

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 副主编

U.S. POLICY TOWARD CHINA
DURING THE JOHNSON PRESIDENCY,
1964-1968

约翰逊时期的 美国对华政策 (1964—1968)

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 副主编

U.S. POLICY TOWARD CHINA
DURING THE JOHNSON PRESIDENCY,
1964-1968

约翰逊时期的 美国对华政策 (1964-1968)

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

约翰逊时期的美国对华政策:1964—1968/朱明权主编.
上海:上海人民出版社,2009
(美国对外政策研究丛书)
ISBN 978-7-208-08506-0

I. 约… II. 朱… III. 美国对外政策:对华政策-研究-
1964—1968 IV. D822.371.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 043541 号

责任编辑 张笑天
封面装帧 王小阳

**约翰逊时期的美国对华政策
(1964—1968)**

朱明权 主编

潘亚玲 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 20.25 插页 4 字数 274,000

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08506-0/D·1543

定价 35.00 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

著 者:

- | | | |
|-----|-------|-----------|
| 第一章 | 韦宗友 | (上海外国语大学) |
| 第二章 | 潘亚玲 | (复旦大学) |
| 第三章 | 毛瑞鹏 | (复旦大学) |
| 第四章 | 陶韡烁 | (复旦大学) |
| 第五章 | 朱明权 | (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

经过一年的努力,《约翰逊时期的美国对华政策(1964—1968)》一书终于在 2008 年即将结束的时候得以完稿。在此之际,我和课题组的所有成员一样都有一种如释重负的感觉,至少可以暂时轻松一下了。但是,我们又都有一种忐忑不安的感觉,不知道它能在多大程度上得到读者的认可。

(一) 关于“美国对外政策研究丛书”

《约翰逊时期的美国对华政策(1964—1968)》乃是“美国对外政策研究丛书”中的第一本。该系列丛书则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。它所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美国档案(主要是 *Foreign Relations of the United States*, 即 *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,该论丛将把对历史问题的研究与对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我国制定对美政策提供参考。尽管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,但却可能存在某种相似性,而这便是研究历史的魅力所在。

第四,该丛书的每一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,例如民主党和共和党的分歧,白宫和国会的分歧,或者国防部和国务院的分歧。其中道理很简单:即使是在美国这样一个标榜民主和自由的国家中,对外政策的制定过程在很长的一段时间中总是一个黑匣子,外人难以窥见其内部运作。外交档案的解密无疑为我们理解美国对外政策的制定过程提供了必不可少的条件。所以,在该丛书试图更加深入、准确地认识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。我们的研究能在多大程度上实现这些设想,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”中的第一本,本书探讨了约翰逊政府时期的对华政策。特别要说明的是,在本书中,对华政策实际包含了两个方面,即对中国大陆的政策和对中国不可分割的一部分台湾(实际是以蒋介石为首的台湾当局)的政策,在文章中我们分别称之为对(中国)大陆的政策和对台湾的政策。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,总体上看美国对大陆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。

具体地说,本书研究了五个专题,前两个专题分别讨论了约翰逊政府就美国对中国大陆的政策和对台湾的政策所作的调整,后三个专题则集中探讨了约翰逊政府在联合国中国代表权问题上的政策、对中法建交的政策以及对大陆成功进行的第一次核试爆的政策。

由韦宗友撰写的第一章(《转向“遏制但不孤立”:约翰逊政府对中国大陆的政策》)不仅揭示了约翰逊政府“遏制但不孤立”政策从酝酿到确立的过程,而且对这一政策的实施进行了详细的阐述。他提出,由于国际环境和美国国内政治环境的变化,约翰逊政府逐步改变了杜鲁门和艾森豪威尔政府对中国大陆推行的“遏制加孤立”的政策,转而采取“遏制但不孤立”的政策。前一政策旨在通过“军事包围、经济封锁、外交孤立”扼杀新中国;后一政策则是在保持遏制的基础上,通过与中国大陆的有限接触缓和双方的紧张关系,特别是避免直接的军事冲突。韦宗友从三个方面具体分析了约翰逊政府的政策调整,包括部分取消赴中国大陆旅行的限制、部分解除对中国大陆的贸易禁运,以及维持中美大使级会谈的外交管道。

在第一章中韦宗友还提出,尽管约翰逊政府试图转向“遏制但不孤立”的政策,但是无论是这一政策的确立还是实施都是一个艰难曲折的

过程,并且直到约翰逊离开白宫时中美关系都未能取得突破性的进展。这虽然与中国发生的“文化大革命”以及采取的偏激的政策有关,但更重要的是,约翰逊政府对中国大陆政策的调整本身就具有一种内在的脆弱性。具体而言,一方面,这一政策调整不是一种战略性的考虑,而是为了缓解国内外的压力,尤其是为了应对越南战争;当这种压力减弱时,松动与调整对华政策的动力也就不复存在。另一方面,约翰逊政府对中国大陆政策的调整受到了国内保守势力及台湾当局的牵制。尽管如此,韦宗友认为,在约翰逊政府时期,美国对新中国的认知发生了积极的变化,具体政策出现了一定程度的松动,国内舆论也得到了明显的改善。这些因素对后来中美关系的真正解冻起到了重要的推动作用。就此而言,尼克松政府对中国大陆的和解政策不是对约翰逊政府政策的否定,而是继承和发展。

由潘亚玲撰写的第二章《调整不平衡的同盟关系:约翰逊政府的对台政策》在结构上与第一章大致相同,首先分析了约翰逊政府调整美台同盟关系的政策的形成,然后阐述了这一调整的主要表现。所谓不平衡的美台同盟关系,是指在杜鲁门和艾森豪威尔时期美台同盟出现的那种“以小带大”的情况,即美国的政策时常为台湾当局这个“小伙伴”所控制,美国的利益不得不服从于台湾当局的考虑。潘亚玲提出,为了将有限的资源用于最需要的使命,同时也是为了不致被台湾当局拖入与中国大陆的直接军事冲突,约翰逊政府继承了肯尼迪时期的努力,调整了对台的基本政策,降低了台湾当局在美台同盟中的重要性,不让它的行动和言论损害美国的利益。潘亚玲认为,约翰逊政府的对台政策调整在两个方面得到了最充分的体现:一是否定了台湾当局“反攻大陆”的各种图谋,对蒋介石策划的“军事反攻”(无论是直接的还是间接的)和“政治战”都严加监视和防范;二是逐步减少了对台军事援助,强调美国的军援仅用于防卫台湾和澎湖,并要求台湾当局削减军队(主要是陆军)的规模。

在第二章中潘亚玲还提出,约翰逊政府调整美台不平衡同盟关系的决心是坚定的,但是,为了不使美台同盟关系的基础发生动摇,也是

为了避免给外界造成美国对中国大陆实行“绥靖主义”的印象,其具体做法仍是相当谨慎的,可以说是“战略上强硬、战术上灵活”。它坚持的总体原则是:在不损坏美台同盟基础的前提下,使这种同盟关系逐步趋于平衡。为此,一方面,无论蒋介石等人如何反对和游说,约翰逊政府调整美台同盟关系的既定方针都未曾发生动摇;另一方面,约翰逊政府在进行这一调整的过程中又不时表现出某种弹性。针对美国的这一做法,台湾当局相应地采取了“战略上接受、战术上抵抗”的方针,争取迟滞调整的速度或削弱调整的力度。因此,纵观整个约翰逊政府时期美国对台政策的调整,其特征可归结为“在曲折中前进”。到约翰逊政府离任前,美台同盟关系已经基本趋于平衡,这为尼克松政府打开中美关系的大门和卡特政府终结美台同盟关系奠定了基础。

毛瑞鹏撰写的第三章《联合国中国代表权问题:约翰逊政府对现状的竭力维持》集中分析了约翰逊政府力图阻挠新中国恢复在联合国及其安理会的合法权利的政策和具体做法。约翰逊政府时期,美国在中国代表权问题上多次作出政策调整:1964年确立沿用“重要问题案”策略;1966年春夏转向“两个中国”方案;1966年秋放弃“两个中国”方案;1966年11月前后采用研究委员会方案。毛瑞鹏认为,尽管约翰逊政府在中国代表权问题上的具体策略多次出现反复,但约翰逊政府的基本目标仍然是维持现状,即由台湾当局占据中国在联合国及其安理会的席位。这与它试图调整美国对台海两岸的政策总体设想有着明显的差别。

在第三章,毛瑞鹏识别出了四个影响到约翰逊政府在中国代表权问题上的政策的因素:第一是联大在中国代表权问题上的投票形势。由于美国在此问题上政策的成败直接取决于联大的投票结果,联大投票形势的变化是约翰逊政府政策调整的主要推动力。第二是台湾当局在这一涉及其合法性乃至生存问题上采取的反对态度。对于约翰逊政府而言,继续支持台湾当局占据中国在联合国及其安理会的席位是维护美国的形象和声誉的需要,更是利用美台同盟遏制新中国的需要,因此台湾当局以退出联合国为威胁对美国施加了巨大的压力。第三是美

国国内的反应。美国国内舆论和国内政治考虑对于约翰逊政府在中国代表权问题上的政策也具有一定的作用。第四是约翰逊与主要政策顾问之间的亲疏关系。约翰逊总统在中国代表权问题上对亲近助手的意见有很强的依赖性。当然,前面两个原因是关键性的,正是它们最终决定了约翰逊政府在此问题上力图采取维持现状的政策。

陶韩烁撰写的第四章(《中法建交问题:约翰逊政府制造“两个中国”模糊期的策略》)详细考察了约翰逊政府应对中法建交的政策,包括在确认了法国与中国建交的意图之后努力劝说法国放弃这一建交计划,以及在直接阻挠未果的情况下谋划并推动台湾当局实施了制造“两个中国”模糊期的策略。这一策略的具体内容是,在中法宣布建交之后,劝说国民党当局不主动与法国“断交”,从而制造一种模糊状态,以对中法双方施加“最大程度的考验和压力”。按照约翰逊政府的设想,这样一种策略如能成功实施,根据法国和中国采取的不同应对行动,将有助于美国实现三个不同层次的目标:最佳目标是中法建交的努力在最后一刻功败垂成,次佳目标是破坏新中国一贯反对“两个中国”的立场,最低目标是避免因法国承认新中国而可能引发的连锁反应。但是,由于中国政府在坚持原则性的前提下采取了灵活的做法,约翰逊政府的这一策略仅仅持续了13天即宣告破产,台湾当局最终宣布与法国“断交”。中法建交对美国是一次重大打击,它迫使约翰逊政府正视新中国存在的事实。

陶韩烁在第四章特别提出,中法建交模式本身也是独一无二的,在此之前没有、其后也不会再有任何一个国家,能够在不首先宣布与台湾当局“断交”的情况下与中国政府建立外交关系。它反映了在当时的特定历史条件下新中国对外政策中原则性和灵活性的结合。这种在坚持原则的前提下通过灵活、变通的积极步骤发展与不同社会制度的国家间的正常关系的精神,在以后我国与其他国家——特别是西方大国——建立外交关系的过程中得以继承,并发挥了重要作用。这在中美关系正常化的过程中得到了最集中的体现。

由我本人撰写的专题(《中国的首次核试爆问题:约翰逊政府对先

发制人做法的否定》)主要讨论了两个问题,一是中国首次核试爆之前美国政府的预测与讨论,二是中国首次核试爆之后约翰逊政府的评估与反应。20世纪60年代初,主要通过间谍卫星及与台湾当局合作采用U-2高空侦察机获取的信息,美国的情报部门逐步对中国进行这一试验的时间作出了大致准确的判断。约翰逊政府内部的主流意见是,中国的核能力不会危及美国的安全或严重破坏东亚的力量平衡。在中国进行第一次核爆炸试验以后,尽管约翰逊政府对中国核力量发展的成就和未来前景非常关注,但它的反应依然是冷静和稳健的,认为中国拥有的核武器在军事上并不会对美国造成实质性的威胁,事实上接受了中国作为一个核国家的存在,否定了华盛顿以军方为代表的强硬派及台湾当局对中国大陆的核设施进行军事打击的主张。

本章指出,约翰逊政府的这一政策除了与华盛顿对于蒋介石的“反攻大陆”迷梦的否定及1964年竞选政治的需要有关外,还反映了华盛顿对核威慑的看法,以及约翰逊政府调整美国对中国大陆政策的意图。约翰逊继任美国总统后,核威慑政策更是在美国得到了进一步的确立。核威慑政策最初是针对苏联的,但是后来也被运用于中国。同样重要的是,到约翰逊进入白宫时,从杜鲁门时代美国就开始推行的敌视和孤立中国的政策已经严重碰壁。在此背景下,美国在中国问题上所要追求的利益是,即使无法与中国改善关系,也应当避免挑起与中国的武装冲突。约翰逊政府认识到,如果中美之间发生常规战争,美国自然难以与中国对抗,同时还会迫使中国直接出兵援助北越;如果华盛顿使用核武器攻击中国,则美国不仅将遭受广泛的道义谴责,而且会因此在亚洲失去许多战略基地。

从以上这些专题的研究可以看出,本书的撰写者们一致得出了以下一些结论:

首先,约翰逊政府已经开始了对杜鲁门和艾森豪威尔时期推行的对华政策的调整。一方面,约翰逊政府逐渐调整了那种与大陆全面对抗(即“遏制加孤立”)的做法,而在对抗的同时也采取了一些有助于双方联系与交流的措施(即“遏制但不孤立”)。另一方面,约翰逊政府改

变了那种过于迁就台湾当局的做法,更加强调了美国在美台同盟中的支配作用。当然,这种调整和改变是初步的、艰难的,直接效果也并不明显,但是毕竟防止了中美两国再次兵戎相见,并为以后尼克松政府将美国对华政策推上不可逆转的全新进程创造了条件。

其次,约翰逊政府对华政策的调整之所以反复曲折且最终也未能取得实质性的进展,既是因为当时中美两国国内政治气候的限制,也是由于以蒋介石为首的台湾当局的阻挠,但是最重要的是与这种调整的性质有关。具体地说,当时约翰逊政府所以着手调整对中国大陆的政策,一方面是为了缓解国际、国内的压力,另一方面是为了在深陷越南战争的同时避免与中国大陆发生直接的军事对抗,因此是权宜性的、策略性的,追求的是一种消极的目标。正如中国在联合国代表权问题所显示的那样,一旦压力或危险减弱,或者遭到台湾当局的强力抵制,约翰逊政府的调整就会出现反复。这与后来尼克松政府那种战略性的和积极的调整明显不同。尼克松政府是将中国视为对付苏联扩张的潜在的战略伙伴,其目标是与中国结成一种事实上的战略同盟。

最后,从本质上来看,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。换言之,对大陆的政策才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。例如,在新中国成立前后的一个短暂时期中,美国在支持台湾的国民党当局的问题上采取了有所保留的态度,这是因为杜鲁门政府正在考虑是否还有使新中国脱离苏联战略轨道的可能。又如,在朝鲜战争结束之后,艾森豪威尔政府对台湾当局的态度多有迁就,从而造成了本书第二章所说的美台同盟的不平衡性,归根结底是因为美国要利用台湾这艘“不沉的航空母舰”遏制与对抗中国大陆。同样,当约翰逊政府感到了缓和美国与中国大陆的关系的必要时,自然也就着手调整对台湾当局的政策,加强美国在美台同盟中的支配地位,特别是坚决否定了蒋介石的让美国为其火中取栗的种种企图。正因为如此,就像本书第五章所指出的,在中美之间的相互依存不断扩大和加深的今天,“台独”势力指望依

靠美国的支持实现把台湾从中国版图中分裂出去的企图不过是痴人说梦。

此外,关于本书的内容还要说明的是,尽管各章的基本思路是一致的,主要观点也是一致的,但是细心的读者仍然会发现,对于一些具体问题的看法,作者们之间还是有着一些细微差别。但是,它们并无碍于本书的逻辑性和严密性,因此我们就不强求统一了,以尽可能地尊重各位作者的创见。

(三) 关于本书的作者

本书除了最后一个专题是我自己所写之外,其他四个专题都由年轻的研究者承担。其中,韦宗友博士和潘亚玲博士都是在学术上已经取得了一定建树的青年学者,前者是上海外国语大学国际关系与外交事务研究院的副教授,后者是我在复旦大学美国研究中心的同事。毛瑞鹏和陶韡烁在撰写本稿时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,现在毛瑞鹏已经获得了博士学位,成了我在复旦大学的另一位同事。此外,复旦大学文科图书馆的张春梅则为本书编写了大事记。

在过去的一年时间中,他们从自己的紧张的工作和学习日程中抽出大量时间完成了有关专题(或大事记)的初稿,并且根据我的建议不厌其烦地进行了三次修改。作为本书的副主编,潘亚玲博士不仅认真完成了自己的写作任务,而且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。

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。

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尊重与认真考虑。我们也十分愿意与读者和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

2008年12月6日于复旦大学

注 释

1. 早在“文革”后期,复旦大学、上海师范大学等单位就开始联合编写《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,参加者有复旦大学、南京大学等校的学者。它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)。《长编》在学术界广获好评。但是,到20世纪90年代中期,由于各种原因,此套书籍终止出版。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及研究资料(特别是美国对外政策文件集 *Foreign Relations of the United States*, 即 *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 个月的学术访问。在该中心的 Priscilla Roberts 教授的悉心指导下,潘亚玲在该校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 *FRUS* 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 *FRUS* 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帮助。

上海人民出版社领导、特别是负责本书的潘丹榕编辑始终热心关注该项目的开展,多次亲自参加课题组的研讨活动,并真诚地提出自己

的意见和建议。在审读书稿过程中,她和张笑天等编辑严谨、负责地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,课题组成员将会永远铭记心间。

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

2008年12月12日

目 录

致谢	1
前言	1
第一章 转向“遏制但不孤立”：约翰逊政府对中国大陆的政策	1
第一节 调整对大陆政策的背景	2
一、国际背景	2
二、国内背景	4
第二节 “遏制但不孤立”政策的酝酿与确立	11
一、对中国大陆的国情评估	11
二、改变“遏制加孤立”政策的建议	14
三、坚持“遏制加孤立”政策的主张	17
四、决策高层对调整建议的采纳	20
五、“遏制但不孤立”政策的确立	23
第三节 “遏制但不孤立”政策的实施	31
一、对赴大陆旅行限制的部分取消	32
二、对大陆贸易禁运的部分解除	36
三、对中美大使级会谈管道的维持	44
小结	52
第二章 调整不平衡的同盟关系：约翰逊政府的对台政策	61
第一节 肯尼迪政府对不平衡的美台同盟关系的冲击	62
一、确立新的对台政策的尝试	63
二、“拴紧”蒋介石的努力	65