

冷战时期美国对台军事援助政策的调整

陈长伟

内容提要 20世纪60年代中后期,美国国防部启动了对台湾军事援助项目的评估,重新审议美国对台军援的目标、台军性质及防御台湾所需的军援水平等重要问题。评估结果认为,美国对台的军事援助规模远超美国对台政治目标所需要的程度,美国对台军事援助政策必须加以调整。该建议导致1967年之后美国大幅削减对台的军事援助规模,并为1971年之后美国对台军事援助从无偿援助逐渐向军事销售的转变铺平道路。美国对台军事援助政策的调整不仅出于减轻经济负担、优化军事援助资源使用的考量,还希望通过这一调整来消除美国对台军事援助政策和美国对台政治目标之间的矛盾,使其对台军事援助政策更好地服务于希望台海两岸分裂、并实现长期分治的终极目标。

关键词 地区与国别政治 中美关系 美国对台政策 军事援助 反攻大陆

美国的对外军事援助项目肇始于1949年的《共同防御援助法案》(Mutual

* 陈长伟:北京大学国际关系学院副教授。(邮编:100871)

** 感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议,文中疏漏和不足之处概由笔者负责。

Defense Assistance Act of 1949),该法案将美国对其盟国(主要是欧洲国家)的各种临时性军事援助项目加以整合,纳入一个总的法律框架。历经多年发展,美国对外军事援助项目逐渐制度化、规范化、多元化。对外军事援助所涵盖范围早已超出军事范畴,还包括应对外交、经济和政治等一系列其他问题。美国的对外军事援助项目,除了向“前沿防卫国家”(Forward Defense Countries)提供武器装备和援建基础设施外,还支持盟友捍卫政权、为信用军售(Credit Sales)提供担保、通过军援获取基地的使用权。^①此外,美国对部分国家提供军援的目的是希望借此令该国保持亲美的政治取向。实际上,随着军事援助目的的拓展,美国的对外援助被广泛“军事化了”。如美国密苏里大学堪萨斯分校经济学教授迈克尔·哈德逊(Michael Hudson)所言,“即使所有的美国对外援助在表面上都是经济援助,它的目的最终也都是军事或准军事的。其意图主要是让其他国家得以支持一种超级军事结构,从而使美国得以避免在这些国家里部署它自己的部队”。^②与美国军援目标之泛化相伴随的是受援国数量的增加,从1950年的12个增加到1966年的63个。^③

由于被列为美国遏制共产主义的重要“前沿防卫”阵地,因此,在冷战前半期,台湾地区一直是美国对外军事援助项目的主要受援对象之一。据台湾《中国时报》引述美国国务院有关部门的资料统计,1951—1974年,美国共无偿向台湾提供30.79亿美元。^④在这23年期间,美国对台军事援助政策大致经历了两个阶段:从1951到1967年,美国对台的军事援助主要采取无偿赠送方式,总计约24.79亿美元;^⑤从1971年开始,援助方式由无偿援助逐渐向军事销售过渡。1974年,美国宣布终止对台无偿军事援助。此后,军事销售成为美国对台湾当局提供援助的主要方式。^⑥

① 在美国的冷战战略中,台湾、韩国、泰国、菲律宾、印度、巴基斯坦、伊朗、希腊、土耳其、老挝和越南等11个毗邻共产主义阵营的国家与地区被列为抵御共产主义扩张的“前沿防卫”阵地。

② Michael Hudson, *Super Imperialism: The Origin and Fundamentals of U. S. World Dominance*, London; Sterling, Va.: Pluto Press, 2003, p. 223.

③ “Draft Memorandum from McNamara to Johnson,” Jan. 6, 1967. U. S. Declassified Documents Online (hereafter USDDO), CK2349632174.

④ 转引自姜廷玉主编:《台湾地区五十年军事史(1949—2006)》,北京:解放军出版社2013年版,第47—48页。

⑤ “Visit of Vice President Yen Chia-kan of the Republic of China, May 9-10, 1967; Military Assistance Program,” May 5, 1967, National Security File, Country File, China, Box 245, The Lyndon Baines Johnson Library and Museum (LBJL).

⑥ 杜继东:《20世纪50—60年代美国对台湾的军事援助》,《广东社会科学》2011年第3期,第149页。

美国虽然在1971年才开始改变对台军事援助方式,但政策调整之酝酿却始于20世纪60年代中期。1964年9月,美国国务院政策规划司(Policy Planning Council)制定的美国对台湾地区的“国别”政策文件提到:美国将逐步减少对台军事援助拨款,1964年至1971年美国援助台湾的部分军事物资和服务将由赠予转变成军售。^①美国为什么选择此时着手调整对台湾的军事援助政策?部分学者从影响美国对外援助的外部环境对此加以分析,认为美国对台军事援助政策的调整主要是由于和经济相关的因素所导致:首先,20世纪60年代中期,美国经济下行,国会决定削减对外援助的规模以减轻负担;与此同时,越南战事吃紧,美国希望削减对除南越以外的其他受援对象的军事援助,以释放更多的资源用于越南战争。恰好20世纪60年代以来台湾经济经历较快的增长,呈现日益繁荣的景象。鉴于此,美国遂于1966年终止对台湾的经济援助,同时,开始逐渐削减对台的军事援助。1965年,美国国会敦促行政当局进一步削减对外援助的额度,在被美国认定为“前沿防卫”阵地的受援对象中,台湾的军援份额缩减幅度最大。^②另有学者从军援作为美国对外政策工具的角度分析,认为美国之所以削减对台军事援助,是希望借此以遏制国民党当局在台海地区制造挑衅行为。^③

这些说法都在一定程度上有助于理解美国对台军事援助调整的动因。诚然,20世纪60年代初中期美国经济的不景气和越南战争的升级构成美国调整对台军事援助政策的背景。然而,需要对导致美国对台军援改变的直接动因做具体分析,才有可能在历史背景和具体的政策之间建立直接关联。否则,将无法解释在同一历史背景下,和台湾境遇相似的受援对象所面临不同局面:在20世纪60年代中期,美国在东亚的另一个重要军事援助对象韩国也经历显著的经济复苏,为什么美国仅决定削减对台的军事援助而不削减对韩国的军事援助?^④有论者认为:美国对台军援削减幅度远高于韩国和泰国主要是因为台

① Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, the Department of State, “National Policy Paper,” Washington, Sept. 11, 1964, *Foreign Relations of the United States (thereafter as FRUS)*, 1964-1968, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, Vol.30, 1998, pp. 87-89.

② 杜继东:《20世纪50—60年代美国对台湾的军事援助》,第149页;忻华:《羁绊与扶持的困境 论肯尼迪与约翰逊时期的美国对台政策(1961—1968)》,上海人民出版社2008年版,第214—217页。

③ 李洪波:《美台矛盾研究(1949—2008)》,北京:世界知识出版社2014年版,第182页。

④ 关于美国对台湾与韩国军事援助水平的相关数据参见 Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” Annex 4, Annex 11, Jun. 1, 1965, USDDO, CK2349041742.

湾的经济发展水平优于后者,财力比韩、泰雄厚,故成为美国军援项目削减的首要目标。^①然而,本文根据美国和台湾的解密档案和政府文献,并将20世纪60年代中期美国对台军事援助项目的削减放在美国对海峡两岸国共双方政策的框架下加以分析,却发现美国对台军事援助政策之调整有着除了经济因素之外的其他更复杂的考虑。

一、冷战初期美国对台军事援助的缘起与发展

美国对台军事援助源于1942年6月罗斯福政府与中国政府签订的《中美互助协定》,规定美国对盟国的《租借法案》(Lend-Lease Act)的原则同样适用于中国,开始对中国在军事、经济上较大规模的援助。战争结束后,美国对华一再延长《租借法》以装备和扩建国民党的海、陆、空军;并和国民党政府签订协定,将美国存放于中国、印度和太平洋岛屿上的剩余物资折价转让给国民政府;美国政府还推动国内军援立法,以授权政府派军事顾问团及给予其他军援。1948年4月,美国会通过《援华法案》(China Aid Act of 1948),决定援助中国4亿美元,国民政府用其中的1.25亿美元“特别赠款”购买了大量的军事物资。^②虽然在国共内战中,美国对国民党政府加强了军事和财政援助,但却无法扭转国军的败局。1950年初期,美国政府曾经考虑过“放弃”台湾,不再介入台湾问题,对台援助仅限于已有项目,不再增加任何军援和经援。朝鲜战争的爆发为美国对台政策的逆转提供契机,本来准备“放弃”台湾的美国改变初衷,开始采取全面扶持台湾的政策。美国军方也乘机再次提出援助台湾之事。^③朝鲜战争爆发不到六个月(1951年2月9日),美台以换文方式签署《联防互助协定》,规定美国向台湾提供用于维护“内部安全和正当防卫”的物资,美国对台军援的程度与类别则由美国决定。^④随着中美两国走向全面对抗,美国逐步对华实行全面“遏制”和“孤立”的政策,其对台湾地区的军事和经济援

① 忻华:《羁绊与扶持的困境 论肯尼迪与约翰逊时期的美国对台政策(1961—1968)》,第217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)》,北京:中国社会科学出版社2007年版,第15、36、76—80、114—117页。

③ 杜继东:《20世纪50—60年代美国对台湾的军事援助》,第143页。

④ United States, Congress. Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on United States Security Agreements, *U. S. Security Agreements and Commitments Abroad*, Part 4, Nov. 24, 25, and 26, 1969, and May 8, 1970, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1970, p. 1117.

助也逐步增加,以加强国民党的军事和经济实力。^①

本质上,美国对台军事援助项目是美国应对亚洲冷战格局的一项具体安排。美国的政策设计者们认为,要遏制共产主义在亚洲的蔓延,美国必须保持强力介入。一方面,从政治、经济、军事等各方面扶持韩国、台湾地区、菲律宾、泰国、南越等盟友;另一方面,美国希望在其领导下,亚洲的“自由世界”能够更加抱团,增进彼此之间的团结意识与协作精神。一言蔽之,美国在亚洲的冷战目标是“通过建立起稳定的社会、经济和政治制度,以全面抵御亚洲国家与共产主义和西方文明正面对所带来的挑战与改变”。^②

可见,美国对亚洲盟国的军事援助是服务于该战略的政策工具。在遏制共产主义扩张的目标指引之下,美国向其盟友们提供军事援助,不仅仅是为了履行对盟友的防御承诺。对美国而言,更重要的是通过提供军事援助,加强盟友的军事实力,是一种“四两拨千斤”的安排,即通过使用少量资源实现最大的效益。如哈德逊所言,美国希望通过对军事环状地带提供援助,以最大限度地降低不可预测情况带来的风险,其直接途径是向这些国家提供武器和派遣军事人员,以扶持现有的政权和社会制度;间接途径是以经济援助来缓解这些国家的不满情绪,因为这种不满若不加制止的话可能会驱使这些国家脱离美国的势力范围。^③

虽然军援项目在提高美国的亚洲盟友抵制共产主义渗透与颠覆方面发挥了重要作用,但美国的政策制定者很清楚,军事援助项目并非无所不能。不管美国向其盟国倾注多少经济和军事资源,军事援助项目不可能从根本上改变亚洲国家之间军事实力的对比。在一些国家内部,获得美国军事援助的政治势力不见得就一定占据博弈的上风。国共内战时期的国民党政权就是一个鲜明例子,源源不断的美援并没有改变蒋介石政权完全失败而溃退台湾的命运。因此,当美国政府在20世纪60年代中期规划下阶段的军援安排之时,政策制定者依然认为,美国在亚洲保持一定数量的军事力量是必要的。

因此,美国对盟国的军事援助项目应该和美国直接派驻在盟国的军队配

① 杜继东:《20世纪50—60年代美国对台湾的军事援助》,第143页。

② Department of Defense, “Draft Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. II-5-II-6.

③ Michael Hudson, *Super Imperialism: The Origin and Fundamentals of U. S. World Dominance*, London; Sterling, Va.: Pluto Press, 2003, p. 222.

合起来使用,两者相结合构成美国亚洲战略的基本要素。军事援助项目所提供的资源旨在协助受援国军队有效地对付来自内部的安全威胁,包括政治动乱、外来颠覆和叛乱所导致的威胁。对台湾而言,来自美国的军援至少能使之在受到外来入侵的初期发动有效的抵抗。然而,台湾地区的军事实力还没有发展到不需要美国的军事增援和有效的美国军事力量支持的地步。这是因为台湾地区与大陆的力量差距过于悬殊。无论美国向台提供多大规模的军事援助资源,都不可能完全弥补海峡两岸对峙双方的力量差距。因为构成台湾地区综合实力的其他关键要素,如地理位置、人口数量、领土大小、政治组织、历史传统等都不是美国的援助所能够改变的。为此,美国希望通过将扶持国民党政权与在台湾保持直接的军事存在相结合,与韩国、东南亚的军事存在一道,在中国周边构建起一个遏制的网络,与共产主义进行一场意志的较量,希望能够不断挫败“北平”对外扩张的锐气。美国对华遏制战略的最终目标是随着主导中国政权的革命元老们退出历史舞台,中国逐渐软化其对外立场,逐渐演变成类似于如今苏联准资本主义的“文明社会”。^①

美国从1950年开始向台湾提供军事援助,从1950年至1964年,美国对台提供的军事援助总额达到22.449亿美元。^②台湾成为除北约国家之外的所有援助对象中获得美国军事援助最多的地区。1960—1969年,美国对台军事援助的水平如下页图所示。

美国提供的军事援助资源主要用于弥补台湾当局的军费开支缺口,相当一部分被用来支付人头费;工资、津贴、补助、住宿等。台湾地区军队的绝大多数硬件设施都是由美国的军事援助项目提供,如飞机、汽车、武器、弹药、通信设施、装备等。^③

① 到1966年中期,美国对华“遏制加孤立”的政策逐渐调整为“遏制而不孤立”,最早由哥伦比亚大学教授鲍大可在国会听证会上提出,后获得包括约翰逊总统在内的政府官员认可。鲍大可在听证会上的证词,参见A. Doak Barnett, “American Policy Alternative,” in United States Congress Senate Committee on Foreign Relations, ed., *China, Vietnam and the United States: Highlights of the Hearings of the Senate Foreign Relations Committee*, Washington: Public Affairs Press, 1966, pp. 15-31。

② Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” Annex 4, Jun. 1, 1965, USDDO, CK2349041742.

③ Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” Annex 9, Jun. 1, 1965, USDDO, CK2349041742.



1960—1969 财政年度美国对台军事援助额度变化曲线图(单位:百万美元)

资料来源:Department of Defense, "Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand," p. III-47; United States, Congress Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on United States Security Agreements, *U. S. Security Agreements and Commitments Abroad: Republic of China, Hearings Before the Subcommittee on United States Security Agreements and Commitments Abroad of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-First Congress, Part 4, November 24, 25, and 26, 1969, and May 8, 1970*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1970, p. 1117。

二、20 世纪 60 年代美国重新评估对台军事援助项目

肯尼迪上台后,在国务院政策规划司司长沃尔特·罗斯托(W. W. Rostow)的主持下,对援助项目进行大幅度改革。肯尼迪政府对外援助政策最重要的特征是利用对外援助来减少不断增加的美国国际收支赤字。由于布雷顿森林体系所规定的金本位制,对外收支赤字导致大量的美国黄金储备流向欧洲大陆。美国的战略家认为,如果对外收支赤字不能得到遏制,美国所享有的经济和外交优势将如黄金流失一样摆向欧洲大陆。^① 罗斯托认为,美国的对外援助必须改变艾森豪威尔时代遗留下的过于以军事为中心的政策,而通过大

^① Michael Hudson, *Super Imperialism: the Origin and Fundamentals of U. S. World Dominance*, p. 235.

力增加对外发展援助以帮助欠发达国家实现经济的可持续发展。换句话说,就是美国对外援助政策必须转守为攻,从不可持续向可持续转变。就军事援助而言,罗斯托提出,军事援助必须从预算中单独列出,且接受非军事部分的严格监管;必须对军事援助的规模和类型进行重新审查;美国政府的相关部门必须紧密协作以确保接受其军事援助的国家能将源自美国的军事资源用于建设性用途。^① 1961年8月,国会通过了《1961年对外援助法》(Foreign Assistance Act of 1961),取代《共同安全法》(Mutual Security Act of 1951)成为美国对外援助的法律依据。肯尼迪政府对援助项目进行彻底地重组,将所有活动都集中到国务院下新组建的国际开发总署(Agency for International Development)中。

在改革对外援助办法的同时,肯尼迪政府也开始反思对台军事援助政策。1962年9月,肯尼迪总统的军事代表马克斯维尔·D. 泰勒将军(Maxwell D. Taylor)赴台湾调研,他注意到,美国对台军事援助目标定位过于空泛和虚大。^② 然而,对肯尼迪政府而言,美国对台援助项目最主要挑战是源于蒋介石为筹划反攻大陆而挪用源自美国的军事援助资源。1962年是蒋介石调动小股武装力量对大陆发动袭扰与窜扰活动最集中的一年。该年由于美国的援款迟迟没有拨付,蒋介石曾加征国防附加捐,征收进口物价的2%充当国防捐,共计征收了14个月(1962年5月1日至1963年6月30日)。^③ 征收国防捐后,台湾国防预算的自筹部分由1961年(财政年度)占GNP的8.7%升至1962年的9.8%和1963年的10.5%。^④ 国民党当局准备利用国防捐所带来的收入增加一个团的空降兵和增购100辆的登陆艇(LCM)。对此,驻台美军顾问团(Military Assistance Advisory Group, MAAG)一直被蒙在鼓里,直至台湾当局启动登陆艇采购计划之后,才经由其他渠道掌握该动态。美军顾问团还发现台

① “Walt Rostow Discusses Crucial Issues in Foreign Aid,” White House, Feb. 28, 1961, USDDO, CK2349084835.

② “Paper Prepared by the President’s Military Representative (Taylor),” Honolulu, Sept. 20, 1962, FRUS 1961-1963, Vol.22, *Northeast Asia*, pp. 314-317.

③ 刘素芬编著:《李国鼎:我的台湾经验:李国鼎谈台湾财经决策的制定与思考》,李国鼎口述,台北市:远流出版事业股份有限公司2005年初版,第125页。关于国防捐的具体情况,参见周宏涛口述、汪士淳撰写:《蒋公与我:见证中华民国关键变局》,台北:天下远见出版社2003年版,第445页。

④ Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” Annex 8, Jun. 1, 1965, USDDO, CK2349041742.

湾当局未经其允许,擅自挪用美国援台军事物资用于反攻大陆的相关活动,立即予以叫停并要求整改。^① 美国人对台湾当局未与之商议即单方面增加国防预算的做法极为不满。驻台“大使”柯尔克(Alan G. Kirk)认为追加国防预算,用外汇大规模地采购军需品将导致通货膨胀,最终损及台湾的经济,美国必须加以干涉与反对。^② 作为对蒋介石政府的惩戒,美国国务院决定大规模削减对台湾1963年的军援以示抗议。^③

由此可见,美国对台军事援助是美国用以影响台湾地区内政与外交的有力杠杆之一。1964年9月,国务院政策规划司制定的美国对“中华民国”的政策文件对此有明确表述。该文件确定美国向台湾提供军事援助有如下目的:帮助国民党维持一定规模的武装力量以支持美国在亚洲的安全目标;通过军事援助在台湾当局关键部门维持美国的影响;通过提供美援时所附加各种明确和隐含的条件,促使台湾当局遵照美国设定的目标,改革军队的规模和结构。^④

然而,美国对台军事援助的资源配置是否合理?对外援助是否充分地协助美国实现了对外政策目标?1964年末,美国国防部在制定下一阶段(1967—1971财政年度)对外军事援助项目计划之前,决定对美国的军事援助项目进行彻底的评估,对每个受援国的如下方面加以重审:该国所受到威胁的水平、应对威胁的战略、受援国自身军事力量的实力、美国军事力量可用于支援受援国的实力等。^⑤ 该评估之结果将作为美国继续向受援对象提供军事援助以及确定援助水平的重要依据。

1965年1月,在负责国际安全事务的助理部长汤森·胡普斯(Townsend Hoopes)的领导下,国防部国际安全事务处(ISA)一个由军队和文职专家组成的联合小组展开这些评估工作。被美国认定为“前沿防卫国家”而接受美国军援项目的“受援国”共11个,分别是台湾地区、韩国、泰国、菲律宾、印度、巴基斯坦、伊朗、希腊、土耳其、老挝和越南。该小组选取除老挝和越南之外的其他

① “Telegram from the Department of State to the Embassy in the Republic of China,” Washington, December 26, 1962, 5:27 p. m., *FRUS 1961-1963*, Vol.22, *Northeast Asia*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1996, pp. 335-336, footnote 1.

② *Ibid.*, p. 344.

③ *Ibid.*, p. 336.

④ “National Policy Paper,” Washington, Sept. 11, 1964, *FRUS 1964-1968*, Vol.30, *China*, pp. 86-94.

⑤ 1974年之前美国联邦政府的财政年度为7月1日至来年的6月30日。

九个国家与地区作为评估对象,这九个评估对象接受了美国军事援助项目约75%的份额。老挝和越南属于越战的主、副战场,美国不惜血本地希望打赢越南战争,此刻对越、老接受美国军援的水平进行评估是没有实际意义的。

胡普斯报告的涉台部分检视了“中华民国”政府的性质和目的,列举美国对台的利益和政策目的,评价中共对台发动军事进攻的能力,并将之与台湾当局以及美国为应对该进攻可以动用的军事力量进行比较,得出几个基本结论:第一,美国和台湾对中国大陆的目标是不一致的,台湾军队的规模和性质符合国民党政府的利益,而与美国在台利益相左;第二,国民党的地面部队之规模远超防御台湾之需要;第三,台湾当局必须且可能通过调整军队结构和裁军节省防务开支,从而降低美国的军援水平;第四,台湾当局势必将抵制裁军的建议,但台湾当局可以和美国博弈的筹码极为有限。^① 该评估报告完成后,曾广泛征求国务院、美国国际开发署、参谋长联席会议、美国驻受援国的相关机构(美国驻台“大使馆”、美国军事顾问团和国际开发署驻台北办事处)等多方意见,^②国防部根据所采集到的反馈,修改军援方案报告,最后由国防部长向约翰逊总统提交最终的政策建议报告。^③ 胡普斯报告的政策建议成为约翰逊政府削减对台军事援助的首要决策依据。

三、美国评估对台军援重点考量的问题

胡普斯报告在一定程度上解释了美国为什么选择在20世纪60年代中期做出削减对台湾的军事援助这一决策。除美国经济下行和越南战争这两个大背景外,更直接促动因素是美国政府的决策幕僚意识到,美国对台政治目标和军事援助政策之间的矛盾已经严重地制约到美国对台政策的调整。

① Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. II-24.

② 1965年7月30日,国防部曾为该报告开了一个意见征求会,邀请相关机构等代表参加,各方反馈等意见参见“Memorandum for the Record,” July 30, 1965. USDDO, CK2349116227;美国驻台机构对该报告对反馈意见参见“Cable from AmEmbassy Taipei to SecState,” July 20, 1965, USDDO, CK2349161674。

③ “Text of Secretary of Defense Robert McNamara’s Draft Memorandum to President Lyndon B. Johnson,” Oct. 21, 1965, USDDO, CK2349685534.

(一) 美国对台政治目标和军事援助政策之间的矛盾

美国对台政治目标是什么? 前述国务院政策规划司对台湾地区的“国别”文件分别就美国对台军事和政治目标作如此界定: 在军事上, 将台湾当局控制的军队力量纳入美国西太平洋的防御体系; 在政治上, 扶持一个稳定的“自由政权”, 通过将台湾建设成为一个繁荣与富庶的非共产主义社会样本, 以展示资本主义制度的优越性。具体而言, 美国在台利益包括: 阻止台湾与澎湖列岛落入共产党之手; 防止台湾地区爆发大规模的內乱; 确保台湾当局的政策选择不和美国的目标背道而驰; 确保“中华民国”政府能够向美国军方以及其他相关人员开放台湾和澎湖, 以及他们控制下的其他领土上的各种设施的使用权; 协助“中华民国”政府维持符合美国军事目标的军事力量, 并敦促国民党当局将军事力量用于符合美国利益的用途; 鼓励台湾内部的政治演变使之有利于维护台湾政治稳定, 以为台湾不落入中共的控制提供一个长治久安的基础; 鼓励并协助台湾经济的增长和人均生活水平的提高, 使得台湾可以摆脱对美国经济援助的依赖。在联合国内外支持“中华民国”政府作为在国际上代表中国的合法政府, 以限制中共的国际影响。^①

美国希望通过对台提供军事援助, 促进台湾地区的内政外交沿着符合美国政治与军事利益的方向行进。就美国对台湾军事援助项目的具体目的而言, 《军事援助规划参考手册》(Military Assistance Planning Reference Book) 明确指出: 保持和提高台湾本土军事力量抵御入侵的能力; 为美国军队使用在台军事基地、享有领空飞越、军事演习等特权创造有利的条件, 并在必要之时能够扩大相关权限; 在不影响国民党军事力量主要使命的前提下, 鼓励其更多参与当地的经济和社会发展的建设。^②

然而, 台湾当局的政治目标和美国在台的利益是根本对立的。《国家政策文件》(NPP) 对此也有准确描述: “国民党政府的根本目标是重新获得对中国大陆的控制权。国民党政府的所有内政与外交方针均为该目的服务。为此, 国民党将台湾打造成一个政治、经济和军事基地; 对内打击异己, 阻止不认同

^① Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-8-III-9.

^② Ibid., pp. III-II.

光复大陆这一目标的台湾本土派以及其他政治势力掌握政权;对外寻求国际支持,使得国际社会承认位于台湾的‘中华民国’政府是代表中国的唯一合法政府;致力于影响美国,寻求其对反攻大陆的物质和道义支持。”^①

在实现“光复大陆”这一“基本国策”的指引下,国民党当局维持了一支庞大的军队。在20世纪60年代中期,台湾军队规模为61.2万人,占总人口数的5%(1964年台湾的统计人口为1250万),堪称世界上人均规模最大的军事力量。在60年代上半期,台湾的军费开支占国民生产总值(GNP)的9%—10%,军费开支约占国民党当局政府总支出的45%,形成名副其实的“小岛养重兵”局面。^②一支规模如此庞大的军队之所以没有拖垮台湾脆弱的经济,相当大程度上是因为得到美国军事援助项目的支持。从1951到1967年,美国对台湾的军事援助总计约24.79亿美元。^③在美国准备调整对台军事援助项目之前,在1967—1971财政年度美国原计划向台湾提供年均超过1.1亿美元的军事援助。^④虽然美国不支持国民党反攻大陆,但美国却从来没有直接将这层膜捅破。相反,美国为台湾提供了第七舰队的保护伞,容忍国民党对大陆发起的小规模军事串扰、两栖袭击行动,默许国民党征收国防特别捐,甚至帮助台湾当局弥补过度军事开支所导致的财政赤字。这些做法和规划中的美国在台政治利益并不相符。用泰勒将军的话来说,美国此举无异于“自找麻烦”。^⑤

鉴于此,1965年10月15日,国防部长麦克纳马拉在上呈给约翰逊总统的政策备忘录中指出:“台湾的国民党政府给美国造成了特别的困难,这主要是美国和国民党当局对反攻大陆这一目标的政策分歧导致的。”^⑥台湾当局从来

① Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-4; “National Policy Paper,” Washington, Sept. 11, 1964, *FRUS 1964-1968*, Vol.30, *China*, pp. 86-94.

② 相关数据参见 MAR, FY 1967-1971, Vol.1-A, ANNEXES, Annex 4, Basic Data-Republic of China, Prepared by Office of the Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), Jun. 1965, USDDO, CK2349041742.

③ “Visit of Vice President Yen Chia-kan of the Republic of China, May 9-10, 1967; Military Assistance Program,” May 5, 1967, National Security File, Country File, China, Box 245, LBJL.

④ Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” Annex 4, Jun. 1, 1965, USDDO, CK2349041742.

⑤ “Paper Prepared by the President’s Military Representative (Taylor),” Honolulu, Sept. 20, 1962, *FRUS 1961-1963*, Vol.22, *Northeast Asia*, p. 317.

⑥ “Text of Secretary of Defense Robert McNamara’s Draft Memorandum to President Lyndon B. Johnson,” Oct. 21, 1965, USDDO, CK2349685534.

未能赢得美国对其反攻大陆的支持,美台在这一根本目标上的分歧,成为两者之间矛盾的源泉。台湾当局认为其肩负着“光复大陆”、完成中国内战的历史使命,而美国虽然致力于坚决遏制中共和防御台湾及澎湖列岛,却不希望看到中国内战的战火重新燃起。美国希望国民党当局最终断绝重回大陆的念头,而接受他们与中共将长期隔海分治的既成事实。麦克纳马拉直言不讳地指出:美国对台军事援助项目未能清晰明确地体现美国的对台政策目标。正是由于美国所提供的过量军事援助,台湾当局才能够维持一支超过其本土防御需要的军队规模。^①

台湾为什么会形成“小岛养重兵”的局面?美国对台军事援助政策与美国对台政治目标之间的矛盾是如何形成的?其源头可以追溯到国民党迁台初期美国政府的对台政策。中华人民共和国成立初期,在中美关系没有走向全面对抗之时,台湾何去何从尚未成为杜鲁门政府的首要关切。实际上,美国曾经打算放弃台湾,因为对美国而言,台湾无论作为蒋介石的反共据点,还是为中共所解放,其结果都一样,即台湾是中国的一部分——只要台湾不落入对美国远东战略利益构成威胁的敌对势力手中。^②美国这种对台的“脱手”政策因朝鲜战争的爆发而终止。朝鲜战争使得台湾在美国远东战略中的地位突显重要。美国开始构建以台湾为中心,北连日本、韩国,南接菲律宾、澳大利亚、新西兰、泰国、巴基斯坦的战略防御线,以遏制远东共产主义的扩张。与此同时,由于中国军队跨过鸭绿江直接介入朝鲜战争,中美改善关系的机会因之彻底烟消云散。在这种状况之下,台湾若为中共所控制将成为美国在远东的噩梦。因而,杜鲁门政府宣布台湾“地位未定”,同时派第七舰队横亘于台湾海峡,阻止中共解放台湾。然而,此举也使得美国政府给自我套上它一开始就极力想避免的绳索:将自己的远东战略和蒋介石政权的命运绑在一起,客观上促成了美国 and 国民党新的结合。^③

到20世纪60年代后期,美国政府中的部分人士开始重新审视美台关系,

① “Text of Secretary of Defense Robert McNamara’s Draft Memorandum to President Lyndon B. Johnson,” Oct. 21, 1965, USDDO, CK2349685534.

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212—218页。

③ John Gaddis, “‘Defensive Perimeter’ Concept, 1947-1951,” in Dorothy Borg and Waldo H. Heinrichs, Jr., eds., *Uncertain Years: Chinese-American Relations, 1949-1950*, Columbia University Press, New York, 1980, pp. 92-93; Michael Schaller, *The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia*, New York, Oxford: Oxford University Press, 1985. pp. 285-286.

有幕僚质疑台湾对美国在亚洲的战略布局是否真如通常认为的那么重要。如1968年3月底,美国国务院“中华民国”事务主管汤姆·舒史密斯(Tom Shoehsmith)指出,朝鲜战争之后,在美国的对外政策中,“中华民国”及其所控制下的领土,被赋予了一种“与其自身的政治、经济和军事意义不相称的重要性。而这种重要性,反过来又淡化、甚至遮盖了美国和台湾之间根本的国家利益和长期目标方面的分歧。”从朝鲜战争结束一直到20世纪60年代中期,美台之间似乎达成了某种临时性的默契。这种默契的核心是双方都致力于维持现状,却对彼此在国家利益和长远目标之间的分歧避而不谈。对美国而言,这种安排使得美国得以将台湾纳为其在亚洲边缘所构建的战略防御链中的一环,也有利于其继续将台湾作为观察中国大陆的前哨阵地,美国在台湾扶持起一个足以和中共大陆共产主义实验相媲美的资本主义橱窗,也为美国阻止国际社会承认中国提供了充分的理由。蒋介石政权虽然对这种安排未必完全满意,但是这种安排至少使得美国继续默认国民党政权所声称的其是代表中国的唯一合法政权,容忍、甚至支持其继续对中共发动小规模袭扰,并希望美国最终能够支持其实现“光复大陆”的计划。而且,这种默契也使美国容忍台湾政局中“外省人”对台湾政权的绝对控制,断掉推动台湾社会和政治变革的念头。^①

既然这种默契已经达成十多年,美国决策者为什么会在20世纪60年代中期突然觉得必须改弦更张呢?随着美国开始考虑调整对华政策,从“遏制与孤立”走向“遏制而不孤立”,美台之间所暗含的矛盾就逐渐凸显出来,“台湾问题”逐渐构成美国发展对华长远政策的障碍。只要美国反对武力解决台湾,中共就不可能改变对美的敌对政策。如舒史密斯所指出的,如果美国希望通过和中共接触,改变中国对外的敌对态势,美国就必须向北京以及美国的盟国表示,美国并不反对“中华民国”的国际地位以“和平”方式发生改变。^②

(二) 美、台对台湾军队性质的不同考量

由于美台双方在“反攻大陆”这一根本性问题上存有分歧,两者对台湾地区军队的规模和性质的理解也不完全一致。对台湾当局而言,保卫其政权控制下领土的安全仅仅是台湾军队肩负的初级使命。这支军队更重要的使命

^① T. P. Shoehsmith, “U. S. Policy toward the Republic of China: A New Perspective,” Mar. 27, 1968, USDDO, CK2349471584.

^② Ibid.

是,有一天能在“蒋总裁”的带领下打回到海峡对岸去,实现“光复大陆”的梦想。不言而喻,实现“光复大陆”的目标需要大规模军事力量的支持。因此,就性质而言,台军首先是一支肩负着进攻使命的军事力量;其次,美国政府不支持台湾反攻大陆的目标,但美国很明确其对台湾海峡负有防御责任。然而,台湾当局依赖美国所提供的军事保护,但在规划和建设其军事力量之时,他们并没有充分信任美国的安全承诺,没有充分考虑在危机时刻,美国可以调动用以援台的军事力量。蒋介石希望能在获得美国援助的同时,依然保持一定的独立性。^①

虽然美国不支持国民党反攻大陆,但是,美国决策者和分析家们认识到,不捅破这层膜对帮助国民党在台湾更深地扎下根来有重要意义。虽然自退据台湾后,台湾的政治日趋稳定,经济也取得长足发展。然而,从长远来看,国民党在台的统治地位是相当脆弱的。其政权的维系主要依靠两大支柱:一是蒋介石在国民党内的政治地位与个人权威;二是国民党政权作为代表中国的唯一合法政权在国际上得到广泛支持与承认。这两者都不稳固。坚持“光复大陆”的目标是维持蒋介石个人权威和国民党争取合法性的重要途径之一。美国人认识到,公开反对与驳斥蒋介石反攻大陆的“基本国策”是无益于台湾局势的稳定和美台关系的发展。因此,在是否支持反攻大陆的问题上,美国采取的是一种模棱两可、自相矛盾的政策:反对台湾当局对大陆发起军事进攻,却又纵容其对大陆发动小规模袭扰;美国期望国民党当局永远安守孤岛,却不断地向台湾表示支持一个中国,“中华民国是代表中国的唯一合法政府”。^②

从20世纪50年代到60年代,美国对台湾军事力量的定位经历从“进攻性”到“防御性”的演变。在艾森豪威尔时期,美国是支持国民党发展一支富有进攻作战能力的军事力量的。1955年1月15日,国家安全委员会的一份题为《美国对福摩萨和“中华民国”政府的政策》文件中对台湾地区军队(尤其是地面部队)的性质定义是“具备一定的发动进攻行动的能力”。虽然美国并不期望国民党军队在美国军援项目的支持下,可以在没有外来空中、海上和后勤支

① Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-35-III-36.

② 1965年4月,国安会中国事务专员唐知明赴台调研回来之后,在政策备忘录中将“反攻大陆”称为“迷思(myth)”,美台双方对待这一不可实现之“迷思”的态度就仿佛“彼此均意识到地板上躺着一只死猫,但彼此均选择避而不谈。”参见“Memorandum From James C. Thomson, Jr., of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy),” Washington, April 15, 1965, *FRUS, 1964-1968*, Vol.30, p. 163.

持的条件下而能够单独对中国大陆发动大规模的两栖作战行动,但美国希望台湾地区军队:可以对中国大陆和海上的航运发动有效袭扰;可以对大陆构成经常的威胁;可以大大地充实远东“自由世界”潜在的军事能力。1950—1954年间,美国对台军事援助项目就是以这些目标作为政策制定标准的。^①到20世纪60年代中期,美国军方对台军性质的认定发生转变,认为国民党的军队必须是一支以防御为主的军事力量。实际上,在美国军事援助项目的支持下,台湾的军队规模大大超过它的防御需要。

然而,就防御台湾本岛与澎湖列岛而言,台军的规模和作战能力应该维持在怎样一个水平上?美、台双方对该问题之答案是有分歧的。

台湾军队防御力量之大小首先取决于台湾所面临主要外来威胁的程度。很显然,美台双方都同意,在海峡对岸严阵以待的中国人民解放军就是台湾外来威胁的主要来源,但是,两者对来自海峡对岸的威胁程度的判断有很大差异。自20世纪60年代初期以来,美国的各种情报评估对中国大陆的军事意图均得出一致判断:虽然中共的武装部队对台湾构成直接而且严重的威胁,但中国大陆的军队结构失衡,陆军规模大、实力强,海、空军偏弱;同时,中共渡海作战能力不足,并没有向台湾发动直接进攻而“解放”台湾的战略意图。^②美国分析者判断,虽然1965—1971年之间,太平洋西岸或许将发生重大变化,但在可见的未来,中共都不会认为武力收复台湾是一项紧迫的政治任务。而且“在接下来的五年之内,中共核武器能力的发展也不会改变中国对台湾的战略动机。中国的核武器发展将使得台湾更加依赖美国的核保护伞,但只要美国对台湾的防御承诺不变,海峡两岸的实力平衡将维持原样”。^③对此,台湾当局严重不同意。蒋介石尤其担心中国第一颗原子弹成功试爆对台湾士气民心的影响。他曾在日记中记道:“共匪在新疆诺泊尔湖试爆原子装置成功,此不仅为共匪今后对我国军民心理之影响有不可比拟之效用,而且对世界形势,尤其对东亚

① Office of Secretary of Defense, “Department of Defense Report to National Security Council on Status of Military Assistance Programs as of 31 December 1954,” Mar. 1, 1955, pp. 105-106, USDDO, CK2349267362.

② “Text of Secretary of Defense Robert McNamara’s Draft Memorandum to President Lyndon B. Johnson,” Oct. 21, 1965, USDDO, CK2349685534.

③ Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-20-III-21. 美国驻台使馆等机构认为:胡普斯报告低估了中共对台湾构成的威胁,尤其是中国成功试爆原子弹对台湾所造成的心理震慑被低估了,参见“Cable from AmEmbassy Taipei to SecState,” July 20, 1965, USDDO, CK2349161674.

反共之形势更有重大之变化,但事实上对我一年内反攻军事之力量并未有所(因此)增灭,然军民心理之强弱前后,将有不利之重大改变耳。”^①因此,蒋介石在多个场合有意无意地夸大中共对台湾的军事威胁水平,尤其是中国爆炸第一颗原子弹之后,蒋介石不断地向美国人强调这是台湾即将面临灭顶之灾的前兆。^②

台湾地区的军队防御力量规模还取决于在台海发生冲突时美国军队卷入的程度。根据1954年《美台共同防御条约》(Mutual Defense Treaty of 1954)和1955年《台湾决议案》(Formosa Resolution of 1955),美国有义务在危机爆发之时协助台湾防御其控制下的领土。然而,如何实现“共同防御”?美台双方如何分工?哪一方担负主要责任?哪一方担负次要责任?美国对台军援评估报告指出:“在阻止和应对中共对台湾的武力威胁之时,美国军队发挥首要作用,台湾军队仅起次要作用。”^③具体而言,美国军方评估小组估计,如果台海发生战争,美军太平洋总部(CINCPAC)可以投入约30%的海上战斗力量(约75艘战舰)和50%的空军力量(约1000架战斗机)。^④而且,美国空军和中国的空军相比,美方占据绝对优势。国防部评估小组的估计是:倘若中美空军对决,战机的损失比将是10:1,即美台方面每损失一架飞机,中方则损失十架。评估报告认为:中共尚不具备对台湾和澎湖列岛发动大规模武力进攻的能力;中美在台湾海峡军事对抗的结果取决于海上和空中控制权的争夺,而不是大规模的地面部队的较量,中国倘若在台湾海峡和美国发生正面冲突,其结果几乎是必败无疑。鉴于此,美方估计中共轻易不会抱侥幸心理在台湾海峡放手一搏。^⑤

对国民党而言,即使台湾受到《美台共同防御条约》的保护,蒋介石还是希

① 《蒋中正日记》(未刊本),民国53年10月17日,转引自吕芳上主编:《蒋中正先生年谱长编》,第十二册,台北:国史馆中华民国104年版(2015年),第102—103页。

② 陈长伟:《中国第一颗原子弹爆炸后的美台反应》,《百年潮》2006年第5期,第59—62页。

③ Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-22.

④ 美国所能投入的地面部队无法估计,因为美国从来就没有计划让地面部队卷入台湾冲突,见 Department of Defense, “Draft Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-25. 驻台使馆等机构认为:鉴于美国深陷越南战事,胡普斯报告高估了美国可以投入协防台湾的军事力量,参见“Cable from AmEmbassy Taipei to SecState,” July 20, 1965, USDDO, CK2349161674.

⑤ Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-30.

望在防御方面保持一定的自主性。他很清楚,在台湾受到外来进攻时,或许可以仰仗美国的保护,但在实现“光复大陆”这个根本目标上是无望获得美国支持的。从1961年开始,国民党在紧锣密鼓地筹划新的反攻计划,一直在暗地里酝酿过撇开美国单干的“国光计划”。台湾当局准备“自主反攻”计划在1965年中期逐渐达到高潮。^① 面对越战升级和美国对其行动的束缚,蒋介石在军事会议里指示,单独反攻是国民党的唯一出路。^② 于是,国民党三军开始秘密进行各项作战准备,“国光作业室”则予以积极配合,但“国光计划”因为一系列挫折而再次拖延。

美军对此并非毫无所知。实际上,“国光计划室”一运作,美军顾问团便通过其布设在岛内的眼线而发觉。1961年8月,还发生过数名美军顾问团成员企图硬闯“国光计划室”营区的事件。美军顾问团对美援武器的使用也盯得很紧。为防止蒋介石将美援武器移作“反攻”之用,驻台海军陆战队的美军顾问甚至每周都要清点LVT系列两栖战车的数量。美军也在援台武器上“动脑筋”。美国坚决不向台湾提供进攻性武器。1958—1971年间,美国援台60余艘战舰,两栖作战舰艇仅有14艘,台海军主力LST系列坦克登陆舰因得不到补充,其实力渐渐从最高峰的39艘(1963年)降到26艘(1971年)。而在1958—1970年间,美国援台各类飞机共700余架,大部分是美方淘汰的战术战斗机和运输机。在蒋介石大力推进“国光计划”的1962年,美国连一架战斗机也没给。^③

鉴于对台湾所面临的外来威胁水平和美国在台海冲突之际可以调动的军事力量的评估,国防部评估小组认为,既然美国不支持台湾反攻大陆的计划,美国对台湾的军事援助实际上已经超过满足美国所认可的目标的部分,这对美国是不利的。而且,只要台军所肩负的使命超过了美国所认可的目标,台军

① 早在1961年4月,台湾军方于偏僻的台北县三峡地区成立“国光作业室”,开始避开美国单独拟定“自立”反攻大陆的作战计划。为掩护“国光计划”,台军方还另外在台北县新店碧潭成立“巨光计划室”,与美军共同研拟美台联盟反攻的作战计划,藉以隐瞒美方台湾正在预备单独向大陆发动进攻的军事意图。从1961年4月“国光计划”制定至1972年7月被撤销为止,该计划总共提出26项作战计划,参谋研究达214案,特别会谈向蒋介石提报研究案也达97次之多(其中1963年、1964年、1965年分别为23、23、21次)。关于“国光计划”的成立情况和具体运作,可参见台湾国防部史政编译室大型口述史项目成果:《尘封的作战计划:国光计划一口述历史》,台北:国防部史政编译室2005年初版。

② 汪士淳:《漂移岁月:将军大使胡炳的战争纪事》,台北:联合文学出版社2006年版,第235—236页。

③ 雷炎:《美国军事顾问团在台湾(下)》,《坦克装甲车辆·新军事》2017年第2期,第56—57页。

的实力越强,对美国的战略目标越不利。^①这实际上是美国的一贯政策,如哈德逊所言:“只要外国军事力量是或者成为美国军事目标的组成部分并接受美国的控制,那么,这些军事力量就得到了鼓励。然而,发展独立的军事力量、能够发动可能不符合美国政策目标之行动的趋势则遭到抑制。”^②

(三) 对台军事援助应仅限于支持台湾维持其基本防御需求

除致力于实现反攻大陆的宏大目标外,台湾是否有其他理由维持一个超过其基本防御目的的军队?美国对台军事援助是否支持台湾军事力量肩负这些目标?对这些问题的回答决定着美国是否应该向台湾提供超过其防御需求的军事援助规模。具体而言,涉及对如下问题的考虑:

1. 美国对台军援的资源是否应该用于支持台湾内卫?

1962年,泰勒将军在提交其赴台的调研报告中,论及美国军事顾问团的宗旨时,明确表示美国对台军事援助的目标之一是“维护内部安全”。^③军援评估小组则认为,美国对台军事援助不应用于支持维护台湾当局的内部“维稳”。他们认为,台湾岛内确实存在一些影响稳定的问题,但这些问题并不是运用武力可以解决的。台湾内部没有地下党、没有叛乱分子、没有迹象表明共产党势力渗透到台湾岛内,因此,不存在敌对势力煽动叛乱和组织策反的危险。台湾的问题在于来自大陆的国民党军官(即所谓“外省人”)对政权的绝对控制和台湾本省人的不满。因此,美国对台的军事援助项目不能用于支持台湾的内卫部队。^④

2. 美国对台军援的资源是否应该用于帮助国民党军队协防沿海岛屿?

对这个问题的回答首先取决于美国对沿海岛屿是否负有条约规定的防御义务。1955年1月生效的《美台共同防御条约》规定美国对台、澎负有防御义务,但是,金门、马祖等沿海岛屿是否属于该防御义务之内,该条约却未给予明

① Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-37.

② Michael Hudson, *Super Imperialism: the Origin and Fundamentals of U. S. World Dominance*, London; Sterling, Va.: Pluto Press, 2003, p. 223.

③ “Paper Prepared by the President’s Military Representative (Taylor),” Honolulu, Sept. 20, 1962, *FRUS 1961-1963*, Vol.22, *Northeast Asia*, p. 314.

④ Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-36-III-37.

明确规定。1955年1月5日,第84届国会通过的“台湾决议案”授权总统根据事态的发展“临机决断”以确定对金、马的进攻是否应该被视为对台、澎进攻的一部分。^①因此,美台之间的条约并没有明确规定美国是否对沿海岛屿负有防御义务。在沿海岛屿的防御问题上,美国所采取的是一种“刻意模糊”的立场。该立场固然有其战略考虑——如论者所言,其用意是使海峡两岸都摸不清美国的底牌,而不致轻举妄动。^②更重要的是,由于现实政治的原因,美国也只能采取模糊的立场。

从军事角度看,金门岛和马祖岛由于临近中国大陆,地理位置有一定的战略价值,在岛上设立雷达站和监控的观察点方便搜集大陆的情报,驻守在岛上的台军也能对厦门港和福州港构成一定干扰,能对台湾海峡西岸的海上交通形成某种障碍。美国军方与台湾当局的分歧在于:为了这些便利而花费昂贵的资源来固守金门岛和马祖岛是否值得?在美国分析者看来,台湾当局保卫这些军事价值有限的岛屿所付出代价太高。台军15个陆军师有6个驻扎在这两个小岛上,驻军达9万人。这些军队装备精良、战略储备充足,具有较强的防御能力。但倘若补给被切断,金门、马祖将不易长期坚守的。从战术上讲,沿海岛屿的防守对台湾本岛的防御并无意义。中共若发动渡海战役,完全有可能绕过沿海岛屿直接进攻台湾岛,金门与马祖未必会成为两军交火的前沿阵地。在这种情况下,岛上的驻军对协防台湾发挥不了太大作用。因此,沿海岛屿的安危与台湾岛的安危息息相关的说法是站不住脚的。从军事上来讲,把台湾陆军近1/4的力量部署在一个根本守不住的前沿阵地上很明显是一招拙棋。^③而对国民党而言,沿海岛屿除具有军事重要性外,还有异乎寻常的政治意义。金门、马祖两岛与中国大陆近在咫尺,国民党当局派重兵加以防守,时刻窥视着海峡西岸,是国共内战尚未完结的明证,也是国民党希望最终“光复大陆”坚定立场的体现,伸手可触的距离寄托着无数跟随蒋介石赴台国军官兵的无限乡愁,只要反攻大陆的理想还在,蒋介石是无论如何不可能从沿海岛屿撤退的,正如镌刻在金门最高点太武山的石壁上“勿忘在莒”四个字所昭

① U. S. *Security Agreements and Commitments Abroad*, Part 4, Nov. 24, 25, and 26, 1969, and May 8, 1970, pp. 1114-1115.

② 牛大勇:《美国迫使台湾当局从华南边境和沿海岛屿撤兵问题研究》,《当代中国史研究》2003年第4期,第80页。

③ Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-38-III-39.

示的。

1958年台海危机后,鉴于沿海岛屿的局势随时有可能演变为把美国卷入的中美之间军事冲突,肯尼迪幕僚班子中有人建议新政府乘换届之机改变美国对沿海岛屿的政策,劝说蒋介石当局放弃沿海岛屿。然而,美国政府内部不仅对防守沿海岛屿的必要性和可能性意见不一,而且对于究竟有没有可能说服或压服蒋介石撤出沿海岛屿、强迫蒋服从美国战略利益弃岛也没有把握。经过反复考虑与讨论,智囊们提出多种可能的行动方案,然而,囿于国内政治的掣肘和对包括台湾之内盟友的可能反应的担忧,美国政府最终只能选择原地踏步的政策:默许台湾当局继续占据这些岛屿,但不扩大美方对台湾防卫的承诺。^①

美国为“模糊战略”所付的代价是,只要台湾的军队不放弃沿海岛屿,美国被卷入中美之间军事冲突的危险就长期存在。如果中共对金门或者马祖的防御工事发动全面的军事攻击,美国将立即面临着要么让沿海岛屿自生自灭,要么从别处调动军事力量加以支援的选择;前者将极大地影响美国在台湾和亚洲其他地区的利益。台湾当局者在沿海岛屿上的立场也使得美国冒着随着卷入一场主要军事冲突的危险,这也使得美国和亚洲其他盟友的关系复杂化,使他们无法接受美国支持台湾当局“反攻大陆”的基本政策。

美国为“模糊战略”所支付的第二项代价是提供美国对台军事援助资源。虽然美国严格限定援台的军事资源不被直接用于“反攻大陆”的目的。但是,台湾固守沿海岛屿间接消耗了美国的军援资源,如对这些军队的给养。另外,美军顾问团甚至向金门和马祖驻军派驻军事顾问。以1969年为例,一位美军顾问常驻马祖,两位常驻金门,向国民党守军提供组织、训练、管理和后勤的协助。^②

然而,美国所面临的困境是:国民党控制着沿海岛屿不符合美国的政治和军事利益,但是,美国如果大规模的撤销对沿海岛屿驻军的物资援助又将被视为美国在中共的压力下退缩。这将不可避免地打击国民党军队的士气。鉴于美国在越南的战争也是一场意志和耐力的较量,美国的这一举动将会被中共

① 牛大勇:《美国迫使台湾当局从华南边境和沿海岛屿撤兵问题研究》,第75—84页。

② *U. S. Security Agreements and Commitments Abroad*, Part 4, Nov. 24, 25, and 26, 1969, and May 8, 1970, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1970, p. 1119.

视为其示弱与动摇的表现,因而可能导致灭台湾威风,涨中共志气的后果。^① 1958年炮击金门期间,毛泽东就适时改变策略,决定让金门、马祖继续留在蒋介石的手中。一方面,防止蒋介石失去象征其在大陆存在的最后据点,遏制“两个中国”的阴谋;另一方面,为留下金、马,有利于激化美蒋矛盾,形成牵制美国的“绞索政策”。^② 在美国决定调整对台湾的军事援助政策之时,毛泽东套在美国身上的绞索的确发生了作用。美国是否应该继续支持国民党戍守金门与马祖? 对于这个美国决策者争论多年问题,胡普斯团队也拿不出干脆利索的答案。

3. 台湾军队是否牵制了海峡对岸的军事力量?

允许台湾地区维持超过其防御需求的军队规模的第三条理由是这支军事力量在配合美国的亚洲战略中起到重要作用。美国驻台使馆认为,台湾的军事力量成功将中共军队牵制在东南沿海,使中共不能直接卷入东南亚的冲突。换句话说,若不是台军的因素,这部分军力就将被调入东南亚。^③ 每当蒋氏父子向美国游说,索要更多军事资源的时候,也经常拿这条理由说事。如1968年7月,蒋介石要求美国在台湾派驻最新款的F-4C幽灵式战斗机(F-4 Phantom)之时,就对美国驻台大使马康卫(Walter P. McCaughy, Jr.)说,台湾拥有远东海岸线中部的地理优势,一个防守巩固的台湾可以北连韩国南接东南亚。虽然国民党没有直接出兵参加越战,但国民党已将50万中共军队牵制在海峡对岸,也间接牵制了中国内地的百万兵力。台湾空军若被中共摧毁,美国在台湾的军事基地将岌岌可危。^④ 胡普斯报告则认为,“牵制”一说是有待商榷的,至少台湾军队是否真正地限制了中共军事力量在其他地区的行动能力这一说法还有待检验。评估小组分析到,如果中国存在向其边境线之外扩张的意图,限制其采取军事行动对邻国施压并不是它的人力,而是中国军队的补给能力,即调动、支援和联络大规模军队所产生的困难,人力并非首要的制约因

^① Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” p. III-39.

^② 中共中央文献研究室编,逢先知、金冲及主编:《毛泽东传(1949—1976)》,北京:中央文献出版社2003年版,第848—884页。

^③ “Cable from AmEmbassy Taipei to SecState,” July 20, 1965, USDDO, CK2349161674.

^④ “Telegram from the Embassy in the Republic of China to the Department of State,” Taipei, July 17, 1968, 1030Z. *FRUS, 1964-1968*, Vol.30, pp. 692-693; “Telegram from the Embassy in the Republic of China to the Department of State,” Taipei, Aug. 3, 1968, 0910Z. *FRUS, 1964-1968*, Vol.30, pp. 699-700.

素。因此,台湾军队的存在而导致中共减少向其领土周边关键地区(如朝鲜、泰国或者中印边界)军事施压的说法是站不住脚的。^①

美国国防部后来对中国军力分布的分析也赞同胡普斯团队的这一判断。1969年1月2日,国防部给候任总统尼克松提交了一份《亚洲战略和军队结构》的备忘录,概述了美国亚洲驻军的目标、战略、面临的威胁及军力水平等基本情况。该备忘录认为,台湾的地面部队并没有像通常所认识的那样将大规模的中国大陆军队牵制在东南沿海省份。该报告指出,当时(1969年)中国部署在福州军区的部队大概为15.4万,如果该部署纯粹是按照军区所在地的人口数量或者防御覆盖区域(Area Security)之大小来算,该数字分别为11.9万或者15.1万。这就意味着所谓台湾军队牵制中国大陆的兵力不过3.5万,甚至只有3千人。^②

4. 台湾军队是否可能作为亚洲其他局部战争的后备力量?

从美国亚洲战略的角度来审视台湾的防务安排可以衍生出支持台湾维持超过其防御需求之军队规模的第四条理由:即作为后备军事力量,帮助美国应对亚洲大陆上的不时之需。^③艾森豪威尔时期国家安全委员会制定的对台政策文件(NSC5723)曾明确规定:美国对台军事援助项目的目标之一就是支持台军成为“远东非共产党集体力量的一员”。^④到20世纪60年代,美国参谋长联席会议和泰勒将军依然认同这一立场。泰勒虽然不赞同美军顾问团为美国对台军事援助所设定的空泛目标(即在远东地区爆发全面战争的情况下,台湾军队可以助美军一臂之力),但他在原则上还是同意将国民党军队作为美国在远东的后备军事力量。^⑤参谋长联席会议的这一意见和国务院所主导的政策并不相符。实际上,美国对台湾军队在亚洲大陆的存在一直保持着高度警惕。蒋介石败走大陆后,部分国民党残军于1949年末至1950年辗转退入缅甸、老挝、泰国边境地区,并得到台湾当局的长期支持。肯尼迪政府担心这部分国民

① Department of Defense, "Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand," pp. III-40-III-42.

② Department of Defense, "Draft Presidential Memorandum (DPM) to President on Asia Strategy and Force Structure," Jan. 2, 1969, USDDO, CK2349601764, p. 17.

③ "McNamara's Draft Memorandum to Johnson," Oct. 21, 1965, USDDO, CK2349685534.

④ National Security Council, "Statement of Policy Regarding Taiwan and the Government of the Republic of China," Oct. 4 1957, U. S. Declassified Documents Online, CK2349246217.

⑤ "Paper Prepared by the President's Military Representative (Taylor)," Honolulu, Sept. 20, 1962, FRUS 1961-1963, Vol.22, *Northeast Asia*, pp. 314-315.

党残军成为中共对东南亚发动军事行动的口实,从而将美国拖入与中国的正面军事冲突。因此,肯尼迪政府经过多方努力压迫台湾从敏感的缅、泰、老边境撤出大部分残军,并承诺不再同撤军后留下的残部发生正式联系。^①

基于同样原因,即使是在越南战事最吃紧的情况下,无论是美国还是南越均没有向台湾当局提出派兵施以援手的请求,尽管1966年10月台湾的“外交部长”魏道明曾在“立法院”主动请缨,公开表示如果美方向台湾提出请求,台湾将派兵参与越战。^② 虽然从理论上可以把台湾的军队视为地区安全储备力量,但胡普斯团队认为,台军的两个缺陷严重制约了他们参与亚洲区域军事行动的可能性:第一,国民党是中国内战战败的一方,国共双方都认为中国的内战没有完全结束。国民党军队在亚洲大陆的出现会导致亚洲人认为是中国内战的重启,将可能导致局部的冲突扩大化。美方不希望将越战和中国的内战搅和在一起,而重蹈朝鲜战争之覆辙。^③ 同时,只要国民党军队在南越公开出现,就给了中共直接出兵干预的理由,这更不是美国人所希望看到的;第二,随着军中台籍将士占比的持续增加,国民党军队中保护台湾领土之外军事行动中的战斗力变得越来越不确定。现在台军中下级军官中88%为台湾“本省人”,几乎都是被迫征召的。在保卫台湾方面,他们无疑是骁勇善战的,但在持久的进攻性战争中他们是否可靠则有待检验。因此,评估团队认为,“美国不应该抱帮助国民党扩大其战斗能力以让其在台湾之外的局部战争中协助美国的期望,美国对台的军事援助项目不应该支持和鼓励该目标”。^④

综上所述,在胡普斯团队看来,在美国军事援助项目的支持下,台湾当局维持一支超过其防御需求的军队,对美国的战略利益而言弊大于利。台湾对其军事力量的定性是一支致力于“光复大陆”的进攻型力量,或许超过其本土防御需求的台湾军队能在部分上配合美国的战略利益,但美国政府认为其政治代价太大了。在胡普斯等人看来,此处悖论是“如果国民党军队的野心更小一点、军队规模更小一点,他们对地区的安全反而能发挥更富有建设性的贡

① 牛大勇:《美国迫使台湾当局从华南边境和沿海岛屿撤兵问题研究》,第75—84页。

② U. S. *Security Agreements and Commitments Abroad*, Part 4, Nov. 24, 25, and 26, 1969, and May 8, 1970, p. 1128.

③ Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-41-III-42.

④ Ibid.

献”。^① 该逻辑的直接推论就是美国必须削减对台湾的军事援助,并促使其裁军。

(四) 准确定位台湾地区军队的战略目标

因此,胡普斯团队认为,国民党军队符合美国利益的首要任务就是戍守台湾和澎湖列岛,对这个目标,美国对台军援项目可以而且应该给予完全支持,也必须以足够支持台湾当局守卫台湾和澎湖列岛作为确定援助水平的标准。然而,台湾的军队到底要保持怎样结构和多大规模才足以实现防御台湾和澎湖列岛的目标?^② 在评估小组看来,对该问题之回答必须考虑以下两个原则:第一,台军规模、结构和它拟执行的任务应该是匹配的;第二,台军规模和组成必须考虑一个基本前提,即从战端开启的那一刻起美国的海军和空军力量将立即介入参与防卫台湾。^③

根据这两个大原则,胡普斯团队对台军陆、海、空三军进行逐一评估。就陆军而言,在中共军队发动对台湾和澎湖列岛进攻的情况下,由于其渡海运输能力有限,且不具备海、空军优势,即使有少量先遣部队携带轻武器突破重围登陆台湾岛,也必然受到缺乏海上炮火支援和后勤补给等条件之限制。鉴于这种情况,评估小组认为,一支规模为15万人,且具备强大火力和良好通讯设施的国民党军队就足以满足台湾和澎湖列岛防御的需要。^④ 应该承认,在对解放军发动渡海战争能力的估计方面,胡普斯团队的判断是比较准确的。甚至到20世纪70年代后期,解放军南京军区组织的渡海登陆作战演习所暴露出来

① Department of Defense, "Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand," pp. III-41-III-42.

② 国民党的军队应该维持在怎样的规模才足以保卫台湾和澎湖列岛? 美国政府内部存在多种说法,胡普斯报告仅是一家之言,参见"Opinions and Recommendations Given by Certain Government Agencies to Questions Concerning Taiwan," Department Of State, n. d. USDDO, CK2349553425;美国驻台使馆等机构认为,胡普斯报告评估美国对台军事援助之水准有些"不合时宜",因为1965年中期越南战事正吃紧,美国在东南亚的防御责任与日增加,"中共正对整个地区构成威胁,"可等到将来形势更稳定之后再做此类评估,参见"Cable from AmEmbassy Taipei to SecState," July 20, 1965, USDDO, CK2349161674。

③ Department of Defense, "Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand," pp. III-42-III-43.

④ Ibid.

的问题依然印证了美方当时的判断。^①

鉴于此,胡普斯团队设想,在防御台湾与澎湖列岛的海上战争中,美台海军将联手抵御入侵者。台湾海军主要起辅助作用,在海战中提供小舰艇的增援及从事一些辅助性的工作,如海上巡逻、护卫、布雷、为澎湖列岛提供补给。台湾也可以维持一个小型的驱逐舰团队,使之可以独自应对小规模进攻,为美国判断形势决定是否介入赢得时间。因此,他们认为台湾的海军由9至10艘的驱逐舰、25至30艘的巡逻舰和护卫舰、25至30艘的登陆艇、8到10艘的战舰,以及20艘左右应对其他任务的船舰组成就足够了。评估小组认为,台湾没有必要发展反潜艇力量,因为中共暂时还不具备潜艇作战能力。同时,台湾海军的海军陆战队亦可撤销。^②

胡普斯团队认为,如海上战争一样,在台海的空中战争中,美台空军的任务和使命是完全一致的。但是,台湾必须保有一个相对更加强大一些的空军,因为中共对台湾的空中挑衅可能是小规模。如同在海战初期一样,美国需要预先观察才能决定是否介入,在这段时间之内台湾必须能够单独迎战。美国在亚洲的空军相对于中共空军,虽然存在明显优势,但这种优势不像在海上那样是压倒性的。而且,越南的战事还牵制了一部分美国的空中力量,台湾海峡若爆发冲突,美国能够调动的空军不如海军多。最后,在中共对台湾本土发动空袭之前,一场空中较量很可能就已经先行一步了,台湾空军必须能够在美军做好部署之前单独迎战。由于这几个因素,再加上接下来中共空军的发展能力不可完全预期,评估小组建议台湾必须建设一支设备齐全、训练有素的空军队伍。台湾空军的数量至少应该达到中共部署在海峡对岸的空军数量之一半以上,而且在战斗力上要更胜一筹。因此,在1967年到1971年间,台湾需要拥有和1965年同样型号的战斗机350架,以及和50架C-119运输机运力相等的空运能力。^③

基于以上考虑,胡普斯团队建议美国政府通过对台军事援助项目的调整,

① 1977年9月第一军同东海舰队以及东海舰队航空兵在平湖、乍浦地区联合组织渡海登陆作战演习(代号“东海二号”),得出结论“将来解放台湾作战,有许多问题还需要扎扎实实加以研究解决”如:渡海战争无法发挥人民战争的传统优势、三军临时协同复杂、火力密度不够、破障效率低下、通信联络差、缺乏登陆基地和登陆运输工具等,参见南京军区《当代中国》军事国防卷编辑室编:《中国人民解放军南京军区专题资料选编(1949—1986)》,中国人民解放军七二一四工厂1988年版,第387—403页。

② Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-45.

③ Ibid., pp. III-46.

进一步明确对台湾军队的定位,将台军的战略目标定位为一支在美国的帮扶下、致力于守卫台、澎的防御型军事力量,使得美国对台的军事援助政策与美国希望台湾当局固守孤岛、反对反攻大陆的政治目标相一致。与此相应,评估小组对1967—1971年美国对台军事援助的政策制定了两套方案:方案A与方案B。两套方案的主要区别在于美国是否支持国民党戍守金门、马祖等沿海岛屿:在方案A中,美国对台军事援助资源将用于支持台湾军队防御台湾和澎湖列岛,同时支持台军防御沿海岛屿;方案B仅将防御台湾与澎湖列岛列为美国对台军援的内容。两者均要求台湾调整军事结构,削减相关军种的数量,尤其需要指出的是方案A与B均建议台湾海军撤销海军陆战队。^①

根据方案A,台军的每年军费开支将维持在2.42亿美元,根据台湾当局自负部分和美国对台军援项目的不同组合方式,国民党的年均军费开支将维持在1.67亿—1.97亿美元之间,美国的军援部分在0.45亿—0.75亿美元之间;方案B则将台军的年军费总数控制在1.89亿美元,国民党的年均军费开支将在1.29亿—1.59亿美元之间,美国的军援部分在0.30亿—0.60亿美元之间。^②

胡普斯报告完成之后被提交给有关方面征求意见。虽然该报告论证严密、言之凿凿,但参与美国对台军事援助的其他主要部门,尤其是实际执行美国对台援助项目的驻台机构,如美国驻台“大使馆”、美军协防台湾司令部(Taiwan Defense Command, TDC)、美军顾问团均不赞成胡普斯报告所建议的削减幅度。1965年7月20日,在一封发给华盛顿的联合电报中,这几个机构指出胡普斯报告所提出的建议是“必要的”,但有些“不合时宜”,因为就在几个月之前中共刚刚成功试爆第一颗原子弹,台军士气跌至谷底,在此时向台湾当局提裁军的建议极为不妥。他们提醒国防部,虽然台湾方面没有太多的筹码可以抵制美国军事援助项目的缩减,但“美国也没有太多筹码可以逼迫国民党政府裁军”。他们还认为,胡普斯报告高估了美国在台海地区可以动用的实力,也

① 驻台使馆反对撤销台湾的海军陆战队,因为海军陆战队反应快、灵活、可适应不同的作战环境,对保卫澎湖列岛是很有用的。驻台使馆的评估组也反对撤销装甲坦克兵团,参见“Cable from AmEmbassy Taipei to SecState,” July 20, 1965, USDDO, CK2349161674。

② Department of Defense, “Annexes to Report of 6/65 Reappraising U. S. Military Assistance Efforts with Respect to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand,” pp. III-57.

低估了中共军队的实力。^① 参谋长联席会议也主张在 1967—1971 年期间美国对台的军事援助必须维持每年 1.25 亿美元左右(至少年均不低于 1.1 亿美元)。^② 综合各方面意见,1965 年 10 月 21 日,麦克纳马拉向总统约翰逊提交的政策备忘录中建议 1967—1971 年五年间,前三年(1967—1969)美国对台援助的年均额度维持在 9000 万到 1 亿美元之间,后两年(1970—1971)在 7000 万美元左右。^③ 其所建议的数额高于胡普斯报告的建议额,明显是美国国内不同机构在对台军事援助问题上经过一番讨价还价,这既推行了国防部希望缩减对台军事援助的政策,也在一定程度上照顾到有关方面的意见。

虽然美国驻台几个机构对国防部主导的对台援削减方案持有保留意见,但该方案却获得国务院的支持。约翰逊政府最终确立了对台援助的几项原则:(1) 美国对台军事援助不能用来支持台湾反攻大陆;(2) 对台湾军种和军力的支援只适用于满足防御台湾和澎湖列岛这一目的;(3) 尽管美国忠实履行对台湾和澎湖的防御义务,但不承担对沿海岛屿的防御义务;(4) 保护台湾有限地抵御中国大陆军事进攻的能力;(5) 优化国民党军队规模,促使国民党裁军,从 1967 年的 61.2 万裁减至 1971 年的 45.8 万,军队建设的重点转向空军的现代化。^④

四、台湾当局对美国军事援助调整的反应

约翰逊政府减少对台军事援助本身并没有引起国民党太多的过激反应。台湾当局是明白的,对外军事援助规模是国会批准的,行政当局不能完全主导。同时,缩减军援拨款的决定适用于美国的所有受援国,不是只针对台湾。1966 年中期,美国国会正在讨论削减军援案之时,“驻美大使”周书楷曾向蒋介石

① “Cable from AmEmbassy Taipei to SecState,” July 20, 1965, USDDO, CK2349161674. 根据李国鼎口述,由于当时的美国对台援助很注重安全,所以美国国际开发署(AID)驻台湾的分支机构不叫“美援分署”,而成为“共同安全分署”,参见刘素芬编著:《李国鼎:我的台湾经验:李国鼎谈台湾财经决策的制定与思考》,第 124 页。

② “McNamara’s Draft Memorandum to Johnson,” Oct. 21, 1965, USDDO, CK2349685534.

③ Ibid. 美国对台湾实际的军事援助 1967 年为 0.94 亿美元,1968 年 0.5 亿美元,1969 年为 0.3 亿美元,参见 Department of Defense, “Memorandum from Earl C. Ravenal to Dr. Enthoven, Mr. Murray, Mr. Valtz,” Jun. 18, 1968, USDDO, CK2349598060.

④ “Telegram from the Department of State to the Embassy in the Republic of China,” Washington, Mar. 9, 1966, 6:50 p. m., FRUS, 1964-1968, Vol.30, pp. 266-269.

石汇报说,美国参议院削减军援主要是对约翰逊总统表示不满。因为参院自由分子“与约翰逊原有芥蒂”,故于“检讨外援法案时,借题发挥,以对行政当局示以颜色”。而参议院在辩论军援时,甚少批评其他受援国家。^①所以,削减军援案本身没有引起台湾当局的过多忧虑。然而,国民党无法接受美国促使其通过裁军来缩减军事开支的建议。1967年12月4日,台湾“国防部长”蒋经国向美国“大使”马康卫表示,虽然美国对台军事援助的缩减对国民党已经极为不利,但如果不触及武装部队的地位问题,民众就不会将之视为美国对台政策改变的信号,而美国促使国民党裁军将很容易被误认为美国对台政策已发生变化。所以,“任何裁减地面军队的建议都是我们所不能考虑的”。^②

与此同时,国民党对美国给予台湾、韩国和泰国在军援缩减方面的区别待遇颇有微词。蒋经国对马康卫表示,台湾和韩国在遏制中共侵略上的战略地位是类似的,他希望美国在军事援助项目问题中对台湾和韩国在“原则上”采取同样的态度,即使在具体的军援项目数量上有重大的差别。^③但是,远东事务助理国务卿威廉·邦迪(William P. Bundy)却回复周书楷,美国对台湾军援的缩减将会大于全球的平均水平,国民党必须面对这一事实。^④

虽然台湾当局继续和美国在军援额度上讨价还价,但终究扭转不了事实,而美国对国民党拒绝裁军也无可奈何。尽管国民党强烈抵制美国以军事援助为杠杆推动促使台湾当局裁军的计划,然而,1968年8月,台湾当局终于同意在“军事现代化”的名义下启动裁军,^⑤到1969年11月,军队规模减为59.22万人(陆军为37.65万)。^⑥虽然离美国设定的目标相距甚远,但是迈出这关键的一步,就意味着国民党所控制下的武装力量从攻击型向防御型的转变,从设想具备对大陆发动单独行动到彻底依赖美国的转变,蒋介石所设定的“反攻大陆”之目标也随着军队的彻底改造而不了了之。

① 《周书楷致张群电报》(1966年7月30日),台北:国史馆,蒋中正总统文物(特交档案),档号080106,第032卷,编号08A-01572。

② “Telegram from the Embassy in the Republic of China to the Department of State,” Taipei, Dec. 5, 1967, 0855Z, *FRUS, 1964-1968*, Vol.30, p. 616.

③ *Ibid.*, p. 617.

④ “Telegram from the Department of State to the Embassy in the Republic of China,” Washington, Dec. 15, 1967, 0059Z, *FRUS, 1964-1968*, Vol.30, p. 622.

⑤ “Telegram from the Embassy in the Republic of China to the Department of State, Taipei,” Aug. 3, 1968, 0910Z, *FRUS, 1964-1968*, Vol.30, *China*, footnote 2.

⑥ *U. S. Security Agreements and Commitments Abroad*, Part 4, Nov. 24, 25, and 26, 1969, and May 8, 1970, pp. 1118-1119.

结 语

美国选择在 1967 年前后决定逐步缩减美国对台军事援助固然是由于经济下滑、国会裁减军援所促动的,但对这一影响深远决定的分析必须放在 20 世纪 60 年代美国对台政策逐步调整的背景中进行考察。在肯尼迪上台之前,其竞选幕僚就提出:“美国必须让台湾和全世界相信,美国的目标不是制造侵略中国大陆的军事基地,而是鼓励一个新独立国家有秩序的成长。”^①其上台后,正式提出台湾的未来是作为一个从大陆分割出来的独立政治实体,美国政府的对台政策将驱使国民党政权朝这个方向行进。^②所以,肯尼迪时期的美国虽然继续支持台湾,但坚决反对国民党反攻大陆的野心,即使面临着被蒋介石称为“黄金机会”的大陆困难局面,肯尼迪依然牢牢握着拴紧国民党的缰绳。肯尼迪遇刺后,约翰逊继承了肯尼迪的外交决策班子及其对中美关系和台湾问题的各种基本看法。约翰逊时期,美国政府的台湾政策是在不公开宣称“两个中国”的同时,促成台海两岸两个政治实体的事实分治。对台湾而言,美国的政策是在经济、政治和安全方面采取政策使台湾实际上作为一个独立政治实体而存在,为最终将台湾从中国孤立出来,以及让国际社会接受“两个中国”或“一中一台”的安排做准备。^③因此,一方面,美国继续表示对台湾的防御义务保持不变,但同时逐渐减少对台的军事援助,并促使台湾裁军;另一方面,进一步推进台湾社会经济发展,增强台湾在东南亚经济和政治事务中发挥作用的能力。因此,20 世纪 60 年代中期,美国对台军事援助的调整,不仅是出于经济考量,还是约翰逊政府希望通过对台军事援助政策的调整,改变美国对台军事援助政策和美国对台政治目标之间的矛盾,使之服务于希望台海两岸分裂、进而长期分治的目标。

① Chester Bowles, “The China Problem Reconsidered,” *Foreign Affairs*, Vol.38, Issue 3, Apr. 1960, pp. 476-486.

② “Draft Memorandum from the Counselor of the Department of State (McGhee) to Secretary of State Rusk,” Washington, Mar. 10, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol.22, *Northeast Asia*, pp. 27-28.

③ “National Policy Paper,” Washington, Sept. 11, 1964, *FRUS, 1964-1968*, Vol.30, *China*, pp. 93-94.