

主编：沈志华 杨奎松

美国对华情报解密档案

(1948~1976)



第七编 台湾问题

主编：双惊华 忻 华



东方出版中心

2007年上海市哲学社会科学规划重大项目（2007DTQ001）
上海重点学科建设项目（B406）

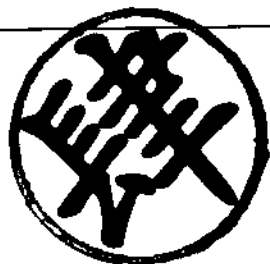
美国对华情报解密档案

（1948~1976）



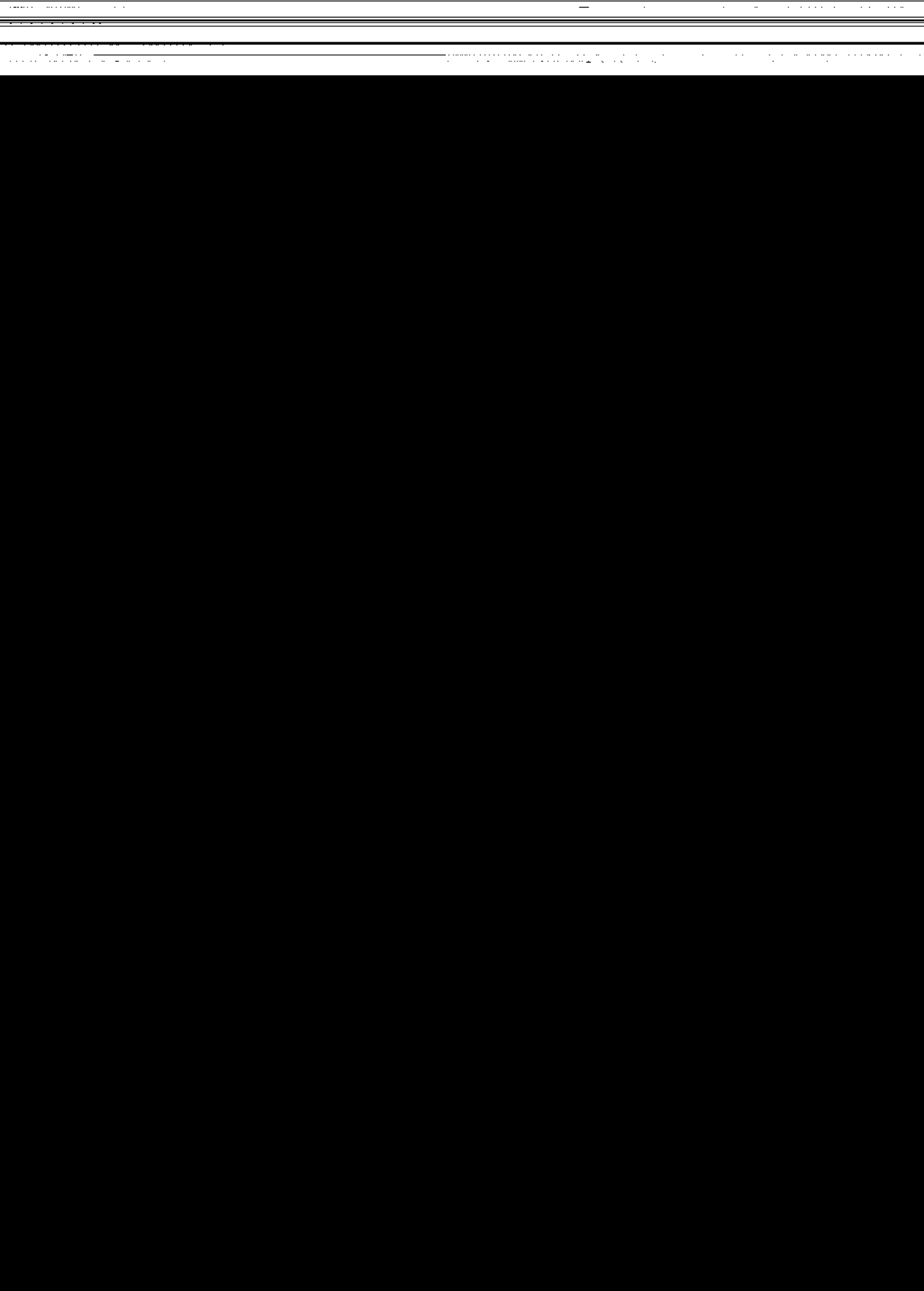
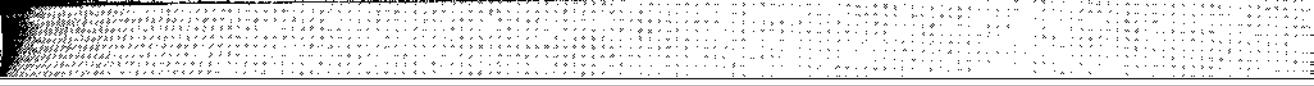
第七编 台湾问题

主编：双惊华 忻 华



东方出版中心

第七编 台湾问题



目 录

导论 双惊华 / 7

第一部分 美台关系及国际社会对台湾地位认识的问题

- 7-1 国务院情报研究所关于台湾“外交部长”叶公超声明的分析(1952年7月14日) / 31
- 7-2 国务院情报研究所关于国际社会对美国台海政策反应的评估(1955年2月8日) / 33
- 7-3 国务院情报研究所关于英国的台湾问题立场背景的分析(1955年2月14日) / 36
- 7-4 国务院情报研究所关于国际社会对美国台海政策看法的分析(1955年4月18日) / 52
- 7-5 国务院美国驻台北“大使馆”关于美国对台计划的评估(1956年11月6日) / 58
- 7-6 国务院情报研究和分析所关于中国大陆和台湾获得国际社会承认情况的分析(1957年11月7日) / 97
- 7-7 国务院情报和研究署关于国际社会对台湾地位认识的分析(1960年1月14日) / 107
- 7-8 国务院情报和研究署关于国际社会对台湾和中国大陆承认情况的分析(1961年2月20日) / 131
- 7-9 中情局关于台湾在联合国地位的评估(1964年4月16日) / 142
- 7-10 中情局关于1966年联大会议以前蒋介石言行的分析(1966年11月30日) / 144

第二部分 台海局势与两岸关系

- 7-11 国务院关于中国大陆攻占台湾的可能性的分析(1950年7月26日) / 146
- 7-12 中情局关于中国共产党人与国民党人对台湾的意图和能力的分析(1950年7月27日) / 152
- 7-13 国务院情报研究所关于影响中国大陆进攻台湾决策有关因素的分析(1950年9月11日) / 157
- 7-14 中情局关于中国大陆进攻台湾的“威胁”的分析(1950年10月12日) / 167
- 7-15 国务院关于背叛国民党人员的名录(1950年11月3日) / 169
- 7-16 中情局关于中国大陆的力量及其对台湾意图的评估(1951年4月10日) / 171
- 7-17 中情局关于1952年中国大陆的力量及其对台湾意图的评估(1952年4月) / 179

- 7-18 中情局关于台湾国民党政权今后实际反攻能力及对美国助国民党反攻大陆计划的可能反应之评估(1952年6月12日以后) / 189
- 7-19 国家安全委员会关于台湾局势及中国大陆对台湾意图及能力的评估(1952年11月1日) / 197
- 7-20 中情局关于在美海空军直接参与下国民党人重新夺回海南岛可能引发的反应的评估(1953年9月9日) / 200
- 7-21 中情局关于中国沿海岛屿局势的分析(1954年9月8日) / 208
- 7-22 中情局关于美国对台湾国民党政权的行动进程可能引发的国际反应的评估(1954年11月2日) / 216
- 7-23 中情局关于中共针对美国在中国沿海岛屿某些可能行动路线的反应的评估(1955年1月25日) / 219
- 7-24 国务院情报研究所关于中共在台湾海峡活动的再评估(1955年8月24日) / 222
- 7-25 国务院关于中共在某些沿海岛屿展开军事行动可能性的评估(1956年4月10日) / 236
- 7-26 中情局关于台湾海峡地区的可能发展的评估(1958年8月26日) / 237
- 7-27 中情局关于中共与苏联在台湾海峡地区的可能意图的评估(1958年9月16日) / 250
- 7-28 国务院情报研究和分析所关于台湾海峡危机期间苏联的声明及舆论反应的评估(1958年9月29日) / 253
- 7-29 中情局关于台湾海峡危机可能发展趋势的评估(1958年10月28日) / 263
- 7-30 中情局关于中共在台湾海峡地区的意图和可能采取的行动的评估(1959年3月13日) / 266
- 7-31 中情局关于台湾国民党政权的飞机在飞越中国大陆时失踪的分析(1959年10月8日) / 282
- 7-32 中情局关于台湾国民党政权对中国大陆军事行动的可能后果的评估(1962年3月28日) / 284
- 7-33 中情局关于台湾国民党政权飞机在飞越中国大陆领空时出动战斗机提供空中掩护的报告(1963年12月12日) / 289
- 7-34 中情局关于台湾国民党政权巡逻艇沉没的报告(1965年8月7日) / 290
- 7-35 中情局关于台湾国民党政权反攻大陆能力的分析(1965年8月18日) / 292
- 7-36 中情局关于蒋经国希望美台联手反对大陆演说的汇报(1965年9月22日) / 297
- 7-37 中情局关于在严家淦与约翰逊会谈前就台湾对大陆的军事政治意图的评估(1967年5月5日) / 300

第三部分 台湾岛情与国民党政权的基本形势

- 7-38 中情局关于台湾未来发展趋势的预测(1949年3月14日) / 302
- 7-39 国务院情报研究所关于台湾国民党政权形势的评估(1950年8月21日) / 307
- 7-40 国务院情报研究所关于战后台湾岛内经济形势的评估(1953年8月10日) / 323
- 7-41 国务院情报研究所关于蒋经国之阅历、权力地位及执政能力的评估(1953年9月8日) / 329
- 7-42 中情局关于台湾国民党政权士气的评估(1955年4月16日) / 336
- 7-43 国务院情报研究所关于台湾独立运动的情报报告(1956年8月8日) / 344
- 7-44 中情局关于台湾国民党政权基本形势的评估(1956年9月4日) / 354
- 7-45 国务院情报和研究署关于台湾国民党政权治理通货膨胀的货币政策及相关金融形势的评估(1959年7月23日) / 369
- 7-46 国务院情报和研究署关于台湾国民党政权基本形势的评估(1960年5月6日) / 376
- 7-47 中情局关于台湾国民党政权前景的基本评估(1961年6月20日) / 403
- 7-48 中情局关于金三角国民党残部的评估(1961年7月29日) / 423
- 7-49 中情局关于台湾国民党政权未能派代表参加肯尼迪葬礼的评估(1963年11月28日) / 424
- 7-50 中情局关于周鸿庆事件之后台湾岛内形势的评估(1963年12月30日) / 425
- 7-51 中情局关于台湾国民党政权形势的基本评估(1964年3月11日) / 427
- 7-52 中情局关于台湾国民党政权士气问题的特别报告(1965年1月22日) / 443
- 7-53 中情局关于蒋经国政治前途的评估(1965年8月5日) / 447

导 论

双惊华

台湾问题的重要性和敏感性不言而喻,多年来有关台湾问题的争议对整个中美关系产生着重大的影响和冲击。对中国政府而言,台湾是中国不可分割的领土,是中国主权的组成部分,实现台湾与祖国的统一是中国政府与人民的神圣使命,任何一个中国人都不可能答应在台湾问题上做出任何原则上的妥协与让步;对美国政府而言,台湾被视为美国在西太平洋上一艘“永不沉没的航空母舰”,是围堵中国链条上的重要环节,也是美国的所谓“自由世界盟友”,美国希望将台湾树立为后发展地区“自由与繁荣”的典范,并通过台湾问题向中国政府施压,“遏制”中国的发展,同时,台湾还具有与中国政府讨价还价中的“筹码”或“棋子”的功用,是美国在处理对华事务中时刻考虑打出来的一张“王牌”。

本编的美国解密情报围绕台海局势展开,共收录53份文件,其中来自美国中央情报局系统的情报评估32份,美国国务院系统的报告20份,另有1份美国国家安全委员会对台湾局势及中国共产党对台湾意图及能力的评估,时间跨度从1949年3月14日至1967年5月5日。由于台湾问题的复杂性,决定了我们在处理情报类别时将全部文件分为三部分,按照从宏观到微观的逻辑顺序依次排列为:美台关系及国际社会对台湾地位认识的问题(10份文件);台海局势与两岸关系(27份文件);台湾岛情与国民党政权的基本形势(16份文件)。

美国政府处理台湾问题始终是在美国对华政策的视野下进行,对台湾问题的态度由“模糊”向“清晰”的转变进程同美国对华政策的演变以及美国在亚洲力量的先扩张后收缩紧密相连。随着冷战格局的发展和美国东亚政策的演变,美国政府根据形势的发展逐步调整美国对华政策和对台政策,虽然两者的调整基本上同步进行,但大体上是以美国对华政策的调整为主轴线,美国对台政策的调整带有明显的两面性:一方面,同中国进行正面对抗不符合美国在亚太地区的安全利益,美国观察家们普遍认为,台湾问题事关中国的核心国家利益,但并不是美国的核心国家利益,所以,美国政府不必为台湾问题而引火烧身,美国最希望看到的是海峡两岸的稳定局面,甚至不惜通过打压台湾当局来维护美国的根本国际利益。另一方面,与共产主义对抗的意识形态需要决定了美国政府必须遵守对台湾的防御承诺,在一定程度上支持台湾政权以防止台湾落入“敌对势力的控制之下”。

从整个时期的各个事件发展来看,美国政府与台湾方面政策的前提和假设各不相同,蒋介石的政策出发点是台湾岛的政治氛围,他考虑台湾岛内的因素甚于他的“国际”政策,强调的是台湾的民心士气,而美国的注意力在于它的全球战略,在于降低与中国发生直接冲突与全面战争的可能性,尽可能地将台海局势的发展控制在美国能够掌控与操作的程度之内。

美国情报部门在作出对台情报的分析时始终存在以下的基本预设:

1. 允许蒋介石大规模反攻大陆而美国出兵掩护的话,美国势必陷入一场在中国大陆的持久战争中。

2. 蒋介石不可能在大陆重新掌权,“中华民国”政权不可能得到大陆民众的大规模信赖和支持。

3. 美国不支持蒋介石大规模反攻大陆,也不会放弃台湾,反对海峡两岸任何一方在台湾海峡动武。

由于台湾问题兼具国内性和国际性的特点,美国情报机关认为:“对中国而言尽管北平明确表示台湾是纯粹的中国‘国内’问题,但台湾问题仍是中共国际关系中的核心因素。台湾问题是它与美国关系的焦点。联合国代表权问题和国际承认问题也与此有关,因为中华民国政府也坚持自己的要求且和一些国家还保持着领事及外交关系,而另外一些国家愿意与北平的关系‘正常化’。台湾问题是北平与亚洲中立国和一些亲西方国家关系的中心问题,这些国家急于居中调停,防止台湾局势恶化和战争爆发。虽然台湾问题对北平极为重要,但对苏联意义不大,这可能会提供一个考验中苏同盟和伙伴关系的机会。”^①所以在20世纪40年代末至60年代末台海地区形成中国大陆方面、美国、台湾蒋介石政权三方博弈互动的格局,涉及三方的内政外交及其相互的冲突与谈判。有鉴于此,我们将全部53份文件编入三个子目录之中,下面分别从美国对台政策、台湾对美政策、国际地位及联合国中国代表权问题、“反攻大陆”、大陆的台海政策、美国对台援助及台湾岛情七个方面介绍一下本编的文件内容,重点在于:

1. 当美国外部的战略环境日益变换需要美国决策者以不同的姿态应对中国政府之时,在回旋空间极为狭窄的台湾问题上,美国情报部门的基本观点是怎样的,来自海陆空系统的情报分析与美国国务院及中情局的分析存在哪些异同。

2. 海峡两岸的关系定位如何,如何处理“两个中国”政策以及中国联合国代表权问题。

3. 中国大陆对台湾的“威胁”程度如何,台湾“光复大陆”是否存在可行性。

4. 美国对蒋介石政权的支持力度与援助政策。美国如何在其对台政策的两个侧面上寻求平衡:一方面,美国对台湾防御的安全承诺是冷战时期美国全球战略网络的一个重要组成部分;另一方面,美国极力遏制台湾这一“麻烦制造者”的种种“冒险”之举,避免与中国大陆发生直接对抗。

有一个技术性的问题需要作出说明,本编根据美国情报所引用的有关中苏领导人和中国政府的言论有时无法从中方档案中查证,因此只能按照英文翻译。个别涉及台湾的人名、地名也是从英文字面翻译而来。

^① 见本编7-24文件。

一、美国对台政策

大体而言,美国对台政策情报最为密集的几个关键时期分别是:

1. 1949年3月,美国坚持“台湾地位未定论”,认为:“台湾从法理上看并非是中华民国的一部分。该岛的地位留待对日和约来决定,它仍然属于被占地区,美国对此区域享有专有权益。”^①按照中情局的说法,1895年台湾根据《马关条约》割让给日本,虽然美英苏三国首脑通过《开罗宣言》和《波茨坦公告》均承诺在第二次世界大战结束后将台湾归还给中国,但中情局不认为日本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。他们进而认为,台湾地位问题有待于同日本正式签订和约。

情报分析认为,台湾对于美国而言具有战略重要性,“共产党在不远的将来可能会在中国赢得胜利,这种胜利将会阻止美国进入中国大陆的任何具有战略价值的地区。在这种情况下,一旦出现战争,台湾作为部队集结区域、战略性空中行动的基地、控制连接日本和南方的海上航线的海军基地,以及美国主导下的互相支持的岛屿防卫链的重要一环,台湾对美国的潜在价值将会不断增长”;新中国必将会倒向苏联一边,在战时将成为苏联的盟友,共产党人控制台湾将使得苏联在战事发生后能够进入台湾岛。苏联对台湾军事上的利用就会增强苏联人破坏西太平洋海空交通及对琉球群岛与菲律宾发动打击行动的能力;虽然以蒋介石为首的国民党领导人已经公开宣称要将台湾岛建成复兴中华民族的反共基地,但是“我们不可能放心地指望撤至台湾的国民党残余政府来阻止共产党人夺取台湾岛的控制权。国民党的海陆空军军力严重不足,其部队的战斗意愿与忠诚度也值得怀疑。此外,这样一个流亡政权受到当地人的仇视,将会是不稳定的,而当地人在这种环境下将会越来越多地受到共产党人的影响”。所以,“若美国方面不作为,则台湾尽管可能不会立即被中国共产党人控制,但最终将会落入共产党人之手”。^②

但美国若采取任何旨在阻止中国大陆最终控制台湾的措施,都会导致一些不利的政治后果。因为美国不论采取任何行动,都不可能同时避免引起国民党人和台湾本省籍人的敌意,不可能同时让“本省籍”和“外省籍”人满意;美国若采取措施影响台湾的事态发展,会授人以柄,为苏联和中国共产党人的反美宣传提供更多的口实;中国的反美情绪可能会高涨;“如果需要美国与中国共产党政府建立正常的外交与领事关系,台湾问题可能排除了这种可能性”。如果美国支持撤至台湾的国民党政权,或被指控支持国民党政权,就肯定会出现美国与大陆的共产党政权无法建交的情形。另一方面,美国采取的一些行动可能会对美国的利益有利。美国对台湾的明确措施会被认为是美国决心在“任何实践允许的场合抵制共产主义在远东扩张”的迹象。所以,“倘若美国实施任何旨在阻止共产党人控制台湾的计划,从军事战略的角度可以获取好处,但同时若综合权衡,则亦会遭遇一些不利的政治后果,利弊

① 见本编7-38文件。

② 见本编7-38文件。

得失的具体对比将随着美国实施此类计划的具体时间与方式的不同而不同”。^①

这一时期美国在世界范围内倡导所谓“台湾地位未定论”，英国也附和这一主张，1949年11月14日英国外交次官克里斯托弗·梅休声称英国政府在淡水有一个与控制该岛屿的国民党当局保持联系的“领事馆”，他说：“只有对日和约才能真正使福摩萨的法律地位发生变化。但最后的解决方案将不会是女王陛下的政府所能单独决定的问题。”^②

朝鲜战争爆发后1950年杜鲁门总统发表“6·27”声明，仍然宣称“台湾未来地位的决定必须等待太平洋安全的恢复、对日和约的签订或经由联合国考虑”。^③美国第七舰队进驻台湾海峡，防止海峡两岸动武，“冻结”和“中立化”海峡局势，实际上是将中国领土置于美国的所谓“军事保护”之下。

2. 对日和约的签署非但没有解决反而增加了解决台湾问题的难度。当日本与同盟国1951年9月签署《旧金山和约》之际，美英代表一致认为不应该把台湾交给中华人民共和国，但他们在国民党政权是否应该代表“中国”行使这项主权的问题上有分歧。美国不仅想避免在中国收复领土问题上同北京发生正面冲突，而且华盛顿还对国民党对台湾这个岛屿统治的性质甚至它的合法性也表示深切关注。同盟国采取的最后立场是“台湾地位没有解决，而且也不应该现在解决”。由于这个缘故，虽然日本根据条约“放弃对台湾岛及澎湖列岛的一切权利，权利根据和要求”，但是东京并没有具体说明它把这项主权交给谁。1952年4月东京与台湾签署单独的和约时遵循了同样的模式。所以西方国家通过签署对日条约解决台湾问题的希望完全落空，而且按照日本的说法，美国强迫日本同意承认蒋介石政权^④，这又在国际社会引起了轩然大波。由于美英两国在谁能代表中国参加旧金山和会意见不同，中华人民共和国和“中华民国”均未能派代表参加旧金山和会，1951年9月18日和1952年5月5日中华人民共和国先后两次发表严正声明，将美日媾和的《旧金山和约》视为非法条约。

1953年2月2日，美国又发表了一项关于台湾问题的声明，表示第七舰队将不再执行阻止台湾国民党人袭击中国大陆的任务。据此，英国人认为：“杜鲁门总统的政策是美国第七舰队游弋在福摩萨和中国大陆之间，尽力阻止双方发起侵略性攻击，艾森豪威尔总统所宣布的决定（下令第七舰队不再用于保护共产党中国）刺激蒋介石将军调动兵力进攻中国大陆，美国默许，实际上是保证了这种行为，即美国海军将不会干涉蒋介石的这种进攻行动。”^⑤美国打开了限制台湾的“笼子”。

3. 第一次台海危机爆发，1954年12月2日在华盛顿签署的《美台共同防御条约》是美国对“中华民国”安全承诺的基石。中情局在分析台海危机事态时认为，对于国民党人而言金门岛和马祖岛极为重要，在台湾海峡危机中如果这些岛屿在共产党的攻击中失守，特别是

① 见本编7-38文件。

② 见本编7-3文件。

③ 梅孜主编：《美国关系主要资料选编》，北京：时事出版社1997年版，第69页。

④ 事情围绕“青山书简”展开，参见IR 6831，1955年2月14日，“英国对福摩萨问题立场的背景”中的有关注释。

⑤ 见本编7-3文件。

在美国力量卷入其中的情况下失守,它所带来的影响要比在没有军事冲突的情形下主动撤离这些岛屿的影响要大得多,“不过我们认为,这种打击无论如何都不至于严重到将引起国民党倒台的程度”。而国务院情报处特别助理和陆军部参谋长助理认为,这两句话过分强调国民党未来行动进程中可能出现的士气变化所引发的可能影响,因此他们认为这两句的措辞应该是:“我们认为,在任何情况下,这种打击都不会严重到摧毁国民党的抵抗信念,或者激起一种推动力量并导致国民党垮台。我们认为,只要他们还对美国防御台湾的决心和能力抱有信心,他们就会继续抵抗共产党的压力。”^①

与台湾自身安全性命攸关的《美台共同防御条约》规定:“缔约各方承认在西太平洋地区内对缔约任何一方领土的武装进攻将危及其本身的和平与安全,并宣告将依其宪法程序采取行动,以对付这一共同危险。”^②条约赋予了美国“一旦出于防御的需要”,有派遣美国陆、海、空军到台湾岛、澎湖列岛及其附近区域的权利。在分析国际社会对美台防御条约的反应时,中情局认为“虽然世界上很多人和政府对蒋介石政权抱有一点同情心,但他们还是将对美国作出正式持久的承诺感到遗憾”,不过如果条约的防御性质尤其是限制台湾国民党人行动的条款能够确立下来的话,国际社会将很快接受该条约。这样一来,“美台防御条约和美国支持联合国关于沿海岛屿的行动将会被视为是受人欢迎的,人们会觉得美国并没有执行不计战争风险的危险政策。这将会被认为有利于缓和目前紧张的东西方关系”。南韩人不会欢迎美国的新政策,因为这种政策意味着美国不再对中国态度强硬。印度人的认识截然相反,他们认为美国与蒋介石政府缔结条约是美帝国主义干涉亚洲事务的又一明证。东南亚的非共产党国家会把美国对国民党人行为的约束解释为美国抵抗共产主义决心的下降,海外华人逐渐认为中国共产党人而不是国民党人执掌着中国的有效权力。美台缔约将会加强上述倾向。条约将会进一步削弱蒋介石政权的指导原则和民心士气。对他们来说,进行相应的调整将会非常困难。中国共产党人颠覆台湾的可能性将会增加。所以,“台湾岛时局的发展主要取决于美国在新形势下对福摩萨政府采取何种政策”。^③

4. 1955年1月底美国参众两院举行国会会议,通过了《防御福摩萨决议案》,规定:“兹授权美国总统,在他认为有必要确保和保护福摩萨和澎湖列岛免遭武装进攻时,使用美国武装部队,这项权力包括确保和保护该地区现在在友好国家手中的有关阵地和领土,采取他认为对保卫福摩萨和澎湖列岛来说必要的或适当的其他措施。当美国总统认定,通过联合国和其他组织采取的行动已确保该地区的和平、安全,该决议应终止,同时他应就此向美国国会作出汇报。”^④1月25日情报局对中国对此决议案的应变反应作出预测,认为:“即使国会批准条约和咨文,中共也会继续针对主要的沿海岛屿采取试探性行动以试探美国的意图。

① 中央情报局致国家安全委员会的备忘录,1954年11月2日,“美国关于中华民国的行动进程可能引发的反应”。

② 中国社会科学院近代史研究所译:《顾维钧回忆录》第11分册,北京:中华书局1990年版,第597~598页,转引自陶文钊主编:《美国对华政策文件集》第2卷(1),世界知识出版社2003年版,第385页。

③ 中央情报局致国家安全委员会的备忘录,1954年11月2日,“美国关于中华民国的行动进程可能引发的反应”。

④ State Department Bulletin, Feb. 7, 1955, p. 213.

如果他们相信美国决心阻止他们夺取主要岛屿,以至于不惜攻击中国大陆目标或重新夺回丢失的岛屿,中共可能会在近期内放弃夺取岛屿的企图。但他们还是会坚持刺探和试图策反国民党卫戍军队。他们将继续努力在沿海岛屿及整个台湾和澎湖问题上使美国丧失信誉并孤立美国。”而情报局副局长、参谋长联席会议主席、海军情报局局长坚持认为这一段应该这样表述:“我们沿用了美国政策制订的惯例,在国会核准使用美军保卫台湾、澎湖列岛和我们认定在保卫福摩萨方面不可或缺的沿海岛屿的政策决议之前,在国会进行充分的讨论,这将会消除中共领导人对侵略这些地区后果的任何怀疑。在这种情况下,尽管中国共产党人能够迅速占领已撤出国民党武装力量的岛屿,但不可能袭击仍掌握在国民党手中的那些岛屿。他们肯定会继续努力争取在所有这些问题上质疑和孤立美国,同时密切关注留在国民党人手上的这些岛屿。从长时间来看,如果继续维持美国建立在此份决议基础之上的政策立场,中共可能想试探美国的真实意图。从近期看来,远东爆发战争的危险正在降低,而不是增加。”^①

对于共产党人对国民党控制的中国沿海岛屿是否是在错误解读美国政策的基础上做出的判断,在美国情报部门出现了很大的分歧,虽然他们一致认为“中共会继续保持坚决占领沿海岛屿的决心。从长期来看,随着他们力量的增长,特别是如果世界和美国的舆论不利于美国采取强硬对策时,中共的行动可能会日益失去耐心和谨慎。不过,中共肯定会克制自己,避免采取那些在他们看来会导致与美国发生全面战争的行动,但仍存在中共对美国反应程度作出错误判断的危险”,但情报局副局长、参谋长联席会议主席认为这段话的最后一句应这样表述:“尽管中共可能会克制自己避免采取那些在他们看来会导致与美国发生全面战争的行动,他们可能错误地判断美国的反应带来的局势。如果发生误判,美国反应的性质和程度大概应该足以阻碍中国在不久以后再次进行这种冒险”,而国务院负责情报的特别助理和美国陆军情报局二部副参谋长都认为,不管美国的保证和可能卷入与美国的冲突的危险如何,中共迟早都会对国民党控制的沿海岛屿采取军事行动,这不是中共误判的结果,所以他们认为该句应该作如下表述:“他们不大可能采取自认为将会导致与美国全面战争的行为。但如果他们认为自己有能力迅速占领一个或多个有防御力量的岛屿,中共可能会企图这样做。”^②

5. 1956年11月6日美国驻台北“大使馆”向华盛顿发回了一份长达32000字的关于美国对台计划的评估,见本编7-6文件将美国对台基本目标概括为:(1)阻止共产党占据台湾和澎湖列岛。(2)扶植一个能在台湾、大陆和海外华人中赢得尽可能广泛的群众支持的、友好的、稳定的、负责任的“自由中国”政府。(3)提高台湾军队的战斗力,使之能够借助美国的海军和后勤支持完全承担起保卫其现有领土的职责,同时在符合美国利益的情况下赋予台湾军队以一定的进攻能力。(4)促使台湾依据美国的政策发挥自身的军事和政治潜

① 见本编7-23文件。

② 同上。

能。文件将美国的主要经济目标概括为：(1) 支持军事援助计划。(2) 提高台湾的声望和效率。(3) 保持价格稳定。(4) 略微但稳定地提高生活水平。(5) 提高台湾的经济产量，使其除下列情况外最终实现岛内外收支平衡：进口包括直接军队支持(DFS)物品在内的军事装备和供应品所需的费用；向美国驻台官方代表团或组织提供的财政支持。

6. 第二次台海危机中间，1958年10月23日杜勒斯-蒋介石发表联合公报，认为“在目前情况下对金门、马祖的防御，与台湾及澎湖的防御息息相关”。^① 国务院有关情报分析认为，在联合公报发表前后，“中华民国政府”光复大陆的愿望因此也出现了一些波动，它在这个问题上的公开立场相应地发生了一些变化。“1958年9月以前中华民国政府的公开立场是需要触发解放大陆的时机，台湾主动发起军事进攻并取得胜利。这种‘反攻’原则被蒋总统的公开声明和1958年10月杜勒斯-蒋总统的联合公报所否定，联合公报不再强调中华民国政府军事力量的作用，却表示应该重点强调用和平手段实现大陆的‘解放’。中华民国政府领导人在随后的言论中开始寻找调整口径，试图将这种否定(武力道路)的重要性降到最低程度；他们也把公众视线转移到等待时机之上，表示大陆发生‘匈牙利式’的反抗将为中华民国重返大陆提供可能的时机。”^② 这种变化反映了蒋介石和他的军事指挥官们当时的观点比他们公开的宣传更加“现实”，他们认识到，没有美国的全面支持在现有局势下进攻大陆会是一场灾难；他们也知道几乎不可能或者根本不可能有希望在发动这种攻击时获得美国的支持，所以他们开始把希望放在“匈牙利式”反抗的可能性或者一场并非由“中华民国政府”发动的大战身上。

7. 1962年7月27日，由于认为存在着中国大陆对金门、马祖发动武装进攻的可能性，肯尼迪总统在一次新闻发布会上表示：“美国的政策仍是七年前的福摩萨决议。美国将会采取必要的行动保证福摩萨及澎湖列岛的安全。在1958年台湾海峡危机中，艾森豪威尔总统很明确地表示，美国在侵略台湾外岛(中国沿海岛屿)的行动面前不会无动于衷，这将会威胁到台湾的安全……1954年以来，美国政府就一直坚持这一政策，从广义上来讲，任何对台湾外岛的威胁都与福摩萨和那一区域的和平相关……我们的政策，特别是在面对武力进攻面前采取必要的行动，这一点是毋庸置疑的。”^③

8. 从1966年1月开始，美国朝野展开了一场声势浩大的“对华政策大辩论”。美国参众两院分别举行了多次听证会。参议院听证会由富布赖特主持，讨论中国问题。鲍大可3月8日在听证会上提出，美国应该从“遏制加孤立政策”转向实行“遏制但不孤立”政策。他认为：“我们在联合国政策的改变，实际上，我们对中国共产党人态度的任何重大改变，都必须修改我们对在台湾的国民政府的政策。基于很多理由——政治的、战略的与道德的，我们应该继

① U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, Vol. 19, China, Washington, D. C., Government Printing Office, 1996, pp. 441-442.

② 见本编7-46文件。

③ General Editor: George C. Herring, *The Lyndon Johnson National Security Files, Asia and the Pacific, 1963-1969*, Microfilms from the Holdings of the Lyndon B. Johnson Library, Austin, Texas, Bethesda, Maryland, University Publications of America, The University of Hong Kong Libraries, MF 2527212, 0560.

续防卫台湾免受攻击,同时坚决支持该岛1300万居民自决的原则(principle of self-determination)。但是我们不能仍坚持‘国民政府’是中国大陆政府的虚构事实”；“我们对国民政府的看法,应是我们承认该政府为其现有领土的合法政府,尤其是台湾与澎湖,但非整个中国的政府。我们应竭尽所能维护台北政府在联合国的代表,同时敦促国际社会接受与支持台北政府为其现有控制领土与人民的政府。我们不能维持该政府是整个中国政府的假象。”^①1966年5月17日,中情局发布了以“中华民国官员的悲观情绪日益滋生”为主题的情报备忘录,认为自从1949年国民党败退到台湾以来,“中华民国官员从来没有像现在这样灰心丧气”。美国虽然开始轰炸北越,但蒋介石高兴得太早,他所预测的“美国与共产主义中国必有一战”的出现前景愈来愈渺茫;台海两岸的实力差距拉大,与共产主义中国的军事力量相比较,“中华民国”自身的军事能力不断退化,许多军事设备老化,美国援助的减少又排除了台湾更新军力的可能性。中国共产党人核试验取得成功。在台湾海峡国民党与共产党的零星较量中,国民党人均遭败绩。所有这些都日益蚕食着台湾高级军官的信心,台湾防御的脆弱性与日俱增;蒋介石越来越担心,中国共产党人可能会对台湾实施先发制人的空中打击,他认为台湾的防御系统极为脆弱,所以才不断向美国开口,要求在五至六个月时间内,请美国在台湾部署三个F-104飞行中队,预防可能会发生的中共袭击台湾。他在全岛的范围进行空中飞行演练,发布命令,草拟疏散城市人口的计划草案,构建防空炮兵掩体,在十字路口修建碉堡,构筑一些隐蔽所;台湾的士气低落,民心不稳;美国国内对华政策的大讨论使蒋介石惴惴不安,他再次认为:在美国的决策之中,一旦出于解决越南问题的需要,台湾的利益有可能被美国出卖并牺牲掉。所以,他在国民党官员之中建立了一个委员会,直接负责对美国发起舆论攻势,丑化“好斗的”北京政权的形象与中国政策,呼吁美国给“中华民国”以支持;台湾的其他高层官员与蒋介石一样,惶恐不安,他们认为:美国对共产主义中国态度的软化会直接削弱台湾的国际地位。蒋经国和其他政府官员认为,国民党之所以丢失大陆,是因为美国“姑息绥靖”共产党人,抛弃了国民党,他们现在同样担心,美国对华政策的讨论可能会导致历史悲剧重演,美国将再次“出卖”国民党人。蒋经国认为,美国现在计划将暂时驻台的F-104飞行中队撤离台湾,美国对台政策更加值得怀疑,这一举动验证了一种谣言的可信性,即美国第七舰队在台湾海峡的使命将可能减弱直至最终解除;上述这些因素,都很可能使蒋介石及其部分高官对台湾政策做出重新评估,甚至有可能单方面做出一些危及美国在台利益的举动。“中华民国”政权可能会对美国的建议不理不睬,在国际关系中坚定刚性的、毫不妥协的立场。这可能会导致他们自行撤出联合国,并且对美台的合作项目越来越

① Arthur M. Schlesinger, JR., ed., *Containment Without Isolation, The Dynamics of World Power: A Documentary History of United States Foreign Policy 1945-1973*, Vol. IV, *The Far East*, New York, 1973, pp. 305-308; Naomi B. Lynn and Arthur F. McClure, *The Fulbright Premise: Senator J. William Fulbright's Views on Presidential Power*, Lewisburg: Bucknell University Press, 1973, pp. 96-156; Archibald T. Steel, *The American People and China*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1966, p. 173; Stanley Hoffman, *Gulliver's Trouble's, or the Setting of American Foreign Policy*, New York: McGraw-Hill Company, 1968, p. 229.

越不感兴趣。^① 上述分析表明,美国政府官员与台湾高级官员的不同逻辑思维日益显现,双方的矛盾趋于明朗化。

美国和蒋介石的“中华民国政府”的根本战略目标也存在着重大的差异。从冷战一开始,美国的主要对手不是中国而是苏联,美国的主要利益不在亚洲而在欧洲,所以美国不希望在远东和台湾产生一个热点,由此影响到它在欧洲和全球的战略部署。因此,对于在政治上、军事上都十分敏感、易于引起麻烦的中国沿海岛屿问题,美国从一开始就采取了一种尽量回避的态度。到了20世纪60年代,在美国的实际战略重心转向亚洲之际,政府决策的根本出发点又转向越南和东南亚局势,不希望因为台湾海峡的紧张局势导致美国战线拉长,出现新的战争热点,甚至引发与中国政府的正面冲突与直接对抗。^②

二、台湾对美政策

对于台湾当局来说,返回大陆、恢复旧有的统治既是他们最重要的精神支柱,也是维系岛内稳定的一个重要因素。因此,坚持其“法统地位”,反共图存,伺机反攻大陆是台湾当局当时的根本利益所在。在台湾当局的眼中,军事上,有《美台共同防御条约》作为台湾和澎湖列岛的保护伞,形成了防守台澎的屏障;在法律上,坚持在国际上宣称“中华民国是代表全中国的唯一合法政府”而非只能管辖台湾和福建省一部分的地方政府;在政治上,“光复大陆”的口号象征着台湾反共的决心和意志,可以用来鼓舞台湾岛内的民心士气;在策略上,它是把美国拖入新一轮国共战争的理想契机,可以借此达到迫使美国提供大规模帮助以便实现反攻大陆的目的。台湾当局在制订和执行它的沿海岛屿政策时主要受到生存需要和法统观念的两重制约。台湾当局的生存离不开美国,因此,它高度重视美台关系,经常不得不屈从于美国的政策;但这种屈从不能上升到危及台湾“法统地位”的程度。同时,国民党人也异常精明,懂得在美国规定的框架之内回旋,使得美国政府能够不断地满足他们在防务安全、贸易和心理上获得外来支持的需要。虽然国民党人有求于华盛顿,但依靠冷战的存在和意识形态争夺的需要,美国也别无选择,不得不允许台湾奉行“不以美国利益为中心”的政策,有时甚至是有悖于美国的国家利益。国民党人曾再三玩弄危险局势,乐于挑起全球冲突,以便于制造时机,使他们有可能重新统一中国,同时台湾国民党人不负责任地假定,“这场仗将会有他们的大国恩主去打,麻烦亦由这位恩主去收拾”。^③

朝鲜战争的爆发使得美国对台政策出现重大转机,而美国1950年的“6·27”声明暂时鼓舞了国民党人,但同时他们对美国的反感也在加深。本编7-11文件指出,有人认为,美国的干涉是一种保全面子的行为,此后台湾岛的安全防御和抵抗侵略的责任由此将转给

① MF 2527213.0568-0574.

② 关于这一问题的相关论述,参见:Chen Jian, *Mao's China and Cold War*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001, pp. 3-5.

③ 唐绍心著:《不确定的友情:台湾、香港与美国,1945-1992》,台湾新新闻编译小组译,新新闻文化事业股份有限公司1995年版,第26页。