

# 兩年來美國對華政策之分析

魏 鏞

自從本年二月廿五日美國尼克森總統向國會提出世局咨文（註一），在其中對中國問題加以分析並作了一些新的看法以來，美國對華政策的動向即成為我國朝野上下密切注意的一個問題（註二）。本文的目的，在針對美國政府兩年以來在對華政策上的演變，作極簡短的提要鉤玄的分析，並提出一些個人的看法及建議。

（五）毛共在原子及洲際飛彈上，獲得進一步之發展，預計在一九七五年即可有射至美國本土之核子彈頭飛彈（註五）。

（六）大陸「文化革命」已近尾聲，隨着毛共第九屆黨代表會議的召開（一九六九年四月）。毛林派已佔上風（註六）。

（七）在對越戰及對毛共之政策上，美國在其西方盟國中頗覺孤立。

在以上各種因素之交互影響下，尼克森乃開始在對華政策上採取適應性的措施，形成對我日趨不利之局面。此非尼克森個人政治哲學及對共黨看法上有所改變，而係受國內外客觀情勢之影響而引起的被動性的反應。

## 二

自一九六九年春開始，共有五項事件與美國對華政策之演變有重大之關係：

（一）一九六九年三月廿日至廿一日，美國「美中關係委員會」舉行「美國與中國：未來的十年」大會。出席及參加討論人士包括著名之中國問題學者，國會議員，新聞記者，及政府官員（註七）。與會人士對中國問題之意見雖並不一致，但舉辦此次會議之核心份子中，多數主張美國應增加與中共之接觸。會中美參議員愛德華甘迺迪發表演說，極力鼓吹美國應贊成中共入聯合國，並主動尋求改善美國與中共關係之途徑（註八）。甘氏此項演講，經大眾傳播工具廣為宣揚，頗能聳動人心。

（二）一九七〇年二月十八日，美國尼克森總統向國會提出外交咨文（亦稱世局咨文），其中尼氏聲稱美國在對外政策上，將力求以和平談判之方式

所謂兩年來美國對華政策的演變，亦即尼克森就任美國總統後在對華政策上所作的一些改絃更張的措施。當尼克森上台之初，國內一般人士，基於尼氏早年在希斯案及輔助艾森豪總統任副總統時所表現的堅強反共態度，對他頗寄以厚望。乃不意尼氏上台後，接二連三地在對華政策上採取了一系列的吾人認為跡近姑息的政策。於是不少我國朝野人士，感到意外而憤慨。

當尼克森就任總統時，美國實面臨國內外一種新的困難局面，使他不得不在對外政策上，找尋新的出路，或至少擺出一種求新求變的態勢。促成尼氏作此種姿態的因素包括：

（一）各種情勢已明白地顯示，美國已無法在越南清剿越共上，獲得決定性的軍事勝利。美軍在越死傷人數已超過韓戰時之數目；國內人民對越戰持久不決，已感厭倦以至反感（註三）。

（二）美國經濟萎縮。一方面通貨膨脹，物價上漲，另一方面則資金緊縮，失業人數增加。

（三）美國各大學中，普遍發生反戰運動，部分左傾教授復推波助浪；同時種族暴亂此起彼落，散佈全國，都市中之安全與秩序，均大受威脅（註四）。

（四）毛共與蘇俄在東北邊境因珍寶島事件發生武裝衝突，彼此間之敵意與裂痕，益形擴大。

解決問題。其在對中共之討論中有三重點：(甲)指出中共之世界觀反映傳統中國一貫之對外態度；(乙)允許美國人民購一定限額之匪共貨品；並允許特定美國人士，前往中國大陸旅行；開放與中共間非戰略物資之貿易；(丙)重開華沙談判(註九)。

(三)一九七〇年十月六日，美國助理國務卿葛林在衆院外交委員會亞洲暨太平洋事務小組委員會發表政策性聲明(註十)，該聲明長達三萬八千餘字，爲美國官方近年來在對華政策中最詳盡最廣泛的公開聲明之一。其主要論點爲：(甲)亞洲已日趨安定，區域合作日趨增進。(乙)中共內部已較穩定，其外交攻勢正全面展開。(丙)中共首次表示對聯合國會籍之興趣。(丁)世界各國不能忽視佔世界人口四分之一的中國大陸人民，亦不能摒棄具有核子攻擊能力的中共於國際社會之外。(戊)美國應片面力求改善與中共之關係，拒絕在中共對外關係上，扮演「惡魔」之角色。(己)根據中美防禦公約，美國將協防台灣，但美國並不一定有幫助防守其他中華民國所控制之領土之義務，亦無條約義務協助我國反攻大陸。

(四)一九七一年二月廿五日，尼克森總統再度對美國國會提出世局咨文，其主題爲：「和平之建立」。文中有三頁談到對華政策。文中除幾次引用毛共自定之「國號」，以及期望我政府與中共之間之衝突可以和平解決外，其內容無甚新穎之處(註十一)。在許多方面，尼氏咨文中之中國部分，實爲葛林在衆院證詞之縮寫。故此吾人研究美國政府最近對華政策之演變，仍可將葛林之證詞視爲更完整更重要之研究對象。

(五)尼克森總統第二次世局咨文發表之後不久，美國國務院發言人於三月十日宣稱：美國無意在東南亞採取軍事行動威脅中共。緊接着的是尼克森於三月十二日宣佈美政府已開始對中共之政策作全盤之檢討。就在此時中共也藉四月上旬在日本名古屋舉行之世界桌球比賽展開外交攻勢；其邀請美國桌球隊赴中國大陸比賽，實爲近年來美國與中共關係中最戲劇化之發展(註十二)。

儘管美國方面對於此種「乒乓外交」滿懷奢望，但有幾項因素使美政府中較審慎之官員對此不表太大樂觀；其一是周恩來在接見美國球隊時，強調此係美國「人民」及大陸「人民」之友誼性接觸；其二是毛共最近退出國際網球協會，責罵美國支持我國在該組織中之會員身份；其三是共方宣傳工具

對於美國之猛烈攻擊，並未因美桌球隊之前訪大陸而大幅地減少。除非毛共同意與美國重開華沙談判並釋放囚禁在大陸多年之數名美國公民，雙方關係殊難能有改善。

不僅如此，由於美國與毛共在最近之新接觸，已引起蘇俄之極度關切。美國務院中之蘇俄問題專家大都不以其政府對毛共之片面示惠爲然，且認爲如此會引起蘇俄之猜忌以至憤怒，故應謹慎從事。美國副總統安格紐亦表示意見，對美政府最近在對華政策上所作之更張持保留態度，但尼克森總統似已決定進一步試探與中共改善關係，而不顧國內之異議(註十三)。

### 三

綜觀以上美國在過去兩年中各項有關對華政策的措施，吾人可以看出美國對毛共日益姑息的趨向，有以下三種特性：

(一)現實超過道義——美國政府近年來日益傾向用現實政治、權力平衡觀點，處理國際事務，其對華政策之演變，亦反映此種觀點。

(二)單方面向匪示惠——美方明白表示其所採取之各種「友好」姿態，並不一定能改善毛共對美之敵意，但仍認爲值得一試(註十四)。

(三)先決定行動的方向，再立假定、假設，及論證。美國對中共示惠之主要原因在於其對亞洲方面軍力之削減。其指出大陸上有四分之一世界之人口，亞洲非共國家已漸趨安定強大等等，均僅爲其行動之辯護，而非其決定之依據。

明年爲美國之選舉年，無論共和黨或民主黨之總統候選人，爲迎合國會部分議員及鴿派智識份子暨新聞界之妥協傾向，均將可能續有對我不利之言論，我們對此應有足夠之心理準備。

### 四

展望未來美國對華政策之發展，將受四種不同集團之影響，即：(一)美國總統及其顧問，國務院，駐外使節；(二)美國國會，尤其是參院；(三)學術界研究中國問題之專家學者；(四)一般人民及民衆團體。

在上述四種團體中，學術界人士實爲美國對華政策演變之前驅。吾人在去年葛林之證詞及尼克森今年之世局咨文中，均不難發見康隆報告「一中一台」之主張，「圍堵而不孤立」之理論，及「搭橋」想法之蛛絲馬跡。其主

要原因，乃係亞洲及中國問題極為錯綜複雜，非僅一般美國人民無法了解，即政府及國會中之多數人士亦不甚明瞭，於是學術界中之中國問題專家，乃得挾其專業知識，或直接出任政府之外交顧問，參加外交政策之制定；或出席國會作證發表對華政策之看法；或通過大眾傳播工具向一般民衆宣揚其主張，在在均能直接間接影響美國對華政策之動向（註十五）。

在美國行政當局方面，尼克森目前實深受講求現實外交暨權力平衡之顧問及國務院中欲打開與毛共僵局之「求變派」之影響，我國在中美關係問題上與美交涉時，此類人士當為表面及幕後之主要對手，吾人應對彼等之思想路線作深入不斷之分析研究（註十六），並應有「不易應付」之心理準備。

在國會方面，參院一向鴿派議員較多，在對毛共立場上較趨姑息妥協，但無論參眾兩院，多數議員對中國問題均無深刻之認識，其看法泰半受學術界，美國總統，及少數在對華政策上有明顯主張之議員所左右。多數國會議員對中國問題之真相，我仍應儘可能幫助其了解（註十七）。

在美國一般民衆方面，其對中國問題之態度有兩項特徵：一為普遍缺乏認識，一為態度趨向保守（註十八）。根據屢次民意調查，大多數美國人民反對美國承認毛共及採取對毛共政權妥協措施，但近年來採此項立場之美國人民之百分比，已有下降之趨勢。此下降趨勢據多數美國政治學者之意見實乃受大眾傳播及美國行政當局，尤其是總統對中共日趨妥協態度之影響。對此吾人應特別提高警覺，預謀對策。

## 五

目前正是我國與美國外交關係一個低潮的時期；也是美國在對華政策亟力求變的時期。筆者以為我們在今後美國對華政策上，應有以下的看法與作法：

（一）國與國間之交往，以符合其國家利益與否為前提。美國最近在對華政策上所作的改絃更張的措施，即係其政府當局對其當前之國家利益，有與前不同之衡量所致。吾人基於過去友好之中美關係，可以責之以道義，但却不可期之以道義。

（二）今後美國學術界人士，仍將在美國對華政策之形成上，發生重大影響。我國應加強與彼等之聯繫工作。去年在台北舉行之「中美大陸問題研討會」已為此開闢一些途徑；吾人應繼續在這方面努力。在爭取美國學術界人

士上，應循「求大同而略小異」乃至「異中求同」之原則，以謀擴大中美學術合作之基礎。

（三）在爭取美國朝野各界人士對我之支持上，應注意美國人民的政治態度在地域上的歧異。一般而言，美國西部各州對毛共姑息氣氛最濃；東部各州次之。反共態度，則以南部及西南部最強，中西部及山岳地帶次之。今後我駐美外交官之工作及對美宣傳，似應稍着重此保守而反共之地區，以鞏固我在美國民意上之基礎。

（四）近年來美國政府雖屢次在對華政策上採取令我人失望之措施，但亦屢次讚揚我政府在台灣經濟及社會建設上之成就；我應對此類資料善加利用，以斷絕美國國內欲將台灣出賣之極端親共份子之路。同時對於國內民衆，亦應適度公開解釋我國目前與美國在若干問題上所發生之歧見；通過大眾傳播，以取得國人了解與支持。

六十年四月廿五日

（註一）尼克森世局咨文的英文全名為United States Foreign Policy For the 1970's, Building for Peace. A Report by President Richard Nixon to the Congress(February 25, 1971)。該文長達一百八十頁。美國外交當局已將該文翻成中文，稱為七十年代的美國外交政策，和平的建立。

（註二）陳紹賢先生曾就尼克森世局咨文中的亞太部分加以分析；見陳紹賢，「論尼克森世局咨文的亞太政策」，問題與研究（六十年四月十日），六一二至六一六頁。同期問題與研究中亦刊載了在吳俊才先生所主持的一項尼克森世局咨文討論會中，許多學者專家對於該咨文（尤其是有關中國部分）的各種意見。

（註三）早至一九六五年，即已有甚多美國民衆，尤其是智識份子，對於美國是否能在越南獲得軍事性之勝利發生懷疑，目前此種情緒更為高漲，近來要求尼克森總統限制將美軍撤離越南之反戰示威，竟有相當人數之越戰退伍軍人在內。（見合衆國際社（UPI）四月廿五日華盛頓訊；英文中國日報（一九七一年四月廿五日）第一版）

（註四）關於美國國內都市中之危機，參閱James Q. Wilson, "The War on Cities," in Francis M. Carney and H. Frank Way, Jr. (ed.), Politics, 1968 (Belmont, Calif. Wadsworth Publishing Company Mc., 1968), PP. 174-208。

(註五)一九七一年三月九日，美國防部長賴德(Melvin Laird)在第二個年度國防報告中，指出中共可能已有能攻擊東京、馬尼拉及新加坡之中程飛彈，並已在建造中程轟炸機(TF 16 Badger)。賴德在該報告中同時指出美國在亞洲將維持相當強大之海空軍力量，但無意維持大批地面部隊。見一九七一年三月十日英文中國日報第一版美聯社華盛頓訊。

(註六)見Parris H. Chang, "The Second Decade of Maoist Rule," *Problems of Communism* (Nov.-Dec., 1969), PP.1-11.

(註七)該會議係在紐約舉行，會議之英文名稱為"The United States and China: The Next Decade"。大會主席為芮孝華(Edwin O. Reischauer)。發表演說及參加討論之政府及學術界人士包括Lucian W. Pye, Richard L. Walker, Samuel B. Griffith, Znd, Allen S. Whiting, Alexander Eckstein, Jacob K. Javits, Edward M. Kennedy, Kenneth T. Young, John D. Rockefeller 3rd, Arthur J. Goldberg, John K. Fairbank, and George E. Taylor等等。

(註八)見"Speech by Edward M. Kennedy" in A. Doak Barnett and Edwin O. Reischauer(eds.), *The United States and China, The Next Decade* (New York: Praeger, 1970), PP.145-160。

(註九)見Richard Nixon, U.S. Foreign Policy For the 1970's, *A New Strategy for Peace, A Report to the Congress*(February 18, 1970), PP.140-142。在一九七〇年四月至十月間，尼克森曾作「一系列之外交政策聲明，包括：The Cambodia Strike, Defensive Action For Peace; Cambodia in Perspective, Vietnamization Assured; A New Peace Initiative For All Indochina; and The World Interest, A Generation of Peace。」其中最後一項為對聯合國大會之演說。

(註十)見「葛林助理國務卿發表有關美國對華政策的聲明，」新聞資料(台北美國新聞處出版，一九七一年一月四日)。

(註十一)國人對於本年二月廿五日尼克森世局咨文之分析，除已引用之陳紹賢先生文外，尚可參閱：鄧公玄，「尼克森主義的批判，」東方雜誌(六十年四月一日)，廿五至卅三頁；關中，「美國對華政策之檢討(一九四九——一九七一)，」東亞季刊(六十年四月一日)，八十三頁至一一一

頁；施克敏，「美國外交的新佈局，」聯合報(六十年三月十一日)；施克敏，「美國務院的對華政策，」聯合報(六十年四月十五日)；及戴潮聲，「尼克森世局咨文的背景與反應，」中央日報(六十年三月一日)。

(註十二)參看Newsweek(April 12, 1971), PP.16-17; and Newsweek(April 26, 1971), PP.14-22。

(註十三)據美聯社之報導，安格紐對尼克森對華政策持異議，已影響尼、安二人之關係，甚至影響安格紐之政治前途。見一九七一年四月廿四日英文中國日報。

(註十四)美國助理國務卿葛林曾坦白作此類表示，見(註十)所引資料第六頁。

(註十五)關於美國學術人界影響美國對華政策之情形，請參看筆者所撰之「美國智識份子之政治傾向，」中央星期雜誌(五十五年七月七日)；及「近年來美國學者研究中國問題的趨勢及我國應有的認識，」中央日報星期專論(五十七年二月十一日)。

(註十六)衆所周知，尼克森之外交政策，就其全球性之構想而言，深受其國家安全顧問季辛吉之影響。季氏在戰略上及美國外交上之思想，可從下列二書得知梗概：Henry A. Kissinger *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: W. W. Norton, 1957) and *American Foreign Policy, Three Essays by Henry A. Kissinger* (New York: W. W. Norton, 1969)。

不過在對華政策上，根據各方報導，美國務卿羅吉斯實較季辛吉具有更大之左右力量。見"Who is Secretary of State?" *Newsweek* (March 15, 1971), PP. 26-29。羅吉斯最近提出之長達六〇七頁之外交報告，亦為其對尼克森政府之外交政策具有相當影響力之又一證明。見 *United States Foreign Policy, 1969-1970, A Report of the Secretary of State* (Dept. of State Pub. 8575, March, 1971)。

(註十七)關於美國國會議員對中國問題之態度，可參看A. T. Steele, *The American People and China* (New York: McGraw-Hill, 1966), PP.205-227。

(註十八)Steele, Op. Cit., pp. 94-111。