

尼克松向美国国会提出的 对外政策报告



上海人民出版社



尼克松向美国国会提出的 对外政策报告



上海人民出版社

尼克松向美国国会提出的

对外政策报告

上海市直属机关“五·七”

干校六连国际班编

上海人民出版社出版

(上海绍兴路5号)

新华书店上海发行所发行 上海新华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 8.375 字数 163,000

1972年2月第1版 1972年2月第1次印刷

书号: 11·1·184 定价: 0.47元

发行范围: 内部发行

60850/20

编者说明

为便于了解尼克松政府的对外政策，现将尼克松于一九七二年二月九日向国会提出的对外政策报告，除第五部分系摘要外，全文汇编成册，供内部参考。

上海市直属机关“五·七”干校六连国际班
一九七二年二月

目 录

第一部分 分水岭的一年——概述	1
第二部分 发生重大变化的地区	19
苏联	19
中国	33
欧洲和大西洋联盟	50
日本	71
国际经济政策	81
第三部分 继续发生变迁的地区	109
东亚	109
拉丁美洲	118
非洲	132
第四部分 动乱和挑战的地区	142
印度支那	142
中东	174
南亚	185
第五部分 保障安全必须做的事(摘要)	202
战略政策和力量	202
一般任务部队	209
军备控制	214
安全援助	220
第六部分 进行全球性合作必须做的事	224
联合国	224

外交的新领域.....	238
第七部分 制订政策的过程	253
第八部分 结论	260

第一部分 分水岭的一年——概述

这是我向国会提出的第三个这样的报告。它是在经过一年的引人注目的事态发展以后提出来的。以前提出的两个报告充分阐述了本政府对世界局势的分析。它们表达了这样的信念：新的情况要求从根本上改变美国在世界上发挥的作用。它们阐述了我们对应当发挥什么作用的主张。

简言之，它们预示着美国在同我们的朋友和我们的敌人的对外关系方面的转变。

三年来，我们使我们的政策稳步地、并以越来越大的势头向这种转变前进。

一九七一年是个分水岭的年头。已奠定的基础以及早些时候采取的行动所产生的不断增加的效果，使得我们能够过去一年里使我们的对外政策发生具有历史规模和重要性的变化：

——开辟了通向中华人民共和国的途径。

——同苏联开始了新的关系。

——为同我们的欧洲盟国和日本建立一种更健全和更牢固的关系奠定了基础。

——为世界货币和贸易活动创造了新的环境。

这个报告将谈及这些方面以及其他的事态发展。然而，这个报告是以前提出的两个报告的姐妹篇，因为如

果不了解作为具体行动的根据的理论观念，那就既不能充分理解这些行动，也不能对这些行动作出公正的判断。因此，这个总结大力开展活动的一年的报告，理所当然要先来简单地回顾一下采取这些行动所依据的理论基础。

一个发生了变化的世界

我在头两个报告中，强调说明了战后的国际关系时期已经结束，美国政府的任务是制定一个新的对外政策来迎合一个新时代的需要。我相当详细地陈述了世界上发生的变化，这种变化使得我们制定一个新政策不但是可取的，而且也是必要的。

一、西欧和日本恢复了经济上的实力和政治上的活力，随之而产生的结果是，它们和我们在世界上所起的作用必须加以调整，以反映出它们已经恢复了的力量和自信心。

二、殖民帝国的瓦解导致各个国家越来越走上自力更生的道路，这些国家注意照管它们自身安全和福利的能力和决心也有了增加。

三、共产党集团的团结破裂了，从而产生了各种影响，表现于把精力和资源用到其他方面去了，而不再是用一来一心一意对美国及其朋友进行挑战，同时至少在一些共产党国家中更加优先注意追求民族利益，而不是服从世界革命的需要。

四、美国在战略力量中占有无可争辩的优势的状况已经结束，而代之以一种战略上的平衡，即美国和苏联的

核力量不相上下。

五、美国人民更加确信，由其他国家分担更大一部分世界领导责任的时刻已经到来；其必然结果是，如果要确保我们继续长期卷入的话，那就需要美国起一种负责的，但是比较克制的作用。

美国新的对外政策的哲学

早先的报告还说明了本届政府据以着手重新制定美国的政策以适应新的现实的需要的哲学上的信念。这种哲学的核心原则是：

——美国在世界事务中起重要作用对于我们自己的幸福所要求的那种世界仍然是必不可少的。

——战后两极世界的结束为这一代人开创了独一无二的机会去建立一个新的、持久的和平结构。

——两极局面的结束要求用许多国家的力量和概念来建立这种结构——因为只有各个国家参加建立一个国际体系的工作的时候，它们才能为它的活力作出贡献，并且承认它是正当的。

——我们的友好关系是长存的，但是相互表示这些友好关系的手段必须随着世界的情况的变化而调整。为了使我们的联盟继续存在和富有活力，我们的朋友需要为我们的共同事业担负较多的责任。

——我们的敌对关系也不是一成不变的，我们必须准备抱着现实的态度认识和处理造成这些敌对关系的原因。

——这要求共同克制自己和愿意通过谈判而不是通

过对抗来协调互相冲突的国家利益。

——可是协议本身并不是目的。协议只有在对稳定的和平结构作出贡献时才有长久的意义，所有的国家都希望保持稳定的和平结构，因为所有的国家都能分享到这种结构带来的好处。

——科学和技术前所未有的发展在国际生活中开创了新的方面。世界大家庭面临着一系列超越一切地理上和意识形态上的边界的紧迫的问题和机会。正是由于这些问题所具有的明显的特点，因此解决这些问题需要进行最广泛的国际合作。

——因此，我们必须愿意同所有国家——朋友以及敌人——一道努力，建立一个所有国家都为之作出贡献的和所有国家都有利害关系的和平结构。

突破——我们已经采取的行动

这个报告是说明这种哲学应用于美国对外政策的情况。我们已经取得了明显的进展，这是无可争辩的。总的说来，一九七一年采取的主动行动使得美国在世界上的作用发生了深刻的变化。

我们对这种作用的新概念的核心是，同我们的朋友建立比较均衡的联盟——并且同我们的敌人建立更富创造性的联系。

同我们的敌人的突破。在对待我们两个主要敌人，中华人民共和国和苏联方面，我们遇到了不同的问题。同中国，任务是，一种文明的对话，来讨论怎样用有利于两国的对话来代替疏远的局面。同苏联，我们已经进行了

对话。我们已经非常详尽地研究了两个国家在制订政策时（如果我们要从单纯申明相互冲突着的国家利益转到使这些利益一致起来的话）所必须依据的总原则。这个任务就是，采取行动来实现对苏联和我们自己都有利的具体安排以便使这个对话取得成果。

一九七一年，我们在这两个目标方面都取得了惊人的进展：

一、中华人民共和国。二十五年来相互抱着的不共戴天的敌视态度成了国家政策的中心特点，而我们已经结束了这个时期。世界上人口最多的国家和最强大的国家之间实现的和解虽然还是脆弱的，但是这种和解对未来的世代来说，可能比我们今年采取的任何其他措施都具有更大的重要意义。

这一主动行动是进行了几达三年之久的最费苦心的、最小心翼翼的、而且必然是最谨慎的准备的结果。它是缓和敌对情绪的一个必不可少的步骤，这些敌对情绪的根子是在过去扎下的，它们阻碍着我们对未来的希望。

我在二月对北京的访问肯定不会使我们同中华人民共和国之间的巨大分歧得到迅速解决。但是，它将是一个开端，而且它将标志着两个伟大的民族之间的关系中一段毫无成果的不毛的时期的结束。最后，它将是朝着创立一座稳固的世界和平大厦的方向迈出的必要的一大步。

二、苏联。我们通过一系列触及我们两国间的紧张关系的根源的具体协议，成功地为建立更有建设性的关

系的前景作出了新的推动。这些协议的重要性各不相同，但是，它们总合起来则使人有确凿的根据可以相信美苏关系取得根本的改善也许是可能的。

——二月里，我们商定了一项禁止在洋底设置大规模毁灭性武器的条约。

——五月里，我们打破了在限制战略武器会谈中形成的僵局，商定了一个大致轮廓，使之可能重新取得进展。

——九月里，我们商定了一项禁止生产或拥有生物武器和毒性武器的条约草案。

——九月里，我们和我们的英国和法国盟友同苏联就柏林问题达成了一项协议，以停止利用西柏林市民作为冷战人质并减少柏林再度成为国际间尖锐和危险的对抗的焦点的危险。

——九月，我们商定了在华盛顿和莫斯科之间建立一条更可靠的“热线”联系，并且商定了目的在于减少发生一场偶发性核战争危险的进行通知和磋商的措施。

——十一月，美国商务部长访问莫斯科，开始举行了希望能使经济关系全面正常化的会谈。

这些步骤可以说是同苏联的新关系的开端。但是，在一九七一年也有其他一些事态发展，它们使人弄不清，我们目前看到的究竟是苏联政策的永久性变化呢，还是仅仅一种瞬息的现象，这种现象更多地涉及策略，而不是涉及从根本上信奉稳定的国际制度。苏联的武器发展和部署活动，苏联在中东的军火政策，苏联在印度—巴基斯

坦危机期间的行径，以及苏联海军活动的扩张主义含义，这都引起了严重的问题。

尽管这样，积极的情况发展的数量和规模促使我们作出这样的结论：在最高一级举行会晤是适宜的，它可能会鼓励取得更多的进展，特别是在限制武器和经济合作方面。因此，在五月，美国总统将访问莫斯科，这在我国历史上还是第一次。我们是抱着取得成功的希望和决心去参加这次会晤的。

同我们的盟国之间出现的突破。同我们在西欧的主要盟国和日本一起，需要使我们的关系形成一种更成熟的政治伙伴关系。我们的联盟现在必须有足够的灵活性，使各成员国在一个战略目标的共同范围内奉行自主的政策。我们的盟国不再愿意使联盟完全根据美国的办法行事——我们不再愿意使我们的联盟主要依靠美国提供的东西取得它们的力量和营养。

欧洲的统一和作为第三大工业国日本的情况必然会导致我们之间的经济竞争。我们还承认一个复兴的欧洲和日本有必要而且也有权竭力实现它们自己的政治倡议，就象我们希望竭力实现我们的政治倡议一样。

因此，我们的联盟不再能够只靠我们在反对什么这个问题上取得一致意见来实现团结。而是我们需要在我们赞成什么这个问题上取得一种比较明显的一致意见。

我们的联盟现在不再主要致力于用美国的盾牌遏制苏联和中国，而是致力于同这些大国一道建立稳定的世界和平。这个任务非常需要保持非共产党世界的联盟力量。

在这个范围内，我们期望和欢迎政策有更大程度的多样化。联盟并不要求扼杀那些倾向，而只要求在统一和共同目标的整个范围内调节和协调那些倾向。

一九七一年采取了重要的行动把那种理论付诸于实践而取得了成效。

1. 消除了对盟国的统一的经济威胁。旧的国际货币和贸易制度已经开始破坏我们的联盟体系。它已经在某个方面变得对我们和我们的主要贸易伙伴和盟国都不公平了。

——它不可避免地造成了一再出现国际货币危机。

——它依靠美元作为储备货币这一点被别人看成是使我们能够在国内政策方面不必遵守货币和金融的制度。

——它的严格性限制了我们调整我们的国际收支不平衡的能力，同时却使得其他国家能够改变它们的货币以改进它们自己的贸易地位。

——它助长了美国国际收支长期不平衡。

——它使我们同我们的某些最亲密的朋友和盟国的政治关系非常紧张。

政治和经济方面的常识要求为了我们自己的国家利益，为了我们盟国的国家利益和为了我们共同的盟国团结一致的利益而采取强有力的行动。我们所需要的不是一种弥补性的调整，而是一种用以处理非共产党世界的经济的更加根本的改变。

尽管是普遍感到不满，但是现有制度的惯性和对于急剧的改变进行一贯的反抗的势头仍然是惊人的。有必

要采取艰难的步骤以使其他国家相信我们是认真的，相信国际贸易环境的改革和币值的全面调整是不能再拖延下去了。

因此，我们在八月十五日采取了剧烈的片面的措施。奇怪的是，采取这些措施是为了促使这个问题得到一个多方面的解决。在这之后的一个时期内我们并没有借助于双边的协定。相反，我们是寻求一个各国都将参加建立的新的国际协定。

一九七一年十二月实行了货币的全面调整。那是必须采取的第一个步骤。我们将在今后一二年内同我们的伙伴一起寻求一个更加平衡的货币制度和更为公平的贸易环境。尤其重要的是，我们已经以一种会加强我们的团结和保证我们继续的合作的方式共同采取行动来解决我们的经济问题。因此，我们已经摆脱了互相矛盾的经济利益导致自由世界团结的解体的这种逼在眼前的危险。

2. 我们的政治和防务关系的演变。今天我们的伙伴关系包含一个由自信的和独立的国家组成的多样化的生气勃勃的联盟。在本届政府期间，美国已经从战后时期它所发挥的那种支配一切的作用，改变为接受和鼓励我们的盟国发挥主动和进行领导的这样一个新的作用，之所以需要这样，是由于我们的基本的共同利益；而政治上的成熟和政治家风度使得能够保持我们的政策基本和谐。

为了配合我们对中国和苏联所采取的新步骤，我们支持我们的盟国为了奉行较为自主的政策而采取的一系

列措施。在年底同我们主要盟国的领导人所举行的一系列会谈中，我们的和他们的主动行动都得到了肯定和进行了协调。

——我们欢迎英国加入欧洲一体化运动的决定。一个更加强大的欧洲和更有活力的英国是符合西方的共同利益的。我同希思首相在百慕大讨论了那项决定对于美国和联合王国传统的特殊关系的影响，我们对于怎样使保持友谊和英国采取新政策这二者调和起来取得了一致意见。

——我们认识到法国对于调整汇率的性质特别关切。我们同蓬皮杜总统在亚速尔举行了会晤，并且商定了一项共同调整的方案，从而有可能使所有主要盟国都参加随之产生的解决办法。

——我们重申，我们同意西德要同它的东方邻国建立较正常关系的愿望。在比斯坎岛，我们同勃兰特总理举行了会晤，并且一致认为，德国加入大西洋联盟对德国的前途——包括它要进一步改善同东欧关系的未来希望——起着决定性的重要作用。

——我们已经向我们的欧洲盟国强调说明，只有采取一种明确的、深思熟虑的共同战略以及就如何更加公平地分担责任取得一致意见，美国的军事力量才有理由在欧洲继续驻扎下去。

——我们同佐藤首相在圣克利门蒂举行了会晤，并且同意加速把冲绳归还给日本。迫使我们在议程上消除了一个极有可能破坏美日关系的问题。我们还表明，对于日本在亚洲的经济和政治事务中发挥更大的作用，我

们并不认为这是代替或是妨碍我们的作用，而认为这是自然的、必要的和适当的。我们说明，我们对中国采取的主动行动同日美继续保持密切关系是一致的。

时 机 问 题

这些是我们对朋友和敌人采取的新政策的一些最引人注目表现。根据事物发展的性质，不可能同时在各个方面取得进展——这样一度引起了一种可以理解的担心，认为我们为了需要在某些方面取得进展而在牺牲其他方面的利益。我们对中国的态度在日本产生了影响，正如我们同苏联的谈判对我们的西欧朋友产生了影响一样。我们单方面采取的经济措施则对两者都有影响。因此，我们同盟国的关系在几个月的时间里跟在我们同敌人的关系中所采取新的做法显得有点不和谐。

然而，到年底的时候，已经可以清楚看出，我们既对我们的朋友、也对我们的敌人采取的主动行动基本上是协调的。每一方面的进展都促进了另一方面的进展。在这个过程中，每一方面的进展都加强和推动了另一方面的进展。

总的结果是，统一地和始终一贯地调整了美国的外政策，以适应一个变化了的世界的要求。

其他取得进展的地区

在其他一些地区，一九七一年在确定美国在世界上的新作用方面取得了重要的——虽然是不那么显眼的——进展。