

广东外语外贸大学法学院

“21世纪国际问题研究丛书”

# 遏制的困境

——肯尼迪和约翰逊政府的对华政策  
(1961 — 1968)

唐小松 著



广东外语外贸大学法学院“21 世纪国际问题研究丛书”

# 遏制的困境——

肯尼迪和约翰逊政府的对华政策  
(1961—1968)

唐小松 著

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

遏制的困境:肯尼迪和约翰逊政府的对华政策(1961—1968)/唐小松著. —广州:中山大学出版社,2002.11

(广东外语外贸大学法学院“21 世纪国际问题研究丛书”)

ISBN 7-306-02008-0

I. 遏… II. 唐… III. 美国对外政策:外交政策  
IV. D822.371.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 095541 号

责任编辑:欧燕华 封面设计:方竹 责任校对:飞燕 责任技编:黄少伟

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275)

电话:020-84111998,84037215)

广东新华发行集团发行

南海系列印刷公司印刷

(地址:广东省佛山市市东下路 6 号 邮编:528200)

850 毫米×1168 毫米 32 开本 8.25 印张 215 千字

2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

印数:1—1000 册 定价:16.50 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

## 内 容 提 要

20 世纪 60 年代的美国对华政策处在 50 年代中美“敌对”与 70 年代“缓和”之间的过渡阶段，研究它具有重要的政策意义和现实意义。

由于 60 年代肯尼迪和约翰逊两任政府具有“连续性”，因此本书试图对其进行一次整体探索，力求全面客观地反映这一时期的美国对华政策特点。

进入 60 年代后，美国在中国问题上已面临重重压力，肇始于 50 年代的“遏制和孤立”政策已经难以为继，美国决策者不得不对其作出某些调整。继肯尼迪政府提出“微开门”方针后，约翰逊政府又出台“遏制但不孤立”政策，说明美国对孤立中国已失去了足够的信心。但是，美国调整政策并不是出于心甘情愿，而是为自己寻求退路，以便摆脱日益被国际社会孤立的局势，因此，它仍死守“遏制”中国的防线。“遏制的困境”由此而得名。

# 总 序

徐真华\*

国际问题研究在中国是一个新兴的多学科的研究领域。中华人民共和国建国后，特别是 1963 年，中央转发毛泽东同志的《关于加强研究外国工作的报告》之后，高等院校开始设立有关国际问题的学系和研究系，在科学研究、人才培养等方面都取得了开创性的成就。党的十一届三中全会以来，伴随着我国改革开放的深入，我国的国际问题研究发展十分迅速，在研究内容上，我国学者的研究几乎涉及到了国际问题领域的所有方面，并在国际格局、国际战略、人权理论等方面取得了重大成果。但是我们也应该看到，国际问题研究虽然取得了很大成绩，却还不能完全适应我国对外关系的发展需要。在中国加入 WTO 及党的十六大提出全面建设小康社会之后，需要就更加显著和迫切了。

国际问题研究并非学科概念，含义很广泛。国际战略研究、安全研究、国别研究、国际关系理论研究、大国关系研究、中外关系研究等等，这些学术研究的领域有着十分广泛的发展前景，有大量的前沿问题需要人们进行深入的探索。

国际问题研究在社会科学中是应用性、时间性很强的一个领域，它应该立足于中国，从中国国情出发，为中国的国家利益服务，为中国的政策决策服务。如进行比较政治体制方面的研究，它就不仅是为了了解世界各国的政治制度，最重要的是为我国进

---

\* 广东外语外贸大学校长，博士，教授，博导。

行的体制改革提供国外的经验教训。世界上任何国家、任何地区的政治经济问题，无不同这些国家、这些地区政治体制的性质、经济的运作模式、决策的方式与内容以及利益矛盾紧密相关，研究世界各国的政治、经济、社会体制，我们就能从中吸取别人的长处，为改革和完善中国特色的社会主义提供借鉴。但是，由于国际形势错综复杂，有些一时不引人注目的小问题也许在某个时候突然会演变为重大的国际危机，成为急需应付的重大问题，因此，在国际问题的研究上既要面对现实，也要有养兵千日用在一时的长远考虑。

国际问题研究，西方国家一直处于领先地位，表现在研究机构多、研究人员多、国际交流多、著述出版多。在著述方面，如保罗·肯尼迪的《大国的兴衰》、兹比格纽·布热津斯基的《大棋局》、塞缪尔·亨廷顿的《文明的冲突与世界秩序的重建》、亨利·基辛格的《大外交》等，在国际问题研究领域产生了重大的影响。我也期望我国的学者，特别是我们学校从事国际问题研究的学者写出有影响的著作。

国际问题纷繁复杂，可变因素极多，回溯过去，考察现在，预测未来，是我们研究的一个重要任务。如果我们能够做到见微而知著，对问题不表态则已，一旦发表意见就总能一语中的，为后来的发展情况所证实，那我们的国际问题研究就会在全国产生重大影响了。我想，脚踏实地，辛勤耕耘，一步一个脚印地下去，这总有一天会实现的。

国际问题研究，不仅要求理论的深邃和视野的开阔，最重要的是思想和方法的创新，最需要的是不同学科的交叉与整合，最关心的是前沿研究的信息与技术。世界风云瞬息万变，只靠第二手的翻译资料进行研究，如果涉及的是现实问题，无论研究者的目光如何敏锐，比起别人来起码在时间上就慢了半拍。但是只懂外语，而对国际问题研究的基本原理茫然无知，所见的也只是皮

毛，不可能取得深入的成果。同时，现代科学技术在国际问题研究中得到广泛应用，如计算机、互联网等现代化手段使国际问题研究进入一个新的阶段，而与数学等自然科学的结合，使国际问题的研究发生质的变化。此外，国际问题研究还需要进行广泛而深入的调查，接触大量原始档案。但要做到这几者兼备，谈何容易！值得庆幸的是，本套丛书的作者是我校法学院外交学系的一批年轻学者，他们毕业于名牌大学，大多获得博士学位，受过名师的熏陶，精通外语，有跨学科的学习和研究经历，有扎实的理论功底，有宽广的学术视野，有敏锐的理性思辨能力。我不禁由衷高兴。

孔庆山博士的《美国土地制度研究》，依据翔实的原始材料，借鉴美国和国内学者的研究成果，对美国土地制度的渊源和演变作了深入的探讨，澄清了不少史实，匡正了不少错误的看法，揭示了美国早期土地制度演化的两大趋势，并对其所涉及的各种因素进行了条分缕析。本书最大的学术收获在于厘清了美国早期土地制度的细节和来龙去脉，体现了一种踏实严谨的学风。

王树春博士的《转型时期的俄罗斯国家安全战略》一书，是在大量钻研俄罗斯“国家安全构想”、“军事学说”和“外交政策构想”等政府文件，以及俄罗斯学者关于安全问题的著述等第一手俄文资料的基础上写作的。安全观转型是该书的独特研究视角，它既是该书所关注的背景之一，又是该书的理论基础，其中隐含着当前俄罗斯安全观与历史上俄罗斯安全观的比较，这种比较作为主线贯穿于全书。该书对新时期俄罗斯国家安全战略的研究，无论从对其内容本身研究的层面，还是从研究方法的层面，都有所突破和创新。

唐小松博士的《遏制的困境——肯尼迪和约翰逊政府的对华政策》，是在研究美国政府新近出版的原始档案、当事人回忆录等大量一手资料的基础上写作而成。20世纪60年代美国的对华

政策处在敌对与缓和之间的过渡阶段，肇始于 50 年代的遏制和孤立政策难以为继，美国决策者不得不就其对华政策做某些调整，继肯尼迪政府提出“微开门”方针后，约翰逊政府又出台“遏制但不孤立”政策。但是，美国调整对华政策并不是出于心甘情愿，而是为自己寻求出路，以便摆脱日益被国际社会孤立的局面，因此，它仍死守遏制中国的防线。“遏制的困境”由此得名。本书是国内学者较早研究这个领域的专著，是一项具有开拓性的科研成果。

《德国社会发展研究》、《英法德三国关系研究》是马桂琪教授、黎家勇副教授两人多年合作研究欧洲问题的结晶。前书着眼于德国社会的发展历程，从古代日耳曼人的社会叙述到 20 世纪 90 年代德国的重新统一，研究了德国所走过的复杂而曲折的道路，透视了德国如何几度沉沦几度辉煌，分析了德国由落后走向先进的原因、动力与条件，德国社会经济发展则成为全书的主线。后书的写作重点是分析英法德三大国的国际关系，注重挖掘三大国互动关系中的决策动机、决策条件、决策的可行性及效果，既重视三大国在处理相互关系事务中的共性，又凸显它们的个性，即分析的立足点是三大国的本国利益，旨在探讨三大国在国内外各种因素影响下如何从自身利益出发，运用自己的外交技能最大限度地实现本国的利益，展现三国历届政府外交政策在不断的调整过程中的连续性。至于三大国在相互关系中的外交共性，本书在行文中虽有所提及，但主要是希望通过对三大国外交的分析 and 对比，让读者自己从中去领略。两书在写作方法上，遵循时间顺序和事件的自然发展过程，都没有离开具体的事件作抽象的讨论，而是通过动态的阐述将作者的思考展示在读者面前。

本套丛书是我校法学院外交学系教师辛勤耕耘的结果。在写作过程中，几位作者深感国际问题研究的多学科性和动态性给写作带来的困难，深感这套丛书只能视为继续深入研究过程中的一



个阶段性的成果，许多问题和观点尚待进一步探讨与改进。我热情地欢迎各位专家、读者能对丛书中的观点展开讨论、争鸣，以促进学术繁荣，也促进广东外语外贸大学法学院外交学系的成长。

“21 世纪国际问题研究丛书”的公开出版，标志着法学院外交学系教学科研工作上了一个新台阶。借写此序的机会，祝愿法学院外交学系（含外交学专业、国际政治专业）成为我国南方一个重要的国际问题人才培养基地，并跻身于全国一流外交学和国际政治专业的行列。

2002 年 11 月 20 日

# 目 录

|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| 引 论 .....                                | ( 1 ) |
| 一、国内外研究现状与主要问题 .....                     | ( 1 ) |
| 二、本书的特色 .....                            | (10)  |
| 三、理论架构 .....                             | (17)  |
| 四、研究方法 .....                             | (19)  |
| 第一章 从建构主义看 20 世纪 60 年代的美国对华政策 ...        | (23)  |
| 一、建构主义产生的背景 .....                        | (24)  |
| 二、建构主义的基本思想 .....                        | (26)  |
| 三、建构主义的“安全与威胁”观 .....                    | (31)  |
| 四、从建构主义看 60 年代的美国对华政策.....               | (33)  |
| 第二章 肯尼迪和约翰逊政府对中国的根本“认识” .....            | (39)  |
| 一、第一点“认识”：承认中国的现实存在.....                 | (39)  |
| 二、第二点“认识”：中共敌视美国，威胁美国的<br>利益 .....       | (43)  |
| 三、第三点“认识”：中国经济濒临危机，社会动荡<br>.....         | (45)  |
| 四、第四点“认识”：中国内部权力斗争激烈，现行<br>领导层受到挑战 ..... | (48)  |
| 第三章 “微开门”方针——肯尼迪政府对中国的姿态 ...             | (53)  |
| 一、“微开门”方针产生的经过和主要思想.....                 | (53)  |
| 二、“微开门”方针提出的原因.....                      | (66)  |
| 三、“微开门”方针的特点和实施障碍.....                   | (71)  |

|                                                    |              |
|----------------------------------------------------|--------------|
| <b>第四章 约翰逊政府重申对华政策，“遏制但不孤立”</b>                    |              |
| 政策出台 .....                                         | (81)         |
| 一、约翰逊政府重申对华政策 .....                                | (81)         |
| 二、“遏制但不孤立”政策的出台及其主要内容 .....                        | (94)         |
| <b>第五章 民主党未能跨出对华政策的最后一步 .....</b>                  | <b>(109)</b> |
| 一、认为中国所处的时代与苏联斯大林统治阶段非常相似 .....                    | (109)        |
| 二、认为中国在核武器问题上的态度表明中国比苏联更具威胁 .....                  | (112)        |
| 三、认为中国是越南战场的主要危险 .....                             | (114)        |
| 四、认为中国内部的极左领导人是“威胁”的制造者 .....                      | (116)        |
| <b>第六章 阻拦中国加入联合国：危机四伏 .....</b>                    | <b>(121)</b> |
| 一、“搁置讨论”方案的失败 .....                                | (121)        |
| 二、“重要问题”方案朝不保夕 .....                               | (141)        |
| <b>第七章 阻止蒋介石“反攻大陆” .....</b>                       | <b>(161)</b> |
| <b>第八章 从“中立”到“联苏制华”：美国对中苏冲突事件的政策 .....</b>         | <b>(183)</b> |
| 一、中立与观望：肯尼迪政府执政前后对中苏分歧的姿态 (1960—1962) .....        | (184)        |
| 二、“中国威胁大于苏联”的论调占据上风，约翰逊政府对越南战争升级 (1963—1965) ..... | (194)        |
| 三、联合苏联压制中国：希望破灭 (1966 年以后) .....                   | (202)        |
| <b>第九章 中国“文化大革命”爆发，约翰逊政府拒绝改变对华政策 .....</b>         | <b>(209)</b> |
| 一、“文化大革命”爆发前后，美国对中国的印象更趋恶化 .....                   | (209)        |

---

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| 二、美国为“文化大革命”设定了目标：希望中国政局<br>出现重大改变····· | (212) |
| 三、“姿态”还是“政策”？——美国进退两难的抉择<br>·····       | (216) |
| 四、约翰逊政府内强硬派人士拒绝改变对华政策·····              | (222) |
| 结论：遏制的困境·····                           | (227) |
| 资料来源与参考文献·····                          | (233) |
| 后 记·····                                | (247) |

## 引 论

任何国家的对外政策演变都有其内在的理由。美国从 20 世纪 50 年代敌视中国到 70 年代走向与中国缓和，不是一朝一夕的突发奇想，也有它的逻辑根源。这一根源的支点正来自 60 年代肯尼迪和约翰逊政府执政期间这关键的 8 年。如果说 50 年代美国对中国的“敌视态度”有何收获的话，那么在 60 年代可以找到答案，而 70 年代美国毅然作出与中国“缓和”的抉择，其缘由也只有从 60 年代去寻找。在一定程度上而言，60 年代是中美关系一个时期的结束，同时是另一个时期的开端。

因此，这 8 年是中美外交史上不可忽视的重要阶段，对它进行系统研究，了解中美关系的艰难解冻过程，总结历史教训，对于未来两国关系的良性互动无疑是有实际意义的。从学术上讲，国内外对于 50 年代美国对华政策的研究已取得了丰富成果，而对 60 年代的探讨还远远不够深入，因而，对其进行整体研究、归纳其基本特点是很有必要的，也是势在必行的。

### 一、国内外研究现状与主要问题

20 世纪 60 年代末期，一些美国学者和外交家就开始对肯尼迪和约翰逊政府的对华政策进行了研究。这一时期的研究有一个明显的共同之点，那就是对两任政府的对华政策都持批评态度。1969 年 12 月，尼克松政府上任伊始，加利福尼亚圣巴巴拉外交学院举办了一次对华政策专题研讨会，包括摩根索和前参议院外交委员会主席富·布莱尔特在内的许多学者对刚刚离任的民主党政府的对华政策进行了褒贬评说，探讨 1961—1968 年期间美国

和中国共产党的关系为何僵持不化。本次会议的论文较为一致地认为，美国的“孤立政策”业已失败，“遏制政策”也受到了怀疑。与会者还认同了这一事实：北京敌视美国是不可避免的，任何一个被孤立的国家都会如此，不管其孤立有无自己的原因。他们认为，中国没有鼓励疑惧、憎恨和威胁世界和平，并对中国危害其邻国和美国利益的说法提出了质疑。其中，佛瑞德·尼尔在《美国的对华政策对中苏关系和美苏关系的影响》一文中指出：“公正地讲，民主党执政时期的对华姿态与其说有政策还不如说‘无政策’。当时美国政府的所谓政策是由一系列建议、恐惧和某些特设的做法组成的。”尼尔认为，这种“无政策”现象有两个显而易见的特点：一是刻板和僵化，二是毫无功效。政府常常提出一些涉及中美关系的外围问题，但很少有人寻求应付局势的对策。美国自上而下都意识到了这种“无政策”现象的存在，特别是关心国际关系和掌握决策权的官僚层对之一目了然。<sup>①</sup>

70年代末和80年代又陆续出现了一些研究成果。这些成果大多承继了60年代的基本观点，对美国政府的对华政策大加指责。孔华润发表的《美国对中国的反应》一书堪称这一时期论述美国对华政策的宏著。该书对美国在中国的介入和政策的变迁做了深入而透彻的分析。他在书中写道，60年代，美国虽然打算减轻“冷战”的紧张气氛，而且在向东欧“搭桥”方面也取得了可观的成果，但对中国的惟一态度是进一步孤立毛泽东政权，在中国南部瓶颈的印度支那地区不断加强它的军事部署。美国不是以减轻中美仇恨为特征，而是在亚洲大陆采取玩命的冒险行动，特别是顽固地坚持“不承认新中国”政策和在越南扮演的角色，

<sup>①</sup> Fred Warner Neal, *The Influence of United States China Policy on Sino-Soviet and Soviet-American Relations, Asian Dilemma: United States, Japan and China* (The Center for the Study of Democratic Institutions, Santa Barbara, California, 1969) p.23.

排除了任何缓和中美关系的希望。因此，中美两国关系长达近10年的徘徊局面，华盛顿难辞其咎。<sup>①</sup>另一学者迈克尔·沙勒也持类似的观点。他认为，美国在越南的行动和在台湾问题上的立场与中美关系的恶化是密切相关的。<sup>②</sup>

60年代末和70年代的这些观点与越战的失败给美国带来的普遍愤懑情绪有着明显的联系。70年代末和80年代，美国国内看到了中美关系正常化所带来的利益并对逐步开放的中国有了某些了解，更加强了美国学界对60年代美国对华政策的抨击。

90年代初期，美国国务院解密了一批肯尼迪政府时期的档案文件，一些外交史学家在分析这些材料的基础上，逐步调整了研究视角。这一时期的研究成果似乎抛弃了先前那种“情绪化”的观点，认为60年代中美关系停滞不前，主要原因在于中美双方的几次关键事件。持这一观点的有约翰·库珀和查尔斯·基兹。二者都强调，60年代的中美两国已学会了彼此尊敬。此时，美国的“麦卡锡主义”已经死亡，虽然美国对共产主义的软弱仍遇到了国内严重的政治阻力，但舆论呼吁对中国实行“灵活”政策。这一观点指出，肯尼迪和约翰逊政府都采取了谨慎的宽松做法，至少在越南战争中，中美之间没有像朝鲜战争一样发生直接的武装冲突。可是，60年代中后期，美国在越南的战争不断升级，中国不断给河内提供军事和经济援助，加上“文化大革命”期间中国内政和外交的极端局面，致使双方无法结束敌对的僵

<sup>①</sup> Warren I. Cohen, *America's Response to China: An Interpretative History of Sino-American Relations*. Second Edition (New York, 1980) pp.230-238.

<sup>②</sup> 迈克尔·沙勒：《二十世纪的美国和中国》，王扬子、刘潮译，光明日报出版社1985年版，第161页。

梦。<sup>①</sup>

然而，上述观点在 90 年代中后期又受到了新的挑战。随着美国外交文件的进一步开放，特别是约翰逊政府时期某些档案材料的解密，学界又出现了新的研究高潮。这一时期的研究全盘否定了早先学者提出的一些重要观点，为肯尼迪和约翰逊政府的对华政策大唱赞歌，把中美长达 8 年的僵硬关系全部归咎于中国政府。

例如，阿瑟·沃德伦在《从毫不存在到几乎正常化：美中 60 年代的关系》一文中，对孔华润的观点进行了驳斥。他认为，中美关系僵持不前与美国采取何种对华政策毫无关系，倒是与中国的内部政治联系紧密。沃德伦指出，肯尼迪政府从一开始就准备改变对华政策，包括倡导把中国纳入裁军谈判计划、交换新闻人士、一直重视华沙会谈等。约翰逊政府也连续发出过缓和关系的信号，设计双方接触的渠道，如扩大美国公民去中国旅游的范围、允许美国出版界自由购买中国的出版物、允许中国记者进入美国采访等。他甚至把美国接纳蒙古人民共和国加入联合国看作美国向中国示好的举动，是让中国进入联合国的第一步。针对许多研究者将美国的对台政策视为中美对抗的主要原因，沃德伦认为这是一种错误的观点。他对中美关系正常化之前和 70 年代之后两个阶段进行了比较，认为尼克松政府的对华政策与他的前任几乎没有什么不同：外交上完全承认台湾的地位，保留住台“大使”和美台双边安全协定。甚至从尼克松访华到 1979 年吉米·卡特总统为了抗衡苏联而不得不放弃这些条件与中共发展关系之前，所有这一切都原封未动。

---

<sup>①</sup> John F. Copper, *China Diplomacy: The Washington-Taipei-Beijing Triangle* (Westview Press, Boulder · San Francisco · Oxford, 1990) p.3; Charles R. Kitts, *The United States Odyssey in China, 1784 - 1990* (New York, 1990) p.217.



沃德伦说,美国本来可以像英国、法国一样尽早承认中华人民共和国,但是中国的国内局势让其他国家捉摸不定,因为60年代大部分时间内,中国政府一直专注于两件事:一是国内的权力斗争,二是与苏联进行意识形态论争。中共党内像周恩来等人主张与美国发展关系,可是这批人没有掌握实际的权力,所以当其他国家在对华政策上“定调子”时,往往不能走得太远。沃德伦的结论是,美国的对华政策并没有敌视性,关键在于中国共产党的政策变化无常。中共对国内利益得失的计较是最关键的因素。<sup>①</sup>

从这里我们可以发现,90年代中后期,美国学者对肯尼迪和约翰逊政府对华政策的评价走到了完全“肯定”的另一端。形成这种情况的原因主要两个方面。第一,苏联东欧国家原有制度的解体,给包括许多学者在内的美国人注入了一剂强心针,他们不自觉地将美国制度优越感带入了政策研究中;第二,到目前为止,美国学者对60年代美国对华政策的研究还只局限于某些零散的事件之上,很容易得出以偏概全的结论。

综上所述,从60年代末期到90年代中后期,美国学者在此问题上仍未形成比较一致的看法,其主流观点也经历了三次摇摆:60年代至80年代初,他们对这一时期的美国对华政策基本上持否定态度;80年代中后期到90年代初,其指责的天平逐渐倾斜于中国一边;90年代中后期出现将责任完全归咎于中国的现象。

无可否认,美国学者在一些较为局部问题上的研究也有丰富的成果。特别是关于中、美、苏相互关系的研究提出了一些精湛

---

<sup>①</sup> Arther Wardron, "From Nonexistence to Almost Normal: U.S.-China Relations in the 1960s". See Diane Kunz, *The Diplomacy of the Crucial Decade: American Foreign Relations During the 1960s* (Columbia University, New York, 1994) pp.220-245.