

8

822376.2

172801

白宫决策

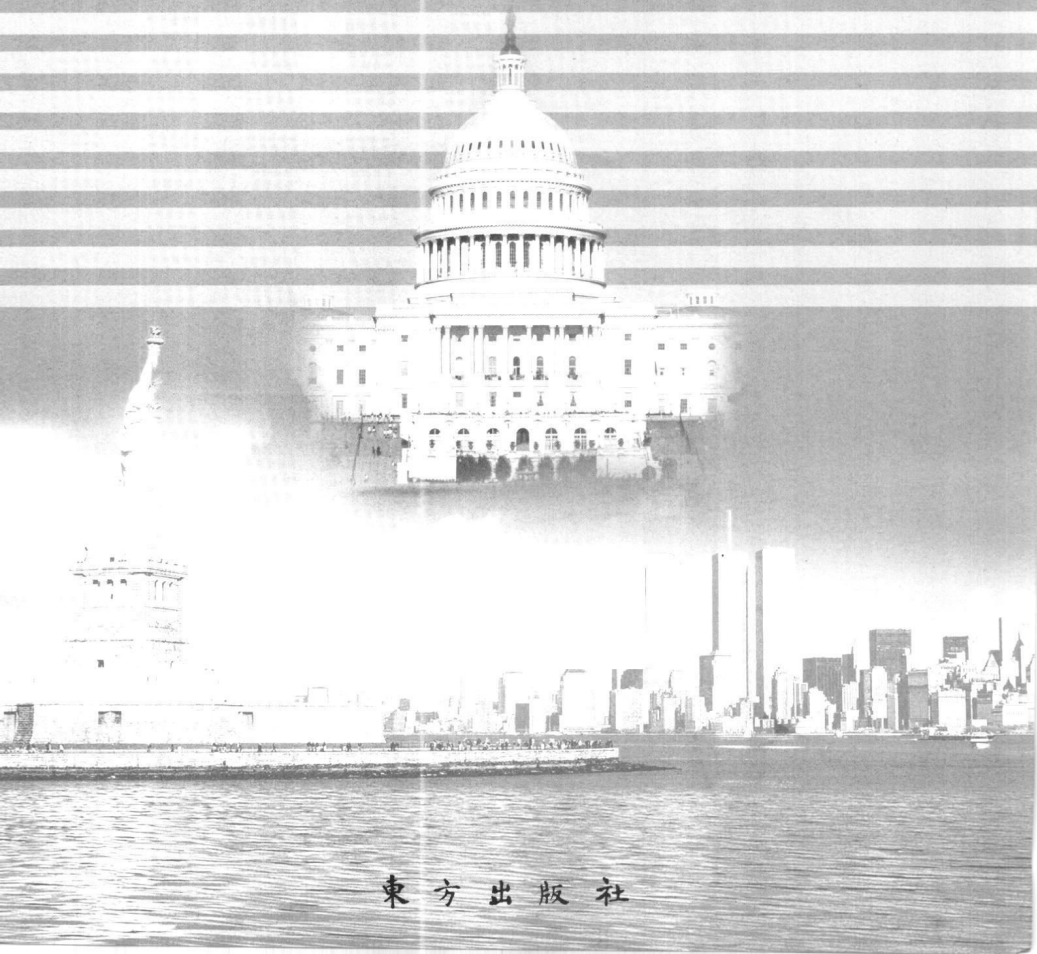
White House China Decision

从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕

From Truman to Clinton

郝雨凡 / 著

Hao Yu Fan



東方出版社

责任编辑:鲁 静

装帧设计:萧 辉

版式设计:朱启环

责任校对:吴海平

图书在版编目(CIP)数据

白宫决策:从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕/郝雨凡著.
-北京:东方出版社,2002.4
ISBN 7-5060-1551-X

I. 白… II. 郝… III. 美国对外政策-对华政策-研究
IV. D822.371.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 086669 号

白 宫 决 策

——从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕

BAIGONG JUECE

郝 雨 凡 著

东方出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:23.25

字数:536 千 印数:00,001—10,000 册

ISBN 7-5060-1551-X/D·147 定价:35.00 元

目 录

第一章 导言	(1)
第二章 尘埃落定 中美关系严重创伤	(13)
一、杜鲁门的“中国难题”	(14)
二、相互猜疑 失之交臂	(25)
三、杜鲁门对台湾的“撒手政策”	(37)
四、朝鲜战争:对台“撒手政策”的逆转	(47)
第三章 腥风血雨 敌视对抗	(61)
一、艾森豪威尔的“高压政策”	(63)
二、首次台海危机 杜勒斯要用原子弹	(71)
三、第二次台海危机和“两个中国”的考虑	(85)
四、肯尼迪对中国的矛盾心理	(113)
五、白宫险些对中国核试验基地动武	(122)
六、约翰逊时期悄然的变化	(141)
第四章 风云变幻 战略联手	(165)
一、变化了的美国全球战略利益	(166)

二、尼克松—基辛格的战略大调整	(179)
三、中国在尼克松新战略中的位置	(189)
四、阴差阳错 尼克松接近中国	(195)
五、毛泽东的战略考虑——中国对美政策	(208)
 第五章 坚冰渐融 走向和解	(213)
一、中美秘密接触	(213)
二、尼克松的北京之行	(228)
三、《上海公报》奠定坚实基础	(240)
四、新框架下的双边关系	(245)
五、犹豫不决 福特小步移动	(255)
 第六章 冲突利益的加剧	(266)
一、台湾问题 中美矛盾难以调和	(267)
二、美国在台利益的发展	(270)
三、军事联盟解体 经济关系密切	(280)
四、尼克松安抚台湾“老朋友”	(283)
 第七章 美国政治中的台湾情结	(288)
一、美国国内的“台湾游说集团”	(288)
二、台湾竭尽全力破坏中美关系	(292)
三、美国公众对台湾的态度	(299)
四、美国国内建交问题大辩论	(302)
五、美国政府考虑“双轨”政策	(312)

第八章 两难中的抉择	(318)
一、卡特和他的外交助手	(319)
二、万斯的“苏中等距离”政策	(329)
三、关系正常化艰难提上议程	(336)
四、万斯北京之行 不愉快的倒退	(344)
五、布热津斯基与万斯“明争暗斗”	(349)
六、卡特的最后抉择	(359)
第九章 建交的最后一步	(369)
一、布热津斯基访华愉快圆满	(369)
二、建交谈判秘密进行	(379)
三、美国国会的顾虑	(392)
四、中国加速建交进程的考虑	(396)
五、最后冲刺 邓小平作用关键	(398)
第十章 《与台湾关系法》出笼始末	(411)
一、美国国内对中美建交反应强烈	(412)
二、国会主动出击 袒护台湾利益	(423)
三、邓小平访美	(428)
四、参议院台湾问题引发大辩论	(434)
五、驻华大使确认风波迭起	(442)
第十一章 《与台湾关系法》通过内幕	(447)
一、中国自卫反击，国会忧虑重重	(447)
二、众议院提出令白宫不悦条款	(451)

三、白宫的策略与努力	(458)
四、亲台势力推波助澜 中美关系险象环生	(463)
五、白宫不遗余力 两院最后文本	(470)
 第十二章 冲突的利益 矛盾的文件.....	(476)
一、《与台湾关系法》实质剖析	(476)
二、冲突的利益 矛盾的文件	(485)
三、“零和游戏”并非对称	(491)
四、北京强烈不满	(495)
五、台北另一种不满	(497)
 第十三章 美国政府决策机制剖析	(502)
一、三权分立 相互制衡	(502)
二、矛盾利益中寻求平衡	(515)
三、国会对中美建交决策的影响	(523)
四、中美建交决策中的幕僚政治	(529)
五、组织协调对华政策	(537)
六、国会参与的利与弊	(552)
 第十四章 乍暖还寒 继续磨合	(563)
一、对台军售 悬而未决	(563)
二、里根的台湾情结	(568)
三、“八一七公报”雨过天晴	(574)
四、春光明媚 中美蜜月	(587)
五、人权问题 开始浮出	(594)

第十五章 时阴时晴 暗礁丛生	(601)
一、黑云压城 危机四起	(601)
二、克林顿忽视中国 双边麻烦不断	(612)
三、李登辉访美 台海危机再起	(628)
四、中美元首互访 关系再现生机	(646)
五、时阴时晴 暗礁丛生	(655)
六、小布什胜出 关系更趋复杂	(671)
第十六章 当前困扰双边关系的主要问题	(680)
一、日益突出的美国国内因素	(680)
二、人权问题 实质和出路	(701)
三、台湾问题 潜在的定时炸弹	(706)
四、经贸交往 脆弱关系的新支柱	(712)
第十七章 结论与展望	(722)
后 记	(735)

第一章

导言

千年伊始，中美关系向何处去？经历了半个世纪的大起大落，人们在关注着，焦虑中的茫然由于中国加入世贸组织，又多了几分期待。

1999年4月，中美关系迎来了本世纪最后的一个初春。这是一个多事的春天，美国国内的反华势力正掀起一股指控中国“偷窃美国核技术”、“用非法手段影响美国政治”的逆流。一些别有用心政客指责中国从美国国家实验室偷窃 W—88 和中子弹技术。美国新闻界借此推波助澜，大加炒作，使许多不明真相的公众真的以为这是“本世纪最大的偷窃案”。中国总理朱镕基顶着逆流，对美国进行了为期 9 天的访问，这是早已安排但却令许多人担忧的一次高层访问。此时，美国正带领北约对南联盟采取军事行动，而中国对这种以人道为由，越过安理会，对一个主权国家动武的行径持非常鲜明的批评态度。朱镕基对美国的访问不仅受到美国白宫和各界普遍欢迎，而且极为成功。显然，两国领导人正在为多事的双边关系修补篱墙。然而，两国国内质疑双边关系的人数也在增加。在美国，尽管朱总理的访问对美国反华势力是一个反击，但美国国内反对与中国接触的势力并没有因为这次出访而放松对中国的指控和诋毁。

5月8日，祸从天降。美国战机轰炸了中国驻南联盟的大使

馆,造成3名记者死亡和多人受伤。对于这一野蛮行径,美国政府的解释是“意外的误炸”,克林顿总统和美国国务卿先后向中国道歉。但中国政府无法接受这种解释,认为这是一起非常严重的事件,是对中国主权的严重侵犯。中国政府即刻中断了与美国在人权、进入WTO和防止武器扩散等方面的谈判,江泽民主席甚至拒绝接听克林顿总统通过中美最高层热线打来的电话。中国民众义愤填膺,数以万计的学生和各界人士在美国驻华大使馆前示威游行,尚慕杰大使被围在使馆内达3天之久。中国政府要求美国公开道歉,调查事件原委,严惩肇事者,并赔偿损失。美国国内的反华势力则指责中国政府小题大做,煽动群众,围攻美国大使馆,并变本加厉地炒作所谓“偷窃核技术案”和“政治献金案”。国会一些反华议员更乘机抛出“考克斯委员会报告”,大肆诬蔑中国在过去数十年间偷窃美国军事技术;一批国会领袖更是火上加油,联名给总统写信,呼吁终止与中国的关系。一时间,两国关系闹得沸沸扬扬,关系逆转直下,进入了1972年以来最严重的一次危机,令一些不愿看到改善中美关系的人拍手称快,更令许多关注中美关系改善的人士瞠目结舌。连台湾当局都蠢蠢欲动,似乎感到美中之危机是其千载难逢的良机,李登辉抛出所谓“国与国的特殊关系”一说,使得已经寒风刺骨的双边关系,又多了一个变数。

为什么中美关系会下滑到如此地步?为什么在克林顿访华后美国国内政界和学界对中美关系一片看好,并且中美“战略伙伴关系”似乎得以巩固的时候,会突然发生这种逆转?是偶然,还是其间存在有一定的必然性?中美关系为何如此脆弱?1999年秋,两国领导人为修补双边关系共同做出了努力。在经过数年马拉松式的艰难谈判之后,中美两国终于在1999年11月15日达成了中国加入世界贸易组织的协议。2000年5月23日,美国国会众议院又以

237 票对 197 票通过了给予中国永久贸易正常关系的提案。此事令人欣慰,对下滑的双边关系起到稳定的作用。但中美关系是否能够以此为契机而走出 1999 年 5 月以来的阴影,真正好转起来?虽然克林顿的“全面接触”政策是美国现政府正面定位对华政策的积极表现,可美国下届总统大选已经来临,对华政策会不会因行政长官的改变而改变?中美关系在美国国内政治中处于何种位置?究竟是什么力量左右着美国对华政策?哪些力量会使中美关系脱轨?哪些又能够使其健康发展?一旦发生困扰中美关系的问题是否可以妥善处理?又如何妥善处理?在刚刚到来的 21 世纪里,两国关系的前途如何?中美关系是否会像美国一些高喊“中国威胁论”的人预言的那样发展成为对抗性关系,还是有可能真正变成战略伙伴关系?

众所周知,当今世界没有任何双边关系会像中美关系这样重要。这不仅关系到两个主要大国的根本利益,更关系到全球的安全与稳定。尽管从 50 年代初到 70 年代初中美两国处于敌对并经历数次危机,但从 70 年代初到 1990 年冷战结束前,由于有着共同的苏联威胁,中美两国曾经有一段十分合作而密切的双边关系。中美两国不仅恢复了外交关系,并且开始了高层战略对话,双边经贸和文化交往也迅速发展,还极大地发展了军事合作关系。在有着根本性共同战略利益的背景下,两国领导人能够保持互利互让的双边关系。

然而,1989 年的北京政治风波和冷战的结束使双边关系跌入低谷,美国对华施行经济制裁,中国政府则指责美国干涉中国内政。90 年代的中美关系可谓阴云密布,两国在台湾、贸易、人权、武器扩散甚至西藏等一系列问题上分歧日见增大,摩擦不断。中国领导人将外交政策的重点放在确保国内稳定 and 经济发展,并一直努

力维持和改善中美关系,而美国则由于另一个超级大国的消失,在世界上有恃无恐,大肆“推销”其价值观念和政治制度。在对华政策上,美国谴责中国不尊重人权,从事不公平贸易,违反武器限制协定,谋求在东亚的军事优势;而中国则认为美国不仅干涉中国的内部事务,而且企图改变中国的社会制度,并竭力在东亚遏制中国。两国虽都意识到对方的重要性,但又都不甘示弱。

问题是这一次中美关系的危机是否仍然是钟锤摆动式的双边关系中又一次历史性摆动。如果仅是又一次摆动,人们似乎可以不必担心,因为这预示着目前恶化的双边关系早晚还会“雨过天晴”。但是如果一个更加深刻、也许更加不宜逆转的过程正在中美关系中形成,问题就远比我们想像的要严重而复杂了。而且即使是又一次的摆动,还有一个摆回来的时间问题,要3年5年?还是30年50年?目前可以说是中美关系最为关键的时期,因为双方都在重新定位与对方的关系,而彼此对对方都产生了深深的疑虑和不信任。所以我们有必要搞清中美关系的实质,搞清影响中美关系发展变化的各种因素。

目前中美关系的复杂性对中国对美政策制定提出了新的更高要求。如何制定能维护国家利益又有利于改善关系的对美政策,已成为中国外交的重要问题。而在制定行之有效的对美政策中,最困难的莫过于了解对手,了解美国决策者怎样思考,政策制定机制如何运作,以及影响对华政策过程的各种因素如何发挥作用。本书旨在帮助读者了解美国对华政策制定过程以及那些促使美国决策精英在国际国内大背景下作出决策的因素。全书以半个世纪美国对华政策的演变为线索,从国际环境和国内政治、决策组织机构内部的争执、总统和他们的外交政策助手们的个性因素和官僚政治等不同角度来揭示美国对华政策制定内幕。本书不仅将以大量鲜为

人知的史料对中美关系中的重大事件进行详细记述,而且还希望以此透视美国政策制定机制,帮助读者从总体上把握美国对华政策的起伏和转折。

该书有三个主要思想:第一,50多年来美国决策者在制定对华政策时,均具有类似的理性思维,但都在很大程度上受其内政因素的影响。过去研究美国外交政策的文献认为,受一套独特的理性逻辑所支配,从50年代至70年代后期,美国决策者在制定对华政策时,经常出于现实主义的国家安全考虑,虽有意识形态的影响,但具体策略却相当灵活、谨慎,而且十届政府均显示出这一特征。在朝鲜战争和越南战争中,美国的谨慎态度突出表现为尽量避免与中国发生战争的政策目标,并未受到僵硬的意识形态教条所牵制。美国领导人一直在尽力使国家安全最大化,也都认为他们的中国对手,同样是谨慎的理性决策者。

但是,由于外交政策是公共政策的一部分,内政因素在很大程度上影响外交政策,美国决策者不得不考虑国内的刺激、需要和预期反应,内政与外交关系的结合既紧密又具连贯性。40年代末美国拒绝承认新中国,50—60年代美国奉行的对华强硬政策,70年代美国谋求同中国实现关系正常化的许多决策都有其意识形态的考虑,都受到国内政治的干扰;90年代美国对华政策中的许多决策更具有明显的国内政治原因,众多国内因素诸如党派政治、选举考虑、利益集团的压力、舆论媒体的作用等的交错互动,在相当程度上影响着各个时期的美国对华政策。美国决策者也经常对中方的意识形态因素做出主观判断,并据此而采取行动。

所以,美国有一个“是否真正了解中国”的问题,美国对中国了解的偏差往往是造成双边关系滑坡的主要原因。错误地认识中国,过高地估计中国对美国的威胁,或过低估计中国捍卫自身利益的

决心,都不同程度地导致了双边关系的恶化甚至危机。当然,中国也有一个“是否准确了解美国”的问题。这也是导致双边关系起伏震荡的原因之一。

第二,从 40 年代后期以来,美国对华政策中一直存在着相互矛盾的利益,使决策者总是在利益冲突中选择平衡点和作出选择。矛盾利益或相互冲突利益是指个人或组织(团体)在决策时,由于政策目标中存在着相互排斥的利益(有甲无乙性)而难以取舍。在此情况下,没有一个占支配地位的可供选择方案,因为每个被选方案都有所失。由于中国尚未完成统一,美国一方面希望与中华人民共和国改善或起码保持关系,另一方面又不愿放弃在台湾的利益。到 70 年代后期,美国对华政策中相互矛盾的外交政策利益变得更加突出,这种相互冲突的利益是导致 1979 年中美建交,以及接踵而来的《与台湾关系法》产生的主要原因。这两个主要历史事件的产生,代表着美国方面力图平衡矛盾利益的努力。

70 年代,美国对华政策中的冲突利益源于这样一个事实:一方面,美国的全球战略利益日益要求进一步改善与中国的关系,而建立外交关系是改善关系的必需一步;另一方面,美国与台湾的历史联系和在台安全、经济利益又如此强大,使得华盛顿不能完全依照中华人民共和国的建交条件,彻底断绝与台湾的关系。换句话说,美国领导人希望在对华政策上既能够得到中国大陆又能不失去台湾。但由于中国政府在建交问题上毫不妥协的立场,美国只能在上述两个利益之间进行取舍。这个政策难题一度使美国对华政策陷入困境。但变化的国际国内形势推动美国决策者去寻找新的政策出路,以便打破僵局,服务于美国的国家利益。经过一个复杂的、由美国政府内部机制特征和外部因素相互作用所决定的过程,最终导致了中美建交协议和《与台湾关系法》这两个相互冲突的政

策文件。中国当然反对《与台湾关系法》的出台,并指责其矛盾性。但从美国立场出发,如果没有这两个相互矛盾的文件,美国当时相互冲突的外交利益便不会得到维护和保证。

在现实中,许多政策(国内或外交上的)都涉及到利害冲突和目标矛盾的情况,而且不同的决策者,由于家庭出身、教育背景、品格个性、意识形态和在决策机构中的地位等因素,可能会有不同的价值取向和目标偏好。该书的第三个主要思想认为,美国政府特有的宪法组织结构、国内政治力量运作、总统的个性人格、幕僚政治和政策制定程序是影响中美关系中主要事件产生的决定性因素。在很大程度上,美国政府组织机构和程序特征,帮助美国决策者解决了由于相互冲突的利益而产生的政策困境。例如,考虑到美国对华、对台政策中极为矛盾的利益,卡特行政当局和国会各自出于不同的权责、部门利益考虑和对问题的不同理解,采取了不同方式,来解决对华政策中的这一困难。卡特总统和他的主要助手们基于对美国利益的判断,决定接受中国的三个条件,只是通过向台湾出售防御性武器,含蓄地向中国暗示美国在台湾的安全利益。卡特认为,这个策略既可行又能被中国政府和美国国内公众所接受。但是,大多数国会议员们并不同意卡特的做法。他们认为,美台利益在建交协议中有所忽视,希望进一步强化美国在台安全利益,并把它明白无误地表达出来。通过了一个复杂的、既斗争又妥协的过程,最后立法和行政两大部门终于达成了一致。结果是中美建交公报发表后不久便出笼了《与台湾关系法》。可以说,中美建交和《与台湾关系法》是美国政府政策制定机制的产物。尽管两者有着明显不同,但从美国观点出发,却相互补充,相互支持,缺一不可,共同服务于美国在这一时期的冲突利益。而且由于这两个文件,美国对华政策利益中的矛盾被减少到令多数决策者都可以接受的地步,

从而走出了进退两难的困境。所以,在美国人眼中,《中美建交公报》和《与台湾关系法》,既相互矛盾,又相互补充,缺少任何一个,都不能很好地保护美国在这一时期的外交利益。

早在 19 世纪 40 年代,法国著名学者亚利克斯·托科维尔(Alexis de Tocqueville)就曾经指出,美国式的民主“由于机构上的分散和日益增强的民主政治倾向,在制定和贯彻外交政策方面,组成了一个绝对低等的机制”。^①外交利益要求政府在决策时能够秘密、果敢、迅速而又充满活力。可美国宪法规定的政府组织机构似乎是一个“邀请相互争吵”的体制。美国国会与总统在内政和外交上的争吵不休,早已为世人所共知。然而,70 年代美国对华政策的结果,虽然充满矛盾,但却对美国利益有利。仔细地研究这个案例,不难发现,《与台湾关系法》的出笼极为自然、无意,并不像是事先策划好的。那么,这个有利于美国外交利益、而又非预谋的政策结果是怎样取得的?是侥幸?还是有其必然性?这些具体的问题可以进一步延伸成下列更具普遍性的问题:具有一定特征的组织决策机制是怎样影响一个涉及利益冲突的外交决策的?在多大程度上,而且在何种条件下,一种特定政府机制能够为解决冲突利益导致的政策僵局提供理性的出路?

目前我国对美国对华政策的研究主要集中在政策分析上,对政策制定过程的研究还刚刚起步,至今尚无系统研究美国外交政策制定过程的专著。本书目的之一旨在研究美国对华政策中几个主要事件产生的过程:1971—1972 年中美关系解冻、1979 年 1 月 1 日中美关系正常化、1979 年 4 月美国国会通过的《与台湾关系

^① Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1, New York Vintage Books, 1945, p. 243.

法》、1982年的中美《八一七公报》以及1989年以后中美关系的几次危机。这些都是当代中美关系中具有重要意义的事件,其深远影响至今仍然笼罩着中美关系。美国对华政策变化到底是怎样产生的?哪些因素导致、影响并制约了它们的产生?为什么会发生在那个时候,而不是更早或更迟?为什么中美建交和《与台湾关系法》的发生只相隔4个月?两者是什么关系?美国政府的组织结构,机构内部的官僚政治,立法政治,游说政治,以及各种力量是怎样影响、左右政策制定过程的?通过研究几次主要对华政策产生的过程以及影响该过程的众多因素,本书也力图从美国的角度出发,在理论上探讨美国内部机制在对华政策制定中所扮演的特殊角色。

本书对我国读者和决策人士具有三层意义:首先,它不仅将系统地揭示美国对华政策制订程序以及各种可能影响决策过程的因素,还将有助于对长期困扰中美关系的台湾问题作深入透彻的分析。自中华人民共和国成立以来,台湾问题一直是困扰中美关系的主要因素之一。从1949年至1979年建交前,台湾问题是直接阻挠中美两国关系正常化的最大障碍,也是中美建交谈判中的核心问题。建交后,台湾问题更因《与台湾关系法》的出现而多次引起中美关系的紧张,而且在1982年曾一度造成“危机”。1989年后,台湾问题更是频繁冲击中美关系。1992年布什的对台军售,1995年的李登辉“访美”、1996年的台海危机等使中美关系危机不断,对此问题的研究也变得更具现实意义。我国学者就此问题早已开始了系统的学术研究,而且已经取得了相当可喜的成果,但少有学者从美国的利益角度去研究台湾在美国对华政策中的地位。目前台湾问题由于民进党上台而变得更加突出,只要海峡两岸一日不统一,台湾问题就不会消失,对美国来说也始终有一个对台湾的关系问题。台湾问题的实质到底是什么?怎样看待变化中的美台关系?本

书将提出一个新的视角,帮助读者认识台湾在美国对华政策的位置。

第二,近年来我国中美关系的研究已从叙述事件发展为对历史现象作深层的分析和解释,在史料和史义上都有相当程度的发展。然而,研究成果并不均匀,主要成果还只集中在40、50和60年代中美关系上。对70年代以来的中美关系尚无系统的研究成果。这主要受两国档案资料解密等客观因素的限制。本书将对70年代中美关系中几个重要事件给予史料上的补充。对尼克松1972年打开中国大门的决定,国内学界目前普遍存在着一些固定的看法,认为尼克松高瞻远瞩,从美国战略利益出发,接近中国是顺理成章的历史必然。其实,尼克松接近中国具有相当的偶然性,本书试图向读者介绍一些美国近几年陆续曝光的、鲜为人知的史料,展现尼克松决定接近中国的内幕。本书特别对中美建交和《与台湾关系法》的产生做深入揭示。作者在写作过程中,找遍美国各大图书馆中有关这两个历史事件的所有文字材料,还采访了卡特时期许多决策层中的当事人,其中包括前国务卿万斯,国家安全事务助理布热津斯基,助理国务卿霍尔布鲁克,助理国防部长阿尔摩考斯特,副助理国务卿苏利文,国家安全委员会成员奥克森伯格,前驻华大使伍德科克等。许多资料属首次公开。在尚未开放卡特时期外交档案的今天,该书对揭示和理解卡特时期对华政策制定过程的全貌,有相当的史料价值。

第三,本书不仅希望能以翔实的史料来描述、分析产生这些事件的起因、过程及后果,更着眼于对美国外交政策制定机制,以及影响制定过程的各种因素和影响方式有一个理论上的解释。目前对西方政治学理论和国际关系理论还只停留在介绍的阶段,尚少运用西方学术理论来进行系统研究的成果。美国外交政策是怎样