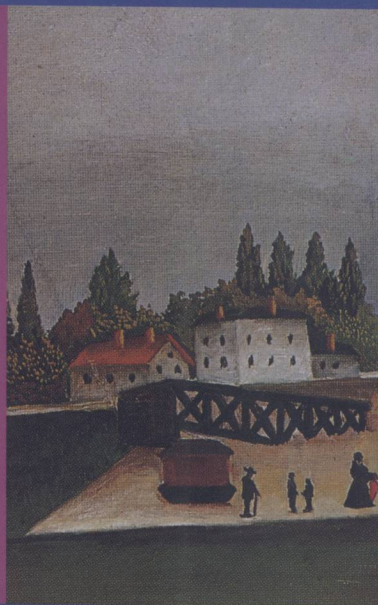


學術著作◆大專用書

戰後美國對華 政策背景之分析

馮啓人 著

五南圖書出版公司 印行

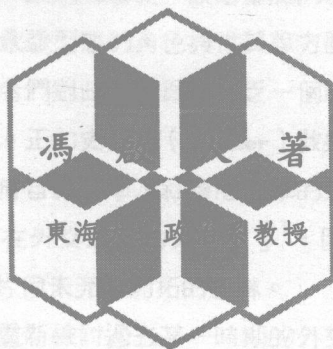


D871.20
20068

港台書

序言

戰後美國對華政策 背景之分析



五南圖書出版公司 印行

IPBO

戰後美國對華政策背景之分析

作 者 / 馮啓人
責任編輯 / 劉璋琦

馮啓人

出 版 者 / 五南圖書出版有限公司

登 記 號：局版台業字第 0598 號

地 址：台北市和平東路二段 339 號 4 樓

電 話：27055066（代表號）

傳 真：27066100

劃 撥：0106895-3

網 址：[//www.wunan.com.tw](http://www.wunan.com.tw)

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

發 行 人 / 楊 榮 川

中部門市 / 五南文化廣場

地 址：台中市中山路 2 號

電 話：(04)2260330

排 版 / 陽明電腦排版股份有限公司

製 版 / 和鑫照相製版有限公司

印 刷 / 容大印刷事業有限公司

裝 訂 / 信成裝訂行

中華民國 88 年 2 月初版一刷

ISBN 957-11-1727-7

基本定價 6 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

序言

有關外交政策方面的著述，雖然已是汗牛充棟，並已針對利益結合、利益匯合、政治社會化、政治權威的種類、政治文化的多樣性以及政治意識型態的角色與性質等方面作了許多有價值的研究，但是學者們對此均認為尚缺乏一個廣被接納而且周延的相關理念架構。正如史奈德（*Snyder*）教授所言，在政策制定的領域中，「借自社會學及社會心理學的理論架構，迄今尚未有系統地應用在外交政策的分析上」¹，因此外交政策的研究嚴格說仍是一片尚未充份開拓的森林。

自方法上而言，重新檢討過去某一時期的外交政策使用的傳統研究方法，已被證實過於陳舊與落伍。近二十多年來，許多政治科學的學者們已從事依據一些重要的變數來解釋外交政策，這些變數可歸納為下列五大範疇：(1)系統方面的；(2)環境方面的；(3)社會方面的；(4)政府方面的；(5)心理方面的²。雖然這些變數對理論架構之建立，提供了一些基礎，並且依此分

1 Richard C. Snyder, H. W. Burck and Burton Sapin (Ed.), *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, (New York: The Free Press, 1962), P. 1.

析在何時以及何種情況下，各種變項的不同運作情形，但是此一研究方式仍然無法明確地歸納出一定的規則，既也無法掌握住主題，同時也無法建立一個可以解釋國際行為的理論。一直到七〇年代初期，艾理遜（*Graham Allison*）教授為複雜的外交關係，發展出一套完整的理論模型。並在美國政治科學季刊（*American Political Science Review*）中發表了一篇引起極大爭論的文章。他引用一九六二年的古巴飛彈危機事件作為個案研究來說明美國政策的三個發展過程，並且由不同層面的解釋作出不同的結論。為便於分析外交政策，他特別設計了下列理論型來分析外交政策：(1)各相關國家的政府以理性為基礎所作出抉擇的結果；(2)以主要的政府機構，依其一定的行為模式所得到功能性的輸出；(3)用政府高級官員在官僚政治體系中討價還價所得的結果³。

本書將以上述艾理遜（*Graham Allison*）之第一模式為架構來探討二次大戰後美國對華政策所面臨之問題：如何促使中國扮演戰後遠東安定之角色。並且分析此一政策面臨當時國

2 有關這一方面的著作請參閱前書，以及 Roy C. Macridis (Ed.) *Foreign Policy in World Politics*, (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1967), R. Barry Farrell (Ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, (Evanston, Ill. : Northwestern University Press, 1966), James N. Rosenau (Ed.), *International Politics and Foreign Policy*, (New York : The Free Press, 1969), David Singer (Ed.), *Quantitative International Politics and Evidence*, (New York : The Free Press, 1968)。

共二黨鬥爭之挑戰，美國如何以調停者身份介入及其所衍生出多國政策上之互動關係。研究取向著重於探討在客觀條件下政策的選擇所受到的限制同時兼顧到採取行動的主觀與客觀因素。此項政策設定之研究係擷自下列三方面：(1)美國所面臨的問題之本質；(2)美國外交政策上的遠程目標；(3)在可行性的選擇方案中如何選擇以最低的代價獲致最高的利益。從事於研究外交政策者都體認到外交政策之制定深受國內與國際間特定因素之影響，前美國國務卿季辛吉（*Henry Kissinger*）曾謂「外交政策乃是國內政策的延續」⁴；它可以說是國內綜合力量的一種對外宣示。因此我們必要瞭解導致美國外交政策的方針及在經濟的，意識型態的，以及政治上的動力。追本溯源的建立一套分析問題的計畫，這些動力構成外交政策上的重要變數，而這些變數便是決定國家對於穩定某一局勢所作的反應。此外，美國在中國國內政治發展所獲得之利益應該與其他利益一併考慮。換言之，在某一特定領域內所取得的特定利益，很可能阻礙到其他利益之獲得。更具體地說，美國希望塑造一個統

3 Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *The American Political Science Review* (Sept., 1969), Pp. 689-718；此篇文章不久即納併入 Graham T. Allison, *Bureaucracy and Policy: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, (New York: Random House, 1969)。

4 Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy", *Daedalus*, XCV, (Spring, 1966), P. 503。

一民主的中國，藉以彌補因日本戰敗在遠東所產生的政治真空，這項目標應和其他與之對立且矛盾的因素一併考慮。就美國國內民情而言，在七〇年代，由於其民意——「讓我們的孩子回家」（*Let Our Boys Come Back Home*）——的反戰情緒高昂，使得美國因介入越南問題而陷入了進退兩難的困境。在國際上，二次大戰後美國在中國所作的努力必須兼顧到她在其他地區圍堵共產主義的國際責任。美國傳統上的外交政策是以「歐洲第一」為取向，因此這一前提便造成她漠視中國問題的因素之一，而在一九四九年，當國共鬥爭方興未艾之時，不得不採「讓其塵埃落定」的消極政策。何況自一九四七年以後，歐洲的局勢愈來愈吸引美國的注意力。

事實上，一項政策的成功與否，主要有賴於一個國家的國力。在國際事務上，當一個國家面臨到挑戰，所扮演的角色與所承擔的責任，便很明顯地可以反應出其國力。至於一個國家處理其內部問題的能力，則深受到權威的型態，領導階層對治國所設定的目標與特質，以及政治上壓力之影響；他們同時也可以顯示出政策制定過程的結構與達成抉擇的方式。在美國這個體系裡，我們必須對正式團體（指在政府機構中的個體）以及非正式團體（指社會的權力中心，其影響力或許受到限制，但卻是確實存在的），兩者的影響力並重新地加以評估。此外，由於所有的理性模型皆與行動個體相配合——他們乃是用來描述或解釋決策者的取向——故探究與一國政策密切相關的政治文化（即其認知與價值判斷的模式）是非常重要的。一國政府的行為可以反應出她對於問題的認知、她所接受的刺激、以及她所處的地位、她所具有的力量與其主要行為者的策

略運用等錯綜複雜的因素交互作用的情形。但是，我們很難自一個行動者的運作環境中，將其特定的行為獨立出來以說明他如何認知、如何建構特殊的情境，以及過去的經驗如何影響其行為。

沒有一項政策是無中生有的，此一研究的主要工作不只是在探究決策者所認知的各種層次的利益，而且還要明析她們與各國情勢的互動。很明顯的，一項政策的形成主要決定於國與國之間不斷地互動，以及在複雜的國際環境下，強權國家相互交易的結果；例如，在國際間某一特定時期的緊張關係，以及國際合作的程序與方式，特別是強權國家的政策對其具有極大的影響力（蘇俄為鞏固其在華利益經常對美國的遠東政策提出挑戰即是一例）。因此美國的對華政策必須同時考慮到蘇俄在華的利益，我們將蘇俄為「誘導」並「控制」中國內部鬥爭所作的努力作一剖析的話，必有助於我們明瞭美國對華政策失敗的原因。數十年來，美蘇雙方均希望並企圖利用中國來協助推行各自的亞洲政策；因此，探究美蘇雙方如何試圖削減對方在中國的影響力便成為不可或缺的一部分。

外交政策如同其他科學一樣，並非是一門可以預言性的學科。因此，任何企圖對國際關係作準確而且理論性判斷的預測實非我們的能力所及，而如果以分析模型來解釋政策並說明強權國家之間的反應。則必然導致學者們在「比較外交關係」系列中所作的爭議。他們表示，我們必須討論的是「可能」與「極可能」，而非「具體的」與「史實的」；在外交政策上，決策者必須在一個未知數的將來局勢裡去面對「政策的選擇」⁵。因此任何研究的目的，非為提供已證實的理論，而是

在於比較分析與描述形成美國外交政策的各種力量，證明美國政策的制定乃是受到其世界觀以及根植於美國傳統信仰與價值判斷的責任感的影響。基於此，美國在第二次世界大戰後的中國政策，可被視為是決策者在各種相互衝突的因素下，承受了各種壓力後所產生的結果，尤其是後者對此的影響更大；在此一涵義下，它仍不失為是一個意味深遠的理性政策。

此書之撰寫始於一九九三年，時作者任職於淡江大學美國研究所。是年淡江大學研究院自台北城區移到淡水校區。筆者寄寓校內會文館，在傍山依水之悠靜校園裡，乃起靜心思考此一影響二十世紀國際格局之念。國共內戰雖已是明日黃花之事，但美國之介入直接或間接影響到中國共產黨之勝利，而中共政權建立及近十年來之崛起，美國之罔視中國民族主義，造成中美關係中爭端不息，對廿一世紀國際關係之影響，至深且鉅，因此追溯探討美國戰後對華政策之根源，實為瞭解廿一世紀國際格之發展不可或缺之一環。

為求探討此一對華政策之客觀性，筆者利用寒暑假赴美自國會圖書館以影印方式，收集大量政府原始文件，對本書之撰寫方便不少，亦因所用資料皆為美國政府之文獻及美國學者之

-
- 5 David O. Wilkinson, Comparative Foreign Relations: Framework and Methods, (Belmont, California: Dickenson Publishing Co., 1969), P. IV. "Comparative Foreign Relations Series" 主要由一羣 U.C.L.A. 的學者所出版，他們運用分析模型和個案討論作系統研究，藉以瞭解強權國家之間的外交關係，在當時這是一項最新的嘗試。

著述，乃用英文撰寫，初稿於二年半後完成，其後由呂文華同學譯成中文。及後返東海大學原職，在胡祖慶教授之鼓勵下，將原稿校訂二次。其中以王璟儀、江夢筆兩位同學協助最多，出書過程複蒙陳順吉、廖苔君兩位研究生鼎力襄助，得以完成，在此一併致最高謝意。

馮啓人 識

一九九八年十一月於東海大學

序言

第一章 緒論

第二章 傳統的美國對華政策之探討

一、「門戶開放」：美、日、俄在中國利益之衝突 17

二、日本對門戶開放政策的反應 22

三、蘇俄在中國的利益與策略 28

四、美國介入的方式與策略 42

第三章 戰時美國對華政策對中國政治的影響 49

一、第二次世界大戰期間的中美關係及美國目標 51

二、赫爾利（Patrick J. Hurley）使華背景之探討 65

三、赫爾利使華任務失敗的分析 75

第四章 「美蘇同盟」：對華政策之新頁 81

一、高華外交：美蘇干預中國內戰之模式 88

目錄

序言	1
第一章 緒論	1
第二章 傳統的美國對華政策之探討	15
一、「門戶開放」：美、日、俄在中國利益之角逐 17	
二、日本對門戶開放政策的反應 22	
三、蘇俄在中國的利益與策略 28	
四、美國介入的方式與策略 42	
第三章 戰時美國對華政策對中國政治的影響	49
一、第二次世界大戰期間的中美關係及美國目標 51	
二、赫爾利 (Patrick J. Hurley) 使華背景之探討 65	
三、赫爾利使華任務失敗的分析 75	
第四章 「美蘇同盟」：對華政策之新頁	81
一、高峯外交：美蘇干預中國內政之型式 88	

二、雅爾達會議 (Yalta Conference)	94
三、雅爾達協定對戰時中國政治發展的衝擊	111
第五章 戰後美蘇對華政策之分析：合作與競爭……	117
一、第二次世界大戰末期的國共勢力之消長及雙方所處的地位	119
二、戰後中國權力鬥爭中的蘇聯因素	140
三、美國政策的理論基礎及行動模式	145
第六章 馬歇爾將軍 (Gen. George C. Marshall) 使華：中美關係之分水嶺……	155
一、馬歇爾將軍使華的背景	157
二、美國執行調停國共內戰之態度與方法之分析	164
三、馬歇爾國務卿任內的美國對華政策	175
四、馬歇爾將軍調停對中美關係之影響	182
第七章 結論……	189
參考書目……	215

自十八世紀迄今，國際社會湧現著一股革命的思潮。其中有四股革命對於國際關係產生深遠影響。首先是英國的工業革命，徹底改變了生產方式。

法國大革命，播下了政治革命的種子，而後逐漸地出現，經濟發展與政治與國家的建國目標。而上述兩股革命主義所利用，將之整合為其國家革命。第二次世界大戰結束後的近半世紀裡，在如何遏止共產主義之蔓延。技術革命以新方式（如高峯會議之可能反效果，將國際問題討論範圍擴大至民意），更改變了戰爭之方式（如發展核能後方支持戰爭的工具）及減低了以戰爭為目的工具。最後則為「既合作，又戰爭」的結核革命：將國際社會帶入一個場域「以對抗」解決問題的境況。

緒 論

中國國民黨與共產黨的權力鬥爭，以及後來國民黨的覆敗，無疑地是戰後遠東地區最重要的政治變遷。國民黨的失敗象徵著傳統的新中國秩序的崩解。對於一般國際政治而言，很難有大國在戰後如此地對等。中國歷史上發生如此巨大的變動，使得一些有著強盛國土傳統與光輝歷史的國家發生如此虛弱。但是對於大部分的觀察家而言，國民黨政權的失敗，正反映了一個腐敗的社會。在戰爭的衝擊下，加速了它政治的崩潰、經濟制度的解體及社會結構之重組。正如費正清（J. A. Fairbank）在「中國與美國的關係」一文中所作的結論：「總體而言之，毛澤東的革命是數世紀以來，發生在中國人民身上最好的一件事。」在另一方面，美

自十八世紀迄今，國際社會瀰漫著一股革命的浪潮，其中有四股革命對於國際關係產生了極為深遠的影響。首先是英國的工業革命，徹底改變了經濟結構的型態。其次是法國大革命，播下了政治革命的種子，使得現代的民族國家如雨後春筍般地出現，經濟發展與政治整合，因此成了這些新興國家的建國目標，而上述兩股革命的浪潮，及其後為共產主義所利用，將之整合為貧窮國家革命與發展的模式。自第二次世界大戰結束後的近半世紀裡，美國的政策主要即著重在如何遏止共產主義之蔓延。技術革命，它不但改變了外交方式（如高峯會議之可能及頻繁，將國際問題訴諸敵對國家之民意），更改變了戰爭之方式（如摧毀敵國後方支持戰爭的工具）及減低了以戰爭為爭取國家利益的工具。最後則為「既合作，又競爭」的經濟革命，將國際社會帶入一個揚棄「以對抗」解決問題的境界。

中國國民黨與共產黨的權力鬥爭，以及後來國民黨的潰敗，無疑地是戰後遠東地區最重要的政治發展。國民黨的失敗象徵著舊傳統的結束與新秩序的開始。對於一些觀察家而言，很難令人相信在戰後短短的四年內，中國歷史會產生如此巨大的變動，使得一個有著豐富歷史傳統與光明前途的國家發生如此遽變。但是對於大部分的觀察家而言，國民黨政權的失敗，正反映了一個腐敗的社會，在戰爭的衝擊下，加速了它政治的崩潰，經濟制度的解體及社會結構之重建。正如費正清（*J. K. Fairbank*）在「中國與美國的關係」一文中所作的結論：「總體而言之，毛澤東的革命是數世紀以來，發生在中國人民身上最好的一件事。」在另一方面，美

國末代駐華大使司徒雷登 (J. L. Stuart) 卻有不同的看法，他深信不疑地表示：「我相信無論如何此一禍害最終必然消失」。在這一場戰後中國政治演變的鬥爭中，美國扮演了關鍵性的角色。其努力的程度是既積極且涉及的層面也很廣大，它不但在中國的政治上充任了顧問的角色，而在經濟及技術上也予以實質的援助。其影響所及，不僅是改變了遠東地區的權力平衡，同時也使原本業已緊張的美蘇關係更形複雜，而當時美國所擔任「調停」的角色，也因中國內部的客觀情勢及美國預期的目標——一個國共合作的聯合政府——無法實現而成為泡影。

多年以來，許多人在這場鬥爭中，將獲得勝利的中共視之為非理性的與好戰的擴張主義者，並認為它將會為鄰近的國家及全世界帶來永無休止的擾亂。事實上雖非盡然如此，但在韓國與越南兩場漫長的戰爭裡已充分地顯示出美國與中共的目標是不能相容的。基於骨牌理論的推想，加上恐懼共產主義的擴張，因而導致了美國政府冷戰期間在外交上企圖孤立中共，在經濟上箝制其發展，而在軍事上，則對其採取圍堵政策。在近乎半各世紀裡，美國曾以審慎的態度來執行此項政策，並先後在韓國及中南半島作大規模軍事介入。她顯然相信在遠東地區的動亂，是源於中共暗藏的侵略野心，

6 John Leighton Stuart, *Fifty Years In China*, (New York: Ramdon House, Inc. 1954), P. 77, 這裡所謂的「可怕的禍害」(Monstrous Evil) 乃指共產主義而言。

因此必須堅決地制止。自中國的立場而言，共產黨成功地推翻了一個毫無生氣的古老帝國，建立起一個有高度組織的威權政府，為第三世界國家之建國樹立一個模範。但就意識型態而言，美國被視為是一個強大的、資產階級的以及帝國主義的國家，它是中共達成其企圖的眼中釘。事實上，由美國及其盟友佈署在中共外圍的基地，可以充分地顯示出美國反對中共的政策。此種基本上的歧異使得雙方雖有相互和解的表示，但歷經三十多年而無法達成外交關係的正常化。因此，在下一個世紀裡必須從新的層面來探討中美關係才有意義。美國所面臨的已不再是如何協助去建設一個領土完整與政治獨立的中國，而是美國應如何去因應一個具有實力的中國，如何去建立兩國合作的問題。

的確，美國決策者在二次大戰後，就中美關係所產生的問題是比較獨特的。對華關係因被當時的輿情所影響而曖昧不明，並挑起了情緒極端主義與偏狹觀。長期以來美國官方文件，對美國在二十世紀中期的中國大動亂中所扮演的角色與地位曾引起極大的爭議。在歷史上，一國介入他國事務是常有的事，因為國家利益在互相牽連的情況下，相互衝突是不可避免的。在第二次世界大戰以前，列強主要是以非意識型態的方式來介入他國事務（當然，在拿破崙戰爭與十六世紀天主教與清教徒的衝突中，意識型態亦是一個主要因素），非意識型態的介入目的在企圖迫使一個弱勢國家改變其行為。就某方面而言，帝國主義的歷史大部分都是有關介入他國的記錄。無論如何，「介入」（*Intervention*）一詞的意義在此被界定為美國直接或間接地運用其影響力，來防