

臺北—華府—北平三角關係

劉志攻

臺北—華府—北平間俗稱「小三角」的關係，自一九七九年一月一日美國與中共建交並與我國斷交後而發生了變化。此究竟是否只是美國在形式上改變了傳統外交承認的對象？或是三角關係的互動模式因此在實質上發生了改變？當前三角關係的運作，似乎建立在由三個公報、一個臺灣關係法及對我六項保證^①所形成的美國對華政策的基本架構上，此在未來有無發生變遷的可能？臺北—華府—北平三角關係，為國際體系中的一個次級體系，體系結構（互動行為模式）之變遷，除了來自其自身的動力外，尚受到體系外環境因素等的影響。本文即擬從體系的觀點，及自三角互動的歷史研究中，試圖解答這些問題，並藉以探討此對我國政策所蘊含的意義。

一、僵硬且力量不對稱的三角關係

在國際政治上，行為者（主要為國家）愈多，互動關係也就愈複雜。在三角關係中，涉及的行為者有三，故三角互動關係實乃為由三個雙邊互動關係構成之組合。研究互動關係，所重視的是各個行為者決策結果的交相作用，及其表現出來的種種類型，

註① 三個公報，即美國與中共間在一九七二年發佈的上海公報、一九七八年的建交公報，及一九八二年的八一七聯合公報。六項保證，為美國在一九八二年與中共達成八一七聯合公報時，曾就有關對我軍售問題，對我傳達了六項保證：(1)美國不會同意訂定停止對我軍售的期限；(2)美國不會同意就對我軍售問題與中共事先磋商；(3)美國不會扮演臺北與北平間任何調人的角色；(4)美國不會同意修改臺灣關係法；(5)美國不會改變對臺灣主權問題的立場；(6)美國不會向臺北施壓，迫使與北平談判。

基本上乃假定了「理性行爲者」(rational-actor)的決策模型。在一般情形下，國家所選擇的對外政策，概在謀求增大自己的利益，或減輕所受的損害；在國際關係中，也都在謀求增加與國，減少敵國。這種「理性行爲者」的假設，因而保證了國際關係發展的大致穩定性。

狄特默 (Lowell Dittmer) 按雙邊關係之友好或敵對，將三角關係區分爲三種類型：(1)「三人同居型」(ménage à trois)：三角相互之間俱存在著友好的關係；(2)「三角戀愛型」(romantic triangle)：一角與其他二角間同時維持友好關係，但此二角却彼此敵對；(3)「穩定婚姻型」(stable marriage)：二角彼此友好，却同時與第三角敵對^②。在理論上，尚有著狄特默未曾提及的第四種類型，即三角相互之間彼此敵對。

在三角力量大致相等的狀況下，上述四種類型都充滿了促成變遷的不安定力量^③：

(1) 在「三人同居型」中，如果其中任何二角之關係趨於密切，勢將有損第三角之利益，其結果是無一角得以現狀爲滿足，競爭勢必隨之而起。

(2) 在「三角戀愛型」中，與二角同時維持友好關係之一角，居於樞紐地位，可以在增強與其中一角之關係而使另一角利益受損的原則下，居間操縱，坐收左右逢源之利。任何一角由是均不願屈居下風，力謀取得樞紐的主導地位，而使彼此關係充滿了不確定及不穩定性。

(3) 在「穩定婚姻型」中，關係友好的兩角有共同結盟對抗第三角的可能，其結果不是兩極對立，便是共霸。居於劣勢的一角，爲免受到孤立，則有可能與其他兩角之一改善關係，或與二角同時改善關係，而令原先二角友好的關係中加上了猜疑的因素而不穩固。

(4) 在第四種類型下，只要任何一角試圖改變現狀，而謀與其他二角單獨或同時改善關係，三角互動的結構便會發生改變。

因此，在三角關係中，各角爲謀增大自己的利益，而選擇了結盟、傾靠、或玩牌等策略^④。結盟的結果，會結束三角鼎立，而走向二元對抗的局面。傾靠是在不結盟下，使三角比重發生變化，因而對第三角產生力量不平衡的壓力，以迫使其採取積極改

註② Lowell Dittmer, <The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis, > *World Politics*, Vol. 33, No. 4 (July 1981), p. 489.

註③ 三角關係的特質就是變動性，請參閱 Michael Ng-Quinn, <International Systemic Constraints on Chinese Foreign Policy, > in Samuel S. Kim, ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy in the Post-Mao Era* (Boulder, Colorado: Westview, 1984), p. 100.

註④ 有關三角關係中各角的策略問題，可參閱 Gerald Segal, *The Great Power Triangle* (New York: St. Martin's Press, 1982), pp. 6-7.

善的政策。至於玩牌，則是一種選擇性、策略性的行動，使其他二角彼此猜疑，而作出有利於己的反應。三角關係最大的特色，就是各角之間相互關係的變動性，以及互動關係未來發展的不確定性。是以三角關係要能運作，必須滿足以下一項條件：即三角彼此間的敵對或友好，必須不是固定不變的。國家在利益的指引下，可以選擇不同的行動策略，來滿足其最大的利益。任何二角的敵對如果恒久不變，則會限制此二角的行動選擇，使得三角關係具有的變動性及不確定性受到限制。

國家力量大小是否對稱，決定了雙邊關係之為支配—依賴、或平等對待，亦影響了三角關係的運作。國家力量如按大小二極分類，則可得以下幾種類型的三角關係：

- (1) 三角力量彼此大致相稱。
- (2) 二角力量強大，但第三角力量弱小，是為二強競爭之模式^⑥。
- (3) 一角力量強大，但其他二角力量弱小，是為一強獨霸之模式。

由此簡單的類型分析，說明了三角關係要能運作，同時必須滿足第二項條件：即三角彼此間力量不必一定相等，但差距必須不過於懸殊，基本上二較弱之角力量之和，必須大於力量較強的第三角，或至少必須令其感受到安全之威脅，如此才使彼此間有改變關係組合的意願及可能性。由於在國際體系內，幾乎任何三角關係均非封閉的體系，因此力量居於劣勢的一角，亦可選擇與體系外行為者結盟等引進外力的方式，來增強自己在三角關係中的地位。在這種情況下，此弱小之角其實便是第四角的委託人（client），而此第四角即取代了此角，而在三角互動關係中扮演了此角應有的地位，使得此條件得到滿足。

總之，在三角力量對稱的關係下，各角有其獨立自主性及相當的資源力量，可以依國家利益的需要，變換相互關係，藉著不確定性及彈性，來維護自己的利益。這種情況是否亦表現在臺北—華府—北平三角關係上？簡言之，臺北—華府—北平三角關係究竟表現出何種特質？

臺北—華府—北平三角關係的第一個特質，便是三角力量彼此極不對稱。美國是一個超強，具有全球性的普遍利益。中共幅員廣大，人口眾多，但是經濟發展落後，軍事投射力量有限，僅為一個區域性的力量。至於我國，較諸以上二者，力量居於最末。但是在美國與中共之間，不論以經濟力量、軍事力量、或結盟狀況相較，二者差距亦極懸殊。現今國際社會，基本上仍為美蘇兩極分立的狀況，但是中共的動向却影響到了美蘇的均勢，因而取得了足以與美國議價的地位。相形之下，我國由於臺灣地區地狹人少，在安全及經濟上復依賴美國極深，加上中共因素的作用，使得我國在影響美國上，力量受到相當的限制。

臺北—華府—北平三角關係的第二個特質，便是彈性的三角互動關係未能建立。由於我國與中共間存在著「漢賊不兩立」的

註⑥ 有關競爭的模式，見·Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, 5th ed. (New York: Knopf, 1973), pp. 174-176.

敵對關係，使得三角關係在實際上只有臺北—華府及北平—華府二個雙邊互動關係；臺北與北平間「零和」(zero-sum)的競賽關係，使得其中一個雙邊關係得到增進，便是另外一個雙邊關係進展受挫。因此，臺北—華府—北平三角關係，嚴格說來，只是臺北與北平二角對抗競爭關係的延伸及擴大而已。這種敵對競爭的結果，使得美國居間處於控制的樞紐地位，政策的選擇因而具有決定性的影響作用，也使美國因而遭遇兩面受壓的難題。

二、三角關係的演變

如果按美國與臺北、北平間的外交承認關係發展來看，顯然一九七九年是三角關係演變的關鍵。但是如果按雙邊關係表現之為友好或是敵對來看，則一九六九年美國尼克森總統上臺是個關鍵，在此之前可謂華府—臺北聯合對抗北平時期，而自此以後，美國力圖改善與中共之關係，改變了三角關係的互動模式。

一九四九年中國大陸淪陷之前，整個國際大環境早已是東西對抗的冷戰局勢。中共政權成立後，美國對其雖仍存幻想，但是中共由於鞏固政權之需要，亟須蘇聯支持，故在政權成立之前，毛澤東已決定了採取一面倒向蘇聯的政策，並在一九五〇年二月十四日與蘇聯簽訂「中蘇友好同盟互助條約」。是年六月二十五日，韓戰爆發；十月，中共派遣大批自願軍參戰，粉碎了美國對中共的幻想，從而堅定了美國敵視中共的態度，也決定了美國在一九五〇年代對付中共的政策路線，激發了美國在亞洲成立一連串圍堵共黨擴張的協防條約關係^⑥。

在國際上，美國也確立了支持中華民國的政策。美國認為，聯合國安全理事會所以對韓戰有迅速的因應，中華民國代表留在安全理事會實有決定性之作用^⑦。美國因而改變對中國代表權問題的立場，積極支持中華民國的會籍，反對中共進入聯合國。在中美雙邊關係上，美國開始重建與中華民國之友誼，支持中華民國反共的國策，美援開始，大使派任，協防條約締訂。經歷一九五四及五八年兩次臺海危機後，雙方關係愈益鞏固。

然而在此華府—臺北聯合對抗北平時期，美國與中共間透過一九五五年開始舉行的日內瓦（其後移至華沙）會談而有所接觸。不過整個會談過程充滿了不信任及敵對的氣氛，故其經過時間雖然很久，但始終沒有具體的成果^⑧，可說反映了當時三角關係

註⑥ Yevgeniy Petrovich Bazhanov, <Motive Forces of U.S. China Policy, >FBIS, JPRS-UPS-84-019-L, April 25, 1984, p. 29.

註⑦ 劉志攻, <中華民國在聯合國大會的參與：外交政策、國際環境及參與行爲> (臺北：臺灣商務印書館，民國七十四年)，頁二二四、二二六。

註⑧ 美國與中共會談之經過，見Kenneth T. Young, *Negotiating with the Chinese Communist: the United States Experiences, 1953-1967* (New York: McGraw-Hill, 1968).

的性質。

自一九五〇年代末開始，國際局勢有了轉變。美蘇對立的冷戰形勢，隨著一九五九年的大衛營會談、一九六三年核子局部禁試條約的達成，雙方關係逐漸得到緩和。一九六四年赫魯曉夫下臺，蘇聯在許多國際問題上，似乎隨同美國，成為保守現狀陣營中的一員。中共與蘇聯間，也由於蘇聯援助的撤離，及在許多國際問題上，對和平共存及世界革命等理論產生爭執，自一九六〇年代開始，對立愈趨激烈，終至一九六五年中蘇共關係破裂。一九六九年的珍寶島衝突，更宣告了國際共產陣營的分裂。

在一九六〇年代這十年間，中共的政策不但反美，而且反蘇。美國謀與中共改善關係的念頭雖不絕如縷，其與中共在華沙之會談亦未斷絕，但是由於中共的排斥，及中共在越戰中的軍事威脅日增而未果。一九六六年，文化大革命開始，中共對外政策趨於激進，反帝反修，輸出革命，外交陷於孤立。綜觀一九六〇年代的臺北—華府—北平三角關係，仍是一九五〇年代的延續，本質未有多大的改變。但是值得注意的是，到了一九六〇年代末，美國的外交政策開始有了改變，而國際情勢的發展，也使中共的對外政策發生了轉變。

一九六八年蘇聯入侵捷克，宣布實行有限主權論的布里茲涅夫主義，在亞洲又企圖建立集體安全體系，中共感受蘇聯的威脅日增。過去為中共安全最大威脅來源的美國，由於主張以談判代替對抗的尼克森當選總統，為謀解決越戰及限制蘇聯的擴張，並促使蘇聯與美國認真談判，故決定與中共謀求改善關係。珍寶島衝突發生後，中共為謀抵銷蘇聯的軍事壓力，並防止蘇聯摧毀中共幼稚的核子力量，亦決定與美國改善關係。美國是以自一九六九年七月後，逐步放鬆其在貿易、旅遊、科技、及文化交流上對中共的限制，且停止第七艦隊在臺灣海峽的巡弋；在聯合國的中國代表權問題上，雖然表示繼續支持中華民國在聯合國的席位，但也宣稱在不排斥臺北的條件下歡迎中共入會^⑩。在這個背景下，臺北與華府間在利益及意見上的差距日增。一九七一年，我國退出聯合國；一九七二年尼克森訪問中共，發布了奠定雙邊關係發展基礎的上海公報；一九七三年，中共與美國互設具有官方性質的聯絡辦事處。隨著與北平關係「正常化」的進展，華府日益親近北平，疏遠臺北^⑪。過去為美國盟邦的臺北，如今却被視為美國與中共關係發展的絆腳石。

在聯中共以制蘇聯的動力驅策下，美國宣布於一九七九年一月一日與北平建交，同時與臺北斷交，並終止雙方長達二十五年的協防條約。是年四月，美國國會通過了臺灣關係法，經由此項國內立法，美國繼續維持與臺北間的非官方關係。美國政府不斷聲稱臺北為美國長期而忠實之友人；而美國與中共建交，在理論上乃結束了長期以來雙方的敵對關係，北平並獲得美國所予「友

註⑩ US Department of State Bulletin (August 23, 1971), p. 193.

註⑪ 沈劍虹，《使美八年紀要》（臺北：聯經出版事業公司，民國七十一年），尤其頁一七七及其後，對美國有意疏遠臺北，有詳細的敘述。

好但非結盟」地位的待遇^①。是以臺北—華府—北平三角關係，由一九五〇及六〇年代臺北—華府的密切合作，逐漸經過七〇年代的發展，而成爲八〇年代華府企圖在實質上同時維持與臺北及北平間友好關係的狀況。

總結三十年來臺北—華府—北平三角關係的發展，似可得到以下幾點認識：

(1) 雖然臺北極力想要維持並鞏固中美關係，但以本身的影響力有限，最後仍受制於難以控制的國際大環境發展的影響。在冷戰時代，中美利益一致，雙邊關係得以穩固；但是到了和解時代，中美利益分歧便趨擴大，終至於斷交。

(2) 爭取中共以削弱國際共產運動之力量，乃美國對外政策之一貫目標，其間雖曾經歷冷戰等對抗情勢，但美國始終未曾放棄此項念頭及努力。

(3) 中共政策目標之改變，是促使三角關係改變的關鍵因素。中共爲求確保政權的安全，在一九五〇年代採取親蘇反美的政策，三角關係僵滯，趨於二極對立；到了一九六〇年代，中共反蘇反美，帶給美國幾分希望；及至一九七〇年代，中共反蘇優於反美，甚至親美反蘇，美國與中共關係終而獲得突破。

(4) 最後，影響三角關係最重要的環境因素，便是蘇聯的動向。美國捲入臺北與北平間的三角關係，起因於蘇聯因素的作用（詳見下節）；華府—北平關係無法進展，在於中共與蘇聯關係密切；華府—北平關係有所轉變，在於中共與蘇聯關係破裂；華府—北平關係有所突破，則在於美國與中共俱以蘇聯爲其首要之共同敵人。

今日臺北—華府—北平三角關係的互動模式，已由狄特默的「穩定婚姻型」轉變至「三角戀愛型」。在「三角戀愛型」的互動模式中，最具影響力者爲居於樞紐地位的國家，此即美國。是以未來三角關係互動模式如有變遷，美國政策的動向無疑具有極大的作用。

三、維護現狀的美國對華政策

美國政府涉入中國內政，尤其是捲入與「國共」間的三角關係，並不自一九四九年十二月國民政府遷臺後才開始。國民政府遷臺，與中共隔海對峙，是地理上三角關係的明顯出現；至於政治上三角關係，則早在對日戰爭尚未結束時，美國介入「國共」之爭即已開始。

美國介入「國共」衝突，蘇聯因素始終存在。在「國共」衝突軍事化之前，美國即已顧忌其援助國民政府剿共的軍事行動，

註① 一九八三年美國總統雷根宣布，將中共列入美國科技輸出管制規定的「V」類國家。這類國家包含自由世界國家，如美國之西歐盟國及其他友好但非結盟之國家。

會引起蘇聯援助中共之對等行動，而致使美蘇間在遠東發生武裝衝突，故極力促使「國共」成立聯合政府，以減輕中共對蘇聯的依賴，並保持美國對中國的影響力^⑭。及至「國共」軍事衝突發生後，美國仍在「避免使中國成爲美蘇關係中的一個危險的摩擦因素」下，來處理中國問題^⑮，拒絕予國民政府必須的援助。一九四八年末，中國局勢急轉直下，中共行將席捲中國大陸，美國的政策不是如何挽救國民政府的問題，而是如何防止中共成爲蘇聯附庸的問題。美國政府的基本政策，是想與世界其他反共國家成立聯合陣線，利用外交承認來壓迫中共改變其一面倒向蘇聯的趨勢，同時亦想藉與中共建立外交關係，以便日後挑撥中共與蘇聯之關係^⑯。

對於已撤守臺灣的國民政府，美國雖然繼續承認，但在事實上採取的却是消極的政策。美國認爲，由於國力的限制，在亞洲只能採取守勢的政策；爲了不在亞洲與蘇聯衝突，並削弱蘇聯的力量，最好的辦法是製造中共與蘇聯的分裂。美國若是協防臺灣，將會促成中共與蘇聯間的親密關係，故美國應只利用外交及經濟辦法來防止臺灣之喪失，而不能訴諸軍事行動^⑰。這項政策產生了一項令人困惑的問題，即美國既不支持國民政府，却又不欲喪失臺灣予中共，二者間有無矛盾之處？答案非常簡單，由於蘇聯共產勢力的擴張，臺灣以其戰略地位的重要性，不但可以提供未來美蘇衝突時美國亟需之軍事基地，並可以控制附近海域的航線，保障攸關美國安全利益的琉球與菲律賓之安全^⑱。因此國務院建議在臺灣支持一個非共的中國地方政府；美軍駐臺，對美國外交活動將產生不利影響，因此主張以外交及經濟等手段來協助臺灣，此可避免暴露將臺灣脫離中國大陸控制之企圖^⑲。

韓戰發生後，美國決定了臺海中立化的政策，目的在使韓國戰場局部化，臺灣如爲共黨武力佔領，必將直接威脅到太平洋地區的安全，以及在該地區執行其合法而必要任務的美軍。國務卿艾奇遜(Dean G. Acheson)指出，臺海中立化並不意味美國對臺灣當局有任何的政治承諾。杜魯門總統更趁此提出臺灣地位未定的主張，認爲臺灣未來地位必須等到太平洋地區恢復安全，對日和約訂立，或聯合國審議後，才能決定^⑳。

註⑭ 邵玉銘，「一九四五年至一九四九年美國、蘇聯與國共四角關係之研究」，《美國研究》，第十卷第一、二期合刊(民國六十九年六月)，頁五—六。

註⑮ 美國國務卿馬歇爾(George C. Marshall)於一九四七年三月四日致戰爭部長(Secretary of War)派特森(Robert P. Patterson)函，見*Foreign Relations of the United States, 1947. Vol. VII, The Far East: China* (Washington, D. C.: GPO, 1972), p. 805.

註⑯ 邵玉銘，前揭文，頁三一。

註⑰ 同上，頁三三。

註⑱ 美國參謀首長聯席會議於一九四九年一月十日會就臺灣戰略之重要性爲題，爲國防部長擬定備忘錄，見*Foreign Relations of the United States, 1949. Vol. IX, The Far East: China* (Washington, D. C.: GPO, 1974), p. 285.

註⑲ 見馬歇爾於一九四九年三月三日在國家安全會議第三十五次會議上之談話，*Ibid.*, p. 295.

註⑳ *US Department of State Bulletin* (July 3, 1950), p. 6.

面對著國民政府成功地鞏固臺灣地區，及中共政權採取對美敵視的現實，在圍堵政策下，美國認為中共政權為過渡現象，美國應在不直接使用武力的情況下，使其早日消逝。至於所使用的方法，則為援助中華民國，拒絕承認中共，反對中共進入聯合國，對中共實施禁運等。一九五四年十二月，中美共同防禦條約簽訂，中美正式結盟，但美國承諾協防的領土，僅及於臺澎，此與臺灣地位未定論的主張，暗相扣結，進一步加強了「兩個中國」局勢的形成。

美國在與中華民國結盟的同時，自一九五五年八月起，開始與中共展開日內瓦會談。美國提出放棄在臺海使用武力的建議，而中共則堅持臺灣為中國的內政問題，使用武力與否，與在國際關係上的不使用武力，不能混淆一談。在一九五八年第二次臺海危機時，美國軍事援助中華民國，不得已而逐漸介入危機，有有限度協防金馬，但却又急於擺脫，壓迫中華民國承諾不以武力為恢復中國大陸人民自由的主要途徑^⑩，並與中共展開十次華沙會談，以回復臺海危機前之狀況。

美國這種一方面與中華民國有正式的外交關係，而在另一方面又試圖與中共改善關係的政策，到了尼克森政府時，終於有了突破性的發展。

一九七二年尼克森訪問中國大陸，與周恩來簽訂了上海公報。在公報中，美國聲明：「認知在臺灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，臺灣是中國的一部分，美國政府對這一立場不提出異議。重申對由中國人自己和平解決臺灣問題的關心。」美國此項聲明，是在承認中華民國為中國唯一合法政府的背景下所提出，而這項聲明的文字，却又同樣重複出現在一九七八年十二月十五日與中共簽訂的建交公報上——「美國政府認知中國立場，中國僅有一個，而臺灣是中國的一部分。」由此可見，美國在三角關係上的立場，並未因建交及承認的對象改變而有所改變。就美國人看來，上海公報與建交公報中所指的「中國」，如果指的不是上海公報簽訂時與美國有邦交的中華民國，則當然也不指建交公報簽訂時美國所擬承認的「中華人民共和國」。「中國」所指的乃是地理上包括大陸及臺灣二部分的國家，而非統治的政權。國家永在，政權常易，這是歷史上屢見的現象。

在一九七九年臺灣關係法的立法案中，美國聲稱，任何試圖以和平手段以外的方式來決定臺灣之未來，為美國所嚴重關切。是以美國一方面維持力量，以抵抗任何可能危及臺灣人民安全或社會經濟制度之武力行為、或其他形式之強制行動；一方面提供臺灣足夠必要數量之防禦軍資與服務，俾使臺灣維持充分之自衛能力。在法律上，外交關係與承認之欠缺，不影響中美間條約及協定之繼續有效，美國在國內法上繼續視臺灣如同一個國家對待^⑪。由此可見，美國在法理上承認只有一個中國，但對事實上同

註⑩ 林正義，〈一九五八年臺海危機期間美國對華政策〉（臺北：臺灣商務印書館，民國七十四年），頁一七九—一八〇。

註⑪ 臺灣關係法第四條乙項(1)款稱：「凡美國法律提及或涉及外國、外國民族、外國國家、外國政府或類似實體時，此等名詞應包括臺灣，此等法律亦應適用於臺灣。」

時存在於臺灣及大陸的二個統治政權，美國格於無法同時建立外交關係的限制，只好因應形勢之發展，配合現實的需要，在一九七九年一月一日前，與在臺灣的中華民國政府維持外交關係，而在此之後則與在中國大陸的中共政權維持外交關係。建交的對象雖有變易，但對整個中國問題的立場，似無改變。

美國的這個立場，本質上仍是過去的政策及杜魯門總統的「臺灣地位未定論」的延伸。一九五四年中美共同防禦條約，限定美國協防的領土為臺灣；一九七九年的臺灣關係法，規定適用的範圍也僅及於臺灣，而未包括金馬及其他未來中華民國政府控制的土地，其目的均欲避免因與中共發生法律上的爭執。一九八二年八一七聯合公報發布後，美國政府官員聲稱，有關臺灣主權的問題，應由臺海兩岸的中國人自行決定^②，美國對臺灣主權的立場始終未作承諾。

崇尚現實的美國外交政策，在一九四〇年代末，由於需要保持臺灣的戰略地位，及冀望初成立的中共政權在共產陣營中扮演分裂性的角色，故其對華政策重點是在防止中共攫取臺灣。待中共積極親蘇，美國的希望幻滅後，其政策僅止於保持壓力，以促使中共內部發生變化而已。故美國一方面要求中共放棄以武力解決臺灣問題，在另一方面又制止中華民國以武力反攻大陸；一九五四年中美共同防禦條約即具有消極遏制的作用，而一九五八年的中美聯合公報更指明以非武力手段達成光復大陸的目標。這種企圖維護臺灣現狀的政策，直到今天在本質上並沒有什麼改變。在上海公報中，美國重申對由中國人自己和平解決臺灣問題的關心；在臺灣關係法中，美國聲明嚴重關切以和平手段以外的方式來決定臺灣之未來；在八一七聯合公報中，美國更表示對中華民國軍售質量之漸減，關係到中共和平統一的基本政策。

總之，美國在處理其與臺北—北平關係的政策上，三十五年來，其間雖然經歷了外交承認的巨大轉變，但是政策有關之基本原則可說始終並無多大的改變。

四、三角關係的變遷

在國際體系中，三角關係不是孤立的及唯一的，影響三角關係的互動模式之因素，主要來源有二：

(1) 成員國的政策及其相互關係之變動。成員國自主程度之增減；成員國政策之為保守現狀或改變現狀；成員國雙邊關係之為敵對或友好，及其與第三國關係之發展等，均會影響三角關係的互動模式。

註② *China-Taiwan: United States Policy, Hearings, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 97th Congress, 2nd Session, August 18, 1982, p. 7.*

(2) 環境因素的影響。三角關係不過只是國際體系的一個次級體系，由於它不是封閉性的，故三角關係在某種程度上乃其環境的相依變數。國際政治的發展及其他次級體系結構之變動，均會影響到三角關係。

因此，未來臺北—華府—北平三角關係的變遷，不但受到三者的政策及任一雙邊關係發展的影響，也受到環境因素如國際政治及其他次級體系如華府—北平—莫斯科三角關係變化的影響。以下僅擇其中之重要者，試加分析。

(一) 美國的政策

在臺北—華府—北平三角關係中，尤其在臺北—北平的雙邊關係上，美國顯然是個限制的力量，是一個干預性的因素。就臺北而言，在過去若干有利的時機中，由於美國的限制，失去了反攻大陸的機會^②；而就北平而言，認為如非美國對臺北的支持，則「臺灣問題」可能早已解決，今天美國仍為其解決「臺灣問題」的最大限制因素^③。

如上節分析顯示，美國的對華政策似乎為一個維護現狀的政策。從其實際政策的表現來看，美國之與臺北建交或與北平建交，似乎並無意識形態因素的作用在內^④，純然基於其現實利益需要之考慮而已。美國維護現狀的政策，同時也是三十餘年來歷史發展積累下來的結果；維護現狀不過只是承認現實而已。美國為何要維護現狀？維護現狀對美國帶來的利益，如果大於改變現狀，則美國維護現狀的政策就會繼續下去；反之則否。

美國希望與中共維持適當之關係，由來已久。根本的目的，過去在求分化共產陣營，現在則為企圖制衡蘇聯。是以美國的政策乃源於其戰略利益之需要，無視中共本身為共產極權之本質。現在美國雖與中共建交，但中共在制衡蘇聯上的承諾並不確定及穩固，是以美國拉攏中共的政策，勢將繼續下去。

中華民國在臺灣政治社會安定，經濟繁榮，並採取親美的外交政策路線，對美國維護其在東亞的利益上，是一項資產；尤其臺灣的戰略地位，更為美國維持地區安定、遏制蘇聯勢力擴張所不可或缺。因此美國維持與臺北之關係，當有助於美國影響力的持續，此與美國拉攏中共抵制蘇聯的大戰略並無抵觸之處。除此之外，由於中共聲稱採取獨立自主的對外政策，謀與蘇聯改善關係，故分而治之，維持臺北—北平對峙的局面，仍是美國箝制中共行動最有效的策略。是以維持與臺北之關係，在美國的中共政

註② 見關中，《美國外交與對華政策》（臺北：幼獅文化事業公司，民國六十六年），頁十七。

註③ 陸鏗，〈胡耀邦訪問記〉，《百姓》，第九十七期（一九八五年六月一日），頁七。

註④ 美國保守主義者所謂之「反共」，其實只是「反蘇」。見 Lucian W. Pye, *Taiwan Developments and their Implications for U.S.-PRC Relations*, N-2138 (Rand Corporation), March 1984, p. 30.

策中，乃有不言而喻的用處。

因此，在北平繼續成爲美國拉攏的對象，以及臺北繼續親美的情況下，在可見的未來，美國對華政策仍將在三十餘年來建立的架構下，維持目前現狀的政策。但是這種維護現狀的政策將可持續多久，乃臺北—華府—北平三角關係變遷的關鍵。

(二) 蘇聯的動向

在美國處理其與臺北—北平三角關係上，蘇聯因素的作用始終存在。尼克森謀與中共改善關係，目的之一在於對付蘇聯。這種聯中共以制蘇聯的觀念，經福特、卡特，以至雷根，一直沒有改變。從華府與北平進行關係「正常化」的歷史來看，蘇聯對外擴張每增加一步，或美國及中共感受蘇聯威脅加深一層，則華府—北平關係改善就進展更快，美國對中共的政策也就更加放寬。是以未來中共與蘇聯、美國與蘇聯關係的發展，均足以影響華府—北平間的關係。美國爲了制衡蘇聯，就必須重視中共；由於重視中共，就不能不顧慮中共的反應，而在處理華府—臺北關係上，對我國的要求多所壓抑。今日由於蘇聯的威脅降低，故使中共與蘇聯關係改善，及美國與中共戰略合作速度減緩。如果未來蘇聯再行向外擴張，或美國感受蘇聯的威脅增加，則將有使美國—中共關係轉趨熱絡的可能。這個結果將使得華府在處理臺北—北平關係上，平衡立場受損。蘇聯的動向，控制了華府與北平關係進展的速度；也正由於蘇聯因素的作用，使得美國不管中共對蘇政策態度如何，均無法改變其拉攏中共的意向，這些均使華府在謀求維持三角關係現狀的政策上，遭到了壓力。

(三) 中共的意圖

一九七〇年代臺北—華府—北平三角關係互動模式開始有所轉變，基本上乃起因於中共對外政策本身有所轉變。三十餘年來中共的對外政策，主要爲了維護其政權的安全。一九五〇年代中共一面倒向蘇聯，自是爲了對付美國的威脅；到了一九六〇年代，美國的威脅並未減低，但是蘇聯對美國的政策却有了改變，致使中蘇共在意識形態問題上發生爭執，中共對外政策轉趨激烈。及至一九七〇年代，美國對中共安全的威脅減低，而相對的蘇聯對外擴張政策，中共感受威脅的程度加深，是以決定在反美與反蘇間須有緩急之分。一九八〇年代，中共與美國完成建交，而蘇聯內困於經濟問題，外陷於擴張之泥淖，在美國聯中共以制蘇聯的政策下，中共的安全感增加。是以到了一九八二年九月，鄧小平將其在一九八〇年一月所提的八〇年代三大任務的順序加以

註⑤ 例如一九八〇年一月，即在蘇聯入侵阿富汗後一個月，美國國防部長布朗訪問中共，強調雙方合作關係的戰略重要性。在布朗訪問大陸後，美國即表示願意以個案爲基礎出售中共某些選擇性的武器及技術。

調整，改列四化爲第一優先，企圖挽救中共垂亡之命運。自此中共對外政策的定向，遂由三十年來著重的「安全」，轉移至「發展」上；中共對外政策的內涵，自是起了很大的改變。鄧小平認爲，世界當前真正的、帶有全球性的大的戰略問題，就是和平與發展^②。中共不再強調過去所持的「三個世界」理論，爲了實現四化，使國民所得到了西元二千年能夠提高四倍起見，中共反復強調須要一個和平的國際環境；爲了吸收外國資本、技術及人才，中共更四出尋求合作。在以「安全」爲定向的外交政策下，中共可以親蘇反美、反蘇反美、或親美反蘇；但是在以「發展」爲定向的外交政策下，中共沒有選擇的必須與美國蘇聯同時改善關係，對世界已開發國家及開發中國家開放，而不論其是否爲社會主義國家。

當中共以「發展」爲定向的目標獲得相當程度的成功後，無可置疑的，「統一」將躍居爲其首要的目標，此自將對其外交政策及活動有所影響。中共總書記胡耀邦最近揚言，經濟發展成功，軍事力量將可獲得堅實的基礎，而臺灣屆時發生內亂或只有少數人堅持不願統一時，中共將考慮以武力犯臺。中共一旦決定動武，必將包括美國在內的外國干涉因素估計在內^③。因此，中共如爲求「統一」目標之達成，必將在外交政策及活動上重加部署，鑒於美國與臺北關係之密切，故其首要努力目標必將針對美國。

從中共發動和平統戰攻勢的經過來看，即可清楚看到中共攻勢的對象，非僅針對臺北而已，其目標更直指美國。中共和平統戰攻勢之發起，乃配合了其與美國建交之聲勢；爲了迫使美國減少對臺北的軍售，降低華府對臺北的支持，統戰攻勢其後遂有更進一步的增強。因此，在未來以「統一」爲定向的目標及政策下，中共是否有可能放棄以武力達成統一的言詞，以使美國更進一步削減對我國的軍售？中共有無可能爲了降低華府對臺北之支持，而採取更進一步的親美政策，以促使美國改變態度，積極介入？在此背景下，北平與莫斯科的關係將會有何種程度的發展，使中共既能不虞北境安全，而又不令華府疑懼？鑒於中共的對外政策，根據其目標及需要，在統戰的綱領指導下，經常作很大的調整，故對於中共政策未來的動向，實值得吾人密切注意。

總之，雖然美國執意於維持當前臺北—華府—北平三角關係的現狀，但是却面臨未來可能出現的許多壓力，是乃促成三角關係或將變遷的關鍵所在。其中蘇聯的動向雖爲美國政策關注的首要對象，但中共本身目標及政策的調整，也對美國決策者構成極大的挑戰。

五、對我國政策的含意

註② 鄧小平談世界形勢，〈瞭望〉，第十八期（一九八五年五月六日），頁一〇—一二；鄧小平縱論國內外形勢，〈瞭望〉，第三十七期（一九八五年

九月十六日），頁九—一一。

註③ 同註②。

在可見的未來，臺北—華府—北平三角關係的現狀雖可望繼續下去，但是國際環境的變動及華府、北平政策可能發生的轉變，均將對我國帶來極大的挑戰。未來如果發生下列三種情況，將對我國帶來不利的影響：

(1) 華府—北平間，不論是由於美國對抗蘇聯的需要增加，或是北平對外政策的目標發生改變，二者關係如果繼續獲得改善，將減低我國在反蘇及在箝制中共上的角色及重要性。一般美國學者主張，美國政策應維持與中共蘇聯友好的關係，並應樂見中共與蘇聯關係之改善。因為惟有在一個華府—北平—莫斯科三邊友好的關係架構下，才會有真正的安定^②。此種無視中共—蘇聯關係改善之作用的態度，乃將美國—中共關係發展視作一種常態，長期而言，亦將同樣不利於我國。

(2) 臺海情勢緊張，衝突再起，將使美國決策者面臨抉擇的困境。中共目前為求實現四化，須要和平安定的國際環境；在臺海製造緊張或用兵，是以須要考慮內部的支持及國際的反應，故在短期之內不致於採取此種不理性的行動。但是未來如果出現此種緊張情勢，美國是否會依臺灣關係法之規定，解除八一七聯合公報對我軍售之限制，提升對我支持，而致進一步捲入臺北—北平間的衝突？鑒於美國過去在臺海危機時的作為，及自越戰後美國對外行為的表現來看，美國極可能採取介入調停的政策，以抑制危機的擴大，一如其在一九四〇年代在中國內戰中所扮演的角色然，從而背離了當前美國不介入「統一」過程的中立政策。調停結果不管如何，美國的介入，對我即為不利。

(3) 三角關係中美國與中共關係的變化，以及環境因素如美蘇關係或中蘇共關係之變化，我國所能控制的力量均不大。但是影響三角關係發展及美國長期對華政策中與我國息息相關的一個因素，便是臺灣地區的安定與否。臺灣地區情勢不穩，甚或發生內亂，不僅嚴重危害臺北在三角關係中之力量，同時也開啓外力介入、中共尋釁之門^③。

鑒於三角關係未來可能的變動，及對我國可能產生不利的幾種發展，在臺北—華府—北平三角關係中力量居於劣勢的我國，如果要增強自己在三角關係上的地位及作用，理論上有下列幾種選擇途徑：

(1) 對中共來說，要想有效促使臺北讓步的捷徑，便是經過華府。中共非常清楚，「臺灣問題」所以繼續存在難解，美國對臺北的支持是最大因素。如果能夠破壞中美關係，也就撤除了解決「臺灣問題」的一大障礙。故中共一方面施以軍事恫嚇，威脅封鎖，不放棄用武；另一方面對我施展統戰，擺出和平姿態，目的便在影響美國決策者，期以心理及政治攻勢，增強美國對我國的

註② James C. Hsiung, <Challenge of China's Independent Foreign Policy, > in James C. Hsiung, ed., *Beyond China's Independent Foreign Policy* (New York: Praeger, 1985), pp. 185-187.

註③ 鄧小平指出，在下列五項情況下，中共將採取武力統一方式：(1) 臺北親蘇；(2) 發展核子武器；(3) 臺灣獨立；(4) 臺灣因繼承而發生內亂；(5) 臺北經「相當長時期」而仍拒絕統一談判。見 Guo-cang Huan, <Taiwan: A View From Beijing, > *Foreign Affairs*, Vol. 63, No. 5 (Summer 1985), p. 1068.

壓力，達到中共無法直接自我得到的效果。因此，繼續加強中美關係，防止中共陰謀得逞，對我國來說，乃是無可替代的政策。

(2) 在三角關係中，理論上一角如欲增強本身力量，尚可經由引進外力的方式來達成。就臺北—華府—北平三角關係而言，欲增強臺北的力量，「聯蘇」是個理論上可行的途徑，如此可以增強臺北在其他二角政策計算上的地位。但是近十餘年來國際關係演變的結果，蘇聯與中共間之關係，由衝突走向和解，而減少了「聯蘇」的實際可能性。莫斯科為增強抗衡美國的力量，在其與北平、華府的三角關係中，惟有選擇增強改善其與北平關係之途。臺北—莫斯科聯合，不但激怒中共，而使北平與莫斯科關係惡化，連帶加速北平—華府關係改善，而對臺北不利；此更在臺北—華府關係上產生了不確定性，華府的反應，可能選擇增強與臺北之關係，也可能選擇對臺北施壓，對臺北來說，利害未卜。因此「聯蘇」除了關係到意識形態因素外，實為理論可行而實際難行的作法。莫斯科今日的政策，已明確指出不支持「兩個中國」或「一中一臺」^②，更使「聯蘇」的可行性幾近於零。雖然如此，臺灣以其處在東亞國際航運線及為蘇聯海權南北貫穿的關鍵地位，對於蘇聯因素未來在臺北—華府—北平三角關係上之影響，仍應寄予密切的注意。

(3) 根據學者的研究，緊張衝突往往是改變三角關係互動模式的要素^③。例如，中蘇共之分裂肇因於一九五八年之臺海危機；美國與中共關係的改善，則種因於一九六九年中共與蘇聯的武裝衝突。因此，為確保臺北—華府—北平三角關係能夠保持「浪漫三角形」之現狀，應該避免在臺北—北平間發生危機。因為危機一旦發生，美國將陷於與執聯合的困境，終致採取介入調停之途，而導致三角關係結構重組。

(4) 由於臺北—北平間的敵對，終有發生危機的可能性，對美國來說，臺北—北平間如能達成暫時協議(modus vivendis)，則臺海緊張情勢可得更為降低，美國則可符合八一七聯合公報要求，減少對我國軍售，而有助於促進其與中共之關係；在另一方面，雖然有此暫時協議，但中國仍然處於分裂狀態，臺北繼續保持親美的政策，美國仍可同時享有臺灣在戰略上及箝制中共上的二大利益。中共如果獲得臺灣，勢將增強中共的地位及力量，改變了華府—北平—莫斯科三角關係的結構，對美國至為不利，此種發展當不為美國決策者所樂見。對於美國未來的政策，是否有走向促使臺海雙方達成暫時協議的趨勢，值得吾人注意。

因此，一方面我國必須小心謹慎，避免臺海局勢緊張的加劇，而在另一方面，我國更應加強研究對付中共統戰之道，消除美國致力撮合達成暫時協議的誘因。在對付中共統戰上，政府堅持「不接觸、不談判、不妥協」，自屬明智的政策，但是吾人除了「國共和談」、西藏模式等歷史教訓之論點外，更應就三十餘年來臺灣社會結構之變遷、政治勢力之消長、及民意之趨向等內政

註① 一九八二年三月二十四日蘇共總書記布里茲涅夫在塔什干發表演說，聲言蘇聯從未支持任何形式的兩個中國構想，完全承認中共對臺灣的主權。

註② Dittmer, *op. cit.*, p. 512.

因素，加以拒斥。此對於著重內政因素在外交政策作用的西方人士來說，當更能理解及接受。此外，亦應就反擊中共統戰提出更多的對策或主張，使統一問題複雜化，增大美國決策者選擇的困難，從而免受衆口鑠金、積非成是之影響。

六、結 論

在臺北—華府—北平三角關係中，對我國最有利的安排是臺北—華府聯合對抗北平。此事實上正是一九五〇及六〇年代的實況。但是由於中共政策目標的改變，以及美國改變對抗的冷戰政策，採取聯中共以制蘇聯的策略，致使這種安排有如明日黃花，難以再得。三角關係中對我最爲不利的安排，是中美關係交惡，而美國與中共關係繼續改善，使我國受到孤立。對中共來說，破壞中美關係以孤立臺北，甚而迫使臺北與北平統一，乃符合其最佳之利益，但是由於我國向來重視加強中美關係，而美國亦無意斷絕與我之聯繫，故在可見之未來，此種安排出現的可能性極微。

對美國來說，上述二種安排均不符合美國之最大利益。最有利的安排是美國同時維持與臺北及北平間的友好關係，坐收樞紐地位左右逢源之利。鑒於政策變動的漸進性，此種維護現狀之安排未來可望繼續下去。但是中共執意認定「臺灣問題」爲其與美國關係發展的最大障礙，是以美國若欲與中共關係作更進一步之發展，此一問題勢將無法規避，這在美國維護現狀的政策上增加了一項不穩定的因素。美國感受蘇聯的威脅若是增加時，則更將無法承受中共此種壓力，而有趨於改變政策的可能。未來情勢如果準此發展，美國可能促使臺北與北平達成暫時協議，以緩和美國對臺北承諾之負擔，此種安排長期下來對我國自是不利。

因此，對我國來說，權衡種種形式安排之利弊得失，繼續維持現狀將是利大於弊。在此含意下，我國惟有繼續加強對美外交；在與中共關係上，則應有效尋求反擊統戰而又不導致衝突的策略，以爭取時間，充實國防，厚植國力，加強我國在臺北—華府—北平三角關係上之地位。

（本文作者係本中心副研究員）

※

※

※