

REIN IN AT THE BRINK OF THE PRECIPICE

American policy toward Taiwan
and U.S.-PRC Relations

悬崖勒马

美国对台政策与中美关系

[美] Alan D. Romberg

艾伦·D.龙伯格 (容安澜) 著

贾宗宜 武文巧 译

新华出版社

REIN IN AT THE BRINK
OF THE PRECIPICE

American policy toward Taiwan
and U.S.-PRC Relations

悬崖勒马

美国对台政策与中美关系

[美] Alan D. Romberg

艾伦·D.龙伯格(容安澜)著

贾宗宜 武文巧 译

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

悬崖勒马：美国对台政策与中美关系/（美）龙伯格著；贾宗谊，武文巧译

北京：新华出版社，2007.8

ISBN 978-7-5011-8052-3

I. 悬… II. ①龙…②贾…③…武 III. ①美国对外政策—台湾问题—研究②中美关系—台湾问题—研究 IV. D822.371.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 125664 号

悬崖勒马

作 者：〔美〕艾伦·龙伯格（容安澜）

责任编辑：许 新

装帧设计：王小明

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

网 址：<http://press.xinhuanet.com> <http://www.xinhupub.com>

邮 编：100040

经 销：新华书店

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：北京新魏印刷厂

开 本：720mm×960mm 1/16

印 张：18

字 数：270 千字

版 次：2007 年 9 月第一版

印 次：2007 年 9 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5011-8052-3

定 价：29.80 元

本社购书热线：(010) 63077122

中国新闻书店电话：(010) 63072012

图书如有印装问题，请与印刷厂联系调换 电话：(010) 89201322

出版说明

艾伦·龙伯格（中文名：容安澜）先生的《悬崖勒马》一书引用大量历史文件和资料详述了自上世纪七十年代以来，美国对台湾政策的演变过程及其对中美关系的影响。

作者在导言中说，“看看历史纪录，就可以发现，对于美国的对台政策，美国高级领导人往往传递混乱的信号，他们表达的思路或者采取的具体步骤着眼于眼前的需要，而没有充分考虑更为广泛、长远的含义。”作者批评“美国对台政策的某些方面在政治上是成问题的，因为它们违反美国基本的传统价值观。”作者指出，“美国领导人有时也由于他们对台湾人的感情和他们对中华人民共和国政策和做法的敌意以及它们对美国国内政治的敏感而使美国走上了一条对美国的国家利益有害、甚至危险的道路。”作者认为，产生这些问题的重要原因之一是许多新上台的美国领导人和政府决策官员不了解、更不研究中美关系的历史和中国在台湾问题上的基本政策和立场。

作者撰写这本著作的目的是要纠正美国领导层中的这种状况。尽管作者是写给美国决策人士看的，但因为它按不同阶段详细介绍和分析了中美双方在台湾问题上的基本政策和立场以及美方常常“反复无常”的政策背景，对我国政府决策者和中美关系研究者也

颇有参考价值。

需要说明的是，本书中根据有关人士和文件所引的中国领导人和中国政府的言论，难以从中方档案中查证，因此只能按英文翻译。如前言中引毛泽东的话说：“小问题是台湾，大问题是世界”，此句引自基辛格的回忆录，其真实性如何，无从查考。

另外，本书作者对中国政府在台湾问题和中美关系问题的立场和政策所做的解释和详述，只能代表他本人的观点，不能代表中国政府的解释和观点，也请读者严加区分。

该中文版所加图片均源自新华社图片库。

新华出版社

2007年9月

前 言

我很高兴来介绍《悬崖勒马》一书，这是史汀生中心关于地区安全系列著作中的最新论著。这部研究著作是出于这样的考虑而写作的：近几十年来，相当多的美国领导人不注意或者不清楚美国在台湾问题上对中华人民共和国作出的承诺，因而有时做出一些不明智的决策。本书详尽地论述了促成中美关系步入戏剧性阶段的那些外交活动和国内考虑。这是由于地缘政治因素不断变化而引起的异乎寻常的重大事件。与此同时，它也有力地提醒人们：亚洲长期以来极端重视主权和民族认同，这些观念在那里仍然很强烈，尽管由于全球化的程度日益加深，世界其他地方的观念正在发生变化。

高级研究员艾伦·龙伯格曾经在国务院担任过高官，亲眼目睹并亲身参与过许多这类事件。他利用自己的广泛知识和直接见证许多过程的有利条件，撰写了这部饶有趣味的著作。书中讲述了正常化进程一再推迟，差一点儿脱轨，后来终于在台湾问题上同北京达成微妙的平衡。此书对现在和将来的决策者也是一个清醒的警告：历史是极其重要的，新上台的总统们不可能在真空中制定对台政策。许多方面都取决于中美关系的和平演进：中国的稳定、台湾民众的安康以及美国在东亚的更为广泛的利益。

史汀生中心致力于就如何实现区域稳定和减少对美国的安全威

胁提出创新性的见解。本研究报告得到史密斯·理查森基金会的慷慨支持。此书对理解美国的政策将是一个持久的贡献，它将有助于人们更好地了解中国、了解美国对华政策，希望它能够帮助中华人民共和国、台湾地区和其他地方的读者更加清楚美国制定政策的复杂的、有时令人感到困惑的过程。

史汀生中心总裁兼首席执行官 埃伦·莱普森

鸣 谢

本研究报告的写作历时许多岁月，得到无数人的帮助，感谢不尽。我非常幸运，有那么多朋友、同事和好心人，他们不惜花费宝贵的时间，回忆一些事情，介绍他们的经验和看法。

特别是那些自尼克松政府以来多年参与美国对华政策制定工作的前任和现任政府官员，他们欣然深挖记忆，回想当年的过程，介绍他们知道的情况。其中有些人仍然在相关的政府部门任职，自然不便提及他们的姓名。在那些可以指名道姓的人中，我要特别感谢理查德·埃伦、唐纳德·安德森、塞缪尔·伯杰、戴维·迪安、小蔡斯·弗里曼、亚历山大·黑格、斯科特·霍尔福德、赫伯特·汉塞尔、查尔斯·希尔、詹姆斯·李利（中文名：李洁明）、温斯顿·洛德、马克·莫尔、戴维斯·鲁宾逊、威廉·罗普、斯坦利·罗斯、斯特普尔顿·罗伊（中文名：芮效俭）、罗伯特·休廷格、罗格·沙利文和哈利·塞耶，他们耐心地听取了我不断提出的各种问询，给我以满意的答复。我尤其要感谢斯蒂文·戈德斯坦，他费神审阅了此书的两份草稿，提出了许多十分宝贵的意见。

匆匆浏览一下本书，就会发现其中引用了许多档案材料。这要感谢国家安全档案馆，特别是威廉·伯尔先生和他的同事们，没有他们的帮助，是做不到这一点的。还要感谢帕特里克·泰勒、詹姆

斯·曼、马里兰州大学园区国家档案记录馆的工作人员、尼克松图书馆和卡特图书馆的历史学家和工作人员以及美国国务院新闻自由法规办公室的工作人员，他们都慷慨地向作者提供了所需要的文件。还要感激洛兰·格雷厄姆和孙震，特别是吉姆·多拉齐奥，他们在研究方面给予作者许多帮助。尤其要深深感谢亚当·汉特曼，他在许多方面提供了出色的、创造性的合作。如果没有他的合作，这个项目是无法完成的。

最后，我要感谢史密斯·理查森基金会和史汀生中心的领导，我对他们的支持和耐心致以最衷心的感谢。

本书是在许多人的支持下完成的。但是，对本书论述的责任当然完全由我一人承担。

对“悬崖勒马”的解释

麦克阿瑟将军于1950年9月中旬在仁川登陆，展开出色的侧翼包抄战役，10天以后夺回汉城（现称“首尔”——译注），乘势把朝鲜军队赶过三八线，于10月底占领平壤。他把联合国的反攻继续推向鸭绿江和与中华人民共和国接壤的边境。中国向美国发出信号：如果进一步向着中国推进，那将促使中国进行干预。中国采取的部分行动，是通过外交媒介向华盛顿传递信息，要它“悬崖勒马”。美国对这样的警告置之不理。于是，中国在11月25日大规模参战（1950年6月25日朝鲜半岛爆发战争，不久战火燃烧至鸭绿江边。1950年10月25日，中国政府宣布派出中国人民志愿军赴朝作战——译注），从而大大改变了这场冲突和历史的进程。

自那时以来，在发生危机的时刻，中国问题观察家总是仔细地钻研中华人民共和国的声明，以便发现类似的严重警告。例如，在越南战争期间，美国小心翼翼地不采取似乎危及越南民主共和国生存的行动，以免中国卷入冲突，同时，华盛顿也密切注视着中国的声明。中国不仅仅是通过言辞，而且还通过在军事上对河内的支持（包括派人民解放军的部队进驻北越）来表明，中华人民共和国的国家安全利益受到威胁。但是，北京显然相信美国在对越南民主共和国采取的军事行动中保持一定的限度，因而“悬崖勒马”的告诫没有出现。

过去 10 多年来，这样的警告又出现了，主要是针对北京所认为的台湾或者西藏的独立活动以及声称美国对它们的支持。虽然这种警告没有表明像朝鲜战争期间那样的紧迫感，但其核心含义仍然是明显的：对中华人民共和国来说，主权是一个根本性的问题，对其主权的侵犯可能导致最严重的后果。

导 言

正如中国人常说的那样，台湾问题在美国和中华人民共和国的关系中是最重要、最敏感的问题。然而，毛泽东主席有时却满不在乎地说：“小问题是台湾，大问题是世界。”^①这既反映了解决台湾问题的难度，也体现了促使中美两国靠拢的那些战略因素、特别是对苏联扩张主义的共同担心的极端重要性。但是，毛泽东似乎满不在乎的态度，并没有真实地反映台湾问题在妨碍建立正式的、“正常化的”外交关系的诸多障碍中所处的极端重要的地位。它也没有反映多年来台湾问题的争议对整个中美关系所产生的重大影响。美国宁愿把台湾问题撇在一边，在某种程度上，这正是关系正常化的关键所在。而要做到这一点，对美国来说，是一个极其复杂的挑战。对中国来说，也是这样。

对美国的政策和对美国的政界来说，美国对台政策一直是一个有争议的问题，甚至在蒋介石的力量在第二次世界大战以后控制该岛以及国民党败于共产党退守台湾以前，就是如此。台湾是中国根据在 1895 年中日战争中败于日本所签订的《马关条约》而割让给日本的。美国两任总统罗斯福和杜鲁门先后同英国首相丘吉尔一起，分别在 1943 年 12 月 1 日的《开罗宣言》和 1945 年 7 月 26 日的《波茨坦公告》中承诺在第二次世界大战结束后把台湾归还中

国。但是，不论是华盛顿，还是伦敦，都不认为日本1945年9月2日的正式投降或者驻台湾日本军队1945年10月25日的投降是实施这种主权移交的“正式”行动。^②盟国认为，此事有待于同日本签订正式和约。

虽然杜鲁门总统没有放弃这个关于法律地位的观点，但是，在1949年10月1日中华人民共和国成立以后，他把这个问题搁置起来，因为当时看来，共产党在一年以内注定会取得对这个岛屿的胜利。1950年1月5日，他发表声明说：

美国政府不会采取将导致卷入中国内部冲突的方针。同样，美国政府也不会向台湾的中国军队提供军事援助或顾问。^③

然而，过了还不到6个月，由于朝鲜战争爆发，杜鲁门改变了方针：

对朝鲜的进攻毫无疑问地表明，共产主义不仅仅采取颠覆的手段来征服独立的国家，现在还将诉诸武装入侵和战争……在这种情况下，如果共产党军队占领台湾，那将对太平洋地区的安全、对在那个地区执行合法而必要的职能的美国军队构成直接的威胁。

杜鲁门下令第七舰队阻止任何对台湾的进攻或者来自台湾的进攻。他确立了解决这个岛屿地位的新条件：

台湾未来地位的决定必须等待太平洋安全的恢复、对日和约的缔结或者联合国的考虑。^④

当日本于1951年9月同盟国签署《旧金山和平条约》的时候，虽然美国 and 英国一致认为，台湾不应当交给中华人民共和国，但它们在国民党政权是否应当代表“中国”行使这项主权的问题上有分歧。^⑤此外，只要有可能，美国不仅想避免在收复领土问题上同北京发生冲突，而且华盛顿还对国民党对这个岛屿统治的性质、甚至它的合法性深表关切。由此可见，尽管杜鲁门认定对日和约是解决

这个问题的一个手段，但是，盟国采取的共同立场是：台湾地位还没有解决，而且也不应当现在解决。由于这个缘故，虽然日本根据条约交出了台湾的主权，但东京并没有具体说明它把这项主权交给谁。东京于1952年4月同“中华民国”签署单独的和约时，也遵循了同样的模式。

在20世纪50年代、60年代、甚至70年代，台北和北京都拒绝这样的立场。它们都坚持，只有“一个中国”，台湾是它的一部分，台湾已经于1945年“归还”中国。^⑥它们“唯一的”分歧是：它们之中谁是那个中国的合法政府。

甚至在早期的那些年代里，一小批坚决的“台湾独立”鼓吹者，虽然他们决不能代表主流，却活跃于日本和美国，时而抓住美国关于台湾地位“未定”的立场来支持他们的主张。不过，事实上，不管美国在感情上对这个问题可能如何看，但是，在理智上它几乎毫无例外地一直坚决力求避免卷入海峡两岸最终安排的实质性内容，而只是坚持和平进程。

虽然北京在其他许多方面反对美国的政策，但是，据一些分析家判断，它欢迎美国继续支持“一个中国”。正如1959年“康伦报告”所说的那样：

中国共产党肯定对这样的局面不感兴趣：通过（在联合国）接受“两个中国”的解决方案来争取对它的承认。其实，可以这样说：共产党宁愿保持美国目前的政策，因为这种政策没有改变他们希望最终能够加以操纵的基本局面，即确认台湾是中国的一部分。共产党确信，在一年之内，它的力量和影响将得到承认，那时，涉及中国的基本问题可能按照它的条件加以解决，也许无需通过战争。因此，它认为目前没有理由作出涉及它的国家利益的根本性让步。^⑦

北京长期以来一直怀疑美国同“台湾独立”运动串通一气。下面这件事成为一个很重要的问题：中华人民共和国在台湾问题上同美国打交道的原则是，不仅不能接受“一个中国，两个政府”或者“两个中国”，而且也不能接受“一中一台”、“台湾独立”和“台湾地位未定”。

随着时间的推移，虽然美国表面上仍然认为台湾地位“未定”，但它的立场越来越侧重于必须由海峡两岸研究出某种和平解决办法，而不是像杜鲁门那样把它当做一个国际事件。由于北京和台北进行着你死我活的竞争，这个政策要取得成功决非易事。但是，自那时以来，它变得不像早期那么复杂了。

自从 20 世纪 80 年代末期以来，台湾政治制度已经开放。在关于这个岛屿的辩论中，鼓吹台湾自治、甚至完全独立的言论日益被人接受。在这种情况下，所谓“台湾海峡两岸的所有中国人”^⑧都认为只有“一个中国”的空泛说法，在美国人看来，越来越不可信。美国人普遍认识到这样的重要性：同中华人民共和国建立切实可行的关系，如果可能的话，建立互相合作的关系，避免在台湾问题上的对立。但是，照顾北京在台湾问题上的观点越来越难以找到理由了，特别是在 1989 年那场政治风波以后和冷战以后的世界，尤其如此。再者，一个经济上强大的、最终军事上强大的中国将对美国在这个地区的力量和影响构成挑战。担心这个前景的人宁愿奉行一种政策，保持台湾相对于大陆的分离地位，即使在中华人民共和国不支持“台湾独立”的情况下，也要这样做。

美国时而碰到麻烦，在于它没有真正理解或者至少不尊重中华人民共和国对台湾在中国内部的地位所持的根本性立场和北京为了阻止不能接受的结果而愿意付出的代价。据报道，甚至基辛格在 1971 年秋季，即在他于 7 月份秘密访华几个月以后，还弄不清楚

为什么北京在这个问题上坚持那么强硬的态度。他当时提出这样的问题：中华人民共和国是否会真的坚持，只有美国断绝同台湾的关系，才能实现中美关系的正常化。^⑨

自那时以来，美国领导人有时也由于他们对台湾人的感情和他们对中华人民共和国政策和做法的敌意以及它们对美国国内政策的敏感而使美国走上了一条对美国的国家利益有害、甚至危险的道路。这有时导致美国对台政策同更广泛的对华政策脱节，给两者都造成损失。这在很大程度上常常是由于过分注意国内的政治利益或经济利益所造成的，但多半是因为未能认识到海峡两岸的核心政治动机以及未能恰当地估价它们是否同美国自己的利益协调。

应当记住，海峡两岸的竞争是作为未结束的内战的一个特征而开始的。对北京来说，情况基本上是如此。对不再怀有“光复”大陆之野心的台湾当局来说，对大多数从来没有这种野心的台湾人民来说，现在的问题是如何控制未来，以便最大限度地掌握自己的命运。在尽可能的程度上，这包括建立和保持一个单独的国家身份和国际身份。台湾一小撮人走两个极端，他们要么主张在近期内政治上恢复统一，要么“不惜一切代价”立即独立。除了他们之外，辩论基本上是围绕台湾在多大程度上可以容忍同大陆的联合和容忍“一个中国”的概念。很难找到愿意接受北京主权控制的人，但是，台湾内部辩论双方有很大一部分人在谈论是否可以接受松散定义的“一个中国原则”。

中华人民共和国坚持不可分割的主权，而台湾则持完全对立的观点，这种走两个极端的分歧使美国政策面临左右为难的局面。

核心问题：主权和“一个中国原则”

虽然北京方面有时表现得不耐烦，但是，台湾问题的核心不在于实际上恢复统一，而是一个确立主权的问题。在北京看来，恢复统一是“内部”事务，只能完全由他们确定的时间表和方法来处理。不过，正如中华人民共和国所认为的那样，主权是一个根本原则问题，但遭到美国的破坏。这个尚未解决的问题表明美国的政策阻碍着和平统一。只要美国妥善解决这个主权问题，其他所有的问题便会迎刃而解。

如上所述，中华人民共和国和“中华民国”都要求对“中国”整个领土的主权。^⑨不过，在1991年，“中华民国”修改了它的有关规定，虽然它从未放弃对“整个中国”的要求，但实际上它承认了中华人民共和国对大陆统治的“合法性”，把“中华民国”统治的地区限定为台湾、澎湖列岛和金门、马祖这些在大陆视线范围内的所谓“沿海岛屿”。中华人民共和国没有进行这样的“调整”。虽然北京承认它目前对台湾内部的“地方”事务尚无有效的管辖权，但它仍然要求享有对这个岛屿的主权，并且坚持中华人民共和国在国际社会是包括台湾人民在内的“全体中国人民”的代表。

由此看来，从中美关系正常化的政治谈判开始以来，北京认为，核心问题一直是它关于台湾“属于”中国的要求。到开始认真互动的时候，美国后退，避免直接卷入决定台湾地位的复杂的法律细节。事实上，许多美国人并不关心是否解决这个问题。有些人赞成永远保持台湾的单独状态，其理由之一是，他们认为，台湾一旦落入中华人民共和国之手，将成为美国战略上的一个不利因素。另外一些人则认为，不论从政治上还是从道义上看，“自由中国”和