

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 中美實質關係的再評估－「臺灣關係法」的本質及其執行

doi:10.30390/ISC.198308_22(11).0001

問題與研究, 22(11), 1983

Wenti Yu Yanjiu, 22(11), 1983

作者/Author：李本京

頁數/Page：1-20

出版日期/Publication Date：1983/08

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198308_22\(11\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198308_22(11).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



中美實質關係的再評估

李本京

——「臺灣關係法」的本質及其執行

前言

一九七九年四月十日，卡特簽署了「臺灣關係法」。這一編號 P. L. 96-8 的美國內法就成爲了此後中美實質關係的基礎。時光如箭，這一創下國際先例以一國內法來規範兩國之間關係的公共法規，實施迄今已逾四年。在這段不算短的時期中，我國嚐到了三十年來最大的一次外交挫折。但願這次挫敗能「喚醒了我們一向對美關係的幻覺。我們爲了這一教訓付出了太多的代價，然而我們若真能澈底地認清國際政治的精髓與現實外交的真面目，爲未來的歲月而努力，則雖然這一代價頗大，也是值得的」^①。

往者已矣；來者可追。在「臺灣關係法」實施四年後的今天，對這一關係中美間的法律已有了一點可以適應的感覺。在這四年的歲月中，我們已習慣了在這法律的規範下與美國從事實質的關係，忽然之間「中美共同防禦條約」好像對我們是那樣的遙遠，雖然這一個在一九五四年締訂、而在一九八〇年元旦始失效的雙邊條約，在過去一直是中美外交關係中最重要的一環。人總是比較健忘的。

然而我們卻不應該忘記中美外交斷絕的這一事實，更不可以忘記中美外交是如何斷絕的。喬治城大學杜南教授認爲：「……對於美國政府突然的、令人震驚的改變，其幕後的各種事實，臺灣的一千八百萬自由中國人，却應有所瞭解」^②。

時至今日，我們到底對「臺灣關係法」之制定及實施瞭解了多少？這一法律到底是否如某些人士所認爲的是一項規劃中美關

註① 李本京，「中美斷交前夕的風暴——『沈劍虹回憶錄』讀後感」，〔聯合月刊〕（臺北，一九八二，十一月號）。

註② Robert Downen 著，翟國璋譯，〈臺灣關係法析論〉，（臺北，黎明文化事業公司，一九八一）。

係的「基石」(Keystone)③，還是一個純粹爲了取代「中美共同防禦條約」的暫代品？這一關係法在四年實施中是否真正地貫徹了條文中的精神，而如前眾院外交委員會亞太小組主席吳爾夫所稱：美政府在其對華關係中均應以「臺灣關係法」的原則爲「指標」④？

最令人關心的是在過去這四年中我國與美國的實質關係有無任何確切的實質進展？雷根的保守思想在外交政策上到底是怎樣的？我們對一九八〇年底雷根當選總統後的諸多期盼能實現嗎？海格與舒茲在對中共外交政策上的不同究竟在那裏？未來中美關係的展望如何？美蘇的關係會影響美國的「中共牌」政策嗎？這些問題都是我們所最關心的，也是我們所想知道其答案的。筆者謹嚐試著對這幾個問題予以探討，而不敢說是在找答案，因爲有些問題可能根本就找不到答案。

五十年代的風暴

在中美邦交正式斷絕的三十年前，美國發佈了白皮書，這「白皮書的發表將製造機會使得美國與中共能有相互交往的機會」⑤。而當時的國務卿艾奇遜及國務院其他高級官員們多相信：設若中華民國政府不再存在，則美國親國府的勢力亦將失去重心而不再會有任何力量了⑥。而在一九五〇年初夏，司徒雷登大使(John Leighton Stuart)經其助理傅涇波(Philip Fugh)之協助，與黃華在南京會談三次，期對承認中共之事作一初步的認識⑦。

美國這一對華的「袖手政策」(hands-off policy)一直到韓戰初起，第七艦隊巡弋臺灣海峽後，才開始有了積極性的轉變⑧。由此可見，一九五〇年韓戰爆發前美國並沒有任何反對中共政權的作法，而「自行居於被動地位。這些錯誤的地方終成爲中美外交史上一個不易洗清的污點」⑨。

註③ Lester L. Wolff and David L. Simon ed., *Legislative History of the Taiwan Relations Act: An Analytic Compilation with Documents on Subsequent Developments* (N. Y.: American Association for Chinese Studies, 1982), p. 7.

註④ *Ibid.*, p. 7.

註⑤ 李本京，「韓戰前美國對華外交政策」，〔中華民國建國史討論集〕第五冊（臺北，中央文物供應社，一九八一），頁三五三。

註⑥ Ross Y. Koen, *The China Lobby in American Politics* (N. Y.: Harper & Row, 1974), p. 200.

註⑦ Lawrence S. Kaplan, *Recent American Foreign Policy* (Homewood, 1968), p. 131.

註⑧ "President Truman's Statement on Korea", *The New York Times*, June 28, 1950.

註⑨ 同註⑤，頁三六〇。

雖然一九五四年中美締訂了「共同防禦條約」，然而就自翌年始，美國即與中共開始了馬拉松式的「日內瓦」及後來的「華沙談判」^⑩。

美國政府儘管在第二次大戰時認為蘇聯是個盟友，然而無論在理論上或是實際上，自一九一七年以來，美國就以蘇聯為假想敵。為打擊這一頭號假想敵，美國自一九四九年中共成立政權後即思以「中共牌」作為未來抗衡蘇聯之利器。是以美國不但念念不忘韓戰之仇，而且認為一九六〇年前中共的「一面倒」向蘇聯政策也是當時「唯一安全的避風港」^⑪。

還有所謂自由派的「中國通」則認為杜魯門當年的簽訂「中美共同防禦條約」是不智之舉，就中以鮑大可為最典型的例子。在一項於一九七一年三月在華府舉行的中國問題研討會中^⑫，鮑氏即認為這一條約等於是改變了一九四九到一九五〇年的美國對華外交政策，而那一個政策就是要迅速承認中共政權^⑬。白雲蒼狗，世事多變。時至今日，美國果然已與中共正式建交，而有了「正常化」的關係。這是否就是一九五〇年韓戰爆發前美國政府所期盼的情況呢？令人費解的是：到底卡特的承認中共是其個人的專橫所致？還是他在追尋一項美國本來在五〇年代就開始了的冒險？

季辛吉與布里辛斯基

美國與中共「正常化」的設計就某一個角度來看，勿寧說是深深地受到了一九四九至一九五〇年美國對華外交政策的影響，當年尋找不到的險徑，而今却是峯迴路轉，可以一步一步地走下去。儘管在韓戰爆發以前，美國就曾試探與中共建立外交關係，然而「正常化」之積極推動，則以季辛吉為首，而這一計劃的完成則在布里辛斯基。從策劃到完成，歷經十年之久，最後當布氏

註⑩ "1968 Democratic Party Platform", *Facts on File, Yearbook, 1968*, Vol. 28 (N. Y.: Facts on File, Inc., 1969), p. 364.

註⑪ Dorothy Borg and Waldo Heinrichs, ed., *Uncertain Years: Chinese-American Relations, 1947-1950* (N. Y.: Columbia University Press, 1980), p. 303.

註⑫ 這項定名為「臺灣與美國政策」的研討會於一九七一年三月五日及六日舉行於華府，由二基金會(Christopher Reynolds Foundation and Stanley Foundation)所資助，而由「婦女選民聯盟」(The League of Women Voters)及「美中關係全國委員會」(the National Committee on U.S.-China Relations)所主辦，參加人數甚少，均為主張儘速承認中共政權者。

註⑬ Jerome Alan Cohen, Edward Friedman, Harold Hinton, Allen S. Whiting, *Taiwan and American Policy: The Dilemma in U. S.-China Relations* (N. Y.: Praeger Publishers, 1971), p. 64.

完成了這一「正常化」的工作後，也不免自我欣賞地認為這是一種「令人深為感動」的經驗^④。

事實上布氏在其早年出版的書籍、文章中即若隱若現地認為蘇聯將永遠是美國的敵人，而西方國家却可以與中共採取「妥協」^⑤。而季辛吉亦在五〇年代即認為「妥協是我們談判中最主要的步驟」^⑥。

值得注意的是，這兩位前後任的國家安全助理，有好幾項相同的地方：他們都是第一代的移民，也都痛恨蘇聯的擴張主義；他們都是名學校的名學者^⑦；他們都深受其各自白宮主人的倚重，其對外交政策的影響力是絕對的；而其所設計的外交政策也具有長遠性的影響，其中他們的對華外交政策更佔有極為重要的地位。自從威爾遜總統在一九一三年五月承認中華民國政府後，這二位學者對華外交政策的設計是最有時代性的。

既然他們二位在美國對華外交上是如此的關鍵性人物，則我們應該對季、布二氏有所瞭解才是。就理論上說，他們二位均是國家利益主張者，然而在實際上來看，季辛吉是一個設計家，而布里辛斯基則是一位實行家。

在其權威名作——「核子武器與外交政策」中，季辛吉認有在外交政策上的選擇等於是一項「百害取其輕」（only a choice among evils）的判斷^⑧。他是一個馬其維里式而講求「術」的縱橫捭闔之士。他認為原則是應該有的，然而求生存更為重要，因為不能生存，縱講原則，也是空洞的^⑨。

但是他也是一個雙重標準者，名記者赫西（Seymour Hersh）則在其新著中，引用了季氏過去助理宋尼弗德（Helmut Sonnenfeldt）的話來形容季辛吉。宋尼弗德認為季辛吉是個與生俱來的說謊者（Henry lies because it's in his nature）^⑩。季辛吉為表示其也是一個理想主義者，居然也會心安理得地指出：「……一項條約不但要能實用，也應合乎道德的準則」^⑪。季辛吉的這一互相矛盾、前後標準不一的理論，致令尼克森時代的白宮外交政策，進入一種完全雙重標準的局面。例如在對

註④ Zbigniew K. Brzezinski, *Power and Principle: Memoir of the National Security Advisor, 1977-81* (N. Y.: Farrar and Straus, 1983), p. 209.

註⑤ Zbigniew K. Brzezinski, *The Soviet Bloc: Unity and Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), p. 431.

註⑥ Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (N. Y.: Harper and Brothers, 1957), p. 338.

註⑦ 季辛吉在尼克森徵召從政前是哈佛大學國際關係教授，布里辛斯基在從政前是哥倫比亞大學蘇聯問題專家。兩人均著作等身，在學術界地位相當崇高。

註⑧ Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, op. cit., p. 428.

註⑨ *Ibid.*

註⑩ Jonathan Aler, "A New Kissinger Controversy", *Newsweek*, June 13, 1983, p. 31, also see Seymour Hersh, *Kissinger in the Nixon*

White House The Price of Power (N. Y.: Summit Books, 1983).

註⑪ Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, op. cit., p. 336.

越戰爭方面，季辛吉一面聲稱要光榮撤退，一面却舉棋不定地與北越作不實際的對話，這也就是爲什麼有識之士多認爲季辛吉是個標準的「政治動物」了^②。

季辛吉的善於僞言可以在其與沈劍虹大使於一九七一年七月二十七日的一段對話中得到證明，季氏向沈大使「突然地表現」出他對「前往北平訪問，深感痛苦，他實在很不喜歡這個任務」^③。他並且還告訴沈大使：「我們絕不會要求你們作違背你們意願的事情」^④。

至於布里辛斯基，則因其祖國波蘭變成蘇聯附庸國，故其對蘇聯之憤恨就使他轉變爲一個強烈的支持玩「中共牌」政策者，而其輔佐卡特完成了與中共「正常化」的行動，更使他時時流露著得意自滿的神情，他尤其感到驕傲的是他與季辛吉兩人完成這一工作而在歷史上可能留下的地位^⑤。就是在這樣子的背景下，中美外交史遂在一九七九年元旦發生了變化，而中美關係也從此進入了一個新的紀元。

承認中共政權

美國自由派歷史學者史林辛吉 (Arthur M. Schlesinger, Jr.) 對尼克森深惡痛絕，而在一九七三年發表了「帝王式總統制」(The Imperial Presidency) 一書，認爲總統一定要嚴格地遵照體制以行事^⑥。然而不幸的是，在與中共「正常化」這一事實上，卡特却是未曾遵照體制以行事的。

卡特是一個虔誠的基督教徒，也是一個喜歡標新立異、譁眾取寵的政客，他的這一矛盾的個性，導致其在多項政策上均產生了不平衡的現象。最顯著的是其在「人權外交」政策上的「失落及矛盾」^⑦，及對中共「正常化」的過程了。

由於七〇年代初期尼克森打開了中國大陸的大門，中經福特總統，美國對中共的外交，並未達成任何特別的突破。是以卡特上任後，即積極地命令布里辛斯基要儘可能地以「美國模式」(American Formula) 來繼續與臺灣的中華民國發生實質關係

註^② Peter S. Prescott, "All the President's Man", *Newsweek*, June 20, 1983, p. 57.

註^③ 沈劍虹, [使美八年紀要·沈劍虹回憶錄], (臺北, 聯經出版社, 一九八二), 頁七〇—七一。

註^④ 同註^③, 頁七五。

註^⑤ Zbigniew K. Brzezinski, *Power and Principle: Memoir of the National Security Advisor, 1977-81*, op. cit., p. 209.

註^⑥ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1973), p. 418.

註^⑦ 李本京, 「超級強國的困擾與無能——析論八〇年代美國的外交」[自由青年](臺北, 一九八〇年, 三月一日)頁一六。

⑳。這一「美國模式」自與其在競選期間所力倡的「日本模式」不一樣㉑，不過其精神却是一樣的。無論是何種模式，卡特的與中共「正常化」是受到國內民眾及國會所「歡迎的」㉒。然而也不應因為「正常化」就要影響到居住在臺灣的中華民國國民的福祉。

事實上卡特在「正常化」過程中的草率、對布里辛斯基的過份倚重，及其祇知秘密從事，未能博採眾議，這些都損害了以後所設計的「臺灣關係法」之嚴謹性，這也就是為什麼當卡特向參院提出「臺灣關係法」草案時會受到那麼多批評的原因之一了。

布里辛斯基的聯中共以抗蘇聯的陳腔老套㉓很為卡特所欣賞，然而這並不表示祇有布氏才唱這種論調。當時任國務卿的范錫(Cyrus Vance)，在一九七七年初夏在對紐約的亞洲協會(Asia Society)致詞時，即坦白地指出美國與中共的友好關係是「卡特政府外交政策的重心」㉔。

布氏與范錫由於對許多政策性的作法不一致，而令致范錫在任滿前即掛冠而去，其中最令范錫不滿的，是卡特與布里辛斯基的私密性，而國會當然對此更為不滿㉕。除此之外，一般有識之士對卡特善用雙重標準來處理國際事務，也是怨聲載道，其中最令人注意的一個例子就是所謂的「人權外交」了。克萊恩認為在共產國家中，不論是蘇聯抑或是中共，均缺乏人權及少數民族的權益㉖；而卡特却完全忽視中共政權下人民絲毫沒有人權的事實。

卡特的這種雙重標準個性，也明顯地用到對中華民國的關係上。他在競選時就意圖以「日本模式」來承認中共，這一未經深

註㉑ Zbigniew K. Brzezinski, *Power and Principle: Memoir of the National Security Advisor, 1977-81*, *op. cit.*, p. 5.

註㉒ William Safire, "Kansas City and Shanghai" *The New York Times*, July 29, 1976, p. 31.

註㉓ Lester L. Wolff and David L. Simon, ed., *op. cit.*, p. 15.

註㉔ Zbigniew K. Brzezinski, *Power and Principle: Memoir of the National Security Advisor, 1977-81*, *op. cit.*, p. 196. also see "Advice From Five Experts: How Reagan Should Cope with

Bernard Gwertzman, "Friendly Relations With China Termed Key Goal by Vance", *The New York Times*, June 30, 1977, p. 1.

註㉕ *Executive-Legislative Consultations on China Policy, 1978-79*, Congress and Foreign Policy Series, No. 1, June 1980. (Washington:

U. S. Government Printing Office), p. 4.

註㉖ Ray S. Cline, *World Power Trends and U. S. Foreign Policy for the 1980s* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980), p. 196.

思就遽爾發佈的演說，日後竟成爲鄧小平向范錫據「理」力爭的口實⁹⁵。這在美國對中共討價還價的談判桌上，已是棋差一着，註定要失敗的了。事實上當年尼克森與中共同意互派辦事處，就可以證明中共已經接受中華民國是一個國際個體的事實，否則中共儘可拒絕互設辦事處，而堅持關係「正常化」。但當「正常化」進行時，卡特却不再堅持此點，而未能與中華民國保持政府與政府的關係，這真是一大失策。因爲假如卡特不急急於承認中共，不思以「正常化」作爲其政府任內外交政績的奇功，來博取選民的支持，則今天的中美關係可能是另一番景象了。

一九七七年六月，卡特的中共政策由於「總統備忘錄第二十四號」的完成而定形⁹⁶。八月范錫即赴平訪問，由於雙方歧見過深，而未達成任何協議。然而卡特政府的承認中共政策已是箭在弦，刀出鞘，就待時間的配合了⁹⁷。

「正常化」的真正突破是在一九七八年五月以後的幾個月。五月下旬布里辛斯基的訪問中國大陸及九月卡特與柴澤民的晤談，均初步地完成了最後談判的準備⁹⁸。十一月由駐北平辦事處主任伍考克及布里辛斯基親自主持與中共方面的談判，十二月十五日卡特即宣佈承認中共政權。

「台灣關係法」的制定

由於卡特認爲承認中共的準備工作應在最機密的情形下進行，故真正直接參與作業的人員極少，最核心的是卡特、布里辛斯基、奧森柏格 (Michel Oksenberg，時任布之中國事務顧問)、郝爾布魯克 (Richard Holbrooke，時任國務院東亞及太平洋事務的助理國務卿)、蘇禮文 (Roger Sullivan 時任國務院中國科科長)，外圈人士爲副總統孟岱爾、國務卿范錫等人。這與季辛吉的愛好神秘作風有異曲同工之妙⁹⁹。

卡特於一九七九年元月二十六日向國會提出「綜合法案」(Omnibus Legislative Bill)以期對臺灣關係取得一法律上的

註⁹⁵ Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in American Foreign Policy* (N. Y.: Simon and Schuster, 1983), p. 82. 同時鄧小平並聲稱尼克森當年亦會向中共頭目答應未來「正常化」進行時，應悉依中共所提的條件而定。

註⁹⁶ PRM 係 Presidential Review Memorandum 之簡寫。

註⁹⁷ "Vance to Seek Formula of Political Ties and Safeguard for Taiwan", *The N. Y. Times*, Aug. 1977.

註⁹⁸ Fox Butterfield, "Timetable of U. S.-China Diplomacy", *The N. Y. Times*, Dec. 18, 1978 p. 12.

註⁹⁹ Zbigniew K. Brzezinski, *Power and Principle: Memoir of the National Security Advisor, 1977-78*, op. cit., p. 198.

根據。自該年元旦起，「對卡特政府而言，中華民國已不復存在」^④。是以此法案僅表明美國與臺灣的人民之間各項法案來往將繼續有效。就一般而言，這是一個準備不週、語意不清的急就章條文，儘管美國官方認為這是一篇經過許多專家顧問切磋過的法律^⑤。事實上這項法案在國會討論時備受指摘，而大加修正，這就證明「臺灣關係法」是一項不完全的法案了。儘管這些修正並未得到卡特的讚賞，客觀地來看，這些修正除了能較有效地維護了中華民國的利益外，也能兼顧到美國的國家利益^⑥。

由於國會議員們對「臺灣關係法」草案的反對聲浪太大，故卡特也或多或少地採取了妥協態度，而作了些實質上的讓步，而國會也當仁不讓地主動地作了許多修正。但是所有這些努力仍不能使「臺灣關係法」成爲一個完整無缺的大法。先天既然不足，後天的彌補再也不能使此法完備，這是我們的遺憾，也是美國政府及國會的遺憾。然而這些遺憾除了帶給我們不利外，又帶給了美國什麼好處？

一項立竿見影的對美不良影響，就是美國的亞洲盟友對美信心頓失。卡特政府在「處理中共問題時，所表現的如此屈辱的態度，也必然會使友邦發生疑問。對於美國信守自己的原則，以及對友邦安全的承諾，是否可信？是否可靠？表示懷疑」^⑦。就長程而言，美國的玩「中共牌」不但未達到其預期的目的，反而自縛其手，爲中共所乘，這就正是所謂的未蒙其利，先受其害了。

反對卡特所提草案的國會議員們，倒不見得都是爲了維護中華民國的利益而爲的；他們祇不過經由這草案而確定一個一致反對的目標——卡特。這些議員們基於不同的原因而反對卡特的「臺灣關係法草案」，這裏面約略可分成下述幾個不同的羣體：其一是爲反對而反對，他們多爲共和黨右派份子，由於黨派，由於思想，對他們來說，反對卡特總是沒錯的；其二是以反對這一法案作爲與卡特政府討價還價的手段，以遂其政治上的需索野心；其三是認爲這一法案並未給予美國以明顯的利益維護，因此要修正法案以求能維護到美國的利益；其四是認爲這一法案未能有效地繼續地維護中華民國的利益與人民的福祉。

從上面各類型的議員以觀，足證要求修正「臺灣關係法」草案者倒不見得都是爲中華民國而仗義執言的。既然這一法案最後在行政與立法部門妥協下完成了立法手續，由美國的國內法來規範與我國的關係也是不尋常的，當然這一不尋常的事實決非我們所願意，更非我們所樂意看到者。

卡特的匆促承認中共政權，留下了太多的後遺症，事實上他應認識到中共在一九七八年也是迫於現勢而急需與美建交，這是

註④ 同註②，頁一三三。

註⑤ Cyrus Vance, *op. cit.*, p. 83.

註⑥ 同註②，頁八九。

註⑦ 同註②，頁九二。

因爲在當時的內部權力鬭爭中，鄧小平一定要挾洋自重地利用其與美國的關係來達到其鞏固政權的私心^④。這也就是爲什麼後來鄧小平未曾堅持要美國採行「日本模式」的原因^⑤。就這一個角度來看，「臺灣關係法」可以稱得上差強人意了。

「臺灣關係法」在國際關係上到底代表了什麼意義？它可以說是一項結束了一個舊有的國際秩序的重要文件，也是一項規範新的國際事務交往的規則。它代表了季辛吉所力倡的低溫政策（*Detente*）的必然發展，也代表了布里辛斯基強硬對蘇政策的結果，更成爲了卡特個人英雄主義表現的功績。然而我們亦應切記，低溫所帶來的祇是幻覺，而唯有用決心及力量才能帶給我們以和平與繁榮^⑥。而任何個人主義的過份表現，在國際關係中祇會帶與我們以災害與困擾。而強硬的對蘇政策祇會令致蘇聯更走極端；更爲敵對。而世界和平也與我們隔得更爲遙遠。

經過參眾兩院議員們的努力，「臺灣關係法」草案自元月下旬送至國會後即成爲美國國內政治注意的焦點，卡特希望能在三月一日前完成立法。這一點令致議員們極度不滿^⑦，而不顧卡特的要求，仔細地對整個草案加以推敲、研究。最後參院通過了十七個修正案，而眾院亦針對此一草案通過了九項修正案。由此可見「臺灣關係法」在國會討論中，確實受到每一個參、眾議員的注意^⑧。

參院外交委員會主席邱池坦坦白地承認，「臺灣的安全」曾經受到甚多的考慮^⑨，而參眾二院亦相互妥協地同意了最後的條文規定，而完成了立法的討論^⑩。三月最後一週，參眾二院分別通過了「臺灣關係法」的法案，卡特即在四月十日簽署此一法案。有識之士對「臺灣關係法」的批評是：此法太過含混不清；而另外也有人認爲這一法律的好處就在其富有彈性的特點。蘇禮文即認爲國會給予總統極大的伸縮權限，因此總統即可用此一彈性政策來維護及執行「臺灣關係法」^⑪。然而正由於「臺灣關係法」中語意含有彈性者太多，故總統的執法程度就非常重要了。在此法中最引起爭議的就是軍售問題

註^④ Rowland Evans and Robert Novak, "Teng's Taiwan Concession", *The International Herald Tribune*, Dec. 21, 1978.

註^⑤ Ralph N. Clough, *Island China* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978), p. 206.

註^⑥ Gary Allen, *Kissinger: The Secret Side of the Secretary of State* (Seal Beach, Calif.: 76 Press, 1976), p. 139.

註^⑦ *Executive-Legislative Consultations on China Policy, 1978-79*, *op. cit.*, p. 8.

註^⑧ 同註^⑦，頁111。

註^⑨ Lester L. Wolf and David L. Simon ed., *op. cit.*, p. 53.

註^⑩ *Ibid.*

註^⑪ *United States-China Economic Relations: A Reappraisal*, Committee on Foreign Relations and the Congressional Research Service (U. S. Government Printing Office, 1982), p. 123.

，是以如何在合乎此法的精神下，適當地執行軍售臺灣的問題，就變成今日中美間實質關係的試金石，其重要性不但未隨著時間而減少，反倒是與日俱增，變成當前中美交涉最重要的一章。

難道「臺灣關係法」中規定的其他項目就不重要嗎？這倒不是的，而祇是因為軍售問題較具敏感性，而且可以直接看出中共對此事的反映，以作為美國對中共外交政策修正的依據。「臺灣關係法」目前規範著我們與美國的實質關係，但願有一天能看到中美間能有正式的條約，以規範雙方正式的外交關係。因為完全外交到底比實質外交對我們更為有益。

「臺灣關係法」的本質

一九七二年二月二十七日「上海公報」的發表留下了許多尚待解決的問題以及無法解決的矛盾。七年後「臺灣關係法」倉促擬定，不但未將這些問題及矛盾解決，反更帶來無限的困擾，其結果是華府、臺北及北平這三角關係更形對立，而衍生出更為棘手之矛盾。「臺灣關係法」未能解決華府及北平之間的難題，反而令致這些難題更具政治敏感性。

事實上「臺灣關係法」就是為解決政治問題而產生的。當「上海公報」發表之時，尼克森僅承諾要和中共關係正常化，却没有提到怎麼樣去正常化，也沒有提到對臺灣有何交待。因為美國及中共對「上海公報」作出各自不同的說詞，這種各說各話、語意混雜的詞彙，就成為自此以後的「臺灣關係法」及「八一七公報」等文件的特點。其所以如此，有兩項成因：其一是唯有語意不清才能充分地予以彈性運用，而可以各按自己的想法予以詮釋，來達到一己的政治性目的。美國及中共都不必同意對方的詮釋，因為互相不作法律上的抗議，就已經達到其目標了。其二是尼克森與季辛吉、卡特及布里辛斯基這兩組搭檔，在其各自準備「上海公報」與「臺灣關係法」時因要保密，故僅限極少數的內層人士參加。由於草擬這些文件時參加之人員甚少，為顧及未來美國外交政策之靈活及多變性，祇好採取字意含混的作法，以免未來擔負政策僵硬後遺症的責任。

「臺灣關係法」本質之一就是這種文字遊戲所帶來的含混語句。而這種本質則繼承了「上海公報」的特性。「上海公報」中北平政權聲明美國「承認」在臺灣海峽兩岸的中國人都宣稱只有一個中國，而臺灣是中國的一部份。而美方英文本的「承認」却是「認知」^{⑤②}。這種「含混不清文件」^{⑤③}也正是美方外交政策擬訂者所刻意修飾者。

註⑤② 英文本公報中有關此問題之原文為：(The United States acknowledges that all Chinese on either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and the United States does not challenge that position.) 同樣的一個英文字——acknowledges，在中共及美國的中文本中却各自翻譯成「承認」及「認知」。

註⑤③ 同註⑤②，頁八〇。

爲這些含混不清文件作辯正的何志立即曾公開地讚揚這種文字上的特性。他認爲「某種程度上的含混不清是有助益的……」^{⑤4}。而早川參議員也認爲文字的妙處就在你「想要它作何意義就可作何意義」^{⑤5}。由是以觀，這「含混不清」不但是人爲的，而且更是美國外交策制訂者所極力追求的。

在這種刻意含混的情況之下，「臺灣關係法」的字義不明、語意不清的本質更是充斥於字裏行間。就其結構而言，「臺灣關係法」共含三項主題：其一是美國對臺灣的安全保障；其二是商務、文化及其它關係的維持；其三是「美國在臺協會」(American Institute in Taiwan or AIT)的組織及其實施細則。

第一項主題中有關臺澎金馬地區安全保障的條文是最引起爭議的，部份人士認爲目前「關係法」中的文字遠較一九五四年中美締訂的「防禦條約」要來得更加精確仔細。例如在「防禦條約」上之「直接軍事攻擊」臺灣地區一語中未曾明確地說明何種攻擊始構成「直接軍事攻擊」^{⑤6}；然而「關係法」中則清清楚楚地將「攻擊」分爲「軍事攻擊、封鎖、禁運、抵制」。所有這些行爲對美國而言，都是「和平與安全的一項威脅，而將採取行動」^{⑤7}。

然而就另外一個角度以觀，則「關係法」中字義不清的地方真是太多了。例如該法第二條第二款中提到美國的政策爲「……以防禦性武器提供臺灣」^{⑤8}。此處「防禦性」一詞的彈性最大，而決定某項武器之是否有「防禦性」則僅有有關之行政部門可以爲之。是以「關係法」是一項最具有政治性之法律，因爲其中最重要的項目即需要以政治性的角度去觀察，去實施，職是之故，行政部門對「臺灣關係法」之詮釋就是舉足輕重了。

「關係法」第三條指出：「……美國將供應臺灣此類防禦器材與防禦服務，供應數量以使臺灣足以保持充分之自衛能力爲度」^{⑤9}。本條款的問題就出在這「足夠」的狀況究應如何才能擬訂？而這也正是「關係法」中最易導致政治性爭辯的焦點。

軍售問題的複雜性

軍售問題之不易解決，是「關係法」規範此類事項之本質，因爲卡特政府在一九七八年十月至十二月與鄧小平談判「正常

註^{⑤4} Hearing Before the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, 97th Congress, August 17, 1982 (U. S. Government Printing Office 1982), p. 2.

註^{⑤5} *Ibid.*, p. 6.

註^{⑤6} Ta-jen Liu, *A History of Sino-American Diplomatic Relations, 1840-1974* (Taipei: Hua Kang Publishers, 1978), p. 341.

註^{⑤7} 同註^{⑤6}，頁一一〇。

註^{⑤8} 同註^{⑤6}，頁一一〇。

註^{⑤9} 同註^{⑤6}，頁一一一。

化」時，中共表示反對美國於未來出售軍備與中華民國，但却允諾「不會讓美國出售武器給中華民國這一問題阻礙關係正常化」^⑥。這是因為美國及中共雙方故意「小心謹慎」(gingerly)^⑥地互不為難對方，以求儘快「正常化」雙方的關係。就是因為這一個緣故，中共才暫時不提軍售問題^⑥，而留下了這一燙手的山芋。雙方曾在一九八二年「八一七公報」中嘗試著尋求一項可為兩方接受的暫時妥協，但未能如願，職是之故，「軍售問題」在可預見的未來一定會再度使得華府與北平間的關係顯現不睦。

然而這「不睦」是否終將導致美國與中共關係破裂呢？由於美國與中共間的關係奠基於政治上的利害考慮，故軍售問題本身不是雙方關係的基礎，而只是政治運用的表現。而美國行政部門正是設計及執行軍售臺灣的單位，國會方面並不能享受任何「特別的軍售臺灣的決定」^⑥，且祇能行使權力到「某種程度」^⑥。行政部門的一家獨大式的作法事實上在卡特與中共談判「正常化」時，即表露無遺了，這也就正如卡特在其「回憶錄」中所提及的迅速秘密談判，根本無視於立法機構的存在，以免有人會反對「我們的決定」^⑥。

軍售問題既然是如此的一種高度敏感、最易爭論的政治性課題，中華民國因其攸關自己本身的安全，當然是最為關心者，我們「絕不能夠在關係自己安全的事情上，顯得輕忽自信」。當副國務卿克里斯多福於一九七八年十二月二十七日來華會商中美實質關係之前，當時我駐美大使沈劍虹曾面晤克卿要求他能夠向我國「重新保證美國政府準備提出繼續供應我國防禦武器的具體建議，藉以證明美國自稱對維持臺灣海峽安全一事的關懷」^⑥。然而此一合情合理的要求却未能得到一個滿意的答覆。相反地，美國却曾試圖在一九七九年「凍結軍售」一年，藉以作為謀求中美「共同防禦條約」延續至同年十二月底的交換條件。最後因受到國會的制衡，而不得不在一九七九年七月由國防部正式通知國會軍售臺灣。但這筆軍售數目微小，僅值二億四千萬美金，在質量上都是微不足道^⑥。為彌補這一廣受新聞界及國會抨擊的缺失，國防部又於一九八〇年元月通知國會一項新的軍售計劃，但其

註⑥ 同註⑤，頁101。

註⑦ Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (New York: Bantam Books, 1982), p. 199.

註⑧ *Ibid.*

註⑨ Larry Nowels, "U. S. Arms Sales Policy: The Role of Congress and Implication for Taiwan", *Proceedings of the Conference on American Studies: The Congress and Presidential Power* (Taipei, Tamkang Univ. Press, 1982), p. 96.

註⑩ Chi-hung Chu, "The Role of the U. S. Congress in the Implementation of Taiwan Relations Act", *Proceedings of the Conference on American Studies: The Congress and Presidential Power* (Taipei, Tamkang Univ. Press, 1982), p. 79.

註⑪ Jimmy Carter, *op. cit.*, p. 199.

註⑫ 同註⑩，頁111。

註⑬ *Executive-Legislative Consultations on China Policy, 1978-79, op. cit.*, pp. 11-12.

所值也不過二億八千萬美元而已^⑥。

由於軍售臺灣一事在一開頭就成爲中共抨擊美國玩弄「兩個中國」的口實，故此一本屬「臺灣關係法」上之一項不可爭議的條文也就隨而變了質，成爲中共敲詐美國的本錢，這真應了「華盛頓郵報」駐香港記者馬修斯的一句預言——「軍售的安排將來終會發生問題的」^⑦。其結果是，從一九七九年始，美國每一年的軍售臺灣的公佈，都得看政治氣球而定，而在美國防部每次的宣佈後，亦自然地會看到中共氣急敗壞地惡言相向。這一因軍售而來自北平的壓力一波波地衝向美國行政及立法部門。俗云水能穿石，中共的無理態度長期的如此下去，軍售一事就很自然地變成了一個「問題」(issue)，其政治性的影響究將如何，實值得吾人予以嚴密的注意。

軍售臺灣的展望

如果說軍售臺灣是臺北、華府、北平三角關係的測候儀，是再也恰當不過的了。這一純政治性的問題從一開始就對中華民國不利。格倫參議員在一九八二年八月十七日的參院聽證會中^⑧，曾經直率地指出：美政府在「關係法」制定時未能適宜地採納參院意見而於「關係法」中書明應無限期 (indefinitely) 地出售武器與臺灣^⑨。這是因爲卡特政府曾聲言任何這類的提案，勢必會受到總統的否決。格倫參議員認爲軍售臺灣應由華府來決定，既不是北平，也不在臺北^⑩。

事實上，當「關係法」於一九七九年春在國會討論時，新聞界及國會並未真正地凝聚成最強勁的壓力來反對卡特政府的作法。這一點，連卡特也不諱言，他曾經沾沾自喜地在其「回憶錄」中指出其原先期待之「嚴重性的反對」並未在國內及國會中成形^⑪。究根結柢，國會的未能適時地、有力地予以制衡，也就導致軍售問題到今日還是一個錯綜複雜的無法解開的結。

註^⑥ *Ibid.*, p. 13.

註^⑦ 同註^⑥，頁一〇三。

註^⑧ 由於雷根政府的預定在一九八二年八月十七日與北平政權同時發表一項宣言(是爲八一七公報)，參院外交委員會於同日匆促舉行了這一聽證會，紀錄彙編成集定名爲「美國對中國(中共)及臺灣之政策」。在此一聽證會中，主席佩西(Charles Percy)及格倫參議員(John Glenn)發表了主要意見，其內容至爲重要。對行政部門之未能嚴格執行「關係法」作了最客觀而平實的批評。

註^⑨ *U. S. Policy Toward China and Taiwan*, Hearing Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 97th Congress, 2nd session (Washington: U. S. Government Printing Office, 1982), p. 3.

註^⑩ *Ibid.* 原文爲……“arms sales decisions...would be made in Washington, not in Peking or Taipei”.

註^⑪ Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, op. cit., p. 200.

國會當時也理解到此事之嚴重性，遂「尋求其本身亦能負擔此種責任」^{②4}。眾院因即提出建議，要求政府「供給臺灣以足夠的武器以作有效的防禦」^{②5}。然而中華民國截至今日為止尚無法取得其最希望得到的武器，其中最爲人注意的是「F-16」飛機，及魚叉飛彈（Harpoon Missiles）。這就是因爲美國行政部門在「關係法」初擬時未能擬訂出一套有效的辦法，而留下了許多字義含混的語句，其最引起爭論的是何者爲「充分的」（sufficient）及防禦性的（defensive）？究竟到什麼程度才是「充分的」？何種武器才是「防禦性」的？而「防禦性」與「攻擊性」的分野究竟在那裏？這些問題確是不易釐定的。職是之故，解釋何者爲「防禦性」又不可避免地陷入政治性的討價還價的談判桌上了，而格倫所稱軍售之決定權操在華盛頓之手，也不可避免地遇到了挑戰。

這項挑戰除了來自北平政權外，在美的臺獨份子及左派人士也推波助瀾地施盡壓力，從各個不同的角度直接或間接地影響國會議員對軍售臺灣作不利於中華民國的決定，其中最令人注目的一個例子是「陳文成案聽證會」^{②6}。自由派由紐約地區選出來的眾院「亞太小組委員會」主席索拉茲（Stephen J. Solarz, D-N.Y.）透露出國務院因爲陳文成案之發生，已延遲發給售與臺灣一批價值美金三十萬元的鎮暴武器的許可證^{②7}。由此可見軍售問題是最易遭到干擾的一項問題。是以在未來，任何可能爲臺獨、左派或是中共統戰所利用到的機會，就會很自然地變成攻擊軍售臺灣的口實。

事實上，軍售臺灣在一九七九年「關係法」制定後即被部份政客認爲不應過份注重。布里辛斯基即曾一再地表示：美國政府不應對臺灣售與高度精密的武器（sophisticated weapons）；相反地，美國應加強中共的國防能力^{②8}。在這樣的一種政治氣氛

註^{②4} Robert Downen 著，翟國璋譯，「八〇年代初期中美關係展望」（臺北：黎明公司）頁二六。

註^{②5} Lester Wolf and David Simon ed., *Legislative History of the Taiwan Relations Act: An Analytic Compilation With Documents on Subsequent Developments op. cit.*, p. 129.

註^{②6} 陳文成於一九八一年七月三日原因不明的死於臺大校園內後，臺獨份子利用此一時機對我政府作不實之惡意攻訐，衆院「外交事務委員會」之「亞洲及太平洋事務小組會」（Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, Committee on Foreign Affairs）主席索拉茲爰於七月三十日舉行「在美臺灣間諜與陳文成教授死亡聽證會」（Taiwan Agents in America and the Death of Prof. Wen-chen Chen）。

註^{②7} "Taiwan Agents in America and the Death of Prof. Wen-chen Chen", Hearings Before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs and on Human Rights and International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 97th Congress, 1st session, July 30 and October 6, 1981 (Washington: U. S. Government Printing Office, 1982), p. 2.

註^{②8} "How Reagan Should Cope With a Dangerous World," *U. S. News and World Report*, August 31, 1981, p. 31.

下，中華民國要想購買到高度精密的武器是相當困難的，這當然也影響了中華民國謀求儘速加強其空軍防衛能力的困難^②。此一在現實上不易解決的困難自然地促使中華民國尋求來自其他國家的現代武器了。事實上美國有識之士也深深地認為中華民國應該可以持續地向他國購買高度精密武器。然而難就難在如何取得這些飛機及火箭的「許可執照」(licensing agreement)^③。

雖然要突破這一困難重重的局面不是樁易事，然而分散軍備購買的來源地區，勢在必行，目前西歐軍火生產主要的國家如英、法、瑞典等國均與中共有正式邦交，要能自這些國家購買連美國都不願出售的軍火，當然會有困難，不過路是人走出來的，我國與荷蘭的潛艇交易，即是成功的一例。

儘管美國在七〇年代末期持續地增加其對中華民國出售軍火的數量，但却局限於防禦性的，這是因為中共成功地掩飾了其侵略性的真面目，而使人誤信其「和平對待臺灣」的政策是真誠的^④。是以這種軍售數量上的增加在某種程度上是有限的。因為物價本身的變化跳動，再加上軍事武器價格的飛漲，我國所購武器在近五年來並不是如數字上所代表的那樣實在。

根據美國國防部在今(一九八三)年三月八日發表的軍售統計，自一九七八至一九八二年的軍售數字分別為三億五千四百六十五萬美元、五億五千三百四十四萬美元、四億九千零七十三萬美元、二億六千七百零二萬美元、五億二千五百六十八萬美元^⑤。這之中應注意的是一九八一年的軍售僅有二億六千七百多萬美元的低數目，較中美斷交的第一年——一九七九年還少，而一九八一年是雷根執政的第一年，也是海格初任國務卿的一年。

海格於一九八二年夏下臺後，情況就有了顯著的變化，立即看到的就是一九八二年軍售臺灣數額的增加。美政府宣佈其在一九八三年及一九八四年的軍售數目各為八億及七億八千萬美元，這一實質上的增加，無形中說明雷根政府堅決要執行「關係法」。自此也可看出雷根政府在軍售方面是採取了較為成熟的政策。

失敗的嘗試——「八一七公報」之公佈

美國爲了玩弄「中共牌」，中共爲了玩「美國牌」，雙方虛虛實實，實實虛虛，總想在矛盾中尋求一個共同的方向，奈何兩

註^② *Implementation of the Taiwan Relations Act: the First Year, A Staff Report to the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, 96th Congress, 2nd session* (Washington: U. S. Government Printing Office), pp. 1-3.

註^③ Luella S. Christopher, *The August 17, 1982 U. S.-China Communiqué on Taiwan: A Summary of Its Terms and Possible Implications* (Washington: Congressional Research Service, The Library of Congress, 1982), p. 10.

註^④ Robert G. Sutter, *Taiwan's Future: Implications For the United States* (Washington: Congressional Research Service, The Library of Congress, 1982), p. 11.

註^⑤ 「去年我採購美軍備五億二千餘萬美元」，〔聯合報〕，一九八三年三月九日。

個完全不同的體制怎麼可能找到一項真正的共同利益，這也就是爲什麼雙方自「上海公報」發佈到「正常化」的宣佈，均未能將這個結解開。在中共的壓力下，美國終於讓步，先是於一九八二年春公佈雷根致中共三頭目的信函，繼而又在八月十七日公佈了「美中（共）對臺灣問題公報」(U. S.-China Communiqué on Taiwan)，並期經由這一公報之發佈能解除一些雙方間長期存在的矛盾。

然而這一嘗試却未能帶來預期的效果。若將一九七九年元月中美邦交斷絕至「八一七公報」公佈的時間代表一個新的美國對華關係時代的到來，則一九七九年至一九八〇年應爲這一時代的第一階段，也可以說是臺北與華府關係轉型期的第一階段，其特質有二：其一爲卡特政府盼能訂下一項長期的對華關係政策，這項政策不可與其玩弄「中共牌」相衝突。其二是儘量與中共求取妥協，吾人從卡特之「回憶錄」中即可看到其矢志「正常化」的變幹作風洋溢在字裏行間。

卡特的熱衷於與中共建交引發了國會中有識之士的不滿，而要求卡特政府在未來執行「臺灣關係法」有關係文時應儘量與國會人士相商議^③。但在這段時間中，卡特政府給與中華民國的却是不友善的待遇。當他所派遣的克里斯多福副國務卿於一九七八年十二月二十七日晚抵臺北時受到一些青年學生的示威，卡特即認爲這些「口出惡言的羣眾一定受到了蔣經國總統的鼓勵」^④。誤會既已造成，要讓卡特平心靜氣地處理中美間的關係是不可能的了；而其一派胡言加罪於我國總統經國先生更足證明其心胸狹小及猜疑心重了。

降至一九八一年雷根上臺後，中華民國人民多數認爲雷根之出任總統將帶來無限的希望，事實上却非如此。在一九八一及一九八二年九月以前，雷根徒自給予我國人民以一種幻覺，當然這一幻覺最後並未帶來任何實質的幫助，而「八一七公報」就是這種幻覺的消失所帶來的最冷酷的現象。

然而「八一七公報」也正如黎明前的黑暗，其本身對傷害中美關係的程度是最大最深的了。誠如傳統基金會對「公報」的批評：美國這種政策「並未安撫北京」，而所作讓步「只造成了中共在其後的每一談判期間，提出更過份的要求」^⑤。這一篇保守的右派基金會的報告中並指出：「每一次美國似乎即將出售許久之前已承諾的武器給臺北之時，中共即抗議，導致此項軍售再告延擱」^⑥。

何志立在「八一七公報」聽證會中積極地否認美國在出售武器與臺灣前要與中共從事任何「事前磋商」(prior consultation

註③ *Executive-Legislative Consultations on China Policy, op. cit., p. 38.*

註④ Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President, op. cit., p. 201.*

註⑤ 「美國對中共片面讓步一無所獲：華府傳統基金會對八一七公報及對華軍售問題的研究報告」〔聯合報〕一九八三年二月二十三日。

註⑥ 同註⑤。

）⁹⁷。然而事實上國務院的作法却是背道而馳，充分顯示出海格國務卿領導下的職業外交官說一種話、作另種事的本質。原來就在「八一七公報」發表二日後，美國政府就正式宣佈出售六十架F-5E型戰鬥機（價值二億四千萬美元）給中華民國。事實上何志立在八月十七日參院聽證會上的證詞祇是一種藉口而已⁹⁸。

「八一七公報」暴露了雷根政府對中共政策的草率與幼稚，因為雷根本欲藉「八一七公報」取得與中共在某種程度上的妥協，然而此公報却帶來了更多的衝突。就軍售問題來說，美國方面「對公報的解釋，儘量要把節制對臺灣軍售的話說『活』，以便將來有迴旋餘地；中共方面則拼命要把話說『死』，以迫使美國節制對臺軍售」⁹⁹。因為就軍售問題言，把話說「活」對美國有利；把話說「死」對中共有利。

「公報」的字義含混不清已達最高境界，中共及美國更是各作文章，其中以軍售的有關文字最爲不清，英文本所稱對軍售的「解決」(settlement)並不意味「中止」；而中共却認爲這「解決」應解釋爲「中止」。何志立在聽證會中則明白地指出美國政府未曾擬訂一個日期以終止軍售臺灣的實施¹⁰⁰。

海格與舒茲

「八一七公報」的公佈，代表了海格對中共讓步的體現。隨着他的去職，美國對中共的容讓極限終於有了一個明確的終點。海格的時代終於結束在一九八二年的夏天，然而海格所遺留的風格却依然或多或少地存留在國務院中。因而我們對海格有更進一步認識的必要。

海格是個重歐輕亞，反對蘇聯東歐集團的標準政客，他認爲美國「對中（共）政策端視其對蘇政策」之變化¹⁰¹。他在一九七四至七八年出任歐洲盟軍統帥時，曾經在布魯塞爾與兩位中共大使級官員晤談，令人覺得有興趣的是這次未經宣佈的會面最後是被蘇聯KGB（格別烏）諜報人員發現的¹⁰²。可知海格之痛恨蘇聯，使他對中共伸出友誼之手；而海格與鄧小平之對蘇看法的契

註⁹⁷ *U.S. Policy Toward China and Taiwan, op. cit., p. 14.*

註⁹⁸ 同註⁹⁷。

註⁹⁹ 王景弘，「華府與北平繼續各說各話」〔聯合報〕一九八三年八月二十二日。

註¹⁰⁰ *U.S. Policy Toward China and Taiwan, op. cit., p. 13.*

註¹⁰¹ Murrey Marder, "China Policy, Reagan-Style, Still Evolving," *Washington Post*, June 5, 1981.

註¹⁰² *Ibid.*

合 (closely mesh with……)，更引發了海格誤以為美國與中共有「共同的平行戰略利益」(parallel strategic interests) ⑤。

海格與季辛吉一樣想以「理想主義」及「實用主義」的混合帶給美國「力量、信心和技能」，使得美國人「變得偉大」⑥。海格於一九八一年八月十一日對美國律師協會的演講，說明了美國在遏阻蘇聯侵略所應扮演的角色，在這篇文稿中，他認為「克制與肆應蘇聯」是當前美國四大外交課題之一⑦。由是以觀，可知海格是如何渴望玩弄「中共牌」以遂其「克制」及「肆應」美國對蘇聯之關係了。

海格的這一思想是與尼、季、卡、布等人完全相似的，此種「以夷(中共)制夷(蘇)」的政策自一九七二年「上海公報」發佈後即成爲美國歷屆政府的中心政策，使得六〇年代華府、北平、莫斯科的三角關係再一次地重新調整，而這三角關係經過七〇年代的「轉接」(power transition)後成了新的排列組合，並衍生出三個新的雙邊關係。在這三個雙邊關係中，美國與蘇聯的關係則是所有雙邊關係中的導引者⑧。

海格的高壓政策不可能單純而簡易地就解決了這些問題。事實上，八〇年代的複雜世界局勢，絕不是僅對蘇聯採取冷熱戰方式即可解決的；而美國之處處以玩弄「中共牌」爲其主要行動的依據，也絕對沒有可能讓美國在這場「以夷制夷」的戰爭中有任何獲勝的機會⑨。海格的思想隨着時代的更迭而消失了。雖然他的出售武器與中共的倡議爲雷根所接受，然而此一計劃在實施上所能達到的程度還是一個未定之數⑩。

舒茲的上臺多少象徵了雷根的外交思想從此可以充分地反映出來，而使得雷根政府的對華政策起了一種根本上全面性的改變⑪。舒茲認爲美國今後之對蘇政策要共同「提供」雙方互惠的關係⑫。他並且更進一步地指出世界和平之建立並不需要「我們所

註⑤ *Ibid.*

註⑥ "Secretary of State Haig Addresses American Bar Association on U.S. Role in Deterring Soviet Aggression," *Backgrounder* (Taipei: American Institute in Taiwan, 1981), p. 1.

註⑦ *Ibid.*, p. 5. 其他三大課題爲：恢復美國的經濟與軍事力量，重振美與盟邦之友誼關係及促進開發中國家經由和平轉變的進步。

註⑧ Alan N. Sabrosky, *Great Power Games* (Washington: The Council on American Affairs, 1982), p. 82.

註⑨ "The China Card: Ace or Deuce," *The Backgrounder, An Asian Studies Center Report* (Washington: The Heritage Foundation, 1983), p. 13.

註⑩ Seymour Topping, "Introduction" *Great Decisions* 83 (New York: Foreign Policy Association, 1983), p. 5.

註⑪ Ronald Brownstein and Nina Easton, *Reagan's Ruling Class* (New York: Pantheon Books, a division by Random House, Inc., 1983), p. 722.

註⑫ *Ibid.*, p. 730.

有的道德及政治基本意識一致」^⑩。這種態度正說明了他與堅主採取對蘇高壓政策的海格是不同的。由於他對蘇聯的看法是較溫和的，故其對華政策亦較海格要更能反映雷根對華政策的思想^⑪，而終於擺脫了海格急進、成熟的對華政策的陰影。

結 論

一九八二年「八一七公報」宣佈後，美國對中共政策採取了不同的態度，那就是在原則上不改，但在作法上採取了更爲獨立的態度，其最引人注意的首推新任東亞事務助理國務卿伍佛維茨的一番談話。他在訪問新加坡時公開指出「美國對於中共的觀點已經改變，目前雷根政府主要是從區域性而非全球性的觀點來看中共」^⑫。

儘管伍氏解釋這種觀點的改變是「逐漸而非急劇地」^⑬，但美國對中共態度的改變却是不爭之事實。從去（一九八二）年九月後發生的幾件事，就可理出一些頭緒來了，其一是我駐波士頓辦事處的成立^⑭。我國在一九七九年元月份即要求設置波士頓辦事處，至三年半後才得實現，可謂得來不易了。其二是錢復博士的出任駐華府辦事處代表。在此之前的夏功權及蔡維屏二位代表，均爲已自外交部退休的大使，而今錢復出任代表前却是外交部政務次長的身份，其意義自是不同。其三是大幅增加軍售數額，一九八三年爲八億美元，一九八四年爲七億八千萬美元，這一宣佈自然引起中共無理的抗議。然而也說明了美國對執行「臺灣關係法」的誠意與決心。

美國之修正其對中共政策，還可從下列諸事例中看出。其一是美國不理中共的威脅而允許泛美航空公司自今年六月十五日恢復其臺北的航線，並且給予胡娜以政治庇護。另外美國又對北平採取報復行動，取銷中共人員免簽證過境美國的優待，這些都可說明美國在採取較高的姿態，然而吾人不可就此認爲美國不再玩弄「中共牌」了。

相反地，「中共牌」仍在玩弄，祇不過換了一種姿態而已，美國今天要使中共採取妥協的王牌是科技合作。根據報導，國防

註⑩ "Shultz to Soviet Union," *U.S. News and World Report*, June 27, 1983, p. 12.

註⑪ "Shultz Aims His Views on Critical World Issues" *U.S. News and World Report*, July 28, 1983, p. 25.

註⑫ 「美對中共觀點改變」〔中央日報〕，一九八三年四月十六日。

註⑬ 同註⑫。

註⑭ 一九七八年十二月前我駐美除有駐華府大使館外，尚有駐紐約、波士頓、亞特蘭大、休士敦、芝加哥、堪薩斯城、西雅圖、舊金山、洛杉磯、加里西哥及檀香山的總領事館，及駐波特蘭、關島、薩摩亞之領事館。目前尚待恢復的爲堪薩斯城、加里西哥及波特蘭、關島、薩摩亞等。

部長溫伯格將於九月訪問大陸，並商討雙方軍事合作問題，而正值溫氏訪問即將開始之際，主管國際安全政策的助理國防部長裴爾說：「中共經由購買較為先進的武器而提高科技水準，將符合美國的利益」^⑥。

由是以觀，中共與美國的關係亦逐漸地進入了「實質」上的交易，一些口頭上的八股宣傳不過是虛幌一招而已。未來的美國與中共的關係將植基於這種國防工業的科技轉移。設若此計劃得以完成，則對我當然不利。我們在瞭解了美國今天對中共的政策之餘，應當知道「臺灣關係法」所能對我們提供的保障是有限的，是到某一程度為止的。更應當知道美國今天不可能立即放棄其由尼、季奠定的對中共政策。雷根雖然積極反對共產主義，然而觀乎其每次講演，其攻擊對象輒為蘇聯，而未對中共予以指責，這表示出自由世界的反共共識還有待加強。吾人當務之急，便在如何有效地將中共侵略本性暴現於自由世界，期使共產主義真能如灰燼般被掩埋，而不再能為禍人間，並進而讓自由民主大放光明。

（本文作者李本京博士現任淡江大學研究學院院長）

註⑥ 「售予中共武器科技，美國計劃提高水準」〔聯合報〕，一九八三年七月十四日。

中共文字改革之演變與結局

汪學文 著

中共對於「文字改革」，謀略多端，內容複雜，其主要目的在篡改歷史，進而破除中華傳統文化。本書詳述中國文字之結構與演進，並從理論與實際，分別加以論析。全書約廿餘萬字，二十五開本，計三百頁，每冊實售新臺幣二百元（國內郵購每冊另加郵掛費十元）。歡迎惠購。

國際關係研究中心印行
郵政劃撥三四三六號帳戶