



**本 书 由**

**美国福特基金会资助出版**

# 目 录

• 上 册 •

第一编 对台湾的政策 .....	1
一、朝鲜战争爆发之前 .....	4
1. 美国政府内部的不同意见 .....	5
2. 重新干涉中国内战的声音越来越大 .....	31
二、朝鲜战争时期 .....	43
1. 实施杜鲁门的声明 .....	44
2. 美国加强援台 .....	57
3. 关于对台政策的再讨论 .....	95
4. 美台加强军事关系 .....	105
5. “放蒋出笼”以后 .....	132
三、朝鲜战争之后 .....	154
1. 出台新文件 .....	155
2. 关于共同防御条约的进一步讨论 .....	190
四、第一次台海危机 .....	230
1. 美国政府对形势的估计和对策 .....	231

2. 策划“神喻行动” .....	269
3. 蒋介石与美国讨价还价 .....	309
4. 美台签订《共同防御条约》 .....	345
5. 美国对沿海岛屿的政策和“福摩萨决议案” .....	388
6. 国民党撤出大陈与新西兰决议案 .....	438
7. 美国力图说服蒋介石放弃金门马祖未果 .....	464

• 下 册 •

五、《共同防御条约》下的美台关系 .....	515
1. 1956年的事态发展 .....	516
2. 1957年的事态发展 .....	531

六、第二次台海危机 .....	569
1. 美国政府内部的意见分歧 .....	570
2. 美国的最初反映 .....	587
3. 美国政府的两难处境 .....	623
4. 美蒋矛盾公开化 .....	645
5. 美蒋矛盾的进一步发展 .....	673
6. 杜勒斯访问台湾 .....	698

## 第二编 对解决印度支那问题的日内瓦会议的政策 .....

731

一、会议之前 .....	733
1. 国家安全委员会 64 号文件的出台 .....	734
2. 国家安全委员会 124/2 号文件的出台 .....	739
3. 国家安全委员会 5405 号文件的出台 .....	755

## 目 录

---

二、美国为日内瓦会议进行准备 .....	777
1. 美国希望会议无果而终 .....	778
2. 与英、法之间的磋商 .....	812
3. 美国谋求影响谈判进程 .....	820
三、日内瓦会议期间 .....	834
1. 第一阶段 .....	835
2. 第二阶段 .....	839
第三编 对亚非会议的政策 .....	859
一、会议之前 .....	861
1. 美国商讨对策 .....	862
2. 努力对亚非国家施加影响 .....	867
3. 协调与盟国的立场 .....	883
二、会议之后 .....	891
译名对照表 .....	905

第一编  
对台湾的政策

**说明：**从20世纪40年代末到50年代末，美国对台湾的政策经历了一些变化。1948年秋冬，美国决策者对国民党在中国内战中失败的前景已经不再怀疑，从那时起，美国开始采取与国民党这艘沉船拉开距离的政策，考虑从中国内战中脱身。在中国大陆基本解放以后，杜鲁门在1950年1月5日做出的关于台湾问题的声明就是美国政府这种政策的最明确的一次表态，是美国不干涉台湾问题的一项明白无误的声明。但美国政府内部本来在这个问题上就有不同的意见，这个表态做出没有多久，美国政府内要求干涉台湾的声浪就越来越高。因此，朝鲜战争刚一爆发，杜鲁门在6月27日的声明中立即推翻了他半年前的承诺，实际上制造了“台湾地位未定论”。在朝鲜战争中，美国实行所谓台湾海峡“中立化”的政策，几次拒绝了国民党派兵到朝鲜参战的建议。但第七舰队横在台湾海峡也就使中国政府不能实现解放台湾、完成祖国完全统一的使命。1953年艾森豪威尔执政后，美国看重台湾的重要战略地位，美台关系继续加强。在美国先后与日本、澳大利亚、新西兰、南朝鲜订立共同防御条约以后，台湾当局一再要求与美国订立类似条约，但美台之间有两个主要分歧：第一，国民党是以所谓的“反攻大陆”作为其生存理想的，但美国清楚，这是无法实现的。美国深恐会因为国民党的轻举妄动而被拖入与中国的战争；第二，美国认为沿海岛屿是难以守卫的，只要中国政府想收复就能收复。最符合美国利益的做法是国民党当局放弃沿海岛屿，

专守台湾澎湖，美国协防台澎，造成台湾和大陆永久分离的局面。但是，国民党当局却要死守沿海岛屿。最后，台湾当局不得不向美国做出妥协，双方于1954年12月订立了《共同防御条约》。在条约的庇护下，美台关系进一步增强，但矛盾并没有解决，所以到1958年夏秋第二次台海危机时，美台矛盾又相当尖锐地表现出来。这将近十年的美台关系向世人昭示了：美国怎样为了自己的战略利益一步一步地介入台湾问题，美台之间的关系是怎样既互相需要、又有分歧矛盾，台湾的国民党当局是怎样既依赖美国、又反对美国企图制造“两个中国”和“一中一台”的阴谋。本编文件中第一、二、三、四部分是由韩召颖、孙英丽翻译的，第五、六部分是由罗昀、王凌、刘智勇翻译、熊志勇校订的。



## 一、朝鲜战争爆发之前

说明：从1948年秋冬到朝鲜战争爆发这一年半时间内，美国对华政策错综复杂，美国政府内部也有不同意见，美国对台政策也是这样。美国对台湾的基本政策是：“不让台湾落入共产党手中。”在1949年5月蒋介石到台湾前，美国曾试图阻止蒋去台湾，但没有成功。美国也曾试图在台湾培植取代蒋的势力，制造“台湾地位未定论”，为实现台湾“托管”争取国际支持，但都不现实，最后只好回到对蒋的有条件的支持。而在对蒋的支持问题上，美国政府内部又有不同意见。及至1949年12月，国务院已经准备放弃台湾，而军方仍然不肯撒手，想用军援再帮蒋支撑一段时间。1950年1月5日杜鲁门总统的声明表明美国是打算退出中国内战了。但此后，美国政府内赞成重新干涉中国内战的主张重又回潮，杜鲁门的上述声明尚未付诸实施，美国政府内部就在酝酿将其推翻。朝鲜战争的爆发只是为美国改变已经公开声明的政策提供了一个契机。

---

## 1. 美国政府内部的不同意见

**说明：**从1948年冬到1949年冬，军方一再强调台湾对美国的战略意义，强调一旦台湾落入共产党政权的手中，对美国的安全战略将会十分不利。因此，美国应当尽可能用经济援助和不动用美国军队的军事援助的手段，阻止台湾落入共产党人手中。国务院并非不认为台湾重要，但认为美国可以做的事极为有限。派遣军事顾问团的办法在中国内战中已经被证明是不成功的。根据中央情报局1949年10月的估计，除非美国出兵，台湾“可能会在1950年底被中国共产党控制”。12月23日，国务院在向各使领馆发出的一份内部文件中说，台湾的“丢失”不会严重损害美国的国家利益，实际上是要为台湾的“丢失”作心理和舆论准备。麦克阿瑟司令部故意把这个文件泄露出来，1950年1月3日，一位驻东京的合众国际社记者把文件发回国内发表，引起舆论界轰动。这就迫使美国政府公开阐明其对台湾政策。1月5日杜鲁门总统就台湾问题的声明是美国政府表明遵守国际协议、不干涉台湾问题的一项明白无误的宣示，也是美国决定从中国内战中脱身的最明确的一次表态。但声明中也留下了一个钉子，那就是文件中打了着重号的“目前”二字。它为美国在此后半年中逐渐反悔预留了后路。

---

## 索尔斯<sup>①</sup> 致国家安全委员会

（华盛顿，1948年12月1日）

[NSC 37] 福摩萨的战略重要性

应代理国务卿<sup>②</sup>的要求，对福摩萨及其毗邻岛屿，包括澎湖列岛，对美国安全的战略意义进行了评估，如果它们落入怀疑受克里姆林宫影响的共产党操纵的政权手中，参谋长联席会议的看法是适用的，随信附上，供国家安全委员会传阅。

西德尼·索尔斯

[附件] 参谋长联席会议致国防部长的备忘录

（华盛顿，1948年11月24日）

### 主题：福摩萨的战略重要性

根据1948年11月8日您办公室的备忘录，参谋长联席会议考虑了所附的国家安全委员会执行秘书的备忘录。他在备忘录中要求，如果福摩萨及其毗邻岛屿落入怀疑受克里姆林宫影响的共产党操纵的政权手中，参谋长联席会议会对它们对美国安全的战略意义做出评估。

参谋长联席会议认为，依照以上提出的假设，它们对美国安全的战略意义将会十分不利。

如果我们不能阻止中国自身大部分为共产党所控制，这个基本的假设极有可能变为现实。既然如此，该国在战略上具有重要意义的区域，包括飞机场、港口和沿海铁路终点站，在战争爆发时美国

---

① 国家安全委员会执行秘书。

② 罗伯特·洛维特。——原书注

是不能使用的。从战略的角度出发，这将会增加福摩萨作为战时基地对美国的潜在价值，它能够用来集结部队，便于空军进行战略作战以及控制附近的海上运输线。

福摩萨及其毗邻岛屿一旦由对我们不友好的一方所控制，其战略意义将会更加重要。如果不能阻止福摩萨被受克里姆林宫影响的政权占据，我们必须估计到，敌方在战时将会控制日本与马来亚地区的海上通道，这对敌方有利而对我们不利；同时，随着敌方的逐步强大，他会将其控制范围扩大到琉球群岛和菲律宾。上述两种情况都会在战略上产生非常严重地有害于我们国家利益的后果。关于后一种情况应注意，既然福摩萨明显可能被不友好的一方控制，正如参谋长联席会议以前所提议的，对琉球群岛在战略上的控制保留在美国的手中是十分必要的。

另外，福摩萨的重要战略意义还在于，它可以成为日本的食品和其他物资的主要来源。当然，在上述假设的情况下，这种来源就会不存在。这反过来很可能决定着日本在战时是成为累赘，还是潜在的有利条件。

根据前面所述，参谋长联席会议认为，鉴于目前中国的形势及其显而易见的趋势，如果能采用外交和经济措施阻止共产党占领福摩萨，以便恰当地保证有一个对美国友好的福摩萨政权，将对我们的国家安全利益十分重要。

——译自《美国外交文件》1949年第9卷，第261—262页

---

## 索尔斯致国家安全委员会

（华盛顿，1949年10月6日）

### 美国对福摩萨的立场<sup>①</sup>

应代理国务卿的要求，随信呈上国务院就此问题所拟的报告稿，供国家安全委员会尽早召开会议时考虑。

报告提议，如果国家安全委员会能接受该报告，请将其上呈总统，并建议他批准报告所提出的一些结论，而且通过美国政府所有有关部门指导它们的实施。

西德尼·索尔斯

[附件]            国家安全委员会就美国对福摩萨的  
                         立场提交的报告稿

#### 问题：

1. 在目前形势下，如果对福摩萨和澎湖列岛现行政策要进行调整，确定要进行哪些调整。

#### 分析：

2. 目前美国对福摩萨和澎湖列岛的政策，要求美国致力于采用外交及经济手段阻止中国共产党占据这些岛屿。为这一目标当前正致力于采取的外交和经济手段，在1949年2月3日的NSC37/2号文件和1949年3月3日的NSC37/5号文件中，已经阐明。
3. 1949年8月4日国务院致国家安全委员会执行秘书的备忘录（NSC37/6号文件）概述了当前形势下的某些因素。这些因素表明，福摩萨可能会由于外部或内部斗争最终被共产党控制。根

---

<sup>①</sup> 即 NSC37/8 号文件。

据中央情报局目前的估计，如果没有美国的军事占领和控制，台湾“可能会在1950年底被中国共产党控制”。在华盛顿最近举行的会谈中，英国表示共产党最终控制福摩萨是不可避免的，而且还说他们对此束手无策。

4. 在考虑美国对福摩萨应采取的行动时，必须注意以下限制因素：
  - a. 参谋长联席会议在1949年8月22日的NSC37/7号文件中已经指出，他们“要重申，假如由于我们的军事力量与我们在全球的义务目前相差悬殊（这种差异还会因预算的限制及美国在北约承担的义务有所扩大），从而使阻止共产党占据（福摩萨）的外交和经济手段不能奏效，他们先前提出的福摩萨具有重要战略意义的观点并不能说明可以采取公开的军事行动”。

“因此，参谋长联席会议对1949年8月4日国务卿备忘录第七节所提出的主要问题的具体回答是，参谋长联席会议认为，假设不采取军事措施，福摩萨和澎湖列岛迟早会为共产党所控制。”在上述形势下，福摩萨和澎湖列岛的军事重要性并不足以让美国军队在不发生战争的情况下将其占领。参谋长联席会议根据掌握的情况在他们的战略规划中预见到可能会失去福摩萨，因而进一步指出：“考虑到亚洲大陆形势的发展，保住我们对西太平洋地区近海控制的重要性急剧增加，福摩萨可能出现的形势更加需要尽一切努力防止美国在菲律宾、琉球群岛、日本的总体地位受到任何削弱。”

- b. 福摩萨的政治重要性并不足以在政治上考虑推翻以上引述的参谋长联席会议对这些岛屿军事重要性的看法。相反，我们认为，美国在福摩萨问题上动武，会使中国共产党为维护中国的领土完整而为自己赢得支持，从而妨碍我们为对付苏联在满洲、蒙古、新疆的活动而利用中国人的民族统一感情的做法。
5. 基于上面第四节所述的局限，美国政府可以通过大量扩大经济

援助计划以及不动用美国军队的军事援助计划，尽力继续保证福摩萨免于为共产党所控制。援助计划可以包括重新设立军事顾问团，以及作为援助计划的前提，让福摩萨的中国政权进行管理和组织上的调整，以改善该岛屿的总体防御地位。不过，我们认为，此时开始实施这个计划，时机尚不成熟。已掌握的情报清楚地表明，目前该岛屿的弱点并不是缺乏经济资源或军事物资。中国政权所持有的部分金银和外币储蓄，估计超过1亿美元，存放在福摩萨，可供那里的中国政府使用。我们认为，用1.25亿美元援助购买的军事物资<sup>①</sup>大部分可能也贮存在福摩萨。据可靠报道，（蒋）总司令在最近访问菲律宾时，曾私下表示，即使没有外部援助，他也有足够的资源坚守福摩萨至少两年。就其自然资源来说，如果管理得当，福摩萨的经济完全可以自给自足，尽管由于大量平民和军队从大陆的涌入，目前要做到这一点还十分困难。在福摩萨的中国政权的突出弱点是，国民党把他们在中国大陆的贪污腐化行为带到了该岛。有鉴于此，仅靠外部的物质援助并不能解决问题。在这样的情况之下，美国扩大援助计划极可能使中国领导人认为，不管中国人自己采取什么措施，美国已不决心阻止共产党占领福摩萨，因此，这样做会妨碍而不是鼓励他们采取必要的自救措施。另外，此时实施工业重建计划需要相当长的时间才能取得成效，而且，如果共产党占领福摩萨获得成功，此时实施工业重建计划会使他们在随之而来的关键几个月里不必为防御而加强经济力量，从而加强未来该岛屿对共产党的重要性。实际上，现在进行资本投资计划的结果会是，严重加剧目前的通货膨胀，从而恶化而不是改善面临的经济问题。本政府会发现自己是以声誉和财力为代价去做根据经验根本不会取得成功的事。总之，作为解决问题的方法，目前不需要考虑提供经济帮助和军事物资的援

<sup>①</sup> 指1948年《援华法》规定的1.25亿美元的军事援助。

助计划；如果实施援助计划，美国以声誉和财力去做的很可能是注定要失败的事，除非中国人自己提出和认真地实行必要的自救措施，同时，援助他们会使他们失去进行自救的动力；最后，对其进行援助还会令中国人，无论是共产党还是非共产党，更加疑心美国对福摩萨有“帝国主义”的图谋，从而加强中国公众对中国共产党的支持，另外也会使我们利用因苏联在（中国）北部的行动而激起的中国民族统一感情的努力付诸东流。

6. 鉴于上面一节所述的情况，合理的做法显然应该是，继续根据既定政策所确立的总原则执行对福摩萨的行动方针，但考虑到该岛目前的形势可以进行一定的调整。该行动方针主张继续实施目前规模适度的经济合作署项目和农业复兴联合委员会项目。因为扩大援助计划可能会使中国人产生盲目的乐观情绪，认为美国会保护该岛的安全；但是，突然终止目前的援助将使当前的中国政府士气低落，名誉扫地。实际上，完全可以理解为，与事实相反，这反映了本政府在福摩萨没有太大的利益。不过，任何行动，即使充满了成功的希望，它们的主要目的都必须是中国自己纠正政府的弊病，这些弊病是造成福摩萨目前这种危险局势的主要原因。因此，应该准确地向当前的中国政权、中国与美国公众讲清楚，美国在福摩萨有多大的利益，美国能向中国政府提供多少帮助。既然现在福摩萨的政权由蒋介石总司令真正掌握，本政府的观点应按如下向他传达：

美国对福摩萨没有任何图谋，不想在该岛建立军事基地或寻求任何特权。美国不想也不打算派遣任何军队防御该岛。然而，令人担忧的是大陆的混乱局面会蔓延到福摩萨，我们认为，如果要避免发生严重的动乱，满足福摩萨人民的合理要求，必须保障该岛较高程度的政治和经济生活水平。福摩萨以前的治理不当引起了美国的严重关注，由于普通难民和军队大量抵达福摩萨，已有令人不安的迹象表明在该岛的人民中会出现动乱。美国对福摩萨的态度主要取决于目前的中国政府所采取的行动，



看它能否建立一个努力使人民享有较高程度的政治和经济生活水平的高效率的政府。我们认为，该岛的资源以及可供中国政府使用的物资，实际上足以保证政府通过自己的努力改善处境。除非中国政府自己首先采取有效措施，外部援助将收效甚微并被大量挥霍。因此，美国政府将继续留心观察中国政府的行动，看它是否着手采取必要的措施，为在福摩萨建立高效率的政府和有效地利用福摩萨的资源提供基础。尽管美国政府根据已有法律将继续向福摩萨提供经济援助，但是，任何进一步的援助将取决于在福摩萨的中国政府的未来表现。<sup>①</sup>

为了使这一措施发挥最大的成效，有必要不仅向蒋介石总司令而且向中国和美国公众明确表示美国的立场。这首先可以通过新闻发布会做到。这种做法可以拖延至广州沦陷，到那时李与总司令的权力分歧以及后者对福摩萨无可争议的控制会使所有人一目了然。

7. 以上第五、第六节所列的两种行动方针的任何一个都可能伴有联合国内部的行动。这种行动可能采取的形式会很多，提出它的方式也不少。然而，对这种行动的有利条件进行任何实际评估时，必须记住，联合国不拥有任何军队可以去强制执行有悖于控制福摩萨人们愿望的有关该岛的任何决定。有关美国为此派遣军队的可能性，参谋长联席会议在 NSC 37/7 文件中已经确定，“无论是在还是在联合国的框架内，提出可能进行联合或一致的福摩萨行动，从军方的观点来看，具有重要的含义，因为，我们的军事卷入与所预计的单边占领没有多大差异”。鉴于这种情况，联合国可能采取的任何行动，即使与福摩萨目前或未来的中国政权的意志相违背，实际上不仅不会影响该岛的命运，反而会损害联合国的声誉。非正式和试探性的措施正在实

<sup>①</sup> 10月28日，艾奇逊国务卿将此段内容电告美国驻华代办斯特朗，要后者向李宗仁传达，并让李宗仁告知蒋介石。——原书注