

· 冷战史研究 ·

NSC37/8 文件与美国对台政策转变

黄凤志, 吕 平

(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

摘 要: 新中国成立前后美国不断调整对台政策, 杜鲁门政府放弃扶植台独势力、台湾地方当局实现“台湾地区特殊化”的意图, 转而重视蒋介石集团对新中国的牵制作用。1949 年 10 月 6 日美国国家安全委员会制定的 NSC37/8 号文件——《美国对台湾的立场》, 显示出杜鲁门政府接受了蒋介石盘踞台湾的现实。该文件的出笼昭示着美台利益的合流, 也预示美国维持两岸分离的努力必然受到蒋介石集团坚持一个中国原则的影响, 显示出中国革命的发展是扭转美国策动台湾独立的决定力量。

关键词: 美国; NSC37/8 号文件; 台湾; 冷战

冷战拉开帷幕后为了遏制苏联, 杜鲁门政府放弃了扶植国民政府作为亚洲安全合作伙伴的意图, 谋求制造台湾海峡两岸的分离, 阻止蒋介石集团向台湾转移力量。1949 年中华人民共和国成立后, 遏制新中国成为杜鲁门政府对华政策的首要目标。10 月 6 日美国国家安全委员会制定了名为《美国对台湾的立场》的 NSC37/8 号文件, 标志着杜鲁门政府确定以蒋介石集团为台湾岛内的合作对象, 本文认为该文件奠定了美台全面合作的基础。学术界对这一时期美国在台湾岛内扶植对象变化过程尚缺乏细致论述, 本文以美国政府涉台政策文件为脉络, 以杜鲁门政府在台湾合作对象的选择为线索, 揭示中国革命对美国搁置“台湾独立”, 并迫使杜鲁门政府最终接受两岸均坚持一个中国原则的客观事实的推动作用。

一、NSC37/1 文件: 美国“弃蒋保台”政策出台及其调整

新中国成立前夕, 美国一直在台湾寻找推动该岛与中国大陆分离的合作力量, 阻止中国革命波及台湾。“二·二八事件”后, 国民党当局强化台湾地方政府机构, 将台湾行政长官公署改组为台湾省政府, 任命前驻美大使魏道明^①为省政府主席。1947 年 11 月国民党军陆军训练司令孙立人^②前往台湾, 负责编练新军。这些岛内机构、人员的变动为美国制造两岸分离提供了机会, 杜鲁门政府先后接

收稿日期: 2012-06-24

作者简介: 黄凤志, 吉林大学行政学院教授、博士生导师, 研究方向为东北亚国家关系、国际关系史; 吕平, 吉林大学行政学院博士研究生。

^① 魏道明, 国民政府官员, 1942 年任驻美大使, 1947 年 4 月 22 日任台湾省政府主席, 与美国政府关系密切, “二·二八事件”后主持台湾省内的重建, 1947 年底曾公开驳斥美国“台湾地位未定论”。

^② 孙立人, 国民党军将领, 早年留学弗吉尼亚军校, 是国民党军中少数具有美国教育背景的将领。内战爆发后任东北剿总副司令。

触以廖文毅^①为首的台独势力、孙立人等岛内的国民政府官员，寻找推动台湾独立的伙伴。

出于遏制苏联的目的，美国确立了以扶植日本为重点的亚洲政策。1947 年美国国务院政策设计室主任凯南提出“日本和菲律宾将成为足以保卫美国利益的太平洋安全体系的基石”。^②同一时期他对中国的认识却是“往好里说，是一个软弱的盟友；往最坏处说，中国是一个微不足道的敌人”。^③在中国大陆对美国战略价值下降的同时，台湾因其连结日本、菲律宾的地理位置倍受美国关注。如何避免台湾卷入中国革命浪潮成为美国东亚政策的重要课题。美国政府借口日本在法理上对台湾拥有主权，推动“台湾地区特殊化”，否定中国对台湾的主权。因此，美国外交人员多次与台独势力联系图谋削弱国民政府在台湾的统治，助理国务卿甚至要求在台湾培训国民党军队的美军人员务必在中央政府与台独势力之间的冲突中保持中立。^④

然而，台独势力既无法争取岛内民众的认同又缺乏相应的实力策动台湾独立，公开扶植台湾岛内的分裂势力又会使美国站在整个中国的对立面，使其对华政策陷入被动，妨碍国务院“楔子战略”^⑤的推行。1947 年 10 月凯南在对海军学院的讲话中指出“我今天无法告诉你们铁托主义是否会在欧洲蔓延，但几乎可以肯定的是，它将在亚洲蔓延。”^⑥更为重要的是中国革命的发展不断驱使蒋介石集团的官员、机构、军队迁入台湾，进一步稀释了台独势力在岛内的力量，影响着美国选择台湾代理人的过程，美国被迫不断变换合作的对象。

1948 年末美国国务院与军方对“台湾政治前途”展开讨论，凯南委托美国驻菲律宾大使馆政治顾问弗莱赫联系麦克阿瑟，建议美国在蒋介石下野时，怂恿孙立人与魏道明发表台湾自治声明并呼吁联合国保护，使台湾脱离中央政府的控制。交谈中麦克阿瑟却认为志在解放全国的中共必然会把苏联势力引入台湾，^⑦阻止中共夺取台湾而非削弱国民党当局才是美国对台政策的当务之急。美国分离台湾的行为因国务院与军方的分歧趋于谨慎，而美国对华整体目标势必影响其规划的台湾地区走向。这次会谈显示美国外交系统已经考虑与国民党政府在台湾的机构、官员建立合作关系，取代难以服务美国国家利益的台独势力。

这一时期，美国分离台湾的阻力主要来自于蒋介石为首的中央政府，其正加紧向台湾转移力量。1948 年 12 月 29 日，蒋经国被委任为国民党台湾省党部主任；1949 年初，三大战役已近尾声，在内部派系倾轧及美国的压力下蒋介石被迫“下野”。但他以“隐退”为掩护强化对台湾的控制，1 月 5 日美国驻华军事顾问巴大维与司徒雷登、李宗仁曾试图说服蒋介石暂缓向台湾转移的行动。^⑧但蒋介石不为所动，在下野前任命陈诚取代魏道明担任台湾省主席。随后将国民党政府主要财产转移至台湾。1 月 21 日他命令蒋经国修筑定海机场为撤往台湾的部队提供空中掩护。^⑨台湾成为蒋介石图谋反攻的基地，导致岛内局势进一步复杂化，阻碍了美国策动台湾独立的行动。

1 月 15 日美国驻台领事克伦兹致电国务卿马歇尔陈述了岛内政治力量的变化，认为台独势力与国民政府力量对比悬殊，蒋家已牢牢控制台湾。克伦兹强调国务院不要听信流言蜚语，贸然对在台湾的国民党机构采取措施，否则势必会引起岛内局势的混乱。^⑩这份电文影响了杜鲁门政府对台湾政

① 廖文毅，台独分子，1945 年创立了“台湾民族精神振兴会”，自任会长，同年组建“台湾宪政会”，“二·二八事件”后潜伏上海与美国驻华领事机构联系，公开主张“台湾独立”，1950 年流亡日本成立民主独立党。

② 于群《美国对日政策研究》，东北师范大学出版社 1996 年版，第 98 页。

③ 陶文钊、牛军《美国对华政策文件集》第一卷，世界知识出版社 2003 年版，第 5 页。

④ Telegram from the acting Secretary of state to ambassador in China, in *FRUS*, October 24, 1947, *FRUS*, 1947, Vol. VII, Washington. D. C.: U. S. Government Printing Office, 1972, Military Aid to China, p. 901.

⑤ 楔子战略：1948 - 1953 年期间美国企图利用中国与苏联的分歧和矛盾分裂中苏关系，该政策旨在用柔性和硬性的政策，扩大中苏两国的分歧，在中苏关系中打入楔子，削弱苏联的力量并遏制其势力在东亚的扩张，维护美国在东亚的利益。

⑥ 约翰·加迪斯著，时殷弘译《遏制战略：战后美国国家安全政策评析》，世界知识出版社 2005 年版，第 41 页。

⑦ Memorandum of Conversation, by the Counselor of Embassy in the Philippines, December 7, 1948, *FRUS*, 1949, Vol. IX, Washington. D. C.: U. S. Government Printing Office, 1974, p. 263.

⑧ 李松林《中国国民党大事记》，解放军出版社 1988 年版，第 415 页。

⑨ 江南《蒋经国秘传》，明报出版社有限公司 2004 年版，第 202 页。

⑩ Telegram from the Consul General at Taipei (Krentz) to the Secretary of State, January 15, 1949, *FRUS*, Vol. IX, p. 268.

策。1月18日美国国家安全委员会拟定 NSC37/1 号政策文件，在分析驻岛国民党机构、台独势力、中国共产党三种力量对台湾前途的不同态度后，国家安全委员会认为无论由美国直接出兵占领台湾或建立军事基地都会引起整个中国的反美情绪，不利于防止苏联渗透该岛。结论指出美国应与非共产党的中国政府接触，阻止大陆军民涌入台湾并谨慎地联系台独势力。^① 国家安全委员指示美国外交系统应直接与台湾省政府沟通，共同阻止台澎地区陷入混乱，杜鲁门政府确定国民政府在台湾的地方机构为美国的合作对象，开启了以国民党集团为主体的美台合作，为 NSC37/8 文件最终接受蒋介石盘踞台湾的现实奠定了基础。

2月14日美国驻华参赞麦钱特前往台北会见陈诚，执行国家安全委员会有关接触台湾省政府的命令。尽管陈诚对他保证会限制大陆涌入的军民的数量并改善蒋介石集团在台湾的施政，但麦钱特认为陈诚主政的台湾地方政府并不能满足美国的利益，原因在于陈诚无法阻止台湾成为蒋家父子的“反攻基地”，仅仅争取地方政府的合作难以达成美国制造海峡分裂的目标，形势迫使美国决策人员扩大在台湾合作对象的遴选范围。

1949年春夏之交中国人民解放军渡过长江，国民党政府已不可能偏安一隅。与此同时美国也在加速修正对台政策。5月4日滞留在台湾的麦钱特提出美国可以利用孙立人，控制驻在台湾岛内的国民党军中有“反攻大陆”意图的士兵，^② 隔离海峡两岸冲突双方，保证台湾与大陆的分离。6月23日凯南主持国务院政策设计室制定 PPS-53 号文件，讨论美国对台澎采取行动的步骤，凯南指出美国制造两岸分裂的努力存在两大障碍，即国民政府驻守台湾的军队及中国对台湾地区拥有主权的事实。他认为美国“不应试图提供解决第一个障碍的方案”，而应分析在台湾的国民党军队是否愿意将驻军的主权宣示，转变为不涉及未来台湾主权归属的军事占领，如同“英国在塞内加尔的原则一般，即由英军在一段时间内对其进行有效占领”。^③

凯南完全否定台独势力夺取岛内权力的可能性，认为所谓“台湾独立”不过是一种“草根概念”。^④ 为了维持两岸的政治上的分离、军事上的对峙，美国需要更为可靠的政治、军事力量的合作。随着中国人民解放军的攻势，台湾已经成为国共对峙的前线，美国策动台湾独立的主要障碍也从蒋介石集团转变为一心解放全国的中国共产党，台湾的国民党军成为美国阻止中共解放台湾必须争取的力量。至于如何消除中国拥有台湾主权的政治障碍，凯南认为美国可以接触菲律宾、澳大利亚、印度等国，尝试联合出兵台湾。在岛内台独分子的配合之下，由各国在一年后向联合国提出台湾独立的提案。在文件附录中凯南认为孙立人将在美国分化驻岛中国官兵过程中起到重要作用，而蒋介石在台湾的地位将与难民无异。^⑤

由于美国国务院与军方的谨慎态度，PPS-53 文件拟定后未能成为执行政策。军方希望将台湾问题作为一揽子解决东亚问题中的一个子命题加以解决，避免更多军事负担。^⑥ 国务院此时仍属意离间中苏关系的“楔子战略”，不愿支持含有风险的方案。尽管如此，PPS-53 文件仍对美台合作关系的建立具有重要的意义，它将在台湾的国民党军纳入美国的合作范围并将开展美台军事合作凝聚为美国外交、军方人士的共识，进一步缩小了美蒋在合作固守台湾方面的分歧，预示着美国即将确立在岛内的合作对象。

1949年6、7月间司徒雷登归国，毛泽东《论人民民主专政》等文章的发表表明新中国已经明确选择成为社会主义阵营中的一员。在海峡对岸，蒋家父子也将自己的命运与台湾紧密地捆绑在一起。

^① Draft report by the National Security Council of the United States with respect to Formosa (Taiwan), January 19, 1949, *FRUS*, Vol. IX, p. 275.

^② Telegram from the Consul General at Taipei (Edgar) to the Secretary of State, May 5, 1949, *FRUS*, Vol. IX, p. 327.

^③ Draft memorandum prepared in policy planning staff, A possible course or action with respect to Formosa and the Pescadores, June 23, 1949, *FRUS* Vol. IX, p. 359.

^④ Ibid., p. 357.

^⑤ Draft memorandum prepared in policy planning staff, A possible course or action with respect to Formosa and the Pescadores, June 23, 1949, *FRUS*, Vol. IX, p. 363.

^⑥ 戴超武《敌对与危机的年代》，社会科学文献出版社2003年版，第83页。

1949年10月1日，中华人民共和国成立。10月3日中苏建交。在新的形势之下，美国不得不再次调整对台湾的政策。

二、美国 NSC37/8 政策文件与美蒋博弈

中苏建交三天后，美国国家安全委员会制定了名为《美国对台湾方面立场》的 NSC37/8 政策文件，文件明确指出“美国对台湾的政策目标是阻止共产党通过外交与经济途径夺取这些岛屿”。文件强调共产主义是台湾面对的首要“威胁”，认为如果没有外国的介入，中共将会在 1950 年末解放台湾。对此，美国应以大规模的经济援助并伴之“不使用军事武装的军事援助计划，由台湾的‘中国当局’承担具体管理责任，设计旨在提高该岛整体防御的机构重组”。^① 台湾难以自保的预期，以及现实中可以选择的合作对象少之又少，导致美国“阻止中共解放台湾”的主观目的必然会产生“确保蒋介石政权存在”的客观后果。

值得注意的是，NSC37/1、PPS-53 号等美国涉台文件都强调外省军民的涌入会冲击台湾省经济稳定，NSC37/8 文件却认为“考虑到台湾拥有的自然资源，在有效管理之下其经济可以自给自足”，台湾“能够避免大规模骚乱并实现更高水平的政治与经济稳定；可以实现台湾人民各种‘合法’的愿望”。NSC37/8 文件指出“二·二八事件”使台湾陷入“无政府状态”，“美国对台湾的态度取决于现在的中国当局可否建立有效的管理，能否为台湾人民带来更高的政治、经济福利”。^② 国家安全委员会指示国务院传递这些信息给蒋介石为首“中央政府”的时机，应选择在蒋桂分歧显露及蒋介石集团对台湾控制公开化以后。

在 NSC37/8 号文件中，国家安全委员会排除了美国联合国出兵台湾的可能性，结论认为美国在采取“进一步行动前应考虑‘中国政府’（蒋介石集团）的意见”。^③ 文件中所谓台湾“无政府状态”与“共产党威胁”凸显出蒋介石的“中央政府”对美国维持两岸对峙的价值。此外美国借由“二·二八事件”所引起的混乱认定台湾成为“无主地区”，表明杜鲁门政府即使接受了蒋介石统治台湾的现实，也仍未放弃否定中国对台湾地区拥有完全主权的企图。

10月28日，国务卿艾奇逊指示美国驻台北领事麦克唐纳德必须将 NSC37/8 文件相关信息通过口头方式明确地传达与蒋介石。不过麦克唐纳德表示仍希望以陈诚为首的“省政府”作为美国接触的主要对象，只是通过“王世杰^④、吴国桢^⑤将相关信息透露给蒋介石”即可，他甚至提到陈诚、孙立人都希望获得远东司令部援助。^⑥ 艾奇逊解释“接触蒋介石是因他才是台湾真正的实权人物”，强调国务院拒绝为蒋介石提供“没有权力的顾问”，当然艾奇逊也表示不反对麦克唐纳德“在偶然场合与陈诚进行讨论相关事宜”。^⑦

1949年11月3日，麦克唐纳德按照国家安全委员会的要求，将 NSC37/8 文件信息传达给蒋介石。根据事后麦克唐纳德的记录，蒋介石对美国的信息表现出“极大的兴趣”。美方有关岛内陷入“无政府状态”的陈述使蒋介石面现“不悦”之情，可见他对美国“台湾地位未定论”的反感。当被告知以上信息是美国政府提供给“总裁^⑧个人”的信息时，蒋介石表示满意，美方的姿态表明杜鲁门承认他才是台湾的最高权力核心。随后他询问了美方对当前局势的看法，称乐于研究美方传递的信息。在记录最后，麦克唐纳德强调“总裁表现出热情与友好的态度，对于美国的表态并无紧张，甚

① Note by the executive Secretary of the National Security Council to the council Policy of the United States toward Formosa (Taiwan) , October 6 , 1949 , *FRUS* , Vol. IX , pp. 392 , 397.

② Ibid. , pp. 394 , 395 , 396.

③ Ibid. , p. 397.

④ 王世杰，曾任国民政府外交部长，长期负责蒋介石集团的外事工作，1953年后退出台湾当局外事机构。

⑤ 吴国桢，时任中国国民党总裁办公室第二组组长，负责财经、对美外交事宜。

⑥ Telegram from the Secretary of State to the Consul general at Taipei , October 28 , 1949 , *FRUS* , Vol. IX , p. 402.

⑦ Ibid. , p. 405.

⑧ 1949年蒋介石辞去总统之职后，担任中国国民党总裁，统领国民党集团党、政、军权力。

至表现出某种程度的善意”。^①

次日麦克唐纳德向陈诚通报了 NSC37/8 文件相关内容。陈诚首先对过去错误施政表示遗憾，并感谢美国以往提供的援助。他陈述上任以来一系列施政努力，政治方面陈诚许诺会在 1950 年建立基层自治政府；进行地方选举回应美方 NSC37/8 中“提升台湾人民政治地位”的要求；在军事方面他宣称有意委任孙立人担任陆军总司令完成武装力量的重组。在发给艾奇逊的电报中，麦克唐纳德认为“（台湾当局）实施了一些有助于提升当地人民福祉的具体行动，并会陆续采取其他的措施，重要的是他们乐于接受我们提出的努力要点”。^②

然而，美蒋的再次合作却没有改变蒋介石“反攻大陆”的目标，这一目标与美国维持两岸对峙的目的发生冲突。在麦克唐纳德会见陈诚的当天，蒋介石召开了高层官员会议。他将 NSC37/8 文件所传递出的信息解释为美国愿意维持与他的合作关系，强调“只要是美国关注并赞同的条款，当局都会乐于接受”。^③当月，作为蒋介石亲信的郑介民^④前往美国拜访司徒雷登，强调当局“仍然承认司徒雷登为‘驻华大使’，表示‘中国政府’愿意接受任何美国建议与劝告，以致力于共同的事业——遏制共产主义”。^⑤但司徒雷登指出国民党内部矛盾是其在大陆失败的主要原因。对于郑介民称“反攻大陆”前景乐观，国务院中国事务处处长斯特朗也以过去美援未能帮助国民党取得优势的事实相驳。郑介民压低姿态承认国民党集团曾经存在种种的不足之处，提出了“长远改革的愿景”。他臆想苏联会迫使新中国走向农业集体化激起农民的反抗，为国民党反攻创造机会。^⑥蒋介石集团的“反攻大陆”主观动机源于两岸同属一国的政治认知，显然蒋介石有意曲解美国对台政策的转变。

11 月 14 日吴国桢对麦克唐纳德暗示如果美国提出要求，他将会接替陈诚成为新任台湾省政府主席。麦克唐纳德借此向国务院提出“只有吴国桢成为台湾省主席，孙立人成为最高军事统帅，才能清除国民党组织内的冗员与老牌军人与政客”。他建议国务院“可以通过直接与‘中国’驻美大使馆沟通完成这些人事调整”。在致国务院电文的结尾，麦克唐纳德强调对美国而言，吴国桢、孙立人在岛内地位的提高意义在于“两人认同美国的利益，在美国官方顾问的徐徐教导之下，他们可以使在该地的台湾人与中国人获得新的希望与生命力，摆脱失败主义情绪，使该岛与大陆之间形成更程度的分离”。^⑦中国形势的巨大变化改变了美国驻台机构轻视蒋介石集团的立场，美国国务院将对蒋介石的援助视为对其稳定台湾海峡局势的回报，而美国驻台湾的领事机构却已将援助视为蒋介石有效控制台湾抵御解放军攻势的前提，麦克唐纳德希望国务院通过蒋介石集团驻在美国的“大使馆”沟通的表示，实际是建议美国国务院做出继续承认蒋介石政权的姿态。美国驻台领事机构的态度变化显示在人民解放军的攻势下，台湾对美国的战略价值正在加速上升，这种变化成为五十年代美国政府放弃推动台湾当局改革，完全接受蒋介石集团独裁统治的先声。

在这种情况下，11 月 18 日艾奇逊对驻台湾领事机构强调“只有（蒋介石）落实这些人事调整美国才会考虑提供援助。否则美国援助无助于美国目标的实现，因为这将导致蒋介石相信美国会承担更加积极的角色，放弃自救行为”。此外艾奇逊指出“台湾省主席”的人选并非评判美国是否提供援助的标准。对于派遣新顾问的问题，艾奇逊也认为蒋介石此举只是在“铺设争取外援的渠道”。但他还是有所保留地说明“一些有限的美国个人与蒋介石政权直接的合作服务并不涉及政府层面”。对美国派遣军事顾问团问题，艾奇逊也表示不反对国民党当局“雇佣美方人员与前政府官员或其他人员为其服务”。^⑧

① Telegram from the Consul general at Taipei to the Secretary of State, November 3, 1949, *FRUS*, 1949, Vol. IX, p. 407.

② Ibid., p. 411.

③ Ibid., p. 412.

④ 郑介民，国民党军将领，长期负责蒋介石集团的军事外交工作，1948 年 6 月晋升为中将，1949 年 10 月逃亡台湾。初任“参谋次长”兼“大陆工作处长”，后调任国民党中央第二组主任。

⑤ Memorandum of conversation, by the Ambassador to China, November 6, 1949, *FRUS*, Vol. IX, p. 412.

⑥ Ibid., p. 414.

⑦ Telegram from the Consul general at Taipei to the Secretary of State, November 14, 1949, *FRUS*, Vol. IX, p. 424.

⑧ Ibid., p. 430.

华盛顿内部的一些异动可以为艾奇逊态度的软化提供线索,1949年11月14日杜鲁门交给助理国务卿詹姆斯·E.韦伯一份未署日期也未署姓名的备忘录,探讨美国对中国国内反共力量提供军事援助的可能性,备忘录认为“苏联试验原子弹与作为苏联的卫星国的新中国的诞生……(据此推断该备忘录起草日期应该在1949年9月、10月期间),形势要求美国必须在中国有所作为”。^① 备忘录列举国民党统治下各省的经济自给程度与兵力情况,认为反共力量尚具一搏的实力。^② 这份备忘录的出现表明随着新中国投入社会主义阵营,保留一个“自由中国”成为美国对新中国施压的重要手段。

尽管美国国务院阻止了对蒋介石集团的援助,蒋介石还是利用 NSC37/8 文件中所传递出来的美国支持其稳定台湾局势的信息继续巩固在岛内的权力,清理、收买异己。11月27日,国民党中央常务委员会就“李代总统”擅离职守提请党中央处理。五天后,吴国桢会见麦克唐纳德时表示他将接替台湾省主席的职务并表示省主席可以控制防御权,“如果得到美国的援助,他可以起用孙立人取代彭孟緝^③的位置……否则台湾经济将会在两个月内崩溃”。他希望美国能将这项人事任命视为“(蒋介石集团)迈向正确方向的第一步,表现一定的兴趣及提供可能的援助”。^④ 孙立人也同样催促美国加紧援助,提议美方可以对先行取得改革进展的地区进行军事援助。一周后,“行政院长”阎锡山正式宣布吴国桢出任“台湾省主席兼保安司令”。蒋介石利用美国对台政策转变巩固在台湾摇摇欲坠的统治。在国民党集团内,桂系不再是美国合作的对象;孙立人、吴国桢也被蒋介石收揽成为为其争取美国援助的“代言人”。杜鲁门政府更是放弃利用台独势力颠覆蒋介石集团的统治的意图,这些因素都有助于蒋介石强化在岛内的独裁统治。

三、NSC37/8 文件的历史作用

1947年以来中国内战局面急转直下,美国不得不放弃蒋介石集团,接触桂系等中国地方实力派以图遏制中国革命形势的发展。但中国历史的发展进程并不依美国政府对华政策转变而扭转,伴随着国民党政府在中国大陆统治的终结,美国对华的种种图谋也一一落空。在阻止中共解放台湾的总体目标上,美蒋找到了利益的切合点。NSC37/8 文件“联蒋保台”政策的出笼给美台关系带来重要的影响,标志着美国在台湾代理人的确立。通过对 NSC37/1 到 NSC37/8 号文件的梳理,可以看出美国对台政策发生了明显的变化,美国放弃了扶植台独势力的意图,接受了蒋介石集团盘踞台湾岛的现实。这种态度的变化直接地表现在 1949 年美国对台政策的三次调整之中,逐步将蒋介石集团重新纳入美国合作的对象之列。

首先,1949 年年初,国民政府在全国的统治行将崩溃,尽管美方仍然坚持“台湾地区特殊化”,试图借此实现“一中一台”的政治安排,但其在台湾地区的合作对象却由台独势力变为以陈诚为首的在台湾的国民党地方当局。NSC37/1 文件中确定国民党在台湾的省政府为美国政府合作对象,成为杜鲁门政府对台政策的首次调整。

其次,1949 年中旬解放军已经跨过长江,台湾成为解放战争的前线。从凯南草拟 PPS-53 文件中可以看出美国试图采取偷换概念的方式,将中国对台湾的主权收复解释成有托管性质的军事占领,保留国民党军事力量对抗人民解放军,同时达到否认中国拥有台湾地区主权的目的,尽管在文件的表述中凯南并未重视蒋介石在未来台湾政治结构中的地位。PPS-53 文件体现出美国对台政策的再次调整,将驻扎岛内的国民党军纳入美国的合作范围,进一步缩小了美国与蒋介石集团在防守台湾问题上的距离。

最后,1949 年 10 月初中苏建交与中国“一边倒”的外交政策实践,加速了美国对台政策转变,

^① Memorandum by the Acting Secretary of State, Possible aid to the forces still opposing the Chinese communists, November 14, 1949, *FRUS*, Vol. IX, p. 582.

^② *Ibid.*, p. 587.

^③ 彭孟緝,国民党军将领,1946 年来台担任高雄要塞中将司令。“二·二八事件”发生后,由于彭孟緝进行强力镇压,先升任台湾全省警备总司令,之后出任台湾省保安副司令、台北卫戍司令等要职。

^④ Telegram from the Consul general at Taipei to the Secretary of State, December 7, 1949, *FRUS*, Vol. IX, p. 41.

NSC37/8 号文件标志着美国政府完成了对台政策的转变，确定蒋介石集团为其在台湾的代理人。杜鲁门政府政策转变的动力主要来自于新中国毫不妥协的革命压力。为了保留国民党集团牵制新中国，美国暂时搁置了制造“一中一台”的图谋，在阻止新中国解放台湾，维护岛内政治稳定的共识下，美蒋重新走向合作。

尽管蒋介石集团并非美国理想中的台湾代理人，杜鲁门政府也始终在台湾寻找可替代的合作伙伴，甚至在 1950 年初曾有意再次放弃蒋介石集团，但为了遏制新中国，美蒋在新的历史环境中再次合流已经不可避免。因此，20 世纪 50 年代美国一方面希望保留国民党集团并维系其“国际地位”；另一方面又不断地试图割裂“中华民国”与大陆之间的一切联系。正是在这种矛盾之中，美台关系时而热络畅通，时而冷若寒冰。中美两国三方角力点也由反对“台湾地区特殊化”转向反对“两个中国”的斗争，无论是策动台独势力夺取岛内权力还是策划台湾地方政府呼吁联合国保护，乃至最终接受蒋介石盘踞台湾的现实，美国对台政策的变化动机都是为了维护其在中国的国家利益。一方面中国革命的推进促使美国修正对华政策目标，从阻止苏联借中国内战进行渗透转变为遏制采取一边倒政策的新中国，对华政策目标的调整必然引起美国对台政策的转变；另一方面随着革命的推进，越来越多的蒋介石集团党、政、军力量迁入台湾，改变了岛内政治力量的对比，迫使美国不得不变更在台湾的支持对象，最终接受了海峡两岸均坚持一个中国原则的事实。

责任编辑：宋 鸥

The Document of NSC37/8 and the Policy Changes of U. S. Towards Taiwan

HUANG Feng - zhi , LV Ping

(School of Administration , Jilin University , Changchun , Jilin , 130012 , China)

Abstract: In order to deal with the establishment of PRC , the policy of Truman administration towards Taiwan began to attach importance to the role of Chiang Kai - shek's group to contain PRC , and abandoned the idea of realizing "Specialization of Formosa" by supporting the independent movement of Taiwan. As the first significant paper concerning the policy towards PRC , the document of NSC37/8 , the position of the United States with respect to Taiwan , was drafted by the National Security Council of USA. This document shows that Truman administration has to accept the reality that the group of Chiang Kai - shek holds Taiwan. It also indicates the collaboration of both sides. However , America's effort to keep the division of China was influenced by Chiang Kai - shek's maintaining the principle of "One China". It is concluded that the development of Chinese revolution is the decisive factor to force the U. S. government to give up the support to the independent movement of Taiwan.

Key words: U. S. ; the document of NSC37/8; Taiwan; the Cold War