

從卡特政府對中共政策之演變

看范錫北平之行

關 中

壹 前言

美國國務卿范錫於八月二十二日至二十六日在北平進行了四天的訪問。這是美國卡特政府自今年一月二十日成立後與中共首次的高階層接觸。由於一方面卡特政府在上任之初原未將與中共改善關係列為其外交政策中的優先事項處理；另一方面，由於美國將原訂於今年底范錫訪中共的日程提早後陸續發表了許多對中共妥協的言論，使范錫此次北平之行增加了不少戲劇化的因素。甚至一些人預料「美匪關係」將因范錫之行而有重大之突破。如今范錫業已結束其北平之行，固然美匪雙方並無公報發表，亦對會談內容迄無公開之透露，但吾人却不能對如此重大事件因資料之缺乏而不予深究。本文擬就范錫訪平前美國對中共政策之演變，先加探討，并就范錫北平會談之經過與內容，試予分析，希望能對了解此次范錫訪匪及今後「美匪關係」之可能發展提供一些初淺的看法。

貳 卡特政府對中共政策之演變

卡特政府在上台前後所揭櫫的外交政策優先項目中，並無與中共改善關係一項。根據美政府之公開聲明及外交分析的報導，卡特政府的重大外交問題依次大致為：限武談判、人權問題、國際經濟結構的改善、中東問題、非洲問題及巴拿馬運河問題等。換言之，美與中共的關係改善在重要性上起碼要在這六項問題之後。固然美國必然遭受中共及美國國內親匪份子的壓力，但卡特政府先後以接受「上海公報」，否認「美匪密約」及恢復與中共在凍結財產問題上的談判，來維持與中共較低姿態的關係。

卡特政府改變原先對中共之低姿態係直接導源於范錫三月底訪俄限武談判之失敗。美國原期以人權問題壓迫蘇俄讓步，但却造成蘇俄之強烈反感。美國乃重新利用「聯匪制俄」的舊招以期維持對蘇的壓力。此外，美國新政府在初期外交上一連串的失利及缺乏進展——如人權問題受到「雙重標準」的普遍批評，國際經濟改善的努力由於日內瓦會議的失敗而大受打擊，中東、非洲及巴拿馬運河等談判的僵持——也使得美國不得不重新調整外交政策項目的優先順序，以維持在外交上的動力與彈性。至少，就卡特而言

，可藉此轉移民意及輿論對他的失望，使美國人民支持他的熱情不因外交上的乏善可陳而急驟消失。

二、

就卡特將美國與中共的關係提升其優先秩序而言，美國國內當不乏支持的力量。自一九七二年「上海公報」以後，推行與中共「關係正常化」，已在美國匯成了一股不可輕視的力量。尤其在美國學術界，在「中國通」費正清（John K. Fairbank）、包大可（A. Doak Barnett）等人的鼓吹下，永遠有說不盡與中共「建交」的「利益」與「必要」。他們的觀點，不但影響美國的輿論，而且他們的學生與同路人也充斥在美國的政府中，甚至參與政策設計的工作。過去，美國的國務院一直受學院派的影響至深——如第二次大戰時期的太平洋學會。今日，國家安全會議亦受到同樣的影響。例如，如今在國家安全會議中負責中國事務的奧森柏（Michael Oksenberg）便是深受費正清與包大可影響的人。他所設計的政策自然不脫費、包二人的主張與見解。

費氏之媚匪立場，國人知之甚詳，無庸多敘。代表他最近觀點的作品為七月二十七日刊在紐約時報上的「避免在中國問題上招致災禍」一文，他直率指出中美共同防禦條約已不合時宜，美應予廢棄，改由美發表一片面和一般性的聲明，表示對西太平洋安全的關心。他並認為由於過去美國對華政策的錯誤想法，已兩度使美國陷入戰爭和災難——指韓戰與越戰。所以他主張美應接受中共建交「三條件」，並以立法行動維持與「台灣」的接觸。

包氏則在其新書——「中國政策：老問題與新挑戰」——中，重彈其與匪建交之老調。他不但認為美國與中共改善關係是「必要、值得與可行的」，而且主張美國必須要改變與中華民國的關係，以便「升格及鞏固」與中共的關係。包氏在八月八日刊在華爾街日報的一篇專文中強調如果美與中共的關係不能很快升格，可能使中共認為美國不重視「美匪關係」，因而使中共轉向他國（指蘇俄）。故包氏認為范錫的北平之行將為「美匪關係」的轉捩點。包氏並駁斥「美匪關係」之「正常化」並不迫切的說法，認為這是一種嚴重的錯誤。事實上，包氏在七月底接受日本時事通訊社記者訪問時便曾預言美國很可能在一年內與共匪「建交」。

三、

深受費氏及包氏影響而在美政府担任要職的奧森柏的態度便是主張接受中共的條件而儘速與之「關係正常化」。他的理由為：（一）為使美國全力解決國際重大問題——如中東、非洲、限武及南北問題等——須在東亞維持穩定。（二）避免中共利用與蘇俄改善關係來對付美國。（三）當前台灣情勢穩定且有堅強領導為能承受美匪關係改善的壓力的最好時期。（四）目前台灣海峽的軍事均勢為取代中美條約及建立另一可信安排的有利時機。（五）美國輿論對與中共改善關係今後可能遞減，故應早日為之。

根據卡特指示為推進美匪關係而由國家安全會議提出的「第廿四號政策檢討備忘錄」必然反映奧氏的這種觀點。根據六月二十四日紐約時報的透露，此一備忘錄包括三部分：（一）是美國與中共關係的選擇方案，（二）是美軍從台灣撤退，（三）是有關出售軍事物資與科技。奧森柏等一批國家安全會議與國務院少壯派人士的獻議的大概內容可能為（一）強調以和平方式解決「台灣問題」，（二）以美國片面

的保證或立法表示對台灣安全的關切，(三)美繼續在西太平洋維持強大力量，(四)繼續供給台灣軍事物資。在這種安排下接受中共「斷交、廢約、撤軍」的三條件而與之建交，一如亞太事務助理國務卿郝爾布魯克(Richard Holbrooke)所稱就能自「美匪關係」中消除「否定性的因素」。

多少年來，美國推行與中共之關係正常化而遲遲未能採取行動的主要考慮有二：一為美國政府担心美之廢除與中華民國的條約將會造成美國在國際上嚴重的信用危機，畢竟美國仍與四十個以上的國家維持防禦條約的關係，並且美國尚無片面廢除防禦條約的先例。二為美國人民基於對中華民國的友誼，普遍關心台灣的安全，因大多數的美國人民都反對以犧牲中華民國為代價而與中共建交。針對這兩項障礙，奧森柏等人把他們的方案建立在兩點解釋上：一是他們強調美國承認中共為中國唯一合法政府，中華民國的國際法人地位消失，條約自然無效，故並不構成廢約。且美國以片面聲明或立法行動繼續保證台灣的安全，也不等於背棄台灣。二是他們指出由於美國繼續在西太平洋維持強大力量以及繼續對台灣提供軍事裝備及軍火並維持與台灣的實質關係，故台灣安全可保無虞。他們認為依照他們的方案不但可避免美國在世界上的信用危機，且可滿足美國人民對中華民國安全的關切。

四、

姑無論他們的方案與解釋是否可行及可信，但在今年三、四月以後却適應了美國政府的需要。此所以有卡特總統五月二十二日在聖母大學的講演，強調中共是維持和平的關鍵力量及與中共改善關係是美國外交政策的中心部份。范錫國務卿六月二十九日在亞洲協會的演說除了超越「上海公報」而進一步暗示中共為「一個中國」外，並充份表示了與其改進關係的妥協態度。次日(六月三十日)，卡特在記者會中明確地表示：希望能與中共商討出一項協定，「與他們建立全面外交關係，並保證台灣及中國大陸的人民能够和平生存」。卡特強調這是美國的希望，也是美國的目標。

六月底美國政府所表示的對中共妥協的立場，立即引起了美國國內的辯論。很明顯的，卡特與范錫的談話也是用來試探美國輿論的反應。卡特政府可能接受了奧森柏等人的獻議準備謀求與中共關係的突破，但在美國人民充份表示支持之前，卡特並不願採取行動。

卡特的試探氣球很快便洩了氣。首先是來自國會的強烈反應，以參議員高華德及眾議員艾希布魯克為首，許多議員表示對卡特「新亞洲政策」的不滿，並對卡特作了嚴厲的批評。美國的輿論，除了極少數報導外，均力促卡特政府必須慎重行事。學者、專家及有影響力的作家也紛紛提出了反對與中共妥協的論點。他們認為：(一)「美匪關係」正常化的代價太大，如美國中止與中華民國的外交關係，只會增加其他國家對美國的不信任感。(二)即使美國接受中共條件，但今後中共擬定政策時亦不會感激美國，反而使美國無力約束中共。(三)當美國在其他外交問題上——如自韓撤軍、與越南、古巴和解，及巴拿馬運河的交易——業已遭受國內保守派之強力攻擊及壓力之時，如美再在「台灣問題」上讓步，將只會增加卡特政府的困難。

由於美國對中共立場之突趨軟弱，各種揣測的報導亦紛至沓來。職是之故，白宮發言人鮑威爾不得不奉命在七月七日發表聲明，指出美國對中共的政策，尚沒有任何決定。次日（七月八日）國務院發言人亦指出美政府刻正就許多選擇予以研討中。七月十一日，美新任駐北平聯絡處主任伍考克（Leonard Woodcock）就職時指出其目標為「關係完全正常化」，並相信可達成一項折衷辦法。七月廿六日，伍氏抵達北平時所發表的聲明中，曾說他希望「美匪關係」的「正常化」將因范錫八月之訪問而有進一步發展。但美國務院發言人指出伍氏聲明並未經國務院審閱，而是伍氏個人願望。這一否認似顯示美政府的立場已變的較前謹慎。事實上，卡特政府之「對匪政策」又有了新的轉變。

五、

七月三十日，卡特總統在與其主要助手及負責對華政策擬訂的官員會商後，決定改採緩慢步調。顯然卡特並非放棄此一與中共改善關係的建議（第廿四號政策檢討備忘錄），而是延緩在此一問題上作一決定。在這次會議後，卡特接受了時代雜誌（Time）的訪問，他的語氣便完全不同了。卡特說：「我們與中共關係正常化並非一項急迫的事」。

七月三十日的決定立刻減低了美國「對匪政策」的比重及縮小了范錫訪平的目的。八月十四日，卡特在電視訪問中指出他的政府如無國會中兩黨的支持，「美匪關係」將不可能正常化。八月十二日國務院發言人指出美將遵守中美防禦條約。八月十六日，國務院發言人強調范錫訪中共「在本質上只是試探性質的」，並告訴新聞界不要期望這次訪問能獲致「重大的結果或宣言」。八月十七日，白宮發言人更指出范錫不會帶任何建議到北平去。

由於卡特改變原先與中共妥協的立場，自然對主張儘速與中共建交的人士為一大挫敗。基於尚不可確信的理由，參議員愛德華甘乃迪乃於八月十五日提出了他的「關係正常化」五點計劃：（一）訂定早日撤出全部駐台美軍日期。（二）展開全面「關係正常化」的過程，並遲於一九七八年以前完成。（三）達成解決凍結資產的協議。（四）擴大美與中共間的雙邊接觸。（五）以立法行動維持與台灣的非正式關係。甘氏表示他將在參院九月初開會時提出議案。

甘氏這一建議顯然更進一步降低了美國與中共的「建交」條件。甘氏似乎處處為中共設想，例如他說：「要從北京得到一項不使用武力的明確聲明，非僅不必要，而且是無用的，因為這樣會構成對中共所堅持的原則的直接挑戰……」。事實上，甘氏這一建議與美政府中設計對中共政策人士的主張是完全相同的，亦可視為甘氏是把美政府所未曾透露的第二十四號備忘錄的內容以另外一種方式公開出來。其目的不僅是支持那些主張儘快與中共「建交」官員的立場，也未嘗不是配合美國政府政策的一種策略運用。

八月十七日，卡特與范錫、布里辛斯基又在范錫行前作了「最後的戰略會議」。顯然，卡特不認為中共所堅持的「建交」三原則為「關係正常化」不可克服的障礙，但關鍵乃在如何使中共了解美國內部對「台灣問題」的關切及國會對政府的壓力。范錫此行與其說是試探，不如說是為今後的「美匪關係」訂定一種格調（style），以避免因誤解而造成「美匪關係」上的困難。

叁 范錫訪北平的經過及會談內容

一、

范錫一行於八月二十二日上午到達北平。當日下午與中共外長黃華進行了兩個半小時的會談。在第一次會談中，美方的獨白多過雙方的對話，主要係就各自的外交政策作一闡述。范錫先從卡特政府過去七個月的總政策談起，然後談到個別地區——歐洲、亞洲、地中海和中東。范錫說美國正在加強與傳統盟國的關係，也尋求改善同過去對手的關係。美國將保持強大和常備不懈的國防，以應付任何挑戰。在晚上黃華舉行的宴會上，范錫強調美國依據「上海公報」原則以謀求與中共的關係正常化為目的，美國把「美匪關係」視為美國外交政策中的一個中心因素。「美匪關係」已成為一個促進亞洲和世界和平的重要因素。美與中共之間對世界的若干不同看法並不能遮蓋許多共同關心之點。

在二十三日上午的第二次會談中，中共方面提出了對國際局勢及范錫第一天所沒有提到地區的有關問題。雙方並開始討論「美匪關係」。此項討論佔了近一半的時間。二十四下午三時，鄧小平與范錫進行會談，這是鄧某上月復出以來第一次與西方外賓的會談。據稱此項會談原訂一個半小時，但却進行了兩個半小時。顯然這次會談是以「美匪關係」為主。在當晚鄧的宴會上，二人均重申必須使「關係完全正常化」，並形容會談是「有用的和認真的」。美國務院發言人說鄧某在會談中的發言佔了全部時間的百分之六十五。鄧某顯然是代表中共向美方表示立場的人物，也是此次范錫會談的主要對手。

二十五日下午，范錫與華國鋒進行了一個半小時的會談。華某表示他非常欣賞美國明確聲明「上海公報」是美與中共之間的根本指導原則。並指出范錫之探討性訪問對雙方均有好處。當晚范錫舉行惜別宴，中共方面仍以黃華為首。范錫與黃華在二十五日晨曾進行一小時會談，主要以雙方貿易及文化交流問題為主，並仔細檢討了過去幾天沒有處理的問題。

二十五日晚范錫在北平舉行記者招待會，發表聲明及回答問題。除宣稱他此次會談十分重要，十分有用及今後將繼續此一會談外，對記者們所提出的問題多予迴避，儘量避免透露會談的詳情。總括其所作答復，似可歸納為：(一)強調訪問的試探性，(二)對「關係正常化」問題討論了細節，(三)「美匪關係」不會傷害任何第三國，(四)提到了美國人權外交政策，(五)詳盡說明了美國的輿情及國會立場，(六)雙方同意不發表公報。

二、

儘管范錫及其隨員們對此次會談的內容守口如瓶，但根據范錫談話及隨行記者的零星報導，吾人可大致將會談的內容分為下列三項：

(一)國際問題：范錫說在國際問題上，談到了關於全球的主要政治、經濟和戰略問題，並指出美與中共間對許多問題具有重要的共

同關切。但雙方所謂的國際問題，一言以蔽之，就是蘇俄問題，這是美匪接近的背景，也是限制雙方關係的主要因素。從一九七四年歐洲安全會議召開以後，中共便大肆攻擊美蘇的和解。蓋對中共來說，美國幫助蘇俄穩定歐洲便是變相鼓勵蘇俄向亞洲發展，所以中共便鼓吹蘇俄只是「聲東擊西」，主要的目標還是在歐洲。此外，中共也指稱如果美國不有力的抵制蘇俄的擴張，勢必造成蘇俄的軍事優勢，終使美俄戰爭不可避免。過去在季辛吉時期，儘管季氏熱衷與中共改善關係，但顯然並不能接受中共的此種說法。蓋美國認為和解值得維持，戰爭並非不可避免。但共和黨政府的外交政策較為悲觀，尤其季辛吉等人傾向以「桑南費德主義」(The Sannofeldt doctrine)解釋蘇俄的政策，尤使中共不滿。今日之卡特政府基本上與共和黨政府最大不同的一點便是對國際問題抱持較為樂觀的態度，不再認為美國無能為力；相反地，認為過去美國之失敗，乃是美國之精神力量未曾發揮所致。故范錫此次面告中共「早幾年美國那種趨向於退縮，不願在國際上扮演積極性角色的趨勢業已改變，美國人民準備支持政府在國際潮流上扮演一個建設性的角色。」這段話可部份滿足中共對美國之需要。中共所望於美國者便是美國強硬阻止蘇俄的擴張，如今美國表示了這種決心，當使中共較為放心。

在國際問題上，美國所希望於中共的，當是中共所擔當一個和平的及建設性的角色。在此方面，美國的目標至為有限，因美國了解中共的實力，不可能指望其在中東、非洲等問題上發生作用；但在東北亞，美國認為韓國的情勢最具爆炸性，也是中共較能發生影響力的地區。美國的腹案是以「德國模式」來穩定南北韓的關係——即南北韓相互承認，共同進入聯合國，美國、日本承認北韓，蘇俄與中共承認南韓。美國認為自一九七四年底海參崴會談後，此一方案已得到了蘇俄的初步同意——即蘇俄以中共接受為其接受的條件。故迄今只待中共的首肯與合作。中共迄今不願支持美國此一計劃，並非對北韓有所偏愛，而是深恐此一安排造成先例，在以後適用到「台灣問題」上來。所以一直堅持先解決「台灣問題」再談韓國問題。這便是包大可者流一再強調依照中共條件解決「台灣問題」為解決東亞重大問題的先決條件之由來。但即使「台灣問題」尚未解決，美國亦不會放棄機會來爭取中共的合作，以與美國共同努力，防止韓戰再起。范錫此行必然會討論此一問題，但中共不會輕易改變其立場，雖然中共了解，由於蘇俄在日本海軍實力的擴充已增加了蘇俄影響北韓的力量。

(二)雙邊關係：這是此次會談中必被觸及到的問題，但由於美與中共間在較低階層一直維持對此等問題的接觸，所以不會在此次會談中佔太多的時間。不過在記者會中，當記者問到有無在任何雙邊問題例如交流，貿易，資產等方面達成協議時，范錫却答覆只進行了試探性的會談。但國務院發言人荷丁卡德(Hodding Carter, III)在同日答覆記者時却說此次會談曾就文化與貿易談到一些過去未曾談到過的問題。由於范錫與卡德對此問題說法的頗不一致，其可能的含義有二：一是雙方的確談到了一些新的雙方關係的項目；二是就過去討論的雙邊問題提出了新的解決方案。不過似可肯定的乃是在此次會談中，雙邊關係的討論所佔時間甚少，顯然不是主要重點，也不可能達成任何具體的協議。

(二)「關係正常化問題」：范錫在記者會中肯定美國業已從事誠懇的努力從事「關係正常化」，並坦認與中共討論了「正常化」的細節。隨同范錫訪問的記者均相信范錫此行攜帶了若干建議與方案。當在赴北平途中被問到此一問題時，一位隨行高級官員答稱：「我不打算答覆這一問題，因為我認為第一個聽范錫所要講的內容的人是中國人」。這一答覆等於間接的承認。據稱鄧小平與范錫會談之前曾稱讚報導此一消息的記者分析準確。卻對其他記者則說：「你們寫的文章，有些是對的，其他則不對」。

據稱范錫在第二日與黃華會談時，曾就「台灣問題」提出下列三種可能的折衷方案：(一)中共是否可以考慮發表一項聲明，聲稱他們有權使用武力對付台灣，但却無意這麼做。(二)中共是否可以默許美國繼續參與台灣的防務。(三)中共是否可以不理會或至少不否定美國片面發表一項希望「台灣問題」和平解決的聲明。據稱中共曾仔細考慮了美國的建議，但最後顯然雙方同意在「台灣問題」上保持不同的看法。

顯然，美國一方面要繼續與中共改善關係，另一方面目前又不可能在中共不作相當讓步的情況下接受其「建交」的條件，美國希望中共能了解美國實際的困難，也希望探悉中共讓步的可能性。范錫此行可能最重要的任務便是為今後「美匪關係」的發展作好一個基礎。就外交而言，今天的失敗可能便是明日的成功。一件事情的結束往往是另外一件事情的開始。我們不能認為此次范錫訪平未能達成協議而認為是范錫的失敗。相反地，我們對今後「美匪關係」的發展更要提高警覺。

總之，范錫此次前往北平不止是一次試探性的訪問，也是一次工作性的會談，為了穩定今後的「美匪關係」，美國希望建立一種「美匪關係」的新格調。似乎美國認為尚有充份的時間，使與中共談判的大門打開，而不急於在「完成正常化」上，接受中共的條件。在范錫結束訪問後，卡特於八月廿六日與美國新聞編輯人晤談時指出在與中共的「關係正常化」方面，他並不感到有任何限制要他採取快速行動，以獲致一項協議。他說對中共的政策決定無疑將是幾年的事，他並強調與中共關係正常化的條件將是美國可以履行對台灣人民久受尊重的義務。范錫回國向卡特總報告此行經過後，白宮於二十八日發表聲明指出這次訪問是一項良好的開始，但如果在這一點上要獲致任何肯定的結論，將是言之過早。但美國預期在今後幾個星期及幾個月，將與中共方面有繼續的及建設性的會談。

肆 結語

自從范錫發表六月二十九日之演說後，我國朝野有鑒於美對中共之誤解及幻想，不但提出強烈之異議，且有廣大民衆紛紛致函美國總統卡特及其他政要指陳其錯誤，希望美國懸崖勒馬，以免害人害己。我們的立場為：(一)美國應認清敵友，不要中了中共離間中美盟誼的陰謀。所謂「美匪關係」正常化不但損害我之權益，而且破壞美國的信譽。(二)中美條約是美國西太平洋集體安全體系的一環。此一條約如不存在，不僅影響中華民國的安全，而且嚴重影響整個亞太地區的安全。(三)「美匪關係正常化」不但不會帶來和

平，反而會引發戰爭的危機。(四)中美兩國利害相關，合則同受其利，分則同受其害。惟有增進中美合作才能確保美國在亞洲的利益，也才能維護亞洲的和平。

此外，我們認為美國應了解「美匪關係」的本質及認清所謂「台灣問題」的謬誤。美與中共之間的問題不是承認與否的問題，而是依何種條件來維持雙方關係的問題。「美匪關係」無法穩固的主要原因是他們彼此玩弄所謂的「三角關係」根本是不真實的及不確定的。就真實性而言，美蘇間有核子力量的持續關係而美匪之間却沒有。就確定性而言，匪俄關係與美俄關係的演變基本上均不是第三者的政策可決定的。

就所謂「台灣問題」來說，美國一些主張與中共建交的人士一向認為「台灣問題」為「美匪關係」正常化的主要障礙，所以紛紛主張接受中共的建交三條件。但這些人士最不可諒的一點乃是他們只是以中共能否接受美國的政策為其立論的根據，而從未以美國能否或應否接受中共的政策為美國行動的根據。中共的政策符合美國的利益嗎？美國的利益必須以接受共匪政策才能維持嗎？美國何所求於中共而竟然如此自甘屈辱！如此自貶與自虐，美國又何能立足於世界！這是美國政府與人民應該冷靜的思考及檢討的。

——六十六年八月卅一日——

共匪政治問題論集

張敬文等編著

本書所收輯的二十篇文章，可歸納為三部份：第一部份主要論述共匪的政治理論、鬥爭策略和工作方法。第二部份主要論述共匪竊據大陸二十餘年來所推行的幾項重大政治運動。第三部份主要論述共匪的政治制度，最後為「偽『四屆人大』與共匪動向」等篇。對於共匪二十餘年來的政治作為，從理論到實際，當可使讀者獲得初步的瞭解。二十五開本五〇六頁。

國內：每本實售新台幣伍拾元
國外：航空——每本美金七元五角
平郵——每本美金二元五角