

1980
1981

中美關係報告

中美關係報告編輯小組主編

中央研究院美國文化研究所
中華民國台北市南港

中美關係報告：1980—1981

中美關係報告編輯小組

孫 同 勛

曹 俊 漢

魏 良 才

林 欽 明

張 忠 棟

吳 榮 義

焦 興 鎰

中央研究院美國文化研究所印行

中華民國七十年十二月

序 言

中央研究院美國文化研究所推動幾項集體研究計劃，「中美關係報告」是其中之一。

美國於1978年12月16日宣佈與中共建交，中美外交關係因此於1979年1月1日開始斷絕，中美的協防條約關係也在1980年1月1日終止，這是中美關係的重大轉變，後來雖有美國國會通過「臺灣關係法」，使中華民國與美國間的經濟、文化交流得以維持，也使中華民國繼續可以從美國購買必要的防禦武器，但是傷害已經形成，各種補救措施不能夠完全代替原來正常良好的關係。

展望未來中美關係必將有各種困擾，中共必處心積慮，不斷阻撓破壞美國與中華民國之間的來往。美國文化研究所有鑑於此，因集合部份研究人員，對今後中美關係按年作一研究分析，提出報告，一則留作歷史紀錄，一則提供各方參考。

「中美關係報告：1980—1981」為這項研究計畫第二年的成果，分上、下兩篇，上篇討論自1980年7月1日到1981年6月30日這一年之中中美關係的一般發展，其中第一章著重於卡特政府最後半年實行「臺灣關係法」的概況、1980年美國大選期間有關「臺灣關係法」的爭辯以及雷根政府上任以後最初半年實際處理中美關係的做法，第二章探討中美經濟貿易關係，第三章研究雙方的訪問交流關係。美國對華政策受學者專家意見的影響很大，因此在本報告下篇中，將1975至1978年美國學者就中美關係的討論作了一番分析，希望藉此幫助讀者了解中美關係演變的一項重要背景。

美國和中華民國關係的發展不只是雙方的問題，同時還要受到中共的影響。因此，我們在撰寫本報告時除了有關主題的討論外，並兼及中共的因素，在適當的地方分析其於中美關係可能造成的影響。

在全部報告後面，另有附錄，刊印1980年7月1日以迄1981年6月30日期間中美雙方重要文件，其中美方文件全以英文排印，不另翻譯，以維持各文件的原貌。

本報告從正式搜集資料到撰寫完成，前後歷時數月，由於檔案文件使用不易，所能運用的資料以報章雜誌可見者為主，另外參考政府出版品、書籍和期刊。參與報告研究與撰寫的研究人員，包括美國文化研究所副所長孫同勛、研究員張忠棟與曹俊漢、兼任研究員吳榮義、副研究員魏良才、助理研究員焦興鎧以及研究助理林欽明。

1981年12月31日

中美關係報告：1980—1981

目 錄

序 言

上篇 現階段中美一般關係

第一章 從卡特政府到雷根政府的演變

| | |
|-------------------|----|
| 第一節 引言 | 1 |
| 第二節 卡特政府最後半年的對華政策 | 1 |
| 第三節 大選年中美國對華政策的爭論 | 3 |
| 第四節 雷根當選就任之後 | 8 |
| 第五節 美國國會中的意見與聽證 | 10 |
| 第六節 結論 | 14 |

第二章 中美經濟貿易關係之檢討

| | |
|--------------------|----|
| 第一節 引言 | 15 |
| 第二節 美國之經濟情勢 | 16 |
| 第三節 中美經濟貿易關係之發展 | 17 |
| 第四節 美國與中共之經濟接觸及其發展 | 29 |
| 第五節 結論 | 33 |

第三章 中美人員交流互訪關係

| | |
|------------------|----|
| 第一節 背景說明 | 35 |
| 第二節 政治人物交流互訪關係 | 35 |
| 第三節 軍事性人物之交流互訪關係 | 38 |
| 第四節 科技人物交流互訪關係 | 40 |
| 第五節 經貿人員交流互訪關係 | 42 |
| 第六節 其他重要之交流互訪關係 | 44 |
| 第七節 結論 | 45 |

第四章 中共與美國人員交流互訪關係

| | | |
|-----|-------------|----|
| 第一節 | 背景說明 | 47 |
| 第二節 | 政治人物交流互訪關係 | 48 |
| 第三節 | 軍事人員交流互訪關係 | 53 |
| 第四節 | 科技人員交流互訪關係 | 56 |
| 第五節 | 經貿人員交流互訪關係 | 58 |
| 第六節 | 其他重要之交流互訪關係 | 62 |
| 第七節 | 結論 | 65 |

下篇 1975—1978年美國學術界對中國問題看法之分析

| | | |
|-------|------|-----|
| 附錄(一) | 中方文件 | 107 |
| 附錄(二) | 美方文件 | 123 |

第一章 從卡特政府到雷根政府的演變

第一節 引言

1980年是美國的大選年，結果民主黨的卡特（Jimmy Carter）大敗於共和黨的雷根（Ronald Reagan），同時國會參議院的席位也主客易勢，由共和黨變成多數，民主黨退居少數。由於美國共和黨對我一向比較友好，這種美國政治情勢的改變似乎有利於中美關係的改善，但從實際的發展來看，却不容我們有任何樂觀。

在這一章中，我們將特別檢討幾方面的問題。卡特政府最後半年的對華政策如何？1980年下半年大選活動期間中美關係問題的爭論何在？共和黨候選人雷根如何批評卡特，如何提出他的競選諾言？雷根當選上任之後是否遵守實行他的競選諾言？雷根政府最初半年的對華政策如何發展？國會的態度如何？國會聽證會所反映的一般意見如何？在所有這些問題的探討中，我們為了避免繁瑣，希望能抓住要領，尤其集中注意於「臺灣關係法」的執行情況以及其所引起的問題，因為「臺灣關係法」畢竟是目前處理中美關係的一項主要依據。

第二節 卡特政府最後半年的對華政策

中美斷交一年半之後，卡特政府在1980年下半年的一些作為，似乎有利於改善兩國的關係。首先是10月2日簽約生效的「北美事務協調委員會及美國在臺協會特權及豁免權協定」。這項協定經過了一年四個月的談判，代表中方簽字的是北美事務協調會駐美代表夏功權，代表美方簽字的是美國在臺協會理事長丁大衛（David Dean），其中給予雙方人員的特權與豁免權，略遜於各國大使館與外交人員，但比國際機構為優。舉例而言，各國大使館與外交人員在美國都有免受法律追訴之權，我國北美事務協調會在美辦事處人員則在公務之外沒有這項權利，眷屬更是在任何情況之下沒有這項豁免權。在另一方面，一般國際機構如世界銀行和國際貨幣基金會等在美國的免稅權範圍很小，我國北美事務協調會工作人員則如各國外交人員一樣，享有各種免稅特權，包括所得稅、關稅、汽油稅、貨物稅和汽車牌照稅等。這項協定簽字之後，中共方面極為不滿，曾由其駐美「大使」柴澤民以及「副外長」章文晉向美方提出強烈抗議。

緊接着上述協定之後，美國國務院復於十月中旬恢復發表我國國情簡介，詳細介紹臺灣的人民、地理、歷史、政治結構和政府主要官員如蔣經國總統、謝東閔副總統以及孫運璿院長等人，除此以外，還討論了美國與臺灣的關係、臺灣的人權情況以及臺灣的經濟與外交關係。這項國情簡介的發表，雖然以臺灣代替中華民國的正式名稱，但是無異認定我國為一主權完整的國家，在國務院正式資料中和其他主權國家具有同等地位。

1981年2月10日，美國國會發表國務院咨送的1980年度各國人權報告，其中包括有臺灣的人權報告和中共的人權報告。這是卡特政府任內最後的一份人權報告，顯示臺灣的人民有較大的人權和較大的自由，生活條件比較好，教育權利和經濟權利都很充分，政治參與的機會日益擴大，同時政府官員對於國際人權機構的調查採取比較合作的態度。在另一方面，中國大陸人權的情況被描述得很糟，而且顯示中共人員根本不理會國際人權組織的要求。這一報告的發表，顯示卡特政府雖與我國斷交，和中共建交，但在人權評估的工作上大致還能就事論事，並沒有顧慮中共方面可能的不良反應。

然而截至卡特競選連任失敗下臺為止，其政府基本上還是儘量疏遠和我國的關係，以便發展美國和中共的關係。此一趨向特別見於卡特政府執行「臺灣關係法」的拖延規避作風，譬如：

(一)卡特政府一直拒絕或延緩決定出售中華民國所需要的防衛武器，其中包括汰換 F104、F5A 和 F5B 等型飛機的新式戰鬥機，包括「魚叉式」飛彈、「軍旗式」防空飛彈和裝甲運兵車。由於美國參院外交委員會的壓力，卡特一度於 1980年6月同意美國飛機公司與臺灣商討出售 FX 型戰鬥機的條件，但是直到卡特於 1981年1月卸職，此事仍無最後決定。

(二)卡特政府不准我國少校級以上軍官到美國受訓。

(三)卡特政府禁止中、美雙方官員或非官方聯絡人員直接接觸，美國國務院、進出口銀行與其他官員，都不得到臺灣參加會議，甚至若干國會議員也被勸阻訪問臺北。

(四)我國北美事務協調會始終只能在美國設立九個辦事處，未能如「臺灣關係法」所規定，設立相同於原來領事館數目的十四個辦事處。

在卡特政府忽視美國和我國關係的同時，其試圖加強與中共的關係，則顯得十分急切。從 1979 到 1980 年，蘇俄進兵阿富汗以及蘇俄支持越南干預高棉，都是美國和中共共同關切的問題。因此在整個 1980 年之中，美國和中共的國防與外交高級官員互相

訪問十分頻繁，討論到雙方可能的軍事合作途徑，卡特總統本人於7月間前往東京參加大平正芳的喪禮時，也會晤了中共頭子華國鋒，談到雙方共同的長程戰略利益。到了9月間，美國國務院和商務部即正式頒發執照給美國廠商，允許出售軍民兩用技術給中共，包括電子檢驗設備、電腦設備、積體電路、磁性錄音設備、半導體製造設備、噴射機引擎檢驗儀器、對流層通訊系統以及重型卡車牽引纜。9月17日，卡特簽署了美國和中共的航空協定、航運協定、紡織協定和領事協定，向中共保證要建立雙方更廣泛的關係。

早在1980年6月4日，郝爾布魯克(Richard Holbrooke)在華盛頓「美中(共)貿易全國委員會」發表演說，談美國和中共未來的關係，即曾表示美國將不再像1970年代一樣，在三角平衡的觀念架構下去考慮和中共發展關係，而要從更多的方面加強和中共的關係。

然而卡特政府和中共關係究將如何發展？其發展的極限究竟何在？這在1980年下半年終於引起美國各方的關切。美國衆院亞太小組委員會爲了檢討美國和中共關係的發展，自1980年7月下旬開始連續舉行四次聽證會，一直到9月下旬，先後出席作證的有密西根大學教授懷丁(Allen Whiting)、布魯金斯研究所高級研究員包大可(A. Doak Barnett)、美國前駐俄大使屠恩(Malcolm Toon)、前美國駐保加利亞大使加荷夫(Raymond Garthoff)、史丹佛大學教授哈丁(Harry Harding)等人，他們一致擔憂卡特政府和中共發展軍事合作關係，反對美國玩「中共牌」，尤其反對出售武器給中共。這些人所持的理由，一般不外三點，其一是中共政治情勢不穩，不可能是美國永久可靠的盟友，其次是美國如與中共軍事合作，將會引起美國其他亞洲盟邦的疑慮，第三是美國如與中共建立軍事關係，將會刺激蘇俄採取更具侵略性的行動。

亞太小組委員會的主席伍爾夫(Lester Wolff)於1980年11月的國會改選中落選。然後在12月9日發表的卸職演說中，他也明白的表示不相信美國與中共僅憑對於第三國的共同敵意，就可以建立穩定持久的關係，因此他敦促國會中的同仁，要他們爲美國外交政策和在亞洲的安全利益，詳細探討美國和中共擴大軍事安全關係的含義。

第三節 大選年中美國對華政策的爭論

1980年下半年，也是美國大選進入密鑼緊鼓的階段，最後成爲民主黨卡特和共和黨雷根競爭的局面。

雷根一向被認為是共和黨的保守派人士，在美國對華政策上，總是採取親中華民國的立場。早在中美斷交之前七個月，正當蔣經國總統就職之時，卡特宣佈派國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）訪問中共，此事即曾引起雷根的強烈反感，乃在「人間世」週刊撰文，抨擊卡特一班人只知一意取得中共的好感，而不考慮美國利益與信用可能受到的長期損害。

1978年5月14日雷根接受哥倫比亞電視網「面對面」節目的訪問，明白表示美國在推動與中共關係正常化的時候，不應犧牲與臺灣的長期友好關係。他並且指出中共之所以要和美國改善關係，是因為有蘇俄的立即威脅，並不是真正有愛於美國，將來時移勢易，中共仍可能掉轉頭來對付美國。

同年8月14日，「美國新聞與世界報導」訪問雷根，讓他批評卡特的內政外交，其中談到美國是否應該更接近北平以制衡蘇俄，雷根認為那是合理的，但是美國應該同時維持和中華民國的條約與外交關係，不能輕率地接受中共斷交廢約的條件。

以上是雷根早有的想法，由此可以想見他對卡特和中共建交並與我國斷交的不滿。1980年春天在各州初選的活動之中，雷根即多次表明要恢復和中華民國的關係，譬如4月間在路易斯安那州的初選，他表示在當選總統之後，要賦予美國在臺協會官方的地位，5月17日在俄亥俄州克里夫蘭共和黨全國各裔民族傳統委員會第十屆年會上，也表示要在選舉成功之後，與中華民國重建官方關係。

雷根要與中華民國重建官方關係的主張，在六月間即曾受到民主黨方面的攻擊。國務院助理國務卿郝爾布魯克於6月1日在衆院外交委員會亞太小組委員會中答覆衆議員索拉茲（Stephen J. Solarz）的詢問，即謂雷根的主張對於美國和中共的關係具有破壞性的後果，將使雙方關係倒退，影響美國戰略利益。參議院民主黨領袖勃德（Robert C. Byrd）一直維護卡特的政策，他在6月14日的記者會中也抨擊雷根說：「他好像在主張重新承認臺灣，這將會使我們近年來最重要的外交政策主動因而冷卻」。

在此同時，「華盛頓郵報」於6月6日在頭版新聞中以明顯地位刊載一項報導，指雷根的兩位助理韓納福（Peter D. Hannaford）和狄佛（Michael K. Deaver）一直替中華民國做公共關係。由於該報一向偏袒民主黨，而敵視共和黨和保守派，這項報導也被認為是民主黨人士的一種運用，目的在使讀者相信雷根之要恢復和臺灣的官方關係，完全是出於私人利益的考慮，並非真正認為卡特政府失策。

民主黨的批評顯然有其影響。7月中旬共和黨在底特律舉行大會，正式提名雷根為總統候選人。儘管雷根在獲得提名之後發表演說，指責卡特政府幻想、自欺、偽善，

強調美國「不能藉口尋求新友誼，爲了擴大改善我們和旁人的友誼，而破壞我們的承諾，或把老朋友和盟邦棄置不顧」，但在整個大會期間，至少有三項發展顯示雷根及其顧問們急於澄清立場。

首先是共和黨大會草擬政綱即將完成的前夕，雷根的外交政策顧問艾倫 (Richard Allen) 答覆記者詢問說，雷根對當前美國與中華民國以及中共的關係感到遺憾，但他如出任總統，會「本質上不變地」繼續此種關係。他針對民主黨的批評說，雷根並未主張「讓時光倒流，重新承認中華民國」。同時共和黨政綱委員會主席陶華 (John Tower) 也說：「事情已經做了，不能取消」，雷根不會恢復卡特承認中共之前美國和中華民國的舊關係。

其次是共和黨大會 7 月 15 日通過的政綱。這項政綱在對華政策部份中表示「我們爲卡特政府對於長期盟邦及友人——臺灣的作法深感遺憾」，並誓言關切在臺灣的一千七百萬人的安全，認爲「任何企圖以武力改變臺灣的現況，爲對該一地區的和平威脅」，同時聲稱要擴大對臺灣的貿易，優先考慮臺灣在防衛上的需要。但在另一方面，這項政綱也強調了美國與中共關係的正面意義。它說，共和黨因爲認識到中共在國際事務中的重要性，所以首先採取歷史性的主動做法，展開與中共意見交流的途徑，以後並將繼續維持與中共的工作關係。它又說，美國與中共增進接觸，反應了雙方的利益，也表示雙方都感受到全球均勢的改變。

第三項重要發展即是共和黨大會期間開始有人談到供應中共科技裝備。這點在上述政綱中已經提及，除此以外，雷根的高級國防顧問克里夫 (William Van Cleave) 在政綱通過的同一天向記者舉行簡報，談到未來共和黨政府提供精密技術與軍事裝備給中共的可能性時說：「這是我們將以個案方式加以注意及判斷的事，這是我們將認真考慮的事」。

綜觀以上三項發展，顯示共和黨面對民主黨批評，在提名大會期間雖然繼續抨擊卡特背棄我國，但已不再強調要和我國恢復官方關係，反而是急於表示繼續美國和中共的關係，要認真考慮出售精密科技給中共。

共和黨大會之後，雷根即於 8 月初宣佈派遣副總統候選人布希 (George Bush) 前往北平。布希與艾倫等人於 8 月 20 日到北平，與中共「副總理」鄧小平以及「外交部長」黃華分別舉行了會談，然後於 23 日返回美國。在這段時期的前後，美國對華政策再度成爲各方爭論的焦點，其中包括布希和中共的爭辯，共和黨內部步調的混亂以及民主黨對雷根的繼續攻擊。

首先是在布希啓程訪平之前，雷根和布希曾在洛杉磯舉行記者會。在這項記者會

中，雷根又一次表示他如果當選，美國將在中華民國設立「聯絡辦事處」，布希則表示他訪問北平的主要目的，不在討論雷根對臺灣的政策，而且會談世界安全與貿易問題，並表明美國遏阻蘇俄侵略的決心。

待布希、艾倫到達北平，會見黃華和鄧小平，雙方不能避免的要談到臺灣問題，黃華雖然表示不欲干預美國總統選舉，但却以恫嚇的口吻表示，「任何使美國和中共關係倒退的談話和行爲，將會傷害到雙方已有關係的政治基礎」。在布希這一方面，他則表示雷根如果當選，共和黨政府將不會把美國在臺協會升級爲「聯絡辦事處」，但是他也要求中共，要他們看清楚美國總統選舉期間政局的複雜性。

當布希在北平儘量安撫中共的時候，雷根却在洛杉磯和達拉斯兩度強調他的立場。在8月21日洛杉磯的談話之中，他曾表示面對蘇俄海軍在西太平洋的威脅，「在臺灣的中華民國是非常重要的因素」，美國、中共和臺灣的人民之間實有共同的利害。他8月22日達拉斯的談話之中，雷根表示他並不贊成「兩個中國」政策，他所謂改善與臺灣的關係，目的無非是要使目前「虛偽的情況」公開化。雷根特別指出，目前中美貿易每年高達一百億美元，而美國的代表居然不能與臺灣同等地位的官員在政府機構內洽談，而必須在其他地方會面，這就是他所說的「虛偽情況」。當時有記者追問他是否仍主張在臺灣設立官方政府機構，他說：「我想是的」。把這兩次談話放在一起來看，雷根顯然不管布希在北平會談的困難，繼續強調他要和臺灣恢復官方關係的原意，除此以外，他還把重建官方關係的理由加強，即在試圖改變卡特背棄盟邦的做法之外，更強調臺灣在西太平洋的戰略地位。

布希於8月23日返回美國，24日與雷根會商，然後於25日發表了一份包含五項原則的聲明，試圖對各種引起混淆的問題有所澄清，爲即將來臨的大選就美國對華政策定下更明確的基礎。這項聲明所揭櫫的美國對華政策五項原則爲：

- (一)美國與中共的關係，對美國與中共的利益均屬重要，雙方的合夥關係應該是全球以及戰略性的。在尋求與中共改善關係時，美國將把友誼範圍擴大到全體中國人。在繼續美國與中共之間由尼克森開展的關係時，美國將繼續擴大彼此之間的貿易、科學和文化關係。
- (二)美國保證與日本、中共、大韓民國及臺灣合作，共同致力西太平洋地區的和平、穩定和經濟成長。
- (三)美國將與西太平洋地區所有國家合作磋商，共同努力堅決抵抗侵略或霸權的追求。
- (四)美國將根據臺灣關係法，來發展其與臺灣的關係。臺灣關係法是美國的國內

法，當初的設計即在補救卡特所擬立法的缺失，提供一個官方、合宜的基礎，來維持美國和臺灣的關係。

(四)雷根如當選總統，將來在保護美國利益、執行美國法律時，他將不容許任何外國勢力的干預，否則他將有虧總統的職守。

除了五原則的聲明，雷根和布希並於同一天共同舉行記者會，答覆記者的詢問，其中雷根更明白表示他所說的「官方關係」就是要確實執行「臺灣關係法」，讓美國在臺協會人員可以在政府機關內和臺灣的官方人員公開商談公務，讓諸如購買武器等與政府有關的條款得以切實執行。除此以外，雷根在記者的追問之下，表示不擬改變美國在臺協會的地位，不會在臺灣另設官方的聯絡辦事處。

經過五原則聲明與記者會的答問，雷根在競選期有關美國對華政策的想法大致算是塵埃落定，綜合而言，他將繼續努力發展和中共的關係，他希望努力維持西太平洋地區的合作與穩定，並以日本、大韓民國、我國與中共作為主要的合作對象，在臺灣關係法的執行方面，他希望進行一些切實的改善，但將不會如原來的想法，在臺灣設立聯絡辦事處。

此項雷根在大選期中對華政策的最後立場，仍然遭到中共的不滿和民主黨的批評。早在布希訪問北平的時候，中共「外長」黃華即曾以恫嚇的口氣表示，美國如有任何談話或行動，使華盛頓與北平的關係發生倒退時，將會損害到雙方已經建立的基礎。同時「新華社」也於8月23日發表評論說，中共「對臺灣問題無可妥協，這是一個重要的原則問題。雷根和他的助理以臺灣問題作為賭注是不明智的」。雷根的五原則聲明發表之後，中共「副外長」章文晉曾立即召見美國駐北平大使伍考克（Leonard Woodcock），重申1979年1月1日中共與美國建交的原則，表示美國如對雙方關係再有任何聲明，中共將作適當反應。

在美國民主黨政府方面，原來不斷批評雷根對華政策言論的主要是助理國務卿郝爾布魯克和參議院領袖勃德，現在針對五原則聲明和雷根、布希記者會的談話，從副總統孟代爾以次的官員都立即表示了強烈的反應。孟代爾批評雷根的政策是「兩個中國」政策，並謂此一政策混淆不清，不瞭解事實，有造成禍患的潛在危險，「世界上只有一個國家會喝采——蘇俄」。國務卿穆士基（Edmund Muskie）當時正在聯合國，他向記者表示美國和中共的關係進展良好，與臺灣的非官方關係也令人滿意，希望雷根、布希的言論不要攪亂這兩種關係。伍考克同時也在北平舉行記者會，以個人身份批評雷根可能破壞美國和中共關係，使華盛頓的世界性立場受到危害。

我國外交部次長錢復於8月28日接受美國哥倫比亞廣播公司的訪問，表示關切

美國大選，但是認為大選期間美國兩黨就對華政策所形成的爭論，純為美國內部問題，他不願意發表任何評論。

8月底以後，隨着美國大選的進入高潮，雷根與卡特更加集中注意經濟和國防的辯論，對於美國對華政策的爭執逐漸減少，也不再提出甚麼新的意見。非常顯然的，美國對華政策儘管一度引起爭執，但並不是1980年美國大選的主要論題。

第四節 雷根當選就任之後

雷根於1980年11月4日以壓倒性的勝利擊敗卡特，當選美國第四十任總統。由於雷根一向對中華民國的友好立場，蔣總統立即致函祝賀他的當選，並且表示深信在他的領導之下，美國必將積極推展世界的自由正義大業，中美兩國間的傳統友誼必可進一步加強。同時中華民國外交部發言人劉達人也立即表示雷根的當選，將可使中美兩國在互利與維護東北亞安全和平的基礎上，加強雙方實質關係。

雷根總統於1981年1月20日就職時，我國官員繼續表示高度的期望。外交部次長錢復認為雷根對中美關係所持的基本態度與前任總統卡特不同，他將會主動的推動改善與我國的關係。行政院長孫運璿於1月23日接見「紐約時報」記者，表示希望美國執行臺灣關係法，從增設北美事務協調會在美辦事處以及防禦性武器的供應等問題上，切實加強中美兩國之間的關係。在「紐約時報」的報導中，更顯示部份中華民國官員希望美國提供 F16 式戰鬥機、魚叉飛彈以及反潛直昇機。

中共對於雷根的當選顯然有一些考慮，鄧小平一直到11月中旬才致電祝賀，並同時向基督科學箴言報記者表示要邀請雷根訪問中國大陸。11月23日，中共「副外長」章文晉接受華盛頓郵報記者訪問，表示希望擴大與美國的軍事合作，支持美國鼓勵日本增加國防預算，願意降低中共對高棉共黨波布政權的支持，希望美國決心對抗蘇俄在波斯灣與中東的勢力擴張，處處都強調中共與美國全球戰略的一致性，盡力討好雷根新政府。但在另一方面，章文晉還是堅決反對華盛頓對臺灣提供精密武器。

雷根的外交顧問們幾乎從一開始，對於如何處理中美關係便有強烈的爭論。支持中華民國的克萊恩（Ray Cline）一直主張加強華盛頓和臺北的關係，為了達成此一目的，甚至不惜疏遠和北平的關係。像白邦瑞（Michael Pillsbury）等強烈反俄的人士，則認為在對抗蘇俄擴張的基礎上美國應盡力拉攏中共，把美國和中共已有的文化、貿易關係，擴大到建立軍事與情報的接觸。由於1981年年初以後波蘭情勢惡化，獨立工會與波共形成對抗，蘇俄有進行軍事干預的可能，反俄人士主張拉攏中共的論

點顯然得到日增的重視。在雷根就任大約兩月之後，根據哥倫比亞廣播公司的報導，白宮曾舉行一項有關對華政策的會談，其間國務卿海格（Alexander Haig）比較主張先穩定擴展與北平的關係，然後再改善和臺北的關係，白宮安全事務顧問艾倫（Richard Allen）則為臺灣力爭，要求雷根遵守競選期間所作改善與中華民國關係的諾言。在這項會談之後，各種跡象顯示雷根傾向於海格的現實觀點，暫時不會在臺灣關係法的實施方面有明顯的突破，對於中共仍將繼續籠絡。

雷根海格的政策，在實際方面的表現對於我國顯然不利，與我國一般人士原來的期望背道而馳。首先是在1981年1月2日，在雷根總統還沒有就職之前，便有史蒂文斯（Ted Stevens）與陳香梅的北平之行。史蒂文斯是阿拉斯加州選出的共和黨參議員，將在國會中擔任參院共和黨副領袖，陳香梅是共和黨少數民族事務委員會主席，他們在未來的雷根政府中都會有若干影響力。他們代表共和黨前往北平，便是替雷根總統的對華政策和中共交換意見。特別引起人們困惑的是陳香梅所扮演的角色。這位知名的女士一向以反共著稱，與我國政府要員有極友好的關係。他代表共和黨前往北平，並與鄧小平、黃華等人舉行數度會談，使外界立即產生一種猜測，即共和黨有意要她在北平和臺北之間擔任橋樑傳遞信息，以改善雙方的敵對態勢，使共和黨政府和雙方都可以擴展關係。陳香梅與史蒂文斯在北平停留三天，與中共首領幾度談到臺灣問題，鄧小平等一再向他們表示反對華盛頓恢復和臺北的「官方」關係。1月5日陳、史二人結束北平之行到臺北，在桃園機場答覆詢問，一再強調他們二人不是信差，不是橋樑，次日中華民國外交部長朱撫松以午宴款待他們，鄭重重申臺北絕對不與北平打交道的政策。

1月20日雷根就職，原來邀請我國官員參加，其中包括國民黨中央委員會秘書長蔣彥士，臺灣省主席林洋港等人，此事立即引起中共的抗議。在中共的壓力之下，美國最後顯然讓步，我國得以參加就職典禮的實際是臺北市議會議長林挺生，農業發展委員會主任委員李崇道，國立臺灣大學校長閻振興以及工商界領袖辜振甫等官方色彩比較少的人士。

3月22日，美國前總統福特以私人身份抵達北平訪問，但携有雷根給鄧小平和趙紫陽的信件，並有直接與白宮通訊的設備。他在北平逗留六天，於結束訪問時公開表示，美國和中共可能解決出售武器給中華民國一事的爭論，中共也可能購買美國武器，同時雷根在給趙紫陽的信中，邀請趙某訪問美國。

4月下旬，美國參院外交委員會開始審查何志立（John H. Holdridge）的任命。何志立曾於1972年陪同尼克森訪問北平，參與和周恩來的會談，一年後出任美國聯絡

辦事處副主任(主任即現任副總統布希),1975年任駐新加坡大使,1979年擔任美國中央情報局東亞事務局主任,現在被雷根政府提名為國務院主管東亞太平洋事務的助理國務卿。一般的看法,何氏在改變美國對華政策的過程中曾扮演重要角色,難免傾向中共,所以他的提名受到共和黨保守派議員赫姆斯(Jesse Helms)的強烈抵制。但是參院經過審查,終於於5月19日通過他的任命。他在參院答覆質詢時曾經表示,美國將實行「臺灣關係法」中的責任和義務,但是不能影響美國和中共的戰略關係。

6月14日,美國國務卿海格到北平訪問三天,他在訪問結束時發表談話,表示美國將出售殺傷性武器給中共。記者問及中共是否同意美國銷售精密武器給臺灣,他則避不作答。

從以上的各種發展看,雷根海格政策實施半年,對於我國而言可說十分不利。由於中共的從中作梗,雷根始終沒有實現改善和臺北關係的競選諾言,這從下面幾件事實可以看得特別清楚:

(一)中、美雙方代表和對方官員仍然缺少直接連繫的途徑。

(二)北美事務協調會在美辦事處仍然維持九處,並無增加,一度傳說波士頓和大西洋城兩地可以增設,結果也沒有實現。

(三)美國對臺銷售武器沒有任何突破性的發展,中華民國是否可以購買 F16 或 F5G 等更精密的戰鬥機,美國政府內部一直還在辯論考慮之中。

但在另一方面,雷根政府和中共多次接觸的結果,到海格訪問北平時已同意銷售殺傷性武器給中共。此一作法,甚且超過了原來的卡特政府,所以過去卡特政府官員范錫(Cyrus R. Vance)、穆士基(Edmund Muskie)、郝爾布魯克(Richard Holbrooke)以至伍考克(Leonard Woodcock)等人,都曾一再呼籲雷根政府不可提供殺傷性武器給中共,不可與北平建立進一步的軍事關係。海格訪問北平之後,范錫於6月22日接受「紐約時報」訪問,認為提供殺傷性武器給中共實為美國重大錯誤,是對蘇俄的不必要挑釁。

第五節 美國國會中的意見與聽證

根據臺灣關係法的規定,美國國會有監督該法執行情況的責任。一般而言,美國國會議員的意見以及兩院各種聽證會的證詞,多認為中美非官方關係應在臺灣關係法之下盡力維持,而對卡特政府執行該法的敷衍推拖也都有不滿意的表示。參院外委會於1980年7月發表的有關臺灣關係法第一年執行情形的報告,在這方面頗具代表

性,其中強烈表示卡特政府的做法和國會的想法顯有不同,希望卡特政府努力維持美國與臺灣以及美國與中共兩種關係之間的平衡,不要把這種平衡破壞,造成臺灣安全的危機,因為這種危機一旦形成,臺灣的經濟前途可能受到不利影響,同時其政治改革與自由化的意願也會發生疑問。

參院外委會的報告指出卡特政府實施臺灣關係法的問題在於下列各點:

- (一)美國在臺協會辦事處只雇用55名美國人,為原來美國大使館人員的半數,但要執行原來大使館的所有功能。
- (二)美國在臺協會工作人員受到許多限制,他們奉命不得訪問當地政府機構,尤其造成許多不便。
- (三)北美事務協調委員會在美辦事處只有九處,與原臺灣關係法第十條(B)款規定不符,該款要求准許臺灣在美設置與前中華民國在美大使館與領事館數目相同的辦事處及人員。
- (四)北美事務協調委員會的辦事處與人員在美迄未得到適當的保護。
- (五)卡特政府無人有意發展一套對臺灣的長期武器銷售策略,一直沒有批准臺灣所特別要求的FX戰鬥機、海軍魚叉飛彈以及防空用的軍旗飛彈。
- (六)國務院准許臺灣少校級以下的軍事人員在美國接受軍事訓練,但不提供指揮管制及戰術情報。
- (七)條約與協定的問題,反映國會與政府之間的另一分歧,終止1946年的中美航空協定,使大部份國會議員十分驚訝,將中美之間1979年以前所訂的條約協定自美國「現行有效條約彙編」中剔除,也引起國會議員的不滿。
- (八)避免臺灣政治及經濟惡化應是美國外交政策的重要目標,但是卡特政府急於要和中共加強關係的作法,使臺灣許多官員對於美國的安全承諾以及在較長程的基礎上維持非官方關係的意願感到懷疑,因此可能使國民黨領導的政府失去信心,將更不願意採取積極措施,使其政治制度化。

這項參院外委會的報告不僅指出卡特未能切實執行臺灣關係法,而且顯示了中美非官方關係未來發展成敗的關鍵所在。但是綜觀過去一年的情形,不僅卡特政府未能重視這項報告,就是在競選中承諾改善中美關係的雷根,他在新政府成立的最初半年的實際做法,顯然和參院的願望也有很大的差距。

1980年下半年,衆院亞太小組委員會曾於7月至9月舉行四次聽證會,邀請專家學者表示他們對於美國和中共發展關係的看法,此點曾在前文第二節中述及。除此以外,由於國會面臨改選,參衆兩院議員都無暇在中美關係上多費心力。1980年11月選

舉的結果，除了雷根當選總統，似乎有利於中美關係的改善之外，同時參議院的結構也有改變，使共和黨議員增加為53人，民主黨減為46人，另有獨立派議員1人。這項改變對於我國顯然也頗有利。民主黨的領袖勃德（Robert C. Byrd）原是卡特政策的忠實擁護者，常替中共政策辯護，對於雷根的競選言論時有抨擊，今後民主黨退居少數黨，他退居為少數黨領袖，權力和影響力都會縮小。反之，原來的共和黨領袖貝克（Howard H. Baker, Jr.）變為參院多數黨領袖，他對我國比較友好，一直主張供應我國適當的防禦性武器。1980年秋天勃德訪問北平，其後曾於10月初在「華盛頓郵報」發表專文，主張臺北與北平和談，並認為美國應以供應武器與否為手段，逼迫臺北同意談和，這項威脅性的主張，當時曾受到貝克的反駁。

在參院外交委員會中，主席改由斐西（Charles H. Percy）擔任，委員也由共和黨議員佔多數，其中貝克、赫姆斯（Jesse Helms）、早川（S. I. Hiyakawa）和魯嘉（Richard G. Lugar）等人都是著名的親中華民國派議員，早川並擔任亞太事務小組委員會主席，這樣的結構，使得有關中美關係的議案在參院討論時，有一些替我國講話的聲音。

因此，在1981年上半年內，可以看到許多重要的參議員都替我國說話，希望雷根新政府能夠認真的執行「臺灣關係法」，給予臺灣安全更多的保障。舉例而言，當海格被提名為國務卿以後在參院外委會作證時，斐西曾經表示海格在與中共改善關係時，應向中共明白表示，美國不能容忍中共對臺灣使用武力，赫姆斯談到供應臺灣防禦性武器的問題，曾經逼問海格關於出售 F16 型戰機一事的看法，葛倫參議員（John Glenn，民主黨籍）曾經問及中共是否可能以其與美國建交的「聯合公報」來反對臺灣關係法，早川曾經問及美國和中共關係的發展，是否會演變成認真的軍事合作。對於這些參議員的質問，海格的答覆雖然顯得有些曖昧，但却一再肯定美國有義務滿足台灣對於防衛的需要，他將追求對臺北和北平的平等外交關係。

海格的提名經參院通過之後，葛倫參議員於3月21日晚向「美國集會組織」和「外交關係協會」的晚宴發表一項重要演說。在這篇甚受重視的演說之中，葛倫的基本主張是美國應逐步謹慎地和中共發展軍事安全關係，並選擇技術設備轉移中共，協助中共建立防禦蘇俄攻擊的能力。但在附帶提及美國和我國的關係時，他誓言要盡其所能地確保「臺灣關係法」公平而徹底的執行，並且表示贊成出售更新式的飛機給予我國。

4月下旬，何志立（John Holdridge）被提名為國務院主管東亞事務的助理國務卿，使參院外交委員會頗有議論，部份參議員認為他偏向中共，與雷根的政策精神