

通識叢書

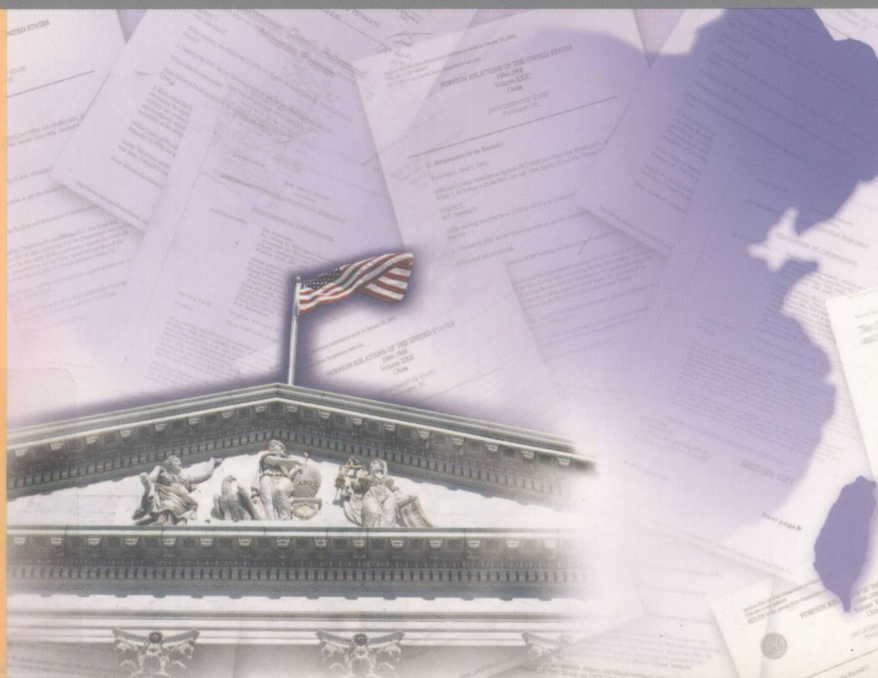
主編／王壽南

從尼克森到柯林頓
美國對華「一個中國」
政策之演變

胡為真 著

臺灣商務印書館 發行

美國對華「一個中國」政策是一個十分複雜的題材，因它同時包括台灣與大陸。本書以客觀的態度，並顧及中華民國立場及角色，將史實發展加以論述，不但分析自尼克森到柯林頓共六任美國政府的對華關係，也是一本綜合說明五十餘年來美對華政策演變的論著。



D871.20
200p15

從尼克森到柯林頓
美國對華「一個中國」
政策之演變

胡爲眞◎著



臺灣商務印書館 發行

美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森
到柯林頓 / 胡為真著. -- 初版. -- 臺北市
：臺灣商務，2001[民90]
面；公分. -- (通識叢書)
參考書目：面
ISBN 957-05-1700-X(平裝)

1. 中國 — 外交關係 — 美國 2. 美國 —
外交關係 — 中國

578.252

90003535

通識叢書

美國對華「一個中國」政策之演變 ——從尼克森到柯林頓

定價新臺幣 290 元

主 編 者 王 壽 南

著 作 者 胡 為 真

責任編輯 李俊男

美術設計 吳郁婷

發 行 人 王 學 哲

出 版 者 臺灣商務印書館股份有限公司
印 刷 所

臺北市 10036 重慶南路 1 段 37 號

電話：(02)23116118 • 23115638

傳真：(02)23710274 • 23701091

讀者服務專線：0800056196

E-mail: cptw@ms.12.hinet.net

網址：www.commercialpress.com.tw

郵政劃撥：0000165 — 1 號

出版事業：局版北市業字第 993 號
登 記 證

- 2001 年 4 月初版第一次印刷
- 2003 年 10 月初版第三次印刷

版權所有・翻印必究

ISBN 957-05-1700-X (平裝)

86341010



謹以本書獻予

內子

林惠英女士



「通識叢書」序

王壽南

近年來，通識教育成為教育界的熱門話題，教育部取消了大學共同必修科（國文、英文、中國通史、中國現代史、憲法），要求各大學自行規定學生必須修習通識課程若干學分，於是，在大學中，通識課程成為一個重要的項目，許多大學為了落實通識科目，還在學校內設置了通識教育中心，以規劃全校的通識教育。不過，在國內一百多所大學中設置通識教育中心的仍屬少數，尤其許多單科性的大學或升格不久的大學，不但沒有負責通識教育的單位，甚至把通識教育當成填塞性課程，使通識教育未能達到理想的目的。

大學通識教育重大的困難有二：一是大學中對通識的定義未能獲得共識。許多大學校務負責人和教師都未瞭解通識的意義，於是使得許多大學的通識課程科目出現可議之處，有些大學把相當專業的科目開放給外院系學生選修當成通識科目，有些大學把通識課程當成普通常識課程，這都反映出大學教師對通識教育的欠缺瞭解。

另一個困難是大學通識科目缺少典範性的教材。當然，在大學中沒有指定全國通用的教科書，但每一科目幾乎都會有一、二種被該科教師認為最佳的教科書，這些被公認為該科最佳的教科書實即典範性的教材，在典範性教材指引下，該科目的講授內容大致劃出了核心和範圍，教師們授課雖可以自由發揮，但不致於遠離核心和範圍。通識科目由於缺少典範性的教材，所以教師們在講授同一通識科目時，可能南轅北轍，全無交集，使學生在修習此通識科目後，可能無法瞭解這一科目的核心和範圍所在。

由於上述兩大困難，所以目前大學的通識課程出現相當混亂的狀況。當然，我國通識教育的推行才剛剛踏上起步階段，困難乃是理解的事，我們希望大學教師能共同努力，解決各種困難，使通識教育能步入成功之路。

本叢書編撰的目的在為大學通識科目提供教學參考資料。本叢書特別強調兩個重點：科際整合與人文精神，期能真正顯示出通識的真義。我們不敢自許為典範性的教材，但我們願意為大學通識科目的教師與學生盡一分心力，希望修習這一科目的師生能從書中獲得一些研習的線索。

通識課程並無固定的科目名稱，而且包羅範圍極廣，其領域涵蓋了人文學、社會科學、物質科學和生命科學，因此，本叢書的書種並無限制，我們將盡量約請學有專長、淵博貫通又能兼備人文素養的學者專家來撰寫。

本叢書的出版旨在為我國剛起步的通識教育投注一分關懷，希望未來的通識教育能步入平坦的大道，提升大學教育的素質。我們期盼關心通識教育的學者專家給予指教和鼓勵。

2000年11月12日於台北鑑宇齋

序 言

半個世紀以來，尤其近三十年來的亞洲局勢變化極大：超強之一的蘇聯，在農工業長期不均衡的發展下，經過不斷的軍力擴張，終於導致經濟衰敗而解體；中共經過史無前例的文化大革命，改採經濟上改革開放，政治上維持共黨專制的體制，結果國力增長，但人民對共產主義信仰不再，社會腐化及各項結構性矛盾問題日顯。日本的經濟和科技實力仍然維持舉足輕重的地位，但亦面臨成長遲滯的問題。在台灣的中華民國以有限的資源和土地，成功地自農業、輕工業為主的經濟，發展成世界高科技的重鎮，而政治上也演進成為完全民主化的體制，人民教育水準大幅提高。這種種的變化均影響了美國與各國間彼此的關係，也影響美國在亞洲的利益和各項政策考慮。

傳統上，美國外交政策雖顯示重歐輕亞的趨勢，其在亞洲的政策目標則基本上在維護當地的權力平衡和各國的獨立自主，以便保護並促進美國的安全及利益；其中美國與日本之關係或與中國之關係，一向是美國亞太政策中最重要之考量。事實上，美國對華政策不但是其外交政策重要一環，也是學術界研討辯論的重要題材，因為「中國」既對美國利益的促進提供了機會，多年來更構成了挑戰。

美國對華「一個中國」政策是個十分複雜的題材，隨著美國不少官方文件陸續的解密，有關美國對華政策史的外文著作出版甚豐，只可惜多數論著對於中華民國立場及角色之探討均嫌不足，即使就已出版之各項中文著作而言，其中顧及我國角度，而又綜合說明數十年來美國對華政策演變之書籍殊不多觀。由於在政治大學外交系及外交研究所授課，經常遇見學生提問美國對華政策的演變，

使作者頗有感於國內對此一課題可供一般參考中文資料之缺乏。適逢政府機關某人員訓練部門邀請就此課題授課，乃開始蒐集資料，撰寫成一套教材。茲再根據現有中英文公開資料，將之編輯成冊，期望能儘量以客觀的態度，從顧及我方的角度，將史實發展加以簡述，同時亦將中美關係相關正式文件彙集作為附錄，俾便相關科系學生在研讀美國及我國外交史時有另一項資料可供參考，並可自本書的註釋、書目及附錄中獲得進一步研究的線索。

本書的撰寫主要參考我國、美國及大陸已出版的官方文件檔案以及相關官員的回憶錄，傳記等，力求資料的完整與平衡，並觀察比較其中的異同。由於近年來美國外交檔案解密者不少（特別值得一提的是1999年出版的「美中關係檔案」中二千餘份文件），而美國政府退職官員則多有回憶錄留傳；此外，中共亦有不少相關出版品問世，加以網際網路查考資訊的便利，對此一題材的撰述均提供了助力；至於台北各有關單位已出版各年度的中華民國史事紀要、中美關係報告及中共年報等，亦均成為本書甚佳的參考工具。

第一章緒論，簡述我國政府1949年遷台以來以迄美國尼克森擔任總統前的發展，由於美國當時承認我國政府代表中國，許多事件的演變亦與今日情勢相關，故使用若干篇幅，以作本書主體之背景。第二章至第七章各以一任美國總統之對華政策作為敘述的重心，其次序乃是共和黨的尼克森、福特、民主黨のカート、共和黨のレーガン、ブッシュ及民主黨のクリントン。其中在卡特政府後半任期以後，美國才轉變對華政策，外交承認的對象從台北移至北京。第七章關於柯林頓政府部分，篇幅較多，因其對目前狀況，影響最直接。柯氏的時代，基本上敘述到公元2000年春季為止，當時美國開始準備總統大選，執政的民主黨對華政策基調已定，不會再有重大變化；而我國因民進黨陳水扁先生在3月間的總統大選中獲勝，亦代表一個新時代的開始，因此本書以此時為結束點。

此書撰寫過程中，承蒙趙國材及孫同勛兩位教授在百忙的教學

與研究工作中，花費寶貴時間對本書作了深入的批評指正，而陳全綸、朱瑞園、王涵江、何其穎、方玫芬諸先生女士於餘暇亦在打字、校訂等事務上提供協助，竭盡辛勞，在此敬致謝忱。至於台灣商務印書館為本書出版發行，更是作者的榮幸。

作者多年來服務於政府不同機構，亦先後任教於師範大學及政治大學，但此項研究完全是個人的學術作品，其中之論點不代表任何單位。由於作者學養不足，而撰寫本書之時間尤其有限，內容恐有失誤，謹以拋磚引玉的態度，期望各界專家不吝指正，俾便將來再作增修。

胡為真

民國八十九年十二月於台北

目 錄

「通識叢書」序	1
序 言	1
第一章 緒 論	
——1949 至 1969 年間美國對華政策演變概況	1
一、中共政權成立後美國對華政策之轉化	2
二、中美共同防禦條約之簽訂及美國與中共之談判	14
三、1960 年代美國與中華民國關係之發展	26
四、小 結	35
第二章 尼克森政府時代（1969—1974）	
——華府在維持與台北外交關係中尋求與北京 關係正常化	38
一、上海公報及幕後承諾	39
二、聯絡辦事處之設立	54
三、小 結	60
第三章 福特政府時代（1974—1977）	
——華府續與台北維持邦交，未能與北京建交	62
一、福特訪問大陸之前的重要發展	62
二、福特訪問大陸之後的重要發展	73
三、小 結	77

美國對華「一個中國」政策之演變

第四章 卡特政府時代（1977—1981）

——美國與中共完成關係正常化並制定台灣關係法

規範對台關係	78
一、美國與中共建交與我斷交	80
二、制定「台灣關係法」並全面加強對中共關係	92
三、中華民國政府對美工作的困難	99
四、小 結	101

第五章 雷根政府時代（1981—1989）

——美國與中共簽訂八一七公報並加強與兩岸關係

.....	103
一、「八一七公報」之訂定	105
二、美國與中共關係之增進	113
三、我國之進步及與美國之關係	121
四、小 結	128

第六章 布希政府時代（1989—1993）

——在世局重大變化中，華府與北京關係倒退，

與台灣關係增強	130
一、天安門事件及美國與中共關係之倒退	131
二、中共反應及世局發展	139
三、我國大陸政策逐漸成形	148
四、布希政府決定售我 F-16 戰機並加強與我關係	150
五、小 結	156

第七章 柯林頓總統時代（1993—2000）

——美國增進對兩岸交往，各項關係曲折發展

一、第一任期內對海峽兩岸政策之調整	160
-------------------------	-----

1. 美國與中共關係之改善／	160
2. 兩岸關係之發展與辜汪第一次會談／	166
3. 美國公佈「對台政策檢討報告」及李登輝總統訪美／	169
4. 中共之反應及美國之態度／	173
二、柯林頓第二任期的發展	178
1. 江澤民訪美／	179
2. 柯林頓訪問大陸／	183
3. 辜汪第二次會談／	187
4. 美國與兩岸關係在 1999 年間之轉折／	189
5. 美國與兩岸關係現況／	199
三、小 結	204
第八章 結 論	207
一、美國對華政策的架構	207
二、六任美國政府對華政策演變之意義	211
主要參考書目	217
一、原始資料	217
（一）政府出版品及文件／	217
（二）私人出版品／	226
二、論 著	233
（一）專書／	233
（二）論文／	238
三、報章雜誌	239
附 錄	241
一、1954 年 12 月中美共同防禦條約	241
二、1958 年 10 月中美聯合公報	246

三、1972 年 2 月美國與中共上海公報及中華民國政府聲明	250
(一) 上海公報／	250
(二) 中華民國政府聲明／	258
四、1978 年 12 月中（共）美建交公報及中華民國政府相關聲明	263
(一) 建交公報／	263
(二) 中華民國蔣經國總統聲明／	264
(三) 中華民國蔣經國總統告美代表團處理中美關係五原則／	267
(四) 中華民國外交部關於終止共同防禦條約聲明／	271
五、1979 年 4 月台灣關係法	273
六、1982 年 8 月中（共）美八一七公報	290
七、中華民國政府對八一七公報之聲明（1982 年 8 月「雷根政府對台北六大保證」）	294
八、1994 年 9 月美國務院「對台政策檢討」	297

第一章

緒論

——1949 至 1969 年間美國對華政策演變概況

從歷史的發展觀察，美國一向有重視中國的傳統，美國人對中國亦總有一種憧憬、尊敬，而且隨時願意提供協助的情感。五十年來，美國的對華政策反應了此種心理，也反映了美國人的現實主義，只是由於影響它的內外因素多，牽涉廣，包括國際格局的變化、兩岸定位的互動、美國及兩岸之內部發展等，不易維持一致而延續的政策，也不易予以清晰說明，尤其對所謂「一個中國」政策為然。1999年9月15日，美國駐聯合國人員在發言反對我國若干友邦所呼籲注意台灣未能參與聯合國之事實時，強調美國對華政策在過去廿八年間，歷任了尼克森、福特、卡特、雷根、布希及柯林頓六任總統，一直是一貫而清楚的（consistent and clear）；^①10月21日，美國國家安全事務顧問柏格（Samuel R. Berger）在紐約外交關係協會（Council on Foreign Relations）發表演說時，也表示美方有一歷經共和民主兩黨政府之「一個中國」政策架構（framework of one-China policy），在此架構下，「自1972年起，美台關係發展順利，美『中』關係亦有所進展。」^②但另一方面，同樣在1999年，美國北卡羅林納州選出之聯邦參議員赫姆斯（Senator Jesse Helms）

^① Taiwan Security Research, "Media-Reuters" Website at <http://taiwansecurity.org> (20 Feb, 2000).

^② website at <http://www.cfr.org>, 1999.10.21.

卻指稱美國的「一個中國政策」是一個「令人困惑的虛構故事」(a puzzling fiction)，而在白宮記者會中，亦有記者引用之以詢問柯林頓總統，柯林頓雖不贊成赫氏之形容，卻也承認海峽兩岸沒有統一是個事實。^③

本書乃試圖簡述自尼克森、福特、卡特、雷根、布希以迄柯林頓共六任美國政府對華關係的演變，並觀察究竟前述美政府中，行政部門如柏格之說法還是立法部門赫姆斯的說法更接近事實。書中的對「華」政策則同時包括我國及中共。

由於尼克森總統繼承了其前任的對華政策，而當時美國仍係與在台北的中華民國政府維持外交關係，華府與台北且為有協防條約的盟國。在當時的情況下，美國與中共之關係又係如何？本章緒論乃將中華人民共和國成立、中華民國政府遷台以來，以至尼克森上任以前的美國對華政策作一扼要析述，俾作為其後發展的背景介紹。

一、中共政權成立後美國對華政策之轉化

1949年2月，中華民國政府由於與中共戰事迅速逆轉，乃自南京遷往廣州。^④10月1日，中共在北京宣佈成立中華人民共和國，^⑤同日發函各國，表示願同各國建立外交關係。^⑥兩日前，即9月29日，中共「中國人民政治協商會談」通過的「共同綱領」宣稱，凡與「國民黨反動派」的中華民國政府斷絕關係並對中共友好之外國

③ 見 White House Briefing Room, "Press Conference by the President," website at <http://www.pub.whitehouse.gov/urines/> (20 Feb, 2000), 第3頁。

④ 潘振球主編，《中華民國史事紀要（初稿）-中華民國38年（1949）1至6月份》（台北：國史館，1996年2月），第234頁。

⑤ 潘振球主編，《中華民國史事紀要（初稿）-中華民國38年（1949）10至12月份》（台北：國史館，1997年10月），第8-9頁。

⑥ 同上註，第9-10頁；〈外交部長周恩來將毛澤東主席宣告中華人民共和國中央人民政府成立的公告送達各國政府的公函〉，載《中華人民共和國對外關係文件集（1949-1950）》，第一集（北京：世界知識出版社，1957），第5頁。

政府，中共政府均可與之建交。^⑦於是，蘇聯政府在次日，亦即10月2日，成為第一個決定與中華人民共和國建交的外國政府。是日照會中華民國駐蘇聯大使館，聲稱「蘇聯政府……確信中國中央人民政府是絕大多數中國人民意志的代表者……位於廣州的閻錫山先生的政府……已變成廣東省政府，而失去了代表中國與外國保持外交關係的可能性」，故決定召回蘇聯代表；^⑧10月3日，中共覆照蘇聯，盼即行建交，而中華民國政府亦於10月3日宣佈與蘇聯斷交。^⑨

中華民國政府在1949年10月以後，隨著戰事之發展，自廣州遷往重慶，再遷往成都，而在12月8日播遷台灣台北，^⑩自此中國在台灣海峽兩岸之分治於焉形成。因此在中共建立中華人民共和國，並控制了中國領土的大部分，而中華民國政府仍然存在，只是有效統治範圍縮小後的這五十年餘，根據國際法，對中國的承認與否便是「政府承認」（recognition of government）的問題，而不是「國家承認」（recognition of state）的問題，^⑪而爭取外國承認並防阻他國因承認中共政權而與我斷交，自然也就成為五十餘年來我國外交工作的重要目標。^⑫

- ⑦ 見〈中國人民政治協商會談共同綱領（節錄）〉載於《中華人民共和國對外關係文件集（1949-1950）》，第一集，第1頁；該綱領亦有「臨時憲法」的作用，見賈暉編著，《中華人民共和國對外關係概述》（上海：外語教育出版社，1988），第2-3頁。
- ⑧ 見《中華民國史事紀要（初稿）-中華民國38年10至12月份》，第12-15頁；「蘇聯政府來電」及「中國政府覆蘇聯政府電」，載於《中華人民共和國對外關係文集（1949-1950）》，第一集，第6-7頁。
- ⑨ 《人民日報》（北京），1949年10月4日，1版；另見「李宗仁代總統為中共成立『中華人民共和國』發表昭告全國同胞及世界友邦人士書」及「外交部長葉公超發表聲明我國與蘇聯絕交」全文，《中華民國史事紀要（初稿）-中華民國38年10至12月份》，第15-17，19-22頁。
- ⑩ 中華民國政府在民國38年間遷徙情形可參考《中華民國史事紀要-中華民國38年10至12月份》，第94-96，100，121-26，424，481，544-49頁；以及蔣經國，《風雨中的寧靜》，16版（台北：黎明文化公司，1984），第117-279頁。
- ⑪ 參考《中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張之研究》（台北：國立政治大學國際關係研究中心顧問委員會，1996年5月），第3-5頁。
- ⑫ 參考1949年時我國駐美顧維鈞大使對此事之看法，見顧維鈞述，中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》，第7分冊（北京：中華書局，1988），第407，433頁。

美國國務院在1948至1949年時，對中國局勢的迅速轉變感到難以掌握，其對華政策的處理頗為混淆，其官員亦有在中共成立政權後即予以承認的想法。^⑬所以當國民政府在1949年春自南京遷往廣州之際，其使館雖然隨我中央政府遷移，美駐華大使司徒雷登（John Leighton Stuart）卻滯留南京，並於6月底與中共代表黃華接觸。^⑭惟當時蘇聯和美國所領導的東西兩大陣營的冷戰格局已經形成，中共主席毛澤東乃於6月30日發表〈論人民民主專政〉一文，強調「一邊倒」政策，也就是中共在國際上是屬於以蘇聯為首的反帝國主義戰線一方面的，所謂「中國人要……倒向社會主義一邊……騎牆是不行的，第三條道路是沒有的」；「靠蘇聯這個巨人站在我們背後，這就極大地鼓舞了我們的銳氣，大剎了國民黨的威風」^⑮而中共軍隊在佔領上海、北京、瀋陽時對美國領館人員亦多予軟禁或侮辱。換言之，在大陸一片反帝國主義聲浪中，中共在言行上都展現出親蘇反美的姿態，致使美國在對中共的立場上頗為

⑬ 同上註，第118頁；袁明，〈新中國成立前後的美國對華政策觀〉，袁明，哈里·哈丁主編，〈中美關係史上沉重的一頁（Sino-American Relations 1945-1955. A Collaborative Reassessment of a Troubled Time）〉（北京：北京大學出版社，1989），第213-220頁；另，倫敦《泰晤士報（Time）》在1949年5月即曾報導美英兩國政府已就至終須承認中共一事相互磋商，見Time (London), May 17, 1949.

⑭ 《中華民國史事紀要-中華民國38年1至6月份》，第249頁；袁明，同上註，第214頁；China: U.S. Policy Since 1945 (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc., 1980)，第86頁。

⑮ 姜義華編，《毛澤東著作選》，台灣初版（台北：台灣商務印書館，1996年1月），第388頁；毛澤東，〈論人民民主專政：紀念中國共產黨28週年，1949年6月30日〉，《毛澤東選集》，第四卷（北京：人民出版社，1990），第1405-1411頁。毛澤東作此宣佈的背景，包括中蘇共在1948及1949年間之互動，參考薄一波，〈若干重大決策與事件的回顧〉上冊（北京：中共中央黨校，1981），第36-39頁；以及斯蒂芬·戈德斯坦（Steven Goldstein），〈失去的機會，還是根本沒有機會〉（Sino-American Relations, 1948-1950: Lost Chance or No Chance?），袁明，哈里·哈丁主編，前揭書，第194-204頁；史達林對毛澤東的不信任參考赫魯雪夫回憶錄，Nikita Khrushchev, *Khrushchev Remembers*, translated by J. Schecter (Boston: Little, Brown and Company, 1990)，第142-144頁。