

(1949—1972)

主编 陶文钊 副主编 牛军

美国对华政策

文件集

第三卷

上

世界出版社

世界出版社

美国对华政策 文件集

第三卷 上

前 言

本卷主要选编了1958—1972年这十余年来的美国对华政策文件,其中只有中美大使级会谈的部分包括了1954年日内瓦会议以来与大使级会谈有关的文件。这是考虑到中美大使级会谈作为一个专门的部分,有其相对完整的发展脉络与连续性,所以在编辑有关中美大使级会谈这一部分的文件时,将时间展延到1954年的日内瓦会议期间。

在中华人民共和国成立后的美国对华政策发展过程中,1958—1972年是一个很特殊的阶段。在这个阶段的大部分时间里,中美两国处于隔绝的状态,美国对华的政策就是遏制和孤立中国,这个政策的本质在尼克松政府决定打开中美关系之前,体现在美国对华政策的方方面面。

中美两国在这个时期里不仅是简单的隔绝,而且还处于严重的对抗状态,这种对抗几乎是无所不包的,反映在全球战略和双边关系等三个层次的各个领域。有时对抗的烈度相当高,两国关系面临严重的危机,实际上处于战争危机的边缘。本卷所涉及的艾森豪威尔、肯尼迪、约翰逊等几届政府,无一不是将中国视为在亚洲的主要敌人和对手,并在中美关系涉及的各个领域里,全面与中国对抗。从这几届政府处理各方面问题的讨论和对策中,都可以清楚地看到他们对中国的深刻敌意。

另一方面,在中美隔绝与对抗的过程中,这个阶段也逐渐酝酿并积累着导致中美关系缓和的主要因素,从而逐步形成了促使美国改变对华政策的基本条件。这种形势的演变在美国对华政策中的主要表现,就是对华遏制政策的最终失败。从美国几届政府内部讨论的有关记载中,可以大致看出美国对华政策调整的动因、美国决策层在不同时期考虑调整对华政策的不同内容和重点,等等。总之,他们是

越来越意识到遏制与孤立中国的政策是难以长期维持的。

美国是一个超级大国,它的利益是全球性的,它的对华政策除了受到中美双边关系的影响外,总的说来也是被置于美国的全球战略框架中予以考虑的。美国遏制和孤立中国,从一开始就是以在全球遏制共产主义为基本理由和战略基础的。60年代中国的国际地位不断提高,在世界格局中的政治地位逐步变化,在许多全球性问题上的影响不断上升等等,这些本身就意味着美国遏制和孤立中国的失败。与些同时,美国在应对全球性战略问题时,不得不承认中国的存在和影响,这是迫使美国政府不断考虑调整对华政策的重要原因。这种特点明显地反映在美国对核不扩散、全球军备控制、印度支那冲突等领域的政策考虑中。

本卷涉及的这个时期的美国对华政策的上述特点,清楚地反映在一堆相当庞杂的、相互影响的领域里。本卷将这些领域大致分为十一个部分,它们包括:中美大使级会谈、美国对台湾问题的政策、美国对西藏问题的政策、美国对老挝的干涉政策、美国对越南战争政策的中国因素、美国对华政策讨论和尼克松政府打开中美关系的决定等。作这样的区分,只是为了编辑、阅读和研究起来多少能方便一些。实际上许多问题是相互影响的,而且就所选文件的分类而言,一些文件可以同时放在不同的部分里。在此说明,请读者见谅。

本卷的第十一部分“尼克松政府决定打开中美关系”,反映的是美国对华政策新的一页是如何揭开的,与前十个部分有着明显的区别。不过从历史的脉络看,它与前十个部分又有着直接的因果关系,而且其中包含着相当多的近两年才公开的档案,这些档案有很高的研究价值,所以也一并收入本卷。

参加本卷翻译和校对的有牛可、杨辰起、王蕾、肖蓉、刘得手、卢宁、张帆、侯晓佳、王欣欣、王军、芮利军、范德尚、王伟、薛松、高军、杨晓兰、夏维勇等。徐思彦同志在编辑工作方面给予很大的帮助。在此对他们的工作表示真诚的感谢。

编者

目 录

· 上 册 ·

第一编 中美大使级会谈	1
一、日内瓦会议开始时的接触(1954年)	3
二、大使级会谈(1955—1956年)	26
三、大使级会谈(1958—1959年).....	110
四、大使级会谈(1961年)	152
五、大使级会谈(1964—1968年).....	161
第二编 处理与台湾关系的政策	199
一、1958年台湾海峡危机前后的政策	201
二、1962年台湾海峡危机前后的政策	269
三、其他与美台关系有关的政策	397
第三编 对西藏问题的政策	443

第四编 对香港的政策	483
第五编 对中苏关系的估计	493

· 下 册 ·

第六编 阻挠中华人民共和国恢复在联合国 的合法席位	529
一、阻挠中华人民共和国恢复在联合国的合法席位(1)	531
二、阻挠中华人民共和国恢复在联合国的合法席位(2)	580
三、阻挠法国与中国建交	655
第七编 对中国发展核武器的政策	661
一、对中国核武器计划的评估	663
二、中国核试验成功后的对策	704
第八编 对老挝的干涉	729
一、是否直接军事干涉的讨论	731
二、解决老挝问题的日内瓦会议第一阶段的政策	746
三、承认老挝的中立和平地位	772

目 录

第九编 越南战争与对华政策	809
第十编 对华政策讨论	901
一、肯尼迪政府时期的讨论	903
二、约翰逊政府时期的讨论	935
第十一编 尼克松政府打开中美关系	1007
译名对照表	1096


第一编

中美大使级会谈

说明：中美大使级会谈开始于1955年8月1日，先在日内瓦举行，后移到华沙，前后进行了15年之久。大使级会谈最初是为了解决中美两国中的一些具体问题，在后来中美互相隔绝的漫长时期里，它的作用实际上超出了最初的功能。随着两国关系中危机与对抗的不断出现，大使级会谈实际上也被双方当成了解对方政策、态度的风向标，有时也被当成传达各自正式立场的最直接的渠道，甚至有时对中美关系起到缓冲和减压的作用。

一、日内瓦会议开始时的接触 (1954年)

说明：1954年有关国家在日内瓦召开会议，讨论朝鲜和印度支那问题。会议期间，在英国代表的斡旋下，中美双方代表就美国在中国的羁留人员和美国扣留的中国人问题进行接触。



史密斯致国务院

（日内瓦，1954年5月17日）

国务院已经将242号电报交给了国防部。屈维安今天下午拜访了美国代表团，报告了今天上午同宦乡会谈的结果（221号）：

1. 所有等待出境许可的英国公民都将获得满意的答复；
2. 对两个被关押的英国公民其中之一福特的审判将会迅速进行，他有望被提前释放。共产党人已保证了解另一位牢犯的情况。屈维安形容他是“逃犯”，目前下落不明；

3. 与有关说法相符的英国企业里的英籍管理者将被中国人取代，前者将获得出境许可；

4. 共产党人同意其他与英国企业有关的请求，包括一些他们以前再三拒绝过的请求。不过，在英国银行对联合糖业（美国）的美元债务问题上没有任何进展（屈维安说，这个问题正在通过伦敦与国务院商量）；

5. 关于屈维安所强调的基督徒问题，宦说他会对美国人的另外处理。在问到对美国人的政策时，宦回答说，所有不违法的美国人都可以自由离去，但他补充道，还有羁留在美国的中国人问题；

6. 在回答屈维安单独提出的关于失踪的联合国人员，包括明确提到的美国飞行员的问题时，宦承认抓住了美国飞行员，但否认抓住了其他的战俘。宦说，中国人有正当的理由扣留美国飞行员，因为他们已经“侵犯了中国领空”。“美国飞行员”是否包括从“斯瓦托”号登陆的海军和海岸警卫队人员尚不清楚。[屈维安要求不能把（中国）官方承认扣留了飞行员一事予以公开，因为共产党人会马上认为是他透露出去的，这将影响他代表美方利益所进行的努力。]

报告完以上会谈结果后，屈维安与以前的态度相反（226号电报），说因为由他负责维护美国在共产党中国的利益，他认为自己

有可能以调解人的身份发挥积极作用。

他还注意到以下情况，共产党人提到被拘留的中国人，这给我们提供了讨价还价的余地。不过，屈维安说，除非美国准备在原则上允许被拘留的中国人能自由地去（他们想去的）地方，否则他将不能担当调解人。因普通犯罪正在服刑的人当然可以不包括在内。他说，他不能要求北平允许美国人去想去的地方，除非美国愿意给予相同的回应。

我们告诉屈维安，我们感谢他的通报，并表示我们希望尽快推动问题的解决。国务院将会利用这件事提供的非同寻常并可能是稍纵即逝的机会，推动美国平民和空军人员获释问题获得进展。

请以最快的速度确认我们能够给屈维安所需要的保证。

——译自《美国外交文件》1952—1954年第14卷，第417—418页

乔姆莱特致墨菲备忘录

（华盛顿，1954年5月17日）

某些被禁止离开美国的大陆中国人

问题：

美国曾颁布行政命令，禁止接受过某些技术训练的中国人离开这个国家回到共产党中国。现在这被认为是日内瓦谈判的一个障碍，阻碍了我们对要求释放被关押在共产党中国的美国人所进行的努力。有关的情况附在电报 B、C 和 D 中。法院和国防部坚持，不会再对任何指望获释的中国人进行甄别，除非国防部同意在一个严格的公平交易的基础上，用这些中国人换取释放在中国的美国人。FE 反对国防部要求任何具体的承诺，并希望国防部和法院立即进行详细的调查，以获取希望以及肯定能够被允许离境的中国人的数

字。FE 认为，指定我们的外交谈判策略，并不在其他国家部门的权限之内。

讨论总结（详尽的讨论在附录 A）：

法院的行动始于 1950 年代后期，为时很短。1952 年 4 月，跨部门国内安全委员会要求国防部的研究和开发委员会判定，哪些可能的羈留者接受了他们离去会对美国安全带来危险的训练。根据这项程序，总共有 120 人被扣留，到现在还在美国。但是现在看来，极少有中国人，如果有的话，有这种非同寻常的科学或技术水平，以至于他们为共产党中国工作会危害美国的安全。

国务院正承受着来自亲人、朋友、教会组织、新闻界和国会强大而持久的压力，背负着紧迫的责任感去促成那些不愿在共产党中国继续停留的美国人获释，其中一些人已经服刑三四年了。到目前为止，帮助羈留的美国人的多次外交努力还未见到直接成效。大家认为，美国羈留中国人成了与中国共产党交涉释放那些美国人的一个严重障碍。这会使共产党的说法看似比较有理。他们认为，我们扣留中国人是没有法律依据的，我们犯了和我们控告他们的同样的罪。在上星期，ISIC 通过决议，决定对羈留中国人的标准进行再次审查，司法部长为此被征询过个人意见。他们的态度是，他不能在必要的程序方面予以合作，除非与国防部一起宣称他们同意如下政策：任何中国人不得被释放，除非与美国人直接交换。并且要从中国共产党那里获得保证，他们愿意以此为基础进行交换。因此，他正在提出一项新的方案。它与原先扣留中国人的法律基础无关。

由于直接交换的建议近期还不太可能，在日内瓦的代表团显然不能接受只以此为基础进行谈判的束缚。我们怀疑，道德和法律对我们代表团行动的不必要限制，已经阻碍了这个问题的处理，并可能会恶化而不是改善羈留美国人的获释前景。

建议：

司法部长和代理国防部长被致电要求，批准和加速办理我们建议的对中国羈留者再审查，不过要把这说成是国务院在寻求被羈留

美国人获释的谈判，利用了这些被扣留的人。

——译自《美国外交文件》1952—1954年第14卷，第419—420页

史密斯致国务院

(日内瓦，1954年5月18日下午3时)

国务院241号电报，发给国防部

屈维安应我们的邀请，今天上午拜访了美国代表团，讨论了就被拘留的美国人问题对付中共代表团的最佳策略。我们授权他以如下方案进行直接接触：即屈维安在不断询问宦乡掌握的羁留中国人的材料的同时（242号电报），表示他有理由相信美国会在该问题上态度灵活，并询问假如美国愿意允许中国人自由返乡，中国共产党对羁留美国人的态度会怎样。

这种接触并不表明美国对羁留中国人态度，而是提供了某些迹象，表明中国共产党在此问题上愿意进行商谈的限度。我们提醒屈维安，在询问共产党关于释放羁留美国人的态度时应特别提到羁留美国人包括他们已承认抓获的飞行员。

（我们）向屈维安提供了以下各类羁留美国人名单的复本，供给他信息以在下阶段的谈判中使用：

(a) 32位被关押的美国人；(b) 据推测现在被拘留在福州的3位失踪的多明我会牧师；(c) 不能获取出境许可的美国人；(d) 18位被认为已被中国共产党监禁的美国飞行员；(e) 11位从“斯瓦托”号失踪的美国海军和海岸警卫队人员。

尽管我们授权屈维安在第一段提出的基础上迅速推进谈判，但我们要求在谈判能够跨越此阶段之前，获得242号电报所需要的保证。

——译自《美国外交文件》1952—1954年第14卷，第422页

史密斯致国务院

（日内瓦，1954年5月27日晚9时）

国务院324号电报，发给国防部

以下是屈维安准备的，并于今天下午送至美国代表团5月27日“与宦乡先生会谈记录”的摘要。

宦乡自己谈起这个话题。他说中国人并没有羁留美国人。那可以通过如下事实证明：1950年（在中国）有1500名美国人，而现在只有80个人。大约有30个人在监狱里，分为两类：a，那些犯过罪或有不正当行为的人；b，那些通过海空非法进入中国因此被拘留的人。中国不可能释放其中任何一类人；必须根据中国的法律处理。

宦乡说，大约有5000到6000名在美国的留学生被剥夺了护照，并且不允许回到中国。羁留在中国的美国人和羁留在美国的中国人之间的差异是，被拘留的美国人是因为违反了法律，而在美国的中国人是遵守法律的。中国人民“被美国政府在此问题上的错误政策深深地激怒了”。

中国代表团赞赏屈维安以个人名义提出此问题的行动。不过，在日内瓦，有中国和美国的代表团。假如美国代表团直接或是通过屈维安介绍与他们接触，他们愿意进一步讨论此问题。

屈维安表示，宦所认为的不被允许离开美国的中国留学生的数字被严重地夸大了。根据他的信息，（该数字）从未超过120人。其中许多现在可能已经改变了主意。宦回答说，他的数据是以美国新闻机构的报道为依据的。

在回答被关押美国人的状况时，宦说一些人已经被审判了，另外一些人的审判正在进行，而还有一些案件还在进行有关的调查。宦对中国击落的飞行员的情况表示无可奉告。

接着屈维安问，在与美国代表团讨论工作之前，假如有必要，中国代表团是否愿意进一步与他讨论该问题？宦回答说：“以现有的情况，他们目前不能谈得太多。”

接着，屈维安代表基督徒作了个人的请求，交给宦医务报告的副本，并对那些因为长期在英国公司工作而入英籍的基督徒提出可能的治疗方案。他还指出，假如基督徒死在中国，会有很坏的影响。宦回答将会考虑这个要求。

以上会谈，与昨天黄华在特别新闻发布会上采取的路线基本一致。根据这次会谈，英国认为单独在此问题上的进一步努力将不会有成效，并建议美国代表团第二天早上会见屈维安。尽管我们仍然相信调解人是最好的接触途径，但目前看来，要么选择直接会谈，要么决定在日内瓦不进一步讨论该问题。

屈维安表示，即使直接会谈，共产党人也不太可能同意立即释放所有被关押的美国人。我们所能指望的最好结果是，共产党人加速审判过程，并最终释放“除两三个人之外的所有人”。不过，他认为那些被拒绝出境许可的人，包括银行职员，假如在经济方面得到满意的安排，可能会获得同意。至于在共产党中国的空军及其他军事人员，没有迹象表明共产党人会持何种态度。屈维安说，那可能需要几个月的时间来解决这个问题。假如在这里做好了最初的安排，他将会访问北平。

为了平衡，我们相信至少应该举行一次这样的会谈。由一两位美国代表团成员参与，与屈维安一起与中国共产党代表团进行会谈，以确认在合理的基础上，是否存在至少释放一些美国人的可能性。这次接触要求国防部以最快的速度提供所有有关的实际情况。那将对我们与共产党讨论他们最关心的要回 5000 名羁留学生有所帮助。

——译自《美国外交文件》1952—1954年第14卷，第134—136页

杜勒斯致参加日内瓦会议的美国代表团

（华盛顿，1954年5月28日下午2时09分）

现在看来比较明显，中共正试图在英国可能的帮助之下，利用囚犯问题促成我们和中共的直接谈判。我怀疑这个行动的迫切性。它可能会招来大量的批评，并在亚洲促成承认。因此我建议，我们应禁止派代表与中国谈判——至少推迟屈维安的下一步努力。

——译自《美国外交文件》1952—1954年第14卷，第436—437页

史密斯致国务院

（日内瓦，1954年5月30日上午11时）

350号电报

现在的情况是，330号电报所说的会议日期还没有定下来，国务院的进一步指示也没有确定下来。昨天根据284号和299号电报，与屈维安讨论昨天早上的情况。问屈维安是否继续扮演在日内瓦的调解人角色，他给予否定回答。他指出，他本人觉得，在考虑中共和我们进行直接谈判之前，他应该将问题向前有所推进，并特地向宦乡提出此建议。宦乡则明确表示，屈维安的进一步努力将是无意义的。

由于看不到找到其他调解人的可能性，现在的选择只能是：要