

戰後臺美關係與「臺灣地位未定論」(1949-1979)

彭孟濤

一、前言

回溯歷史，在國際冷戰的時空背景下，自 1949 年 12 月中華民國「流亡」來台，¹迄 1979 年美國與中華民國斷交、台灣關係法出爐，這三十年間台北、華府、北京三方政治角力的過程中，曾出現幾個重大歷史轉折點，從 1950 年 6 月韓戰的爆發、1952 年舊金山和約與日華和約（台北和約）的簽訂生效、1971 年聯合國中國代表權問題的塵埃落定、1972 年「上海公報」的發表、1979 年華盛頓與北京建交與台北斷交等等，無不牽動著美中台三角關係的變化。值得注意的是，「台灣地位未定論」，非但在關鍵時刻一再被美國當局公開重申，而且儘管經歷了長時間國際局勢的風雲變幻，到 1971 年依然存在²，不論美國最終接納哪個政權代表中國。甚至到了 2007 年，按照華府智庫「傳統基金會」資深研究員譚慎格（John J. Tkacik, Jr）的說法，「如今美國的立場仍是如此」。³

然而，此一現實往往容易被國內外學界所忽略。迄今關於台美關係史的研究成果中，鮮少直接從這個角度切入，部分研究，如胡為真的《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》⁴，主要從「中華民國是中國代表，台灣是中華民國一部分」的立場出發，探討美國中國政策蛻變過程下的台美關係史，

¹ 1945 年 10 月 25 日中華民國所謂「接收」台灣，在法律上係依據聯合國最高統帥麥克阿瑟發布的《一般命令第一號》，換言之台灣是蔣介石元帥受盟軍指令接管的，按照國際法，僅能稱為「軍事佔領」。台灣僅是中華民國「佔領」的土地，其主權按國際法須等到戰後由戰勝國與戰敗國共同締結和約後決定，尚未被中華民國取得，從而中華民國於 1949 年底因中國內戰戰敗來台，應該用「流亡」來描述，因為一個政府因為戰爭的原因而跑到友好的外國領土上繼續運作，或根本就在友好外國領土上成立，並且誓言復國，這種情形在國際法上叫做「流亡」。雲程，《佔領與流亡－台灣主權地位之兩面性》（台北：憬藝企業，2005），頁 3、31-40、180-185。

² 1971 年，美國即將得接受北京政府入聯、甚至在聯合國代表中國的前夕，國務院發言人布瑞（Charles Bray）在 4 月 28 日的記者招待會上拋出震撼彈，他指出「我們認為，台灣與澎湖的主權，是有待將來國際解決的一個未決問題。」見〈美國解釋對台灣主權問題立場〉（1971 年 4 月 30 日），《台灣地位問題》（1971.4-1971.6），中央研究院近代史研究所檔案館藏，檔號：602.1/89029。

³ 譚慎格，〈國際名家專欄－台灣的地位未定〉，《自由時報》，2007 年 11 月 20 日。

⁴ 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》（台北：台灣商務，2001）。

對於台灣地位未定論即無從著墨。至於中國方面，如中國學者蘇格的《美國對華政策與台灣問題》，則站在中華人民共和國的角度，研究台灣問題的由來及其走向和美國對華政策的緣起與發展，但建立在「台灣自古就是中國領土」的意識形態上所做的研究，帶有濃厚政治目的而失之客觀，是其一大缺點。⁵不僅如此，「台灣地位未定論」本身在歷史及法理上也常受持台灣屬中華民國論者的質疑，如歷史學者林滿紅認為，日華和約條文本身，雖未出現「主權」兩字，但有足夠條文說明台澎主權轉移給中華民國。⁶國際法學者丘宏達更直指所謂台澎法律地位未定之說，不但在法律上站不住腳，更與歷史事實不符。⁷

然而，本文希圖從歷史的角度，佐以國際法的論點，探析 1949-1979 年發生了哪些重要的歷史事件，決定了美國政府的「台灣地位未定論」？又為何這個立場會持續到 1971 年，乃至於二十一世紀的當下？這中間全球局勢的變遷，可曾驅使美國政府轉變對台灣地位的立場，或採取不同的外交做法，或放棄再提「台灣地位未定論」，甚或公開宣布台灣隸屬於中國，以圖在符合其在亞太地區的戰略考量及不牴觸國家利益的前提下，在中國內戰延伸出兩個各自宣稱代表中國的政權隔海對峙的問題上尋求解決之道？此外，等到中華民國失去聯合國席位，而且美國不再承認中華民國代表中國後，台灣關係法應運而生，這份法律文件如何誕生？和台灣地位未定論有何聯繫？其所代表的意義與影響又是為何？

本論文希冀站在台灣為主體的立場所做的研究，除追溯與究明處於冷戰時代的 1949-1979 年間的台美關係史中，與美國對台政策息息相關的「台灣地位未定論」從起源到實踐的歷史進程外，亦能助於吾人更正確地理解在後冷戰時期複雜微妙之美中台三邊關係的現狀，以及美國現行「一個中國」政策的實質意涵，並

⁵ 蘇格於《美國對華政策與台灣問題》前言就開宗名義說：「台灣自古就是中國領土。實現祖國統一大業是海峽兩岸中國人民的內部事務。台灣問題本不該是中美兩國之間的問題和影響雙邊關係的因素。…希望書中有關論述與結論可為台灣的回歸祖國、為中美兩國發展健康、穩定的關係提供有益的參考依據。」蘇格，《美國對華政策與台灣問題》（北京：世界知識，1998），頁 1。

⁶ 林滿紅，〈界定台灣主權歸屬的國際條約—簽訂於五十年前的《中日和約》〉，《晚近史學與兩岸思維》（台北：麥田，2002），頁 52。

⁷ 丘宏達，〈台灣澎湖法律地位問題的研究〉，《關於中國領土的國際法問題論集》（台北：台灣商務，2004），頁 11。

且對於美國對中國堅持主張「台灣是中國領土不可分的一部分」之所以採取模糊態度也能有更深層的體會。更重要的是，藉由重新審視過去台灣主權何去何從的重要國際安排，亦有助於吾人對爭辯不休的台灣國際地位問題上得到釐清，進一步與現實對話。

筆者相信，討論台灣國際地位問題，對於在台灣生於斯長於斯的吾人而言，不但是切身相關、更是無可迴避的功課。畢竟，它不僅僅是歷史課題，更是擺在眼前的現實問題。身為台灣住民的我們，若能認清台灣主權歸屬的真相，釐清國際重要盟友（特別是在台灣安全保障上扮演特殊角色）的美國對於台灣國際法律地位的立場，或許在往後思考台灣的出路及如何擺脫中國併吞威脅時，可以從中獲得啟發，進而找出有效的解決之道。

二、台灣地位未定論的緣起

1945年日本宣佈投降，根據「歸還中華民國」的戰時決議⁸，美國對台灣在和約尚未締結下被編入中華民國，沒有表示異議。後因國民黨政府治台的腐敗無能，不久爆發二二八事件。在這段期間，美國駐台領事館曾向大使提出美國應予干涉甚至暫時託管的建議，所持理由是「在法律上日本對該島擁有主權」。⁹然而，這種意見在上呈國務院後，卻沒得到相應的指示。原因是國務院認為，台灣已根據「開羅宣言」被編入中華民國，主權移交雖還未正式完成，但中國政府事實控制該島是被普遍承認的。¹⁰換言之，美國於戰後初期是持台灣屬於中國的立場。

⁸ 1943年12月1日中、美、英三國領導人所發表的開羅宣言明記：「三國之宗旨，在剝奪日本自1914年第一次世界大戰開始後在太平洋所奪得或佔領之一切島嶼，及使日本在中國所竊取之領土，例如東北四省、臺灣、澎湖群島等，歸還中華民國。」見梁敬錚，《開羅會議》（台北：台灣商務，1973），頁146-147。1945年7月26日由美國總統杜魯門、英國首相邱吉爾與中華民國國民政府主席蔣介石共同具名發表之「波茨坦宣言」中，第八條也規定「開羅宣言的條件，必將實施；而日本之主權，必將限於本州、北海道、九州、四國及吾人所決定其他小島之內。」見中華民國外交問題研究會編，《日本投降與我國對日態度及對俄交涉》（台北：編者，1966），頁2-3。關於開羅宣言、波茨坦宣言和日本投降文件等並未建立台灣領土主權屬於中國的法律效果之研究，見彭明敏、黃昭堂合著，蔡秋雄譯，《台灣在國際法上的地位》，頁126-140。陳荔彤，〈臺灣已非中國的一部分〉，《台灣主體論》（台北：元照，2002），頁13-15。

⁹ FRUS, 1947, Vol.7, pp. 433-434. 王景弘編譯，《第三隻眼看二二八：美國外交檔案揭密》，頁53-54。

¹⁰ 1947年4月，國務次卿艾奇遜（Dean Acheson）對於參議員玻爾（Joseph H. Ball）來函要求國務院針對報紙報導在台灣發生「大屠殺」屬實與否的答覆說，「通過國務院收到的急件和電報，可以確定關於使用嚴酷的手段鎮壓那個起義的報導是可信的。然而，根據「開羅宣言」，政府已承諾將台灣交還給中國。雖然主權轉移尚未正式完成，但中國政府事實上控制該島是被普遍承認

然而，隨著中國內戰的爆發與熾烈化，國民黨政府又節節敗退，讓美國對國民黨的失望與日俱增，從而也影響到美國的中國政策，由原本大力支持蔣介石所領導的國民黨政府轉趨於等待塵埃落定，同時，對台灣的政策與地位已定的立場也隨之改變。1948年間，華府從戰略安全角度評估，認為台灣絕不能落入親蘇聯的共黨勢力之手，從而，在國民黨政府處境在內戰中急速惡化的情況下，美國於1949年初，殫精竭慮推動防止台灣陷落的策略，包括支持一個獨立於中國的當地非共政權（或台灣獨立運動），以及運動由美國主導下的聯合國託管。為推動這種分離台灣的政策，美國也適時地援引台灣地位未定論（台灣地位有待對日和約而定），做為介入台灣的理據。¹¹不過，分離政策在實際上執行不易遂告破局。台灣地位未定論也因此暫時不再公開出現。

1949年8月5日，國民黨大勢已去，中美關係白皮書發表，象徵美國已準備與國民黨政府斷絕關係。10月1日，中華人民共和國成立。繼而中華民國政府於12月初流亡台灣。那時華府瀰漫著中國狄托主義，已有與中華人民共和國打交道的準備，此外，軍界和情治機構均估算除非美國武力干預，否則台灣終將淪入中共支配底下。在此態勢下擺在美國眼前的只有兩種選擇，要不直接派兵保台，要不放棄台灣。此時美國內部存有國務院和軍方兩種不同的聲音，前者傾向對台灣撒手不管，後者則有所保留，但雙方大體上都同意台灣的戰略價值，不值得美國訴諸大規模軍事介入來拯救台灣。

最後杜魯門政府採行國務院的主張，於1950年1月5日公開宣布放棄台灣，放棄國民黨政府不再介入中國內戰的意向，這形同默許中華人民共和國佔領台灣。

¹²華府當時所採取的政策，就是坐視中華人民共和國控制大陸並統一台灣後，再

的。因此，政府可能沒有立場向中國當局正式抗議其鎮壓台灣動亂的行動。」顯示美國當時對台主權之立場。David M. Finkelstein, *From Abandonment to Salvation: Washington's Taiwan Dilemma, 1949-1950* (Fairfax, Va: George Mason University Press, 1993), pp. 66.

¹¹ 1949年4月15日，國務卿新聞特別助理麥克德莫（Michael J. Mcdermott）就曾宣佈：「台灣的地位和千島群島在戰爭時的地位是完全相同的，其最終地位將在我們和日本簽定和平條約時決定。」FRUS, 1949, Vol.9, pp. 328. 但到了5月中旬，艾奇遜在發予駐廣州公使的電報中卻指示，國務院發言人關於台灣地位的講話，雖代表美國政府的觀點，但此事涉及甚廣，暫時不必與台灣當局進一步提及，以免被陳誠或蔣介石批露出去，於美國影響不利。FRUS, 1949, Vol.9, pp. 336-337.

¹² 1950年1月5日，杜魯門總統發表所謂「不干涉聲明」，針對台灣的法律地位，清楚說明「一

予以承認，更寄望於以台灣換取中華人民共和國脫離莫斯科的控制，俾利台灣不致遭蘇聯支配，危及美國在遠東的防線。而不容忽視的是，不願再捲入中國內戰的美國於提出「撒手不管」(hands-off) 台灣的同時，對於台灣法律地位「未定」的既有立場也變成「已定」、屬於中國。然而，這種論點到同年 6 月韓戰爆發後，卻產生了截然不同的轉變。

6 月 25 日，韓戰爆發，27 日杜魯門總統發表聲明¹³，一改其於 1 月 5 日聲明中的放棄台灣的立場，下令第七艦隊進入台灣海峽，實施台灣海峽中立化政策，使台灣免除來自中華人民共和國的立即軍事威脅。實際上，這項對台政策的轉變並非突然逆轉，早在該年春天即有跡可循。原本美國政府期望中共「狄托化」及中蘇共分裂，但因中華人民共和國採取向與蘇聯結盟的政策而受挫，進而多少影響到了美國政策的調整。特別是國務院的杜勒斯與魯斯克二人，在當時即已認知到台灣予美國的戰略意義，不容淪入共黨之手，並於 5 月提出「台灣中立化」的政策建議。此外，軍方和麥克阿瑟也強調台灣的戰略價值，並發出要求華府重估軍援台灣的呼聲。因此至韓戰爆發前，杜魯門政府不插手保台的決心已經動搖。從而，到了韓戰發生，杜魯門政府基於防止台灣落入共黨手中、不利於美國安全利益的理由，另一方面也為避免國共雙方趁亂開戰，導致戰火蔓延至朝鮮半島之外，於是迅速採取魯斯克等提出的中立台灣的政策。¹⁴

而在宣佈中立台灣政策的同時，杜魯門也提出「台灣地位未定論」的主張。這與 1 月 5 日聲明中所提台灣屬於中國的態度有極大差異。理由是，由於聯合國憲章明文規定聯合國不能干涉本質上屬於任何國家內管轄之事件，而美國當時是

九四三年十二月一日開羅聯合宣言…一九四五年七月廿六日波茨坦宣言…上述之宣言，台灣乃交予中國蔣介石委員長。在過去四年中，美國與其他盟國對於中國在該地之行使職權，亦均予以接受。」(杜魯門總統一月五日向新聞界發表聲明全文譯文)(1950 年 1 月 5 日)，《美國對台灣之態度》(1949.11-1950.1)，中央研究院近代史研究所檔案館藏，檔號：411.2/0043。

¹³ 1950 年 6 月 27 日，杜魯門總統發表聲明稱：「我已下令美國第七艦隊進入台灣海峽，防範中共對台灣的攻擊，同時也制止國民黨政府對中國大陸的海、空攻擊，我要求台灣的中國政府停止對大陸的一切海空行動。第七艦隊將督視此事的執行。台灣未來的地位，必須等待太平洋地區安全恢復、對日和約的簽訂或由聯合國加以考慮後方能決定。」U.S. Dept. of State, *American Foreign Policy, 1950-1955: Basic Documents* (Washington, D.C.: U.S. Gov't Printing Office, 1957), pp.2468.

¹⁴ 張淑雅，《韓戰救台灣？：解讀美國對台政策》(新北市：衛城出版，2011)，頁 77、79。

以不違背聯合國憲章為前提，軍事介入台灣海峽事務，執行台灣中立化的政策。因此華府當時不能接受台灣在法理上已歸屬於中華民國的主張，而採取「台灣地位未定論」立場，作為其介入的正當性基礎。¹⁵此外，在未經戰後對日和約決定前，台灣的法律地位尚無定論，故美國於當時採取「台灣地位未定論」立場，實有國際法理根據。而中華民國政府，固然對於美國所提的主張，深感不滿，但為了確保美國協防台灣，也莫可奈何。何況，中華民國政府雖一再宣稱，台灣是其領土一部份，但也知道依國際法，取得台灣主權仍有待對日和約予以確定。¹⁶

原本 1945 年 8 月日本宣佈無條件投降，二戰宣告結束，早在 1947 年 7 月美國就有儘速召開對日講和預備會議的提議，卻因冷戰時期的開始，推遲了和約的締結，讓包含台灣在內的日本殖民地歸屬問題，長時間處於懸而未決的狀態。時序進入到 1950 年，4 月間美國中央任命杜勒斯負責對日講和的任務，然而，因美國當時還沒確定對日和約的原則，故締約的準備工作未見顯著的進展。

直到韓戰爆發，其後中華人民共和國又介入韓戰，使戰事激化。在冷戰情勢下，美國欲拉攏日本加入反共戰線，故加速主導推動締約的進程。其後，美國政府提出共七項原則的草案，即規定日本接受英、蘇、中、美四國將來對於台灣、澎湖列島地位之決定，倘於和約生效後一年內尚無決定，聯合國大會將做決定。10 月杜勒斯也將這份草案交給台北政府的代表顧維鈞，希望先取得在國際上仍是戰勝國的中國代表、且為美國所承認的中華民國政府之同意。後顧維鈞代表政府的回應是，大致支持美國的七項原則，但在領土問題上強調「台灣及澎湖列島

¹⁵ 美派遣第七艦隊介入台灣海峽事務問題，是以「台灣地位未定論」為重要依據，這一點，1950 年 10 月 20 日，時任美國國務院外交顧問的杜勒斯，在與中華民國駐美大使顧維鈞會面，商談對日和約時，就曾向顧大使說明：「蓋如美亦認台灣已純為中國領土，不特貴國政府代表權問題即須解決，而美之派遣第七艦隊保台，及自取領導地位，出為主持此案，亦將失卻根據。」〈顧大使與杜勒斯關於和約領土問題交換意見—顧杜第一次談話—〉，收入中華民國外交問題研究會編，《金山和約與中日和約的關係》（台北：編者，1966），頁 6。

¹⁶ 包括中華民國駐美大使顧維鈞在與杜勒斯磋商對日和約過程中便承認，「中國政府經詳加考慮後，認為各該島（台灣及澎湖列島）在歷史上，種族上，法律上及事實上，均為中國領土之一部，僅最後形式上的手續，尚待辦理。」〈關於對日和約案駐美顧大使致杜勒斯節略譯文〉，收入中華民國外交問題研究會編，《金山和約與中日和約的關係》，頁 15。甚至蔣介石本人早於 1949 年 1 月初會給時任台灣省主席陳誠就如此批示：「台灣在對日和約未成立前，不過是我國一託管地帶性質，何能明言為剿共最後之堡壘與民族復興之基地。」薛月順編輯，《陳誠先生回憶錄：建設台灣(下)》（台北：國史館，2005），頁 489。

之地位…，在歷史上，種族上，法律上及事實上，均為中國領土之一部」。

隔年 1 月初，杜勒斯受命為擔當對日和約的美國總統正式代表，全面展開各國間的訪問協商工作。當杜勒斯與菲、澳、紐等國協議後，和約內容逐漸成型。此時美國已放棄原先將台灣由四強決定，如四強未能解決則交聯合國處理的方案，而改以維持台灣地位未定。因為美國認為，聯大很可能會將台灣交給中華人民共和國。（早在 1950 年 11 月 15 日，美國已在聯大要求無限期延後討論台灣問題，旨在預防聯大可能做出把台灣交給中華人民共和國的決議。）此外，也必須充分尊重台灣住民的意願。更重要的是，基於戰略考量，在條約上使台灣地位未定，也使美國派第七艦隊阻遏台灣落入共黨之手能繼續保有法律根據。於是，和約草案轉而只規定由日本放棄主權，未規定所屬。

然而，當時已率先承認中華人民共和國的英國政府，對美國一再施壓，要求中華人民共和國應獲邀參加任何對日締結和約之談判，至於美國所提日本放棄對台主權等措詞，英國認為應寫明讓渡給中國。在英、美對於何者是中國正統政府的立場相互對立的情況下，雙方代表幾經磋商，在爭議問題上終達成妥協，即 6 月 6 日杜勒斯與莫理遜達成的六點結論。其中列為首要兩點與台灣有關，即關於中國，不邀任何中國政府簽署「多邊條約」，但替國民黨政府及中共政權保留日後加入多邊條約，或單獨與日本簽雙邊合約的機會；至於台灣，英國接受美國提議，由日本宣佈放棄領土之主權。7 月 12 日美國在爭議解決後，也公佈了對日和約草案全文。

儘管蘇聯、在國際上仍代表中國的中華民國等部分國家，仍無法完全接受和約條文，但無論如何，終究無法逆轉排除中國政府參加的對日和會於 1951 年 9 月 4 日在英美主導下於舊金山召開，及 8 日舊金山和約正式完成簽署，且按照條約，日本僅宣布放棄台灣主權，未明定歸屬的結果。¹⁷

其實，當時中華民國政府，打從和約締結前的協商期間，就對英美主導下的

¹⁷ 舊金山和約第二條 b 項，對台灣有如下規定：日本茲放棄其對於台灣及澎湖群島之一切權利、權利名義與要求。〈對日和約條約〉，收入中華民國外交問題研究會編，《金山和約與中日和約的關係》（台北：編者，1966），頁 94。

和約內容有諸多不滿，對自己在「台灣及澎湖列島均為中國領土之一部」之領土要求一再遭否決，甚至到最後連力爭以「中國」代表身分，參與多邊和約的簽訂也不可得，更是悲憤莫名。

不過，在過程中，代表美國的杜勒斯努力協商的誠意，及設法維護中華民國政府利益的苦心，不能完全抹煞。有關台澎地位問題有意模糊表述的意圖，也已一定程度取得了為尋求美國繼續保台之中華民國政府的「諒解」。何況，美國也已屢次允諾讓中華民國政府得以與日本簽定雙邊和約。

在舊金山和約簽署後，根據英美於 6 月所達成的六點結論，將由日本獨立後自行選定其認為可代表中國的政府與之簽訂和約，但美國屬意的對象為中華民國政府，就藉此向日本施壓，甚至不惜祭出不與之締約，美國就不會批准的警告。於是在美國壓力下，使日本不得不選擇與中華民國締結和平條約，至於取得美國支持的中華民國政府也被說服願意退求其次與日本訂定雙邊和約，終於，經過中華民國與日本為時兩個多月的談判，1951 年 4 月 28 日於舊金山和約生效前七小時又三十分，中華民國政府與日本訂定日華和約，並於 8 月 5 日換文生效。¹⁸

該雙邊條約重述了舊金山和約的規定，關於台、澎的歸屬，只規定「日本國業已放棄對於台灣及澎湖群島以及南沙群島及西沙群島之一切權利，名義與要求」，而宣稱代表中國、台灣為中國一部份的中華民國，乃至於中華人民共和國，顯然皆未取得領有台灣的主權。故台灣國際法律地位，在有明確國際法律的基礎上，成為未定狀態。

總之，舊金山和約至日華和約，對於台灣的規定僅止於日本放棄台灣而已，關於台灣歸還中華民國或割讓給中國完全沒有明文規定。非但與中華民國締結雙邊和約的日本，不承認中華民國取得台灣主權¹⁹，就連代表簽字的中華民國外長

¹⁸ 舊金山和約及日華和約之締結過程，詳見王景弘，《強權政治與台灣：從開羅會議到舊金山和約》(台北：玉山社，2008)。

¹⁹ 締結條約期間，擔任日方折衝重要一員的外務省亞洲局長倭島英二，在國會審議該條約中，於參議院外務委員會上就有表明：「台灣，以及澎湖島之最終的領土歸屬還不清楚。」彭明敏、黃昭堂合著，蔡秋雄譯，《台灣在國際法上的地位》(台北：玉山社，1995)，頁 174-175。石原幹外務次官也在眾議院外務委員會審議該條約時也強調：「在此次的和平條約中，日本雖已放棄台灣、

葉公超，也坦承台灣的歸屬並未獲致最終解決。²⁰因此，若干中華民國論者倘若試圖脫離舊金山和約的脈絡，從日華和約尋找台澎交還中華民國的依據²¹，恐係緣木求魚，終究難以推翻台灣地位未定的歷史事實。

追本溯源，台灣最終歸屬未定是美國政府促成的結果。嗣後，美國也就法論法主張台灣地位未定，並透過未定論，作為爾後能持續在台灣問題上扮演重要角色的依據。我們大可批判美國強權為己利，然而，也應該認識到，在和約中維持台灣地位未定，除帶給中華民國流亡政府，及其統治下的台灣住民最直接的阻止中華人民共和國取得台灣的屏障外，更重要的是，也賦予台灣人在未來得以按照聯合國憲章的宗旨及原則，行使人民自決權利，決定自己命運的空間。

三、「兩中」或「一中」的抉擇

韓戰爆發所凸顯的冷戰架構，決定了美國一方面在中國代表權問題上，堅定支持中華民國，並賦予它所必要的領土基盤，另一方面又繼續以「台灣地位未定論」，阻止中華人民共和國取得台灣，此即「台灣地位未定」但承認中華民國政府治台合法性的雙重國際軌道。這在與中華民國締結共同防禦條約時，最能表現出來。

1953年以反共聞名的共和黨艾森豪政府上台後，揚棄杜魯門民主黨政權所宣佈之台灣中立化政策，一度使蔣介石誤以為美國默許其反攻大陸，但其後卻締結了共同防禦條約，將蔣介石束縛於台灣，限制其自主發動大規模軍事活動。另外，條約也僅以台、澎為防衛範圍，特意排除金馬外島，這隱含了美國支持「兩

澎湖諸島的一切權限，但對於其歸屬於何者，則是由同盟國間決定的問題，而目前對於此點尚未出現正式的決定。」戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史》(台北：前衛，2002)，頁386。1961年2月2日，中川外務省亞洲局局長也在眾院外交委員會上稱，金山和約上僅規定日本放棄台澎，對其歸屬並未明定應為中華民國，日華和約上亦無領土條款，日本未明示台灣歸屬中華民國。(一九六一年二月二日日本眾議院外交委員會第二號會議紀錄譯文)，《台灣地位問題》(1956.6-1964.2)，中央研究院近代史研究所檔案館藏，檔號：602.1/89028。

²⁰ 1952年中華民國外交部長葉公超在立法院報告時就說：「微妙的國際情勢使得它們（指台澎）不屬於我們。在現行情況下，日本沒有權利把台灣和澎湖群島轉移給我們…在中日和約中，我們有條款規定，台灣和澎湖群島的居民，包括法人，都屬於中國國籍。將來當台灣和澎湖歸還我們時，這一條款或許可用來彌補破綻。」譚慎格編，《重估「一個中國」政策：美國學界、政界對一中政策的挑戰》(台北：財團法人群策會，2005)，頁288-289。

²¹ 持日華和約為中華民國取得台灣主權之法律依據論點之代表性研究有：林滿紅，〈界定台灣主權歸屬的國際條約—簽訂於五十年前的《中日和約》〉，《晚近史學與兩岸思維》，頁49-63。林滿紅，《獵巫、叫魂與認同危機：台灣定位新論》(台北：黎明文化，2008)。黃自進，〈戰後台灣主權爭議與《中日和平條約》〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，54(台北，2006.12)，頁59-104。

個中國」的傾向。雖然條約在有關「領土」條文的規定中，載明在「中華民國」方面，係指台灣及澎湖群島，但美國政府關於「台灣地位未定論」的立場並未因和約的締結而改變。²²換言之如此把「政府論」與「領土論」分開看待，此時已經是美國的公開態度。而就在「共同防禦條約」的台美合作架構下，也抵禦了無數次中華人民共和國發動的武力威嚇行動，成功化解台灣海峽的危機。

隨著北京、台北隔海分治已成長期的事實，使得美國方面也有意改變只以台北為中國代表的「一個中國」政策思維，一方面繼續維持與中華民國的外交與軍事同盟關係，另一方面自 1955 年開始，也與中華人民共和國在日內瓦開始大使級談判。並且，五 0~六 0 年代美國也在醞釀推動使台北和北京都能同時被聯合國承認的「兩個中國」或「一中一台」方案，使兩岸的政治僵局有效解決。

筆者認為，無論是「兩個中國」或「一中一台」方案，都需要有台灣地位未定論作為基礎，因為二者皆假定有兩個合法存在的國家，一為台灣、一是中國，但面對國共雙方均主張中國正統、且均主張台灣屬於中國的情形，假如欠缺台灣法律地位未定、不屬於中國的法理基礎，美國怎麼介入台海？何以製造讓台灣與中國大陸分離、成為一新國家的方案？又如何使台灣和中國大陸分別單獨為國際社會所承認？倘能透過如聯合國的國際處理，實現台北與北京並存於國際社會，那麼非但中國代表權爭端有辦法解決，同時美國對台灣地位的立場也較可能從「未定」轉為「已定」、屬於在台灣國家。

關於「一中一台」方面，最鮮明的例子，要屬 1959 年底美參議院外交委員會發表的「康隆報告」，建議容許中共進入聯合國成為常任理事國，同時也承認「台灣共和國」並讓其加入聯合國²³；以及 1960 年甘迺迪競選美國總統的大將、

²² 在簽署共同防禦條約的新聞發表會上，國務卿杜勒斯就有明白澄清道：「台灣和澎湖群島的主權問題在技術上一直沒有解決。這是因為對日和約只是取消了其對這些島嶼的權利和所有權。而且，不僅日本和平條約沒有確定它們將來歸誰所有，中華民國與日本達成的和平條約也沒有確定它們將來歸誰所有。因此，台灣和澎湖群島這些島嶼的司法地位不同於一直就屬於中國領土的沿海島嶼的司法地位。」〈新聞發布會上的聲明：同中華民國簽訂條約的目的〉，收入陶文釗主編，《美國對華政策文件集(1949-1972)·第二卷(上冊)(北京：世界知識，2004)，頁 378-382。該聲明內容，很可以反駁將 1952 年日華和約當作台灣歸還中華民國之依據的看法。

²³ 〈國際問題參考資料：康隆報告有關中國部份之建議〉(1959 年 12 月 5 日)，《美國對華政策—

後出任副國務卿的鮑爾斯(Chester Bowles)於同年4月，主張以獨立的「中台灣」解決台海兩岸的定位問題。²⁴可惜，這些建議都未能明白成為美國正式的外交政策，究其原因，恐還是離不開中華民國必會反對的緣故。

至於「兩個中國」，則表現在六〇年代聯合國中國代表權問題的試探上。尼克森、詹森政府都曾經試圖在聯合國試探使北京、台北均具代表權的「兩個中國」方案，可立即遭到台北的拒絕配合，故沒能在尚有國際支持條件時實現。等到1971年國際社會對台北繼續在聯合國代表全中國的不耐，美國務院曾試圖採取「雙重代表權案」策略，即美國支持北京入會並取得安理會席次的同時，反對將台北逐出。未料，堅持「漢賊不兩立」的中華民國政府卻不願積極合作，終導致當屆聯大正式通過二七五八號決議案，驅逐蔣介石代表，由中華人民共和國繼承中華民國在聯合國的所有地位。從此，中華人民共和國取代中華民國，成為國際承認的中國唯一合法政府。換言之兩個中國並存於聯合國的國際想像破滅，爾後國際間普遍承認以北京為代表的「一個中國」。這是中華民國的命運，而台灣呢？

其實，二七五八號決議案，只處理了中國代表權的問題，台灣的法律地位則沒有處理，因為關於台灣法律地位，早在對日和約的締結中，就已做出未定的處置，包括美國在內的許多國家，皆持同樣的立場不變。既然涵蓋中國代表權問題及台灣地位問題之解決方案的雙重代表權案失敗，中華民國和中華人民共和國無法並存於聯合國，而且二七五八號決議案的通過，使中華人民共和國成為中國代表，那麼為維持中華民國在台澎的現狀，不讓台灣成為中華人民共和國的，美國就只有繼續台灣地位未定。²⁵這就是為何國務院發言人布瑞(Charles Bray)會在聯大召開前的1971年4月底，再提台澎主權是尚待未來國際解決之懸而未決問題的由來。²⁶

康隆報告》(1959.6-1959.12)，中央研究所近代史研究所檔案館藏，檔號：401.1/0091。

²⁴ Chester Bowles, "The China Problem Reconsidered", *Foreign Affairs*, 38 (April, 1960), pp.476-486.

²⁵ 參見陳儀深，〈「中國代表權問題」與「台澎地位問題」的關連—從1971年4月美國國務院發言人風波談起〉，《台灣地位與中華民國體制》(台北：台灣教授協會，2012)，頁177。

²⁶ 1971年4月28日，布瑞在記者會上說：「根據吾人之看法，台灣與澎湖主權是一尚待未來國際解決之懸而未決之問題。中華民國與『中華人民共和國』雙方均不同意此一結論。雙方都認為台

就在美國因應聯合國中國代表權變化之際，六〇年代末期上台的尼克森政府，基於利用北京以牽制蘇聯的東亞戰略考量，及欲利用中華人民共和國實現從越戰脫身的計劃，決定改變過去只承認台北為中國代表的中國政策，轉與北京改善關係，至 1970 年也進一步得到了因與蘇聯關係惡化、也須與美國和解以應付蘇聯威脅之北京方面的回應。在尼克森和其國家安全顧問季辛吉避開國務院的秘密外交運作下，1971 年 7 月季辛吉先行訪問中國。由於台灣問題是美中和解與否的關鍵，除非美國做出讓步，不然關係突破會有障礙。季辛吉也讓步了。在中國與周恩來初次談話中，就做出美國不支持「一中一台」、「兩個中國」、「台獨運動」等保證。7 月季辛吉的訪中行於結束後的 15 日才由尼克森公開，這也對同時間國務院正在推動的雙重代表權案當然造成衝擊，尤其 10 月聯大辯論中國代表權問題的敏感時機，季辛吉再赴中國安排尼克森次年的中國行，更使國務院全力推動的雙重代表案及保衛台北會籍的努力多少受到破壞。

1971 年 7 月與 10 月季辛吉兩度訪中所建立的基礎，促成了 1972 年 2 月尼克森總統展開中國世紀之旅，使美中兩國踏出關係正常化的一大步，兩國也於這次會商後，發表聯合公報。值得注意的是，尼克森與周恩來會商時，為加速與北京的關係正常化，也為換取中國協助和平解決越戰，更是做出超過季辛吉所承諾的承諾，包括贊同「只有一個中國，台灣是中國的一部分」在內的五項保證、連任之後繼續推動兩國關係正常化、撤離在台灣所有的美國駐軍等，都是尼克森向北京做出犧牲台灣的「祕密交易」。不過私下保證是一回事，做成公開的聯合公報又是另一回事。美國終究也不希望把台灣就這樣交給中華人民共和國。因此負責談判公報文字的季辛吉也字斟句酌地要以模稜兩可的文字表述美國立場，公報公布前夕，始終被排除在外的國務卿羅吉斯及助理國務卿葛林在看到公報草案後，發現到文字有犧牲台灣的危險，也迫使季辛吉和中方加開一場談判。最後，兩國發

灣與澎湖係中國主權國家之一部份。顯然吾人不能希望由此二敵對政府來解決此項爭端。吾人立場一向堅定而目前仍屬非常堅定，即不論在台灣之中華民國與大陸上之『中華人民共和國』間之爭端最後如何解決其解決之道應出之於和平方式。」〈國務院發言人布瑞於該院四月廿八日上午記者招待會席間關於台灣地位問題部份之答問全文摘錄中譯文〉，《台澎地位問題》(1971.4-1971.6)，中央研究所近代史研究所檔案館藏，檔號：412.7/0008。

表的聯合公報，即「上海公報」，中美兩國協議採取的形式是不避諱雙方在主要問題上的明顯歧見而率直加以陳述。其中，關於台灣問題，中國重申的立場極為僵硬、霸道，即「台灣是中國的一個省，早已歸還祖國；解放台灣是中國內政，別國無權干涉。」而美國方面對於「只有一個中國，台灣是中國的一部分」的立場，只說是「在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為…」而不說美國的立場，美國的立場只是對此不提出異議。

在上海公報發表後，標示著美國政策的轉變，即在中國政策上是逐步接受以北京為主的「一個中國」，至於台灣，則是以模糊的文字表述不承認台灣屬於中國的立場，且較少明說「台灣地位未定論」，藉以在與中華人民共和國建立正常關係時應付北京對台灣的主權要求，並保持美國政府日後在處理台灣問題時能留有更多彈性空間。但唯一明確的是，美國主張「和平解決」台灣問題，堅決反對北京使用武力。

四、台灣地位未定論與〈台灣關係法〉

1972年2月，尼克森總統訪問中國，中美雙方發表「上海公報」，確立了美國走向承認中華人民共和國的「一個中國」政策架構和形式。其後尼克森政府也朝著和北京建交的路線繼續邁進。1973年美中雙方也達成互設「聯絡辦事處」的協議。雖然尼克森很希望和北京建立完全外交關係，但同時他卻不願意拋棄台灣。然而，中華人民共和國開出與美建交的條件，卻是至少要依循「日本模式」，並要求美國與中華民國斷交、廢除共同防禦條約、撤回駐台美軍三項原則。而1973年11月國務卿季辛吉訪中時，毛澤東也發表了最為權威的聲明，特別是支持把「日本模式」作為關係正常化的基礎，並且毛澤東也強調北京不會放棄武力解決台灣問題。這些條件都不是當時的美國政府願意接受的。

尼克森政府沒有同意三原則與中國完成建交就因水門案醜聞黯然下台，而繼任的福特政府因為國內外政治因素，也沒能接受建交條件。直到卡特政府時代，基於聯中抗蘇的戰略目標，終究接受了北京所提三條件而與之建立外交關係。

1978年12月15日，中美雙方發表「建交公報」，正式宣告了美國自1979年元

月起承認中華人民共和國是中國唯一合法政府；同時，美國也與原先被她承認為中國合法政府的中華民國斷交。然而，值得注意的是，這份公報也延續了上海公報中對於台灣歸屬的模糊說法，即美國對於中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分，是「認識到」，而不是「承認」。換言之，美國政府即使最終與中華人民共和國建交，撤銷對中華民國的承認，但依舊沒有因此轉變其台灣地位未定論的立場，而「承認」中華人民共和國對台主權的主張。並且，卡特總統同時也發表聲明，重申美國關切台灣未來須和平解決。

不過，由於卡特政府當時急於與中華人民共和國達成協議，因此在法理上與台灣安全方面留有各種瑕疵。特別是美國政府與北京建交時採取秘密外交作法，忽視與國會的默契，從而引發國會不滿。並且，儘管卡特政府之後有提出綜合法案，維繫斷交、廢約、撤軍後美台間非官方的關係和往來，然國會認為該法案忽視了對台灣安全的保障，加以中美建交時，中國始終拒不接受和平解決台灣問題的美方要求，於是國會發揮矯正功能，制定了台灣關係法，給予台灣安全的承諾，維持一個不被中華人民共和國統治的台灣。

雖然台灣關係法的條文並沒有對台灣主權有任何明文的表示，但假如根據台灣關係法對「台灣」的定義及其所明定台灣在美國法律上的地位，便可發現美國政府在法律上將台灣視為一獨立的政治實體。然必須說明的是，這並不意謂在台灣關係法下，台灣就是個國家。畢竟，倘若美國認定台灣是獨立國家，根本無須制定台灣關係法，惟有在台灣地位未定論的前提下，才能以國內法規範雙方關係。

²⁷此外，台灣關係法的另一重點，就是對台灣安全的關切。由於台灣關係法是對美國政府有拘束力的法律，從而使台灣的安全在共同防禦條約廢除後，得到美國法律一定程度的保障。台灣就在台灣關係法的保護下，得以繼續獨立於中華人民共和國之外。又，台灣關係法還提及美國關切台灣未來，須以和平方式解決，此

²⁷ 李明峻，〈中國「反分裂國家法」與美國「台灣關係法」之比較分析〉，《台灣國際法季刊》，2：3(台北，2005.9)，頁 56-58。姜皇池，〈從《台灣關係法》剖析台灣之法律地位〉，《美中台關係總體檢：《台灣關係法》30年》(台北：巨流，2009)，頁 17-18。陳儀深，〈從〈康隆報告〉到〈台灣關係法〉—美國對台政策的曲折歷程〉，《中華民國流亡台灣 60 年暨戰後台灣國際處境》(台北：前衛，2010)，頁 46。

即意謂著必須尊重台灣人民的決定，這也是不可忽視的重要原則。

自 1979 年中美建交後，美國即依循一中政策，處理複雜的美中台三邊關係。此一中政策基本上建立在上海公報、建交公報、八一七公報及台灣關係法的基礎上。然架構此一中政策諸文件的文字多留有模糊空間。在三公報中，美國固然承認中華人民共和國是中國唯一合法政府，且在八一七公報向中國重申美國無意執行「兩個中國」或「一中一台」政策，但同時對於中華人民共和國對台灣為中國一部份的主權主張，美國向來又以「認識到」的模糊字眼予以應付，並且還以台灣關係法保護台灣並給予台灣事實上的承認。美國之所以採取此一模糊的一中政策，主要是基於維持亞洲局勢和平和穩定的國家利益。也因為有模糊的一中政策，一方面不承認台灣是中國的一部份，但另一方面又不會觸怒依循「一個中國」原則的中華人民共和國。而台灣也在美國的一中政策下，雖不被美國法理承認為一獨立國家，卻得以在美國依據台灣關係法給予防衛承諾及事實承認下，繼續維持一不受中華人民共和國統治的獨立地位。

五、台灣地位未定論受到的挑戰

美國所提的「台灣地位未定論」，係根據舊金山和約，日本放棄後的台灣地位未定、不屬於中國。儘管「台灣地位未定論」有國際法理據，然而面對的挑戰也不少。最先面對的挑戰無疑來自主張台灣是中國一部分的中國立場。然而，就國際法而言，台灣自 1952 年舊金山和約生效後就處於未定狀態，既不屬中華民國，也不屬於中華人民共和國，故站在中國立場，宣稱台灣屬於中國，並沒有法律的根據。

站在中國的立場，不難理解會主張台灣是中國的一部份，否定台灣地位未定論，然而站在台灣的立場，主張台灣應該獨立的台灣學者或政治人物，也不全然會贊同「台灣地位未定論」。例如許慶雄就主張台灣主權屬於中國，又好比施明德和姚嘉文的已經獨立說。但他們的論點，都存有學理上的缺點。陳隆志提出的「台灣國家進化論」，主張台灣過去地位未定，但解嚴後歷經九〇年代人民「有效自決」(Effective Self-Determination)的過程，台灣已逐步演進成為一個主權獨

立國家，只不過由於中華民國體制不正常，所以還必須透過制憲正名，使台灣成為一個正常國家。²⁸筆者認為陳隆志的論點，較能兼顧理論和現實，也可做為未來台灣人推動催生一名實相符的「台灣國」之重要理據。

六、結論

綜觀 1949 年到 1979 年的台美關係史，台灣地位問題一直是其中的關鍵。美國於二次大戰之後對台灣歸屬問題「從已定到未定」，關係著半世紀以來的美中台三角關係的變遷，關係著中華民國政府的存續，也關係著在中華民國政府統治下台灣住民的命運。

回顧這卅年，美國對台灣地位的立場，戰後雖一度配合中國情勢而猶疑，但自韓戰以來就是「台灣地位未定論」的立場。1945 年二戰結束，美國對代表中國的中華民國政府根據開羅宣言、波茨坦公告等戰時協議，逕自將台灣編入中國版圖的舉動不加阻止。但待中國內戰爆發，美國基於戰略考量，不希望台灣落入親蘇聯的共黨勢力之手而有意採分離台灣政策時，就轉而主張台灣地位未定，須待戰後對日和約來決定。只不過分離政策未果，加以 1949 年 10 月中華人民共和國成立，中華民國政府於 12 月流亡台灣，美方一度評估中華人民共和國終會佔領台灣，又評估台灣的戰略價值不值得出兵拯救，於是 1950 年 1 月不干涉中國內戰的聲明發表，美國又回到台灣屬於中國的立場，也不管和約尚未締結的法律問題了。但此種立場沒維持太久，同年 6 月韓戰爆發，美國重視台灣對美國的戰略價值，於是再轉回地位未定，而且還在 1951 年舊金山對日和約簽訂過程中主導促使台灣的法律地位成為未定狀態，然後就依國際法一直維持「台灣地位未定論」的立場，直到今天，中間未曾有過改變。

值得注意的是，就在 1952 年舊金山對日和約生效後，「台灣地位未定論」，也在牽動美中台三角關係變化的重要歷史時刻一再被美國當局公開重申。1954 年美國和當時代表中國的中華民國政府締結「共同防禦條約」，雖意味美國大力

²⁸ 陳隆志，〈舊金山對日和約、聯大第 2758 號決議與台灣地位〉，《新世紀智庫論壇》，56(台北，2011.12)，頁 29-41。

支持中華民國政府為代表中國的政府，但同時國務卿杜勒斯也在簽約新聞發表會上拋出台灣地位未定論，強調台灣的歸屬迄未解決，並非中國的「領土」，換言之，「台灣地位未定」但承認中華民國治台合法性的國際軌道，已是美國的公開態度；五〇～六〇年代，為了解決中國內戰造就之兩個中國政府對立的國際僵局，美國曾試圖在「台灣地位未定論」的基礎上，倡議「兩個中國」或「一中一台」的解決方案，藉以使台北和北京分別被聯合國承認而並存於國際社會，可終究未能成功；1971年，聯大通過二七五八號決議案，「誰代表中國」的中國代表權問題塵埃落定，中華人民共和國從此取代中華民國成為聯合國及其附屬組織所承認的中國唯一合法政府，但美國國務院在此前夕又再提「未定論」，做為防止中（華人民共和）國取得台灣的理據；等到1978年，美國雖不再承認中華民國，轉而承認中華人民共和國才是中國政府並與之建交，可非但沒有因此「承認」台灣屬於中（華人民共和）國的一部份，反而制定了以「台灣地位未定論」為前提的「台灣關係法」，來保障台灣的安全，並繼續維持一個不受中華人民共和國統治的台灣。從而，我們可以說，台灣地位未定論和戰後美國對台政策有密不可分的關係。

至於美國政府為什麼自韓戰之後就一直維持台灣地位未定論的立場？不可否認地，基於不願中（華人民共和）國取得台灣，此一國家利益考量絕對是主要因素。彭明敏、黃昭堂就說，「戰後美國之所以提出台灣歸屬未定論，是為了不願將台灣交給中華人民共和國的緣故，不用說，這是出自大國的利己主義，而不是徵詢台灣住民以後所做的決定。」²⁹

既然美國自韓戰後主張「台灣地位未定論」，很大因素是出自強權的利己主義，吾人當然大可對這種利己主義予以批判，但另一方面也不要忘了，中華民國流亡政府和台灣人民也因此受益。畢竟，按照國際法，台灣自舊金山和約生效後就成為歸屬未定狀態，不屬於中國，所以美國才能據以在不干涉中國內政的前提下、「合法」地介入台灣海峽，以強大的軍事力量確保對其有戰略價值的台灣不被中華人民共和國吞併，如此中華民國才得以在台灣延續政權，台灣人民也才能免於

²⁹ 彭明敏、黃昭堂合著，蔡秋雄譯，《台灣在國際法上的地位》，頁214。

受到中國的極權統治，在二十世紀末葉進入民主國家之林。

但必須說明的是，美國既然很大方面是出於防止台灣淪於中華人民共和國之手而協防台灣，成為協助台灣安全的最重要盟友。但這個盟友在 1979 年已撤銷對中華民國政府的承認，轉而承認中華人民共和國才是中國唯一合法的政府。因此，台灣當局若持續以中（華民）國自稱，即是持續把自己陷入「非法政府」的境地；再看美國的台灣關係法第十五條所定義的台灣一詞，是「涵蓋台灣本島及澎湖，該等島嶼上之人民…以及在一九七九年之前美國所承認在台灣之中華民國政府當局，以及該政府當局之任何繼承者」，可見，美國關切的是台灣的土地和人民，而不是中華民國；換言之，是台灣庇護了中華民國，而不是中華民國庇護了台灣。³⁰這也就是為什麼戴天昭會說，「由於台灣關係法的成立，原本虛構的中華民國完全幽靈化，台灣回復其原本應有的狀況。台灣既非中國，亦非中華民國。台灣就是台灣。」³¹

也就是說，維持台灣獨立於中華人民共和國之外的現狀，實與美國政府的「台灣地位未定論」密切相關。而這種結果，可想而知，當然會引起中（華人民共和）國政府的嚴重抗議，因為她向來主張「一個中國只有一個、台灣是中國的一部份、中華人民共和國是中國唯一合法政府」。但就國際法而言，台灣自舊金山和約後就是國際法律地位未定狀態，所以中國只能片面主張「台灣是中國的一部分」，事實上台灣也一直在美國的保護下，中國終究不敢越雷池一步，透過武力將台灣變成中國的一部份。

台灣雖然不是中（華人民共和）國的領土，可中華民國體制至今依然籠罩著台灣，這就很可能使得台灣難以走出「一中」泥淖，進而獨立於中（華人民共和）國的現狀恐怕無法長期確保。因為除了中國無法接受台灣地位未定論外，自稱是中國政府、但在 1971 年業已喪失國際法地位的中華民國舊政府也和北京一樣，主張只有一個中國，台灣是中國的一部份。儘管九 0 年代民主化後，李登輝、陳

³⁰ 陳儀深，《為台灣辯護：陳儀深政論集》（台北：台灣北社，2004），頁 213。

³¹ 戴天昭著，李明峻譯，《台灣法律地位的歷史考察》（台北：前衛，2010），頁 457。

水扁兩位民選總統曾分別提出「兩國論」和「一邊一國論」，甚至 2007 年 7 月陳水扁總統更向聯合國秘書處提出「以台灣名義申請重新加入聯合國」。這是台灣人直選出來的總統，即最高當局第一次正式表明台灣是一個新而獨立的新生國家，要以此資格加入聯合國。³²只可惜，這些在台灣地位的持續進步上所做的努力，卻因 2008 年二次政黨輪替而中斷。重新取得政權的中國國民黨籍的馬英九總統，非但完全推翻兩國論、一邊一國論所奠定的基礎，³³反而依據中華民國憲法繼續主張只有一個中國，台灣是中國的一部份；尤其在經貿關係方面簽訂 ECFA(2010)、投保協議(2012)、服貿協議(2013)，步步深化兩岸關係。2012 年 5 月 20 日，馬英九在就職演說中，就強調依據憲法，二十年來兩岸的憲法定位就是「一個中華民國，兩個地區」，中華民國領土主權涵蓋台灣與大陸，而目前政府的統治權僅及於台、澎、金、馬。³⁴按照中華民國憲法現行的國家定位，既然台灣與中國大陸是「一個」國際法上的中國，只是因為國共內戰的關係，使得兩岸暫時處於分裂狀態，那麼未來一旦國共和解，台灣的命運豈不是沒有選擇地必須成為中國的一部份？

換句話說，只要台灣繼續在中華民國舊政府體制及憲法的規範下，中國國民黨一旦取得政權就有機會欺騙台灣人說台灣是中國的一部分，而且中國國民黨和中國共產黨也就有機會隔海唱和，將台灣深鎖在一個中國之內，使兩岸走向終極統一。然而台灣成為中國一部份，難道會是多數台灣人樂見的結局嗎？若按照台灣指標民調公司於 2012 年 8 月份公布關於台灣人民終極統獨立場的民調結果，顯然有五十五·四%的受訪民眾表示贊成台灣應該獨立成為新國家，僅十八·六%民眾贊成兩岸最終應該統一。³⁵假如台灣人多半不願意接受兩岸統一的結局，

³² 許世楷，〈以台灣名義加入聯合國〉，《新世紀智庫論壇》，61(台北，2013.3)，頁 44-45。

³³ 2013 年 4 月 29 日，馬英九總統出席辜汪會談二十週年紀念茶會致詞時，先提及前總統李登輝任內在訂憲法增修條文及兩岸條例時，建構「國家統一為前提」的兩岸互動大舞台，再指李「兩國論」、扁「一邊一國」破壞兩岸關係；馬並強調，不論在國內或國外，都不會推動「兩個中國」、「一中一台」或「台灣獨立」。〈馬附和一中 黃昆輝：討好中國 失格總統〉，《自由時報》，2013 年 4 月 30 日。

³⁴ 〈馬：憲法定位一中兩區 李：扭曲歷史威權復辟〉，《自由時報》，2012 年 5 月 21 日。

³⁵ 〈55.4%民眾 支持台灣獨立成新國家〉，《自由時報》，2012 年 8 月 11 日。

希望繼續維持一個獨立於中華人民共和國之外的台灣，希望繼續維護自己的生命財產與自由民主的生活方式，這種願望如何能確保實現呢？

對此，台灣的國際法學者陳隆志，已經提供一個方向。他說雖然美國等國際社會自舊金山和約生效後，認為台灣國際地位未定，現在也未定。但站在台灣的立場，台灣的國際地位難道現在還是未定？其實不然。解嚴後民主化的落實，即經過「人民有效自決」，過去曾經懸而未決的台灣國際法律地位，如今已變成已定，不再是過去中國國民黨流亡政權非法軍事佔領地，而是已經進化為一個主權獨立的國家。只不過，因為中華民國體制依然存在，所以台灣目前雖是國家，但還不是一個正常國家。假如台灣人民希望台灣進一步成為一個名實相符的國家，那麼必須群策群力，透過制憲正名、以台灣名義加入聯合國的程序，改變中華民國的體制，才能夠達成終極目標，讓台灣成為一個完全獨立的國家。

即便陳隆志已提出理想的解套之道，但理想要實現也必須克服現實的難題。例如台灣內部的國家認同分歧如何解決？如何凝聚讓台灣成為正常國家的內部共識？台灣人民又真有「知識」脫離中華民國體制？除此之外，台灣的安全盟友、也是台灣對外關係最重要國家美國的態度，也必須注意。固然曾任駐美代表的吳釗燮指出，美國處理台灣的基本立場是把台灣視為 friend，也就是友好國家，雖沒有正式外交關係，但提供很多防衛性武器，也透過「台灣關係法」來保障台海安全。至於兩岸關係，美國雖不承認台灣，但也不接受中國對台灣主權的主張。台灣的地位還沒有確定，但以「實質國家」(de facto state) 方式來看待。³⁶但同時，吾人也必須掌握當前美國對中、台關係所謂「維持現狀」的底線。2006年10月25日美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)曾經公開表示：反對台海兩岸任何一方改變現狀，一個中國政策、三個公報、台灣關係法是一整套的政策，不能區隔看待。³⁷不過，若以美國所擔心的一旦台灣宣佈獨立而中國動武犯台，美國會被捲

³⁶ 吳釗燮口述，張炎憲、陳世宏主編，《吳釗燮與外交突圍》(台北：財團法人吳三連台灣史料基金會，2011)，頁159-160。

³⁷ 羅福全口述，張炎憲、陳美蓉主編，《羅福全與台日外交》(台北：財團法人吳三連台灣史料基金會，2012)，頁129-130。

入台海軍事衝突來看，則「現狀」指的是台灣不能宣佈成為一個獨立正常的國家。

³⁸這當然對於台灣人民現階段想要訴諸制憲正名以改變現狀構成嚴重的限制。

總之，台灣地位未定論固然與戰後美國對台政策有密切關係，但「未定論」只能解決部份問題，不能解釋一切。猶如在現實生活中我們不能只一再說「我不是什麼」，有時更需要正面說「我是什麼」。這方面大致是陳隆志與民進黨等台派人士後來採取「已經獨立說」的心理背景。同時也讓我們想起 2013 年李登輝前總統反駁現任總統馬英九的「不是國與國關係論」時，³⁹重申 1999 年他提出的「特殊國與國關係論」——所謂「特殊」的意思是台灣的立場還沒充分建立，台灣的主權在老百姓手中，卻使用中華民國名義，全世界法律專家難以解釋台灣的法定地位，所以說兩岸是特殊的國與國關係，國際上從沒有這種例子。⁴⁰

正因為國際上沒有前例，所以我們在理解「台灣地位問題」的時候，除了要聆聽各方面學者的論點，同時也要想想政治人物的說法，才不會脫離現實、買櫝還珠。

³⁸ 陳文賢，〈台灣邁向正常化國家的國際環境初探〉，《台灣的安全保障與民主》（台北：台灣安保協會，2004），頁 103。

³⁹ 由於中國國民黨榮譽主席吳伯雄將率團前往北京，於 2013 年 6 月 13 日與中國領導人習近平見面，馬英九總統在 6 月 10 日接見吳伯雄等一行人時，「三度」強調「兩岸不是國與國關係」。說話的前後文是：現在推動兩岸互設辦事處，每一樣都具有高度政治涵義，但兩岸之間不是國與國關係，不會把在大陸設立或他們在台灣設立的辦事機構當作是外交的使領館——最主要是在中華民國憲法架構下，不可能把對岸看做一個國家。〈馬稱兩岸非國與國 在野批唱和中國〉，《自由時報》，2013 年 6 月 11 日。

⁴⁰ 〈駁兩岸非國與國說 李批馬沒台灣觀念〉，《自由時報》，2013 年 6 月 21 日。