

論二戰期間美軍占領臺灣政策 研究之變化（1941-1945）

蘇瑤崇

摘要

近代以來，從「美國國益（National Interest）」思維「臺灣問題」的美國人，並不脫「臺灣戰略位置重要，不能落入敵對勢力」此一原則。特別是在第二次世界大戰期間，「臺灣」為敵對的一方，並曾實際對美軍作戰。此一教訓，形塑了研究美軍對臺戰略思維的基本。不只如此，日治下臺灣近代化經濟的發展，更強化了戰略的重要性。二次大戰期間，美軍研究占領臺灣，可以分成幾個階段，各階段重點可說均以「占領」為出發點。最初階段著重於美國占領、中國參與的「國際共管」，保留著威爾遜總統以來「民族自決」理想。但當為了強化中國盟友的作戰決心與提升其地位，而在開羅會議決定臺灣最後歸還中國。「開羅宣言」是美國外交上的「約定」，影響了之後美國臺灣政策之走向。這之後的「占領研究」，從原本的「目的」轉變成「過渡手段」之研究，其焦點從不在於「臺灣歸屬」問題，而是戰後應「如何」及「何時」實現外交上的「約定」。在戰爭結束前，美國本已決定在日本投降後占領臺灣，卻因個人反對而放棄原占領計畫，改由「中國為主、美國為輔」之中美共同占領。本文目的即在於探討各階段研究之問題重點與相互關係，以及美軍占領政策轉變之原因與影響。

關鍵詞：開羅會議、住民自決、國際共管、美國國益、國家安全

Evolution of the Plan to Occupy Taiwan by the US Military during World War II, 1941-1945

Yao-tsung Su^{*}

Abstract

Americans have long noticed the strategic importance of Taiwan to the United States in modern times. From the perspective of American national interest, they believed that the United States had better control Taiwan or at least not allowing it to fall into the hands of hostile countries. During the attack on Pearl Harbor on December 7, 1941, Taiwan was a military base that Japan used in launching assaults on the US forces in Manila. This lesson stimulated the US military to begin to study Taiwan and recognize its critical strategic position. Throughout the war, the US study focused on how to attack and occupy the island. The study went through several stages and produced several different proposals regarding the postwar treatment of Taiwan. In the first stage, the study suggested that Taiwan should be placed under United Nations control with full autonomy. However, to enhance the status and determination of China in fighting against Japan, in late 1943 the US convened the Cairo Conference and suggested that Taiwan should be returned to China. This new position signaled a change in the occupation policy of Taiwan. The change was not on the initial occupation but on "how" and "when" Taiwan should be returned to China after the war. In late 1944, the US military gave up a plan on the invasion of Taiwan but investigations on the necessity of occupying Taiwan continued. The conclusion was that for the political and economic stability of East Asia, it was necessary for the United States to control Taiwan after the Japanese surrender. At the end of July 1945, the SWNCC (State-War-Navy Coordinating Committee) decided to capture Taiwan directly by the US military. A few days later, however, because one general opposed this operation very strongly, the SWNCC abandoned the occupation decision and changed it to "help China occupy Taiwan." The purpose of this article is to explore the content of the US military's occupation policy toward Taiwan in different stages, the reasons behind the various changes of that policy, and the consequences of those changes.

Keywords: Cairo Conference, Plebiscite, Trusteeship, National Interests, National Security

^{*} Professor, Center for General Education, Providence University

論二戰期間美軍占領臺灣政策 研究之變化（1941-1945）^{*}

蘇瑤崇^{**}

壹、前言

近代美國與東亞之關係，特別是日本至臺灣之西太平洋列島之關係，可追溯至1853年培理（Matthew Calbraith Perry, 1794-1858）的東亞遠征，在1854年與幕府簽訂「日美親善條約」，完成了日本開國任務後，又受命派艦船至臺灣調查船難與資源。返回美國後，培理力陳臺灣適合為美國遠東貿易的中繼站，而主張占領。¹ 之後寧波領事，後為美國第一任駐日總領事哈里斯（Townsend Harris, 1804-1878），也曾建議國務院向清國購買臺灣。² 之後在英法聯軍之際，又有美

^{*} 本文為科技部研究計畫（MOST 105-2410-H-126-006-MY2）成果。期間並曾在泉水英計教授國際共同研究計畫「20世紀中葉の米国の地誌研究からみた沖縄と台湾の比較研究」至日本沖繩、以及「傅爾布萊特計畫（Fulbright Program）獎助」與「廖述宗教授研究獎金」贊助下，多次至美國國立檔案管理局（NARA）進行資料蒐集與研究，以及杜正宇博士之協助與資料提供，謹此致最深之謝意。同時並感謝論文審查者審查與提供寶貴意見。收稿日期：2020年7月2日；通過刊登日期：2020年10月20日。

^{**} 靜宜大學通識中心教授

¹ 庄司萬太郎，〈米國人の臺灣領有計畫〉，《史學科研究年報》，第1輯（臺北：臺北帝國大學文政學部出版，1934年），頁3-5。

² 田中直吉、戴天昭，《米国の台湾政策》（鹿兒島：鹿兒島研究所出版會，1968年），頁26-28。

駐清公使伯駕（Peter Parker, 1804-1888）建議國務卿應占領臺灣。³ 之後又有李仙得（Charles W. Le Gendre, 1830-1899）力薦日本應占領臺灣，而有日本出兵牡丹社之舉。⁴ 甲午戰爭中，前美國國務卿福斯特（John W. Foster, 1836-1917）為清廷講和使節顧問，協助清廷談和與批准日清條約，最後更協助清廷海上割讓移交臺灣。⁵

從前述歷史中可知，重視遠東發展的美國人，深知臺灣地理位置之重要，往往主張美國應該擁有臺灣，或者至少不能使臺灣落入敵對勢力中，必須在友好盟國的統治下，才能保障美國在遠東之國家利益。這種思維成為日後美國對臺灣戰略的基本。

馬關條約後，臺灣成為日本帝國之一部，近代以來國際海難問題得到解決，而在美日友好下，美國承認日本的臺灣主權與統治，這是安定的時期。然而二十世紀前期，日本野心逐漸擴大，進而侵略中國，威脅到美國在遠東的發展，最終導致美日戰爭的爆發。美國人重新檢視遠東發展戰略與國家利益後，其中就臺灣部分，認為美國應該占有或控制臺灣，至少不能落入敵對勢力中，半世紀前對臺灣的思維與主張再次復活。

戰爭初期，美國對臺灣處置之意見與主張，其實有不同的看法，而以帶有威爾遜總統（Thomas Woodrow Wilson, 1856-1924）「民族自決」的理想性為主流。但到了開羅會議，在宣言中提到：「日本自從一九一四年第一次世界大戰開始後在太平洋上所奪得或占領之一切島嶼，在使日本所竊取於中國之領土，例如東北四省、臺灣、澎湖群島等，歸還中華民國。」轉而重視中美同盟的「現實性」，這也是來自軍方策略性意見之影響，此後成為決定美國處置臺灣的原則。但現實過程卻仍以「先占領再移交」為基本方針，甚至在日本投降前，更決定了美軍占領臺灣。但最後卻因突發事由，才改由蔣介石政府直接占領接收。不僅如此，最後的占領臺灣，實際上也是「中美」共同執行，並且直到1952年「舊金山

³ 田中直吉、戴天昭，《米国の台湾政策》，頁40-44；庄司萬太郎，〈米國人の臺灣領有計畫〉，頁20-22。

⁴ 庄司萬太郎，〈明治七年征臺之役におけるル、ジャンドル將軍の活躍〉，《史學科研究年報》，第2輯（臺北：臺北帝國大學文政學部出版，1935年），頁337-425。

⁵ 田中直吉、戴天昭，《米国の台湾政策》，頁87-102。

和約」生效前，臺灣仍處於「占領狀態」。⁶

關於這段歷史，早期曾有田中直吉教授、戴天昭教授共同研究美國之臺灣政策，⁷以及費德廉（Douglas L. Fix）教授對美軍情報單位之研究。⁸近年有泉水英計教授、⁹陳翠蓮教授、¹⁰林孝庭教授¹¹與杜正宇博士¹²針對海軍攻占臺灣計畫以及占領軍政府的研究，這些都是相當值得參考的論文。

美軍的臺灣研究可分為兩種，一種是實際軍事行動（Military Operation）的研究，另一種是軍事行動後的戰略與政治性行動，也就是占領統治（Military Government）之研究。前述先行研究雖也涵蓋這兩類，但就外交軍事分別而論，或偏重專門機構，忽略兩者間之關聯與相互影響，或在部分事實有時序之誤。更重要的是「占領」可說是連貫整個戰爭不同階段與不同機構之研究焦點，仍為前人忽略而有待深入。

筆者曾以葛超智（George H. Kerr, 1911-1992）資料為中心，發表了幾篇論文，探討美國與戰後臺灣之關係，包括〈葛超智先生（George H. Kerr）託管臺灣論之思想與影響〉、〈葛超智（George H. Kerr）、託管論與二二八事件之關係〉、〈沖繩縣公文書館藏葛超智（George H. Kerr）臺灣相關資料與其生平〉、〈論戰後（1945-1947）中美共同軍事占領臺灣的事實與問題〉、〈脫殖

⁶ 蘇瑤崇，〈論戰後（1945-1947）中美共同軍事佔領臺灣的事實與問題〉，《臺灣史研究》，第23卷第3期（2016年9月），頁85-124。

⁷ 田中直吉、戴天昭，《米国の台湾政策》，第八章與第九章，頁142-168。

⁸ 費德廉，“U.S. Wartime Intelligence Regarding Taiwan”，收入臺灣大學歷史學系主編，《臺灣大學臺灣史料國際學術研討會論文集》（臺北：臺灣大學，1993年），頁357-385。

⁹ 泉水英計，〈コンダクト・ゾーンとしての占領地沖縄〉，《神奈川大学日本常民文化研究所論集》，29（2013年3月），頁190-194；泉水英計，〈米海軍軍政学校における台湾研究：台北二二八紀念館所蔵カ―文書による再構成〉，《神奈川大学国際常民文化研究機構年報》，第5號（2015年1月），頁83-100。

¹⁰ 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年），頁37-85。

¹¹ 林孝庭著，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》（臺北：遠足文化公司，2017年），頁33-60。

¹² 杜正宇，〈終戰前後的臺灣軍政府初探〉，「二二八與臺灣戰後發展學術研討會」，臺中：臺中教育大學，老兵關懷協會主辦，2015年11月14日；杜正宇，〈太平洋戰爭下美軍攻臺之計畫與轉折〉，《國史館館刊》，第55期（2018年3月），頁51-82。

民地乎——UNRRA資料所見的臺灣戰後善後重建問題〉等論文。在這之間，除發現有很多重要美國檔案館資料尚未被深入探討，也發現不只戰時美軍緝密研究的臺灣政策，與十九世紀以來的美國人思維有連貫性；而且戰後至冷戰期間，美國與臺灣問題之本質，也與戰時美國之臺灣處置的思維有所關聯與連結。要了解戰後臺灣問題的根源與本質，戰時美軍這段占領臺灣研究與政策變化之歷史，具有重要參考意義，不可或缺。本文即是進一步溯源之研究，藉以補充先行研究及筆者過去未論之處，用以全般性之理解美國臺灣間之歷史葛藤與問題本質。

戰時美國的占領臺灣研究源自軍方，而政策決定的過程也與軍方意見密切相關。若以時間區分，可略分為三個階段：一是初期研究階段（1941.12-1943.12）；二是人員訓練與占領研究之階段（1944.1-1944.10）；三是軍事行動放棄後占領軍政府可能性研究的後續階段（1944.11-1945.8）。這三階段最主要執行機構分別相當於陸軍情報處（Military Intelligence Service，簡稱MIS）、海軍情報處（Office of Navy Intelligence，簡稱ONI）所屬之海軍軍政學校（the Navy School of Military Government and Administration）、及戰略情報處（Office of Strategic Services，簡稱OSS）與國務院陸海軍協調委員會（State-War-Navy Coordinating Committee，簡稱SWNCC）以及執行的陸軍。本文將就此三階段，探討各研究內容之重點、相互關聯，以及與最後決策之關係及影響。

本文根據第一手資料，包括美國外交資料（*Foreign Relations of the United States*）、美國國立檔案管理局（The U.S. National Archives and Records Administration，簡稱NARA）檔案、美國海軍圖書館（The Navy Department Library）資料、史丹佛大學（The Stanford University）藏葛超智資料，臺北二二八紀念館藏葛超智資料（資料編號開頭：GK）與日本沖繩縣公文書館（簡稱：OKPA）藏葛超智資料（資料編號開頭：GHK）等。¹³ 在臺灣史學研究上這些資料仍有很大空間值得深入，希望藉此喚起對此有更多的研究。

¹³ 葛超智在身後留下大量有關戰後臺灣與琉球之史料。臺灣部分，主要收藏於臺北二二八紀念館、日本琉球大學與沖繩縣公文書館及美國史丹佛大學胡佛檔案館。關於葛超智生平，請參考蘇瑤崇，〈沖繩縣公文書館藏葛超智（George H. Kerr）臺灣相關資料與其生平〉，《臺灣史研究》，第18卷第3期（2011年9月），頁229-256。

貳、戰爭初期美軍臺灣研究與決策之變化 （1941.12-1943.12）

1941年12月7日偷襲珍珠港，日軍轟炸機先從臺灣起飛，大肆轟炸美軍在馬尼拉的港口與機場，這戰役使麥克阿瑟（Douglas MacArthur, 1880-1964）將軍失去了主要的基地。¹⁴ 日軍偷襲珍珠港，美日兩國正式宣戰。雖然自中日戰爭爆發以來，美國早已注意到日本利用臺灣基地轟炸杭州，¹⁵ 並做為轉運基地進攻廣東；¹⁶ 且在1940年11月也預測了日本將會進攻菲律賓，¹⁷ 但沒想到日本竟然直接進攻夏威夷，¹⁸ 於是美國對日宣戰。這場戰爭始於太平洋諸島嶼之爭奪戰，但美國的終極目標是要瓦解日本帝國，使其不能再威脅美國。在這過程中，臺灣成為戰略與戰術上必須攻下之目標。

雖有戰略必要，但美國對臺灣的研究卻不足。當時美國有關臺灣的出版品，只有1903年達飛聲（James W. Davidson, 1872-1933）的《福爾摩沙島的過去與現在》（*The Island of Formosa, Past and Present*），¹⁹ 以及1942年太平洋協會

¹⁴ 攻擊菲律賓計畫，本預定為日本時間12月8日清晨2點30分自臺南機場出發，但因濃霧之故改為4點出發。偷襲珍珠港為夏威夷時間12月7日早上7點40分開始（日本時間12月8日清晨3點10分）。佐佐木隆爾等編，《ドキュメント 真珠湾の日》（東京：大月書店，1991年），頁50-51。

¹⁵ U.S. Department of State, “The Ambassador in China (Johnson) to the Secretary of State,” *Foreign Relations of the United States*（以下簡稱FRUS），1937, *The Far East, Volume III* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1954), p. 414.

¹⁶ “The Counselor of Ambassador in China (Peck) to the Secretary of State,” *FRUS, 1937, The Far East, Volume III*, p. 191.

¹⁷ “The Consul General at Batavia (Foote) to the Secretary of State,” *FRUS, 1940, The Far East, Volume IV* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1955), p. 208.

¹⁸ 早在1942年2月，日軍曾利用貨輪搭載小型潛艇至夏威夷海域，並登陸離島活動。此事呈報到美國情報部門首長時，但長官卻不認為日本有此技術與能力，而未被採信（見沖繩縣公文書館（OKPA）藏葛超智資料：OKPA-GHK4B01039）。小型潛艇在夏威夷之活動，見日本NHK，「真珠湾の謎～悲劇の特殊潜航艇～」DVD（東京：NHKエンタープライズ，2010年）。

¹⁹ 達飛聲（James W. Davidson）著，陳政三譯，《福爾摩沙島的過去與現在》（臺南：臺灣歷史博物館，2014年）。

（Institute of Pacific Relations，簡稱IPR）出版的安德魯·格來頓齊夫（Andrew J. Grajdanzev, 1899-？）《臺灣今日》（*Formosa Today*）²⁰等少數出版物。

《福爾摩沙島的過去與現在》是以清代臺灣為主，加上日本領有臺灣初期之歷史。《臺灣今日》出版於美日關係緊張期，這時美國人已注意到日本殖民統治下臺灣經濟的重要性與問題。但這些仍不足以提供美軍對臺灣，包括政治、體制、經濟、社會、文化、族群、語言等全面性之瞭解。是以美軍有必要對臺灣，展開更深入、廣泛與綜合性的研究。

美日戰爭之初，駐菲律賓美軍就曾主張應該進攻臺灣，²¹不過戰爭的準備仍要回到美國本土進行。其中最早展開臺灣研究的單位是陸軍，主要核心人物為葛超智。戰前他曾在臺灣擔任三年英文教師，中日戰爭爆發後，美日關係惡化，在臺工作逐漸出現困難，是以不得不辭職回美。美日戰爭開始後，他認為日本必敗，自身的臺灣經歷將有助於美軍，於是在1942年1月寫履歷書分別向陸軍、海軍與國務院自我推薦，不過只有陸軍回覆並採用他。²²從此事中可知最早關心臺灣研究者是陸軍，而其軍事情報處（MIS）負責研究任務。²³

在陸軍情報處的遠東部門（Far East Unit）下，設有日滿支局（Japan-Manchuria Branch）、中國支局（China Branch）、南亞支局（Southern Asia Branch）、南西太平洋支局（Southwest Pacific Branch）、太平洋支局（Pacific Branch）、戰場管理局（Order of Battle Branch）、翻譯部門（Translation Section）等局。²⁴1942年1月，在日滿支局的「朝鮮／臺灣」區域課（Desk）開始了臺灣研究。²⁵在日滿支局內工作的人，含上下職級與男女合計約24名左右，

²⁰ 1945年由大公報翻譯本書成中文，收入侯坤宏、楊蓮福主編，《民間私藏民國時期暨戰後臺灣資料彙編》，政治篇（新北：博揚文化，2011年），不過翻譯版中並未翻譯原書之附錄。

²¹ 田中直吉、戴天昭，《米国の台湾政策》，頁135。

²² 沖繩縣公文書館（OKPA）藏葛超智資料：GHK2A06009、GHK4B01039、GHK4C01006、GHK4C01024、GHK5D01013。

²³ 陸軍情報部英文名稱為Military Intelligence Service，簡稱MIS，但有時資料中又可見用Military Intelligence Division，簡稱MID。

²⁴ “Name list of MIS's Branch,” Record Group（以下簡稱RG）165, Entry77, Box796, NARA.

²⁵ 見琉球大學藏葛超智資料，標題“ The United States and Taiwan, 1941-1945,” p. 58. 琉球大學葛超智資料並未整理編目，所以無索引編號。推測本件是葛超智*Formosa Betrayed*早期原稿的片段。

其中帶軍職者8名，其他非軍職男性9名、女性7名。²⁶ 日滿支局負責日本帝國全部範圍，包括滿洲、朝鮮與臺灣等地區之情報蒐集與分析。從人數與工作內容推論，擔任臺灣工作者應不過一、二人而已。這是何以葛超智職稱為「臺灣專家」（Taiwan specialist）之故。陸軍的臺灣研究，應是提供麥克阿瑟陸軍將來進攻臺灣之參考。²⁷

陸軍臺灣研究根據的資訊與情報，除了公開出版品外，主要是訪談曾居住過臺灣的外國人，包括商人、外交官、長老教會牧師等。另外臺灣出身的留學生與醫生，以及俘虜訊問等，也是重要的資訊來源。在公開出版品方面以矢內原忠雄的《帝國主義下の台湾》及臺灣總督府出版的統計資料最為重要。因為外國人中以加拿大籍長老教會牧師與醫生居多，是以與加拿大當局的情報單位也有密切聯繫。²⁸ 此外，淡水領事館也提供有關臺灣經濟與戰略等重要資訊，與英國情報單位間也有密切合作。²⁹

舉其一例說明，在臺北二二八紀念館中收藏一本《內外科看護學》。³⁰ 本書是加拿大籍長老教會戴仁壽（G. Gushu-Taylor, 1883-1954）醫師，以臺語羅馬拼音撰寫有關內外科看護的基礎知識，出版於1917年。當時美軍假設，在進攻臺灣後，將造成軍人與平民眾多傷亡，醫療照護急切需要，是以想透過本書教授美軍相關醫學用的臺語。本書是好不容易才從加拿大籍牧師手中取得。³¹

初期陸軍研究的成果，於1943年彙整成《臺灣島調查》（Survey of the Island Formosa〔Taiwan〕），³² 並送陸軍兵棋室審查通過。³³ 該報告也送到麥

²⁶ “Japan Branch Far Eastern Unit, M. I. S.,” RG 165, Entry77, Box796, NARA. 其間人數有變動，但約24至26名。

²⁷ 琉球大學藏葛超智資料，標題“The United States and Taiwan, 1941-1945,” pp. 58-59.

²⁸ “Report on Formosa By Surgeon-Lieutenant Little and Gunner Mackay” & “Request for Remarks of commendation to be forward to the Canadian officers who supplied us with reports on Formosa, the request having been transmitted by Major Jamerson, G. S. C.,” RG 165, Entry77, Box796, NARA.

²⁹ 琉球大學藏葛超智資料，標題“The United States and Taiwan, 1941-1945,” p. 59.

³⁰ 臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-008-0190。

³¹ “Medical Facilities in Formosa,” RG 165, Entry77, Box796, NARA.

³² “Survey of the Island Formosa (Taiwan),” RG 226, Entry No. A1-154, Container.87, NARA.

³³ “Survey of Formosa,” RG 165, Entry77, Box796, NARA.

克阿瑟駐澳大利亞之陸軍，作為日後進攻臺灣之參考，³⁴ 成為日後軍方進一步臺灣研究之基礎。就結論而言，在五十年日本殖民統治下，臺灣已相當近代化，無論在政治、經濟與軍事地理位置等各方面，都有不可忽視的重要性。

在此研究背景下，陸軍情報處（MIS）提出了何種戰略構想，以及規劃了何種臺灣政策呢？最早提出對臺戰略構想者是葛超智，在其日後出版的*Formosa Betrayed*（《被出賣的臺灣》）書中提到：1942年4月，他曾提出有關「國際共同管理臺灣」的報告。³⁵ 不過根據目前所存資料可知，該報告最早提出日期應該是1942年7月31日，書中所謂「1942年4月」，應該是作者記憶之誤。³⁶ 該報告重點是，臺灣戰略位置非常重要，應該被視為聯合國在太平洋的重要資產。但因歷史之故，預期中國會提出對臺灣主權之主張，是以必須考慮中國的參與。如果處置臺灣問題不當，未來將會造成政治問題。是以他主張應該「國際共管」臺灣，以及「應由包括中國在內的盟軍占領臺灣」。但為號召臺灣人起義，在符合聯合國戰略利益下，應承諾給臺灣人最大程度的自治；但占領臺灣為暫時，應在經一段時間對臺灣住民政治教育後，透過住民自決（Plebiscite）方式，再決定臺灣繼續自治或回歸中國等。³⁷

在該報告提出後不久，1942年8月美國三大雜誌*Life*、*Time*、*Fortune*聯合發

³⁴ 琉球大學藏葛超智資料標題“The United States and Taiwan, 1941-1945,” p. 59.

³⁵ George H. Kerr, *Formosa Betrayed* (London: Eyre & Spottiswoode Ltd, 1965), pp. 18-19.

³⁶ 在筆者調查中，關於本件葛超智報告共有幾個複本，分別收藏於NARA陸軍情報處檔案與臺北二二八紀念館、沖繩縣公文書館與琉球大學等地。但無論何者收藏的報告，所記載日期都是1942年7月31日，並沒有看到有4月日期之報告。但該1942年7月31日提出的報告卻有兩個版本，一是標題“Review of Special Administrative Problems Relative to an Occupation of Formosa”（臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-002-0002-063，並收入葛超智著，蘇瑤崇主編，《葛超智先生文集》（臺北：臺北二二八紀念館，2000年，以下簡稱文集），編號004 “The occupation and subsequent administration of Formosa,” pp. 19-35.），另一件標題為“Draft: The Occupation and Subsequent Administration of Formosa” (RG 165, Entry77, Box796, NARA.)兩件名稱雖不同，但日期卻一樣，比較其內容，基本相同，但差別在內容詳簡不同，這兩者不應是同一天提出。若進一步比較兩者，前者有許多修改的痕跡，後者除重複前者內容外，內容更多達52頁。由此推測，前者應該是最初的稿本，提出時間應該是「1942年7月31日」。後者在第5頁加附註說「澎湖的重要性不如高雄與基隆，日期是1942年11月」，應該是修改後，又於1942年11月後再度提出。

³⁷ 見《文集》編號004標題“The occupation and subsequent administration of Formosa,” pp. 19, 33.

表了美國對世界大戰的整體戰略規劃，其中第二部分（Part II）是有關亞太地區，主要內容是規劃戰後亞太地區的國際新秩序，尤其是處分日本帝國，分割其領土。關於臺灣部分出現在第11至第12頁，主張戰後應該「國際共管」臺灣，國際共管的政府裡，中國可以成為主要代表，但不意味臺灣即為中國領土。而在國際共管下，臺灣人雖享有完全的自治，但並不意味在未來國際地位上，臺灣可以成為一個獨立國家或享有主權，也不意味可以透過公投方式併入中華民國。另一方面，在國際安全的前提下，臺灣人的自由也不應該受到任何的限制。³⁸ 上述內容，與陸軍葛超智報告中的「國際共管」有異曲同工之妙，兩者間是否有所關連，實耐人尋味。不過可確認的是，因為這是三大雜誌聯合發表，「國際共管臺灣」可說代表了當時美國輿論的主張。³⁹

但同一時期美國與中國的對臺主張，顯然重疊。在中日戰爭之初，中國對臺的政治宣傳是希望臺灣「獨立」或「自決」。例如1938年4月1日，蔣介石對中國國民黨臨時全國代表大會中提到：

本黨定下一個革命的對策，就是要「恢復高臺，鞏固中華」，以垂示於全黨同志。因為高麗（朝鮮）原來是我們的屬國，臺灣是我們中國的領土，在地勢上說，都是我們中國安危存亡所關的生命線，中國要講求真

³⁸ G. H. Blakeslee, "The United States in a New World II: Pacific Relations," *Fortune* (Aug. 1942), pp. 11-12. 該文件也被完整的翻譯成中文，刊登在1942年11月4日起連載的重慶版《中央日報》，有關臺灣之譯文，也如實譯出。

³⁹ 另外，葛超智致國務院遠東事務室主任白德華（W. W. Butterworth）報告之附件中也指出：「依照羅斯福給霍浦金斯書簡（"Roosevelt-Hopkins Correspondence"），羅斯福總統曾一度主張臺灣應置於國際共管（international control）之下」。見*Confidential U.S. State Department Central Files—Formosa: Internal Affairs 1945-1949*，檔案號：894A.00/1-2349, NARA, p. 4. 作者按：美國檔管局（NARA）為減少研究者無謂奔波，常將重要的外交機密檔案製成微卷公開出版。有關臺灣的機密檔案，製成3卷微卷出版，名稱為*Confidential U.S. State Department Central Files—Formosa: Internal Affairs 1945-1949*。該微卷有檔案編號，應該是大使館收到的領事館報告，歸檔時根據該報告收到或製作日期予以編號，是以這些檔案前端幾乎都有如894A.00/1-2846之類的編號，「/」的前端是指國家或地區的編號，894A是指臺灣地區，而「/」後面編號為文件日期00月00日00年，如1-2846是指1946年1月28日之意。由於這是公開出版的檔案，在國內主要研究機構圖書館中均有蒐藏，非常容易入手，為便於讀者參照，以下的引用該機密檔案時，以微卷文件之編號為主，以便知道文件的相關日期。

正的國防，要維護東亞永久的和平，斷不能讓高麗和臺灣掌握在日本帝國主義者之手。……為要達成我們國民革命的使命，遏止野心國家擾亂東亞的企圖，必須針對著日本積極侵略的陰謀，以解放高麗臺灣的人民為我們的職志，這是總理生前所常常對一般同志講的。總理的意思，以為我們必須使高臺的同胞能夠恢復獨立和自由。⁴⁰

在此「恢復高臺、鞏固中華」的政策，是源自於孫中山的決定。值得注意的是，「恢復高臺」是將高麗（朝鮮）和臺灣並立，並使其能恢復獨立和自主。換言之，中國國民黨當局一開始並沒有積極區別臺灣與朝鮮二者，而是對其「獨立」採取一定程度支持的立場。⁴¹

另外，在1940年4月國民參政會參政員宋淵源等所提出的「策進臺灣、朝鮮革命使敵益速崩潰案」中提到：「……辦法，……（二）、通告英美法蘇等國，說明臺為敵之南進根據，韓為敵之北進根據，請援助臺韓民族自決，使脫離敵之羈勒，即以根絕敵之野心，而維持亞陸與南洋之永久和平。」⁴²也是支持「臺韓民族自決」。

1937年7月，盧溝橋事變之初，國民政府為爭取國際的支援與支持，包括德國在內的武器支援，甚至於定義中日間的「交戰」只是局部的「軍事衝突」，並沒有對日本正式「宣戰」。當時國際各國仍承認日本擁有臺灣主權，在單獨抗戰且無勝算的背景下，為爭取國際支持，必須遵守國際法，不能主張中國擁有屬於日本領土的臺灣，而是透過承諾給予臺灣人獨立或自決，以號召共同抗日，藉以從日本後方牽制日軍，日後再伺機另作他圖。

⁴⁰ 秦孝儀主編，張瑞成編輯，《抗戰時期收復臺灣之重要言論》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1990年），頁2。

⁴¹ 在林孝庭著之《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》，其〈導論〉以模糊地表示：此時國民政府尚未明確界定與解放後臺灣的關係（頁36）。但在薛化元之〈從歷史文獻看臺灣國際的定位問題〉（「臺灣國際地位研討會」，臺北：臺灣法治暨政策研究基金會、臺灣國際法學會、臺灣歷史學會、國立臺北大學城仲模教授學術講座主辦，2009年11月21日，頁91）中，則明確指出這是「對『獨立』採取一定程度支持的立場」。

⁴² 秦孝儀主編，張瑞成編輯，《光復臺灣之籌劃與受降接收》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1990年），頁2。這裡的「自決」是一種手段，是指先協助臺人「自決」脫離日本，協助盟軍抗日。

不過到了1941年日本偷襲珍珠港後，美國對日宣戰，情勢一變。12月9日，中國才正式對日宣戰，同時也對德國、義大利等軸心國宣戰，與英、美成為同盟國，構成同盟國與軸心國間的戰爭，而瓦解日本帝國也就成為同盟國的共同目標。趁此機會，國民政府也重新思考在戰後處置中得利，首先在正式「對日本宣戰布告」稱：「所有一切條約、協定、合同，有涉及中、日間之關係者，一律廢止。」⁴³ 進而在翌年1月29日，國防最高委員會國際問題研討會第五次會議第一次討論中，直接提出「戰後臺灣應回歸中國」之主張，⁴⁴ 改變了原先支持臺灣「自決、獨立」之策略。不久，5月中國各報紙紛紛進一步加上「琉球」，主張應要求「戰後臺灣與琉球回歸中國」，⁴⁵ 甚或主張「應該回歸到甲午戰爭前的領土」。⁴⁶ 到了11月3日外交部長宋子文在公開記者會中宣言，「戰後中國將收復東北四省、臺灣及琉球，朝鮮必須獨立」，⁴⁷ 而成為國民政府正式的外交目標。

對照前述中美兩國的輿論主張，幾乎同一時間中美兩國各自表達了戰後想將臺灣與琉球納入控制。⁴⁸ 但兩者主張間仍有根本不同，最主要差異在於美國主張的是「勢力範圍」，但中國主張的卻是「領土」。正因如此，兩者主張雖有可能重疊而發生衝突，但卻也不必然會發生衝突。亦即假如臺灣是在友好勢力或者在盟國的控制下，對美國而言，兩者就不至於矛盾，反之若是在敵對勢力的控制下，那麼臺灣必然成為中美之衝突點。在看待近代以來乃至戰後美國的臺灣政策時，此點有不可忽視的重要性。

如前述，1942年11月，中國雖已正式提出「收復臺灣」，做為戰爭與外交

⁴³ 見外交部之「《開羅宣言》的國際法意義」，收錄於「中華民國外交部網站」：www.mofa.gov.tw/Upload/WebArchive/1030/56aa71f2-a992-4d85-a448-e5aba9b461d3.DOC（2020/9/30點閱）。

⁴⁴ 楊子震，〈國民政府の「対日戦後処理構想」—カイロ会談への政策決定過程—〉，《東アジア近代史》，第14號（2011年3月），頁105。

⁴⁵ “Memorandum by the Third Secretary of Embassy in China (Service) to the Ambassador in China (Gauss),” *FRUS, Diplomatic Papers 1942 China* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1956), pp. 732-733.

⁴⁶ “Memorandum by the Third Secretary of Embassy in China (Service) to the Ambassador in China (Gauss),” *FRUS, Diplomatic Papers 1942 China*, p. 736.

⁴⁷ 秦孝儀主編，張瑞成編輯，《抗戰時期收復臺灣之重要言論》，頁4。

⁴⁸ 泉水英計，〈コンダクト・ゾーンとしての占領地沖繩〉，頁190-194。

的目標，不過這時美國仍未接受中國的主張，威爾遜總統以來「住民自決」的理想性依然存在。在1943年3月9日，美國之「有關國家獨立的聯合國宣言」（Declaration by the United Nations on National Independence）草案指出：戰爭目標是爭取自由、獨立、人權與正義。所以戰後應協助被殖民地人民達成這些目標，其方式是先透過託管，然後逐步完成獨立。其中應接受託管的地區，也包括臺灣。⁴⁹

但到了1943年11月下旬召開開羅會議前，美國卻改變前述立場而支持中國收復臺灣。至珍珠港事變後至開羅會議前，有關中國「收復臺灣」的主張與行動，已有論文研究。⁵⁰ 但為何美國放棄了給予臺灣人託管或自治之想法呢？

對此問題，過去一般都相信葛超智在《被出賣的臺灣》（*Formosa Betrayed*）第一章中所述：「1943年前半年，國務院的臺灣政策方針已設定好了：『臺灣將歸還給中國，美國及盟軍不保留任何在臺利益。』……任何保留在臺利益的建議會被國務院內一些人狂喊：『這是帝國主義！』」⁵¹ 他把自己視為現實主義者，凸顯國務院是無可救藥的理想主義者，但此說法與實際歷史不相符合。

從前述可知，1943年前半年考慮給予臺灣自治立場，仍是美國可能立場之一。葛超智所謂「國務院方針已決定」並非實情。而如後述，國務院所謂「不以保留基地，作為臺灣交給中國的前提」，其實是1944年以後的事。泉水英計教授也指出，事實上當時葛超智的國際共管主張中，也是強調中國充分參與，並未反對臺灣回歸中國，只是「時機」與「方式」之異而已。⁵²

要說明這時美國對臺政策的轉變，關鍵在於維持中美軍事同盟的核心現實利益，才是最主要原因。抗戰期間，國共戰爭並未停息，蔣介石仍一直積極用

⁴⁹ “Memorandum for the Secretary,” *FRUS, Conferences at Washington and Quebec, 1943* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1970), pp. 717-726. 該文件中也提到，澎湖暫由託管委員會監管（administrated by Council），臺灣暫由中國監管。

⁵⁰ 參考楊子震，〈國民政府の「対日戦後処理構想」—カイロ会談への政策決定過程—〉，頁96-115。

⁵¹ George H. Kerr, *Formosa Betrayed*, p. 21。

⁵² 泉水英計，〈コンダクト・ゾーンとしての占領地沖縄〉，頁190-194。另外，見蘇瑤崇，〈葛超智（George H. Kerr）、託管論與二二八事件之關係〉，《國史館學術集刊》，第4期（2004年9月），頁135-188。

兵對付共產黨。⁵³ 這讓美國當局相當憂心蔣介石不會全力抗戰，而導致無法牽制日軍，致使美軍在與日軍的太平洋戰爭中，帶來更大的犧牲與戰事的拖延。在此背景下，史迪威（Joseph Warren Stilwell, 1883-1946）的政治顧問戴維斯（John Paton Davies Jr., 1908-1999）在1943年11月22日特別向國務院建議：「提出收復廣東、香港與上海，進而侵攻臺灣之計畫。……（讓中國覺得可以）收復自己的領土與臺灣，將可以提供中國很大的作戰動機。」⁵⁴ 當時的戰術計畫，簡而言之，開闢滇緬運輸補給線，然後飛機從中國起飛，密集轟炸臺灣與菲律賓，阻斷日軍利用臺灣海峽。同時協助美國海軍進攻臺灣，並設定登陸攻擊臺灣為1945年5月至11月之間。⁵⁵ 就現實而言，美軍將領認為增強中國為自己而戰的自覺與抗戰的誘因，方為當務之急，「收復臺灣」也就成為提供的誘因之一。為強化中國抗戰的決心與行動，才是美國召開開羅會議的目的，而才有開羅會議之結論。

對美國而言，比起「國際共管臺灣」之利，強化蔣政府抗戰決心更為重要。而且前述葛超智主張中，也並未反對中國收復臺灣，差別在「國益」的著想下，美國應該在臺灣保有軍事基地。由此可知，保有基地與支持中國收復臺灣，是不同層次的政策考量，但兩者間並不衝突矛盾。如後述，就算開羅會議後，美國仍未放棄在臺灣保有基地之想法。⁵⁶ 在開羅會議中美國國務院的臺灣決策並非如葛超智所述，是為避免「遭批判為帝國主義」，而是在陸軍將領就同盟現實性之建議下所做的決定。但此舉無疑地是擱置了美國向來高揭之「住民自決」的理想性。

⁵³ 郭廷以，《近代中國史綱》，下冊（香港：中文大學出版社，1982年），頁719-720。

⁵⁴ “Memorandum by Lieutenant General Stilwell’s Political Adviser (Davies),” *FRUS, The Conferences at Cairo and Tehran, 1943* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1961), p. 372.

⁵⁵ “Memorandum by Lieutenant General Stilwell’s Political Adviser (Davies),” *FRUS, The Conferences at Cairo and Tehran, 1943*, p. 371.

⁵⁶ “Hopkins- Eden-Molotov Luncheon meeting, November 30, 1943, 1:30, p.m., British Legation,” *FRUS, The Conferences at Cairo and Tehran, 1943*, p. 570; “Memorandum by Mr. Harry L. Hopkins, special assistant to president Roosevelt,” *FRUS, The British Commonwealth, Eastern Europe, 1943, The Far East, Volume III* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1963), p. 26.

叁、海軍占領研究與人員訓練之階段 (1944.1-1944.10)

開羅會議後，美軍對臺軍事行動反而進入更緊鑼密鼓的實行期。先簡單說明陸海軍間之對臺軍事權責的移轉。早在1943年3月22日陸海軍參謀長聯席會（the Combined Chiefs of Staff）中，即提出軍事行動後必須要有相關民政統治之研究。是以在3月31日的參謀長聯席會議中，指定陸軍設置有關占領地區民政事務之研究班（agencies）；同時因為將來的軍事行動一定是陸海軍聯合執行，所以海軍應在民政研究班中設置代表，而其代表應被充分諮詢（be fully consulted）意見。⁵⁷ 前述《臺灣島調查》報告送至陸軍駐澳大利亞麥克阿瑟手上，作為民政事務參考，即在於此背景。

之後，美軍在太平洋的軍事進展相當順利，開羅會議後，對臺軍事行動進入了實行階段。原先只原則提到由海軍來負責對臺灣的軍事行動與占領責任，但要到1944年4月海軍、陸軍代表共同會議中，才正式決定將包含臺灣、琉球在內的軍事與占領行動，全納入海軍的指揮下。⁵⁸ 因此1944年之後，美軍臺灣研究之重心由陸軍轉移到海軍。

海軍何時開始進行臺灣研究呢？目前並無明確紀錄，但從前述葛超智自薦故事中可知應比陸軍晚。1942年6月17日，在華勒斯（Schuyler C. Wallace, 1898-1969）、傑賽普（Philip C. Jessup, 1897-1986）等倡議下，海軍情報處（ONI）曾在哥倫比亞大學（Columbia University）成立海軍軍政學校（Navy School of

⁵⁷ 美國海軍編輯，*United States Naval Administration in World War II – Military Government Vol. I*（未出版：美國海軍圖書館藏，無日期），p. 6.

⁵⁸ 美國海軍編輯，*United States Naval Administration in World War II – Military Government Vol. ,* p. 6. 另外在George H. Kerr, *Formosa Betrayed*指出（p. 31）「3月11日參謀聯習會議指定海軍三項任務」：1、護送麥克阿瑟軍隊至民答那峨；2、擊滅北呂宋島之日本軍；3、進攻臺灣。又防衛廳防衛研究所戰史室，《沖繩、臺灣、硫磺島方面陸軍航空作戰》（東京：朝雲新聞社，1970年，頁114）也有相同記載。

Military Government and Administration），⁵⁹但這時尚無臺灣研究。臺北二二八紀念館資料中，有1943年4月2日葛超智與海軍軍政學校創立者華勒斯書信，其中提到海軍臺灣小組（Formosa group）的存在。⁶⁰推論海軍成立臺灣小組應該在前述1943年3月22日參謀長聯席會議之後，不過這時仍尚未開始真正的研究。當時陸海軍分別在哈佛大學（Harvard University）、芝加哥大學（University of Chicago）、維吉尼亞大學（University of Virginia）等都設置軍政學校，雖都注意到臺灣問題，但也都沒有進行真正的研究。⁶¹1943年華勒斯注意到葛超智之存在，成為日後海軍成立臺灣研究小組之契機。

1943年底海軍進入對臺軍事行動的執行階段，因此在洛克斐勒三世（John Davison Rockefeller, Jr., 1874-1960）的勸誘下，葛超智從陸軍情報處（MIS）文職人員轉任海軍軍職預備役上尉。⁶²不久哥倫比亞大學海軍軍政學校設立了臺灣研究小組，1944年3月4日葛超智就任組長，⁶³正式開啟海軍的臺灣研究。可知海軍的臺灣研究是在陸軍的基礎上發展。

海軍的臺灣研究分為兩類，首先是軍事行動計畫，此即著名的「鋪道計畫」（Operation Causeway）。這是海軍負責指揮，由陸海軍聯合進攻臺灣與廈門的作戰計畫，研究期間約是1944年4月至10月。該軍事行動計畫詳細內容，杜正宇博士有詳細論述。⁶⁴其次是軍事行動後的占領統治研究，由軍政學校臺灣小組負責。就成果而言，共訓練2,000名左右的占領軍政人員，另外編撰代號「OPNAV50E」為始的11冊民政手冊（*Civil Affairs Handbook*）作為占領軍政人

⁵⁹ J. O. M. Broek, "The Navy Prepares for Military Government," *Far Eastern Survey*, 12:13 (Jun. 13, 1943), pp. 126-127.

⁶⁰ 臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-002-0002-068。

⁶¹ George H. Kerr, *Formosa Betrayed*, p. 9.

⁶² 沖繩縣公文書館（OKPA）藏葛超智資料：GHK2D06009。

⁶³ 臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-002-0004-010。

⁶⁴ 在George H. Kerr, *Formosa Betrayed*, (p. 29) 提到，海軍從1943年底開始計畫「鋪道軍事行動（Operation Causeway）」。不過根據前述1944年4月陸海軍代表會議，以及杜正宇，〈太平洋戰爭下美軍攻臺之計畫與轉折〉之論文，鋪道軍事行動之研究應該在1944年4月以後開始。

員統治的參考，⁶⁵ 關於此詳細內容，泉水英計教授也有論述，⁶⁶ 可以省略。不過關於海軍臺灣研究與政治之關連為何，因未論及之故，是以進一步補充。

開羅會議並未改變美軍積極的對臺軍事行動，但會議宣言卻也帶給軍事行動一些掣肘性的影響。亦即在軍事行動後，美軍必然占領與統治臺灣，但若依照開羅宣言，將形成美軍攻占與統治中國將來的領土，這時的統治政策與法律等問題，應該如何決定？由美軍單獨決定就好呢？還是事事應與中國商量呢？如果彼此意見相左，造成統治上的困擾該如何解決？這些都將成為政治問題，美軍必須事先考量。

因此開羅會議後不久，1943年12月4日葛超智即提出「有關臺灣基本的政治問題」（Formosa Problem – Fundamental Political aspects of.）報告，建議了幾點原則，為：1.必須在戰後和平會議確定後才歸還臺灣；2.從占領到歸還這段期間，臺灣必須接受占領軍政府的保護；3.占領軍政府應該由美國執行；4.但占領政府必須設置中國代表；5.而在占領計畫中，中國代表所扮演的角色應進一步討論。⁶⁷

⁶⁵ 臺北二二八紀念館收藏有完整的11冊民政手冊。這11冊書名以*Civil Affairs Hand Book*, -----為起始加上內容名稱。共有*Civil Affairs Hand Book, Taiwan (Formosa)*、*Civil Affairs Hand Book, Japanese Administrative Organization in Taiwan(Formosa)*、*Civil Affairs Hand Book, Taiwan(Formosa) The Pescadores Islands*、*Civil Affairs Hand Book, Taiwan (Formosa) Takao Province*、*Civil Affairs Hand Book, Taiwan(Formosa) Karenko and Taito*、*Civil Affairs Hand Book, Taiwan(Formosa) Shinchiku Province*、*Civil Affairs Hand Book, Taiwan (Formosa) Taichu Province*、*Civil Affairs Hand Book, Taiwan(Formosa) Taihoku Province*、*Civil Affairs Hand Book, Taiwan(Formosa) Tainan Province*、*Civil Affairs Hand Book, Taiwan(Formosa) Economic Supplement*、*Civil Affairs Hand Book, The Fishing Industry of Taiwan(Formosa)*。不過在*Formosa Betrayed*中，葛超智分別提到民政手冊共有12冊、11冊以及10冊等三種統計差異。據泉水教授指出數目混亂的原因應該是，其研究小組編成只有9冊，而*Economic Supplement*是商務省編成，被重複計算兩次，而*The Fishing Industry*為農務省編成，是以總計仍為11冊。

⁶⁶ 見泉水英計，〈米海軍軍政学校における台湾研究：臺北二二八紀念館所蔵力一文書による再構成〉，頁83-100。另筆者之前也有相關論述，見蘇瑤崇，〈二戰中美軍攻臺計畫〉，「第三屆臺灣近代戰爭史學術研討會」，高雄：高雄市關懷臺籍老兵文化協會，2013年10月26日，頁1-25；以及蘇瑤崇，〈沖繩縣公文書館藏葛超智（George H. Kerr）臺灣相關資料與其生平〉，頁229-256。

⁶⁷ 見標題“Formosa Problem – Fundamental Political aspects of”（臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-002-0002-065），pp. 1-2.另外在史丹佛大學的葛超智資料（Box1, file: memoranda）有一件標題“Review of Propaganda and Public Information Problems”的報告，

1944年4月25日，葛超智又提出兩份報告，建議戰後美國應該在臺灣與琉球保有基地，以及分析澎湖做為海軍基地的優缺點。⁶⁸ 另外是分析西太平洋中臺灣戰略位置的優缺點，結論是美國海軍必須在臺灣保有基地，不過為了對開羅宣言的尊重，無論「基地」是永久或暫時，都必須邀請中國一起占領臺灣，同時也應該回應中國的利益。⁶⁹ 又因琉球群島也具有重要戰略位置之故，他同時也建議戰後應在沖繩島保有海軍基地。⁷⁰ 另外，他也提出海軍基地應設為「租借地區」（the lease of an area），包含空路管理等，應交由國際委員會管理（a joint commission or board）「國際共管」，委員會由中國、美國、英國、菲律賓、及臺灣人代表組成，租借期間須與中國公開協商。⁷¹

1944年3月27日，臺灣研究小組就占領臺灣後可能產生的政治問題歸納24點，正式向國務院提出，請求回答。國務院遠東地區委員會（Inter-divisional area committee on Far East）在6月28日正式回答了這些問題。重點如下：1.不預設任何保留基地的前提，作為臺灣歸還中國之條件。但軍政府的統治，將持續至（和平會議時）臺灣主權正式歸還中國為止；2.在日本投降前，臺灣有設立軍政府之必要，其設立由美國單獨執行；3.軍政府設立的計畫階段與實際統治期間，應邀請中國參加，但前提是不得妨礙美國軍政府的臺灣統治；4.軍政府各機關必須盡可能選任臺灣人，鼓勵臺灣人參與。該統治法律須符合中國政策，但不能違反美國的理念與國際法規定；5.對日本人的處置必須遵守國際法規定。除了日本政府公有財產外，處置日本人私有財產必須遵照1907年的戰爭公約；⁷² 6.在法律

其中主張應該盡量避免具體言及主權問題，有關開羅宣言的宣傳應在最小限度中為之，臺灣主權的歸還應在和平會議正式決定之後等。

⁶⁸ 見標題“The Pescadores – possibilities of a post-war naval base on”（臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-002-0002-065）。

⁶⁹ 見標題“Taiwan – a naval base and navy responsibility”（臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-002-0002-065），標題“The Ryukyu Islands – possibility of a post-war naval base”（臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-002-0002-065）。

⁷⁰ 標題“The Ryukyu Islands – possibility of a post-war naval base”（臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-002-0002-065）。

⁷¹ 標題“Naval Base on Taiwan – Possible administrative arrangement”（臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-002-0002-065）。

⁷² 又稱《陸戰法規和慣例公約》或海牙第四公約，其中第46條規定，「私有財產不得沒收」。見李明峻等主編，《當代國際法文獻選集》（臺北：前衛出版社，1998年），頁628。

方面應盡可能維持原來的法律系統；7.在臺灣使用的貨幣必須獨立於中國的貨幣系統外。⁷³ 9月27日，國務院該委員會又再次回答，基本上仍維持上述意見。⁷⁴

前述*Formosa Betrayed*《被出賣的臺灣》第一章提到因「保留基地」問題，引發國務院內人士批判「這是帝國主義」，但其實這並非發生在1943年開羅會議之前，而是發生在這時1944年3月預備對臺軍事行動之前。

在上述回答中，除了否定「保留基地為前提」外，國務院基本上接受了軍方所有的建議，確認了軍政府的必要性、相關執行要點、歸還時期與美軍責任等問題。這時期美國占領政策的基本方針為，視臺灣人為自殖民地解放的民眾，在占領下促進臺灣人的自治。而必須特別指出的是，國務院強調必須遵守國際法原則，處置日本人及其財產。然而此基本方針在戰後卻完全走樣與遭抹煞，最大原因即為後述美國之對臺灣占領政策的變化。

獲得國務院回答後，軍方須進一步與中國方面磋商具體問題。但就在海軍研究小組正計畫派代表團至重慶協商時，⁷⁵ 1944年10月初海軍卻放棄了對臺軍事行動，當然占領計畫也隨之停止，磋商任務也就沒有需要。何以海軍放棄軍事行動，關於此點葛超智在著作中認為「因為陸軍麥克阿瑟將軍運用個人影響力說服羅斯福總統，採用先菲律賓後臺灣政策所致」，⁷⁶ 他的說法為國內多數所相信。

不過此說卻有所偏頗。實際上應該是太平洋戰爭中，美軍行動遠比預期更為順利，為使日本早日投降，減少美軍不必要傷亡，進攻臺灣已失去了必要性。⁷⁷ 尼米茲（Chester William Nimitz, 1885-1966）將軍曾向所屬參謀尋求進

⁷³ “Memorandum prepared by the Inter-divisional area committee on Far East,” *FRUS, 1944, The Near East, South Asia, and Africa, the Far East* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1965), pp. 1266-1269. 本件雖說是對1944年3月27日軍方問題的回答，但回答日期為6月28日之故，但從3月之後到6月間軍方又有追加提問，推測應該本件是就這段期間全部的問題一起回答。

⁷⁴ “Memorandum prepared by the Inter-divisional area committee on Far East,” *FRUS, 1944, The Near East, South Asia, and Africa, the Far East*, pp. 1272-1274.

⁷⁵ 標題 “Political and Policy Questions Bearing Upon Civil Affairs Planning for Formosa”（臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-003-0001-030）。

⁷⁶ George H. Kerr, *Formosa Betrayed*, pp. 28-33.

⁷⁷ 安藤正，〈台灣軍（第十方面軍）の記録〉，收入台灣會編，〈ああ台灣軍—その想い出

攻臺灣之意見，得到回答是：1.攻下呂宋島後，可以直接攻擊沖繩；2.可以更短時間攻下沖繩，傷亡也較少；3.就算占領臺灣，從臺灣轟炸日本本土的中間路程，將會碰到更多的阻礙，因此海軍改為攻占沖繩。⁷⁸ 美軍認為受五十年殖民教育的臺灣人，對日本忠誠而對美國有敵意，與菲律賓人親美背日之態度不同，進攻臺灣將遭臺人抵抗，增加美軍不必要傷亡。事實上，日本之臺灣軍為準備防範美軍登陸，早已作出嚴密準備，日本大本營的戰略更是希望美軍進攻臺灣，以消耗美軍戰力，爭取更多時間與機會。對於美軍而言，在攻擊日本本土前，是否有必要先占領臺灣，其必要性與效益已令人大大懷疑，⁷⁹ 這應該是放棄進攻臺灣的主要原因。⁸⁰

肆、從軍政府可能性到一般命令第一号 （General Order No.1）之後續階段（1944.11-1945.8）

1944年10月初，海軍放棄「鋪道計畫」後，軍政學校的臺灣小組也因此解散，⁸¹ 但仍有翻譯資料及地圖製作等未完成之工作，是以剩餘工作改移到普林斯頓學院（Princeton school）進行，直到該年冬天結束。據葛超智個人記述，這些地圖完成後，卻因在普林斯頓學院的執行官不喜歡臺灣以及不滿該占領計畫，也不欲該計畫將來有復活可能，而下令銷毀所有地圖，海軍的占領臺灣研究計畫因此完全結束。⁸² 但因缺乏其他資料佐證，無法了解具體詳情。

と記録》（臺北：南天書局，1997年第2版），頁14。

⁷⁸ 高橋英男，《台湾における「学徒兵」召集の実態とその法的背景》（東京：美巧社，1998年），頁10。

⁷⁹ 高橋英男，《台湾における「学徒兵」召集の実態とその法的背景》，頁10。

⁸⁰ 關於軍事行動計畫變化之詳細，請參照杜正宇之〈太平洋戰爭下美軍攻臺之計畫與轉折〉論文。

⁸¹ 在George H. Kerr, *Formosa Betrayed*, (p. 31)記載是十一月時解散，不過在史丹佛大學葛超智資料Box1，標題“Island X”中，則記錄是10月初放棄攻占臺灣計畫（p.3），正確時間應該是10月。

⁸² 史丹佛大學藏葛超智資料Box1，標題“Island X,” pp. 2-3.

不過隨著1944年後半美軍軍事進展順利，在日本即將投降後，相應的占領問題更是逐漸浮現出來，臺灣為日本領土之一，該如何處理占領問題呢？這也必須研究，因此進入下一個占領政府可能性研究之階段。

這階段的研究機構是戰略情報處（OSS），而討論決策的組織為國務院陸海軍協調委員會附屬之遠東委員會（SWNCC—Subcommittee for the Far East, SFE，又為SCFE）。早在1944年10月10日第181次參謀長聯席會議中決定陸軍接手臺灣民政計畫，因此占領執行者再次由海軍改轉為陸軍。⁸³ 首位研究這階段占領臺灣軍政府的人是杜正宇博士，他指出了軍政府具體內容，以及在陸軍羅伯茨准將（F. N. Roberts, Brigadier General）反對下，軍政府決策的轉變。⁸⁴ 不過，軍政府與政治面之關連，以及與一般命令第一號之關係等問題，仍有進一步論述之空間。是以底下在其基礎與資料上，⁸⁵ 補充說明。

「鋪道計畫」放棄後，戰略情報處繼續研究占領臺灣可能性的問題，10月18日提出了標題「有關占領臺灣後軍政府面臨的問題」（Salient Problems of Civil Administration in Formosa after Occupation）之報告，分析了占領臺灣的必要性。該報告主旨為戰後如何順利將臺灣移轉給中國政府，但在這之前有些問題必須事先考慮。簡而言之，國民政府相當衰弱，隨時有分裂的可能與瀕臨內戰的危機。因此美軍有必要在臺灣設立軍政府，透過軍政府以維持臺灣經濟與法律的秩序，提供民眾糧食以確保臺灣安定，避免混亂。但軍政府在統治上最大的問題是，美軍缺乏足夠了解臺灣的人才，無法直接統治臺灣，但卻也不能再利用現有日本官吏來統治，並且也缺乏有行政經驗的臺灣人。所以最好的折衷辦法是在美國主導下，運用有民政經驗之中國官吏協助統治，並透過軍政府訓練臺灣人取得自治政府經驗。這樣既可避免中國派系對臺灣資源的掠奪與榨取，又因為有中國參與，可避免傷害中國政府的威信，同時也可避免美國被批評為帝國主義，造成

⁸³ “Planning Assumptions for U.S. Civil Affairs in Pacific Ocean Areas, SWPAC, CBI and Sea,” RG 338, Entry 50418, Box68, NARA.

⁸⁴ 見杜正宇之〈終戰前後的臺灣軍政府初探〉論文。

⁸⁵ 以下本文引用之NARA收藏之軍政府檔案，為杜正宇博士提供，謹此致謝。

煽動臺灣暴亂的可能。⁸⁶

上述戰略情報處觀點實與葛超智報告多有共通處，前述1942年葛超智的報告中，即警告戰後可能發生中國人與臺灣人在經濟利益上的衝突。⁸⁷ 另外，在1943年9月17日「有關臺灣的政治經濟問題」（*Politico-Economic Problem in Formosa*）報告中，葛超智也特別舉出未來臺灣的經濟問題，可能會與孔宋家族利益相糾葛。⁸⁸ 為避免中國對臺灣經濟的剝削而產生混亂，他們都提出共通的「國際共管臺灣」建議。

這些報告指出的共同問題是，並非反對中國收復臺灣，而是如果無視中國既存的政治問題將會帶給臺灣負面影響，而不做任何事先的預防措施，就無條件且立即將臺灣交給中國的話，將必然使臺灣陷入混亂。這是美軍情報研究者提出的事先警告，希望決策機構慎重考慮。

不久1944年12月美國政府成立「國務院陸海軍協調委員會」（SWNCC），由國務院、陸、海軍的代表參加，主要目的為協調大戰中政治與軍事共通的問題，結論將向總統提出獲得許可後，而成為美國的政策。⁸⁹ 關於遠東問題是由SWNCC附屬之遠東委員會（SFE）負責討論，臺灣政策的決定即在該委員會。其組織討論決策流程如以下附表。⁹⁰

⁸⁶ “R & A, Salient Problems of Civil Administration in Formosa after Occupation. Description: Preliminary Draft for Discussion in Staff Council,” RG 226, NM548, Box34, NARA. 參考杜正宇之〈終戰前後的臺灣軍政府初探〉論文。

⁸⁷ “The occupation and subsequent administration of Formosa,” RG 165, Entry77, Box796, NARA, p. 7.

⁸⁸ 相關資料有臺北二二八紀念館葛超智資料：GK-004-0001-006、GK-004-0001-005、GK-004-0002-040，以及琉球大學圖書館藏葛超智資料中亦有。其中提到戰後臺灣經濟將會與孔宋家族利益有關，不過沒有進一步說明。但在George H. Kerr, *Formosa Betrayed*, (pp. 18-19)中，提到他在該報告指出臺灣經濟有被孔宋家族掠奪之虞。

⁸⁹ 美國海軍編輯, *United States Naval Administration in World War II – Military Government*, Vol. I, p. 25.

⁹⁰ 出處：“PROCESSING POLITICO-MILITARY PROBLEMS for PACIFIC FAR EASTERN AREAS in accordance with SWNCC 16/2,” RG 165, Entry 468, Box598, NARA.

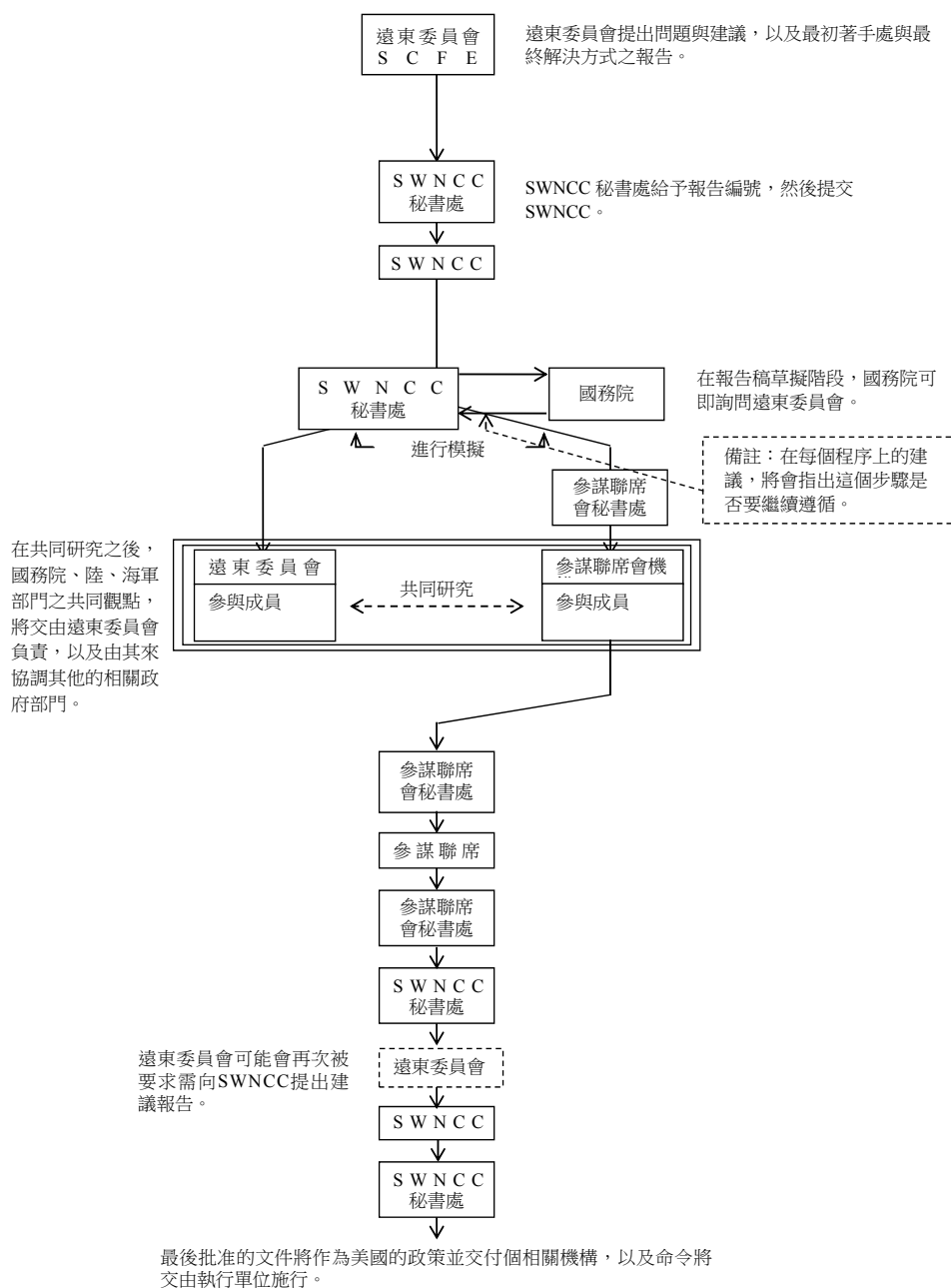


圖1、太平洋遠東地區政治軍事問題協調流程圖

資料來源：PROCESSING POLITICO-MILITARY PROBLEMS for PACIFIC FAR EASTERN AREAS in accordance with SWNCC 16/2.

其中最重要的決策是「一般命令」第一號之制定，這是決定臺灣戰後命運最關鍵的文獻，但其形成過程卻有一段曲折。最早在1944年12月27日，附屬於參謀長聯席會（the Joint Chiefs of Staff, JCS）的戰後問題聯合委員會（the Joint Post War Committee, JPWC），就針對日本無條件投降提出了一個初步的占領方案。⁹¹ 國務院檢討該方案後，認為有必要再進一步釐清占領問題與提出解決方案。⁹² 因此遠東委員會（SFE）要求參謀長聯席會（JCS）進一步深入研究占領問題，⁹³ 而此戰後問題聯合委員會（JPWC）的方案，也就作為不久後SWNCC討論占領日本問題的基本架構，以及成為日後命令第一號的前身。⁹⁴

遠東委員會（SFE）在1945年3月13日討論了占領臺灣設立軍政府的問題，⁹⁵ 到了3月19日得到初步結論，並向參謀聯席會指示，應繼續研究占領臺灣的相關問題。⁹⁶ 在此基礎上，到了6月14日，SWNCC可說已經假設了占領臺灣樹立軍政府之必要。⁹⁷ 這階段研究，主要在評估占領政府的必要性，重點在於如果日本繼

⁹¹ “Draft prepare by the Joint Post-War Committee, Joint Chiefs of Staff,” *FRUS: diplomatic papers, 1945, The British Commonwealth, the Far East* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1969), pp. 498-515.

⁹² “Memorandum of Conversation by Mr. Hugh Borton of the Office of Far Eastern Affairs,” *FRUS: diplomatic papers, 1945, The British Commonwealth, the Far East*, p. 519.

⁹³ SWNCC 69, “Politico-Military Problems in the Far East: Basic Directive for Pre-Surrender Military Government in Formosa, Including Political, Economic and Financial Directives (19 March, 1945),” RG 165, NM84, Box598, NARA, SWNCC 53, “Politico-Military Problems in the Far East: Relations of the Military Government of Formosa with China and the Chinese(13 March, 1945),” RG 165, NM84, Box597, NARA.

⁹⁴ SWNCC 65/2, “Report by the State-War-Navy Coordinating Subcommittee for the Far East,” *FRUS: diplomatic papers, 1945. The British Commonwealth, the Far East* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1990), pp. 521-529.

⁹⁵ SWNCC 53, “Politico-Military Problems in the Far East: Relations of the Military Government of Formosa with China and the Chinese (13 March, 1945),” RG 165, NM84, Box597, NARA.

⁹⁶ SWNCC 69, “Politico-Military Problems in the Far East: Basic Directive for Pre-Surrender Military Government in Formosa, Including Political, Economic and Financial Directives (19 March, 1945),” RG 165, NM84, Box598, NARA.

⁹⁷ 在SFE104/2這件中引用了6月14日SWNCC 87/2案說明將在臺灣設立占領軍政府，由此可知6月14日時SWNCC已經大抵決定此事，不過筆者並沒有看到SWNCC 87/2原件，而是根據SFE 104/2 “Politico-Military Problems of the Far East: National Composition of Forces to Occupy Formosa (Including Pescadores) in the Post-Defeated Period: Relations of the Military Government of Formosa with China and Chinese (23 August 1945),” RG 165, NM84, Box598, NARA.

續所謂「玉碎」的頑強抵抗，那麼仍就有必要採取軍事行動占領臺灣，直到日本完全投降為止。

但是到了6月後，美軍已經完全攻陷沖繩島，⁹⁸ 整個情勢已產生了根本的變化。日本當局已明白無法持續作戰下去，因此在7月13日試圖透過非正式管道，向美國戰略情報處駐歐人員，探詢投降的可能性。這時日本提出的投降條件是希望能在保留「國體」之下，願意放棄包括臺灣在內所有的殖民地。⁹⁹ 顯然美國當局了解日本投降已指日可待，而且也沒有必要透過戰爭才能占領臺灣。

在此情報下，7月30日遠東委員會（SFE）向SWNCC提出占領臺灣報告，建議採行6月14日之SWNCC 87/2案。該案結論是：

1. 美國應占領臺灣建立軍政府，除非中國有能力擔當此一責任；
2. 軍政府應持續統治，直到美國政府認為可以將此政府轉移給中國當局；
3. 在美國占領下軍政府統治期間，統治對象涵蓋臺灣全島所有住民；
4. 在中國能力範圍內，可以參與最大限度的占領臺灣及軍政府，但應附屬在美國軍政府下；
5. 臺灣軍政府政策應諮詢中國方面的意見，在政策形成與執行過程中，以及對臺灣做永久性政府組織改造時，應該納入中方的考量。¹⁰⁰

該報告考量在臺灣設立軍政府之著眼點，即基於前述情報研究者的警告，應

⁹⁸ 沖繩戰在1945年3月26日開始，美軍首先攻占鄰近沖繩島的慶良間列島，4月1日開始進攻沖繩本島，至6月23日制伏全島為止，然後是掃蕩其他島嶼。在這過程中，沖繩居民不只遭到美軍「鐵的暴風」，全島幾成廢墟，甚至於還遭到日軍強迫犧牲，甚至於集團自殺，包括害自己的幼兒、全家自殺、餓死等等慘狀，全島可說陷入地獄般情境。結果，一般平民犧牲人數高達94,000人，日軍94,136人，美軍12,520人。見沖繩県平和祈念資料館編，《沖繩県平和祈念資料館総和案内》（沖繩：平和祈念資料館，2007年），頁68-81。

⁹⁹ “Memorandum by the Director of the Office Strategic Services(Donovan) to the Secretary of State,” *FRUS: diplomatic papers, 1945. The British Commonwealth, the Far East*, pp. 489-491.

¹⁰⁰ SFE 104(30 July, 1945), “Politico-Military Problems in the Far East: National Composition of Forces to Occupy Formosa (Including the Pescadores) in the Post-Defeat Period: Relations of the Military Government of Formosa with China and the Chinese,” RG 165, NM84, Box598, NARA.

避免中國的政治問題帶給臺灣負面影響而引發戰後的混亂。

7月底遠東委員會（SFE）就此達成了結論，即在日本投降時，為處理戰後問題，有必要占領臺灣設立軍政府，等到局勢告一段落或和平條約簽定後，再將臺灣交還中國，而占領統治的基本，即前述美國為主中國為輔的「國際共管」。

另外，前述遠東委員會（SFE）曾要求參謀聯席會（JCS）研究占領問題，在美國檔案管理局（NARA）另有一份代號“Abolition”文件。¹⁰¹ 本件雖無紀錄提出的時間，但在第3頁「軍政府的權責」（Authority for Military Government）指出是根據「美國陸海軍民政手冊（OpNav. 50E, War Dept. FM27-5），及陸戰準則（FM27-10）」。¹⁰² OpNav. 50E即前述海軍軍政學校編輯的民政手冊；FM27-10即是陸軍陸戰準則（Field Manual）有關占領的相關規定。由此可知，在美國海軍臺灣研究小組解散後，其留下的研究基礎，改由陸軍繼續研究占領的具體細節，該件即是因此編輯而成的陸軍版占領民政手冊。7月底遠東委員會（SFE）決定占領臺灣後，實際上將交由陸軍執行。

但歷史總是免不了戲劇性變化，遠東委員會（SFE）做出結論不久，即遭到陸軍羅伯茨准將強烈反對。8月3日，他立即向遠東委員會（SFE）提出反對意見的備忘錄，認為「實在沒有理由，為什麼美國一定要花龐大經費，在未來中國領土上，設立暫時性軍政府。假如以中國政府沒有統治能力為理由，那在將來4,000年間，美國豈非都要一直統治臺灣不可？假如是要接受日本軍的投降，那只要確保部分港灣即可，美國實在沒有必要非擔當過渡性政府之責任」等，認為實無必要替中國政府越俎代庖，強烈批判占領臺灣的必要性。最後他強烈要求應該將SWNCC 87/2案結論「如果中國方面有執行能力則另當別論，美國應該占領臺灣建立軍政府」，修改為「如果中國方面真的沒有執行能力則另當別論，應該由中國在臺灣建立軍政府」。¹⁰²

因此事情急轉直下，8月6日，廣島原子彈投下當日，遠東委員會（SFE）依

¹⁰¹ “Tentative Plan: Standard Operating Procedure for Military Government: -Abolition,” RG 338, Entry 50418, Box 62, NARA.

¹⁰² SFE 104/1(3 August 1945), “General Roberts’s Memorandum: Subject: SFE 104-National Composition of Forces to Occupy Formosa,” RG 165, NM84, Box 598, NARA.

照羅伯茨准將意見，修改了SWNCC 87/2案的結論，改為「如果中國沒有執行能力則另當別論，應由中國在臺灣建立軍政府」，重新向SWNCC提出建議。¹⁰³

在繼廣島原子彈後，8月9日，長崎亦被投下原子彈，美國已確定日本將無條件投降。翌日（10日）參謀長聯席會（JCS），即向駐中國的美軍司令魏德邁（Albert Coady Wedemeyer, 1897-1989）將軍發出指令，要求「提供中國軍占領臺灣最小限度的必要協助」。¹⁰⁴

在命令第一號最初原案中，原本將北海道排除在本土之外，但尚未提到具體的占領事項。到了5月18日的命令第一號案中，刪除了北海道，亦即視其為日本本土的一部分，但仍然尚未有具體的占領事項。¹⁰⁵ 但從8月10日參謀聯席會（JCS）對魏德邁指令來看，這時SWNCC已經決定了具體的占領事項。11日，SWNCC才正式提出命令第一號原稿，決定各地日軍投降方式。其中 I 之a中首次明白記載臺灣的日軍應向蔣介石投降。¹⁰⁶ 15日，日本正式宣布無條件投降；17日，美國總統羅斯福隨即簽署並正式公布命令第一號，確定臺灣由中國占領。

因命令第一號中已決定蔣介石為占領臺灣的主體，以此為由，8月23日的遠東委員會（SFE）做成美軍已無必要設立臺灣軍政府之結論。不過也附加但書說，如果中國沒有控制臺灣能力的話，這時美軍仍有介入之必要。¹⁰⁷ 從結果論而言，遠東委員會（SFE）完全依照了羅伯茨的意見。另外，因為已經決定由中國軍占領臺灣，所以在9月19日遠東委員會（SFE）的會議中，正式刪除SWNCC

¹⁰³ SFE 104/1(6 August 1945), "Politico-Military Problems in the Far East: National Composition of Forces to Occupy Formosa (Including the Pescadores) in the Post-Defeat Period: Relations of the Military Government of Formosa with China and the Chinese," RG 165, NM84, Box598, NARA.

¹⁰⁴ "The Joint Chiefs of Staff to the Commanding General, United States Forces, China Theater(Wedemeyer)," *FRUS: diplomatic papers, 1945, The Far East, China* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1990), p. 528.

¹⁰⁵ "Memorandum by the Acting Chairman of the State-War- Navy Coordinating Committee (Matthews) SWNCC 58/5," *FRUS: diplomatic papers, 1945, The Far East, China*, p. 540.

¹⁰⁶ "Revision of General Order No. 1 SWNCC 21/5," *FRUS: diplomatic papers, 1945. The Far East, China(1945)*, p. 636. 譯成中文為「中國領域（滿洲地區除外）內，臺灣及北緯16度以北法屬支那之所有日本陸海軍及附屬部隊，應向蔣介石委員長投降」。

¹⁰⁷ SFE 104/3(23 August 1945), "Politico-Military Problems in the Far East: National Composition of Forces to Occupy Formosa," RG 165, NM84, Box598, NARA.

53、SWNCC 68、SWNCC 69，有關占領臺灣設立軍政府等案。¹⁰⁸ 在急於結束戰爭與避免戰後諸種麻煩問題之心態下，美國當局忽視了情報機構提出的問題與警告，而拋棄了維護臺灣戰後穩定的責任。

本為美軍主導、中國參與的占領臺灣計畫，在8月10日參謀長聯席會（JCS）「提供必要最小限度協助」的指令下，駐中國的美軍與中方透過多次的「中美軍事會議」，在8月29日制定並通過了「占領臺灣計畫」（Occupation of Formosa），¹⁰⁹ 變成了以中國為主、美軍為輔的中美共同占領臺灣。會議的主席是駐中國美軍參謀長保羅卡拉威（Paul Wyatt Caraway, 1905-1985），他也是日後琉球列島美國民政府（United States Civil Administration of the Ryukyu Islands：USCAR）第三任高等事務官。這也開啟了停戰初期，中美共同占領臺灣歷史的一頁。¹¹⁰

伍、結論

近代以來，從「美國國益（National Interest）」角度思維「臺灣問題」的美國人而言，並不脫「臺灣戰略位置重要，不能落入敵對勢力」此一原則。特別是在第二次世界大戰期間，「臺灣」為敵對的一方，並曾實際對美軍作戰。此一教訓，更形塑了研究美軍對臺戰略思維的基本。不只如此，日治下臺灣近代化經濟的發展，更強化了戰略的重要性。戰爭期間各階段的臺灣研究，可說均以「占領」為出發點。

然而，隨著戰局的發展，各階段研究「占領臺灣」的思維也隨之變化。最初的「思維」，著重於美國占領、中國參與的「國際共管」，也保留著威爾遜總統以來「民族自決」理想。但當為了強化中國盟友的作戰決心與提升其地位，而在

¹⁰⁸ SFE 104/4(19 September 1945), "Politico-Military Problems in the Far East: National Composition of Forces to Occupy Formosa Including the Pescadores in the Post-Defeat Period: Relations of the Military Government of Formosa with China and the Chinese," RG 165, NM84, Box598, NARA.

¹⁰⁹ "Occupation of Formosa," RG 493, Entry.UD-UP590, Box17, NARA.

¹¹⁰ 參考蘇瑤崇，〈論戰後（1945-1947）中美共同軍事佔領臺灣的事實與問題〉，頁85-124。

開羅會議決定臺灣最後歸還中國。

「開羅宣言」是美國外交上的「約定」，影響了之後美國臺灣政策之走向。在這之後各階段的「占領研究」，從原本的「目的」轉變成為一種「過渡手段」的研究，其焦點從不在於「臺灣歸屬」問題，而是在戰後應「如何」及「何時」實現外交上的「約定」。正因如此，原先含有的「民族自決」理想卻也因此被擱置了。

從二次大戰期間美軍占領臺灣研究之變化可知，主導戰時美國的臺灣政策走向者並非國務院，也非葛超智所謂「國務院為避帝國主義批判之嫌」而影響了政策。在各階段過程中，無論是開羅會議結論、之後的占領決定乃至最後的取消，這些都是軍方先提議，然後國務院尊重採用，最後成為政策。戰時臺灣政策最主要發言者其實是軍方。

在戰爭末期，美軍隨時可以直攻日本，取得最終勝利，「攻打臺灣」已非必要選項。此時美軍「占領臺灣」的決定，並非因對臺戰爭的結果，而是希望在戰後「妥善處理」下，使得「外交約定」，可以在穩定與復甦的情況下實現，能讓中美雙方各蒙最大利益，此時可說尚隱含有「大國責任」之思維。然而最終卻無視情報研究者從「國益」宏觀視野的警告，只因以「非美國責任」、「不必為中國代勞」為由，在個人短視思維的反對下遭到推翻，「大國責任」也因此輕易被棄置一旁。

美軍研究占領臺灣，最後結局卻是「不占領」，此一轉變不僅突然且富戲劇性，也出乎日本與中國政府意料之外。臺灣總督府原先假設將先經美軍占領後，才會移交給中國。¹¹¹ 就連國民政府原先也沒規劃執行軍事占領的計畫，反而是寄望美國占領臺灣後，再移交給中國。¹¹² 而在命令第一號公布後，中國方面並無接受在臺日軍投降的能力，最後還是必須在與美軍擬定共同軍事占領計畫，獲得美軍的協助後，才能來臺接收。¹¹³ 但結局正如美軍占領研究中所推估，蔣介石政府

¹¹¹ 鈴木源吾，〈台湾における終戦処理（戦後財政史）〉，《ファイナンス》，8:3（1972年6月），頁60。

¹¹² 楊護源，〈國民政府對臺灣的軍事接收〉（臺北：獨立作家，2016年），頁57。

¹¹³ 參考蘇瑤崇，〈論戰後（1945-1947）中美共同軍事佔領臺灣的事實與問題〉，頁92-

無視國際法以及貪污腐敗等統治問題，導致了臺灣戰後的混亂，而埋下了二二八事件的伏筆。

「開羅宣言」是美國對中華民國外交上的「約定」，美國協助國民政府的占領與統治，都是在「實踐約定」。但雖如此，美國當局明確知道這仍只屬於「過程」，並非結果，中華民國仍只是臺灣事實上「*de facto*」的統治者而已，尚未擁有法定主權（*de jure sovereignty over Taiwan by China is not yet a fully accomplished fact.*）。¹¹⁴ 但當國民黨政府在中國的失敗，以及對臺灣二二八事件殘酷無情的鎮壓後，因此開始有美國人再次從「美國國益」視野公開主張「開羅宣言無效」，美國應該託管臺灣並給予臺灣人自治與獨立的機會。¹¹⁵ 此後時局巨變，1949年10月，中國共產黨成立了中華人民共和國。新中國從原先的盟友轉變成美國敵對的國家，國際局勢益加多變。美軍不得不從「國家安全（*National Security*）」角度，重新面對更複雜的臺灣問題。¹¹⁶ 大國為了避免「麻煩」而逃避應負的「責任」，但最後還是免不了被問題反撲，這可說真是歷史的反諷。¹¹⁷

102；蘇瑤崇，〈葛超智先生（George H. Kerr）託管臺灣論之思想與影響〉，收入嘉義大學歷史系主編，《歷史、地理與變遷學術研討會論文集》（嘉義：嘉義大學，2003年），頁521-560。

¹¹⁴ “Political and Financial and Economic Development During August(Aug. 30, 1946),” *Confidential U.S. State Department Central Files—Formosa: Internal Affairs 1945-1949*, 檔號：894A.00/8-3046 CS/A, NARA, p. 3.

¹¹⁵ 蘇瑤崇，〈葛超智先生（George H. Kerr）託管臺灣論之思想與影響〉，頁545-547。

¹¹⁶ 參考田中直吉、戴天昭，《米国の台湾政策》，頁188-193。

¹¹⁷ 筆者曾為華盛頓大學（George Washington University）東亞國家資料中心（East Asia National Resource Center）寫了一篇〈給華盛頓大學K-12教育課程之二二八事件介紹〉（Introduction to the 228 Incident in Taiwan for K-12 Education Classes at George Washington University），補充說明冷戰以後美國對臺政策之變化與問題，這是本論「大國責任」之問題延伸與發展。網址：<https://nrc.elliott.gwu.edu/hotspots-minute-podcast>. Accessed Oct. 1, 2020. 並收錄於「Fulbright Taiwan Research & Reflection」：<https://journal.fulbright.org.tw/introduction-to-the-228-incident-in-taiwan-for-k-12-education-classes-at-george-washington-university/>. Accessed Oct. 1, 2020.

徵引書目

一、檔案

《葛超智資料》（臺北，二二八紀念館藏）

GK-002-0002-063。

GK-002-0002-065。

GK-002-0002-068。

GK-002-0004-010。

GK-004-0001-006。

GK-004-0001-005。

GK-004-0002-040。

《葛超智資料》（日本，沖繩縣公文書館藏）

GHK2A06009。

GHK4B01039。

GHK4C01006。

GHK4C01024。

GHK5D01013。

GHK2D06009。

《葛超智資料》（日本，琉球大學藏）

“9. The United States and Taiwan, 1941-1945”

Confidential U.S. State Department Central Files — Formosa: Internal Affairs 1945-1949, NARA.

“The Letters Form George H. Kerr to W. W. Butterworth”

“Political and Financial and Economic Development During August (Aug. 30, 1946)”

George H. Kerr Archives. Hoover Archives of Hoover Institution, Stanford University, California, USA.

“Memoranda: Review of Propaganda and Public Information Problems,” Box1.

Records of the War Department General and Special Staffs: RG 165. The National Archives at College Park, Maryland, USA.

“Military Intelligence Division Regional File, 1922-1944 (Formosa),” RG 165,

Entry77, Box796.

“SWNCC 53,” 13 March 1945, RG 165, NM84, Box597.

“SWNCC 69,” 19 March 1945, RG 165, NM84, Box598.

“SFE 104,” 30 July 1945, RG 165, NM84, Box598.

“SFE 104/1,” 6 August 1945, RG 165, NM84, Box598.

“SFE 104/2,” 23 August 1945, RG 165, NM84, Box598.

“SFE 104/3,” 23 August 1945, RG 165, NM84, Box598.

“SFE 104/4,” 19 September 1945, RG 165, NM84, Box598.

Records of the Office of Strategic Services, RG 226. The National Archives at College Park, Maryland, USA.

“Survey of the Island Formosa (Taiwan),” RG 226, Entry No. A1-154, Container 87.

“R & A, Salient Problems of Civil Administration in Formosa after Occupation. Description: Preliminary Draft for Discussion in Staff Council,” RG 226, NM548, Box34.

Records of U.S. Army Forces in the China-Burma-India Theaters of Operations: Record Group 493. The National Archives at College Park, Maryland, USA.

“*Occupation of Formosa*,” RG 493, Entry UD-UP590, Box17.

Records of U.S. Army Operational, Tactical, and Support Organizations (World War II and Thereafter), RG 338. The National Archives at College Park, Maryland, USA.

“Reference: J.C.S. 181 Mtg., Item 1, Decision Amending J.C.S. 819/5, Planning Assumptions for U.S. Civil Affairs in Pacific Ocean Areas, SWPAC, CBI and Sea,” RG 338, Entry 50418, Box68.

二、史料彙編

李明峻等主編，《當代國際法文獻選集》。臺北：前衛出版社，1998年。

侯坤宏、楊蓮福主編，《民間私藏民國時期暨戰後臺灣資料彙編 政治篇》。新北：博揚文化，2011年。

美國海軍編輯，《*United States Naval Administration in World War II – Military Government*》。未出版：美國海軍圖書館藏，無日期。

秦孝儀主編，張瑞成編輯，《光復臺灣之籌劃與受降接收》。臺北：中國國民黨

中央委員會黨史委員會，1990年。

秦孝儀主編，張瑞成編輯，《抗戰時期收復臺灣之重要言論》。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1990年。

U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States Diplomatic papers*, Department of State. Washington: U.S. Government Printing Office. *Conferences at Washington and Quebec, 1943.*

Diplomatic Papers 1942 China.

Diplomatic papers, 1944. The Near East, South Asia, and Africa, the Far East.

Diplomatic papers, 1945. The British Commonwealth, the Far East.

Diplomatic papers, 1945. The Far East, China.

The Conferences at Cairo and Tehran, 1943.

The British Commonwealth, Eastern Europe, the Far East Volume III 1943.

三、文集、回憶錄

台灣會編，《ああ台湾軍—その思い出と記録》。臺北：南天書局，1997年第2版。

葛超智著，蘇瑤崇主編，《葛超智先生文集》。臺北：臺北二二八紀念館，2000年。

四、專書

日本防衛廳防衛研究所戰史室，《沖繩、臺灣、硫磺島方面陸軍航空作戰》。東京：朝雲新聞社，1970年。

田中直吉、戴天昭，《米国の台湾政策》。鹿兒島：鹿兒島研究所出版會，1968年。

安藤仁介著，李明峻譯，《國際法上の占領、投降與私有財産》。臺北：國立編譯館，1998年。

佐佐木隆爾等編，《ドキュメント 真珠湾の日》。東京：大月書店，1991年。

林孝庭著，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》。臺北：遠足文化公司，2017年。

高橋英男，《台湾における「学徒兵」召集の実態とその法的背景》。東京：美

- 巧社，1998年。
- 郭廷以，《近代中國史綱》，下冊。香港：中文大學出版社，1980年。
- 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年。
- 達飛聲（James W. Davidson）著，陳政三譯，《福爾摩沙島的過去與現在》。臺南：臺灣歷史博物館，2014年。
- 楊護源，《國民政府對臺灣的軍事接收》。臺北：獨立作家，2016年。
- 臺灣史料保存會，《日本統治下の民族運動》。東京：風林書房，1969年。
- Kerr, George H. *Formosa Betrayed*. London: Eyre & Spottiswoode, 1966.

五、期刊論文、專書論文、研討會論文

- 庄司萬太郎，〈米國人の臺灣領有計畫〉，《史學科研究年報》，第1輯。臺北：臺北帝國大學文政學部出版，1934年。
- 庄司萬太郎，〈明治七年征臺之役におけるル、ジャンドル將軍の活躍〉，《史學科研究年報》，第2輯。臺北：臺北帝國大學文政學部出版，1935年。
- 杜正宇，〈太平洋戰爭下美軍攻臺之計畫與轉折〉，《國史館館刊》，第55期（2018年3月）。
- 杜正宇，〈終戰前後的臺灣軍政府初探〉，「二二八與臺灣戰後發展學術研討會」，臺中：臺中教育大學，老兵關懷協會主辦，2015年11月14日。
- 泉水英計，〈コンダクト・ゾーンとしての占領地沖縄〉，《神奈川大学日本常民文化研究所論集》，29（2013年3月）。
- 泉水英計，〈米海軍軍政学校における台湾研究：台北二二八紀念館所蔵カー文書による再構成〉，《神奈川大学国際常民文化研究機構年報》，第5號（2015年1月）。
- 費德廉（Douglas L. Fix），“U.S. Wartime Intelligence Regarding Taiwan”，收入臺灣大學歷史系主編，《臺灣大學臺灣史料國際學術研討會論文集》。臺北：臺灣大學，1993年。
- 楊子震，〈国民政府の「対日戦後処理構想」—カイロ会談への政策決定過程—〉，《東アジア近代史》，第14号（2011年3月）。
- 蘇瑤崇，〈葛超智先生（George H. Kerr）託管臺灣論之思想與影響〉，收入嘉義大學歷史系主編，《歷史、地理與變遷學術研討會論文集》。嘉義：嘉義大學，2003年。

蘇瑤崇，〈葛超智（George H. Kerr）、託管論與二二八事件之關係〉，《國史館學術集刊》，第4期（2004年9月）。

蘇瑤崇，〈脫殖民地乎—UNRRA資料所見的臺灣戰後善後重建問題〉，收入蘇瑤崇主編，《聯合國善後救濟總署在臺活動資料集》。臺北：臺北二二八紀念館，2006年。

蘇瑤崇，〈沖繩縣公文書館藏葛超智（George H. Kerr）臺灣相關資料與其生平〉，《臺灣史研究》，第18卷第3期（2011年9月）。

蘇瑤崇，〈二戰中美軍攻臺計畫〉，「第三屆臺灣近代戰爭史學術研討會」，高雄：高雄市關懷臺籍老兵文化協會，2013年10月26日。

蘇瑤崇，〈論戰後（1945-1947）中美共同軍事占領臺灣的事實與問題〉，《臺灣史研究》，第23卷第3期（2016年9月）。

Blakeslee, G. H. "The United States in a New World II: Pacific Relations," *Fortune* (Aug. 1942).

J. O. M. Broek, "The Navy Prepares for Military Government," *Far Eastern Survey*, 12:13 (Jun. 13, 1943).

六、網路資料

Su, Yao-tsung, "Introduction to the 228 Incident in Taiwan for K-12 Education Classes at George Washington University," East Asia National Resource Center. <https://nrc.elliott.gwu.edu/hotspots-minute-podcast>. Accessed Oct. 1, 2020.