

【论 文】

冷战边缘：二次大战后美国在中国 边疆地区的秘密活动（1947-1951）*

林孝庭**

摘要：本文以1947-1951年间，美国在西部中国边疆少数民族地区的反共布局与政治、军事活动为题，拟提出两个向来被忽略的论点：第一，本研究拟重新审思西方学界向来所主张，华府军政高层直接介入中国边疆事务，以及其对边疆地区少数民族势力所进行的秘密援助行动，始于1950年代初期美国援助西藏以抵御中共解放军的进犯。

本文指出，美国对于中国边疆事务的直接关注与秘密援助方案的提出，既非始于1950年代初期，最初亦非以西藏或藏族为首要对象。早在二次大战结束不久的1947年，美、苏冷战对抗格局已然已成型之际，不论是美国军方情报单位或是国务院外交部门，即开始对中亚与中国边疆地区的战略安全，产生了高度的兴趣，并且在中共政权于1949年10月1日正式建立之前，即已将其对中国边疆地区的关注与兴趣，转化为对中国西北内陆各少数民族反共团体的具体援助行动。更甚者，如同本文将讨论的，1950年代，美国对西藏问题的直接介入，事实上是华府自1940年代晚期以来，为因应冷战需要而在中国西部边陲地区所进行一连串军、政布局下的最后一环。

第二，本文也欲对传统学界有关二次大战后美国对华政策之研究，提出一个不同面向的观察。过去中外学界较少注意到的一个史实是，国共内战晚期，当华府准备“放弃”国民政府的同时，另一方面却鼓励持反共立场、并依然效忠国民政府的西部中国边疆省份与少数民族团体，以建立“区域性反共政权”的方式，来阻止或拖延共产党军队对这些地区的“解放”，并期待共产党操控下的中国，在不久的将来能有所转变。回顾历史，美国自1940年代晚期起对中国西部边陲地带的战略思维与行动，因中国内部情势的急遽转变，以及未有充裕的时间实践，而显得极为仓促与不成熟，而这些秘密活动最终亦未能够扭转共产党势力在该地区蔓延的事实。然而其所造成的影响，却值得吾人仔细探究：美国于1940年代晚期对中国西部边疆地区少数民族团体的支持承诺与秘密援助，在1950年代依然持续鼓舞着这些地区的零星反共活动，并成为1960年代冷战高峰时期流行于世界各地之美、苏“代理战争”（proxy war）的最早案例之一。

关键词：国共内战、冷战、边疆政治、达赖喇嘛、马步芳

前言

国共内战（1945-1949）结束距今半个世纪以来，不断有学者尝试从军事、外交、政治与经济等不同角度，来分析这段时间从中国这块土地上所演绎出来的诸多历史事件，并对二次大战结束后中国国内政局的演变、美国“错估”的中国及亚洲政策，以及“冷战”与中国内战之间的种种关连，做出种种新的诠释。虽然不同的历史学者与著作，对于二次大战结束至中共建政初期的中国历史，各有不同的分析面向，然而其中一个共同点是，几乎完全把关注的焦点主轴，放在东

* 本文刊载于（台湾）中央研究院近代史研究所主编《中央研究院近代史研究所集刊》第53期（民国95年9月），第103-148页。

** 美国史丹佛大学胡佛研究所访问研究员、该所“近代中国档案与特藏史料”计昼成员。



半部中国或中国内地（China proper）的国共之争，而对于当时位于汉人政治权力中心以外的广大中国西部边疆地区¹所发生的情况，则着墨甚少。²事实上，1945年以后西半部中国的历史，不论是从“国共对抗”或是美、苏两大强权竞争的角度来看，皆有值得进一步观察研究的价值；共军如何对西部中国边疆地区进行“解放”，关系着当今中华人民共和国在中亚地区的地位如何被确立，而对二次大战后，美国政府如何看待中国内陆边疆与少数民族团体的研究，则有助于吾人跳脱传统上仅着重“东半部中国”的历史诠释框架，更加全面与客观地来评价美国当时的中国与亚洲战略。

本文以1947-1951年间美国在中国西部边疆少数民族地区的反共思维，以及其在该区的军事、政治与外交活动为题，拟提出两项论点。第一，本文重新审思学界对二次大战后，华府对中国边疆地区事务的关注与直接介入，以及其对该地非汉族势力与团体的秘密援助，始于1950年代援助西藏以对抗中国共产党的这种看法。过去西方学术著作的普遍认知是，美、苏二强在亚洲地区的冷战，始于1950年夏天的韩战。当时中共决心向苏联老大哥“一面倒”，使美国不再对毛泽东所领导的新中国存有幻想，毅然决定对其采取围堵政策。以往的研究因而普遍认为，在冷战的大格局下，美国政府于1950年中共人民解放军步步进逼西藏之际，决定一改过去承认中华民国政府对西藏拥有主权的官方立场，开始直接插手介入这一地区的事务，并利用向来反对汉人统治的西藏政府来对抗共产党中国。除了开始关注西藏之外，华府也一改原先准备放弃蒋石与国民政府的态度，下令第七舰队协防台湾，此决策亦普遍被视为美、苏冷战在亚洲揭开序幕后，美国反共战略布局下的一个直接结果。³本研究则欲指出，美国对于整个中国边疆事务的关注与秘密援助方案的提出，在时间点上，既非始于1950年代初期，在地理空间上，最初亦非以西藏为主要对象。早于二次大战结束不久后的1947年，为因应冷战的揭幕与对抗共党势力的需要，美国军方情报单位和国务院即开始对中亚与中国西部边疆地区的战略安全，产生了高度的兴趣，并且在中共1949年10月1日建政之前，即已将此一关注与兴趣，转化为对中国西北内陆各少数民族反共团体的具体援助行动。事实上，“西藏”只是美国于1940年代晚期以来，在中国边疆地区所发动一连串秘密活动的最后一个环节。

其次，本文也对二次大战后美国对华政策之研究，从近代中国的民族政治史（ethnopolitical history）角度，提出一个不同面向的观察。以往吾人理解美在1945-1949年国共内战期间所扮演的角色是：马歇尔（George Marshall）在战后积极调停国共之争，并期待中国成立一个联合政府，然而美国的调停最后以失败告终，蒋介石的部队于国共内战中开始逆转，节节败退，到了内战后

¹ 本文所指的“西部边疆地区”，泛指当时中国的新疆、西藏、青海、甘肃与宁夏等省份与地区，亦即西方学术界所惯称的“中国中亚”（Chinese Central Asia），根据刘晓原（Xiaoyuan Liu）的研究，美国国务院在1950年代对于“中亚”（Central Asia）的定义，包括了上游西部中国边疆地区与现在独立国协（CIS）各中亚共和国的边境范围；见氏著，“China's Central Asian Identity in Recent History: Across the Boundary between Domestic and Foreign Affairs”，*The Woodrow Wilson Center Occasional Paper*, no. 78 (February 25, 1998), pp. 1-19.

² 近十余年来，西方学界对于国共内战史较具有代表性的著作，包括：E. R. Hooton, *The Greatest Tumult: The Chinese Civil War, 1936-49* (London: Brassey's Inc., 1991); Joseph K. S. Yick, *The Making of Urban Revolution in China: The CCP-GMD Struggle for Beijing-Tianjin, 1945-1949* (New York: M. E. Sharpe, 1995); 以及 Odd Arne Westad 的两本着作，*Cold War and Revolution: Soviet-American Rivalry and the Origins of the Chinese Civil War, 1944-1946* (New York: Columbia University Press, 1993); *Decisive Encounters: The Chinese Civil War, 1946-1950* (Stanford: Stanford University Press, 2003)。而研究国共内战史的权威学者 Suzanne Pepper，亦在1999年将其早年著作增修后重新出版，见氏著，*Civil War in China: The Political Struggle, 1945-1949* (New York: Rowman and Littlefield, 1999; second edition)。毫无例外地，这些论著皆以东半部中国为探讨重心。

³ 将华府于1950年代初期支持西藏对抗中共政权，视为美国首次对中国边疆地区事务直接介入的看法，可参见 Michel Peissel, *The Secret War in Tibet* (Boston: Little, Brown and Company, 1972); Roger E. McCarthy, *Tears of the Lotus: Accounts of Tibetan Resistance to the Chinese Invasion, 1950-1962* (Jefferson, NC: McFarland & Company, 1997); Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2002); Qiang Zhai, *The Dragon, the Lion & the Eagle: Chinese/British/American Relations, 1949-1958* (Kent, OH: The Kent State University Press, 1994), esp. chapter 3.

期，随着蒋介石在中国的统治形将崩溃，美国总统杜鲁门（Harry Truman）决定对国民政府采取“放手政策”（hands-off），拒绝对其投入更多的军事资源以对抗共产党：1949年初上任的国务卿艾奇逊（Dean Acheson）并发表“中美关系”白皮书，为美国政策辩护，认为由于国民政府的贪污、腐败与无能，致使中国民族惨遭一个以外国帝国主义利益为前提的政党所压制。艾奇逊宣称，中国的悠久文化与民主、个人主义，终将发挥其力量，摆脱外国桎梏。美国对于以此为目标的的发展，给予鼓励，但在采取进一步行动之前，将先待亚洲尘埃落定。¹

此一“尘埃落定”论点固然距史实相去不远，然而过去美国政府出版品所不曾提及、且中外学术作品未曾多所著墨的，是当华府采取“放弃”国民政府、静待中国政局“尘埃落定”政策的同时，却也暗中鼓励抱持反共立场并依然效忠国民政府的西部中国边疆省份与少数民族团体，以建立“区域性反共政权”（regional anti-Communist bloc）的方式，来阻止或拖延共军部队对这些地区的“解放”，并期待整个共产党中国的内部局面，在不久的将来有所转变。而如本文将揭示的，在国共内战晚期，美国为了实现上述“围堵共产党”的政策，甚至扬弃过去官方一贯立场，准备把中国内地与其他中国边疆省份地区，加以区隔对待。

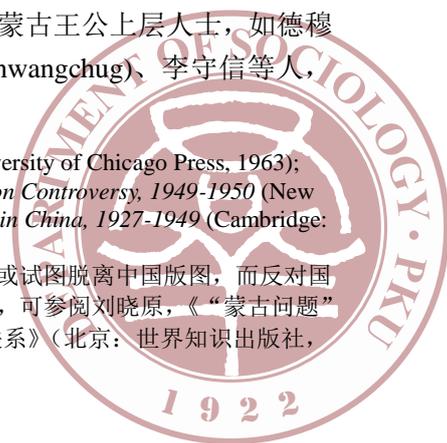
回顾历史，美国在1940年代晚期对中国边陲地带的战略思维、政策形成乃至行动实践，华府的军方情报部门、国务院外交系统，以及驻华各使领馆人员，皆会积极参与介入，吾人无法辨别美方高层，在当时是否为了达成此一目标，而发展出一个清楚完善的分工机制与责任体系：而当时中国内部局势变化太快，也使得这些政策与行动，如今看来，显得极为仓促与不成熟，最终亦未能够扭转共产党势力在该地区蔓延的事实。同时，美国在二次大战后以“反共”为主旨的对华边疆少数民族政策，亦未能够顾及当时中国边疆地区不同势力极为复杂的态度与立场。²尽管如此，这些秘密活动所带来的影响，却颇值得吾人仔细探究：美国于1940年代晚期以来，对中国西部边疆地区少数民族团体的支持承诺与秘密援助，事实上有其特定的时空背景与脉络可寻，这些看似单一、孤立的援助行动方案，到了1950年代以后，似乎依然持续鼓舞着这些地方的反共活动，并成1960年代冷战高峰时期流行于世界各地之美、苏“代理战争”（proxy war）的最早案例之一。美国在中国西部地区所进行的这些秘密活动，以及将这些边疆地带与中国内地加以区隔对待的倾向，也将促使学界进一步深思，美国在二次大战后广袤的中国领土上，是否会有“两套”对付共产党的政策或准则？二次大战后至中共建政初期，由中国西半部土地上所衍生的种种事件，实际上远比吾人过去所理解的更加复杂与诡谲，值得学术界进一步详加探索。

一、北塔山事件后美国对新疆事务的关注与介入

自1911年清帝国秩序崩解以来，以汉人为主导力量的民国中央政治势力，一直未能真正有效及于中国内陆边疆地区。在外蒙古与西藏地区，该地区的蒙、藏政教领袖，始终拒绝接受民国新政府所提出的“五族共和”论述，并分别转而向俄国与英（印）交好，以寻求建立其独立自主的政治与外交地位。内蒙古地区的少数民族菁英，首先倾向有条件与民国新政府合作，以换取后者更多的政、经资源。在得不到汉人执政者的积极响应下，一部份内蒙古王公上层人士，如德穆楚克栋普鲁（德王：Demchudongrob）、云端旺楚克（云王：Yondonwangchug）、李守信等人，

¹ 於此一論述，詳見 Tsou Tang, *America's Failure in China, 1941-50* (Chicago: University of Chicago Press, 1963); Nancy Tucker, *Patterns in the Dust: Chinese-American Relations and the Recognition Controversy, 1949-1950* (New York: Columbia University Press, 1983); Lloyd Eastman, et al., *The Nationalist Era in China, 1927-1949* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), chapter 5.

² 易言之，当时某一特定边疆民族势力的“反共”意向，并不意味着其“反汉”或试图脱离中国版图，而反对国民党的民族分离运动，既可能亲苏、亲共，也可能反苏、反共。有关此类分析，可参阅刘晓原，《“蒙古问题”和冷战初期美国对华政策》，收入牛大勇、沈志华主编，《冷战与中国的周边关系》（北京：世界知识出版社，2004），页 67-109。



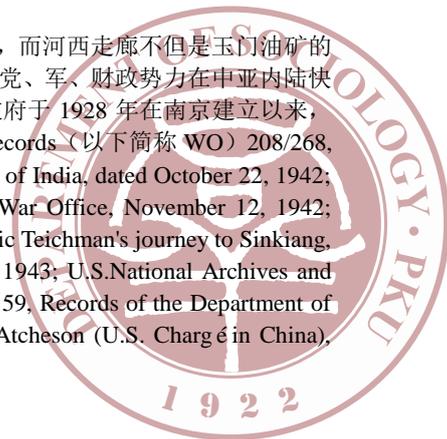
于 1930 年代中期起，转而在体制外寻求与日本合作，并以推动内蒙古“自治运动”为名，准备在政治上进一步与国民政府脱钩。而另一部份内蒙地区的领导人物，如沙克都尔札布（沙王；Shagdurbaj）、达理札雅（达王；Darjiyaga）等，则在国民政府的优厚条件礼遇下，继续奉中华民国为正朔，并在传统的蒙古盟旗制度下维持着世袭统治。自清末以来，在青海、宁夏与甘肃等省份与地区就由当地的回族马氏家族主导。民国成立后，马氏家族以承认历任中央政府正统的手段，换取其在西北势力范围内的独立自主地位。直到 1930 年代结束为止，国民政府中央在这些地区的政令与影响力，依然极为薄弱。类似的情形亦发生在光绪初年即已建省的新疆地区，民国成立后，该省政局由清末以来就被派驻在当地的一批汉、满族军事与行政官僚所主导，并且维持着政治、军事与外交皆高度自主的状态。1911 年到 1944 年，新疆省经历了杨增新、金树仁与盛世才的统治，与历任民国中央政府，保持着若既若离的关系。¹

从更广泛的地缘政治角度来看，值得注意的历史现象是，1937 年起日本军国主义对华展开全面侵略，使得当时中国中央政治势力与重心，从内地开始整个向西部地区推进。而国民政府从南京迁都到四川大后方之后，也因地利之便，开始有机会将其原本在战前并不存在的政令与影响力，逐渐带入中国的西南与中亚边陲。²国民政府力量在战时逐步延伸至西部中国，有许多迹象可寻，其中一个重要的观察指标发生在 1941 年之际。当时盘踞重庆一隅的国民政府，已排除种种困难，将效忠蒋介石的嫡系部队，顺利地安排进驻西蒙古地区的阿拉善旗、额济纳旗与甘肃河西走廊等战略要地，并且在这些原本当地少数民族军政势力根深蒂固的地区，直接征税及派遣军事、财政与民政官员。³到了德、苏两国正式开战与珍珠港事变发生后，中、美、英、苏成了同盟国的盟邦，国民政府此时更利用国际局势的有利变化，藉由开办中亚国际驿运与公路线的机会，

¹ 有关民国初年外蒙古问题之研究，可参见张启雄，《外蒙古主权归属交涉，1911-1916》（台北：中央研究院近代史研究所，1995）；刘学铤，《外蒙古问题》（台北：南天书局，2001）。有关民国初年西藏问题之研究，可参见冯明珠，《近代中英西藏交涉与川藏边情》（台北：国立故宫博物院，1996），有关 1930 年代内蒙古自治运动之研究，可参见阎天灵，《试论抗战前十年国民政府对内蒙古的政策定位》，《中国边疆史地研究》（北京），2001 年第 1 期，页 46-57；Sechin Jagchid, *The Last Mongol Prince: The Life and Times of Demchugdongrob, 1902-1966* (Bellingham, WA: Western Washington University, 1999), esp. Chapters VI and VII。有关民国时期马氏家族势力在西北之研究，可参见杨效平，《马步芳家族的兴衰》（西宁：青海人民出版社，1986）；宁夏回族自治区政协文史资料研究委员会主编，《宁夏三马》（北京：中国文史出版社，1988）。有关民国时期的新疆省，可参见陈慧生、陈超，《民国新疆史》（乌鲁木齐：新疆人民出版社，1999）；Andrew D. W. Forbes, *Warlords and Muslims in Chinese Central Asia: A political History of Republican Sinkiang 1911-1949* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986)，有关民国时期中央与各边疆地区关系之总论述，可另参见 June Teufel Dreyer, *China's Forty Millions* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976), esp. chapters 1 and 2; Colin Mackerras, *China's Minorities: Integration and Modernization in the Twentieth Century* (Hong Kong: Oxford University Press, 1994), esp. Part II。

² 有关日本全面侵华，对国民政府在中国西部边疆地区的权力推进与国家建构所带来的影响，学界至今仍未见深入且有系统之探究。二次大战时期国府对西藏与中国西南边陲所采取务实政策之讨论，可参见笔者所发表的两篇论文研究：“Between Rhetoric and Reality: Nationalist China's Tibetan Agenda during the Second World War”, *Canadian Journal of History/Annales Canadiennes d'histoire* 37:3 (December 2002), pp. 485-509; “War or Stratagem? Reassessing China's Military Advance towards Tibet, 1942-43”, *The China Quarterly*, no.186 (June 2006), pp. 446-462。

³ 当时西蒙地区的阿、额两旗不仅是抗日的最前线，也与中共的陕甘宁边区接壤，而河西走廊不但是玉门油矿的所在地，更是当时通往新疆与俄属中亚地区的唯一战略要道，战时国民政府的党、军、财政势力在中亚内陆快速增长，普遍引起英、美等国驻华外交与军事人员的关注，咸认为这是国民政府于 1928 年在南京建立以来，一项极为重要的成就。见 British National Archives (Kew, London), War Office Records (以下简称 WO) 208/268, Memorandum by the British Embassy in China to the Chief of Censor, Government of India, dated October 22, 1942; Report from the Office of Military Attaché of the British Embassy in China to War Office, November 12, 1942; Foreign Office Records (以下简称 FO) 436/16605 F6275/254/10, Report on Sir Eric Teichman's journey to Sinkiang, enclosed in the British Embassy in China to Foreign Office, dated September 24, 1943; U.S. National Archives and Records Administration (NARA) II (College Park, Maryland), Record Group (RG) 59, Records of the Department of State, Decimal Files, 761.93/1725, O.E. Clubb (U.S. Consul at Tihwa) to George Atcheson (U.S. Chargé in China), June 5, 1943。



进一步把军事、党政与财经力量向西推进了新疆省。1944 年秋，统治该省长达十余年的盛世才终于被撤换，并由蒋介石的亲信幕僚吴忠信接任省主席，这也使得中国中央政府自 1911 年以来，首次有机会直接治理此一广大的西部边疆省份。¹

二次大战时期国民政府影响力初步推进新疆的结果，使得美、英西方国家的外交势力，连带地也被带入中亚地区。² 1943 年，英、美两国同时获准在新疆省会迪化设立领事馆，并与重庆新派驻在当地的外交特派员，共同处理有关战时国际驿运的相关事务；两国驻重庆大使馆的外交人员，亦获准得以进出中国西部边疆地区省份，进行实地考察旅行。广大的西部中国内陆（边疆）省份自此不再成为西方驻华外交官眼中神秘的“禁区”。³ 甫进驻迪化的美国外交人员，也开始注意到国民政府与苏联之间在该地区逐渐加剧的摩擦，特别是 1944 年秋天，发生在新疆西北伊犁、塔城、阿山等“三区”大规模武装反政府革命运动。自吴忠信上任以来，国民政府在新疆的直接统治，就不断面临当地少数民族的挑战。1944 年秋天，伊犁、塔城与阿山地区所爆发的反政府暴动，又被称为“伊犁事件”或“三区革命”，此一事件随后并导致“东土耳其斯坦共和国”（East Turkestan Republic）的成立，而且直到 1949 年为止，中华民国政府一直未能真正恢复对“三区”的实质控制。⁴

整体而言，直到二次大战结束前后，美国对于中国西部边疆事务的关注，大部份仍是“功能性（functional）”的。亦即在于评估并协助盟军国民政府，如何打通中亚，将当时囤积于英属印度与伊朗的军事物资，由俄属中亚经由新疆运往甘肃与中国西南地区，以协助重庆继续对日抗战，同时避免直接介入中、苏两国间因新疆问题所产生的任何争议。”⁵ 然而美国政府对于中国西部边疆事务此一相对消极谨慎的态度，在二次大战后开始有了大幅度的转变，而发生于 1947 年夏天的“北塔山事件”，则是此一政策转变的催化剂。

1947 年 6 月初，当时已获得法理独立地位的外蒙古（蒙古人民共和国）军队，向国民政府驻在新疆省奇台县以北、蒙新交界的北塔山（Baitak Bogdo）地区边防部队，发动猛烈进攻。根据国府方面的指控，6 月 5 日至 9 日接连五天，外蒙古战机持续轰炸新蒙边界，驻守当地的国军部队亦回击，双方互有伤亡。另一方面，外蒙古政府坚称北塔山为其国土之一部份，并指控由哈萨克族领袖乌斯满（Osman Batur）所领导的中国部队，已“违法”越界驻守。⁶ 对此，当时已自

¹ 陈慧奎、陈超，《民国新疆史》，页 361-375；黄建华，《国民党政府的新疆政策研究》（北京：民族出版社，2003），页 77-79。

² 英国虽早于清末年间就在南疆的喀什噶尔建立总领事馆，然而 1930 年代，盛世才以亲苏亲共政策治理新疆，英国与英属印度在南疆的政经势力就屡遭打压，几无立足之地，有关早期英国在南疆地位之研究，可参见 Andrew D. Forbes, *Warlords and Muslims in Chinese Central Asia*, esp. chapters 3, 4 & 5; C.P. Skrine and P. Nightingale, *Macartney at Kashgar: New Light on British, Chinese and Russian Activities in Sinkiang, 1870-1918* (London: Methuen, 1973).

³ Eleanor Lattimore, “Report on Sinkiang”, *Far Eastern Survey* 14:7 (April 11, 1945), pp. 77-79; N.L. D. McLean, “Sinkiang Today”, *Royal Institute of International Affairs* (London) 24:3 (July 1948), pp. 377-386.

⁴ 现有的中、英文档案与新疆地方近年出版的内部数据，都显示苏联曾背后参与策划伊犁暴动。有关此一主题较为详尽的研究，可另参见新疆三区革命史编纂委员会，《新疆三区革命史》（北京：民族出版社，1998）；Linda Benson, *The Ili Rebellion: The Moslem Challenge to Chinese Authority in Xinjiang, 1944-1949* (New York: M.E. Sharpe, 1990)；David D. Wang, *Under the Soviet Shadow: The Yining Incident* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1999).

⁵ 二战时期美国政府在新疆采取“功能性”且避免介入中、苏争议的此一政策，反应在如下的文件里：NARA, RG 59, 893.24/1526, Memorandum of Conversation prepared by Mr. Alger Hiss of the Division Far Eastern Affairs, dated February 3, 1943; 761.93/1771, Memorandum by the Second Secretary of Embassy in China (John Service) entitled “Situation in Sinkiang”, enclosed in the U.S. Embassy in China to the Department of State, April 21, 1944. 即使美国副总统华莱士(Henry A. Wallace)于 1944 年访华时，特地路经新疆进行实地考察访问，也未跳脱这一大政策的框架之外。见 J. Samuel Walker, *Herry A. Wallace and American Foreign Policy* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1976), pp. 105-110.

⁶ 自国民政府于 1946 年初正式承认外蒙古独立之后，中、蒙之间广阔的新国界，即因种种因素而未能被详细勘



重庆迁回南京的国民政府，虽无法在第一时间内搞清楚整个边界冲突的真实面貌，然而远在中国内地的中央政府官员，却一口咬定此一事件是苏联在背后所指使，其目的在于结合“三区”反政府势力，欲将国民政府的势力逐出新疆。¹ 当时国际舆论亦有传闻，蒋介石意在扩大渲染此次边境冲突的严重性，以争取国际上、特别是华府，对南京更多的支持，同时转移中国内地舆论对于国共冲突日益加剧的注意力。²

不论如何，新疆政局在北塔山事件发生后开始转坏，则是个不争的事实。1946年5月，奉命代表国民政府与伊犁当局谈判的西北军政长官张治中，与“三区”代表达成停火协议，随后并重组一新疆省联合政府，由张本人担任省主席。国民政府并同意延揽“三区”独立运动领袖如阿合买提江（Ahmadjan）、赛福鼎（Saif al-Din Aziz）等人，进入此一联合政府，此举也暂时维持住国民政府在新疆地区领土与主权完整的表象。³然而在北塔山事件发生后不久，“三区”方面为了抗议国府暗中支持乌斯满，另一方面又不满南京方面未经协商，径自宣布由麦斯武德（Masud Sabri）接任张治中新疆省主席的位置，因而决定退出省联合政府，到了1947年8月以后，“三区”与迪化省政府方面，再度形成军事对峙之紧张局面。⁴

与此同时，美国国务院为了掌握北塔山事件的来龙去脉，曾指示当时驻迪化的副领事马克南（Douglas Mackiernan）亲自前往蒙新边界进行实地了解。在北塔山区里，马克南见到了乌斯满本人，并得知他本是1944年底伊犁“三区”政权所委派的驻阿山地区行政专员，并获得苏联方面的鼎力支持。根据乌斯满本人宣称，1944年秋，盛世才被蒋介石调离迪化后，莫斯科方面曾秘密提供大批武器给他的哈萨克族游击队，希望利用他将汉人势力完全逐出阿山地区。然而二次大战结束后不久，俄国人开始在当地哈萨克族游牧区大举开采矿物，这一行动遭到乌斯满本人与游牧当地的哈萨克族人极力反对。俄国人因此决定改支持乌斯满的对手，即同为哈萨克族的达力汗（Dālil Khan），来领导阿山地区的哈萨克部落，此举也使得乌斯满决心改投靠国民政府。自1946年夏天起，乌斯满就开始与新疆省政府主席张治中、新疆警备总司令宋希濂等重要军政要员秘密接触，并获得后者的一些军火物资援助。1947年3月起，乌斯满的游击队开始在阿山地区与苏联所支持的“三区”民族军交战，但寡不敌众，最后节节败退，一路撤退至新疆与外蒙古边境的北塔山一带。⁵ 在与马克南的谈话中，乌斯满希望美国能够提供军事援助，以利其在北疆

定，从战后国民政府的官方文件里，吾人可以清楚知悉，南京军政高层对于中、蒙两国间未来发生更多边界冲突的可能性，感到极端的忧虑，参见蒙藏委员会致外交部函（民国36年6月17日）、外交部亚西司签呈（民国36年6月27日）、内蒙古额济纳旧土扈特旗九年计划与国防计划密报书，附于“行政院致外交部”（民国36年8月17日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“苏联与外蒙对内蒙之阴谋案”，档号112/93。

¹ 西北行营主任张治中电呈蒋委员长北塔山事件背景及详细经过（民国36年6月15日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“外蒙军及苏机越界侵新疆案”，档号112/923，册1：FO 371/66443 N7102/4303/38，“Report of Mongolian Penetration of Chinese Territory”，dated June 16, 1947; N7114/4303/38, British Foreign Office minute paper, dated June 17, 1947.

² 宋希濂，《北塔山事件的实况及经过》，收入中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会编，《新疆文史资料选辑》（乌鲁木齐：中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会，1979），辑3，页137。有关此类评价，亦见诸当时外国驻华外交官的报告，见FO 405/17912 F4378/4378/10，“China: Annual Report for 1947”， enclosed in British Ambassador to China (Ralph Stevenson) to Foreign Office, March 5, 1948.

³ 西北军政长官张治中呈蒋委员长（民国34年11月19日），国史馆藏，《蒋中正总统档案》（以下简称《蒋档》），“革命文献 / 戡乱时期 / 政治——边务（一）”，册39，页79；军事委员会调查统计局拟，新疆现状之分析及治新方案（民国35年6月14日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“讨论新疆高度自治案”，档号317/39。

⁴ 《新疆三区革命史》，页167-175；WO 208/4718, Memorandum entitled “Background information on the political situation in Sinkiang”，dated October 31, 1947; Andrew D. Forbes, Warlords and Muslims in Chinese Central Asia, pp. 210-211.

⁵ NARA, RG 59, 893.6359/6-3047, Memorandum entitled “Peitaishan Incident Report”，prepared by Douglas Mackiernan, dated June 30, 1947. 有关乌斯满投靠国民政府的过程，另见诸于如下文件与回忆录：外交部亚西司拟，外蒙军侵我北塔山事件节略（民国36年6月17日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“外蒙军

地区继续抵抗苏联势力。根据马克南向美国国务院所做的机密报告，在他离开北塔山之前，乌斯满曾给他一些俄国人积极在当地开采的矿物标本，这些矿物随后被马克南带回迪化做初步的化验分析。马克南与美驻迪化领事包懋勋（John Hall Paxon）皆坚信，苏联在阿山地区所急于开采的矿物，极有可能就是当时制造原子弹所不可或缺的铀矿，他们并认为，苏联就是为了取得这些珍贵的铀矿，才再次暗中鼓动伊犁“三区”进行反政府暴动，使北疆地区进一步脱离国民政府的有效控制范围。¹

二、冷战初期美国对中亚与中国内陆边疆的战略思维

美国驻迪化领事馆有关北塔山事件的第一手调查报告，立即引起美国军方与国务院极大的关注。1947年下半年起，美、苏之间在欧陆的对立日趋严重，冷战的序曲俨然已经展开。就二次大战后的全球战略布局来说，华府当时最紧要的任务之一，在于阻止或推迟苏联取得制造原子弹之技术与原料。苏联在北疆地区积极开采稀有矿物的举动，以及当时有关斯大林（Joseph Stalin）即将在俄属中亚秘密进行原子弹试爆的传闻，皆让美国官方体认到，必须尽速采取必要的监督与防范措施。1947年11月，美国空军总部依据驻迪化领事馆的建议，派了一组军方人员经南京飞往迪化进行秘密考察。随后不久，美国军方即决定以驻迪化领事馆为掩护，于该地设立一侦测苏联原子试爆活动的观察站。美方同时也决定透过其驻迪化领事馆，适度给予乌斯满所领导的哈萨克族游击队武器援助，以利其继续监督与骚扰苏联在阿山地区的各项活动。²

美国在1947-1948年之际对北疆地区的积极关注，除了出于监视与围堵苏联在中亚活动的战略考虑之外，也相当程度地反应出当时华府对中国西部边疆区的政治与外交思维。1948年初起，随着蒋介石所领导的国民政府势力在国共内战中逐渐走下坡，美国外交与军方系统即分别对中国政局未来的可能走向，做出判断与预测。以司徒雷登（John Leighton Stuart）大使为首的驻南京大使馆官员，普遍认为国共内战一旦长久持续下去，将不可避免地使中国走向南北分裂，甚至极有可能让中国政局退回到民国初年，各地强人割据一方、地方主义（regionalism）盛行的混乱局面。³ 美驻华大使馆因而向国务院强烈建议及早因应中国内部再度四分五裂的事实，并且提出具体有效的对策，让未来中国各地可能陆续出现的“区域性政权”，能够有力量继续对抗共产党势力，

及苏机越界侵新疆案”，档号 112/923，册 1：张治中，《张治中回忆录》（北京：中国文史出版社，1985），下册，页 534-537；赛福鼎，《赛福鼎回忆录》（北京：华夏出版社，1993），页 414-416。

¹ NARA, RG 59, 893.6359/8-2947, Confidential Report from the U.S. Consulate (Tihwa) to the Department of State, August 29, 1947.

² 当时美国空军在迪化的秘密行动代号为 AFOAT-1（Air Force, deputy chief of staff for Operations, Atomic Energy Office, Section One），由赫根博格少将（Major General Albert F. Hegenberger）所主持，至于侦测站设立以后的实际运作，则由副领事马克南负责，见 NARA, RG 341, Records of Headquarters U. S. Air Force, Air Force Plans, Project Decimal File 1942-1954, Box 736, “Report of Airfield Inspection in Northwest China”, prepared by Colonel William D. Hopson of the Air Division Army Advisory Group, Nanking, China, dated February 2, 1948. 值得注意的是，在美方于 1947 年底决定秘密援助乌斯满之后，其所领导的哈萨克游击队随即于 1948 年初，扭转原本的劣势，顺利反攻北塔山与部份阿山地区，此举一度引来外蒙古政府对南京国民政府的严重抗议。然而从现有的中、外史料当中，吾人并无法知悉南京当时是否知悉美方与乌斯满之间甫建立的关系。见西北行营主任张治中致外交部长王世杰电（民国 37 年 3 月 2 日）、外交部驻新疆省特派员刘泽荣致外交部电（民国 37 年 3 月 2 日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“蒙军侵新案”，档号 112/93；FO 371/69631 E3506/2538/10, “Report from the Ministry of Foreign Affairs of the Mongolian People's Republic”, enclosed in British Embassy in Moscow to Foreign Office, dated February 27, 1948; WO 208/4718, Confidential Report prepared by the Office of the Military and Air Attaché British Embassy in China, dated September 29, 1948.

³ NARA, RG 59, 893.00/3-448, Stuart to the Department of State, March 4, 1948; 893.00/3-848, Stuart to the Department of State, March 8, 1948.

并使美国在整个中国的影响力，保持不坠。¹

美国军方部门同样注意到，国共内战已使得国府中央在各边疆地区的控制力急速下降。然而与国务院的观察较为不同的是，军方情报单位特别注意到，当时这些边疆地区里相当活跃的少数民族分离主义运动，以及美国对这些分离势力所可能采取的态度。中央情报局于 1947 年底的一份报告即指出，除了当时已独立的蒙古人民共和国之外，苏联尚有意在中国东北、东蒙、内蒙、北疆与朝鲜半岛北部等战略要地，扶持操控当地的非汉人民族，建立卫星政权或缓冲国，以确保其中亚内陆地区的传统利益，不因中国内部政权更迭与政局的剧烈变化，而受到不利影响。²

忧心共产党势力将在中国边疆地带快速蔓延，以及受到苏联可能在北疆地区发展原子武器的刺激，同时欲对苏联在北亚与中亚内陆地区建立缓冲国的意图进行反制，美国军方部门或是国务院外交系统，自 1948 年起，开始着手较为具体之行动，以强化美国在中国边疆地区省份的影响力。而鉴于当时共党势力在中国东北与内蒙古东半部地区已经相当深化，美国此时的工作重心似集中在当时赤化程度相对较低的西蒙、甘肃、青海与新疆等地区，其具体行动内容则特别着重以“反共”议题为号召，积极拉拢当地少数民族领袖，为美国在该地区发展势力进行“布线”工作。³ 根据美国作家赖德（Thomas Laird）对于当时参与此一活动之相关人员与其家属所进行的口述历史，1948 年的上半年，美国中央情报局会秘密交付约 300 盎司的金条，给此时返美述职的驻迪化副领事马克南，用以收买中亚新疆地区的哈萨克、白俄罗斯与维吾尔民族，以便进行反共活动，而当时中情局驻北平的另一名特派员贝赛克（Frank B. Bessac），则直接负责与内蒙古著名领袖德王进行秘密接触。⁴

¹ 虽然在 1948 年夏天之际，美国驻华外交人员普遍预测未来中国政局可能走向四分五裂，但对于美国政府究竟应如何面对这些可能出现的区域性政权，这些驻华官员的看法却相当分歧。司徒雷登本人并不赞同华府对不同的地方政权或领导人，在军事、政治与经济上分别进行单独援助，他认为此举将使美国掉进一个“无底洞”，并使当时中国一般老百姓的反美情绪更加高涨。然而他也向国务院承认，他的看法，并无法完全获得其他大多数驻华大使馆外交人员的同意。见 NARA, RG 59, 893.00/5-1448, Stuart to the Department of State, May 14, 1948; 893.00/7-1248, Stuart to the Department of State, July 12, 1948; 893.00/8-1048, Report from the U.S. Embassy in China to the Department of State, Part I & II, dated August 10, 1948.

² “CIA Research Report, SR-8: China”, issued in November 1947, 1-22-23, in Central Intelligence Agency, *CIA Research Reports: China: 1946-1976* (Frederick, MD: University Publications of America, 1982), microfilm, reel 1. 对于战后苏联在中国内陆边疆扶植建立数个卫星国的企图，当时国府与英国政府高层同样保持高度关切，见国防部第二厅长郑介民呈蒋委员长（民国 36 年 5 月 26 日），《蒋档》，“革命文献 / 戡乱时期 / 政治一边书（一）”，册 40，页 420；国防部第二厅长侯腾呈蒋委员长（民国 37 年 8 月 24 日），同上，页 451-452；WO 208/268, “Russian Intervention in Sinkiang and Mongolia”, Extract from Reference India Command Fortnightly, Intelligence Summary No. 14, enclosed in British Consulate at Tihwa to Foreign Office, April 16, 1946; WO 208/4734, “Russian Military Training of other Nationals”, Memorandum prepared by the Office of Military Attaché of the British Embassy (Nanking) to War Office (London), dated July 17, 1946.

³ 必须注意的是，此时华府高层似乎未能就美国发展其在中国边疆地区的势力，建立一个协调一致的任务编组与分工，如本文所显示，华府的军方部门与国务院系统，乃至派驻中国各地的外交人员，皆曾涉及此议题的政策评估与任务执行，而当时美国情报单位派驻在全球各地的工作人员，也往往以外交系统派驻在当地使领馆的“副领事”（vice consul）或“书记员”（clerk）等身分与职称，做为工作上的掩饰，这似乎也包括当时驻迪化副领事马克南。见 NARA, RG 59, Intelligence Files, Office of Security, 1942-1951, Box 1, Memorandum by the Department of State, dated September 4, 1945; RG 59, 125.937D3/2-747, U.S. Embassy in China to the Department of State, February 7, 1947. 有关马克南在华所扮演之真实身分的相关研究，另可参见 Thomas Laird, *Into Tibet: The CIA's First Atomic Spy and his Secret Expedition to Lhasa* (New York: Grove Press, 2002); Ted Gup, *The Book of Honor: Covert Lives and Classified Deaths at the CIA* (New York: Anchor Books, 2001), pp. 9-42.

⁴ Thomas Laird, *Into Tibet*, pp. 55-57, 65-67. 值得一提的是，贝赛克本人结束其在中国的任务后，返回美国，于 1963 年从威斯康辛州立大学（University of Wisconsin）取得博士学位，并在蒙大拿州立大学（University of Montana）任教迄今。他曾著有一文谈及二次大战后德王与内蒙古自治运动，然后该文对于当时他本人所扮演的角色，并未多所著墨。见 Frank B. Bessac, “Revolutions and Government in Inner Mongolia, 1945-1950”, *Papers of the Michigan Academy of Science, Arts and Letters*, vol.1 (1965), pp.415-430. 有关贝赛克在战后中国边疆事务上所扮演的角色而，另详见下文讨论。

在中国内地，美国驻华大使馆亦利用 1948 年 5-6 月中国中央政府在南京召开国民大会的时机，广泛地与来自内蒙、新疆、青海等地的政治人物进行密集接触。宁夏省主席马鸿逵在其回忆录里即提及，1948 年夏，他在南京参加国民大会时，曾秘密受邀前往司徒雷登大使的官邸与他进行私人会晤。在此一场合，美大使会仔细探询内蒙地区的政局，并且明白告诉马鸿逵，华府愿意对宁夏当局提供任何可能的协助，包括军事援助，司徒雷登并曾对马透露，包括绥远省主席傅作义在内的部份华北地方军政领袖，已应允接受美国的秘密援助。马鸿逵即认为美方当时有意以较优良的军事装备，笼络培植中国边陲地区的亲美势力。¹ 然而值得注意的是，美国与这些中国边疆地区人士的互动，并非只是单方面的。随着中国政局在 1947 年后日趋恶化，以及战后英国国力的衰微，许多当时在表面上仍效忠国民政府的边疆地区少数民族领袖与政要，已普遍视美国为今后唯一能对他们的前途有所帮助的国家。在司徒雷登的政情报告里即指出，当时有许多来自内蒙古各盟旗的国大代表会主动上门求见，希望美国能够帮助他们抵抗共产党，并实现内蒙自治。² 类似的观察亦会出现在当时英国驻华外交人员的报告里。如当时英国驻北平代理领事哈尔蒙（W.G. Harmon）即指出，他在北平所接触到的许多内蒙古上层人士，都期盼一旦国共内战尘埃落定，美国能够向他们伸出友谊之手，协助内蒙古地区脱离汉人的统治。³

另一方面，1948 年的 3-4 月间，美驻迪化领事包懋勋亦奉国务院之命，展开首次对全新疆地区的访问考察。在短短两个月之内，他与随译及迪化领事馆的同仁，走遍南、北疆各重要城市据点，会晤各地的汉族军政首长与少数民族政教领袖，并对于这些人士的政治立场倾向，以及日后和美方进行反共合作的可能性，作一全盘的观察、分析与评估。其行踪甚至远达伊犁与塔城等当时国民政府人士难以进入的“三区”，而在南、北疆各地访问途中，包懋勋会以播放有维吾尔文翻译的影片与展览海报、照片等方式，向当地少数民族居民极力宣扬美国的强大、民主与友善，以及共产主义无神论者的可怕。⁴ 同年 6 月，包懋勋循同样模式前往东疆与甘肃河西走廊各地考察访问，随后并将这两次行程做成极为详尽的评估报告，供华府参考。在此一报告中，包懋勋认为尽管国民政府在中国内地的统治已江河日下，而且当时新疆内部政局仍有诸多变量，不过也正由于中国中央的影响力在边陲地带因国共内战而大幅松动，美国在这些西部边疆省份反而能够有一番作为。他并极力建议国务院应以经济与财政援助为饵，配合政治上的宣传，对新疆积极伸出援手，以避免此一地区沦入共党势力。⁵

由于受限于美国官方、特别是军方与情报部门的档案文件，至今尚未能够完全公诸于世，吾人无法确切知悉华府为了进行反苏、反共布局，于 1948 年下半年之际，在中国边疆各地还曾经进行过哪些具体行动，以及接触过哪些其他重要的少数民族领袖。然而从美国外交与军方的情报系统在当年底所做成的各项分析与建议报告中，可以窥知在各相关部门经过多方面的考察、接触与试探后，对于利用中亚少数民族团体作为其“代理人”，来对抗亚洲共产党势力的蔓延，已有基本共识。⁶ 司徒雷登大使在 1948 年 10 月拍发给国务院的电报里，即曾具体指出美国现在可以

¹ 马鸿逵，《马少云回忆录》（香港：文艺书屋，1984），页 282-287。

² NARA, RG 59, 893.00/5-1848, Stuart to the Department of State, May 18, 1948. 有关此一时期美国对内蒙问题之看法，可另参见刘晓原，《“蒙古问题”和冷战初期美国对华政策》，收入牛大勇、沈志华主编，《冷战与中国的周边关系》。

³ FO 371/69631 F11265/2538/10, British Acting-Consul in Peking (W. G. Harmon) to the British Embassy in Nanking, July 8, 1948.

⁴ NARA, RG 59, 893.00 Sinkiang/6-2748, “Travels in Southern and Eastern Sinkiang”, Memoranda No. 1, 2 and 3, top secret, written by J. Hall Paxon, dated June 27, 1948.

⁵ NARA, RG 59, 893.00 Sinkiang/6-2748, “Travels in Southern and Eastern Sinkiang”, Memorandum No. 10, 总计这两趟行程，包懋勋共访问了 30 个大小绿洲城市，与至少 45 位当地主要的政军与宗教领袖进行晤谈，这也是 1979 年中（共）、美关系正常化之前，美国驻华外交人员对全新疆地区所进行唯一一次如此详细的实地考察。

⁶ 从现今中国共产党牢固统治中国大西北的事实，来回顾美国于 1940 年代晚期欲在西北地区与苏联大打“代理战争”的尝试，可谓不合情理。然而若从华府与驻华使馆当时观察中国政局极有可能走向“四分五裂”，并预



对宁夏的马鸿逵、青海的马步芳、马步青、河西走廊的马继援，以及当时驻扎新疆的骑五军军长马呈祥等具有“反共意识形态”的回族军政首长，进行具体且秘密的援助行动。¹

与美国驻华大使司徒雷登相类似的分析报告与建议，同样出现在当时美国军方情报单位的机密文件里，然而值得一提的是，中央情报局此时在分析中国边疆局势时，并未把“西藏”列为一个值得积极接触并发展成为反共根据地的对象。当时虽有传闻苏联可能透过俄属中亚境内信仰藏传佛教的布里亚特（Buriat）蒙古族，与达赖喇嘛政府建立关系，然而鉴于西藏的天然屏障与地理位置的遥远，美国情报单位并不预期这个地区很快会受到共党势力的威胁，也不认为当时拉萨政府将有被一个“亲共”政权所取代之虞。²事实上，早在1947年初美国军部与国务院首次评估战后西藏的战略地位时，就会指出华府虽不乐见西藏落入共党势力范围，然而在可预见的未来，此一顾虑并不存在。尤其甚者，美军方当时对于西藏的军事与战略价值的评价颇低，认为该地区充其量或可用来作为一个“火箭试射的废物场”（a great waste area in which rockets could be tested）。³上述判断造成了难以挽救的后果：等到1950年代初期美国欲以实质的军事援助手段，避免西藏落入中共解放军控制时，白宫与国务院的决策者们才惊觉时间已太迟。

三、国共内战急速演变下美国援助中国西北方案

根据吾人现今所能掌握的数据显示，当美国政府于1948年开始规划中国西部边疆地区的反苏、反共部署时，似乎并未预料到中华民国政府在中国大陆的统治，将会在短短的一年后就完全崩溃；美国中央情报局于1948年夏所提出的各项分析研判文献即指出，即使马歇尔（George C. Marshall）在华的调停任务最后以失败告终，而且国共之间最终透过和平手段达成协议的可能性已不大，然而距离中华民国政府真正的溃败、蒋介石的下野，以及中国政局完全底定，仍尚有一段时间。⁴相反地，中央情报局认为，由毛泽东所领导的中国共产党，当时仍极有可能在坚持本身条件的前题下，与国民党人士进行谈判，以替其最终建立新的中央政权争取更多的时间、人心与威望，同时苏联亦有可能继美国之后，积极介入促成国共和谈或组成一联合政府，以利其未来在华影响力的施展，争取到更多的筹码。⁵也因此，迟至1948-1949年之际，美国军方还是按照原订计划，在中国西北的驻迪化领事馆设立了第一座超音波原子弹侦测器。随后，并在当地反共的哈萨克与白俄人士的协助下，又于新苏边境分别装置了4组同样的侦测器，准备对苏联在中亚发展原子武器，进行长时间的监控。⁶随着南京方面于1948年底几场重大战役接连失利，以及蒋介石于来年元月仓促下野，美国政府高层才开始担忧其在中国西部边疆地区的反苏反共战略布

期中国北方边疆地区可能出现数个由非汉人所主导的新政权此一脉络来理解，美方当时曾有此一构想与准备，似乎就不足为奇。此外，美国高层当时亦有可能评估，一旦苏联果真成功试射原子弹，则美军方为了避免在中亚与苏联发生正面冲突，除了积极在当地培植“代理人”势力之外，别无他途。此一思维，参见 NARA, RG 218, Records of the Joint Chiefs of Staff, Geographic File, 1948-1950, Box 15, Memorandum by the Joint Chiefs of Staff, August 1949 (n.d.).

¹ NARA, FG 59, 893.00/10-1648, Stuart to the State Department, October 16, 1948.

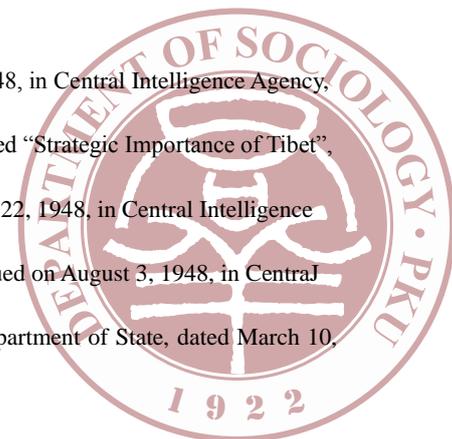
² “CIA Research Report, SR-8: China, Appendix J: Tibet”, issued on November 1, 1948, in Central Intelligence Agency, *CIA Research Reports: China, 1946-1976*, microfilm, reel 1.

³ NARA, RG 59, 893.00 Tibet/3-1947, U. S. Department of State memorandum entitled “Strategic Importance of Tibet”, dated March 19, 1947.

⁴ “The Current Situation in China”, CIA Research Report, ORE 45-48, issued on July 22, 1948, in Central Intelligence Agency, *CIA Research Reports: China, 1946-1976*, microfilm, reel 1.

⁵ “Prospects for a Negotiated Peace in China”, CIA Research Report, ORE 12-48, issued on August 3, 1948, in Central Intelligence Agency, *CIA Research Reports: China, 1946-1976*, microfilm, reel 1.

⁶ NARA, RG 59, 101.61/3-1049, Report from the U.S. Consulate (Tihwa) to the Department of State, dated March 10, 1949.



局，极可能因中国共产党提前掌控整个中国政局，而受到不利的影 响。¹ 1949 年 2 月，美国驻迪化领事馆紧急列出一长串名单，呈报华府决策阶层参考。在这份“推荐”名单里，包懋勋建议美国所应优先提供军事援助的对象，包括青海省主席马步芳、宁夏省主席马鸿逵、内蒙古的德王、驻新疆骑五军军长马呈祥，以及新疆东部与北部地区的反共少数民族领袖如 乌斯满、前哈密王牙巴孜汗（Yolbas Khan）、阿尔泰地区另一哈萨克族领袖贾尼木汗（Janim Khan）等人。² 然而此刻真正获得美方武器装备与物资等具体援助的，却只有马步芳一人。根据美、英官方文件所显示，1949 年的 2 至 3 月间，美国军方曾暗中出资，由总部设于兰州的“国际物资供应公司”（International Supply Corporation）出面，购买 2,000 多只卡宾枪，以及 300 多箱其他各式军火，并以美国空军陈纳德将军（Claire L. Chennault）所主持的“民航空运大队”（Civil Air Transport）所属营运机队为掩护，从上海紧急地将这一批武器运往马步芳所属的各西北部队，以增强其在当地的军事防御能力。³

美国政府高层对中国西北地区秘密援助方案的推动，到了 1949 年 4 月间，国共和谈濒临决裂、共军即将大举渡江前后，变得更加地仓促与急迫。4 月 22 日，南京沦陷的前一天，国务院为了当时西北中国的政军情势，以及苏联在新疆边境开采铀矿制造原子弹的最新进展等议题，召开了一次特别会议。在此会议当中，部份华府外交圈的决策官员们认定，一旦将苏联在新疆北部制造原子武器等秘密活动，告知当时已是风雨飘摇的国民政府，则李宗仁代总统等国府高层势必将以此为借口，向美方要求更多的援助以对抗共党势力的蔓延，而这也正是当时已准备放弃国民政府的华府高层所最不愿乐见的。这些官员因而建议国务院，今后在中国西北地区所采取的任何必要行动，都将绕过中华民国政府“中央”，在最机密的情况下单独进行。⁴ 此一决议，实际上隐然有将中国西北地区与内地省份加以区隔对待之意，另一方面，由于华府方面决定，“绕过”中国中央政府，对西北边疆地区不同势力进行援助，而在未能取得中国政府的协助与配合之下，此一援助的实质成效如何，不无疑问。⁵

尽管如此，就在上述特别会议结束之后不久，一项名为“军事援助方案”（Military Assistance Program, MAP）的法案，即被火速送往美国国会进行审查，值得注意的是，美国军方高层首次就此方案向国会明白表示，将不会把这些新的军事资源投注在蒋介石或李宗仁所领导的国民党政府，而是将用来支持在“大中国地区”（general area of China）境内的“非共”（non-Communist）、“非汉族”（non-Chinese）团体组织。⁶ 当 1949 年的夏天，“军事援助方案”正式获得国会通过

¹ 譬如出身绥远、向来被西方外交官评估具有高度战斗力的傅作义部队，于 1948 年 12 月在河北战役接连失利，使得美方对于国府部队抵御共军的能力，已不再抱任何希望，见 NARA, RG 59, 893.00/12-3148, Memorandum by Edmond Clubb (Director of the Office of Chinese Affairs, Department of State) to the Secretary of State Dean Acheson, December 31, 1948.

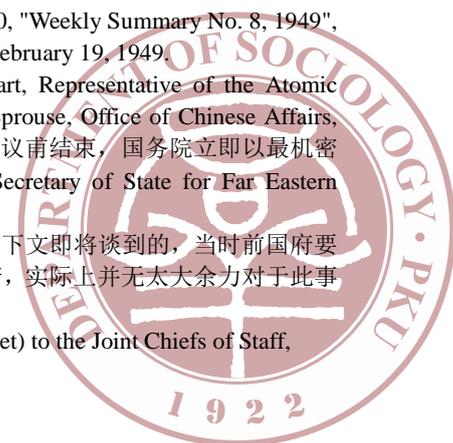
² NARA, RG 59, 661.9331/3-149. John Hall Paxton to the Department of State, March 1, 1949.

³ NARA, RG 319, Records of Army Staff, Army Intelligence Document, File No. 548364, Memorandum by the Joint Chiefs of Staff, March 1949 (n. d.). 英国驻华大使馆对于军火装备由上海运往马步芳所属的西北部队，亦有类似的观察报告，不过当时英国驻华外交官员所不知悉的，是这批武器是否为美国军方暗中提供，或是马步芳当时主动向国外添购，用以抵抗中共解放军的进犯。见 FO 371/75733 F146/1013/10, "Weekly Summary No. 8, 1949", enclosed in Sir Ralph Stevenson (British Ambassador to China) to Foreign Office, February 19, 1949.

⁴ NARA, RG 59, 893.6359/4-2249, Minute of Conversation between Mr. Trueheart, Representative of the Atomic Energy Commission, Mr. Arneson, Under-Secretary's Special Assistant, and Mr. Sprouse, Office of Chinese Affairs, dated April 22, 1949. 此一决定显然获得国务院最高阶层的肯定，因为此一会议甫结束，国务院立即以最机密的方式，将该决议转知会驻迪化领事馆，见 RG 59, 893.6359/4-2249, Under-Secretary of State for Far Eastern Affairs (W. W. Butterworth) to Mackiernan, top secret, April 22, 1949.

⁵ 虽然美国高层有意“绕过”中国中央政府而对西北反共势力进行援助，然而如下文即将谈到的，当时前国府要员如宋子文等，皆知悉美国此一意图，只不过当时已风雨飘摇的中华民国政府，实际上并无太大余力对于此事进行配合或干涉。

⁶ NARA, RG 218, Box 15, Admiral O.C. Badger (Commander of the U.S. Seventh Fleet) to the Joint Chiefs of Staff, August 1949 (n. d.).



之后，美参谋首长联席会议更进一步向国会参众两院表明，大中国境内的哈萨克族、内蒙古、回族与西藏的反共领袖与团体，将是这一波新的军事援助计划之主要受惠者。¹ 冷战时期美、苏之间在全球各地经常进行的“代理战争”于 1940 年代晚期，一时之间大有可能出现在遥远的中国西部边陲。

随着共军渡过长江、中华民国政府迁都广州，美国政府鼓励中国边疆省份与地区成立“区域性”政权以进行反共活动的用意，也愈加明显，内蒙古著名领袖德王，即是当时美方愿意支持的对象之一。前曾提及，德王在 1930 年代中期开始，即与日本人合作，推动内蒙古的“自治”运动，随后并曾出任日人所扶植的“蒙古军政府”总裁（1936 年 5 月）、“蒙古联盟自治政府”副主席（1937 年 10 月）、“蒙疆联合政府”主席（1939 年 9 月）等职位。² 然而到了 1945 年抗战结束后，国民政府为了稳定当时鞭长莫及的内蒙古地区情势，决定对德王、李守信等抗战时期“附日人士”，采取较为宽容的政策，以避免这些指标性人物为苏联、外蒙古或共产党所利用。这一政策虽然有些高估德王等人于二次大战后在内蒙古的影响力，却也使得德王得以在 1940 年代晚期，有机会翻身，再度活跃于内蒙古政坛。³ 1949 年初，有鉴于东蒙地区大半已沦落共产党手中，德王决定运用其过去的影响力，在西蒙成立自治政府机构，以便收容来自东蒙地区各盟旗内不甘为共产党统治的蒙古族王公、军队与知识分子。此一构想曾一度获得中华民国政府高层的支持。4 月初，南京沦陷前夕，德王在中华民国军方运输机的护送下，飞往宁夏，联络当时西蒙各地的反共零星势力，包括李守信旧部、蒙古籍将领白海风所率领的国军新三师部队、绥境蒙政会巴文峻、韩裕如等人。这些势力随后并在阿拉善旗首府定远营成立“蒙古自治政府筹备委员会”。稍后，德王折回广州，兼程向李宗仁代总统及行政院长阎锡山等人寻求更多的支持。⁴

然而当时甫撤出南京的中华民国政府高层，因自顾不暇，最后仅以一纸公文，批准同意德王等人在西蒙地区先行推动“地方自治”，除此之外，并未就“蒙古自治政府”的建立，给予德王等人太多实质上的军事或财政援助。⁵ 不过德王于广州停留期间，却意外地获得美国军事情报单位的支持承诺。根据陪同德王前往广州交涉的扎奇斯钦（Jagchid Sechin）所言，当时美国中情局驻广州特派员梅兹（Raymond Meitz）曾主动与德王进行秘密接触，并会告诉德王，美国国会即

¹ 当时此援助中国边疆地区少数民族的军事计划，其代号为 MAP-303，见 NARA, RG 341, Records of the Air Force Technical Applications Center, Box 737, Letter from the Joint Chiefs of Staff to Louis A. Johnson (U. S. Secretary of Defense), August 1949 (n. d.). 然而必须注意的是，当时并非所有的美国军方部门都一致同意此援助方案。中央情报局就认为马步芳、德王、乌斯满等西北中国反共势力固然值得加以援助，但因其势力位于中亚内陆，补给线过长，后续的支持任务将是未来一大问题，中情局甚至一度评估认为，鉴于西北地区地理位处遥远与粮食供应的自给自足，即使没有美国军方有效的援助，马氏家族势力应仍能够抵抗共军达数年之久。见“Probable Developments in China”, CIA Research Report, ORE 45-49, issued on June 16, 1949, in Central Intelligence Agency, *CIA Research Reports: China, 1946-1976*, microfilm, reel 1.

² 有关德王与日本人合作之种种事迹，可参见德王，《抗战前我勾结日寇的罪恶活动》，收入中国人民政治协商会议文史资料研究委员会编，《文史资料选辑》（合订本）（北京：中国文史出版社，1986），辑 63，页 1-42；李泰霖，《伪蒙古联合自治政府纪要》，同上，辑 39，页 91-103。

³ 军事委员会侍从室第一处主任商震呈蒋委员长（民国 34 年 9 月 30 日），编号 41971，《蒋档》，“特交档案 / 政治 / 蒙古边情”，卷 50；国民政府参军处军务局长俞济时呈蒋委员长（民国 36 年 6 月 21 日），《蒋档》，“革命文献 / 戡乱时期 / 政治——边务（一）”，页 421。这些文件显示，德王与李守信、吴鹤龄等“伪蒙政权”人士，曾于日本投降后不久的 1945 年 9 月 29 日，秘密飞抵重庆，请求蒋介石的宽恕，蒋同意保证这些人士的地位与安全无虞，只要求其所属的蒙古军，立即编入国民政府部队。到了 1947 年夏，蒋介石更下令国民政府开始按月补助德王在北平生活费 400 万元法币。

⁴ 郝维民主编，《内蒙古自治区史》（呼和浩特：内蒙古大学出版社，1991），页 61-64；WO 208/4582, “Status of Inner Mongolia”, dated July 5, 1949.

⁵ 广州当局在回复蒙藏委员会有关德王恳请成立“蒙古自治政府”的公文里批示：“其自治的实施应以先办理调查人口，振兴经济，发展教育、文化等事项，俟完成自治条件，再行核办。”见内珍莲，《阿拉善旗起义——达理札雅率部起义纪实》，收入长舜、荆尧、孙维吼、蔡惠霖编，《百万国民党军起义投诚纪实》（北京：中国文史出版社，1991），上册，页 414-418。

将通过新的军事援助法案（MAP）。梅兹暗示，若德王所主导的西蒙自治政权，能够采取反共立场，不久之后即可在联合国善后救济总署（United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA）的援华计划名目下，取得一部份来自此一方案的军事与民生物资。¹ 德王一行于同年7月自广州飞回宁夏定远营后，在当地又获得前述中情局另一干员贝赛克类似的保证，这使得当时聚集在定远营的各路人马，信心满满，并于8月10日宣布“蒙古自治政府”的正式运作。² 也因为获得美方暗中支持的保证，德王等人即使在面对当时中共解放军在华北与内蒙地区势如破竹的军事行动，依然展现出坚持到底的决心，甚至对外宣称，在必要时，将把甫成立的政权从定远营迁往河西走廊或青海、西藏等地，继续进行反共斗争。³

四、美国与马步芳主持下的西北军政长官公署

事实上除了暗中鼓励德王的西蒙政权进行反共活动之外，美国高层当时更为关注的是，以马步芳为首的西北地区回族势力，能否有效地组成一个包括宁夏、甘肃、青海与新疆在内的区域共集团，以对抗中共解放军的进逼。⁴ 在这一方面，美方亦会有所行动。除了于1949年2至3月间，利用民航空运大队紧急自上海空运300箱的军火援助马步芳之外，4月初，当时并无正式军职或官方头衔的陈纳德，又以美国军方私人代表的身分，从中国内地飞往青海省会西宁，与马步芳及他的军事幕僚进行会谈。陈纳德在会议中建议，将青海羊毛等物资销往国外，以替西北反共势力换取更多的美国军用物资。此外，双方亦曾讨论到在西宁设立“民航空运大队青海区总站”的计划，以利日后美国军事装备运往该区。⁵ 而陈纳德在结束与马步芳的晤谈后，立即赶回华府，向美国国务院高层报告当时中国西北地区的最新情况。在5月11日的一场闭门会议里，陈纳德向助理国务卿鲁斯克（Dean Rusk）等人再次强调，美国给予马步芳等中国西部边疆地区的反共领袖更多的军事援助，刻不容缓，以助于确保内蒙古、宁夏、青海、甘肃、四川、云南等中国西部省份，不致快速沦入共产党势力之中。陈纳德并明白指出，美国此军事援助计划也许所费不貲，但却有必要加紧推动进行，因为如果中国西部地区能有效抵挡中共解放军一段相当的时日，将能为美国在亚洲地区的战略部署，争取到更多的时间，并可阻挡共产党势力进一步扩散至印度与中南半岛。⁶ 陈纳德此一思维，获得其他美方高层人士的认同。日后出任国务卿的杜勒斯（John Foster

¹ Sechin jagchid, *The Last Mongol Prince*, pp. 403-417. 有关联合国善后救济总署当时在华的相关援助业务，可另参见 T. V. Soong Papers, Hoover Institution Archives, Stanford University, Box 9, folders 29, 30.

² 此“蒙古自治政府”由德王担任主席，阿拉善旗札萨克达王任副主席，吴鹤龄为参议会会议长。事实上，德王与札奇斯钦绝非当时美国驻广州外交人员唯一接触的对象，来自兰州马步芳麾下、曾在乌斯满部队里任参谋的马尚贤（马存），亦是当时美方在广州积极联系的另一重要目标。见 NARA, RG 59, 893.00 Sinkiang/6-749, U.S. Office of Embassy in Canton to the State Department, June 7, 1949.

³ 有趣的是，定远营政权的此一虚张声势般的表态，曾一度引起拉萨方面的极度恐慌，认为蒙古族与回族势力，将因中国共产党在内蒙与华北地区的军事攻势，而大举转进西藏。见 NARA, RG 59, 893.00 Tibet/8-3049, “Peking Information”, dated August 30, 1949. enclosed in the U.S. Embassy in China to the Department of State, August 31, 1949.

⁴ 英、美的官方文件显示，1949年春，美国曾一度将希望寄予张治中，认为他在西北军政长官职位上所推动的种种事项，如努力筹组包含甘、青、宁、新四省之经济委员会以应付西北困局等等，皆朝着美方鼓励推动成立区域性反共政权的方向与期望在进行。然而张治中最后竟选择投共，这使得美国对于当时中国政局的观察与判断，事实上出现极大失误。见 FO 371/75800 F3742/10126/10, British Embassy in Nanking to Foreign Office, February 22, 1949; NARA, RG 59, 893.00/2-1549, Report from the U. S. Embassy in China to the Department of State, February 15, 1949; 661.9331/2-2549, Stuart to the Department of State, February 25, 1949.

⁵ 《青海民国日报》，民国38年4月7日、8日，转引自青海省志编纂委员会编，《青海历史纪要》（西宁：青海人民出版社，1987），页513-514。

⁶ Claire L. Chennault Papers, Hoover Institution Archives, Stanford University, Box 11, Memorandum by Chennault entitled “Summary of Present Communist Crisis in Asia”, May 10, 1949; NARA, RG 59, 893.24/5-1149, Transcript of Conversation, May 11, 1949. 在此会谈中，陈纳德亦提到将准备利用当时仍在营运的三个航空公司——中国国



Dulles), 于 1949 年春在巴黎与中华民国前行政院长宋子文进行私人会谈时就指出, 美国政府虽不愿再支持蒋介石与国民党, 但应当不问特定的政治人物与对象, 只以“反共”为前提, 来对中国进行援助, 特别是西北地区的马家回族势力、西南地区的反共游击队, 以及尚未受到共党势力严重渗透的台湾省, 否则这些地区很可能将沦为共产党势力的“跳板”(springboard), 用以进一步侵略亚洲其他国家地区。¹

然而华府支持西北边疆地区自成一反共格局的政策, 在一定程度上却使马步芳等西北军政势力与在广州的中华民国政府之间的关系, 产生微妙的变化。1949 年 5 月 18 日, 代表国民党前往北平与中共谈判的西北军政长官张治中决定投共之后, 马步芳旋被李宗仁任命为代理西北军政长官, 负责统筹大西北地区的反共事宜。²马步芳上任后所面临的一项重要议题, 是处理当时尚在进行的中苏两国有关新疆经贸合作谈判。1946 年夏天, 当新疆省联合政府刚成立时, 张治中有鉴于“伊犁事变”暂时落幕, 新疆和平有望, 会向蒋介石建议, 必须趁机加强新疆与苏联之间的经济合作与贸易往来。当时张治中的主要构想, 在于透过由苏联进口大宗民生物资, 来舒缓新疆省内因物资缺乏所可能带来的通货膨胀压力, 同时欲藉由苏联专家丰富的技术与经验, 来发展新疆省的天然资源, 以达到互蒙其利的效果。³然而中方的提议却遭到苏联方面的冷淡以对。不过就在 1949 年初, 中华民国政府在全中国的统治已岌岌可危之际, 苏联政府却突然主动向新疆省政府表示, 愿意就中方 1946 年有关新疆经贸合作事宜的提议, 进行谈判。苏联驻迪化总领事馆并提出一份谈判大纲, 将会谈内容分为“经济合作”与“贸易通商”两大部份, 前者包括建议由中苏两国合组公司, 共同开采与管理新疆省内的石油及“有色及稀有金属矿产”, 后者则建议苏联与新疆间应向对方互相提供所需物资, 并透过双方政府核准的民营公司来经营。⁴当时因内战而焦头烂额的国民政府, 面对莫斯科方面此一唐突的提议, 决采取两手策略: 一方面为了避免开罪苏联, 使中苏邦交愈形恶化, 故指示驻新疆省外交特派员刘泽荣就近在迪化与苏方进行“会前磋商”, 企图以拖延时间的方式, 静观其变; 另一方面, 南京要员则主动向中外媒体透露此讯息, 并暗示有意接受苏方之请, 进行谈判, 颇有藉由新疆经贸谈判的展开, 向美国施压取得更多援助之意。⁵

然而到了 1949 年 6 月, 随着中国内地政局持续恶化, 当时已迁都广州的李宗仁政府, 对西北地区的控制力愈来愈薄弱, 外交部在面对立法院与国内外舆论的强太质疑声浪下, 力主在新疆经贸通商谈判上采取较为坚定的立场, 不让苏联方面予取予求。外交部代理部长叶公超并向李宗

航 (China National Aviation Corporation)、中央航空 (Central Air Transport Corporation) 与民航空运大队 (Civil Air Transport) —— 将美国军事物资运往西北地区。

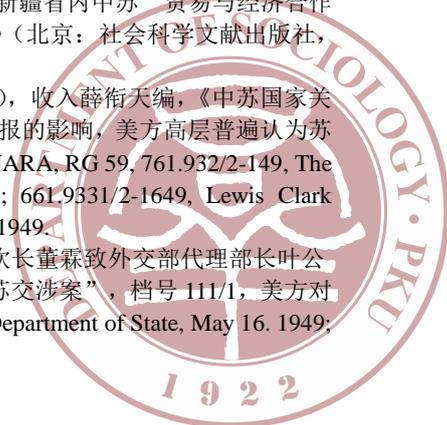
¹ T. V. Soong Papers, Box 64, T. V. Soong's private memorandum entitled "Luncheon conversation with John Foster Dulles", May 28, 1949.

² 美国对于广州当局任命马步芳为新的西北军政长官, 是相当欢迎的。在马步芳就任新职当天, 美国驻广州副领事与副武官等人曾亲自飞往兰州, 与马会谈并且表示祝贺与支持之意, 见《兰州西北日报》, 民国 38 年 5 月 27 日, 转引自青海省志编纂委员会编,《青海历史纪要》, 页 517。

³ 《西北行辕主任张治中呈蒋委员长电》(民国 35 年 8 月 3 日)、《中国政府关于新疆省内中苏贸易与经济合作之建议》(民国 35 年 11 月 4 日), 收入薛衔天编,《中苏国家关系史资料汇编》(北京: 社会科学文献出版社, 1996), 页 371、373。

⁴ 《新疆省政府秘书长刘孟纯致西北军政长官张治中电》(民国 38 年 1 月 25 日), 收入薛衔天编,《中苏国家关系史资料汇编》, 页 374-376。也许受到马克南有关苏联在阿山地区开采铀矿情报的影响, 美方高层普遍认为苏联重开此谈判的动机, 不外乎是想要垄断新疆省境内稀有矿物的开采权, 见 NARA, RG 59, 761.932/2-149, The Department of State to the Ambassador in China (Stuart), February 15, 1949; 661.9331/2-1649, Lewis Clark (Minister-Counselor of Embassy in China) to the Department of State, February 16, 1949。

⁵ 外交部驻新疆特派员刘泽荣致外交部电 (民国 38 年 3 月 15 日)、外交部常务次长董霖致外交部代理部长叶公超电 (民国 38 年 4 月 13 日), 外交部北投档资处藏,《外交部档案》,“对苏交涉案”, 档号 111/1, 美方对于李宗仁持两手策略的看法, 见 NARA, RG 59, 761.9327/5-1649, Stuart to the Department of State, May 16, 1949; 761.9327/5-2349, Clark to the Department of State, May 23, 1949。



仁建议，应立即将整个谈判由迪化移至广州举行，使新疆地方当局不致因地缘政治压力而对苏方屈服。叶公超同时也主张应将整个谈判过程公开透明化，如此一来，一旦最后谈判不幸破裂，至少失败之责不用中国政府单方面来背负。¹ 不过，广州方面有意在中苏新疆经贸合作谈判上采取强硬立场的态度，却意外引起当时甫主掌西北军政长官公署的马步芳强烈不满，认为中方应以较为迁就妥协的态度继续与苏联周旋。他向广州提出的看法是，在“经济合作”部份，苏联所要求的石油与稀有金属矿物，特别是著名的独山子油矿，多分布在当时新疆省政府无法有效控制的“三区”境内，广州方面在细节上过多的坚持，实质上并无太大意义。相反地，马步芳认为若能够在“贸易通商”的谈判上，与苏联尽速达成某些协议，则当时西北地区最急需的大宗民生物资，正可自苏联进口，此将大有助于挽救新疆境内已极为恶劣的财经状况与通货膨胀，并可以暂时抵挡共军来犯，继续维持西北地区的小康局面。马步芳最后并极力建议广州方面采取弹性政策，把此谈判视为“地方性问题”，并授权西北当局独自完成与苏方的协议。²

马步芳除了向广州争取对苏新疆谈判的主导权之外，同时亦坚决反对李宗仁准备调离 8 万名驻新疆国军部队前往内地参加剿共作战的构想。自 1949 年春天起，国民党接连失去大部份华北地区之后，当时政坛上即有传闻，李宗仁、孙科与阎锡山等人，似有意藉由与苏联展开新疆经贸外交谈判作为掩护，大举调动驻新疆的国军部队至内地作战，以图在国共内战中力挽狂澜。³到了 1949 年夏天，此一想法随着国军部队在华中与华南地区战事急转直下，再度为广州高层提出，当时李宗仁与阎锡山皆曾急电新疆警备总司令陶峙岳，把储藏于迪化军官训练班的大批武器火运往关内，并指示立即将新疆部队东调，参加内战。⁴ 然而广州政府此策略的提出，却引起西北军政长官公署的反对；马步芳认为，随着当时共军彭德怀部队逐渐逼进陕西的西安与关中地区，当前最紧要的任务不应是将西北的部队调往内地，而是如何利用对苏较为务实的外交谈判，改善新疆的经贸状况，并以驻守新疆的国军部队为有力后盾，继续维持住整个大西北地区的相对稳定。⁵ 由于马步芳的立场异常坚决，最后竟迫使对西北地区已鞭长莫及的广州政府，不得不妥协让步。行政院长阎锡山除了授权西北军政长官公署指示新疆省政府，在面对中苏新疆经贸谈判时，可以争取对西北地区最有利的“贸易通商”部份，先行与苏联达成协议之外，同时还明确地向马步芳表示，将不会下令调离驻新疆国军，以增加西北当局对苏外交谈判时的有利筹码。⁶ 英国驻迪化领事馆当时即曾观察到，马步芳坚决反对广州当局将新疆部队东调作战的构想，并坚持以西北地区的安危为优先考虑，这在当时给予西北地区的各路反共团体人马，极大的鼓舞作用。⁷

向来以坚持反共立场著称的马步芳，在 1949 年中华民国政府危急存亡之秋，一方面拒绝与广州在剿共事宜上配合，另一方面，又希望藉由对苏联谈判妥协以保有大西北地区，其立场事实

¹ 外交部亚西司签呈（民国 38 年 6 月 14 日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“新疆问题”，档号 119/5。针对新疆经贸谈判，叶公超甚至会向美国驻华外交人员表明，只要他还在外交部代理部长的职位上一天，就不会让这个中苏新疆经贸合作协议实现，见 NARA, RG 59, 661.933 1/8-849, Memorandum entitled “Recent Development in Sinkiang”, prepared by Lewis Clark of the U. S. Embassy in China, dated August 8, 1949.

² 西北军政长官公署致外交部电（民国 38 年 6 月 12 日）、马步芳致叶公超电（民国 38 年 6 月 13 日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“新疆问题”，档号 119/5；NARA, RG 59, 893.00 Sinkiang/6-349, U. S. Consulate (Tihwa) to the Department of State, June 3, 1949.

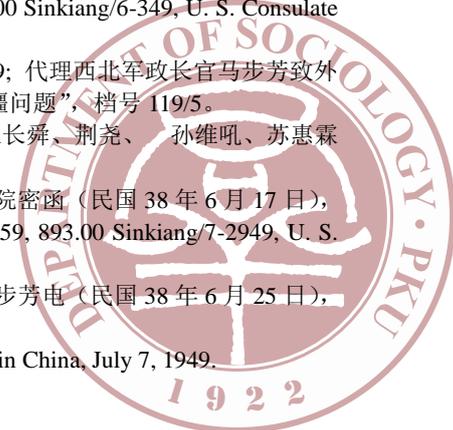
³ NARA, RG 59, 893.00/2-1549, Stuart to the Department of State, February 15, 1949；代理西北军政长官马步芳致外交部电（民国 38 年 6 月 12 日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“新疆问题”，档号 119/5。

⁴ 靳军廉，《新疆“九·二五”起义——陶峙岳率新疆国民党军起义纪实》，收入长彝、荆尧、孙维吼、苏惠霖编，《百万国民党军起义投诚纪实》，上册，页 584-593。

⁵ 代理西北军政长官马步芳致外交部电（民国 38 年 6 月 12 日）、外交部呈行政院密函（民国 38 年 6 月 17 日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“新疆问题”，档号 119/5；NARA, RG 59, 893.00 Sinkiang/7-2949, U. S. Consul at Tihwa to the Department of State, July 29, 1949.

⁶ 外交部呈行政院长阎锡山密函（民国 38 年 6 月 22 日）、行政院长阎锡山致马步芳电（民国 38 年 6 月 25 日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“新疆问题”，档号 119/5。

⁷ FO 371/75800 F10726/10126/10, British consulate at Tihwa to the British Embassy in China, July 7, 1949.



上不无受到美国方面相当程度的鼓励与支持，早于 1949 年初苏联主动提议与国民政府开启新疆经贸合作谈判，华府高层即分析，苏联此举在于藉由与当时仍代表全中国唯一合法政权的中华民国政府达成官方协议的手段，确保其在新疆的各项传统权益，不致因中国内部政局的变动而受到影响。同时，苏联亦有意把同中华民国政府签订的条约，依国际法原则，强加给未来毛泽东执政之后的中国共产党政府。美方甚至认为，苏联愿意透过谈判订定条约的方式，与在内战中溃败的国民政府商讨新疆议题，事实上反映出莫斯科当时对新疆并无立即的领土野心。¹基于此判断，美国政府虽不乐见苏联在新疆省的地位进一步获得巩固，但在广州政府对西北鞭长莫及的情况下，华府似可能会暗中鼓励当时已接受其秘密军事援助的马步芳，积极争取先与苏联达成有关新疆经贸合作的协议，以稳定西北地区日趋恶化的经贸状况，这个可能性可以从马步芳对于中苏新疆谈判的态度中显露出来。1949 年夏天，马步芳致电广州高层，表达他对苏联欲开启新疆经贸谈判动机的看法，他在电报里的陈述，与上述美国政府 1949 年 2 月 25 日对于此议题的分析，并无二致。而为了争取西北地区当局握有新疆谈判的主导权，马步芳还不忘“提醒”李宗仁、叶公超等政府高层，苏联有意展开新疆谈判，事实上即已反映出苏方对中国西部边疆地区的传统立场，那就是倾向于把其在新疆地区的特殊利害关系，与其他中国内地省份加以区隔划分。这标示着苏联对新疆政策，并不能与中苏一般外交往来混为一谈。²

美国在中国西北地区对马步芳的倚重，在张治中于 1949 年 5 月间宣布投共之后，变得更加明显。当时驻迪化领事馆的机密报告中即显示出，美方极为担心张治中会运用其影响力，游说他在西北地区的旧部投入共产党阵营。而马步芳接掌西北军政长官公署，虽然让华府宽心不少，然而此刻美国驻华官员，特别是驻在迪化的第一线外交与情报人员，似乎已对西北地区的大多数汉族军政官员失去信心。包懋勋即曾在其电报里向美国国务院高层暗示，当时迪化正有股势力在暗中运作，欲以马步芳的侄子马呈祥，取代新疆警备总司令陶峙岳的位置，而他对此发展抱持着“乐观其成”的态度。³到了 1949 年夏，国共在西北的战事转趋激烈，此刻仍坚守迪化据点的包懋勋与马克南，更只视马步芳为美方在该地区唯一可以完全依赖与联系的对象。⁴这些发展皆显示马步芳与美国政府极不寻常的关系，并可以解释马步芳主政下的西北军政长官公署，在当时有可能在美国——至少是美国驻迪化使领人员——的授意之下，以较为强硬的态度要求主导中苏新疆谈判，并回绝广州方面调动新疆国军部队的提议，以确保西北地区局面的相对稳定。

五、西北中国情势逆转后美国无法实现的秘密援助行动

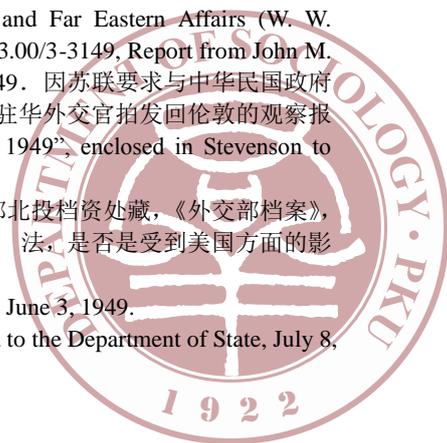
回顾历史，美国高层自 1949 年初起，对于中国内陆边疆少数民族团体的反共援助方案，因为时间的仓促，以及全中国政军局势的急转直下，而措手不及，最终不免要面临失败的命运。该年的夏天，中国西北边疆地区同时有三股主要反共势力，正迫切地等待美国秘密援助的到来。这

¹ NARA, RG 59, 661.9331/2-2549, Memorandum by the Director of the Office and Far Eastern Affairs (W. W. Butterworth) to the Secretary of State (Dean Acheson), dated February 25, 1949; 893.00/3-3149, Report from John M. Cabot (U. S. Consul General at Shanghai) to the Department of State, March 31, 1949. 因苏联要求与中华民国政府开启新疆谈判而认为莫斯科对新疆暂无领土野心的预测，同样出现在当时英国驻华外交官拍发回伦敦的观察报告当中。见 FO 371/75733 F5316/1013/10, “Summary for January and February 1949”, enclosed in Stevenson to Foreign Office, April 14, 1949.

² 西北军政长官马步芳致代理外交部长叶公超电（民国 38 年 8 月 5 日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“新疆问题”，档号 119/5。当然，广州政府当时并无法知悉马步芳的此一看法，是否是受到美国方面的影响。

³ NARA, RG 59, 893.00 Sinkiang/6-349, John Hall Paxton to the Department of State, June 3, 1949.

⁴ NARA, RG 59, 693.0031/7-849, Confidential Report from the U. S. Consul at Tihwa to the Department of State, July 8, 1949.



包括德王位于宁夏阿拉善旗的“蒙古自治政府”、北疆地区乌斯满所率领的哈萨克族游击队，以及马步芳位于兰州的西北军政长官公署。8月中旬，美国军方与国务院高层紧急决定，把挂在“联合国善后救济总署”援华计划名目下的军事与民生物资，由陈纳德负责全数交付当时声势最壮大、政军职位最高，且看来似乎最有希望抵挡共军部队来犯的马步芳与西北军政长官公署。¹ 此一决定虽然一时有助于鼓舞马步芳的部队，却也导致德王所领导的定远营政权，因为美国的援助承诺在最后一刻无法兑现而人心溃散，最后并在数周之后的9月20日，匆匆宣告解体。² 然而最新一批美国物资装备的到来，却无法立即扭转马步芳与马鸿逵、胡宗南等其他国军西北部队之间相互猜忌且士气疲软的颓势。8月26日，兰州沦入解放军手中，短短的5天之后，西宁也失守，马步芳本人最后也在美国空军运输机的协助下，仓皇逃离青海，飞抵台湾，而甫运抵兰州的“联合国善后救济总署”物资，则全数为共军彭德怀部队所接收。³ 而在迪化，以新疆省主席包尔汉（Burhan Shahīdī）、省秘书长刘孟纯、警备总司令陶峙岳为首的“主和派”，也和骑五军军长马呈祥、胡宗南部所属第78师师长叶成、第179旅旅长罗恕人等“主战派”，进行激烈的角力。最后，掌握省政府机器的“主和派”，于9月25日宣布效忠毛泽东与共产党。马呈祥与罗恕人等反共军事将领，在最后关头决定放弃军事抵抗，经由南疆辗转进入克什米尔（Kashmir），多数人最后选择来到台湾。⁴

马步芳部队在西北战场上如此不堪一击，以及整个新疆省竟然在如此平顺的情况下就迅速易帜，让华府高层与美国驻迪化的外交人员感到措手不及。美军方原本还盘算着中国西部边疆省份地区，能够有效抵挡共军一段时间。如今此一期望不但落空，更促使白宫的决策阶层不得不重新思考美国在中国与整个中亚内陆的反共布局。1949年8月底，美军方设在迪化的原子弹侦测器，侦测到苏联在中亚的斜米（Semipalatinsk）成功地试爆了首枚原子弹，而在理解到已无法使用原子武器与苏联进行正面对抗后，中央情报局奉杜鲁门总统之命，重新评估北京共产党新政权成立之后中国西部边疆情势的可能发展，以及美国军事援助该地区非汉民族进行“反共游击战”的可行性。⁵ 10月31日，杜鲁门总统采纳美参谋首长联席会议的建议，决定从“军事援助方案”（MAP）中，优先拨出3千万美元，用于持续推动对中国边疆地区少数民族团体的反共军事援助，然而由于当时整个中国西北地区情势极端不明朗，使得美国军政高层手中虽握有经费，却无法立即研拟出一套具体可行的方案，并透过美方可以充分信赖的管道，将必要的军援物资顺利地运交当地的少数民族反共势力团体的手中。⁶ 尤有甚者，美国高层此刻对于究竟应由国务院外交系统，

¹ Thomas Laird, *Into Tibet*, pp. 115-119; Sechin Jagchid, *The Last Mongol Prince*, p. 420. 笔者在此感谢当年会曾在陈纳德麾下担任此物资运送业务的张崇斌先生所惠予的宝贵讯息（Interview, September 6, 2005, Palo Alto, California）。而值得注意的是，也因为有了这一批新的军事物资被送往西北，广州方面在1949年9月间，还曾拟定新一波军事计划，准备以武力巩固青海与康藏等西南边疆地区，见“蒙藏委员会对藏军事部署纲要”，附于蒙藏委员会呈行政院密函（民国38年9月24日），外交部北投档案处藏，《外交部档案》，“西藏政府勒令中央驻拉萨人员离境案”，档号019/42。

² Sechin Jagchid, *The Last Mongol Prince*, pp. 410, 420-421. 当时定远营的重要人物，随后决定各奔东西，德王逃往外蒙古，达王则选择投奔中国共产党，有关此段历史，另可参见段塔拉腾岱，《德王出走定远营后的一些活动情况》，收入阿拉善盟文史资料研究委员会编，《阿拉善盟文史》（阿拉善盟：中国人民政治协商会议阿拉善盟文史资料研究委员会，1986），辑2，页1-5。

³ NARA, RG 59, 893.00 Sinkiang/8-3149, Report from Douglas Mackiernan to the Department of State, August 31, 1949; Thomas Laird, *Into Tibet*, p. 102; 侯志民，《走向新生——马步芳残部投诚纪实》，收入长舜等编，《百万国民党军起义投诚纪实》，上册，页521-541；青海省志编纂委员会编，《青海历史纪要》，页518-519。

⁴ 有关新疆省“和平起义”的经过，参见陶峙岳，《导致新疆和平解放的历程》，收入中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会编，《新疆文史资料选辑》（乌鲁木齐：中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会，1979），辑4，页1-10；王孟扬，《新疆起义前后的马呈祥》，同前书，页52-66。

⁵ "Survival Potential of Residual Non-Communist Regimes in China," CIA Research Report, ORE 76-49, issued on October 19, 1949, in Central Intelligence Agency, *CIA Research Reports: China, 1946-1976*, microfilm, reel 1.

⁶ NARA, RG 218, Records of the Joint Chiefs of Staff, Geographic File, 1948-50, Box 15, Memorandum by the Joint



抑或是军事情报部门，来主导今后中国边疆地区的秘密援助行动，亦未能够达成共识。随着中共力量在广大中国西部边疆地区的快速进展，美国于冷战初期在中亚的战略布局与行动，一时之间整个停摆了下来。¹

事实上，在新疆省政府宣布投共之前，迪化市区已开始出现不少反西方、反英、美帝国主义的宣传与示威活动。有鉴于此，英、美两国政府为了避免意外事件的发生，于8月中旬起先后关闭其驻迪化的领事馆，并开始着手撤离当地的外交人员与眷属。²另一方面，美国驻迪化副领事马克南，以及甫自定远营前来迪化会合的中央情报局干员贝赛克，在决定撤离新疆的前夕，仍积极地联系当地的各少数民族反共团体与武装游击队势力，为美国在中亚地区的反共部署做最后的努力。根据现有的文件显示，马克南、贝赛克，以及数名美国驻迪化领事馆在北疆地区所收买雇用的白俄随员，携带着无线电报机与中情局于1948年所提供的黄金，于1949年的11月至1950年3月间，曾先后在北塔山区的巴里坤湖（Lake Barkol）、新疆塔克拉玛干沙漠的绿洲地区，以及青海柴达木盆地格孜库勒（Gez Kōl）湖畔的铁木里克（Timurlik）等地活动，并曾与乌斯满、贾尼木汗、牙巴孜汗、哈力别克（Qali Beg）、胡赛因台吉（Hussein Taiji）等哈萨克族部族领袖会面，最后一行人并跨越青藏边界的昆仑山，继续往拉萨方向撤退。³

马克南等人在中国内陆地区的具体活动情况为何，吾人从目前有限与零碎的数据当中，并无法确切加以完整拼凑出来。包尔汉在其回忆录里坚称，马克南等人与这些哈萨克部族首领的秘密接触，目的在于煽动北疆地区少数民族进行反对新疆和平解放的武装叛乱。他并具体指出，马克南当时曾主导策划由贾尼木汗负责昌吉、呼图壁地区，由哈力别克负责迪化南山地区，而乌斯满则负责吉木萨与奇台一带的叛乱。⁴而事实上，就在马克南一行准备跨越青藏边境，继续前往拉萨的同时，新疆地区便开始爆发一连串哈萨克族反抗共产党统治的武装革命运动。这其中的微妙关连，的确颇值得玩味。1950年3月，贾尼木汗与乌斯满在巴里坤湖宣布建立一“自治政府”，两人并分别担任该政权的“主席”与“总司令”，领导1万5千名哈萨克族人，与中共进行长达一年的武装对抗。⁵同年4月，牙巴孜汗则率领另一支总数约3千名的哈萨克族武装部队，结合哈力别克的势力，从东疆的哈密地区经南疆、青海进入西藏境内，一路上与中共解放军部队，进行近半年的游击战。⁶

尽管有马克南、贝赛克等人在中国西部边疆地区从事“打游击式”的反共布线活动，然而到了1950年初，远在华府的美国政府各部门之间，对于如何支持推动在西部中国边疆地区的反共

Chiefs of Staff, October 1949; RG 59, General Records of the Office of the Executive Secretariat, Box 1, Memorandum of Conversation between President Truman and Acting Secretary of State James E. Webb, dated October 31, 1949.

¹ Robert M. Blum, *Drawing the Line: The Origin of the American Containment Policy in East Asia* (New York: W. W. Norton, 1982), pp. 162-163.

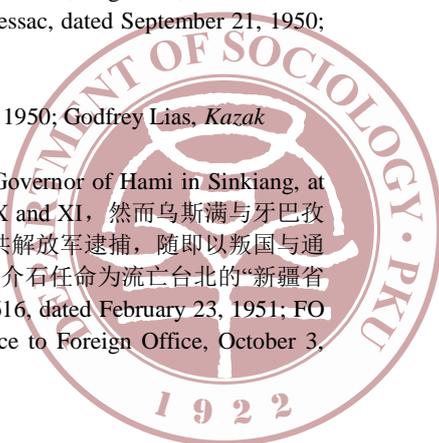
² NARA, RG 59, 893.00 Sinkiang/8-1249, The Consul at Tihwa (Paxton) to the Department of State, August 12, 1949; 893.00 Sinkiang/8-3149, The Vice Consul at Tihwa (Mackiernan) to the Department of State, August 31, 1949.

³ NARA, RG 59, 793B.00/9-2150, Journey Log by Douglas Mackiernan and Frank Bessac, dated September 21, 1950; 611.93B/9-2150, Frank Bessac's statement, dated September 21, 1950.

⁴ 包尔汉,《新疆五十年》(北京:文史资料出版社,1984),页349-351。

⁵ FO 371/92207 FC1016/1, British Embassy (Peking) to Foreign Office, November 15, 1950; Godfrey Lias, *Kazak Exodus* (London: Evans Brothers Ltd., 1956), pp.154-159, 172-175.

⁶ FO 371/92207 FC1016/3, "Record of Interview with General YoIbas Beg, Former Governor of Hami in Sinkiang, at New Delhi", dated April 3, 1951; Godfrey Lias, *Kazak Exodus*, chapters VII, IX, X and XI, 然而乌斯满与牙巴孜汗两股势力的最后处境,却迥然不同,乌斯满与贾尼木汗于1951年2月遭中共解放军逮捕,随即以叛国与通敌罪名被处死,牙巴孜汗则成功地经由西藏逃往台湾,并于1950年代初期被蒋介石任命为流亡台北的“新疆省政府主席”。见 FO 371/92207 FC1061/2, New China News Agency-Peking No. 1616, dated February 23, 1951; FO 371/92897 FL1823/1, Memorandum by the British Commonwealth Relations Office to Foreign Office, October 3, 1951.



活动，却仍迟迟未有一个协调的步骤与对策。而自 1950 年 2 月起开始蔓延整个美国政坛的“麦卡锡主义”（McCarthyism），¹ 更一度造成国务院与军事情报单位之间极为严重的隔阂，影响所及，甚至夺走了美国外交人员的宝贵性命。1950 年 2 月间，马克南等一行人，开始从青海柴达木盆地往南进入藏北高原，而早在 1949 年底当马克南决定撤离新疆时，他即曾利用随身携带的无线电装备，拍发电报给美国军方，请求华府外交部门设法知会拉萨政府，准许其一行人进入西藏，然而因为“麦卡锡主义”所造成的华府跨部会之争，国务院迟至 4 月初，才将美国驻迪化领事馆人员即将由中国西北撤退进入西藏的消息，透过驻印度大使馆，转告拉萨。等到获得此一讯息的西藏政府，紧急派员前往告知驻守在青藏边界的边防官员时，马克南已于 4 月 29 日，在藏北高原一处叫做雪噶洪朗（Shegar-Hunglung）的关卡，遭到当地藏兵以“不明人士企图越界”为由，枪杀身亡。²

1950 年 6 月韩战爆发后，华府高层普遍感受到在亚洲地区围堵共产主义蔓延的重要性与紧迫感，决定继中国西北地区之后，一改长久以来对于西藏政治地位与中国政府对西藏拥有完整主权的传统立场，准备公开介入西藏事务，并积极援助当时尚未遭受中共“解放”的拉萨政府。³ 然而美方当时在西藏境内未有任何外交据点的不利情况下，华府此刻所面临的重大难题，是无法说服当时亟欲与北京交好的印度政府，在援助西藏一事上与美方充分合作。印度总理尼赫鲁（J. Nehru）此时的立场是，美国欲对西藏进行军事援助，不论是以公开或秘密的方式进行，都将带给印度政府极大的尴尬，最后结果却可能是：拉萨方面不但无法有效吓阻中共解放军的进逼，而藏人与美国之间的暗通款曲，反而将给予北京口实，加速解放军对西藏的武力进犯。因此，尼赫鲁坚决反对美国政府插手西藏事务，只同意由西藏政府派遣其军官前往江孜，由继承英殖民母国继续驻守当地的印度军事人员，为其进行“代训”工作。⁴ 印度政府对于协助西藏抵挡共军来犯一事所表现出来的冷淡态度，不仅让拉萨方面感到随时有可能被尼赫鲁“出卖”⁵ 也让华府当时

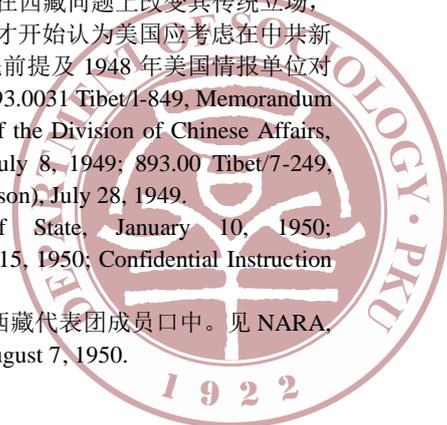
¹ 美国参议员麦卡锡（Joseph McCarthy）于 1950 年 2 月，公然指出国务院里有众多的共产党员，至今仍负责美国外交政策的草拟与制定，他并批评杜鲁门政府官员“私通苏联”、“出卖蒋介石集团”，并且“帮了共产主义的忙”，应为失去中国大陆负起全责。在“麦卡锡主义”盛行期间，总共约有两千万美国人受到不同程度的审查，有关“麦卡锡主义”的研究，另可参见 Albert Fried, *McCarthyism: The Great American Red Scare: A Documentary History* (Oxford: Oxford University Press, 1996); Ted Morgan, *Reds: McCarthyism in Twentieth-Century America* (New York: Random House, 2004).

² NARA, RG 59, 793B.00/9-2150, Journey Log by Douglas Mackiernan and Frank Bessac, dated September 21, 1950; 793B.00/8-750, Nepalese source entitled “Latest News from Tibet”, dated August 7, 1950; 891.411/8-251, American Consul in Calcutta (William G. Gibson) to the Department of State, August 2, 1951. 马克南遭误杀之后两天，来自拉萨的信差才抵达雪噶洪朗，而当时仍遭边防藏兵扣留的贝赛克与其他三名白俄随员，立即被护送至拉萨，西藏政府随后并向美国表示遗憾与歉意，当时美国驻印度大使馆曾建议美方利用此一时机，派遣一特使前往拉萨，与西藏政府进一步讨论秘密合作反共事宜。然而国务院担心此举反而会给予北京借口，加速中共解放军进犯西藏的脚步，未予同意，有关这段历史，可参考 Ted Gup, “Star Agents”, *Washington Post Magazine* (September 7, 1997), pp. 9-13; John Kenneth Knaus, *Orphans of the Cold War: America and Tibetan Struggle for Survival* (New York: Public Affairs, 1999), pp. 57-62.

³ 自 1940 年代晚期起，美国驻印度大使馆是最早敦促提议华府当局，应修改其过去承认中国对西藏拥有主权的想法。然而迟至 1949 年 4 月，国务院依然听从美国驻华大使馆的建议，不愿在西藏问题上改变其传统立场，直到中华民国政府撤退到广州以后，不论是司徒雷登大使或是华府决策官员，才开始认为美国应考虑在中共新政权建立之前，承认西藏具有“自治”地位，然而此一立场的转变，与本文先前提及 1948 年美国情报单位对西藏战略地位的评估一样，都过于仓促、主观与不切实际，见 NARA, RG 59, 693.0031 Tibet/1-849, Memorandum by Miss Bacon of the Office of Far Eastern Affairs to Mr. Sprouse of the Chief of the Division of Chinese Affairs, dated April 12, 1949; 711.93 TibeU7-849, Stuart to the Department of State, July 8, 1949; 893.00 Tibet/7-249, Secretary of State Dean Acheson to the American Ambassador in India (Roy Henderson), July 28, 1949.

⁴ NARA, RG 59, 793B.00/1-1050, Henderson to the Department of State, January 10, 1950; 793B.00/7-1550, U.S. Embassy in India to the Department of State, top secret, July 15, 1950; Confidential Instruction from Acheson to Henderson, top secret, July 22, 1950.

⁵ 此一反应出自于 1950 年夏，代表达赖喇嘛前往新德里寻求印、美政府支持的西藏代表团成员口中。见 NARA, RG 59, 693.93B/8-750, Henderson's report to the Department of State, top secret, August 7, 1950.



在西藏的反共部署，仅停留在“理论”阶段，并且只能继续依循之前在中国西北边疆地区“打游击”的模式来进行。1950年8月，有鉴于美国军援物资无法借道印度运往西藏，当时仍停留在拉萨的贝赛克，奉命向西藏“外交局”提议，拉萨方面应积极和新疆、青海境内的各哈萨克部族，进行军事情报交流合作，以有效掌握中共解放军在西部中国地区的最新状况，对此，拉萨官员曾表示高度配合的意愿。¹此外，美国驻印度大使馆也开始积极拉拢收买西康地方势力，以强化藏东外围地区抵御共军进犯的能力，西康地区政经势力庞大且具有武装力量的潘达昌（Pandatsang）家族，即是美方当时积极争取的主要对象之一。²

然而此刻军事力量处于极端薄弱状态下的西藏，终究无法单独抵挡解放军的步步逼近，而利用康区地方势力抵挡中共的想法，也不过是美国的一厢情愿。1950年10月，解放军攻陷藏东地区的军事重镇昌都，十四世达赖喇嘛闻讯后，逃往印藏边界的亚东，并积极向联合国寻求援助。美、英等西方国家的外交部门，在评估当时西藏控诉中共入侵的提案，不可能获得联合国多数会员国的同意之后，决定不予公开支持，这也迫使达赖喇嘛别无选择，不得不同意中共的要求，派遣代表前往北京进行“和平”谈判。³另一方面，美国政府在迟迟无法取得印度尼赫鲁政府承诺配合下，也于1951年初起主动放弃以军火直接援助西藏政府的构想。当时白宫国家安全会议与国务院的决策官员皆认为，美国政府在韩战爆发后，决定支持退守台湾的中华民国政府，这与尼赫鲁当时欲与中共交好的外交政策大相违背。美、印两国关系事实上并不融洽，对于与印度政府秘密合作进行军事援助西藏一案，美方高层因此认为不应再存有任何不切实际的期待。⁴为此，国务院还曾向其驻在东南亚各地的使领馆间接承认，美国政府自1940年代以来在中国中亚边疆所进行的军事援助与战略布局，已面临全盘挫败而到了必须彻底检讨与评估的地步。⁵

1951年5月，西藏代表在北京与中共签署了“十七条协议”，共产党中国在西藏的主权，至此有了法理上的依据。面对此一局势演变，美国政府改为透过其驻新德里与加尔各答的外交人员，努力说服当时人在亚东的十四世达赖喇嘛，出走西藏，流亡海外，以免这位年轻的政教领袖日后为北京当局利用。当时美国政府透过驻印度使馆向达赖喇嘛所开出的条件，包括：重新同意支持西藏在联合国的提案；在可能情况下设法提供军事援助给西藏；派遣密使前往印藏边界与达赖喇嘛的亲信联系；承认十四世达赖喇嘛为一“尊贵的宗教领袖与西藏自主国的元首”（an eminent religious dignitary and head of the autonomous state of Tibet）；以及在印度与锡兰（斯里兰卡）拒绝提供政治庇护时，收容达赖喇嘛与他的流亡政府。⁶然而此刻连达赖喇嘛与其亲信幕僚，并无法清

¹ NARA, RG 59, 793B.56/9-150, Memorandum enclosed by the U. S. Embassy in India to the Department of State, top secret, September 1, 1950; 611.93B/9-2150, Frank Bessac's Statement on his Relations with the Tibetan Foreign Bureau, dated September 21, 1950. 贝赛克会具体向西藏政府建议，可以先与青海的哈力别克所领导的游击部队进行情报合作，不过拉萨方面与哈萨克部族之间后续的联系情况如何，吾人不得而知。

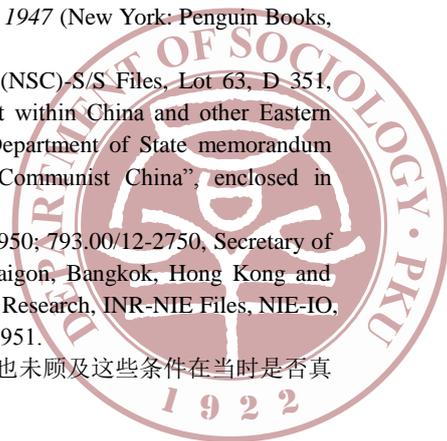
² 当时在康定居住多年的英国传教士帕特森（George Patterson），在美国驻印大使馆与西康人士之间关系的建立，扮演了居中牵线的角色，见 FO 371/84450 FT1201/1, Foreign Office minute, dated September 12, 1950.

³ 有关此段历史，过去的研究已相当多，这里不再赘述。相关研究请参阅 Melvyn C. Goldstein, *A History of Modern Tibet, 1913-1951: The Demise of the Lamaist State* (Berkeley: University of California Press, 1989), pp. 698-772; Tsering Shakya, *The Dragon in the Land of Snows: A History of Modern Tibet Since 1947* (New York: Penguin Books, 1999), pp. 52-91.

⁴ NARA, RG 59, Records of the Executive Secretariat, National Security Council (NSC)-S/S Files, Lot 63, D 351, Memorandum prepared in the Department of State entitled “Report on the Effect within China and other Eastern Countries of the U. S. backing of Chiang Kai-shek”, dated February 9, 1951; Department of State memorandum entitled “Courses of Action Relative to Communist China and Korea: Anti-Communist China”, enclosed in Memorandum for the NSC, dated March 14, 1951.

⁵ NARA, RG 59, 693.93B/10-3150, Henderson to Acheson, top secret, October 31, 1950; 793.00/12-2750, Secretary of State (Acheson) to certain diplomatic and consular omces in Taipei, Rangoon, Saigon, Bangkok, Hong Kong and Hanoi, dated December 27, 1950; RG 59, Records of the Bureau of Intelligence and Research, INR-NIE Files, NIE-IO, Department of State Memorandum entitled “Communist China”, dated January 17, 1951.

⁶ 值得注意的是，美国对达赖喇嘛所开出的这些承诺，从未事先知会印度政府，也未顾及这些条件在当时是否真



楚确知印度政府是否真的愿意对其提供政治庇护，同时也无法了解华府是否真的有诚意实现其协助藏人的承诺，以及实现至何种程度，加上当时西藏内部政、教与贵族等各股不同势力，皆要求达赖喇嘛留在西藏，这些因素最后促使达赖决定返回拉萨。¹而随着马步芳、德王等势力的溃散、美国驻迪化外交人员的撤离、新疆境内各哈萨克族反共游击势力的瓦解，以及达赖喇嘛最终决定接受“十七点协议”并回到拉萨，美国自 1940 年代晚期起，在中国西部边疆地区所进行的一连串秘密活动，至此也暂告一个段落。一直要到 1956 年以后，大西藏地区的局势日趋不稳之际，以中央情报局为主要执行机构的美国秘密援助西藏行动，才又悄悄地展开。

美国在中国边疆地区的秘密活动虽以失败收场，然而其所造成的影响与后果，颇值得吾人进一步观察。美国驻迪化官员在中亚内陆的积极活动，曾一度激励了乌斯满、贾尼木汗与牙巴孜汗等哈萨克部族领袖于 1950-1951 年间，与中共进行一系列武装对抗。而马克南所秘密接触的另外两名哈萨克族领袖哈力别克与胡赛因台吉，在 1951 年夏天由南疆经克什米尔出走逃往土耳其后，成了海外新疆独立运动最活跃的成员之一，他们在 1949-1950 年间与美国驻迪化人员秘密往来的这段经历，是否曾间接鼓舞了 1955-1957 年之间，由流亡土耳其之疆独人士所主导的一连串南疆地区反共武装革命暴动，颇值得学界进一步加以探究。²在大西藏地区，美国于 1950-1951 年间给予藏人秘密援助的承诺，在十四世达赖喇嘛返回拉萨后，依然持续发酵当中。十四世达赖的兄长土登计美诺布（Thubten Jigme Norbu），即于达赖一行人决定由亚东返回拉萨前夕，在美方的暗中支持与协助下，离开西藏经由印度前往美国，他与另一位兄长嘉乐顿珠（Gyalo Thondup），日后并成为十四世达赖喇嘛与华府之间最为重要的秘密联系管道。³而 1950-1951 年间，美国为了援助西藏以对抗中共所建立的人脉资源，在 1956 年以后愈演愈烈的藏东康区反共运动中，也继续扮演着关键的“推手”角色，前所提及的潘达昌家族成员是一个例子。而 1950-1951 年间，曾在印藏边境负责与美国外交人员秘密接触谈判的达赖亲信官员帕拉（Phala Dronyerchemmo），到了 1956 年以后，还摇身一变，成为康区反共游击队与美国中央情报局之间，最主要的讯息传递者之一。⁴

结语

直到 1953 年底，整个美国政府各重要决策部门，都还在为中国共产党何以能在短短 3 至 4

的可行。参见 NARA, RG 59, 793B.00/5-2951, U. S. Charge in India (Loyd V. Steere) to Acheson, May 29, 1951; 793B.00/6-1551, Department of State's Instructions to the U. S. Embassy in India, June 15, 1951; 611.93B/6-2851, U. S. Consul-General in Calcutta (E. M. Wilson) to the Department of State, June 28, 1951.

¹ NARA, RG 59, 793B.00/7-251, U.S. Consul-General at Calcutta (Evan M. Wilson) to the Department of State, top secret, July 2, 1951; Memorandum of Conversation, by the Deputy Director of the Office of Chinese Affairs (Troy L. Perkins), dated July 2, 1951.

² 自 1954 年底起，南疆地区的情势就变得相当不稳定。一个由阿布迪米提 (Abdimit) 与巴迪鼎 (Badirdin Makhsum) 两人所领导的独立运动组织 “Committee for the Salam Government Alliance”，于 1955 年元月在和阗宣布成立。其所属武装部队并在南疆各城市进行反共宣传，鼓动当地少数民族进行反共暴动，直到 1957 年 4 月，此独立运动才被中共当局完全平息。阿布迪米提与巴迪鼎两人，皆是当时流亡土耳其的新疆独立运动重要领袖穆罕默德·阿敏·包格拉 (Muhammad Amin Bughra) 的追随者，此“和阗独立运动”可以说是由流亡土耳其的疆独人士所操控，有关此一事件，可参见 Michael Dillon, *Xinjiang: China's Muslim Far Northwest* (London: RoutledgeCurzon, 2004), pp. 52-55; 徐玉圻, 《新疆反对民族分裂主义斗争史话》(乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 1999), 页 77-93。

³ 以土登计美诺布为例，他在 1952 年 2 月美国国务院的一场内部听证会议里，适时向美方高层传话，达赖喇嘛希望华府能够体谅他不得不回到拉萨的苦衷，土登计美诺布同时也指出，达赖喇嘛衷心期待未来西藏政局会有所变化，而美国对藏人的继续支持与承诺，将是他此一期待最后能否真正实现的重要关键。见 NARA, RG 59, 611.93B/2-1352, Memorandum of the Substance of a Conversation, by William O. Anderson of the Office of Chinese Affairs, top secret, dated February 13, 1952.

⁴ 有关这方面的研究，可参见 John Kenneth Knaus, *Orphans of the Cold War*, esp. chapter 8.

年之间，在整个中国大陆站稳脚步努力寻找答案。而此时此刻，华府的外交与军事高层也不不得不在其所撰写的相关分析报告中坦承，仅仅在数年之内，中共不但已全面控制了中国内地，即便是在新疆与西藏等中亚少数民族地区，也已建立起有效且相对稳固的统治。¹ 只不过当时华府的决策圈里愈来愈少人谈及的，是美国于 1948-1951 年间未曾公开的中国西部边疆反共部署，以及对乌斯满、德王、马步芳与十四世达赖喇嘛等人，一连串未能见效的军事援助构想与尝试。

回顾这段历史，美国政府对中亚边疆事务的高度兴趣，始于 1947-1948 年冷战揭幕之后，华府对苏联在中亚秘密发展原子武器的高度关注，随着蒋介石的政府在国共内战中逐渐失利、中国边疆地区分离主义趋于活跃，美国高层也愿意趁中国局势尚未完全底定之前，能够利用当时掌握中国边疆省份军政权力的非汉族领袖与团体，在大西北地区建立起亲美、反共、反苏的区域政权，以抵挡共产党势力进一步蔓延至亚洲其他地区。在这一个大的战略布局过程中，华府的国务院与军事情报部门，乃至后来的白宫国家安全会议，皆曾参与决策的制定与分析，而美国驻南京大使馆与驻迪化领事馆，以及在华活动的军事情报人员，也都会在此一政策的推动过程中，扮演过重要的角色。到了国共内战晚期，为了战略需要，华府甚至一改过去承认中国中央政府对边疆省份与地区拥有完整主权的传统官方立场，先后将新疆与西藏等边陲地区，与中国内地加以区隔对待。而如本文所显示，美国军政高层也曾对青海省主席马步芳与他所主持的西北军政长官公署，着力甚多，其结果甚至使得中华民国政府“中央”与同样持反共立场的马步芳，在当时一些极为重大的外交与军事议题上，立场迥异。

对于当今西方学术界颇为热中探讨美国在 1950 年代对西藏与达赖喇嘛所提供的秘密援助，以对抗并围堵共产党势力在亚洲的蔓延，本文也提供了一个新的理解角度；美国对于中国边疆从事反共活动，既非始于 1950 年代，亦非以西藏政府或藏族人士做为一个起点。若未能够把 1950 与 1960 年代冷战高峰时期的美、藏互动关系，在时间与空间上推前到 1940 年代晚期美国在内蒙古、青海、新疆等地的秘密反共布局，就无法确切掌握美国援助西藏的历史脉络与地缘政治背景，并了解到西藏事实上仅是当时美国在整个中亚地区，未曾真正实现之反共战略布局下的最后一环罢了。不论是十四世达赖喇嘛，或是在他之前的马步芳、德王、乌斯满等，皆是美、苏冷战初期对抗格局下，华府有意在中国中亚边陲地区积极培植的反共“代理人”（agent）之一。本文的研究也欲强调，当 1940 年代晚期，美国政府在中国内地决定放弃国民党之际，对于中国西半部边陲地区省份的秘密行动，却才正要积极着手展开。诚然，美国高层决定在中国边疆地区与非汉人势力建立关系，是在当时冷战格局下，评估整个未来中国政局可能走向分崩离析之后的一个决策考虑。然而国民党的统治在中国急速地崩溃、美方对国共内战进程的错误估算、马步芳等西北中国反共势力的不堪一击，以及广大新疆省如此平静迅速地易帜，都使得美国当时在中亚的反共部署，如今看起来相当地仓促、被动与不成熟，最终不免以失败告终。

美国在中国西部边疆地区的这些秘密活动，显然地无法以“成功”来论断。尽管如此，其直接或间接造成的影响，却颇值得学界进一步加以深思。如前文所提及，中共建政初期乃至 1950 年代中期，在新疆与大西藏地区的诸多零星武装反共运动，其领导人物以及这些势力当时与外界的联系窗口，或多或少都与 1940 年代晚期起，美国在中国西部地区的反共部署，有所牵连。1950 年代以后，美国政府究竟有无参与这些中国边疆地区的少数民族反共运动？如何参与？参与的程度为何？这些疑问仍有待日后学界，利用更多已解密的中外原始档案文件，来进一步发掘与检视。

征引书目：

一、档案

¹ NARA, RG 59, NSC-S/S Files, Lot 63 D 351, NSC 166 Series, Statement of Policy by the National Security Council, top secret, dated November 6, 1953.



外交部北投档案处藏,《外交部档案》,“外蒙军及苏机越界侵新疆案”,档号 112/923;“苏联与外蒙对内蒙之阴谋案”,档号 112/93;“讨论新疆高度自治案”,档号 317/39;“蒙军侵 新案”,档号 112/93;“对苏交涉案”,档号 111/1;“新疆问题”,档号 119/5;“西藏政府勒令中央驻拉萨人员离境”,档号 019/42。

国史馆藏,《蒋中正总统档案》,“革命文献 / 戡乱时期 / 政治——边务(一)”;“特交档案 / 政治 / 蒙古边情”。

Central Intelligence Agency, *CIA Research Reports: China: 1946-1976*. Frederick, Maryland: University Publications of America, 1982. (microfilm)

Hoover Institution Archives, Stanford University, California, U. S. A. T. V. Soong Papers, Boxes 9, 29, 30, 64. Claire L. Chennault Papers, Box 11.

National Archives (Public Record Office), Kew, London, United Kingdom, War Office Records (WO), 208/268, 208/4582, 208/4718, 208/4734. Foreign Office Records (FO), 371/66443, 371/69631, 371/75733, 371/75800, 371/84450, 371/92207, 371/92897, 405/17912, 436/16605.

National Archives and Records Administration II, College Park, Maryland, U. S. A. RG 59, Records of the Department of State; RG 59, Records of the Office of the Executive Secretariat; RG 218, Records of the Joint Chiefs of Staff; RG 319, Records of Army Staff; RG 341, Records of Headquarters U. S. Air Force.

二、专著

包尔汉,《新疆五十年》。北京:文史资料出版社,1984。

长舜、荆尧、孙维吼、蔡惠霖编,《百万国民党军起义投诚纪实》。北京:中国文史出版社,1991。

青海省志编纂委员会编,《青海历史纪要》。西宁:青海人民出版社,1987。

徐玉圻,《新疆反对民族分裂主义斗争史话》。乌鲁木齐:新疆人民出版社,1999。

郝维民主编,《内蒙古自治区史》。呼和浩特:内蒙古大学出版社,1991。

马鸿逵,《马少云回忆录》。香港:文艺书屋,1984。

张治中,《张治中回忆录》。北京:中国文史出版社,1985。

张启雄,《外蒙古主权归属交涉,1911-1916》。台北:中央研究院近代史研究所,1995。

陈慧生、陈超,《民国新疆史》。乌鲁木齐:新疆人民出版社,1999。

冯明珠,《近代中英西藏交涉与川藏边情》。台北:国立故宫博物院,1996。

黄建华,《国民党政府的新疆政策研究》。北京:民族出版社,2003。

新疆三区革命史编纂委员会,《新疆三区革命史》。北京:民族出版社,1998。

杨效平,《马步芳家族的兴衰》。西宁:青海人民出版社,1986。

宁夏回族自治区政协文史资料研究委员会主编,《宁夏三马》。北京:中国文史出版社,1988。

刘学铤,《外蒙古问题》。台北:南天书局,2001。

薛衔天编,《中苏国家关系史资料汇编》。北京:社会科学文献出版社,1996。

赛福鼎,《赛福鼎回忆录》。北京:华夏出版社,1993。

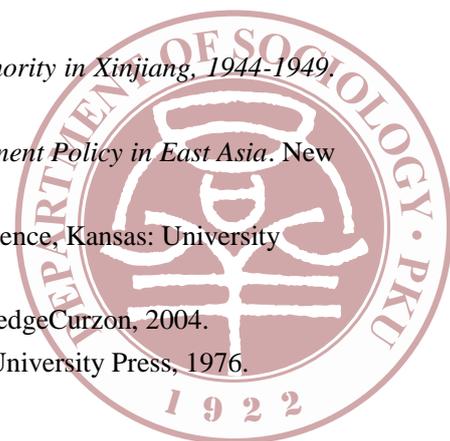
Benson, Linda. *The Ili Rebellion: The Moslem Challenge to Chinese Authority in Xinjiang, 1944-1949*. New York: M. E. Sharpe, 1990.

Blum, Robert M. *Drawing the Line: The Origin of the American Containment Policy in East Asia*. New York: W. W. Norton. 1982.

Conboy, Kenneth & Morrison, James. *The CIA's Secret War in Tibet*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2002.

Dillon, Michael. *Xinjiang: China's Muslim Far Northwest*. London: RoutledgeCurzon, 2004.

Dreyer, June Teufel. *China's Forty Millions*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976.



- Eastman, Lloyd. et al. *The Nationalist Era in China, 1927-1949*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Forbes, Andrew D.W. *Warlords and Muslims in Chinese Central Asia: A Political History of Republican Sinkiang, 1911-1949*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Fried, Albert. *McCarthyism: The Great American Red Scare: A Documentary History*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Goldstein, Melvyn C. *A History of Modern Tibet, 1913-1951: The Demise of Lamaist State*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- Gup, Ted. *The Book of Honor: Covert Lives and Classified Deaths at the CIA*. New York: Anchor Books, 2001.
- Hooton, E. R. *The Greatest Tumult: The Chinese Civil War, 1936-49*. London: Brassey's Inc., 1991.
- Jagchid, Sechin. *The Last Mongol Prince: The Life and Times of Demchugdongrob, 1902-1966*. Bellingham, WA: Western Washington University, 1999.
- Knaus, John Kenneth. *Orphans of the Cold War: America and Tibetan Struggle for Survival*. New York: Public Affairs, 1999.
- Laird, Thomas. *Into Tibet: The CIA's First Atomic Spy and his Secret Expedition to Lhasa*. New York: Grove Press, 2002.
- Lias, Godfrey. *Kazak Exodus*, London: Evans Brothers Ltd., 1956.
- Mackerras, Colin. *China's Minorities: Integration and Modernization in the Twentieth Century*. Hong Kong: Oxford University Press, 1994.
- McCarthy, Roger E. *Tears of the Lotus: Accounts of Tibetan Resistance to the Chinese Invasion, 1950-1962*. Jefferson, NC: McFarland & Company, 1997.
- Morgan, Ted. *Reds: McCarthyism in Twentieth-Century America*. New York: Random House, 2004.
- Peissel, Michel. *The Secret War in Tibet*, Boston: Little, Brown and Company, 1972.
- Pepper, Suzanne. *Civil War in China: The Political Struggle, 1945-1949*; Second Edition. New York: Rowman and Littlefield, 1999.
- Shakya, Tsering. *The Dragon in the Land of Snows: A History of Modern Tibet Since 1947*. New York: Penguin Books, 1999.
- Skrine, C. P. & Nightingale, P. *Macartney at Kashgar: New Light on British, Chinese and Russian Activities in Sinkiang, 1870-1918*. London: Methuen, 1973.
- Tang, Tsou. *America's Failure in China, 1941-50*. Chicago: University of Chicago Press, 1963.
- Tucker, Nancy. *Patterns in the Dust: Chinese-American Relations and the Recognition Controversy, 1949-1950*. New York: Columbia University Press, 1983.
- Walker, J. Samuel. *Henry A. Wallace and American Foreign Policy*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1976.
- Wang, David D. *Under the Soviet Shadow: The Yining Incident*. Hong Kong: The Chinese University Press, 1999.
- Westad, Odd Arne. *Cold War and Revolution: Soviet-American Rivalry and the Origins of the Chinese Civil War, 1944-1946*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Westad, Odd Arne. *Decisive Encounters: The Chinese Civil War, 1946-1950*. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- Yick, Joseph K. S. *The Making of Urban Revolution in China: The CCP-GMD Struggle for Beijing-Tianjin, 1945-1949*. New York: M. E. Sharpe, 1995.



Zhai, Qiang. *The Dragon, the Lion & the Eagle: Chinese/British/American Relations, 1949-1958*. Kent, OH: The Kent State University Press, 1994.

三、论文

德王, 1986, 《抗战前我勾结日寇的罪恶活动》, 收入中国人民政治协商会议文史资料研究委员会编, 《文史资料选辑》(合订本), 辑 63。北京: 中国文史出版社。

段塔拉腾岱, 1986, 《德王出走定远营后的一些活动情况》, 收入阿拉善盟文史资料研究委员会编, 《阿拉善盟文史》, 辑 2。阿拉善盟: 中国人民政治协商会议阿拉善盟文史资料研究委员会。

李泰棻, 1986, 《伪蒙古联合自治政府纪要》, 收入中国人民政治协商会议文史资料研究委员会编, 《文史资料选辑》(合订本), 辑 39。北京: 中国文史出版社。

刘晓原, 2004, 《“蒙古问题”与冷战初期美国对华政策》, 收入牛大勇、沈志华主编, 《冷战与中国的周边关系》。北京: 世界知识出版社。

宋希濂, 1979, 《北塔山事件的实况及经过》, 收入中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会编, 《新疆文史资料选辑》, 辑 3。乌鲁木齐: 中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会。

陶峙岳, 1979, 《导致新疆和平解放的历程》, 收入中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会编, 《新疆文史资料选辑》, 辑 4。乌鲁木齐: 中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会。

王孟扬, 1979, 《新疆起义前后的马呈祥》, 收入中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会编, 《新疆文史资料选辑》, 辑 4。新疆: 中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会。

阎天灵, 2001, 《试论抗战前十年国民政府对内蒙古的政策定位》, 《中国边疆史地研究》(北京) 2001 年第 1 期, 页 46-57。

Bessac, Frank B. “Revolutions and Government in Inner Mongolia, 1945-1950.” *Papers of the Michigan Academy of Science, Arts and Letters*, Vol. 1, 1965, pp. 415-430.

Gup, Ted. “Star Agents.” *Washington Post Magazine*, September 7, 1997, pp. 9-13.

Lattimore, Eleanor. “Report on Sinkiang.” *Far Eastern Survey* 14:7, April 11, 1945, pp. 77-79.

Lin, Hsiao-ting. “Between Rhetoric and Reality: Nationalist China's Tibetan Agenda during the Second World War.” *Canadian Journal of History / Annales canadiennes d'histoire*, 37:3, December 2002, pp. 485-509.

Lin, Hsiao-ting, “War or Stratagem? Reassessing China's Military Advance towards Tibet, 1942-43”, *The China Quarterly*, No. 186, June 2006, pp. 446-462.

Liu, Xiaoyuan. “China's Central Asian Identity in Recent History: Across the Boundary between Domestic and Foreign Affairs”, *The Woodrow Wilson Center Occasional Paper*, No. 78, February 25, 1998, pp. 1-19.

McLean, N. L. D. “Sinkiang Today”, *Royal Institute of International Affairs* (London) 24:3, July 1948, pp. 377-386.

