

20世纪50年代美国制定和执行 西藏政策的跨部门分析

郭永虎^{1,2}

- (1. 吉林大学 马克思主义学院, 吉林 长春 130012;
2. 吉林大学 历史学博士后流动站, 吉林 长春 130012)

[摘要] 20世纪50年代,美国主要外交战略核心部门全面参与了对华西藏政策的制定。美国国家安全委员会、总统、国务院、中央情报局、国会、国防部等相关部门在制定和执行西藏政策过程中分工明确,协同配合,体现了美国战略决策部门利用西藏遏制中国目标的高度一致。

[关键词] 美国;西藏;国家安全委员会;中央情报局;总统;国务院;国会;国防部

[中图分类号] K712.54 [文献标识码] A [文章编号] 1001-6201(2011)02-0081-05

20世纪50年代,美国在西藏政策制定过程中,牵动了多部门的神经。包括美国国家安全委员会、总统、国务院、中央情报局、国会、国防部等部门都参与其中,这种全面参与性足见西藏在美国对华遏制战略中的地位。本文以美国解密档案文献为依据,以美国主要战略决策和职能机构为切入点,跨部门探讨其在西藏政策制定过程中各自分工及其互动。

一、美国国家安全委员会:对西藏局势评估和制定指导方针

50年代初,美国国家安全委员会的职能发生了重要转变。依据美国《1947年国家安全法》,国家安全委员会成立之初的主要职能是为总统制定国内安全和对外政策提供信息情报服务和咨询。艾森豪威尔政府时期,为了适应冷战新形势下战略需要,它在决策体系中的地位被逐步提升,成为制定国家安全政策的主要机构,“居于外交政策协调体系的核心位置”^[1]。

新中国成立后,美国国家安全委员会在美国西藏政策制定过程中发挥着形势评估和宏观指导的作用。1950年2月,中苏签订《友好同盟互助条约》,同年6月朝鲜战争爆发。美国从强烈的反华政治需要出发,把中国西藏纳入其对华“遏制”战略的重要组成部分。1950年3月,中国人民解放军先遣部队向西康藏族自治州进发,拉开了进驻西藏的序幕。1951年5月23日,西藏和平解放。在此前后,美国通过各种途径搜集有关西藏的情报,密切注视着西藏局势的发展。在此背景下,美国国家安全委员会将“西藏问题”提上政策讨论日程。1952年11月1日,国家安全委员会制定了题为“目前与美国国家安全相关的政府政策”的评估报告。报告首次对西藏局势的发展进行详细分析,承认“西藏已经处于中国共产党的有效控制之中”,认为“控制西藏将使共产党的影响扩展到西藏和印度交界地区”,担心“中国共产

[收稿日期] 2010-11-08

[基金项目] 国家民族问题研究2010年度项目(2010-GM-027);教育部人文社会科学研究规划项目(08JC810009);中国博士后第45批基金项目(200904501021)

[作者简介] 郭永虎(1972-),男,吉林白山人,吉林大学马克思主义学院副教授,历史学博士,吉林大学历史学博士后流动站研究人员。

党会将西藏作为继续对外扩张和向南亚地区渗透共产主义思想的前哨阵地”；“显而易见，共产党的代理人将从西藏向印度北部边境地区进行渗透”^{[2]CK3100265651}。

1953年11月6日，美国国家安全委员会通过的NSC166/1文件提出：美国应通过“削弱或至少是阻碍中共力量在中国的增长”，来削弱中国的相对实力地位^{[3]297-298}。该文件成为指导美国遏制中国政策的基本方针。其中，积极支持和操纵西藏分裂势力是美国遏制新中国一个重要手段。1954年，美国国家安全委员会又通过了指导美国在西藏秘密行动纲领性文件——NSC5412系列文件。该文件特别规定，在国家安全委员会负责下，具体由中央情报局负责领导反对和遏制“国际共产主义行动”的全部间谍和反间谍行动^[4]。1955年12月28日，美国国家安全委员会决定由总统、国务院和国防部指定代表组成“特别小组”，任何重大的秘密行动都必须向该小组汇报。这些计划由该委员会提交国家安全委员会审批，最后由中央情报局付诸实施。包括针对西藏在内的各种秘密行动计划都由该小组决定实施。从50年代中期起，依据NSC5412计划，美国中央情报局在中国西藏地区开始了秘密准军事行动。

西藏叛乱发生后，美国国家安全委员会密切关注西藏局势的发展，积极研究和酝酿对分裂分子的援助计划。在美国国家安全委员会1959年3—9月间举行的6次会议上，西藏局势成了美国最高决策层讨论的重要议题。会上，美国国家安全委员会详细分析了西藏的形势发展变化以及美国的相应对策。经美国国家安全委员会讨论，艾森豪威尔总统批准，美国的西藏政策仍然依循NSC5412号文件。1959年3月31日，美国国家安全委员会行动协调委员会在叛乱发生后的第一时间对其进行战略评估，并确定心理宣传战的目标：“向公众传媒最大限度地宣传西藏叛乱”，允许美国信息局——“美国之音”对西藏叛乱予以更细致的报道^{[2]CK3100092798}。达赖喇嘛叛逃后，1959年4月1日，美国国家安全委员会核心成员艾森豪威尔、杜勒斯和格雷三人立即决定，继续对西藏准军事计划给予援助^{[5]554-557}。5月20日，5412特别小组批准了对西藏分裂势力的秘密援助计划^{[6]No. 342}。

二、美国中央情报局：实施西藏秘密准军事行动

50年代，美国中央情报局在美国西藏政策中扮演着执行秘密行动的角色。1954年开始，美国中央情报局依据国家安全委员会NSC5412计划在中国西藏地区开始了秘密准军事行动。该项行动的目标是利用西藏分裂势力遏制与分裂中国，具体内容是：为西藏叛乱分子提供情报和准军事训练技术；在西藏实施公路袭扰和破坏行动；为达赖集团提供军事物资等。1954—1955年，美国中央情报局支持西藏上层分裂势力夏格巴、鲁康娃、洛桑扎西在印度的噶伦堡设立了所谓“西藏国民大会”总部，以策划领导西藏地区的叛乱和分裂中国的活动。1954年，美国中央情报局在印度靠近西藏边境的阿尔莫拉一带设立谍报网，建立了3个“教育中心台”、2个“医院”、2个“麻风病医院”和1个“肺病疗养院”。实际上，由这些机构组成了中央情报局秘密行动基地。同时，中央情报局通过嘉乐顿珠（达赖喇嘛的次兄）在西藏扩大间谍网，把叛乱活动发展成“一场公路之战”^{[7]884}。

为了解决西藏分裂分子的训练和物资给养，美国中央情报局展开两方面的行动。一方面，实施代号为“马戏”(ST CIRCUS)的行动计划。1957年2月，CIA授权约翰·霍司金斯(John Hoskins)挑选6名西藏分裂分子秘密离开西藏。他们被送到太平洋的军事基地塞班岛接受训练，主要学习游击战和准军事行动基本技术。训练结束后，由中央情报局实施代号为“ST BARNUM”的空中渗透计划——将训练的藏人向西藏内地渗透和破坏。另一方面，CIA为西藏分裂势力空投军事物资。1958年夏天，CIA为在藏南活动的将近5000人的反叛武装第一次空投给养。美国中央情报局的上述秘密援助活动助长了西藏上层分裂集团的叛乱活动。1959年初起，西藏武装叛乱逐步升级。3月10日，西藏地方政府和上层反动集团终于公开撕毁十七条协议，发动了全面的武装叛乱。叛乱发生后，中国人民解放军驻藏部队迅速平息了西藏叛乱。西藏上层分裂势力在大势已去的情况下便开始准备挟持达赖逃往印度。美国政府认定，达赖的出逃符合美国的利益。于是，美国中央情报局又策划了达赖喇嘛出逃计划。3月17日夜，达赖集团一行在中央情报局训练的西藏特工帮助下逃到印度^{[8]351}。

在1959年召开的美国国家安全委员会第403次会议上，中情局局长杜勒斯提出，鉴于中国军队在向青藏高原推进过程中要克服严峻的给养运输困难，如果破坏拉萨——北京的供应线，北京的损失就会出现“实质性地增加”^{[9]128}。于是，中央情报局确定了一套方案：使用空降伞兵，将其空投到西藏，实施破坏西藏公路运输行动，由中央情报局在克罗拉多州的黑尔营(Camp Hale)训练的康巴人来实施这一计划。1959年9月下旬，中央情报局决定在康区西部的边坝(Pembar)地区进行公路袭扰行动。同月，在

美国受训的 18 名藏人被空投到边坝地区。他们的任务一是控制该地区；二是进攻四川——拉萨公路上的交通运输和破坏军事设施，袭扰并阻断军事运输供给，以阻止中国中央政府对西藏地方的物资供应和军需运输，破坏袭扰解放军镇压叛乱的行动。为配合上述行动，中央情报局为边坝地区的叛乱分子空投武器和物资。中央情报局从 1957 年开始空投到西藏的 49 名藏人，只有 12 名得以存活，其中 10 名逃往印度，1 人被俘，1 人投降。到 1960 年底，西藏内部的叛乱分子已经基本被驻藏解放军肃清。

三、美国总统：西藏政策制定之决策核心

艾森豪威尔任内，始终致力于外交政策的制定并指导对外关系的执行。50 年代，总统在美国西藏政策制定过程中担任最高决策者的重要作用。首先，总统在国家安全委员会中居于核心地位。国家安全委员会制定的文件只有得到总统的批准才能生效。前文所述 NSC5412 系列文件就是由艾森豪威尔总统批准生效的。其次，总统还直接领导美国中央情报局在西藏秘密行动。在“5412 委员会”或者“特别小组”中，总统也居于核心地位。此外，艾森豪威尔总统本人对西藏秘密行动也十分重视。在西藏叛乱失败后，他一直密切关注美国中央情报局在帮助达赖喇嘛出逃计划。1959 年 4 月 1 日，美国国务卿向艾森豪威尔总统报告：“近期西藏的反叛者图谋坚持并操纵达赖喇嘛到印度，最近计划已经完成。”^{[5]753}可见，美国总统对西藏叛乱是事先知道并支持的。

在指导准军事援助的同时，艾森豪威尔还代表美国政府与达赖喇嘛保持通信联络，支持其分裂活动。1959 年 4 月 23 日，达赖致信艾森豪威尔，信中他要求美国承认“西藏政府”，认为“西藏仅仅自治是不够的，要求完全独立”。美国助理国务卿狄龙为艾森豪威尔草拟了答复信函，信中首先表达美国对达赖的同情和关切，指出“西藏局势已经得到了总统国务卿及其他高级官员的关注，承认（“西藏流亡政府”）是非常复杂的问题，不仅取决于美国政府，还要考虑其他国家的立场，美国将认真研究后再给予其答复”，并允诺“美国将尽最大努力支持达赖设计最好的方案”，建议“达赖只有寻求包括亚洲在内实质数量国家的积极回应并取得他们的同意，才能向国际社会寻求承认”^{[2]CK3100094106}。该回信起草后呈交艾森豪威尔审阅，总统补充了以下两点：1. 如果不征求包括亚洲在内国家的积极回应就寻求国际承认，这将是失策的。2. 达赖应尽可能使亚洲国家在承认独立问题上最终下定决心。5 月 2 日，该信件最终建议由美国驻印度大使口头秘密传达给达赖^{[5]763}。1959 年 5 月 26 日，达赖再次致信艾森豪威尔，要求美国对其“藏独”活动予以支持。达赖在信中指出，“请美国考虑给予西藏独立，并将此问题在联合国大会讨论承认中国席位时提出来”。美国总统再次进行了回复，“美国对达赖的请求表示关注，美国继续反对中国进入联合国，向其保证美国政府有很多机会将西藏问题付诸世界舆论，建议达赖考虑来联合国的可能性；如果达赖因为采纳美国的建议而被迫离开印度，美国将有义务帮助其在别处寻求避难所”^{[2]CK3100470329}。9 月 11 日，达赖第三次致信艾森豪威尔，继续寻求美国在联合国支持达赖。10 月 2 日，总统在回复中指出：支持爱尔兰和马来亚的联合国西藏问题议案，美国将设法寻求联大关注西藏问题。关于达赖在联大提出的西藏地位问题，这与美国现行政策抵牾，其他国家也冷淡，美国建议提案应建立在人权基础之上，达赖应亲自赴联大陈述西藏问题议案^{[2]CK3100054760}。

四、美国国务院：通过外交手段策动“西藏问题”国际化

作为负责执行美国外交的主要职能部门，美国国务院在美国西藏政策制定过程中主要通过外交手段活动干涉西藏事务。美国国务卿、助理国务卿在其中扮演主要角色。这一时期美国分离西藏的行动主要通过美国国务院的正规外交渠道秘密进行，由国务卿亲自指挥，国务院相关部门协商讨论，驻印大使充当急先锋具体运作。1951 年《17 条协议》签订后，为了操纵西藏抵制中国对西藏的接管，美国国务院制定了周密的行动计划，并向驻印使馆作了明确的部署。艾奇逊指示驻印度大使亨德森做好下列工作：使达赖喇嘛重申其接受自治的条件“是对方强加的”；对达赖喇嘛许诺“美国在政治和经济诸方面将予以充分的关注”^{[10]812}。美国国务院还通过驻印度使馆积极策动达赖出逃印度，7 月 12 日，美国驻加尔各答领馆官员罗伯特·林恩（Robert Linn）在噶伦堡给达赖去信，鼓励他采取大胆行动，并向其保证说印度政府已经向美国使馆承诺帮助他出逃^{[11]97}。当时，达赖喇嘛因为受到西藏内部“主张统一”力量的压力，无奈于 7 月 23 日返回拉萨。美国国务院策动达赖出逃印度的秘密计划就此搁浅。

1959 年西藏叛乱发生后，美国国务院对西藏地位的立场发生了显著的变化。美国国务院在西藏地位问题上已经开始甩开其认为的“重要国家”的意见，而自作主张^{[5]766-767}。在 1959 年 5 月 8 日，针对达赖喇嘛请求美国承认西藏流亡政府。美国国务院向其表明立场：“承认是一项政治行为，如果这一行为

符合美国的国家利益,我们会对西藏的公开请求予以承认。我们既承认中国对西藏的宗主权,也承认西藏享有事实上的自治权。如果西藏现在就独立向国际社会寻求承认,最佳方案是寻求包括亚洲在内实质数量的国家的接受并取得他们的同意。另一方面,如果这一请求不被接受那将是一次挫折。因此,达赖喇嘛应在时机成熟时才提出这样的请求,美国的立场在这里是关键因素”^{[5]763}。

在直接政治军事干涉的同时,美国国务院还积极谋求外交途径——联合国行动,企图使西藏问题国际化。1959年5月5日,美国国务院负责远东事务的助理国务卿罗伯逊(Robertson)向国务卿赫脱提出了支持达赖集团利用联合国干涉西藏事务的方案。他建议美国国务院应作好了两手准备:一方面,如果藏人公开向联合国呼吁,美国将与亚洲其他国家紧急磋商,告知他们:美国支持其呼吁并立即给予支援。另一方面,如果藏人不能向联合国亲自递交呼吁,美国的做法是:应当主动采取行动,尽一切可能使达赖下定决心采取联合国行动^{[5]767}。5月末,美国国务院决定将西藏问题诉诸联大讨论。为了实现上述目标,美国国务院做了大量外交工作。在达赖6月28日提交呼吁的同时,美国国务院向英国表明支持联合国涉藏提案的决心,征求英国的建议^{[5]775}。英国在9月17日勉强接受提案。为了促使亚洲支持西藏提案,美国国务院还给所有美国驻亚洲佛教国家发去电报,以此寻求支持将西藏呼吁书提交联合国大会讨论。在美国国务院的运作下,马来亚联邦和爱尔兰政府致信联合国秘书长哈马舍尔德,要求把西藏问题列入联大日程。10月21日联大对这两个提案国草案进行表决,结果大会以45票赞成,9票反对,26票弃权通过了所谓“关于西藏问题的决议”,即1353号决议^{[5]796}。

五、美国国会:为西藏准军事行动提供资金拨款

美国国会在50年代西藏政策中扮演了为中情局西藏秘密行动中提供拨款的角色。根据美国宪法,美国国会拥有财政拨款权。包括美国中央情报局在内美国各职能机构的财政预算最终由国会批准。在具体操作上,中央情报局局长将各情报机构的预算要求综合到一个单一计划之中提交至国会,该计划的所有资金申请以独立文件的形式被提交至美国总统和国会。当国会通过一项拨款议案来给情报机构拨款时,为了将情报秘密活动的开销保密,中央情报局的拨款先是被划拨到国防部,然后国防部长再把中央情报局的资金转给中央情报局局长^{[12]420-425}。一无例外,冷战时代,美国中央情报局在西藏的秘密计划也有赖于国会的支持。1959年,为了能够从国会那里获得拨款,美国中央情报局“藏人特遣部队”(Tibetan Task Force)政治事务官员卡诺斯向国会参议院外交事务委员会主席威廉·富布赖特(J. William Fulbright)播放了由中央情报局无线电话务员拍摄的协助达赖出逃的影像资料。当富布赖特询问其真正意图时,卡诺斯表示希望国会能资助中央情报局的西藏行动计划。富布赖特当即口头表示同意拨款^{[11]188}。正是有了国会的拨款,美国中央情报局在西藏的秘密行动才有了资金上的保障。毋庸置疑,没有国会的批准,中情局的西藏计划将成为无米之炊。20世纪50年代,美国国会通过一直扮演着达赖集团坚实财政后盾的角色^[13]。

六、美国国防部:与中情局合作参与西藏准军事行动

国防部在美国制定外交政策中享有特殊的地位和作用。这是因为军事和国防战略直接涉及国家安全利益,国防部的意见亦在外交决策中占据重要位置。从决策层面,国防部主要成员作为国家安全委员会成员参与评估情报局在西藏的秘密行动并为其提供军事支持。其中,在指导西藏秘密行动的“5412”小组人员中,就包括国防部成员——国防部长及其国际安全事务助理和空军司令,二者深深卷入西藏事务。1959年5月1日,美国国务院和国防部参谋长联席会议在讨论西藏公路袭扰战执行方案时,空军司令托马斯·怀特(Thomas White)提出,应使用空军力量而避免与中国进行地面接触。同月,新任国防部助理盖茨(Thomas S. Gates)在国防部秘密会上讨论西藏援助计划时,否定了以空中打击破坏中国公路运输线的计划。理由是风险太大,因为“艾森豪威尔政府此时还没有因西藏而与北京交战的意图”^{[5]561}。该建议最终被采纳,并确定了一条更加可行的方案:使用空降伞兵,将其空投在目标附近实施破坏行动。在西藏政策上,美国国防部态度较为积极和激进。6月4日,美国国家安全委员会第409次会议上,国防部的一些官员强烈要求美国重新审视美国西藏政策的“低调”态度,建议美国政府应采取积极介入西藏事务;采取积极行动对共产党在西藏的行动予以抨击。称“这些行动是国际共产主义对外扩张的证据。美国应尽一切可能向西藏人提供援助,以便在亚洲的政治气候中积累资本”^{[5]770}。

事实上,没有军方的协助,中央情报局在西藏的秘密计划就无法实施。1958年初,当五角大楼得知正在低纬度的美国东海岸接受训练的藏人因不适应环境而病倒后,提出可以到黑尔营训练。1959年9

月下旬,为配合中情局实施的西藏袭扰行动,五角大楼特别行动办公室(The Pentagon's Office of Special Operations)为进行这次秘密行动作了细致安排。为此,他们专门从亚洲基地准备了10架C130运输机为其空投提供支持。为配合中情局在西藏的空投计划,从1958年到1960年美方空投超过30次,美国空军空投超过30次,前七次使用的是C-118型飞机,1959年中央情报局征得国防部的同意,开始使用更为安全,容量更大的C-130型飞机^[14]。

20世纪50年代,美国对西藏政策是一场跨部门全面参与的冷战“游戏”,主要决策机构几乎均卷入其中,并进行了明确的分工:在国家安全委员会制定的文件指导之下,中央情报局负责西藏准军事秘密行动的制定和实施,美国国防部为其行动提供军事配合。美国总统在西藏政策中担负最高领导者的作用,作为303委员会的核心首脑,直接指导中情局在西藏的秘密活动,此外总统还代表美国政府与达赖集团保持着秘密私人联系。美国国务院一方面通过其驻印度使馆关注西藏局势,另一方面主要通过外交途径策动西藏问题国际化。美国国会则为美国西藏政策的实施提供资金拨款。从实际运作的配合和分工来看,美国各部门积极参与,并保持着高度协调一致,由此可见,利用西藏分裂势力遏制中国获得美国决策层的高度共识。各部门卷入的程度之深亦说明50年代西藏在美国对华政策中位置的重要性。

[参考文献]

- [1] Office of the Historian U. S. Department of State, History of the National Security Council, [DB/OL]. <http://www.whitehouse.gov/nsc/history.html>, 2009-06-20.
- [2] Declassified Documents Reference System, Gale Group, Inc. [EB/OL]. <http://infotrac.galegroup.com/itweb/nenu>. 2010-03-02.
- [3] Foreign Relations of the United States(“美国对外关系文件”缩写为“FRUS”) 1952-1954, Vol. XIV [Z]. Washington D. C. : United States Government Printing Office, 1985.
- [4] NSC5412, Documents of the NSC, 1947-1977, Microfilm A438, A:IV:0275
- [5] FRUS, 1958-1960, Vol. XIX [Z]. Washington D. C. : United States Government Printing Office, 1996.
- [6] FRUS, 1964-1968, Vol. XXX [DB/OL]. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v30/d342>, 2009-06-21.
- [7] 于力人. 中央情报局50年(下)[M]. 北京:时事出版社, 1998.
- [8] Prouty, Fletcher L. The Secret Team: The CIA and Its Allies in Control of the United States and the World [M]. New Jersey: Prentice-Hall, 1973.
- [9] Lowell Thomas, Jr. The silent War in Tibet [M]. New York: Doubleday, 1959.
- [10] [美]梅·戈尔斯坦. 喇嘛王国的覆灭[M]. 北京:时事出版社, 1994.
- [11] John Kenneth Knaus. Orphans of the Cold War [M]. Public Affairs, 2000.
- [12] 美国遭遇恐怖袭击国家委员会.“9·11”委员会报告 [R]. 北京:人民公安出版社, 2004.
- [13] 郭永虎. 美国国会干涉西藏事务的早期活动(1959-1989) [J]. 东北师大学报:哲学社会科学版, 2008(5): 54.
- [14] 程早霞. 美国中央情报局与中国西藏[J]. 中国边疆史地研究, 2004(1): 71.

An Sector Analysis on the Formulation and Implementation of U. S. Policy to Tibet in the 1950s

GUO Yong-hu^{1,2}

(1. School of Marxist, Jilin University, Changchun 130012, China;

2. Post-doctoral Station of History, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: The core departments of U. S. diplomacy and strategy fully participated in making policy toward Tibet in the 1950s. The U. S. major departments, including the National Security Council, the President, the State Department, CIA, the Congress and the Department of Defense were all involved in Tibet policy with clear division of labor, coordination and cooperation which reflected the high degree of consistency of American strategic decision-making departments whose goal to was contain China by Tibet.

Key words: U. S. ; Tibet; . Congress; NSC; CIA; State Department; President; DOD

[责任编辑:赵红]