

美国对外政策研究丛书
SERIES STUDIES OF U.S. FOREIGN POLICY

朱明权 主编

潘亚玲 毛瑞鹏 副主编

U.S. POLICY TOWARD CHINA
DURING THE NIXON PRESIDENCY,
1969-1972

尼克松时期的 美国对华政治

美国对外政策研究丛书
SERIES STUDIES OF U.S. FOREIGN POLICY

朱明权 主编

潘亚玲 毛瑞鹏 副主编

尼克松时期的 美国对华政策 (1969 — 1972)

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

尼克松时期的美国对华政策:1969~1972/朱明权
主编. —上海:上海人民出版社,2011
(美国对外政策研究丛书)
ISBN 978-7-208-10010-7
I. ①尼… II. ①朱… III. ①美国对外政策:对华政
策-研究-1969~1972 IV. ①D822.371.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 101596 号

责任编辑 韩梅梅
封面装帧 王小阳

尼克松时期的美国对华政策

(1969—1972)

朱明权 主编

潘亚玲 毛瑞鹏 副主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 25.5 插页 4 字数 348,000

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10010-7/D·1893

定价 49.00 元

本书为复旦大学美国研究国家哲学社会科学创新基地项目“美国对外政策”(项目批准号:07FCZD024)的成果。

主 编: 朱明权

副主编: 潘亚玲 毛瑞鹏

著 者:

- | | | |
|-----|-------|------------|
| 第一章 | 朱明权 | (复旦大学) |
| 第二章 | 梁长平 | (湖南科技大学) |
| 第三章 | 牟文富 | (四川省社会科学院) |
| 第四章 | 潘亚玲 | (复旦大学) |
| 第五章 | 毛瑞鹏 | (上海对外贸易学院) |
| 第六章 | 陶韡烁 | (复旦大学) |
| 第七章 | 王金强 | (复旦大学) |
| 附录一 | 张春梅编写 | (复旦大学) |
| 附录二 | 潘亚玲编写 | |

前 言

继《约翰逊时期的美国对华政策(1964—1968)》在2009年5月问世后,经过一年多的努力,《尼克松时期的美国对华政策(1969—1972)》又终于完稿。如同过去一样,在此之际我们课题组的所有成员虽感到些许的轻松,但更多的是忐忑不安,不知道它能在多大的程度上得到读者的接受。

(一) 关于“美国对外政策研究丛书”

《尼克松时期的美国对华政策(1969—1972)》乃是“美国对外政策研究丛书”中的第二本。该系列丛书是一项长期系统工程,是原《战后世界历史长编》的一个继续¹,但在内容、结构、体例等方面又有重要变化,力求形成自己的特色:

第一,该丛书将按照美国总统任期集中研究20世纪60年代中期以来美国的对外政策,每一本将涉及当时美国对外政策的一个主要方面,如美国的对华政策、对苏政策、对盟国(西欧和日本)的政策以及对第三世界的政策等。而且,它们都不是全面地描述美国的政策,而是采用专题性的写法,即围绕最为重大和典型的问题或事件研究美国的相关政策。

第二,该丛书是依据有关的档案材料对美国的对外政策再次进行的解读和思考。它涉及的各个专题在不同时期已为许多专家、学者所探讨,而我们则是试图利用已经解密的美国家档(主要是 *Foreign Relations of the United States, FRUS*)以及其他国家的档案对这些问题重新进行分析和研究,以期得出一些更加科学和深入的结论。

第三,该丛书将把对历史问题的研究与理论和政策问题的研究结合起来,揭示历史的真相,并从理论上加以分析,从而为理解当前美国的对外政策以及制定我国的对美政策提供参考。也就是说,我们的研究是建立在已经解密的档案资料的基础上,力求做到言之有据。但是,它并不满足于对历史事实的描述,而是试图从其中找出某些规律并对这些规律加以解释。相信这种做法不仅有助于我们更深刻地理解过去,而且能促使我们更准确地认识现在和预测未来。历史虽然不可能重复,但却肯定具有某种关联性,甚至可能存在某种相似性,而这便是历史研究的意义和魅力所在。

第四,该丛书的每个专题都将围绕两个基本问题展开:美国在这一方面的政策是什么?该政策是如何制定出来的?如果我们将政策本身比作产品的话,政策的制定则代表了生产过程。在讨论美国当前的对外政策时,分析家们更多关注的是产品而非生产过程。即使是那些试图揭示生产过程的研究者,也往往只能止步于一般性的讨论,例如国会中两党的分歧与妥协,白宫和国会的分歧与妥协,或者国防部和国务院的分歧与妥协。其中的道理不难理解:即使是在美国这样一个总是标榜民主和开放的国家中,对外政策的制定过程在很长的一段时间中也总是一个黑匣子,外人难以看清其中奥秘。外交档案的解密无疑为我们理解这一过程提供了必不可少的条件。所以,本丛书在试图更加深入、准确地认识美国对外政策这一产品的同时,也力求发现和理解它的制定过程,包括美国政府的各个部门乃至有关官员之间的分歧,以及它(他)们最后共识的达成,或者最后决定的作出。

当然,这些设想只是我们的愿望和目标。我们的研究究竟在多大程度上实现了这些设想,只有读者才能作出最为客观和公正的回答。

(二) 关于本书的内容

作为“美国对外政策研究丛书”中的第二本,本书探讨了在尼克松的第一总统任期中美国的对华政策。特别要说明的是,在本书中,我们从广义和狭义两个角度使用对华政策这一概念。就全书的架构而言,对华政策实际包含了两个方面,即对中国大陆的政策和对作为中国领土不可分割一部分的台湾岛的政策,或者说,对以蒋介石为首的台湾当局的政策。这两种政策有着各自的内容和特点,但又是相互联系的:一方面,在一定程度上美国的对台政策制约了对大陆的政策。另一方面,总体上看,美国对中国大陆的政策支配了对台湾的政策,或者说美国对台湾的政策服务于它对大陆的政策。就各章的具体讨论而言,对华政策通常是专指对中国大陆的政策。

具体地说,本书研究了七个专题,前三个专题讨论了在尼克松的第一总统任期中美国对中国大陆的政策所作的调整和取得的进展,包括基辛格的“破冰之旅”,尼克松的“和平之旅”。第四和第五个专题探讨了这一时期尼克松政府的对台政策和在联合国中国代表权问题上的政策。第六和第七个专题则集中分析了尼克松政府在试图接触中国和实现两国的高层会谈的过程中运用秘密联络渠道的政策,以及对我国领土西藏的政策。

由我本人撰写的第一章(“尼克松关于对外战略的构想与基辛格的‘破冰之旅’”)探讨了在进入白宫之前尼克松以及基辛格即已形成的关于对外战略和对华政策的构想,尼克松政府初期关于对华政策的讨论,为实现同中国的接触与和解作出的尝试和努力,以及基辛格在1971年7月的秘密访华。

可以说,就进入白宫时在美国对外政策和国家安全政策方面已作的战略思考来看,在历任美国总统中尼克松的准备是相当充分的。他通常将这种战略思考或者战略观称为“世界观”、“长期的观点”。而且,

尼克松的这种战略思考与他的国家安全事务助理基辛格的观点十分吻合,所不同的是,后者喜欢将之称为“哲学”。实际上,它们都是一种长期的、宏观的战略观。理解尼克松—基辛格的战略观乃是我们理解尼克松政府对华政策的基础。为此,第一章从对时代的认识、多极均势、美中苏三角关系和对华政策等几个角度,分别探索了尼克松和基辛格的“世界观”和“哲学”。

第一章继而分析了在最初两年多的时间中尼克松政府的对华政策实践。在基辛格的支持下,尼克松不仅通过放松对华贸易和旅游限制、建议恢复华沙会谈等措施向中国作出了善意的表示,而且利用秘密渠道积极寻求与中国领导人展开高层接触与对话。派遣基辛格在1971年7月秘密访华乃是尼克松在其当政期间作出的最具意义的对外政策决定之一。这是一次名副其实的“破冰之旅”,取得了重要的成果。基辛格不仅安排了尼克松的“和平之旅”,并且与周恩来讨论了两国关系所涉及的各种问题,开始了接触和理解中国领导人的过程。

由梁长平撰写的第二章(“尼克松的‘和平之旅’”)探讨了美方为尼克松访华所作的积极准备,以及1972年2月尼克松为时一周的中国之行。尼克松是美国历史上第一位访问中国的总统。在这“改变世界”的七天里,中美双方就双边关系以及各自关心的重大问题进行了认真和坦诚的会谈。其中,尼克松与毛泽东讨论了“哲学问题”,与周恩来讨论了双边关系以及世界形势所涉及的各种问题;基辛格与乔冠华就要发表的联合公报的内容与措辞展开了进一步的谈判;国务卿罗杰斯则与中国外交部部长姬鹏飞就贸易与文化交流等具体问题进行了协商。经过激烈争论和互相让步,最终双方于2月27日达成了举世瞩目的《中美联合公报》(《上海公报》)。尼克松的访华和《上海公报》的发表标志着美国对华政策真正从“遏制加孤立”、“遏制但不孤立”转向“限制加接触”,开启了中美关系正常化的进程,对于世界,特别是对于亚太地区的和平与稳定作出了重要贡献。

由牟文富撰写的第三章(“尼克松政府贯彻《上海公报》的最初措施”)探讨了尼克松政府为贯彻《上海公报》所作的努力。尽管中美两国

缔结了这一历史性的文件,但鉴于两国在意识形态和政治制度方面存在的巨大差异,《上海公报》能否发挥其应有的作用,还取决于双方能否认真按照《上海公报》所体现的精神和确立的原则处理相互关系。总的来看,尼克松政府在这方面的态度是严肃和负责的:一方面,在谨慎地消除国内外对《上海公报》疑虑的同时,它以实际行动积极推动和扩大中美两国的交流与合作;另一方面,它加强了在国际事务,特别是对苏政策方面与中国的沟通与协调。

由潘亚玲撰写的第四章(“尼克松政府的对台政策”)探讨了尼克松政府在解决台海问题上的政策原则“一个中国、和平解决”的由来,并分别考察了尼克松访华之前和之后的对台政策,以及在彭明敏事件中的立场。该章首先揭示了尼克松政府在确立对台政策的过程中进行的探索。尼克松是一个坚定的反共分子,曾经六次访台。但是,尼克松也是个现实主义者,一旦认识到与中国大陆改善关系的重要性,便迅速改变做法。在进入白宫之初,他很大程度上延续了约翰逊政府的“两个中国”(或“一中一台”)政策,试图对美国与两岸关系作平行处理,但是后来逐步发展出“一个中国、和平解决”的政策原则,即在务实地承认“一个中国”原则的同时,又坚持“和平解决”台湾问题的立场。

第四章还考察了尼克松政府如何平衡美台的政治关系与军事关系的问题。在访华前,尼克松在政治上对台湾当局采取了灵活的态度,以确保与北京的接触能够顺利进行;同时,利用尼克松主义固定美台军事关系,进而以此向中国大陆示好。在尼克松访华后,尼克松政府加强了对台湾当局的政治约束,确保美台关系从属于美国与中国大陆的关系;同时,为了实现对台湾的继续控制,它又部分提升了美台军事关系。换言之,在尼克松访华前,美国对台政治政策表现出较大弹性,而军事政策则相对稳定;在尼克松访华后,美国对台政治政策实现了相对稳定,但军事政策却体现出较大弹性。

由毛瑞鹏撰写的第五章(“尼克松政府在联合国中国代表权问题上的政策”)集中探讨了尼克松政府在联合国中国代表权问题上的政策演变,包括新的替代方案“双重代表权”和“逆重要问题”模式的形成、最终

的出台以及失败。在此基础上它提出,尼克松政府在中国代表权问题上的政策实际是一种“默认”政策,即为了在不损害中美和解进程的前提下体面地解决中国代表权问题,尼克松政府弱化了纠集、拉拢其他国家阻挠新中国恢复在联合国的席位的行动,实质上放弃了对台湾蒋介石集团的支持。

第五章还从两个方面说明了尼克松政府在联合国中国代表权问题上的“默认”政策:第一,1971年5月至7月间,尼克松在通过秘密渠道安排基辛格访华的同时,决定推迟宣布美国在中国代表权问题上的新政策;第二,在1971年10月联合国大会表决前夕,尼克松以担心中国大陆误解为由,拒绝公开出面为维持台湾当局的席位发表政策声明,并且支持基辛格按原定计划第二次访华。尼克松之所以采取这种立场,一方面是因为他对替代方案能否成功地维持台湾席位持悲观态度;另一方面是由于他认识到美国与北京的和解远比帮助台湾当局留在联合国之内重要。

由陶鞞烁撰写的第六章(“尼克松构建中美间秘密联络渠道的努力”)是对第一章的一个重要补充,专门考察了为建立与中国的接触以及实现中美高层会谈,尼克松政府尝试并建立通过第三国的秘密联络渠道的努力。该章分析了尼克松、基辛格采取这一做法的原因:一方面,不仅美国政府内部对于调整对华政策存在重要分歧,而且美国公众的情绪和态度也不容乐观;另一方面,尼克松担心,美国改变对华政策的信息一旦泄露,会在国际上引发连锁的消极后果;此外,华沙会谈以及其他直接接触中国的途径始终无法奏效。第六章还提出,保密性和可控性是白宫选择秘密联络渠道的主要标准。保密性是针对美国国内的公众及其他国家而言,可控性则是针对美国政府内部而言,关键是要将与中国的接触完全控制在白宫。最终,巴基斯坦渠道因其在这些方面的优势成为中美联络的主渠道,为美中两国高层的接触和对话的展开、特别是基辛格的秘密访华作出了重要贡献。

由王金强撰写的最后一章(“尼克松政府对美国的西藏政策的调整”)围绕美国在西藏的秘密行动计划探讨了约翰逊政府和尼克松政府

对中国领土西藏的政策。该章提出,新中国成立后的最初十多年中,为了遏制社会主义中国,美国竭力涉足中国西藏事务,从军事上和政治上支持西藏分裂势力的活动。但是,总的来说,这种做法并未达到预想的目的,相反却浪费了大量人力物力。正是在此背景下,约翰逊政府上台后着手调整美国的西藏政策,将中央情报局在西藏的秘密行动主要转为准军事或非军事性的活动。尼克松进入白宫后更是出于改善中美关系的需要,加大了调整美国的西藏政策的力度,明确反对以武力改变中国领土现状,大幅减少了对达赖集团的各项援助,并且先是搁置、后又明确推迟了达赖的访美计划。

从以上这些专题的研究中,本书的撰写者们得出了以下的一些结论:

首先,与约翰逊政府出于权宜之计、出于策略需要调整对华政策不同,尼克松政府更多是从战略需要调整对华政策。尼克松和基辛格对所处时代的新的特征的分析,对多极均势的推崇,对中苏交恶在美苏关系中的作用的判断,对亚洲的强调和对中国的重视,导致他们认识到孤立中国的危险,认识到接触中国以及改善中美关系的必要性。正是建立在这样一种战略思考之上,尼克松政府调整对华政策的决心就要坚定得多,在面临国内外各种阻力的情况下拒不后退,在中美之间的接触与沟通出现曲折的时候坚持不懈,终于成功地实现了基辛格的“破冰之旅”和尼克松本人的“和平之旅”。也正是由于建立在这样一种战略思考之上,尼克松政府调整对华政策的步伐要迅速和果断得多。《上海公报》的发表,以及尼克松和基辛格就台湾问题、美中苏三角关系问题、中美关系正常化问题等与中国领导人达成的一系列谅解,在某种程度上都具有突破性的意义。

其次,尼克松政府的对华政策(这里专指对中国大陆的政策)实际上是“限制加接触”,也就是尼克松有时所说的“施压和劝说”。这是一种两手政策,限制就是对中国施加压力,而接触则意味着通过对话和沟通对中国领导人进行劝说。无论是限制还是接触,都是为了同一个目的,即改变中国领导人的“头脑”,改变中国的行为。这与在杜鲁门和艾

森豪威尔时期推行的“遏制加孤立”的对华政策不同,也与约翰逊政府推行的“遏制但不孤立”的政策不同,因为遏制政策的本质乃是以推翻社会主义国家的政权和制度为目标。需要注意的是,在限制和接触这一对矛盾中,尼克松政府逐渐加大了接触的成分,从而使得中美关系在短短两年半的时间里出现了重要的进展。

再次,与尼克松的对中国大陆政策紧密相连的是美国对台湾当局的政策以及对台海两岸关系的政策。正如我们一再强调的,美国对台湾当局的政策实际上是从属和服务于它对中国大陆的政策;对中国大陆的政策是美国整个对华政策中的主体部分,支配了美国对台湾当局的政策。当尼克松政府对中国大陆的政策转变成“限制加接触”时,它在台湾问题上的政策也相应地发生了变化。与杜鲁门和艾森豪威尔时期支持蒋介石和否定新中国的政策不同,也与约翰逊政府试图推行的“两个中国”(或“一中一台”)政策不同,尼克松政府逐步发展出“一个中国、和平解决”的政策原则。它认识到,承认“一个中国”的原则不仅是台海两岸都希望和要求的,更是接触北京和改善与北京关系的前提。尼克松政府最终在联合国中国代表权问题上采取的“默认”政策实际也是这一认知的体现。但是,与此同时,出于限制中国的目的,尼克松政府又坚持台湾问题应当“和平解决”的立场。这为中美关系的发展设置了一个潜在的严重障碍。以后的事实证明,美国的历届政府就是在保证“和平解决”的名义下坚持向台湾当局转让各种武器装备,从而破坏了“一个中国”的原则。

最后,尼克松与基辛格在调整美国对华政策和实现中美和解方面发挥了独特的关键作用。确实,到了20世纪60年代末,由于国际形势的变化和美国自身国家利益的要求,调整已经陷入困境的美国对华政策已经是一种时代的要求和历史的必然,问题只是何时以及由谁来进行调整。但是,也不能因此抹煞了尼克松与基辛格的特殊贡献。总的来说,在中国建立联系和实现和解的过程中,作为总设计师和最终决策者的尼克松显示了非凡的远见和魄力。与此同时,作为主要执行者的基辛格在此过程中也发挥了不可替代的作用,这在中美双方就台湾

问题进行交涉和会谈的过程中表现得特别明显。如果说在基辛格进行他的“破冰之旅”之前,美国政府中调整对华政策的原动力主要来自尼克松,那么在此之后,对改善中美关系显示出更大热情和智慧的是基辛格。

关于本书的内容还要说明的是,尽管各章的基本思路一致,主要观点也一致,但是细心的读者仍然会发现,对于一些具体问题的看法,各章还是存在着一些细微差别。另外,因为各个专题之间存在非常紧密的联系,所以在材料的使用上有时会出现一些重复。但是这些问题无碍本书的逻辑性和严密性,因此我们也就不强求统一,以尽可能地维持各位作者研究成果的原貌。

(三) 关于本书的作者

本书除了第一个专题是我自己所写外,其他六个专题都由年轻的研究者承担。其中,潘亚玲博士是在学术上已经取得一定建树的青年学者,也是我在复旦大学美国研究中心的同事。毛瑞鹏、梁长平和牟文富三位博士是刚毕业不久的青年学者,分别在上海外贸学院法学院、湖南科技大学法学院和四川省社科院法学研究所从事教学和研究工作。王金强和陶韡烁在撰写本稿时则分别是复旦大学国际关系与公共事务学院的博士研究生和硕士研究生。此外,复旦大学文科图书馆的张春梅为本书编写了大事记。

在过去的一年多时间中,他们从自己紧张的工作和学习日程中抽出了大量时间完成了有关专题的初稿,并且根据主编的建议不厌其烦地进行了多次修改。作为本书副主编的潘亚玲博士和毛瑞鹏博士更是参加了本书的设计与开题、写作规范的确定、统稿等各项工作,为本书的最终完成作出了重要贡献。

能够与这样一群才华横溢而又具有合作精神的年轻人组成一个研究团队,实在是我的幸运和骄傲。在感谢他们为本书作出的奉献的同

时,我也真诚地希望:第一,参与本书的研究与撰写的过程能够对他们未来的发展有所帮助和启迪;第二,今后我们能够继续精诚合作,将这一研究项目进行下去;第三,以后会有更多的学者加入我们的开放性的研究队伍。

最后,要说的是,任何来自读者和同行的评论都将得到本书所有作者的衷心感谢和认真考虑。我们也十分愿意与读者、同行一起就与本书有关的学术问题展开进一步的讨论。

朱明权

2010年10月24日于复旦大学

注 释

1. 早在“文革”时代,华东师范大学、复旦大学等院校就联合编写了《战后世界历史长编》。“文革”结束后,此项目由复旦大学的刘同舜教授负责,参与者有复旦大学、南京大学等高校的学者。它实际主要是利用美国外交档案研究国际关系,特别是美国的对外关系和对外政策,原则上一年一本(每本分为若干专题),在学术界广获好评。但是,到20世纪90年代中期,由于经费等原因,此套书籍(共约10本)终止出版。学界人士深感可惜。近年来,有不少学者建议,希望我们能重新开启这一事业。

致 谢

本书为复旦大学美国研究国家哲学社会科学创新基地项目“美国对外政策”(项目批准号:07FCZD024)的最终成果之一。在书稿即将付梓之际,作为项目负责人,我要为这一研究课题得到的各种宝贵支持和帮助表示衷心的感谢。

复旦大学美国研究中心的领导对本课题给予了不可缺少的理解和支持,不仅提供了必要的资助,而且在研究人员配备以及研究资料(特别是《美国对外政策文件集》*Foreign Relations of the United States, FRUS*)的采购方面也尽力创造条件,使得课题组的研究工作能够顺利进行。

该项目启动后不久,2008年春,课题组成员潘亚玲赴香港大学美国研究中心进行了为期4个月的访问。在该中心的普丽西拉·罗伯茨(Priscilla Roberts)教授的悉心指导下,潘亚玲在香港大学图书馆为本课题收集了不少研究资料,包括相关的微缩胶片资料,对《美国对外政策文件集》提供了重要的补充。

在该项目进行过程中,复旦大学美国研究中心图书馆的程晓蘋女士克服各种困难,积极帮助课题组收集《美国对外政策文件集》等研究资料。美国研究中心办公室的乔长森先生、陈丽萍女士也一如既往地对本课题的研究提供了诸多的帮助。

上海人民出版社领导和编辑始终热心关注该项目的开展,并真诚

地提出自己的意见和建议。在审读书稿过程中,他们严谨负责,指出了作者们的不少疏忽之处,保证了本书的质量。

上述所有机构以及领导、同事和朋友为该项目的研究及本书的出版作出的重要贡献,课题组成员将铭记心间。

最后,我还要提及的是,课题组所有成员的家人的谅解和奉献,同样是本课题的研究能够顺利进行的一个重要条件。

朱明权

2010年10月24日

目 录

前言	1
致谢	1
第一章 尼克松关于对外战略的构想与基辛格的“破冰之旅”	1
第一节 尼克松、基辛格关于对外战略和对华政策的构想	1
一、关于时代的变化	2
二、关于多极均势	5
三、关于中苏交恶和美中苏三角关系	7
四、关于对华政策	9
第二节 尼克松政府关于调整对华政策的最初讨论	15
一、在接触中国问题上的讨论	15
二、在放松对华贸易限制问题上的讨论	23
三、在应对中苏冲突问题上的讨论	26
第三节 尼克松—基辛格实现中美高层会谈的努力	40
一、华沙会谈的恢复和进行高层会谈的设想	41
二、推动高层会谈的最初举措	55
三、加紧对华政策的研究和“乒乓外交”的影响	60
第四节 基辛格的“破冰之旅”	66
一、访华之前的准备	66
二、对北京的秘密访问	76
三、基辛格对“破冰之旅”的总结	79
小结	89