

# 美國國會遠東考察團報告書

芸汀譯

## ——中華民國部份——

美國國會遠東考察團係由衆院外交委員會主席摩根（民主黨）、衆議員方通（民主黨）、拉哥馬辛諾（共和黨）及季朋斯（民主黨）四人所組成，并由摩根任團長，曾於上年十一月間分別訪問我國、菲律賓、印尼、澳大利亞及紐西蘭五國，從事考察。該團返美後，曾就此行考察所得，於今年一月間向衆院提出書面報告。本刊特將其中有關我國部份，全文譯載，俾供參考。

——編者——

本團係於一九七六年十一月六日星期六晚間，抵達台北；翌日在美國駐華大使館聽取代辦彭博及使館其他高級官員所作之簡報，并在美國台灣協防司令部聽取協防司令史奈德海軍少將及其助手所作之簡報。

在以後之兩天中，本團曾與中華民國政府高級官員們分別會談，包括嚴總統家淦、蔣院長經國、立法院倪院長文亞、外交部沈部長昌煥、國防部高部長魁元、經濟部孫部長運璿以及宋參謀總長長志在內。本團亦曾在各種正式的社交場合中有機會與其他許多中國官員晤談。

## 中美關係

我們與中華民國領袖們關於中美關係的討論，爲一個尚未解答的問題所籠罩：即假如美國與中共（PRC）建立完全的外交關係時，將會發生甚麼樣的情勢？

自從尼克森政府的早期以來，美國即已朝着此一方方向進行。尼克森總統一九七二年二月訪問北平時所發表的「上海公報」，曾經表示雙方相信：「兩國間的關係正常化，不但於中美人民有利，抑且有助於亞洲與世界緊張局勢之緩和」。「正常化」的行動業已表現在貿易、文化交流、華府與北平聯絡辦事處之設立以及美國高級官員之訪問等方面；且福特總統於一九七五年十二月訪問北平時，更曾重申美國與中共「完成關係正常化」之意願。

根據目前的了解，與北平「關係正常化」之完成，意指完全外交關係之建立，包括互換大使及在彼此之首都設置完整之大使館。中共已經前後一致地表明其對於此種「正常化」的代價：即美國與中華民國斷絕正式外交關係；美國廢止與中華民國的防衛條約；以及自台灣撤退所有的美國武裝部隊。北平的這些條件曾經傳達給許多美國訪客，包括本團團長摩根；他在一九七三年訪問北平時，曾聽周恩來說：美國部隊一日留在台灣，則北平與華盛頓間的外交關係，便一日不會建立。

美國已由一九五四年簽訂的共同防衛條約而與中華民國結盟。此一條約使美國有義務防衛台灣及其鄰近的澎湖列島，抵抗任何外來攻擊。依據美國在「上海公報」中所作俟此一地區減少緊張時將逐步減少駐台部隊之承諾，駐台美軍人數已由一九七二年之二千名左右削減為本團訪台時之一千名上下，且其中并無戰鬥部隊。目前留駐台灣之美軍單位計為台灣協防司令部及軍援顧問團，前者係在共同防衛條約下担负計劃之責。美國對中華民國之贈與式軍援，已於一九七三年終止，但貸款方式之軍事售予，則仍繼續，在一九七七會計年度內約值三千五百萬美元。

蔣院長經國會就「正常化」問題對本團作相當長時間之談話。他說美國與中華民國為淵源深遠之朋友，兩國之友好關係建基於共同之利益與共同之理想，中華民國將永為美國之忠實盟邦。

蔣院長又說：中華民國與北平政權間之爭執，并非權力鬥爭，而是基本觀念與信仰之鬥爭。他說中國共產黨決意摧毀中國文化，而把愛好和平與自由之中國傳統生活方式，代之以馬克斯——列寧主義；中華民國對此將繼續予以反對。他說北平政權一直在迫害大陸人民，他希望卡特新政府會瞭解中華民國的基本政策並繼續與其維持友好關係。他又說：中共一貫地反對美國，華盛頓與北平間之所謂關係「正常化」，實為「不正常化」。

蔣院長指述中共也祕密參與世界各地尤其是東南亞的叛亂行動，并謂這便可進一步說明中共與自由國家間的關係，永遠不能「正常化」的原因。他說「承認」北平政權僅屬承認一向迫害人民的中共頭目，將會嚴重損害中國大陸八億人民重獲自由的熱望。

關於中國大陸的政治情勢，蔣院長及其他中華民國首長們皆描述中共正陷入一個繼續不斷和日益兇狠的內部權力鬥爭之中；據告毛澤東死後的權力轉移，并未完成；華國鋒被形容為在毛死以前即已開始的權力鬥爭中之過渡領導者，他既缺乏對「中央政府」的堅強控制，也失掉了來自軍方的原有支持，而軍方本身則因領導人選的問題，陷於分裂。

至於北平與莫斯科間的關係，台北以及本團行程所經其他各地的官員們似都同意：雖有些許解凍的暫時跡象，但其敵對關係，仍將延續。蔣院長認為中共與蘇聯已陷入共產世界領導權的基本鬥爭中。

我們發現：在許多事情上，我們與中華民國友人和他盟邦的意見，頗為一致，但對另一些事項，則未便苟同。

但無論如何，我們堅決地認為：美國不應於此時屈從中共所提的條件，進行與其建立完全的外交關係。我們相信即將就任的美國新政府，在決定其未來的對華政策以前，應該從事詳慎的檢討。茲將我們作此建議的理由，分述於後。

美國和中共雙方的內部，現正發生重大的變化。在華盛頓方面，政府的行政部門正在移轉過渡之中，即將就任的決策者將需要時間去掌握中國問題的複雜性。我們知道：一般的期望是，在一九七二年尼克森總統訪問北平後，「正常化」可能在三至四年之間，予以完成，但我們也知道：美國并無此種承諾，更無拘束卡特新政府之任何承諾。

在北平方面，毛澤東死後的過渡時期，似乎仍在進行之中，動亂與紛歧事件，各方均有報導。自從本團於十一月下旬返國以來，中共在政府改組中便已將「外交部長」喬冠華免職，而以黃華代之。

同時，我們看不出現在有任何對華政策的危機，需要迅即採取行動。美國與中共間的關係，在聯絡辦事處階層上，在貿易與文化交流上，以及在其他方面，都在相當友好的情況下，繼續進行。華盛頓繼續得到與中共的密切和友好的關係。在華盛頓採取與北平建立正式外交關係的次一重大行動之前，這些情況似可提供并且容許一段相當長的「喘息時間」。

美國究應追求怎麼樣的對華政策，正同美國的其他外交政策一樣，自應以我國的最佳利益為依歸。我們曾在台北及其他地方設法辨明美國在此時與北平「關係正常化」之利害得失，我們從許多博識的外國官員和美國人士所得到的首要忠告是：在目前情況下，將會弊多於利，得不償失。

在利的方面，彼等表示華盛頓可能憑藉與北平建立外交關係，而獲得影響中共外交政策的較多機會。但在我們看來，任何這樣的影響，最多也不過是邊際性的。中共會不顧美國與其關係的正式程度而追求其自己所認定之最佳利益；特別是在對美國極為重要的北平與莫斯科關係上，我們所得到的廣博的意見，完全一致，那就是這兩個共產國家間的深刻敵對，在未來數年中，將會延續下去。

在貿易方面，我們對於可從目前的「正常化」獲取利益而減少損害的期望，并無印象。美國與中共的貿易自一九七二年開始以後，雖曾迅速上升，達到一九七四年九億多美元的總額，但此後則已下降，一九七五年約為四億六千二百萬美元，今（一九七六）年預計為四億美元。由於中共貿易政策的特性，美國向中國大陸的銷售，不管外交承認的情況如何，是難望快速增加的。

但在另一方面，台灣以其適於自由企業的經濟成長，業已成為美國的主要貿易伙伴。一九七五年美國與台灣的貿易總額為三十四億美元，大於美國與中共貿易的七倍；而且在我們訪問時，正顯示此一總額將較上一年另有大幅的增加。美國在台灣的企业投資總額在五億美元左右，且仍在增加之中。假如「正常化」意味着中共接管台灣或意味着此種接管的遠景，則如何可能予以完成而不致嚴重損害美國的經濟利益，真是難以想像。

「正常化」對美國在亞洲一般戰略地位的衝擊，應為一項主要之考慮。美國在一九七二年突然對北平採取主動一事所給予我們友人與盟邦的所謂「尼克森震撼」，仍為彼等所切記；現在此一地區正處於自由高棉與越南相繼崩潰的後遺症狀之中；而最近又有駐韓美軍可能減少之談論。我們認為：在此情況下，美國突然廢止其與中華民國的安全條約，可能會損害此一地區其他盟邦如韓國

、日本、菲律賓、澳大利亞及紐西蘭等對美國之信賴，對於視其與美國所簽防衛條約為其基本安全要素之他處盟邦，或許也有影響。此外，台灣本身在美國前進防衛系統內，雖非軍事重點，且無美國戰鬥部隊駐紮其間，但如遠東發生事故，則台灣確實具有作為美軍集結整備地區的潛在價值。在東南亞衝突期間，台灣曾為美軍所使用；台灣地位適中，是一個情報收聽站；對於我們東亞主要安全顧慮的日本，台灣更為其南面防衛的自然屏障。

在美國決定斷絕其與中華民國的盟約和軍事關係之前，我們必須緊記此舉對我們亞洲鏈鎖防衛的衝擊。

在國際情勢方面，假如「正常化」竟照北平所提的條件，予以接受，我們看不出美國放棄對中華民國的防衛承諾，如何能使目前的和平遠景，有所改進！中共誓言要「解放台灣」，而且據我們所知，并未表示放棄使用武力以達此目的。事實上，當我們此次訪問另一國都時，據告中共駐該地的「大使」曾經暗示：此種武力將會予以使用。果真如此，我們相信：儘管中共具有數量上的壓倒優勢，中華民國必會予以迎頭痛擊。

任何這樣的衝突，自然會產生悲劇性的後果。這些後果將是如何的廣大深遠，雖難預測；但在各項因素之中，我們必須注意的是：如果中華民國失去了美國的核子保護，同時面對着一個核子武裝的敵對「鄰居」，則她勢將運用其本身的能力，發展核子武器，則其對於人權之侵犯，可能大大地超過此一數目。

到現在為止，美國決策者業已抗拒對「正常化」速採最後行動之壓力，我們深為欣慰。我們也聽說：美國的政策并非「放棄」或「犧牲」台灣，而是在獲致「正常化」的協議下，使台灣能够生存下去。對於此一立場，我們認為「生存」之含義，不但要包括台灣人民的物質安全，而且要包括相當的政治與經濟自由以及基本人權。

中共一向拒絕承受對台灣放棄使用武力之約束，其理由是由台灣為中國之一部份，因此也是不受任何外國干預之內部事務。中共和中華民國雙方自然也都同意「一個中國」之觀念，而以台灣為此中國之一部份，正如「上海公報」中所承認者。

然而，在「一個中國」的觀念之下，美國與任何一方的關係，都會形成對中國內部事務之干預。現在的問題是：美國應否放棄與其長期可靠盟友一邊的正式關係，並轉而贊成與直至最近尚不願對美國友好的另一邊，建立此種關係？

在「一個中國」的觀念下，撤銷對中華民國的承認，恐怕會使這個主權國家自國際舞台上，趨於消失；而此種消失之對外牽涉，顯然會大大超出中美防衛條約廢止的範圍。例如：中華民國是禁止核子擴散條約之簽字國，而中共則否；中華民國在美國的貿易法規定下，享受最惠國待遇，但該法迄未以此種地位給予中共。我們曾一度聽說：如果中華民國在對美關係上失去其主權國家之身

分，則將有五十八種國際協定，歸於無效。

儘管有「一個中國」的觀念，但事實是：目前正存在着兩個中國政府，各自有效地控制其領土與人民。而且不幸的是：由於這兩個政府的立場，現在我們並沒有獲得能使美國滿意的解決「正常化」問題的辦法。由東京承認北平并对台灣撤銷承諾但仍維持貿易關係的所謂日本解決辦法，雖曾為其他國家所採用，却非美國可用之方式，因為我們的條約關係，乃台灣全部安全之中流砥柱。日本與中華民國之間，並無防衛條約，而且事實上，中美條約之持續，促進了台灣之安定，這對日本與台灣之貿易，頗為有利。一個國家、兩個分治地區的德國解決方式，亦為兩方面的中國人所反對。剩下來的唯一選擇，便是暫時維持現有的安排，以待華盛頓之檢討以及北平與台北之三思。

我們對「正常化」問題之討論，頗為冗長，因為此一問題，無論在華府或台北，均甚突出。我們在啓程訪問以前，曾耳聞福特政府中的某些份子近曾催促給予北平以完全承認；在旅途中，曾聞悉曼斯斐德參議員訪問北平後所作的報告，也催促美國「快速行動」，藉以建立完全外交關係。但自我們返國後，我們曾閱悉兩個分別以訪問北平與台北為基礎的國會調查報告，其結論與我們的相同。

另有兩點觀察：

第一是近年以來，中國政策在華盛頓釐訂時所用的秘密方式。姑無論此種秘密，對最初達成一九七二年北平之開放，是否必要，目前此種秘密的延續，可能會產生反效果。今後我們所需要的，不是另一次「尼克森震撼」，而是充分的事前諮商，藉以維持將會受到影響者的信心。現在看來，中國政策似乎掌握在國務卿和少數其他官員的手中，其結果是：華盛頓的執行官員和台北的美國大使館，連同中華民國的官員們，對於華盛頓的現行政策考慮與他們究竟有何牽連，都是一無所知，或至少不能肯定。

我們相信：中國政策亦應與國會諮商，因為此事具有一般的重要性，也因為將來可能需要國會採取某種方式之行動。總統固然有權對北平給予外交承認，但亦可能有些立法事項——從特別貿易條款到核子燃料協定——需要國會同意。

第二是美國在一些小的方面，繼續對中華民國予以冷落。雖然中華民國乃是美國所完全承認的長期友人和條約盟邦，福特總統對中華民國駐美大使晉見的要求，却從未允許過；季辛吉國務卿也是如此。我們聽說：自一九七二年尼克森總統前往北平以來，美國閣員階層的官員們，除商務部長外，都未曾訪問過台北，另一例外是副總統洛克斐勒曾於上年赴台參加 蔣總統的喪禮。也有人告訴我們：實際上台灣已被列為美國高級國防官員如太平洋總司令等之訪問禁地。無論美國擬藉此向北平傳達些甚麼訊號，我們深感這種輕微侮辱的方式，似乎是美國對待一個盟邦的不必要與自貶身價的做法。

總括說來：我們并非建議無限期的維持現狀，但我們要力勸新總統不要採取與北平關係正常化的急劇行動，而須先行詳細檢討此一局勢。我們認為：美國在目前依照北平的條件而予中共以完全的外交承認，將弊多於利。我們贊成消除過去決定中國政策的祕

密方式，也贊成與國會和中華民國以及其他將受影響者的事前諮商。我們也相信：祇要中華民國是美國的朋友與盟邦，便應待之如此，而不應予以虧待。

## 經濟情況

今日之台灣，是一個成功的故事，具有為華盛頓經濟策劃者所羨慕的統計數字。台灣的國民生產毛額，今年可望升高百分之十。對外貿易出超，與一九七五年相較，可望增加百分之三十。通貨膨脹率祇在百分之四左右。失業率預計約為百分之三。

繁忙蓬勃的企業活動，在台北到處可見。此種情形與北平低經濟水準的對照，對於曾在一九七三年訪問中國大陸的摩根團長，尤為顯著。對中華民國的官員而言，目前的顧慮，不是如何去加速經濟成長，而是如何去避免經濟過熱。

自從第二次世界大戰以來，擁有一千六百萬密集人口的台島，已從低收入的農業經濟，進入日益增加的工業化和富裕之境。美國的經濟援助，於歷年共達一十五億美元之後，已於一九六五年終了。

農業發展雖已成爲中華民國政府的一貫目標，而台灣在大多數的食物方面，亦能自給自足，但現在的重點已更多地轉向製造業，其產品在整個輸出中占百分之八十以上。工業化的進程，亦正從以勞動密集爲主的生產（紡織與裝配），進入更多的資本與技術密集的製造業（機器、石化與電子製品）。

最近國際經濟的衰退，曾刺激政府積極從事六十億美元的十大基本建設計劃，旨在經由台灣運輸、交通與電力設備的改善，以謀重工業的進一步發展。外人投資、技術合作以及財政融資，均獲鼓勵，華僑、美國與日本均爲主要投資者。

美國私人在台灣的投資，約爲五億美元，約占外人投資總額的半數。美國在一九七五年爲台灣貨品的最大買主，計達一十八億美元，同時也是對台輸出的第二大賣主，計達一十六億美元。除一般經濟情況之外，本團全體團員曾就其選區特具興趣之許多個別計劃以及貿易事項，與在台灣之中國和美國官員，從事商討。

我們對以前美國的經濟援助在帶動台灣走上自助途徑的過程中，所發生的作用，深感愉快。雖然此種援助在十多年以前已告終止，但中華民國的官員們於追憶此項計劃時，猶表感激。台灣現已成爲開發中國家的模範，而中華民國本身已對五十多個國家，提供技術援助。

我們特別歡迎中華民國提高人民生活水準的明定目標。自從中華民國遷台以來，每一國民的年生產毛額已由九十美元增加到七百美元以上。而且我們所得到的數字顯示：經濟發展的利益，並不是僅僅歸於富人，而是在過去幾十年中循着一種縮短貧富收入差距的方式，予以分配。另有資料顯示：台灣每人每天吸取的卡路里已由一九五二年的二、〇七八公克增加到一九七五年的二、八〇

一公克；人民的平均壽命亦已由五八歲增加到六九點八歲（美國的平均壽命為七二點四歲）。

台灣之注重經濟成長，自然曾經受到中華民國增強國力抵抗共產的目標之激勵，但隨着中美共同防衛條約而來之安全以及自由企業與國外投資之運用，均有助於經濟之提升。

同時，除了將來可能發生的任何不利政治情勢外，伴隨台灣戲劇化經濟興起的一些弱點，也曾為我們指出。台灣缺乏天然資源，必須輸入油料。台灣的經濟極度依賴對外貿易，而後者變化莫測，很難應付。台灣的勞動費用，正在上揚之中，現既踏入了更為進步的工業，可能會面臨國外的強力競爭。

## 國防

中華民國保持着五十萬以上的武裝部隊，并有兩百多萬的後備兵。她實施兵役制度，并以大約國家預算的半數，用於國防。

建立如此龐大軍事組織的理由，在於中華民國與中共間敵對狀態（雖然停留在低水準）之延續以及中華民國從未正式放棄的返回大陸之公認希望。中華民國在金門和馬祖外島亦駐有部隊。

在美國看來，中華民國應能以略低的軍隊數量而有所作為。中共侵台，需要大規模的兩棲部隊，但目前并無此種部隊集結之證明。中共雖能集合壓倒性之人數，一般相信中華民國之部隊，在雙方的任何戰鬥中，將會有優越的表現。

中華民國海空部隊阻止中共橫渡台灣海峽之能力，至為重要。為了此一目的，中華民國需要充分現代化的裝備，以與對方相匹敵。中華民國的官員們曾經告訴我們，謂彼等特別需要空中防衛與反封鎖飛彈，包括魚叉式（Harpoon）艦對艦飛彈，以更新其二次世界大戰時期之驅逐艦上的武器而能面對中共驅逐艦上所裝置之冥河式（Styx）飛彈。

美國約有兩千軍事人員駐在台灣，均非武裝部隊。美國對中華民國的贈與性軍援，已於一九七三年終止。一個相當質樸的對外軍事售貸計劃，仍在繼續，今（一九七六）年為數三千五百萬美元。美國對中華民國安全的主要貢獻，存在於美國依照共同防衛條約與憲法程序，協防台灣抵抗外來攻擊之承諾。

關於核子事項，我們曾向中華民國官員們表示：美國國會對任何原子武器之擴散，均為關切。我們也曾將防止核子擴散之立法努力，告訴他們。

中華民國為適應急劇上升的能源需要，現在興建中或計劃中之核能發電廠，約有半打；其反應器和鈾燃料均為美國公司所供應。中華民國已批准禁止核子擴散條約，其核子設備均受到國際監督。最近之國會聽證曾強調美國之利益，在於限制台灣之核子活

動於和平用途，我們此次在台北，很高興地獲得中華民國高階層的保證：謂中華民國決繼續遵守禁止核子擴散條約，而且無意發展核子武器。

## 人權

我們曾向中華民國的領袖們，提及國會對外國政府違反人權之有關控訴，深表關切；而此種關切，曾在外交委員會之聽證會上以及對違反人權國家獲得美援之限制立法上，特別表現出來。我們也曾表示：最近國際赦免組織的一個報告，說中華民國曾經違反人權。

當我們會晤蔣院長經國時，他曾主動提出人權問題來討論。他認為上述報告，係屬國際陰謀的一部份，旨在誣賴他的政府，企圖在世界輿論中造成一種錯誤的印象。他說中華民國是一個民主國家，治理以法，舉凡執行涉及國家安全之各種措施，以及保障人民之權利，概予依法辦理。中華民國政府曾經宣佈：凡涉及叛亂或叛國之重大案件且有明顯意圖與犯罪證據者，將依法公開審判，公平懲處。

中華民國之官員們否認對任何「政治」人犯之羈押。他們曾在所謂「政治」活動或不滿份子與致力推翻政府或支援中共者之間，劃一界線，因就官方而言，中華民國仍與中共處於戰爭狀態。他們說約有數百人已被控訴犯有叛亂或叛國罪嫌，而國際赦免組織則估計因政治理由而遭囚禁者約為四百至八千人。這些官員們又謂：我們美國人可以訪問在禁之任何被控人犯，並指責國際赦免組織採用雙重標準，對於為保障生命而奮鬥之自由社會中的所謂違反人權事例，廣為宣佈，但對中共、蘇俄、越南和高棉等之囚禁數百萬人民，則置若罔聞。

本團由於行程關係，未能訪問在台被囚之人犯，故亦不能就任何個別案件，提出報告。我們并不容忍人權之遭受侵犯，但我們對於在禁人犯之可供訪問以及中華民國高階層之充分了解人權問題，獲有深刻印象。同時，我們曾據富有經驗之非中國觀察家告以：台灣所容許的個人自由，較此一地區的絕大部份國家為多。我們希望將來外人對台灣人權之評估，會將各種因素之平衡看法，併予考慮。(完)