

中美解凍與臺灣問題

尼克松外交文獻選編

Reproduced at the National Archives

CONFIDENTIAL

Problem for us in China

Taiwan - lobby -
India - lobby -
U.S.S.R - OK -
Japan -
Korea -
Thailand -

Country who believe this is a
way to loose Asia.

Need for U.S. to be strong as counter
to Soviet.

① India shows - if a vacuum
they will fill it.

Apparent risks for them

- ① U.S. is devil - (Domestic)
- ② Leadership in 3rd World - (Soviet attitude
for collusion with U.S.)

Apparent initial handling / trips

Trip - priority

- ① Taiwan - most critical
- ② V. Nam - most urgent
- ③ Korea -
- ④ Japan -
- ⑤ India -
- ⑥ U.S.S.R. (collusion to U.S. relations)

中美“解凍”與臺灣問題

尼克松外交文獻選編

張曙光、周建明 編譯

*With the Compliments
of*
The Chinese University Press



中文大學出版社

《中美“解凍”與臺灣問題——尼克松外交文獻選編》

張曙光、周建明 編譯

© 香港中文大學 2008

本書版權為香港中文大學所有。除獲香港
中文大學書面允許外，不得在任何地區，
以任何方式，任何文字翻印、仿製或轉載
本書文字或圖表。

國際統一書號 (ISBN) : 978-962-996-246-3

出版：中文大學出版社

香港中文大學・香港 新界 沙田

圖文傳真：+852 2603 6692

+852 2603 7355

電子郵件：cup@cuhk.edu.hk

網址：www.chineseupress.com

Chinese-American Rapprochement and the Taiwan Issue:

Selected Documents of the Nixon Administration (in Chinese)

Translated and edited by Shu Guang Zhang and Zhou Jianming

© The Chinese University of Hong Kong, 2008

All Rights Reserved.

ISBN: 978-962-996-246-3

Published by The Chinese University Press,

The Chinese University of Hong Kong,

Sha Tin, N.T., Hong Kong.

Fax: +852 2603 6692

+852 2603 7355

E-mail: cup@cuhk.edu.hk

Web-site: www.chineseupress.com

Printed in Hong Kong

前言

近十年來，臺灣海峽風起雲湧。究其深層原因，總離不開美國的“翻手為雲，覆手為雨”，以致中美關係正常化三十餘年後的今天，臺灣問題仍然是中美關係的核心問題。對海峽兩岸而言，如何解決臺灣問題所需要考慮的要素之一是美國如何對待臺灣統獨選擇，即是支持臺灣在“一國兩制”內的“統”，還是贊同其在“一邊一國”基礎上的“獨”。

然而，對美國而言，對臺的政策選擇並非如此簡單。起碼在過去的五十年間，白宮的對臺政策毫無例外地受到美國對東亞、亞太乃至全球戰略利益考慮的制約。簡言之，美國對臺灣“統獨”或“維持現狀”的公開態度和政策表述，完全基於白宮的主人和他的戰略策劃團隊對“臺灣海峽現狀的維持和改變將如何影響美國戰略利益”的認知和判斷。如果把美國政府在臺灣問題上的搖擺不定看作是其領導人沒有從戰略高度考量政策的結果，這樣的結論顯然是相當片面的。

應該說，從當年共和黨總統理查德·尼克松 (Richard Nixon) 著手中美關係正常化——或稱之為“解凍”——的進程開始，美國對臺政策的取向，就完全被納入美國的全球和地區安全與外交戰略考慮和安排。為了有助於對臺灣問題的深入研究，我們特別從美國國家檔案和文獻局 (National Archives and Records Administration，簡稱 NARA) 於1999年4月開始解密的國務院檔案涉及“尼克松總統文獻”的文件中，挑選了其中涉及臺灣政策議題的，編譯成集，以期關心臺海局勢的學者和讀者能夠從原始檔案中品出美國對臺態度和政策的思考邏輯和運作規律。

需要進一步解釋的是，美國解密的這批檔案，不僅本身是有選擇的，此外，其中不少文獻的部分內容仍被“清除 (sanitized)”。有趣的是，通過位於喬治華盛頓大學的國家安全檔案 (National Security Archives) 項目的不斷努力，美國負責審查文獻解密的“機構間安全上

訴委員會 (Interagency Security Appeal Panel) ”於2002年秋季批准解密被“清除”的內容，其中涉及尼克松與周恩來1972年2月北京會談記錄的內容直至2003年11月14日才得以解密。¹ 在過去的幾年間，美國涉及中美“解凍”的部分文獻得到公開出版，其中最引人注目的是國家安全檔案項目的研究員威廉·波爾 (William Burr) 編寫的，於1999年出版的 *The Kissinger Transcripts: The Top Secret Talks with Beijing and Moscow* (《基辛格秘檔：與北京和莫斯科的最高秘密會談》)。²

為了幫助讀者瞭解尼克松政府對華戰略決策的行為“密碼”，我們在此就美國二十世紀六十年代末七十年代初的戰略環境和決策思維作一簡略描述，希望為讀者提供一個背景參考。³

尼克松1969年主政白宮，開啟了美國冷戰總體戰略的一個新階段——即所謂“緩和 (detente)” ，而這一新階段的最重要的里程碑則是尼克松政府作出的化解與中華人民共和國的衝突的政策選擇。部分地由於華盛頓的這一選擇，歷時二十幾年的“自由世界”與“共產主義陣營”的雙向對抗框架受到衝擊，似乎取而代之的是中、美、蘇三個大國之間既對抗又合作的所謂“大三角”互動系統。⁴

從歷史的角度看，促成這種美國冷戰戰略轉變主要出於如下幾種原因。首先，美國在越南困難重重的戰事，使得華盛頓冷戰整體戰略受到極大牽制。尼克松不得不面對現實，以求儘快脫離困境。在尼克松1969年上台伊始，國家安全委員會 (National Security Council, 簡稱NSC) 便於1月24日提交了一份關於越南戰局的系統報告。報告明確指出，聯邦政府戰略決策各部就越南戰爭的前景分歧明顯。由軍方為代表的 (包括參謀長聯席會議、美軍太平洋總司令部、駐越軍事參謀團以及駐西貢大使館) “樂觀派”，堅持南越與聯軍的軍事地位業已大大鞏固，因而南越的安全也取得實質性的改變；特別是參謀長聯席會議斷定：“南越軍隊將在1969年間有效地控制越南南方百分之九十的人口。”而由國務院、國防部、中央情報局 (CIA) 組成的另一方，或稱“悲觀派”，卻對印度支那的前景感到嚴重沮喪。據他們的分析，美國的武裝介入根本沒有改變越南南北方的力量對比。國防部的根據是：美國對西貢政權三年的全面援助 (1962–1965) 及三年的軍事介入 (1965–1968)，並未使南方農村人口對西貢政權的支持率有任何決定

性的提高，目前仍如1962年時一樣，“約有五百萬人接受南越政府，三百萬人傾向越共”。國務院及中情局則認為，越南南方的農村“大約有三分之二，或至少是超過百分之五十人口嚴重地傾向於越共”。有趣的是，無論是“樂觀派”還是“悲觀派”均一致認為：“美軍B-52轟炸機對越南北方的襲擊的實際效果極難確定，而實際上北越得到了蘇聯人及中國人的全面物資援助而得以毫不顧忌我們的打擊。”然而，就新政府應如何“體面地”結束越南戰爭，雙方各持己見，是戰是和，難以取得共識。⁵這樣一份毫無結論的政策報告，足以令剛剛入主白宮的尼克松感到越南問題出乎意料地嚴重。新總統11月24日對全國的公開講話中，不得不承認“越南戰爭局勢異常嚴重”，這迫使新政府不得不做至關重要的選擇。然而在考慮作選擇時，“我有責任不僅僅只考慮我這屆政府以及下一次選舉，還必須考慮我的決定對下一代〔領導人〕的影響，以及對美國及世界和平與自由前景的影響。”⁶

其次，美國陷入越南戰爭的“泥塘”，使得制約對外戰略與政策的國內政治文化發生了巨大的變化。由於越南戰爭不斷升級所造成的美軍死傷人數迅即上升，直接導致大規模的年輕人逃避從軍行為，而演化成全國性的“反戰運動(anti-war movement)”。⁷即便是美國公眾中“沉默的大多數(a silent majority)”，雖不像和平運動激進分子們那樣旗幟鮮明地反對美國繼續在越南的這場災難性戰爭，但明顯對華盛頓入侵越南、其亞洲政策、乃至整個冷戰戰略表示異議。如美國民意調查十分有權威性的蓋洛普報告表明，尼克松政府上台前後美國公眾輿論“否定”美國武裝介入越南的比例有所上升。該報告顯示，在回答民調中“根據我們介入越南戰爭後的發展情況，你是否認為美國派兵參戰是個錯誤”的問題時，1968年10月有百分之三十七的接受調查者認為“是個錯誤”，而到1969年2月——即尼克松宣誓上任一個月後——持此意見者則達百分之三十九，四個月中竟然有兩個百分點的上升。⁸美國公眾輿論的反戰情緒，很快就演變成對美國歷經二十餘年的冷戰戰略的首次大規模的批評。由反戰“精神領袖”原聯邦參議員J·威廉·富布賴特(J. William Fulbright)於1967年出版的*The Arrogance of Power*（《強權的傲慢》），更將批評的矛頭直指華盛頓的國防戰略決策者及其軍火工業壟斷寡頭們。富布賴特指出，美國利用冷戰為由，在世界範

圍內“到處揮舞著大棒，顯赫實力”，不僅是“不道德而且是腐敗的”。而造成美國這種不道德行為的根本原因，富布賴特認為，是現代國際社會強權的傲慢，即“所有大國都希望顯示其比別國更大更好更強”；正是由於這種傲慢的心態在作祟，才有“今天的國際衝突與戰爭”。⁹在這種少有的政治壓力下，尼克松新政府不得不做出“順應民意”的政治選擇，特別是尼克松還要面對連任的大選，他的越南政策與冷戰戰略的調整幾乎勢在必行。

造成這一調整的另一重要因素，根據美國外交史學家約翰·路易斯·蓋迪斯 (John Lewis Gaddis) 的分析，是華盛頓戰略決策的最高層出現了一個少有的組合：尼克松、基辛格“倆人團 (a two-men team)”。¹⁰尼克松在這一組合中，體現著非常獨特的政治性格：一方面，他在二戰結束初期作為共和黨在國會內的“新興力量”所參與“反共產主義”的所作所為 (包括主持眾議院“非美國行為委員會”對所謂“同情共產主義分子”及“激進勢力”反政府、反美國活動的全國性調查，並造成無數屬政治迫害的冤假錯案)，以及作為冷戰最激烈時期之一的五十年代艾森豪威爾的副總統而表現出“遏制共產主義擴張”的堅定與熱情，使得尼克松的“反共產主義集權”、“護衛美國民主自由制度”的“冷戰鬥士 (A Cold Warrior)”面貌，很難因為他的政府作整體戰略調整而受到媒體、公共輿論以及國內極端保守勢力的挑戰與詰問而阻礙調整的順利進行。另一方面，作為從政多年的政客，尼克松的政治生涯多有起伏，而數十年的政治歷練使他在政治運作上學會了如何靈活、妥協。西方眾多研究尼克松政治個性的成果表明，尼克松在1960年的總統大選中以“小差額”敗給肯尼迪，以及在此後不久的加州州長的競選中也未能取勝，迫使十分自負的尼克松閉門思過，並趨向成熟。正是由於他學會了“左右折中”、“現實而靈活”的政治伎倆，才保證了尼克松在1968年的大選中，一舉擊敗民主黨候選人而問鼎白宮。尼克松獨特政治個性的另外一面，是他所謂的領導風格：秘密而不透明，善於小圈子運作，甚至有獨斷專行之嫌。作為美國民主、自由意識形態的忠實信徒，不能說尼克松在決策中崇尚專斷。然而，尼克松的政治經歷，特別是他在美國政壇中的大起大落，使他產生了一種心理學上認定的“窒息心態 (seizer mentality)”。由於將其政治上的不順利在很大程度上

歸罪於對手所設置的圈套以及新聞媒體對他過份的刻薄和挑剔，尼克松總是疑懼外界的所有人，甚至懷疑他身邊的幕僚是否每時每刻都在算計他，等待著他犯錯出醜。¹¹正是這種心態在作祟，尼克松自然而然地在他身邊編織了一道又一道的防護網，而這樣在決策時，只信任一兩名他覺得可信賴的近臣，因此，在美國冷戰戰略的決策上，就只倚重總統的安全事務特別顧問基辛格了。

基辛格在“尼、基倆人團”中所擔當的角色也十分獨特。如果說尼克松為美國的冷戰戰略調整塑造了一個堅實的政治防護網，那麼，基辛格則為新戰略的制定提出了操作理念和方法。¹²關於基辛格“國際關係”及“國際安全”理念的研究，無論是從政治心理學、政治文化學、機構行為學，還是運用國關研究的新老理論，起碼在一點上是有共識的，即基辛格所倡導的美國冷戰戰略及政策的調整，反映的是對現代國際關係的理想主義、自由主義思維定式的批判與否定，同時是對傳統的現實主義、理性主義的回歸與凸顯。雖然在哈佛大學念的是政治學，作為二戰間被迫從希特勒統治下的德國移民美利堅的猶太人，基辛格對歐洲十九世紀國際關係史上表現出的“百年和平”情有獨鍾，故而，他是美國五六十年代少數用歷史的方法研究當代國際關係的政治學學者之一。基辛格個人的遭遇以及他的治學方法，奠定了他崇尚傳統的“勢力均衡”國際體系的政治傾向。他堅信，國際社會的穩定與安全，並不會由於某種意識形態的強勢而得以產生並受到保障，只會因大國間的勢力平衡的建立與延續而成為現實。然而，基辛格最能打動尼克松之處，是他對民主黨肯尼迪、約翰遜政府對外政策“理性”的批判。特別是在六十年代後期，作為著名學者的基辛格，多次抨擊民主黨政府受理想主義、自由主義影響過多，在制定美國對外戰略時，考慮意識形態比考慮國家根本利益要多得多，考慮決策的民主程序比考慮決策的效率要多得多，而使得美國的冷戰戰略本末倒置，處處陷於被動。在他看來，只有明白無誤地確定美國國家根本利益的理念，才能使危機得到有效的處理，並據此提供“長治久安的有力保障”。¹³

自認為是“大戰略的思想家”，基辛格棄學從政是懷有改變美國戰略決策的抱負。通過研究美國的對外政策，他對“他十分愛戴的國家”在國際關係處理上如此之幼稚、如此之理想化感到不可思議。那麼，

新的美國領導人應如何改變這樣的情形呢？基辛格的對策是要求決策者能夠對當今的國際結構作出一個深層次的哲學評判。“除非我們對客觀世界格局首先形成一個理念，”基辛格在1968年間寫道，“否則，我們將永遠不可能對創造一個穩定的、富有創造力的世界體系做出任何貢獻。”¹⁴

基辛格所提倡的深層次哲學思考，根據美國外交史學家蓋迪斯的研究，包含這麼四個要素。

第一，必須明確承認當今世界的“實力運作”是多層次、多面性的。其真實含義是，在考量任何一個大國的國際影響力時，單一的衡量坐標已不復存在。曾經被核大國所津津樂道的核武器隨著美蘇間核平衡的出現，其在威懾武裝挑釁、貿然侵略方面的實際功用正在遞減。基辛格曾列舉1962年古巴導彈危機後歷次國際危機的解決，都已不受核戰略平衡的制約了。特別是美國目前所陷入的越南戰爭更加清楚地表明：“在公眾輿論壓力以及戰爭升級的危險的困擾下使用常規軍事手段受到極大限制；〔反共產主義的〕意識形態在面對民族主義衝擊時顯得如此地蒼白無力；〔一國的〕國土疆界對其所能釋放的政治影響力的大小已不具連帶關係；而與此同時，經濟實力在所有上述的勢力運作方面均已失去作用。”¹⁵

因此，基辛格認為，繼續“把均勢的運作看成是‘零和遊戲’”——即對抗中一方所失必定意味著另一方所得——顯然“太過簡單”，而必須轉換成一個新思維，即對抗中的任何一方都不必過於考慮雙方的一得一失，因為在一地的失利，則可能是在另一地的斬獲。故而，在“均勢運作”過程中，重要的不是在乎一地、一役的得失，而是對“整體力量對比的考量”。¹⁶ 依據這樣的新思維，基辛格認為，美國完全應該、也有可能在保證整體均勢穩定的前提下，“從〔對國家利益的〕一種一成不變認可轉為較靈活多變的認知”，而“靈活認知”的具體實現，並非要完全從現已擔負的國際“職責”系統裏“全然退身”，而是要明確地“劃出底線”，即美國不應、也不可能“單獨承擔著保衛世界範圍內勢力均衡的責任”。¹⁷

第二，為了更現實地“認知”國際體系，美國領導人必須致力於打破現存的“關於世界環境的所有不切實際的幻想與奢望”。儘管美國的

決策層、理論界和輿論界也認識到世界正在向多極化方向發展，儘管也認識到這一發展並非與美國的國家安全必然相悖，但是基辛格發現，美國人的大多數仍不能接受“衝突與矛盾過去是、將來仍將是國際生活的主要特徵”這一不可回避的事實，仍幻想有一天美國能夠徹底改變現存的國際體系，而不是尋求如何與現今的國際制度相適應，並試圖在其內進行操作。正是由於這種不切實際的想法、信念與幻想，基辛格指出，造成了美國建國以來從未停止過的有關孤立主義與過度擴張主義之爭，以致美國的對外政策總是在“過多疑慮與過度興奮的壁壘森嚴的兩極間，左右搖擺，晃蕩不定”。¹⁸

因此，基辛格認為，目前美國最需要的是“遵循現實主義的思維邏輯”，接受世界格局的現實，同時運用美國人的“創新精神”力求使現實國際社會得到改善。具體地說，美國首先應該“放棄所有試圖改變其他國家與民族的內部制度”的政治的、經濟的、軍事的做法。在這點上，基辛格嚴厲批評二戰結束後美國的歷屆政府，都將政治改革與地緣政治相混淆，以致始終分不清戰略環境與民主進步、經濟發展之間的關係。誠然，世界範圍內的民主改革與經濟增長都會增強美國的安全利益，然而，這些政治、經濟層面的變化都必須在地緣政治的大框架中進行，而脫開這個框架，所有這些有利於美國國家利益的都將難以為繼，甚至適得其反。基辛格常常引用的理論是所謂“結構穩定觀”。根據此說，現存體系或制度，常常是在其支撐條件得到改善的情況下，“倒塌、崩潰”危險最大，而不是相反的邏輯。依此類推，他指出，任何期待那些“滯後發展的國家與民族”政治進步、經濟改善便能強化美國利益的想法，都是非常危險的；同時，為了促使這些國家建立與美國相同或相似的政治、經濟制度的結果，必然是打破現存的均勢，其長期的、深遠的、戰略意義上的代價實在是太大了，完全是得不償失。美國在越南的遭遇即是最有力的佐證。¹⁹

相反，美國有可能與一些地區的意識形態相左的國家在承認彼此的“地緣政治利益”——包括“國家生存、國家安全、相互適宜的國際環境”——的前提下，改善關係，甚至結盟。而取得這一突破的關鍵，基辛格提出，是建立彼此的互相克制機制，其衡量標準是，雙方承認由來已久的意識形態分歧不可能一夜間消失殆盡；雙方均應對對方的

政治制度、甚至是彼此間利益的衝突顯示出一定的容忍。假如這一機制可以建立，國際制度的平衡與穩定則完全可以基於“超脫於哲學思想與歷史淵源的共享的地緣利益”。多年後，基辛格在談及尼克松與毛澤東的所謂“歷史性握手”時，就津津樂道地認為是成功地實踐了這一思想，否則，“一個對紅色制度深痛惡絕的人與另一投身於世界革命的鬥士”是無論如何也走不到一起的。²⁰

第三，任何大國都要承認自身可動員的用於解決國際衝突的資源有限。在擔任尼克松的國家安全事務特別助理前，他多次對六十年代在美國國防界十分時髦的“均勢要求無限制地使用一切手段”的提法予以駁斥。在他看來，美國對國際安全作毫無節制的承諾，不僅不能使之加強，反有可能使之惡化。其理由是，任何一個國際行動的目標，都會隨著擔負行動國家對自身可動用資源認識的變動而變化。簡言之，如果決策者認為本國的資源可毫無限制地使用，那麼，其所賦予國際行動所追求的目標則也會變得毫無限制，以致最終資源耗盡、無功而歸；同時，這種不承認資源有限的國際行動必將迫使對手下定決心、決戰到底，因為對手在面對“全面投入”的敵人面前已無退路可言。為了捍衛涉及自身生存的“絕對安全”，任何國家或民族，無論大小、強弱，都會不惜一戰，其結果必然是兩敗俱傷。現代國際社會的發展，其中最應顯出人類智慧的，則是大國領導人“知道何時何地必須懸崖勒馬”。²¹

為了要改變美國這種不顧資源有限的現狀，基辛格長期在參加對國際防務政策的公共討論中，反復強調核大國間的戰略平衡，應該建立在“相對足夠”而不是“絕對優勢”的共識上。這種話語的轉換，並不僅僅是為了調整美蘇間的核對抗，其對美國整個冷戰戰略思維的轉變有重要意義。基辛格認為美國在肯尼迪、約翰遜期間，完全不考慮自身戰略資源的有限性，不僅在與蘇聯的核競賽中導致核大國間“毫無理智”的軍備競賽，也迫使美國在全球範圍為遏制共產主義意識形態的擴張長期投入大量的資源，造成美國首尾不能相顧，使得投入的資源不僅未能取得預期的效果，同時還使美國全球防線“漏洞百出”。²² 其結果則是使美國在盟國中，乃至在整個“自由世界”的信譽遭到前所未有的損傷。特別是美國在亞洲，從1949年決定對抗中國開始，直至深深陷入越南戰爭，即走上了一條不歸路。

第四，對國家利益要用地緣政治思維，對外在威脅的確定要拋棄意識形態的主導，對自身的戰略資源要認識到其有限性，只有這樣才能制定出現實的、理性的戰略。有充分證據表明，尼克松政府的冷戰戰略與對華政策正是在以上述基辛格“四要素”為核心的現實主義框架內作出調整。然而，其調整的過程也充滿了來自國內外的挑戰。

基辛格理性的、現實的戰略基本目的，便是重建大國間均勢。二戰後的國際格局，由以歐洲大國為主調的折中，幾乎瞬間變為美蘇各自領銜兩大陣營對抗。自此之後，地緣政治學家們一直在不斷發出警告，一個由兩極所支撐的世界政治、安全板塊決不會穩定，由於勢力的不平衡而造成世界範圍內大規模軍事衝突的危險必定會與日俱增。然而，如需打破兩極格局而重塑多極體系，到底應建成幾極為合適？同時那幾個地區與國家應成為“極”？

在美國防務與安全理論界和輿論界就此問題的研究與討論中，基辛格長期堅持要以“多極”替換“兩極”。一個兩極的世界，他1968年曾著文解釋，只會鼓勵消極與頑固。兩極框架的存在，他認為，“便會使領導人不再注意〔國際環境〕任何細小的變化，而必然認為，對抗中一方那怕任何一丁點的佔上風，便會被對方認作是己方利益的損傷。久而久之，任何國際問題都被認作關係到生死存亡的大事。”而一個多極的世界就會從根本上改變領導人的這種思維邏輯。誠然，基辛格指出，多極本身並不能保證穩定的出現與不被破壞。然而一個多極的體系為眾多大國共同制定彼此均能接受的國際制度所創造的合作與解決衝突的機會比兩極制要大得多、多得多。此外，多極制本身及內在所擁有的一種自然的或本質的平衡機制，是兩極制所不具備的；由於這個機制，均勢中的單個因素便不再那麼重要，因為任何一個大國都不再為要單獨承擔維護平衡的重擔而傷精勞神。“一個多元化的世界，”基辛格斷言，“是完全符合任何一個大國的基本利益的”；而當今世界從一個“兩超爭霸”向“多元”方向發展，也是完全符合美國的根本國家利益的。²³

那麼，到底哪些國家與地區能成為支撐一個多極世界的極？值得強調的是，美國冷戰遏制戰略的首創者喬治·凱南(George F. Kennan)五十年多前便描述過一個他認為有助於維護戰後均勢的五極體系。他

對“五極”的確認標準是所謂大國的軍事工業生產能力。據此，凱南認為美國、蘇聯、日本、英國以及中歐萊茵河套地區應看作世界的“五個工業/軍事實力中心 (Five Centers of Industrial-Military Power)”。²⁴ 雖然從未明確表示接受凱南的多極劃分，基辛格心中的多極藍圖與凱南的有異曲同工之處。除了美蘇兩個超級大國的中心地位不應變動外，基辛格與肯尼迪、約翰遜政府中的所謂大西洋區域專家唱反調，反對英國自成另一極，而同情當時的法國總統戴高樂的“西歐統一”的求索，認為一個“團結、統一、自立”的西歐聯盟應成為歐洲地區維護和鞏固國際均勢的重要支撐點。至於如何才能達到這樣的目標，基辛格對傳統的“美英軸心”並不贊同，相反卻對由法國代表的“大陸體系”十分讚賞。因此，他認為華盛頓應該設法擺脫倫敦的影響，支持巴黎倡導的歐洲各個自由國家再次就彼此的主權利益達成諒解以期增強團結的主張，而不是像兩次大戰結束後由美國來設計如何解決歐洲的領土爭端，逼迫當地政府與人民無條件接受的那種不明智的做法。²⁵

至於在亞洲/太平洋地區，基辛格接受了凱南認定由美國控制下的日本作為西方世界的工業/經濟中心的提法，但不同於凱南的是，他堅持在亞太地區仍需要有另一個能夠支撐國際均勢的極，那就是與美國對抗了長達二十年之久的中華人民共和國。改善與中國的關係，起碼具有一個戰略意義，即由於中蘇盟約關係破裂，導致北京成為莫斯科控制國際共產主義運動的最大挑戰者，也是蘇聯在世界範圍內擴張的最大牽制者。在這一點上，基辛格很快與尼克松達成共識。以至尼克松在上任後的第一個《政府對外政策報告》中強調：“如果沒有中國以及其擁有的七億人民的參與，任何一個國際制度要想得以維持，那是完全不可思議的。”²⁶

如何才能使這一有中國參與的多極世界“新秩序”得以建立，變成“尼、基兩人團”國際戰略決策的最具優先的問題。尼克松政府首先表現出相當的靈活性。當多極的觀點提出後不久，不僅自由主義者們予以攻擊，現實主義的保守派也頗有微辭。前者認為新政府“容忍集權”，“以意識形態的大原則換小利”，後者則批評尼克松、基辛格從冷戰戰線上倒退，以致使美國的超級大國地位下降。為了化解這些來自國內外的壓力，尼克松、基辛格在對多極的公開解釋中閃爍其辭。如

尼克松1971年7月在堪薩斯城的一次公開演講中，便將國際新秩序中的五極（即美、蘇、西歐、日本與中國），解釋為“五個經濟大國”，而這五個經濟大國將在不同程度上決定世界經濟發展的未來。然而有趣的是，尼克松關於五個經濟大國的進一步闡述卻包含著深刻的地緣戰略意義。“經濟實力的發展”，尼克松稱，“將成為其他實力發展的決定性因素，因此將以其他方式決定著本世紀最後的三分之一時間〔的安全與發展〕。”²⁷ 基辛格在此後的一次公開演講中，也試圖說明新政府對世界均勢的追求，是全面的、多層次的。並解釋說，新政府“提出五個、或者六個、甚至七個實力中心時，其目的並非要將任何其他中心排斥在外，而是希望改變近幾年大家所產生的世界上只有兩個超級大國的觀念。”²⁸

考慮到反對“五極”的壓力過大，尼克松、基辛格很快地便轉向另一種組合模式，即：“三邊主義 (trilateralism)”。根據他們的設想與解釋，一個多極秩序，可以由多個“三邊關係”來組成。這些三邊可以是“大三邊”，如美、蘇、中，也可以是“小三邊”，如美、英、西歐或美、日、中。另外，這些三邊既可以是經濟為中心的協作關係，也可能成為以政治、軍事為基礎的協議關係。²⁹ 然而，無論尼克松、基辛格如何玩弄文字遊戲，美國儘快改善與“共產黨中國”的關係成為新政府塑造一個“能夠為美國減輕負擔、並保障穩定”的多極秩序的關鍵之一。

為了保證對華戰略調整順利進行，尼克松、基辛格建立了新的國防、外交決策機制。新機制的一個主要特點是將決策、諮詢的大權集中於白宮內，而傳統上決策的主要參與者如國務院、中央情報局等文官部門無形中被排除在外。尼克松的主要做法是將“國家安全委員會”升格，使其能發揮美國“國家安全決策的最重要的作用”。³⁰ 這個安排實際上隱藏著三個決策“玄機”。其一，約翰遜時期的“部門考察聯席小組”被分解成“考察小組”與“部門聯席小組”。後者雖仍然擔負著“制定應急計劃以及發展政策研究的職責”，但所有這些工作都必須在“考察小組”的領導、監督下進行，而“考察小組”則是由總統國家安全事務助理基辛格擔任組長。其二，傳統的“部長聯席會議”被新建立的“副部長委員會”所取代。由於副部長按職責分工主要起執行作用，很少參與決

策諮詢，故而這個新建委員會在相當大的意義上只是一個實際運作的協調機制。其三，新的國家安全機制可以按照需要，在任何時候，就任何專題，在總統國家安全事務助理基辛格的要求下成立或者撤銷“高級專門委員會”。這些專門委員會完全根據國安會下達的指令就諸如危機管理、軍備控制、秘密行動研究制定戰略、政策雛形計劃，供總統國家安全事務助理以及國安會選用。³¹

這樣的安排，顯然是為了擴大總統國家安全事務助理對諮詢、決策、執行以及評估等諸多環節的控制力度。而作為國安助理的基辛格對這個總統的“國家安全決定備忘錄”的出台可謂是費盡心機。當新建的國安機制全面運轉後，尼克松與基辛格配合默契，真正將“國安會”當作涉外與安全戰略決策唯一的機構。根據該會記載，至1972年2月尼克松訪問北京，國安會共召集了七十三次例會，其中大約有一半是在新政府上任的第一年中舉行。³²

儘管“國安會”的權限在擴大，但尼克松與基辛格仍對國務卿、國防部長、參謀長聯席會議主席、中情局局長等每次國安會例會都要參加感到不勝其煩。一方面，他們不得不面對國務卿威廉·羅傑斯(William P. Rogers)甚至國防部長默爾文·萊爾得(Melvin R. Laird)的“尋根究底”，另一方面也擔心任何一個尚在考慮中的“敏感”議題被“洩露出去”，並被新聞媒體炒作。於是，尼克松1969年六月初決定減少國安會的例會次數，並規定在正常情況下最多每兩月一次。尼克松還認為沒有必要在國安會上討論、決策所有的國防、外交事宜，而絕大多數決定只有他與基辛格裁決並監督實施即可。尼克松特別強調，但凡屬基辛格管轄的事務，都不必在國安會作詳盡討論，基辛格隨時隨地直接向他報告便可。尼克松並強調，任何人都沒有越過基辛格的上訴權。³³

很快，“基辛格辦公室”成為國安會乃至白宮的對外政策決策核心。由於其他部門的不合作，基辛格不得不擴大他管轄下官員的權限——既要作政策諮詢、計劃編制，又要參與實際操作與效果評估。剛剛接任總統國家安全事務助理時，基辛格得到尼克松的允許，“可隨意挑選他的助手，甚至不必顧及政治傾向或政黨背景”。據此，基辛格得以“從容地”挑選總共二十八名工作人員。經過幾番變動，直接對尼克

松政府的東亞(特別是中國)的政策影響甚大的兩員大將與基辛格形成“小核心”。一位是擔任基辛格“副手”的原陸軍上校亞歷山大·黑格(Alexander Haig)，另一位是基辛格的東亞事務助手溫斯頓·洛德(Winston Lord)。³⁴

黑格的被重用，頗費了一番周折。最初擔任基辛格助手的是基辛格的個人至交理查德·艾侖(Richard Alan)。由於工作上無法合作，艾侖於第一年的八月間便辭職離任。艾侖後有兩位競爭基辛格“副手”一職：莫登·海爾派寧(Morton Halperin)與海爾馬特·松能費爾德(Helmut Sonnenfeldt)。然而他們均未能如願。原因是，前者的文化人習氣太強，看問題過於銳利；後者作為與基辛格一樣的歐洲移民後裔，無形中在與基辛格競爭。基辛格選擇“副手”的標準顯然是能夠“俯首聽命”，“照章辦事”，特別是無論是在知識修養上，還是在分析問題的敏銳度上對他本人都不具有威脅。按此標準，黑格似乎十分稱職。³⁵

黑格出生在費城一個愛爾蘭天主教家庭，其父早亡，守寡的母親將他撫養成人，也培養了他早熟、堅定、但聽命的個性。黑格的天分似乎並不高，當他1947年從西點軍校畢業時，他的總成績只是全班三百一十個學員中的第二百一十四名。然而從軍後的黑格官運亨通，1967年以一名陸軍連長身份赴越參戰，由於指揮了一次摧毀西貢郊區的一座被疑為“通越共”村莊的行動，被授軍功章，同時被火線提升為上校，並擔任一個步兵旅的旅長。不久後奉命調回美國，擔任西點軍校的副校長。黑格出任基辛格的副手，很大程度上得力於兩位要人的推薦。一位是約翰遜時期的國防部長麥克納馬拉，另一位是基辛格在哈佛時的恩師福里茲·克蘭姆(Fritz Kraemer)。黑格就任基辛格副手後，實際上是在替基辛格管理其辦公室的日常工作，並處理最敏感、最機密的事宜。他的軍旅生涯，養成了他聽命令、守紀律、守秘密的習慣，這一點深合基辛格的心意。特別是作為軍人的黑格，從來不會像其他幾位“知識分子”那樣，每當一個提議出台，總是要問個不休，並提出眾多反對或反證意見。黑格的協調能力也深得基辛格的讚賞。特別是每當基辛格“大發雷霆”之後，黑格便作撫順、安慰的工作，居中調和，穩定軍心，調動情緒。黑格的苦幹精神也是他能與基辛格合

作愉快的另一重用原因。基辛格通常晚上八時離開辦公室去吃晚餐或參加社交活動，總是留給黑格一大堆需當日處理的工作。而當基辛格再回到辦公室時，便會發現所有的交辦工作業已完成。此外，黑格代表基辛格擔負與其他軍政部門聯絡的重任。基辛格作為一介書生，對官僚體制的內部運作、權力之爭是個道地的門外漢。特別是軍方、情報機構對基辛格的“平民”背景甚不以為然，總是懷疑他過於軟弱，再加上傳統的對猶太人的偏見，更令軍方與情報圈的保守分子對新任總統國家安全事務助理另眼相看；而黑格恰恰具有基辛格所缺乏的各種條件。故而他對與參謀長聯席會議、中情局甚至聯邦調查局的聯繫都遊刃有餘。³⁶

正是在這一“決策文化”氛圍內，尼克松、基辛格開始了美國冷戰戰略調整的最重要的一步：改善與中國的戰略關係。³⁷ 儘管尼克松在下台後否認改善與北京的關係是出於“打中國牌”以鉗制蘇聯，但有足夠的證據說明，尼克松與毛澤東握手很大意義上旨在啟動基辛格設想中的“中美蘇大三角關係”。

從現有檔案材料看，基辛格最早於1969年2月5日佈置國安會作對華戰略的研究，並特意要求“不要過多強調中國意識形態的僵化與外交政策的強硬”，而是要注重“中蘇衝突的國際意義，特別是給我們運作[中美蘇]三角關係提供何種機會”。為了使這項研究“正式”，基辛格指示將今後的報告定為“國安會第14號備忘錄(NSSM 14)”。³⁸ 除此之外，基辛格於4月10日還通過“國安會第38號備忘錄”，指示組成跨部門機構以研究美國面對七十年代的東亞與亞太戰略，並明確要求將重點放在對華方面。由國安會的資深專家馬歇爾·格林(Marshall Green)領銜的“東亞聯席小組(EA/IG)”，於當年11月17日完成最初報告。³⁹

報告首先分析了美國在東亞面臨的挑戰與機會。“儘管美國作為亞太的一個大國必須在東亞履行雙邊安全條約所承諾的義務”，報告承認，由於越南戰爭的困境“卻不得不停止作任何新的承諾”。美國在該地區的戰略利益，仍然是“維護地區內勢力均衡，即防止任何一個大國成為該地區的強權霸主”；而對美國這一戰略利益最具威脅的亞太大國有三個：蘇聯、“共產黨中國”與日本。在進入七十年代後，報告推