

評卡特政府的對華政策

孫德湘

——兼論美毛「關係正常化」問題——

無論就理論或實際而言，美國的對華政策是美國對共黨控制的中國大陸的政策，也是美國對台灣中華民國的政策。所以，美國的對華政策對任何一方的改變勢必影響另一方，此乃不爭的事實。中美共同防禦條約簽訂後，二十餘年來雙方的關係甚為良好。自尼克森總統於一九七二年訪問中國大陸並發表「上海公報」以後，美國對中共的政策已產生很大的改變。姑無論此種改變是好是壞及其對整個亞洲及世界的影響是禍是福，中華民國一方一直未被重視，也未獲得應有的磋商，實在令人遺憾。

現在，美國與中共除在經濟、貿易、文化及科技等方面有所交換接觸外，並已在雙方首都設立「聯絡辦事處」，展開了官方活動。誠然，美國與中共的接觸不是新近才開始的，早在一九五四年的「日內瓦會議」以及後來的「華沙談判」，即已開始。不過，自一九七二年以來，美國對中共態度的改變，和中共對美國態度的轉變，幅度是相當的大。

最近，卡特政府又重彈美毛「關係正常化」的老調，顯有對中共政權展開全面外交承認的意圖。這是一個極關重要的問題，不僅關係全體中國人的命運，也關係整個亞洲及世界的前途。我們要鄭重提醒卡特政府，在採取行動或作出決定時，應顧及中華民國的利益，更不應損及中華民國的利益。否則，勢必造成一種局勢，解決了一個問題而又引起了另一問題，此恐非美國所願見。正如美國的決策者一再強調：「美國目前雖與我們強大的敵人從事和解或談判，但決無出賣經由『時間考驗』的盟友的意向（to barter away time-tested friendships）」^①

「正常化」不是優先

多數觀察家均認為，上次（一九七六年）美國大選不是卡特的勝利，而是民主黨的勝利；也不是福特的失敗，而是共和黨的失敗。民主黨提名任何人均可獲勝，並可能較卡特獲得更大的勝利。卡特在競選期間及當選後所優先重視與強調的問題是內政，特別

註① 尼克森總統一九七三年世局咨文

是美國的經濟及失業問題，不是外交。卡氏在獲選後立即表示，在他就任的第一年期內不擬出國訪問，其原因在此^②。不過，美國是自由世界的領袖，美國的利益遍及全世界，對許多重大的國際外交問題不能完全不顧，即使如此，却也有其先後緩急的順序。單從外交事務而言，卡特政府必須優先處理或解決的問題是：美俄限制戰略武器談判問題(SALT)、人權問題、中東問題、能源與國際經濟問題、及南部非洲問題等；中國問題或美毛關係正常化問題，不是卡特政府所要優先處理或解決的問題。不久前來我國訪問並曾向本所發表演說的史卡拉賓諾教授(Prof. Robert A. Scalapino)，對此也持有同的看法^③。

這並不是說，中國問題或美毛「關係正常化」問題並不重要，可以任意隨便拖延擱置；而是由於問題的棘手與重要，一時恐不能輕易找到解決辦法。因為，這一問題牽涉到美國的背盟與廢約，這是美國自立國以來史無前例的事情；一向被人們稱之為「解決難題」能手(difficulty-shooter)的季辛吉始終參預策劃並主持其事，對此竟也束手無策，致使其在尼克森及福特兩任政府期內一直延擱下來。況且美毛雙方已在彼此的首都成立了「聯絡辦事處」，名義上雖未正式建交，事實上雙方已有充足的聯絡，和接觸便利。為卡特政府着想，在沒有找出妥善解決辦法之前，何不就維持「聯絡辦事處」現狀，免得在國內外引起軒然大波。否則，很可能會「後患無窮」。像這樣的事例，在卡特總統就職僅半年來，已屢見不鮮，如：與蘇俄的「限武談判」(SALT)，由於人權問題，非但使美俄關係惡化，並引起西歐盟國的不滿^④；解決中東問題，由於既要討好以色列又想討好阿拉伯(包括「巴解」組織在內)而輕易提出見解辦法，反使以阿雙方均對美國失去信任，而錯過了謀求中東和平的最好時機。

美國前駐北平聯絡辦事處副主任金斯(Alfred Jenkins)是一位資深的職業外交官，也是中國問題的專家，並有「中國的肯南」之稱^⑤。任金斯憑他多年在中國大陸工作的實際經驗，加上他對中國問題的了解，自有別於美國若干著名中國通「紙上談兵」的意見，他的意見似應受到卡特政府的重視。任氏指出：「美毛關係正常化的困難歸結到『美國對台灣無可否認的責任』問題與『美國作為全球性國家的責任，有與佔世界四分之一人口的中國大陸相處的必要』問題，這兩種責任證明是不能相容的(incompatible)」。因此，持平而論，基於公開所能知道的情形，目前最佳的途徑是擴大聯絡辦事處的功能」^⑥。

卡特的對華政策與上海公報

註② 卡特總統記者會，「國際前鋒論壇報」，一九七七年一月二十四日

註③ Prof. Robert A. Scalapino 向本中心發表學術講演，一九七七年七月一日

註④ 法國季斯卡總統答記者問，談話全文見「國際前鋒論壇報」，一九七七年七月十八日

註⑤ George Kennan 曾任美駐俄大使，是美國研究蘇俄問題的權威

註⑥ 原文發表於「Los Angeles Times」, IHT 於一九七四年十一月二十六日予以轉載

根據范錫國務卿本年六月二十九日向「亞洲學會」(The Asia Society)所發表有關「中國」部份的演說^⑦，以及卡特總統次(六月三十)日在記者招待會的談話^⑧，卡特政府的對華政策似已認定，中國只有一個，就是中國大陸；中國的唯一合法政府，就是北平政權。令人不解的是，口口聲聲要以「上海公報」作為指導原則的卡特政府，其對中國問題所持的立場與態度，顯已超脫上海公報的範圍。如衆所週知，上海公報是「一異中求同」(an agreement to disagree)的文件，美毛雙方對中國及台灣問題的意見並不一致。美國方面在公報中表示，台灣海峽兩邊的中國人都主張「中國只有一個，台灣是中國的一部份」，美國對此一立場不擬提出詰難；但，美國重申其對「台灣問題應由台灣海峽兩邊中國人自己和平解決」的關切。美方在公報中措詞的含意非常明顯，美國雖在原則上同意「一個中國」的主張，但中共在中國大陸的存在是事實，中華民國在台灣的存在也是事實，在中國或台灣問題未獲最後解決前，雙方的存在乃是「政治的實體」(political entities)，美國不能同意中共的說法而抹煞此一事實。所以，上海公報中才有美國與中共雙方各自不同的說法與措詞。

進一步說，美國輿論所支持的是美國與中共「改善關係」的政策，而決非以放棄或犧牲台灣的中華民國，作為代價，更反對美國「不惜任何代價以謀求和解」(detente at any price)的政策。此決非美國當初簽訂「上海公報」的本意，也不是美國人民所願見，更非美國的盟國所能容忍。

范錫訪平與美毛談判

美國國務院新近宣佈，國務卿范錫將提早於本年八月二十二日至二十六日訪問中國大陸與中共商談國際大事、貿易、雙方凍結的財產，及科技的合作與交換等問題，主要則是談判如何使雙方關係進一步正常化的問題。其實，自季辛吉於一九七一年裝病進入北平及尼克森於一九七二年訪問中國大陸以來，美毛雙方對關係正常化問題的商談，迄未中斷過。卡特政府所以重提此一並不需要優先處理或急於解決的問題，自與「聯毛制俄」策略的運用有關。單就未來美毛談判而言，范錫此次北平之行有成功的可能性，也有失敗的可能性。試分述如下：

成功的可能性：

(一)把范錫「亞洲學會」的演說及卡特記者會的談話連起來看，卡特政府對中國問題的立場，似有採取「日本模式」與中共進行談判的傾向。換言之，范錫國務卿此次到北平去，似有接受中共「斷交、廢約、撤軍」三項條件的可能。這表示，美國對此已作最

註⑦ USIS, Newsbackgrounder, B-77-32, July 1, 1977

註⑧ 同上, B-77-35, July 1, 1977

大的讓步，中共或可作相對的讓步。

(二)在中共方面，鄧小平的復出雖具有多種複雜的因素，但「時間」的配合，若干西方觀察家認為，中共為迎接范錫來訪而安排適當的談判對手，也是鄧某此次復出的原因之一。果真如此，則足見中共對其與美國關係的重視，它可能對美國的條件「保證或以其他方式對台灣不使用武力」，作某種讓步。

失敗的可能性：

(一)中共方面曾一再表示，台灣問題涉及主權與原則問題；主權與原則是不能讓步的，也是不能談判的。即使美國接受「日本模式」，中共也不能對「解放台灣」的任何方式作出承諾。中共反問，美國能對紐約州或夏威夷的主權，包括對該州等不使用武力在內，作出任何承諾或讓步嗎？所以，中共明白表示，它可以等待五年、十年、甚至一百年。因此，范錫未來北平之行很可能仍是空手而回。但，談判可能失敗，却不會破裂。

(二)此外，中共所提出的所謂「日本模式」^⑨，包括「撤軍、斷交、廢約」在內，是不允附帶任何條件的。日本於一九七二年與中共建交，並沒有附帶提出對台灣安全的要求。衡諸美國民意及國會反應，范錫此行不可能不提出台灣的安全問題；否則，何異出賣。范錫演說發表以後，美國輿論、國會議員、州議員、和許多民衆團體都表示強烈反對放棄或出賣台灣。美國地位與日本不同，美國對台灣負有條約義務，「日本模式」不適用於美國。

結 論

根據卡特就任總統六個多月來處理國內外事務的表現判斷，至少他目前不是一位強有力的總統(A Strong President)，他不可能領導國會及全國民意，來支持他這一具有危險性的「反俄親毛」政策。為美國的利益計，也為卡特總統自身的政治前途着想，他最大的心願是下屆(一九八〇年)大選能獲連選連任，以實現他的政治理想和抱負。卡特出身南方，他的基本支持也來自南方，美國南方是民主黨保守派勢力的大本營。倘使卡特堅持以「日本模式」與中共建交，而沒有正當的理由斷絕與中華民國的外交關係及廢除中美共同防禦條約，他很可能會失去南方。失去南方的支持，對卡特而言，就是失去下屆大選。

據有關方面透露，美國各部門對中國問題的意見書(Position Papers)均已送達白宮，但卡特總統尚未作最後決定。因此，國務卿「亞洲學會」的演說及總統記者會的談話，可能是試探性質，仍有最後改變的可能性，很多人說：卡特本來就是一位「善變」的總統。

註⑨「日本模式」，中共透過曼斯斐德參議員(Sen Mike Mansfield)訪問北平時，首先透露出來，見「曼斯斐德報告」，一九七五年二月三日

其次，由於越戰及水門事件的教訓，美國國會通過了一項「總統權力法案」(Presidential Power Act)，對總統在內政及外交方面的權力，尤其在締和及參戰方面的權力，作了很大的限制與干預。以前，美國輿論界曾說過：卡特是一位優異的總統候選人(Presidential candidate)，却不是一位好的總統。這並不是說，他不可能成爲一位偉大的總統；而是說，就他過去的所作所爲衡量，尤其在處理外交事務方面，卡特的表現並不高明。倘使卡氏一意孤行，甘冒保守派的全體反對而與中共建交，勢將激起國會援引「總統權力法案」，出面干預。

目前，美國國會雖掌握在民主黨手裏，但共和黨與南方民主黨的保守派聯合起來，却是一股不可輕視的力量，卡特恐難順利過關(Smooth sailing)。這在共和黨執政時稱之爲「南方戰略」(Southern Strategy)。過去，共和黨政府運用此一戰略，每每可在國會擊敗民主黨的自由派；美國現在國會的情形，仍大致如此。例如，卡特在競選期間及當選後一再堅持要削減國防經費的主張，因爲在國會受到這一保守勢力的聯合反對，他的國防預算非但不能減少，並可能要作大幅度增加；又如，卡特政府對蘇俄「和解」的政策改採強硬的態度，並強調人權與道德原則，多少也受這一保守派思想的影響所致。嚴格地說，卡特出身南方，他的思想基本上也是保守的。

更有進者，中國問題本來不是卡特政府外交施政上的優先問題，此時突又重視此一問題，顯然與美蘇關係的惡化有關。在「美、俄、毛」這一複雜的三角關係中，美國可以「聯俄以制毛」，也可以「聯毛以制俄」；但，有經驗的觀察指出，自俄毛分裂以來，此後國際局勢的發展與演變是對美國及自由世界最爲有利的時機。不過，自由世界，尤其美國當局必須具有智慧與遠見，善爲利用此一時機以加強本身的合作團結，並以政治或外交手法使共產主義陷於分裂，永無復合之日。所以，美國處身於這一複雜的三角關係中，以對敵人保持「等距離」的政策(The policy of equal distance)，不過份親俄或親毛，也不過份拒俄或拒毛，最能符合美國及自由世界的利益，這就需要高度的外交智慧。如今，美國卡特政府「反俄親毛」的態度十分明顯，這是最不智的外交作法，很可能使美國及自由世界未蒙其利而先受其害。因爲中共公然拒絕核子禁試條約，公開反對「和解」；萬一中共真與美建交，則「美毛聯合以對抗蘇的大勢」形成，和解無形遭受解體，冷戰自將重啓，核子大戰的威脅增高。爲美國及整個世界計，我們鄭重提請卡特政府三思。

最後，我們對卡特總統沒有偏見，我們只是就事論事，對他的中國政策提出我們的意見與評論。卡特總統主政以來，提創人權及道德外交，這是一種崇高的理想，一直受到我們的敬重，並對此寄以很大的希望。最近，他的對華政策內容的透露，使吾人大感意外。卡特是一位虔誠的教徒，一位重視民意，並尊重道德原則的人。我們希望，他能在最後緊要關頭，作出明智的抉擇，這不但對美國有利，對他自己的政治前途有利，也對整個自由世界有利。

一九七七年八月二日脫稿