第一章

第二次世界大战后台湾问题的历史缘起

第二次世界大战后美国对台政策随着其全球战略的变化有一个变化发展的过程，即由最初承认台湾为中国的一部分、赞同中国收回台湾、不干涉台湾事务，逐步演变为阻挠中国人民解放台湾、宣称“台湾地位未定”、支持“台独”活动、企图搞“联合国托管”等，进而公开抛出“两个中国”政策，妄图将台湾从中国分裂出去。

第一节　第二次世界大战结束前后，美国政府积极主张台湾归还中国

一、罗斯福总统在开罗会议上要求日本把台湾归还中国

台湾自古就是中国的领土。1895 年，日本帝国主义强迫腐败的清政府签订不平等的《马关条约》，强行侵占了中国领土台湾。1941 年 12月 8 日，日军对珍珠港发动突然袭击，挑起了太平洋战争。12 月 9 日，美国与英国对日宣战。消息传到重庆，国民党政府对日正式宣战。根据国际法一般原则，“战争使得交战国的条约失效”。中国政府对日宣战，理所当然

需要全本请访问 www.ertongbook.com

废止了包括《马关条约》在内的中日间的一切条约、协定及合同。《马关条约》的废止使得日本占据台湾的凭据已不复存在。

1943 年 11 月，中美英三国首脑在开罗会晤，商讨对日协同作战及战后诸问题。关于战后台湾归属问题，美国最高决策层认为，将台湾归还中国，对美国有三个方面的作用：（1）战时促使蒋介石抗日，从而扩大反法西斯盟军的力量，尽快击败日本。（2）在战后有利于削弱日本的实力，同时有助于扶植一个较强大的中国，以牵制亚洲各强国。（3）有助于扶植中国政权亲美，战后利用中国遏制苏联对亚洲的影响。美国基于这些对战后远东的基本战略构想，在开罗会议前积极主张台湾和澎湖列岛在战后应归还中国。

12 月 1 日，《开罗宣言》正式发表。宣言庄严宣告："三国之宗旨，在剥夺日本自 1914 年第一次世界大战开始以后在太平洋所夺得或占领之一切岛屿，在使日本所窃取于中国之领土，例如满洲、台湾、澎湖列岛等，归还中华民国。"[①]这一文件不但确认台湾、澎湖列岛原属中国领土及日本强占的非正义性，而且记载了美英两国对台湾归还中国、恢复中国对台澎主权的庄严承诺，是处理台湾问题的重要国际法依据。在台湾回归问题上，美国总统罗斯福积极地与其他盟国领导人斡旋，促成了《开罗宣言》的拟定和公布，从这一角度来说，罗斯福的积极作用是应该肯定的。然而，在台湾回归的出发点上，中美双方有不同之处。事实上，太平洋战争爆发后，台湾是被美国军方当做一个可对日本进行打击的目标来看待的。[②]美国海军一直在秘密地进行着进攻甚至占领台湾的可行性研究。五角大楼远东战略小组的乔治·克尔（George Kerri）于 1942 年初为美国军方准备了一份备忘录，其中就台湾的政治走向，预测有所谓"三条道路"：（1）台湾"独立和自治"。（2）台湾"移交

中国”。(3)先将台湾“托管”,后通过‘‘公民自决”的方式决定台湾的“政治命运”。备忘录特别强调了关于战后对台湾进行“国际托管”的重要性，并提出了具体实施方式。乔治·克尔认为有三个原因，台湾必须托管：（1）中国没有足够的行政人员和技术力量有效地管理台湾。（2）如果台湾不被托管，将陷入国民党四大家族的统治和剥削之下。（3）台湾具有在西太平洋边缘的军事战略重要性，有着丰富的资源，工业发展水平超过大陆省份。由于台湾对美国战略上和经济上的“潜在的”重要意义，备忘录认为美国不能“轻易将台湾交给中国人控制”。③直到开罗会议前夕，美国最高决策层在研究台湾归还中国时，仍在酝酿台湾可以成为一个重要的基地和美国获得基地的权利等问题。开罗会议后的德黑兰会议期间，罗斯福的高参霍普金斯再次提醒罗斯福：“在台湾归还中国之后，亦应考虑在岛上建立海、空基地事宜，基地的规模、性质、占用基地军队的作用等等均应研究出来。”④

二、杜鲁门总统在波茨坦会议上要求日本政府履行《开罗宣言》

1945 年 7 月 26 日，美国继任总统杜鲁门与苏联人民委员会主席斯大林、英国首相丘吉尔（后为继任首相艾德礼）及蒋介石一起发表《促令日本投降的波茨坦公告》，这是有关台湾问题的又一个重要国际协议。该公告第八节规定：“《开罗宣言》之条件必将实施，而日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定之其他小岛之内。’⑤这一公告不仅将包括台澎归还中国之内容的《开罗宣言》正式列为日本无条件投降所须遵守的规定之一，而且还由于其后苏联的加入，使该公告成为四强的共同保证，对四国和国际社会都有普遍的约

束力。

《波茨坦公告》不容置疑的法律效力不久就体现了出来。1945 年 9 月 2 日，日本在东京湾签署的《无条件投降书》，开宗明义第一条就是：“日本接受中美英苏四国共同签署的《波茨坦公告》中的条款……承担忠诚履行《波茨坦公告》各项规定之义务。”⑥这就是说，日本同时也无条件地接受了《开罗宣言》并履行必须将台湾归还中国的规定。10 月 25 日，中国政府行使国际协议所赋予自己的当然权利，派出接收人员抵达台湾，接受驻台日军投降，实行台湾主权移交，设立台湾省行政专员公署。台湾行政长官陈仪在受降仪式后发表的广播讲话中庄严宣告：“从今日起台湾及澎湖列岛正式重人中国版图，所有一切土地人民已置于中华民国国民政府主权之下。”⑦以 1945 年 10 月 25 日的受降仪式为标志，日本已放弃对台澎的主权，将之归还中国，台澎不但在法理上而且在事实上已恢复为中国领土的一部分。对此，美国及西方国家没有一个提出异议，而且还在台湾设立领事馆以示赞同。

第二节　中国内战期间美国对台政策要点

一、出炉“台湾地位未定论”

台湾光复之后，政治、经济上面临一系列问题。政治方面，国民党对台湾的治理主要依靠大陆去的官员，当国民党官员以统治者的身份出现在台湾时，也把巧取豪夺和高压政策带到台湾，引起台湾人民极度失望和不满。再加上台湾被日本统治长达 50 年，人民对大陆缺乏必要的了解。当时行政长官陈仪采取的治台方略主要有两点：一是特殊化的行政体系，二是

大一统的经济控制。政治上“长官公署”的体制实际上形成了集政权、法权和军权为一体的独裁统治，经济上实行包揽式的管理，造成政府和当地私人企业的利益冲突。经济方面，战时台湾工矿、港口大多遭到破坏，农业歉收，失去日本市场后新的流通渠道还没有打开，对外贸易一度几乎陷于停顿，失业率居高不下，当地人民不满情绪高涨。在这种情况下，终于以1947年2月27日专卖局警察殴打两名摊贩为导火线，爆发了“二二八”事件。

“二二八”事件期间，由于局势动荡，不少人到美国使馆要求避难。当时美国官方的态度是不介入矛盾，但是从那时起，有关官员已感到台湾局势不稳，积极建议美国政府采取措施，介入台湾的争端。

1947年3月3日，美国驻台北总领事馆分析了台湾当时的局势，“认为台湾当局与当地民族矛盾太深，恐怕难以调解”。领事馆还建议，立即以美国自身的名义或以联合国的名义,对台湾局势予以“干预”,“以防止政府武装的大屠杀”。

但是，如果美国或联合国介入，美国政府就将面临怎样向国民党政府和国际上交待的问题。为了对付国民党政府，美国驻台北总领事馆建议：美国可向中国政府保证，台湾只是被“托管”，待有了一个“负责的中国政府”后再归还中国。为了应付国际舆论，美驻台北总领事馆也费了一番心思。因为台湾已经归还中国，而要将一个主权国家的一部分再“托管”出去，这无论从国际法还是从道义上都是难以站得住脚的。为此，美驻台北总领事馆设计了一个谬论，将台湾的“地位”硬说成是“在法律上日本目前仍对台湾拥有主权”。文件的结论是：如果根据台湾这样的“地位”，那么，“直接的干预”就是“正当”的。[8]这是“台湾地位未定论”和“联合国托管”方案

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的先声。不过，这份建议认为，台湾人民反抗的只是对现政府的不满，其目的并不是要分裂出中国，他们仍“强烈愿意有中国公民的地位”。[9]这一建议得到美国驻华大使司徒雷登的赞同，并于 3 月 6 日以司徒雷登的名义直接向国务卿用密电发送了该文件。

就美国官方的态度而言，白宫和国务院当时并不打算干预台湾发生的事件。但此份文件最后有关台湾地位问题的推理部分，却为日后美国政策的调整埋下了伏笔。这就是，美国以后一旦打算介入，那么，它便可以打着台湾“地位未定”的幌子。“二二八”事件结束以后，美国官员对台湾局势的基本判断是：“虽然最后秩序得以恢复，但岛上民众对来自大陆官员的憎恨加深了。”[10]5 月 1 日，当时的美国驻华使馆参赞巴特活思致函国务卿，认为台湾人民与他们的国民党“解放者”之间的紧张关系对美国“潜在的”利害关系极大。美国人对国民党在台湾的统治表示不满，他们认为，台湾“二二八”事件升级到如此大规模的对抗，与陈仪对此事的处理不当关系极大。[11]司徒雷登于 4 月 18 日给蒋介石的《台湾形势备忘录》中，陈述了台湾人由最初对国民党的欢迎到后来对台湾国民党不满的原因及“二二八”事件的“真相”。

5 月 26 日，刚上任的美国驻台北副领事乔治·克尔向国务院远东司递交了一份备忘录，首次提出应付台湾可能成为共产党所控制的问题。称台湾形势严峻，若不及时控制，将对美国产生十分不利的影响，轻则至少台湾的物产不能为远东经济所用，重则共产党可能成功地“渗入”，为了阻止这一情况的发生，备忘录建议美国政府立即着手，将台湾交与联合国或美国监察。[12]

1947 年 8 月，魏德迈率“事实调查团”到台湾进行了详

细调查，其调查报告得出三点结论：（1）在政治上，美国可利用台湾当局和民众之间日益扩大的分歧。报告称：“我们在台湾的经历是最激动人心的，前行政长官陈仪已经使台湾民众同中央政府出现严重不和。这说明中央政府已经失去了机会，他们没有使中国和世界人民相信他们有能力在台湾提供可信的和有效的管理。”(2) 在经济上，台湾物产丰富，能源充足，铁路、公路良好，人民教育水平高，与大陆成鲜明对比。台湾对美国来讲是十分有利可图的。（3）在台湾民心向背上，有迹象表明，台湾人会接受美国监护或联合国托管”。[13]对部分中国领土实行美国监护或联合国托管，本是魏德迈偏爱的方案（他以前就鼓吹过将中国东北地区由美、苏、法、英大国监护，或由联合国托管），此时不仅意欲施之于东北，而且也想在台湾实行。马歇尔担心魏德迈的这一建议如果透露出去，不仅可能成为共和党攻击的目标，还会引起国民党的强烈不满。9月25日，国务院建议杜鲁门将魏德迈的报告作为绝密件严加封存，直到1949年《白皮书》发表时，其内容才为外界所知。但魏德迈的报告对美国外交决策层的影响却是深刻的，它给华盛顿决策提供了重要参考依据。

尽管魏德迈的报告被严加封存，但美国一些人对台湾的险恶用心仍然通过媒体泄露了出来，并引起了中国舆论界和国民党官方的注意。

1947年10月15日香港《华商报》台北报道：“台湾参政员联谊会”某负责人透露，日前美国空军某少校对某参政员说：“南京政府不久的将来一定要垮台，你们台湾人应该准备后事了。”他对那个参政员暗示：南京政府垮台后，起来执政的一定是中共，但中共执政，对于台湾未必是幸福的。他说：“我们不便与你详谈有关台湾问题，倘使你们要把台湾弄好，

而觉得有求于美国的必要，你可以去和美国新闻处长卡度（Cotlo）先生接洽。”后来该参政员与美国新闻处长密谋两个钟头。美国新闻处长的意见是：（1）《开罗宣言》和《波茨坦公告》虽然规定将台湾归还中国，但对日和约缔结以前，台湾的归属实尚未正式确定。（2）美国有意将《大西洋宪章》适用于台湾，那个时候，台湾人可以由自己的意志来决定台湾的归属。（3）现在台湾是在麦克阿瑟元帅的管理之下，台湾人如有任何要求，可以向麦克阿瑟元帅请愿。（4）台湾人如愿意脱离中国的统治，美国可以帮忙。（5）台湾人如愿意受美国托管，可以提出希望条件及托管期限。（6）美国当尽量援助台湾的经济建设，复兴各种工业，以解决失业问题。（7）南京政府垮台后，美国可以即时释放“二二八”事件中被捕者及其他一切政治犯，可以立即实施征兵、征粮等政策。

该参政员答复：俟试探其他士绅的意见之后，再详细讨论。不久，该参政员和一些士绅，频频会见美方人士，会见内容无从获悉，但是从中可以看出，美国在国民党政府垮台以前，已经积极地拉拢台湾士绅，展开“托管运动”等活动。[14]

1947 年 10 月 14 日美联社也报道：台湾分离运动的领袖们不久将正式要求出席对日和会，并将要求举行公民投票，以便决定仍属中国抑或完全脱离中国。[15]

当时，台湾刚刚回归祖国不久，又要被分割出去，因此，“托管”论调一出现，就遭到中国各界的一致抨击，上海、南京、北平、香港均发出抨击“托管运动”的声明书。11 月 27 日，上海《新民晚报》载文对“托管”阴谋予以揭露，指出，美国“野心分子”正利用中国目前的危机，积极争取台湾上层人士，推动台湾“托管”。[16]

在这一背景下，台湾省主席魏道明于 1947 年 12 月发表长

篇讲话，严正驳斥了分离台湾的图谋。他指出，谣传台湾人民希望脱离祖国而愿受外国的统治，这一说法不仅是对台湾人民的侮辱，更是对全体中国人的侮辱。他阐述了台湾自古以来就属于中国的事实，回顾了台湾失陷和归还的历史过程，指出，在战后可能远东有一些遗留的问题有待对日和会解决，但是台湾问题早已决定，《开罗宣言》已明确指出台湾应归还中国。失物应归还失主是合乎逻辑的。最后他表示，坚决反对在对日和会上讨论台湾问题，如果发生这种情况，六百万台湾人民和四万万五千万大陆的中国人民将不惜为之流血斗争。[17]

台湾的国民党特务机关，尤其是 CC 系也开始调查“托管运动”的来龙去脉。在给国民党中央的调查报告中指出：美国新闻处长卡度是这个运动的牵线人，利用“联总”或美国船只，派遣情报员黄其南经常来往台、沪、平、港、日之间从事活动。由于美国“太不够朋友”，南京就特派孙科到台湾实地调查。孙科到台湾后，举行记者招待会，公开批评美国新闻处长。[18]

针对不利的舆论和国民党政府的强烈反应，美国驻台北总领事克伦茨举行记者招待会，对《新民晚报》上述报道进行辟谣，否认美国有分离台湾的企图，声明美国无意介入台湾事务。[19]不久，卡度被调走，副领事也被撤职。[20]美国的这些举动说明，尽管当时美国政界一些人有分离台湾的企图，也为此进行了种种活动，但就美国整体对华政策而言，美国政府的最高决策者此时并没有采纳分离台湾的政策建议。但是根据上述种种蛛丝马迹，再证之以一年多以后美国决策集团对台湾提出的各种方案，美国对台湾的战略构想此时已略见端倪：美国主张台湾归还中国，是以中国留在美国的势力范围内为前提的。一旦国民党对台湾的控制不稳，也就意味着美国在台湾的势力可

能发生问题，使这一前提发生变化。特别是后来在美苏关系日益紧张，“冷战”日益加剧的大背景下，面临着中国共产党可能进入台湾影响到美国在华的地位时，美国就会另有选择，考虑设法把台湾从中国分割出去，即使背弃自己曾在《开罗宣言》中所作的承诺也在所不惜。

二、“防止中国共产党统治台湾”

1948 年 11 月，美国政府开始着手把台湾问题与中国大陆分开来处理，单独考虑台湾问题。美国在此时酝酿调整对台湾政策，是美国从自身的“安全利益”出发，对国际和中国国内形势作了认真考虑的结果。国际上，此时正值美国全面推行其“遏制”政策的时期，冷战的格局使华盛顿形成了一种强烈的不安全感，美国国会在 1947 年 7 月通过了《国家安全法》。此后，“国家安全”的考虑在外交决策过程中所处的地位是绝对压倒一切的。为了确保美国的“国家安全”，美国在制订其对华政策的过程中，对苏联因素的考虑往往成为美国决策层政策取舍的依据。而中国本身的因素，在美国对华政策的审议中，有时反倒退居次要地位。[21]

1948 年 3 月，美国国家安全委员会制订的其成立后第一份对华政策文件中，“遏制”苏联的思想体现得十分清楚，将中国纳入美国全球战略的意图也表露得十分明确。这份编号为“NSC6”的文件，明确地说明了美国在中国“基本的长期目标”，就是“推动建立一个稳定的代议制政府，以领导一个独立和统一的、对美国友好的、并能够有效防止苏联在远东侵略的中国”。[22]

美国“遏制”苏联的考虑使华盛顿不得不对国民党的命运给予更多的关心，但另一方面，美国“遏制”苏联的战线过

长，又不允许美国对在内战中不断失利的蒋介石给予过多的援助。9 月，美国国务院政策设计司司长乔治·凯南向国务院提出了一份对华政策分析报告。报告在分析了中国内战的形势后，认为局势已对国民党十分不利，除非美国介入，否则国民党的失败是无可挽回的。但一旦介入，美国就必须为此投入无限的人力和资源。因此，凯南建议：美国不应不顾一切地去挽救南京国民党政权。即使共产党得势，美国也不必为此过分担心，因为在近期中国不可能对美国构成威胁，而在长期，中苏关系迟早是会变化的。[28]

中国国内形势方面，1948 年秋，出现了与美国初衷相悖的质的变化。三大战役的辽沈战役，人民解放军共歼灭国民党军 47 万人，使解放军的人数上升到 310 万，而国民党军队人数则下降到 290 万，人民解放军在数量上首次超过国民党，中国国内军事形势发生重大变化。

辽沈战役结束，国民党大败的消息传到美国次日，即 1948 年 11 月 3 日，美国国务院召开中国问题会议。会上集中讨论了三个问题：(1) 美国还有多少物力可供援助？ (2) 考虑到美国在世界各地的责任，美国政府究竟能在中国变动的局势中起多大作用？(3) 如果不考虑美国自身的安全和经济能力，美国究竟愿意在中国走多远？凯南在这个问题上的设计起了重要作用。会上形成的基本看法是：国民党在中国的失败是不可避免的。[29] 由于担心中国共产党可能在大陆和台湾均取得胜利，从而进一步加强以苏联为首的国际共产主义势力，美国决策层最后认为：有必要将台湾问题和中国大陆问题分开来处理，探讨直接插手台湾，使之成为美国在远东推行“遏制”战略的一个基地。

1948 年 11 月，国务院要求参谋长联席会议作出评估：一

需要全本请访问 www.ertongbook.com

旦台湾及其附近岛屿置于“可能受克里姆林宫指使的”共产党政府管辖之下，美国的安全可能受到何种战略上的影响，同时指示奉调回国的驻菲律宾参赞经过日本时就此问题征询麦克阿瑟的意见。参谋长联席会议经过分析认为：台湾一旦“失陷”，对美国安全将会产生极其不利的影响：（1）在中国大陆易手之后，美国即失去利用中国其他地区作为军事基地的可能性，因而台、澎地位更加重要，必要时可以用作战略空军行动的基地，并据以控制邻近航道。（2）如果台湾“失陷”，在战时敌军将“控制”从日本到马来亚的航海线，“甚至将控制区域”扩大到琉球和“菲律宾”。这种情形“将引起对美国战略安全十分不利的后果”。（3）当时台湾是日本粮食和其他物资的主要来源地，如果切断这一供应来源，日本就会成为美国的负担而不是资产。基于上述三方面的战略考虑，参谋长联席会议得出结论：“通过外交和经济手段，不让共产党统治台湾，从而保证其留在对美国友好的政府手中，是符合美国的战略利益的。”麦克阿瑟的意见也大致相同，他还进一步指出，苏联当时只有西伯利亚一条运输线，如果利用其现有港口，50 年内不可能向美国远东战线发动两栖攻势。但是随着“满洲落入苏联手中”，中国大陆又为共产党所控制，形势逐渐对苏联有利。如果台湾为其所利用，会使美国在远东的整个防线被打破。他虽然没有表示美国需要在台湾建立军事基地，但他认为，无论如何决不能让台湾为苏联所利用。[4]

就在华盛顿酝酿上述建议时，中国人民解放军又取得了淮海战役、平津战役的伟大胜利。尽管国民党对美国政界的游说和美国“院外援华集团”在美国政坛屡屡掀起波澜，给民主党政府施加压力并对美国外交政策的制订形成牵制，但国民党的败局已定。大批国民党人员及机构涌入台湾，对台湾经济造成

很大压力，政治局势也更加混乱。美国此时一方面希望制止大陆人员涌入台湾，另一方面，担心共产党通过以下两种途径控制台湾：（1）利用台湾人对国民党的不满，在内部发动反抗，推翻国民党政权。（2）南京国民党政府在打不下去时，与中共达成妥协，成立实际上由共产党控制的联合政府，由这一政府来接管台湾。无论以上何种情况出现，美国都将失去对台湾的控制，因此美国开始在分离台湾上做文章。

由于前述美国插手台湾的政策建议，一个重要的前提就是国民党在大陆的垮台，而此时国民党并没有垮台，因此美国就绝对不能公开其对台湾的分离活动。此外，美国在酝酿分离台湾时，并没有完全放弃在中国大陆的活动和对中国政局施加影响的企图。例如，杜鲁门政府曾试图用“换马谋和”的办法，通过在中国寻找新的代理人，挽救国民党的败局。

在此期间，美国军方有人主张尽早在台湾动手，并具体建议将美国原驻扎在青岛的海军和海军陆战队调至台湾。但美国国务院批准了参谋长联席会议提出的“通过外交和经济途径”来“阻止共产党占领台湾”的建议，向台湾派兵的建议没有被采纳。

1949年1月14日，代理国务卿罗威特向杜鲁门总统提交一份备忘录，他力陈的理由是：“（1）国务院同意参谋长联席会议的结论，认为维持台湾不落入共产党控制，符合美国战略利益。（2）共产党对台湾的威胁并不在于大陆发动两栖作战攻势，而是传统的共产党伎俩，如渗透、煽动和群众暴动等，以及传统的中国办法如高级官员妥协、交易。（3）派遣美国海军舰艇和陆战队到台湾，未必有效。以此方式展示美国军力，反倒可能替共产党在台湾人中煽火，并使中共获得民意支持。”如果中国共产党“以武力犯台，或者台湾人民本身起事反对中

国统治，联合国将以台湾局势已对和平造成威胁，或以台湾实质地位问题为根据，有正当理由采取干预行动。印尼情势可作参考，联合国的干预可透过澳洲或菲律宾政府出面要求为主，然后徐图安排公民投票以决定台湾人民之意愿”。“国务院充分认识到，如果台湾要免于沦陷入共产党控制，或许美国必须采取军事行动。它亦强烈认为，基于政治之理由，美国必须尽力避免片面干预。不过，时机尚未如此迫切。美国尚未用尽一切政治途径解决此一难局。它或许仍有可能鼓励中国人成立一个非共的地方政府，自己促成台湾免于沦陷入共产党控制。同时，美国亦应准备，一旦上述措施均告失败，必要时即以武力干预。美方的军事干预不宜公然以美国的战略利益为基础，而宜以国际上可受支持的原则，即台湾人民自决的原则，进行干预”。“这就牵涉到鼓励台湾民主运动。如果岛上中国政府明显地已无法阻止台湾陷共，则台湾自治运动即可全面发动”。[26]

第二次世界大战时乔治·克尔被国务院否决了的建议，又在罗威特的手中复活了。这也是后来“台独”运动主要的国际背景。1949 年 1 月 15 日，国务院远东司司长巴特活思致美国驻台北总领事克伦茨一封绝密信。巴特活思在信中首先表明了国务院关于“要避免从青岛调海军去台湾”的看法，称：“我们国务院所有的人都强烈感到我们应该用政治的和经济的手段阻止中国共产党政权取得对（台湾）岛的控制。……设若意料之外的事果真发生了——而中国人是有办法妥协的——如果你接到指示要你们说服台湾当局同大陆的任何安排脱离关系，维持一个分离的政权，请不要感到惊奇。不过我们希望在给他们帮助的同时避免太明显的联系。’[27]

信中所说“意料之外”的事，是指李宗仁可能与中国共产党达成妥协，这从侧面证明美国对李宗仁不放心。

随着国民党在战场上的屡屡失利，美国国务院更加感到有必要加速落实防止台湾“失陷”的政策。这样，按照国务院的指示，国家安全委员会通过了一份《美国对台湾立场的报告》，这份报告将“台湾和澎湖目前的法律地位”界定为“系日本帝国之一部分，有待和平条约的最后处置。美国对台澎地位的立场，仅见于美、英、中三国元首之《开罗宣言》；美国自日本投降以来遵循之政策，即承认中国实质控制该岛屿”。[29] 报告此处特别强调中国对台湾的占领仅是“实质”上的，其目的就是否定中国对台湾行使主权的合法性。

报告认为台湾存在三种政治力量：（1）当地人。（2）来自中国大陆的统治阶级。（3）共产党。台湾本地人有强烈的地方自主意识，他们既反华，亦反日，将会欢迎在美国或联合国保护之下独立，但他们既无政治经验、无组织，亦无强大的领导人。

来自中国大陆的统治阶级“统治无方”，现任台湾省主席陈诚将军或许能够在本岛建立一个稳定的非共政府。但是这并非必然，他要达成此一目标，其最大障碍是政客、军人纷纷自大陆流亡来台——这些军政要员的无能是大陆陷共的主因”。而岛上的共产党力量则“相对弱小”，“他们似乎将循两条路线，控制全岛。第一个方法是渗透和组织，其对象不仅限于本地人，亦将包括岛上的中国部队。第二个方法是，大陆上的共产党政府和台湾岛上的中国政府，谈判协商，造成接管”。该报告分析了美国对台湾政策的四种可供选择的方案：“一是以日本投降为词，与国民党政府谈判由美国接管台湾，或在国民党政府垮台后，由美军直接行动占领台澎”；二是与“国民党政府谈判，授予美国在台湾享有治外法权和建立军事基地”；三是在台湾“支持国民党政府或一部分余党，作为美国所承认

的中国政府”；四是“支持非共产党的中国人继续控制台澎”。报告还指出：“美国应有准备，如果符合美国国家利益，即应利用台湾自治。”报告总结说：“美国的基本目标是不让台澎落入共产党控制。现阶段欲达成此一目标，最可行的办法是，将台澎与中国大陆隔绝，而且我们不用担心负任何公开的片面责任。”[29] “中国局势发展到我们明白知道和台湾的什么统治集团打交道之时，美国应即谋求发展与支持一个地方性的非共华人政权。我们亦应运用我们的一切影响力，制止大陆中国人继续涌入台湾。美国亦应谨慎谋求与台籍领袖维持接触，以便一旦时机成熟，有利于美国国家利益时，即可利用台湾自治运动。”另外，美国政府还应明白告诉台湾的统治当局，“美国对国民党政府在台治绩尚无深刻印象。美国认为国民党政府如果继续治理不当，势将辜负世界舆论的支持；届时，国际舆论可能转为支持台湾独立。”[30]

1949 年 2 月至 3 月，国家安全委员会连续拟订数份补充文件，对已经拟订的对台政策进行补充或修订。特别是 2 月 3 日，国家安全委员会作出了三条重要补充意见：（1）在观望等待何种力量最终在台湾掌权时，“美国应当努力发展和支持当地一个非共产党中国政权”，并运用美国的影响，“阻止大陆中国人进一步涌入”台湾，“美国应当努力谨慎地与台湾当地有潜力的领导人保持接触，以备在将来于美国国家利益有利的某个时候，能够利用台湾的自治运动”。（2）美国政府对台湾问题的立场，应当谨慎地明确告知台湾统治当局。（3）美国政府应当以最灵活的方式对台湾实施一项积极的经济援助计划，以帮助台湾人发展和保持一个有生存能力、自立的经济。[31] 2 月 4 日，杜鲁门批准了这份编号为“NSC37－2”号文件，并指示，此文件应由美国政府各有关部门及机构在国务卿协调下付诸实

施。

此时，关于是否用武力防止台湾“失陷”的讨论仍在继续。2月10日，参谋长联席会议经过研究后提出报告，认为“目前在台湾承担任何的军事义务都是不明智的”。因为美国在全世界承担的军事义务已与其实力不相称，特别假设在台湾其他手段都失败而必然使用军事手段时，那需要的投入将是大量的，这就会使美国无力应付其他地方的紧急情况。另外，台湾对美国在战略上固然有其重要性，但还没有像诸如冰岛等地区那样与美国的切身安全有关。

但是，军方认为，鉴于台湾的重要性，美国在台湾应该有军事存在以支持美国在台湾的“政治和经济活动”。具体说来，可在台湾的一个或数个港口停泊少量舰队，辅以为维修、士兵娱乐以及空中通讯等所必要的有限的岸上设施。

这一意见遭到国务院强烈反对。新任国务卿艾奇逊认为，美国既然最后不打算大规模用兵，此时任何显示武力的做法都有害无益，对阻挠共产党扩大影响起相反的效果。艾奇逊在国家安全委员会阐明对台政策的一次发言中对这一思想作了专门阐述。他说：“我们企图发展台湾分离主义，就必然会碰到正在席卷广袤的中国大陆的潜在的要求收复失地的威胁。正当我们谋求利用苏联在满洲和新疆制造出来的真正收复失地问题时，我们特别希望避免冒出一个美国制造的收复失地的怪影。公开表示美国在台湾有利可图，从而破坏美国在中国正在出现的新地位，这代价是我们付不起的。在我们思想中的一个主要之点是：如果要使我们当前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愿望。”

此后，艾奇逊加紧同国内各方协调，争取各部门能有较一致的看法。国家安全委员会执行主席为此与国务院有关司局、

需要全本请访问 www.ertongbook.com