

从积极推动到保守谨慎

——美国国务院在中美关系缓和中的角色(1969—1972)

张 静

〔摘要〕在缓和对华关系的初期,美国国务院主持的一系列政策研究,为白宫提供了恢复大使级会谈、放松对华管制、逐步从台湾撤军等富有建设性的政策选项。此外,国务院高级官员还较早地察觉到中苏冲突的重大机遇,为中美苏三角关系的建构提出了战略性建议。但在中美缓和进程的中后期,由于不清楚白宫与中国领导人的“幕后渠道”外交信息,国务院方面因信息不足而在缓和对华关系的政策上趋于保守谨慎。

〔关键词〕美国国务院;中美缓和;政策研究

〔中图分类号〕D232; K27 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2013)-02-0033-10

From Active Promotion to Conservation and Caution —— The Role of State Department of the United States in Sino-US Relations' Relaxation (1969—1972)

Zhang Jing

Abstract: In the initial stage of relaxing the relations with China, State department of the United States hosted a series of policy research and put forward constructive policy options for the White House, such as resuming talks at ambassadorial level, relaxing control to China and gradually withdrawing troops from Taiwan. In addition, senior officials of State Department also had noticed the important strategic opportunity on Sino-Soviet conflict and provided strategic suggestions for the construction of triangular relations among China, the United States and the Soviet Union. But in the middle and late stage of Sino-US relations' relaxation, because State Department was not clear the foreign information of “backstage channels” between the White House and the Chinese leaders, the State Department tended to be conservative for insufficient information on relaxing the relations to China.

1972年2月尼克松访华,打破了中美两国间长达20多年的坚冰。在回忆录中,尼克松和基辛格均称是他们的主动对华行动打开了中美关系的大门,并极力淡化、削弱国务院政策研究工作的作用。^①受此影响,长期以来,学者们也将尼克松时期美国对华政策的研究重点置于白宫,尤其是总统和国家安全委员会。美国国务院的对华政策研究工作是如何开展的?对缓和中美关系、应对中苏冲突、解决中美关系中的痼疾“台湾问题”等,他们有哪些政策倡导?是否被白宫采纳?学界的研究十分薄弱。^②本文

别是37页、208页。基辛格对国务院在同中国建立联系方面的种种掣肘的叙述,参见〔美〕亨利·基辛格著、陈瑶华等译《白宫岁月:基辛格回忆录全集》第2册,世界知识出版社,2003年,第879—890页。

^②迄今,学界对于美国国务院在中美关系缓和中的作用专门著述相当有限。马歇尔·格林等几位美国国务院外交官共同完成一本关于中美关系的口述史(Marshall Green, John H. Holdridge, and William N. Stokes: *War and Peace with China: First-Hand Experiences in the Foreign Service of the United States*, Bethesda, MD: DACOR Press, 1994.)此外,美国学者唐耐心大量收集了美国外交人员对于中美关系解冻的回忆和叙述。(Nancy Bernkopf Tucker, *China Confidential: American Diplomats and Sino-American Relations, 1945—1996*, New York: Columbia University Press, 2001.)对于美国国务院在中美缓和中的作用,尚无专著研究。一位美国华裔研究生在其硕士论文中,分析了美国对华缓和进程中国务院的角色。(Wuzheng Fan, M. A., “The Policy Role of the U. S. State Department in U. S.-China Relations 1969—1971”, University of Maryland, 2008.)但该文没有考察国务院如何认知中国、他们的政策目标是什么、做出了哪些具体的政策建议、为何主张采取渐进的方式、白宫是否采纳他们的政策意见、以及国务院何以从对华主动行动的要角变成了被动的观望者等。

^① 尼克松一直对国务院颇不信任,认为国务院不效忠于他,经常泄密。基辛格则认为,对华主动中许多行动方案是出于他本人的设计。参见〔美〕理查德·尼克松著、伍任译《尼克松回忆录》中册,世界知识出版社,2001年,第464页〔美〕亨利·基辛格著、陈瑶华等译《白宫岁月:基辛格回忆录全集》第1册,世界知识出版社,2003年,第13、18、32—40页,特

旨在依据美国解密档案资料,对这些问题进行探讨,分析国务院在推动缓和和对华政策上的作用。

一、设计政策多举措推动缓和

在1969年2月尼克松政府就职之初,尼克松虽有着建立世界新秩序、“让愤怒的隔绝者走出孤立”的政治理想,但却并没有现成的计划和蓝图。在基辛格的主持下,国家安全委员会下发了一系列的研究指示。其中,1969年2月5日向国务卿、国防部长和中央情报局长分别下达的“第14号国家安全研究备忘录”(NSSM 14),是针对美国对华政策的专项研究,侧重对中国的外交政策和美国对华政策的分析^①。负责东亚和太平洋事务的副助理国务卿温斯洛普·布朗大使主持这一项目的研究^②。

1969年5月15日,在基辛格召开的讨论“美国对华政策”(NSSM14)研究项目的国家安全委员会高级评估组会议上,作为国务院代表和项目主持者,布朗大使指出:对美国而言,中国对邻国的政策以及在国际社会中的姿态十分重要。为了防止中国对周边国家可能发动的“侵略”,美国每年要花费150亿美元军费;此外,在诸如美苏限制战略武器会谈(SALT)、美国对印度的安全保证、对巴基斯坦的武器政策、维护越战后的亚洲安全、承认蒙古等重要问题上,中国的重要性与日俱增。所以,为了美国自身的利益,有必要将中国带入国际社会。为此,他提出:美国“应当尽最大努力,摆脱与中国发生敌对与冲突的危险”,以较为缓和的方式,与中国发展一种“正常”的敌对关系,“这会成为一个重大的步骤”。他表示:尽管美国对华政策在短期内或许不会有重大改变,但在长期,它既能改善美国同其他国家的关系,又能满足公众舆论要求改善对华关系的诉求。对于布朗提出的“以渐进方式减少紧张”,基辛格深表赞同。会议结束后,由国务院负责,根据各方意见继续修改报告。^③

1969年8月8日,由国务院东亚和太平洋事务局起草的美国对华政策报告(NSSM 14)最终完成。它融贯了约翰逊时期国务院内已经兴起的“修正派”官员们对华政策的主张和精

神。这些官员大多在“麦卡锡主义”的阴霾散去后步入外交岗位,是在“观察中国”的过程中成长起来的新一代外交官。他们对中国抱有浪漫主义的强烈兴趣,主张修正旧有“遏制”政策,丢掉台湾、打开同中国的关系,让中国成为美国对抗苏联的“壁垒”。^④1968至1969年间,结束中国的孤立状态、使其作为一个负责任的大国融入到国际社会中来,已经成为他们的热望。有学者指出,正是这些与中国和解的观点和政策建议,激发了尼克松和基辛格寻求与中国缓和。^⑤

尽管在1969年8月,中苏边界已爆发大规模冲突,且苏联扬言要对中国的核设施施以“外科手术”式打击,但这份报告丝毫没有低估中国的稳定和未来的发展。它认为:中国虽然在经济发展上仍将面临一系列困难,但在政治上它仍将仍由共产党政府统治,外交上依旧努力寻求扩大在亚洲的影响,并在军事上逐渐发展成为一个强大的、在未来15年内拥有大量核武器和远程导弹库存的军事强国。更为重要的是,报告预料到:随着中国力量的增长,会有更多国家以牺牲“中华民国”来承认中华人民共和国。^⑥

20世纪50年代至60年代初,美国政府官员普遍视中国为输出革命、向外扩张的“红色威胁”。然而,与此不同的是,这份报告不但视中国为一个“复苏的大国”、一个未来与美国相与争锋的竞争者,而且认为对亚洲国家而言,

- ① Document 4, 1969. *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII. Memo From Richard M. Moose For Dick Sneider, January 27, 1969, Secret. Institutional Files, Box H-134, Folder 3, NPMSP, NARA II.
- ② (美)霍尔德里奇著、杨立义、林均红译,胡毓源校《1945年以来美中外交关系正常化》,上海译文出版社,1997年,第39—40页。
- ③ Document 13, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 33, 35—37, 38—39.
- ④ Nancy Bernkopf Tucker, *China Confidential*, pp. 232—233.
- ⑤ Evelyn Goh, *Constructing the U. S. Rapprochement with China: from “Red Menace” to “Tacit Ally”, 1961—1974*, Cambridge University Press, 2005, pp. 92—93.
- ⑥ NSSM 14: US China Policy, Secret, August 8, 1969, NSC Institutional Files, H-023, Folder 6, NPMSP, NARA II. p. 2.

其危险性大大降低：尽管“北京希望被视为重要的世界大国和革命意识形态的先锋”，并且“北京拥有对任一周边邻国施以重大武装攻击的能力。但是，我们没有证据证明中华人民共和国有意扩张疆域或通过武力征服实现这个目标，除了可能会对台湾这么做。到目前为止，北京从未使用其有限的核军力直接威胁任何亚洲国家。”^①

对于中国未来的发展趋势，报告指出了两种极端可能性“一种是中国人转向更富侵略性的政策。这包括：a. 增加对亚洲和其他地区颠覆活动的支持；b. 使用直接的核威胁；c. 以常规军事行动进行威胁，特别是针对亚洲邻国；d. 对沿海岛屿/或台湾、或苏联采取军事行动。”但是，报告指出，这种可能性并没有很大的现实意义，“更可能的是，鉴于其内部政治氛围逐渐和缓，中国的对外政策最终也会趋向温和。a. 寻求同美国或日本改善关系，部分原因是为了抗衡苏联的压力；b. 减少对革命运动的援助；c. 寻求增强同亚洲国家和国际组织成员的联系；d. 关注控制核军备竞赛的方法。”^②历史的发展证明：这正是1972年后中国外交发展的主要方向。

既然中国很可能自己走出自我封闭、对外政策也会变得更为缓和，那么一个在国际舞台上更为活跃的中国，是否符合美国的利益、美国又当如何应对呢？报告肯定地指出，如果中国选择遵循一种更为务实、温和的外交政策，则会有更多亚洲国家要求接受它加入国际组织。因此短期而言，中国走出自我孤立的境地会成为美国在亚洲政策的新挑战，给美国自身和盟友台湾造成损失。但是在长期，北京政策的缓和会使东亚的未来更加稳定。所以，对于美国而言，“如果不能调整政策来适应这种变局，则会给国际社会造成顽固不化的印象，使北京有更多对美持敌对态度的口实。”总之，中美间冲突与敌对的状态不会永久持续下去，中美发展“一种改善的、更缓和的关系”，符合美国的战略利益。^③

为了实现使中国走出孤立、缓和中美关系的目标，报告提出了三种对华政策选项：维持现行政策、加强对中国的威慑与孤立、减少孤

立和中美冲突。前两个政策选项假设，美国难以有效改变中国对美态度，没能够使其认识到缓和和对美政策的必要性。那么，美国应继续现行政策，或加强对亚洲国家的军事和经济援助、加强美国的攻防能力，通过威慑迫使中国领导人转变强硬的敌对态度。而“减少孤立和中美冲突”的选项假设：减少美国对中国施加的压力，很可能促使“后毛泽东时代”的中国领导人，重新评估美国对华政策及中国在国际事务中的角色。因此，美国在维持对亚洲盟友防御承诺的同时，应逐渐降低对中国的军事遏制，单方面减少、取消旨在孤立北京的经济和政治措施，默许中国更全面地参加国际社会。^④

按“毛泽东时代”和“后毛泽东时代”，报告进一步将第三个政策选项的措施划分为短期和长期两类。政治上，在短期，尽快取消所有美国人赴中国大陆旅游的签证限制，增加中美对话频率，不反对中国加入联合国，但坚决反对剥夺“中华民国”的代表权。在长期，尝试新的外交接触方式，派遣代表团访问北京；在保证维持美台外交关系、承担美国对台湾及澎湖列岛防御承诺的前提下，公开表示美国准备承认中华人民共和国对中国大陆行使主权，并且寻求两国政治关系正常化。军事上，在短期，减少、取消对中国大陆及其周边的侦查，维持现行美国对金门、马祖防御的同时，私下告知“中华民国”，美国将不再提供任何物质和后勤援助，也不会对两岛直接防御。在长期，随着越南战争的结束，逐渐减少美国在台湾的驻军和军事设施；视中国放弃在台海地区使用武力的意愿，决定是否完全撤出美国驻军；减少美国在东南亚地区威慑中国的直接军事活动。经济上，在短期，将美国对中国金融管制和贸易出口限制的水平，降低到现行美国对苏水平。在长期，将禁运范围缩减到那些中国无法从欧洲和日本进口的货物。^⑤

① *Ibid.* , pp. 2—3.

② *Ibid.* , pp. 3—4.

③ *Ibid.* , pp. 4 , 7—8.

④ *Ibid.* , pp. 9—11.

⑤ *Ibid.* , pp. 16—17.

至1969年8月，国务院等部门在筹划美国对华政策时，尽管不认为中国的对外政策能够在毛泽东时代发生变化，将缓和的希望寄托于长期的改变，但他们并未束手，而是希望以小步骤、单方面的渐进方式缓和关系，引导中国逐步作出改变。其中，派遣代表团赴京、减少并最终撤出驻台美军、最大限度降低贸易管制等长期实施的政策，都很快成为尼克松和基辛格绕开国务院而开展的秘密外交中对中国的承诺。

二、把握契机构建中美苏战略三角

与20世纪60年代缓和对华政策的呼声不同，由于中苏日渐紧张，美国国务院对华政策的研究除了考虑中美关系，还紧紧围绕中美苏三边关系的战略互动，在美苏关系的基本框架内思考对华政策的转变。

早在中苏冲突爆发之前，国务院高级官员就已察觉，如果谨慎操作，美国可以利用苏联对中国的担忧，把握发展对华关系的战略优势。1969年2月13日国家安全委员会高级评估组会议后，鉴于基辛格以“有限敌对”而非“总体敌视”或“缓和”来描述和发展美苏关系的提议，助理国务卿约翰·莱第向国务卿罗杰斯提出“苏联由于担心美国和共产党中国实现缓和，或许会对美国和西方采取更温和的政策。美国不应向莫斯科明示中美关系的发展方向，同时也不要中美关系和美国对华政策意图上故意误导苏联人。”^①至6月底，当中苏关系紧张已经发展到兵戎相见时，基辛格才得出了同于莱第的判断。^②

对中苏冲突的研究，在美国对华政策报告(NSSM14)以及“有关中苏冲突原因和未来前景”的国家情报评估(NIE)中都已有所涉及。但随着中苏冲突态势的发展，系统、完善地研究美国对中苏冲突及中美苏三角关系的政策选项，愈益成为决策之需。^③

在尼克松的指示下，7月3日，基辛格发布了有关“美国对中苏分歧政策”的第63号国家安全研究备忘录(NSSM63)，要求研究中苏冲突对美苏三角关系的主要影响，以及在中苏发生军事冲突或中苏关系持续紧张、但没有军

事冲突的两种情况下，美国的政策选择。^④最初，基辛格打算将这项研究作为他的国家安全委员会工作班底的一个内部项目。但是由于缺乏相关研究人才，并且国务院此时已经展开一项针对中苏重大冲突的应急研究，他才将这项研究任务交予国务院，由副国务卿理查德森主持项目。^⑤从研究内容上来说，“美国对中苏分歧政策”主要针对美国对中苏冲突的长期政策；而国务院已经开展的“美国应对中苏重大冲突的紧急政策”针对短期政策，由国务院计划协调室负责撰写。^⑥

至此，美国政府内部涉及中苏冲突情势与美国对中苏冲突政策的研究主要有四项“苏联与中国”(NIE11-13-69)、“美国对华政策”(NSSM14)、“美国应对中苏重大冲突的紧急政策”以及“美国对中苏分歧政策”(NSSM63)。其中，前两项涉及美国对中苏冲突情势和亚洲战略格局的判断，先后在1969年8月完成。国务院主持后三项研究，相关部门代表参与其中。

1969年8月12日，由美国中情局、国务院和国防部的情报部门及国家安全局共同完成的“苏联与中国”国家情报评估(NIE11-13-69)，对中苏冲突情势作出严峻判断，认为苏联很可能突然袭击中国核设施，中苏冲突将继续升级。^⑦

- ① Assistant Secretary of State John Leddy provides Secretary of State William Rogers with background information in preparation for the 2/19/69 National Security Council (NSC) meeting on East-West relations. Memo. Department of State. CONFIDENTIAL. Issue Date: Feb 18, 1969. Complete. 4 page (s). DDRS.
- ② Document 61, *FRUS*, 1969—1976, Volume XII.
- ③ Memorandum for Dr. Kissinger, From: Morton H. Halperin, Confidential. Institutional Files, Box H-155, Folder: Study Memorandum, File: NSSM 63 [3 of 4]. NPM-SP, NARA II.
- ④ Document 15, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 41—42.
- ⑤ Memorandum from WZ, May 13, 1969. 1 page. Memorandum for Dr. Kissinger, From: Morton H. Halperin, June 27, 1969. Secret. 1 page. Institutional Files, Box H-155, Folder: Study Memorandum, File: NSSM 63 [3 of 4]. NPMSP, NARA II.
- ⑥ Document 43, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, p. 118, Footnote 1.
- ⑦ Document 24, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 65—66.

几乎同时出台的美国对华政策报告（NSSM14）认为，亚洲正在由“两极格局”向中、美、苏、日“四边关系格局”转变，“未来中国领导人或许会寻求通过操纵同其他三国的关系，实现与其中之一或多方的有限缓和。”^①

1969年八九月间，形势变得愈益紧张，两份报告的预测变得更为真实。8月28日，苏联《真理报》警告中国不要再进行“武装挑衅”。同一天，中共中央委员会公开发布命令，号召加强备战，加速在城中建设地下通道。8月下旬，美国侦查到苏联空军在远东停飞待命。9月初，为纪念第二次世界大战爆发30周年，苏军高级将领纷纷在报纸上发表文章，追述在二战中的骄人战绩，以此耀武扬威。^②

形势逼迫美国必须表态，澄清美苏共谋的谣言，纠正一些美国人幸灾乐祸的态度。1969年8月29日，国务卿罗杰斯在对国务院实习生讲话时说：尼克松政府并不认同一些美国人的观点，即“让苏联和共产党中国打一场大仗是件好事”。他说“我们认为，任何地方的战事对整个国际社会而言都是有害的，这种战争将会危害全人类。我们不希望它发生。”^③

几天之后，副国务卿理查德森在美国政治科学协会的演讲中表示，美国政府对中苏战争的爆发“深表担忧”，不会为了自身利益利用苏联同中国的敌对，“两个共产主义巨人之间的意识形态分歧与我们无关”。对于美国同中苏两国的关系，理查德森表示“我们试图在长期逐渐与双方发展更为良好的关系，不会让共产党中国的谩骂阻止我们为了自身利益寻求同苏联达成共识；相反，也不会让苏联人的忧惧阻止我们努力引导共产党中国走出它愤怒而孤立的堡垒。”他特别强调，缓和中美关系符合美国的国家利益。^④

对于理查德森的表态，连基辛格都不得不承认：“对于美国来说，如此公开地关注对这样一个国家的威胁，是又一个革命性的步骤。因为20年来，它一直对这个国家采取敌视态度，而且在新政府就职后与之没有任何来往。”^⑤随后，罗杰斯在同苏联外长葛罗米柯的会谈中再次明确表示，美国不会卷入中苏冲突，并谴责冲突的升级。^⑥

尽管已公开表示不会利用中苏冲突，但如同莱第，国务院高官们深知这是一个危险的置美国于命悬一线境地的重大战略机遇，在成功与失败之间，是一条需要谨慎平衡的独木桥。很快，更为系统地对政策的研究紧锣密鼓地展开了。1969年九十月间，国家安全委员会处理危机的主要机构——华盛顿特别行动小组几次召集会议，讨论国务院计划协调室主持起草的“美国应对中苏重大冲突的紧急政策”报告。对于“不偏不倚”和“倾向中国”两种政策选项，与会者认为，如果采取“不偏不倚”的立场，其实际效果就是帮助了苏联人。因此，即便不采取任何行动，美国也必须作出表态，例如在联合国中呼吁双方停火，表示不会容忍核战争的发生。^⑦副国务卿理查德森还向基辛格强烈建议，应主动向苏联澄清美国的这一政策态度。^⑧

1969年11月10日，“美国应对中苏重大冲突的紧急政策”报告最终完成。它开篇明确指出“中苏冲突不符合我们的利益。”在具体措施上，报告建议，除了公开强调“不偏不倚和不卷入”的立场外，力劝双方不使用核武器，敦促通

① NSSM 14: US China Policy, Secret, August 8, 1969, NSC Institutional Files, H-023, Folder 6, NPMSP, NARA II. p. 5.

② (美)亨利·基辛格著、陈瑶华等译《白宫岁月：基辛格回忆录全集》第1册，第230页。

③ Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China*, p. 68.

④ Elliot Richardson Speech to American Political Science Association, Sept. 5, 1969. (excerpt) Henry A. Kissinger Office Files, Country Files, Box 86, U. S. China Policy 1969—1972, Secret, [1 of 2]. NPMSP, NARA II.

⑤ (美)亨利·基辛格著、陈瑶华等译《白宫岁月：基辛格回忆录全集》第1册，第230—231页。

⑥ Memorandum for Mr. Kissinger, From: Helmut Sonnenfeldt, John Holdridge, Confidential, September 5, 1969. Institutional Files, Box H-155, Study Memorandums, NSSM 63 [2 of 4]. NPMSP, NARA II. p. 1.

⑦ Document 29, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 76—77. Memorandum for Henry A. Kissinger, From: John Holdridge, September 4, 1969. Top Secret. Institutional Files, Box H-071, Folder 3. NPMSP, NARA II.

⑧ Memorandum for Mr. Kissinger, From: Helmut Sonnenfeldt, John Holdridge, Confidential, September 5, 1969. Institutional Files, Box H-155, Study Memorandums, NSSM 63 [2 of 4]. NPMSP, NARA II. p. 1.

过谈判恢复和平，鼓励第三国对苏中发挥影响，避免冲突升级。如果有情报显示任何一方在计划使用核武器，美国将提升全球战备等级，谨慎考虑向另一方透露信息，以减少奇袭程度。^①

虽然“不偏不倚”在事实上有所默许苏联之嫌，但在1969年11月中美关系尚未有明显突破，而美苏限制战略武器谈判和关于中东问题的四方谈判都进入关键阶段的时刻，美国不可能以明显偏向中国的立场致使美苏关系受损。对此，基辛格承认：“我明白这个问题，但我也不知道答案是什么。”^②

为消除外界对“不偏不倚”政策的误解、防止中苏冲突演变为地区性战争，报告还提出这样一条原则，即“认可中国的领土完整”：“在苏联的鼓励和协助下，如果新疆或者西藏出现独立运动，美国应表示反对以武力改变中国领土的行为，认可中国领土完整的原则。”美国除了要向苏联人表达对分割中国领土行为的关注，还要警告印度人，如果其侵犯西藏的行动引起中国的反击，美国将考虑《印美防空协定》的适用性。此外，报告还考虑到：如果中苏冲突引发中国内部权力斗争，则美国要对冲突党派保持不偏不倚的立场^③。总之，美国反对苏联、印度对中国领土的任何觊觎，并且一旦中国发生内乱，美国不会插手。

同样由副国务卿理查德森的主持、国务院计划协调室执笔的“美国对中苏冲突的长期政策”的研究报告（NSSM 63），与短期的应急政策研究同时展开。最初，报告将美国的战略分为四个选项：“A. 支持中国；B. 与苏联合谋孤立中国，向中国施加压力、对苏联采取更温和的姿态；C. 采取‘袖手旁观’的态度；D. 声明有兴趣改善与敌对双方的关系”，并明确指出选项D富有可行的战略意义。与短期应急政策的结论相同，它肯定美国应开放改善对华关系的大门，因为这在短期可以向苏联施加压力，在长期能够鼓励中美发展一种更理性的关系。因此，美国有必要谨慎地调整对华主动，即便是非互惠的单边行动。^④但是，与短期应急政策报告不同，由于对中苏冲突的性质、发展趋势、影响的判断都存在矛盾，参加会议的国家安全委员会、国防部、中央情报局、参谋长联席会

议、应急准备局、新闻署等部门代表，很难对美国在中苏爆发武装冲突和不发生武装冲突等不同情况下采取何种对策达成共识。^⑤

1969年9月11日，周恩来在北京机场会见苏联部长会议主席柯西金。9月18日，经毛泽东批准，周恩来致信柯西金，提出通过和平谈判解决中苏边界问题，并且“在解决之前，双方采取临时措施，维持边界现状，避免武装冲突。”之后，双方同意于10月20日在北京开始中苏边界问题谈判。^⑥从表面上看来，中苏关系已经由战场转向了谈判桌。

根据中苏关系的新进展，“美国对中苏冲突的长期政策”的报告（NSSM 63）在修改稿中，删除了“中苏爆发大规模战争”的假设前提，认为“中苏冲突将以目前的政治斗争的方式持续下去”；在政策方向上，主张对中苏冲突保持中立的同时，追求美国同中国和苏联关系的长期利益，保留对中国和苏联发展关系的灵活性。^⑦

- ① Document 43, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 118—121.
- ② Document 47, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, p. 133.
- ③ Document 43, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 120—121.
- ④ 1969年9月3日最初的NSSM63报告，见：NSSM - 63, U. S. Policy on Current Sino-Soviet Differences, Considered by Interdepartmental Ad Hoc Group, September 3, 1969. Secret. Institutional Files, Box H - 155, Study Memorandums, NSSM 63 [2 of 4]. NPMSP, NARA II.
- ⑤ 这三次主要会议的讨论记录，参见：Memorandum for Mr. Kissinger, From: Helmut Sonnenfeldt, John Holdridge, Confidential, September 5, 1969. Institutional Files, Box H - 155, Study Memorandums, NSSM 63 [2 of 4]. NPMSP, NARA II. p. 1. Memorandum for Mr. Kissinger, From: Helmut Sonnenfeldt/John H. Holdridge, Secret. 1 page. Talking Points For Mr. Kissinger-NSSM 63, September 23, 1969. Secret. Institutional Files, Box-040, Folder 1. NPMSP, NARA II. Document 36, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 92—101.
- ⑥ 《周恩来年谱（1949—1976）》下册，中央文献出版社，1997年，第320—324页。
- ⑦ Draft Response to National Security Study Memorandum 63, Washington, October 17, 1969. *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, p. 109. 报告全文见：RSSM 63, U. S. Policy on Current Sino - Soviet Differences, Revised Version: October 17, 1969. Institutional Files, Box H - 040, Folder 7. NPMSP, NARA II.

尽管在具体的政策措施上，这份报告提出的措施仍不够具体，但国务院主持的政策研究过程，整合了美国政府内部相关部门的意见，这就为美国对中苏冲突的政策表态，奠定了坚实的政策基础。

1969年12月，中美外交官在华沙的戏剧性接触，使两国关系呈现柳暗花明之势：双方定于1971年1月20日在华沙重新恢复大使级会谈。1970年1月15日，在全美对外政策编辑和主持人会议上，根据这一系列有关美国对中苏冲突政策研究的结论，国务卿罗杰斯宣布：美国无意利用中苏分歧。“我们试图以一种严肃的方式同苏联谈判，追求共同立场和利益；也试图同共产党中国改善关系，并且很高兴达成协议定于1月20日在华沙举行会谈。我们认为，改善与苏联和共产党中国的关系符合我们的国家利益，并且我们的政策是寻求以谨慎的方式实现这个目标。中苏冲突严格上说是他们自己的事情，但是这不能制约我们改善同双方关系的努力。”^① 十几天后，尼克松在同英国首相哈罗德·威尔逊会谈时，重申了美国要同时通过和中苏两国谈判改善关系的决心。^② 至此，半年多来主要由国务院主持的对于中、美、苏战略三角关系的政策研究，终于成为美国的外交实践。

三、研究出台单边政策加快缓和

在国务院的积极推动下，1969年7月21日，美国政府宣布放宽对中国贸易和人员旅游的限制，成为尼克松政府缓和中美关系的第一步单方面主动。^③

1969年7月31日，罗杰斯在东京公开表示“我们愿意改善同共产党中国的关系。”^④ 8月8日，他在堪培拉作演讲时，承认中国已是一个事实，是一个潜在的强国，但却被孤立于世界太久了：“这就是我们为什么一直寻求打开沟通渠道的原因。就在几天之前，我们放宽了对美国游客购买其商品和赴中国旅游签证的限制。我们的目的是消除双方关系中的障碍，帮助大陆中国的人民忆起历史上我们对他们的友谊。”他表示，美国将努力同北京继续对话，重开华沙大使级会谈。^⑤

近距离观察中美官方联络——大使级会谈的波兰，敏锐地洞察到美国对华政策的新动向。8月16日，波兰党报《人民论坛报》针对罗杰斯在堪培拉的表态，发表评论《美国与中国调情：为什么罗杰斯宣扬对中国的友谊》认为：从罗杰斯的声明可以看出“华盛顿正在认真准备调整与北京的关系”，“美国对北京的姿态、罗杰斯在他旅行的每一站中对中国的评论、以及对‘友谊’一词的慷慨使用，这一切都是史无前例的。”此外，在中苏冲突的大背景下，罗杰斯的表态是对中国人的“抚慰”，使中国的注意力从美国在东南亚的军事行动，转移到来自北方大国的威胁。^⑥ 总之，至1969年10月，外界已经关注到，美国国务院推动的恢复中美华沙大使级会谈、颁布放松对华管制政策，以及罗杰斯等高级官员的积极表态，都暗示出美国正寻求同北京建立一种更为友好和正常的关系，希望中国走出孤立并在亚洲扮演建设性角色。

那么，中国政府的反应如何呢？1969年10月间，美国国务院东亚和太平洋事务局、亚洲共产党事务办公室主任保罗·克里斯伯格起草题为“中国对美国对华主动政策的反应及美国下一步对华政策”的报告注意到，在1969年新政府就职之初，中国人曾对美国政府特别是尼克松总统开展一系列极端猛烈的抨击。但这种攻击很快减弱，也再没有对美国对华政策表态及放松对华管制政策的公开评论。为庆祝建国

- ① Document 51, *FRUS*, 1969—1972, Volume I.
- ② Document 55, Editorial Note, *FRUS*, 1969—1972, Volume I.
- ③ 对于尼克松政府为何选择此时发布政策、其意图如何以及政策设计过程、国务院的角色和作用等，参见张静《尼克松政府放松对华管制政策出台前后》，《中共党史研究》2009年第9期。
- ④ Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China*, p. 64.
- ⑤ Secretary Rogers Speech to National Press Club, Canberra, Australia, August 8, 1969. Folder: U. S. China Policy 1969—1972, Secret, [1 of 2], Box 86, National Security Council Files, Henry A. Kissinger Office Files, Country Files—Far East, NPMS, NARA II.
- ⑥ Telegram from Stoessel, Walter J., Jr. to United States. Department of State, Limited Official Use, Cable, 2604, August 18, 1969. DNSA CH00078.

20周年，中国对中美关系的评论语调缓和，没有强烈的责骂，与过去诋毁此类政策的反应形成反差。尽管不能确定中国的对华政策发生了明显的重大转折，“但至少表明与一年前相比，他们的立场有了些许的‘缓和’。”^①

那么，此时美国下一步的对华政策应该是什么？克里斯伯格建议国务院可以采取如下几项措施：第一，建议总统修改《外国资产控制》对美国有关对华贸易政策中治外法权的规定，最终将美国对华出口贸易的控制降低到与苏联同等的水平。这一条同于美国对华政策报告（NSSM14）中的意见。第二，支持国务卿罗杰斯对总统的建议，即在1969年底之前宣布美国取消所有赴华旅行限制的意向。第三，建议利用撤出台湾海峡两艘巡逻舰的时机，向北京提出轮流在两国驻华大使馆或其他地方恢复双边会谈。第四，根据越南战争的发展，建议考虑阶段性削减美国因越南战争而在台湾增加的驻军，撤走在1969年5月在台南部署的美国侦察机战斗队。第五，主动同白宫商议启动一项研究，重新评估美国对国际组织成员国资格的政策，考虑允许北京参加非联合国机制的专门机构。^②

1969年11月22日，美国副国务卿理查德森向国务卿罗杰斯表示，支持在1969年底施行这份报告中的政策建议。12月2日，罗杰斯将修改过的报告呈交总统尼克松，指出：由于苏联本身正在同中国举行边界问题的谈判，那么美国采取行动打开中国大门，就不太会成为苏联反对的目标。“尽管我们不能预言这些措施可以从北京方面获得令人满意的反应，但是他们现在很可能比以前更积极。”他还相信，这些政策可以鼓励中国领导层中“支持现代化”的派别，加强他们在政府中的地位，向着有利于美国利益的方向影响中国政府。但与最初克里斯伯格的建议不同的是，罗杰斯在报告中提出的政策措施多为贸易方面。^③可见，相比于国务院中层官员，高层在政策行动上显得保守和谨慎许多。

1969年12月11日，尼克松总统上任以来，中美外交官首次在华沙成功接触，双方在中国

大使馆短暂会晤。当天，尼克松批准了罗杰斯提出的进一步放松对华贸易管制的建议。12月19日，美国政府在《联邦记录》上发表了一篇低调的声明：允许美国公司的海外子公司向中国出售非战略性物资，同中华人民共和国做生意；取消旅游者最多只能购买100美元货物的限定；放宽对中国艺术品的进口。^④

此次放松对华管制，同样是在美国国务院的筹划和推动下完成的。最终选取的措施尽管并非关键，但政策信号的意义远重于实质内容。在中美最初接触的敏感时刻，这种单方面主动示好的行动既可以向中国表示美国缓和双边关系的意图，又不会遭中方拒绝，也不至引起苏联的强烈反应。

1970年初中美举行两次大使级会谈之后，为了表明美国的主动姿态，4月6日，美国国务院与商务部宣布进一步取消对华贸易管制，在美国领土以外地区制造但其中包含美国制成品或技术的某些商品，可以运销到中国大陆。4月29日，美国政府向一些公司颁发了允许向中国出口非战略性物资的许可证。^⑤

然而，随着1970年5月美国开始轰炸柬埔寨，中美关系再次陷入低谷，中国政府强烈谴责美军入侵柬埔寨和扩大印度支那战争的行动^⑥，并于6月20日宣布中止中美大使级会谈。6月30日，所有美军撤出柬埔寨。鉴于美国方面一直以来的主动缓和姿态，在猛烈的舆论抨击之

① Memorandum from Marshall Green to the Under Secretary, Secret, October 6, 1969. DNSA, Item Number: CH00079, pp. 2—3.

② *Ibid.*, pp. 3—5.

③ Document 49, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 139—142.

④ National Security Council (NSC) decision with respect to a U. S. relaxation of economic controls against China. Memo. National Security Council. SECRET. Issue Date: Dec 19, 1969. Date Declassified: Aug 15, 2003. In Complete. 5 page (s). DDRS, Document Number: CK3100535820. (美)亨利·基辛格著、陈瑶华等译《白宫岁月：基辛格回忆录全集》第1册，第238页。

⑤ Roderick MacFarquhar, *Sino-American Relations, 1949—1971*, Praeger Publishers, 1972, pp. 250—251.

⑥ 《周恩来年谱（1949—1976）》下册，第365页。

后，中国对美政策在7月份出现了明显的缓和。7月10日，北京宣布释放一名美国天主教主教詹姆斯·爱德华·华理柱。^①从7月中旬开始，中美关系走出低谷。

尽管在1970年初美国国务院筹划中美大使级会谈的同时，尼克松和基辛格通过巴基斯坦渠道与北京建立了秘密联络，但白宫仍然缺乏具体可实施的政策。11月19日，尼克松下令开展一项新的美国对华政策研究（NSSM 106）。^②由在国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿马歇尔·格林主持，报告于1971年2月16日完成。此时，格林等国务院和其他部门官员并不知道白宫通过幕后渠道与中国的联络，无法确定中国缓和对美政策的真实态度，认为中苏冲突迫使中国恢复与美国的大使级会谈，中方的目的仅在于以中美缓和的表象刺激苏联人。因此，报告提出：与中国建立更为正常的政治和经济关系是长期的政策目标，美国在70年代应继续遵循缓和对华关系的原则，通过经济、政治措施维持主动的姿态，开放沟通的渠道，鼓励中国作出积极回应，改变对美国的敌视态度，以缓慢的方式逐渐实现缓和。^③根据报告的建议，副国务卿约翰·欧文主持国安会副部长委员会，起草了进一步放松对华旅行、航运、贸易等限制的具体措施。白宫批准了这些政策措施，但何时发布还在等待时机。^④

孰料，机会很快来临。1971年初以来，中国在外交舞台上展现出灵活而积极的姿态，并很快被美国国务院察觉。4月初，国务卿罗杰斯和副国务卿理查德森，分别向尼克松和基辛格汇报了从1969年10月份以来中国的建交情况、对外经济援助，以及与英国、日本、东欧国家关系的新发展，并指出“有迹象表明北京的外交攻势正变得愈发强力，加强了灵活性，获得了令人瞩目的成就。”^⑤

果不其然，1971年4月7日，毛泽东作出决定，邀请在日本东京参加世界乒乓球锦标赛的美国乒乓球队访华。中国领导人的突然之举出乎美方意料。理查德森向基辛格分析道：这是新中国自1949年成立以来，首次向美国运动队发出的热诚邀请。从发出邀请的时间来看，

这恰好是北京开始允许越来越多的外国访问者进入中国和美国在3月15日宣布取消旅华限制之后。这是中国对美国主动缓和姿态的反应，并且最重要的是，它反映了北京在处理对外关系上的开放和自信。^⑥4月13日，尼克松发布了一系列已准备好的放宽对华管制措施。^⑦

在尼克松的眼里，包括国务院在内的各官僚机构始终是不被他信任的，与打开中国大门的功绩毫不沾边。但在具体的政策问题上，他又离不开他们的工作。此外，为了掩护他同基辛格秘密开辟的幕后联络渠道，也不能够让国务院停止政策研究的工作。当“乒乓外交”热闹非凡、白宫的幕后渠道佳音频传时，他要求仍由助理国务卿马歇尔·格林负责，继续研究对中国的下一步措施。^⑧报告（NSSM 124）于5月底完成。它意识到，“乒乓外交”后掀起的“人民外交”，推动美国政府必须进一步发展中美政治关系，而台湾问题是美国政府必须解决的痼疾。它提出，可以向中国政府提出，随着美国从越南的撤军，将逐步减少驻台美军数量，以此引导中国对美国的缓和政策做出积极反应。此外，在提请政府内各部门慎重评估后，“也可

① 参见《我专政机关处理外国犯人》，《人民日报》1970年7月1日。
② Document 97, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 246—247.
③ NSSM 106, United States China Policy, 2/16/71, First SRG Draft, Secret. DNSA, Item Number: CH00202, p. 1.
④ NSC-U/SM 91, Travel and Trade with Communist China, Secret/Sensitive. February 22, 1971. Memorandum for the President, from NSC Under Secretaries Committee, February 23, 1971, Secret/Sensitive. Institutional Files, Box H-223, Folder 3, NSDM 105. NPMS, NARA II.
⑤ Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger, The White House, from Theodore L. Eliot, Jr., Executive Secretary, Department of State, April 1, 1971. Secret. RG 59 East Asia & Pacific Affairs Lot Files, Box 5, POL 1 Chinese Foreign Policy (general) 1971 China. NPMS, NARA II. (美)亨利·基辛格著、陈瑶华等译《白宫岁月：基辛格回忆录全集》第2册，第910页。
⑥ Document 112, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 297—298.
⑦ Document 116, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 297—298.
⑧ Document 117, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 299—300.

向中国暗示，美国愿意将台湾视为中国的一部分”。在国务院方面看来，这些表态已十分大胆。^①

与此相比，基辛格在1971年7月秘密北京之行中对周恩来作出的承诺则走得更远：军事上，美国将在结束印度支那战争后短暂的时间段内，明确从台湾撤出三分之二的军队；并随着中美关系的改善，减少其他剩余驻军^②。政治上，承诺尼克松总统在访华时申明，美国不支持“两个中国”或“一中一台”、不支持台湾独立运动、不再说台湾“地位未定”、承认台湾属于中国，并且在总统大选之后正式接受中华人民共和国是中国的唯一合法政府。^③ 1972年2月访华时，尼克松对周恩来来说“基辛格博士以前在这里表达了我们对五点原则的赞同。我完全同意这些原则，并且总理可以相信我们在其他问题上所说的话。”^④

在秘密的个人外交中，尼克松和基辛格这种信誓旦旦的口头承诺和表态，远超国务院政策设计的范围和立法机构国会在当时所允许的底线。如此一来，尽管与中国领导人达成一时认同，但他们作出的这些秘密承诺终究难以获得国内官僚机构的支持和国会立法机构的认可，这实际上为中美关系开辟的是一条极不平坦的缓和之路。福特总统时期，国会反对以牺牲台湾实现中美关系正常化，坚定支持美国继续与台湾保持外交关系的保守派势力依然强大。迫于国内政治的压力和选举政治利益，卡特政府在推动中美建交上踟蹰不前。^⑤

尼克松时期，白宫绕行国务院，以十分机密的方式与中国领导人协定的外交模式，又为其后的总统和国家安全事务助理所继承。然而需要指出的是，通过秘密外交，美国总统以个人身份向中方领导人作出承诺，可以获得中方的信任，在短期实现外交关系的突破，却难以获得国内各方的一致认可；可以暂时搁置矛盾，却不能解决长久的问题；可以绕开反对派，却难以逃避反对力量的反弹。

总之，在缓和对华关系的初期，美国国务院为白宫提供了有关恢复大使级会谈、放松对华管制、逐步从台湾撤军等富有建设性的政策选项，契合了白宫的政治需要。国务院方面还

较早地察觉到中苏冲突的重大战略机遇，为中美苏三角关系的建构提出了战略性的建议。但在中美缓和进程的中后期，由于不清楚白宫与中国领导人“幕后渠道”的外交信息，致使国务院方面因信息不足而在缓和对华关系的政策上趋于保守谨慎。尼克松和基辛格避开国务院，虽然以秘密的个人外交方式实现了中美关系的历史性突破，但他们对中国领导人在台湾等问题上的一系列承诺，既未经国务院等官僚部门的商讨，也未获得国会的批准，从而给未来中美关系的发展留下了一条崎岖艰难的道路。

（本文作者 中共中央党校中共党史教研
部讲师 北京 100091）

（责任编辑 薛 承）

① Memorandum for the Chairman, NSC Senior Review Group, from Winthrop G. Brown, Acting Chairman, NSC Interdepartmental Group for East Asia and the Pacific, Top Secret. May 1971, DNSA, Item Number: CH00210, pp. 2—3.

② Document 139, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, p. 369.

③ Document 140, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 411—412.

④ Document 196, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, p. 697.

1971年7月10日，周恩来就向基辛格提出了五点要求：“必须承认中华人民共和国是中国人民的唯一合法政府；台湾属于中国，台湾是中国不可分割的一部分，第二次世界大战后已经归还中国；美国不支持“两个中国”或者“一个中国、一个台湾”的政策；不支持所谓的台湾独立运动；不再提台湾地位未定论。”基辛格表示：五点中的四点是在不久的将来可以实现的，只有一个问题，即承认中华人民共和国是唯一合法政府，需要留待美国大选之后，但是这个方向是很明确的。（Document 140, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, p. 411—414.）1971年10月21日，基辛格在第二次访华时，再次向周恩来表示：首先，美国不反对所有中国人坚持的只有一个中国，台湾是中国一部分的观点。在这个意义上，不认为台湾地位未定。其次，不会再重提“未定”，不支持“未定论”，不支持“两个中国”或“一中一台”的表述。如果在“一个中国”框架下和平解决台湾问题，美国的立场是让中国人自己解决。（Document 162, *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, pp. 510—511.）

⑤ 陶文钊《中美关系史（1972—2000）》下卷，世纪出版社，2004年，第13—28页。