

从国际合作视角审视美国对华 缓和的动因

——以反劫机国际合作为例(1969~1971)^①

张 静

[内容提要]围绕是否邀请中国参加1970年底、1971年初召开的两次修改、制定反劫机国际公约会议的问题,西方国家之间及美国内部展开了激烈的争论。最终,为了既不影响美国对中国等所谓“分裂国家”的联合国代表权的既有政策,又尽可能地实现这些国家对反劫机国际公约的认可,经美方提议,《海牙公约》和《蒙特利尔公约》均采取了“多方保存”的方式。这场争论反映出美国政府对华政策的内在矛盾:既需要中国积极参与由美国主导的国际合作以应对全球性威胁,又不愿改变不承认中华人民共和国在联合国等国际组织中应拥有合法地位的政策。此外,从这场争论的过程来看,在20世纪60年代末、70年代初,邀请中国参与应对全球性威胁的国际合作,已成为美国缓和对华关系的一个重要动因。

关键词:美国军事与外交 中美关系 缓和 全球性威胁 反劫机国际公约 国际合作

学界对尼克松政府时期缓和对华关系的动因的研究,主要有以下四个结论:第一,利用中苏敌对,将中国作为抗衡苏联的砝码;第二,借助中国的影响,尽早实现从

^① 感谢《美国研究》杂志匿名评审专家提出的修改意见,文责自负。本文为中国马克思主义研究基金会青年课题“改革开放进程中的美国因素研究”(项目号为DXQN-M 201407)成果之一。

越南撤军;第三,缓解国内政治压力,恢复美国国内秩序;第四,避免中苏对抗导致全球战争,同时防止中苏和解对美国不利,以多极制衡代替两极对抗来推动冷战转型,构建新的全球战略均势格局。^①有学者论述了为“接触”中国从而推动冷战转型的目的:尼克松政府既要将中国纳入国际体系又要维护亚洲盟友利益的政策努力,以及将中国纳入军控和裁军的大国合作机制的尝试。^②然而,由于材料的局限,即便有学者论述了解决全球性问题而实现国际合作的缓和对华政策的动因,也主要是关注军控和裁军等议题,鲜有涉及应对国际劫机等兴起于20世纪60年代末的恐怖主义全球性威胁的问题。

然而在20世纪60年代末、70年代初,国际劫机活动日益猖獗,给国际民航运输造成严重威胁,也使在这一领域拥有巨大商业利益的美国深受其害。除了商业利润受损,从1968年到1972年,全世界共发生劫机事件321起,约为过去37年间劫机事件总量的五倍,其中146起、近半数之多是针对美国的。^③由于劫机活动是一种跨国的有组织犯罪行为,往往危及几个国家的安全,并可能针对世界任何地方的目标。因此,预防、应对、打击此类恐怖活动,非一国之力可为,必须加强国际间的广泛合作。^④有学者研究了尼克松政府时期为应对国际劫机活动而制定民航安全政策,并通过国际民航组织、联合国、北约等国际组织积极争取国际反劫机合作的努力。^⑤不过,鲜有论者谈及为避免劫机者可能将飞机劫持到美国的敌对国,美国如何争取国际社会对反劫机公约条款的“最广泛”的认可,以及如何认识并解决中国等所谓“分裂国家”在

① 郝雨凡:《白官决策》,北京·东方出版社,2002年版;亨利·基辛格:《大外交》,海口·海南出版社,1998年版;陶文钊:《中美关系史(1949~1972)》(中卷),上海人民出版社,2004年版;John Lewis Gaddis, *The Cold War* (London: Penguin Books, 2007); John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Post-war American National Security Policy* (New York, NY: Oxford University Press, 1982); Robert E. Osgood, *Retreat From Empire? The First Nixon Administration* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973); Franz Schurmann, *The Foreign Politics of Richard Nixon: the Grand Design* (Berkeley: University of California Press, 1987); Michel Oksenberg and Robert B. Oxnam eds., *Dragon and Eagle: United States - China Relations: Past and Future*, (New York: Basic Books, 1978); Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China: An Investigative History* (New York: Public Affairs, 1999); James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (New York: Vintage Books, A Division of Random House, Inc., 1998); Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power* (New York: HarperCollins Publishers, 2007)。

② 张曙光:《接触外交:尼克松政府与解冻中美关系》,北京·世界知识出版社,2009年版,第9章、第10章。

③ 张杨:《尼克松政府时期美国航空安全政策研究》,载《史学集刊》,2010年9月第5期,第117页。

④ 卞堪光:《反劫机斗争初探》,载《公安大学学报》,2002年第3期,第60页。

⑤ 张杨从美国史的角度,研究了尼克松政府时期为了应对国际恐怖主义而制定美国民航安全政策的历史,认为这些政策虽然促进了国际社会在航运安全领域的合作,但受冷战思维的影响,这些政策无法获得其他国家的支持因而作用有限。参见张杨:前引文,第117~124页。

反劫机国际合作中的角色与缔约国资格等问题。^①

本文使用美国国家档案馆所藏尼克松总统时期美国国务院档案资料,运用历史和决策学的研究方法,从应对国际民用航空领域的劫机为代表的全球性威胁,实现最广泛国际合作需要的视角,对20世纪60年代末、70年代初尼克松政府邀请中国参加制定反劫机国际公约——《海牙公约》及《蒙特利尔公约》会议的决策过程进行考察。这一决策过程展现出尼克松政府既要争取中国参与国际合作,又要坚持在国际组织中“不承认中国”的政策困境。它也表明,为了实现最广泛的国际合作,这一时期来自政府内部及盟国的压力,成为美国向着改善对华关系,改变对中国联合国代表权问题既有政策的方向发展的推动力。

一 “捷克斯洛伐克提案”引发国际风波

劫持民航飞机的恐怖活动是国际民航安全的主要威胁。由于自20世纪30年代至60年代末,针对美国的劫机事件数量少且并未给美国民航业造成严重威胁,因此未引起美国政府的注意和民众的不安。然而,1969年8月29日,发生了“解放巴勒斯坦人民阵线”成员劫持了美国环球航空公司第840次航班并迫使飞机降落在叙利亚大马士革机场,炸毁驾驶舱和机舱的事件。尽管没有人员伤亡,但叙利亚扣留了六名以色列乘客作为人质。^②“解放巴勒斯坦人民阵线”宣布这次劫机不仅是针对美国投票否决联合国安理会谴责以色列的决议,而且是针对美国向以色列出售战斗机的行为。这是美国遭遇的第一起由外国劫机者实施且未飞往古巴的劫机事件,也是巴勒斯坦民族主义力量第一次直接袭击美国目标。^③美国国务院立刻向白宫建议,采取有效步骤以制止劫机事件再次发生。国务院认为,劫机事件不仅会对航空安全造成威胁,而且还会引发国际政治事件,甚至会出现被劫持飞机的降落国为达到某种政治

① 学界对这一问题研究的欠缺,还在于档案资料不易发掘。九一一事件后,美国国家档案馆公开了“恐怖主义与美国政策(1968~2002)”专题文献,并将这一专题文献发布在“数字国家安全档案”数据库(Digital National Security Archives,以下简称DNSA)中。但是,这些档案资料并没有收集专门针对是否邀请中国参与制定和修改反劫机国际公约会议的相关文件。有关本文研究问题的文件,是笔者于2008年在位于马里兰州的美国国家第二档案馆(NARA II)收集尼克松总统时期美国国务院与驻外机构和外国驻美机构的所有信函及备忘录等国务院档案资料第59号档案组合(RG59)时,偶然所得。

② 关于美国国务院、白宫对这次劫机事件的处理,可参见以下文件:“Memorandum For The President, from Henry A. Kissinger,” DNSA, Item Number: TE00041; “Memorandum For The President, From William P. Rogers, The Secretary of State,” Washington, September 2, 1969, DNSA, Item Number: TE00042; “Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger, The White House, from Theodore L. Eliot, Jr., Executive Secretary, Department of State,” Washington, D. C., 20520, September 10, 1969, DNSA, Item Number: TE00044。

③ 关于针对美国的劫机事件的统计及此次劫机事件的分析,参见张杨:《尼克松政府时期美国航行安全政策研究》,第118页。

目的而不愿立刻遣返飞机、机组人员和乘客,并且不对劫机者采取任何有效惩罚的情况。副国务卿埃利奥特·理查森(Elliott L. Richardson)指出,为了让飞机、机组人员和乘客必须被遣返、劫机者必须受到惩罚的原则获得国际社会的最广泛的认可,并且向那些违反原则的国家实施有效的国际压力,必须采取一系列必要措施。其中首要的两点是:第一,尽各种努力,让更多国家和地区加入《东京公约》;^①第二,制定补充公约,要求遣返劫机者或在飞机降落国对劫机者进行审判。他建议,美国政府应强烈要求国际民用航空组织(International Civil Aviation Organization, ICAO)^②理事会在1970年秋季召开国际会议制定关于劫机问题的补充公约。^③

美方的建议得到了国际民航组织的积极回应。1970年3月,国际民航组织理事会决定,计划于1970年12月在荷兰海牙召开订立《关于制止非法劫持航空器的公约》即《海牙公约》^④的外交会议,并按照“维也纳规则”(Vienna Formula)的邀请原则

① 《关于在航空器内犯罪和其他某些行为的公约》(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft),简称《东京公约》。由国际民航组织于1963年9月14日在东京国际航空法会议上签订,同年12月4日生效。该公约是国际上试图解决航空器内犯罪问题的第一个国际条约,填补了国际航空法中刑事管辖权的空白,并对劫持航空器的行为作了初步规定。国际民航组织在《东京公约》奠定的基础上进一步缔结了1970年《海牙公约》和1971年《蒙特利尔公约》。中国于1978年11月14日交存加入书,1979年2月12日该公约对中国生效。《东京公约》、《海牙公约》和《蒙特利尔公约》这3个公约即是通常所说的关于防止劫持飞机的3个国际公约。转引自曾庆敏主编:《法学大辞典》,上海辞书出版社,1998年版,第630页。

② “国际民用航空组织”简称“国际民航组织”,是协调国际民用航空活动的政府间国际组织。根据1944年在美国芝加哥签订的《国际民用航空公约》(简称芝加哥公约),于1947年4月4日正式成立,同年5月13日成为联合国的专门机构之一。总部设在加拿大的蒙特利尔。中国是创始会员国,1944年12月9日,当时的中国政府在《芝加哥公约》上签字,并于1946年2月20日批准该公约。1971年11月19日国际民航组织第74届理事会通过决议,承认中华人民共和国政府为中国唯一合法政府,驱逐了国民党集团的代表。1974年2月15日我国决定承认《国际民用航空公约》,并自该日起参加该组织的活动。转引自曾庆敏主编:《法学大辞典》,第911页。

③ “Memorandum for The President, From Johnson, U. Alexis, Acting Secretary Department of State, ” Washington, October 2, 1969, DNSA, Item Number: TE00052.

④ 《关于制止非法劫持航空器的公约》(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)于1970年12月16日订于海牙,1971年10月14日生效。中国于1980年9月10日加入该公约,同时声明:对本公约第12条第一款持有保留意见;台湾当局用中国名义对该公约的签署和批准是非法和无效的。该公约于1980年10月10日对中国生效。转引自曾庆敏主编:《法学大辞典》,第633页。公约的中文原文参见《海牙公约和蒙特利尔公约》,北京·法律出版社,1982年版,第3~9页。

于1971年2月在加拿大蒙特利尔召开修改《华沙公约》^①的外交会议。^②“维也纳规则”是指联合国或与联合国有关的国际组织主办会议的一种通常的邀请原则,被邀请方一般包括联合国、联合国专门委员会、国际原子能组织(IAEA)成员国,以及国际法院法令(Statute of the ICJ)协议方在内的各国。^③

不过,捷克斯洛伐克代表很快就蒙特利尔会议的邀请原则提出了异议。1970年3月26日,捷方代表向国际民航组织理事会递交提案,提议授权国际民航组织理事会主席(或国际民航组织秘书长),就让最广泛国家接受《关于制止非法劫持航空器的公约》的问题,同联合国秘书长进行商议。此外,让作为《华沙公约》保存国的波兰向法国^④提供一份缔约方名单,可由法国邀请包括非国际民航组织成员在内的所有《华沙公约》缔约方出席此次外交会议。^⑤捷克斯洛伐克的提案意味着,作为《华沙公约》缔约方、但不是国际民航组织成员的中华人民共和国、朝鲜民主主义人民共和国和德意志民主共和国,也可以被邀请参加缔结《海牙公约》和修改《华沙公约》的两次外交会议。由于捷克斯洛伐克提案来得非常突然,在德意志联邦共和国的动议和美国的支持下,国际民航组织理事会决定将对捷克斯洛伐克提案的表决推迟至1970年5月19日。^⑥

为审慎起见,国际民航组织秘书长首先征求了联合国秘书长对捷克斯洛伐克提案的建议和意见。1970年5月11日,联合国法律顾问斯达夫罗伯罗斯(C. A.

① 《华沙公约》(Warsaw Conventions)指1929年10月12日在华沙签署、以法文写成的《统一国际航空运输某些规则的公约》(Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air),包括《附加议定书》。该公约于1933年2月13日生效,后经多次修改。国际民航组织于1955年9月28日签订了修改议定书,即《海牙议定书》,1963年8月1日生效。我国于1958年正式加入这一公约。参见曾庆敏主编:《法学大辞典》,第528页。1971年9月重新修订的公约即《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》,又称《蒙特利尔公约》,中文原文见《海牙公约和蒙特利尔公约》,北京·法律出版社,1982年版,第10~17页。

② Tab C-Memo From IO-Mr. De Palma to the Undersecretary, 5/14/70, To: The Under Secretary, Through: S/S, From: IO-Samuel De Palma, May 14, 1970, Rec'd S/S 5/14/70, Department of State, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot Files 72D45674D88&74D400, RG 59, Nixon Presidential Materials Staff (NPMS), National Archives at College Park, MD, p. 1.

③ “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Eliot) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” Washington, August 5, 1971, FRUS (Foreign Relations of The United States), 1969~1976, Volume E-1.

④ 根据《华沙公约》第41条规定,法国有责任“采取必要措施以筹备会议”,档案原文注。

⑤ Participation By the PRC, The GDR and The DRK In Diplomatic Conferences on Hijacking and The Warsaw Convention, Legal Position Paper, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot Files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMS, p. 1.

⑥ Tab C-Memo From IO-Mr. De Palma to the Undersecretary, 5/14/70, To: The Under Secretary, Through: S/S, From: IO-Samuel De Palma, May 14, 1970, Rec'd S/S 5/14/70, Department of State, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMS, p. 1.

Stavropoulos)以报告的方式提供了法律意见。首先,制定《关于制止非法劫持航空器的公约》的会议,并不具有提供普遍参与的法律义务,并且有关条约法的维也纳会议^①的确不赞同被签署的条约在文本中体现出普遍参与的原则。但是,在由联合国主持进行的某些重要条约的谈判中,普遍参与被认为尤为必要,并且一般通过一种特别的“三方保存”(triple depositary)的安排来实现。因此,鉴于公约的对象和目的,国际民航组织理事会召开的外交会议可以不受任何规则或法律的约束,自由决定与会者的范围。其次,关于修订《华沙公约》的会议,《维也纳条约公约》^②第40条第二项规定:“所有修改涉及全部缔约方的多边条约的提案,必须通知所有缔约方,每一方都有权利参与……谈判和缔结条约修正案。”^③不过,如果产生了关于是否邀请某些特定实体作为国家参加会议的分歧,理事会有法定资格做出决定,不受保存国主张的缔约方名单的约束。^④总之,就通行的国际法原则与实际操作而言,国际民航组织理事会有权决定这两次外交会议的邀请名单,即使公约保存国出具的缔约方名单中包含“某些特定实体”,国际民航组织理事会也有最终决定权。因此,尽管中国、朝鲜和德意志民主共和国是《华沙公约》的缔约方,且根据已被公开签署但未正式生效的《维也纳条约公约》有权参与修改公约的会议,但是作为“特定实体”,最终仍需要由国际民航组织理事会决定这三国是否有资格以“国家”身份受邀参会。

在社会主义、资本主义两大阵营对峙的冷战格局中,这种邀请已不再局限于国际法范畴,而是牵涉东西方关系、西方阵营内部关系、国际航空安全与美国对中国等“分裂国家”政策等多种复杂因素。捷克斯洛伐克提案一经提出,很快引起西欧主要大国和日本、加拿大等国的反应。由于对德意志民主共和国的邀请牵涉到有关它的国际地位、两德关系,以及联邦德国同英、法、美等盟国的关系的问题,因此最先对捷方提案做出反应、采取外交行动的是联邦德国政府。

1970年5月6日,联邦德国大使馆受命请求美国政府支持他们提出的否决捷方提案的倡议,并向占国际民航组织理事会大多数的“联邦德国友好国家”寻求支

① 指1949年至1969年联合国国际法委员会在奥地利维也纳召开的一系列有关《条约法》的会议。

② 《维也纳条约公约》(Vienna Treaties Convention)亦称《关于条约法的维也纳公约》(The Vienna Convention on the Law of Treaties, or VCLT),是一份关于国家间条约惯例的国际法,在1969年5月22日被采用,1969年5月23日公开签署,1980年1月27日生效。

③ 《条约法公约》还没有被实施,它的条款也没有生效。档案原文注。

④ Participation By the PRC, The GDR and The DRK In Diplomatic Conferences on Hijacking and The Warsaw Convention, Legal Position Paper, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMS, pp. 2 ~ 3.

持。^①5月21日,联邦德国总理勃兰特(Willy Brandt)和德意志民主共和国总理斯多夫(Willi Stoph)在联邦德国东部城市卡塞尔举行会谈后,情况似乎出现了转机。双方要求对邀请中国、朝鲜和德意志民主共和国与会的方案等问题做进一步研究。然而,卡塞尔会议之后,联邦德国内阁会议很快做出决定,除非所有的政治关系都得到妥善解决,否则在国际舞台上,联邦德国决不向德意志民主共和国做出丝毫让步。勃兰特称联邦德国政府再次请求所有的朋友们,不要改变对德意志民主共和国国际地位的政治立场。^②于是,联邦德国又重新回到了坚决反对捷克斯洛伐克提案的立场。

英、法、日、加等国的立场与联邦德国的反对态度形成了鲜明的对比。1971年5月12日,在由英国、法国和联邦德国等国代表参加的波恩组(Bonn Group)会议上,法国代表暗示,法方支持中国参加两次会议,并且愿意同意德意志民主共和国的参与。英国代表则表示,对于修改《华沙公约》的会议,英方承认中国而非德意志民主共和国的与会身份,并提出能否在中国和德意志民主共和国之间做出一种“有效的法律性”区分。由于各方意见分歧,这次会议未能对英、法两国的方案做出决定。^③不久,日本政府告知美国驻东京大使馆,他们不仅正在考虑赞成捷克斯洛伐克提案,并且日本驻国际民航组织的代表已经向美国代表递交了一份与捷克斯洛伐克提案类似的建议方案。此外,加拿大外务省的一位官员也向美国驻渥太华大使馆表示,加拿大政府没有什么理由不支持捷克斯洛伐克提案。^④

在听取联合国法律顾问的意见后,捷克斯洛伐克代表又于1970年6月1日向国际民航组织秘书长提交了一份修正案。修改后的提案同日本代表早先制定的提案相似:其一,理事会按照1954年4月6日做出的邀请各国参加1955年海牙会议的步骤制定邀请方案,即扩大邀请属于《华沙公约》缔约方但又没有被包含在1970年3月26日决议中的各方参加会议;其二,鉴于非法劫持航空器事件的性质,并且为了实现让国际社会广泛地接受新原则的目标,理事会应当宣布制定《关于制止非法劫持航

① Tab C-Memo From IO-Mr. De Palma to the Undersecretary, 5/14/70, To: The Under Secretary, Through: S/S, From: IO-Samuel De Palma, May 14, 1970, Rec'd S/S 5/14/70, Department of State, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot Files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p.1.

② Participation By the PRC, The GDR and The DRK In Diplomatic Conferences on Hijacking and The Warsaw Convention, Legal Position Paper. File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot Files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p.3.

③ Participation By the PRC, The GDR and The DRK In Diplomatic Conferences on Hijacking and The Warsaw Convention, Legal Position Paper. File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot Files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p.3.

④ Participation By the PRC, The GDR and The DRK In Diplomatic Conferences on Hijacking and The Warsaw Convention, Legal Position Paper. File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot Files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p.4.

空器的公约》的会议向所有国家,包括先前理事会决定中没有包含的国家开放。^①

至此,邀请中国等所谓“分裂国家”参加反劫机国际公约会议的问题,已经不再是一个简单的国际航空安全问题,而成为一个冷战时期牵涉两大对立阵营之间,以及两个阵营内部复杂政治关系的国际问题。西欧主要大国围绕德意志民主共和国的国际地位问题形成了以联邦德国、英国、法国为代表的三种不同立场,而日本和加拿大的政策立场则与捷克斯洛伐克提案相近。尽管从法律的角度来看,国际民航组织理事会对邀请原则拥有最终决定权,但美国的态度主导着最终方案的达成。

二 国务院内的激烈角力

捷克斯洛伐克提案在美国国务院内部引发的风波,并不亚于它在国际舞台上掀起的风浪,它成为国务院内包括国际组织局、东亚暨太平洋事务局、欧洲事务局、经济事务局及法律顾问办公室等部门对华政策的角力场。各方争论的焦点集中于如何对待中国在国际组织中的政治地位问题,牵涉美国与盟国关系、美国对“分裂国家”的政策。

1970年5月15日,美国国务院负责国际组织事务的助理国务卿萨姆·德·帕尔马(Sam De Palma)向副国务卿理查森递交了备忘录。该备忘录指出,反对捷克斯洛伐克提案并积极回应联邦德国的行动与美国的现行政策一致;而国务院各相关部门之所以花费时间和精力讨论这个提案,主要是因为它牵涉很多问题。支持捷方提案的有利因素在于:首先,劫机事件已经引起了联合国大会和国际民航组织的重视,并且美国也一直积极支持通过各种多边及双边合作来解决这一问题,尼克松总统还曾在联合国大会上强调劫机问题关系到每个国家的利益并且“超越了政治”。因此,如果向“维也纳规则”以外的国家发出邀请,有利于维护美国的利益。其次,支持按照《维也纳条约法》有权获邀参加修改《华沙公约》会议的中国参会,符合尼克松政府发表的乐意寻求改善与北京实质关系并致力于使北京参与到国际社会中的声明的立场。

尽管如此,帕尔马表示,国务院国际组织局仍然认为,赞成捷方提案的弊端和风险大于利益。首先,扩大邀请范围,既不能保证这些政权的参加,也不能保证他们会签署会议可能达成的任何协议,反而会导致“中华民国”与韩国的缺席,最终仍难以

^① Participation By the PRC, The GDR and The DRK In Diplomatic Conferences on Hijacking and The Warsaw Convention, Legal Position Paper, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot Files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, pp.4~4a.

实现“更广泛参与”的目标。其次,尽管中国和朝鲜作为缔约国可以参加修改《华沙公约》的会议,但是无法以这种原则邀请北京参加订立《关于制止非法劫持航空器的公约》的会议。第三,美国默许捷方提案的后果严重。这会被一些国家视为美国改变了中国联合国代表权政策,从而动摇美国的立场,且表明美国放弃了同联邦德国、英国、法国达成的在两德关系没有任何改善的情况下,决不改变对德意志民主共和国等“分裂国家”在国际社会身份及地位问题的立场的协定。该协定规定,成员身份、观察员地位和参加任何例如专门委员会等联合国分支机构,都是重要的政治问题,必须在诸如联合国大会等最高政治机构中予以决定。总之,国务院国际组织局不认为这些会议的技术性或者专门性特征可以破此惯例。帕尔马建议,应认真考虑做出一种方案,既能扩大参加范围以满足更广泛的人道主义等特殊需要,同时又不损害“中华民国”在联合国的地位和美国的重要利益。^①

在收到帕尔马的备忘录后,副国务卿理查森同意争取让国际民航组织理事会推迟对捷方提案的表决,同时重新评估美国对中国、德意志民主共和国和朝鲜参会的政策。经美方斡旋,国际民航理事会对捷克斯洛伐克提案的表决推迟到1970年6月8日。^②

与国务院国际组织局、东亚暨太平洋事务局和欧洲事务局不赞成捷方提案的意见相反,1970年6月3日,国务院法律顾问约翰·史蒂文森(John R. Stevenson)在向理查森递交的备忘录和法律顾问办公室起草的立场报告中表示,邀请所谓“分裂国家”参会对美国对中国联合国代表权问题,和“分裂国家”在联合国及联合国专门机构地位问题的政策影响有限。首先,出席、参加为谈判具体条约而召开的外交会议,同以会员国身份参加国际组织机构,有着明确的区别。美国长久以来的立场是,让一个不被美国承认的国家参加国际会议,不会引起任何有关承认该国合法性的问题,况且美国已经参加过两次有中国参加的日内瓦会议。前国务卿杜勒斯早在1958年就说过:“我们并不自欺欺人地认为中国共产政权并不存在。在付出沉重的代价后,我们知道,它的确存在。当跟它打交道符合有利的国家目标时,我们并不拒绝同它的

① Tab C-Memo From IO-Mr. De Palma to the Undersecretary, To: The Under Secretary, Through: S/S, From: IO-Samuel De Palma, May 14, 1970, Rec'd S/S 5/14/70, Department of State, File AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, pp. 2-5.

② Action Memorandum, To: The Under Secretary, Through: S/S, From: L-John R. Stevenson, June 3, 1970, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 1.

代表们打交道。”就中国在联合国代表权问题本身而言,即便“阿尔巴尼亚”提案^①在1970年秋季的联合国大会上能被否决,尚不确定在1970年联合国大会之后,美国还能继续反对这个提案多久。^②其次,美国的立场应当同1969年9月尼克松总统在联合国大会上的发言一致,即劫机“是一个超越政治的问题;没有必要让它成为一个饱受争议的话题或政治分歧的焦点。它涉及每一个国家的利益、每位空中旅客的安全,以及国际社会所依赖的秩序的完整”。劫机者总是设法在与被劫持航空器国家的敌对国寻求庇护,并且已经出现德意志民主共和国飞机在被劫持后转飞到朝鲜的事件,因此被劫持飞机转飞中国大陆的可能性也不容忽视。^③第三,从法律上来说,缔结公约的德意志民主共和国、中国和朝鲜有权参与修改公约的会议。^④史蒂文森建议,为了更好地应对劫机事件,美国应当赞成一份最大范围的邀请名单,使更多的国家参与到讨论反劫机问题的会议中来。国务院法律办公室的意见获得了经济事务局的赞同。^⑤

截至1970年6月初,国务院包括法律顾问办公室、经济事务局和国际组织局、东亚暨太平洋事务局、欧洲事务局在内的五个部门,出现了支持与反对捷克斯洛伐克提案的分歧。值得特别注意的是,他们的立场尽管不同,但对于邀请三方参会的合理性的认识基本一致:其一,国际反劫机合作需要中国等多方的最广泛的参与及合作;其二,中国、朝鲜、德意志民主共和国作为缔约方,有权参加修改公约的会议;其三,邀请

① 指阿尔巴尼亚等国关于恢复中华人民共和国在联大一切合法权利的提案。1970年第25届联合国大会对阿尔巴尼亚等国关于恢复中华人民共和国在联大一切合法权利的提案进行表决时,出现了51票赞成、49票反对的过半数赞成的结果。但由于美国坚持在1961年第16届联大对中国在联合国代表权问题提出的“重要问题案”的规则,即非经2/3多数赞成,不得改变代表权,直至1971年10月25日的联合国大会上,由阿尔巴尼亚、阿尔及利亚等23个国家提出“恢复中华人民共和国在联合国组织中的合法权利”的议案,才以76票赞成、35票反对、17票弃权的结果获得通过。

② Participation By the PRC, The GDR and The DRK In Diplomatic Conferences on Hijacking and The Warsaw Convention, Legal Position Paper, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, pp. 7~9.

③ Participation By the PRC, The GDR and The DRK In Diplomatic Conferences on Hijacking and The Warsaw Convention, Legal Position Paper, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, pp. 9~10. 1969年12月“大韩航空公司”YS-11型飞机于韩国釜山机场起飞后遭劫机,劫机者要求前往朝鲜。抵达朝鲜后,11名乘客及乘务员连同飞机未被返还。1970年由日本赤军派策划的淀号劫机事件是日本最早的劫机事件。在这次劫机事件中,日本的运输政务次官被顶替当作人质,劫匪成功流亡朝鲜。

④ Action Memorandum, To: The Under Secretary, Through: S/S, From: L-John R. Stevenson, June 3, 1970, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, pp. 1~2.

⑤ Action Memorandum, To: The Under Secretary, Through: S/S, From: L-John R. Stevenson, June 3, 1970, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 3.

中国参会有助于改善中美关系。正反方分歧的焦点在于:邀请中国等“分裂国家”参加国际组织会议,是否会动摇美国对“分裂国家”国际地位的既有政策,特别是美国对中国在联合国代表权问题的政策。^①

就在国务院内部在支持与反对捷克斯洛伐克提案的问题上僵持不下时,从英国传来消息,在1970年6月3日的波恩组会议上,英国、南非、萨尔瓦多、澳大利亚已经做出决定,反对中国参加修改《华沙公约》的会议。英国不仅会拒绝日本提出的与捷克斯洛伐克提案类似的邀请方案,而且已经命令驻国际民航组织的代表同联邦德国代表商议,向国际民航组织秘书长提出一个反对捷克斯洛伐克提案的联合行动方案,希望这两次会议的邀请方案采用通常的维也纳规则。鉴于英国和联邦德国施加的压力,法国代表尽管在早先的会议上表示法国不会赞同将中国排除在外的提案,但在这次讨论中一直保持沉默。^②

权衡国务院各方观点和盟友的反应后,理查森决定支持国务院国际组织局、东亚暨太平洋事务局、欧洲事务局的意见,反对捷克斯洛伐克提案。^③1970年6月6日,国务院以国务卿威廉·罗杰斯(William P. Rogers)的名义,向各相关驻外使领馆及驻联合国使团发出电报,正式阐明美国对捷克斯洛伐克对国际民航组织提案的立场。基于美国长期以来的立场,即如国际民航组织类的技术性组织不适宜对诸如捷克斯洛伐克提案类的政治问题做出决议,美国政府反对捷克斯洛伐克提案(既反对最初的方案,也反对与日本方案协调后的修改方案——档案原文注)。但是,美国坚定地认为,使有效的反劫机措施获得最广泛认可非常重要。因此,美国政府将赞成制定允许最广泛国家出席会议的补充规定,采取例如《不扩散核武器条约》、《部分禁止核试验条约》及其他一些重要条约中所使用的“所有国家/多方保存”的规则。电报在结尾处还特别叮嘱美国驻汉城(今首尔)、台北和东京的大使馆:“在解释美国在补充条款上的立场时,应强调美国此举是为了让有关反劫机问题的方案得到最广泛的认可。美国对中国在联合国的代表权问题,或在联合国机构中对共产党政权的承认问题的立场,没有任何改变。”^④

在协议补充条款中制定“所有国家/多方保存”的规则,是出自国务院负责东亚

① To: EA ~ Mr. Green, From: EA/ACA ~ Alfred les. Jenkins, File: AV ~ 12 Hijacking ~ 3) ICAO Attendance, Box 5 NN3 ~ 059 ~ 99 ~ 057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, pp. 1 ~ 2.

② FM AMEMBASSY BONN, TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 8467, SSR807, File: AV ~ 12 Hijacking ~ 3) ICAO Attendance, Box 5 NN3 ~ 059 ~ 99 ~ 057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 2.

③ To: EA ~ Mr. Green, From: EA/ACA ~ Alfred les. Jenkins, File: AV ~ 12 Hijacking ~ 3) ICAO Attendance, Box 5 NN3 ~ 059 ~ 99 ~ 057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 1.

④ Tab A-State 87938, 6/6/70, LOU Limited Official Use. File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5. NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, pp. 2 ~ 3.

暨太平洋事务的副助理国务卿温斯洛普·布朗(Winthrop G. Brown)的建议。“所有国家/多方保存”的规则一改以往诸如《东京公约》以国际民航组织为交存机构的规定。这两种方式的区别在于,如果以联合国专门组织作为公约的交存机构,那么只有“联合国成员国或某一专门机构成员国”才有资格申请加入。^①“如果交存机构是一个不具有其成员国资格的国际组织,那么无论台北参加会议会给北京带来什么样的难题,中国共产党都不太可能愿意成为缔约方。”^②

依据美方的建议,1970年12月签订的《海牙公约》和1971年9月签订的《蒙特利尔公约》都规定:苏维埃社会主义共和国联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国,以及美利坚合众国政府为保存国政府,而非国际民用航空组织这一联合国专门机构为保存机构。两个公约向会议参加国开放签字后,将在莫斯科、伦敦和华盛顿向所有国家开放,“任何国家可在任何时候加入本公约”。^③

三 劫机事件再掀风浪

既要确保不影响美国对中国联合国代表权问题的既有政策,又要尽可能地争取中国的参与,美国国务院最终以改变反劫机国际合作公约保存规则的方式,暂时找到了一种折中办法。孰料劫机事件竟然接踵而至。在环球航空公司第840次航班被劫持后的一年时间里,针对美国的劫机事件数量猛增27起。这不但给国际民航安全带来极大威胁,更使美国政府无法忽视恐怖主义给美国民航安全造成的危害,加强国际合作以防止和应对劫机事件于是变得更为紧迫。^④是否邀请中国参加制定和修改反劫机国际合作公约的问题,再次成为国务院内部政策争议的焦点。

在1970年6月8日举行的国际民航组织理事会会议上,由于法国等国的坚持,对捷克斯洛伐克提案的表决被再次延迟到9月28至29日。恰在会议前夕,亦即1969年巴勒斯坦劫机事件时隔一年之后,包括美国环球航空公司的波音707型飞机、瑞士航空公司的DC-8型飞机LR、以色列航空公司的波音707型飞机、泛美航空公司的波音747型飞机在内的四架飞机都在1970年9月6日遭到由“解放巴勒斯坦人民阵线”策划的劫持。9月11日,在对劫机问题所做的总统致辞中,尼克松提出所

① 《东京公约》的英文原文参见国际民航组织网站:http://www.ciaonet.org/cbr/cbr00/video/cbr_ctd/cbr_ctd_45.html。

② To: L-Mr. Stevenson, E-Mr. Trezise, From: EA-Winthrop G. Brown, November 9, 1970, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 1.

③ 《海牙公约和蒙特利尔公约》,第8、16页。

④ 关于劫机事件数量的统计,参见张杨:《尼克松政府时期美国民航安全政策研究》,第119~120页。

有国家应当接受规定引渡或者惩罚劫机者的多边公约,呼吁国际社会采取联合行动,并建议国际民航组织理事会尽快召开紧急会议。^①按照尼克松的倡议,国务院向国际民航组织理事会提出将原定于9月28日召开的理事会会议提前到9月22日召开。^②

1969年至1970年间,全球接二连三发生的劫机事件使尼克松政府在国内承受了巨大的压力。面对新的危急形势,在这次提前召开的国际民航组织理事会上,美国是仍然固守冷战政治、拒绝捷克斯洛伐克提案,还是为通过最广泛的国际合作来避免劫机悲剧再次发生,同意邀请中国、朝鲜和德意志民主共和国三国的方案?不久,尽管尚未得到证实,但是有消息称,1970年6月份所做出的反对邀请中国、朝鲜和德意志民主共和国参加反劫机国际公约会议的决议被再次肯定。消息传出后,国务院法律顾问办公室和东亚暨太平洋事务局亚洲共产党事务办公室立即采取了新一轮的行动。国务院法律顾问史蒂文森、亚洲共产党事务办公室主任阿尔弗雷德·詹金斯(Alfred Jenkins)在美国国务院这栋“奇妙大楼”内又掀起了一场关于反劫机会议邀请范围的旋风。^③

1970年9月19日,国务院法律顾问史蒂文森再次给负责政治事务的副国务卿亚历克西斯·约翰逊(U. Alexis Johnson)写信,表示国务院法律顾问办公室的立场与6月份是一样的,即美国应当赞成邀请中国、朝鲜和德意志民主共和国参加两个外交会议,因为劫机代表了一个专门的和尖锐的问题,需要普遍的参与。^④

9月19日当天下午,詹金斯同东亚暨太平洋事务局中国事务办公室^⑤及朝鲜事务办公室主任进行了讨论。之前,后两者由于担心邀请中国、朝鲜和德意志民主共和国参加会议带来的利益不足以抵消对美台、美韩关系带来的损害,坚决反对捷克斯洛伐克提案。^⑥然而,由于巴勒斯坦劫机事件的接连发生,他们的立场发生了改变,认为

① *Public Papers of the Presidents of the United States, Richard Nixon, 1970*, Sept. 11, (Washington: Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administration, For Sale by the Supt. of Docs., U. S. G. P. O., 1971.), pp. 743 ~ 744.

② To: EA-Mr. Green, From: EA/ACA A. Jenkins, September 20, 1970, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5. NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 1.

③ Letter from Alfred le S. Jenkins, Director of Office of Asian Communist Affairs, to David L. Osborn, The American Consul General of Hong Kong, September 24, 1970, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 1.

④ Memorandum For J ~ Ambassador Johnson, Through: S/S, From: L ~ John R. Stevenson. September 19, 1970, File: AV ~ 12 Hijacking ~ 3) ICAO Attendance, Box 5 NN3 ~ 059 ~ 99 ~ 057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 1.

⑤ 主要负责对“中华民国政府”的外交事务。——作者注。

⑥ To: EA-Mr. Green, From: EA/ACA-Alfred les. Jenkins, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 3.

“劫机问题的紧迫性使得将要召开的会议非常必要,邀请中国和朝鲜与会,不会使各自的‘主顾’有什么麻烦”。鉴于这种变化,第二天,詹金斯就对负责东亚事务的助理国务卿马歇尔·格林进行游说。他表示,由于这些中间派的立场已经发生变化,国际组织局也已经开始认真考虑改变明年美国对中国在联合国代表权问题上的立场。此外,国务院法律顾问办公室、经济事务局一如既往地支持扩大会议邀请范围的提案,并且总统已经重申美国号召“所有国家”加入到寻求解决劫机问题的努力中来。^①因此,他建议,应当由格林提请白宫对这个问题予以重新考虑。^②

格林接受了詹金斯的建议,并试图以如果不邀请中国参加会议则会刺激更多国家强调恢复中国在联合国代表席位为由,向决策者们兜售捷克斯洛伐克提案。9月21日,他向副国务卿约翰逊提出,劫机事件已经影响到了国际运输并引发了严重的人道主义担忧,使美国难以采取不邀请“所有国家”参与到解决这一问题中来的立场。尽管这种邀请会影响美国同联邦德国、韩国和“中华民国”的关系,但“我们认为鉴于这一危机不同寻常的本质,这些问题应能得以解决”;而如果反对邀请中国、朝鲜和德意志民主共和国,那么“为了解决我们现在所面临的尴尬问题,很可能会有更多国家强调要将这三个国家,特别是‘共产党中国’加入到(联合国)专门机构中来”。^③尽管收到了来自国务院法律办公室和东亚暨太平洋事务局的建议,副国务卿理查森仍然维持了1970年6月份的决议,即否定捷克斯洛伐克关于扩大会议邀请范围的提案。^④

直至联合国大会恢复中国的合法席位之后,1971年11月19日国际民航组织第74届理事会才通过决议,承认中华人民共和国政府为中国的唯一合法政府,并驱逐国民党集团的代表。1974年2月15日,中国决定承认《国际民用航空公约》,并自即日起参加该组织的活动。^⑤1980年11月3日,中国国务院办公厅正式向外发表了加入《海牙公约》和《蒙特利尔公约》的通知,声明中国政府在1980年9月10日加入两

① To: EA-Mr. Green, From: EA/ACA A. Jenkins, September 20, 1970, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 1.

② To: EA-Mr. Green, From: EA/ACA-Alfred le S. Jenkins, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 4.

③ Memorandum from EA-Marshall Green to J-Ambassador Johnson, September 21, 1970, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, pp. 1-2. 1952年7月,第18届国际红十字大会承认中国红十字会是唯一合法的全国性红十字会,中国红十字会因而成为新中国在国际组织中第一个恢复合法席位的团体。

④ Letter from Alfred le S. Jenkins, Director of Office of Asian Communist Affairs, to David L. Osborn, The American Consul General of Hong Kong, September 24, 1970, File: AV-12 Hijacking-3) ICAO Attendance, Box 5 NN3-059-99-057, Lot files 72D45674D88&74D400, RG 59, NPMSP, p. 1.

⑤ 曾庆敏主编:《法学大辞典》,第911页。

公约。^①

结 语

20世纪60年代末、70年代初,国际劫机事件频繁发生,针对美国的政治性劫机案件比例激增,不但给国际民航安全带来极大危害,也严重地损害了美国的商业利益和国家安全,这引起了尼克松政府的高度关注。根据尼克松的倡议,国际民航组织在1970年末至1971年初主办了两次旨在制定新的反劫机措施的国际公约会议,以应对这一新的全球性威胁。

围绕捷克斯洛伐克代表提出的邀请中国、朝鲜和德意志民主共和国与会的方案进行的逾时半年多的争论,体现出反劫机任务给美国内政带来的压力同反共,特别是不承认中华人民共和国的既有政策之间的紧张关系,以及这种压力同法、英、德各国对华政策的矛盾。美国对中国的国际地位,特别是中国在联合国代表权问题的政策,成为它支持邀请中国参加国际反劫机合作的提案的最大政治障碍。

由于东西方冷战政治,特别是美国不得不坚持对所谓“分裂国家”的冷战政策,在美国的提议下,国际民航组织理事会最终否决了捷方提案。不过,为了争取“最广泛”的国际合作,依据美方的建议,《海牙公约》和《蒙特利尔公约》都采取了由苏联、英国和美国三方保存并且向所有国家开放的形式,一改以往将国际民航组织这一联合国专门机构作为公约保存机构的规定,以此避免邀请中国与会同美国在对中国联合国代表权问题上的政策之间出现矛盾。

在美国国务院内部,围绕是否邀请中国参加反劫机国际公约会议的问题,也分裂成对立的两派。在这场讨论中,即便对中国与会持否定态度的一方也已经认识到:拒绝承认中国、否定中国在联合国的代表权的一贯政策立场,已成为美方为应对全球性威胁而自我设限的一个政治障碍,是美国为应对新的全球性问题实现广泛国际合作、建立新的国际合作机制的掣肘。缓和对华关系并改变对中国在联合国地位的政策已迫在眉睫,并逐渐成为美国内部的共识。鼓励、邀请中国参与应对全球性威胁的国际合作,成为美国缓和对华关系、改变对中国在联合国地位政策的一个重要动因。

张静:中央党校中共党史教研部副教授

(本文责任编辑:卢宁)

^① 《国务院办公厅关于我国加入〈海牙公约〉和〈蒙特利尔公约〉的通知》,参见《海牙公约和蒙特利尔公约》,第1页。

foreign affairs. Such participation can be termed as “gap-filling diplomacy” that helps American federal government to grasp and even lead the development of concepts, technologies, and regimes in regard to global climate governance while enjoying the privileges of inaction at the federal government level.

The Tea Party Movement in the Perspective of

Right-Wing Populism *Fu Suixin* (91)

The Tea Party Movement which started in 2009 is one of the strongest right-wing populist movements in the history of the United States. It shares with other populist movements common characteristic of worshipping the common people and opposing the elite. The Tea Party Movement is considered as a drastic reaction of the declining American middle class to the trend of expansion of U. S. government power in the past half century, while the 2008 financial crisis was the direct cause of the rise of the movement. The periodic outbreak of the populist movement in the United States highlights the inherent flaw in the representative democracy which fails to represent the interests of certain significant social groups. Although the Tea Party Movement would not fundamentally affect the established political system, a populist movement may produce some sort of risk under current polarized social environment in the United States.

From “Subject” to “Citizen”: The Evolution of the Legal Identity of the Colonists up to the American

Revolution *Shao Sheng* (111)

For a long time in American colonies, the term “citizen” had been subsumed under the concept of “subject” and there had not been conflict between them. It was not until the time of the American Revolution did colonists begin to treat them as politically opposite terms and ultimately replace “subject” with “citizen” as the colonists’ new legal identity during the process of constitution-making of the states, which gave birth to the modern concept of “citizen” and helped accelerate the transformation of the legal identity of the colonists from subjects to citizens.

FOCAL TOPIC: The Study of Cold War History

A Case Study of Suppression of Unlawful Seizure of

Aircraft (1969 ~ 1971) *Zhang Jing* (125)

In the late 1960s and early 1970s, confronting increased international terrorist incidents such as hijacking of airplanes, the U. S. needed the PRC to play a more active role in dealing with international terrorism within the

scope of international organizations. However, the policy of containment towards China became a political obstacle to realizing the above goal. Focusing on whether to invite China to participate in two international conferences which aimed at revising and making new international conventions on hijacking, there were fierce controversy both among the major western countries and inside the United States. The “Triple Depository” formula was a compromise in terms of retaining the American policy towards the political status of the so-called “divided countries” in the UN on the one hand, while, on the other hand, it realized the objective of wider cooperation. However, wider cooperation was not realized until PRC regained its legitimate seat in the UN. The dispute over the invitation plan of the two international conferences shows that in the late 1960s and the early 1970s, incorporating China into the international effort of dealing with global threats was also a major driving force of US rapprochement with China.

To Maintain American National Credibility: An Analysis of
the Ford Administration’s Asia-Pacific Policy *Shi Hongfei* (140)

To maintain national credibility was one of the most important driving factors which pushed the Ford Administration to adjust its foreign policy toward the Asia-Pacific region. To defuse the anxiety of the Asia-Pacific allies that the United States might abandon them after the fall of Saigon and to maintain the credibility of an ally and leader of the free world, the Ford Administration not only endeavored to get more assistance from Congress for the Government of Vietnam (GVN) before the fall of Saigon but also resolved the Mayaguez Incident with armed force to reaffirm the commitments to allies in the Asia-Pacific region after the fall of Saigon. At the same time, the normalization of China-U. S. relations came to a standstill because the Ford Administration feared that it would bring further harm to American credibility if the US-Taiwan alliance ended. Actually, national credibility is one kind of intangible national asset. The consideration of credibility had a profound impact on American foreign policy during the whole Cold War period. Besides, the impact of credibility on the foreign policy is a worth subject for academic study.

BOOK REVIEW

A Review of *Principles and Compromises: The Spirit and Practice
of the American Constitution* *Zhu Xuelei* (155)