

## 結論

1960 年之後並非沒有國軍與外輪間的糾紛。1965 年 11 月 27 日，時任國防部長的蔣經國向外交部政務次長沈錡探詢：有一艘載著中共駐印尼大使館職員及文件、船東為黎巴嫩人的巴拿馬籍輪船正駛往上海，美方已買通船長讓其「迷航」到中華民國領海，並希望由中華民國海軍出面截捕，是否可行？沈認為沒必要爲了幾卷對美國有價值但對中華民國不知有無意義的文件，開罪黎巴嫩、巴拿馬兩個友邦；外交部條約司從國際法層面探討，也認為欠缺合法性，最終蔣經國放棄此案。<sup>544</sup>將近兩年後的一個午夜，美國大使館人員恆安石(Arthur W. Hummel Jr., 1920-2001)來找沈錡洽商，因爲馬祖守軍扣留了一艘在霧中闖入馬祖海面的挪威輪船，美方希望能即刻放行，以免因此影響聯合國中國代表權問題的討論。<sup>545</sup>

關閉政策最初的法令依據〈截斷匪區海上交通辦法〉於 1979 年 9 月 12 日公告廢止，可以視爲關閉政策在法律層面上的確定終點；<sup>546</sup>至於規範外輪的〈管制外籍船舶資匪航運臨時辦法〉，由於是政府內部秘密頒行，筆者目前尙未能找到其廢止日期。至少在 1960 年代初期，政府尙未完全放棄或遺忘關閉政策，如 1963 年的《外交動員計劃》中，仍主張要貫徹「自三十八年六月十六日以來實施關閉匪區海上及空中之交通政策」來窒息中國大陸經濟活動，作爲外交動員預定計劃中加強「對匪禁運」的一部份。<sup>547</sup>但是從現有的史料觀之，1960 年之後國軍對於外輪的干涉活動已經極爲零散，筆者僅能在私人回憶錄中覓得前述案例，至於相關資料較爲集中的幾個典藏機構——國史館、中研院近史所《外交部檔案》及國防部永久檔案室，均欠缺 1960 年以後國軍干涉外輪的記載。加上 1955 年後干涉外輪案件急遽減少的趨勢，故筆者將本文下限訂於 1960 年，因爲 1960 年之後即使仍有國軍干涉外輪案件，但其數量當已減少到極爲零星，不成其爲一有效「政策」的程度。

蔣介石在 1949 年中倡行「關閉匪區口岸」，著眼點並非只是內戰初期那種相對單純

<sup>544</sup> 沈錡，《我的一生：沈錡回憶錄》第五冊(台北：作者自印，2000)，頁 78。

<sup>545</sup> 沈錡，《我的一生：沈錡回憶錄》第五冊，頁 613。

<sup>546</sup> 〈行政院令(台六十八交字第九一五六號)〉(1979 年 9 月 12 日)，總統府第三局編，《總統府公報》第三五六五號(台北：總統府第三局，1979)，頁 3。廢止前的名稱已修改爲〈勘亂時期截斷匪區海上交通辦法〉。

<sup>547</sup> 行政院經濟動員計劃委員會編，《外交動員計劃》(台北：中興山莊，1963)，頁 12-13。

的、從軍事層面考量的行動，而是兼具經濟與外交的多重設想，希望能在國際上多維持一點空間。1949年初，蔣介石就已認可陳誠的計劃，要利用沿海重要口岸作為據點，窒息「共匪」的海上交通；中國最大港口上海失陷後，則改以關閉「匪區口岸」為手段，企求能阻止中共藉由上海的貿易活動與外國建立實質往來。「關閉」一詞就是國際法權衡之下的產物，而究其本質，也與國際關係密不可分。

關閉政策的目標確實很難達成：斷絕「匪區」外貿最理想的辦法是各國承認「關閉」，主動管制船貨進出「匪區」，然而中國內戰的局勢卻使局外各國另有盤算：中華民國在戰後最重要的盟友美國決定先「靜候塵埃落定」，戰前在中國佔有最大利權的英國，則力求「保持在華立足點」，以便在任何情況下都能繼續保持在華利益。即使蔣介石企圖將此舉拉抬至冷戰對抗的層次，但美國與英國固然對共產國家集團有所戒心，其考量卻與蔣的期盼相左——她們都有意拉攏漸居上風的中共政權，藉由與西方親善的、「狄托化」的中共政權來對抗蘇聯。因此，中華民國政府以國際法上仍有爭議的「關閉」名義來行使封鎖，會被包括英美在內的大多數國家拒絕承認，也就理所當然。

此外，國軍為了強調關閉與封鎖的不同，必須自我限縮執行的區域和手段，在兵力有限、關閉區域卻隨陸上戰事失利而不減反增的頹勢下，重心所在的長江口，在關閉生效一個多月後便被英輪摩拉號突破。摩拉輪在8月下旬的第二次闖關，更讓海軍創下了攔截後強行扣留的先例，此後闖關外輪遭國軍攻擊的案例時有所聞，反而對中華民國政府的國際形象造成更大的傷害。1950年初，關閉區域擴及整個中國大陸沿海，不過在3月之後，國軍再也沒有於長江口及以北口岸攔阻外輪的紀錄，隨著海南島、舟山群島駐軍相繼撤退台灣、蘇聯援軍進抵上海周邊，到了1950年年中，國軍真正能控制的，也只有北起溫州灣、南至汕頭一帶的閩、浙沿海，而阻礙中共政權與外國建立關係的目標，在英國、印度等民主陣營重要國家相繼承認中華人民共和國之後，也幾可宣告失敗。

韓戰爆發，美國決心介入台海，促成所謂「中立化」。中華民國政府雖然下令暫停對外輪的干涉，但除了禁運決議通過後數個月的沉寂之外，整個「台海中立」期間，國軍的行動自由並未受到嚴格的束縛。儘管一再重申暫停干涉外輪的命令，然而基於各種理由，國軍對於大陸沿海的外輪仍時有干涉，且總體而言，對於第一線官兵的行為少有嚴厲管制。這不僅是出於中華民國政府對於外島乃至台灣軍事防禦的需求，美國對於「台海中立」的態度，也具有重要的影響。

「台海中立」原本是為了避免在東北亞激鬥方酣時，國共雙方又在台海周遭節外生

枝。但美國顯然並不甘心讓一個擁有 60 萬大軍和號稱數十萬游擊武裝的反共勢力坐壁上觀——而在 1950 年 10 月之後，這支勢力的頭號敵人更派兵進入朝鮮半島與美軍交火。必須注意的是，「美方態度」其實可以視為複數詞——國務院的外交體系，通常採取較為保守節制的立場，極力避免中華民國的武裝行動引發國際糾紛；但是駐台美軍，特別是海軍，對於伺機打擊共產中國，就比較熱衷；中情局為首的情治體系，更在大陸沿海及內地培植反共游擊隊，藉以牽制共產中國所能投入韓國戰場的力量。總體而言，外交體系保守穩健的想法在政策面的制訂上較佔上風，但在若干特殊時機中，「美方」這種多頭馬車的狀況，就給了中華民國政府從中操作、擴展活動範圍的機會。挪威商輪海后號案便是箇中代表作：在國務院企圖阻撓海后號運貨前往東北亞失敗之後，竟由美軍駐台人員明示蔣介石，動用國軍於公海截捕。中共介入韓戰之後，即使是國務院體系，對於國軍截捕「資匪外輪」的行動，也不免「竊表欣慰」。至於由西方公司主導的沿海反共游擊隊，更是藉「執行關閉匪區口岸」之名，大肆騷擾大陸沿海航運，被外界以海盜視之。筆者認為，美國軍方及中情局，對於國軍在東亞地區為美國從事代理戰爭的成效，應該是滿意的，嗣後的截捕波蘭、蘇聯輪船事件、空軍特種情報作戰，乃至 1965 年的密謀，應當視為這一時期國軍活動的延續。

在中國大陸的相關研究中，西方國家對大陸沿海的「封鎖」及「禁運」，這兩個詞常是連結在一起的；而在 1951 年 5 月聯合國因中共介入韓戰而通過禁運決議時，外間也預測國軍的封鎖行動將再無顧忌。不過從聯合國禁運決議到〈管制資匪航運臨時辦法〉實施(1952 年 3 月)，這段期間中國軍先是干涉外輪行動突然沉寂，繼而在實施該辦法後，以相對溫和的手段勸阻外輪；而在〈管制資匪航運臨時辦法〉頒布後，國軍官兵執勤時縱然曾發生與英國軍艦互相射擊、以燈號互罵的場面，但總體而言，已可說是回歸到 1949 年關閉政策發動時的原始設計。亦即，「對匪禁運」與國軍攔阻外輪進出頻率之間的關聯性，並非如時人所預期的那麼密切。這種矛盾並不難解釋：禁運決議並未賦予第三國中途攔截「資匪物資」的權力，而在國軍當時所能控制的閩浙沿海，較常出現的其實是從事沿海貿易、載運中國貨物的船舶，不符「禁運物資」的要件。而在禁運決議生效後，前往中國大陸的船、貨自然減少，國軍即使想為聯合國厲行禁運，也不一定能找到目標。1957 年英國帶頭取消「中國差別」時，外輪干涉活動則早已呈現銳減的趨勢，很難認定此舉對於關閉政策有何重大影響。

1953 年 2 月艾森豪宣布解除台海中立，關閉政策也隨之重行啓動，但國軍的行動仍

受〈管制資匪航運臨時辦法〉的制約，少數較為嚴重的案例，則為游擊隊所為。筆者認為，1953年7月或可視為關閉政策重行實施後的轉折點：韓戰停火，使英軍及解放軍均得以自東北亞脫身，投入東南沿海地區；同時西方公司主導的東山島戰役並未成功，派駐外島的西方公司顧問漸次從沿海撤出，反共游擊隊的勢力也因此不復成為海上干涉外輪的主力。此外，英美等國於1953年後也逐漸與中華民國達成了某種妥協或默契，也使爆發衝突的可能性有所降低。

1953、54年三度截捕波蘭、蘇聯船舶事件，可說是東亞冷戰史上一大熱點。雖然中華民國政府自己就以關閉政策作為法理依據，但筆者認為，這幾次截捕案一來是由美國授意主動實施，二來其截獲地點動輒距離任何中國領土百餘浬之遙，與關閉行動的原意並不相符，因此，與其說是執行關閉，毋寧說是以關閉政策為名目實施的特種作戰，而這種特殊行動的源起，至少可回溯到海后輪案。只是美方沒有料到，蔣介石對於這類行動的意義，以及截獲的戰利品，有截然不同於美方的思考。筆者未能找出蔣介石堅決不釋放陶普斯號的原因，但這對他來說顯然是直接打擊蘇聯的難得機會，而他利用美國軍方、情治與外交體系之間的紛歧，終能貫徹其意志，將這幾艘輪船悉數沒收。或許是有感於陶普斯號事件引發的衝突—包括蔣介石的反應—太過激烈，美方在陶普斯號被截捕之後，不但緊急中止後續數艘蘇聯輪船的截捕計劃，且之後台海也未再爆發藉蘇聯「資匪航運」遭到截捕的事件，儘管1956年國軍曾有一次失敗的攔捕嘗試，但因缺乏關鍵史料，筆者也僅能以所知的細節，推測這可能是中華民國政府自己的企圖，而非美方的又一次冒險。

關閉政策在1954年之後漸趨沉寂，在1960年代之後，即使有扣船事件，也僅是如開頭所述的零星意外，毋寧說是守軍的自衛行為。筆者以為，關鍵在於韓戰停火後，解放軍得以南下壓迫閩浙沿海的中華民國武裝部隊，第一次台海危機與撤出大陳列島之後，國軍與反共游擊隊的活動空間從此限縮於福建沿海，能控制的主要「匪區口岸」僅限福州、廈門等處，但這兩處港口在當時並無重要性，加上兩次台海危機與國軍控制金馬的影響，外輪往往改駛他途。其他的因素，如遠東英國海軍艦隊在韓戰停火後回防、英、美兩國的外交壓力、西方各國對中國大陸市場的渴望、英國帶頭放寬「中國差別」的禁運管制使得關閉政策的國際法靠山有所動搖，也都有一定程度的衝擊。最後，中華民國政府同樣有多頭馬車的軍文衝突，而且與他們在美國的同僚類似，軍方希望以較為強烈的手段確保任務達成，而外交部的文官則對內部主和，並不樂見過於冒進的行為。

在這種競爭中，後者似乎較佔優勢，即使在 1955-56 年間蔣介石一度想要拉高關閉政策的執行強度，但終究未能落實於一線官兵。1955 年後的中英關係發展證明，外交部的看法應該較為正確。

冷戰最主要的特徵之一是「兩大陣營之間的對抗」，<sup>548</sup>但在 1949 年以降的大陸沿海，同屬所謂「民主世界陣營」的中華民國與英國海軍，卻不時言詞或槍炮相向，英國籍輪船則與其他身為同一陣營國家(如挪威、巴拿馬)的船舶，冒險與「共產陣營」進行貿易，這種場面毋寧道盡當時東亞地區國際局勢的複雜，以及國共內戰雙方試圖運用「國際力量」的用心——中華民國藉由執行關閉來宣示其配合聯合國政策的態度與反共姿態；中華人民共和國則批准外輪從事沿海運輸，藉以突破「封鎖」。因此，在探討東亞的冷戰格局時，必須將國共內戰的因素代入，畢竟英、挪等國早已在較為寬鬆的禁運規定下與東歐共產陣營通商，也就未始不可在遠東遵照較為嚴苛的禁運清單，安穩地與中華人民共和國進行外貿——但是這些利益卻受到國共內戰中成形的關閉政策的干擾，釀成「自由陣營」在台海互相衝突的景觀。筆者認為，冷戰格局的規制，亦即所謂「兩大陣營」的劃分，在 1950 年代後期的影響才更為明顯，儘管 1957 年英國仍帶頭放寬所謂的「中國差別」禁運管制，對中華民國的關閉政策帶來衝擊，但英方態度從一開始對於「國民黨政權」的敵視，到 1954 年底聯合國第九屆大會上的意外相助，再到 1950 年代後期與中華民國日漸親善的友好關係，其中的盤根錯結，不能不受到由美蘇兩國主導的「兩大陣營」格局的影響，而英國對「華」政策的變遷，與關閉政策、干涉英輪的瓜葛，仍有進一步探討的空間。

何燿光對於關閉政策的評價是：以國軍的有限實力及日漸減少的控制區域來說，關閉政策的目標可說是註定無法達成的，其正面意義，在於證明國家的存在與價值。<sup>549</sup>確實，若從關閉政策的初衷著眼，則關閉政策早已失敗；但在國軍得以監控的區域及時段中，對於「匪區」的鉗制力確實存在。關閉政策施行後，上海市面和物資供應一度陷入蕭條；1950 年代初期，溫州港的吞吐量大幅下滑；互 1950 年代，榕、廈兩港的船舶進出仍要規避「國民黨軍」的巡邏；在中國大陸有關港口歷史及解放軍海軍發展的書刊中，「1949 年至 50 年代國民黨軍的封鎖」對中國大陸沿海商貿及海疆安全的破壞，總能在書中佔有若干篇幅。可以說，關閉政策對於中華民國的敵人而言，確實是根必須正視的

<sup>548</sup> 劉金質，《冷戰史》(北京：世界知識出版社，2003)，前言頁 9 所引註。

<sup>549</sup> 海軍總司令部編，《海軍艦隊發展史(二)》，頁 941、944-947。

芒刺。

儘管在陶普斯號案後，關閉政策的執行逐步減弱，但筆者認為，國軍在大陸沿海干涉外輪的努力，不僅證明了中華民國仍然存在，同時也證明了中華民國在東亞冷戰對峙中仍有價值：從國共內戰格局中成形的關閉政策及海上行動，已經「國際化」成為美國在東亞冷戰格局中的一種可行手段，而中華民國武裝部隊也證明，縱然本身的能力(如通信、情蒐)尚有瑕疵，但若能提供適當的指導、資源與情報，他們還是有充當白手套的能力，為美國在東亞從事代理戰爭。結論開頭所提及的兩宗發生在 1960 年代的案子，也足以反映，美國顯然並未遺忘國軍這個可靠的代理人，以及台海兩岸之間可資利用的對抗局勢。與 1949-50 年之交美國政府內部對於國民黨政府的普遍悲觀，認定局勢已無可挽回，只能靜待塵埃落定相比，1958 年第二次台海危機期間，艾森豪政府迫使英國配合支持中華民國堅守外島，甚至不惜動用核武以威嚇解放軍的入侵意圖。<sup>550</sup>這種態度上的落差，可見中華民國政府及國軍在美方決策者眼中的轉變，已從無藥可救的負債轉而成為可資利用的盟友。從這個角度出發，筆者認為關閉政策並非只有「知其不可而為之」的悲壯意象——在台海對峙與東亞冷戰的第一線上，中華民國武裝部隊的海空行動，可說是在國共內戰之外，找到了另一種較為積極的意義，且為其後中華民國與美國之間的各項軍事合作與特種活動開啓了先聲。

---

<sup>550</sup> 林宏一，〈評介 Steve Tsang, *The Cold War's Odd Couple: The Unintended Partnership between the Republic of China and the UK, 1950-1958*〉，《政大史粹》vol. 14(2008 年 6 月)，頁 206。