

論美國與中共關係的可能發展

劉志攻

一九七二年的尼周上海公報，奠定了美國與中共關係發展的基礎；一九七八年的建交公報，使得美國與中共在理論上結束了雙方長期以來的敵對；一九八二年所發佈的八一七聯合公報，則對所謂的軍售臺灣問題暫時獲得了協議。這三個公報代表了美國與中共關係發展的三個重要階段。美國與中共關係的發展對我國無疑有鉅大的影響，其繼續發展的方向如何，自應為我們所關切及密切注意。

要了解美國與中共關係發展的方向及程度，其中一條可行的途徑便是研判美國人對此雙邊關係發展所持的理解（Perception），而美國學者專家們的意見尤值重視。在一個類似美國的開放社會裏，外交決策就是一個由政府官僚體系、國會、壓力團體等不同行為者間交互作用的結果；而從另外一個角度來看，決策的構成也是各種不同的價值、資訊及行動等溝通的過程。不論是一個行為者都在尋求資訊，也不斷暴露資訊的影響下^①。就此而論，學者專家們以其擁有的專業知識，就享有較大的影響力；何況在一個開放的體系內，社會流動性大，學而優則仕，更能將自己的見解化為實際的行動，制定政策，其影響力則更難加以估計了^②。

分析歷史、觀察現勢、蒐集資料等，只有透過分析者的理解體系（perceptual system）才具有意義。事實本身不會說話，事實的選擇更有主觀的成分，因此政治學者便認為所謂的事實，便是根據理論的興趣對現實所作的特殊安排。理解體系包含了價值、信仰、及認知。一般而言，這些成分穩定而少變化，基本的改變將是長期的過程。因此，可以預見當前美國學者專家們對美國與中共關係發展的看法，在短時間內將不會有太大的改變，對美國外交政策的影響應該是顯著的。

註① 有關觀念參閱 Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1978), Part Three.

註② 美國對華政策兩次重大的改變，其謀士均來自學界，例如促成尼周公報的季辛吉來自哈佛大學；促使美國與中共建交最力的布里辛斯基來自哥倫比亞大學。
論美國與中共關係的可能發展

本文擬就全球層面、雙邊關係，及所謂的臺灣問題等三方面加以分析。全球層面著重於探討中共在美國全球戰略考慮上的價值，以觀察在美國外交政策上中共所具的價值及所居的地位，由此也可觀察美國外交政策重視中共的程度。雙邊關係旨在討論美國與中共間就軍事、經濟及文化交流等層面應如何交往及其交往的程度。至於所謂的臺灣問題，則在分析美國學者專家們對此問題的態度，包括臺灣關係法、八一七聯合公報，以及和平統一等問題。

一、中共的價值

尼克森總統與中共改善關係，目的在於對付蘇聯。按照季辛吉的說法，就是在限制蘇聯、促使蘇聯與美國認真談判^③。這種聯中共以制蘇聯的觀念，經福特總統而至卡特，一直沒有變化，且因蘇聯軍力日漸擴張而更加堅定。在強烈主張打中共牌、視中共為美國全球性夥伴的布里辛斯基的獻策下，卡特遂決定與中共建立外交關係^④。一九七九年蘇聯入侵阿富汗後，美國應否與中共發展密切的軍事合作，曾在國務卿范錫與布里辛斯基等之間引起爭辯，但雙方關係却在穩定發展之中^⑤。

到了雷根總統上臺後，對中共在美國外交政策上所扮演的角色究竟應為全球性抑或是區域性的爭辯仍然不斷。主張聯中共以制衡蘇聯的國務卿海格，認為美國與中共的關係最為重要，國家安全顧問艾倫 (Richard V. Allen) 雖不表同意^⑥，但居於下風。一九八二年中海格去職，鼓吹聯中共者去一要角，自此以後在有關紡織品談判、胡娜事件、汎美復航、對我軍售、亞銀會籍等問題上，美國也一反過去讓步的常態，改採較為強硬的立場^⑦。在一九八三年國務卿舒茲訪問中共前，即有報導透露美國政府已不再視中共為制衡蘇聯的外交力量^⑧。舒茲強調美國雖將尋求與中共建立一種穩定持久的關係，但此種關係的發展並不以蘇聯的動向為基礎^⑨。

註③ Henry A. Kissinger, "What Should Come out of This Trip," *Washington Post*, January 30, 1983, p. C8.

註④ 布里辛斯基的這種觀念迄今未變，見 Zbigniew Brzezinski, "Convincing Europe and China," *New York Times*, January 31, 1983. 這種美國政府內關於此政策的辯論，可參閱 Banning Garrett, "China Policy and the Constraints of Triangular Logic," in Kenneth A. Oye, et al., eds., *Eagle Defiant: United States Foreign Policy in the 1980s* (Boston: Little, Brown and Company, 1983), pp. 245-49.

註⑤ Cyrus Vance, *Hard Choices* (New York: Simon and Schuster, 1983), pp. 390-91.

註⑥ Richard V. Allen, "An American Interest: U.S. Policy Toward Taiwan," *The Heritage Lectures*, No. 34 (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1984), p. 8.

註⑦ John F. Coper, "The Lessons of Playing Tough With China," *The Heritage Foundation Backgrounder* (August 23, 1983), p. 1.

註⑧ *New York Times*, February 2, 1983.

註⑨ Charles T. Cross, "Taipei's Identity Crisis," *Foreign Policy*, No. 51 (Summer 1983), p. 58.

按照歐思南 (Robert B. Oxnham) 的看法，由於雷根政府採取具有僵硬意識型態和反蘇、反共色彩的外交政策，使得中共處於一種奇怪不明朗的地位；再加上美國迫切需要處理其他國際問題，以致降低了發展與中共關係的優先性，使中共淪為區域性力量，不復如尼克森及卡特政府視其為重要的地緣政治力量^⑩。曼寧 (Robert Manning) 也認為雷根政府與卡特時期不同者，為逸離利用與中共戰略合作之遠景來刺激或懲罰蘇聯的戰略三角概念。美國與中共關係雖然仍包含先天具有的戰略因素，但是美國認為此和美蘇關係的發展應無關聯^⑪。

在中共方面，一九八四年趙紫陽訪問美國也絲毫未提戰略合作問題。按照奧森柏格 (Michel Oksenberg) 的看法，中共對世界問題的看法已經轉變。由於美國在經濟、科技上具有雄厚的實力，且正致力於整軍經武；而蘇聯却內受國內問題的困擾，外陷於阿富汗、波蘭、古巴、越南之泥淖，中共遂認為蘇聯的威脅性已經降低，戰爭的危險不再迫在眉睫；再加上為求實現四個現代化，亟須和平安定的國際環境，美蘇關係緊張對其不再有利，因此採取獨立自主的對外政策，求與美蘇雙方同時改善關係^⑫。鮑大可 (A. Doak Barnett) 的見解與此相似，認為中共的轉變基於兩項重要考慮，其一為中共承認經濟發展為優先目標，而經濟發展則須要和平的國際環境；其二為中共認為當前應該嘗試以彈性和策略來增進其安全。中共這種轉變使得一九七〇年代推動美國與中共關係的一項前提——亦即美國與中共間想要並且可能有某種暗含對抗蘇聯的軍事聯盟關係——已嫌過時。蘇聯雖然仍為中共安全的主要潛在威脅，但是此種軍事危險的緊急性已經降低。中共正試圖以政治手段化解蘇聯的威脅，雙方廣泛和解雖暫無可能，但是有限度的和解將緩和雙方關係的對抗性^⑬。

對於美國與中共關係未來的發展，大西洋委員會 (the Atlantic Council) 在所出版的一份研究報告中，遂建議應跳出過去十年來局限於共同安全利益的狹隘概念。在一個逐漸浮現於亞洲及全球的複雜均勢體系中，美國應視中共為不結盟國家，由於雙方在意識型態及現實利益上的差距，不可能形成如美日或美英般的關係；但是雙方在經濟及文化上却可有互利的關係，並在某些政治、戰略及外交問題上相互合作^⑭。詹鵬 (Chalmers Johnson) 認為在美國人的意識中，中共已不再表現得如此重要，也無人有興趣於中共牌；即使有人想玩中共牌，也無人相信會對蘇聯產生作用。美國的東亞策略應著重於亞洲的非共國家，中共的戰

註⑩ Robert B. Oxnham, "U.S., China Shift Somewhere in Between Love and Hate," *Asian Wall Street Journal* (January 6-7, 1984), p. 6.

註⑪ Robert A. Manning, "Reagan's Chance Hit," *Foreign Policy*, No. 54 (Spring 1984), p. 85.

註⑫ Michel Oksenberg, "U.S. Ties Remain Central to China's Foreign Policy," *Asian Wall Street Journal* (April 17, 1984).

註⑬ A. Doak Barnett, "Weinberger's Peking Trip: New Stage in U.S.-China Relations?" *The Christian Science Monitor* (September 23, 1983), p. 23.

註⑭ U. Alexis Johnson, et al., eds. *China Policy for the Next Decade* (Cambridge, Ma.: Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1984), p. 3.

略重要性與外弧國家（由日本延伸至新加坡，包括臺灣）相較，則顯得黯然失色^⑤。

在美國外交政策上，中共的價值由全球性降為區域性角色，固然表示了國際環境已在變化之中，使得雙方必須重估對方的價值，但也表示了雙方關係經過十年來的相互利用，結束權宜合作的過渡任務後，必須從實際的基礎上再出發。聯合抗蘇的戰略利益雖然依舊存在，但失去了過去那樣的重要性；雙方關係若欲獲得進一步的發展，就必須實際面對並妥善解決一如其他雙邊關係所發生的各種問題。

二、軍事關係

美國人認為在可見的未來，蘇聯軍力增長及其投射能力擴至全球，對美國國家安全仍最具威脅。蘇聯於中共邊界陳兵五十萬的事實，使得美國仍然必須重視中共牽制蘇聯軍力的價值。

美國國內對於與中共軍事合作或軍備轉移問題的爭辯為時已久，在美國國會圖書館出版的一份有關軍備轉移政策的檢討報告中，對正反兩面理由指陳甚詳：

（一）支持美國對中共軍售的理由

在未來數年美國仍處於戰略劣勢時，軍售可促使中共留在美國陣營，並有助於鞏固美國與中共關係；

軍售將增進中共的安全感，並減低中共在蘇聯壓力下採取較為親蘇外交政策立場的可能性；

在美國與蘇聯對抗時，密切的軍事合作關係使美國可以利用中共機場、港口等設施，而使蘇聯中亞及遠東遭到較大壓力；在政治上，美國領袖早已在中共官員們的心目中造成一種允予軍售的印象，如果反其道而行則將有損彼此關係。軍售乃確守信諾的表示；

軍備轉移可使美國玩中共牌，以促使蘇聯對美國採取積極正面性的行動，或抵償美國因蘇聯在第三世界所獲而蒙受之損失。

此外，軍售且間接有利於美國與中共間的貿易。

（二）反對美國對中共軍售的理由

中共現有核子戰略力量，已經隱然威脅了美國，美國如在常規武力上再加以援助，勢必使中共專注於發展戰略武器，長期而言，將構成對美國及其盟邦在亞洲利益之威脅；

註⑤ Chalmers Johnson, "East Asia: Another Year of Living Dangerously," *Foreign Affairs*, Vol. 62, No. 3 (1983), pp. 721, 745.

軍事密切合作將使蘇聯增加對中共的壓力，或促使蘇聯對中共邊界採取懲罰性的攻擊行動。退而言之，即令蘇聯不採取軍事行動，但其敵意的加深將削弱中共親西方之領導人的力量。蘇聯或者會加強援助越南或印度，或增強其在東南亞的軍力，以為反制及阻遏中共的影響力，如此勢將威脅美國護衛海洋交通線的能力，造成地區不安；

美國與中共發展軍事關係，將挫抑蘇聯對限武的興趣，蘇聯會藉口中共的核子武力而向美國多所索求；對於中共與蘇聯未來在亞洲的衝突，軍備轉移將使美國偏向於中共，並失去對越南及印度的獨立立場與影響力，也將使美國失去對中共行動的影響力；

鑒於中共政局不安，如果出現不友善的領導人，而美國又無法滿足其需求，則將使得雙方關係衰退^⑥。這篇報告提出的時間雖在一九八一年，其若干立論經新情勢的發展證明並非確當，而有些則已付諸行動且逐漸進行之中，但仍然反映了美國國內對與中共軍事合作一事的若干政策判斷。學者專家們對美國與中共軍事合作的看法雖有分歧，但是從近年來的言論看，顯示這只是一種程度的問題。簡言之，軍事合作是所欲的，但由於諸多因素的考慮，必須採取審慎的態度。

鮑大可認為，維持與中共的良好關係對美國具有戰略上的重要性，但是自一九八一年以來各種事件之發展，顯示雙方政治關係尚未真正鞏固，在政策上也未能發展出一致或平行的立場，因此不宜進一步擴展軍事關係。縱然雙方政治關係獲得改善，美國對中共出售軍備的數量也應有所限制，其項目也應加以選擇。如果認為出售軍備即可協調雙方外交政策，顯然不切實際。惟有在獲得健全持久的政治關係後，方能促進軍事關係的發展^⑦。

大西洋委員會也認為美國與中共間應發展的是一種適度的軍事合作關係，且應只在中共的要求下為之，並應避免大規模及快速地協助中共建軍。在中共抗衡蘇聯的軍力無法迅速擴增的情況下，任何過分緊密的關係只是弊大於利。惟有雙方未來可能合作抗蘇的這種不確定性，才具有嚇阻蘇聯的最大力量^⑧。美國與中共間的任何軍事戰略合作關係，均足以刺激蘇聯而縮緊其對中共的圍堵圈，不利於中共現代化所需的和平安定環境，因此中共領導人勢將不願加劇中共與蘇聯關係的緊張；但是戰略合作在政治上對美國與中共又很重要，所以賴塞特（Martin L. Lasater）認為雙方寧令蘇聯摸不著意向，也不願讓蘇聯深感威脅而採取軍事解決的方式^⑨。希頓（William R. Heaton）也認為美國應避免與中共密切合作，因為此將增加雙方內部所受的政治壓力，

註⑥ *Changing Perspectives on U.S. Arms Transfer Policy*, Report Prepared for the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, by the Congressional Research Service, Library of Congress (September 25, 1981), pp. 87-94.

註⑦ A. Doak Barnett, *U.S. Arms Sales: The China-Taiwan Tangle* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982), p. 66.

註⑧ Johnson, et al., *op. cit.*, pp. 28-29.

註⑨ Martin L. Lasater, "The Limits to U.S.-China Strategic Cooperation," *The Heritage Foundation Backgrounder* (April 20, 1984), p. 12.

且將引起亞洲盟邦尤其是東協國家的關切。低姿態的合作關係則具有阻遏蘇聯軍力擴張的心理價值^②。

史都華 (Douglas T. Stuart) 及陶威廉 (William T. Tow) 也提出警告，認為美國漸增其對中共軍事現代化的承諾，將減低美國控制三角關係動態平衡的能力，也就是一方面美國逐漸喪失作為平衡樞紐的功能，另一方面中共增加了左右美蘇的可能性。美國影響中共的能力降低，將使美國在除與中共結盟以抗蘇外，別無其他選擇。除此以外，美國與中共軍事關係加深，將使美國更難逃避「臺灣問題」。美國愈希望與中共加強軍事關係，愈使中共自認已獲更好的談判架勢，而在「臺灣問題」上表現更加獨斷。再者，美國對中共軍備轉移採取特惠政策，將在西方國家對共黨軍備轉移政策上造成摩擦，最後或將影響對共黨國家輸出協調委員會 (COCOM) 的運作^③。

在這種體認下，對於美國與中共軍事合作關係的發展，一般判斷將是緩慢的。至於軍事關係發展的方向，大致也有共同的體認。柯瑞斯柏 (Paul H. Kreisberg) 提出了三項建議：(1) 經由高級軍事人員交換以及參謀人員訓練計畫等，以擴大中共軍事人員對外界的了解，並使美國能與這批影響未來中共政局者保持接觸。(2) 售予中共類似通訊及運輸裝備等的兩用科技，此在軍事上的冒險性低，但却極有助益於中共的經濟發展及美國與中共間的雙邊貿易。(3) 美國與中共間亦可進行如在其他友好國家軍事機構間所進行的一般情報交換^④。

大西洋委員會則主張美國應提供中共防禦性武器，如反戰車或防空武器，此外尚可售與有關命令、控制及通訊器材，以及早期警報雷達、陸上運輸器材等。其他安全合作關係尚可包括：針對蘇聯挑戰發表聯合公報、官方間歇性的防衛諮商、有限度的情報交換、觀察軍事演習、軍校高級班人員交換、間歇性的海軍互訪，及對第三國情勢發展相互諮商等。進一步的軍事合作，則視美國與中共、美國與蘇聯關係未來之發展而定。美國與中共不應締結軍事協定，這只有刺激蘇聯、加強其在亞太地區的軍力，或使蘇聯與中共關係緊張，而致有戰爭的可能^⑤。

總之，美國與中共在軍事關係上的發展，將是適度的、有選擇性的供應防禦性武器。這些軍售對美國與中共軍事合作上的象徵意義，遠大於增長中共軍力的實質意義。中共軍事現代化所費龐大、所受限制也多，美國人深切了解不可能予以完全的協助。

註② William R. Heaton, "America and China: The Coming Decade," *Air University Review*, Vol. 35, No. 2 (January-February, 1984), p. 28.

註③ Douglas T. Stuart and William T. Tow, "Chinese Military Modernization: The Western Arms Connection," *The China Quarterly*, No. 90 (June 1982), pp. 266-69.

註④ Paul H. Kreisberg, "Military Ties with China," *New York Times* (December 23, 1983), p. A25.

註⑤ Johnson, et al *op. cit.*, pp. 28-29, 33.

蘇聯的威脅雖然依舊存在，但美國人現似對中共有更實際的認識，例如懷亭（Allen S. Whiting）即言，由於蘇聯的侵略尋釁自始不斷，是以美國對中共軍售不應與蘇聯的對外侵略行為結合一起，否則將使美國政策受到束縛，在不斷自動增強中共軍力之外而未顧及其他因素^②。美國與中共軍事合作的關係，勢將使蘇聯飽受刺激，中共鄰邦亦將深感不安。是以雙方未來自以選擇朝向無激惱蘇聯之虞且又極富象徵意義之途發展，如人員互訪、情報交換，及有限度有選擇性地出售防禦性武器等。

三、經濟及文化關係

美國學者專家們一般都同意，美國與中共關係的發展，應偏重於經濟方面。「一個經濟成長、安全及進行現代化中的中共，可作為重要的貿易夥伴、制衡蘇聯的穩定力量，及有助於亞洲和世界的和平與安定」^③。鮑大可認為當前美國與中共的關係不應專注於軍事戰略問題或「臺灣問題」，而應多致力於擴展雙邊經濟合作，此為當前雙方關係最具開展潛力者^④。杜南（Robert L. Downen）也建議美國宜審慎考慮與中共的軍事關係，最好應著重於重振中共的經濟和社會體系，以儘量加強中共的潛力，使其成為地區穩定的力量。中共如在經濟等現代化的發展上獲得成功，將能促進美國和地區的利益^⑤。對於中共近年來實施的經濟改革政策，美國人士也多寄以期望，認為這是納中共入太平洋社會的歷史性機會^⑥。

奧森伯格建議美國與中共之間，應以加強原有的合作計畫為優先，其中包括稅務協定、文化協定、商用核能合作協定、海上通商協定、擴大科技交流、推動工業技術合作協定、解決中共對美出口及美國對中共輸出高級科技問題，以及學術交流等。他認為待決的問題雖多，並非表示雙方關係出了問題，反而為雙方關係往前邁進的表示。這些問題之複雜難決，也正顯示雙方關係廣泛而且成熟，能夠有步驟地逐漸解決一些無法逃避的問題^⑦。

在另外一篇文章中，奧森伯格建議美國除應擴大與中共學術交流外，並應鼓勵美國石油公司參與中國大陸海域石油探勘之談判；商務部也應繼續督導訓練中共工業管理人員之計畫；美國與中共間的雙邊貿易應避免來自雙方的保護主義力量^⑧。鮑大可的

註② Allen S. Whiting, "Sino-American Relations: The Decade Ahead," *Orbis*, Vol. 26, No. 3 (Fall 1982), p. 708.

註③ Johnson, et al., *op. cit.*, p. 6.

註④ A. Doak Barnett, "The Zhao and Reagan Trips," *Christian Science Monitor* (January 9, 1984).

註⑤ 杜南著，聯合報編輯中心譯，「破碎的中共牌：美國戰略中的現實或幻想」（臺北：聯合報社，民國七十三年），頁五四。

註⑥ Michel Oksenberg, "President Reagan's China Trip: A Background Paper," a typewritten copy distributed by The China Council of the Asia Society (April 1984), p. 16.

註⑦ *Ibid.*, pp. 26-28.

註⑧ Michel Oksenberg, "Repairing China Ties," *New York Times* (January 27, 1983), p. A19.

建議與此類似，認為美國應採取種種片面行動，以強調其與中共促進經濟關係及協助中共現代化的意願，例如應確保中共輸往美國的產品——包括勞力密集的紡織品，受到公正的待遇；對於一九八三年底通過的科技輸出新指導原則，應付諸行動；廣言之，對於中共長期現代化計畫，應堅定地承諾予以支持，以加強雙方經濟、政治及安全關係，並有助於東亞及全球安定^②。

在協助中共經濟發展上，大西洋委員會認為應透過貿易、輸出貸款及直接投資等方式，著重於民間的經濟合作。為此美國政府應繼續提供進出口銀行貸款；在貿易及發展方案（Trade and Development Program）下，對為促進中共經濟發展而銷售美國科技的計畫提供財政援助；在訓練上提供有限度的政府協助^③。詳言之，大西洋委員會認為：

1. 在貿易上，中共早已是美國重要的貿易夥伴。中共對天然資源（如海域石油、煤炭、可更新使用的資源、農業及戰略性礦產）的開發如順利進行，對美國經濟的重要性將會增加；不僅可成為美國的市場，且可為美國天然資源的來源。當前西方在中國大陸的商業市場雖不大，但美國與中共商業合作機會的繼續增加則意義深長。

2. 先進科技雖有助於中共經濟發展及其與美國關係，但中共工業基礎強大後，未來可能移做不符合美國利益的軍事用途，因此必須廣泛研究，了解並計算西方科技對中共工業能力產生影響的程度。對於轉移兩用科技的中共要求，美國應優先考慮主要為民用的科技，如通訊、運輸、電力、資源開發等。至於可直接用於發展核子武器及投射系統、電子及反潛作戰、情報蒐集等的科技，則應予禁止^④。

至於文化交流，只是雙方關係的一個註腳。對於中共大批派遣留學生的政策，美國人士普遍認為符合美國利益而應予支持，相信這批留學生是中共未來的領袖。美國與中共文化及社會的差異，可藉他們得到溝通，雙方未來關係也可得到鞏固。值得注意的是，美國與中共文化交流不對等的關係，近年來已逐漸受到美國學者的重視。中共對於資料的管制、研究的限制等，美國學者已多表不滿^⑤。

四、所謂的臺灣問題

美國的學者專家們幾乎一致同意所謂的臺灣問題是美國與中共關係發展的最大障礙，但是絕少有人同意為增進美國與中共關係而以我國為犧牲。這種共識也反映了美國對華政策的現況。

註② Barnett, "The Zhao and Reagan Trips," *op. cit.*

註③ Johnson, et al., *op. cit.*, p. 20.

註④ *Ibid.*, pp. 21-24.

註⑤ Peter Van Ness, "Black, White and Grey in China Reseach," *Far Eastern Economic Review* (February 9, 1984), pp. 30-31.

雷根總統在一九八二年二月接受「人間世」周刊的訪問中^⑤，表示與中共關係的改善為美國政府一貫努力的目標，彼此建立堅固持久的關係符合國家安全利益。至於與我國的關係，雷根政府也在多種場合中表示，美國將繼續維持非官方的全面關係，致力於茁壯健全的投資環境，增進臺灣人民的福祉，絕不能為結交新朋友而拋棄了舊朋友。由此可知美國基於戰略的主要考慮，固欲維持與中共之關係；但基於歷史及其他利益的考慮，也不願放棄與我國之關係。

一九七九年美國與中共建立了外交關係，在一九八二年又簽訂有關對我軍售的聯合公報，但是在有關公報中，美國始終只認知中共的立場，即只有一個中國而臺灣是中國的一部分。也就是說，美國始終未同意承認中共對臺灣主權的要求。美國也有些學者堅認臺灣主權地位未定^⑥，惟其如此，美國的軍售才合法。否則非但違反國際法，而且臺灣關係法所適用的法律效力及優先性也將發生問題。在八一七聯合公報中，一方面中共不斷重申「臺灣問題」為「中國」的內政事務，而美國也確認無意侵犯「中國」之主權與領土完整或干涉「中國」內政；但另一方面雙方又同意美國對臺軍售經由一段時間而趨於一最終解決，而承認了美國現時軍售的合法性，顯示出所謂臺灣問題是一種政治問題，非任何法律架構所能解決；而這個問題主要包括三個部分，即臺灣關係法、軍售及和平統一問題。

中共對於臺灣關係法的態度，具體見於一九八一年一月登載於「北京周報」一篇題為「美國『與臺灣關係法』」的文章中，認為臺灣關係法是美國與中共關係發展的障礙，干預中共內政，視臺灣為一個國家^⑦。自此以後，中共對臺灣關係法的評論便較少見。一直到八一七聯合公報發布後，雷根總統再三強調此公報符合臺灣關係法，並承諾將依臺灣關係法繼續對我軍售，中共始再度抨擊臺灣關係法。事實上早在八一七聯合公報之前，中共即有希望美國廢棄或修改臺灣關係法的意思表示，例如在該年（一九八二）五六月間美國參議院多數黨領袖貝克（Howard H. Baker）訪問中國大陸時，中共官員即強調臺灣關係法（而非軍售）為美國與中共關係之障礙，並多次表示該法可加以修正^⑧。又如一九八三年二月美國國務卿舒茲、三月眾議院議長歐尼爾（Thomas P. O'Neill, Jr.）等一行相繼訪問中國大陸，均再度遭遇此種要求。這種意願在一九八四年一月趙紫陽訪美時也再度有所表示。

註⑤ *Human Events* (February 26, 1983).

註⑥ 吳Whiting, *op. cit.*, pp.710-711; John F. Copper, "Taiwan Legal Status: A Multilevel Perspective," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 1, No. 4 (December 1982).

註⑦ *Beijing Review*, Vol. 24, No. 2 (January 12, 1981), pp. 9-11.

註⑧ U.S. Congress, Senate. *The United States and China: A Report to the United States Senate by the Senate Majority Leader*, 97th Cong., 2nd sess., June 1982, p. 3.

美國學者對中國問題的態度，在建交前一般均支持美國與中共關係正常化，但在另一方面也重視與我國維持相當程度的實質關係，包括安全之適當保證^③。這種一般態度至今沒有什麼改變，對臺灣關係法也都予以支持。即連過去一向支持中共甚力的費正清(John K. Fairbank)也都認為美國一方面與中共建交，另一方面藉臺灣關係法與我國維持非官方關係的作法，為一種很好的關係平衡；任何意欲改變此項平衡的作為，均將為美國帶來不必要的災難^④。在美國處理「臺灣問題」上，一般也認為八一七聯合公報已達美國讓步的低限，例如季辛吉即表示雷根在該聯合公報上已作了前所未有的讓步^⑤，鮑大可也認為中共須體認若嘗試壓迫美國讓步踰越於此，結果將徒然使雙方關係受挫，無助於邁向長程目標^⑥。大西洋委員會也指出，「臺灣問題」在八一七聯合公報中至少已暫告一段落，美國與中共之間應在其他方面發展關係，而非企圖利用「臺灣問題」作為要挾美國讓步的控制桿。如果中共堅定其和平政策，美國也應堅守履行八一七聯合公報^⑦。值得注意的是，臺灣關係法雖應堅守，但不應持以高調，尤其美國政府應避免冒犯中共主權意識的言論^⑧。

關於我國的防衛需要，有的學者認為應依臺灣關係法的規定，供給我國軍備，俾維持足夠的自衛能力，或供給我國足以維持與中共戰略平衡的武器^⑨。但有更多的學者贊同美國必須遵守八一七聯合公報的協議，對我軍售雖然應該繼續，但是必須審慎，務使其能反映臺灣實際所受之威脅，並不阻礙臺北與北平政治和解的過程；對我軍售雖不應設定終止期限，但不應供給先進武器，美國的軍售旨在維持而不加強臺灣的防衛力量^⑩。美國前駐華大使安克志(Leonard Unger)認為，倘將對我軍售之漸減繫於中共和平解決「臺灣問題」意向之持續，則並無不當^⑪。辛頓(Harold Hinton)則以為美國對我政策問題的癥結不在軍售或

註③ 「一九七五—一九七八年美國學術界對中國問題看法之分析」，〔中美關係報告：一九八〇—一九八二〕（香港：中央研究院美國文化研究所，民國七十年），頁九八。

註④ John K. Fairbank, *Chinabound: A Fifty-Year Memoir* (New York: Harper & Row, 1982), p. 455.

註⑤ Henry A. Kissinger, "Mr. Shultz Goes to China," *The Washington Post* (January 30, 1983).

註⑥ Barnett, "The Zhao and Reagan Trip," *op. cit.*

註⑦ Johnson, et al., *op. cit.*, p. 34.

註⑧ Heaton, *op. cit.*, p. 28; Harry Harding, "Coping with Taiwan," *New York Times* (January 9, 1984).

註⑨ Edwin K. Snyder, A. James Gregor, and Maria H. Chang, *The Taiwan Relations Act and the Defense of the Republic of China* (Berkeley, California: University of California, 1980); Ray S. & Marjorie W. Cline, "Taiwan: the United States Must Never Abandon This Island Fortress of Freedom," *The American Legion*, Vol. 115, No. 2 (August 1983), p. 42.

註⑩ Barnett, "The Zhao and Reagan Trip," *op. cit.*; Oksenberg, "Repairing China Ties," *op. cit.*; Richard H. Solomon, "East Asia and Great Power Coalitions," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 3 (1982), p. 700.

註⑪ *Taiwan Communique and Separation of Powers*, Hearings, Subcommittee on Separation of Powers, Committee on the Judiciary, U. S. Senate, 97th Congress, 2nd Sess., September 17 & 27, 1982, p. 28.

其他問題，而在於如何確保臺灣，不使其在違背意願下爲中共武力所兼併。美國政策之首要，在使中共確信如其犯臺必遭美國之干預^④。

至於中國的和平統一問題，一般都同意所謂的臺灣問題應留待歷史的過程，由海峽兩岸的中國人以其自己的微妙方法予以解決，美國不應加以強制或居間調停，美國的角色應限於確保解決之道應不在強制或使用武力下達成。雖然學者們都了解今日和平統一目標之所以難於達成，原因在於海峽兩岸生活水準及生活型態的差異；現狀的維護不但符合美國利益，也有益於海峽雙方，最終之道仍取決於人民之選擇^⑤。但是美國終將在承認其與中共之利益大於與我國之利益下繼續處理此三角關係^⑥。雖然在可見的未來，中共不太可能使用軍事手段進行統一，而且中共領導人爲了進行四個現代化，也並不急於統一，但是若干美國學者認爲所謂的臺灣問題仍是極具爆炸性的定時炸彈，隨時可因北平、臺北或華盛頓的決定而加以引發，是以美國應儘可能促使海峽兩岸經由真誠的妥協而得調和，避免採取行動而造成新的危機；同時也認爲我國應表現有與中共作直接、建設性談判之意願，俾在有利的時機和平解決統一問題^⑦。無論如何，美國在處理「臺灣問題」上，應拒絕因與中共戰略合作而犧牲我國，因爲犧牲我國將會產生政治、經濟，及道義上不良的後果，也會減低中共對美國的尊敬。美國的讓步不僅不能穩定美國與中共的合作，反將使中共領導人以爲不斷施壓可使美國屈服^⑧。

五、結 論

美國與中共建交後，雙方關係如果得到進一步的發展，在理論上乃爲不得不接受的現實。在一個各國以追求本身利益爲至上的國際社會裏，美國人已逐漸了解無力控制蘇聯與中共關係的發展，一如美國本身不可能爲了中共而放棄與蘇聯改善關係。因此在此與中共的關係上，美國雖然並未忘情於聯合反蘇，但已逐漸認識到健全關係的發展必須建立在互利的基礎上，而不是僅著眼於對付第三國。軍事關係具有重大的政治意義，此不但在美國內部尚無法獲得共識，而且直接影響到其他相關國家的利益，因此

註④ *Ibid.*, pp. 36-37.

註⑤ Herbert S. Yee, "Unification in China and Korea: Implications for Regional Security," *International Journal*, Vol. 38, No. 2 (Spring 1983); Allen Whiting, "Deng's Bait to Taiwan," *New York Times* (August 23, 1983); Harding, *op. cit.*

註⑥ John W. Garver, "Arms Sales, the Taiwan Question, and Sino-U.S. Relations" *Orbis*, Vol. 26, No. 4 (Winter 1983), p. 1034.

註⑦ Cross, *op. cit.* p. 63; Barnett, *U.S. Arms Sales, op. cit.*, p. 65.

註⑧ Garver, *op. cit.*

在國際戰略情勢未有重大改變前，軍事合作將不致有戲劇性的發展。至於經濟合作、文化交流等政治性含意低、且可互蒙實利的關係，則可能在合作條件獲得改善後有進一步的發展。值得注意的是，由於中共進行城鄉經濟改革及對馬克思主義角色的批判，更加強了美國外交政策上反共就是反蘇的意識型態，而使美國政府更樂於引導中共納入國際社會、扮演積極建設性角色。雙方未來在貿易及其他問題上的爭執雖會增加，但這也是任何雙邊關係發展所不免者。

我國在超強對抗中的影響力雖然有限，但在美國與中共關係上，無疑是美國可資運用的一張王牌。中華民國的成就及其對中國大陸人心的號召力，對中共政權固為一種挑戰；但也正由於中華民國的繼續存在，才能令中共作更進一步的改變，此乃符合美國之利益。臺灣以其在西太平洋上的戰略地位，不僅在未來美蘇於亞洲可能發生的衝突中有其重要性；而且在中共未來政局不明、政策動向莫測時，更為約束中共行動的有效力量。這一點美國政府向未明言，但相信必然深切了解；因此在可見的未來，美國既未便於改變臺海現狀，也無必要加以改變。馬漢(Alfred T. Mahan)的海權理論或許過時，但美國必須體認除了在與中共結盟外，尚有其他符合美國安全利益的選擇，不論是在克萊恩(Ray S. Cline)的海洋聯盟(the All-Oceans Alliance)或是席伯瑞(Paul Seabury)的西太平洋安全體(Security Community)等構想上，中華民國均有很大的重要性。美國也應該體認到與中共關係不是直線進行的，有進有退、有發展也有緊張，是自然的事；如果惟恐關係後退而過分遷就，到頭來受到損害的仍是美國的利益。

總而言之，在其他條件不變的情況下，美國與中共關係在可見的未來可能繼續發展。鑒於中國問題已非一九八四年美國總統大選時辯論的議題，似乎在美國國內對中國問題已存在著一種基本的共識，也就是美國承認中共而與中共發展關係，而在另一方面與我國維持除官方關係以外的實質關係。任何意欲改變這種安排的企圖，必將造成新的政治問題，當不為美國執政者所樂見。在美國與中共關係發展的陰影下，展望未來，中美現有關係雖仍可繼續維持，但是美國在政策上對我的低姿態也將繼續；而我國在無力扭轉美國與中共關係的情勢下，只好暫時接受現狀，俟機以圖擴展中美關係了。

註② Ray S. Cline: *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s* (Boulder, Colorado: Westview, 1980).

註③ Paul Seabury, *America's Stake in the Pacific* (Washington, D.C.: Ethics and Public Policy Center, 1981).