

# 東亞冷戰下的對日和約與臺灣地位問題\*

陳翠蓮\*\*

## 摘要

本文透過東亞冷戰與地緣政治背景，探討對日和約推進過程以及臺灣地位問題如何被考量與處理。筆者闡述 1949 年中華人民共和國成立、東亞冷戰態勢嚴峻，美國政府決定復興日本以防止共產主義擴散，因此必須加速推動和約、結束對日佔領狀態。同時，美國政府不願臺灣落入敵對陣營之手，又因韓戰爆發後第七艦隊介入臺海須要取得法理依據，因此決定在對日和約中凍結臺灣主權歸屬。

國民黨政府方面，因在內戰中失敗，對日和約推進過程只能配合美方主張，甚至主動提議日本只須在和約中聲明放棄臺澎、不必明定主權歸屬，希望以拖待變。美中雙方在各自利益盤算下，逐漸形成在和約中凍結臺灣地位的共識。

但是英國在遠東的利益不同於美國，英國主張落實開羅宣言、將臺灣歸還中華人民共和國。美英兩國在中國代表權與臺灣問題上立場嚴重衝突，經過不斷協商，終於在 1951 年 6 月達成「杜勒斯—莫里森協議 (Dulles-Morrison agreement)」，重點之一就是和約不決定臺灣未來。簡言之，在臺灣地位問題上，對日和約其實就是「凍結臺灣地位之和約」、「廢棄開羅宣言之和約」。

在美國政府壓力下，日本選擇與中華民國締結雙邊和約，並且在「中日和約內容須與舊金山和約相同」、「條約僅只適用於國民黨政府控制範圍」的兩大原則下進行。雖然國民黨政府曾經企圖在草約中規定臺灣主權為其所擁有，但立即遭美國發現並制止。中日和約第 10 條規定中華民國國民包括臺澎居民，但中日雙方都強調與主權歸屬無關。

關鍵詞：冷戰、舊金山和約、中日和約、臺灣法律地位

---

\* 本文為科技部補助專題研究計畫「冷戰、去殖民與民主化：戰後臺灣政治中的美國因素 (1949-1975)」(計畫編號：MOST 106-2410-H-002-144-) 之部分研究成果。

\*\* 國立臺灣大學歷史學系教授

來稿日期：2022 年 8 月 10 日；通過刊登：2022 年 12 月 13 日。

- 一、前言
  - 二、中美雙方對於「臺灣歸還中國」的顧慮
  - 三、美英協議下的舊金山和約
  - 四、中日和約適用範圍與臺澎居民國籍問題
  - 五、結論
- 

## 一、前言

戰後臺灣法律地位問題，長期以來存在爭議。2009年4月28日馬英九總統所任命的國史館館長林滿紅，主張中日和約確定臺灣主權歸屬中華民國，為彰顯中日和約歷史意義，斥資打造中日兩國簽約者銅像，在臺北賓館舉辦「中日和約簽約、批准與換文生效展覽」。但至2016年政黨輪替後，簽約銅像被移到南投國史館臺灣文獻館，總統副總統文物展也被拆除。<sup>1</sup>最新一波爭議是2022年4月國史館舉辦「舊金山和約及臺北和約生效七十週年研討會」重提臺灣地位未定論，引起國民黨籍立委的圍剿，要求到立法院進行專案報告與質詢。<sup>2</sup>國民黨籍立委要求將簽約銅像移回臺北展示，經與國史館協商後，將兩種不同觀點的中日和約紀念活動在國史館網站並陳。<sup>3</sup> 此些爭議顯示臺灣社會對中日和約與臺灣法律地位關係看法極度分歧。

中華民國外交部網站上登載〈「臺灣的國際法地位」說帖〉，迄今仍強調因為

---

<sup>1</sup> 林滿紅，〈國史館可化解社會質疑〉（2022年8月11日），「聯合新聞網」，下載日期：2022年11月16日，網址：<https://udn.com/news/story/7339/6528231>。

<sup>2</sup> 〈國共兩黨圍剿「舊金山和約」 陳儀深：不要「蒙著眼睛不看資料」〉（2022年4月26日），「自由時報電子報」，下載日期：2022年7月28日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3905625>；〈舊金山和約指臺灣地位未定？陳儀深：個人意見〉（2022年5月2日），「聯合新聞網」，下載日期：2022年7月28日，網址：<https://udn.com/news/story/6656/6281816>。

<sup>3</sup> 〈中日和約70週年紀念〉，「國史館」，下載日期：2022年11月16日，網址：<https://www.drnh.gov.tw/p/404-1003-15435.php?Lang=zh-tw>。

開羅宣言、波茨坦宣言主張日本戰敗後「須將竊自中國的東北四省、臺灣與澎湖歸還中華民國」；且「中華民國從民國 34 年 10 月 25 日起，即在法律上（*de jure*）與事實上（*de facto*）行使對臺灣的領土主權。此一恢復主權的事實，於民國 41 年 4 月 28 日中華民國與日本簽訂《中日和約》後，得到確認。」<sup>4</sup> 外交部認為中華民國擁有臺灣主權的依據自開羅宣言、波茨坦宣言、到中日和約一脈相承。但是，臺獨主張者彭明敏、黃昭堂指出，開羅宣言、波茨坦宣言只是盟國的聲明或公告，並不具有國際條約的法律效力；1950 年 6 月韓戰爆發後，美國第七艦隊駛入臺灣海峽起即揭槩「臺灣地位未定論」，舊金山和約與中日和約都僅只規定日本放棄臺澎主權，並未明定歸屬於誰，更何況中日和約內文刻意區別「日本國民」與「臺澎居民」用詞，也顯示臺澎歸屬未定。<sup>5</sup> 陳隆志指出 1955 年 2 月英國外相艾登（Robert A. Eden, 1897-1977）於國會明確表示「根據 1952 年 4 月締結的和約，日本正式放棄對臺澎的所有權利、主權與主張，但此項放棄並不發生臺灣主權改屬中國的效力——既不屬中共、亦不屬國民黨政權，因之，本政府認為臺灣與澎湖在法律上是主權懸而未定的領土」，最能說明臺灣主權未定。<sup>6</sup> 官方與民間針對開羅宣言、波茨坦宣言到中日和約與臺灣主權的關係，爭論不休。

2000 年以來，學術界對於戰後臺灣地位問題迭有新說。林滿紅引用國史館保存之英國大使館檔案所載「該項宣言之意不能自身將臺灣主權由日本轉移中國」、「英國政府歉難同意臺灣人民業已恢復中國國籍」，因此反對以新聞公報性質的開羅宣言作為臺灣主權歸屬之依據。她提出「中日和約才是將開羅宣言法理化的條約」之主張，並論證：由於馬關條約規定臺澎「完全主權永久割讓」，日本不能「歸還」、只能「放棄」；舊金山和約在中日和約簽訂 7 個小時後始生效，而中日和約第 10 條明定中華民國有效統治範圍內的臺灣澎湖居民皆屬中華民國國民，因此和約生效時臺灣主權歸屬對象正是中華民國；所以，1952 年 8 月 5 日中日和約生效日就是臺灣人國籍變更之日，亦即臺澎主權轉移於中華民國之日，而中華

<sup>4</sup> 〈「臺灣的國際法地位」說帖〉，「中華民國外交部」，下載日期：2022 年 7 月 28 日，網址：[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=783&s=60206](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=783&s=60206)。

<sup>5</sup> 彭明敏、黃昭堂著，蔡秋雄譯，《臺灣在國際法上的地位》（臺北：玉山社出版事業股份有限公司，1995），頁 141-146、169-180。

<sup>6</sup> 陳隆志著、鄭南榕編，《臺灣獨立的展望》（臺北：鄭南榕，1987），頁 27。

民國就是臺澎金馬。<sup>7</sup> 黃自進也同意開羅宣言無法成為臺灣主權歸還中國的要件，必須對日媾和才能決定戰敗國日本的領土。他指出 1950 年美國因為國家利益認知的變化，對臺灣地位主張不一，直到中共介入韓戰，才重新支持蔣介石；美國為預防中共犯臺、在舊金山和約中以「臺灣主權未定論」作為擋箭牌。但是，中日和約第 10 條使中華民國對臺灣具有管轄權，「雖沒有主權轉移的明確字眼，但有關條文足以說明臺灣主權已轉移給中華民國的既有事實」。<sup>8</sup>

林、黃兩位學者揚棄開羅宣言決定臺灣主權之說，正視戰後和平條約的重要性，具有學術貢獻。不過，林滿紅的看法以推論為主，缺少檔案史料證據，且有混淆「國籍」與「主權」概念之虞，蓋某一國可給予特定人國籍，卻不能因此推定該國擁有此人生活領域之主權。黃的研究則混用「管轄權」與「主權」概念，並強調美國政府的主張只是一種意見，並不具約束力；國際社會中有權力決定臺灣歸屬者只有前宗主國日本與繼任者中華民國；既然日本堅持臺灣主權正式轉移到中華民國政府手中，因此臺灣主權歸屬無庸置疑。<sup>9</sup> 黃自進此一觀點顯然脫離戰後國際政治現實，無視美國政府成為世界性強權、及日本作為戰敗國之處境。

近年，國際關係學者陳鴻瑜梳理 1943 年開羅宣言到 1951 年舊金山和約訂定過程中美國與英國在臺灣地位問題上的立場轉變過程。他的新意在於，不僅重申 1950 年韓戰爆發後美國政府為防止臺灣落入中共手中，決定在對日和約中凍結臺灣地位，更指出中華民國政府為求自保，也支持中日和約僅規定「日本放棄臺澎」、不進一步明確規定臺灣主權歸屬。而從美英立場的轉變、中華民國政府的配合，均顯示臺灣地位問題受到戰後國際強權影響至鉅。<sup>10</sup> 陳鴻瑜利用美國、英國政府檔案，勾勒二戰前後局勢變化對臺灣問題的影響，此一國際政治背景分析正好補足了黃自進所忽略的部分。可惜陳文只觸及了戰後中美對於凍結臺灣問題的共同利益，但有關 1951 年舊金山和約折衝過程、1952 年中日和約爭論與訂約經過均

<sup>7</sup> 林滿紅，《獵巫、叫魂與認同危機：臺灣定位新論》（臺北：黎明文化事業股份有限公司，2008），頁 53-54、84-92。

<sup>8</sup> 黃自進，〈戰後臺灣主權爭議與《中日和平條約》〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（臺北）54（2006 年 12 月），頁 59-104。

<sup>9</sup> 黃自進，〈戰後臺灣主權爭議與《中日和平條約》〉，頁 96-97。

<sup>10</sup> 陳鴻瑜，〈1951 年舊金山和約關於臺灣和澎湖條款之歷史分析〉，《國會季刊》（臺北）46:2（2018 年 6 月），頁 21-66。

未深入，也未能進一步探究臺灣人民國籍安排之考量。

日本學者鶴園裕基從戰後日本華僑政策角度分析 1952 年中日和約（日華和約）第 10 條訂定過程。他指出，戰後在日朝鮮人、在日華僑管理問題困擾當局，1952 年 3 月日本國會修訂出入國管理法令時，正巧與中日和約議訂時程重疊，因此，日本政府乃同意在和約第 10 條將臺灣澎湖居民視為中華民國國民，納入中華民國政府管轄權之下，用以區別臺灣出身與中國大陸出身之華僑，以利遣返臺灣出身者，但臺澎居民之國籍規定並不涉及臺灣主權變更。<sup>11</sup> 鶴園利用我國與日本政府檔案，對中日和約第 10 條日本政府之立法目的提出新說，拆解了林滿紅的推論。不過，鶴園的論文主要在討論華僑管理課題，有關中日和約與臺灣地位問題並非他所關切的重點，仍待提出更全面的解析。

日本戰敗後，美軍佔領日本本土，1946 年國務院遠東事務局開始著手進行對日和約工作。最初，遠東事務局局長波頓（Hugh Borton, 1903-1995）為主所擘劃的對日和約草案是以預防日本軍國主義復活為目標，在各層面採取防制措施，並計畫由盟國遠東委員會各國代表組成監管委員會，在和約締結後 25 年間運作。波頓的規劃以中美英蘇四國協調為前提，提倡日本非軍事化、民主化，如同一次大戰後凡爾賽和約的複製，被稱為「嚴峻的講和」。<sup>12</sup>

但是隨著冷戰局勢的形成，國務院逐漸走向「寬大的講和」。1946 年初國務院政策規劃局局長肯楠（George Frost Kennan, 1904-2005）觀察蘇聯對外擴張傾向後提出預測，即著名的「長電報」，成為美國政府對共產主義圍堵政策的開端。他建議美國政府必須重視德國與日本的經濟復興，強化這些國家與自由陣營之團結合作，方能有效圍堵蘇聯。因此，肯楠主張儘早推動對日講和，促進日本經濟復興，使之成為東北亞安定基石、共同抵抗共產主義擴張。<sup>13</sup>

但是軍方的看法正好相反。面對蘇聯與中國共產主義的發展，聯合參謀本部與國防部認為美國一旦自日本本土撤離，將使日本工業發展與軍事潛力受莫斯科

<sup>11</sup> 鶴園裕基，〈日華平和條約と日本華僑：五二年体制下における「中国人」の国籍帰属問題（1951-1952）〉，《日本台湾学会報》（東京）22（2020 年 7 月），頁 41-64。

<sup>12</sup> 細谷千博，〈サンフランシスコ講和への道〉（東京：中央公論社，1984），頁 10-11。

<sup>13</sup> 邁克·沙勒（Michael Schaller）著、郭俊鈺譯，〈亞洲冷戰與日本復興〉（臺北：金禾出版社有限公司，1992），頁 101-124。

染指。軍方尤其重視日本軍事基地具有高度戰略價值，認為可由此逐步發展亞洲各地與蘇聯鄰近島嶼之軍事據點，因此反對肯楠等人所提儘速訂定戰後和平條約之建議，力主必須延長對日佔領。東京盟軍總部麥克阿瑟將軍(Douglas MacArthur, 1880-1964)既反對國務院結束對日佔領的規劃、也反對軍方武裝日本作為軍事基地的想法，要求尊重日本的中立地位，並應由他本人來主持戰後和平條約事宜。由於國務院、軍方與東京盟軍總部意見分歧，戰後對日和約遲滯不前。<sup>14</sup>

東亞冷戰局勢惡化，加速了對日和約的進程，尤其是1949年10月中國共產黨在內戰中取得勝利，中華人民共和國成立，遠東地區國際政治版圖產生巨大變化。原先美國政府期望扶持國民黨建立「強大、統一、民主的中國」的戰後遠東秩序構想已如明日黃花，於是轉而重新確認日本在東亞冷戰前沿的戰略重要性。1950年1月12日，國務卿艾奇遜(Dean G. Acheson, 1893-1971)聲明自阿留申群島、日本、沖繩、菲律賓是美國的西太平洋防線，將日本列島放入美國安全防衛的核心位置。<sup>15</sup>2月，美國政府派出無任所大使吉普賽(Philip C. Jessup, 1897-1986)考察日本、南韓、越南、新加坡、泰國、印尼與印度各國，並在臺灣作短暫停留，評估如何防堵共產主義在亞洲的影響，以及日本重新納入東南亞區域經濟發展的可能。<sup>16</sup>

美國政府打算加速簽訂對日和約，儘快結束佔領狀態。1950年3月，國務卿艾奇遜任命杜勒斯(John F. Dulles, 1888-1959)為顧問，負責籌畫對日和約事宜。5月18日杜勒斯向負責遠東事務的助理國務卿(以下簡稱「助卿」)魯斯克(David D. Rusk, 1909-1994)提出備忘錄指出，美國的地位正面臨新而嚴酷的挑戰，因為中國共產黨在內戰中獲勝，將成為蘇聯共產主義在亞洲的夥伴，此一打破美蘇均勢之情況有利於蘇聯、不利於美國，對世界秩序發生重大影響。如果美國坐視局勢發展，則日本將無法維持，接著菲律賓、南亞到近東，都會受衝擊，美國對太平洋的影響力也將急速惡化。美國政府必須採取行動、表明決心，阻止這場災難。杜勒斯認為，在可能採取的行動中，臺灣比其他各地都更具有優勢，因為臺灣不受蘇聯力量控制；她靠近美國海軍與空軍武力所及範圍，且被美方盟友的非共產

<sup>14</sup> Michael Schaller 著、郭俊鈺譯，《亞洲冷戰與日本復興》，頁189-204。

<sup>15</sup> 花井等、淺川公紀編著，《戰後アメリカ外交の軌跡》(東京：勁草書房，1997)，頁73-75。

<sup>16</sup> Michael Schaller 著、郭俊鈺譯，《亞洲冷戰與日本復興》，頁225-257。

殘餘勢力所佔據；她的國際地位未定，而美國政府對當地人民負有某些道德責任。杜勒斯強調，臺灣正受到中俄擴張嚴重威脅，美國政府可以使臺灣中立化，不讓她被共產黨佔領、或作為對抗中國大陸之基地，這是確實可行的決定。如果美國政府不行動，讓臺灣倒下，災難肯定會發生。<sup>17</sup>

上述備忘錄顯示，杜勒斯對共產黨席捲中國局勢極為警覺，並深刻認識臺灣在亞洲安全防衛中的關鍵性地位。1950年6月17日，杜勒斯率領代表團抵達東京，與盟軍總部、日本吉田政府就對日和約問題展開磋商，尚未回到華府，韓戰爆發。10月，中國人民志願軍越過鴨綠江參與韓戰，證實杜勒斯的顧慮。東亞冷戰局勢如何影響杜勒斯的對日和約構想？又如何影響具戰略重要性的前殖民地臺灣之處置？格外引人關注。

戰後臺灣地位與臺灣人身分問題等歷史課題，對於釐清臺灣處境至關重要，但長期以來相關資訊甚為模糊、片段，而成為政治論戰交鋒的場域。近年來美國與中國衝突升高、兩岸對峙情勢緊張，臺灣地位問題愈來愈受到國際關切。梳理臺灣地位問題不僅對我們的政治共同體本身具有高度重要性，更有面向國際社會的現實意義，而近年來政府檔案大量開放正好提供了進行相關研究的良好條件。

過去有關中日和約與臺灣地位問題的先行研究，大多從條約內容進行闡釋，忽略和約背後的國際局勢與地緣政治角力。本文將從東亞冷戰局勢切入，分析對日和約背後的國際政治結構、和約框架、及對臺灣地位所產生的影響。本文將以美國國務院 Foreign Relations of the United States (FRUS) 檔案、我國檔案管理局所藏外交部對日和約檔案為主，中華民國總統蔣介石日記、駐美大使顧維鈞回憶錄等史料為輔，探討東亞冷戰態勢下，臺灣問題如何在對日和約過程中被考量與處理。本文包括以下幾個層面：一是冷戰局勢下美國政府對臺灣問題的態度，以及美方與中華民國政府意見合致過程。二是美國政府如何取得英國為主的盟國支持，完成舊金山和約之締結。三是在美方主導下中日和約簽訂、及臺灣地位與臺澎人民國籍問題的處置經過。

---

<sup>17</sup> Memorandum by Mr. John Foster Dulles, Consultant to the Secretary Se of State, May 18, Foreign Relations of the United States (以下簡稱 FRUS), 1950, Vol. I, National Security Affairs, Foreign Economic Policy, pp. 314-316. 引自 Office of the Historian, 下載日期：2021年1月8日，網址：<https://history.state.gov/historicaldocuments/ebooks>。【按：以下相同書目來源，皆省略下載日期和網路資訊來源】。

本文行文中同時使用「中華民國政府」與「國民黨政府」。「中華民國政府」是檔案文書與外交關係中的正式國家稱謂，然中華民國政府包括北洋政府、國民政府與行憲後掌握國家權力的國民黨政府，故以「國民黨政府」明確指稱在臺統治的權力集團。

## 二、中美雙方對於「臺灣歸還中國」的顧慮

杜勒斯受命對日和約重任後，即積極協調整合國務院、國會、軍方與國家安全局等國內各種不同意見，並率團赴東京溝通。1950年8月，對日和平條約草案逐漸成形。9月則提出包括訂約國、加入聯合國、領土、軍備、商務、索賠、爭端解決等七大原則（對日和約七原則），作為是年（1950）秋天在紐約遠東委員會各成員國所舉行一系列對日和約非正式商議的討論基礎。<sup>18</sup>

中華民國政府也透過駐美大使顧維鈞向美方表達支持早日締結和平條約。1950年6月8日，外交部指示顧維鈞：「目前國際情勢演變甚劇，我為表示與盟國充分合作，從速恢復中日兩國和平關係，及防止中共企圖取得我政府應有地位起見，對於召開和會程序，擬於原則上儘量接納美方意見」。<sup>19</sup>

### （一）「對日和約七原則」中的臺灣處置

1950年10月20日，美國國務院顧問杜勒斯面交顧維鈞大使〈對日和約七原則〉，美國希望儘快結束戰爭狀態，限縮日本的領土、各國放棄賠償、並讓日本重新加入國際社會。其中有關領土問題規定：1. 日本應承認韓國獨立。2. 同意將琉球、小笠原群島交由聯合國託管、由美國治理。3. 接受由英蘇美中四國決定臺灣、澎湖、庫頁島南半、千島群島之地位，倘若在和約施行一年內不能解決，應交聯合國大會決定。<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Unsigned Memorandum Prepared in the Department of State, Sept. 11, FRUS, 1950, Vol. VI, East Asia and the Pacific, pp. 1296-1297.

<sup>19</sup> 顧維鈞著、中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第九分冊》（北京：中華書局，1989），頁12。

<sup>20</sup> 〈顧維鈞電外交部〉，《對日和約》，「外交部檔案」（新北：國家發展委員會檔案管理局藏），檔號：A303000000B/0039/12.6/35/001/001/0012-0016。

外交部收到美國〈對日和約七原則〉後，立即由次長胡慶育為首召集「對日和約研究會」，<sup>21</sup>於31日開會做成因應建議，陳誠院長於次日召開「對日和約及聯合國臺灣問題各案會議」。行政院認為，〈對日和約七原則〉中，我方只須考慮領土問題、日本軍備問題、賠償問題三大重點，最關鍵的是領土問題，其中有關「臺灣澎湖、南庫頁島及千島群島地位交給英、蘇、美、中四國決定，倘於和約施行一年內不能解決，應由聯合國大會決定」此一規定，與「我向來主張臺灣澎湖已係我國領土」不同，我方必須堅持立場，為易取得美方合作，行政院可同意美方之辦法，但臺澎之未來法律地位問題「**應該儘量拖延**」，因此建議美方：1. 所訂一年期限酌予延長。2. 南庫頁島及千島群島問題應與臺灣澎湖問題同時同樣解決，其餘有關領土各節我方可贊同。<sup>22</sup>

11月外交部作成〈關於美方所提對日和約節略之因應方案說明書〉，更明白透露政府之顧慮與意圖：

我國目前國際地位，至為低落，於此時與日媾和，我方發言力量，自極微弱；且無蘇聯及匪偽參加之和約，自日本觀之，其實用價值原屬有限，自不盡抱熱望，而於與我媾和部份，難免趑趄不前，故於此時議訂對日和約，於我實未見其利。但如上文所述，**美方既已痛下決心，我方反對無益**，即以索價還價之方式，畧事延宕，亦將招致美方之重大反感及誤會，而與我方對日寬大之口號亦不相符。**計惟有因勢利導，盡量與美方合作，盡量對日表示寬大，俾美方樂於助我，日本不便對我冷淡，使和約之簽訂，我方仍能獲得參加機會，……**<sup>23</sup>

顯然政府當局深知在當時極為不利的國際處境下，向美國政府提出主張、討價還價的空間極為有限，因此不願與美方意見相左，對於和約中臺灣問題之處理只求

<sup>21</sup> 外交部對日和約研究會成員包括：外交部次長胡慶育、東亞司司長汪孝熙、美洲司司長陳岱礎、外交部委員邵挺、薛毓麒、秘書胡駿、賴家球。

<sup>22</sup> 〈十月卅一日晚上七時陳院官邸召集會議討論對日和約及聯合國有關臺灣各案因應辦法〉、〈對日和約問題案〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/12.6/35/001/001/0022-0025。〔按：本文粗體字皆為作者所加〕。

<sup>23</sup> 〈關於美方所提對日和約節略之因應方案說明書〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/12.6/35/001/001/0072。

以拖待變，甚至要求「四國須在和約締結後一年內決議臺灣問題、否則交由聯合國決定」再延長期限。外交部把眼光放遠，希望對美合作、對日寬大能夠換取參與和平條約之機會。

接著一段時間美方忙於處理中共參與韓戰、聯合國臺灣問題案等問題，直到12月杜勒斯與顧維鈞才回到對日和約問題上。19日顧維鈞遵照外交部「儘量拖延」指示，表示我政府大致同意美方提出的對日和約原則，他並建議**有關臺灣等領土問題**，日本政府只須依波茨坦宣言投降條件聲明放棄對該領土等一切主權，由協約國自行處理即可，無須日本追認撥歸何國。杜勒斯回覆，這也是美國的主張，但美國派第七艦隊保護臺灣之舉須要尋求法理根據，又許多國家主張臺灣應歸中共，臺灣問題仍須在聯合國討論。<sup>24</sup>

顧維鈞此一「日本僅須聲明放棄臺灣等領土」之議，並非出於外交部的指示，可謂神來一筆。外交部得知之後表示同意，並指示顧維鈞以備忘錄正式向美方提出。1951年1月22日〈關於對日和約案駐美顧大使致美國務院杜勒斯顧問節略譯文〉中完整說明政府立場：

……中國政府對於將此四島群〔按：臺澎、朝鮮、南庫頁島、千島群島〕之地位，取決於英、蘇、美、中之會商一節，不擬表示反對。……中國政府又認為此項決定應在和約締結後一年內為之之期限，實嫌太促，並建議應改為至少二年或二年以上，至此四領土群之性質雖不盡同，已如上述，惟其決定，自將同時並以同一程序為之。倘在上述建議之期限內不能獲得決定，則是否宜將此問題提交聯合國大會一節，或可斟酌彼時情形，予以考慮。就日本而言，祇須在和約內就其對於各該領土之主權，作一般性之放棄，即為已足……<sup>25</sup>

國民黨政府值此國際地位低落之際，對於臺灣問題只能「儘量拖延」；甚至為了防止各國以中華人民共和國為中國，不利中華民國，竟然主動建議在和約中日本僅

<sup>24</sup> 〈顧維鈞電外交部〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/12.6/36/001/001/0056-0058。

<sup>25</sup> 〈關於對日和約案駐美顧大使致杜勒斯節略譯文〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/37/001/001/0088-0089。

須放棄領土即可。國民黨政府提出此建議，並非出於美方的壓迫，而是基於國際現實下的自我利益考量，此一建議正好符合美方的規畫。

## （二）對日和約草案中的臺灣處置

1951年1月，杜勒斯再度率領國務院與國防部官員訪日，代表團在日本停留18天，離日前杜勒斯發表聲明表示，對日和約將終止戰爭狀態，恢復日本全部主權、促成日本參加聯合國、承認日本單獨及集體的自我防衛權利。如果日本有意願，美國將考慮在日本及其鄰近駐兵、建立美日間的共同安全保障。杜勒斯並順道訪菲律賓、澳洲、紐西蘭等國，但並未於臺灣停留。2月27日白宮發表聲明，宣稱此行已促進各國的諒解，並使各國對和約的意見益形接近，對日和約之成立「不僅將結束過去的戰爭，更足以遏止新的戰爭及太平洋的新侵略行動。」3月1日杜勒斯向全國廣播，報告此行經過，並表示日本於東亞之地位甚為重要，自由國家應團結起來抵禦侵略，對日和約是達成此目的的必要步驟。<sup>26</sup>

3月20日顧維鈞再與杜勒斯會談，探知各國對和約的意見。杜勒斯答稱各國意見大致與美方所擬七原則相同，條約草案修改均屬細節，惟關於領土問題修改幅度較大，並透露將修改為只規定日本放棄臺澎、南庫頁島、千島群島之一切權利，至於各該領土應如何處置，日本不必過問。<sup>27</sup>

先前顧維鈞所作「日本僅須聲明放棄臺灣等領土」建議，果真為美國政府所接受。美國政府為何如此主張？剛從華府述職返臺的公使藍欽（Karl L. Rankin, 1989-1991），在與外交部部長葉公超晤談中，說明了美方的考量。藍欽指出，臺灣問題如在和約內予以解決、明訂臺灣歸屬中國，則臺灣問題成為內政問題，美國將頓失協防臺灣的法理依據，這顯然並非中美雙方所樂見。<sup>28</sup> 外交部從藍欽的談話中推敲原因，並認為此一轉變對我方更為有利：

<sup>26</sup> 《對日和約與杜勒斯》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/134。

<sup>27</sup> 〈顧維鈞 853 號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/38/001/001/0057-0058；〈顧維鈞 854 號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/38/001/001/0062-0063。

<sup>28</sup> 〈外交部呈行政院對日和約機要文件一份〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/38/001/001/0076-0078。

……就藍欽公使所述一節以觀，美似將主張在和約內僅規定日本放棄其海外領土，至臺灣歸屬問題，最後或仍由聯合國予以決定。從我國立場言，我既認為臺灣澎湖已歸我有，日本之予以放棄，即為最後手續之完成，再由聯合國予以解決，自有蛇足之嫌。惟如此則美國得仍維持其協防臺灣之根據，且如在和約內不規定聯合國予以解決之期限，則此事儘可拖延，較諸前此由四國在一年內予以解決之主張，於我轉為有利。<sup>29</sup>

國民黨當局精明盤算僅在和約中規定日本放棄臺澎，是最為有利的做法，因為美國協防臺灣取得法理依據，而臺澎已在其控制下，臺灣問題無限期拖延最符合中美雙方利益。

3月23日美國政府以對日和約七原則為基礎，做成對日和約草案初稿22條，有關領土部分已有所修改。草案初稿第三章規定：1. 日本放棄對於朝鮮、臺灣及澎湖群島之一切權利、名義與要求（Japan renounces all rights, titles and claims to Korea, Formosa and the Pescadores）。日本放棄南太平洋委任統治島嶼與日本人活動區域之一切權利、名義與要求。2. 琉球群島、小笠原群島、硫磺列島、南鳥島各地置於託管制度下，並以美國為管理當局。3. 南庫頁島歸還蘇聯、千島群島交予蘇聯。<sup>30</sup>

28日杜勒斯面交顧維鈞的對日和約草案初稿。4月7日外交部研擬說帖呈報行政院及總統府，分析如下：

……美方對於臺灣澎湖之最後處置，不欲在此時於和約中予以規定，其意願在使臺灣地位問題，懸而不決，以為其協防臺灣之舉，留一法律上之根據。……蓋美方現似已確認臺灣為其太平洋防線上重要之一環，而我方對於臺灣之防守，以及將來對於大陸之反攻，在在均有賴於美方支助。倘此時於對日和約中明文規定日本將臺灣澎湖歸還於我，則於和約對我生效後，臺灣澎湖在法律地位上，即與大陸任何一行省無異，屆時美國如仍繼

<sup>29</sup> 〈外交部呈行政院對日和約機要文件一份〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A30300000B/0040/12.6/38/001/001/0076。

<sup>30</sup> Provisional United States Draft of a Japanese Peace Treaty, March 23, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, p. 942.

續協防臺灣……即係干涉我國內政。……在此種情形下，暫將臺灣問題，懸而不決，自美國觀之，實為惟一可行之計。故約稿中關於臺灣澎湖之規定，在我惟有仍依原定方針，暫不公開提出異議。<sup>31</sup>

依據國民黨政府對臺灣的主權主張，上上之策應是在和約中明訂臺澎歸還中華民國，但因國際情勢艱難，此一選項落實可能性極低。外交部體認臺灣防守、反攻大陸全都有賴於美國支持，不宜與美方意見相左。尤其，如果和約中規定臺澎歸還中國，則成為中國的一個行省，美國協防臺灣將失去法理依據，所以主張暫不提出異議。

但另一方面，外交部也充分了解美方所提和約初稿與七原則實質內容已不相同，和約初稿將日本海外領土分為三種方式處理，並不符合期待。因為，和約初稿中明訂南庫頁島、千島群島歸屬於蘇聯，一經比較，正好烘托臺灣地位懸而未決，致使中華民國政府的主權主張露出破綻。為此，外交部建議三個因應步驟：

1. 向美方表示，和約中只須將南庫頁島、千島群島、朝鮮、臺澎等地之處理納入同一條款，僅規定日本放棄即可。
2. 或請美方同意在日本放棄臺澎的條文中，加入「臺灣澎湖應儘速依照開羅宣言、波茨坦宣言完成歸還中國之程序」。
3. 如前兩案均不為美方所接受，則我方應於簽約時聲明：臺澎原屬我國，為日本所據，抗戰勝利後日本已依投降條款將臺澎歸還於我，現日本於和約中放棄，故各該領土歸還於我的最後手續業已完成。此項聲明並無拘束和約的法律效力，對美國協防臺灣之舉亦無妨礙，但可強調我國基本主張，使各國有所認識。<sup>32</sup>

外交部的說帖送到行政院後，對日和約問題研究小組<sup>33</sup>於4月11日在陳誠院長官邸召開第一次會議，行政院認為第一、第二案，能否獲得美方支持殊難逆料，如果遭挫之後再依第三案辦理，反而影響民心。當局還有另一項更重要的顧慮：

<sup>31</sup> 〈外交部呈行政院關於美方所提對日和約稿之說帖〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/39/001/001/0091-0092。

<sup>32</sup> 〈外交部呈行政院關於美方所提對日和約稿之說帖〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/39/001/001/0092。

<sup>33</sup> 小組成員包括行政院長陳誠、總統府資政張群、司法院院長王寵惠、總統府秘書長王世杰、行政院秘書長黃少谷、外交部長葉公超、外交部次長胡慶育、臺灣省主席吳國楨、國民黨秘書長張其昀、行政院顧問陶希聖、行政院顧問沈昌煥。

……目前英國一面主張邀請匪偽參加簽約，一面主張將臺灣彭〔澎〕湖依照開羅宣言歸還中國……我如果積極主張將臺灣彭〔澎〕湖之歸還於我，規定於和約之中，適有助於英方陰謀之逐步實現。<sup>34</sup>

由於對日和約一旦明訂臺灣歸還中國，將可能歸給英國所支持的共產黨中國，行政院因此決定採用外交部所提的第三方案，將在簽約時發表聲明，請美方於相仿時間也發表聲明，內容如1950年1月5日杜魯門總統（Harry S. Truman, 1884-1972）之聲明內容。如果美方不願發表此一聲明，至少對我方之聲明勿表示異議、或相反聲明。<sup>35</sup>

4月16日行政院對日和約研究小組第二次會議再度確認與美洽商途徑：1. 對美國放棄將臺澎問題交給四國解決，深表同意，並希望美方不再重提此議。2. 希望美方將千島群島、南庫頁島問題與臺灣澎湖同樣看待，如美方未能接受、或未能取得其他盟國同意，我方可就約稿勉予接受。3. 我方將發表聲明謂日本放棄臺澎，臺澎歸屬中國最後手續業已完成，此聲明於事前告知美國，望能取得諒解，或至少不做相反之聲明。<sup>36</sup>

1951年4月19日下午外交部做成〈關於對日和約案我方復文草案〉送士林官邸呈蔣介石總統核定。此一回覆美方的復文草案，關於領土條款指出：1. 中國政府向來主張臺澎是中國領土之一部分，今草案僅日本放棄外不做任何規定，較諸七原則交由四國解決之方式，與中國政府主張更為相近，中國政府主張不再考慮七原則之方案。2. 但草案中規定南庫頁島、千島群島歸還蘇聯，卻僅規定臺澎應由日本放棄，足以給人歧視中國之印象；為去除此一印象，深盼美國政府不要有差別待遇，同樣規定歸還國家、或同樣不予明文規定。3. 中國政府同意琉球群島置於聯合國託管制度下以美國為管理當局。4. 中國政府同意韓國獨立訂於和約內。<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 〈行政院對日和約問題研究小組第一次會議紀錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/40/001/001/0030。

<sup>35</sup> 〈行政院對日和約問題研究小組第一次會議紀錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/40/001/001/0031。

<sup>36</sup> 〈行政院對日和約問題研究小組第二次會議紀錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/40/001/001/0039-0040。

<sup>37</sup> 〈關於對日和約案我方復文草案〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/40/001/001/0189。

外交部在復文中建議以口頭方式向美方表達：臺澎為中國領土，和約中如未能明訂，中國政府將於和約簽署時發表一聲明，闡明臺灣屬於中國無須再經任何程序，希望美國政府能予諒解，不做相反之聲明。但是，**蔣介石總統將我方發表聲明的部分予以刪除**。<sup>38</sup>

就在國民黨政府擔心英國支持中共代表中國、美國希望取得介入臺海法理依據的考量下，中美雙方基於各自利益達成共識，僅在對日和約中載明日本放棄臺灣主權、不明確規定主權歸屬。此舉無異解除開羅宣言「臺灣歸還中國」之約定，為凍結臺灣地位問題取得基礎。

### 三、美英協議下的舊金山和約

英國與美國都是央格魯薩克遜國家、具有歷史淵源，長期以來是立場相近的堅實盟友。美國政府推動對日和約簽訂，希望獲得英國的支持。尤其從冷戰觀點而言，英國能影響其所領導的大英國協各國，美英一體更能強化與蘇聯之對抗。<sup>39</sup>雖然英國也希望儘早訂定和約，但是作為在東南亞擁有諸多殖民地的前帝國，對於日本再軍備化、經濟復興未來可能形成競爭而有所顧慮，不願追隨美國遠東政策。美英尤其在中國代表權與臺灣問題方面，存在極大歧見。<sup>40</sup>另一方面，英國是最早承認中華人民共和國的國家之一，又因為香港問題具有利害關係，因此主張對日和約應該落實開羅宣言、將臺灣歸還中國，並由共產黨中國代表簽約。

英國主張不同於美國，認為日本應承認朝鮮獨立、琉球與小笠原群島應交美國託管、南庫頁島和千島群島交給蘇聯，而針對臺灣的處置也有所保留。<sup>41</sup> 1951年1月杜勒斯向英國駐美大使法蘭克（Sir Oliver Frank, 1905-1992）透露〈對日

<sup>38</sup> 〈關於對日和約案我方復文草案〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/40/001/001/0192。

<sup>39</sup> 細谷千博，〈サンフランシスコ講和条約と国際環境〉，收於渡辺昭夫、宮里政玄編，《サンフランシスコ講和》（東京：東京大学出版会，1986），頁2-3。

<sup>40</sup> 木火田洋一，〈對日講和とイギリスのアジア政策〉，收於渡辺昭夫、宮里政玄編，《サンフランシスコ講和》，頁165-191。

<sup>41</sup> The British Embassy to the Department of State, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 910-911.

和約七原則〉有關臺灣主權部分僅要求日本放棄；再度率團赴日時也與英國駐日大使賈斯康（Sir Alvary Gascoigne, 1893-1970）晤談，但英方還是主張和約中應對臺灣澎湖問題做出決定，而非像美國所建議那樣懸浮在半空中。<sup>42</sup>

1951年3月中，《新聞週刊》（*Newsweek*）報導美國與英國因中國代表問題存在歧見，英國甚為堅持、拒絕讓步，可能造成和約延宕。<sup>43</sup> 法新社也報導，因蘇聯之阻礙，盟國無法訂定共同和約，又因西方各國對中國代表權看法不一，中國恐怕無法參加和約簽訂。<sup>44</sup> 失去中國廣大領土的國民黨政府究竟能否代表中國參加和約，面對重重挑戰。中國代表權與臺灣問題成為推動對日和約的第一道關卡。

### （一）中國代表權與臺灣問題

3月30日，英國內閣會議拒絕了美國的對日和約草案，明確主張邀請中華人民共和國參與和約締結交，並將臺灣讓與中國。<sup>45</sup> 4月5日，英美雙方就歧見進行磋商，英國駐美大使法蘭克仍主張中華人民共和國應參加和約之協商，並將臺灣澎湖讓予（ceded to China）中國。<sup>46</sup>

4月12日，英方再度要求邀請共產黨中國參與和會，並將臺灣讓予中國。國務院以備忘錄正式回覆英方，表明美國政府不承認中華人民共和國，不可能邀請該政權參與談判、締結和約；並指出開羅宣言中明載臺灣應歸還「中華民國」，而非「中國」。鑑於目前各國對於誰代表中國缺乏共識，因此日本僅須在和約中放棄臺澎即可，又，對日和約也不應被當作解決這個問題的工具。**杜勒斯並表示，不應在未理解臺灣人民願望時就把臺灣交給中共政權，他提示一種可能性，即用某種方式、或推定未來臺灣的任何處置都能被承認具有相當程度的自治權，並可能施予國際義務，維護該島的中立性、繼續目前臺日貿易。**<sup>47</sup> 面對英國旗幟鮮明地

<sup>42</sup> Memorandum by Mr. Robert A. Fearey of the Office of Northeast Asian Affairs, January 30, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 830-831.

<sup>43</sup> 〈部長交下密訊一束〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/38/001/001/0041。

<sup>44</sup> 〈外交部電駐法段代辦〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/38/001/001/0049。

<sup>45</sup> The Ambassador in London (Gifford) to the Secretary of State, March 30, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 952-953；細谷千博，《サンフランシスコ講和への道》，頁214。

<sup>46</sup> Memorandum of Conversation, by the Deputy to the Consultant (Allison), April 5, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 964-967.

<sup>47</sup> Memorandum of Conversation, by the Deputy to the Consultant (Allison), April 12, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 977-979.

支持中華人民共和國，中國代表權爭議益趨尖銳化。

不僅美國與英國相持不下，5月7日蘇聯也要求中共參加締約；並對和約中僅規定日本聲明放棄臺澎、不提歸還中國一節表示異議，認為違反開羅宣言。美國政府重申，依照開羅宣言，滿洲、臺灣、澎湖應當歸給「中華民國」、而不是歸還「中國」，美方「不會向業已被（聯合國）判定的侵略者（指中華人民共和國）有所請益」，不留情地面地拒絕蘇聯之建議。<sup>48</sup>

隨著簽約期程的逼近，國際間要求由中共代表中國的聲浪愈來愈大。14日美報報導，盟國中包括並未承認中共的大多數國家，都認為邀請國民黨政府簽訂對日和約並不合適。承認中共的英、荷兩國與未承認中共的澳、紐等國均認為，即使中共可能拒絕訂約，但並不表示應由國民黨政府參加，寧可中國暫時不參加訂約。<sup>49</sup> 報刊又報導，英國政府、印度政府及其他大英邦聯國家都反對國民黨政府參加和約，如果堅持邀請國民黨政府，各國將斷然拒絕參加和約。<sup>50</sup>

為了化解英美之間的僵局，4月至5月期間，美國國務院東北亞事務局與英國駐美大使館密切進行作業會議，最後，杜勒斯讓步，提出兩個中國都不參與和約簽署的妥協做法。<sup>51</sup> 合眾社來自華府消息則報導，英國將不會簽訂有國民黨政府參加的任何對日和約。英方同意美國所要求和約問題不諮詢於中共，但也不應就商於國民黨政府，在問題獲得解決之前應採取保留態度，不使任何一個中國政府簽署對日和約。<sup>52</sup> 至此，美英有關中國代表權爭議，由「哪一個中國代表締約」轉向「兩個中國都不參與締約」的新方案。

6月4日杜勒斯風塵僕僕前往倫敦展開協商。英國政府建議兩個中國都不要參加和會，待各國簽約後，中國再以「加入條款」（accession clause）方式簽約、並由各關係國同意。杜勒斯反對中國在多邊條約後再加入，建議由和約生效回復為獨立國家的日本自由裁量與哪一個中國簽約。最後在英國提出「須保證日本不

<sup>48</sup> 〈美國正式拒絕蘇聯關於對日和約之建議〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/42/001/001/0103-0104；顧維鈞著、中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第九分冊》，頁73-74。1951年2月，聯合國大會通過決議，指控中華人民共和國為侵略者。

<sup>49</sup> 〈顧維鈞981號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/42/001/001/0003-0004。

<sup>50</sup> 顧維鈞著、中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第九分冊》，頁80-81。

<sup>51</sup> 細谷千博，《サンフランシスコ講和への道》，頁226-230。

<sup>52</sup> 〈華盛頓廿五日合眾電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/42/001/001/0078。

承受壓力的條件下自由選擇與哪一個中國簽約」，美英雙方終於有條件地達成協議。6日，杜勒斯與英國外長莫里森（Herbert S. Morrison, 1888-1965）、副外長楊格（Sir Kenneth G. Younger, 1908-1976）會談獲致多項結論，其中包括：1. 有關中國代表權，不邀請中國政府簽署多邊條約，但包括中國在內的與日本交戰國家，有權在條約生效後加入。日本可與包括中國在內的任何交戰國談判締結雙邊和平條約，其條件與多邊條約相同。2. **有關臺灣，英國接受美國建議方式，由日本放棄臺灣，使臺灣維持現狀，避免再提開羅宣言。**<sup>53</sup> 此一美英協議達成，是在美方同意中國不參加和約、英方也不堅持開羅宣言臺澎歸還中國的情況下，在雙方各讓一步之下，終於獲致共識。

14日美英共同完成新版對日和約草案，其中第二章規定：(a) 日本承認朝鮮獨立，放棄一切對韓國的權利、所有權和要求。(b) 日本放棄對臺灣、澎湖的所有權利、所有權和要求。(c) 日本放棄對千島群島的所有權利、所有權和要求，以及1905年樸茨茅斯條約所獲得之南庫頁島主權。<sup>54</sup>

1951年6月19日，美英兩國針對中國代表權與臺灣問題，做成共同聲明。此一美英共同聲明被稱為「杜勒斯—莫里森協議」，<sup>55</sup> 內容包括：

1. **建議在沒有中國共同簽署的情況下進行目前所設想之多邊和約（It is accordingly proposed to proceed without any Chinese co-signature to the presently contemplated multilateral Treaty of peace.）。**
2. **日本因和約所設想而行使主權和獨立地位，未來對中國的態度必須由日本自己決定（Japan's future attitude towards China must necessarily be for determination by Japan itself in the exercise of the sovereign and independent status contemplated by the treaty.）。**
3. **依據所設想的多邊條約，日本將放棄對臺灣、澎湖的主權。條約本身不決定這些島嶼的未來（By the contemplated multilateral treaty, Japan would renounce**

---

<sup>53</sup> The Ambassador in the United Kingdom (Gifford) to the Secretary of State, June 6, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 1107-1108.

<sup>54</sup> Revised United States-United Kingdom Draft of Japanese Peace Treaty, June 14, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 1119-1120.

<sup>55</sup> 在FRUS中，此一聲明被稱為「杜勒斯—莫里森協議」(Dulles-Morrison agreement)，參見FRUS, 1952-1954, Vol. XIV, Part 2, China and Japan (in two parts), part1, pp. 1069-1070.

**its sovereignty over Formosa and the Pescadores. The treaty itself would not determine the future of these islands.)**。<sup>56</sup>

美英兩國所提新版舊金山和約草案是在「杜勒斯—莫里森協議」的框架下提出。此一協議排除中國參與締約，改由日本選擇與誰簽訂雙邊條約，更在臺灣問題上解除先前開羅宣言「臺灣歸還中國」的約定，不在和約中決定臺灣未來歸屬。接下來就是如何落實美英協議三大原則了。

## (二) 阻止中國參與舊金山和約簽訂

就在美英協議將成未成之際，美國政府開始施壓國民黨當局。1951年5月29日，杜勒斯與顧維鈞會面時指出，遠東委員會十三國<sup>57</sup>贊成與中華民國政府參與締約簽字者僅有美、菲兩國，甚至未承認中共的加拿大、澳洲、紐西蘭都認為我方締約將不能在中國大陸發生效力。美國希望儘速簽訂和約，如果因為部分國家反對我方而拒絕訂約，導致和約不能獲得多數國家參與，則未能終止對日戰爭狀態，實於東亞局勢極為不利，一旦日本赤化，臺澎亦將不保。<sup>58</sup>

31日杜顧兩人再度會談，杜勒斯更進一步積極說服。他說，中華民國政府參與和約問題是他數十年來辦理外交所經歷最為棘手之事，目前對日參戰國家大多數反對中華民國參與簽約，如因我方堅持導致和約無法簽訂。如何能一面使和約成立，一面仍保持中華民國之威望，最好的折衷辦法就是由我方主動提出、或公開聲明不參與和會。杜勒斯說，中華民國政府實際權力未及於中國大陸是不可否認的事實，這是各國反對我方簽約的主要理由。顧維鈞雖力辯我方如不能簽約將使民心士氣大受打擊，不利遠東大局穩定，但最後還是讓步。他提出對案，建議不舉行和約簽字會議，而由各國分別簽字，我國不會堅持第一批簽約，可等反對我國的各國都已簽約後，我方再後續完成。<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Draft Joint Statement of the United Kingdom and United States Government—Chinese Participation and Formosa, June 19, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part 1, p. 1134.

<sup>57</sup> 遠東委員會最初由美、蘇、英、中、菲、法、加、荷、印度、澳洲、紐西蘭十一國組成，1949年11月又有緬甸、巴基斯坦加入，成為十三國。

<sup>58</sup> 〈顧維鈞續第17號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/43/001/001/0007-0011。

<sup>59</sup> 〈顧維鈞第19號電〉、〈顧維鈞續19號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/43/001/001/0018-0028；顧維鈞著、中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第九分冊》，頁94-96。

6月杜勒斯赴倫敦會談之前，顧維鈞把握機會再次試圖說服杜勒斯。但是杜勒斯堅持必須召集和約會議，但簽約可分別舉行，即待遠東各國先簽約之後、我方政府再與日本政府簽約。顧維鈞一聽，大表反對，認為此種方式形同約稿第22條所規定「補簽」(adherence)，無異使我國由邊門、後門進入，是對我國之歧視、損害我國聲望，一旦如此我國政府寧可不簽約。<sup>60</sup>

杜勒斯多次在會談中建議我國不要參與多邊和約，外交部研判美國政府已不再支持我方。即使如此，外交部仍建議與美國政府合作，因為美國政府此刻積極推動和約簽訂，是為了扶植日本共同抗蘇、出於亞洲大局考量，其決心非我方所能左右。外交部盤點遠東委員會13國之中，只有美國、菲律賓積極支持我國，英、印「為虎作倀」，澳、紐、加等承認我政府之國家也拒絕我方簽約，我國處境極為艱辛，因此，仍應與美方通力合作，使我國際地位不再受打擊，中日關係可恢復常態。<sup>61</sup>

外交部提出參加和約的五種方案，<sup>62</sup>其中第一種方案「由各盟國與日本簽訂多邊條約，另由我方於相仿時間另簽雙邊和約」，對我最為有利、且較易實現，因為中日關係特殊，且我方與日本作戰最久、受害最烈，凡此事實均足以作為與日本單獨訂約的理由。此一方案「可掩飾若干盟國之反對我方參加訂約，且可表彰我在戰勝國中之特殊地位」，且英國不會阻撓此一方案。<sup>63</sup>

為了使我方不參加多邊和約，美國政府不僅頻頻施壓，竟施以外交手段誘使上鉤。6月6日，葉公超召見藍欽公使探詢美國真意，藍欽表示就其所悉情報，我方參加和約只有兩種可能方式：一是我方與日本單獨簽約，其餘各國同時與日本簽多邊和約。一是我方亦參加多邊和約，但在各國簽約批准的三個月或六個月

---

<sup>60</sup> 〈顧維鈞第25號電〉、〈續第25號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/43/001/001/0064-0071；顧維鈞著、中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第九分冊》，頁98-101。

<sup>61</sup> 〈關於我爭取參加對日和約問題之說帖〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/43/001/001/0157-0161。

<sup>62</sup> 此五種方案是：1. 由各盟國與日本簽訂多邊條約，另由我方於相仿時間另簽雙邊和約。2. 由美國召開對日宣戰各國之和會，我國代表權問題由和會決定。3. 準備和約一式兩份，願與我共同簽字者一份，不願與我共同簽字者另一份。4. 和約採多邊形式，但各國於數日期間內，分別簽約。5. 和約採雙邊形式，各國分別與日簽約，但用共同約稿。

<sup>63</sup> 〈關於我爭取參加對日和約問題之說帖〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/43/001/001/0157-0161。

之後再加入。藍欽不斷強調美方對我的實質支持，並提示第一種方式較為合理、且對我有利，我方可聲明因我與日本關係特殊，自可維持威望。藍欽說，這些都是他個人意見，不代表政府態度。<sup>64</sup> 次日，葉公超再次會見藍欽表示，對第一方案甚感興趣，但此方案必須獲得日本政府之合作、且須英國不反對，他希望探詢國務院的態度。<sup>65</sup>

15日杜勒斯自倫敦飛返華府後，立即邀請顧維鈞會談，他開門見山說明他在英美之間折衝備極艱辛，好不容易獲致折衷方案，由各國先與日本簽訂多邊條約、再由日本自主決定與哪一個中國簽訂內容大致相同的雙邊和約。杜氏強調這是美國交涉的勝利，且無損於中華民國政府威望，亦可視為我方政府的勝利。他忽又添上一筆說，一抵達倫敦即接獲藍欽公使報告，外交部長葉公超提出與美方所見相同之方案，向美方探詢意見，現已獲英國同意，甚為幸事。<sup>66</sup> 顧維鈞聽聞大驚，與杜勒斯展開激烈爭辯。他聲明藍欽與葉公超所談時就曾說明只是個人意見，並非政府態度。美方屈就於英國主張，擬將我方排除於多邊條約之外，不僅是對我方之歧視，亦打擊美國自身威望。<sup>67</sup>

但杜勒斯態度極為強硬，他表明美國政府渴望與日本簽訂和約、儘快恢復主權，俾參加自由世界、共同防共。如果因我方堅持而使和約不成，各國將歸咎於我方；何況英國等許多國家都認為我方簽字無法在中國大陸發生效力。雙方激烈交鋒之下，顧維鈞最後只能讓步，轉而探詢美方主張由日本與我方另訂雙邊和約，是否已取得日本諒解、日方必會照辦？杜勒斯給了肯定的答案，表示日本對我方態度甚佳、必願與我方簽約，但提醒此諒解不可外洩、須嚴守秘密。<sup>68</sup>

原來，藍欽公使先前的試探性提議，目的在誘使葉公超感興趣，事後成為美方之施壓口實。17日，葉公超致電顧維鈞，特別解釋藍欽之前所建議方案，是藍

<sup>64</sup> 〈葉部長六月六日與藍欽公使會談紀錄譯文〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0016-0021。

<sup>65</sup> 〈葉部長六月七日與藍欽公使會談紀錄譯文〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0022-0026。

<sup>66</sup> 〈顧維鈞第70號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0112-0113。

<sup>67</sup> 顧維鈞著、中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第九分冊》，頁115。

<sup>68</sup> 〈顧維鈞第70號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0115-0120。

欽以個人意見向葉氏提出，杜勒斯卻反說是葉氏所發動，絕非事實。<sup>69</sup> 葉公超也召見藍欽公使，表達對杜勒斯之錯誤引用極感驚愕。事實上美國政策已定，無轉圜餘地。

美國政府此一「先多邊、再雙邊」的簽約程序提案，令蔣介石大為憤慨，大罵美國、英國「賣華毀蔣」：

……馬（歇爾）之冥頑與艾（奇遜）之奸詐相應一致，始終不悟至此耶。然而我政府今日尚能立足於臺灣，卒使其賣華毀蔣之奸計澈底暴露……十年來外交處境，因美之幼稚與俄之殘忍，而又加之英國之陰險從中操縱，最後馬、艾當政，一以英國政策為其美國外交之方針，絕對受其愚弄……外交本為弱肉強食之所為，豈有公理信義可恃。<sup>70</sup>

美英所達成之協議內容，深深刺激蔣介石，「幾認為不可思議之夢境，被人侮辱汗巖至此，實開國際未有之惡作劇。」<sup>71</sup> 18日，蔣總統發表談話重申，中國抗日最早、犧牲最慘重、貢獻最大，無中國參加之對日和約將喪失其真實性。中華民國政府是聯合國所承認中國唯一合法政府、是對日宣戰大多數國家所承認之中國唯一合法政府、並代表中國參加東京對日委員會，有權參加對日和約，決不因任何盟國之異議而改變。總統鄭重聲明「中華民國政府參加對日和約之權，絕不容疑；中華民國政府僅能以平等地位參加對日和約，任何含有歧視性之簽約條件，決不接受」。<sup>72</sup>

蔣總統的聲明使中美雙方對和約的歧見搬上檯面，杜勒斯對蔣的大動作十分惱火，顧維鈞也認為蔣總統聲明內容十分不合宜。<sup>73</sup> 華府方面打算還以顏色，發表與美英共同聲明作為反制，19日藍欽面交葉公超國務院聲明全文，並預定20

<sup>69</sup> 〈葉公超電駐美顧大使〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0130。

<sup>70</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》（臺北：國史館、國立中正紀念堂管理處、財團法人中正文教基金會，2015），第九冊，頁679-680。

<sup>71</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第九冊，頁680。

<sup>72</sup> 〈蔣總統昨日發表鄭重聲明 參加對日和約權絕不容疑 任何含歧視性條件 中華民國均不接受〉，《中央日報》，1951年6月19日，第1版。

<sup>73</sup> 顧維鈞著、中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第九分冊》，頁128。

日下午發布。<sup>74</sup> 中美雙方你來我往、互不相讓，到了劍拔弩張的地步。

葉公超認為國務院果真發布聲明，將對我方極為不利，並使美中協商大門關閉。他要求藍欽急電國務院暫緩發表，並指示顧維鈞速洽杜勒斯促其按下不發。<sup>75</sup> 同時，外交部幫辦薛毓麒、亞東司司長汪孝熙研議化解僵局對策，建議可在三個條件下接受杜勒斯方案。此三個條件是：1. 中日雙邊和約應與其他各盟國之對日和約於相仿時間簽署。2. 中日雙邊和約與正在擬議中之多邊和約內容大體相同；有關中日間特有問題之條款，全部由我與美方商定。3. 中日和約由美國協助我國實施。<sup>76</sup> 葉公超將此三項條件上簽給行政院院長陳誠、抄送總統府，建議由顧維鈞向美國政府提出。顧維鈞銜命前往面見主管遠東事務的國務院助卿魯斯克。魯斯克同意暫緩數日以利雙方從事協商。雙方一觸即發的緊張關係，稍有緩解。

儘管如此，美方態度並未有任何退讓，19日杜勒斯在與顧維鈞會談中仍然步步進逼。他述說自己堅拒英國把臺澎歸還中國寫入和約，費盡唇舌使英國接受他的方案，由日本決定與哪一個中國簽約，又透露英國原本打算在約稿中規定日本與任何國家簽約前須先與和約各國商量，阻止日本與我方簽約，他好不容易才使英國接受折衷方案，我方應該感到心滿意足，何況日本也願意與我方簽約。<sup>77</sup> 顧維鈞說明我方反對戰敗國日本政府來決定與何一中國訂約，這是對戰勝國的污辱。他並提出多種建議方案，都被杜勒斯明確回絕。<sup>78</sup>

在美中雙方因對日和約而關係緊張之際，為了控制輿論、避免擦槍走火，國民黨中央改造委員會第四組發出〈臨時緊急宣傳通報〉，指示以下方針：

1. 各團體、各機關一切有關此事之聲明、通電、請願，或類似文件，一律不予發表。

<sup>74</sup> 〈美國國務院新聞聲明全文〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0158-0161。

<sup>75</sup> 〈葉公超電駐美顧大使稿〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0162。

<sup>76</sup> 〈薛毓麒汪孝熙簽呈〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0163。

<sup>77</sup> 〈顧維鈞第82號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0189-0198；顧維鈞著、中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第九分冊》，頁130-135。

<sup>78</sup> 顧維鈞建議，第一案是規定多邊條約簽訂期限一周至一旬，各國可在期限內自行酌定簽約，我國不會爭先。第二案是由我國與日本簽訂雙邊條約，但須在各國簽訂多邊條約之前，如此可消除我國政府遭受歧視之嫌。〈葉公超電駐美顧大使關於辛約案（稿）〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0199；〈顧維鈞第93號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0204-0206。〔按：外交部將對日和約代號稱為「辛約」〕。

2. 政府負責人士有關之談話，其用意在对美方批評或抗議者，一律不予發表。
3. 言論上力避刺激美國、或攻擊英國之語句。

政府當局封鎖一切批評意見，乃為避免刺激美方；黨部宣傳通報中並一再強調「國際外交情勢瞬息萬變，務望隨時留意，在未得其他指示以前，嚴守上述方針，是為至要」。<sup>79</sup>

6月28日，外交部獲知美英兩國商定之和約草案已交予日本政府，中華民國並未列入多邊條約國家，須另與日本簽訂雙邊條約。顧維鈞再會杜勒斯，杜勒斯終於透露美國政府的底線：**待各國簽訂多邊條約後，由我方與日本簽訂雙邊條約，但多邊、雙邊條約可同時生效。**在情勢已無可挽回之下，顧維鈞最後只好轉而要求美方須信守承諾，及早與日本談判，以使與我方簽約。杜勒斯除說明他對我方之善意、必竭其智能尋得有利方案外，並安撫顧維鈞：「與日本的雙邊和約先簽後簽，一年之後人皆忘卻，最重要的是和約簽訂可使中日雙方發展共同利益」。<sup>80</sup>

1951年7月12日美國國務院向新聞界發布對日和約修訂草案，預計9月4日至8日在美國加州舊金山召開和約簽署會議。中國不在簽約國名單內，也未提及中日雙邊條約問題。

面對此一局面，蔣介石在日記中發洩怒氣：

美國發表對日和約稿，未列我國之名，必欲排除於聯合戰勝國之外，此為古今中外未有之悲史，亦為我國空前無比之奇恥大辱。……美國政府之無恥與不道，至此必將造成其本身無窮之惡果，不能不自受其報矣。豈僅無恥，而且無知，杜（魯門）、馬（歇爾）、艾（奇遜）之卑劣至此，人類之不幸極矣。<sup>81</sup>

同日，外交部發表聲明，針對和約草案第23條竟未將中國列入簽約國，對此不合國際道義與法理之主張自不能接受。<sup>82</sup> 接著，一改黨部先前禁止各方人士

<sup>79</sup> 〈臨時緊急宣傳通報第六十一次〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/44/001/001/0214。

<sup>80</sup> 〈顧維鈞第119號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/45/001/001/0026-0036。

<sup>81</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第九冊，頁691。

<sup>82</sup> 〈對日和約修正稿昨公布 我未列為簽字國 葉外長嚴重抗議〉，《中央日報》，1951年7月13日，

發言批評美國，蔣介石在國民黨中央改造委員會會議中指示「立法院、監察院兩院院長及友黨人士，可由其自行對日和約表示意見」。<sup>83</sup> 次日，監察院院長于右任、立法院院長劉健群都發表談話，主張我國有權參加和約；臺北市議會通過決議，通電美國國務院、退伍軍人協會等團體呼籲支持我國參加對日和約；中國青年黨陳啟天也發表聲明，擁戴政府對日和約主張。<sup>84</sup>

但是，這些聲明、通電、抗議等政治動作，終究對內宣傳效果大於對外實質作用，於情勢無所彌補。顧維鈞原本以為臺灣方面必有強烈反應，但實際上只有國內的種種聲明，日記中表示「政府實際做出的反應卻是有點出乎意外的」。<sup>85</sup>

1951年9月8日，49國參加舊金山對日和約簽署儀式，中國並未獲邀，「杜勒斯—莫里森協議」第一個原則順利達成。對此，蔣介石日記中表示「近日為美國賣華侮華之舊金山對日和約之故，心神悲憤，不知所止，認為此舉如非天地末日之來臨，即為世界人類悲劇慘禍之開始，豈止中華民族之奇恥大辱而已哉」，次日並禁絕朝食，以示抗議。<sup>86</sup>

#### 四、中日和約適用範圍與臺澎居民國籍問題

舊金山和約雖完成簽訂，仍留下日本與中國雙邊條約問題。「杜勒斯—莫里森協議」主張應尊重日本主權與獨立地位，由其決定與哪一個中國締結雙邊和約。但美英協議是為促使和約早日完成的政治妥協產物，雙方對於中國代表權的歧見持續未解。

另一方面，日本政府則追求戰敗後國家重建，利用美英兩國的歧異，在「兩個中國」之間採取「等距離外交」立場，與中華民國、中華人民共和國同時發展貿易關係，但避開政治承認問題。雖然杜勒斯一再催促，但日本政府遲遲不與臺北

---

第1版；〈葉公超聲明〉：《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/47/001/001/0055-0063。

<sup>83</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第九冊，頁692。

<sup>84</sup> 〈我有權參加對日和約 民意機關及友黨均主張力爭 聲明對我抗戰貢獻不容抹煞〉，《中央日報》，1951年7月14日，第1版。

<sup>85</sup> 顧維鈞著、中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第九分冊》，頁184。

<sup>86</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第九冊，頁713。

交涉，一來不願在外交上招致英國的反感，二來也因為國民黨政府退守臺灣，無法支配中國大陸，中日締約明顯有法理上的困難。<sup>87</sup>

### （一）中日和約適用範圍問題

為了鋪陳日本與國民黨政府訂約的道路，杜勒斯早已著手排除種種障礙。1951年5月起，他就多次向駐美大使顧維鈞提示須對和約適用範圍有所讓步。7月3日又提示若要日本與中華民國政府簽訂雙邊和約，必會觸及實際統治權的問題，雖然中華民國政府佔有臺灣及附近各島，但並未能代表整個中國大陸簽約、執行條約，美方無法強迫日本承認國民黨政府執行和約之能力。何況，包括加、紐、澳等國均關注我方對大陸統治權問題，日本政府也不例外。<sup>88</sup> 10日，杜勒斯再度提醒我方，和約效力範圍是中日和約的先決條件，否則美國政府很難促成中日議約。<sup>89</sup>

除了一再提示顧維鈞，美國政府也透過藍欽公使向臺北方面傳達相同訊息。7月31日藍欽轉達國務院電文，認為有關中日簽訂雙邊和約一事，日本會受美國態度影響到何種程度尚難確定，美國政府在與日方討論此事之前「必須自中國政府預先獲得保證：即該項條約僅拘束現在中國政府實際控制之領土，並得及於中國政府此後所控制之領土」，建議我方須對此問題擬定方案。<sup>90</sup>

8月2日，杜勒斯與顧維鈞會談，再度要求我方與日本議約之前中美先取得諒解，即中方不可堅持雙邊和約適用於其不能控制之中國大陸，否則美國無法有效催促日本開始商討和約，且將引起英、印、加、澳等國家之責難。<sup>91</sup>

國民黨政府原本仍為參與舊金山和約做最後努力，直到1951年7月美國國務院對外正式公布對日和約修訂草案後，參與和會確定無望，終於面對與日本單

<sup>87</sup> 井上正也，《日中国交正常化の政治史》（名古屋：名古屋大学出版会，2010），頁20-21。

<sup>88</sup> 〈顧維鈞第132號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/45/001/001/0086-0090。

<sup>89</sup> 〈顧維鈞第162號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/47/001/001/0046-0048。

<sup>90</sup> 〈美國國務院日年七月卅一日致美駐華大使館電譯文〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/49/001/001/0054。

<sup>91</sup> 〈顧大使與杜勒斯第十六次談話〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/49/001/001/0102-0104。

獨締約的現實。8月8日，葉公超會見藍欽，表明美方未給予任何保證，我方無法假定日本將與我訂約；**我方認為續談和約的先決條件是，美國必須迫使日本承擔與我簽訂雙邊和約之義務**。藍欽表示，美方不能如我方要求，發表聲明支持日本與我訂約，如此將造成承認中共各國之抗議，反而造成不利影響。<sup>92</sup> 21日藍欽轉達國務院回覆表示，美國政府不希望以戰勝國地位對戰敗國頤指氣使，應以洽商方式使日本獲得國際社會平等地位之印象。藍欽並出示倫敦會談時之美英協議內容，明確禁止兩國施壓日本政府與何一中國簽約，而無論日本與哪一個中國簽約，都不能承認中共完整主權、或我方政府對中國全域之事實控制。<sup>93</sup>

在華府，國務院助卿魯斯克也向顧維鈞表明，美方公開命令日本與我方議約，或雙邊和約與多邊和約要同時簽字，都將增加中日議約的重重障礙。他重申美方不希望日本感覺是在美方壓迫下與我方談判議約，我方應自動與東京接洽。<sup>94</sup>

在失去出席舊金山和會之後，國民黨政府不能再失去更多，唯有抱住美國這一救生艇，要求給予公開承諾日本須與我方訂約。外交部擔心日本恢復主權後，將擁有自行選擇何一中國訂約之權；也懷疑美方所希望的中日雙邊和約僅是為了解決日本放棄臺澎主權、雙方資產要求、臺日貿易交通等問題，與多邊和約內容並不相同。<sup>95</sup>

23日，藍欽轉致國務院態度表示，美方將盡最大努力促成日本與我方締約；雙邊條約不對多邊和約內容做重大修改；雙邊和約適用範圍不能拘束中國全域，這是中日議約的先決條件，須儘速與美國政府商定一適當條款。美方能了解我方被擯棄於多邊和約所受之打擊，但我方所發動對美不滿之聲明與宣傳，只會更暴露現有政治地位之弱點，希望我方與美方合作。雖然葉公超一再要求美國政府發表聲明支持我方與日本訂約，以挽回顏面，但遭美方明確拒絕。<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> 〈葉部長八月八日與藍欽代辦談話紀錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/49/001/001/0156-161。

<sup>93</sup> 〈葉部長與藍欽公使談話記錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/52/001/001/0042-0044。

<sup>94</sup> 〈顧大使與魯斯克談話〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/50/001/001/0075-0076。

<sup>95</sup> 〈外交部呈行政院院長陳密不錄由關於辛案〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/50/001/001/0077-0080。

<sup>96</sup> 〈葉部長與藍欽公使談話記錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/52/001/001/0102-0107。

在綜合上述各項訊息後，外交部研判美國應已與英國、日本完成洽商，中日和約簽訂將包括幾項原則：與多邊和約內容大致相同、在臺北舉行談判、和約簽字時程在多邊和約之後不久、與多邊和約同時或相仿時間生效。外交部認為，雙邊條約與多邊條約同時或相仿時間生效，顯示日本尚未行使主權選擇誰代表中國，可無損於我盟國之地位。美方態度十分明確，中日和約成功之希望大增，而美方所提雙邊和約適用範圍問題將成為成敗之所繫，此一問題已無可迴避。外交部決定面對現實，8月25日呈文行政院，建議以「關於中華民國部份，本約應適用於現在在其控制下或將來在其控制下之全部領土」之簡單聲明，回應美國要求。<sup>97</sup>

但是最高當局蔣介石總統強烈抗拒在和約中承認統治權不及於中國大陸。31日蔣總統指示對日和約原則：1. 不以實施範圍為中日和約之先決條件。2. 絕不同意將實施範圍問題載入條約內文。3. 實施範圍問題可載入雙方同意之紀錄。4. 和約內容及諒解先行議定、商談後，完成簽約程序。<sup>98</sup> 9月3日行政院院長陳誠呈外交部之說帖、對日和約研究小組之決議內容，結論指出中日雙邊和約以多邊和約為準，在此原則下，將蔣總統之四點指示納入。<sup>99</sup> 4日，蔣總統再次指示對日和約三條件：1. 美須負責居間作證。2. 多邊與雙邊同時生效。3. 和約實施範圍只能列在紀錄中，不可有涉及大陸領土主權絲毫損害之語意。<sup>100</sup>

在蔣介石總統親自拍板定案後，外交部交予藍欽有關和約適用範圍之兩個方案：甲案、在中日雙邊和約簽字時，中華民國全權代表發表聲明：「本約旨在適用於中華民國之全部領土，對於該領土中因國際共產主義之侵略，而暫被共產黨軍事佔領之區域，中華民國政府茲願承擔，一俟該區域歸其有效控制之後，當即將本約對之實施。」乙案、中日交換批准文件時，將本列聲明載入雙方同意之紀錄：「關於中華民國之一方，本約應適用於現在在中華民國政府控制下及將來在其控制下之全部領土」。<sup>101</sup>

<sup>97</sup> 〈外交部呈行政院院長陳（並送副本）關於辛約談判最近進展及和約對我適用範圍問題事〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/52/001/001/0110-0113。

<sup>98</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第九冊，頁709。

<sup>99</sup> 〈九月三日陳院長上 總統簽呈〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/54/001/001/0076-0077。

<sup>100</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第九冊，頁712。

<sup>101</sup> 〈節略〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/56/001/001/0024-0025。

10月19日，藍欽公使轉達美國國務院之回覆，認為乙案優於甲案。但國務院另提一方案：「雙方應了解，本約應在任一時期中，適用於締約雙方實際控制下之全部控制領域」，請我方表示意見。<sup>102</sup> 20日，外交部評估美國所提方案對我並無不利之影響，由於雙邊和約如果要與多邊和約能在相仿時間生效，不能再延宕，且倘若希望美方繼續促成對日雙邊和約，似以接受美方提案為宜。<sup>103</sup> 最後以我方所提乙案為本，參照美方建議另擬新方案：「雙方茲了解，本約適用於現在締約國雙方任何一方控制下及將來在其控制下之全部領土」。<sup>104</sup>

至此，國民黨政府就條約適用範圍已有所讓步，杜勒斯得以推進對日本方面之說服工作。

## （二）美方施壓下的「吉田書簡」

為儘早恢復正常主權國家地位，日本政府小心翼翼，不敢違逆。偏偏美英兩國分別支持中華民國與中華人民共和國，無論與哪一個中國締約，都將引起困擾。

1951年10月29日，日本首相吉田茂在國會答覆社會黨議員曾禰益質詢表示，對日本而言，外交與政治暫時可予擱置，應全力專注貿易與經濟發展，而在臺北設立駐外事務所的目的即在通商與保僑，並無政治關係；如果中共邀請日本在上海設立駐外事務所，亦不妨設立。<sup>105</sup>

日本政府此一不排除與中共建立關係態度引起國民黨政府高度關注，擔心一旦舊金山和約生效、日本恢復主權，將不與我訂約。外交部指示顧維鈞聯繫共和黨參議員諾蘭（William F. Knowland, 1908-1974）在參議院反對日本與中共訂約，相機協助。<sup>106</sup> 國務院中國科也提醒主管遠東事務的助卿魯斯克，日本內閣近期在國會的發言顯示日本政府對與國民黨政府締約感到遲疑，獨立的日本若與共產中

<sup>102</sup> 〈節略第七十三號譯文〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/57/0001/001/0034。

<sup>103</sup> 〈外交部呈行政院院長陳極密〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/57/0001/001/0050-0053。

<sup>104</sup> 〈外交部辦理辛案秘密紀錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/57/0001/001/0058-0060。

<sup>105</sup> 〈日本首相吉田茂關於日本在上海設立海外事務所一事在國會答覆詢問之速記紀錄譯文〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/59/0001/001/0053-0055。

<sup>106</sup> 〈外交部致駐美顧大使電（稿）〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/59/0001/001/0056-0057。

國和解將對美國在遠東地位造成危險，因此建議直接詢問吉田政府對早日與國民黨政府締結和平條約的態度。<sup>107</sup>

11月6日，盟軍總部政治顧問席博德（William J. Sebald, 1901-1980）與日本外務省次官井口貞夫會談，井口保證日本並無意與中共建立外交關係，吉田的發言是為了安撫英國政府，因為英國對於日本政府設立臺北海外辦事處表示不悅。吉田首相希望在對日和約批准之前儘可能不要激怒英國政府。<sup>108</sup>

美國方面對外條約須經參議院批准，一次大戰後參議院就曾未批准凡爾賽和約、拒絕加入國際聯盟。二戰後的參議院，「中國遊說團」勢力強大，共和黨議員親國民黨政府色彩濃厚，若想要使舊金山和約在參議院獲得批准，杜勒斯必須促成日本與國民黨政府締約。杜勒斯不想重蹈凡爾賽和約的覆轍。<sup>109</sup>

為防止英國影響日本政府對和約的態度，12月11日杜勒斯偕同參議院外交委員會議員史密斯（Howard Alexander Smith, 1880-1966）、史巴克曼（John J. Sparkman, 1899-1985）再度訪日。先與外務省次官井口貞夫、條約局長西村熊雄等人面談，再與首相吉田茂會晤。18日的會談中，杜勒斯表明如果未能適切處理中國問題，舊金山和約在參議院批准將遭遇困難，他與兩位參議員討論後，替吉田首相擬好一封信表達日本政府的立場。杜勒斯要求吉田在他返國後將信簡寄出，並強調沒有這封信，和約無法在參議院獲得批准。<sup>110</sup>

在此一被稱為「吉田書簡」的文書中，吉田首相表示日本政府希望與中華民國政府發展全面的政治和平與商務往來關係，並與大多數聯合國會員國保持外交關係，日本政府已於1951年11月在臺灣設立駐外機構，體現對中華民國之重視。如果中華民國政府同意，日本政府準備儘快與之締結條約，雙邊條約將根據多邊和平條約中規定的原則，重建兩國政府間的正常關係，該條約將適用於現在或以後由日本和中華民國政府實際控制的領土。至於中國共產黨政權已被聯合國

---

<sup>107</sup> Memorandum by the Deputy Director of the Office of Chinese Affairs (Perkins) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk), October 30, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 1389-1390.

<sup>108</sup> The United States Political Adviser to SCAP (Sebald) to the Secretary of State, November 7, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 1391-1393.

<sup>109</sup> 細谷千博，《サンフランシスコ講和への道》，頁282。

<sup>110</sup> Memorandum of Conversation, by the United States Political Adviser to SCAP (Sebald), Dec. 18, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1, pp. 1443-1445.

譴責為侵略者，又因中共政權支持日本共產黨暴力推翻憲政制度和日本政府，日本政府無意與中共政權締結雙邊條約。<sup>111</sup>

「吉田書簡」的出現，其實是美國政府以舊金山和約批准與否對日本政府強力施壓，吉田首相為使和約早日批准生效、日本恢復為主權獨立國家，只能接受杜勒斯的要求，承諾儘快與國民黨政府簽訂雙邊和約。

12月27日，顧維鈞面見杜勒斯，杜勒斯告以英國確實要求日本不要與我方締約，但經與吉田首相商談後情形已好轉，深信日本政府必能於明年初美英會議後，與我方洽商締約問題。<sup>112</sup> 28日，藍欽也奉命向葉公超傳達，杜勒斯努力促成中日雙邊和約，與吉田之洽談相當成功，此事正在國務院辦理中。<sup>113</sup> 1952年1月2日，顧維鈞再電外交部說明與杜勒斯會談詳情，杜勒斯透露與吉田首相已取得諒解，日方允諾與美國政策一致合作，並要求美方減低英國之反對；對即將到來的美英巨頭會議，杜勒斯頗有信心英國當能就範。<sup>114</sup>

1952年1月8日美國總統杜魯門與英國首相邱吉爾會談遠東與中東問題。9日發表公告指出，兩國認為共同抵禦共產勢力之急迫需求，超越兩國對華政策之分歧。<sup>115</sup> 14日，杜勒斯透露，英國雖認為美國支持國民黨政府是錯誤之政策，但不願積極反對美國，僅要求在會議紀錄中載明英國態度。因此，美國將可推進其主張，催促日本與我方早日開始談判，並已電知美國駐東京政治顧問促請日本與我方進行雙邊談判。杜勒斯研判，日本將不再因美英態度不一致而繼續猶豫觀望，因為反對共產黨、與美國合作是當前日本政府政策，「如日本不遵守對美之諾言，美自有辦法應付」。<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> Copy of Draft Letter Handed the Prime Minister of Japan (Yoshida) by the Consultant to the Secretary (Dulles), Dec. 18, FRUS, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part I, pp. 1445-1146.

<sup>112</sup> 〈顧維鈞第508號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/61/0001/001/0104-0105。

<sup>113</sup> 〈葉部長與藍欽公使談話紀錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/61/0001/001/0145-0146。

<sup>114</sup> 〈顧維鈞第516號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/61/0001/001/0168-0171。

<sup>115</sup> 〈駐美大使館第535號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/62/0001/001/0052-0054。

<sup>116</sup> 〈顧維鈞第546號電〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/62/0001/001/0088-0094。

1月16日，吉田茂首相公布去年12月24日致杜勒斯之書簡，明確表示日本希望與中華民國政府發展政治和平與商務關係；至於中國共產黨政權則被聯合國判定為侵略者，日本無意與共產黨政權締結雙邊和約，<sup>117</sup>

「吉田書簡」公布後，日本政府與國民黨政府議約已成定局。但蔣介石總統仍不放心，希望美國政府全程「監軍」，以保證議約順利進行。1952年1月18日蔣總統於總統府親自主持會議，做成五點重要指示：1. 有關「吉田書簡」，在文字上略予整理後可即發表。2. 由外交部研擬中日和約草案，準備與日本開啟談判。草案以舊金山和約為藍本，內容不必多所更動，而予對方稽延之藉口。3. 中日和約最好能在舊金山和約生效前簽字。若有困難，可先草簽，並在多邊和約生效後再行補簽。4. 中日談判，應請美國派員以觀察員身分參加。5. 為謀日方便於選派大員來臺商議和約，可營造空氣，我方大員為張岳軍（張群）。<sup>118</sup>

面對蔣總統指示「請美國派員以觀察身分參加」，外交部長葉公超有所遲疑。他邀請司法院院長王寵惠、總統府顧問張群、總統府秘書長王世杰等商議後，呈文總統指出，國際會議、多邊談判固然有邀請他國派人以觀察員身分參加之前例，但雙邊和約採此方式殊不多見。尤其，我方是主權國家，如果由美國派員參加我與日本之談判，可能引起民間誤解、有損政府尊嚴；對日本而言，必然深感不快，應顧及日方感受。葉公超認為應以其他方式把握美國之協助，使其無從卸責，建議明確告知美方：1. 美國政府是對日多邊和約主持者、日本主要佔領國，故對中日和約之促成負有責任，應予貫徹。2. 中日和約草案擬成後就送美方查照，歡迎表示意見；美方對草案應予支持，並明告日方。3. 中日和約談判情形應隨時告知美方，如遇困難並應由美方協助解決，直至該和約批准生效為止。<sup>119</sup> 26日，總統同意照外交部意見辦理。<sup>120</sup>

此一過程顯示，蔣介石總統深知中日雙邊和約議定過程中，美國政府才是實際上主導全程的角色，甚至希望美方直接派觀察員參加、以利和約順利進行，最

<sup>117</sup> 〈一九五一年十二月廿四日吉田致杜勒斯函譯文〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/62/0001/001/0111。

<sup>118</sup> 〈本月十八日在總統府舉行會談〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/62/0001/001/0152-0155。

<sup>119</sup> 〈葉公超秘發〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/62/0001/001/0180-0187。

<sup>120</sup> 〈總統府牋〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/65/0001/001/0060。

終因為外交人員顧及國家尊嚴而未採取此做法。

「杜勒斯—莫里斯協議」的第二個重點原本希望由日本自由決定與哪一個中國締約，但在美國強力操作下，英國讓步，日本政府最後與中華民國政府締約。1952年2月18日中華民國政府與日本國分別以葉公超、河田烈為全權代表在臺北展開中日雙邊和約會議。

### （三）臺澎居民國籍問題

「杜勒斯—莫里斯協議」的第三個重點是多邊和約不決定臺澎未來。舊金山和約僅規定日本放棄臺灣、不明定歸屬，落實了美英協議。但是，中日和約中將會如何處理臺灣地位問題呢？

#### 1. 外交部夾帶臺澎主權未成

1951年6月美英協議也達成「日本放棄對臺灣澎湖之主權，和平條約不決定這些島嶼未來」的共識，舊金山和約落實此一原則，僅規定日本放棄臺澎、未規定歸屬。但是國民黨政府仍希望在中日雙邊和約明訂臺澎歸還中國，方始完備統治臺灣之合法性。

1951年9月外交部預擬中日和約初稿時，在第二條領土（乙）項中，自行加入舊金山和約第二條關於領土規定所未有之文字：

日本茲依照一九四〇〔三〕年十二月一日開羅宣言及一九四五年七月廿六日檉茨坦宣言，將其對於臺灣及澎湖群島之一切權利、權利名義，與要求，放棄與〔予〕中華民國」(Japan renounces all right, title and claim to Formosa and the Pescadores in favour of the Republic of China in accordance with the Cairo Declaration of December 1, 1943, and the Potsdam Declaration of July 26, 1945)。<sup>121</sup>

國民黨政府此一企圖偷渡臺澎主權的做法，立即遭到美方阻止。9月17日，

<sup>121</sup> 〈關於對日和約實施問題之方案〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/55/001/001/0143-0144。〔按：筆者加底線者，為舊金山和約第二條未有之文字〕。

藍欽轉達國務院意見指出：

在研擬任何方案時，貴方須注意避免使用技術上之詞句以暗示臺灣已因該條約之簽訂而在法律上成為中國領土的一部分。此點因與聯合國之利益有關，不僅適用於在多邊和約生效前之雙邊和約，抑且適用於以後之各項協定。<sup>122</sup>

國務院已明確表達不得在和約中暗示臺灣是中國領土，顯示美國政府對此一議題之關注。在此情況下，外交部想要在中日和約中夾帶臺灣主權歸權中華民國之意圖，已難以繼續推進。

9月22日，蔣介石總統在草山官邸召集的會議中決議「約稿領土部分明文規定將臺灣澎湖歸還中華民國一段應刪除」。<sup>123</sup> 26日，外交部呈文行政院說明對日和約處理情形，有關領土問題，「雙邊和約內容既與在金山簽訂之多邊和約內容大致相同，我方自不宜就領土條款另作主張」，先前我方草案加入「將臺灣澎湖歸還中華民國」之文字，係為顧及國內一部分人士之主張，並提供對日和約小組研究之用；今既有總統草山會議決議刪除，自當遵照辦理。<sup>124</sup>

由此可知，美國政府主張在舊金山和約中凍結臺灣地位問題，且中日雙邊和約內容應與舊金山和約相同，並對於中日雙邊和約如何處理臺灣問題自始即極為關注，絲毫不允許國民黨政府在和約中置入片面主張臺澎主權的空間。

## 2. 「中華民國國民包括臺灣澎湖居民」原旨

1951年10月，外交部以舊金山和約為藍本，將多邊和約的各條文內容轉化為雙邊和約，提出中日和約草案。由於舊金山和約第18條規定盟國與日本債權債務關係；第25條規定參與多邊和約「盟國」之定義。但中華民國並不在「盟國」名單內，因此外交部另擬中日雙邊和約草案第20條，以保障我方與盟國相

<sup>122</sup> 〈葉部長與藍欽公使談話紀錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A30300000B/0040/12.6/55/0001/001/0113-0114。

<sup>123</sup> 〈四十年九月二十二日會議紀錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A30300000B/0040/12.6/56/001/001/0004-0009。

<sup>124</sup> 〈外交部呈行政院院長陳關於對日和約案檢陳藍欽公使節略並陳明雙邊和約稿內有關領土及賠償問題之處理〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A30300000B/0040/12.6/56/001/001/0031-0034。

同之權利。草約第 20 條規定：「中華民國之國民、船舶暨公司，應包括日本所放棄而由中華民國統治領土內之居民、及依法登記之船舶暨公司，俾為臺灣省我國人民及法人收回在日資產之張本」。<sup>125</sup>

1952 年 1 月 26 日外交部完成中日和約初稿呈行政院，初稿第 20 條規定：「就本約而言，中華民國國民應認為包括依照中華民國在臺灣及澎湖所已施行或將來可能施行之法令規章而具有中國國籍之一切臺灣及澎湖居民；法人及船舶應認為包括依照中華民國在臺灣及澎湖所已施行或將來可能施行之法律規章所登記之一切法人及船舶；產品應認為包括發源於臺灣及澎湖之一切產品。」<sup>126</sup> 外交部在呈文中說明：

**查（舊金山）「和約」僅規定日本放棄臺灣、澎湖，而未明定其誰屬，此點自非雙邊和約所能補救。惟因此臺灣、澎湖之人民、法人、船隻及產品，是否可解釋為中華民國之人民、法人、船隻及產品，俾我方得依和約之規定維護其權利或利益，亦乏依據。本部爰在「稿約」內擬列第二十條，予以規定，而在談判時，試予提出，如不獲日方之同意，則我方似亦可建議在和約之外成立換文予以規定。**<sup>127</sup>

從外交部的說明可知，此一條文之原旨在使臺澎居民、法人、船舶在失去日本國籍之後，其權利或利益能夠獲得保障，因此給予中華民國國籍。此一中日和約初稿也在同日經蔣介石總統在官邸進行最後的討論，並於 31 日交給美國大使館代辦藍欽公使。<sup>128</sup>

國民黨政府在和約初稿中明訂「中華民國國民包括臺灣澎湖居民」此一舉措，馬上遭到美方反對。2 月 9 日，國務院意見以書面方式送達外交部，外交部雖在

<sup>125</sup> 〈中日雙邊和約稿之說明〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/63/0001/001/135。

<sup>126</sup> 〈中華民國與日本間和平條約初草〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/67/0001/001/0025。

<sup>127</sup> 〈抄外交部民國四十年一月二十六日呈行政院院長呈文〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/64/0001/001/0069。

<sup>128</sup> 〈呈報對日和約最近辦理經過〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/67/0001/001/0031-32。

12 日復文解釋，但 25 日國務院仍要求美國大使館一等秘書董遠峰（Robert W. Rinden, 1914-?）再度拜訪外交部，口頭傳達國務院密電。國務院認為：

- 一、就大使館最近所報各節以觀，中國政府亟欲在中日和約內，將臺灣澎湖視為中國之一部份，而以中華民國一詞解釋為包括臺灣澎湖在內。中國政府對於此一問題之歧見，恐將成為中日談判圓滿成功之一嚴重障礙（serious obstacle）。
- 二、日本政府恐難接受中國政府此項見解，蓋中日和約如有此項規定，自己超出（舊）金山和約之範圍，且已超出吉田致杜勒斯函件之範圍。
- 三、國務院認為中國政府原曾主張在和約內不將臺灣澎湖地位予以確定，現最好避免使用特殊地理定義（special geographical definition），而回復至前所商討有關和約適用範圍之方案。<sup>129</sup>

美國政府認為中華民國國民應包括日本所放棄之臺澎居民此一規定，無異「將臺灣澎湖視為中國之一部分」，將成為中日和約之障礙、也違背早先中美所達成「和約內不明訂臺灣澎湖地位」的共識。面對美國國務院針對草案第 20 條的強烈反應，負責接見的外交部條約司司長薛毓麒不斷重申：

該條之目的不在確定臺灣澎湖之地位，而在使臺澎之人民、法人、船隻、產品得以享受和約所予中華民國之權利。舉例以言，中日和約初草第十條係照（舊）金山和約第十二條擬成，其中規定日本應就關稅事項給予中華民國人民、法人、船隻及產品【予】以最惠國待遇，現因和約內對於臺灣澎湖之歸屬既未明定，則臺澎人民、法人、船隻及產品之享受此項待遇，將失依據。第二十條之目的，即在補救此類情形。<sup>130</sup>

此事至關緊要，為預防董遠峰傳達錯誤，外交部並以書面方式將薛毓麒之說明告知美國大使館。3 月 4 日，行政院對日和約小組會議結論，決議「臺澎問題

<sup>129</sup> 〈薛毓麒報告〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/71/0001/001/0038。

<sup>130</sup> 〈薛毓麒報告〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/71/0001/001/0039。

堅持我原定立場」。<sup>131</sup>

前文指出國民黨政府曾企圖在中日和約草案第 2 條載入臺灣澎湖歸還中國。是否因為前一嘗試失敗後，改以草案第 20 條將臺灣澎湖居民定義為中華民國國民，藉此伸張臺澎主權歸屬？筆者詳細檢視外交部與總統府相關檔案，並無發現，反而是外交部多次以「確保臺澎人民權利與利益」理由，說明草約第 20 條立法意旨。

另一方面，在國務院阻止和約內有暗示臺澎主權之文字後，蔣介石總統也思考以其他方式表達主權主張。3 月 11 日，蔣總統召集對日和約指導小組會談，指示在臺灣問題上須使「開羅宣言重加有效之聲明，以補和約內未提臺灣地位問題之缺憾。」25 日，蔣總統又召集對日和約小組會談，「余以為只要有臺灣為我現有之領土，則主權字樣不必多爭也。」<sup>132</sup> 26 日蔣總統又召見葉公超，指示「開羅宣言必須於對日和議簽訂時重新聲明其有效，並先要求美國同意也。」<sup>133</sup> 顯示在美國政府抗議後，蔣總統並不堅持在中日和約中明訂臺澎主權歸屬，退而求其次以聲明方式重申開羅宣言之主張。

### 3. 日本政府的考量

中日議約之始雙方各自提出草案，日本政府所提初稿原本只有 6 個條文，僅在第 6 條規定「本約應適用於現在在中華民國政府控制下或將來在其控制下之全部領土」，並無有關中華民國國民範圍之規定。<sup>134</sup> 中華民國政府所提初稿則有 22 個條，並在第 20 條中規定「就本約而言，中華民國國民應認為包括依照中華民國在臺灣及澎湖所已施行或將來可能施行之法令規章而具有中國國籍之一切臺灣及澎湖居民」。

就在美方關切我方和約草案有關與臺澎地位之際，3 月 11 日日本代表團首席團員木村四郎七與我方代表團副團長胡慶育會談時，突然表示日方已充分明瞭

<sup>131</sup> 〈三月四日對日和約小組結論〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/71/0001/001/0052。

<sup>132</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第十冊，頁 33。

<sup>133</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第十冊，頁 34。

<sup>134</sup> 〈辛案最近情形〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/71/001/001/0007-0008。

我方關於原約稿第 20、21 條<sup>135</sup> 之重視，「日方對二十條當可接受」。<sup>136</sup> 日本方面為何願意接受中方草案第 20 條有關臺澎居民為中華民國國民之條文？據鶴園裕基的研究，戰後日本政府面對為數眾多在日朝鮮人、在日臺灣人的居留問題大為苦惱，尤其如何適當處理「兩個中國」所屬人民，甚為棘手。1952 年 3 月日本國會正密集審查出入國管理法令，日本政府必須區別臺灣出身者、中國大陸出身者，便於華僑管理與遣返處置。此時正值中日和約談判之際，因此日本政府同意將臺灣人「視為」中華民國國民，以使管轄權明確化，便於遣返臺灣出身者；至於中國大陸出身者則不屬中華民國管轄，不能遣返臺灣。但日本政府官員也在國會詢答時再三聲明此一條文是為臺澎人民失去日本國籍後的身分便利與權益保障所設，與臺澎主權歸屬無關。<sup>137</sup>

中日雙方多次會談後於 3 月 12 日第二次稿約草案，共有 14 條，第 12 條規定「就本約而言，中華民國國民應認為包括中華民國在臺灣及澎湖所以施行或將來可能施行之法律規章而具有中國國籍之一切居民。」<sup>138</sup> 28 日第三次約稿共 14 條，有關中華民國國民範圍移到第 11 條。<sup>139</sup> 4 月 8 日，日方主張修改約稿第 11 條「中華民國國民應認為包括依照中華民國在臺灣及澎湖所已施行或將來可能施行之法律規章而具有中華民國國籍之一切居民」之後，再加入「及前屬臺灣及澎湖之居民及其後裔」文字。日方此一修訂刻意將「中華民國在臺灣及澎湖所已施行或將來可能施行之法律規章而具有中華民國國籍之一切居民」與「前屬臺灣及澎湖之居民及其後裔」兩種居民加以區隔，以顯示其差別。

針對日方主張將「臺澎居民及其後裔」納入中華民國國民之範圍，外交部認

---

<sup>135</sup> 我方和約草案第 21 條是我國享有與舊金山和約各簽約國同樣之對日和約利益，日方不同意，雙方有重大歧見。

<sup>136</sup> 〈胡副代表與木村首席團員談話簡要記錄〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/72/0001/001/0136。

<sup>137</sup> 鶴園裕基，〈日華平和條約と日本華僑：五二年体制下における「中国人」の国籍帰属問題（1951-1952）〉，頁 41-64。

<sup>138</sup> 〈日本国と中華民國との間の平和条約案〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/76/0001/001/036。

<sup>139</sup> 〈中華民國與日本國間和平條約〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/77/0001/001/0135、0145；〈關於日方所提第三次參考和約稿之說明書〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/77/0001/001/0162-0168。

為「此一建議對我亦屬有利，應予接受」。<sup>140</sup>

國民黨政府原本在和約初稿第 20 條規定中華民國國民包括臺灣澎湖居民，遭到美方反對與警告，國務院透過大使館一等秘書董遠峰口頭傳達意見，日本政府恐怕不會同意和約草案中有關臺澎居民的國籍規定、此條文將成為雙方談判之嚴重障礙。但是，既然日本政府同意中方所提出之條文，並主張「前屬臺澎居民及其後裔為中華民國國民」，且外交部一再強調此規定與臺澎主權無關，美國政府似乎不再堅持反對意見。

1952 年 4 月，中日和約會會議大致底定，因和約第 6、7 條合併，臺澎居民國籍問題往前推進成為第 10 條。<sup>141</sup>

中日雙方共經十八次非正式會議、三次正式會議，歷經條約名稱、最惠國待遇、條約適用範圍、賠償等重大問題之諸多折衝，最後終於趕在 4 月 28 日舊金山和約生效 7 小時前完成簽署。中日和約共計條文 14 條、議定書 1 件、換文 2 件及同意紀錄 1 件。中日和約第 10 條規定：「就本條約而言，中華民國國民應認為包括依照中華民國在臺灣及澎湖所已施行或將來可能施行之法律規章而具有中國國籍之一切居民，及前屬臺灣及澎湖之居民及其後裔；中華民國法人應認為包括依照中華民國在臺灣及澎湖所已施行或將來可能施行之法律規章所登記之一切法人。」此條文顯示，日本政府認為中華民國國民包括兩種：一種是擁有中華民國國籍之一切臺澎居民，另一種則是前屬臺灣及澎湖之居民及其後裔。這段文字中，前者具有中華民國國籍、後者納入中華民國國民範圍內，兩者情況並不相同，「前屬臺灣及澎湖之居民及其後裔」是否「已具有」中華民國國籍、或只是「被視為」中華民國國民，仍然存在詮釋空間。

中日和約經過諸多折衝終於完成簽訂，國民黨政府堅持初衷認為第 10 條只是為保障臺澎人民權益。在外交部向立法院提出〈議訂中華民國與日本國間和平條約總報告書〉中，如此說明和約中有關臺澎居民國籍問題之處理：

<sup>140</sup> 〈關於日本代表團四月八日意見書之說帖〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/79/0001/001/0149。

<sup>141</sup> 〈中華民國與日本國間和平條約〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/81/0001/001/0109。

查金山和約僅規定日本放棄臺灣澎湖，而未明定其誰屬，此點自非中日和約所能補救，惟因此臺灣、澎湖之自然人、法人、船隻及產品，是否可解釋為具有中華民國國籍之自然人、法人、船隻及產品，俾我得依和約之規定，維護其權利或利益，亦乏依據。我為補救此項情形起見，曾在最初提出之約草中，加列一條，就臺澎人民、法人、船隻及產品之地位予以規定，經談判結果，已分別列為中日和約第十條及議定書第二項（丁）款（子）目。<sup>142</sup>

7月16日外交部部長葉公超向立法院報告時，提出〈中華民國與日本國間和平條約補充說明〉再度重申，中日和約第10條規定臺澎人民及法人地位，「在法律上因金山和約及中日和約均未明定臺澎之歸屬，故有此項補充規定之必要」。<sup>143</sup>

日本政府則主張對日和約並未決定臺澎主權。1952年5月日本眾議院外交委員會審查中日和約，眾議員追問外交部是否承認中華民國擁有臺澎主權，相關詢答如下：

眾議員並木芳雄（改進黨）問：然則是否認為臺澎係中國之領土？

石原（外務省政務次官）答：此點在該約中並無任何規定，在盟國間正式決定以前，日本已予以放棄，其歸屬尚未分明。……

眾議員佐佐木盛雄（自由黨）問：日本之立場雖與決定臺澎歸屬問題無關，但該地區既被置於國府之權之下，似不能不認為國府對該地區已持有領土權？

倭島（外務省亞洲局長）答：日本僅在金山和約中明白宣示放棄此項地區，此外並不能作任何意思表示。<sup>144</sup>

另一方面，前文指出美國政府要求中日和約必須限定適用範圍，因蔣介石總統

---

<sup>142</sup> 〈議訂中華民國與日本國間和平條約總報告書〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/12.6/93/0001/001/0147。議定書第二項（丁）款（子）目內容為「中華民國之船舶，應認為包括依照中華民國在臺灣及澎湖已施行或將來可能施行之法律規章所登記之一切船舶；中華民國之產品應認為包括發源於臺灣及澎湖之一切產品」。

<sup>143</sup> 〈外交部長葉公超向立法院提出中日和平條約之補充說明〉，收於秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編：對日抗戰時期 第七編 戰後中國（四）》（臺北：中國國民黨黨史會，1981），頁1076。

<sup>144</sup> 〈日本國會議論中日和約問答概要〉，《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0041/600.14/14/0001/001/0015-0016。

堅決反對適用範圍問題在條文中正式明訂，最後以換文方式呈現：「本約各條款，關於中華民國之一方，應適用於現在中華民國政府控制下或將來在控制下之全部領土。」葉公超在〈中華民國與日本國間和平條約補充說明〉也指出：

該換文所定適用範圍，為我政府所控制下之全部領土，所謂控制，乃屬一種事實狀態，並無任何法律意義，與法律上之主權，截然不同。<sup>145</sup>

中日和約在美國政府全程主導下完成，其主要前提是：必須與舊金山和約內容相同、並且限定條約適用範圍。在臺灣問題上，前者顯現在中日和約無關臺澎主權歸屬，後者則指中華民國政府控制範圍限於臺澎金馬。在此二前提框架下，雖然中華民國國民包括臺澎居民、中華民國政府統治臺澎，卻與主權無關。

## 五、結論

過去有關對日和約之研究，多從條文內容各自解讀，不同立場者各執己見、爭議不斷。本文透過東亞冷戰與地緣政治脈絡，重新梳理對日和約推進過程，以掌握和約目標、折衝經過、及臺灣問題如何被考量與處理。透過本文之探討，筆者提出以下幾項主要發現。

首先，二戰後美蘇冷戰局面形成，1949年中華人民共和國成立使東亞冷戰態勢愈加嚴峻。雖然1943年開羅會議中美國政府曾允諾將臺灣歸還中國，以取得國民黨政府的合作；戰後初期也一度寄望國民黨政府建立「和平、統一、民主」的中國，協助穩定東亞秩序。但是，面對戰後局勢快速變化、國共內戰勝負分曉，先前種種構想都已不符現實。美國政府早先規畫「嚴峻的講和」懲罰日本，軍方則基於戰略考量希望長期佔領日本。在國民黨中國潰敗已無可寄望之下，美國政府必須改弦更張，因此決定重建具有工業與軍事實力的戰敗國日本，使她成為東亞反共基地。為此，美方必須儘速推動對日和約、結束佔領狀態，使日本恢復正常國家地位。

---

<sup>145</sup> 〈外交部長葉公超向立法院提出中日和平條約之補充說明〉，頁1078。

由於對日和約加速進行的重要目的之一即在因應冷戰局勢、構築反共防線，此時臺灣在西太平洋之戰略價值再度受到重視。共產黨中國崛起，美國政府不再願意遵守開羅宣言，因為不願臺灣落入敵對陣營手中。同時，1950年6月韓戰爆發後，美國第七艦隊駛入臺灣海峽，一旦將臺灣歸還中國，將有介入中國內政之嫌，因此希望取得法理依據。被賦予推動和約重任的國務院顧問杜勒斯，早已體察到臺灣在反共防線上的價值，於是，透過對日和約處理臺灣問題成為重要途徑。

其次，1950年國民黨政府已失去中國大陸、政權奄奄一息，在國際失去發言權，極度仰賴美國的支持與援助。雖然國民黨當局非常希望參與對日和約以伸張其中國代表性、也希望和約中明定臺澎主權歸屬中華民國以獲得統治合法性，但政府高層十分清楚國際現實，只能消極配合美方態度。

1950年10月美國〈對日和約七原則〉原本安排臺灣問題交給美英中蘇四國於和約施行後一年內決定，但國民黨政府擔心一年期限太短，希望延長。更糟的是，英國為首的許多盟國都傾向支持中共代表中國，一旦和約中明訂臺澎歸還中國，對我極為不利。為此，駐美大使顧維鈞在與杜勒斯會面時竟主動建議「日本只須在和約中聲明放棄臺澎主權、不必明定歸屬」，希望以拖待變。外交部也對顧維鈞的建議甚感同意，並指示他以備忘錄正式向美方提出。國民黨政府提出此建議，並非出於美方的壓迫，實乃基於國際現實下的自我利益考量。對美國政府而言，此一建議正中下懷，因美方正為第七艦隊介入臺海缺乏法理依據發愁，對日和約不明訂定臺澎歸還中國、凍結臺澎法律地位，恰恰有利其軍事行動。中美雙方在各自利益盤算下，1951年3月逐漸形成在和約中凍結臺灣地位的共識。

第三是有關對日和約折衝協調的過程。美英是自由陣營主要盟友，卻在中國代表權與臺灣問題上立場嚴重衝突。英國政府與中華人民共和國具有正式外交關係，並有香港問題、東南亞利益之考量，無法追隨美國支持中華民國的政策。英國主張應落實開羅宣言將臺灣歸還中國，並且由中華人民共和國代表中國。

美英雙方經過多次協商折衝，最後各讓一步，美方同意不邀請中國參與多邊和約，英方則不再提開羅宣言臺澎歸還中國，雙方終於取得協議。1951年6月美英在倫敦達成「杜勒斯—莫里森協議」，此一協議包括三項重點：1. 確定中國不參加多邊和約。2. 日本可自由決定與哪一個中國訂定雙邊和約。3. 對日和約不

決定臺灣未來。美英協議確立了對日和約的主要原則，其中，針對臺灣問題而言，對日和約其實就是「凍結臺灣地位之和約」、「廢棄開羅宣言之和約」。

1951年9月舊金山和約在美英「杜勒斯—莫里森協議」的架構下完成簽訂。一則，儘管國民黨政府盡力配合美方，但仍然被拒於舊金山多邊和約之外，無法代表中國與會。二則，美英協議由日本自行選擇與哪一中國訂定雙邊和約，美國與英國都想影響日本的決定。但在冷戰局勢下美國政府不能容許日本與中華人民共和國締約，英國雖有不同看法，但為了共同抵禦共產勢力，不積極反對美國。在美方以參議院可能不批准多邊和約為要脅的強大壓力下，日本首相發表「吉田書簡」，表明將與中華民國締約。

最後，「杜勒斯—莫里森協議」第三項原則，不決定臺澎未來。舊金山和約落實此一原則，第二章領土部分僅規定日本放棄臺澎、並未明定其歸屬。中日雙邊議約在臺北登場，美國政府要求雙邊和約內容必須與多邊和約相同、且限定條約適用範圍為國民黨政府控制之領土。中日和約在美國政府全程監督下進行，和約內容與議約過程隨時向美方報告。

中華民國政府雖然希望雙邊和約中可以明載臺澎歸還，以確立統治之合法性，也曾在預擬草案中加入「日本茲依照一九四三年十二月一日開羅宣言及一九四五年七月廿六日波茨坦宣言」，將臺澎主權「放棄予中華民國」等舊金山和約所沒有的文字，但立刻被美國政府發現、遭到反對。議約過程中，國民黨政府又以保障臺澎人民權益為由，在初稿第20條規定「中華民國之國民、船舶暨公司，應包括日本所放棄而由中華民國統治領土內之居民、及依法登記之船舶暨公司」，也遭美方警告。顯示美方小心防範國民黨政府在中日和約中偷渡文字或暗示臺澎主權歸還中國。

中日和約第10條最後規定「就本約而言，中華民國國民應認為包括中華民國在臺灣及澎湖所以施行或將來可能施行之法律規章而具有中國國籍之一切居民，及前屬臺灣及澎湖之居民及其後裔」，將臺澎居民納入中華民國國民。日方基於外僑管理的實務考量而接受此條文，但特意區別「在臺澎具有中華民國國籍之居民」與「前屬臺灣及澎湖之居民及其後裔」，其中意義值得注意。

中日和約送國會批准時，外務省對國會報告時重申日本已在舊金山和約放棄

臺澎、不能就此再作主張。中華民國政府也在立法院強調舊金山和約僅規定日本放棄臺灣澎湖，而未明訂其誰屬，「此點自非中日和約所能補救」，中日和約第10條的規定僅是為了保障臺澎人民、法人權益。中日雙方在各自需求下將臺澎居民納入中華民國國民，但都強調此一規定與臺澎主權歸屬無關，顯然也落實了「杜勒斯—莫里森協議」有關和約不決定臺澎未來的原則。

1951年舊金山和約是因東亞冷戰局勢下而加速推動完成，和約推進目的之一即是為了構築反共防線，臺灣也因具有重要戰略價值而受重視。在美國政府強力主導下，舊金山和約與中日臺北和約是遵照美英「杜勒斯—莫里森協議」三項原則而簽訂，其中「和約不決定臺澎未來」的原則也獲得貫徹。

## 引用書目

《中央日報》

《對日和約》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/12.6/35、A303000000B/0039/12.6/36、A303000000B/0040/12.6/37、A303000000B/0040/12.6/38、A303000000B/0040/12.6/39、A303000000B/0040/12.6/40、A303000000B/0040/12.6/42、A303000000B/0040/12.6/43、A303000000B/0040/12.6/44、A303000000B/0040/12.6/45、A303000000B/0040/12.6/47、A303000000B/0040/12.6/49、A303000000B/0040/12.6/50、A303000000B/0040/12.6/52、A303000000B/0040/12.6/54、A303000000B/0040/12.6/55、A303000000B/0040/12.6/56、A303000000B/0040/12.6/57、A303000000B/0040/12.6/59、A303000000B/0040/12.6/61、A303000000B/0040/12.6/63、A303000000B/0041/12.6/62、A303000000B/0041/12.6/64、A303000000B/0041/12.6/65、A303000000B/0041/12.6/67、A303000000B/0041/12.6/71、A303000000B/0041/12.6/72、A303000000B/0041/12.6/76、A303000000B/0041/12.6/77、A303000000B/0041/12.6/79、A303000000B/0041/12.6/81、A303000000B/0041/12.6/93、A303000000B/0041/600.14/14/0001/001/0015-0016。新北：國家發展委員會檔案管理局藏。

《對日和約與杜勒斯》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0040/12.6/134。

林滿紅，〈國史館可化解社會質疑〉（2022年8月11日），「聯合新聞網」，下載日期：2022年11月16日，網址：<https://udn.com/news/story/7339/6528231>。

〈中日和約70週年紀念〉，「國史館」，下載日期：2022年11月16日，網址：<https://www.drnh.gov.tw/p/404-1003-15435.php?Lang=zh-tw>。

〈「臺灣的國際法地位」說帖〉，「中華民國外交部」，下載日期：2022年7月28日，網址：[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=783&s=60206](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=783&s=60206)。

〈國共兩黨圍剿「舊金山和約」 陳儀深：不要「蒙著眼睛不看資料」〉（2022年4月26日），「自由時報電子報」，下載日期：2022年7月28日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3905625>。

〈舊金山和約指臺灣地位未定？陳儀深：個人意見〉（2022年5月2日），「聯合新聞網」，下載日期：2022年7月28日，網址：<https://udn.com/news/story/6656/6281816>。

Foreign Relations of the United States (FRUS), 1950, Vol I, National Security Affairs, Foreign Economic Policy. 引自 Office of the Historian, 下載日期：2021年1月8日，網址：<https://history.state.gov/historicaldocuments/ebooks>。

Foreign Relations of the United States (FRUS), 1950, Vol. VI, East Asia and the Pacific. 引自 Office of the Historian, 下載日期：2021年1月8日，網址：<https://history.state.gov/historicaldocuments/ebooks>。

Foreign Relations of the United States (FRUS), 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific (in two parts), part1. 引自 Office of the Historian, 下載日期：2021年1月8日，網址：<https://history.state.gov/historicaldocuments/ebooks>。

Foreign Relations of the United States (FRUS), 1952-1954, Vol. XIV, Part 2, China and Japan (in two parts), part 1. 引自 Office of the Historian, 下載日期：2021年1月8日，網址：<https://history.state.gov/historicaldocuments/ebooks>。

- 邁可·沙勒 (Schaller, Michael) (著)、郭俊鈺 (譯)  
1992 《亞洲冷戰與日本復興》。臺北：金禾出版社有限公司。
- 井上正也  
2010 《日中国交正常化の政治史》。名古屋：名古屋大学出版会。
- 木火田洋一  
1986 〈對日講和とイギリスのアジア政策〉，收於渡辺昭夫、宮里政玄編，《サンフランシスコ講和》，頁 165-191。東京：東京大学出版会。
- 顾维钧 (著)、中国社会科学院近代史研究所 (譯)  
1989 《顾维钧回忆录 第九分册》。北京：中华书局。
- 呂芳上 (主編)  
2015 《蔣中正先生年譜長編》，第九、十冊。臺北：國史館、國立中正紀念堂管理處、財團法人中正文教基金會。
- 花井等、浅川公紀 (編著)  
1997 《戦後アメリカ外交の軌跡》。東京：勁草書房。
- 林滿紅  
2008 《獵巫、叫魂與認同危機：臺灣定位新論》。臺北：黎明文化事業股份有限公司。
- 秦孝儀 (主編)  
1981 《中華民國重要史料初編：對日抗戰時期 第七編 戰後中國(四)》。臺北：中國國民黨黨史會。
- 細谷千博  
1984 《サンフランシスコ講和への道》。東京：中央公論社。  
1986 〈サンフランシスコ講和条約と国際環境〉，收於渡辺昭夫、宮里政玄編，《サンフランシスコ講和》，頁 1-16。東京：東京大学出版会。
- 陳隆志 (著)、鄭南榕 (編)  
1987 《臺灣獨立的展望》。臺北：鄭南榕。
- 陳鴻瑜  
2018 〈1951年舊金山和約關於臺灣和澎湖條款之歷史分析〉，《國會季刊》(臺北) 46(2): 21-66。
- 黃自進  
2006 〈戰後臺灣主權爭議與《中日和平條約》〉，《中央研究院近代史研究所集刊》(臺北) 54: 59-104。
- 彭明敏、黃昭堂 (著)、蔡秋雄 (譯)  
1995 《臺灣在國際法上的地位》。臺北：玉山社出版事業股份有限公司。
- 鶴園裕基  
2020 〈日華平和条約と日本華僑：五二年体制下における「中国人」の国籍帰属問題(1951-1952)〉，《日本台湾学会報》(東京) 22: 41-64。

## **Peace Treaty with Japan and Legal Status of Taiwan under the Situation of Cold War in East Asia**

Tsui-lien Chen

### **ABSTRACT**

This article traces the peace settlement with Japan and how Taiwan's status was considered and dealt with in the context of the East Asian Cold War and geopolitics. Following the establishment of the People's Republic of China in 1949, the Cold War in East Asia escalated, and the US government decided to revive Japan to curb the spread of Communism. For this reason, accelerating negotiations on the peace settlement to end the occupation of Japan was necessary. At the same time, the US did not want Taiwan to fall into the hands of hostile camps, and the Seventh Fleet needed to have a legal ground for its intervention in the Taiwan Strait after the outbreak of the Korean War, it was thus decided in the San Francisco Peace Treaty that Taiwan's sovereignty ownership would remain 'frozen' or undetermined.

Owing to its defeat in the civil war, the Kuomintang government could only side with the propositions of the US, and even proposed that Japan needed only to renounce Taiwan and Penghu without specifying the ownership of sovereignty in the peace treaty. Despite harboring varied interests, both China and the US gradually came to a consensus to freeze Taiwan's legal status in the peace treaty.

However, with interests different from those of the US, the UK advocated the return of Taiwan to the People's Republic of China in accordance with the Cairo Declaration. These two powers had serious conflicts over China's representation and the Taiwan issue. After continuous negotiations, they finally reached the "Dulles-Morrison Agreement" in June 1951. One of the key points in the Agreement was Taiwan's future remaining undetermined in the peace treaty. In short, the San Francisco Peace Treaty 'froze' Taiwan's legal status and abrogated the Cairo Declaration.

Pressured by the US, Japan chose to conclude a bilateral peace treaty with the Republic of China under two principles. One was that the contents of the peace treaty must

be the same as those of the San Francisco Peace Treaty; and the other was that the treaty was applicable only to the area under the control of the Kuomintang government. Although the Kuomintang government had attempted to stipulate their ownership of Taiwan's sovereignty in the draft treaty, it was immediately discovered and opposed by the US. Article 10 of the Sino-Japanese Peace Treaty stipulated that nationals of the Republic of China include residents of Taiwan and Penghu, but both China and Japan emphasized that this has nothing to do with the ownership of sovereignty.

**Keywords:** Cold War, San Francisco Peace Treaty, Sino-Japanese Peace Treaty, Legal Status of Taiwan