

## 美国对华政策的制定和调整因素初探

——基于 20 世纪上半叶美国对华政策的若干案例分析

韩 泽

**内容提要** 美国对华政策是在利益和原则之间进行权衡的产物。基于 20 世纪上半叶美国对华政策的若干案例分析,在制定和调整对华政策时,美国通常以现有中国国内秩序的状态作为权衡利益和原则的指标:当现有中国国内秩序相对稳定时,美国的对华政策更倚重原则,支持民国时期在野群体行使民主权利;当现有中国国内秩序受到严重威胁时,美国的对华政策更倚重利益,支持中国执政当局维护国内秩序;当现有中国国内秩序完全失控时,美国通常会选择“等待尘埃落定”的政策。

**关键词** 地区与国别政治 美国 中美关系 对华政策 秩序

美国如何在利益和原则间权衡其对华政策,一直是国际关系学界争论不休的话题。大多数研究中美关系的专家和学者认为,利益和原则在美国对华政策中均起作用,美国历届政府大都同时接受它们,并试图将它们一起付诸实

---

\* 韩泽:北京大学国际关系学院硕士研究生。(邮编:100871)

\*\* 感谢贾庆国教授对笔者的耐心指导,感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议。文章的疏漏和不足之处由笔者负责。

践,<sup>①</sup>只是对何者起主导作用存在分歧。学术界出现了“利益/原则调整说”“利益主导说”和“原则主导说”三种主要观点。

本文试图从中国内部因素研究美国对华政策,目的在于厘清美国对华政策制定和调整的因素。毋庸置疑,美国对华政策会随着“自由派”和“保守派”的轮流执政在利益和原则间进行摇摆,总统及其政治幕僚在任内对政局也有一定影响,并且往往会出现“保守派”的对华政策更重利益,而“自由派”的对华政策更重原则的普遍现象,但是美国的制度决定了个人的权力和作用有限。<sup>②</sup>美国历届政府的对华政策声明一贯包含推行民主和人权原则的内容,但在实际行动中受到安全和物质利益的驱使,表现出的却是在实际利益与理想原则间的矛盾。<sup>③</sup>例如,美国以独立战争起家,以推行民主自由为己任,但在20世纪上半叶,美国对民国时期在野群体争取民主自由的革命总是采取消极或反对的态度,有时甚至与专制政权结好,支持其镇压革命。又如,美国的主流意识形态与共产主义对立,但在抗战后期,美国却希望影响国民党进行民主改革,促成共产党合法参政,维护其民主权利。自美国宣布“门户开放”政策以来,中美两国的正面交往已过百年,<sup>④</sup>尽管中国的政权性质和相对权势及美国的在华影响力和外交政策传统都有变化,但美国对华政策的某些一贯之处却值得关注。历史细节当然不会重演,但一些最基本因素却是长期起作用的。<sup>⑤</sup>

学术界主要从体系、国家、社会、组织和个人五个视角研究美国对外政策。本文以《美国对外政策文件》(Foreign Relations of the United States, *FRUS*)为基础,以20世纪上半叶具体的美国对华政策案例为前提,通过归纳,探讨美国对华政策对利益和原则的考量。

## 一、研究现状

本文首先对利益和原则做出概念界定。利益是一个外延十分广泛的社会

① 贾庆国:《美国外交思想与实践》,《同济大学学报》(社会科学版)2005年第2期,第63页。

② 资中筠:《从美国总统就职演说看美国的变与不变》,《美国研究》2005年第2期,第17页。

③ 资中筠:《百年思想的冲击与撞击》,《美国研究》1996年第4期,第15、27页。

④ 中美两国的最初相遇始于1784年美国商船“中国皇后号”(the Empress of China)到访中国。参见〔美〕埃里克·多林:《美国和中国最初的相遇:航海时代奇异的中美关系史》,朱颖译,北京:社会科学文献出版社2014年版,第1-23页。但是,中美两国开始直接、正面打交道应从19世纪末,美国宣布“门户开放”政策算起。参见资中筠:《百年思想的冲击与撞击》,第7页。

⑤ 牛军:《揭示中美关系的历史特征》,《外交学院学报》1996年第2期,第59页。

概念。《现代汉语词典》认为,利益就是好处。<sup>①</sup> 现实主义大师汉斯·摩根索提出的是以权力界定的利益概念。<sup>②</sup> 阎学通教授对利益的界定要具体些,他认为,“凡是满足人的物质或精神需要的都称为利益”。<sup>③</sup> 那么,什么是美国的国家利益?根据“美国外交关系委员会”的一项调查,即便是那些对美国外交举足轻重的人,对此也尚未形成共识。<sup>④</sup> 本文将“利益”界定为美国的安全利益和物质利益。

按照《现代汉语词典》的定义,原则有两层意思:一是“说话或行事所依据的法则或标准”;二是“总的方面,大体上。”<sup>⑤</sup> 斯坦福大学教授斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)认为,“原则就是对事实(fact)、因果关系(causation)和公正(rectitude)的信念”。<sup>⑥</sup> 如果单就美国对外政策而言,杜克大学教授布鲁斯·詹特森(Bruce W. Jentleson)指出,“原则涉及在全球代表美国的价值观、思想和信念”。<sup>⑦</sup> 本文认为,这些“价值观、思想和信念”的核心就是美国认定的原则。

研究者很早就注意美国对外政策如何处理利益和原则间关系的问题。费正清指出,美国在执行对华传统政策时助长了“人道主义的理想与策略上的现实主义”间的分歧,两者始终不能协调一致。<sup>⑧</sup> 塞缪尔·亨廷顿持类似观点,指出20世纪美国对外政策的核心问题就是如何摆好现实主义和道德主义间的关系。<sup>⑨</sup> 有美国对外政策史研究界的学者直言,“美国对外政策的理想主义者和现实主义者从未从理想和自身利益的争论中解脱出来。”<sup>⑩</sup> 也有研究者毫不讳言地指出这种分析模式的不足,认为仅从利益和原则的层次来讨论美国对

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,北京:商务印书馆2012年版,第800页。

② 〔美〕汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》,徐昕等译,北京大学出版社2006年版,第29—34页。

③ 阎学通:《中国国家利益分析》,天津人民出版社1996年版,第10页。

④ 王希:《美国历史上的“国家利益”问题》,《美国研究》2003年第2期,第10页。

⑤ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,第1601页。

⑥ Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, p. 185.

⑦ Bruce W. Jentleson, *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York: W. W. Norton & Company, 2014, p. 16.

⑧ 〔美〕费正清:《美国与中国》,张理京译,北京:世界知识出版社2000年版,第298页。

⑨ 〔美〕塞缪尔·亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》,程克雄译,北京:新华出版社2005年版,第68页。

⑩ Eugene R. Wittkopf, et al., *American Foreign Policy: Pattern and Process*, Belmont: Thomson Wadsworth, 2003, p. 26.

外政策,不能反映出复杂的美国对外政策全貌。美国巴德学院(Bard College)教授沃尔特·米德(Walter R. Mead)指出,美国的对外政策不完全拘泥于现实主义或理想主义,而“倾向于讲求证据”。<sup>①</sup>按照宾夕法尼亚大学教授沃尔特·麦克杜格尔(Walter A. McDougall)的说法,“美国没有遇到过矛盾”,现实主义和理想主义的二分法“是错误的。”<sup>②</sup>美国前国务卿康多莉扎·赖斯更是直接否定这一分析模式,她认为,现实主义和理想主义的旧有二分法“从未真正应用于美国”。<sup>③</sup>但是,以米德、麦克杜格尔和赖斯为代表的研究者所要强调的是,在研究美国对外政策时,不能孤立地剥离利益和原则,即不能在肯定一项因素影响的同时,彻底否定另一项因素的作用。

回顾既有文献可以发现,研究者在讨论美国对外政策与利益和原则间的关系时,主要有三种观点:一是“利益/原则调整说”,认为美国的对外政策巧妙地在利益和原则间进行调整,维持着一种动态平衡;二是“利益主导说”,认为美国的对外政策奉行在无政府状态下捍卫国家利益的政策,同原则相比,利益在美国对外政策的制定和实施过程中起更重要作用。三是“原则主导说”,认为美国的对外政策由美国独有的普世原则所确立,同利益相比,原则在美国对外政策中扮演着更主要的角色。

持第一种观点的学者强调,在美国的对外政策中,利益和原则不断地相互调整、相互交融。王缉思教授认为,在美国的对华政策中,尽管理想主义和现实主义的“矛盾交织贯穿始终”,但“相互之间又常常渗透包容。”<sup>④</sup>周琪研究员的分析表明,现实主义和理想主义在不同的内外环境下交替成为美国对外政策的主导思想。<sup>⑤</sup>邢悦教授的观点与此类似,她认为美国的对外政策同时强调道义和利益的重要性,简言之,“就是在道义和利益之间寻找平衡点”。<sup>⑥</sup>兹比格涅夫·布热津斯基则认为,理想主义与物质主义的双重吸引力构成了美国

---

① [美]沃尔特·米德:《美国外交政策及其如何影响了世界》,曹化银译,北京:中信出版社2003年版,第335—336页。

② Walter A. McDougall, “Back to Bedrock,” *Foreign Affairs*, Vol.76, No.2, 1997, pp.134-146.

③ Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.4, 2008, pp.2-14, 16-26.

④ 王缉思:《美国外交思想传统与对华政策》,中国社会科学院美国研究所、中华美国学会编:《中美关系十年》,北京:商务印书馆1989年版,第132—135页。

⑤ 周琪:《“美国例外论”与美国外交政策传统》,《中国社会科学》2000年第6期,第83页。

⑥ 邢悦:《美国对外政策中的文化规范功能》,《现代国际关系》2003年第11期,第33页。

对外政策的特色。<sup>①</sup>

同持第一种观点的研究者不同,一部分研究者倾向于认为利益在美国对外政策中实际起更重要的作用。摩根索指出,“意识形态的主张不过是一种虚假的借口”。<sup>②</sup>亨利·基辛格承认利益和原则在美国对外政策中相伴而生的现状,但他认为“道德价值是绝对的,但应用道德的环境却天生就不完美”。<sup>③</sup>世纪基金会(Century Foundation)研究员戴维·卡拉汉(David Callahan)讲得更为明确,他总结道:“尽管在过去两个世纪中,美国一直是世界上最理想的国度之一,但是理想主义罕有成为美国对外政策的核心。”<sup>④</sup>正如汉诺威学院(Hanover College)教授莫沃尔(A. Glenn Mower, Jr.)所言,“强调把国家利益作为对外政策首要考虑的现实主义,长期占据着美国决策者想法的中心位置”。<sup>⑤</sup>美国历史学家斯蒂芬·安布罗斯(Stephen E. Ambrose)在考察了从富兰克林·罗斯福到小布什的历任美国总统的对外政策后,得出一个大致结论,即“现实主义比理想主义更为有效”。<sup>⑥</sup>高程通过对19世纪末至第二次世界大战结束前美国对外政策的案例分析,认为价值观念对于美国对外政策的实际驱动作用微弱,美国对外政策的驱动力是其物质利益诉求。<sup>⑦</sup>

另一部分研究者不认为利益在美国对外政策中起核心作用,他们认为原则或许扮演着更主要的角色。亨廷顿在《美国政治:先天的不和谐》一书中分析道,“在美国人看来,不仅其外交政策制度的构成和功能要反映自由价值观,而且美国的对外政策也应该实质性地促进外部世界的自由价值观”。他更进一步指出,政治价值观为美国对外政策提供了限度和参数。<sup>⑧</sup>资中筠也认为,如果从

① [美]兹比格涅夫·布热津斯基:《战略远见:美国与全球权力危机》,洪漫译,北京:新华出版社2012年版,第38页。

② Hans J. Morgenthau, “The Organic Relationship between Ideology and Political Reality,” in George Schwab, ed., *Ideology and Foreign Policy: A Global Perspective*, New York: Cyrco Press, 1978, p. 117.

③ [美]亨利·基辛格:《大外交》,顾淑馨、林添贵译,海南出版社2012年版,第7页。

④ David Callahan, *Between Two Worlds: Realism and Idealism, and American Foreign Policy after the Cold War*, New York: Harper Collins Publishers, 1994, p. 37.

⑤ A. Glenn Mower, Jr., *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences*, New York: Greenwood Press, 1987, p. 9.

⑥ Stephen E. Ambrose, “The Presidency and Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol.70, No.5, 1991, p. 120.

⑦ 高程:《美国对外政策的驱动力:物质利益至上》,《美国研究》2012年第2期,第82—96页。

⑧ Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1981, pp. 240-241.

美国的长远利益进行分析的话,“美国对华一贯的长远目标是争取广大中国人民,特别是知识精英的好感,以美国的自由民主思想影响中国的发展方向”。<sup>①</sup> 王立新教授研究了20世纪美国对华政策的若干个案,他得出的结论是:美国的对外政策,特别是美国对华政策“受到美国意识形态的深刻影响”,这种影响体现在“外交策略、外交手段、外交战略、政策目标以致国家目标上”。<sup>②</sup>

## 二、理论假设与变量

历史经验显示,在美国历史上的重要阶段,其原则与利益往往高度一致。<sup>③</sup> 本文在广泛考察20世纪上半叶美国对华政策具体案例(参见表1)的基础上提出如下假设:如果现有中国国内秩序相对稳定,美国的对华政策更倚重原则,支持民国时期在野群体行使民主权利;如果现有中国国内秩序受到严重威胁,美国的对华政策更倚重利益,支持中国执政当局维护国内秩序;如果现有中国国内秩序完全失控,美国通常选择“等待尘埃落定”的政策。

表1 本文集中检视的案例<sup>④</sup>

时期	事件	时间(年)	执政当局	在野群体
清	辛亥革命	1911	清政府	革命党人
北洋政府	二次革命	1913	袁世凯	革命党人
	护国战争	1915—1916	袁世凯	革命党人
	张勋复辟	1917	段祺瑞	张勋
	护法运动	1917—1922	段祺瑞	孙文
	直皖战争	1920	段祺瑞(皖)	曹锟(直)

① 资中筠:《追根溯源:战后美国对华政策的缘起与发展(1945—1950)》,上海人民出版社2000年版,第3—4页。

② 王立新:《意识形态与美国外交政策:以20世纪美国对华政策为个案的研究》,北京大学出版社2007年版,第390页。

③ 高程:《美国对外政策的驱动力:物质利益至上?》,第86页。

④ 有关具体的美国对华政策,因其较为繁杂,本表不再详细列出。参见[美]孔华润编:《剑桥美国对外关系史》,王琛译,北京:新华出版社2004年版;陶文钊:《中美关系史》,上海人民出版社2004年版;项立岭:《中美关系史全编》,上海:华东师范大学出版社2002年版;George C. Herring, *From Colony to Superpower: U. S. Foreign Relations since 1776*, Oxford University Press, 2011; Akira Iriye, *The New Cambridge History of American Foreign Relations: The Globalizing of America (1913—1945)*, Cambridge University Press, 2015; Warren I. Cohen, *The New Cambridge History of American Foreign Relations: Challenges to American Primacy (1945 to the Present)*, Cambridge University Press, 2015。

(续表)

时期	事件	时间(年)	执政当局	在野群体
北洋政府	第一次直奉战争	1922	吴佩孚(直)	奉、皖、孙文
	第二次直奉战争	1924		张作霖(奉)
	北伐战争	1926—1928	北洋政府	国民政府
南京政府	抗日战争	1931—1945	国民党	共产党
	皖南事变	1941		
	国共内战	1945—1949		

图表来源:笔者绘制。

笔者认为,中国国内秩序的状态(分别为相对稳定、严重威胁和完全失控)是影响美国在利益和原则间权衡其对华政策的重要变量。要对“中国国内秩序”有清晰的认识,先要对“秩序”的概念做出澄清。“秩序”首先是一个社会学和政治学的概念,<sup>①</sup>赫德利·布尔(Hedley Bull)对“秩序”的讨论详尽清晰,他认为,秩序“是导致某种特定结果的格局,一种旨在实现特定目标或价值的社会生活安排”。<sup>②</sup>秩序追求、保障和实现以下三个目标:“第一,所有社会都努力保证人类生命在一定程度上免受导致死亡或身体伤害的侵害。第二,所有社会都努力确保信守诺言或履行业已达成的协议。第三,所有社会都在一定程度上保护财产所有权的稳定性,并且使之免受无休止和无限制的挑战。”<sup>③</sup>换句话说,这三项目标对应着社会生活的三个基本价值,即生命、诚信和财产。如果将布尔的秩序界定推而广之,对美国而言,中国的国内秩序主要涉及三个层面:一是能否保证美国在华人员的生命安全,二是能否如实履行中美之间的条约义务,三是能否保证美国在华人员和企业的财产安全。依据这三项指标,可以对“中国国内秩序”这一要素做出判断:如果特定的中国国内秩序满足全部上述三项指标,这样的秩序对美国而言就是有利的;如果特定的中国国内秩序不能够满足上述三项指标的任何一个,这样的秩序对美国而言就是不利的。

在对变量进行界定后,本文排除特殊情况,特殊情况不计入规律性研究。在极端情况下,中国执政当局维护国内秩序的方式会对美国不利,它是以牺牲

① 周方银:《国际秩序变化原理与奋发有为策略》,《国际政治科学》2016年第1期,第34页。

② [英]赫德利·布尔:《无政府社会:世界政治秩序研究》,张小明译,北京:世界知识出版社2003年版,第2页。

③ 同上书,第3页。

美国在华利益为前提的。这种情况在中国发生过两次：一是在段祺瑞政府末期，其对内对外政策，已经完全服从于日本的侵略需要，使日本在华攫取了大量政治上和经济上的侵略特权，严重威胁美国的在华利益，特别是商业利益；<sup>①</sup>二是从新中国成立到中美关系正常化的一段时期。新中国当时相继提出了一些外交原则（包括对帝国主义的“不承认”和“一边倒”“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”），其后又发生了驱逐美国在华官员、对知识分子进行思想改造和提出建立反美统一战线的“二十五条”行动纲领等事件。中共中央对中美对抗性质的定位，以及新中国成立后迅速彻底地清除美国在华势力与影响等措施均严重撼动了美国的在华利益。<sup>②</sup>直到20世纪70年代末，随着中国实行改革开放，在理论和实践上都否定了过去许多“极左”的做法，这一状况才逐渐发生转变。如果中国执政当局维护的国内秩序对美国不利，美国会从物质和道义上积极支持在野群体，扶植亲美政权和颠覆对美“不友好”的政府。“扶植”和“颠覆”是一项政策的两个方面。<sup>③</sup>当中国的在野群体成为新的执政当局后，美国就会敦促执政当局按照美国示范的民主资本主义方向进行政治和经济领域改革，同时施压促使其建立对美国有利的中国国内秩序。

本文采取个案研究方法，选取四个案例，分别是二次革命时期的美国对华政策、北伐战争时期的美国对华政策、抗战后期的美国对华政策（1944—1945），以及国共内战后期的美国对华政策（参见表2）。本文所选案例的时间跨度是1913—1949年。之所以选择这一时期的相关案例，主要有以下三个原因：第一，这一时期是中国政局最动荡的时期，历经南京临时政府、北京临时政府、北洋政府和国民政府等多次政权轮换。伴随着政府的更迭，中国的国内秩序呈现出各种不同形态。而新中国成立后，中国的国内秩序一直相对平稳。从考察变量的角度出发，中华民国时期的案例更有利于对假设进行检验；第二，美国在这一时期面临的原则和利益间的矛盾更为突出。就中国方面而言，这一时期的执政当局往往代表着保守势力，行事专制、昏庸，不符合美国的原则，但却往往能够保存美国的利益；在野群体则常常是进步的代表，向往民主、自由，符合美国的原则，但却不一定能够保存美国的利益。因此，如何对待符

① 章伯锋：《直皖战争与日本》，《近代史研究》1987年第6期，第177页。

② 牛军：《新中国外交的形成及主要特征》，《历史研究》1999年第5期，第23—29页。

③ 资中筠：《略论美国战后外交的若干特点》，《美国研究》1988年第1期，第27—28页。

合自己原则的势力团体,又要维护美国的在华既得利益,是这一时期美国对华政策的突出问题。而新中国时期的案例则有其特殊性,一是如前文所述,从新中国成立到中美关系正常化的一段时期内,中国的国内秩序对美国来说是不利的,美国基本上会采取维护自己利益的做法;二是新中国时期并不存在本文对于案例考察的共性要求。中国共产党与民主党派的关系是“共产党领导、多党派合作,共产党执政,多党派参政”,这一独特制度在推进民主化的同时,也保证了国家政治生活的有序和稳定;三是学术界对中华民国时期美国对华政策的研究成果较多,有关这一时期的解密档案也相对丰富,这为案例探究尤其是规律性的研究提供了可靠保证。

表 2 本文的个案及其特征

案例	时期	中国国内秩序的状态
二次革命	爆发前	相对稳定
	爆发后	严重威胁
北伐战争	胜利前	严重威胁
	胜利后	完全失控
抗日战争	1945 年 4、5 月前	相对稳定
	1945 年 4、5 月后	严重威胁
国共内战	1948 年 9 月后	完全失控

图表来源:笔者绘制。

应当说,影响美国对华政策的因素难以穷尽,<sup>①</sup>值得关注的变量主要有三个,分别是美国权势的变迁、美国的大战略及美国对外政策意识形态的独特内容。

首先是美国权势的变迁,它与美国在华的影响力和愿意介入的程度呈现出相关性。韩德(Michael Hunt)认为,“美国霸权史无前例”,因为“在全球化的每个阶段上,都有使美国霸权成为史上独一无二的事情在发展”。<sup>②</sup>在 19 世纪和 20 世纪初,美国凭借贸易、资本流动及劳动力迁徙的浪潮在国际上异军突起。到 1890 年,美国的国内生产总值已经远远超出英国,成为名副其实的世界第一大经济体。<sup>③</sup>在 20 世纪的头 30 年,其经济和文化影响力已经开始改造

① 阎学通、孙学峰:《国际关系研究实用方法》,北京:人民出版社 2001 年版,第 61、137 页。

② [美]韩德:《美利坚独步天下:美国是如何获得和动用它的世界优势的》,中文版序言,马荣久等译,牛军校,上海人民出版社 2011 年版,第 4 页。

③ 王立新:《踌躇的霸权:美国获得世界领导地位的曲折历程》,《美国研究》2015 年第 1 期,第 11 页。

社会并重塑世界各地的日常生活。<sup>①</sup>第二次世界大战即将结束时,美国处在一个“其他所有大国都依赖美国的时代”,其国际地位首屈一指。<sup>②</sup>王立新教授认为,如果以1942年为界,美国在这之前实际上并没有奉行与其权势相称的积极的对外政策。<sup>③</sup>如果参照这一标准,将本文个案研究划为两组,那么,二次革命时期和北伐战争时期的案例在这一界线以前,而抗战后期和国共内战后期的案例在这一界线以后。并且这两组例子都涵盖了中国国内秩序的三种形态,因此,对它们进行比较是比较适当的。

其次是美国的大战略。客观而言,一国的大战略不会因为个别变量的干扰而发生颠覆性变革,美国也是如此。得克萨斯州农工大学教授克里斯托弗·莱恩(Christopher Layne)认为,美国大战略的目标一直是创造一个“门户开放”的国际体系或世界秩序,他认为,应以1940年为界线,这一界线以后美国所推行的是一种超地区霸权或全球霸权战略,这也是“门户开放”政策的延续。<sup>④</sup>尽管随着美国权势及其国内因素的变化,美国政府在不同时期推行了各种具体战略,但就大战略层次而言,这一变量仍是可控的。

最后是美国对外政策意识形态的独特内容。同其他大多数国家相比,美国的政治文化一直比较稳定,它既没有承受过社会革命的大震动,也没有遭受过外国的入侵和占领,其“意识形态有一种执着的倾向”。<sup>⑤</sup>周琪研究员认为,美国基本的意识形态有两个,一个是“美国例外论”,另一个是古典自由主义,它们一直以各种形式左右着美国的外交政策,并衍生出许多其他意识形态。<sup>⑥</sup>孤立主义和国际主义的原则常被看作是这些基本意识形态的正反面,美国对外政策具体采取哪项原则取决于美国的相对实力。<sup>⑦</sup>学界对孤立主义和国际主义的分期并不一致,有学者认为,孤立主义曾指导美国整个19世纪甚至20世纪初期的对外政策,直至“杜鲁门主义”的产生和北约成立,美国才正式放弃

① [美]韩德:《美利坚独步天下:美国是如何获得和动用它的世界优势的》,中文版序言,第4页。

② Arnold Wolfers, “The Atomic Bomb in Soviet-American Relations,” in Bernard Brodie, ed., *The Absolute Power: Atomic Power and World Order*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972, p. 92.

③ 王立新:《踌躇的霸权:美国获得世界领导地位的曲折历程》,第28页。

④ [美]克里斯托弗·莱恩:《和平的幻想:1940年以来的美国大战略》,孙建中译,上海人民出版社2009年版,第1—51页。

⑤ [美]韩德:《意识形态与美国外交政策》,褚律元译,北京:世界知识出版社1999年版,第15页。

⑥ 周琪编:《意识形态与美国外交》,上海人民出版社2006年版,第1—12页。

⑦ 高程:《美国对外政策的驱动力:物质利益至上》,第85页。

孤立主义。<sup>①</sup> 但大部分学者认为,从美西战争或至少从“门户开放”政策提出开始,美国就已经开始摆脱孤立主义,向奉行国际主义转变。<sup>②</sup> 本文倾向于后一种观点。但韩德认为,对孤立主义和国际主义的简单划分“无视或者歪曲了美国与世界持续长久、范围宽广和多样性的联系”。<sup>③</sup> 事实上,美国对外政策中的孤立主义和国际主义并不是截然分开的,而是往往呈现出长期并用的态势。他认为,大国意识、种族观念和惧怕革命三种核心思想指导着 20 世纪时期的美国对外政策。<sup>④</sup> 不管是遵从主流的对美国奉行孤立主义和国际主义的分期,还是依循韩德的观点,本文所选择的四个案例在美国对外政策意识形态的独特内容方面是可控的。

### 三、案例一:二次革命时期的美国对华政策

本文选取的第一个案例研究二次革命时期的美国对华政策,该案例重点讨论当奉行“共和/民主”的南方革命党人(在野群体)挑战秉持“专制/独裁”的袁世凯(执政当局)的时候,美国在面临“利益/原则”矛盾的情况下,是如何进行权衡的。

1913 年 7 月,以孙中山为首的南方革命党人发动二次革命。二次革命的爆发原因主要有两个:一是国会是否有权改组政府,即是否会产生一个国民党内阁;二是北京政府对全国各省拥有多大权力。<sup>⑤</sup> 在美国的默许和支持下,袁世凯在两个月内将这场革命成功地镇压下去。美国对待二次革命的态度和政策的基本脉络大体从以下两方面展开:

首先,美国政府内部汇总了对孙、袁二人的观察,评估了二次革命的性质及可能结果。起初,美国外交系统内的官员对待孙、袁的态度并不一致,一派

① 刘建飞:《意识形态在美国外交政策中的地位》,《美国研究》2001 年第 2 期,第 81 页。

② 参见〔美〕亨利·基辛格:《大外交》,第 13—37 页;G. John Ikenberry, “Introduction: Woodrow Wilson, the Bush Administration, and the Future of Liberal Internationalism,” in G. John Ikenberry, eds., *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2009, pp. 1-10; 周琪:《“美国例外论”与美国外交政策传统》,第 92—94 页。

③ 〔美〕韩德:《美利坚独步天下:美国是如何获得和动用它的世界优势的》,中文版序言,第 4 页。

④ 〔美〕韩德:《意识形态与美国外交政策》,第 131—183 页。

⑤ 〔美〕欧内斯特·P. 扬:《辛亥革命后的政治风云:袁世凯时期,1912—1916 年》,载〔美〕费正清、费维恺编:《剑桥中华民国史(1912—1949 年)》上册,刘敬坤等译,北京:中国社会科学出版社 1994 年版,第 220 页。

以美国驻上海总领事魏尔德(Amos P. Wilder)为代表,持“拥孙容袁”的观点;随着二次革命的爆发,以美国驻北京代办卫理(E. T. Williams)为代表的“拥袁贬孙”派开始居于上风,“拥孙容袁”派随之销声匿迹。

在二次革命尚未发生时,袁世凯维持的中国国内秩序相对稳固。魏尔德认为,孙中山秉持理想主义,渴望立即改革自己的国家,建立忠诚、公正、无私的政府体制,未来的天下非孙莫属,因此,美国政府需要“拥孙”。在致国务卿布莱安(William J. Bryan)的电报中,魏尔德对孙中山做出评价是,“孙博士品格高贵、意志坚强、大公无私、舍己为国”。<sup>①</sup> 魏尔德对袁世凯的看法相对负面,他认为,袁世凯虽然能以旧式的统治手段控制国家,但却无力拯救中国。若要依靠袁世凯改革中国政治,无异于痴人说梦,他确信,袁终有一日会背叛人民。<sup>②</sup> 魏尔德预测,孙可能会在其友人及支持者拥护的情况下,再度拥兵讨袁,然而,袁的军队训练有素、装备精良,二次革命的结果一定是袁大败于孙。<sup>③</sup> 因此,魏尔德建议孙及其支持者应该暂时接纳袁世凯,并将国家的和平与统一列为第一优先。他呼吁孙中山应该搁置对袁的个人恩怨,以国家利益为重,运用合法方式取得领导权,从而参与政府的工作,日后再逐步进行政治改革。魏尔德相信袁犯了许多重大错误,但他认为袁的过错并不足以让孙的“二次革命论”合理化,意图利用战争以实现理想的做法未免失之愚昧了。<sup>④</sup>

随着二次革命迅猛发展,中国的国内秩序受到威胁,以卫理为代表的“拥袁贬孙”派开始居于上风。1913年5月16日,卫理在致布莱安的电报中,详细判断并分析了这场革命的性质及可能结果:“有意发动战争的那群人只是对袁政府不满……普通民众对政治没有兴趣,商业群体明确反对有扰和平的任何动乱……只要商业群体坚持反对内战的态度,任何颠覆现政府的企图都不会成功。”<sup>⑤</sup> 卫理认为,孙中山发动二次革命的主要目的是夺权,“根本不是为了高尚的原则”,这场革命注定要失败,而“袁世凯是目前最有才干的人,有能力平息反抗分子”。<sup>⑥</sup> 鉴于当时美国所面临的国际局势,对华政策并不居于其对外

① Wilder to Secretary of State, May 7, 1913, USDS 893.00/1702.

② 张忠正:《孙逸仙博士与美国(1894—1925)》,台北:广达文化2004年版,第207—208页。

③ Wilder to Williams, May 1, 1913, USDS 893.000/1683.

④ 张忠正:《孙逸仙博士与美国(1894—1925)》,第208页。

⑤ FRUS, 1913, pp. 121-122.

⑥ Williams to Bryan, July 26, 1913, USDS 893.00/1790; Williams to Bryan, July 18, 1913, USDS 893.00/1811.

政策的中心位置,美国对华政策在很大程度上是由北京使馆,特别是亲袁的驻华代办卫理所左右,卫理严厉训诫了与其意见相左的下属魏尔德:“北京政府是中华民国的政府,她已经获得美国的承认,自当予以尊重。”<sup>①</sup>自此之后,“拥孙容袁”的观点开始销声匿迹,“拥袁贬孙”的观点占据上风。此时的魏尔德也开始明确反对二次革命,他认为,虽然孙中山等人试图追求一个更美好的中国,但他们忽视了革命所带来的破坏性的副作用,更何况,中国人民厌恶中国内部再启战端。<sup>②</sup>

其次,美国政府在对二次革命性质及可能结果的评估基础上,做出了“严守不干涉”政策的决定。卫理在7月26日致国务卿电中讲得很明白:“参加任何一方军事行动的个人都不能被允许利用租界作为策划袭击的基地……北京政府似乎可以压制叛乱,这场叛乱没有受到南方商业群体的支持,注定很快瓦解。它唯一的目标就是让袁下台,而这应由投票解决。”<sup>③</sup>“严守不干涉”政策的方针在两日后被美国国务院批准。<sup>④</sup>从表面上看,美国政府在二次革命中宣称严守中立,但事实上却坚定地站在执政当局一边。在二次革命中,北京政府克敌制胜的关键在于“很大程度上孤立进步党,又获得了外国的援助,使多数省份的实权派人物保持友善的中立”。<sup>⑤</sup>美援确实是外国援助的重要组成部分,虽然美国禁止美商向南军出售武器,并且禁止美国领事出面调停南北双方,但却暗中帮助袁世凯训练军队,以图北京政府迅速击败叛乱分子。<sup>⑥</sup>

为什么号称与中国是“姊妹共和国”的美国,在二次革命中没有给予捍卫共和政体及民主原则的南方革命党人道义或物质上的同情或支持,却反而暗中极力维系日益透露出独裁倾向的袁政府的统治呢?原因有两点:

第一,美国认为只有袁世凯才能维护当时的中国国内秩序。美国外交系统内的一种主流观点是,“袁世凯才是中华民国的真正缔造者”。<sup>⑦</sup>并且,他们承认这样一个事实,即“袁世凯正在缓慢稳步地控制全国。这显示出(局势)的

① Williams to Wilder, August 13, 1913, USDS 893.000/1886.

② Wilder to Williams, July 20, 1913, USDS 893.000/1852.

③ FRUS, 1913, p. 126.

④ Ibid.

⑤ [美]欧内斯特·P.扬:《辛亥革命后的政治风云:袁世凯时期,1912—1916年》,第220页。

⑥ 王立新:《美国对华政策与中国民族主义运动(1904—1928)》,北京:中国社会科学出版社2000年版,第153页。

⑦ FRUS, 1913, p. 128.

大幅改善……不幸的是,他老得太快,普遍性的忧虑是他可能倒台。令人惊讶的是,此种不幸一旦发生,竟无人能取而代之”。<sup>①</sup> 二次革命爆发后,袁世凯曾于1913年7月22日向美国公使馆递交了一份备忘录,备忘录指出,混乱的局势只能带来中国国内秩序的无序,“外国的商业利益将不可避免地将遭受损害”。袁世凯极力保证,他将忠实履行中国在借款和赔款方面的国际义务,维护和稳定中国的国内秩序。<sup>②</sup> 也就是说,不论袁世凯的政治倾向与美国所秉持的信念有多大差异,只有袁才能够依靠其实力维护现有的中国国内秩序,从而保护美国在华企业和人员的财产和生命安全。

第二,美国政府怀疑以孙中山为首的南方革命党人一直与日本政府过从甚密。正如费正清所言,“革命总有外国赞助者”。<sup>③</sup> 二次革命爆发前,孙中山曾在长崎中国领事馆华侨晚餐会的演说中大力赞颂日本,他说,“革命一起,充任革命党之干部者为日本留学生;支援中国革命者亦为日本的有志之士”。孙与美国也保持着明确距离,他认为“门罗主义的美利坚合众国”不能够“左右中国的命运”。<sup>④</sup> 这不得不让美国警惕:孙在反袁的同时,是否意图构建一个亲日反美的中国国内秩序。美国驻福州领事佛乐(John Fowler)曾在机密报告中警告说,“孙与日本的关系很不寻常”“美国政府要有应对不测的心理准备”。<sup>⑤</sup> 卫理也认为,孙在日本人的帮助下,助长了中国南北双方之间的冲突,因为“一个统一的中华共和国不符合日本君主制的利益”。<sup>⑥</sup> 就连一向对孙友好的魏尔德,都在致卫理的电报中得出结论,“这位狂人(孙中山)已经完全投入日本人的怀抱了”。<sup>⑦</sup>

概言之,在二次革命爆发前的一段时间内,袁世凯主导的中国国内秩序相对稳定,以魏尔德为首的“拥孙”派尚且占有主要位置,但强调孙中山要以合法的方式取得领导权,暴力革命不在此列。但在二次革命爆发后,中国国内秩序极有可能走向失序,以卫理为代表的“拥袁”派开始压倒性地占据上风,虽然美

① *FRUS*, 1913, p. 87.

② *Ibid.*, pp. 124-125.

③ [美]费正清:《导言:中国历史上的沿海与内陆》,载[美]费正清、费维恺编:《剑桥中华民国史(1912—1949年)》上册,第3页。

④ 中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室等编:《孙中山全集》第三卷,北京:中华书局1984年版,第50页。

⑤ Fowler to Secretary of State, May 23, 1913, *USDS* 893.00/1754.

⑥ Williams to Secretary of State, June 3, 1913, *USDS* 893.00/1735.

⑦ Wilder to Williams, May 1, 1913, *USDS* 893.00/1683.

国在表面上执行着“严守不干涉”的政策方针,但事实上,美国政府支持以袁世凯为首的执政当局镇压二次革命,维护国内秩序,从而更好地履行其国际义务。

#### 四、案例二:北伐战争时期的美国对华政策

关于北伐战争时期的美国对华政策,重点讨论美国在面临“利益/原则”矛盾情况下的两种抉择:一是美国应继续承认北京政府,还是改为承认国民政府;二是美国是否需要公开武装干涉。

对于承认问题,美国先是继续承认北京政府,后改为“等待尘埃落定”的模糊政策。美国一直密切地注视着北洋军阀和国民革命军的战斗情况:国民革命军首先击溃了吴佩孚的部队,接着又将孙传芳的势力逐出长江流域,军事行动不断取得胜利,而此时的北京政府,内阁频繁更替,丧失了对中国大部分地区的统治权,失去了代表中国中央政府的合法性,其所维护的中国国内秩序正走向完全失控。

针对应该继续承认北京政府还是改为承认国民政府的问题,美国国务院内部出现两种不同声音:以驻华公使马慕瑞(John Van Antwerp MacMurray)和参赞梅耶(Ferdinand Mayer)为代表的政策人士认为,美国应对国民政府采取更现实和灵活的双向政策:第一,美国在维护条约的神圣性方面要采取强硬立场;第二,美国要取消对现北京政府的承认。<sup>①</sup>但是,以国务卿凯洛格(Frank B. Kellogg)为代表的政策人士认为,美国应当继续坚持承认北京政府。在1926年4月24日凯洛格致马慕瑞的电报中,国务卿即明确表达了这样的观点:“虽然我意识到北京政府的软弱并且完全同意你关于它无效的观点,但是……我不相信美国带头放弃关税法权会议并公开说中国不存在代表它的政府是明智的。尽管我们都认为一个有效履行条约义务的强大中央政府前景渺茫,但我似乎觉得,我们不能带头(取消对北京政府的承认)。”<sup>②</sup>

但随着国民革命的节节胜利,在华的各主要列强都急于在中国树立起“开

<sup>①</sup> Mayer's Report of Mission to South China, July 6, 1926, SDF 893.00/7713, 转引自罗志田:《北伐前期美国政府对中国革命的认识与对策》,《中国社会科学》1997年第6期,第174页。

<sup>②</sup> FRUS, 1926, Vol.I, p. 682.

明的形象”，英国、日本都先后改变其对华政策，开始在事实上向南方国民政府进行倾斜。美国随之改变它坚持承认北京政府的姿态，凯洛格在1927年1月27日的对华政策声明中说：“美国一向希望中国的完整、独立和繁荣……自《华盛顿条约》谈判后，美国曾经并且现在仍准备同中国的任何政府或可以代表中国或代中国发言的代表谈到……唯一的问题是和谁去谈判……”<sup>①</sup>凯洛格的声明表明，美国不再认为北京政府是代表中国的唯一合法政府，或者说，美国已经间接承认国民政府，因为国民政府符合“中国的任何政府”这一要件。概括地说，在面对承认问题时，美国所采取的是一种“等待尘埃落定”的模糊政策：一方面，它继续保持同摇摇欲坠的北京政府的外交关系，试图维护自己的条约权利；另一方面，又事实上承认国民政府的存在，准备待一切尘埃落定后，同可以代表中国的政权进行协商。

1927年4月18日，蒋介石在发动“四·一二政变”后，建立南京国民政府；“七·一五政变”后，宁汉合流；1928年4月，二次北伐开始，奉系北京政府溃败；同年12月18日，张学良电告全国，宣布东北易帜。至此，国民党各派新军阀统一于南京国民政府，中国国内形势尘埃落定。<sup>②</sup>美国也在这一时间前后开始同南京国民政府进行谈判。1928年7月25日，国民政府全权代表、财政部长宋子文与美国全权代表、驻华公使马慕瑞在北平签订了《整理中美两国关税关系之条约》，美国才正式给予国民政府外交上的承认。条约的内容很简单：一是国家关税完全自主；二是两国对于在彼此领土内享受之待遇，“应与其他国家享受之待遇毫无区别”。<sup>③</sup>从实际来看，美国并未真正放弃关税方面的条约特权，该约在承认中国关税自主前附有一项条件，即在中国未与其他国家达成同样协议之前，美国亦可均沾现有关税利益，保持旧有条约特权。<sup>④</sup>所以，与其说南京国民政府颠覆了北京政府维持的国内秩序，不如说是继承和部分更正了北京政府维持的中国国内秩序。

对于是否公开干涉国民革命的问题，美国的政策仍是“等待尘埃落定”的延续，即在中国内战中保持中立，避免大规模介入中国内战。1926年末，国民革命军开始向列强在华利益的核心地带——长江中下游地区行进。西方尤其

① FRUS, 1927, Vol.II, p. 350.

② 陶文钊：《中美关系史(1911—1949)》，北京：中国社会科学出版社2007年版，第132页。

③ 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第三册，北京：三联书店1957年版，第628—629页。

④ 李育民：《中国废约史》，北京：中华书局2005年版，第658页。

是英国担心国民革命军可能以武力方式强行收回租界。上海公共租界工部局吁请各国派兵保护,以防北伐军进入上海后发生“骚乱”。<sup>①</sup>英、日表示赞同,英国甚至从其本土、印度和香港派遣三个旅的士兵开赴上海,并邀美国共同出兵。<sup>②</sup>由于当时美国国内的反战情绪空前高涨,越来越多的美国人认为,美国介入世界大战是为少数特权者的自私目的效劳,<sup>③</sup>美国政府拒绝同列强采取联合行动的建议。凯洛格在1927年1月31日致马慕瑞的电报中说:“你必须清楚美国人的看法,除非是保护美国人的生命和财产安全,否则我国国民非常强烈反对政府在中国的军事行动。这里无人支持政府为维护上海公共租界现状和完整的任何军事行动。”<sup>④</sup>但是,之后发生的“南京事件”<sup>⑤</sup>破坏了美国人的生命和财产安全,美国随之炮轰南京。如何处理“南京事件”的后续问题,包括英国和日本在内的列强都主张,要对中国采取最后通牒式的警告并实施制裁,拟对“南京事件”做出强烈反应。然而,美国再一次拒绝同英、日列强实行一致政策,主张以温和的方式来解决这一问题。4月2日,凯洛格在致马慕瑞的电报中申明:“如果使用制裁是必要的,美国政府对何种制裁保留意见。”<sup>⑥</sup>美国此举也是意在扶植国民革命军内部的“稳健派”。

“五卅”运动后,美国意识到“炮舰外交”已经不适用于中国,美国只能以外交手段维护美国的在华利益。华盛顿会议后,美国执行对华政策有一条主线,即以自由思想的推进来确保美国的前途与未来利益。<sup>⑦</sup>从结果来看,美国鼓励和支持国民革命军内部的“稳健派”确实起到效果,它利用“宁案交涉”分化了中国革命阵营,诱迫蒋介石清除了革命军内部的“激进派”,肃清了苏联和共产主义在国民革命军内部的作用和影响。“稳健派”当权后,国民政府的外交开

① 《矢田致币原电》(1926年12月8日),《日本外务省档案》,S16154,转引自牛大勇:《北伐战争时期美国分化政策与美蒋关系形成》,《近代史研究》1986年第6期,第200页。

② 陶文钊:《中美关系史(1911—1949)》,第125页。

③ 〔美〕孔华润:《美国对中国的反应》,张静尔等译,上海:复旦大学出版社1997年版,第98页。

④ FRUS, 1927, Vol. II, p. 65.

⑤ 南京事件,也称“宁案”,指1927年北伐军队攻占南京后发生的暴力排外事件。1927年3月24日晨7时许,江右军所属的第2、第6、第40军主力部队未经抵抗即顺利占领南京城及下关。从上午8时许至下午5时,南京城内突然爆发大规模的抢掠外国人的排外风潮。南京城内和下关的外国领事馆、教堂、学校、商社、医院、外侨住宅均遭到侵犯和洗劫。金陵大学美籍副校长文怀恩(Dr. J. E. Williams)在“南京事件”中遇害。

⑥ FRUS, 1927, Vol. II, p. 177.

⑦ Michael Hunt, *Ideology and U. S. Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press, 1987, p. 17.

始从激进的“革命外交”转向温和的“务实外交”，这符合美国引导中国走自由主义道路的目标。

概言之，本案例所涉及的承认问题和是否公开武装干涉国民革命问题都发生在北伐战争的中后期。在这一时期以前，北京政府维护的中国国内秩序仍然相对稳定，因此，美国继续维持承认北京政府的政策。但在这一时期以后，北京政府已不再能有效地代表中国政府，换言之，其所维护的国内秩序已经失控。在这一时期内，美国政府一直执行着一种“等待尘埃落定”的对华政策，直至南京国民政府统一中国，美国才开始与之谈判。

### 五、案例三：抗战后期的美国对华政策(1944—1945)

关于抗战后期的美国对华政策，美国对国民党和共产党的政策值得关注。1943年底，美国至少有两种对华政策在互相雄长：一派以中缅印战区参谋长兼驻华美军司令史迪威(Joseph W. Stilwell)等人为代表，认为蒋介石实行消极抗战政策，国民党内部严重腐败，中国内部要实行根本的政治和军事改革。<sup>①</sup>他们对坚持敌后抗战的中共怀有同情和好感，主张与中共建立和发展联系；<sup>②</sup>另一派则以美国陆军航空队中将陈纳德(Claire L. Chennault)等人为代表，主张对蒋介石的支持仍然是其对华政策的象征和实质，蒋的胜利是保证中国在将来成为大国不可缺少的要件。<sup>③</sup>

以1945年4、5月为界，美国实行了两种不同的对华政策。<sup>④</sup>此前，美国的对华政策主要表现为：第一，力图维持蒋介石和国民党政府在中国的领导地位，同时要求国民党政府实行必要的政治革新，坚持积极抗战，反对其有可能引起大规模内战的反共分裂政策；<sup>⑤</sup>第二，美国必须迅速采取行动，在国共之间求得实际的平衡，防止中国出现一个“亲俄反美”的共产党政府；<sup>⑥</sup>第三，着手与

① [美]迈克尔·沙勒：《美国十字军在中国(1943—1945)》，郭济祖译，北京：商务印书馆1982年版，第145页。

② 于化民：《短暂的合作：抗战后期中共与美国关系解析》，《抗日战争研究》2007年第3期，第30页。

③ 牛军：《内战前夕：美国调处国共矛盾始末》，台北：巴比伦出版社1993年版，第56页。

④ 资中筠：《追根溯源：战后美国对华政策的缘起与发展(1945—1950)》，第27页。

⑤ 牛军：《从延安走向世界：中国共产党对外关系的起源》，北京：中共党史出版社2008年版，第154页。

⑥ *FRUS*, 1943, pp. 258-266.

中共建立联系，“获取有关共产党军队的重要情报”，“打破共产党地区的孤立状况”。<sup>①</sup>

美军在1944年秋以前曾有在华东登陆的计划，需要得到当地中国军队（大部分是共产党领导的部队）的配合，美国政府需要与中共建立联系。<sup>②</sup> 6月，美国副总统华莱士（Henry A. Wallace）访华，蒋介石同意美军派一个军事观察组前往西北的中国共产党地区了解情况。1944年7月22日和8月7日，美军驻延安观察组（即迪克西使团，Dixie Mission）分两批抵达延安，美国政府和军队的代表第一次深入中共领导地区，中共与美国之间的准官方联系正式建立。<sup>③</sup> 中共主要领导人毛泽东、周恩来、朱德多次与观察组成员谈话，阐述中共对重大国际国内问题的立场和主张，就扩大双方合作与美方人员进行深入探讨。八路军高级将领彭德怀、叶剑英等分别介绍了敌后战场的情况。<sup>④</sup> 迪克西使团的成员谢伟思（John S. Service）在给美国国务院的报告中建议，为了美国的战后目标和长远利益，美国应在继续承认和支持蒋介石的同时，也要“支持共产党军队”并“给予共产党援助”，要在政治上抓住中共，不使其倒向苏联，要迫使蒋介石让步放权，承诺组织统一战线的联合政府。<sup>⑤</sup> 1945年3月，远东司司长庄莱德（Everett Drumright）在一份意见书中也提及，要有条件地支援蒋，同时要保持灵活性，考虑与共产党及其他部队的合作。<sup>⑥</sup>

1945年4、5月以后，美国的对华政策天平压倒性地倒向“扶蒋”一边。造成这一转变的原因主要有两个：一是美国要防止在日军投降后，中共在国民党的权力真空地区乘虚而入，从而使得“整个中国被共产党人拿去”；<sup>⑦</sup> 二是美方认为已经取得了苏联不支持中共的保证，斯大林曾对杜鲁门总统的特别助理霍普金斯（Frederic G. Hopkins）表示，苏联不干涉中国内政，支持蒋介石统一

① 〔美〕赫伯特·菲斯：《中国的纠葛》，林海等译，北京大学出版社1989年版，第178页。

② 资中筠：《追根溯源：战后美国对华政策的缘起与发展（1945—1950）》，第20页。

③ 牛军：《合作—“中立”—对抗：1944—1946年中共对美政策再探讨》，《四川大学学报》（哲学社会科学版）2016年第1期，第5页。

④ 于化民：《短暂的合作：抗战后期中共与美国关系解析》，第32页。

⑤ 〔美〕约瑟夫·W. 埃谢里克：《在中国失去的机会》，罗清、赵仲强译，北京：国际文化出版公司1989年版，第277页。

⑥ FRUS, 1945, Vol.VII, pp. 249-253.

⑦ Harry S. Truman, *Memoirs by Harry S. Truman*, Vol.2, New York: Doubleday & Company, Inc., 1955, p. 72.

中国,不相信中共有能力实现中国统一。<sup>①</sup> 美国认为,只有通过“全面加强国民党的军队战斗力”才能压制中共。<sup>②</sup> 因此,美国相继向中国派遣军事顾问团,延长《租借法》以装备和扩建国民党的海、陆、空军,并延长了“中美合作所”,协助国民党监视和屠杀革命党人。庄莱德曾在1945年11月16日的一份备忘录中,详细地阐述了“扶蒋”的政策,庄认为,中共极有可能控制华北和东北,一旦如此,美国构想的“统一、强大”的中国愿景将不复存在。因此,美国首先要考虑的是自己的安全利益,至于中国的民主问题、国共的有效性,以及“自相残杀”问题都是次要的。美国不仅要继续支持国民政府,而且要全心全意地帮助国民政府从中共手中夺取“失地”。庄认为,如果美国一旦从中国撤出,那么,一个分裂的中国或是一个不友好的中国将对美国产生安全威胁。<sup>③</sup>

总体来看,1944—1945年间美国对国、共两党的政策有以下三个特点:

第一,在中国国内秩序尚且稳固时,美国考虑过与共产党合作的可能性,支持中共的合理民主诉求,并不断施压国民党政府进行民主改革。面对中国的现实,美国事实上有三条路可走:一是置身事外;二是援蒋灭共;三是调处国共关系,避免内战发生。起初,美国政府采取的是第三条战略,它不仅没有支持蒋介石消灭共产党的计划,反而支持共产党提出的停止内战及实现民主改革的要求,希望国民党结束“一党政府”的局面,以推进“中国的和平、团结和民主的改革”。也就是说,美国支持中共的一些合理的带有民主主义色彩的要求,从而将美国调处政策部分地置于美国利益和中共要求相一致的交叉重合点上,进而为调处的实施铺平道路。<sup>④</sup>

第二,美国支持以和平的方式实现中国的统一和民主进步,这符合美国一贯对中国的态度和政策。作为美国对华政策的两大支柱之一,<sup>⑤</sup>《九国公约》第一款详细地界定了美国这一政策的两大目标:“第一,尊重中国的主权独立与领土及行政的完整;第二,给予中国完全无碍之机会,以发展并维持一有效能

① William A. Harriman and Elie Abel, *Special Envoy to Churchill and Stalin: 1941—1946*, New York: Random House Inc., 1975, p. 472.

② *Military Situation in the Far East*, Hearings, Committee on Armed Services and Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, 82d Congress, 1st Session, Government Printing Office, Washington, D. C., 1951, p. 556.

③ FRUS, 1945, Vol. VII, pp. 629, 633—634.

④ 邓泽宏:《美国对华政策和中共建国方略》,武汉大学出版社1994年版,第56页。

⑤ 美国国务院编:《美国与中国之关系:特别着重一九四四年至一九四九年之一时期》,“中华民国外交部”译,台北:文海出版社1949年版,第10页。

和权力巩固之政府。”<sup>①</sup>因此,在面对国共紧张的关系及可能发生的内战时,美国的基本政策就是促使国共双方采取和解的态度和措施,在和平的框架下,实现中国的政治统一。美国的理想与自身利益融合为一体,它主要通过外交手段而不是通过使用武力解决这一时期的中国问题。美国国内一个颇为广泛的共识是:美国的在华利益不值得诉诸战争。<sup>②</sup>美国为扭转国民党在军事上即将崩溃的颓势,极力劝阻国民党军队向共产党发动大规模的进攻;在共同对日作战时,希望充分利用共产党的力量和根据地,并最终使国民党和共产党团结起来,建立联合政府。<sup>③</sup>

第三,随着中国国内秩序的愈发不稳固,美国的“扶蒋”立场愈加明显。美国的这一立场包含着两个容易忽视的内在逻辑:首先,美国并非无条件地“扶蒋”,而是敦促其进行民主改革。罗斯福在开罗会议上就已经向蒋介石提出组织国共联合政府的建议,并指出国民党政府应该实行民主改革,并在政治问题上对中共进行必要的让步。<sup>④</sup>这是因为一个不统一、专制独裁的蒋介石政权不符合美国“使中国成为大国”的战略构想,也与美国民主自由思想的氛围格格不入,但美国为了自己的国内和国际政治利益,它不能完全放弃对与中共做斗争的国民党政府的支持。<sup>⑤</sup>其次,美国并非“逢共必压”。1944年,赫尔利(Patrick J. Hurley)对延安的访问事实上代表着美国对中共的有限承认,已经代表美国认为中共是中国不可忽视的政治力量,中国内部问题的解决有赖于国共合作。但是,在抗战后期,美国对华政策的全球背景变得愈发重要,冷战及随之而来的美国国内的政治压力,阻止了美国向中共的任何实质性倾斜,<sup>⑥</sup>并且,建立一个在蒋介石统治下的亲美的中国对美国而言是有利的。

① 世界知识出版社编:《国际条约集(1917—1923)》,北京:世界知识出版社1961年版,第765—769页。

② 〔美〕邹说:《美国在中国的失败(1941—1950)》,王宁、周先进译,上海人民出版社2012年版,第279页。

③ 同上书,第29—30页。

④ 牛军:《从赫尔利到马歇尔:美国调处国共矛盾始末》,北京:东方出版社2009年版,第17页。

⑤ 〔美〕苏珊娜·佩珀:《1945—1949年的国共冲突》,载〔美〕费正清、费维恺编:《剑桥中华民国史(1912—1949)》下册,第733页。

⑥ 同上书,第781页。

## 六、案例四：国共内战后期的美国对华政策

关于内战后期的美国对华政策，本文着重讨论美国对新中国的承认问题。

1948年9月，以解放军开始攻打济南和锦州为标志，美国政府开始意识到，国民政府在军事上的“真正垮台已经开始”。<sup>①</sup>因为这些地区一旦“失陷”，平津一带的安全就会立即遭受威胁，中共获胜几率也将大幅提高。

9月7日，美国国务院“政策规划小组”(Policy Planning Staff)会同远东事务司、国务院研究委员及数位中国问题专家，完成了一份题为《回顾并制定美国对华政策》(编号 PPS/39)的报告。在其基本论点未变的情况下，该报告后又经过一些细微的修订，于1949年3月3日正式成为“国家安全委员会”的文件，并以编号 NSC 34/1 和 NSC34/2 存档。其结论一直主导着内战后期的美国对华政策。

PSS/39 报告首先分析了苏联对华政策的目标和战略，接着，详细阐述了美国在华的作用。报告认为，美国在华的兴趣出发点主要由“贸易”和“理想主义”所促进，所谓的“理想主义”，即“传播福音、宣扬美国的生活方式并表达对中国长期所受压迫的同情”。<sup>②</sup>该报告预测了短期和长期内的中国局势，虽然美国政府认为“当前局势错综复杂，当前的国民政府消失后的情势难以确定，任何绝对的行动计划都是徒劳”，但它简要提出三项“极其灵活、初步”的未来对华政策：一是“继续承认当前的国民政府”；二是“在国民政府如我们预期的那样消失后，视当时的情况决定承认问题”；三是“尽一切可能，阻止中国成为苏联的政治和军事附庸”。<sup>③</sup> NSC34/1 文件进一步将 PSS/39 中提及的“灵活、初步”原则细致化，美国政府认为，需要“制定相应计划，做好适时准备，以便在中国出现机会时，加以利用；同时保持灵活性，避免对任何行动路线或任何派别的无法改变的承诺。”<sup>④</sup>这是“等待尘埃落定”政策的雏形。

---

① *Military Situation in the Far East*, Hearings, Committee on Armed Services and Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, 82d Cong., 1st sess., Government Printing Office, Washington, D. C., 1951, p. 1855.

② *FRUS*, 1948, Vol.VIII, p. 149.

③ *Ibid.*, p. 154.

④ *FRUS*, 1949, Vol.IX, p. 475.

值得注意的是,这几份报告和文件并未讨论有关中共与非中共势力组成联合政府的问题。早在1948年3月上旬,国务卿马歇尔就与总统杜鲁门公开宣称,他们并不赞同中国成立联合政府。<sup>①</sup>美方在联合政府问题上政策转弯的原因主要有两个:一是美方认为,在中国成立联合政府已不可行;二是美国目睹了捷克共产党从联合政府中攫取政权的事实,竭力避免中国重蹈捷克的覆辙。<sup>②</sup>所以,在国民政府维持的国内秩序受到严重威胁时,美国的对华政策仍然是“扶蒋”,延续有限援助的政策,但已经不能全力以赴了。有一组数据能够很好地说明美国此时的“力不从心”,1948年通过的《援华法案》中规定了1.5亿美元的军援及2.75亿美元的经援,但到11月下旬时,分别仅有0.3亿和1.5亿送抵中国。<sup>③</sup>

1949年年初,美国政府基本认定:中国共产党取得内战胜利,成立以共产党为主的政权,只是时间问题了。<sup>④</sup>2月,也就是艾奇逊出任国务卿不久,他便提出了一直延续到朝鲜战争爆发前的“等待尘埃落定”的对华政策。具体而言,就是美国既不能对中共全然友好,也不能资助颠覆中共的任何活动,而是要静待中国自己发展出“铁托主义”,同时避免任何助长中共势力的行为。一旦在将来有任何可能,美国才可以用关税及贸易总协定(GATT)、对日政策、对台政策、承认问题、联合国席位问题、侨汇问题及借贷问题对付中国。与此同时,美国要密切关注中国内部多元的革命组织,但在任何“潜在革命团体”证明其价值前,美国都不应给予其明确支持。<sup>⑤</sup>

4月23日,南京解放。对新中国的外交承认问题摆在美国政府面前,美国政府开始认真思考何时以及以何种条件对新中国进行承认。自5月至8月期间,时任南京市军管会外事处处长、燕京大学校友黄华曾与时任美国驻华大使司徒雷登有过数次会谈。在5月13日的首次会谈中,黄华很快将话题引向承认问题。司徒雷登认为,是共产党现在自己不承认美国,所以外国只能继续承

① FRUS, 1948, Vol.VII, pp. 141-143.

② 邵玉铭:《传教士、教育家、大使:司徒雷登与中美关系》,马凯南、汤丽明译,台北:九歌出版社2003年版,第215页。

③ FRUS, 1948, Vol.VIII, p. 217.

④ 资中筠:《追根溯源:战后美国对华政策的缘起与发展(1945—1950)》,第221页。

⑤ FRUS, 1949, Vol.VIII, pp. 519-520.

认现存的国民政府。<sup>①</sup>他提出了美国承认新中国的两项条件：一是“在内乱和战争造成局势的混乱期间”，保护美国人的生命安全；二是需要有关缔约的公认的“国际惯例”。所谓“国际惯例”，即“任何得到本国人民明确支持，并有能力和意愿履行国际义务的政府才可以得到承认”。<sup>②</sup>次日，艾奇逊向司徒雷登发出指示，明确了美国承认新政府所需具备的“三项要件”：第一，要事实上控制该国领土和行政机关，包括维持公共秩序；第二，有能力并愿意履行国际义务；第三，政权得到人民的普遍接受。<sup>③</sup>这三项要件成为后来美国讨论承认新中国问题的准则。6月6日，黄华与司徒雷登二度会晤，司徒雷登认为，“中共急于想让外国政府——特别是美国政府——抛弃国民政府”，在此次谈话中，司徒雷登重点指出，中共并不符合“三项要件”中的第一和第三个要件：“共产党政权目前不过是一个打败了国民党军队并牢固地占领着日益扩大的地区的人民解放军，现在仍有相当大一部分地区名义上处于国民政府管辖之下。而且直到目前共产党还没有全国范围的行政机构，好让其他国家与之联系。”<sup>④</sup>事实上，双方争执的真正焦点在于第二个要件。但在中共七届二中全会时，中共中央就确立“另起炉灶”的外交方针，所谓“另起炉灶”，就是“不承认国民党政府同各国建立的旧的外交关系，而要在新的基础上同各国另行建立新的外交关系”，<sup>⑤</sup>对于过去国民政府与外国政府所订立的各项条约和协定，新中国政府将重新加以审查，“按其内容，分别予以承认，或废除，或修改，或重订”。<sup>⑥</sup>美国政府试图用美式价值观来衡量和要求新中国的一举一动，美国决策人要求新中国首先以西方的既定标准“履行国际义务”，而中国共产党领导人当时的政策重点是尽快结束内战、完成国家统一，双方在政策考虑中的出发点和主次顺序是完全不同的。<sup>⑦</sup>

① [美]司徒雷登：《在华五十年：从传教士到大使》，陈丽颖译，上海：东方出版中心2012年版，第170页。

② [美]肯尼斯·雷·约翰·布鲁尔编：《被遗忘的大使：司徒雷登驻华报告（1946—1949）》，尤存、牛军译，江苏人民出版社1990年版，第299页。

③ *FRUS*, 1949, Vol. IX, p. 22.

④ [美]肯尼斯·雷·约翰·布鲁尔编：《被遗忘的大使：司徒雷登驻华报告（1946—1949）》，第301页。

⑤ 中共中央文献研究室编辑委员会编：《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社1984年版，第86页。

⑥ 中央档案馆、中共中央文献研究室编：《中共中央文件选集》第18册，北京：中共中央党校出版社1992年版，第585页。

⑦ 袁明：《新中国成立前后的美国对华政策观》，载袁明、[美]哈里·哈丁编：《中美关系史上沉重的一页》，北京大学出版社1989年版，第221—222页。

10月1日,新中国成立,此时的美国仍然实行着“等待尘埃落定”的对华政策。10月3日,杜鲁门曾表示,美国政府对承认“中共政权”一事不应操之过急。<sup>①</sup>美国国务院甚至在10月4日重申“国民政府是中国唯一合法的政府”,虽然美国仍然承认国民政府,但已经不再援助它了。<sup>②</sup>美国国务院甚至曾考虑过双重承认的模式,即在必要时考虑承认中共“事实上”的掌权,而只要国民党的残余政权存在,并占有哪怕很小的土地,就给予其“法律上”的承认。<sup>③</sup>

为进一步探讨承认问题,美国国务院在10月召集远东问题专家举行了为期数天的圆桌会议。会上占压倒多数的意见主张承认新中国,放弃支持残余国民党政权,只是在时间和方式上有不同看法。<sup>④</sup>11月中旬,美国远东问题专家提交了一份题为《供总统审查的远东及亚洲政策政策大纲》的研究报告,针对中国问题,他们提出四点建议:一是不要向中国境内的任何非共产主义武装进一步提供军援;二是除特殊战略材料外,同“共产中国”以现金结算的方式进行贸易;三是保持并发展同中国人民的历史纽带,经由教育、传教和商业活动的方式与其获得联系;四是要准备最终承认“中共政府”,条件是“一俟中共实质控制中国全部领土,表达履行国际义务的意愿,同时取决于其他重要国家承认(‘共产中国’)之后可能产生的情况”,即予承认。这事实上仍然是艾奇逊“三项要件”的延续,并无根本的差别。也就是说,圆桌会议直到讨论结束以后,美国依然没有形成一项新的对华政策。<sup>⑤</sup>

总的说来,在内战后期,国民政府维护的国内秩序尚未完全垮台时,美国对华政策的基轴仍是“扶蒋”,承认国民政府是代表中国的唯一合法政府;当共产党的军队势如破竹,国民政府维护的国内秩序完全垮台时,美国的对华态度转向“等待尘埃落定”的观望政策,甚至试图在“法律上”的承认和“事实上”的承认之间寻求平衡。

---

① Warren I. Cohen, “Acheson, His Advisers and China, 1949—1950,” in Dorothy Borg and Waldo Heinrichs, eds., *Uncertain Years*, New York: Columbia University Press, 1980, pp. 38—39.

② [美]司徒雷登:《在华五十年:从传教士到大使》,第188页。

③ *FRUS*, 1949, Vol. IX, pp. 22-23.

④ 资中筠:《追根溯源:战后美国对华政策的缘起与发展(1945—1950)》,第238页。

⑤ 同上书,第184页。

## 结 论

美国政府在二次革命时期、北伐战争时期、抗战后期和国共内战后期的对华政策基本印证了本文提出的假设,即在制定和调整对华政策时,美国通常以现有中国国内秩序的状态作为权衡利益和原则的指标。当现有中国国内秩序相对稳定时,美国的对华政策更倚重原则,支持民国时期在野群体行使民主权利,例如,二次革命爆发前,美国拥护孙中山运用合法方式取得领导权的权利;1945年4、5月前,美国支持中共的一些合理的带有民主主义色彩的要求,并且施压国民党政府实行必要的民主革新。当现有中国国内秩序受到严重威胁时,美国的对华政策更倚重利益,支持中国执政当局维护国内秩序,如二次革命爆发后,美国支持以袁世凯为首的执政当局镇压革命,维护国内秩序;1945年4、5月后,美国坚定支持国民政府维护国内秩序,以实际行动帮助国民党政府从中共手中夺取“失地”。当现有中国国内秩序完全失控时,美国通常会选择“等待尘埃落定”的政策,如在是否承认南京国民政府、是否公开武装干涉国民革命以及是否承认新中国的问题上,美国皆执行了这一政策。

另有两个问题值得思考,首先是美国对外政策与美国对华政策的关系问题。相较美国对华政策而言,美国对外政策要复杂得多,它涉及对不同地区、国家、组织和个人的处理。与美国对华政策类似的是,它表现出来的仍然是在利益和原则间的拉拽。米德就认为,美国自建国以来,就一直深受四个外交思想流派的影响,即主张有利条件融入全球经济的汉密尔顿主义、主张以孤立自保政策来确保国内民主制度安全的杰斐逊主义、既有孤立主义倾向又向往对外战争胜利的杰克逊主义,以及主张大力向全世界传播美国价值观与推行民主制度的威尔逊主义。<sup>①</sup>至于本文所提的观点是否适用于普遍意义上的美国对外政策,如果以现实案例来看,似乎存在不少相符状况。例如:美国对法国大革命的态度(1789)、对俄国革命的态度(1917)、对智利总统阿连德政权的颠覆(1973)、对韩国“光州事件”的处理(1980)、对菲律宾总统埃斯特拉达的态度(2001),等等。但是,美国对外政策的复杂性远非对华政策所能及,因此,本文

<sup>①</sup> 张宏志、郑易平:《析美国对外政策的政治文化基础》,《世界经济与论坛》2014年第6期,第98页。

的观点能否进一步扩展到美国对外政策上,仍然有待进一步证实或证伪。

其次,本文在进行案例研究时,主要研究的是 20 世纪上半叶的案例,原因已在前文说明。但是,这一规律仍然有待其厘清的地方,例如,自 20 世纪 70 年代以来,美国国会无论是在内政还是在外交政策的决策上,都希望挑战行政部门,但不希望承担政策施行的责任。<sup>①</sup> 这一互动模式在美国对华政策上体现得尤其明显,美国行政部门有时可能迫于国会的压力和要求,从而偏离其原本的对华政策,这在美国对“1989 春夏政治风波”和 1996 年台海危机的处理上有所呈现。因此,在“三权分立”的体制下,美国行政部门和立法部门的博弈也会深刻影响美国对华政策,甚至使得行政部门的原始政策产生较大偏离。

总之,按照美国政府的观点,美国的对华政策采取两项相辅并行的原则,“其一为经商机会之均等,其二为中国领土行政之完整与政治独立之维持”。<sup>②</sup> 也就是说,美国对华政策常常出现自相矛盾的情况,时而表现出极强的功利主义,为某个具体的利益不惜违背先前做出的承诺,时而又为某些“道义原则”不惜做出很大的牺牲。<sup>③</sup> 美国在制定和调整对华政策时通常以现有中国国内秩序的状态作为权衡利益和原则的指标,当现有中国国内秩序相对稳定时,美国的对华政策更倚重原则,支持民国时期在野群体行使民主权利;当现有中国国内秩序受到严重威胁时,美国的对华政策更倚重利益,支持中国执政当局维护国内秩序;当现有中国国内秩序完全失控时,美国通常会选择“等待尘埃落定”的政策。

① 孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,上海人民出版社 2012 年版,第 34 页。

② 美国国务院编:《美国与中国之关系:特别着重一九四四年至一九四九年之一时期》,第 10 页。

③ 贾庆国:《美国外交思想与实践》,第 63 页。