

● 欧美史

杜鲁门对台政策声明出台的背景因素分析

徐友珍, 汪武芽

(武汉大学 历史学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 徐友珍(1964-), 女, 湖北京山人, 武汉大学历史学院副教授, 主要从事现代国际关系史研究; 汪武芽(1978-), 男, 江西新余人, 武汉大学历史学院硕士生, 主要从事现代国际关系史研究。

[摘要] 1950年1月5日, 杜鲁门政府首次明确表示美国将遵循历次有关台湾问题的国际协议, 不干预台湾事务, 不卷入中国内争, 不给在台湾的国民党提供军事援助或军事顾问等。此举是美国当局从中国大陆“脱身”政策及其对台分离政策失败交互作用的产物, 而旨在离间中苏的考虑、英国对美对台政策的影响, 也是导致杜鲁门对台政策声明出台的主要原因。

[关键词] 杜鲁门; 台湾政策声明; 主要原因

[中图分类号] K712.54 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2005)04-0445-05

1950年1月5日, 美国总统杜鲁门发表声明表示:“美国对福摩萨或任何其他中国领土均无野心。在目前, 美国不想在福摩萨取得特别权利或特殊利益或建立军事基地。它也无意使用武装部队来干预当前的局势, 不拟采取导致卷入中国内战的方针。也不打算向台湾的中国军队提供军事援助或军事顾问。”^[1] (P. 11, 12)这一声明的基调与此前和此后美国所奉行的对台立场迥异。尽管声明中的“目前”为其后政策变异埋下了伏笔, 但这是美国政府首次明确表示将遵循有关台湾问题的国际协议, 决定不干涉台湾事务。杜鲁门政府为什么会在此时出台这一声明而在随后又予以推翻呢?

一

杜鲁门对台政策声明首先是杜鲁门政府奉行的从中国大陆“脱身”政策及其以经济和外交手段分离台湾的尝试失败相互作用的产物。

在罗斯福政府规划的战后世界蓝图中, 美国指望中国能在战后取代日本, 在维护远东地区和平方面发挥主导作用。因此, 一个统一、强大而亲美的中国符合美国的利益。为此, 战时美国全面支持中国抗战, 大力提升中国的国际地位并承诺日本投降后将台湾归还中国。然而, 战后中国局势的发展超出了罗斯福的预想, 美国既定的对华政策和对台政策面临重大挑战。

反法西斯战争尚未结束, 中国国共内战已一触即发, 而国民党虚弱不堪, 难以赢得内战胜利。为此, 美国积极致力于支持国民党统一中国, 如极力谋求苏联不支持中共, 促成以蒋介石接受雅尔塔协定为前提, 换取苏联把精神上、军事上的全部援助给予国民党政府; 大力加强国民党的军事地位, 加紧援蒋, 并先后派赫尔利、马歇尔使华调处国共矛盾, 以期通过建立一个包括所有党派在内的联合政府, 来缓和对国民党政权的不满, 防止加速国民党的灭亡。1946年中国内战爆发后, 美国更是从政治、经济、军事上全面扶蒋反共, 以致在中国内战中泥足深陷。到1948年下半年, 随着国民党政权大势已去, 美国全面援蒋政策陷入困境, 即要么不惜冒直接军事卷入的风险, 继续全力援蒋; 要么和蒋介石这艘“沉船”拉开距离。正是在这种背景下, 杜鲁门政府不得不重新审定其对华政策。

1948年9月7日, 美国国务院提出了一份备忘录(PPS/39), 认为, 对蒋继续承担全部义务的做法已使美国政府陷入困境。鉴于国民党政府濒临彻底失败的边缘, 无力自救, 除非在相当长的时期内提供近乎“几何级数的”全面援助。否

则,“美国的援助不足以阻止共产党的推进,远远不能改变内战的进程”。而全面公开干涉“虽能在军事上加强蒋的力量,但在政治上将对共产党有利”,况且,“即使美国不惜一切代价助国民党打败共产党,统一中国,也难以确保它不会很快再次瓦解”。因而,“对于国民政府的全面援助是一种巨大的、不确定的、充满危险的行为,美国政府不能拿美国的声誉和资源赌博”。另一方面,鉴于“此后至关重要的5年时间里,克里姆林宫不可能随心所欲地动用中国的资源和人力,达到足以对美国安全构成严重威胁的程度”。而中国共产主义除非成为苏联的附庸,才能对美国的安全构成潜在的严重威胁。备忘录最后得出的结论是,美国“决不能死守任何一个行动方针,或仅仅对中国的一个派别承担义务而不知变通”^[2](第4-14页)。这些思想在随后形成的国家安全委员会第34号文件、第34/2号及第41号文件中均得到体现,如第34/2号文件认为,中共控制整个中国已指日可待。因此,美国“应该避免对中国任何非共产党政权以军事与政治的支持,除非这些政权无论有没有美国的支持都愿意积极抵抗共产主义,而且,除非这种支持很显然意味着推翻或者至少是成功地抵抗共产主义”^[3](P. 492-497)。此即为“脱身”政策的系统表述。

在这种思想指导下,从1948年底1949年初起,在继续援蒋的同时,美国开始从现实出发,考虑从中国内战中“脱身”。如1948年11月,参谋长联席会议指示从中国撤出顾问团,撤退工作于12月开始,次年3月完成;拒绝给国民党政府新的军事援助,还执行对国民党援助的拖延启运政策等;编制《美中关系白皮书》并于1949年8月对外公布,旨在通过披露了大量美国对华援助和国民党腐败无能的绝密资料,说明国民党的失败是因为它自身的腐败无能 and 丧失民心而非美国政府的援助不力,从而为杜鲁门政府推行的从中国大陆“脱身”政策作舆论准备。

随着中国大陆即将“丧失”,美国政府开始考虑把台湾与中国大陆分离的问题。1948年11月24日,参联会应代理国务卿洛维特之邀,起草了一份文件,对台湾及其临近岛屿落入共产党控制之下可能对美国的安全造成的威胁进行评估,认为台湾落入共产党控制之下可能对美国的安全产生严重的不利影响,因为在中国大陆易手之后,一旦发生战争,美国将不再能够利用那里的军事基地、港口和沿岸铁路中转站。从战略角度看,台湾在战时用于驻屯军队、展开空中战略行动并控制临近航路所具有的潜在价值将大为提升;如果为“不友好的”力量所控制,其战略价值就更为突出。一旦发生战争,“敌人”就可以利用它控制马来亚地区到日本的航道,并进而控制琉球及菲律宾;此外,台湾目前还是日本粮食和其它物资的主要来源地,如果被切断,日本就会成为美国的负担。基于以上考虑,参联会认为:“通过外交和经济手段,不让共产党控制台湾,从而确保其留在对美国友好的政府手中,最符合美国安全利益。”^[3](P. 261, 262)在艾奇逊看来,“如果要使我们当前的政策在台湾有任何成功的希望,我们必须小心掩盖我们想使该岛脱离大陆控制的想法”^[3](P. 294-296)。

为此,美国政府从1948年秋开始进行了一系列分离台湾的尝试,包括以巨额美元贷款为诱饵,策动当时的台湾省主席魏道明实现台湾自治,并劝阻蒋介石抵台;当蒋察觉这一意图,将魏撤换,改派其亲信陈诚为台湾省主席后,美国又欲扶植具有亲美倾向的孙立人与吴国祏,甚至还在陈诚身上打主意;当时的美国驻南京领事利文斯通·麦钱特也奉艾奇逊密令前往台湾考察“台湾自治”的可行性,策划对台湾的国际托管等^[4](第264-274页)。但这些计划均因既不符合蒋介石以台湾为驻点的初衷,脱离了蒋介石对国民党和台湾的实际控制这一现实,也受到美国避免在台大规模军事卷入以及不愿意公开地、单方面为之承担义务的政策约束而一一落空。

随着蒋介石于1949年5月底到达台北后实际上大权独揽,美国绕开蒋介石另起炉灶的想法无法实现。在是否援蒋、保台的问题上,美国政府内部出现严重分歧。以国务院为一方,主张完全放弃台湾;以军事部门为一方,主张以少量军援助蒋拖一个时期,双方意见相持不下,最后由杜鲁门裁决,基于政治的理由,同意国务院的意见^[4](第274, 275页),即准备弃台。1950年1月5日,杜鲁门正式将这一立场对外公布。由此可见,杜鲁门此次对台政策声明正是美国对中国大陆脱身政策与前一个时期对台分离尝试失败的逻辑结果。

二

如前所述,在美国的对台政策考虑中,中苏关系占有重要分量,而旨在分裂中苏的“楔子战略”对杜鲁门对台政策声明的出台则产生了重要的影响。

美国力图在中苏之间打入一个楔子的想法可以追溯到1948年6月的苏南冲突。苏南冲突的发生使西方世界备受鼓舞,“铁托主义”很快成为共产主义世界分裂的代名词。一些美国人也开始将中共即将赢得的胜利与铁托和斯大林之间的矛盾联系起来。如美国驻苏大使和驻华大使均认为“铁托和毛有着许多相同之处”,华盛顿应抓住时机,促使毛泽东走铁托的道路^[5](第18页)。同年9月的国务院政策设计委员会的备忘录(PPS/39)对离间中苏的楔子战略予以高度重视。它认为,由于“莫斯科在试图完全控制中国共产主义方面将面临相当艰巨的任务,即使没有别的原因而只是因为毛泽东取得政权的时间是铁托的十倍”,在可以预见的将来,美国的对华政策应该是“尽最大可能阻止中国变成苏联政治军

事政权的附庸”^[3](第4-14页)。国家安全委员会第41号文件(NSC41)也明确指出,“在目前形势下,美国关于中国的首要政策目标应该是防止中国变成苏联的附属”。而“通过恫吓和直接施加压力公开同中共政权斗争的政策不切实际,它将延长美国在日本的支出负担,并有使中国完全从属于苏联的严重危险。我们可能被迫接受这一政策,但惟有在其它方针显然失败之后才能采纳”^[3](P. 826-834)。

值得说明的是,尽管离间中苏的想法由来已久,但美国决策者们对旨在分裂中苏的楔子战略并非有着一致共识,其重视程度也并非始终如一,其对美国对台湾政策的影响也需要具体分析。在1949年7月1日毛泽东发表《论人民民主专政》一文,提出“一边倒”方针以前,美国观察家大多依据不同的迹象主观臆断中苏关系的发展走向。大多数的官方观察家强调美国应利用一切机会鼓励中苏分裂。如在1949年1—5月间,新闻媒介对中苏紧张关系及中国铁托化的可能性几乎不断地加以讨论^[6](第33页)。对离间中苏寄予希望使这一时期美国的对台政策力图平衡“不让台湾落入中共之手”和“防止中共成为苏联附庸”这两个互相矛盾的政策目标,这正是杜鲁门政府选择私下分离台湾的手段的原因之一。如艾奇逊在1949年2月的国家安全委员会上表示,“在我们试图利用中国的民族主义情绪对付苏联,特别是当中国向苏联收复其在满洲和新疆的失地时,我们要特别避免公开表示美国对台湾有任何企图”^[3](P. 294-296)。不过,自中共公开宣布一边倒外交后,美国对分裂中苏的现实可能性表示怀疑,开始视之作为一种长远的目标。离间中苏关系的考虑在其对台政策考虑中的影响很小。

然而,新中国成立后,特别是1949年底到1950年初的毛泽东访苏再次引起美国政府内部关于中国是否会出现铁托主义的激烈争论,而中苏谈判的进程也直接影响美国舆论的变化。毛泽东访苏之初,美国官方和非官方的观察家推测,毛泽东访苏将使中苏更加亲近,对中国铁托化的可能表示怀疑。但是,随着中苏谈判初期的缓慢进展,国际社会盛传毛泽东在莫斯科遭到冷遇,有关中苏分裂的各种猜测和谣言四起^[6](第33-34页)。这些传言不能不引起美国政府的关注,关于中苏分裂的观点重趋活跃。如凯南认为,苏联可能扣留毛泽东以削弱他在中国的影响。驻北平总领事柯乐博也认为毛可能在莫斯科遇到了麻烦,他报告说,反苏怨恨正在中国上升^[7](P. 64)。大多数官员都认为美国应当为中苏最终不而努力,而公开支持台湾的国民党残余势力将削弱楔子战略^[7](P. 59, 60)。

正是在这种氛围下,在12月29日国家安全委员会关于台湾问题进行辩论时,艾奇逊强调在中苏关系中存在“不可避免的冲突”的种子。美国不应当“代替苏联作为对中国的帝国主义威胁”,必须从这个观点上去理解台湾问题,美国无论如何都决不能“把俄国人为他们自己弄成的那种不光彩的位置抢过来”^[8](第77页)。尽管军方持不同意见,认为中国在将来出现铁托主义仅仅是“希望渺茫或前景遥远”,把政策建立在将来的铁托主义基础上是愚蠢的^[7](P. 59, 60)。但最后双方还是达成共识,认为对台湾的政治考虑优于军事考虑。

总之,美国军政双方在这一时期能在台湾问题上达成妥协并选择在1月5日发表对台政策声明,显然与这一时期正在进行的中苏谈判有关,即试图对中苏谈判施加影响。艾奇逊1月12日在“全国新闻俱乐部”发表的著名讲话为声明的这一动机做了非常明确的诠释。该讲话从亚洲民族主义发展趋势出发,认为在中国所发生的事情属于亚洲方兴未艾的民族运动的一部分。蒋介石的倒台不是因为美国贻误战机、支持不力或不喜欢所致,也不是为军事优势所击败,而是为中国人民所抛弃。而苏联和共产主义是与亚洲民族主义的利益背道而驰的。所以,美国的政策是“决不能去抢占俄国人为他们自己准备的尴尬位置,决不能把一定会发展起来的中国人民对俄国人的义愤和仇恨转移到我们身上。我们必须维持我们的一贯立场:谁破坏了中国的完整,谁就是中国的敌人,就是在违背我们自己的利益”^[9](P. 306)。

三

在美国的对台政策考虑因素中,英国的压力也是促使美国对台政策立场发生改变的重要原因。而英国对美国对台政策的影响主要表现在这样几个方面:

首先,英国不支持美国对台湾的国际托管计划是促使美国对台政策走向现实的重要原因之一。1949年春夏之际,美国私下操纵的各种分离台湾的努力难于奏效后,美国又加紧制造台湾地位未定论和争取对台湾的国际托管。

1949年4月15日,美国国务院新闻发布官麦克德莫特发表谈话称:“台湾战时地位与库页岛完全一样,其最后地位将由一项和约决定。”^[13](P. 328)5月24日,秘密访台后的麦线特向远东事务司司长巴特沃思递交对台调查报告书,认为最现实的办法是加速与相关国家协商,将台湾问题提交联合国讨论,由联合国对台湾进行托管^[3](P. 337-341)。受其鼓舞,巴特沃思随即向远东事务助理国务卿腊克斯建议联合国托管台湾的具体计划。巴特沃思备忘录提出两种途径:一是说服某个“友好的和利益相关”的国家,例如印度或菲律宾,向即将召开的联合国托管委员会提议由联合国暂时监管台湾。另外一个“更有吸引力的”的方案就是由美国、最好同其它几个感兴趣的盟国,提出召开联大特别会议考虑台湾问题。

同时建议在联合国监督下,在台湾举行一次公民投票,以决定其归属。为此,美国应当立即通知作为《开罗宣言》一方的英国政府,争取其与美国合作。也只有在获得英国政府和至少另外一个有关政府给予支持的保证之后,才能要求联大召开特别会议。可见,在美国制造台湾地位未定和国际托管台湾的计划中,英国是否认同和合作是基本前提。

英国尽管一开始也倾向于利用对日和约尚未签订的事实,强调从法律上来说,台湾还是在盟国占领下的日本领土^[10](第4页)。但是,英国并不像美国那样看重台湾的战略价值,对台问题也一直保持低调。直到1949年5月,美国驻英国大使道格拉斯还对艾奇逊说:“英国官方和非官方圈子很少注意有关台湾的各种问题,诸如台湾本身的地位,以及可能在那里建立的中国政府等问题。”^[3](P. 341-343)。然而,随着中国革命形势的发展,到1949年的7—9月份,英国已决定承认新中国,这一变化反映在台湾问题上就是英国开始走向现实。英国远东事务助理次官德宁认为由台湾人向联合国呼吁举行公民投票或建立由联合国托管的“前途渺茫,特别是在蒋介石仍然控制台湾的情况下更是如此”。他还向美国正式阐明了英国对台基本立场:1. 估计中国国共两党都将继续对台湾提出主权要求;2. 没有四大国协议无法改变目前台湾的法律地位;3. 不大可能将台湾问题提交联合国,这样作弊大于利;4. 谁控制台湾要看国共斗争的结果;5. 台湾落入共产党手中的可能性很大,很难阻止,只有希望共产党占领该岛时不引起太大的破坏^[3](P. 388-390)。由于英国立场的转变,美国寻求国际托管台湾的努力难以执行。

第二,英国对美国有条件援蒋计划的极力反对是杜鲁门政府最终决定弃蒋、弃台的重要原因之一。随着国民党兵败如山倒,英国对美继续援蒋,尤其是继续向台湾提供武器装备忧心忡忡。英国驻美使馆于12月6日向美国国务院递交了一份备忘录,其中谈及大量坦克和B-25轰炸机正从美国海运到台湾。英国人认为,这些装备无助于阻止共产党夺取台湾。如果台湾陷落,共产党会把这批装备派上其它用场^[11](第109页)。12月8日,英驻美大使弗兰克斯再次向艾奇逊表达了英国对美国军事援台的关注。他表示如果这些武器落到共产党手里,它们就会被用于进攻香港,而香港并没有对付中型和重型坦克的武器。迫于英国的压力,艾奇逊只好同意调查这一问题,并表示“美国不想动用军事力量阻止它陷入共产党手中,但会利用一切行之有效的政治和经济手段避免这样的结局”^[3](P. 442-443)。

此外,英国还不遗余力地向美国阐明对台分离政策可能产生的副作用,如把中国推向苏联的怀抱,可能导致中国人民的排外情绪,特别是有悖亚洲新崛起的民族主义潮流。英国的这些观点对美国国务卿艾奇逊的影响较大,以致一些西方学者甚至把艾奇逊说成是一个亲英的国务卿^①。

总之,英国作为美国的主要盟国、开罗宣言的主要当事国,英联邦的代言人,其在台湾问题上的立场和对美国施加的压力是美国政府不得不予以认真考虑的因素,特别是在1949年底,当美国现行对华政策陷入困境,美国政府内部出现严重分歧,在举棋不定的抉择关头,英国的压力和游说不仅有助于推动以艾奇逊为代表的行政当局面对现实,也加重了美国国内主张现实对华政策的砝码。

结 语

综观全文,杜鲁门对台政策声明的出台,正是美国行政当局试图从中国大陆“脱身”与旨在私下以经济、外交手段分离台湾的尝试失败后的一种政策取向。这一选择建立在美国暂时不愿大规模军事卷入中国内战,而中国尚未同苏联结盟从而对美国安全构成直接威胁的军事考虑的基础之上,也是基于美国不愿在政治上引起反美民族主义情绪、把中国推入共产主义和苏联怀抱的政治考虑,这些军事和政治考虑在1949年底1950年初又因为相关情报认为美国已无力阻止台湾陷落,以及中苏谈判走向不明等因素的影响,容易占到明显上风,这正是这一时期主张援蒋、保台的势力暂时服从总统和国务院的对台政策主张的现实基础。加之英国在台湾问题上不仅不予合作,而且不断对美国施加压力、反复游说美国放弃对台湾的国际托管计划,放弃对蒋介石的军事援助,也在美国国内两种对华政策相持不下的情况下加重了美国国内主张现实对华政策的砝码。然而,这些因素的不确定性注定了杜鲁门对台政策声明基础的脆弱性。实际上,杜鲁门政府的对台政策声明发表后,1950年初美国国内麦卡锡主义的兴起与中苏结盟、美国沈阳总领事事件及北京兵营地产事件的发生以及中英建交谈判进展缓慢等因素的相互推动,加之美国情报部门对解放军何时攻打台湾有了新的估计,认为中共很可能在1950年夏来不及采取行动,到了秋天以后,台湾海峡的气候条件将不利于行动,这样至少要拖到次年春天以后。如果美国大力支持蒋,特别是维持蒋军士气顶住3个月,就可以争取一年的时间,从容部署“永久”拒中共于台湾之外的方略等^[4](第288页)。到朝鲜战争前夕,杜鲁门对台政策声明的政策基础业已动摇,各种保台方案相继出台。而1950年6月25日朝鲜战争的爆发则为美国政府抛弃对台政策声明的原则立场提供了契机。

注 释:

① 这些看法在一些西方学者的著述中较常见。限于篇幅, 不一一作注。

[参 考 文 献]

- [1] Public Papers of the Presidents. Harry S. Truman 1950[Z], Washington: United States Government Printing Office, 1965.
- [2] 陶文钊. 美国对华政策文件集: 第1卷(上)[Z]. 北京: 世界知识出版社, 2003.
- [3] US Department of State. Foreign Relations of the United States, 1949, Vol. IX. The Far East, China[Z]. Washington: United States Government Printing Office, 1974.
- [4] 资中筠. 追根溯源: 战后美国对华政策的缘起和发展, 1945—1950[M]. 上海人民出版社, 2000.
- [5] 郝雨凡. 白宫决策: 从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕[M]. 北京: 东方出版社, 2002.
- [6] 唐耐心. 艰难的抉择: 美国在承认新中国问题上的争论(1949—1950)[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2000.
- [7] CHANG, Gordon H. Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948—1972[M]. California: Stanford University Press, 1990.
- [8] J. 斯帕尼尔. 第二次世界大战后美国的外交政策[M]. 北京: 商务印书馆, 1992.
- [9] ACHESON, Dean. Present at the Creation, My Years in the State Department[M]. New York, 1969.
- [10] 王建朗. 台湾法律地位的扭曲—英国有关政策的演变及与美国的分歧(1949—1951)[J]. 近代史研究, 2001, (1).
- [11] 爱德温 W · 马丁. 抉择与分歧—英美对共产党在中国的胜利的反映[M]. 北京: 中共党史资料出版社, 1990.

(责任编辑 桂 莉)

TRUMAN' s Statement with Respect to Taiwan on Jan. 5, 1950: Main Factors

XU You-zhen, WANG Wu-ya

(School of History, Wuhan University, Wuhan 430072 Hubei, China)

Biographies: XU You-zhen(1964-), female, Associate Professor, School of History, majoring in history of modern international relations; WANG Wu-ya(1978-), male, Graduate, School of History, Wuhan University, majoring in history of modern international relations.

Abstract: On 5th Jan. 1950, President TRUMAN made a statement, reaffirming the foregoing Declarations with respect to Taiwan, that US would not pursue a course which would lead to involvement in civil conflict in China, nor provide military aid or advice to the Chinese Nationalist. Such a statement resulted mainly from American administration' s disengaging policy from Chinese mainland and the failure of separating Taiwan secretly, the application of the “wedge strategy” of splitting Sino-Soviet and the British influence on American Taiwan policy.

Key words: TRUMAN; Statement with respect to Taiwan; main factors