



澳大利亚对台政策论析(1950—1955)

胡德坤 胡博林

摘要: 朝鲜战争爆发之初,美国武装干涉台湾,推行“台湾中立化”政策。英国试图缓和局势,坚持在《开罗宣言》的基础上解决台湾问题。澳大利亚对台政策摇摆不定,尚不明朗。随着战事发展,澳大利亚对台政策逐渐清晰,并提出“一中一台”方案,公开分裂中国。美蒋《共同防御条约》签署后,战争风险不断增加,澳大利亚开始同英国接近,共同约束美国的行动。由于二战后英国衰落,无法满足澳大利亚在马来联防问题上的诉求,澳大利亚最终疏远英国转而向美国寻求保护。

关键词: 朝鲜战争;台海危机;澳大利亚;台湾

朝鲜战争爆发后,美国总统杜鲁门公然违背1950年1月5日对外宣称的不干涉台湾事务的原则立场,下令第七舰队进驻台湾海峡,军事上中立台湾,并宣布台湾未来地位未定,台湾问题成为国际社会瞩目的焦点。美国的单边行动引起其盟国内部的分歧,尤其是英国对此极度不安^①。为缓和紧张局势,英国宣称《开罗宣言》仍具有约束力,不应放弃它^②。虽然冷战时期大国是博弈的主角,但中小国家的行动也值得关注。澳大利亚身兼英联邦重要成员和美国盟友的身分,作为南太平洋地区的大国,其对台问题上的态度同样不容忽视。1950—1955年正是澳大利亚对台政策形成时期,其对台政策从犹豫不决、在英美之间摇摆向明确、独立的“澳式方针”转变。一定程度上,澳大利亚此期的外交政策是其他中小国家在冷战时期外交抉择的缩影。就笔者所见,国内学术界尚无研究,国外研究成果也较少。盖里·克里特沃思(Gary Klintworth)在《澳大利亚对台政策1942—1992》中提出澳大利亚对台政策的核心路线是两个中国的政策^③。本文主要依据澳大利亚外交档案和部分英美档案,以朝鲜战争和台海危机为主要案例,梳理、探究澳大利亚从1950年至1955年的对台政策。

一、朝鲜战争之初的澳大利亚对台政策

新中国成立前,澳大利亚政府并不重视台湾问题,只是“简单”履行《开罗宣言》。早在该宣言发表之前,澳大利亚驻华公使埃格斯頓(Frederick Eggleston)就曾向外长伊瓦特(Herbert Evatt)建议“台湾应该归还中国”^④。但并没有引起伊瓦特的重视。1945年日

①徐友珍:《1950年英美向五届联大提交的台湾问题提案》,载《世界历史》2005年第4期,第41页。

②王建朗:《台湾法律地位的扭曲——英国有关政策的演变及与美国的分歧(1949—1951)》,载《近代史研究》2001年第1期,第12、15页。

③Gary Klintworth. *Australia's Taiwan Policy 1942—1992*. Canberra: Cambridge University Press, 1993.

④Department of Foreign Affairs and Trade Historical Publications (DFAT, abbr.), “Eggleston to Evatt Dispatch 66”, Chungking, 2 February 1943, <http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/vVolume/30089B0950B52E89CA256D3B00119026>.

本投降后,中国国民政府接管台湾。澳大利亚奇夫利(Ben Chifley)工党政府的基本立场是台湾应根据《开罗宣言》归还中国。1947年8月,澳方表示“台湾及澎湖列岛……应按《开罗宣言》要求,归还中国”^①。澳方只希望防备日本再次对澳大利亚构成威胁,于是要求“日本和台湾之间的岛链……以及连结日本至马里亚纳群岛的岛链……置于美国的绝对控制之下或设立相关主权机构。”^②国共内战中,国民党节节败退。澳大利亚在该问题上并没有改变它的态度,仍主张将台湾归还中国。1949年5月30日,澳大利亚总理奇夫利告知英国首相艾德礼(C. R. Attlee),“不能让共产党统治下的中国断绝与西方国家之间的联系……应该让共产党相信……英联邦已将台湾视作中国领土,且并不打算进行干涉”^③。他甚至还直接要求英国承认新中国,且台湾应该归还中国^④。

虽然自1948年底以来,美国政府试图从经济和外交上分离台湾,但在新中国成立不久,美国政府一度奉行现实的对台政策。杜鲁门(Harry S. Truman)总统于1950年1月5日发表声明,再次确认《开罗宣言》和《波茨坦公告》关于台湾归还中国的条款,同时申明:“美国对台湾及中国其他领土没有掠夺性意向。美国亦无意使用军事力量干预现在局势。美国将不遵循足以使之卷入中国内争的方针。”^⑤为维护在华利益,英国也在酝酿多时后于次日宣布承认新中国,并断绝了与国民党当局的外交关系。

但随着《中苏友好同盟互助条约》的签订以及朝鲜战争爆发,美国很快改变杜鲁门“1·5”对台政策的原则立场。6月27日,杜鲁门发表声明,命令第七舰队进驻台湾海峡,阻止新中国解放台湾和国民党政权反攻大陆,从军事上中立台湾。同时声称有关台湾未来地位的决定必须“等待太平洋安全的恢复,对日和约的签订或由联合国考虑”^⑥。次日,周恩来外长指斥美国武装侵略中国,并表明了解放台湾的决心^⑦。英国担心中美冲突危及香港的稳定,引发第三次世界大战,积极致力于缓解紧张局势,要求美国从台湾海峡撤出^⑧。

澳大利亚作为英联邦主要成员,在台海危机升级之时,并没有立即表态。战争爆发两个月后,澳大利亚总理孟席斯才提议评估台湾之重要性。8月25日,孟席斯在内阁会议上指出,“美国关于朝鲜问题的声明涵盖了台湾问题,但二者完全不同”;他还要求研究台湾的战略地位,强调澳大利亚有责任做出自己的决断^⑨。1950年9月8日,外长斯彭德(Percy Spender)仍未确定台湾的重要性,但他向孟席斯提出了“台湾政治中立化方案”。该方案意在将台湾同中国分离,置于联合国托管之下,且力避中国同西方国家发生冲突。他向孟席斯建议,澳方在台湾问题上有两个主要目标:“防范苏联”;避免激怒中国,致其进攻西方国家;“在决定台湾归属之前,应将其置于联合国委员会的控制下。澳大利亚的最终目标是通过台湾公投来决定其独立还是与中国统一”。斯彭德相信可以说服新中国接受“台湾政治中立化”方案^⑩。于是澳大利亚在9月22日告知美国,“澳方不受《开罗宣言》、《雅尔塔协定》的节制,也不接受美方的建议,即‘日本接受英、苏、中、美就台湾地位的决定’”^⑪。

斯彭德将蒋介石当局视作其推行“台湾政治中立化”方案的绊脚石。他认为国民党当局“令人失望”,也不能作为“台湾居民的民主政府”,而且“托管会要求把蒋介石当局的武装力量置于联合国的管理

① DFAT, “355 British Commonwealth Conference Preliminary Notes on Provisional Agenda by Evatt”, Canberra, August 1947, <http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/vSearch/2A662750E3D5DC4FCA256B7E00814420?openDocument&start=1&Highlight=2,Commonwealth,Conference&SearchOrder=4>.

② DFAT, “364 Evatt to Legation in Rio de Janeiro for Marshall Cablegram 45”, Canberra, 2 September 1947, <http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/vSearch/E3D8C015BBB25424CA256B7E00814EC6?openDocument&start=1&Highlight=2,Inter-American,Conference&SearchOrder=4>.

③ DFAT, “283 Chifley to Attlee Message”, Canberra 30 May 1949, <http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/vVolume/54F163EB901FCFE5CA256B7F000B641D>.

④ David Lee, *Search for Security*, Canberra: Allen & Unwin, 1995, p. 103.

⑤ 陶文钊:《美国对华政策文件集》第2卷,世界知识出版社2004年,第27页。

⑥ 陶文钊:《美国对华政策文件集》第2卷,第44页。

⑦ 梅孜:《美台关系重要资料选编》,时事出版社2007年,第1~2页。

⑧ 徐友珍:《1950年英美向五届联大提交的台湾问题提案》,第41页。

⑨ Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy: Australia and Recognition of the People's Republic of China 1949-1972*, Canberra: WHH Publishing, 2002, p. 23.

⑩ Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 23~26.

⑪ DFAT, “Cablegram from Australian Mission at the United Nations to Department of External Affairs”, Ottawa, 22 September, 1950, [http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/\(LookupVolNoNumber\)/17~18](http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/(LookupVolNoNumber)/17~18).

之下,或者解除其武装力量。但后者明显难度较大。”^①由此,斯氏希望在同新中国达成台湾中立的共识之前拒绝承认国民党政权为中国合法政府。10月10日,他向孟席斯建议“抛弃”国民党当局,为以后新中国加入联合国“铺路”^②。但当10月14日中国军事介入朝鲜后,21日,孟席斯质疑斯彭德其建议是否可行,他强调“澳大利亚不能在这个问题上出头”^③。

在台湾归属问题上,美国也向澳方表达了同样的意愿。美国远东事务助理国务卿腊斯克(Dean Rusk)告诉斯彭德,美国观点“和澳大利亚大体一致,不希望受《开罗宣言》制约”^④。1950年12月13日,腊斯克向澳方表示“应该维持台湾现状”,“任何打算将台湾归还中国的计划必须考虑八百万台湾人的意见”。但美国不支持斯彭德“放弃国民党当局”的考虑。腊斯克指出,“推翻蒋介石并非明智之举,他手握五十万大军且对西方友善”^⑤。

由于美国仍旧大力支持国民党当局,斯彭德的“台湾政治中立化”方案成为泡影,但他并没有放弃,转而寻求非军事化的对台方案。12月20日,斯彭德告知澳大利亚驻法国大使奥菲瑟(Keith Officer)^⑥,台湾的战略重要性仍然待定,在朝鲜战争结束之前,不会将台湾交还中国,但“如果促成台湾非军事化,且其他国家承认新中国,那么归还台湾会容易的多”;此外,斯彭德担心国民党当局“非但不想解决问题,反而愿意激化矛盾,一场世界大战才符合国民党的利益”。因此,他仍主张放弃国民党政权,认为美国撤销对国民党当局的承认有利于“缓和紧张局势”。但斯彭德并不打算脱离美国对台政策的考量范畴,他强调,不可让美国认为澳大利亚在此问题上“与美国对立”^⑦。

12月22日,中国拒绝了朝鲜战争停火的要求,并要求美军撤出台湾^⑧。30日,正在巴基斯坦访问的孟席斯电告包括斯彭德在内的澳方官员,他除了赞同斯彭德对国民党当局利益的分析外,还认为“澳大利亚应该承认新中国”,努力摆脱“支持国民党政权的国家形象”;孟席斯还指出,“只有确定了台湾的重要性,我们才能探寻中国可否在台湾非军事化的前提下完成统一”^⑨。

但斯彭德对孟席斯的观点提出了不同看法。1951年1月2日,他向孟席斯建议,“应该承认新中国”,但不是“现在”;澳大利亚应该先“撤销对国民党当局的承认,再行承认新中国”,同时也要求美国“立即撤销对蒋介石政权的承认”^⑩。孟席斯并未完全采纳斯彭德的意见。1951年1月4日至12日,英联邦总理会议在伦敦召开,孟席斯在会上并没有提出撤销对蒋介石当局的承认,而仅提出“朝鲜战争结束后……可暗示中国在《开罗宣言》的基础上讨论台湾问题,并积极推行非军事化”;“我们应尽量摆脱蒋介石政权拥护者的角色”^⑪。

综上,孟席斯虽然表态希望在《开罗宣言》的基础上解决台湾问题,同英方的政策较为接近,但同时他也努力避免英国及英联邦国家在台湾问题上同美国分裂。他提醒与会各国总理,如果没有美国的帮助,英联邦国家不可能进行一场大规模战争,因此他建议英联邦国家的政策应同美国相协调^⑫。孟席斯也因他的亲美立场而在美国声名远播^⑬。

斯彭德为继续争取实现他的台湾非军事化方案,于1951年2月9日向内阁递交了议案。他在文中称,“在不影响美澳关系为的前提下,如果时机选择得当,澳大利亚可以在撤销对蒋介石承认的问题上采

① Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 25.

② Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 28.

③ E. M. Andrews. *Australia and China: The Ambiguous Relationship*. Carlton, Vic.: Melbourne University Press, 1985, p. 154; Stuart Doran & David Lee. *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 29.

④ DFAT, “25 Cablegram from Spender to Watt”, Ottawa, 3 November 1950, <http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/Hist-Docs.nsf/d30df9e4ab5621f9ca256c8600163c0d/5f2d8a4e36cab7f9ca256cd90074f4a6?OpenDocument>.

⑤ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 35.

⑥ 奥菲瑟同时兼任澳大利亚驻联合国代表团成员。

⑦ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 37~38.

⑧ U. S. Department of State. *Foreign Relations of the United States (FRUS, abbr.)*. China, 1950, Vol. 7, Washington: Government Printing Office, 1976, pp. 1594~1598.

⑨ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 41~42.

⑩ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 43~45.

⑪ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 46~47.

⑫ David Lee. *Search for Security*, p. 113.

⑬ FRUS, 1951, Europe: Political and Economic Developments (in two parts), vol. IV, Part 1, pp. 906~907.

取独立立场”^①。然而,在孟席斯的授意下,内阁最终没有考虑斯彭德的意见。1951年4月27日,凯西(R. G. Casey)接替斯彭德,担任澳大利亚外交部长^②。斯彭德调任澳大利亚驻美大使一职^③。

不论是斯彭德提出的“台湾政治中立化”方案还是“台湾非军事化”策略,其核心内容主要有两点:一是将台湾从中国的版图中分裂出去;二是放弃支持蒋介石当局。在他看来,撤销对蒋承认有利于台海缓和局势,也有利于分裂中国。虽然斯彭德的方案遭到了包括孟席斯总理在内的各方反对,但这些方案却深刻影响了澳大利亚对台政策的制定。另一方面,斯彭德同孟席斯在台湾问题上意见的冲突以及孟席斯的外交活动,也反映出这一时期的澳大利亚对台政策尚不明确,但总的趋势偏向美国。

二、澳大利亚对台政策渐趋明朗

1953年7月27日,朝鲜停战协定签署,紧张的国际局势得到缓和。朝鲜战争虽然结束,但是它对澳大利亚对台政策的影响却是深远的。这是因为:首先,朝鲜战争爆发后美国第七舰队进驻台湾海峡,对澳方而言,一场因台湾而起的局部战争极有可能发展成全球军事冲突。其次,中国在朝鲜战场上同联合国军的战况胶着,同国民党抗日时期的一败涂地形成了鲜明对比,这一方面表明,单凭蒋介石政权的一己之力不可能实现其反攻大陆的愿望,另一方面也表明,一旦国民党当局同中共交战,美国及其盟友们必须给予大量援助,才能保住台湾。从这两方面看,国民党政权发动的任何一场战争都会严重损害澳大利亚的利益。再次,斯彭德所说的“中国进兵朝鲜”亦表明中国有可能会进攻“远东的任何地方”,比如“印度支那地区”等^④。朝鲜战争促使澳大利亚认识到“威胁亚太地区和平的不再是日本,而是中国”^⑤。台湾对于澳大利亚的战略地位不断上升,中国的一举一动也牵动着澳大利亚敏感的神经。最后,朝鲜战争使澳大利亚更加担心共产主义对其自身安全的威胁。为此,1951年9月1日,澳大利亚同美国于签订《澳新美同盟条约》,次年4月29日生效。外交部官员瓦特(Alan Watt)曾说,缔结《澳新美同盟条约》的三大原因之一就是抗击“亚洲共产帝国主义”^⑥。

受朝鲜战争的影响,澳大利亚的对台政策基本确定,并向美国靠拢。1953年8月14日,外长凯西将前任斯彭德的“台湾中立化”方案进一步明确化,提出了“一中一台”的概念,公开要求分裂中国。他表示,“承认两个中国政府是可能的,一个在大陆,另一个在台湾。”同时他还认为,“由于中国人在台湾居于少数,因而在承认蒋介石为台湾政府这一问题上较为复杂”^⑦。9月14日,澳大利亚政府为其出席澳新美会议的代表所拟定的澳方观点概要,认为“美澳关系异常重要,美国符合实际的外交政策将一直是澳大利亚安全的保护伞……澳方理解美国对台湾战略价值的评估,不能将台湾归还中国,成为中国共产党的前沿阵地……澳大利亚希望美国对台湾采取中立化措施,并在联合国内形成台湾席位和中国席位”^⑧。

就在第一次台海危机爆发前夕,8月16日,国民党当局令驻澳临时代办陈太初游说澳方重开“使馆”^⑨。这是因为在国共内战期间,蒋介石当局溃败逃往台湾,澳大利亚没有将其使馆迁往台湾,而选择继续留在南京,同中国共产党进行接触。国民党当局此行即是希望澳大利亚同其建立“外交关系”,重开澳方“大使馆”。面对陈太初的游说,堪培拉方面借口“缺乏相关资金和工作人员”婉拒了台湾的建议^⑩。

孟席斯政府拒绝重开驻台“使馆”的原因主要有以下几点:第一,澳大利亚对台湾的前途并不乐观,认为蒋介石政权日薄西山,唯有在大战中才可以翻身,而一场新的世界大战绝对不符合澳大利亚的利益^⑪。第二,澳大利亚在经贸上施行扩大海外市场的政策。这一经济需求促使其在外交政策上有所掂

① Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 52.

② Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 54.

③ E. M. Andrews. *Australia and China*, p. 159.

④ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 62.

⑤ Neville Meaney. *Australia and the World*. Melbourne: Longman Cheshire Pty Ltd, 1985, p. 593.

⑥ Lachlan Strahan. *Australia's Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 131.

⑦ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 70~71.

⑧ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 72~73.

⑨ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 85.

⑩ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 86.

⑪ Stuart Doran & David Lee(eds.). *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 38.

量。“20世纪50年代至60年代,对海外市场的渴求成为澳洲贸易政策的重中之重……就连中国……也被视作澳洲小麦的买家。”^①1954年3月,澳大利亚农商部提出的一份对华贸易出口政策的评估得到了总理孟席斯的支持;同月,新中国购买了20万吨澳大利亚面粉;从10月开始,澳大利亚平均每月向中国出口20万磅羊毛,约8万至10万澳元^②。相比之下,澳大利亚与台湾的贸易规模不大,收益较少。1951年时仅出口黄油4382澳元,之后也只有少量罐装食品出口^③。第三,亚洲有不少国家持不结盟政策,并不想卷入复杂的台湾问题。重开驻台“使馆”这一政治性举措会被外界误读为澳大利亚支持蒋介石当局的现行政策,影响澳大利亚同亚洲国家的外交关系,况且孟席斯政府一直以来都想摆脱“作为蒋介石政府拥护者”的形象^④。

不难看出,此期的澳大利亚对台政策明显带有斯彭德方案的烙印。朝鲜战争大为改变了澳大利亚对台政策,但新任外长凯西也仅仅是将斯彭德提出的方案具体化、明朗化。虽然澳大利亚公开打出“一中一台”的旗号,但它并未将“台独”同支持蒋介石当局结合起来。相反,澳大利亚对此十分谨慎,一方面希冀于分裂中国以阻止其解放台湾,防御共产主义“扩张”;另一方面,澳大利亚为保其外交灵活,以及维护它与亚洲其他国家的关系,并不打算支持国民党当局。

三、第一次台海危机期间的澳大利亚对台政策

朝鲜停战协定的正式签署和日内瓦会议达成和平解决印度支那问题的决定,使远东局势得以缓和,但台湾问题并没有得到根本解决。1954年9月13日,中国人民解放军炮击金门、马祖,第一次台海危机爆发,台海局势再次恶化。

在台海地区,解放军的炮击令美国政府震惊不已,美国在与蒋介石政权一番讨价还价后,于1954年12月2日正式签订了美蒋《共同防御条约》。澳大利亚政府对美蒋缔结《共同防御条约》表示支持。12月10日,外交部长凯西在给孟席斯的一份报告中指出“条约是防御性质”,具体包括了台澎地区,并没有对包括沿海岛屿在内的其他领土做出承诺,“这也许有助于远东稳定……也没有冒犯中国大陆的意图”^⑤。凯西对澳大利亚的国际环境表示担忧。他认为,中国是一个扩张主义国家,亚洲共产主义会吞并东南亚^⑥。

尽管如此,凯西希望以渐近、平和的方式来捍卫澳大利亚的国家利益。他提出,一方面以外交手段解决危机,“与中国进行磋商和谈判,不能中断它和西方民主世界的联系”,另一方面同中国进行“意识形态上的斗争”^⑦。

但澳方内部立刻出现了反对意见。澳大利亚官员布朗(Allen Brown)反对外长凯西提出的同中国谈判的方案,认为“中国毫无缓和局势的诚意”,澳大利亚没理由去改变对它的现行政策,而且“美国也毫无准备”,凯西的提议不会有任何“帮助”^⑧。由于此时孟席斯接受了艾森豪威尔的“多米诺理论”,他深信最后一块多米诺骨牌是澳大利亚,只有支持美国的遏制政策,方能防止战火漫及澳洲大陆^⑨。因此,孟席斯及其内阁否决了凯西的建议^⑩。

中国人民解放军于1955年1月18日占领一江山岛,台海危机继续升级。这一举动令美国不安。1月19日,美国向联合国递交了一份台湾海峡停火协定,但被中国拒绝^⑪。当日,蒋介石当局希望美国将

① Geoffrey Bolton, *The Oxford History of Australia*, vol. 5, 1942—1995: *The Middle Way*, Melbourne: Oxford University Press, 1974, p. 91.

② Sandra Tweedie, *Trading Partners*, Sydney: Unsw Press, 1994, pp. 121~122.

③ Sandra Tweedie, *Trading Partners*, pp. 136~137.

④ Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 47.

⑤ Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 88.

⑥ Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 89.

⑦ David Goldsworthy, *Facing North*, Carlton South: Melbourne University Press, 2001, p. 192; Stuart Doran & David Lee, *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 88~89.

⑧ Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 90~92.

⑨ Mark McGillivray & Gary Smith(eds.), *Australia and Asia*, Melbourne: Oxford University Press, 1998, p. 102.

⑩ Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 90.

⑪ Alan Renouf, *The Frightened Country*, Adelaide: Griffin Press Limited, 1979, p. 295.

第七舰队的巡航范围扩大到大陈岛,台海危机进一步升级^①。1月28日,美国国会授权总统艾森豪威尔在必要时可派军支持台湾抵抗中国大陆的进攻^②。

由于澳大利亚同美国签订了《澳新美同盟条约》,“一旦美国卷入新的战争,澳大利亚也无法幸免”^③,而美蒋《共同安全条约》又使危机升级,中美交战风险增大。澳大利亚被迫卷入美国可能参与的战争并不符合其国家利益。因此,澳大利亚既支持美国,又希望美国保持克制。为实现上述目标,澳方开始考虑沿海岛屿同台湾问题相分离。

1月28日,澳大利亚内阁表态,一致认为台湾与澎湖需掌控在非共产党人之手,但沿海岛屿则可以“区别对待”,并要求美国采取克制态度,避免中美两国爆发战争^④。2月4日,孟席斯总理致信美国驻英大使称,“美国应该同英联邦国家一道共商时局,制定方案,保证离岸岛屿不陷入军事冲突,确保台湾独立”^⑤。在限制美国行动的同时,外长凯西声称不会将台湾和澎湖交还中国,不承认它们是中国的领土^⑥,以示澳对美国政策的支持。不久,孟席斯又同英国首相艾登(R. A. Eden)交换意见,认为英澳两国都不应卷入因离沿海岛屿而起的战争,应说服台湾当局“和平归还沿海岛屿”。^⑦9日,他又在伦敦公开声明,“台湾的法律地位悬而未决……应由联合国裁定……但沿海岛屿靠近中国沿海,应另做打算”^⑧。

澳大利亚政府频繁的外交行动表明其极力避免战争,不希望为台湾火中取栗,希望“谋求外交渠道解决问题”^⑨。然而,美国反对澳大利亚提出的归还沿海岛屿的意见。11日,美国国务卿杜勒斯(J. F. Dulles)在与澳驻美大使斯彭德的谈话中表示,放弃沿海岸岛屿将对国民党军队的士气产生消极影响,中国大陆不会因收回沿海岛屿而缓和台海局势,美国应继续控制这些岛屿^⑩。与此同时,美国国务卿向蒋介石许诺,称如果蒋介石撤走大陈岛的部队,美国将助其防御金门、马祖地区^⑪。国民党当局立刻将部队从大陈岛撤往金门、马祖地区。

在是否支持蒋介石当局这一问题上,澳方内部产生了分歧。外交部官员坦格(A. H. Tange)主张把支持台湾维持现状同支持蒋介石政权紧密相连。1955年2月14日,他向外长凯西和外交部官员普利姆索尔(James Plimsoll)提出,“承认蒋介石为合法的中国政府……支持台湾不为共产党所控制……欢迎美国对蒋介石的支持。澳方在提出放弃沿海岛屿的同时,应强调澳大利亚对蒋介石当局的支持”^⑫。澳大利亚国防部长兼外交部代理部长麦克布莱德(Philip McBride)却提出相反意见。一方面,他认为坦格的方案有损澳大利亚的外交形象,使澳大利亚外交陷于僵硬,他认为采取“模糊态度”对澳大利亚更为有利。另一方面,他并不信任国民党当局,提出“如果岛上国民党人投降,我们迟早失去台湾”,并“考虑同美国共同探索”建立“台湾人的台湾”^⑬。不难看出,麦克布莱德更认可一个由台湾当地居民组建的“政府”,而非国民党当局。孟席斯赞同麦克布莱德的意见。

虽然澳方希望美国对台海危机持克制态度,但另一方面,澳大利亚正寻求美国对英联邦国家防卫马来半岛的支持。马来半岛地理位置极其重要,它在澳大利亚的国家安全利益中占有重要地位^⑭。但英联邦国家守备力量脆弱,不足以防卫这一地区。1955年2月的英联邦总理会议上,孟席斯表示英联邦国家只有在美国军队的支持下才有可能成功防卫马来半岛^⑮。因此,澳大利亚既要力争美国在台湾问

① 顾维钧:《顾维钧回忆录》第12册,中华书局1993年,第66页

② FRUS, China, 1955-1957, vol. II, pp. 162-163.

③ National Achieves of Australia, “Formosa: Australia Obligations under ANZUS”, Canberra, 19 October 1954, <http://www.naa.gov.au/index.aspx>.

④ Stuart Doran & David Lee(eds.). Documents on Australian Foreign Policy, p. 93.

⑤ FRUS, China, 1955-1957, vol. II, p. 212.

⑥ Stuart Doran & David Lee(eds.). Documents on Australian Foreign Policy, p. 95.

⑦ Stuart Doran & David Lee(eds.). Documents on Australian Foreign Policy, p. 94.

⑧ Stuart Doran & David Lee(eds.). Documents on Australian Foreign Policy, p. 95.

⑨ Alan Renouf, The Frightened Country, p. 320.

⑩ Stuart Doran & David Lee(eds.). Documents on Australian Foreign Policy, p. 99.

⑪ David Lee, Search for Security, p. 129.

⑫ Stuart Doran & David Lee(eds.). Documents on Australian Foreign Policy, pp. 95-96.

⑬ Stuart Doran & David Lee(eds.). Documents on Australian Foreign Policy, p. 97-98.

⑭ Gordon Greenwood, Approaches to Asia: Australian Postwar Politics and Attitudes, Sydney: McGraw-Hill Book Company, 1974, p. 523.

⑮ David Lee, Search for Security, p. 127.

题上采取克制态度,又希望以对美国政策的支持来换取美国参与马来半岛联防。

3月16日,孟席斯与杜勒斯会晤并向美国表示,“澳大利亚军方认为沿海岛屿战略意义不大,不值得为此付出高昂代价”;但他也肯定了“台湾的重要意义,对美国表示同情”^①。孟席斯提出了一个新方案,即美国联合澳大利亚、新西兰、英国等国以“某种形式的保证”,明确台湾问题不得用武力解决^②。孟席斯的方案以心理安全感取代军事安全,强调对反共国家和地区的精神鼓舞,避免澳方卷入不必要的军事冲突。杜勒斯对此方案颇感兴趣。

但由于英国的强烈反对,澳大利亚的方案还未实施既已胎死腹中^③。在英国看来,沿海岛屿根本无足轻重,“即使中国占领那些岛屿,也不会对英美远东军事战略地位构成威胁”^④。英国致力于约束美国的行动,努力同中国达成协定,而孟席斯的方案将使英国与中国磋商解决危机的希望破灭^⑤。面对英国的反对,总理内阁部部长布朗向孟席斯建议,“如果澳大利亚认为英国的想法不利于澳方的国防利益,澳大利亚可以选择不支持英国在此问题上的观点”^⑥。孟席斯希望英国能向美国妥协,于是他在4月25日向英方提出了澳大利亚的方案:“如果英国能在联合国反对中国武力解放台湾,美国也对英国此做法表示满意的话,澳大利亚将不会把沿海岛屿问题同台湾问题捆在一起。反之,澳方将努力争取自己的目标,即同时解决这两个问题”^⑦。

孟氏的提议表明,此时的澳大利亚在对台政策上已经同其母国分道扬镳,与美国坚定地站在了一起。

四、结 语

1949年尚在执政的奇夫利政府对台政策一贯主张遵守《开罗宣言》,将台湾交还中国。朝战爆发之初,澳大利亚对台政策模糊不清。一方面,孟席斯政府迟迟未对台湾的重要性做出结论;另一方面,澳大利亚也不想开罪于美国,为的是能够早日同美国建立军事同盟关系,实现澳大利亚对国防安全的诉求。1950年2月19日,斯彭德在递交内阁议案中指出,“美国对澳大利亚对台政策的反对意见非常重要,尤其是商定澳新美太平洋协定的非常时期……在采取相关对台措施前应同美国磋商”^⑧。受朝鲜战争影响,澳大利亚提出“一中一台”的建议,标志其对台政策重心开始倒向美国。美蒋《共同防御条约》签订后,澳大利亚又因战争风险骤增,而与英国一道共同约束美国的行动,以保证自己国家安全利益不受威胁。在战后英国因实力衰落而不能满足澳大利亚对马来联防的安全诉求的情况下,孟席斯政府的对台立场最终倒向美国。

虽然澳大利亚在对台政策上推行“一中一台”方案,但在该政策内容上又与美国有不同之处。澳大利亚反对新中国解放台湾,支持分裂中国,但并不支持国民党当局。孟席斯政府所持的台独立场是建立在当地居民组织自治政府的基础之上,而非承认蒋介石当局为台湾政府。

澳大利亚所奉行的“一中一台”政策一直贯穿于孟席斯的总理生涯,直到他的继任者霍尔特(Harold Holt)于1966年6月11日宣布,澳大利亚同国民党当局建立正式“外交关系”。

●作者地址:胡德坤,武汉大学中国边界与海洋研究院;湖北 武汉 430072。Email:dkhu@whu.edu.cn。

胡博林,武汉大学历史学院;湖北 武汉 430072。Email:1990171100@qq.com。

●责任编辑:桂 莉

①顾维钧:《顾维钧回忆录》第12册,第250页。

②Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 99.

③Alan Renouf, *The Frightened Country*, p. 322.

④Steven Tsang, *The Cold War's Odd Couple: the Unintended Partnership between the Republic of China and the UK, 1950—1958*. London: I. B. Tauris, 2005, pp. 125~121.

⑤David Goldsworthy, *Facing North*, p. 191; David Lee, *Search for Security*, p. 130.

⑥Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, p. 101.

⑦Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 101~102.

⑧Stuart Doran & David Lee(eds.), *Documents on Australian Foreign Policy*, pp. 50~52.