

一九五〇年臺灣問題國際化 與國民黨政府的因應對策*

陳翠蓮**

摘要

1949年國民黨政府在內戰中落敗，美國政府不打算落實開羅宣言的承諾，研議透過聯合國機制解決臺灣問題。1950年6月韓戰爆發，美國總統杜魯門出動第七艦隊保衛臺灣，蘇聯與中共因此在聯合國控訴美國侵略，美國代表團也提出臺灣問題案作為反擊。

臺灣問題國際化牽涉了國共內戰、韓戰與東亞冷戰的複雜背景。美國主張由聯合國設立委員會研究臺灣問題，一年後提出最終處置方案，並提出「臺灣人民意願應受尊重」的自決原則打消開羅宣言承諾。美國政府操作此議題也有阻止中共加入韓戰、以聯合國席次引誘中共的意圖。但，10月底中共人民志願軍越過鴨綠江參與韓戰，東亞局勢驟變。中共倒向蘇聯，臺灣地位問題不再具有急迫性，1951年2月此議案遭到擱置。

臺灣問題國際化對國民黨政府的主權宣稱構成重大挑戰。但因為依賴美國支持，國民黨政府無法反對美國的主張，在議案中被邊緣化，對外關係上完全居於弱勢。

儘管如此，國民黨政府對島內仍具有強大統治能力。國民黨宣傳部門多次下達〈宣傳指示〉，並召集各媒體總編與主筆要求配合。雖然政府當局十分清楚其主張在國際法與國際慣例站不住腳，仍然提出「臺灣主權屬於中國」系統性論述，展開強力宣傳。政府當局對內操作十分成功，臺灣問題國際化不但未構成統治危機，反而轉化為形成中國認同與忠誠的有效動員。

關鍵詞：臺灣問題案、韓戰、東亞冷戰、開羅宣言、聯合國、國民黨政府

* 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)」的部分成果，計畫編號：MOST106-2410-H-002-144-。本文的完成需感謝國立臺灣師範大學歷史學系吳翎君教授、輔仁大學歷史學系蕭道中副教授、國立政治大學臺灣文學研究所曾士榮副教授提供檔案史料、會議論文等協助，並感謝兩位匿名審查委員的修訂建議。

** 國立臺灣大學歷史學系教授

來稿日期：2020年9月1日；通過刊登：2020年12月21日。

- 一、緒論
- 二、美國對臺灣問題的政策轉變
- 三、1950年臺灣問題國際化
- 四、國民黨政府的因應對策
- 五、國民黨政府對島內的宣傳控制
- 六、結論

一、緒論

數年前，筆者因為研讀二二八事件檔案，在國家安全局《拂塵專案》中發現臺灣共和國臨時政府大統領廖文毅曾於1955年4月投稿〈祖國臺灣の運命〉於《文藝春秋》，文中指出在韓戰爆發之前，有關臺灣將來地位問題曾經成為當時的爭論，美國國務卿艾奇遜（Dean G. Acheson, 1893-1971）曾於1950年9月將臺灣將來地位問題（簡稱「臺灣問題案」）提交聯合國大會（簡稱「聯大」）討論，提案並以42票通過支持，但因10月底中共軍隊越過鴨綠江干涉韓戰，聯大臺灣問題案受到影響，最後被無限期擱置。¹ 筆者在檔案中乍見此事，甚感驚異！臺灣地位問題若曾在1950年於聯合國大會提案成案，足以動搖長期以來國民黨政府對臺灣主權的主張與論述，這樣的大事為何從來不曾聽聞？

筆者於是透過查閱當時人們日記中如何記載，來掌握人們對此事的理解。1949年9月已離臺赴日的林獻堂，自韓戰爆發以後即十分關心臺灣問題的相關報導，1950年9月密集記錄聯合國有關臺灣問題的各種討論，認為中共將會加入聯合國、臺灣將被託管，「聞之甚喜」，並寫信告知在霧峰的五弟階堂。林獻堂甚

¹ 臺灣省警務處，〈電號廖逆文毅「祖國臺灣之命運」譯本一份請鑒核由〉，《拂塵專案第十二卷》，「國家安全局檔案」（新北：國家發展委員會檔案管理局藏），檔號：A803000000A/0038/340.2/5502.3/12/002/0001-0002。

至已預測到，如果中共參與韓戰，聯合國將會中止臺灣託管問題的討論，臺灣將成為國民黨政府「北伐中原之根據地」。² 10 月底中共加入韓戰後，美、蘇在聯合國激烈攻防，12 月，果然如林獻堂所預料，臺灣問題不再成為焦點。從林獻堂日記可知，1950 年聯合國討論臺灣問題案，確實是動見觀瞻的大事。但是，在臺灣的吳新榮，1950 年日記中對聯合國臺灣問題案並無記載，僅在 12 月 31 日有寥寥數語：「……我又希望在明年中，臺灣的地位有確定的解決，以在世界對立中，保持平和生活。」³ 黃旺成雖然十分關心此一時期國際局勢變化，詳細記載包括 9 月麥克阿瑟將軍 (Douglas MacArthur, 1880-1964) 撤回在芝加哥退伍軍人協會之演說、10 月麥帥與杜魯門總統 (Harry S. Truman, 1884-1972) 會商遠東局勢、11 月杜魯門總統遇刺，中共參加韓戰風雲險惡，12 月中共代表團列席聯大等等大事，卻對聯合國有關臺灣問題案並無任何隻字片語提及。⁴ 林獻堂、吳新榮與黃旺成三人是日治以來政治社會運動的同志、戰後共同經歷二二八事件，心繫臺灣政治發展，為何對聯合國臺灣問題的關心程度有如此明顯差異？

戰後中美關係史研究中，主要焦點在美國政府對中華民國與中華人民共和國關係之變化，針對 1950 年代聯合國臺灣問題案討論極少。臺灣方面梁敬錚〈韓戰期中我國國際地位之震撼〉指出，一般認為美國海軍第七艦隊巡防臺灣海峽，中華民國安全已得保障，實則不然，自 1950 年到 1951 年之間，中華民國國際地位受過五度震撼，包括印度總理尼赫魯 (Jawaharlal Nehru, 1889-1964) 建議中共加入聯合國、英國牽制美國對華政策、美國在聯合國提出臺灣問題案、英國首相艾德禮 (Clement Richard Attlee, 1st Earl Attlee, 1883-1967) 與美國總統杜魯門之華府會談、亞洲與阿拉伯十三國在聯合國大會提案。梁敬錚認為，此五度震撼中，英國與印度為主要發動者，美國政府曾有所動搖、所幸後見堅定。⁵ 儘管如此，梁敬錚對美國總統杜魯門、國務卿艾奇遜等人多所指責，認為所有困窘乃因支持中華民國政府不夠堅定有以致之。中國學者如劉明，認為 1950 年 9 月美國代表

² 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（廿二）一九五〇年》（臺北：中央研究院臺灣史研究所、近代史研究所，2012），頁 318、367。

³ 吳新榮著、張良澤總編撰，《吳新榮日記全集 9：1948-1953》（臺南：國立台灣文學館，2008），頁 166。

⁴ 黃旺成，〈黃旺成日記〉，1950 年，未刊稿，曾士榮副教授提供。

⁵ 梁敬錚，《中美關係論文集》（臺北：聯經出版事業股份有限公司，1982），頁 217-258。

團在聯合國大會提出臺灣問題案、討論臺灣未來地位，顯示美國對臺的基本目標就是「將該島嶼與中國大陸隔開」，因此批判美國在國際社會不斷炮製臺灣中立化、託管臺灣等謬論，企圖製造「兩個中國」、「一中一臺」。⁶ 這些研究的共同之處是顯現中國民族主義傾向，但各自站在國民黨政權與中共政權的立場指責美國。

近期，臺灣學者蕭道中陸續發表三篇論文，詳細探討了 1950 年環繞在臺灣問題上的交鋒過程，突顯東西冷戰中，遠東問題所造成交錯的國際政治互動、中共建政初期的外交特色，以及臺灣問題案的複雜面貌。⁷

筆者的問題意識與上述研究不同。戰後國民黨政府接收臺灣以來，即強調基於開羅宣言與波茨坦宣言，臺灣主權復歸中國。1950 年臺灣問題竟然送上聯合國議程，茲事體大。因此，本文所關注的主要問題是：其一，1950 年聯合國大會為何討論臺灣問題？尤其，二戰前後作為國民黨政府盟邦的美國政府為何提出臺灣問題案？該如何看待臺灣問題搬上聯合國大會議程的意義？其二，聯合國大會討論臺灣地位問題，無疑將對國民黨政府長期以來的對臺主權主張構成重大挑戰，剛在國共內戰中一敗塗地的國民黨政府如何因應？如何化解危機以維繫在臺灣的穩定統治？其三，如前述例子，在日本的林獻堂與在臺灣的吳新榮、黃旺成等人對於臺灣問題國際化的關注程度出現極大落差。臺灣社會似乎對此議題甚為無感，甚至迄今也所知不多、缺乏相關記憶。1950 年聯合國大會臺灣問題案消失於臺灣社會的公共討論中，原因何在？

本文主要利用美國政府與我國政府官方檔案進行分析。美方檔案方面，包括網路上可以公開取得的美國國務院出版品 *Foreign Relations of the United States*、⁸ 杜魯門總統圖書館所藏公開演講等；⁹ 日本國會圖書館憲政資料室所藏微捲

⁶ 刘明，《博奕：冷战后的美国與中国》（北京：中国传媒大学出版社，2005），頁 168-241。

⁷ 蕭道中，〈聯合國中的交鋒：1950 年中國控訴美國侵略臺灣案研究〉，《臺灣師大歷史學報》（臺北）55（2016 年 6 月），頁 139-183；蕭道中，〈新中國外交初體驗：1950 年伍修權的紐約聯合國之行〉，《臺大歷史學報》（臺北）59（2017 年 6 月），頁 217-263；蕭道中，〈美國與臺灣地位問題的起源：1950 年聯合國《臺灣問題案》研究〉，發表於國立政治大學人文中心主辦，「政權交替與外交轉型」學術研討會（臺北：該中心，2017 年 1 月 20 日）。

⁸ *Foreign Relations of the United States*（以下簡稱“FRUS”），1949，vol. IX, *The Far East: China*, pp. 261-471；FRUS, 1950, vol. VI, *East Asia and the Pacific, the China Area*, pp. 256-289。這兩本電子書皆引自「Office of the Historian」，下載日期：2021 年 1 月 28 日，網址：<https://history.state.gov/historicaldocuments/ebooks>。〔按：以下相同書目來源，皆省略網路資訊來源〕

⁹ Harry S. Truman Library and Museum，網址：<https://www.trumanlibrary.gov/library/>。

Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955。¹⁰ 我國政府檔案則以國家發展委員會檔案管理局所藏的總統府檔案、外交部檔案為主。¹¹ 又，聯合國會議紀錄也可以在聯合國網站上獲得。¹² 本文也利用相關人物日記、回憶錄，梳理上述提問。除此之外，為了回答問題，本文也選擇國民黨報紙《中央日報》與民間主辦的《公論報》作為分析文本，說明國民黨政府處理危機、對內政治宣傳的實況。

二、美國對臺灣問題的政策轉變

二戰結束前後，美國政府以貫徹開羅宣言承諾為政策，並協助國民黨政府於戰後軍事佔領臺灣。¹³ 但是二二八事件後，美國政府內部對臺灣問題的不同主張逐漸浮現。

戰後，美國駐臺北領事館副領事葛超智（George H. Kerr, 1911-1992）就曾主張將臺灣交由聯合國託管、公投獨立。日治時期在臺灣任教的葛超智，戰爭時期參與了軍事佔領臺灣的規劃工作，其後出任美國駐臺北領事館副領事，與臺灣青年頗多交流，宣稱臺灣人的祖先來臺拓墾建立新家園，與美國人開拓新大陸、脫離英國獨立建國，在精神意義上是一樣的，他鼓勵臺灣人應該獨立建國，因此有臺灣青年向臺北領事館遞交請願書，要求臺灣在聯合國監督下公民投票。¹⁴ 1947年二二八事件爆發後，葛超智多次建議美國政府應積極介入、或代表聯合國干預臺灣問題，但是，臺北領事館領事步雷克（Ralph J. Blake）及南京大使館司徒雷登大使（John Leighton Stuart, 1876-1962）主張美國政府應保持中立，最後，葛超智被調離臺灣。去職之後，葛超智仍未忘情於臺灣，仍從美國利益的觀點，屢

¹⁰ Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955（東京：日本國會圖書館憲政資料室藏），索取號：YF-A93。

¹¹ 《聯合國審議蘇聯誣控美國侵臺暨美提臺灣地位問題案及我國因應經過情形》，「總統府檔案」（新北：國家發展委員會檔案管理局藏），檔號：A200000000A/0039/311702/0323/001/030；《臺灣地位問題（一）》，「外交部檔案」（新北：國家發展委員會檔案管理局藏），檔號：A303000000B/0039/602.1/89024。

¹² United Nations Digital Library，網址：<https://digitallibrary.un.org>。

¹³ 陳翠蓮，《重構二二八：戰後美中體制、中國統治模式與臺灣》（新北：衛城出版社，2017），第一、二章，頁37-132。

¹⁴ 黃紀男口述、黃玲珠執筆，《《老牌臺獨》：黃紀男泣血夢迴錄》（臺北：獨家出版社，1991），頁139-156。

屢向國務院遠東事務司（Office of Far Eastern Affairs, FEA）、中央情報局官員強調臺灣在西太平洋防線上的重要性，應趁著戰後和平條約尚未訂定之前，將臺灣交給聯合國託管、或直接由美國代表聯合國接管。¹⁵ 不過，葛超智的看法，一直未受到美國政府重視。

1947年夏天，因為國共內戰問題日益嚴重，美國政府指派魏德邁將軍（Albert C. Wedemeyer, 1897-1989）前往中國調查，以便重新評估對華政策與軍經援助。魏德邁將軍此行中也來到臺灣考察，並在8月向國務院提出報告指出：

……戰後陳儀在臺之施政，引起民眾強烈反感，中國政府失去一良好機會證明其有效之行政能力。臺灣統治失敗不能歸咎於共產黨，陳儀僚屬暴虐貪汙、軍隊橫行、特務威嚇，為中央政府剝削張目。……（臺灣）百分之八十的民眾識字，與中國大陸恰成反比，已顯示願意接受美國保護或聯合國託管，他們深恐中央政府將榨取該島去支應行將解體、貪汙腐化的南京機構，我認為他們的恐懼頗有根據。

上述魏德邁將軍在考察報告書中的看法，指出二二八事件後臺灣人願意接受美國保護或聯合國託管，雖然只有寥寥數語，卻在1949年夏天公布的美國《對華政策白皮書》（*The China White Paper*）中被公開呈現。¹⁶

隨著國民黨政府在國共內戰中失利，美國政府對於臺灣是否要歸還中國的立場，逐漸動搖。至1949年初，國民黨軍隊在遼瀋、淮海、平津三大戰役中慘敗，中共渡江南下指日可待。這一整年，美國國務院、參謀首長聯席會議（Joint Chief Staff, JCS）、國家安全會議（National Security Council, NSC）密集討論臺灣問題。在這關鍵的一年中，美國政府反覆討論，提出過幾種處理臺灣問題的可能方案：（一）放棄蔣介石，扶持反共親美的中國政權，要求政治經濟改革。（二）接觸臺灣再解放聯盟，扶持臺灣人自主的獨立運動。（三）將臺灣問題送上聯合國議程。這三個方案並無優先順序，同時在美國政府的議程中競爭。¹⁷

¹⁵ 陳翠蓮，《重構二二八：戰後美中體制、中國統治模式與臺灣》，頁405-435。

¹⁶ United States Department of State, *The China White Paper, August 1949* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1967), p. 309. [按：本文之引文均由筆者自譯而成，字體加粗均為筆者加以強調部分]

¹⁷ FRUS, 1949, vol. IX, *The Far East: China*, pp. 261-471. 有關美國政府的第二個方案，接觸臺灣再解放聯

為了掌握臺灣實際狀況，以確定對臺各種方案的可行性，1949年2月國務院決定派遣駐華參事莫成德（Livingston T. Merchant, 1903-1976）赴臺考察。莫成德接觸陳誠後發現，陳誠欠缺組織開明、有效率政府的特質，並且，他是蔣介石的親信，無法阻止大量難民湧入；因此認為應由孫立人取代陳誠，最符合美國利益。¹⁸ 另一方面，莫成德接觸臺灣再解放聯盟成員後認為，雖然臺灣情勢迅速惡化、導致普遍的不滿與反抗，但是，本地獨立運動團體人數太少、缺乏組織、也缺乏武裝及良好領導，無法對抗當地駐軍、建立反共親美的本土臺灣人政府。¹⁹ 在第一、第二選項都未能立即見效之際，莫成德建議國務院採取第三個方案，將臺灣問題送上聯合國。

莫成德提醒國務院，若美國政府鼓勵臺灣脫離中國、而陳誠主席也同意這麼做的話，應該提供支持。他的構想是由聯合國介入、或其他國家聯合方式，因此有必要先探知英國、法國、澳大利亞、印度的看法，一旦中共犯臺，是否願意在區域性架構下與美國一起承擔軍事任務、確保臺灣的獨立地位。²⁰ 國務院也回覆莫成德，美國不會單方以軍事手段處理臺灣問題，只能透過聯合國行動。同時，最好是由在臺灣的中國當局與臺獨團體一起向聯合國提出請求。又，菲律賓也很合適在聯合國發動提案，美方已經讓菲律賓知悉美國對臺的真正立場，並向英國駐美大使館探詢英國政府的想法。²¹

返回華府述職的莫成德，在1949年5月24日向國務院遠東事務司司長白德華（William W. Butterworth, 1903-1975）提出報告。莫成德認為，美國必須重新思考對臺政策，國民黨政府腐敗無能的情況一如在大陸時期，人民痛恨不已；但是，臺灣人缺乏充分的組織、領導與武力，成功起義走向獨立的條件並不成熟。

盟，扶持臺灣人的自主運動，筆者另有專文詳述，本文不另詳述，可參見陳翠蓮，〈冷戰與去殖民：美國對戰後初期臺灣獨立運動的試探與評估（1947-1950）〉，《臺灣史研究》（臺北）26:3（2019年9月），頁91-138。

¹⁸ 894A.00/3-649, The Consul at Taipei (Edgar) to the Secretary of State, FRUS, 1949, vol. IX, The Far East: China, p. 297.

¹⁹ 893.50 Recovery/5-449, The Consul at Taipei (Edgar) to the Secretary of State, FRUS, 1949, vol. IX, The Far East: China, p. 324.

²⁰ 894A.01/3-2349, The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, FRUS, 1949, vol. IX, The Far East: China, pp. 302-303.

²¹ 894A.01/3-2349, The Secretary of State to the Consul at Taipei (Edgar), FRUS, 1949, vol. IX, The Far East: China, p. 305.

面對此情形，美國有三個選項：(一)繼續暗助目前的中國政府，但這會大大降低臺灣人民對美國的善意，也使得共產黨煽動更為容易。(二)更加積極大膽地對國民黨政府提出經濟援助，但這將引發更激烈的批評聲浪。(三)將美國的經濟援助用在臺灣小老百姓、尤其是農夫身上，採取「精打細算的不作為」(calculated inaction)，這個政策必須配合同樣關心臺灣戰略地位的其他國家並肩努力，最終的目標是在聯合國提出臺灣問題案。莫成德並明確表示，建議採取臺灣問題送上聯合國的此一選項。²²

接著，國務院遠東事務司與聯合國事務司(Office of United Nations Affairs, UNA)針對臺灣問題送上聯合國議程展開具體規劃。他們建議的方案有兩種：第一種方案，說服對此議題感興趣的國家如印度、菲律賓，將議案排入(1949年)6月15日的聯合國託管委員會議程，要求聯合國暫時託管臺灣。此做法的問題是，將創造先例，因為至目前為止聯合國託管委員會只接受大會交付的提案；而且，即使託管委員會排入議程，仍須在明年(1950年)秋天向聯合國大會提案，將造成臺灣問題的處理在時間上會有所延宕。第二種方案，由美國及幾個對此議題感興趣的友好國家共同提案，要求聯合國召開臨時會討論臺灣問題，並建議在聯合國監督下舉行公投(plebiscite)，使臺灣人對自己的未來地位表達意願；在此之前，美國應該先將想法通知開羅宣言成員之一的英國，以配合美國行動。此作法有兩個風險：一是臺灣人可能投票回歸中國，雖然未必會發生；另一是在臺灣的中國當局拒絕聯合國的決定，禁止公投委員會進入，迫使聯合國必須以武力貫徹決定。總的來說，聯合國事務司評估第二方案的風險較少，成功率高。此作法援引民族自決權利，訴求無可爭論，並可以此爭取全亞洲國家支持。如此一來，美國就不需承擔片面行動或帝國主義的指控，道德立場無懈可擊。²³

由遠東事務司與聯合國事務司的建議顯示，雖然二戰前後美國政府選擇與國民黨政府合作，支持中國取代日本成為亞洲領導國家，並打算落實開羅會議的承諾、將臺灣歸還中國；但是，1949年局勢已出現大變化，國務院幕僚單位建議不

²² 894A. 00/5-2449, Memorandum by Mr. Livingston T. Merchant to the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth), FRUS, 1949, vol. IX, The Far East: China, pp. 337-341.

²³ 501.BB/6-949, Memorandum by the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth) to the Deputy Under Secretary of State (Rusk), FRUS, 1949, vol. IX, The Far East: China, pp. 346-349.

再受開羅宣言約束，臺灣未必要歸還中國，臺灣歸屬可另作打算。

為了合理化此一立場轉變，遠東事務司與聯合國事務司也建議一旦在聯合國提案時，應由國務卿發表聲明，說明為何無法遵守開羅宣言的承諾：

1943年12月1日的開羅宣言中，美國與英國作為當事國，表達將早先失於日本的領土如滿洲與臺灣歸還給中國的意向。然而，開羅宣言中也進一步聲明，臺灣最終地位的決定必須等候與日本和平條約簽訂。看到對日勝利日（VJ Day）以來中國政府在臺灣的不當統治，美國政府達成結論，即中國政府已經喪失在與日本達成和平條約時循例確認（臺灣）主權的權利，臺灣人有權透過秘密投票自由地表達他們對自己命運的期望。美國政府對於臺灣無任何企圖，也無意在島上建立軍事基地或尋求特權。然而，美國政府對島上住民的和平、繁榮與未來表達關切，並遵循其傳統所信奉的自決原則（the principle of self-determination），謹此向聯合國提出以上建議。²⁴

這些針對臺灣問題的研議顯示，至1949年初夏，美國國務院內部已開始考慮不再受開羅會議承諾的約束，轉而提出「住民自決原則」作為解決臺灣問題的依據。

與此同時，國務院政策規劃局（Policy Planning Staff, PPS）局長肯楠（George F. Kennan, 1904-2005），也在1949年6月建議美國政府佔領臺灣，並依據住民自決原則積極處理。政策規劃局認為要阻止臺灣澎湖赤化，唯一的途徑就是將在臺灣的國民黨官員趕走，並取得菲律賓、澳洲、印度等國家的協助，佔領並統治臺灣。在〈美國對臺灣澎湖政策〉中，肯楠建議成立一個臨時的國際（政權）、或美國領導的政權（a provisional international or U. S. regime），這個政府將訴諸自決原則，在對日和平條約訂定前舉行公民投票，決定臺澎的最終處置（ultimate disposition）。

肯楠認為，改變在臺灣政權的方式有二：一是由遠東國家為首展開國際行動，達成上述目標。另一是發布暫時性聲明，片面重申對臺澎的統治權（to announce a temporary unilateral reassertion of authority over the islands），其理由是戰後的情況已使開羅宣言原先的設定完全失效，為了太平洋安全與島民福祉，美國必須干

²⁴ 501.BB/6-949, Memorandum by the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth) to the Deputy Under Secretary of State (Rusk), FRUS, 1949, vol. IX, The Far East: China, p. 350.

預。由於第一種方案合組國際政權需要外交上較為細膩的操作，困難較多，肯楠偏向支持第二種方案，也就是由美國單獨佔領臺灣進行治理。肯楠認為，第二方案要成功，必須仰賴包括美國總統在內許多人的堅定信念，如果不這麼做，臺灣將失守，而「這個地方住著依賴的人民，我們對他們有一份特殊的責任，而（共產黨的）統治對他們而言將是壓迫性的外來宰制（oppressive alien domination）」。²⁵

政策規劃局與遠東事務司所提出的臺灣問題方案雖有不同，但值得注意的是，兩者同樣都顯示國務院幕僚單位不再謹守落實開羅宣言、臺灣歸還中國的承諾，轉而提出以住民自決原則、照顧臺灣人民福祉為理由，來解決臺灣問題。

面對這些對臺灣問題的積極建議，國務院高層有不同的政治考量。

遠東事務司長白德華將方案提交遠東事務助理國務卿魯斯克（David Dean Rusk, 1909-1994），並建議與英國大使館商議。魯斯克並不認為此時是聯合國處理臺灣問題的適當時機，因為聯合國並無資源與能力處理臺灣問題，除非會員國願意承擔，最後仍須由美國負擔主要責任。進一步而言，一來許多會員國並不願聯合國涉入戰後和平處置，臺灣問題就是其中之一，二來目前臺灣人並無要求另做安排的情感展現，在此情況下會員國將強烈反對臺灣自中國分離。魯斯克認為，雖然國民黨政權壓迫、無能與腐敗，引起臺灣人強烈反感，但在現階段，美國只能以政治、經濟計畫減緩緊張關係。

魯斯克並評估，除非國共之間爆發戰事，或臺灣人與國民黨統治當局爆發戰事，臺灣問題才須送上聯合國，一方面可避免中國內戰蔓延臺灣，一方面提供臺灣人一個決定自己政治將來的機會。臺灣問題若送上聯合國，可在安全理事會（以下簡稱「安理會」）提案，由大會考量。但他也提醒，就算臺灣問題送上聯合國，也並不保證在沒有美國的軍事介入情況下國、共雙方就會接受聯合國的行動，或其他會員國就會遵守聯合國程序。²⁶

就在國務院各幕僚單位熱烈研議臺灣問題處理方案之際，中國內戰局面逐漸明朗，美國總統與國務卿對國共態度已有定見。1949年12月29日的參謀首長聯

²⁵ Policy Planning Staff Files, Lot54-D195, Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan), FRUS, 1949, vol. IX, The Far East: China, pp. 356-359.

²⁶ Butterworth to Rusk, June 9, 1949. Notes on Formosa, June 13, 1949. Merchant to Butterworth, June 15, 1949. Top Secret, 1949 Taiwan (Apr-Dec), in Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955.

席會議商議臺灣問題，布萊德雷將軍（General Omar N. Bradley, 1893-1981）說明軍方希望對國民黨政府增加軍援，使臺灣可以再撐久一點，避免落入共產黨手中。但艾奇遜直言，共產黨將統治中國已是不爭的事實，美國政府不應魯莽地與中國人民為敵；就算依照參謀首長聯席會議的提議，讓臺灣再撐一年，但以國民黨政府腐敗無能，只會讓美國再次信譽掃地。最後，布萊德雷將軍也同意參謀首長聯席會議純粹只提供軍事觀點，政治考量往往必須凌駕在軍事考量之上。²⁷

1950年1月5日，杜魯門總統發表聲明，表示美國遵守開羅宣言與波茨坦宣言，接受中國當局在臺灣島上行使權力；美國並無掠取臺灣或其他中國領土的計畫、不會在臺灣取得特權或建立軍事基地；美國政府無意捲入中國內戰、也不會提供在臺灣的中國軍隊軍事援助。²⁸ 在中國內戰大勢底定的情況下，臺灣問題暫時被擺在一邊。

三、1950年臺灣問題國際化

1950年6月25日，韓戰爆發，聯合國安理會應美國要求召開緊急會議，譴責北韓的侵略行動。27日，杜魯門總統呼應聯合國安理會維持國際和平安全的呼籲，認為在此情況下臺灣如果遭共產黨武力佔領，將直接威脅太平洋地區的安全，因此下令第七艦隊防止對臺灣的任何攻擊，同時要求在臺灣的中國政府停止對大陸的海空行動；臺灣未來地位，必須等待太平洋安全回復，由對日和約或由聯合國決定。²⁹

杜魯門聲明發表之後，北京當局立即提出抗議，認為美國的行動是對中國領土的侵略，中華人民共和國外交部長周恩來7月6日致函聯合國秘書長賴伊（Trygve Halvdan Lie, 1896-1968），反對安理會的決議。8月1日，蘇聯在安理會的代表馬立克（Yakov Malik, 1906-1980）利用擔任會議主席的機會譴責美國以聯合國為工具侵略中國。20日，周恩來再度指控美國第七艦隊侵略中國領土臺

²⁷ Memorandum of Conversation, 894A.20/12-2949, FRUS, 1949, vol. IX, The Far East: China, pp. 463-467.

²⁸ “The President’s News Conference,” January 5, 1950, 此聲明引自「Harry S. Truman Library and Museum」，下載日期：2021年1月29日，網址：<https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/3/presidents-news-conference>。〔按：以下引自「Harry S. Truman Library and Museum」的演說或聲明，僅保留網址〕

²⁹ Statement by the President on the Situation in Korea, June 27, 1950; available from <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/173/statement-president-situation-korea>.

灣。24日，中華人民共和國致函聯合國安理會，指控美國違反聯合國憲章、侵略中國領土，要求安理會制裁美國、並促其軍隊撤出臺灣。³⁰

出乎意外地，美國立即接受中共與蘇聯的此一挑戰。1950年8月25日美國駐聯合國首席代表奧斯汀(Warren Austin, 1877-1962)寫信給聯合國秘書長賴伊，拒絕美國侵略中國的指控，並請求安理會設置委員會進行全面調查。奧斯汀重申美國的臺灣中立化行動是為維護和平、防止衝突擴大，美國對臺灣沒有任何野心。29日，周恩來再度致電聯合國秘書長賴伊，指控美國蓄意侵犯中國東北領空，要求安理會譴責美國、並立即採取行動，使美軍全部撤出朝鮮。同日，聯合國安理會將蘇聯所提出之控訴美國侵略臺灣案(Complaint of Armed Invasion of Taiwan [Formosa]，簡稱「控美侵臺案」)列入議程。

面對控美侵臺案，美國國務院指示代表團，提案設置委員會調查臺灣情況作為因應對案，此一調查委員會由安理會11個會員國組成，邀請政府官員或個人提供對該任務有用之意見，並做成報告提交安理會。³¹蘇聯則動議，邀請中共代表列席安理會。美國首席代表奧斯汀反對，認為蘇聯此舉是為了爭取中共在聯合國席次、並擴大抗美的宣傳。³²控美侵臺案成為美蘇交鋒焦點，美國希望透過此案為其在臺灣海峽的軍事行動解套；蘇聯則企圖藉此將中華人民共和國送入聯合國、爭取中國代表權，雙方各有所圖，臺灣問題益形複雜化。³³

與此同時，美國國務院正醞釀利用此一機會更進一步處理臺灣問題。前文已指出，早在1949年夏天國務院就開始研議由聯合國處理臺灣問題，但因時機不宜而推遲。此刻，歷史性的機會之門似乎已經開啟，美方積極反守為攻，打算將臺灣地位問題送上聯合國討論。

但是，英國對於臺灣問題的看法與美國不同，美方必須先須取得英國的合作。1950年8月31日美國國務卿艾奇遜與英國駐美大使法蘭克斯(Sir Oliver Franks, 1905-1992)會談，希望美國與英國之間先對臺灣問題取得一致意見，進而以此共

³⁰ 蕭道中，〈聯合國中的交鋒：1950年中國控訴美國侵略臺灣案研究〉，頁142-152。

³¹ The United States Representative at the United Nations (Austin) to the Secretary of State, Aug. 30, FRUS, 1950, vol. VI, East Asia and the Pacific, the China Area, p. 469.

³² The United States Representative at the United Nations (Austin) to the Secretary of State, Aug. 31, FRUS, 1950, vol. VI, East Asia and the Pacific, the China Area, p. 469.

³³ 蕭道中，〈聯合國中的交鋒：1950年中國控訴美國侵略臺灣案研究〉，頁139-184。

識作為基礎，爭取其他友好國家支持，在聯合國形成堅定多數。國務院提出一份備忘錄作為雙方討論基礎，其中納入了英國對臺灣與中國歷史因素的主張。備忘錄中建議在聯合國大會共同努力使臺灣問題作成決議，此決議應包括幾項要點：(一)英國所關心的，中國對臺灣歷史的宣稱，包括中華民國與中華人民共和國都宣稱對臺灣擁有主權，除了中國以外並無其他國家主張對臺主權。(二)確認聯合國處理朝鮮問題、及東亞和平恢復之前，國共雙方都未企圖改變臺灣現狀、或以臺灣作為進攻大陸的基地。(三)在聯合國成立委員會，負責向聯合國大會提出適當的臺灣問題和平解決方案。備忘錄中並指出，此一臺灣和平解決方案除須納入前述要點外，還必須考量無論對日和約是否訂定，有關臺灣在國際法的地位；並且，聯合國所成立的研究委員會必須給予臺灣住民表達對臺灣未來地位期望的機會。³⁴

接著，美方推動在美、英、法三國外長會議上討論臺灣問題。9月1日，三國外長會議初步獲致共識：(一)開羅宣言必須被納入臺灣地位研究中加以考量。(二)臺灣暫時性軍事中立與臺灣最終處置，是兩回事。(三)控美侵臺案在聯合國安理會提出，但臺灣問題的長程處置最好由聯合國大會處理。儘管有這些共識，但是，三國外長還有許多議題存在歧見，尤其，各國針對開羅宣言在臺灣處置中的重要性看法不一，如何能在聯合國獲得足夠國家支持對臺灣問題作成決議，並無結論。³⁵ 14日，第4次三國外長會議中，艾奇遜表示為縮小歧見、避免臺灣問題帶來的危機，美國建議各友好國家依照聯合國憲章提出臺灣未來問題案，由聯合國成立一委員會調查臺灣問題、並於下次聯合國大會提出報告。值得注意的是，美國將臺灣問題與朝鮮問題放在一起思考，艾奇遜說明美國計畫透過兩個方式來處理臺灣問題：(一)控美侵臺案與朝鮮問題由安理會處理。(二)有關兩國的未來則由聯合國大會討論。最後，三外長會議總結：(一)同意依據聯合國憲章第十一條第二項、第十四條，在聯合國提出臺灣問題案。(二)由聯合國成立委員會研究臺灣問題，並於下會期對聯合國大會提出建議。(三)同時由聯合國大會發表宣言，在研究期間，各方應避免任何敵對行動。³⁶

³⁴ Memorandum Prepared in the Department of State, Aug. 31, FRUS, 1950, vol. VI, East Asia and the Pacific, the China Area, pp. 475-476.

³⁵ Memorandum Prepared in the Preliminary Tripartite Meetings for Tripartite Foreign Ministers Meeting, Sep. 1, FRUS, 1950, vol. VI, East Asia and the Pacific, the China Area, pp. 477-478.

³⁶ United States Delegation Minutes of the Fourth Meeting of the Foreign Ministers of France, the United Kingdom, and the United States, Sep. 14, FRUS, 1950, vol. VI, East Asia and the Pacific, the China Area, pp. 500-501.

美國密集計畫、鋪排在聯合國提案討論臺灣地位問題，此事對臺北當局對臺主權主張衝擊極大，但美方從未與之商議、徵詢，甚至未曾透露。直到美國代表團提出臺灣問題案前一天的9月19日，魯斯克才告知中華民國駐美大使顧維鈞。魯斯克說，此提案之用意如杜魯門總統所聲明，是為了維持太平洋地區之安全和平、防止臺海兩岸相互進攻。美方希望將來臺灣問題以和平方法解決，但韓戰爆發當時僅由美國單獨行動，未獲得聯合國多數同意，亞洲各國也有諸多懷疑。美國政府希望在聯合國針對臺灣問題有所討論，但並不期待短期內獲得結果，美方對臺灣問題如何解決也無定見。顧維鈞追問，美國的真意是爭取時間以待國際情勢變遷嗎？魯斯克表示「然矣」。魯斯克又說明美方的苦衷，美國欲出手阻止中共攻臺，美國輿論會認為臺灣雖然重要，但美國單獨處理負擔太重，應歸聯合國共同負責保障；又因國共雙方都認為臺灣是中國領土，各國不願插手此事；因此，與其在此時解決徒增紛擾，不如維持現狀、以待將來，這也是對國民黨政府有利的做法。³⁷ 魯斯克釋出的訊息顯示：美國政府在聯合國大會提出臺灣問題案的目的，是希望美國在臺海的行動能獲得聯合國背書、確保臺灣與太平洋地區之安全，並不期待短期內解決臺灣問題。

1950年9月20日，美國代表團艾奇遜果真在聯合國大會提出臺灣問題案（the Question of Formosa），21日正式向聯合國秘書處提案。至此，聯合國受理有關臺灣之提案有二，其一為蘇聯所提控美侵臺案，此乃蘇聯根據中共外長周恩來之控訴，向聯合國大會及安理會提出，安理會於8月29日、大會總委員會於9月21日決定列入議程。其二為臺灣（法律地位）問題案，美國代表團於9月21日以備忘錄向聯合國秘書長提出，10月5日由總委員會決定列入大會議程。³⁸

由以上過程可知，控美侵臺案與臺灣問題案兩案有密切關連，一為蘇聯代替中共所提出，一為美國之提案，共產集團與自由陣營以臺灣問題為陣地，展開激烈攻防。臺灣問題在此時成為聯合國攻守焦點，實牽涉數個重要層面，包括：韓

³⁷ 顧維鈞，〈電陳美國務院次長邀談告謂美擬提臺灣問題列入大會議程及其用意等情〉，《聯合國審議蘇聯誣控美國侵臺暨美提臺灣地位問題案及我國因應經過情形》，「總統府檔案」，檔號：A200000000A/0039/311702/0323/001/060/0001-0006。

³⁸ 葉公超，〈擬就聯合國有關臺灣各案之因應方案轉呈〉，《聯合國審議蘇聯誣控美國侵臺暨美提臺灣地位問題案及我國因應經過情形》，「總統府檔案」，檔號：A200000000A/0039/311702/0323/001/110/0007。

戰爆發後美國第七艦隊行動所承受之壓力、中共是否加入韓戰、聯合國中國代表權問題、以及各國對臺灣地位處置之爭議。這些問題相互交織、連動，而形成極為複雜的局面。

首先，自美國總統杜魯門於6月出動第七艦隊介入臺海，引起蘇聯、中共高分貝的抨擊，於聯合國控訴美國侵略，使美方承受極大國際壓力。8月25日美國駐聯合國代表團首席代表奧斯汀致聯合國秘書長賴伊的信函，就闡釋美國並未侵略中國領土、對臺並無野心、臺灣中立化是為了預防更嚴重的衝突、美國目的在維護和平、該行動符合聯合國憲章、美國對臺灣地位問題並無偏見、歡迎聯合國調查與研究等七項對臺政策。³⁹ 為了化解國際壓力、取得各國信任，31日美國總統杜魯門在記者會上甚至表示，如果朝鮮問題解決，第七艦隊就沒有必要留在臺灣海峽，目前只是對聯合國部隊的側面保護。⁴⁰

此時又發生一個插曲。8月26日，因駐日盟軍總司令部統帥麥克阿瑟將軍預備在芝加哥退伍軍人協會發表聲明，強調臺灣戰略上的重要性，主張必須固守臺灣、以保衛美國之遠東防線。杜魯門總統唯恐麥帥的聲明將更引起各國對美國遠東政策的疑慮，因此，以此一聲明與美國立場矛盾，為「避免混淆美國在臺灣與亞太戰略」為由，訓令麥克阿瑟將軍撤回此一聲明。⁴¹ 9月1日，杜魯門總統爐邊談話再度強調，希望中國人民不要被誤導而與聯合國或美國人民敵對，臺灣的未來應該和平解決、應通過國際行動解決，而不是僅由美國或任何其他國家決定。第七艦隊的任務是使臺灣遠離衝突，美國的目的是和平，而不是征服。⁴² 9日，魯斯克在退伍軍人協會發表遠東政策演講，主張亞洲問題由亞洲人解決、美國對亞洲無領土野心或特權要求、美國支持亞洲人民爭取自由與自決之努力、美國作為聯合國會員國之一必須阻止韓戰擴大、臺灣問題應由國際行動和平解決、美國

³⁹ 〈奧斯汀致賴伊函中 闡釋七點對臺政策〉，《公論報》，1950年8月27日，第1版。

⁴⁰ “The President’s News Conference,” January 5, 1950; available from <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/230/presidents-news-conference>.

⁴¹ The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices, Aug. 26, Memorandum by Lucius D. Battle, for the Record of the Events of August 26, 1950, Aug. 26, FRUS, 1950, vol. VI, East Asia and the Pacific, the China Area, pp. 451-460.

⁴² Radio and Television Report to the American People on the Situation in Korea, Sep. 1, 1950; available from <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/232/radio-and-television-report-american-people-situation-korea>.

將繼續以經援與部分軍援協助臺灣自衛等等。⁴³ 美國政府這一連串聲明與作為，顯然都是為了緩和國際社會對其臺灣政策的疑慮。

因此，中華民國駐美大使顧維鈞也認為，美國歡迎聯合國討論控美侵臺案的主要兩個目的：一是因為美國對臺灣海峽的單獨行動尚未獲得國際認可，希望藉此機會闡明對臺立場，並獲得各國支持。二是第七艦隊進駐臺灣海峽，引起各國懷疑美國動機，美方歡迎組成調查團來臺調查，希望藉此化解各國疑慮。⁴⁴

其次，除了上述最表面、最立即性的考量之外，美國政府另有更深一層的盤算。自 1949 年中共在內戰中取得勝利以來，美國政府一方面打算放棄腐敗的國民黨政府，一方面對中共政權採取觀望與等待的態度，並試圖與之接觸。1949 年 8 月美國國務院發表對華政策白皮書，正是此種態度的具體顯現，美國期待「中國狄托化」、不受蘇聯操控。韓戰爆發後，美國總統的臺灣中立化聲明，不僅限制韓戰的擴大，也暗示美國尊重中國共產黨統治中國大陸的事實，除非中共擴張勢力超出中國大陸邊界以外，否則不會採取軍事行動予以限制。這些做法被認為這是延續白皮書以來「中國狄托化」政策的實施。⁴⁵

再者，臺灣問題也成為美國觀察中共配合程度、評估是否承認中共加入聯合國的誘餌。臺灣問題案進入聯合國議程後，美國先是利用這個機會，操作北京當局能否列席聯合國安理會，來阻止中共參與韓戰，這也正是國務院起初反對邀北京代表出席安理會，但後來轉向接受的原因。10 月初，日本《朝日新聞》、《讀賣新聞》、《每日新聞》三報高層即分析，中共能否列席安理會不是主要問題，因為聯合國尚未正式承認中共的資格；更重要的問題是，美國對中共存有幻想，希望中共脫離蘇聯掌控，並自 8 月以來再三要求中共切勿參加韓戰。日本媒體認為，美方將安理會討論臺灣問題時程推遲到 11 月，並支持中共代表列席，實是綏靖之策，目的是藉此向中共暗示：如果中共能遵照美國意旨，在美軍越過北緯 38 度

⁴³ 〈魯斯克闡明美遠東政策 保持中美傳統友誼 繼續經軍援助臺灣〉，《中央日報》，1950 年 9 月 11 日，第 1 版。

⁴⁴ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第八分冊》（北京：中華書局，1989），頁 99。

⁴⁵ 宋文明，《中國大動亂時期美國的對華政策（1949-1960）》（臺北：宋氏照遠，2004），頁 17-29。二戰結束後，因為希臘內戰、國家領土、經濟政策等問題，南斯拉夫總統狄托（Josip Broz Tito, 1892-1980）並不接受蘇聯共產黨的領導，勇於對抗史達林，堅持國家獨立的道路，這種不同於其他東歐共產主義國家與蘇聯合作、而尋求自主的路線，被稱為「狄托主義」。

線後仍不援助北朝鮮，未來美方可進而承認中共。日本媒體進一步推論，日後美國將先准許中共以觀察員身分參加聯合國安理會，經過評估後決定是否接受中共加入聯合國。日媒強調，厄瓜多在安理會提議將控美侵臺案延至 11 月 15 日討論，意義殊為重大，因為美國估計朝鮮戰爭在此之前必可結束。簡言之，對美國而言，中共是否參與韓戰實為關鍵所在，如果中共參戰，亞洲局面將發生重大變動，美國的綏靖政策將一筆勾銷；如中共應允不參戰，美國對中共之承認將會逐步實施。⁴⁶

日本媒體觀察家們的分析，洞悉了中共是否可以列席安理會一事，與是否參與韓戰、甚至聯合國中國代表權等議題具有連動關係，臺灣問題只是對中共的誘餌。證諸後續發展，此一觀察確實存在若干正確性。11 月 8 日安理會決議邀請北京代表列席控美侵臺案辯論，27 日中華人民共和國代表伍修權出席聯合國安理會，安理會通過臺灣問題與朝鮮問題合併討論。這一處理方式意味著對中共的安撫與誘惑，並將臺灣問題與朝鮮問題連動，誘使中共不捲入朝鮮戰事，則聯合國可對臺灣問題讓步。⁴⁷

然而，臺灣問題案最根本性難題在於美、英、法、印等國對臺灣地位處置的意見不同，即使美國政府願意積極推動，也難有進展。

如前所述，美國政府自 1949 年夏即已打算棄守開羅宣言的承諾，但苦無時機；韓戰爆發為臺灣問題送上聯合國議程開創了機會，當蘇聯與中共提出侵臺指控後，美國政府準備反守為攻。1950 年 8 月，國務院透過與英國協調、及美英法三國外長會議，計畫由聯合國組成委員會研究臺灣地位問題、一年後在聯合國大會提出建議。但是，英國考量中國在地緣政治中的影響力、往後英國在香港的地位、與中國貿易往來、東南亞大量的華僑人口，以及亞洲各國對中國革命成功的友善態度等等，率先承認中共政權。英國不僅承認中共是國共內戰中的勝利者，並希望引導中華人民共和國進入聯合國體系，讓他負擔國際責任、維持亞洲秩序。⁴⁸

⁴⁶ 美方同意北京派遣代表列席安理會旁聽臺灣問題案，令國民黨政府當局深感不安，要求駐日代表團協助蒐集資料探詢美國真正用意。駐日代表團向盟軍總部探聽不得要領，轉而向日本朝日、讀賣、每日三大報幹部詢問看法。〈關於中共列席安理會討論臺灣問題一案探詢日本朝日等報人員意見要點〉，《聯合國審議蘇聯誣控美國侵臺暨美提臺灣地位問題案及我國因應經過情形》，「總統府檔案」，檔號：A2000000000A/0039/311702/0323/001/010/0001-0003。

⁴⁷ 宋文明，《中國大動亂時期美國的對華政策（1949-1960）》，頁 32-33。

⁴⁸ 汪浩，《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策 1949-1958》（臺北：有鹿文化事業有限公司，2014），頁 55-76。

因此，英國不願因臺灣問題得罪中共政權，傾向遵守開羅宣言承諾，將臺灣交還給中國。亞洲重要國家印度自獨立後，刻意表現出中間路線、與美國保持距離，並以亞洲領袖自居，積極推動中共加入聯合國。⁴⁹

駐美大使顧維鈞向外交部報告中，也指出自由陣營各國對臺灣問題態度分歧。顧維鈞認為，英國與印度對美國第七艦隊保護臺灣的行動強烈反對，英國認為此一行動違反北大西洋公約組織各國利益，印度認為此舉引起亞洲各國反感，而法國與其他西歐國家則不願美國介入亞洲問題過深。⁵⁰

由於美國政府並未有效整合各國意見，10月底美國國務院中國事務司(Office of Chinese Affairs, OCA)完成一份詳細而完整的長篇研究報告，作為美國應採取立場之根據。報告中指出，從安全立場而言，美國應尋求一個防止敵對政權在臺灣成立基地的方案；從政治立場而言，美國應尋求一個友邦可接受、亞洲國家廣泛支持、臺灣不會成為永久衝突焦點、有利於美國對華關係、並且不會罔顧美國先前承諾的方案。但臺灣問題的幾個重要因素：(一)中共潛在力量強大，要將臺灣從中國分離終將失敗，除非有外力支持。(二)任何否認中國對臺灣主權的企圖，都將受到中國人民的痛恨。(三)國共雙方都不會放棄對臺灣主權的主張，若被否認，中共將會用盡所有手段處理，甚至動用武力。(四)國民黨政府不受多數中國人民與外國政府所信任。這些都使得美國政府不易處理。

中國事務司認為，處理臺灣問題有兩種選項：(一)承認中國的宣稱，將臺灣併入中國。但這不利於美國的安全需求。(二)將臺灣自中國分離，成為一個獨立國家、或由聯合國託管、或是成為日本的一部分。但如果這樣做，中國不會放棄合併臺灣的努力，臺灣無力自我防衛，必須由聯合國以集體安全原則(the principle of collective security)提供保護，這是個新的概念，聯合國會員國並不情願提供保護，最終還是需要美國以武力保衛臺灣，簡言之，若採取第二個選項，最後仍會成為美國的軍事負擔。

該報告中反覆考量處理臺灣問題的困難與對策。其一是該如何破解開羅宣言的魔咒？(一)美國在開羅宣言中所允諾的，是臺灣澎湖歸還「中華民國」，在波茨坦宣言、杜魯門總統1950年1月5日的聲明都再次確認。(二)開羅宣言僅有美英

⁴⁹ 梁敬錚，《中美關係論文集》，頁219-221。

⁵⁰ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第八分冊》，頁120-121。

中三國參加，無法約束聯合國臺灣問題之決議。(三)1943年開羅宣言當時的情勢已經改變，從那時起蘇聯就已違反許多承諾，美國可不再受當時的承諾約束。其二是，美國有關臺灣問題的處置不只是戰略考量，還要必須考慮亞洲人民會怎麼看待美國，因為亞洲各國對西方帝國主義有所疑慮，如果美國在聯合國提案將臺灣從中國分離，將招致帝國主義的批評。

報告中認為，中國對臺之主權宣稱效力十分強大，唯一可對此構成挑戰的就是臺灣人的意願。聯合國在考量臺灣問題時，臺灣人的期望應該成為重要的因素，應該讓臺灣人有自由表達意見的可能。亦即，要推翻開羅宣言的承諾必須付出成本，但可以用臺灣人自決原則來支持。不過，中國事務司也指出臺灣人雖不滿中國政府統治，卻尚未出現像波蘭人、芬蘭人要脫離帝俄統治的強烈獨立意願。

總之，國務院中國事務司提醒，臺灣問題的核心在於，目前所採取作法的政治與軍事成本，是否高於將臺灣自共產中國分離的軍事利益。美國政府應謹記並非在立即的未來採取行動，可能的時間是明年（1951年）。報告中承認，因為臺灣問題如此棘手，需要留待時間來解決，因此建議：在聯合國研究調查臺灣問題期間，美國應避免對長遠臺灣地位實質問題表態，應表現美國對該島並無特別主張、也無特別利益。在討論期間，美國應該跟隨世界、尤其是亞洲各國對臺灣問題的意見，如果亞洲各國傾向將臺灣自中國分離，美國應表明支持、及提供軍事責任的意願；如果亞洲繼續支持中國，美國不應反對中國之宣稱；如果聯合國承認中國對臺主張，則必須同時承認臺灣在西太平洋和平安全的重要性，美國應努力促成以國際協議達成臺灣的非軍事化或安全防衛。⁵¹

國務院中國事務司的此一研究報告將美國政府對臺灣問題的顧慮、因應論述、可行策略做了相當深入完整的分析。

直到已確知中共人民解放軍介入韓戰以前，國務院仍未放棄在聯合國處理臺灣問題。11月11日，國務卿艾奇遜致函新任國防部長馬歇爾（George C. Marshall, 1880-1959），透露主要友好國家對臺灣問題案存在歧見，此些分歧若公開將造成傷害，所以美國及其友邦不需在此時做出艱難快速的承諾通過臺灣問題決議；並且，隨著時間流逝，中共對鄰國的企圖可能更加顯現、臺灣人民的期望也會更加

⁵¹ Formosa, 0852-Top Secret 1950, Formosa Case in the UN (1950), in Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955, Roll11.

鮮明，將降低上述歧見。國務院希望聯合國以一年的時間研究臺灣問題，讓美國政府內部可就所有相關因素進行更充分地交換意見；聯合國委員會也可以就中國對臺灣之主張、臺灣人民的福祉與意願、西太平洋和平與安全等因素作更審慎的考量。該信函並附上國務院對臺灣問題的「決議草案」：建議聯合國大會成立一委員會，由五至七個國家組成，研究臺灣問題並向聯合國大會提出有關臺灣澎湖未來地位之建議，在此之前，不可企圖以武力改變臺灣地位。⁵²

但是，隨著中共參與韓戰衝擊擴大，加上美國國會期中選舉民主黨大敗，多位支持中華民國政府的共和黨議員則連任，國務院是否還能堅持在聯合國處理臺灣問題，備受挑戰。⁵³

1950年11月14-15日兩日，來自國務院、國會與聯合國代表等48位美國代表團成員針對上述國務院所提出之臺灣問題「決議草案」進行會議。國務院官員說明案由內容，建議委員會必須納入適當的亞洲代表，必須有承認國共雙方政權之適當比例國家加入，最好美、英兩國都在委員會中，該七國所組成的委員會應包括支持北京的英國、印度、巴基斯坦，不承認北京的美國、菲律賓、泰國、澳大利亞。但是，多位參議員對國務院「決議草案」提出質疑，認為臺灣人民的利益、美國公眾的意見、目前在臺灣的國民黨政府的立場等等都未在案由中充分提示。由於與會者意見分歧，最後，美國聯合國代表團首席代表奧斯汀裁示，代表團內部對於臺灣問題案之政策、決議草案內容都強烈不同意，建議國務院再議。⁵⁴

15日會後，奧斯汀致電國務卿艾奇遜，指出代表團48人經兩次會議討論，一致反對提出國務院決議草案。他並指出，無論從國內政策立場、軍事立場、或與英國等友好國家之外交立場觀之，此時向聯合國大會提出臺灣問題決議案相當不智。在情勢快速變化、無可預測之下，奧斯汀建議當日下午不要提出決議草案，將臺灣問題案置於議程最末，日後再議。11月15日下午3時，聯合國第一委員會（政治委員會）上，由杜勒斯（John Foster Dulles, 1888-1959）提議推遲臺灣

⁵² The Secret of State to the Secret of Defense (Marshall), Non. 11, Formosa Case in the UN (1950), in Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955, 索取號：YF-A93, Roll11。

⁵³ 梁敬錚，《中美關係論文集》，頁234-235。

⁵⁴ Minutes of 39th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, Nov. 14, Minutes of 40th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, Nov. 15, FRUS, 1950, vol. VI, East Asia and the Pacific, the China Area, pp. 556-572.

問題案，獲得 53 票同意、0 票反對、3 票無意見，通過。⁵⁵

12 月 1 日，國務院中國事務司草擬備忘錄交國務院，指令美國代表團提議將聯合國大會臺灣問題案擱置一年。備忘錄指出，此一提案行動可能造成一個廣泛的印象，即美國不再同意聯合國價值、或美國與在臺灣的國民黨政府親近。但是，中共侵入朝鮮，將使美國對臺立場受到更多支持，美國需要耐心、並展現對友好國家讓步的意願。⁵⁶ 5 日，國務卿艾奇遜指示美國代表團，因中共入侵朝鮮問題更為緊急與優先，提議擱置臺灣問題案至聯合國大會下會期（第六會期）討論。⁵⁷

1951 年 2 月 7 日，臺灣問題案進入第一委員會討論，英國代表以遠東局勢仍在變動為由，提議無限期擱置本案，獲得通過。⁵⁸

1950 年臺灣問題國際化，顯示臺灣地位處置在國際政治角力與國際法實踐上的落差。二戰末期美國為鞏固與中國政府的合作，在開羅宣言中承諾將臺灣澎湖歸還中國，此一戰時的國際承諾須經由戰後和平條約加以落實。但是，戰後中共在內戰中勝出，加上美蘇冷戰局面形成，1949 年以來，美國愈發不願落實開羅宣言承諾，不讓臺灣落入共產集團手中。1950 年韓戰爆發後，美蘇兩大集團以臺灣問題在聯合國激烈交鋒，美國政府希望經由聯合國機制使臺灣地位問題獲得法理處置。但中共參與韓戰使東亞政治情勢再度丕變，曇花一現的臺灣法理地位處置契機，又因國際政治變化驟然中止。

四、國民黨政府的因應對策

臺灣問題送上聯合國議程，嚴重衝擊中華民國政府向來的「臺灣主權屬於中國」宣稱。究竟應該如何處理此一重大危機？中華民國政府面臨極大挑戰。

⁵⁵ The United States Presentative at the United Nations (Austin) to the Secretary of State, Nov.15, FRUS, 1950, vol.VI, East Asia and the Pacific, the China Area, pp. 572-573.

⁵⁶ Memorandum by the Director of the Office of Chinese Affairs (Clubb) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk), Dec.1, 1950, FRUS, 1950, vol. VI, East Asia and the Pacific, the China Area, pp. 585-586.

⁵⁷ The Secretary of State to the United States Mission at the United Nations, Dec.5, 1950, FRUS, 1950, vol.VI, East Asia and the Pacific, the China Area, p. 589.

⁵⁸ Summary Record of the 442nd meeting: 1st Committee, held on Wednesday, 7 February 1951, New York, General Assembly, 6th session, accessed 4 Dec. 2020; 此議案引自 United Nations Digital Library, 下載日期：2021 年 1 月 29 日，網址：<https://digitallibrary.un.org/record/1322874?ln=en>。〔按：以下引用資料庫，僅保留網址〕

（一）政府內部意見不一

1950年8月29日，控美侵臺案列入聯合國安理會議程，消息傳到臺北，群情激憤。臺北當局認為其所提之控蘇案⁵⁹經年有餘、毫無結果，蘇聯卻僅僅憑著周恩來一紙控訴、在聯合國提出控美侵臺案，竟立即獲得美國政府的重視，並建議派調查團進行調查，這是對中華民國極不公平的事。在聯合國多數成員國仍然承認中華民國是中國唯一合法政府的情況下，卻依據叛亂政權的控告而組成調查團，誇大叛亂分子的意圖，更使我政府威信受到嚴重威脅。⁶⁰同日，駐美大使顧維鈞接獲外交部長葉公超電話，指包括蔣介石總統、立法院、總統府秘書長王世杰等都反對聯合國派遣調查團來臺調查，屆時不惜行使否決權。⁶¹

蔣介石面對突來情勢，日記中大罵艾奇遜：「俄、英皆以為臺灣問題由聯合國解決之張本，而美國艾其生（艾奇遜）亦將樂觀其成也。可痛，可憤，又增多一國恥矣。」杜魯門總統表示韓戰停戰後第七艦隊將撤退等談話，也使他痛憤不已：「此誠不像一個有人格、有主義的政治家之言行，此一對俄共妥協求和之表示，將危害整個世界前途，無可估量，而對我中國之陷害，尚在其次也。美國不幸，世界浩劫，其盍有極。」⁶²甚至，中華民國在聯合國的險惡處境，讓蔣介石焦慮至極、無法成眠：「近三夜以來，夢魂顛倒，是心神不安之象。對聯合國內形勢之險惡，於我前途之黑暗，英國已揭破其面具。其目的：第一、臺灣地位必欲使之國際化。第二、必欲驅逐我於聯合國之外。此二者皆將使我政府徹底毀滅……」。⁶³

9月2日，蔣介石召開外交問題會談，研究聯合國調查團來臺之因應對策，主張使用安理會否決權。陳誠加以阻止，蔣介石痛斥其妄，日記曰：「所部無人……彼則自以為多智，委婉曲解，徒耗時間，而所說結果不著邊際，此其政治家自居

⁵⁹ 控蘇案指1949年秋，中華民國向聯合國大會控訴蘇聯未履行中蘇友好條約義務、違反聯合國憲章，聯合國大會提交臨時委員會研究。1950年2月7日，中國代表團團長蔣廷黻在臨時委員會提交一份決議草案，籲請各國譴責蘇聯違反中蘇條約及聯合國憲章，並要求各會員國不承認共黨政權、不向中共提供援助。但聯大後續並未處理此案。參顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第七分冊》（北京：中華書局，1988），頁682。

⁶⁰ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第八分冊》，頁133。

⁶¹ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第八分冊》，頁102-103。

⁶² 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》（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，2015），頁543-545。

⁶³ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁545-546。

之神態也，不禁為革命前途所部無人悲也。」4日，再召集會談，葉公超報告與美國代辦藍欽（Karl L. Rankin, 1898-1991）公使⁶⁴談話經過，及對聯合國調查臺灣之對策。蔣日記中痛斥葉公超「可說無腦筋已極，此等人何能再任外長耶？痛憤之至」！⁶⁵

9月5日，蔣介石總統再度親自召開會議，反對安理會組織委員會來臺調查，重申不惜行使否決權。他對葉公超極為不滿，記曰：「以國家根本問題有關，不得不以存亡之力爭也。公超等以為使用否決權，將得罪於美國，更為國際所不諒解為慮。……我為自衛，如其（美）不諒，自所不恤也，乃決令公超停止赴美出席聯大。」7日，又記「蔣廷黻、顧維鈞來電，皆不敢贊同余對調查臺灣案投否決票。明明理直氣壯之事，而若彼偏解為不對，又恐因此反引中共列席於安理會。殊不知此案成立，則中共更振振有辭...此種外交職業家，誠害國甚也。」⁶⁶果然，在蔣總統盛怒之下，中華民國代表團出發第五屆聯合國大會前夕，葉公超忽被延期。⁶⁷

外交部反對使用否決權，葉公超部長為維護主張，希望顧維鈞打電報向最高當局說明看法，做他的後盾。⁶⁸但是，駐美外交人員意見也分成兩派，駐聯合國代表蔣廷黻、駐美公使譚紹華與楊雲竹墨守成規，執著臺灣在法律上、事實上都是中國領土的說法。駐美大使顧維鈞、駐遠東委員會代表團團長李惟果則認為，為維持中華民國政府的利益，應採取務實作法、順從美國的主張，把臺灣問題交給聯合國處理，爭取時間、能拖就拖，等待國際情勢對我方有利之發展；如果堅持臺灣屬於中國，對美國的主張橫加反對，將使美國防衛臺灣的努力遭挫，反而與中共及蘇聯立場毫無二致，屆時將陷入誰代表中國的困境，正好墜入印度、英國等支持中共各國的設彀中。⁶⁹

⁶⁴ 因國共內戰情勢不利，美國政府一度打算放棄國民黨政府，1949年12月國民黨政府撤退臺灣，美國大使司徒雷登（John Leighton Stuart, 1876-1962）並未隨同來臺，離開南京後直接返美，臺北之美國大使館館務由代辦師樞安（Robert C. Strong, 1915-1999）綜理。1950年8月，藍欽抵臺，接續代辦師樞安職務，身分是公使銜代辦，直到1953年1月，才升任為大使。Karl L. Rankin 原著、徵信新聞報編譯室譯，《藍欽使華回憶錄》（臺北：徵信新聞報，1964），頁53、174。

⁶⁵ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁546。

⁶⁶ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁546-547。

⁶⁷ 陶晉生編，《陶希聖日記：1947-1956（上）》（臺北：聯經出版事業股份有限公司，2014），頁361。

⁶⁸ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第八分冊》，頁102-103。

⁶⁹ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第八分冊》，頁145-153。

5日，顧維鈞果然應葉公超之請，發出電文向蔣總統說明美國之用意。⁷⁰ 顧維鈞力陳，中共提出此案是蘇聯所指使，意圖收對美外交宣傳之效，美國同意派調查團查明真相，實屬不得已。我方若單獨反對勢難見效，若欲行使否決權阻止，恐將造成美方反感。他分析，美國第七艦隊駛入臺灣海峽阻止兩岸戰爭，並非侵略行動當無疑義。但最關鍵問題在於，法律上臺灣究竟屬於何種地位？今中共與蘇聯均認為臺灣為中國領土，聲稱中共代表中國。韓戰爆發後杜魯門總統之聲明文件，認為臺灣是佔領地，臺灣地位須經對日和約或聯合國確定；如此，美國保臺之舉在國際公法上尚能言之成理。一旦我方也堅持主張臺灣純為中國領土，此一主張與蘇聯、中共不謀而合，所爭之點僅在於何方為中國。因此，顧維鈞建議：「姑先以目前臺灣已由我治理控制且為我政府駐在地之事實為重，而置臺灣法律上之地位問題於日後解決，一面在未解決前盼能將保臺之責任歸聯合國擔任，不由美國無限制單獨負擔。現在國際局勢動盪日甚，今後演變難測，綜觀利弊，美之看法未必於我損多益少」。⁷¹

顧維鈞的看法來自與國務院官員的接觸，但是，如前文所分析，這只是美國政府最表面的理由。顧維鈞的務實分析似乎逐漸說服蔣介石，8日蔣介石再研究調查美國侵臺案，決定暫時不動用否決權。9日晚再召集外交會談，行政院與外交部都反對行使否決權，建議有條件與美協商。蔣介石終於勉強聽從眾議，但仍十分不安。10日又考慮調查團案甚久，記曰：「如俄國視臺灣為其傀儡中共之物……或對調查臺灣案亦投否決票之可能，果爾，則我不必使用否決權矣。」⁷² 在顧維鈞等人力說之下，蔣總統也理解若堅持行使否決權，將形成中華民國與中共、蘇聯同一陣線共同對抗美國的奇特景象。

於此，9月11日外交部長葉公超乃指示蔣廷黻政府商議結論，並強調對臺灣主權之立場：1、我方接受日本投降後，在臺施行統治權，現在仍為中國唯一合法政府，第七艦隊協防臺灣係經我方政府同意，我方認為美方對臺並無侵略行為。

⁷⁰ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄 第八分冊》，頁103-116。

⁷¹ 顧維鈞，〈電陳安理將中共控美侵臺案列入議程美立組調查團查明真相等語〉，《聯合國審議蘇聯誣控美國侵臺暨美提出臺灣地位問題案及我國因應經過情形》，「總統府檔案」，檔號：A2000000000A/0039/311702/0323/001/030/0001-0007。

⁷² 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁549。

2、我應堅決反對一切涉及臺灣未來地位之討論。3、有關臺灣地位問題的主張：「對於臺灣現時地位性質，我當儘可能避免與美方爭論，但我不能承認臺灣為戰後軍事佔領地，因臺灣除經我接收外，並經開羅及波茨坦宣言認為係應歸還中國之土地」。⁷³

政府內部針對不行使否決權一事獲得共識後，11日蔣介石指示葉公超出席聯合國大會。⁷⁴ 16日，蔣介石總結對聯合國調查控美侵臺案之看法：

艾其生將欲以調查美國侵臺案為契機，使臺灣置於聯合國之保衛，一以免俄共藉口認為中國之領土而攻佔臺灣，一以減輕其美國單獨之責任，以免除其侵臺之嫌。此一陰謀於我利害參半，不如逆來順受，先杜絕俄共侵臺之野心，暫為中立化之形態（但我絕不正式公認），以維內部軍民之心理……只要臺灣事實上統治權並不動搖，則我反攻大陸未完成以前，率性讓其中立化，且使其性質（國際）更為複雜，以對付俄共與英、印，始非一中策也，此時應以沉機觀變處之。⁷⁵

蔣介石終於聽從外交人士意見，為了阻擋蘇聯與中共，接受臺灣地位中立化為「中策」。惟此一態度基於策略考量，且內外有別：對外，事實之統治在握，可暫允臺灣中立化之說作為權變；對內，為了維護統治正當性、維護軍民心理，絕對不可公開承認臺灣中立化。

（二）國民黨政府的最壞打算

就在控美侵臺案調查團來臺調查一事尚未落幕之際，美國代表團又提出臺灣問題案，一波未平一波又起，更讓國民黨政府左支右絀。

美國代表團在提案前一日，才向駐美大使顧維鈞透露美國代表團將提案。9月21日聯合國大會會議上，蔣廷黻以尚未收到政府訓令為由，要求此案暫不討論，獲通過。會後，蔣廷黻要求美國代表團，將來討論時須注意兩點：1、中共不能派

⁷³ 〈葉公超致蔣廷黻〉，《臺灣地位問題（一）》，「外交部檔案」，檔號：A30300000B/0039/602.1/89024/001/001/0011-14。

⁷⁴ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁550。

⁷⁵ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁553-554。

代表出席。2、此案之討論不可牽涉臺灣地位問題，僅可討論有關太平洋和平問題。美方表示願與國民黨政府密切聯繫。⁷⁶此一情況令蔣介石稍感欣慰，記曰：「美國昨提聯大之案，僅提臺灣和平解決之願望，而未及臺灣永久地位問題，而且其同意我代表對此案之延擱，則其對我態度並不如過去之惡劣也。」又云：「聯合國大會開會，與我有關各要案，美國皆能以善意洽助，其與一個月前態度大不相同」。⁷⁷

上一節分析指出，美國以臺灣問題案評估讓中共加入聯合國。果然，杜勒斯22日與蔣廷黻商議，美國的目的在使聯合國大會以調查委員會方式調查臺灣問題，如此可能要花費兩到三年的調查時間，臺灣可維持現狀；不過，中共可能不遵守大會決議、興兵侵臺，因此英國建議讓中共進入聯合國。蔣廷黻表示，美方的提案對我方恐將害多利少，他擔心如果蘇聯提議中共列席委員會，美國是否將反對。杜勒斯雖表示將反對中共列席，但無絕對把握，因為美國代表團中也有支持中共入會者。⁷⁸此次談話，美方終於透露支持中共進入聯合國的意圖。

但是，顧維鈞的情報掌握仍未及美方深層意圖。22日，駐美大使顧維鈞電葉公超，仍認為美國提出臺灣問題案是不得已之舉，因為第七艦隊進駐臺灣海峽，引起中共、蘇聯批評為侵略行為，英國、法國、印度都不太贊同；美國單獨保臺負擔過重，必須於聯合國討論、由各國共同負責，這是目前唯一可做的應付之策。故主張「現（臺灣問題案）既已提出，祇能使其從緩討論，更不願其有何結論、修改，爭取時間以待國際局勢於我有利之發展。此則與美方策略用意相同，故於無損我根本立場之條件下，不妨與美合作，應付目前中美同感之難關。否則以我國今日國民黨地位孤立可慮，簡直之反對，徒對於友邦之同情無補實際」。⁷⁹

9月29日，聯合國安理會通過邀請中共列席控美侵臺案，蔣廷黻反對無效，情況大為不利。蔣介石認為將危及我方在聯合國之代表權，一面責怪英、印，「共

⁷⁶ 蔣廷黻，〈電陳總委會開會美加提臺灣問題經我發言美代表即允暫不討論〉，《聯合國審議蘇聯誣控美國侵臺暨美提臺灣地位問題案及我國因應經過情形》，「總統府檔案」，檔號：A200000000A/0039/311702/0323/001/070/0001-0004。

⁷⁷ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁555-556。

⁷⁸ 蔣廷黻，〈電陳總委會開會美加提臺灣問題經我發言美代表即允暫不討論〉，檔號：A200000000A/0039/311702/0323/001/070/0005-0006。

⁷⁹ 顧維鈞，〈電陳美主聯合國派員調查之用意我政府最後決策如何請密示〉，《聯合國審議蘇聯誣控美國侵臺暨美提臺灣地位問題案及我國因應經過情形》，「總統府檔案」，檔號：A200000000A/0039/311702/0323/001/080/0001-0002。

匪將趁乘機施計插足國際社會之開端……此乃英國之陰謀所致，而印度為虎作倀之故，並非俄國之力也，可痛！」一面責怪美國與英國勾結：「其陽為反對中共列席辯證……實則與英勾通促成中共之列席，殊為可鄙。堂堂領導世界之盟主，而竟出此狡詐卑劣之權術」。⁸⁰

面對中共將列席聯合國的不利情況，蔣介石總統竟然生出退出聯合國孤注一擲的念頭：「國際形勢對我危機益深，美艾（奇遜）毀蔣賣華之方式雖已變更，而其陰謀更顯，所謂欲蓋彌彰，可憐我外交人員並不驚覺，殊為痛心。惟今日臺灣本身力量，無論軍事、經濟皆已較前進步，第一期整理計畫告成，勉可自立自主，此時惟有準備隨時脫退聯合國，獨立自強，與萬惡之國際群魔奮鬥，仰賴天父，俾我能自力更生吧」。⁸¹

10月5日聯合國大會正式將臺灣問題案列入議程。蔣日記又提出拒絕接受聯合國決議的最後手段：

本日腦筋時作刺痛，未知何由。是乃美國對臺灣將來地位問題，昨日正式提出聯大列入議事日程之故。此又為美艾（奇遜）遵奉英國意旨，實現其毀蔣賣華最後之一擊。國際之道義掃地，美艾之拙劣如此，不能不令人刺激痛憤……但此並不能動搖吾國在臺灣統治之地位，**即使聯大通過其案，我不執行，作最後之準備可也。惟天佑之，何憂何懼。**⁸²

14日，蔣介石進一步推演中國代表權與臺灣地位問題的各種可能性，包括聯大通過中共入聯案，國民黨政府自動宣言退出聯合國等等。他認為政府最重要的方針有二：甲、如何確保臺灣為復興基地，使之鞏固不搖。乙、如何使中共不能參加聯合國，以保持我政府代表權。這兩個主要方針若不能兼顧，蔣介石以為：

如甲、乙二者不能兼顧，則應以**確保臺灣基地為第一**。與其為保持聯合國會員名義，而使臺灣被攻，不能安定，則寧放棄會員之虛名，暫時退出國際社會，雖在國際上失去地位而力求自立自主，確保臺灣主權，實為利多

⁸⁰ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁 556、558。

⁸¹ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁 558。

⁸² 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁 559-560。

而害少。而且乙者，其權全操之於英、法，非我所能主動。而甲者則我尚有主動領地，此為永久根本計。⁸³

從10月起約半個月之間，是蔣介石最為煎熬的時刻，他為中共列席安理會、臺灣問題案反覆考慮、步步推演，並作了最壞的打算。對蔣介石而言，臺灣已是最後的根據地，退此一步、即無死所，就算退出聯合國，也要保有「臺灣基地」，可知臺灣對國民黨政權的重要程度。

外交部於10月21日向總統提出的〈聯合國有關臺灣各案之因應方案〉，可稱是對臺灣地位問題最完整的研究。方案中首先回顧政府向來對臺灣地位之主張，包括：1941年對日宣戰時包含馬關條約之中日所有條約一律失效；1943年開羅宣言明言戰爭結束後日本自中國所竊據之領土、包括臺灣澎湖在內，歸還中國；「既為竊據之非法行為，自始無效，臺灣未嘗一日脫離中國主權，不必領經歸還手續，且國民黨政府自日本投降後已在臺灣行使統治權」。

但事實上，外交部自知，上述我方主張在聯合國大會將遭遇反對，因為：1、依照國際法及國際慣例，宣戰並不具有廢止一切條約之效力，而中國單方的宣示對他國並無約束力。何況，宣戰所廢止者是「執行中的條約」(executory treaty)為限，並不能追溯已經執行(executed treaty)之條約、使其喪失效力。2、開羅宣言載有臺灣澎湖「應予歸還」(restored)字樣，戰爭結束後，仍須辦理歸還手續，在手續完成前，臺灣仍非中國領土。3、開羅宣言、波茨坦宣言的效力僅及於中美英蘇及日本，不能及於他國。4、縱使聯合國會員國咸認臺灣已是中國領土，但仍有屬於共產黨中國、或國民黨中國之爭，如蘇聯、英國認為臺灣歸屬前者，美國、法國認為歸屬後者。⁸⁴簡言之，外交部非常清楚政府對臺灣主權之宣稱，在國際法與國際慣例上根本站不住腳，無法貫徹施行。

因應方案中分析控美侵臺案，認為要在法理上辯護，可就以下三項理由擇一：1、臺灣係中國領土，美國協防臺灣實係緊急措施，係援助聯合國會員國抵抗外來侵略。2、臺灣為中國領土，且國民政府是美國所承認之中國合法政府，美國對臺

⁸³ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁562-563。

⁸⁴ 葉公超，〈擬就聯合國有關臺灣各案之因應方案轉呈〉，檔號：A2000000000A/0039/311702/0323/001/110/0008-0011。

灣之措施經國民政府同意，並非侵略行為。3、臺灣在歸還手續尚未完成以前，仍應視為盟軍佔領地，此地區如受威脅，對日參戰國均有防衛之權利與責任。外交部認為，杜魯門總統派遣第七艦隊來臺時，即是採第三說，用意即在消除美國侵略嫌疑，並欲將協防臺灣之措施改為由聯合國授權之集體行動。因此建議因應方式：「改由聯合國協防臺灣一節，逆料必付以臺灣中立化之條件，此一條件對我自屬有害。惟基於以下考慮，在原則上仍不得不勉予接受。」並且，軍事協防對我不無裨益、由美國防衛改為聯合國擔任防衛無反對之理、我方亟需美國軍事及經濟援助、不應美國異議而自陷孤立。⁸⁵ 亦即，外交部務實地建議應採取第三說，接受美國以臺灣中立化作為協防臺灣之法理基礎。不過，為減少此說對中華民國之傷害，應做一嚴正聲明。至於聯合國派委員會來臺調查一事，如果不能阻止，唯有相機行事，「完全拒予來臺機會，似不相宜」。⁸⁶

再者，針對美國在聯合國大會提出臺灣法律地位問題案，外交部認為，為避免影響民心士氣，應抱定「無論在法律上或事實上均已為我國領土」的基本立場。但也指出，我政府此一主張，除蘇聯及其衛星國外恐難獲得他國支持，此案也無立即解決的可能。因此，「我國對此案欲謀滿意解決，甚為困難，但圖暫予拖延，則目的不難達成。」如果，聯合國大會另組一委員會研究臺灣地位問題，雖收延宕之效，但於我不利，應設法打消或限定其職權範圍。⁸⁷

最後，由於前述國際間傳言美國與印度有關臺灣託管之議，因應方案也有討論。外交部所獲情報，並無任何跡象顯示此事為真，美國政府也密告並未就臺灣託管問題與任何方面洽商。外交部的最後手段是：

⁸⁵ 葉公超，〈擬就聯合國有關臺灣各案之因應方案轉呈〉，檔號：A2000000000A/0039/311702/0323/001/110/0011-0012。

⁸⁶ 葉公超，〈擬就聯合國有關臺灣各案之因應方案轉呈〉，檔號：A2000000000A/0039/311702/0323/001/110/0011-0012。外交部認為應接受調查團來臺的理由包括：(一)對聯合國大會通過之建議案完全予以蔑視，予我國一貫政策不符。(二)美國正領導民主國家提高聯合國之權威，我若予此一趨勢背道而馳，將引起重大反感。(三)我國目前國際地位異常脆弱，若因此喪失民主國家之同情、甚至引起反感，足以危及我在聯合國之代表權。(四)中美關係也將受到損害。

⁸⁷ 葉公超，〈擬就聯合國有關臺灣各案之因應方案轉呈〉，檔號：A2000000000A/0039/311702/0323/001/110/0016。

我在臺灣握有相當強大之軍事力量。此一力量存在一日，即臺灣一日無被託管之虞，蓋以任何人均難想像聯合國能以武力在臺灣強樹託管制度也。⁸⁸

外交部此一因應方案上呈蔣總統，蔣總統在呈文上細心提問。從檔案中可知，最高當局的反覆思考、外交部的細心研議，呈現幾項重要意義：1、無論是最高當局或外交人員都相當清楚，政府向來所宣稱「臺灣澎湖主權屬於中國」的主張並不符合國際法與國際慣例，不被各國所接受。2、聯合國擬組成委員會調查控美侵臺案、或討論臺灣地位問題案，都嚴重挑戰政府當局對臺灣主權的主張，但無法阻止。為了避免造成美國反感、失去民主國家同情，對外只能勉予接受，以拖待變。3、對內而言，為顧慮民心士氣，仍應堅守「臺澎為中國領土」立場。4、更重要的是，無論是最高當局與外交部都認清，固守臺灣是唯一的選擇，甚至已做好退出聯合國、以軍事武力堅拒到底的最壞打算。

10月27日上午，杜勒斯與蔣廷黻詳議臺灣問題案之時，透露了美國國務院的底牌。杜勒斯表示，美國政府要求聯合國成立委員會，研究開羅宣言、波茨坦宣言、如何維持太平洋之和平，並使住民自決原則可以適用於本案。蔣廷黻極警覺地問道：「委員會將探詢臺灣人民對於自治的意見，是否表示美國政府想像臺灣人民有棄絕國民政府（尋求獨立）之可能？」杜勒斯回答：

……開羅及波茨坦協定並未設想臺灣人民應受極權政權之統治。此種可能性實非當初所預料者。美國政府現面臨此種可能性，深感臺灣人民對於此事，應有表示其意願之權利。至於臺灣人民是否將棄絕國民政府，美國政府不能提供任何保證。委員會之組成份子將慎加選擇，俾該會不致對國府存有偏見。但亦不能保證該會不致提出主張臺灣完全自治之報告。⁸⁹

1950年10月底，美國政府終於向國民黨政府亮出了底牌：不再遵守開羅宣言、波茨坦宣言，主張以住民自決原則，在聯合國處理臺灣地位問題。

⁸⁸ 葉公超，〈擬就聯合國有關臺灣各案之因應方案轉呈〉，檔號：A200000000A/0039/311702/0323/001/110/0018。

⁸⁹ 〈蔣代表447電：蔣代表予杜勒斯詳談臺灣地位案對我之弊害〉，《臺灣地位問題（一）》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/602.1/89024/001/001/00145。

（三）中共參戰情勢逆轉

就在美方處理臺灣問題態度日益明顯的時候，韓戰局面出現重大變化。10月29日，蔣介石依據美韓所俘虜之中共官兵、東北向北韓運輸大批車輛等情報，研判中共已經加入韓戰，只是美國為避免戰事擴大，尚不願公開承認此一發展。31日，中共參戰一事更加明確，蔣介石研判情勢逆轉、大為欣喜，日記曰：

本月國際對我情勢最為險惡。……直至月杪，共匪參加韓戰之陰謀漸露，加之其對越、對藏皆發動攻勢，周圍樹敵，陷於自殺之境，此實多行不義必自斃之明證，若非上帝佑華滅共，豈人力所能旋轉此危局乎。整個中華民族之命運，其亦由此復生乎。⁹⁰

11月4日，葉公超急電顧維鈞、並轉蔣廷黻，指「中共大規模參戰已有事實證據，美或將採取其他應付辦法。……（先前）所指示各點政府無意變更，但鑒於目前之局勢可能變化，其中若干點應否稍緩告知美方，請兄等商酌辦理，並請電復」，⁹¹ 提示對前線外交官的彈性授權。蔣廷黻、顧維鈞兩人商議後，決定由蔣廷黻與杜勒斯商議：在聯合國之議案避免提臺灣法律地位、只提臺灣與太平洋和平安全之關係；不派調查團來臺，僅由聯合國大會交付研究、或組研究委員會，由有關國家提供材料與意見，不從事實地調查。⁹² 14日外交部進一步指示蔣廷黻，要求美方打消安理會組派調查團之議，並建議在聯合國安理會先討論控蘇案。⁹³

如上一節所述，15日美國代表團針對臺灣問題案連日開會，無法獲得共識，決定緩議臺灣問題。杜勒斯乃告知蔣廷黻，鑒於遠東局勢的嚴重變化，美國對臺政策或將修正，在局勢未定前不宜公布臺灣中立化，並透露擬請聯合國第一委員會將臺灣問題案移到最後討論。同日，聯合國第一委員會開會，經巴西提議，決

⁹⁰ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，頁570-572。

⁹¹ 〈政府對臺灣地位案之指示：電蔣代表及顧大使〉，《臺灣地位問題（一）》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/602.1/89024/001/001/00157-158。

⁹² 〈政府對臺灣地位案之指示：電蔣代表及顧大使〉，檔號：A303000000B/0039/602.1/89024/001/001/00162-163。

⁹³ 〈政府對臺灣地位案之指示：電蔣代表及顧大使〉，檔號：A303000000B/0039/602.1/89024/001/001/00162-163。

議臺灣問題案延後再議。⁹⁴ 17日，杜勒斯回覆蔣廷黻，關於控美侵臺案調查委員會，不由各國指派代表、改由過渡委員會聘請專家蒐集相關資料研究，於下屆大會提出報告。關於臺灣問題案，美方正在檢討政策。⁹⁵

中共參戰情勢逆轉後，臺灣地位問題不再是聯合國大會重要議案，國民黨政府終於大大鬆了一口氣。趁此攻守易勢的大好機會，國民黨政府反守為攻，要求美國政府打消臺灣問題案。

12月1日，蔣介石總統指示行政院，認為東亞局勢已經變更，美國政府正式向聯合國提案譴責共匪為侵略者，對侵略者無須再嚴守中立，故應訓令蔣廷黻、顧維鈞，要求美國政府撤回臺灣問題案、或設法無限期延擱、至少不可再提臺灣中立化之議。外交部乃電令蔣、顧「深望美方能將臺灣地位問題自聯大議程撤出，或至少將其無期延擱」。⁹⁶

外交部長葉公超並召美國大使館代辦藍欽公使，請將我方要求轉達美國政府。2日，蔣廷黻回報，美國代表團杜勒斯密告，美國已內定在本屆會議不再提臺灣問題，杜勒斯透露，他個人曾向美國總統杜魯門及國務卿艾奇遜面陳「臺灣中立化是自由主義之自棄」，美國總統已採納其意見，至於撤回此項議案之手續，尚未決定。⁹⁷

中共人民志願軍參與韓戰，扭轉了局面，此一發展不但化解了國民黨政府的困境，後者並把握機會趁勝追擊。1950年11月15日，美國代表團在聯大第一委員會提議，將臺灣問題案延期討論，並將控蘇案提前，30日，聯合國安理會否決蘇聯控美侵臺案。⁹⁸ 1951年1月25日，美國首席代表奧斯汀於聯合國大會提案控訴中共為侵略者，經數日辯論，2月1日聯大通過美國所提中共為侵略者之決

⁹⁴ 〈政府對臺灣地位案之指示：電蔣代表及顧大使〉，檔號：A303000000B/0039/602.1/89024/001/001/00186-192。

⁹⁵ 〈政府對臺灣地位案之指示：電蔣代表及顧大使〉，檔號：A303000000B/0039/602.1/89024/001/001/00193-194。

⁹⁶ 〈政府對臺灣地位案之指示：電蔣代表及顧大使〉，檔號：A303000000B/0039/602.1/89024/001/001/00214-216。

⁹⁷ 〈蔣代表 544 電：杜勒斯密告在聯大不再提臺灣問題〉，《臺灣地位問題（一）》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/602.1/89024/001/001/00221-231。

⁹⁸ Security Council Official Records, 5th Session: 530th Meeting, 30 November 1950, New York, accessed 4 Dec. 2020; available from <https://digitallibrary.un.org/record/632960?ln=en>.

議。2月7日，聯合國第一委員會否決蘇聯控美侵臺案，並在將臺灣問題案無限期擱置。至1951年2月，聯合國第一位委員會決議無限期擱置臺灣問題案，⁹⁹ 擾攘一時的臺灣問題相關議案，在聯合國畫下句點。

五、國民黨政府對島內的宣傳控制

國民黨政府面對聯合國臺灣問題相關議案，可作為的空間極為有限，僅能跟隨美國政策、爭取支持，以拖待變。但是，臺灣地位問題搬上聯合國，茲事體大，如何對島內民眾說明、維繫社會向心，更為緊要。如上一節所述，國民黨政府十分清楚從國際法與國際慣例而言，政府對臺灣地位問題的主張並不具效力；但從最高當局蔣介石到外交官員，都力主堅持「臺灣主權屬於中國」，避免動搖民心士氣，失去在臺立足的根據。為此，國民黨中央宣傳部展開了強力宣傳。

（一）中央改造委員會的宣傳指示

早在韓戰爆發之初，美國總統杜魯門聲明臺灣中立化、第七艦隊進入臺灣海峽後，國民黨中央宣傳部就曾通令各級黨部、各通訊社、各報社、各廣播電臺，禁止報刊談論臺灣地位問題：

此次杜魯門總統聲明中關於臺灣者，絕未含有變更臺灣地位的意思。近日美國官方與我迭次交換意見，均已證實此點絕無疑義可言。希望對此問題不宜有任何論說，以免無風生浪，引以莫須有之疑慮，而影響民心。¹⁰⁰

1950年8月29日，蘇聯控美侵臺案在安理會進入正式議程，消息傳到臺北，引起極大震動；美國支持安理會組調查團來臺，更嚴重挑戰國民黨政府向來對臺灣主權主張。9月4日下午，國民黨中央改造委員會第四組（掌文宣）主任曾虛

⁹⁹ Summary record of the 442nd Meeting: 1st Committee, held on Wednesday, 7 February 1951, New York, General Assembly, 6th session, accessed 4 Dec. 2020; available from <https://digitallibrary.un.org/record/1322874?ln=en>.

¹⁰⁰ 〈宣傳指示第二十八號 臺39宣字第七〇六號〉，《中央宣傳指示》，「外交部檔案」（新北：國家發展委員會檔案管理局藏），檔號：A30300000B/0039/707.4/1/001/0009。

白、副主任蔣君章招待各報社主筆與總編輯，由國民黨宣傳會報秘書陶希聖說明外交情勢，要求堅決維護政府立場。11日，國民黨總裁蔣介石並親自指示，對美國國務院遠東事務助卿魯斯克的亞洲政策十一點發言，各報不予反應。¹⁰¹ 13日，美國總統杜魯門更換國防部長、任命馬歇爾出任，陶希聖也通知黨機關報《中央日報》、臺灣省政府機關報《台灣新生報》勿做評論。¹⁰²

9月21日上午，蔣介石總裁在國民黨中央改造委員會上說明聯合國臺灣問題，並進行小組討論；當晚陶希聖草擬成〈臺灣問題宣傳要點〉，往草山面陳蔣介石。¹⁰³ 23日，中央改造委員會發出〈宣傳通報〉，通令各報社、通訊社與廣播電臺，要求媒體密切注意以下宣傳原則：

- 1、對日宣戰時即聲明中國過去與日本所訂之任何條約一概無效，故馬關條約自當無效，臺灣亦當然為中華民國領土的一部分。
- 2、開羅宣言與波茨坦宣言均指明臺灣應歸還中國。日本投降時，在臺日軍即向中國戰區最高統帥蔣介石委員長投降，臺灣歸中華民國統治。杜魯門總統於本年1月5日亦切確聲明臺灣為中國領土。
- 3、在共同防制侵略、確保太平洋區域安全的原則下，歡迎民主國家軍事上之合作。
- 4、聯合國應否認侵略國（指蘇聯）以暴力製造之政權（指中華人民共和國）。
- 5、當前問題非臺灣與大陸之問題，而是中華民族與蘇俄侵略的問題。
- 6、對於確保臺灣，美國與我國立場一致，所不同者僅只是方法。美國為爭取聯合國會員國之協同一致，故將臺灣防衛問題提出，使其成為聯合國之共同軍事行動目標。
- 7、臺灣軍事、產業、經濟、人心均今非昔比，足以擊敗共匪攻臺之軍事冒險行動。
- 8、大陸上之游擊隊活動，對共匪攻臺產生有力之牽制。
- 9、聯大關於臺灣問題之討論，並不影響臺灣法律地位，聯大對臺灣問題之

¹⁰¹ 陶晉生編，《陶希聖日記：1947-1956（上）》，頁361-362。

¹⁰² 陶晉生編，《陶希聖日記：1947-1956（上）》，頁363。

¹⁰³ 陶晉生編，《陶希聖日記：1947-1956（上）》，頁364。

任何建議，對我國均無拘束力，蓋因接受與否，其主權操之在我。¹⁰⁴

國民黨中央改造委員會此一新聞宣傳指示面向甚廣，主要包括：其一，從歷史與法理上重申「臺灣在法律上、事實上都屬於中國」的基本立場（第1、2點）。其二，強調美國在聯合國提出臺灣問題，是為了防衛臺灣，並歡迎國際社會與聯合國共同防制蘇聯與中共暴力侵略（第3、4、5、6點）。其三，說明臺灣的政經人心穩固無虞，並有瓦解中共攻臺之能力（第7、8點）。其四，堅持國民黨政府在臺灣問題上具有最後決定權，就算聯合國做出任何決議，仍必須我方政府接受、才能發生效力。中央改造委員會並指示，以上各點無論採取何種方式論述，「均應避免對美國政府外交當局作無益之爭辯」。此一宣傳指示同時也傳達給各駐外領使館。¹⁰⁵

24日，陶希聖草擬〈臺灣問題問答十則〉，繕稿後上呈總裁蔣介石裁示。25日又與外交部次長胡慶育商議，修改篇幅減少三分之一。26日與總統府秘書長王世杰商定、請示後發表。¹⁰⁶

此一〈臺灣問題問答十則〉以革命實踐研究院在陽明山召開國際時事座談會的問答方式，27日在《中央日報》刊載為〈「臺灣問題」和我們的立場〉，完整闡明政府對臺灣問題的主張。其中重要內容包括：

1、聯合國將臺灣問題列入議程，是否表示臺灣問題將在聯合國大會中解決？回答稱，過去兩個月來安理會與聯合國大會都有關於臺灣的議程，新聞報導中都稱為「臺灣問題」，這一名詞容易引起誤解，以為就是臺灣地位問題，以為聯合國大會或安理會的討論與決議將影響臺灣地位，這是誤解。聯合國對臺灣問題有所討論，一時難以得到具體結果，即令有所結果，在執行時也斷難置我政府意見於不顧。

2、臺灣地位在國際上是不是發生了問題？回答指出，無論在種族上、歷史上、法律上，臺灣都是中華民國領土的一部分。單就法律上而言，第一、臺澎本來就是中國的領土，雖然在馬關條約割讓給日本，但民國30年（1941）對日宣戰時，已聲明過去與日本所訂條約一概無效，所以，馬關條約已失去效力，臺澎重歸我所有。第二、開羅宣言、波茨坦宣言確定臺灣澎湖歸還中國，臺澎為中國之

¹⁰⁴ 〈宣傳通報第三號 臺卅佳改（四）四二八號〉，《中央宣傳指示》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/707.4/1/001/0025。

¹⁰⁵ 〈駐外各館宣傳指示〉，《中央宣傳指示》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/707.4/1/001/0027。

¹⁰⁶ 陶晉生編，《陶希聖日記：1947-1956（上）》，頁365。

領土，是世界所公認。第三、日本投降時，由中國戰區最高統帥接受日本投降，臺澎由國民政府統治、五年來受人民擁戴，其他任何國家都未曾提出異議。基於以上三點，臺澎是中華民國領土，毫無疑義。

3、臺灣地位既無問題，為何又須在對日和約中確定呢？回答指出，這並非實質問題，只是手續而已，臺灣地位要經過一個手續，將對日宣戰聲明、開羅宣言、波茨坦宣言等文件，在對日和約中規定下來，才算完成手續。

4、關於中美協防臺灣，中美兩國立場如何？答案中說，為確保臺灣不落入蘇俄、中共之手，中美兩國利害相同。臺灣是中國領土，我政府確保臺灣有其權利與責任，自然沒有任何問題；美國派遣艦隊協防臺灣，是為了太平洋區域安全，所以將臺灣問題提出聯合國大會討論。

5、聯大的討論，對臺灣地位有何影響？答案表示，由於臺灣在種族上、歷史上、法律上都是中國的領土，聯大自無討論臺灣問題的必要。又強調，聯合國憲章規定，聯大所通過的議案，對於有關國家只是一種「建議」，並無法律上的拘束力，其有關臺灣問題的決議若未得到中華民國的接受與合作，是不能實施的。¹⁰⁷

此一〈臺灣問題問答十則〉可說是政府當局針對臺灣主權主張及聯合國臺灣問題案向社會大眾所提出最完整的論述。從中央改造委員會第四組的〈臺灣問題宣傳要點〉、到〈臺灣問題問答十則〉，均出自陶希聖手筆，顯示他在此時期所負擔黨部宣傳工作的重責大任。10月13日，蔣介石總裁提名陶希聖取代曾虛白、出任中央改造委員會第四組主任，17日正式接任。¹⁰⁸

10月，蔣介石生日前夕，國民黨中央改造委員會再度發出宣傳指示，慶祝蔣總裁壽辰的同時，宣傳重點竟然仍是臺灣地位問題：

臺灣是中國的領土，在日本投降的時候，依據開羅和波茨坦宣言，由中華民國最高統帥部受降，並由中華民國政府統治。所謂臺灣問題從根本上看，是不成其為問題的。

臺灣問題是國際神經戰和外交戰上的一個問題。聯合國對於北韓強盜的侵略行為採取軍事行動以後，蘇聯要拿臺灣問題來轉移世界對韓國問題的視

¹⁰⁷ 〈「臺灣問題」和我們的立場：革命實踐研究院座談紀錄〉，《中央日報》，1950年9月27日，第1版。

¹⁰⁸ 陶晉生編，《陶希聖日記：1947-1956（上）》，頁369-370。

線……而美國也要把他對於協防臺灣所採取的行動轉化為聯合國的行動。所以安全理事會與聯合國大會的議程上，就有了所謂臺灣問題。……
……我們對於聯合國的議案自應依其對中華民國主權有無侵害為準衡，來決定我們的步驟。¹⁰⁹

自 1949 年 8 月起，情治機關保密局以《光明報》為線索陸續破獲中共地下黨各地組織，1950 年春，更大舉逮捕中共臺灣省工委會書記蔡孝乾、宣傳部長洪幼樵、組織部長陳澤民、武工部長張志忠；5 月 14 日，《中央日報》大幅報導蔡孝乾等中共幹部聯名發表的〈告全省中共黨員書〉，瓦解中共在臺發展。¹¹⁰ 統治當局大舉破獲匪諜案，鎮懾臺灣社會，在內政安定上大有裨益。此時，面對外交挑戰，國民黨文宣部門針對聯合國臺灣問題島內各新聞媒體下達指定，要求各報主筆、總編輯配合。中央改造委員會所擬定官方宣傳重點，反覆陳述、鞏固「臺灣主權屬於中華民國」論述，並強調聯合國的任何決議並無拘束力，顯然也以穩定並強化臺灣內部向心為目標。

在上述黨的宣傳原則下，島內新聞報刊如何呈現聯合國的臺灣問題案？本文以國民黨黨報《中央日報》與民間報刊《公論報》為焦點，進行分析。

（二）《中央日報》的報導

針對控美侵臺案，《中央日報》於 7 月即預告，蘇聯將在聯合國發動宣傳攻勢，抨擊蘇聯做法是故意忽視朝鮮半島侵略行動，分化民主陣營。¹¹¹ 周恩來致函聯合國次日，8 月 25 日《中央日報》全版報導聯合國新聞，強調美國政府歡迎聯合國關心臺灣問題，但主張南韓被侵略問題應優先討論；¹¹² 又指控美侵臺案是

¹⁰⁹ 〈總裁壽辰宣傳要點 臺卅佳政(四)0445 號〉，《中央宣傳指示》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/707.4/1/001/0032-0033。

¹¹⁰ 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編(上)》(臺北：該局，1962)，頁 286-293；〈全省匪黨組織瓦解 蔡孝乾陳澤民等告黨徒 希望大家立刻自首〉，《中央日報》，1950 年 5 月 14 日，第 4 版。

¹¹¹ 〈蘇將藉口臺灣問題 對美發動攻勢 正陰謀利用聯合國 在外交上直接打擊美國〉，《中央日報》，1950 年 7 月 23 日，第 3 版。

¹¹² 〈美政府發言人 對臺問題發表聲明 美將歡迎聯合國考慮臺灣問題 但南韓被侵略應先討論 臺灣並無美軍只有少數聯絡官〉，《中央日報》，1950 年 8 月 26 日，第 1 版。

「中共與蘇聯的陰謀」，是以蘇聯為首的五國在北京會商的結果。¹¹³ 27日報導美國代表團首席代表奧斯汀致聯合國秘書長賴伊信函，闡釋美國歡迎聯合國調查臺灣問題的對臺政策七原則，其中包括「臺灣是盟軍在太平洋戰勝取自日本的領土，與其他地區相同，在國際行動決定之前，臺灣的法律地位不能確定。」¹¹⁴ 美方此一態度，實觸及臺灣法律地位未定敏感問題，但《中央日報》在版面上以更大篇幅，突顯外交部長葉公超聲明我國是中國唯一合法政府；¹¹⁵ 並重申我政府反對聯合國討論臺灣問題、臺灣地位已在開羅會宣言決定之立場。¹¹⁶

接著，聯合國安理會將控美侵臺案列入議程，《中央日報》在接下來兩天以小篇幅報導聯合國提案，卻以醒目的大篇幅報導外交部等我國政府態度。¹¹⁷ 9月，美國代表團提出臺灣問題案，聯合國指導委員會以11：2通過列入大會議程，再度對國民黨政府說法形成嚴峻考驗。《中央日報》雖以頭條報導聯合國此一提案，但是新聞標題重點放在我國代表蔣廷黻以尚未獲國府指示、要求此案延遲討論，未指出臺灣問題案列入聯合國大會議程。¹¹⁸

由上述《中央日報》的報導可以發現，該報大多避重就輕，避免「臺灣問題成為聯合國議案」的印象，或以報導篇幅大小、或以標題轉移重點，淡化社會大眾對聯合國討論臺灣問題的認知。

9月25日，《中央日報》又有新招。該報社論中將控美侵臺案改稱為「臺灣與中國大陸戰事和平解決的議案」，更可看出黨報的混淆手法。社論中並指出：

¹¹³ 〈俄將借題發揮 搗亂安理會 美早已料到有此鬼計〉、〈狼狽為奸吠聲吠影 共匪為虎作倀 借題攻擊美國 大發侵臺夢嚮〉、〈共匪的狂妄要求 是在蘇俄陰謀策劃下 北平密議決定的〉，《中央日報》，1950年8月26日，第1版。

¹¹⁴ 〈美籲請聯合國 調查臺灣問題 既未侵犯中國 也無侵略行動 奧斯汀闡述對臺政策〉，《中央日報》，1950年8月27日，第1版。

¹¹⁵ 〈對匪政權任何申述 聯合國均不應考慮 葉外長發表嚴正聲明〉，《中央日報》，1950年8月27日，第1版。

¹¹⁶ 〈我將反對討論 臺灣地位問題 因開羅宣言早決定〉，《中央日報》，1950年8月27日，第1版。

¹¹⁷ 〈馬立克函賴伊 建議兩項議程 韓國被侵及臺灣問題均列入 安理會昨晨集會討論〉，《中央日報》，1950年8月30日，第1版；〈外交當局闡釋 關於「臺灣控訴案」 係指蘇聯誣美「侵臺」而言 不牽涉臺灣地位問題 不影響我代表權問題〉，《中央日報》，1950年8月31日，第1版；〈「關於臺灣的控訴案」 我國反對列入議程 安理會若開此惡例將遺患無窮 蔣廷黻發表嚴正聲明〉、〈討論臺灣問題已被列入議程 安理會表決 反對匪參加〉，《中央日報》，1950年8月31日，第1版。

¹¹⁸ 〈臺灣問題應否列入 指導委員會延緩討論 因我代表團尚未接獲政府訓令〉，《中央日報》，1950年9月23日，第1版。

……聯合國大會討論一個問題或情勢所達到的決定，只是建議。這個建議可向安全理事會提出，也可向會員國提出，也可兼向安全理事會和會員國兩者提出。因為這只是建議，所以安全理事會並沒有當然依據大會建議而採取行動的責任。會員國對於大會建議，也可自行決定接受或不接受。……我們依據憲章的規定，對於臺灣問題和平解決案的看法是這樣的：

第一、中國當前的問題是整個中華民國對蘇俄侵略的問題，不是臺灣對中國大陸的問題。我們認為聯合國大會對於中國當前的問題只有在我們中國控蘇案中討論，而不應另列一個和平解決臺灣問題的議程。

第二、如果所謂和平解決臺灣問題列入大會，而討論的結果作成建議，我們對於這個建議，應視其對於中華民國主權和臺灣地位有甚麼影響，而自行決定接受或不接受。¹¹⁹

由此可知，《中央日報》以各種手法淡化聯合國討論臺灣問題，而其社論的觀點，完全符合國民黨中央改造委員會所指示的宣傳重點。

與此同時，《中央日報》自 9 月以來連續大幅刊載臺灣各級人民團體請願、聲明，反對蘇聯等赤色勢力透過外交手段影響臺灣地位問題。8 日，該報以半個版面，報導臺中市與彰化市參議會與人民團體對聯合國之呼籲，指責蘇聯誣控美國侵臺是「無恥的宣傳」，是企圖混淆國際視聽、轉移對韓國侵略戰爭的注意力，企圖達成分裂民主陣營的目的。臺中市人民團體聲明強調：臺灣是中華民國的臺灣；臺灣是反共反侵略的臺灣；臺灣是三民主義的臺灣。¹²⁰ 彰化市人民團體聲明內容也如出一轍。¹²¹

13 日又大篇幅報導澎湖縣與臺南縣人民團體對聯合國之通電，同樣強調：1、臺灣是中華民國的臺灣，有關臺灣的一切問題應由合法的中華民國國民政府全權處理。2、臺灣是反極權反侵略的臺灣，應與反共民主國家共同合作反侵略，確保中華民族領土主權之完整。3、臺灣是三民主義的臺灣，堅決擁護英明領袖、負起

¹¹⁹ 〈聯合國大會的職權〉，《中央日報》，1950 年 9 月 25 日，第 1 版。

¹²⁰ 〈粉碎匪俄宣傳陰謀 臺中彰化人民團體 電請聯合國代表團 主持正義制裁暴力〉，《中央日報》，1950 年 9 月 8 日，第 7 版。

¹²¹ 〈各代表團體應為世界道義 挺身向侵略者宣戰〉，《中央日報》，1950 年 9 月 8 日，第 7 版。

反共抗俄使命。¹²² 17日再報導省級108個人民團體在國民黨臺灣省黨部開會後，致聯合國各代表團通電「臺灣是中華民國的領土，開羅會議加以保證；臺灣現在是我中華民族復興的基地，有關臺灣的一切問題，都是我們切身的問題，應由唯一的合法的中華民國國民政府全權處理。」¹²³ 同日報導柯台山在美國僑社有關臺灣是中國固有領土、臺灣問題提交聯合國殊不合理，第七艦隊協防臺灣乃是履行盟國抵禦侵略之道義責任等談話內容，並提及獨立說或託管說，不但於臺灣無益，反而引以臺灣人之反感。¹²⁴ 26日再報導嘉義市決議致電聯合國，申述臺灣是中國領土、我們是中華民國國民，國際上有關臺灣地位須由聯合國來決定的論調，是中了赤色毒化宣傳的奸計。¹²⁵

這些有關臺灣各級民意機關與人民團體的請願案不僅內容高度重覆，部分請願活動在黨部舉行，顯然有動員跡象。而透過《中央日報》不斷報導各級議會與人民團體請願活動，一再傳播臺灣民間社會主張「臺灣是中國領土、臺灣主權早在開羅會議決定、臺灣問題由中華民國政府全權處理」等系統性論述，無疑可以達到強化國民黨政府統治正當性的效果。

另一個值得注意的現象是，9月下旬美國在聯合國提出臺灣問題案議後，《中央日報》似乎故意迴避報導該議案。從9月底到10月底，不再報導聯合國臺灣問題案，即使有相關新聞，重點都放在重申臺灣屬於中國領土、聯合國無權討論。¹²⁶ 10月底中共參與韓戰後，《中央日報》強力報導聯合國譴責中共是侵略者，但對於11月15日聯合國政治委員會（第一委員會）52票全票同意決議臺灣問題案緩議一事，完全未加提及。1951年2月，聯合國將擱置臺灣問題案，《中央日報》含糊

¹²² 〈澎湖臺南兩縣人民團體 電聯合國各代表團 劉陳臺灣係我領土〉，《中央日報》，1950年9月13日，第7版。

¹²³ 〈省級人民團體昨日會報 電聯合國各國代表 表明我國立場〉，《中央日報》，1950年9月17日，第4版。

¹²⁴ 〈柯台山在美接見記者 暢論臺灣地位 臺灣屬我領土不容置疑 痛斥獨立和托管的謬論〉，《中央日報》，1950年9月17日，第4版。

¹²⁵ 〈嘉義市參第三日 質詢教建地政 並通過致聯合國代表電 聲明臺灣屬我主權〉，《中央日報》，1950年9月26日，第7版。

¹²⁶ 1950年9月下旬至10月，《中央日報》大篇幅報導的幾個新聞重點包括聯合國拒絕蘇聯的陰謀、拒絕中華人民共和國入會、聯軍在韓戰的進展、聯合國授權麥克阿瑟將軍進軍北韓等等。「臺灣問題」列入議程 我國堅決反對 蔣廷黻概述有關臺灣基本事實 證明臺灣完全是我領土〉，《中央日報》，1950年10月9日，第1版。

地報導了「所謂『中國問題』進入擱置階段」，¹²⁷ 竟然以「中國問題」替代了「臺灣問題」。其後，聯合國決議無限期擱置臺灣問題案，該報則隻字不提、不再報導。

綜合以上《中央日報》的報導可知，該報對臺灣問題國際化採取幾個新聞處理手法：其一，以避重就輕手法、或「臺灣問題和平解決案」、「中國問題」等用語，模糊臺灣問題國際化的事實，淡化社會大眾對此問題的理解與認識。其二，強力報導所謂各級民意機關與民間團體之請願，塑造臺灣社會心向國民黨中國的印象，並由此不斷傳播臺灣法律地位已在開羅會議決定、臺灣主權屬於中國等黨部〈宣傳要點〉所提出之系統性論述。其三，避免報導聯合國臺灣問題案進度，減少相關訊息露出，以降低臺灣社會對此一議題之關注。其四、強調聯合國的任何決議並不具約束力，須視中華民國政府是否接受，這也與國民黨中央改造委員會的宣傳指示一致。

（三）《公論報》的報導

針對臺灣問題在聯合國提出，《公論報》與《中央日報》的處理方式有些不同。首先，《公論報》不像《中央日報》採取以我方政府立場為主、聯合國議案為輔的報導方針；並使用「臺灣問題案」，不以模糊用詞造成混淆。其次，該報常常以頭版顯著版面完整報導了聯合國臺灣問題案的處理情形，不似《中央日報》後期竟然完全不加報導。1950年8月29日安理會接受蘇聯提案將控美侵臺案列入議程、¹²⁸ 9月21日控美侵臺案列入聯合國大會議程、¹²⁹ 9月29日安理會通過邀中共列席辯論控美侵臺案、¹³⁰ 10月5日臺灣問題案列入聯合國大會議程、¹³¹ 11月15日聯大政治委員會決定緩議臺灣問題案、¹³² 1951年2月聯

¹²⁷ 〈所謂中國問題 進入擱置階段 我在聯合國中所面臨的危機 祇暫時消滅並沒有消除〉，《中央日報》，1951年2月7日，第1版。

¹²⁸ 〈安理會竟落蘇圈套 決定討論臺灣問題 以七對二接受馬立克提議 邀請共匪與會案則予以拒絕〉，《公論報》，1950年8月31日，第1版。

¹²⁹ 〈蘇聯誣控美侵華案 美國同意列入議程 聯大指導委員會昨會議通過 美提臺灣問題案再延期討論〉，《公論報》，1950年9月23日，第1版。

¹³⁰ 〈邀中共辯論控美案 安理會竟予以通過〉，《公論報》，1950年10月1日，第1版。

¹³¹ 〈聯大指導委員會通過 臺灣問題列入議程 蔣廷黻代表發言力持反對〉，《公論報》，1950年10月9日，第1版。

¹³² 〈聯大政治委員會通過 我控蘇案提前討論 臺灣問題決定緩議〉，《公論報》，1950年11月17日，第1版。

大政治委員會決議無限期擱置臺灣問題案，¹³³ 《公論報》都有完整報導。甚至，該報毫不掩飾地檢視了美、英兩國在臺灣問題上的歧見、英國支持中共並反對協防臺灣的立場，以及美國政府對中共狄托化的期待。¹³⁴ 初步看來，《公論報》採取面對現實的新聞處理方式，並不迴避國際局勢發展，以及國際社會、尤其是美國對臺灣地位問題的主張。

雖然《公論報》對聯合國臺灣問題各案的報導較為完整，但是在臺灣問題國際化的意義與詮釋上，與《中央日報》並無不同。

首先，該報強調臺灣主權屬於中國、控美侵臺案是蘇聯與中共的陰謀、美國保護臺灣安全決心不變等等，並同樣以社論申述了與中央宣傳部指示完全符合的內容：

臺灣為我國淪陷於日本的領土，抗戰勝利收回失地，是天經地義的行為，而且中國對臺灣的主權，開羅會議及波茨坦會議都有明文確實的承認。……最後，要強調的，即論聯合國在如何的方式下討論到臺灣問題，但是代表團得嚴正的表示，任何的決議非得到我國的同意不生效力。¹³⁵

其次，《公論報》同樣密集報導了臺灣各級議會與人民團體對聯合國的請願，堅持開羅會議決定臺灣主權歸屬中國，中華民國作為中國唯一合法政府對臺灣問題可全權處理。¹³⁶ 尤其，該報特別著重臺籍省參議會議長黃朝琴與民意機關對聯大臺灣問題案主張的相關報導，針對臺灣省參議會議長黃朝琴出任聯合國大會代表團全權代表、啟程、出發前在松山機場的發言、在馬尼拉會見僑團致詞、在美僑社所受到的歡迎等等，¹³⁷ 報導鉅細靡遺，是《中央日報》所未見。報導中，黃

¹³³ 〈政治委員會嚴正表決 蘇控美案全部推翻 對臺灣問題辯論決無限延期 聽幹旋會報告時將重行復會〉，《公論報》，1951年2月9日，第1版。

¹³⁴ 〈華盛頓與倫敦〉，《公論報》，1950年8月21日，第2版；〈由艾奇遜魯斯克的談話看美國的亞洲政策〉，《公論報》，1950年9月12日，第2版。

¹³⁵ 〈送代表團出席聯大〉，《公論報》，1950年9月8日，第2版。

¹³⁶ 〈臺北市五人民團體 電聯合國各代表團 表明對臺灣地位問題態度〉，《公論報》，1950年9月8日，第2版；〈臺省百餘人民團體 昨聯合致電聯合國 臺灣是中國民族復興的基地 一切問題應由國民政府處理〉，《公論報》，1950年8月21日，第2版。

¹³⁷ 〈葉公超黃朝琴等 定下月初旬出國〉，《公論報》，1950年8月27日，第1版；〈我出席五屆聯大代表 葉公超行期延展 黃朝琴今日啟程 顧問鄭彥棻等同機前往〉，《公論報》，1950年9月8日，第1版；〈離臺飛美出席聯大 黃朝琴等抵菲 訂今日續飛明日可抵舊金山〉，《公論報》，1950年9月9日，第1版；〈黃朝琴等由菲飛美 留岷期間分訪僑團 僑胞歡迎洋溢愛護祖國熱情〉，《公論報》，1950

朝琴強調「臺灣的存亡，就是中國的存亡，今天臺灣是祖國自由獨立的唯一象徵」、「聯合國中國代表團決定竭力維護國家主權」；¹³⁸ 透過報導，黃朝琴儼然成為臺灣人民支持國民黨政府的化身：

至於這次聯大是否將討論所謂臺灣地位問題，……黃先生以臺灣人士的立場，自應力爭國民政府對臺的主權。……正當臺灣所謂未來地位問題將成為問題的時候，……我們看見一位真正的臺灣省人民的中國代表黃氏來到美國出席聯大，讓全世界人士可以聽真正的臺灣人民——臺灣省籍的中國人民說些什麼話。¹³⁹

《公論報》對黃朝琴出席聯大活動的密集報導，一方面以黃朝琴作為臺灣人民代表，公開發言支持國民黨政府對臺主權；一方面將黃朝琴在各地僑社的發言對內強力報導，強化民眾對於「臺灣人支持臺灣主權歸屬中國」的認知。

《公論報》也比《中央日報》更重視有關民意機關的報導，並且以偌大版面加以突顯。包括 1950 年 9 月，立法委員與國民大會代表群起反對聯合國將派調查團來臺；多次報導國民大會代表致電聯合國安理會反對討論蘇聯控美侵臺案的電文內容、立法院反對蘇聯侵略之聲明；12 月，臺灣省參議會反對控美侵臺案之聲明、並致電黃朝琴轉交給聯合國等等。¹⁴⁰ 尤其，臺灣省參議會的聲明除了重申臺灣主權歸屬中國，更強調國民黨政府是中國正統代表，臺灣人民支持中國唯一合法政府：

年 9 月 10 日，第 1 版；〈黃朝琴諸氏在美 備受僑胞歡迎 華僑報紙紛紛著論矚望甚殷〉，《公論報》，1950 年 9 月 27 日，第 1 版。

¹³⁸ 〈黃朝琴等由菲飛美 留岷期間分訪僑團 僑胞歡迎洋溢愛護祖國熱情〉，《公論報》，1950 年 9 月 10 日，第 1 版。

¹³⁹ 〈黃朝琴諸氏在美 備受僑胞歡迎 華僑報紙紛紛著論矚望甚殷〉，《公論報》，1950 年 9 月 27 日，第 1 版。

¹⁴⁰ 〈對聯合國來臺調查事 民意竭力反對 國代立委將有所表示〉，《公論報》，1950 年 9 月 11 日，第 1 版；〈國代電安理會 匪控美侵臺案 堅決反對討論〉，《公論報》，1950 年 9 月 17 日，第 2 版；〈國代表電安理會 堅決反對討論 匪控美侵臺案 應先討論我控蘇侵華案〉，《公論報》，1950 年 9 月 19 日，第 1 版；〈針對當前外交情勢 立法院發表嚴正聲明 蘇帝侵略斷非姑息所能遏止 聯大應使負擔破壞和平責任〉，《公論報》，1950 年 9 月 20 日，第 1 版；〈對匪誣美侵臺案 臺省參議會發表聲明 嚴斥共匪無聊伎倆 偽政權不能代表中國人民 在聯合國一切發言不合法 電黃朝琴轉聯大以維正義正視聽〉，《公論報》，1950 年 12 月 1 日，第 1 版。

……中共代表團所代表的乃是一個在外國侵略者支持下奪取土地、未經依一定憲法程序獲得人民同意而成立的不合法政權。它絕對不能代表中國的人民，……尤其我臺灣之重為中國的領土，乃是當年國民政府蔣主席在開羅會議時取得協議的結果，現在治理臺灣的也就是國民政府蔣總統。任何有關臺灣的交涉，都應該是國民政府之事。中共偽政權，無權提出這個問題。¹⁴¹

《公論報》對黃朝琴代表性與民意機關的密集報導，一方面強化了國民黨政府獲得臺灣人民代表與民意的認同，具有無可質疑的統治正當性；一方面將臺灣民意與主權歸屬論述巧妙接合。此一報導方式，對外展示國民黨政府獲臺灣民意之強力支持，對內則不斷將「臺灣主權屬於中國」的系統性論述銘刻在民眾腦中。

1950年臺灣問題國際化，對國民黨政府在臺統治正當性造成強烈衝擊，國民黨政府展現了內外有別的靈活作為。在聯合國的國際政治角力場合，敗退海島一隅的國民黨政府幾乎無計可施，只能消極配合美國以換取保護。但是，對內而言，臺灣已是退無可退之地，為了保有臺灣，國民黨政府已有武力據守的最壞打算，並且積極提出宣傳指導方針、擬定「臺灣主權屬於中國」論述說帖，透過新聞控制與宣傳操作，在媒體上形成全面而強大的主流論述，灌注於臺灣民眾認知中。

六、結論

透過上述討論，吾人可對1950年臺灣問題國際化的意義有所認識。

首先，1950年臺灣問題在送上聯合國議程，實牽涉了國共內戰、韓戰與東亞冷戰的複雜背景。國民黨政府在國共內戰中落敗後，美國政府認為臺灣歸屬關係著西太平洋軍事安全，對臺灣處置之主張出現變化，不再堅持開羅宣言之承諾。1949年以來國務院幕僚機關提出的方案之一，即是以「尊重臺灣人民意願」的住民自決原則作為依據，希望透過聯合國機制解決臺灣問題。就在美國國務院仍在

¹⁴¹ 〈對匪誣美侵臺案 臺省參會發表聲明 嚴斥共匪無聊伎倆 偽政權不能代表中國人民 在聯合國一切發言不合法 電黃朝琴轉聯大以維正義正視聽〉，《公論報》，1950年12月1日，第1版。

斟酌合宜時機之際，1950年6月韓戰爆發，為臺灣問題投下重大變數，美國總統杜魯門下令臺灣中立化、出動第七艦隊保衛臺灣，蘇聯與中共在聯合國控訴美國侵略，此一發展反成為美國將臺灣問題送上聯合國議程的契機。

1950年8月聯合國議程中陸續出現控美侵臺案、臺灣問題案，臺灣地位問題成為共產陣營與自由陣營角力的戰場。仔細探究，蘇聯與中共固然是利用臺灣問題在聯合國控訴美國，並爭取中共列席聯合國的機會；美國政府卻也樂見臺灣問題在聯合國討論。美方的主要考量包括：其一，杜魯門總統出動第七艦隊護衛臺灣行動，引起亞洲國家疑慮，若能獲得聯合國支持，可洗刷帝國主義的惡名。其二，操作中共是否列席安理會討論控美侵臺案，一方面安撫中共不捲入韓戰，一方面誘以未來聯合國的席次。其三，美國政府規劃由聯合國設立委員會研究臺灣問題，在一年之後提出最終處置方案。為此，國務院對臺灣問題案提出了完整周全的論述，其中「臺灣人民意願應受尊重」，是對抗開羅宣言最佳理由。

但是，1950年10月底中共人民志願軍越過鴨綠江參與韓戰，打亂了美國國務院的布局，美國支持臺灣問題國際化的幾個理由都已不復存在。其一，中共已選擇向蘇聯一面倒，美國在聯合國提案控訴中共為侵略者，美國不須再背負侵略者的罵名、不須再顧慮亞洲國家、不須再對臺海保持中立。其二，韓戰擴大、中共倒向蘇聯，美國原本對「中共狄托化」的期望落空，拉攏中共已不可能。其三，美國國內行政部門與立法部門對臺灣問題有所爭論，不僅如此，自由陣營對臺灣問題也意見不一，英國、法國、印度等都不支持美國的臺灣處理方案。為了安撫國內爭議，也為了避免自由陣營內部分裂，只好擱置臺灣問題案。在這些因素下，1951年2月臺灣問題案被聯合國政治委員會無限期擱置。

簡言之，1950年臺灣問題案是國際政治的攻防與角力戰場。雖然美國國務院構想以「臺灣人民意願應受尊重」論述打消開羅宣言承諾，但此案從送上聯合國議程到議案被擱置，臺灣人民都沒有表達意見的機會，實為極大的諷刺。

其次，臺灣問題國際化對國民黨政府統治正當性構成重大挑戰，國民黨政府在聯合國處理議案過程中被邊緣化，只能以拖待變，無法有所作為。美國代表團主張聯合國組織委員會調查控美侵臺案、支持中共代表列席辯論，都未顧及國民黨政府的立場；甚至，美國代表團在聯合國大會提出臺灣問題案的前一天才將此

事告知蔣廷黻代表。國民黨政府在臺灣問題上難以施展的原因在於：其一，中共已在內戰中獲勝、控制中國大陸，包括英國、法國、印度等都傾向中共，國民黨政府在聯合國中處境危殆。其二，國民黨政府雖然宣稱臺灣主權屬於中國，但深知這些主張並不符合國際法與國際慣例，無法在聯合國獲得支持。其三，撤退海島一隅的國民黨政府如風中殘燭，軍事上與經濟上都企望美國援助。美國欲在聯合國處理臺灣問題，嚴重違背國民黨政府利益，卻不能與美方衝突，只能以拖待變。蔣介石為此宿夜難眠、苦思不已。面對臺灣問題危機，從最高當局、行政院到外交部官員，都已有最壞打算，一旦聯合國做出不利決議，將不惜以武力固守臺灣此一最後根據地。最終，國民黨政府的困境，因為中共選擇參戰才出現轉機。

再者，國民黨政府儘管對外關係處於弱勢，在島內統治能力則相對強勢。自1950年5月成功清理島內中共地下黨組織、7月進行黨的改造案，國民黨政府對內掌控力道正在逐步增強之中。針對聯合國臺灣問題各案，國民黨中央改造委員會第四組多次下達〈宣傳指示〉，中央宣傳部門召集各媒體總編與主筆要求配合。儘管從最高當局蔣介石到外交部官員都清楚其臺灣主權宣稱在國際法與國際慣例站不住腳，仍然由陶希聖為首擬具完整的「臺灣主權屬於中國」系統性論述，並操控新聞媒體、展開強力宣傳。透過官方或民間新聞報導的巧妙處理，社會大眾難以從中認識臺灣國際化的意義、關注臺灣地位問題。相反的，無論黨報《中央日報》或民間《公論報》都反覆灌輸臺灣主權屬於中國、臺灣人民支持國民黨政府、聯合國無權決定臺灣地位，成為當時社會大眾認知的主流知識。政府當局對內因應相當成功，臺灣問題國際化不但未受臺灣社會關注、未構成統治危機，反而轉化成為動員效忠的機會。

1951年5月美國軍事顧問團在臺北正式成立。這是自1949年1月美軍撤出南京、中止援助國民黨政府後，美中合作的新開端。¹⁴² 1954年中美共同防禦條約簽訂，美國開始長期軍事防衛臺灣。

¹⁴² 宋文明，《中國大動亂時期美國的對華政策（1949-1960）》，頁22。

引用書目

- 黃旺成，〈黃旺成日記〉，1950年，未刊本。曾士榮副教授提供。
- 《中央日報》
- 《公論報》
- 〈電號廖逆文毅《「祖國臺灣之命運」譯本一份請鑒核由〉，《拂塵專案第十二卷》，「國家安全局檔案」，檔號：A803000000A/0038/340.2/5502.3/12/002/。新北：國家發展委員會檔案管理局藏。
- 《中央宣傳指示》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/707.4/1。新北：國家發展委員會檔案管理局藏。
- 《臺灣地位問題（一）》，「外交部檔案」，檔號：A303000000B/0039/602.1/89024。新北：國家發展委員會檔案管理局藏。
- 《聯合國審議蘇聯誣控美國侵臺暨美提臺灣地位問題案及我國因應經過情形》，「總統府檔案」，檔號：A2000000000A/0039/311702/0323，新北：國家發展委員會檔案管理局藏。
- Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955，索取號：YF-A93。東京：日本國會圖書館憲政資料室藏。
- Harry S. Truman Library and Museum，網址：<https://www.trumanlibrary.gov/library/>。
- United Nations Digital Library，網址：<https://digitallibrary.un.org>。
- Foreign Relations of the United States (FRUS), 1949, vol. IX, The Far East: China. 引自 Office of the Historian，下載日期：2021年1月28日，網址：<https://history.state.gov/historicaldocuments/ebooks>。
- Foreign Relations of the United States (FRUS), 1950, vol. VI, East Asia and the Pacific, the China Area. 引自 Office of the Historian，下載日期：2021年1月28日，網址：<https://history.state.gov/historicaldocuments/ebooks>。
- Rankin, Karl L. (原著)、徵信新聞報編譯室(譯)
- 1964 《藍欽使華回憶錄》。臺北：徵信新聞報。
- 刘明
- 2005 《博奕：冷战后的美国與中国》。北京：中国传媒大学出版社。
- 宋文明
- 2004 《中國大動亂時期美國的對華政策（1949-1960）》。臺北：宋氏照遠。
- 呂芳上(主編)
- 2105 《蔣中正先生年譜長編 第九冊》。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。
- 汪浩
- 2014 《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策 1949-1958》。臺北：有鹿文化事業有限公司。
- 吳新榮(著)、張良澤(總編撰)
- 2008 《吳新榮日記全集 9：1948-1953》。臺南：國立台灣文學館。
- 林獻堂(著)、許雪姬(主編)
- 2012 《灌園先生日記(廿二)一九五〇年》。臺北：中央研究院臺灣史研究所、近代史研究所。

顾维钧(著)、中国社会科学院近代史研究所(譯)

1988 《顾维钧回忆录 第七分册》。北京：中华书局。

1989 《顾维钧回忆录 第八分册》。北京：中华书局。

國防部情報局(編)

1962 《國防部情報局史要彙編(上)》。臺北：國防部情報局。

陶晉生(編)

2014 《陶希聖日記：1947-1956(上)》。臺北：聯經出版事業股份有限公司。

陳翠蓮

2017 《重構二二八：戰後美中體制、中國統治模式與臺灣》。新北：衛城出版社。

2019 〈冷戰與去殖民：美國對戰後初期臺灣獨立運動的試探與評估(1947-1950)〉，《臺灣史研究》(臺北) 26(3): 91-138。

黃紀男(口述)、黃玲珠(執筆)

1991 《老牌臺獨》：黃紀男泣血夢迴錄。臺北：獨家出版社。

梁敬錚

1982 《中美關係論文集》。臺北：聯經出版事業股份有限公司。

蕭道中

2016 〈聯合國中的交鋒：1950年中國控訴美國侵略臺灣案研究〉，《臺灣師大歷史學報》(臺北) 55: 139-183。

2017 〈新中國外交初體驗：1950年伍修權的紐約聯合國之行〉，《臺大歷史學報》(臺北) 59: 217-263。

2017 〈美國與臺灣地位問題的起源：1950年聯合國《臺灣問題案》研究〉，發表於國立政治大學人文中心主辦，「政權交替與外交轉型」學術研討會。臺北：國立政治大學人文中心，1月20日。

United States Department of State

1967 *The China White Paper, August 1949*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

The Internationalization of the Taiwan Issue and the Kuomintang Government's Countermeasures in 1950

Tsui-lien Chen

ABSTRACT

Following the defeat of the Kuomintang in the civil war of 1949, the US changed its mind, becoming reluctant to carry out the promise of the Cairo Declaration and intending to resolve the Taiwan issue through mechanisms of the United Nations. With the outbreak of the Korean War in June 1950, President Truman dispatched the Seventh Fleet to defend Taiwan. At the UN, the Soviet Union and the PRC condemned such as an act of aggression and raised the "Complaint of Armed Invasion of Taiwan". As a countermeasure, the US delegation put forward the motion of "Question of Formosa".

Internationalization of the Taiwan issue was brought forth against the complex background of the KMT-CCP Civil War, the Korean War and the Cold War in East Asia. The US advocated further investigation of the issue and a final resolution to be proposed a year later. In particular, "the wish of the inhabitants of Formosa" to be taken into account was put forward; and such principle of self-determination might lead to the repudiation of what was stipulated in the Cairo Declaration. Raising the Taiwan issue was a manipulative act of the US and the hidden agenda was to prevent the CCP from joining the Korean War and to entice it with a UN seat. However, the situation in East Asia changed drastically when the Chinese People's Volunteer Army crossed the Yalu River and got engaged in the Korean War. With the CCP siding with the Soviet Union, settling the issue of Taiwan's status was no longer urgent. In February 1951, the UK motioned adjournment of the debate, "the Question of Formosa" was thus shelved indefinitely.

To the KMT, internationalization of the Taiwan issue posed a rigorous challenge to its claim of Taiwan's sovereignty. Owing to its dependency on the US support, the KMT could not oppose the US proposition and was marginalized during the debate, falling completely into a disadvantageous position in foreign relations.

Nevertheless, the KMT remained the only dominant power on the island. Instructions were issued by the propaganda department and support was demanded from chief editors and writers for a concerted claim on “China has sovereignty over Taiwan”. Even though such claim was untenable under international law and practice, the systematic discourse gained success as an internal operation. Instead of becoming a crisis of governance, internationalization of the Taiwan issue was turned into an effective promotion for greater identification with and loyalty to China.

Keywords: Motion of “Question of Formosa”, Korean War, Cold War in East Asia, Cairo Declaration, United Nations, Kuomintang