

一、第一次台湾海峡危机

(1954.11—1955.8)

关于印度支那问题的 1954 年日内瓦会议闭幕后，东亚及西太平洋地区的国际紧张局势出现了缓和的趋势。以和平共处五项原则为基础的新中国对外政策已经被越来越多的国家所了解，印度、缅甸等国奉行的和平与中立的方针在亚洲地区扩大了影响。为了维护自身利益，英法两国也希望亚洲局势能有所稳定，这便导致了日内瓦会议后中英双边关系有了明显的改善^①。

然而，美国共和党政府却认为这一缓和趋势不利于西方。华盛顿把印度支那战争的结束看作是其东南亚政策的“重大失败”，是西方世界的“严重损失”，这一失败的心理后果与政治后果将影响“整个远东和世界”。由于美国把在朝鲜和印度支那等地遭到的这一系列的挫败都归咎于新中国的崛起，共和党政府遂对新中国采取了更加敌视和更为僵硬的政策，这一政策导致了第一次台湾海峡危机的发生，中美两国走到了发生大规模军事对抗的边

^① 中英两国决定建立代办级外交关系，是在 1954 年 6 月 17 日日日内瓦会议期间达成协议的。

（一）新中国在台湾问题上的基本立场

中国政府重新强调台湾问题的主要原因

到 1949 年底，中国人民解放军已将大陆上的国民党军事力量全部肃清，蒋介石将所剩的几十万国民党军队部署于台湾省及浙江、福建和广东等地的沿海岛屿地区，试图利用海洋屏障苟延一时。中国人民解放军早在 1949 年夏季时已开始筹备攻打台湾的战役。由于台湾海峡宽达一百多公里，中共中央决定迅速发展海空军力量，争取在尽可能短的时间内实施解放台湾的战役，消灭国民党残余势力，解放全中国，完成祖国统一的宏伟目标。

此时的杜鲁门政府已经意识到，中国共产党必将获得内战的全面胜利，退缩台湾的国民党残余力量已毫无出路。为了阻止中苏两国的接近，杜鲁门于 1950 年 1 月表示，美国无意在台湾获得特权或建立军事基地，他也不打算使用美国武装力量干预目前的局势。杜鲁门的这一立场表明，美国政府的基本政策仍然是从中国内战脱身。

但是华盛顿也有一股强大的势力认为，台湾具有重要的战略意义，美国不应让中国共党政权控制台湾。他们大肆制造“台湾地位未定”的舆论，甚至还提议由美国军队直接控制台湾。参议员亚历山大·史密斯甚至说：“我们会给占领台湾找到一种方式的。”5 月中旬，共和党人、国务院特别顾问约翰·福斯特·杜勒斯提出了“台湾中立化”建议，试图促使美国政府阻止中国人民解放台湾。

进入 1950 年，美国保守势力对杜鲁门政府的对外政策展开了更多的抨击。民主党的对华政策尤其被指责为对共产主义“软弱”的标志。参议员约瑟夫·麦卡锡则耸人听闻地叫嚷政府中有“大

批共产党人”。这一切都对杜鲁门政府构成了强大的压力。6月25日朝鲜战争爆发后，美国政府立即改变对华政策。6月27日杜鲁门以防止朝鲜战争扩大为借口，宣布将第七舰队派往台湾海峡地区，任务是阻止共产党进攻台湾及国民党进攻大陆，实行所谓的“中立化”政策。杜鲁门的这一方针完全推翻了他自己作出的“不奉行一条将导致（美国）卷入中国内部冲突的路线”的承诺，公然干预中国内政，以武力阻止中国人民解放台湾，力图使台湾成为美国在西太平洋地区岛屿链中的重要一环。

对于杜鲁门政府的这一行动，中国政府提出了强烈抗议，指出这是美国对中国的公然侵略，并且表示不管帝国主义如何阻挠，中国人民一定要解放台湾。但考虑到朝鲜战争带来的形势变化及美国对中国东北地区构成的新的安全威胁，中央军委在1950年6月底作出决定，在加强海、空军建设的同时，打台湾的时间往后推延。在中国投入抗美援朝战争之后，中央又决定东南沿海的渡海作战全部中止^①。

为了替陷于僵局的朝鲜战争寻找出路，1953年1月上合的艾森豪威尔加强了对中国的战争恫吓政策。入主白宫不久，他就宣布停止执行杜鲁门政府的“中立化”方针，声称不再用美国舰队“屏护”中共不受进攻。这一加剧台湾海峡紧张局势的行动被称之为“放蒋出笼”。国民党这时虽然没有大规模进攻大陆的行动自由，但他们对大陆沿海地区的骚扰和破坏却进一步升级了。

朝鲜战争结束后，为了打击国民党当局对大陆沿海地区的军事袭击和破坏活动，人民解放军逐渐加强了针对国民党所占岛屿的军事行动，不过，中国政府并未改变暂不攻打台湾的政策。然而，对美国说来，朝鲜战争的结束使美国失去了让第七舰队继续留驻台湾海峡的借口，美国遂同台湾当局讨论签订双边条约。这理

萧劲光：《萧劲光回忆录（续集）》解放军出版社，1988年版第26页。

所当然地使中国领导人警觉到美国军事力量有可能长期赖在台湾地区，并使这种干涉中国内政的行为“合法化”。

日内瓦协议签字之后，毛泽东主席致电尚在日内瓦的周恩来总理：“我们在朝鲜停战后没有及时提出解放台湾的任务是不妥的，现在若还不进行这项工作，我们将犯严重错误。”1954年7月23日的《人民日报》社论也强调指出：“中国人民一定要解放自己的神圣领土台湾。”1954年8月22日中国人民政治协商会议全国委员会还通过了《中华人民共和国各民主党派各人民团体为解放台湾的联合宣言》。1954年8月11日，周恩来针对美国方面的言论在政府外交工作报告中指出：“解放台湾是中国的主权和内政，决不容他国干涉。”1954年9月3日，中国人民解放军福建前线部队奉命对金门进行了大规模的炮击，以军事斗争的方式显示中国人民一定要解放台湾的决心^①。

中国从1954年夏季起重新突出台湾问题具有两方面的基本原因。第一，在战略角度上，中国政府早就认为朝鲜、印度支那和台湾是美国“遏制”新中国的三条战线，在朝鲜和印支问题基本解决后，中国也有可能争取台湾问题的解决。8月12日，周恩来在外交部工作会议上说：“远东有三个战争，朝鲜战争、印度支那战争，还有台湾战争。”他指出：“朝鲜战争停了，印度支那战争也停了，剩下来就是美国加紧援助台湾进行骚扰性的战争。”周恩来说，中国现在提出解放台湾是“适时的”，他要求各方面要进行工作，“等待胜利是不可能的”^②。显然，中国领导人不愿意无限期地“等待”下去，他们希望通过一些行动，为最终解决台湾问题创造有利的外部条件。

第二，在外交上，中国政府努力要阻止西方使大陆与台湾分

^① 王炳南：《中美会谈九年回顾》世界知识出版社，1985年版 第40—45页。

^② 《周恩来外交文选》中央文献出版社，1990年版 第84—85页。

裂长期化的意图，尤其是要阻止美国与台湾签订军事性质的同盟条约。在朝鲜与印度支那出现分裂局面后，西方也试图把中国的分裂局面固定化。此时，美国正在加紧策划建立针对中国的“东南亚条约组织”并且也试图把台湾纳入这一由“美日条约”、“美韩条约”、“美菲条约”、“美澳新条约”及“东南亚条约组织”构成的反华军事同盟体系中去，这种局面也是中国政府不能接受的。

尽管这一时期中国政府重提“解放台湾”的口号，并且对金门展开了大规模的炮击，但中国这时并没有改变暂不发动大规模渡海作战的计划，中国的行动主要在于达到政治上的目的：了解美国的意图，排除美国对中国内政的干预，显示解放台湾的决心。美国是中国解决统一问题的主要障碍，但当时中美两国没有正常的外交联系渠道，中国政府所采取的有限的军事行动，从某种意义上说是一种试探，摸清艾森豪威尔政府的底牌。就全局而言，中国领导人这一时期希望通过同西方国家的协商谈判缓和亚洲紧张局势，同他们建立正常的国际交往关系。

“由北向南”——解放东南沿海岛屿的基本方针

1950年春，中国人民解放军发动大规模渡海作战，解放了中国第二大岛——海南岛。不久，又以强大的军事优势迫使国民党军队撤出舟山群岛。到朝鲜战争爆发前夕，国民党在大陆沿海地区只占有福建省沿海的马祖岛和金门岛，以及浙江省沿海的大陈岛为中心的一些小岛。

朝鲜战争开始之后，中国军事力量的重心北移，暂停了大规模渡海作战。然而内战并没有完全停止，国民党当局在美国的怂恿和援助下，乘机向大陆沿海地区发动中小规模的军事袭击。国民党先后组织了“福建反共救国军总指挥部”；江浙人民反共救国军

总指挥部“大陆游击总指挥部”等机构，训练和装备了数万名游击武装，在东南沿海数千公里地区进行骚扰破坏活动，严重威胁这一地区人民生命财产安全。国民党当局还利用海军力量对东南沿海地区的海上交通运输进行破坏，搜检过往的外国商船，甚至多次攻击和扣押过往的苏联和东欧船只。国民党军队还破坏大陆渔民的生产，从 1950 年至 1953 年先后劫走渔船 2000 余艘，抓走渔民 10000 多人^①。

尽管美国政府宣布了所谓的“中立化”政策，但美国一直鼓励国民党当局的军事袭击活动，试图以此牵制一部分中国兵力，这种活动在 1952 年之后还有扩大的趋势。朝鲜战争结束后，为了打击国民党的破坏活动，华东军区于 1953 年秋季准备发动一次攻击金门的大规模作战。此前，1949 年秋，人民解放军曾经发起过一次金门战役，但因准备不当而失败，损失 9000 余人。攻击金门的新作战计划一度得到了中央军委的批准，但考虑到缓和国际形势的需要，毛泽东主席很快又改变决定，要求华东军区暂缓进攻金门，首先解放浙江沿海岛屿。中央军委还确定了“从小到大、逐岛进攻、由北向南”的解放东南沿海岛屿的方针^②。根据中央的指示，华东军区准备先攻打国民党所占领的浙江沿海岛屿，再根据形势发展，攻打福建沿海的马祖和金门等岛屿。

从 1954 年 3 月起，解放军加强了在浙江地区的军事行动，先后攻占了东矾列岛等岛屿。通过多次海空作战，解放军基本控制了浙江沿海地区的制海和制空权。从 1954 年夏季开始，又开始在福建抢修军用机场，准备夺取福建沿海地区的制空权。这些行动为解放东南沿海诸岛创造了条件。

中国人民解放军在东南沿海地区的军事行动是对国民党骚扰

徐焰《金门之战》中国广播电视出版社，1992年版，第171页。

② 叶飞：《征战纪事》解放军出版社，1988年版，第636页。

与破坏行为的反击，也是中国内战的继续，它完全是中国的内部事务，与其他国家本无关系。而美国政府却要以此为借口，加剧台湾地区紧张局势，甚至不惜冒战争风险。他们这样做是有其深刻的内在原因的。

（二）台湾海峡危机前夕的美国对华政策

国家安全委员会的 NSC-166/1 文件

艾森豪威尔政府虽然结束了朝鲜战争，但出于在西太平洋地区谋求霸权的需要，他们很快又把眼光投向东南亚，并把支持法国打赢印度支那战争作为美国亚洲政策的一个重点。与此同时，艾森豪威尔政府还调整了对华政策，使这一政策更明确地为其在亚洲地区的整体战略服务。

1953 年 11 月，艾森豪威尔批准了国家安全委员会制订的 NSC-166/1 文件“美国对共产党中国的政策”。这一文件认为“中国共产党政权的崛起已经改变了远东地区的力量结构，西方的影响已经完全被挤出中国大陆，而苏联的影响已经扩展到长城以南，甚至到达东南亚地区。美国远东政策的主要目的就是要对付已经变化了的力量结构，而这种变化是由于‘强大而敌对的共产党中国的存在’以及中国与苏联结盟所产生的”。

NSC-166/1 文件试图为美国对华政策规定一些基本指导方针，这些方针能够为政府今后处理有关中国的问题提供长期指导。这一文件提出的第一项方针是“美国不能接受‘使用美国武装部队

① Foreign Relations of United States [简称 FRUS]，1952—1954，Vol. 14, Part. 1 [《美国对外关系，1952—1954 年 第 14 卷 第 1 部分》]，GPO, Washington, D. C., 1985, pp. 278-279.

推翻或替代中共政权的政策”；第二项方针是，美国也不能接受使用美国武装力量“帮助台湾国民党势力推翻中共政权”的政策。这两条方针基本上是民主党政府政策的延续，即排除美国以推翻新中国政权为目的，主动向中国发动战争的可能性。NSC-166/1 文件分析说，美国不能采取这些政策的理由是，同中国发生全面冲突将使美国付出的物质与人员代价过高，西方联盟必然因此发生分裂，以及存在着苏联干预并发生世界战争的高度风险。

NSC-166/1 文件认为美国不能接受的另一种政策是，“为了克服这个共产党政权对西方的根本敌对而向该政权让步”。文件无视新中国政府多次表示过愿和西方国家和平共处的愿望，主观武断地判断说，美国的让步“不一定能改变中国对美国深刻的意识形态方面的敌视，也没有证据表明，较小的经济和威望上的让步会使中国同意美国可接受的解决重大突出问题的方案。”文件没有根据地宣称：“远东的一些特殊问题即使以满足北平的方式解决，中共作为共产党人仍将保持对西方，尤其是对美国的根本性敌对。”^②

艾森豪威尔政府制定的对华政策的新内容主要就体现在上述这种“不让步”的方针中。这一方针几乎完全排除了中美两国在朝鲜停战后改善关系的可能，对两国关系的发展造成了严重影响。NSC-166/1 文件提出的这些方针极大地限制了美国对华政策的选择范围，使美国政府实际上只能僵硬地继续推行对中国“遏制”“封锁和孤立的消极政策，而这种政策只会使亚洲地区的紧张局势长期维持下去。国家安全委员会的这一文件还提出：“使中共政权改变方向，或者使它最终被一个不敌视美国的政权所替代，是符合美国利益的。”这表明，艾森豪威尔政府把推翻或改变新中国政权和

① FRUS, 1952—1954, Vol. 14, pt. 1, p. 281.

② FRUS, 1952—1954, Vol. 14., pt. 1, pp. 282—283.

分裂中苏同盟看作是美国对华政策中的长期目标^①。

NSC-166/1 文件的这一倾向反映了美国右翼保守势力的观点。美国的右翼势力虽然不愿同中国发生全面战争，但同时也坚决反对同新中国改善关系。为了迎合右翼势力的这种观点，已担任国务卿的杜勒斯认为，推翻中共政权和分裂中苏同盟并不像民主党政府设想的那样是一种两难选择。在他看来，美国如能长期地在各个方面向中国施加强大的压力，上述两项目标就都可能实现^②。NSC-166/1 文件表明，美国对华政策正在向这种毫无灵活性的方向发展。第一次台湾海峡危机正是在这种背景下发生的。

拒绝和平共处的 NSC-C 方案

1954 年 4 月，法国军队在印度支那战场上遭到了严重失败。艾森豪威尔政府一度准备进行军事干预，但因为担心不能得到公众和盟国的支持而不得不放弃这一打算。尽管中国政府为解决印度支那问题的日内瓦会议的成功作出了重要贡献，中国谋求和平的诚意得到了世界大多数国家的公认，但美国政府却更加敌视中国，并把法国殖民统治在印度支那的失败看作是中共“扩张主义”的胜利。

随着印度支那战争的结束，艾森豪威尔政府加紧制定新的远东政策。在美国军方看来，中国是美国在亚洲面临的一切问题的核心，政府首先必须在“想要一个友好但非共产党的中国”，或者“在相当长时间里容忍共产党中国”这两种目标中进行选择。五角大楼的这一观点得到了副总统尼克松等高级官员的支持，他们都

^① FRUS, 1952—1954, Vol. 14, pt. 1, pp. 270, 280.

^② 杜勒斯的这一看法反映在 1953 年 3 月国务院起草的“美国对中共基本目标研究报告”之中 见 FRUS, 1952—1954, Vol. 12, pt. 1, GPO, Washington, D. C., 1984, pp. 287—289, 294—298.

认为“中国是亚洲的关键”要提出和形成一种可行的亚洲政策，首先必须就对华政策的基本方向作出进一步的研究和决定^①。

1954年8月，美国国家安全委员会讨论了对华政策问题。国家安全委员会的研究班子提出了四种对华政策的方案供决策者们选择。被认为是一种“软政策”的A方案认为：“为了巩固西方的团结，消除盟国对美国发动战争的忧虑，美国应尽快把它同中国的关系建立在它同苏联关系的同样的基础上。”A方案建议考虑承认新中国、允许中国进入联合国、减少贸易限制等措施。A方案的这些建议实际上只是把中美关系放在正常的国际关系基础上，但是它遭到国家安全委员会许多成员的反对。参谋长联席会议主席雷德福上将8月18日在安委会的会议上夸张地说，该方案是要让“整个亚洲共产化”。尼克松也赞同地说这个方案提出的是“英国人的立场，虽然也有一些美国人持这种观点”。但是，“一种软政策将导致中共对亚洲的完全统治”是一种“绥靖政策”意味着向敌人“张开双臂并拥抱他们”。共同安全署署长史塔生说，这一方案的基本错误是反映了那种想“通过向中国人求爱的方式，把它从苏联人那儿分开的观点。”艾森豪威尔也不相信美国能使中苏分裂，他说，“除非发生某种重大的社会变动，设想能够把中国从苏联集团中分离出来是不可能的。”决策者们认为，A方案代表着一种“共处”的政策。尼克松说，“我们当然拒绝这种意义上的共处。”艾森豪威尔甚至表示，“共处”一词含意不清，他打算制止使用这个词^②。

研究班子提出的四种方案中最强硬的选择是D方案。该方案提出说，如果中国“不改变对共产主义扩张给予支持”的政策，就必须使中国面临一种“美国对中国本土采取军事行动的明确可能性”。方案还提出了一系列如何将政治冲突转化成军事冲突的措

FRUS, 1952—1954, Vol. 12, pt. 1, pp. 750—751, 752—753.

② 同上, pp. 701—702, 741, 751—754.

施。按照陆军参谋长李奇微上将的看法，这个方案意味着美国将很快同中国进入战争状态，它实际上是一个“摧毁”共产党中国的方案。除了雷德福含蓄地暗示他欣赏这个方案，这种发动战争的设想也没有得到其他人的支持。

执行中的对华政策被归纳为 B 方案，但艾森豪威尔政府认为现行政策不够强硬，因此安委会倾向于采纳 C 方案。这一方案的基本思路是，“即使冒发生全面战争的风险，也要削减共产党中国在亚洲的实力，但美国不故意挑起战争。”这一方案把削弱中国力量看作是美国亚洲政策的主要目标，甚至不惜冒全面战争的风险来达到这一目标。虽然方案表示美国不故意挑起战争，但整个态度比 NSC-166/1 文件的立场又明确和强硬了一层。按照杜勒斯的解释，美国的政策要避免使美卷入一场世界舆论认为美国是错误地卷入的战争，“但是这并不意味着我们应当在任何一件有可能使我们卷入同共产党中国发生战争的事情上都避而远之。”^② 共和党政府对 C 方案的选择倾向表明，美国此时具有十分强烈的敌视中国的态度，共和党政府非但没有缓和亚洲局势的愿望，相反，只要具有一定的条件，他们乐意以军事手段达到削弱中国实力的目的。这一政策倾向在 1954 年底批准的 NSC-5429 文件中得到了肯定。它不仅对美国对华政策提供了长期性的指导方针，而且还为这一时期美国处理台湾海峡危机提供了政策依据。

丹佛紧急会议——美国对炮击金门的初步反应

进入 1954 年夏，共和党政府采取了一系列行动来打击中国的威望，加剧台湾地区的紧张形势，企图以此改变因印支战争失败而

① FRUS, 1952—1954, Vol. 12, pt. 1, pp. 763, 722—723, 751.†

② FRUS, 1952—1954, Vol. 12, pt. 1, pp. 702—703, 747, 753, 756

造成的对美国不利的发展趋势。5月下旬，针对浙江地区解放军军事活动的增加，艾森豪威尔下令第七舰队部分舰只到大陈岛周围活动“显示可以威慑中共进攻该岛的力量。”6月下旬，美国指使国民党当局劫持苏联油轮“图埃普斯号”。7月下旬，一架英国小型客机被解放军误以为是国民党轰炸机而被击落。事件发生后中国政府立即向英国道歉，并表示中国愿意赔偿一切损失。尽管英国政府已打算低调处理此事，但杜勒斯却表示，“不能降低此事的重要性。”他和雷德福协商后向出事地区附近派出航空母舰，企图制造事端。7月26日，美军战斗机向一艘开往中国的波兰货船扫射挑衅，随后又击落两架前来护航的中国战斗机。美国的这些行动大大加剧了台湾海峡地区的紧张局势，增加了中美两国发生军事对抗的可能。

1954年8月17日，针对中国重新强调“一定要解放台湾”的决心，艾森豪威尔在记者招待会上声称，如果中国进攻台湾，将会迎头遭遇美国第七舰队；8月24日，杜勒斯也公开以战争对中国进行威胁。

1954年9月3日，解放军驻福建炮兵部队奉命对金门岛实施大规模炮击。美军太平洋总部立刻再次下令航空母舰开往台湾海峡地区显示实力，试图威慑中国。但是，此时华盛顿的决策者对于美国应该在中国沿海岛屿问题上具体采取什么方针却举棋不定。

参谋长联席会议主席雷德福在8月份已提出，从心理上及其他方面看，美国“不能容许远东的任何地方再落入共产党中国的控制之中。”炮击金门之后，雷德福和军方的多数领导人要求政府立即明确政策，允许使用美国的海空力量帮助国民党防守沿海岛屿。他们强调，这些沿海岛屿的丢失会对美国的远东战略产生严重后果

① FRUS, 1952—1954, Vol. 14, pt. 1, pp. 428, 434, 444, 518—519.

《纽约时报》，1954年8月17日。

果。但是陆军参谋长李奇微认为，这些岛屿对防守台湾并无多少重要的军事意义，不致于需要动用美国的军事力量。他一针见血地提出，军方不应从政治角度评价这些小岛丢失的后果。

炮击发生时艾森豪威尔和杜勒斯都不在华盛顿。艾森豪威尔去了西部的丹佛度假，杜勒斯则去了远东出席东南亚条约组织的成立会议。在致国务院和总统的电报中，杜勒斯流露出明显的想帮助国民党守住这些小岛的倾向。他指出，沿海岛屿的失去将对国民党产生巨大的心理和威望上的打击。如果华盛顿的判断是，在美国的支持下，国民党能守住这些岛屿，美国就应该帮助国民党防守。杜勒斯指出，如果守住了金门，“共产党从莫边府获取的威望就会被消除。”这表明，杜勒斯从一开始就是把沿海岛屿问题放在美国整个亚洲战略的大背景下来看待的，他有着一种在沿海岛屿问题上为印度支那失败报“一箭之仇”的心理^②。

艾森豪威尔最初的反应是，“除非我们能守住它（指沿海岛屿）否则就不应该去。”而且他也担心美国在沿海岛屿的军事卷入可能对美国同西欧盟国的关系产生不利影响，因此他不愿匆忙做出决定。

1954年9月12日，美国安全委员会的成员们赶到总统度假地丹佛出席紧急会议，专门讨论美国在台湾海峡及沿海岛屿问题上的对策。尼克松、雷德福、史塔生等人在会上强调，美国不能丢失金门等沿海岛屿，因为那会对国民党和整个远东地区的反共士气产生严重影响。国防部长威尔逊则认为，美国在沿海岛屿的军事卷入势必会导致同中国的全面战争。美国既然在朝鲜和印度支那没有这样做现在也不必为了这些“该死的”小岛而这样做。威

^① FRUS, 1952—1954, Vol. 14, pt. 1, pp. 598—610, 617—619; FRUS, 1952—1954, Vol. 12, pt. 1, p. 755.

^② FRUS, 1952—1954, Vol. 14, pt. 1, pp. 560—572.

尔逊指出，美国应区分台湾、澎湖与沿海岛屿之间的不同形势。

此时，美国情报机构对于局势的发展也有一定分歧。1954年9月6日的一份“国家情报特别估计”认为，由于中共不了解美国的意图，因此它会在沿海地区不断采取行动以试探美国的动机和可能的行动反应。如果这些试探没有遭到预计中的美国的反击，中共就可能扩大进攻规模，并可能夺取国民党占据的岛屿。大多数情报机构认为，如果中国确信美国的反击是全面攻击大陆的军事基地，“他们就可能被威慑住而不致发动一场夺取沿海岛屿的全面进攻。”但是陆军情报机构 G-2 却认为，即使美国宣布防卫沿海岛屿，中国也不一定会被威慑住而不敢发动进攻，“他们可能不相信美国会采取反击行动。”显然，双方的争论是美国的威慑能否阻止中国发起进攻沿海岛屿的行动，这里也涉及对中美发生全面战争可能性的估计^①。

艾森豪威尔在丹佛会议上明确表示，美国不能为了这些沿海小岛同中国进行一场全面战争。他向与会者说：“除了心理上的意义，金门并不真正重要”，但他也承认，“心理上的意义已经构成了一个重要问题”。尽管如此，他要求与会者从全局考虑问题。他说，共产党可以在世界各地牵制美国的力量，因此他反对美国作出对世界上所有地方都要守住的承诺。他认为如果真要打一场全面战争，他宁可同苏联打而不是同中国打，因为苏联才是“蛇头”^②。

杜勒斯显然事先已知道了艾森豪威尔的想法。他在会上指出，美国正面临着可怕的困境。如果不同中国打一场全面战争，沿海岛屿就无法永远守住。但是同中国打全面战争不仅会使美国与盟国发生严重分歧，而且国内舆论和国会也会发生分歧。另一方面，如果美国不采取制止中国的措施，中国也许会发起强有力的行动，

① FRUS, 1952—1954, Vol. 14, pt. 1, p. 597.

② FRUS, 1952—1954, Vol. 14, pt. 1, pp. 615—617.

国民党军队从沿海岛屿的撤退，对日本、韩国、台湾和菲律宾会有灾难性的后果。杜勒斯提议，为了避免在全面战争与丢失沿海岛屿两者间作选择，美国可以采取两项措施：第一，考虑同国民党当局签订正式的条约，美国正式承担防卫台湾和澎湖的义务；第二，把沿海岛屿问题提交给联合国安全理事会讨论，并安排沿海岛屿的“停火”。他说，由于有朝鲜的先例，“这个问题也不会被看作是内战”^①。

最后，丹佛会议作出决定，美国不使用自己的军事力量去防守金门等沿海岛屿，但可以向国民党军队提供物资上的援助。但是美国不公开宣布它的这一政策，使中国无法了解美国的真正意图，从而阻止中国可能对沿海岛屿发动大规模军事行动。会议还同意了杜勒斯提出的上述两条措施，使美国在台湾问题上的干预披上“合法”外衣，并使沿海岛屿问题“国际化”。按杜勒斯的设想，如果中国拒绝联合国的“停火”努力，美国与世界的舆论就会发生变化，届时美国政府就可以根据形势的发展而采取新的措施^②。

美蒋“共同防御条约”的签订

随着朝鲜战争走向结束，国民党当局意识到，经过与美军交战考验的人民解放军的实力将更加强大，第七舰队在朝鲜战争之后是否还会留在台湾则有很大的疑问，没有美国的军事保护，国民党在台湾的生存是无法维持的。因此，在 1953 年 3 月国民党当局就向美国提出签订军事条约的要求，以达到长期拴住美国的目的。但当时杜勒斯认为，国民党的这一计划有可能把美国卷入“反攻大陆”的企图中去，所以美国不能同意签订这样的条约。同年 12 月，

① FRUS, 1952—1954, Vol.14, pt.1, pp.616—618.

② FRUS, 1952—1954, Vol.14, pt.1, pp.617—619.

国民党重提此事，并且还拿出了条约草案，但共和党政府仍未予以肯定答复。

但国民党的缔约要求在美国保守势力中不乏同情者，负责远东事务的助理国务卿沃尔特·饶伯森就多次敦促杜勒斯重新考虑此事。杜勒斯除了不愿意美国被卷入国民党“反攻大陆”的活动中去，而且从整个亚洲战略的角度上看，他一直把台湾看作是一种对新中国的潜在的进攻力量，尤其是在印度支那战争的局势没有明朗以前，他并不愿意让国民党的军事力量被防守性的条约束缚。1954年5月，杜勒斯在会见国民党驻美国“大使”顾维钧时说：目前国共之间存在着公认战争状态，如果美国同台湾签订一个条约的话，其后果不是阻止了国民党对大陆的军事行动，就是使美国有可能直接卷入国共军事冲突。杜勒斯明确地指出，美国政府现在既不想阻止国民党对大陆的军事行动，“冻结”台湾海峡的形势，也不想承担有可能使自己卷入国共冲突的条约义务。杜勒斯告诫顾维钧说当缔约一方“实际上在进行一场进攻性行动时”那就很难说得通所订条约是一个“防御性”的条约。杜勒斯说，美国国会肯定不会批准一项允许缔约另一方发动军事进攻的条约^①。

显然，艾森豪威尔政府既想利用国民党军队在东南沿海地区制造紧张局势，但又不愿让国民党当局发动大规模反攻，从而使自己面临直接卷入中国内战的可能。蒋介石虽然屡屡碰壁，但他并不就此罢休。对于每一个到台湾访问的美国军政要人，他都一再提出签订条约的要求，力图促使美国政府改变政策。

随着日内瓦会议成功地结束了印度支那战争，以及中国重新强调解放台湾，杜勒斯意识到，美国已不再需要台湾作为一种潜在的战略进攻力量，美国有必要改变对台湾的政策。8月底杜勒斯开

① FRUS, 1952—1954, Vol.14, pt.1, p.367.

② FRUS, 1952—1954, Vol.14, pt.1, pp.339—346, 422—424.

始谈论“美国可能最终需要同国民党人谈判一个条约。”但是由于国民党还占据着东南沿海地区的一些岛屿，杜勒斯认为，美蒋条约如何确定其涵盖的地域范围是十分麻烦和复杂的^①。

杜勒斯的设想是，美国的军事保护将阻止中国解放台湾和澎湖地区，从而使台湾长期成为它西太平洋岛屿链中的重要一环。但是，杜勒斯认为，美蒋条约很难回避国民党军队占领的沿海岛屿问题。这些岛屿从地理上说是大陆的一部分，把它们包括在条约涵盖范围内，不仅会大大增加被国民党拖入中国内战的风险，而且还会引起西方盟国的反对。如果把这些岛屿排除在条约范围之外，这又可能导致中国很快发动进攻，国民党军队没有美国的支持显然不可能守住这些岛屿。面对这一难题，杜勒斯要求国家安全委员会给他时间进行研究，然后再作决定。中国人民解放军炮击金门之后，杜勒斯曾于 9 月 8 日到达台北，与蒋介石进行了半天会谈。即使在那时，杜勒斯仍然没有在签约问题上松口，他对蒋介石说，总统的行政命令仍是保护国民党的很有效的方法^②。

丹佛会议上的有关决定为艾森豪威尔政府处理沿海岛屿问题提供了方针，同时它也清除了缔结美蒋条约方面的一个技术性障碍。10 月 6 日，杜勒斯向国家安全委员会报告说，国务院即将和国民党当局谈判美蒋共同防御条约。在谈到缔约的目的时，杜勒斯说，朝鲜停战状态的持续使美国不再有使用武力“保卫台湾的自由”因此美国必须同台湾签订一个“防御”条约。但由于国民党当局需要的不只是一项单纯的防御条约，所以美国必须向蒋介石施加压力，迫使他接受这种“单纯的防御性条约”。杜勒斯强调，有关“防御性条约的想法完全是同目前变化了的环境相一致的”^③。

① FRUS, 1952—1954, Vol. 12, pt. 1, pp. 548—549, 555.

② FRUS, 1952—1954, Vol. 14, pt. 1, pp. 581—582.

③ FRUS, 1952—1954, Vol. 14, pt. 1, pp. 619, 756.