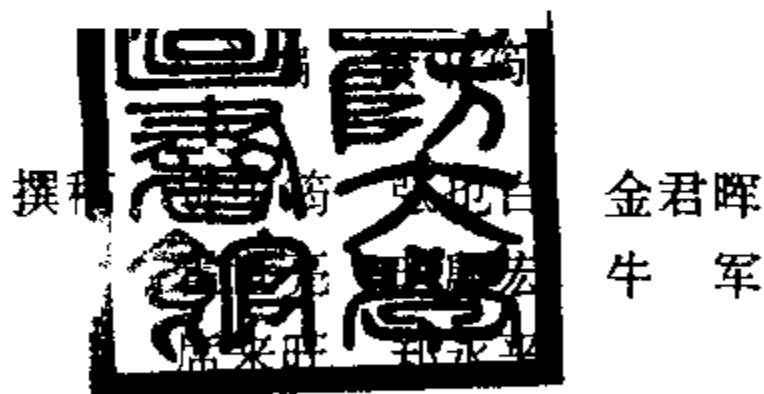


战后美国外交史

——从杜鲁门到里根

上册



世界知识出版社

战后美国外交史

——从杜鲁门到里根

下册



金君晖
牛军

世界知识出版社

前 言

本书开始动笔于1987年。当时里根政府还有一年即将期满，苏联戈尔巴乔夫提出了大胆的改革方针，美苏关系开始出现新的缓和，国际局势预示着将有重大变化。在这个时候回顾、总结一下美国战后40多年的外交当是很有意义的。本课题列入“七·五”国家重点项目，当时计划2—3年完稿，大约1991—1992年可以出书；由于种种主客观原因未能如期完成，直至1993年初书稿才最后杀青。而在此期间世界局势却发生了举世震惊的剧变，刚好是一个历史时期的结束，本书也就成为一部名副其实的“历史”，可以说是从一种角度叙述的“冷战史”，这是编者所始料不及的。

美国在二战后作为超级大国，其外交涉及全球每一个角落，任何一个地区或国家的风吹草动都或多或少与它有关。因此，这样一部书的规模之宏大、头绪之繁多远超过其他一国的外交史，自不待言。另外，虽是“史”，却又是当代之事，凡关心时事者对许多事都多少有所了解。本书作为学术性专著应向读者、特别是专业性读者，提供一些超过常识范围的资料和深层次的背景，使读者对重大事件不但知其然而且知其所以然。在有限的篇幅内要做到这一点洵非易事。如果放开写，每一章都可写成一本书。因此在统稿过程中详略颇费斟酌，许多有趣的细节，详尽的分析，只得商榷作者割爱了。即使如此，篇幅已经超过原出版计划，只能分成两册。

清楚。不过不是孤立地就事论事，一般说来，每一件事都力求联系当时的国际国内背景、美国政府内部决策过程、各派意见及其论据，以及其他有关国家的态度等等加以说明。取材尽可能广泛，立论尽可能客观。毋庸讳言，由于美国完备的档案解密制度和大量的出版物，本书绝大多数资料来源于美国文献和书刊。除利用国内能见到的之外，课题组曾专门派霍世亮到美国收集几个总统图书馆档案及其他原始资料。同时，为了避免片面性，扩大视角，资中筠还曾到英国和法国查阅英国国家档案馆和法国外交部档案馆的解密档案，并采访一系列英、法政界人物和学者，就有关问题交换意见。当然，当时还没有可能到苏联去查阅档案。赴美之行由美国福特基金会资助，赴英、法之行则属社会科学院与两国的交流项目，得到英国文化协会和法国外交部文化司的协助，特此致谢。

本书主要按编年系统撰写。美国战后外交连续性大于阶段性，但是为分工方便起见，每个作者基本上分担一个或一个以上总统的任期，并以此分章。全书由资中筠统稿。统稿人虽力求按照统一的要求加工裁减，俾使全书浑然一体，但原作者各自对问题的理解深度、叙事详略、乃至文风等等，难以强求一致，因此这点未能完全做到。再者，解密档案有一定年限，前期多依靠原始文件，对内部决策过程能叙述较详，而越到后期，这方面材料就越少，只能多依靠公开发表的材料，这也难求一致。

有关注释，凡来源于外文资料者一律注外文，不再译出；有的外文书籍已有中译本，但如作者参考的是原文，则书名仍注原文；引文如未注明中译本，则系作者自译，因为有时作者可能对已有的译文不尽满意。各章之后所附参考书目均由原撰稿人提供，全书不再附统一的参考书目，这样，许多常用的文献、书刊重复出现在所难免。大事年表由每一时期的撰稿人提供初稿，由资中筠统一补充删改。需要说明的是，西半球与东半球因时差关系有时日期差一天。本书无论正文还是大事年表中的日期均按写稿时

所依据的材料，不再加以换算，因此有些日期根据不同国家的说法可能有一天之差。

除已注明的各章作者外，第五章第二节（艾森豪威尔政府的核战略）系由宋久光撰写。另外，郑永平曾为第一、二、三章收集和整理资料，徐根发曾为第三章第二节（杜鲁门政府对日政策）提供了经过整理的详细资料。国外学术著作都附索引（index），已成惯例，但这一做法由于种种原因在我国尚未通行。为方便读者计，本书加附详细索引，由肖蓉制作，资中筠核校。因系初步尝试，有不周全处请读者见谅。

本书撰稿人的工作单位除金君晖（中国国际问题研究所）、时殷弘（南京大学历史系）、席来旺（国务院国际问题研究中心）外，均为中国社会科学院美国研究所成员。在成书过程中，主要由美国研究所图书馆和办公室提供资料、后勤等服务，中国国际问题研究所图书馆曾在借阅书刊资料方面给予慷慨协助，原中国社会科学院世界历史所的华庆昭教授曾慨然提供他从英国国家档案馆收集来的档案，在此一并致谢。

资中筠

1993年2月

目 录

绪论	1
第一章 从盟友到敌人	20
第一节 建立战后大国合作的努力——联合国	21
(一) 前期构想	21
(二) 关于成立联合国组织的磋商	21
第二节 雅尔塔格局的形成	25
(一) 雅尔塔会议前的形势和美、英、苏各自的意图	25
(二) 雅尔塔会议的主要内容与结果	30
(三) 苏联与西方的裂痕与罗斯福的最后愿望	34
第三节 杜鲁门继任，“冷战”拉开序幕	35
(一) 波兰问题和杜鲁门的强硬态度	38
(二) 停止“租借物资”事件	39
(三) 波茨坦会议	41
(四) 原子弹	44
第四节 对苏“遏制”政策的形成	47
(一) “国家安全法”与政府机构改组	48
(二) 战略大辩论	49
第五节 从“杜鲁门主义”到NSC68号文件	56
(一) 杜鲁门主义的直接起因	56

(二) “干涉内政”问题	58
(三) 杜鲁门3月12日讲话	59
(四) X先生文章	61
(五) 全国性的政策辩论与国会决议	62
(六) NSC68号系列文件	66
第六节 巩固后院——泛美体系的确立	68
(一) 历史背景	68
(二) 查普特庇克议定书	69
(三) 里约热内卢条约	70
(四) “美洲国家组织”的建立	72
第二章 美苏在欧洲的对抗与欧洲的分裂	74
第一节 马歇尔计划	76
(一) 产生的背景和经过	76
(二) 内容和主要精神	80
(三) 欧洲的反应和行动	81
(四) 苏联与东欧国家参加与否的问题	83
(五) 美国国会通过拨款的经过	85
(六) 后果	87
第二节 德国的分裂	89
(一) 波茨坦会议后有关各国的立场	89
(二) 美英占领区的合并和四国外长会议破裂	90
(三) “伦敦协议”——西方联合筹建西德政府	93
(四) 苏联的政策和封锁柏林事件	97
(五) 解除封锁，两个德国正式成立	100
第三节 北大西洋公约组织的建立	102
(一) 从敦刻尔克条约到布鲁塞尔条约	102
(二) 美国下决心	105
(三) 签署保边议	107

(四) 进一步克服障碍, 正式缔约.....	108
(五) “军援法”(或称“共同防御援助法”)的通过	113
第三章 在东亚和西亚的争夺.....	117
第一节 总论.....	117
(一) 东亚.....	118
(二) 中近东.....	121
第二节 中国.....	123
(一) 扶蒋压共以求避免内战及其失败 (1945年4月—1947年1月)	123
(二) 公开援蒋反共(1947年秋—1948年底)	128
(三) “脱身”政策与分离台湾 (1949年初—1950年6月)	132
(四) 对待新中国的政策.....	138
第三节 日本.....	140
(一) 保留天皇制与美国独家占领.....	140
(二) 占领初期政策(1945—1948年)	143
(三) 政策逆转(1948—1950年)	151
(四) 单独对日媾和及美日安全条约.....	156
第四节 伊朗.....	170
(一) 逼苏撤军与安理会的斗争.....	170
(二) 伊苏协议.....	172
(三) 进一步支持伊朗排斥苏联.....	172
(四) 伊朗否决伊苏条约, 苏联失势.....	174
第五节 巴勒斯坦分治.....	176
(一) 冲破移民限制之争.....	177
(二) 巴勒斯坦分治问题.....	179
(三) 联合国分治决议.....	180

(四) 以色列国的成立和第一次中东战争·····	182
第六节 第四点计划 ·····	185
第一、二、三章参考书目 ·····	190
第四章 朝鲜战争 ·····	196
第一节 战后美国对朝鲜政策的起源和演变 ·····	196
(一) 三八线的由来·····	196
(二) 占领时期的政策·····	198
(三) 撤军·····	203
第二节 干涉时期 ·····	205
(一) 决定军事干涉·····	205
(二) 越过三八线·····	209
(三) 战争局部化·····	213
第三节 停战谈判 ·····	223
(一) 酝酿停战·····	223
(二) 谈判时期的政策·····	226
(三) 签署停战协议·····	231
第四节 后果及影响 ·····	235
本章参考书目 ·····	236
第五章 艾森豪威尔时期的外交 ·····	238
第一节 艾森豪威尔与杜勒斯的外交政策思想 ·····	239
第二节 “新面貌”安全政策和“大规模报复”战略 ·····	244
(一) “新面貌”安全政策·····	244
(二) “大规模报复”战略·····	247
(三) “新面貌”政策的实施及其影响·····	250
(四) “大规模报复”战略的破产·····	252
第三节 对苏关系 ·····	256
(一) 1955年日内瓦四国首脑会议·····	256

(二) 1958年柏林危机	262
(三) 尼克松访苏与赫鲁晓夫访美	265
(四) U-2事件与四国首脑会议的流产	269
(五) 日内瓦裁军会议与禁止核试验问题	273
第四节 日内瓦会议与印度支那问题	278
(一) 美国对印支政策	278
(二) 美、法、英在印度支那问题上的分歧与美国对 军事干涉的考虑	281
(三) 日内瓦会议上的“观察员”	285
(四) “东南亚集体防务条约”的签订	288
第五节 美中关系	289
(一) 第一次“台海危机”与美、蒋共同防御条约的 签订	290
(二) 中美大使级会谈	297
(三) 1958年7月至10月台湾海峡危机	301
(四) 在“两个中国”政策上的一些考虑	310
第六节 艾森豪威尔主义和美欧关系	313
(一) 美国在中东的“中立”政策与两难处境	313
(二) 埃及收回苏伊士运河主权	315
(三) 艾森豪威尔主义	323
(四) 美国、西欧的合作与矛盾	326
(五) 对刚果共和国的干涉	330
第七节 保卫拉丁美洲“后院”	333
(一) 美国对拉丁美洲的干涉政策	333
(二) 颠覆危地马拉的阿本斯政权	334
(三) 反对古巴革命	337
本章参考书目	342

第六章 箭与橄榄枝的高度发挥——肯尼迪的一千天	348
--------------------------------------	------------

第一节 “多元论”的军事战略和扩军备战措施 ·····	351
(一) 整顿军事机构, 改组班子·····	352
(二) “战略多元论”的主导思想·····	353
(三) 全面扩军措施·····	356
第二节 对话与缓和 ·····	361
(一) 维也纳会晤及其前前后后·····	363
(二) 各种交流·····	366
(三) 部分禁试条约的缔结·····	368
第三节 冒险与危机 ·····	379
(一) 猪湾事件·····	379
(二) 柏林墙事件·····	384
(三) 古巴导弹危机·····	390
第四节 弥补北大西洋联盟的裂痕 ·····	402
(一) 西欧的变化和肯尼迪的“宏伟计划”·····	402
(二) 两种针锋相对的战略构想·····	405
(三) 戴高乐的独立行动·····	409
(四) “多边核力量”与独立核力量之争·····	412
(五) 肯尼迪的欧洲之行·····	417
第五节 对华政策 ·····	419
(一) 如何利用中苏分歧·····	420
(二) 核武器问题·····	422
(三) 联合国席位问题·····	426
(四) 放宽粮食禁运之议·····	430
(五) 关于蒋介石“反攻大陆”·····	432
第六节 对第三世界的两手政策 ·····	434
(一) 政策思想与实施·····	434
(二) 拉美·····	439
(三) 非洲·····	443
(四) 中东·····	449

本章参考书目	454
第七章 约翰逊与美国的干涉主义政策	458
第一节 约翰逊入主白宫	458
(一) 意外地继任总统	458
(二) “伟大的社会”与约翰逊的外交政策	459
第二节 美苏关系的有限缓和	462
(一) 60年代美苏关系改善的背景	462
(二) 双边关系的改善	465
(三) 军备控制方面取得的进展	469
(四) 美苏缓和的局限性	474
第三节 美欧联盟——“麻烦的伙伴关系”	476
(一) 一个“闹独立性”的西欧的出现	476
(二) 法国在军事上退出北约	477
(三) 美国国会要求从欧洲撤军的压力	478
第四节 拉丁美洲的危机与约翰逊主义	479
(一) 与巴拿马在运河问题上的争执	479
(二) 约翰逊主义与美国武装干涉多米尼加	481
第五节 美苏在中东的对抗	489
(一) 持续六天的第三次中东战争	489
(二) 从中东停火到联合国 242 号决议	490
(三) 既对抗又合作	493
第六节 中美关系	495
(一) 重新思考对华政策	495
(二) 对华政策的调整与制约	497
第七节 约翰逊政府的终结	499
第八章 在越南的干涉和战争	501
第一节 越南战争的起源	501

(一) 建立南越反共国家·····	501
(二) 南方革命的兴起和“反叛乱”的开端·····	512
第二节 特种战争和倒吴政变 ·····	320
(一) 升级的前奏·····	520
(二) 泰勒调查团建议及其讨论·····	523
(三) 美国参战和特种战争·····	527
(四) 倒吴政变·····	532
第三节 从“34A 行动”到“雷鸣行动” ·····	539
(一) 阮庆政变和针对北越的秘密战·····	539
(二) 美国酝酿轰炸北越·····	542
(三) “东京湾事件”和“东京湾决议”·····	546
(四) 西贡的混乱和升级的压力·····	549
(五) 从“火箭行动”到“雷鸣行动”·····	552
第四节 美国接过地面战争 ·····	555
(一) 从岷港登陆到檀香山会议·····	555
(二) “跨过卢比康河”·····	559
(三) 美国的战争与越南南方社会·····	562
第五节 越南战争的转折 ·····	566
(一) 民解 1968 年春节攻势·····	566
(二) 美国战争能力的严重拮据·····	569
(三) 反战运动的高涨·····	573
(四) 战争降级的开始·····	577
(五) 干涉的根源·····	582
本章参考书目 ·····	588
第九章 尼克松与美国力量的收缩 ·····	593
第一节 尼克松重返政坛 ·····	593
第二节 严峻的形势 ·····	595

(二) 在西方联盟中面临挑战·····	596
(三) 从优势到均势·····	597
(四) 经济地位的下降·····	598
(五) 越战的沉重负担·····	600
(六) 新孤立主义的兴起·····	601
(七) 行政当局与国会关系的变化·····	601
第三节 从关岛声明到“尼克松主义” ·····	604
(一) 关岛声明·····	604
(二) “尼克松主义”的形成·····	605
(三) 基辛格与“尼克松主义”·····	607
(四) “尼克松主义”的实质·····	608
第四节 结束越战 ·····	610
(一) “越南化”政策·····	610
(二) 战争升级·····	613
(三) 反战运动·····	617
(四) 和平谈判·····	620
(五) 战争结束·····	624
第五节 打开美中关系的大门 ·····	625
(一) 美中和解的背景·····	625
(二) 最初的变化·····	626
(三) 建立接触渠道·····	628
(四) 连续的信号·····	628
(五) 邀请尼克松·····	631
(六) “乒乓外交”·····	633
(七) 基辛格秘访北京·····	635
(八) 基辛格访华之后·····	637
(九) 尼克松的中国之行与《上海公报》·····	638
(十) 尼克松访华之后·····	640
第六节 美苏战略武器谈判 ·····	642

(一) 最初的形势	642
(二) “联系”原则	643
(三) 为谈判作准备	644
(四) 谈判开始	647
(五) 1970年的谈判形势	648
(六) 新的突破	650
(七) 基辛格访苏	651
(八) 协定的签订	652
(九) 意义、局限性与各方反应	653
(十) 开始新的谈判	655
第七节 首脑会晤与美苏缓和	657
(一) 缓和的由来	657
(二) 第一次首脑会晤	658
(三) 第二次首脑会晤	663
(四) 第三次首脑会晤	665
(五) 美苏贸易	667
(六) 四国柏林协定	669
(七) 欧安会与共同均衡裁军	672
(八) 小结	674
第八节 南亚次大陆的冲突	675
(一) 冲突的背景	676
(二) 两难处境	677
(三) 危机的发展	677
(四) 战争的爆发	679
(五) 后果	681
第九节 中东的战火	682
(一) 中东形势	682
(二) 尼克松的中东政策	682

(四) 中东停火·····	684
(五) 约旦危机·····	685
(六) 十月战争·····	686
(七) 石油禁运与能源危机·····	691
(八) 基辛格的“穿梭外交”·····	692
第十节 “后院”的动乱·····	694
(一) 拉丁美洲新的现实·····	694
(二) 智利革命·····	696
(三) 苏联在古巴的潜艇基地·····	699
第十一节 调整对欧政策·····	701
(一) 加强与西欧盟国的协商与对话·····	702
(二) 支持欧洲统一·····	703
(三) 把欧洲缓和纳入美苏缓和的轨道·····	704
(四) 重申美国对北约盟国承担义务·····	705
第十二节 美日关系中的不和谐音·····	706
(一) 美日关系的变化·····	706
(二) 归还冲绳·····	707
(三) 纺织品摩擦·····	710
第十三节 尼克松政府的终结·····	712
(一) 尼克松辞职·····	712
(二) 战后美国外交政策的转折点·····	713
(三) 对尼克松外交的评估·····	717
第十章 福特与缓和的衰落·····	719
第一节 福特继任总统·····	719
第二节 缓和的衰落·····	722
(一) 福特政府继承缓和政策·····	722
(二) 缓和面临严峻考验·····	723
(三) 缓和的逆转·····	725

第三节 限制战略武器谈判的失败	730
(一) 谈判进程的继续.....	730
(二) 海参崴首脑会晤与海参崴协议.....	732
(三) 海参崴协议后的形势.....	735
(四) 最后努力的失败.....	737
第四节 美苏贸易上的僵局	740
(一) 最惠国待遇问题的背景.....	740
(二) 紧张的三角谈判.....	742
(三) 扩大贸易关系的失败.....	742
第五节 美欧关系的发展	744
(一) 美欧联盟中的不稳定因素.....	744
(二) 对东欧国家的政策.....	747
(三) 欧洲安全与合作会议.....	749
(四) 中欧裁军谈判.....	751
第六节 美中关系与美中苏三角关系	752
(一) 停滞不前的正常化进程.....	752
(二) 美中苏三角关系.....	754
第七节 印度支那的形势	756
(一) 美国在印度支那的最后失败.....	756
(二) “马亚奎兹”号事件.....	761
第八节 中东外交	762
(一) 解决中东问题的新的努力.....	762
(二) 调整中东政策.....	763
(三) 埃以协议的达成.....	765
第九节 美苏在安哥拉的对抗	767
(一) 安哥拉内战的背景.....	767
(二) 危机的发展.....	768
(三) 美苏在安哥拉危机中的作用.....	770

第七、九、十章参考书目	773
第十一章 “人权外交”与务实外交——卡特时期	778
第一节 卡特政府初期的美苏关系	779
(一) 缓和战略与 SALT I	779
(二) 人权攻势与“三边主义”战略配合	787
第二节 第三世界政策的调整	796
(一) 人权外交对第三世界的运用	796
(二) 1977 年美巴条约	801
(三) 埃以和平条约	807
第三节 中美建交	812
(一) 卡特政府初期的对华态度	812
(二) 中美正式建交	815
(三) 邓小平副总理访美	820
(四) 蒙代尔副总统访华	822
(五) 《与台湾关系法》	825
第四节 伊朗人质危机及“卡特主义”问世	830
(一) 伊朗人质危机的由来	830
(二) 人质危机和美国的努力	835
(三) “卡特主义”的问世	841
本章参考书目	846
第十二章 从新的冷战到新的缓和——里根政府时期	850
第一节 里根政府的基本政策思想	850
(一) 里根上台的背景形势	850
(二) 全面对抗的政策思想	852
(三) 几个象征性的信号	853
第二节 大力扩充军备	855
(一) 大幅度增加军费	855

(二) 军事战略思想的一些特点·····	856
(三) 几项重大的军事政策·····	856
第三节 美苏裁军谈判 ·····	859
(一) 拖延政策·····	859
(二) 部署欧洲中程导弹问题·····	862
(三) 裁减战略核武器谈判·····	869
第四节 美苏攻守态势转变 ·····	874
(一) 国务卿的更换·····	874
(二) 美苏战略攻守态势的转化·····	877
(三) 南朝鲜客机事件和美军入侵格林纳达·····	883
第五节 美苏关系开始走向松动和日内瓦首脑会晤 ·····	885
(一) 1984—1985年间的激烈争夺·····	885
(二) 谈判和对话·····	886
(三) 日内瓦美苏首脑会晤·····	892
第六节 艰难曲折的缓和进程 ·····	893
(一) 1986年新的对抗和曲折·····	893
(二) 美苏继续对话和雷克雅未克会晤·····	895
(三) 中导条约的缔结和华盛顿首脑会晤·····	898
(四) 1988年两次美苏首脑会晤·····	906
第七节 务实外交占上风的对华关系 ·····	910
(一) 里根执政初期的政策·····	910
(二) 售台武器问题与《8·17公报》·····	916
(三) 中美相互调整政策·····	922
(四) 在新的基础上实现新的发展·····	925
(五) 中美间的分歧与矛盾·····	927
第八节 与欧洲的关系 ·····	929
(一) 与西欧盟国的战略协调·····	929
(二) 天然气管道问题·····	930
(三) 在欧洲部署中程导弹问题·····	934

(四) 美苏关系紧张与缓和对美欧关系的影响·····	936
(五) 对东欧及波兰的政策·····	940
第九节 对日关系 ·····	943
(一) 压日本加强防务·····	944
(二) 中曾根时期美日政治、军事关系的迅速发展 ·····	946
(三) 贸易逆差直线上升中的对策·····	948
第十节 发展中国家和热点地区 ·····	950
(一) 主要政策思想·····	950
(二) 热点地区及突出事件·····	952
小结 ·····	964
本章参考书目 ·····	966
大事年表 ·····	970
索引 ·····	1048

绪 论

1945年2月，雅尔塔，尤索波夫宫，斯大林为两位贵宾祝酒。
为丘吉尔：

……世界上最勇敢的首相，集政治领导与军事领导于一身。当整个欧洲都匍匐于希特勒脚下时，他说英国即使没有盟国，也要独力挺身而出与德国战斗……为这位百年难遇的人物，为这位英勇地高举大不列颠旗帜的人物干杯。^①

为罗斯福：

他的国家并未受到入侵的严重威胁，但也许由于抱有更广泛的民族利益感，即使他的国家并未遭到直接的危害，他还是首先倡议采取一种手段，使全世界都能动员起来去抗击希特勒。^②

丘吉尔为斯大林祝酒：

^① Churchill: *The Second World War*, Vol. 12 *Triumph and Tragedy*, Cassell and Company, London, 1964, p. 29.

^② 查尔斯·波伦：《历史的见证》（1929—1969年）中译本，1976商务印书馆，第227页。

当我说我们把斯大林元帅的健康视为我们大家的希望和心中最珍贵之物时，这丝毫没有夸大，也决非词藻华丽的恭维。历史上有过许多征服者，但其中极少政治家，大多数都在战后的纷扰中丢掉了胜利果实。……发现自己与这样一位不仅在苏联闻名而且誉满全世界的伟人保有友好和亲密的关系，使我走在这个世界上勇气和希望倍增。^①

罗斯福言简意赅，他说，宴会的气氛如家人团聚，他愿意以此来形容三个盟国的关系。^②

事隔一年，1946年2月，斯大林在莫斯科市斯大林选区选民大会上发表演讲，说反法西斯战争的胜利表明，“苏维埃制度比非苏维埃制度更有生命力，更稳固”，“更优越”。同一篇演说中还提出资本主义经济体系包含着“总危机”之说。西方有人称之为“第三次世界大战宣言”。^③

3月5日，丘吉尔在美国发表著名的富尔顿讲话，说：“从波罗的海的什切青到亚得里亚海边的的里雅斯特，一幅横贯欧洲大陆的铁幕已经降落下来。”他号召英语国家联合起来，对付“共产党或第五纵队”对基督教文明的“挑战和祸害”。

3月13日，斯大林对苏联《真理报》记者谈话时说“丘吉尔先生是站在战争挑拨者的立场上的”，“非常像希特勒及其同伴”，是“号召同苏联进行战争”。

再过一年，1947年3月，“杜鲁门主义”出台。杜鲁门在国会两院发表演说称，“由于事态的迅速发展，重大责任已落到我们肩上”，他宣布美国以支持“自由人民”反对“极权主义”为己任。

① Churchill, *ibid*, p. 29.

② Herbert Feis; Churchill, Roosevelt, Stalin, *The War They Waged and The Peace They Sought*, Princeton University Press, 1957, p. 557.

③ Arthur Schlesinger; *Dynamics of World Power*, Vol. I p. 191. 转引自陈

年光流转，1992年5月，已经不存在的前苏联的领导人戈尔巴乔夫又到富尔顿，就在46年前丘吉尔讲话的威斯特敏斯特大学发表讲话，宣称“冷战”的结束是“常识、理智、民主和人类共同的价值标准的胜利”，过去40多年的“冷战”是美苏双方都犯了错误，斯大林的错误在于把反法西斯的胜利与共产主义必然胜利等同起来；美国的错误则在于没有认识到苏联根本无力也无意发动一场新的战争，而把战争建立在苏联公开侵略西方的可能性上。《纽约时报》称这篇讲话为“埋葬冷战”的讲话，并说历史在富尔顿刚好满一圈。^①

在不到半个世纪的时间中，当代人就可看到自己制造的历史给自己开了这样一个大玩笑。按照戈氏的说法，40多年来无数人力、财富、智慧、心血以及无辜人命的牺牲都建立在双方决策者的错误估计上。然而，在此以前，几十年来，恰恰是雅尔塔会议上表现出来的那种对战后大国合作的企望，特别是罗斯福对与苏联合作的乐观情绪，曾被不少美国人指为错误估计。孰是孰非，大约没有简单的答案，而近半个世纪的世事风云却提供了极为丰富的史料由后人评说。当然，《纽约时报》所谓“圆圈”之说，只能指地理上戏剧性的巧合，用以形容历史则欠科学，因为历史不可能走回头路。

(一)

本书所涵盖的时期：从杜鲁门到里根，即1945—1988年，刚好是“冷战”从开始到接近尾声。由于美国战后的特殊地位，所谓“战后美国外交史”实际也就是一部“冷战史”，因为美国在这个时期的外交政策主线就是对抗苏联，其间时起时伏，有张有弛，

^① 《纽约时报》1992年5月7日。

攻守之势也常有变化，但是互为主要对手这一点是不变的。

从美国方面来说，形成战后向全球扩张的动力有以下一些主客观因素：首先是美国本身的力量。二战结束时，美国的军事、经济实力无可否认地远远超过其他一切国家。又拥有任何国家都有求于它的金元和物资。这样，它对外“恩”与“威”两手可以运用裕如；第二是经济需要。美国比历史任何时期都更加依赖国际的资源和市场。例如从1944年开始，美国由石油出口国变为进口国，进口比例与年俱增；在战时经济向和平经济转化中，如何避免发生严重经济衰退是当时美国执政者十分关心的问题。因此开拓国际市场成为至关重要之事。第三，意识形态因素。这里又有两层内涵：一层是美国自立国以来就有的天生优越感，它一向以集西方文明之大成自居，自认为是约翰·洛克思想的真正继承者。从而产生有责任以自己的面貌改造全世界的“使命”感；一层是自从俄国十月革命以来的反共意识。自布尔什维克执政到1933年罗斯福政府与苏联建交的十几年中，美国的“恐赤症”曾对美国政治生活和一般人的思想产生重大影响。二次大战中同苏联暂时结盟，加以罗斯福对待国内左派态度较为开明，“反共主义”有所减退，但远未消除。战争结束后，随着苏联的崛起，美国国内的“反共主义”又逐步抬头，此时其他西方国家都处于弱势，美国更加认为存亡继绝，保卫西方文明非己莫属了。

另一方面是外在因素：二战后，国际舞台发生了深刻的变化。直到一次大战前，美国得以置身于欧洲列强纵横捭阖之外，在“门罗主义”保护下，安然发展自己，不受干扰地在美洲扩张。第一次世界大战中，美国于后期一度卷入，但战后威尔逊总统的“国际联盟”思想被否决，孤立主义又占上风。二战结束时，欧洲列强无论战胜国或战败国都已千疮百孔。在反法西斯战争过程中，苏联红军所到之处，都成为苏联的势力范围。苏联毫不留情地把东欧各国逐一控制起来，推行斯大林模式的社会主义，英美虽然反对，但它们知道要武装退却中已占领地区是不可能的。因此也

无可奈何。这样，横跨欧亚大陆的苏联成为东半球占压倒优势的超级大国，整个西欧加起来不足以与之抗衡。此外，还有在西方旧帝国体系中独立出来或正在争取独立的国家和民族，苏联的势力在支持革命的名义下很容易伸进。特别是中东一带在历史上就是英俄争夺之地，此消彼长是自然趋势。美国与沙俄的争夺，19世纪已见端倪，法国历史学家托克维尔(Alexis de Tocqueville)已有所预言。20世纪初美国对亚洲的“门户开放”政策，就其最直接的对象而言，是针对沙俄的。如果不是俄国在日俄战争中败于日本，美俄争夺可能还要开始得早。二次世界大战后，在新的形势下，两个超级大国的对抗便是地缘政治和两大思想体系对抗的结合。一方面，美国打着“自由”、“民主”的旗号，企图运用自己的影响，使全世界朝着美国模式的资本主义方向发展；另一方面，苏联在“无产阶级国际主义”口号下，根据“苏联的利益代表全人类”的逻辑，尽可能在全世界扩张苏联的势力，至少先要求社会主义国家和各国革命运动服从苏联当时利益的需要。

但是，这并不是说，双方都肆无忌惮地向外扩张。争夺虽然激烈，却是遵循一定的界线的，那就是雅尔塔会议所划定的势力范围。雅尔塔协议实际上是对战争结束时欧洲力量对比的既成事实的承认。它奠定了战后的世界格局，同时也留下很多争端。欧洲由于其高度发达的生产力和在近代史上的特殊地位，理所当然地成为美苏争夺的战略重心。所谓雅尔塔格局的划线主要就是东西欧的分界线。美苏实际上都遵守这条线，北大西洋公约组织、华沙条约集团成对峙之势，究其实质，双方都还是防守多于进攻。

战后国际关系中还有一个重大的、为任何历史时期所没有的新因素，就是核武器的出现，而且为美苏双方所掌握。核武器的杀伤力在广岛、长崎小试已使举世震惊，发展到50年代末、60年代初，贮备已足以毁灭全人类而有余，美苏领导人都认识到在一场核战争中没有胜利者。这就使核武器实际上成为一种威慑力量而不是实战的力量。因此，双方在激烈争夺的同时都小心翼翼，避

免迎头相撞，每次危机都及边缘而返。古巴导弹危机是离美苏战争边缘最近的一次，以后再没有过。从这个意义上讲也是“冷战”之所以为“冷”战。越是武装到牙齿的危机地区越是谁也不敢轻举妄动。这也可以说明为什么在双方重兵对峙的欧洲，局势却是基本固定不变。争夺是在二战结束时划界不明确、动荡不定而又不致引起美苏直接冲突的广大中间地带进行。

在这样一种主客观背景之下，美国战后的外交具有不同于过去大国角逐的特点：

1. 军事与外交紧密结合：克劳维茨的名言：“战争是政治的继续”已不足以概括美苏之间的直接关系。因为既然要力图避免直接交战，军事本身就揉进了外交之中。美国白宫安全委员会的设置就是为的协调各方面的得失利弊，对战略、安全、外交作统一考虑。军备竞赛和裁军谈判相交替成为美苏外交中的一项重要内容。因此，历届政府都有与外交相配合的军事战略，特别是核战略。研究美国外交就必须了解美国同时期的军事战略。

2. 由于美苏争夺是在全球范围内进行，美国给自己的“安全”赋予了新的定义，即把本国的“安全”边界划到远离本土之外。世界任何地区都与美国的“安全利益”有关，任何地方发生美国认为对它不利的革命、政变或某国政府的重大政策措施，美国均可能以其威胁了自己的“安全”，而以某种方式进行干涉。这就是“杜鲁门主义”发明的“间接侵略”一词的含义。因此，在美国心目中也就不存在严格意义上的他国“内政”。不过，这种“安全”概念的边界基本上还是基于势力范围观念，主要是阻止防线的突破。从支援希腊、土耳其政府到干涉中国革命，直至亲自出兵朝鲜、越南以及古巴，都是为此。而另一方面，当苏联先后出兵匈牙利和捷克斯洛伐克时，美国并未行动，柏林问题尽管几度紧张，美国的行动主要是以保住西柏林为度。直到里根时期，美国对苏尽管强硬，其政策的出发点还是承认苏联是全球性超级

3. 战后美国在全球的扩张与历史上的列强争夺或征服世界的模式不同。一则以武力征服领土、奴役人民，强占资源的形式已经过时；二则美国本身的条件不需要如此。它更多采取的是“借力”。遍布各大洲的各种军事集团、条约组织都是美国延伸其力量的支撑点，同时形成包围其对手的网络。英国历史学家汤恩比曾以罗马帝国的统治方式比附美国，他写道：

过去帝国的建立并不仅仅通过征服和吞并，事实上这并非常用的和最有效的手段。例如，当我们考虑当前美利坚帝国的结构和前景时，罗马帝国成长的历史是很有启发的。罗马在它的世界中建立其政治统治权的方法是把弱小邻国置于其卵翼之下，保护它们不受罗马的强邻或是这些国家的强邻的侵犯。罗马与这些保护国是条约关系。法律上，这些国家还保留其原有主权独立地位。在领土方面，罗马所要求于它们的至多是在某处让出一小块地方以建立罗马的城堡，保护罗马及其盟国的共同安全。^①

这一比附只能说明部分形式上的相似之处。第一，美国在全球的影响显然远非古罗马的有限范围可比；第二，它只是一个势力范围，并无确定的边界；第三，在此势力范围内的成员关系松散，独立性也比罗马帝国的成员大得多。另外，战后美国有一独特的做法，就是凭借其强大的军事、经济实力援助友好国家来推行外交政策。“马歇尔计划”是经济方面成功的典型，1949年通过的“共同防御援助计划”则确定了军事援助的国策。在和平时期把加强别国的防务作为维护自己利益的一种手段，美国人自认为

^① Arnold Toynbee, *America and the World Revolution*, London, Oxford University Press, 1962, pp. 29—30, 转引自 Ronald Steel, *Pax Americana*, The Viking Press, New York, 1967, p. 17.

是历史上的创举。这种做法有时损人利己，有时客观上对受授国都有好处，有时又给美国自己带来无穷麻烦，视不同情况而定。

4. 由于意识形态在美国外交中占重要地位，对外文化宣传成为美国外交手段的一个重要方面，其作用不亚于军事、经济。当然，每一个国家的对外工作中都有文化宣传，其目的不外乎树立本国的形象，宣传本国的成就和政策，促进与各国人民的了解等等。美国的与众不同之处在于这项工作之规模宏大、历史悠久以及在朝野受到的重视都远超过其他国家。战后美国新闻总署的成立及其在统一对外政策指导下的遍布全球的规模巨大的工作，以1948年的“富布赖特法案”为先河的各种推动对外交流由政府捐款，以及各大基金会、各种民间学术机构和高等学府的对外交流活动都是美国政府外交极为得力的助手。造成这种情况的原因：第一是美国一向有重视文化教育的传统，不仅在本国，而且遍及其所到之处。许多基金会及学术机构的宗旨都是“在全人类中增进和传播知识”；第二，如前所述，美国自立国起就以“上帝的选民”自居，认为自己的思想、价值观念、民主制度都是最优越的，有向全世界推行的责任。这是与宗教信仰相联系的一种传教士狂热精神，不理解这一点，就很难充分理解美国人的对外行为模式；第三，战后在意识形态领域的斗争中，文化宣传作为“冷战”服务。1950年“国家安全委员会”通过的作为“冷战”纲领的著名的NSC68号文件把宣传工作与军事、经济、资源并列为“安全政策”的组成部分，对这一目标阐述得最为直接、露骨而详尽；第四，美国实力雄厚，这方面可以投入的人力、物力他国不能望其项背。

(二)

夺也并非始终贯穿在世界每一个角落。在东欧剧变、苏联解体之前，世界力量重心的分散迹象（即今所谓“多极化”，不过笔者认为这一提法不大科学，故尽量不用）已日益明显，冲击着两极格局。二战期间已经开始的民族解放浪潮到60年代达于高潮，亚洲、非洲出现一批新兴国家。这些国家一方面迫切需要发达国家的援助，一方面又有强烈的独立意识，在美苏之间宁愿保持中立。“不结盟运动”、联合国77国集团都是这一潮流的产物。作为美国“后院”的拉丁美洲也在这一潮流中出现要求摆脱美国控制的革命运动，古巴革命为其高潮。这个统称为第三世界的广大地区仍是美苏（在一个时期内还有中国）角逐的场所。而事态的发展又日益脱离美苏的影响。例如从1980年到1988年打了八年的两伊战争，却是两个超级大国都无能为力的。在这里，美国的实力无论是用于“拉”或“压”都不起作用，美国的外交显得极为软弱，至今两伊都与美国为敌。

纵观这几十年中美国对外关系攻守之势的消长，很难作简单的概括。从一条线来说，“杜鲁门主义”给美国奠定了以反共为主导思想的对外干涉主义的基调；“艾森豪威尔主义”——亦即“力量真空说”——为美国进一步进入中东，填补英法退出的势力范围找到依据；肯尼迪就职演说中经常被引用的豪言壮语：为了确保“自由”的胜利，将不惜一切代价“支持任何朋友，反对任何敌人”，标志着美国的气焰达于顶峰，导致美国在越南越陷越深；“约翰逊主义”又来自授权轰炸东京湾的决议和武装干涉多米尼加。凡是这些贴有总统标签的“主义”和名言都是进行干涉和扩张的依据。唯独到了“尼克松主义”，其核心是承认美国力不从心，必须收缩战线，从此出现转折。在尼克松与卡特任内的一系列重要举措：诸如同苏联达成第一阶段限制战略核武器条约，打开同中国关系并同中国建交，停止越战，美军完全撤出印支，第七舰队撤出台湾海峡，归还日本冲绳，签订巴拿马运河条约，等等，都是朝着收缩的方向。从尼克松到卡特，对苏都主要是缓和和趋热。里

根上台后，企图重振国威，采取了一系列措施，扭转收缩的势头，有反守为攻的迹象，这与当时苏联困难日深有关。但是终里根之任，美国并未恢复越战之前的荣光。此时，整个世界局势急剧变化，美国本身经济实力相对下降，面临日本、欧洲共同体，甚至亚洲新兴工业国和地区的挑战，昂贵的军备竞赛难以为继。而苏联则困难更大，老路已走不下去，致使戈尔巴乔夫提出大胆的改革计划和在外交上意味着大力收缩的“新思维”。尽管当时谁也没有预料到几年后苏联解体那样的突变，但是戈氏确已作出了历届苏联政府不可能做出的让步。在这种形势下，出于双方的需要，美苏之间又出现了新的缓和。因此，如果沿着这条线来描述美国战后的对外干涉势头，则是前期呈上升趋势，到越战为顶峰，以后逐步下降，到里根就任时为谷底，以后略有回升，然后基本上平稳。

但是，另外还有一条无形的线，其走向却与此相反，那就是美国的思想影响，或者是广义的文化影响。战后初期，资本主义在思想上应该说是处于守势。当时世界许多国家革命形势高涨，马克思主义在被压迫民族和资本主义国家的激进知识分子中都有相当的影响，被认为是“代表未来的思想”。欧洲除了出现一批新的社会主义国家外，法、意两个主要资本主义国家中共产党为第一大党，即使交出武装后，还掌握着最大的、组织最完善的工会和其他群众团体，同时在议会中的席位也数第一。中国共产党在中国的胜利更加打破了雅尔塔秘密条款在远东划定的势力范围，对美国在东亚的势力是一沉重打击。中国革命更对第三世界的民族解放运动产生了巨大的影响，而且毋庸讳言，直到60年代，中国的确是以传播毛泽东思想、支持世界人民的革命斗争为自己的国际义务的。在这种情况下，美国主要致力于守住资本主义阵地，所谓“遏制”政策、“防止共产主义蔓延”等口号都体现了守势。“麦卡锡主义”的出现更是表现了一种恐惧感，是对自己的人民缺乏信心的表现。1959年尼克松副总统访苏，在与赫鲁晓夫著名的

强加于人，而赫鲁晓夫则表示对通过“和平竞赛”共产主义一定胜利充满信心，并说支持革命不算干涉内政。但是事实上，就在那时起，思想上的攻守之势已发生变化。1961年柏林墙的建立显然表明是东方处于守势。越战时期，美国的制度、价值观本身在国内又受到一次冲击。当时全世界的反美情绪高涨，美国激进青年的“反文化”趋势至少有部分动力来自对中国“文化大革命”的理想化和误解。许多人自称为“毛主义者”，出于对本国社会的不满，把希望寄托在正在进行“史无前例”的尝试的中国，其后在现实中的幻灭是可以想见的。

60年代中期之后，在意识形态角逐中以美国为首的西方明显地日益占上风。原因很复杂：中苏公开对立，社会主义国家在“和平竞赛”中相形见绌，苏联在国际上的霸权行径，许多社会主义国家的宣传与理论上的种种失误。还有一个重要的事实是，如果说在反帝、争取独立和民族解放斗争中，社会主义思想体系更有吸引力的话，那么进入20世纪70年代，新兴国家面临的是经济建设的任务，而在以经济援助和贸易为手段的争夺中，美国及西欧国家的优势日益明显。另外，如前所述，美国在对外文化宣传方面一直呈收缩趋势，不但没有越战后的收缩方针而有所收敛，相反，其重要性更突出。从1975年开始的“欧安会”到1975年达成协议，西方力争的是大原则在文化交流自由，即他们所强调的“赫尔辛基精神”，而东方集团则把同意这一点作为让步，以换取西方承认东西欧现有边界。就凭这一点，东西方在思想战线上的攻守之势是十分明显的。80年代之后，特别是到90年代，就全世界而言，反美情绪逐渐下降。仅以当年在思想上闭关自守，在政治上高举反美旗帜的中国为例，在开放、改革以及中美建交之后，政府在坚持原则立场的同时，明确宣布在外交上不以意识形态划线。与此同时，美国的思想、文化影响在占人类人口1/5以上的中国人中急剧传播，不论对此作何评价，这都是不可否认的客观事实。

所以，如果以战后美国的思想影响来画曲线的话，同前一条曲线大体上呈相反走向：在50年代平稳上升，而越战之后，特别是80年代急剧上升。从全面衡量，很难说美国在全世界影响究竟是上升还是下降。

(三)

在布什总统任期四年内有三件值得在此一提的大事：一是东欧剧变、苏联解体；二是海湾战争；三是美国经济遇到的困难和挑战日益严重，持续衰退，国内社会矛盾尖锐化，终于导致布什落选。这几件事都与美国在全球的地位、作用及其今后的外交有关。当前比较流行的有两个方向相反的问题：一是美国是否在衰落，二是美国是否会独霸世界，提出这两个问题都不无根据。关于美国“衰落”的论据主要是指经济上的：从债权国变为净债务国、外贸赤字、财政赤字连年有增无减，在国际竞争中弱点暴露很多，连某些领域内的科技优势也正在为日本等国所取代，或差距在缩小，等等。在这方面美国人自己比别国人更敏感，“今不如昔”的牢骚比较普遍。克林顿总统以“复兴”美国为其口号，也正说明美国人感到自己的某种“衰”，因而需要“复兴”。关于美国“独霸”的根据是：几十年来美国从地缘政治和意识形态的角度全力以赴对付的劲敌突然不攻自破，全线崩溃，而且在相当长时期内将陷于困境，自顾不暇。这样美国就成为在“冷战”中大获全胜的唯一的超级大国，其独霸全球为必然趋势；过去僵持不下的军备竞赛现在可以结束，美国可以乘俄罗斯之危逼其在裁减军备上作出大幅度的让步（已经这样做了），从而可以减轻自己的军备负担，调整经济，加强民用工业，以改变竞争力下降的趋势；海湾战争之役说明美国的军事优势仍然起作用，美国仍是唯一愿意而且可能在国外采取大规模军事行动的国家；美国在国际事务

中的行为模式还是从强权政治出发，经常要把自己意志强加于人，等等。

从简单的数字和逻辑推论，静止地看问题，以上两个方面都有道理。然而现实世界却没有那么简单，而且方今世界还在动荡、变化中，有许多难以预料的变数。就目前所能见到的情况来看，对上述两个问题的答案似乎都是否定的：第一，美国本身的综合国力远未步入“衰落”的进程（如当年大英帝国那样）；第二，美国左右世事的能力却在下降，并未因苏联解体而加强。如果说，“冷战”时期因为有另一支力量对峙而未能在全世界实现“美国治下的和平（Pax Americana）”的话，那么，今后将更难实现。

关于美国本身综合国力的问题非本文要讨论的主题。自从1987年保罗·肯尼迪《大国的兴衰》一书问世以来，在美国内外触发了一场关于美国兴衰的辩论。各方论者已经把美国的主客观优势、劣势论证得很充分，结论之不同主要在于对这些因素的消长的估计，此处不拟重复展开，只想强调一个常为论者所忽视的方面，就是美国的人才优势。如果说今后国际竞争主要是经济实力之争，而经济实力又取决于高科技和各种管理人才的话，美国吸引人才和发挥人才作用的优势仍将是一大强项。美国是移民国家，从一开始就有其独特之处。世界上没有一个国家的人口是从已经具备一定劳动力和技能的青壮年开始的。他们出生、成长的“赔钱”阶段是由别国支付，而把最富创造性的年华和辛勤劳动贡献给建设美国。不仅是在立国初期和“拓边”时期如此，这一进程贯穿于每个历史时期，至今方兴未艾。苏联解体后，美国在高科技人才方面又可望发一笔意外之财，其深远影响不可估量。在人才日益国际化的今天，无可否认的事实是，全世界人才的自然流向是美国。只要这种情况不改变，就说明美国的社会机制相对说来更能提供发挥创造力的条件。大批移民当然也造成许多社会问题，但美国可以通过调整移民政策来进行择优。人才状况不是孤立的，它既预示着未来的竞争潜力，也从一个侧面反映了当前

的相对实力。因为人才流动不可能强迫，一个对人才有如许容量和吸引力的国家很难说已走上了衰落之路。

这并不是无视美国自身固有的种种疑难问题。这里只是说，美国的发展趋势还没有到一蹶不振，从此走向衰落——哪怕是极缓慢地——的地步，其社会还有自我调节能力。目前，它的综合国力还是遥遥领先。在激烈的国际竞争中并非必然要为其他国家——例如日本，或国家集团——例如欧共体所取代。由于日本想要以自己为中心成立亚洲经济集团的障碍较大，相对说来，欧共体是对美国更为强有力的挑战。美国经济学家莱斯特·瑟罗的新著《21世纪的角斗——行将到来的美、日、欧经济战》一书中预言欧洲将在未来的角逐中战胜美国。这里欧洲是指东西欧为一个整体（包括独联体欧洲部分）。不过他提出要实现这点有两个条件：一是西欧的经济必须真正实现一体化，同时这个一体化还要迅速扩大到中欧和东欧；二是中欧、东欧尽快建立市场经济。这两个条件至少在短期内极难实现。而在这期间，美国如果决策得当，还有调整自己，急起直追的机会。另外，中欧和东欧在走向市场经济的过程中是更多依靠美国还是西欧国家的支持和合作，也还是一个问題。

以上说的是美国本身的综合国力问题。现在再来看看它的国际关系这一面。战后美国日益捉襟见肘的难处恰好是从它的超级大国地位派生出来的。它的野心太大，在全世界承担义务太多，因而总是力不从心。这一情况并不因为另一超级大国的消失而改变，反而由于世界形势更复杂而更形突出。

以苏联解体为标志，近代史上第一次由战争建立起来的力量均势不经过另一场战争而打破。这只能是这些前社会主义国家内部矛盾无法解决，人心思变的结果，无论美国和其他西方国家在“冷战”中施行过多少“促变”的手段，并不能起决定性作用。因此说美国和西方“打赢”了“冷战”是不确切的。这一均势打破

的飞跃。“两极”格局不复存在，以前被意识形态之争所掩盖了的或被强压下去的各国、各民族之间的固有矛盾又弹跳而起，变得表面化、尖锐化，甚至发展为热战，如前南斯拉夫打得一发不可收拾。面对这样一个矛盾错综复杂，纷争此起彼落的世界，美国要以“世界领袖”的身份进行驾驭，推行自己的意志，影响事态的发展，要比以前困难得多。

例如，当前最令美国头痛的中东和海湾地区本来是美苏角逐的战略要地，如今一方已退出角逐，而美国却似遇到的难题更大。海湾战争之役，美国速战速决，而且师出有名，惩罚侵略者，得到国际社会的支持，颇风光了一阵。然而两年过去了，萨达姆气焰未减。再次动武，出师之名及其效果就不那么明显，国际社会，包括西欧国家，有较多保留。整个中东各种新老矛盾依然如故，连以色列都日益难以控制。美国要按照自己的战略设想安排中东的秩序难度极大。甚至从长远看，支持谁、压制谁对自己最有利，都很难决定。

美国以“世界领袖”自居的最重要的权力基础是西欧盟国，外加日本。这些拥有世界最先进的生产力的国家，过去尽管也常常“闹独立”，与美国有种种摩擦，但总可以在共同抗苏的战略大框架下协调、缓解矛盾。如今这些国家既然已不需要美国的保护伞，美国的军事优势作用就大大减退。在国际事务中它们已不必事事唯美国马首是瞻，而经济竞争中的利害冲突却日益激烈。这样，过去最可靠的势力范围开始变得不确定，模糊起来。也就是说，对本来美国后顾之忧较少的地区，现在需要花更多精力去应付。

东亚和南亚地区是美国在越战后主动收缩战线的地方，直至撤出在菲律宾的军事基地。但是目前面临的是更严重的形势。这一地区经济增长呈蓬勃向上之势。首先当然是日本企图建立以自己为核心的经济圈的野心。即使这一点一时难以实现，日本在这一地区的竞争条件比美国还是有许多优势。另外还有一系列已经成功或正在兴起的新兴工业国家和地区，都可以成为美国竞争的

对手。近年来在中美关系出现波折时，美国不少有识之士呼吁美国应明智地处理好对华关系，其理由之一是美国在亚洲遇到的困难已经很多，经不起被孤立于这个正在蓬勃发展的西太平洋地区之外。这说明他们看到了这种危险性。

最后，东欧与独联体政权易帜，走向市场经济，当然符合美国的利益和愿望。但是这些国家在转型期面临极大困难，美国与西欧国家加在一起也无力再实施一个当年的“马歇尔计划”来帮助它们走出困境。这些国家发展很不平衡，国情多不相同，美国日益需要区别对待，这就增加了决策的复杂性。俄罗斯现在固然倾向于西方，并以西方为师，大力争取美国援助。这对美国决策者又是一个二律背反的问题：如果俄罗斯的经济长期走不出困境，将成为西方的包袱，也是西方政治上的失败；如果俄罗斯较快走出困境，其市场经济按照西方理论顺利发展，则以其原来雄厚的基础，如今再如虎添翼，又将成为美国必须认真对待的一支力量。

此外，未来的国际关系中经济因素将占据日益重要的地位。这既包括激烈的竞争，又包括日益加深的相互依赖，你中有我，我中有你。损人并不见得利己的情况越来越多。而利用经济杠杆施加压力的效力有一定限度。如果运用过分，就会走向反面，同时损害自己的利益。因此，除特殊情况外，国际经济制裁大半收效甚微。

看来，美国主要可以凭借的还是军事优势，这在目前还是任何其他国家无法与之抗争，也无法取代其作用的。现在比过去少了一个与苏联发生冲突的危险，对外用武似乎也可少一层顾虑。但是过去的经验表明，美国直接使用军事力量的成功率不高，往往杀鸡用牛刀，得不偿失，还未必达到预期的目的。美国领导人已经意识到对外用武派兵容易，撤兵难。就国内而言，失去了一个“冷战”时期“反对苏联威胁”的共识，更加难以找到说服舆论支持的理由。过去有一个单一的“敌人”，无所选择，现在敌友界线

战速决的情况极少，以目前美国国内一般人的情绪，要为对外较长期的用武付出代价，是任何政治家难以经受得起的。所以，不论美国的军事优势有多强，其所能发挥的作用难以与其实力相称。

凡此种种，都是美国在新的形势下在对外关系中遇到的制约因素，因此说要“独霸”更加困难。

(四)

今后美国的外交走向如何？

首先，美国还是超级大国，仍以世界领袖自居，这是不变的。而且由于它现在是唯一的超级大国，在主观上这种领袖意识可能较过去更为强烈，因为其范围已不限于“自由世界”。因此，无论在两党斗争中布什政府“重外轻内”的做法受到怎样的抨击，美国都不会退回到孤立主义，埋头致力于国内事务。克林顿总统在竞选时一再强调他将首先关注国内经济问题，但是他上台伊始也不得不将相当的注意力花在一系列棘手的国际问题上。在世界各种力量动荡变化改组中，美国仍将力争运用自己的影响，使世界秩序尽可能沿着自己希望的方向发展。1992年2月18日美国国防部提出一份全球防务计划草案，明确说美国必须保持全球性的军事优势，旨在“防止在欧洲、亚洲或前苏联出现一个对立的超级大国”，并要建立一种世界秩序，使先进工业国打消向美国的领导地位挑战的想法。文件详细分地区叙述，点了一系列包括美国盟国在内的国家的名。此报告于3月份经报刊披露，立即引起国内外舆论大哗，都认为反映了美国想称霸全球的思想。国内反对派认为行不通，外国则疑惧重重。于是4月份又出现了经过国防部长批准的第二稿，改变了第一稿咄咄逼人的语调，最主要的修

改是更多强调与盟国和友好国家联合行动。^① 这一文件修改的过程反映了美国政府内部历来存在的不同倾向之争，过去这种争论曾被冠以“鹰派”和“鸽派”。实际上，这两稿的差异只是在程度上和策略上，美国要保持唯一的超级大国的地位这一目标是不变的。在这一前提下，具体政策和做法可能有所改变和调整。

保持“领导”地位的基础仍是原来的盟国。尽管当初结盟所针对的对象现已起了很大变化，但对美国说来，保持这一同盟至关重要。因此，北大西洋公约组织仍然必须维持，其他如欧安会、七国首脑会议等，都是进行协调的场合。在更广泛的国际组织，如联合国、国际货币基金组织、世界银行中，美国仍然力图首先与西欧、日本盟国协调行动，形成无形的、松散的核心。迄今为止，出于互相需要，这一松散的联盟还能维持。不过如前所述，盟国已没有硬性约束非追随美国不可，所以美国在有所行动时必须更多尊重与考虑盟国的意见和利益。布什以所谓的“多边主义”区别于里根时期独断专行的“单边主义”，主要就是指与盟国的协调，其次也视不同情况包括一些其他国家。

在军事上美国不会因为“冷战”结束而进行大幅度的裁减。在这充满纷争和动荡的世界上，美国仍须保持远超过其他任何国家的军备，只不过竞争的对手不是那么单一，因此可能在武器品种和发展重点上有所调整。当需要在热点地区有所军事行动时，它将继续要求日本和西方发达国家分担较大的份额。美国一向反对核扩散，不过过去主要注意力还是放在与前苏联的军备竞赛上，今后将把重点更多转移到防止核武器和其他尖端军事技术的扩散上，还将运用其影响和压力限制其他国家的武器销售，并要求这种销售配合其战略部署。

在经济上，美国朝野强烈意识到自己国际竞争力的削弱，因此今后将全力以赴调整政策，加强自身的经济力量。在原则上，美

国仍主张自由经济，但是在自己处于不利的竞争地位时，某些方面的保护主义将有所上升。面对国际经济区域化、集团化的趋势，美国的目标仍是保持世界经济一体化，并将不放弃任何这方面的努力。但是与此同时，也需作另一种准备。北美自由贸易区可以说是一种退可以守，进可以攻的措施。从“进”的方面说，是加强与其他国家和地区的竞争能力；而一旦排斥美国的地区经济集团真的成为主流，美国至少也有可以退守的地盘。不过后一种前景的出现还言之过早，不能认为建立北美自由贸易区就意味着美国现在已有退守美洲的打算。

当前，美国的强点，或者说它最有自信的一个方面还是政治思想和文化领域。在这个领域内，它将继续处于攻势。加之民主党在传统上以重视“人权”自诩，今后一段时期美国在主要推行务实外交的同时，将更多利用思想方面的优势，强调“人权”原则，推行其“自由”、“民主”价值观念。但是在实践中，这一原则的运用有一定限度，所以实际上对不同对象还将采取双重或多重标准。美国以及整个西方文化今后遇到的主要对抗力量可能是伊斯兰宗教文化，美国在中东地区遇到的麻烦除其他原因外，伊斯兰原教旨主义也是重要因素。在这一地区，美国的政策将表现出高度的实用主义，其“人权”外交将无所用其技。

总之，在世界格局出现巨大变化，多种力量重新组合的形势下，美国当然要不断调整、改变其战略部署和具体政策，但是它植根于历史传统的，以及战后作为超级大国形成的主导思想，及其反映在外交上的决策依据、行动规律和行为模式，则延续性将大于可变性。

第一章

从盟友到敌人

战后 40 年的国际关系史贯穿着一条主线，就是美苏对抗。然而在整个反法西斯战争时期，美苏却是生死与共的盟友，尽管有种种猜疑和矛盾，但是在战场上的配合还是相当好的。从盟友到敌人这一转变从何开始，如何发展而终于形成以美苏为首的东西方两大集团对峙的局面，这是双方互相指责、争论不休的问题，也是史学家不断探索的问题。

简单地说来，大约从 1943 年德国法西斯败局日益肯定时，美、英、苏三国就开始考虑战后的安排和胜利果实的分配了。战事愈临近结束，矛盾就愈突出。1945 年 2 月的雅尔塔会议可以说是一次确定战后格局的会议，也是从盟友到敌人的分水岭。在此以前分歧被共同的利害关系所掩盖，大家都求同存异。在雅尔塔会议上，经过一番较量，东西方按照当时实际力量所及划分了势力范围，这就是统治了战后国际局势至少 40 年的雅尔塔格局。在此之后，随着胜利的到来，双方争吵不休，都指责对方违反了雅尔塔协议，但是事实上谁也没有以武力改变雅尔塔期间实际划定的势力范围。

第一节 建立战后大国合作的努力——联合国

（一）前期构想

第二次世界大战爆发后不久，美国有许多政治家和学者已开始考虑建立战后新的国际机构以维持和平。当时美国还处于比较超然的地位。1941年8月发表的《大西洋宪章》比较集中地反映了美英两国，特别是美国对战后世界的基本设想。同时，罗斯福对第一次大战后国际联盟的失败记忆犹新，因此对建立一个“有效的国际组织”来确保和平有很大保留。他当时的主要设想是由“美英二警察”来制止侵略。但是如何做到，尚无具体构想。

珍珠港事变之后，日本成为敌人；德国侵略苏联之后遭到顽强的抵抗，显示了苏联的力量，使罗斯福看到苏联战后的重要地位。于是他对战后国际维持和平的组织有了进一步的构想：与苏联合作团结欧洲大陆，同时通过英国拉住英联邦国家，并让中国在远东监督和抵制日本，以此实现美国领导下的和平，也就是以美国为首的“四警察”思想。1942年1月1日至2日签署《联合国国家宣言》分两步走，先由美、英、苏、中四国签署，次日再交其他22个国家签署，就体现了这一突出四大国的思想。“联合国”一词是罗斯福本人拟定的。

其后就战后成立联合国组织进行了一系列磋商。

（二）关于成立联合国组织的磋商

1942年5月，罗斯福对访美的莫洛托夫谈了他对战后世界的设想，并请其转告斯大林。其要点是：（1）重武器应掌握在对世

界承担警察责任的美、英、苏，也许再加上中国的手中；（2）不让德、日重新武装；（3）战后各国普遍裁军，只留足以维持世界秩序的部队；（4）对于四大国安全有重大意义的殖民地和岛屿实行国际托管。这一思想得到斯大林的完全赞同。

以后经过德黑兰会议上的磋商，基本取得一致意见。美苏都同意，“世界上的战略据点应由某个世界组织加以控制，以防止德国和日本重新发动侵略”。^①（苏联起初对中国参加有保留，后来同意。）美国国务院草拟了联合国宪章草案，1944年2月经罗斯福批准。同年8月21日—9月28日，9月29日—10月7日，美英苏、美英中分别在顿巴敦橡树园举行会议商讨联合国章程。美英苏就联合国的组织机构、权力分配、区域性安排和成立经社理事会等问题达成协议，签署了《关于建立普遍性的国际组织的建议案》，建议把这个组织定名为联合国。其后，补充了中国代表的某些意见，作为四大国一致的提案提交旧金山会议审议。

但是美苏之间有两个问题未达成协议：

（1）创始会员国资格：美国要在《联合国家宣言》签字国之外，再加上8个没有同轴心国作战的国家，其中6个是拉美国家。这显然对美国有利。苏方则提出，根据1944年2月生效的苏联宪法，苏联的加盟共和国在外交上有自主权，因而它的16个加盟共和国也应作为创始会员国，美英反对。

（2）安理会表决程序：英国提出，如常任理事国为争端当事国，它就不应参加投票，苏联断然拒绝任何限制，坚持大国拥有否决权是任何一项行动的绝对必要条件。这显然是因为苏联已意识到在常任理事国中它将常常处于少数。

这两个问题在雅尔塔会议上又经过一番争论，关于第2点，还是按照美国的方案，即实行安理会常任理事国一致的原则，每一

^① 《德黑兰、雅尔塔、波茨坦会议记录摘编》，上海人民出版社，1974年，第36—

个成员国都有否决权，但是如果安理会某一成员国（包括非常任理事国）是争端当事国，则对涉及该争端的一切决议不得投票。苏联也接受了这一原则。不过，三大国都有一个共同的谅解，即任何决议没有英美苏三国的同意不可能通过，联合国的权力不可能用来反对任何一个常任理事国。^①

关于第1个问题，苏联已退到只提出乌克兰、白俄罗斯和立陶宛三个加盟共和国参加，并且连立陶宛都不坚持。会议最后的议定书中有关这一问题的提法是：“当世界组织举行会议时”，英、美“将支持接纳两个苏维埃社会主义共和国，即乌克兰和白俄罗斯”。

雅尔塔会议奠定了战后大国合作确保和平的模式。当时美英苏三国对于重大世界事务有赖于三大国的思想是十分明确的。中国和法国不过是陪衬。大国小国都有平等权利不过是一句空话。罗斯福口头上还时常提到大小国家的平等权利，斯大林则坦率地予以否认，认为苏联不能接受让一群对战争毫无贡献的小国在战后以平等的投票权压倒苏联。他还认为，今后的危险就在美英苏三大国之间的争端，只要三国团结一致，德国将无能为力，足见当时苏联认定主要危险仍然是德国法西斯东山再起。而美英则已感到苏联将是主要对手。但正因为意识到苏联的力量，认为有必要拉住它，它们才作出了必要的妥协。

到波茨坦会议时，红军又在欧洲前进了一大步，东西阵线已见端倪，因此在讨论联合国成员国时产生了新的分歧。英美坚持要意大利参加，苏联坚持要罗马尼亚、保加利亚参加，双方相持不下，只好搁置起来。

1945年4月25日，50个国家的282名正式代表以及1400多名顾问和工作人员在旧金山举行会议，美、英、苏、中为发起国（法国拒绝作为发起国），这就是联合国成立大会。美国首席代表是国务卿斯退丁纽斯，苏联是莫洛托夫，英国是艾登。在这次会

^① 《德黑兰、雅尔塔、波茨坦会议记录摘编》，第136页。

议上，大国与中小国家的矛盾、苏联与西方国家之间的矛盾突出地表现出来。

首先是关于会议主席人选问题。美方提出由东道国斯退丁纽斯担任，莫洛托夫反对，提出四大国轮流作主席。最后接受了艾登的折衷建议，即四大国首席代表轮流担任公开会议主席，美国代表任指导委员会和执行委员会主席。

关于与会国问题，苏联提出邀请波兰临时政府参加。此时美苏之间早已在波兰问题上产生了尖锐分歧，美国坚决反对，遂未果。拉美国家在美国支持下提出阿根廷参加，苏联以其与轴心国关系密切为由予以反对。但是对方把阿根廷与白俄罗斯、乌克兰的会员资格相联系，对苏联施加压力。最后苏联妥协。^①

关于安理会表决程序问题，中小国家对“雅尔塔公式”给予大国的特权强烈不满，要求减少或取消，对此，大国立场一致，表示“没有否决权就没有联合国”。^②于是澳大利亚、古巴、埃及等国发起制定了一份有关安理会表决程序的“问题一览表”要求回答。在如何解释“雅尔塔公式”上，苏美之间产生严重分歧。主要是苏联主张扩大否决权适用范围，而美国反对，双方一度陷于僵局。最后美国通过霍普金斯直接找斯大林，斯大林同意了美方的意见，仍按原来雅尔塔达成的协议精神，主要是：“任何个别理事国不得单独阻止安理会审议和讨论依照规定提请安理会注意的争端或情况，也不得阻止安理会听取该项争端当事国的意见……”^③（苏联主张一项争端非经全体常任理事国同意列入议程，安理会不得讨论。）另外决定，安理会中有关争端的当事国不得参与投票。这样，对大国的权限略加限制。中小国家虽然不满，但亦无可奈何。

① A History of United Nations Charter pp. 632—633.

② 同上，第 713 页。

③ 《雅尔塔会议记录摘要》，第 445—446 页。

6月25日会议一致通过了《联合国宪章》。1946年1月10日—2月14日，51个国家的代表在伦敦举行了第一届联合国大会，联合国组织即开始工作。但是此时主要分歧恰好在苏联与西方国家之间日益扩大，“冷战”开始兴起，原来设想的大国合作确保和平的思想正好在联合国成立之时宣告失败，从那时起，联合国就成为大国争论的论坛。

第二节 雅尔塔格局的形成

（一）雅尔塔会议前的形势和美、英、苏各自的意图

1942年10月斯大林格勒战役扭转了战局之后，苏联在战场上取得主动，在此以后，红军节节胜利。1943年冬季苏军大反攻，战线开始西移，红军所到之处，苏联先后与罗马尼亚、芬兰、保加利亚、匈牙利等国签订和约，1945年1月苏军攻占华沙，向德国进军。

西线英美的军队自1943年控制北非海岸后即进军意大利，也打得比较顺利。1943年9月，意大利向英美联军投降；1944年6月，美英法军队在诺曼底登陆，自此时起，开辟了酝酿已久、苏联一再敦促的第二战场。到1944年冬，巴黎、比利时、荷兰相继解放，1945年初，英美盟军从西部向德国进军。

这就是雅尔塔会议前夕欧洲战场的形势。三个月之后，苏军与英美盟军即将在易北河会师，德国法西斯将宣告彻底覆灭。

此时，美、英、苏三国各自有自己的考虑。

美英共同之点是：既需要苏联不放松战争努力，继续向前挺进，又对苏军因此占领大片地盘以及苏联对东欧的做法疑虑重重。从战场上看，尽管胜利在望，但是德军的垂死挣扎还有相当的破

坏力。苏联在东线牵制的德军越多，西线就越轻松，反之亦然，这是明显的道理。例如，1944年冬，苏军打到波兰中央一线后，忽然停顿了一些时候，没有连续进攻。这立即引起艾森豪威尔和丘吉尔的警觉，他们通过各种渠道了解苏联意图，生怕东线放松后希特勒兵力西移。直到1945年1月，斯大林向艾森豪威尔派往莫斯科的代表、空军元帅泰德保证，苏联将保持攻势，决不让德军西移，美英才放心。所以总的说来，在战场上，美英有求于苏。雅尔塔会议地点的选定也说明这一点。三国首脑会谈是美英方面提出的，苏联只是同意而已。原来美国建议在地中海某一适当地点举行，例如西西里岛、马耳他或塞浦路斯。但是斯大林坚持不离开苏联领土，说是医生和战事指挥都不允许他这样做，克里米亚是他所能走的最远的地方了。罗斯福此时离逝世已只有两个月，其健康状况决不比斯大林好是可以想见的；丘吉尔年纪比斯大林还大几岁，也已离不开医生的护理。但是他们都在斯大林的坚持之下不惜远涉重洋移樽就教。更有甚者，丘吉尔一直希望罗斯福在访苏之前能踏一下英国的领土，哪怕是属地也好，并安排了美英代表团在马耳他先会晤。但是罗斯福一心要避免给斯大林以美英“结帮”对付苏联的印象，坚持与丘吉尔各自分道赴会。结果在马耳他会面的只有美英两国军事代表团，所谈的内容和提出的方案仅限于作战问题，而不涉及战后的政治安排。这些都说明当时美英、特别是美国比苏联更需要这样一次会议。

在这段时间里，三国根据自己的处境各有自己的立场和政策构想。

苏联：在三国中苏联态度最明确，考虑最现实，语言也最坦率。从德黑兰到雅尔塔，斯大林的主张和要求是一贯的。第一，战后的世界就是由三大国主宰。法国和中国都没有资格同这三国平起平坐（只是为照顾美、英的要求才同意它们列入后来的联合国常任理事国）。第二，苏联在战争中承受的牺牲最大，对抗战的贡

等，也包括领土的获得（这一点在德黑兰会议时美英在原则上均已同意）。第三，苏联对周边国家的政权的考虑完全以自己的安全需要为出发点，不谈什么“自由民主”等等漂亮话。同样的，苏联也尊重美英对与它们利益攸关的国家和地区的处理，不以“自由选举”来要求。也就是说，苏联对划分势力范围的思想是明确的。第四，对自己力量所能达到的范围有一个现实的、明确的估计，在此范围之内，坚持寸步不让；在此范围之外，则痛痛快快地承认对方权益，并不照顾这些地区的革命力量，即使是共产党领导的力量。

英国：丘吉尔对苏联的猜忌可以说始终存在。到1944年时，他已预言战后苏联将是对西方的最大威胁。作为欧洲国家，英国对苏联战后在欧洲的影响自然特别担心，特别害怕苏联深入巴尔干半岛，因为那是英国的传统势力范围。因此，早在1943年德黑兰会议上，丘吉尔就坚持西方开辟第二战场的方案应是：“在亚得里亚海的顶端采取一次可能的军事行动，以便同铁托领导下的游击队会合，然后向东北推进到罗马尼亚，同来自敖德萨地区的苏军会合。”这样，两军会合地点应比后来实际的战线大大东移，巴尔干地区就安然无恙了。但是英国在三大国中实力最弱，它提出的方案要靠美国来实现。美国虽然当时原则上同意，但无意付诸实施，开辟第二战场一拖再拖。在此过程中，巴尔干地区已经大部分落入苏联军事行动范围之内。因此丘吉尔在1944年就力主早日召开三国首脑会议。但是美国适逢大选年，罗斯福坚持一定要推迟到大选之后，免得外交问题变成国内政治问题。于是丘吉尔于1944年10月急不可待地偕艾登单独跑到莫斯科同斯大林会谈。这次会谈产生了有名的纸上百分比方案。^①后来事实证明，苏

^① 在丘吉尔与斯大林一次会谈中，丘吉尔在一张纸上写下几行字：“罗马尼亚，俄国90%，其他国家10%；希腊：英国（在征得美国同意下）90%，俄国10%；南斯拉夫：50—50%；匈牙利：50—50%；保加利亚：俄国75%，其他25%”。斯大林用铅笔在上面打了一个“√”。Herbert Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin, The War They Waged and the Peace They Sought, Princeton, 1966, pp. 200—202.

联势力远远超过这个百分比方案。但是这足以说明丘吉尔的思想也是划分势力范围的概念。

由于英国自己力量弱，它必须敦促美国同它一道向苏联力争。在这方面，英国同美国有矛盾。另外，在战后对英国前殖民地的处理上，罗斯福的主张显然同坚持维护大英帝国的丘吉尔大相径庭。

美国：雅尔塔会议前夕的美国的政策与一年之后有所不同。首先，美国当时更关心太平洋战场问题，对日本作困兽之斗的顽强程度估计较高，因此，争取苏联早日参加对日作战是它主要关心之事（由于1941年苏日条约，苏联当时对日本说来还是中立的）。其次，罗斯福及其谋士们始终没有放弃战后以某种形式同苏联维持合作关系的构想；美国离欧洲远，经济力量强大，包括苏联在内的几乎所有国家战后都需要美国帮助以恢复经济，美国可以通过经济力量对全世界施加影响，因此不大同意划分明确的势力范围。另外，美国国内的情绪是要求战争早日结束，士兵早日回家；只要战争结束，孤立主义就可能抬头，美国还没准备好战后在海外卷入很深，承担长期驻军的义务。凡此种种，使美国比英国的态度要超脱一些。

1945年1月，美国国务院提出了一份“情况报告书”，并附有1944年5月李海将军给罗斯福的一封信。这份文件可以看作当时美国军政当局对形势的一致估计和政策构想，事实上，也是美国参加雅尔塔会议的基本立场。

这份文件有几点值得注意之处：

第一，把当时的欧洲形势说成是苏英之争，美国力图取超然态度。文件标题为“反对苏英在战后世界中的势力范围”，其矛头主要是针对丘吉尔1944年秋在莫斯科与斯大林会谈的内容。同时，它承认“在某一领土上采取军事行动的国家自然有对该地区作出影响性决定的主动权”，据此，它认为苏联在东欧发挥主导影

——

“不愿看到美国的影响从这一地区完全消失”。这就是当时美国的矛盾心理。对势力范围原则上不承认，事实上又不得不承认。

第二，在当时的左、右政治思潮之间，企图采取折衷的方案。文件承认当时欧洲国家人民的普遍情绪是“左倾”，有强烈的要求社会改革的愿望。苏英之争主要是政治制度之争。在这方面苏英之间的互相怀疑都未必有根据。盟国应一致支持在解放了的国家建立介乎极左和极右之间的政府：“其左的程度足以满足在欧洲占上风的情绪，并消除苏联的疑虑；另一方面又应该有足够的小资产阶级的代表性，以免被视为只不过是共产主义专政的前奏。”

第三，美国主要凭借其经济实力发挥影响。提出要在“多边基础上”参与东欧的重建，争取“机会均等”。估计也许苏联不会反对，因为东欧经济兴旺对苏联有利，而且苏联也需要美国援助以恢复经济，也许因此在政治上会作些让步。

这就是美国对战后的大致构想。关于同苏联的对抗问题，李海的信中说得更明白：战后世界如果再发生冲突，英国和苏联必然处于对立地位，而英国的实力决非苏联对手。把种种因素综合考虑在内，美国最多能做到保卫英国，却不能击败俄国。因此，美国应尽量避免这种敌对局面出现，而应力促英、美、苏三国合作。由于英苏之间猜忌已很深，美国应避免在任何谈判中向苏联提出美英事先已达成一致的方案，以避免使苏联有美英联合起来对付它的印象。^①

可以看出，此时美国对苏联的估计和态度与一年以后凯南的“长电报”大不相同，和两年以后的“杜鲁门主义”更是大相径庭。应该说，此时美国战后的全球战略还没有定型。另外，这个方案还带有相当程度的理想主义成份。它理论上反对势力范围，而雅

^① State Department “Briefing Book Paper” on Opposition to Soviet and British Spheres of Influence in the Postwar World, *Dynamics of World Power*, ed. Arthur Schlesinger Jr. Vol. I, Chelsea House Publishers, New York, 1973, pp. 40—45.

尔塔会议恰恰以主要是美苏势力范围的划定而载入史册。

（二）雅尔塔会议的主要内容与结果

根据罗斯福的建议，会议是非正式的，没有事先商定的议程。会议主要讨论了对德作战计划、太平洋战场、波兰问题、德国问题、其他东西欧问题以及联合国问题等等。

关于对德作战方案，值得一提的是当时苏联和美英注意的重点还是希望对方尽一切力量攻打德军，以防德军将军队或物资转向自己这一线来，而不是防止对方因进军而多占地盘。换言之，在这个问题上军事考虑仍压倒政治考虑。雅尔塔会议之后到德军投降的三个月期间，三国确实按计划战场上配合作战，而战后东西方势力范围之划分，基本上就是固定在停战时双方军队所到之处，只是在个别地方略作调整。

到雅尔塔会议时，苏军已进入罗、保、匈、波。南斯拉夫和阿尔巴尼亚则早已成立以共产党或工人党为首的政权。美国由于在欧、亚战场上都需要倚重苏联，不愿意过早地把战后的政治问题提出来。在军事上，如罗斯福的助理霍布金斯和国务卿斯坦丁纽斯所承认的，苏联在重大军事问题上一贯守信用，有时做得比他们所保证的更好。^①所以罗斯福政府对东欧一直举棋不定，到那时为止，一直没有明确的政策。如果有，那就是上述“情况报告书”中的构想，事实证明那完全是一厢情愿的想法。

雅尔塔会议最后通过了一项措词笼统的《被解放的欧洲宣言》，提到这些国家应成立能广泛代表各民主阶层的临时政府，并责成它尽快通过自由选举建立符合人民意志的政府。这对东欧、西欧都适用，但是在实践中可作各种解释。苏联对西欧并不作此要求。例如意大利在英美控制之下，而当时意大利共产党是第一

党，在国内影响占压倒优势，苏联并不要求意大利通过自由选举产生政府；又如希腊，当时存在希共领导的武装斗争，英国扶植了一个以达玛诺斯主教为首的摄政政府，用武力把希共势力从雅典赶到了阿蒂卡，斯大林在雅尔塔只是“好奇地”探询情况，表示“不批评，不干涉”。^①因为在斯大林心目中这两个国家已属西方势力范围。对东欧，英美虽喷有烦言，但是对保、罗、匈、南、阿的发展并没有提出明确反对的意见。主要有争议的是捷克和波兰。捷克问题是1948年的事。雅尔塔的主要争论在波兰问题。

波兰问题有两大焦点：一是边界，一是政权。

边界：苏联在1943年德黑兰会议上已提出战后波兰以寇松线^②划界。也就是说改变根据1921年里加波苏条约所划定的波苏边界，把波兰东部大片土地划入苏联境内。作为对波兰的补偿，把波德接壤的东普鲁士地区划给波兰，以奥德河为界。在雅尔塔会议前，美英已经同意这一安排，不过东部边界和西部边界尚未明确的那部分，苏联的要求与美英的理解或准备同意的还有一定分歧。在雅尔塔会议上，苏联对东、西线都提出了进一步要求。由于实际上苏军已到达那里，美英已没有什么发言权。

政权：当时存在两个中心，一是流亡在英国的以米科瓦伊契克为首的流亡政府，主要受英国和西方国家支持，战争头几年也曾得到过苏联的承认；另一个是在波兰本土卢布林地方成立的以波兰共产党人为主导力量的民族解放委员会，受到苏联支持，后来发展为波兰临时政府。这两个政权在未来波兰政府中的地位，成为苏联同英美、特别是英国的争论焦点。不过到雅尔塔会议时，西

^① Herbert Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin, The War They Waged and The Peace They Sought, Princeton, 1966, p. 542.

^② 寇松线 (Curzon Line) 系1919年巴黎和会上英国寇松勋爵提出的波兰东部临时边界线，以所有波兰民族居住区划入波兰为原则。当时波兰政府拒绝接受此线，导致与沙俄武装冲突，结果于1921年签订里加条约，据此划定的边界，寇松线以东大片领土归入波兰。

方要否认波兰民族解放委员会已不可能，于是主要致力于争取尽可能多的流亡政府代表参加到未来的波兰政府中去。但是波兰流亡政府同它的靠山英国政府之间又有分歧。米科瓦伊契克坚决不同意寇松线，而且不承认卢布林解放委员会。1944年10月，在丘吉尔力促下，米到莫斯科与斯大林会谈，但谈得很僵。米感到美英都不支持他，似乎把他看成破坏三国团结的因素，遂愤而辞职。苏联于1944年12月31日承认波兰民族解放委员会为临时政府。美英虽愤愤然，但是由于当时西线德军还在顽抗，战事不顺利，不愿公开破裂，只好忍下来。在雅尔塔，美英还力图争取“以全波民主力量为基础，包括国外的波兰领袖人物”重建波兰临时政府。这一想法事实上也不可能。最后三国同意的协议书是以已经在波兰存在的临时政府为基础，“吸收国内外民主领袖”，另外加上一段关于以后举行自由选举的一般性语句。西方要求对选举有某种程度的监督，为苏联坚决拒绝。关于波兰政府问题，苏联说得很明白：苏联当时正西向与德军作战，背后必须有一个保证对苏友好的波兰。

乔治·凯南认为，苏联在波兰问题上的态度“将是俄国同西方态度的试金石”，如果“盎格鲁—撒克逊国家”认为苏联在这个问题上不合作，就只好把西欧划归自己的势力范围。^①后来西方恰好就是在波兰问题上开始对苏联采取强硬政策。

在远东方面，最突出的问题是以答应苏联恢复日俄战争前帝俄对中国东北的特权来换取苏联允诺在德国投降后三个月出兵参加对日作战。在这个问题上也是美国有求于苏联，因为当时美国军方对日本在最后阶段顽抗的战斗力的估计很高，他们对日本投降日期最保守的估计是在德国投降后18个月，而且估计如无苏联参战，美军要牺牲100万人。同时，中国正孕育着内战危机，美国的太平洋战略是以统一的中国为基础的，需要争取苏联合作，以

支蒋不支共来避免中国内战。苏联无论在对日或对华问题上都处于主动地位，可以引而不发，提出条件。背着中国人民和当时的国民党政府，由美苏两家以中国的领土主权作交易的雅尔塔秘密协定就是在这种背景下产生的。与欧洲问题不同，在讨论远东作战问题时美苏双方十分和谐，互相表示赞赏和钦佩。丘吉尔只是在美苏讨论完毕后，才应邀于2月11日共同签署。丘吉尔认为这与美国利益攸关，英国无权改变，只有同意。据说艾登曾竭力劝他不要签，但丘吉尔担心拒签会危及英国在远东的地位，故决定签字。

此外，美苏谈判中还有口头协议，战后朝鲜由美、苏、中三国托管。美国认为需托管20—30年，苏联认为越短越好。两国都倾向于不请英国参加托管。

雅尔塔会议还谈到德国问题、联合国问题等，将在有关章节中分述。

总的说来，雅尔塔会议的实质内容就是东西欧的划分和关于远东的秘密协定。二者都体现了美苏势力范围的划分。在远东，后来中国革命的胜利打破了在雅尔塔定下的势力范围。雅尔塔会议还充分体现了大国主宰世界的思想。无论是欧洲还是亚洲，当事国基本上没有什么发言权，听凭几个大国把它们的权益甚至领土，作为讨价还价的筹码。美苏争霸天下的局面从此形成。

事实上，此时以及紧接战后的短期内，英国对于苏联将是西方主要威胁的意识比美国强烈，但英国力量薄弱，因此丘吉尔在很大程度上是推动美国反苏。直到1946年3月丘吉尔发表著名的“富尔顿演说”时，他还走在美国前面。到1947年“杜鲁门主义”问世，美国才正式确立反苏战略，成为西方世界对苏联进行“冷战”的带头人。自此以后，美、英态度发生微妙变化，在不少问题上，英国转而是比美国态度温和，有时在“冷战”中起牵制作用。

（三）苏联与西方的裂痕与罗斯福的最后愿望

1945年2月下旬，以沃尔夫将军为首的一批驻意大利德国党卫军军官通过一名意大利中间人与美国战时情报局驻瑞士机构取得联系，表示可以在一定条件下终止意大利北部的抵抗而向盟军投降。经过安排，3月8日，沃尔夫与美国战时情报局局长艾伦·杜勒斯在苏黎世会面，他表示已相信德国应该立即投降，并愿说服驻意大利德军总司令凯塞林将军秘密赴瑞士与盟军代表会面。盟军驻意大利战场总司令亚历山大当即向盟军联合司令部报告，并决定派他的副手莱姆尼兹将军（美国人）与主管情报的助理参谋长艾里（英国人）代表盟军到瑞士与对方会晤。英美方面将此事通知苏联后，苏方表示不反对，但苏联必须有代表参加，并指定当时苏联驻法国的军官为代表。美英方面不同意，认为这只是西线的军事问题，在亚历山大将军权限范围内；但向苏联保证，在瑞士初步秘密接触，如涉及德军投降的实质问题，一定立即通知苏联代表参加。苏方坚决要求任何谈判从一开始就参加，否则美方应立即中止这一接触。美方坚决不同意，最后由罗斯福出面向斯大林解释，双方交换多次不愉快的信件，终未取得互相谅解。与此同时，德国驻意总司令易人，德国内部发生变故，希姆莱失势，沃尔夫受到监视，这一谈判就此中断，亚历山大的代表于4月3日离开瑞士。

这件事没有结果，但它却表现出、并且加深了苏美之间的不信任。任凭美方如何解释，苏联认定这是美英企图在西线与德国单独媾和，而纵容德国把一部分军队东移，增加对苏联在东线的压力。因此斯大林无论如何不能接受西方建议的安排，即先由美英秘密与德军接触，苏联等在一旁，听候美英认为时机适当时应邀加入进去。美国方面则生怕苏联代表一开始参加就会提出一些

国方面肯定有绕过苏联单独向美英投降的意图。直到最后盟军已经会师，德国仍企图对西方国家和苏联区别对待，只是未能得逞。所以苏联的警惕和怀疑并非捕风捉影。美国方面则坚决否认有单独媾和的意图。罗斯福最后（也是他一生中最后）致斯大林的信中说道：

感谢您解释苏联对伯尔尼事件的观点。此事看来已成过去，并未获致任何有用的结果。

在任何情况下，均不应该互相猜疑，今后不应再发生此类小误会。我确信，当我们的军队在德国会师，在充分互相配合下发起联合攻势时，纳粹军队必将瓦解。

罗斯福于4月11日将此信副本交给丘吉尔，并且说：“我要将苏联问题尽量缩小，因为这些问题每天都会以某种形式出现，不过也总能平息下去，例如伯尔尼事件。但是我们必须坚定，我们的做法迄今是正确的。”^①

这是罗斯福最后的态度，第二天他即去世。

第三节 杜鲁门继任，“冷战”拉开序幕

4月12日罗斯福突然去世，杜鲁门副总统接任为第33届总统。美苏关系的恶化刚好在这个时期是一个转折点。美国对苏联的态度是否与总统个人的思想风格有关？抑或此时战时联盟实际上已无可挽回，总统易人不过是时间上的巧合？这个问题史家难有定论。美国一般人认为罗斯福是个理想主义者，他确实至死没有放弃战后维持与苏联某种合作的构想，但是这与战后的现实不

^① Feis, p. 596.

符。如果罗斯福活得长一些，他对苏的做法是否会与杜鲁门有所不同，这已无从探究。不论如何，现实情况是杜鲁门上台之后，在一系列问题上美苏关系开始恶化。

杜鲁门的背景、思想、性格与罗斯福截然不同。他于1884年出身于密苏里州的一个农场，没有上过大学，完全凭自我奋斗发迹。第一次世界大战时在炮兵部队服役，官至少校。1922年开始进入当地政界，1934年以民主党身份当选为参议员，在第二任参议员期间当过军事订货委员会主席。1944年任副总统。1945年他仓促继任总统之时并无外交经验，也很少考虑外交问题。如果在此之前在国际事务上他有什么给人印象较深的言论的话，那就是在1941年时曾主张美国在德国进攻苏联的战争中坐山观虎斗，俾使两败俱伤。在杜鲁门接任总统时，尽管对具体的国际事务尚需有一个熟悉过程，但他明确地意识到了美国的力量，在全球扩张的经济需要，以及苏联成为对手的必然性。在决策程序上，他改变了罗斯福撇开国务院，集权于白宫，实际是集权于总统一身的做法，而是十分倚重国务卿、国务院的班子和其他内阁成员。当时杜鲁门周围可谓谋臣如云，一时之间集中了不少人才，他们都有自己独特的思想和风格，对美国战后外交格局的形成起了很重要的作用。其中主要的有三届国务卿：贝尔纳斯，马歇尔，艾奇逊，前任驻苏大使、后任援欧计划负责人的哈里曼，前任驻苏使馆参赞、后任国务院政策设计司司长乔治·凯南。另外还有一批国务院的中高级官员，他们或是老练的外交官，或是一个方面的专家，都对政策的制定过程起相当大的作用，如副国务卿洛维特，负责经济事务的副国务卿克雷顿，苏联问题专家切斯特·鲍尔斯，西欧问题专家希克尔森等等。军方参与外交决策也是自杜鲁门政府开始。任用军人出身的马歇尔为国务卿本身就是罕见的先例。在杜鲁门政府中前任海军部长后任国防部长的福莱斯特，陆军部长帕特森以及参谋长联席会议主席布莱德雷等都对外交政策有相当大的发言权。近半重十决策是在有军方参加的内阁会议上决定的。

除此之外，在国会方面范登堡起了十分关键的作用。杜鲁门接任伊始面对着一个共和党占多数的国会。范登堡以共和党参议院外委会主席的身份，有着举足轻重的地位，他在战后美国外交政策转型期的各项关键措施中出面支持民主党政府的政策，在国会中折中斡旋奠定了两党一致的外交总路线。

以上这些人物，只有贝尔纳斯带有过渡性质，他担负了二战结束后还延续了一段时期的与苏联谈判谋求解决遗留问题的任务。他在个人关系上和政策问题上都与杜鲁门不相得，于1946年底去职。其余诸人尽管在具体问题上，在掌握分寸上常有不同意见，风格各异，但都是“冷战”时期对苏遏制战略的鼓吹者、制定者和忠实执行者。他们有共同的意识形态：以维护和推行西方民主制度为己任；他们都意识到美国战后在世界上遥遥领先的实力和在经济上向全球扩张的需要；为此，必然与苏联和当时看来正在上升的共产主义思潮为敌。其中凯南以他的“长电报”和“X”先生文章闻名，被认为是“遏制”理论的提出者。事实上他只是较早地集中而系统地阐述了美国决策集团中逐渐形成的思想。以“杜鲁门”命名的“主义”，以“马歇尔”命名的“计划”也决非出自一人。这一批人既是美国的社会制度、政治文化的产物，又是当时的时势下应运而生的“英雄”。反过来，他们共同制定了体现美国称霸全球战略的一系列政策，奠定了战后40年美国的外交格局。以后40余年中，随着世界局势的变化，历届政府对外交政策都有所修正，也有过不少以总统命名的“主义”，也出现过一些知名的战略家、外交家及理论；但是一切变化都是在杜鲁门时期所奠定的总格局中进行的。^① 所以弄清这个时期各项外交政策和措施的来龙去脉特别重要。

^① 这一个时期至少涵盖至1989年底。在苏联东欧发生突变之后，美国的外交总格局进入一个新时期。这不在本书讨论的范围之内。

（一）波兰问题和杜鲁门的强硬态度

雅尔塔会议后，苏联便在东欧各国按照它自己的利益行事。由于波兰流亡政府领袖米科拉伊契克起初表示不承认雅尔塔协议，苏联以此为由，不吸收他们参加扩大临时政府的讨论。后来米科拉伊契克在英国压力下发表声明表示接受雅尔塔关于波兰的协议，包括东部边界的划定，但已不能改变苏联的决心。波兰政府的组成、以及对雅尔塔协议的解释，成为美苏抗争的焦点。在交换了一系列信件之后，杜鲁门决定借莫洛托夫外长到旧金山参加联合国成立大会之机与之面谈。

4月22日，即莫洛托夫抵美当天，苏联同卢布林临时政府缔结了一项互助条约。4月23日，在会见莫洛托夫之前，杜鲁门召开了一次有主要外交顾问和军事顾问参加的重要会议，出席的人中有国务卿斯退丁纽斯、陆军部长史汀生、海军部长福莱斯特尔、李海海军上将、陆军参谋长马歇尔、驻苏大使哈里曼、迪恩将军等。这也被认为是杜鲁门就任后第一次讨论重大外交政策的内阁会议。会议一开始，杜鲁门就提出，迄今为止，美国同苏联的协议是“单行道”（指美国单方面让步），这种现象不能再继续下去。接着请与会者就波兰问题对苏方针发表意见。会上大体上有两种意见：史汀生、马歇尔和李海倾向于谨慎从事，他们认为苏联在军事上表现一直很守信用，从军事观点来看，欧洲局势是稳定的，而且美国需要苏联在对美有利的时机参加对日作战（马歇尔特别强调这一点），因此此时与苏联决裂后果是严重的。他们认为苏联对自己的安全是很敏感的，根本不会允许一个“自由政府”在波兰出现。史汀生还强调，第一次世界大战前波兰大部分受俄国控制，现在苏联的观点受这一事实的影响。美国如果不充分了解俄国人对波兰是多么认真，那就有陷入深渊的巨大危险。换言之，他

哈里曼、福莱斯特和迪恩主张对苏强硬。理由是，波兰不是一个孤立事件，苏联正企图控制整个东欧而无视盟国愿望，不应让苏联感到盟国软弱可欺，不论怎样，苏联一定会尽可能早参加太平洋战争，拖延对他们自己不利。福莱斯特认为迟早要与苏摊牌，迟摊牌不如早摊牌。哈里曼则认为如果处理得当，可以避免与苏决裂。

杜鲁门采纳强硬派的意见，并于当天下午会见莫洛托夫时照此方针行事。他以严厉的态度指责苏联违反了雅尔塔协议，一再要求苏联履行协议，并交给莫洛托夫一份措词强硬的致斯大林的信。杜鲁门在谈话中还以经济合作为筹码，暗示如果美国“公众”不支持某项经济措施，就没有希望通过国会获得拨款，希望苏联政府在考虑接受英美关于波兰问题的建议时，“考虑这一因素”。这无异是企图以经济手段压苏联就范。莫洛托夫态度也很强硬，表示从来没有人以这样的态度同他讲过话，结果不欢而散。^①

（二）停止“租借物资”事件

5月9日德国投降。在此之前，美国联合参谋总部已决定放弃利用苏联远东空军基地的打算，同时决定，除非苏联坚持，美国将不执行当初允诺的，红军参加对日作战后继续向苏提供物资的计划。^②作出这一决定的根据是认为苏联在欧、亚战场的表现对战争结局已不起决定性作用。但是如前所述，在这方面，美国政府内部看法并不一致。所以对于何时停止对苏“租借物资”，并未有一项决策。但是德国投降的当天，杜鲁门就签署了一项命令，授

^① Walter Millis (ed): *The Forrestal Diaries*, New York, 1951, pp. 48—51; 《杜鲁门回忆录》，第1卷，第69—71页。

^② 《战后世界历史长编》，1945，第69页。

权对外经济管理局和国务院在德国投降时采取联合行动以削减租借物资供应。于是，对外经济管理局局长克劳利立即下令禁止把一切物资运往苏联和欧洲其他国家，甚至要一些已在中途的船只驶回美国港口卸货。由于当时美苏之间已经有不少摩擦，杜鲁门又刚以威胁的口吻要苏联考虑影响美国国会对经济拨款的因素，苏联理所当然地把这件事与波兰、东欧问题联系起来，认为是美国以突然袭击的方式故意对它施加政治压力，因此反应强烈。后来，杜鲁门5月23日在一次记者招待会上作了弥补性的解释，并且又下令继续向苏联和欧洲运送物资。5月25日又专门派霍普金斯去向斯大林解释，这件事暂时平息下去。

事后，杜鲁门把这件事说成是他权力下放的一个错误，因为他签署这道命令时没有仔细研究其措词和如何执行，否则不会发生此事。也就是说，他只承认犯了官僚主义的过失，况且，这项命令的受害者还有英国，丘吉尔也立即提出了异议，所以不是专门针对苏联的。但是实质问题并不在此。杜鲁门当时的确不一定打算立即停止对苏联的一切物资支援，但那是因为当时美国还迫切需要苏联对日作战。“租借法”换来的是美国少牺牲千百万生命，这一点杜鲁门和罗斯福一样明确。杜鲁门后来在《回忆录》中写道：

当每一个通过租借法而装备起来的俄国、英国、加拿大和澳大利亚的士兵投入战斗的时候，就会大大减少我国的青年在争取胜利中所面临的危险。我们无法收回这笔款，但我们所拯救的许多人今天都还在这儿，在美国活着。^①

正因为这样，杜鲁门认为在那个时候中断物资运送不是时候。当时在旧金山开会的斯退丁纽斯听到此事后也批评这一命令“特

别不合时宜，无助于美苏关系”。^①所以这只是时间问题，后来，日本一投降，美国立即停止了对苏一切物资支援。

斯大林本来对西方怀有深刻的不信任，这件事无疑是火上加油，杜鲁门收回成命，霍普金斯的解释，都不能使他释然。他告诉霍普金斯，苏方的印象是：“从德国被击败的前景显得清楚时起，美国对苏态度就冷淡了，美国似乎说，不再需要俄国人了。”他指出，如果美国以为这种压力可以使苏联软化，那是“犯了重大的错误”。^②关于波兰问题，斯大林坦率表示，25年中德国两次以波兰为走廊进攻苏联，这种可怕的经历是美英人民所没有的，因此苏联必须保证有一个强大而对苏友好的波兰。关于“自由选举”问题，斯大林不止一次提出，美国在拉丁美洲、在意大利、在比利时等等地区并未遵循这一原则，苏联承认美国在那里的利益，不予干涉。为什么对于与苏联安全攸关的地区，西方一定要加以干涉？他认为这只能解释为西方别有用心。不过在与霍普金斯的谈话中，他再次保证，遵守雅尔塔关于德国投降后三个月参加对日作战，以及尊重蒋介石领导的中国政府的保证。

（三）波茨坦会议

1945年7月17日至8月2日，苏、美、英三国首脑在柏林附近的波茨坦举行会议，这就是历史上有名的波茨坦会议，也是苏、美、英三国作为盟国的最后一次首脑会议。此时太平洋战争已接近尾声；美国7月16日原子弹试验成功，英美方面认为多了一些资本，而对苏联的需要则有所减少。因此会上以美英为一方，苏联为一方的争论更加明显和激烈，这与罗斯福时期美国在三国中

^① Stephen Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign Policy, 1938—1980*, Harrisonberg, 1980, p. 106.

^② 《杜鲁门回忆录》，第1卷，第140—141页。

往往取超然姿态是截然不同的。

1. 德国问题

雅尔塔会议时，三国曾在原则上同意肢解德国，具体方案由以艾登为首的肢解委员会研究。但是从德国投降开始，美英的立场开始转变，到波茨坦会议时，在美国占主导地位的思想已经是把德国看作战后西欧复兴的一个环节，转而以扶植德国为目标，因此杜鲁门在波茨坦会议上反对肢解德国。苏联为对付这一情况，也转而强调德国统一。关于德国的最后协议的提法是把德国作为“单一的经济单位”，由各占领区的军事统治者分别进行管理。

关于赔偿问题，美英着眼于恢复德国经济；苏联则要求德国付出大量赔偿，一方面补偿苏联的战时损失，一方面防止德国军国主义东山再起。在这个问题上，法国与苏联一致。这一分歧在雅尔塔已见端倪，但还不那么明显。在波茨坦会议上，双方互提赔偿方案，经过激烈斗争，大体上达成协议：各自从自己的占领区取得赔偿，另外，苏联从西方占领区得到25%的工业设备，其中15%用于换取苏占区的粮、煤、石油、木材等。三国同意法国参加赔偿委员会。

此外，波茨坦会议还通过了对德管制的政治与经济原则。如“消灭纳粹及军国主义理论”、“惩办战犯”、“消灭卡特尔、托拉斯等垄断集中”、“占领期间德国经济应不超过欧洲国家平均水平”等等。

2. 波兰问题

在会上关于波兰问题争论最激烈的是西部边界问题：美英主张把苏联坚持已划归波兰的东尼斯河以西的那部分地区作为苏军占领下的土地，并以减少德国对苏赔偿压苏让步。斯大林寸步不让，还邀请了以贝鲁特为首的波兰代表团到会说明波兰立场。美

报纸自由采访罗、匈、保、芬的选举，苏联拒绝。最后会议通过关于波兰西部边界的议定书确定：“在波兰西部边境未最后决定之前”，苏波所坚持的这部分领土“均由波兰政府管辖”，“不得视为苏联在德占领区内之一部”。^①这里“最后决定”，是指对德和约的签订。这样，西方国家实际上默认了既成事实。以后，只有西德阿登纳政府始终不承认这一边界，被苏联指责为“版图修改主义者”（revisionist）。直到1970年8月，勃兰特总理访苏，在正式签订的苏—（西）德条约中西德承认了战后边界现状。同年12月，勃兰特访波，签订西德—波兰条约，正式有条件地承认奥得—尼斯线为波兰西部边界。

3. 意大利与罗、保、匈、芬问题

意大利于6月21日在美国支持下成立以费鲁奥·帕里为首的政府，7月15日宣布对日作战。美国以意大利是第一个投降的轴心国为由，要求结束对它的军事管制，并接纳它参加联合国。苏联立即提出应对罗、保、匈、芬实行同样政策。美英要求这些国家在国际监督下选举或改组，苏联坚决拒绝。英国立场则与美国也有矛盾，它认为不要求赔偿、不缔结和约就接纳意大利加入联合国，有损英国利益。意与英还有海外殖民地的纠纷。最后公报有关这个问题的措词是：“三国政府一致同意，在最近的将来，根据当时之情况，在可能限度以内，可以分别考虑与芬、罗、保、匈建立外交关系。”^②

此外，会议讨论了日本问题，发表公报，确定要日本无条件投降的原则等。这个问题争议不大，将在后面有关远东部分详述。

总之，从雅尔塔到波茨坦，美苏之间主要争执就是东欧问题。简单说来，苏联认为势力范围已经划定，美英都不甘心。“自由选

^① FRUS, 1945 Vol. I, p. 1509; 《战后世界历史长编》，1945，第83页。

^② 同上。

举”是它们的斗争口号，但是实际上这是双方军力所及结果，所以美英也无可奈何。

(四) 原 子 弹

8月6日、10日，美国向日本广岛和长崎投掷了两颗原子弹。这是人类第一次使用核武器，大约也是最后一次。有的历史学家认为“冷战”从这里开始。^①

杜鲁门到波茨坦开会第二天，接到国内密电，原子弹爆炸成功。他意识到，从此美国手里拥有了“无敌的轰炸力量”^②，似乎在谈判桌上也可气粗一些。这一情况在当时是“绝密”，在美国只有很小圈子里的人知道。当然，由于英国最早开始此项研制，丘吉尔从一开始就参与了这一秘密。在波茨坦会议上，美英既要严守秘密，又按捺不住要对苏联显示一下力量。于是，有一次，杜鲁门以“顺便提到”的口气告诉斯大林，美国拥有一种破坏力巨大的新武器。斯大林当时不动声色，只是说，听到这消息很高兴，希望美国好好运用它来对付日本。实际上苏联当时已经在开始研制核武器，听到这个消息后，斯大林对国内发出指示，要该项计划加速进行。

在杜鲁门告诉斯大林此事的当天（或前一天），美国陆军部根据总统批示已向战略空军大队司令斯波茨将军发出了指令；在8月3日之后，在气候条件允许下，在广岛、小仓、新潟、长崎四个城市之一投掷这种“特种炸弹”。7月26日美、英、中三国根据波茨坦公告向日本发出最后通牒，要求日本无条件投降。7月28日，东京电台宣布日本决心作战到底。美国于是按计划于8月6日

① 托马斯·帕特森(Thomas Patterson)持此观点。见 *American Foreign Policy, A History Since 1900*, 1983, pp. 429—435.

② 《杜鲁门回忆录》第1卷，第352页，Harold Gosrell, *Truman's Crisis, A Politi-*

向广岛投掷了第一颗震惊世界的原子弹。日本仍无投降表示，三天之后，8月9日，杜鲁门又下令在长崎投下了第二颗原子弹。同一天，苏联宣布对日本处于作战状态，同时苏联军队迅速越过边界，进入中国东北地区。8月10日，东京电台宣布，日本政府发出致美、英、中、苏照会，表示在保留天皇为日本最高统治者的条件下，接受波茨坦公告。

美国第一个成功地制造并使用了原子弹，不但对当时的战局产生重大影响，也对战后几十年的国际局势和国际关系有深远影响。1941—1945年任陆军部长的史汀生是从一开始就参与其事的主要负责人，根据他的权威性叙述，美国政府对此事经过深思熟虑，充分权衡过一切利弊后才作出决策的。

美国开始核裂变的研究是在1941年，根据情报，德国从1938年已开始此项研究，在当时比美国领先。美国政府决定成立专门班子加紧此项研究的目的是从一开始就很明确，就是要赶在德国前面制造出新型武器来。据史汀生说，“在整个战争期间，我们的共同目标就是要第一个制造出并首先使用一种原子武器”。^①这项工作由罗斯福指定一个小组在极端保密的情况下工作。当时还是参议员的杜鲁门也不得与闻。但是到1945年4月之后原子弹的研制已接近成功，要考虑使用这一新型武器的问题时，已是杜鲁门当政。一个以史汀生为首的八人临时委员会成立了，负责研究并向总统提出有关使用原子弹的建议。此时德国已接近投降，所以要考虑的对象就是日本。该委员会充分意识到原子武器的出现可能引起的严重后果，以及美国对如何处置这一武器应负的道义责任。经过反复考虑，该委员会于1945年6月1日通过了向总统的三条建议：（1）尽快对日本使用原子弹；（2）应使用于可同时摧毁军

^① Henry L. Stimson, "The Decision to Use The Atomic Bomb", Harper's Magazine, February, 1947, p. 98.

事设施和附近民房的双重目标；(3) 事先不发任何警告。^① 提出这一建议出于几重考虑：

(1) 从纯军事角度看，美国情报部门在 1945 年 7 月间估计日本海军虽已被摧毁，陆军至少还有 500 万人，外加 5000 架敢死队飞机。而且日军顽强的作战意志并未摧毁。根据原来没有原子弹的作战方案，美国估计直接卷入的军力需 500 万，要到 1946 年春天才能结束战争，双方伤亡均将惨重。

(2) 日本于 1945 年 7 月曾试图要求苏联政府进行斡旋，为日本保存相当大的地盘和实力。因已有雅尔塔秘密协定，为苏联政府所拒绝。但这至少说明日本还不死心，无意无条件投降。

(3) 按照美军原来的作战方案，要在日本本土一个岛、一个岛地登陆。这势必引起日本军民以爱国的名义寸土必争，不但会增加伤亡，而且从长远看会引起日本的敌对情绪，不利战后的日美关系。当时美国已经考虑在战后依靠日本的开明反战力量改造日本是可能的。

基于以上考虑，该小组认为对日本进行一次出其不意的造成“休克”效应的袭击有助于使日本政府中有识之士头脑清醒起来，认识到顽抗只有自取灭亡，再加以保留天皇的允诺，就可能使其接受无条件投降。史汀生对日本更长远的考虑是认为日本是一个有高度智慧和才能的民族，过去已证明它能吸收西方文明，如能使日本在战后成为“太平洋大家庭”的和平的一员，是符合美国利益的。

杜鲁门全盘采纳了该委员会的建议，遂作出使用原子弹的决策。美国投掷原子弹后，在外交上取得了主动，在军事上改变了作战部署。苏联参战变得不那么重要了，因而也不必为此对苏联作出更多的让步。已经达成的协议无法收回，以后美国的态度就日趋强硬。当时中苏谈判正在进行，这一谈判本是美国授意国民

^① Stimson. Harper's Magazine, February, 1947, p. 100.

党政府进行的。前期杜鲁门政府主要是压国民党政府接受雅尔塔协定中关于远东的秘密条款。后期，美国转而警告中方不得对苏联做过多的让步。苏联当时正在逼中国政府同意所谓“战利品”原则（即凡日本在东北地区曾用来支持关东军作战的企业财产都可视为红军占领地的苏联的“战利品”，由苏联处置。出于对中国的“友好”，苏联可考虑退回一部分，或与中国合营）。对日作战本是苏联一张王牌，苏联曾声称要在中苏就此问题达成协议后再参战。但是在美国使用原子弹之后，苏联于8月8日宣布8月9日参战，这个日子恰好又是德国投降后三个月。苏联宣称是它遵守诺言，美国认为是原子弹促使苏联下决心赶上“末班车”。

从长远看，从此以后核军备竞赛成为美苏关系的一个组成部分，也是“冷战”的一项重要内容；它使战后的大国外交具有了不同于过去历史上任何时候的模式；它改变了各国对防务、安全问题的传统考虑；它使人类受到毁灭的威胁；它又实际上消除了美苏之间发生热战的可能，从而阻止了第三次世界大战的爆发。在战后美国确定其外交战略格局时，原子武器是一个重要的考虑因素。

第四节 对苏“遏制”政策的形成

二战结束后，美国国内有两种倾向，一种是收缩的倾向，反对对外承担过多义务，要求退回美洲，也就是战前传统的“孤立主义”残余；另一种是扩张的倾向，认为战争的胜利已经把“世界领袖”的责任放在美国肩头，美国的利益与安全与全世界每一个地区都有关联。苏联的客观存在，使与苏联的争夺和对抗不可避免。从1945年下半年到1946年，大体上是这两种倾向不断斗争，后者逐渐占上风的过程。到1947年“杜鲁门主义”出笼，美国对外政策基本上定型

杜鲁门政府的主流代表扩张倾向。它在这一时期一方面在组织上为战后政策转型作了准备，一方面进行了几次政策大辩论，确定了为“冷战”服务的主线。

（一）“国家安全法”与政府机构改组

美国政府各部门权力原来比较分散，新的全球战略要求权力集中，特别是军事与外交需要紧密配合。杜鲁门上台之后就朝着这一方向改组政府。

1945年12月，杜鲁门向国会递交了一份“特别咨文”，明确提出“以实力求和平”的主题思想，据此规划出“总体安全规划”。其实质内容就是军事与外交完全一致。军事政策应根据外交上的成败进行调整；外交政策则应根据军事能力和武装部队所拥有的战略力量而决定进退。为此，确定了生产、科研、资源管理和各军事部门都必须服从统一的政策的原则。^①为贯彻这一原则，在杜鲁门主持下，经过一年多的酝酿和各部门之间的激烈斗争，1947年7月，美国参众两院通过了“国家安全法”。其主要内容如下：

（1）建立统一的国防部，国防部长为总统任命的文职官员，另设三名特别助理，均为文职。

建立陆、海、空军三个行政部门，各设部长一人，但不算内阁成员（原来杜鲁门提出的方案是设立统一的国防部统管三军，海、陆、空三个军部都为国防部附属机构，终因各军种，特别是海军的反对，未能通过）。

（2）正式设立参谋长联席会议，设主席一人，其职责是协调军事战略和后勤事宜。这一机构内建立弹药局以协调三军的采购、生产和分配计划。

（3）成立“国家安全委员会”，负责对美国国家安全问题作出

估计，并协调与国家安全有关的各部门的意见和利益。最初由总统、国务卿、国防部长、陆、海、空军部长、弹药局长、研究与发展局长以及国家安全资源局局长组成。1949年以后改为由总统、副总统、国防部长、国家安全资源委员会主任组成。总统有权依法在需要时指定其他有关部门的首长参加。在实践中，该委员会主要是在制定对外政策中协调外交与军事的考虑。

(4) 设置“中央情报局”，直接对“国家安全委员会”负责。在此以前，1946年1月，杜鲁门下令撤销战时的“战略情报局”，设立“中央情报组”，当时是置于国务卿、陆、海军部长（空军部尚未成立）以及总统个人代表李海海军上将组成的“国家情报局”监督之下。海军少将索尔斯为“中央情报组”组长。到1947年，这一机构改名为“中央情报局”。1947年12月，“国家安全委员会”又通过指示，赋予“中央情报局”在国外进行“隐蔽活动”的任务，后来“中央情报局”以这部分活动闻名于世，以至于很多人把CIA与颠覆活动等同起来，而其正常业务——为总统及国家安全委员会决策提供情报并对政策可能产生的影响作出估计——反而不为人所注意。^①

以上政府机构改组除了体现了外交与军事密切配合，集中决策外，并从此把“美国安全”的范围无限拓宽，安全线可以划到国界万里之外，既可以是军事，也可以是政治的。为服从这种“安全”概念而进行的组织上的改革对日后决策有深远影响。

(二) 战略大辩论

1. 凯南长电报

美国战后的全球战略最根本的一条是对苏联的基本估计和决

^① 关于“国家安全法”及CIA的建立见 Athan Theoharis: *The Truman Presidency: The Origins of the Imperial Presidency and the National Security State*, New York, 1979, pp. 25—43.

策。因此，一般“冷战”史学家把1946年2月驻苏参赞乔治·凯南著名的长电报作为美国战后对苏联意图最早、最全面的估计和以后的“遏制”政策的起源。

“长电报”的起因是，1946年2月中旬，美国政府得知苏联有意不参加世界银行和国际货币基金协定，由国务院致电驻苏使馆，要求弄清苏联意图。当时驻苏大使哈里曼不在莫斯科，乔治·凯南任代办。他认为苏联此举早在意料之中，而华盛顿对此居然大惑不解，说明那边的人对战后与苏联合作仍旧存不切实际的幻想。为了使他们真正明白过来，三言两语，就事论事是不够的，就苏联对世界的全部认识与意图作一全面阐述和分析，以便决定美国的对策，此其时矣。于是他就着手起草了一份长达8000字（英文）的电报，以“凯南的长电报”载人史册。

“长电报”分五个主要部分：1. 苏联战后世界观的基本特点；2. 这一世界观的背景；3. 在官方政策上的表现；4. 在非官方政策上的表现——即通过外围组织和各种代理人所执行的政策；5. 这一切对美国政策的意义。

“长电报”对苏联意图的详细分析主要是根据列宁、斯大林在战前发表过，而斯大林战后又开始重复的一些言论。它认为苏联对资本主义世界的根本态度是不承认可以长期和平共处，而看作是你死我活的斗争，这种世界观决定了苏联战后对西方敌对以及尽可能扩张自己的势力范围的政策。最能说明凯南的思想的是他关于美国所要面对的是怎样一个苏联的一段提纲挈领的描述，值得全文照引：

总之，我们面对着这样一支政治力量，它狂热地为之献身的信仰认为：同美国不可能达成一项长远的妥协安排；若要使苏维埃国家获得安全，就应该、也必须扰乱我们社会的和谐，摧毁我们的传统生活方式，破坏我们国家的国际权威。

族之一的全部人力，以及世界上最富有的国土的全部资源。同它与生俱来的是根深蒂固的俄罗斯民族主义的强劲思潮。除此之外，它还有一套精心设计的，覆盖极广的机构在其他国家施行它的影响。这套机构有惊人的灵活性和多样性，由一些具有历史上无与伦比的地下工作的经验与技巧的人员管理着。最后，这支政治力量看来在作出基本反应时完全无视现实。它不是像我们一样，把人类社会的客观事实作为经常检验和改正世界观的标准，而是把它当作一个大口袋，可以从中武断地、任意地选择个别事物，抓来支持一个事先形成的观念。^①

这就是凯南当时心目中的苏联。事实上这也是后来统治了美国决策者相当长一段时期的关于苏联以及一切共产党的观念。凯南认为美国的一切外交政策应该以这一对苏联的认识为出发点。

但是，凯南又认为，苏联也有它的弱点，它不像希特勒德国那样有计划，那样冒险性强，而是知难而退，欺软怕硬，不冒风险，但是有更大的韧性，更难对付。据此，他提出美国应该采取对苏强硬的政策，同时要有更大的耐心。美国政府应首先教育美国人认清苏联的真实意图，打破美苏合作的幻想；美国必须完善自己的社会，以免使共产主义有可乘之机；向世界各国人民提出比苏联更好的关于建设美好的世界的“指导”；自己坚定对美国社会与美国制度的信仰，等等。

这个“长电报”对苏联的估计成了从“杜鲁门主义”开始的统治美国达几十年之久的美国对苏联基本政策的依据。

据凯南自己回忆称，这一电报在华盛顿引起了轰动性效果，他自己也从此备受重视，飞黄腾达。不过正如他自己清醒地认识到的，这封电报是恰逢其时，经过战后半年多的摩擦，美苏关系已

^① Kennan: Memoires, 1925—1950, pp. 547—559. 本段引文见第 557 页。

经恶化到一定程度，华盛顿的政治气候已经适合于这种看法。若是在半年前，它很可能被认为是危言耸听而打入冷宫。事实上，凯南并不是唯一或第一个提出这样看法的人。哈里曼、福莱斯特等早已持此观点。早在德国投降前，1945年4月6日哈里曼自莫斯科致国务院的电报中就提到当时苏联的政策有三条线：（1）在一个全面的世界组织中与美英合作；（2）通过控制周边国家建立自己的安全环；（3）通过各国共产党滥用民主程序，并利用各国的经济困难渗入其他国家。他认为苏联不会克制自己的“扰乱性目标”。^① 随着形势的发展，哈里曼估计的第一点已被排除。

若干年后，凯南自己回顾这封电报，感到有点可笑，很像美国某些极右组织发出的危言耸听的反共呼吁书。但是他当时正是由于认为美国政府中还有一部分人幻想同苏联合作，才作此惊人之语的。^②

此后不久，1946年3月，丘吉尔在杜鲁门的故乡密苏里州的富尔顿发表了有名的富尔顿演说，其内容已众所周知，这里不再重复。^③ 丘吉尔当然不能代表美国，他当时已在野，因此也不代表英国政府。但是，第一，这篇讲话是在杜鲁门亲自主持的会议上在杜鲁门的家乡发表的；第二，讲话的实质精神与“长电报”一脉相承，不过是公开的，用语更为尖锐，更富煽动性；第三，他提出了“铁幕”的概念，以后为西方所沿用；他提出“英语联邦”与美国合作，借助美国对原子弹的垄断地位对付苏联，这后来发展为美国与西欧（不仅是英语国家）的联盟。所以，虽然美国此时还没有同苏联公开破裂，丘吉尔可以说已先美国而公开了这一决心。

① Feis, p. 579.

② Kennan; 1925—1950, p. 294.

③ 丘吉尔富尔顿演说主要内容见 Thomas Patterson (ed.) *Major Problems in American Foreign Policy Vol I*, pp. 299—302.

2. 华莱士事件

1946年9月，商业部长华莱士因公开发表与杜鲁门既定的对苏强硬路线不同意见的演讲，最后被迫辞职。事情经过如下：

亨利·华莱士是罗斯福总统的班底，在罗斯福政府中曾任八年农业部长，在1941—1944年间任罗斯福政府的副总统，1945年1月起任商业部长。他是美国政府中比较偏左的自由派代表，一直信奉罗斯福战时所设想的战后保持同苏联合作共处的思想。因此，在杜鲁门政府对苏政策日益强硬的时候，他与政府主流派的分歧就日益突出。他具体的主张是：美国承认并尊重苏联在东欧的势力范围，大力加强同苏联的经济贸易关系，以此来争取同苏联合作解决世界各地的问题，共同保卫和平。他反对美国当时的实力政策，认为这适足以引起苏联重新想起他们所担心的“资本主义包围”；应该改变政策“以消除使俄国人产生恐惧、疑虑和不信任心理的任何合乎情理的理由”；^①值得注意的是，他那时已提出，由于原子世纪的来临，依靠军事解决的时代已经过去了，因此反对美国实际上企图以垄断原子武器秘密来威胁苏联的立场。另外，华莱士特别反对美国联英反苏。华莱士于3月14日与7月23日两次上书杜鲁门阐明他的观点。显然，他的主张同凯南的“长电报”形成两条截然不同的路线，而当时“长电报”的主张已是华盛顿占主导地位的主张。

1946年间，美苏在关于对德、意和约，巴尔干问题，以及土耳其、伊朗等问题上，关系全面紧张。1945年底，杜鲁门对当时出席莫斯科外长会议的国务卿贝尔纳斯对苏斗争不力很不满意，曾给予批评，并告诉他“我已厌倦于一味像哄孩子一样迁就苏联”。因此，1946年8月在巴黎外长会议上，贝尔纳斯竭力秉承杜鲁门的旨意，采取对苏强硬态度，整个巴黎会议上双方争吵激烈，未获结果。9月6日，贝尔纳斯在德国斯图加特发表演讲，对于苏

^① 《杜鲁门回忆录》 第1卷 第595页

联拒绝他于4月间在巴黎提出的关于缔结25年对德和约的方案表示遗憾，提出了美国关于德国问题新方案，表示支持德国恢复经济和重新建立非纳粹的政府，特别是拒绝承认奥得—尼斯边界，这标志着美国不但已放弃与苏合作解决德国问题，而且决心支持至少是部分德国反对苏联。

9月12日华莱士在纽约发表演说，反对贝尔纳斯讲话，他说，“我们越强硬，苏联也会越强硬……现在需要的真正的和约是美苏之间的和约”，他主张“俄国的世界与美国的世界和平竞赛”，并认为其结果将是两个世界“越来越相似”。^①

这篇演讲引起舆论大哗。特别是当天早晨杜鲁门答记者问时表示他知道华莱士要讲话，而且他的讲话与贝尔纳斯的“完全一致”。后来杜鲁门又改口说，他只是同意华莱士发表讲话，但是不知道他的讲话内容，并且声称美国的政策“没有变”。华莱士一不做，二不休，随即公布了他7月间给杜鲁门的信。这样，在国会、舆论界掀起了一场辩论。当时参加美国代表团的两党代表：康纳利和范登堡（都是参院外委会主要成员）立即分别发表谈话支持贝尔纳斯立场。9月18日，贝尔纳斯本人致函杜鲁门，表示如果杜鲁门不能控制华莱士，他不得不提前立即辞职（原定于1947年4月辞职），因为“一国不能有两个国务卿”。^②于是在杜鲁门要求下，华莱士于9月20日辞职。

这件事具有一定的象征意义。无论从人事上还是从路线上，华莱士都是罗斯福政府的最后代表。他的去职，象征着一个时代的结束，也是美国政府对苏强硬路线的一个重大胜利。

3. 范登堡讲话与孤立主义的结束

如果说华莱士是从左的方面反对美国的扩张政策的话，那么

① Facts on File, 1946, pp. 292—293.

② Dean Acheson; Present at the Creation, My Years in the State Department,

右的方面的反对力量则来自美国的传统孤立主义。过去，其主要代表是国会中的共和党议员，其中最有名、在外交上影响最大的是参议员范登堡。因此范登堡的转变是美国孤立主义结束的一个标志。范登堡的初步转变是在1941年珍珠港事变的次日，他投票赞成罗斯福对轴心国宣战。他曾说：“珍珠港结束了孤立主义。”在战火纷飞的时期，那种要求美国减少参与的主张自然不可能提出来。战争临近结束时，随着人民要求返回家园、安居乐业的愿望，国内孤立主义又逐渐抬头。关于战后美国对外应承担什么义务，第一次争论是围绕成立联合国问题。少数共和党议员攻击联合国的想法不现实，担心美国重复当年威尔逊总统的“国际联盟”的失败。在这种情况下，范登堡在1945年1月10日发表了一篇引人注目的讲话，这篇词藻华丽的讲话的基调是，美国要打破“沉默”，积极参与世界事务。他明确指出，由于科学杀人武器的发展，海洋已不是保卫美国的“护城河”，因此美国应谋求最大限度的国际合作以促进建立联合国的基本思想成功，这与美国的自身利益相一致。他提出“集体安全”的观念，主张回归“大西洋宪章”，建议盟国签订一项安全条约以保证轴心国永久非军事化，以此来对抗苏联因害怕德国军国主义东山再起而向周边国家扩张建立“缓冲区”的政策。

第一次大战之后任参院外委会主席的共和党参议员约翰·卡博—洛奇大力反对威尔逊总统倡导的“国际联盟”；如今范登堡反其道而行之，大力支持罗斯福的联合国主张。这件事意义重大，标志着美国决不会再重复一战之后的老路，从此走向“全球主义”。同时，这一事件也奠定了战后美国所谓“两党一致”的外交政策的基础。战后几十年在个别具体问题上，在某些姿态的程度上，两党可能有所不同，但是在总的外交路线上，特别是在与苏联的全球性对抗上，美国的外交基本上是两党一致的。当然，在1945—1946年间也还有少数共和党议员坚持孤立主义立场，其中比较著名的是共和党保守派代表塔夫脱。不过他们的影响主要是在经济

方面，例如反对以增税来负担美国海外驻军等，对外交的影响只是间接的，而且日益失势。

1946年国会中期改选后，国会两院都是共和党占多数，范登堡任参院外委会主席。他作为反对党在外交政策上的发言人，经常在两党之间斡旋，使许多重大外交决策得以在国会顺利通过。到1949年，北大西洋公约组织更是由“范登堡决议”为其开路。

这样，从1945—1946年底，来自左面的和右面的反对力量都被击败。与此同时，马歇尔调停中国内战的活动也告失败。美国政府内部的政策思想已趋于一致。在这一背景下，在全球范围内与苏联对抗的总战略“杜鲁门主义”诞生了。

第五节 从“杜鲁门主义”到 NSC68 号文件

1947年3月12日，杜鲁门总统在国会两院发表了一篇重要演说，其主导思想以“杜鲁门主义”载入史册，形成战后40年美国外交的总模式。1950年国家安全委员会制定的 NSC68 系列文件，可谓集“冷战”战略和政策之大成。

（一）杜鲁门主义的直接起因

1947年2月21日，英国使馆紧急约见美国国务院官员，递交了两份照会。第一份关于希腊，大意称：英美过去曾达成共识，即由于战略原因，不能让希腊及土耳其落入苏联之手；并曾协议分工，英国主要负责向希腊提供军事援助，美国负责经济援助。如今希腊经济状况已处于崩溃边缘，如无外援，将发生大规模饥荒和随之而来的政治动乱。另外，希腊军队也急需装备。据英国估计，1947年希腊所需外援约2.4亿至2.8亿美元，以后每年都需大量外援。但英国自2月21日之后将无力提供足够援助，希望

美国自4月1日起将此负担接过来。第二份关于土耳其的照会内容也大同小异，不过土耳其的形势不像希腊那样迫在眉睫，英国政府建议与美国共同研究土耳其的财政需要以及应采取的援助措施。

首先见到这两份照会的官员——国务院“近东与非洲事务司司长亨德森与欧洲事务司副司长希克森立即意识到这是英国拱手将“世界领导权”交给了美国，美国应该当仁不让，把这个任务接过来。^①这一观点是当时美国国务院有关人员的共识。因此，从那时起，他们就开始积极推动和准备后来形成了“杜鲁门主义”的决策。

关于希腊和土耳其在当时东西方关系中的重要地位，需略加解释：

希腊在德军退出之后存在着两支力量：一是希腊共产党和左派抵抗运动组成的“民族解放阵线”(EAM)，它拥有武装力量，称“人民民族解放军”(ELAS)，并占领了相当的地盘；一是英国扶植的主要由右翼分子组成的政府，英国并在希腊驻有军队。在雅尔塔会议期间，苏联实际上已把希腊划在它必争的势力范围以外。希腊政府在英国支持下，拒绝通过选举吸收EAM成员参加政府，并进而企图把它们镇压下去。于是1946年3月重新爆发内战，希腊游击队越战越强，对右翼政府形成很大威胁。如果没有外援，政府垮台、希共执政是指日可待的。

土耳其并没有内战形势，但是苏联一直对土耳其施加压力，要求缔结条约，恢复第一次世界大战以前帝俄所占的上土耳其领土，并控制达达尼尔海峡。土耳其在美、英支持下拒绝苏联要求，顶住了苏联从各方而施加的压力。土耳其的海陆空军全靠英国的支援，所以英国担心一旦英国无力继续援助，土耳其政府就可能向苏联屈服。同时希腊与土耳其也有连带关系，希腊如落入苏联势力范

^① Joseph M. Jones, *The Fifteen Weeks*, New York, 1955, p. 7.

围，土耳其也岌岌可危。在雅尔塔划分势力范围后，苏联与西方争夺的重点显然是在巴尔干和中近东。因此，尽管在大英帝国的解体过程中英国势力已从印度、缅甸、埃及、巴勒斯坦等一系列地区撤退，希、土不过是这一过程的继续，但是这两个国家在地缘政治上的战略意义都不同于其他地区，美国决不能坐视其落入苏联势力范围，同东欧连成一片。同时，如前所述，到1947年初，美国的外交总路线已基本确定，英国提出这一要求适逢其时，美国决策者立即抓住这一时机，把已经在意向上决定的外交政策付诸行动。

（二）“干涉内政”问题

实际上，希腊自1946年秋开始已多次直接向美国求援，美国也尽当时国会立法所允许的范围给予有限的援助。但是，当时希腊整个行政机构已经陷于混乱之中。美国于1947年1月向希腊派出调查团，经过详细调查，得出结论：1. 除非美国立即给予大规模军事、经济援助，希腊“残余”政府将于数星期内完全解体，而为希共所接管；2. 同样重要的是，美国必须派出大规模的专家团，不但直接参与希腊行政管理，而且权力应在希腊政府之上，以便对希腊经济与行政制度进行彻底改造，否则任何援助将是完全徒劳的。华盛顿的有关人员非常清楚，这就是干涉内政，但是他们认为非此不足以“拯救”希腊于“外国支持的希共”之手。于是，美国国务院起草了一份信件，由希腊总理及外交部长于3月3日作为紧急呼吁向美国提出。该呼吁书除要求大规模援助外，还要求“经验丰富的美国行政、经济和技术人员的帮助，以保证以最新的方式有效地使用给予希腊的财政和其他援助，协助将国内经济与政府行政恢复到健康的状态，并训练希腊青年在一个复兴的

经济中担当起责任来”。^①

在1947年时，在一般美国人心目中“干涉内政”还是一个“丑恶的”字眼。所以国务院官员向国会解释这项计划时回避了这个字眼。但是谁都清楚，这项援助希腊的计划立足于美国“在希腊政府要求下”对希腊内政进行广泛的、大规模的干涉。这是美国战后在维护民主的旗号下干涉他国内政的先声，也是“杜鲁门主义”的实质内容之一。

（三）杜鲁门3月12日讲话

在上述背景之下，经过有关部门集体讨论，充分酝酿和精心起草，杜鲁门于3月12日在国会两院特别会议上发表了有名的、被称作“杜鲁门主义”的演说。

这篇演说开宗明义，称他之所以必须在国会联席会议上讲话，是由于“世界面临的局势的严重性”“涉及美国外交政策与国家安全”。讲话先详述了希腊和土耳其的局势，说明美国给予援助与“监督”该援助的必要性。接着点出讲话的真正主题：

我充分意识到了美国一旦向希腊和土耳其提供援助所涉及的广泛含义……美国外交政策的首要目标是创造条件，使我们和其他国家能共同建立一种不受逼迫的生活方式……联合国的成立，旨在使所有会员国都能得到持久的自由与独立。但是，“除非我们愿意帮助各自由国家的人民维持他们的自由体制和国家完整，抵制谋求把极权主义政权强加于他们的侵略活动，这个目标是无法实现的。这只不过是坦率地承认，无论是通过直接侵略还是间接侵略（着重点为作者所加）将极权主义政权强加给自由国家人民都破坏了国际和平的基础，

从而也破坏了美国的安全……

接着，杜鲁门明确提出“两种生活方式的选择”，他说：

在当前世界历史关头，几乎每一个国家都面临着两种生活方式的抉择……一种生活方式建立在多数人的意志的基础上，其特点是自由体制，代议制政府，自由选举，保证个人自由、言论和宗教信仰自由，以及不受政治压迫的自由。第二种生活方式以少数人把意志强加于多数人为基础，依靠恐怖和压迫、受控制的新闻和广播、指定的选举和取消个人自由。

下面是最核心的，以后经常被引用来代表“杜鲁门主义”的几句话：

我认为，美国的政策必须支持那些人民，他们正在抵抗武装起来的少数人或是外来压力企图加于他们的奴役。

我认为我们必须援助自由人民以自己的方式来规划自己的命运。

我认为我们的帮助首先应该是经济和财政援助，这是达到经济稳定和有序的政治进程所必需的。

他大肆攻击所谓“极权主义政权”，并点了波兰、罗马尼亚、保加利亚的名。他把希腊和土耳其放在这一大背景下，解释了它们的战略重要性，然后提出要求国会批准4亿美元的援助。最后他说：

我们走上的是一条严重的道路。如果不是因为不这样做后果将更为严重的话，我是不会建议这样做的……全世界自

导不力，我们就可能危及世界和平——而肯定会危及我们自己国家的利益……^①

这篇讲话有几点特别值得注意之处：

第一，明确提出援助希、土不是孤立的，而是整个国际战略的一部分，由此带来严重后果在所不惜。

第二，明确提出两种制度之争，使美国外交从此与意识形态分不开，把已经开始的“冷战”理论化、纲领化。

第三，发明了一个“间接侵略”的概念，即任何国家内部局势的发展都可能与美国“安全”有关，只要美国认为危害其利益，不论此事有无苏联直接插手，美国都得以反对“间接侵略”为名进行干涉。

第四，通篇讲话用语夸张，耸人听闻，以致有人听后感到似乎“第三次世界大战即将来临”。据说这是杜鲁门采纳了范登堡的意见，故作惊人之语，为的是“把全国吓得要死”，非此不足以动员舆论支持，特别是说服国会拨巨款。这一做法果然成功，但是其后果超出了杜鲁门的预期，在全国造成了强烈的反共气氛，为日后麦卡锡主义的出笼准备了条件，以致杜鲁门政府本身也受其害。

(四) X 先生文章

杜鲁门讲话几个月之后，《外交季刊》夏季号发表了一篇以“X”署名的文章，题为《苏联行为的根源》。不久透露出来，X先生就是当时国务院政策设计司新任主任凯南。这篇文章的立意与1946年初凯南致国务院的“长电报”一致，并首次公开提出对苏联“遏制”的主张。由于凯南当时的身份、文章发表的时机以及

^① Public Papers, Truman, 1947, Joseph, January 20, 1947.

其实质精神，当时舆论界一致认为它是官方授意的，是“杜鲁门主义”的理论根据和进一步发挥，因而被赋予了极大的重要性，以至于著名专栏作家李普曼一连发表了九篇文章逐点予以批评。

若干年后，凯南竭力否认这篇文章是配合杜鲁门讲话而作。他说此文原是1947年1月他还未任政策设计司司长之前给国防部长福莱斯特的一份个人意见书，后在福莱斯特建议下匿名发表，并说他恰恰是反对杜鲁门讲话中对苏联扩张威胁的夸大，他所说“遏制”是指政治上的，不是军事上的，他与李普曼其实无分歧，等等。^①但是，不论如何，当时这篇文章的客观影响就是为“杜鲁门主义”推波助澜，而且以同“杜鲁门主义”相表里的重要文献而载入史册。从客观反应上看，人们无法得出与凯南自己后来的解释相同的结论。

（五）全国性的政策辩论与国会决议

杜鲁门讲话触发了全国性的关于外交政策的激烈辩论。国会与舆论界有一点共识，即这一讲话标志着美国外交进入了一个新时期，与传统的“孤立主义”、“不干涉主义”、“中立主义”彻底告别，而代之以“全球责任”。支持者主要出发点是接受了这篇讲话的反共核心，认为美国“反对共产主义蔓延”，“向全世界各地极权主义宣战”，“保护自由”，是义不容辞的。有人称之为“世界范围的门罗主义”，^②这一说法等于承认美国应把全世界视同自己的势力范围。反对者来自两头：偏左的和右派“孤立主义”者。这些人主要有以下几方面理由：害怕引发第三次世界大战，认为这实际上是对苏宣战；担心照此下去美国将付出无止境的财力、物力、人力；认为任意干涉他国内政违反美国伟大的民

^① Kennan, *Memires, 1925—1950*, pp. 335—367.

主传统；还有人认为这是美国国内法西斯主义的开始。^①代表权势集团的主要大报如《纽约时报》、《纽约先驱论坛报》、《美联社》、斯克里普—霍华德报系的报纸以及主要的广播电台率先发表赞同的报道和评论，或预言国会及公众将予以支持。有孤立主义传统的《芝加哥论坛报》则认为此举“必然导向战争”。左派报刊如《民族》周刊、美共的《工人日报》等当然予以谴责。此时已经在野的华莱士进行了最积极的、最强烈的反对活动。他从讲话发表的第二天起，就在电台、杂志（主要是《新共和》）发表一系列演说和文章抨击“杜鲁门主义”，然后到英国发表演说。他主要批评杜鲁门把美国拖入“鲁莽的冒险”，^②等于向苏联宣战，这种政策意味着要“警戒苏联所有的边界”；^③另一方面，他认为希、土都是反动政府，决不是民主制度。他同意经济援助，但反对军事援助。有意思的是，他也接受了以反共为出发点的大前提，只是认为军事贷款不足以制止共产主义，而适足以使其蔓延到欧亚两洲，并称杜鲁门是“共产主义历来所拥有的最好的推销员”。^④不论华莱士本意是否反共，但他的立论必须以此为出发点，足见当时反共在美国已是占主流的思潮。

不论是赞成者还是反对者，对于绕过联合国行事都有很大的保留。从一般舆论来说，自有联合国之议开始，拥护联合国已成为抛弃“孤立主义”走向“全球主义”的象征。两年多来，从罗斯福政府到杜鲁门政府，为了适应战后外交政策的需要，已对联合国保证世界和平的作用作了大力宣传，使联合国的观念在美国深入人心。如今从实用主义出发，又置联合国于不顾，难以服众。另外还有更深一层的考虑，这点为著名专栏作家李普曼一语道破。他是杜鲁门讲话的拥护者，甚至由于情况“紧急”绕过联合国，他

^① Facts on File, 1947, 第 86 页。有关对杜鲁门讲话反应的综合情况见第 78、79、85、86 页。

^② Fifteen Weeks, p. 178.

^{③④} 同上。

也能理解。但是他提出，假设将来有一天，共产党在某个国家胜利——他认为是很可能的——其政府向苏联请求同样的经济、军事援助，包括参与其内政，苏联也就可以援“杜鲁门主义”之先例，以“情况紧急”，联合国不具备援助的条件为由，应邀进行干涉，此时美国将无话可说。^①这就明确地说明，在形式上同当时美国还能操纵的联合国挂上钩，有利于对苏斗争。在这个问题上，又是范登堡出来圆场。他一面公开为杜鲁门辩护，声称希、土形势紧急，联合国既无救济基金，又无与会员国在这方面的军援协议，通过联合国不切实际；一面设法补救，在国会议员和国务院官员之间奔走斡旋，最后在提交国会讨论的法案前加了一篇很长的序言。其大意是，只要美国的援助对各国人民的自由和独立作出贡献，就是符合联合国宪章原则精神的，并表示在目前的紧急需要解决后，下一阶段的问题将陆续交由联合国解决；同时，又对法案本身加了一个修正案，其中有一条称：如果联合国安理会或大会正式通知总统，由于联合国采取的行动或提供的援助使继续此项援助不再需要，或不适宜，总统应撤回援助。此外，美国政府特意召回驻联合国大使奥斯汀，同他商定一项关于援助希、土的声明，由他到联合国安理会去宣读，既为美国援助希、土辩护，又以攻为守，表示美国希望联合国加速装备起来，以便早日从美国手中把这一任务接过去云云。^②

这是美国战后首次直接向他国提供军援，所以为寻找合法根据颇费了一番周折。到1949年通过了“共同安全援助法”，把军事援助定为国策，以后又建立一系列军事集团，就不再顾及联合国了。不过在出兵朝鲜时还是用了联合国的名义，可能与吸取这一次争论的教训有关。

经过酝酿和舆论准备之后，参众两院外委会于3月24日至

^① Joseph Jones, pp. 182—183.

^② 同上，第183页。

31日举行了一系列的听证会，由艾奇逊（副国务卿）、帕特森（陆军部长）、福莱斯特（海军部长）、克雷顿（负责经济事务助理国务卿）等代表政府方面进行答辩。在会上议员们反复诘问的一个主要问题是：这个援助希、土的议案含义究竟有多广泛？是不是适用于一切其他类似的情况？也就是说，是否凡有国家发生可能导致所谓的“极权主义”的形势时，美国都要进行干预？对这个问题，艾奇逊的回答故意含糊其辞，只说原则上美国要“有所反应”，但要个案处理。不过他划了一条线，就是范围限于那些本来是“自由体制”的国家，在它们受到威胁，难以为继的时候美国作出“反应”，但是不包括那些已经在苏联控制下的国家。他举匈牙利为例，说明匈与希、土情况不同。换言之，仍然是以雅尔塔格局为界限对苏联进行“遏制”。^①这同后来杜勒斯的“推回”政策有所区别。

最后，国会两院经过辩论，于5月15日完成批准手续，通过了“援助希腊、土耳其反对共产主义”的议案，共拨款4亿美元，其中1亿给土耳其，3亿给希腊。5月22日经杜鲁门签署，正式成为立法。杜鲁门在签字后发表了一项声明，表示美国援助希、土有助于建立和平，然后接着说：

构成和平的条件之一，是各国维持秩序和独立以及经济上自立的能力。^②

这句话貌似平淡，对美国外交政策却极为重要。这说明从此美国把经济援助作为外交政策的工具，也为紧接着的马歇尔计划提供了依据。

总之，围绕着“杜鲁门主义”所进行的政策辩论为美国战后

① Dean Acheson, p. 225.

② Joseph Jones, p. 198.

一个历史时期的外交政策准备了国内条件，在煽起恐共的气氛后，从右边扫清了“孤立主义”残余；从左边压下了主张同苏联妥协的言论；在道义上为干涉内政找到了借口；以外援为美国利益服务的原则得到承认。从此，美国与苏联对抗的格局已定，并且一步步走上世界宪兵的道路。

（六）NSC68 号系列文件

“杜鲁门主义”问世之后，美国紧接着采取了一系列重大措施，其中最重要的是实行“马歇尔计划”和建立“北大西洋公约组织”（这在下章将详述）。关于与苏联的全球性对抗，1948年11月有一份经总统批准的国家安全委员会绝密文件，它这样阐述了对苏联的估计：

14. 在可预见的未来，对美国安全最严重的威胁来自苏联的敌意图谋和可怕的威力以及苏维埃制度的本质。

15. 苏联目前正在进行的政治、经济、心理战具有危险的潜力，除非美国或其他非共产党国家的政策给以足够的抵制，否则它足以通过战争以外的手段削弱美国在世界上的相对地位，并打乱它的传统机构。

16. 与苏联开战的危险已足以有理由使美国按照常情采取有备无患的措施。^①

在此之后，1949年8月，美国测得苏联进行了第一次原子爆炸，这比美国专家们的预计早了两三年。杜鲁门对此的反应，一是下令加紧研制氢弹；二是认真考虑重新武装德国，并把德国的武力纳入统一的欧洲军事力量；最后就是于1950年1月31日指

① FRUS, 1950, Vol. I, p. 288.

示国务院、国防部重新审议整个美国的防务及外交战略。以上两个部门提出了一份极长的文件，于1950年4月由白宫安全委员会分发各有关部门讨论，编号为NSC68，成为美国“冷战”时期整个全球战略的蓝图，经常为史家所引用。

这项文件从世界冲突的历史到当前美苏各自的目标、意图，两种制度和两种意识形态矛盾的性质，二者力量对比和各自的潜力，在军事、政治、文化、制度等各方面的强点和弱点都作了详细的分析，并专门对两国核武器的发展趋势作了详细估算。文件整体上对苏联的力量和扩张意图估计甚高，贯穿文件的主导思想完全是两极思想，认为“共产主义”和“自由世界”誓不两立，要准备全球性的长期斗争。该文件重申了1948年NSC20/4对苏联威胁的几点估计，认为仍然适用，不过两年来的发展趋势对美国更加不利，苏联的威胁已大大增加，因此，美国已采取的措施已远远不够，需要大大加强。文件说：

本纲要的成功全赖美国政府和人民以及全体自由国家的人民认识到冷战实际上是一场关系到自由世界存亡的真正的战争。^①（重点号为本书作者所加。）

随后，杜鲁门指示进一步考虑该报告所提出的行动纲要，特别是所需费用。为此，成立了一个政府各有关部门参加的特别委员会，连续开了一系列会议，讨论落实NSC68问题。委员会中对于1954年苏联发动战争的可能性有多大、美国为此需要进行动员的程度、重点应放在制止战争还是在准备应付战争等问题上有不同意见。牵涉到由此而来的经济负担对美国可能产生的影响，也有不同看法。正在争论不休的过程中，爆发了朝鲜战争。这样，NSC68所提出的关于苏联威胁的主导思想进一步占上风。尽管国

① FRUS, 1950, Vol. 1, p. 900. NSC68 文件全文出处同上，第 225、226 页。

务院和军方的分析都认为这并不是苏联要发动大规模战争的一个步骤，朝鲜战争还是大大有助于杜鲁门政府动员舆论，推行“冷战”政策，争取国会追加了对外军援拨款。1950年9月30日，在杜鲁门主持下，白宫安全委员会召开的各有关部门联席会议正式通过把NSC68文件的结论作为今后四五年内要执行的政策声明，并由总统正式批准尽快执行。1950年11月15日，国务院情报部门提出一份对苏联的能力与意图的估计，认为苏联的最终目标是把全世界变成在它控制下的共产主义世界；近期目标是先巩固和加强苏联本身，加紧对卫星国（包括共产党中国）的控制，然后一步步消灭美国在欧、亚的影响；由于苏联认为不通过一场大战不可能达到最终目标，因此很可能在力量准备好时挑起这场战争，时间估计在1954年，而在与西方力量对比中，苏联的力量将于1952年达到顶峰。根据这一估计，于1950年12月产生了NSC68/3号文件，^①对美国的安全目标和对策提出了一系列详尽的暂行方案，计有军事、对外军援及经援、民防、储备、对外宣传、国外情报与有关活动，以及内部安全等七个附件，由总统批准作为各政府部门遵照执行的行动方案。至此，美国的“冷战”战略和全面扩军备战的蓝图已制定。

第六节 巩固后院—— 泛美体系的确立

（一）历史背景

自门罗主义以来，美洲大陆在美国对外关系中一向处于特殊

地位。有时在美国决策者的心目中，美洲事务甚至已不属于一般的外交，而是大范围的美洲本身事务的一部分。另一方面，美国后来在全世界推行的许多政策，如在政治、经济、防务上结盟的做法，都先在拉美实行过，所以拉美又可以看作是美国确立其世界霸权的试验场。

第二次世界大战提供了机会，使美国得以把德、意轴心国的势力排挤出拉美，同时又趁英、法、荷等西欧国家自顾不暇之机进一步削弱其在拉美的政治、经济影响。通过1939年9月巴拿马、1940年7月哈瓦那以及1942年1月里约热内卢三次美洲国家外长会议，一个比较严密的泛美体系建立起来了，美国大大加强了对拉美地区的控制和影响。同时，著名的“哈瓦那宣言”首次提出了“区域性集体防御”的观念。

在1944年开始讨论建立联合国组织时，美国面临对联合国的立场与泛美体系的矛盾：既要贯彻大国协商一致解决世界争端的原则，又要保持泛美体系的特殊作用和美国在其中的特殊地位；既要维护美国独家的美洲区域性集团，又要防止他国，特别是苏联也援例建立排他性区域集团；既要维护拉美中小国家所反对的大国享有特权的原则，又需要利用特殊关系倚仗拉美众多国家在联合国中对美国立场的支持。为解决这一系列的矛盾，美国国务院专门成立了以纳尔逊·洛克菲勒为首的政策委员会，拟定关于美洲国家体系与联合国组织之间关系的对策，并与拉美各国外交官进行了一系列会谈。总的精神是向拉美国家保证，美国不会因联合国的成立而放弃泛美体系，同时又要拉美国家谅解，这一关系必须不落痕迹，以免其他大国指责美国违背承诺，不与他国就敦巴顿橡树园议案进行谈判。

（二）查普特庇克议定书

1945年2月21日至3月8日在墨西哥城附近的查普特庇克

官召开了一次特别的泛美会议。美国与除阿根廷外的其他 19 个泛美联盟成员出席了会议。会议除通过了支持敦巴顿橡树园关于联合国的议案外，最重要的是签订了“查普特庇克议定书”。它不仅重申了 1940 年“哈瓦那宣言”，而且规定：“一旦发生侵略行为或侵略威胁”，“各签字国将彼此协商以便就采取适当措施取得一致意见”。文件列举了可以采取的适当措施，从“断绝外交关系”，直到“使用武装力量以防止或抵抗侵略”。^①“哈瓦那宣言”只适用于美洲以外国家对美洲国家的侵略，“查普特庇克议定书”则泛指任何侵略，实则把美洲国家之间的冲突也包括进去了。这进一步为美国干涉拉美事务提供了方便。

这次会议还讨论了经济问题。美国负责经济事务助理国务卿克雷顿在会上发言，大力提倡自由贸易、自由投资，反对“经济民族主义”，主张美洲国家之间消除关税壁垒，各国政府放弃对经济的干涉等等，称“克雷顿计划”。会议通过的“美洲国家经济宪章”基本上以“克雷顿计划”为基础，略加限制和修改。这样，拉美各国的经济进一步纳入美国需要的轨道，同时加深了对美国的依赖性。

（三）里约热内卢条约

1947 年 9 月 2 日，美国与拉美 18 个国家^②共同签订了“美洲国家间互助条约”，即“里约热内卢条约”。这一条约是美国自 1947 年初就已开始酝酿推动，自“杜鲁门主义”宣布后更进一步加紧筹划而促成的。它是在“查普特庇克议定书”基础上又进一步发展，并且多了“冷战”的背景。这一条约最主要的条款是，规定

^① 《国际条约集（1945—1947）》，1959 年版，第 11 页。

^② 尼加拉瓜因 8 月 5 日发生军事政变，尚未得到多数拉美国家承认，故未出席会议；厄瓜多尔因会议期间发生政变，中途被劝退席，以前未参加的阿根廷这次与美国也未参加。实际参加了条约的，共为 18 个国家。

“对任何一个美洲国家的进攻都将被视为对所有美洲国家的进攻”，因而缔约国有义务对直接受害国采取援助措施，并通过适当的机构采取“集体措施”。^① 条约所列举的可能采取的行动包括使用武力。

值得一提的是该条约援引了联合国宪章第 51 条关于区域性防御权利的条款，而这一条款恰好是美国方面为了使泛美体系合法化而倡议的。原来敦巴顿橡树园的议案中没有这一条款，而且规定“未经安理会授权，不得依区域安排或由区域机构采取执行行动”。“查普特庇克议定书”通过后，显然与此条款相冲突。因此在旧金山会议上，美国支持拉美国家反对这一规定。最后由范登堡提出一妥协方案，既承认安理会最高权威，又允许泛美体系发挥作用，最后即以联合国宪章第 51 条的形式获得通过：

联合国任何会员国受到武力攻击时，在安全理事会采取必要办法、以维持国际和平及安全以前，本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。会员国因行使此项自卫权而采取之办法应立即向安全理事会报告，此项办法于任何方面不得影响该会员国按照本宪章随时采取其所认为必要行动之权贵，以维持或恢复国际和平及安全。^②

现在“里约”又反过来引用这一条款，其实都是美国一手操纵的。

“里约”的重要性在于它是第一个在美国领衔下的集体防务条约，有的历史学家称之为“门罗主义多边化”^③，同时又为以后“北约”等一系列防务集团开创了先例。它的适用范围也不仅限于

① 《国际条约集（1945—1947）》，第 521 页。

② 同上，第 47 页。

③ A. D. ...

拉美国家，本来美国提出的草案含糊其词，因多数拉美国家担心为美国在世界各地冲突承担义务，坚持划定了范围，即包括格陵兰、阿留申岛、百慕大等地区在内的大片西半球地区。另外，在“杜鲁门主义”之后，美洲国家发生共产党领导的革命也被列入外来侵略，这也是美国积极推动该条约的目的之一。

战后美国建立泛美体系的主要障碍是阿根廷的庇隆政府。庇隆本人强烈反美，对内实行军事独裁，同时由于利用了阿人民的民族主义情绪而得到拥护。美国一直致力于倒庇隆政府的活动。1946年大选中美国公布了缴获的大批纳粹德国档案，证明庇隆战时与纳粹有勾结，企图以此使庇隆落选，不意这一公开干涉之举反而激起阿人民反感，为庇隆所利用，而使庇隆当选。随后美国改变策略，转而谋求与庇隆妥协，条件是阿政府清除纳粹德国影响。1947年6月，杜鲁门宣布阿政府已实现其承诺，另外庇隆明确宣布其反共立场。这样，阿根廷也纳入泛美体系，成为“里约”的一员。

随着“冷战”的加剧，泛美体系也日益带有反共色彩。1947年10月21日，智利和巴西同时宣布与苏联断交。

（四）“美洲国家组织”的建立

1948年3月30日在哥伦比亚波哥大举行了第九届美洲国家会议，主题是加强和改组泛美联盟。会前美国国务院政策设计司制定了一份文件（PPS26），题为“确立在美洲国家体系范围内采取可行的反共措施的美国政策”，主要是鉴于九国情报局的成立和法、意等共产党的强大，提出防止共产主义势力渗入拉美的措施，利用泛美体系进行反共。^①4月23日，在美国主使下，大会通过了美国、巴西、智利、秘鲁四国提出的“维护美洲民主宣言”，矛头

针对“国际共产主义”，“敦促美洲各国政府在各自国境内采取适当措施，以管制在外国诱发下的极权类型的颠覆活动”，并就此类活动交换情报。^①

波哥大会议的主要议程是把泛美联盟改组为“美洲国家组织”。在这个问题上，美国与以阿根廷为主的一些拉美国家存在分歧。美国力图建立一个高度集中、权力很大的政治—军事机构，以便于操纵，而拉美国家则反对该组织职权过大，取代美洲国家外长会议。会上争论激烈。最后通过的“美洲国家组织宪章”是妥协的产物。5月2日，与会各代表签署了有关文件。1951年12月，该宪章按规定取得了2/3多数国家的批准而正式生效。

这样，通过“里约”的签订和“美洲国家组织”的建立，西半球基本上成为美国牢固的势力范围，成为为其他地区示范的第一个区域性政治和军事集团，同时也是美国与美洲以外地区进行“冷战”的一个基地。

^① FBIIS 1049 Vol 9 - 84

第二章

美苏在欧洲的对抗 与欧洲的分裂

战后的头两年中，尽管欧洲已经出现了制度不同的两种国家，尽管苏联与西方盟国在一系列问题上有严重分歧，在欧洲政治家中仍存在两种不同的战略思想：一是像后来成为事实的那样，与美国结成反苏联盟；一是欧洲国家联合起来成为一支在美苏之间独立的中间力量，起缓冲和平衡作用。前者的代表人物是丘吉尔。他在战争结束之前就意识到战后西方主要对手是苏联，而西欧各国只有依靠美国才能抵制苏联的影响。1946年3月他在有名的富尔顿讲话中首次提出美英结成以军事联盟为后盾的“兄弟联合”以应付苏联。这篇讲话比“杜鲁门主义”早了一年，比“北约”的开始酝酿早了两年。另外，英国在欧洲有其特殊的微妙地位：它既是欧洲国家，又不属于欧洲大陆。它的理想是利用自己与美国的“特殊关系”成为美国与欧洲大陆之间的纽带，建立第二盟主的地位，同时尽量保持英帝国原来在大英联邦中的优惠地位。丘吉尔后来成为“欧洲联邦”的积极鼓吹者。但是，在他心目中英国决不是这个联邦中的普通一员，而是联结美国与这一联邦的关键的一环。英国工党曾提出过建立“介乎美苏之间的第三种力量”的口号。这主要是因为工党的左翼主张联合西欧社会民主党成立“社会主义联盟”。但是工党执政后，艾德礼、贝文等并不采

须依靠美国抵制苏联，这点与丘吉尔的思想是一致的。

在欧洲大陆，法国的地位最为重要。戴高乐可以说是第二种思想的代表人物。法国社会党领袖雷翁·布伦姆也持此主张。这是有深刻的历史文化根源的。法国历史上在欧洲各国的纵横捭阖中联俄反英、反德的时候居多；二战中法国和苏联都自以为受德国之害最深，法国对德国军国主义再起的戒心和对德赔偿的要求与苏联有共同之处；法国一向对盎格鲁—撒克逊人插手欧洲大陆事务本能地抵制。战后戴高乐决心作欧洲领袖，恢复昔日法兰西的荣光，与英国的野心有矛盾，特别是对英美“特殊关系”，“盎格鲁—撒克逊”领导不信任。而在历史上，法兰西文化对苏联、波兰等国有着深刻的影响，法国一向以西方文化中心自诩，尽管在意识形态上戴高乐坚决反共，但与苏联东欧的这种文化关系不可能一下切断。此外，戴高乐个人与罗斯福有宿怨。战时罗斯福曾支持戴的对手吉罗，1945年罗拒绝了戴发出的访问巴黎的邀请，竟“邀请”戴到法国属地阿尔及尔去见他，雅尔塔会议又把戴排斥在外。凡此种种，使戴高乐在战争结束时倾向于联苏反德。1944年12月，戴访问莫斯科，曾向斯大林提出要建立“莫斯科—巴黎—伦敦欧洲集团”以抵制德国。也就在这次访问中缔结了“苏法条约”。另外，战后法、意等国共产党及左派力量强大，对推动这一倾向当然起了重要作用。可以说在1947年“马歇尔计划”出台之前，欧洲大陆还没有出现联美反苏的定局。

尽管如此，在1947年前重心也在转移。以戴高乐而言，他十分清楚法国经济恢复必须依靠美国。在国内政治上，他不能同法共和社会党合作。他对苏联与法共的密切关系，也怀有戒心。1946年1月戴高乐辞职前任命让·莫奈为负责研究法国经济“现代化”的高级专员，这是一个转折点。莫奈是商人出身，两次大战期间都从事后勤供应工作，是务实派。他主要关心的是法国的经济繁荣而不是恢复昔日大法兰西荣光。他是欧洲联合的主要倡导者，又与美国关系融洽，在联合欧洲与美国合作方而起了很重要

的作用，不过开头主要是在经济方面。从经济合作到军事联盟，主要敌人由德国变成苏联，这在欧洲国家有各自的原因，而美国的政策是促进这一变化的决定性外因。

第一节 马歇尔计划

1947年6月5日，国务卿马歇尔在哈佛大学发表了一篇著名演说，提出欧洲经济、社会、政治极为严重地恶化，急需帮助，并且要求欧洲国家自己提出一项集体计划来。^①在此之后，经过几个月的酝酿，1948年3月，美国国会通过了“经济合作法”，第一年拨款40亿美元援助欧洲，到1952年该项计划终了时，美国共援助欧洲130多亿美元。这就是著名的马歇尔计划。

（一）产生的背景和经过

美国自战争结束以来，已经通过联合国救济总署、国际货币基金组织、世界银行以及给英国的特殊贷款，向西欧提供了90亿美元的援助，但是到1947年春，欧洲各主要国家的经济仍未走出恶性循环，加以1946—1947年冬普遍遭受特大自然灾害，人民生活极度困苦，罢工频仍，社会动荡。美国深恐强大的法、意共产党在这种情况下得势；同时欧洲国家的巨额赤字使它们无力购买美国货物。于是，美国的利益与欧洲的复兴联系在一起了。

1947年3月10日至4月24日，在长达46天的莫斯科外长会议（即第五届盟国外长理事会会议）上，苏美就德国、奥地利等问题争论激烈，分歧毫无缩小的希望，会议没有任何实质性进展。马歇尔深感在欧洲将同苏联有一番激烈的较量，而他的印象是斯

大林就在等着西欧垮台。他回国后在4月28日发表的广播演说中说：

……欧洲的复兴比期望的要慢得多。分化瓦解的力量日益明显。病人正陷入沉疴，而医生们还在讨论不休。所以我认为不能等待那旷日持久、耗尽精力达成的妥协，必须立即采取行动。^①

于是他立即指示当时尚在国防大学任教的乔治·凯南组建成一个班子（也就是后来的国务院政策设计司），就欧洲复兴问题提出方案。

事实上，这一计划决不是马歇尔一个人的，而是已存在于美国决策集团许多人的思想中。在有关部门为杜鲁门准备希腊、土耳其的材料时，艾森豪威尔就曾代表五角大楼建议，向国会提出的要求中也应包括援助其他国家“反对共产党渗透”的拨款。但因杜鲁门等人怕问题复杂化，延误希、土的紧急需要，没有这样做。^②与此同时，海军部长福莱斯特、负责经济事务副国务卿克雷顿等人相继向杜鲁门递交备忘录，指出西欧经济垮台的危险。福莱斯特危言耸听地说当前至少与二战时一样危险，要求总统放弃守势，采取全面“经济攻势”（重点号为本书作者所加），在“俄国毒”征服欧洲、南美和“我们自己”之前，复兴德日，稳住整个西方。^③

在“杜鲁门主义”发表的同时，副国务卿艾奇逊要求当时还存在的“国务院、陆海军协调委员会（SWNCC）”在财政部协助下，

^① Facts on File, 1947, p. 135G; Walter Lafber, The Truman Doctrine and the Marshall Plan, United States Diplomatic History (ed. by Walter V. Scholes), pp. 196—197.

^② Dean Acheson, Present at the Creation, p. 219.

就将援助扩大到希腊以外地区的必要性和可能性进行调研。上述二个部门抽调人员组成了一个专门委员会，就美国军援、经援、国际组织可能发挥的作用，以及有关国家的内部形势收集详细资料，提出意见。国务院内部成立了一个“外援委员会”协调这项工作。这个委员会事实上后来成为执行和控制美国对外经援的常设机构。特别小组进行调查的范围既广泛又详细，包括十几个处于“危急”中的国家（主要是欧洲国家）的粮食、燃料、原料储备、外汇与黄金储备；其国内政治紧张局势和经济状况可能引起的政治后果；预计美国在1947年、1948年、1949年的国际收支和美国与这些国家之间的收支平衡情况；在现有计划下美国与联合国可能提供的资金，以及出口国可能向世界市场提供的粮食、肥料、煤以及工业和运输机械；还有美国国内的制约因素等等。^①

由凯南主持的政策设计司实际是把这些资料 and 想法综合汇总，然后提出具体可行的建议。后来凯南解释马歇尔计划所依据的前提是：当前世界上除美国外有四大战略力量——日本、英国、苏联和中欧。一旦欧亚大陆的两支力量——苏联和中欧——联合起来与美国为敌，将对美国的安全构成最大的威胁，所以美国必须设法避免这种情况的发生。苏联在德国问题上之所以寸步不让，是因为它认为西方很快将有一场经济危机，单凭美国的力量决无法重建西德的稳定和信心，西欧终有一天需要苏联和东欧的资源和经济支援，因此苏联可以待价而沽，到一定时候提出自己的政治条件，整个西欧就唾手可得。根据这一分析，美国的出路就是大力扶助还在资本主义制度下的欧洲国家复兴繁荣，以抵挡苏联的影响。苏联影响的渠道主要是通过各国共产党利用经济困难鼓动革命，或压现政府奉行对苏有利、对美不利的政策。^②

5月8日，艾奇逊受杜鲁门委托，代他在密西西比州德尔塔镇

^① Dean Acheson, pp. 226—227; Joseph Jones, p. 199; pp. 202—204.

的一次集会上发表重要外交政策演讲。讲稿是总统授权，由有关人员精心起草的。内容主要是讲西欧情况危急，美国出自切身利益需要帮助西欧复兴，并特别强调复兴德国工业的重要性。其中有一段画龙点睛的话：

非但是人类和国家，而且人类的尊严、人类的自由以及民主制度，都存在于狭窄的经济界限之内。我们今天的外交政策主要目标之一，就是运用我们的经济和财政力量来拓宽这些界限……^①

这篇讲话被称作是马歇尔计划的“序曲”，在美国和欧洲引起了较大的反响。一些国会领袖人物本能地担心这样会大量增加美国政府预算。所以在此之后，马歇尔、艾奇逊专门同范登堡密谈一次，消除了他的歧见，取得了他的支持和合作。

最后，在欧洲考察了六星期之后回到华盛顿的克雷顿于5月底向马歇尔和艾奇逊作了口头和书面报告。他以大量数字和事实描述了欧洲经济惨状，指出人民生活水平已降到最低极限，再下降就要发生革命，欧洲将全面崩溃，后果不堪设想，他还就美国如何援欧提出了具体意见。他的报告对马歇尔的讲话起了直接的重要影响和最后的推动作用。马歇尔讲话中有关欧洲的情况不少来自克雷顿的报告。

这样，美国决策集团在政策思想上取得了一致，在组织上、舆论上也有了准备，向全国和全世界公布这一想法的时机已经成熟。马歇尔于是选择了哈佛大学授予他荣誉学位之机，于6月5日在校友集会上发表了这篇讲话。

^① Dean Acheson, p. 229.

（二）内容和主要精神

马歇尔讲话开宗明义就指出“世界局势很严重”。紧接着，他概述了欧洲的危机状况，指出战争所带来的有形的破坏固然严重，但是更严重的是整个欧洲经济结构正在解体，城乡、工农业交流机制失灵，农民因换不到工业品而破坏农田，不再种粮。他两次提到，现代文明赖以生存的分工正在垮台。与此同时，欧洲为维持生产和生存需要进口（主要是从美国）的物资远远超过它们的外汇储备。因此，如无实质性的外援，其经济、社会、政治将全面严重恶化，人民处于绝境必将引起动乱。这种情况对美国经济必将带来严重后果。这样，顺理成章，美国就应该尽其可能帮助欧洲恢复正常和健康的经济。

与杜鲁门的讲话不同的是，马歇尔讲话有意不强调反共。只含沙射影地说：“凡谋求延长人们的困苦以便在政治上或其他方面从中得利的政府、政党和团体，都将遭到美国的反对。”^①

另一方面，与杜鲁门讲话相同的精神是要求得到美国人民的理解和合作，唤起美国人的“历史责任感”，为支持美国在世界上扮演迄今为止还没有扮演过的角色而付出代价。

根据凯南主持的班子所提出的综合方案以及马歇尔讲话的内容，概括起来，马歇尔计划所强调的有以下几点：

（1）宗旨不是反对任何国家，而是反对贫困、饥饿和混乱，促使欧洲出现一种政治和社会条件，俾使“自由体制”得以存续；

（2）欧洲的复兴是欧洲人的事，倡议和方案必须来自欧洲，然后美国再视需要给予帮助；

（3）美援不能零散分配给个别国家，而是要求欧洲国家，至少是其中一部分，联合提出一个总方案来作为考虑的基础；

(4) 德国，至少是西方占领部分，应恢复并发展工业力量，不再等待与苏联达成协议。为此，英美占领区应合并（这点马歇尔公开讲话中没有提，而艾奇逊的德尔塔讲话中已点到）。

在马歇尔讲话之后两个月，国务院政策设计司又提出一份详尽计划，特别指出援欧计划的特殊性：是帮助恢复已经存在的生产力；问题紧迫，与美国及全世界利益有关；短期内就可见成效。而这些条件世界其他地区不具备，因此援欧方案不适用于世界其他地区。^①

（三）欧洲的反应和行动

马歇尔选择了一种貌似平淡的方式和似乎与决策无关的场合发表了这篇历史性讲话。在此之前或之后美国政府均未通过官方途径就此事与欧洲任何一国政府进行联系。只是艾奇逊在前一天邀请了三名英国记者共进午餐，向他们透露，马歇尔将要发表的讲话极为重要，敦促他们一俟发表，立即用电话全文发回伦敦。记者们照办了。于是6月5日当天下午，讲话全文立即到了贝文外相办公桌上。

英国对此事的含义心领神会，反应迅速。英国外交部有人建议要英驻美大使造访马歇尔以摸清意图。贝文断然拒绝，说不能冒得到否定答复的风险，而应以目前的理解为前提，立即行动起来，由欧洲国家自己提出方案。6月14日英国外交部公开宣布，本月下旬贝文外相将赴法与皮杜尔外长讨论美国建议。6月17日贝文就带着计划草案抵达巴黎。法国也十分积极。同日，法国总统赫里奥向外国记者宣布，法国准备参加欧洲共同计划，并称赞马歇尔讲话“明智果断”。6月18日，贝文与皮杜尔就若干问题达成协议。6月27日，英、法、苏三国外长在巴黎举行关于召开欧洲

^① Kennan, *Memoires*, 1925-1950, p. 352.

复兴计划会议的筹备会议，三天后苏联代表团退出，于是英法两家继续进行至7月5日结束。^①

1947年7月12日，16个西欧国家在巴黎举行会议，它们是英国、法国、奥地利、意大利、比利时、荷兰、卢森堡、冰岛、丹麦、挪威、瑞典、瑞士、希腊、土耳其、葡萄牙。会后建立了一个委员会和许多专家小组，着手拟订欧洲复兴的细节。结果产生了一个报告，作为向美国提出援助要求的基础，于9月22日交到美国手中。报告提出了一项四年计划，以预计四年内16国可能达到的财政赤字为依据，提出224亿美元的要求，这就是“欧洲复兴计划”。

西欧各国对美国的倡议当然十分欢迎，感到是雪里送炭。在主要精神上双方意图一致：（1）这是一项帮助欧洲主要国家自己复兴的计划，而不是救济性质，因此不是无期限的，而且主要应由欧洲国家自己提方案；（2）在政治上有助于防止欧洲共产党得势，稳定现政权；（3）西欧国家应有一项联合计划，而不是各自单独向美国提出。

另一方面，美国与西欧国家当然有不同的利益，因而产生矛盾。美国除了认为欧洲方案提的数字太高外，主要是美国作为施主，其附带的条件与西欧国家能接受的有相当距离。正如英国主持此事的掌玺大臣奥利弗·弗兰克斯所说：“美方在提条件时更多关心的是他们国内的政治问题。”他说，欧洲国家费了很大力气才使他们意识到，如果这些条件对欧洲国家的主权侵犯太多的话，将引起这些国家的内部政治问题，从而使共产党对“金元外交”的攻击更加可信。^②具体说来，“马歇尔计划”是要帮助欧洲经济复兴，而这反过来必然加强欧洲与美国的竞争能力，美国又要加以

^① Public Records (英国政府档案), 1947, Cab. 128, 129—11. 22.; William Keyler: *The Twentieth Century World*, pp. 273—275.

限制。因此，在诸如美国向欧洲提供的物资品种、数量及其使用、支付手段、汇率、技术情报等一系列问题上，欧美之间都经过了艰苦的控制与反控制的争论。此外，英国的特殊问题是，英国希望占有特殊地位，最好是由英国牵头，美国通过它来与欧洲其他国家打交道，美国则坚持要所有参加国共同拿出计划来；美国还想取消或尽量减少英国在英联邦国家及殖民地残存的帝国优惠权（在战时“租借法”条约时英国已让出一部分），英则力争多保留一些，在这方面美国最后放宽了条件。美法的主要矛盾还是德国复兴问题。美国坚持复兴德国经济，特别是提高煤钢产量，法国反对。最后法国让步。

（四）苏联与东欧国家参加与否的问题

马歇尔计划的产生是与“冷战”分不开的。但是美国不愿，也没有理由公开把苏联排斥在外而担当起首先分裂欧洲的罪名。这是马歇尔、艾奇逊、凯南等人的共识。因此，凯南在提出方案时特别强调要在美国舆论中消除两点“有害的印象”：（1）认为美国主要是为了防共而不是援欧，如果没有共产主义威胁，美国对帮助其他国家恢复经济就不感兴趣；（2）以为“杜鲁门主义”是一张空白支票，只要任何地区共产党有成功的迹象，美国必然给予军事、经济援助。要强调美国只有在援助的前景可望得到与付出的力量相称的满意成果时，才准备给予。根据第（1）点，马歇尔讲话强调他的计划“不是反对任何国家和主义，只是反对饥饿、贫困、绝望和混乱”。^①

如果苏联和东欧国家果真参加进来怎么办？美援如果把所有欧洲国家包括在内，所需数字将极为庞大，远远超出国会可能批准的限度。对此，凯南提出的对策是，计划并未明确规定哪些是

^① Joseph Jones, p. 222

受援国，哪些是付出国，可以依据“各尽所能，各取所需”^①的原则要求苏联东欧也分担负担，向西欧提供粮食、原料。这样，苏联要么分担复兴全欧的责任，要么放弃参加纯粹由美国资助的计划。另外，马歇尔计划的主要制订者认为，如果苏联有合作的愿望，美国可以以物质利益换取它放弃“政治扩张”；如果苏联拒绝，则可以加强西欧“在美国领导下的西方倾向”以抵制苏联影响。^②但是无论如何美国要把分裂欧洲的责任推给对方。

据此，马歇尔6月5日讲话才有意降低反苏反共的调子，并强调其计划“不是反对任何国家和主义”的，做出向一切国家开口的姿态。另一方面，不做任何承诺，特别是有意避而不提联合国“欧洲复兴委员会”，因为苏联是该委员会成员之一。

西欧国家更不愿率先与苏联决裂。特别是法国，国内有强大的共产党的压力。在6月17日英法会谈中，法国特别强调必须邀请苏联参加预备会议，否则法国政府很难应付国内的反对。事实上英法会谈中很大一部分内容是用什么措词、通过什么途径邀请苏联。英法还打算在6月底成立一个由几个代表性国家的专家组成的欧洲经济委员会。由丹麦任主席、波兰任副主席。

苏联最初的反应尽管有保留，但仍派出了庞大的代表团参加巴黎会议。从代表团由这么多专家组成来看，苏联似乎对从美国得到援助的可能性曾给予认真考虑。但是一开始，在原则问题上就发生了不可调和的分歧：（1）马歇尔计划的重要原则之一是要求一项欧洲国家的联合计划；苏联坚持每个国家单独拟定计划。事实上，苏联经济制度与西欧截然不同，当然无法纳入一个整体；（2）美国的任何援助都是以受援国对它公开用途为条件的，苏联认为这是粗暴干涉内政；（3）苏联担心东欧国家接受马歇尔计划后脱离社会主义体系而纳入西方经济轨道；（4）美国要求受援国

^① Joseph Jones, 第253页。

把大部分美援用于购买美国出口货物，这正好与斯大林的“资本主义总危机”论相吻合，在他看来，这说明美国正面临严重经济危机，不得不通过马歇尔计划向欧洲倾销商品以转嫁危机，奴役欧洲，苏联当然不应该助它一臂之力。另外，把德国包括在欧洲复兴之中是苏联一向坚决反对的。这样，英法苏三国巴黎会谈从一开始就陷入僵局。三天之后，莫洛托夫奉莫斯科指示退出会议，发表声明，谴责马歇尔计划把欧洲分裂为两个国家集团，并造成德国重新统治欧洲的危险。波兰和捷克原已决定参加巴黎会议，在苏联压力下，声明不再参加。紧接着，苏联宣布了一项建设东欧的“莫洛托夫计划”与“马歇尔计划”相对抗。在1947年7—8月间，苏联先后同保、捷、匈、罗签订双边贸易协定。这样，欧洲继政治上分裂之后，在经济上进一步分裂。10月5日，“欧洲共产党与工人党情报局”宣布成立。日丹诺夫在“情报局”第一次会议上谴责马歇尔计划是“在经济上奴役欧洲各国的计划”。

（五）美国国会通过拨款的经过

马歇尔讲话之后，美国政府方面就开始进行大量的舆论和国会工作，以便为通过巨额拨款作准备。杜鲁门、马歇尔以及政府有关人士在各种场合演讲，宣传援助欧洲的重要性。其基调是，这一计划涉及西方文明，乃至美国现在享有的生活方式的生死存亡。在苏联退出巴黎会议之后，美方更加公开点名攻击苏联威胁和平和自由。杜鲁门在7月向国会作的经济报告中把马歇尔计划提到“美国外交政策的核心”^①的高度，认为美国值得为此作出暂时的牺牲。

实际上当时舆论界赞成经济援欧的已占压倒多数。如果说“杜鲁门主义”由于咄咄逼人、以在全世界反共为己任而引起自由

^① Facts on File, 1947, p. 230F.

派的不安的话，那么“马歇尔计划”尽管也以反共为基础，却得到了多数自由派的赞同。如前所述，强烈反对 X 先生文章的李普曼却是这一思想的发起者之一。又如以罗斯福夫人为首的由民主党自由派组成的“美国人争取民主行动协会”(ADA)也于 12 月间通过决议要求迅速通过“欧洲复兴计划”。来自左面的反对意见主要是华莱士和美国共产党；来自右面的是极少数共和党孤立主义派，不过后者只是在拨款数字上有异议以及主张对欧洲国家提出更苛刻条件，不是原则上反对。

为防止美国不自量力，花钱过多，在范登堡和胡佛建议下，杜鲁门任命了三个小组委员会，其任务是研究本国资源情况；调查美国对外援助对本国经济的影响；美国对外援助的最佳限度以及外援与国内经济的关系。这三个小组中以最后一个由商务部长哈里曼领导的 19 名专家组成的委员会最为重要，称“哈里曼委员会”。“巴黎会议”派出的欧洲代表团在华盛顿除与美国政府部门谈判外，还必须同哈里曼委员会进行详细具体的谈判。此外，美国众议院外交委员会还成立了调查委员会，并于 8 月底派出一个 18 人代表团赴欧洲 10 国调查欧洲的实际需要。

11 月间，“哈里曼委员会”完成了工作，提出报告，根据美国的现有能力，对“巴黎会议”报告进行了逐项削减和调整，提出美国在今后四年内可以援欧的数字在 127 亿至 172 亿美元之间（欧洲提出的数字是 224.4 亿）。这项报告还强调了美国援欧抗共的“人道、经济、战略、政治利益”。值得一提的是它用了“冷战”字样，说“极权主义国家”已经公开“宣布思想战”，……这是一场“冷战”，而其要达到统治世界的目的则和“热战”一样。^①这就等于明确承认，“马歇尔计划”是“冷战”的工具。

在哈里曼报告的基础上，杜鲁门于 12 月 19 日正式向国会提出一项特别咨文，大致内容是：要求批准 170 亿美元的援欧拨款，为

期四年，对象为参加巴黎会议的16国加上德国的西方三国占领区；专门成立“经济合作署”（ECA）负责与欧洲联络，其署长为内阁级，由国务卿掌握，其活动必须符合美国外交政策；受援国分别与美国签订双边协定，同时相互之间签订保证合作的多边协定，每个季度向美国经济合作署作出报告；总统每个季度向国会作出报告；美援一部分是赠与，主要用于粮食和消费品，一部分是低利贷款，主要用于购买生产资料；受援国及其属地以“合理价格”售予美国战略物资（如锡、工业金刚钻、橡胶及稀有金属等）。

1948年1月国会复会之后即开始辩论杜鲁门代表政府提出的计划。由于事先已作了一系列的准备和说服工作，国会阻力不大。原则上很少人反对，不同意见只是在数字、期限和使用方式上。其间在2月发生了捷克事件，进一步加强了“马歇尔计划”的反共依据，对国会起了推动作用。另外，4月中旬意大利即将举行大选，美国方面认为“马歇尔计划”的通过有助于打击意共，这也促使讨论过程加快。最后，于4月2日通过了总数为60.98亿的《1948年援外法》，4月3日由总统批准生效。这笔数字中53亿用于“欧洲复兴计划”（即马歇尔计划），作为四年中的第一年拨款（其余部分是给希、土和中国国民党政府的经济、军事援助）。关于该计划的管理机构，国会在一次会议上决定把经援与军援合并，成立“共同安全署”。到1952年该项计划结束，援助总数为132亿美元。受援最多的依次为英国（包括属地）32亿、法国27亿、意大利15亿、西德14亿。

（六）后 果

“马歇尔计划”从美国与西欧国家的角度来讲，无疑是成功的，说它是美国战后对外关系中最成功的互利的范例也不为过。

（1）它不但挽救了西欧当时濒于崩溃的经济，而且奠定了此后西欧走向独立和繁荣的基础。到1952年“计划”结束时，西欧

16 国工业产量已超过战前 35%，农业超过战前 10%。这些国家的经济繁荣和人民生活水平达到了 1947 年时难以想象的地步。西欧从此走上稳定发展的道路。

(2) 美国本身也从中获得巨大实利。在此项“计划”下，2/3 的西欧进口物资都来自美国。尽管美国有巨大的国内市场，当时出口占国民生产总额不到 10%，但是较之战前，外贸对美国经济的重要性已大大增加，有一些部门的收入大部依靠外贸。在“马歇尔计划”下，美国通过贸易从欧洲赚回的美元几倍于它援助欧洲的美元。这在美国战后经济的关键时刻起了促进良性连锁反应的作用，为以后 50、60 年代的持续繁荣打下了基础。

(3) 在政治上，达到了美国所追求的目标：巩固现政权，巩固资本主义制度，削弱共产党和社会主义思潮影响。同时，通过经济关系，美国也加强了与西欧国家的政治关系。事实上在一段时期内，西欧国家对美国依赖较深，在国际上唯美国马首是瞻。美国在西欧政治、文化影响的扩大从这里开始。

(4) 在加深欧洲的分裂方面产生了深远的影响。如果说，在此前西欧与苏联东欧之间恢复某种经济关系还有一线希望的话，那么自苏联退出巴黎会议之后，已无此希望。这又促使西欧国家内部在战时形成的统一战线破裂，政局向右转，法、意、比等国共产党相继被排挤出政府。与此同时，苏联和东欧国家也在内部加紧政治和思想整肃。日丹诺夫在“九国情报局”发表的讲话中首次提出“以苏联为首的社会主义阵营”和“以美国为首的帝国主义阵营”的概念。这样，在事实上和理论上确立了东西方对立的两大集团，到北大西洋公约组织成立，又从军事上分裂。

(5) 从意识形态的斗争角度，在美国看来，这一计划的成功至少从事实上反驳了马列主义的两个论点：第一，资本主义制度下工人阶级必然绝对贫困化，贫富悬殊日益尖锐化，从而导致革命；第二，资本主义国家之间为争夺市场、原料等，矛盾不可调

第二节 德国的分裂

自雅尔塔会议之后，东西欧的划界已定。唯有德国形势比较复杂，所以美苏在欧洲的斗争症结实际上在于德国问题。

(一) 波茨坦会议后有关各国的立场

前面提到，在1945年7月波茨坦会议时，美英基本上已认定战后主要对手是苏联而不是德国，所以美国对德政策已经开始从肢解、限制转到以扶植其恢复为主。波茨坦会议上，苏、美、英三国首脑决定设立“外长会议”，其秘书处设在伦敦。会议的主要任务之一就是负责准备对德和约，并准备成立符合和约的德国政府。之后，三国外长会议举行过多次，但是在对德问题上分歧越来越大，无法达成协议。主要分歧是：

(1) 美英主张四个占领区先实现“经济统一”，以便在工农业及人力资源上互相交流，取长补短。1946年7月，贝尔纳斯在巴黎四国外长会议上提出建立德国管理机构，把四个占领区作为“一个经济单位”进行管理，以便“交流食品、交通乃至思想”。苏联则提出必先建立全德中央政府，先实现“政治统一”，然后才谈得到其他问题。^①这是因为苏联当时仍以德国军国主义东山再起为最大威胁，在德国政权落于谁手没有保障之前，自不愿看到德国经济的复兴。

(2) 赔偿问题。苏联坚持雅尔塔会议上提出的对苏赔偿100亿美元。美国认为波茨坦会议已取代雅尔塔会议，原议100亿不再成立。但是波茨坦会议也曾规定，“苏联除在苏占区获得赔偿外，

^① 陈乐民《战后美苏国际关系》，上海三联书店，1997年，第111页。

尚可自西部占领区取得赔偿”，美国占领区副军事长官克莱却于1946年5月宣布，将不再从美占区向苏联提供任何赔偿。^①英国虽然指责苏联有意通过索取高额赔款把德国经济搞垮，但是仍主张在这个问题上给苏联某种满足以换取苏联在政治上的妥协。

(3) 法国对德国的复兴有它理所当然的疑惧。它首先力争在解决德国问题上的发言权。戴高乐强调，没有哪个国家更加对德国形势利害攸关，“把主要当事人撇在一边无论搞什么事情都是徒劳的”。^②因此，法国在初期与苏联立场比较接近，即高额赔偿和政治上分割，限制其工业发展。总之，要防止它形成足以再次发动战争的实力基础。另外法国还有具体要求，即分离莱茵兰，鲁尔地区实行国际共管，萨尔经济上与法国合并，政治上与法国保持特殊联系。

大约在1947年之后，随着马歇尔计划的实行、“北约”的建立，法国的态度逐渐向美英靠拢。

(二) 美英占领区的合并和四国外长会议破裂

1946年6月15日—7月15日巴黎外长会议讨论德国问题，无法取得一致。英国外长贝文扬言，如果各占领区不能在对等的基础上进行合作，英国将在自己的占领区单方面采取措施。7月18日，英国军政府正式宣布建立北莱茵—威斯特法伦州。这一决定有几重意义：它把鲁尔工业区与农业区和中小型工业分布的地区合并成一个大州，在经济上的好处自不待言；在政治上，鲁尔工业区原来是德国共产党的势力范围，如果单独建州，其他党派无插足之地，而莱茵州是传统保守势力占上风，二者合并，可减少

^① 陈乐民：《战后西欧国际关系 1945—1984》，第36页。

^② Charles de Gaulle: *Memoires de Guerre, Le Salut 1944—1946*, Plon, 1959.

苏联势力渗入鲁尔区的机会；这一措施也等于打消了法国对鲁尔的要求以及莱茵河左岸脱离德国的主张。为交换，法国对萨尔地区的要求得到满足。而且这样一来，法国所最担心的普鲁士的重新崛起也就不再可能。

英国的这一决定显然是事先得到美国同意的。9月6日，贝尔纳斯在斯图加特向美国军政府领导人和美占区各州总理发表讲话，明确表示支持把萨尔并入法国，但要法国重新考虑对德国赔偿的要求，“以适应变化了的形势”。^①除此之外，对任何属于德国的地区脱离德国，即使当地居民要求，美国也不予支持。他特别指鲁尔和莱茵地区。另外，贝尔纳斯讲话中还明确提出应促进德国“经济统一”，“使德国人承担起处理自己事务的首要任务”。^②

事实上，在此之前，美国政府就已指示克莱着手筹备美英占区经济合并问题。7月20日，美国驻德军政府长官麦克纳尼将军要求其他三个占领国“在所有占领区内实施一种统一的政策”。^③英国于8月1日宣布同意这一建议，法国于8月10日拒绝了这项计划，苏联根本不予理会。与此同时，7月29日美国国务院宣布，英国原则上同意贝尔纳斯提出的关于美、英占领区合并为一个经济单位的建议。9月5日，美英驻德军政府长官之间就双方占领区的经济合并问题达成协议。12月2日贝尔纳斯与贝文在华盛顿正式签署了这项协议。同一天，英国发表了一份白皮书公布“双占区”在经济上合并的细节。美英协议规定，把重要的行政职权移交给德国人，尤其是在英占区，主要是为减轻英国的沉重负担，同时也符合贝尔纳斯在斯图加特讲话中“把德国政府归还给德国人民”^④的精神。

美英双占区的建立未能及时迅速地恢复德国经济，1946年冬

① 《阿登纳回忆录》，中文版，1976，第105页。

② 转引自《战后西欧国际关系》，第37页。

③ 《阿登纳回忆录》，第106页。

④ 同上，第110页。

席卷西欧的自然灾害更加重了德国的困苦。1946年底受杜鲁门委托，以胡佛为首的班子对欧洲粮食状况进行了调查，于1947年春发表调查报告，除说明整个西欧的贫困状况外，特别提到德国的粮食供应低于其他欧洲国家的平均水平，德国居民的营养状况极其令人担心。报告指出：“没有德国作为一个成员的经济力量的恢复，就不可能有整个欧洲经济力量的恢复。”^① 报告认为，如继续执行现行限制德国工业发展的政策，除非让德国人饿死，否则德国将成为西方盟国纳税人的沉重负担，最终也将使欧洲其他国家“衣衫褴褛”。胡佛的调查报告进一步为美国推行扶植西德的政策提供了依据。

在这期间，“冷战”加剧，“杜鲁门主义”出台。1947年3月10日至4月24日的莫斯科外长会议上，贝文提出了德国重新工业化的详细计划，马歇尔支持，法国、苏联从不同的角度反对。这次会议只达成了一项一致通过的决议，即至迟于1948年12月1日前把全部德国战俘遣送回国。另外笼统地宣布要提高德国的工业能力，使之“适合德国的和平需要”，^② 当然对“和平的需要”各国有自己的解释。1947年6月，马歇尔计划宣布把德国包括在内。8月27日，英美公布了一项“双占区”工业化计划，大大突破了原来对德国工业发展的限制。在这种情况下，法国的态度逐渐转变，向英美靠拢，最终接受了把萨尔并入法国而不再坚持莱茵区和鲁尔区国际化的主张。1947年12月美英苏法四国伦敦外长会议上，苏联除重复关于100亿美元赔款和鲁尔区共管的要求外，还提出取消美英占区的联合而立即建立一个德国民主政府，这个政府应在和平会议上就盟国对德和约草案表明态度。12月6日，根据苏联的意旨，在东柏林召开了“德国人民代表大会”，要求实现德国统一。莫洛托夫建议伦敦外长会议听取这个大会的代表意见，为其他三国外长所拒绝。

^① 《阿登纳回忆录》，第111页。

双方互相指责对方阻挠德国统一。苏联关于赔款的要求也遭拒绝。12月15日，会议无限期休会，莫洛托夫向新闻界发表声明指责其他三国结成统一战线反对苏联。艾奇逊后来也肯定这一点：“三个盟国终于能够结成一条坚强的阵线来对付俄国人了。”^①至此，自波茨坦会议后建立起来的关于德国问题的伦敦外长会议宣告彻底破裂。苏联与西方国家遂各自按照自己的意图，在各自力所能及的范围内放手行事。马歇尔于12月19日发表的声明说：“我们现在不可能希望德国统一，我们只能在我们影响所及的地区里尽力而为。”^②这样，德国的分裂必然不可避免。

（三）“伦敦协议”——西方联合筹建西德政府

1947年12月18日，马歇尔、贝文在美国驻英使馆与大使道格拉斯以及美国驻柏林盟军管制委员会代表克莱等人讨论德国问题。在这次会议中，马歇尔采纳了克莱的意见：逐步把目前西方占领区的经营管理委员会扩大成为一个工作性质的政治组织，着眼于“最终建立一个经过选举产生的德国政府”，至少在美英双占区实行。^③这一意见立即得到英国内阁支持。1948年1月7—8日，美英双占区占领军长官在法兰克福开会，宣布使双占区行政机构“政府化”。1948年2月，根据美英两国倡议，美、英、法、荷、比、卢六国代表在伦敦开会讨论德国问题，把苏联排斥在外，称六国伦敦会议。会议分两个阶段，第一阶段从2月23日至3月6日（荷、比、卢三国自2月26日起参加）；第二阶段自4月20日至6月1日。会议的中心议题是成立西德政府。会议通过了一项公

① Dean Acheson, p. 260.

② 让-巴蒂斯特·迪罗塞尔：《外交史（1919—1978年）》中文版，1982，下册，第65页。

③ Forrest C. Pogue, George Marshall, Statesman 1945—1959, New York, 1987, p. 285.

报，以及关于召开西德制宪会议，成立西德临时政府等文件，统称“伦敦协议”或“伦敦建议”，其内容极为庞杂，最主要的实质性决定就是于9月1日召开西方占领区德国的制宪会议制定宪法，以便于1949年成立西德政府。这个政府不是中央集权的帝国而是联邦政府的形式。这就是联邦德国的由来。

此外，“伦敦协议”还规定鲁尔的煤和钢由六国加西德共管；美、英、法三国保证在欧洲和平没有得到保障之前和事先未经协商的情况下，不会普遍地从西德完全撤军。

6月18日，美、英、法占领当局宣布三日后在西占区实行“币制改革”，发行“B”记马克。12月25日，柏林的美英法三个占领区实行了西柏林市政选举。这样，建立西德的准备工作基本上完成了。

在西方国家中，法国的处境一直比较矛盾。如前所述，它对德国的东山再起一直心存疑虑；它在美苏争夺中既要依靠美国，又怕过分激怒苏联；内部政治矛盾重重，左边有强大的共产党，右边有刚下台的戴高乐派，它们都对联美反苏持反对态度；另外还有对莱茵和鲁尔区的要求等等。虽然在马歇尔计划后法国逐步向英美靠拢，但直到六国伦敦会议时还有许多问题不一致。1948年1月，美英占领区长官贸然宣布法兰克福会议关于西方占领区管理机构“政府化”的决定时，皮杜尔立即受到国内反对力量的猛烈抨击，他央求美国人不要使他过分为难。

在“伦敦会议”期间，美英同法国的主要争论问题如下：

(1) 关于成立西德政府问题。法国原则上同意，但坚持先制宪，后成立政府。美国代表认为制宪旷日持久，急于先成立临时政府再制宪。最后达成协议：如果能在1948年秋完成制宪，俾使西德政府于1949年能成立，则先制宪。在这期间，苏联代表索科洛夫斯基元帅退出盟国管制委员会，促使法国对成立西德政府态度更加积极。

(2) 关于鲁尔煤、钢问题。台方代表原则上都同意，鲁尔的

丰富工业资源不应再被用来资助侵略行动，并且应使包括德国在内的广泛的欧洲地区予以利用。但是具体如何执行，在美国内部就有严重分歧。克莱及军方一些人不赞成国际共管，而主张交给即将成立的西德政府。法国认为自己至少应得到大部权益。最后通过的办法是西欧各国利益均沾，把苏联排斥在外。

(3) 关于给苏联赔偿问题。这个问题的主要分歧在美英之间。英国一直主张，应该继续履行波茨坦会议决定的、苏联分享西方占领区拆除的工业设备，以作为赔偿，反对停止这一进程；而美方则认为是否继续，要视苏联在整个德国问题上的态度而定。事实上在美占区已停止拆除工业设备。英国之所以持这一立场，一方面认为是表示守信用，一方面怕逼苏联太甚，苏联可能把西方完全赶出西柏林。在这点上英国相当坚持，美国大使曾以影响援欧拨款相威胁，贝文也不为所动。在苏联代表退出盟国管制委员会之后，美国又多了一个理由，认为给苏联运送赔偿物资至少应暂时冻结，待苏联态度转变后再送。法国深恐这个问题僵持下去影响对法赔偿物资的运送，连忙同意。最后英国同意的方案是：75%的赔偿物资由接受赔偿国均分，属于应付给苏的赔偿物资的15%用以货易货的方式交付，10%冻结起来，以待苏联满足其他条件后再付。

“伦敦协议”在美、英国内比较顺利地得到通过；在法国不论在内阁还是国民议会内都遭到强烈抨击，几乎有被否决的危险。法共及左派人士认为应该通过四国协议解决德国问题。其他政治力量中最为普遍的反对意见是：如果苏联在柏林发动攻势，美国能采取什么措施？一旦东西方发生战争，从长远看，美国会胜利，但在此期间，俄国军队早已踏遍法国，“想到我们的美丽国土会变成什么样就不寒而栗”。^①事实上，一旦有事美国靠不住这一担心是法国长期不能消除的心理，也是日后到60年代戴高乐坚持发展独

^① D. B. ...

立核力量的论据。此时美、英联合对法国软硬兼施，一方面通过私交做各派政治力量的工作，特别是请出比利时的斯巴克（社会党）向法国社会党领袖、前总理雷翁·布伦姆说项。同时，马歇尔指示驻法大使向法方施加压力说，“伦敦协议”不可能重新谈判，如法国不参加，美英双占区将自行其事，届时法国在鲁尔的利益和安全问题都将难以处理。另外他还向法国透露了正在考虑中的欧洲集体防务的安排（亦即日后的“北约”）以打消法国的担心。这样，法国国民议会外事委员会终于以 21 票对 20 票的微弱多数同意将“伦敦协议”提交大会讨论，又经过激烈的辩论，终于于 6 月 17 日通过基本上支持“伦敦协议”的决议。美国对德国问题的部署和政策终于得到了西方主要国家的一致支持。

在这里需要一提的是西德本身的作用。德国作为被占领国在重大问题上当然没有发言权。不过，1946 年在西方占领区成立了基督教民主党，其领导人就是后来第一任联邦德国总理阿登纳。另外，原来的德国社会民主党也恢复了活动，其领导人是舒马赫。在向占领国力争德国人的权益上，二者一致。但是德国夹在东西方对峙之间，在何去何从这个问题上，二者态度不同。舒马赫倾向于中立，而阿登纳从一开始就表明：在两大集团之间采取中立态度是不现实的，唯一的道路是一边倒向西方。所以阿登纳在参加占领区咨询委员会的工作中，一直对美国的政策予以配合和支持。美国从一开始就支持基民党。阿登纳成为著名的亲美派（英国开始支持社民党更多）。阿登纳“毫不动摇地明确表示皈依西方国家”，^① 以此来消除这些国家对德国的不信任，在这一基础上，尽量陈诉德国人的要求，争取德国自主权。当然，在鲁尔、萨尔以及赔偿等问题上，阿登纳不同意盟国的决定，但这是他无可奈何的。

①

(四) 苏联的政策和封锁柏林事件

在西方紧锣密鼓地扶植西德的同时，苏联实际上也在东占区积极行动。

1946年4月，在苏联推动下，苏占区的原德国社会民主党与原德国共产党合并，称“德国统一社会党”，以后苏联占领当局就依靠这个党进行工作。

1947年6月，苏占区成立了“德国经济委员会”。12月6日在东柏林召开了“第一次德国人民争取统一和正义和平代表大会”，选出了主要由统一社会党成员组成的常务委员会。这次会议的目的就是对正在伦敦举行的外长会议施加压力。苏联曾建议派大会代表威廉·皮克和格罗提渥到伦敦向四国外长表达意见，遭其他三国拒绝。

与1948年伦敦六国会议同时，苏联在莫斯科举行了苏、捷、波、南外长会议，对西方单方面讨论德国问题进行谴责。2月，苏联禁止西方代表前往柏林苏管区出席德国人的集会。3月20日，苏联驻柏林盟军管制委员会首席代表，当时任委员会主席的索科洛夫斯基将军宣布，由于西方国家破坏了对德问题的四国协商的安排，盟国管制委员会已不是一个治理机构，决定无限期延期。同时，苏方通知美国，自4月1日起，苏方将检查所有通过苏占区到西柏林的美国人的证件，并检查所有货运和除私人行李外的一切物品。苏联开始对通往柏林的铁路和公路进行断断续续的限制，特别对军用运输一步步加紧限制。

6月18日，美、英、法以制止通货膨胀为由，宣布在西占区实行币制改革；6月19日，苏联即发表声明：大柏林在苏占区内，经济上是苏占区一部分，为“防止对苏占区货币流通的破坏”，决定对西方国家进入柏林进行“交通管制”。这实际上是封锁了通向柏林的全部水陆交通。6月23日，苏联宣布在大柏林发行东德马

克(即D记马克)。但是西柏林的西方占领当局指令东德马克只适用于东柏林。当天柏林市议会经过激烈争论,通过决议:苏联军事长官的命令只适用于东柏林。自6月24日起,西德和柏林之间的水陆交通完全中断,长达11个月的封锁开始了。

英、美方面立即采取反措施,中断了运往苏占区的煤、钢,并拒绝了苏联向西柏林供应粮食等必需品的建议,开始对西柏林进行空运。西方认为苏联处心积虑地要把西方赶出西柏林。早在4月30日,马歇尔就发表强硬声明,表示美国“打算在柏林呆下去,并将以武力对付武力”。此时英、法也相继发表要留在柏林的声明。美国内部实际上存在着不同的倾向,在内阁会议上提出过几种政策选择,其中包括撤出柏林以免正面冲突。不过杜鲁门很快就在6月28日裁决,必须留在柏林,这点无须讨论。根据这一基本方针,美国采取了几项措施:

(1) 下决心调动运输机进行持续的大规模空运,包括用飞机运大量的过冬燃料的空前创举。运输力量绝大部分靠美国,英国提供了少量飞机,法国则一架飞机也没有。

(2) 经英国同意,除向德国派B-29轰炸机外,还将有两个大队共60架B-29作为赠予,派往英国,这也是美国在英国建立战略空军基地的开始。B-29就是用于向日本投掷原子弹的轰炸机。实际上赠给英国的轰炸机未经改装,不能携带原子弹,但外界并不知道其中的区别,其威慑作用是可以想见的。这些飞机于7月17日、18日两天抵达英国。

(3) 不放弃外交交涉,试探妥协的可能性。英、法一直主张在西柏林流通货币问题上可以让步。美国勉强同意,曾对苏方提出过以此来换取取消封锁。但是美国坚持要参与共同管制柏林的货币,为苏方所拒绝。苏联还提出要西方停止执行“伦敦协议”关于建立西德政府的计划。8月3日,西方三国大使直接会见了斯大林;8月23日美国大使史密斯又单独会见斯大林。斯大林的态度

具体问题上始终达不成协议。事实是双方都不愿把谈判的大门封死，但在根本问题上立场无接近希望。

9月4日，索科洛夫斯基宣布苏联空军准备进行演习，其范围包括“空中走廊”。这样，局势更为紧张。法国特别害怕卷入战争，在冒战争风险和放弃柏林之间，它宁愿选择后者。美国在安抚盟国的同时，坚持强硬立场。它仍然两手并用。

9月13日，国防部长福莱斯特在一次白宫会议上向总统转述了前几天范登堡向马歇尔提出的问题：现在需要做出决定，一旦柏林发生战事，在紧急情况下是否可以用原子弹。杜鲁门的回答是：他祈祷上帝自己不必作出这样的决定，但是对他在必要时会这样做不要有任何怀疑。由于福莱斯特对舆论反应如何仍无把握，第二天晚上，由《华盛顿邮报》社长菲利浦·格兰姆出面邀请其他19家报纸社长和主编在家里聚会，听取马歇尔、福莱斯特、布莱德雷、罗维特和波伦介绍柏林危机。在场者一致的看法是：如果发生战争，美国人民将一致拥护使用原子弹，甚至认为当前对苏联的不耐烦情绪，美国公众已超过华盛顿决策者。^①

与此同时，美国政府继续同苏联政府进行照会战，并说服了英、法，于10月4日将这个问题提交联合国安理会。10月22日安理会六个非常任理事国提出一项提案，要求立即撤消柏林通道的所有交通限制，由四国军事长官举行会晤，按照莫斯科协定解决柏林货币统一问题，最后举行四国外长会议讨论整个德国悬而未决的问题。美国代表立即表示接受，苏联投票否决。另外，在联大主席和秘书长发起下，邀请了一些国家的财经专家在日内瓦成立专门委员会，研究有关柏林货币和贸易问题，最后无结果，于1949年2月宣布解散。

在1948年8、9月间，在柏林苏占区和英占区都举行了市议会会议，都发生了由对方支持的群众示威和冲会场事件。最后，东

^① Forrestal Diaries, pp. 488--489.

柏林的亲西方政党都退到西柏林。11月30日东柏林举行“特别议会会议”，成立市政府，统一社会党人弗里茨·埃伯特被选为市长；12月5日，西柏林也举行选举，建立市议会和市政府，路透当选为市长。双方都声称自己的政府是唯一合法的柏林市政府。苏联和西方国家各自承认一方。柏林正式分裂。

（五）解除封锁，两个德国正式成立

在封锁柏林事件中，苏联事实上也一直留有余地，始终没有干扰空中走廊，西方的空运得以畅行无阻，经受了满足寒冬大量燃料需求的考验。僵持到1949年1月，出现转机。1月31日，莫斯科发表斯大林答美国国际新闻社分社社长金斯伯利·史密斯问。其中关于柏林问题，记者问，如果西方三国同意把单独建立西德推迟到关于德国问题的四国外长会议召开之时，苏联是否同意取消封锁？斯大林的回答是，如果满足这个条件，“苏联政府不认为取消运输限制有什么障碍。但是，同时要取消三大国所实施的运输和贸易的限制”。^①美国立即注意到，这是苏联第一次没有把这个问题同货币问题联在一起。2月2日，刚上任的国务卿艾奇逊在记者招待会上婉转地表示：苏联如有建议，最好是通过其他渠道，而不要用同新闻界谈话的方式。^②接着他指示驻联合国代表杰塞普在私下闲聊中问苏联代表马立克：斯大林未提货币问题是否出于偶然，马立克答称不知道。杰塞普请他查明这个问题。过了一个多月，于3月14日，马立克突然专门约见杰塞普，告诉他这一“省略”不是偶然，货币问题可以在外长会议上讨论。3月21日，马立克从莫斯科回纽约，与杰塞普达成谅解；双方确定外长会议日期，苏联即可取消封锁，西方则推迟西德政府的筹建工作。

^① 《战后世界历史长编》，1948，第359--360页。

之后，双方又经过多次折中，终于在5月5日在四国首都同时发表公报，宣布自5月12日起取消东西德之间的一切交通和贸易限制；于5月23日在巴黎召开四国外长会议。但是就在5月12日，西占区三国军事长官在法兰克福批准了“基本法”，公布了“占领法规”。

围绕柏林的封锁和反封锁斗争，实质上是美苏在中欧的一次力量和意志的较量。在美国看来，苏联此举主要是企图把西方赶出柏林。如果没有美国的坚持，英、法是无能为力也没有决心顶下去的。在此过程中双方都采取过边缘政策，但事实上都适可而止，避免了正面冲突。美国为此付出了巨大的代价，据统计，共飞行19.5万余航次，空运了140余万吨物资，花费2.5亿美元。^①美国凭借雄厚的物力、暂时的原子弹垄断，以及“杜鲁门主义”之后国内的反苏反共情绪，坚持了强硬政策，在这一回合中取得了胜利。洛维特在一次同福莱斯特的谈话中说，苏联在三个方面做出了错误的判断：对“美国人的决心、空运能力和西欧人的脾气”都估计过低。^②

苏联方面虽然未能把西方赶出柏林，在此期间也基本上完成了建立东德政权的步骤。1948年8月和12月举行了第三、四次苏占区德国人民代表大会，起草了宪法，定国号为“人民共和国”。11月30日，东柏林成立了柏林政府。再加上已经发行“D记马克”，东德在政治上、经济上都已具备与其他东欧国家相同的体制。

苏联封锁柏林表面上赢得了西方同意重开四国外长会议讨论对德和约，但无实际意义，会议是注定要失败的。巴黎会议从5月23日开到6月20日。双方相持不下，苏联坚持建立全德国务会议，作为全德的经济和政治机构核心，四国联合提出对德和约草案；西方坚持建立“最高委员会”，东占区接受西占区的“基本

① 《战后世界历史长编》，1948。

② *Essential Decision* - 101

法”与“占领法规”，在这基础上建立全德“联邦政府”。实质是各方都要以自己这方来统一德国，这当然是不可能的。于是巴黎四国外长会议宣告彻底失败。

此后，德意志联邦共和国于8月20日宣告成立；德意志民主共和国于10月7日宣告成立。从此德国正式分裂为二，东西德各自纳入东西方两大阵营。柏林问题时起时伏，成为东西方紧张关系的一个根源。

第三节 北大西洋公约组织的建立

1949年4月4日，美、英、法、比、荷、卢、加、挪、冰、葡、意、丹等12国在华盛顿举行签字仪式，正式成立了“北大西洋公约组织”（以下简称“北约”）。条约经各成员国批准，于同年8月24日正式生效。1952年2月希腊与土耳其加入，1955年5月，联邦德国加入。苏联与东欧七国（包括民主德国）则于1955年5月缔结了“华沙条约”（简称“华约”），东西两大军事集团在欧洲对峙的局面从此形成。

（一）从敦刻尔克条约到布鲁塞尔条约

“北约”的成立，美、欧双方各有需要，而欧洲国家需要更迫切。从敦刻尔克条约到布鲁塞尔条约是走向“北约”的准备阶段。

1947年3月4日，英法两国外长在法国的敦刻尔克签订条约，规定：两国“决定于德国再次侵略时采取互助措施”；在受到来自德国的侵略威胁时，彼此协商，并与负有对德采取行动的其他国家协商后，“采取一致行动制止这种威胁”；^①缔约一方如再次

卷入对德冲突，另一方将给予军事及其他支援。

从内容看，这一条约完全是针对德国的。但是英法缔约的事实却有更深的含义。英国方面已意识到，英国要发挥对西欧的“领导”作用，不能离开法国，而要争取法国舆论，必须表示对警惕德国侵略的关切和理解；而且也只有这样，才能解除法国对恢复德国经济的反对。条约最后选择了当年英军甩下法军大撤退的敦刻尔克为签订地点，象征着英国对法国的一个修好的姿态，并表明英国不再坚持对欧洲大陆不承担义务的传统政策。在法国方面，戴高乐的继任皮杜尔曾企图在美、英、苏三国之间充当中间人，又曾试图与捷、波恢复关系，都告失败。1946年12月社会党人布鲁姆出任总理，决心向“盎格鲁—撒克逊阵营”靠拢，认为它将“保证法国的真正利益”。^①于是他上台不久，于1947年1月主动访问伦敦同艾德礼会谈，宣布两国决定缔结同盟条约。所以条约尽管是以德国为假想敌，却恰恰意味着西欧正在向美国靠拢，消除联苏反德的可能性。

一年之后，1948年3月17日，英、法、比、荷、卢在布鲁塞尔签订条约，成立了五国组成的“布鲁塞尔条约组织”（简称“布约”）。条约规定“任何一缔约国在欧洲成为武装攻击的目标时，其他缔约国应依照联合国宪章第51条的规定向受攻击的缔约国提供它们能力所及的一切军事的或者其他的援助”；条约还规定缔约国在经济上、政策上互相协调，降低关税壁垒等。^②这一条约点了一下德国的名，但实际所指的“威胁”要广泛得多，正如英国牛津大学查塔姆研究院的一个研究报告所指出的：“某些成员国的真实意图至少是——英国政府则肯定是——苏联总有一天要进攻西欧。”^③

① 《战后世界历史长编》，1948，第75页。

② 《国际条约集》（1947—1948），第48—50页。

③ 《战后世界历史长编》，1948，第95页。

事实上，这一条约是由英国发起，在美国支持下结成的。而英国一开始也是准备以后把美国拉进来。1947年12月16日，第五届伦敦外长会议刚结束，贝文就向马歇尔提出，鉴于苏联在东德驻有大量部队，在德国问题上态度又如此“僵硬”，欧洲必须设计出某种形式的联合，并获得美国和加拿大军事上的支持。马歇尔表示同意这一想法，但当时他正在争取国会通过援欧拨款，立刻提出军援有困难，所以建议西欧先按照马歇尔计划的模式组织起来，以后可望得到美国支持。

“布约”五国自1948年2月19日起开始谈判。英、法联合提出的草案原是一系列双边条约，内容与形式都与敦刻尔克条约相仿，并且也提到“防止德国威胁”。这两点都为比、荷、卢所反对。它们主张缔结与里约热内卢条约相仿的多边条约，不提德国，实际针对苏联。美国支持后者，从外部施加影响。“捷克二月事件”对后一种立场起了加强作用，使法国不再坚持点德国，促进了达成协议进程。结果“布约”的措词比“里约热内卢条约”还要强硬，内容比原来设想的还要广泛，并且不再提德国。

条约签字的当天，杜鲁门正好在美国国会两院发表敦促通过马歇尔计划的讲话。他对“布约”表示全力支持，并说美国将以“适当方式，根据形势需要，给这些自由国家以支持”。^①苏联则立即予以谴责，认为“布约”为美国一手促成，矛头指向苏联，不是自卫条约。

从敦刻尔克到布鲁塞尔，西欧的防务对象确实已完成从德国转到苏联的进程，而且是走向同美国的军事联盟的一个重要的决定性步骤。事实上，这一条约的积极倡导者贝文在1948年1月22日在英国下院的重要讲话中，已全而阐述了他关于西欧各国与美国结成联盟以对付苏联渗透的深远考虑。他一再把物质力量与道义力量并提，点出这个联盟旨在“拯救西方文明”。这实际上是倡

导建立“北约”在思想上的先声。“布约”则在组织上作了铺垫。

（二）美国下决心

到1948年初，美国仍然没有下决心与西欧结成军事同盟。1948年1月13日，贝文向美国政府提交建议书之后，美国国务院立即分成两派，几乎同时分别向马歇尔提交了一份备忘录。一派以凯南和切斯特·波伦为代表，主张美国在鼓励欧洲建立联盟的同时，与之保持距离，最多给予单方面保证，但决不承担义务，因为凯南坚持认为苏联无意对西方用武；另一派以西欧问题专家约翰·希克逊和西奥多·阿基里斯为代表，主张美国必须参加西欧各国可能缔结的防务条约，只要该条约与联合国挂勾。在这种情况下，尽管英国一再敦促，美国一直表示支持西欧集体防务的倡议，乐助其成，却对美国在其中起什么作用迟迟不作承诺。

但是在此后不久，发生了一系列有利于贝文推行其计划的事件：继捷克二月事件之后，在苏联一手安排下，4月6日苏芬“友好合作互助条约”签订。条约规定双方共同防御德国“或其盟国”对芬兰或经过芬兰对苏联的进攻，苏联在芬兰得建海军基地，芬兰严守中立，不得参加反苏联盟。在苏芬谈判过程中，挪威十分紧张，担心下一步将轮到自已，斯大林将逼迫挪威也缔结同样的条约。挪威外交部长奉命通知美、英政府，挪威内阁已决定，如苏联提出，将坚决拒绝；并向英国询问，假设挪威因此遭到苏联武装进攻，它能得到什么援助？贝文抓住这个机会，又写了一项很长的备忘录，由英国大使于3月11日递交马歇尔，指出万一挪威被迫倒向苏联将产生的对西方的严重后果：斯堪的纳维亚体系垮台，苏联的势力范围将扩展到大西洋，建立西方联盟的努力将前功尽弃。备忘录明确提出签订一项区域性的大西洋互助公约，把冰岛、挪威、丹麦包括在内，并且必须加快步伐进行，要“在挪

威被压倒之前”。^①

此时美国政府决心已下。第二天，马歇尔就向英国大使递交了经过总统批准的答复，表示美国“准备立即就建立大西洋安全体系进行联合的讨论”，^② 要求英国代表下周就来华盛顿，英国建议加拿大也参加。于是，自3月22日起，美、英、加三国开始在华盛顿举行秘密会谈。为绝对保密起见，会谈地点在五角大楼内。英国原建议法国参加，但美国以法共势力强大，保不住密为由拒绝了。法国对此一直耿耿于怀（但是若干年后发现，英国代表团中有一名低级官员是苏联间谍，在被发现前已于1951年溜到苏联）。

4月1日，三国会谈通过一项备忘录，提出五点主要建议：

(1) 美国总统邀请其他13个国家（英、法、加、比、荷、卢、挪、瑞典、丹麦、冰岛、爱尔兰、葡、意）共同商讨缔结北大西洋集体防御协定事宜；

(2) 在上述协定缔结之前，美国总统单方面声明，对“布约”任何一缔约国的武装袭击将被美国视为对自己的武装袭击，并采取相应行动；

(3) 美国准备对其他愿参加“布约”的国家提供同样的援助；

(4) 美英共同发表声明，不能容忍对希、土、伊朗的政治独立和领土完整的任何侵犯；

(5) 在条件允许时，应邀请德国和西班牙参加“布约”以及北大西洋防御协定。

此外，还提出这项协定应按照“里约热内卢条约”模式。^③

这是建议书，并无约束力，实际上就是后来“北约”的雏型。这一备忘录主要由美英代表起草，美方代表是希克逊。凯南和波

^① Don Cook: *Forging the Alliance, NATO, 1945—1950*, London, 1989, p. 125.

^② 同上，第126页。

伦并未放弃自己的观点，国务院内部尚未一致。更重要的是国会态度没有把握。杜鲁门主要考虑大选在即，不敢贸然从事。因此尽管英国及其他西欧国家十分急切，美国还需要在国内进行酝酿。

（三）范登堡决议

“两党一致”的外交政策能否保持，关键人物是参院外委会主席范登堡。4月11日，洛维特首次向范登堡非正式地试探对这个问题的看法。范登堡表示完全理解美国有必要给西欧以某种安全保障和军事援助，但是正式结成军事同盟，承担条约义务，在参议院需要2/3多数，可能会有困难。关于三国建议中第（2）点，由杜鲁门总统发表单方声明一事，范主动建议由参议院来做这件事而不要由总统做。这显然是他想要在即将到来的大选中抢政治资本，要把这件事打上“范登堡”的印记。杜鲁门乐得顺水推舟，因为没有范登堡的支持，共和党占多数的国会是很难通过的；同时这样做对西欧国家也有拖延的借口，可以不急于进行缔结军事联盟的谈判。于是，洛维特在杜鲁门同意下，指派了几名国务院官员与范登堡的助手组成了一个联合起草小组。经过一个月的时间，完成了日后称为“范登堡决议”的草案。在提交参院讨论前，实际上除范本人外，杜鲁门、马歇尔也已同意。根据范登堡的意见，在参院只举行秘密会议，不举行公开听证会，以避免受到各种压力集团的干扰。第一次参院外委会听证会于5月11日举行。

“范登堡决议”于1948年5月19日在美参院外委会以13：0一致通过，6月11日全体参议院以64：4压倒多数通过。其正式名称是“重申美国通过联合国获致国际和平与安全的政策，并指出某些要追求的目标”，主要内容即六项“目标”：（1）对联合国安理会中的否决权加以限制；（2）对单独的或集体的自卫作出“地区性或其他安排”；（3）美国在一定条件下，与这种“安排”建

基础上确立长期“自助和互助”的原则；(4) 如发生危及美国国家安全的武装进攻，美国得根据联合国宪章第 51 款进行单独的或集体的自卫；(5) 尽最大努力使联合国获得行使其决定的武装部队，并争取联合国会员国达成有监督的裁军协议；(6) 俟以上努力获得结果后再考虑修改联合国宪章。^① 以上六条中有实质意义的是(2)、(3)、(4) 条，也就是说美国不但鼓励西欧国家建立集体防务体系，美国自己也可以参与这种集体防务，尽管参与的程度与条件可以讨论。其余几条关于联合国的实际上办不到，只是起陪衬作用，但是为照顾当时的国内外舆论和某些参议员的顾虑，有此必要。

这项决议既是行政与立法部门合作的产物，又是两党一致通过的，分量很重，意义深远。它标志着美国同不与欧洲国家结成永久同盟的传统外交彻底决裂，第一次由国会授权在和平时期走上与美洲以外的国家军事结盟的道路。有了这个授权，政府就可以放手进行缔结“北约”的工作了。

(四) 进一步克服障碍，正式缔约

美国政府内部对于如何落实“范登堡决议”中的第(3)条，即与西欧的“区域安排”建立什么样的联系，仍有不同意见，关键是由美国单方面保证给予援助，还是参加进去成为平等的一员。国务院一直举棋不定。在此期间，加拿大、英国使出外交手段大力游说；“布约”国家积极呼吁、敦促；此时正好发生了苏联封锁柏林事件；再加以瑞典发起以传统中立政策为基础的“北欧防务条约”，拉挪、丹参加。挪威宁愿与西方结盟，据此竭力敦促美国早下决心。这样，美国遂下决心于 7 月 6 日起与“布约”成员国

^① The Vandenberg Resolution and The North Atlantic Treaty, The Senate For-

和加拿大代表团在华盛顿举行秘密工作会议。经过紧张的磋商、争论，终于于9月9日达成一致意见，产生一项提交各自政府的报告，称“华盛顿文件”，即后来“北约”的要点。“北大西洋公约”这一观念是挪威驻美大使朗格首创的。事实上，杜鲁门自始至终都亲自听取汇报，掌握动向，所以这项报告已体现了美国最高决策者的意图。只是时逢美国大选最紧张阶段，为避免这一问题卷入国内政治，横生枝节，所以等到美国大选后才正式行动。

美国究竟为西欧安全承担多少义务，提供何种保障？这是美欧之间始终存在的矛盾。从“范登堡决议”的讨论，到是否建立“北约”，直至“北约”的文件措词，人们关心的焦点就是这个问题。美国方面特别强调西欧“自助互助”的原则，害怕自己承担过多义务。洛维特在关于“范登堡决议”的秘密听证会上说，西欧国家“决不能从一开始就采取‘爸爸我累了，抱抱我吧’的态度”。^①这一比喻也足见美国当时的气焰。国会议员更怕一旦有事美国自动卷入战争，所以力争在宣战问题上一定要按美国宪法程序先经国会同意。西欧则正相反。它们担心，与美国结成军事同盟使自己进一步与苏联敌对，冒遭受苏联袭击的更大的风险，而一旦发生这种情况，美国却不承担立即采取行动的义务，还要等国会旷日持久的辩论。另外，对“自助”的程度，美欧看法也不一致，欧洲担心美国在危难时援助太少、太迟。

在这个问题上的分歧集中体现在“北约”文件最关键的第5条有关缔约国义务的措词上。美国要按“里约”的提法，西欧认为太一般，而要按“布约”的措词，美国认为太具体。这个问题争论时间最长、最激烈，其间各国外长已达成的协议曾为美国国会所推翻，一度引起危机。直到1949年2月底终于达成有关方面都接受的措词：

^① The Vandenberg Resolution. Hearings, p. 20.

缔约国一致同意，对一个或数个缔约国之攻击应视为对全体缔约国之攻击；因此当此类武装攻击发生时，每一缔约国……应单独并会同其他缔约国采取视为必要之行动，包括武力之使用，协助被攻击国家恢复并维持北大西洋区域之安全。^①

这里最关键的是把原来的“军事或其他行动”改成“视为必要之行动，包括武力之使用”。措词问题虽然解决了，西欧国家对美国究竟承担多少义务，可靠到什么程度的担心并未完全消除。几十年来时起时伏。好在苏联进攻之事从未发生，也就没有成为现实问题。

1948年11月4日，杜鲁门当选连任后，采取的第一个重要行动就是于11月6日签署一项文件，指示国务院开始就缔结“北约”举行会谈。在此以前，在美国推动下，“布约”五国已于9月28日成立共同防务常设机构，由英国蒙哥马利将军任总参谋长，总部设在法国枫丹白露，这就是后来“北约”的所在地。11月8日，在蒙哥马利主持下，美国首次与“布约”五国军事首脑在德国英占区正式会晤，共同讨论西欧防务计划。12月10日，美、加、英、法、荷、比、卢七国代表正式在华盛顿举行秘密会议，后来挪威也参加进来。这次美国的态度与前一次迥异，变得十分主动积极。1949年3月11日，与会八国一致通过“华盛顿文件”，包括一份关于成立大西洋安全体系的备忘录和一份“北约”条文。4月4日，正式举行签字仪式成立“北大西洋公约组织”。此时冰岛、葡萄牙、意大利、丹麦已陆续宣布加入，因此条约最初签字国为12国。经各成员国依各自的立法程序批准后，于1949年8月24日正式生效。

^① The Vandenberg Resolution, Hearings, p. 361. 中译文转引自《战后世界历

关于参加国，意大利的参加经过了一番周折，法国坚持，英国反对，美国政府内部意见不一，先犹豫，后赞成，最后赞成的意见占上风。希腊、土耳其在“北约”成立后，怕自己被划出美国必然要保护的范围之外，从而进一步暴露在苏联威胁之下，一再要求参加。因它们不是北大西洋国家，“北约”发起国对此意见不一致，暂未被接受，不过杜鲁门在签约仪式上口头表示对其他地区，例如中东仍然关心。1952年希、土正式加入成为第13、14个成员国。

第15个成员国是联邦德国，于1955年加入。这个问题比较复杂。美国从一开始就主张重新武装西德。杜鲁门认为没有德国，欧洲的防御“不过是大西洋岸边的一场后卫战”。^①法国坚决反对，英国态度动摇，工党政府基本反对，而保守党，特别是丘吉尔，同意美国立场。西德阿登纳政府自然积极主张德国参加。这个问题在法国坚持反对下拖了几年，美国从杜鲁门政府到艾森豪威尔政府不断向盟国施加压力，最后于1954年10月23日，“北约”各国与西德外长在巴黎签订“巴黎协定”，同意西德加入“北约”。1955年5月，完成各种手续，西德成为“北约”第15个成员国。

“北约”强调的是安全、防务，显然是军事条约。但是就其实际作用而言，政治意义占主导地位。贝文从一开始提出建立“西方联盟”的设想时就强调是“精神的联盟”，目的在于“拯救西方文明”。^②1948年11月，凯南见美国参加“北约”已势在必行，于是提出了一份建议书，特别指出，苏联对西方的威胁主要不是军事上而是政治上的，所谓“苏联扩张”，不是指苏联向西欧发动武装进攻，而是“政治上的征服”。^③因此，“北约”必须强调政治作

① 《杜鲁门回忆录》(二)，第300页。

② *Forging the Alliance*, p. 109 (1947年贝文与皮杜尔谈话中提到)；1948年贝文向英国内阁提交的备忘录中用了“保卫西方文明”字样，P. O. R., CAB 129-25, p. 47.

③ FRUS 1948, Vol. II, p. 284.

用。这一意见得到马歇尔的首肯。1949年4月7日，当时的国务卿艾奇逊将“北约”文本呈杜鲁门，他在附信中对各条进行解释时说，对缔约国的“攻击”不仅指为达到领土或民族主义目标的攻击，而且包括对“我们共同的民主生活方式”的攻击。“条约的基本目的就是巩固和保存这一共同的生活方式。”^①

杜鲁门于4月12日在将条约提交参议院批准的附信中有一段话：

本条约签约国拥有共同的民主传统，个人自由和法治。北大西洋共同体中的美洲成员在传统上，在对自由的热爱上，都直接源于欧洲的成员国。我们曾合力推进自由的体制，我们目前正在战争的废墟上进行重建，并从中分享共同的精神与物质财富。

这个共同体中每一个成员的福利和安全有赖于全体的福利和安全……我们之中任何一国单独都不能保证自由的存续。^②

从“拯救西方文明”，到“保存共同的生活方式”，到“保证自由的存续”，很明显，“北约”的含义不仅仅是一个普通的地缘政治意义上的军事集团，而且是自觉地维护一种共同的文化传统、意识形态和社会制度。这也是在当时形势下，在两种制度的“冷战”中对“安全”的广义的理解，与“杜鲁门主义”是一脉相承的。

艾奇逊的附信中还一再提到此条约与1947年“里约”具有同一精神，同一模式。他说，由于“北约”成员国中的美国同时也是“里约”的成员国，加拿大是潜在成员国，这样就把两个条约联系起来。他最后说“北约”将成为美国人民实现运用其巨大

^① Vandenberg Resolution, Hearings, p. 345.

影响于和平的愿望的里程碑”。^① 这恰好说明，“北约”正是美国在和平时期把“门罗主义”的范围从美洲扩大到欧洲的“里程碑”。

（五）“军援法”（或称“共同防御援助法”）的通过

在讨论建立“北约”的同时，美国也在考虑继经济援助之后给予西欧军事援助的问题。美国政府中多数人都认为没有美国军援，“北约”等于一纸空文。艾奇逊说军援应是“北约”的自然延伸。有的国会议员甚至说，如果国防部没有考虑到继“北约”之后的进一步行动计划，那里的人员就该枪毙。^② 西欧国家更是一再向美国提出这方面的要求。1949年4月8日，“布约”成员国在海牙开会，宣布它们已达成建立西欧联合防务的秘密计划，该项计划是建立在美国对“北约”援助的基础上的。除“布约”国家集体向美国提出军援要求外，挪威、丹麦、意大利也相继向美国分别提出要求。1949年4月21日，美国政府首次向参院外委会秘密听证会提出“军援法”草案，总数为14.5亿美元，其中75%给“北约”国家，25%给希、土、伊等其他国家。此后在国会两院有关委员会进行了一系列酝酿。7月25日，杜鲁门在正式签署“北约”的当日，即向国会正式提出“军援法”，总数仍是14.5亿美元。其分配如下：

9.3845亿用于为英、法、比、荷、卢、挪、丹、意八国提供武器装备及训练使用这些武器的费用。

1.55亿用于帮助以上八国发展自己的军火工业（葡萄牙与冰岛未包括在内，因为它们未提出要求）。

3.0058亿由总统支配用于他认为需要援助的国家（他提到希、土、朝鲜、菲律宾、伊朗）。

^① The Vandenberg Resolution, Hearings, p. 351.

^② 同上，第161页。

0.45 亿作为紧急用途，用于对付足以威胁军备计划或国家安全的计划。

0.1097 亿为国务院管理军援计划的费用。

1 亿授权总统用于资助加拿大及拉美的军火订货。^①

国务院同时发表声明解释：美国所提供的装备一半是库存剩余物资，一半是新制造的。对美国经济不会增加很大负担。

这一方案在国会讨论中遇到了很大阻力。一部分国会议员，主要是共和党人，也包括少数民主党人，认为数字太大，给总统的机动权太多（空白支票），怕西欧过分依赖美国。还有人认为这样规模的军援足以刺激苏联采取强硬对策，却不足以在一旦有事时真正保卫西欧，等等。最根本的是在和平时期美国承担这样的军事义务，拨出这样的巨款用于对外军援，是史无前例的，是对美国传统外交思想的残余又一次激烈的冲击。除此之外，当然还有党派之争，以及行政部门与国会之间的权限之争。因此，从 7 月到 9 月，围绕着“军援法”问题斗争十分激烈，所谓“两党一致”的外交政策几乎维持不下去。其间还发生了众议院以 238 票对 122 票通过对原草案削减一半拨款的修正案事件。而在这期间，西欧国家一再对美国施加压力，要求美国及早明确态度。法国正式照会美国，如果不能迅速得到美国军援的保障，“北约”将无效。9 月 22 日，美国参议院终于通过了数字与原草案相差无几的新的法案。与此同时，苏联爆炸第一颗原子弹的消息公布，促使众议院迅速通过该法。10 月 6 日，杜鲁门正式签字批准修改过的“军援法”。新的文本总数为 13.14 亿美元，为期一年，其中 10 亿用于援助“北约”国家；其余一部分用于希、土、伊朗、朝鲜、菲律宾，一部分以贷款形式供“里约”的美洲国家和加拿大购买军火。另外有 0.75 亿供总统机动使用的特别款项，用于“泛指的中国地区”。

新的文本与初稿最大的不同是限制了总统对拨款的决定权，规定如国防部长与参谋长联席会议磋商后认为动用美国库存军火有损于美国利益，即不得这样做；还规定各类拨款之间调拨的数额不得超过该类总额的5%。

“军援法”的通过，使美国的外交与军事进一步紧密结合起来。当时的参议员斯巴克指出，这是美国历史上国会第一次承认，援助世界上其他“自由国家”加强军事力量是“符合美国人民利益的”。^① 国防部长约翰逊代表美国军方一致的意见力促该法的通过。他说：军事准备三要素是：人员、物资和使用人与物的合适的阵地；现在“北约”具备共同防御的人员和战略阵地，缺的就是防务所需物资，这一点目前必须靠美援来填补。美国军援可增加友邦的安全感，能使其加强自身建设，保证其不落入“第五纵队”之手；更重要的是，一旦发生战争，美国有一个可以作为战略依据的防务核心。因此军方一致的结论是：“‘北约’与军援计划相结合对于美国今后安全以及世界上极为重要的战略地区的和平与自由是必不可少的。”^② 哈里曼则根据自己负责“欧洲复兴计划”的切身体验，从西欧人的心理状态说明美国军援之重要。他说只有有了军援，“北约”才有实际意义，而对美国说来，只有西欧出现了强大的防务力量，才能出现有利于美国的战略均势。因此“欧洲复兴计划”，继之以“北约”，继之以“军援法”，是一套顺理成章的安排。

在美国通过“军援法”之时，“欧洲集体防务计划”也在“北约”组织内着手进行。1949年9月14日，“北约”理事会首次会议决定在理事会之下设“国防委员会”（由各国国防部长组成），下面又设“军事委员会”（由各国参谋长组成），其下有一个“常设

^① Executive Sessions of the Senate Foreign Relations Committee, (Historical Series) Vol. I, (1949—1950), Washington D. C., 1976, p. 11.

^② The World-Less Revolution, Harlan, p. 210.

战略小组”，由美、英、法三国代表组成，负责指导军事行动。1950年1月6日，“北约”理事会批准了军事委员会提出的一项“集体防务计划”，美国于1月27日批准。下一步是进一步统一军队。英国有丘吉尔提出的建立“欧洲防务军”草案，法国有“普列文计划”，美国有自己的想法，主要是强调武装西德的重要性和“北约”建立“一体化”的军事力量。1951年5月27日，在美国大力推动下，法、意、比、荷、卢和西德在巴黎签订了“建立欧洲防务集团条约”。但是这并不等于法国已接受重新武装西德和建立超国家军队的想法，特别是美、英都不是成员国，又增加了法国的顾虑。这一条约在法国内部争论了好几年，终于于1954年8月30日为法国国民议会所否决。“北约”始终未建立起一体化的军队。

第三章

在东亚和西亚的争夺

第一节 总 论

这一章所论述的范围从美国的角度称作“亚洲”和“中近东”。根据美国政策文件的定义，亚洲是指“苏联以南，伊朗以东的亚洲大陆及其主要近海岛屿，包括日本、台湾、菲律宾、印尼及锡兰”；^①“近东”则包括“土耳其、爱琴海及东地中海的岛屿、叙利亚、黎巴嫩、巴勒斯坦、外约旦、埃及（包括苏伊士运河）、沙特阿拉伯、伊拉克、伊朗、波斯湾地区与阿富汗”。^②美国战后在这两个地区的政策和利益比之对欧洲更为错综复杂，因为欧洲的阵线比较清楚，亚洲则局势动荡不定，在舞台上的角色也多姿多彩。尽管美国的战略重心在欧洲，与苏联争夺的重点也在欧洲，但是亚洲和中近东却迫使美国决策者倾注了大量的注意力。

综合起来，美国对这两个地区的政策考虑有几个层次：（1）反对苏联扩张，防止共产主义蔓延，这是主线，在全球都是如此；

^① NSC48-2, National Security Council, EO11652, N. A..

^② FRUS, 1946 Vol. VI, p. 1.

(2) 对付蓬勃兴起的民族独立运动，这是战后东方的特点。美国既要高举反对殖民主义的旗帜，争取这些国家和人民，又要防止和反对左派力量得势。而在亚洲地区相当多的国家，民族独立运动是在马克思主义政党领导或影响下。在具体政策上，美国的反共主义压倒反殖民主义；(3) 在亚洲与西方盟国的关系不像在欧洲那么单纯，视美国在具体国家的利益而定，既有合作，又有斗争，与英国的关系尤其复杂；(4) 运用强大的经济和军事优势扩大势力，这点与在欧洲相同。但是力不从心，欧亚不能兼顾，因此在亚洲不能随心所欲地进行干涉，这使美国在亚洲经常陷于进退维谷之中，特别在亚洲的战略防线划在哪里，颇费踌躇。

(一) 东 亚

在东亚，中国革命打破了雅尔塔会议定下的远东格局，也打乱了美国原来的战略部署。美国对东亚政策大体上以1948年秋为界。在此以前，重点是挽救蒋政府，反对中共，以便尽可能保留在华势力；对日本则致力于限制、改造和铲除军国主义势力。在此以后，则是根据已“失去”中国的现实重新部署亚洲战略，其核心是退保中国大陆以外地区，“遏制”、“孤立”中国，扶植日本以为战略依靠重点。美国积极扶植南朝鲜成立独立的国家也是在1947年之后。

1948年秋，国家安全委员会提出一份报告，题为“美国对亚洲的立场”(NSC1/48)，其结论部分于1949年12月在杜鲁门主持下，由有关部门联席会议正式通过(NSC2/48)，成为美国战后对亚洲的政策依据。文件概括了对这一地区的目标：(1) 各国在自立和符合联合国原则的基础上求发展；(2) 在“有选择的非共产党国家”发展足够的军事力量以维持其内部安全并防止共产主义侵蚀；(3) 逐步减少苏联影响，直至最后消除之，使苏联不能再以该地区“威胁美国及其右邻的安全”。(4) 防止亚洲出现足以威

胁美国安全或亚洲国家稳定和安全的力量对比。

很明显，以上目标除第一点外，都是反苏反共的同义语。为达此目标，该文件提出了一系列政策，总的精神是既要从政治、经济、军事各方面支持亚洲“非共产党国家”抵制共产主义，又要对亚洲人民的民族愿望因势利导，避免美国过分抛头露面，引起反感。具体政策综合起来有以下几点：

(1) 继续“不承认中共”，同时通过一切手段利用中苏摩擦；尽量保持与中国国内联系，以为将来可能发生关系作准备。

(2) 积极准备对日和约，待缔约后重新考虑对日政策。

(3) 继续加强对南韩政府的技术、经济、军事援助。

(4) 由于以外交、经济手段阻止中共取得台湾没有把握，又已确定不用军事手段，因此要尽一切力量加强美国在菲律宾、琉球群岛和日本的阵地。

(5) 在印尼和印度支那问题上运用美国影响解决非殖民化问题，同时注意不使西方盟国蒙受太大损失。

(6) 大力推行“第四点计划”，帮助亚洲“非共”国家通过恢复经济来稳定政治。

(7) 表示同情亚洲“非共”国家组成各种联合体的创议，必要时也可应邀参加，但必须坚持这些联合体以“自助”为主，而不是依赖美援，并要避免美国操纵之嫌。

(8) 大力加强对亚洲地区的宣传计划，宣传美国对亚洲政策以赢得国内外广泛支持。^①

在以后的几年中，美国基本上是这样做的。这里对第(5)和第(7)点需略加解释：关于东南亚各国的非殖民化问题，美国在这个时期插手较多的是印尼（干涉印度支那是以后的事，详见后面的章节）。1947年9月联合国安理会成立了关于印尼问题的翰

^① NSC48-2, National Security Council, NO. 11652, N. A., 几点具体政策为作者配注

旋委员会，美国是三个成员国之一，从此对解决印尼问题起着主要作用。前期它主要偏袒荷兰殖民主义者，压当时的“印尼共和国”政府接受了实际是半殖民地的条件。在1948年11月，苏加诺—哈达政府大规模镇压印尼共产党的茉莉芬事件中，美国予以鼓励并在此以前提供了购买军火的贷款。茉莉芬事件之后，美国倾向于支持和巩固印尼政府，转而压荷兰撤出，甚至以停止对荷兰的经济援助相威胁。这是因为当时的印尼政府已接受美国的援助和影响，而荷兰发动的殖民战争遭到印尼人民顽强抵抗，拖下去有使印尼共产党得势，而出现类似中国革命的局面的危险。同时荷兰的经济、军事力量长期陷在印尼，不利于巩固西欧联盟，妨碍美国的战略重点。还因为印尼反荷兰的武装斗争采取焦土政策，威胁到美国以及其他西方国家在当地的商业利益。从美国对印尼政策的前后变化中可以看出它的多层利益考虑。在当时的各种力量对比中，美国成功地贯彻了它的意图。同时在最后的解决中仍运用其影响保住了荷兰的某些利益。不过总的说来，在东南亚地区人民反对殖民主义的斗争中，美国的影响有限。除菲律宾和泰国等少数几个国家的政府完全追随美国外，包括印尼在内的不少新独立国家都奉行中立政策。特别是印度这个美国十分重视的亚洲最大的“非共产党国家”始终未纳入美国的轨道，并率先与中华人民共和国建交。

关于上述第（7）点，“‘非共’国家组织各种联合体的倡议”，主要是针对蒋介石企图会同南朝鲜李承晚和菲律宾吉里诺发起一个“亚洲反共联盟”。蒋介石的原意是要组成一个类似“北约”的机构，争取美国支持，拖住美国，阻止其在中国“脱身”。但是正因为是蒋介石发起的，美国不愿积极支持，并且艾奇逊等人也认为亚洲与欧洲情况不同，组织类似欧洲的联盟条件不具备，故提出此对策。

(二) 中 近 东

中近东在美国的战略优先顺序表上高于亚洲地区，这是理所当然的。从自然地理上，这一地区扼欧、亚、非三大陆的要道；从冷战以及地缘政治角度，苏联与这里好几个国家接壤，有直接利害关系，也有扩张野心；从经济战略角度，此地丰富的石油宝藏更是大国所必争。二战刚一结束，美国国务院中东问题专家就担心这一地区的诸多矛盾孕育着第三次世界大战的危险，指出美国在这里的战略利益高于石油利益，即使对石油本身也应从战略意义来考虑，主要应着眼于防止下一次战争中让苏联控制这一战略资源。^①

1947年秋，美国国务院提出一份政策的文件，大约在11月经杜鲁门批准成为对中近东的正式政策。概括起来，其要点是：（1）东地中海与中东（亦即中近东）的安全对美国的安全至关重要；（2）意大利、希腊、伊朗、土耳其是重点，不能落入苏联控制之下，因此美国必须保证这些国家的独立和领土完整；（3）为达此目的，要尽量利用政治、经济手段，充分利用联合国，军事手段是不得已的最后一着；（4）要使这一政策成功必须有英国的合作或执行并行不悖的政策；（5）必须使苏联明白无误地知道美国保卫这一地区安全的决心，而不致轻举妄动。^②

在历史上，对这一地区发生主要影响的两个大国是俄国和英国。战后美国要对付的也是这两个国家。它所谓的维护有关国家的独立和领土完整就是沿用其对亚洲的“门户开放”原则，反对任何大国在某一个或几个国家占统治地位，而且认为过去存在的

^① FRUS, 1946 Vol. VII, pp. 1—6.

^② FRUS, 1947 Vol. V, pp. 575—576, 要点为作者所概括，并非按原文排列。

确认这种地位和权利的一系列双边条约已经过时。它特别反对英苏划分势力范围，而且担心英国为保护自己的既得利益而对苏联让步过多，损害美国利益。对于苏联，美国致力于尽量抵制其势力，目标比较明确；而与英国的关系则比较复杂：既有维持本地区稳定共同抗苏的共同利益，又有利益的冲突和各自对有关国家不同的战略考虑。美国的政策有时是排挤英国，取而代之，有时又需要拉住英国分担抵制苏联和援助这一地区发展的重担。但总的说来，在冷战日益加剧的情况下，美英共同利益还是主要的。因此美国在自己鞭长莫及的地方实际还是承认了英国的势力范围，如外约旦、埃及。美国原希望英国能在希腊和土耳其支撑住，但英国力不能支，美国才接过来。在“杜鲁门主义”宣布之后，美国更多的是不愿英国全部撤出。1947年10月至11月间，美英专为解决矛盾，协调中东政策进行了一系列会谈，称作“1947年五角大楼会谈”，美方据以谈判的基础就是上述的政策文件。除此之外，对本地区每一个国家和问题都进行了详细的磋商，基本上达成了双方同意的处理原则，并确定了共同援助这一地区的分工合作方案。

杜鲁门在与苏联争夺中东地区的斗争中取得了很大的胜利：在伊朗基本上把苏联势力完全赶了出去，使伊朗长期成为美国的一个重要据点；通过对希腊、土耳其的援助，挫败了苏联对达达尼尔海峡的要求，堵住了苏联南下的道路。美国本来有条件在相当程度上取代英国，与大部分阿拉伯国家建立密切关系。美国军政官员中占统治地位的意见也认为无论是从战略利益或石油资源出发，美国都应重点争取阿拉伯国家。但是结果在巴勒斯坦分治问题上杜鲁门终于支持了犹太复国主义。在处理阿拉伯与犹太人的矛盾的过程中，美国的做法反复无常，造成了许多矛盾，不但损害了阿拉伯人的利益，而且使英国处境困难。在以色列建国问题上，客观上美国和苏联殊途同归，把英国势力排挤了出去。英

竞选中争取犹太人选票大有关系，从此种下了美国的中东政策受国内犹太人集团影响的根子。

第二节 中 国

杜鲁门时期的美国对华政策目标在朝鲜战争爆发之前，大体上可以分为三个阶段：（一）希望阻止中国内战爆发，至少美国避免卷入中国内争；（二）大力扶蒋反共，力图挽救国民党政府，阻止中共取得政权；（三）设法从中国大陆脱身，退保台、澎，把台澎从中国分离出去，同时伺机分化中苏。以上讲的是政策目标，并不一定等于政策本身。事实上美国所奉行的政策矛盾百出，往往与其目标背道而驰。例如一开始，美国企图通过扶蒋压共来求得国共和解，其结果是促发了内战，美国自己也越陷越深。

（一）扶蒋压共以求避免内战及其失败 （1945年4月—1947年1月）

1. 罗斯福的遗产

中国在美国对外关系中一向处于次要地位，珍珠港事变之后地位开始上升。但是罗斯福政府仍然没有十分明确的对华政策。在战时，大体上是要求中国坚持抗日，尽量多牵制和消灭日本有生力量；战后，则认为一个稳定、统一、亲美的中国最符合美国的利益：既抵制苏联，又抵制日本；为美国提供巨大的市场和原料基地；在国际事务中站在美国一边。为此，无论是在战时还是在战后，都需要避免中国发生内战。然而，当时中国的现实是，一方面已经存在着相当强大的、有武装、有纲领、有根据地的中国共产党，并且在抗日斗争中日益发展壮大；一方面，蒋介石积极反共、消极抗日的态度日益明显，并且把中共为心腹之患，以致

消灭之。美国应采取何种政策以达到其目标？从1944年到1945年春，美国政府内部就对华政策展开了激烈的辩论，一方竭力反对美国片面扶蒋，主张与中共也建立联系，其中有人明确预言：“中国的命运不属于蒋而属于他们（共产党）。”^①另一方则把蒋介石看成中国的化身，认为中国必须统一在蒋领导下，共产党应先交出军队，只要有“武装政党”存在就不可能统一。^②争论结果是后者意见占上风。尽管罗斯福未明确作出裁决，美国实际执行的是片面扶蒋的政策，而国务院中大批主张前一种意见的人相继去职。

所以，在1945年4月，罗斯福逝世、杜鲁门接任之时，对华政策已开始向片面扶蒋倾斜。此时又正值欧战结束在即，美苏矛盾开始突出，美国政府内部对苏强硬路线逐渐占上风。在这一背景下，杜鲁门的对华政策扶蒋反共的基调更加明确，只是初期还是要竭力避免内战。

2. 借助苏联扶蒋

美国的对华政策是与苏联对抗的产物。但是具有讽刺意义的是，美国扶蒋政策又首先取得了苏联的默许。如前所述，《雅尔塔协定》有关远东的秘密条款等于是苏联默许中国基本上为美国势力范围。在此以前，1944年和1945年间，斯大林一再向美方保证，苏联只承认和支持蒋介石，并明确说他认为没有哪个中国共产党领袖有足够的力量统一中国。^③

1945年6月，根据美国授意，蒋政府派代表团与苏联谈判签订《中苏友好同盟条约》，在美国压力下，蒋介石吞下了出让东北的许多权益和事实上承认外蒙古独立的苦丸，换得苏联不支持中共的承诺。斯大林还当面向宋子文表示：中国只应有一个政府，由

① 延安观察组成员戴维斯的报告，China White Paper, p. 567.

② 赫尔利1945年4月2日讲话，FRUS, 1945 Vol. VII, pp. 317—322.

国民党领导；只应有一支军队，共产党军队编入国军是当然之事。后一点更是蒋介石所求之不得的。

借苏联压中共，这是美蒋一致的立场。不过美国以为可以以此促进和谈，而蒋却认为因此可以更加放手诉诸武力，这是美国政策的第一个矛盾。

3. 助蒋抢占地盘和加强国民党军队

日本投降后，国共之间第一场斗争就是围绕着受降权利问题。内战危机此时已经开始。这是对美国政策的第一个考验。而美国的方针在日本投降前已经明确：支持蒋介石单独受降，并以美军力量帮助国民党军抢占地盘。8月10日，华盛顿给魏德迈下达了经杜鲁门批准的美国国务院与国防部的联合决定：利用日本军队作守备队，阻止共产党前进，以持美国帮助国民党把军队运送到华南并把美国海军调到中国海港。8月15日，杜鲁门的《一号通令》要日本天皇命令中国战区的日本海陆空将领（除满洲外）都向蒋介石投降。

根据这一方针，美国于1945年8、9、10三个月大力助蒋运军华北、华东。9、10月间，美海军陆战队在天津、塘沽、青岛登陆，同时美国海军航空队三个大队进驻青岛。从10月下旬起美国开始助蒋向东北运军。根据1945年11月7日中国人民解放军总部发布的公告，到那时为止，国民党总部已调动100万正规军，并指挥70万伪军进攻解放区。^①根据美国政府公布的数字，美国共运送了40—50万蒋军至新的阵地，派了5万美军陆战队守这些阵地，蒋军得以缴获120万日军的绝大部分的装备和物资储备。^②

与此同时，美国通过派军事顾问团，延长《租借法》以装备和扩建国民党的海、陆、空军以及延长“中美合作所”来加强国

① 《第三次国内革命战争概况》（修订本），北京1982年，第86页。

② China White Paper, p. 312.

民党军队的战斗力和镇压革命的手段。

美国原来的如意算盘是：在苏联承诺不支持中共和国民党实力加强的情况下，共产党感到孤立无援，较易就范，然后再对国民党施加一定压力，迫其进行某些改革并对共产党作一些让步，这样就可实现在蒋介石领导下的统一与和平。正是根据这一想法，在《中苏友好同盟条约》签字后，赫尔利又建议蒋介石向毛泽东发出和谈邀请，而苏联也敦促中共接受邀请。于是开始了有名的“重庆谈判”，并达成了《双十协定》。但是事实上在谈判过程中，以及谈判结束后，冲突一直没有停止过。美国的做法不足以压中共放弃斗争，却适足以使蒋介石有恃无恐，增加其依靠武力的决心和能力，因而这一政策不是避免内战，而是在客观上助长了内战危机。这是美国政策的又一矛盾。

身在现场的魏德迈特别体会到他接受的指令自相矛盾，一再致电华盛顿，要求明确表态：要么下令撤出全部美军，要么修改不介入中国内争的指令。但是华盛顿想不出两全之计，一味回避，只以遣返日俘的任务来搪塞。^①

4. 马歇尔调停

1945年11月26日，赫尔利大使突然宣布辞职，并把自己在华使命的失败归咎于国务院的所谓“亲共分子”。此时美国政府内部在对华政策上仍未取得一致意见，杜鲁门本人也举棋不定。不过有一点他是清楚的，即美国不能派军队去保证蒋介石的“优势”，所以他认为“唯一能做的就是发挥我们最大的影响来制止内战”。^②于是，他决定派刚刚退休的陆军参谋长马歇尔作为特使到中国调停，这就是著名的马歇尔使华。

马歇尔于1945年12月21日到达南京。1946年1月国、共、

^① FRUS, 1945 Vol. VI, pp. 527—528.

美代表三人小组宣布成立，开始工作。1947年1月马歇尔发表离华声明，8日离宁返国，时间刚好一年，此役以失败告终。

马歇尔使华的公开政策见于12月15日《杜鲁门总统对华政策声明》，主要是号召停止内战，在承认国民政府为唯一合法政府的同时，要求其结束“一党训政”，进行改革，扩大政府基础，把“其他政治成分”也包括进来，并声明“美国不以军事干涉来影响中国内争的进程”。^①正因为如此，马歇尔使华之初受到渴望和平的广大中国人民的欢迎。而蒋介石政府接受马歇尔比较勉强。

马歇尔使华初期与中共代表合作较好，对国民党中的“顽固派”多有批评。他对蒋介石施加压力有两张牌：一是告诫蒋：如发生内战，苏联将介入站在中共一边；二是美援只能给予一个和平统一的中国。马歇尔在第一阶段取得了一些成果，通过了三个文件：1月10日的停战令、1月31日的政协决议和2月25日的整军方案。3月4日马歇尔访问延安，受到盛大欢迎。

但是，美国对马歇尔调停的政策有两项根本的弱点，注定其使命要失败。一是其政策底牌是在任何条件下都要扶植蒋政府。马歇尔离开华盛顿之前面临的一个关键问题是，如果和谈失败而责任又显然在国民党，美国助蒋向华北运兵是否还继续？对于这个问题，由马歇尔自己代替杜鲁门起草的指示是：“帮助委员长向华北运兵的行动照样进行。”^②也就是说，和谈成功固然好，否则无论如何也要支持蒋。这样，从本质上调停不可能不偏不倚。第二，美援始终不断。首先无论是在华北或东北，许多国民党军队就是由美军运到内战前线的。特别是东北，美国自己带头破坏“整军协议”所限的5个军，在6月之前就运了7个军去。在此期间，美军顾问团正式工作；《租借法》再次延长；美国驻青岛海军陆战队宣布与国民党军队联防；国会通过海军部提出了《援华法》，包括

① China White Paper, p. 608.

② FRUS, 1947, Vol. V, pp. 750, 760.

移交不超过 121 艘美舰等等。尽管在此期间，美国为了使马歇尔在道义上能说过去，曾一度宣布暂停批准向国民党政府运送某些军火，但这是在美方知道对方有充足贮备的情况下公布的。而且就在这一决定公布的同一个月，8 月 31 日，“中美剩余战时财产协定”签字，美国廉价向蒋政府转让了大批剩余物资。在国民党占领张家口之后，10 月，《中美友好通商航海条约》签订。同一个月，军火“禁运”部分放宽。总之，从美援的实际数量看，美国帮助国民党打内仗的相当大部分物资就是在这“调停”的一年中做出的决定或交付的；从心理效果看，马歇尔原来想以援助为杠杆压蒋接受和平的企图被他自己和美国政府的行动抵消了。6 月以后蒋介石对美国的态度已心中有数，可以放心地撕毁协议打内战。中共方面则对马歇尔和美国政府深感失望，开始公开谴责美国。

1946 年 12 月 18 日，杜鲁门再次发表对华政策声明，调子与前一年已大不相同。这一声明和 1947 年 1 月 7 日马歇尔的离华声明，都把谈判破裂的责任归之于中共。马的声明表示寄希望于“在蒋委员长领导下与小党派中之自由分子发挥作用”。^①这就意味着把中共排斥在外。马歇尔回国后即就任国务卿。在他主持下，美国开始了全面助蒋打内战。

（二）公开援蒋反共 （1947 年秋—1948 年底）

随着美苏“冷战”的加剧，“杜鲁门主义”的宣布，美国在全球反共的战略已定，对华政策势必纳入这一轨道。不过，在 1947 年上半年，国民党尚处于攻势，美国仍希望通过经济援助扭转政治局面，使“中间力量”得到加强，实现某种改革。因此，还不

急于改变政策，只是密切注意国民党军队的武器弹药消耗和需求，不使它“贫血”。5月间，国务院发现国民党的弹药已不足以应付中共的攻势，于是就于5月26日正式由国务卿发出指令，取消1946年7月开始的部分武器“禁运”令。^①

1947年7月，美国驻华使馆根据马歇尔的要求，提出了一份详尽的对中国形势的重新估计和政策建议，中心是美国应执行一项“合理的、协调得当的、有条件的援助计划”，努力培植一个“朝着合乎美国政治观念发展的政府”。^②这一政策比前一阶段又向援蒋方向进了一步。为了完成这一政策转变，美国政府决定派魏德迈率调查团访华。

魏德迈访华的正式任务是调查情况，提出报告。事实上，美国已有大批军政人员在华，华盛顿对中国情况相当了解，毋需派专人调查。所以魏德迈访华的实际作用有三：（1）为应付国会内外亲蒋派对政府“援蒋不力”的指责；（2）为下一阶段抛开“中立”姿态，公开助蒋打内战找一个转弯的台阶；（3）对蒋进一步施加压力，促其改革积弊，加强反共斗争。魏德迈临行前，就促蒋扩大政府基础的问题征询国务院意见，国务院明确表示“不包括中共”。^③

魏德迈一行在华考察共一个月（8月22日—9月24日），确实作了广泛的旅行和调查，并对国民党要员当面提出了尖锐的批评。他所提出的报告有关中国的情况与以前各类美国在华人员提出的并无不同，都描述了国民党政府腐败无能，军队士气低落，经济日益恶化等等。与其他人不同的是，这个报告明确提出中国国民党的反共斗争是“制止苏联侵略”的“全球斗争”的一部分。从这一前提出发，美国的基本立足点当然不应是制止中国内战，或

① FRUS, 1947 Vol. VII, p. 833.

② 同上，第222--228页。

③ 同上，第642页。

不卷入，而是阻止中共取胜。因此，尽管蒋政府有种种令人不满之处，也要尽量援助其打败中共。只是魏德迈认为蒋介石像在抗日战争后期一样，有依赖美国的思想，而美国则应逼蒋对“共同斗争”作出“贡献”。^①这一报告的大量篇幅是有关军事援助的详细建议。美国政府原计划发表这一报告，既是向国内交代，又为国民党打气。但是由于魏德迈在报告中提出了他一贯主张的把东北交国际托管的方案，马歇尔认为不妥，就把这一报告扣压下来，成为绝密件，直到1949年发表《白皮书》时才公之于众。

从1947年10月下旬起，美国国务院开始重审对华政策。此时政策目标已定为“阻止中国完全为共产党所控制”。同时认为，国民党没有外援要战胜共产党希望甚小，几乎是唯一的对它有利因素是“美国援助的前景”^②。11月间，美国驻华使馆的一份报告称：“我们倾向于认为现在打击的时机已到”。^③同月，马歇尔在国会与提出“欧洲复兴计划”的同时，提出要求援华拨款的建议。国民党方面立即意识到这是美国政策的转折点，迅速派出以中央银行总裁贝祖诒为团长的“技术代表团”于1948年1月抵达美国。与此同时，由张群发表了一项改革财经措施的计划以争取美国舆论。

1948年4月2日，美国参众两院联席会议通过了《1948年援外法》，其中第401—407节为援华部分，也单独称作《1948年援华法》，总数为4.63亿美元，为期一年，其中1.25亿为“特别赠款”，由“中国政府自行规定使用”。后来，众院拨款委员会因财政困难，削减了整个《援外法》的总数，援华部分相应削减为总数4亿，“特别赠款”数目不变。

所谓“特别赠款”，即变相军援。这是由于美国政府内部对是

① FRUS, 1947 Vol. V, p. 715.

② FRUS, 1948 Vol. VII, pp. 44—50.

否给蒋以直接军援有不同意见。最后采取折衷方案，即以“特别赠款”方式，供国民党自行使用（经援部分需在美国监督下，按项目使用）。这样，国民党既可直接购置军火，美国又可不承担军援义务。事实上，无论是国共两方还是美国舆论都把《1948年援华法》看作美国直接助蒋打内战，没有人去体会这微妙的措词。

在军事援助方面，另一项重要措施是派军事顾问团。1946年2月，杜鲁门正式授权美国海、陆、空军联合组织向中国派遣正式顾问团，3月19日正式在南京办公。从法律上讲，直至1948年9月，国会才通过向中国派出“陆海军联合军事顾问团”（在此以前，1946年单独通过派海军顾问团），11月正式行使职权，至年底又迫于解放战争的形势而奉命撤消，表面上只存在了两个月。事实上自抗战结束以来，美国军事顾问活动从未中断过，自1946年以后规模不断扩大。前期陆军顾问团长为卢卡斯将军，自1946年11月起由巴大维将军接任，后来改为“联合军事顾问团”，也由巴大维负责，并兼任陆军部长。至1948年10月时，人数已达1200余人，远远超过原定750人的限额。其主要工作是监督美援军事物资的使用，向蒋介石提供关于作战的意见和为国民党训练军队。根据巴大维自己的报告，他不仅个人单独向蒋介石提供咨询，而且列席国民政府国防部的每周军事会议以及其他研究作战的会议。他曾就许多战役的具体作战方案向蒋提出一系列建议，只是大部未获采纳。美军的“顾问”工作已深入到国民党军队的师一级指挥部。只不过美军人员奉命严格避免在战场上与中共军队遭遇。最后，顾问团认为至少要派人到团一级进行“间接控制”，才能获得“有效顾问效果”，但这已超过美国的能力。^①

对于派美军顾问团，美国参谋长联席会议十分积极，早在1945年10月就已起草了一份准备与蒋政府签订的协议草案。其目的是要保持美国对国民党军队的独家影响，防止他们向别国求

^① China White Paper, pp. 350—351. 关于美军顾问团详情见该书第338—350页。

援，同时以军援为交换条件使美国取得在华广泛特权。草案的各项条款就体现了这一意图。草案还给美国人员以各种特权，几乎等于恢复治外法权。国务院方面对此提出意见，认为有在中国建立一支“半殖民地军队”，把中国变为“保护国”之嫌，并建议大大压缩原提出的人数。^①但军方坚持己见，只对露骨地侵犯中国主权部分略加修改，把规模缩小了一些。国民党方面只对个别地方提了一些修改意见，于1946年7月通知美方接受该协议。但因美国国会未通过而拖延下来，终于未正式签署协议。不过美军顾问团在中国存在期间基本是按协议草案的条款行事。

根据美国《白皮书》的统计，美国在抗日胜利后给国民党政府的援助可以以美元计算的为10亿军援，10亿经援。而更重要的援助是无法以美元估价的，主要在三个方面：助蒋重新部署陆军和遣返日军、占领关键地区和控制主要交通线以及派遣军事顾问团。

（三）“脱身”政策与分离台湾 （1949年初—1950年6月）

1948年9月，以解放济南和攻打锦州为标志，中国人民解放战争进入战略决战阶段。美国政府内部开始酝酿转变对华政策也是在这个时候。在美国一般称之为“脱身”政策。其主要内容是：政策目标从“尽一切力量阻止中共取胜”变为“尽一切力量阻止中国成为苏联的附庸”；决定“放弃”中国大陆而集中力量“不让台湾落入中共之手”；对中共的斗争由军事转入经济和思想战；防止中共的影响扩大到中国大陆以外，从而调整对亚洲的政策，把战略重点移到日本。对新中国的“孤立”和“遏制”政策实际上从此时开始形成。

1. 关于“脱身”的决策

美国国务院内部主要有关人员大约在 1948 年秋就意识到国民党大势已去，美应及早抽身。第一份全面阐述弃蒋脱身的政策文件是 1948 年 9 月在政策设计司主任乔治·凯南主持下制定的 PPS39，后来正式成为国家安全委员会的文件(NSC34)，直到 1949 年 2 月 4 日，北平解放后三天才由杜鲁门批准成为正式对华决策。从提出到决策经历了一年半的时间，反映了美国最高当局的犹豫和不情愿。在此期间，美国政府内部考虑过分割中国的各种方案：或帮助蒋固守部分地区，或在蒋垮台后扶植其他力量割据一方，总之尽量阻挠中共统一中国。但由于解放战争发展迅速，这些方案都未及成熟即胎死腹中。

1949 年 8 月，为了给“脱身”作舆论准备，经杜鲁门批准，国务院公布了大量有关对华关系的文件，汇集成集，题为《美国与中国关系——着重于 1944 年至 1949 年时期》，即有名的《白皮书》，其中破例公布了最近期的内部文电、绝密档案。这一做法总的目的是为杜鲁门政府的政策辩护，说明国民党政府垮台原因在于它自己腐败无能，而不是由于美国政策失误；并说明，中国的事态发展有其内在原因，美国已竭尽所能影响其进程，但现已无能为力。《白皮书》的公布在国内外引起很大震动。对蒋政府无疑是一揭露和打击，在美国国内引起了两党对对华政策的持续大辩论，也就是后来被称作“谁失去了中国”的争论。

事实上，尽管杜鲁门于 2 月已做出决策，对国民党的军事援助一直没有完全停止。1949 年 9 月国会在讨论对外军事援助法案时，在亲蒋派坚持下，附加了 7500 万美元用于“泛指的中国地区”的拨款。对这一提法可作多种解释：中国大陆、台湾、中国周边国家，受援对象可以是国民党政权，也可以是其他反共势力，方式可以公开也可以隐蔽。10 月间，国务院的一份文件提到这笔款项可用于给中国地方上“有困难的抵抗集团”以“隐蔽的”援

助。^① 但是到12月，艾奇逊等人已意识到“在中国不存在反共基础”，现在以不干涉最为明智，反对支持自封的“反共游击队领导”。^② 因此，大体上可以认为，美国真正从中国大陆“脱身”应从1949年12月开始。

2. 分离台湾

1948年秋，与酝酿从中国大陆“脱身”的同时，美国政府内部开始把台湾分开来考虑，并对美台关系进行认真研究。参谋长联席会议从战略的角度得出的结论有两个方面：（1）台湾对美国在西太平洋的安全有重要战略地位，一旦为“在苏联影响下的力量”所控制，对美极不利，因此要尽量保证其不落入共产党之手，而要保留在“对美友好的政府”手中。^③（2）另一方面，美国在全世界战线已拉得很长，无力对台湾承担任何军事义务。根据这一分析，美国政府于1949年3月由总统正式批准了一项对台政策，规定政策目标是“不让台、澎落入共产党手中”，为此要将“该岛屿与中国大陆隔开”；同时又规定只能通过外交和经济手段实现此目标，而不能以美国的军事力量“保卫”台湾。^④ 在此以后的一年中，美国对台政策基本上按此执行。在执行过程中，美国曾一度想甩开蒋介石，在岛内扶植其他势力——或是国民党内“开明派”，如吴国桢、孙立人，或是物色反共台独分子，但均未成功；美国也曾试探性地抛出过“台湾地位未定论”，并企图为实现台湾“托管”方案寻求国际支持。这一切都失败了，最后确认蒋介石是“台湾最终真正权威所在”，^⑤ 只能同他打交道。于是又回到原来在大陆执行的“有条件援蒋”政策，即要求蒋进行改革，并发表声

① FRUS, 1949 Vol. IX, pp. 568—574.

② *ibid.*, pp. 465—467 p. 598.

③ FRUS, 1948 Vol. VIII, pp. 261—262.

④ FRUS, 1949 Vol. IX, pp. 265—267, pp. 270—275.

明：“美国无意承诺以任何武装力量保卫该岛。”^①

但是差不多与此同时，中国大陆解放战争势如破竹。1949年12月美国中央情报局估计，如无美国的军事占领或控制，台湾“大约将于1950年底处于中共控制之下”。^②而美国的既定方针是不用武力“保卫”台湾，所以只能作放弃台湾的打算。此时美国政府内部就对台政策展开了一场有决定意义的辩论，以国务院为一方，主张完全放弃台湾，以军事部门为一方，主张以少量军援帮助蒋拖一个时期。最后杜鲁门裁决，支持国务院的意见。至此，美国政策又进入一个新阶段，即准备接受中共可能接管台湾的现实，为美国从台湾也“脱身”作准备。为此，美国国务院发出了有关宣传政策的内部文件，其精神是尽量缩小台湾对美国的重要性，重新强调台湾从来是中国的一部分，其命运纯属中国人的事，并且不再提“台湾地位未定”。

1950年1月5日，杜鲁门正式就台湾问题公开发表声明，重申《开罗宣言》、《波茨坦公告》关于台湾归还中国的决定，表示美国不拟卷入中国内争，并且特别申明美国不拟对台湾的中国军队提供援助或意见。这个声明是美国最明确的放弃分离台湾政策的表示。同日艾奇逊举行记者招待会，阐释杜鲁门的声明，以强烈的语言批驳了台湾地位要等对日和约缔结后再定的说法。1月12日，艾奇逊在“新闻俱乐部”发表了有名的有关亚洲政策的讲话，把台湾划在美国远东防线之外。

至此，美国完全撤出中国内战似乎在望。但是此后不久，美国内部反对放弃台湾的压力迅速抬头，这压力主要来自军方、国会内的亲蒋派以及国务院内部某些人士。他们从来就不甘心放弃台湾。1950年上半年客观形势又出现了一些新因素，助长了这一派的立场：（1）2月《中苏友好同盟互助条约》签订，以及随之而

① FRUS, 1949 Vol. IX p. 403.

② 同上，第393页。

来的苏联对中国的援助（包括军事方面），使美国离间中苏的目标受挫；（2）人民政府接管了美国驻北平总领馆的房产，挤走了最后一批美国驻华人员，使美国关于停止支蒋以保留在华据点的论点失去依据；（3）美国中央情报局对形势有了新的估计，认为对台湾的进攻很可能要拖到下一年，在此期间，美国如大力扶蒋顶住，可能有希望从长部署抵制中共的方略。最后一点是最重要的因素。于是形形色色的“保台”方案又提出来。主要有麦克阿瑟于1950年5月、6月两次提出的内容相似的备忘录，其中提到，台湾如掌握在共产党手中，“就好比一艘不沉的航空母舰和潜艇供应站，其位置对苏联完成其进攻战略极为理想”，^①这就是广为流传的美国把台湾作为“不沉的航空母舰”之由来（与一般理解不同的是，麦克阿瑟说的是台湾可能成为苏联的，而不是美国的“不沉的航空母舰”。其前提是认为如果中共占有台湾，必然会供苏联使用）。有鉴于此，该备忘录把台湾的战略地位又升高了，认为美国的防务应从这里“划线”。

另外一个重要方案就是5月间约翰·福·杜勒斯（当时任国务院顾问，负责对日和约事宜）提出的台湾中立化方案，其中包括美国派第七舰队驻扎台湾水域，防止海峡双方用武。6月25日朝鲜战争爆发，27日杜鲁门下令第七舰队驶入台湾海峡，就是采取的这一方案。在同一声明中，杜鲁门宣布台湾地位待对日和约签署后再定。从此开始了20多年美国以武力阻挠中国统一的历史，直到70年代初中美关系解冻，才有所改变。

3. 美蒋矛盾

美国在开始考虑从中国内战中“脱身”之时，与蒋介石的矛盾必然日益加深。蒋介石为了拖住美国，不让其“脱身”，采取了多种手段：一是直接不断地向美国提出各种要求增加援助的方案

和清单，1948年11月间宋美龄还亲自赴美活动；二是大力进行“院外活动”，利用美国内部政治矛盾，培养和借助亲蒋派，通过他们影响美国对华政策。这项活动形成了相当声势，以致于“院外援华集团”成为美国政治生活中一个引人注目的现象；三是力图使中国问题国际化，为此，蒋曾企图联合菲律宾和南朝鲜发起“亚洲反共联盟”，争取美国像对待“北约”那样给予援助。蒋还不顾客观现实，企图在联合国控诉苏联干涉中国，并通过相应的决议。但争取国际化的活动收效甚微，根本原因是蒋寄希望于美苏开战、第三次世界大战的爆发，而美国恰好力图避免与苏直接冲突。此时美国方针已定，除已通过的援助外至少不再进一步增加对蒋的援助。但是美国国内亲蒋集团的势力却有所增强，特别是在国会内气焰相当高，这对于推迟美国有关“脱身”的决策和牵制其付诸行动起了相当大的作用。

对于蒋介石本人，自罗斯福时代起，美国就一直把他当作中国的铁腕人物而予以支持。马歇尔离华声明中寄希望于中国自由分子的说法，还是设想在蒋领导之下。到1948年下半年，美国对蒋开始失望，并认真考虑物色替换他的人选。蒋介石当然知道这一点，于是在这个问题上，美蒋之间展开了复杂而微妙的斗争。在国民党内，美国所属意的人蒋必欲去之，这几乎已成规律。孙立人、吴国桢就是这样的牺牲品。李宗仁是美国曾认为最有希望、最有实力的可以取代蒋的开明派。1948年春李顶住蒋的高压竞选副总统而取得胜利时，美国是十分支持的。但是到1949年1月李成为“代总统”，竭力争取美援时，美国又对他有很大保留。一则因为美国此时“脱身”政策已定；二则美国看到大部分财权、人权、兵权仍在蒋介石手里；三则李宗仁正与中共进行和谈，美国怕他妥协，对他不放心，而且李宗仁还要求苏联进行斡旋，美国更不放心；四是因为李要求美国支持他割据西南，而美国此时已决定放弃大陆保台湾，刚好与蒋的意图有相合之处。凡此种种，使美国在蒋、李争权之中并未偏向李。

既表示无意支持蒋盘踞台湾，又实际上加强了对台控制，为贯彻分离台湾政策作准备。中华人民共和国宣告成立之后不久，美国国务院曾召集远东问题专家对整个远东政策和对华政策进行讨论。大多数人都主张在适当的时候承认新中国（大体上放在广州解放之后），并以中共方面遵守国际义务和善待美国公民为条件。但是官方仍无决策。1949年底至1950年初，美国对外交承认问题一直举棋不定，对其驻华机构则采取能留多久就留多久的政策。与此同时，美国在自己未决定承认之前，努力劝阻其盟国及其他对美友好国家承认新中国。此一努力有的成功，有的失败。最突出的是英国不顾美国压力，于1950年1月在“法律上”承认中华人民共和国，而保留对台湾政权“事实上”的承认。到1950年1月，中国政府挤走了美国驻华人员，打破了美国想在中国保留据点的幻想，美国的“不承认”政策更加明确。

关于中国在联合国席位问题，美国于1949年12月底制订的方案是：如果安理会讨论中国席位问题，只要美国还承认蒋政权，就应投票反对以中共政权取代国民党政权所占据的席位，但是这个问题应作为程序问题，因此将不使用否决权，也反对给中国（国民党）代表以否决权。此时，美国估计在1950年春的安理会会议上美国立场可得到一票的多数，而到1950年1月，美国估计等开会时反对中共的可能成为少数。即使如此，美国准备听任多数决定。

在暂时没有外交关系的情况下，美国认为只有经济关系才是有效武器。它对新中国经济关系总的原则是通过贸易关系使中国不必专门依赖苏联，从而助长中苏摩擦，同时以贸易为杠杆，在新政府采取危害美国战略利益的政策时，会同盟国和日本盟军司令部，共同采取强硬的贸易措施。当时美国及西方国家对苏联及东欧国家已实行控制贸易，有A、B两张限运货单，美国决定对中国按限运范围较小的A类执行。到1950年初，杜鲁门及国防部、商业部等都主张应把中国与苏联的“互不侵犯”条款付诸实施，以迫使

严厉的限制贸易政策。但是由于其他西方国家，特别是英国，连A类限制也不愿遵守，美国单方面实行严厉措施适足以把市场让给英国等国，所以未能完全实施。朝鲜战争爆发后，美国开始对中国实行全面禁运。

另外，美国政府原来打算在不承认新中国的情况下，保持其在华宣传机构，即美国新闻处，按照美国既定的对外宣传方针，结合中国具体情况进行宣传工作，主要目标是分化中苏。国务院指示其驻华机构正面宣传美国政策、国内情况以及美国对中国的经济援助可能带来的好处；相机宣传其他社会主义国家的消极面，但不正面批评中共，同时也要客观介绍美国国内对国民党的批评。这样，一方面尽可能地争取群众，一方面也希望能使中国领导人多了解外界情况，以免只听苏联一面之词。但是新中国的领导人此时方针已定，毛泽东主席提出了“打扫干净屋子再请客”的方针^①，即首先致力于肃清帝国主义影响，包括思想影响。中国人民政府于1950年上半年陆续关闭了各城市的美新处。美国的宣传计划未能得逞。以后美国对新中国的宣传调子更为敌对，称中国为苏联的工具，而较少区别对待。

第三节 日 本

（一）保留天皇制与美国独家占领

1945年8月10日早晨，日本政府向中、美、英、苏发出照会，表示接受“波茨坦公告”，但附以一项“谅解”，即“上述公告不

包含有损天皇陛下为最高统治者的权利的任何要求。”^①这也等于是日本“无条件”投降的一个条件。当天，由美国起草的答复关于这个问题的提法是：“从投降时刻起，日皇和日本政府统治国家的权力即须听从盟国最高统帅之命令”；“日本政府的最后形式将按照波茨坦公告，依日本人民自由表达的意志确定之。”^②这项答复经中、英、苏同意，于8月11日由瑞士转给日本。日本方面理解，这实际上就是同意了日本保留天皇制。8月15日，日本天皇裕仁以广播“停战诏书”的方式宣布无条件投降。

关于允许日本保留天皇制，美国政府内部早就有此考虑。5月份由美国副国务卿、前驻日大使约瑟夫·格鲁起草的敦促日本投降的文件就有一段话说，如果日本政府确有决心采取和平政策，不再发展军国主义，“则其政权形式可以包括现行皇统之下的君主立宪制”^③，史汀生也同意这一观点，认为这有助于促日本投降。这份文件即后来的“波茨坦公告”底稿。但是在拿到波茨坦会议上时，根据美国国务卿赫尔的意见删去了这句话，因为当时苏联尚未对日宣战，美国怕因这句话引起与苏联的分歧，要提也得等苏联参战后再提。事实上当时日本政府确在致力于争取苏联，拟定了“对苏交涉方针”，其中包括不惜“废除朴茨茅斯（日俄）条约”来换取苏联中立，甚至“调停”。但是日本不知道雅尔塔会议上苏联已经得到以参战换取恢复日俄战争之前的权益的保证。波茨坦会议前夕，苏联拒绝了日本要派特使赴莫斯科会谈的要求。^④

对于保持天皇制，苏联没有提异议。但是在盟国占领问题上有一番争执。美国从一开始，就下决心独家占领日本，杜鲁门认为，对日占领不能重蹈德国复辙，不想再给俄国人以任何机会。在

① 《国际条约集》，世界知识出版社，1961年，第104页。

② 《战后世界历史长编》，1945，第201页。

③ 同上，第189页。

④ 同上，第193页。

征求苏联关于答复日本的文稿时，苏联提出要加一句：“盟国应就……代表盟国最高统帅的一位或一位以上的人选达成协议”，并且建议最高统帅美苏各一人，苏方人选是华西烈夫斯基。对此，美国坚决反对，哈里曼说，“最高统帅不由美国人担任是不可思议的”。经过激烈争论，最后苏方让步，把“一位或一位以上”字样去掉，最高统帅是单数。^①

美国在二战结束前早已确立战后取得对日本的主宰地位的既定方针。急于以同意保留天皇制来换取日本早日投降的用意之一，也是因为苏联一出兵就进展顺利，在中国东北节节推进，战事延长一段时间对苏联有利，不但在中国将占领更多地盘，而且对日本问题会取得更大发言权。8月18日，杜鲁门批准了一项由副国务卿特别助理杜曼一个月前起草的文件，题为“对日占领与军政府”。它规定“美国负有提供占领军的主要责任，占领军的司令官和主要副司令官应是美国人”，“美国在决定政策时应有至高无上的发言权”。^②8月21日，美国向中、英、苏三国发出照会，建议成立“咨询委员会”（FEAC），其职责只限于对占领政策提建议。苏联不同意，经过几番争执，最后达成协议，在华盛顿设立“远东委员会”，由中、美、英、苏、法、荷、加、澳、新、印度、菲律宾等国组成（后来缅甸和巴基斯坦也加入），负责政策的制定和审查；另在东京设立一个纯属咨询性质的“盟国对日理事会”（ACJ），由麦克阿瑟或其代表任主席，中、苏各派代表一人，英、澳、新、印合派代表一人组成。实际上这两个组织作用极有限，日本事务一切都取决于直接对美国政府负责、由麦克阿瑟主持的“盟总”。苏联关于恢复沙俄在日俄战争前的势力的要求得到了满足，并且除千岛群岛外还得到了南部库页岛、色丹和齿舞诸岛，斯大林满意地宣称，这些地方将成为“苏联与大洋直接联络的工

^① 《杜鲁门回忆录》，第1卷，第371页。

具”。^①在当时情况下，苏联无力再与美国在远东争霸，于是默认了美国独占日本的既成事实。

根据8月13日杜鲁门的一号通令，日本、菲律宾以及朝鲜北纬38度以南由美国太平洋陆军部队最高统帅麦克阿瑟受降。8月14日，麦克阿瑟飞抵日本。从8月30日至9月6日，美军第8军和第6军46万人陆续进驻日本，控制了日本各大都市和战略中心。美国联合参谋总部致文麦克阿瑟称：“日本天皇和日本政府是在你——盟国最高统帅——的领导下，被授以治理国家的权力的……你的权力至高无上，对日本人，你无须存在任何权限上的疑问。”^②这样，麦克阿瑟成了日本的名副其实的太上皇。

(二) 占领初期政策 (1945—1948年)

1945年9月6日，杜鲁门正式批准了一项文件，题为“战后初期美国的对日政策”(简称“初期政策”，编号为SWNCC150/4—A)，下达给“盟总”，并于9月22日正式公布。这是美国对日政策的纲领性文件，分“最终目标”、“盟军权力”、“政治”和“经济”四部分。内容广泛。主要精神有两点：1. 保证日本非军事化，不再构成对和平的威胁；2. 铲除封建基础，政治民主化。^③11月3日，美国参谋长联席会议又向麦克阿瑟发出“关于日本投降后初期对日占领和控制的基本指令”(JCS 1380/15)，对“初期政策”中所确定的任务作了更为具体的规定。在这个时期内，“盟总”对日本所采取的一系列措施基本上是贯彻落实“波茨坦公告”以及这

^① 《长编》(1)，第206页。

^② Documents Concerning the Allied Occupation and Control of Japan, Basic Documents (以下简称 Basic Documents), Vol. 1, p. 109, 日本外务省特别资料部编, 东洋经济新报社发行, 1949年。

^③ Basic Documents, Vol. 1, pp. 91—107.

两个文件。主要有以下几个方面的内容：

1. 解除武装，审判战犯

战争结束时，日本尚有 700 万军队，约半数在本土，半数在国外。1945 年 9 月 30 日，日军总参谋部被取消，10 月 30 日美国宣告日本本土的武装力量的遣散工作已告完成；海外日军的遣返与遣散工作到 1948 年初完成。原日本陆军省和海军省都被取消，改成复员厅，归入厚生省之下，只负责遣散日军工作。大量的军事装备、设施、飞机、坦克、大炮、军火弹药都被拆除或销毁，大型海军战舰被击沉。至 1948 年初，日本海、陆、空三军事实上已不复存在。^①

1945 年 9 月 11 日，“盟总”下令逮捕东条英机等首批战犯 39 人，以后又分批逮捕，至 12 月间共逮捕战犯 286 名。1946 年 1 月 19 日，“盟总”发布“建立远东国际军事法庭公告”，并公布该法庭的宪章。法庭于 2 月 15 日正式在东京成立。根据罪行，战犯被分为甲、乙、丙三级。甲级战犯由“远东国际军事法庭”审判。审判官由中、美、英、苏、法等 11 国派代表组成，由澳大利亚威廉·韦布爵士任总审判官。随后又在东京成立“远东国际检察团”，由 11 国各派代表组成，检察长为美国代表季南，同属“盟总”管辖。自 1946 年 5 月 3 日第一次开庭，至 1948 年 4 月 16 日休庭，“远东国际法庭”共审讯 28 名甲级战犯，判处 25 人（有二人中途病死，一人得精神病）。乙、丙级战犯共 5416 名，由各国法庭自行审判，其中美国共审判了 1373 人。^②

^①（日）有沢広尺、稻葉秀三编：《资料：战后二十年史，2〈经济〉》，日本评论社 1970 年，第 26 页。

^②（日）有沢広尺、稻葉秀三编：《资料：战后二十年史，2〈经济〉》，1970 年版，第 13、14 页。

2. 政治改革

“盟总”领导下对日本的政治制度进行全面改革，基本上以美国的民主思想为指导结合日本的具体情况。主要有以下一些重大措施：

(1) 思想言论方面。一方面推行美国的“四大自由”，一方面肃清军国主义影响。1945年10月4日，“盟总”发布“取消对政治自由、公民权利、宗教自由的限制备忘录”，指令日本政府立即停止施行对思想、宗教、集会、言论自由以及收集和传播消息的限制；取消以种族、国籍、信仰和政见为由实行歧视的所有法律、法规和命令；释放全部政治犯，取消秘密警察机构以及内务省和各级政府中控制公民自由的各种机构，并解除此类人员的公职。根据这一“备忘录”，至10月10日，包括日共党员在内的全部政治犯都被释放，日本警察系统有近5000人，包括100名高级军官被解除职务。包括共产党在内的一些反战政党陆续取得合法地位。工会、农会等组织的成立也受到鼓励。

另一方面，对日本军国主义和极端民族主义者及其组织进行整肃。1946年1月，“盟总”下达两项指令：“废除某些政党、协会、团体和其他组织”，“撤换和排除不受欢迎人物的公职”，统称为“整肃令”。在“盟总”压力下，日本政府也发布了相应的指令，整肃工作逐步在全国范围内铺开，至1948年5月基本结束。据统计，在这时期内受到整肃调查的共有717415人，其中被指定为整肃对象的有201815人，被取缔的军国主义和极端民族主义组织共1300个。^①

(2) 制定宪法，改变政体。战后日本的新宪法对日本的政治生活起了决定性的作用。这部宪法是在美国一手主持下制定的。1945年10月4日和11日，麦克阿瑟先后召见了近卫文麿（战争

^① Edwin Martin, *The Allied Occupation of Japan*, American Institute of Pacific Relations, New York, 1948, p. 54.

结束时的首相)和币原喜重郎(当时的首相),要求他们各自提出对原日本宪法的修改草案。具体主管此事的是“盟总”政治顾问阿契森。美方提出了一些具体要求。近卫于11月22日提出了“宪法修改大纲”,即“近卫草案”,但不久因本人被列为战犯而自杀身亡。币原则正式通过内阁会议,成立“宪法问题调查委员会”,由国务大臣松本蒸治任委员长。1946年1月7日提出了所谓“松本草案”。这份“草案”对天皇权力及旧制度保留过多,为“盟总”所拒绝。2月2日,麦克阿瑟提出修改宪法三原则,主要是限制天皇权力、放弃陆海空军和废除封建制度,并指定“盟总”民政局长考特尼·惠特尼组织班子起草一个文本,称“麦克阿瑟草案”。“盟总”将此“草案”交给日方,限期答复,并说如果在预定4月大选的日期之前仍未通过宪法,则“盟总”将把修宪的原则声明直接提交日本公民表决。于是3月5日(即限期的最后一天),币原内阁通过了几乎是照抄“麦克阿瑟草案”的“宪法修改草案要纲”,并予公布。7月5日,“远东委员会”一致通过其基本原则。之后,经日本议会两院通过,由天皇于1946年11月3日正式颁布,1947年5月3日起开始实施。

新宪法实际上是美国一手制定的,当时日本的当政者是勉强接受的,因此有“麦克阿瑟宪法”之称。其性质介于美国与英国宪法之间,把天皇降为国家的“象征”,而不再有过去“神圣不可侵犯的”、“现御神”的地位,确立了美国式的三权分立的政体,但实行内阁制,内阁首相与英国一样,直接对国会负责。^①

新宪法中有一条重要的条款,就是“非战争条款”,规定日本国民“永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段”;“不保留陆、海、空军及其他战争力量,不承认国家的交战权”。^②

① (日)过清明编:《资料:战后二十年史,〈政治〉》,第25—26页。

② 转引自《日本政治史纲》,中国社会科学出版社,1984年,第201页。

3. 解散财阀

关于这一点，“波茨坦公告”中并无明确规定。美国的“初期政策”中首次提出：“禁止那些不把未来的日本经济努力完全引向和平目标的人继续，或被选拔担任经济领域的重要职务”；“支持一项解散对日本大部分贸易和工业实施控制的大工业和大银行联合体的计划”。^①之后，参谋长联席会议致“盟总”的指令又规定了具体措施。根据这一方针，“盟总”发布了一系列指令，由日本大藏省再拟定方案，经“盟总”批准具体执行。“盟总”的指令首先将三井、三菱、住友、安田、冈产、川崎和浅野等15家财阀公司定为清理对象，冻结其资产，要求他们提出营业内容和资本构成的报告。后又增加3个，共18个，被指定为“受限制公司”。日本大藏省然后成立了“控股公司清理委员会”，自1946年9月至1947年9月分五批指定应予解散的“控股公司”共83家，其所有证券交“清理委员会”处理。

1946年初，由于美国政府中许多人对“盟总”打击日本财阀不力提出批评，国务院和司法部联合派出了以经济学教授爱德华兹为首的使团赴日调查。该使团的报告指出日本财阀应对战争负主要责任，并且仍是一个潜在的主要战争因素，提出了解散财阀和制止新财阀产生的一系列建议。这项报告的内容作为参谋长联席会议的“中期指令”发给“盟总”，又于1947年4月由“远东委员会”批准，成为“远东委员会”的正式文件（FEC230）。该文件指责财阀窒息了日本政治和经济自由，鼓励了侵略，声称“在美国看来，把过度集中的私人经济力量予以分散，是占领的主要目标”。^②

在“盟总”的压力下，日本政府又于1947年4月及12月先后通过《禁止私人垄断和确保公正交易法》（又称《反垄断法》）和

① Basic Documents, Vol. 1, pp. 101-103.

② Edwin Martin, *The Allied Occupation of Japan*, p. 40.

《过度经济力集中排除法》(又称《集排法》)。据此,“清理委员会”又指定了数百家矿业、配给和服务行业的公司为清理对象

4. “农地改革”

对日本社会进行全面改造,土改成为必不可少的一个环节。1945年下半年,日本币原内阁提出过几项“农地改革”法案,在国会中引起激烈争论,未付诸实施。1945年12月9日麦克阿瑟公布了著名的“农地改革令”(编号SCAPIN411),又称“农民解放令”,列举日本现有土地制度的五大“罪恶”后,指令日本政府于1946年3月15日之前向“盟总”提交一项农地改革计划,并规定五项必须包含的内容,主要精神是保证耕者“有更为均等的机会来分享他们的劳动果实”,主要措施是使大地主的土地转向自耕农,保护佃农的收入等。^①1946年3月15日,日本政府提出“第一次农地改革法”,因太保守,遭到“盟总”的否定。在盟国对日委员会讨论这一问题过程中,盟国之间也有过争论。苏联代表提出了一个方案,其中有无偿征收地主超过6町步以上的土地,优先分给无地和少地农民的条款,遭到美国代表强烈反对,因其破坏了“私有财产权”。最后以英国提出的折衷方案“十点计划”为基础,由“盟总”向日本政府提出“劝告案”,日本政府据此提出第二次农地改革方案,形成两项法案,麦克阿瑟发表声明表示满意,然后由日本国会通过,于1946年10月21日公布。自此日本的土改正式开始。其内容主要是将地主超过限定数量的土地强制征购,分配给自耕农,对自耕农的土地也作一定限制;减轻佃农的赋税,并鼓励其购买土地成为自耕农。这项计划在实施过程中遭到地主势力的百般阻挠。为此,麦克阿瑟于1948年2月又向日本政府发布一项农改指令(SCAPIN 1855),要日本政府采取强有力措施,对付那些用各种手段阻挠农改的分子,以贯彻实施农改

计划。^①

农改的结果，使日本农村土地所有制发生了很大变化，基本上摧毁了日本土地半封建所有制。据统计，至1950年8月，租种地占总耕地面积的比例从改革前的46.3%下降到10.8%；自耕农户由占总户数56.5%增至86.6%；佃农由43.5%降至11.7%。不在村地主则完全被消灭。在村地主的土地也大大减少，85%的土地为农民所有。^②

在实现了以小农经济为基础的农业经济之后，日本国会又于1947年11月公布了“农业生产合作社法”；1948年12月，“盟总”提出农民组织16原则，这样，个体农户逐步组织成各种“协同组合”（即生产合作社），至1950年3月，此类组织共有33101个，此外还有各种农民联合会1121个。^③

5. 教育改革

美国战后对日本的教育改革大致分两步进行。

第一步：摧毁日本的旧教育制度，清除教育领域内的军国主义和极端民族主义影响。为此，“盟总”自占领开始至1945年底相继发布了“四大教育指令”，分别指示日本政府禁止军国主义思想的传播，停止学生军训和所有军事教育，在教职员队伍中进行甄别和整肃，审查和修改教科书，废除以传播神道和培养神官为目的的公立教育，以及暂时停止有大量军国主义和极端民族主义内容的修身以及日本历史、地理课程。日本政府根据这些指令通

① Basic Documents, Vol. 1, pp. 112—113.

② 开味準三辅：《战后政治，1945—1955》，东京大学出版社，1983年，第309—310页。

③（日本）《资料：战后二十年史，〈经济〉》，第129页。

过了一系列法令和规定予以贯彻。^①

第二步：规划和建立日本新教育制度。在“盟总”的要求下，1946年3月，华盛顿派出由乔治·斯托达德博士率领的27名教育、社会、心理等专家组成的“美国教育使团”赴日本，对日本的教育制度进行全面调查，日本改组后的文部省也派出第一流学者组成“日本教育家委员会”协助美国使团工作。在进行了近一个月调查后，斯托达德使团提出了一份报告，于4月7日公开发表。报告提出了扩大教育机会、改革学制（以美国的6—3—3—4代替日本原来的6—5—3—3制）、削减文部省对各地方教育的高度集中控制权等的一系列措施，为占领期日本教育改革规划出一张蓝图。^②为实施这一规划，日本成立了“教育刷新委员会”，作为内阁大臣的咨询机构。根据该委员会的建议，日本制定了“教育基本法”，于1947年3月31日公布实施。之后，日本参众两院于1948年6月分别通过决议，废除了半个世纪以来决定日本教育根本方针的“关于教育的勅语”，以及其他有关的“勅语”和“诏书”。至1948年7月和1949年5月，日本政府又通过了有关法律，改变了文部省的职权范围，对地方教育委员会不再监督和领导，而是对等关系。

此外，美国占领当局还推行了其他一些改革政策，如鼓励建立工会组织、废除政府对神社神道的特别保护、改革警察、司法制度等等。

① 这四项指令是：(i) 10月22日“关于日本教育制度的管理”（日本占领文件集，第205—207页）；(ii) 10月30日，“关于教员及教育行政官员的调查 甄别和证明”（同上，第224—225页）；(iii) 12月15日“关于废除政府倡议 支持、保全、控制和传播神道”，有关教育部分（同上，第175—178页）；(iv) 12月31日“关于暂时停止修身 日本历史和地理课程”（同上，第219页）。

② Occupation of Japan, Policy and Progress, Department of State Publication 6891, The Far East Series 17, Washington, D. C., pp. 156—163.

(三) 政策逆转 (1948—1950年)

自1948年起，随着“冷战”的加剧和中国革命的节节胜利，美国对日政策开始转变方向，重点由促日本非军事化和民主化转向扶植日本，重新武装日本，打击左派势力，以便将日本纳入“遏制”政策的轨道，成为美国在远东依靠的重点。

早在1947年初，美国政府要员如福莱斯特、哈里曼、帕特森、艾奇逊等已开始主张美国转变当时的对日政策，转为扶植日本恢复经济。1947年春，国务院有关处、SWNCC以及参谋长联席会议相继提出报告，强调日本对美国的重要性，除了经济方面外，已经提到日本可以在远东牵制美国及其盟国的“意识形态对手”的大量武装力量。^①艾奇逊于5月8日代表杜鲁门在德尔塔发表了被称为“马歇尔计划”“序曲”的著名演说，把日本和德国并提为亚、欧“最大加工厂”，主张美国予以修复。^②这是首次公开透露美国扶日意图。不过当时舆论界注意力在欧洲，对讲话中提到日本未加注意。

美国对日政策的主要设计师也就是“遏制”政策的倡导者乔治·凯南，他是重欧轻亚的主要人物，而在亚洲，他又以重日轻华著称。他有一段名言：

面对一个真正友好的日本和一个有名无实的敌对的中国，我们美国人会感到相当安全……但一个有名无实的友好的中国和一个真正敌对的日本对我们的威胁，已为太平洋战争所证实。一个敌对的中国和一个敌对的日本则更糟。然而

① FRUS, 1947, Vol. I, pp. 738—750.

② Dean Acheson, p. 220.

共产主义在中国的大部分胜利必然增强对日本共产主义的压力，如果这种压力……获得成功，那我们面临的日本将显然是一个敌对的日本。^①

就在这一主导思想下，凯南及其主持的政策设计司于1947年10月和1948年2月先后向马歇尔提交了两份关于对日政策的报告。之后，凯南奉命访日进行调查，并与麦克阿瑟详谈，回国后又于3月25日提出一份详细的政策文件(PPS28)。这份文件后来略加修改，于1948年由国家安全委员会批准，成为国家安全委员会文件(NSC13/2)，10月9日由杜鲁门签署，于是正式成为美国对日政策的依据。这份文件一般认为是美国对日政策转变的标志。^②

这项政策的主要内容是：推迟缔结对日和约，以便延长美国占领；减缓或停止日本民主改革，限制劳工组织的权力；放松反垄断措施；把日本经济复兴和政治复兴放在优先地位。凯南在原报告的附件中还提出应允许日本重新武装，后来的正式政策文件中未提这一点，但事实上是朝着这一方向行动的。

在实践中，美国对日政策的转变主要有以下几个方面：

(1) 减少和取消日本的赔偿。原来根据杜鲁门批准的1945年12月“保莱报告”，日本的“过大的工业能力”应受到限制，拆除工业设备作为赔偿，拆除后所允许的工业水平应是1926—1930年的水平，应付赔偿总额为9.9亿战前日元。这项工作已着手进行。1947年7月，“斯特赖克调查团”第二次访日后提出报告称，拆迁日本可以有效利用的工业设备对世界经济不利，并将增加美国负担，主张取消“保莱计划”，大幅度缩小拆赔范围，将1950年日

^① George Kennan: *Memoirs, 1925—1950*, p. 375.

^② Frederick S. Dunn: *Peace-making and the Settlement With Japan*, Princeton,

本工业应达到的水平提高到1932—1936年的水平，赔偿费减至1亿多战前日元。1948年，陆军部派出的“约翰斯顿调查团”再次提出进一步减少拆赔，并建议有选择地保留日本基础军事工业，日本工业能力可维持在1937年以后的水平。至1949年5月，“远东委员会”的美国代表麦克洛伊将军通知其他成员国，此项工作已经“成功地结束了”，这样，拆赔计划即告停止。^①

(2) 放宽和取消对财阀的限制。自1948年初，美国已逐步在事实上放宽了对日本财阀的限制。3月17日，美国国务院和陆军部宣布撤回1947年颁布的限制财阀的FEC230文件。解散财阀的政策正式逆转。原来被指定应予解散的83家“控股公司”只解散了42家，而其中26家又设立了第二公司。另外，从1948年7月至1949年4月，“盟总”相继发布了五个报告和若干指令，结果大大减少了原来指定的“受限制公司”的数字，即使列入“受限制公司”，其业务活动所受限制也大为缓和。对于被指定为“过度集中”的企业，也照此办理，解脱了一大批。1948年5月由美国陆军部副部长任主席的“非集中化审查委员会”派出一“五人委员会”赴日调查，结果宣布《集排法》不适用于金融界。之后，“五人委员会”又经麦克阿瑟批准，发表《集排法》实施四原则，又有一大批原被指定为“过度集中”的企业被解脱，最后真正处理的只有十几家。^②

(3) 加速扶植经济复兴。战后日本成为美国一大经济负担。因此单纯从财政上考虑，美国也希望日本早日恢复经济，以后又加入战略和政治考虑，更是如此。美国对日本的经济措施主要在两方面，一是为日本制定经济政策，一是援助。

1948年12月，麦克阿瑟根据杜鲁门第96号“临时指令”，向

① FRUS, 1948, Vol. VI, p. 971, pp. 1014—1015.

② Robert Fearey: *The Occupation of Japan, Second Phase, 1948—1950*, Westport Connecticut, 1972, p. 61.

Basic Documents, Vol. II, p. 20

日本吉田政府发出指示，要求实行美国提出的“争取经济稳定计划”（又称经济稳定九原则）。^① 主要内容是平衡预算、加强税收、冻结工资、控制物价、增加原料和制成品的产量等。与此同时，杜鲁门总统任命底特律银行总裁、美国银行家协会主席约瑟夫·道奇为“盟军最高统帅特别财政顾问”，赴日进行“九原则”的实施。道奇有“经济沙皇”之称。他于1949年2月抵日后，提出了一项全面紧缩的计划，称“道奇路线”，以强有力的手段推行，其中包括为日本修改制定预算方案，称“道奇预算”，并由美国派专家代表团对日本进行税制改革。“道奇路线”对当时日本千疮百孔的经济走上轨道起了很大的作用。

另一方面，美国增加了对日援助^②：

财政年度	援助数额（百万美元）
1945—46	108
1946—47	294
1947—48	357
1948—49	530
1949—50	438

从上表可以看出，自1945年以来美援每年大幅度增加，以1948—1949年为最。1949年以后有下降趋势，说明日本经济已开始有好转趋势。

（4）整肃对象从右派转向左派。1948年之后，整肃工作明显放宽，许多被列入整肃对象的人相继被解除整肃。1950年11月有3000名前陆海军军官被解脱。至1952年“对日和约”生效时，只剩下了8710名整肃对象。与此同时，开始了所谓“赤色整肃”。1950年6月初，随着麦卡锡主义在美国兴起，麦克阿瑟指示日本吉田

^① FRUS, 1948 Vol. VI, pp. 1059—1060.

政府解除日共中央委员在政府中的公职。6月26日（朝鲜战争爆发第三天），在麦克阿瑟指示下，日本政府下令“赤旗报”无限期停刊。至1951年9月，有19名日共中央临时指导部成员被解除公职，其中9名被逮捕，另外有2万多名日共党员和其他左翼人士失去在政府机关、新闻媒介和私人企业中的职务。在37名日共国会议员中有15人遭到整肃。^①

另外，劳工运动受到限制。麦克阿瑟一反占领初期强调集会结社自由的方针，指示日本政府通过了一系列政令和法令，禁止政府公务员和在公共团体企业任职的人员罢工、怠工以及使用其他“有损于工作效率的手段”，对“团体交涉”和“争议权”也作了重大限制。^②1949年8月30日日本政府下令解散了日共领导的“全劳联”总部，其干部受到整肃，并指使社会党领导的“总评”把日共干部排挤出去。

(5) 重新武装日本。1950年6月17日，国务院负责对日和约的顾问杜勒斯第一次访日。他在与吉田首相会谈中首次提出日本重新武装的要求，遭到吉田拒绝。朝鲜战争爆发后，驻日美军被逐步调往朝鲜战场。6月27日，杜勒斯在回国前再次向日方提出建立75000人的“警察预备队”，取得日方同意。这是日本战后重新武装的开始。之后在麦克阿瑟指令下，“警察预备队”人数又有增加，并规定其性质不同于原来的警察，而是首相府的直属机构，是一支“可根据需要随时随地出动，具有相当规模的机动力量”。^③另外，扩大“海上保安队”，其船只拥有数从25艘增加到200艘。“警察预备队”于1952年8月改编为“保安队”。1957年7月1日吉田内阁宣布正式成立“防卫厅”，“保安队”改称“自卫队”。

^① Hans H. Baerwald, *The Purge of Japanese Leaders Under The Occupation*, Westport, Connecticut, 1977, p. 79.

^② Robert Feary, p. 78. 《资料：战后二十年史，〈政治〉》，第68页。

^③ FRUS, 1950, Vol. I, pp. 1250—1251

(四) 单独对日媾和及美日安全条约

美国开始考虑对日和约是在 1946 年末，最后和约签字是在 1951 年 9 月。这期间经过一番曲折，体现了国际形势和美国战略思想的变化。

1. 第一轮推动对日和约的努力：1946 年底—1947 年底

(1) 博顿草案^①。1946 年底至 1947 年初，国务院远东司副司长彭菲尔德奉命组织班子起草对日和约，参加的主要有东北亚处处长、日本问题专家博顿等人。1947 年 3 月拿出初稿，称“博顿草案”。该草案在有关领土、赔偿和非军事化等问题上大体上以开罗宣言、雅尔塔协定、波茨坦公告等国际协议为基础，并规定缔约后“盟总”、“远东委员会”和“对日理事会”均予撤消，盟国将通过大使会议进行对日管制，监督战后各项改革措施之执行，如发现有违反行为，得向日本发出指令，并建议成员国采取行动。这种形式的管制原则上定为 25 年，不过可视情况缩短或延长。

博顿草案的主要精神仍是防止日本军国主义复活，视之为亚洲的最大威胁，故规定日本 25 年之内不准拥有军队。这一思想基本上延续了罗斯福对战后远东的设想，即依靠一个稳定的中国，限制日本，并且取得苏联的合作。认为美国既不需要依靠日本重新武装，也不必担心日本会亲苏或“共产主义化”。

这份草案在政府内部传阅后，立即受到来自不同角度的批评。麦克阿瑟认为对日太苛，指责该草案“从观点、目的到形式都是帝国主义性质”。^② 军方则要求媾和之后美国应在日保留军事基

^① 博顿草案全文从未发表过，博顿于 1948 年 1 月 8 日的解释性备忘录见 FRUS, 1947, Vol. VI, p. 452, p. 459; 详情见《战后世界史长编》，1950—1951，第 331—334 页。

地，并且坚决不同意撤军。

以后“博顿草案”吸收各方意见数易其稿，但其主导思想是防止日本军国主义复活，因此与美国后来的对日方针越来越不符合，直至1948年底仍以“未定稿”被搁置下来。

(2) 麦克阿瑟的媾和思想。1947年3月17日，麦克阿瑟破例出席东京外国记者聚餐会，并举行了一次记者招待会，正式宣布“对日媾和时刻已经到来”，并提出了“占领三阶段”（即军事、政治、经济）的著名论点。^①他认为军事阶段已完全完成；政治阶段也已做到占领下所能做到的一切；剩下的是经济阶段。日本必须得到帮助以恢复经济活力。为此，日本应早日恢复正常对外贸易（在缔结和约之前，日本不可能与战胜国发生正常的外交与通商关系），否则盟国只有要么负担支援日本的沉重义务，要么听任日本人民饥寒交迫。

麦克阿瑟之所以急于要缔结和约，主要是他认为占领的理想时间是三年，最多不得超过五年，再长下去必然引起日本民族主义情绪，而对共产党有利。他已看到美国占领的“效益日减”。同时，他意识到当时日本经济状况很不妙，社会动荡，大规模罢工正在酝酿，全靠“盟总”镇压才未爆发，这种局面难以长期维持，因此需要早日结束占领，以一项和约使日本能恢复正常经济活动。他的具体设想是：1947年夏在东京举行对日和会；缔约六个月后在他亲自监督下撤退美军；美国推动各国与日本缔结和约，不论苏联是否参加；必要时美国可单独媾和；和约必须有助于保障和平，而不是像凡尔赛条约那样孕育战争。他的方案虽不具体，但主导思想已很明显：防苏，防共，扶植日本。并且最早提出撇开苏联单独媾和的想法。

当时美国政府忙于对欧事务，并未准备好对日媾和，麦克阿

^① John Gunther: *The Riddle of McArthur*, New York, 1950, p. 66. 《战后世界史长编》，1950—1951，第334—336页。

瑟声明出其不意。因此，国务院立即声明与麦的建议毫无关系。但是与此同时，国务院郑重研究了麦的建议，至5月中旬，马歇尔表示基本同意麦优先考虑对日媾和的想法。7月11日，美方向“远东委员会”正式提出于8月19日召开对日媾和预备会议的想法和程序，关键是由全体对日作战国家审议草案，以2/3通过，不承认否决权。^①

美国贸然单方面提出的建议引起有关各国不同程度的反对和保留。在程序上，苏联坚持中美英苏四大国外长会议预先讨论草案，并遵循大国一致原则；中国提出妥协方案，即表决的2/3多数中必须包括四大国中之三国。同时中国强调必须争取苏联参加，如苏联不参加，中国将重新考虑立场。这是因为当时中国内战方酣，苏联已保证只承认“中央政府”，不支持中共，国民党不愿得罪苏联。英国及英联邦国家则刚好在8月底9月初在堪培拉开会，发表公报主张严守“波茨坦公告”等国际文件所规定的对日限制条款，显然不能同意美国的扶日意图。于是，预备会议没有开成，美国第一轮媾和努力搁浅。

2. 凯南计划与推迟缔结和约：1947—1949秋

凯南及其领导的设计司既反对博顿草案，也反对麦克阿瑟早日结束占领的思想，主张暂缓缔约。他们认为在当时情况下，美国如撤出日本，共产党发动政变十分容易；日本对美国的安全极为重要，在一个没有武装的日本如何保障安全的问题没有解决之前，美国决不能贸然撤军。因此，在1947年秋，凯南提出了有关对日和约的详尽报告，在论述了日本各方面形势后，建议美国不要推动媾和，而应延长占领，许多应在和约中解决的问题可在占领期解决，他称之为“事实上的媾和”（*de facto peace*）。美国应抓紧在占领期间在政治和经济上加强日本，以便占领结束时日本

处于稳定状态。

凯南的这一思想得到了马歇尔等人的首肯，与军方的想法也大致吻合。于是在1948年2月，凯南奉命至东京与麦克阿瑟商谈并协调立场。但是凯南无论是在对日本当时状况（亦即改革的业绩）的看法，还是对和约是否应推迟的问题上，均未与麦克阿瑟取得一致。凯南回国后，于1948年3月提出了前面提到的有关对日新方针的报告（PPS28）。事实上，如前一节所述，这一个时期美国就是在没有和约的情况下，按此方针行事。这也就是“事实上的和平”，或称“化整为零的媾和”（piecemeal peace）。^①

3. 重提和约

（1）美英协调立场。至1949年下半年，“北约”已建立，德国已分裂，欧洲两大集团势力范围已明朗化。亚洲却在动荡中。中国共产党领导的革命最后胜利在望，菲律宾、马来亚、印度支那都有共产党领导的武装斗争，南朝鲜李承晚政权面临危机。整个亚洲的发展趋势对美国和西方国家不利。此时美国可以操纵的唯有日本。而在日本，正如麦克阿瑟所预料的，美国占领已引起日本的民族情绪，日本公众反美倾向日益明显。同时，英国对其在亚洲的前殖民地的发展也有理由担忧。这样，美、英都感到有必要早日确定日本为西方阵营中的一员的地位；加以欧洲格局既已定下，可以腾出手来处理亚洲事务，对日媾和的问题于是又重新提出。这次是英国主动，于9月间同时派代表到东京和华盛顿与美国磋商。两国协调了立场：同意在没有苏联参加下也可单独对日媾和；英国同意在和约签订后美国可通过与日本签订双边协定来确保美国在西太平洋的利益，包括在日本设军事基地以及美国

^① George Kennan: *Memoirs 1925—1950*, p. 368, pp. 375—376, p. 381; FRUS, 1947, Vol. VI, pp. 485—487, p. 541, pp. 537—543, pp. 700—702.

《战后世界中长编》，1950—1951，第259—261页

可托管琉球群岛；在赔偿问题上接受美国的“宽厚方案”，英国并保证可以说服英联邦国家同意。^①之后，美、英、法三国外长会谈把以上立场要点肯定下来。

10月13日，美国国家安全委员会拟就“美英对日和约”草案初稿。其内容与后来的旧金山和约极为相似，不过没有最重要的安全条款。这是因为，在当时的舆论环境下，还不便公开亮出美日准备缔结双边条约的底牌。

(2) 军方的疑虑和艾奇逊宣布防务线。正因为美国当时不能公然在和约草案中写入美日安全条约，军方对此很不放心。他们担心，一旦和约签订后，日本主张中立化的势力抬头，可能抵制与美签订双边条约的设想，其他亚太国家也可能不同意。加之，美国参谋长联席会议深知美国军力有限，必须重点布防欧洲，已经准备减少在日驻军。正因为如此，军方仍主张推迟媾和，延长美国占领期，以免日本失控。12月22日布莱德雷向国防部长约翰逊递交备忘录说明了此意。

在这个问题上，国务院是出于长远战略考虑，军方是出于近期考虑。12月23日，国家安全委员会提出第48/1号文件，即本章总论中提到的“美国关于亚洲问题的立场和态度”。艾奇逊于12月24日交给布莱德雷一份备忘录对此问题作了解释。^②但仍未使军方释然。1950年1月12日，艾奇逊又在全国新闻俱乐部发表了有名的关于对亚洲革命的讲话，除传递了准备撤出中国的信息外，还提出了日后颇多争议的防务线：从阿留申起，经日本、琉球群岛至菲律宾。不论如何，日本在美国防务线之内是明确的。

尽管如此，军方仍不改变态度。关键在于能否保证日美安全条约与和约同时缔结，而不使占领结束后有一段“真空”期。在这一关键时刻，关键问题上，日本政府的主动配合起了重要作用。

^① FRUS, 1949, Vol. VII, Part 2, p. 854.

(3) 日本的立场和策略。日本作为战败国本来对和约已无发言权。但是日本一些政治家对此有深远的考虑。早在1945年11月,日本币原内阁已在极端秘密的情况下着手和约的准备工作,正式成立了起草报告的“干事会”,主其事的是当时的外交大臣、后来的首相吉田茂。据他谈到的日本的中心思想概括起来有以下几点:第一,“如何避免在媾和时被课以苛刻的条件,特别是将来长期束缚国家独立和自由的不利条件”;^① 第二“在独立之后如何保障这个没有武装的國家的安全”;^② 第三,面对诸多战胜国,难以长期维持中立,“一定要找到一个国家作为代言人”^③ 以维护日本的利益,这个国家就是美国。这就确定了日本依靠美国以争取对自己尽可能有利的和约的总方针。可以说,在这方面吉田茂之于日本与阿登纳之于西德有相似之处。

1947年“冷战”加剧,日本得知美国有撇开苏联片面媾和的想法后,曾两次向美国递交关于和约的意见书,在第二次意见书中提出“由美日双方缔结特别协定防范第三国侵略”,以及“在联合国发挥职能前由美国来保障日本安全”的思想,并建议增加日本海上与陆上力量。^④

1949年2月,吉田茂第三次组阁。他得知美国内部正为缔结和约后如何保证美国在日本的军事存在而遇到困难,就向美国传出信息:日本愿为此而尽力。在美国态度明朗化之后,吉田于1950年4月25日派大藏相池田勇人以考察经济为名访美,与美国军方和国务院代表密谈,转达了吉田的绝密口信:日本希望及早媾和。和约签订后,“为了日本和亚洲地区的安全保障,美军或有必要继

① 吉田茂:《十年回忆》,中译本第3卷,世界知识出版社,1965,第5页。

② 同上,第72页。

③ 同上,第6页。

④ 鹿岛和平研究所:《日本外交史,27,サンフランシスコ平和条約》第37—38页; Weinstein: *Japan's Postwar Defense Policy, 1947—1968*, p. 24, p. 40—42; 《十年回忆》,3,第75页; 《战后世界史长编》,1950—1951,第350—351页

续驻扎日本，但如美方自己提出这一要求有困难，可以研究一项由日本政府提出的方法”。他还说，日本宪法专家已研究过，在“和约”中提美军驻扎，或由日方另请美军驻扎，均不违宪。池田还打出苏联牌，说如果苏联利用日本人的焦躁心理提出对日和约，并表示愿归还库页岛和千岛群岛，美国将何以自处？^①

日本的态度打消了美国军方的顾虑，替美国解决了难题，促使美国早下决心。

不过，吉田茂揣情度势，坚决反对日本重新武装，而要美国承担保卫日本安全的义务，这点与美国有矛盾。朝鲜战争爆发后，在美国坚持下，日本作了妥协，同意增设警察预备队和扩大海上保安力量，并陆续起用了一批军官，作为预备队骨干。另外，日本成为美军在朝作战的供应基地，从而大大促进了日本的经济繁荣。

4. 最后完成片面媾和，美日结成军事同盟

1950年4月6日，约翰·福斯特·杜勒斯应聘为国务院顾问，其首要任务就是加紧进行对日和约的工作。杜勒斯认为，只要这项工作集中在一个人手里，按通盘规划行事，不受各方面议而不决的牵制，就可以在一年之内完成。第一步是协调美国政府内部分歧。有了吉田政府的秘密保证，这件事比较顺利。6月间，杜勒斯本人率国务院代表团，布莱德雷率军方代表团同时访日。经麦克阿瑟斡旋，双方达成一致意见，载入6月23日麦克阿瑟备忘录。其主要内容是，在签订和约的同时缔结日美安全条约，日本给美国以驻军和保留基地的权利；整个日本都是美国的潜在的基地，美国有无限行使防卫力的自由。在此条件下，军方同意早日缔结和约。^②紧接着朝鲜战争爆发，军方又一度打退堂鼓，再次

^① 宫泽喜一：《东京—华盛顿会谈秘录》，中译本，1965，第29—30页；FRUS, 1950, Vol. VI pp. 1195--1196.

提出推迟签约，延长占领。杜勒斯与国务院意见正好相反，认为朝战使对日和约更为迫切。在杜勒斯推动下，9月间国务院与国防部提出的联合方案成为国家安全委员会文件（NSC60/1），经总统批准成为美国关于对日和约的腹案。这是一个保证美国独占日本的方案，比麦克阿瑟备忘录又进了一步：不准美国不同意的外国配驻日本列岛，确保美国在冲绳群岛的“排他战略支配权”，美国警备部队得应日本政府要求镇压日本内部大规模骚乱……等等。这样，军方又同意了继续进行对日媾和工作，只不过与国务院达成协议：和约生效须待朝鲜战争“获得有利的解决”之后。^①

美国政府内部意见一致后，开始进行国际活动。10月份，根据上述腹案精神提出了缔约“七原则”。美国据此向远东国家委员会有关国家征求意见，仍然遇到很多异议，不能取得一致意见。于是杜勒斯改变了策略。他认为如要满足各个盟国的要求，和约将永远搞不成。美国必须作出不惜单独与日本媾和的架势，这样其他国家将不得不跟上来。为此，他首先转向日本，然后与英国取得一致，然后拿出草案，由美国单方面召开和约会议，强行通过。在这一过程中，美国与其他国家主要在以下问题上有分歧：

（1）日本重新武装。这是日美间的主要争论。美国最初压日本重整军备，数字达32.5万人，吉田竭力反对，认为日本重新武装只能缓慢进行，否则日本军国主义有东山再起之虞；日本经济吃不消；亚洲舆论也会反对。^②问题实质在于，美国既要在日本享有驻军、基地等广泛的权利，又不愿承担保卫日本的义务；而日本屈从于美国的各种要求，恰恰是为换取美国负责保卫日本安全。在这个问题上，吉田茂态度很坚决，以致杜勒斯1月与4月两次重访日本都未解决问题。直到朝鲜战争爆发后，日本作了妥协，到7月份双方才确定了“安保条约”最后方案。接着美日双方就和约

① FRUS, 1950, Vol. VI, pp. 1281—1282, pp. 1293—1296.

② 《十年回忆》，第2卷，第101—102页。

和行政协定也达成了协议。

(2) 中国参加问题。在中华人民共和国成立之后，显然由北京政府代表参加对日和约是合理合法的。但这与美国当时在亚洲排斥和“遏制”中共的战略相悖；如由国民党政府代表中国与盟国一起签约，则许多国家，包括西欧和英联邦国家，可能反对；杜勒斯的底牌是在盟国签约之后，让日本与国民党政府单独签约，并于5月间取得了日本的保证：不与“中共政权”，而与“国民政府”签约。

6月杜勒斯与英国首相莫里森会谈，双方最大的分歧在谁代表中国参加的问题上。英国已承认新中国，主张应由北京代表，后来提出妥协方案：中国暂不参加签约，在和约中规定由远东委员会14国中的2/3多数决定哪个政府为合法代表，然后由该政府参加；美国提出两个政府代表都参加；英国不同意，因为这就至少意味着确认蒋介石政权对台湾的主权。最后，杜勒斯亮出底牌：让日本政府决定同哪个中国政府打交道，英国勉强接受。^①莫里森事后对此表示遗憾。

9月旧金山和会正式会议一开始，苏联代表首先提出应邀请中华人民共和国代表与会，为大会主席艾奇逊裁决“超越程序”，不予讨论。

国民党方面对于被排斥出多边条约强烈反对，而且认为由战败国日本来选择同哪个政府打交道，是对中国莫大的侮辱。^②事实上，在整个和约筹备过程中，即使直接与中国有关的问题，美方从不主动向蒋政府通报或征求意见，而是蒋方从各种渠道得知风声后，不断找美方询问情况。为争取与其他盟国同样的与日本签订和约的权利，蒋方在台湾和华盛顿两地同美方进行了艰苦的交

^① FRUS, 1951, Vol. VI, Part 1, pp. 1106--1109.

涉，仅顾维钧大使与杜勒斯谈话和辩论就达十几次之多^①。尽管台湾当局在这个问题上态度坚决，甚至强硬；尽管顾维钧使出全部辩才和外交艺术，都未能争得国民党代表与其他盟国一起缔约。因为美国固然排斥苏联和中华人民共和国缔约，却需要尽可能多的国家签约，决不能因国民党而得罪一大片；再者，在亚洲重点依靠日本的方针已定，国民党中国已退居次要地位；对英国的态度更是不能不考虑。所以由日本与台湾当局单独签约是美国的底线。国民党当时的根本态度可以用顾维钧对杜勒斯讲的两句话来概括：“虽说中国人不会轻易忘记日本侵略和他们的财产所遭受的损失，他们会接受日本作为共同反对共产主义斗争中的合作者。”而且在大势已去的情况下，只能依靠美国。最终在美国恩威并施之下，蒋介石不得不吞下这一苦丸。蒋对此十分伤心，称之为“美国历史上最黑暗的一页”。^②

即使如此，事情仍不顺利。国民党政府步步为营，在不能参加多边条约后，曾先后提出：不举行会议，所有国家根据同一文本个别与日本签约；“中日”和约谈判早日开始；争取“中日”和约与旧金山和约同时签署；“中日”和约在多边和约得到美国参议院批准前签署（以便利用美国国会的压力使日本的态度有利些），等等。所有这些，美国均未同意，迫使蒋介石接受在美国批准和约后才与日本缔约。另外，日本提出要先解决条约适用范围问题才开始谈，蒋方先不接受，并且坚持应适用于全中国；后在美国压力下，同意妥协方案：条约适用于“目前在中华民国控制下及今后可能在其控制下的全部领土”。^③蒋方为顾全面子，要求美国在旧金山和会上作一声明，说日本正与国民党政府谈判和约，美国也没有同意。

① 《顾维钧回忆录》9，第19页。

② 同上，第236页。

③ 同上，第244页。

旧金山和约签订后，又发生了曲折。由于朝鲜停战谈判有所进展，远东国际局势有所缓和；由于英国的压力（英国希望日本与大陆贸易以免在东南亚市场与英国竞争是重要原因之一），以及日本国内的压力，日本不急于与台湾方面订约，而且吉田茂一度改口表示如果中共提出，日本愿意与之互设“海外事务所”，并于三年后谈判缔约。此事使蒋方十分紧张，又向美国进行交涉。最后还是在美国压力下，日本派出代表到台湾谈判订约。但是在条约性质上日本又变卦，只想签订普通的友好通商条约，不想签和约。国民党政府力争签订基本上与旧金山和约一样的条约，美国又施加了影响，再经过逐条的艰苦的斗争，终于于1952年4月28日国民党当局与日本就条约达成协议，签订了片面的“中日和平条约”，于同年8月5日双方批准后互换文本，即时生效。同时，双方“恢复大使级关系”。

在这一过程中，国民党当局备尝屈辱，顾维钧对美国“强权政治”深有体会^①。但是蒋政权当时必须依赖美国，杜勒斯赤裸裸地告诉顾：“国民政府尚能在若干国际机构中保持席位，这种现状完全靠的是美国支持”^②，所以蒋政权只得屈从。

（3）领土问题，特别是台、澎问题。美国在朝鲜战争爆发后，即公开提出“台湾地位未定”论。在对日和约有关领土的起草过程中，美国对台澎一直坚持这一立场，即规定日本放弃对这些领土的权利，但不提放弃后归谁。这一点从原则上讲，国民党是反对的。它认为，台澎是被占中国领土，是收复失地问题，如同意地位未定，不但国民党政权在台湾的合法存在成了问题，也无法维持“民心士气”。但是由于中华人民共和国的成立，就发生了归于“哪个中国”的问题。苏联当然主张写上归中华人民共和国，同时也明确写上库页岛南部和千岛群岛归还及移交苏联。英国主张

^① 《顾维钧回忆录》9，第241页

笼统地写归还“中国”。美国反对，理由是，如果美国承认台澎是中国领土一部分，就无法证明派第七舰队进驻台湾以保护其不受中共攻击的政策是正确的，因为这将构成干涉中国内政。在这种形势下，国民党一方面原则上不能表示同意美国意见，一方面认为台澎拖延解决对己有利。因此原草案规定和约签订后一年之内如解决不了归属问题，将交联合国处理，国民党反而主张延长到三年。因为它寄希望于三年之内国际形势发生重大变化（例如美苏开战），它可能“反攻大陆”。另外，它提出南库页岛及千岛也应同样处理，不写归于苏联。但是在最后条约文本中，唯有对台、澎只提“日本放弃”“一切权利、权利根据与要求”，不提归属，而库页岛与千岛归苏联还是照写。日本与国民党当局的双边条约中也未提台、澎的归属。在这个问题上，国民党进行过一些斗争，但是实际上接受了条约中“台湾地位未定”的含义。国民党当时的斗争主要集中在第一点，即参加条约的权利，因此在这个问题上只能作出妥协。

（4）赔偿问题和日本重新武装问题。美国扶植日本的方针既定，便尽量在和约中放宽对日本的赔偿要求。这一点几乎所有的盟国都在不同程度上持异议。苏联是坚持赔偿最力的国家，它已从中国东北运走了大量“战利品”，美国一直不承认其合法性。其次是非律宾。非律宾在对日作战中蒙受损失也较大，而且鉴于当时菲国内政局，政府如放弃赔偿将无法交代。对此，美国的办法是，由国会通过援助非律宾复兴的法案，批准预付给菲 5.2 亿美元，由菲从日本得到的赔款来偿还。所以，如果菲从日本得到赔偿，也得先还给美国，结果是一样的。中国当然是最有条件提出赔偿的国家。但是蒋介石从一开始就提出了对日本“宽大”和“不报复”政策。因为战争一结束，他就认为最主要的敌人是“共产主义”，在亚洲的天然盟国是日本，对日本重新武装他也不反对。连顾维钧都认为，这是“蒋委员长”强加给国家的政策，“根本不

能代表中国公众的意见”，“是违反人民意愿的”。^①具体到赔偿问题，国民党的底牌是：“我于不得已时可酌情核减或全部放弃”，^②因此对美国的主张只得接受。不过提出一个条件，即其他国家都一律对待，如果有一个国家（例如菲律宾）得到赔偿，则“中国”也将提出要求。

对于重新武装日本有顾虑的周边国家，菲律宾、澳大利亚、新西兰，美国都分别与之签订了双边或三边军事条约，以安其心。

其他一些技术性的问题，美国在事先与有关国家已加以解决。

5. 旧金山和会

取得日本、英国的支持之后，美国于1951年7月20日单方面出面向有关国家发出通知，定于9月20日在旧金山召开对日和会，并于8月13日将美英草案送交各国审议。这一通知单单把受日本侵略之害最深，为抗日作出牺牲最大的中国排斥在外。苏联收到和约草案后，立即通知美国，准备出席会议。这大出美国意料之外。美方本来已不准备与苏联共同签署和约，因此即使苏联出席，也无意与之认真讨论，达成妥协。苏联显然不可能原样接受美英草案。它出席会议不过是表明态度，达到宣传效果而已。

1951年9月4日对日和约会议在旧金山召开。参加的有51个国家，社会主义国家有苏联、波兰和捷克。南斯拉夫、印度和缅甸拒绝参加。会议由美国代表团团长艾奇逊主持。会议一开始就通过了一个“封闭性”议事规程：不允许对草案提修正意见，不经主席认可不许发言，如对主席之裁决有异议，不经辩论即付表决。总之，美国决心已定，一定要按原样强行通过对日和约。尽管如此，会上还是发表了许多批评意见。苏联提出了针锋相对的修正案：规定台、澎及沿海岛屿属中华人民共和国，千岛、库页

^① 《顾维钧回忆录》9，第48页。

属苏联；琉球、小笠原等一系列岛屿属日本（美英草案规定这些岛屿由美国托管）；禁止在日本驻留外国军队；规定赔偿数额和来源等。还有一些亚洲国家对赔偿问题提出强烈要求。最后一天由日本代表吉田茂发言，表示接受和约。苏联代表再次要求讨论其修正案并付表决，为大会否决。

9月8日举行和约签字仪式，51个与会国中48个加日本签了字，苏、波、捷拒绝签字。和约签字后五小时，日美两国代表签订了“安全保障条约”。1952年3月20日，美国参议院批准了这两项条约，于4月28日生效。与此同时，美国单方面宣布解散远东委员会和盟国对日理事会。

中华人民共和国在这件事情上自始至终被排斥在外。1951年8月15日（即美国单方面发出召开旧金山和会的邀请，把美英草案送各国审议之后），周恩来总理发表声明，对美国单独策划对日媾和从程序到内容作了全面批驳，其中主要指出草案未提将台、澎、西沙群岛和南威岛归还中国；把处理盟国战争时期在日财产的起迄日期定为1941年12月7日（珍珠港事变日）至1945年9月2日，从而一笔抹煞太平洋战争以前的中国人民抗战的努力；对重新武装日本和美国事实上长期占领日本不作任何限制；在赔偿问题上玩弄阴谋……等等。声明强烈谴责了把中国排斥在对日作战的盟国之外的荒谬做法，最后表示中国政府愿以开罗宣言、雅尔塔协定、波茨坦公告……等为基础，与参加对日作战的一切国家就共同就对日和约问题交换意见。

旧金山和约签订后，周恩来外长于9月18日发表声明，宣布其为“非法的、无效的”。1952年5月5日，周恩来外长又发表声明，坚决反对日蒋和约。

第四节 伊 朗

有些史家认为二战以后的“冷战”始自中东，这实际就是指的伊朗。伊朗与苏联有很长的边界线，在历史上是沙俄与英国争夺之地。战后无论从石油角度还是从地缘政治角度都是对各方至关重要的必争之地。围绕着伊朗的斗争实际上自战争结束前就已开始。

1941年，鉴于伊朗与德国的暧昧关系，英苏协议派兵进驻，苏军在北部，英军在南部。当时盟军依靠的主要运输线是从德黑兰到波斯湾的横贯伊朗的铁路，由于英国无力负担，由美国通过“租借法”援助英国负担铁路维修、港口建设和设备供应等，包括派遣军工人员。到1942年，此项工作已完全由美国接管。因此，自1942年下半年起，美、英、苏都有军队在伊朗（美国主要是工兵部队）。1942年底，英、苏、伊签订条约，正式允许英苏在伊驻军，并规定自战争结束之日起半年之内，所有外国军队撤出伊朗。1943年德黑兰会议时，伊朗问题虽不在正式议程上，但美英苏三国在会外经过磋商发表联合声明，重申战后撤军，并尊重伊主权。

（一）逼苏撤军与安理会的斗争

欧战结束后，在伊朗问题上的第一场斗争就是苏军撤退问题。1945年5月19日，伊朗政府即提出要求外国军队提前撤出。美、英立即表示同意。1945年9月伦敦外长会议上，又决定在对日战争结束后半年内，即1946年3月2日之前撤走一切驻伊朗外国军队。美国军队于1946年1月1日全部撤完，英国军队也于日本投降后陆续撤出，并声明一定于限期内撤完。只有苏军未动，而且

1945年12月16日 苏占区

成立“阿塞拜疆民族政府”。伊朗政府派军队镇压，为苏军所阻。同时，苏联又支持西阿的库尔德族成立了“库尔德共和国”，实际上是使伊朗的一部分成为苏联的保护区。美英一再照会苏联要求其遵守诺言如期撤军。苏联以保护油田安全为由表示暂缓撤军。对此，美国国务院于1945年底提出对伊朗的三条政策原则：（1）外国军队尽速撤退；（2）伊朗政府有权在自己领土上调动军队；（3）伊朗有权在不受外来压力下决定在自己领土上的商业租让。^①

下一步的斗争是在联合国安理会。美国不能听任苏联在伊朗得寸进尺，也不同意英国同苏联妥协，划分势力范围的想法，因此反对英国关于成立英、美、苏三国委员会解决伊朗问题的建议。另一方面，美国在1946年初还不愿在伊朗问题上同苏联搞僵，公开把伊朗作为美苏争夺的一个目标，而是在强调伊朗主权独立，反对外来干涉上做文章。同时也要给苏联一个“体面撤出”的机会。^②基于这种种考虑，美国主张通过联合国来解决，而这却是英国所不愿的。美国怂恿伊朗政府把问题提交安理会。1946年1月19日伊朗在美国支持下向安理会控告苏联干涉内政，阻止政府镇压叛乱，呼吁安理会采取措施。这一控诉案正式列入议程。但是第二天伊朗哈基姆政府就倒台。1月27日卡瓦姆出任首相。他采取与苏联谋求妥协的政策，上台伊始就向美方提出，打算在不放弃通过联合国谋求解决的同时，与苏联直接谈判。美国虽不赞成，但英国、中国（国民党政府）都倾向于伊苏直接谈判，遂做了让步，由安理会通过决议，要求苏伊双方会谈解决争端，安理会“继续关注”伊朗1月9日的诉案。这样，美国争取到的是仍把伊朗问题与安理会挂钩。在谈判不成时伊朗可随时诉诸安理会。

^① FRUS, 1946, Vol. VI, p. 308.

^② 同上，第317页

(二) 伊苏协议

2月9日，卡瓦姆赴莫斯科谈判，主要围绕三个问题：(1)苏联撤军；(2)石油权益；(3)阿塞拜疆问题。在谈判过程中伊方一直暗中与美国通气。美国对卡瓦姆不放心，恐其让步太多，一再怂恿其把谈判情况公诸安理会，而苏联则坚决反对联合国干预。美国力主伊朗坚持苏联无条件撤军，不以石油为交换条件，而苏联迟迟不撤军恰恰是为了石油。卡瓦姆既要依靠美国支持，又怕苏联大兵压境，不敢冒谈判破裂之险。经过艰苦谈判，其间一度又曾提到安理会，伊苏终于于1946年4月4日达成协议：苏联“无条件”于五至六周内完全撤出伊朗；伊苏就成立联合石油公司起草一项协议，在7个月内交伊朗议会批准；阿塞拜疆纯属伊朗内部事务，由伊朗政府与该省居民解决。美国对此不满意，但无可奈何，遂于次日策动安理会通过一项决议，大意是注意到伊苏协议规定苏联无条件撤军，待5月6日视苏军撤退的情况再决定是否把伊朗问题继续保留在安理会日程上，并且说明，安理会的理解是，伊苏之间就另外两项问题的谈判与苏联撤军无关。美国的策略就是尽量通过联合国。

事实上，其他两项就是苏联撤军的条件。伊苏石油公司的条款基本上是按照苏联的意见：为期50年，前25年49%股份归伊朗，51%股份归苏联，后25年百分比反过来；开采地点在伊朗北部。关于阿塞拜疆问题，6月14日伊中央政府与阿省达成协议，规定阿为伊朗一自治省，向中央政府上缴一定税收，中央政府中安插三名阿人民党党员。实际上阿自治政府完全为苏联影响下的人民党所控制。

(三) 进一步支持伊朗排斥苏联

长联席会议于1946年10月提出一份备忘录，以美苏可能发生战争为前提，认为苏联如控制伊朗丰富的石油资源对美国的战略利益危害极大，因此美国应尽可能使苏联远离中近东的石油资源，特别是伊朗和伊拉克。苏联控制库尔德族地区，或与英国划分势力范围也危及美国利益。结论是美国应在军事、技术、经济 and 军事顾问团等方面更加积极援助伊朗。^① 美国国务院随后提出对伊朗政策，基本上与参谋长联席会议一致，认为美伊关系已超出双边关系的范围。自此以后，美国改变了过去比较谨慎的态度，更多介入伊朗事务，加强了对卡瓦姆政府的压力。在10月伊朗政府改组中，卡瓦姆在英美联合影响下，不与人民党合作，结果新组成的政府把人民党党员完全清除了出去。之后，在美驻伊大使力主下，美国国务院同意向伊朗表示鼓励其“维护主权反对外来压力”的努力，美国考虑给予优惠购买军火的贷款，并将根据伊要求保持在伊的军事顾问团。^② 鉴于阿塞拜疆为苏联影响下的人民党所控制，卡瓦姆下决心趁11月大选之机，以确保选举自由为由，出兵阿省。为防止苏联干涉，事先取得美国同意：支持其在必要时再次向安理会提出控诉苏联干涉。伊政府于12月13日出兵阿省，没有遇到多少反抗就迅速击垮了阿政府，逮捕并枪决了许多人民党员。苏联竟没有采取任何行动。事后美国分析苏联未出兵的原因是阿政府垮得太快，措手不及，同时也由于美国态度坚决以及顾忌在安理会上受到谴责。总之，美国认为这是它的政策的胜利。^③

卡瓦姆政府原来一直在美苏之间搞平衡，对苏联可能的武装干涉心存畏惧。在这以后开始更加倒向美国，企图依靠美国的支持抵制苏联。1947年3月，杜鲁门宣布直接给土耳其和希腊军事

① FRUS, 1946, Vol. VI, pp. 529--532.

② 同上, pp. 546--547.

③ 同上, 第565页.

援助之后，增加了伊朗的希望。不过美国虽然确定伊朗在战略地位上与土、希一样重要，却认为其处境有所不同，主要是与苏联尚未处于完全公开敌对关系，把伊朗公开拉入西方阵营与苏为敌，对美、伊都不利，美国也无力承担在军事上支伊抗苏的义务，因此仍采取低姿态。另一方面，又要使伊朗感到美国可以依靠，以免其屈从苏联压力，因此又必须在政治上和物质上给伊朗以一定的援助。于是美国于1947年6月与伊朗达成协议，向伊朗政府提供2500万美元贷款以购买美国剩余军事装备。^①同年10月，美国驻伊大使与伊朗陆军部长签署协议，重申美国军事顾问团对伊朗军队的承诺。^②美国在伊朗有两个军事顾问团，一个在陆军，一个在宪兵部队。

（四）伊朗否决伊苏条约，苏联失势

伊朗政府改组及大选之后，政界及舆论对1946年4月的伊苏初步协议一片反对声。伊朗政府试图与苏联重新谈判有关条件，但苏联态度强硬，于1947年8月提交伊朗一份与原来的协议完全一样的条约草案，并声称，如按此签约，苏联即认为伊朗是苏联“最诚挚的朋友”，将给以多方援助，如果不签，则将把伊朗作为苏联的“死敌”对待。^③与此同时，苏联在伊苏边境集结军队。对此事英国希望伊朗妥协，以利于它保留在伊南方的石油利益，苏联也正是援英国之例为自己的要求辩护的。美国则相反，决不愿观其成，认为苏联如在伊北部得到石油租让，一定会借此进一步控制伊朗，这将危害美国利益。因此在私下，美国驻伊大使经常提醒伊方：要警惕苏联借石油公司实现其重新控制伊朗北方，从

① FRUS, 1946, Vol. VI, p. 916 (Editorial Note).

② 同上, p. 966 (Editorial Note).

而影响伊朗政局的野心。但是美国又不愿被认为企图阻挠伊苏达成协议，在公开表态中十分小心，只是一再强调此事纯属伊朗主权范围，美国支持伊朗在不受外来压力下独立做出决定。伊朗政府则估计议会一定会否决，担心苏联会进行报复，甚至武装进攻，一再寻求美国作出在此情况下出面保护伊朗的保证，甚至要求美国事先警告苏联，对伊朗发动侵略将被认为是对美的敌对行为。美国坚持不对伊朗作出任何承诺，而且坚决反对伊朗公开把伊苏协议问题与伊美关系联系起来，只是一味强调伊朗应诉诸联合国，美国一定在此范围内坚决支持。另一方面，美国又感到有必要对苏联有所警告，并给伊朗打气，于是经国务院审定，美国驻伊大使艾伦于9月11日在“伊美友好协会”的一次晚会上发表了一段精心措词的讲话，表示美国反对一国对一国提出商业建议时“伴随着威胁和恐吓”，美国对伊朗和对世界其他国家一样，推行全力支持其“摆脱对侵略的恐惧”的政策，“爱国的伊朗人”在维护其民族利益时可以放心，“美国人民一定会全力支持他们作出自己的选择的自由”。^① 美国之所以表现比较克制，一则因为不能把战线拉得太长，还因为根据军方分析，苏联不大可能对伊动武。^②

最后，伊朗议会于1947年10月22日以102票对2票通过法案，宣布1946年4月的伊苏协议无效，并规定今后五年中由伊朗政府进行勘探，如证明存在足以供商业用的石油，政府可与苏联进行售油谈判。苏联对此提出了措词强硬的抗议，但是果然没有采取军事行动。

自此以后，苏联除了支持库尔德族进行一些反政府活动外，基本上失去了在伊朗的阵地。美国势力大举进入。1948年2月，国会批准正式派代表团赴伊朗进行全面考察，代表团的首席军事顾问即驻伊军事顾问团团长格鲁将军。1948年10月，伊美签订协定，美

^① FRUS, 1947, Vol. V, p. 952.

国向伊提供价值 1.2 亿美元的武器；1949 年又向伊朗提供贷款资助其七年计划，苏联虽多次抗议，也无可奈何。以后几年中伊朗政局不稳，内阁更迭频繁，但总的趋势是日益亲美。这样，在争夺伊朗这一中东战略要地中，美国对苏获全面胜利，以后几十年中，直到 1979 年巴列维王朝垮台，除 1951—1953 年摩萨台暂时执政期外，伊朗一直是美国在这一地区的忠实盟友和重要据点。

第五节 巴勒斯坦分治

战后几十年，坚定地支持以色列是美国在中东的一项人所共知、并且颇有争议的政策。究其起源，在于杜鲁门的决策。整个巴勒斯坦分治过程，主要体现了英美之间，而不是美苏之间的争夺。

犹太复国主义历史悠久，不在本书讨论范围。最早支持犹太人在巴勒斯坦建立“民族之家”的是 1917 年英国的“贝尔福宣言”。第一次世界大战后，英国取得巴勒斯坦的“委任统治权”，一直采取其传统的分而治之的政策，即一方面表示支持阿拉伯人建立大阿拉伯帝国，一方面支持犹太复国运动。在两次大战中间，大批犹太人移居巴勒斯坦，引起阿拉伯人不满，矛盾日益加剧，同时阿拉伯人反英情绪上升。在第二次世界大战中，阿拉伯极端民族主义派有联德抗英、并抗犹太人的倾向。英国担心中东巨大石油资源落入德国手中，遂于 1939 年 5 月 17 日发表“关于巴勒斯坦的白皮书”，向阿拉伯人保证：巴勒斯坦在 10 年内获得独立，5 年内移居巴勒斯坦的犹太人将限制在 7.5 万人之内，以后不再发给移民证。这对阿拉伯人起了一定的安抚作用，却使犹太人非常不满。特别是在二战期间，由于希特勒残酷迫害犹太人，纳粹铁蹄所到之处逼得犹太人到处逃亡，犹太复国主义有了新的动力，并获得国际同情。那些有犹太难民的国家为减轻本国负担，也有

居民矛盾加剧，引起战后无穷的争端。

(一) 冲破移民限制之争

1942年5月11日，犹太复国主义者在纽约比尔特摩尔旅馆举行会议，通过“本—古里安决议”，主要是结束英国在巴勒斯坦的统治，在整个委任统治下的巴勒斯坦建立一个犹太国家和一支犹太人的军队，并在移民和购买土地上不受限制。这就是“比尔特摩尔纲领”。这一纲领的通过标志着犹太复国主义采取了新的进攻态势，同时背离英国而向美国寻求支持。1945年5月欧战刚结束后不久，由本—古里安任主席的“犹太建国执行机构”就要求英国实施“比尔特摩尔纲领”，其中最主要的是要求冲破“白皮书”的限制，立即签发10万份迁移证给欧洲犹太人移居巴勒斯坦。英国未同意。

美国在二战中已深深卷入中东。但是在巴勒斯坦问题上，也就是在阿拉伯人与犹太人的尖锐矛盾中如何决策，则颇费踌躇。1943年罗斯福总统在给沙特阿拉伯国王伊本·沙特的复信中明确保证：“美国政府认为，不经过与阿拉伯人和与犹太人的充分协商，不应作出改变巴勒斯坦形势的任何决定”，^①以后他又授权国务院向阿拉伯国家作过多次类似的保证。直到1945年初，罗斯福与沙特国王会谈中又进一步保证：在巴勒斯坦问题上他决不会帮助犹太人来反阿拉伯人，并且在4月5日，即他逝世前一星期，还签发了一封重复这一内容的致沙特的信。但是另一方面，罗斯福又向犹太人表示支持建立“犹太国家”。在1944年总统竞选中，他曾间接同意开放巴勒斯坦，无限制地接纳犹太移民。^②

^① J. C. Hurewitz, *Middle East Dilemmas, The Background of United States Policy*, New York, 1973, p. 131; 《长篇》，1946，第375页。

^② John Snetsinger, *Truman, The Jewish Vote and the Creation of Israel*, Stanford, pp. 20—21

在杜鲁门就职之后，阿拉伯国家与犹太复国主义代表都竞相向美国游说，争取美国对自己立场的支持。当时美国国务院主张延续罗斯福的政策，认为一个在巴勒斯坦的犹太人国家只有用军事力量才能维持，美国应力求避免卷入。代理国务卿格鲁向杜鲁门建议，在接见犹太复国主义者领袖时，避免作出承诺。杜鲁门在初期也确实采取了这一态度，而且在他答复埃及等阿拉伯领导人的信中，几乎是逐字重复了罗斯福的保证。^①

此时，美国国内有两派意见，一派从石油以及战略利益出发，认为美国决不能得罪广大的阿拉伯人，也不应为大规模的移民政策承担军力和财力的义务。对中东问题比较熟悉的外交和军事官员，包括两任国务卿斯坦丁纽斯和贝尔纳斯，前任海军部长、后为国防部长的福莱斯特以及联合参谋总部都持此主张。他们一再向杜鲁门提交要求谨慎从事的建议书。直到10月下旬，杜鲁门还根据贝尔纳斯的建议授权国务院再次发表罗斯福生前给沙特国王的信，以安抚阿拉伯国家。^②

另一派人倾向于支持犹太复国主义，其中包括与犹太金融资本关系密切的政客，如杜鲁门的主要政治顾问克拉克·克利福德、行政助理戴维·奈尔斯以及民主党中与犹太人选票有关的参议员等，他们主张美国公开支持犹太复国主义，不必过多顾虑阿拉伯人的情绪，只要给一些援助就可安抚；如果美国不积极表态，犹太复国主义者就可能倒向苏联。另外还有一批自由派人士以及包括美共在内的左派人士都同情犹太人的要求。杜鲁门本人虽然在初期公开表态中有所克制，但基本思想感情倾向于这一派，终于一步步走向支持以色列的决策。

1945年7月波茨坦会议期间，杜鲁门企图说服英国放宽对犹太人的移民限制，遭英国拒绝。10月中旬，在英国建议下，成立

^① 《杜鲁门回忆录》，第2卷，第153—155页。

英美联合调查团调查在欧洲的美、英占区犹太人情况，然后再考虑有效办法。这是英国人深知犹、阿水火不相容，无法和平地在巴勒斯坦建国，临时想出来的缓兵之计，打算最终提交联合国解决。美国同意这一建议，但是仍不放弃多发移民证的主张。最后，英国迁就了美国的主张，联合调查委员会于1946年4月通过报告，一致建议发出10万张向巴勒斯坦移民的证书，并且把巴勒斯坦变成一个“既不是犹太国家”，“也不是阿拉伯国家”的地方，犹太人与阿拉伯人互相都不统治。^① 英国要求美国未经两国协商不得采取行动，不得正式公布调查报告，但是美国于4月30日公布了报告。次日，杜鲁门公开发表声明称：“我很高兴，我提出的立即允许10万犹太人进入巴勒斯坦的要求已得到英美调查委员会的一致同意”，^② 并声称委员会建议废除1939年白皮书对移民的限制。这是美国向支持犹太复国主义方向走出了决定性的一步。英美在此问题上的矛盾开始表面化。

（二）巴勒斯坦分治问题

阿拉伯人和犹太人原来都不要分治，都要在整个英国委任统治的巴勒斯坦建立自己的国家。分治最初是由英国提出的想法。在讨论分治的过程中，可以看出主动权逐渐由英国转入美国手中，美国则越来越偏向犹太复国主义。

1946年7月，差不多同时产生了两个分治计划，一是“莫里森—格雷迪”计划，是在英国倡议下由英美代表联合协商，但主要是根据英国的意图产生的。这一方案使英国继续保持对巴勒斯坦的统治，在地盘划分上比较有利于阿拉伯人；另一个是“犹太

^① 国际关系研究所编，《巴勒斯坦问题参考资料》，第26—30页；《战后世界史长编》4，第383页。

^② 《长编》，第384页。

建国协会执行机构”在巴黎开会提出的“新计划”，提出“在巴勒斯坦适当地区建立有活力的犹太国”。^① 这“适当地区”占耶路撒冷以外的巴勒斯坦 65% 的土地。两个计划相差甚大，但美国人都参加了，不过对前者是公开的，对后者是在幕后出主意。尽管国务卿贝尔纳斯建议支持前者，最终杜鲁门同意了后者。

另外，英国原定于 9 月 10 日在伦敦召开阿犹圆桌会议商讨分治问题。犹太人因已有美国支持，拒绝出席会议，结果只有阿拉伯人参加伦敦会议。10 月 2 日，阿拉伯人在英国支持下提出一项成立巴勒斯坦国的建议。接着，英国急电杜鲁门，要求他暂缓发表支持犹太人方案的声明，以便进一步磋商。国务院也要求杜鲁门暂缓表态。但是杜鲁门匆忙于 10 月 4 日发表声明支持犹太人的“新计划”。这使贝文十分恼火，公开批评杜鲁门是为了竞选，抢在杜威前面争取犹太人。英美矛盾进一步激化。^②

（三）联合国分治决议

英国此时感到无力应付美国和阿犹双方的压力，也无力承担维持巴勒斯坦统治的巨大代价，于是于 1947 年 4 月，将此问题提交联合国。联合国于 4 月 28 日至 5 月 15 日举行了关于巴勒斯坦的特别会议后，决议成立由常任理事国以外的 11 国组成的特别委员会调查巴勒斯坦问题。^③ 最后特别委员会无法取得一致意见，产生了两个方案，一为多数派方案，主张巴勒斯坦成立两个独立国家，犹太人占地（不包括耶路撒冷）62%，阿拉伯占地 38%；另一少数方案（印度、伊朗、南斯拉夫）主张成立联邦国家，分阿拉伯和犹太两个区。巴勒斯坦阿拉伯高级委员会对两个方案都反

① FRUS, 1946, Vol. VI, p. 680.

② FRUS, 1946, Vol. VI, p. 705; 《杜鲁门回忆录》，第 2 卷，第 178 - 179 页。

③ 11 国是：澳大利亚、加拿大、捷克、危地马拉、印度、伊朗、荷兰、秘鲁、瑞

对，“犹太建国协会”支持多数人方案，只是仍嫌给犹太人的面积太小。经过几个月的会上辩论、幕后活动，联合国大会终于于1947年11月29日通过了基本上依据多数派方案的巴勒斯坦分治决议〔第181（二）号决议〕，33国赞成，包括美、苏，13国反对（除阿拉伯国家外有印度、伊朗等），11国弃权（有英国、中国、南斯拉夫等）。

这一决议是在美国积极支持并亲自出马拉票的情况下通过的，否则很难取得必要的2/3多数。值得注意的是苏联的态度。苏联过去的宣传及公开表态一贯反对犹太复国主义，谴责它为“帝国主义工具”。但是从5月间联大特别会议上葛罗米柯的发言起，苏联突然转而表示同情犹太人建立自己国家的愿望，并支持巴勒斯坦分治，而且以后一直支持为阿拉伯人所坚决反对的多数派方案。所以至少在客观上形成了苏美联合排挤英国势力的局面。不过苏联主张英国尽早撤出，而美国主张在过渡时期要英国继续负责行政管理，英国意识到自己已经无能为力，干脆采取不合作态度。

联合国决议通过后，立即引起巴勒斯坦内外的阿拉伯世界激烈反对，在耶路撒冷的阿犹混居地发生了流血冲突。12月，阿拉伯联盟七国在开罗集会发表声明，“决心为反对联合国分裂巴勒斯坦面战”；^①犹太建国组织则积极组织武装“民兵”，并秘密到美国募集基金，购置廉价的制造军火机器。阿犹武装冲突不断升级，伤亡不断增加，英国人也遭袭击。联合国巴勒斯坦委员会调解、呼吁停火都无效，于1948年2月间向安理会提出报告称：分治决议除非强制执行，否则完全无效，建议联大考虑派联合国军队。

此时美国进退两难，政府内部仍意见分歧。军方及国务院中东问题专家均反对美国出兵承担维持分治的义务，并认为美国既要继承英国在中东的地位，就仍应依靠阿拉伯国家面不应与之敌。马歇尔提出一个方案，设法把问题再推给联大，不造成放弃

^① 《巴勒斯坦问题参考资料》，第93页。

分治原则的印象，而是采取某种临时措施，诸如托管或根据英国原先设计的分区计划，修正联大分治决议，建立英、美、法三国的委任统治。^①杜鲁门虽不愿得罪犹太人，但单独出兵显然力不从心，又怕苏联趁派遣联合国部队之机染指巴勒斯坦，于是接受了马歇尔提出的方案，指示奥斯汀在联合国提出：建议召开联大特别会议以决定将巴勒斯坦暂交联合国托管。杜鲁门并于3月25日专门发表声明，解释美国提出这一方案主要是考虑不能用武力强迫分治。

美国从积极推动分治突然转变为主张暂缓分治，引起国内外强烈反应：犹太人指责美国“出卖”；阿拉伯人虽有满意的一面，但仍指责美国阴谋支持犹太人武装；苏联正在抵制联大托管委员会，拒绝出席其会议。如实行美方案，苏将无发言权，因此苏联坚持分治方案，谴责美国为了石油利益而牺牲已通过的决议；美国国内亲犹势力抨击政府反复无常，41名民主党参议员联名要求马歇尔“保证”执行分治决议，共和党议员更加猛烈地抨击政府，纽约共产党和左派劳工组织举行了万人大会，抗议政府的“出卖”行为。一直积极为美国推行分治计划的联合国秘书长赖伊大呼上当，几乎提出辞职。英国认为美国蓄意取而代之，只表示，不论如何，它的委任统治一定于5月15日如期结束，同时暗中支持外约旦兼并西巴勒斯坦。

（四）以色列国的成立和第一次中东战争

在此情况下，犹太复国主义者决心采取强硬态度，宣布自英国结束委任统治之日起就建立犹太国。杜鲁门出于怕苏联把犹太国争取过去以及在大选中争取美国犹太人选票的考虑，又转而决心支持犹太人建国，并抢先把这一立场通知了本—古里安。1948

^① M. E. 254

年5月15日，本—古里安在特拉维夫正式宣布“以色列国”成立，11分钟后，白宫新闻秘书就向记者宣布“美国在事实上承认以色列临时政府”。当天下午，奥斯汀在联合国大会要求停止关于托管巴勒斯坦的辩论，并宣读了杜鲁门承认以色列的声明。5月17日苏联承认以色列。美国再次出尔反尔，引起联合国大会一片混乱。^①

就在“以色列国”宣布成立的当天，阿盟五国军队进入巴勒斯坦，第一次中东战争正式开始。初期阿拉伯军队占绝对优势，得到英国鼓励，武器装备全是英国的，有的部队还有英国指挥官。美国和苏联一起反对阿拉伯国家，在安理会坚决要求停火，同时，美国国内掀起强烈反英舆论。美国参议院中甚至有人提出要对按照马歇尔计划给英国的财政援助重新考虑。^②在美国的强大压力下，英国态度软化，同意了美国修正过的安理会决议，由瑞典红十字会代表伯纳多特斡旋停火，在此期间向战斗双方禁运武器，但仍允许适合服兵役的犹太人继续进入以色列，只是暂不得应征入伍。苏联对此弃权，认为决议的实质仍是“反犹性质”。此时苏联态度比美国还要偏袒犹太人，主要是与英国作对。

6月11日实现第一次停火，实际上为以色列赢得了喘息时间。以色列在美、苏双方支持下，购得大量武器装备，也并未实行不扩军的决议。而阿拉伯国家出现分歧：一部分国家坚决不承认以色列国；外约旦则主张承认既成事实，而且，外约旦在英国支持下，主张把巴勒斯坦的阿拉伯部分划归自己，遭到其他阿拉伯国家反对。阿拉伯国家对继续停火也意见不一，一部分国家坚持继续战斗，于是7月8日战火又起。从此之后，由于内部不团结和失去英国支持，阿拉伯一方日益失利。中间几经停火和调停，

^① John Donovan, *U. S. and Soviet Policy in the Middle East, 1945—1956*, New York, 1972, p. 44.

^② George Kirk, *The Middle East, 1945—1950*, p. 274.

但是以色列由于战场得手，野心越来越大，美苏态度又都偏袒以色列，英国眼见无力维持原来的地盘，退而只求保住对外约旦的影响。这样，以色列节节胜利，占领了大片土地，直到12月越过埃及国境，占领了部分西奈半岛时，英、美才下决心予以制止。英国通过美国向以色列发出最后通牒，援引1936年英埃条约，表示要对以色列侵埃进行干预。美国此时大选已结束，杜鲁门重新当选，在决策上可以比较自由，在向以转交英国最后通牒时也表示，以军如不撤退，“美国将重新考虑它对以色列的政策”。^①在这种情况下，以色列才从西奈撤军，埃以进行谈判，于1949年2月24日签订停战协定。以后以色列又于3月3日与黎巴嫩、4月3日与外约旦、7月20日与叙利亚分别签订了停战协定。伊拉克拒绝单独签订协定，但表示遵守以约协定，以约停战后伊军即撤出巴勒斯坦。

所有这些协定都承认了以色列以武力占领的既成事实，以色列占领的巴勒斯坦土地比联合国分治决议还要多6700公里，包括阿拉伯人原来坚决不放的内格夫区。联合国分治决议中规定的在巴勒斯坦成立阿拉伯国和耶路撒冷国际化都未实现。外约旦兼并约旦河西部的巴勒斯坦土地却得到以色列承认。96万巴勒斯坦人被以色列逐出家园，流落在约旦河西岸、加沙和附近的阿拉伯国家，构成了以后几十年巴勒斯坦人要求重返家园的政治问题。

1949年5月11日，联合国以37票赞成，18票反对，9票弃权，通过接纳以色列为第59个会员国。

美国在战后初期本来有更灵活的政策选择，但是最终片面地支持极端的犹太复国主义，从此和以色列拴在一起，使中东永无宁日。在以后的三年中，美向以提供的各种援助、贷款和投资总计达四亿美元以上，从人均计算达美国外援的首位。美国之所以

^① George Kirk: *The Middle East, 1945-1950*, p. 293. 《战后世界史长编》，1948，第439页。

如此决策，与国内犹太人和亲犹太集团的压力和杜鲁门对大选的考虑有很大关系，同时也由于当时阿拉伯国家内部政治腐败、不稳定，又各有打算，四分五裂，使美国感到无法成为其在中东的可靠据点。此时美苏对峙的局面已经形成，但是与世界其他地区相反，在巴勒斯坦问题上，美苏大致立场一致，共同把英国势力挤了出去。至于美苏各支持一方进行争夺，那是以后的事。

第六节 第四点计划

1949年1月20日杜鲁门宣誓就任第二任总统。他在就职演说中提出四点主要的行动原则。前三点无甚新意：（1）支持联合国；（2）继续执行世界经济复兴计划；（3）支持“爱好自由的国家”抵抗侵略的力量（即正在酝酿成立的“北约”）。第四点，他说：“我们必须实行一项新的、大胆的计划，以便使我们的科学进步和工业发展所提供的利益用于不发达地区的进步和成长。”^①这就是“第四点计划”命名之由来。

“马歇尔计划”是对欧洲发达国家的；而“第四点计划”则是对亚、非、拉贫困落后地区的。但是后者不是前者简单的翻版。第一，它不是短期救急计划，不是像对欧洲那样集中在有限的几年内投入大量资金，帮助其恢复本来已经相当发达的，只是为战争所破坏的生产力，而是细水长流的着眼于长期发展的计划。第二，它不是以大量资金援助为主，而是主要输出美国的知识、技术，辅以少量资金，帮助落后国家培养人才和自己发展经济的力量。另一方面，它在主导思想上与“欧洲复兴计划”有共同之处：一是认为美国经济繁荣有赖于世界经济的繁荣。杜鲁门称，有人估计

^① William A. Brown Jr. and Redvers Opie, *American Foreign Assistance*, The Brookings Institution, 1953, p. 389.

过，亚洲和非洲的生活水平只要提高2%，就可以使美国、英国和法国的工厂开足马力，运转一个世纪，这还只是为应付增长了的商品和劳务的需求。^①二是在政治上抵制共产主义，因为美国认定贫困和落后是共产主义革命滋生的土壤。美国外交史学家贝利说：“杜鲁门宁愿花几百万美元来防止人们变成共产党人，而不是等他们变成共产党人之后再花几亿美元去打死他们。”^②更重要的还是杜鲁门意识到美国雄厚的实力，自信有力量这样做，以体现“自由世界的领导”。

以上是美国方面的考虑。另一方面，当时一大批新独立的国家以及拉美国家的确有此需要。在1944年7月的布雷顿森林会议上，拉美国家的代表极力主张国际银行的贷款不仅应用于较短期的恢复工作，而且应用于长期的经济发展工作。在联合国成立之后，亚洲、中东和非洲各国的代表也在各种不同场合要求工业化国家援助不发达国家。这些国家对于美国以巨款援助本来生活水平较高的欧洲国家，而置一些极端贫困的地区于不顾，表示不满的呼声日高。在这种情况下，1949年1月20日，在巴黎召开的联合国大会通过了一项联合国技术援助计划。所以，杜鲁门提出这样一项计划，也符合当时某些第三世界国家的要求。

杜鲁门这项计划是匆忙提出的。在此之前，美国政府内部并未经过充分酝酿。当时杜鲁门的竞选顾问克拉克·克里福德为总统准备就职演说时，需要一些新思想，于是便在杜鲁门同意下将其写入了演说词。这一想法并非没有根据，早在罗斯福任内就曾在拉美国家小规模实施过。1942年罗斯福批准纳尔逊·洛克菲勒的建议，成立了“美洲事务研究所”，实施援助拉美国家发展计划，至1948年已在拉美国家组织了2000多项工程，训练了大约一万

① 《杜鲁门回忆录》，第2卷，第282-283页。

② Thomas A. Bailey: A Diplomatic History of The American People, New York,

多名技术人员。克里福德正是受援助拉美的计划启发而提出这样一个计划的。但是，“第四点计划”的设想范围要广得多，所需资金也要多得多。美国当时正为“马歇尔计划”大幅度增加经费，并为对外军援计划负担大笔开支。1948年度财政盈余88亿美元，1949年下降为10亿，到1950年出现了12亿赤字。以共和党塔夫脱为首的一批议员提出削减预算和“外援”的提案。在这种情况下，要为“第四点计划”增加预算拨款，国会势难通过。国务院起初并未参与其事，对此也不热心。甚至有一种说法，国务院高级官员曾阻止杜鲁门宣布他的“第四点计划”。^①

1949年上半年，杜鲁门亲自布置政府各部门为实施此计划进行研究、准备，责成国务卿负责，召开了一系列会议。为减少大幅度增加政府开支的疑虑，杜鲁门强调私人资本参加的重要性，并调动海外大企业和各种私人组织的积极性。1949年6月，总统向国会提出特别咨文，要求为此计划拨款4500万美元，但当年国会未采取行动。1949年10月1日中华人民共和国成立，美国此时重新制定了对整个亚洲的政策，确定不让共产主义蔓延到中国大陆以外的政策目标。1950年1月4日，杜鲁门在向国会提出的国情咨文中以“最近发生的世界事件”（指中国革命胜利）为由，再次敦促国会通过“技术援助和资本投资”的立法。1月23日艾奇逊发表著名的新闻俱乐部讲话，对亚洲形势表明美国立场和政策。与此同时，无任所大使杰塞普到远东进行活动，于2月13日在曼谷主持召开美国驻远东外交人员会议，除其他问题外，还讨论了如何在亚洲推行“第四点计划”问题。紧接着，国务院又派遣一个技术援助团到东南亚进行考察，以确定哪一类工程最急需，为实施“第四点计划”作准备。

在这种形势下，国会态度也有所转变。1950年6月5日，首

^① E. F. Goldman: *The Crucial Decade*, New York, 1956 pp. 93-94. 转引自罗斯托：《美国在世界舞台上》（中文版），北京，1964，第338页。

次通过把“第四点计划”列入“对外经济援助法案”的第四节“国际开发法案”，当天由杜鲁门签字生效。最后参议院于9月6日批准拨款数为3450万美元（到1951年6月为止），比上一年杜鲁门提出的少了1050万，后来实际拨款为3900万。

《国际开发法》申明美国的政策是：

……通过鼓励技术知识和技能的交流以及资本投资来帮助经济落后地区的人民努力开发他们的资源及改善他们的工作和生活条件；这些国家应提供条件，使此种技术援助和资本能够有效地，建设性地为提高生活水平、创造新的财富资源、提高生产力、扩大购买力作出贡献。^①

众议院还对原草案增加了五个条件，即：（1）受援国必须分担该计划的相当一部分费用；（2）提供必要的情况并充分予以宣传；（3）有关该计划的一切协调工作在国内进行；（4）尽量有效地利用该计划；（5）与该计划的其他参加国交换技术知识与技能。参议院在通过时又附加了包括有关该计划的承诺自1951年起不得超过三年，以及限制美国政府为大的建设项目投资等条件。总的意向是尽量限制美国政府为此投入太多资金，另外，鼓励私人、各种企业财团参加进来。

9月8日，总统发布行政命令，责成国务卿实施该法，并成立“国际开发咨询委员会”，第一任主席是纳尔逊·洛克菲勒。10月27日，国务卿召集技术人员成立了“技术合作署”，第一任署长为俄克拉荷马州农机学院院长亨利·贝奈特。由于已经存在“经济合作署”负责对一些东南亚国家及非洲等地区进行援助，“技术合作署”主要对象是北非的独立国家和艾利特利亚、中东国家、南亚的印度、巴基斯坦和锡兰以及拉美。到1953年1月杜鲁门任期

结束时，美国在 35 个国家和地区派了 2445 名技术人员；并资助了 34 个国家的 2800 多名青年专家到国外（主要是美国）深造，以便回国接替美国技术人员；拨款数也逐年增加：1952 年财政年度为 1.27 亿，1953 年为 1.45 亿美元。其中少部分援助是通过联合国进行的。最大的受惠国是以色列。其他中东国家大部分都得到了援助，大部分用于水利建设，还有一部分用于控制疟疾以及在伊朗治蝗等。拉美国家除阿根廷外都是受援国，主要用于卫生、教育、改善住房、交通。亚洲只限于阿富汗、印、巴、锡、尼泊尔五国；非洲规模最小，只限于埃及等五国，因为大部分非洲国家当时还是欧洲殖民地，对其援助附属在援欧计划中。^①

根据“第四点计划”在第三世界进行的开发有的成功，有的不大成功。多年以后，艾奇逊总结道：

在（受援国）具备技术和管理能力之前给予资本贷款对受援国不但是浪费而且不利（通过外债）。即便是剩余粮食的赠予也可以使有关国家本身的粮食生产减少，资源分配失当。如一位作者写道：“我们的任何成功都是道过使穷国增加生产取得的。对穷国援助的考验在于是否能使其提高生产力。如果做不到这一点，援助很可能使它们——就长远而言，而且不必太长——更加穷。”^②

总的说来，“第四点计划”是杜鲁门政府的得意之作，以后历届政府沿袭下来，予以补充、修正、发展，形成美国战后与发展中国家关系的独特模式。这一政策只有依仗美国占压倒优势的经济实力和高度发达的科技、教育才能行之有效。别的国家并非无

^① Assistance to Underdeveloped Countries, pp. 398--399.

^② Dean Acheson, p. 266. 其中引语引自“A Warning to the Rich White World”, Harper's, Peter F. Drucker, 1968, n. 71.

此心 例如英国远在战争结束前就对其殖民地有类似计划，战后也曾推出“科伦坡计划”，企图保住在英联邦的经济地位。无奈财力不逮，远非美国对手。最后连“科伦坡计划”会议也搬到美国去开（1958年），纳入了美援的轨道。

第一、二、三章参考书目

一 中文、日文

从整体考察美国外交政策，（美）布鲁斯特·丹尼著，（中译本），世界知识出版社，1988年

当代中国外交，当代中国丛书编委会，北京中国社会科学出版社，1987年
杜鲁门回忆录，第一卷，决定性的一年，1945，李石译，北京三联书店，1974年

杜鲁门回忆录，第二卷，考验和希望的年代，1946—1953，李石译，北京三联书店，1974年

德黑兰、雅尔塔、波茨坦会议纪录摘编，上海人民出版社，1974年

国际条约集（1945—1947），世界知识出版社，1959年

顾维钧回忆录，北京中华书局

战后世界历史长编，余开祥、林举岱、刘同舜等主编，1—7册，上海人民出版社，1974—1989年

资料：战后二十年史，〔日〕有沢広尺、稻葉秀三编，日本评论社，1970年

战后政治，1945—1955，〔日〕开味准三编，东京大学出版社，1983年

十年回忆，吉田茂，中译本，世界知识出版社，1965年

东京—华盛顿会谈秘录，宫泽喜一，中译本，1965年

对日和约问题史料，北京人民出版社，1951年

二 英文、法文

1. 文献资料

- CAB Papers, Public Record Office, London
- The China White Paper (United States Relations With China, with Special Reference to the Period 1944-1949), reissued, Stanford University Press, 1967
- Documents of International Affairs, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press
- Documents Concerning the Allied Occupation and Control of Japan, Basic Documents
- Dynamics of World Power, The: A Documentary History of United States Foreign Policy, General Editor; Arthur M. Schlesinger, Jr., Chelsea House Publishers, New York, 1973
- Facts on File Yearbook (The Index of World Events)
- Foreign Relations of the United States (FRUS), Government Printing Office (GPO), Washington D. C.
- Executive Sessions of the Senate Foreign Relations Committee (Historical Series), Vol. I & II, 1947-1950, GPO, Washington D. C., 1976
- Major Problems in American Foreign Policy, Documents and Essays, Vol. II Since 1914 ed. by Thomas G. Paterson, D. C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts, 1984
- Marvin Liebman Collection, The Hoover Institution, Stanford University
- Occupation of Japan, Policy and Progress, The Department of State Publication 2671, Far Eastern Series 17, U. S. GPO, Washington, D. C.
- Public Papers of the U. S. Presidents, Harry Truman, GPO, Washington, D. C.
- Reviews of the World Situation, 1949-1950, Hearings in Executive Session, U. S. Senate Committee on Foreign Relations, (Historical Series), GPO, Washington, D. C. 1974
- The United States in World Affairs, Council on Foreign Relations Inc. Selected Executive Session Hearings, U. S. House of Representa-

tives Committee on International Relations, 1943- 1950 (Historical Series), GPO, Washington D. C. , 1976

State Department Records, National Archives, Washington. D. C.

U. S. Congressional Records

The Vandenberg Resolution and the North Atlantic Treaty, The Senate Foreign Relations Committee's Historical Series Garland Publishing Inc. , New York & London, 1979

2. 专著及文章

Acheson, Dean; Present at the Creation, My Years in the State Department, W W Norton & Company Inc. , New York, 1969

Ambrose, Stephen; Rise to Globalism; American Foreign Policy, 1938—1980, George Banta Company Inc. , Harrisonberg, Virginia, 1980

American Foreign Policy in an Uncertain World ed. by David P. Forsythe, University of Nebraska Press, Lincoln and London, 1984

America in the Cold War; Twenty Years of Revolution and Response, 1947—1967 ed. by Walter Lafeber, John Wiley & Sons, Inc. , New York, 1969

An Uncertain Tradition; American Secretaries of State in the Twentieth Century ed. by Norman Graebner McGraw—Hill book Company, Inc. , New York, 1961

Bailey, Thomas; A Diplomatic History of the American People, Meridith Publishing Company, 1964

Barnett, Doak; China and the Major Powers in East Asia, Brookings Institution, Washington D. C. , 1977

Bartlett, C. J. ; The Rise and Fall of the Pax Americana, United States Foreign Policy in the Twentieth Century, St. Martin's Press, New York, 1974

Baerwald, Hans H. ; The Purge of Japanese Leaders Under the Occupation. Greenwood Press, Publishers Westpost, Connecticut, 1977.

— — — — — The Japan Day Company

- New York, 1949
- Blum, Robert: *Drawing the Line, The Origin of American Containment Policy in East Asia*, W W Norton and Company, N. Y. 1982
- Blum, Robert: *The United States and China in World Affairs*
- Brown, William Adams Jr. and Opie, Redvers: *American Foreign Assistance*, The Brookings Institution, Washington, D. C. , 1953
- Containment and Revolution*, ed. by David Horowitz, Beacon Press, Boston, 1967
- Cook, Don: *Forging the Alliance, NATO, 1945—1950*, Martin Secker & Warburg, London, 1989
- Drucker, Peter F. : *A Warning to the Rich White World*, Harper's, 1968
- Dobson, Alan P. ; *The Politics of the Anglo—American Economic Special Relationship 1940—1987*, Wheatsheaf Books—Sussex St. Martin Press, New York, 1988
- Donovan, Robert J. : *Nemesis, Truman and Johnson in the Coils of War in Asia* St. Martin's/Marek, New York, 1984
- Dunn, Frederick S. : *Peace-making and the Settlement with Japan*, Princeton, 1963
- Feary, Robert A. ; *The Occupation of Japan, Second Phase, 1948—50*, Greenwood Press Publishers, Westport, Connecticut, 1972
- Feis, Herbert: *Churchill, Roosevelt, Stalin, The War They Waged and the Peace They Sought*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1966
- Flemming, Denna Frank: *The Cold War and Its Origin, 1917--1960*, N. Y. , 1961
- Folly, Martin H. ; *Breaking the Vicious Circle; Britain, the United States and the Genesis of the North Atlantic Treaty*, *Diplomatic History*, Winter 1988
- Forrestal Diaries*, The ed. by Walter Millis, The Viking Press, New York, 1951
- Gati, Charles: *Caging the Bear, Containment and the Cold War*,

- Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1974
- Goldman, E. F. : *The Council Decade*, New York, 1956
- Gosnell, Harold F. : *Truman's Crises, A Political Biography of Harry S. Truman*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1980
- Kennan, George E. : *Memoirs 1925-1950, Vol. I* Little Brown and Company, 1967
- Khrushchev Remembers: The Last Testament*. Translated and Edited by Strobe Talbott, Little, Brown and Company, Boston and Toronto, 1974
- Hilsman, Roger; *To Move a Nation, the Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*
- Hogan, Michael J. : *The Marshall Plan; America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, New York, Cambridge Press, 1987
- Jones, Joseph M. : *The Fifteen Weeks (February 21-June 5, 1947)*, The Viking Press, New York, 1955
- Justin, Williams Sr. : *Japan's Political Revolution Under McArthur, A Participant's Account*, The University of Georgia Press, Athens, 1979
- Koen, Ross; *The China Lobby in American Politics*, Harpers & Row, New York 1974
- Kolko, Gabriel; *The Roots of American Foreign Policy; An Analysis of Power and Purpose*, Beacon Press, Boston, 1969
- Lippmann, Walter; *The Cold War; A Study in U. S. Foreign Policy*, Harper Torchbooks, New York, 1947
- Martin, Edwin; *The Allied Occupation of Japan*, American Institute of Pacific Relations, New York, 1948
- Origins of the Cold War in Asia, The*, ed. by Yonosuke Nagai and Aki-ira Iriye, Columbia University Press, 1977
- Paterson, Thomas, G. : Clifford, J. Garry and Hagan, Kenneth J. : *American Foreign Policy, A History Since 1900*, D. C. Heath and

- Pogue, Forrest C. ; George Marshall, Statesman 1945— 1959, Viking Penguin Inc. , New York, 1987
- Schaller, Michael; The American Occupation of Japan, The Origin of the Cold War in Asia, Oxford University Press, New York, Oxford, 1985
- Spanier, John; American Foreign Policy Since World War II, 9th ed. Holt, Rinehart and Winaton, New York, 1983
- Staley, Engene; The Future of Underdeveloped Countries, Political Limitations of Economic Development, published for the Council on Foreign Relations by Harper & Brothers, New York, 1954
- Steel, Ronald; Pax Americana, The Viking Press Inc. New York, 1967
- Stimson, Henry; "The Decision to Use the Atomic Bomb", Harpers's Magazine, February, 1947
- (The) Truman Presidency; the Origins of the Imperial Presidency and the National Security ed by Athan G. Theoharis, Each M. Coleman Enterprises, Inc. , Publishers, Stanfordvill, New York, 1979
- (The) Truman Years, The Reconstruction of Postwar America, ed. by J. Joseph Huthmacher, The Dryden Press Inc. , Hinsdale, Illinois 1972
- Tsou, Tang; America's Failure in China, University of Chicago Press, 1963
- Van Aduard, Barone J. Lewe; Japan From Surrender to Peace, Martinus Nijhoff, the Hague, Holland, 1953
- Weinstein; Japan's Postwar Defense Policy 1947 --1968, Columbia University Press, New York and London, 1971
- White, Theodore; In Search of History, A Personal Adventure, Warner Books Inc. , New York, 1978
- William, William Appleman; The Tragedy of American Diplomacy, Delta Publishing Company Inc. New York, 1962

第四章

朝鲜战争

第一节 战后美国对朝鲜政策的起源和演变

(一) 三八线的由来

战后美国对朝鲜的政策同罗斯福政府在第二次世界大战期间提出的国际托管朝鲜的设想有密切的关系。战争期间，罗斯福政府在如何处理日本在亚洲和太平洋地区的殖民地问题上，主要受到两方面的影响。一方面是在战争中，亚太地区再次掀起了民族解放的高潮，美国既不愿意、也不可能采取传统殖民主义的方法实行统治；另一方面，美国基于战略考虑，认为有必要剥夺日本在亚太地区的殖民地和委任统治地，然后有效地加以控制，以维护美国的安全和海上交通。美国既要控制被认为对它的安全来说是重要的地区，又要避免被指责为继承了新老殖民主义的衣钵。为了解决这种矛盾，罗斯福政府提出了建立国际托管制度。

美国在战时将把它认为是应该实行托管的地区分为两类：一

……“北非欧防”……美国对托管……“北非欧防”

区”，由几个大国共同托管。朝鲜即属于后一类地区。罗斯福政府在朝鲜的目标是保证它不被一个大国独占就可以了，所以罗斯福从一开始便提出，由美中苏三国共同托管朝鲜，并为此展开活动，以争取其他大国的支持。经过在开罗会议、德黑兰会议和雅尔塔会议的磋商，美苏英中等国家大致达成了如下谅解：战后由美苏英中四国参加托管朝鲜；托管期间各参与托管的国家不在朝鲜驻军；托管时间不宜过长^①。

罗斯福逝世后，杜鲁门政府最初并没有试图改变罗斯福的对朝鲜政策。但是到对日战争的后期，美国政府和军方中的一些人出于对苏联亚洲政策的担忧，认为美国必须准备应付朝鲜半岛未来局势的发展。他们建议美国政府应加紧要求实行托管，同时向朝鲜派驻一支“象征性的”美国部队，^②这实际上是主张以军事占领为后盾，谋求苏联妥协。苏军参加对日作战和日本将宣布投降的消息传出后不久，美国国务院、陆军部和海军部的有关人员于8月10日连夜召开会议，于匆忙之中将三八线划定为美军和苏军在朝鲜执行对日军事行动的临时分界线。显然，三八线对于美国来说，其真实含义就是要阻止苏联利用参加对日作战的机会，控制整个朝鲜半岛。因此可以说三八线从提出之日起，就被赋予了遏制苏联的政治意义。

关于以北纬38度为界划分军事占领区的建议迅速获得军方和国务院的同意，并于14日为杜鲁门批准。第二天杜鲁门致函斯大林，并附上给麦克阿瑟的关于日军投降细节的“一号通令”。该命令规定，在中国东北、朝鲜三八线以北和库页岛的日军向苏军

^① 有关美国方面与各国领导人商谈的情况可参阅：《艾登回忆录（清算）》（中译本），商务印书馆1976年版，中册第658页。《德黑兰雅尔塔波茨坦会议文件集》（中译本），三联书店1978年版，第37页；《德黑兰雅尔塔波茨坦会议记录摘编》（中译本），上海人民出版社1974年版，第97页，第163—164页。《中国近代对外关系史料选辑》，上海人民出版社1977年版，下卷第二分册第202页。

^② FRUS, 1945, Vol. I, The Conference of Berlin (Postam), p. 313, p. 421

投降；日军总部及在日本本土、朝鲜三八线以南和菲律宾的日军，向美军投降。斯大林很快复函，表示苏联方面基本上不反对“总命令第一号”的安排^①。9月8日，美军开始在仁川和釜山登陆。占领三八线以南部分地区的苏军相继撤退到三八线以北。美苏以三八线为界分别占领朝鲜的局面终于形成。

日本投降前后美国对朝鲜政策的发展表明，罗斯福和杜鲁门两届政府在战时处理有关朝鲜问题，基本上都遵循着两个原则。第一是防止一个大国、当时主要是防止苏联单独控制朝鲜；第二是不在朝鲜承担过多的义务以致投入过多的军事力量。相比较而言，在对日战争结束前后，杜鲁门政府的对朝鲜政策已经开始出现很明显的变化。罗斯福政府更多地倾向于通过与苏联合作解决战后朝鲜的前途问题，而杜鲁门政府在一定程度上表现出更愿意从实力地位同苏联打交道。这种倾向的产生可以说是杜鲁门政府整个对苏政策的延伸，其结果对战后美国对朝鲜政策造成的影响是严重的。

（二）占领时期的政策

对日战争结束后，美国依靠军事占领，控制了三八线以南的朝鲜地区。但是这种占领毕竟不是美国的既定政策，也不是美国追求的目标。战时规划的国际托管朝鲜的政策能否实现，主要取决于两个因素：第一，美苏双方是否遵守战时达成的谅解，继续协调它们在朝鲜的行动；第二，朝鲜各阶层、各派政治力量是否接受大国为他们的命运作出的安排。事实表明，美国在这两方面都遇到了无法逾越的障碍。

^① 苏联外交部编：《苏联伟大卫国战争期间苏联部长会议主席同美国总统和英

1. 与苏联协调政策失政

美国与苏联协调对朝鲜政策的宗旨一直是防止苏联单独控制朝鲜。从美苏关系角度来说，美军对朝鲜南部实行军事占领，是争取促成苏联妥协的一种手段。美军占领朝鲜南部以后不久，国务院和陆海军协调委员会便指出，应使四大国尽早达成托管的协议^①。不过当时驻朝鲜的美军政官员却对托管提出疑问，认为由于朝鲜人反对，托管“是行不通的”。他们建议设立一个行政委员会，由朝鲜人任首席职务，由美国人担任顾问，苏占区可派朝鲜人代表参加，美占领军当局对该委员会的决定拥有否决权。这一建议被国务院领导人否定^②。

在12月召开的莫斯科三国外长会议上，美国代表提出，必须在保证使朝鲜获得独立的同时，由美英苏中四国对朝鲜实行一段时期的国际托管，作为暂行办法设立由美苏两国占领军司令部组成的统一的军事行政机构，对朝鲜全境实行管理。苏联方面则强调，应为尽快组成朝鲜民主政府作准备，托管区应限于五年。双方经过妥协，使会议得以签署“关于朝鲜问题莫斯科协定”，内容包括：美苏两国占领军司令部组成联合委员会，同朝鲜各政党和社会组织协商，以协商组成朝鲜临时政府；经协商组成联合政府的建议应提交美英苏中等四国政府共同考虑，以使“四国在朝鲜以五年为限之托管制，得以成立协定”^③。

美苏两国在莫斯科会议上不太困难地一致同意大幅度缩短托管时间表明，它们都不愿意在朝鲜长时间地承担过于繁重而又不受朝鲜人民欢迎的管理责任。但是它们同样也不愿使对方有机会单独控制朝鲜，在这一问题上双方是绝对互不相让的。莫斯科会议结束后不久，美苏之间的猜疑和分歧开始表面化。美国方面坚

① FRUS, 1945, Vol. VI, pp. 1067-1068.

② *ibid.*, pp. 1130-1132, 1144-1146, 1137-1138.

③ 《国际条约集》，1945，1945年，世界知识出版社，1955年，第111页。

持的立场是，力争在朝鲜组成一个非共产党掌权的亲美的政府。

1946年3月20日，美苏两国占领军司令部分别派代表在汉城召开联合委员会会议。会议最初尚属顺利，双方同意以是否赞成莫斯科三国外长会议达成的协议为标准，决定哪些朝鲜人的组织可以参加咨商组织朝鲜临时政府。然而一旦开始具体讨论允许哪些组织参加咨商会议时，谈判立即陷入僵局。苏联方面反对美国代表提名的一些南朝鲜的组织参加咨商会议，美国代表则坚持认为，这些组织享有言论自由。经过24轮会谈，双方未能达成协议，只得宣布无限期休会。美苏在联合委员会争论的焦点是，美国“无论如何不能允许成立一个为共产党所统治的临时政府”，苏联则“决不会接受一个为李承晚、金九所把持的临时政府”^①。

1947年5月21日，美苏联合委员会在汉城恢复工作。会议持续了3个月后再度陷于停顿，障碍一如既往，仍然是朝鲜南部的哪些组织可以参加咨商会议。为了摆脱困境，美国于8月下旬向苏联提出，美英苏中四国代表在华盛顿举行会议，并附了一项在南北朝鲜分别建立临时立法机构以及由联合国监督朝鲜选举等内容广泛的建议^②。苏联立即拒绝了美国的建议。10月9日，莫洛托夫致函马歇尔，提出美苏双方同时从朝鲜撤军。美苏联合委员会中的美方代表拒绝讨论这一问题，随后于18日提出终止该委员会的工作。至此美国力图使苏联妥协的尝试彻底失败。

2. 尴尬的占领区政策

美国政府自从提出国际托管朝鲜，就将其战后的对朝鲜政策完全置于大国合作的基础之上。然而战后朝鲜政局的发展与美国政府的设想大相径庭。除了美国难于与苏联协调在朝鲜的行动外，美国占领军在与朝鲜各派政治力量的关系方面也处于尴尬的

① FRUS, 1946, Vol. VII, p. 744.

境地。

美军在朝鲜南部登陆的前一天，麦克阿瑟即宣布，在三八线以南地区由他行使一切政府权力。美军占领朝鲜南部以后做的第一件事，就是立即解散该地区人民自发组织起来的人民委员会。9月19日，美军在原日本总督府的基础上组织了以麦克阿瑟为首的南朝鲜军政府。军政府的各级官员由美军官担任，任用的警官大部分在日本统治时期的警察局干过事，结果不可避免地引起朝鲜人民的极大愤慨和反抗。驻南朝鲜美军领导人向美国政府报告说，在美军占领区，“人们将分裂的局面归罪于美国”，而且“越来越憎恨一切美国人”^①。

为了解决这一问题，美国政府在争取与苏联达成协议的同时，也试图采取措施扶持一批朝鲜人逐步参与管理南朝鲜，并希望最终形成一个在军政府的指导下能够发展成为政府机构的“组织核心”，以作为美国占领军当局与朝鲜人民之间紧张关系的缓冲剂。

在选择哪些朝鲜人参政方面，美国占领军当局确定的标准与美国政府的政策目标是一致的。国务院派驻南朝鲜的官员在其报告中说，南朝鲜存在着左右两派政治势力，右翼势力中有很多人在美国或教会学校受过教育，他们愿意“追随西方民主”，“宁愿接受美国的指导而不愿接受苏联的指导”^②。扶持这样一批人既可以缓和由美国人直接统治带来的民族矛盾，又可以抵制所谓来自北朝鲜的渗透。据此方针，美国占领军当局扶持李承晚、金九等或在美国受过教育，或参与领导过早期朝鲜民族运动的一批人，努力为他们成为南朝鲜政坛的核心人物创造条件。

美苏联合委员会第二期会议失败后，美国政府认为已经别无选择，遂单方面向第二届联合国大会提出讨论朝鲜问题的建议，并利用美国在联合国的影响力，促使大会通过了关于朝鲜问题的决

① 杜鲁门前引书，第376页。

② FRUS, 1945, Vol. VI, pp. 1070—1071

议。这项决议包括：设立联合国朝鲜临时委员会，派驻朝鲜观察全朝鲜的选举，然后成立全国政府^①。5月10日，南朝鲜单方面举行选举，选出了议会，李承晚当选议会主席。7月17日该议会颁布了宪法，并于8月15日成立“大韩民国政府”，李承晚任总统。美国随后推动第三届联大通过决议，承认该政府是朝鲜的“合法政府”。在李承晚政府宣布成立的同时，美军政府宣布结束其使命，并于9月完成全部移交工作。

美国大力扶持李承晚集团争取对朝鲜的政治领导权，并最终建立起以这个集团为核心的南朝鲜政府，从美苏关系角度说，是为了应付苏联在北朝鲜采取的政策，阻止朝鲜出现由共产党占统治地位的统一的政府；从美国与南朝鲜地区关系的角度说，是为了缓和美国占领军与这里的人民的矛盾，减轻美国在这一地区的负担。然而结果却适得其反，美国甩开苏联，利用联合国赋予南朝鲜政府在国际上的合法地位，最终导致了朝鲜分裂。9月9日，针对南朝鲜政府成立，北朝鲜宣布成立朝鲜民主主义人民共和国。

朝鲜出现分裂的局面根本不符合朝鲜人民的愿望，对于南北双方来说，也都是不能接受的，其结果必然要加剧这一地区的紧张局势。另一方面，李承晚集团缺乏广泛的群众基础，美国才是这个集团维持其统治的最可靠的柱石。在这种情况下，李承晚政府一面实行专制统治，一面鼓动民族主义情绪，尽可能地利用这个仅有的政治资本。压制政治反对派和利用民族主义情绪鼓吹武力统一，成了李承晚施政的主要特征。李承晚政府的这些行动显然是不受美国政府欢迎的。但是就像在中国对待蒋介石一样，美国领导人尽管不欣赏李承晚这类人物的许多政策和行为，但又离不开他们，理由只有一个，就是他们亲美反苏。结果美国一手扶持了一个南朝鲜政府，却没有能因此而甩掉本来就是勉强背起的包袱。

(三) 撤 军

1947年间，随着冷战格局的形成，美苏协调对朝鲜政策的可能性实际上已经不存在了。另一方面，由于战后迅速裁军和进一步削减国防预算，美国的军事力量相对于美国要保护的利益而言，显得左支右绌。这使美国政府很难随心所欲地到处承担军事义务。这些变化对美国政府调整对朝鲜的政策产生了复杂的影响。

在冷战的影响下，美国政府逐步放弃了与苏联协调处理朝鲜问题的初衷，转而越来越多地从遏制苏联出发来考虑朝鲜问题。1946年夏季，美国总统代表保莱在给杜鲁门的一封信中，将朝鲜说成是美国与共产主义“进行思想斗争的战场”^①。不仅杜鲁门接受了保莱的看法，美国政府的一些高层会议也得出结论，认为南朝鲜“落到”苏联手里对于美国不仅是在东亚的损失，而且是对全球战略的损害^②。在冷战意识的支配下，保持美国在朝鲜半岛的政治影响被提高到十分严重的地位。

但是，美国在朝鲜半岛存在的政治意义被提高，并不意味着它在军事战略方面具有同样的重要性，关键还是在于美国政府如何估计这里的局势以及这一地区在美国全球战略中的地位。1947年春夏间，美国陆军部和参谋长联席会议均提出，美军应早日撤出朝鲜半岛。在美国战略资源委员会同一时期提交的报告中，朝鲜在对美国的安全具有重要性的国家中被列在最后一位。同年夏季，负责陆军计划和作战工作的魏德迈将军在考察了亚洲的军事形势后，向美国领导人指出，除非苏军仍然占领北朝鲜，美军在南朝鲜驻扎下去“是没有什么价值的”。他认为最好的办法是与苏

① 《杜鲁门回忆录》，（中译本）第二卷，第380—382页。

② The Origin of Cold War in East Asia, ed. by Yonosuke Nagai and Akiry Irige, Columbia University Press, 1977, p. 291

联达成协议，双方同时从这一地区撤军^①。综观这些报告中的建议，其主要之点就是朝鲜在美国的全球战略中并不是特别重要的，只要不存在苏联在这一地区进行扩张的直接威胁，美军驻守这条对美国来说是“远在天边的防线”，既不必要，也不可能。

国务院对军方的撤军建议表示疑虑，理由是南朝鲜政局不稳，而且北朝鲜的军事力量与南方相比显得太强大了。美军撤出后，李承晚政权一旦受到进攻，很难进行有效的抵抗。因此美国应在撤军时采取措施，消除可能由此产生的消极影响^②。

美国政府经研究后得出结论，即美国应从南朝鲜撤军，但不应是“匆匆忙忙”的，而应是有条件的。所谓条件包括：1 苏军撤出北朝鲜；2. 使李承晚政权基本能够维持其统治，并有一定的能力抵抗来自北朝鲜的进攻，为此美国应向南朝鲜提供军事和经济援助。1948年底，苏联从北朝鲜撤出全部军队。1949年3月，美国国家安全委员会作出结论，认为美军撤出南朝鲜的时间不应迟于6月30日，撤军前应向南朝鲜提供充分的援助^③。6月29日，美军按计划全部撤出南朝鲜。美国政府同时大力加强对南朝鲜的援助，并于1950年1月与李承晚政府签订了防务协定。

美军分别于1949年5月和6月从中国和南朝鲜全部撤出，标志着美国在亚洲基本上完成了以收缩力量和防线为特征的战略调整。1950年1月，艾奇逊向美国新闻界发表讲话，为美国政府调整后的亚洲政策辩护。他在讲话中谈到朝鲜半岛问题时说，没有人能保证被划在美国太平洋防线之外的南朝鲜不会受到进攻。如果发生这种情况，一是要依靠南朝鲜人自己起来抵抗，二是依靠联合国的集体行动^④。从某种意义上说，艾奇逊在这里阐述的是美

① 美军方的建议可见：Kaufman Burton I. : The Korean War, N. Y. 1986, p. 17; The Origin of Cold War in East Asia, p. 281. 《杜鲁门回忆录》，第二卷第386-387页

② Burton I. Kaufman, The Korean War, p. 22.

③ ibid, p. 23.

国一直奉行的对朝鲜政策的转型。朝鲜半岛对维护美国的安全并不特别重要，美国不必要在这一地区承担过重的责任，这种基调一如既往。不同之处是在冷战的新格局中，美国战时设想的由美苏合作解决朝鲜问题已经转变成依靠“联合国行动”来保卫南朝鲜免受苏联的进攻。这项政策针对的目标及其为达到目的而设计的手段，在很大程度上决定了后来美国必定要干涉朝鲜战争，以及美国干涉朝鲜战争的方式和规模。

第二节 干涉时期

（一）决定军事干涉

1950年6月25日朝鲜战争爆发。从收到有关战争爆发的报告到6月30日，美国政府连续召开高层会议，迅速作出军事干预的决定。

认定朝鲜战争的性质是美国政府制订一切有关政策的决定性因素。1950年春，美国政府中确实存在某种程度的危机感。美国领导人认为，“凡是东西方有接触的地方”，都可以作出苏联将在那里发动进攻的判断。因此他们一旦获悉朝鲜人民军越过了三八线，便断定“进攻是由苏联发动、支援和怂恿的。非用武力不能加以制止”^①。美军方的反应更为强烈。在本世纪朝鲜战争爆发以前的年代里，美军几乎没有打过真正的局部战争，美军领导人的头脑中没有“有限战争”的概念。所以他们想到的已经不是朝鲜战争的后果，而是“以为第三次世界大战开始了”，苏联“终于决

^① 《杜鲁门回忆录》，第二卷，第393、394页。

定要决一雌雄了”^①。美国决策者在战争爆发后举行的第一次高层会议上，就在认定战争性质方面达成共识，即朝鲜人民军越过三八线受到苏联指使和支持，“是柏林事件更大规模的重演”，美国必须予以反击，才能防止“第三次世界大战爆发”。而且他们还相信，苏联还不准备直接进行战争，目前朝鲜的形势为美国采取行动“提供了一个有价值的机会”^②。

美国领导人认定北朝鲜的行动是受苏联支持和怂恿的，这使他们不仅下决心进行军事干预，而且很快便升级为全面的干预。在6月25日第一次高层会议上，杜鲁门批准增加对南朝鲜的军事援助，出动海空军掩护美国非军事人员撤离，同时命令三军参谋长立即作好参战的准备。26日，有情报表明朝鲜战局急转直下。杜鲁门当天召集紧急会议，决定美海空军向南朝鲜军队提供一切援助，只是军事行动要限制在三八线以南。28日，根据国防部的紧急动议，杜鲁门召集军政首脑开会。国防部长约翰逊在会上提出一项事先得到参谋长联席会议同意的“紧急援朝方案”，建议取消对海空军不得越过三八线的限制并投入美军地面部队和辅助部队。会议很快便批准了这一方案。杜鲁门随即签署给麦克阿瑟的第84681号命令，授权他使用美军地面部队保卫朝鲜半岛南端的港口、机场和交通设施，增加投入海空军力量，并取消海空军不得越过三八线的限制^③。两天后参谋长联席会议根据麦克阿瑟的请求，下达第84718号命令，取消了前项命令中关于限制使用美军地面部队的规定，将麦克阿瑟可采取行动的界限划在“目前情况下不危及日本的安全”^④，至此美军终于全面卷入朝鲜战争。杜鲁门直言不讳地说，美国现在“承担保卫朝鲜的义务”。

美国军事干涉的范围不仅仅限于朝鲜半岛。按照美国情报部

① 李奇微：《朝鲜战争》（中译本），军事科学院出版社1983年版，第33页。

② FRUS, 1950, Vol. VII, p. 158.

③ *ibid*, pp. 240-241.

④ *ibid*, pp. 240-241.

门在 1950 年春的估计，朝鲜不是苏联进攻的主要目标。美国高层认为，亚洲可能出问题的地区是印度支那、菲律宾和台湾。对亚洲局势的这种成见必定会影响美国的军事部署。在 6 月 25 日的会议上，杜鲁门批准了艾奇逊关于封锁台湾海峡的建议。第二天他又批准向印度支那地区增加军事援助和加强在菲律宾的美军力量。杜鲁门声称，这是在“共产主义已不限于使用颠覆手段来征服独立国家，现在要用武装的侵犯与战争”的情况下作出的决定。这些措施付诸实施的结果是，美国完全改变了在亚洲收缩力量的方针。

利用联合国采取“集体行动”是美国政府的既定方针。艾奇逊接到战争爆发的报告后的第一个决定，就是指示美国驻联合国代表要求安理会召开紧急会议，讨论朝鲜局势。25 日下午，在美国的推动下，安理会通过了一项决议案，要求南北朝鲜“立即停止敌对行动，并促请北朝鲜当局立即将它们的武装部队撤退至三八线”^①。此后不久，美国又根据军事干涉的需要，提出了以维护集体安全为理由制裁北朝鲜的提案，并于 27 日获安理会通过。该提案建议联合国成员国提供“为击退武装进攻并恢复该地区国际和平与安全所必需的帮助”^②。第二天杜鲁门在听取加拿大等国提供援助情况的报告后，进一步提出应使各国援助南朝鲜的军队成为真正的联合国部队。国务院和国防部随后共同起草了一项建议案，提出成立统一的联合国军司令部，由美军推荐一名司令统一指挥各国军队。7 月 7 日该提案获安理会通过。“联合国行动”实际上只是使美国的军事干涉具有了某种国际支持的声势。艾奇逊对此说的非常清楚，美国“对别国不能有太多的指望，他们要么是手头事情太多……要么拿不出什么东西”^③。实际情况是在联合国军中，美国曾提供了地面部队的 50%（其余大部分是南朝鲜军

①② 《中美关系资料汇编》，第二辑（上），第 86 页，第 91 页。

③ 《艾奇逊回忆录》（中译本），上海译文出版社 1978 年版，上册，第 272 页。

队)，空军的 93% 和海军的 86%。

美国的军事干涉必定要面临一个实质性问题，即美国干涉的目标到底是什么？在 6 月 28 日的会议上，艾奇逊指出，过去三天里作出的决定很可能将美国“卷入一场全面的战争中去”。形成他说的那种局面并不符合美国领导人的初衷。杜鲁门第二天向国家安全委员会明确说明，美国的目的是“迫使北朝鲜人退回到三八线以北去”，“恢复那里的和平，恢复原来的疆界”，也就是说恢复到 6 月 25 日以前的状态^①。这一意图也清楚地反映在安理会于 6 月 25、27 日通过的决议，美国领导人的声明，以及国务院向盟国使节介绍美国决定时的解释中。

美国确定有限的干涉目标在很大程度上是因为担心在这一地区与苏联发生军事冲突。美国领导人在决定进行军事干涉的同时，便确定了既要“遏制”苏联在这里的扩张，又要防止卷入与苏联的“全面战争”。他们要求有关部门密切注视苏联是否有介入朝鲜战争的迹象和监视苏联在欧洲的动向，反对在给麦克阿瑟的指令中包含任何“向苏联作战的意思”，在朝鲜的海空军行动必须避免给苏联以“公开冲突”的借口，同时还力避在外交方面刺激苏联。战争爆发当天，艾奇逊指示美国驻苏大使柯克会见苏联领导人，要求苏联利用其影响促使北朝鲜撤军，以证明苏联没有插手北朝鲜的进攻。柯克在复电中提出，不应刺激苏联，苏联并没有准备冒险进行全面战争，美国应策略一些，以便“留有余地”。柯克的建议被接受，美国政府在给苏联的照会中只提出，希望苏联“利用它的影响促使北朝鲜军队撤退”^②。

到 6 月底，美国领导人已经基本断定，苏联不大可能进行直接的军事干预。政府有关部门倒是更担心中国的动向，认为如果有哪一方面介入的话，中国的可能性比苏联要大些。美国领导人

^① 杜鲁门前引书，第 405 页。

^② 艾奇逊，1950 年 6 月 28 日，第 110、111、112 页。

对这种估计还是有所顾忌的。安理会通过制裁北朝鲜的决议案后，美国“婉拒”了台湾当局向朝鲜派遣军队的请求，其原因是担心接受国民党的“帮助”会导致中国参战。有关限制美空军不得飞越朝鲜北部边境的规定同样含有不刺激中国的目的。

从朝鲜战争爆发到7月上旬，美国领导人作出的各项决定勾勒出了战争初期美国政策的轮廓，即以“联合国行动”的名义对朝鲜冲突进行全面的军事干涉，以使朝鲜半岛恢复到战争爆发前的状态。

（二）越过三八线

当美国政府最初将干涉目标确定为恢复战前状态时，在政府内部就有不同的看法。一些地位高低不等的军政部门官员认为，目前苏联不准备也没能力采取行动，美国应利用当前的时机统一朝鲜。不过这种意见当时很难成气候。随着美军在南朝鲜的防线收缩和增援部队陆续到达，8月间美军开始在釜山外围建起一道坚固的防线，使朝鲜人民军的攻势陷于停顿。战场形势的改观对美国重新审定干涉目标产生了重要的影响。

7月28日，国务院召开会议，讨论政策设计委员会起草的题为“关于美军越过三八线的美国政策问题”的报告。该报告指出，联合国军是否越过三八线以及苏联的反应，将决定当前的战争是否会扩大乃至引起新的世界大战。美国必须考虑盟国中多数不赞成武力统一朝鲜，而且越过三八线将增大与中苏冲突的可能性，因此“应尽快在可以接受的基础上停止冲突”。如果军方认为有把握越过三八线，应设法使北进的行动得到联合国的支持^①。报告反对美军越过三八线的倾向十分明显。会议讨论的结果是暂不作出决定，但对外应强调朝鲜统一问题。

^① *ibid.*, pp. 449—454.

军方的态度是明朗的。7月31日，国防部在题为“对朝鲜的行动方针”的备忘录中，列举了一举控制朝鲜半岛的全部好处，认为美军的作战目标应是占领整个朝鲜，或夺取40度线至39度线之间包括平壤在内的中心城市和交通枢纽，然后再争取政治解决^①。

到8月初，美国政府内部已经很难听到反对越过三八线的声音了。8月25日，国务院和国家安全委员会分别召开会议，集中讨论美军是否越过三八线。与会者的意见基本一致，认为美军应越过三八线，只是要与中苏边境保持一段距离；如有迹象表明苏中军队介入，在向华盛顿报告前美军不得继续推进。9月1日，杜鲁门第一次公开透露美国将改变战争目标，他声称美国将努力使朝鲜获得统一。11日，他批准了国家安全委员会制订的有关美军在朝鲜行动方针的报告。这份被列为国家安全委员会第81/1号文件的报告是一项有条件地越过三八线的决定，其主要内容是只要苏中不介入，美军就可以占领北朝鲜；在向三八线以北进攻时，沿朝中、朝苏边境地区不使用美军作战；如苏中军队介入，美军避免在北朝鲜进行地面战斗，并不得采取使局势更为严重的行动^②。至此美国已实际上作出武力统一朝鲜的决定。在与盟国协商和争取使联合国通过相应的决议方面，美国没有遇到多少阻力。9月27日，英国代表在联合国大会上提出一项提案，声称联合国通过各项决议的“主要目标是建立一个统一、独立和民主的朝鲜政府”，联合国应设立机构来主持建立这样的政府，为达此目标联合国军可驻留朝鲜^③。该提案于10月7日获联合国大会通过。

联合国10月7日通过的决议对于美国不过是又一件合法装饰。9月15日，美第十军在仁川登陆。第二天釜山一带的美第八

^① *ibid.*, pp. 508—509.

^② FRUS, 1950, Vol. VII, pp. 712—721.

集团军开始反攻，美军以南北夹击之势，切断了朝鲜人民军的退路。28日联合国军占领汉城。出乎预料的军事胜利使华盛顿倍受鼓舞。9月27日，参谋长联席会议授权麦克阿瑟可以在三八线以北的“朝鲜境内采取军事行动”，消灭“北朝鲜的武装力量”^①。两天后麦克阿瑟在三八线以北作战的计划获批准。

逐步排除对苏联可能直接干涉的担忧，是美国决定越过三八线北侵的关键因素之一。在干涉初期，美国领导人对苏联介入的担心表现得特别强烈。到作出北侵的决定时，尽管有关的讨论和指令都规定了一旦苏联介入后的处置办法，但美国领导人已经基本确定，苏联将不会采取直接的军事干涉行动。10月2日，苏联代表在联大提出一项关于朝鲜停战、撤出外国军队以及和平解决朝鲜问题的提案^②。这项内容空泛的提案对于美国来说无异于在关键时刻收到一个明显的苏联示弱的信号。

关于中国，尽管在干涉初期美国决策圈里有人认为，中国介入的可能性比苏联要大些，但居主导地位的看法是新中国不会参战。在朝鲜战争爆发后的一段时间里，中国政府的表态更多的是谴责美国在台湾海峡的侵略行为。从8月下旬起，中国政府开始越来越频繁地抨击美国海空军侵犯中国的领空领海。随着联合国军向三八线逼近，中国政府发出明确的警告，声明对朝鲜局势决不会置之不理^③。然而美国对这些强烈的反应不是不重视，就是不理解其确切的含义。中国的声明实际上是发出这样的信号，即美国在朝鲜的干涉行动已经危及中国的安全。而美国领导人却认为，中国是在“恫吓”，至多是对美机侵入中国领空和“误炸”表示愤怒。9月26日，格罗斯致函联合国秘书长，表示美国愿根据联合国核实的结果，赔偿美机“误炸”安东所造成的损失^④。

① FRUS, 1950, Vol. VI, p. 793.

② 《中美关系资料汇编》，第二辑（上），第212页。

③ 同上，第183页。

④ 同上，第191页。

10月1日，南朝鲜军队越过三八线。3日凌晨，周恩来紧急召见印度驻中国大使潘尼迦，告之如果美军越过三八线，中国不能坐视不管^①。英国外交部以最快的速度将此情报通知了美国驻英使馆。国务院接到报告后立即转报杜鲁门和军方领导人，并经五角大楼转告麦克阿瑟。国务院负责东亚和中国事务的部门领导人均指出，应当非常认真地对待周恩来的警告，决不可视之为讹诈。他们建议有必要采取一些措施，以减少中国介入的危险^②。这些建议的确提出了对中国的警告不能置若罔闻，问题是它们没有分析清楚，中国政府对美军越过三八线将对国家安全构成威胁的担忧达到何种程度，因此很难在影响决策方面起重要的作用。杜鲁门认为，潘尼迦是“经常同情中国共产党的家伙”，对他的话不值得认真看待，周恩来的谈话很可能“只是对联合国的恫吓”^③。艾奇逊的看法是，周恩来的谈话“是一种不可忽视的警告”，但“不是一个官方政策的声明”，不应被用来动摇美国的决心^④。

在既不相信又多少有些不安的心态下，美国采取了一些措施。10月3日，国务院指示亨德森，要他请印度方面转告中国政府，美国认为中国的警告“缺乏法律和道义的依据”。第二天他又电告亨德森，请印度方面安排一次与中国大使馆的直接接触，以向中国方面转达，美国无意与中国冲突，联合国军不会威胁中国的安全，以及美国准备在核实的基础上赔偿美机“误炸”中国造成的损失，但同时也要表明美国的决心^⑤。由于中国方面拒绝，亨德森未能与中国代表直接会谈，美国也没有再采取进一步的行动。其实即使亨德森见到中国代表，结果也是一样的，中国政府根本不可能接受美国这样的解释。从美国方面来说，这时大批联合国军集结在

① Panikkar K. M., In *Two China*, London 1955, pp. 108—111.

② FRUS, 1950, Vol. VI, pp. 848, 849, 864—866.

③ 杜鲁门前引书，第432页。

④ 《艾奇逊回忆录》（中译本），上海译文出版社1978年版，第307页。

⑤ FRUS, 1950, Vol. VI, pp. 951—976.

三八线附近，箭在弦上不可能引而不发。10月9日，参谋长联席会议向麦克阿瑟发出一项指示，针对中国可能进行的干预，授权他有把握打赢就可以干下去，只是在将战争扩大到中国境内时，必须事先请示华盛顿^①。这是美国应付中国介入的军事安排，它表明美国也有准备在中国介入的情况下继续武力统一朝鲜的政策。

正当联合国军大批涌过三八线时，杜鲁门于10月15日到达威克岛，与麦克阿瑟举行单独会谈。他此行的目的是彻底了解朝鲜战争的实际情况、中国参战的可能性和控制住麦克阿瑟的行动。杜鲁门听取了麦克阿瑟的汇报后，他的担忧被彻底打消了。他只是提醒麦克阿瑟，美国的战略重点仍然是在欧洲。麦克阿瑟声称，朝鲜战争打不了多久，而且“复兴”战后的朝鲜用不了美国多少钱^②。杜鲁门不折不扣地接受了麦克阿瑟的结论。两天后他在旧金山发表讲话说，与麦克阿瑟的会谈增强了他的信心，联合国军“不久将恢复朝鲜的和平”^③。10月19日，联合国军攻占平壤。24日，麦克阿瑟下令取消有关不准美军在朝鲜北部边境地区作战的限制，指示美军可以一鼓作气打到鸭绿江边。这时美国武力统一朝鲜的气焰达到了最顶点。

（三）战争局部化

1. 第一阶段

美国实行武力统一朝鲜政策的前提是指望在中苏均不介入的情况下能迅速结束战争。但到10月25日，早已进入朝鲜的中国人民志愿军发起了第一次战役。11月5日战役结束，推进到鸭绿江边的联合国军遭到突然打击后，全线退至清川江以南。

① *ibid.*, p. 915.

② *ibid.*, pp. 953—954.

③ *Military Situation in The Far East*, Vol. V, pp. 3486—3491.

志愿军入朝作战并首战告捷，很快使美国领导人意识到问题的严重性和复杂性。联合国军退到清川江以南后，麦克阿瑟命令斯特拉特迈耶（美远东空军司令）动用所属全部空军，炸毁鸭绿江朝鲜一侧的全部桥梁。他还在东京发表公报，声称联合国军正面对“一支斗志旺盛的新军队”，其后方在联合国军的作战范围之外^①。这无异于为扩大战争造舆论。

麦克阿瑟的命令和公报触及到一个根本性的问题，即在中国参战的新形势下，美国准备打一场多大规模的战争。美国政府最初的看法是混乱的。艾奇逊获悉麦克阿瑟的命令后，敏感地注意到这一行动将会引起的复杂问题。他向杜鲁门建议，该命令涉及到与盟国协商的原则，在彻底了解朝鲜战局之前，应暂缓执行轰炸。这时英国和加拿大等国也认为，麦克阿瑟在未与它们协商之前就发表那样的公报是违背原则的，并表示担心战争扩大会使美国的政策偏离欧洲这个真正的中心。杜鲁门认为，必须首先考虑联合国军的安全，他要求麦克阿瑟进一步说明采取轰炸行动的理由。麦克阿瑟的答复是抗议性的，他说大批中国军队正通过鸭绿江的桥梁开进朝鲜，使联合国军面临被歼灭的危险。杜鲁门接到报告后，便决定让麦克阿瑟放手去干。他作出这样的决定表明，当时美国政府在制订政策时很大程度上受着麦克阿瑟的影响。

在随后的两天里，美国政府不断接到麦克阿瑟强烈要求扩大空军行动范围的报告，这些报告说中国军队的力量正不断得到加强。这使美国领导人感到已有必要重新全盘研究朝鲜问题。11月8日，中央情报局奉命提交了一份题为“国家情报预测——中国干预北朝鲜的程度和目的以及中国的能力和意图”的报告，认为中国目前的干预是“一种目标有限的过渡性军事行动”，如能击退联合国军，它将追求更大的优势，否则就把美军拖在朝鲜；如中国

本土受到攻击，它将全力以赴地将美军赶出朝鲜半岛^①。参谋长联席会议这时在一份题为“关于中国参与朝战”的报告中，也提出了类似的想法，并特别提醒说，美国不宜在朝鲜打一场消耗战，在弄清中国的干预规模前可暂不改变原定的干涉目标，不过“应经常加以审查”^②。这两份基调谨慎的报告对中国干预的目标、规模和能力等一些决策中的基本问题，都没有作出明确的结论。

与此同时，国务院一些官员提出了“政治解决”的建议。他们站在美苏对抗的层次上观察朝鲜战争的得失，认为美国被拖在亚洲最符合苏联的利益。由于中国介入，美国面临两种前景：一是使“冲突局部化”，寻找美中都能接受的解决办法；二是准备打第三次世界大战。美国的选择应是使“战争局部化”，在保持仁川登陆以来取得的胜利的基础上，寻找避免与中国发生更大冲突的办法^③。

11月19日，国家安全委员会召开会议。布莱德雷（美军参谋长联席会议主席）在会上说，目前美军可以守住已控制地区，但要长期坚持下去又不攻击中国本土是很成问题的。他实际上提出一个两难选择：要么收缩战线；要么扩大战争。艾奇逊问是否还有比目前更好的战线？他显然倾向于不要被拖在朝鲜。会议最后决定，不改变给麦克阿瑟的命令，同时设法与中国谈判。

造成犹豫不决的一个重要原因是，在华盛顿几乎没有入敢冒犯麦克阿瑟的权威。11月8日，参谋长联席会议曾电告麦克阿瑟，美国政府拟重新考虑武力统一朝鲜的问题，同时考虑用政治手段解决中国介入的问题。麦克阿瑟立即表示反对，并声称靠现有的兵力不仅完全可以对付中国军队，他还准备发起总攻^④。麦克阿瑟的判断是不容怀疑的，仁川登陆的胜利已经证明只有他是正确的。

① FRUS, 1950, Vol. VI, pp. 1101—1104.

② *ibid.*, p. 1121.

③ *ibid.*, pp. 1195—1196, 1197—1198.

④ *ibid.*, p. 1108.

侥幸、盲目自信和不敢负责任等一切决策之大忌，美国决策圈中这时无不具有。

11月21日，国务院与军方领导人召开联席会议。在这次会议上，军方领导人并不赞成麦克阿瑟分兵冒进的军事调度，又没有贸然予以否定。而且与会者都明白，麦克阿瑟决不会赞成政治解决。结果这次在关键时刻召开的会议除了表示支持麦克阿瑟的计划，所作的唯一的决定就是派柯林斯（美陆军参谋长）去征求麦克阿瑟对进至鸭绿江以南10—25英里处建立防线的意见。当柯林斯照办之后，麦克阿瑟断然予以否定。美国政府最后一次保持谨慎的努力失败了。

24日，联合国军发动全面进攻。25日中朝军队发起第二次战役。联合国军遭受沉重打击后，被迫全线向三八线以南撤退，并主动放弃了平壤等地。到12月24日中朝军队的攻势结束时，联合国军几乎已全部被赶过三八线以南。

麦克阿瑟在作出后撤决定的当天，急电参谋长联席会议称，中国军队的作战目标是全歼联合国军，而他的兵力不足以应付这场“全新的战争”。他随后发表公报，声称如何对付中国军队已超出他的职权范围，这应由联合国来解决^①。麦克阿瑟这样做几乎是向美国政府和盟国摊牌，以使它们允许扩大战争。

在11月28日召开的国家安全委员会会议上，几乎没有人同意麦克阿瑟的意见。与会者认为，应从美苏在全球对抗的高度考虑朝鲜问题，美国有“应达到的目标和应避开的危险”，并且应保持盟国间的团结和在联合国争取尽可能多的支持。会议决定命令麦克阿瑟找到一条“可以守住的防线”顶住中朝军队的攻势。第二天参谋长联席会议针对麦克阿瑟建议使用国民党军队一事发出指示，警告他美国在远东的领导地位“已受到很严重的损害”，目

① 参议院外交关系委员会，1950年12月15日，第100届国会，第2次会议，第100卷，第1000页。

前不得再采取导致战争扩大的行动^①。

11月28日的会议不主张扩大战争的倾向是明显的，但美国领导人认为当前决不能示弱。杜鲁门在30日的记者招待会上声明，美国准备加强军事力量，应付中国参战后的局势，而且“一直在积极地考虑”使用原子弹^②。这项声明表明，美国还不打算放弃武力统一朝鲜的政策，并准备为此采取更强硬的措施。12月2日，艾奇逊和马歇尔向杜鲁门汇报他们的研究结论。艾奇逊指出，中国至少要迫使联合国军撤到三八线以南才会同意停战。马歇尔认为中国的条件肯定要比这高的多。杜鲁门立即决定已有必要宣布全国进入紧急状态，冻结工资和物价。他还向国会提出要求增加军事预算。

美国政府公开发出充满火药味的声音，很快便产生了复杂的影响。一方而是麦克阿瑟强烈要求增加美国在朝鲜的军事力量，他声称必须“重新制订可行的、足以应付有关现实问题的政治决定和战略计划”^③。美国领导人在麦克阿瑟的影响下，扩大战争的倾向的确有所加强，不过总的说来是将其作为迫不得已时才应作出的决定，居主导地位的意见仍然是尽可能不使战争扩大。在12月3日的会议上，艾奇逊指出，只有在对于保护美军的安全是必要的情况下，才允许采取诸如封锁中国海岸和轰炸中国本土一类的行动，而且决定权必须控制在华盛顿^④。

另一方面的压力来自美国的盟国。杜鲁门的声明在西欧引起剧烈的震动，各盟国特别担心美国使战争升级会导致它改变“欧洲第一”的战略，并引起苏联在欧洲实施报复。12月4日，艾德礼抵达华盛顿与美国领导人会谈。英国的立场实际上代表了各盟国的意见，即西方国家不能陷在亚洲从而使苏联获得战略上的好

① FRUS, 1950, Vol. VI, pp. 1253—1254.

② Military Situation in The Far East, Vol. V, pp. 3543—3544.

③ FRUS, 1950, Vol. VI, pp. 1310—1312.

④ *ibid.*, p. 1322.

处，应设法与中国谈判以避免战争扩大。在“欧洲第一”和避免使朝鲜战争扩大化这两个问题上，美国与其盟国间并没有分歧，关键是美国还不准备在目前的条件下与中国谈判。双方经过六次正式会谈，在三个主要问题上达成一致意见：（1）在朝鲜进行的战争不应干扰美国在欧洲承担的义务；（2）目前不与中国谈判，继续打下去直到有利于谈判为止；（3）不到迫不得已以及与盟国协商之前，美国不能将战争扩大到朝鲜半岛以外的地区。

通过美英会谈，美国终于廓清了它将奉行的政策，即在不损害欧洲防务和不扩大战争的原则下，继续进行战争，直到形成对美国有利的谈判条件为止。12月11日，国家安全委员会讨论亚洲13个国家提出的停火建议。这次会议确定了停火的指导原则，即不得使联合国军在军事上处于不利的地位，不得附加政治条件，以及由联合国监督停火^①。美国这时实际上已经放弃了武力统一朝鲜的政策。根据这次会议的决定，杜鲁门于15日宣布全国进入紧急状态。

2. 第二阶段

1951年除夕之夜，中朝军队发动了第三次战役，并于4日攻占汉城。联合国军的防线崩溃，到1月8日战役结束时已被迫撤退到37度线附近。

中朝军队的攻势使美国政府认为，中国参战的目标是将美军彻底赶出朝鲜半岛。美国立即按既定方针采取行动，争取使联合国通过谴责中国为“侵略者”的决议。1月13日，联合国大会政委会通过一项解决朝鲜问题的补充报告，内容包括首先停战，外国军队分阶段撤出，停战后设美英苏中四国机构，讨论解决包括台湾和中国在联合国的席位等远东的各种问题^②。美国对此案投

^① FRUS, 1950, Vol. VI p. 1520.

了赞成票，并同意将其转交中国政府。美国政府在中国答复之前已经决定，这是它让步的极限，如果中国政府不接受，美国就采取进一步的外交行动，使联合国谴责中国为侵略者。17日周恩来致函联合国政委会，拒绝接受联大的决议。杜鲁门和艾奇逊很快相继发表声明，声称美国必须采取更强硬的行动“制裁”中国。美国参、众两院也分别通过决议，要求联合国“谴责中国侵略者”。2月1日，在美国的压力和影响下，联合国大会通过1771号决议，认定中国“已在朝鲜进行侵略”。

美国采取强硬的外交行动时，在军事方面却一度陷入动摇不定。确认中国参战的目标是武力统一朝鲜，使美国不能不考虑更为严重的军事问题。在中朝军队发动第三次战役的前夕，参谋长联席会议曾根据获得的情报指示麦克阿瑟，由于中国军队有能力将联合国军赶走，华盛顿将在必要时下令美军撤到日本^①。中朝军队的攻势开始后，参谋长联席会议立即通知麦克阿瑟，如果他认为撤退可以避免严重的损失，就可下令向日本撤退。麦克阿瑟反对给他的指示，并要求参谋长联席会议说清楚他的任务到底是保持在朝鲜的军事地位，还是保卫美军的安全和装备。他实际上认为，即使要守住一块地方，也必须扩大战争，否则只有撤出^②。

1月12日，杜鲁门召集国务院和军方领导人讨论如何下达给麦克阿瑟的命令。会议前不久，艾奇逊交给马歇尔一份备忘录，主要内容是应在朝鲜坚持下去，但不能将战争行动扩大到中国。马歇尔认为应推迟作出这样的决定。与此同时，国家安全委员会也拟定一项计划，其要点是美军准备撤出朝鲜以加强保卫日本，撤出朝鲜后继续进行海空战争，等等。中央情报局也提出一份特别报告，该报告列举了在朝鲜坚持住的战略意义之后提出，美军撤出朝鲜的决定性条件应是苏联参战。在12日的会议上，杜鲁门听

① FRUS, 1950, Vol. VII, pp. 1625--1626.

② *ibid.*, pp. 55--56.

取各方面的意见后明确表示，他对中央情报局的意见感兴趣，并且只是在一般的意义上同意撤军的想法，但不准备批准安排撤军行动的细节^①。这次会议的决定是重要的，它的基本精神是：首先应设法在朝鲜坚持住；其次如果是依靠现有兵力无法坚持或苏联介入，美军就撤出朝鲜。决定的侧重点是在不扩大战争的条件下尽可能坚持下去。

第二天杜鲁门亲自打电报将会议的决定通知麦克阿瑟。美国政府的决定也得到盟国、特别是英国的支持。这时到朝鲜视察后回到华盛顿的柯林斯报告说，实际情况比在这里听到的要好的多，目前“重要的是绝对不要提撤出的问题”^②。

战争形势的确瞬息万变。1月25日，联合国军开始向北反攻。2月11日，中朝军队发起局部反击。联合国军经历又一次被打击和后撤之后，于19日恢复攻势。经过50天的攻防战，联合国军于3月15日控制了汉城，并很快推进到三八线。军事地位的改观使美国政府又一次面临是否越过三八线北侵的问题，而这一问题的解决直接涉及到美国的战争目标。

国务院的意见是希望军事形势的稳定成为政治解决的基础，美国的目标应是（1）恢复6·25以前的状态；（2）保证使北朝鲜不再发动新的进攻^③。艾奇逊在给国防部的备忘录中解释说，武力统一朝鲜将导致战争扩大到中国，并增大苏联介入的可能性，盟国也不会赞成，因此联合国军不应越过三八线。马歇尔认为，规定联合国军不得越过三八线与国务院提出的目标并不完全一致，恢复到6·25以前的状态在军事上难以接受，因此应将政治问题与军事问题包括在—项总的政策之中，在作出决定前允许麦克阿瑟根据部队安全的需要，在三八线南北两侧采取行动^④。

① *ibid*, pp. 59—60, 61—63, 68—70, 79—81.

② *ibid*, pp. 102—105.

③ *ibid*, pp. 188—189.

国务院与军方的分歧实际上在于是否为了军事需要允许联合国军再次越过三八线。为了协调基本政策与军事需要的矛盾，国务院与军方领导人多次召开会议，经过争论终于取得了一致的看法。首先，美国的战争目标是“击退侵略和达到一种稳定的局面”；其次，在军事上要取得并守住“在三八线以北，并且应当既是在战术上可资防守，又是实际上可以得到的”防线。国务院随后即着手准备供杜鲁门发表的政策声明。

美国政府的决定遭到麦克阿瑟的强烈反对。3月20日，参谋长联席会议通知麦克阿瑟，总统即将发表政策性声明，麦克阿瑟应提出他需要获得何种权力以便在今后的几个星期里有充分的行动自由。麦克阿瑟的答复是反对改变武力统一朝鲜的目标，并要求取消对他的指挥权的限制。不仅如此，正当杜鲁门声明的草案在盟国间和东京总部传阅时，麦克阿瑟于24日发表声明称，联合国军失败是它受联合国约束造成的，如果允许将军事行动扩大到朝鲜境外，中国“就注定有立即发生军事崩溃的危险”^①。

麦克阿瑟的声明引起了强烈的反响。3月28日中国方面发表声明，指责美国试图使战争扩大化和持久化。美国的盟国更是高度紧张，它们纷纷要求华盛顿说清楚，麦克阿瑟这篇被称之为“檄文”的东西到底代表谁的立场？谁在代表美国说话？显然，麦克阿瑟的行动已经严重冲击了美国政府使战争局部化的政策。

麦克阿瑟与美国领导人的主要分歧是，前者极力主张扩大战争，后者则认为应使战争局部化，而且目前是停战的最好时机。自从中国参战以后，美国政府经过反反复复地研究和争论，终于认识到扩大战争不仅不可取，而且靠战争也不可能达到预期的目标，甚至会严重损害美国的战略利益。当然这只是就朝鲜战争而论，从更深层次上说，麦克阿瑟与美国领导人的争论涉及到美国的全球战略——“欧洲第一”的原则。美国政府决定不扩大战争时所考

① Military Situation in The Far East, Vol. V, pp. 2541—2542

虑的各种因素，就其相对意义而言，无一不是受到这一战略原则的制约。而麦克阿瑟也正是要向这项国策挑战。

3月20日，麦克阿瑟在给众院共和党领袖马丁的一封信中，指责美国领导人不明白如果美国“在亚洲输给了共产主义，那么欧洲的陷落就不可避免了”，所以除了在朝鲜战争中取得胜利，美国“没有别的路可走”^①。4月5日，这封信被公之于众。杜鲁门认为，麦克阿瑟的言行已经“足以构成对现行国策的挑战”。4月11日，麦克阿瑟突然被解除一切职务。

麦克阿瑟被解除职务并不意味着美国国内的争论就此结束，因为他所谈者代表着国会中一批反对派的观点。这些人认为，在美国的全球战略中，太平洋应该与大西洋并重，亚洲的重要性甚至超过了欧洲。麦克阿瑟与这些人不仅情投意合，而且在互相利用。正是由于存在这种不正常的关系，杜鲁门政府撤掉麦克阿瑟以后，不得不应付国会中共和党人的攻击。

从5月3日到6月27日，参院外交和军事委员会举行联合听证会。美国军政要员相继出席，接受共和党人的质询。他们在听证会上不厌其详地阐述了美国的全球战略、美国的亚洲政策及政府在朝鲜战争各个阶段上作出的决定的理由，很有说服力地论证了“欧洲第一”的国策是不可动摇的，现政府的具体政策和某些做法，包括撤掉麦克阿瑟，并非无可挑剔，但基本上是正确的和必要的。经过历时近两个月的听证会，美国政府成功地捍卫了它的地位和政策。

从解除麦克阿瑟的职务到国会听证会结束，美国政府渡过了一场政治危机。在政治方面，杜鲁门政府捍卫了主流派的全球战略及其支配下的具体政策，包括使朝鲜战争局部化的政策。在军事方面，以李奇微（联合国军司令）取代麦克阿瑟使美国政府的政略得以比较顺利地贯彻到朝鲜战场的战役战术行动中。美国在

朝鲜战争中的政策变化主要不是受美国与南朝鲜的关系的影响，它在很大程度上取决于美国与其盟友的关系和美国国内的政争。从这个意义上说，杜鲁门政府赢得国内政争的胜利，为推行战争局部化和以战迫和的政策，奠定了较巩固的政治基础。以此为标志，美国使朝鲜战争局部化的政策基本定型。

第三节 停战谈判

（一）酝酿停战

中朝军队发动的第二次战役取得胜利之后，联合国军被迫节节向三八线以南后撤，美国政府即开始认真考虑停战问题。在12月3日召开的国务院与军方领导人的联席会议上，艾奇逊提出停战问题。他认为美国的真正对手是苏联，现在却在同“二线球队”打仗；如果有哪个国家建议沿三八线停火，是否有人反对。军方领导人的意见是如果能在48小时内停火最好，否则就应采取进一步的军事行动^①。艾奇逊在这里实际上提出的是两个原则性问题：1. 是否要争取停战；2. 是否接受沿三八线停战。军方赞成立即停战显然是基于军事上的权宜之计。不过他们都担心，在目前不利的军事形势下停战，美国将有可能付出太重的政治代价。

这次会议结束后，国务院在“美国政府关于美英会谈的立场备忘录”中明确提出：目前停火在军事上是有利的，沿三八线停火可以保证得到联合国的支持，但是停火不得附加任何危及联合国军的安全的条件和其他政治条件，意即立刻沿三八线无条件停

^① FRUS, 1950, Vol. VI, p. 1328.

战^①。12月17日，艾奇逊向英国方面转交了一份题为“美国在朝鲜两个可供选择的方针”的备忘录，指出美国的立场是要么无条件停战；要么继续打下去。所谓无条件停战，就是双方沿三八线停止地面战斗，然后谈判解决朝鲜问题，谈判不得涉及诸如台湾、对日和约和中国在联合国的席位等问题；美国的最低目标是恢复到6月25日以前的状态^②。12月11日，国家安全委员会召开会议，确定了国务院提出的停战方案。

当时的军事形势决定了是否停战的主动权并不在美国方面。中朝军队发动的第三次战役使美国政府一度准备应付被迫撤出朝鲜半岛的局面。随着1951年1月25日联合国军发动反攻，美国政府才又重新开始研究停战问题。

2月2日，国务院起草的一份备忘录指出，目前已经到了停战的时机，应由总统发表声明，内容包括希望军事形势的稳定能够成为政治解决的基础，美国用政治方式解决朝鲜问题的目标应是：1. 使朝鲜半岛恢复到1950年6月25日以前的状态；2. 保证使北朝鲜不再发动新的进攻^③。军方认为，国务院提出的两项目标是不协调的，要保证北朝鲜不再发动新的进攻，联合国军就有必要再次越过三八线，取得有利的军事地位。

3月中旬中朝军队撤出汉城后不久，联合国军向北推进到三八线附近。联合国军是否越过三八再次成为美国政府决策的核心问题。这时国务院与军方在放弃武力统一朝鲜和使战争局部化等问题上意见是一致的，它们的分歧仍然在于联合国军是否应再次越过三八线。经过多次讨论，3月19日的国务院与军方的联席会议接受了参谋长联席会议关于联合国军有限度地越过三八线、攻占并扼守三八线以北从临津江至元山一线的建议^④。第二天参谋

① *ibid.*, pp. 1348-1349.

② *ibid.*, pp. 1439-1442.

③ *ibid.*, pp. 188-189.

长联席会议致电麦克阿瑟，通知他美国政府正在谋求政治解决，但是也承认三八线没有军事意义，因此授权他享有“适当的行动自由”，“为联合国军的安全提供保证并与敌人保持接触”^①。4月18日，国务院与军方共同讨论了联合国军的军事目标，决定如果朝中军队继续北撤，联合国军仍将在当时已经控制的战线停止进攻^②。至此美国已经基本确定了它的军事目标，即有限度地越过三八线，获得有利的军事地位并迫使朝中方面停战。

4月下旬，中朝军队发动了第五次战役。5月1日，参谋长联席会议授权李奇微可以将地面行动扩展到三八线以北的“堪萨斯线”或更北一些的“怀俄明线”，但不能大规模越过这条战线^③。5月21日，联合国军在西线发动反攻。至第五次战役结束时，联合国军在三八线以北的部分地区终于控制了一条预定的战线。

与联合国军在战场上部分达到有限目标的同时，美国政府也开始寻找与中朝方面谈判的途径。在与中国直接接触的尝试都失败以后，美国政府于4月间开始认真考虑通过与苏联接触实现停战。美国一些高层领导人越来越倾向于认为，苏联与中国在朝鲜战争的问题上存在分歧，苏联关注的仍然是欧洲，不愿朝鲜战争升级而在东方被卷入与美国的军事冲突。中朝军队停止攻势并北撤后不久，美国政府认为目前的军事地位最有利，再向北推进将难以预测苏联的反应，而且会增加政治解决的困难。美国领导人遂下定决心，迅速建立与苏联接触的渠道。他们授权已经高开国务院的凯南，与苏联驻联大首席代表马立克磋商朝鲜停战问题。

5月31日和6月5日，凯南先后两次与马立克会谈。在第一次会谈中，马立克询问了美国对朝鲜停战的条件。凯南全而说明了美国的立场：1. 美国不打算立刻从朝鲜撤军；2. 就地停战；3.

① FRUS, 1951, Vol. VI, pp. 246—247.

② *ibid.*, p. 251.

③ *ibid.*, pp. 253—262.

停战谈判不涉及其他政治问题。在第二次会谈中，马立克表明了苏联的态度，即苏联赞成停战，但具体问题应由美国与朝中方面谈判解决。凯南在给美国政府的报告中认为，马立克的谈话“从早日停战的观点看，是一个有希望的迹象”^①。

6月23日，马立克在联合国新闻部举行的广播节目中发表演说。他在谈到朝鲜战争时指出，苏联认为“朝鲜的武装冲突——目前最尖锐的问题——也是能够解决的。……第一个步骤是交战双方应该谈判停火与休战，而双方把军队撤离三八线”^②。马立克的演讲立刻引起美国政府的关注。25日，杜鲁门发表声明，表示美国准备参加和平解决朝鲜问题的谈判。同一天，艾奇逊指示美国驻苏使馆，了解马立克演讲的确切含义，包括苏联关于朝鲜停战的腹案，马立克演讲是否代表了苏联政府的立场，以及苏联是否赞成由战场指挥官直接谈判。两天后，葛罗米柯在会见柯克时作了肯定的答复^③。

6月28日，国务院与军方召开联席会议。与会者认为，直接与中国政府接触会导致政府之间的谈判，既不现实，也不令人向往，最好的办法是主动与中朝军队的战场指挥官建立直接接触。当天下午，参谋长联席会议向李奇微发出指令，要求他发表一项邀请朝中方面就停战问题举行谈判的公开声明。30日，李奇微奉命在战区发表广播声明。7月1日，中朝方面发表声明，表示同意举行停战谈判。7月10日，停战谈判在中朝军队控制的开城拉开帷幕。

（二）谈判时期的政策

6月30日，参谋长联席会议在给李奇微的指示中，详细规定

① *ibid.*, pp. 483-486, 501-511.

② 《中美关系资料汇编》，第二辑，第511页。

了在谈判中必须坚持的具体条件。这项指示体现了美国进行谈判的基本原则，即：1. 争取停止军事冲突；2. 保证不再发生新的冲突和保证获得占优势的军事地位。这与美国的政策目标——“达到一种稳定的局面”和防止北朝鲜发动新的进攻——是协调一致的^①。

美国在停战谈判中贯彻其原则时，一直面临三个方面的问题。

1. 美国与对手朝中方面的谈判立场针锋相对。中国方面在决定谈判时即认为：“和平谈判中最基本的原则问题，是限期撤出朝鲜境内一切外国军队；其次是以三八线为界，恢复1950年6月25日前的状态”^②。美国则认为，联合国军的存在和取得优越的军事地位，是维持朝鲜地区稳定的必不可少的条件。双方这种尖锐对立的原则决定了停战谈判必将是旷日持久的和艰难的，而且必然要伴随着大规模的军事冲突。
2. 美国的欧洲盟友既不希望战争扩大，也不愿战争长期拖延下去，美国要维持集体安全的原则，一方面要把盟国拴在战车上，另一方面则要适当地照顾它们的利益。
3. 南朝鲜政权继续坚持武力统一的政策，不断用各种手段干扰甚至破坏停战谈判，美国的难处在于它不能抛弃这个政权，又难以控制其行动。美国在停战谈判时期的政策基本上是围绕处理这三方面的关系展开的。

停战谈判从1951年7月10日开始，至1953年7月27日结束，共进行了两年，大致经历了三个阶段。第一阶段谈判的主要问题是朝鲜撤退外国军队。谈判一开始，朝中方面便提出三条原则建议，其中第三条是“应在尽可能短的时间内撤退一切外国军队”^③。美国代表坚决反对将这一条列入谈判议程，理由是在没有获得确切的保证之前便将联合国军撤出朝鲜半岛，将导致爆发

① FRUS, 1951, Vol. VII, pp. 558—560.

② 《彭德怀军事文选》，中央文献出版社1988年版，第413页。

③ 1951年7月11日《人民日报》。

新的冲突。在这一问题上，美国的立场得到盟国和南朝鲜政权的一致支持。另一方面，苏联实际上也默认了美国的这一条件。26日，朝中方面作出让步，在双方达成的关于谈判议程的协议中没有列入有关撤退外国军队的条款。

第二阶段从10月27日至11月27日，谈判集中于军事分界线问题。中朝方面的原则是以三八线作为军事分界线，双方军队沿此线分别向南北方向后撤10公里。美国代表按照既定方针拒绝了朝中方面的建议。7月26日，美国代表提出，朝中军队从现有阵地后撤38至68公里，共让出1.2万平方公里土地，其理由是联合国军有海空优势，停战后海空军将不能在军事分界线以北的海域和空域活动，因此需要朝中方面在地面让步以作为对联合国军的“海空补偿”。谈判陷入僵局。8月23日，朝中方面以美机轰炸朝中代表团驻地为由，宣布中断谈判。在谈判中断之前，联合国军已经开始发动夏季攻势。

与联合国军发动夏季攻势同时，国务院亦在设想处置谈判可能出现的情况，即：(1) 在没有协议的情况下继续僵持；(2) 中朝军队发动新的进攻。针对第一种情况提出的解决办法是增加在朝鲜的军事力量，保持目前的阵地，并对中国实施经济封锁。针对第二种情况的解决办法是，在与盟国协商后扩大联合国军的行动规模，取消对空中行动的限制，允许攻击鸭绿江上的桥梁和电站^①。国务院的考虑受到军方的反对。参谋长联席会议认为，坚持与盟国协商将使联合国军的行动受到不必要的限制^②。欧洲盟国同样不赞成国务院的方针，不过与美国军方的意见正相反，它们表示“不想做不必要的事”，不愿因战争扩大面卷入与中国军队的地面战斗或引起苏联的反应^③。

① FRUS, 1951, Vol. VI, pp. 841—842.

② *ibid.*, pp. 859—864. pp. 880—881.

9月25日，国务院与军方召开联席会议。与会者认为，目前军事形势对联合国军有利，目前的方针是争取尽快恢复停战谈判，同时应满足李奇微在谈判中提出的要求。会后国务院在给李奇微的信中指出，谈判中断的主要原因是关于军事分界线的原则分歧，在作出任何有关决定时必须考虑四个因素：（1）美国的谈判立场；（2）朝中方面对美国的立场的估计；（3）获得国际舆论和美国公众支持的重要性；（4）美国的目标是争取实现停战^①。李奇微根据美国政府的指示精神，提出一项折中办法，即建议由朝中方面提出可供选择的谈判地点。这一新的建议后来被朝中方面接受，从而使恢复谈判出现了转机。

在决定有条件地尽快恢复谈判后，美国政府内部进一步讨论了军事分界线问题。9月26日，李奇微在给参谋长联席会议的电报中提出，可以接受以双方实际接触线为军事分界线，联合国军的目标是控制堪萨斯线，为此在某些地段可以南撤以换取朝中方面相应的调整。美国军政领导人接受了李奇微的建议，确定了以双方实际接触线为中心线、设四公里宽的中立区的方案^②。

10月初，美国在基本确定了恢复谈判的方案后，再一次与苏联进行了接触。10月中旬，苏联方面作出答复，一方面指责美国应为谈判的拖延负责，另一方面认为军事分界线问题应在谈判中解决，苏联将作“一切现实的努力”，以使谈判获得结果^③。在此前后，联合国军在战线上连续发动了夏季和秋季攻势，在付出重大代价后，在整个战线上平均向北推进了不足2公里。这表明美国已无法靠军事压力打开僵局。因此当苏联作出积极反应和朝中方面表示可以改变谈判地点后，美国立即同意恢复谈判。10月25日，停战谈判在板门店恢复。

① *ibid*, pp. 945—946.

② *ibid*, pp. 952—955, 955—962.

③ *ibid*, pp. 1041--1042.

谈判恢复后，美国代表团不再坚持“海空补偿”，而是在提出以双方接触线为军事分界线以后，要求以金城、杆城地区联合国军战线的两个突出部换取将开城地区划入中立区。美方提出这一要求除了军事方面的考虑外，主要是李承晚施加压力的结果。朝中方面拒绝了美国代表团的的要求。11月12日，国防部和参谋长联席会议召开会议，经讨论决定放弃对开城的要求，只坚持以现有实际接触线为临时分界线，有效期为30天，在此期间双方通过谈判对实际接触线进行调整^①。11月17日，美国代表团根据参谋长联席会议的指示向朝中方面提出上述建议。11月27日，双方就军事分界线问题达成协议。

谈判的第三阶段从1951年12月至1953年7月。谈判的中心是停战监督、战后限制朝鲜境内军事设施和战俘等问题。到1952年5月，双方先后解决了停战监督和战后限制军事设施等问题。此后战俘问题成为达成停战协议的主要障碍。

停战谈判开始后不久，美国政府便研究了战俘问题。杜鲁门在10月29日明确表示，他不赞成全部交换战俘，除非能以此换取朝中方面的重要妥协，而这些妥协靠其他方法是得不到的^②。美国军政部门的意见是复杂的，既有政治方面的意图，也有军事方面的考虑。军事方面的考虑是，联合国军控制的朝中军队的战俘大大多于对方，如果全部遣返，将增加朝中方面的军事力量，因为这批战俘将有可能再次加入朝中作战部队。而且朝中军队的战俘中有一部分被认为是受到联合国军精神战的影响而投降或被俘后表示愿意与联合国军合作。如果不加区别地全部遣返，必将削弱精神战的效果。在政治方面，美国认为可以利用战俘被遣返后可能受到迫害这一问题作“入权”的文章，因此保护战俘对于在

^① *ibid.*, pp. 1123--1124.

全世界进行意识形态的斗争具有“重大的价值”^①。

美国在处理战俘问题时，军事方面的考虑一般地说是与其政策目标相一致的，因而有可能随着谈判取得进展而逐步改变。实际上在4月间美方代表的态度曾有所松动，表示可遣返13.2万朝中战俘中的11.6万人。7月间又曾表示可遣返8.3万人。这与当时朝中方面所估计并可接受的数字9万人差距并不大。问题在于美国在政治方面的考虑大大超过了它既定的政策目标，战俘问题被导入全球反对共产主义斗争的轨道，结果成为造成战争升级的一个潜在因素。实际上在谈判陷入僵局并再次中断后，美国确实扩大了战争的规模。联合国军与朝中军队展开了激烈的攻防战。1952年6月，美空军轰炸了鸭绿江南岸的水丰发电站以及长津等处的发电设备。此后美空军的轰炸不断升级。

（三）签署停战协议

1952年11月，艾森豪威尔当选美国第34任总统。艾森豪威尔的当选在很大程度上取决于他对朝鲜战争所持的“稳健”立场，这反映了美国公众希望早日结束朝鲜战争。艾森豪威尔在10月24日发表的竞选演说中声称：“我将去朝鲜，如果那是我能了解如何给美国人民带来和平的唯一最好的方式的话。”^②但是他当选后在如何结束朝鲜战争的问题上最初是犹豫的。

在艾森豪威尔当选总统之前，杜鲁门政府已经采取了使战争进一步升级的行动。麦卡锡主义的猖獗不断毒化国内的政治空气，对美国政府造成了一定的压力。而美国政府内部主张采取强硬措施的倾向也有所发展。包括杜鲁门本人在内，经常难以克制扩大战争的冲动，他声称不愿只是“为了停战”而争取停战，幻想用

① *ibid*, pp. 792—794, 614—618.

② Kaufman Burton I. . p. 202.

空军炸出一个符合美国要求的“停战的基础”。西方盟国则对美国领导人的这种强硬姿态深感忧虑，担心美国政府一意孤行，使战争无止境地拖下去。美国要继续坚持其强硬立场，就很难不破坏“集体安全”的原则。

为了解决面临的难题，艾森豪威尔于12月间前往朝鲜战场视察。直接的观察使他得出结论，美国“不能总是呆在一条静止的战线上，继续承受没有任何明显意义的伤亡。对一个个小山头发动小规模进攻不可能结束战争”^①。他显然已经清楚地认识到，靠现有规模的常规战争，根本不可能迫使朝中方面妥协。艾森豪威尔采取的措施是一方面争取尽早恢复谈判，另一方面则积极作扩大战争的准备。他从朝鲜回国不久，便向国家安全委员会提出在开城地区使用战术核武器的可能性。他的这种倾向强硬的选择得到国务卿杜勒斯的支持，后者是使用核武器实行“大规模报复”战略的积极鼓吹者。2月2日，艾森豪威尔在入主白宫后发表的第一个国情咨文中宣布，取消台湾海峡“中立化”，放蒋出笼。第二天他亲自与参加联合国军的16国代表会谈，说服他们支持对中国实行封锁。艾森豪威尔扩大战争的计划立即遭到盟国的强烈反对。在国内，公众舆论和一些民主党参议员也猛烈抨击政府的行动。国内外对美国政府扩大战争的反应使艾森豪威尔就任总统后第一次感到，扩大战争几乎是行不通的。

正当美国政府举棋不定时，停战谈判出现了新的转机。1952年12月，国际红十字会提出一项交换病伤战俘的建议。参谋长联席会议出于争取国际舆论的考虑，指示克拉克向朝中方面建议讨论国际红十字会的要求^②。2月22日，克拉克致函朝中方面，建议在战争期间先行交换病伤战俘，希望就此问题举行谈判。

^① Ambrose Stephen E., *Eisenhower, Soldier, General of the Army, The president—Elect, 1950--1952*, New York 1983, p. 31.

克拉克的建议引起出乎美国预料的反应。自3月28日起，中国、北朝鲜和苏联一致采取了积极行动，先后发表声明，表示愿意或支持恢复停战谈判。特别是周恩来在3月30日发表的声明中提出了新的建议，即“双方应保证在停战后立即遣返其所收容的一切坚持遣返的战俘，而将其余战俘转交中立国”^①。周恩来的建议在国际上产生了重要的影响。美国尽管仍然对朝中方面让步的动机持怀疑态度，但也认为它已经基本上不违背“自愿遣返”的原则。迫于国际压力和军事上难以取得预想的进展，美国政府决定恢复谈判，以便彻底了解朝中方面的立场。4月26日停战谈判正式恢复。

美国同意恢复谈判并在谈判中采取现实的态度，得到西欧盟国和亚洲中立国家的支持。因此这一时期美国在外交上遇到的最大困难是促使李承晚政权采取一致行动。从美国试探恢复停战谈判开始，南朝鲜许多城市发生了反对停战的示威活动。李承晚无疑是这场抗议运动的鼓动者和支持者，他的目的就是为了给停战谈判设置障碍。

5月7日，朝中方面提出八点建议，即由瑞士、瑞典、波兰、捷克斯洛伐克和印度组成中立国遣返委员会，在朝鲜就地接管不直接遣返的战俘^②。李承晚于12日向克拉克表示，他反对任何外国军队，特别是波兰和捷克斯洛伐克的军队进入南朝鲜，否则他将不与联合国军协商便释放不愿被遣返的战俘。此外他还拒绝将北朝鲜战俘移交中立委员会^③。美国政府不准备对李承晚的要挟让步，指示克拉克继续与朝中方面谈判，争取在印度于1952年12月向联大提出的方案的基础上达成协议。6月6日，艾森豪威尔致函李承晚，敦促他接受停战协议，并保证美国将维护南朝鲜的安

① 《中美关系资料汇编》，第二辑（1），第113页。

② 徐焰：《第一次较量——抗美援朝战争的历史回顾与反思》，中国广播电视出版社1990年版，第299页。

③ Clark Mark W., *From the Danube to the Yalu*, New York, 1954, p. 264.

全和继续提供经济援助。他提醒李承晚决不能再拖延战争，武力统一朝鲜只是一个“梦想”^①。

6月8日朝中方面与联合国军方面达成交换战俘的协议，至此朝鲜停战的全部议程都已达成协议。6月16日，李承晚致函艾森豪威尔，声称他“接受（停战）协议就是接受死亡通知书”。两天后南朝鲜单方面释放了2.7万名北朝鲜被俘人员。李承晚的行动立即引起轩然大波。朝中方面和苏联提出强烈的抗议，英法等盟国亦表示强烈愤慨，并明确向美国政府表示：“是南朝鲜而非共产党在破坏停战谈判”。由于李承晚的行动使停战谈判陷入危机，严重干扰了美国的既定政策，国家安全委员会根据艾森豪威尔的指示，召开会议讨论决定，由于南朝鲜“就地”释放战俘违背了它与联合国军的协议，除非它与联合国军合作，包括将其军队置于联合国军指挥之下，美国“将不得不作出其他安排”，即不顾南朝鲜的反对与朝中方面签署协议，并在协议签订后停止向南朝鲜提供援助^②。艾森豪威尔和杜勒斯分别向南朝鲜领导人阐明了美国的这一立场。

6月25日，助理国务卿饶伯森以总统特使身份访问南朝鲜，与李承晚讨论停战谈判问题。他们经过反复讨价还价，终于商定了一项协议，包括美国向南朝鲜提供军事援助、双方签订共同防御条约和美国帮助南朝鲜组建20个师的军队。南朝鲜则保证与联合国军一致行动。艾森豪威尔立即表示同意接受李承晚的条件^③。这时朝中军队发动了以打击南朝鲜军队为主要目的的金城战役。李承晚迫于朝中方面的军事压力和美国的外交压力，宣布接受停战协议。7月27日，交战双方在停战协议上签字。至此历时三年的朝鲜战争终于结束。

① FRUS, 1952—1954, Vol. IV, pp. 1059—1069.

② FRUS, 1952—1954, Vol. IV, pp. 1200—1205.

第四节 后果及影响

从1950年6月战争爆发到1953年7月参战各方签署停战协议，朝鲜战争进行了整整三年。战争的结局是朝鲜半岛基本上恢复到战争爆发前的状态。在这三年中，美国干预朝鲜战争的政策经历了两次重大的调整。第一次调整是从最初提出的干预目标——使朝鲜半岛恢复到战争爆发前的状态——发展到用武力统一朝鲜；第二次调整是中国参战后，美国逐步形成使朝鲜战争局部化的政策，亦即放弃武力统一，争取使朝鲜半岛达到一种相对稳定的状态，并防止爆发新的冲突。

美国不断对其干涉朝鲜战争的政策进行调整，主要是受到三个因素的影响。第一个因素是在冷战中已经形成的“遏制”理论，认定北朝鲜的军事行动是在苏联支持和纵容下发生的，这是导致美国进行全面军事干涉的重要原因。所以美国领导人从一开始就将干预朝鲜战争当作遏制苏联扩张的重要步骤，认为争取军事胜利能显示美国的决心和力量，从而阻止苏联在东北亚和世界其他地区的扩张。第二个因素是美国“欧洲第一”的全球战略。美国政府不论是解决与其西方盟友的关系、还是处理国内日趋尖锐的政争，无一不涉及到美国全球战略问题。美国决策者们之所以最终决心在朝鲜打一场有限的战争，是因为他们认为，如果实行将朝鲜战争扩大到中国的战略，那将是在“错误的时间、错误的地点，卷入与被错认的敌人的战争”^①。美国的战略重点在欧洲，美国的主要对手是苏联，这是美国确定干涉目标时始终考虑的基本原则。第三个因素是“集体安全”政策。在朝鲜战争爆发之前，美国政府就已经确定，它将依靠联合国和“集体行动”来解决东北

^① Military Situation in the Far East. Vol. I, p. 732.

亚地区的冲突。为了实施这项政策，美国不断对其盟友施加压力，同时也不得不照顾它们的利益，以保证盟国间的团结一致。由于盟国既是支持美国干涉的力量，也是牵制美国扩大战争的因素，因此处理与盟国的关系成为美国外交的重要问题。

正是在以上三个因素的相互影响下，美国政府终于决定使朝鲜战争局部化。但是对美国的全球战略而言，介入朝鲜战争毕竟是一次严重的偏离行动，它对美国的亚洲政策及其在这一地区与盟国之间的关系，均产生了严重的影响。朝鲜战争结束后，亚洲局势持续紧张，美国与中国处于尖锐的敌对状态，结果使美国越来越深地卷入亚洲事务，在亚洲到处承担军事义务，以各种手段组织对中国的包围，并最终介入第二次印度支那战争。

本章参考书目

一 中文

中国军事科学院军事历史研究所编：中国人民志愿军抗美援朝战史，军事科学出版社 1988 年版

徐焰：第一次较量（抗美援朝战争的历史回顾与反思），中国广播电视出版社 1990 年版

姚旭：从鸭绿江到板门店，人民出版社 1985 年版

洪学智：抗美援朝战争回忆，解放军文艺出版社 1990 年版

彭德怀军事文选，中央文献出版社 1988 年版

中美关系资料汇编，世界知识出版社 1960 年版

国际条约集（1945—1947），世界知识出版社 1959 年版

苏联外交部编：苏联伟大卫国战争期间苏联部长会议主席同美国总统和英国首相通信集，（中译本）世界知识出版社 1963 年版

杜鲁门回忆录，（中译本）三联书店 1974 年版

艾奇逊回忆录，（中译本）上海译文出版社 1978 年版

南朝鲜国防部战史编纂委员会编：朝鲜战争，（中译本）黑龙江朝鲜民族出版社 1988 年版

沃尔特·G·赫姆斯：朝鲜战争中的美国陆军，（中译本）国防大学出版社 1988 年版

约翰·斯帕尼尔：杜鲁门与麦克阿瑟的冲突和朝鲜战争，（中译本）复旦大学出版社 1985 年版

德黑兰雅尔塔波茨坦会议文件集，（中译本）三联书店出版社 1978 年版
中国近代对外关系史资料选辑，上海人民出版社 1977 年版

人民日报

二 英文

Foreign Relations of the United States (FRUS), U. S. Department of State

Military Satuation in the Far East, Hearings, Before The Committee on Armed Services and Committee on Foreign Relations, United States Senate, Washington, 1951

Kaufman, Burton Ira. , "The Korean War, Challenges in Crisis, Credibility, and Command" (New York, Newbery Award Records, Inc. , 1986)

William Whitney Stueck, Jr. , "The Road to Confrontation; American Policy Towards China and Korea", 1947--1950 (Chapel Hill, N. C. , 1981)

Bohien Charles E. , Witness to History (New York, 1973)

Whiting Allen S. , "China Crosses the Yalu; The Dcision to Enter the Korean War" (Stanford, University Press, 1960)

K. M. Panikkar, "In Two China" (London, Allen and Unwin, 1955)

Mark W. Clark, "From the Danude to the Yalu" (New York 1954)

Dwight D. Eisenhower, "Mandate for Change" (Garden City, N. Y. , 1967)

"The Origins of The Cold War in Asia" ed. by Yonosuke Nagai and Akirg Irige. (Columbia University Press)

第五章

艾森豪威尔时期的外交

自1933年富兰克林·罗斯福就任美国总统以来，共和党人一直在为击败民主党，重主白宫而奋斗。战后冷战日益加剧的50年代为共和党提供了机会。

“杜鲁门主义”奠定了战后美国在国际上以遏制共产主义为原则的战略思想，在国内加剧了反共狂热，麦卡锡主义应运而生。但是，美国政府的努力并没有能阻止中国人民革命的胜利，在朝鲜战场上也未得手，却造成了美国士兵直接参战，蒙受伤亡，引起了国内人民和各派政治力量的不满与盟国及世界各国的不利反响。这一形势为共和党提供了在1952年大选中击败民主党、重掌政权的良机。共和党决策层抓住了这一历史机遇，利用了美国社会对战争英雄的欢迎与崇敬心理，适时地推出了在国内外名声很高的二次世界大战英雄，一个能为更多方面接受的共和党的温和保守派艾森豪威尔将军作共和党的总统竞选人，从而一举取得了1952年大选的胜利，重掌了政权。

德怀特·戴维·艾森豪威尔出生在得克萨斯州的丹尼森。在艾森豪威尔不到一岁，全家迁回堪萨斯州的阿比林。这是一个人口仅有4000人的中西部小镇，居民都是欧洲移民的后裔，都是

基督教徒，在政治上居民们几乎都投共和党的票^①。根据美国传统，军人是不参加党派的，艾森豪威尔退役从政要选择党派时，杜鲁门曾想争取他入民主党，并向他“保证”将得到民主党的提名，艾森豪威尔的回答是：“你知道我一直是共和党，我的家人也都是共和党人。”^②

艾森豪威尔作为共和党总统竞选人，在1952年11月4日当选总统。同届国会选举中，共和党赢得微弱多数，在众议院为八票多数，在参议院加上副总统尼克松的一票，仅为一票多数。

在1952年大选中，共和党集中攻击民主党三个方面问题：朝鲜战争处置不当、反对共产主义不力及贪污腐化。在这三方面问题中，美国选民最关心的是怎样尽早结束朝鲜战争。1952年10月24日，艾森豪威尔在底特律发表演说时宣布，如果他当选，他将立即“抛弃政治分歧，集中精力于结束朝鲜战争……这件工作需要我亲自去朝鲜一趟。……我一定到朝鲜去”。正是这个声明打动了绝大多数选民的心，保证了艾森豪威尔在大选中赢得胜利。当时美联社一位记者甚至说，他不再随行采访竞选了，因为据他看，由于艾森豪威尔所作的允诺，竞选实际已经结束^③。

第一节 艾森豪威尔与杜勒斯的 外交政策思想

艾森豪威尔是美国唯一一位一生从军，主要以其在世界大战中的功绩和名望当选的总统。但是，他并不是一个普通将军，而是一个军人政治家。他深信美国式的民主制度，认为“民主概念

① S. E. Ambrose, Eisenhower Vol. One. 中译本上卷第15页。

② 同上，第528页。

③ S. E. Ambrose, Eisenhower, Soldier, General of Army, President—Elect, 27. President—Elect.

是从一种宗教信仰发展来的”^①。他在1946年预言：“在本世纪的10年或25年内，民主已达到最大的危险——将来的全球战争将是意识形态方面的”^②。艾森豪威尔在政治上标榜“中间道路”哲学思想，认为“反动的右翼和激进的左翼”“都将导致专制”^③。艾森豪威尔在1956年11月6日竞选连任获胜后，在11月11日的记者招待会上又使用了“现代共和党主义”来说明他的哲学^④。总的说来，他基本上属于温和的共和党，在经济上则偏于反对政府干预过多、主张鼓励私人经济的“保守派”。

在外交思想上，艾森豪威尔的“中间道路”哲学基本上沿袭了美国民主与共和两党的“自由主义—国际主义”观念，反对孤立主义。在第二次世界大战期间，艾森豪威尔支持并执行了民主党政府“国际主义”的对外方针和政策。他是战时罗斯福政府的欧洲政策，以及罗斯福总统关于战后美苏关系方针的主要执行者之一。

战后，艾森豪威尔继续支持杜鲁门政府的遏制政策，并且是这些政策的执行人之一。他就任美国总统后基本上仍继续了民主党杜鲁门政府所实行的遏制战略和共同安全方针，只是在手段、方法上有所变化。

对艾森豪威尔政府的外交政策起作用的另一强有力的人物就是国务卿约翰·福斯特·杜勒斯。对于究竟是艾森豪威尔本人还是杜勒斯是主要决策者，论者看法不一。现在多数学者根据已公布的美国官方文件及有关材料，大致认为在关键问题上还是艾森豪威尔总统本人是外交政策的决策人，而杜勒斯则是这一时期主要设计师和执行人。但是，在历届国务卿中，杜勒斯确实是自己

① 《艾森豪威尔回忆录》中译本，下，二，第707页。

② 《艾森豪威尔日记》，1947年9月16日。

③ 1952年8月在爱达荷州博伊西的演说，《艾森豪威尔回忆录》中译本，上，一，第63页。

的思想和主张比较突出、对外交政策影响较显著的一个。

杜勒斯是一个基督教徒、国际金融与经济律师、外交家三者混合为一体的人物。从他1907年19岁作为中国清政府代表团秘书随同其外祖父、中国清政府顾问、前美国国务卿沃森·福斯特一起参加海牙第二次和平会议起到1953年65岁时担任美国国务卿为止，具有近45年的准备，这在美国国务卿中间是少有的经历。

杜勒斯1908年毕业于普林斯顿大学哲学系，1911年毕业于乔治·华盛顿大学法学院。同年进入纽约著名的华尔街沙利文与克伦威尔律师事务所当职员，自1926年起成为高级经理合伙人，国际金融、经济律师，活动地区遍及西欧和拉丁美洲很多国家。20年代至第二次世界大战期间，担任过英国、荷兰及比利时派驻美国的采购团的法律顾问。他是美国许多家银行和公司的董事，还是洛克菲勒基金会信托部主席及卡内基国际和平基金会主席^①。与此同时，他还积极参加教会方面的工作，与基督教世界理事会有密切关系。他从1940年至1946年还一直担任美国基督教会全国委员会设立的正义与持久和平委员会的主席。

这些经历使杜勒斯的外交思想带有宗教色彩。他将美国传教士式的“世界使命感”运用于美国对外关系中，曾说美国外交政策“是我们国家意志在国外的具体化”，宣称：“伟大的美国试验……能成为一种榜样，它将在各处发动起巨大的力量。”^②

基于这种思想，在战后的“冷战”中，杜勒斯的反苏反共的倾向不但意识形态色彩更浓，而且对他来说，这也是一种宗教信仰。他认为美苏对抗不是那种传统的大国之间的利益冲突，可以通过利益调整和妥协予以解决，而主要是一场思想斗争，是不可调和的。他甚至认为人类的生存取决于美国的命运。他在1947年

^① Richard Good—Adams, John Foster Dulles, A Reappraisal, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1962, pp. 31—32.

^② John Foster Dulles, “Foreign Policy—Ideals, Not Deals”, at the Island Daily Press Association, Chicago, Dulles Papers.

3月7日写的一份秘密备忘录中说，这是“一个世界范围的斗争，主要是一场西方（基督教）文明与共产主义之间的思想斗争，前者由美国领导，后者由苏联领导”^①。他强调这场冷战“不能单靠物质力量去赢得”，“这主要是一场争取人们的灵魂和头脑的斗争。”他认为，“一个民族如果想的只是安全，不想它的使命；如果只用钢铁而不用精神的宝剑去寻求安全的话，这个民族就必然灭亡。”^②他说战争“可能消灭俄国”，“但是战争消灭不了共产主义”^③。结论是，美国的根本战略目标是要在思想和政治上最终取胜，这就要求斗争的手段和方法主要是政治性的而不是军事性的。而且，只有在政治上采取进攻性战略才能最终战胜社会主义思想体系。他一再鼓吹，“我们应当让俄国共产帝国内部感到紧张和压力以便使其瓦解。”“至于是否追求解放，何时追求解放，怎样实现解放，这是由受奴役人民自己来决定的事”。

杜勒斯强调他的解放政策并不是通过战争来实现，它是“和平解放”。他说，“它必须是而且可能是和平的方法。那些不相信精神的压力、宣传的压力能产生效果的人，就是太无知了。”^④

杜勒斯提出，美国“可以采取的行动”有：

(1)“美国总统和国会公开声明美国的一项政策是恢复在莫斯科统治下的欧洲、亚洲国家的真正独立”；

(2)“自由世界”国家建立政治“特别工作组”，就每一个“受奴役国家”制订一项“自由计划”；

① J. F. Dulles: "Secret Memorandum", March, 1947, D. P. Box 31, From M. G. Toulouse, Transformation, p. 189, Note 24.

② J. F. Dulles, "Foreign Policy and the National Welfare", Address Before the National Farm Institute, Des Moines, Iowa, Feb. 16, 1952; Dulles Papers, Princeton University Library; J. F. Dulles, "The Blessings of Liberty", Address at the American Political Science Association, Dec. 28, 1949, Dulles Papers, Princeton University Library; J. F. Dulles, War Or Peace, pp. 122, 176, 233, 253.

③ J. F. Dulles: "The Pursuit of Liberty".

④ 杜勒斯 1953 年 1 月 15 日在国会考虑任命他为国务卿时的证词（美国新闻处

(3) “鼓励铁幕内那些能帮助促进这一计划的人逃离出来”；

(4) “美国之音以及像自由欧洲和自由亚洲这样的私人委员会的行动可以同上述自由计划协调起来”；

(5) “我们可以根据自由计划，通过中止或批准交往来经常地最有效地协调我们的经济、商务和文化关系”；

(6) “我们可以中止与那些仅仅是莫斯科傀儡的国家现政府的外交关系，如果这样作将促进自由计划的话”；

(7) “我们可以寻求与其他自由国家一起在一个伟大的新的独立宣言中宣布我们对受奴役国家的政策”^①。

对杜勒斯来说，“大规模报复军事战略”、“解放”政策、“推回去”及“战争边缘”等等，都是进行这场“政治攻势”的手段，本质上都是当作一种压力来使用的。通过实施“和平变革”可以最后战胜共产主义思想，没有必要冒打核战争的危险。

1957年，在一次答记者问时，杜勒斯曾预言，苏联、中国“将要发生一种演进性变化”。他说他不对这件事“定任何日期”，但是，“如果他（指赫鲁晓夫）继续要有孩子的话，而他们又有孩子的孩子，他的后代将获得自由”。他表示深信“共产党政权结构”和“共产主义思想”终将有一天“很快崩溃”^②。这就是通常我们说美国寄希望于第三代、第四代的由来。

艾森豪威尔最初并没有想任命杜勒斯为国务卿，当时最高法院大法官空缺，他曾征求杜勒斯意见愿不愿意担任这项职务，杜勒斯表示不愿意^③，随即被任命为国务卿。艾森豪威尔很赞赏杜勒斯的渊博知识和外交才智，尊重和重视他的意见。两人在政治上和对美国外交基本方针上的意见是一致的。杜勒斯对总统也很尊重，明确美国外交政策的制订人是总统而不是国务卿。可以说，艾

① J. F. Dulles, “A New Foreign Policy”, Life, May 19, 1952.

② 杜勒斯 1957 年 7 月 2 日在记者招待会上的讲话，《杜勒斯言论选辑》。

③ Interview With General D. D. Eisenhower, By Philip Crowl, Dulles Oral Histo-

森豪威尔总统与国务卿杜勒斯在这个时期美国外交政策的制订和实施上是密切协作，配合较好的。

在具体问题上，艾森豪威尔与杜勒斯在外交问题上的一个主要不同意见就是对召开最高级会议的态度。杜勒斯对苏联根本不信任，对召开最高级会议态度消极。而艾森豪威尔持积极态度。他认为，“美国从这些会晤中所得到的好处是有案可查的”。他对1954年日内瓦四国首脑会议的评价较高^①。

第二节 “新面貌”安全政策和 “大规模报复”战略

“新面貌”（New Look）政策是艾森豪威尔政府在50年代初期美苏冷战加剧情况下为继续贯彻遏制政策而制定的。从1945年到1961年共和党执政的八年时间里，“新面貌政策”一直是美国国家安全战略的基本指导方针，在这一政策指导下形成的“大规模报复”战略（Massive Retaliation）既是“新面貌”政策的核心，也是同一时期美国军事战略的基本内容。

（一）“新面貌”安全政策

1. 政策的提出

艾森豪威尔政府面临的两项重大政策目标是，一是要使美国尽快摆脱朝鲜战争的羁绊；二是要使美国不致重蹈朝鲜战争的覆辙。

1953年7月27日朝鲜战争停战协议签订，实现了共和党政府的第一项政策目标。对于朝鲜战争结束的原因，政府众说纷纭。

但在艾森豪威尔政府的许多决策层人士看来，美国两次发出动用原子弹的威胁起到了决定性的作用。^①这一信念对于日后“新面貌”政策及“大规模报复”战略的形成具有重要的影响。

对于第二项外交政策目标，艾森豪威尔政府决定求助于一种新的战略。它既能够遏制全面战争和苏联的扩张，又能阻止朝鲜战争式的有限战争的爆发，且不致过多地加重美国经济的负担。艾森豪威尔认为，朝鲜战争是他的前任所奉行的遏制战略的一个失败的例子。

遏制战略在军事上的思路是，苏联在保持强大的常规力量的同时，正在努力发展核力量，估计到1954年就会赶上美国，形成核僵局。苏联常规力量的优势从此会具有更大的威胁性，能对美国及其西方盟国进行各种各样的挑战。杜鲁门政府的结论因此是，大规模扩充军备，创造“实力地位”。艾森豪威尔政府接受了“遏制”战略中关于苏联威胁的估计和建立实力地位以遏制其扩张的基本命题，但却拒绝了它大量增加军费开支，全面发展军事力量的结论。艾森豪威尔相信，“经济的健全为军事力量和自由世界和平所必不可少的基础。”^②“自由世界的安全只能建立在美国保持健全强大的经济之上。”^③在他看来，美国所面临的来自苏联的威胁将是长期的，可能长达几十年，而不像杜鲁门政府所估计的那样只有几年，十几年。在这长期的对抗过程中，苏联可以两种方式威胁美国的安全：一是苏联军事力量的入侵；二是使美国经济在没有限度的军费消耗上趋于毁灭。因此，在同苏联的长期对抗

^① Lawrence Freedman; *The Evolution of Nuclear Strategy*, St. Martin's Press, p. 84; 关于美国对中国发出的原子威胁以及在朝鲜战争期间对原子弹使用的考虑，可参见：John Wilson Lewis & Xue Litai; *China Builds the Bomb*, Stanford University Press, p. 18—20.

^② [美]拉塞尔·F·韦格利著：《美国军事战略与政策史》，中译本，解放军出版社，第454—455页。

^③ 华·惠·罗斯托：《美国在世界舞台上》，世界知识出版社，1964年版，第83页。

中，保持美国经济实力与保持军事力量的均衡同样重要。

1952年12月艾森豪威尔与内定的政府主要成员在海伦那号巡洋舰上开会，作出了“大平衡”的基本决策，即在最小限度的必需军事力量同最大限度的经济力量之间保持平衡，或“在不使美国经济破产的前提下维持足够强大的军事力量。”^①然而，怎样才能有效地做到这一点？

艾森豪威尔政府提出的方略包括两个部分。其一是建立范围广泛的战略包围圈。杜勒斯认为，遏制苏联的扩张，单靠北约是不行的，必须同更多的国家结成同盟。为此，中央条约组织（CENTO 1955年11月），东南亚集体防务条约（SEATO 1954年9月8日），美台共同防御条约（1954年12月2日），美韩共同防御条约（1953年8月8日）等军事同盟条约相继签定，与先前成立的北约组织以及日美安全条约（1951年9月8日）一起形成了对包括苏联、中国在内的社会主义阵营的战略包围。其二是制定一项具有“新面貌”的美国国家安全战略。其基本要求是，在较小耗费下重新获得对苏联的战略主动权。主要设想是，削减常规力量，增加核武器；强调由战略空军与核武器构成的大规模毁灭性新武器系统的重要性，视之为对付任何侵略所需的报复力量的基础；削减海外驻军，在国内建立一支中央预备队，随时增援驻外美军及盟国。这种强调技术重于人力，核力量重于常规力量，以及依靠战略空军和核武器的主张，构成了艾森豪威尔政府“新面貌”政策的主要内容。

2. “新面貌”政策提出的基本条件

在军事上，“新面貌”政策是以当时美苏力量对比为依据的。艾森豪威尔入主白宫时，正值战后美国第一次大规模军备建设的高潮。战略空军司令部已经用新型的B-47型喷气轰炸机代替了老

^① Robert J. Donovan: "Eisenhower: The Inside Story", 1956, pp. 51-2.

式螺旋桨轰炸机，并在英国、北非、格陵兰和太平洋等地相继建立了海空基地。这样，战略空军司令部就能把苏联的工业地区和居民置于它的攻击范围之内。与此同时，一种更先进的 B-52 型喷气轰炸机已经试飞成功，即将加入战略空军的行列。B-52 型飞机航程达 9000 公里，具有洲际轰炸能力。由于技术的突破，美国的核武器数量迅速增加，从 1948 年的 50 枚增加到 1954 年的 1750 枚。^①

与美国相比，苏联的战略轰炸机在数量上和性能上都远远地落在了后面，根本无法对美国本土构成威胁。在核武器方面差距更为突出，苏联的核武器处于初始阶段。据美国情报部门估计，苏联当时仅有数枚原子弹，氢弹的试验也迟于美国。然而苏联在地面常规力量的几乎一切领域却拥有显著的优势。美苏在核常规力量对比方面的巨大反差使艾森豪威尔政府清楚地看到了核优势和保持这一优势的重要意义。艾森豪威尔认为这一优势的获得尽管应部分地归功于杜鲁门政府推行的扩军计划，但更为基本的原因则是由于美国在技术和工业生产能力方面的优势和巨大的潜力。他相信，“新面貌”政策既可以使美国保持军事优势，又可以节省大量开支。这种建立在核武器基础上的防御态势比维持需要大量人力资源的常规力量省钱得多，即使在平衡预算节制开支的情况下美国也负担得起。这对于奉行同苏联长期对抗的方针无疑是十分重要的。

（二）“大规模报复”战略

1953 年 5 月，艾森豪威尔改组了参谋长联席会议，以表明

^① Thomas B. Cochran, William M. Arkin & Milton M. Hoenis, "US Nuclear Forces and Capabilities", Vol. 1, Ballinger Publishing Company, p. 15.

“政府决心采取新的解决办法和与过去一刀两断。”^① 新的参谋长联席会议的第一个任务就是制定新战略。不久，国家安全委员会颁发了 NSC-162 号文件，对未来的战略提出了一些初步的主张。参谋长联席会议也提出了报告，两者都主张在加强防空力量的同时，进一步发展战略空军，发挥盟国的区域防御作用，并通过裁减海外驻军，建立中央预备队来达到节省开支的目的^②。在 NSC-162 号文件和参谋长联席会议报告的基础上形成了题为“基本的国家安全政策”的国家安全委员会第 162-2 号文件 (NSC-162/2)，并于 1953 年 10 月 30 日经艾森豪威尔批准，成为美国正式的国家安全战略。这一战略的主要内容是：美国国家安全政策的基本问题是“如何对付苏联的威胁”而又避免“严重削弱美国的经济，避免动摇我们的价值观念和赖以生存的制度”。为此，第一，美国必须保持强大的军事力量，对苏联形成有效的威慑，最重要的是保持和发展核打击力量。第二，进一步提高美国及其盟国的战备水平，保证及时对苏联的入侵作出有力的反应并坚守住要害地区。第三，保持和发展一个坚实的战争动员基础，保证在一场全面战争中有效地支援美国的军事力量。^③ 文件虽然重申了盟国和集体安全体系的重要性，但战略的立足点明显的移到了依靠核武器上面，要求“所有的军种都要装备核武器”并“把核武器看成与其他武器同样的手段使用”。声称“不仅要使美国的欧洲盟国，而且要使苏联明白无误地认识到，一旦欧洲遭到进攻，美国将毫不犹豫地使用核武器和大规模报复手段进行回击”。^④ 该文件还主张美国减少在欧洲的驻军人数。为了弥补人力的不足，美国应在欧洲部署

① [美] 马克斯威尔·泰勒著：《音调不定的号角》，中译本，解放军出版社，1964 年版，第 88 页。

② 前引《美国军事战略与政策史》，第 478 页。

③ Lawrence Freedman, p. 84.

④ Allan R. Milleff & Peter Maslowski, "For the Common Defense: A History of the US Army", the Free Press, New York, p. 511.

“战术”核武器。

按新战略的要求，政府的军事和经济目标要彼此协调，因而要放弃打朝鲜战争那样不使用核武器的有限战争观点，主张无论何时只要军事上需要就使用核武器。这样，军队就没有必要拥有大批人力或庞杂的常规武器，因此可以减少军费开支，从而实现“无赤字开支国防”的基本要求。^①而潜在的敌人由于确信美国将以它愿意的方式——首先是核手段——还击侵略而受到威慑，因此不敢轻举妄动。

杜勒斯于1954年1月25日在纽约对外委员会上发表了题为“大规模报复”的演说，首次对NSC162/2号文件提出的新战略作了公开的阐述。他宣称：“依靠一种巨大的报复能力，能够即刻以我们所选择的方式和地点进行报复。现在国防部可以按我们的政策所规定的目标制定我们的军事编制，而不必努力准备应付敌人作出的多种选择了。”他的这一讲话被报界解释为：今后无论来自共产主义集团的“侵略行动”发生在那里，美国巨大的报复力量的目标都只有一个，那就是苏联或中国的心脏地区。^②其实，NSC162/2号文件虽然强调了大规模报复的决定性意义，却并没有主张对一切形式的冲突都回报以大规模报复，它所强调的恰恰是要对“战略”和“战术”核武器加以区分。为避免误解，杜勒斯后来又作了某些澄清，解释说，“美国的空中打击力量尽管目前是一个决定性因素，但这不可能经久不衰，原子弹和氢弹并非是在一切情况下都可以使用的武器。”他否认美国打算完全依靠大规模战略轰炸作为威慑和对付侵略的唯一手段。^③当时，正值冷战的高潮，花费巨大的朝鲜战争也结束不久，加之美国拥有无可置疑的巨大核优势，“大规模报复战略”在国内特别是在国会内部没有

① James Reston, "New York Times", Jan. 16, 1954.

② Lawrence Freedman, p. 86.

③ 前引《音调不定的号角》，第47页。

遭到多少反对。

(三) “新面貌”政策的实施及其影响

1. 对经济的影响

“新面貌”是作为一项国家安全政策而提出来的，然而同时体现了艾森豪威尔的保持美国实力的最有效途径是增强经济实力的思想。在他执政的八年之中，“无赤字的国家安全”的主张一直是国防开支的基本指导方针。

1954年至1955年，美国的国防开支连续两年较大幅度地下降。1956年至1961年，国防开支虽有起伏，但总的趋势是低速增长。这期间，国防开支在国民生产总值和联邦开支中所占比重也逐年下降，分别由1953年的12%和68%下降到达1961年的8.5%和58.3%左右（见下表）。

1953--1961年美国国防开支占联邦开支的百分比

年份	联邦开支 (百万美元)	国防开支(增减速) (百万美元)	国防开支/联邦开支 (百分比)
1953	74120	50442 (+15%)	68.1
1954	67537	46986 (-7)	69.6
1955	64389	40695 (-13)	63.2
1956	66224	40723 (+0.06)	61.5
1957	68766	43368 (+6)	62.9
1958	71369	44234 (+2)	62.0
1959	80342	46483 (+5)	57.9
1960	76539	45691 (-1.7)	59.7
1961	81515	47494 (+3.9)	58.3

资料来源：《美国统计年鉴》1967年，第254—255页。

但是在这期间，尽管美国的国防开支占GNP的百分比有所下降，但绝对数字仍然较高，年平均开支达到450亿美元左右，大大超过战后初期杜鲁门执政时期年均120亿美元的水平（朝鲜战

争时期除外)。其结果，刺激了军事工业和科学技术的高速发展，也促进了国民经济的军事化。在 50 年代，迅速发展的军事工业与政府的某些官僚机构相互影响、相互利用而形成的后来艾森豪威尔本人为之担忧的“军事—工业复合体”（Military-industry complex）对美国的政治、经济都产生了十分重要的影响。

2. 对军事的影响

“新面貌”政策改变了美国对未来战争的看法，从而引起了美国在建军方针、备战计划以及军队建设等方面的一系列重要变化。

在杜鲁门时期，美国对未来战争的设想是以二次大战的经验为基础的，认为仍将是“二战式”的全面战争；原子弹虽有很大的杀伤力但仍然不是“绝对武器”，战争的胜负仍将由陆海空三军在陆上的共同行动来决定。核武器只不过是加速战争进程的“最后手段”而已。在军队建设上，杜鲁门政府奉行“三军均衡”方针，在加速核武器发展的同时，常规力量的发展受到了高度重视，得到了全面发展。^①

艾森豪威尔政府则认为，未来战争是全面核大战，将以核突袭开始，随之实施常规地面进攻；战略空军和核武器将是战争进程和结果的决定性力量。在建军上，艾森豪威尔政府不再搞“三军均衡”，而要求所有的军种都要装备核武器。结果，陆海军的经费大幅度削减，海军的费用只是后来由于研制、采购核潜艇的需要才开始回升，而空军费用则稳步上升。与此同时，美国的核武器生产出现了“大跃进”。从 1953 到 1961 年的八年之中，美国的核武器数量由 1350 枚增加到 23000 枚，激增了 16 倍之多。^②

① Thomas B. Cochran, p. 15.

② Desmond Ball, Jeffer Recheson: "Strategic Nuclear Targetting", Cornell University Press, p. 48.

1955—1956年，美国重新修订了对未来战争的计划，强调使用核武器，要求只要发生美苏直接牵连的冲突，美国在一开始就要动用核武器。为此，艾森豪威尔授权武装部队不仅可以在大战情况下使用核武器，而且在大战以外的情况下也可以根据军事上的需要使用核武器。为了不失时机，艾森豪威尔甚至将核武器的使用权提前授予某些部队。^①

3. 对军事思想的影响

威慑的概念虽然在美国战略发展史中源远流长，但一向是次要的，甚至到了朝鲜战争之前，美国关于战略的定义也没有因原子时代的到来而根本改变。使用原子弹的目的，与使用传统武器的目的并没有什么不同，都是为了进行战争和赢得战争。

“大规模报复”战略则引进了“威慑”这一全新的概念。其理论是，公开申明对苏联的侵略将进行大规模报复，恰恰会排除实际使用核武器的可能，由于美国的核优势和巨大的空中报复力量，仅仅发出威胁就足以使潜在的对手却步。这种报复能力越大，越现实，实际上使用的可能性就越小。这就是说，核武器主要不是为了战争，而是为了遏制战争。

把美国的战略定义从达到战争目的而应用战斗变成为主要是以军事力量遏制战争，是美国战略思想史上的一场革命，其最为重要的结果就是为美国战略添加了新的基石——核威慑。

（四）“大规模报复”战略的破产

“大规模报复”战略的前提条件是美国可以用核轰炸破坏苏联城市、工业和军事设施而不必担心苏联以同样的手段进行实质性

^① A. J. Bacevich: "The Pentomic Era: The Army between Korea and

的报复，也就是建立在美国对苏核力量的绝对优势的基础上的。然而，50年代中期以后苏联军事力量的迅速发展动摇了这一条件，甚至在杜勒斯发表政策讲话之前几个月就有了不祥之兆——苏联在1953年8月进行了首次热核爆炸。尽管在美国科学家看来，这仅仅是某种“热核类型的炸弹而非实际的氢弹”，当量也只有20—30万吨，与美国1952年当量为1000万吨的热核爆炸相比简直微不足道。但这清楚地表明苏联正在以出乎大多数美国科学家所预料的速度发展核武器。

对“大规模报复”战略的第一个冲击发生在1954—1956年间。1954年3月15日，也就是杜勒斯发表对外政策演讲仅仅两个月，美国《航空周刊》披露了苏联正在发展先进的涡轮螺旋桨远程轰炸机图-2000的消息。它的航程可达7600公里，如果执行单程的自杀性任务或采取空中加油，它可达到美国境内的许多工业区。1954年5月1日，苏联在五一节军事检阅中展示了新式的米亚-4型后掠翼喷气式轰炸机（相当于美国的最新式的B-52型飞机），其时速可达950公里，这就把美国远距离预警时间从四小时减少到了两小时。^①

这个被称为“轰炸机差距”（Bomber gap）的冲击不久就云消雾散了。因为后来的事实证明，苏联并没有像美国情报部门估计的那样大量生产装备这些远程轰炸机。不过，苏联不断加快核试验的步伐却真的令美国不安。从1955年开始，苏联进行核试验的次数逐年增加，1958年进行了25次，几乎是过去十年的总和。^②

苏联核武器和运载工具的发展日益缩小了同美国的差距。1956年国家安全委员会在一份报告中预测，到1958年，苏联携带氢弹的远程轰炸机就会具有攻击美国本土的能力，即使提前一个月作出战略预警，美国也无法进行有效的防御。有鉴于此，艾森

① A. J. Bacevich, p. 13.

② [美] P·J·克拉斯著，《空间秘密暗战》，中译本，1972年版，第99页

豪威尔政府于1956年对“新面貌”政策作了修改，修改后的政策称为“新的新面貌”政策，从本质上讲，它仍然是“新面貌”政策的继续，不同之处在于，“新面貌”政策主张建立核优势；而“新的新面貌”政策则认为，维持代价昂贵的核优势的花费会无限昂贵，而其收效却将不值得经济为之而枯竭。为此，它主张以“充足”威慑代替“优势”威慑论。^①

苏联洲际导弹的巨大发展彻底动摇了“大规模报复”战略。美苏之间在导弹技术方面的军备竞赛始于战后初期，从50年代开始，研制工作加快。在50年代中期之前，美国重点发展的是远程轰炸机，而苏联则重点发展中程弹道导弹。1955年，苏联开始试验射程为1600公里的中程导弹，1956年投入部署。1957年8月26日，苏联声称已经成功地试验了“多级超远程洲际弹道导弹”。10月4日，苏联宣布成功地发射了第一颗人造地球卫星，重184磅。11月2日，苏联又发射了第二颗卫星，重达1100磅。相比之下，美国的洲际导弹几经挫折后才于1958年8月试射成功。美国的第一颗人造卫星在苏联卫星上天后一年才被送上轨道，它仅重2磅，根本无法同苏联的卫星相比。

苏联在洲际导弹和人造卫星方面遥遥领先的事实强烈地震动了美国，从根本上动摇了“大规模报复”战略的基础，也在美国朝野触发了一场“导弹差距”之争。参院军事委员会主席拉塞尔说，“毫无疑问，苏联成就的意义不仅在于它对长期处于优势地位的美国科学技术提出了挑战，而且苏联处于十分稳固的战略优势地位，以至于他们可以将‘大规模报复’的功效一笔勾销。”许多美国人认为，这种情况给大规模报复战略带来了最终的打击，洲际导弹已经完全剥夺了美国以往战略上不受攻击的地位。

轰动一时的四大报告（中央情报局报告，盖瑟报告，洛克菲勒报告和霍普金斯报告）都对美苏力量对比作出了悲观的估计，其

中最有代表性的是盖瑟报告。这一报告是1957年4月由福特基金会董事长里恩·盖瑟主持起草的。报告认为，苏联通过卫星上天向全世界表明，他们在弹道导弹方面已经取得了美国即使全力以赴也至少要到1960—1961年才能达到的那种领先地位。与此同时，美国核力量的脆弱性使苏联有可能发动一场先发制人的打击。盖瑟报告警告说，到1960年，苏联导弹的突然袭击能在几分钟内把美国在全球的战略空军基地全部消灭掉。该报告建议对减少战略空军司令部的脆弱性和确保第二次打击能力予以最优先的考虑。也就是说，在苏联发动一场先发制人的打击之后，美国应具备还击的能力。它极力主张大量增加军费，加速研制中程和洲际弹道导弹，并提出了一个耗资22亿美元的民防计划。^①对这个报告，政府的反应是谨慎的，尤其是在财政上。^②

50年代发生的许多事件都证明，大规模报复战略使美国既不敢打全面战争，又不敢打局部战争，从而使这一战略原则已经走进了死胡同。艾森豪威尔在朝鲜战争期间曾两次发出使用核武器的威胁，但由于害怕引起苏联的干涉而触发第三次世界大战、担心招致世界舆论的谴责以及在朝鲜多山地的条件下无法发挥原子弹的效能等考虑，而最终没有动用核武器。对印度支那，杜勒斯在发表“大规模报复”讲话时，曾暗示要采取“扩大到印度支那的门罗主义”，终因国内和盟国的反对而放弃了干涉印度支那战争的念头。^③1954年3、4月间，美国在太平洋进行了几次大当量的氢弹试验。然而太平洋上的蘑菇云并不曾影响奠边府的命运。这说明，正因为核武器具有巨大的破坏力，使得它不仅政治上，甚至在军事上都有局限性。

大规模报复战略对于遏制有限战争没有多大效果，而用来对

① 前引《美国军事战略与政策史》，第510页。

② 同上，第511页。

③ 《国际事务便览：1954》，第37页。

付当时蓬勃兴起的民族解放运动更是毫无用处。国家安全委员会的一份报告承认，游击战和抗议活动“使美国很难主要依靠军事手段作出反应”。因此，从1957年开始，“大规模报复”战略遭到来自政府内外的尖锐批评，其中最具代表性的批评者是亨利·基辛格和陆军参谋长马克斯维尔·泰勒。

基辛格在他1957年出版的《核武器与对外政策》一书中从外交的角度批评以“大规模报复”战略表述的威慑战略与其提出者的意图相反，是真正放弃了外交战略主动权。因为那种武器太可怕了，以至在较小的事件中都不宜使用。他强调，只有依靠有限战争方式，作为外交的一个工具的武力或以武力相威胁才能再次为达到国家的目标服务，并为美国及西方盟国重新夺回外交、战略的主动权。

泰勒将军是从战略的角度看待和批评大规模报复战略的。他在1957年出版的《音调不定的号角》一书中建议用“灵活反应的战略”来代替“大规模报复”战略。他的这一战略主张为肯尼迪政府所采纳。

不过，作为核时代的一种军事思想，作为“灵活反应”战略诸多反应手段中的“最后一招”，大规模报复仍被后来的美国军事战略批判地吸收并一直影响至今。

第三节 对苏关系

（一）1955年日内瓦四国首脑会议

1954年10月，美国、英国、法国、加拿大、西德、意大利、比利时、荷兰、卢森堡九国在巴黎开会。10月23日通过的巴黎协

军组成的军队。协定还决定成立西欧联盟。

苏联认为，实施巴黎协定就违反了战时盟国间关于要消灭德国的军国主义和防止它发动侵略的有关条约规定。同时意味着通过全德自由选举而恢复德国统一成为不可能。苏联在1954年11月13日照会美国和欧洲各国，以苏联、波兰和捷克斯洛伐克三国政府的名义建议召开国际会议，讨论建立欧洲集体安全条约问题。这个照会被美国等国拒绝后，苏联于1955年1月宣布结束同德国之间的战争状态。1955年5月14日，苏联、德意志民主共和国、波兰、捷克斯洛伐克、保加利亚、罗马尼亚、匈牙利和阿尔巴尼亚八国签署了一项“友好合作互助条约”即华沙条约。在欧洲，东西方两大军事集团的对峙于是形成。德意志民族国家被人为地分裂成“两个国家”。

另一方面，美、苏为了避免发生全面冲突，双方也都有缓和和达成暂时妥协的需要。1953年1月21日，艾森豪威尔就任总统，3月5日，斯大林逝世。两国政府领导人的变动，为美苏通过谈判以缓和紧张关系提供了机会。

马林科夫在就任苏联部长会议主席后发表讲话说：“没有什么争端或未决问题不能在有关国家相互谅解的基础上通过和平方式加以解决。这是我们对所有国家的态度，包括美国在内。”

艾森豪威尔在斯大林逝世的当天发表声明向苏联呼吁和平。4月16日，他在美国报纸主编协会年会发表的演说中说：“一个时代已随着约瑟夫·斯大林的死而结束。”他指责苏联“威胁着要挑起第三次世界大战”，他要求苏联新领导“与世界其他国家一道……帮助扭转历史的潮流”。并提出可采取的具体行动有苏联在对奥和约上签字、释放二次大战以来的战俘等^①。

英国首相丘吉尔对艾森豪威尔4月16日演说表示欢迎，他于5月11日在英国下议院发表的演说中主张“各主要大国之间应该

^① 艾森豪威尔：《白宫岁月》（上），一，第175页。

毫不拖延地举行一次最高级会议”。^① 麦克米伦说，丘吉尔提出举行最高级会议是因为他认为“千载难逢的时刻已经到来”，“不存在什么姑息问题”^②。

艾森豪威尔政府内“几乎毫无例外反对”召开最高级会议，特别是国务卿杜勒斯，他强调这种会议“获得有益结果的前景是非常暗淡的”^③。杜勒斯的理由是，苏联参加最高级会议的“主要愿望”是“摆脱军备竞赛的经济负担”；帮助苏联保持对“卫星国”的统治；最高级会议将鼓励中立主义^④。艾森豪威尔的态度是，他对最高级会议“不抱任何幻想”，他“并不指望”最高级会议“会产生任何惊人的成果”。但他认为，参加“最高级会议”“将能探明苏联人是否真正打算改变战术”^⑤。

1953年9月14日，赫鲁晓夫担任了苏共中央第一书记，苏联对外政策开始变化。1956年2月苏共二十次代表大会召开后，明确提出与资本主义世界“和平共处、和平竞赛”，而对各国的革命斗争，则提出了“和平过渡”的可能性，亦即苏共不再积极支持各国的武装斗争和暴力革命。

苏联在1953年也在努力争取召开一次最高级会议，希望通过妥协就一些迫切的国际问题达成协议，以缓和东西方紧张关系。为此，苏联采取了一些行动。4月25日，苏联《真理报》破例转载了艾森豪威尔4月16日的演说。5月30日，苏联向土耳其政府提交了一份备忘录，声明放弃苏联对土耳其亚美尼亚的卡尔斯和阿尔达汉两地的领土要求。6月6日，莫洛托夫建议苏联和南斯拉夫互设大使馆。7月20日，苏联与以色列恢复外交关系。从8月到

① 《麦克米伦回忆录》，3，中译本，商务印书馆，北京，第483页。

② 《白宫岁月》（上），二，第570页。

③ 《麦克米伦回忆录》，3，中译本，第570页。

④ Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles*, p. 295. Note 17 (Briefing Memorandum for Eisenhower, June 18, 1955, Dulles Papers).

⑤ 1955年6月4日艾森豪威尔写给斯威特·黑兹利特的信 (Ike's Letters To A

12月期间，苏联先后五次建议召开四大国代表会议。苏联在8月15日向英、美、法三国建议，“在六个月内召开四国代表会议”，“讨论整个德国问题，包括恢复德国统一和缔结和约问题”^①。

为了就各项国际问题深入商谈并协调行动，美、英、法三国首脑艾森豪威尔、丘吉尔和拉尼埃于1953年12月4日至8日在百慕大群岛会晤。三国首脑在会晤时同意与苏联举行外长会议，讨论某些突出的欧洲问题，特别是德国和奥地利问题^②。

美、苏、英、法四国外长会议于1954年1月25日至2月18日在柏林举行，会上就德国问题、欧洲安全问题和奥地利问题进行了讨论。西方三国主张通过全德“自由选举”成立“国民议会”，制订宪法，签订对德和约，统一的德国政府有权决定它是否加入欧洲防务共同体。西方三国建议的目标是要让统一后的德国成为西方军事联盟中的一员。苏联拒绝了西方建议，它主张统一后的德国不得参加任何针对德国前敌国的军事联盟，德国不得参加欧洲防务共同体那样的组织。苏联提出了关于欧洲集体安全条约草案的建议。苏联的这一建议没有为西方国家接受。双方在德国问题上未能达成协议。会议就奥地利问题也未达成协议^③。

在奥地利问题上，苏联原先主张必须等签订了对德和约之后，苏联才能从奥地利撤出它的军队。1955年4月，以奥地利总理为首的代表团访问苏联，苏、奥双方就奥地利永久保持中立、签订对奥和约达成一致意见。随后，苏联与美国及英、法在奥地利和约问题上达成协议。美国及其盟国承认奥地利中立地位，而苏联则同意，一旦对奥和约签订，苏联就放弃重新派兵进驻奥地利的权利。1955年5月15日，四国外长杜勒斯、莫洛托夫、麦克米伦、比内与奥地利代表在维也纳共同签署了奥地利条约。随后，奥地

① (苏) A·C·阿尼金等编：《外交史》第五卷(下)，中译本，北京，三联书店，1983年，第493、497页。

② 艾森豪威尔：《白宫岁月》(上)，中文译本，第292页。

③ Anthony Eden: *Memoirs, Full Circle*, pp. 64—70.

利议会在1955年10月26日宣布永久中立。根据条约规定，所有外国军队于1955年10月底以前一律撤走。1955年12月6日，美、苏、英、法四国宣布承认奥地利的永久中立国地位。奥地利和约的签订为召开四国首脑会议起了推动作用。

美、苏、英、法四国政府首脑会议于1955年7月18日至23日在日内瓦原国联大厦举行。关于这次最高级会议，查尔斯·波伦写道：“苏联人提出了这个建议”，在英国首相艾登和法国总理富尔的“推动下，在艾森豪威尔总统愿意参加的情况下，杜勒斯顺从了举行四大国首脑会议的意见”^①。

参加这次首脑会议的美国代表团有艾森豪威尔总统和国务卿杜勒斯。苏联代表团有部长会议主席布尔加宁、外长莫洛托夫、苏最高苏维埃主席团成员赫鲁晓夫、副外长葛罗米柯。代表英国的是首相艾登和外交大臣麦克米伦。法国是富尔总理和外长比内。会议议程有四项：德国问题、欧洲安全问题、裁军问题和发展东西方之间接触问题，而中心问题是德国的统一和欧洲安全问题。西方三国建议“在自由选举的基础上组成一个全德国政府”，反对统一后的德国执行中立政策，其实质是通过“自由选举”来合并东德，然后再把统一后的德国拉入北大西洋公约组织。苏联布尔加宁提出的方案是建立一个包括整个欧洲、苏联和美国在内的“集体安全体系”，在一定阶段，华沙条约组织和北大西洋公约组织将一起解散。布尔加宁讲：“重新武装西德及其加入西方国家军事集团现在已成为德国统一的主要障碍了”^②。很明显，苏联的用意是要消除西德加入西方军事集团的可能。

会上，苏联还提出它准备加入北大西洋组织联盟。葛罗米柯说苏联的理由是，“如果北约集团像他们所说的那样，是为和平事

^① Charles E. Bohlen; Witness to History 1929--1969 W. W. Norton and Co., Inc. New York, 1973, chapter 21.

业服务的话，它就不能不同意苏联加入这个组织。”据葛罗米柯说，会后，杜勒斯向葛罗米柯问道：“难道苏联是严肃地提出上述建议的吗？”这一建议没有得到“任何正式答复”^①。

艾森豪威尔在会上提出了“开放天空”的建议，同样为苏联拒绝，赫鲁晓夫说这是针对苏联的间谍阴谋^②。

会议表明，美、英、法与苏联双方在德国统一问题上的各自立场都没有根本变化。会议发给外交部长的联合指示作了模棱两可的提法：“四国政府首脑一致同意：德国问题的解决以及德国通过自由选举的重新统一，将在符合德国人民民族利益和欧洲安全利益的情况下，予以实行。”^③前一句话是西方三国的主张，后一句话是苏联的主张。最高级会议虽然举行了，但是由于双方互不信任，在会议上双方只是进行了试探，并没有取得实质协议。会议所带来的一点好处是，会后美苏之间、苏联与西方之间的接触与往来有了一个开端。

根据日内瓦首脑会议的决定，1955年10月27日至11月16日四国外长会议在日内瓦举行，会议同样没有取得任何具体成果。杜勒斯从日内瓦给艾森豪威尔打电报说，他感到“大失所望”，他认为“同苏联政府的协议是不能凭信的”，“在裁军和接触问题上的进一步争论将是毫无意义的”^④。所谓的“日内瓦精神”在50年代中期美苏对抗的国际现实中很快就烟消云散。与此同时，美苏在中东地区围绕着埃及苏伊士运河问题的对抗却正在展开。

① 《葛罗米柯回忆录》上卷（中文译本），北京，世界知识出版社，1989年，第460至462页。

② 艾森豪威尔：《白宫岁月》（上），二，第591页。

③ 同上，第597页。

④ 同上，第599页。

（二）1958年柏林危机

由于1954年巴黎协定的签订，德意志联邦共和国加入北大西洋公约组织，1955年苏联与东欧国家签订华沙条约，德意志民主共和国成为华沙条约成员国，德国统一变得更为困难。1955年苏联决定结束与德国的战争状态，同时将西柏林与西德的交通通道移交给德意志民主共和国政府管理。

苏联认为，西柏林是西方和西德对东德和社会主义国家进行颠覆活动的中心，是个冷战“策源地”。“为了消除西柏林日益加剧的紧张局势，实现德国问题的和平解决，加强德意志民主共和国国际地位……”^①，苏联一直想迫使美、英、法三国退出西柏林，将西柏林变为一个“中立城市”，并通过这一行动迫使西方三国及西德承认德意志民主共和国的存在，承认两个德国之间谈判的必要性。

1958年11月27日，苏联照会美、英、法三国政府，苏联准备就移交柏林权利问题和东德进行谈判，与东德签订一项和约。苏联建议三国从柏林撤出它们的一万部队，结束西柏林占领状态，把西柏林变成一个非军事的“中立自由城市”，成为一个“独立的政治单位”，包括两个德国在内，一律不得加以干涉。这个“中立自由城市”将置于联合国监督之下。为此，美、英、法三国要与德意志民主共和国谈判，从西柏林撤退西方军队。赫鲁晓夫在同一天表示，如果东西方在德国和西柏林问题上不能达成协议，那么六个月后，也就是1959年5月27日，苏联将执行它的计划。

西方三国面对的问题是，要么不得不为了柏林通道问题和东德谈判，这等于在事实上承认德意志民主共和国，要么不得不使

^① [苏] A·C·阿尼金等编《外交史》，莫斯科，1974，中译本，北京三联书店，

用武力。保证三国在西柏林的权利，这就有引起战争的危險。艾森豪威尔在柏林问题上采取了“坚定”而又准备谈判的立场。这就是美、英、法三国不承认东德政府，坚持通过“自由选举”统一德国的方针。美方坚持的立场是，柏林问题只能与德国统一问题联系起来解决，在德国问题未获得解决之前，西方盟国在柏林的权利不容侵犯。艾森豪威尔表示，美国对东德的态度“必须是寸步不让，哪怕在很小的、似乎微不足道的事情上也是如此”^①，并认为这是一场赌博，赫鲁晓夫“在搞讹诈，他会缩回去”。应当让他知道，“当我们决定行动时，我们将压上全部筹码”^②。

美、英、法三国于1958年12月31日答复苏联，拒绝了苏联的建议。指出，“既然只有共同赞成才能终止这些协定”，“苏联政府必须履行它在关于柏林问题的各种现存的协定中所承担的义务”。苏联又于1959年1月10日致美、英、法、东德、西德及参加对德作战国家的照会中，提出了对德和约的建议，并附有和约草案，其中规定，对德和约缔结后，外国军队要撤出德国，德国不得参加军事集团。

虽然围绕西柏林地位问题产生了危机的形势，但无论是苏联还是美、英、法三国，都不准备在柏林问题上逐步升级，冒引起一场军事冲突的危險，双方在这场对抗中也都表示要缓解在柏林问题上已形成的危机形势。

1959年1月末，艾森豪威尔在国防和国务院官员的一次会议上确定的方针是：美国悄悄地在西德和西柏林进行军事准备，要让苏联发觉；如果东德官员对进入西柏林通道进行检查，就由武装保护车队前往，如果车队受阻，就停止前进，只有受到攻击时才能开火；然后停止运输，对苏施加压力；争取4月中旬召开一

① 艾森豪威尔：《白宫岁月》（下），一，第379页。

② S. E. Ambrose, *Eisenhower*, Vol. Two, pp. 503-504.

次外长会议^①。

与此同时，双方都作了让步和妥协。英首相麦克米伦和外交大臣劳埃德于1959年1月底访问了莫斯科。赫鲁晓夫对麦克米伦说，关于柏林的六个月期限并不是一个最后通牒。双方同意有必要就德国问题和柏林问题进行谈判。1959年3月2日，苏联向西方三国照会建议举行最高级会议。

随后，麦克米伦和劳埃德于3月20日访问了华盛顿。麦克米伦与艾森豪威尔一同探望已病重住院的杜勒斯。杜勒斯生命最后阶段最担心的是西方盟国对苏态度变软。1959年2月，杜勒斯最后一次出访在波恩对阿登纳说，麦克米伦对苏采取了“比美国还要软弱”的立场^②。他在病榻上还告诫来探望他的麦克米伦不要搞绥靖。但是，艾森豪威尔愿意召开一次最高级会议，而麦克米伦则比艾森豪威尔态度更加积极。3月26日，美、英、法复照苏联同意举行四国外长会议。3月30日，赫鲁晓夫接受了这个建议。

日内瓦四国外长——赫脱、葛罗米柯、劳埃德、德姆维尔——会议从1959年5月10日开到6月20日，这中间会议由于四国外长前去参加5月27日杜勒斯葬礼而暂停了几天，接着又从7月13日继续开到8月5日。由于双方在德国问题和柏林问题上都坚持各自的原来立场，这次外长会议没有取得成果。会议结果的公报泛泛地说，“双方的立场在一系列问题上已经接近”，实际上实质问题并未能解决。但是在会议后期，即8月3日，美苏就赫鲁晓夫访问美国达成协议，准备继续会谈。这样，四国外长会议还是使柏林危机形势得到了缓解。

美国一方而在苏联的压力和威胁面前寸步不让，一方面也意识到这场斗争是长期的，如艾森豪威尔所说，“这是一种持续不断

① 艾森豪威尔：《白宫岁月》（下），一，第381至383页。

② 《明镜》周刊，1963年第41期 第47页（引自[苏]A·C·阿尼金等编

的危机。”^① 因此，不使之“戏剧化”，而尽量保持长期谈判，以期“坚持到苏联人的所作所为使他们的人民觉醒起来为止”。^②

（三）尼克松访苏与赫鲁晓夫访美

日内瓦四国外长会议之后，柏林危机得到初步的缓解，美、苏两国开始了战后头一次文化交流与人员互访，这给战后以来紧张的美苏关系带来一些缓和气氛。美、苏达成了协议：双方各在对方举办一个展览会。苏联部长会议第一副主席科兹洛夫于1959年6月到纽约参加苏联展览会开幕式，美国副总统尼克松于1959年7月去莫斯科主持美国展览会的开幕式。7月初传来报道，赫鲁晓夫对访苏的两位美国州长表示，他愿访问美国，并说艾森豪威尔总统来苏联访问是有裨益的。艾森豪威尔认为，赫鲁晓夫的建议提供了“一种打破僵局的办法”，决定邀请赫鲁晓夫访问美国。总统指示，由副国务卿罗伯特·墨菲向预定于7月12日返回莫斯科的科兹洛夫送交总统写给赫鲁晓夫的一封邀请信。同时要墨菲对科兹洛夫讲，总统和赫鲁晓夫“两个人在非正式基础上的个人会晤可能导致更好的了解”，这“不是谈判而仅仅是一种磋商”^③。对艾森豪威尔来说，他的任期只有一年半的时间了，他如想要在任期内多少改善一下东西方紧张关系的话，他就要抓紧时间安排与赫鲁晓夫的直接会谈。而这同样也是赫鲁晓夫所期待的。

在尼克松访苏前几天，艾森豪威尔总统根据美国国会所通过的一个决议，签署了题为“1959年被奴役国家周”的第303号公告。公告促请美国人“研究受苏联统治的国家的困难境况，再次

^① Minnich, Legislative Leaders Meeting Oct. 3, 1959. 引自 Ambrose: Eisenhower, Vol. Two, p. 520, Note 18.

^② Memo of Conference, August 3, 1959, DDE. Diary Series, 引自 Ambrose: Eisenhower, Vol. Two, p. 520, Note 20.

^③ 艾森豪威尔：《白宫岁月》（下），一，第456—457页。

承担义务，支持那些被奴役国家的正当愿望^①”。这是对国会内对苏强硬派的一种安抚，也是缓和而不忘冷战的表现。

尼克松到达莫斯科次日与赫鲁晓夫的第一次会晤及在美国展览会场上的那场“厨房辩论”是一场真正的冷战式的争论。争论的主题是相互威胁问题。

赫鲁晓夫指责美国发表的“被奴役国家周”决议，说它表明麦卡锡的阴魂不散，“苏联不得不时刻准备着”。尼克松则攻击“苏联支持各地的共产主义革命”。赫鲁晓夫表示，支持一场真正的国内革命，不算干涉内政。尼克松通过莫斯科的电台和电视回答说，“问题不在于哪种制度更好，而是一个国家是否可以把它的制度强加给其他国家。”他还进一步表白说，“我们现在不想、将来也不想把我们的制度强加于人。我们认为你们和世界上所有其他民族都有权利在没有外来干涉的情况下，选择最适合于你们具体情况的经济和政治制度。”^②赫鲁晓夫和尼克松互相指责对方干预了别国内部事务，但是不论是赫鲁晓夫还是尼克松，都没有正面回答一个问题，即：它们各自国家是否曾经并且当时也还正在干涉别国的内部事务。

在尼克松访苏之后两个月，赫鲁晓夫于1959年9月15日至27日对美国进行了为期12天的访问。赫鲁晓夫访美是苏联首脑第一次访问美国。赫鲁晓夫与艾森豪威尔在戴维营的两天会谈并没有在主要问题上消除分歧，但双方使柏林危机得到了缓解，同意举行美、苏、英、法四国首脑会议，艾森豪威尔总统同意访问苏联。访问结束后，有了一种所谓“戴维营精神”的说法。

在苏联方面，此时提出缓和政策是从增加了的实力地位出发，因为苏联与美国的核力量差距已经缩小，两年以后苏联将先于美

^① 艾森豪威尔：《白宫岁月》（上），二，第460页；《尼克松回忆录》上册，（中文译本）第265页。商务印书馆，1978年，北京。

^② 《尼克松回忆录》上册，第272至275页。（中文译本）商务印书馆，1978年。

国发射第一颗人造卫星，苏联要争取与美国平起平坐。在对外关系上，提出“和平共处”、“和平竞赛”是有信心的表现。还可注意到，此时美国更强调不干涉内政，不以制度强加于人，在美国心目中在意识形态的斗争中苏联处于攻势。赫鲁晓夫希望访美，想通过美苏最高层会谈，争取在美苏之间建立一定的“信任”，取得某种谅解，达成召开一次四国政府最高级会议的协议，进而争取按照苏联的设想与西方解决德国、裁军等重大问题。艾森豪威尔作出邀请赫鲁晓夫访美决定时怀有一个希望，就是他要作出“一番巨大的个人努力，以便在卸任之前把苏联领导人哪怕软化一点点”^①。美国及其盟国为了避免与苏联在柏林问题上摊牌，需要面对赫鲁晓夫施加影响。艾森豪威尔说，目标是“促使赫鲁晓夫同意暂时停止关于西柏林的威胁与反威胁”。当然，此外还要讨论“核试验、有关裁军的更广泛的问题，以及扩大美苏之间的接触”^②，此外还想“在我们两人之间取得更好的了解”^③。

赫鲁晓夫自9月15日至27日对美国进行了12天访问，除了10天到各地参观访问外，与艾森豪威尔在戴维营仅会谈两天。戴维营坐落在华盛顿以北大约75公里马里兰州的卡托克廷山区东坡的一片树林里，海拔约1100米，这是一处总统夏季别墅，以他孙子的名字命名。

艾森豪威尔对赫鲁晓夫的看法是，“赫鲁晓夫并不要和平，除非是按照他自己的条件和有利于他扩大自己的权势。”他说，赫鲁晓夫“不是一位政治家，而是一位有权势、诡计多端、残酷无情和野心勃勃的政客”^④。相比之下，赫鲁晓夫对艾森豪威尔的看法就好多了。由于艾森豪威尔邀请他访问美国，赫鲁晓夫说，“我对

① 艾森豪威尔，《白宫岁月》下，二，第488页。

② 同上，第476页。

③ 同上，第491页。

④ 艾森豪威尔，《白宫岁月》下，二，第488页。

他就更加尊敬了，”这是“总统的英明”^①。在同艾森豪威尔会晤之后，赫鲁晓夫说：“我的希望更坚定了……我感到他也像我们一样在为保障和平而操心。”^②他还说艾森豪威尔是“一位受到本国人民支持、尊重和爱戴的国家首脑……”^③

在戴维营两天的会谈中，艾森豪威尔对赫鲁晓夫说，美国“永远不会同意把西柏林让给苏联或东德”，苏联如不取消它的“最后通牒”，他就不会参加最高级会议^④。结果赫鲁晓夫作出让步，表示苏联不再坚持在一定期限内签署一项苏联—东德和约，柏林问题可以作为一个有待谈判来解决的问题处理^⑤。于是艾森豪威尔表示同意举行四国最高级会议并访问苏联。

苏联方面当时对美苏首脑戴维营会谈精神及其重大意义评价甚高并大肆宣传。赫鲁晓夫在1960年1月1日给艾森豪威尔的电报中说这次会晤将“保证”整个国际局势出现“会使各国人民免于新战争的恐惧的历史转折点”。苏联为纪录片《赫鲁晓夫访美》所写的解说词说：赫与艾的握手“开辟了国际关系新纪元”^⑥。不过，20多年之后，葛罗米柯在回忆录中对此的评价是：“两国关系没有出现实际进展，但访问总的气氛是务实的。”^⑦这个评价较为符合实际。

艾森豪威尔事后说，“所谓‘戴维营精神’是一个乐观的幻想，我从来不抱有这种幻想。我在那次会谈中告诉赫鲁晓夫：‘不要试

① 赫鲁晓夫1959年9月17日在纽约市市长宴会上的讲话。

② 赫鲁晓夫1959年9月27日在华盛顿市举行的记者招待会上答记者问。

③ 赫鲁晓夫1959年9月24日在匹茨堡市举行的宴会上的讲话。

④ 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，二，第504页。

⑤ 同上，第504页。

⑥ 《现代修正主义关于国际形势和对外政策的言论》，人民出版社，1964年，北京，第177页。

⑦ 《安·安·葛罗米柯回忆录》（中文译本），上卷，第478页。世界知识出版社，

图干涉我们在柏林的权利’。”^①他说：“赫鲁晓夫大谈‘戴维营精神’，这是一个我从未用过也从未认为恰当的词儿，”“和往常一样，我们还要看今后的实际行动，才能确定苏联的诺言有无诚意^②。”

事后的事态发展说明，赫鲁晓夫访美所带来的一些缓和气氛，及当时人们所说的“戴维营精神”，只是一种表面现象，它的持续时间是短暂的。

（四）U-2 事件与四国首脑会议的流产

美、苏、英、法四国在赫鲁晓夫访问美国之后，终于达成于1960年5月在巴黎举行一次四国政府首脑会议的协议。此时，在东西方各国出现了一种期望，觉得冷战可能得到一定程度的缓和。但是1960年5月1日一架美国U-2高空侦察飞机在苏联被击落，驾驶员也被当场俘获，终于导致巴黎四国最高级会议流产，使东西方的缓和又一次破灭。

1954年11月，艾森豪威尔总统批准了生产30架U-2高空侦察机的计划以及中央情报局关于在苏联领土上空使用U-2飞机的建议。对苏联进行的U-2飞机侦察活动，从1956年年中以来一直断续进行，从未停止。艾森豪威尔说，有关U-2飞机“每一系列入侵，从计划至执行我都是知情的并由我批准，因为我们充分意识到如果出了差错，我们将要面对严峻的外交后果”^③。另一方面，艾森豪威尔在批准U-2飞行上是有顾虑的，他认为“他在首脑会议上有一笔巨大的资产，这就是他诚实的声誉”，他清楚地知道，“如果被打下一架这样的飞机，很可能在莫斯科展出，从而破

① 艾森豪威尔1961年在葛底斯堡办公处的谈话，据《生活》杂志总编辑鲁斯1961年9月5日的报道。

② 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，二，第506至507页。

③ 《艾森豪威尔回忆录》下，一，第616页。

坏总统的声誉和影响”^①，“就决不会有好日子过”^②。但是，中央情报局坚持向苏联派出 U-2 飞机的必要性，并保证 U-2 飞机一旦失事，“苏联人也不可能获得完整的装备，或者获得一个活着的驾驶员”^③。同时，艾森豪威尔本人也认为，U-2“所获得的情报十分重要。所以当提出 1960 年春季计划时，我又批准了”^④。

为了不影响巴黎最高级会议的召开，在会议召开前六个月，艾森豪威尔向国家安全委员会提出停止 U-2 飞行的建议，但是中央情报局和国防部反对。于是艾森豪威尔批准了中央情报局 1960 年 4 月 9 日 U-2 的一次飞行。这次飞行获得了苏联在乌拉尔以东正在建造第一个洲际弹道导弹基地的迹象，这对中央情报局来说，是个很大收获。这之后，中央情报局局长艾伦·杜勒斯和他的特别助理比斯尔请求批准再飞行一次。当时离巴黎最高级会议只有一个月。艾森豪威尔又批准了，但限制在两周内实施。总统秘书古德帕斯特将军在一份绝密备忘录上写道：“经总统同意，我通知比斯尔先生，可再进行一次行动，但必须在 5 月 1 日以前执行，5 月 1 日后不得行动。”^⑤

1960 年 5 月 1 日天气良好，清晨 6 时 26 分，U-2 驾驶员弗朗西斯·加里·鲍尔斯从巴基斯坦的白沙瓦基地起飞，然后进入苏联，计划沿乌拉尔山脉横穿苏联国境，向北飞行 3788 英里，终点站是挪威的博多基地。当飞机进入斯维尔德洛夫斯克市地区上空时被击落，驾驶员鲍尔斯被俘。

由于巴黎四国首脑会议即将举行，U-2 飞机事件显然也给苏联领导层出了难题。举行四国最高级会议是苏联领导人近年一直

① S. E. Ambrose, *Eisenhower*, Vol. Two, p. 568.

② 《艾森豪威尔回忆录》下，二，第 617 页。

③ 同上，第 616 页。

④ 同上，第 617 页。

⑤ Robert A. Divine, *Eisenhower And The Cold War*, p. 148; C. C. Alexander,

盼望的，如果公布击落了美国间谍飞机和俘获驾驶员的消息，使苏联人民和全世界各国知道几年来美国间谍飞机一直在苏联境内进行间谍情报活动，势必将使赫鲁晓夫访问美国后刚刚形成的一点美苏缓和气氛荡然无存。这不但会危及巴黎首脑会议的召开，而且很可能使美苏冷战再度尖锐化。

拖到5月5日，赫鲁晓夫决定在苏联最高苏维埃会议上宣布，苏联打下了一架深入苏联国土的美国间谍飞机。5月7日，他又宣布，苏联已经俘获飞机驾驶员弗朗西斯·加里·鲍尔斯，以及飞机的大部分装备。但是，赫鲁晓夫为了保住即将召开的巴黎四国首脑会议而把艾森豪威尔与这次U-2飞机入侵事件区别开来，只归罪于“五角大楼的好战分子和它们的盟友垄断集团”，表示“愿意相信总统对派遣这样的飞机入侵苏联的事件一无所知……”^①。

艾森豪威尔政府为了给U-2飞机飞行打掩护，先后三次编造谎言，直到第四次的国务院声明才不得不公开承认了这次U-2飞行是根据总统的一项原则命令进行的。5月2日清早，先是由国家航空与宇宙航行局发表声明，声称这是由国家航空与宇航局进行的、由“一位平民”驾驶的非武装的“U-2研究飞机”，在土耳其上空为取得“晴空湍流方面的资料”，而坠落在土耳其凡湖地区；当赫鲁晓夫5月5日宣布打下了一架侵入苏联领空的侦察飞机后，国务院又发表声明，仍坚持说苏联打下的这架飞机可能就是美国国家航空与宇航局的那架“U-2研究飞机”；5月7日赫鲁晓夫宣布，U-2飞机驾驶员已被活捉，国务院为了使“总统摆脱困境”，发表声明，含糊承认四年来美国U-2飞机“一直沿着自由世界的边境”进行间谍飞行，说一架U-2飞机“飞进苏联领空是可能的”；最后，国务院又发表了五天内的美方第4个声明，承认对苏联进行的侦察活动是根据“总统命令”进行的，“总统命令立即

^① 迈克尔·贝斯洛斯：《五一风云——U-2事件内幕》，军事译文出版社，北京，第77页

使用一切可能的手段搜集情报……这其中包括使用没有武装的民用飞机从空中进行广泛的监视”。声明暗示，这种情报搜集活动将继续进行。直到“取得防止突然袭击和侵略的一致性和有效的保证”^①。这是历史上第一次，美国总统公开承认曾下令美国政府对另一国家进行间谍活动。

艾森豪威尔在巴黎四国首脑会议即将召开的前夕仍然批准中央情报局对苏联进行 U-2 飞机侦察活动，并在事发后，决定掩盖事实真相，是因为他相信了中央情报局盲目乐观的估计，认为苏联没有能力打下 U-2 飞机，即使出事也将机毁人亡，苏联也得不到证据。美国政府和总统艾森豪威尔本人为此付出了政治代价。

艾森豪威尔在 1960 年 5 月 14 日动身去巴黎参加四国首脑会议前下令停止了对苏的 U-2 飞行，但不想公开宣布，也不准备道歉。在会议开始之前，他在和麦克米伦、戴高乐会见时说：“我希望不会有人幻想，我会爬着去见赫鲁晓夫。”^②

5 月 16 日上午 11 时最高级会议开会，赫鲁晓夫首先发言，他坚持“只有美国宣布它不再侵犯苏联边界，对过去做过的事表示忏悔，并且惩罚那些直接参与这一行动的人，才有可能举行这次会议”。他还表示，苏联现在不能接待艾森豪威尔，他的访苏应该推迟。艾森豪威尔则只肯表示“事实上，这种飞行在最近发生的事件以后就已经停止了，并且不再恢复”，“没有任何理由利用这次偶然事件来中断本次会议”^③，却坚持不道歉。麦克米伦想从中斡旋，戴高乐则认为这纯属美苏之间究竟是否愿意达成妥协的问题，法国只作东道主，不愿多介入。赫鲁晓夫随即率苏联代表团退出了会场。巴黎最高级会议终于流产。

实际上，艾森豪威尔对巴黎最高级会议是有所期待的，他希

① 《艾森豪威尔回忆录》下，二，第 23 章，第 613 至 623 页。

② 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，二，第 625 至 626 页。

③ 迈克尔·贝斯洛斯：《五一风云——U-2 事件内幕》，第 353 至 355 页；艾森豪

望这次会议取得某种成果。他在1960年3月18日写给麦克米伦的信中说：“在我看到最高级会议同意采取一些具体实际的步骤时，我将从中得到巨大的满足，”“这将是世界上的一线光芒，这个世界对互相怀疑、互不信任和军备竞赛所产生的紧张局势已经厌倦。”^①

5月23日，杜勒斯的继任者国务卿赫脱向艾森豪威尔报告说，中央情报局和国防部要求继续U-2飞行，艾森豪威尔告诉他们，在他任内最后8个月内，不会恢复U-2飞行。看来，艾森豪威尔对U-2事件是很扫兴的，他在5月末对他的科学顾问基斯考夫斯基讲，最近几年，他的“力量是集中在结束冷战上，他感到他正为此取得进展，但是U-2事件把他的努力给破坏掉了。他感到在他任期结束前，没有什么值得他去做了”^②。

赫鲁晓夫当初热切希望开成最高级会议，而后又断然取消，其原因说法不一。一个比较合乎情理的解释是此时苏联看到艾森豪威尔任期即将结束，下一届民主党人肯尼迪上台希望很大。苏联对肯尼迪存在一定幻想，愿意把缓和的资本给肯尼迪，而且果然肯尼迪上台不久就实现了赫、肯维也纳会谈。

（五）日内瓦裁军会议与禁止核试验问题

50年代是美苏双方展开激烈的核军备竞赛的一个时期，双方都全力以赴地争取首先取得核武器远距离运载手段，通过不断的核试验来完善和发展各自的核军备，争夺核优势。因此，在这个时期里，美苏两国都没有将禁止核试验和全面裁军作为它们的首要任务。

① S. E. Ambrose, Eisenhower, Vol. Two. p. 570.

② S. E. Ambrose, Eisenhower, Vol. Two. Chapter 24, 75; Kistiakowsky, Scientist At The White House, p. 375.

艾森豪威尔、杜勒斯政府所实行的大规模报复战略就是建立在保持美国对苏核军备优势地位这一基础之上的。杜勒斯曾对单方面裁军提出警告说，“自行处于军事劣势，将招致战争，而不是制止战争。”^①他认为，将来美国可能找到一种办法来控制军备竞赛，但是就目前来说，美国应当继续发展和储存核武器。总统的裁军特别助理哈罗德·E·史塔生认为，“军备竞赛来源于国际紧张和战争本身带来的问题”，“美国继续进行热核武器试验是至关重要的”^②。

在艾森豪威尔就任总统之前，美国已于1952年11月1日试验了氢弹，9个月后，苏联在1953年8月8日试验了氢弹。美国在1954年3月1日至4月22日在太平洋比基尼地区进行了“城堡”(CASTLE)系列核试验，其中三次是氢弹试验，分别为1000万吨TNT级、700万吨TNT级和低于200万吨TNT级。苏联接着在1955年11月22日爆炸了一颗据西方估计相当于200万到400万吨TNT级之间、由飞机投掷的氢弹。一年后，美国又从1956年5月5日开始在太平洋地区进行了10多次“红翼”(RED WING)系列核试验，包括在5月21日爆炸一颗从飞机上投掷的、相当于100万吨TNT级的氢弹。苏联在1957年8月29日进行了洲际导弹试验。接着美国在1958年进行了洲际导弹试验。苏联在1957年10月首次发射卫星。美国跟着在1958年发射卫星。美国在1958年建立了战略火箭部队，苏联则在1960年1月建立了战略火箭部队。

美苏两国在全力扩充核军备的同时，也都愿意减少一些不必要的军备负担。核战争变得越来越不可想象。如斯蒂芬·安布罗斯说：“艾森豪威尔认识到，在核时代，无限战争是不可想象的，

^① Robert A. Divine, *Blowing On The Wind, The Nuclear Test Ban Debate, 1954—1960*, p. 24, 注^①NATO; 杜勒斯1954年4月23日与NATO外长会见时的讲话, 第25页, 注^②。

有限战争是不能取胜的。这就是艾森豪威尔最基本的战略思想。”^①在美国国内，美国核试验政策和散落物问题也成为1956年选举中的一个重要问题。原曼哈顿计划首席科学顾问、艾森豪威尔政府的原子能委员会主席、被人们称为氢弹之父的J·罗伯特·奥本海默在1953年7月的《外交季刊》上发表了一篇题为：“原子武器和美国政策”的文章，他告诫说，核军备竞赛将会带来灾难性的结局，他把美苏比喻为“关在一只瓶子里的两只蝎子，大家都能杀死对方，不过自己也得丧命”。接替奥本海默担任原子能委员会主席的刘易斯·L·斯特劳斯海军上将对记者讲，一颗氢弹的爆炸力可以毁掉纽约这样一座城市^②。

在这种情况下，美苏双方都表示愿就裁军和禁止核试验进行谈判。但是由于双方深刻的互不信任，都竭力要保持核优势，使得双方就长期停止核试验达成协议成为不可能。

在停止核试验的谈判中，关键分歧是美方坚持建立可靠的、有效的国际监督这一先决条件，而苏联反对。至于全面禁止和销毁核武器，当时谁也不相信有此可能。因此，美、苏两国就裁军和停止核试验进行的谈判是在不妨碍两国各自的核军备试验计划的条件下进行的。它的特点是，当一方正在进行一系列核军备试验时，它就不会同意对方提出的停止核试验的建议。一旦一方完成了它计划中的核试验，在不影响自己今后核试验计划的条件下，就会考虑和提出停止核试验的建议，以便获得国内外宣传上的好处。艾森豪威尔政府在1958年8月22日向苏联建议，一年内双方停止核试验。艾森豪威尔的解释是，“由于我们的暂停试验要等我们在太平洋的一系列‘硬饼干’试验完毕后才开始生效，这就在一定程度上减轻了风险。”^③

① S. E. Ambrose, Eisenhower, Vol. Two, p. 107.

② 同上, pp. 131—132, p. 169.

③ 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，二，第539页。

苏联在裁军与禁止核试验问题上所考虑的问题和态度与美国类似。赫鲁晓夫说，“有了核弹还不足以保证我们的安全。我们还需要有效的运载系统。”关于苏联何以不能接受全面监督，赫鲁晓夫说得很明白：“应当记住，在谈判裁军问题的时候，我国在核弹头和导弹方面都远不如美国，而美国又处在我们轰炸机的航程之外。我们可以把美国在欧洲和亚洲的盟国炸为灰烬，但对拥有庞大的经济和军事潜力的美国本身，我们却无能为力。”“因此我确信，只要美国还对我们占很大的优势，我们就不能接受国际性的裁军监督。”^① 苏联还认为，首要问题是各国签订一个禁止使用核武器的国际公约。只建立一些监督制度，而不禁止使用核武器，那种监督制度就毫无用处，只不过是一种情报、间谍活动。

艾森豪威尔于1953年12月8日向联合国大会提出，由主要有关国家政府向一个由联合国主持的国际原子能机构捐赠他们贮存的裂变材料，这个机构的责任是，“设计将这些裂变物质服务于人类和平事业的方案”^②。苏联对美国总统的建议反应冷淡。12月21日莫洛托夫向美国驻苏大使波伦递交了一份苏联政府声明，称总统的建议“并没有限制原子武器。因此，这个建议将不会停止原子武器竞赛”^③。苏联的声明并不是没有道理的。艾森豪威尔曾对他的特别助理卡特勒说，“（要储备的裂变物质的）数量可以确定在我们能从自己的储存量中拿得出来、而苏联却难以达到的数量上。”^④ 显然，这一建议主要是为了使苏联处于被动面取得宣传效果。70年代中后期曾担任美国军备控制与裁军署顾问和助理署长的约翰·纽豪斯写道：“正如事先预期的那样，演讲使苏联被迫

① 《赫鲁晓夫回忆录续集：最后的遗言》（中文译本），东方出版社，北京，第82、122、616至617页。

② 艾森豪威尔《白宫岁月》上，一，第297至300页。

③ FRUS, 1952-1954, I Part 2, pp. 1303.

④ 同上，p. 1213；约翰·纽豪斯：《核时代的战争与和平》（中文译本），军事科

处于守势。艾森豪威尔的演讲已经赢得了宣传上的好处。”^①

美国在1957年1月14日向联合国裁军委员会提出五点裁军方案，建议签订一个禁止一切核爆炸试验的条约，削减常规军队，“开放天空”，在严格国际监督下停止生产核武器。美国于1957年8月29日又提出签订一个暂停核试验两年的协定。这两个建议均为苏联拒绝。

1958年7月和8月在美国建议下，召开了美、英、法、加、苏、波兰、捷克斯洛伐克、罗马尼亚八国技术专家日内瓦会议，会议对为防止违约而建立监督系统取得了某些一致意见。之后，美、苏、英于1958年8月31日和1959年1月两次在日内瓦举行停止核试验谈判，但双方在监督系统和禁止大气层中的核试验问题上没能达成一致意见。美国在谈判开始之日起一年内停止了核武器试验，1959年12月29日声明结束停止核试验。

1959年9月赫鲁晓夫访美，在戴维营两天会谈中，双方讨论的一个主要问题是裁军，但是没有取得成果。赫鲁晓夫承认，会谈“事实上是失败的”^②。

1959年9月，苏联在联大提出一项在三年内分三阶段的全面彻底裁军计划。这个建议交由联合国十国裁军委员会（苏、波、捷、保、罗、美、英、法、意、加）予以研究。但为西方五国拒绝。

1960年2月11日，美国又提出了一个有限禁试的建议，它包括禁止在大气层中和海洋上的一切核试验，禁止一切可以监听到的地下核试验，以及在可以有效控制达成协议的空间区域进行的一切核试验。苏联3月19日同意了艾森豪威尔的这一建议，同时建议包括一切地震强度为4.75或更大的地下试验。但是，到艾森豪威尔政府1961年1月19日任期届满时，由于双方在如何才

^① 约翰·纽豪斯：《核时代的战争与和平》，纽约艾尔弗雷特·诺夫出版公司，1989，（中文译本）军事科学出版社，北京，1989年，第197页。

^② 《赫鲁晓夫回忆录续集：最后的遗言》，第619页。

能有效防止突然核袭击问题上存在分歧，未能达成协议。艾森豪威尔在终其两届总统任期时不得不说，“在离开白宫时我不得不承认，在推行全球性的裁军或缓和东西方斗争方面成效甚微。”^①

艾森豪威尔在1960年1月7日向国会提出的国情咨文中说，“不管我们多么热切地谋求有保证的和平，在谈判裁军的同时，我们必须保持高度的军事效能。在制订出具体的、可以共同实施的裁军措施以前，我们决不削弱保卫我们制度的手段。”他在1961年1月17日发表的告别演说中再次强调，“维护和平的一个重要因素是我们的军事编制。我们的武装力量必须是强有力的，可以随时投入战斗的。”^②

1960年秋，艾森豪威尔指出，继续停止核试验将对美国的核计划不利，美国“必须恢复核试验”。在肯尼迪大选获胜后，艾森豪威尔向下届美国总统肯尼迪当面提出来的建议之一是，“我国应当毫不迟延地恢复所需要的试验。”^③

第四节 日内瓦会议与印度支那问题

（一）美国对印支政策

1. 越南抗法斗争形势

印度支那自1884年起沦为法国保护国。在第二次世界大战中，日本侵略者侵入印度支那取代了法国的殖民统治地位。1945年8月15日日本宣布无条件投降，越南共产党领导越南人民举行

① 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，二，（中文译本）第737页。

② 同上，第696页。

③ 同上，第543页；Robert A. Divine, *Blowing On The Wind, The Nuclear Test*

了八月革命，9月2日建立了越南民主共和国。1946年2月，法国军队接替中国国民党军队进驻越南北方，企图恢复其在印支的殖民统治。1946年12月19日，法军进攻河内，越南人民开展了大规模的抗法战争。

中华人民共和国成立后，1950年1月，胡志明主席访问北京，要求中国给与援助。中国同意派陈赓将军作为中共中央代表前往越南，同时派以罗贵波将军为团长的政治顾问团和以韦国清将军为团长的军事顾问团到越南工作。1950年7月到11月，陈赓将军协助越南共产党中央和越南军队总部组织了重要的越北边界战役。这一战役的胜利解除了法军对越、中边界的封锁，打开了越、中交通线，使越南抗法战争获得了巩固的后方。

但是，法国、英国和美国在印度支那和东南亚地区的利益并不完全一致。法国在经过近七年的战争，伤亡近15万人，消耗50亿美元后，只控制了红河三角洲、湄公河三角洲、越南中部的一块地区以及一些城市，越南的大部分国土已为越南民主共和国所控制。法国人民也反对这场不义战争。法国政府对这场战争的前景日益悲观，信心已经动摇。为了挽救战局，法国要求美国提供武器、财政、军事顾问、军事技术人员的援助，但是与此同时，坚持不让美国军事顾问人员参与法军指挥机构的工作和取得指挥权；不接受美国提出的将印度支那问题纳入东南亚区域共同防御体制中去解决的建议；也不同意给印度支那三国以完全独立；更不接受美国所要求的给予印支三国退出法兰西联邦的权利。

美国的政策有两个方面：从遏制共产主义出发，认为印度支那冲突具有全球意义，是东西方对抗的一部分，美国及其盟国有责任援助法国，打败越盟军队，保证印度支那不落入共产党政权手中。另一方面，又不愿支持法国恢复殖民统治，而且也无力在这一地区投入过多军力，这就形成了政策上的摇摆和矛盾。

2. “多米诺骨牌”理论

杜勒斯在1952年12月曾对艾森豪威尔说，“朝鲜重要，但是真正重要的地区是印度支那。因为，我们还能够在失掉朝鲜之后，经得起随之而来的后果影响。但是如果丢掉了印度支那，南亚就会跟着丢掉，而我们就极难不受其后果影响了。”^①艾森豪威尔著名的多米诺骨牌理论就是于1954年为印支而发，他说，“如果印度支那陷落了，不仅是泰国，而且缅甸和马来西亚也将受到威胁，同时也增加了东巴基斯坦、南亚以及整个印度尼西亚的危险。”^②

根据这种多米诺理论，艾森豪威尔、杜勒斯都主张美国援助法国打赢这场印度支那战争。杜勒斯认为，印度支那“目前形势”同1931、1932年日本开始进入满洲时的形势相似，故主张西方盟国在印度支那地区采取一项“强硬政策”^③。

艾森豪威尔政府对印度支那的基本方针是继续贯彻它的前任杜鲁门政府国家安全委员会1952年初制订的《美国在东南亚的目标和行动方针》文件所确定的方针内容。这个文件确定的美国目标是：“防止东南亚国家落入共产主义的轨道，帮助它们增强抵抗内外共产主义的意志和能力，并巩固自由世界。”如果“共产党控制了整个东南亚”，将“危及欧洲的稳定和安全”；“会使美国在太平洋近海岛屿链条的地位变得岌岌可危”，“严重危及美国在远东的根本安全利益”；而且日本因此可能“同共产主义妥协”。因此，法国在印度支那的努力“具有重大战略意义”，美国将向法国“提供适当的军事、经济与财政援助”，以便法国最终“打败或大大削弱越盟的力量”^④。

① Notes, Helena Meeting, October 12, 1952, Preinaugural Papers.

② Preinaugural Papers (1954), pp. 382—383. 引自 S. E. Ambrose: Eisenhower, Vol. Two, pp. 179—180; 艾森豪威尔：《白宫岁月》上，二，（中文译本）第370页。

③ 杜勒斯1954年5月12日在参议院外交委员会上的作证，83rd Congress, Second Session, 1954, Vol. VI. p. 277.

④ The Pentagon Papers, as published by The New York Times, Bantam Books,

（二）美、法、英在印度支那问题上的分歧与美国对军事干涉的考虑

美国不支持法国恢复其殖民统治，它提出了由美国、法国、英国和东南亚国家共同组成一个区域性军事联盟对印度支那进行集体干涉，条件是法国要公开明确宣布允许印度支那三国独立，否则，美国国会将不会授权美国政府对印度支那进行单独军事干涉。

这是因为，继朝鲜战争之后，美国决策者进一步了解美国的资源与人力有限，不能再重复在朝鲜直接出兵干涉的作法。首先要使印度支那当地人自愿参加反对越盟的战争，这就要求法国给印度支那三国以独立才能办得到。也只有在这个基础上，包括印度支那三国、法国、英国、美国、澳大利亚、新西兰等国在内的东南亚集体防务组织才可能建立。这样通过联合军事努力，才可能保卫东南亚区域安全。艾森豪威尔担心，如果美国进行单方面干涉，“这会使我们被公开指责为帝国主义和殖民主义”^①。因而美国认为当务之急是按照北大西洋公约组织的模式，在东南亚创立一个“各国协调组织”^②。

艾森豪威尔于1954年4月1日写信给英国首相丘吉尔，提出建立东南亚区域性集团的建议，由美国、英国、法国、印度支那联邦、澳大利亚、新西兰、泰国和菲律宾组成。英国一向不愿印度支那战争进一步扩大，因为那样将危及英国在香港、马来西亚地区的利益。它担心，美国、英国和东南亚有关国家共同对印度支那进行军事干涉极可能引起与中国的战争，最好的办法还是通过谈判谋求印度支那战争的和平解决，同胡志明谈妥条件，争取

① S. E. Ambrose, Eisenhower, Vol. Two, p. 182.

② DDE To Gruenther, April 26, 1954, DDE: DE. 引自 S. E. Ambrose, Eisenhower, Vol. Two, p. 182, Note 91.

体面地从印度支那撤退。在1952年5月底的巴黎英、美、法三国外长会议期间，艾登对艾奇逊所讲的中国可能对印度支那进行侵略的担心并不以为然。他对艾奇逊说，他不认为中国要在东南亚、印度支那地区打一场战争，“英国政府强烈反对在东南亚采取任何可能导致与中国发生一场战争的行动。”艾登表示希望法国能通过谈判，用越南分治的办法，在印度支那达成停火协议，这样就可保证在马来西亚以北建立起“一个有效屏障”^①。

接到艾森豪威尔总统来信后，首相丘吉尔和外交大臣艾登于1954年4月12日分别与来访的杜勒斯进行了会谈，但双方未能达成一致意见。英国认为，法国绝不会赢得印度支那战争的胜利，越是拖延不举行谈判，形势对法国就会越加困难^②。与杜勒斯会谈之后，英国内阁会议于1954年4月25日作出决议，在日内瓦会议取得结果之前，英国将不参加东南亚区域防务协定。

1954年2月18日，苏、美、英、法四国外长柏林会议决定，于4月26日召开讨论和平解决朝鲜问题和恢复印度支那和平的日内瓦会议。美国本意只愿讨论朝鲜问题，并不主张通过谈判和平解决印支问题，因为当时形势显然对越南劳动党有利。但是，法国有此要求并得到英国支持。皮杜尔对杜勒斯说，否则法国政府将会垮台，并可能走上中立主义道路。美国为了支持法国把印度支那战争打下去，并争取法国同意批准欧洲防务集团条约（EDC），勉强同意参加日内瓦会议讨论朝鲜问题和印度支那问题。但是随后不久，杜勒斯于3月29日对美国海外新闻记者俱乐部发表演说时再次强调，要“用联合行动对付”“东南亚地区的共产主义制度”^③。

艾登为此在4月1日发给英国驻美大使的电文中表示，美国

① Anthony Eden: *Memoirs: Full Circle, Book One*, pp. 82—83; p. 87.

② 同上, p. 87.

既不想派地面部队干预印度支那战争，却又希望法国能打赢这场战争，这是法国越来越不能接受的。杜勒斯于4月11日来到伦敦就建立东南亚防务组织问题同艾登进行会谈。双方意见仍未一致，仅仅宣布：“我们准备与其他有关的国家一起，在联合国宪章范围内，审查建立集体防务的可能性，以保证东南亚与西太平洋的和平、安全与自由。”^①

1954年3月，奠边府战役开始，越南人民军向法军发动了猛烈进攻。4月23日晚，正当英、美、法三国外长借在巴黎参加北大西洋理事会的机会再度讨论印度支那局势之时，法国政府收到印度支那法军那瓦尔将军的电报，要求美国在72小时内对印度支那进行有力的空中袭击即美、法曾讨论过的代号为“秃鹫行动”的计划（OPERATION VULTURE）。根据这项计划，由美国从菲律宾基地派出60架B-29飞机，在由东京湾的美国航空母舰上起飞的150架战斗机护航下，向奠边府附近投掷三枚战术原子弹，以制止越南人民军的攻势。这个计划已得到美国空军参谋长的支持。但是，艾森豪威尔想的是英美进行共同军事干涉，主要用空中支援和提供军事装备，不使用地面部队，更不能使用原子弹^②。

4月24日，艾登、皮杜尔和杜勒斯举行了会谈，杜勒斯提出，如果法国与盟国都同意的话，尽管时间已迟了些，但是美国仍准备派军队到印度支那并使这场斗争国际化^③。

4月24日当晚艾登飞返伦敦。丘吉尔与艾登意见相同。4月25日上午英国内阁会议一致决定，在日内瓦会议召开前，英国不准备在印度支那采取军事行动；对法国在日内瓦为达成解决办法所作的努力，英国将给予一切可能的支持；如果日内瓦会议达成解决办法，英国将参加一项国际保证并参与建立东南亚集体防务

① Anthony Eden, *Memoirs; Full Circle, Book One*, pp. 95—98.

② 同上, pp. 100—101.

③ 同上, pp. 102—104.

的安排^①。艾森豪威尔说，“英国政府这个决定使我们寻求任何满意的盟国干涉方式的努力暂时中止了。”^②

日内瓦会议于1954年4月26日召开，5月7日奠边府法军宣告投降。当天，艾森豪威尔和杜勒斯在白宫再一次研究了是否进行军事干涉的问题，决定由杜勒斯当天下午会见法国大使亨利·博内，提出美国进行军事干涉的先决条件，这包括法国给予印度支那三国“真正的自由”；美国“承担训练本地人部队的主要责任”；美国“分担制定军事计划的责任”；“法国部队继续作战”；不再把英国参加作为条件，但要求澳大利亚和新西兰与美国共同进行军事干涉^③。

法国拒绝给予印度支那三国以独立，也就拒绝了美国的建议。澳大利亚和新西兰也不考虑在没有英国参加的情况下对印度支那进行军事干涉。

美国参谋长联席会议在是否进行军事干涉问题上也存在分歧。参谋长联席会议主席海军上将雷德福就“有关美国可能在印度支那采取行动”所作的研究报告甚至提出在中国进行干涉的情况下封锁中国海岸，鼓励国民党反攻大陆并不惜使用原子武器的设想^④。

但是这一意见遭到陆军参谋长李奇微将军的反对。李奇微认为，在实行大规模报复战略的情况下，美国地面部队人数已经减少，如果对印度支那进行干涉，势必削弱欧洲的防务力量。他估计，如果法国撤出，中国进行干涉，要打赢印支战争至少需要12个师美军兵力。“只有空中和海上军事力量”并不是决定性的。他说，就是使用原子武器也不能减少“为取得印度支那的军事胜利

① Anthony Eden: *Memoirs, Full Circle, Book One*, pp. 104--106.

② 《艾森豪威尔回忆录》，上二，第390页。

③ *Pentagon Papers, Gravel Edition, 1*, pp. 502—503, 511; Robert A. Divine: *Eisenhower And The Cold War*, p. 47.

所需要的地面部队的数量”。此外，五角大楼的 A·C·戴维斯海军上将也提出警告说，“不应自欺欺人地相信，有可能只使用海上和空中力量部分地卷入。”^①

艾森豪威尔总统实际上同意李奇微将军和戴维斯海军上将的意见。他在 1954 年 6 月 3 日的一次会议上强调说，“万一发生中国的公开侵略”，美国的态度是，“只有在盟国和广大的越南人民都准备和我们一起抵抗这种侵略”的条件下，美国才会同意使用武装部队，美国不会“单独负起保卫自由世界安全的重担”^②。既然并不存在这样的条件，美国军事干涉之议遂作罢论。

（三）日内瓦会议上的“观察员”

日内瓦会议于 1954 年 4 月 26 日召开，第一阶段讨论朝鲜问题。关于朝鲜问题的讨论历时 51 天，没有达成任何协议，于 6 月 15 日结束。5 月 8 日开始讨论印度支那问题，参加会议的有中、苏、美、英、法、越南民主共和国、越南共和国、老挝王国和柬埔寨王国。

与会各国，除了美国以外，都希望通过谈判达成协议，实现印度支那和平。美国的态度已如前述，艾森豪威尔给参加日内瓦会议的美国代表团的训令是，“美国将不参加来自任何方面要求停火的任何提案。”杜勒斯在日内瓦会议开幕后的第二天做了一次发言，呆了不到一周便于 5 月 3 日就离开日内瓦回国，整个会议期间由副国务卿史密斯代表美国。杜勒斯对参议院外交委员会讲，美国代表团团长副国务卿史密斯是作为一个“观察员”、而不是作为

^① Robert A. Divine, *Eisenhower And The Cold War*, pp. 49—50. Ibid. pp. 44—46.

^② 艾森豪威尔：《白宫岁月》上，二（中文译本）第 403 页。

会议“参加国”和“谈判者”去参加日内瓦会议的^①。

在日内瓦会议开始讨论印度支那问题后，美国仍在幕后为军事干涉印度支那进行活动。艾登说，在会议开始阶段，杜勒斯仍然在进行军事干涉的问题上“纠缠着我们不放”^②。法国外长皮杜尔让他的顾问马杰里告诉艾登，美国曾向法国提出，它愿意在日内瓦会议失败后，或更加早些，对印度支那进行军事干涉。法国拉尼埃政府已经表示，如果日内瓦会议失败，将同意美国建议^③。艾登明确告诉杜勒斯，英国的态度是“一旦会议取得一项协议，联合王国准备参与保证协议的贯彻。如果会议失败，我们准备重新研究局势，但是我们不准备现时参加武装干涉”^④。而法国两天之后也决定在日内瓦会议期间不要求美国对印度支那进行军事干涉^⑤。在日内瓦会议达成最后协议后，法国外交部对美国的印度支那政策作了这样的评价：“有美国人在，问题就更困难了。几个月来美国的印度支那政策惊人地变化不定。华盛顿的领导人在对外政策的考虑和选举的忧虑中左右为难，既受到反共斗争和对红色中国进行战争的鼓吹者的压力，又要考虑派遣美军进入亚洲大陆的决定在选民中可能引起的反应，因而华盛顿的领导人从来未能制定并执行一条确定的路线。这种情况不利于法国在日内瓦进行的谈判，因此法国除了与共产党国家进行谈判外，还不得不与我们的海外盟友进行一场货真价实的谈判，以说服他们不要与最后解决方案公开决裂。”^⑥

① 艾森豪威尔：《白宫岁月》上，二，（中文译本）第392、398页；Report By The Secretary Of State, July 16, 1954, U. S. Senate, Committee On Foreign Relations, 83rd Congress, Second Session, 1954, Vol. V pp. 637, 641.

② Anthony Eden; Memoirs; Full Circle, p. 108.

③ 同上，pp. 119—120.

④ 同上，p. 92.

⑤ 同上，p. 120.

⑥ 《法国总理、外交部长给法国驻各国大使的信》，法国外交档案第231号，第249页，转引自曲星：“试论1954年日内瓦会议上的周恩来外交”，载于《研究周恩来

会议期间，奠边府法军在被围攻57天之后，于5月7日投降。奠边府战役的失败给法国主战派以沉重打击，主张继续进行战争的拉尼埃政府也随之在6月12日法国国民议会的一次信任投票中垮台。

新总理兼外长皮埃尔·孟戴斯-弗朗斯在6月18日就职后对谈判采取了较为积极的态度，他表示要在7月20日在印度支那实现和平，否则就辞去总理职务。

日内瓦会议在除美国之外的各与会国的努力下，经过8次全体会议和18次限制性会议，终于在7月21日达成了印度支那停战协议。法国承认柬埔寨、老挝、越南三国的独立，并从三国领土上撤军；法国和越南都作了让步，分别放弃了原先各自提出的以北纬18度线和16度线划界的立场，达成了以北纬17度线以南、9号公路以北20公里的大滨河（又名贤良河）为界；承认老挝和柬埔寨为主权、独立国家，一切外国军队从上述两国境内撤出；越南南北方在两年内进行全国选举；越南南北两方、老挝和柬埔寨不参加军事同盟，不准在本国建立外国军事基地；日内瓦会议与会国保证尊重老挝、柬埔寨、越南三国的主权、独立和领土完整，不干涉其内政；成立由印度、加拿大和波兰三国组成的国际监督与监察委员会。7月21日下午，艾登主持了最后一次全体会议，会上签署了一系列协议和关于恢复印度支那和平的日内瓦会议的最后宣言。

美国决定不在会议宣言上签字，仅由史密斯在会议上宣读美国代表团的单独声明，表示美国将不使用武力干扰这个决议。

艾森豪威尔总统在7月21日的记者招待会上说，美国“不是日内瓦会议上作出决议的一方，也不受会议决议的约束”。美国“将把共产党的任何重新侵略都看作是要予以严重关切的事情”。8月17日艾森豪威尔总统命令，从现在起，美国将不再通过法国，

而直接向印度支那各国提供援助^①。事实上，法国在印度支那殖民统治的失败为美国取代法国地位，直接控制印度支那和东南亚地区，推行它的东南亚地区政策扫清了道路。同时，这也为60年代美国对印度支那发动大规模军事干涉行动准备好了条件。

（四）“东南亚集体防务条约”的签订

6月19日，日内瓦会议在从老挝、柬埔寨和越南撤出外国军队问题上取得了重要进展，此后，各国外长按计划暂时离开了日内瓦。在此期间，英国首相丘吉尔和外交大臣艾登6月24日到华盛顿与艾森豪威尔总统和杜勒斯国务卿举行了会谈，于6月28日发表声明说，双方讨论了东南亚局势，特别是印度支那局势，两国“将加紧进行集体防务计划”。双方决定立即建立一个由双方人员参加的研究小组为建立东南亚条约组织进行准备。

7月17日，上述研究小组向两国政府提出了有关建立东南亚集体防务组织的建议。按照美、英两国的想法，参加这个区域集团的国家有法国、英国、美国、澳大利亚、新西兰、泰国、菲律宾、印度尼西亚、印度、巴基斯坦、锡兰和缅甸等国。但是接到艾登邀请信的印度、巴基斯坦、锡兰、缅甸和印度尼西亚五国中，只有巴基斯坦表示同意参加预定于9月份举行的关于建立东南亚和西南太平洋集体防务的会议，其余四国重申了它们的中立与不结盟政策，拒绝与会^②。

1954年9月6日，美国、法国、英国、澳大利亚、新西兰、泰国、菲律宾、巴基斯坦八国在马尼拉签订了东南亚集体防务条约。会议还签订了一项议定书，说明条约保护范围扩大到老挝、柬埔寨和越南（南部）。这样，美国和英、法等国一起实际上破坏了日

^① 《艾森豪威尔回忆录》（中译本）上，二，第414—415页。

内瓦协定所要求的各国政府不得干涉上述三国内政，以及上述三国任何一方都不得参加军事联盟的规定。

第五节 美 中 关 系

艾森豪威尔政府的对华政策与杜鲁门政府的对华政策并无原则不同，它同样实行的是一条控制台湾，遏制、孤立中国的政策。在中苏关系问题上，艾森豪威尔政府认为中苏分裂不是近期的事，国务卿杜勒斯在1954年8月18日国家安全委员会211次会议上说，他相信再过25年，中苏将会分裂，但是美国不能等这么长时间^①。因此，艾森豪威尔政府的对华政策是以中苏“铁板”一块为基础的，更为强调孤立中国的政策。

艾森豪威尔在1953年2月2日向国会发表了第一个国情咨文，宣布撤销杜鲁门政府在1950年7月19日国情咨文中所宣布的台湾“中立化”的决定，宣称，上届政府的决定“实际上就是要美国海军充当共产党中国的防御部队”，因此，他下令“不要再使用第七舰队来屏障共产党中国”。他还说，“这个命令并不暗示我们有侵略意图”。助理国务卿艾利逊在2月2日约见国民党驻美“大使”顾维钧时指出，至于将来可能发生什么情况，这“取决于形势和事态的新发展”。艾利逊强调，总统命令的“目的”，“是放开中国政府的军队，使他们对共产党大陆可以按照他们的愿望采取任何行动”，同时第七舰队将保证台湾“在共产党进攻下的安全”^②。这就是当时所说的“放蒋出笼”。

但是，这并不意味着美国政府改变了不支持台湾国民党“反

^① FRUS, 1952—1954, XIV, part 1, p. 534, No. 256. 国家安全委员会第211次会议，1954年8月18日。

^② 《顾维钧回忆录》第十八卷，第10页，中华书局，北京。

攻大陆”的政策。台湾国民党当局也明白这一点，因此指示它的驻美“大使”顾维钧，“勿将命令理解为即将进攻大陆。”^①实际上，在发布这项命令时，美国驻台湾“大使”兰金奉命当面对蒋介石讲，国民党军队“在未同……蔡斯将军商量之前，不要发动这种攻势，更不能动用飞机和装甲部队”。蒋介石当即同意了，用兰金的话讲就是，蒋介石集团“解去了颈上的皮带，但马上又被中立化了”^②。

艾森豪威尔政府对华政策的基本想法是：“美国在远东所面临的中心问题是与苏联紧密结盟、并得到苏联支持的侵略性的中国共产党政权对美国及自由世界的威胁。”“美国远东政策的一个基本目标是使中国发生变化，这将会消除中国对世界安全的威胁。”要消除这个“威胁”有两种办法。一个办法是将“北平政权”与莫斯科拆开，另一个办法是“推翻北平政权，由一个敌视莫斯科的中国政府来代替它”。美国目前不一定要从二者选定一种方案。明智的办法是，“在不直接对共产党中国进行干涉的条件下，增加对共产党中国的压力。”这可以促进上述两种可能性的发展。到情况明显时，再决定是“促进中苏分裂，还是搞垮共产党中国”^③。它也曾考虑实行“两个中国”的政策但终因中国政府与台湾当局双方都反对而未果。

（一）第一次“台海危机”与美、蒋共同 防御条约的签订

台湾国民党当局为求得美国的保护，从1953年初加紧向美国提出双方签订一项共同防御条约的要求。1953年3月，国民党驻

① 《顾维钧回忆录》第十分册，第28页，中华书局，北京。

② 同上，第156页。

③ FRUS, 1952—1954, XIV, part 1, No. 92. NSC 148;《美国对远东的政策》的

美“大使”顾维钧向国务卿杜勒斯提出了“缔结中美安全条约”的问题。美国政府一方面要继续控制台湾，阻挠中国统一台湾，但另一方面又担心被国民党集团拉下水，卷入一场它想避免的与中国大陆的直接冲突，因而对国民党集团的上述要求在开始阶段并没有急于做出决定。杜勒斯对顾维钧讲，美国同情这种在太平洋“建立安全安排”的主张。但是，一些国家由于存在内战，它们的边界并未确定，美国不想因签订一个条约承担了义务而卷入一场“亚洲大陆的战争”^①。这说明了杜勒斯的顾虑。杜勒斯的回答实际上等于是拒绝了这一建议。

在此之后，国民党当局一直采取积极姿态，不断发起倡议。10月间，台方以美菲条约为蓝本，拟就与美国的双边安全条约草案，由“外交部长”叶公超通知兰金“大使”，但兰金当时未接受。11月间，副总统尼克松访台，叶公超又面陈缔约建议。但是尼克松还是小心避免任何表示支持国民党用武力返回大陆之意。12月23日，尼克松在艾森豪威尔主持的国家安全委员会上汇报台湾之行时强调，美国必须告诉台湾人“回大陆没有什么希望”，台湾应作为“海外中国文化的一种象征”。^② 兰金经国务院批准收转台方的草案后，到1954年1月才给了一个“收悉待议”的答复。

当时美国国务院内部有不同意见。远东事务司的部分成员、欧洲事务司以及联合国事务司都反对缔约，而主管远东事务的助理国务卿饶伯森积极支持台湾当局要求缔约的意见。当时关于印度支那问题的日内瓦会议即将召开，国民党当局生怕造成美国承认新中国的既成事实，力促在日内瓦会议前谈判缔约。最后杜勒斯裁决：在日内瓦会议前不对此事采取行动，理由是没有充分时间

^① FRUS, 1952—1954, XIV. part 1, No. 92. NSC148;《美国对远东的政策》的附件“美国对共产党中国的基本目标”(1953年4月6日)，第158页。

^② 同上，pp. 347—348，转引自苏格：“美台‘共同防御条约’的酝酿过程”，《美国研究》，1990，第2期第49页。

进行必要的商谈。^①此事遂拖了下来。

日内瓦会议期间，国民党当局又频频就此事与美方交涉，顾维钧在华盛顿进行了大量的游说活动。在此期间，蒋介石作出了一项重大让步，即允诺在采取任何重大军事行动前必先征得美方同意。台湾方面还故意向新闻界透露消息，造成美台正在谈判此事的印象，引起新闻界注意。但美国态度一直冷淡。在被问起时，国务院官员仍表示暂无进行谈判的打算。

到1954年8月下旬，美国态度有所转变。它认为日内瓦会议后，印支、朝鲜都已停火，中国有可能腾出手来对付台湾，中国方面进行了解放台湾的大规模宣传，有一项条约有助于维持台湾现状，况且蒋介石已允诺不经美国同意不会采取重大军事行动，其进攻能力也有限。另外，法国在奠边府惨败，美国没有支援法国，杜勒斯认为美国在远东的威信不能再降低，应该“冒一定风险采取强硬路线”。^②

国民党当局在力争与美国缔约的同时，不断对大陆沿海进行军事骚扰，并发动“反攻大陆”的宣传攻势；此外，还制造正在与美国谈判共同防御条约的印象。中国在日内瓦会议之后，认为需要提醒人们注意台湾问题并未解决，不能承认在美国军事干涉下领土割裂的现状。中国政府当时也无从知道美蒋在“保卫”台湾问题上的微妙分歧，在美蒋正在就缔约进行谈判的消息面前，感到有必要击破美蒋合谋“使美国侵占中国领土合法化”，因此，毛泽东主席决定向全国发出“一定要解放台湾”的口号。1954年7月23日，《人民日报》发表了题为“一定要解放台湾”的社论，提到了美国和蒋介石正在谈判签订安全协定的事。8月11日，周恩来总理在“政府工作报告”中又提到“解放台湾是中国的主权和

^① FRUS, 1952—1954, XIV, part 1, pp. 347—348, 转引自苏格：“美台‘共同防御条约’的酝酿过程”，《美国研究》，1990，第2期第55页。

^② 苏格：《美国研究》，第54—55页。

内政，决不容许他国干涉”，并说美蒋之间无论订立什么条约都是“非法的、无效的”。9月3日，中国人民解放军开始对金门进行炮击。10月10日，中国政府向联合国控诉美国武装侵略中国领土台湾，同时声明：中国为保卫国家安全，反对美国对台湾的阴谋活动，决定解放一江山、大陈岛等沿海岛屿，并对金门国民党军队实行惩罚性打击。

在中国炮轰金门之后，当时在马尼拉开会的杜勒斯给国务院发去电报，认为台湾海峡出现了“危机”，但金门对保卫台湾并无“实质性的关系”。杜勒斯为此缩短了预定访台的时间，在与蒋介石的短暂会见中，对蒋缔约的强烈要求仍持消极态度。

此时，问题焦点集中在美国是否要助蒋保卫沿海岛屿。这也涉及拟议中的条约的适用范围问题。

艾森豪威尔政府内部在沿海岛屿的问题上有分歧。参谋长联席会议主席海军上将雷德福等一些军人极力主张美国“保卫”这些中国沿海岛屿，甚至可以没有盟国的支持独自行动^①。而国防部长威尔逊、副国务卿史密斯、陆军参谋长李奇微等则持反对意见。他们认为，“很难向美国人民和盟国解释”，“为什么美国不想在朝鲜和印支同共产党中国打仗，但却心甘情愿为了这些小岛和中国共产党打一场战争”（威尔逊）。“美国在准备和中共打一场战争之前，应当想好，怎样来结束这场战争”（史密斯）。李奇微将军说，他“不相信失掉金门会对福摩萨局势造成危险”^②。

艾森豪威尔和杜勒斯认为，美国主要是要控制台湾，不让其落入共产党手中，如果美国将保卫台湾的“地区扩大到中国沿海岛屿，那么战争的危險自然将会增加”（杜勒斯）^③，从而可能和中国发生军事冲突。而且，“今天就是沿海岛屿不在国民党手里，对

① FRUS, 1952—1954, XIV. part 1. p. 533.

② 同上, No. 271, 1954年9月3日。

③ 同上, No. 256, 1954年9月10日。 — 500

保卫福摩萨也不会有什么大的不同”（艾森豪威尔）。艾森豪威尔强调，“美国如要参加一场全面战争，就应和俄国打，而不是和中国打”，要打就“打蛇头”^①。但是，他们又希望在美国军事力量不卷入的情况下，国民党能将沿海岛屿保住。“应尽可能地在不招致世界舆论反对的情形下保卫这些岛屿。”^②这样，在中国沿海岛屿问题上，艾森豪威尔政府不愿、也很难公开作出明确决策，这使它在整个台湾海峡危机期间经常处于进退两难的境地。

然而，在是否将国民党占据的沿海岛屿列入美蒋共同防御范围这个问题上，美方主要还是从政治后果来考虑美国对策的。杜勒斯一再重申，“他不希望看到美国卷入一场将会遭到整个世界舆论反对的大战中去。”“因为，那是一种你将输掉的战争。”^③直到11月，他还坚持，“如果我们为这些沿海岛屿同共产党中国打仗，整个自由世界的舆论将反对美国”，美国将要付出的代价太高了，“美国国内舆论甚至将会产生严重分裂”^④。艾森豪威尔总统也强调，“如果世界对美国卷入这场战争仅是宣布中立的话，美国是承担不起卷入的。”^⑤

为摆脱美国进退两难的处境，根据杜勒斯的建议，美国决定把沿海岛屿问题提交联合国安理会，并与英国共同策划，由新西兰提出提案，要求联合国出面斡旋“在中国大陆某些沿海岛屿的敌对行动”^⑥。此事美国背着台湾当局酝酿成熟后才向台方通报，遭到蒋介石反对。台方力争打掉此提案，未成，就争取在此提案提出前完成缔结“共同防御条约”。几经磋商后，美国终于同意在新西兰提案出笼前举行缔约谈判。11月初，中国人民解放军加紧

① FRUS, 1952—1954, XIV, part 1, No. 196, No. 256 (p. 537), No. 293 (p. 616), No. 375 (p. 831).

② 同上。

③ 同上, part 1, No. 256, p. 536.

④ 同上, part 1, No. 357, p. 833.

⑤ 同上, part 1, No. 256, p. 536.

对大陈岛、一江山岛进行袭击，11月4日美国舰只远离战区。蒋介石意识到美国不可能承担保卫沿海岛屿的义务，遂被迫放弃这一要求。最后双方妥协：美方所坚持的台湾当局针对大陆的任何重大军事行动必须征得美方同意这一点不写入条约正文，而以换文方式肯定下来。1954年12月2日，杜勒斯与叶公超分别代表美、台双方在华盛顿签订了《美蒋共同防御条约》。国民党当局得到的是条约第五条中的一句话：“对在西太平洋区域内任一缔约国之领土上之武装攻击即将危及其本身之和平与安全，兹并宣告将依其宪法程序采取行动，以对付此共同危险。”台方付出的代价是接受美国所坚持的两点：第一，条约第六条规定，“所有‘领土’等辞，就中华民国而言，应指台湾与澎湖”，其含义就是不包括中国大陆和中国沿海岛屿；第二，1954年12月10日杜勒斯与叶公超的换文载明，必须遵守的条件：“使用武力，将为共同协议之事项”，“凡由两缔约国双方共同努力与贡献所产生之军事单位，未经共同协议，不将其调离第六条所述各领土”^①。

到了1955年1月上旬，中国取得了大陈地区的制空、制海优势^②。1月19日，美国决定要国民党集团从大陈岛撤退。当天下午，杜勒斯约见叶公超和顾维钧，施加了压力。他对叶公超讲，“如果中国政府拒绝这个建议，那整个这件事，它也就不再谈了。”^③在美国的压力下，蒋介石国民党集团在2月5日不得不表示接受美方建议。

1955年1月28日，新西兰代表在安理会提出要求召开安理会会议讨论中国大陆沿海岛屿地区“停火”问题。新西兰提案在美、英、法等国支持下于2月14日经安理会通过列入议程。1月31日，联合国秘书长致电周恩来总理邀中国政府派代表参加安理

① 杜勒斯与叶公超关于实施美蒋《共同防御条约》的谅解换文，转引自《中美关系资料汇编》第二辑，下，第2100至2101页。世界知识出版社，北京，1960。

② 卢辉：《回顾三军战一江》，北京，1985年11月，第17至19页。

③ FRUS, 1952-1954, XIV part 1, No. 24, p. 40

会辩论。周恩来总理在复电中指出，新西兰提案“干涉中国内政，掩盖美国对中国的侵略行为”，“违反了联合国宪章的基本原则”，中国政府不派代表参加对新西兰建议的讨论。2月14日，安理会决定停止讨论新西兰提案。1月6日，艾森豪威尔将“条约”提交国会，此时中国人民解放军对浙江沿海岛屿发动了进攻，于是，艾森豪威尔于1955年1月24日向国会提出咨文，要求授权使用美国武力保卫台湾、澎湖列岛，以及与台湾和澎湖列岛“密切相关的地区”。1955年1月28日，参议院以85票对3票通过了决议案，授权总统“在他认为对于防御和保卫福摩萨和佩斯卡多尔列岛不受武装进攻这一特殊目的是必要的时候，得使用美国武装部队”，这包括“该地区现在友好国家手里的有关阵地和领土，以及包括采取他认为在确保福摩萨和佩斯卡多尔列岛的防御方面是必要的或适当的其他措施”^①。根据国会的这项决议，艾森豪威尔总统本人有权决定对金门、马祖等中国沿海岛屿采取什么行动。在当时，艾森豪威尔政府对金门、马祖是否包括在美国保卫范围之内未作公开明确说明。杜勒斯在一次会议上说，美国“将协助从大陈撤退”，但是，“我们应宣布，只要中国共产党人表明他们意在进攻福摩萨，我们将协助守卫金门，也可能协助守卫马祖”^②。

1955年2月7日，美国第七舰队在司令官普赖德亲自指挥下，出动了100多艘舰艇，5000余架飞机，4.8万余名海空人员来到大陈海域。2月11日下午将国民党46师1.8万余人及居民1.4万余人撤走。中国军队于2月12日在大陈登陆，2月下旬，浙江省沿海岛屿全部为中国收复。

在美蒋《共同防御条约》签订后，美蒋关于沿海岛屿的分歧依然存在。美国于1955年4月24日派雷德福和远东事务助理国务卿饶伯森去台湾，其“使命”是“促使”蒋介石“提出他和我

^① 艾森豪威尔：《白宫岁月》上，二，（中文译本）第526至527页。

们双方都能接受的解决福摩萨—金门—马祖问题的办法”^①。但是，此行的真正使命是劝蒋介石同意从金门、马祖撤退。饶伯森对蒋介石说，如果他同意从金门和马祖撤退，美国将协助这一撤退，而且美国将与国民党一起，对沿着中国海岸，南起广东的汕头，北至浙江温州范围的海运航道上的战争物资和禁运品予以拦阻。美国还将把它的海军陆战队和空军部队派驻台湾。蒋介石说“他同意从大陈岛撤退。但是，不论有没有美国的帮助，他都要保卫金门和马祖”。因为，“如果他放弃金门和马祖，这只会导致为建立福摩萨托管而施加进一步的压力”^②。雷德福与饶伯森扫兴而归。杜勒斯认为蒋介石对美国建议的反应是“消极的”^③。艾森豪威尔政府准备另寻“停火”办法。

（二）中美大使级会谈

在1954年关于朝鲜问题与印度支那问题日内瓦会议期间，中国代表、中国外交部办公厅主任王炳南与美国代表、美国驻捷克大使A·约翰逊就两国侨民问题进行了会谈。中方提出，美国政府应立即停止扣留中国留学生，并恢复他们随时离开美国返回中国的权利，中国侨民也同样享有随时回国的权利。美方提交给中方一份美国在华侨民和军人名单，要求中国让这些人早日回国。中方建议双方起草一个联合公报，美方拒绝了。中美两国政府的这次直接会谈没有就双方平民回国问题达成协议，但是，它为今后15年中美大使级会谈揭开了序幕。

日内瓦会议后，中、美双方政府都在考虑中美双方进行直接

① FRUS, 1955—1957, II, China, No. 212, No. 219 (p. 515); Ambrose, Eisenhower, p. 243, Note 43 (DDE Conversation with Under-Secretary of State, 4/21/55, Whiteman File International Series, D. D. Eisenhower Library).

② 同上, No. 219 (p. 511, 515).

③ 同上, No. 220 (p. 517).

谈判的可能性。中国政府认为，在台湾问题上存在国内和国际两个方面的不同问题。中国的想法是通过与美国政府的外交谈判解决国际方面的问题，通过与国民党集团的和平谈判解决国内问题。中国首先表示了愿意通过谈判，与美国解决缓和与消除台湾地区紧张局势的问题。周恩来总理在参加万隆亚非会议期间，于1955年4月23日在八国代表团团长会议上发表声明说：“中国人民不要同美国打仗。中国政府愿意同美国政府坐下来谈判，讨论缓和远东紧张局势的问题，特别是缓和台湾地区的紧张局势问题。”

此时美国正致力于所谓的台湾海峡“停火”。在万隆会议开幕前，杜勒斯会见了即将代表菲律宾参加万隆会议的罗慕洛将军，表示希望万隆会议通过一个在台湾地区停火的决议，杜勒斯甚至将一个决议草稿交给了罗慕洛。4月23日八国代表团团长会议一开完，罗慕洛就立即将周恩来在会上的发言内容交美国驻印尼大使柯明转致杜勒斯^①。

杜勒斯还注意到周恩来1955年5月13日在中国人大常委会第15次会议扩大会议的报告中所说的一段话：“中国人民解放台湾有两种可能的方式，即战争的方式和和平的方式，中国人民愿意在可能的条件下，争取用和平的方式解放台湾。”杜勒斯在5月18日写信给艾森豪威尔总统说，“这可能意味着，中国可能进攻金门、马祖，而不直接打台湾。”^②

1955年上半年，一些国家如英国、苏联、印度、印尼、缅甸分别在中美之间进行外交活动，以促进中美两国直接谈判。

1955年5月上旬，英国驻北京代办杜维廉会见了周恩来总理，为中美直接谈判进行斡旋。周恩来总理于5月26日答复杜维廉，中国赞成通过中美谈判以“缓和和消除台湾地区的紧张局

^① FRUS, 1955-1957, I China No. 216, p. 506.

势”的意见^①。

杜勒斯在得知中国总理的上述意见后，曾在6月19日向艾森豪威尔总统建议，为了打破“目前的僵局”，“澄清双方的情况”，中美双方可以就此“交换特派官员 (COMMISSIONER)”，进行直接谈判。艾森豪威尔总统认为“这是个好主意”，他“赞成”^②。但是，助理国务卿饶伯森不同意这个意见，他在7月1日提出，特派官员具有外交地位，这有“被解释为是走向建立正常外交关系的第一步的危险”。最后，杜勒斯这一建议没有实现。

7月11日，杜勒斯请英国政府向中国政府转达美国的建议：中美两国进行大使级会谈。周恩来总理在7月13日作出答复，接受美国建议。经过双方协商，7月25日，中美双方同时发表了新闻公报，宣布：两国大使级代表的第一次会晤于1955年8月1日在日内瓦举行。

杜勒斯本人亲自掌握与中国进行的日内瓦大使级会谈。他于1955年7月29日向即将参加会谈的约翰逊大使发出了由他本人起草的18点指示文件。文件的主要精神是，在会谈中不涉及外交承认中国的问题，只谈“双方之间的实际问题”。具体目标有两点，一是要求中国在台湾地区放弃使用武力；二是使双方平民回国，要求中国释放在押的美国人犯。此外，杜勒斯还口头指示约翰逊要使大使级会谈“尽可能地继续进行下去”^③。

中国参加中美大使级会谈主要是要讨论和解决两国在台湾地区的争端而互不诉诸威胁或武力，寻求和确定实现这一愿望的切实可行的途径，包括举行中美外长会议在内，并且作出具体安排，以实现美国放弃对中国使用武力，从中国领土台湾地区撤出它的一切武装力量，停止干涉中国内政的目的。

① FRUS, 1955—1957, I China, No. 248, No. 262.

② 同上, No. 273.

③ 同上, No. 323.

双方在1955年9月10日达成一项关于遣返平民的“协议声明”之后，会谈即转入实质性问题——台湾问题。10月27日，中方代表王炳南大使提出两国协议声明草案：中国和美国同意，“它们应该用和平方法解决它们之间的争端而不诉诸威胁或武力”；中国和美国“决定举行外长会议，协商解决和缓和消除台湾地区紧张局势的问题”。

约翰逊在11月10日提出了美方草案，“一般来说，并特别对于台湾地区来说，除了单独和集体的防御外，美利坚合众国放弃使用武力。……一般说来，并特别对于台湾地区来说，除了单独和集体的防御外，中华人民共和国放弃使用武力。”

王炳南大使指出，台湾问题有两个方面，一方面，美国侵占台湾已经成了国际争端，美国应该放弃对中国使用武力，从台湾和台湾海峡撤出它的一切武装力量。另一方面，中国用什么方式解放台湾，这是中国内政，美国无权干涉，无权要求中国不使用武力。

这就是双方分歧所在。以后的会谈常常是王炳南和约翰逊两位代表交锋几句，即行散会。这种无结果的会谈进行到1957年12月12日第73次会谈时，约翰逊大使说，他将调任美国驻泰国大使，今后将由美国驻捷克使馆一秘马丁代表美国参加会谈。实际上，这是美国单方面决定将双方会谈降级。于是，在第73次会谈后，中美大使级会谈中断了一年。

中美大使级会谈不能达成协议，其症结何在？周恩来总理在1958年2月10日全国人民代表大会会议上就此指出，“美国同中国举行大使级的会谈，而在会谈中又要求中国承认它侵占台湾的现状。这在实质上就是企图制造‘两个中国’，中国方面当然绝对不能容许^①”。

美国既不派大使级代表参加会谈，又不宣布退出会谈，于是

中国政府于1958年6月30日发表声明，要求美国政府在15日以内派出大使级代表，否则，中国政府就不能不认为美国已经决心破裂中美大使级会谈。杜勒斯并不想关闭这唯一与中国会谈的渠道，国务院于是在1958年6月30日发表声明说，“美国打算指派一位大使继续进行会谈。”

随后，中国王炳南大使与美国雅各布·比姆大使于1958年9月15日在波兰政府提供的华沙的梅希里维茨基宫恢复了会谈。在华沙会谈阶段，中美双方仍重复各自的立场^①。王炳南大使写道：“此后的会谈几乎千篇一律。我和比姆在互相提防和抑制的气氛下，你谈你的，我谈我的。”^②比姆大使也写道，在华沙会谈中，双方“在台湾争端上的讨论从没有超过双方各自的开场声明的内容”^③。

直到1961年初艾森豪威尔政府任期终结，中美两国大使级会谈始终没有起色。

（三）1958年7月至10月台湾海峡危机

自1955年3月3日美蒋共同防御条约开始生效后，美国加强了美军在台湾的军事指挥系统，在台湾派驻了美军“协防台湾司令”，将美军驻台军事顾问团扩充到2600人，美空军第13特种航空队进驻台湾。1957年5月，驻台美军司令殷格索尔中将宣布，美在台部署了可携带原子弹头的“斗牛士”导弹和电导导弹^④。美国政府对中国的敌对态度也在加强。1956年1月17日，杜勒斯对记者说，如果中国以武力解放台湾和澎湖列岛，“那么我们将进行战

① 王炳南：《中美会谈九年回顾》，世界知识出版社，北京，第76至77页。

② 同上，第78页。

③ Jacob D. Beam, *Multiple Exposure*, W. W. Norton & Co., Inc., New York.

④ 陈志奇：《美国对华政策三十年》，台北，中华日报社，1981年再版，第133、134、138页。

斗”。1957年4月20日，国务院发表声明，“美国将单方面禁止对共产党中国的一切贸易。”^①1957年3月12日，杜勒斯在马尼拉条约组织理事会上重申，“美国坚持它的对华政策的三个主要方面，即：承认中华民国；不承认所谓中华人民共和国；反对让这个人民共和国作为宪章所称的‘中华民国’的委任代表取得联合国席位。”^②1957年6月28日，杜勒斯在旧金山发表的对中国政策的演说中说，“（共产主义）在中国和在其他地方一样，是一种要消逝的、而不是一种永久的现象”。我们认为，尽一切可能使这种现象消逝，是我们自己、我们盟国和中国人民的责任。”

蒋介石集团1957年以来继续叫嚣“反攻大陆”，加强对大陆及沿海的骚扰和破坏活动。它派飞机远至云、贵、川、康、青海等内地省份空投特务，散发传单，飞机轰炸福建。到1958年夏天，蒋介石在金门、马祖的军队已达10万人，占他地面部队总数的1/3。

1958年7月14日，伊拉克爆发了革命，推翻了费萨尔王朝，宣布建立了伊拉克共和国。7月15日，美国政府以“保卫美国人的生命”和“维护（黎巴嫩的）领土完整和政治独立”为借口，派遣美国海军陆战队对黎巴嫩进行武装干涉。同时，美国宣布其远东地区陆海空军进入戒备状态。蒋介石集团借此机会，企图扩大事态，加强了对大陆的骚扰，于7月17日宣布国民党军队处于“特别戒备状态”。金门、马祖与台湾国民党军队先后进行了军事演习，同时加强空军对大陆的侦察活动和袭击准备^③。

中共中央、中国政府在解放台湾，完成国家统一上准备分两步走：第一步是收复沿海岛屿，第二步是解放台湾。1954至1955年进行了解放沿海岛屿的战斗。中共中央在1958年北戴河会议上

① 美国国务院公报，1957年第933号，第772页。

② 同上，1957年第927号。

③ 同上，《红旗》1958年10月号，第247页。

讨论了台湾海峡形势，为了惩治蒋介石集团对大陆和沿海的骚扰与破坏活动，打击美国搞“两个中国”的活动，决定炮击金门、马祖，准备收复这两座岛屿。7月，中国空军进驻福建，8月上旬，三个炮兵师和大批坦克进入阵地，完成了炮击准备工作。《人民日报》1958年8月16日发表言论指出，“美国想在不承认中国的幌子下，继续霸占我国的领土台湾，并作为它进一步侵略我国和其他亚洲国家的跳板”，中国“绝不能容忍美国长期霸占台湾”。

美国政府担心中国攻占金门或马祖可能是向台湾发动进攻的前奏，杜勒斯于8月23日以给众议院外交委员会主席摩根公开复信的方式宣称，中国共产党人“有可能试图强占金门或马祖岛”，任何人如果认为这是“有限的行动”，“那是非常危险的”，“因此，我希望并且相信不要发生这种情况”^①。

1958年8月23日中午12时，中国对金门的炮击开始。三个炮兵师一个小时发射了几万发炮弹。大小金门完全被中国炮火封锁，金门与台湾的海上通道被截断。炮击中，国民党军队中的两名美军顾问也被打死。

艾森豪威尔、杜勒斯以及参谋长联席会议弄不清中国炮击金门的战略意图是什么，立即从地中海、美国西海岸以及菲律宾调来第六舰队的一半舰只及其他舰只来加强在台湾海峡的第七舰队的兵力。当时美军在台湾海峡集中了航空母舰7艘、重巡洋舰3艘、驱逐舰40艘。美空军第46巡逻航空队、第一海军陆战队航空队进驻台湾、菲律宾。美国海军陆战队3800人在台湾南部登陆。

在中国炮火封锁下，金门国民党军队的弹药、粮食、燃料补给中断了。9月4日，中国政府宣布中国领海宽度为12海里，适用于中国大陆及其沿海岛屿以及台湾、澎湖列岛和其他中国岛屿。与此同时，1958年9月4日，艾森豪威尔和杜勒斯、总统秘书古德帕斯特一起就台湾形势讨论对策，得出的看法是：中国共产党

^① 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，一，（中文译本）第332页。

的计划“起初旨在拔除中国国民党人在台湾的基地和各沿海岛屿，甚至可能有更为远大的目的”。“如果金门由于攻占或投降而丢失，将会沉重打击福摩萨的反共亲美政府的威信和军事能力……结果便可能出现一个鼓吹同共产党中国联盟和消除美国在岛上的基地的政府”。如果金门、马祖、台湾相继丢失，西太平洋的“反共壁垒”，如“日本、大韩民国、中华民国、菲律宾、泰国和越南”将受到“严重的危害”。“印尼、马来亚、老挝和缅甸的政府可能将完全处于共产党影响之下”。“美国在这个地区的基地，也许甚至在冲绳的基地，都可能变得难以维持或无法使用，而具有巨大工业潜力的日本则可能落入中苏的轨道。这些事情不会立即发生，但可能在不多几年内成为现实”。“这些后果”，会比中国共产党人“接管中国大陆发生的后果更加影响深远和更加不幸”。他们还认为，美国如对沿海岛屿进行干涉，就要准备“不得不冒更广泛地使用核武器的风险，甚至冒全面战争的风险”^①。

据此，杜勒斯于1958年9月4日在罗德岛新港发表声明说：“美国负有条约义务来帮助保卫台湾（福摩萨）不受武装进攻，国会的联合决议授权总统使用美国的武装部队来确保和保护像金门和马祖等有关阵地。”“我们已经认识到确保和保护金门和马祖已经同保卫台湾日益有关。”“美国已经作出军事部署，以便一旦总统作出决定时接着采取既及时又有效的行动。”声明表示，希望在台湾地区获致一项“相互放弃使用武力的声明”。

中国8·23炮轰金门、马祖的行动，曾事先通报了苏联政府。赫鲁晓夫担心中国的行动会破坏苏美缓和与合作，甚至导致苏美直接冲突。在征得中国同意后，赫鲁晓夫派葛罗米柯于9月5日晚乘专机秘密访华与中国领导人进行会谈。周恩来总理当晚在接见苏联大使馆苏达利柯夫参赞时说明，中国炮击金门、马祖并不

^① 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，（中文译本）第328至331页；第783至786页（附录十五），S. F. Ambrose, Eisenhower, Vol. Two, p. 483.

是就要用武力解放台湾，只是要惩罚国民党部队，阻止美国搞“两个中国”。周恩来还说，中国自己承担后果，不拖苏联下水^①。在这种情况下，9月6日下午，葛罗米柯在与周恩来会谈时表示，“苏共中央完全赞同中国同志的立场和措施。”双方交换了中国政府的声明和赫鲁晓夫致艾森豪威尔信件的副本。葛罗米柯认为，“这将是互相紧密配合和互相补充的两项重要的外交行动。”同日下午6时30分，毛泽东主席会见了葛罗米柯^②。9月初，赫鲁晓夫和苏共中央邀请中国驻苏联大使刘晓到克里米亚，请中国大使将以下苏方建议转告毛泽东主席和中国政府：苏联认为，为防止局势更进一步发展，苏联考虑采取一些具体步骤，来帮助中国制止美蒋侵略阴谋的实现。苏共中央认为，应在空军方面加强那一地区的力量，使之能够对美蒋海军起到威慑作用。过了10天左右，毛泽东主席答复赫鲁晓夫，对苏方建议婉言谢绝^③。

经过葛罗米柯秘密访华，苏联在得知中国炮击金门、马祖并不是就要用武力解放台湾后，赫鲁晓夫向美国表示了苏联坚决支持中国的态度。赫鲁晓夫在1958年9月7日和9月19日两次写给艾森豪威尔总统的公开信中表示，“对中华人民共和国的侵犯就是对苏联的侵犯”，“我们将完全履行我们自己所应承担的义务”，“否则，远东就不可能有持久和平”。艾森豪威尔认为赫鲁晓夫第二封信“是不能接受的”，将信退回苏联政府^④。

^① 魏史言：“葛罗米柯关于台湾局势同毛泽东主席谈话的回忆与事实不符”，载于《新中国外交风云》，外交部外交史编辑室编，世界知识出版社，北京，1990年。

^② 葛罗米柯曾在他的回忆录中提到，毛泽东主席对他说，要苏联“采取一切手段对入侵美军实行袭击”。据中方参加这项工作的人员回忆，毛泽东没有说过这类话。葛罗米柯的回忆是不符合事实的。见魏史言：“葛罗米柯关于台湾局势同毛泽东主席谈话的回忆与事实不符”，载于《新中国外交风云》，外交部外交史编辑室编，世界知识出版社，北京，1990年。

^③ 刘晓：《出使苏联八年》，中共党史资料出版社，北京，1986年，第62至65页。

^④ 赫鲁晓夫于1958年9月7日和9月19日致艾森豪威尔的两封信，及艾森豪威尔于9月20日就退回赫鲁晓夫9月19日信件所发表的声明的中文译本分别载于1958年9月10日、20日和21日的《人民日报》。

9月初，中共中央政治局召开会议讨论台湾形势和对美关系。中国参加中美大使级会谈的首席代表王炳南向政治局汇报了中美大使级会谈的情况。这次会议为中美大使级会谈制订了一个新方案，确定了“一揽子”解决问题的原则，即台湾问题不解决，其他问题都谈不上^①

9月6日周恩来总理发表声明，一方面重申“中国人民解放自己的领土台湾和澎湖列岛的决心是不可动摇的”。中国“尤其不能容忍在自己的大陆内海中存在着金门、马祖这些沿海岛屿的直接威胁”，警告美国如将战争强加于中国人民，必须承担严重后果。另一方面表示，“为了再一次进行维护和平的努力，中国政府准备恢复两国大使级会谈。”

艾森豪威尔总统决定，美国第七舰队舰只为国民党的运输供给船队提供护航，“但条件是美国舰只必须停在卸货的海滩三海里以外的公海上”，以“避免”在中国内海内与中国发生冲突^②。9月7日，美国军舰护航队由若干艘护卫舰和两艘中型登陆艇组成，在海上编成左、右两队护航，把蒋军舰只和运输船只夹在中间，向金门开来。中国同样为了避免与美国发生直接冲突，毛泽东主席决定，只打蒋舰，不打美舰，如果美舰还击，不予还击。当日中午12时整，美蒋海军联合编队到达金门料罗湾港口，中国军队炮火立即向蒋军舰开火，美舰立即掉头，丢下蒋舰及运输船只，撤离金门海域。在这次炮击中，中国炮火击沉蒋舰三艘、击伤数艘^③。9月11日，美国防部长麦克耳罗伊向艾森豪威尔总统说，参谋长联席会议“现在认为应当撤出金门、马祖岛（或者作为前哨，仅部署少量人员）”，他感到“蒋之所以拒绝这样做”，是因为“蒋希望促成美国与中国之间的战争作为中国国民党进攻大陆的序

① 王炳南：《中美会谈九年回顾》，世界知识出版社，北京，1985年，第68至71页。

② 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，一，（中文译本）第333页。

③ 同上 第332页

幕”^①。

9月30日，周恩来总理在中国国庆招待会讲话中再次表示，“中国人民恢复自己的内海岛屿金门、马祖和解放自己的领土台湾、澎湖的决心是不可动摇的。”同时也重申了通过和平谈判解决中美两国之间在台湾地区的争端的主张，并再次提出恢复中美大使级会谈，对于会谈寄予希望^②。

同日，杜勒斯在记者招待会上就台湾海峡局势和中美会谈说，他同意人们所说的“不要只是为了金门和马祖而发生战争”。他说，美国与台湾国民党集团“都不能随便从条约地区（指美蒋《共同防御条约》对大陆使用武力”。“美国并不认为……承担在这些地区（指沿海岛屿）大规模地使用武力的义务是正确的”。杜勒斯说，美国“没有保卫沿海岛屿的任何法律义务”，美国“不想承担任何这种义务”。“如果美国认为放弃这些岛屿不会对可能的保卫福摩萨……产生任何不利的影响，我们就不会考虑在那里使用部队”。杜勒斯说，“如果有了停火，我们的判断就是，使这些部队继续驻扎在那里不是明智的，也是不谨慎的。”^③

中国政府领导人注意到了杜勒斯9月30日的谈话。周恩来指出，杜勒斯的讲话“含糊地表明：如果中国方面实行停火，美国可以劝蒋军撤离沿海岛屿。显然，美国基本上是执行一项从金门脱身的政策”。周恩来说，“现在的情况已经弄清楚了。美国知道我们不准备同它打仗，美国掩护了蒋介石的船只，我们并不打它，我们也不打算马上解放台湾。我们也知道，美国不准备为金门而同我们打仗。”“现在，美国只是想如何劝蒋军从金、马撤走，不使自己的兵力陷在这个地区。”但是周恩来指出，美国想以蒋军撤

① 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，一，第336页。

② 周恩来总理在庆祝国庆九周年招待会上的讲话，《人民日报》1958年10月1日。

③ 杜勒斯在1958年9月30日记者招待会上的讲话，美新闻处华盛顿1958年9月30日电。转引自《中美关系资料汇编》第二辑，下，第2809至2821页。

离沿海岛屿来“换取冻结台湾海峡的局势”，要中国“对台湾不使用武力，即承认美国侵占台湾合法化和‘两个中国’的‘事实上的存在’”。中国“不能因为只谈金、马，而换来美国占领台湾的合法化，换来所谓‘两个中国’的存在”。因此，根据形势的变化，中共中央讨论后认为，有必要改变原来收复金、马沿海岛屿的计划，“最好把蒋介石继续留在金门、马祖沿海岛屿上。蒋介石留在金门、马祖，美国继续干涉，有极大好处”，“美国想从金门、马祖脱身，我们不让它脱身，我们要美国从台湾撤军”，“我们可以谈谈打打，也可以打打停停”，“暂时不收回这些沿海岛屿，我们争取一下子收回这些沿海岛屿、澎湖列岛和台湾”^①。

据此，中国决定由国防部长发表一个告台湾同胞书以“加深美蒋之间的矛盾”。最后，“美国不劝蒋军撤走，我们就达到了目的。”^② 1958年10月6日，国防部长彭德怀发表了告台湾同胞书，“我们都是中国人。三十六计，和为上计”，“美国人总有一天肯定要抛弃你们的”，“杜勒斯9月30日的谈话，端倪已见”。文告宣布，从6日起，暂时停止炮击7天，让台湾自由地输送供应品，但是，不允许美国插手，如果美国为国民党船只护航，则继续炮击。

美国国务院则于10月8日发表声明说，由于中国已停止袭击沿海岛屿，美国暂停护航。国民党军队也抓紧了这一周时间，赶运供应品。10月13日，彭德怀下令再停止炮击两周，条件仍为，美国不得护航，如果护航，立即开炮。

杜勒斯抓紧中国停止炮击的空挡，于10月20日去台湾和蒋介石会谈，目的是要使蒋介石同意放弃以武力手段进攻大陆，并“从沿海岛屿撤出几乎所有的守卫部队”，而美国则给蒋一些登陆

^① 周恩来：“台湾海峡形势和我们的政策”，1958年10月5日（同苏联驻华大使馆临时代办安东诺夫的谈话节录），载于《周恩来外交文选》，中央文献出版社，北京，1990年，第262至267页。

装备，一旦今后条件具备，蒋仍可以有反攻大陆的能力^①。这样可以避免使美国卷入与中国的直接军事冲突。

与此同时，台湾国民党从10月19日夜到20日晨在金门海域以美舰护航，中国国防部长彭德怀于20日下午命令中国军队恢复炮击。21日上午，杜勒斯飞抵台北。在21日下午和22日双方的会谈中，蒋介石拒绝从金门、马祖沿海岛屿撤退。但在美国压力下，蒋介石接受了10月23日发表的双方联合公报中的第六款，即：“……中华民国政府认为恢复大陆人民之自由乃其神圣使命”，“而达成此一使命之主要途径，为实行孙中山先生之三民主义，而非凭借武力”^②。

美国由于未能迫使蒋介石国民党集团从沿海岛屿撤退，而未能实现它想要将台湾与中国大陆完全分隔开来的目的。但是，它使蒋介石国民党集团终于同意声明对大陆不使用武力，从而加强了美国对台湾的控制能力。

中国国防部长彭德怀在10月25日发表的告台湾同胞书中说，今后，逢双日不开炮，“逢单日，你们的船只、飞机不要来。逢单日我们也不一定打炮，但是你们不要来，以免受到可能的损失……世界上只有一个中国，没有两个中国。这一点我们是一致的。美国人强迫制造两个中国的伎俩，全中国人民，包括你们和海外侨胞在内，是绝对不容许其实现的”。随后，10月30日，中国《人民日报》发表社论指出，“美国的对华政策确实有所改变，那就是把它制造‘两个中国’的阴谋表面化。”“杜勒斯在这次会谈中的目的，是要强迫蒋介石接受‘两个中国’的计划。”社论说，“美国把在国际关系中不使用武力的原则滥用到中国内政问题上来，这本来是极其荒谬的。美国这样做的目的，是要束缚台湾当

^① DDE to Dulles, October 7, 1958, DDE, DS. (引自 S. E. Ambrose, Eisenhower, Vol. Two, p. 485, Note 68.)

^② 联合公报的中文本原文引自陈志奇，《美国对华政策三十年》，中华日报社，台北，1981年5月再版，第174页

局的手脚，迫使他们完全屈从于美国。对于这一点，台湾当局也不是不了解的。”

艾森豪威尔决定，只要中国在双日不开炮，“美国将不参加护航活动”^①。至此，台湾海峡紧张局势开始缓解，美国压国民党放弃沿海岛屿以使台湾与大陆分离固定化的企图为国共双方所击破。

（四）在“两个中国”政策上的一些考虑

杜勒斯在1957年6月表示，美国的对华政策并不是固定不变的，但这首先要看中国是否变。杜勒斯要求中国作出“转变”以求得美国调整它的对华政策^②。

由于中华人民共和国不断巩固和壮大，既不会消失，看来至少短期内也不会发生美国所希望的那种“转变”，美国政府也考虑过终有一天会承认中国，但又不能放弃台湾，于是就有“两个中国”的考虑。艾森豪威尔是战后第一位公开谈论“两个中国”对华政策的美国总统。1955年1月19日，在中国进攻一江山岛的次日，在记者招待会上，《纽约时报》记者约瑟夫·洛夫斯特提出，“把福摩萨和红色中国看作是分开来的独立国家，互相保证安全，用这种方法来解决问题”，他问总统对此有何意见。艾森豪威尔回答说，“当然，这是不断加以研究的若干可能性之一，但是你可以看出，事情的双方可能都不愿意对这个建议做认真的考虑。”^③

在1955年中国炮轰金门、马祖期间，艾森豪威尔于4月17日在乔治亚州奥古斯塔对杜勒斯说，他相信，“从长期来看，除非出现难以预料的情况，（美国）可能得接受‘两个中国’的概念”。艾

① 艾森豪威尔：《白宫岁月》下册，（中文译本）第340页。

② 杜勒斯1957年6月28日在旧金山狮子俱乐部国际协会大会上的演说，“我们对中国共产主义的政策——谈美国对华政策”。

森豪威尔并且具体谈到，这可能要等“5到10年或12年”的时间^①。

在1954年台湾海峡危机期间，美国国务院内部曾考虑过通过在台湾海峡实现“停火”，造成“两个中国”的局面来解决台湾问题。但当时内部有不同意见。

国务院中国事务官员参加过朝鲜板门店谈判的大使亚瑟·迪安撰写了一篇题为“美国外交政策与福摩萨”的文章刊载在1955年4月一期的《外交季刊》上。这篇文章反映了国务院内主张搞“两个中国”政策的人们的意见。迪安写道，“美国在处理福摩萨问题上，有三种政策选择”。第一种是“将福摩萨放弃给共产党中国人”；第二种是“无视大陆”；第三种是“一种中间立场”，为了“稳定远东……需要与北京政府谈判”。迪安说，“开罗宣言和日本和平条约”都“没有使福摩萨变为中国的一部分”。他说，“如果实行（‘两个中国’）那个理论变得符合我们的利益了，那么，‘两个中国’政策也没有由于美国同中华民国之间签订的共同防御条约使福摩萨和佩斯卡多尔的法律地位有所改变，而将‘两个中国’排除掉”。迪安说，“即使福摩萨在法律上已成为中华民国的一部分，为了获致两个分离的中国国家的政治结果，最完善的办法就是承认共产党中国为一个与中华民国脱离了的新国家。与此同时，承认中华民国通过占领而具有福摩萨和佩斯卡多尔。或者，如果需要，就正式将这些领土割让给中华民国。”^②

美国驻台湾“大使”卡尔·L·兰金则认为“两个中国”政策行不通。美国驻台湾“大使馆”于1955年6月初编了一本“两个中国的概念”的论文集，兰金在他写的那篇文章中说，“两个中国的倡议者都不免忽视了这两个中国政权现在和未来的态度。它们

① FRUS, 1955—1957, I China, No. 207.

② Arthur Dean, United States Foreign Policy And Forward, Foreign Affairs, April 1955. Vol. 33. No. 3

双方都已拒绝这种意见，谁都没有以任何方式，甚至也没有以默认为的方式，流露出任何愿意接受的意思。”他认为，“像中国人这样一个伟大的民族，绝不会答应让他们的国家永远分裂。”^①

美国在中美两国大使级会谈中，企图诱使中国政府和台湾的蒋介石国民党集团同意在台湾地区“放弃使用武力”，实质上是要造成“两个中国”的局面。比姆大使对此并不讳言，他写道，“他们（指中国）面对两类困境。接受我们的建议，就要承认我们有权留在台湾。然而，对他们来说更大的危险是，‘两个中国’应当和平共处这一思想的成长。”^②

此议一出，当即遭到海峡两岸坚决反对。周恩来总理于1956年1月30日在中国人民政治协商会议第二届全国委员会第二次全体会议上做报告时，明确地阐述了中国政府对美国的“两个中国”意图的严正立场。他指出，美国要中国承认放弃武力解决台湾问题，就是要继续保持美国在台湾地区已经对中国使用了的武力，要中国承认美国侵占台湾合法化，以便继续利用蒋介石集团，造成所谓“两个中国”的形势。在1955年7月30日中国全国人民代表大会会议上，周总理再次指出，“所谓‘两个中国’的任何想法和做法，都是中国人民坚决反对的。”

蒋介石也于1955年2月14日在台北对中外记者说，“‘两个中国’的说法，真是荒谬绝伦。在4000余年的中国历史上，虽间有卖国贼勾结敌寇叛乱之事，但中华民族不久终归于一统。”^③他在1958年10月24日还说，“台湾和大陆本属一体，骨肉相关，休戚与共。”^④

鉴于制造“两个中国”不能得逞，1958年夏，艾森豪威尔政

① Karl Lott Rankin: *China Assignment*, Seattle, University of Washington Press, 1964, 8. Problems.

② Jacob D. Beam: *Multiple Exposure*, p. 132.

③ 台北，《中央日报》1955年2月15日。

府重申了它敌视中国的对华政策。美国国务院在1958年8月11日公开发表的《关于不承认共产党中国政策的备忘录》中说，“北平和台北都激烈反对‘两个中国’的主张。因此，即使可以由外部的机构强行实施这样的一种办法，它也不是一种稳定的解决办法。”它的结论是：“不承认北平，同时继续承认和支持中华民国，这样便于美国达到在远东的政策目标。”“美国认为，共产主义在中国的统治不是永久性的，它有朝一日总会消失的。应通过不给北平外交上承认的作法，来加速这种消失的过程。”^①

第六节 艾森豪威尔主义和美欧关系

（一）美国在中东的“中立”政策与两难处境

中东形势，特别是1956年埃及收回苏伊士主权所出现的形势是这届政府外交上最难处理的问题之一。艾森豪威尔写道：“从我第一任总统任期的最后几个月开始到此后几年之中，世界上没有任何地区像中东那样得到我和我的同事们的如此经常的密切关注。”^②

长期以来，特别是二次世界大战结束之后，中东一直是各种政治矛盾和利益冲突集中的地区。中东地区冲突不断的根源之一是石油资源。到1956年艾森豪威尔政府时期，美国已掌握了中东地区石油产量的65%，英国掌握了30%^③。保护中东地区的石油资源是美国中东政策的重要目标之一。对英、法来说，情况也是

^① 美国“国务院公报”，1958年9月8日。

^② 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，一，（中文译本）第24页。

^③ Robert H. Ferrell, *American Diplomacy, A History*, W. W. Norton & Company, Inc. New York, 1960, pp. 700, 701.

如此。麦克米伦说：“我们的生存要依靠中东的石油供应，它占我们全部石油进口量的70%。”^①

埃及境内的苏伊士运河具有重大的经济与战略意义自不待言。根据1936年的英埃条约，英国在埃及苏伊士运河沿岸建立了军事基地，配备了价值15亿美元的工厂设备，驻英军8万人来“保卫”英国在运河地区的通航权利和利益。英国政府是苏伊士运河公司最大的股东（占44%），法国私人共占有公司50%的股份^②。运河每年要通过一亿吨的货物，其中3/5是运往西欧的中东石油。40多个国家使用这条运河，英国居首位，美国居于第二位。运河每年收入一亿美元左右，纯利每年约3000万美元^③。

英国在战后不得不退出一大片过去的殖民地或领地，但对它在中东和北非这两个关键地区的利益是坚持不放的，这包括保持苏伊士运河对英国及西方各国的安全畅通。在继续保留在中东和北非的利益上，英国同法国有共同利益，两国是相互支持的。

美国在保卫西方在中东地区的石油利益，保证苏伊士运河水道的安全畅通，遏阻苏联在中东地区扩大其影响和控制这一地区等问题上与其盟国英、法有共同的利益。但是，在非殖民化、巴勒斯坦、苏伊士运河事件等问题上又有矛盾。特别是英、法国力已经衰落，美国认为自己理当取代英、法在中东的地位，加强对这一重要地区的控制。这些矛盾和复杂的关系充分表现在1957年苏伊士运河事件上。

① 《麦克米伦回忆录》4，乘风破浪（中文译本），商务印书馆，北京，1980年，第131页。

② 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，一，第41页，第88页注①。

③ 同上，第26页；阿瑟·林克·威廉·卡顿：《1900年以来的美国史》（下），

（二）埃及收回苏伊士运河主权

二战之后，埃及人民为争取独立和收复苏伊士运河进行了一系列斗争。

1946年2月21日，为废除1936年英埃条约，要求英军从埃及领土苏伊士运河区撤出，争取国家独立和主权，全国举行了总罢工、总罢市。1951年10月15日，埃及议会通过了关于废除1936年英埃条约和1899年英埃共管苏丹协定的决议。同年10月16日，埃及政府拒绝参加美、英、法、土四国建议的“中东司令部”。埃及人民还在苏伊士运河英军占领区开展了武装斗争。1952年1月26日，开罗举行了50万人的示威游行。1952年7月22日，在“自由军官组织”发动下，埃及爆发革命，推翻了法鲁克王朝，国王法鲁克出逃，纳吉布担任总理。1953年6月18日，埃及共和国成立。1954年4月18日，纳赛尔取代纳吉布任总理，11月代理总统。

在埃及共和国成立后，收回苏伊士运河区主权便提到了埃及政府和人民的面前。

1. 第一个回合——1954年英埃协定

英国一向认为运河的管理、维护和通航自由“关系到英国的存亡”，并认为如失去运河而使欧洲的经济受到严重打击，北大西洋公约组织本身也要垮台^①。英国还拒心，让埃及收回运河，可能在中东阿拉伯国家引起连锁反应，其他阿拉伯国家可能仿效埃及也将损害西方在阿拉伯国家的石油利益。这会使纳赛尔在埃及和阿拉伯世界的地位进一步得到巩固，埃及与苏联的关系将会进一步加强，苏联在中东的影响会大大加强。埃及与苏联的进一步合

^① 见《中东问题》第1卷，第117页。

作将控制中东地区局势。因此，英国坚持对苏伊士运河实行国际管理，保证运河的自由通航。实际上，法国与美国在苏伊士运河问题上的担心和想法同英国大体上是相同的。美国一方面讲它对中东实行一项“中立的政策”，另一方面说美国必须填补中东地区的“真空”。艾森豪威尔政府想以“公正”、“中立”的身份出现，乘机取代英、法在中东的地位，组织一个完全听命于美国的军事条约组织，由美国独霸中东这一战略地区。但是，它既不能支持埃及收回苏伊士运河，因为这将破坏美国与英、法的盟国关系；又不能站在英、法一边，反对埃及收回运河主权，因为这又必将与埃及和阿拉伯国家为敌，促使它们进一步发展与苏联的关系，使苏联影响在中东地区进一步扩大，使阿拉伯国家参加针对苏联的军事条约组织的目标将难以实现。这就是美国的两难处境。因而，在苏伊士运河战争的整个过程中，艾森豪威尔政府的“中立”政策难以真正贯彻。

1953年春，艾登正在度假，丘吉尔临时掌管外交部，当时丘吉尔对苏伊士运河解决办法的想法是：“只要给予我们一段相当时间的租借权和再度进入的权利，不管根据什么样的条件解决都行。”这反映了英国力量的虚弱，当时英国知道它已无力在运河区长期保持一支八万人的部队。而且，1936年英埃条约到1956年就到期了^①。

在美国政府参预下，1954年10月19日签订了《英、埃关于苏伊士运河基地的协定》。根据协定，英国军队将于1956年6月13日撤出埃及领土，结束从1882年以来英国对埃及长达74年的军事占领。埃及则同意，在土耳其或任何阿拉伯国家受到外来攻击时，允许英军重新进驻苏伊士运河区。

2. 巴格达条约

从1954年到1955年间，艾森豪威尔政府着手组织中东地区的军事联盟。在美国推动下，1954年4月土耳其先和巴基斯坦签订了《经济合作和军事援助协定》。1955年2月，土耳其和伊拉克在巴格达签订了土、伊互助合作和防御条约，即《巴格达条约》。英国和巴基斯坦、伊朗在4月和下半年先后加入了《巴格达条约》。这个《巴格达条约》组织通过其成员国土耳其和巴基斯坦，将北大西洋公约组织、巴格达条约组织和东南亚条约组织联成一体，形成了从西欧经过中东到东南亚的一道对苏联的军事包围圈。美国通过派“观察员”参加巴格达条约组织召开的会议，与巴格达条约组织保持密切关系。英国对美国不正式参加巴格达条约组织不满，麦克米伦说：“杜勒斯在实行使别人遭殃的边缘政策，其最使我们烦恼的试验之一就是他对巴格达条约的态度。他曾经使用一切可能的压力，要我们成为这个条约的成员，并提供积极的支持；但是他……始终没有任何正当理由地拒绝让美国也成为成员国。”^①

埃及纳赛尔总统认为，巴格达条约“旨在分裂阿拉伯世界，迫使它屈从西方的意志”^②。1952年2月28日，以色列向埃及管辖的加沙地带发动进攻，埃及遭到伤亡。纳赛尔在1955年秋加强了行动。埃及与叙利亚、沙特阿拉伯成立了联合军事司令部。黎巴嫩与叙利亚也签订了防务协定。

3. 纳赛尔倒向苏联

纳赛尔政府最初是向美国寻求援助的。纳赛尔在上台几个月后，于1955年2月要求美国提供武器。美国国务院感到左右为难，最后还是同意出售2700万美元的武器，但要埃及用现金付款，而国务院知道埃及政府缺少现金。当时英、法两国也不卖武器给埃

^① 《麦克米伦回忆录》4，第91页。

^② 安东尼·纳丁：《纳赛尔》，上海人民出版社，第125页。

及。于是埃及在1955年9月27日宣布同捷克签订了军火贸易协定，通过易货贸易，以埃及棉花换取两亿美元的苏联武器，根据英国的情报，其中包括“100架米格飞机，100辆坦克，一定数量的潜水艇”。这使英、美感到不安，麦克米伦说，“这是不是克里姆林宫决心要大张旗鼓地进入中东政治的开始呢？”^①。艾森豪威尔总统认为，“武器交易”表明“中东第一次出现了严重的共产党渗透的证据”^②。杜勒斯派助理国务卿乔治·V·艾伦赴开罗要埃及取消这项协定，为纳赛尔拒绝。1956年1月艾登赴美谈中东问题，建议英、美、法对埃及实行武器禁运，美国没有接受。艾森豪威尔在日记中写道：“我们的基本立场不会变，即我们必须同该地区的相争双方都保持友好，以便使他们相互靠拢。偏袒一方，只能使我们在和平解决当今世界这一最富有爆炸性危险的形势中，无法发挥领导作用。”^③

艾森豪威尔总统想调解埃及、以色列争端，1956年3月派安德森作为他的私人代表前往埃及和以色列。安德森向纳赛尔和本-古里安讲，如埃、以能互相让步，达成和平协议，美国愿向双方提供所需援助。但是调解未取得效果^④。

调解无效后，艾森豪威尔总统又想采取分化阿拉伯国家，孤立埃及的办法，主要是要把沙特阿拉伯和利比亚拉向美国一边。他认为，“当埃及发现自己在阿拉伯世界的地位如此孤立，除了苏联以外一时难以找到其他盟国时，它很快就会……愿意同我们一起为这个地区寻求一种公正体面的和平”，那时，“埃及就不太可能继续与苏联人勾搭”，埃及也就不会“被认为是阿拉伯世界的领袖”^⑤。

① 《麦克米伦回忆录》3，（中文译本）第604页。

② 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，一，第29页。

③ 《艾森豪威尔日记》，1956年3月8日。

④ 同上，1956年3月13日。

在没有解决办法的情形下，1956年3月28日艾森豪威尔总统召集杜勒斯、雷德福和威尔逊等人开会，根据总统的要求，杜勒斯为会议准备了一份《近东政策》备忘录。根据这项新政策，杜勒斯希望避免与纳赛尔公开破裂，那样“会把纳赛尔无可挽回地投入苏联卫星国的地位”。但是要让纳赛尔知道，如他“像现在这样与苏联合作”，美国就不会给埃及以最惠国待遇。备忘录建议，美国要“继续拖延……阿斯旺水坝的谈判”。在这次会议上，杜勒斯和雷德福都认为，如果埃及使用苏联武器进攻以色列，美国“将不得不占领这整个地区，保护输油管 and 苏伊士运河”^①。

为了阻止埃及与苏联关系的发展，1955年12月17日，美国与英国一起表示愿向埃及的阿斯旺水坝第一期工程提供7000万美元贷款。埃及在1956年7月17日接受了美、英上述贷款建议。但是纳赛尔在1956年5月承认了中华人民共和国，6月中旬，苏联外长谢皮洛夫访问了开罗，美国获知谢皮洛夫已经为埃及修建水坝提供了贷款^②。杜勒斯于是在1956年7月19日通知埃及驻美大使说，美国撤回原先贷款建议，不能为阿斯旺水坝提供援助，同时英国也宣布不提供贷款。

4. 埃及收回苏伊士运河主权和中东战争

六天后，7月26日，纳赛尔在亚历山大港的群众大会上宣布将苏伊士运河收归国有。纳赛尔还宣布：“我们将不期望英、美提供7000万美元的贷款……埃及将在没有任何外国压力下建设阿斯旺水坝。”他说，埃及将用运河每年2500万美元的收益作为建设阿斯旺水坝的资金来源。他还宣布，埃及将对运河公司股份所有人给以赔偿，并保证运河自由通航。

^① 《艾森豪威尔日记》，1956年3月28日；S. E. Ambrose, Eisenhower, Vol. Two, pp. 317—318.

^② John Robinson Beal, John Foster Dulles, Harper & Brothers, New York 1957, p. 258.

英、法两国准备以武力收回运河区。1956年7月27日，艾登首相在发给艾森豪威尔总统的电报中说，英国“已经指示三军参谋长拟定一个相应的军事计划”^①。麦克米伦当时相信，“只要行动的时候到来，美国的政府和人民总会给我们以同情和支持，即使不肯公开这样做，至少也会暗中帮助的”^②。7月31日，英国通知美国说，英国政府已作出“粉碎纳赛尔”的决定。此时，英国与法国已经准备好进行一次军事行动^③。

美国的方针是，通过调解性谈判，达成妥协，实现国际共管苏伊士运河的目的，不同意英、法以武力夺取苏伊士运河区。军方支持英法动武的意见为总统所否决。艾森豪威尔总统向艾登建议采取一种“合理的和和解的然而绝对坚决的立场”^④。具体作法是，不对埃及采取军事行动，而是“在外交战线上团结一致”。以美、英、法三国国内的“强大舆论作后盾”，迫使纳赛尔就范^⑤。这样作可能“不会给予纳赛尔以应有的打击，”但是，这要比出兵“更有利于将来恢复我们的地位”^⑥，就能“永远自由地和有效地使用苏伊士水道”。而且，“在费用上，不论现在或将来，都更节省些”^⑦。

美国与英、法一起在1956年8月2日发表了三国政府声明，说运河是“国际水道”，“始终具有国际性质”，提出由“国际管理”运河的主张。在三国邀请下，1956年8月至9月在伦敦召开了两次会议讨论苏伊士运河问题，英、法、美、苏、埃及等24国参加。在第一次会议上，杜勒斯提出一个“四点计划”，建议建立一个管理运河的国际组织并设立一个管理机构，但不受埃及控制。这个

① Anthony Eden, *Memoirs: Full Circle*, p. 428.

② 《麦克米伦回忆录》4，第104页。

③ 同上，第105页；S. E. Ambrose, *Eisenhower*, Vol. Two, p. 331.

④ 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，二，附录二；艾森豪威尔1956年7月31日致函艾登。

⑤⑥ 同上，附录三；艾森豪威尔1956年9月2日致函艾登。

建议为埃及拒绝。在第二次会议上，杜勒斯又提出“苏伊士运河使用国协会”方案，想“把使用国组织起来”，目标仍然是要实现“对运河实行国际控制原则”。这一侵犯埃及主权的建议被埃及再次拒绝。

在谈判进行的同时，英、法避开美国暗中勾结以色列准备对埃及发动一场军事进攻。为掩护此次行动，英、法于1956年9月将苏伊士运河问题提交联合国，要求联合国对埃及政府的行动进行调查，提案于9月23日被列入议程。杜勒斯则一直反对英、法将问题提到联合国，麦克米伦说，他猜测这可能是“因为美国人自己有巴拿马运河问题”的原故^①。

这次战争由以色列打头阵。10月29日（星期一）凌晨，以色列坦克越过西奈半岛，占领了加沙地带和亚喀巴湾中的主要岛屿，到达了离运河东岸只有25英里的地方。10月30日午后，英、法向埃及和以色列发出了限定在12小时内答复的最后通牒，要求双方都撤到离苏伊士运河10英里的地方，由英、法占领运河各主要地点。10月31日，以色列接受了英、法的照会，埃及予以拒绝。英、法于是开始了入侵埃及的战争。

美国始终不支持这次侵略行动。艾森豪威尔在10月27日、29日两次打电报给以色列总理本-古里安，要求以色列“不要采取可能危及和平的任何先发制人的行动”^②。29日晚9点，美国政府发表了一个令人费解的简短声明，声明说“会议上（按：指晚7点总统召集国务院、国防部头头举行的会议），总统谈到本届政府和前届政府保证过要援助中东遭到侵略的受害的国家。我们将遵守我们的保证”^③，却未说明谁是受害国。艾森豪威尔总统在10月30日给艾登首相的信中表示担心，一旦英、法开始侵略埃及的战争，

① 《麦克米伦回忆录》4，第119页。

② 艾森豪威尔，《白宫岁月》下，一，第79页。

③ Emmet John Hughes, *The Ordeal of Power*, p. 214.

就将使美、英“两国政府陷入一种非常可悲的混乱状态”，两国将“无法……采取一致的行动”^①。10月30日美国驻联合国代表洛奇向安理会提出建议，要求以色列撤到停战线后面，呼吁联合国成员国不使用武力。美国的建议为英、法否决。11月2日，联合国大会以64票（包括美、苏等国）赞成，5票（英、法、以色列、澳大利亚和新西兰）反对，通过了美国的停火决议。这是罕见的美苏在一起反对英法的投票。

英、法、以发动的这场被称为第二次中东战争的行动，未能得到美国的支持，遭到了各国的反对和苏联发出的警告，只打了八天，没有占领苏伊士运河区，不得不在11月6日被迫停火。联合国部队于1956年11月底进入埃及。12月22日，英、法军队撤出埃及。1957年3月7日，以色列也撤出了它的军队。

在这场战争中，艾森豪威尔政府对苏联的行动保持着很大警惕，如果苏联真的出兵，它就准备对苏联采取军事行动。在10月29日白宫召开的一次会议上，总统及与会者一致认为：“如果苏联公开援助纳赛尔，那么一场战争就不可避免。”^②当11月5日下午收到苏联部长会议主席布尔加宁关于美苏采取联合军事行动的建议后，艾森豪威尔说：“如果那些人开始干，我们可能就要回击他们，如果需要的话，就用我们桶里能有的一切来打。”^③

美国在反对英、法、以武力入侵埃及的同时，又同英、法一起为实现对埃及苏伊士运河实行国际共管而共同谋划。埃及和阿拉伯各国是伊斯兰教国家，对与苏联保持密切关系并无兴趣，埃及只是在购买武器和建设阿斯旺水坝上向美国要求援助和支持遭到拒绝后，才转向苏联寻求援助和支持的。可以说，是美国的政策促使埃及进一步发展与苏联的关系。

① 艾森豪威尔，《白宫岁月》下，二，第765至767页。

② Sherman Adams: Firsthand Report, p. 256.

(三) 艾森豪威尔主义

这场英、法、以侵略埃及战争的结果是，西方国家企图对苏伊士运河实行国际共管，重新控制运河的打算破灭了；英、法在中东地区的势力开始瓦解；中东地区各国民族独立力量得到加强；埃及和一些阿拉伯国家加强了同苏联的关系，苏联在中东地区的影响力扩大了。艾森豪威尔的“力量真空”之说便由此而来。

1957年元旦，艾森豪威尔在白宫会见新选出的国会两党领袖，要求他们支持美国对中东政策的一篇新宣言，他说：“我们是决心要维持西方在那一地区的权利的。在中东出现的真空必须在俄国人进来之前由美国来填补。”^①1月5日，艾森豪威尔总统向国会发表关于中东问题的特别咨文，建议国会批准一笔向中东国家提供两亿美元的经济和军事援助的费用，并批准使用美国武装部队，“来确保和保护这些请求援助的国家的领土完整和政治独立，反对受国际共产主义控制的任何国家发动公开武装侵略”^②。决议案经国会通过后，于3月9日由总统签署生效。这一声明即被称为“艾森豪威尔主义”或“填补力量真空主义”。这一“主义”实施情况如下：

1. 约旦

1957年4月，约旦国王侯赛因将“亲苏”、“亲纳赛尔”的首相纳布西解职，国内发生了总罢工，继而发生了动乱。国王任命了新政府，实行戒严法，指责开罗对动乱负有责任，向美国要求援助。4月29日，艾森豪威尔政府宣布立即给予约旦1000万美元紧急援助，并命令第六舰队进入地中海海域，准备以军事力量保

^① 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，一，第200页。

^② S. E. Ambrose: Eisenhower, Vol. Two, p. 382.

持约旦的“稳定”。4月底，约旦国王控制了局势。5月1日，美国第六舰队撤回到地中海西部海域。

2. 叙利亚

叙利亚政府当时是比较倾向苏联和社会主义国家的。1957年8月，叙利亚政府以颠覆活动罪将三名美国驻叙使馆官员驱除出境。几天后，叙利亚的陆军参谋长职务由一位被艾森豪威尔称作“以亲莫斯科闻名的人所替代”。艾森豪威尔总统遂决定美国的待命部队特别是战略空军“处于戒备状态”，并致函土耳其总理曼德勒，要他转告正在伊斯坦布尔的伊拉克和约旦的领导人，美国保证当他们感到有必要采取行动对付叙利亚政府发动的侵略时，将立即启运武器，并尽快补充损失。美国还保证不让苏联和以色列干预它们的行动。美国在9月初开始向约旦大批运送武器。土耳其在叙利亚边境上将军队从三万人增加到五万人。10月8日，赫鲁晓夫对美国记者詹姆斯·赖斯顿表示，如果叙利亚遭到入侵，苏将出面干涉。10月14日，埃及军队增援叙利亚。10月16日，叙利亚向联合国控告土耳其进行威胁。杜勒斯在记者招待会上强调，“如果发生一次苏联对土耳其的进攻”，美国“就不会只是采取防御行动”。一时之间，双方剑拔弩张。沙特阿拉伯国王出面调停土耳其和叙利亚的争端。杜勒斯与苏外长葛罗米柯进行了会谈。10月29日，赫鲁晓夫在土耳其驻苏大使举行的宴会上表示，中东“没有受到什么威胁”，而是“出自误解”。两天后，叙利亚从联合国议程中撤出了控告^①。叙土危机遂趋缓解。

3. 黎巴嫩

黎巴嫩总统夏蒙是基督教徒，一直奉行亲西方政策。1957年

^① 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，一，第220至224页，第227页，第228页。

黎巴嫩政府宣布支持艾森豪威尔主义，并赞成美国对约旦和叙利亚的干预。1958年5月初，贝鲁特爆发了反对夏蒙连任的武装动乱。夏蒙表示放弃谋求总统第二任期，黎巴嫩国内形势遂缓解。1958年7月14日，伊拉克哈希姆王朝被阿布杜拉·卡里姆·卡塞姆将军推翻^①。卡塞姆倾向埃及、叙利亚，在国内与共产党合作，并得到苏、中等社会主义国家支持。黎巴嫩政府对埃及影响的扩大“感到惊慌”，它要求美、英在48小时内对黎巴嫩进行干涉。美国当即于7月15日派第六舰队到地中海东部，1.4万多名美军在黎巴嫩海岸登陆，还从冲绳将一个团兵力调至波斯湾，防止伊拉克对科威特可能的进犯。7月17日，英军2200名伞兵进入约旦首都安曼^②。艾森豪威尔事后讲，黎巴嫩当时的局势就如同美国在1947年、1948年、1949年在希腊、捷克、中国所面临的局势，当时共产党正在这些国家进行“接管”、“征服”，今天美国不能在黎巴嫩局势面前“什么都不干”^③。

苏联政府于1958年7月16日发表了声明，要求美国立即撤军，并且声明，“保留为维护和平和安全而采取必要措施的权利”。赫鲁晓夫写信给艾森豪威尔建议立即召开美、苏、英、法和印度的首脑会议，制止“军事冲突”。艾森豪威尔拒绝了苏联建议。

中国政府于1958年7月16日发表声明谴责美国的侵略行为，“要求美军立即撤出黎巴嫩，制止美国的战争挑衅”。8月3日，毛泽东和赫鲁晓夫北京会谈公报发表，公报谴责美、英两国在中近东地区的侵略行为，主张立即召开大国首脑会议讨论中近东局势，并要求美国和英国立即从黎巴嫩和约旦撤军。中国军队奉命从1958年8月23日开始对金门进行了一个多月的大规模炮击。指挥这次炮击的叶飞将军写道，“毛主席选择这个时机大规模炮击

① 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，一，第303至308页。

② 同上，第321页；Melvin Gurtov：The United States Against The Third World，Now York，1974，p. 36.

③ 同上，第303至328页。

金门”，“一是警告蒋介石，二是同美帝国主义进行较量，把美国的注意力吸引到远东来，以调动当时正在侵略中东的美国第六舰队，支援中东人民的斗争”^①。

1958年8月21日，联合国大会特别紧急会议通过了10个阿拉伯国家的提案，要求美、英军队从黎巴嫩和约旦撤走。经国务院高级官员墨菲在黎巴嫩的活动，基督教徒谢哈布将军于7月31日当选为新总统，这是黎巴嫩国内对立双方都能接受的。9月23日，黎巴嫩总统夏蒙任期届满离职，黎巴嫩国内秩序开始恢复。墨菲到开罗和巴格达与纳赛尔总统和卡塞姆总理分别进行了会谈，向他们说明美国对黎巴嫩的干涉只是为了保证黎巴嫩的“独立”^②，缓解了美国与埃及和伊拉克两国之间的关系。1958年10月25日，美军从黎巴嫩完成最后撤退。11月2日，英军从约旦撤出。

杜勒斯在1957年7月18日讨论中东问题的内阁会议上，对艾森豪威尔主义的实施及美国与阿拉伯国家关系作了分析。他认为，美国在这方面有三个不利因素，即：以色列的存在所引起的“阿拉伯民族主义”；阿拉伯国家“传统的反西方”态度；及“纳赛尔的煽动”，苏联可以对其加以利用，而美国不能。杜勒斯说总统和他都认为，美国派军队干预黎巴嫩并没有解决中东的任何问题，只不过是使中东的危险局势没有变得更坏而已^③。

（四）美国、西欧的合作与矛盾

1. 欧洲经济一体化

艾森豪威尔政府上台后继续实行加强北大西洋公约组织，重新武装西德，支持西欧经济、政治、军事一体化进程的政策。

^① 叶飞：《征战纪事》，上海文艺出版社，1988年，第352页。

^② Robert Murphy: *Diplomat Among Warriors*, New York, 1964, pp. 410--416.

经过近两年的谈判，法国、西德、意大利、荷兰、比利时和卢森堡六国政府首脑和外长于1957年3月25日在罗马签署了欧洲经济共同体条约和欧洲原子能联盟条约（即罗马条约）。两个条约于1958年1月1日生效。罗马条约的主要内容是建立六国间的关税同盟和农业共同市场。它要求在六国范围内，实现商品、劳力与资本的自由流动，最终要实现统一的对外关税；建立超国家的行政（部长理事会、执行委员会）、立法（议会）和司法（法院）等机构。欧洲经济上的一体化将是实现欧洲政治联盟的一种手段。六国的设想是，共同体是一个更加广泛的欧洲一体化进程的基础，它的最终目标应该是建立“欧洲联邦”或“欧洲合众国”。

在欧洲经济共同体签订前一个月，1957年2月7日，英国建议与六国就建立欧洲工业自由贸易区举行谈判，但遭到拒绝。在英国加入欧洲经济共同体问题上，英国与法国有分歧。法国认为，英国要加入欧洲经济共同市场，就必须放弃它与美国的“特殊联系”。法国担心，如果英国加入欧洲共同市场而仍保持与美国的这种联系将加强美国的影响。英国首相麦克米伦说，“如果英国从英联邦国家进口农产品时只享受适用于欧洲的优惠条件的话，那么我们从英国在英联邦内的特殊利益或特殊义务出发，就无法接受那种条件”。麦克米伦认为，“法国决心把联合王国排除在外。戴高乐力图取得欧洲霸权地位”^①。西德则希望扩大欧洲经济共同体的成员国，尤其要接纳英国。其后在1959年，英国、瑞典、挪威、丹麦、瑞士、奥地利和葡萄牙一起建立了七国欧洲自由贸易联盟。

2. 欧洲军事一体化

欧洲军事一体化进程就不顺利了。它反映了美国与西欧国家以及西欧各国之间在这个问题上的利益矛盾。1952年5月27日，法国、比利时、荷兰、卢森堡、意大利和西德在巴黎签订了欧洲

^① 《麦克米伦回忆录》4，（中文译本）第430、451页。

防务集团条约。根据这项条约，西德军队编入由成员国共同控制的一支超国家的部队中。但是，西欧各国对于德国重新武装普遍有顾虑，在法国反对最为强烈，以致法国国民议会对这项条约迟迟不予批准。艾森豪威尔政府认为欧洲防务集团是北约的一个“坚强而可靠的核心”，杜勒斯向欧洲盟国声明，美国对欧洲防务集团承担义务是以各国批准欧洲防务集团为先决条件的^①。1953年12月中旬，杜勒斯为迫使法国批准这项条约警告说，如果这项条约得不到有关各国的批准，美国就不得不“痛苦地重新估价美国在欧洲的义务问题”。这就是说，美国可以退出，让英国、法国、西德去处理欧洲防务问题。

杜勒斯“痛苦地重新估价”的威胁并没有使法国就范。法国国民议会在经过两年多的辩论之后，于1954年8月30日拒绝批准这一条约。对法国来说，武装后的西德是一剑两刃，它既可对付苏联的威胁，对法国未来的安全也构成潜在的威胁。为了保证武装后的西德在未来不会对法国再次构成安全威胁，法国坚持只有对欧洲防务条约加上一些附加条件，它才能批准这项条约。

1954年9月，英国、法国、比利时、荷兰、卢森堡、意大利、西德、加拿大和美国九国在巴黎开会。10月23日九国在巴黎会议上通过了巴黎协定，为重新武装西德规定了一些条件，主要是：终止对德意志联邦共和国的占领制度；修改和补充1948年布鲁塞尔条约的议定书和北大西洋公约组织的议定书；允许西德建立12个师、拥有1350架飞机和一些海军，但禁止西德生产原子武器、导弹、细菌武器和化学武器。同时，法国与西德就萨尔达成协议。在上述基础上，西德和意大利参加北大西洋公约组织和西欧联盟。西德声明，它保证“任何时候都不使用武力去达到德国的统一或改变现在的边界”，保证“采用和平手段解决”同其他国家之间的“一切争端”。英国则在欧洲大陆部署一定数量的陆军和战术空军

部队以满足法国的要求。这项巴黎协定经有关各国批准后，于1955年5月生效。

1954年1月，艾森豪威尔政府宣布实行大规模报复战略促进了法国重新考虑和制订它的安全政策，法国决定建立一支自己的独立的核力量，并削减向北约组织提供常规部队。法国当权者认为，法国建立自己的独立核力量，能使法国不受超级大国的支配。1956年苏伊士运河危机期间，美国反对法、英入侵埃及，美、苏一起迫使法、英两国从埃及撤军，这使法、英两国都感到完全依靠美国并不可靠，进一步坚定了建立各自的独立核力量的决心。

戴高乐将军于1958年6月重新执政后，执行法国的独立外交政策，进一步与美国发生不和。1958年9月23日，戴高乐总统向北大西洋公约组织秘书长保罗·亨利·斯巴克、英首相麦克米伦和美国总统艾森豪威尔送交了一份备忘录，向他们建议建立一个由法国、英国、美国三国组成的北约组织的指导机构，由它负责全球共同的军事、政治战略，建立所有战场的盟国作战指挥司令部，负责对使用原子武器作出联合决定。戴高乐总统的建议实际上是要求在北大西洋公约组织内以美、英、法三国领导来代替美国的一国领导，而法国成为欧洲大陆各国在战略上的代言人。这个建议被艾森豪威尔总统拒绝了。1959年9月，艾森豪威尔总统在访问法国时对戴高乐总统说，他相信“建立北约成员国三巨头联盟的任何尝试，都会遭到所有其他国家的怨恨”，这“或许会导致北约本身的瓦解”^①。英国对戴高乐总统的建议也不欢迎。遭到美国拒绝后，1959年3月6日，法国政府宣布从北约撤出法国地中海舰队，6月，法国政府又拒绝美国在法国储存核弹头和在法国建立中程导弹基地。1960年2月13日，法国在北非撒哈拉沙漠爆炸了第一颗原子弹，开始建立法国独立的核力量。

^① 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，二，第481页。

（五）对刚果共和国的干涉

二战后，非洲一直是与美国利害关系较远的地方。但是到 50 年代后期，随着非洲各民族相继从前欧洲殖民统治下获得独立，新兴国家日渐增多，美国同苏联在非洲的对抗与争夺也逐渐加强。这一遥远的大陆成了与美国国家安全重大利益有关的地方，成为东西方冷战的又一战场。1960 年艾森豪威尔政府对刚果共和国的干涉是当时的一个突出事件。

刚果共和国独立前是比利时的殖民地，即比属刚果（利奥波德维尔）。它生产的钴、工业钻石以及铜和锡分别占世界产量的 60%、70% 和 10%。在刚果人民的强烈要求下，1960 年 1 月 20 日至 2 月 20 日在布鲁塞尔举行了讨论刚果（利）政治前途的圆桌会议，会上比利时政府被迫同意，刚果（利）于同年 6 月 30 日实现独立。6 月 30 日，刚果共和国宣布成立。巴马科党的约瑟夫·卡萨武布出任总统，民族运动党领袖卢蒙巴担任政府总理。但是，刚果军队则仍由比利时殖民军官所控制。

1960 年 7 月 6 日，刚果士兵游行示威，要求撤换刚果军队中的全部比利时殖民军官，由刚果人领导刚果军队。比利时政府趁机对刚果实行武装入侵，并策动冲伯集团建立了“加丹加共和国”，策动卡隆吉集团成立了“开赛矿业国”。刚果中央政府向联合国发出紧急呼吁求援。

在美国的支持下，联合国安全理事会召开会议，通过决议要求比利时从刚果撤军，并派一支多国部队去刚果，同时要求所有国家不要介入。7 月 13 日，第一批联合国军开进刚果。这一决议，美、苏支持，英、法弃权。但是美国除了为联合国军队提供了飞机和后勤支援外，还派了一艘进攻性航空母舰到刚果河河口附近。联合国秘书长哈马舍尔德指示这支 1.6 万人的联合国军不介入刚

刚果总理卢蒙巴对联合国部队不肯进攻加丹加省以消灭冲伯势力不满，于8月19日要求联合国军从刚果撤走，并谴责了联合国及比利时和美国的行爲。他命令刚果军队讨伐开赛省卡隆吉集团，并向加丹加省推进，以维护刚果的统一与独立。这一行动得到了苏联、中国的支持，还得到了阿拉伯联合共和国、几内亚总统杜尔、加纳总统恩克鲁玛以及一些非洲国家的支持。这样，卢蒙巴开始向苏、中等社会主义国家靠拢。

美国中央情报局驻刚果人员于1960年8月18日向中央情报局长发回的电报说：“大使馆和情报站认为，刚果正经历典型的共产党接管政府的（过程）……不论卢蒙巴是真的共产党，还是玩弄共产党游戏以巩固他的权力，刚果反西方力量正在迅速地加强，采取行动避免出现另一个古巴的时间已不多了。”^①艾森豪威尔很重视中央情报局对刚果形势的判断，从此美国得出了卢蒙巴“是苏联的一个工具”^②，甚至“为苏联所雇用”的结论^③。

在杜鲁门政府时期，中央情报局的主要责任是收集外国情报，评估这些情报。偶尔也对外国进行干涉，但多是提供经费，不直接插手。但是，在艾森豪威尔政府时期，中央情报局加强了作为“冷战工具”的作用，它负责制订和实施对外国政府的颠覆、破坏行动计划。根据艾森豪威尔的批准，1955年建立了中央情报局监督委员会，即5412委员会，负责监督和秘密行动计划。5412委员会的成员有副国务卿、副国防部长、总统国家安全事务顾问戈登·格雷及中央情报局长。艾森豪威尔于1959年1月29日的一次会议上对5412委员会提出了以下要求，即：一切“秘密行动只有在

① Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders, An Interview Report of The Select Committee To Study Governmental Operations With Respects To Intelligent Activities, U. S. Senate, November 20, 1975, p. 14 (U. S. Government Printing Office).

② 艾森豪威尔：《白宫岁月》下，二，第648页。

③ Church Committee, 58, S. E. Ambrose, Eisenhower, Vol. Two, p. 527

他承担责任下才能实行”，因此他要充分地了解情况^①。

5412 委员会于 1960 年 8 月 25 日开会讨论了搞掉卢蒙巴的行动计划，参加会议的人有中央情报局长艾伦·杜勒斯、总统的国家安全事务特别助理戈登·格雷和国防部长盖茨。第二天，8 月 26 日，艾伦·杜勒斯给中央情报局在刚果利奥波德维尔的人发了电报，告以“搞掉”卢蒙巴是一项“紧急”目标^②。在中央情报局行动之前，9 月 5 日刚果总统卡萨武布宣布解除卢蒙巴总理职务，但刚果议会支持卢蒙巴总理。卢蒙巴号召陆军和公众支持政府。9 月 6 日，联合国军占领了电台和机场。9 月 14 日，刚果陆军参谋长蒙博托上校发动了军事政变，联合国军将卢蒙巴“保护”起来，后来将他绑架到加丹加。1961 年 1 月 17 日，卢蒙巴被冲伯集团杀害。副总理基赞加代理总理，将政府迁到斯坦利维尔，继续进行反对联合国军的斗争。

1975 年 11 月，美国参议院的政府情报活动调查委员会（一般称为丘奇委员会）在对中央情报局的行动，包括暗杀行动所举行的广泛的听证会上得出结论认为：“从文件和证词中足以作出合理的推断，暗杀卢蒙巴的秘密计划是经过艾森豪威尔总统批准的。”当时约翰·艾森豪威尔、安德鲁·J·古德帕斯特（负责白宫的机密通讯）准将、戈登·格雷和狄龙副国务卿向参议院声明予以否认，并要求丘奇委员会改变这个结论，但被委员会主席弗兰克·丘奇和副主席约翰·托尔拒绝。艾森豪威尔的传记作者斯蒂芬·安布罗斯说，他“从来没有看到艾森豪威尔与谋杀阴谋有联系的任何证明文件，更不要说下令暗杀卢蒙巴了”。他认为：“不可能确定地说，艾森豪威尔是否曾下令进行暗杀。”^③ 因此，艾森豪威尔总统是否曾直接批准中央情报局暗杀卢蒙巴，到目前为止尚是

^① S. E. Ambrose; Eisenhower, Vol. Two, pp. 506—507; Memo of Meeting, January 29, 1959, Who Alphass (Note 50).

^② 同上, p. 588.

一宗悬案。但是中央情报局插手是肯定的。

第七节 保卫拉丁美洲“后院”

（一）美国对拉丁美洲的干涉政策

曾任美国对外关系委员会研究主任、威尔逊国际中心拉丁美洲研究项目负责人的 A·F·洛文索尔曾指出，美国对拉丁美洲的干涉“有一点是清楚的：这一切干涉都是源于美国的霸权图谋——这个国家相信整个半球是美国的势力范围”，而“这些国家绝大多数成了美国实际上的保护国”^①。美国长期以来与拉丁美洲国家所形成的这样一种“特殊关系”，引起拉丁美洲各国人民的不满和反对。在拉丁美洲各国，一个反对美国政治控制、经济剥削，反对本国的亲美独裁政权，维护国家独立与主权的民族民主运动便蓬勃地发展起来，在这个时期达到高潮。

艾森豪威尔说，“拉丁美洲对美国来说，是世界上至关重要的地区”，“也可以说是我们的后院”^②。1953年11月，艾森豪威尔总统的弟弟米尔顿·艾森豪威尔以总统特使身份前往南美进行考察访问后向政府提出报告说，危地马拉已经“受到共产党渗透”^③，美国“政府面临的最重要的问题是明确拉丁美洲对美国是至关重要的”，“特别需要采取及时的行动来阻止共产主义在危地马拉以外

① Abraham F. Lowenthal: *The United States and Latin America: Ending The Hegemonic Presumption, in Two Hundred Years of American Foreign Policy*, edited by William p. Bundy, A Council on Foreign Relations Book, 1977, p. 188.

② 艾森豪威尔:《白宫岁月》上,二,第470页。

③ Richard H. Immerman: *The CIA In Guatemala*, p. 133.

的地方传播”^①。

保卫美国在这一地区的经济利益也是美国的政策目标之一。美国在这一地区的私人与公共投资超过 110 亿美元，而美国 30% 的私人投资是投放在拉丁美洲，1953 年达到 60 亿美元。拉丁美洲是美国商品的广大市场，其种类几乎无所不包。1950 年，拉丁美洲从美国进口 27 亿美元的货物，占拉丁美洲各国全年进口的 50%。同期，美国 35% 的进口来自拉丁美洲国家。拉丁美洲是美国取得铜、锡、锌、铁、锰各种战略物资的来源地，也是取得咖啡、蔗糖和热带水果的地方。在战略上，米尔顿·艾森豪威尔说，这一地区可以“帮助守卫交通、海运线，包括巴拿马运河”，“它能为我们的军事力量提供后勤基地”。还能“像在第一次、第二次世界大战和朝鲜战争期间一些国家做过的那样”，为美国“提供……军队”^②。

（二）颠覆危地马拉的阿本斯政权

1944 年 10 月 20 日，危地马拉发生了革命，推翻了乌维科亲美独裁政权，1945 至 1950 年，阿雷瓦洛任总统。1951 年 3 月，阿本斯（1944 年革命领导人之一）当选为总统。阿本斯是一名军官，国内政治权力掌握在军人手里，全国 22 个省长全都是军人。阿本斯政府实行了维护国家主权、保护和发展民族经济的政策，对外采取独立的外交政策，反对外国干涉内政。1952 年 6 月 17 日，危地马拉国民议会通过土地改革法令。1953 在国内实行了土地改革。这些措施有益于发展本国经济，受到国内人民的支持，却触犯了美国在危地马拉的利益。3 月，危地马拉政府征用了联合水果

① Richard H. Immerman: *The CIA In Guatemala*, p. 18, Note 71, 72.

② Milton S. Eisenhower: *The Wine Is Bitter, The United States And Latin*

公司 23.4 万英亩的荒地，政府付给公司的补偿费为 60 万美元的政府债券，年息 3 厘，定期 25 年。联合水果公司则坚持 25 倍于政府的赔偿费。4 月，美国政府要求危地马拉政府对被征用的土地付 1600 万美元^①。

艾森豪威尔政府把危地马拉阿本斯政府所实行的政策看作是“共产主义渗透”的证据，甚至将阿本斯总统说成是共产党。美国驻危地马拉大使约翰·E·普里福伊向国内报告说，“据我看，这个人的思想像一个共产党，谈吐也像一个共产党，即使他实际上不是个共产党人，在一个真正的共产党出现以前，他也可以充充数了。”^②杜勒斯强调整个拉丁美洲的情况“有点像 30 年代中期的中国，当时共产主义运动正在兴起……如果我们不提防的话，总有一天早上我们醒来打开报纸会读到这样的新闻：南美发生了 1949 年中国所发生的事件”^③。

为了孤立危地马拉阿本斯政府，保卫美国“后院”，1954 年 3 月 6 日，国务卿杜勒斯在委内瑞拉首都加拉加斯举行的第 10 届泛美会议上提出一项“维护美洲国家政治完整、反对国际共产主义干涉的共同宣言”的决议草案。这项提案在危地马拉反对，墨西哥和阿根廷弃权，哥斯达黎加缺席的情形下，以 17 票对 1 票获得通过。这项宣言宣称：“国际共产主义运动试图把一个非本大陆国家的政治制度扩展到本半球。让这个运动主宰或控制任何一个美洲国家的政治机构，势将对所有美洲国家的主权和政治独立构成一种威胁”^④。危地马拉外长托列略在会议上指出，会议就杜勒斯提案通过的决议表明，美国为了维护美国公司的利益，又回到了

① 艾森豪威尔：《白宫岁月》上，二，第 472 页。

② 同上，第 473 页。

③ Walter Lafeber, *America, Russia, And The Cold War, 1945--1975*, John Wiley And Sons, Inc., 3rd Edition (1976), p. 159.

④ 沃尔特·拉弗贝：《美国、俄国与冷战，1945—1975》（1976 版），（中文版）第 170 页。

“‘大棒’政策和可悲的‘金元外交’政策”。而杜勒斯则把这个文件说成是门罗主义的一种运用^①。两年后，杜勒斯在总结美国的拉丁美洲政策时写道，1954年加拉加斯宣言“对这一代来说，它的意义同当时门罗主义宣布时的意义一样”^②。

在1953年底或1954年初，艾森豪威尔批准了中央情报局推翻阿本斯政府的计划。这项名为“普布瑟克赛斯行动”的计划（“Operation PbSuccess”）是在极端机密中进行的。知道这个计划的人，除总统外，只有杜勒斯兄弟，卡特勒将军和少数人。后来，中央情报局把“普布瑟克赛斯行动”的大部分文件都烧毁了。所有参加这一行动的特工人员都宣誓严守秘密。艾森豪威尔通常是在杜勒斯的妹妹埃莉诺·杜勒斯每星期天招待她的两个兄弟用午餐时和杜勒斯兄弟讨论这个行动计划^③。

艾森豪威尔政府的这一行动计划是一年前中央情报局成功地在伊朗发动政变，即“埃杰克斯计划”（“Project Ajax”）的翻版。所采取的方式“包括煽动军队反对阿本斯，威胁他离开该国，然后发动政变”^④。1954年5月15日，装有一批捷克武器的瑞典商船“阿尔夫亨”号进入危地马拉。艾森豪威尔下令中央情报局实施“普布瑟克赛斯行动”计划，^⑤向尼加拉瓜和洪都拉斯空运50吨武器，资助中央情报局选定的前危地马拉军官卡洛斯·卡斯蒂略·阿马斯上校。并命令美国海军封锁危地马拉，中央情报局飞行员驾驶的轰炸机也参加了对危地马拉的空袭。在中央情报局长和美

① Report By The Secretary of State, January 7, 1954, U. S. Senate, Committee On Foreign Relations, Vol. VI, 83rd Congress, Second Session, 1954, pp. 15—16.

② Stephen G. Rabe; Eisenhower and Latin America, p. 85, Note 2, Dulles to Eisenhower, Summation of Latin America Policy, September 29, 1956, OF-116-J-1 (Latin America), White House Official File, Eisenhower Library.

③ Richard H. Immerman; The CIA In Guatemala; pp. 133--134, Note 1 & 2.

④ 同上, p. 135, Note 7; S. E. Ambrose; Eisenhower, Vol. Two, p. 193.

⑤ S. E. Ambrose; Eisenhower, Vol. Two, pp. 192—193; p. 193, Note 34,

国驻危地马拉大使普里福伊的指导和援助下，1954年6月18日，卡斯蒂略上校带领150人从洪都拉斯进入危地马拉六公里处，在黑基督教堂驻扎下来，等候阿本斯政权的垮台^①。

阿本斯政府要求联合国安理会将危地马拉局势列入议程，并要求派出联合国观察员。美国反对，但是英、法表示同意。艾森豪威尔说“他们没有权利把他们的鼻子伸到完全属于这个半球的事情中来”^②，并指示洛奇，在必要时使用否决权使危地马拉问题不列入议程^③。在美国压力下，英、法在投票时弃权，反对列入议程的五票（美国、土耳其、哥伦比亚、巴西和台湾），赞成列入议程的四票（苏联、新西兰、黎巴嫩、丹麦）。从投票可以看出，艾森豪威尔政府反对危地马拉合法政府的干涉行动并没有得到它的西方盟国的支持。最后，阿本斯总统被迫辞职，前往东欧，一个合法的危地马拉政府为美国政府所颠覆。

（三）反对古巴革命

古巴于1898年脱离西班牙统治获得形式上的独立，但实际上，古巴独立后一直为美国所控制。自1902年以后，美国曾先后三次派遣海军陆战队在古巴登陆控制这个岛国的政治局势。美国占据了岛上的战略重地关塔那摩湾作为美国海军基地以控制古巴和整个加勒比海地区。

美国资本控制了古巴经济。美国资本控制了古巴公用事业的80%、采矿业的90%、牧场的90%、石油工业的几乎100%、公用铁路的50%、制糖业的40%及银行存款的25%。蔗糖生产对古巴经济至关重要，而美国糖业公司占有了古巴甘蔗耕地的25%，

① S. E. Ambrose; Eisenhower, Vol. Two, p.194.

② 同上, p.195, Note 41 (Hagerty Diary, June 24, 1954).

③ David Horowitz; From Yalta To Vietnam, (中文译本)第157页。

约 27.5 万英亩土地^①。

美国对古巴控制的程度用前美国驻古巴大使厄尔·史密斯的话来说就是：“美国大使在古巴成了第二号最重要的人物，有时甚至比总统还重要。”^②当时古巴的巴蒂斯塔政权极端反动、腐化、不得人心。

菲德尔·卡斯特罗·鲁斯在 1953 年 7 月 26 日发动了反巴蒂斯塔的武装起义，经过五年多的武装斗争，于 1959 年 1 月 1 日推翻了巴蒂斯塔反动政权，建立了革命临时政府。

艾森豪威尔政府从卡斯特罗发动反巴蒂斯塔武装起义之日起就采取了敌视立场。为了阻止卡斯特罗取得政权，1958 年杜勒斯派前美国外交官、同巴蒂斯塔有私交的威廉·D·波利到哈瓦那，建议巴蒂斯塔“让位给一个对他不友好但为我们（美国）所满意的看守政府，这样我们可以立即承认这个看守政府，并给以军事援助，从而使菲德尔·卡斯特罗不能掌权”。但是巴蒂斯塔拒绝了这个建议^③。于是美国政府又将希望寄托在“第三种力量”上^④。由于古巴革命于 1959 年 1 月 1 日推翻了巴蒂斯塔反动政权，迅速取得了革命胜利，“第三种力量”的设想也随之破灭。

古巴革命胜利后，古巴共产党取得了合法地位。1959 年 2 月 16 日卡斯特罗任总理。1959 年 6 月，古巴政府颁布了土地改革法，废除了大庄园制度，征收了本国和美国大庄园主的土地，把制糖业、银行收归国有。1960 年 2 月，苏联副总理米高扬访问古巴，古

① David Horowitz, *From Yalta To Vietnam, American Foreign Policy In the Cold War* (1969), chapter 12. (中文译本第 178 页)

② Walter Lafeber, *America, Russia, And The Cold War 1945—1975*, (1976), chapter 9, p. 212. (中文译本第 225 页)

③ 美国参议院司法委员会调查国内安全法等执行情况的小组会的证人作证记录，第 10 篇，华盛顿政府印刷局，1961，转引自 David Horowitz, *From Yalta To Vietnam*, chapter 12.

④ Gray Memo, December 24, 1958, WH Press SS, 转引自 S. E. Ambrose,

巴与苏联签订了贸易和援助协定，苏联在此后五年里每年购买古巴糖 100 万吨，并向古巴提供一亿美元贷款以购买苏联设备^①。

在古巴革命取得胜利两年前，1956 年 9 月，经总统批准的国家安全委员会 NSC5613/I 文件就已决定：“如果一个拉丁美洲国家同苏联集团建立起紧密关系，并具有了一种对我们的重大利益抱有严重偏见的性质时，（我们）就要准备减少与这个国家政府的经济与财务合作，并采取任何其他适当的政治、经济或军事行动。”^②但是由于古巴革命当时不但在拉美而且在美国都影响很大，美国没有立即采取传统的派海军陆战队在古巴登陆的办法推翻卡斯特罗政府。艾森豪威尔说：“有一点我们是知道的：菲德尔·卡斯特罗在许多国家的群众心目中是一个英雄。他们把他看作是被残踏的人们的先锋，看作在一多半拉丁美洲国家掌握着财富和政府的特权者的敌人。”

1959 年 11 月 5 日，国务卿赫脱向总统提出“美国当前对古巴政策”，建议美国应“鼓励古巴境内和拉丁美洲各地来反对卡斯特罗政权的极端主义的反美方针”，“改变卡斯特罗政权，或替换这个政权”。艾森豪威尔批准了这个建议^③。

米高扬访问古巴的结果使艾森豪威尔政府加快做出了颠覆卡斯特罗政府的决定。1960 年 2 月，艾森豪威尔指示艾伦·杜勒斯为此制订一个计划。中央情报局、5412 委员会和国家安全委员会在讨论后向总统提出了一个“反对卡斯特罗政权的秘密行动方案”。这个方案包括四点主要内容：（1）“在古巴境外建立一个负

① Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America*, p. 125.

② Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America*, p. 91, Note 26. (NSC 5613/1, September 25, 1956, NSC 5613/2, Folder, Box 18, White House Office of the Special Assistant for National Security Affairs Records, Eisenhower Library.)

③ Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America*, pp. 127—128, Note 24, Herter to Eisenhower, “Current Basic United States Policy toward Cuba”, November 5, 1959, Cuba, (1) Folder, Box 4, International Series, OSS; S. E. Ambrose, *Eisenhower*, Vol. Two, p. 557.

责的、统一的古巴反对派组织”；(2) 在古巴建立一个“秘密的情报、行动组织”；(3) 发动反对卡斯特罗的“强大的宣传攻势”；(4) “在古巴境外”建立一支“准军事力量，准备将来的游击行动”。1960年3月17日，艾森豪威尔在与艾伦·杜勒斯及负责制订这一计划的中央情报局副局长理查德·比斯尔讨论后批准了这个方案。艾森豪威尔特别强调了第一点，要在古巴流亡人员中物色到一位领导人来组织流亡政府，以领导反对卡斯特罗政权的秘密与游击行动^①。

1960年5月7日，古巴同苏联恢复了外交关系。5月17日，美国中央情报局设在洪都拉斯附近的天鹅岛上的电台开始进行反卡斯特罗政府的宣传。7月，美国削减70万吨古巴1960年度进口糖。10月，美国只准向古巴出口有限的食物和药品，实际上开始向古巴禁运^②。7月10日，苏联同意购买古巴因美国削减进口而剩余的全部70万吨食糖。

1960年8月18日，艾森豪威尔召集了国防部长盖茨、艾伦·杜勒斯和比斯尔讨论中央情报局四点行动方案的执行情况。比斯尔报告：第三点强大宣传攻势已在进行；第二点，在古巴建立抵抗组织，未办成；第四点，建立一支古巴流亡人员的准军事力量，已取得了进展。训练营地已从迈阿密迁往巴拿马运河区，现又迁往危地马拉；古巴流亡政府至今未能组成。艾森豪威尔批给这项计划1300万美元，并批准可以使用国防部的人员和装备，并强调，计划中的所有行动都要通过流亡政府来实行^③。

与此同时，艾森豪威尔政府敦促美洲外长圣约瑟会议于1960年8月28日通过了《圣约瑟宣言》，再次运用门罗主义干涉古巴内政。宣言指责“一个大陆外的大国对美洲共和国事务……的干

^① S. E. Ambrose, *Eisenhower*, Vol. Two, p. 557; S. G. Rabe, *Eisenhower and Latin America*, p. 129. Note 32.

^② S. G. Rabe *Eisenhower and Latin America*, p. 163.

涉或进行干涉的威胁……也反对中、苏两国企图利用任何一个美洲国家的政治、经济或社会的局势……重申泛美体系与任何形式的极权主义都是不相容的”。

针对美国对古巴内政的干涉行动，古巴政府于1960年9月2日在哈瓦那举行了百万人参加的大会，通过了《哈瓦那宣言》，强烈谴责了美国对古巴、对拉丁美洲国家的干涉。9月17日，古巴政府将美国银行在古巴的分行和办事处收归国有。美国政府则在10月19日宣布对古巴实行海上封锁。这促使古巴政府于10月25日宣布征用美国在古巴的全部企业。1961年1月，美国与古巴断交。

艾森豪威尔在他任期最后几个月时间里，对推翻卡斯特罗政权的秘密行动方案抓的很紧。1960年11月4日，中央情报局决定，进攻古巴的流亡人员武装扩大到600至750人，配备重火力武器，进攻前先从尼加拉瓜基地向古巴军事目标进行袭击，然后在古巴登陆。中央情报局这项新计划实际上是未来肯尼迪政府在1961年4月17日发动的猪湾行动的核心内容。1960年12月6日，艾森豪威尔在白宫与当选总统肯尼迪讨论外交政策时，将一份《古巴与拉丁美洲备忘录》文件交给了肯尼迪。在这份备忘录上写着，古巴是“对美国在拉丁美洲目标的最大危险”^①。艾森豪威尔在离任前，于1961年1月19日在白宫会见肯尼迪时建议，继续物色“一个既反巴蒂斯塔，又反对卡斯特罗的人”来领导古巴流亡政府，然后就必须制订出具体的入侵古巴的计划^②。

① S. G. Rube, *Eisenhower and Latin America*, p. 171, Note 65.

② S. F. Ambrose, *Eisenhower*, Vol. Two, p. 165.

本章参考书目

一 中文

- 艾森豪威尔回忆录——白宫岁月（1953—1956年），复旦大学资本主义经济研究所译，三联书店，1978年
- 艾森豪威尔回忆录——白宫岁月（1956—1961年），静海译，三联书店，1977年
- 出使苏联八年，刘晓，中共党史资料出版社，1986年
- 当代中国外交，中国社会科学出版社，1988年
- 第二次世界大战后的西欧政治，[英]德里克·厄尔温著，中国对外翻译出版公司，章定昭译，1985年
- 杜勒斯言论选辑，世界知识出版社
- 顾维钧回忆录，第10分册，中华书局
- 核时代的战争与和平，[美]约翰·纽豪斯，军事科学出版社，1989年
- 赫鲁晓夫回忆录，东方出版社，1988年
- 回顾三军战一江，卢辉，1985年
- 蒋经国传，[美]江南著
- 角斗场上，[美]尼克松著，新华出版社，刘炳章等译，1990年
- 六次危机，[美]尼克松著，商务印书馆，1972年
- 麦克米伦回忆录·（3）·时来运转，[英]哈罗德·麦克米伦著，商务印书馆，张理京等译，1980年
- 麦克米伦回忆录·（4）·乘风破浪，[英]哈罗德·麦克米伦著，商务印书馆，余航等译，1982年
- 毛泽东军事文选，北京，1981年
- 毛泽东同志论我国对外政策，人民出版社，1964年
- 毛泽东选集第五卷，人民出版社，1977年
- 美国对华政策三十年，陈志奇，中华日报社，台北，1981年
- 美国外交政策，[美]托马斯·帕特森等著，中国社会科学出版社，李庆

“美台‘共同防御条约’的酝酿过程”，苏格，《美国研究》，1990年3期

尼克松回忆录（上册），伍任译，商务印书馆，1978年

尼克松回忆录（中册），裘克安等译，1979年

尼克松回忆录（下册），马究生等译，1979年

三军挥戈战东海，解放军出版社，1986年

使美八年纪要——沈剑虹回忆录

“‘台海危机’和中国对金门、马祖政策的形成”，何迪，美国研究，1988年3期

外交史（1919—1978），[法]让—巴蒂斯特·迪罗塞尔著，上海译文出版社，李仓人等译，1982年

“五十年代中期美国政府内部在对华贸易政策问题上的讨论”，贾庆国，美国研究，1990年2期

五一风云——U-2事件内幕，[美]迈克尔·贝斯洛斯著，军事译文出版社，张玉河等译，1986年

西德、法国和英国的外交政策，[美]汉里德、奥顿著，商务印书馆，徐宗士等译，1989年

西哈努克回忆录，[柬]西哈努克著，黑龙江人民出版社，晨光等译，1987年

新中国外交风云，世界知识出版社，1990年

新中国外交风云，第二辑，世界知识出版社，1991年

研究周恩来——外交思想与实践，世界知识出版社，1989年

一九〇〇年以来的美国史，[美]阿瑟·林克、威廉·卡顿著，中国社会科学出版社，1983年

永志不忘——葛罗米柯回忆录，[苏]安·安·葛罗米柯著，世界知识出版社1989年

征战纪事，叶飞，上海工艺出版社，1988年

中美关系资料汇编，世界知识出版社，1960年

中美会谈九年回顾，王炳南，世界知识出版社，1985年

周恩来选集，人民出版社，1980年

周恩来在万隆，[美]鲍大可，中国社会科学出版社，1985年

周恩来外交文选，中央文献出版社，1990年

最后的遗言——赫鲁晓夫回忆录续集，东方出版社，1988年

二 英文

1. 档案、文献

Eisenhower Papers And Dulles Papers, The Dwight D. Eisenhower Library

Foreign Relations of the United States (FRUS)

Major Problems In American Foreign Policy, Documents And Essays, Two Volumes, Third Edition, Edited by Thomas G. Patterson, D. C. Heath & Co., Lexington, Massachusetts, 1989

Pentagon Papers, The Secret History of the Vietnam War (The), The New York Times, A Bantam Book, 1971

Personal Papers of John Foster Dulles (The), Princeton University Library

State Department Records, National Archives, Washington, D. C.

U. S. Department of State Bulletin

2. 著作

Adams, Sherman; Firsthand Report; The Story of the Eisenhower Administration, Harpaer & Bros., New York, 1961

Alexander, Charles C.; Holding The Line; The Eisenhower Era, 1952-1961, Indiana University Press, Bloomington, 1976

Beal, John Robinson; John Foster Dulles; A Biography, Harper & Bros., New York, 1957

Beam, Jacob D.; Multiple Exposure, W. W. Norton & Co., Inc. New York

Berding, Andrew H.; Dulles On Diplomacy, D. Van Nostrand Company, Inc., Preinceton, New Jersey, 1965

Bohlen, Charles E.; Witness To History 1929—1969, Norton & Co., Inc. New York, 1973

Brands, H. W. Jr.; Cold Warriors --- Eisenhower's Generation and

1988

- Brown, Seyom; *The Faces of Power, Constancy and Change in United States Foreign Policy From Truman To Reagan*, Columbia University Press, New York, 1983
- Bundy, William P. Edited; *Two Hundred years of American Foreign Policy*, New York University Press, New York, 1977
- Comb, Jerald A. ; *The History of American Foreign Policy*, Sefred A. Knopf, New York, 1986
- Cook, Blanche Wiesen; *The Declassified Eisenhower, A Divid Legacy*, Doubleday & Co. , Inc. Garden City, New York, 1981
- Dean, Arthur; *United States Foreign Policy And Formosa*, *Foreign Affairs*, April 1955, Vol. 33, No. 3
- Divine, Robert A. ; *Blowing On the Wind, The Nuclear Test Ban Debate, 1954—1960*
- Divine, Robert A. ; *Eisenhower And The Cold War*, Oxford University Press, New York, 1981
- Donovan, Robert J. ; *Eisenhower; The Inside Story*, Harper & Bros. , New York, 1956
- Dulles, Foster Rhea; *American Policy Toward Communist China 1949—1969*, Thomas Y Crowell Co. , New York, 1972
- Dulles, Elenor Lansing; *John Foster Dulles: The Last Year*, Harcourt, Brace & World, Inc. , New York, 1963
- Dulles, John Foster; *War Or Peace*, The Macmillan Company, New York, 1950
- Eden, Sir Anthony; *The Memoirs of the RT Hon, Full Circle*, Cassell & Co. , Ltd. , London, 1960
- Eisenhower, Milton S. ; *The Wine Is Bitter*, Doubleday & Co. , Garden City, N. Y , 1963
- Ferrell, Robert H. ; *American Diplomacy, A History*, W. W. Norton & Co. , 1969
- Good — Adams, Richard John Foster Dulles, *A Reappraisal*, Greenwood Press. Westport. Connecticut. 1962

- Greenstein, Fred I. : *The Hidden—Hand Presidency, Eisenhower As Leader*, Basic Books, New York, 1982
- Griffith, Robert: *Ike's Letters To A Friend 1941—1958*, University Press of Kansas, 1984
- Gubin, Michael A. : *John Foster Dulles— A Statesman And His Times*, Columbia University Press, New York, 1972
- Gurtov, Melvin; *The United States Against the Third World*, Preager Publishers, New York, 1974
- Hoopes, Townsend; *The Devil and John Foster Dulles*, Little and Company, Borton, 1973
- Hughes, Emmet John; *The Ordeal of Power; A Political Memoirs of the Eisenhower Years*, Atheneum, 1963
- Immerman, Richard H. : *The CIA In Guatemala*, The University of Texas Press, 1982
- Jones, Howard; *The Course of American Diplomacy*, Franklin Watts, Inc. , New York, 1985
- LaFeber, Walter; *America, Russia and the Cold War, 1945—1975*, John Wiley & Sons, Inc. , 1976
- Lamb, Richard; *The Failure of the Eden Government*, Sidgwick & Jackson, London, 1987
- Lee, R. Alton; *Dwight D. Eisenhower, Soldier and Statesman*, Nelsen-Hall, Chicago, 1981
- Lodge, Henry Cabot; *The Storm Has Many Eyes*, W. W. Norton & Co. Inc. New York, 1973
- Melamson, Richard A. and Mayers, David; *Reevaluating Eisenhower— American Foreign Policy In The 1950s*, University of Illinois Press, Urbana and Chicago, 1987
- Mosley, Leonard; *Dulles*, The Dial Press James Wade, New York, 1978
- Murphy, Robert; *Diplomat Among Warriors*, Doubleday & Co. , Inc. Garden City, New York, 1964
- Parment, Herbert S. : *Eisenhower And The American Crusades*, Collier-

- Pruessen, Ronald W. ; John Foster Dulles, The Road To Power, The Free Press, New York, 1982
- Rabe, Stephen G. ; Eisenhower And Latin America, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1988
- Rankin, Karl Lott ; China Assignment, University of Washington Press, Seattle, 1964
- Rubin, Barry ; Secrets of State——The State Department and the Struggle Over U. S. Foreign Policy, Oxford University Press, New York, 1985
- Schlesinger, Arthur M. Jr. ; The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Co. , Boston, 1973
- Schulzinger, Robert D. ; American Diplomacy In the Twentieth Century, Second Edition, Oxford University Press, New York, 1990
- Toulouse, Mark G. ; The Transformation of John Foster Dulles, Mercer University Press, 1985
- Yergin, Daniel ; Shattered Peace ; The Origins of the Cold War and the national Security State, Houghton Mifflin, Boston, 1977
- Young, Kenneth T. ; Negotiating With The Chinese Communists, The United States Experience 1953—1967, McGraw — Hill Book Co. , 1968

第六章

箭与橄榄枝的高度发挥

——肯尼迪的一千天

在总统的纹章上，美国之鹰的右爪抓着一根橄榄枝，左爪则抓着一把箭。我们打算给两者以同样的注意

——肯尼迪总统第一个《国情咨文》

1961年1月30日^①

美国战后第三任总统肯尼迪是略带传奇式的人物。他出身名门望族，毕业于哈佛大学，在第二次世界大战中因舍身抢救战友而身负重伤，成为美国人心目中的战斗英雄。他曾是最年轻的参议员，又是美国最年轻的总统。除了天主教家庭这个不利因素外，他可以算得上是东部权势集团理想的代表人物。他最后在任未几遇刺身亡，围绕着他的遇刺，出现了种种传说，至今没有最后破案，这更加给这位总统罩上了一层悲剧和神秘的色彩。肯尼迪周围的内阁成员和智囊班于是他精心挑选的一批“出类拔萃”的人物：名牌大学出身、年轻有为、自命不凡、雄心勃勃的各界精英。他们都同肯尼迪的“理想”一致，对他们的“事业”奉

献出全部心血和热情，而且对肯尼迪本人怀着极大的崇敬和忠诚，近乎个人崇拜，这是美国领导人很少享有的。这些人又大多才华横溢，勤于著述，所以肯尼迪任期虽短，身后关于他的传记、回忆录却不少，而且大多讴歌备至。

客观地观察肯尼迪在任的短短的一千天，确有其不寻常之处，时间虽短，却是多事之秋。从美国战后的霸业来看，这个时期可以说达到了顶峰，同时也是走下坡路的开始。肯尼迪本人民主党色彩很浓。在外交思想上继承了从杰斐逊到威尔逊的“理想主义”；同时又继承了战后美国以反苏、反共为核心的“冷战”战略思想和美国以“世界领袖”自居的“使命感”。二者结合起来，使以他为首的一批自以为“天降大任”于己身的美国精英分子把美国的“全球主义”扩张政策推到顶峰。所以肯尼迪在那篇精心修辞的就职演说中说出了如下经常被引用的豪言壮语：

我今昭告世界各国，不论它对我们怀有善意抑或恶意：我们将不惜任何代价、承担任何重负、对付任何艰难困苦，去支持任何朋友，反对任何敌人，以确保自由的存续和胜利。^①

他又说：

此时此刻，让朋友和敌人都听到，火炬已经传到这一代美国人手里。他们生于本世纪，经受了战争的锻炼，在辛辣的和平中受到严格训练，为我们的古老传统而自豪，不愿看到，也不允许人权逐渐解体。我们这个国家过去一直都在献身于这些人权，今天我们在国内以及全世界范围内都仍在为

此而献身。^①

这是肯尼迪及其同伴们的主观指导思想。但是当时世界形势的客观现实又使肯尼迪痛感美国已不能为所欲为，必须面临一系列的挑战和困难：

一是苏联实力正赶上来，差距在逐步缩小。1957年苏联卫星先于美国发射成功，引起了很大震动。肯尼迪就职后不久，1961年4月，苏联又先美国一步把第一颗载人卫星发往宇宙空间；二是西欧盟国羽翼渐渐丰满，不再那么唯美国马首是瞻，其中突出的表现是戴高乐闹独立；三是第三世界反殖反帝运动达到高潮，而且反美情绪高涨。艾森豪威尔任内实际做的是到处“守住阵线”（holding the line）。到肯尼迪就任时，古巴、刚果、印支仍是美国为之头痛的热点。所以在充满豪言壮语，类似战斗号角的就职演说发表后四星期，肯尼迪在向国会提出的第一篇《国情咨文》中调子就大不相同。他说：

我必须报告国会，我们过去10天来的分析表明，在每一个主要的危机地区，时势的潮流一直在下落，时间并不是我们的朋友……

美国正面临困难的岁月。我们的问题是严重的，时势对我们不利，在消息好转之前将还会恶化。我们希望最好的情况，但是应该准备最坏的情况。^②

那些豪言壮语是对全体美国人说的；《国情咨文》是对国会议员讲的，二者并不矛盾。这两种调子的交织构成了肯尼迪任期内美国对外政策的特点。面对着一系列的挑战，肯尼迪政府不甘心

① Sorensen, p. 276.

在现实面前收缩阵线，下决心“不惜一切代价”干下去，并且要给他认为缺乏生气的艾森豪威尔政府的政策注入新的活力。另外，肯尼迪以微弱多数当选，时时需提防强大的反对派可能发动的进攻。而共和党对执政的民主党最惯常的抨击就是“对共产党软弱”。肯尼迪同他的谋士们都想证明自己反共比其前任更为得力。他们发挥想象力和创造力，变换策略，提出一系列新口号，充分发挥橄榄枝和箭的作用。就这样，在肯尼迪任内，一方面在与苏联对话、缓和、裁军谈判上打开了新局面；一方面把军备竞赛推到新的高度，而且进入太空，甚至在古巴危机中一度把世界推向战争边缘；对第三世界，一方面经济援助花样翻新，一方面军事干涉、颠覆活动也臻于极点。以猪湾事件惨败始，以为越南战争奠基终。美国在高举“民主”、“自由”、“人权”、“和平”、“进步”的旗帜的同时，在全世界的扩张也达到战后的高峰。

第一节 “多元论”的军事战略 和扩军备战措施

过去，社会主义国家一向把美国的对外政策概括为“扩军备战”。这当然远远不够全面。但是在肯尼迪执政时期，在“扩军”和“备战”两个方面的确是有“创造性”的发展，使其将军出身的前任相形见绌。

据说肯尼迪最喜欢引用的一句丘吉尔的名言就是“我们为谈判而武装”。这是美国历届政府都遵循的“以实力求和平”的原则，并非肯尼迪的特点。但是他一直认为艾森豪威尔武装得不够，与美国承担的“义务”不相称。一是军费受预算限制，不能放手建军；二是单纯依靠核武器的“大规模报复战略”早已过时。因此他一上台就着手改变这种状况：

（一）整顿军事机构，改组班子

前面提到，早在杜鲁门政府时期，美国的外交与军事就紧密结合在一起，并且在组织上有所体现。但是在军事部门大大发展起来之后，往往与外交政策并不密切配合，有时出现失控现象。各兵种以及军方与国务院等部门之间矛盾很大。

肯尼迪上台之后，首先重新确立文职人员掌握国防事务的传统，并设法把最高权力牢牢控制在自己手上，成为名副其实的**最高统帅**。他首先物色了**麦克纳马拉**任国防部长。麦出身名门，毕业于哈佛大学商学院，曾在母校教会计学。第二次世界大战期间，美国为了发展空军，需要一个庞大的统计机构，以便把美国的工业力量用于战争行动，**麦克纳马拉**被哈佛商学院遴选输送到陆军航空兵（当时美国空军尚未独立出来，隶属于陆军）工作，在那里以其全神贯注的工作精神、惊人的数学头脑和驾驭庞杂的材料的天赋才干赢得了声望。战后他和航空兵种中的一批年轻技术人员被只有28岁的**亨利·福特**延聘到当时很不景气的福特汽车公司，对该公司进行管理和技术方面的全面改造更新，建立了新的系统控制的管理制度，对挽回福特公司的颓势，重新获得新生作出巨大贡献。到肯尼迪上台时，他处于福特汽车公司第二把手的地位。肯尼迪找到他，除了他精明能干之外，还有两个原因：一是在基本上倾向于共和党的福特汽车公司圈子里，**麦克纳马拉**却倾向于民主党，而且投了肯尼迪的票；二是早在1950年，当他还是哈佛大学学生时，他和**邦迪**等人就是“战略多元化”的鼓吹者之一，与肯尼迪战略思想相吻合。

用一名高级会计师出身的人出任国防部长是有象征意义的。肯尼迪责成他一个月之内找出五角大楼以及各军兵种的问题，加以整顿（据说他一进入五角大楼就向各部门提出了96个问题要求

纳马拉的做法是在制定预算、战略和军力水平时，基本上打破三军的界限，按新制定的职能综合分类，计有：战略报复部队、大陆空中与导弹防务部队、一般军队、空运与海运部队、后备与国民警卫部队，等等。例如把战略陆军后备队、战术空军司令部与后勤空运部队合并成立一个新的作战司令部，由一名陆军上将与一名空军中将指挥。又如把发展重点从轰炸机转到导弹，削减海外导弹基地而代之以大力发展北极星潜艇，其预算就不受海军预算的限制，驻在本国的空运部队与海外统一调配，等等。与此同时，在人事上进行大幅度的调动，撤换老人，起用新人。麦克纳马拉手下的一批年轻助手大多是军队以外的文职人员。白宫的军事决策集团也掌握在文职人员手中。

另外一项重要的任命是《音调不定的号角》的作者马克斯韦尔·泰勒将军，起初为“白宫军事及情报顾问与代表”，后来接任参谋长联席会议主席。泰勒是艾森豪威尔政府的陆军参谋长，一直与艾森豪威尔的战略思想相左，主张发展“打赢小战争的手段”。他的战略思想正好与肯尼迪合拍，因而受到延聘。另外，泰勒虽为军人，却属于知识分子类型，与肯尼迪的班底能合得来。

具有讽刺意义的是，正是这样一批知识分子，表现得比职业军人对扩军备战更为热心，结果使美国军事预算达到和平时期空前水平，并成为美国陷入越战深渊的始发者。

（二）“战略多元论”的主导思想

自从苏联有了核武器之后，美国就有两种战略思想之争，即“战略一元论”和“战略多元论”之争。艾森豪威尔时期主要奉行的是“战略一元论”，即主要依靠占压倒优势的核武器的威慑力量。另外一派思想自50年代初以来在政界和学界都存在，它主张美国同苏联的斗争不能只依靠核武器，而要加强常规军备，应付小规模战争。大体上说来，民主党人多倾向于这种观点。肯由一个百

因是传统的民主党人不大在乎大政府开支和预算赤字。肯尼迪本人也属于这一派。

肯尼迪任参议员时就曾一再抨击“大规模报复战略”，称之为“马其诺防线心理状态”，是“依靠一种可能会垮台，或者可能永远也用不上的战略，但又阻止我们考虑其他的抉择。”他认为对美国最可能发生的威胁不是核攻击，而是“斯普特尼克（苏联人造卫星）外交、灌木林火式的有限战争、间接的非公开侵略、恫吓、颠覆、内部革命……”他认为大规模报复能力固然是对付核战争的唯一办法，却“不是回答共产党人一切侵略威胁的唯一办法”，他举出朝鲜、印支、匈牙利、苏伊士、黎巴嫩、老挝、甚至西藏等事件为例，说明美国的原子弹对此无能为力，不能用来阻止那些“规模过小，不值得冒巨大危险去进行大规模报复的”对美国“安全”的逐步侵害。因此他认为“大规模报复战略把美国赶进了一个死胡同，在那里，唯一的抉择就是要么毁灭世界，要么低头屈服”。^①

到肯尼迪执政时，形势特点更加鲜明：一方面，美苏核武器差距正在缩小，欧洲的局势尽管柏林时时出现紧张，基本上固定下来；另一方面，亚、非、拉民族解放运动高涨，这些运动矛头基本上指向西方，而得到社会主义国家支持。在美国看来，这些运动的胜利，也是对“自由世界边疆”的侵蚀。这样，肯尼迪上台就着手制定新的战略方针。

肯尼迪的班子在战略思想上基本一致。1961年1月6日，瓦特·罗斯托（新任白宫安全事务副特别助理）即向新总统提出一项备忘录，开宗明义提出：

据我理解，面临的问题是，我们如何避免出现一种局面，迫使美国不得不在二者之间任选其一：要么接受在世界舞台

上蒙受巨大挫折；要么使用核武器。^①

文件接着批评了杜勒斯时期的完全依赖核威慑的战略的弱点，提出了打“有限战争”和对付游击战争的观念，并提出与苏联的裁军谈判应包括禁止越过“自由世界边界”向不发达地区运武器。这一提法实质上说明美苏势力范围的划界不仅在欧洲，而且要划到第三世界，而当时美国意在保持现状，守住现有“边界”，因此对改变现状的民族解放斗争就要设法镇压。

发展“有限战争能力”不等于放弃发展核武器与导弹。这种全方位的扩军备战，肯尼迪称之为“灵活反应战略”，也就是对于各种能想象得到的战争都有应付手段，主要内容是：用“特种部队”（或称“绿色贝雷帽”部队）对付民族解放战争，称作：“反暴乱行动”（Counterinsurgency）；用常规战争对付“有限战争”；用数量和质量均占优势的导弹作为威慑力量，或是作为在核战争中最先使用的武器；在国内发展“民防计划”，建立防原子弹或放射微尘的掩体；另外，随时准备通过联合国参加“集体安全行动”。与此同时，与苏联进行主要以限制核武器发展为内容的裁军谈判。

1961年3月28日，在麦克纳马拉的班子提供的详细报告的基础上，肯尼迪在国会提出特别咨文，全面端出他的新战略，共有八点，主要贯穿“以实力求和平”的思想。其中实质性的内容有二：1. 打有限战争的思想。“我们的军队连同盟军的力量和部署应该足够强大和机动，俾能制止通过有限战争对自由世界的侵蚀；我们海外驻军的首要任务即在于此……”“我们的防务态势必须既灵活又决断……我们的反应必须适度而有选择，有审慎思考的余

^① W. W. Rostow, Nuclear Weapons, The Dilemma and Thought on Its Resolution, Memorandum to Mr. Dean Rusk, Jan. 6, 1961. Kennedy Library, Box 64a, POF

地，区别不同的时机、范围和目标。”“必须减少非理性的和未经思考的全面战争的危险”。2. 由文职人员控制军事。“在战时和在平时都是如此……包括一切与使用核武器有关，或是使小战升级为大战的决定”。^①

(三) 全面扩军措施

为了全面扩军，肯尼迪首先要求打破限制国防预算的思想。他给麦克纳马拉的第一道政策指示就是：“在任何情况下，我们都不允许按事先武断规定的财政限额来制定战略或军备的水平。”^②他认为战略只能视外交政策的需要而制定，军备水平取决于美国的安全和承担义务的需要。换言之，为加强军备可以不惜财力。他1960年就曾说过，防务费用和其他投资一样，“是以我们的金钱作赌博；但是如果不这样，就要以生命作赌博”。^③

在这种指导思想下，肯尼迪在第一个军事预算咨文中，要求国会在1961年7月到1962年6月30日的财政年度中给军事拨款438亿美元，比上年度增加23亿美元，占总预算增加幅度一半以上。到1963年军事预算达482.52亿美元，洲际导弹则由1961年的63枚增至424枚。据其亲密助手，《肯尼迪》一书的作者索伦森称：“在三年内，肯尼迪以增加预算170亿美元的代价，建立起了人类历史上最强大的军备——也是美国历史上和平时期规模最大、最迅速的扩军。用他本人的话来说，这使他拥有了一个可以行使“从最大规模的威慑到最隐蔽的影响”的武器库。”^④

① Public Papers, Kennedy, pp. 229-240.

② Sorensen, p. 680.

③ ibid. p. 680.

1. 核威慑力量

肯尼迪政府大大发展了战略核武器。他认为原先部署在苏联周边的朱庇特导弹已经过时，并且易受攻击，太危险，因此大力发展北极星潜艇发射导弹和地下民兵式导弹。据认为，这种导弹的好处是对方不易打到，即使打到了，还有第二次打击力量，并且在时间上留有余地。他们还给“威慑”力量下了定义：第一，以压倒优势的核力量使敌人在核战争中没有任何取胜甚至生存的希望，从而形成最强大的动力，使任何有理性的敌营决策者不发动进攻；第二，在最悲观的假设情况下，在自己经受了最严重的打击之后，残存的力量能摧毁敌人的城市 and 居民；或者至少摧毁其足够的剩余军力而自己还有后备，以便使对方相信，他们不可能全部毁灭我们，或打赢战争。^①

究竟需要多大的核力量才能做到这一点？麦克纳马拉自称以各种情报和对苏联打击力量最高数字的估计为基础，经过精密推算得到了美国进行核威慑所需的数字，而实际美国核武器预算又高于纯粹进行威慑所需。结果得出的数字就很可观了。特别是对苏联的军力一则难以精确测到，二则往往受各种因素影响而加以夸大。美国的洲际导弹1961年仅有63枚，1963年已增至424枚。苏联当然也急起直追，在这个领域里的军备竞赛加剧了。另外，苏联制造远程导弹的能力不够强，于是企图以缩短距离部署中程导弹以补此不足。这也是引起后来古巴导弹危机的原因之一。

2. 常规部队

肯尼迪根据其战略思想，一上台就着手大力加强常规军备，在向国会提出的几次防务咨文中，要求增加的军备多半是常规部队人员和常规武器。

1961年的“柏林危机”提供了一个贯彻常规备战思想的好机

^① Sorensen, pp. 686--687.

会。借应付“柏林危机”之机，美国政府增加征兵数两三倍，延长了兵役期，国会立即批准增加军费 32 亿美元，动员 25 万一级后备兵源和国民卫队（实际应召人员有 15.8 万人，主要是陆军），包括动员两个师和 54 个空军和海空军中队。到 1961 年冬，整个常规军队增加了 30 万人，其中 4 万被派到欧洲，其他都进入随时待命的状态，外加大量增加的武器弹药与运输力量。在欧洲大陆有 300 余架战斗机，10 万余吨装备，几千辆坦克、吉普和载人装甲车进入战斗位置，还有更多的“浮动装备”在舰艇上。此外，美国大量增加了海外军援，在“共产党地区”周边与美国有防务条约的国家，如希腊、土耳其、伊朗、巴基斯坦、泰国等国，美国的军援主要用于装备和训练当地的常规军队作为对美国军队的补充。

柏林危机过去之后，在没有战争威胁的情况下，维持大量的部队和海外驻军是不得人心的。肯尼迪遂到处巡视兵营做演说，大讲“养兵千日，用兵一时”的道理以鼓舞士气。

艾森豪威尔的所谓“新面貌”的基本想法是：西方不能在欧洲打一场地面战争，因此只能依靠核威慑，使对方动一动就要冒经受一场核大战的危险，从而使对方根本不敢动手。这也正是西欧国家普遍的想法。而肯尼迪政府的战略思想则不同，他们认为“北约”国家比“华约”国家人口多一亿，经济力量大一倍，军人多 50 万，而且能比“华约”国家更及时地在中欧部署更多的战斗部队和战术轰炸机，因此在常规战争中可望占优势，至少应双管齐下，重视加强常规军备。这一思想是其西欧盟国无法接受的。因为常规战争是立足于打，一旦发生，不论胜负，战场是在欧洲，而且苏联那么近，美国那么远，无论如何不能让欧洲人放心；更何况常规军备花销昂贵。所以，西欧国家并没有按照美国的要求扩军。这个问题辩论了五年，直到 1967 年约翰逊任内才得以解决。此事后面将要详述。

3. 特种部队

“猪湾事件”之后，肯尼迪痛感在对付第三世界的反帝武装斗争方面，核武器根本用不上，常规部队也事倍功半。他认为美国面临着与共产党争夺第三世界的新挑战。为对付这一挑战，需要运用两手策略。关于经济援助的一手，下面将专题述及。这里主要讲“特种部队”和“特种战争”。

二战结束以来，美国军队中原来是有特种部队编制的，其目的就是对付民族独立运动和革命战争（包括中国），并且准备配合在东欧可能发生的战争，但是实际上并没有用上，因而也没有受到重视，到艾森豪威尔后期接近名存实亡。肯尼迪决心重新组建，亲自给予指导。由于西方没有关于游击战的理论著作，他研读了毛泽东关于游击战的著作以及古巴切·格瓦拉这方面的论述，并把这两种书指定为有关军事人员的必读书。在泰勒帮助之下，他扭转了美国军事领导人的抗拒情绪，在北卡罗来纳州布莱格堡训练了一支特种部队，装备与人员在短期内迅速增长了五六倍。之后，海、空军也跟上。海军发展两栖部队和水下破坏队伍，并仿效越南渔船建起一支船队，在越南战争中专门骚扰越南爱国阵线的海上供应线。空军建立起支援丛林战争的运输机队以及称作“森林杰姆”的突击队。海军陆战队员增加了15000人，全部接受游击战训练。国防院校的课程中增加了游击战与“反暴乱”行动的课程。另外，由于游击战的性质是要与当地群众打交道，决定让特种部队的人员普遍接受文官的训练，同时又让文职官员接受“反暴乱”训练；驻外军事顾问、武官与教练，都加紧学习当地语言。

特种部队是肯尼迪的得意之作。他对其装备细节都亲自过问：下令都戴绿色“贝雷帽”（一种软毡帽），所以这种部队又称“绿色贝雷帽”；指示以轻便胶鞋代替笨重军靴以适应丛林泥土地；后来又指示给胶鞋底上打上铁钉以应付南越人民武装的蒺藜；还指示为身材矮小的越南人专门设计更加轻便的战地收音机以及火力相同而枪身较短的步枪，等等。这支队伍不但要执行军事任务，而且要抽

行文职任务。他们要能在丛林、乡村以及敌后生活。据说肯尼迪经常引用毛泽东关于战士和老百姓应是“鱼水关系”的话，他知道游击战争的力量在于群众的支持，因此，他原来的计划主要不是依靠大量美军投入直接作战，而是以少而精的专家派往各国训练当地人组成的游击队。当然，战争的性质决定了军民是否能建立起“鱼水关系”，在这一点上，美国侵越军队是无能为力的。特种部队的主要任务是进行越南战争，因此注定了这一尝试必然彻底失败。

4. 民防措施

在肯尼迪时期有一项后来几乎传为笑柄的措施，就是大量建立防核掩体。1961年5月25日，他在向国会讲话时提出建立核掩体，以便在核放射微尘威胁中“确保生存”。两个月以后，在“柏林危机”中，肯尼迪发表电视演说，作出准备核战争的姿态。他说：

如果发生（核）攻击，那些没有被核爆炸和火力击中的人和家庭还能得救——假如他们事先得到警报躲入掩蔽体，而假如掩体可用的话。……在今后几个月中，我希望每一个公民都能知道，在遭到袭击时，可以立即采取什么步骤保护他的家庭……

肯尼迪的意图是要以核战争威胁来动员人民支持他的扩军计划，结果引起全国的核恐怖气氛。一时之间美国人人自危，争购掩蔽体，制造商趁机渲染核恐怖，大发横财。多少掩蔽体才够用，在核战争中速死和“赖活着”应选择何者等等从科学到伦理各个方面的问题成为全国辩论的题目。围绕着这场“掩蔽体”热潮，出现了两种倾向。一些人核恐怖达到歇斯底里的地步，似乎明天世界末日就要到来；另一些人认为既然报刊宣传“掩蔽体”能拯救

后一种思想，一些和平组织发动了摧毁掩蔽体的运动，认为这足以麻痹人们的警惕，放松反核武器的努力。

肯尼迪政府内部意见也不一致，没有一项明确的政策，甚至连掩蔽体究竟目的何在也不明确，它只是为了防微尘呢，还是应该像普通防空洞一样也防炸弹本身？还有一个关键问题也难以确定下来：国家应否为此拨预算，拨多少？眼见自己两次讲话引起一片混乱，肯尼迪就此保持沉默，没有再发表讲话，作进一步解释。但是实际上，官方宣传的调子逐步降低。经过长期辩论之后，1962年国会通过了一项法案，只是鼓励学校、医院、图书馆等公共场所建立掩蔽体，费用由州政府、地方政府及非盈利私人机构分担，联邦政府只是在政策上予以鼓励。而此时，全国已建立起了6000万个掩蔽体，多半为私人的。

“掩蔽体”狂热大概持续了半年多，随后就迅速减退。到1962年10月古巴导弹危机时，人们又想起它来，有人赶忙往里面储备食物，不过随后又销声匿迹了。

第二节 对话与缓和

到肯尼迪就任时，美苏核武器已发展到双方都能在几分钟内摧毁对方的社会的水平。这一情况改变了人们对战争的观念，全面世界大战变得越来越不可想象。美、苏领导人和决策者都强烈地意识到这一点。肯尼迪曾估计，如果核战争发生，在开头的18小时内死亡的人数即可达1.5亿，相当于美国在二战中死亡总人数的500倍。因此，他认为这一情况“改变了对所有问题的所有答案”。^①特别是，这时苏联已经赶上来，尽管民主党在野时用以攻击艾森豪威尔政府的“导弹差距”说（称苏联到1962年洲际导

^① Sorensen, p. 577.

弹就要超过美国 1/3) 不符合事实, 但美国的优势确有缩小的趋势。“核战争中没有胜利者”这一说法在美苏领导人的讲话中经常出现, 这决不只是宣传。

另外, 肯尼迪深信战争可能由于当事者估计错误或偶然事件而发生, 在核时代, 这种错误的后果不堪设想。以朝鲜战争为例, 他认为当时北朝鲜错误估计了美国的意图, 以为美国把南朝鲜划在防御线之外, 后来美国又错误估计了中国, 以为中国不会出兵。因此, 经常保持接触和对话, 了解对方真实意图至关重要。

根据这种对核时代客观形势的估计, 肯尼迪政府一方面对与苏联争夺寸步不让, 对全面加强实力不遗余力; 一方面强调共产主义意识形态是客观存在, 不能以武力消灭之, 必须与之和平共处。

赫鲁晓夫实际上也有同样思想。这一时期他的讲话和苏联的宣传经常提到在一场核战争中双方将同归于尽。在赫鲁晓夫给肯尼迪的第一封私人信中, 他把世界比作“诺亚方舟”, 上面所有的人, 不论是自以为属于“洁的”还是“不洁的”, 都希望它不要沉下去。肯尼迪立即复信表示赞赏这一比喻, 并说不论在意识形态上有何分歧, 双方合作制止一场毁灭一切的战争是至关重要的。^①

正是基于这一认识, 在肯尼迪和赫鲁晓夫执政时期, 美苏双方虽然争夺激烈, 并发生了一系列危机, 双方的对话、互通信息以及各方面的交流也得到战后空前的发展。

这个时期, 美国重视对苏关系, 对苏联的研究比较发达。政府中有不少第一流的苏联问题专家, 如刘维林·汤姆森(驻苏大使)、波伦、凯南(驻南斯拉夫大使)、哈里曼(无任所大使)等。肯尼迪在当选前, 就经常与民主党顾问委员会的外交政策顾问们讨论对苏关系, 除上述成员外还包括资深参议员曼斯菲尔德、富

布赖特以及前国务卿艾奇逊等。除艾奇逊主张强硬路线，并坚持其主战场在欧洲的思想外，其余诸人都在不同程度上认为形势已起变化，苏联对西欧的军事威胁已减退，中苏分歧确实存在，就裁军问题与苏达成妥协确有可能，与苏联争夺的场地逐渐转向不发达地区。肯尼迪本人倾向于这一派意见。

（一）维也纳会晤及其前前后后

1. 美苏双方的缓和姿态

肯尼迪上台之后，根据上述指导思想制定对苏政策。事实上，苏联方面也有缓和关系的想法。肯尼迪就职时，赫鲁晓夫发来措词极为热情的贺词。几天之后，苏联就释放了7月间俘获的两名美国飞行员，并且向美方明确表示，释放的时间故意推迟，是为了把好处给民主党而不是共和党。作为回报，肯尼迪也作了一些姿态：取消了已实行十年的对苏联蟹肉进口禁令；取消对苏联印刷品的邮检；建议恢复一年以前中断的民航谈判；指示美国军政官员在公开讲话中降低反苏调门；宣布不再派U-2或其他飞机在苏联上空侦察等。其后苏联又以U-2飞行员鲍尔斯交换了以间谍罪为美国拘捕的阿贝尔。

在双方做出缓和姿态的同时，赫鲁晓夫1月6日发表了关于1960年莫斯科各国共产党会议的报告，以高昂的调子表示对共产主义必胜的信念，强调支持民族解放战争，但同时强调世界大战可以避免，必须避免，并提出两种制度和平共处、和平竞赛的主张。^①

美方认为赫鲁晓夫这一讲话代表其强硬态度，但至少他认为必须避免大国之间的核战争是有诚意的，他的“好战”立场只在第三世界，而以不引起美苏直接冲突为度。据此，肯尼迪认为仍

^① Dynamics of World Power, Vol. II, pp. 649—661.

有希望与苏联就控制核武器问题达成某种妥协，同时需要对苏联在不发达地区的“扩张”予以强有力的制止。

2. 维也纳会晤

2月，肯尼迪召见了回国述职的驻苏大使汤姆森以及三位前任大使哈里曼、波伦与凯南，共同商讨对苏政策。在这次讨论中，肯尼迪提出要亲自会晤赫鲁晓夫，并得到几位大使的一致赞同。于是汤姆森带回了肯尼迪于2月22日签署的致赫鲁晓夫信，亲手交给赫鲁晓夫。肯尼迪在信中建议于当年春天在维也纳或斯德哥尔摩会晤，后者对此欣然表示同意。但是此后美苏在日内瓦关于禁止核试验的谈判又陷于僵局；更主要的是发生了猪湾事件，美苏首脑会晤遂搁置下来。

5月12日，正当肯尼迪筹备访欧之行时，接到赫鲁晓夫对他2月22日信件的正式复信，建议6月初在维也纳举行会晤，并同意讨论裁军、老挝和柏林问题。肯尼迪喜出望外，于是在访法之后，于6月3日抵维也纳与赫鲁晓夫进行了两天的会谈。这次会谈没有预定的议程，因而也没有具体的成果。实际上两国领导人是在互相衡量对手，因而两人在交锋中谁也不示弱。会谈主要涉及以下问题：

(1) 两种制度和平共处问题。这个问题占去时间最多，从会谈一开始双方就围绕这一问题进行尖锐的交锋。对于在核时代美苏必须和平共处，尽一切努力避免核战争这一前提，双方是一致的。双方主要分歧是对待第三世界民族解放战争的态度。肯尼迪要求维持现存的“力量均势”，指责苏联要打破这种均势，在一些地区支持用武力以共产主义代替现存的西方式的制度。他说美国之所以反对古巴，不是因为它赶走了美国垄断资本，而是因为它在西半球提供了一个共产主义的基地。正如苏联不可能容忍在波兰或其他对苏联战略至关重要的地区建立资本主义政权一样，美

家的革命，也不能把共产主义思想限定在已经实行社会主义制度的国家内。他强调思想自由，说应该给共产主义思想以传播的自由。他还说许多国家的革命就是美国支持的反动政权给逼出来的。在这个问题上双方各不相让，当然不会有结果。值得指出的是，从两种制度竞争的态势来看，直到那时为止，社会主义还是处于攻势。肯尼迪强调的是维持现状，承认苏联现有的势力范围，因为在美国看来，当时在第三世界到处兴起的民族解放运动的主要趋势是亲共产主义的。而赫鲁晓夫也相信这一点，因此他强调的是不应限制共产主义思想的传播，不能限制各国人民的革命。这种情况到 80 年代正好反过来。

(2) 老挝问题。当时老挝内战方酣。肯尼迪在维也纳提出，寮国爱国阵线受到北越的支持，应让一个独立、中立的老挝自己解决问题，并对停火实行核查。赫鲁晓夫对人民运动与反人民的反动政权的区别发表了意见，最后两人同意，各自对老挝在自己影响下的一方施加影响，促其与国际监督委员会合作，实施停火。

(3) 禁止核试验问题。这个问题以后将会详谈。在维也纳时，赫鲁晓夫仍坚持它应作为全面彻底裁军的一部分来谈，并且不接受美国关于核查的建议，坚持“三驾马车”的方案。

(4) 柏林问题。赫鲁晓夫重申如果西方再不同意缔结对德和约，苏联将单独与东德缔结条约，这样就将废除现有的义务、占领权、通行权等等，西柏林将成为自由城市，苏联及西方在一定条件下都可在西柏林驻军。肯尼迪对此态度强硬，表示柏林不是老挝，对美国安全至关重要，美国将寸步不让。他指责赫鲁晓夫的建议将在一夜之间使世界局势发生根本变化。赫鲁晓夫则频频以单独缔约相威胁，表示如果美国要为柏林而战，苏联也只好奉陪，并说最后期限是当年年底。

这次会晤在具体问题上双方寸步不让，无结果而散；在务虚的问题上也是针锋相对。但是毕竟两国领导人进行了亲自晤谈，互相去了斗篷。另外，双方对和平共处都表示了一番兴趣。事后肯尼迪

向全国发表谈话，对维也纳会谈的评价是，“既没有计划也没有做出任何重大决定；没有获得，也不假装获得任何引人注目的成就”；但是“至少对话的渠道已经打开”，其决定对和平举足轻重的两个人都同意保持联系。^①

（二）各种交流

1. 秘密通信

在此以后，美苏通过各种渠道保持联系。赫鲁晓夫一再建议举行首脑会晤，但是肯尼迪坚持要有重大协议后再会晤，并一直未接受邀请访苏。从1961年9月起在赫鲁晓夫发起下，两位领导人开始了一系列私人通信。通信以一种神秘的方式进行，由苏联的《苏联》杂志驻美国代表鲍尔沙可夫与肯尼迪的新闻秘书皮尔·赛林杰之间秘密递交。双方都希望避开通常的外交渠道和宣传媒介，在严格保密下进行。肯尼迪认为这样既能打开通话渠道，又不致为对方利用来挑拨美国与盟国的关系。他还坚持只让美国国务卿和少数政府成员参与此秘密。此后两年内两人进行了大量秘密通信，内容涉及老挝、核试验、古巴、越南、柏林等问题。至1962年古巴危机之后仍未停止。这些信件至今没有解密。

美国方面早在1961年已通过赛林杰向苏方试探建立“热线”的可能性。不过苏方对此不热心，直到1962年古巴危机之后才建立起来。

2. 公开宣传活动

1961年11月25日，《消息报》主编阿朱别依（赫鲁晓夫的女婿）采访了肯尼迪，所谈的问题与内容与维也纳会谈的内容差不多。阿朱别依不仅提问，而且对每个问题表明苏联立场，肯尼迪

借机针锋相对宣传美方观点。11月28日美苏双方同时发表了采访内容。此事在全世界引起很大反响。西欧国家多数表示赞同，认为是“东西方关系新的解冻的开始”（瑞典），“通向有效的首脑会议的第一步”（法国），“多年来最引人注目的事件”（英国），东西德都持保留态度，因为没有就解决柏林问题提出具体意见。中国、古巴、印度持批评态度，特别是中国，当时强烈反对美苏合作主宰世界，把阿朱别依的采访看作是这一做法的一部分。美苏则都认为对双方都有利，美国领导人第一次有机会让苏联人民全文读到他的讲话，说明美国并非那样好战；而苏联公开发表这次采访本身就是对西方指责苏联政府不让人民知道真相的一种反驳，也取得了宣传效果。肯尼迪认为，以后苏方如果能同意持续这样做下去，就是美国最大的收获。^①

在此之前，在维也纳会晤期间，在美方倡议下，双方同意双方新闻工作者举行一次公开电视辩论。与此同时，卡拉马诺夫和阿朱别依受到口头邀请，在电视辩论后，肯尼迪愿意会见他们，讨论美苏关系和共同关心的问题。苏方欣然接受邀请。辩论如约在华盛顿举行，美方出席人是赛林杰和纽约时报名记者、苏联问题专家索尔斯伯里，苏方是卡拉马诺夫和阿朱别依。当晚由美国全国广播公司播出实况。但是苏方终于没有如约在苏联播出。

接着，在美方建议下，双方又达成协议，由肯尼迪和赫鲁晓夫举行一系列电视对话，每次一个专题，两人时间对等，同时在两国播出。由赛林杰和美国新闻署署长默罗与卡拉马诺夫负责谈判具体安排，地点在巴黎。第一次节目定于1962年3月18日美国时间12时，莫斯科时间晚7时同时播放，并将录像带在全世界散发。后来应赫鲁晓夫要求，把时间推迟至5月25日。但是在此期间，肯尼迪宣布，如果苏联在4月下旬前不签署禁止核试验协议，美国将恢复大气层核试验。苏联以这一声明为理由，取消了

^① Pierre Salinger: With Kennedy, New York, 1966, pp. 203-205.

电视对话的协议，事情拖了下来，后来又发生了古巴导弹危机，此事终未实现。

3. 文化交流

美苏第一个交流协议是1958年1月签订的，1959年11月签署了第二个协议，至肯尼迪政府，又于1962年3月签署了第三个协议。在后两个协议生效的四年中，美苏文化、科技交流和人员来往等有了广泛的、空前的发展。据美国国务院报告统计，四年中美方共实行了302个项目，包括3797人；苏方317个项目，3105人；交流的范围包括科学、工业、农业、教育、医药、表演艺术、电影、电视、出版、展览、文学艺术、体育、原子能、学术座谈、旅游等各个方面，此外与东欧国家的交流也有所进展。这些交流在苏联方面都是由政府安排，这是美方最不满意，并企图打破的。^①

（三）部分禁试条约的缔结

1963年7月，美、英、苏三国签订了《禁止在大气层、外空与水下核武器试验条约》（简称《部分禁试条约》），这是美苏之间达成的第一个有关核武器的协议，也是肯尼迪和赫鲁晓夫自诩的各自任内最大的和平成就。这一条约后来又由100多个国家签署，当时法国拒签，中国强烈反对并予以谴责。

1. 背景和酝酿过程

就部分禁止核试验达成协议的想法，最早艾森豪威尔政府于

^① A Report on the United States Exchanges Program with the Soviet Union and Eastern Europe Soviet and Eastern European Exchange Staff, Department of State, April 15, 1962, Kennedy Library, Box 320, NSF

1959年向苏联提出过，为苏联所拒绝。肯尼迪任参议员时就曾把缔结禁止核试验条约的主张作为他个人的主题，多次就此发表激烈演说，大声疾呼核武器的危险。他从就任总统一开始，就希望把达成一项禁止核试验条约作为他的一项重大政绩载入史册。

此时肯尼迪受到两股相反的力量压力：一方面，美国“原子能委员会”的专家们和一部分军方人士，特别是空军，已经等得不耐烦，竭力要求恢复核试验。1960年底“原子能委员会”提出的报告声称，再不恢复核试验，“自由世界就有失去核优势的危险”，^①而美国如恢复试验，可在新武器设计方面取得巨大进展。他们还担心苏联实际上在偷偷地恢复核试验，因为还没有就检查手段达成协议，并不是所有的试验都能检查得出来。该委员会的另一个理由是，如果长期不进行新的试验，第一流的科学家就将失去兴趣而流向其他领域，使美国的核武器实验室大大减色，而苏联则停试多久也不会发生这种情况，这样，美国在激烈竞赛中将多一个不利条件。这种主张也来自一部分国会议员。作为以微弱多数当选的民主党总统，肯尼迪经常要受到共和党强硬派责其对苏软弱的压力。

另一方面，美国与国际要求裁军、反对核武器的群众舆论日益强烈，科学家不断发出关于放射微尘对人类的危害的声明。例如，美国著名化学家、二战时曾在国防研究委员会任要职、1962年获诺贝尔奖金的保林从1958年起就大声疾呼反对核武器，至1960—1961年间以他为首的大批科学家不断发出禁止核试验的签名运动，并在《纽约时报》等报纸登载大幅广告。西欧各种和平主义者和各界人士发起的核裁军运动规模也日益壮大。当时放射微尘的危害已成为世人关注的问题。自1957年苏联提出禁止在大气层进行核试验的倡议以来，苏联及在苏联影响下的各国和平

^① Glenn Seaborg: Kennedy, Khrushchev and the Test Ban, Berkeley, 1983, p. 33.

运动也一直在进行大规模的反对核试验的宣传运动。美国的亚洲主要盟国日本的人民对这一问题特别敏感。一年一度的8月6日反对原子弹、氢弹大会以及各种纪念原子弹受害者的活动，不论举办者政见如何，矛头都是针对美国的。总之，在反对核试验的宣传上，当时苏联处于有利地位，而美国处于被动

肯尼迪既然在野时已以此作为自己的宣传题目，上台后就决心在这个问题上有所作为，并且把宣传的态势扭转过来。

他采取的第一个步骤就是要求将原定于1961年2月7日复会的日内瓦会议推迟至3月21日，以便他能对美国政策作一番彻底审查，此建议得到苏联同意。然后他指定曾任艾森豪威尔政府国防部长的麦克洛伊主持一个班子详细研究已经举行250次的日内瓦谈判记录，找出美苏分歧症结所在，并提出美方进一步谈判的方案。肯尼迪有意用一个上届政府的共和党人担任此职，以便日后在无损于美国核优势的细节上做出让步时可以大大减少共和党的攻击。

麦克洛伊指定了一个由14名专家组成的小组，组长是贝尔实验室主任费斯克。该小组（全称是“研究日内瓦体系的能力与影响的专题小组”，简称“费斯克小组”）于3月2日向总统指派并亲自主持的一个高级委员会提出报告。该委员会除包括军、政、科学方面的有关负责人外，还有美国新闻署署长，足见肯尼迪对宣传之重视。

这项报告提出了在与苏联未达成协议的四个主要问题上美国可以做出的妥协：

(1) 监察地震波问题。同意苏联的要求：苏联有权视察美国作研究用的地下核装置的蓝图及核装置内部，以确定其是否用于非军事目的，并可视察过时的核装置。

(2) 同意苏联关于用于和平的核试验也在视察之列的建议。

(3) 关于每年视察的次数，苏联主张3次，美国主张20次，距离甚大，可考虑适当减少。

(4) 同意苏联关于完全禁止高空与外空核试验的主张。

委员会基本上同意这一方案后，又经过与国会以及舆论界领袖磋商、解释，终于取得一致意见，由迪恩作为谈判代表，参加日内瓦会议。

但是谈判仍不顺利。主要分歧是：(1) 西方坚持由一名中立成员进行监督，而苏联认为没有人是真正中立的，坚持“三驾马车”；(2) 每年的核查次数，苏联仍坚持 3 次，美坚持 20 次；(3) 在苏联领土上设置的侦察站数，苏主张 15 个，西方主张 19 个；(4) 侦察站的人员，苏方主张全由本国人组成，西方主张全由他国人组成。

一个月之后，苏联正式拒绝美英联合建议。美国本来就没有指望苏联接受，苏联的拒绝使美国取得了宣传效果，扭转了舆论认为是美国在拖后腿的印象。

2. 新一轮核试验竞赛

1961 年 8 月 30 日，苏联宣布决定恢复核试验，理由主要是：西方对德政策；西方拒绝接受苏联关于核查的“三驾马车”建议；西方不遵守 1958 年日内瓦专家会议的结论；法国的核试验。声明还宣称苏联将进行一系列超级炸弹和可以命中“地球上任何目标”的火箭的试验。9 月 1 日苏联在大气层爆炸了一枚 15 万吨的核弹。

美国的对策是一方面加紧准备恢复核试验，一方面利用苏联的这一举动设法取得最大的宣传效果。

关于苏联做出这一决定的用意，美方做了多方猜测，大体上认为，在军事上，苏联可能意识到美国在核运载工具方面远远超过苏联；在政治上，苏联需要显示出与美国势均力敌才能取得有利的谈判压力；在策略上，可能企图以此压西方在柏林问题上进行谈判；另外，赫鲁晓夫可能受到内部压力，包括来自国内军方和盟国，特别是中国的压力，因此想以此宣布三位一体的“新苏共

处”不是对美国示弱。赫鲁晓夫本人则表示，他的意图是要使西方震动一下，以便同意就柏林和裁军问题进行谈判。

美国谴责苏联此举是“核讹诈”，声称美国的核武器与运载工具足够保卫“自由世界”。此外，美国还于9月2日与英国发表联合公报，建议立即就毋需进行核查的禁止大气层核试验缔结一项条约，以保护人类不受放射微尘污染，要求苏联于9月9日以前答复。与此同时，美国于9月15日进行了一次地下核试验。当时美国专家一致同意，禁止地上核试验相对说来对苏联的妨碍比对美国大。苏联则置之不理，按计划进行了一系列大气层核试验，10月30日的一次核爆炸据苏联公布为5000万吨超级核弹，美国专家认为有可能达1亿吨，于是美国决定恢复大气层核试验。美国选中的试验地点是英国在太平洋的殖民地圣诞岛，因此与英国发生矛盾。为此，肯尼迪与麦克米伦于12月21日在百慕大进行会谈。以后又经过几次书信往返，英国终于被迫“为了西方利益”而同意。1962年2月8日，美英发表联合公报宣布将在圣诞岛进行核试验，同时向苏联建议举行有关裁军的外长会议，进而举行首脑会议。3月3日，赫鲁晓夫表示将进行新的核试验，不过同意举行外长会议。4月25日，美国在圣诞岛进行了自1958年以来新一轮大气层核试验，称“多米尼克系列”，共40次，时间长达六个月之久。美国认为在军事上有此需要，因为它担心苏联在反弹道导弹方面的进展使其具备足以制服美国的优势。据当时的原子能委员会主席西伯格称，这一系列试验总的说来对美国有重要意义，使美国武器试验进入了“前沿技术”，赶上了1958—1961年间的计算机和核实程序的新发展，更重要的是使美国的武器实验室重新恢复了活力。^①

在此期间，苏联于8月5日又试验了一枚超级核弹，约有3亿吨当量。

由于美苏双方已进入新一轮核竞赛，都无意停下来，因此在日内瓦会议上两家态度都很僵硬。态度积极的是八个中立国，它们不断提出妥协方案，坚决反对休会，其想法是在美苏各自完成其核试验系列后，可能出现转机。它们的态度对双方都有一定压力。

3. 重开谈判

1962年8月6日，美方向苏方提出一个比1961年的立场略有修改的方案，并在8月9日的三国禁试委员会上讨论。此方案是美政府内部于7月以来酝酿成熟，并已取得英国同意的。它包含两种选择：或者缔结一项全面禁试条约，有某种程度的核查和监督（在核查的人员组成等问题上略有妥协）；或者只禁止大气层和水下核试验，地下的暂不禁，则不需要核查。

苏联二者都不接受，提出了反建议：以1963年1月1日为期，停止一切核试验。美国立即表示同意。自1963年1月起，美苏双方又进行多次谈判，日内瓦会议也于2月12日复会。美苏双方主要在核查问题上讨价还价，未达成协议。在此期间英国进行了很大努力促使双方打开僵局。5月下旬，美国原子能委员会主席西伯格应邀访苏，与苏联签订了和平利用原子能合作备忘录，创造了比较好的气氛。1963年6月8日，赫鲁晓夫致函肯尼迪表示同意西方派特使到莫斯科重开谈判。6月10日，肯尼迪在华盛顿美利坚大学发表了一篇事先精心准备的重要讲话，通篇大唱和平经，并且提出要美国人重新审查他们“对和平的可能性、对苏联、对冷战的道路以及对国内自由与和平”的态度。^①最后宣布两点：（1）美、英、苏已同意在莫斯科进行高层会谈，以便早日就一项全面禁试条约达成协议；（2）只要对方不进行大气层核试验，美国将永不进行。

^① Seaborg, p. 214.

肯尼迪的讲话在苏联反应极好，赫鲁晓夫称之为“自罗斯福以来美国总统所发表的最伟大的讲话”。^①6月21日，苏联代表在国际原子能委员会上改变了原来不同意就“防止将和平核能转为军事用途实行国际监督”的立场，使美苏双方立场又接近一步。

7月2日，赫鲁晓夫在柏林发表讲话，再次肯定肯尼迪那篇讲话，表示同意关于全面禁试的建议，不过同时提出在签订禁试条约后，“北约”和“华约”之间缔结互不侵犯条约。与此同时，苏联作出让步：停止干扰美国的广播（专门反苏反东欧的“自由欧洲电台”与“自由电台”除外）。

4. 莫斯科会谈和缔约

最后，应苏方邀请，美、英派高级代表团到莫斯科进行会谈。美方首席代表是前驻苏大使，现任副国务卿哈里曼。英国是科学部长黑尔沙姆勋爵。苏联方面指派葛罗米柯为首席代表，这一点本身就表现了苏联对此事的重视。第一天会议赫鲁晓夫还亲自全天出席，并且有意制造轻松愉快的气氛。另外，苏联这回不等美方，率先提出条约草案。这些都说明苏联也很需要达成协议。

哈里曼在赴莫斯科途中先访问了伦敦，与麦克米伦私下会谈，获得允诺，凡遇意见不一致时，英国支持美国立场。本来美国担心英国达成协议心切，表现出太大的妥协性。今得此保证，可以无后顾之忧。

三国会谈从7月15日开始，到25日即草签条约。在这10天当中进行了紧张的讨价还价。主要争论问题如下：

(1) 是否缔结全面禁试条约问题。这个问题主要卡在核查上。苏联过去曾一度同意核查2至3次，后又退回到反对一切核查的立场。肯尼迪仍不愿放弃，指示哈里曼再作一次试探。赫鲁晓夫态度坚决，他说西方一旦进入苏联，就不可能不搞间谍活动，正

^① ibid p. 218.

如老鼠见了奶酪不可能不吃一样；^① 而美国则认为没有核查苏联不可能不进行欺骗。这样，从一开始，全面禁试就被排除了。讨论集中在“非大气层核试验”上。

(2) 是否同时谈判“北约”与“华约”之间互不侵犯条约问题。这是苏联提出的。西方国家反应不一。英国积极，法、德消极，因为这将意味着德国分裂现状永久化，抬高东德地位，造成缓和的假象，使西方放松警惕，一旦苏联对柏林有所行动，西方更难及时反应，等等。美国原则上不反对这样一项条约，只要西方在西柏林的地位得到保证。但因为此事涉及盟国，哈里曼得到的指示是不在莫斯科谈此问题，不和禁试条约一起解决。经过一番争论后，苏联不再坚持把两项条约联系在一起，最后在公报中写了这样一段话：

三国代表团长讨论了苏联关于北大西洋公约组织成员国和
华沙条约组织成员国之间缔结一项互不侵犯公约的建议。三国政府一致同意向两个组织中他们各自的盟国通报有关谈话的内容，并同它们就继续讨论这一问题进行磋商，目的在于达成一项对大家都满意的协议。^②

事实上，以后双方再没有就这个问题进行过认真的讨论。

(3) 用于和平的核爆炸问题。西方提出的草案中原有一条：经缔约国一致同意，并符合某些附加条款的前提下，允许在禁试的领域内（即大气层等等）进行用于和平的核爆炸。苏联反对设此例外，认为这样会引起世人对缔约国诚意的怀疑，而且在地下也可进行用于和平目的的核试验。本来苏联也有相当规模的和平利用核能的计划需要在地上进行试验，但是苏联仍认为，避免节外

^① Seaborg, pp. 241.

生枝，尽快达成一项协议更为重要。美国认为苏联这种想法是可取的，而且美苏双方都有意以禁试条约为第一步，使今后美苏之间能更多地消除紧张局势和相互猜疑。因此美国对此并不坚持，而以在这一点上的让步换取苏联在下一点上的让步。

(4) 缔约国在什么情况下有权退出条约的问题。美方原草案中写道，“如缔约一方认定某个其他国家进行的核试验足以危及其国家安全时”，得以按一定程序退出本条约。哈里曼明告苏方，这一条是针对中国的。事实上，肯尼迪政府在考虑禁止核武器的方针时，自始至终不忘中国核武器的发展，这点在第五节中将专门论述。苏联对此加以反对，美国坚持。对美方来说，这一条比上一条重要。在就措词的讨价还价中，哈里曼一度采取边缘政策，作要退出会议状。最后苏联同意写入，但措词改为“与本条约内容有关的非常情况”，美方在英文本中的措词则是“……非常事件”。^①

事后美方分析苏联在措辞上坚持避免提其他国家的核爆炸字样，是因为针对中国太明显，他们宁愿让其他国家对中国施加压力而不愿直接出面。

条约的正式名称为：《禁止在大气层、外空与水下核武器试验条约》。内容除上述第3、4两点外，与1962年美英在日内瓦会议上提出的文本内容基本相同。实质内容就是：签约国承诺（1）不在条约禁止的领域内进行核试验；（2）不纵容其他国家进行此类试验。1963年7月25日莫斯科时间晚7时，美、英、苏三国首席代表进行了条约草签。8月5日下午4时在克里姆林宫的卡特林大厅举行正式签字仪式。关于签字仪式，双方也是经过精心考虑的。苏联和英国原希望以三国首脑会晤的形式来举行。但是肯尼迪别有考虑；一则他顾虑英美首脑都到莫斯科会引起法德反感；二则他对国会的态度还没有十分把握。因此，他决定自己不去，却

提出美方出席签字仪式的代表团由国务卿腊斯克和六名参议员组成。他的用意是尽量在事前争取参议院对条约的好感，以便在讨论批准时能得到压倒多数，而不仅仅是必要的 2/3 多数。苏联方面则希望借签字仪式制造一个新的高潮，甚至询问如果到莫斯科来不方便，肯尼迪是否能到欧洲某个国家举行签字仪式，足见其希望肯尼迪出席之殷切。美苏两家都表现出对这一条约的极度重视，两国首脑也同样地将其视为自己的一项重大政绩，其成败实际上已成为与肯尼迪和赫鲁晓夫各自的政治声誉密切攸关之事。不过两国制度不同，因此在由谁出席签字仪式问题上就反应出不同的考虑角度。

最后美方派出了以腊斯克为首的代表团参加签字仪式，除团长外，有六名政府官员，六名参议员。

在条约上正式签字的是三国外长：腊斯克、葛罗米柯和休姆。联合国秘书长吴丹也出席了签字仪式并讲了话。苏联方面举行了隆重的招待会。赫鲁晓夫上午接见了代表，下午出席了招待会。据目睹者描写，他谈笑风生，踌躇满志。

5. 争取国会批准的努力

由于肯尼迪把这项条约与他个人的政治声望联系起来，他力争条约不仅仅以必要的简单多数通过，而且要以压倒多数通过。他为此作了精心布置，下了很大功夫。8月8日条约提交参议院审议。从8月12日开始，参议院外交委员会进行了一系列听证会，从军事、科学、政治、哲学、心理等各方面反复论证这项条约对美国的得失利弊。这次听证会的特点是不仅有政府官员和有关专家参加，而且有各群众团体的代表出席表态，其中有产联—劳联，美国科学家联合会，公谊会全国立法委员会（宗教团体），维护社会责任物理学家协会，基督教协进会，国际电力、无线电与机械工人工会，美国合作社协会，等等。这些团体都是当时反对核武

尼迪本人为禁试问题准备舆论已非一日。60年代初美国盛极一时的反对核试验、反对核扩散的社会呼声虽不是肯尼迪发动的，但是确曾得到他的鼓励和推动。主持听证会的参议院外交委员会主席富布赖特是条约的坚决拥护者，他请这些代表来作证，显然增加了赞成声音的份量。9月初，外委会通过报告，基调是认为总的说来条约对美国利大于弊。9月23—24日，条约被提交给全体参议院讨论。持反对或保留意见的人主要是担心：美国失去对苏核优势；条款中有些措词会束缚美国使用核武器的权利；苏联会进行欺骗；妨碍美国和平利用核能的计划的进行。肯尼迪在致参议院的信中提出了八点保证，其中最主要的两点就是美国政府将提供人力、物力，“大力”、“勤奋”地进行地下核试验，并维持发展新武器的强有力的实验室，以保证对苏核优势；条约决不妨碍参谋长联席会议决定使用核武器的权威。会上提出的对条约的实质性修改都未获通过，肯尼迪最担心的事没有发生。最后，条约于9月24日以80票对19票通过，肯尼迪如愿以偿。10月7日，总统正式批准条约。苏联部长会议主席团在美国国会通过的第二天也正式批准条约。10月10日，美、英、苏三国交换文本，自当日起，条约正式生效。

可以说，这一事件在肯尼迪和赫鲁晓夫二人的政治生涯中都是顶峰，也是美苏关系看来最有希望的时候。当时美苏双方简化了的逻辑是：部分禁试条约是走向全面禁止核试验的第一步，实现了全面禁试就能导致美苏间良好气氛，从而导致其他协议，进而导致美苏关系的全面缓和，这也就意味着整个世界紧张局势的缓和，于是人类前途就有了希望。可以看出，双方的主导思想都是认为美苏两国可以主宰人类命运，但这在当时已经不符合变化中的客观形势，而美苏之间的缓和势头几个月之后也由于种种原因发生了变化。

这一条约受到中国的严厉批判，这些将在第五节中详述。

第三节 冒险与危机

(一) 猪湾事件

1961年4月17日，一批古巴流亡分子（据称为1400人）经过两年在美国中央情报局主持下的训练之后，全付美国装备，在美国策划和指使下在古巴猪湾登陆，企图推翻卡斯特罗政府，成立新的、美国支持的政府。结果遭到古巴强有力的抵抗和反击，三天之内全部覆灭。美国在全世界面前大丢其脸，遭到广泛的强烈谴责。这是肯尼迪上台伊始批准的第一个重大对外行动，也是第一个重大挫折。

事情经过如下：

卡斯特罗领导的革命成功之后，大批反卡斯特的各色人物陆续逃亡，美国佛罗里达州的迈阿密成为这些流亡分子的集中地。他们开始进行一些分散的政治活动。肯尼迪的白宫助理之一施莱辛格这样形容那些“政治领袖”：

他们是一些既没有为巴蒂斯塔、也没有为卡斯特罗工作过的人。就其特点来说，他们正是旧日古巴的那种具有进步意图但却颟顸无能的传统政党。……他们想要恢复他们在巴蒂斯塔上台以前所熟悉的那种政治“民主”，但又不认为有进行重大社会改革的必要。他们的目标既符合北美投资者的利益，又适应艾森豪威尔政府的偏见。如果不是这样的话，他们也已乐于修改他们的目标，因为他们是长时期以来就习惯于机械地仰承美国鼻息的那种人。他们所拥护的是一个已经

成为历史陈迹的古巴。^①

艾森豪威尔于1960年3月17日作出决定，政治上把各色古巴流亡分子——特别规定把“巴蒂斯塔分子和共产党人排除在外”——组织成一个卡斯特罗的反对派；在军事上由中央情报局训练一支游击队，训练秘密地在危地马拉的一个基地进行。最初的计划是组织一些小分队潜入古巴，建立一些反卡斯特罗的游击中心，给养、弹药全由美国空运，然后像卡斯特罗当初一样，不断扩大活动范围，争取群众支持，直到有足够力量推翻卡斯特罗政府。艾森豪威尔政府于1960年8月批准了1300万美元的预算。但是不久中央情报局改变了主意，认为进行游击战太困难，于是改为训练正规作战部队以便发动突然袭击，并由美国提供二次大战遗留下来的B26飞机（由古巴人驾驶）作掩护。美国对这支队伍在政治上、组织上一手操纵，在物质上全部承担，进攻日期、行动计划全由美方决定，但美国不出面，不出人，界线划在美国不直接派兵上，同时事发后对外矢口否认此事为美国策划。这项计划受一个部际的秘密委员会领导，称为“特别小组”。

肯尼迪上台时，以艾伦·杜勒斯为首的中央情报局竭力向他鼓吹这个计划。七年以前，艾伦·杜勒斯曾策划过美国对危地马拉阿本斯政权类似的武装颠覆，并获得成功，现在认为也可对古巴照此办理，而且必须抓紧时间，不能拖延。理由是：

(1) 那些古巴人已经受满训练，焦躁不安，急于行动，已经难以控制；

(2) 危地马拉国内压力很大，不久就会不得不关闭这些基地。届时，这批古巴人如果不能回古巴，就只好送到美国来。这样他们就会广为宣传、公开表示他们的不满；

(3) 不久以后，古巴军队将取得苏联的装备，在苏联受训的

古巴飞行员也将回到古巴；大批米格式飞机已经到达古巴。

所以，中央情报局方面提出，最迟发动进攻的日期不得晚于1961年春天，否则，古巴将更难对付，而那批古巴流亡分子对美国的不满情绪会日益强烈，也将更难驾驭。

基于以上诸点理由，再加上国内政治的考虑，如果不批准此计划，肯尼迪肯定会遭到共和党的攻击，说他破坏了原来共和党的计划，出卖了那些已经准备好“解放祖国，重返家园”的古巴人，放过了一个推翻卡斯特罗的机会，肯尼迪遂于4月上旬在取得参谋长联席会议主席莱姆尼兹、国务卿腊斯克和国防部长麦克纳马拉的支持后，正式批准了该项入侵计划。他提出的主要条件是，美国军队决不公开、直接参加，不但不派地面部队，也不派美国空军掩护。

与此同时，美国政府准备了一份为这一行动辩护的白皮书，主要是说明美国“反对的不是古巴革命，而是卡斯特罗使它倒向了共产党这一事实”，并号召卡斯特罗“断绝和国际共产主义运动的联系”，否则，“渴望自由的古巴人民将继续为一个自由的古巴而奋斗”。^①

在政府内部明确表示反对这一计划的是阿瑟·施莱辛格和助理国务卿切斯特·鲍斯。此外，听到风声的参院外委会主席富布赖特提出了书面的强烈反对。他指出，美国推翻卡斯特罗是违背美洲国家组织宪章的，将被整个南北美洲斥为帝国主义行径，甚至暗中支持这种活动，也是一种“伪善的”作法。^②

不过，这些反对意见都没有得到采纳。美国干涉古巴，已是箭在弦上。肯尼迪又提出一个一定要搞下去的理由，就是那批古巴人已经尾大不掉，美国要摆脱他们，“把他们扔到古巴，总比把它们留在美国好得多”。

这个计划中的关键问题是，它既是美国一手策划，一手包办

① 《一千天》，第171页。

② 同上，第177页。

的，而美国又坚持不出面。美国在公开场合必须假装与此事无关。而那些古巴流亡分子都深信美国实际上决不会见死不救，在需要时会支持他们的。4月12日肯尼迪在记者招待会上又此地无银三百两，重申对古巴不干涉的原则。但是入侵古巴的计划本身包括要在登陆之前对古巴进行空袭以摧毁古巴的空军力量。于是美国掩耳盗铃，用美国训练的流亡古巴飞行员（实际上也有美国教练）驾驶古巴也有的B26飞机，假装是叛变卡斯特罗的古巴飞行员，在4月16日黎明对古巴三个主要机场进行了轰炸。而当时美国驻联合国代表史蒂文森正在就古巴对美侵略意图的指控为美国辩护。在全世界都知道是美国飞机轰炸了古巴的时候，他一口咬定是卡斯特罗的空军叛变，使美国在全世界面前成为说谎者而大丢其丑。在舆论压力下，原定的第二次空袭取消了。

4月17日清晨，由美国训练、组织、装备的古巴队伍乘船抵达猪湾，用“蛙人”登陆，而每一个海滩上登陆的带头的“蛙人”却都是美国人。这次入侵遭到古巴军民的迎头痛击，三天之内就全歼了入侵者。美国中央情报局完全低估了卡斯特罗政府的群众基础和军事能力，过高估计了所谓的“地下反抗力量”，计划所依据的那种“里应外合”的情况根本没有发生。尽管美国没有直接出兵，而且在那批古巴人看来，确实是“见死不救”，出卖了他们，但是这一行动却确实是美国一手策划的。所有古巴人都是美国所豢养，连“革命委员会”内部的人事安排，也都由美方操纵，整个入侵方案，对古巴流亡分子的头头都部分保密。况且，美机直接轰炸了古巴，美国“蛙人”带头登陆，登陆之后，同中央情报局订有合同的美国民航驾驶员还驾机参加作战，美国海军喷气式飞机都出动了。美国无论如何不能在世人面前掩盖它干涉古巴的行径。

事后国际舆论对此反应强烈。苏联和其他社会主义国家当然强烈谴责美国，掀起大规模声援古巴的运动；拉美各国人民反美情绪更高涨，纷纷举行示威游行，而对肯尼迪普遍失望。美国

威望大大降低。

美国政府内部及其谋士们事后对这一失败进行了种种总结和检讨，但多在策略、情报分析、工作方法上做文章，很少对美国干涉一个主权国家从根本上提出疑问。而肯尼迪遭此失败后，力图在其他方面表现强硬以挽回影响。

4月20日，肯尼迪对美国报纸编辑协会发表了一篇以“古巴的教训”为主题的声明。这篇声明一方面为美国的行为作掩饰，仍强调猪湾事件是“古巴爱国者反对古巴独裁者的斗争”，美国军队没有干涉。同时也是一篇高调的反共宣言，明确地把反对古巴列入在全世界反共事业的一部分，说古巴虽小，不足以威胁美国的生存，但是其重要性在于它是一个“颠覆本半球其他自由国家的基地”。^①他耸人听闻地说，在“共产主义”威胁面前，“我们的安全可以在不放一个导弹，不跨越任何边界的情况下，一块一块、一国一国地失去”。^②他还表示，对古的“克制不是无止境的”，“如果本半球的国家不能履行反对外来共产主义渗透的职责”，那么美国将履行其义务，到那时，决不接受指责美国“干涉”的教训。^③这篇声明使人想起了杜鲁门发表“杜鲁门主义”的讲话，同样地视共产主义为洪水猛兽，同样地夸大渲染它的力量和对美国的威胁，而且强调同一个原则，就是只要在反共名义下，美国就有权对他国进行任何形式的干涉。不过这一声明主要指的是在西半球范围内。

从此，美国更加把卡斯特罗政府视为心腹之患，必欲去之而后快。在未能推翻它之前，首先采取在拉美全面孤立和遏制古巴影响的政策。1962年1月，美洲国家组织外长第八次协商会议在美国主使下，通过“最后章程”，把古巴开除出“美洲体系”和

① Public Papers, Kennedy, p. 305.

② *ibid.*, p. 306.

“美洲防务委员会”，立即中止对古巴的武器和一切作战物资的贸易，同时要求各成员国各自采取措施把中止对古贸易扩大到其他项目，特别是战略物资上。美国自己对古巴实行除粮食、药品外的全面禁运，也禁止古巴货物进入美国，并禁止与古巴通商者使用美国船只和港口。也就是说，从政治、经济、军事上全面孤立古巴。这给古巴造成了很大困难，但不能消灭它，却使它更加反美。

（二）柏林墙事件

1. 美苏双方的立场

1961年初，肯尼迪上台后不久便请前国务卿艾奇逊准备一份有关柏林问题的专门报告。艾奇逊报告的主要观点是，美国对柏林的三个基本目标是：（1）西柏林人民有选择自己的制度的自由；（2）只要当地人民需要，西方军队必须驻扎下去；（3）西方经东德至西柏林的高速公路、空中与运河通道不得受阻。柏林对美国极为重要，而苏联的立场很可能于1961年引起一场危机，鉴于盟国在这个问题上意见分歧，中立国又帮不了忙，美国很可能需要全力以赴，以武力保卫上述基本目标。

艾奇逊这一报告所说的可能发生的“危机”，显然是指的赫鲁晓夫一再宣称的，要限期结束目前这种不正常情况，单独与东德缔结和约，并要西方军队撤出柏林。而报告中所说的美国的三个基本目标，恰好是当时柏林的现状。也就是说，在柏林问题上美国要维持现状，苏联则一再声称要改变现状。而在德国问题上则相反，西方竭力反对把东西德现状合法化，固定化；苏联则要求承认现状。这是苏联一再提出缔结对德和约的原因。

1961年6月美苏维也纳会谈时，赫鲁晓夫提出缔结对德和约，为肯尼迪拒绝。双方态度强硬，各不相让，已如前述。会谈

在限期的措辞上略为灵活，只提两个德国可在六个月的时间内讨论双方分歧，没有说死以年底为限。

在这个问题上，肯尼迪实际上采取了边缘政策。一方面，以柏林问题为中心，作各方面部署，包括军事计划、常规军队建设、对外宣传、有关预算以及进行经济战的计划等（具体扩军措施第一章已详述）。一方面，公开发表态度强硬的讲话，表示决不退让。

当时有关人员围绕着两个问题展开争论：（1）总统是否应宣布全国紧急状态；（2）在加强军事部署的同时，是否应提出同苏联谈判。

主张宣布紧急状态的有前国务卿艾奇逊、参谋长联席会议主席莱姆尼兹等，其理由是，必须让赫鲁晓夫相信，美国并不止于常规战争，必要时是会冒核战争危险的，只有这样才能真正阻吓住苏联，同时可以名正言顺地延长美国士兵服役期限，大量动用后备军，还可以打动盟国。但是肯尼迪本人认为，在“猪湾”事件之后，他还有重建盟国的信任问题，他害怕采取过分的反应将使他进一步给人以轻率好战的印象；全国紧急状态不是可以轻易宣布的，一旦宣布，将承担严重义务；另外，为此所需要的人力、物力、预算、税收的增加，等等，将影响美国的全球长期计划，而苏联在柏林问题上是否会退却也取决于美苏在全球的力量对比形势。另外，驻苏使馆及苏联问题专家们也都认为，在加强军事部署的同时，与苏联悄悄解决，不引起盟国和世界人民的惊慌，较为妥当。

最后决定，不宣布紧急状态，不立即动员后备军，而是由国会授权总统随时可以动用后备军，增加军事预算 32 亿美元（原来曾考虑 43 亿）。与此同时，采取和平攻势，表示愿与苏谈判。

7 月 25 日，肯尼迪发表电视演说，中心意思是说柏林已成为“西方的勇气与意志的试金石”，无论如何决不能“被共产党人赶出柏林”，美国一定要履行对西柏林的保证，因为这“对西德的士

要”。^①同时他表示，只要谈判有助于解决问题，随时都准备谈判。

这篇讲话既是对苏联，也是对西欧盟国讲的，因为盟国意见并不一致。英国深感西方地位软弱，特别反对不先使用谈判手段，提出和平的反建议，就诉诸军事威慑手段。它对艾奇逊提出的强硬路线深感不安。英国《经济学家》6月24日评论说：“肯尼迪先生要是不牢牢掌握住方向盘，西方就有一再坐失和解机会的危险，直到最后走进死胡同，使西方和俄国除了在不体面的撤退和核灾难中进行选择外，别无其他出路。”^②法国态度则相反，戴高乐反对整个谈判的想法，认为谈判一开始，就会立即被看作是西方准备放弃西柏林的开始。西德则因9月份即将面临大选，很难就这个与自己切身利益最有关系的问题作出决断。

赫鲁晓夫在8月7日的电视讲话中对肯尼迪的讲话作出答复，调子几乎一样强硬，表示坚持立场，如果因而发生核战争，由美国负责。苏联也增加了军费1/3，也征召了后备役。但是赫鲁晓夫也要求对方坐到谈判桌上来，“依靠理性，而不是依靠核武器的实力”。

此时，美国的方针是在加强欧洲军事部署的同时，准备进行谈判，而且政府内主要成员都主张尽快进行。为此，8月初腊斯克到巴黎与英、法、西德协商西方的谈判策略，但是由于法国反对谈判，没有结果。

2. 柏林墙的修筑和双方的边缘政策

在“冷战”形势下，对东德来说，在国内插入一块西方占领的“飞地”，一是安全受到威胁；二是西柏林作为橱窗，对东德人民有很大吸引力；三是西德工资高，东德物价低，不但许多东

^① 《一千天》，第309页；Thomas Patterson: American Foreign Policy, A History Since 1900, p. 536

德人到西德工作，回东德生活，而且许多西德人到东柏林采购日用品，给本来不富裕的东德供应造成压力；四是东德技术工人和高级人才外流问题严重。仅7月一个月，东德流向西德的就达三万人。1961年8月13日，“华约”缔约国政府发表声明，建议德意志民主共和国在西柏林国界“可靠地堵塞对社会主义阵营各国进行破坏活动的道路”，“在西柏林全境四周……实行可靠的防卫和有效的监视”。^①8月13日午夜，民主德国采取了行动，为了“制止自由外流和其他非法活动”，派军队和警察占据了东西柏林分界线东柏林一侧的绝大部分过境点，拆毁了街道，设置了路障和铁丝网。到8月17日，一道混凝土墙建筑完毕，这就是“柏林墙”。这样，东西柏林的分界线就给封锁住了，只留下九个由军队把守的出入口。这一地区形势立即紧张起来，西方一片抗议和谴责之声，似乎战争一触即发。欧洲国家人民对此特别敏感，特别是波兰和德国，在一个时期内，人们纷纷屯积面包和盐。但是实际上，“柏林墙”事件却是柏林危机的结束。整个8月下旬，西方国家和苏联之间进行了一阵子抗议和反驳的照会战，却越来越清楚，苏联的意图不是进攻性的，并非企图以此为开端，逐步把西方逐出西柏林，而是防御性的。苏联一再声明这是民主德国保卫国境安全，反对颠覆的措施，毋需得到他国同意。

美国实际上是承认东欧对苏联关系重大，而对美国利益不那么重要。美国需要的是保住西柏林现状。而且，如果苏联只是对东柏林采取措施，很难使西方盟国一致行动起来。为了证明“柏林墙”之举只是为了加强对东柏林的控制，并表示保卫西柏林的决心，美国派了一支1500人的装甲部队穿过东德的岗哨，经过通道，进入西柏林，结果没有遇到任何阻挠。赫鲁晓夫的说法则是苏联在墙的一侧严阵以待，与美军坦克部队对峙了一夜，但是美

^① 《新华月报》，1961年9月号，第184页；陈乐民：《战后西欧国际关系》，1945-1984，北京，1987，第242页。

国部队却未硬冲。第二天赫鲁晓夫下令苏军退到边道上，美军也就掉转头，离开了柏林墙。^①不论细节如何，总之双方都要避免迎头相撞再次得到证实。

这样，肯尼迪心里有了底，就派副总统约翰逊偕奇普·波伦和已退休的美国驻德军司令克莱到西德和西柏林给那里的人打气。约翰逊的演讲稿是肯尼迪亲自审定的，表示美国以“生命、财产和神圣的荣誉”庄严担保对西柏林承担的义务。^②

经过柏林事件的一番较量，美苏双方互相都摸到了底，那就是谁也不允许，也不可改变现状。最紧张的时刻过去之后，在1961年9、10月间美苏之间进行了频繁的非正式会晤，还有肯尼迪与赫鲁晓夫之间的秘密通信，都详细说明了双方在柏林问题上的意图，并企图说服对方正视现实。这现实就是：对美国说来，目前统一德国、把西柏林划归西德都不可能，而要坚守的是西方国家进入西柏林的权利，确保柏林通道畅通；对苏联说来，用法律程序把东西德现状固定下来时机尚未成熟，也不可能把西方势力赶出西柏林。经过“柏林墙”的筑造，大批东德人逃亡的压力暂时减缓，美国又表示愿意谈判，苏联有了台阶。于是赫鲁晓夫在10月17日苏共22大上的讲话中说“西方国家对局势表现了某种理解”，谋求争端的解决，果真如此，“我们将不坚持一定要在1961年12月31日前缔结对德和约”。^③

3. 西欧盟国的态度

肯尼迪曾希望西方盟国拿出一个一致的与苏联谈判的方案来，终于未成功。

首先，西方盟国对于肯尼迪与赫鲁晓夫共同的观念——美苏

① Khrushchev Remembers, The Last Testament, Translated and edited by Strobe Talbott, Boston, 1974, pp. 506--507.

② Sorensen, p. 670.

③ 《苏联共产党第22次代表大会主要文件》，人民出版社，1961年，第63页。

两家掌握世界和平的命运——疑虑甚大。它们共同的担心是美苏牺牲它们的利益做交易。在德国问题上，西欧国家又各有不同想法：西德最担心美国同意德国分裂永久化，它也不愿接受奥德—尼斯边界合法化；另一方面，它又害怕局势过于紧张，因为一旦发生战争，德国首当其冲。总的说来，阿登纳认为与杜勒斯时代相比，美国对它不够重视，因此生怕美苏之间就德国问题达成秘密协议。法国决不希望德国统一，也不关心改变波德边界。但是戴高乐认为美国原该采取更强硬立场，赫鲁晓夫不过是虚张声势。在西方未取得一致前，美国不应单独与苏联谈判。结果在此问题上，法国与德国殊途同归，都反对美国立场。由于它们的压力，“北约”讨论协调各国在柏林问题上的立场时，文件中关于谈判的提法比美国的建议退了一步，改成“就是否能举行认真谈判先作试探性会谈”，西德勉强同意，法国仍投了反对票。这是“北约”内部第一次出现投票不一致。

英国则从另一方面持异议，强调谈判妥协，反对美国军事措施，生怕欧洲局势紧张，而且公开表明自己同意让步。美国对此非常恼火，认为这样将为苏联利用而使其态度更强硬。

总的说来，英、法、西德都不愿承担美国要它们加强军事力量和多出军费的义务，美国对此甚为不满，但无可奈何。

终肯尼迪之任，美国和盟国在德国问题上始终未能有协调一致的立场，因此有关柏林问题的四国会议始终未开成。

“柏林墙”事件时的西柏林市长是后来的总理勃兰特。他当时反应最强烈，尽管他也不主张为此爆发战争，但他确曾希望西方国家采取更为强硬的态度，并曾为此奔走呼吁。但是结果他发现各个方面，包括当时总理阿登纳在内，反应都比较冷淡，事实上在激烈的言词背后，各方都不准备改变现状。据说由此他得到启发，经过思考，得出了在当时对于一个西德政治家说来是颇为大

胆的结论：“目前的重新统一政策已经失败了。”^①以后他就开始探索新的政策，这就是“新东方政策”。这也算是“柏林墙”事件的副产品。

（三）古巴导弹危机

柏林墙事件刚刚缓和下去，1962年10月又发生了“古巴导弹危机”，使美苏关系立即紧张起来，达到战争的边缘。

“猪湾事件”之后，古巴反美更加激烈，自然更加倒向苏联。就在这一事件尚未结束之际，卡斯特罗公开宣布走社会主义道路。以后他又多次声称自己是马克思主义者，并积极寻求苏联保护。

苏联当然认为古巴是其在拉美的一个阵地，必须竭尽全力保卫它和支持它。特别是在美国对古巴实行全面封锁禁运之后，古巴在经济上、军事上只能完全依靠苏联和其他社会主义国家。苏、古都认为美国有可能再次发动武装入侵。据赫鲁晓夫回忆录称，当时古巴的命运和维持苏联在那个地区的威望一直是他萦绕于怀的问题。苏联也担不起“失去古巴”的打击。因为首先是拉美国家会认为苏联对古巴只会在联合国说空话，从而摒弃苏联。苏联对古巴有求必应，源源不断地运送武器，但是使用武器的人员不是短期训练得出来的，而且这些都不足以抵御一次真正的大规模入侵。苏联的方针一贯是不卷入直接与美国的冲突，所以最好的办法是用威慑手段，使美国不敢动手。于是，苏联想到了部署导弹。赫鲁晓夫自称，在古巴部署带核弹头的导弹的想法是他在1962年访问保加利亚期间形成的。他的打算是在古巴秘密部署导弹，待美国发现时一切已准备就绪，美国就不敢将其炸毁，因为总不可能一次全摧毁，而剩下的那一点就足以把纽约打得稀烂。他认为这是约束美国不敢发动对古巴军事行动的最好方法。另外，赫鲁

晓夫认为，美国在苏联周围——土耳其、意大利以及西德——都部署了可以打到苏联的导弹，苏联不妨以其人之道，还治其人之身，让它也尝尝滋味^①。总之，从苏方立场来说，部署导弹是防御性的，而不是进攻性的，而且恰是为了避免与美国正面冲突（因为如果美国果真大规模入侵，使古巴濒于灭亡，将使苏联处于两难境地）。

1962年7月，卡斯特罗访苏，达成秘密协议，在古巴部署中程导弹、发射装置和Il28轰炸机。8月初，苏联导弹开始运向古巴，一切卸运、装置都是苏联人员亲自动手，不让古巴人插手，以防泄密。到10月中旬美国发现后正式提出抗议时，大部分导弹已按计划部署完毕，还有小部分尚在运输途中。

在美国方面，当时主要注意重点在柏林。实际上美国也不敢对古巴轻举妄动，重点是在遏制与孤立它。国会再次授权肯尼迪在必要时可动员预备役军人，也是针对柏林而言。面对共和党要求对古巴采取军事行动的压力，肯尼迪在8月24日和9月13日两次记者招待会上都表示，美国在全世界所承担的义务是“全面的”，迄今为止，苏联向古巴运送的武器尚不足以构成对美国的严重威胁^②。他还表示，关于美国应该采取单方面行动的“过分随便的谈话”，适足以为共产党指责美国威胁的宣传“披上一层薄薄的合理外衣”。^③不过他表示美国将对古巴“密切监视”，一旦有必要，立即行动。

自8月起，美国一直对古巴进行经常性的空中侦察，美国海军并拍摄所有苏联驶向古巴的船只。8月31日，美国首次发现地对空防空导弹（SAMs）、带导弹的海防鱼雷艇，以及大批军事人员。不过并没有发现“进攻性”装备。多数美国政府成员和苏联

^① Khrushchev Remembers, by Edward Crankshaw, Little, Brown and Company, Boston, 1970, pp. 546, 547

^② The Kennedy Presidential Conference, New York, 1978, pp. 380, 384.

^③ ibid, p. 385.

问题专家认为，苏联从未在其领土之外，包括东欧，部署过进攻性导弹。苏联总的政策是不愿与美国发生冲突，它显然会估计到如部署进攻性武器会引起美国干涉，因此不会这样做（苏联的估计恰好相反）。

在这段时期内，美苏互相交换警告。美国说，如果古巴成为苏联的进攻性军事基地，美国将“采取一切必要行动以保卫它自己的与盟国的安全”；^①苏联说，如果美国对古巴的军事设施采取军事行动，“就是发动战争”。不过，苏方一再向美方保证，苏联对古巴的军援都是防御性的。赫鲁晓夫在9月份还专门让苏联驻美联络员鲍尔沙可夫向美方传话，苏联决不在古巴部署可以打到美国的导弹。

美国的西欧和拉美盟国都不同意美国进一步对古巴采取措施。

美国首次发现苏联在古巴有中程导弹基地是10月14日U-2侦察机拍摄照片所得，10月15日经专家分析鉴定冲洗出来的胶卷予以肯定，16日晨汇报到总统处。据说这些苏联中程导弹射程1100海里，从华盛顿到达拉斯都在其射程内，还包括美国所有战略空军基地。从此，美国政府高层开始了一系列紧张而难产的形势分析和对策研究。

总统亲自指定了一个专门小组，包括正副国务卿、正副国防部长、中央情报局长、总检察长、财政部长、白宫安全事务委员会助理、新闻总署署长以及其他有关在职与退休的高级官员。以后这个小组的主要成员就组成一个常设机构，称作白宫安全委员会常务委员会，延续至今。这个小组在到10月22日的一星期中在严格保密下日夜紧张地开会，商讨对策。肯尼迪总统每天傍晚听取该小组的汇报。

小组首先对苏联此举的动机作种种猜测，归纳起来，有以下

^① Sorensen, p. 753.

几种说法：

(1) “冷战”政治：断定美国不敢冒核战争之险，以此进行讹诈，逼美国在全世界面前示弱。如果这一着成功了，还可以用于世界其他更重要地区，例如柏林。

(2) 声东击西：如果美国作出反应，进攻古巴，结果会造成西方盟国分化，拉美人民更反美，美国在联合国受到谴责，苏联则可以趁机在柏林迅速采取行动。

(3) 保卫古巴：因为苏联在西半球这一据点太重要了，故不惜一切代价保卫它不垮台，并且以此给卡斯特罗打气。

(4) 讨价还价的资本：苏联深知古巴问题在美国国内政治中可能引起的麻烦，想以此作为向肯尼迪政府讨价还价的筹码，逼它在别处作出让步，或是柏林，或是同意最高级会谈，或是美国退出某些海外基地。

(5) 减少导弹差距：因为以大力发展洲际导弹来填补对美国的导弹差距费钱、费时，在美国周边部署中程导弹则可以弥补远程导弹的不足，还可以避开美国的警报系统。

苏联自己一再表明的是第三点理由。而当时肯尼迪本人最倾向于第一点。美国分析苏联的意图大约是等部署完毕后（可能在11月），自己突然宣布，使美国面对既成事实，然后建议召开最高级会议，由苏联提条件。如果苏联这次成功，将大大改变“冷战”中的力量对比。因此美国下决心挫败它。为此，美国必须赶在苏联部署完毕之前，苏联知道美国已经发现之前，以及消息透露到外界之前拿出对策，公开表明态度。

U-2飞机每天都传来关于苏联加速部署导弹的情报，肯尼迪的谋士们在此情况下苦苦思索了一星期，考虑了从无所作为到直接入侵古巴、推翻卡斯特罗的各种方案。

当时首先需要估计的是赫鲁晓夫的冒险性究竟有多大，准备走多远，也就是美国的反应是否会引起双方反应轮番升级，终于导致核战争？

强硬手段不外乎轰炸导弹基地，对古巴进行军事封锁，或直接入侵。下一步需要估计苏联可能采取报复的地点，它们依次是柏林、土耳其、伊朗……卡斯特罗也很可能下令进攻关他拿摩美军基地。在这种轮番升级形势下，苏联会不会得出战争不可避免的结论，从而采取先发制人的打击（即首先对美国使用核武器）？甚至不排除这样的可能性：苏联故意挑动美国进攻古巴，以便它对柏林下手。

其次要考虑的是西欧盟国和拉美其他国家的反应。西欧国家决不会支持美国在古巴采取冒险行动，从而把它们置于受苏联攻击的危险之中。这样，美国对柏林问题的立场可能因得不到西欧支持而削弱。但是如果美国对大门口的苏联威胁还无所作为，则刚好中了戴高乐的说法，美国靠不住。拉美国家也有类似问题。总之美国是两难处境。

解决问题的另外一手，就是通过外交途径。或在联合国提出要求派视察小组；或向苏联直接提出交涉，最后可能以美国撤出在土耳其的导弹来换取苏联撤出在古巴的导弹；或者绕过苏联直接秘密与古巴谈判，离间苏古关系。

美国所面临的两难处境是：如果采取硬的一手，很难避免双方的反应轮番升级而导致美苏之间全面冲突，从而爆发核战争。如果采取外交途径，则会把美国已经获得情报这件事过早公之于世，苏联尽可以利用外交谈判拖延时日，加紧部署，最终使美国在众目睽睽之下面对苏联已经作好发射准备的导弹，再来进行谈判，这恰好违反美国要赶在部署好之前迅速解决的大前提。肯尼迪本人尤其反对外交谈判的方案，因为他认为苏联此举违反其谨慎从事的常规和赫鲁晓夫一系列的保证，明目张胆地进行了欺骗，此刻美国需要采取强硬姿态。

最后，封锁的方案占了上风。肯尼迪及其谋士们认为，这一方案尽管也有引起双方反应轮番升级的危险，但是毕竟风险比空袭导弹基地要小得多，至少一开始可以不放一枪，不死一人。苏

联也比较容易下台阶，可以有机会避免把船只驶入封锁区。假设最终军事冲突不可避免，在美国沿海的加勒比海进行海战是对美国最为有利的，因为美国在全世界的海军优势是最没有问题的。赫鲁晓夫为避免战败，有可能掉转船头，这样，美国既可赢得盟国的信任，又可使古巴感到为苏联所背弃。另外，如果升级不可避免的话，其程度和速度较易控制。

在这少数人极度紧张的一星期中，肯尼迪充分做到了内紧外松，以确保绝对机密，麻痹敌人。他照常进行竞选演说，照常出入各种公开场合，照常接见外宾。10月18日，他与出席联大后即将回国的葛罗米柯外长谈了两小时，主题是柏林问题。他们谈到了古巴问题，双方都点水不漏。葛罗米柯重申苏联对古巴的军援纯属防御性质。肯尼迪不动声色，只是重谈了他9月13日在记者招待会上的声明中关于假如有进攻性武器，美国一定要采取行动的部分。葛罗米柯显然没有理会其特殊意义。与此同时，赫鲁晓夫在莫斯科接见美国新任驻苏大使柯勒时，再次重申苏联在古巴的一切活动都是防御性的。从苏联的立场来说，这也没有错。只是美国已经探得，而苏联还蒙在鼓里，因此棋输一着。

肯尼迪于1962年10月22日下午7时（华盛顿时间）经过精心准备作了电视讲话。在此之前，在政治上、军事上作了周密的部署。三军进入战备状态，同时向美国海外基地发出通知，在任何情况下没有总统命令不得发射武器。讲话稿事先发给美国驻各国使节以便表态口径一致。当天下午把在各地进行竞选活动或休假的国会议员紧急召回华盛顿，向他们通报了情况和决定。此时肯尼迪对他们的纷纷议论、抱怨和批评一概不予考虑。纯粹以行政首脑的权力作出决定，并承担全部责任。

肯尼迪讲话的主要内容是说苏联在古巴秘密部署导弹打破了多年来美苏双方小心翼翼保持的脆弱的现状，是对美国的有意挑衅，坚决不能接受。具体措施是：对一切正在运往古巴的进攻性

发射的任何导弹将被认为是苏联向美国的攻击，因而有权对苏联进行全面报复性回击。他特意说明这是“初步”措施。不过他精心挑选了“隔离”一词而不用“封锁”，为的是尽量降低起点；并且事先确定“隔离”的范围不包括汽油、石油和润滑剂，也就是不阻止油船驶向古巴，以避免因危及古巴生存而引起更强烈的反应，并表示目标只限于苏联导弹。^①

与此同时，美国出动了180艘军舰在加勒比海巡弋；大大加强关他那摩美军基地；一支装有核武器的B-52轰炸机在空中巡逻。“边缘政策”是杜勒斯的首创，但是真正充分实施，运用到一触即发的极限，莫过于这一次肯尼迪对古巴导弹的决策。这也是肯尼迪的两手策略高度发挥的典型。一方面，美国参谋长联席会议、国防部以及海空军都进入战备状态，准备同苏联的正面冲突随时爆发；一方面，美国运用一切手段发出外交和宣传攻势。

10月23日上午，负责美洲事务的助理国务卿主持召开了美洲国家组织理事会会议，取得了一项20个拉美国家一致通过的决议，要点是：要求立即撤除在古巴的具有进攻能力的导弹或其他武器；建议各成员国采取必要措施，包括使用武力，以保证古巴不能继续从“中苏集团国家”接受“危及本大陆和平和安全的武器”；要求联合国尽早派观察组到古巴。决议还规定本理事会成为临时磋商组织，对需采取的措施随时进行协商。^②这样，美国的行动就成了美洲国家组织的集体决议，不但避免了在拉美国家中引起反感，而且在国际法、海洋法上有所依据。

一俟决议通过，当天下午肯尼迪立即发表《关于禁止向古巴运送进攻性武器宣言》，以美洲国家组织决议作为主要依据之一，宣布美国总统统帅下的武装力量于1962年10月24日格林威治时间下午2时开始，“制止向古巴运送进攻性武器及其附属物资”；

^① *Dynamics of World Power*, Vol. I, pp. 693-698.

国防部长为此将采取适当措施，使用美国海、陆、空军，并可视必要发出指令，在离古巴“合理”的距离内指定禁区和航道，任何驶向古巴的飞机和船只都可能受到拦截，检查。关于使用武力的问题措词如下：

在执行本命令时，将不使用武力，除非已进行合理的努力，将国防部长的指令传达到该船只或飞机上，而对方仍然不听或拒绝照指令行事……不论如何，非到必要时不使用武力”。^①

肯尼迪私下给海军的指示是，在必要动武时，应设法使对方船只瘫痪，但不要击沉。当时美国为建立“隔离”线出动了16艘驱逐舰、3艘巡洋舰、1艘反潜艇航空母舰和6艘给养舰只，另外还有150艘备用舰只。

同一天下午，美国代表史蒂文森在联大发言，对苏联进行指控，逼苏联代表表态。这回轮到苏联处于被当场戳穿假话的尴尬地位了。美国获得了主动。西欧盟国政府都支持美国。戴高乐态度尤其坚决，表示如发生战争，法国将和美国站在一起，不过他接着说他认为不会发生战争。非洲国家，包括与苏联关系较好的阿尔及利亚、几内亚等国代表表示，如果问题仅限于美苏之间而不是美古之间，他们就支持美国。但是西欧的群众和舆论反对美国边缘政策的声浪很高，许多国家举行了和平示威游行，主要是因为群众的确害怕核战争爆发。英国著名哲学家、和平运动领袖人物罗素致电肯尼迪，谴责他的行动是“孤注一掷”，“没有任何正当理由”。^②

在美国宣布“隔离”措施后的最初几天内，苏、古方面一面

^① Sorensen, p. 798.

发表抗议声明，坚称在古巴的武器是防御性的，一面加紧建设在古巴的基地，加速拆箱装配已运去的导弹。在大西洋上行驶的苏联船只没有改变航向，正向古巴驶去。而由 90 艘船只组成的美国舰队在 68 个空军中队和 8 艘航空母舰护卫下进入阵地，准备拦截进入“隔离区”的苏联船只。白宫则正在起草命令，准备下令在苏联潜艇进行干扰时炸毁之。当时双方剑拔弩张，全世界都神经紧张地注视着双方动作，美国人纷纷向防空掩体中运送食品，美国股票大跌。这时美国接受了英国的建议，把拦截地带放在更靠近古巴的地方，这样可以给赫鲁晓夫多一点考虑的时间，避免过早发生冲突。

联合国秘书长吴丹提出了一项建议：苏联停止运送武器，美国暂停海上“隔离”，以便获得时间进行谈判。美国认为这个建议不利于美方，因为它对于已进入古巴、并且正在加紧安装的苏联导弹并无任何制约。肯尼迪致书吴丹予以婉拒。

25 日晨，一艘苏联油船和一艘东德客船通过了“隔离线”，肯尼迪下令放行，因为估计这两艘船尚未接到莫斯科的命令。26 日晨，美国军舰拦截了一艘苏联包租的属于巴拿马的美国制造的货船（船员多为希腊人），上船开舱检查，没有发现武器，准予放行。这艘船是由肯尼迪亲自挑选，亲自下令检查的。一方面，肯尼迪希望尽可能避免拦截苏联船只；一方面又要向苏联表示，美国是会这样做的。于是精心挑选了一艘不属于任何社会主义国家而由苏联包租的船，而且估计上面没有“违禁品”，因为估计苏联不会让运送导弹的船只落入美国手中。他坚持要给赫鲁晓夫以足够时间，能把转弯的指示下达到海上船只。

在苏联方面，从“隔离”的第二天起就放出各种愿意和平解决的信号。赫鲁晓夫给罗素的复信和与美国企业家威廉·诺克斯的谈话都建议举行首脑会议。美国歌唱家杰罗姆·海因斯在莫斯科演出次日，赫鲁晓夫专门看望了他，苏联报纸对此大肆宣扬。同

美国飞机一直“护航”，跟踪到苏联港口。

另外，美国本来担心苏联在柏林问题上进行报复，但是苏联方面的公开表态却竭力把古巴同柏林分开来。27日葛罗米柯在联大表示，苏联决不会落进美国的“圈套”，在柏林搞报复。

所有这一切都表明苏联不愿意进一步发生冲突，谋求与美国达成和平解决。美国方面看到了这一点，哈里曼连忙建议肯尼迪不要不予理睬，要采取“给出路”的政策。这本来也是肯尼迪的意图，因此他虽然婉拒了吴丹的第一个建议，却同时授权哈里曼继续与吴丹商谈以求达到双方可以接受的方案。

另一方面，直到26日，苏联在古巴发射场的工作仍在继续进行，华盛顿的备战也继续进行，大军集结在佛罗里达州。苏联如果完成发射装置，在谈判桌上讨价还价的筹码将大大增加。而美国则做足姿态，表示决不允许苏联导弹装上发射台，使苏联感到，在此之前美军就会入侵古巴，届时苏联就会处于或是抛弃古巴，或是发射导弹的进退维谷的境地。

最后，苏联首先让步，26日由驻美使馆参赞通过美国广播公司记者试探，美国是否同意在联合国视察下撤走导弹，交换条件是美国公开承诺不入侵古巴。美国传话表示：注意到谈判的“实际可能性”。信息传到莫斯科后，赫鲁晓夫立即致电肯尼迪，提出同样的建议。苏联代表佐林在联合国也在以同样的方案进行活动；古巴代表也表示，如果美国保证古巴领土完整，古巴也不需要导弹。但是第二天，莫斯科又广播了一封赫鲁晓夫致肯尼迪的新的信件，其中增加了苏联保证不侵犯土耳其，要美国撤除在土耳其的导弹的内容。同时，一架美国U-2飞机在古巴上空被击落。一时之间，空气又紧张起来。美方经研究，认为由于种种手续上的问题，很可能第二封信在先，而第一封信是赫鲁晓夫最后的决策。10月27日，肯尼迪不理睬第二封信，径自答复第一封信，暗示可以同意赫鲁晓夫的建议，但要苏联先停止导弹基地的一切工作，然后开始谈判。信交到苏联驻美使馆，限24小时内答复，否则就要

采取军事行动。

28日，赫鲁晓夫的复信发到华盛顿，表示发射场工作将要停止，导弹将装箱运回苏联，将在联合国开始谈判。信中并要求美国飞机不要在古巴上空飞行，以免被误认为是核轰炸机。^①

这样，最紧张的危机过去了。接着美苏在联合国的代表进行了复杂艰巨的谈判。直到11月20日苏联同意在30天内撤走11-28飞机，美国才终止海上隔离。由于古巴反对，联合国视察之事未实现，美国也以此为借口没有明确保证不入侵古巴。美国仍继续用U-2飞机侦察古巴，苏联对此默许；美国事实上也未再入侵古巴。

这件事以“古巴导弹危机”载入史册。在战后的美苏对抗中，以这一次最为危险，离战争边缘最近。以后，双方再也没有达到过这个程度。这是一次力量和意志的较量。赫鲁晓夫当初作出装置导弹的决定，其意图已如前述。这是合乎苏联的思维逻辑的。但是他首先低估了美国的情报系统，以为可以秘密进行到一切部署就绪，使美国面临既成事实，订城下之盟；其次，他低估了肯尼迪政府强硬的一手。更重要的是，当时在军事力量对比上苏联自知仍处于劣势，决没有到可以摊牌的时候。从最后解决的形式来看，苏联是退让认输的形象，接受城下之盟的是赫鲁晓夫。当时中国对赫鲁晓夫提出的批评最为尖锐，概括为“先冒险主义，后投降主义”，认为他丢尽了社会主义国家的脸。在这之后，紧接着是苏共22大，中苏论战进一步升级。古巴和苏联也产生了矛盾，因为古巴虽然不反对撤除导弹，但是原来是不同意连11-28也一起撤除的。特别是联合国视察在古巴看来就是侵犯主权，决不能接受。更重要的是，古巴不可避免地感到自己成了大国角逐中的一个卒子，苏联归根结底还是在同美国做交易。

^① 肯尼迪与赫鲁晓夫10月26—28日的通信见 *Dynamics of Power*, Vol. II,

美国当然自认为是取得了胜利。腊斯克对美国广播公司记者斯卡利说，“在你报道这件事时要记住这一点：眼珠瞪眼珠，他先眨眼睛。”^①对肯尼迪说来，也是洗雪了猪湾之耻。肯尼迪的拉美问题谋士之一阿道夫·勃尔在日记中写道：“这是对猪湾事件的报复，这一次再没有人能指责说在关键时刻有人示弱了。”^②总的说来，肯尼迪在国内通过这次事件提高了威望。这件事的处理被认为是他“最美好的时刻”。当时，多数共和党议员也拥护肯尼迪的决定。鼓吹再次入侵古巴，推翻卡斯特罗政府的大有人在，军方一直跃跃欲试。危机过去后，有些共和党议员又出来指责肯尼迪政府失去了一次推翻卡斯特罗的机会，特别不该允诺不再入侵古巴，不过这显然是为竞选做文章。

还有另一些人始终认为美国政府已经走得太远，不必要冒这样的风险。白宫安全委员会常务委员会的两名成员，前驻苏大使汤姆逊和波伦都曾建议与苏联内部摊牌、谈判，而不要公开对抗。10月25日著名反“冷战”记者李普曼在《纽约时报》上登载专栏文章，质问肯尼迪为什么不在见葛罗米柯时向他出示U-2飞机的照片，提出警告，而要采取公开发出哀的美敦书的方式，使赫鲁晓夫公开丢脸，下不来台，拿千百万苏美人民的生命作赌注。肯尼迪及其谋士们也都承认苏联在古巴的42枚导弹改变不了美国的核优势，苏联也决不会首先向美国发射导弹。但是这是对美国在拉美的霸权的挑战，是威信问题，同时也是选择一个地点给苏联一个下马威。事后，肯尼迪也明白，这样的冒险可一而不可再。他向他的谋士们说，这件事有三个特点：事情是发生在美国拥有常规力量优势的地方；苏联国家安全在这里没有牵连；苏联在世界面前无法自圆其说。所以苏联可以也只好退却。而在这三个条件刚好相反时，不能指望苏联总是退却。

① Thomas Patterson, p. 544.

② *ibid.*, p. 545.

赫鲁晓夫却认为苏联此举也获得了胜利，即美国公开表示不再入侵古巴，保住了古巴的存在。^① 这件事的副产品之一，是苏联加紧发展核武器。

第四节 弥补北大西洋联盟的裂痕

（一）西欧的变化和肯尼迪的“宏伟计划”

到 50 年代末、60 年代初，西欧主要国家经济上有了迅猛增长，欧洲共同市场成为世界最大的贸易集团，这一变化给北大西洋联盟内部带来了深刻的变化。当时对美国说来，一个重要问题是欧洲出现了大量美元储备，称为“欧洲美元”，这些美元都可以用来兑换黄金。1961 年肯尼迪入主白宫时，美国黄金流失速度达到每年 10 亿美元，而美国每年的外贸赤字又使国际上每年可多 6 亿美元的储备。所有这些美元都可以 35 美元 1 盎司的定价兑换黄金。因此，肯尼迪上台伊始曾向他的顾问说，他感到最棘手的两件事，一是核弹，一是美元问题。而美国的霸权恰恰有赖于这两大支柱。

在军事上，尽管西欧还需要美国的核保护伞，但是对此日益失去信任。一方面，经过战后几次较量，美苏在欧洲争夺的格局已大体上固定下来，谁也不可能改变雅尔塔协议划定的界限。西欧对苏联会真的向他们发动大规模进攻的担心日益减少。另一方面，苏联已经有了远程导弹，从而把美国本土直接置于苏联核打击的威胁下，西欧就更加怀疑一旦有事，美国会冒本土被毁灭的危险来保护西欧。特别是肯尼迪的“灵活反应战略”同西欧以核

^① Khrushchev Remembers, p. 512.

威慑为支柱的战略背道而驰。美国越是强调西欧应发展常规军备，西欧就越感到美国不可靠，是要让西欧去顶头阵。这样，有条件发展核武器的英、法就更加强调要拥有自己独立的、不受美国控制的核力量。

战后英、法殖民帝国解体的真正得利者是美国，凡英、法等国退出的地方，美国势力就悄悄进去，艾森豪威尔的“力量真空主义”不过是说得明白一点而已。到60年代初，这一进程基本结束。英、法等国被迫接受非殖民化之后，反而放下了包袱，开始致力于与前属地建立新的关系，争取保持自己的利益，恢复影响。对于美苏在第三世界的争夺，西欧有自己独立的利益，不一定跟美国亦步亦趋。

除了实际利害关系之外，还有文化、心理因素。不难理解，有过辉煌历史、曾经是一世之雄的一些西欧国家，战后沦为美国小伙伴是不得已的。对于10年来美国的颐指气使，美国文化、生活方式的无孔不入，欧洲人很反感。特别是以自己的灿烂文化而自豪的法国知识分子对于法语被掺进英语的趋势感到难以忍受，一旦在经济上有了力量，必然要设法摆脱这种状态，向美国要平等、闹独立。

面对这种形势，肯尼迪有一个重振大西洋联盟的设想，也是他的“新边疆”思想的一部分。他深知，美国的“领导权”一是靠核武器，一是靠经济实力。他需要一种方案，既顺应西欧的新潮流，又能在实质上加强美国这两个方面的力量，使主动权掌握在美国手里。这个方案包括两个方面：

1. 通过“扩大贸易法”

面对西欧共同市场的现实，美国设想建立一种“双重伙伴关系”。具体地说，就是使“扩大贸易法”获得通过，争取同西欧共同市场谈判，最终成立一个包括美国在内的大自由贸易区。1962年8月“扩大贸易法”获得通过，取代了罗斯福时期制定的。已

经过 11 次修正的“互惠贸易协定法”。新的立法授权总统在五年之内可以对美国与欧洲共同市场国家贸易的主要商品削减关税 50%，以后还可以完全免税，同时对美国因增加进口而受害的企业和职工给以补贴。这使总统在关税谈判上的机动权大大加强。紧接着美国与西欧国家就互相降低关税问题进行了多次谈判，称“肯尼迪回合”。但是这项法案的设想是以英国加入欧洲共同市场为前提的，这样，可以把英联邦市场也纳入在内，而且美国可以利用同英国的“特殊关系”，通过英国实现自己的意图。但是英国的申请遭到法国否决，欧洲国家也不肯降低关税，特别是农产品。所以这一计划收效甚微。

2. 提出“多边核力量”

自从 1958 年法国提出的同美英一起由三家共同控制“北约”核武器的要求遭否决之后，美国一直在寻找一种方案，既要使“北约”盟国感到自己在参与决策，又要使核武器“不扩散”，也就是实际控制权还在美国手中。1959 年美国有了北极星导弹之后，当时的国防部长盖茨就考虑以某种方式将装备这种导弹的核潜艇提供给“北约”国家。在 1960 年 12 月于巴黎召开的“北约”部长理事会上，美国首次试探说，如果能设计出一种多边控制的制度，美国就可能在 1963 年以前给“北约”五艘有 80 枚北极星导弹的弹道导弹潜水艇。1961 年 5 月肯尼迪在访问加拿大时，再次提出这一建议，并进一步明确，这些潜艇要“遵守‘北约’一致同意的管理和使用规定”，还进而提出，“一旦‘北约’完成了它的非核目标，可以考虑组成一支由多国拥有并管理的海上部队——如果我们的盟国希望这样，并认为切实可行的话。”^①

在此之后，美国政府成员多次到欧洲兜售“多边核力量”的各种版本。1962 年 10 月由国务院官员杰拉德·史密斯和海军上

将约翰·李率领一个代表团到西欧各国作说服工作，但收效甚微。

如果说，在经济上的计划是一种美国与欧共体“平等伙伴关系”的模式，那么在军事上仍然完全是“北约”统一体的构想，而不论以什么方式，这统一体的领导权还是牢牢掌握在美国手中。这就是肯尼迪对西欧的战略构想。美国名记者约瑟夫·克拉夫特在其书中称之为“宏伟的计划”。但是这一“宏伟的计划”并不为西欧所接受，西欧各国各有打算。一马当先向美国的战略构想提出挑战的是法国的戴高乐。对这个问题有必要略向前追溯，以便说清其来龙去脉。

（二）两种针锋相对的战略构想

戴高乐自1958年重新执政以来，对当时的世界形势以及法国应采取的态度和政策有如下的构想：

世界局势与“北约”成立初期已大不相同。西欧各国都已恢复正常的地位，并且在物质生产方面不断前进，因此共产主义在这里已失去孳生的机会。苏联也没有理由为了把它的统治强加于三亿西欧人而发动进攻。从历史上推断，苏联今天的主要担心应在亚洲（中国），而不是西欧。苏联除非发疯，为什么要发动一次会导致全面毁灭的战争呢？如果不打仗，迟早会媾和。所以可以相信苏联东欧国家将日益需要缓和。自从苏联也有了足以毁灭美国的力量之后，西方国家认为除非万不得已，否则无法想象美苏会互扔炸弹，但是两国向处于它们之间的中欧或西欧扔炸弹却是可能的。“所以对西欧说来，北大西洋公约组织已不能保障其生存，既然保护的有效性已发生疑问，为什么还要把命运交给保护人呢？”^①至于法国，不应再“屈从”大西洋联盟，而应在欧洲和在

^① Charles De Gaulle, *Memoires d'Espoir, Le Renouveau 1958—1962/L'effort 1962*, Librairie Plon, 1970, n. 217

全世界独立行事。为保持独立，就得有维护自己的安全的现代化手段（这当然指的是核武器）。

根据以上对形势的分析，戴高乐提出他的规划如下：

我的规划不是要使法国脱离大西洋联盟——这是我要极端小心地维持的——而是要脱离在美国指挥下的北大西洋公约组织一体化；要分别同东方国家，首先是俄国，建立缓和，然后是谅解和合作的关系；在时机到来的时候也同中国建立同样的关系；我们要自己拥有一支核力量，足以使任何要攻击我们的人冒遭受重创的风险。但是我要一步一个脚印地走这条路，每一步都同总的局势的发展联系起来，同时不断妥善处理法国（与盟国的）传统友谊。^①

这是多么清楚的一幅蓝图，又是向美国领导地位多么鲜明的挑战！

他做的第一件事，就是在1958年9月14日给艾森豪威尔和麦克米伦分别寄去一封私人信件，正式提出：要使一个集体防务组织真正有效，就不应只涉及北大西洋，而应覆盖全世界；鉴于法国的责任和安全都有世界性，巴黎应直接参与联盟的战略和政治决策，而迄今为止，这些决定完全是美国在私下征求英国意见后独家作出的；建议今后联盟应由美、英、法三家领导，否则法国将根据北大西洋公约第12条，或者要求改革该组织，或者退出。信中还指出，不久，西方的核武器就不再由盎格鲁—撒克逊人垄断了。

这封信据戴高乐称意味着“亮出旗帜”。美国于10月2日复信正式拒绝了戴的建议，说美国必须承担的责任比法国要重得多，不能缩小到“三方安排”。麦克米伦于11月3日复信，也表示反

对。其他一些“北约”国家也不想接受法国为欧洲大陆的代言人。在12月举行的“北约”理事会会议上，这个问题提出来，未获通过。

戴高乐的独立姿态召来了杜勒斯1958年的巴黎之行。他向戴高乐详细解释了美国的“遏制”和“威慑”政策，重弹所谓苏联控制了欧亚共产主义统治下十亿人而且在全世界伺机扩张的老调，说明西方对苏联野心的抵制必须在美国领导之下。总之，杜勒斯一再宣扬的是两极世界的观点。他还表示，美国的目标不但要遏制苏联，而且要把德国框在一定的范围内，使它不致再起坏作用。他在大讲了一通美法友谊之后，向法国提出：与其自己试验、制造核武器，何如由美国提供？

戴高乐向美国保证如果发生苏联侵略，法国一定站在美国一边。但是他对苏联意图的分析与杜勒斯完全不同。他认为指导苏联行为的，固然有共产主义因素，主要还是俄国的利益，而俄国的利益在于和平。所以实际上，苏联不大可能发动侵略。法国的政策是既致力于同苏联缓和，又准备最坏的情况。因此，法国不赞成“北约”的现状，法国要有自己独立的防务。他反问杜勒斯：“你们如果愿意卖给我们原子弹，我们当然愿意买，不过它得完全归我们，不受任何限制，如何？”^①杜勒斯无言以对，因为这当然不是美国的意图，美国只是要法国接受美国的核保护伞而已。

1959年9月，艾森豪威尔访问法国，受到了戴高乐精心安排的法兰西皇家气派的礼遇和百万群众的夹道欢迎，使他深受感动。但是在坐下来进行严肃会谈的时候，双方仍然无法在战略构想和政策上协调起来。用戴高乐的话来说，这位美国总统唯一关心的就是对苏关系，在他看来宇宙间无论何处发生什么事情，都得与苏联联系起来考虑，而“自由世界”无论安全、经济、货币、科

^① Charles de Gaulle: *Memoires D'espoir, Le Renouveau 1958—1962/L'effort*

学、技术……一切方面，唯一的现实就是美国。这是对两极思想和美苏共管世界的观念的生动写照。

与此相反，戴高乐则强调，不论是社会主义国家，还是西欧国家，都是单独的国家，意识形态掩盖不了各自的民族个性和民族利益。彼得大帝如在世，对俄国边界和领土的处理也不会和斯大林有什么不同。东西欧国家应该一个一个地接触，一扇一扇地打开铁幕，而不是永远以两大集团打交道。他强调，法国几世纪以来对俄国及东欧有特殊吸引力，可以在这方面做出榜样。他告诉艾森豪威尔，他准备邀请赫鲁晓夫访法，尽管有四国首脑会议之议，他认为法苏单独会谈还是有必要。果然，1960年3月，赫鲁晓夫实现访法，而四国首脑会议却因U-2飞机事件而夭折。

和杜勒斯一样，艾森豪威尔企图说服法国相信美国的核保护伞，而不要自己制造原子弹。戴高乐坦率而透彻地说明了不能依赖美国的理由。他说如果苏联竟然席卷欧洲，他相信美国一定不会坐视，但是实际可能发生的是欧洲逐步遭侵蚀。他举两次世界大战为例：第一次，欧战三年之后美国才介入；第二次法国已经被打垮之后美国才介入。为什么要使法国相信美国下一次会在自己本土并未受攻击的情况下甘冒自己被毁灭的风险来及时拯救欧洲呢？他说法国核力量虽小，但是只要使对方相信法国有可能单独使用核武器而不必等待外界替它作决定，就可以起威慑作用，使对方不敢动手。^①

戴高乐不仅不相信美国保护欧洲的可靠性，他还进而怀疑美苏勾结的可能性。1959年11月，他在一次记者招待会上尖锐地提出这个问题：

将来，一旦政治背景完全改变——这种情况在世界上是发生过的——谁能说两个垄断核武器的大国不会协议瓜分世

界呢？如果说，在一定的时机，这两大国各自决定不向它的主要敌人发射导弹以保全自己，谁能说它们不会去摧毁别国呢？在某个可怕的日子里，从莫斯科把西欧消灭掉，从华盛顿把中欧消灭掉，这是可以想象的。谁能够说，经过我不知道什么样的政治与社会动乱之后，这两个敌国不会团结起来呢？^①

戴高乐这段话可能想象得远了一点。但是当时的背景是，美苏经过15年的“冷战”之后，正在开始对话。从“戴维营精神”到赫鲁晓夫—肯尼迪的热线，美苏两家表现出来的都是两国共管的理念，而无视各自盟国的利益和意愿。这也正是中国领导人所批判的“美苏勾结主宰世界”的理念。戴高乐的担心和毛泽东的恰好不谋而合。

总之，一个是以美、苏自己为中心，以“阵营”或“联盟”为单位的两极世界的战略，一个是强调各民族国家独立的意志和利益的构想（但是当时还不能算“多极世界”思想，那是以后的事），二者必然发生冲突。

不过，决不能说戴高乐已放弃“联盟”，或者已经走向“中立”。在关键时刻；在柏林和古巴危机时，法国是最坚决支持美国采取强硬态度的。

（三）戴高乐的独立行动

戴高乐说到做到，在一系列的外交行动上显示法国的独立性。1958年7月，美国因伊拉克发生革命而派兵登陆黎巴嫩，英国军队同时在约旦登陆。法国一方面同它们“划清界线”，不配合行动；

^① Richard J. Barnett, *The Alliance, America—Europe—Japan, Makers of the Post World War*, New York, 1983, p. 218.

另一方面，自己派了一支巡洋舰队到贝鲁特湾，以显示法国的存在——黎巴嫩原来毕竟是法国势力所在。对古巴，法国不参加美国号召的禁运，并且始终没有撤回驻古巴大使。

1959年3月，法国撤出它在“北约”的地中海舰队，不久之后，法国决定禁止美国在法国本土或领空部署核武器和发射装置。美国决定从法国基地撤出200架飞机到英、德基地。

同年11月，戴高乐视察军事学院，向师生发表重要讲话，强调“法国的防务必须是法国的”，一旦发生战争，法国可以同其他国家协作，但是“必须由自己，为了自己，以自己的方式保卫自己”。他直言不讳地说：“对法国说来，迄今为止自由世界所奉行的、被称为‘一体化’的体制已经过去了。”在这次演讲中，他第一次提出法国要建立自己的“打击力量”，^①其要素当然就是原子弹。

1960年2月，法国在撒哈拉沙漠成功地爆炸了第一个原子装置。对于当时美、苏掀起的反对“核扩散”宣传和对污染大气层的谴责，他嗤之以鼻，认为很不公平，这一点又同中国的态度不谋而合。

1960年3月23日，赫鲁晓夫应邀访法，这是战后第一位苏联领导人访问西欧。戴高乐以此显示法国不接受“美苏共管”的观念。就在赫鲁晓夫访问期间，4月1日，法国成功地进行了第二次原子弹试验，并由戴高乐亲自把这一消息透露给赫鲁晓夫。

4月22日，戴高乐访问美国。与艾森豪威尔访法一样，受到白宫隆重接待，也受到美国群众对待战斗英雄般的夹道欢迎和欢呼。但是涉及实质问题，分歧依旧。

肯尼迪上台之后，面临的就是这样正在闹独立，处处同他的战略思想相左的法国，因此他不得不给予应有的重视。上台后一个月他就开始每个月给戴高乐写一封信。2月的信要求法国支持美国关于联合国干涉刚果（利）的主张，遭拒绝；3月，要求

法国同意把老挝置于东南亚条约组织管辖之下，当然又遭拒绝；4月，表示欣然接受访法邀请；5月，通报他访问法国之后将到维也纳同赫鲁晓夫会见。

5月31日，肯尼迪移樽就教，访问巴黎。这一事实本身，也是戴高乐不甘心作顺从的小伙伴的一系列政策获得的结果。戴高乐不无得意地注意到，美国终于开始同作为一个国家的法国单独打交道，而不是像过去十几年那样，仅仅在各种组织中把它作为西欧的一部分打交道。肯尼迪在法国受到了极隆重的款待。美国方面也为这次访问作了精心的准备，肯尼迪亲自挑选了给戴高乐的礼物：一封乔治·华盛顿与拉法叶特通信的原件，象征着美法之间历史悠久的友谊。风度优雅的法裔美国总统夫人杰奎琳以流畅的法语同戴高乐谈论法国历史。这一切都在感情上对将军个人产生了一定的效果。作为个人，戴高乐和在年龄上可以做他儿子的肯尼迪互相都怀有某种敬意和好感，但是他们所代表的两个国家、两种政策之间的分歧却无法弥合。

两个总统的会谈涉及全世界各个方面的问题，用戴高乐的话一言以蔽之曰：“在每一件事情上，肯尼迪向我提出的建议都是在他的企业中入一股；而我向他说的是：巴黎肯定要同华盛顿密切配合，但是它所作的一切都要通过自己的首脑去做。”^①

值得一提的是，在这次会谈中戴高乐用明确的语言奉劝美国不要干涉印度支那。这回该轮到法国来教训美国了：一个民族一旦觉醒，任何外国当局，不论用什么手段，都不能把自己强加于该民族。戴高乐说，如果你们扶植一个顺从你们的政府，人民就会反对它。你们越是在那里反对共产主义，那里的共产党人就越能以民族独立卫士的姿态出现。他预言说：“你们正在重新发动一场我们已经结束战争……你们将一步一步陷入见不到底的军事

^① De Gaulle, p. 273.

和政治泥潭中去。”^① 这位将军不幸而言中。

当然，最核心的分歧还是关于核战略的问题。这个问题不断尖锐化，直到法国于1966年退出“北约”军事委员会。

（四）“多边核力量”与独立核力量之争

美国提出的“多边核力量”的方案主要针对的是英、法两国的独立核力量。这里牵涉到美、英、法三国之间的复杂而微妙的关系，而且也与英国申请加入共同市场有关。

1. 英美特殊关系与英国的独立核力量

英国的原子弹于1952年10月第一次爆炸成功。美国原来对英国采取严密封锁原子情报的政策，至此略有松动。特别是1957年苏联卫星上天之后，美国感到有必要加速西方在这方面的发展。

1958年2月，当时的美国助理国务卿赫脱和英国驻美大使哈罗德·加西亚签署了一项由美国向英国提供中程弹道导弹为期五年的协议，规定这些导弹设置在英国领土上，由美国提供训练援助，一旦英国人掌握技术后，所有权即归英国，只是发射这些导弹要由两国政府共同决定。同年5月，英国成功地爆炸了一颗氢弹，发言权更大了。6月，英美两国政府签署了分享原子秘密的协定。7月2日，艾森豪威尔签署发布了新的原子能法案，取代了1946年杜鲁门签署的由美国垄断原子能生产的麦克马洪法案。新法案规定，美国政府可以向已经在核武器方面取得“实质性进展的盟国”提供核技术资料。^② 而英国当时被认为是唯一符合这一条件的国家。由此，英国在发展核武器上受到美国的特殊待遇。

英国缺乏的是运载工具。1960年，艾森豪威尔与麦克米伦在

^① *ibid.*, p. 274--275.

^② 《美国与盟国核关系》，第211页

戴维营会谈，亲口答应向英国提供美国正在研制、准备生产的“闪电式”空对地导弹，并签定协议，规定美国负担研究和发展的全部费用，英国则负担最终购买导弹的费用，同时英国开放苏格兰的霍利湾基地供美国北极星潜艇使用。英国对此非常重视，把这一协议看作连结英国安全政策两大支柱——同美国的“特殊关系”和英国独立核力量——的纽带。获得“闪电式”导弹成为麦克米伦的一大政治资本。但是这种导弹的研制进展缓慢而代价昂贵，到肯尼迪执政时，在特别讲求经济效益的国防部长麦克纳马拉坚持下，美国决定取消全部有关这一导弹的计划。美国对英国的食言，在英国政府中引起轩然大波，使麦克米伦政府面临危机，造成英美之间紧张关系自不待言。英国国防大臣桑尼克拉夫特告诉麦克纳马拉，英国从今以后在防务问题上再也不信任美国了。本来英国为维持与美国的“特殊关系”，对美国态度一直比较温和，有时委曲求全。但是这一次，英国政府感到美国背信弃义，忍无可忍，采取了强硬的态度。1962年12月，肯尼迪与麦克米伦在拿骚会晤。后者拒绝了美国关于“闪电式”导弹的妥协方案，表示英国决心维持自己的核威慑力量，如果为此而与美国决裂也在所不惜。而且在英国国内当时的气氛下，如果这个问题得不到美国支持，保守党为了继续掌权，也不得不反美。英国此刻提出要求美国提供北极星导弹。问题的症结依然是，如何把英国对这种导弹的独立权与美国要求的控制权协调起来。拿骚会谈的结果，双方发表了一项关于建立“北约”“多边核力量”的“核防务体系”的声明。要点是，美国向英国提供一定数量的北极星导弹作为对放弃生产“闪电式”导弹的补偿；英国的这些核威慑力量将成为“北约”核力量的一部分，除非英国“最高民族利益”受到威胁^①，这些武器将置于“北约”指挥之下；美国也提交相当的核力量接受“北约”的统一指挥；英美的这些核力量将包括在“北

^① Sorensen, p. 639.

约”的“多边核力量”计划之内。

这样麦克米伦得到了北极星导弹，保全了面子，也保住了同美国的特殊关系。但是在实质上并没有维护住英国核力量的完全独立，尽管有一项可以撤回的条款。因此，这个问题在国内引起激烈辩论。拖了一年之后，到1963年11月，英国政府终于宣布，英国不拟对“多边核力量”的具体方案承担义务。

事实证明，英美“特殊关系”和英国独立的核力量之间很难兼顾。英国在这个问题上常常犹豫，自相矛盾，不如法国干脆。最终，英国还是必须保住自己的核地位。不过1962年拿骚会议的公报还是引起了法国的反感，加深了英法的矛盾。

2. 英国加入共同市场问题

欧洲共同市场本身的问题和矛盾不在本书范围。不过英国与共同市场的关系也间接涉及美欧关系，特别是美、英、法三国关系，故有必要略加叙述。

1956年“罗马条约”产生后，英国第一个反应是反对，并且采取了一些措施与之对抗，先有“工业自由贸易区”，后有“七国贸易区”（即“罗马条约”六个参加国以外的七个欧洲国家），但都告失败。于是，英国转变政策，于1961年提出申请加入欧洲共同市场。这对英国是一个重大的转变，也是一个矛盾重重的困难抉择。但是英国终于走出这一步，主要是因为英联邦实际上处于解体之中，其中经济比较发达的国家如加、澳、新，同美国关系都比同英国关系密切，在这种情况下，面对日益强大的欧洲大陆和它的关税壁垒，英国感到难以竞争。更重要的是，在政治上欧洲大陆集团已经成为美、苏以外一支举足轻重的力量，其政治影响正在日益增长，英国如果不甘心永远作美国顺从的小伙伴，将处于夹在三方之间势单力孤的地位。衡量利弊，英国作出了以上的决定。

1961年4月，麦克米伦到华盛顿，把这一决定通知美国。美

国对此也有矛盾：在经济上，欧洲共同市场已经形成一个高关税的贸易集团，对美国的国际贸易不利，如果由于英国的参加而得到加强，当然会对美国造成更大的威胁；但是在政治上，美国认为英国的加入有助于抵消正在形成的法德联盟对美国的离心倾向，而且能促使共同市场成为美国所希望的那种欧洲政治联邦的基础；而且美国还认为由于英国与欧洲以外的联系，可以阻止欧洲共同市场建立高关税壁垒。衡量利弊，美国还是把政治考虑放在第一位，决定支持和鼓励英国加入共同市场，肯尼迪还亲自向戴高乐说项。但同时，美国也不愿因此使自己在经济上受到损失。它一方面警告英国，美国决不能接受让英联邦的农产品在共同市场享有比美国农产品更为有利地位的任何“永久性制度”，一面采取了通过“扩大贸易法”的措施，这一点在本节一开始已述及。

3. 法国发起进攻

1962年肯尼迪为英国加入共同市场向戴高乐说项时，后者未置可否，这使美国抱着一厢情愿的希望，以为不成问题。1962年12月英美拿骚会议之后，肯尼迪即派波伦到巴黎解释英美公报内容，表示美国将以英国同样的条件向法国提供北极星导弹，由于法国没有那种弹头，英国可以提供，以换取法国在核武器方面的合作。

1963年1月14日，肯尼迪在华盛顿发表国情咨文，欢呼“自由欧洲正进入它悠久而又光辉的历史的一个新阶段……在活动的各个领域里都趋向于目标、力量 and 政策的统一”。^①

同一天，戴高乐在巴黎举行记者招待会，对美国的“宏伟计划”全面否定。他公开宣布：（1）拒绝接受北极星导弹，反对“多边核力量”，坚持法国独立核力量；（2）否决英国加入共同市场，理由是英国与美国关系太密切，英国加入进来必然反映美国

^① Public Papers, Kennedy, p. 15

的利益和意图（当时有记者概括为戴高乐把英国视为美国的“特洛伊木马”）；（3）与阿登纳签订法德条约；（4）从“北约”撤出更多的法国部队；（5）反对“北约”国家在政治上进一步一体化。

在这次记者招待会上，戴高乐再次表示了对美国能“保护”西欧的深刻的怀疑。他说，现在美国也处于可以受到核袭击的地位，“世界上没有任何人——尤其是美国没有任何人能够说，美国的核武器是否会用来保卫欧洲，何地、何时、如何、到什么程度。”^①

这样，肯尼迪的“宏伟计划”在经济和军事两个方面都被戴高乐反对掉了。此后美国悄悄地撤消了原先答应的售予法国鲎鱼级核潜艇的计划。在核武器问题上，美国坚持不帮助法国发展核武器，只是建议按照英美拿骚会议公报的同样条件同法国谈判，为法国所拒绝。1963年三国部分禁试条约既是针对中国的，也是针对法国的。法国拒绝签字。美国向法国建议，以帮助法国进行地下核试验来换取法国在三国条约上签字，又遭拒绝。美法关系进一步冷淡。美方听说法国国内反戴力量有所上升，寄希望于戴高乐下台，不过戴高乐继续执政到1969年。

4. 西德的态度

美国积极鼓吹“多边核力量”的人的主要论据之一，就是西德一定会支持这一计划。因为西德所处的地位不允许它自己发展核武器，多边核力量计划可以使它以某种方式表明自己进入了核俱乐部，同时也可以减少国内要求自己拥有核力量的压力。

对德国统治者说来，这一想法确有一定的吸引力。1962年，西德作为响应，提议建立一支由配备导弹的水面舰只组成的各国人员混合编制的大舰队。

但是仅只西德政府的这一点兴趣并不足以使这计划成功。因为第一，西德国内反对核武器的力量超过要求核武装的右翼力量，

对政府的压力更大；第二，如果英、法都反对，只剩下以美德为主的结合，美国并不认为可取；第三，即使不是西德自己制造核武器，以这样一种方式使它参与其事也会引起苏联东欧国家的强烈反应；第四，这种局面会造成美德“特殊关系”，连英国也会反对。

所以，德国在这一计划中起不了什么作用。

（五）肯尼迪的欧洲之行

对法国无能为力之后，美国致力于争取其他西欧盟国。1963年肯尼迪访欧之行就是这样一次努力。他访问了德、意、英三国，主要目的与其说是同政府首脑会谈，不如说是争取群众，是抵销戴高乐所煽起的反美情绪。在出访之前，施莱辛格在4月份为此准备的一份致总统的备忘录中明确提出，总统访欧之行的目的是“巩固最近欧洲舆论有利于美国的趋势”。他说尽管有戴高乐，欧洲还存在着新的亲美倾向，其来源恰好是中左势力，即意大利的社会党、德国社会民主党和英国工党。其原因在于他们认为目前美国的民主党政府提出了推动社会进步的纲领，而不是像过去的共和党政府那样主要是维持世界现状。因此他建议，美国要充分利用民主党执政这一特点，给欧洲人以两个方面的深刻印象：即美国在军事上是强硬的，在社会方面是进步的。从长远看，抵制戴高乐征服欧洲最有效的途径是让民主派起来反对他的家长专制式的欧洲观念。^①

这一意见显然为肯尼迪所采纳。他访问途中都有向群众集会发表演说的安排，而且与三国的反对党领袖——西德的勃兰特、英国的盖茨盖尔和意大利的南尼——都会了面。

他第一站到西德，在波恩机场发表演说时，开宗明义地说：

^① Memorandum for the President: The European Trip April 10, 1963 by Arthur Schlesinger, Kennedy Library, Box 65a, POF.

我是在“伟大的联盟”的生命的关键时刻横渡大西洋来到这里的。……我们两国和联盟的其他国家现在都互相依赖……

我在贵国停留的时间虽然很短，但是……美国要在这个大陆呆下去，要我们呆多久就呆多久；我们的军队和我们承担的义务将保持下去，因为你们的安全就是我们的安全，你们的自由就是我们的自由；任何对你们的国土的袭击就是对我们自己国土的袭击。^①

很明显，这段话是针对戴高乐说美国不可靠而给德国人和欧洲人吃定心丸。

两天后，肯尼迪在法兰克福群众集会上发表了一篇精心起草的著名讲话，大讲“大西洋伙伴关系”。他说美国如果想统治欧洲，就要采取分而治之的办法；相反，美国希望看见欧洲统一、强大，有共同的声音、共同的行动、共同的意志，成为“一支世界力量，作为充分、平等的伙伴来解决世界问题”。他再次保证美国与西欧休戚与共，然后不点名地批评“那些分离欧美、分裂盟国的人”只能使仇者快。^②随后，他到了柏林，在市政厅前的鲁道夫·维尔德广场上，利用柏林墙向情绪激昂的群众作了煽动性的反共演说，最后用德语说出“我是柏林人”这句使听众为之疯狂雀跃的广为流传的名言。

访问西德最大的成功，就是争取到波恩在批准《法德条约》时加上一个序言，重申德国保证维护“北约”和大西洋联盟的团结。这是戴高乐所不喜欢的。

他在英国和意大利也通过各种渠道传递了同样的信息。肯尼迪政府实现了对美国对意大利传统政策的一次重大的转变，即支

^① Sorensen, p. 647.

持基督教民主党和社会党组成联合政府。在此以前，美国一向反对南尼领导的意大利社会党，因为该党曾一度同意共合作。美国运用它对意大利内政的影响，一直反对意大利政府向社会党开门。到50年代末、60年代初，南尼已与共产党决裂，把社会党传统的中立主义解释为保持欧洲现有均势，并以反对打破均势为名，反对意大利退出“北约”。1962年春，意大利社会党的一名主要人物向美国保证：“只要我们还能对意大利政府产生影响，你就可以确信，决不会出现反对伦敦和华盛顿的巴黎—波恩—罗马轴心。”^①这样，美国政府在克服了内部传统派的反对之后，决定支持社会党参加政府，至少不再插手反对，并且表示支持意大利的民主改革，以孤立共产党。1963年肯尼迪访问意大利，也会见了南尼。意大利群众对肯尼迪决无西德那样的热情，但是在社会党同美国的关系改变之后，反美情绪缓解了许多。1963年12月，意大利组成了社会党参加的联合政府。

总的说来，肯尼迪的“宏伟计划”是不成功的，“多边核力量”后来也不了了之。不过在60年代初，西欧国家也没有发展到追随法国同美国闹独立的地步。特别是它们自己之间也矛盾重重，更不愿接受法国为它们的代言人。相比之下，美国的影响还是主要的。

第五节 对华政策

50年代末、60年代初，转变对华政策开始进入美国政府的议事日程。有以下几方面的背景：

(1) 中华人民共和国政权的巩固和发展已经是不可否认的事实。杜勒斯坚不承认中国的著名根据之一——共产主义政权在中

^① 《一千天》，第623页。

国“是一个暂时的而不是永久的现象”，因而美国应该力促其垮台——显然已经破产。特别是1958年炮轰金、马事件后，越来越多的美国政界人士意识到，不能无视中国的存在。

(2) 中苏分歧日益公开化，使杜勒斯的另一重要论据“共产主义集团铁板一块”已站不住脚。

(3) 中国开始研制核武器，在1964年第一颗原子弹爆炸成功之前，美国已有所预测。

(4) 众多新独立国家参加联合国。同时，美国的盟国对中国的态度与美国距离越来越大，使美国孤立中国的政策难以为继。美国操纵联大关于中国问题的讨论和投票一年比一年困难，必须改变策略以免陷入困境。

肯尼迪政府在执政的短短一千天中，面临许多重大外交问题，还经历了不止一次危机局面，中国问题始终未在它的日程表上占主要地位。但是由于上述背景，它对许多有关的问题不得不加以考虑，而且相当伤脑筋。

(一) 如何利用中苏分歧

对于中苏分歧是实际存在，并有深刻的根源这一点，到肯尼迪上台时已没有什么疑问。美国政府内部曾对此作过详细调查研究。1961年4月，中央情报局专题小组提出过题为“中苏争论及其意义”的详尽报告，确认中苏分歧难以调和，同时指出，中国一方面反美十分激烈，一方面在其他问题上，对其他国家则做出回到万隆会议立场的“讲道理”的姿态。而对苏联则从“左”边施加压力，对苏联在国际事务中的某些强硬姿态有一定影响。^①

总的说来，肯尼迪及其谋士们认为中苏争论是埋葬西方世界

^① “The Sino - Soviet Dispute and Its Significance” CIA Sino - Soviet Task

最有效的手段之争，不值得为此感到宽慰。但是，古巴危机之后共产党阵营内部所发生的新的动荡，还是给美国提供了 17 年来冷战僵局中所未有的机会。美国如何利用这一机会是一个战略问题。当时肯尼迪政府中占主导地位的思想可归纳为以下几点：第一，苏联拥有最接近美国的军事力量，并且是社会主义“集团”之首，要解决世界和平问题当然要先同苏联谈；第二，赫鲁晓夫上台以来，苏联的调子有所改变，强调和平共处、和平竞赛，对打开同美国关系表现主动，这是苏联“成熟”的表现；第三，中国在宣传中反美、支持世界革命、倡导武装斗争的调子都很高，比苏联更“好战”，因此原子弹掌握在中国手中更危险；第四，自“古巴危机”之后，中国更加严厉批评苏联，苏联领导人的各种表态使人感觉到苏联已经把孤立中国置于同西方的争论之上，特别是在反对中国成为核大国上，美苏可以找到共同点。基于这些考虑，美国利用中苏分歧的取向基本上是拉苏联，孤立中国，尽管实际的劲敌是苏联。前面曾提到肯尼迪 1963 年 6 月 10 日曾发表一篇赫鲁晓夫颇为欣赏的演说。事后，有关官员每人收到一份备忘录，题为：“我们希望如是理解总统在美利坚大学的演讲”，共有八点，其中第四点措辞微妙：

总统不以任何明显的方式在莫斯科和北平之间站在哪一边；但是他的讲话的用意是强调采取一项更加建设性而较少敌意的对苏政策。

西博格对这段话下了一个注脚：

这似乎是说，肯尼迪是以不明显的方式偏袒一方。当时许多人都认为，在中苏之间中国更不负责任，更顽固敌对，肯

尼迪是持这种观点的极端派之一。^①

西博格还认为，赫鲁晓夫之所以对这篇讲话大加赞赏，是因为肯尼迪给他提供了他正在寻找的对付中国的武器。

(二) 核武器问题

肯尼迪自上台以来，一直在考虑如何阻止中国成为核大国。据美国太平洋驻军司令部 1961 年的情报，中国正在依靠自己的力量研制核武器，而且估计在两三年内就可以制造出来。^② 如上所述，在阻止中国拥有核武器问题上，美国可以同苏联找到共同点。事实上，这是美苏能达成协议的一个重要因素。另外，美、苏也都不希望法国发展核武器。所以在一段时期内，“防止核扩散”成为美苏的共同主张。

1961 年，肯尼迪上台伊始，在一次白宫召集的讨论美国向日内瓦裁军会议提供方案的会议上，国防部长麦克纳马拉提出的问题之一，就是“如果其他国家采取某些行动，我们如何摆脱一项禁试条约”，^③ 这里指的就是中国可能进行核爆炸。在 1963 年 1 月的一次白宫会议上，肯尼迪对禁试谈判以及他同赫鲁晓夫的通信作了一番回顾，其中提到他的一个重要考虑就是中国可能拥有核武器以及如何使用它的问题。如果签订一项禁试条约有助于防止这种情况发生，那么就应该对苏联的建议认真考虑，而不是立即回绝。他猜想在这点上苏联也有同样考虑。他进一步说，如果一项禁试条约只涉及美苏两家，就意义不大，如果能影响中国，价值就很大了，特别是今年比去年更重要。中央情报局也同意这一

① Seaborg, pp. 217 -218.

② Gordon H. Chang: JFK, China and the Bomb, The Journal of American History, Number 4, March 1988, p. 1288.

估计。

以上最后一句话意思再明显不过，就是既然估计中国研制核武器即将成功，签订一项禁试条约以约束中国就更加迫切。

2月21日，在一次记者招待会上，肯尼迪针对那些反对禁止核试验谈判的人说：这些人“应当经常记住，另一种选择就是这些武器扩散到那些政府手中，它们可能是不负责任的，而且可能因为意外事件而发动一场核战争”。^①

同年2月底，裁军与军备控制总署在一项备忘录中提到：美、英、苏三国签订禁试条约“更加有可能使法国人和中国人受到制约，这是通向不扩散的一个步骤”。^②

美国政府内部在以后几次讨论与苏联谈判禁试条约问题时，利用中苏分歧、与苏联共同制止中国拥有核武器的意图就更为明显。例如，哈里曼说，赫鲁晓夫选择与中苏会谈如此临近的7月15日这个日子进行美苏会谈，很可能说明他要用美国来作打手或杠杆，逼中国让步。^③曾经以民间人士身份与苏联打交道的著名作家、《星期六晚评论》主编诺曼·卡曾斯在与赫鲁晓夫多次长谈后，断定赫鲁晓夫急于与美国签订禁试条约的主要考虑之一就是为腾出手来对付中国。

这并不是美方一厢情愿的猜测。赫鲁晓夫以及其他苏联领导人在那一段时期中的多次讲话都不同程度地针对中国。7月2日，赫鲁晓夫在柏林讲话中对肯尼迪表示赞赏后，7月4日讲话立即话锋一转，说“只有疯子”才指望用战争来摧毁资本主义制度。“每消灭一个资本家，就会有100万工人陪着送命……有些人不那么看，随他们去吧。历史会教训他们的。”^④

① The Kennedy Presidential Press Conference, ed. George Johnson, Publisher International Corporation, Tokyo, 1978, p. 453.

② Seaborg, p. 194.

③ ibid, p. 230.

④ 《一千天》，第644页。

7月5日—7月20日中苏两党在莫斯科举行会谈。这次会谈双方分歧未得到解决，结果是公开论战升级，达到互相点名，互扣帽子的地步。就在中国代表团还在莫斯科，美国代表团即将到达的前夕，7月14日，苏共中央发表声明，指责中国领导人准备在核战争中牺牲千百万人的生命，说“不能同意中国领导关于在亿万人尸体上创造出‘高出千百倍的文明’的观点”。^①

在这种情况下，无怪乎肯尼迪给哈里曼的指示是，在苏美就中国问题达成谅解的可能性方面要走多远就走多远。美国在与苏谈判中愿意作出一些让步大多出于对中国的考虑，同时美国坚持要放进在发生“非常事件”时美国有权退出条约的条款，所谓“非常事件”，主要就是指中国进行核爆炸。

所以，防止中国拥有核武器的共同愿望是促成“部分禁试条约”的主要动力之一，这是确定无疑的。施莱辛格说：“为使这一条约可能缔结，毛泽东也提供了不少帮助。”^②

但是，美苏两国领导人都明白，他们实际上并没有手段压中国（或法国）接受条约的约束。美国曾以大力援助法国进行地下核试验为诱饵，争取其参加“部分禁试条约”，为法国拒绝。哈里曼一再追问赫鲁晓夫，你们能使中国签字吗，赫鲁晓夫避而不答。据有的美国学者指出，种种迹象表明，肯尼迪政府确曾考虑过对中国采取行动，摧毁其制造核武器的能力，并一再就此摸苏方的意见。1963年7月15日，国务院给在莫斯科的哈里曼发去密电，指示他“就限制或防止中国的核发展探询赫鲁晓夫的意见，并探询他是否愿意针对这一方向由苏联采取行动，或接受美国的行动”。^③ 据后来美国记者艾尔索普报导，克里姆林宫对于美国希望与苏联合作摧毁中国的核计划是了解的。^④ 但是苏联对此始终没

① 《一千天》，第645页。

② 同上，第649页。

③ Gordan Chang: *The Journal of American History*, pp. 1302 1303.

有予以响应。

中国方面态度一直坚决而鲜明。早在1960年4月，针对当时的日内瓦裁军会议，周恩来总理就发表声明，中国不受任何它未签字的条约的约束，这一立场始终未变。中苏分歧公开化以及美苏联合对付中国的意图如此明显，只能促使中国加紧发展自己的核力量，而不是相反。当时中国的国际问题立场的基调就是反对美苏合作主宰世界。三国条约刚一草签即遭到中国强烈反对。1963年7月31日中国政府发表声明，倡议召开世界各国政府首脑会议讨论全面禁止和彻底销毁核武器问题。8月2日《人民日报》发表社论，8月10日又发表“观察家”文章，对“部分禁试条约”全面痛加驳斥，提出反对核霸王、核垄断、核讹诈，对条约的条款逐条加以批驳，指出这一条约丝毫不能约束核大国，而只能束缚其他国家；认为它有害无益，适足以麻痹世界人民斗志，方便了帝国主义。这些文章表面矛头指向美国，实质上针对美苏两家，指责苏联“投降”美帝国主义，与美国共同制造欺骗世界人民的“骗局”。^①

肯尼迪虽然未能做到压中国放弃制造核武器，但是他把因此而加深中苏裂痕，进一步孤立中国视为主要收获。但是这一孤立加快了中国制造核武器的步伐，一年多之后即爆炸了第一颗原子弹。次日，刚好赫鲁晓夫下台，而此时美国根本没有再提援引条约中的“非常事件”条款退出条约的问题。具有讽刺意义的是，中国拥有核武器并有独立发展核武器的能力这一事实恰好是后来美国转变对华政策的一个重要因素。

^① 中国政府声明，《人民日报》，1963年7月31日；《人民日报》社论：“全世界人民团结起来，争取全面禁止和彻底销毁核武器”，8月2日；“为什么三国条约有百弊而无一利？”，观察家，《人民日报》8月10日。

（三）联合国席位问题

1958年炮轰金、马事件之后，“两个中国”、“一中一台”的方案在美国又逐渐抬头。这个时期，美国极端保守派坚持“一个中国”，即台湾的国民党政权代表全中国，总有一天要推翻共产党的政权回到大陆，美国应支持到底。“自由派”则多主张“两个中国”或“一中一台”，即在台湾与大陆分离的条件下，承认中华人民共和国；在联合国保留两个中国席位。在沿海岛屿问题上，这派人明确主张压蒋放弃金、马，助蒋保台、澎。肯尼迪竞选时的两大助手艾德莱·史蒂文森和切斯特·鲍斯，都是力主根据这种构想改变对华政策的代表人物。肯尼迪同尼克松竞选总统时，在一次电视辩论中就以中国沿海岛屿为题，攻击艾森豪威尔政府。他大谈金门、马祖离大陆太近，战略上难以防御，美国应该“劝说”蒋介石退出这两个岛屿。当时人们的印象是，肯尼迪在对华政策上是“自由派”观点。

但是在肯尼迪就职之后，他首先关心的是在对外政策上不能给右派以“反共不力”的口实。同苏联的谈判，艾森豪威尔时已经开始，已经有了戴维营，他可以继续下去；但是在中国问题上，麦卡锡主义阴魂未散，直到那时为止，美国国会几乎每年都通过一个反对承认“共产党中国”和接纳它进入联合国的决议。在1961年时，对华政策还是属于“不能讨论的问题”。腊斯克在被提命为国务卿的国会听证会上，明确表示“我目前看不到任何可以考虑与北京当局建立正常关系的前景，因为他们似乎认为此事必须以抛弃台湾人民为先决条件”。^① 尽管肯尼迪及其政府中的许多高级官员都感到现行对华政策是荒唐的，难以为继，但他们都怕在这个问题上惹起国会找麻烦。而且肯尼迪上台之初世界各地有更为

亟待解决的问题，因此他决心先不去碰中国问题而留待第二届任期内再说，所以肯尼迪政府对华政策实际上还是沿袭过去的“孤立”和“遏制”政策。当时肯尼迪的谋士们所设想的松动对华政策也脱不出“一中一台”的构想，因此即使有所行动也不会有什么结果。

但是，关于中国的联合国席位问题是美国无法回避也无法搁置的。10年来，每年苏联和一些国家都提出一项驱蒋恢复中华人民共和国席位的决议案；每一次美国都运用其影响，在联合国大会纠集多数票把这一提案搁置起来不予讨论。但是这多数票的差额一年比一年少。1951年是37票赞成搁置，11票反对，4票弃权；1960年是42：34，22票弃权。而在此之后，原来一向跟着美国投票的三个主要国家：加拿大、英国和巴西通知美国，他们下一年将改变立场，赞成讨论这一问题。所以到1961年美国这一拖延战术显然将难以为继。中国席位问题不是接纳新会员问题，而是谁代表中国的问题，因此只需联大以简单多数通过，而毋需经过安理会，也无法运用否决权否决之。美国估计，在当时情况下，一项“两个中国”的方案可望在联合国多数通过，但是共产党和国民党都坚决反对，根本行不通。关于驱蒋的提案，即使1961年美国仍能千方百计争取到多数予以否决，下一年就很危险，因为有许多新独立国家加入联合国，大势所趋，美国操纵的力量越来越弱。肯尼迪认为如果在他执政的第一年联大通过中国进入联合国，“他们就会把我们弄得精疲力竭”。^①因此他首先要史蒂文森（美国驻联大代表）以任何有效办法拖过这一年，以后再考虑推行“两个中国”的方案问题。所以至少在短期内，用国务院人士自己的话来说，在这个问题上美国的政策目标是：“把中华民国留在里面，

^①

不让中共进来。”^①

1. “重要问题”方案

鉴于美国已无法阻挠把中国席位问题列入议事日程，肯尼迪的谋士们想出一条计策，即在中国席位列入议事日程后，由美国提出，这是一个“重要问题”，需 2/3 多数通过，这样又可以拖几年。因为他们估计几年之内赞成中国进入联合国的国家不会达到 2/3。但是这一方案有一点风险，就是“重要问题”这个提法本身就有可能被简单多数否决。于是，为至少再拖延一年，又提出成立一个专门委员会，不但研究中国席位问题，而且还有扩大安理会与经社理事会问题。

在此期间，美国国会内外亲蒋势力大肆活动，参众两院再次通过反对“红色中国”进入联合国的决议，这次众议院通过的比数是 395 : 0。在联大开会的同时，专门以反对新中国为目的的“百万人委员会”举行集会，参议员多德在会上威胁说，如果“共产党中国”进入联合国，该组织就要发动一场主张美国退出联合国的运动。

9月25日，联大通过把讨论中国席位问题列入议事日程，美国弃权。10月2日开始辩论。史蒂文森发表了精心准备的长篇讲话，除列举中国进入联合国的“害处”、照例对中国进行攻击诬蔑外，还利用了美国国内的上述活动，说明如接纳中国会使美国人对联合国丧失信心。他提出此事影响太大，应列为“重要问题”。10月15日，大会投票以 61 : 34, 7 票弃权通过中国席位为“重要问题”。然后又以 48 : 37, 19 票弃权，否决了苏联关于驱蒋，恢复中华人民共和国席位的提案。

^① Talking Paper entitled “Our China Problem in the United Nations”, Sept. 5,

2. 接纳蒙古人民共和国问题

尽管采取了上述步骤，美国仍然没有把握永远得到 2/3 的多数，所以还要寻找其他途径。蒙古席位问题受到关注就是因为与中国有关。

从 1955 年起，苏联就一再提出接纳蒙古人民共和国入联合国。当时曾提出过一揽子交易：吸收 18 名新会员国，其中既包括蒙古，也包括美国所希望吸收的日本、西班牙和意大利，但是国民党代表不顾美国的压力，在安理会否决了蒙古，于是苏联否决了日本（日本于 1956 年加入联合国）。1961 年 4 月，联大又提出蒙古席位问题，并且通过决议，将蒙古与新独立的毛里塔尼亚一同提交安理会讨论。美国当时正为中国问题伤脑筋，在分析联合国投票态度时，认为前法属非洲各国（即法国共同体国家）是一支举足轻重的“摇摆”力量，支持毛里塔尼亚有助于争取这支力量。因此，美国决心支持毛里塔尼亚与蒙古同时入联合国的决议案。另外，支持蒙古也可表明美国并非顽固不化，对赫鲁晓夫的苏联及其追随者与“斯大林主义”的中国有所区别，美国在乌兰巴托设使馆还可以使它在这一地区有一个观察哨。

国民党当局的立场是坚决不承认蒙古，并反对其加入联合国。美国为此向国民党政府进行了很多说服工作，施加了很大压力，包括由中央情报局的人员克莱恩直接奉肯尼迪之命向蒋介石传话。这些谈话主要指出，如果蒋方代表在安理会否决外蒙和毛里塔尼亚的一揽子决议，将得罪一大片非洲国家，其结果可能将面临要么接受“两个中国”，要么被逐出联合国的选择。^① 蒋介石作了许多抗拒之后，最后同意不在安理会行使否决权，而投弃权票，蒙古人民共和国遂获通过加入联合国。

^① Memorandum for the President, from W. Rostow, July 31, 1961; Eyes Only for Bundy, from Cline 8318, 8319; Memorandum for the President from Bundy, 16/10/1961. Kennedy Library, Box 20, NFB.

(四) 放宽粮食禁运之议

1960—1962年中国发生了严重经济困难。美国政府内部对于是否应在粮食问题上有所表态曾进行过一番讨论。在1961年1月25日肯尼迪总统的第一次记者招待会上，有记者问及此事，他表示目前中国还在出口粮食，因此不必向中国提供粮食，但是接着又说美国关心世界任何地方的饥馑，“愿意对任何对粮食的要求和需要给予考虑，而不问其来自何方”，不过中国共产党态度敌对，没有迹象表明他们会对美国的行动给予积极响应。^①

到1962年4月，美国得到情报，中国取消了移民香港的限制，中国流向香港的人数猛增。这一情况引起美国政府注意，认为是发生大规模饥荒的表现。当时中国正向加拿大、澳大利亚购买粮食，美国估计这些国家供应能力有限，很快就不能满足中国需要了。于是在华盛顿掀起一阵关于对中国粮食政策的辩论。

主张美国乘机向中国提供粮食的主要是民主党自由派人士，如前大法官道格拉斯，他早就提出过放宽对华贸易政策，还有参议员汉弗莱、白宫助理沃特·罗斯托、国务院的切斯特·鲍尔斯、哈里曼和麦吉。他们的理由归纳起来大体如下：

——可以减少中国政府要人民相信美国是中国人民的敌人的宣传弹药；

——在内外交困的时候中共领导层内部一定会出现分歧，美国如表明愿意对改变两国不共戴天的敌对关系有所作为，可以加强党内可能存在的也有这种愿望的那一派；

——可以进一步分化中苏；

——美国不应该在历史上留下一个在自己拥有大批剩余粮食时见死不救的纪录；

——如果美国想在对华政策上有所作为，目前是采取主动的最好时机，等中国有了原子弹就晚了。

反对的意见主要是认为美国应趁中国之危加紧压力，以促使内部起变化，而不应该“帮助”中国渡过难关，“把毛泽东从自己套上的绞索上解救下来”^①（艾尔索普语）。除此之外，驻苏大使柯勒从另一个角度分析，认为美国此时向中国提供粮食对苏联有利：因为这样可以免去苏联要向中国提供粮食的负担而将其转嫁到西方；中国因为需购粮食外汇大量减少，这有利于苏联对中国进一步施加经济压力；同时，中国领导人在政治上决不会因接受美国粮食而改变立场，苏联对此尽可以放心。总之，他认为苏联总的说来可能欢迎美国这样做。

美国政府内部对正反两方面的意见议而不决。同时，持正面意见的哈里曼等人也认为美国放宽粮食政策对目前的中美关系不会产生有深远影响的效果。他们还担心无论是以赠送还是以出售的方式提出建议，中国都可能断然拒绝。这样，美国得到的唯一好处就是把皮球踢给了中国。美国决策者还认为对中国实行灵活政策还不到时候，还需要一段时候的强硬态度使中国感到与美国为敌对自己不利，然后灵活政策才能有效。最后决定采取折衷办法，既避免担见死不救的名声，又不给人以采取任何政治攻势的印象。在1962年5月23日肯尼迪的记者招待会上，当记者问他是否认为向中国提出美国愿提供剩余粮食符合美国利益时，他回答说：“中共方面没有表示出任何愿从我们这里接受粮食的兴趣……我们总得知道究竟是否需要，以及可能在什么条件下发放，但我们对此毫无所知。”^② 在美方看来，这就算是网开一面，暗示如果接到要求，不是不可以考虑，这与1961年1月25日记者招待会上的表态基本一致。随后，6月11日，中国外长陈毅在尼泊

① Hilsman, p. 316.

② The Kennedy Presidential Conference, p. 201—202.

尔大使为庆祝马亨德拉国王诞辰的招待会上说：“现在处境不美妙和维持不下去的，正是帝国主义和殖民主义者自己……中国目前在经济上尽管还存在着困难，但是中国人民一定能够用集体的力量和辛勤的劳动去战胜它。”这一段插曲就这样结束了。^①

后来美国学者常提到肯尼迪其实也有意在转变对华政策上有所作为并已作了试探，但为中国所拒绝，其主要依据就是放宽粮食政策问题。

（五）关于蒋介石“反攻大陆”

1962年，蒋介石认为“反攻大陆”的时机已到，大肆进行这方面的舆论宣传。其论点是大陆人民的反抗一触即发，只要国民党军队一登陆，就会立即得到人民响应，里应外合，达到推翻共产党，重新由国民党“统一中国”的目的。美国国会中的亲蒋分子以及中央情报局、五角大楼中的一部分人也跃跃欲试。因为当时仍然有人认为美国和中国之间一场冲突是不可避免的，既然如此，那么现在就是最好的时机。另外，他们还认为，由于目前中苏关系恶化，苏联将坐视不救。希望中国共产党领导的政府垮台，这在当时肯尼迪政府中是一致的。问题在于对中国内部形势的客观估计：是否真如蒋方所说的那样“人民的反抗”一触即发？为此，美国负责东亚事务的助理国务卿哈里曼和国务院情报研究司长希尔斯曼都访问了台湾，同蒋介石、蒋经国父子分别作了长谈，但是都没有为他们的论据所说服。特别是美国已经有一次古巴猪湾事件的教训，这回如果再判断失误，中国可不是古巴，美国势必陷入一场在中国大陆同中国的持久战争，其后果不堪设想。这是任何一个负责的决策者所不能冒的风险。因此，当美国中央情报局驻台湾的负责人赶回华盛顿，提出美国掩护国民党军队大规

模“隐秘”登陆的方案时，腊斯克带头强烈反对，因为这等于是
一场更大规模的“猪湾事件”，第一无法“隐秘”，第二美国无法
逃脱责任。另一方面，肯尼迪政府面对国内反对派，也不愿担民
主党“两次失去中国”的名声。当时美国只要求国民党方面进一
步提供更确切的有关中国大陆形势的情报再作决定。

1962年6月间，美国情报机构得知中国从全国各地大量向福
建沿海集结军队，前沿地区铁路线有几天停止了客运。美国方面
占主导地位的估计是这一举动最大的可能是防御性的，是对蒋方
叫嚷“反攻大陆”的反措施；但也不排除再发动一次炮轰金、马
的可能性。为了避免中国误解美国的态度，确保中国不由前者发
展到后者，美国政府一方面于6月26日指示在华沙会谈的卡波特
大使向王炳南通报，美国决不支持蒋介石反攻大陆；一方面加强
第七舰队在台湾海峡巡弋，避免中国误以为美国会放弃台湾。美
方还在记者招待会上宣布，反对任何一方在台湾海峡用武，对沿
海岛屿保持1955年以来的政策不变。

1962年夏秋之际，国民党方面不断派特务潜入福建，不断为
中国政府和群众所捕获。美国方面感到，国民党特务与游击小分
队如此迅速地被捕获，更加证明中国广大农民决非如台湾方面所
想象的那样反政府情绪浓厚。

1963年，中国经济开始恢复。9月，蒋经国应邀访美回台后，
台湾的宣传改变调子，称中共日益衰弱，最好的方略是待其自毙。
这被解释为国民党已放弃反攻大陆。这样，美国渡过了一场政策
困境。

此外，中美之间还有几件事：

1961年3月，在中美大使级会谈中，美方再次提出交换记者，
为中方所拒绝。中国认为在美国继续占领台湾的状况下不能考虑。

1961年10月，中国外交部长陈毅宣布，如果美国提出外长级
会晤，他愿意同美国晤谈；美方表示没有必要，理由是华沙大使

级会谈和关于老挝问题的日内瓦会议已在进行。

1962年秋，中国在中印边界实行自卫反击战，尼赫鲁向美国求援。美国趁机改善同印度的关系，向印度提供防空设备，并且明白表示，如果战争进一步激化，美国还将提供更多的援助。在此期间，美国的宣传一边倒向印度。

第六节 对第三世界的两手政策

（一）政策思想与实施

从1946年至1960年共有37个国家宣布独立，其中1960年一年中就有18个国家相继独立，16个国家加入联合国。60年代初，新兴国家作为一支独立的力量登上国际舞台，是国际局势中一个突出的特点。这期间“不结盟国家会议”、“非洲统一组织”以及苏加诺倡导的“新兴国家力量”相继出现。“第三世界”之称也自此时产生。

面对这一形势，肯尼迪政府较之前几届政府，必须把更多注意力放在第三世界上。总的说来，他继承了杜鲁门政府以来美国对待民族解放运动一贯的主导思想：一方面，把民族解放运动，特别是有激进色彩的和武装斗争，看成是共产党的侵略或“侵蚀”，是对美国“安全利益”的威胁，因而必须予以镇压；另一方面，承认这些人民摆脱外国统治和贫困的合理要求，认为美国应援助他们发展经济，实现社会改革，以铲除共产主义根源，同时用改良来代替激进的暴力革命。

肯尼迪及其谋士们对这种思想又有了新的发展：在消极方面，即所谓“反暴乱”；积极方面，即所谓“建国”思想。关于“反暴

主要介绍经济援助这一面。

早在 50 年代，在哈佛大学和麻省理工学院，一批青年经济学家把凯恩斯的学说用于不发达国家，进行了所谓发展经济学的研究。他们形成一种论点，认为对外援助的真正作用既不在于军事援助，也不在于技术援助，而在于有组织地促进国家的开发。这些人认为过去美国的援助计划缺乏具体标准，而这标准就是使不发达国家“起飞”而摆脱外援进入自足的经济增长。为此，不但要考虑经济问题，还要考虑有关国家的政治、结构改革，土地改革，公、私企业的作用，社会文化等非经济因素。这一思想决不是要使美国的外援脱离美国利益，而是要和美国更长远的利益相结合。因为他们认为，建设现代化的国家是世界潮流。美国如能按照美国方式帮助这些国家建设，扶植一个稳定的中产阶级，就有助于建立稳定的“非共党政权”。换言之，就是使这些国家“按照洛克的思想”实现现代化，这样就能长期同西方联合，因此开发一些相对富强而独立的国家符合美国利益。这一学派称“查尔斯河学派”，以哈佛大学与麻省理工学院附近的查尔斯河而得名，其代表人物有沃特·罗斯托、马克斯·米利肯、乔治·鲍尔、林肯·戈登、约翰·加尔布雷思等人。肯尼迪本人受这派思想影响很大，他在执政前就发表过意见，认为除“导弹差距”外，南北经济差距对美国的安全构成同样的危险。这些人绝大多数都参加了肯尼迪就任前夕组成的对外经济工作小组。这个小组提出的报告奠定了肯尼迪政府的对外援助方针。概括说来，就是改变美国外援只着重军援和短期“冷战”目标的情况，而着眼于长期的开发工作。根据这一思想，肯尼迪政府着手改组了整个对外援助计划和组织机构，成立了国际开发总署（简称 AID）统管过去“国际合作总署”（ICA）、开发贷款基金以及部分进出口银行的工作。在工作结构上，把过去以单项技术援助为单位改成以地区或国家为单位，统一筹划。

但是这一思想受到各方面抵制：军方“冷战”派反对削减军

援；原官僚机构内部的行政与技术人员习惯于旧的体制，反对以地区为单位的做法；共和党占多数的国会一贯对增加政府开支持保守态度，增加外援拨款一般不易通过。为此，肯尼迪政府的谋士、官员们四处出动游说，宣传整套的外援理论，把这一方针提得很高，说美国“作为在自由国家相互依赖的社会中的英明领导和好邻居负有道义上的义务，作为在大多数民族受穷的最富有的民族负有经济上的义务……以及作为对自由的敌人的唯一最大的制衡力量负有政治上的义务”，因此不能放下外援的重担，否则后果将是灾难性的，而且从长远说来，代价更加昂贵。因为由于贫困蔓延而引起现存社会结构解体 and 大规模动荡，将危及美国自身的安全和繁荣。还说美国的目标就是要在南北之间建立一种新的伙伴关系，使所有的“自由国家”都对此作出贡献，而每一个“自由国家”都承担与国力相应的义务。^①美国必须与不发达国家“由期望值上升而引起的革命”认同，必须给予这些国家足够的帮助，以免它们的失望爆炸，走向无政府状态或共产主义，这是时代的挑战。^②所以，十分明显，美国的外援目标明确，就是在第三世界发生革命变化时，防止其走向共产主义。

根据这一思想，美国政府主要有以下几项活动：

1. 粮食用于和平

“粮食用于和平”计划开始于1954年。根据汉弗莱修正案通过农产品贸易发展和援助法而设立一个机构，主要是利用美国剩余农产品进行对外援助，达到一举两得的目的。肯尼迪执政后对此项计划给予特殊重视，在白宫专门设立了一个“粮食用于和平办公室”，由乔治·麦戈文负责，麦戈文1962年竞选参议员后由

^① The White House Special Message on Foreign Aid To The Congress, March 22, 1961, Kennedy Library, Box 324, NSF.

^② Economic Aid as an Instrument of National Policy, by Charles D. Hyson,

理查·路透负责。同时，争取国会通过了一项扩大这一计划的法案（480号公法），在80余个国家实行学校午餐计划和用粮食付工资计划，并通过当地救济机构、长期贷款、以及用当地货币支付等各种渠道向刚果、肯尼亚、南越等遭灾荒的国家提供救济粮食。1962—1963年间新独立的阿尔及利亚遭大规模饥荒，美国“粮食用于和平计划”的实施起了很大的缓解作用。在肯尼迪任期内，此项援助每年平均15亿美元左右，总数几乎超过艾森豪威尔时期的一倍。这项行动固然使受援国获得了一定的帮助，对美国说来，则在政治上改善了与一些国家，特别是非洲国家的关系；在经济上解决了农产品过剩的问题，并大大减少了贮存粮食的费用，确实一举数得。

2. 和平队

肯尼迪任期内最得意的创造之一就是组织“和平队”，这被认为是他的“新边疆”精神的最好体现。这一想法最早是50年代末民主党参议员汉弗莱等人提出来的，当时仅限于派遣志愿人员到国外去从事技术援助工作。汉弗莱于1960年6月曾向国会提出派“和平队”的法案。肯尼迪本人在1960年10月竞选期间，在密歇根大学演讲时曾向该校学生试探性地提出这种想法，得到了热烈的反应，几天之后就有一个该州的代表团向肯尼迪提交了一份由数百名志愿者签名的请愿书。肯尼迪就职以后头三个月中做的事情之一，就是着手组织“和平队”。他任命他的妹夫施赖弗为筹备此项工作的负责人。施赖弗于1961年3月1日向肯尼迪提出一份报告，建议立即成立。同一天，肯尼迪先以行政命令成立“和平队”，然后又向国会提交了要求立法的咨文。随后，他立即着手征募志愿人员和进行训练工作。第一批“和平队”员500人于1961年春出发，1963年春“和平队”已发展到5000人，次年即发展到10000人，分布在46个国家，从事教育、农业、水利、医疗等工作。

“和平队”有许多不寻常之处，首先，它在组织上不属于“国

际开发署”而独立存在，直接受总统领导；其次，对国会说来是“先斩后奏”。一般说来，这类活动需国家资助，因而需由国会立法拨款。但是当时反对者甚多，众说纷纭。肯尼迪就先从私人募款，得到资金后用行政命令开始行动。到1961年6月国会通过有关立法时，“和平队”已经开始工作了。另外，肯尼迪“内举不避亲”，任命他的妹夫负责这项工作。据施赖弗本人说，这是因为开头几乎没有人认为“和平队”会成功，而解除一个亲戚的职务要比解除一个朋友的职务容易些。

对美国政府来说，派遣“和平队”体现了肯尼迪政府的对外援助思想，如施赖弗报告中所说：“它有助于一些关键性国家和地区的开发。它有助于增进国际合作和对美国的友好。它也有助于教育美国，使之更明智地参与世界事务”。^①前两点符合美国的一贯目标：一方面，帮助一些落后国家发展经济有助于同“共产主义”争夺这些中间地带；另一方面，可以改变美国人在这些国家的形象。如美国驻委内瑞拉大使阿伦·斯图尔特所说：“穷苦的委内瑞拉人所看到的仅仅是那些开着卡迪莱克轿车到处兜风的美国人。他们以为美国人都是有钱的、自私的、冷酷的、反动的。和平队让他们看到一种完全不同的美国人，这就改变了他们对美国的全部看法。”^②

参加“和平队”的志愿人员大多数都是有理想、有献身精神的青年男女（也有年纪较大的）。他们怀有美国人特有的易为开拓性的事业所吸引的特点，甘愿在艰苦的条件下从事他们认为有意义的工作。他们也的确为赢得当地人对美国，特别是对肯尼迪本人的好感起了一定的作用。肯尼迪所希望的是更加长远的影响，希望给未来的第三世界的领袖们留下一些关于美国这个民主社会的印象，使人们想起美国时不是只想到它的物质力量和强大的武器，

^① 《一千天》，第486页。

而且想到它的思想和理想。

从短期、局部来看，以上目的有所实现。有一些国家受益，但是总的说来杯水车薪，解决不了根本问题。对美国形象来说，一些中立国家，如几内亚等国解除了对美国的疑虑，但是比起越南战争使美国在全世界人民中所受到的谴责，也是沧海一粟。

下面就肯尼迪政府对第三世界的两手政策分地区加以叙述。

(二) 拉 美

1. 争取进步联盟

1961年3月13日，肯尼迪总统在白宫召集拉美国家大使开会，发表了关于“争取进步联盟”的讲话。讲话大意是要把美国的革命理想推广到整个西半球，抵制“再一次想把旧世界的暴政强加于新世界人民的外来势力”。^①为此，他提出10点计划，核心是要求拉美国家在10年内大力进行改革，在此前提下，美国愿意大规模出人、出钱、出主意，进行援助。他还提出先拨款五亿美元作为第一步，用于扫盲、改进土地的生产力、消灭疾病、改革税收和土地制度，等等。讲话中还谈到政治自由与社会进步为发展的前提。第二天，肯尼迪即向国会提出咨文，要求拨款六亿美元，并详述其用途。他说因为情况紧急，不能等到各国提出方案再拨款。

1961年8月17日，“美洲国家组织”经社理事会部长级会议在埃斯特角召开，通过“争取进步联盟”宪章，称“埃斯特角宪章”。主题是“在泛美行动计划的框架内成立争取进步联盟”。该宪章详尽地制定了拉美国家发展目标，包括提高人均收入、人均卡路里、延长平均寿命、改善住房状况、扫盲和普及教育等具体指标，以及进行土地改革、发展工农业、发展多种生产（以改变

^① *Dynamics of World Power*, Vol. III, pp. 2-507

单一作物状况)和稳定出口价格(以稳定外汇收入)等;同时制定了达到这些目标的详细发展计划和拉美经济一体化的方案。当时指望这一计划能从美国和世界银行得到200亿美元的资助。这个“宪章”从文字上看,是促进拉丁美洲经济发展与政治、社会改革同时进行的一项计划。这也代表了美国民主党内某种传统的理想主义,认为民主改革加美元是实现第三世界发展的灵丹妙药,而且美援可以作为一种促改革的杠杆。这也体现了美国以“渐进革命”代替暴力革命的思想。肯尼迪给埃斯特角会议的贺信和美国代表团团长狄龙在会上的讲话都称之为“一场革命”。这种“革命”显然是要抵制古巴式的革命。古巴代表切·格瓦拉也参加了会议,有些拉美国家也曾想把古巴包括在内。但是在美国影响下,以多数票通过的宪章的宣言明文规定:

联盟建立在以下基本原则之上:通过代议制民主机构而工作的自由人最能满足人类的愿望,包括对工作、家庭、土地、健康和学校的愿望。任何制度,如果不确认作为我们文明的基础的个人的尊严,是不能保障真正的进步的。^①

这样,就有意把宣布走社会主义道路的古巴排斥在外。最后,切·格瓦拉表示,古巴对联盟的许多目标都是赞同的,但是联盟作为帝国主义的工具必然会失败。他还指出,由于有了古巴革命,美国才突然提出愿大规模援助拉美,为此,拉美国家应永远感谢卡斯特罗。

“争取进步联盟”的调子迎合了拉美人民民主改革的要求,一时之间使美国在拉美的形象得到某种改善。肯尼迪在访问拉美国家时没有遇到1959年尼克松访问时那种抗议和扔臭鸡蛋的情景,相反,他受到了群众的欢呼。但是这是暂时的,拉美的情况非常

复杂，不以美国的意志为转移。

“争取进步联盟”虽然取得了一定成绩，但是解决不了根本问题，其原因在于“联盟”所提出的目标与美洲的现实政治有先天的矛盾。首先，拉美国家大多社会贫富悬殊，土地和财富高度集中，大庄园主和大资本家对本国政府有极大影响，或者执政者就是其代理人，要依靠这些人实现土改或社会改革根本不可能，他们往往以美援中饱私囊，抵制改革；其次，美国大企业（突出的如“联合水果公司”）在拉美国家有既得利益，而在拉美，凡称得起“进步”，主张改革的政治家必然要维护民族利益，其主张或行动必然要触动美国商人的既得利益，从而在美国产生反对力量，反馈到美国国会中就形成对政府这一政策的阻力，影响政府对这一计划的拨款；再次，拉美国家经济越是向民族化方向发展，美国商人的投资意愿就越少，所以在“联盟”成立后的几年中美国投资有减无增；最后，美国心目中理想的执政者既不是军事独裁的右派，又要无左倾嫌疑，在拉美实际政治生活中这种两不靠的人往往过于软弱，在位时无力推行改革方案，而且很容易被推翻。几年之后，“联盟”在美国极端保守的外交官托马斯·曼主持下，其主要作用沦为给亲美的拉美国家以军援。

2. 对动荡中的一些拉美国家的具体做法

当时美国认为最符合其标准的典范是委内瑞拉的贝坦科尔政府。他既反共又反对右派独裁势力，因此左派右派都反对他。另外还有哥伦比亚的耶拉斯、智利的亚历山德里、哥斯达黎加的奥利赫巴尔马西奇、萨尔瓦多的里维拉都被美国认为是“民主总统”，这些国家被认为是“联盟”的“支柱”。

美国把拉美国家的内政都看作自己的家事，凡有政局动荡必插手操纵。以下是肯尼迪任内的几个例子：

(1) 多米尼加：1961年原独裁统治者特鲁希略遇刺身亡。肯尼迪根据宁要右派不要卡斯特罗式政权的原则支持了原名义上的

总统巴拉格尔执政，并出动了军舰，反对特鲁希略势力卷土重来。美国总领事亲自出马，希望捏合过去反特鲁希略的各派“民主”力量，以扩大和巩固新政府的基础，终未成功。多米尼加一直政局不稳，1962年举行了选举，原来流亡在外的中间派博什上台，美国给予支持。但是博什也是一个左右派都反对的人物，终于在1964年为军人集团所推翻，导致约翰逊政府的武装干涉。

(2) 英属圭亚那：圭亚那于1961年脱离英国而独立。美国一直劝说英国同意它独立。当时圭亚那有两派政治力量，一派以代表印度裔的贾根为首，一派以代表黑人的伯纳姆为首。两种居民人口各半，而当时贾根群众影响较大。通过选举，贾根当选为第一任总统。贾根上台后第一个重大外交活动就是访问美国，争取美援。但是美方认为他平时言论有“马克思主义”嫌疑，访美期间又不肯批评苏联。肯尼迪会见他之后，派人同他谈话，试探其政治观点，结果仍然感到他即使本人不是一个共产主义者也有亲共倾向，于是对他表示冷淡，并对援助圭亚那采取保留态度。1962年伯纳姆访美，给美国领导人留下了良好印象。他明确表示坚持“社会民主主义”、“中立主义”，而反对共产主义。这样，美国得出结论，一个伯纳姆领导的圭亚那要比贾根领导的圭亚那给美国造成的问题少得多。于是，美国努力说服英国，在圭亚那建立有利于伯纳姆的选举制度，终于于1964年产生了由伯纳姆领导的联合政府。

(3) 阿根廷：1962年3月原总统弗朗迪西被军人集团逮捕，参议院主席依宪法继任为新总统。此事使美国处于两难境地。国务院新任主管美洲事务助理国务卿马丁建议总统发表声明予以谴责，但是其他主管拉美的官员不同意，通过某些参议员说服总统暂不表态。随后美驻阿根廷大使馆又建议美国以宪法为依据，接受既成事实，承认新政府。肯尼迪尽管原则上反对军事政变，但权衡利弊，终于承认了新政府。

(4) 秘鲁 1962年7月 秘鲁一世界（都在美国势力范围

练)不顾美国事先警告和压力,逮捕了6月刚选举出来的总统普拉多,建立了军人政权。美国当即中断了与秘鲁的外交关系,发表声明予以谴责,并宣布停止多种援助计划。但这并不能扭转秘鲁局势。随后军人政权代表出席了“美洲国家组织”理事会会议,口头保证恢复公民自由,一年之内实行选举,并释放了普拉多。美国趁机转弯,恢复了与秘鲁的关系。

(三) 非 洲

60年代的民族独立运动特点是非洲的觉醒,因此肯尼迪政府比其前任对非洲给予的注意要大得多,在政策上也较为灵活。这里有以下一些背景:

(1) 在种族问题上,肯尼迪及其周围的某些自由派知识分子持比较开明的态度。肯尼迪同情国内黑人的民权运动,他执政期间推行反对种族歧视的立法态度坚决。他在1957年任参议员时就曾发表演说主张法国应同意阿尔及利亚独立,为此惹恼了法国,却赢得了非洲人的好感。他在当政时,更加认为顺应当时的潮流对美国有利。

(2) 在“冷战”的格局中,当时非洲已经成为美苏角逐的场所。肯尼迪认为,西方殖民国家如对民族独立运动不妥协,就会引起“民族主义与共产主义的结合”。新独立国家走什么道路、接受谁的援助,也成为与美苏利益有关之事。而多数非洲国家宁愿保持中立。肯尼迪从长远利益出发,不得不改变杜勒斯对“中立”的反对态度,而予以一定限度的容忍,同时大力争取这些国家倾向西方。

(3) 正如艾森豪威尔的“力量真空主义”之于中东,在英、法势力退出非洲,或至少大大削弱时,美国认为必须以自己的影响取代之。不过与“艾森豪威尔主义”略有不同的是,肯尼迪更注重怀柔的一手。

1. 大力争取非洲国家

肯尼迪上台之后，任命原密歇根州州长，著名的民权运动支持者门南·威廉斯为负责非洲事务的助理国务卿；又任命曾任福特基金会非洲事务负责人，对非洲事务有长期经验的韦恩·弗雷德里克斯为助理国务卿帮办。对非洲国家大使的任命，也改变过去委派即将退休的职业外交官的做法，挑选了一批比较年轻，愿在非洲干一番事业的人去。另外，肯尼迪任命了黑人卡尔·罗恩为负责公共事务的助理国务卿帮办，那是到那时为止美国政府中第一个黑人高级官员。这样，在美国政府内形成了一个“新非洲帮”，经常与“老欧洲帮”的政策思想发生矛盾。除了官员的任命之外，肯尼迪本人亲自做非洲国家领袖的工作。1961年3月加纳的恩克鲁玛是第一个进入白宫的黑非洲领导人。在肯尼迪任期的三年中，应邀访问华盛顿，并与美国总统会晤的非洲领导人共有28人。^①这些国家政府的立场不一，有的比较反美，但是多数领导人对肯尼迪本人怀有好感。

对于当时群雄并起，队伍不断集结、分化的非洲，肯尼迪政府致力于争取一部分国家成为亲西方、特别是亲美派，例如突尼斯、利比里亚、象牙海岸（即今科特迪瓦）等。肯尼迪专门派了他担任司法部长的弟弟出席象牙海岸1961年8月的独立庆典。对于被美国划为“亲共”的如几内亚、加纳等国，肯尼迪的作法与其前任有所不同，不是排斥而是不放弃争取工作。因此，对当时接受大量苏联援助的几内亚，他派担任和平队队长的妹夫施赖弗于1961年6月前去访问。做工作的结果，塞古·杜尔不再把“和平队”看作是中央情报局的附属机构，其电台反美的调子降低。1961年12月，由于苏联企图扶植反塞古·杜尔的力量，几内亚驱逐了苏联大使。1962年春，美国的粮食、教师和贷款开始进入几内亚。

1962年10月趁塞古·杜尔到纽约出席联大之机，肯尼迪又邀请他到华盛顿，亲自到机场迎接，请他到白宫会见他的妻子女儿。从此塞古·杜尔把美国总统看作他的朋友，回国后公开向几内亚人民表示感谢美国政府慷慨的援助，并对美国反对种族歧视，争取黑人平等地位的坚决态度表示满意。

加纳有一项原为英国人设计的沃尔特水坝工程计划。英国因财力不够无法援助其实现，加纳曾向美国求援。艾森豪威尔政府期间曾研究并予以肯定。刚果事件后美加关系恶化，多数美国投资者退出了计划。肯尼迪执政后，此事重新提起。1961年7月，肯尼迪致函恩克鲁玛，表示美国准备继续进行水坝计划。在此期间，恩克鲁玛访问了社会主义国家，发表了一些被美国认为“亲共”的言论，于是国内反对给加纳以援助的言论又起，有关协议的签字遂拖了下来。最后，肯尼迪拍板继续干下去。1962年1月美加关于援建沃尔特水坝的协定在阿克拉签字，美国政府的总投资为4000万美元，全部以贷款形式实现。肯尼迪这一决定的出发点是要在不结盟国家前显示美国的新姿态；希望由此保持美国在加纳的积极影响；并希望恩克鲁玛的“民族主义”最终压倒他倾向“东方”（即社会主义国家）的态度。后来恩克鲁玛的态度还是强烈反西方。到1963年，肯尼迪下令“国际开发署”不再给加纳以长期贷款。

2. 在非洲问题上与西欧盟国的矛盾

美国为争取非洲前殖民地，以支持这些国家的民族独立要求的姿态出现，必然会与前宗主国发生矛盾。在联合国讨论殖民地问题时，美国往往左右为难，态度暧昧，以下几个问题可以说明：

关于阿尔及利亚问题。到肯尼迪上任时戴高乐已准备承认其独立，所以在这个问题上矛盾不大。但是在法国与阿尔及利亚解放阵线谈判过程中发生了突尼斯收回法国在比塞大的军事基地，赶走法国军事人员的事件。法国政府派军队对突尼斯进行粗暴的

袭击。1961年8月，联合国召开特别会议，讨论亚非国家的一项提案，要求法国军队撤出突尼斯领土。突尼斯政府是非洲国家中与美国关系较好的。此时美国国内“非洲派”和驻联合国代表史蒂文森主张美国对亚非国家决议案投赞成票，而“欧洲派”则主张弃权。总统最后决定投弃权票以支持地位已经不稳的戴高乐，同时致函布尔吉巴，表示未能采取使他满意的立场，请他谅解美国的处境，希望与突尼斯重修“由于比塞大事件而局部中断了的联系”。^①

葡属殖民地争取独立的武装斗争当时正蓬勃开展，并成为国际反殖民主义运动的注意中心。美国要表示自己站在亚非人民一边，又不敢开罪葡萄牙政府，因为美国在葡属亚速尔群岛上的军事基地十分重要，而该群岛的租期到1962年年底满期，如激怒葡萄牙则有到期不让延长的可能。结果美国在葡属殖民地问题上采取中间、温和态度，实际起的作用是缓和亚非国家对葡萄牙的攻击，冲淡有关决议的强烈词句，例如把要求“独立”字样改成“自决”，等等。

总的说来，在两个方面矛盾尖锐不可兼顾时，美国基本立场还是在西欧一边。

3. 刚果问题

1961年1月卢蒙巴被杀害。刚果问题一时成为国际斗争的焦点之一。

美国在非洲的政策目标归根结底是排斥苏联、中国势力。就刚果而言，美国利在实现一个由“温和派”领导的统一的刚果。但是如何对待冲伯和加丹加的分裂，美国国内意见分歧。“非洲派”主张美国不应让比利时“上加丹加矿业联合公司”的利益左右刚果局势，而要不惜一切代价利用联合国部队统一刚果，为此开罪

西欧盟国在所不惜，这样才能在亚非人民面前表示美国是站在历史的潮流一边反对殖民主义的；而“欧洲派”则竭力反对美国为刚果而得罪西欧。当时联合国部队的司令达雅尔是印度人，这些“欧洲派”指责美国和联合国过分屈从尼赫鲁。^① 西欧国家各有打算，都不愿联合国插手太深，造成先例，危及它们各自对前殖民地的影响和发言权。

2月21日，在美国的策动下，联合国安理会通过一项决议：要求比利时的军人及准军事人员（主要指冲伯的雇佣军）一律撤出刚果；重开刚果议会；改组刚果军队；联合国采取一切必要措施，“直到不得已而用武力”阻止刚果内战。这项决议以9：0通过，苏联、法国弃权。之后，刚果议会成员在联合国部队保护下，经过艰苦谈判，达成协议，选举阿杜拉为总理，卢蒙巴的继承人基赞加为副总理。但是冲伯拒绝派人参加会议，并坚持加丹加省独立。

尽管美国国内有不同意见，尽管西欧盟国不支持美国立场，以至于1961年12月在巴黎举行的“北约”理事会会议上第一次发生西欧多数国家代表联合起来反对美国在刚果的作法，尽管苏联拒付联合国部队在刚果的费用，实际上绝大部分经费和军火需美国承担，美国政府自始至终还是决心运用自己的影响，通过联合国，按照自己的意图来解决刚果问题。这期间，哈马舍尔德在刚果上空飞机失事身亡，其继任吴丹（缅甸）对此事也很积极。美国与吴丹合作安排过几次停火和谈判，但都被冲伯破坏了。到1962年下半年，基赞加与阿杜拉的矛盾日益加剧，基赞加得到中、苏和非洲激进力量的支持，力量日益壮大，有取代阿杜拉的可能。美国因此更急于加速解决刚果问题。由于刚果左派力量的壮大，美国多了一个说服西方盟国和统一国内意见的依据。美国新闻媒介大肆夸大苏联在刚果增加人员、加强活动的宣传。1962年12月

^① Roger Hilsman, *To Move a Nation, The Politics of Foreign Policy in the Administration of J. F. Kennedy* New York, 1967, p. 247.

初，美国终于说服比利时外相斯巴克支持美国立场，这样，冲伯就失去了指望。同时吴丹通知冲伯，对加丹加实行经济制裁。冲伯于12月19日宣称宁愿实行“焦土政策”，决不让加丹加省并入刚果。1962年底，联合国部队向加丹加省进军。1963年1月16日，冲伯宣布加丹加省归顺利奥波德维尔政府。刚果的统一实现了。

但是事情并没有完。1963年间，美国一直坚持联合国部队驻留刚果，并对刚果建设给予经济援助。1963年6月，逃亡在外的冲伯回到利奥波德维尔担任刚果总理。美国和西方国家转而支持冲伯，对于激进的基赞加派进行镇压。由于在刚果的军事费用导致了联合国的财政危机，又在美国策动下，于1963年发行联合国公债，虽然暂时缓和了财政危机，但联合国仍存在很大财政困难，这一缺口实际还是主要由美国来弥补。

美国花了这样大的力气之后，在刚果的双重目标：第一点抵制苏联的势力进入，看来可以算是成功；但是第二点，在非洲人心目中树立同情民族独立运动的形象却不成功。不论联合国部队或美国中央情报局是否直接杀害了卢蒙巴，它至少是软禁了他。这一事件在非洲人心目中留下了很深的伤痕。后来，美国又支持了臭名远扬的冲伯。美国驻几内亚大使阿特伍德说，非洲民族主义者对美国干涉刚果的反应是感到受屈辱，他们看到“拿枪的白人，曾经奴役他们祖先的老掠夺者又回来了，他们愿意在什么地方、什么时间干什么就干什么，而非洲人对此除了呼叫抓强奸犯之外，毫无办法”。^①

（四）老挝与日内瓦会议

1954年日内瓦会议保证老挝中立，并且不接受任何外国军事援助和军事基地。但是这一保证被美国根据杜勒斯的“中立是不

道德的”思想给破坏了。在相当大的程度上，由于美国的政策，老挝成为一个内战不断、政府腐化、社会混乱的国家。到1961年初肯尼迪政府上台时，由苏发努冯领导的、得到苏联和中国支持的老挝爱国战线和贡勒的部队已占领了老挝的大片土地，并且连连得胜；美国支持的富米政府眼看难以招架；一向坚持中立政策的富马已逃亡到柬埔寨，而且由于对美国的失望，转而寻求中、苏的支持，并同苏发努冯团结在一起。所以，从美国的立场来看，形势很不利，老挝有“共产主义化”的危险。

实际上，美国在老挝所面临的困境与它在中国内战中的处境有类似之处，以后在越南也存在同样的矛盾：美国支持了一个不得人心的腐败政权，这个政权受到国内人民和各方面的反对，而其中最有力的力量是共产党。美国决不愿坐视左派在这个国家得势，它得支持那个反动而虚弱的政权；越是如此，倒向左派的人越多。于是有限的美援无济于事，只有美国直接出兵，而且冒战争升级和国际化的危险或可达到目的。这就是美国面临的难题。这样，肯尼迪政府一开张，除了古巴问题之外，占去很大精力、内部争论不休、左右为难的一个外交问题竟是远在万里之外，又非美国战略重点的印度支那半岛上一个本来可以与世无争的小小的老挝。

当时美国面临四种选择：

(1) 无所作为，听其自然。实际上美国已深深卷入了。问题在于是加深卷入还是撤出。在老挝爱国力量占上风的情况下，在美国看来，撒手不管就是听任老挝落入“共产党”之手，与中、苏、越站在一边。

(2) 不惜任何代价，以军事力量支持右派打到底。这就要冒同中国打另一场朝鲜战争的危险。美国大多数军人在朝鲜战争后都认为，除非准备使用原子弹，再也不能同中国打那样的战争。这些人被称作“再也不”派。麦克阿瑟将军也向肯尼迪重复他的名

言：谁想同中国打一场地面战争，那就应该检查一下他的大脑。^①所以军方多数的意见是要么不介入，要么大打，从而冒同苏联打核战争的危险。问题是，美苏对峙最紧张的地点明明是柏林，在老挝摊牌是很难想象的。

(3) 让老挝像越南、朝鲜一样分治。这实际上仍需要大量美军在分界线上以维持现状。局势很难持久。

(4) 同意通过有关方面和平谈判解决老挝问题，成立中立的联合政府。

美国迫于当时形势，终于采取了第四种抉择。

1961年1月，柬埔寨国家元首西哈努克亲王写信给有关方面，建议召开一个扩大的日内瓦会议，以寻求维护1954年日内瓦协议，恢复老挝和平的途径。中国方面迅速表示同意，一方面由周恩来总理复函西哈努克亲王，一方面分别致函日内瓦会议两主席（苏、英政府），请他们对西哈努克亲王的这一建议采取积极措施。苏联当时的注意力是在欧洲和军备竞赛、裁军谈判上，本来不愿同美国在老挝发生冲突。中国自日内瓦会议以来一贯支持以富马首相为首的老挝民族团结政府，尽管当时苏发努冯这一派势力相当强大，但是中国仍主张苏发努冯参加到以富马为首的民族团结政府中去，因为中国认为老挝实现中立和平更有助于抵制美国的势力。越南与老挝关系最直接，并大力支持爱国战线。但是越南更关心利用经过老挝的胡志明小道与南越的游击力量联系，如果老挝战事扩大到国际化，影响这一通道，对越南不利。法国本来就支持富马，反对美国的做法；英国也曾建议国际监督小组重新进入老挝，重开有关各方日内瓦会议。所以在这个问题上，美国相当孤立，2月底3月初，富米—文翁集团的军队又遭惨败，寮国战斗部队与王国军队巩固了对查尔平原的控制进而逼近万象和琅勃郎邦。在这种情况下，肯尼迪政府决定同意重开日内瓦会议。

在美国对这一问题的决策上，哈里曼起了重要的作用。他在新德里和巴黎两次会见了富马亲王，对他的真正中立倾向和在国内的号召力作了肯定的估计；同时凭他多年同苏联打交道的丰富经验断定苏联有达成协议的意愿，因而他在美国政府内部力排众议，坚决主张支持老挝中立的方案。后来，他被委派为参加日内瓦会议的美方代表。

美国终于同意召开日内瓦会议，但是坚持一定要先停火再开会。这是为了避免重复法国奠边府之役的经验教训，免得在会议期间订城下之盟，特别是这一次战场优势十分明显在对方。美国认为欲达此目的，一定要使对方相信，如不停火，美国确实准备武装干涉。3月23日，肯尼迪举行记者招待会，对老挝发表措词强烈的政策声明，并挂起老挝的战场示意图，以说明“共产主义”在那里的“威胁”。声明一方面表示美国坚持先停火再谈判的立场；另一方面，第一次表示美国可以接受一个中立的老挝。美国的威胁措施有：下令第七舰队驶入南中国海；命令驻扎冲绳岛的美军处于戒备状态；用直升机运送500名海军陆战队员到泰国；命令已在老挝的美国军事顾问人员脱下便衣换上军装。当时“东南亚条约组织”正在美国举行年会，在会上，腊斯克以印度支那在该条约“保护”范围为由，争取该组织支持美国“有限干涉”的立场，因法国坚决反对，未成功，只争取到个别国家如泰国的支持。3月26日，肯尼迪与麦克米伦在佛罗里达会谈，英方勉强同意美国在必要时进行“有限干涉”的立场，双方发表联合声明，号召老挝停火，然后召开有关各方的日内瓦会议。

在公开表示强硬态度的同时，肯尼迪私下借葛罗米柯访美之机，通过他向赫鲁晓夫带去信息：请他在此关键时刻不要误解美国的意图。4月4日，苏联对东南亚的越文广播在重复不同意以停火为先决条件的同时，第一次表示，“在老挝停火可能为谈判创造有利气氛”。苏联提出的妥协方案是：在停火之前达成召开会议的协议，在停火之后召开会议。这在美国看来是一个突破。最后，4

月 24 日苏、英两主席发表了召开日内瓦会议的联合声明，确定老挝交战双方于 5 月 3 日开始停火，经国际监督委员会确认后，会议终于在 1961 年 5 月 16 日正式开幕。参加会议的有：中国、苏联、美国、英国、法国、印度、波兰、加拿大、泰国、缅甸、越南民主共和国、南越、柬埔寨以及老挝三方的代表。中国代表团团长是陈毅、美国是腊斯克和哈里曼（腊斯克参加了头几天的会议后回国，主要由哈里曼代表美方）、苏联是普什金副外长。

会议历时 14 个月，老挝国内各派之间和与会国家之间都经历了复杂、艰巨的斗争。

在会议桌上，分歧主要在中、苏、越和美国之间。实际上表现为中国和美国针锋相对的辩论。主要问题有：

(1) 关于老挝中立的定义：美国代表提出，老挝中立的定义必须超出关于不结盟的经典概念，要包括防止“对国家要素的颠覆活动”等。中国代表认为，应坚持 1954 年日内瓦会议关于老挝中立的定义，美国的新定义实际上是要镇压老挝的民族民主运动，干涉老挝的内政。

(2) 关于对老挝中立的保证：美国主张在老挝“发展有效的国际机构来保持和维护老挝中立”，“使它不受来自内部和来自外部的威胁”；国际机构可以不经老挝任何一级官员批准而充分来往于老挝各地，甚至可以有权裁编老挝的军队。中国指出，美国的主张实际是要把老挝置于国际共管之下。中国强调，国际监督必须以尊重老挝的独立主权为基础，并区别 1961 年与 1954 年的情况。中国认为 1954 年的老挝战争是国际战争，而 1961 年是国内战争，因此当时对停火监督的规定不能硬套在 1961 年的内战上。

中国还主张为保证老挝的中立，必须取消东南亚条约组织对老挝的“保护”；同时不允许法国在老挝继续保留两个军事基地，尤其不能允许将这两个基地移交美国。

(3) 关于以后对老挝的技术援助：美国主张由这一地区的中

双边协商解决，而不应由国际机构来管。

从美国的以上主张可以看出，美国处处都是针对当时老挝左派力量占上风的情况，仍想方设法保持一定的干涉的权利以防止老挝向左转。

与此同时，老挝国内战火并未完全熄灭。双方都指责对方违背停火协议。老挝三方之间关于如何组成联合政府的谈判也进行得很不顺利。富米集团最不愿达成协议，提出种种无理要求。他们的目的是要拉住美国，自知没有美国的支持，成立联合政府后，也很难在国内立足。美国的方针既然是不愿进一步深陷老挝，就得对富米施加压力。在猪湾事件之后，美国中央情报局的发言权减弱了，富米在美国政府内部缺少一个强有力的支持者。在哈里曼坚持下，美国自1962年2月起停发了资助富米的军饷现款，同时通过富米在泰国的亲戚乃萨利劝他妥协。但是另一方面，美国又需要富米顶住爱国阵线的压力，所以态度一直暧昧拖延，使日内瓦会议陷入僵局。最后，1962年5月，老挝爱国力量在战场上打了一个胜仗，占领了战略要地南塔。对此，美国一方面派海军陆战队进驻泰国以示威，另一方面乘机进一步对富米施加压力，告诉他再不妥协就只有被消灭。6月，老挝三方终于达成协议，组成民族团结政府，并于7月9日发表了关于老挝王国保持中立的声明。

与此同时，日内瓦会议又重新开始举行，于7月21日终于达成协议，一致通过了《关于老挝中立宣言》和《关于老挝中立宣言的议定书》。这两个文件的主要内容实际上与会议开始后不久苏联代表于1961年5月17日会上提出并得到中国支持的《关于老挝中立的宣言》草案精神一致，大致内容是：老挝王国声明：它决心走和平中立的道路，不承认任何军事同盟或联盟（包括东南亚条约组织）的保护。各与会国声明承认并尊重老挝王国的主权、独立、中立、统一和领土完整，愿意为此承担一系列义务。文件还规定法国应尽速把在老挝的军事设施移交给老挝政府。但后者

如认为必要，法国一定数量的军事教练可在一个有限时期内留在老挝以帮助训练老挝军队，除此之外，一切外国军队和军事人员均撤出老挝。文件还规定国际委员会在执行其监察和监督任务时，必须得到老挝政府的同意，或应其请求，并与之密切合作。

显然，上述内容的文件与美国的初衷大相径庭，如果完全实现，美国势力将完全退出这一地区。美国虽然勉强签字，于心实不甘。

不到一年之后，老挝内部再次分裂。这回是左派与中间派分裂，富马与右派联合起来。而此时越南战争日益扩大，美国对越南的干涉日益升级，老挝成为越战的副战场。

从美国外交的角度说，对老挝的政策改变了过去杜勒斯一味反对“中立”的传统，顺应新的潮流而采取了新的尝试。在美国政府内部进行这一转变阻力很大，肯尼迪在其主要谋士如哈里曼、施莱辛格等支持下，贯彻了这一政策。他们认为结果基本上是成功的，主要是避免了美国的直接卷入；分化了中间派富马与左派的联合；防止了中国势力伸入老挝。

本章参考书目

一 中文

阿登纳，康拉德：阿登纳回忆录，上海人民出版社，1976

陈志奇，美国对华政策三十年，台湾中华日报

陈乐民，战后西欧国际关系，1945—1984，北京中国社会科学出版社，1987

施莱辛格，小阿瑟，一千天：约翰·菲·肯尼迪在白宫，仲宜译，北京三联书店，1981年

外交史，1991-1978（下册），〔法〕让-巴蒂斯特、迪罗塞尔著，李仓

罗斯托, 华. 惠., 美国在世界舞台上, 北京编译社译, 北京世界知识出版社, 1964

二 英、法文

1. 文献资料

Allen Dulles Papers, Mudd Library, Princeton University

Dynamics of World Power (The) Documentary History of U S. Foreign Policy 1945—1973, ed. by Arthur Schlesinger

Economic Assistance to China and Korea, 1949—50, The Senate Foreign Relations Committee's Historical Series, Garland Publishing, Inc., New York & London, 1979

Facts on File

Public Papers of the Presidents of the United States, John F Kennedy
U. S. G. P. O., Washington D. C., 1962

Kennedy Papers, Kennedy Library

2. 专著及文章

Bowles, Chester; Promise to Keep, My Years in Public Life, 1941—1969

Brown, Seyom; The Faces of Power, Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Johnson, Columbia University Press, New York, 1963

Chang, Gordon H.; "JFK, China and Bomb", The Journal of American History, Vol 74, No. 4, March 1988

De Gaulle, Charles; Memoires d'Espoir, Le Renouveau 1958—1962/
L'effort 1962, Librairie Plon, 1970

Fontaine, Andre; Histoire de la Guerre froide, Vol. I De la revolution d'Octobre a la guerre de Coree, 1917—1950, Vol. II De la guerre de coree a la crise des alliances, 1950—1971 edition du seuil, France, 1983

Fulbright, J. William; The Arrogance of Power, Vintage Books, New

- York, 1966
- Garthoff, Raymond L. : *Reflections on the Cuban Missile Crisis*,
Brookings Institution, Washington D. C. , 1987
- Kennan, George F. *Memoirs 1950—1963 Vol. I* Little, Brown &
Company, 1972
- Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961—1963*,
ed. by Thomas G. Paterson Oxford University Press, Oxford New
York, Toronto, 1989
- Crankshaw, Edward; *Khrushchev Remembers*, Little, Brown and
Company, Boston, 1970
- Kolko, Gabriel; *Confronting the Third World: United States Foreign
Policy 1945—1980*, Pantheon, New York, 1988
- Kubricht, Paul; *Politics and Foreign Policy: "A Brief Look at the
Kennedy Administration's Eastern European Diplomacy"*, *Diplomat-
ic History*, Winter 1987
- La Feber, Walter; *The American Age, United States Foreign Policy at
Home and Abroad Since 1750*, W W. Norton and Company, New
York, 1989
- Lebow, Richard Ned; *Domestic Politics and the Cuban Missile Crisis:
The Traditional and Revisionist Interpretation Reevaluated*, *Diplo-
matic History*, Fall 1990
- Mélandri, Pierre; *La Politique exterieure des Etates-Unis de 1945 a nos
jours*, Presse universitaires de France, 1982
- Newsom, David D. : *The Soviet Brigade in Cuba, A Study in Political
Diplomacy* Indiana University Press, Bloomington, 1987
- Public Papers of the U S. Presidents, John F. Kennedy*
- Salinger, Pierre; *With Kennedy*, Doubleday & Company, Inc. , Garden
City, New York, 1966
- Seaborg, Glenn T. : *Kennedy, Khrushchev and the Test Ban Treaty*,
University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London,
1981

New York, 1966

Thomson, James, *On the Making of U. S. China Policy, 1961 -1969*,

A Study in Bureaucratic Politics, *China Quarterly*, June, 1972

United States Diplomatic History Vol. II, ed. by Walter V Scholes

Houghton Mifflin, Boston, 1973

Zeiter, Thomas W ; "Free-Trade Politics and Diplomacy: John F.

Kennedy and Textiles", *Diplomatic History*, Spring 1987

第七章

约翰逊与美国的干涉主义政策

第一节 约翰逊入主白宫

(一) 意外地继任总统

1963年11月22日，肯尼迪总统在得克萨斯州达拉斯城遭刺客暗杀。副总统约翰逊在美国国内对肯尼迪逝世的哀悼声中接替总统职务。

林登·贝恩斯·约翰逊于1908年8月27日出生于得克萨斯州中南部的斯通沃尔地区。1937年，约翰逊当选为众议员，1948年，他又当选为参议员。1953年，艾森豪威尔入主白宫，共和党在参议院占据微弱多数时，约翰逊当上了参议院少数党领袖。两年后，民主党在参议院中期选举中获胜，约翰逊又确立了他的多数党领袖地位，从此使自己逐步成为国会山上最有权势的人物。

1960年，约翰逊在竞选民主党总统候选人时惨败于肯尼迪的手下。然而，肯尼迪却选择约翰逊作为副总统候选人。

肯尼迪总统在约翰逊在肯尼迪政府中担任了国家航空和宇航

委员会及平等就业委员会的主席。在外交事务方面，肯尼迪依循艾森豪威尔所开创的副总统起襄助作用的做法，多次委派约翰逊出国访问，使他获得了从事外交活动的实际经验。

对于约翰逊来说，在担任副总统不满三年的情况下能够不必经过竞选而继任总统完全是一种意外。由于政权的交接是如此突然，约翰逊不可能即刻将白宫人马和内阁成员来一个大换班。为保持政权的连续性，约翰逊继续任用肯尼迪的一大批高级官员为他效命。

在内阁中，“鹰派人物”迪安·腊斯克留任作国务卿。麦乔治·邦迪继续担任负责国家安全事务的总统特别助理。这一职务到1966年由国务院政策计划司司长沃尔特·罗斯托接任。罗伯特·麦克纳马拉在处理国防事务上的能力深得约翰逊的赏识，他始终是约翰逊的亲信。但由于后来他在越南政策上同约翰逊发生分歧，他的国防部长职务为总统顾问克拉克·克利福德所取代。

在1964年11月的总统选举中，约翰逊得票数空前之多，他以超过对手1500余万票的优势，击败共和党候选人巴里·戈德华特当选总统。

在同一届的国会的选举中，共和党同样遭到惨败。在参议院，民主党占68席，共和党仅占32席。在众议院，民主党295席，共和党仅140席，是自1936年以来最少的。这样，民主党牢牢地确立了它在国会的优势地位。

（二）“伟大的社会”与约翰逊的外交政策

1964年5月22日，约翰逊总统在密歇根大学发表的演说中首次使用了“伟大的社会”一词^①。这一提法很快就被用来代表约

^① [美] 拉尔夫·德·贝茨：《1933—1973 美国史》下卷，人民出版社，1984年，第227页

约翰逊政府的施政纲领，并以此取代肯尼迪的“新边疆”计划。为了实现这一目标，约翰逊在向国会发表的第一篇演说中，即要求国会尽速通过肯尼迪倡议制订的两大内政计划——民权法案与减税法案。

民权法案是1963年初由肯尼迪总统提出的。经过长期的辩论，参众两院于1964年通过了民权法案。同年7月2日，约翰逊签署了这项法案，使之生效。1964年的民权法案为消除种族歧视提供了联邦政府保障，它是从美国历史上重建时期以来最具深远影响的民权法案。

1964年，国会还通过了税收法。这是肯尼迪时期留下来而在约翰逊上任后最早通过的重要法案。法案调整了征收所得税的幅度，规定大量削减私人 and 企业的所得税率，以刺激经济，减少失业。1964年2月26日，这一法案经签署成为法律。

约翰逊上任后还提出了“向贫穷开战”的口号，并将此列为他的“伟大的社会”纲领中最重要的内容之一。就在约翰逊继任总统之时，几乎1/5的美国家庭处于年收入不到3000美元的贫困线以下。1964年1月8日，他在提交国会的第一篇国情咨文中宣布“向美国的贫困无条件宣战”^①。

约翰逊登上白宫宝座的第一年里就得以使国会通过了大量的立法项目，其重要原因之一是由于民主党控制了国会，同时也反映了约翰逊同国会打交道的本领和他本人在国会中的影响力。这些立法大大加重了政府的财政负担，反映了民主党要求建立“福利社会”的宗旨，并且成为后来约翰逊政府的“黄油加大炮”政策的重要标志之一。

在外交方面，实际上，约翰逊政府的政策仍然是第二次世界大战以来美国历届政府所采取的基本方针的继续。但是，有一个

^① Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency*

重要特点是这届政府对东南亚大加关注，并且使美国的对外政策越来越受越南战争的支配。1965年3月，约翰逊在谈到他个人的目标时曾说：“我不想做建立帝国、好大喜功、扩张领土的总统，……我要做一个帮助结束世界上弟兄间相互残杀的总统。”^①然而，事实上他却越来越重视军事行动。在他任职期间，驻越南的美军人数不断增加，军费开支大幅度上升，印度支那战争逐步升级。到他任期届满之前，美国派驻印度支那的军事人员达到50多万。直到1968年5月，约翰逊决定不再参加总统竞选之后，美国和越南北方才开始同意在巴黎就结束印度支那战争举行和平谈判。

除印度支那外，约翰逊政府推行的干涉主义政策还充分表现在它对拉丁美洲事务的处理上。1965年4月，约翰逊下令派遣两万多名军队去多米尼加，对一个小国的内部动乱进行了粗暴的赤裸裸的干涉。这在美国国内和国际上都激起了强烈的反响，约翰逊因“炮舰政策”和企图充当“世界警察”而遭到谴责。

由于约翰逊政府专注于越南战争，它的对外政策重点转移到东南亚，从而使美国同西欧盟国的关系遭到忽视与削弱。戴高乐的法国继在核武器问题上闹独立之后，又于1964年承认中华人民共和国，1965年在军事上退出“北约”。特别是后一举动表明西方联盟已出现裂痕，美国在战后作为西方联盟盟主的地位遭到严重挑战。

约翰逊时期，美苏两个超级大国之间的关系正在缓慢地改善，双方签订了若干双边协定，在发展贸易和军备控制方面取得了成效。1967年6月美苏首脑葛拉斯堡罗会晤虽未能在越南和中东问题上取得进展，但显示了美国公众支持缓和美苏紧张关系的情绪。1968年7月，美苏又签订了防止核扩散条约。这是两国在军备控制上迈出的一大步，也使约翰逊政府向东方“搭桥”的政策锦上添花。由于条约的签订，加上两国在反华上的共同利益的增长，促

^① 美国驻华大使馆文化处编译：《美国历史简介》，香港1982年第2版，第167页。

使美苏进一步趋于一致。然而，美苏关系在约翰逊时期仍然未能摆脱激烈对抗的基本格局。越南战争这个压倒一切的问题困扰着美苏关系，成为改善美苏关系的最大障碍。1967年6月的第三次中东战争又使美苏关系濒临危险的边缘。1968年夏天苏联入侵捷克斯洛伐克则使美苏关系遭受严重挫折。它使约翰逊政府在届满之前开始美苏限制战略武器会谈和实现美苏首脑会晤的计划告吹。

这一时期，美国在世界各地的霸主地位以及它在战后担任“世界警察”的正统观念遭到了严重挑战。约翰逊政府并未找到应付新的挑战的办法。相反，由于它坚持原来的政策而在越南付出了惨重的代价。

第二节 美苏关系的有限缓和

（一）60年代美苏关系改善的背景

约翰逊时期，美苏关系的改善主要有以下几方面的原因：

（1）古巴导弹危机成为促进美苏关系变化的催化剂。古巴危机突出地表明两个超级大国之间存在爆发核战争的可能性，从而使美苏双方都认识到美苏军事对抗所包含的危险。在危机后期，肯尼迪总统在致赫鲁晓夫的信中谈到了美国对缓和美苏紧张关系的愿望。^①其后，美苏两国即主动作出努力来缓和两国之间的紧张关系和减少发生核战争的可能性。其最初的成果是1963年签署的美苏“热线”协定和有限核禁试条约。古巴导弹危机结果成了美苏

^① John F. Kennedy to Nikita Khrushchev, October 27, 1962, Department of State Bulletin (November 19, 1962), p. 742.

紧张关系得以缓和的一个新的转折点。

(2) 60年代美苏各自的联盟体系内部发生矛盾并日趋松散。进入60年代，东西方内部都发生了重要的变化。在东方阵营中，最重大的变化莫过于中苏分裂公开化。中国指责苏联在古巴导弹危机中向美国投降，并把美苏“热线”的建立和有限核禁试条约看作是美苏勾结，共同统治世界的有力证明。

中国原子弹和氢弹的爆炸成功以及它在整个60年代与美苏两国处于严重的敌对状态标志着国际体系的一个重大变化，是对战后美苏对抗的两极体系的有力冲击。美苏两国开始认识到他们相互之间除了敌对关系外，在对付中国的“威胁”方面存在着共同的利益。这种共同的利益使他们愿意在相互关系上采取某些协调一致的行动。

50年代后期至60年代初，苏联与东欧国家的关系也表现出某些紧张的迹象。继50年代波匈事件之后，1963年10月，南斯拉夫总统铁托访美，它表明美南关系正在进一步密切。60年代中期，捷克斯洛伐克国内出现了要求广泛进行改革的浪潮，它同西方国家的接触大量增加。与此同时，罗马尼亚也在寻求增加与西方国家的接触，以便从苏联那里获得更大的独立性。此外，它还不顾苏联的压力，同中国保持密切友好的关系。

在西方，西欧和日本的经济复兴使他们开始要求减少对美国的依赖。60年代，法国民族主义的发展成为西欧国家闹独立性的主要象征。及至60年代后期，西德又开始执行“新东方政策”，要求改善东西方关系。西欧国家对改善东西欧之间关系的兴趣使美苏两国不得不采取一些缓和紧张局势的做法。

(3) 苏联在60年代正逐步取得对美国的战略核均势。1962

年，苏联仅有 75 枚洲际弹道导弹，而美国差不多有 300 枚。^① 古巴导弹危机之后，苏联开始“卧薪尝胆”，着手大规模扩充核武库，到 60 年代后期取得了与美国的均势。美苏战略均势在 60 年代的逐渐形成为推动美苏缓和，尤其是军备控制进程建立了基础。

(4) 60 年代第三世界国家中的不结盟和独立自主倾向的发展。开始于 50 年代的要求摆脱殖民主义枷锁、争取民族解放和国家独立的潮流至 60 年代又有进一步发展，结果导致许多前殖民地或半殖民地国家相继取得独立。这些新独立的国家对内致力于肃清殖民主义残余势力，发展民族经济，巩固民族独立；对外则反对帝国主义和霸权主义，要求摆脱大国的控制，在国际舞台上发挥应有的作用。

60 年代是不结盟运动蓬勃发展的时期。越来越多的不结盟国家要求实行在和平共处和不结盟基础上的独立自主政策，支持民族解放运动，不加入大国军事集团，不缔结双边军事同盟。这一倾向的发展无疑成为制约美苏对抗的一个重要因素。

(5) 60 年代美国经济在全世界遥遥领先的地位已有所改变，同时苏联强烈感到需要加速发展国内经济。二次大战结束初期，美国的国民生产总值曾占世界国民生产总值的 50%。在整个 50 年代，美国在世界经济中一直处于统治地位，有能力对国际经济的运行进行控制。然而随着西欧各国和日本经济的全面恢复，美国在世界国民生产总值中所占的比重逐渐下降，美国的外贸顺差也逐年减少。加上美国在战后举行全球干涉主义政策以及由此而来的大规模海外驻军和对外援助，它的财政负担过重，美元大量外流，黄金储备减少。及至 60 年代后期，美元危机频频爆发，以致动摇了以美元为中心的资本主义世界的货币体系。形势的变化使

^① Institute for Strategic Studies, *The Communist Bloc and the Western Alliance. The Military Balance, 1962—63* (London: Institute for Strategic Studies,

美国国内越来越多的人感到应当把美国的注意力从冷战和“遏制”转向自身经济发展上来，以维护美国的实力地位。

与此同时，尽管赫鲁晓夫的对外政策具有反复无常和冒险主义的特点，但在60年代，苏联领导人已开始奉行与西方国家缓和紧张关系的政策。其目的之一是要从西方国家得到经济方面的好处，并集中更大力量发展经济，满足苏联人民改善生活的要求。赫鲁晓夫与肯尼迪已经开始了走向缓和的对话。1964年，约翰逊击败被苏联人看作是典型的“冷战斗士”的共和党候选人戈德华特而当选总统，又使苏联领导人感到松了一口气。1964年赫鲁晓夫的下台使苏联对外政策发生了一些变化。勃列日涅夫、柯西金和波德戈尔内的领导班子仍然要求改善同西方的关系，只是其风格变得更加谨慎。

（二）双边关系的改善

约翰逊在1966年致国会的国情咨文中提出了一项向东方“搭桥”的政策。8月26日，他在一次讲话中说，“我们共同的任务是寻找每一个可能达成扩大美苏合作前景的协议的领域……（越南的）冲突不一定会阻止我们寻找互相打交道的新途径。”^① 约翰逊时期，美苏两国采取了一些新的步骤，使双边关系得到改善。

1. 两国领导人之间的接触增加了

1964年10月，勃列日涅夫就任苏共中央第一书记。11月30日至12月19日，苏联外长葛罗米柯访美，同腊斯克就防止核扩散等问题先后举行五次会谈。1965年7月12日和11月7日，美

^① Speech by President Lyndon B. Johnson, National Reactor Testing Section, Arco, Idaho, August 26, 1966, in *Public Papers of the Presidents of the United States: Lyndon B. Johnson, 1966* (Washington, D. C.: GPO, 1967), p. 900.

国巡回大使哈里曼和参议院多数党领袖曼斯菲尔德相继访苏，着重讨论越南问题。

1967年6月23至25日，苏联部长会议主席柯西金与约翰逊总统在葛拉斯堡罗举行会谈，双方着重讨论了“六·五”战争后的中东局势和越南问题，并就防止核扩散问题达成了基本协议。柯西金是前往纽约参加联合国大会讨论中东问题的。在此期间，柯西金和约翰逊举行会晤的问题提了出来。苏联建议会晤在柯西金的纽约住地举行，美国则要求在华盛顿举行。作为一种妥协，双方同意在新泽西州南部葛拉斯堡罗这个折衷地点，即在葛拉斯堡罗州立学院的校园内会晤。在会晤中，柯西金认为，以色列应先从它在战争期间占领的土地上撤走，然后再作其他考虑；而约翰逊则坚持相反的要求。在越南问题上，美国要求越南北方必须首先作出重大让步，然后才能停止轰炸；苏联则坚持必须首先停止轰炸，然后再进行谈判。作为一次首脑会晤，葛拉斯堡罗会谈并未取得实际成效，但它使美苏两国保持了高层外交接触，同时也有利于缓和因中东战争而紧张起来的美苏关系。

2. 双方在处理危机问题上采取了某种合作的姿态

美苏两国从古巴导弹危机中引出的一个教训是：双方有必要在危机的关键时刻通过某种合作来消除误会和达成谅解，以免使危机发展成为美苏之间直接的军事冲突或核对抗。这就是为什么在古巴导弹危机之后，美苏双方同意在两国首都之间设置直接通讯线路，即所谓“热线”的原因。“热线”是防止危机的一个手段，它的建立为美苏两国在危机中进行合作提供了一个直接、秘密和迅速的联络渠道。

约翰逊时期，国际上曾发生过多次重大的危机，如1964年的塞浦路斯危机和东京湾事件，1965年的印度巴基斯坦战争和多米尼加危机，1967年的中东危机以及1968年的“普埃布洛”号间谍船事件和约旦危机等。这些危机中的大多数并不涉及美苏之间的

冲突。美苏发生对抗主要是在世界两个地区——越南和中东，尽管这种对抗是双方通过支持各自的盟友间接地进行的。

越南问题对美苏两国来说都是外交方面一个十分棘手的问题。而双方在1967年的中东危机中却进行过某些合作。在危机爆发后，美苏两国领导人通过“热线”联系和交换信件表明双方不打算使冲突升级，同时又达成了在幕后分别对以色列和阿拉伯国家施加压力的谅解，从而导致停火的实现，并避免了一次超级大国之间的直接对抗。

3. 两国签订了若干双边条约并在发展贸易方面作出了努力

1966年11月4日，美苏签订民用航空协定，决定建立纽约—莫斯科直达航线。1968年6月，约翰逊批准泛美航空公司和苏联国家航空局开辟纽约—莫斯科新航线，该航线于7月开始通航。

美苏关系还由于美苏领事条约在1967年获得最后批准而有所改善。美苏领事条约是1917年以来美苏之间缔结的第一项双边条约。条约除规定两国分别在对方设立领事馆外，还包含两项重要内容：一是规定给予领事馆官员和雇员以外交豁免权，二是要求彼此迅速照会所拘留或逮捕的对方公民。实际上，这项条约是1964年6月1日缔结的，但由于越南战争使条约在美国国内引起争议，必要的参议院批准手续一直拖到1967年。最后参议院一些重要的共和党领导人改变了立场，由反对转为支持，条约才于3月16日以超过2/3多数获得通过。3月21日，约翰逊签署了条约。苏联方面则于1968年5月4日宣布批准了条约。条约的缔结和批准反映了美国为改善对苏关系而作的努力，也是约翰逊政府向东欧和苏联“搭桥”政策的体现。

60年代，苏联开始对扩大东西方贸易表现出兴趣。在1966年4月举行的苏共第23次代表大会上，柯西金强调需要扩大东西方之间的交往，以便获得西方的技术。他指出：“在我们这个时代，现在世界中正在进行的科学和技术革命要求有更加自由的国际接

触，也为社会主义和资本主义国家之间更加广泛的经济交流创造了条件，这一点正变得越来越清楚了。”^①此后，苏联迅速采取了旨在促进东西方贸易的行动，从而使苏联同西方的贸易急剧增加，从1965年的30亿美元增至1968年的40多亿美元。^②

约翰逊政府支持发展东西方贸易，以此作为它的向东方“搭桥”政策的组成部分。1963年，苏联国内谷物歉收使苏联领导人处境困难。苏联不得不从西方进口大批粮食，其中包括向美国购买180万吨粮食。1963—1964年的美苏谷物交易在美国国内曾引起争议。肯尼迪采取了小心翼翼的态度。约翰逊则支持这笔交易。由于他的上台，美苏谷物交易终于做成。

为扩大东西方贸易，约翰逊政府要求国会对原有的贸易法进行修改。1966年，它向国会提交了新的《东西方贸易关系法》。该法规定要修改美国在冷战时期的限制性的贸易政策。国务卿腊斯克在谈到新的贸易立法时，指出其目的是为了“减少紧张”，并让东欧国家和苏联在同西方国家关系中有更大的“利害关系”。^③为了使扩大美苏贸易的理由具有说服力，约翰逊还任命了一个被称作米勒委员会的由实业、劳工和学术界著名人士组成的专家小组。1965年4月，该委员会提出的报告认为，“在同共产党国家的关系中更加积极地以贸易安排作为政治手段的时机已经成熟。贸易应当纳入政治范围，应该根据机会和形势有目的地和系统地开展贸易或抑制贸易。”^④不过，美苏贸易尽管在60年代有所增长，却远远赶不上苏联和其他西方国家贸易的发展速度。由于种种原因，除

① 阿·柯西金：《在苏共第23次代表大会上的报告》，载1966年4月6日《真理报》。

② Dan Caldwell, *American - Soviet Relations From 1947 to the Nixon - Kissinger Grand Design*, Greenwood Press, 1981, p. 62.

③ Dean Rusk, "East-West Trade Relations Act of 1966: Letter of Transmittal", Department of State Bulletin (May 30, 1966), p. 841.

④ "Report of the Special Committee on the U. S. Trade with East European

1964 年外，1965—1968 年，美苏贸易额保持在每年仅一亿美元左右的水平。^①

（三）军备控制方面取得的进展

1963 年美英苏三国签订的有限核禁试条约有利于改善美苏关系和减缓军备竞赛的速度，并成为军备控制进程的一个新的起点。到约翰逊时期，美苏在军备控制方面又取得了重要进展，从而为 70 年代美苏达成重大的军控协议创造了条件。

1. 外层空间条约

1963 年 10 月，联合国大会通过一项决议，号召所有国家都不要把大规模杀伤武器引向外层空间。按照这个决议，美苏两国开始草拟外层空间条约。条约规定禁止在外层空间使用大规模毁灭性武器，从事武器试验和建立军事基地；不得声称对外层空间拥有所有权或主权；为宇航员建立保护措施等。1967 年 1 月 27 日，美、英、苏等 60 个国家签署了这一条约。同年 4 月 25 日，条约获美国参议院批准。

2. 禁止核扩散条约

50 年代后期和 60 年代初，核扩散开始成为一些国家所关切的问题。1958 至 1961 年间，以爱尔兰为代表的一批小国在联合国大会上提出要求不搞核扩散的决议案。古巴导弹危机又使一些拉丁美洲国家对于在拉美禁止核武器格外关心。危机后不久，玻利维亚、巴西、智利和厄瓜多尔即向联合国提出了一项决议草案，建议将拉丁美洲变成一个无核区。经过几年的谈判，至 1967 年 2 月，

^① Dan Caldwell, *American - Soviet Relations: From 1947 to the Nixon*

15个拉丁美洲国家签署了拉丁美洲禁止核武器条约。按照条约规定，签字国承担仅为和平目的使用核材料和核设施，并禁止在各自领土上设置或储存核武器的义务。

美苏两国对核扩散的前景也颇为关切。早在1962年，双方就已经就防止核扩散条约开始私下谈判。1963年初，肯尼迪总统指出，到1970年可能有10个国家研制核武器，而到1975年，也许将有15或20个国家。他认为，若美国将来不得不面对一个有15到20个核国家的世界，那将是“最大的危险”。^①美国还担心像印度、巴基斯坦、巴西、以色列等国家一旦拥有核武器将会对国际稳定带来极为消极的后果。法国和中国的核爆炸使美苏进一步看到了核扩散的危险。尤其是苏联感到了对它所构成的一种“直接的威胁”。但当时苏联的立场是：只要美国还在准备建立北约的多边核力量，它就拒绝讨论防止核扩散问题。苏联竭力反对美国的多边核力量计划。在它看来，美国的计划是企图向西德提供核武器。到1965年底，美国终于在防止核扩散和发展多边核力量之间作出了选择。它放弃了多边核力量的主张，从而为防止核扩散问题的谈判铺平了道路。在1966年和1967年的日内瓦18国裁军委员会会议上以及1967年腊斯克国务卿和葛罗米柯外长的会晤中，美苏就条约草案达成一致。以后，草案又根据一些无核武器国家的意见作了若干修改。1968年6月19日，由美苏草拟的禁止核扩散条约草案为联合国安理会所批准。7月1日，美、英、苏三国签署了这一条约。至1970年3月5日条约生效之日，签署这一条约的国家共有97个。

根据禁止核扩散条约的规定，拥有核武器的国家不得把核爆炸装置或这类装置的控制手段转让给任何其他国家，也不得以任何方式援助或鼓励在其他地方制造这类装置，同时承担援助无核

^① J. Edgar Hoover, "The President's Public Papers of the President of the

国家和平利用和发展核能源的义务。无核签字国则同意既不制造也不引进核武器。签字国还保证继续就停止军备竞赛进行谈判。由于美苏在保证措施方面存在分歧，条约未能就对拥有核武器国家进行视察作出规定。

禁止核扩散条约是美苏在军备控制方面迈出的一大步，也是约翰逊政府缓和美苏关系政策的重要体现。苏联认为条约非常重要，因为它可以阻止西德获取核武器。但条约没有触及美苏两国现有的核武器储备，也不妨碍它们使用和继续生产核武器。法国和中国拒绝签署条约。中国严厉批评条约，指出其目的不过是为了巩固核大国的垄断地位，并剥夺无核国家发展自卫核武器的权利。

1968年7月9日，即条约签署后不到10天，约翰逊政府即向参议院提交了条约，但参议院的批准手续因同年8月苏联入侵捷克斯洛伐克而拖了下来。尽管约翰逊政府一再敦促，禁止核扩散条约一直到1969年3月尼克松政府时期才为参议院所批准。

3. 战略武器谈判

约翰逊时期，美国开始对限制战略武器谈判感兴趣。1964年1月，约翰逊在他致18国裁军委员会的信中建议“对战略进攻性和防御性核武器运载工具的数量与性能实施有核查的冻结”。^①约翰逊政府所以要求限制战略武器是因为：

(1) 约翰逊上任之时，美国在战略武器上仍然领先于苏联而居优势。1964年，美国拥有834枚陆基洲际导弹和416枚潜艇发射洲际导弹，而苏联的陆基洲际导弹为200枚，潜艇发射洲际导弹为120枚。^②但是美国战略武器数量开始接近饱和状态。同时由

^① Coit D. Blacker and Gloria Duffy edit., *International Arms Control, Issues and Agreements*, 2nd ed., Stanford University Press, 1984, p. 219.

^② *Ibid.*, p. 220.

于新技术，特别是多弹头导弹技术的出现，美国的重点开始转向发展战略武器的质量。美国清楚地知道，苏联在数量上赶上美国只是时间问题，因此希望通过谈判赶在苏联掌握多弹头导弹技术之前把美国的战略武器优势固定下来。

(2) 苏联反弹道导弹系统的发展令美国担忧。1964年11月，苏联在红场展示了它的反弹道导弹系统。不久，苏联即开始在莫斯科周围部署这一系统。一些分析家预言，苏联的反弹道导弹系统可能会发展到更大的甚至全国性的规模。约翰逊政府认为，反弹道导弹系统的发展会动摇核威慑理论，并导致大量增加进攻性武器。而双方进攻性武器的发展又可能使反弹道导弹系统在它实际部署之时过时。因此，若不就限制反弹道导弹系统达成协议，双方将耗费大量资金而最终一无所获。

(3) 由于苏联开始实际部署反弹道导弹系统，美国国会要求美国部署这种系统的压力增加了。美国一直在研制反弹道导弹，而且在技术方面领先于苏联，但肯尼迪和约翰逊政府都以这种武器系统既费钱又达不到应有效果为由，反对实际部署。为减轻国会的压力，约翰逊政府试图劝说苏联就限制战略武器开始谈判。

1965年12月，约翰逊政府主动向苏联建议开始战略武器谈判，但遭苏联拒绝。当时苏联在要不要开始谈判问题上犹豫不决，其原因是：

(1) 美苏战略武器差距仍未缩小。到1967年，美国拥有陆基洲际导弹1054枚，潜艇发射洲际导弹656枚，而苏联仅拥有460枚陆基洲际导弹和130枚潜艇发射洲际导弹。^①在这种情况下，若对战略武器实施冻结，将意味着把苏联的劣势固定下来。

(2) 禁止核扩散条约尚未签订。苏联担心西德获得核武器，因而明确表示在禁止核扩散条约签订前不准备开始限制战略武器

^① Coit D. Blacker and Gloria Duffy edit., *International Arms Control: Issues and Agreements*, 2nd ed., Stanford University Press, 1984, p. 220.

谈判。

(3) 在防御性战略武器上，苏联的看法与美国不同。国防部长麦克纳马拉和一些西方分析家认为反弹道导弹的建立会加剧军备竞赛，从而造成更大的不稳定，而苏联则反对把防御性武器和军备竞赛联系起来，认为防御性武器不是造成军备竞赛的原因，而是“防止人们死亡的一个因素”。^①在1967年6月美苏首脑葛拉斯堡罗会晤时，柯西金在替苏联的反弹道导弹系统辩护时说：“防御是道德的，进攻则是不道德的”。^②

1968年，美国国会就反弹道导弹问题展开了一场新的辩论。一些颇有影响的国会议员和国防部官员为部署反弹道导弹提出了一种“谈判筹码”的理论。按照这一理论，美国要想迫使苏联同意就进攻性和防御性战略武器开始认真谈判，就必须对发展自己的反弹道导弹计划持积极态度。

经过一系列的外交磋商，1968年5月，苏联终于宣布愿就限制战略武器问题举行谈判。这是因为当时的客观条件发生了一些新的变化，主要有：

(1) 苏联正在取得同美国大体上的战略均势。1968年，在美国仍然拥有1054枚陆基洲际导弹的情况下，苏联的陆基洲际导弹从1967年的460枚迅速增至800枚，缩小了同美国的差距。^③

(2) 禁止核扩散条约的谈判已结束，条约预定于1968年7月签署。

(3) 葛拉斯堡罗会谈后，苏联在防御性武器问题上改变了原先的观点，取得了与美国一致的看法。此外，1967年9月18日，麦克纳马拉在旧金山发表演说宣布美国将部署一种小型的后来被

① Coit D. Blacker and Gloria Duffy edit., *International Arms Control: Issues and Agreements*, 2nd ed., Stanford University Press, 1984, p. 221.

② Thomas J. Schoenbaum, *Waging Peace and War: Dean Rusk in the Truman, Kennedy, and Johnson Years*, Simon and Schuster, New York, 1988, p. 483.

③ 同①, p. 220.

称作“哨兵”的反弹道导弹系统。^①美国的这一决定令苏联担忧，对苏联改变它拒绝谈判的立场起到了重要的促进作用。

(4) 苏联还有经济和政治方面的考虑。谈判若能取得成功，可以减轻苏联在财政以及物资和人力资源方面的负担，满足苏联对消费物资和进一步发展国民经济方面日益增长的需要。此外还可促进缓和并使美国承认苏联在军事上和政治上的平等地位。

1968年7月1日，在禁止核扩散条约签订的当天，约翰逊宣布美国已与苏联达成协议，不久将就限制进攻性和防御性战略武器开始谈判。8月份，美国为拟订谈判计划作最后努力。约翰逊希望通过在苏联举行一次首脑会晤来开始谈判进程。1968年8月19日，苏联方面通知美国，苏联政府准备于9月30日举行美苏首脑会晤，以此来开始战略武器谈判。双方商定将于8月21日宣布这一决定。约翰逊政府对此寄予很大希望，认为有可能在约翰逊任期结束之前同苏联达成某些协议。然而，8月20日，即在决定宣布前一天，发生了苏联军队入侵捷克斯洛伐克的事件。于是，美国方面无限期地推迟了谈判，约翰逊的访苏计划也不得不取消。

(四) 美苏缓和的局限性

约翰逊时期，美苏关系得到一定的改善，两国在发展双边关系和军备控制方面取得了进展。鉴于美苏关系发生的新变化，许多人认为美苏关系进入了一个“新时期”。在国际上，甚至有人开始使用“缓和”一词来形容美苏关系的状况了。

然而，整个60年代，有一些重要的因素阻碍着美苏关系的改善，使约翰逊时期的美苏缓和具有很大的局限性。

(1) 越南战争这场巨痛困扰着美苏关系。它是美苏两国在对

^① Coit D. Blacker and Gloria Duffy edit., *International Arms Control: Issues*

外政策方面最为棘手的问题，也是美苏关系改善的最大障碍。

60年代，苏联的东南亚政策存在两个相互矛盾的方面。一方面，它希望缓和与美国的紧张关系，因而不愿因介入印度支那冲突而冒与美国发生对抗的风险。另一方面，它又需要通过继续支持印度支那人民的民族解放斗争来维护它在国际共产主义运动中的影响与中心地位。由于中苏公开分裂，中国指责苏联为了与美国搞缓和而放弃了对民族解放运动的支持，苏联不得不加紧为它在印度支那的盟友提供援助，以表明对它所承担的“国际主义”义务的“忠诚”，并尽力避免使它的盟友转向寻求中国的援助。1965年，柯西金访问河内时重申了苏联对越南民主共和国的支持。1965至1966年间，苏联在越南问题上的立场变得更加强硬起来。

越南问题也妨碍着约翰逊政府为改善美苏关系而作的努力。美苏贸易在很大程度上受美国冷战政策的束缚。约翰逊政府曾试图改变这种状况。但国会没有批准1966年的《东西方贸易关系法》，该法规定要修改美国在冷战时期的限制性贸易政策。随着美国在越南越陷越深，国会议员对于向那些正在给越南民主共和国供应武器和其他战争物资的国家提供经济好处非议日增。此外，在行政部门中，在1965年之后，越南战争已成为外交日程上占支配地位的事情，因而对与越南战争无关的各种问题，包括扩大东西方贸易问题很少有人认真过问。

(2) 美苏战略均势的形成是在60年代末。它成为70年代美苏缓和的重要基础。约翰逊虽然看到了美苏战略力量的差距正在缩小，但总的说来，在他执政期间，美国在战略力量上仍处于优势。这就使美国在60年代的大部分时间里尚未真正感觉到实现军备控制和缓和美苏关系的迫切性。

(3) 1968年夏天，苏联以“勃列日涅夫主义”为借口入侵捷克，极大地损害了它在世界上的形象，并为那些反对缓和美苏关系的势力提供了新的理由。美国和其他西方国家严厉谴责苏联的

战略武器谈判以及为开始谈判而举行美苏首脑会晤的计划。1968年7月签订的禁止核扩散条约也因这一事件而一直拖到1969年3月才为美国国会所批准。然而，战略武器的发展却未停止。美国按原订计划加紧进行多弹头导弹的飞行试验。这一试验对限制战略武器谈判产生了重大影响。它迫使苏联为保持战略均势而加速发展多弹头导弹，从而使战略武器谈判更趋复杂化。总之，捷克事件使美苏军备竞赛加剧，冷战温度再次上升。

1968年11月，苏联曾表示准备在任何时候与美国开始战略武器谈判，但是约翰逊已无法在他任期的最后几个月里这样做。约翰逊仍然希望在他卸任之前同苏联领导人举行一次首脑会晤，但当选总统尼克松表示他不会受约翰逊所做的事情的束缚。于是，限制战略武器谈判不得不再度推迟。

第三节 美欧联盟——“麻烦的伙伴关系”

（一）一个“闹独立性”的西欧的出现

60年代形势的变化开始动摇美欧联盟的基础。首先，西欧和日本在政治上和经济上已从二次大战所造成的创伤中完全恢复过来。它们已不再像战争刚刚结束时那样依赖美国。其次，由于越来越深地陷入越南的军事冲突，美国对外政策的重点向东亚转移，已无力充分顾及欧洲。西欧国家抱怨美国忽视它们的利益而在印度支那自行其是。此外，苏联从赫鲁晓夫时代起，开始执行与西方缓和紧张关系的政策。在西欧国家看来，苏联显然已不是战后初期或50年代前期所认为的那样一种威胁了。

西欧国家普遍希望按正常方式与美国打交道而不是过分依赖

安全保护伞下的西欧诸国又抱怨他们为北约提供了高额的军费，不愿如美国所要求的那样，为欧洲防务承担应有的义务。60年代后期，西德开始越过美国，向东欧国家和苏联作出愿意改善关系的表示。1966年，由基督教民主联盟的基辛格和社会民主党的勃兰特组成的联合政府提出了一项旨在缓和欧洲紧张局势的“新东方政策”，表示愿同苏联“互相谅解和信任”，“发展经济和文化联系”，并声称要同东欧对话，缓和东西方关系。尽管西德政府强调它的“新东方政策”不会削弱西德对北约承担的义务，但在美国看来，这一行动已脱离了美国对苏政策的轨道。

（二）法国在军事上退出北约

戴高乐反掉了美国的“多边核力量”之后，1968年，法国又拒绝签署禁止核扩散条约。对美国来说，更为严重的是，法国采取了从军事上撤出北约的行动。它突出地表明了北约组织内部的紧张关系。

戴高乐保证法国将履行它对北约的义务，但他反对那种强调“统一指挥”的思想，而这一思想正是北约组织的基本概念。戴高乐时期，法国撤走了它在地中海的舰队，并拒绝向美国载有核武器的飞机提供基地和给予在法国领空飞行的权利。1965年，法国地面部队和空军部队奉命撤出北约组织各司令部。1966年3月，法国的做法达到了高潮。它正式通知北约组织必须于1967年4月1日之前将北约在法国境内的军事设施，包括欧洲盟军总部撤离法国。1967年，北约组织总部移驻比利时首都布鲁塞尔。从此，法国在形式上依然是北约成员国，但它已不再为北约防务承担实质性的义务了。作为在地理位置上和军事上对西欧防务起着重要作用的国家，法国的行动不仅严重损害了近20年来由美国精心培育起来的北约团结，使北约的防务大为复杂化，而且给西方与苏联达成协议增加了障碍。约翰逊政府认为，戴高乐的行动是危险的，

它将促使苏联在支离破碎的大西洋联盟面前静观事态的发展，在与西方国家发展关系时裹足不前。^①

60年代后期，其他一些国家也仿效法国，要求减少它们为北约提供的军队的人数。不过，其目的主要是为减轻防务负担，而不是闹独立性。1967年，英国从它在北约的5.1万名军队中调走了6500名。两年后，加拿大宣布将削减它驻欧洲军队的近50%。西德则将它属于北约的50.8万军队减少至40万。^②

（三）美国国会要求从欧洲撤军的压力

在维护美欧团结，确保北约防务方面，约翰逊政府遇到的不仅是法国戴高乐的挑战，还有来自国会要求削减美国驻欧洲军事力量的压力。国会在欧洲驻军问题上发难主要有两方面原因：一是由于60年代东西方关系出现了某些缓和的形势。每当这种时候，美国国会里总会有一些人认为战争的危險已经过去，美国应当将它的海外驻军撤回本土。二是因为北约防务是战后美国海外军事义务的主要部分，也是美国防务费用的最大负担。美国在欧洲驻军达35万人。大规模驻军除带来巨大的财政负担外，还造成美元的大量外流。由于美国经济地位的下降和美元地位的衰落以及越战的沉重负担，国会不得不考虑通过削减驻欧美军来减轻美国的财政负担，并挽救美元的地位。

1966年8月31日，民主党领袖曼斯菲尔德在参议院提出一项决议案，要求削减美国驻欧洲的军队。决议案认为，“现可大量削减永久驻欧的美国部队，而不影响我们履行根据北大西洋公约

^① Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963—1969*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1971, p. 306.

^② Julius W. Pratt, Vincent P. De Santis and Joseph M. Siracusa, *A History of the United States Foreign Policy*, 4th ed., Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1980, p. 420.

规定于我们的义务的决心或能力”^①。他的观点得到了其他一些重要议员的支持，在国会里引起了激烈的争论。尽管从欧洲撤军的呼声在当时并不占主导地位，曼斯菲尔德的提案却反映了美国国内要求不再继续为欧洲防务承担义务的强烈情绪。

约翰逊决心顶住国会的压力，防止因国会的行动而使北约防务解体，同时又不得不采取适当措施以缓和国会的压力。主要措施有两条：一是通过谈判促使西欧盟国（主要是西德）增加对北约的防务责任，从而减少美元外流，缓解美国的财政负担。二是适当缩减美国驻军规模，为此提出一项被称作“双重基地”的轮换部队的办法，即在某些驻欧美军师的三个旅中，将两个旅调回美国本土，把另一个旅留在德国的基地，让留在德国基地的旅与驻国内基地的两个旅进行轮换。采取这一办法可缩小在欧洲的驻军规模，并减少美元流向西德。这样，1967年，美国从西欧撤走了3.5万军队。但是，约翰逊政府在撤军问题上是小心的，它不希望行动过快，担心过分削减驻欧美军会给美欧关系带来消极后果，并使苏联在欧洲的立场变得强硬起来。

第四节 拉丁美洲的危机与约翰逊主义

（一）与巴拿马在运河问题上的争执

约翰逊继任总统后仅仅六个星期，美国在与巴拿马共和国的关系方面发生了一场危机。

巴拿马人民早就对美国独占对巴拿马运河的控制权表示不

^① Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963—1969*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1971, p. 307.

满，并为结束美国的独占权而进行了长期的斗争。在巴拿马人民眼里，美国对运河的控制权是殖民主义的象征。埃及在1956年将苏伊士运河收归国有的举动对巴拿马人民收复运河主权的斗争是一大鼓舞。美国政府为缓和巴拿马人民的不满，也曾作过某些让步，但在根据1903年的运河条约美国拥有运河主权这一最根本的问题上始终不愿作任何妥协。

1964年1月9日，居住在运河区的美国和巴拿马的中学生为在一所中学内悬挂国旗一事发生冲突。这是巴拿马危机爆发的导火线。艾森豪威尔和肯尼迪政府时期，美国为缓和巴拿马人民的斗争，曾同意在运河区内可同时悬挂美国和巴拿马国旗，以此作为照顾巴拿马主权的象征。然而，1月9日，一些美国中学生却扯下并污损了校园内的巴拿马国旗，从而引起了巴拿马人民的极大愤怒。巴拿马人举行了声势浩大的反美示威。美国出动运河区驻军进行镇压，结果造成21名巴拿马人死亡的惨剧。在这种情况下，巴拿马政府宣布与美国断交，并向联合国安理会和美洲国家组织指控美国的侵略行径。美洲国家组织为此成立了一个委员会进行调处。在国际舆论的压力下，约翰逊政府被迫同意讨论有关美国与巴拿马之间的争端，但拒绝巴拿马提出的就1903年的运河条约进行谈判的要求。

1964年4月4日，美国与巴拿马恢复外交关系。12月，约翰逊政府透露了一项建设新运河的计划。计划建议选择四个地方中的一个作为建设新运河的地点，其中两个在巴拿马境内，一个在尼加拉瓜，另一个在哥伦比亚。美国还表示，准备就新的运河条约与巴拿马进行谈判。新的条约将承认巴拿马对运河区拥有主权，美国将在新运河建成后终止对运河区的主权。条约还将规定美巴两国对西半球防务履行共同责任。在新条约缔结前，原来的条约将继续生效。

1965年9月，美国开始与巴拿马就新的运河条约举行谈判。谈判进展缓慢，至1967年6月，双方终于继续了二项条约。老由

到当时巴拿马国内的政治气氛，条约文本未予公布。但据报道，尽管条约承认巴拿马对运河区拥有主权，实际上它仍然保留了美国对运河的控制及美国在巴拿马的基地。巴拿马政府因担心条约可能在国内遭到强烈反对而决定在1968年5月12日巴拿马大选前不将条约草案送交巴拿马国民议会。美国国内也存在分歧。因此，约翰逊政府也未在1968年将条约草案送参议院审批。不久，巴拿马政局发生新的动荡。支持罗贝尔斯总统的多党联合阵线发生分裂。国民议会就运河条约问题弹劾罗贝尔斯总统，并宣布解除其总统职务。对条约持批评立场的反对党候选人阿里亚斯在大选中获胜，并于1968年10月就任总统。可是，阿里亚斯新政府执政仅11天即被巴拿马国民警卫队的一些军官发动的政变所推翻。新的军政府拒绝承认1967年缔结的美巴条约草案，从而使美巴关系仍然无法摆脱危机的阴影。

（二）约翰逊主义与美国武装干涉多米尼加

1965年5月2日，约翰逊总统在命令美国军队对多米尼加共和国进行武装干涉之后，曾发表电视讲话，公开声明：“美国不能够，不应当，也不会允许在西半球建立又一个共产党政府。”^① 约翰逊的这项声明被人们称为针对拉丁美洲的“约翰逊主义”。

1. 多米尼加的政治动乱

1965年4月2日，多米尼加共和国首都圣多明各发生政治动乱。几天内，动乱席卷整个国家，从而导致一场严重的危机。实际上，多米尼加危机由来已久。形成危机的原因可以追溯到1961年以前。

^① President Johnson's Statement of May 2, 1965, Department of State Bulletin,

从1930年至1961年，多米尼加人民在独裁者特鲁希略家族的铁腕统治下生活了30年。特鲁希略政权在国内实施的政治镇压和经济剥削激起人民群众日益增长的不满。1961年，特鲁希略被刺。在1962年12月举行的全国选举中，胡安·博什当选总统。博什被认为是一名“左翼分子”和“非共产党作家”。他在多米尼加的改革派和中左政治集团中是一位颇受欢迎的人物。

肯尼迪总统在位时很不愿意与拉丁美洲靠政变起家的军人政权打交道。出于对促进拉美“民主政治”的考虑，肯尼迪政府对博什的当选感到欣慰。当时的副总统约翰逊以肯尼迪私人代表的身份出席了博什总统的就职典礼。美国还曾出动海军至多米尼加沿海支持博什政府，反对特鲁希略家族的复辟威胁。在博什当政期间，美国对多米尼加的援助增加了。肯尼迪政府的出发点是想把多米尼加变成拉美的“民主橱窗”。^①

一开始，人们对博什政府期望很高。但很快博什政府的无能令国内外普遍感到失望。尤其是他同军方关系的恶化以及同左派关系的日益密切引起了军方的不满。

1963年9月25日，一个由埃利亚斯·维辛准将领导的军人集团发动政变，推翻了寿命还不到一年的博什政府，夺取了政权。博什被迫离开多米尼加。正在拉美发动“争取进步联盟”运动的肯尼迪政府认为，多米尼加的军事政变同美国要在西半球促进“民主”的目标是相抵触的，因而谴责了军方的夺权行动，不承认圣多明各的新政府。美国还一度召回了大使，并停止了对多米尼加的经济援助。直到1963年成立了由前外交部长卡布拉领导的文官临时政府，刚刚上台的约翰逊政府才改变态度，恢复了与多米尼加的外交关系。

^① Cecil V. Crabb, Jr., *The Doctrines of American Foreign Policy*, Louisiana

卡布拉政府被认为是一个“温和”政权。^①但它无法解决多米尼加国内严重的经济问题，使人民群众摆脱贫穷。多米尼加国内政局仍然处于严重的动荡。

1965年4月24日，圣多明各爆发了新的政变，卡布拉政权被一些亲博什的军官推翻，多米尼加国内局势失控，内战的爆发使整个国家陷入了严重的无政府状态。

2. 武装干涉多米尼加

1965年4月以前，约翰逊政府由于为越南问题所困扰，对多米尼加局势未曾给予重视。然而，越来越多的情况表明多米尼加局势正在迅速恶化。美国驻圣多明各大使馆发回了大量关于多米尼加国内局势失控和发生暴力事件的报告。这些情况唤起了华盛顿决策人的注意。4月25日，约翰逊下令美国大西洋舰队派遣载有1100名海军陆战队的航空母舰“拳师”号开赴圣多明各，停泊在多米尼加海岸外的洋面上，以防发生紧急情况。

多米尼加局势继续恶化，政府已无力维持正常秩序。拥戴博什的力量控制了总统府，与反博什的军队发生武装冲突。4月27日，美国大使馆下令从多米尼加撤退美国人。直到此时，美国政府认为还不需要进行军事干涉。^②

4月28日上午，圣多明各电台宣告一个新的以贝内特空军上校为首的军政府组成。新的军政府立即与美国大使馆接触，要求美国派兵登陆，以帮助多米尼加“恢复和平”。自此，美国大使馆的语调迅速改变。贝内特大使在发回的电报中称，美国人的生命处于危险之中；“共产党集团及其同情者”正明显地企图控制多米尼加局势。根据贝内特大使的报告，约翰逊认为，美国正面临出

^① Rowland Evans and Robert Novak, Lyndon B. Johnson: The Exercise of Power (New York: New American Library, 1966), pp. 536—37.

^② Abraham F. Lowenthal, The Dominican Intervention, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1972, p. 96.

现“又一个古巴”的前景。^①

4月28日傍晚，大使馆给白宫打电话，要求约翰逊总统下令对多米尼加进行武装干涉，认为这“不仅是为了保护美国公民”，而且是为了防止出现“另一个古巴”。

在与主要顾问商讨之后，约翰逊于4月28日晚下令早已在美国军舰上待命的400名海军陆战队实施登陆。接着，登陆部队又进一步增加，至5月17日，包括海军陆战队和空降部队在内的约2.2万名军事人员投入了对多米尼加的武装干涉。

5月2日，约翰逊发表电视讲话，竭力为美国的武装干涉辩解。他说美国出兵多米尼加一是为了拯救在多米尼加境内的美国人和其他外国人的生命，二是要“防止在西半球建立另一个古巴”。^②在美国的武装干涉下，包括40多个国家的数千名外国人撤离了多米尼加。美国军队在这个岛国维持秩序近一个月。

4月29日，美洲国家组织曾召开会议，讨论多米尼加局势。5月6日，该组织在美国的操纵下通过决议，授权建立美洲国家和平部队，同美军一起确保多米尼加实现停火。5月22日，停火实现。5月23日，由巴西、洪都拉斯、尼加拉瓜、哥斯达黎加、萨尔瓦多等国组成的美洲和平部队开始接替美军，美国从多米尼加撤走了它的大部分军队。6月3日，一个美洲国家组织的特别委员会抵达圣多明各，并于6月18日发表公告，敦促成立临时政府，并实行选举。8月31日，临时政府在曾任博什政府外交部长的加西亚·戈多伊的主持下成立。1966年6月1日，多米尼加在国际监督下举行了新的全国选举。曾在特鲁希略独裁政权时期担任过总理的被认为是温和派人物的约昆·巴拉格击败对手博什，当选为总统。9月22日，包括美军在内的美洲和平部队撤离。多米尼

^① Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963-1969*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1971, pp. 197-98.

^② President Johnson's Statement of May 2, 1965, Department of State Bulletin, May 17, 1965, pp. 744-46.

加危机遂告结束。

3. 美国国内外的反应

约翰逊政府对多米尼加的武装干涉在美国国内激起了强烈的反响。美国人民表示了他们的愤怒心情。这一干涉行动使他们回忆起西奥多·罗斯福总统在拉丁美洲推行的“大棒政策”。人们谴责约翰逊的干涉主义政策,认为多米尼加危机不过是自1947年以来指导美国外交政策的那种根深蒂固的反共偏见的又一生动实例。一些著名人士参加了抗议的行列。许多艺术家和文化与学术团体举行集会和示威,反对约翰逊政府的加勒比政策。

美国新闻媒介也谴责对多米尼加的赤裸裸的干涉,批驳了约翰逊为美国的武装干涉提出的“理由”。《纽约时报》指出,那种“强加给多米尼加的共产主义危险”的说法是站不住脚的,极少数共产党人是构不成危险的,多米尼加的“叛乱者”不过是为“社会主义与宪法”而战。^①其他一些有影响的报刊也在不同程度上批评约翰逊政府在多米尼加的行动。

但是,总的说来,当时美国国内舆论对约翰逊的多米尼加政策主要是抱支持态度。根据民意测验,在多米尼加危机期间,85%的美国人表示支持约翰逊政府对危机的处理。^②这是因为约翰逊政府竭力把多米尼加的内部动乱渲染成一场来自外部的“共产主义扩张”的危机。而自冷战爆发以来,美国国内舆论的一个基本特点是反共情绪占压倒优势。许多人认为,与共产党国家之间的冷战是美国在国际上面临的主要问题,要求当政者采取坚定立场,对付“共产主义在世界各地的扩张”。历史上,美国人对于外部对西半球安全的“威胁”尤为敏感。在1964年的总统选举中,选民

^① Cecil V. Crabb, Jr., *The Doctrines of American Foreign Policy*, Louisiana State University Press, 1982, p. 256.

^② *The Gallup Polls, 1909--76*, cited in the *Congressional Record*, 89th Cong., 1st Session, 1, 23864.

们就曾批评民主党政府在对付社会主义国家古巴时表现软弱。^①约翰逊关于防止出现“另一个古巴”的口号确实起到了较好的宣传效果。

美国国会对约翰逊政府的武装干涉决定也是支持的。约翰逊在作出决定后，即刻召集包括八名参议员和七名众议员在内的一些重要的国会领袖至白宫商讨多米尼加问题，将武装干涉的决定通知了他们，并就他即将发表的关于危机的演讲稿征求意见。据与会者的回忆，在会议上，除参议员曼斯菲尔德对演讲稿提出了一点修改意见外，并“没有不同的声音”，国会领袖们对约翰逊的决定表现出“压倒一切的一致”。^② 尽管武装干涉多米尼加被认为是行政部门的事，无需由国会授权，1965年9月20日，在危机发生后五个月，众议院仍以312票对52票通过一项支持约翰逊政府的多米尼加政策的决议。决议支持使用武力来防止“共产党控制一个美洲国家”。^③ 参议院的情况有所不同。9月15日，外委会主席富布赖特发表公开演说，指责约翰逊政府使美国人民对多米尼加革命产生错误印象，认为所谓“美国人生命处于危险之中”或“共产主义对多米尼加的威胁”都不能成为军事干涉的理由。他批评约翰逊的行为反映了美国“对第三世界革命变化的偏见”。^④

在国际上，世界各国对美国悍然出兵干涉一个主权国家的内部事务表示“震惊”。大多数国家谴责美国的干涉。在5月初联合国安理会就多米尼加危机进行的辩论中，没有一个国家支持美国的行为。就连英国和法国也仅仅对美国的“人道主义考虑”这一

① Jerome Slate, *Intervention and Negotiation: The United States and the Dominican Revolution*, Harper & Row, Publishers, New York, 1970, pp. 199—200.

② *Congressional Record*, 89th Cong., 1st Sess., II, pp. 23861—62.

③ “House Resolution 560 (1965)”, See *National Diplomacy, 1965—1970* (Washington, D. C.; *Congressional Quarterly*, 1970), p. 67.

④ *Congressional Record*, 89th Cong., 1st Sess., II, pp. 23855—65.

点表示“理解”。^①

拉美各国反应强烈。美国的行为使它们痛苦地回忆起19世纪美国打着门罗主义的旗号在美洲进行干涉的历史，并在拉丁美洲引起了新的“恐美”浪潮。乌拉圭驻联合国代表谴责约翰逊主义是门罗主义的“新的推论”，强调它是美国单方面发表的东西，其他美洲国家并不受其束缚。一些通常对美国持同情态度的拉美政界要人也把约翰逊处理多米尼加危机的做法与历史上美国对拉美的“大棒政策”等同起来。据约翰逊政府对拉美舆论所作的分析，当时拉美各国对美国武装干涉持反对和赞成态度的比例是十比一。^②

当然，也有一些拉美国家政府曾要求美国进行武装干涉。美国出兵后，一些拉美国家领导人出于国内政治的考虑，在公开场合谴责美国的武装干涉，但在私下则表示支持美国为“防止共产主义在拉美取胜”所作的努力，并表示，由于美国的武装干涉，他们对多米尼加局势感到“放心”。^③

4. 约翰逊主义的实质

所谓约翰逊主义就是美国通过武装干涉以阻止在西半球出现“又一个共产党政权”。它的提出并非偶然。

其实约翰逊主义与“门罗主义”是一脉相承的。它如同当年的门罗主义一样，是要为美国干涉拉美国家的内部事务找到“合法”的借口。在新的形势下又添进了“防止共产主义渗入”西半球的内容，与杜鲁门主义又联系起来，也是“遏制”战略的一部

^① Cecil V. Crabb, Jr., *The Doctrine of American Foreign Policy*, Louisiana State University Press, 1982, p. 256.

^② Eric F. Goldman, *The Tragedy of Lyndon Johnson* (New York: Dell, 1969), p. 470.

^③ John M. Martin, *Adlai Stevenson and the World: The Life of Adlai E. Stevenson* (New York: Doubleday, 1977), p. 245.

分。在多米尼加危机中，约翰逊政府始终戴着反共主义的有色眼镜来观察形势，认为多米尼加动乱与越南问题一样，是对美国“坚定性”的考验。若美国不采取有力行动，形势将会被共产党人所利用。按照约翰逊主义的逻辑，任何西半球国家的内部动乱只要被认为与所谓的“共产主义渗透”有关，就不再属于这个国家的内部事务了，美国就有权进行干涉。

在现实中，约翰逊主义主要同古巴直接有关，防止出现“另一个古巴”是约翰逊主义的主要内容。1962年的古巴导弹危机使美国进一步感到苏联支持下的古巴对美国和西半球安全构成了无法容忍的“威胁”。肯尼迪在去世前不到一周曾表示，“在本半球，我们必须利用我们所拥有的一切资源来防止建立起又一个古巴”。^① 这一思想在肯尼迪时期即成为美国的多米尼加政策的核心。肯尼迪政府甚至为美国军事干涉多米尼加准备了应急计划。这一计划成为约翰逊政府武装干涉多米尼加的基础。^② 约翰逊政府认为，艾森豪威尔政府在对待古巴革命的问题上是有教训的。它未能将卡斯特罗政权扼杀在摇篮之中。约翰逊不愿看到这一教训在多米尼加危机中重演。尽管多米尼加危机完全是由多米尼加国内的政治动乱引起的，根本谈不上什么“共产党接管”的威胁，但防止出现“另一个古巴”确是当时美国多米尼加政策的一个最重要的考虑。

约翰逊政府的行为使美国的形象和美国外交的名声受到严重的损害。即使那些替约翰逊主义辩护的人也不得不承认其后果是极为消极的，它无论如何也无法被归入约翰逊政府的外交成就

① President Johnson's Statement of May 2, 1965, Department of State Bulletin, May 17, 1965, p. 746.

② Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969*, Holt, Rinehart and Winston, New York, p. 197.

Abraham F. Lowenthal, *The Dominican Intervention*, Harvard University Press, Cam-

之内。

第五节 美苏在中东的对抗

1967年6月5日爆发的第三次中东战争是美国这一时期面临的重大国际危机之一，也是继1962年古巴导弹危机之后，美苏在第三世界地区的严重对抗，它使两国一度陷入发生面对面军事冲突的危险。

（一）持续六天的第三次中东战争

1956年第二次中东战争以来，阿拉伯国家和以色列之间的矛盾仍然是中东地区动荡不安的主要因素。1966年，阿以之间不断发生武装冲突。及至1967年，双方的冲突进一步加剧。4月份，以色列对叙利亚实施空袭，并在叙利亚边境大量集结军队。5月16日，埃及总统纳赛尔要求自1956年以来一直在埃以边境地区执行维持和平任务的联合国紧急部队立即从西奈的埃以之间的缓冲地带撤走。两天后，联合国紧急部队撤出西奈。5月22日，埃及军队进驻这一地区。

约翰逊政府曾试图制止局势进一步恶化。为此，它一面要求以色列持克制态度，一面致函柯西金与纳赛尔，希望避免发生战争，并使局势平静下来。然而，埃及政府在它的军队进驻西奈后即宣布它决定对以色列船只进出蒂朗海峡和亚喀巴湾实行封锁。以色列视此为战争行动。约翰逊在5月23日的声明中也指责埃及的行动是“非法的”，“对和平事业有着潜在的巨大的破坏作用”。^①

^① Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963-1969*. Holt, Rinehart and Winston, New York, 1971, p. 201.

美国国会则表示了对以色列的支持，但同时又反对美国采取单方面行动，希望诉诸国际调停。

西方国家对阿以冲突的态度不完全一致。法国态度谨慎，英国则紧随美国，并与美国充分合作，寻求解决危机的办法。

5月26日，约翰逊在会见访美的以色列外长埃班时，表示支持以色列的立场，并保证将采取一切可能的措施，使蒂朗海峡重新开放。^①埃班访美后，以色列内阁曾决定暂缓诉诸军事行动，以静观事态发展。但美国的支持使以色列更加有恃无恐。不久，以色列政府即作出了采取军事行动的决定。

1967年6月5日清晨，以色列声称在雷达屏幕上发现了前来进攻的埃及飞机，并以此为借口，对埃及和其他阿拉伯国家发动了大规模的先发制人的袭击，终于触发了第三次中东战争。在战争的头几个小时里，以色列飞机即摧毁了埃及、叙利亚和约旦的空军力量。接着，以色列军队发动地面进攻，击败了埃及军队，占领了西奈半岛。至6月10日双方实现停火时，以色列军队除抵达苏伊士运河，占领了埃及的西奈半岛和加沙地带外，还攻占了属于约旦的约旦河西岸和耶路撒冷旧城，并深入叙利亚领土12英里，占领了戈兰高地。通过战争，以色列侵占了达6.5万多平方公里的阿拉伯领土，使近50万阿拉伯人沦为难民。

（二）从中东停火到联合国 242 号决议

从战争爆发之初起，美苏两国即为实现停火，结束战争而努力。在安理会，大国一致同意以色列必须归还它用武力夺取的阿拉伯领土。但苏联强调以色列是侵略者，应当立即无条件地撤出它占领的阿拉伯领土，而美英两国则主张照顾以色列的难处，认

^① Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963 -*

为在归还领土的同时，应当承认以色列的生存权利，并保证其安全以及在国际航道上“不受歧视性的对待”。

6月6日，战争爆发后第二天，安理会通过了苏联提出的一项停火协议，呼吁阿以双方停止战斗。6月7日，以色列宣布愿接受停火协议。7日夜间，以色列和约旦之间实现了停火。8日，联合国秘书长宣布埃及接受停火。可是，6月9日，形势依然紧张，双方相互指责对方破坏停火协议。与此同时，以色列和叙利亚之间的战争爆发，以色列军队攻占戈兰高地并轰炸了大马士革。6月10日，在以色列占领了大片阿拉伯领土后，两个超级大国操纵安理会，迫使阿拉伯国家接受无条件停火。阿以双方终于停止了军事冲突，第三次中东战争遂告结束。

这场战争从6月5日爆发至6月10日结束，前后持续六天，因而又被人们称为“六天战争”。战争中，阿拉伯国家在军事上遭到失败，失去了大片领土，损失了约10亿美元的军事装备。阿拉伯石油生产国曾一度使用石油武器，中断石油供应，但由于它对石油生产国自身造成了更大的损失，石油供应很快得到恢复。战争期间，埃及还不顾对它自己的财政收入带来的损失，以沉船堵塞运河的办法中断了苏伊士运河的航运。埃及的损失从沙特阿拉伯、科威特、利比亚等国家得到了补偿。

“六天战争”对阿以冲突产生的影响是深远的。由于以色列侵占了大片阿拉伯领土而又拒绝归还，阿以矛盾从此大大加剧。以色列因取得战争胜利而举国欢欣。同时，它所侵占的大片领土为它提供了很大的纵深地区，使它在历史上第一次有了战略上的回旋余地。以色列的战略思想也因此而发生了很大的变化。阿拉伯国家则从失败中吸取了教训，重新估价了整个中东的局势，并在苏联援助下着手整顿军事力量。

由于约翰逊政府在“六天战争”中支持和偏袒以色列，阿拉伯世界的反美情绪进一步高涨。它使人们对改善阿拉伯国家与美国关系的希望破灭。6月6日，埃及谴责美国飞机参与了对埃及的

袭击并中断了与美国的外交关系。叙利亚、阿尔及利亚、伊拉克、苏丹、也门等国也紧随埃及之后，宣布与美国断交。苏联与东欧国家则谴责以色列的侵略行径，并同以色列断绝了外交关系。

“六天战争”的结束并没有导致中东和平的恢复。阿以之间的敌对进一步加深。在停火后不久，双方即发生了新的军事冲突。安理会也曾多次指责埃及和以色列违反停火协议。美苏两国则通过对各自的盟国提供军事援助继续新的对抗。美国在战后取代法国成为以色列武器的主要供应者。苏联则加紧向埃及、叙利亚和伊拉克提供武器，派遣技术人员和军事顾问，从而扩大了它在中东的影响。与此同时，美苏继续通过联合国安理会寻求解决阿以冲突。

1967年6月19日，约翰逊在一次演说中谈到美国政府对阿以冲突的立场时，认为以色列军队“的确应当撤走”，但又强调“国家生存的权利，进一步解决难民问题，无害通航自由，限制军备竞赛，尊重政治独立和领土完整等也必须得到承认”。^①这实际上是偏袒以色列，为以色列归还它侵占的领土设置了先决条件。

6月23日至25日，约翰逊和柯西金在葛拉斯堡罗会晤时讨论了中东问题，但未能取得重大进展。

1967年8月，阿以冲突的解决曾出现一线希望。在苏丹首都喀土穆举行的阿拉伯首脑会议上，纳赛尔总统和约旦国王侯赛因都谈到了外交解决的必要性，尽管这一表示并不意味着他们将同以色列谈判。以色列是愿意谈判的。这是因为以色列在军事上的胜利将使它在谈判中处于有利地位。同时，谈判还将意味着阿拉伯国家承认以色列的存在。但以色列并不准备在归还被占领土上作出让步。

经过数月紧张的外交活动，安理会终于在1967年11月22日一致通过一项决议，即关于解决阿以冲突的联合国242号决议。决

^① Department of State Bulletin, July 10, 1967, pp. 31—34.

议要求以色列军队从最近冲突中占领的领土上撤退；结束交战状态；承认这一地区每个国家的主权、领土完整和政治独立以及他们在安全方面和在得到承认的边界内免遭威胁和武力行动面和平生活的权利；保证该地区通过国际航道的航运自由以及难民问题的公正解决。决议还要求联合国秘书长任命一名调处中东问题的特别代表，以寻求在决议基础上和平解决中东问题。尽管决议本身尚有含混之处，双方对决议也有不同的解释，但它成为解决阿以冲突的原则和基础。

（三）既对抗又合作

中东地区发生的每一次危机所包含的危险，不仅是阿拉伯国家和以色列之间发生战争的问题，而且也是苏联同美国及其北约盟国之间可能发生直接冲突的问题。美苏两国为了自身的利益，既要通过支持各自的盟国来扩大自己在中东的影响，又担心因中东冲突的扩大而陷入超级大国之间的直接对抗之中。因此，两国在战争爆发后很快就介入了解决危机的谈判。6月5日战争刚刚爆发，约翰逊即致函苏联外长葛罗米柯，希望安理会继续努力，使战争尽快结束。就在同一天早晨，柯西金通过“热线”与约翰逊进行了联系，声称只要美国不介入，苏联并不想介入，并表示苏联愿为停火而努力，同时希望美国能对以色列施加影响，使之同意停火。^①6月7日与8日，柯西金与约翰逊就中东战争交换了信件，商定：双方不直接介入中东战争，而由联合国出面调停，促使阿以双方停火。

在美国方面，由于当时越南战争正在逐步升级，已无力在中东卷入又一场军事冲突。再者，以色列在战争中迅速取得胜利，美

^① Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963-*

国已无必要采取直接军事干预的做法。

苏联则既不愿看到它的阿拉伯盟友在军事上遭受失败，又担心因过分介入危机而与美国发生直接的军事冲突。6月10日，在阿拉伯国家已遭受重大军事损失之后，苏联曾威胁要进行干涉。柯西金通过“热线”告诉约翰逊，若以色列不在短时间内停止军事行动，苏联将采取“包括军事行动在内的必要行动”。^①

在这种情况下，约翰逊命令美国第六舰队的舰只驶向叙利亚海岸，从离叙利亚海岸100海里处进入50海里以内，以此行动警告苏联，表示“美国准备在中东抵抗苏联的入侵”。^②与此同时，美国又在幕后压以色列结束敌对行动。接着，美苏双方又通过“热线”对话，苏联的态度开始变得温和起来。实际上，苏联的威胁是在战争行将结束时才发出的，而当阿拉伯国家在军事上遭受严重挫折的时刻，苏联却与美国频频商讨实现停火的办法。战争期间，苏联还拒绝向阿拉伯国家供应他们所急需补充的飞机和其他军事装备。埃及总统纳赛尔在战争结束后不久曾抱怨说，在以色列于6月5日发起进攻后，苏联“因害怕与美国对抗而按兵不动”。^③实际上，苏联在战争结束后才开始向阿拉伯国家重新供应军火。

“六天战争”期间还发生了一起意外事件。6月8日，美国海军的一艘通讯舰“自由”号在西奈半岛海岸外的公海上遭以色列炮艇和飞机的误袭。10名水兵死亡，另有100名受伤。美方曾派遣航空母舰飞机飞往出事地点调查。为避免引起苏联的误解，约翰逊曾向柯西金拍发“热线”电报，解释派遣飞机的目的是为了调查这起意外事件，并要求苏联通知有关方面。苏联即刻向埃及

① Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963 - 1969*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1971, p. 302.

② *ibid.*, p. 302.

③ Anthony Nutting, *Nasser* (New York: E. P. Dutton, 1972), p. 419.

④ *China's American Soviet Relations from 1947 to the Nixon-Kissinger Grand De-*

方面转达了这一信息。^①这是美苏通过“热线”处理危机方面进行合作的又一实例。

总之，在第三次中东战争中，美苏两国通过“热线”不断保持联系，并商讨解决危机的办法。其结果是双方通过互通信息和对各自的盟国施压，避免了一场直接的对抗。

第六节 中美关系

（一）重新思考对华政策

肯尼迪原来曾考虑在第二任内重新审议对华政策。1963年11月14日，肯尼迪在遇刺前最后一次记者招待会上曾说过：“如果赤色中国人表示希望同美国，同它周围的国家和平共处，那么很明显，美国会重新估计它的政策。我们并没有和一项敌视中国的政策结下不解之缘。”^②约翰逊继任后，由于越战原因，转变对华政策没有正式提上日程，但是在政府、国会内部进行了积极酝酿。促成这种重新思考的原因，除了上一章已提到的之外，还有以下几点：

（1）中苏联盟的解体和争论进一步公开化。1963年，中国共产党发表了“关于国际共产主义运动总路线”的文章，接着连续发表了与苏共论战的“九评”，至此中苏尖锐对立已公诸于世。美国国内开始改变对所谓“共产主义威胁”的看法，认为这种威胁已经比50年代大大减少。1964年，当时的参议院外交委员会主席富布赖特即批评了那种认为“共产主义铁板一块”的“陈词滥

^① Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963-1969*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1971, pp. 300-301.

^② *The President's News Conference of November 14, 1963*, Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy, Jan. 1 to November 22, 1963, p. 845.

调”，认为美国与中国的敌对并非“永久的现象”，要求美国“思考一些不可想象的问题”。^①

(2) 中国在核技术和导弹技术方面取得出人意外的飞速进展也是促使美国重新思考其对华政策的重要因素。1964年10月16日，中国成功地爆炸了它的第一颗原子弹。接着又于1965年5月14日和1966年5月8日爆炸了两颗原子弹，其中最后那颗原子弹的爆炸当量据估计为30万吨，其威力相当于美国在广岛投下的原子弹的15倍。1966年10月27日，中国发射了一枚射程估计为400英里的导弹，从而进入了拥有中程弹道导弹国家的行列。1967年6月17日，中国又爆炸了第一枚氢弹，其当量估计为300万吨级。美国对中国掌握核技术和导弹技术极为忧虑。就在中国宣布爆炸第一颗原子弹成功之后，约翰逊即称这是“世界历史上最不幸的时刻之一”。^② 在这种情况下，美国开始感到要使中国这样一个核大国像其他核国家（法国除外）那样接受部分禁试条约和禁止核扩散条约的约束，就必须使它同国际社会有良好的关系。然而，中国却遭受孤立并被排斥在联合国组织之外。中美两国之间也仅有华沙谈判那么一点既脆弱又不健全的接触。

(3) 美国国内舆论开始转变对中国的态度。到60年代，美国国内认为不能长期无视七亿人口的中国的存在，应该重新考虑对华政策的舆论日益抬头，对中国的敌对情绪逐渐缓解。一些权势集团的思想库如纽约“对外关系委员会”也为转变对华政策进行酝酿。国会内部虽然仍然每年都通过反对承认中国的决议，但同时也开始出现另一方面的声音。这方面的代表人物是参院外委会

① Senator J. W. Fulbright, *Old Myths and New Realities*, Random House, New York, 1964, pp. 8, 39.

② *Documents on American Foreign Relations 1963*, edited by Richard P. Stebbins, Council on Foreign Relations, Harper & Row, Publishers, pp. 301-311. Department of States Press Release 618, December 12, 1963, Department of State Bulletin,

主席富布赖特。他在1964年在参议院发表了《旧神话与新现实》的著名讲话，提出美国对华政策中应注入灵活成分。1966年他又举行了著名的“富布赖特听证会”，重新审议对华政策。在这次听证会上，一些著名专家学者和有影响的人士力陈不宜孤立中国的理由。听证会后，一种“遏制而不孤立”中国的说法开始流行起来。^① 1966年3月13日，副总统汉弗莱在一次电视讲话中说，美国对“共产党中国”的政策是“遏制”的政策，但未必把北京孤立于国际大家庭之外。这是美国政府高级官员第一次公开提出“遏制而不予孤立”的政策。^②

（二）对华政策的调整与制约

约翰逊政府曾在改善中美关系方面采取过一些试探性的做法。例如，1965年底和1966年春夏季，美国方面曾决定放松医生、医学科学工作者、国会议员、商人、运动员及一些旅游者去中国旅行的限制，同时允许中国的新闻工作者以及受到美国大学邀请的中国学者访问美国。1966年3月，国务卿腊斯克在众议院外委会就美国对华政策作证时提到，除保持在华沙的直接外交接触外，将继续扩大美国和大陆中国的非官方接触，并准备同北京及其他国家一起讨论裁军问题。^③ 但是，约翰逊政府所采取的步骤十分有限，它并不准备在改善对华关系方面作出重大努力。主要原因是：

（1）此时越南问题成为美国对外政策上的头等大事。约翰逊政府一心想赢得越战的胜利，而中国则全力支持越南人民的抗美救国斗争。约翰逊政府认为，越南的“侵略危险”实际上来自北京，河内不过是北京的“侵略工具”。中美两国在越南问题上的严

^① 关于这一时期美国对华舆论的转变，详见资中筠：《缓慢的解冻：中美关系打开之前十几年间美国对华舆论的转变过程》，美国研究，1987年第2期。

^② 李长久 施鲁佳主编：《中美关系二百年》，新华出版社，1984年3月，第206页。

^③ 同上。

重敌对成为妨碍两国关系改善的症结所在。

(2) 约翰逊政府不准备放弃对台湾国民党政权的支持。相反，它继续宣称要履行对台湾的承诺，并设法防止国民党政权被驱逐出联合国。各种改变对华政策的方案不外乎炮制“两个中国”或“一中一台”，也就是准备在阻挠中华人民共和国进入联合国行不通时，一面承认中华人民共和国政府为中国政府，包括承认它在联合国的合法席位，同时又与台湾国民党政权保持外交关系，并继续让它作为“独立的”国家保留其联合国成员国的资格。60年代，诸如“两个中国”、“一中一台”、“台湾独立”、“台湾地位未定”等种种谬论在美国国内屡见不鲜。很明显，这种方案既不可能为北京，也不可能为台湾方面所接受。中国方面对此经常予以严厉谴责。

(3) 约翰逊政府与肯尼迪政府一样，把中国视作比苏联“更富侵略性”的敌人。就在中国第一颗原子弹爆炸成功后，国务卿腊斯克即称，“美国目前的对外政策的主要问题是如何对付中国……手中有了核武器的问题”。^①1965年2月，国防部长麦克纳马拉在国会作证时又明确提出，“中国是今天美国的主要敌人”，“我们打算坚定不移地反对共产党中国”。^②60年代后期，中国尽管因“文化大革命”而陷入国内斗争，“世界革命”和“打倒帝修反”的口号却越喊越烈。在这种情况下，中国也不可能缓和它的反美态度。

总之，由于上述原因，约翰逊政府在改善对华关系方面能做的事情就很少了。中美两国在60年代的绝大部分时间内仍然处于高度的敌对。

及至1968年下半年，即约翰逊任期的最后时刻，中美关系曾

^① 李长久、施鲁佳主编：《中美关系二百年》，新华出版社，1984年3月出版，第204页。

出现一丝缓和的迹象。主要原因是：

在越南战争已无胜利希望的情况下，美国需要通过改善对华关系来摆脱它在越南的困境。加之 1968 年 8 月苏联军事入侵捷克后，一方面美苏关系又趋紧张，另一方面中苏更加敌对，美中都开始感到苏联是更为危险的敌人。与此同时，中国也开始采取一系列措施来消除极左路线对外交工作的干扰，并着手调整对外政策。

1968 年 7 月，副总统汉弗莱表示要积极地与中国“搭桥”，以便“尽我们的力量使中国人民摆脱他们所处的不正常状态”。他还主张“谋求同大陆（中国）建立正常关系”，“取消对非战略物资贸易的限制”。^①1968 年 11 月 26 日，中国方面建议于 1969 年 2 月 20 日重开华沙会谈。这一建议受到美国方面的欢迎。但是，由于约翰逊即将离任，同时由于他的政治声望因越战的失败而大大下降，约翰逊政府已无可能在改善中美关系方面采取重大步骤。中美和解的历史责任落到了共和党当选总统尼克松的身上。

第七节 约翰逊政府的终结

约翰逊是在“剧烈变动的 60 年代”执政的。这是一个变幻无常和动乱纷纭的时代。

一方面，美国人民正处于新的觉醒之中，尤其是广大黑人群众反抗种族歧视的斗争蓬勃兴起并经历了从非暴力到暴力的方向性变化。约翰逊时期，黑人的觉醒与进步比美国历史上任何时候都要大，黑人在政治影响方面取得了引人注目的进展。但同时，种族矛盾之激烈也是美国历史上罕见的。

^① 李长久、施鲁佳主编：《中美关系二百年》，新华出版社，1984 年 3 月出版，第

另一方面，美国社会的分裂状态和道德面貌的衰退在约翰逊时期达到了前所未有的严重程度。电视的普及使几乎所有的家庭都可以迅速了解有关战争的悲惨情景。越来越多的美国人对政府和社会专心致志于越南战争而不关心人民的需要感到不满。人们的态度，人与人之间的关系，价值观念，甚至人们的衣着和行为都发生了许多变化。

60年代，由于战争的刺激，美国经济发展速度之快是史无前例的。然而，它所经历的道路却很艰难并付出了重大代价。约翰逊坚决主张既要生产大炮，又要生产黄油。但是，高昂的战争费用总是以牺牲必需的国内计划为代价，并且造成了二次大战以来最剧烈的通货膨胀。约翰逊时期，美国外贸顺差逐年减少，国际收支逆差日益扩大，美元危机频频爆发。美国的国际经济地位开始走下坡路。

当然，约翰逊政府犯下的最大错误是在对外政策方面。那就是它使美国继朝鲜战争之后，在国外投入了又一场大规模的，也是最不得人心的战争。正是这场战争导致了美国社会的分裂，动摇了美国人民对政府的信任。但是，直到1968年1月，约翰逊在国情咨文中仍然表示不会改变他在越南问题上的强硬路线。

约翰逊任内，他在民意测验中的声望经历了陡起陡落的变化，从1964年大选时的最高点迅速降到1968年几乎被人们完全厌弃的地步。几乎没有哪届政府经历过这种俯冲式的威信暴跌。

1968年3月12日，约翰逊在新罕布什尔州的民主党预选中遭到严重挫折。3月31日，约翰逊通过全国电视网宣布，他决定退出总统候选人提名的角逐。这是约翰逊在内外交困的形势下不得不采取的一项举动。在8月份举行的民主党全国代表大会上，约翰逊的副总统休伯特·汉弗莱获得了民主党总统候选人的提名，但一场仍无结束希望的战争以及这场战争所造成的严重的经济和社会问题使汉弗莱败在了共和党候选人尼克松的手下。民主党终

第八章

在越南的干涉和战争

第一节 越南战争的起源

(一) 建立南越反共国家

1954年日内瓦会议举行时，美国宁愿法国坚持打下去，而不愿看到南越的一部分丧失给共产党。因此，日内瓦协议被国家安全委员会称作完成共产主义一大扩张步伐的灾难。^①不过，协议的内容并非完全令华盛顿不快。它一方面记载了法国原则上愿意从越南撤军的承诺，从而使反共事业有可能摆脱老殖民主义的牵累，另一方面又将人民军排除出整个南方，为美国提供了在那里扶植分立的反共国家的便利。这一分裂越南的考虑同杜勒斯从中国事态吸取的教训有关。他认为，国民党失败的一大根源在于企图一举控制全中国而力不从心，在于美国迂腐地信守维护中国领土统

^① The Pentagon Papers, as published by the New York Times (以后简称 The Pentagon Papers, NYT Edition), New York, 1971, p. 14

一的信条而听任国民党这么做。应当采取的战略是退而求其次，集中力量控制力所能及的地区。^①现在，越南的形势向艾森豪威尔政府显示了真正运用这种战略的机会。1954年10月23日，艾森豪威尔在给南越总理吴庭艳的信中，如此表述了美国的目标和基本义务：

美国将“援助越南政府形成并维持一个强大的、有活力的国家，能够抵抗颠覆企图或通过军事手段实行的侵略”。^②

不仅如此，这一政策还包括以建立南越反共国家为基础，进而消灭北越政权、建立全越反共国家。正如1956年9月国家安委会关于东南亚政策的一份文件所规定：

援助自由越南形成强有力的、稳定的和实行宪政的政府，使之能提供一个与目前共产党地区截然相反的、越来越有吸引力的对照。

致力于削弱共产党，以便和平地实现重新统一，造就一个反共领导之下的自由和独立的越南。^③

1954年“东南亚集体防务条约”（马尼拉条约）中有关印度支那的条款已为美国干涉留下伏笔。为了绕过日内瓦协议关于越、老、柬中立的规定，杜勒斯在日内瓦会议结束后马上发表了一个

① George McT. Kahin, *Intervention: How America Became Involved in Vietnam* New York, 1986, p. 68.

② *Public Papers of the Presidents of the United States: Dwight D. Eisenhower, 1954*, Washington, D. C., 1960, p. 949.

③ Gareth Porter ed. *Vietnam: The Definitive Documentation of Human Decisions* (以后简称 *Vietnam. Documentation*), Vol. 2. Stanfordville, N. Y., 1979, p. 22.

已被英国接受的方案。^① 根据这一方案，不久后缔结的“东南亚集体防务条约”议定书将“越南国”（南越）、老挝和柬埔寨指定为条约保护国。条约规定，在有关政府邀请或取得其同意的情况下，缔约国可以在保护国领土上采取行动来对付针对后者的武装进攻或颠覆。这样，美国以后在印度支那进行单边干涉就有了法律托辞，这种托辞在争取国会同意干涉时特别有用。

1. 吴庭艳的出场与美法在南越的争夺

艾森豪威尔在日内瓦会议结束后强调，美国必须同南越既反共也反法的“民族主义者”合作，使他们把美国当作必须依靠的朋友。^② 他所指的，首先是未来的南越独裁者吴庭艳。

吴庭艳 1901 年 1 月出生于顺化的一个虔信天主教的大官僚家庭。他早年进入官场，曾出任法国傀儡保大宫廷的内政大臣。然而，由于对法国当局专权强烈不满，也由于鄙视保大，他在这个职位上仅两个月便辞官乡居，以后采取反法态度。因试图争取侵越日军支持他推倒法国殖民政府未果，他对日本人也采取不合作立场，包括在 1945 年初拒绝接受日军给予的保大傀儡政府总理职位。因此，胡志明在八月革命后不久曾当面邀他担任越南民主共和国内政部长，但遭拒绝。此后，他前往法国控制地区，谋求法国当局同意建立一个“越南国”政府。1949 年 6 月，以保大为元首的政权成立，但完全不像吴庭艳所要求的那样享有自治权。因此，他回绝了出任该政府总理的邀请。1951 年秋，他前往美国，从此开始了依靠美国支持的政治生涯。^③

^① Royal Institute of International Affairs, *Survey of International Affairs*, 1954, London, 1957, p. 75.

^② George C. Herring, *America's Longest War: The United States and Vietnam 1950--1975*, 2nd edition, New York, 1986, p. 42.

^③ Bernard Fall, *The Two Viet-Nams: A Political and Military Analysis*, London, 1965, pp. 238—243; Robert Shaplen, *The Lost Revolution: The U. S. in Vietnam 1954—1968*, New York, 1968, pp. 100—119.

在美国的约两年时间里，吴庭艳借助于天主教会某些头面人物的安排，到处演讲、游说，鼓吹只有依靠力求摆脱法国控制的越南“民族主义”才能战胜共产党人。^①当时，美国国内对远东反共事业的关注已由于中国出兵朝鲜而大为加强，而法国在印支的政治守旧和军事失利则刺激了传统的反欧洲殖民主义情绪。因此，吴庭艳的反共反法言论（加上“民主”和“社会改良”辞藻），使他赢得了美国一批政界要人的支持，其中有国会“中国帮”成员周以德，也有参议员迈克·曼斯菲尔德、约翰·肯尼迪和最高法院法官威廉·道格拉斯等自由派名流。^②

1954年奠边府战役后，法国同保大政府签订“独立与合作条约”，吴庭艳认为登台时机终于到来。他接受了保大的又一次邀请，于1954年6月26日从他居住了一年的比利时抵达西贡，取代原总理宝禄亲王。此时，艾森豪威尔行政当局在曼斯菲尔德等人的影响下，已认定吴庭艳是值得支持的，因而在日内瓦会议结束后压法国随同美国扶持吴政权。9月29日，代理国务卿沃尔特·贝德尔·史密斯同法国主管印支事务的内阁部长居伊·拉尚布勒达成了书面谅解（“史密斯—拉尚布勒谅解”）：

法美两国代表同意，他们各自的政府支持吴庭艳先生建立和维持一个强大的、反共的和民族主义的政府。为此，法美两国将敦促越南所有反共分子与吴庭艳政府充分合作，以便有力地对抗越盟，建设一个强大的自由越南。^③

① Fall, *The Two Viet-Nams*, pp. 242—243.

② *Ibid.*, p. 243; Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Greenwich, Conn., Fawcett Crest edition, 1967, p. 300.

③ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* (以后简称 FRUS), 1952—1954, Vol. 13, Washington, D. C., 1983, n. 2100.

作为对法国的让步，史密斯口头上同意两国对吴庭艳的支持具有试验性质，如果此项试验不能在“合理的期限内”奏效，就将另立替代者。^①

美国政府所以作出这一让步，一个重要原因是它多少看到吴庭艳专断自大、任人唯亲等严重弱点，对他能否成功没有把握。^②不仅如此，吴要对付的是一种非常困难的形势。法国意志消沉，西贡军政混乱，派争无休无止，以致美国政府各大情报机构在其联合报告中认为没有多大可能建立起强大、稳定的南越政府，共产党人迟早将控制南越全境。国防部长查尔斯·威尔逊甚至断言南越局势全无希望，美国应尽早彻底脱身。^③在这样的情况下，美国政府最初对吴政权承担的支持义务必然是有保留的。

在建立南越反共国家的过程中，美法斗争的焦点在于西贡政权应由吴庭艳还是由保大及其代理人执掌。法国虽然同美国达成了“史密斯—拉尚布勒谅解”，但这是很勉强和有重大保留的。法国官员们很清楚，吴庭艳在西贡站稳脚跟，就意味着法国势力将被迅速逐出南越。法国当时的一个设想是通过南北政权的某种和解来规避日内瓦协议规定的全越普选，或在普选后建立联合政府，并且尽量保持它在北越残存的利益。^④它希望能凭借自己在南越的军政势力以及保大的地位和影响，利用西贡政界的亲法分子和力图维持一己地盘的各武装宗派推倒吴庭艳。

华盛顿的立场与此相反。它早就断定要阻止整个越南赤化，就需排除法国殖民主义，而这意味着不让保大及其代理人执政。不

① FRUS, 1955—1957, Vol. 1, Washington, D. C., 1985, p. 19.

② FRUS, 1952—1954, Vol. 2, pp. 1609, 1783—1784.

③ Herring, *America's Longest War*, p. 47; Frances Fitz Gerald, *Fire in the Lake: The Vietnamese and the Americans in Vietnam*, Boston, 1972, p. 77.

④ FRUS, 1955—1957, Vol. 1, pp. 13—14, 42. 法国维持在北越的利益的努力以及北越的积极态度，可见 *Ibid.*, pp. 10, 24, 44, 89. 美国坚决反对法国维持同北越的联系，通过反复施加压力迫使法国就范，见 *Ibid.*, pp. 44, 89, 100, 147, 148, 295.

仅如此，用美国驻法大使道格拉斯·狄龙的话说，保大牌号的政府极可能趋向于“同越盟政府平行而非与之对抗”。^① 杜勒斯主张对吴庭艳扶持到底，不仅因为吴坚决反共，有决心削平一切阻碍形成强有力的反共国家的宗派，而且也考虑到美国在亚洲的信用以及使行政当局免遭国会内亲吴势力的抨击。^②

1954年末，吴庭艳在美国支持下取得在权力斗争中的第一场胜利。日内瓦会议结束后不久，法国政府策划用保大的堂兄弟宝惠亲王取代吴庭艳。宝惠曾在1945年与越盟较密切地合作过，目前又主张南北交往，赞成通过普选实现统一。选择宝惠在很大程度上反映了法国政府想实行的政策。^③ 宝惠上台的希望，在于通过法国支持的南越军队参谋长阮文馨发动倒吴政变。

华盛顿方面向法国明确表示：决不接受宝惠或任何持有类似政治观点的人；除非吴庭艳继续任总理，美国将切断给南越的财政援助。^④ 10月下旬，阮文馨打算动手时，美国驻西贡特别小组组长爱德华·兰斯代尔急忙将阮的两名重要部属弄往菲律宾“观摩”，从而阻止了政变。接着，驻南越大使衔特别代表、前陆军参谋长劳顿·柯林斯抵达西贡，明确宣布美国支持吴庭艳。在华盛顿方面和柯林斯的双重压力下，11月底阮文馨被保大召至其居住地巴黎，职务由吴庭艳的亲信接替。^⑤ 法国扶宝惠上台的希望至此完全破灭。

1954年底至1955年春末，吴庭艳又在美国帮助下成功地瓦解了高台教与和好教两大宗派武装，大体实现了军队“国家化”。这两个教派拥有数万兵员，倾向于站在法国和保大一边，反对决

① FRUS, 1955—1957, Vol. 1, p. 14.

② Ibid., pp. 196, 230.

③ Ibid., pp. 14, 42; Kahin, *Intervention*, pp. 81—82.

④ Ibid., p. 82.

⑤ The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 58, 61; FRUS, 1955—1957, Vol. 1, n. 63; *Survey of International Affairs*, 1954, p. 87.

心统一军政的吴庭艳。多半是在美国压力下，法国当局减少并即将停止资助各宗派武装，这就便利了美国出钱让吴庭艳进行收买。仅1955年3、4月间，美国用于这一目的的秘密资金至少为1200万美元。^①

2. 美国动摇于扶吴与倒吴之间

1954和1955年之交，美国对吴的态度出现了摇摆的迹象。当时，由于法国的影响和对吴庭艳领导作风的不满，杜勒斯曾含糊地答应法国总理孟戴斯—法朗斯：可以考虑研究替换吴的问题。国务院东南亚科则在政府内提出了大大削弱吴庭艳权力的方案。^②最后，总统主持的国家安委会会议采纳了回美磋商的柯林斯的意见，决定继续支持吴，同时敦促他扩大政府基础。^③

1955年3月底，吴庭艳和西贡—堤岸地区的宗派武装——平川帮之间发生严重的武装冲突。内阁中多名部长出于对吴的不满而辞职，法军则采取了不少旨在配合和援助平川帮的间接干预行动。法国驻印支总专员兼印支法军司令波尔·厄利甚至扬言，为恢复秩序不惜逮捕吴庭艳。^④柯林斯此时改变了对吴的态度。他坚决反对用武力解决平川帮，因为他认为吴没有足够的力量，蛮干只会造成无法收拾的混乱。而且，与华盛顿方面不同，柯林斯一向把法国的合作视为维持“自由越南”的必要条件。^⑤现在法吴矛盾无法调和，他便倾向于舍吴择法。3月31日，他致电华盛顿，建议抛弃吴庭艳，成立能得到各派反吴势力接受或支持的新政府。^⑥

① Fall, *The Two Viet-Nams*, p. 164. 又见 *The Pentagon Papers*, NYT Edition, p. 59; FRUS, 1955—1957, Vol. 1, p. 75.

② *Ibid.*, pp. 2, 46—47.

③ *Ibid.*, pp. 54—57, 62—69.

④ *Ibid.*, pp. 172, 182, 201, 204.

⑤ *Ibid.*, pp. 29, 54.

⑥ *Ibid.*, p. 170.

华盛顿方面起初坚决不同意，由国务院回电指示继续支持吴。然而，由于柯林斯一再坚持，加上对吴能否消灭平川帮毫无把握，艾森豪威尔和杜勒斯于4月11日亲自拟定了授权柯林斯可“默许”倒吴设想的电稿。^①此电尚未发出，便遭到国务院东南亚科科长肯尼思·扬格和远东事务助理国务卿沃尔特·饶伯森反对。他们主张只削减、而非剥夺吴的权力。艾森豪威尔和杜勒斯立即搁置了上述授权，转而采纳这一“中间解决办法”。艾森豪威尔直率地说，在有马可换以前，不应试图换马。^②

4月下旬，柯林斯奉召返国磋商。他仍坚决主张吴庭艳下台，由保大和以一名亲法政客为首的“专家内阁”一起掌权。他的观点得到了国防部赞同。^③艾森豪威尔和杜勒斯起先拒绝，但终又同意。4月27日，杜勒斯指示准备与法国一起组织上述“专家内阁”。^④华盛顿又一次处于放弃扶吴义务的边缘。

3. 吴庭艳的胜利和美国摇摆的结束

此时能挽救吴庭艳的只有他自己。具有决定意义的是，与平川帮的冲突使他在南越政府军官兵乃至西贡市民心目中成了与法国殖民主义抗争的象征，成了立志铲除匪帮的英雄。与杜勒斯指示准备改变亲吴政策的同时，他下令大举进攻平川帮。政府军一开始就显示了出人意料的战斗力。^⑤

消息传到华盛顿，杜勒斯立即命令重新审议适才作出的决定。^⑥随着南越政府军迅速攻克平川帮的多数据点，加上曼斯菲尔德和威廉·诺兰等许多国会议员纷纷施加压力，行政当局采取了

① Ibid. , pp. 175—177, 179—180, 186—189, 191—195, 197—198, 219—220, 235, 237.

② Ibid. , pp. 239—241, 250—251.

③ Ibid. , pp. 227, 280—282, 285.

④ Ibid. , pp. 294—298.

⑤ Ibid. , pp. 299—300.

⑥ Ibid. , pp. 301.

越来越明显的亲吴立场。5月1日，杜勒斯指示柯林斯：应表明美国支持铲除平川帮，并且警告法国当局不得采取有害于吴的干预行动。^①这是美国政策的一项具有长远意义的变更。^②不久，平川帮彻底灭亡。

吴庭艳战胜平川帮具有重大意义。首先，他至此消除了法国支持下的所有异己武装的威胁，保大的政治生命也在事实上告终。吴庭艳的独裁统治从此建立起来。第二，这个胜利大大加速了法国退出南越的进程。平川帮刚被逐出西贡，法国政府就告诉美国：鉴于美法分歧和吴的反法态度，法军将尽早撤离南越。^③到1956年5月，除暂留少数从事训练的军官外，法军已全部撤出，法国在南越的经济、文化势力也被一扫而空。最后，吴庭艳的胜利使艾森豪威尔政府停止摇摆，承担起无保留地扶持他的义务。杜勒斯在1955年5月7日强调：吴是唯一能挽救南越和抵抗革命的人物，不管美国过去的看法如何，现在必须全心全意地支持他，决不允许他成为又一个被推翻的克伦斯基。^④一个多月后，艾森豪威尔批准了国家安委会的一项文件，其中规定美国将采取一切必要的军事和其他行动，以维护吴庭艳的统治。^⑤直到八年后，美国政府才想摆脱这种义务。

4. 破坏普选

建立南越反共国家的最后障碍，是日内瓦协议关于1956年7月举行全越普选以实现统一的规定。这是越南民主共和国接受临时分治方案的主要原因之一。当时，美国中央情报局等部门估计，

① Ibid. , pp. 344—345.

② Herring, *America's Longest War*, p. 54.

③ FRUS, 1955—1957, Vol. 1, p. 377.

④ Ibid. , p. 374.

⑤ Leslie H. Gelb and Richard Betts, *The Irony of Vietnam: The System*

鉴于劳动党在南北两方人民中的威望及其政治能力，如果普选确能举行，它几乎必定取得对全越的控制。^①因此，美国政府对此一开始就拒不承担义务。它拒绝参与日内瓦协议，仅由出席会议的首席代表史密斯声明它将不以武力或武力威胁“扰乱”之。对于有关普选的规定，史密斯隐晦地表示美国将支持吴庭艳政府就此作出的任何决定。^②从1955年1月底开始，美国政府即考虑如何阻止全越普选。6月上旬，杜勒斯在国务院内提出达到此目的的策略：“告诉吴庭艳坚持共产党人无法接受的条件，以便尽可能阻止选举。”^③

不过，美国政府原来主张南越应同意举行日内瓦会议所规定的关于普选的南北筹备性协商，以便将此作为宣传机会，设法把普选不能举行的责任推到北越身上，并且使得一向标榜“自由选举”的美国政府对国内外舆论有个交代。^④因此，杜勒斯在5月底指示驻西贡使馆劝吴庭艳同意举行筹备性协商，并坚持实施各种确保选举“真正自由”的严格措施。他以为，根据在德国和朝鲜的经验，这些措施是共产党人无法接受的。^⑤然而，吴庭艳比杜勒斯清楚：在越南将受这些条件损害的与其说是共产党人，不如说是他自己。他断然拒绝了美国的要求。^⑥6月中旬，远东事务助理国务卿帮办威廉·西博尔德提醒杜勒斯：不能指望北越会拒绝真正自由的选举，因为在越南，共产党人赢得此种选举的机会比在德国和朝鲜大得多。他建议支持吴庭艳拒绝筹备性协商。杜勒斯接受了这个主张。^⑦于是吴庭艳一再声明北方根本不存在自由选举的条件，决不与之进行筹备性协商，杜勒斯公开予以呼应，说

① FRUS, 1952—1954, Vol. 13, p. 1906; Kahin, *Intervention*, p. 89.

② Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 1 pp. 655—656.

③ FRUS, 1955—1957, Vol. 1, pp. 68—69, 439.

④ *Ibid.*, pp. 134, 429; Kahin, *Intervention*, p. 90.

⑤ FRUS, 1955—1957, Vol. 1, pp. 421—423. 参见 *Ibid.*, pp. 208—211.

⑥ *Ibid.*, pp. 436—437.

⑦ *Ibid.*, pp. 449—453.

自由选举的条件不仅在北越不存在，而且不可能在任何由共产党控制的地区创造出来。^①这样，在美国政府的纵容和支持下，关于印支的日内瓦协议遭到破坏，南越的分立由一种暂时安排变成了持久的政治现实。

5. 废黜保大，确立独裁制度

南越反共国家最终形成的标志，是吴庭艳废黜保大，更换政体，并正式确立吴氏独裁制度。在战胜平川帮前夕，吴庭艳就准备废黜保大，以便名符其实地独揽大权。他先操纵一帮人组成御用团体，以集会、上书等活动鼓噪倒保拥吴，然后以顺从民意为由要美国予以支持。^②国务院起初对吴急于废黜保大及其所用的手段都表示反对，认为这样不利于稳定局势，并将造成对吴本人危险的先例。^③但是，国会内的亲吴厌保情绪由于吴对平川帮的胜利而急剧高涨，这促使国务院很快改变了立场。5月5日，杜勒斯指示柯林斯：保大的地位和南越的政体必须让吴庭艳自己决定，即使吴采取“革命性行动”，美国也应当容忍。^④10月26日，吴庭艳通过一场充斥舞弊行为的“公民投票”，宣布98.2%的投票者赞成废黜保大，成立以吴庭艳为元首的“越南共和国”，反对者仅1.1%。胜利之彻底，连那些一向赞赏他的美国官员也认为不可信。^⑤

在准备废黜保大的同时，吴庭艳还打算制定“越南共和国宪法”。该宪法的宗旨将是确立一种能使其独裁合法化和固定化的总统制。美国有关官员们也认为，在南越实行民主只会坏事，建立

① Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, pp. 1--2; FRUS, 1955--1957, Vol. 1, pp. 533--534.

② *Ibid.*, pp. 347, 353; Fall, *The Two Viet-Nams*, p. 256.

③ FRUS, 1955--1957, Vol. 1, pp. 354, 359--360.

④ *Ibid.*, pp. 368--369.

⑤ *Ibid.*, pp. 368--369.

“强有力的领导”才合情合理。^① 10月初，杜勒斯规定了美国关于南越制宪问题的政策：为了对付共产党人，应当把形成强有力的行政权置于首位，民主和宪政进程须以不削弱吴氏中央权力为限。^②

在美国支持下，南越宪法于1956年10月26日颁布。宪法的核心是第三条：“总统被授予国家领导权。”据此，总统可在一系列“紧急情况”下不经议会发布敕令，径自宣布任何地区处于紧急状态而中止在该地区实施法律，可在历时五年的第一任期内为了“公安、秩序和国防”取消几乎所有公民权。^③ 正如研究越南问题的著名学者伯纳德·法尔所说，南越的共和制不过是取悦美国教父的招牌，它实际上是没有国王的绝对君主制，就像霍尔蒂的匈牙利和佛朗哥的西班牙那样。^④

（二）南方革命的兴起和“反叛乱”的开端

1. 大规模美援

吴庭艳统治的最重要基础是美援。美援首先在于为南越政府军提供的训练和装备。1954年12月14日，柯林斯和厄利分别代表美法两国签署备忘录，其中规定南越政府军的所有单位皆由越南人担任军官和进行指挥；援助南越改组和训练陆军事宜由美国军援顾问团团团长负责，仅受印支法军总司令“总的权威”制约。^⑤ 这项协议实际上是宣告美国即将取代法国控制南越政府军，并成为其主要组织者和训练者。1955年1月，一个由美国驻越军援顾问团团团长约翰·奥丹尼尔领导的美法联合“训练教导团”成立，总

① Ibid., pp. 548, 550—553.

② Ibid., p. 559.

③ 该宪法全文见 Fall, *The Two Viet-Nams*, pp. 427—441.

④ Ibid., p. 237.

⑤ FRUS, 1952—1954, Vol. 13, n. 2366.

管南越陆军的改组和训练。随着法军逐渐撤离南越，训练越来越多地由美国人负责。1956年4月底，印支法军司令部被撤消，训练教导团的任务随即由美国军援顾问团接替。翌年5月，训练海空军的近百名法国顾问亦被吴庭艳撵走，美国人成了南越唯一的外国军训者。^①

美国训练计划的基本性质，是按美军模式再造南越政府军。除在南越开办各类军事院校外，军援顾问团将许多南越官兵送往美国和其他“自由世界”国家受训，仅1960年就达1600人。南越部队按美国方式改编为七个野战师，由美国顾问从营级开始逐层掌管训练，并使其装备美国化。50年代后期，美国平均每年提供8500万美元的军事装备，从军服、枪枝到坦克和飞机。1960年官方发言人宣称：美国已在南越创造了一个“小小的奇迹”——将一群武装的乌合之众转变为一支现代化军队。^②

美国还提供了吴庭艳政权的绝大部分财政资源。在日内瓦会议结束后的一年内，吴从美国得到了3.3亿美元援助，此后五年仍维持在年均约2.2亿美元的高水平上。^③就人均受援量而言，南越当时是世界上最大的美援收受者。它的军事开支的85%和其他政府开支的2/3实际上由美国负担。^④

不管名目如何，美援的绝大部分都具有军事性质。从1955到1960年，直接用于军事目的的援助占美援总量的78%。在余下的22%中，还有相当部分是用于建筑主要服务于战略目的的公路，支

① FRUS, 1958—1960, Vol. 1, Washington, D. C., 1986, pp. 56, 209, 211.

② Herring, *America's Longest War*, pp. 58—59.

③ Daniel S. Papp, *Vietnam: The View from Moscow*. Peking, Washington, Jefferson, N. C., 1981, p. 14.

④ Milton C. Taylor, "South Vietnam: Lavish Aid, Limited Progress," in *Pacific Affairs*, Vol. 34 (Fall 1967), p. 244; Gabriel Kolko, *Anatomy of A War, Vietnam, the United States, and the Modern Historical Experience*, New York, 1985.

撑特务、警察和官吏系统等。^①

2. 吴庭艳的黑暗统治与白色恐怖

依靠美援，吴庭艳维持着他的名符其实的家族专制政权。所有重要政府部门以及天主教会，都由其家族成员和亲戚分别掌管。最有权势的是二弟吴庭儒。他是吴庭艳最重要的政治顾问，几乎始终左右其思想和政策，并替吴庭艳牢牢控制舆论工具、情报组织和特务部队。他崇尚极权政治，为人阴毒凶残，狡诈权变，被称为“东方黎塞留”。^②他还组建和领导了半秘密组织“勤劳党”，这实际上是南越牌号的法西斯特务组织。^③勤劳党不仅通过渗透控制政府部门和亲政府的政治团体，还建立了监视党外官员乃至民众的庞大的秘密系统。^④

对于南越的许多城市市民、农民和少数民族部落来说，吴庭艳统治时期是一段十分黑暗的年代。城市知识阶层中的持不同政见者受到严厉压制，一般市民的自由权被无情践踏。在农村，不仅绝大多数佃农的无地状况未有改变，而且先前靠越盟土改获得土地的农民普遍遭到剥夺。中部高原的少数民族和各平原地区的许多农民被强制迁徙和强制集中，他们的利益和生活方式遭到急

① FitzGerald, *Fire in the Lake*, p. 452.

② FRUS, 1958—1960, Vol. 1, p. 18; FRUS, 1961—1963, Vol. 1, Washington, D. C., 1988, p. 513; FitzGerald, *Fire in the Lake*, pp. 94, 450; *The Pentagon Papers*, NYT Edition, p. 635.

③ FRUS, 1955—1957, Vol. 1, p. 877; FRUS, 1958—1960, Vol. 1, p. 149. 兰斯代尔说，该党源出于美国某“深受尊敬的高级职业外交官”的主意，而美国国务院曾决定帮助其建立。见 FRUS, 1955—1957, Vol. 1, p. 877.

④ FRUS, 1958—1960, Vol. 1, pp. 115, 145, 154, 156, 163, 263; Dennis J. Duncanson, *Government and Revolution in Vietnam*, New York, 1968, pp. 255—256. 50年代美国和勤劳党的关系，一直是美国政府讳莫如深的问题。经过筛选的解密资料，几乎完全缺乏与这个问题有关的内容。但是，颇知内情的兰斯代尔在1960年初说，主要由于美国的鼓励和认可，这个组织才得以继续主宰南越的政治生活。见 FRUS, 1958—1960, Vol. 1, p. 149.

剧破坏。^①所有这些（特别是后两个方面）促使社会矛盾激化，为南方革命的兴起和发展准备了重要条件。

不过，南方革命最直接、最重要的根源，是吴庭艳在美国纵容和支持下对前越盟成员和进步群众实行的白色恐怖。

关于在越南停止敌对行动的日内瓦协定第14条规定：“不得因任何人或组织在战争期间加入一方或另一方而对其进行任何报复或歧视，必须保障其民主的自由权利。”^②但日内瓦会议结束后不久，美国军援顾问团和兰斯代尔小组便拟订了“平定”解放区的纲领，年底由吴庭艳当作“国家安全行动指令”发布。^③据此，西贡政府军从1955年初起迅速控制了几乎所有解放区。在这种“国家安全行动”中，遵照日内瓦协议停止作战的越盟组织及其人员被当作军事清剿对象，毫无权利和安全可言。美国军援顾问团团团长塞缪尔·威廉斯向吴庭艳强调：必须像消灭害虫那样消灭越盟骨干，或抓或杀，决不能让其逃脱。^④

军事清剿大致得逞后，吴庭艳又从1955年7月起进行了大规模的“除共运动”。被告发的共产党人和“亲共分子”或遭处决，或被长期监禁，或关进集中营（“再教育营”）直至供出同志和武器存储处。有学者估计，被捕者25000人，遭处决者1000余人，被殴打致伤者4200余人。^⑤

以后政治迫害一再扩大范围并升级，直至1959年5月吴庭艳颁布10/59号法律。其中最重要的规定是：任何人，凡犯有或企

① 关于这些问题，可见 FRUS, 1958—1960 Vol. 1, pp. 227, 231, 285, 326, 485, 507—508; Fall, *The Two Viet-Nams*, pp. 259, 265—267, 271—272; Robert L. Sansom, *The Economics of Insurgency in the Mekong Delta of Vietnam*, Cambridge, Mass., 1970, p. 57; Kolko, *Anatomy of A War*, pp. 92—94; Kahin, *Intervention*, pp. 99, 464; Herring, *America's Longest War*, p. 69.

② FRUS, 1952—1954, Vol. 16, Washington, D. C., 1983, p. 1509.

③ *The Pentagon Papers*, NYT Edition, p. 62.

④ FRUS, 1955—1957, Vol. 1, pp. 390, 604—609.

⑤ William J. Duiker, *The Communist Road to Power in Vietnam*, Boulder, Co-

图犯有侵犯“国家安全”罪，或者凡属旨在帮助或犯下此等罪行的组织，一经被控，即由特别军事法庭在三天内判处死刑。^①这项法律颁布后，政治迫害达到最高潮。密执安州立大学驻越顾问组在1960年秋估计，每月政治逮捕近5000起，比一年前增加了七倍。^②据其他一些资料，到1961年底南越各监狱囚禁的政治犯已达15万人。^③可以肯定，在被捕者中有许多遭处决或被折磨致死。

3. 南方的反抗斗争与越南劳动党政策的转变

日内瓦会议结束后，南方的革命骨干大都随人民军北撤，留下的人员根据劳动党中央的指示，只能从事“和平的政治斗争”，目标是争取1956年全越普选的胜利。此后，尽管普选遭阻拦，吴庭艳大肆清剿和迫害南方前革命者，但在相当一段时期内劳动党中央仍维持现行路线。^④这种温和与克制的原因在于：（1）顾虑南方武装斗争可能导致美国武装干涉；（2）苏联和中国继续谋求缓和远东局势，特别是苏联从1956年初到1957年初，先暗示、然后公开建议把南越当作合法的独立国家^⑤；（3）北方需要集中力量恢复和发展遭到多年战火破坏的经济，扭转1955至1956年北方土改运动中的严重左倾错误，并进行社会主义改造。由于这些原

① 10/59号法律全文及相应的文件见 George McT. Kahin and John W. Lewis, *The United States in Vietnam*, 2nd edition, New York, 1969, pp. 101—102, 121—122.

② FRUS, 1958—1960, Vol. 1, p. 587.

③ Kolko, *Anatomy of A War*, p. 89.

④ Duiker, *The Communist Road to Power in Vietnam*, p. 173; *The Pentagon Papers*, NYT Edition, p. 73; Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, pp. 8—9.

⑤ Papp, *Vietnam*, p. 15; Kahin, *Intervention*, p. 92. 早在1955年7月的苏美英法最高级会晤中，苏联就尽可能不对西方三国提出当时很突出的全越普选问题。1956年春，尽管北越强烈要求促使日内瓦协议得到全面贯彻，苏联却和英国一起以日内瓦会议两主席的身份，差不多明确地主张无限期推迟全越普选。当时，苏联的行为使美国国务院断定，它不愿为支持北越而拿它在世界其他地方的广泛政策目标冒险。见 FRUS, 1955—1957, Vol. 1, pp. 500, 579; Porter ed., *Vietnam: Documentation*, 17-19, pp. 15—18, 19—20. Kahin, *Intervention*, p. 91.

因，劳动党中央确认北方的巩固和强大是党的头号任务，而完成这个任务“需要和平”。^①

为抑制南方党员对温和路线的不满，南方区委书记黎笋代表中央于1956年底撰写了长篇文章“南方革命的道路”，作为学习文件在南方党组织内分发。该文明确依照苏共二十大倡导的“和平过渡”论，强调南方革命只应按照和平道路发展。^②它代表了劳动党中央此后三年的指导方针。

到50年代末，南方革命力量已遭到吴庭艳的极大摧残。一些基层党组织、党员和进步群众不顾中央路线的束缚，开始以自发的武装斗争争取生存。这种斗争在1957至1959年间逐渐形成了较广泛的自发的游击战。一些高层党组织亦开始或多或少地自行转变方针，积极准备发动武装起义。甚至党在南方的最高领导，实际上也倾向于开展武装斗争。^③

到1959年，在南方局势和党内几方面压力的作用下，劳动党中央终于对现行路线作了一些修改。是年1月，劳动党二届十五中全会召开。南方党的前任和现任领导人（黎笋、阮志清、范雄等）在会上强调，南方革命不能背离暴力革命的普遍规律。^④全会最后达成了折衷性的决定：政治斗争是主要的斗争方式，但“在适当程度上”应由武装斗争补充；这种武装斗争不是游击战或运动战，它将限于武装自卫、武装宣传和“除奸”。^⑤几个月后，劳动党中央决定着手开辟著名的“胡志明小道”和向南方成批输送

^① Kolko, *Anatomy of A War*, pp. 66—67; Porter ed., *Vietnam; Documentation*, Vol. 2, p. 32.

^② Ibid., pp. 24—30.

^③ Duiker, *The Communist Road to Power in Vietnam*, pp. 184—186; *The Pentagon Papers*, NYT edition, pp. 74—75.

^④ 据70年代河内出版的党史，见 Duiker, *The Communist Road to Power in Vietnam*, p. 187.

^⑤ Porter ed., *Vietnam; Documentation*, Vol. 2, pp. 53—56; Jeffrey Race, *War Comes to Long An: Revolutionary Conflict in a Vietnamese Province*, Berkeley,

干部。^①

十五中全会对武装斗争的认可犹如打开头道闸门，久受束缚的南方革命潮流倾泻而出。它很快突破了中央的政策限制。许多地方爆发了武装起义，游击队积极攻击政府军，革命武装在1959年9月不足2000人，1960年底已增至10000人。对于这一趋势，劳动党中央曾企图加以限制，但已不可能。与此同时，越南北方经济已得到恢复和发展，党内主张暴力革命的意见逐渐占上风。于是，1960年9月5日至10日，劳动党举行第三次全国代表大会，在南方问题上最终放弃温和路线。大会决议将南方解放和北方建设置于同等地位，为南方斗争确立了革命性的目标——推翻美吴统治，建立人民政权，并要求在南方建立反对美吴统治的广泛的统一阵线。^②不久后，劳动党中央政治局按照“三大”决议精神，重新确定了政治斗争和武装斗争的关系：就全局而言，武装斗争与政治斗争并重，而在丛林和山区以武装斗争为主。^③

1960年12月20日，按照“三大”决议，越南南方民族解放阵线（简称民解）宣告成立。对于外界，民解是个与劳动党和北越没有联系的南方组织，保持独立的、非意识形态的面貌。但实际上，它由劳动党的南方部分（1962年1月起对外称“越南人民革命党”）领导，其首脑机构为党中央南方局。党的各级组织大体与民解组织平行，在其中担负政治领导和政治教育责任。^④民解的

① Wallace J. Thies, *When Governments Collide: Coercion and Diplomacy in the Vietnam Conflict*, Berkeley, Calif., 1980, p. 235; *The Pentagon Papers*, edited by U. S. Senate, Subcommittee on Public Buildings and Grounds (The Senator Gravel Edition) (以后简称 *The Pentagon Papers, Gravel Edition*), Boston, 1971, Vol. 1, p. 264.

② *Third National Congress of the Viet Nam Worker's Party: Documents*, Vol. 1, Hanoi, 1960, pp. 221-226.

③ Kahin, *Intervention*, p. 115.

④ Douglas Pike, *Viet Cong: the Organization and Techniques of the National Liberation Front of South Vietnam*, Cambridge, Mass., 1966, p. 137; FitzGerald,

军事组织是越南南方解放武装力量（简称解放武装），起初由南方各支革命武装在 1961 年 2 月合并而成。^① 它分为民兵、地方部队和主力部队三个组成部分。民解在土改的基础上动员和组织广大农民，通过恢复和维护部落自治权的政策吸引中部高原的少数民族。^② 这样，民解进行的战争从一开始就获得了广大人民群众的支持和参与。

4. 美国军事干涉的序幕

随着越南南方革命武装斗争的兴起，美国政府开始着手在那里进行以“反游击战”或“反叛乱”为名的干涉。这种干涉起初尚限于向西贡部队提供战地指导和派遣个别“特种战争”小组，但它的确开始了后来逐渐升级的美国直接军事卷入。

1955 年吴庭艳同宗派武装作战期间，美国与之形成了一项默契，即美国军事顾问不参与制订南越政府军的具体作战计划，也不随军作战地咨询。后来，南方革命游击队成为作战对象，但此种限制仍持续了一段时期。到 1959 年，由于西贡部队屡遭挫败，军援顾问团团团长威廉斯断定必须改变做法。3 月底，他向太平洋美军总司令部建议：驻越军事顾问参与南越团级以上步兵部队和营级以上炮兵、装甲兵和海军陆战部队的作战计划制订，并在它们作战时随军咨询。他要求像先前美国军事顾问随希腊政府军镇压希共武装那样，因而实际上近于间接指挥。^③ 经华盛顿批准，太平洋美军总司令哈里·费尔特于 5 月 25 日正式授权扩大驻越军事顾问职能，允其在实战中帮助上述级别的南越部队指挥部制订逐日的作战计划，监视逐日的作战活动，在作战现场就战术和后勤

① Duiker, *The Communist Road to Power in Vietnam*, p. 196.

② *Ibid.*, pp. 215—216; Kolko, *Anatomy of A War*, pp. 127, 130; FitzGerald, *Fire in the Lake*, pp. 157—170, 184—185.

③ *EBUS 1959—1960, Vol. 1*, pp. 178, 179.

等方面的所有问题提供指导。^①翌年9月莱昂内尔·麦加爾接替威廉斯后，美国顾问战地指导的范围进一步扩大到步兵部队营级。^②

兰斯代尔对美国驻越军事顾问在反游击战方面的能力表示怀疑。此时他已担任国防部长特种战助理。他认为这些人一般只懂正规战，而不知如何对付土生土长并得到大众支持的游击队。因此，他建议派美国陆军特种战争小组去南越指导西贡军队。当时，华盛顿方面因碍于日内瓦协议所设军援顾问团人数限额，未即实行。^③1960年4月，在这一限额刚被美国非法取消之后，三个特种战争小组（共30余人）被派往南越，负责西贡军队的反游击战训练。不久后，利用先前由印支法军建立的一所突击队军校，美国特种战争小组开始分期分批训练南越军官，特别是突击队连和步枪连军官。^④

第二节 特种战争和倒吴政变

（一）升级的前奏

1961年1月，肯尼迪就任美国总统。肯尼迪执政时期，是美国对越军事干涉大幅度升级的时期，也是它空前程度地卷入西贡政治的时期。可以说，到肯尼迪遇刺身亡时，美国已深深陷于越南泥潭而无法自拔。

① Ibid., pp. 199—200.

② Fall, *The Two Viet-Nams*, p. 329.

③ FRUS, 1958—1960, Vol. 1, pp. 206, 218, 281—282.

④ Ibid., pp. 246, 204—205. Fall, *The Two Viet-Nams*, p. 329.

1. 肯尼迪对越政策的思想基础和国际诱因

自1954年以来,肯尼迪始终是美国对越义务最积极的鼓吹者之一。他的观点在1956年一次题为“美国在越利害关系”的演说中得到了集中的表述。他宣称,如果赤色浪潮淹没南越,东南亚其他国家乃至印度、日本就会受到严重威胁。其次,南越是在亚洲实验和示范民主的场所,是用以对抗中国日益增长的影响的样板,它的失败将在整个亚洲造成严重的心理后果。第三,南越代表着对美国的责任心和决心的考验,“它是我们的产儿,我们不能抛弃它,也不能无视它的需要”,^①到肯尼迪就任总统时,南越又成了“反叛乱”的试验场,成了按美国方式解决第三世界问题的试金石。用他的话说,他要通过南越向“拭目以待的世界”表明,代表未来的不是共产主义,而是美国。^②

除此之外,肯尼迪的越南政策还受以下诸因素的影响:

(1) 猪湾惨败和老挝事态。猪湾惨败和老挝的事态都显示了美国的软弱无力。^③急于挽回美国和他本人威信的心理,刺激肯尼迪采取强硬的越南政策。老挝事态的影响尤其显著。一位白宫幕僚说出了政府官员们的普遍看法:老挝事件之后,美国经不起在南越不全力以赴。肯尼迪本人也强调,老挝政策尽管必要,但已导致了美国不愿对抗共产主义的形象,如果在南越的表现再被视为软弱,东南亚各盟国必定惊慌失措,阵脚大乱。^④

(2) 与赫鲁晓夫较量的需要。肯尼迪在维也纳与赫鲁晓夫会晤时感到,赫氏出言激烈,气势逼人。他在事后对人说,赫鲁晓

① John F. Kennedy, *America's Stake in Vietnam*, in *Vital Speeches*, Vol. 22 (Aug. 1, 1956), pp. 617-619.

② Schlesinger, *A Thousand Days*, p. 71.

③ 总统国家安全事务助理麦乔治·邦迪就行政当局最初几个月的境况说,目前它就像一支蹩脚球队,费力甚多却无一球命中。见 Herring, *America's Longest War*, p. 71.

④ FRUS, 1961-1963, Vol. 1, Washington, D. C., 1988, p. 236; Kahin, *Intervention*, p. 137.

夫这么做是因为猪湾惨败引起了对美国和他本人的藐视，因此要对付赫氏就必须使美国力量成为可信的，而越南看来是个适当的场所。^① 鉴于1961年里日益紧张的柏林局势，肯尼迪更需要在越南表现出力量和坚定性。正如国家安委会工作班子一名成员在建议加强援越势头时所说，扭转越南局势对应付柏林危机是很重要的，几乎没有什么能比这更好地向苏联显示美国的决心。^②

2. 初步措施

1961年1月28日，即就职后仅一周，肯尼迪向高级幕僚们表示他对越南问题有了危险感和紧迫感。不久，国务院通知驻西贡使馆：白宫把在南越“反叛乱”确定为美国对外政策最优先的事务之一。^③ 所采取的的第一个具体措施是增加军援。1月30日，他授权增拨对越军援2840万美元，以便使西贡政府军能从15万人增至17万人。他还同意拨款1270万美元，用以装备和训练3.2万名南越武装警察部队（“保安队”）。^④

随后是增加驻越美国军事顾问和特种部队人员。猪湾惨败后一天，肯尼迪下令立即审查越南局势，并且指定国防部副部长罗斯韦尔·吉尔帕特里克任关于越南的总统特别工作小组组长。该小组很快提出了一个“阻止共产党统治南越之行动纲领”（亦称“越南行动纲领”），其中包括两大新措施：（1）增加100名美国军事顾问，以应付扩军二万人所需；（2）派遣400名特种部队人员，以加速西贡政府军的反游击战训练。这两大措施于4月29日获得肯尼迪批准。^⑤

① David Halberstam, *The Best and the Brightest*, Greenwich, Conn., Fawcett Crest edition, 1972, pp. 96—97.

② FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 234—235.

③ Ibid., pp. 12—13, 16, 40.

④ Ibid., pp. 15—16; Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, p. 92.

⑤ FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 92—113; *The Pentagon Papers*, NYT Edi-

不仅如此，肯尼迪在就职后的短时间内还批准了其他一系列加强干涉的措施。它们包括：扩大军援顾问团职能，使之有权向南越政权的村、区级民兵（“自卫队”）提供支持和咨询；援助和训练南越机船部队，以阻止北越经水路的“渗透”；帮助西贡政府沿越老边界建立边境情报与巡逻系统，增强其陆上反渗透能力；在南越建立基于现代技术的“战斗发展和试验中心”，开发可用于对付民解的新作战方法。^①

1961年夏天，肯尼迪牌号的特种战争已初露端倪。用于反游击战的各种先进装备开始进入南越，其中有超低耗油高灵敏度轻型飞机、酒精燃料超浅水两栖运兵船、轻型远射自动步枪、微型远程秘密报警系统、高效落叶剂、荷尔蒙薯类杀灭剂等。国防部高级研究处负责人满意地报告说，美国已成功地向南越方面显示了特种战争需要怎样的武器。^②

（二）泰勒调查团建议及其讨论

1. 泰勒调查团及其建议

肯尼迪就任总统后的头几个月里，美国政府内就出现了向南越派遣地面战斗部队的意见。“越南行动纲领”中提出美国 and 南越之间应缔结双边军事同盟，其内容即包括在南越驻扎美军。接着，参谋长联席会议于5月10日正式建议立即向南越派遣战斗部队，以便一方面遏阻中国可能的“入侵”，另一方面使西贡政府军从固定驻防中脱身出来，全力投入反叛乱作战。国防部长麦克纳马拉等人也表示了与此大同小异的想法。^③

5月11日，副总统约翰逊由肯尼迪派遣访问西贡，任务是重

① Ibid., pp. 120—121.

② FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 228—229, 317—319.

③ Ibid., pp. 106—107; The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 2, p. 49; Vietnam Documentation, Vol. 2, pp. 96—98.

申对南越的义务，并询问吴庭艳是否需要缔结双边军事同盟和美国战斗部队。但是，吴顾虑引进美军会招致北越的激烈反应和美国对他统治的过多干预，表示二者皆非目前所需。^①派遣战斗部队的议论暂时沉寂下来。

1961年雨季结束前后（即9、10月间），南越局势出现了大变化。解放武装对政府军的攻击急剧增多，攻击规模显著增大。9月初，三营解放武装攻占了第一个省会——湄公河三角洲北侧的福盛。北越对南方革命的支援亦在加强。1961年间，“渗透者”比前两年增加了40%。^②这一切使新任军援顾问团团团长莱昂内尔·麦加尔惊呼：“越共”^{*}正试图进入推翻西贡政权的最后阶段。^③

在此情况下，美国政府内派遣战斗部队的呼声重新高涨起来。负责政治事务的副国务卿帮办U·亚历克西斯·约翰逊起草了一份迅速呈交总统的文件，其中根据参谋长联席会议和总统国家安全事务副助理沃尔特·罗斯托的意见，主张派三个师美国部队（约四万人）打败“越共”。参谋长们随即对此作出补充说明，说要对付北越和中国大规模出兵的可能，还应多投入美军12.8万人。^④另一方面，吴庭艳改变了态度。9、10月间，他一再请美国政府考虑订立双边防务条约和加强美国在南越的军事存在，其中包括派遣战斗部队。^⑤

10月间，肯尼迪派总统特别军事代表、前陆军参谋长马克斯韦尔·泰勒率罗斯托等人去南越了解情况，以便决定是派大量或

① FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 68, 134, 138, 163; The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 2, p. 54.

② FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 292, 305—306, 485; Papp, Vietnam, p. 16.

* Vietcong, 1959年起美国对越南南方革命力量的贬称。

③ FRUS, 1961—1963, Vol. 1, 298.

④ The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 97, 139.

⑤ FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 216, 217.

少量战斗部队，还是只增加军事援助而不派战斗部队。^① 在会谈中，吴庭艳对引进美国战斗部队的态度又有所变化。他只强调缔结双边军事同盟，并要求增加军援和提供直升飞机连等辅助部队，但不提地面战斗部队。^② 而当时，双边军事同盟的设想已被美国政府废弃，以防吴将来把战斗责任全推给美国。^③

10月初，湄公河三角洲发生大水灾，泰勒调查团、驻西贡使馆和军援顾问团一致认为，这为美国以救灾为名派遣一支战斗部队提供了机会。如此既有利于争取吴庭艳同意，又可蒙蔽美国国内外舆论，还可在必要时撤出而不损害美国的面子。^④ 据泰勒称，吴庭艳对此表示完全赞成。^⑤ 于是，泰勒致电肯尼迪，建议派遣名为水灾救援队的地面战斗部队8000人，使命为确立美国的军事存在，并作为必要时进行大规模军事干涉的先遣队。此外，泰勒调查团在其正式报告中还主张采取其他一些军事干涉措施，包括派遣美国武装直升飞机部队和提供大量轻型飞机；急剧增加美国军事顾问，并扩大美国军援顾问团职能，使之成为一个“准战区司令部”，“积极指导和间接控制”各类西贡武装力量；急剧增加驻越特种部队人员，等等。总之，美国将在战场上直接支援西贡军队，成为其作战的“有限伙伴”。^⑥ 泰勒调查团的报告，特别是其中派遣地面战斗部队的主张，得到了三军参谋长、国防部长麦克纳马拉和驻西贡大使瑞尔汀等人的支持。麦克纳马拉甚至提出应准备在最坏的（即北越和中国公开出兵的）情况下，投入美国地

① The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 2, pp. 79-80.

② FRUS, 1961-1963, Vol. 1, p. 392.

③ 同①, p. 18.

④ 同②, pp. 335, 406, 424-425.

⑤ Ibid., p. 429. 历史学家乔治·麦克特南·卡欣对此提出了疑问。见 Kahin, Intervention, p. 135.

⑥ FRUS, 1961-1963, Vol. 1, p. 430, 480-481, 492-493, 520-521, 536; The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 141-143.

面部队 22 万人。^①

2. 行政当局内的争论

另一些行政当局官员对泰勒调查团建议采取了有取有舍的态度。他们赞成扩大对越军援，但反对派遣战斗部队。这些人中最重要的是国务卿腊斯克。腊斯克在 40 和 50 年代之交，是对待中国问题上的有名的强硬派。但也许正是在中国问题上的经验，使他怀疑大力支撑腐败无能的反共政权能否奏效，并且比较担心美军大规模卷入可能带来的危险。戴维·哈尔伯斯坦曾评论说：整个 60 年代，美国高层决策者中对于进兵南越最不起劲的是腊斯克。^②11 月 1 日，他在访问日本期间得知泰勒的出兵建议后，立即致电国务院，告诫说美国不应把新的大笔威望赌注押在一匹看来要输掉的赛马上。他要求特别注意一个关键问题，即吴庭艳是否愿意采取必要的改革措施。他说，如果吴不改革，区区数千美军就不可能扭转局势。^③此外，泰勒调查团中的国务院成员、国务院越南问题特别工作组组长斯特林·科特雷尔也对派遣地面部队提出了异议。^④不过，他和腊斯克都赞成实行泰勒调查团提出的其他军事干涉措施。

行政当局内还出现了谋求政治解决的主张。这种主张首先来自副国务卿切斯特·鲍尔斯。鲍尔斯是个对美国战后干涉主义政策不满的民主党自由派政治家。他曾从道义立场出发反对猪湾入侵计划，但这只是使他在政府内处于事实上被孤立和被蔑视的境地。^⑤10 月初，他向腊斯克提出一份报告，提议建立一个包括南越

① FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 534, 538—540, 542—543; The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 102, 148—150.

② Halberstam, *The Best and the Brightest*, p. 754.

③ FRUS, 1961—1963, Vol. 1, p. 464.

④ *Ibid.*, pp. 505—506.

⑤ Halberstam, *The Best and the Brightest*, pp. 85, 87; Schlesinger, *A Thousand Days*, n. 276.

在内的东南亚中立带，由美、英、法、苏、中、印等国予以保障。他希望用这个办法实现南越停火，并使南北两方持久地、和平地并存。他认为，除非及早实现政治解决，否则美国将面临要么大量出兵以致冲突恶性升级、要么仓皇退出越南的选择。然而，用他的话说，这一意见在国务院内引起的反应是“相当否定的”。^①11月初，在决策者们讨论泰勒调查团建议期间，他又上书肯尼迪本人，主张后者与即将访美的尼赫鲁商谈建立东南亚中立带。^②

政治解决的另一名倡导者是主持谈判老挝问题的哈里曼。11月中旬，他向肯尼迪提出了一套方案，要义为通过美、苏、中、法及越南南北两方的多边会谈实现南越停火，并修改1954年日内瓦协议，使越南的分裂合法化和持久化，美国逐步减少对越军援和军事顾问。他强调，他的目的是避免充满危险的美国大规模军事干涉，同时阻止共产党人控制南越。^③

（三）美国参战和特种战争

1. 肯尼迪的决定

在行政当局内存在上述三种意见的情况下，肯尼迪作何选择？首先，他断然排除了政治解决。他一再强调，继老挝之后再在越南尝试政治解决，只会严重动摇东南亚各反共政权的意志，并使美国在柏林和老挝问题上无法从有力地位出发同共产党人打交道。^④在他看来，鲍尔斯的建议只是进一步证明了这位自由派人士的软弱和天真。11月底，鲍尔斯终于被贬为名符其实的圈外人物——“亚非拉事务巡回大使”，1962年底又改任驻印度大使。哈里曼在政府内的权势和威望虽然甚于鲍尔斯，但其建议亦未得到

① FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 322—325.

② Ibid., pp. 540—541.

③ Ibid., pp. 580—582.

④ Ibid., pp. 545—546. *Kabin Intervention*, p. 137.

理睬。

派遣战斗部队亦非肯尼迪所愿，尽管这一点起初不很明确。他一方面指定“鹰派”人物泰勒和罗斯托主持调查团，并将出兵规定为考虑的选择之一，另一方面却对该团启程前华盛顿盛传政府打算出兵感到不安，说这一选择被强调得过分了。^①调查团正式提出报告后，肯尼迪的态度愈益明朗。泰勒的印象是：总统“本能地”反对派遣美国战斗部队。^②

肯尼迪当时基本上倾向于腊斯克和卡特雷尔的看法。11月初，他对人如此评论了泰勒等人的出兵主张：

他们想要一支美国部队。他们说这是为恢复信心和维持士气所必要的。但是，事情将恰如柏林的状况：部队开进去，鼓乐大作，万众欢呼，但四天之内每个人都会把这忘得一干二净。然后我们将被告知必须派遣更多的部队。这好比酗酒。一杯下肚，酒力渐消，你就得再来一杯。^③

鉴于刺激北越大规模参战的风险，加上柏林紧张局势的牵制，争取盟国支持的困难以及美国现役兵员的不足，他更是不愿向南越派遣战斗部队。此外，对于导致老挝和谈破裂的担心和来自国会的反对，也促使他比较慎重。^④

11月15日，肯尼迪正式决定立即实施泰勒调查团除派遣战斗部队以外的建议。^⑤这个决定事实上确立了美国此后近三年的

① FRUS, 1961—1963, Vol. 1, p. 362. 另见 *The Pentagon Papers*, NYT Edition, p. 100.

② FRUS, 1961—1963, Vol. 1, p. 532.

③ Schlesinger, *A Thousand Days*, p. 505.

④ FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 467—468, 571, 607—610; Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, pp. 143—144; *The Pentagon Papers*, NYT Edition, p. 108.

⑤ FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 656—657.

越南政策：用美国战斗部队以外的军事手段，特别是美国战斗支援部队和数量急剧增加的军事顾问，直接协助西贡政权作战，争取打败乃至消灭解放武装。这是美国干涉的重大升级，也是导致美国政府在越南越陷越深乃至无法自拔的关键步骤。1961年结束时，美国在越军事人员已从肯尼迪就职时的875人增至3100余人，而到1963年肯尼迪遇刺身亡时达到了16000多人。^①另一方面，尽管肯尼迪执政时期美国战斗部队始终未进入南越，但正如五角大楼文件的《纽约时报》编者所说，“支援部队”与“战斗部队”几乎只是官僚机构的一种文牍区分，在南越战场上很难说有什么根本不同。肯尼迪自己也吞吞吐吐地承认，在遭到攻击时美国支援部队照例予以回击，尽管它们不是“一般所理解的”那种战斗部队。^②

在行政当局围绕泰勒调查团建议进行的讨论中，派遣战斗部队的问题显得极为突出，以致最后采取的那些干涉措施及其可能的后果未得到认真研究。但是，这并不像某些人认为的那样，证明美国深陷于越南是决策者粗心大意、考虑不周的结果。^③据罗斯托回忆，肯尼迪在作出决定时说，即将实施的措施很可能不能奏效，美国或许将因此轰炸北越。泰勒的回忆则表明，肯尼迪没有排除今后派遣美国战斗部队的可能性。^④其实，关键因素是美国的政策目标。只要目标不改变，干涉就难免升级。

① Guenter Lewy, *America in Vietnam*, Oxford and New York, 1978, p. 24.

② *The Pentagon Papers*, NYT Edition, pp. 109—110.

③ 这种观点见 Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Bitter Heritage: Vietnam and American Diplomacy, 1941—1966*, Boston, 1967, pp. 31—32; *The Pentagon Papers*, NYT Edition, p. 85; Halberstam, *The Best and the Brightest*, p. 220.

④ Walt W. Rostow, *Diffusion of Power: An Essay in Recent History*, New York, 1972, p. 278; Maxwell Taylor, *Swords and Plowshares*, New York, 1972,

2. 特种战争

1961年12月，两个美国武装直升机连由军舰载往南越。紧接着，其他支援部队亦进入南越参战。1962年12月底，驻越美国军人已达11326人。^①同年2月8日，泰勒调查团建议的准战区司令部——“驻越军援司令部”正式行使职权，泰勒多年的老部下保罗·哈金斯上将任军援司令。与直接参战相应，在南越的美国战斗伤亡人数由1961年的14人激增至1962年的109人，1963年更增至489人。^②

一般把1965年以前美国在南越的作战努力称为“特种战争”。在这个战争中，美国运用了以下一些手段：

(1) 机载进攻。即用武装直升机组运南越地面部队实施快速打击，并且提供空中火力支持。这是最重要的手段。此外，还有代号为“丛林杰姆”(Jungle Jim)的轻型战斗轰炸机部队。这些战斗机由美越双方的飞行员共同驾驶，履行战斗使命。到1962年结束时，在南越的美国军用飞机已达222架，其中直升机149架。仅这一年，美国飞机就进行了2048架次攻击飞行。^③

(2) 特种部队。从1961年底到1962年年中，26个特种部队分遣队被派往南越。它们部署在中部高原，履行旨在组织民团以蚕食解放区的“民政”计划。1963年间，军援司令部又将大部分美国特种部队及其组织的民团用于阻截北越的“渗透”，到1964年7月为止在越老边境地区建立了25个据点。但由于阻截线过长而兵力过少，这一使命无法完成。^④

(3) 化学战。越南南方是美国首次进行大规模化学战的地方。根据华盛顿的原则规定和太平洋美军司令部制订的计划，化学战

① Lewy, *America in Vietnam*, p. 24.

② *The Pentagon Papers*, NYT Edition, p. 110.

③ 同①。

④ Andrew F. Krepinevich, Jr., *The Army and Vietnam*, Baltimore, 1986,

的目的是用落叶剂等药物“剥光”有利于北越“渗透”的边境丛林，杀灭解放武装（特别在山区）所需的粮食来源，以及清除帮助其隐蔽和发动伏击的植被。^①1962年1月中旬，美国飞机在西贡以西的一个路段作首次喷撒落叶剂的实战飞行。其后，化学战的规模不断扩大。据美国军援司令部统计，1962年被化学药剂摧毁的植被为5681英亩，1963年激增为24947英亩，1964年更增至93860英亩。^②

(4) 投掷凝固汽油弹和“闭锁轰炸”(interdiction bombing)。凝固汽油弹这种在70年代两次遭到联合国大会决议谴责的武器^③，是军援司令部的宠物。当被记者问到向南越村庄投掷凝固汽油弹造成了何种政治后果时，哈金斯得意地答道：它“使越共畏惧上帝”。“闭锁轰炸”是指从空中对驻有或仅被怀疑驻有解放武装的村庄进行不分青红皂白的轰炸。它必然造成大量平民死伤，从而促使更多的农民支持民解。^④

(5) “绥靖”。即用军事和政治手段把解放武装和农民隔绝开来，使之成为无水之鱼。为此，吴庭艳在美国支持和资助下，按照英国驻越“反叛乱”顾问组组长、前英属马来亚国防部长罗伯特·G·K·汤普逊的建议，于1962年3月下令实施所谓“战略村”计划，即把农民强行集中到由政府控制的一个个设防据点——“战略村”中去。10月间，西贡政府就宣称已建立和即将完成的战略村有近6000个，年内全部农村人口的2/3将集中在战略村内。到1963年底，战略村号称有8000多个。^⑤强制迁徙和强制集中使农民蒙受了巨大的灾难，加剧了他们同西贡政权的对立。另一方

① FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 257—258.

② Lewy, *America in Vietnam*, pp. 257—258.

③ *Ibid.*, p. 247.

④ Roger Hilsman, *To Move A Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*, New York, Delta Book edition, 1967, pp. 442—443.

⑤ Krepinevich, *The Army and Vietnam*, p. 68; *The Pentagon Papers*, NYT

面，由于吴氏兄弟抛开汤普逊关于分批建立、着重巩固的原则，狂热追求进度，致使多数战略村的设防徒具虚名。这些因素导致战略村计划到 1964 年已大体失败。

（四）倒 吴 政 变

1. 南越的政治危机和美国的倒吴倾向

美国直接参战并未导致美吴之间建立起彼此信任、真诚合作的关系。吴氏兄弟很快对美国驻越军人急剧增加感到不满。特别是，对新来的成千上万美国人员都需给予先前仅几百名美国顾问享有的“半外交特权地位”，这使他们感到这些无法控制的美国人是对自己统治地位的潜在威胁。到 1963 年初，吴氏兄弟已公开表示美国应减少驻越人员。这反过来引起了美国方面的强烈不满。^①美吴矛盾的加深导致吴庭儒在 1963 年春同北越和民解秘密接触，以便试探“和平共处”的可能性。他显然认为只要对美国人下逐客令，北越就很可能尊重吴氏兄弟在南越的统治地位。^②对于吴庭儒的这一举动，中央情报局驻西贡人员当时是了解的。^③

就在吴庭儒同北越和民解秘密接触后不久，南越爆发了声势浩大的佛教徒抗议运动。5 月 8 日（释迦牟尼诞辰），顺化佛教徒举行示威游行，抗议一贯实行宗教歧视的政府下令禁用佛教旗幡。政府部队朝示威者开火，当场打死九人。这一事件使佛教徒数年来积累的怨怒骤然爆发。佛教徒抗议游行迅速蔓延到西贡等大城市，而吴政权的高压政策有如火上浇油。6 月 11 日，西贡僧侣领袖精心安排了一桩震惊南越乃至世界的举动：一名 70 余岁的高僧在西方记者的摄影机前自焚，从而使抗议运动的政治影响达到了

^① Kahin, *Intervention*, pp. 143—144; Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, p. 182.

^② Kahin, *Intervention*, p. 155.

^③ *ibid.*, p. 154.

最大程度。此后三四个月里，又发生了六起僧尼自焚事件。佛教徒的示威游行越来越频繁，吴政权的镇压行动亦有增无减。^①肯尼迪等人担心，这种形势将导致美国公众和国会要求美国退出越南，从而使之落于共产党人之手。

国内舆论是影响美国对越政策的一个越来越重要的因素。1960年初，美国报界首次出现了对吴庭艳政权的揭露和批评，但当时影响还不大。^②从1962年起，新闻界、特别是年轻的驻越记者，开始较多和较频繁地揭露南越局势的真相，并且批评美国政府在那里的政策。《纽约时报》的戴维·哈尔伯斯坦、合众社的尼尔·希恩、美联社的马尔科姆·布朗和《新闻周刊》的弗朗索瓦·萨利等，就是这些驻越记者中的佼佼者。他们当时还未怀疑或反对对越干涉本身，而是把批评的矛头集中指向扶吴政策，认为依靠吴庭艳必然导致美国在南越全盘失败。^③他们对美国舆论的影响逐渐增大。另一方面，国会中也出现了批评的呼声。1961年底，参议员艾伦·埃德伦在访问西贡期间指出，美国援助造就了吴政权的腐败。^④其后，国会中对干涉政策提出不同程度的疑问乃至明确主张退出越南的呼声逐渐高涨。原来坚决支持吴庭艳的参议员曼斯菲尔德在1962年去南越考察后，向肯尼迪提出报告，警告说美国干涉的前途非常危险。^⑤到1963年，国内部分舆论已使行政当局感到，要使公众无限期地支持在越南的军事卷入是困难的。^⑥

吴庭艳对佛教徒的血腥镇压在美国引起了强烈的反应。它第

① Hilsman, *To Move A Nation*, pp. 468—469, 473—475.

② FRUS, 1958—1960, Vol. 1, pp. 220, 225—226.

③ 这些记者的活动和观点，可见 Halberstam, *The Making of A Quagmire*, New York, 1965; Malcolm W. Browne, *The New Face of War*, Indianapolis, 1965; John Mecklin, *Mission in Torment*, Garden City, N. Y., 1965.

④ FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 696—697.

⑤ Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, pp. 174—176.

一次使相当广泛的公众深感吴政权之专制腐败，而美国政府由于支持这个政权遭到了空前强烈的批评，以致于肯尼迪要在记者招待会上强调：如果因佛教徒事件而撤出南越，那么南越乃至整个东南亚就会崩溃。^①因此可以说，美国要继续留在南越，吴庭艳的倒台是个先决条件。

问题还同军事形势相关。1963年上半年，解放武装已明显地获得了战场主动权，特种战争开始迅速朝彻底失败的方向发展。一些美国高级官员断定难以利用吴氏政权来有效地进行战争，更合适的工具是军人集团。罗斯托是这一观点的代表。他认为第三世界受援国的军方比起文官集团是西方价值观念的更好的媒介，如果由军方执政，那将带来效率、统一和与援助国的更融洽的合作。^②南越当然是罗斯托在这方面注意的要点。1963年5月，他向肯尼迪提议，吴庭艳今后可能被军方推翻，美国应准备在后者掌权时迅速予以支持。^③

2. 八月政变阴谋及其中止

8月21日凌晨，吴庭儒派武装特务部队和军警野蛮袭击西贡主要佛教寺庙舍利寺，开枪打死僧侣30余名，并大肆亵渎寺中佛物。与此同时，顺化等地的佛教寺庙也遭到袭击。这一举动激起了空前猛烈的政治风潮，美吴矛盾也骤然激化。^④在此情况下，南越政府军的一批高级将领组织起政变阴谋集团，首领为总统军事顾问、前陆军总司令杨文明，主要成员有武装部队正副参谋长陈文敦、黎文金等人。

8月23日，该集团成员与美方接触，要求美国支持或至少容

① Schlesinger, *A Thousand Days*, p. 902.

② Kolko, *Anatomy of A War*, p. 117.

③ Kahin, *Intervention*, p. 479.

④ FitzGerald, *Fire in the Lake*, p. 125; Hilsman, *To Move A Nation*, p. 483.

忍政变。^①8月24日，上述信息转达至华盛顿。经肯尼迪和腊斯克首肯，并征得已任参谋长会议主席的泰勒等人同意，国务院于当日发给新任驻越大使亨利·卡波特·洛奇电报指示。其基本内容是：争取吴庭艳摆脱吴庭儒及其爪牙，用“最佳军政人员”取而代之，如果不成，就有“面对吴庭艳自身不保的可能”。电报要求大使馆紧急物色可取代吴庭艳的领导人，并且制订必要时实现替代吴的详细计划。此外，电报还指示洛奇向政变阴谋集团表示：如果吴庭艳不改弦易辙，美国将停止援助。^②这无异于鼓励后者发动政变。

洛奇甚至希望走得更远。他回电建议径直告诉政变阴谋集团：吴庭艳本人的去留问题完全由将军们自己决定。这一修改意见得到华盛顿批准。^③第二天，中央情报局人员奉洛奇之命，向政变阴谋集团作了美国将支持政变的表示。^④

然而，随后华盛顿方面却犹豫起来。首先反悔的是泰勒。他认为需要铲除的只是吴庭儒。麦克纳马拉和中央情报局局长约翰·麦康同意他的看法。于是，形成了基本上以军方为一方和国务院为另一方的分歧。^⑤在南越现场，洛奇和哈金斯的态度也完全相反，前者对政变成功的前景很乐观，强调应当动手，后者却认为政变难免失败。8月29日，洛奇再次回电，说美国事实上已经致力于推翻吴庭艳政权，退回去必然严重损害南越军方对美国的尊敬；而且，只有推翻这个政权，才有可能赢得战争。他还警告说，南越的将军们已经很不信任美国，继续犹豫将引起严重后

① The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 167; Kahin, *Intervention*, pp. 156—158.

② The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 194—195; Hilsman, *To Move A Nation*, pp. 487—488.

③ The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 169, 195.

④ Ibid., p. 171.

⑤ The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 169—171.

果。^①洛奇的电报对肯尼迪下决心起了决定性作用，他当即指示由哈金斯出面向政变阴谋集团表示支持，同时授权洛奇可择时宣布中止对吴政权的援助。^②

然而，政变阴谋集团此时已对美国的态度不明朗感到失望，特别是中央情报局南越负责人约翰·理查逊仍与吴庭儒保持密友关系。杨文明遂亲自出面，要美国立即宣布停止对越经援，以此来证明不会出卖政变集团，但未能如愿。^③此种形势，加上西贡所在的第三军区态度不明，导致杨文明等人中止了政变阴谋。^④

3. 肯尼迪的推动和政变阴谋的复起

政变阴谋的中止使美国政府面临三种选择：（1）接受吴氏兄弟统治的现状；（2）撤出南越；（3）等待、甚至促成新的政变阴谋。第一种选择是肯尼迪的大多数高级幕僚所希望采取的。8月31日，在得到政变阴谋中止的消息后，腊斯克主持召开国家安全委员会会议讨论政策。他一反过去支持倒吴的立场，同麦克纳马拉、泰勒及副总统约翰逊等一起主张迅速地同吴政权重修旧好。与会的国务院中级官员、越南问题部际工作小组负责人保罗·凯坦伯格提出应撤出南越，理由是如果与吴政权共处，战争必输无疑，美国与其一年半载之内“被甩出越南”，不如现在体面地撤出。然而，退出越南对绝大多数决策者来说是不可设想的。腊斯克等人当场驳回了凯坦伯格的意见。^⑤

与其幕僚不同，肯尼迪倾向于第三种选择。9月2日，在向全国播放的电视采访中，他重申不能退出越南，同时又说南越政府

① The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 197—198.

② Ibid., pp. 198—199.

③ Ibid., pp. 171, 173; Hilsman, To Move A Nation, p. 490.

④ Kahin, Intervention, p. 165; Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2, p. 191.

⑤ Ibid., pp. 202—205.

需要“改变人事”。^①9月14日，显然出于他的指示，国务院通知驻越使馆对1850万美元的对越经援暂不作出决定。三天后，白宫指示洛奇以美援为杠杆，设法显著削弱吴庭儒的影响。^②决定肯尼迪这些举动的一个重要因素，很可能是吴庭儒于8、9月间再次与北越接触，甚至公开加以宣扬。^③

为了在政府内部统一思想，肯尼迪派麦克纳马拉和泰勒去南越考察，以使用形势本身和洛奇的当面说服影响他们。^④这果然有效。麦克纳马拉和泰勒结束南越之行后提出报告，建议继续扣押对越经援，停止对吴庭儒的武装特务部队的援助，并在政变阴谋复起后与之建立联系。^⑤10月5日，肯尼迪批准了这些建议。同一天，一向受倒吴将领怀疑的理查逊被召回美国。^⑥

在美国行动的鼓励下，南越政变阴谋集团又活动起来，并于10月上旬取得了美国将给予支持的秘密保证。^⑦美国的态度还有助于政变阴谋集团争取那些尚不愿参与的高级将领。10月中下旬，第三军区司令投入政变集团，这对政变成功至关重要。接着，政变集团施展谋略，使忠于吴氏的部队无法有效地干预政变，从而完成了政变的准备。^⑧

4. 吴氏兄弟的覆灭和美国政策的后果

在政变阴谋加紧部署之时，华盛顿方面在哈金斯影响下又曾一度犹豫，甚至要洛奇准备劝阻之。但是，在洛奇的坚决反对下，

① The Public Papers of the Presidents of the United States; John F. Kennedy, 1963, Washington, D. C., 1964, p. 652.

② The Pentagon Papers, NYT Edition p. 176.

③ Kahin, Intervention, p. 168.

④ Schlesinger, A Thousand Days, pp. 907—908.

⑤ The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 2, pp. 751—766.

⑥ 同②, pp. 177, 179.

⑦ Ibid., pp. 177, 213—217.

白宫一方面指示洛奇若政变前景预料不妙则努力劝阻，另一方面又把判断权完全赋予洛奇一人。它同时强调，一旦政变开始，美国的利益是促其成功。^①一位历史学家评论道：尽管肯尼迪有所摇摆，但他把事情交给坚决主张政变的洛奇掌管，他就保证了事情的结果。^②

在洛奇的鼓励下，政变终于在11月1日下午爆发。中央情报局西贡分站负责人卢西恩·科宁作为美国使馆的联络者，立即前往指挥中心，一直逗留到政变结束。他还带去了42000美元支付给政变部队。^③11月2日凌晨，政变部队向总统府发动进攻，警卫部队很快缴械投降。吴氏兄弟在进攻发起前不久通过地道逃入堤岸市藏匿，几小时后被捕获，在前往政变指挥中心的装甲车里被枪杀。

肯尼迪鼓励和支持倒吴政变显著加强了美国在南越的政治义务。大致而言，继吴氏兄弟之后掌权的、历经更迭的南越各军人政权对美国的依赖性要大得多，而美国政府在心理上和政治上对扶持这些政权的责任感也更大。其次，鼓励和支持倒吴政变是美国空前深入地插手西贡政治并取得成功的一次经历，它不可避免地导致美国更频繁、更直接地卷入西贡政治旋涡，从而促使它在越来越大的程度上把南越的事务变成美国的事务。最后，吴庭艳不止一次地阻碍了美国扩大军事干涉，但军人政权从总的发展趋势来看，却无条件地欢迎美国军事干涉升级，乐意将主要战争责任推到美国肩上，而不担忧美国成为南越的绝对主宰。这种变化无疑促进了美国在南越越陷越深。被越南战争搞得焦头烂额的约翰逊总统后来不无理由地说，支持倒吴政变是美国所曾犯过的最

① The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 224—229, 230—231.

② Herring, *America's Longest War*, p. 104.

③ Hilsman, *To Move A Nation*, pp. 519—520; Gelb and Betts, *The Irony of*

大错误。^①

第三节 从“34A 行动”到“雷鸣行动”

(一) 阮庆政变和针对北越的秘密战

1. 美国和阮庆政变

吴庭艳被杀后 20 天，肯尼迪在达拉斯遇刺身亡。约翰逊继任美国总统，同时继承了其前任的越南政策。他执政后在越南采取的头一项重大行动，就是像肯尼迪支持倒吴政变那样，支持阮庆政变。

同吴氏政权相比，杨文明政权的社会基础比较广泛。它的主要支持者是佛教徒和城市市民。为了保持其支持，它不愿过多地顺从和依附美国。杨文明等人在上台后的一个多月里，一再拒绝美国提出的一项方案：运用带南越伪装的美国空中力量轰炸北越战略目标，以迫使北越停止指导和援助民解。他们还反对美国顾问在指导作战方面发挥更大作用，拒绝同意美方增加军事顾问的要求。他们直截了当地告诉洛奇：他们不愿被南越公众视为“殖民主义走狗”。^②

杨文明政权还倾向于同民解达成政治解决，实现南越中立化。倒吴政变发生时，和平已是很大一部分南越民众的强烈愿望，而佛教徒成了这种愿望的主要反映者和表达渠道。对此，杨文明及其同僚有明确的认识。他们相信，利用倒吴政变带来的公众支持

^① Ibid., p. 92.

^② Kahin, *Intervention*, pp. 188—189.

和改良机会，他们能成功地用政治手段同民解竞争。^①政治解决倾向导致杨文明集团不愿大力作战。在它执政期间，西贡政府军的活动水平明显低于吴庭艳时期，更低于美国的要求。^②

约翰逊政府对杨文明集团十分不满。麦克纳马拉访问西贡后断定，除非迅速扭转目前的趋势，南越必将中立化，甚至被共产党人控制。1964年元旦，约翰逊按照幕僚们的建议致函杨文明，其中指桑骂槐地指责中立主义是共产党接管的别名。^③1月间，在五角大楼和中央情报局影响下，美国政府内迅速形成了一致意见：必须搞掉杨文明政权。

与此同时，原第二军区司令阮庆着手策划新政变。在1963年底的政变中，阮庆虽然参与了阴谋，但不很积极，因而未得到杨文明等人的充分信任和重用。阮庆同美国官员、特别是哈金斯的关系很好，完全没有要疏远美国的意向。因此，美国把他当作理想的代理人，设法为他上台准备条件。1月初，在哈金斯和五角大楼的不断敦促下，第三军区司令被解职，由已经暗中投靠阮庆的原总参谋部执行官陈天谦接任。阮庆因此获得了可直接用于政变的武装力量。同时，依仗有美国支持这一政治资本，他得到了一批少壮派将领（被称为“青年土耳其党人”）的秘密拥护，其中包括阮文绍。^④

1月30日，阮庆发动政变，迅速逮捕了杨文明、陈文敦等人。随后，他自任“革命军事委员会”主席，兼任政府总理。80年代才解密的一些档案表明，美国秘密参与和支持了这场政变，其程度超过倒吴政变期间。哈金斯和阮庆的美国军事顾问贾斯珀·威尔逊上校在这方面起了最直接的作用。当时在政变总部的一位南

① Ibid. , pp. 183—185.

② Porter ed. , Vietnam; Documentation, Vol. 2 pp. 227—228, 230—231.

③ Ibid. , pp. 230, 232; Kahin, Intervention, p. 193.

④ Ibid. , pp. 195—197.

越将领后来说，这是一场外国人指导的政变。^①

新政权从第一天起就对美国表示恭顺。因其欢迎与配合，美国在南越的介入大大加深。美国顾问很快被配置于几乎所有各级军政组织，包括中央行政机构的最低层次——区政府。经济、财政、外交、宣传等领域的美国专家应阮庆请求，由先前仅提供咨询变为与南越官员共管事务。美国驻越军事人员到1964年底已达23300人，一年内增加了7000多人。美国投入南越的物资亦大幅度增加。到1964年9月，美援已增至平均每日近200万美元。^②

2. 针对北越的秘密战

除支持阮庆政变外，约翰逊政府在其最初两三个月内的另一项重大举动是大幅度强化针对北越的秘密战。

这种秘密战是指美国或美国指挥的南越部队秘而不宣地进行的旨在打击北越的军事或准军事行动。它最早可追溯到1954年内瓦协议问世后不久，肯尼迪执政后很快得到加强。^③到1963年下半年，军事形势的恶化促使肯尼迪政府考虑战争升级，而攻击北越被认为是拯救南越的一个釜底抽薪的办法。由于在1964年大选以前不便公开攻击北越，加强秘密战就成了这方面的唯一选择。^④肯尼迪遇刺前几天，麦克纳马拉、泰勒、洛奇和哈金斯在檀香山开会，决定由驻越军援司令部和中央情报局西贡分站联合拟订大幅度强化秘密战的计划，它将着重于一种“打了就跑”的突袭战。^⑤

约翰逊就任总统后，立即同意制订计划，并且要求迅速完成

① Ibid., pp. 198—202.

② Ibid., pp. 205—206; Lewy, *America in Vietnam*, p. 24; *The Pentagon Papers*, Gravel Edition, Vol. 3, p. 72.

③ *The Pentagon Papers*, NYT Edition, pp. 54, 59—60, 64—65, 122—124.

④ Thies, *When Governments Collide*, p. 20.

⑤ *The Pentagon Papers*, Gravel Edition, Vol. 3, p. 151.

以便实施。1964年1月16日，他正式批准了这项计划，即著名的“34A行动计划”。它自2月1日起实施，主要内容为：派U-2高空侦察机和地面特务搜集北越情报；用空投和海上进入的突袭队毁坏北越沿海地区重要的经济目标；派遣南越鱼雷快艇轰击人民军海防设施；所有这些行动的频率和规模将分成三个阶段逐步加大，以便完成计划的宗旨——通过“越来越严重地惩罚北越和施加压力，可能使北越领导人确信应为自己的利益而停止侵略”。^①

除“34A行动”外，约翰逊政府的秘密战还有两项内容。（1）伙同万象政权对老挝境内胡志明小道和寮国战斗部队进行轰炸。美国在老挝组织了一支由几十架美制T-28螺旋桨战斗轰炸机构成的空中力量。这些飞机全都涂有老挝王国空军的徽号，但其中许多实际上属于美国，由美国驻老挝大使控制下的美国和泰国飞行员驾驶。T-28机群的轰炸从1964年春开始，由一支代号为“美国佬小组”（Yankee Team）的美国海空军侦察机中队为其确定目标。^②（2）派驱逐舰在东京湾（北部湾）进行代号为“德索托”（De Soto）的巡航，其目的一是通过炫耀武力向北越施加压力，二是对北越的预警雷达和海岸防卫进行电子侦察，以便为“34A行动计划”规定的秘密登陆和袭击提供所需情报，并为将来可能对北越进行的空中轰炸作准备。“德索托”巡航从1964年2月开始，此后持续不断，到8月终于同“34A行动”一起，引发了著名的“东京湾事件”。

（二）美国酝酿轰炸北越

1. 急待拯救的南越局势

1963年12月底，越南劳动党三届九中全会在河内举行。用一

^① Ibid. , pp. 150—151; Porter ed. , Vietnam: Documentation, Vol. 2, p. 222.

^② The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 239.

位美国研究者的话说，这次会议是整个越南战争中关键性的转折点之一。^①全会根据美国不断扩大干涉、有可能把特种战争转变为“局部战争”的形势，决定把迅速扩大解放武装并准备进行更艰苦的长期革命战争作为党在南方的头等任务。全会决议还强调，北方必须大幅度增加对南方革命的支援，为此要“修改北方的建设计划”。这实际上是即将进行全民族抗美战争的宣言。^②三个月后，胡志明召集由北方各界代表参加的特别政治会议，以便动员人民准备为援助南方革命作出重大牺牲。^③1964年1月底，黎笋、黎德寿和黄文欢访问北京，取得中国支持。他们回国后，劳动党中央机关报《人民报》即警告美国：如果进攻北方，那么同它战斗的将不仅是北越，而且还有中国。^④

三届九中全会后，南方革命战争进入了新高潮。美国中央情报局就1964年初的形势惊呼，在所有各军区，西贡政府军都处于劣势。这年起接任军援司令的威廉·威斯特摩兰则报告说，“越共”的壮大使其主力部队建制由营提高到了团。^⑤北方对南方革命的支持也显著加强。据美国空军侦察，北越在1964年里作了巨大努力改善胡志明小道，从而使大量中国制造的武器弹药（包括许多重武器）和能源输入南方。到1965年初，解放武装主力已结束依靠缴获敌人武器弹药的状况。^⑥更值得注意的是，从1964年春起，北越开始作人民军进入南方作战的准备工作。1964年12月，325师第95团到达南方。这是部署在那里的第一支人民军部队。^⑦

① Thies, *When Governments Collide*, p. 250.

② Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, pp. 223—227.

③ 同①, pp. 255—256.

④ King C. Chen, "North Vietnam in the Sino-Soviet Dispute, 1962—1964," in *Asian Survey*, Vol. 4 (Sept. 1964), pp. 1034—1035.

⑤ *The Pentagon Papers, Gravel Edition*, Vol. 2, p. 194; William C. Westmoreland, *A Soldier Reports!* Garden City, N. Y., 1976, p. 84.

⑥ 同①, p. 257.

⑦ *Ibid.* pp. 257—258.

对美国政府来说，1964年的南越局势到了不赶快拯救便将无法收拾的地步。

2. 美国酝酿轰炸北越

轰炸北越长期以来就是美国决策者心目中最后的一张王牌。早在1961年11月初，泰勒在向肯尼迪呈交赴越调查团报告时，就已提出到一定时候轰炸北越这个“侵略根源”的设想。腊斯克和麦克纳马拉当时也表达了同样的观点。^①1964年初，南越形势的恶化使要求轰炸北越的呼声随之而起。1月22日，以泰勒为首的参谋长联席会议告诫麦克纳马拉：“34A行动计划”不足以决定性地影响北越支持“叛乱”的决心，美国必须准备采取“愈益大胆的行动”，包括轰炸北越。^②3月1日，助理国防部长威廉·邦迪也提出，只有美国直接打击北越，才能产生足够的心理效果。作为未来轰炸战略的主要设计师之一，他强调必须十分明确打击北越的政治目的，在其每个阶段都考虑政治因素，并与政治行动相平行。他提出三项政治目标：（1）使北越停止或急剧削减对“越共”的援助；（2）加强阮庆政府的信心，防止南越走向中立主义；（3）向整个东南亚（“特别是苏加诺”）表明，美国将采取有力措施阻止该地区内共产主义蔓延和攫取领土的行为。他强调应特别注意第二项目的，以免落得只是“保卫空壳”。^③

3月16日，麦克纳马拉在访问西贡后提出报告，同样把攻击北越当作根本出路。他建议拟订两方面的计划，一是小规模、短暂的报复性轰炸，二是大规模的、持续的战略轰炸，旨在直接压迫北越根本改变路线。以后美国对北越的轰炸正是先后经过了这两个阶段。但是，他不同意参谋长们马上开始轰炸的主张，而是

① FRUS, 1961—1963, Vol. 1, pp. 477—478; The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 151.

② Ibid., pp. 274—277.

③ Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2, pp. 240—246.

强调轰炸北越必须有较为稳定的南越基地，提议在阮庆政权有所加强后再作最后决定。^① 约翰逊立即批准了麦克纳马拉的建议。

行政当局各有关部门随即着手制订轰炸北越的方案，它包括军事和政治两方面。军事方面由太平洋美军总司令部负责规划，参谋长联席会议审定批准。这个代号为“37-64 行动”的计划集中于后一阶段，即持续的大规模轰炸。它对轰炸的细节，包括依次的具体升级步骤以及各步骤所需的飞机和炸弹数量，作了相当详细的规定。^②

政治方面的计划主要由威廉·邦迪和国务院拟订。它提出了轰炸所需的一系列政治准备，包括由阮庆发表威胁北越的演说，由美国发表关于北越“侵略”南越的白皮书，以便为轰炸提供理由等等。^③ 作为政治准备的一部分，还根据洛奇建议的“胡萝卜加大棒”策略，委托加拿大驻印支国际监委会新任首席代表 J·布莱尔·西博恩担任美国的传话人。6 月间西博恩在河内会见范文同时，按照美国国务院拟定的谈话纲要转告说：若不迅速停止“越共”对西贡政府的一切武装抵抗，美国就将发动对北越的海空军打击；如果北越同意停止南方的战争，美国将给予粮食援助，并且可同北越建立外交关系和分阶段撤出大部分驻越军人。范文同当即表示，越南人民决心战斗到底。^④

轰炸北越这样的军事行动一般需由国会正式宣战，但根据威廉·邦迪的分析，国会看来将不愿这么做；完全不经过国会也不妥当，因为当时不存在朝鲜战争爆发或古巴导弹危机那样的突发事件；最好的办法是使国会通过一项 1955 年金门、马祖问题上的

① Ibid., pp. 253—258.

② The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 245, 247, 249.

③ The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 3, pp. 157—161.

④ Ibid., pp. 162—163; Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2,

那种决议案，从而使总统获得空白支票式的广泛授权。^①威廉·邦迪的主张得到了总统国家安全事务助理麦乔治·邦迪及其高级助手的呼应。他们一致认为，这项国会决议还有助于鼓舞阮庆政权的士气和向共产党人显示美国的决心。6月11日，经他们讨论拟定的国会决议案被提交约翰逊。^②

（三）“东京湾事件”和“东京湾决议”

约翰逊总统虽然同意积极从事轰炸北越的准备，但迟迟不作轰炸的最后决定。此种犹豫的原因，一是希望轰炸开始前有一个稳定的南越基地，二是考虑到当年秋天的总统选举。他担心，战争急剧升级会引起选民对美国陷入又一场亚洲大陆地面战争的注意和担忧，从而对他产生不满。^③

但是，政府内的多数高级文武官员都主张早日轰炸北越。他们认为，稳定的南越基地与其说是轰炸北越的前提，不如说是其结果。^④南越阮庆集团也一再敦促美国攻击北越，并不断公开叫嚣“向北进军”，扬言南越空军随时准备大举轰炸北越。^⑤这些举动使美国决策者担心，阮庆在军政形势日益恶化的情况下，如果北进要求得不到满足，很可能撒手不干或与共产党人谈判。此外，联合国秘书长吴丹当时提议重开日内瓦会议解决越南问题，短时间内相继得到法国、柬埔寨、北越、民解、苏联和中国赞许。这一

① Ibid. , p. 246.

② Ibid. , pp. 283—285; Kahin, *Intervention*, p. 218.

③ Doris Kearns, *Lyndon Johnson and the American Dream*, New York, 1976, p. 198.

④ Krepinevich, *The Army and Vietnam*, pp. 92—93; *The Pentagon Papers*, NYT Edition, pp. 250, 256; Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, pp. 285—287; Kahin, *Intervention*, p. 212.

⑤ Ibid. , pp. 210, 214—215; *The Pentagon Papers*, Gravel Edition, Vol. 3, p. 72; Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, p. 277.

国际气候更增加了美国政府的担忧。^① 所有上述因素都是对约翰逊的压力。7月底，显然经约翰逊首肯，国务院授权驻西贡使馆通知阮庆：美国政府已认为，在形势进一步恶化的情况下，可以开始攻击北越。^② 此时离对北越的首次轰炸仅有约一周时间。

7月30日夜，执行“34A行动计划”的南越海军突袭队乘美国炮艇，袭击了东京湾内两个北越岛屿——纽岛和湄岛。当时正值美国驱逐舰“马多克斯”号北上东京湾，执行“德索托”电子侦察任务。8月2日下午，该舰被北越鱼雷快艇群发现，并遭攻击。该舰随后回击，击沉其中一艘。停泊在附近海面上的美国航空母舰“提康德罗加”号出动舰载飞机，炸伤另外两艘。^③

8月3日，约翰逊下令“马多克斯”号重返东京湾，并由另一艘美国驱逐舰“特纳·乔伊”号相伴增援。与此同时，访问香港的美国航空母舰“星座”号紧急开拔，与“提康德罗加”号会合，作为上述两艘驱逐舰的后盾。8月4日晚间，在南越空军袭击了北越海岸外两处军事设施后不久，“马多克斯”号突然报告与“特纳·乔伊”号一起遭到鱼雷快艇攻击。尽管舰长随后又报告说不能肯定确遭袭击，但急于为战争升级制造口实的军方领导人却不愿审核事实。^④ 根据来自华盛顿的命令，上述驱逐舰和航空母舰一齐向据称北越鱼雷快艇所在的海面开火。对此，约翰逊1965年在

① Ibid., p. 298; Kahin, *Intervention*, p. 215.

② The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 2, p. 329.

③ Porter ed., *Vietnam, Documentation*, Vol. 2, p. 490; The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 259. 当时的美国行政当局以及四年后调查东京湾事件的美国参议院外交委员会，都断定北越是将“马多克斯”号当作参与了袭击纽岛和湄岛的舰艇加以攻击。后者还认为，“马多克斯”号完全知道可能因此遭到北越舰艇攻击，而且完全有时间及早离开，因而它的行动可能是蓄意的、挑衅性的。见 Kahin, *Intervention*, p. 224; Porter ed., *Vietnam, Documentation*, Vol. 2, pp. 490—491.

④ Herring, *America's Longest War*, p. 121. 1984年，一批伴随“马多克斯”号和“特纳·乔伊”号行动的舰载飞机驾驶员及其指挥官向报界提供了无懈可击的证言，最后证明根本未发生“8月4日北越鱼雷快艇攻击”。见 Kahin, *Intervention*, pp. 222—

一次私下交谈中说：“就我所知，我们的海军是在射击那里的鲸鱼。”^①

华盛顿时间8月4日下午，约翰逊主持国家安全委员会会议，决定立即对北越发动“报复性轰炸”，并且向国会提出给予总统广泛授权的决议案。当晚，美国舰载战斗机轰炸机直扑北越几个海军基地和荣市附近的油库，进行了60余架次轰炸。这是对北越第一次公开的武装攻击，标志着美国跨过了战争升级历程中的一大门槛。

8月5日，约翰逊政府将早已起草好的决议案提交国会。它被称为“东京湾决议案”，其中的核心段落是：

国会赞成和支持总统作为总司令决心采取一切必要措施，以击退对美国部队的任何武装进攻，阻止进一步侵略。

……美国准备按照总统决定采取一切必要步骤，包括使用武装力量，援助求援保卫其自由的任何东南亚集体防务条约成员国或保护国。^②

6月间，威廉·邦迪还担心在国会讨论授权总统扩大战争的议案会引起旷日持久的辩论，产生与期望相反的心理效果。^③现在，行政当局可以利用“东京湾事件”歪曲事实真相，煽起“爱国”喧嚣和报复情绪了。尽管有少数议员在辩论中表示了反对或疑虑，但仅两天后（8月7日），参众两院即以几乎全票通过了决议案，投反对票的只有来自俄勒冈州的参议员韦恩·莫尔斯和来自阿拉斯加州的参议员欧内斯特·格里宁。

东京湾决议的问世具有重大影响。首先，用越南问题部际工

① Joseph C. Goulden, *Truth Is the First Casualty: The Gulf of Tonkin Affair—Illusion and Reality*, New York, 1969, p. 160.

② Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, p. 307.

③ 11:2 227

作组主席威廉·沙利文的话说，它象征美国承担了“不可逆转的义务”。^① 越南战争开始在越来越大的程度上成为美国直接进行的战争。其次，它使行政当局获得了进行战争的最大行动自由，而其获得通过在很大程度上是依靠制造东京湾事件来欺骗国会。这就有力地促使美国越来越深地陷在越南，同时鼓励行政当局以后继续欺骗国会和公众舆论。陷得越深，就越需要欺骗，而欺骗得越久，就陷得越深。这是一个自东京湾决议起愈益恶化的循环。第三，尽管自60年代开始以来，美国的越南政策遭到部分国内舆论的批评，但东京湾决议的通过情况表明，大体而言，国会（乃至公众）一致支持行政当局进行直接的武装干涉。据哈里斯民意测验，85%以上的被调查者赞成对北越的报复性轰炸。^② 国会和公众的这种倾向是以后战争步步升级的一个重要原因。

（四）西贡的混乱和升级的压力

1. 暂缓升级

东京湾轰炸后，美国政府内部对是否继续轰炸北越产生了分歧。新任太平洋美军总司令格兰特·夏普、参谋长联席会议主席厄尔·惠勒、已调任远东和太平洋事务助理国务卿的威廉·邦迪及其五角大楼职位的继任者约翰·麦克瑙顿等人，要求尽快对北越进行大规模持续轰炸，保持东京湾轰炸创造的“势头”。^③ 然而，前不久改任驻西贡大使的泰勒和威斯特摩兰以及麦克纳马拉、腊斯克等人，却不赞成仓促发动持续轰炸，认为必须首先稳定南越基地，然后才能“在军事上卷入同北越、甚至同赤色中国的冲

① Kahin, *Intervention*, p. 218.

② Halberstam, *The Best and the Brightest*, p. 513.

③ Porter ed. *Vietnam, Documentation*, Vol. 2, pp. 315—318; *The Pentagon Papers*. NYT Edition, no. 294—298, 313, 354—356.

突”。参谋长联席会议主席厄尔·惠勒在他们的影响下改变了看法。^①9月上旬，这些高级官员以阮庆政权过于虚弱为由，正式向约翰逊提议至少两三个月内不作重大的战争升级。至于这一期间对北越的军事行动，他们提议立即恢复东京湾事件后暂停的34A袭击行动和“德索托”巡航，并且随时准备就北越和“越共”的攻击事件作报复性轰炸。约翰逊考虑到南越政局的混乱以及国内舆论可能的不利反应和他自己在大选年的政治地位，采纳了这些建议。^②

约翰逊的实际行动甚至比他的决定还要克制些。从9月中旬起，军方数次以美军遭到袭击为由要求轰炸北越，均遭约翰逊拒绝。甚至12月24日民解爆炸西贡美国军官宿舍大楼、炸死炸伤40名美国人后，他仍不批准泰勒和军方领导人关于对北越作报复性轰炸的要求。^③

2. 西贡的混乱和升级的压力

美国根本无法实现稳定南越基地。东京湾轰炸后，阮庆政府即陷于极端混乱和错综复杂的矛盾之中。他采取的一系列建立独裁统治的措施激起了佛教僧侣和学生的大规模抗议浪潮，而争权夺利使他同强烈亲美的少壮派将领之间的矛盾迅速尖锐起来。阮庆担心美国最终支持少壮派而抛弃他，因而着手与政府外“唯一重要的、有组织的非共政治力量”——佛教领导集团达成政治和解。但是，佛教领袖们具有明显的反美情绪和中立主义倾向，与之和解的尝试使美国开始改变对阮庆的态度。^④在这种形势下，美

① Ibid., pp. 349—352; Kahin, *Intervention*, p. 238.

② The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 357—360. 关于约翰逊的考虑，参见 Eric F. Goldman, *The Tragedy of Lyndon Johnson*, New York, 1969, pp. 281—283; Papp, *Vietnam*, p. 27.

③ The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 316, 320—322; Kahin, *Intervention*, pp. 240, 258—259, 503.

④ Ibid., pp. 322, 324. *Pentagon Papers: Vietnam Documentation*, Vol. 2, p. 325.

国决策集团大多数人都放弃了先行稳定南越基地的想法，主张早日发动对北越的持续轰炸。泰勒等人还于11月下旬提出了具体方案。^①

但是，刚刚赢得大选的约翰逊总统正准备实现旨在大规模扩展社会福利事业的“伟大社会纲领”。他担心，战争升级将侵吞这一纲领所需的资源，并为国会保守派提供反对有关社会立法的口实。^②与此同时，他仍希望能先行稳定南越基地。因此他决定大致维持现行政策，从而暂时顶住了要求升级的压力。^③

1964年底，西贡政府出现危机。在8、9月间，阮庆在泰勒指点下，炮制了一套摆设性的“文官政府体系”，包括“国家高级委员会”、“国家元首”和内阁总理。11月，以佛教领袖们掀起反对总理陈文香的运动为契机，少壮派将领纠合阮庆决定废除“国家高级委员会”，逮捕包括八名委员在内的一批文官政客，并且不顾泰勒反对，公开宣布此决定。^④此事使阮庆集团同美国的关系一下子紧张起来。泰勒要阮庆辞职和离开南越，阮庆则打算宣布泰勒为不受欢迎的人。为了加强对付泰勒的地位，阮庆决定支持佛教徒的倒陈运动。按照同佛教领袖达成的协议，他于1965年1月底剥夺陈文香职务，自任总理。于是，美国政府更加担心在佛教徒影响下，南越政权同“越共”谈判解决，而阮庆本人可能设想自己是“南越的西哈努克”。^⑤与此同时，政府军在战场上接连惨败，解放武装则攻势频繁，以致一位第一流的美国驻越记者判断，民

① The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 326—327, 373—375; Kahin, Intervention, p. 251.

② 约翰逊曾对朋友说，保守派会把越战当作武器，会说首先必须打败共产党人，然后才能帮助美国国内的穷人。见 Halberstam, The Best and the Brightest, pp. 614—615.

③ Kahin, Intervention, p. 253.

④ Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2, pp. 336—338.

⑤ Ibid., p. 338, 344—345. Kahin, Intervention, 252, 262—269, 271.

解大有迅速赢得最后胜利之势。^①

南越形势促使美国政府内再次出现了要求对北越发动持续轰炸的广泛呼声。1965年1月下旬，麦乔治·邦迪和麦克纳马拉继泰勒等人之后共同告诫约翰逊：目前的等待政策只能导致灾难性的失败。^②此时在约翰逊的主要幕僚中，不愿贸然升级的仅腊斯克一人。^③2月3日，约翰逊派麦乔治·邦迪去南越考察，以便确定是否需要改变政策。

（五）从“火箭行动”到“雷鸣行动”

约翰逊显然已经动摇。紧接着，民解的行动提供了有力的刺激。2月7日，解放武装袭击波来古美国空军基地，打死美军8名，打伤124名，摧毁美机10架。当晚，约翰逊下令实施已经制订的报复性轰炸计划——“火箭行动 I”（Operation Flaming Dart I）。两天内，美国战斗轰炸机对北越境内军事目标进行了70余架次攻击。^④

美国的报复没有吓倒对手。2月10日，解放武装袭击归仁美军基地，打死美军23名。约翰逊再次下令打击北越（“火箭行动 II”）。据此，160架美国和西贡政府的飞机轰炸了北越境内兵营。白宫在宣布这次轰炸时，不仅把它归因于归仁事件，还归因于解放武装近来的日常作战，称这是对北越侵略的反应。“报复”这个字眼被悄然收起。^⑤显然，这是从报复性轰炸过渡到持续的战略轰炸的一个征兆。

① Pike, Viet Cong, p. 341.

② Kahin, Intervention, pp. 262—264, 272—273. 另见 Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2, 341—342.

③ Halberstam, The Best and the Brightest, p. 628.

④ Kahin, Intervention, p. 276; Papp, Vietnam, p. 49.

⑤ Thies, When Governments Collide, p. 78.

麦乔治·邦迪在“火箭行动 I”实施时，即要求实施后一种轰炸，即“雷鸣行动”（Operation Rolling Thunder）。2月7日晚，他回到华盛顿，马上向约翰逊提交长篇备忘录。这个文件对越战升级起了关键作用，其开头和结尾的两段话极好地说明了导致美国在越战中逐步升级的主要思路：

越南局势在恶化，美国不采取新行动，失败就是不可避免的……现在仍有时间扭转局势，但并不多。

在越南的赌注极高。美国的投资非常巨大……美国的国际威望及其很大一部分影响，在越南直接处于危险之中。没有办法把负担转移给越南人本身……

即使这个政策（即持续轰炸北越——引者注）失败，它仍然值得实行。至少，它将抑制我们没有尽力而为的指责，这种指责在许多国家、包括我们本国将非同小可。此外，它在显示美国愿意在反叛乱中运用这种新方式的范围内，将为未来所有的游击战冒险确立一个更高的价码，从而将或多或少增强我们遏阻此种冒险的能力。^①

邦迪的这份备忘录有力地打动了约翰逊。第二天，他召集国家安委会开会，让邦迪表述其中大意。与会者一致支持邦迪的主张。约翰逊当即原则上同意对北越作持续轰炸，尽管在执行时间上仍有犹豫。^②

从国内政治的角度看，两次“火箭行动”之后，盖洛普和哈里斯民意测验所报告绝大多数被调查者赞成轰炸，而总统声誉有显著提高，^③这消除了约翰逊对国内舆论的顾虑。恰在此时，西贡

① Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2, pp. 349—357.

② Kahin, Intervention, p. 284.

③ Ibid., p. 281.

发生政变，阮庆出逃。阮高其和阮文绍等少壮派将领一面挫败政变，一面在泰勒和威斯特摩兰的策动下，拒绝让阮庆重返西贡。2月24日，阮庆被迫离开南越。新的少壮派将领政权保证把战争进行到底，并坚决支持“雷鸣行动”。^①对约翰逊来说，似乎有了一个差强人意的南越基地。

在这些背景下，约翰逊迅速走向实施“雷鸣行动”。2月13日，他同意在“最近的将来”持续轰炸北纬19度线以南的北越军事目标。几天后，他决定立即进行政治和舆论准备，包括发表指控北越“侵略”的白皮书。^②美国还通过月底的中美华沙大使级会谈向北越发出战争威胁。^③

3月2日，“雷鸣行动”终于开始。104架美国空军飞机和19架西贡空军飞机分别轰炸了广溪弹药库和邦村海军基地。自此到年底，美国在北越上空总共进行了55000架次轰炸飞行，投弹33000吨。^④这只是整个“雷鸣行动”的很小一部分。^⑤可以说，开始“雷鸣行动”是美国在越南战争中最严重的一次战争升级。它不仅标志战争以巨大的规模扩展到越南北方，而且将成为导致美国地面战斗部队进入越南南方的关键因素。

① Ibid. , pp. 299—305.

② The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 428—429, 431—432.

③ Thies, When Governments Collide, p. 82.

④ The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 393; Lewy, America in Vietnam, pp. 376, 381.

⑤ 到1967年12月，即“雷鸣行动”停止前10个月，美国已向北越投弹864000吨，大大超过朝鲜战争和太平洋战争期间的美国空中投弹量（各为635000吨和503000吨）。⑥ The Pentagon Papers, Crevel Edition, Vol. 4, p. 216.

第四节 美国接过地面战争

(一) 从岷港登陆到檀香山会议

1. 出兵的必要

约翰逊决定轰炸北越，目的在于挽救南越局势，同时避免投入美国地面战斗部队。他希望轰炸能迫使北越下令停止南方的“叛乱”，或不再支援南方，以便西贡政府军能在美国顾问和支援部队的帮助下转败为胜。

然而事与愿违。轰炸反而更坚定了北越支持南方战争的决心，加强了政府和人民之间的凝聚力。轰炸也未能严重损害北方援助南方的物质能力，因为经胡志明小道运输的物资据估计每日仅100吨左右，轰炸对它的影响有限。^①美国的战争升级还导致了北越方面的反升级。“雷鸣行动”开始后，北越更加放手行动。1965年初春，人民军325师的其余两个团到达南方。4月间，美国情报机构首次证实有人民军在南方作战。^②到1965年底，在南方已有约10个团的人民军，与解放武装正规部队成一与二之比。^③

与此同时，越南人民取得了空前的外部支持。东京湾轰炸时，中国政府即声明，美国对北越的侵犯就是对中国的侵犯，中国人民决不会坐视不救。^④1965年4月，在美国开始持续轰炸北越和将地面部队派往南越的情况下，中越双方分别由刘少奇和黎笋为代

① Kahin, *Intervention*, p. 337.

② *Ibid.*, p. 307; Thies, *When Governments Collide*, p. 258.

③ Duiker, *The Communist Road to Power in Vietnam*, p. 239.

④ 卫林等编：《第二次世界大战后国际关系大事记》，中国社会科学出版社1983

表在北京会谈。中国方面答应了越南的请求，派兵赴越协助作战。从6月起，中国援越部队开始分批前往越南。^①到60年代末，中国援越部队兵员达到了数以万计的规模。这与中国提供的大量物资援助一起，对越南人民坚持抗美战争并取得胜利起了重要作用。另一方面，随着赫鲁晓夫于1964年10月下台，苏联开始积极支持越南抗美战争。^②勃列日涅夫和柯西金在当政后三星期向访苏的范文同表示，苏联将增加对越军援，并且保证在北越遭到美国进攻时予以支持。美国进行“火箭行动1”后第二天，柯西金发表讲话，说苏联对另一个社会主义国家的命运不会无动于衷。4月初有报道说，苏联新近向越南提供了价值5.5亿美元的军援。苏美关系本身受到了越南问题的显著影响。用勃列日涅夫1965年9月的话说，由于美国在越南的行动，苏美关系“趋于冻结”。^③

对美国决策具有最直接影响的，是它在南越所处形势的继续恶化。1965年3月29日，解放武装在美国使馆外引爆炸弹，炸死炸伤美国人54名。这个事件又一次引人注目地证明西贡政府军无力保护美国设施。^④从5月起，解放武装发动春夏攻势，猛烈打击西贡部队。据威斯特摩兰称，“越共”能在南越所有四个军区内发动团级进攻，在几乎所有省份内发动营级以上进攻。^⑤西贡政府军方面则士气低下，濒临解体。各训练中心的新兵逃亡率高达50%。^⑥所有这些使美国军方确信只有依靠美军才能打赢越战。

① 《报刊文摘》（解放日报社发行），1989年9月12日。

② 1964年，赫鲁晓夫在越南问题上比先前更加暧昧，这特别表现在他对东京湾事件的态度上。见Papp, Vietnam, pp. 31--34, 37--38; Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2, pp. 302--303.

③ Duiker, The Communist Road to Power in Vietnam, p. 231; Papp, Vietnam, pp. 60, 65, 73.

④ Kahin, Intervention, p. 317.

⑤ Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2, pp. 409--410.

⑥ 威斯特摩兰，越南战争，第120页。

2. 从岷港登陆到檀香山会议

事实上，到1964年底，与越南问题直接有关的美国高级官员大都已认为派地面战斗部队不可避免，并提出过有关建议，真正持异议的只有泰勒一人。^①进入1965年后，派遣地面战斗部队的压力骤然加强，以致比较审慎的约翰逊致电泰勒，说派遣战斗部队比轰炸北越更为急需。^②接着，军方趁波来古、归仁被袭事件和实施“火箭行动”的机会，要求立即派美国部队保护军事基地，首先是对北越进行轰炸所依凭的主要基地岷港。^③

3月8日，经约翰逊批准，美国海军陆战队两个营（共3500人）在岷港登陆。按照五角大楼的指令，它们的使命是保卫岷港的机场、通讯设施和港口设施，不得从事对解放武装的日常作战。^④这是走向美军大量进入南越作战的第一步。事实上，威斯特摩兰正在拟订美军取代西贡军队成为战争主力的计划。^⑤他和其他军方领导人知道，战争越是升级，决策就将越是从属于军事逻辑，他们的影响就将越大。

两营美军抵达岷港后，军方便不断要求增加战斗兵力，使驻越美军达到约七万人。它关于美国战斗部队使命的概念（亦即战略概念）则开始由“基地安全”（base security）变为所谓“搜剿”（search and destroy）敌军。^⑥这方面的差别将同驻越美军数量问题紧密相连。但是，约翰逊总统倾向于泰勒的观点，于4月1日决定只增派两营海军陆战队，用于保卫岷港及其附近的美拜

① Krepinevich, *The Army and Vietnam*, pp. 95—97; Gelb and Betts, *The Irony of Vietnam*, p. 73; *The Pentagon Papers*, NYT Edition, pp. 355—356, 418—423; Halberstam, *The Best and the Brightest*, p. 662.

② Krepinevich, *The Army and Vietnam*, p. 135.

③ *Ibid.*, pp. 136—138.

④ *The Pentagon Papers*, Gravel Edition, Vol. 3, p. 417.

⑤ Halberstam, *The Best and the Brightest*, p. 654.

⑥ *The Pentagon Papers*, Gravel Edition, Vol. 3, pp. 468—469; *The Pentagon*

基地，同时批准驻越支援部队增加 18000 至 20000 人。^① 不过，泰勒对军方搜剿战略的要求有所让步，提议将基地安全战略修改为所谓“飞地”（enclave）战略，即允许美国战斗部队在基地周围半径长达 50 英里的范围内进攻解放武装。约翰逊批准了这一修改。^② 飞地战略实际上是一种有限的搜剿战略，它为大量增加驻越战斗部队提供了契机。接着于 4 月 10 日，五角大楼绕过泰勒，成功地说服约翰逊同意派遣陆军第 173 空降旅（三个营）保卫边和。^③

4 月 20 日，麦克纳马拉、惠勒、麦克瑠顿、威廉·邦迪、泰勒、威斯特摩兰和夏普在檀香山举行会议，讨论进一步增兵南越。泰勒此时已完全孤立失势，不再坚持己见。会议一致决定向约翰逊提议增派美国战斗部队九个营及其后勤部队，使驻越美军由 33500 人增至 82000 人，外加三个南朝鲜营和一个澳大利亚营计 7250 人。所有地面部队部署于“飞地”之内。约翰逊很快予以批准。^④

可以说，檀香山会议是美国侵越战争中的一个里程碑。这不仅是因为它标志着驻越战斗部队的首次急剧增加，也是因为它把美国军事行动的重心由轰炸北越转向在南越作战。根据会议记录，与会者一致同意：使北越屈服的关键是在南方打败“越共”，而不是用轰炸在北方“引起‘痛苦’”。^⑤ 这一结论为美军源源不断地涌入确立了根本的前提。甚至空中轰炸的重点根据会议精神也须放在南越，其资源分配应遵循南越优先的原则。^⑥

① Ibid., p. 442.

② Ibid., pp. 402—403, 442; Halberstam, *The Best and the Brightest*, pp. 689—690.

③ Krepinevich, *The Army and Vietnam*, pp. 146—148.

④ Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, p. 370.

⑤ *The Pentagon Papers*, NYT Edition, p. 407.

⑥ *The Pentagon Papers*, Crease Edition, Vol. 2, pp. 252—253.

(二) “跨过卢比康河”

檀香山会议过后，西贡政府军即在一系列战斗中遭到沉重打击。解放武装大有占领整个中部高原、将南越拦腰切断之势，与此同时，关于人民军部队越来越多地进入南越的情报使美国官员们十分不安。威斯特摩兰认为，“越共”正在进入毛泽东式游击战的最后阶段，除非美国“亲自动手堵住堤坝缺口”，战争将一败涂地。^①

6月间，参谋长联席会议在威斯特摩兰所提建议的基础上，要求大规模增兵，使驻越美军达到44个营，总计18万人。麦克纳马拉有力地支持参谋长们。^②但是，约翰逊却迟疑起来。他多少看到了数十万美军长久地陷在越南的风险，表示美国的指导原则应当是“在不竭尽全力的情况下”进行越战。^③

导致约翰逊迟疑的一个重要因素，是美国国内的反战呼声由于越战的急剧扩大开始兴起，并已影响到国会，当然其真正壮大活跃是一年多以后的事。^④在行政当局内部，副国务卿乔治·鲍尔是高层幕僚中绝无仅有的“鸽派”，一向反对战争升级，主张谈判解决。^⑤6月中旬到7月初，他在政府内要求大量增兵南越的喧嚣声中，向约翰逊提交了两份备忘录，指出投入部队越多，美国就越难以可接受的代价脱身。他主张在降低对越政策目标的前提下谋求妥协解决，说这不仅不会使美国海外义务的可信性受到损害，反而会使西欧和日本感到放心。他的意见也促使约翰逊比较谨慎，

① Westmoreland, *A Soldier Reports!* p. 126.

② Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, p. 379; Kahin, *Intervention*, pp. 348, 354.

③ Krepinevich, *The Army and Vietnam*, p. 154.

④ 关于反战呼声的兴起，详见第五节。

⑤ FRUS, 1961—1963, Vol. 1, p. 120; “A Light That Failed,” *Atlantic Month-*

没有贸然批准增兵的要求。^①

然而，其他文武官员仍纷纷敦促增兵南越。一个由若干显赫的前政府高级官员（包括五星上将布莱德雷）组成的咨询小组也告诉约翰逊：在越南失败将极严重地损害美国在远东乃至欧洲的威望和地位，因此应当毫不犹豫地增派所需要的战斗部队。^②7月21日，在鹰派压力增大的背景下，约翰逊召集国家安委会讨论麦克纳马拉关于升级的报告。他表示希望所有选择（包括谈判解决）都能得到充分讨论，并且鼓励鲍尔畅所欲言，充分阐述升级的恶果。他本人也明确显露了对于可能引起北越针锋相对的轮番升级的担忧。但是，升级倡导者的言论同样打动了约翰逊。业已转变立场的腊斯克强调，在越南半途而废将极大地鼓励共产党世界进行扩张。即将重任驻西贡大使的洛奇更是危言耸听地说，不增兵将加剧第三次世界大战爆发的危险。^③

这次会议结束后第二天，约翰逊前往戴维营闭门思考。可以肯定，这是他在总统任内思想斗争最激烈的时刻之一。7月26日，他回到华盛顿，决定立即向南越增派五万美军，使那里的美军总数达到125000人。他还表示年底以前将再增加五万，而1966年间还可进一步增加。为避免在国会引起激烈的辩论，他拒绝了麦克纳马拉等人关于征召预备役的要求，但同意将每月征召的现役兵员增加一倍和延长官兵服役时间。7月28日，他在记者招待会上宣布了这些决定。^④

正如《五角大楼文件》的国防部编者所指出，决策者们当时都知道，约翰逊的决定是个分水岭：美国决心再次在亚洲大陆打

① Kahin, *Intervention*, pp. 350—352; *The Pentagon Papers*, NYT Edition, pp. 449—454.

② Kahin, *Intervention*, pp. 360—361.

③ *Ibid.*, pp. 367—378. 又见 *Ibid.*, pp. 379—386. 麦克纳马拉报告见 Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, pp. 385—391.

④ Kahin, *Intervention*, pp. 390—391; *The Pentagon Papers*, NYT Edition,

一场地面战争。^①支持西贡政权作战这一界线已被完全越过，南越地面战争的主要责任开始由美军承担。而且，这与实施搜剿战略^②相结合，根本改变了战争的技术性质。特种战争最终被常规战争取代，特种部队、绥靖、“乡村自卫”乃至政治、社会改良统统让位于美军师团、大炮、坦克和战略战术轰炸机。这是一条几乎没有尽头的黑暗之路：无休无止的增兵要求、滚雪球般的资源消耗、无法打赢的长期战争和日渐瓦解的国内阵线。

到1965年底，侵越美军实际已达184300人。之后，威斯特摩兰一次又一次地提出增兵要求，华盛顿方面则一次又一次地部分予以满足。1966年底，驻越美军增至385300人，1967年底又增至485300人，而1968年年中达到了525000人。^③如后所述，1968年3月底，约翰逊在内外交困的情况下，开始了战争逐渐降级的过程。与此同时，他宣布将增派战斗支援部队13500人。这次被称“装门面的增兵”^④是向南越的最后一次增兵。到1969年1月，驻越美军数量达到了整个越战期间的最高峰——542400人。^⑤

战争早已变成几乎只是美国人的战争。西贡政府军大都消极避战。1966年头九个月里，它在所有营级以上的大作战行动中，只有46%与敌军发生接触，而美军的相应比例是90%。就平均每营每周的杀敌量而言，西贡政府军为1.8人，美军为8.6人。同一时期西贡政权武装力量的逃兵率达到其兵员总数的21%。^⑥以后

① Ibid.

② 威斯特摩兰已于6月下旬从五角大楼得到实施搜剿战略的含糊的授权。约翰逊在作出7月26日决定的同时，默认了麦克纳马拉关于明确实施搜剿战略的要求。见The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 3. p. 461; 麦克纳马拉报告。

③ The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 416, 539; Kolko, Anatomy of A War, pp. 609—610.

④ The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 611.

⑤ Kolko, Anatomy of A War, p. 610.

两三年里，战争美国化的趋势更为严重。

（三）美国的战争与越南南方社会

1. 美国的战争方式

美国战斗部队大量进入南越后，指导其作战的原则是“搜剿”和“消耗”（attrition）。所谓搜剿，是用大部队搜寻敌军主力及其基地，然后用巨大的火力加以摧毁。搜剿的目的在于不断消耗对手。用威斯特摩兰的话说，是要让北越和“越共”放血不止，直至屈膝就范。^①

搜剿战和消耗战最值得注意的，不是其具体进程，而是其方式或技术。这不仅是由于道义原因，也是由于它们造成了越南南方社会的大解体和大毁坏，从而深刻地影响了越南战时和战后的历史。

搜剿战和消耗战反映了美国陆军传统的战争信条：全副武装的大兵团依靠现代武器的巨大火力，以最少的伤亡最快地打赢战争。尽管肯尼迪曾试图使陆军用非传统的方式对付非传统的战争，但那不过是一场“失败了的革命”。^②威斯特摩兰认为，他没有足够的兵员对付人民武装*主力，唯一的补偿办法是利用几乎取之不竭的巨大火力，使对手躲无容身之地、打无取胜可能。^③威斯特摩兰的副手后来承认说，搜剿和消耗实际上反映了没有战略，因为美军只依靠火力，战略是不需要的。^④

制造名为“自由开火区”（Free-fire Zones）的无人地带，以

① Ibid., p. 73.

② Krepinevich, *The Army and Vietnam*, Chapter 2.

* 由于人民军部队已进入南方作战，下文在解放武装与之合成作战的场合，或据现有资料难以分辨的场合，将它们统称为人民武装（正式名称为“越南南方人民解放武装力量”）。

③ Westmoreland, *A Soldier Reports*; pp. 149—150.

④ Westmoreland, *A Soldier Reports*; pp. 149—150.

便竭泽而渔和狂轰滥炸，是驻越美军广泛采用的方法。例如，在“马赫尔战役”（Operation Malheur, 1967年）中，大量村舍被美军有意烧毁，以便使被驱出的农民打消重返家园的愿望。美军伙同南朝鲜军此后继续在原地扫荡，结果广义省人口的近1/5成了难民，其中很大部分是被强制驱出的。^①按照威斯特摩兰的定义，一旦某个地区被确定为“自由开火区”，任何留在那个地区的人将被认为是敌人而成为轰炸的对象，不管他是不是平民。^②许多不愿或无法离开此类地区的平民因此丧失了性命。

狂轰滥炸是驻越美军所有战役的共同特点，它达到了无法用军事必要来解释的程度。例如，在“枢纽城战役”（Operation Junction City, 1967年）中，美军共发射366000发炮弹，投掷了3235吨飞机炸弹。因此，每打死一名“越共”要耗费好几吨弹药。许多战役都是如此。^③美军在整个第二次世界大战期间用去弹药700万吨，而在越战期间用去弹药近1500万吨；两次战争相比，美军战斗人员人均弹药用量增加了25倍。^④一位军事分析人员曾指出，美军在越南所用炮弹有70%是在仅遭遇很少敌军或完全未遭遇敌军的情况下发射的。^⑤

化学药物是炮弹和飞机炸弹的补充。美军承担地面战争的主要责任后，化学战随之达到巨大的规模，越南南方很大一部分植被因此被毁。据美国军方统计，被化学药物摧毁的植被每年都大幅度增加，到1967年已由三年前的93860英亩增至1706758英亩（农田占13%）。从1962年开始进行化学战到1971年6月化学战停止，越南南方46.4%的丛林和3.2%的农田被喷撒了毁灭性的

① Lewy, *America in Vietnam*, pp. 69—70.

② *Ibid.*, p. 258.

③ Krepinevich, *The Army and Vietnam*, pp. 191, 222, 224.

④ Kolko, *Anatomy of A War*, p. 189. 又见 Lewy, *America in Vietnam*, p. 99.

⑤ 同②，p. 201.

化学药物。^① 这还不包括被喷撒区附近受到随风飘落的药物损害的植被。

美国的战争方式造成了南越平民的大量死伤。虽然美国陆军当局规定了尽量减少误伤平民的作战规则，但在绝大多数场合未得到各级战地指挥官遵守，而且实际上完全不存在对违背者的惩罚措施。^② 据五角大楼综合估计，1965至1972年南越平民死伤70万到123万人，美国参议院的估计则为135万人。这两项估计中，平民死亡数为19.5万到41.5万人。不仅如此，在美国军方统计的85万“敌军”死亡人数中，有相当大一部分实际上是平民。^③

2. 越南南方社会的毁坏

美国的战争方式导致了越南南方社会的解体 and 毁坏，这不仅是因为它造成了人口的大量死伤，更重要的是因为它造成了极其巨大的难民潮流。除了被美军集体驱出“自由开火区”的难民外，数以百万计的农民为躲避美军的狂轰滥炸而离乡背井，流入城市及其近郊的难民营。按照美国驻西贡大使馆的难民问题报告，1964至1969年间有350万南越人（占人口20%以上）成为难民，此外还有远超过100万人因战火而暂时离乡背井。^④ 巨大的难民潮很大程度上是美国政府有意造成的。惠勒曾把这当作战争正在走向胜利的标志。用绥靖总管罗伯特·科默的话说，这有助于剥夺“越共”的兵源。^⑤ 就越战向政府提供咨询的著名政治学家塞缪尔·亨廷顿公开宣称，这是用“美国主持的城市化革命”从根本

① Lewy, *America in Vietnam*, p. 258.

② Krepinevich, *The Army and Vietnam*, pp. 198—200.

③ Kolko, *Anatomy of A War*, p. 200.

④ Lewy, *America in Vietnam*, p. 108.

⑤ Krepinevich, *The Army and Vietnam*, p. 225; *The Pentagon Papers*, Gravel Edition, Vol. 4, p. 441.

上挫败“毛泽东主义激励的农村革命”。^①

随之而来的是农村社会的毁坏。仅1964到1966年间，农村人口减少使南越90万公顷农田荒废。在情况最严重的南越北部，1967年荒废的农田几乎过半。^②战前南越一向是东南亚大米出口地之一，但到1967年却净输入大米70万吨。^③南越成了靠美国剩余大米过活的国家。与此同时，传统的农村生活方式、社会关系和价值观念也急剧变化，取而代之的是急速膨胀的城市中寄生的、腐败的和病态的政治、经济和文化。

1960年，南越城市人口只占总人口的20%，到1971年达到43%，增长速度比同期内世界不发达国家的平均速度高四倍。到1971年，南越3/4的城市居民不是本地人，其中绝大部分来自难民。^④随之产生了庞大的无业人口和种种严重的社会问题。卖淫成了难民的重要营生之一，妓女人数至少达到20万。^⑤

美国的战争造成了南越经济的彻底殖民地化。城市生活几乎完全靠美援、美国军事工程和美国官兵的消费支撑。到1967年，南越国民生产总值的约40%已由美国“商品进口计划”出资的进口值构成，1970年更增至约50%。^⑥为美军服务的第三产业成了经济的支柱。美国记者弗朗西斯·菲茨杰拉德描述道：

从安溪到芽庄、古芝和朱莱，美国基地周围兴起了一个个用包装箱和废罐头建起的市镇*——整个市镇千遍地为西利兹、可口可乐和百事可乐做广告。威斯特摩兰许诺的

① Samuel Huntington, "The Bases of Accommodation", *Foreign Affairs*, Vol. 46 (1968), p. 650.

② Kolko, *Anatomy of A War*, p. 245; Kahin, *Intervention*, p. 409.

③ Fall, *The Two Viet-Nams*, p. 294; Kahin, *Intervention*, p. 410.

④ Kolko, *Anatomy of A War*, pp. 201—202.

⑤ *Ibid.*, p. 203.

⑥ Lewy, *America in Vietnam*, p. 224.

* 即难民聚居地。

“食物”、“住房”和“工作”，到头来不过是一系列包装箱建起的市镇，加上正好三种产业——为美国人洗衣服，向美国兵出售美国冷饮，卖淫供美国人享受。^①

传统社会的急剧倾覆和寄生社会的恶性发展导致了大腐败：

饭店老板把价格抬到纽约的水平，旅店经理为出租一个房间索取可观的贿赂，美军消费合作社雇员从仓库偷东西，政府职员为开具出境签证和其他必要的证件而敲诈勒索。最后还有酒吧女郎和街头妓女……职业强盗、拉皮条者、贩毒者、小偷……^②

少年难民是社会腐败的最大牺牲品。他们没有正常的受教育和就业机会，犯罪、吸毒、偷窃、殴斗、卖淫构成了他们的日常生活方式。在某种意义上可以说，美国的战争使越南民族在南方丧失了差不多一代人。

第五节 越南战争的转折

（一）民解 1968 年春节攻势

美国的消耗战和焦土政策毁坏了南方农村社会，就削弱人民战争的基础而言取得了一定效果。据美国军方估计，1967年夏民解控制的人口已降至不足300万，只占南越总人口的17%。在美

① Fitz Gerald, *Fire in the Lake*, pp. 352—353.

② *Ibid.*, p. 350. 又见 Herring, *America's Longest War*, p. 162.

军狂轰滥炸之下，南越农民也已不像先前那样积极支持或自愿参加抗美战争。在解放武装中自愿入伍者已不足新兵总数的一半，为此民解不得不实行征兵制。人口的减少必然增加农民的纳税负担，在许多场合民解不得不依靠武力强行收税。党群关系、军民关系趋于紧张。^①

面对上述形势，越南劳动党迫切需要确定一个能在改变了的条件下把战争坚持到胜利的战略。而此时，它看到美国国内反战运动正在发展，统治阶层和政府内部的悲观情绪日益严重。^②1968年的大选将进一步加剧这些矛盾，甚至可能导致美国政府被迫停止战争升级。越南劳动党决定利用这一局面，发动强大攻势，用猛然一击使美国举国上下大为震惊，刺激美国国内反战运动的发展，加剧所有可能促使美国政府改变政策的压力，争取使战争进入边打边谈的新阶段。^③

1968年1月31日（阴历年初一），以解放武装为主的近10万兵力同时进攻南越几乎所有城市。^④这就是有名的春节攻势。在西贡，解放武装好几个营突入各战略据点，美国大使馆亦遭到突袭队的猛烈进攻。攻势最猛烈的地区是南越北部，岘港、朱莱、美拜等美军大型基地和旧都顺化及广治等城遭到痛击，顺化几乎全部落入人民武装控制之下。美军和西贡政府军在震惊之余，仓皇应战。它们依靠的仍然是狂轰滥炸，对人口密集的城市与山地丛林不加区别。例如美萩市和槟榔市的被毁面积分别达到1/3和1/2。^⑤正是在槟榔战斗结束后，一位美国军官说出了被广泛援引

① Duiker, *The Communist Road to Power in Vietnam*, pp. 260, 262; Krepinevich, *The Army and Vietnam*, p. 212.

② Patrick J. McGarvey ed., *Visions of Victory: Selected Vietnamese Communist Military Writings, 1964—1968*, Stanford, Calif., 1972, pp. 203—204.

③ 参见 Herring, *America's Longest War*, pp. 187—188; Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, p. 496.

④ *Ibid.*, pp. 498, 502.

⑤ *Ibid.*, pp. 498, 502.

的一句名言：“要拯救这个城市，就必须毁灭它。”据美国军援司令部估计，春节攻势期间南越平民死伤 35000 人，新增难民近 100 万。^①

从军事角度看，春节攻势是失败的。除顺化外，在所有地点人民武装的进攻几天内即被粉碎。据美国军方估计，其阵亡者达 32000 人，而美军和西贡政府军只损失了 3000 人。^②劳动党中央期望的城市普遍起义完全没有出现。作为攻势的主力，解放武装遭到了无法弥补的惨重损失，并导致士气低落。^③同样重要的是，几乎在整个南越，民解的基层组织都经历了前所未有的大破坏，阵亡的基层干部达 30%。^④还有许多干部因失去足够的武装保护或暴露了身份而落于敌手。从 1968 年 7 月始，西贡政权实施以逮捕、绑架和杀害民解基层干部为内容的“凤凰”计划 (Phoenix Program)，一年半内清除了 25000 人。^⑤民解损失惨重，美军和西贡政府军的“绥靖行动”取得了前所未有的成效。一些观察家认为，到 1969 年夏，湄公河三角洲的民解力量已消灭殆尽。^⑥在这些情况下，北越人民军取代南方解放武装成为南方抗美战争的主力。^⑦无论从主观力量还是客观条件看，人民战争变成了常规战争。

然而，从政治上看，春节攻势取得了胜利。它极大地动员了美国的反战舆论，打垮了美国统治阶层赢得战争的意志。它向美国人民显示了越南共产党人的战斗决心和战斗能力。通过电视，几乎每个美国家庭都看到了在越南的这场空前剧烈的搏斗。给他们

① Lewy, *America in Vietnam*, p. 127.

② Duiker, *The Communist Road to Power in Vietnam*, p. 269.

③ Porter ed., *Vietnam; Documentation*, Vol. 2, pp. 501, 514, 518—519.

④ Krepinevich, *The Army and Vietnam*, p. 239.

⑤ Lewy, *America in Vietnam*, pp. 280—281.

⑥ FitzGerald, *Fire in the Lake*, pp. 405—406.

⑦ 据一项估计，到 1968 年末，南方人民武装主力部队共 125000 人，其中北越
1 共 25000 人。见 Duiker, *The Communist Road to Power in Vietnam*, p. 276.

留下最深刻印象的，不是美军的火力优势，而是“越共”的心理优势。美国政府先前关于战争的乐观报道都成了虚假的东西。^①尽管在春节攻势中，人民武装与美国兵的阵亡比例为 30 : 1，但美国人关心的是有 1001 名美国青年丧了命。正如一位学者所说，武元甲不像威斯特摩兰那样必须关注对阵亡名录大叫大嚷的公众。“春节攻势中美国阵亡人数的激增使美国人问道：在越南倾注了所有这些国家财富，但得到了什么？”^②这种心理也反映在美国统治阶层中。美国陷入了南北战争以来最严重的国内分裂和动乱。从意志的较量而言，美国事实上已经输了。

（二）美国战争能力的严重拮据

在物质和技术资源方面，美国是世界上最强大的国家。但是，种种制约因素使它付不起在越南打一场持久战并取得胜利的高昂代价。

1. 兵源不足

从 1965 年夏天酝酿大量增兵南越时开始，麦克纳马拉和参谋长们一再提出需要征召大量预备役，以补充势将拮据的现役兵员，但约翰逊为避免国内政治风波屡屡拒绝。随着战争升级，兵力不足的状况越来越明显，而国内反战情绪的上升又使征召预备役问题更难提上政府日程。这个矛盾日益尖锐，到 1968 年初，参谋长们向新任国防部长克拉克·克利福德指出，美国已到了几乎无兵可派的地步。^③

^① 哥伦比亚广播公司著名电视新闻评论员沃尔特·克朗凯特当时的一句话很有代表性：“出了什么鬼？我还以为我们正在赢得战争！”见 Don Oberdorfer, *Tet! Garden City, N. Y.*, 1971, p. 158.

^② Krepinecich, *The Army and Vietnam*, p. 250.

^③ *Foreign Affairs*, Vol. 9, p. 400.

2. 前线军队战斗力下降

已经派往南越的部队，素质日益恶化。最严重的问题是士气低落和纪律渐趋瓦解。在战场上，消极避战的情况越来越普遍，“保命回家”成了美国士兵中间的流行语。^①军官中渎职现象盛行，包括谎报战果、盲目用兵、滥用力火不问实效等等。到1968年，吸毒在驻越美军中已相当流行。根据美国国防部调查，1971年期间，吸大麻者占驻越陆军人员的50.9%，吸海洛因和鸦片者占28.5%，其中相当大一部分吸毒成瘾。^②兵变和抗命事件越来越频繁，1968年就发生了252起。士兵杀伤军官的事件不时发生，据保守的估计，到1971年已超过700起。此外还有因种族对立引起的许多谋杀、伤害、抗命和骚乱事件。^③

3. 财政紧张，通货膨胀

越南战争是一场财政代价十分高昂的战争。即使是世界首富美国，也无法长期承担这种代价而不严重损害其经济。据美国预算局统计，直接用于越战的开支，1965财政年度为一亿美元，扩大越战后急剧增加，1966到1968财年逐年为68亿、201亿和270亿美元。^④这种高昂的代价是华盛顿的后勤政策与美国战争方法的必然结果。1965年3月1日，麦克纳马拉就开支问题向国防部有关部门交底：越战可用的财政拨款是无穷无尽的，在任何情况下它都不会遇到缺钱的障碍。^⑤这实际上是开出了一张可由驻越美军大小将领们任意填写的空白支票，随之而来的采购狂热和浪

① Kolko, *Anatomy of A War*, p. 362.

② Lewy, *America in Vietnam*, p. 154.

③ *Ibid.*, pp. 155—156; Kolko, *Anatomy of A War*, p. 364.

④ 时殷弘：《尼克松主义》，武汉大学出版社1984年版，第11—12页。

⑤ *The Pentagon Papers*, Gravel Edition, Vol. 3, p. 474.

费现象是美国战争史上没有先例的。^① 滥用力火、特别是空中火力大大提高了作战成本。仅在越南丧失的飞机就价值 100 亿美元以上。^② 事实上,到 1967 年麦克纳马拉已感到财源拮据,因而规定驻越美军人均年后勤供应量不得超过 7.8 吨。这等于收回了空白支票。^③

主要由于越战的巨大开支,美国政府的收支状况恶化。1965 到 1968 财年平均每年支出 1475 亿美元,四个财年皆为赤字,总额 393 亿美元,超过以往 19 年的赤字总和。^④ 财政赤字的增长导致通货膨胀加剧。据美国商务部统计,1965 至 1968 年通货膨胀年率增加了一倍。^⑤ 《幸福》杂志 1969 年对美国 500 家最大的工业公司中 300 多名总经理和副总经理进行舆论调查,其中 56% 认为越战是对美国经济的最大威胁之一。^⑥

4. 国际经济地位削弱

1955 到 1959 年 (1957 年除外) 美国国际收支逆差平均每年 25 亿美元,1960 到 1964 年平均每年 28 亿美元,1965 到 1968 年平均每年 34 亿美元。如果从构成国际支出的两个重要项目——海外驻军费用和对外援助费用来看,越战的恶劣影响就更明显。^⑦ 国际收支逆差不断增加必然导致美元地位衰落。外国政府和私人拥有的美元迅速增加,美国黄金储备却愈益减少,以致远不足应付外国潜在的美元兑换权。1965 年 8 月,法国财政部就此对美国财政部提出警告,并指出越战是美国国际收支逆差的一大原因。这一年内,外国中央银行开始不加张扬地用美元大批抽走美国的黄

① Kolo, *Anatomy of A War*, pp. 197, 286.

② Ibid., p. 190.

③ Ibid., p. 197.

④ 《战后美国经济》,上海人民出版社,第 162—163, 167 页。

⑤ U. S. News and World Report, Oct. 28, 1968, p. 104.

⑥ Fortune, Sept. 1969, pp. 94, 208.

金，价值达 17 亿美元。1967 年底，英镑贬值触发了国际金融市场第一次大规模抛售美元风潮，一个月之内美国黄金储备减少了 10 多亿美元。^①

5. 影响全球战略利益

越战的一个最直接的结果是，它造成的兵力拮据使美国难以应付世界其他地区出现的突发事件。1968 年 1 月，朝鲜民主主义人民共和国以从事间谍活动为由扣留了美舰“普韦布洛”号。约翰逊政府虽然极为恼火，却无法像一般情况下那样施加军事威胁或惩罚，因为在远东的可用兵力全部困在越南战区。军费分配方面的情况也是如此。1964 到 1969 财年，美国军费几乎翻了一番，但用于越战以外项目的军费只增加了五亿美元。由于缺乏经费，三军装备陈旧，许多军事研究和发展项目被推迟或取消。根据众议院军委会 1967 到 1968 年间的广泛调查，驻欧军事能力所受损害特别显著。^② 主要由于越战浩大开支的牵制，美国失去了长期保持的对苏核优势。1962 年古巴导弹危机前夕，美国拥有的洲际导弹为 200 多枚，而苏联仅 40 枚。但到 1969 年年中，苏联的洲际导弹已达 1060 枚，赶上了美国。^③ 在区域政治方面，60 年代后期美国陷入越南泥潭，苏联却多少利用这一局面显著增加了在中东、南亚和中美洲的影响。正是从越战开始，美苏在全球的攻守之势发生了变化。

① Kolko, *Anatomy of A War*, pp. 290—291.

② U. S. News and World Report, Sept. 16, 1968, pp. 45—46.

③ Phyllis Schlafly and Chester Wood, *Kissinger in the Couch*, New York, 1975, p. 14; Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, 1979, p. 537; 《1976 财政年度美国参谋长联席会议主席布朗军事态势报告》，军事科学院外国军事研究所译，1975 年，第 19 页

(三) 反战运动的高涨

1. 反战运动的成因及兴起

1965年约翰逊政府扩大越战时，反战运动还刚出现，但到1968年，它已成为美国政治生活的一个主要特征。

反战舆论高涨有几方面的原因。对大多数人来说，最根本的问题基于一种实际考虑：越战得不偿失，而且无法打赢。厌战情绪导致许多人重新看待越战的必要性。他们认为，西贡政权的生存对于美国不是至关重要的，美国不应该为之承担巨大的代价，并损害美国国内的安定、福利及其在世界其他地区的利益。与此相关，多米诺骨牌论和全球干涉主义等导致越战的一些基本观念受到了指责。^①

就比较激进的人士而言，义愤是激励反战的主要因素。他们认为，美国政府关于拯救南越人民免受侵略和奴役、帮助他们实现民主和繁荣云云全是谎言，美军杀害成千上万的人民、毁灭村庄和农田并使几百万人流离失所，才是越战的真实。以马丁·路德·金为首的一批著名牧师在1968年发表的一则声明典型地反映了他们的观点。声明强烈谴责在越南横施残暴，说按照关于战争的国际法，“我国必须被判罪——违背了几乎所有为战时人类尊严标准而确立的国际协议之罪”。^②事实上，道德因素对绝大多数反战舆论都有影响。

60年代后期是美国民权运动、“学生争取民主社会”运动(SDS)和反文化(counter-culture)运动的高涨时期。这些运动同反战运动密切结合、彼此激励。它们加强了反战运动的声势，并

^① Herring, *America's Longest War*, pp. 171—172; Lewy, *America in Vietnam*, p. 432.

^② Clergy and Layman Concerned About Vietnam, *In the Name of America*,

使一部分反战者（特别是学生和知识界中的“新左派”）带有与美国社会制度和主流政治文化对立的激进色彩。越战被他们中间许多人当作美国资本帝国主义的产物。他们不仅反对美国的战争努力，而且同情或赞扬越南革命。他们的人数较少，但其积极好斗显著增强了反战运动的冲击力。^①

最早的公开反战活动是从1965年初对北越发动持续轰炸时开始的。是年3月24日，密执安大学约3000名师生举行反战性质的越战讨论会（Teach-in），从而创造了一种在全国许多高等院校被迅速仿效的运动形式。5月中旬，这个运动达到了第一次高潮。当时，来自几百所高校的师生代表聚集于华盛顿，举行“全国越战讨论会”，而很大一部分在校师生停课收看电视转播。^②4月间，约12000名学生在华盛顿举行了第一次大规模反战游行。^③与反战学生相呼应，一些著名学者、政论家和大报纸开始抨击政府的战争政策。例如，美国艺术和文学院主席刘易斯·芒福德于5月发表演说，指责政府对越南南北两方人民施行“冷酷的讹诈和蓄意的暴力”。《纽约时报》也在这一时期发表社论，警告说在7000英里之外打一场丛林战争将使美国蒙受巨大的生命和财产损失。^④如前所述，国会内初步形成了一个反战集团。其成员除投票反对东京湾决议案的莫尔斯和格里宁外，还有参议员曼斯菲尔德、丘奇、麦戈文、纳尔逊和富布赖特等人。参议院外交委员会主席富布赖特的转向具有特别重要的意义，它标志着国会内民主党自由派开始成为政府越战政策的公开反对派，从此形成日益强大的、持久的压力。

① 参见 John P. Diggins, *The American Left in the Twentieth Century*, New York, 1973, Chapter 6.

② Goldman, *The Tragedy of Johnson*, pp. 519—520; Kahin, *Intervention*, p. 322.

③ Herring, *America's Longest War*, p. 133.

④ *Ibid.*; Goldman, *The Tragedy of Johnson*, p. 510; Kahin, *Intervention*, p. 322.

2. 反战运动的高涨

大规模游行是反战运动最重要的形式。1965年后，反战游行参加者之多，发生之频繁，都远非先前可比。1967年4月，纽约和旧金山两地举行被称为反战“大动员”的游行，参加者达40万之众。同年10月21日，华盛顿爆发有10万人参加的反战游行，仅五角大楼门前就聚集了35000人。^①有时，一些特别激进的学生还使自己的抗议运动突破了和平界限。他们冲击、占领甚至焚烧大学预备役军官训练中心(ROTC)、为越战服务的大学研究机构、征兵部门以及武器制造公司。抗拒征兵是反战运动的一个重要方面。成千上万的青年或公开焚烧征兵卡，或逃往加拿大，或利用法律漏洞（甚至自残）来躲过兵役。据五角大楼统计，到60年代末被征而逃避服役者每年已超过三万人，“擅离职守”以逃避征召者每年超过16万人，达到了内战以来、甚至可能是独立战争以来的最高记录。^②在反战潮流的推动下，一些大报刊继《纽约时报》之后变成了越战的怀疑者或反对者，其中包括《华盛顿邮报》、《时代》周刊和《生活》周刊。^③凭其巨大的发行量，这些新闻媒介反过来又显著加强了反战舆论。

1965年后，美国国会内不同程度的反战力量也有了显著增长。许多先前坚决支持约翰逊的国会议员到1967年已转而公开反对他。例如，来自肯塔基州的共和党参议员思拉斯顿·莫特在一次演说中说，他曾是“彻头彻尾的鹰派”，但现在认为越战祸害国家，必须改弦易辙。白宫助理们在1967年秋一再告诉约翰逊：将有更多的国会议员转向，而1968年竞选将遭到重大挫折^④。在富

^① Diggins, *The American Left in the Twentieth Century*, p. 177; Herring, *America's Longest War*, p. 173.

^② *Newsweek*, July 20, 1970, p. 30.

^③ Gelb and Betts, *Irony of Vietnam*, pp. 214—215.

布赖特主持下，参院外委会举行了一系列向全国现场转播的越战问题听证会，让许多著名人士当众分析和抨击行政当局的政策。富布赖特还于1966年发表《权力的傲慢》一书，指责美国战后对外政策是步古罗马和拿破仑帝国的后尘^①。此书在全美畅销，成了许多反战人士的经典。

1968年春节攻势促使反战舆论达到了空前强烈的程度。它犹如惊雷闪电，震动了几乎所有美国人。一些民意测验资料表明，正是在春节攻势期间，美国公众中反对越战的人数开始超过支持越战的人数^②。这次攻势还促使七家大报刊（包括《华尔街日报》、《纽约邮报》和《圣路易斯信使报》）从支持政府的战争政策转为尖锐地批评这一政策，哥伦比亚广播公司和全国广播公司也是如此^③。在国会内，参院外委会于2月下旬举行关于东京湾事件的听证会。参议员莫尔斯借此向国会和公众有力地揭露了行政当局就这一重大事件所作的欺骗^④。大致同时，由于春节攻势引起的震动，反战参议员尤金·麦卡锡在新罕布什尔州进行的争取民主党总统候选人提名的预选运动突然势头大增。它在不久后将严重动摇约翰逊坚持战争升级政策的决心。

东部权势集团也开始转向。到1968年，这个事实上一直对美国战后金融和对外政策发挥支配性影响的群体已普遍感觉到越战包含的危险。华尔街要人、纽约联邦储备银行前董事长艾伦·斯普劳尔在一封信中说，美国在国内外遭遇的政治、经济和社会困难，有很多是由于在亚洲大陆的卷入^⑤。洛克菲勒财团的政治代表、纽约州州长纳尔逊·洛克菲勒先前曾积极支持政府的越战政

① J. William Fulbright, *The Arrogance of Power*, New York, 1966.

② John E. Muller, *War, Presidents and Public Opinion*, New York, 1973, p. 56.

③ Kearns, *Johnson and the American Dream*, p. 336.

④ Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, pp. 486--494.

⑤ *The New York Times*, 1968, 1/17, p. 1.

策，但到1968年已改变立场，说越南问题只能谈判解决。^① 原来战争升级的积极鼓吹者麦乔治·邦迪1966年3月悄然离开政府，改任福特基金会主席。种种恶兆促使他在1967年年中规劝约翰逊停止战争升级，说这对美国的“国民意志”有毁灭性影响。^② 这年年底，权势集团的一些要人应卡内基基金会邀请讨论越战，结果向行政当局建议把战争稳定在“政治上可以容忍的水平”。^③ 作用最显著的是一个被称为“贤哲”（Wise Men）的越南问题高级咨询小组，它由一批权势集团精英组成，包括艾奇逊、布莱德雷、泰勒、麦乔治·邦迪、前驻德高级专员约翰·麦克洛伊、前财政部长道格拉斯·狄龙、前国务院顾问罗伯特·墨菲等。1967年11月初，他们向约翰逊指出越战之旷日持久是美国国内动乱的最重要原因，建议改行美军伤亡较轻、美元支出较少的战略，包括把战争责任较多地卸给西贡政府军。^④ 如后所述，春节攻势后这批“贤哲”还将进一步要求尽早从越战脱身，从而给约翰逊造成更大的压力。

（四）战争降级的开始

1. 军方的增兵要求和克利福德小组的讨论

威斯特摩兰明白，民解在春节攻势中损伤惨重。他认为只要趁势扩大地面战争，就可能赢得决定性胜利。因此，他希望华盛顿方面能够接受他在1967年3月底提出的将美军作战范围扩大到老挝、柬埔寨和北越南端的计划，并给予所需的大量增援。参谋长联席会议也想大量增兵南越，但其原因是借机动员预备役，以

① U. S. News and World Report, July 19, 1968, pp. 25—26.

② The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 569—570.

③ Herring, America's Longest War, pp. 183—184.

便为应付全球义务而补充业已空虚的战略兵力。^①

1968年2月下旬，惠勒访问西贡，与威斯特摩兰商定了一个旨在满足他们各自愿望的方案：到1968年底向南越增兵207000人，使驻越美军达到732000人；为此应征召预备役280000人。但是惠勒明白，很难使已经处于反战舆论包围中的约翰逊同意扩大战争和征召预备役，这就需要谎称战场危急和隐瞒扩大战争的设想^②。因此，他返美后于2月28日提出了一个故作悲观的报告，宣称驻越美军不足以应付敌人很可能发动的又一场大进攻，因而上述增兵和动员预备役是必需的。^③

威斯特摩兰和惠勒的要求使约翰逊进退两难。接受这一要求意味着美国进入二战后第一次真正的战争动员状态，意味着承受由此而来的国内政治后果。拒绝这一要求就等于表示在越南的干涉能力已达到极限，承认多年来实行的基本政策已经失败。为这一矛盾寻找解决办法成了麦克纳马拉的继任者克拉克·克利福德的第一项重要工作。惠勒报告提出的当天，他奉命组织了一个高级咨询小组，重新审议越战政策，其成员包括国防部文职领导人、国务院领导人以及泰勒、麦克纳马拉、罗斯托等。^④

克利福德小组分裂为反对和主张维持升级政策的两派。前一派主要是国防部文职领导人。3月1日，他们通过一份由麦克瑞顿*的继任者保罗·沃恩克起草的备忘录表述了自己的观点。这份备忘录认为，继续升级有激起“空前规模的国内危机的巨大风险”。它主张使西贡政府军承担较大的作战责任，变搜剿和消耗战

^① John B. Henry, "February 1968," in *Foreign Policy*, No. 4 (Fall 1971). 威斯特摩兰1967年3月底的计划见 *The Pentagon Papers*, Gravel Edition, Vol. 4, pp. 428—430.

^② Porter ed., *Vietnam: Documentation*, Vol. 2, p. 504; Henry, "February 1968".

^③ *The Pentagon Papers*, NYT Edition, pp. 615—621.

^④ 同上, p. 598.

略为防守战略，而对北越的轰炸不超过现有水平。它还主张改变战争目的，即由夺取军事胜利改为争取谈判解决，由维持西贡反共政权改为让南越人民自由决定政治体制（如麦克纳马拉在1967年5月主张的那样）。^① 另一派以泰勒和罗斯托等为主，以维护美国的威望和可信性为由要求坚持现行政策。军方则在克利福德小组之外施加影响，反对沃恩克备忘录。^②

结果，主张维持战争升级政策的意见在克利福德小组内占了上风。3月4日，该小组正式向总统建议部分地满足威斯特摩兰和惠勒的要求，特别是批准征召预备役262000人。以此为基础，约翰逊拟向南越增兵三万人，并征召约98000名预备役。^③

2. 约翰逊的严重困境

事实上，春节攻势以后升级政策正迅速失去国内基础。3月10日，《纽约时报》透露威斯特摩兰提出增兵20万人，行政当局正在予以考虑。这则消息立即在国会引起轩然大波。一周后，众议院近1/3的议员联名提出决议案，要求由国会重新审议越南政策。甚至那些一向最可靠的国会“鹰派”首领——参议院军委会成员理查德·拉塞尔、约翰·斯坦尼斯和亨利·杰克逊等，也反对进一步大规模增兵。^④ 对约翰逊震动更大的是新罕布什尔州的预选结果。两个月前几乎不为那里选民所知的尤金·麦卡锡，在3月13日预选结果揭晓时获得了42%的选票。这充分表现了选民对约翰逊越战升级政策的强烈不满。^⑤ 在这一结果的激励下，民主党自

① The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 4, pp. 561—568. 麦克纳马拉1967年5月的有关主张见 The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 583—584.

② Ibid., pp. 600, 602, 606; Herring, *America's Longest War*, p. 197.

③ The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 4, pp. 561—568; The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 591, 607.

④ Herring, *America's Longest War*, p. 200; Oberdorfer, *Tet*, pp. 289—290.

⑤ Kearns, *Johnson and American Dream*, pp. 337—338; The Pentagon Papers,

由派明星罗伯特·肯尼迪以反战为纲领，于3月16日宣布参加总统候选人角逐，从而使约翰逊面对新的有力挑战。同一天的民意测验显示，他的声望跌到了任总统以来的最低点。^①

在行政当局内，腊斯克和克利福德开始倾向于战争降级。3月初，腊斯克表示应无条件地把对北越的轰炸限制在北纬19度线以南。他希望这将导致美越开始和平谈判。^②原先一向赞成升级政策的克利福德，在沃恩克备忘录和国会鹰派首领转向等事态的影响下，^③也成了战争降级的推动者。

各种压力使约翰逊陷入激烈的心理矛盾之中。一方面，他不愿否定自己的所作所为，因而接连发表讲话，声称不会在越南“夹起尾巴退却和违背我们承担的义务”，表示决不停止对北越的轰炸。^④另一方面，现行政策在事实上的失败和国内阵线的瓦解又不能不严重动摇他的决心。3月22日，他突然宣布将威斯特摩兰召回华盛顿任陆军参谋长。这个行动被许多人解释为否定威斯特摩兰的战略。两天后，惠勒在菲律宾告诉这位被调离战场的将军：美国政客们的意志正在动摇，增兵和扩大地面战争的希望已成泡影。^⑤这一时期的约翰逊因心理矛盾而极为痛苦。白宫的工作人员们注意到，他往往语无伦次，表情失常，显出妄想狂和偏执狂的病态迹象。^⑥

3. 战争降级的开始

正当约翰逊动摇之际，发生了两个推动他最终改变政策的事

① Kolko, *Anatomy of A War*, p. 319.

② The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 4. p. 259; Porter ed., *Vietnam, Documentation*, Vol. 2, pp. 508—509.

③ Herbert Y. Schandler, *The Unmaking of A President: Lyndon Johnson and Vietnam*, Princeton, N. J., 1977 pp. 156, 211.

④ The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 608—609.

⑤ Westmoreland, *A Soldier Reports!* pp. 358—359.

⑥ *Vietnam, Johnson and American Dream*, pp. 215—216.

态。第一是美元危机。3月11日，西欧各大银行掀起新一轮抛售美元风潮，四五天内抽走近10亿美元黄金，以致美国财政部不得不关闭黄金市场。3月16日，西欧各中央银行行长被请到华盛顿开紧急会议。他们向美国政府表明：它只有比较负责地料理美国经济，特别是扭转主要因越战而恶化的国际收支状况，西欧才会在抛售美元方面有所节制。^①后来对他进行了长时间采访的一名学者说，约翰逊当时每天被1929年大危机的幽灵所萦绕，“他担心，如果经济崩溃，历史就将使林登·约翰逊遭受无穷无尽的辱骂”。^②要避免此种厄运，首先需要通过战争降级来安抚人心和削减开支。

第二个事态是权势集团明确要求改变政策。3月中旬，克利福德觉察到美国社会上层已普遍转向后，建议约翰逊邀请“贤哲”聚会，就越战提供咨询。被邀者的名单几乎是一份美国战后权贵录，其中除上面提到的艾奇逊等人外，还有李奇微、洛奇、前国防部副部长赛勒斯·万斯、前朝鲜停战谈判首席代表阿瑟·迪安、驻联合国大使阿瑟·戈德堡和约翰逊的密友、最高法院法官艾贝·福塔斯等。^③如克利福德所料，在3月25日和26日两天会议上，绝大多数“贤哲”告诉约翰逊：战争无法打赢，维持南越反共国家的目标亦很可能无法实现，美国应立即使越战降级，然后尽快地逐步从越南脱身。据称“贤哲”们的这一态度使约翰逊深为震惊。^④他真正感到“正在失去贵族们的支持，因而正在失去领导能力”。^⑤

约翰逊终于下了退却的决心。3月31日，他对全国发表电视演说，首先宣布停止对北越北纬20度线以北地区的轰炸。这是美

① Kolko, *Anatomy of A War*, pp. 313—315.

② Kearns, *Johnson and American Dream*, p. 347.

③ *The Pentagon Papers*, NYT Edition, pp. 609—610.

④ *Ibid.* p. 610; Herring, *America's Longest War*, p. 206.

⑤ *Ibid.* p. 206.

国单方面的战略性退却，是战争降级过程的开始。他还宣布，美国将向南越增兵 13500 人。这只是一次装门面的增兵，而且事实上是最后一次增兵。有关政府官员都知道，这意味着军方关于增兵 20 万人和动员大量预备役的要求最终被拒绝。约翰逊然后宣布了一项最出人意外的决定：他不参加 1968 年总统竞选。^① 战争升级政策的最高决策者的政治生命由此宣告即将结束，从而最有力地表明了这一政策的破产。

出乎美国政府的预料，北越迅速对约翰逊的演说作出了反应。4 月 3 日，北越政府发表声明，表示随时准备派遣代表同美国代表接触。5 月 13 日，春水率领的北越代表团和哈里曼率领的美国代表团开始在巴黎会谈。越南战争进入了边打边谈阶段。

需要简略说明的是约翰逊时期的尾声，即 1968 年 3 月到 1969 年 1 月。这一时期美国的越战政策有了显著的变化。它们包括：急剧缩小轰炸北越的范围，最后于 10 月 31 日完全停止轰炸；同北越代表进行持续的预备性会谈，直至 1969 年 1 月 25 日开始正式和谈；逐渐改变搜剿和消耗战略，把大部分人力物力用于农村“绥靖”；加强西贡政府军，准备逐渐转移战争负担。可以说，在约翰逊政府末期，已经出现了后来被称为“越南化”的那种政策的雏型。^②

（五）干涉的根源

从 1954 年到 1968 年，美国在越南进行了规模越来越大、代价越来越高的干涉，直至因失败面被迫寻求脱身。这一过程给美国带来了道义上和物质上的惨重损失，使美国在全球的霸业开始

① The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 611.

② 关于这一点，可见 The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 622; Lewy, America in Vietnam, pp. 165—166; Schandler, The Unmaking of A President, pp. 179—

走下坡路，国内社会陷入危机。当时在决策集团中谋臣武将，人才济济，他们既不昏聩，也并非不尽心尽力，那么把美国推入这一泥沼的根源究竟是什么？这是许多历史学家探究的复杂问题。在这里，只能就一些最突出的、而在先前各节里未充分说明的问题作简略的论述。

1. 多米诺骨牌论

越战虽然发生在肯尼迪、约翰逊时期，但其根源还在艾森豪威尔的多米诺骨牌论。艾森豪威尔 1954 年 4 月在记者招待会上首次用多米诺骨牌效应来说明阻止印度支那“沦陷”的必要性，^① 从而使它成了流行多年的政治辞汇，也成了以后美国决策者的基本理论之一。它对艾森豪威尔政府的影响尤为重要，也是肯尼迪和约翰逊政府将干涉升级的一大理由。^②

对几届美国决策者来说，南越的“陷落”所以会造成多米诺骨牌效应，归根结蒂是因为远东存在一个被设想为特别具有扩张性的大国——中国。肯尼迪在去世前两个月对新闻界说，他相信多米诺骨牌论，因为“中国是那么大……（南越的倾覆）将造成东南亚的未来属于中国和共产党人的印象，所以我相信它。”^③ 一位白宫顾问在 1964 年底的一份备忘录中如此表述了美国政府中的流行观念：

共产党中国具有同苏联在共产国际时期和第二次世界大战后初期一样的进行意识形态扩张的国内政治必要……这将

① “你竖起一块多米诺骨牌，推倒第一块，其他就会很快倒下，直至最后一块。因此，一旦开始瓦解，就会产生最深远的影响。”引自 Hilsman, *To Move A Nation*, p. 89.

② *The Pentagon Papers*, NYT Edition, pp. 150, 153—154; Kahin, *Intervention*, p. 383; FitzGerald, *Fire in the Lake*, p. 231.

③ *Public Papers of the Presidents: Kennedy, 1962*, p. 450.

驱使它在国外取得意识形态成功……我们应当阻止中国鲸吞东南亚。^①

因此，在一定意义上可以说，美国在越南的长期干涉植根于对中国的长期敌视。

2. “反叛乱”试验场观念

50年代后期和整个60年代是第三世界民族解放运动蓬勃发展时期。当时中国的榜样有一定吸引力。肯尼迪的“特种战争”正是为对付这一发展而提出的。越南正好被美国政府当作一个试验场和政治橱窗，其成败被认为是挫败和遏阻一切“中国模式”的解放运动的关键。在肯尼迪执政时期，这是决定美国越南政策的最基本的考虑。约翰逊时期在美国接过地面战争以前，大致仍然如此。1964年6月，国务院请西博恩向北越领导人点明：美国认为在南越同“颠覆性的游击战行动”的对抗，是整个“自由世界”在其他欠发达国家同这类行动总对抗的一部分，因此美国阻止南越“沦陷”具有世界性意义。^②几个月后，麦克纳马拉强调：共产党在越南的胜利将

证明中国共产党人的立场是正确的，他们将在夺取世界共产主义运动控制权的努力中取得巨大进展……在这种情况下，我们将不得不准备对付世界其他部分同类侵略……因此，南越涉及的利害关系远大于把一个小国丢失给共产主义。^③

① The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 3, p. 644.

② Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2, p. 275.

③ The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 4, p. 634.

在美国对外政策史上，赋予一场地方性冲突以世界意义，据此决定美国反应的，只有朝鲜战争和越南战争。两相比较，越战的主要独特之处在于，美国希望通过这场战争来遏阻的，并非一两个大国的“武装侵略”，而是一大批国家（潜在地是整个不发达世界）中以人民暴力为形式的社会革命。

3. 维持美国威望、特别是美国力量的可信性

美国决策者们所以坚持在越南这样一个小国投入越来越多的资源，以致接近于孤注一掷，很大程度上是为了向全世界和他们自己证实美国强大无比。特别是在美军大规模介入、越战成为世界关注的一大焦点后，维持力量的可信性成了最重要的战争目的。1965年3月下旬，麦克璠顿在一份备忘录中直言不讳地说，美国在越南的目的70%是避免丢脸的失败，20%是使南越及其邻近地区“不落于中国人之手”，10%是让南越人民享有“较好、较自由的生活方式”。^①四个月后，约翰逊在同高级幕僚们讨论是否增派10万美军、从而接过地而战争的主要责任时，透露了他的一大考虑：若不如此，世界各国会说美国是只纸老虎，其威望将受到无可挽救的打击。有人随即补充说，最严重的打击是地球上最强大的国家无法打败一小批游击队。^②在华盛顿的决策者们看来，美国强大可靠的声望是世界秩序的支柱，但这一声望又被下意识地认为是如此脆弱，以致经不起在越南一地的失败。

这就导致了一个恶性循环：受挫意味着威望受损，因而要维持威望就须投入更大的力量；但这样等于在威望的赌注上加码，于是新的挫折造成更严重的威望损失，这又使新的升级成为必要。美国在越南越陷越深的一大原因就在于此。只有一个办法可以跳出

① The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 432.

② Kahin, Intervention, p. 375. 类似的言论，可见 Ibid., p. 395; Kolko, Anatomy of a War, p. 161; The Pentagon Papers, NYT Edition, p. 587.

这个恶性循环，那就是打赢，而这是美国办不到的。

对维持威望和可信性的莫大关注，说明了为什么美国文职决策者们明知失败的可能性甚大，^①但仍要尽力而为。大量资料表明，同1950年进军北朝鲜和1961年入侵古巴时不同，他们在越南问题上几乎从来不是乐观主义者，几乎从来不对战争升级措施抱多大信心。^②但是，这并不妨碍他们提出、赞成或批准这些措施。在他们看来，要维持美国的威望和可信性就别无选择。^③麦克瑞顿曾在内部文件中直率地强调，南越很可能是个无法挽救的病人，但根本问题不在这里，而在于美国是否作出努力挽救的样子来维持“好医生”的名声，这种名声对于威慑敌手和维系盟友都是至关重要的。^④威廉·邦迪也表述过同样的观点。^⑤可以说，美国在越南的经历不是出于对行动后果的盲目或判断失误，而是出于自觉的追求，即明知故犯。

4. 民主党对“反共不力”的指责的恐惧

自“失去”中国以来，对国内右派攻击的恐惧一向是促使美国行政当局（特别是民主党行政当局）在海外进行反共干涉的重要因素，这在越南问题上非常明显。肯尼迪曾对罗斯托说，艾森豪威尔能够去责难法国人，以此来转移共产党人1954年在越南的胜利所引起的国内批评，而他（肯尼迪）现在却无法推卸责任。他还对另一些幕僚表示，他经不起在越南失败造成的国内政治后果。^⑥约翰逊也曾说，他担心丧失南越会引起比当年麦卡锡主义崛

① 只有罗斯托是个例外，见 *Ibid.*，pp. 420, 422, 448.

② *Gelb and Betts, The Irony of Vietnam* 一书对此作了令人信服的叙述。

③ 例如，见 *Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2*, pp. 356, 387.

④ *The Pentagon Papers, NYT Edition*, pp. 357, 438.

⑤ *Ibid.*，pp. 341—342. 哈尔伯斯坦讽刺说：“看来西方人很像他们一向谈论的亚洲人；当问题直截了当地涉及面子时，他们就想保住面子。”见 *Halberstam, The Best and the Brightest*, p. 624.

⑥ *Ibid.*，pp. 471—472. 哈尔伯斯坦说：“肯尼迪在1961年10月17日说：‘看来西方人很像他们一向谈论的亚洲人；当问题直截了当地涉及面子时，他们就想保住面子。’”见 *Halberstam, The Best and the Brightest*, p. 624.

起更凶猛的政治风潮。^①从越战初期的舆论倾向来看，这并非毫无根据。只是从1968年开始，反战舆论才取代右派威胁，成为美国政府所顾虑的主要国内政治问题。

5. 若干其他因素

决策者对上述一系列信念的顽固执着和对个人政治地位与声誉的考虑，使得决策带有强烈的主观色彩。与既定意图相反的、准确的情报估计或分析几乎总是被排斥。与越战有关的几大情报部门（中央情报局、国务院情报与研究司、国防部情报局）关于轰炸北越之成效的一系列预测和报告，就遭到了此种命运。^②关于地面战争的中肯的情报分析也一样。^③情报部门有时还言面有据地否定对越干涉所依据的基本前提。例如它们曾向约翰逊指出，印支以外的任何东南亚国家都不会因为南越的“陷落”而被共产党人控制。^④这类意见自然更难被接受。

几乎在越战的每个关键时刻，都出现过反对升级、主张降级或脱身的意见，而其提出者往往是地位很高的政府官员（从鲍尔斯、哈里曼到鲍尔，再到麦克纳马拉）。但是在1968年以前，此类意见无例外地被排斥。而且，从1965年开始，决策圈子越缩越小，圈外意见传至圈内越来越困难，而圈内人物相互间的意见交换也越来越有限。越战前景越是不妙，约翰逊及其高级幕僚们之间就越难展开正常的坦率的讨论，以致对现行政策的怀疑和反对几乎只在“两人之间最隐秘的意义上”存在。^⑤持不同意见者差不多全都陆续被排挤出政府，或调任与越战无关的职务，直至麦克

① Kearns, Johnson and the American Dream, pp. 252--253.

② Porter ed., Vietnam: Documentation, Vol. 2, pp. 330—331, 408—413; The Pentagon Papers, NYT Edition, pp. 476, 477.

③ Ibid., p. 592; Kolko, Anatomy of A War, p. 194.

④ The Pentagon Papers, Gravel Edition, Vol. 3, pp. 178—179.

⑤ Halberstam, The Best and the Brightest, p. 440.

纳马拉本人。

实际上，持不同意见者本身有很大的局限性，他们都不坚持己见。1965年7月下旬，鲍尔向约翰逊表示，尽管美国目前的航线非常危险，但如果决定照此前进，他将全力以赴。^①这个例子是典型的。从未有任何持不同意见者以辞职来抗议升级政策，更谈不上诉诸公众来反对。他们的意见本身也是不彻底的。除凯坦伯格外，他们仅建议战争降级，而不是完全停止轰炸北越和将美军撤出南越。可以说，行政当局内始终未出现真正的反战者。

本章参考书目

1. 文件

- McGarvey, Patrick J., ed., *Visions of Victory: Selected Vietnamese Communist Military Writings, 1964—1968*. Stanford Calif., 1972
- The Pentagon Papers, as published by the New York Times (abbr. NYT Edition). New York, 1971
- The Pentagon Papers. edited by U. S. Senate. Subcommittee on Public Buildings and Grounds (The Senator Gravel Edition) (abbr. Gravel Edition), 4 Vols., Boston, 1971
- Porter, Gareth, ed., *Vietnam: The Definitive Documentation of Human Decisions*, 2 Vols. (abbr. Vietnam; Documentation), Stanfordville, N. Y. 1979
- Public Papers of the Presidents of the United States; Dwight D. Eisenhower, 1954. Washington, D. C., 1960
- John F. Kennedy, 1961. Washington, D. C., 1962
1963. Washington, D. C., 1964

- Lyndon B. Johnson, 1965, Vol. 1. Washington, D. C., 1966
- Third National Congress of the Vietnamese Worker's Party; Documents, Vol. 1. Hanoi, 1960
- U. S. Department of State. Foreign Relations of the United States (abbr. FRUS). 1952—1954, Vol. 13. Washington. D. C., 1983
- 1952—1954, Vol. 16. Washington. D. C., 1983
- 1955—1957, Vol. 1. Washington. D. C., 1985
- 1958—1960, Vol. 1. Washington, D. C., 1986
- 1961—1963, Vol. 1. Washington, D. C., 1988

2. 著作

- Congressional Research Service, Library of Congress, The US Government and the Vietnam War; Executive and Legislative Roles and Relationships, Part II, 1961—1963. Washington, D. C., 1985
- Blaufarb. Douglas S., The Counter—Insurgency Era; U. S. Doctrine and Performance. 1950 to the Present. New York, 1977
- Cooper, Chester L., The Lost Crusade; America in Vietnam. New York, 1970
- Diggins. John P., The American Left in the Twentieth Century. New York, 1973
- Duiker, William J., The Communist Road to Power in Vietnam. Boulder. Colo., 1981
- Duncanson. Dennis J. Government and Revolution in Vietnam. New York, 1968
- Fall, Bernard, The Two Viet-Nams; A Political and Military Analysis. London, 1965
- Fishel. Wesley R., Problems of Freedom; South Vietnam since Independence. New York. 1962
- FitzGerald, Frances Fire in the Lake; The Vietnamese and the Americans in Vietnam. Boston, 1972
- Gelb, Leslie H., and Richard Betts, The Irony of Vietnam; The Sys-

- Goldman, Eric F. *The Tragedy of Lyndon Johnson*. New York, 1969
- Goulden, Joseph C. *Truth is the First Casualty: The Gulf of Tonkin Affair—Illusion and Reality*. New York, 1969
- Halberstam, David, *The Best and the Brightest*. Greenwich, Conn. Fawcett Crest edition, 1972
- The Making of A Quagmire*. New York, 1965
- Herring, George C., *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950—1975*. 2nd Edition, New York, 1986
- Hilsman, Roger, *To Move A Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*. New York, Delta Book Edition, 1967
- Honey, P. J. *Communism in North Vietnam*, Cambridge, Mass. 1963
- Johnson, Lyndon B., *The Vantage Point*. New York, 1967
- Kahin, George McT. *Intervention: How America Became Involved in Vietnam*. New York, 1986
- and John W. Lewis, *The United States in Vietnam*. 2nd Edition, New York, 1969
- Kearns, Doris. *Lyndon Johnson and the American Dream*, New York, 1976
- Kennedy, John F. "America's Stake in Vietnam," in *Vital Speeches*, Vol. 22 (Aug. 1, 1956)
- Kolko, Gabriel, *Anatomy of A War: Vietnam, the United States, and the Modern Historical Experience*. New York, 1985
- Krepinevich, Jr., Andrew F., *The Army and Vietnam*. Baltimore, 1986
- Lewy, Guenter. *America in Vietnam*. Oxford, 1978
- Oberdorfer, Don, *Tet! Garden City*. N. Y., 1971
- Papp, Daniel S., *Vietnam: The View from Moscow, Peking, Washington*. Jefferson, N. C., 1981
- Pike, Douglas, *Viet Cong: The Organization and Techniques of the National Liberation Front of South Vietnam*. Cambridge, Mass., 1966
- Race, Jeffrey. *War Comes to Long An: Revolution Conflict in A Viet-*

- namese Province. Berkeley, Calif. , 1972
- Rostow, Walt W. , Diffusion of Power: An Essay in Recent History. New York, 1972
- Royal Institute of International Affairs, Survey of International Affairs, 1954. London, 1957
- Survey of International Affairs, 1961, London, 1965
- Schandler, Jr. , Herbert. , The Unmaking of A President: Lyndon B. Johnson and Vietnam, Princeton, N. J. , 1977
- Schlesinger, Jr. , Arthur M. , A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House. Greenwich, Conn. , Fawcett Crest Edition, 1967
- Shaplen, Robert, The Lost Revolution: The U. S. in Vietnam, 1946—1966. New York, 1966
- Sheehan, Neil, A Bright Shining Lie: John Paul Vann and America in Vietnam. New York, 1988
- Taylor, Maxwell, Swords and Plowshares. New York, 1972
- Thies, Wallace J. , When Governments Collide: Coercion and Diplomacy in the Vietnam Conflict, Berkeley, Calif. , 1980
- Westmoreland, William C. , A Soldier Reports! Garden City, N. Y. , 1976
- Zagoria, Donald, Vietnam Triangle: Moscow, Peking, Hanoi. Indianapolis, 1967

3. 论文

- Brodie, Bernard, "The Tet Offensive," in Noble Frankland and Christopher Dowling, eds. , Decisive Battles of the 20th Century, London, 1976
- Burstein, Paul and William Fredenberg, "Changing Public Policy: The Impact of Public Opinion, Anti — War Demonstrations, and War Costs on Senate Voting on Vietnam War Motions," in American Journal of Sociology, Vol. 84 (1978)
- Butterfield, Fox. "The New Vietnam Scholarship," in New York Times Magazine. Feb. 13. 1983

- Chen, King C. "North Vietnam in the Sino — Soviet Dispute, 1962—1964," in *Asian Survey*, Vol. 4 (September 1964)
- "Hanoi's Three Decisions and the Escalation of the Vietnam War", in *Political Science Quarterly*, Vol. 90 (Summer 1975)
- Clifford, Clark M. "A Viet Nam Reappraisal," in *Foreign Affairs*, Vol. 47 (July 1968)
- Grinter, Lawrence E. "Bargaining Between Saigon and Washington: Dilemmas Linkage Politics during War," in *Orbis*, No. 18 (Fall 1974)
- Henry, John B. "February 1968," in *Foreign Policy*, No. 4 (Fall 1971)
- Herring, George C. "The War in Vietnam," in Robert A. Divine ed. , *Exploring the Johnson Years*, Austin, Tex. , 1981
- Huntington, Samuel, "The Basis of Accommodation," in *Foreign Affairs*, Vol. 46 (July 1968)
- Kahin, George MCT "The Pentagon Papers, A Critical Evaluation," in *American Political Science Review*, Vol. 69 (June 1975)
- Mandelbaum, Michael. "Vietnam; The Television War," in *Daedalus*, Vol. 111 (Fall 1982)
- Pelz, Stephen. "John F. Kennedy's 1961 Vietnam War Decisions," in *Journal of Strategic Studies*, No. 4 (December 1981)
- Small, Melvin. "The Impact of the Antiwar Movement on Lyndon Johnson, 1965—1968," in *Peace and Change*, No. 10 (Summer 1984)
- Verba, Sidney, et al. "Public Opinion and the War in Vietnam," in *American Political Science Review*, Vol. 61 (June 1967)

第九章

尼克松与美国力量的收缩

第一节 尼克松重返政坛

在1968年的美国总统选举中，尼克松与民主党总统候选人休伯特·汉弗莱以及一个第三党、美国独立党的候选人，亚拉巴马州的乔治·华莱士竞选，最后以微弱的优势击败汉弗莱获胜。1969年1月20日，尼克松宣誓就任美国第37任总统。

尼克松对白宫并不陌生，在艾森豪威尔当政期间，他曾任两届副总统。但是，与艾森豪威尔不同的是，他是战后第一个以政界核心人物、真正的职业政客的身份入主白宫的共和党人。

在担任副总统的八年时间里，尼克松曾多次作为艾森豪威尔总统的特使出使国外。他访问了55个国家，取得了丰富的处理国际问题和从事外交工作的经验。

尼克松对外交事务怀有极大的兴趣。他担任总统的特点之一是优先考虑外交事务，并且始终把制订对外政策的权力牢牢地掌握在自己手中。1968年竞选期间，他曾说道，“我一向认为，这个国家在内政方面可以自治，无需总统。你们所需要的只是一个能胜任的中国人管理国家内部事务而已。你们需要总统制订对外政

策。国务卿其实无足轻重。总统制订着对外政策。”^① 尼克松当选后对他的内阁班子的任命大致体现了他的这一思想。

受任国务卿的是威廉·罗杰斯。他是艾森豪威尔政府的助理司法部长，尼克松的老朋友。罗杰斯享有诚实正派的声誉，不搞政治派性，并因律师出身而具有谈判能力。但他缺乏外交工作经验，对国际事务也缺乏深邃的见解。作为尼克松的国务卿，罗杰斯并不处于制订政策的地位。尼克松任用罗杰斯，除了出于对他的信赖之外，主要是因为他需要一个能顺手驾驭、忠实地执行他的政策的人。

担任国防部长的是以支持军费开支闻名的威斯康星州的共和党众议员梅尔文·莱尔德。

在尼克松任命的顾问和内阁成员中，无论在地位上或影响上首屈一指的当推总统国家安全事务助理、前哈佛大学教授亨利·基辛格。

基辛格是来自德国的一名犹太籍移民。1938年，当基辛格15岁的时候，为了躲避反犹太主义的迫害，他的一家设法离开了德国，经伦敦来到纽约。二次大战后，基辛格进入哈佛大学。毕业后，又在那里任教。以后，他逐渐树立起外交政策专家和军事战略家的声誉。他在其成名作《核武器与对外政策》一书中提出的所谓“有限战争”的战略思想曾经对美国军事和外交战略产生过很大的影响，从而使他成为美国外交政策思想库中一位著名人物。

基辛格是一个更具有欧洲观念而不是美国观念的知识分子。他所崇拜的历史偶像之一是奥地利的“政治英雄”、一位19世纪初叶欧洲均势理论的实践家梅特涅。基辛格对梅特涅的思想和他奉行的“均势”外交政策有过精心的研究，并从中得出了他对外交谈判、均势政策、“国际秩序”以及所谓“和平结构”的看法。

^① 拉尔夫·德·贝茨：《1933—1973 美国史》下卷，中译本，人民出版社，1984年出版。第414页。

这些看法同他任尼克松的安全事务助理后所推行的政策有着密切的关系。

尼克松和基辛格两人都是现实主义政治家，对世界范围内的权力斗争持有相同的看法。基辛格所信奉的那种源于欧洲的“均势”理论以及他的“多极”世界的主张被认为对尼克松外交政策的形成提供了现实主义的理论依据。由于得到尼克松的赏识，基辛格在担任国家安全事务助理后很快成为总统最亲密的心腹、主要的谈判代表、排难解纷的左右手、凌驾于内阁成员之上的首席部长。他在对外政策方面出谋划策，发挥了远比国务卿更为有力的影响。他领导下的国家安全委员会成了制订外交政策和军事政策的大本营，成为美国总统史上最强有力的对外政策工具。

在国内，尼克松并不是一个得人心的人物。在1968年的总统选举中，只有43%的美国人投了他的票。在很多人看来，他能够登上总统宝座显然是一种意外。如果不是由于民主党因越南战争而大失人心，他很可能不会当上总统。然而，尼克松当政后，依靠他与基辛格的密切合作，打开了对外关系的新局面，使美国的对外政策能在一个动荡与变革的时代顺应世界的潮流，实现了具有历史意义的转折。

第二节 严峻的形势

当1969年初尼克松步入白宫之时，他面临着历史上许多美国人所未曾经历过的严峻形势。从60年代中期起，国际形势发生了巨大的变化。美国则因越南战争的沉重负担以及国内经济、政治与社会危机的发展而走向相对的衰弱。

（一）新的“力量中心”

60年代以前，东西方冲突集中在美苏两极上，两个超级大国之间的对抗统治着国际政治舞台。及至60年代后期，除了这个战略上的两极外，世界又出现了新的“力量中心”。西欧、日本的复兴，中国以及其他第三世界国家影响的增长使美苏两国已无法如战后初期那样有足够的力量控制世界。

60年代，中苏两个社会主义大国从意识形态的分歧发展到国家关系的冲突，从而使社会主义阵营出现分裂。其结果是中国逐步成为国际舞台上一支独立的政治力量，美国开始意识到中国在正在形成的美中苏战略三角中的作用。中苏分裂是60年代世界政治中最重大的事件之一，它被尼克松称为“当代世界上最深刻的国际冲突”。^①基辛格认为，战后初期和50年代那种双边冲突的时代业已结束，世界出现了由美、苏、中、日、西欧五个力量中心组成的多极结构，紧密的两极世界已开始让位于一个“多边外交的新时代”。在这种情况下，美国不应仅仅继续以往的政策，而是要使美国的政策适应多极世界的现实，包括利用中苏分裂和在五种力量中心之间寻求新的平衡。

（二）在西方联盟中面临挑战

1969年4月，戴高乐辞去总统职务。继任总统蓬皮杜继续执行戴高乐的独立和与东方缓和的政策。1970年，蓬皮杜访苏，次年苏联领导人勃列日涅夫回访法国。法苏两国先后缔结了“在出

^① Richard M. Nixon, U. S. Foreign Policy for the 1970's: Building for Peace, A Report to the Congress, February 25, 1971, Harper & Row, Publishers, Introduc-

现紧张局势时进行协商”和“两国合作的总原则”两项协定。法国还支持召开欧洲安全会议。尽管由戴高乐开始的法国的缓和政策还不是一种普遍意义上的东西方缓和，这种缓和仅限于欧洲的范围，然而它沉重打击了美国在西方联盟中的领导地位，对美苏冷战以及整个东西方关系产生了重要的影响。

西德政府早在 60 年代中期即开始谋求与东欧国家改善关系。及至 1969 年 10 月勃兰特的社会民主党政府上台，又积极推行一项新的“东方政策”。这项政策的基础是承认德意志民主共和国和战后西德与波兰的边界现状。勃兰特政府绕过美国直接与苏联及东欧国家谈判，谋求东西欧缓和与柏林问题的解决。基辛格在他的回忆录中曾谈到他和尼克松对勃兰特的“东方政策”的怀疑与担忧。^① 尼克松政府着手同苏联改善关系的部分原因就是为了让西德在排除美国的情况下单独与苏联实现缓和，以免损害美国在西方联盟中的领导地位。

（三）从优势到均势

60 年代在军事上的最大变化是美苏均势的逐步形成，即从战后至 60 年代初期美国对苏联的明显优势发展到 60 年代末两国在军力上大致相等。

1962 年，美国在战略核武器的数量与质量上仍全面领先于苏联。在陆基洲际导弹——战略武器最重要的方面，美国对苏联拥有 294 枚对 75 枚的优势。美国的潜艇发射洲际导弹为 144 枚，而当时苏联还没有这类导弹。^② 肯尼迪政府即依靠这一优势使赫鲁晓夫在 1962 年的古巴导弹危机中受到屈辱。但是，苏联在古巴导

^① Henry Kissinger: *White House Years*, Boston, 1979, pp. 529—34.

^② International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 1975—76*,

弹危机之后，“卧薪尝胆”，除继续增强它的常规军事力量外，在发展战略武器方面作出了巨大的努力，尤其是利用美国因越战的沉重负担而不得不限制它的核武器发展的机会，加快了核武器生产。1965年至1969年，美国陆基洲际导弹由854枚增至1054枚，而苏联则从270枚迅速发展到了1050枚，接近了美国的水平。及至1970年，在美国陆基洲际导弹继续保持1054枚的情况下，苏联的陆基洲际导弹又增至1300枚，在数量上取得了对美国的优势。^①尽管美国在潜艇发射的洲际导弹和战略轰炸机方面以及在多弹头分导技术上仍领先于苏联，苏联威力特别巨大的SS-9重型陆基导弹却对美国构成了严重威胁，而且苏联不久将掌握多弹头分导技术已在意料之中。美国核优势的丧失使美苏军力对比出现了新的格局，而且力量对比还在继续朝不利于美国的方向发展。

（四）经济地位的下降

60年代后期，美国经济也开始暴露出一些严重的问题。尽管越南战争延缓了经济危机的到来，使经济在整个60年代保持了较高的增长率，然而，通货膨胀却日益加剧。1966至1967年，美国国内的通货膨胀率为3%，1968年上升到4%。^②尼克松上台后曾企图用紧缩通货的政策来抑制通货膨胀，并借助于越战开支的降低和削减空间计划等来减缓联邦开支的增长。但是越战的继续以及国会自由派议员要求增加国内项目开支的压力使他压缩联邦开支的努力受到限制。与尼克松的愿望相反，美国联邦预算继续出现亏空，通货膨胀情况不断恶化。1969年通货膨胀率达到5.6%，

^① Stanford Arms Control Group, *International Arms Control: Issues and Agreements* 2nd ed., Stanford University Press, 1984, p. 220.

^② Richard S. Kirkendall, *A Global Power: America since the Age of Roosevelt*,

1970年又增至6.5%。与此同时，到1970年底，失业率达到6%。^①

国际上，西欧、日本在经济上的重新崛起使它们成为美国的主要竞争对手，对美国的经济地位构成威胁。美国的出口竞争能力降低。外国商品进入美国市场的压力增大，尤其是日本商品的大量进口成为美国经济的一大问题，引起了国内制造商和劳工部门的严重关切。在美国同它的盟国的关系中，经济关系已成为最脆弱的一环。

战后大规模的对外援助以及在海外承担大量的军事义务给美国带来了沉重的经济负担，并造成美元的大量外流。到60年代后期，国内通货膨胀和越战的支出又使美元地位进一步遭到削弱。由于国外的美元持有者用美元兑换黄金，美国的黄金储备不断下降。到1970年，国外所持有的过剩美元如按每盎司35美元折算，美国的黄金储备已不够兑换。这一切对美国的财政收支状况产生了严重影响。从1971年起，美国自1893年以来一直处于顺差的对外贸易开始出现逆差，从而使美国的财政状况更为困难，美元危机更形深重。在这种情况下，美国国会开始采取措施，一面削减对外援助，一面限制商品进口，掀起了一股保护主义的浪潮。

1970年8月，国会通过了经济稳定法案，授权总统采取行动稳定物价、房租和工资。尼克松起初一直反对这一计划，但由于通货膨胀的压力，外贸与国际收支逆差的加剧以及公众的信任不断丧失，他不得不于1971年8月15日通过全国电视宣布实行一项新经济政策。这项政策包括在国内实行90天的物价与工资冻结，同时暂停美元与黄金的自由兑换，停止按每盎司35美元的价格向外国中央银行出售黄金，并对进口商品征收10%的附加税。到1971年12月中旬尼克松在亚速尔群岛会晤法国总统蓬皮杜

^① Richard S. Kirkendall, *A Global Power: America since the Age of Roosevelt*,

时，美国又同意美元贬值。在接着于华盛顿举行的世界十大工业国的一次会议上，美国将黄金价格从每盎司 35 美元提高到 38 美元，从而使美元贬值 8.57%。西德和日本则各自同意重新确定本国币值，将它们的货币分别升值 13% 和 17%。尼克松的新经济政策对美国当时面临的严重的经济形势起到了某种缓解的作用，但它却标志着 1944 年布雷顿森林会议建立起来的以美元为中心的国际货币体系开始瓦解和美国“金元帝国”霸权地位的衰落，这也是美国在战后扮演“世界警察”的角色而在经济上付出的高昂代价。

（五）越战的沉重负担

然而，尼克松在国外面临的最大困境莫过于美国深深地陷于越南战争的泥潭之中。越战使美国社会几乎到了崩溃的边缘。

尼克松上任之初，美国在越南的军事人员超过 54 万。伤亡数字依然很大，平均每周 200 人。越战是美国历史上的一场大悲剧，它给美国的政治、经济、社会和心理带来了深刻的危机。

美国从事越南战争的非正义性以及战争给越南这个国家带来的破坏与苦难使世界各国对美国的看法发生了深刻的变化。人们对美国社会的道德准则丧失信心，并由于战争引起美国国内动乱而对美国内部的稳定产生怀疑。美国人民则无法理解为什么要花费如此高昂的代价在一个对美国并不构成直接威胁的地方去为“美国的利益”作战。许多美国人认为，越南战争是违背美国理想的一场不道德、不必要的战争。越战是一个错误已成为美国国内的普遍认识。

随着越战的升级，美国国内的反战运动蓬勃发展。尤其是广大青年学生成了反战运动的主力军。60 年代后期，美国大学校园普遍出现了战后从未有过的动荡。1969 年 11 月 15 日华盛顿 25 万学生上街示威在美国引起很大的震动。它表明美国新一代开始

觉醒。他们在要求结束越战的同时，提出反对种族歧视、反污染、反战争宣传等口号，揭露与批评美国的种种社会弊端，要求美国政府从注意国家“安全”转到更多地关心国内社会需要方面来。

（六）新孤立主义的兴起

越南战争激发了美国国内空前的社会动乱，但是它对美国社会最大的影响还在于美国公众中乐观情绪的消失，公众对美国传统的社会准则丧失信心。这种影响在对外关系上的反映则是公众中孤立主义情绪的复活。

越战时期，被美国史学界称为“新孤立主义”的思潮兴起，它是伴随着美国国力的衰落和在世界上的地位下降而出现的，也是美国人对越南战争的一种反思。它的基本特点是要求减少美国在海外承担的义务，放弃美国自第二次世界大战以来在世界上的干涉主义，并将美国的注意力更多地从国外转向国内，以便使美国的对外关系同它的国力相适应。民意测验表明，大多数美国人不仅要求结束越战，而且要求削减国防预算，赞成限制美国在世界上的作用，甚至要求美国从欧洲撤军，反对使用美国军队来“保卫盟国免遭侵略”。由于西欧国家的复兴，人们越来越怀疑美国是否有必要像战后 20 多年来所做的那样，继续在欧洲保持一支 30 万人的军队来向西欧国家提供安全保护。1969 年，民主党参议员曼斯菲尔德曾提出一项要求美国从欧洲部分撤军的修正案，最后虽以几票之差未获参议院通过，却反映了美国国内要求放弃对西欧联盟承担义务的孤立主义情绪。

（七）行政当局与国会关系的变化

越南战争使美国政府与国会的关系进入了一个新时期。

此后，杜鲁门的民主党政府在对外事务方面，曾有效地在国

会与行政部门之间建立了一种比较融洽的关系。总统往往在对付“共产主义危险”的借口下，在决定全球范围的国家利益和制订重大外交政策时握有极大的权力。总统与国会之间在制订重大外交政策方面进行过大量的合作。但是这种合作关系从60年代后期起因越战的不断扩大而逐渐恶化。国会以及各种利益集团要求在估价国家利益和制订外交政策方面拥有更大的发言权。国会一再重申它决心在外交事务方面行使宪法所赋予它的权力而不再愿意听命于白宫。

作为一名共和党总统，尼克松而对的是一个民主党议员占据多数的国会。1969年，民主党在众议院占有242席，共和党仅190席；在参议院，民主党占57席，共和党43席。

尼克松上台不久，参议院即开始出现要跟总统摊牌的情绪。国会力图恢复它所失去的权力与威信。1969年6月，参议院全体会议通过外委会提出的一项决议，规定总统未经国会同意，不得将美国军队投入到国外的敌对行动中去。1970年4月，在尼克松未经国会同意命令美国军队入侵柬埔寨后，外委会一致通过库珀和丘奇两位参议员联名对外援法提出的一项附加修正案，即库珀—丘奇修正案。它规定总统不得动用任何款项把美国地面部队或军事顾问派往柬埔寨。这项修正案最初遭众议院否决，但在参议院获得通过。到1970年12月29日，这项修正案成为法律，而且还增加了一项禁止把地面部队派往泰国和老挝的条款。1970年12月31日，国会通过一项提案，撤消1964年的东京湾决议。1972年通过的凯斯法要求行政当局将所有缔结的国际协定在执行不超过60天内向国会提交，从而限制了总统同外国缔结秘密行政协定的权力。

在限制总统权力方面影响最为深远的是1973年国会推翻总统的否决而通过的《战争权力法》。该法案规定在未经国会特别授权的情况下，美国总统向国外派遣军队不得超过60天（特殊情况下可延长至90天）。《战争权力法》成为自60年代以来国会对总

统权力最重要的制约。

70年代，国会还一再采用削减国防预算的办法限制美国政府在国外的军事卷入。1950—1969年，国会平均每年削减国防预算1.7%，削减非国防预算9.2%，而从1970—1975年，情况倒了过来，国防预算平均每年削减6%，而非国防预算每年则增加4.7%。这使得国防预算在整个政府开支中所占的比重从1970年的40.8%减少到1977年的24.3%。^①国会对国防开支的限制实际上使总统不可能承担新的海外军事义务。总之，尼克松面对的是一个越来越难以合作的国会。自1947年杜鲁门总统宣布“遏制”政策以来，两党对外交政策的一致支持已不复存在。美国总统在决定国家利益和制订重大外交政策时已失去了以往拥有的那种自由度。

尼克松当政时期，美国正面临由顶峰走向衰落的历史转折。严酷的现实迫使美国着手调整其全球战略和外交政策，使得尼克松政府不得不设法在大致不危及西方安全和美国国家利益的前提下，从承担全球义务的高水平上退下来，实行全球性的退却。尼克松在他1971年2月向国会提交的美国外交政策年度报告中说，“我们已到了一个时代的结束之时，战后的国际关系秩序业已结束，决定1945年以来美国外交政策思想和实践的条件也随之成为过去”，“我们的政策必须进行调整”。^②这种调整，用尼克松的话来说，是为了“制定一种新的对外政策来适应一个新时代的需要”。^③它最终导致了70年代美国力量的收缩。

^① John L. Gaddis, *Strategies of Containment*, Oxford University Press, Inc., 1982, p. 322.

^② Richard M. Nixon, *U. S. Foreign Policy for the 1970's: Building for Peace, A Report to the Congress*, February 25, 1971, Harper & Row, Publishers, p. X, p. XIII.

^③ 《尼克松向美国国会提出的对外政策报告》，1972年2月9日，中译本，上海人民出版社，1980年出版，第8页。

第三节 从关岛声明到“尼克松主义”

(一) 关岛声明

1969年7月21日，“阿波罗11号”宇宙飞船将美国宇航员尼尔·阿姆斯特朗和埃德温·奥尔德林送上了月球。两天后，尼克松为“阿波罗11号”的溅落飞赴南太平洋。这是尼克松开始一项环球旅行计划的第一站。

在迎接登月归来的宇航员之后，尼克松首先在关岛作短暂停留。他在关岛的一个军官俱乐部同随行记者举行了一次非正式的谈话，作了一篇不供直接引用的外交政策演说。根据基辛格在回忆录中的记述，尼克松对记者说，美国“必须避免采取那样一种政策：它使亚洲国家如此地依赖我们，以致我们被拖进我们正在越南碰到的那种冲突中去”。^①

在记者的追问下，尼克松又回答说：

我认为，时至今日，美国在同我们所有的亚洲朋友的关系方面，（应该）十分强调两点：一，我们一定要遵守条约义务，例如，根据东南亚条约组织对泰国承担的条约义务；但是，二，就内部安全问题而言，在军事防务方面，除拥有核武器的大国的威胁以外，美国要鼓励而且有权利期待，这个问题将越来越多地由亚洲国家自己来处理，而且这样做的责

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第392页。

任也由它们来承担。^①

尼克松选定关岛作为他发表这篇演说的地点不无用意。因为关岛是美国在太平洋上的一个重要岛屿，在那里发表一篇被认为是对美国太平洋政策的原则性声明，提出奠定美国亚洲政策基石的新方针当然是十分适宜的。

（二）“尼克松主义”的形成

尼克松的关岛声明起初被人们称为“关岛主义”，以后几经补充说明，又被正式称作“尼克松主义”。它向人们发出的主要信息是：美国将不再卷入像越南战争那样的战争，并将减少在亚洲承担的军事义务，但同时将以新的形式对这个地区提供经济 and 军事援助。由于关岛声明是不供直接引用的，因此人们除了知道它的大体内容外，始终得不到它的原始文本。直到尼克松 1969 年 11 月 3 日关于越南问题的演说以及在他 1970 年 2 月 18 日向国会提交的外交政策年度报告里，才把他在关岛的非正式谈话提炼成以下三个要点：

（1）“美国将信守它的一切条约义务”。

（2）“如果一个核国家威胁一个同我们结盟的国家的自由，或者威胁一个我们认为它的生存对我们的安全以及整个地区的安全至关重要的国家的自由，我们将提供援助。”

（3）“如果发生其它类型的侵略，我们将在接到请求时，提供适当的军事和经济援助。但是我们将指望直接受到威胁的国家承

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第292页。Public Papers of American Presidents: Richard Nixon (1969), G. P. O. (1971), pp. 544—556

担主要责任来提供其防务所需的人力。”^①

早在1967年10月，美国对外关系的权威性刊物《外交季刊》曾刊登过尼克松撰写的一篇以《越南后的亚洲》为题的文章。尼克松在文章中指出，“其他国家必须认识到，将来美国作为世界警察的作用很可能是有限的”，因而在向美国提出援助要求之前，必须由“地区国家自己作出集体努力来遏制威胁”。文章还强调，“在设计亚洲的未来时，……需要微妙地鼓励某种在亚洲的主动性”，“未来美国与亚洲关系的中心模式必须是美国支持亚洲的主动性”^②。

实际上，“尼克松主义”在这篇文章中已初露端倪，只是这篇文章在当时并未引起人们足够的重视。尼克松的关岛讲话是他执政后首次发表的重要的外交政策声明。这一声明宣布了尼克松的外交政策纲领。从1970年起，总统一年一度致国会的外交政策报告又多次对美国外交政策的基本原则加以阐述，遂使“尼克松主义”得以不断充实与完善。

尼克松在他1970年2月致国会的外交政策报告中把“尼克松主义”的中心思想解释为：

美国仍将参与盟国与友邦的防卫和发展。但是……美国不能——也不会——为世界上所有自由国家设想和拟定全部计划，执行全部决策，承担全部防务责任。如果我们的援助能在某地显著生效，并且这样做对我们有利的话，我们将会提供援助。^③

① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社 1980年出版，第293页。

② Richard M. Nixon, "Asia after Vietnam" Foreign Affairs, Vol. 46 (October 1967).

③ Richard M. Nixon, First Annual Report to the Congress on U. S. Foreign Policy for the 1970's, February 18, 1970.

在1971年2月的外交政策报告中，尼克松指出，“尼克松主义是为了反映如下现实：美国的重大作用仍然是必不可少的；其他国家能够而且应当为它们自己，同时也为了我们而承担更多的责任……”^①

（三）基辛格与“尼克松主义”

有人认为，“尼克松主义”并非尼克松本人的创造。当然，就关岛声明而言，它主要是尼克松自己的作品，而不是国家安全委员会拟定的。美国国务院也未参与起草。就连基辛格本人也未料到尼克松会发表这样一篇谈话。然而，“尼克松主义”同基辛格的思想关系极大。基辛格长期研究当代外交。他的现实主义的外交理论以及他的关于均势与国家利益的概念对尼克松外交政策的形成有很大的影响。由于两人在思想观点上的一致，使得尼克松在许多重大外交政策问题上接受了基辛格的建议。

就在尼克松发表关岛声明前不久，7月18日，基辛格在他为尼克松出访而撰写的一篇背景文件中概述了美国政府在越南战争后对亚洲的哲学。他在文件中写道：

关于承担义务性质的争论……更根本地说，取决于美国对自己在世界上的作用这个观念，取决于各国在与全面安全和全面进步的关系中的固有的意义。

我们所要讨论的是，像我所指出的，这些国家怎样设想它们自己的未来，因为，展望今后十年，不言自明的是，我们将要去访问的亚洲、东南亚的前途，必须依靠的不是在华盛顿制定的指示，而是这个地区的劲头、创造性和合作。

^① Richard M. Nixon, U. S. Foreign Policy for the 1970's; Building for Peace, A Report to the Congress, February 25, 1971, Harper & Row Publishers, p. 2.

我们仍然愿意参加，但是我们不能提供所有的主意和所有的资源。主动性必须越来越多地移到这个地区。因此，我们认为我们对它们前途的看法是重要的。^①

基辛格所表明的上述观点与尼克松的关岛声明具有极大的一致性。因此，许多人认为“尼克松主义”来源于基辛格的思想与建议，甚至有人把“尼克松主义”称作“尼克松—基辛格主义”。

(四) “尼克松主义”的实质

美国国内外有些人认为，“尼克松主义”模棱两可，含混不清。它既可被看作是美国准备收缩其力量的政策纲领，又可被解释为替美国继续在全球各地进行干预作辩解。实际上，这种模棱两可与含混不清正好反映了尼克松政府的为难处境。到60年代末，美国力量的收缩已呈无法逆转之势，但是，这又是一件极其困难的任务。尼克松担心的是，这种收缩如果进行得太慢，就将失去国内的支持；进行得太快，又可能使盟国和友邦对美国的领导能力丧失信心并使敌人与对手对美国作出错误的估计。因此，“尼克松主义”不得不兼顾两个方面，既要使公众舆论相信尼克松政府在越南的基本目标是撤军和结束美国的卷入，表明美国将从在国外承担广泛义务的高水平上退下来，又要强调美国将继续承担业已承担的条约义务，以便让美国在亚洲的盟国放心，这样做不是要抛弃它们。

然而，“尼克松主义”的基本方向是明确的，它为70年代的美国外交政策定下了基调，这就是向全世界宣告了一个时代的结束和一个新的时代的来临。在这个新的时代里，美国仍将肩负大

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第201页。

部分的重担和责任,但要求其它国家必须比以前更多地分担责任。尼克松在他的回忆录中也曾对“尼克松主义”作过说明。他指出,美国“需要实行新的亚洲政策,以确保将来不再发生越南那样的事情”。他表示,美国“将继续承担我们业已承担的条约义务”,但同时强调,“除非出于我们切身利益的需要,我们将不再承担任何新的义务”,“从现在起,我们只准备向那些愿意承担责任、以自己的人力来自卫的国家提供物资和军事经济援助”^①。“尼克松主义”的首要目标是通过使战争“越南化”来结束美国在越南的卷入,然后再进一步把“越南化”的设想扩大为未来的“亚洲化”设想。它期望亚洲国家能更多地“自助”,在地区安全上承担更大的责任。

当然,“尼克松主义”并不是要求美国回到孤立主义的年代。早在1969年6月,尼克松在科罗拉多州空军学院的一次讲话中即把那些批评他的军事与外交政策的人斥为“新孤立主义者”,认为这些人要使美国“背离世界”,并声称他“同怀疑论者及孤立主义的不一致是基本的”^②。1970年2月,尼克松在同伦敦《星期日泰晤士报》副主编弗兰克·贾尔斯和亨利·布兰登的谈话中再次指出,必须把他的外交政策的基本目标“看成是抵挡目前新孤立主义浪潮的一种努力”^③。尼克松属于“国际派”。他担心孤立主义情绪在美国的复活。“尼克松主义”并不是一个要美国退出亚洲的方案,它并未放弃战后美国外交政策的基本目标以及美国在亚洲和世界各地的军事存在。它所要求的仅仅是使美国承担的义务同它自身的利益以及它有限的资源和力量相适应。按照“尼克松主义”,今后美国必须更加小心地审查它承担的义务。美国将继续卷

① 理查德·尼克松:《尼克松回忆录》中册,中译本,商务印书馆,1979年出版,第39页。

② Selig Adler: “The Ghost of Isolationism”, *Foreign Service Journal* (November, 1969), p. 36.

③ 亨利·布兰登:《美国力量的收缩》,中译本,三联书店,1974年出版,第112页。

入世界事务，包括亚洲事务，但它将仅仅承担那些为美国切身利益所必需的义务，而盟国与友邦将分担更多的责任。在今后亚洲发生战争的情况下，美国将主要担负经济和军事供应义务并提供海空军支援，而由亚洲国家自己提供必要的地面部队。

“尼克松主义”使美国终于实现了结束越战的目标，摆脱了战争带来的沉重负担。不仅如此，它的实施还使美国缓和了同苏联的关系，并打开了同中华人民共和国关系的大门，从而使美国的对外关系进入了一个以“缓和”东西方关系和收缩美国海外力量为特点的新时期。

第四节 结束越战

（一）“越南化”政策

在1968年的选举运动中，尼克松曾允诺要结束越南战争。在国内反战情绪日益高涨的情况下，他向选民保证要制订一项迅速结束战争的“秘密计划”。

结束越战是尼克松第一任期在外交政策方面优先考虑的问题。为了达到这一目的，尼克松采取的办法是把美国在越南承担的军事义务转给南越当局，使美国军事力量逐步撤离越南，最终实现他的使越南战争“越南化”的目标。

但是，尼克松政府很快就认识到，美国要想从越南脱身是一件极其困难的任务。正如1969年1月12日《华盛顿邮报》记者查默斯·罗伯茨所分析的那样，“竞选运动已经很清楚地表明，绝大多数美国人要求从越南脱身，但是这种脱身又不能成为对迄今已达31000多名的美国牺牲者的讽刺。这两种态度结合起来，就使尼克松先生在时间和实质问题上都受到了限制”尼克松和其辛

格都认为，越南是对美国“意志”和“信誉”的严重考验。若美国简单地从越南“一走了之”，那将意味着“放弃南越”和“承认失败”。为了“体面地”结束战争，尽管美国不想以取得军事胜利为目标，起码也要使美军的撤离不致引起南越政权的迅速垮台，否则将使美国对其他国家所承担的义务的可信性受到无可挽回的损害。

为了实施“越南化”计划，尼克松政府采取了两手政策，一面在越南继续保持强大的军事压力，一面寻求通过谈判实现和平解决。但是，政府内部对战场形势的分析却存在两种不同的观点。

以参谋长联席会议、太平洋美军总部、驻越美军司令部和西贡美国“大使馆”为代表的一派持比较乐观的看法。这一派认为，越南的形势对美国有利，北越同意在巴黎举行和谈表明了它在军事上的“虚弱”，美国在越南已采取的两手行动“应当坚持下去”。另一派以国务院和五角大楼以及中央情报局为代表。他们认为，已经取得的成果是“夸大了的和不牢靠的”，在政治上没有取得“切实的进展”，北越在战场上或在和谈方面采取的行动都不是出于“软弱”，越南的形势最多不过是“一种相持不下的僵局”，而“一项妥协的解决办法对越南来说是唯一可行的出路”。^①

1969年3月形成的一份国家安全委员会文件就美国在越南应当采取的措施提出了几种可供选择的方案。最后又归结为两种方案：一是采取包括威胁升级或实际升级的办法继续对越南北方施加军事压力；二是削减驻南越美军，让南越军队承担越来越大的责任，以此作为在谈判桌上压河内的又一手法。这份文件反映了尼克松本人在越南问题上的观点，即否定迅速撤军，采取边撤边谈同时施加军事压力的政策。

与一面施加军事压力、一面坚持谈判的两手策略相配合，尼

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，

克松政府的撤军计划开始付诸实施。

1969年6月8日，尼克松和南越伪政权“总统”阮文绍在太平洋上的中途岛举行会谈。会谈结束后，尼克松不顾阮文绍的反对，宣布到8月1日为止将从南越撤走25000名美军，并表示将在今后几个月内考虑进一步撤军。这是尼克松上任以来宣布的第一个撤军计划。

9月16日，尼克松又宣布，到12月15日，驻越美军将再减少40500人，届时将使撤军总数达到65500人。与此同时，尼克松政府又以空前的规模向南越政权提供援助，加速南越武装力量的现代化，以弥补因美军的撤退而造成的力量削弱。南越当局则在美国的大规模援助下，实行全国总动员，规定从18岁至38岁的男子必须服役，结果使南越正规部队的数量不断增加，由1968年的74万到最后扩大至110万。

1970年4月20日，尼克松宣布将在12个月内撤军15万人。当时的打算是在1970年内撤走六万人，余下的九万人到1971年才撤走。1970年秋天，尼克松政府迫于国内反战运动的压力，又把原定的撤军时间表略加提前。新的时间表要求1970年内的撤军人数达到九万人，其余的六万人将到1971年5月之前撤完。

1970年11月，尼克松政府还着手为结束越战重新制订一项战略。这项战略规定在1971年5月撤完原先计划撤出的15万人以后，再宣布一次大幅度的撤军，然后继续频繁地宣布小量撤军，直到1972年夏天达到仅剩五万人左右的目标。这五万人将一直留到达成协议为止。此外，美国还将在1971年的某个时间，宣布不再在越南参与地面战斗并以此来换取停火。尼克松和基辛格制订的这一战略在1971和1972年大体上得到了实施。及至1972年5月1日，驻越美军已减少至69000人，至7月1日，仅剩49000人。

(二) 战争升级

尼克松上任后不久，美国在南越面临的军事形势再度恶化。1969年2月22日，民族解放阵线武装力量在尼克松就任总统后首次出访前夕发动了大规模攻势，使驻越美军和南越伪军遭受重大伤亡。于是尼克松决定下令轰炸柬埔寨，从而使战火蔓延到柬埔寨境内。美国的借口是民族解放武装力量是从柬埔寨境内的基地向美军发动进攻的，并且还通过柬埔寨运进了大量的补给品。

3月17日，美国B-52飞机开始轰炸柬埔寨境内所谓的“共产党庇护所”。与此同时，尽管从1968年11月1日开始的“暂停轰炸北越”的决定继续执行，美国还提高了在南越境内的轰炸水平。

1970年春，老挝的形势又恶化起来，在短时间内成为美国在印度支那注意力的焦点。

自1963年以来，美国一直指责越南北方把老挝南部的胡志明小道当作通往南越战场的纽带，大批北越军队通过这一小道开赴南越。美国还指控越南北方在老挝北部驻扎大量军队，并在老挝内战中支持由苏发努冯亲王领导的爱国武装力量。1969年底，美国又声称越南北方向老挝中部的查尔平原增派军队，并运去大量额外的装备。

1970年2月17日，在驻老挝大使戈德利的请求下，美国开始出动B-52飞机轰炸老挝。这一新的军事行动在美国国内引起了轩然大波。国会和舆论界对政府的战争升级提出了尖锐的批评。不久，老挝战场形势出现了有利于美国的转折。至3月底，老挝危机已大致平息。

然而，印度支那的局势却是一波未平，一波又起。就在老挝战争刚刚过去不久，美国又在柬埔寨陷入了更大规模的军事卷入。

1970年3月18日，正在莫斯科访问的柬埔寨国家元首西哈努克亲王在一次不流血的军事政变中被废黜，激烈反共的右派将

朗诺上台。两天后，西哈努克亲王在北京发表声明，指责美国中央情报局是这次改变的幕后策划者，并谴责朗诺—施里玛达政权是“美帝国主义的走狗”。越南民主共和国也声称柬埔寨的军事政变是由美国策动的，并称朗诺政权为“亲美极右集团”。美国则否认对它的指控。

至4月初，柬埔寨国内局势日趋紧张。美国声称越南北方军队为推翻朗诺政权而开始在柬埔寨境内发动进攻。4月14日，朗诺通过广播宣布将“接受任何来源提供的任何不附带条件的外援”。次日，朗诺政权又要求美国给予军事和经济援助。据尼克松的判断，朗诺只有获得支援才能生存下去。若朗诺垮台，“南越将不仅从北面而且从西面受到威胁”。4月26日，尼克松作出决定，将全力以赴进攻“共产党人在柬埔寨的庇护所”。

入侵柬埔寨的决定在尼克松政府内部引起了严重分歧。国务卿罗杰斯和国防部长莱尔德反对在柬埔寨投入美国部队。基辛格是尼克松的支持者，但他的三名高级助手决定辞职以示抗议。

4月30日，尼克松正式宣布，美国作战部队在空军支援下入侵了柬埔寨。这是美国在印度支那的又一次严重的战争升级行动，它使一再表示要使战争“越南化”的尼克松政府重新扩大了它在印度支那承担的军事义务。

1971年初，在入侵柬埔寨之后仅仅九个月，尼克松政府又决定发动一次新的人侵老挝的军事行动。美国的借口与1970年初入侵老挝时一样，即指责越南北方正通过老挝境内的胡志明小道将大批人员与物资运往柬埔寨和南越，以便为发动1971年的春季攻势作准备。美国认为，自1970年美国在柬埔寨发动军事攻势以来，胡志明小道已取代柬埔寨境内的西哈努克港，成为北越主要的补给线。1月18日，尼克松批准了一项入侵老挝的重大军事行动，决定由南越陆军实施入侵，美国提供空中掩护和炮火支援，并出动直升机运送部队与物资。

2月8日，南越伪军越过边界进入老挝。然而，入侵部队遭到

解放武装力量的坚强抵抗。南越伪军伤亡惨重。在这种情况下，南越军队不得不从3月18日起开始撤退。至3月下旬，入侵以未能达到预定目标而宣告结束。它证明了南越军队没有足够的力量发动攻势，因而使人们更加怀疑尼克松的“越南化”计划的效果。

1972年春，越南战争出现了空前严重的升级。口口声声表示要尽早结束越战的尼克松在使战争升级方面却比他的前任走得更远。

4月1日，尼克松授权美国空军对非军事区以北地区进行袭击，理由是美国声称3月30日越南北方武装力量越过非军事区向南越发动了大规模进攻。4月4日，尼克松指示把对越南北方的空袭推进到18度线并向东南亚增派空军与海军力量。在空袭中，美国第一次对越南北方使用了B-52轰炸机。从4月9日起，尼克松再次增调海空力量并授权空军可以空袭北方远至19度线的地方。4月16日，美国的空袭又一次升级。它出动了大批B-52飞机对20度线以北的海防与河内等城市进行猛烈轰炸。

尼克松政府所以敢于采取如此大胆战争升级行动是因为它认为当时的形势已出现了某些有利于美国的变化。从国内看，到1972年，驻越美军大部分已撤走，国内征兵实际上已停止，从而使反战运动的势头得到一定的缓和。在国际上，美国已同中国建立了一种新的关系，同苏联的缓和也正在建立。在这种情况下，美国认为它对越南北方施加军事压力不致引起苏中两国过分强烈的反应。

在向越南北方实施大规模轰炸的同时，美国再次向苏联施加外交压力。它指责苏联向越南北方提供武器，因而要对这次战争升级负责。美国向苏联暗示，越南局势的恶化可能使正处在最高级会谈前夕的美苏关系受到损害。美国还提醒苏联，由于它在军事上支持越南北方，美国将对苏联要求它敦促西德批准东西德条约不予理会。

苏联除抗议美国的战争升级并为自己进行辩解外，并未表现

出不惜使苏美关系恶化的意图。相反，苏联采取了低调的姿态。在4月16日美国空军炸中了停泊在海防港内的四艘苏联商船后，苏联的抗议也是温和的。苏联甚至还建议基辛格秘密访苏，为即将举行的两国首脑会晤作准备并讨论越南问题。在莫斯科，勃列日涅夫告诉基辛格，苏联并不支持越南北方的进攻，并表示尽管越南民主共和国已正式要求苏联取消同美国的首脑会晤，苏联仍将进行首脑会晤^①。显然，在尼克松于1972年2月访华之后，苏联不准备轻易地冒取消美苏首脑会晤的风险。

然而，就在美苏首脑会晤前不久，尼克松又一次使美国在越南北方的战争行动空前升级。5月8日，尼克松在向全国发表的电视讲话中宣称，他已下令对北越港口实施布雷。

苏联对布雷一事的反应仍然是比较温和的。尽管塔斯社对此进行了强烈谴责，苏联政府仅向美国递交了一份简短的抗议照会。照会仅仅提到了轰炸给苏联船只和人员所造成的损失，对布雷一事却只字未提，而且照会是通过秘密渠道递交的，表明苏联并不想公开表态。苏联也未因布雷而停止它在日内瓦参加限制战略武器会谈的工作。当时正在华盛顿访问的由苏联外贸部长率领的一个贸易代表团仍呆在华盛顿。

5月10日，多勃雷宁大使在会见基辛格时暗示首脑会晤仍将举行，这使从危机开始以来一直担心首脑会晤可能被取消的尼克松政府如释重负。苏联不愿取消首脑会晤是因为它希望在中美两国不久前建立了新的关系之后，使美苏关系与之保持平衡。此外，它还担心美苏关系的恶化会破坏业已取得进展的苏联在欧洲的缓和政策，并使它发展美苏贸易的希望成为泡影。

美国对越南北方的战争升级使尼克松政府内部的分歧又一次激化。在作出扩大对越南北方轰炸的决定之前，国防部和国务院

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第四册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第107页

即表示了不同意见。国防部长莱尔德担心轰炸会引起国会的大吵大嚷。国务卿罗杰斯深怕这样做会危及美苏首脑会晤。中央情报局对施加军事压力的效果表示怀疑。在讨论布雷决定时，莱尔德认为布雷没有必要，罗杰斯的态度模棱两可，中央情报局的分析则是悲观的。但是，这一切都未能阻止和改变尼克松与基辛格采取强硬立场的决心，尽管他们自己也因怕损害同中苏两国的关系而在布雷问题上顾虑多端。

从这次战争升级直到1972年10月，尼克松政府一面利用它同中苏两国的关系对越南北方施加影响，一面继续在越南依靠军事压力。美国在这一地区保持了五艘攻击性航空母舰和200多架B-52轰炸机的强大的海空力量。从5月9日至10月23日，美国共向越南北方发动了41500架次的空袭。这表明尼克松政府在实施“越南化”计划的同时，始终不放弃施加军事压力和使战争升级的政策。

（三）反战运动

60年代后期，美国国内反战运动的蓬勃兴起使美国社会陷于空前严重的动荡之中。它削弱了尼克松政府的地位，迫使它不得不把结束越战置于对外政策的首位，并加紧实施收缩美国军事力量的方针。

1969年，尼克松政府在国内遇到的是公众的抗议示威以及舆论和国会不断提出的要政府在谈判中作出更多让步的要求。人们指责尼克松政府未能充分致力于实现和平。尽管当时和谈正在进行，美军已开始从越南撤退，战争引起的国内动乱却有增无减。

8月份，反战运动的领导人宣布要从10月15日起举行一系列的每月一次的大规模示威活动以对政府施加压力。

10月15日，华盛顿爆发了有25万人参加的反战大示威。波士顿的示威人数为10万。其他大城市也举行了规模不等的示威。

这次全国性的反战示威是历史上规模最大的一次。示威者要求美国军队立即和全部撤出越南。11月15日，在华盛顿和其他一些大城市又一次举行了声势浩大的反战示威。在这次示威中还发生了一些暴力事件。

与反战运动相呼应的是，1969年冬季和1970年春季，许多美国大学校园发生了严重的骚乱。据估计，在1969—1970年这一学年中，发生了1800次示威，7500次逮捕，247起纵火案，共造成462人受伤和8人死亡^①。大部分骚乱并不直接同越南战争有关，而是针对学校的种种弊端和社会上的非正义现象。但是，人们认为，其根本原因在于政府把注意力集中于越战，致使国内许多迫切需要解决的社会问题遭到忽视，骚乱的另一原因在于这场非正义战争给青年一代带来的精神上的失望情绪。

随着国会休会的结束，从9月份起，国会里的反战呼声又一次高涨起来。一些著名的国会议员纷纷指责尼克松政府的越南政策，要求尽快结束战争。

当预定于10月15日举行的全国反战大示威临近时，国会两党的批评愈益响亮。仅在9月24日至10月15日之间，国会就提出了共112项反战决议案。此外，社会上的许多知名人士也纷纷发表公开声明，对尼克松政府的越南政策施加压力。

为安抚国内的反战力量和平息大学校园的骚乱，尼克松除了实施逐步撤军的计划外，还试图用某些降级的办法来改善他在国内的政治地位。9月19日，尼克松政府宣布，由于开始从越南撤军而取消11月和12月份的征兵命令，并将10月份的征兵计划延长至最后一个季度。国防部开始把征兵年龄改为19岁。尼克松还允诺将结束征兵制，实行完全的志愿兵役制。这些新措施使征兵人数从1968年的29.9万人下降到1972年的5万人。这一做法对

^① 理查德·尼克松：《尼克松回忆录》中册，中译本，商务印书馆，1979年出版，

平息街头抗议活动起到了一些作用，因为反战运动主要是一场学生运动，而反征兵则是校园骚乱的重要原因。

但是，尼克松政府并未因公众的示威抗议和国会的批评而作出实质性的让步。它的越南政策没有进行任何重大修改。1969年11月3日，尼克松发表公开演说。他采取软硬兼施的办法，一面表示将根据“尼克松主义”的原则继续脱离战斗，并将根据“越南化”的程度和谈判的情况来决定撤军速度，同时又声称要在越南恪守诺言，把战争继续下去，直到取得“公正和体面的和平”。他强调指出，美国的政策“决不会受街头示威游行的影响”。尼克松在演说中还号召“美国同胞中伟大的沉默的多数”起来支持他的政策^①。尼克松的演说反映了尼克松政府在反战运动的压力面前所持的强硬态度。他的演说得到国内一些人的支持，因而为他的“越南化”计划赢得了一些时间，但并未使反战运动的浪潮完全平息下来。

1970年4月，美国在柬埔寨的军事入侵又一次在美国国内引起激烈的批评。一度缓和下来的反战运动再次高涨起来。

这一次抗议浪潮是从学生的罢课和游行示威开始的。5月4日，被派去镇压学生示威的国民警卫队枪杀了俄亥俄州的州立肯特大学的四名学生，另有九人受伤，从而激起了规模更大的抗议浪潮。全国400多所高等院校罢课游行。10万群众涌入华盛顿，参加了5月9日的全国抗议日。在不到一个月的时间里，在16个州的21所大学校园，国民警卫队出动了24次。为应付学生的抗议，尼克松不得不在记者招待会上保证将于6月底之前从柬埔寨撤出全部美国地面部队。

学生的抗议浪潮对国会也产生了强烈的影响。国会除批评尼克松政府的战争升级外，开始采用立法手段迫使美军撤出柬埔寨，

^① 理查德·尼克松：《尼克松回忆录》中册，中译本，商务印书馆，1979年出版，

并设法禁止美军重新进入。最重要的一项立法是参议员约翰·库珀和弗兰克·丘奇联名提出的修正案。它要求禁止美国在6月30日以后继续为柬埔寨提供军事援助或继续在柬埔寨进行军事活动。6月30日，参议院以58票对37票通过了库珀—丘奇修正案。

在反战浪潮的强大压力下，尼克松政府不得不按照原先的保证，于6月30日宣布从柬埔寨撤出最后一批美军。

1971年春，南越伪军在美国军支援下入侵老挝的行动再次激起了公众的抗议浪潮。1971年4月至5月间，在华盛顿又多次爆发了示威游行。抗议者要求无条件地撤军。国会则接连通过决议，旨在限制总统发动军事行动的权力，禁止为在柬埔寨和老挝的作战行动拨款，为无条件撤军规定期限。

尼克松第一任内，美国国内的反战运动达到了新的高潮。它主要表现在两个方面：一是以学生为主体的校园骚乱和街头抗议浪潮；二是美国国会反战情绪的高涨以及由此而来的国会与行政当局关系的恶化。尽管尼克松政府对反战运动采取了比较强硬的立场，但反战运动在迫使尼克松政府尽早结束战争方面起到了重要作用。不仅如此，反战运动在唤起美国人民的觉醒，揭露美国社会的种种非正义现象方面也产生了深远的影响。

(四) 和平谈判

通过谈判寻求越南问题的和平解决是尼克松政府用来同施加军事压力的做法相配合，以求实现“越南化”计划的重要手段，也是为了平息国内舆论不满而不得不采取的办法。为此，尼克松政府始终未放松和谈的努力。

然而，政府内部在谈判态度上存在分歧。以国务卿罗杰斯为代表的一些人对谈判抱很大期望，并且不主张在谈判中采取过分强硬的方针，以免引起舆论和国会的指责。尼克松本人对谈判持怀疑态度。他不相信在军事形势根本改变之前，谈判会有任何结

果。尽管如此，巴黎谈判从1969年3月22日开始，第一次进入了实质性会谈。

5月8日，在巴黎谈判的第16次全体会议上，越南南方民族解放阵线和越南南方共和国临时革命政府提出了一项包括10点内容的和平方案。方案要求美国无条件地从南越撤走，解散南越傀儡政权，并由美国赔偿战争损失。方案还建议由南越所有主张和平、独立和中立的社会各阶层以及各种政治倾向的人士组成联合政府。

5月14日，尼克松发表电视讲话，提出了一项八点建议的和平计划。计划放弃了要求河内在美国之前六个月撤退的主张，建议双方在协议签订后一年内同时撤军。计划还建议建立一个国际机构，负责监督停火、撤军以及在南越举行自由选举。但是，美国的计划同越南南方民族解放阵线方面关于美军无条件撤退和解散傀儡政权的要求相去甚远。

8月14日，基辛格与北越代表春水在巴黎开始举行秘密会谈。但会谈未能使双方立场有任何实质性的接近。

1970年2月21日，基辛格在巴黎同越南劳动党中央政治局委员黎德寿开始举行秘密会谈。黎德寿是作为春水的特别顾问来参加谈判的。至4月4日，会谈共举行三次。由于双方在谈判中均不放弃各自的立场，秘密会谈未能取得任何结果。

1970年下半年，美国加紧了和谈的步伐。7月份，白宫任命戴维·布鲁斯为新的和谈代表。7月5日，基辛格向越南北方建议再次举行谈判。9月7日，基辛格与春水在巴黎会晤。基辛格向春水提交了一份12个月的撤军时间表，并表示美军将在战后全部撤退，不留留守部队、基地或顾问，但仍坚持“共同撤军”的原则。

9月17日，越南南方临时革命政府外交部长阮氏萍在巴黎公布了一项新的八点和平纲领，要求美军在1971年6月30日之前全部无条件地撤退，并建议在南越成立不包括阮文绍政权主要头

阮文绍和阮高其的任何南越政权举行谈判。但是这一纲领遭到美方的拒绝。

针对阮氏萍提出的和平纲领，1970年10月7日，尼克松提出了一个新的全面纲领。在这个纲领中，尼克松建议就地停火，包括在整个印度支那停止轰炸。他还建议举行一次和平会议，以结束印支各国的战争，并表示愿就美军全部撤退的时间表进行谈判。但他仍坚持共同撤军，并拒绝对方关于政治解决的方案。次日，春水在巴黎发表声明，拒绝了尼克松的建议。整个1970年，越南问题的谈判未能取得任何实质性的进展。双方都作出了某些让步的姿态，但在撤军、联合政府的组成和释俘等关键问题上，仍然存在根本的立场分歧。

1971年5月31日，美国又提出了一项七点纲领。迫于国会要求规定撤军期限的压力，纲领提出愿规定一个全部撤军的期限，并放弃共同撤军的要求。纲领的实质是把撤军、停火、释俘等军事问题与政治问题分开解决。

7月1日，阮氏萍又发表一个新的方案，提出以撤军换取释俘的建议。在7月12日的会谈中，将双方的建议逐点进行比较，结果表明，在多数问题上（包括全部撤出美军的原则、释俘、重新确认1954年和1962年日内瓦协议、以及实现国际监督下的停火等），双方的立场是接近的，有可能达成一致协议。但在越南问题的政治解决和战争赔偿两个问题上仍存在基本分歧。最后，双方的分歧实际上已缩小到一个问题，即关于南越的政治安排。政治解决方案成了双方在谈判中斗争的焦点。越南北方坚持以撤换阮文绍作为政治解决的先决条件，而美国则重申不能以牺牲南越政权为代价。

1972年10月，美国和越南北方的谈判进入了关键性阶段，对尼克松来说，谈判将决定越南问题能否在11月7日总统选举前获得解决。据尼克松政府的分析，鉴于美国在1972年实现了同中国的和缓并同苏联建立了缓和，以及拉丁美洲选举非共的形势已

趋明朗，谈判的形势要比以往任何时候都更为有利。

10月8日起，谈判终于取得重要进展。越南北方提出了一项新的建议，同意把军事问题和政治问题分开解决，并放弃了原先关于建立联合政府的要求，代之以建立一个由三方同等人数组成的“民族和解与和睦全国委员会”，从而在解决政治问题上作出了关键性的让步。双方就协议达成基本一致后，同意于10月31日在巴黎签署协定。

与此同时，尼克松政府又加紧向阮文绍政权施压。尼克松在致阮文绍的信中表示，除接受协议外，“我们别无其他合理办法可供选择”。在另一封措词强硬的电报中，尼克松向阮文绍指出：“如果我们之间显而易见地走向分歧的趋势继续下去，美国对你和你的政府提供支持的必要基础势必遭到破坏。”

会谈的突破性进展使基辛格在10月26日的记者会上匆匆宣称：“我们相信和平在望。我们相信很快就会缔结一项协定。”基辛格的“和平在望”的说法引起了大量的猜测，使尼克松在大选前夕处于非常微妙的地位。为不让越南北方利用大选机会在达成最后协议时得到好处，同时避免被国内反对派指责为利用协议达到竞选目的，尼克松在他竞选获胜已成定局的情况下，决定推迟协议签署的日期。这一拖延行动遭到越南北方的激烈抨击。

11月7日，尼克松在选举中取得了压倒优势的胜利。11月20日，巴黎和谈继续进行。然而，由于谈判不再受美国大选的影响，双方的立场又变得强硬起来，谈判再次陷入僵局。尼克松决定施加新的军事压力。12月17日，美国在海防港重新布雷，并出动大批B-52飞机对越南北方进行狂轰滥炸。

在圣诞节前一周恢复的轰炸引起了舆论和国会的强烈反应，迫使尼克松不得不实行圣诞节24小时停火。在越南北方同意于1973年1月8日重开谈判后，尼克松决定从12月29日起暂停轰炸。

然而，这一系列事件也带来了新的问题，越南问题并未真正解决。

得解决。接着，双方又起草好协定的全部文本，包括有关签字的条款。1月15日，美国无限期地停止了对越南北方的轰炸和布雷。1月16日，尼克松在给阮文绍的信中表示，他已决定签署协定。

1月18日，华盛顿与河内共同宣布，巴黎谈判将于1月23日复会，“以便完成协定的文本”。1月23日，尼克松向全国发表讲话，宣布巴黎和谈达成协议，越南停火将于1月27日开始。

（五）战争结束

1973年1月27日，参加巴黎会议的越南民主共和国、美国、越南南方共和临时革命政府和西贡政权四方在巴黎正式签订了《关于在越南结束战争、恢复和平的协定》。协定规定：美国和其他国家尊重1954年关于越南问题的日内瓦协议所承认的越南的独立、主权、统一和领土完整；美国承担义务，在协定签字后60天内从越南南方撤出全部美军及其同盟者的军队和军事人员，不再继续对越南南方的军事卷入，不干涉越南南方的内政，保证尊重越南南方人民的自决权；越南南方人民将通过普选决定越南南方的政治前途，由阮文绍的代表和民族解放阵线代表共同组成的民族和解与协调全国委员会将在国内执行各项协议，并在国际监督下组织选举；一个由加拿大、匈牙利、印度尼西亚和波兰组成的国际管制监督委员会将对停火实行监督。

1月27日午夜，停火生效。至此，美国历史上时间最长的历时12年零26天的战争告终。美国为这场战争付出了1360亿美元和46000条生命的代价。美国在这个亚洲小国投下的炸弹远远超过了它在第二次世界大战期间在各个战场的投弹总数。战争杀伤了几百万越南人，造成了成千上万的难民，并且几乎毁灭了这个国家的文明。在许多美国人看来，这场战争违背了美国的理想与道德准则。战争的结局表明，先进的武器和强大的军事力量无法对付同起二落的民族解放斗争。美国尽管是一个超级大国，它并

非“无所不能”。为担当起“世界警察”的角色，它不得不付出难以承受的代价。战争使美国的国际形象黯然失色，影响锐减，失去了世界的信任。战争严重地削弱了美国的力量，使这个自第二次世界大战以来始终担任“世界警察”、认为自己“无所不能”的超级大国面临从顶峰走向相对衰落的历史转折。

越南战争对美国的影响是深远的。它给美国人民的心理造成了严重的创伤，给美国社会带来的严重的后遗症在战争结束后的一个相当长的时期内难以消除。

第五节 打开美中关系的大门

尼克松政府最大的成就是在对外政策领域里取得的，而打开美中关系的大门，同一个20多年来与美国处于敌对状态的没有邦交的亚洲大国——中华人民共和国建立起新的关系则是其中最具有历史意义的突破。它是战后美国外交史上一个惊人的转折。

（一）美中和解的背景

美国同中国在70年代初期实现和解并非偶然，而是当时国际形势和美国国内政治发展的必然结果。

60年代后期，中苏冲突的发展为美中和解提供了新的机会。从1965年起，苏联开始在远东大规模增兵。1968年8月，苏联入侵捷克斯洛伐克。在这种情况下，中国对苏联扩张野心的担忧大大增加了。中苏边界长达4000多英里，而且一直是有争议的。60年代，由于两国关系的恶化，边界问题突出起来了。至1969年，双方在边境地区发生了一系列的武装冲突，使两国濒临爆发大规模战争的边缘。通过这些冲突，美国进一步认识到中苏敌对的深

... ..

尼克松政府实行一项使美国逐步从越南脱身的政策，中国对于美国对它安全构成威胁的担忧也已减少。

尼克松政府决心实现美中和解，目的是要借助中国的影响来结束越战，并通过同中国改善关系来迫使苏联在美苏关系的各个领域作出让步。当然，这仅仅是美国的短期目标。美国还有更为长远的考虑，这就是基于国际关系结构已由两极发展为五极型和美国的优势地位已经下降的判断，认为若能同中苏两国都发展关系，就会“为维护和平提供巨大的战略机会”。在尼克松—基辛格时代，美国外交政策的主要特点之一是更加注重地缘政治方面的考虑。尼克松政府认为，利用中苏分歧，发展同中华人民共和国的关系将使美国在全球战略上得到巨大的好处。

如前所述，事实上美国国内舆论和国会在60年代已开始酝酿对华政策的转变。据民意测验，到1971年，支持承认中华人民共和国的人已超过半数，^① 这表明美中和解的时机已经成熟。

然而，美国民主党人和自由派人士常常没有胆量来提出一项与中国实现关系正常化的政策，因为他们害怕被指责为“亲共”或“对共产党国家采取软弱态度”。而像尼克松那样以坚决反共和支持台湾国民党政权而闻名的保守派共和党人，在打开与中国关系正常化大门时倒反而无所顾忌，并且也容易得到美国国内的广泛支持。尼克松在长期的政治生涯中一直热衷于反共，然而他却成了同中苏两个共产党大国和解的建筑师。

（二）最初的变化

1954年，由于中国方面的主动，中美两国在日内瓦开始了领事级的双边谈判。1955年，中美谈判移到华沙举行并提高为大使级。从1954年至1968年间，中美谈判共进行了134次会议。可

^① John F. Mueller, *War, Presidents and Public Opinion*, 1973, pp. 15—17.

是，除了就人员遣返达成了某些协议外，谈判未能取得积极的具体成果。

中美关系最初发生重要变化是在1968年8月苏联入侵捷克斯洛伐克之后。1968年11月26日，就在苏联侵捷三个月和美国总统选举结束之后，中国方面建议在1969年2月20日同美国恢复自1968年1月以来已中断的华沙会谈。11月29日，约翰逊政府在当选总统尼克松的赞同下，接受了中国的建议。这可算作尼克松当选总统后在对华政策方面作出的第一项决定。但这次会谈由于中美之间发生了意外的外交事件而在2月18日被取消。

1969年2月1日，尼克松在他宣誓就职刚刚12天之后，即主张鼓励政府试探同中国人接触的可能性，并指示这种试探“应该私下进行”^①。按照尼克松的要求，基辛格加紧为美国对华政策的转变作准备，并为此召集了一系列会议，对美中关系和美国对华政策重新进行研究。

与此同时，尼克松政府开始在对华关系上采取某些积极步骤。6月26日，尼克松在给基辛格的一封信里提出，应鼓励长期来关心中国问题的参议员曼斯菲尔德访华。同日，基辛格发布了一项《国家安全决定备忘录》，指示修改对华贸易管制。7月21日，美国政府第一次宣布取消某些对华贸易管制并放宽去中国旅行的限制。但是，尽管有了这些良好的开端，尼克松政府在当时仍有一些矛盾的做法。例如，1969年3月，尼克松就部署反弹道导弹问题作出决定时仍然强调需要对付中国可能发动的核袭击。3月14日，他在宣布决定时说：“我认为苏联同我们一样，不愿把它们的国家置于中共潜在的威胁之下。”^②7月25日，尼克松在关岛讲话

^① 理查德·尼克松：《尼克松回忆录》中册，中译本，商务印书馆，1979年版，第229页。

^② “The President’s News Conference of March 14, 1969”, Presidential Docu-

中仍称中国是“对世界和平的最大威胁”^{*}。

（三）建立接触渠道

1969年，尼克松为寻求与中国建立接触作了几次试探。

尼克松在3月1日访问巴黎时向戴高乐表示，他决心开始同中国对话。几周后，戴高乐赴美参加艾森豪威尔的葬礼，尼克松要求法国向中国领导人转达美国改善对华关系的愿望。根据戴高乐的指示，法国驻华大使马纳克于5月初向中国方面转达了尼克松的信息。

尼克松开辟的第二条接触渠道是通过巴基斯坦。8月1日，尼克松在访问巴基斯坦时要求叶海亚总统向中国领导人转达一个信息：美国对结束中国的孤立状态感兴趣。巴基斯坦方面表示将努力使巴基斯坦渠道保持畅通。

8月2日，尼克松在访问罗马尼亚时又请齐奥塞斯库总统向中国领导人传递同样的信息。齐奥塞斯库答应把美国的意向转达给中国人，并将把中国的反应告诉美国。这是尼克松在1969年建立的同中国接触的第三条渠道。

这几条渠道是保密的，不仅向公众保密，而且在政府内部也是如此。甚至连国务卿罗杰斯也不清楚，尽管他知道尼克松改善对华关系的总的设想。

（四）连续的信号

1969年8月，中苏在中亚边境爆发了新的流血战斗，两国关系再次紧张起来。8月18日，苏联方面曾通过非正式途径向美国

^{*} 尼克松的关岛讲话是不供公开引用的，因此并无正式的官方文件可引用。此外引用的仅仅是当时记者的报道。

探询，若苏联对中国核设施发动袭击，美国将作何反应。^① 对此，美国方面予以充分严肃的看待，一面召开国家安全委员会特别行动小组会议，拟定一旦中苏发生战争美国政府的应急计划，一面公开表明美国对中苏战争的立场。8月27日，中央情报局长赫尔姆斯在一次为记者举行的午餐会上透露了苏联对中国的核设施发动先发制人打击的可能性。9月5日，副国务卿理查森在一次讲话中又对苏联威胁中国表示“深深地关注”^②。20多年来，美国这样公开表明对中国安全的担心还是第一次。

接着，美国决定撤走在台湾海峡巡逻的两艘驱逐舰，作为消除刺激中国的一个姿态。这个决定先是在10月份通过巴基斯坦渠道秘密转告中国方面的，至11月26日，基辛格又授权在香港透露了这一决定。

9月份，当美国驻波兰大使斯托塞尔回国述职时，尼克松与基辛格曾指示他在华沙与中国人直接接触，以设法恢复中美华沙会谈。从10月初起，基辛格在得到尼克松许可后又连续数次电示斯托塞尔在社交场合接触中国外交官。

12月3日，斯托塞尔在华沙文化宫举行的南斯拉夫时装展览会上与中国驻波兰大使馆临时代办雷阳不期而遇。斯托塞尔迎上前去，雷阳转身就走。斯托塞尔追着雷阳赶到他的汽车跟前，终于向他转达了要求同中国方面直接接触的信息。

12月11日，斯托塞尔接到了前往中国大使馆的邀请。他对中国代办雷阳说，他奉美国国务院之命建议恢复中美华沙会谈。12月18日，基辛格在一次记者招待会上指出：“八亿人民代表着人类的25%，是一个不容忽视的因素。……无视八亿人民，在我们

^① 亨利·基辛格，《白宫岁月》第一册，中译本 世界知识出版社，1980年出版，第238—239页。

^② Under Secretary Elliot L. Richardson, "The Foreign Policy of the Nixon Administration: Its Aims and Strategy", September 5, State Bulletin, Vol. 61 (September

看来就不可能建立和平，……因此，我们准备同他们进行对话。”^①

1970年1月8日，雷阳在一次非正式会晤中通知斯托塞尔，中国同意于1月20日正式举行中美华沙会谈，并同意了在两国使馆轮流举行会谈的原则。同一天，美国也作了宣布。在宣布时，国务院发言人第一次正式使用了“中华人民共和国”的称呼。

1月20日，中美谈判在华沙举行。美方在会谈中提出：美国政府准备派代表去北京或接受中国政府的代表到华盛顿直接讨论问题。中方作出了积极的反应。在2月20日的第二次会谈中，中方告诉美方：“若美国政府愿意派部长级的代表或总统的特使到北京进一步探讨中美关系的根本原则问题，中国愿予接待。”^②

但是，在尼克松政府内部，并非所有人都赞成中美关系的这种发展。华沙会谈在美国国务院引起了各种各样的反应。一些美苏关系专家主张应把改善对苏关系置于优先地位。他们对改善对华关系可能导致改善对苏关系的看法表示怀疑，担心任何改善对华关系的努力都可能使美苏合作告吹，因而反对以如此速度改善对华关系。

1970年2月18日，在中美第二次华沙会谈之前两天，尼克松就任总统后致国会的第一份外交政策年度报告公开发表。报告再次指出：“中国人民是伟大的生气勃勃的民族，不应继续孤立于国际社会之外，从长远说，如果没有这个拥有七亿多人民的国家出力量，要建立稳定的持久的国际秩序是不可设想的。”^③ 尼克松在报告中公开表示了同中国“改善关系的愿望”。但是，报告在为美

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年版，第250页。

^② 《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国外交》，中国社会科学出版社，1987年出版，北京，第219页。

^③ Richard M. Nixon, First Annual Report to the Congress on U. S. Foreign Policy for the 1970's, February 18, 1970, Public Papers of the Presidents, Richard Nixon, 1970, February 18, p. 181.

国的反弹道导弹计划辩护时，又重弹了“潜在的中国威胁”的老调^①。

1970年3月，美国国务院宣布放宽去中国旅行的官方限制。4月29日，又宣布进一步放宽对华贸易管制。可是，原订于5月20日举行的第三次中美会谈因美国于4月30日入侵柬埔寨而被取消。为表示抗议，中国方面声明，“举行中美大使级会谈第三次会议已不适宜”。5月20日，毛泽东主席发表了《全世界人民团结起来，打败美国侵略者及其一切走狗》的重要声明。中美关系的形势又变得严峻起来。6月27日，在杜鲁门总统决定派遣美国第七舰队进驻台湾海峡20周年之际，中国再次尖锐批评美国，声称自尼克松执政以来，美国对中国的军事入侵已达13次之多。

及至7月10日，情况又发生了新的变化。中国宣布释放在1958年因被控犯有间谍罪而被逮捕的詹姆斯·华理柱主教。8月26日，美国又采取步骤，进一步放松对华贸易管制。

（五）邀请尼克松

10月1日，中国向美国发出了一个清晰而又强烈的信号。中国人民的老朋友、美国作家埃德加·斯诺应邀登上天安门城楼，参加了中华人民共和国国庆典礼。毛泽东主席与斯诺在天安门城楼上的合影被刊登在《人民日报》的显要位置。可是，这个信号里包含的微妙而重要的意义在当时并未引起美国方面的充分注意。

12月18日，毛泽东主席在他的寓所接见了斯诺，并同他进行了长时间的谈话。毛主席表示欢迎尼克松访华，并说“如果尼克松愿意来，我愿意和他谈，谈得成也行，谈不成也行，吵架也行，不吵架也行，作为旅游者来也行，作为总统来也行。总而言之，都行”。毛主席对斯诺说，他“寄希望于两国人民”，并告诉斯诺：

“外交部正在研究，让美国人中的左、中、右都来访问中国。”^①毛主席的这次谈话在中国国内的一定范围内进行了传达，产生了很大的影响。斯诺关于这次谈话的长篇报道文章则到1971年4月30日才发表在美国的《生活》杂志上。毛主席同斯诺的谈话是中美关系史上一件极具重要性的大事，它是毛主席对70年代的中美关系所作出的重大的战略决策。

10月5日，尼克松在《时代》杂志上发表讲话说：“如果说在我去世之前有什么事要做的话，那就是到中国去。如果我不去，我希望我的孩子能去。”^②10月25日，尼克松利用一些国家元首来美参加联合国成立25周年纪念会的机会，在白宫会见来访的巴基斯坦总统叶海亚·汗。叶海亚即将访问北京。尼克松要求他传话说，美国认为中美和解“十分重要”，美国绝不会与苏联合谋反对中国，并愿派一高级使节秘密访问北京。在第二天同罗马尼亚总统齐奥塞斯库会晤时，尼克松又托齐奥塞斯库捎带同样的口信。尼克松还在祝酒词中有意地使用了“中华人民共和国”的称呼。这是尼克松作为总统首次使用了这一正式名称^③。

12月8日，巴基斯坦驻美大使希拉利带给基辛格一封周恩来总理致尼克松总统的亲笔信，信中欢迎尼克松总统的一位特使来北京讨论美国撤出中国领土台湾的问题。基辛格阅信后兴奋不已，并迅即将信件交给尼克松。12月16日，基辛格在通过巴基斯坦渠道向中国方面转交的复信中表示，美国准备在北京举行高级会谈以讨论包括台湾问题在内的存在于两国之间的各种问题。复信重申，美国的政策是，随着东亚和太平洋紧张局势的缓和，美国将减少它在台湾的驻军。

1971年初，罗马尼亚渠道又活跃起来。1月11日，罗驻美大使博丹向白宫转交了周恩来总理的信件。信中除欢迎美国派特使

^① 钱江：《“乒乓外交”始末》，东方出版社，1987年出版，第52页。

^② 美国《时代》杂志，1970年10月5日

来北京外，还首次提出欢迎尼克松总统访华。

(六) “乒乓外交”

1971年2月25日，尼克松在他致国会的第二份外交政策年度报告中再次向中国发出信号。他在报告中使用了“中华人民共和国”的提法^①。这是美国第一次在一份官方文件中使用中国的正式名称。报告认为，中美“双方都需要结束大陆中国同外界现实的隔绝，从而结束同变化脱节的状态”。报告再次宣称，美国“准备同北京认真对话”^②。

1971年初，正在改善中的中美关系遭受了某些挫折。这主要是由于美国在印度支那的战争升级。2月初，美国支持南越军队入侵老挝。中国严厉地谴责美国的侵略行径。3月5日至8日，周恩来总理访问河内时重申中国将给予越南人民以道义和物质的支持。3月底，入侵以失败告终，南越军队从老挝撤走。同时，美国从越南撤军的计划继续执行。这使因美国人侵老挝而紧张起来的中美关系重新缓和下来。继3月15日美国国务院宣布取消对持美国护照到中华人民共和国旅行的一切限制后，4月14日，美国又宣布将大幅度放宽21年来的对华贸易禁运。

1971年4月初，中美关系向前迈进了新的一大步。经毛主席亲自批准，4月6日，正在日本名古屋参加第31届世界乒乓球锦标赛的美国乒乓球队受到了中国方面的访华邀请。美国方面立即决定接受邀请。尼克松政府认为，中国方面这个充满含义的微妙示意绝不是一段孤立的插曲，而是盼望已久的一个重大外交进程的开端。

^① Richard M. Nixon, U. S. Foreign Policy for the 1970's; Building for Peace, A Report to the Congress, February 25, 1971 Harper & Row, Publishers, p. 83.

4月10日，美国乒乓球代表团和一小批新闻记者成了1949年中华人民共和国成立以来第一批获准进入中国的美国人。他们在北京受到热烈欢迎。4月14日，周恩来总理在人民大会堂接见了乒乓球队的成员，对他们说：“你们在中美两国人民的关系上打开了一个新篇章。我相信，我们友谊的这一新开端必将受到我们两国多数人民的支持。”^①作为回报，美国乒乓球队邀请中国乒乓球队访美。这个邀请立即被接受了。

美国乒乓球队访华一度轰动了国际舆论，成为举世瞩目的重大事件。它有力地推动了正在发生重大变化的中美关系，终使中美和解在此后不久取得了历史性的突破。

事态的发展几乎使尼克松欣喜若狂。4月中旬，在一次美国报纸编辑协会的年会上，尼克松大谈美中关系正常化的长远目标，要求“结束大陆中国与世界大家庭的隔绝状态”^②。

但是，尼克松政府内部在中美关系正常化问题上的立场仍然不是完全一致的。在中美关系处于十分微妙的时刻，政府内部在对华政策上又发出了一些互相矛盾的信号。

4月间，副总统阿格纽对记者说，他不同意和北京关系正常化的政策，并说他曾在一次国家安全委员会的会议上提出过反对意见^③。4月28日，国务院宣称，台湾和澎湖列岛的主权是“一个未解决的问题，将来要在国际上求得解决”^④。4月29日，国务卿罗杰斯在伦敦出席东南亚条约组织部长级会议时发表电视谈话，将埃德加·斯诺报道的毛泽东邀请尼克松访华一事贬低为是“随随便便地提出的”，不是“严肃的邀请”。他还把中国的对外政策说

① 李长久、施鲁佳主编：《中美关系二百年》，新华出版社，1984年出版，第218页。

② 同上，第219页。

③ 理查德·尼克松：《尼克松回忆录》中册，中译本，商务印书馆，1979年出版，第235页。

④ 亨利·基辛格：《白宫岁月》第二册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第380页。

成是“扩张主义的”和“偏执狂”^①。罗杰斯的谈话造成了混乱，使问题变得复杂化，迫使尼克松不得不亲自出来举行记者招待会，做一些纠正与弥补。5月4日，中国方面在一篇广播中谴责美国国务院关于台湾地位的说法，认为这是对中国内政的“无耻干涉”。

（七）基辛格秘访北京

4月27日，巴基斯坦驻美大使希拉利给白宫带来了周恩来总理的信件。周总理在信中说：“中国政府重申，它愿意在北京公开接待美国总统的特使（例如基辛格先生）或美国国务卿甚或美国总统本人，以便进行直接会谈。”^②5月10日，尼克松在复信中表示准备接受周恩来总理对他的邀请，并建议由他的国家安全事务助理基辛格在他访华之前去北京同中国高级官员举行初步的秘密会谈，并为他的访华作安排^③。6月2日，希拉利大使带来了周总理的复信。信中说：“毛泽东主席表示，他欢迎尼克松总统访华。”周总理还表示欢迎基辛格来华为尼克松访华作准备^④。经进一步协商，基辛格秘密访华的日期定在7月9日。白宫开始为这次访华作具体安排，特别是为使访问保持秘密而制订行动方案。

7月6日，尼克松飞往堪萨斯城向一大批中西部新闻机构的负责人讲话，目的是要在基辛格抵达中国之前向新闻界讲明美国同中国改善关系的原因。尼克松在讲话中称中国人是“富有创造性的、勤劳的，是世界上最具有才能的民族之一”，并说“美国政府必须首先采取步骤来结束大陆中国与世隔绝的状态”。尼克松承认，世界上发生了“非常重大的变化”，出现了美国、西欧、日本、

① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第二册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第380页。

② 同上，第372页。

③ 同上，第385页。

苏联和中国“五大力量中心”，它们之间的关系将决定世界的前途。美国已不再“处于十分突出的地位，或者完全占支配地位了”^①。

7月9日凌晨，基辛格搭乘一架巴基斯坦国际航空公司的波音707飞机飞往北京，同行的有他的三名高级助手和两名特工人员。当天中午，基辛格一行抵达北京。在7月9日至11日的访问中，基辛格和周恩来总理共会谈了17小时。会谈主要讨论了台湾问题与越南问题。双方商定了尼克松访华的时间，完成了将于7月15日发表的联合公告的起草工作，并选定巴黎作为今后双方联络的地点。

7月15日，尼克松在美国西部加利福尼亚州伯班克城发表电视讲话，并宣读了基辛格在北京与中国方面共同拟定的公告。这项公告在北京与美国同时发表。公告宣布：“周恩来总理代表中华人民共和国政府邀请尼克松总统于1972年5月以前的适当时间访问中国。尼克松总统愉快地接受了这一邀请。”尼克松在讲话中再次指出，“如果没有中华人民共和国和它的7.5亿人民参加，就不可能有稳定和持久的和平”，同时为尽量避免引起各方对公告的猜测，他还表明，“我们谋求与中华人民共和国建立新关系的这一行动不会以牺牲我们的老朋友们的利益为代价。这一行动不是针对其他任何国家的。我们谋求与所有国家之间的友好关系”^②。

公告的宣布和尼克松的讲话成了最出人意外的外交新闻之一，立即在世界上引起很大的震动。国际社会对中美关系重大突破的普遍反应是积极的、赞成的。当然，不言而喻，尼克松的主动行动使美国在“台湾的老朋友”十分苦恼。他们指责尼克松进行了“不光彩的交易”，背叛了美国在亚洲的“坚定的反共盟友”。日本对于事先没有得到美国的通知而深感不满。他们批评尼克松

^① 冬梅编：《中美关系资料选编（1971.7—1981.7）》，时事出版社，1982年出版，第75—80页。

^② 同上，第81—82页。

政府推行“越顶外交”，并把公告的宣布称为“尼克松冲击”。

美国国内几乎是一片赞扬声，但中间也夹杂着某些来自保守派和自由派的批评。一些保守派人士指责尼克松接受访华邀请是“向国际共产主义投降”，警告尼克松不要向中国“乞讨、哀求和卑躬屈膝”。极少数自由派人士则担心美中和解会加剧美苏对抗。

（八）基辛格访华之后

在基辛格第一次访华后，中美两国通过中国驻法国大使黄镇和美国驻法国武官沃尔特斯将军之间的巴黎渠道加强了联系。双方利用这一渠道相互传递了各自同苏联关系发展的新情况。基辛格也曾利用去巴黎与黎德寿谈判的机会，同黄镇大使秘密会晤。巴黎渠道还被用来为基辛格第二次访华作出安排。基辛格的这次北京之行的目的是为尼克松访华作准备。

10月22日，基辛格抵达北京，就尼克松访华时将发表的联合公报以及访华日期、代表团人数、通讯和保卫等细节问题与中国方面会谈。这次访华的最重要的成果是双方就联合公报的主要内容达成了协议。在讨论公报草案的过程中，美国接受了中国方面的建议，要使公报成为既突出双方的共同点，又对各自不同立场作出声明的鲜明的文件，而不是按照老一套的格调，强调那些含混不清的共同点，同时却掩盖分歧。

10月25日，就在基辛格结束他的第二次访华的前夕，联合国大会以76票赞成，35票反对，17票弃权的压倒多数通过了阿尔巴尼亚关于恢复中华人民共和国在联合国的合法席位并立即把蒋介石集团的代表驱逐出去的决议案。在这之前，美国等提出的驱逐“中华民国”为“重要问题”，需要有2/3多数票才能获得通过的提案以59票反对，55票赞成，15票弃权的表决结果被否决。

表决阿尔巴尼亚提案的结果在会场上引起了鼓掌、欢呼和握手祝贺的高潮。这一胜利的重要意义不能不借美国当时它在战后20多

年里一直掌握的表决机器的失灵。在这届大会上，美国采取了既准备承认中华人民共和国在联合国的代表权，又不驱逐台湾的“双重代表权”的立场，但遭到失败。实际上，美中和解的发展，尤其是业已宣布的美国总统即将对中国的访问，为恢复中国在联合国的合法地位提供了不小的推动力。这是尼克松政府为打开同中国关系的大门必然要付出的代价。

11月，中美双方又商定将中国驻联合国代表团作为双方紧急会晤的渠道。在后来的一年多里，基辛格与中国驻联合国大使黄华进行过10多次秘密会晤，这些会晤在1973年两国建立联络处之前成了中美联系的主要渠道。

（九）尼克松的中国之行与《上海公报》

11月29日，白宫宣布了尼克松的访华日期——1972年2月21日。

1972年2月9日，在尼克松访华前夕，美国政府又发表了它的第三份外交政策年度报告。报告宣称，美国同中国的任务是“寻求能开始减少美中分歧的途径”，“改善两国之间的关系”，但重申对台湾和盟国承担的义务，并表明不会因打开对华关系而损害和日本的关系。尽管美中和解反映了一种地缘政治的现实，是基于两国对苏联威胁不断增长的共同担忧，报告却再次声明美国的政策“不是针对莫斯科的”^①。

2月14日，美国又一次宣布放宽对华贸易管制。按照新的规定，所有可向苏联和东欧国家出售的商品同样可向中国出售，从而使美中贸易取得了与美苏贸易同等的待遇。

^① Richard M. Nixon, U. S. Foreign Policy for the 1970's; The Emerging Structure of Peace, A Report to the Congress (G. P. O., 1972), Vol. 3, pp. 26-37,

1972年2月21日至28日，尼克松总统访问中国。这是历史上第一位美国现职总统对中国的访问。这次访问成为电视屏幕上的关注焦点。当尼克松抵达北京机场，走下舷梯，伸出手与周恩来总理的手相握时，中美关系从此开始了一个新的篇章。

在访问期间，尼克松会见了毛泽东主席并同中国领导人就中美两国关系正常化和双方共同关心的国际事务交换了意见。2月28日，在尼克松一行结束访华时，双方在上海发表了著名的中美联合公报。公报打破了外交上的惯例，采取坦率和现实主义的态度，阐明了各自在一系列问题上的立场。在谈到美国对台湾问题的立场时，公报说：

美国认识到，在台湾海峡两边的所有中国人都认为只有一个中国，台湾是中国的一部分，美国政府对这一立场不提出异议。它重申它对由中国人自己和平解决台湾问题的关心。考虑到这一前景，它确认从台湾撤出全部美国武装力量和军事设施的最终目标。在此期间，它将随着这个地区紧张局势的缓和逐步减少它在台湾的武装力量和军事设施”^①。

美国方面的声明是尼克松政府为实现美中和解而采取的一种妥协的姿态。但是，这一姿态和中国方面的立场相去甚远。在公报中，尼克松政府并未承认中华人民共和国是中国唯一的合法政府。同时，尽管它表示将从台湾撤出军事力量，却没有为撤军规定时间。然而，这一声明毕竟朝着中美关系最终实现正常化迈出了重要的一步。

公报中最重要的一段是双方声明：“任何一方都不应该在亚洲太平洋地区谋求霸权，每一方都反对任何其他国家或国家集团建

^① 冬梅编：《中美关系资料选编（1971.7—1981.7）》，时事出版社，1982年出版，

立这种霸权的努力。”^① 这一声明微妙但又明确地表明了中美两国反对其他国家推行扩张主义的共同利益和立场。正是这种共同的利益和立场为中美两国在 70 年代初实现和解以及为后来中美关系的继续发展奠定了基础。

公报还规定，双方将为逐步开展中美贸易以及进一步发展两国在科学、技术、文化、体育和新闻等领域的联系和交流提供便利；并将通过不同渠道保持接触，包括不定期地派遣美国高级代表前来北京，就促进两国关系正常化进行具体磋商，并继续对共同关心的问题交换意见^②。

尼克松访华和中美联合公报的发表是中美关系史上新的里程碑。它标志着两国关系正常化进程的开始。它是两国领导人在国际形势面临转折的重要时刻所作出的重大的战略决策。它不仅为亚洲与世界和平和稳定作出了重要贡献，而且对国际政治格局也产生了深远的影响。美中苏三角外交的态势从此形成，在很长一段时间里成为决定国际形势发展的重要因素之一。美中和解加强了美国对付苏联的力量，并使苏联不得不加紧同美国和西欧实行缓和。这种和解还迫使日本急切地要求同中国建立外交关系，并终于推动两国于 1972 年 9 月实现了中日邦交正常化。正如尼克松在离开中国前夕的宴会上祝酒时所说，他对中国的七天访问“是改变世界的一周”。这确实是一个并不过分的描述。

（十）尼克松访华之后

尼克松访华后，中美双边关系取得了一些新的进展。贸易，文化、科技往来有了增长。两国通过纽约中国驻联合国代表团的直

^① 冬梅编：《中美关系资料选编（1971.7—1981.7）》，时事出版社，1982 年出版，第 6 页。

^② 同上 第 7 页

接接触也增加了。

1972年6月19日，在美苏最高级会谈和达成第一阶段限制战略武器协定后不到三周，基辛格再度来华向中国领导人通报了莫斯科最高级会谈的情况。1973年2月15日，在尼克松连任总统和他的中国之行一年之后，基辛格第五次访华。双方就中美关系以及越南战争后的国际形势交换了意见。基辛格表示，美方设想在尼克松第二任的后两年“准备走向类似日本的方式实现中美关系完全正常化，即同中国建交”^①，但将继续同台湾保持民间来往。这次访问还作出了相互在对方首都设立联络处的决定。考虑到美国在台湾问题上的困难，联络处不作为正式的外交使团，但联络处的官员可享有外交特权，还可使用密码通讯。美国方面委派享有声望的职业外交家戴维·布鲁斯为首任驻北京联络处主任。中国首任驻美联络处主任是原驻巴黎大使黄镇。5月1日，双方联络处开始工作。

1973年5月3日，尼克松发表了1973年度致国会的外交政策报告。报告回顾了美中和解的过程与进展，并提出了指导美国对华政策的“未来方针”。11月10日，已担任国务卿兼国家安全事务助理的基辛格再度访华。双方重申了上海公报的原则，商定两国将继续扩大联络处的工作范围，并采取措施为进一步发展两国贸易创造条件。12月17日，基辛格在记者招待会上谈及美中关系时说：“我们将继续已经开始的正常化政策，并谋求加速正常化。”

1974年4月，邓小平副总理赴美出席六届特别联大，同基辛格商谈中美关系正常化问题。基辛格表示，美国正在研究如何实现“一个中国”的设想，但尚未想出办法来。邓副总理表示，中

^① 《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国外交》，中国社会科学出版社，1987

国希望这个问题能较快解决，但也不着急^①。

然而，尼克松政府尚未来得及实现美中关系正常化，1974年8月，尼克松本人即因“水门事件”而在他第二任期中途被迫辞去总统职务。

第六节 美苏战略武器谈判

(一) 最初的形势

1967年6月，当约翰逊总统与苏联部长会议主席柯西金在新泽西州的葛拉斯堡罗会晤时，美方曾提出希望不久便能同苏联就限制战略武器进行谈判。及至1968年，苏联开始对美国的主张作出积极反应。可是，1968年8月苏联入侵捷克斯洛伐克事件使拟议中的美苏战略武器谈判告吹。

尼克松的上台使苏联重新恢复了对战略武器谈判的热情。苏联一再表示愿开始谈判。苏联急于同尼克松政府开始谈判是出于多方面的考虑。首先，苏联认为，在美苏核均势已经形成的情况下，有必要保持一个合理稳定的战略平衡。其次，苏联看到，由于尼克松政府在建立反弹道导弹系统问题上尚未作出最后决定，苏联在谈判中可能处于有利地位。第三，为使欧洲缓和的进程继续下去并尽力减少入侵捷克斯洛伐克给美苏关系带来的损害，苏联迫切希望使谈判之门保持敞开。第四，60年代后期中苏关系的恶化也是一个重要的推动力。通过战略武器谈判实现美苏缓和是苏联孤立中国企图的重要一环。

^① 《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国外交》，中国社会科学出版社，1987

1969年初，美国内外形势对刚刚上台的尼克松政府在战略武器谈判上的立场形成了很大的压力。苏联入侵捷克斯洛伐克并没有完全破坏西方国家占压倒优势的追求缓和的浪潮，而军备控制则被普遍地认为是东西方关系能够取得突破的一个重要方面。为此，尼克松政府不得不举起谈判的旗帜。在美国，舆论和国会甚至要求尼克松政府作出单方面让步，以便尽早达成限制战略武器协议。在种种压力下，1969年1月27日，尼克松在就任总统后举行的首次记者招待会上表示赞成战略武器谈判^①。

（二）“联系”原则

同苏联谈判限制战略武器是尼克松—基辛格外交的既定方针之一。早在1968年，尼克松即声称要在对苏关系方面，开始一个“从对抗走向谈判”的时代^②。但是在1969年初，尼克松政府并不急于同苏联开始战略武器谈判。这是因为，一方面，尼克松执政之初，他议事日程上的首要问题是结束越战而不是同苏联的谈判；另一方面，尼克松政府尚未及对美国的防务政策进行调整，在战略武器方面，尤其在有关建立反弹道导弹方面的重大决定尚未作出。尼克松政府认为，在这个时候开始谈判将使美国处于不利地位。更为重要的是，尼克松政府的基本立场是认为谈判必须有助于促使苏联在越南和中东等问题上采取克制与合作态度，从而使美苏缓和在广泛的问题上取得进展，实际上是要把苏联其他方面的让步作为美国参加战略武器谈判的要价。

在1969年1月27日的记者招待会上，尼克松曾指出，“谈判的方式和时机要同时能促进悬而未决的政治问题取得进展”^③。2

^① “The President’s News Conference of January 27, 1969”, Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 5 (February 3, 1969), p. 177.

^② Henry Brandon, *The Retreat of American Power*, New York, 1973, p. 270.

月6日，基辛格在一次新闻发布会上使用了“联系”这个词，并解释道：“提出政治和战略环境的联系问题……是想全面处理和平问题，而不仅仅是在军事方面处理和平问题，和平是在各方面受到挑战的。”^①这就是尼克松—基辛格提出的所谓“联系”原则，这个原则成了尼克松政府处理美苏关系的一项重要方针。

但是，尼克松—基辛格的“联系”原则在美国国内遭到指责。批评“联系”原则的人认为，这一原则是尼克松政府故意推迟战略武器谈判的一种手法。苏联对美国的“联系”政策也十分警惕，认为它反映了美国企图从实力地位出发向苏联施加压力。“联系”原则在尼克松政府内部也受到压力。国务卿罗杰斯、军备控制与裁军署长杰拉德·史密斯以及国务院内以驻苏大使汤普生为代表的一些高级外交官表现出急于同苏联开始战略武器谈判。这使尼克松与基辛格颇为恼火。

（三）为谈判作准备

尽管不急于同苏联开始武器谈判，尼克松政府仍然为谈判作积极准备。

1969年3月初，尼克松任命杰拉德·史密斯为美国参加战略武器谈判的首席代表。3月6日，基辛格向有关机构发出一项指示，就美国在谈判中应采取的立场征求意见。此外，为排除官僚机构的干扰，并保证谈判的秘密进行，尼克松和基辛格还采取措施使苏联大使多勃雷宁和白宫之间的直接接触成为主要的谈判渠道。

然而，为开始谈判，最重要的准备是制订一项发展战略武器的计划，其中关于部署反弹道导弹系统和多弹头分导导弹（即多

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，

弹头分导重返大气层运载工具)的计划成了1969年美国国内在防务问题上的争论中心。

自由派人士在越战的影响下，强烈要求压缩军费开支。这无疑涉及是否增加拨款来执行反弹道导弹计划的问题。预定将配置反弹道导弹系统的城市或地区的一些国会议员及公众舆论反对在他们的家乡附近建立反弹道导弹发射场。此外，一些科学家和导弹专家还对反弹道导弹系统的可行性提出怀疑，认为它在技术上过于复杂，因而难以有充分的准确性，并易于被苏联的各种反措施所击毁。反对建立反弹道导弹系统的人还担心，美国的计划会引起新一轮军备竞赛，从而威胁到战略武器谈判。

尼克松政府的基本立场是同意继续搞反弹道导弹。这是因为，从军事上看，苏联已建立了反弹道导弹系统，美国建立这种系统并不会破坏双方业已形成的核均势；另一方面，尼克松政府又需要以反弹道导弹作为同苏联讨价还价的筹码。当然，除上述理由外，对付一次偶然的核袭击或将来可能有更多国家掌握核武器所造成的威胁仍是尼克松政府建立反弹道导弹系统的原因之一。

3月14日，尼克松宣布了他建立反弹道导弹的计划。这项定于1973年完成的新计划修正了约翰逊政府时期的“哨兵”计划。它要求建立12个反弹道导弹场地，并把保卫人口密集的大城市改为保卫位于人口稀少地区的洲际弹道导弹基地。为表明独创性，尼克松还把原先的“哨兵”计划改名为“卫兵”。

8月6日，在经过激烈的辩论之后，参议院以51票对50票仅一票的多数批准了对反弹道导弹的拨款（副总统阿格纽作为议长投了关键的一票），从而使尼克松的计划得以通过。但反弹道导弹的拨款一连数年遭国会削减，使原来要建立12个场地的计划到1972年缩减为3个。

多弹头分导导弹是另一个引起国内争论的问题。这种导弹是约翰逊时期重点研究和发展的战略武器新技术之一。由于多弹头

发射洲际导弹携带 10 个弹头，这样，尽管美国的战略导弹自 1967 年以来在数量上没有增加，它的威力却可以大大提高，从而能有效地对付苏联的反弹道导弹系统和抵消苏联在洲际导弹数量上的优势。

反对派指责多弹头分导导弹没有必要和破坏稳定，会妨碍同苏联达成战略武器协定。他们要求尼克松政府采取克制态度，单方面停止试验和推迟部署这种导弹以换取苏联采取同样的做法。但由于美国在多弹头分导技术上明显地领先于苏联，尼克松政府不愿放弃这一优势。它不仅决定继续试验，而且决定部署多弹头分导导弹。

在制订战略武器发展计划的同时，尼克松政府还就美国的整个防务政策重新进行审查与调整。

在核战略方面，尼克松放弃了“确保摧毁”这个词，改而采用“充足论”的提法，按照“确保摧毁”理论，美国的战略核力量是以集中在大城市的平民与工业设施为目标的。它未解决如何应付苏联不断增长的军事实力问题。尼克松的“充足论”就是要美国的核战略不仅与灭绝平民而且还要与摧毁军事目标联系起来。

尼克松在军事战略上也进行了一次大的调整，把原来的“两个半战争”战略改变为“一个半战争”战略*。过去，面对“铁板一块”的共产主义阵营，美国决策人总是设法使美国有能力在欧亚两洲同时打两场大战。然而，在中苏严重分裂的情况下，美国抛弃了那种认为共产主义是“铁板一块”的思想，认为中苏两国采取联合行动的前景已不复存在。按照尼克松的“一个半战争”的新战略，中国不再被认为是一个主要的威胁，美国更担心的是苏

* 根据“两个半战争”战略的设想，美国将同时在欧洲和亚洲分别打两场大战，以对付中苏两个敌人。此外再加上一场小型的局部战争，以对付中东、拉美或其他地方的不测事件。“一个半战争”战略则根据中苏分裂的情况，抛弃了在欧亚两地同时与

联而不是中国。

至1969年6月，战略武器发展计划的制订与防务政策的调整已初步完成。于是，尼克松政府决定于7月底开始同苏联就限制战略武器进行谈判。可是，与年初的情况不同，苏联没有立即对此作出积极的反应。鉴于美国决定建立反弹道导弹系统，开始试验多弹头分导导弹以及尼克松和基辛格提出的“联系”原则，苏联认为有必要重新考虑自己的立场，尽管苏联对限制战略武器谈判的兴趣并未降低。它在过了四个月之后才对美国的建议作出答复。

(四) 谈判开始

1969年10月25日，美苏两国发言人在各自首都分别宣布，两国将就限制战略武器谈判的有关问题举行初步讨论。11月17日，首轮谈判在芬兰首都赫尔辛基举行。

限制战略武器谈判的基础是60年代末开始形成的美苏战略均势。在谈判开始时，这种均势的大致情况是：美国拥有陆基洲际导弹1054枚，潜艇发射洲际导弹656枚，战略轰炸机560架；苏联拥有陆基洲际导弹1050枚，潜艇发射洲际导弹约160枚，战略轰炸机150架^①。此外，苏联还拥有一处由64枚导弹组成的用于保卫莫斯科地区的反弹道导弹系统。但是，美苏双方的战略核力量并不是对等的，特别在质量的某些重要方面。

与美国的战略武器相比，苏联主要有以下几方面的优势：第一，苏联陆基洲际导弹的类型比美国多；第二，它的洲际导弹能携带的投掷重量比美国的导弹大；第三，苏联已经部署了一处反弹道导弹系统。

美国在以下一些方面超过苏联：第一，美国的弹头数量多于

^① Stanford Arms Control Group, *International Arms Control: Issues and Agreements*, Stanford University Press, 1984, p. 990.

苏联，它的陆基和潜射洲际导弹在技术性能上，特别在小型化、命中精度和多弹头分导技术上优于苏联；第二，尽管尚未部署反弹道导弹系统，美国在反弹道导弹技术上处于领先地位；第三，它的战略轰炸机和潜艇比苏联先进；第四，美国及其盟国在前沿基地上的核力量对苏联形成了包围圈。这种双方各具优势的复杂的武器结构使限制战略武器谈判的任务十分艰巨。

首轮谈判仅仅是探索性的，双方仅就各种问题交换了看法，并就工作计划达成了协议。双方商定1970年4月将再次会晤，并同意谈判在赫尔辛基和维也纳两地轮流举行。

初步会谈表明，苏联方面希望使谈判仅仅限于给反弹道导弹规定限额。而美国则坚持谈判必须包括限制进攻性洲际导弹在内。会谈中，双方在战略武器的定义上发生分歧。苏联提出战略进攻性武器应包括所有能达到对方领土的核武器。这样一来，美国在西欧和亚洲前沿基地上的核武器以及航空母舰上的机载核武器就都被包括进去了，而苏联以西欧为目标的中程核导弹和轰炸机则被排除在外。美国认为苏联的这一定义是要把美国的安全和西欧的安全分割开来，因而是美国所无法接受的。

（五）1970年的谈判形势

从1970年开始，美国国内就反弹道导弹问题再次展开激烈的争论。争论的主要问题是美国是否应单方面做出姿态，暂停反弹道导弹的进一步部署。

主张单方面暂停部署的人强调，美国作出这样的姿态将有助于促使苏联进行认真的谈判，同时可以缓和国会对反弹道导弹计划的批评。这种主张反映了国务院和军备控制与裁军署的观点。白宫和军方则认为暂停部署会削弱美国的谈判地位，从而破坏达成协议的前景，同时担心国会反对派会因此而得寸进尺，进而要求

不久，这场争论又超出了反弹道导弹的范围，再次变成一场关于安全与防务政策的全国性辩论，它的主要特点是，国会在需要“重新安排国家的优先项目”的口号下，强烈要求削减国防预算。国会的压力和政府内部的分歧交织在一起，使尼克松政府在限制战略武器谈判上举棋不定，迟迟拿不出肯定的方案来。

4月份，尼克松政府确定将以两个方案作为谈判的起点。其中一个方案是：在进攻性武器方面，把两国陆基洲际导弹和潜艇发射洲际导弹限制在美国拥有的总数1710枚的水平上，并把双方轰炸机数目冻结为美国527架，苏联195架。在反弹道导弹方面，把这种导弹限于保卫双方首都（后称全国指挥部）或完全禁止这种导弹。此外还禁止多弹头分导导弹，条件是苏联同意现场视察。这一方案主要得到了国务院和军备控制与裁军署的支持。另一个得到军方支持的方案在反弹道导弹方面的规定与前一方案相同，但在进攻性武器方面建议大大削减，将美国现有的1710枚总数在七年内每年减少100枚，直到1978年双方保留各1000枚为止。这一方案对多弹头分导导弹则未加禁止。这两个方案的共同点是坚持将反弹道导弹与限制进攻性战略武器联系起来，用限制美国在反弹道导弹上的优势来换取削弱苏联在进攻性战略武器数量上的优势，同时力图保持美国在多弹头分导技术上的领先地位。

苏联对美国方案的反应是，一面接受将反弹道导弹限于两国首都的建议，同时仍坚持要把能达到苏联领土的一切核武器都作为战略武器计算在内。苏联在多弹头分导导弹上的立场是要求禁止部署和生产，但不禁止试验。因为在多弹头分导技术方面，美国已接近实际部署，而苏联尚处于试验阶段。

8月4日，美国在维也纳的第二轮谈判中提出了一项新的建议。在反弹道导弹方面，建议并无变化。在进攻性战略武器方面，建议要求双方把导弹和轰炸机都限制在一个“商定的数目”上，并把苏联的重型导弹限制为250枚。但苏联仍坚持原来的立场，谈判继续陷于僵局。与此同时，尼克松政府再次向国会议员做说服

工作，要求国会支持反弹道导弹计划以加强美国的谈判地位。在1970年8月12日举行的最后表决中，参议员约翰·库珀和菲利普·哈特提出的要求放弃进一步建立反弹道导弹计划的修正案以52票对47票遭到否决。尼克松政府的“卫兵”计划得以生存下去。

11月初在赫尔辛基的第三轮谈判中，双方的立场均无松动，谈判未获任何进展。

（六）新的突破

1970年底，美国的谈判地位发生了一些有利的变化。1970年12月，波兰国内局势发生动荡，苏联在东欧的地位正受到考验，而美国由于同中国领导人正酝酿举行一次首脑会晤，它在对苏联关系中开始握有一张新的王牌。

1971年初，苏联同意由多勃雷宁大使和基辛格举行秘密谈判来讨论协定的原则条件，而技术上的专门问题则继续留在赫尔辛基和维也纳进行探讨。这样，限制战略武器谈判开始采取公开与秘密两条渠道同时进行而以秘密渠道为主的方式。

3月12日，在第四轮谈判开始前，苏联通过秘密渠道向美国方面提出了一项新的方案。方案要求在1971年先达成一项反弹道导弹协议，然后再开始讨论限制进攻性武器。美国则继续坚持限制进攻性武器和防御性武器同时进行的立场。

3月26日，苏联方面有一点小小的松动。它表示接受对战略进攻性武器实行冻结的原则，但要等到防御性武器协议达成之后才进行具体讨论。同一天，美国提出一项新的反弹道导弹方案。方案要求允许美国建立四处保卫洲际导弹的发射场，而苏联只能建立两处保卫首都的发射场。

及至4月23日，苏联表示同意限制进攻性武器可在反弹道导弹协议达成之前进行讨论，但同时又提出反弹道导弹只限于在两国首都部署（即保卫全国指挥部的方案）。

5月12日，多勃雷宁表示苏联不再坚持在首都部署反弹道导弹的主张，并同意限制进攻性武器和防御性武器的谈判同时进行，从而使谈判僵局有了突破。

1971年5月20日，尼克松在白宫宣布美苏战略武器谈判达成原则协议。协议坚决限制双方的反弹道导弹，但其前提是冻结双方现有的进攻性洲际导弹；同时双方达成谅解，对苏联的重型洲际导弹规定分项限额。这一协议满足了美国限制苏联在战略进攻性武器方面的数量优势和削弱苏联重型陆基洲际导弹威力的愿望，而美国在战略武器质量上的现代化计划将不受束缚。美国的交换代价是接受了对反弹道导弹的限制。

1971年7月，美苏在赫尔辛基又开始了新一轮谈判。这次谈判的任务是要在5月20日的原则协议的基础上设法形成一个具体的协定。美国在谈判中就反弹道导弹提出了一项新的建议，即每方或建立一处保卫全国指挥部的场地或建立三处保卫洲际导弹发射场的场地，但遭苏联的拒绝。8月份，美国又把它建立三处场地的要求改为两处（苏联仍只能建立一处），但分歧并未解决。

（七）基辛格访苏

1972年4月20日，基辛格在美苏首脑会晤前夕秘密访问莫斯科。为在首脑会晤期间达成限制战略武器协议，基辛格同勃列日涅夫就尚存分歧进行了谈判。

到基辛格访苏时，美苏在限制战略武器谈判中的重大分歧已缩小到仅剩三个问题。第一个是如何限制反弹道导弹的问题。美国坚持它要拥有两处场地，而苏联的场地只限于保卫莫斯科的一处。苏联则主张对等的原则，即双方保持同等数量的导弹。第二个问题是双方已同意冻结进攻性洲际导弹，但冻结的期限未定。苏联起初建议冻结一年半至两年，以后又暗示可同意冻结三年。美国则主张冻结五年。第三个问题是苏联不同意对潜艇发射的弹道

导弹规定限额。

在第一个问题上，勃列日涅夫表示放弃原先要求保持同等数量导弹的方案，改为每方拥有两处基地，一处保卫首都，另一处保卫洲际导弹基地。美国同意这一方案。关于冻结期限，勃列日涅夫同意了五年的主张。苏联还同意对潜艇发射的弹道导弹规定950枚的最高限额。勃列日涅夫的新建议是苏联方面作出的重大让步。它反映出苏联要求实现美苏首脑会晤并达成美苏战略武器协议的迫切心情。

（八）协定的签订

1972年5月22日，尼克松和基辛格一行抵达莫斯科，同苏联方面举行首脑会晤。在这次会晤开始之时，限制战略武器协定中尚有若干技术性问题有待讨论解决。当然，经过两年半的谈判，两国已就协定中的主要问题取得一致意见，双方都不会让这些技术性问题来妨碍协议的最后达成。何况，谈判已接近完成，能否达成最后协议关系到尼克松与勃列日涅夫个人切身的政治利益。对尼克松来说，他急需得到这样一个协定，以便缓和国内的批评，并在1972年秋季争取竞选连任。由于在结束越战方面尚未取得决定性进展，同苏联达成战略武器协定显得格外重要。勃列日涅夫则早已把他自己的声望同缓和政策连结在一起，因此他必须在首脑会谈中取得重要成果。

5月26日，在双方再次作出让步的基础上，限制战略武器协定终于达成，经苏联最高苏维埃和美国参议院批准后于同年10月3日生效。

在莫斯科达成的协定称作第一阶段限制战略武器协定。它的基本文件有两部分。一项为《美苏关于限制反弹道导弹防御系统条约》，它将双方反弹道导弹系统的部署限制为两处（1974年7月
。另一项为《美苏关于限制反弹道导弹防御系统条约》，其中一处用于保卫首都，另一处用于保卫洲

际导弹基地。

另一项为期五年的《苏美关于限制进攻性战略武器的某些措施的临时协定》，它规定将双方的进攻性洲际导弹冻结在现有水平上。其结果是，在陆基洲际导弹上，美国可拥有 1054 枚，苏联为 1618 枚。在潜艇发射洲际导弹上，美国为 710 枚，苏联为 950 枚。美国拥有装载洲际导弹的潜艇为 44 艘，苏联为 62 艘，苏联重型洲际导弹的限额为 313 枚。由于协定并未禁止多弹头分导导弹，美国在核弹头数量上将大大超过苏联，加上它在导弹质量上的领先地位，从而可抵消苏联在导弹数量上的优势。此外，协定也未限制包括提高命中精度在内的质量改进，对美国处于领先地位的战略轰炸机和巡航导弹也未作任何限制。

在签订协定的同时，双方还就减少偶发战争风险以及改善华盛顿—莫斯科之间的直接通讯联系达成了协议，以防止和处理双方面的危机。此外双方还建立了一个常设协商委员会，以便就协定执行中的问题进行协商。为保证有效的核查，双方还承担义务，保证不干扰卫星侦察等核查手段。

（九）意义、局限性与各方反应

美苏第一阶段限制战略武器协定的签订反映了美苏双方都确认了相互威慑的理论和它们之间业已存在的战略均势的现状，同时表明双方都认识到没有节制的战略武器竞赛是无益的。这无疑有助于增进战略稳定。对苏联来说，尤为重要的是美苏均势得到了美国的承认。这是苏联长期来追求的目标^①。协定是美苏在军备控制上迈出的重要一步，是两国在安全领域里取得的最重要的谈判成果，并为今后把限制战略武器谈判的进程继续下去提供了基

^① 苏联认为美国接受均势是协定的重大成果。参见 Raymond L. Garthoff, *Detente and Cooperation: The Breakthrough Negotiations*, Washington, D. C., 1985, p. 105.

础。协定还有助于缓和美苏之间的紧张关系，它是两国在 70 年代推行缓和战略的重要一环，并已成为 70 年代东西方缓和的象征。协定的签订也是尼克松第一任期内的主要外交成就之一，它为尼克松竞选连任提供了一笔重要的政治资本，同时也有利于巩固勃列日涅夫的地位与权力。

但是，协定的作用仍是十分有限的。由于它并未禁止质量上的改进，双方将利用协定所敞开的方便之门互相争夺质量上的优势。因此，协定的签订并不能制止军备竞赛，它只是使核军备竞赛从着重数量转向着重质量。即使就数量而言，由于协定未禁止多弹头分导导弹，在导弹数量被冻结的情况下，双方拥有的弹头数量将继续增加。由于双方都不会让对方取得优势，核军备竞赛将愈发加剧。

就在协定签订的当天，美国宣布了一项包括加速发展三叉戟潜艇和 B-1 轰炸机在内的改进美国战略力量的计划^①。尼克松于首脑会晤结束后在国会的讲话中再次强调保持强大国防的重要性，并保证将采取必要措施来维护美国的安全和保卫它的切身利益^②。

苏联方面早在谈判过程中即明确表示，将着手建造更大的洲际导弹。协定签订后，苏联高级军事领导人保证将继续尽一切必要的努力来维护苏联的国防和威慑力量。

第一阶段协定的签订在美国国内引起的反应总的说来是良好的。它促使参议院以 88 票对 2 票轻易地批准了协定。但协定也引起了一些新的争论。保守派批评协定承认了苏联在数量上的优势，认为美国作出了过多的让步。一些自由派人士则指责尼克松政府

^① “Transcript of Secretary of Defense Laird’s Interview by Newsmen at Andrews AFB”, Department of State Bulletin, May 29, 1972, p. 2.

^② “The President’s Address to A Joint Session of the Congress at the Conclusion of His Trip to Austria, the Soviet Union, Iran, and Poland”, June 1, Presidential Record, Vol. 1, p. 1072.

加紧生产新一代战略武器，从而在签订协定的同时，使军备竞赛进一步升级。

在苏联，协定受到热烈赞扬。勃列日涅夫称协定是“历史上第一个具体限制最现代化和最强大的武器的协定”^①。苏联外交部发言人称，“在国际关系史上很难找出其他通过谈判取得如此丰硕成果的例子”^②。

在东欧国家，美苏核协定得到普遍支持。但在西欧，一些国家仍担心美国在涉及盟国利益的问题上会对苏联作出让步。

（十）开始新的谈判

鉴于第一阶段限制战略武器协定是临时性的，美苏在签订协定后即同意在协定基础上开始第二阶段谈判。1972年11月21日，第二阶段限制战略武器谈判在日内瓦举行。新的谈判是为了能在为期五年的临时协定于1977年期满后有一项长期协定来代替。

然而，因种种原因，第二阶段谈判自开始以来一直无法取得实质性的进展。从美国方面看，首先，尼克松政府在国内仍面临来自两方面的强大压力。那些批评美国在第一阶段协定中让步过多，不甘心看着美国的战略优势日渐消失的人强烈反对美国在今后的谈判中再作任何重大让步。一些主张美苏缓和的人则继续要求削减国防预算，反对新的战略武器现代化计划。其次，尼克松政府内部在谈判方针上意见分歧。国防部总是为它的战略武器现代化计划辩护。它关心的是如何使国会通过军事拨款。国务院及军备控制与裁军署则对新的战略武器计划持反对态度。官僚机构

^① Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation*, The Brookings Institution, 1985, p. 194.

^② *Ibid.* p. 184

内部的利益之争和国会及舆论的压力交织在一起，使尼克松政府处于一种虚弱的谈判地位。此外，“水门”事件的发展又使尼克松在他第二任期开始后不久即面临一场政治上的危机。他的威信与权势开始衰落，而这种威信与权势对于有效地进行谈判是必不可少的。

1973年5月，尼克松政府终于对日内瓦的美国谈判代表团下达了有关谈判立场的指示。美国的立场是要求对双方战略武器发射器总数规定一个2350的相同限额。这一数字比苏联拥有的数量少250枚，而比美国现有总数高出150枚。美国还建议将陆基多弹头导弹的数量冻结在现有水平上，并禁止多弹头导弹的进一步飞行试验。苏联认为美国的建议对美国单方面有利，因而表示拒绝。

6月16日，勃列日涅夫赴美与尼克松举行第二次首脑会晤。双方再次讨论了限制战略武器问题。由于无法取得具体的突破，双方仅就战略武器会谈的某些原则达成了协议，包括同意在一项新的协定中除了数量限制外，还应对质量上发展加以限制，以及双方将谋求在1974年底以前达成一项永久性的协定。

第二次首脑会晤中的一项具体成果是双方签署了《美苏关于防止核战争协定》。在无法达成战略武器协定的情况下，苏联认为，签署这样一个协定有助于继续保持缓和的势头。

从第二次首脑会晤结束至1974年春，双方在日内瓦提出了许多建议和反建议，但进展甚微。在此期间，美国要求对投掷重量和多弹头导弹作出限制，而苏联则继续要求限制美国在海外前沿基地上的核力量。

1974年3月底，基辛格赴苏为尼克松访苏作准备。在会谈中，苏联表示它愿意接受对多弹头导弹规定不同数量限额的建议，但只允许美国的多弹头导弹比苏联多100枚。基辛格表示反对。基辛格还提出对陆基洲际导弹进行分项限制的建议，但遭勃列日涅夫拒绝。由于会谈未能取得实质性进展，其失败不得不以首脑

科空手而归。

1974年7月3日，在美苏第三次首脑会晤期间，两国就反弹道导弹系统签署了新的协定。鉴于双方均无部署两处反弹道导弹场地的实际需要，协定对战略防御武器作出进一步限制，把原先允许双方各部署两处反弹道导弹场地的规定改为一处。双方还签订了限制地下核试验条约。条约禁止超过15万吨级的地下核武器试验。但是，在第三次首脑会晤时就第二阶段限制战略武器谈判取得突破已无可能。

自第二次首脑会晤以来，在美国国内，尤其是在军界，反对缓和的力量正在进一步公开化。此外，国内政治形势的恶化又使尼克松的谈判地位更加虚弱。人们根本不相信尼克松有能力同苏联就限制战略武器达成新的协定。1974年8月，尼克松的辞职使美苏限制战略武器谈判又一次陷入前途未卜的深渊之中。第二阶段谈判只能留待下届美国政府继续下去了。

第七节 首脑会晤与美苏缓和

（一）缓和的由来

70年代的美苏缓和有其深刻的国际与国内背景。

首先，60年代末美苏战略均势的形成为美苏缓和奠定了基础。尼克松政府看到了美国力量优势的丧失，认识到美国凭借优势力量来遏制苏联的时代已经过去，在双方战略核力量已发展到“相互确保摧毁”的情况下，通过谈判来改善美苏关系是美国不得不寻求的出路。对苏联来说，只有改善美苏关系才能同美国达成协议，以便使业已形成而又来之不易的超级大国之间的力量均势

其次，60年代开始的欧洲缓和的进程对美苏关系形成巨大压力。从戴高乐的缓和到勃兰特的“东方政策”，欧洲缓和的浪潮已成不可逆转之势。美国要想不让这种势头损害它在西方联盟中的领导地位，唯有举起缓和大旗，把欧洲缓和纳入美苏缓和的轨道。60年代，苏联对欧洲缓和表现出很大兴趣。苏联认为，它的安全首先同欧洲形势密切相关，但它又越来越认识到，若无美国的支持与参加，要在欧洲实现缓和将是困难和有限的。欧洲缓和最终将有赖于美苏关系的改善。

第三，美苏缓和还有两国在各自对华关系方面的动因。一方面，尼克松政府希望改善对苏关系固然是由于它希望通过美苏关系的改善来敦促苏联对越南北方施加影响，以早日结束越战；另一方面，在中美关系逐步改善以致最终实现和解的情况下，尼克松政府又希望通过美苏关系的改善，使它的对华与对苏政策得到某种平衡。就苏联面言，它始终不放弃苏美联合，以共同孤立与遏制中国的企图。面当中美关系逐渐改善之时，它又希望以美苏缓和来抵销美中和解的影响。

第四，美苏缓和还源于两国国内的需要。尼克松需要利用缓和来平息国内反战运动并缓和国会和舆论的批评。苏联则希望从缓和中得到经济方面的好处，包括从美国和其他西方国家获得技术、资金和粮食，以克服它面临的经济困难。

（二）第一次首脑会晤

尼克松任内，美苏两国首脑共举行了三次会晤。同达成第一阶段限制战略武器协定一样，首脑会晤的实现也走过了艰难的历程。

1969年，苏联领导人在美苏关系上首先采取主动。他们多次公开或私下表示准备同美国开始战略武器谈判并提出举行首脑会晤的倡议。苏联当时之所以对改善美苏关系表现出很大兴趣，具

因为60年代末中苏关系严重恶化，这使它要求联合美国以遏制中国的想法变得强烈起来。苏联还希望通过改善美苏关系来消除1968年入侵捷克斯洛伐克带来的消极影响，并使当时仍不稳定的东欧局势得到改善。

但当时尼克松政府对此表现出谨慎与冷淡，强调这样的会谈需要作仔细的准备^①。这是因为尼克松上任之初的首要目标是结束越战。同时，尼克松和基辛格的设想是通过改善对华关系来推动对苏关系。因此，在美中关系尚未取得明显进展之时，他们不希望美苏关系走得太快。此外，尼克松和基辛格都主张采用“联系”原则，要求苏联为改善两国关系而在广泛问题上付出代价，这也是尼克松政府不急于对苏联的热情作出积极反应的原因。

及至1970年，尼克松一改对苏联的热情泼冷水的做法，开始迫切要求举行美苏首脑会晤。鉴于尼克松在他任期的头一年里未能取得任何重大外交成绩，同时，国内反战运动的蓬勃发展使尼克松面临巨大的政治压力。因此，他希望首脑会晤的举行有助于平息国会和舆论的批评，并在1970年秋天的国会中期选举中得到好处。同时，1970年春越南战争的升级也使尼克松感到需要借助一次首脑会晤来对北越施加影响。

4月份，尼克松政府向苏联方面探询1970年举行首脑会晤的可能性。可是，在美国入侵柬埔寨之后，苏联不愿对美国的要求作出迅速反应。

1970年秋天，首脑会晤的前景变得更加暗淡起来。9月份接连发生的三起重大国际事件打破了美苏关系的平静：（1）阿连德当选智利总统使拉丁美洲可能出现又一个“马克思主义”政府；（2）中东形势因约旦危机的爆发而再度紧张起来；（3）苏联企图在古巴的西恩富戈斯建立潜艇基地使两个超级大国可能再度陷入

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第180页

1962年古巴导弹危机式的对抗。美国认为，这三件事都具有苏联挑战的背景。事态的发展使美苏首脑会晤难以在短期内实现。

及至1971年1月，在美国表示同意讨论柏林问题之后，首脑会晤的安排才开始加快步伐。但苏联仍回避确定会晤的最后日期，甚至还为举行首脑会晤提出了更高的要价。除了以柏林谈判作为会晤的条件外，苏联还要求美国在各方面表现克制，“不可让自己的行动使局势不利于会晤的准备和举行”^①。

1971年春，发生了两件对美苏关系具有重要影响的事情。一是从3月底起举行的苏共第24次代表大会进一步确立了勃列日涅夫的领导地位。勃列日涅夫在大会上宣称，要在70年代把“缓和”摆在苏联“外交政策的首位”，并着重同美国改善关系^②。这表明苏联最高领导层已作出了奉行缓和政策的决定。二是1971年4月的中美“乒乓外交”使中美和解的进程加快，从而增加了美国同苏联讨价还价的筹码。7月15日，宣布尼克松即将访华的公告发表。它使苏联对美苏首脑会晤的态度发生了很大的转变。就在公告发表后四天，多勃雷宁在会见基辛格时表示完全赞成举行首脑会晤，并探询会晤能否在尼克松访问北京之前举行。苏联态度的转变说明了美中苏三角外交已开始显示出威力。

1971年8月10日，苏联向尼克松发出了正式的访苏邀请。8月17日，美国表示接受苏联的邀请。9月7日，两国达成协议，决定美苏首脑会晤将于1972年5月下半月在莫斯科举行，有关这一协议的公告于10月12日发表。苏联方面还建议基辛格秘密访问莫斯科，为首脑会晤作准备。

同停滞不前的1970年相比，1971年，美苏缓和取得了一些重要进展。这一年里，两国不仅就首脑会晤的安排取得了一致意见，

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第三册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第135页。

^② 国家安全部编：《苏联对外关系手册》，国家安全部，1982年出版，第881页。

而且限制战略武器谈判也因双方达成原则协议而取得突破，1971年9月3日，四国柏林协定签字。9月底，美苏又达成“减少意外核战争危险”和改善双方热线联系的协议。但是，在首脑会晤临近之际，仍有一些问题给美苏关系带来消极影响。

1971年底爆发的印度巴基斯坦战争使两国关系又一次蒙上阴影。美国曾暗示，若苏联不对印度施压以结束战争，美国可能取消首脑会晤^①。此外，越南问题被认为是一个随时可能使首脑会晤夭折的重要问题。由于选举年的到来，尼克松急于要结束越战。他希望依靠苏联的协助来打破谈判僵局。但是，美国加紧对越南北方施加军事压力又使苏联难以采取合作态度。

1972年4月20日，基辛格开始了对莫斯科为期四天的秘密访问。

然而，就在基辛格结束访苏后不久，由于尼克松下令对北越港口布雷，首脑会晤前夕的美苏关系又面临严峻考验。苏联领导人担心在这样一个时刻举行首脑会晤会遭到北越和其他盟国以及第三世界国家的批评。但是，苏联并不准备因美国的战争升级行动而牺牲即将举行的美苏首脑会晤。在当时，无论从发展仍很脆弱的欧洲缓和形势以及抵销尼克松访华后中美和解的影响，还是从勃列日涅夫个人的政治利益考虑，要取消这样一次会晤都是难以想象的。

1972年5月22日，尼克松抵达莫斯科。美苏首脑会晤在经过两年多的协商和讨价还价后终于举行。这次会晤的主要成果是达成了第一阶段限制战略武器协定。会晤期间，双方还签署了“美苏关系基本原则”文件。文件确认了以“和平共处”、“缓和”作为两国关系的指导原则。此外，双方还签订了包括探索和利用外

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第三册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第216—217页。Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation*, The Brookings Institution, 1985, p. 261.

层空间、扩大贸易、控制污染、医药和公共卫生、科技合作以及避免两国海军在公海上发生意外事件等在内的其他一些协定。这些协定规定了双方在若干领域里改善关系和加强合作的措施。

莫斯科会晤是一个重大事件。它标志着美苏关系开始进入了一个新的缓和时期。

美苏首脑会晤的举行是尼克松政府外交政策的一大成就。尼克松政府认为，首脑会晤“为世界上两个最强大的国家之间建立一种新型关系奠定了基础”^①，它表明欧洲缓和被纳入了美苏缓和的轨道。尼克松政府还认为，首脑会晤取得的成果证明了它的“联系”原则的有效。苏联为了缓和的利益不得不在越南、中东以及美苏双边关系问题上表现克制与合作。此外，会晤的结果还加强了美国在美中苏三角关系中的地位。由于美中和解与美苏缓和，美国在三角关系中已处于比中苏两国更为有利的地位。

苏联对首脑会晤的成果也予以高度赞扬，声称首脑会晤期间所达成的协议具有“重大的国际意义”，是“美苏关系发展中的重大步骤”^②。对首脑会晤的结果，苏联特别强调两点：一是美国接受了和平共处的原则；二是美苏均势得到了美国的承认，从而确立了苏联作为超级大国的地位。

美苏首脑会晤的确取得了重要的成果，但是，以首脑会晤和达成限制战略武器协定为标志的美苏缓和并不意味着美苏对抗的结束。它只是在美苏对抗的总格局里增添了相互合作的一面。尼克松在他 1973 年度致国会的外交政策报告中指出，“缓和并不意味着危险的结束”，“在我们所能预见的将来，世界将具有危险”^③。

美苏首脑会晤在美国国内和国际上引起了很大的反响。在美

① “The President’s Address to a Joint Session of the Congress”, June 1, Presidential Documents, Vol. 8 (June 5, 1972), p. 979.

② 1972 年 6 月 2 日《真理报》文章：“论美苏会谈的结果”。

③ 《尼克松 1973 年度对外政策报告》，中译本，上海人民出版社，1973 年出版，第 401—402 页。

国，尽管协定得到广泛的支持，人们仍然认为缓和与限制战略武器协定并不足以确保美国的安全。国内保守派还担心美苏缓和会被苏联利用，并使美国变得高枕无忧起来，从而放松对苏联扩张野心的警惕。美苏首脑会晤在欧洲受到普遍的赞扬，但同时也引起了一些西欧盟国的不安。它们担心美苏缓和可能使美国减少在欧洲承担的义务。

（三）第二次首脑会晤

第一次首脑会晤后，国际形势和美苏两国国内形势继续朝着有利于推动美苏缓和的方向发展。由于首脑会晤和限制战略武器协定在国内得到了广泛支持，加上不久前美中和解的重大突破，尼克松声望大增，终于在1972年11月的竞选连任中取得了压倒优势的胜利。勃列日涅夫的领导地位也因他在苏共24大提出的缓和路线获得意外的成功而得到巩固。

在美苏首脑会晤的推动下，欧洲缓和又有进一步的发展。1972年11月在赫尔辛基举行的欧洲国家多边会议作出了召开欧洲安全与合作会议的决定。关于欧洲共同均衡裁军的探索性谈判也于1973年1月在日内瓦开始举行。

在亚洲，越南战争于1973年1月结束为美苏缓和的继续发展清除了一个重大障碍。同时，中美关系的新发展对美苏两国的缓和也是重要的推动力。

在这种形势下，美苏双边关系又有进一步改善。继达成第一阶段限制战略武器协定之后，第二阶段限制战略武器谈判于1972年11月在日内瓦开始举行。两国经济与贸易关系也迅速发展。双方签订了一系列的经济与贸易协定。这表明首脑会晤确定的政治与军事缓和已扩大到了经济领域。此外，两国在科学文化方面的交流也有很大发展。

的首脑会晤。1973年2月，勃列日涅夫致信尼克松，建议举行第二次首脑会晤。他在信中表示，希望在新的首脑会晤时签订一项关于不使用核武器的条约，就限制战略武器达成进一步协议，并签订贸易和经济协定以及在科技、卫生、和平利用核能等方面进行合作的协议。此外，勃列日涅夫还要求就中东形势、两个德国之间的关系以及欧洲安全和共同均衡裁军举行会谈。

1973年的国际形势和美苏关系的发展对于举行一次新的首脑会晤是有利的。但是，美国国内政局的变化却使1973年的首脑会晤出现了不良的兆头。其中最具消极影响的无疑是“水门”事件。尼克松希望新的首脑会晤能有助于使他摆脱“水门”事件的困境。然而，“水门”事件使尼克松同苏联进行谈判的地位与能力遭到严重损害。此外，自首次首脑会晤以来，美国国内的自由派与保守派在制约美苏缓和方面形成了某种联盟。他们以苏联必须放宽犹太移民政策为条件，在给予苏联最惠国待遇问题上制造障碍。

1973年5月4日，基辛格访苏，为预定于6月举行的首脑会晤作准备。

6月18日，勃列日涅夫访美同尼克松举行了第二次首脑会晤。会晤期间，双方签署了关于防止核战争协定、关于进一步限制战略进攻性武器谈判的基本原则、和平利用原子能协定以及两国在其他领域进行交流与合作等共13项文件，并发表了联合公报。会谈中，双方还讨论了中东形势、越南问题以及欧安会和共同均衡裁军等问题。此外，尽管中国问题在联合公报中并未提及，实际上，它是这次会晤中涉及的一个重要问题。勃列日涅夫担心美中两国正打算进行某种秘密的军事合作，他在会谈中敦促美国不要这样做^①。

^① 理查德·尼克松：《尼克松回忆录》下册，中译本，商务印书馆，1979年出版，

(四) 第三次首脑会晤

第二次首脑会晤后，美苏缓和与美苏双边关系遇到了一些新的困难。

在美国，“水门”事件的阴云笼罩着国内政治舞台。它使美国政治生活陷于深刻的危机之中，尼克松的政治地位继续恶化。

尼克松在白宫的最后一年里，政府内部在缓和问题上的分歧进一步公开化。尼克松和基辛格为达成一项新的限制战略武器协议的努力遭到了以国防部长施莱辛格为代表的军方的阻拦。同时，国会里反对缓和的势力正在增长。以参议员杰克逊为首的反苏强硬派继续以苏联犹太人移民问题来干扰东西方贸易。

在国际上，缓和也遭到了一些挫折。1973年9月11日，智利阿连德总统在一次由美国暗中支持的政变中被推翻，这被认为是缓和的一次失败。苏联怀疑美国正在利用缓和在第三世界扩大它的影响。1973年10月的第四次中东战争实际上是两个超级大国在中东的一次较量。它使美苏关系一度陷入危机。

总之，第二次首脑会晤后，国际形势和美国国内政治形势的发展使人们开始看到缓和上空正在聚集的片片乌云。但是，在1973—1974年间，缓和并未因遭受种种困难与挫折而逆转。相反，缓和的势头仍在继续。美国公众对尼克松的缓和政策也未丧失信心。据1974年7月的一次盖洛普民意测验，对尼克松外交政策表示赞成的人达到54%^①。

1974年3月24日，基辛格访苏为预定于6月底开始的美苏第三次首脑会晤作准备。在临行前的一次记者招待会上，基辛格对首脑会晤作了过分乐观的估计。他告诉记者，美苏双方在解决

^① A. James Reichley, *Conservatives in an Age of Change*; The Nixon and Ford

限制战略武器僵局方面已接近于实现“概念上的突破”^①。但是，苏联的消极态度给基辛格泼了冷水。双方在限制战略武器上的分歧并未缩小。会谈中，苏联方面还指责美国把它排斥在中东和平进程之外。

1974年6月27日，尼克松背着“水门”事件的沉重包袱再度访苏，同勃列日涅夫举行了第三次首脑会晤。会晤期间，双方就进一步限制反弹道导弹系统、限制地下核试验、设法控制环境战以及就经济、技术、能源等方面的合作达成了协议。两国还决定在基辅与纽约相互增设领事馆。此外，尼克松邀请勃列日涅夫于1975年再次访美。但正如人们所预料的，会谈在限制战略进攻性武器这一最重要的问题上未能取得进展。双方仅同意于1974年底召开一次“微型”最高级会谈，以求在限制战略进攻性武器方面达成协议。

尽管第三次首脑会晤未能就限制战略进攻性武器达成协议，但它对于使已经建立起来的美苏缓和进程得以继续下去并保持某种发展势头仍起到了一定的作用。然而，同1972年的首脑会晤相比，这次首脑会晤因受美国国内政治形势的影响而大为逊色。

第三次首脑会晤前夕，美国国内的政治形势实际上已不适宜于举行一次首脑会晤。尼克松为“水门”事件所困扰。他的总统职务处于危机之中，政府机构陷于瘫痪。军方的反对和国会在最惠国待遇和犹太人移民问题上的吵吵闹闹增加了苏联对美国可靠性的怀疑。在这种情况下，会晤只好在没有取得重大突破的情况下草草收场。

^① “Secretary Kissinger’s News Conference of March 21”, Department of State
D. H. McHenry, *Journal of American Studies*, 1974, 8, 107-111, p. 107.

（五）美苏贸易

美苏贸易的发展是缓和的重要标志之一。70年代，贸易作为美苏关系的一个侧面曾推动了缓和的发展。

作为冷战的产物，自40年代后期以来，美国一直单方面对苏联和其他社会主义国家实行贸易限制。

60年代后期，美国对社会主义国家的贸易限制开始在国内遭到抨击。尼克松上台后，要求取消东西方贸易限制的呼声再次高涨起来。由于1949年的出口管制法将在1969年6月30日期满，美国国内围绕东西方贸易问题的争论更加激烈。从4月到7月，国会连续举办听证会。自由派人士批评美国的贸易限制是冷战的产物。实业界人士也热衷于主张无条件地恢复东西方贸易，要求从贸易立法中清除“冷战的残余”。

尼克松政府内部在对苏贸易上态度也不一致。尼克松和基辛格主张“联系论”。他们认为，美国应要求苏联在越南、中东和柏林问题上实行克制与合作，以此作为发展贸易的报酬。正如基辛格所说的：“我们的战略是要利用贸易让步作为政治工具，以便在苏联冒险时制约他们，在他们采取合作态度时奖励他们。”^①尼克松和基辛格的主张反映了白宫和国家安全委员会的立场，并得到国防部的支持。但是国务院极力反对“联系论”，主张放宽贸易限制。商务部也赞成贸易自由化，它的观点反映了要求扩大美苏贸易的实业界的态度。

经过长时间的辩论，1969年12月，国会通过了新的出口管制法。该法放宽了对贸易的限制，宣布美国的政策是主张扩大对苏联和东欧国家的贸易。当然，在实施该法时，行政部门拥有很大的处置权。这就使尼克松和基辛格能在贸易政策上推行“联系”

^① Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, 1979, p. 840.

原则。

苏联领导层内部对发展美苏贸易也有争论。勃列日涅夫及其支持者认为，扩大对美贸易将大大有助于苏联经济的发展以及在政治上缓和紧张局势。但一些人担心发展美苏贸易会使苏联付出政治代价，认为经济上对西方依赖的加深会被西方利用来达到政治上的目的。

由于尼克松政府把贸易作为达到政治目的的一张牌，美国在尼克松第一任期的前两年半里一直采取十分严格的贸易管制政策。直到1971年5月美苏在限制战略武器谈判上达成原则协议后，尼克松政府才开始在对苏贸易上采取某些松动措施。

1971年11月，美国商务部长莫利斯·斯坦斯访苏。与此同时，两国在11月宣布了一系列的交易。12月，苏联农业部长马茨凯维奇访美就粮食问题举行谈判。

1972年2月14日，尼克松政府发布了第151号国家安全决定备忘录，指示国务院在美苏间悬而未决的租借法债务问题上就美国的立场提出建议，并授权农业部制订美国对苏出口粮食的立场。

1972年5月首脑会晤的举行大大加速了两国经济与贸易关系的发展。在首脑会晤期间签署的《美苏关系基本原则》规定：“美国与苏联把贸易和经济联系看作是加强它们双边关系的重要和必要的因素，因而将积极推进这种联系的发展”。

1972年7月，美国商务部长彼得森赴苏就租借法债务、最惠国待遇、贷款以及在双方首都互设商务机构等问题进行讨论，并就协议草案取得一致意见。10月12日至18日，在华盛顿举行的美苏联合商务委员会会议上，两国就贸易、租借法债务清偿办法、提供贷款以及相互给予最惠国待遇等问题签订了一项为期三年的贸易协定。按照协定，苏联将在30年内向美国偿付按照租借法欠下的战时债务7.2亿美元，从而为美国给予苏联最惠国待遇排除了一个重要障碍。1973年，美苏之间签订了包括由美国进出口银

行向苏联提供贷款在内的一系列经济合作协议。

美苏缓和还解救了苏联因农业歉收造成的粮食困难，同时也为解决美国农产品生产过剩问题找到了出路。1972年7月8日，美苏签订协议，规定苏联将在三年内以低价从美国购买7.5亿美元的粮食。美国则在三年内为苏联购买粮食提供7.5亿美元的贷款。由于协议的签订，美苏粮食交易大幅度增长。

1971—1974年，美苏贸易有了相当大的发展。但是，两国贸易的发展即使在美苏达成第一阶段限制战略武器协定，实现政治缓和之后也并非一帆风顺。美国国内反对缓和的势力竭力阻挠美苏贸易。国会的自由派和保守派结成联盟，以要求苏联放宽犹太人移民政策为条件，反对通过给予苏联最惠国待遇的贸易法案。1973年4月18日，民主党参议员杰克逊对1973年的贸易改革法提出一项修正案，要求把给予苏联最惠国待遇同苏联的犹太人移民政策联系起来。12月11日，众议院以319票对80票通过了杰克逊—瓦尼克修正案。这一修正案不仅使美苏贸易的发展受到很大限制，而且给两国关系的气氛带来十分消极的影响。尽管美苏双方出于各自的需要都对发展相互间贸易持积极态度，但两国贸易因美国国内政治原因而遭受严重阻碍。

美苏贸易的发展证明了打贸易牌的作用是十分有限的。尼克松和基辛格把放松贸易限制看作影响苏联对外政策的“胡萝卜”。但是，他们夸大了苏联需要同美国发展贸易的程度，尤其夸大了美国利用苏联对贸易的需要来影响苏联对外政策的能力。实际上，苏联并未为贸易上的利益而在对外政策问题上对美国作出重大让步。用经济诱饵来制约苏联的对外政策只不过是尼克松政府的一厢情愿罢了。

（六）四国柏林协定

1971年9月3日，苏、美、英、法四国缔结了柏林协定。协

定的签订进一步推进了自 60 年代后期开始的东西方在欧洲的缓和进程，并为当时正在出现的美苏缓和扫除了一个重要障碍。

柏林问题十分复杂。二次大战以来，它始终是东西方冲突的一个焦点，也是美苏关系中最大的绊脚石之一。战后，东西方之间在柏林问题上曾几度爆发严重危机。1948 年的危机曾迫使西方对西柏林实施紧急空运。1958 至 1959 年，赫鲁晓夫发出最后通牒，威胁要单独订立对德和约。1961 年的危机又使双方剑拔弩张，武装对峙，最后导致 1961 年 8 月柏林墙的建立。

1969 年是联邦德国的总统选举年。西德议会决定于 3 月起在西柏林举行会议并选举联邦德国总统。苏联为此向美国提出抗议。与此同时，东德政府对西柏林采取了一些干扰措施。

1969 年，尼克松上台后，苏联力图劝说尼克松政府敦促西德当局取消其计划。但尼克松不仅拒绝了苏联的要求，而且在他于 2 月底出访西柏林时重申美国对保卫西柏林承担义务。

在这场小小危机的推动下，柏林问题谈判反而取得了进展。就在危机发生之时，苏联向美国表示存在就柏林问题举行谈判的可能性。

1969 年 3 月 26 日，尼克松致信柯西金，建议讨论柏林问题。柯西金在 5 月 27 日的复信中表示不反对讨论。但美国当时并未采取进一步行动。7 月 10 日，苏联外长葛罗米柯表示，苏联愿就柏林问题交换意见。当时的西德外长勃兰特也敦促西方国家接受苏联建议。8 月 7 日，美、英、法三国通知苏联，它们愿进行探索性会谈。9 月 24 日，苏联再次建议就柏林问题举行谈判。12 月 16 日，西方三国对苏联建议作出了积极的反应。1970 年 2 月 10 日，苏联正式邀请美、英、法三国于 2 月 18 日开始谈判。2 月 25 日，勃兰特又致信尼克松，要求早日开始谈判。美国于 3 月 12 日给予答复。至 3 月 26 日，美、英、法三国驻西德大使和苏联驻东德大使开始就柏林问题举行会谈。

西德、苏联和美国在柏林问题上各有打算。西德明确表示除

非缔结柏林协定，否则西德—苏联协定不会得到西德议会的批准。苏联企图利用西德在东方政策上的利益作为在柏林问题上讨价还价的筹码。而尼克松政府一方面想通过柏林谈判把西德的“东方政策”纳入美苏缓和的轨道，一方面则想利用苏联在缔结柏林协定与欧洲缓和上的利益来提高它在限制战略武器谈判中的地位。

起初，谈判进展缓慢。及至8月12日，苏联与西德在莫斯科签署了互不侵犯条约，谈判开始加快。

1971年8月23日，四国终于就柏林问题达成协议。9月3日柏林协定正式签署。

柏林协定及其附件的主要内容是：苏、美、英、法四国“互相尊重各自的和共同的权利和义务”，“已形成的局面不得单方面加以改变”；苏联政府声明，西柏林到西德的“过境交通将畅行无阻”，并享受“优惠待遇”；西柏林不是西德的一部分，但可“维持和发展柏林西区与德意志联邦共和国之间的联系”；西德官方不得在西柏林行使宪法职权，但可保留其联络机构；西德有权对在国外的西柏林人给予领事保护，可在国防组织中代表西柏林，西德签订的国际协定适用于西柏林；西柏林居民可同西德公民一样去民主德国和东柏林旅行；苏联可向西柏林美英法当局派出总领事馆和商务机构等^①。

实际上，在协定中，西方三国和苏联都作了一定的让步，但双方都达到了各自的主要目标。对于西方来说，协定的签订为从西德通向西柏林的通道提供了法律基础。苏联保证西柏林通道畅通，同时承认四大国继续对整个柏林负有责任。对苏联和民主德国而言，协定使西方接受了东德控制东柏林的现实，并排除了将西柏林作为西德的不可分割的一部分的可能。

柏林协定的签订消除了长期以来东西方间爆发危机的一个危

^① 国家安全部编：《苏联对外关系手册》，国家安全部，1982年出版，第1119—

险的热点，为欧洲安全会议和欧洲共同均衡裁军创造了良好条件，并推动了美苏首脑会晤的实现和第一阶段限制战略武器协议的达成，从而推动了70年代正在形成的美苏缓和。然而，协定签订后，苏联同西方国家由于对某些条款的解释不尽相同，双方仍不时在柏林问题上出现磨擦。

（七）欧安会与共同均衡裁军

欧洲安全会议和中欧共同均衡裁军是70年代继四国柏林协定之后，东西方在欧洲缓和的重要组成部分。

欧洲安全会议全名为欧洲安全与合作会议。实际上，召开欧安会的主张早在50年代即已提出。当时，苏联曾再三建议召开这样一次会议。50年代，还有一些西方政治家（如乔治·凯南）主张美国和苏联的军队从中欧脱离接触。这就是后来的共同均衡裁军设想。但是，在东西方严重敌对的冷战气氛下，这些建议和主张都无法实现。

60年代，欧洲缓和形势的出现，使召开欧安会的主张重新被提上议事日程。苏联和华约国家一再提出举行欧安会的建议。

美国起初对召开欧安会持否定态度。后鉴于一些欧洲国家对召开欧安会有一定兴趣，为不致在北约组织中陷于孤立，遂表示不完全拒绝苏联的建议，但同时强调必须以在有关欧洲安全的具体问题上，特别是在柏林问题上取得进展和苏联同意谈判中欧共同均衡裁军问题为先决条件，并表示欧洲安全问题的解决必须有美国的参加。

1971年9月柏林协定的签署为欧安会的召开扫除了重要障碍。1972年5月美苏首脑会晤的举行和第一阶段限制战略武器协定的达成为会议的召开最终铺平了道路。5月31日，北约国家发表声明，表示同意参加筹备欧安会的预备性会谈，从此欧安会进

1972年11月，为召开欧安会而举行的多边筹备会议在赫尔辛基开始。会议制定了“赫尔辛基蓝皮书”，规定了会议的讨论范围、议程和会议的进行方式，决定欧安会分三个阶段进行。第一阶段为外长会议；第二阶段会议由与会国专家参加；第三阶段是由与会国首脑参加的最高级会议并签署决议。尽管各方对举行这样的会议有不同目的与利益，至次年6月，终于就召开正式的欧安会达成了协议。

1973年7月3日，参加欧安会的35国（除阿尔巴尼亚以外的所有欧洲国家以及美国和加拿大）外长在赫尔辛基举行了第一阶段会议，从而正式拉开了欧安会的帷幕。

1973年9月18日，由与会国专家参加的第二阶段会议在日内瓦举行。会议的任务是制定欧安会“最后文件”草案。由于意见分歧很大，会议时断时续，直至1975年7月21日方告结束。

在欧安会的带动下，中欧共同均衡裁军谈判也提上了议事日程。

召开中欧裁军会议的建议是美国于1968年6月25日首先提出的。美国以此作为同意举行欧安会的先决条件之一。当时，西方国家希望就这一问题举行谈判是因为它们认为谈判共同裁军有助于对付60年代后期美国国内要求单方面减少美国在欧洲驻军的孤立主义舆论。

东西方对欧洲安全的看法不同。苏联一直强调欧洲安全的基本问题是政治问题，而美国和它的北约盟国认为军事问题也是一个重要问题。因此，苏联和华约国家热衷于召开欧安会，而西方国家对中欧共同均衡裁军谈判更感兴趣。

苏联起初对中欧裁军谈判持冷淡态度，它认为西方的真正目的是为了支持美国在欧洲的军事存在，并要使西欧，尤其是西德军事力量的发展合理化，同时也为了用狭隘的军事问题来抵销华约国家关于召开欧洲安全会议的倡议。

为促进欧安会的召开，苏联于1970年6月22日在布达佩斯

举行的华约国家外长会议上首次表示接受美国的建议。及至欧安会举行后，苏联开始认为中欧裁军谈判有助于在欧洲实现军事缓和，它对欧安会以及限制战略武器谈判也是一种补充。

1973年1月31日至6月23日，中欧裁军会议在奥地利首都维也纳举行了筹备会议。经过五个多月的激烈争论，确定会议的正式名称为“关于中欧共同减少部队和军备以及有关措施的谈判”，并决定了与会国。同年10月30日，中欧裁军会议在维也纳正式召开。在参加会议的19国中有北约组织7国（美国、加拿大、英国、德意志联邦共和国、比利时、荷兰、卢森堡）和华约组织4国（苏联、波兰、捷克斯洛伐克、德意志民主共和国）。北约组织的丹麦、挪威、意大利、希腊、土耳其和华约组织的匈牙利、保加利亚、罗马尼亚以观察员身分与会，法国则拒绝参加。

从一开始，双方在谈判中的立场与主张即大相径庭。最重要的分歧是，苏联等华约国家主张两个军事集团按“对等”原则裁减各自在中欧的武装力量。美国认为，苏联的主张是为了保持华约组织在中欧原有的军事优势。北约国家坚持“均衡”原则，即通过分阶段裁军使双方在中欧的武装力量对比最后大体相等。此外，双方在裁减军队的规模、种类、程序以及监督措施等问题上分歧也很大，致使谈判难以取得实质性进展。然而，谈判的举行不仅在东西方军事缓和上对美苏限制战略武器谈判起到了某种补充作用，而且表明在达成第一阶段限制战略武器协定后，双方正在继续为缓和两个军事集团在欧洲的武装对峙而努力。

（八）小 结

缓和是一个十分复杂的问题，美国国内对缓和的评价一直是有争议的。实际上，缓和的结果对美苏两国都是有得有失。

对苏联来说，缓和保持了美苏核均势的稳定，使苏联取得了与美国平起平坐的超级大国的地位。由于缓和，苏联在一定程度上

上改善了它的政治形象，并在经济上得到实惠，部分地缓解了它国内的经济困难。缓和还在一定程度上使苏联避免了因美中和解而出现的孤立，增强了它在新的美中苏三角战略格局中的地位。但是，缓和为西方影响进入苏联打开了大门，从而在意识形态上使苏联受到一定的冲击。缓和使西方国家在“人权”问题上开始对苏联施压，从而在某些方面影响到苏联国内的政治稳定。苏国内“持不同政见者”的出现以及他们活动的加强即是缓和的直接后果之一。

就美国而言，缓和不仅减少了爆发大规模核战争的危险，而且加快了越战的结束，使尼克松政府实现了从越南脱身的目标，同时也有助于缓解超级大国在中东和世界其他地区的冲突。这样就使美国在它的力量走向相对衰弱之时获得了某种喘息的机会，从而可以把它的注意力更多地转向国内。缓和也增强了美国在美中苏战略三角中的地位。由于美中和解与美苏缓和，使美国在70年代的美中苏三角中处于最有利的地位。然而，缓和削弱了美国的军事力量，使苏联得到了最有利的条件来实现它的外交政策目标。缓和不仅未能使苏联的国际行为变得克制，相反，苏联利用缓和，加紧了在世界各地的扩张。缓和还使美国接受了苏联控制东欧的现实。而美国承认苏联在东欧的势力范围并未能换取苏联对美国在拉丁美洲和世界其它地区的势力范围的承认。

70年代的美苏缓和是战后美苏关系史上的一次重要的转折，但是它并不是战后美国对苏遏制政策的终结。美苏对抗的基本格局并未因缓和而改变。缓和仅仅是在新的历史条件下美国对苏遏制政策的一种新的形式。

第八节 南亚次大陆的冲突

1971年的印度巴基斯坦战争曾经被基辛格称为“或许是尼克

松第一届任期内最为错综复杂的问题”^①。它之所以复杂是因为这场冲突不仅关系到南亚次大陆本身的力量平衡，而且涉及美苏关系和美中苏三角关系这两个重要问题。

（一）冲突的背景

印巴战争的性质是印度在苏联的支持下入侵巴基斯坦。美国是巴基斯坦的盟国，而与苏联严重敌对的中国则是巴基斯坦的重要支持者。战争爆发前夕的形势是：美苏缓和正在形成，两国已决定不久举行首脑会晤。同时，美中关系的大门正在打开，而巴基斯坦既是美国在南亚次大陆抵御苏联和印度扩张的可靠盟友，又是当时美国通往中国的重要渠道。因此，对尼克松政府来说，在这场冲突中采取什么立场与对策是一个十分棘手的问题。

印巴冲突可追溯到 1947 年两国取得独立并实行分治之时。它们之间的冲突包含种族与宗教上的深刻矛盾以及领土争端等多种因素。在这场冲突之前，两国之间已爆发过两次战争。1947 年 10 月，印巴为克什米尔归属问题，在克什米尔地区发生了长达 15 个月之久的军事冲突。1965 年 9 月 6 日至 23 日，印度因克什米尔问题再次和巴基斯坦发生军事冲突。

巴基斯坦从建立之初在地理上就是一个分裂的国家。此外，东西巴基斯坦之间在种族和经济上还存在着尖锐的矛盾。为此，东巴基斯坦一直要求在西巴的中央政府给予它广泛的自治权。

在 1970 年 12 月 7 日的全国选举中，由谢赫·穆吉布·拉赫曼领导的孟加拉民族主义政党人民联盟在东巴获得全胜，取得了 169 个议会席位中的 167 席。这不仅表明 98% 的东巴基斯坦人赞成实行自治，而且意味着人民联盟将在由 313 名议员组成的国民议会中拥有多数，穆吉布·拉赫曼将成为全巴基斯坦的新总理。西

^① Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, 1979, p. 913.

巴中央政府对此采取的办法是在谈判失败之后，下令对东巴实行军事镇压，并于1971年3月25日以叛国罪逮捕了穆吉布·拉赫曼。至1971年春，东巴的形势已十分紧张和不稳。

印度卷入了东西巴之间的纠纷。它站在东巴一边，收容了几百万逃亡印度的东巴孟加拉难民。这使本已紧张的印巴关系更加恶化。

(二) 两难处境

20多年来，美国一直想同印度和巴基斯坦这两个南亚国家都保持良好关系。在1965年的印巴战争中，美国采取了不偏不倚的政策，它停止了对双方的军事援助。但随着时间的推移，美印关系发生了变化。印度对美国外交政策日益尖锐的批评以及它同苏联友好关系的不断发展使美印关系变得脆弱。美国政府对巴基斯坦寄予越来越多的同情和希望。

对巴基斯坦的国内政治危机，尼克松政府处于一种左右为难的地位。一方面，美国难以对巴基斯坦政府在东巴采取军事镇压并迫使大批难民逃亡印度表示沉默；另一方面，尼克松政府又不愿因谴责巴基斯坦而损害美巴关系。

1971年初，尼克松政府已充分估计到东巴独立的可能性。它当时的目标是一面争取巴基斯坦国内危机的政治解决，同时又要保住通往北京的通道^①。

(三) 危机的发展

1971年4月初，美国国务院在未经白宫批准的情况下，以巴基斯坦政府在东巴实行军事镇压为由，开始对巴基斯坦实行武器

^① White House Years, Boston, 1979, p. 854.

禁运，并减少了对巴基斯坦的经济援助。这种做法在客观上对印度进攻巴基斯坦起到了鼓励作用。

5月18日，印度总理英迪拉·甘地夫人在一次公开演说中警告巴基斯坦，声称印度“已做好了战斗准备”。5月份，美国获悉印度政府已下令制订计划，要通过一次闪电战接管东巴。据可靠情报，印度正向边境调派战斗部队。5月28日，尼克松分别致函印巴两国领导人。他在信中鼓励巴基斯坦领导人奉行“政治和解”的方针，同时对印度可能采取军事解决办法提出了含蓄的警告。

苏联对印巴危机的介入使尼克松政府更加担忧。6月底，尼克松政府获悉，苏联已改变过去的谨慎态度。它赞成在印度的东巴游击队进入东巴作战，并允诺在中国对印度采取“报复行动”时支持印度。^①7月16日，尼克松作出决定：美国反对印度进攻巴基斯坦，将尽一切努力避免战争，同时将敦促巴基斯坦政府在难民问题上做出最大努力，以消除印度发动战争的借口。若印度使用武力，美国将切断对印度的一切援助。

1971年8月9日，苏印两国签署了一项为期20年的和平友好合作条约。条约规定，缔约国应在任何一方遭到进攻或进攻威胁时立即进行磋商，以便采取“适当的、有效的措施来保证两国的和平与安全”^②。条约的签订消除了印度对于在它进攻巴基斯坦时可能遭到中国军事报复的担心，从而至少在客观上使战争的危险大大增加。

苏联在这样一个时刻同印度签订这样一项条约有它自己的目的。对苏联来说，一旦印度进攻巴基斯坦，那将是一个削弱美中两国在南亚影响和扩大它在南亚次大陆和印度洋的势力的良好机会。

① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第三册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第166页。

② 国家安全部编：《苏联对外关系手册》，国家安全部，1969年出版，第142页。

苏印条约签订后，美国一面警告印度不要发动战争，一面加紧敦促巴基斯坦政府加快东巴问题和平政治解决的步伐。但叶海亚政府仍坚持强硬的不妥协立场。

8月底，美国获悉，苏联已答应印度，若安理会提出印度是侵略者的指责，苏联将行使否决权。此外，若巴基斯坦或中国进攻印度，苏联将以空运军事装备的方式作出反应。苏联的做法无疑是对印度进攻巴基斯坦的鼓励。9月1日，印度武装部队已处于全面戒备状态。不久，它又向西巴边境调动军队。巴基斯坦也作出了反应。10月初，苏联最高苏维埃主席波德戈尔内访问印度，把苏联对印度的支持推向高潮。

10月9日，基辛格紧急约见多勃雷宁，向他强调，美国认为最重要的是避免战争，并表示美国准备考虑同苏联采取联合行动来消除危机。但这一建议未能得到苏联方面的响应。

美国政府想支持巴基斯坦，然而美国公众反对卷入国外事务的情绪以及国会和舆论对印度的同情使它难以采取行动。

(四) 战争的爆发

10月18日，印度宣布陆海军处于最高戒备状态。11月1日，印巴边境发生军事冲突。同日，苏联开始向印度空运军事装备。11月22日，印度未经宣战向东巴发动全面进攻，从而开始了印巴战争的第一阶段。

尼克松政府认为，对印度进攻东巴不能置之不理，因为美国对巴基斯坦负有明确的条约义务。若美国在巴基斯坦遭到进攻时不予支持，将会使伊朗、土耳其等盟国对美国失去信心。更重要的是，尼克松政府担心，若美国听任印度肢解巴基斯坦，将加深中国对美国的怀疑，甚至使刚刚开始的中美和解化为乌有。但是，在甘地夫人承认印度军队越过巴基斯坦边界后，美国国务院仍宣布美国并无可指责印度侵略的证据。国务院一直认为，美国没必

要冒军事上卷入印巴争端的风险和牺牲同印度的友谊。由于内部分歧，美国在战争的头几天未能作出认真的反应。

12月3日，巴基斯坦向印度境内的军事目标发动了空袭，从而使战争扩大到了西巴。由于印度的军事力量大大超过巴基斯坦，并且由于东巴已丢失，美国决心保住西巴，因而开始公开站在巴基斯坦一边。12月4日，美国在安理会提出一项提案，指责印度为侵略者，并要求停火和撤军，但因苏联的否决而未获通过。12月7日，美国把提案提交联合国大会，结果以104票对11票通过。

12月5日 塔斯社发表声明，毫无保留地支持印度。12月6日，印度正式承认孟加拉国独立。尼克松政府希望通过对苏联施加压力来使西巴免遭印度肢解。它告诉苏联事态的发展可能危及两国举行首脑会晤的计划，并放慢了同苏联进行经济和贸易谈判的速度。尼克松于12月6日致函勃列日涅夫，要求“实行最大限度的克制”12月7日，基辛格在一次向报界介绍情况的会议上公开警告苏联说，“它有责任起约束作用”，“企图获得单方面利益的做法迟早会导致紧张局势的升级，从而必然危及缓和的前景”。尼克松政府甚至作好了取消首脑会晤的准备。

尼克松政府决心增加对苏联的压力，直到印度保证实行停火，并且不兼并西巴领土为止。12月10日 美国决定派遣由九艘舰只组成的特混舰队驶往孟加拉湾。12月12日，美国作出决定，一旦印巴危机导致苏联威胁中国，美国将不会袖手旁观^①。

12月14日，苏联向美国递交照会，再次声称“印度领导人坚决保证，印度并无夺取西巴领土的计划”，但未提及停火问题。同日，基辛格向记者作背景介绍时，再次警告苏联领导人不要冒取消首脑会晤的风险。^②

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第三册，中译本，世界知识出版社 1980年出版，第229页。

^② 同上，第231—232页。

12月16日，美国得到可靠消息说，苏联副外长库兹涅佐夫正在向印度施加压力，要它接受包括克什米尔在内的西巴领土现状。同日，东巴的巴基斯坦军队司令宣布投降。次日，印度接受在西巴实行无条件停火。印巴战争在历时两周之后宣告结束。

战争以东巴的独立和印度在军事上取得胜利而告终。

（五）后 果

在这场冲突中，印度利用了巴基斯坦的国内危机和它在国际上的孤立以及利用苏联提供的支持和美国国内的意见分歧，实现了它在南亚次大陆的部分目标。它削弱了巴基斯坦的力量，使自己成了次大陆上最具优势的国家。

苏联也是战争的得益者。战争不仅没有严重影响它在美苏缓和上的利益，而且使印度这个次大陆上最重要的国家进一步靠向苏联，成为它遏制中国和牵制美中联合的重要伙伴。苏联还通过印度在军事上的胜利扩大了它在南亚次大陆的影响，并获得了进入印度洋的通道。

战争使美国在次大陆上的力量与影响下降。美国的可靠盟友巴基斯坦元气大伤。美印关系的恶化与印苏关系的加强适成对照。美国领导人眼见印度日益靠向苏联却也无可奈何。但是，尼克松政府通过努力使战争的结局避免了最坏的情况。西巴未遭印度肢解。一个独立的伊斯兰国家——孟加拉国的出现从长远看也未必是印度的利益所在。尽管苏联和印度的影响扩大了，南亚次大陆的力量对比并未遭根本性的破坏。美国保住了通往北京的通道。中美和解进程并未因这场战争而停顿下来。美国在危机中还成功地对苏联施加了压力而又未危及美苏缓和的利益。总之，危机最终并未妨害尼克松实现他第一任期内的主要外交目标，这是美国可为之感到庆幸的。

第九节 中东的战火

(一) 中东形势

1967年第三次中东战争后，阿拉伯国家反对以色列侵略政策，收复被占领土的斗争迅速发展。在以色列和埃及、叙利亚、约旦、黎巴嫩的边境地区爆发了大量的武装冲突。由于阿拉伯前线国家在1967年断绝了与美国的关系，它们在外交上和物质上更加依赖苏联的支持。这使苏联得到了扩大中东影响的新机会。1967年以后，苏联派往中东的军事顾问大量增加。苏联在埃及、叙利亚、伊拉克、阿尔及利亚、苏丹以及后来在利比亚的影响急剧扩大。苏联还在历史上第一次向地中海派了一支常驻舰队。1969年，苏联决定派遣它的军事人员和飞机驾驶员进驻埃及，从而有史以来第一次把自己的军队部署在一个远离它领土的国家。苏联的行为使中东地区的形势更加复杂，使超级大国在那里发生直接对抗的危险空前增加。

(二) 尼克松的中东政策

尼克松上台后，美国的中东政策发生了某些变化。尼克松不像约翰逊那样在国内要依靠犹太人在政治上和财政上的支持，因此尼克松政府有可能在继续支持以色列的同时，在以色列和阿拉伯国家之间推行一项比过去较为平衡的政策。1969年4月，尼克

松表示，美国愿同埃及和其他阿拉伯国家建立一种新的关系。^①

政府内部在中东政策上存在分歧。基辛格主要关心遏制和抵消苏联在中东的影响，而不赞成对以色列过分施压。负责掌管中东政策的国务院则倾向于对以色列施加更大的压力以换取同阿拉伯国家恢复外交关系，目的是要通过谈判在阿拉伯国家和以色列之间寻求某种和平解决办法，以此来削弱苏联在阿拉伯国家的影响。一旦阿拉伯国家在苏联支持下使用武力收复失地，那就会帮助苏联扩大它在中东的势力和影响。因此，美国的政策应当是在确保以色列和阿拉伯国家之间的力量均势不被打破和以色列的安全得到保证的前提下，在交还被占领土问题上加紧对以色列施压，以使它同意通过谈判找到解决办法。美国这一时期的中东政策基本上是按国务院的主张采取比较积极的姿态。

（三）“罗杰斯计划”

1969年2月，在国际上要求美国发挥积极作用的压力下，尼克松政府接受了法国的建议，同苏联、英国和法国举行四国会议，讨论中东问题。从3月起，美国又同苏联进行了多次双边会谈。

但是，就中东问题举行的谈判并未取得任何重要结果。至1969年底，中东局势反而愈发紧张起来，阿以双方的武装冲突不断加剧。

1969年12月9日，罗杰斯国务卿就中东问题发表了一篇公开演说，提出了被人们称作“罗杰斯计划”的新方案。这项方案的基础是以归还被占领的阿拉伯国家领土来换取阿拉伯国家保证以色列的领土完整。罗杰斯强调美国的政策是“不偏不倚”的，要求双方都必须作出让步。但阿拉伯方面把“罗杰斯计划”看成是

^① 理查德·尼克松：《尼克松回忆录》中册，中译本，商务印书馆，1979年出版，

美国的一个花招，指责计划是在“不偏不倚”的幌子下，损害阿拉伯国家的利益。苏联则指责计划是要掩盖美国偏袒以色列的立场。以色列以该计划并未给它的安全提供保证为由，断然予以拒绝。美国国内犹太人组织和国会中的亲以色列势力也对“罗杰斯计划”表示严重忧虑和不满。

国务院里那些为“罗杰斯计划”辩解的人认为，计划可以改善美国同阿拉伯国家的关系。若美国不设法打破中东的僵持局面，就会加强苏联人的地位。

基辛格则持相反的看法。他反对美国急于在中东问题上采取和平主动行动，认为美国过于急剧地转变政策只会有利于苏联在中东填补真空。基辛格指出，僵持局面持续越久，对苏联人越是不利。到头来，阿拉伯国家为寻找解决中东问题的出路，将不得不来找美国。

(四) 中东停火

从1970年开始，阿以冲突出现了激化的趋势。整个春季，以色列和埃及、叙利亚之间不断发生激烈的战斗。在约旦前线，巴勒斯坦游击队的武装斗争和以色列的报复行动也在加剧。1月31日，苏联部长会议主席柯西金在给尼克松的信中警告说，若以色列继续进行攻击，“苏联将被迫保证使阿拉伯国家拥有供其支配的手段，用来给予傲慢的侵略者以应有的反击”^①。

不久，苏联开始增加它对阿拉伯国家的军事援助。大量的苏联军火运抵埃及，其中包括先进的苏制防空导弹。苏联派驻埃及的军事人员也在急剧增加。在这种情况下，美国决定增加对以色列的武器供应，从而使中东危机进一步加深。

^① 理查德·尼克松：《尼克松回忆录》中册，中译本，商务印书馆，1979年出版，

1970年6月，美国提出一项外交倡议，要求交战双方“停止射击，开始谈判”，接受90天的就地停火，并在联合国特使雅林的主持下再次寻求谈判途径。埃及和以色列先后表示接受停火建议。8月7日，停火协定开始生效。

停火是尼克松政府的一项外交成就，也是罗杰斯的一次胜利。然而，协定墨迹未干，违反协定的事情即不断出现。苏联在协定生效后继续将导弹运进苏伊士运河沿岸。美国则以增加对以色列的军事援助来作出反应。

（五）约旦危机

1970年9月至10月间，尼克松在中东面临一场自任职以来最严重的国际危机。这场危机发生在中东的一个沙漠王国——约旦。

在阿以冲突各方中，美国除了有一个坚定的盟国以色列外，还有一个亲西方的友好国家约旦王国。尽管约旦作为一个阿拉伯国家，加入了对抗以色列的行列，但它同叙利亚、伊拉克等激进国家不同，在阿以冲突中采取比较温和的方针。

1970年夏，约旦国王侯赛因的处境十分困难。巴勒斯坦游击队对侯赛因致力于同以色列在政治上和解极为不满，因而不断与约旦军队发生冲突。

9月初，约旦危机升级。9月1日，曾发生行刺侯赛因国王的未遂事件，从而触发了约旦军队同巴勒斯坦游击队之间的激烈战斗。伊拉克向约旦发出警告说，若约旦不停止进攻游击队，伊军将采取行动。两天后，首都安曼形势有所好转。至9月5日，事态基本平息。可是不久又出现了新的更为严重的危机。

9月15日，尼克松政府获悉，约旦陆军正准备对巴勒斯坦游击队采取行动。当晚，战斗爆发。

是，一旦巴勒斯坦游击队得手，或者伊拉克采取行动，美国将鼓励以色列进行干预。在这种情况下，美国不必直接介入，但要对约旦提供物资支援并将阻止苏联对以色列进行报复。尼克松政府还准备了另一项由美国直接干预的方案。尼克松向苏联发出信号，表示美国对这场危机不会袖手旁观。他暗示，若形势需要，美国将不得不进行干涉。^①

及至9月18日，战局的发展逐渐有利于约旦。它的军队正在恢复对首都安曼的控制。同日，苏联照会美国，声明它无意在约旦进行干涉。然而，至9月20日，形势又发生了新的变化。大批苏制叙利亚坦克突然开进约旦，同约旦军队发生激烈战斗。侯赛因国王请求美国援助。尼克松政府立即发表声明，并照会苏联，要求它对叙利亚施压。与此同时，美国和以色列之间进行了频繁的联系。9月21日，尼克松决定支持以色列对叙利亚进行地面攻击。以色列开始向叙利亚边境调动装甲部队。在这种情况下，苏联不得不向叙利亚施加更大压力。9月23日，叙利亚军队开始从约旦撤退。约旦危机遂告结束。其结果是以约旦为代表的中东温和派力量得以保存，美国在中东同苏联的较量中取得了一次小小的胜利。

约旦危机表明，美国并不想在中东卷入与苏联的直接对抗。利用以色列来实现美国在中东的利益和目标是它的中东政策的基本点。但若苏联进行干涉，美国不会袖手旁观。

（六）十月战争

1973年10月，中东爆发了又一场大规模的战争。这场战争使两个超级大国面临自1962年古巴导弹危机以来最严重的对抗，对

^① 理查德·尼克松：《尼克松回忆录》中册，中译本，商务印书馆，1979年出版，

美苏缓和产生了消极的影响。

1970年9月28日，埃及总统纳赛尔的去逝是中东形势的又一个转折。继任总统萨达特在逐渐巩固了他的地位之后，于1971年5月间清除了埃及领导层内的一个强大的亲苏集团。作为对苏联的一种安抚，萨达特于5月27日同苏联签订了一项为期15年的友好条约^①。1972年2月，萨达特出访莫斯科。但是，埃苏关系发展并不顺利。萨达特得到了苏联给予武器的保证，却未得到苏联在军事上和外交上无保留的支持。苏联担心对埃及的过分支持可能为美苏关系带来风险。与此同时，埃及和美国的关系出现了改善的势头。1972年4月，两国间开辟了一条秘密联系的渠道。

1972年5月美苏首脑会晤后，中东形势又发生了一些重要变化。美苏缓和的结果使苏联把对阿拉伯国家的支持置于缓和的利益之下，从而引起了阿拉伯国家的不满。由于不再相信能依靠苏联的支持来收复被占领土，7月18日，萨达特发表了轰动一时的声明，宣布将大约二万名在埃及的苏联军事顾问驱逐出去，苏联在埃及建立的军事设施和装备将归埃及所有^②。埃及的行动是苏联在中东遭受的一次重大挫折，也是苏联为缓和付出的代价。

在埃及驱逐苏联军事顾问后，美国和埃及的秘密接触继续发展。美国决心利用埃苏关系的恶化来加强它同埃及的关系。可是，萨达特对苏美两国都缺乏信任。在他看来，无论是苏联还是美国，都不可能通过外交途径使以色列从西奈撤退。萨达特的主要方针仍然是准备通过战争收复被占领土。

1973年4、5月间，苏联领导人和苏联报刊多次强调，阿拉伯国家应通过“和平手段”收复被占领土，并批评了使用武力解决问题的做法。但苏联又无法令萨达特相信谈判会取得积极的成果。

① 国家安全部编：《苏联对外关系手册》，国家安全部，1982年出版，第314页。

② Anwar el-Sadat, *In Search of Identity: An Autobiography*, Harper & Row, Publishers, 1978, pp. 222-231

1973年4月，萨达特和叙利亚总统阿萨德秘密会见，就中东战争计划作出了决定^①。与此同时，一项具体的作战计划正加紧拟订。1973年5月初，当基辛格赴莫斯科时，勃列日涅夫向基辛格指出中东发生战争的危险。基辛格回国后曾指示国家安全委员会为阿以战争拟订应急计划。但情报部门认为，埃及和其他阿拉伯国家所进行的军事准备只是为了达到心理方面的目的^②。在6月份的首脑会晤时，勃列日涅夫再次就问题的紧迫性提出警告，并迫切要求美国对以色列施压。但当时美国并未对此给予高度重视。9月25日，葛罗米柯在联大发言中再次指出中东随时可能爆发战争^③。三天后，他在访问白宫时对尼克松说：“很可能有一天早上我们大家醒来时会发现那个地区爆发了一场真正的战争。”^④然而，就在那时，美苏两国都还不知道战争将在几天内爆发。

10月3日，萨达特召见苏联大使，通知他埃及和叙利亚“已决定对以色列发动军事进攻，以打破当前的僵局”^⑤。他要求苏联迅速表态。10月4日，阿萨德在大马士革告诉苏联驻叙利亚大使，进攻将在10月6日开始。

10月4日，苏联要求埃及允许苏撤退它在埃及的非军事人员^⑥。在大马士革，苏联也提出了同样的要求。10月4日夜间，撤退开始。

美国和以色列的情报机关很快就注意到了苏联的撤退行动，但他们作出了错误的判断，认为苏联的行动可能是因为它害怕以

① Anwar el-Sadat, *In Search of Identity: An Autobiography*, Harper & Row, Publishers, 1978, p. 241.

② 亨利·基辛格：《动乱年代》第二册，中译本 世界知识出版社，1983年出版，第16--17页

③ 1973年9月26日《真理报》：苏联外长葛罗米柯在28届联大的发言。

④ 同②，第18页。

⑤ 同①，第246页。

色列发动进攻或者反映苏联和阿拉伯国家的关系正在进一步恶化^①。

10月6日，埃及和叙利亚向以色列发动了突然袭击。第四次中东战争开始了。由于10月6日是犹太教的赎罪日，这次战争又被称作“赎罪日战争”。

战争的爆发使尼克松政府在中东面临严峻考验。美国的方针是要保证以色列的安全，避免因埃及和叙利亚在军事上获胜而扩大苏联在中东的影响，同时又要尽力维护同阿拉伯温和国家的关系。

战争头几天的形势对埃及、叙利亚有利。埃及军队强渡苏伊士运河，突破被以色列认为是坚不可摧的巴列夫防线，攻入西奈半岛，使以色列方面遭受惨重损失。与此同时，叙利亚军队向戈兰高地的以色列军队发起进攻，全线突破戈兰高地以军防线。

从10月10日起，苏联开始对叙利亚、埃及实施空运。10月12日，美国对以色列的空运开始。两个超级大国都希望各自支持的一方在战争中处于有利地位，同时又把这种支援当作一旦时机成熟时施加停火压力的筹码。

10月11日，叙利亚战场的形势发生变化。以色列发动反攻，越过战前的边界攻入叙利亚境内，并向大马士革挺进。为减轻叙利亚所承受的压力，埃及军队于10月14日对西奈发动了新的攻势，但至15日，埃及的攻势受挫。接着，以色列军队绕过埃及防线，在苏伊士运河西岸建立了桥头堡，使仍然留在西奈的埃军处于孤立无援的境地。

10月16日，柯西金飞往开罗，劝说埃及接受停火。10月18日，埃及同意停火。同一天，勃列日涅夫致函美国领导人，提出

^① William B. Quandt, *Decade of Decision: American Policy toward the Arab-Israeli Conflict, 1967—76*, Berkley, Calif.: University of California Press, 1977,

了停火建议。10月21日，美苏就停火达成协议。10月22日，基辛格飞抵以色列，试图就停火建议取得以色列的同意。当天，以色列和埃及都表示接受停火建议。

10月22日，联合国安理会通过了美苏联合提出的停火提案，即第338号决议。停火于当天生效。然而，几小时后，双方都开始指责对方违反停火协议。美苏再次紧急磋商，并分别向以色列和埃及施压。10月23日，安理会又通过了第339号决议，敦促实现停火。至24日，第二次停火生效。可是，以色列却不顾协议，继续对埃及发动进攻。它企图利用有利的战场形势扩大战果。24日，苏联要求由苏美两国共同向中东派兵来确保停火的实施。美国拒绝了苏联的建议。

接着，出现了新的严重形势。苏联七个空降师奉命进入戒备状态。苏联还进一步扩大了它驻地地中海的舰队。在这种情况下，尼克松政府召开国家安全委员会会议，并于10月24日午夜命令包括战略核部队在内的美国武装部队处于三级戒备状态，从而使两个超级大国在中东面临爆发直接对抗的危险。尼克松政府的这一行动在美国国内引起了极大的不安。由于“水门”事件正值高潮，人们怀疑尼克松的做法是为了转移人们的视线，以达到国内政治方面的目的。

10月25日，勃列日涅夫在他的一封信中根本未提及前一天夜里发生的严重危机，并同意与美国一起派代表观察停火执行情况。据此，美国认为，“苏联人缩回去了。眼前的危机过去了”^①。

同一天，安理会通过第340号决议，再次呼吁双方回到10月22日的停火协议上来。10月26日，美国取消戒备状态，危机遂告结束。10月28日，以色列和埃及的军事代表在联合国观察员的监督下会面，讨论执行停火协议事宜。这是25年来埃以双方的第

^① 亨利·基辛格：《动乱年代》第二册，中译本，世界知识出版社，1983年出版，

一次直接会谈。至10月底，第四次中东战争结束。

战争的结束使尼克松度过了一次自他任职以来最严重的国际危机。战争使苏联遭受了新的挫折，削弱了苏联在中东的影响。美国开始成为中东外交中的主要因素。埃及开始向美国靠拢。

第四次中东战争是美苏缓和以来，两个超级大国之间的一次严重的对抗。战争表明，美苏对抗并未因缓和的出现而告结束。尽管美苏缓和没有因这场战争而终止，缓和仍然是脆弱的。战争中，美苏两国都通过支持各自的盟友来扩大自己的影响，削弱对方在中东的势力。另一方面，美苏两国都不愿在中东卷入一场直接的冲突，他们在战争中自始至终保持了密切的联系，共同寻求和平解决的途径，并对各自支持的一方施加压力。第四次中东战争明显地表现出两个超级大国之间既对抗又合作的特点。

（七）石油禁运与能源危机

从1973年冬季开始，一场严重的能源危机威胁着美国，席卷了整个西方。它引发和加深了美国国内的经济危机，削弱了尼克松政府在中东的外交地位，并对整个世界经济与政治形势产生了重大的影响。

美国是世界上最大的能源消费国。它的人口仅占世界人口的6%，却消耗了世界石油产量的1/3。从70年代起，世界石油供求状况出现了不利于石油消费国的变化。石油需求增加了，其中美国的需求增加最多。进口石油在美国石油消费量中的比例从1947年的8.1%增至1973年的36.1%。

由于西方国家对中东石油依赖的加深，石油成为一件重要的政治武器，被石油输出国组织用来支持阿拉伯国家反对以色列侵略的斗争。1973年10月中东战争爆发后，石油输出国组织开始采用提高油价和削减石油生产的办法对西方国家施压。10月20日，

合在一起，使世界石油市场发生了重大变化。西方世界掀起了一股抢购石油的浪潮，从而进一步造成供应紧张，并使油价继续上升。

而对严重的形势，美国一面制订新的能源计划，一面努力使消费国团结起来，抵制石油输出国的压力。但是，由于西欧和日本继续奉行亲阿拉伯国家的方针，美国在协调盟国行动方面未能取得成效。在此期间，美国开始同温和的亲美的沙特阿拉伯进行周旋，以谋求解除禁运和恢复石油生产。但因美国未能满足石油输出国组织提出的关于解决阿以冲突的政治条件，谈判陷于僵局。

不久，西方国家又遭受了第二次石油冲击。12月22日，石油输出国组织决定再次大幅度提高石油价格。新的提价震动了西方世界，沉重地打击了这些国家的财政与经济，并由此触发了1974年西方世界的一场严重的经济危机。

从石油禁运一开始，美国就一直努力谋求尽早结束禁运。1974年1月，在埃及和以色列达成脱离接触协议后，美国又加紧催促撤销禁运。但在阿拉伯国家的压力下，沙特阿拉伯为避免使自己在阿拉伯世界陷于孤立，不愿在取消禁运问题上采取行动。及至2月，在美国的再三努力下，阿拉伯小型首脑会议同意取消石油禁运，条件是美国为叙利亚和以色列脱离接触铺平道路。3月18日，阿拉伯国家终于同意撤销禁运。于是，历时近五个月的石油禁运终告结束。

然而，石油禁运的取消并未结束美国及其他西方国家的经济危机。实际上，由能源危机触发的一场世界性的经济危机只是刚刚开始。石油禁运和能源危机使西方遭受了沉重打击，暴露了美国和其他西方国家在经济上和政治上的脆弱性。

（八）基辛格的“穿梭外交”

阿以争端中作为仲裁人的地位得到加强。埃及开始向美国靠拢也使美国取得了在中东和平进程中发挥作用的有利条件。为排斥苏联在中东的影响，战争结束后，美国单方面加紧了在中东的和平努力。已于1973年9月22日担任了国务卿一职的基辛格为此频繁地往来于主要的阿拉伯国家和以色列的首都。不久，这种做法便被人们称为“穿梭外交”。它几乎成了当时美国中东战略的代名词。

10月22至23日，在基辛格对开罗、大马士革、特拉维夫、安曼、利雅得、阿尔及尔进行了一系列访问之后，讨论全面解决中东问题的会议在日内瓦正式举行。会议由美国和苏联担任主席。参加会议的中东国家有埃及、约旦和以色列。日内瓦会议是25年来阿拉伯国家和以色列第一次面对面的高层政治谈判，也是第四次中东战争结束后美国在推行其中东战略方面迈出的重要一步。尽管会议未获任何具体成果，它却为后来的埃以和解打开了大门。

1974年1月，基辛格开始了他在埃及的阿斯旺和以色列的耶路撒冷之间的穿梭活动，以谋求埃及和以色列在西奈脱离接触。1月18日，埃以签署了两国军队脱离接触协议。由于协议的达成，埃及重新开放苏伊士运河。

在埃以达成脱离接触协议后，1974年2月，基辛格又开始了新的中东“穿梭外交”，目的是要在叙利亚和以色列之间达成两国军队在戈兰高地脱离接触的协议。5月31日，叙以两国军队脱离接触协议在日内瓦签署。像叙利亚这样一个在军事上如此依赖苏联支持的国家开始同美国合作来解决阿以争端中的问题，不能不说是美国中东外交的一次新的突破。

由于埃以和叙以脱离接触协议的达成，美国同阿拉伯国家的关系有所改善，它在中东的地位得到了加强。1974年2月28日，埃及正式恢复了同美国的外交关系。4月，萨达特开始接受美国的武器和贷款，在经济上和外交上转向依靠美国的支持。6月10日，基辛格在结束他的中东之行前，开始了他的中东之行，访问

了埃及、约旦、沙特阿拉伯、叙利亚和以色列五国。

基辛格“穿梭外交”的主要成就是：它使美国在中东外交中取得了起关键作用的地位，并把苏联排除在中东外交舞台之外。但“穿梭外交”并不完全是成功的。美国在中东的和平努力进一步疏远了它同阿拉伯激进国家的关系，从而给苏联以新的可乘之机。

第十节 “后院”的动乱

（一）拉丁美洲新的现实

在美国的对外关系中，拉丁美洲由于和美国同处西半球而具有独特的地位。长期以来，美国在拉丁美洲有着十分重要的利益。正如尼克松所指出的，“地理、历史和美国的利益确实使我们同拉丁美洲的关系具有特别的、长久的重要意义”，“本半球与其他地区不同，我们在本半球的政治联系也是独特的”^①。

尼克松执政以来，拉丁美洲形势出现了不同于以往的新的变化。这种变化最主要的表现是地区民族主义的日益增长。它使拉美国家越来越关心自身的政治独立和经济与社会发展。同时，严重的政治、经济和社会问题又使许多拉美国家内部出现前所未有的动荡。形势的变化不能不给美国同拉美国家的关系带来消极影响。

1969年5月至7月，纽约州长纳尔逊·洛克菲勒受尼克松的委派四度出访拉美。他的访问在拉美国家引起了被称为“洛克菲

^① Richard M. Nixon, U. S. Foreign Policy for the 1970's, The Emerging Structure of Peace, Report to the Congress, Washington, D. C. : The White House, 1972, p. 90.

勒骚乱”的强大的反美示威。在一些拉美国家，美国外交官遭绑架的事件屡有发生。在秘鲁、玻利维亚和智利，越来越多的美国企业，包括石油和铜业公司，被收归国有。一些南美国家为保护渔业资源，宣布对 200 海里领海拥有主权，因而在捕鱼问题上与美国发生争执。在加勒比地区，巴拿马收归运河主权的斗争日益高涨。由于美国不愿放弃它的既得利益，签订一项新的运河条约的谈判陷于僵局。1970 年 7 月，美国和尼加拉瓜签订了一项协议，决定废除 1914 年订立的布赖恩—查莫罗条约，从而放弃了在尼加拉瓜建设运河的权利。1971 年 11 月，美国又签订了一项承认洪都拉斯对天鹅群岛的主权的协定。墨西哥日益增多的非法移民越过边境进入美国以及两国围绕科罗拉多河水资源利用问题的争论使美墨关系出现紧张。此外，在卡斯特罗的领导下，古巴和美国的关系仍然敌对。古巴继续接受苏联的经济和军事援助。美国飞机被劫持去古巴的事件不断发生。

拉丁美洲并非尼克松外交政策优先考虑的问题。然而，“后院”的动荡迫使尼克松政府不得不重新研究和制订对拉丁美洲的政策。正如尼克松所说，“当我执政时，我们在战后时期的拉美政策的前提不能再不加批判地接受了”，“我们需要从根本上重新考虑我们的前提”^①。尼克松认为，“美国需要为本半球政策确定一个新的方针，以便建设性地适应新的条件，并为同拉美国家建立更成熟的政治关系奠定基础”^②。1969 年 10 月 31 日，尼克松就美国的拉美政策发表重要演说，强调美国应正视拉美的现实，鼓励和促进拉美各国的社会改革，并声明美国不干涉拉美国家内政，拉美事务应由它们自己的领导来管理。尼克松的拉美政策的核心是鼓励拉美国家的“主动性”与“首创精神”，以减少它们对美国的

^① 《尼克松向美国国会提出的对外政策报告》，上海人民出版社，1972 年出版，第 119 页。

依赖，同时强调美国同拉美国家之间“交换意见”和“分担责任”^①。这是尼克松政府在吸取了历史教训之后针对新的历史条件而提出的方针。

但是，尼克松的新拉美政策无法从根本上改善美国同拉美国家的关系，美国的“后院”仍然处于不断增长的动乱之中。

（二）智利革命

1970年9月4日，智利社会党领袖阿连德在总统选举中获胜，成为智利总统。阿连德的当选使拉丁美洲继古巴之后出现了又一个马克思主义政府，从而引起了美国的严重关切和忧虑。这一事件连同约旦危机以及苏联在古巴修建潜艇基地一事在1970年秋天成为尼克松政府在国际上面临的三大危机。

阿连德是智利社会党的创始人。在1970年的总统选举中，他是社会党和其他一些激进的左翼政党联合组成的人民联盟的候选人。人民联盟的纲领要求对智利现有制度实现革命性的深刻的变革，谴责帝国主义剥削和美国垄断集团。它号召没收土地，实行工业、商业和金融系统的国有化。纲领还谴责美国侵略越南，声援越南北方和古巴革命，并把美洲国家组织斥为美帝国主义的代理人和工具。

尼克松政府认为，阿连德的当选是对美国国家安全利益的严重挑战，是美国所无法容忍的。但1970年智利选举运动开始时，尼克松政府并未花费很大的力量进行干涉。这是因为一方面它正忙于应付其他各种更为紧迫的外交问题，另一方面它低估了阿连德当选总统的可能性。

阿连德虽在总统选举中获胜，但当时他的得票未过半数。按

^① 《尼克松向美国国会提出的对外政策报告》，上海人民出版社，1972年出版，第

照智利宪法规定，如无候选人获得过半数选票，即由智利国会投票决定总统人选。在这种情况下，尼克松政府立即开始活动，以阻止智利国会选定阿连德。据美国报刊后来揭露，在这次干涉活动中，美国国际电话与电报公司也扮演了不光彩的角色。它同国家安全委员会和中央情报局保持接触，主动表示愿为阻止阿连德上台提供巨额资助^①。

9月8日，负责国外隐蔽活动的第40号委员会开会审议智利问题。会议决定从经济上和宣传上发动一场反对阿连德的运动，并指示美国驻智利大使同弗雷总统和智利军方领导人接触，以试探有无可能采取包括政变在内的其他方式来阻止阿连德上台。但是，美国的政变企图以失败告终。用经济手段施加压力的办法也未能奏效。10月24日，智利国会投票选举阿连德为总统。

尼克松政府未能阻止阿连德上台说明美国控制拉美局势的能力已大大下降。拉美国家已不再是美国可以随意摆布的“后院”中的小伙伴了。

阿连德执政后，智利的内外政策发生了很大的变化。他在执政不到一个月的时间里即赦免了数百名在押的“左派革命运动”的成员。11月12日，智利不顾1964年美洲国家组织通过的决议，宣布和古巴重建外交关系。阿连德政府同北朝鲜签订了一项条约，从而构成了对朝鲜民主主义人民共和国事实上的承认，并且还同越南民主共和国进行接触。不久，阿连德政府又采取步骤对外国的和国内的一些企业实施国有化。

尼克松对阿连德的内外政策十分恼火，认为阿连德政权是对美国和西半球稳定的一种挑战^②。1970年10月下旬至11月间，尼克松政府召集了一系列的国家安全会议来确定对智利新政府的基

^① 亨利·基辛格：《动乱年代》第一册，中译本，世界知识出版社，1983年出版，第498—499页。

本方针。在11月19日发布的指示中，尼克松出于无奈，决定对阿连德政府采取“冷淡而又无可指摘”的方针，尽力避免公开的敌对，但同时又规定了政策的基本目标是“防止一个敌视美国和西半球其他国家利益的共产党国家在智利巩固地建立起来”^①。

为向阿连德政府施压，尼克松下令停止给对智利的投资颁发保证书，限制给予智利信贷和其他财政援助，不再批准对智利新的双边经济援助项目。

除施加经济压力外，尼克松政府也未停止对智利内政的干涉。其中一项活动就是帮助反对阿连德的政治势力在智利的各级选举中参加竞选。^②

从1972年起，智利国内局势出现动荡与不稳。1973年6月29日，发生了一次未遂政变。9月11日，新的军事政变开始。阿连德在激烈的战斗中身亡。执政不到三年的阿连德政府被推翻。

为避免被指责同智利政变有牵连，美国采取了“低姿态”政策，一面向智利新政府表示欢迎态度，同时又推迟正式承认。在巴西、阿根廷、秘鲁、墨西哥、德国、瑞士等国表示了某种形式的承认之后，9月24日，美国宣布它认为同智利政府的关系是一种“延续性”的关系，从而在实际上承认了智利军政府。

1974年，在尼克松政府的最后七个月中，美国同智利的关系迅速恢复。它对智利的贷款大大增加。两国就债务以及对美国企业的补偿问题达成了解决办法。尽管美国国会和舆论以及国际社会对智利军政府在国内的镇压行动进行谴责，尼克松政府对此则一言不发。

智利政变的发生正值“水门”事件达到高潮之时。由于美国国内对尼克松政府的道德水准已丧失信心，人们指责美国插手了

^① 亨利·基辛格：《动乱年代》第一册，中译本，世界知识出版社，1983年出版，第485—486页。

^② 同上，第490—491页。

1973年9月的智利政变。然而，尼克松政府始终否认它同智利政变有任何牵连。当然，1970年10月，美国曾企图在智利策划一次政变，以阻止阿连德上台。这一点已属众所周知。同时，尼克松政府自阿连德执政之日起一直谋求推翻阿连德政府也是无可辩驳的事实。

（三）苏联在古巴的潜艇基地

1970年秋天的西恩富戈斯潜艇基地事件曾在美苏两国之间引起了一场重大的实力较量。尽管事件在短时间内通过外交途径获得解决，它却被认为是尼克松政府在加勒比地区面临的一次严重的挑战。

事件的发生是从苏联在古巴南海岸的西恩富戈斯海港修建核潜艇基地开始的。

1970年8月中旬，美国通过U-2飞机的定期侦察，注意到在古巴境内和周围，苏联的军事活动在增加。从8月下旬起，美国不断得到关于苏联正在西恩富戈斯修建潜艇基地的情报。9月16日，U-2飞机搜集到被认为是“确凿无疑”的证据，使尼克松政府确信，苏联人正在西恩富戈斯修建一个永久性的潜艇基地。有了这个基地，苏联海军，包括核动力潜艇在内，可能很快将在古巴沿海进行定期活动，这将使苏联潜艇的航程大大缩短，而它停留在能向美国发射弹道导弹的区域内的时间将大大增加。

在解决1962年的古巴导弹危机时，肯尼迪和赫鲁晓夫之间曾达成过一项谅解。这项谅解规定：苏联从古巴撤出其进攻性导弹，并保证不再把这样的武器系统运进古巴，而美国则保证不侵犯古巴^①。尽管这项谅解并非一项正式的协议，但确实存在这样一种心

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第二册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，

照不宣的相互保证。

尼克松政府认为，苏联在古巴建立这样一个进攻性潜艇基地违反了1962年的谅解。尼克松打算作出强硬反应。他决不允许苏联在西恩富戈斯建立一个进攻性的潜艇基地。但他又不希望由于导致危机而使美苏关系恶化，并在面临国会中期选举时引起议员们和舆论的大惊小怪。因此，他决定通过秘密外交同苏联交涉。

可是，9月25日，专栏作家苏兹贝格在《纽约时报》的一篇文章里，把这一事件捅了出来。同一天，国防部证实了这一事件，并透露了详细情况。在这种情况下，基辛格便召见苏联大使，就这一事件向苏联提出了抗议。在接着举行的新闻发布会上，基辛格重提1962年11月肯尼迪总统在记者招待会上关于苏联进攻性武器不进入西半球的声明，同时警告苏联，美国“将以最认真的态度，对待在加勒比海地区建立战略基地这件事”^①。

事件的披露在美国国会和舆论界引起了一阵混乱。一些议员和报刊强调事件的严重性和危险性。但是也有一些相反的反应，认为已有的证据不足以得出目前的结论，批评尼克松政府在这一问题上大作文章是另有目的。

10月6日，多勃雷宁大使带来了苏联方面的两份照会。其中一份重申1962年的美苏谅解，声称“苏联过去没有，现在也没有在古巴——包括西恩富戈斯港地区——采取违反上述协议的任何行动”，并再次保证，“苏联方面将严格遵守古巴问题协议的苏方部分，将来也将继续遵守”^②。10月13日，塔斯社发表正式声明，重申苏联10月6日照会的主要精神。国务院发言人在一次情况介绍会上说，美国认为苏联的声明是“积极的”，表示对此感到满意。

在9月25日基辛格向报界发表声明后，苏联在西恩富戈斯的

① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第二册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第281页。

② 同上，第285页。

建设已经停止。至10月10日，苏联舰队驶离了西恩富戈斯港。事件遂告平息。

苏联在西恩富戈斯修建潜艇基地一事是美苏两国自1962年古巴导弹危机以来在加勒比地区的又一次对抗。1962年，由于当时美国军事力量的优势，苏联被迫从古巴撤走了导弹，从而使它遭受屈辱。这一次，苏联在古巴修建潜艇基地是它在美苏战略均势的新的条件下对美国的一次试探，目的是为了表明它在加勒比地区的行动应当不再如过去那样受美国的限制，它的均势地位应得到美国的承认。然而，由于古巴问题在当时并非美苏两国主要关心的事情，双方又都不愿让这一事件危及美苏缓和的前景，这一事情最终并未酿成一场重大的危机。

第十一节 调整对欧政策

尼克松当政之时，西方联盟正处于变化与动荡之中。联盟的观念正在淡薄下去，美国同西方盟国之间的关系正在恶化。这就是尼克松在美欧关系上面临的现实。

有些欧洲人认为，尼克松执政后，他的注意力集中在越南问题与缓和东西方关系上，因而指责尼克松忽视了欧洲。

实际上，作为一个“大西洋主义者”，尼克松是重视美欧关系的。他把加强美欧伙伴关系当作推行“尼克松主义”的基础，一再表明“美国对外政策没有哪一方面像我们同西欧的关系那样受到关注”^①。但尼克松又认为，“美国同新欧洲的关系非改不可”^②，以适应新的现实。他在上任之后，准备对欧洲政策进行一次大的调整。这种调整主要有以下几方面：

^① 《尼克松1973年对外政策报告》，上海人民出版社，1973年出版，第129页。

（一）加强与西欧盟国的协商与对话

尼克松认为，世界力量对比的新结构和欧洲经济政治条件的变化意味着美国担任保护者的时代已经结束^①。他明确表示，应尊重欧洲的独立意志，由欧洲国家自行决定他们彼此之间以及他们同美国之间的合作形式。即使对像法国退出北约军事组织这样的事也要采取谅解和宽容的态度。新的美欧关系应在奉行独立政策的基础上取得一致，而不是以服从美国的政策为基础。美国应在欧洲“各国独立政策的共同一致方面，而不是通过听从美国的意见来寻找共同的基础”^②。为了加强美欧联盟，以往那种由美国发号施令的办法已行不通了。美国必须和欧洲盟国建立起新的伙伴关系，采用协商对话的方式，尊重并听取盟国的意见来达到一致。

尼克松第一任内曾两度出访欧洲，他还利用各种机会与欧洲领导人举行了多项双边会晤，就东西方关系、欧洲统一和德国问题以及美欧经济关系等问题进行磋商，听取盟国的意见。为协调美苏缓和出现后的美欧关系，尼克松还决定把1973年定为“欧洲年”。基辛格在为“欧洲年”发表的演说中强调，“一代人以前的决策所形成的时代行将结束”，“产生了新的现实情况，需要采取新的方针”。

但是，尽管尼克松政府一再强调西方联盟是一种平等的伙伴关系，实际上，它并未完全改变过去那种凌驾于盟国之上，以盟国的代言人自居，甚至忽视盟国利益的做法。例如，尼克松于1971年夏宣布的新经济政策在西方世界曾掀起轩然大波。西欧国家对尼克松政府这种事先不加通知和协商，采取突然袭击的策略大为

^① 《尼克松向美国国会提出的对外政策报告》，上海人民出版社，1972年出版，第54页。

^② 同上

不满，从而迫使尼克松不得不花费很长时间才将这场纠纷平息下去。

尼克松政府强调同西欧盟国的协商与对话也并不意味着美国已放弃它对西欧联盟的领导作用；相反，美国的力量和领导作用仍然是必需的。这是因为，西欧在经济上和政治上尽管已有很大恢复和发展，但欧洲一体化还只是开始，欧洲内部尚未形成凝聚力，离统一的目标还很遥远。同时，欧洲在军事上还不具有同苏联抗衡的实力。它在安全上仍需依赖美国的保护。因此，尼克松认为，欧洲仍需美国的领导。

（二）支持欧洲统一

美国国内对于一个独立的、强大的新欧洲究竟对美国有多大好处是有争论的。美国一直是以某种不安与保留的态度来看待欧洲统一的，因为欧洲经济一体化将使美国面对一个更强大的竞争对手，而政治一体化又将使欧洲变得更加自行其是。

但是，尼克松政府看到了欧洲统一的必然趋势。统一是欧洲各国的共同要求，若美国无视这种要求，甚至逆潮流而行，那将严重损害美欧关系。

尼克松政府是从世界政治结构的高度来看待欧洲统一的。早在1968年，基辛格就曾写道：“一个更加多元化的世界——特别是在与朋友的关系上——是非常符合我们的长期利益的。政治上的多极化，虽然难以习惯，但却是出现一个创造性新时期的先决条件。一个平衡的力量对我们会有好处，尽管承认这一点可能是痛苦的。”^①

因此，尼克松政府支持欧洲统一的目标。这种支持不仅是出

^① 《美国外交政策的中心问题》，克米特·戈登编《全国的议程》（华盛顿，布鲁

于无奈，而且还因为尼克松和基辛格都相信，欧洲一体化将有助于缓和西欧联盟内部的紧张关系，加强联盟的团结，并使欧洲国家更加愿意承担世界性的责任，从而使美国在它越来越感到力不从心之时能减轻负担。

为支持欧洲统一，尼克松政府一直致力于促使英国加入欧洲共同体。由于美英之间在历史传统上始终保持着某种“特殊关系”，尼克松政府认为，英国加入欧共体必然会在西方联盟中起某种平衡的作用，并有助于维护美国在欧洲的影响。

然而，尼克松政府在欧洲统一问题上又采取一种“低姿态”的政策，即一方面赞成欧洲统一，支持英国加入欧共体，另一方面又不卷入欧洲内部关于走向统一的形式、方法、时间和步骤的争论。它强调欧洲内部的安排是欧洲人自己的事，应该留给他们自己去解决。“我们关心的是美国对欧洲的关系，而不是欧洲的内部安排”^①。

（三）把欧洲缓和纳入美苏缓和的轨道

60年代后期，欧洲缓和迅速发展。西欧国家，尤其是法国，强烈要求同苏联以及东欧国家接近。1968年，苏联入侵捷克斯洛伐克后，欧洲缓和一度遭受挫折，但不出数月，缓和势头再次高涨起来。尼克松首次出访欧洲时，每到一地，欧洲领导人几乎都敦促他尽快开始同苏联的限制战略武器谈判，并扩大东西方的交流与贸易。欧洲舆论的大多数不仅赞同缓和，而且要求欧洲参与缓和进程。面对这种一致的要求，若美国不作任何让步，那就不仅将在国内受到指责，而且可能在西方联盟中陷于孤立，从而损害美国在联盟中的领导地位。

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年出版。

于是，尼克松政府决定接受缓和的原则，并设法尽可能地把欧洲缓和纳入美苏缓和的轨道。其办法是支持欧洲缓和措施，包括同意四大国就柏林问题举行谈判和不拒绝举行欧洲安全会议和中欧裁军谈判，与此同时，尽快开始美苏限制战略武器会谈。

1971年5月美苏就限制战略武器达成原则协议导致柏林协定的签订，而1972年5月美苏第一阶段限制战略武器协议的签订又促成了欧洲安全会议和中欧裁军谈判的举行。这样，美国就成了缓和的领头人，60年代开始的欧洲缓和变成了以美苏缓和为核心的整个东西方缓和的一部分。

美国在同苏联打交道时还一直持谨慎的态度。尼克松政府认为，美国同苏联实行缓和必须有节制，因为西欧国家有一种矛盾的心理。当美苏关系紧张时，它们敦促缓和，而一旦缓和到来，它们又会担心美苏实行共同统治，损害欧洲的利益。因此，美国推行缓和既不能止步不前，又不可过于性急。若美国太性急，西欧盟国可能会担心美苏勾结，从而迫使他们离开美国而靠拢苏联，主动与苏联作出缓和方面的安排。

(四) 重申美国对北约盟国承担义务

尼克松政府是坚决反对削减美国驻欧洲兵力的。它认为，由于美苏核均势的形成，北约组织在欧洲的地面部队的意义没有减弱而是比过去更为重要。削减美国驻欧兵力只会进一步确立苏联在欧洲的常规兵力优势。其结果将会严重损害北约组织，使盟国对美国失去信心，并助长西欧国家向苏联屈服的绥靖主义倾向。此外，保持驻欧美军还可作为同苏联谈判欧洲裁军时讨价还价的筹码。为不使西欧落入苏联的控制之下，美国必须继续为欧洲安全承担义务。在经过激烈的斗争后，尼克松政府终于顶住了国会要求大幅度削减驻欧美军的压力，使美国在欧洲承担的安全义务得

但是，为了平息国内要求削减美国驻欧兵力的呼声，尼克松政府又不得不作出某些姿态，要求盟国为欧洲防务分担更多责任。1969年，尼克松政府曾提出一项建议，要求盟国为北约组织承担的防务费用从1971年至1975年，每年平均增加40%。这一建议遭到西欧盟国的反对。西欧国家既担心美国从欧洲撤退，又害怕美国压他们增加军费，因为扩充防务将使西欧政府在国内承担政治上的风险。此外，他们还担心西欧防务的加强反而会使美国有理由从欧洲撤军。

第十二节 美日关系中的不和谐音

（一）美日关系的变化

二次大战后，美国和日本建立起相互依靠的伙伴关系。正如乔治·凯南所说：“日本是美国在东亚的天然盟友。”^①美日关系已成为美国太平洋政策的基石。但是，两国间始终存在一些争论和矛盾。

首先，日本的经济在战后得到迅速恢复和发展。至60年代末，日本的国民生产总值已在美苏两国之后居世界第三位。它已成为仅次于加拿大的美国第二大贸易伙伴^②。日本执行严格的限制进口的政策，但它的出口却迅速增长，从而对美国国内市场形成巨大威胁。1971年，美国出现了20亿美元的外贸逆差，这是自1888

^① George F. Kennan, *After the Cold War: American Foreign Policy in the 1970's*, *Foreign Affairs*, 51 (October, 1972), p. 222.

^② Thomas A. Bailey, *A Diplomatic History of American People*, 9th ed., New York, 1972, p. 925.

年以来的第一次，而对日本的贸易逆差达到 30 亿美元^①。贸易问题已成为两国间最有争议的问题，成为美日关系中最薄弱的一环。

其次，尽管日本已成为经济上的“巨人”，在美国看来，它在政治上和军事上仍然是一个“侏儒”，没能在国际上，尤其在亚太地区发挥应有的作用。尼克松政府认为，日本在对外援助，向国外投资以及在增进亚太地区合作等方面的影响仍然十分有限。60 年代末至 70 年代，美国在军事上开始从亚洲撤退，在此形势面前，日本也未能填补真空，分担美国在亚太地区的防务责任。

第三，日本总是抱怨美国在全球性或地区性问题上有意或无意地忽视日本的意见和立场。在日本看来，尽管美国声称美日关系是一种平等的伙伴关系，事实上，日本不过是美国在亚洲的一个“小伙计”。在尼克松时期，这个问题尤为尖锐。1971 年的两次“尼克松冲击”曾使美日关系蒙上阴影。7 月 15 日，美中两国宣布了基辛格秘密的北京之行以及尼克松即将访华的公告后，在日本引起了第一次“尼克松冲击”。日本不满尼克松政府在采取重大外交行动前对它不加通知，批评尼克松政府推行“越顶外交”。8 月 15 日，尼克松宣布实行新经济政策则是第二次“尼克松冲击”。这项政策规定停止把美元自由兑换成黄金，并对进口商品征收 10% 的附加税。

除上述矛盾外，在尼克松任内，美日关系还曾因归还冲绳和纺织品摩擦这两个问题而一度出现紧张。而这两个问题的解决又成为尼克松政府在处理对日关系方面的重要成就。

（二）归 还 冲 绳

归还冲绳是尼克松政府作出的一项重要决定。它为美日关系在 70 年代的稳定发展排除了一个重大的障碍。

美国对日本的军事占领是在 1952 年结束的，但在这之后，冲绳和琉球群岛的其他岛屿仍在美国军事当局的管辖之下。美国继续占领冲绳是因为它在战略上极为重要。冲绳是美国在亚洲最重要的军事基地之一，美国依靠冲绳的空军基地对南朝鲜和台湾承担安全义务。越战期间，冲绳是美国 B-52 飞机的基地。美国还在冲绳储藏了核武器。

尼克松上台时，美日在冲绳问题上的矛盾进一步激化。日本国内要求归还冲绳的呼声达到了高潮。原因之一是归还冲绳同“日美安全条约”直接有关。1960 年签订的“日美安全条约”的有效期为 10 年。只要双方中的某一方在一年前通知另一方，这项条约便可在 10 年满期之后废除。因此，1969 年是关键的一年，若日本归还冲绳的要求得不到满足，日本政府将在国内面临要求废除“日美安全条约”的巨大压力。

尼克松上任后不久，很快把归还冲绳问题列为优先研究的问题之一。但他遇到了军方的压力。美国军方担心，若将冲绳归还日本，美国对冲绳基地的使用权将受到限制，核武器将不准存放。因此它要求得到切实保证，使美国继续有权使用冲绳基地，而且这种使用权应不受日本方面的干涉，包括有权继续在冲绳储存核武器。

1968 年 2 月，冲绳立法机构通过决议，反对 B-52 飞机以冲绳为基地。1968 年 11 月，日本社会党在琉球群岛举行的选举中获胜。新上任的社会党行政长官宣布将成立一个委员会来研究逐步关闭基地和使琉球归还日本的问题。1969 年 2 月，冲绳人民在美军基地外举行大规模示威，抗议 B-52 飞机以冲绳为基地轰炸印度支那。日本人民要求收回冲绳的压力已无法阻挡。在这种情况下，日本首相佐藤荣作不得不在日本国会表示有“坚定的决心”使冲

绳归还日本，并准备向美国提出这个问题^①。

4月份，尼克松政府在对日政策的一些主要问题上得出了一致的意见，但在归还冲绳问题上，仍存在分歧。参谋长联席会议强调，归还冲绳后，基地的使用权应不受限制，并坚持继续保留在冲绳储存核武器的权利。但是，国务院以副国务卿、前驻日大使亚历克斯·约翰逊为代表，认为归还冲绳可推动日本在亚洲负起更大责任，而对于日本人非常敏感的储存核武器问题则需表现出谅解。

5月份，美国驻日大使阿明·迈耶在东京同日本方面就冲绳问题开始举行谈判。5月21日，日本驻美大使在同基辛格讨论冲绳问题时表示，如果冲绳问题在1969年得到解决，日本愿意在亚洲承担更大的责任。5月底，尼克松政府作出了不坚持在冲绳储存核武器的决定。尼克松政府作出这一决定是因为它认为，若美国坚持在冲绳储存核武器，将在政治上冒危及日本自民党政府的政治地位和损害美日关系的风险，而这种风险将超过军事上可能受到的损失。

1969年7月底，国务卿罗杰斯访问日本，继续就冲绳问题同日本方面举行谈判。在这次谈判中，美国在原则上同意将冲绳归还日本。

1969年11月19日，日本首相佐藤荣作抵美和尼克松会谈。在会谈中，佐藤强调将继续保持“日美安全条约”，认为归还冲绳将大大有助于加强日美关系，并表示冲绳问题解决后，日本即可增加自己的防务力量。佐藤重申日本反对运进任何核武器的立场，但同时提出了一项在遇到紧急情况时进行事前磋商的条款。尼克松政府认为，这项条款既保持了日本政府反对运进核武器的立场，照顾了日本人民的感情，又给了美国在真正发生紧急情况时提出

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，

在冲绳存放核武器的权利。

经过这次谈判，美日双方终于就归还冲绳问题达成协议。尼克松政府决定把冲绳的行政权交还日本。双方同意冲绳的归还将在1972年实现。美国可以在归还冲绳后继续使用冲绳基地。双方表示冲绳的归还应当“不损害远东的安全”，“不应妨碍美国有效地履行其保卫远东国家（包括日本在内）的国际义务”。美国保证承认“日本人民反对核武器的特殊感情”，即冲绳应与日本其他地区一样成为“无核地区”^①，但这并不妨碍在遇到紧急情况时相互进行磋商。

1972年5月15日，冲绳正式归还日本。美日关系中多年来悬而未决的一个重要问题获得解决。正如尼克松所说，冲绳问题的解决是他“作为总统作出的最重要的决定之一”^②。尼克松政府在冲绳问题上作出了一定的让步，但它使由于冲绳问题而紧张起来的美日关系得到缓解，并为美日关系的继续发展打下了基础。

（三）纺织品摩擦

1969年，几乎与冲绳问题同时出现，纺织品摩擦成了美日关系中的另一个问题。

60年代，日本纺织品大量倾销美国，使美国南方的纺织品制造业遭受沉重打击，许多工厂被迫关闭。为取得南方选民的支持，作为总统候选人的尼克松在竞选时曾许诺将在抵制日本纺织品进口上有所作为。

尼克松上任后，决心要实现他的诺言。为此，他准备就纺织

^① 亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，中译本，世界知识出版社，1980年出版，第446页。

^② Richard M. Nixon, First Annual Report to the Congress on U. S. Foreign Policy for the 1970's, February 18, 1970, Public Papers of the Presidents, Richard Nixon, 1970. P. 18 [15] p. 149

品问题同日本达成一项协议。

1969年11月，日本首相佐藤赴美同尼克松举行会谈。尼克松急于要在纺织品问题上得到日本方面的让步。他试图利用冲绳谈判来迫使日本在纺织品问题上作出妥协。

佐藤访美前，日本特使在赴美与美方进行预备性会谈时，曾表示可以接受美方的纺织品限额方案。然而，在佐藤抵美前两天，日本方面突然表示，由于国内原因，佐藤在访美期间不能解决纺织品问题，要求将纺织品问题放到正在日内瓦进行的贸易谈判中去解决。这主要是担心国内反对派指责佐藤政府用纺织品问题作交易，以换取归还冲绳。佐藤抵美后，日本方面一面保证将在日内瓦谈判中使事情取得双方已一致同意的结果，同时又提出把日内瓦的纺织品谈判推迟到1970年底日本选举之后，并要求在佐藤访美公报中不提纺织品问题。尼克松政府对日本的要求表示谅解。

然而，事实上在后来举行的正式谈判中，日本方面既未提出，也未接受佐藤所保证过的那种主张。而美国国内的压力正在增强，国会一直要求制订法律，规定严格的定额来限制日本纺织品进口。

1970年3月和6月，日本政府两次派遣特使赴美商谈纺织品问题，但提出的建议却从佐藤保证的基础上后退了。在这种情况下，尼克松不得不改变立场，批准了国会对纺织品实行进口限额的保护主义立法。

1970年秋，佐藤借出席联合国成立纪念大会赴美之机，又同尼克松就纺织品问题进行会谈。佐藤重申他以前许下的诺言。但他回国后，谈判依然陷于僵持。

1971年，白宫任命前财政部长戴维·肯尼迪负责纺织品谈判。至8月15日尼克松宣布新经济政策，美国保护主义的压力进一步增强。在这种形势下，加上美国再次威胁要实行严格的进口限额，日本政府不得不作出妥协，并于1971年10月15日同美国达成了纺织品协议。

美日之间围绕纺织品问题的一场争论终于告一段落。然而，两

国之间的贸易摩擦并未结束。相反，这场争论说明美日间在经济上的竞争已进入一个新阶段。美国政府历来是标榜国际间的自由贸易，反对保护主义的，但在国内经济衰退和国际激烈竞争的情况下，也难以抗拒日益增长的保护主义的压力。

第十三节 尼克松政府的终结

（一）尼克松辞职

尼克松时期，美国在对外关系方面的确取得了重大的突破。正是尼克松外交政策的显著成就使他在1972年的竞选连任中赢得了美国历史上少有的压倒优势的胜利。但是，在尼克松任内，美国国内政治生活中却发生了一些严重损害政府威信的丑闻事件。

1971年6月，《纽约时报》刊登了五角大楼关于越南战争的大量秘密文件，从而构成了美国历史上最大规模的文件泄密事件。尽管文件透露的内容并不涉及尼克松政府，但却使人们看到了行政当局的阴暗内幕。1973年10月，副总统阿格纽因收受贿赂不得不引咎辞职。这使尼克松政府在政治上遭到一次沉重的打击。

然而，对尼克松政府最大的政治冲击莫过于“水门”事件的披露。这一事件使尼克松的政治声望一落千丈，最后不得不在他第二任期中途辞去总统职务。

“水门”事件发生在1972年的总统竞选期间。当时，尼克松竞选委员会策划盗窃位于华盛顿商业区的水门公寓内的民主党全国总部。起初，这一事件的披露并不十分引人注目，但后来却发展成国内一次重大的政治危机。1974年8月9日，面临弹劾和国会可能赶他下台的局面，尼克松终于被迫宣布辞去总统职务，从而成为美国历史上第一个辞职的总统。

（二）战后美国外交政策的转折点

尼克松的对外政策是相当成功的。它具有深远的影响，也博得了史家的颇多好评。第二次世界大战是美国对外政策的一个转折点，而尼克松使美国对外政策经历了又一次新的转折。

首先，国家利益是美国制订对外政策的根本依据，而进入 70 年代，尼克松政府关于国家利益的概念发生了重要变化。这主要表现在两方面：

（1）由于国力日衰和力不从心，美国开始重新审定和限制它在海外的“切身利益”。它不再把印度支那这样的地区看作是它的“切身利益”所在。

第二次世界大战前，美国在印度支那实际上并无多大利益。印度支那一直是法国的殖民地。1941 年，日本入侵东南亚，占领了整个印度支那，罗斯福政府决定以武力反击，于是美国在印度支那的利益一度上升。但战后，法国重新进入印度支那，美国不再积极参与印支事务，印度支那在美国外交上处于极其次要的地位。至 1950 年，由于中国革命的胜利和中苏结盟，杜鲁门政府再次提高了印度支那在美国国家利益中的地位，它把印度支那当作遏制中国的重要一环。尽管如此，印度支那在当时并非美国的切身利益所在。这种情况一直延续到艾森豪威尔时期。尽管当时美国支持法国在印度支那的殖民利益，艾森豪威尔政府并不愿意动用美国的军事力量。及至 1961 年，肯尼迪政府作出了印度支那是美国的切身利益的决定，从而为美国卷入和扩大印度支那战争奠定了基础。约翰逊政府继承了肯尼迪的印支政策，并使美国对越南的军事干涉逐步升级。

尼克松执政后，美国关于印度支那利益的概念又恢复到了艾森豪威尔时期，即认为印度支那并不涉及美国的“切身利益”，因而“寻求军事解决在代价上是不值得的”。尼克松政府认为，限制

和减少美国在海外的“切身利益”可以使美国避免不必要的军事卷入。

在这方面，“多米诺”理论的变化也是一个重要的例子。这个理论曾经是美国从事海外干涉的重要依据。60年代，美国干涉越南的“理由”之一，是它认为如果丢失越南，将造成“整个东南亚的陷落”，导致“共产主义在亚洲的发展”，从而威胁到美国整个东方战略和全球战略，这是美国所不能接受的。及至尼克松时代，这种“多米诺”理论开始变化，出现了一种新的观点，即认为“民族主义是我们时代的重要特点”，广大第三世界国家已不再像50年代那样“热衷于马克思主义革命”，他们感兴趣的是“眼前的民族主义利益”。美国的外交政策必须适应第三世界的复杂情况。民族主义国家难以避免的内部变革，包括对外国企业实施国有化，虽然常常带有反美色彩，但一般不涉及美国的“切身利益”，也不一定是马克思主义的，更不能一概认为是“共产主义的威胁”。

(2) 经济利益在美国对外政策中的地位再次上升。

二次大战前，经济利益在美国对外关系中往往占有最重要的地位。海外贸易与投资被看作是最重要的外交政策目标。战后，经济利益降到了次要地位，居于国防和安全利益之后。直到60年代，美国国内的一致看法是认为国防利益，即在世界各地“遏制共产主义”是美国最重要的国家利益。然而，进入70年代，那种处处把国防利益置于首位的做法遭到怀疑。越来越多的美国人认识到战后25年来，美国由于过分关心其国防利益而使它的经济利益遭到忽视。美元地位的衰落、对外贸易的恶化、国际收支逆差的扩大使尼克松政府不得不比其前任更加重视美国在世界上的经济利益，并尽力使美国的经济利益同它的国防利益相协调。

其次，在国家利益概念发生变化的同时，尼克松政府的外交政策思想出现了重大转折。主要有以下几点：

(1) 从以力量优势为基础转变为以力量均势为基础。

直到60年代,美国外交政策一直是建立在力量优势的基础上的。但到60年代末,这种基础开始瓦解。世界出现了新的力量对比。美国继续依靠优势力量来推行其外交政策已经行不通了。1971年底,尼克松在同《时代》周刊记者的谈话中说,“我们必须记住,在世界历史上我们有过较长的和平时期仅仅是在有着力量平衡的时候”,“我认为,如果美国、欧洲、苏联、中国、日本是强大的和健全的,它们之间又是平衡的而不是相互利用,那么世界将更加安全和美好”^①。按照尼克松的观点,美国为了安全并不需要在世界上占据优势,安全可以通过力量平衡来获得。尼克松取代优势论的新观点是“平衡”,“对等”和“充足论”。这一观点背离了50年代和60年代美国国内压倒一切的观点,即认为美国的优势对其安全是必不可少的。尼克松倡导一种新的均势外交的方针,而历史上这种均势外交仅仅是欧洲的传统。

(2) 从充当“世界警察”到“共同分担责任”。

自1947年杜鲁门政府推行“遏制”政策以来,美国一直充当着“世界警察”的角色。杜鲁门主义认为,世界上没有任何其他国家有力量并愿意担当起“遏制共产主义”这一全球性的责任。“世界警察”的任务必然落到美国身上。直到60年代,美国一直是按照这一观点在世界各地推行侵略干涉政策的。及至尼克松时期,这一观点有了改变,越战的失败和美国国力的衰落使它痛感无法承担起超越其能力的“世界责任”。美国不再是“无所不能”的了。尼克松在他1971年度的外交政策报告中承认了美国力量的有限性,并表示,“在当代,认为世界的安全和发展主要是美国的事是不正常的和不可能的。其他国家的防卫和进步,必须首先是他们自己的责任,其次又是地区性的责任”^②。尼克松认为,其他

^① 1972年1月3日,美国《时代》杂志,第15页。

^② Richard M. Nixon, U. S. Foreign Policy for the 1970's: Building for Peace,

国家已经“能够为他们自己的安全和福利承担更多的责任”^①，美国已不必如60年代那样近乎单独承担责任。美国应当避免不必要的海外干涉，对海外承担的义务必须“小心地衡量”，以免超越美国外交和军事力量的可能。

(3) 不再认为“共产主义是铁板一块”。

战后美国推行“遏制”政策的理论基础是世界各地的“共产主义威胁”。中国革命的胜利及随后的中苏结盟使美国形成了“共产主义是铁板一块”的看法。朝鲜战争的爆发和中国人民志愿军的参战又使这一看法加深。美国认为中国同苏联一样，是它的最大敌人，是“共产主义在亚洲的主要威胁”。然而，随着60年代中苏分裂的发展，美国对“共产主义威胁”的看法有了改变。到尼克松时代，美国开始持一种新的观点，即认为中苏之间的斗争是“当代世界最深刻的斗争之一”^②，中苏分裂无法弥合，使美国“免于面对两个最可怕的共产党国家联合的力量”^③。虽然尼克松政府仍视中国为“潜在的敌人”，但认为由于中国“国内的困难”，以及它同苏联的争端和面对苏联优势的军事压力，中国今后不可能成为“大规模的扩张力量”，“在新的时代，我们看到的是一种对世界具有各种不同态度的多极的共产主义，不看到这种多样化的特点，我们就会忽视改善关系的机会”^④。尼克松承认中国不像50年代和60年代所认为的那样，对美国在亚洲的利益构成“军事威胁”，在“可预见的未来”，对美国全球利益的主要危险来自苏联而不是中国。尼克松打开同中国关系正常化的大门就是这一观点的最鲜明的例子。

① Ibid. , p. X.

② Ibid. , p. X.

③ Selig Adler, *The Ghost of Isolationism*, *Foreign Service Journal* (November, 1969), p. 36.

④ Richard M. Nixon, *U. S. Foreign Policy for the 1970's: Building for Peace*,

（三）对尼克松外交的评估

尼克松执政时期，美国正面临由顶峰走向相对衰落的历史转折。为使美国的对外关系同它的国力相适应，尼克松对美国的外交政策和全球战略作了大胆的重要的调整。美国的政策比战后任何时候都要灵活、现实与内向。它使尼克松政府达到了从越南脱身、实现同苏联缓和以及同中国建立起新的关系这样三个主要的目标，从而使 70 年代成为一个相对和平与稳定的时期，使美国在它国力日衰的情况下，摆脱了沉重的负担，在国际舞台上取得了相对的主动。

但是，尼克松外交政策和全球战略的调整并不意味着“遏制”政策的终结。美国并未放弃“遏制”，它只是使“遏制”变得更加灵活，采取了多样的形式。70 年代，美苏对抗的基本格局并未改变。缓和只是美苏对抗的一种新形式。尼克松实行收缩是一种战略上的调整，这种收缩着重在亚洲地区，而且主要是军事上而不是政治上和经济上的，目的是为了取得喘息时间，并集中力量加强同苏联在欧洲和其他第三世界地区的争夺，它是以不损害美国的全球根本利益为前提的，更不是放弃其全球利益。

当然，尼克松的外交政策也不都是成功的。美国从越南撤退使它卸掉了一个沉重的包袱，但尼克松的“越南化”计划是失败的，南越傀儡政权最终垮台，美国失去了整个印度支那。由于尼克松政府集中精力于结束越战和实现同中苏两国改善关系，西方联盟受到一定的忽视，在某些方面，美国同盟国的关系仍然趋于紧张。同时，美苏缓和并未使苏联放慢发展军事力量的速度。军备竞赛仍在继续。在核武器方面，苏联不仅在数量上超过了美国，而且在质量上也逐渐赶上或接近了美国的水平。在常规军力方面，苏联则更具优势。加上 1973 年开始的战后最严重的经济危机进一步削弱了美国的经济和军事力量，美苏力量对比不断朝有利于苏

联的方向发展。美国寻求力量平衡的愿望为不断转向劣势的现实所代替。苏联在“缓和”的掩盖下，加紧在世界各地扩张，向美国步步进逼，使“缓和”一再碰壁。

然而，尼克松政府在对外政策上的功绩毕竟不容抹杀。尼克松时代将作为战后美国对外关系的分水岭而载入史册。

第十章

福特与缓和的衰落

第一节 福特继任总统

1974年8月9日，尼克松在“水门事件”巨大的政治压力下，被迫辞去总统职务。按照美国宪法的规定，尼克松的副总统杰拉尔德·福特宣誓继任总统职位。

由于福特在国会里长期的政治生涯，人们普遍认为他是一位有经验的政治家，而且要比那些初涉政坛的领导人国际问题更加熟悉。然而，福特并不精通国际与安全事务。相反，他缺乏直接从事国际事务的经验。为此，在尼克松通知他准备辞职的当天，福特的第一个行动是要求基辛格继续留任，并决定让基辛格保留国家安全顾问兼国务卿的职位。^①

在对外关系方面，新总统保证继续其前任的政策，重申美国对盟国的承诺，并宣布访问中华人民共和国和苏联的计划，以便将与中华人民共和国改善关系以及与苏联实行缓和的进程继续下去。尼克松外交政策缔造者之一的基辛格在新政府中起着类似的

作用。因此，人们把福特时期的外交政策称作尼克松—福特—基辛格政策。

当福特继任总统之际，美国面临的内外形势仍然是严峻的。

在国际上，尽管缓和进程正在继续，但已遭到美国内外日渐增多的怀疑与批评。美国国内反对缓和势力的增长以及苏联的不妥协态度使战略武器谈判步履艰难。从1974年下半年起，欧洲形势出现新的动荡，葡萄牙国内政局明显地向左转。1975年，苏联在第三世界加紧扩张。它和古巴支持的力量在安哥拉内战中取得胜利。这一切使福特政府面临严重挑战，最终不得不宣布抛弃“缓和”政策。在印度支那，1973年初签订的巴黎协定并未使印度支那人民停止抗美救国的斗争。那里日益恶化的形势使上任不久的福特政府深感不安。1975年4月，南越傀儡政权的垮台和整个印度支那的丢失对福特政府造成很大的冲击。美国舆论对于美国在印度支那卷入了10年的这场战争最后落得个失败的下场自然感到沮丧和陷入自我怀疑。尽管人们并不把美国在印度支那失败的责任归咎于福特政府，它也无法完全逃避事情的结果。印度支那的丢失毕竟是在福特担任总统后仅仅几个月发生的。

然而，福特政府面临的最大挑战是来自国内方面的。

“水门”后遗症是福特政府从尼克松那里接过来的一笔糟糕的遗产。1974年，犯罪率的上升达到17%。1975年9月，还发生了两起暗杀福特总统的未遂事件。与此同时，国内政治生活仍然充斥着丑闻。1974年底，《纽约时报》率先披露的关于中央情报局的种种阴暗内幕使福特政府陷入新的政治危机。舆论界就此大做文章，把它渲染成又一次“水门事件”。民主党控制的国会则向政府施加压力，要求进行调查。国会的调查使共和党政府的威信再次受到损害。在政府内部，国防部长施莱辛格同福特、基辛格之间早有摩擦。结果导致1975年11月被称作“万圣节大屠杀”的政府改组。在这次改组中，施莱辛格被解职。国防部长一职由拉姆

的地位有所削弱。他除继续担任国务卿外不再兼任国家安全顾问。这一职务由基辛格的副手勃伦特·斯考克罗夫特接任。

福特时期，行政部门与国会的关系继续恶化。1974年10月，在美国希腊裔选民的压力下，国会不顾福特政府的强烈反对，通过了对土耳其实施武器禁运的决议，以示对土耳其入侵塞浦路斯的惩罚。这一决议加深了北约组织内部的裂痕，使北约南线防御受到严重影响。为了惩罚在1973年对美国实施石油禁运的国家，国会对1974年的贸易法提出一项修正案，规定禁止对属于石油输出国组织的国家实施关税优惠。这一修正案使伊朗、委内瑞拉、厄瓜多尔、尼日利亚、印尼等没有参加禁运的国家也遭到了不应有的惩罚，从而损害了美国同这些友好国家的关系。国会在给予苏联最惠国待遇问题上继续持强硬立场，这是对福特政府推行缓和政策的巨大打击。它使本已十分脆弱的美苏缓和进一步逆转。1975年，参议院还通过决议要求禁止使用任何经费直接或间接地卷入安哥拉内战。1976年1月，众议院也通过了这一提案，从而限制了福特政府利用军援支持安哥拉的亲美派武装力量，削弱了美国在第三世界同苏联争夺中的地位。国会的不合作态度使福特政府在处理对外关系中处境艰难。

福特上任之时，美国经济正处于严重的衰退之中。这次衰退从1974年7月爆发至1975年4月开始走出谷底，历时九个月。从持续时间看，它较为短暂，但却是战后最为严重的一次。在这次衰退中，国民生产总值连续下降五个季度，降幅达到5.7%，工业生产指数下降15.3%^①，都是战后历次衰退中降幅最大的一次。与此同时，失业率和通货膨胀率大幅度上升。1974年，通货膨胀率超过两位数，达到11%，至1975年5月，失业率达到8.9%的高

^① 上海国际问题研究所编：《现代美国经济问题简论》，上海人民出版社，1981

峰，失业人数为 825 万，创战后最高记录。^①这次经济衰退还出现了与战后历次衰退不同的特点，即出现了生产停滞与通货膨胀同时并存的“滞胀”。1974 年 11 月，福特政府不得不公开宣布美国已进入一场战后最严重的经济衰退。^②

1975 年 1 月 15 日，福特在他发表的第一篇国情咨文中，不得不直截了当地告诉美国人民，“国家处境不佳”。^③

1975 年春末，美国经济曾出现一丝转机，然而，经济的充分复苏尚需时日。美国人在政治上的自信心仍然低落。这使得福特政府在它短短的两年多时间内始终处于比较虚弱的地位，从而不能不对它的对外政策带来消极的影响。

第二节 缓和的衰落

（一）福特政府继承缓和政策

福特政府继承了尼克松政府对苏缓和的政策，决心继续推进东西方缓和进程。福特就任总统的前夕，基辛格曾问他是否应当推动美苏最高级会谈，福特给予了十分肯定的回答。他表示，“任何可能控制武器竞赛的事情对整个世界都将是好事情。”^④

福特上任后，他和基辛格又一再重申缓和政策。1974 年 9 月 19 日，基辛格在参议院就缓和问题作证时发表了一篇经过精心准

① 上海国际问题研究所编：《现代美国经济问题简论》，上海人民出版社，1981 年 3 月出版，第 349 页

② Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, Harper & Row, Publishers, 1979, p. 204.

③ 《美国历史简介》，美国大使馆文化处编译出版，1982 年 5 月香港第二版，第 173 页。

备的演说，就美苏关系和福特政府的对苏政策作了重要声明。他强调尼克松政府推行对苏缓和的正确性，表示福特政府将沿着缓和的道路继续走下去。但是，在这篇声明中，以下两点因与以往策略有不同而引人注目：

(1) 基辛格一而重申“联系原则”，要求把美苏缓和同“苏联负责的国际行为”联系起来，同时又强烈要求国会批准1972年同苏联达成的贸易协定，而不要把这项协定同人权等苏联国内政治问题相联系。^①

(2) 他告诫人们不应对缓和要求过高，强调缓和是一种进程而不是一次即能完全成功的事情。他特别强调为使缓和能够持久，必须使它对双方都有利。^②

由于福特政府坚持推行尼克松的对苏缓和政策，加上美苏两国在缓和方面有着共同的利益，从福特上任之初至1975年，美苏缓和仍然取得了重要的进展。这一时期，以下两件大事标志着缓和的主要成就：一是美苏两国首脑于1974年11月在海参崴举行了首脑会晤，并就一项取代1972年第一阶段限制战略武器条约的为期10年的协定的纲要达成了一致；二是1975年7月31日召开了由包括美苏两国在内的35个国家政府首脑参加的欧洲安全与合作会议。会议签署了“欧洲安全与合作会议最后文件”。这是自1972年11月开始筹备欧安会以来在欧洲缓和方面取得的重大进展。

(二) 缓和面临严峻考验

福特入主白宫之时，缓和正不断而临严峻的考验。正如福特

^① Statement by Secretary Kissinger, "Detente with the Soviet Union: The Reality of Competition and the Imperative of Cooperation", September 9, State Bulletin, Vol. 71 (October 14, 1974), p. 518.

^② Ibid., p. 516.

在他的回忆录中追述的，“与苏联的关系绷得很紧，我们从缓和的富于魅力的阶段进入了经受考验的时刻”。^①

“水门事件”无疑是对美苏缓和的沉重打击。苏联领导人难以理解尼克松的垮台，他们怀疑这是美国国内反对缓和的势力施加压力的结果。但是，“水门事件”对苏联缓和政策的影响是短暂的，它对美国的影响则是深远的。尚未从“水门”创伤中恢复过来的共和党政府在国内已经失去了尼克松在1972年前后所享有的那种为推行缓和政策所必需的权威和政治上的强有力地位。

缓和面临的另一挑战是美国国内反对缓和势力的增长。福特政府内部以国防部长施莱辛格为代表的一派仍然强调苏联的军事威胁，要求建立强大的国防，并反对在美苏战略武器谈判中作过多的让步。施莱辛格批评福特—基辛格追求一种忽视发展军事力量的“存有幻想的和平”。^②他与基辛格在缓和问题上的裂痕加深了。尽管福特总统主要依靠基辛格来推行他的缓和政策，基辛格的作用则因政府内部的分歧而遭削弱。

美国国会把批准包括给予苏联最惠国待遇条款在内的美苏贸易协定同苏联犹太人移民问题联系起来，这一做法也使缓和上空笼罩阴云。尽管福特和基辛格向苏联作出乐观的保证，苏联对美国国会批准贸易立法的前景表示强烈的不满与担忧。实际上，苏联在犹太人移民这个通常被认为是比较敏感的国内政治问题上已经作出了让步。然而，美国国会中的对苏强硬派并不以此为满足。尼克松和福特政府未能给予苏联已经允诺的最惠国待遇严重影响了苏联进一步发展缓和的兴趣，并使它对福特政府贯彻缓和政策的能力与可靠性产生怀疑。

限制战略武器谈判方面的僵局是美苏缓和面临的又一难题。

^① Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, Harper & Row, Publishers, 1979, p. 122.

^② Richard J. Whalen, "The Ford Shakeup: Politics vs. Policy", *Washington Post*, November 9, 1975.

苏联国内，尤其是军方，对于苏联已同意作出的让步表示不满。可是，包括国防部长施莱辛格在内的美国强硬派人士却要求苏联在战略武器谈判中作出更大的让步。他们不时发出的好战言论在苏联引起了很大的不安。1975年5月29日，苏联国防部长格列奇科指责美国的“反动和侵略势力”，“没有放弃他们用武力解决资本主义与社会主义之间的冲突的计划”。^①

此外，当美国正加紧其中东外交努力之时，苏联则抱怨美国把它排斥在中东外交舞台之外。美国的目的是要在中东削弱苏联的影响。苏联认为，“这同缓和精神是背道而驰的”。^②苏联怀疑美国不顾1972年达成的美苏关系基本原则的规定，正在为取得单方面好处而牺牲对方的利益。

（三）缓和的逆转

从福特执政之初至1975年，美苏缓和尽管遇到挫折，却仍在发展。双方一再重申缓和，坚持推行缓和政策。可是，到了1976年，形势出现逆转，缓和开始走下坡路。

在这方面，对缓和产生消极影响的最重要的事情发生在1975年底前后，那就是苏联和古巴支持下的安哥拉人民解放运动武装力量在内战中取得胜利，使苏联和古巴在那里的势力大为扩大。在国内的压力下，福特政府不得不在美苏关系上采取强硬立场。1976年1月14日，基辛格在宣布他即将访问莫斯科的一次记者招待会上，针对苏联在安哥拉的行为表示，“美国认为这种行为同紧张局势的真正缓和是不相容的”。他承认，在这种情况下，“去莫斯科

^① 1975年5月29日格列奇科元帅在全军战斗与政治训练优秀人员大会上的讲话。载1975年5月30日苏联《红星报》。

谈判限制战略武器协议同我们的政策是否一致”是一个问题。^①在莫斯科，基辛格表示，苏联和古巴的行为在美国引起的影响即便不会导致美苏在安哥拉采取对抗行为，也会严重影响美国对苏联的看法，从而危及两国之间的全面关系。美国不能允许苏联和古巴在安哥拉的过分做法。^②

此外，第二阶段限制战略武器谈判迟迟达不成协议仍然是美苏缓和中的一个突出的问题。1976年，在福特政府继续谋求达成一项协议的同时，美国国内围绕限制战略武器问题展开了一场激烈的政治斗争，对限制战略武器谈判的批评日渐高涨。

1976年又适逢美国的总统选举年。从年初起，情况的发展即不利于福特的竞选连任。在1月份的一次民意测验中，46%的人表示不赞成福特的做法，表示赞成的仅为39%^③。罗纳德·里根州长激烈攻击福特—基辛格对苏缓和的外交政策，以争夺共和党候选人的提名。民主党总统候选人乔治·华莱士和吉米·卡特也都批评尼克松—福特—基辛格关于缓和的观念与实际做法。虽然对缓和的攻击大多是针对基辛格的，但它已成为选举年里对福特的一种极为不利的因素。正是这种政治上的脆弱性使福特不得不在选举年里对达成武器协议采取更为谨慎的态度。

1976年，在国际形势和国内政治的双重影响下，福特政府的缓和政策有所调整，对苏态度变得强硬起来。

年初，福特还在重申缓和，企图从逆境中挽救缓和政策。他声称：“我认为对于一个总统——我或任何其他人——来说，要放弃缓和是十分不明智的。我认为，缓和是最符合美国利益的，也

① “Secretary Kissinger’s News Conference of January 14”, State Bulletin, Vol. 74 (February 2, 1976), p. 125.

② Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1985, p. 547.

是最符合世界稳定与世界和平的利益的。”^①可是，福特很快就从这一立场后退了。3月5日，他在伊利诺斯州匹奥利亚城发表的一次谈话中说，“我们将忘掉缓和这个词”。^②从此，他禁止他的政府成员再使用“缓和”一词，转而开始宣传一项以“实力求和平”的政策，以取代缓和的提法。

基辛格的立场也发生了很大的变化。基辛格1月30日在国会的一次小组委员会作证时强调，只要苏联继续卷入安哥拉，当局不会寻求放宽杰克逊—瓦尼克修正案对美苏贸易的限制并给予苏联最惠国待遇，同时他明确声称，“像在安哥拉那样的行动继续下去，必将威胁到整个美苏关系。”^③2月3日，他在就对苏政策发表的一次讲话中表示，“本届政府执行政策是为了防止苏联的扩张……是为了遏制苏联的力量”。^④

1976年，福特和基辛格对苏联的看法发生了实质性的变化。他们以及其他负责外交政策的官员不再谈论“编织一个苏美关系的复杂的网络”，而是指出苏联“正在开始其真正的‘帝国’阶段”。^⑤

与此同时，福特政府在美苏双边关系方面开始采取较前强硬的态度。3月15日，美国宣布1972年建立的关于贸易、住房和能源问题的三个内阁级的美苏联合委员会会议延期，以表示对苏联在安哥拉行为的不满。4月份，美国就几名外交官在苏联受到骚扰

① “NBC News Interview”, January 3, Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 12 (January 12, 1976), p. 22.

② “The President’s Remarks and a Question and Answer Session”, Peoria, Ill., March 5, Presidential Documents, Vol. 12 (March 15, 1976), p. 350.

③ “Implication of Angola for Future U. S. Foreign Policy”, Statement by Secretary Kissinger, January 29, State Bulletin, Vol. 74 (February 16, 1976), p. 180.

④ “The Permanent Challenge of Peace: U. S. Policy toward the Soviet Union”, Address by Secretary Kissinger, February 3, State Bulletin, Vol. 74 (February 23, 1976), p. 204.

⑤ 莱斯利·盖尔布：“缓和的支持者在美国受到攻击”，载1975年12月29日

提出抗议。5月份，由于美国劳联—产联的反对，国务院拒绝给予已决定访美的苏联工会代表团发放签证。美国还抗议苏联对美国驻莫斯科使馆发射可能损害人员健康的微波。由于美苏关系的恶化，副总统洛克菲勒于5月份在西德发表的一篇演说中谴责苏联“谋求建立一个新的世界帝国”。^①

1976年12月，《纽约时报》开始透露一个被称作“B组”的专家小组对苏联战略力量和战略意图估计的报告。根据“B组”的报告，美国对苏联军事力量和战略意图的看法是“过分自满”的。^②就在“B组”报告透露的当天，中央情报局长布什证实美国的最新情报分析反映了对苏联战略目标的担忧。^③1977年1月12日，福特在他致国会的最后一份国情咨文中，一面仍然要求在海参崴协议的基础上早日达成第二阶段限制战略武器协议，^④但同时又强调，“美国决不能容忍战略均势发生不利于我们的逆转，或者出现这样的情况，即美国人民或我们的盟国相信力量对比正在转向不利于我们。如果世界相信我们的对手拥有决定性的优势，美国将冒最严重政治后果的风险。”^⑤

在美国调整缓和政策的同时，1976年，苏联也在审查美苏缓和，对缓和政策重新作出估价。

应当说，缓和确实给苏联带来了好处。但是，苏联对缓和的失望情绪也在增长。

最令苏联感到失望的莫过于在限制战略武器谈判中出现的僵

^① Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1985, p. 550.

^② David Binder, "New CIA Estimate Finds Soviet Seeks Superiority in Arms", *New York Times*, December 26, 1976.

^③ David Binder, "The CIA Estimate Finds Soviet Seeks Superiority in Arms", *New York Times*, December 26, 1976.

^④ "State of the Union", *The President's Address Delivered before a Joint Session of the Congress*, January 12, *Presidential Documents*, Vol. 13 (January 20, 1977), p. 32.

局。尽管苏联作出了重大让步，至1976年，协议的达成仍然无法在短期内实现。而在苏联看来，没有一项限制战略武器条约，它同美国在战略上和政治上的平等地位仍然是不巩固和不完全的。

使苏联感到失望的另一件事是它认为美国正在违背1972年达成的美苏关系基本原则的精神，将它排斥在中东和平进程之外。苏联在中东势力的削弱，尤其是它同埃及关系的恶化是缓和时期它在地缘政治方面的重大损失。

苏联同美国发展贸易的努力遭受严重挫折又使勃列日涅夫的缓和政策在苏共党内处于被攻击的地位。苏联对美国作为缓和伙伴的可靠性提出怀疑。

此外，缓和正在东欧与西欧共产党内引起一些出乎意料的问题。欧洲共产主义运动内部的分歧迅速发展，在1976年2月的苏共第25次代表大会上，罗马尼亚和南斯拉夫共产党再次重申各国共产党之间的平等原则。一些重要的西欧国家共产党，如意大利、英国、法国、瑞典、奥地利共产党的领导人则一个接一个地提出了背离苏联的经典社会主义理论的“异端邪说”。苏联对此十分担忧，认为这是缓和造成的后果。

同时，随着东西方思想、文化和人员交往的增长，尤其在1975年8月的欧安会最后文件发表之后，苏联国内持不同政见者的活动大为活跃。在美国和其他西方国家的支持下，他们公开呼吁放宽移民和旅游限制，要求对政治犯实行大赦。

1976年的美国总统竞选使苏联领导人看到，竞选已使美苏武器谈判以及整个缓和进程处于某种停滞状态，并担心能否同未来的新政府继续发展缓和。^①

尽管苏联对缓和表示失望，并正在重新审查缓和政策，整个1976年，它仍在重申缓和；但是，同前几年相比，调子已经降低。

^① 勃列日涅夫 《论苏联共产党和苏联政府的对外政策：演说与论文》第三版，莫斯科，1976年出版，第572—574页。

在苏共 25 次党代会上，勃列日涅夫不再如以往那样强调缓和的“不可逆转”。他批评“美国国内对改善对苏关系以及对整个国际形势的缓和都不感兴趣且有影响的势力”，指责美国“在贸易方面采取歧视性措施来干涉我们内部事务的企图”。^① 苏联报刊也开始批评美国正越来越起着“缓和的敌人”的作用。

总之，1976 年是美苏关系的一个转折点，也是缓和的转折点。尽管美苏双方都在重申缓和，继续要求达成第二阶段限制战略武器协议，实际上，缓和进程不仅处于停滞状态，而且已开始走下坡路。福特政府曾企图挽救缓和，但终究无法阻止形势的逆转。

第三节 限制战略武器谈判的失败

（一）谈判进程的继续

尼克松与勃列日涅夫最后一次首脑会晤取得的一项进展是：双方同意继续努力来制订一项为期 10 年的条约以取代 1972 年 5 月签订的临时协议，并商定于 1974 年底再举行一次首脑会晤。

1974 年 8 月尼克松的辞职曾使战略武器谈判的速度放慢，但对话进程并未中断。勃列日涅夫想作为“和平缔造者”载入史册，因而迫切要求达成限制战略武器协议，将苏共 24 大确定的缓和路线贯彻下去。美国则把达成限制战略武器协议当作它同苏联实行缓和的主要内容。正如基辛格所说，“应当把限制战略武器协议看作是不不断取得更大稳定的进程中的步骤”，“当缓和同限制战略武

^① 勃列日涅夫：在 1976 年 2 月 24 日至 3 月 5 日召开的苏共第 25 次代表大会上的报告。《苏联共产党第 25 次代表大会主要文件汇编》，三联书店翻译出版，1977 年，第 33—34 页。

器协议这样广泛和前所未有的计划联系在一起时，它就具有更大的意义，并为一种更为稳定的和平开辟了前景”。^①

1974年9月20日，葛罗米柯在白宫会见福特时提出举行首脑会晤，并暗示苏联“愿意作出某种让步，以使我们能在新的武器限制条约上达成一致”。^②在这种情况下，福特政府决定，基辛格将在他10月份的中东之行结束后去莫斯科。

为使基辛格的莫斯科之行尽可能取得积极成果，美国在基辛格赴苏前一周向苏联方面提出了一项具体建议。建议要求为双方战略武器总数规定2200的同等数量，并对双方的重型战略武器系统（包括苏联的SS-9陆基导弹和双方的重型轰炸机）规定一个数量为250的限额。显然，鉴于苏联在战略武器总数和重型导弹方面的优势，这项建议对美国有利。

10月23日，基辛格抵达莫斯科。在会谈中，勃列日涅夫表示苏联愿接受以下两个方案中的一个：

第一个方案是：对双方战略武器发射器总数和多弹头导弹发射器总数规定相同的限额。为此，勃列日涅夫表示愿考虑两种办法：若战略武器发射器总数规定为2200，则多弹头导弹总数为1200；或者多弹头导弹总数为1320，则战略武器发射器总数为2400。

第二个方案是：对双方战略武器的数量作不同的规定。就这一方案讨论的结果是：在战略武器发射器总数方面，苏联为2400，美国为2200；在多弹头导弹总数方面，苏联为1100或1200，美国为1300。

在会谈中，苏联方面不同意美国对重型陆基导弹规定限额的

^① Statement by Secretary Kissinger, "Detente with the Soviet Union: The Reality of Competition and the Imperative of Cooperation", September 19, State Bulletin, Vol. 71 (October 14, 1974), pp. 515—16.

^② Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, Harper & Row, Publishers, 1979,

建议，但表示可以推迟考虑将美国前进基地上的核武器和英法两国的核力量计算在限额内的问题。

福特政府原估计苏联可能在会谈中持强硬立场，因为美国国会一直拒绝通过给予苏联最惠国待遇的美苏贸易法案。然而，出乎意料的是，苏联态度十分温和。基辛格从莫斯科发回的报告“令人鼓舞”。为此，福特授权基辛格，如限制战略武器协议有可能取得进展，即同苏联方面安排一次11月份在远东举行的首脑会晤。10月26日，在基辛格离莫斯科回国前，双方宣布福特总统将于11月23日在苏联西伯利亚的港口城市海参崴与勃列日涅夫会晤。^①

（二）海参崴首脑会晤与海参崴协议

1974年11月23日至24日，福特与勃列日涅夫在海参崴举行“工作会晤”。这是福特担任总统后，美苏之间的第一次首脑会晤。会晤期间，双方集中讨论了限制战略武器问题，目的是要设法达成一项为期10年的协议，为双方的战略武器数量规定一个最高限额。

会谈结束后双方发表了一项《关于进攻性战略武器的联合声明》，宣布双方达成了在今后10年内双方拥有的进攻性战略武器总数和多弹头导弹总数相等的初步的口头协议，并准备在一周内换文，由口头变成书面协议，以便在第二年签署。按照双方的初步商定，今后10年内，双方进攻性战略武器运载工具（包括陆基洲际导弹、潜艇发射洲际导弹和重型轰炸机）的总额均不得超过2400个，其中多弹头导弹运载工具不得超过1320个。^②这个限额

^① “Secretary Kissinger Visits the USSR, South Asia, Iran, Romania, Yugoslavia and Italy”, State Bulletin, Vol. 71 (November 25, 1974), pp. 701—04.

^② 同前书。基辛格于1974年11月23日在《纽约时报》发表的文章。

远远超出美苏两国当时实际拥有的数量。双方还商定：最迟在1980年和1981年底前开始就1985年以后进一步限制和尽可能削减战略武器进行谈判。当时，福特总统对于在海参崴协议基础上达成第二阶段限制战略武器条约持乐观态度。他对勃列日涅夫说，“我相信我们已取得重大进展。我希望我们会晤的势头将继续下去，这样到明年，我们就能最后完成我们在这里业已取得的进展”^①。

为达成海参崴协议，苏联方面曾作出重要让步，那就是同意对双方战略武器规定相同的限额，而同时又不把美国前进基地和部署在西欧的能袭击苏联本土目标的核武器系统计算在双方同意的总限额内。福特政府认为，相同数量的方案既限制了苏联在战略武器数量上的优势，又使美国处于领先地位的多弹头导弹数量维持在较高的水平，从而能满足美国军方的要求并得到公众的最大支持。当然，美国也作出了相应的让步。它允许苏联保留威力特别巨大的重型洲际导弹，并同意将美国占有很大优势的重轰炸机计算在总数内。但是，苏联要求美国停止生产三叉戟潜艇和取消B-1轰炸机计划则遭到美国的拒绝。

海参崴协议达到了美国的预定目标。为此，基辛格在海参崴举行的记者招待会上称协议是一个“突破”。但是，海参崴协议的局限性也是很明显的。首先，协议并非一项正式的协定。它仅仅是以联合声明的形式发表的有关未来条约的一个纲要。其次，双方同意的战略武器限额只是一个口头协议。为把口头协议变成书面协议，双方共同准备了一份备忘录。然而，在起草备忘录的过程中，双方发生了新的分歧，致使原定在一周内完成的备忘录迟至12月10日才达成一致。

双方的分歧主要有两点：

一是关于空中发射的巡航导弹问题。美国在巡航导弹方面拥

① Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, Harper & Row, Publishers, 1979, p. 218.

有极大的优势。苏联对此十分担忧，坚持要求把空中发射的巡航导弹计算在总限额中并限制其射程。在起草备忘录时，苏联提出，如轰炸机载有射程超过 600 公里的空对地导弹，则这种导弹不论是弹道导弹或是巡航导弹都应计算在 2400 的总限额内。美国则认为，计算在总限额内的空对地导弹不应包括巡航导弹而只包括弹道导弹。

二是关于苏联的被北约国家称为“逆火式”的轰炸机问题。在这个问题上，美国认为“逆火式”是具有洲际飞行能力的战略轰炸机，应计算在战略武器总限额内，而苏联则坚持这种轰炸机仅仅是一种战区武器系统而不是洲际轰炸机。

为了就备忘录达成一致，美国在上述两个问题上作了让步。在第一个问题上，美国同意去掉“弹道”一词，笼统地改为“空对地导弹”。这样就在实际上把远程的空中发射的巡航导弹放进了限额内。在第二个问题上，美国最后决定“逆火式”轰炸机将不被包括在战略洲际武器内。最后的备忘录仅仅一般地提到重轰炸机，而没有对重轰炸机作出定义，也未列举具体型号。

美国当时作出让步的主要原因是因为福特政府定于 12 月 10 日，即在海参崴首脑会晤后两周开始向参议院通报会谈情况。如届时双方尚未就备忘录达成一致，将使福特政府处于窘迫地位。此外，还由于基辛格错误地认为他能说服五角大楼接受不把“逆火式”轰炸机包括在总限额内的主张。

然而，福特在这两个问题上的让步在政府内部遭到强烈的反对。国防部和参谋长联席会议坚决反对把美国远程的空中发射巡航导弹包括在限额之内^①。考虑到美国已同意把它的重轰炸机计算在总限额内，国防部和参谋长联席会议还坚持要把苏联的“逆火式”飞机包括在限额内。军方的强硬立场使福特政府难以同苏

^① Thomas W. Wolfe, *The SALT Experience* (Cambridge, Mass: Ballinger, 1979), pp. 177—78.

联达成妥协。它不得不指示美国限制战略武器谈判代表团坚持原先的立场。

总的说来，美国国内对海参崴协议的反应是良好的。但是，中间还夹杂不少批评。一些支持军备控制与裁军的人以及像参议员杰克逊这样的强硬派人士从不同的角度出发批评战略武器的限额定得太高。其他一些反对战略武器谈判的人则指责协议未能对苏联的战略武器，尤其在投掷重量和它的重型洲际导弹携带多弹头的潜力方面作更多的限制。还有人对美国核查多弹头导弹携带弹头数量的能力提出疑问。此外，公开发表的声明由于没有关于限额的具体细节也引起了舆论的猜疑。基辛格要求国会支持在海参崴协议基础上达成限制战略武器协定，强调若不如此，将给美苏关系造成“极端严重的”后果，并指出，如果限制战略武器协定像美苏贸易协定那样捉摸不定，“苏联只能得出结论，认为同美国的政治缓和在美国国内面临无法克服的困难”。^①

1975年1月和2月，国会参众两院先后通过决议支持海参崴协议。由于它并非正式协定，因此无需经参议院批准。至此，福特政府在限制战略武器谈判上终于取得了一项重大成就。可是，人们看得十分清楚，海参崴协议仅仅是一项初步的成果，在一些重大问题上，还有待进一步达成协议。

（三）海参崴协议后的形势

海参崴首脑会晤后，美苏两国在日内瓦的谈判代表团开始加紧努力，以求在海参崴协议的基础上制订第二阶段限制战略武器条约。1975年1月31日，双方代表团开始在日内瓦举行会谈。

会谈中，两国代表团就巡航导弹在数量和射程上的限制，如

^① “Secretary Kissinger’s News Conference of December 7, 1974”, State Bulletin 3741 71 (December 30, 1974), p. 019

何对待苏联的“逆火式”轰炸机，核查措施，重型洲际导弹的定义以及对导弹掩体的限制等广泛的问题进行了讨论。尽管双方都作了某些让步，但始终存在严重分歧。关键的分歧有两个：一是关于巡航导弹问题。美国仍然认为对于空对地导弹的限制仅适用于弹道导弹，而苏联则坚持认为也应适用于巡航导弹。苏联甚至提出这种限制还应包括射程超过 600 公里的海上发射的巡航导弹。二是关于苏联的“逆火式”轰炸机问题。美国坚持认为它是重型轰炸机，苏联则表示反对。苏联还以同意不把美国部署在西欧的远程轰炸机计算在限额之内作为交换条件，要求美国不把“逆火式”飞机算作战略武器，但遭到美国拒绝。

此外，双方在核查问题上也发生争执。美国强调对多弹头导弹的限制进行核查，苏联则认为没有必要制订特别的核查措施。双方还相互指责对方使用掩盖物妨碍核查。

由于日内瓦会谈未获重大进展，从 1975 年 5 月起，白宫幕后渠道再度活跃起来。双方高层人士又进行了一系列的会晤。7 月 31 日，在赫尔辛基的首脑会晤中，双方在讨论地下核试验的核查和多弹头导弹计算规则时进展顺利，但在巡航导弹和“逆火式”飞机问题上，分歧依然如故。

赫尔辛基会谈后，限制战略武器谈判进展缓慢。9 月份，美国又向苏联方面提出一项新的建议。其主要内容之一是：在 2400 的总限额之外，为美国的 FB-111 轰炸机和苏联的“逆火式”飞机以及双方射程在 600 至 2000 公里的海上发射巡航导弹规定一个 300 的限额。鉴于美国当时大约仅有 70 架 FB-111 轰炸机，这一限额意味着允许美国在不影响其他武器计划的情况下拥有 230 枚海上发射巡航导弹，而苏联在无法拥有海上发射巡航导弹的情况下需将它的“逆火式”飞机减少至 300 架。如苏联想拥有海上发射巡航导弹，它的“逆火式”飞机还需进一步削减。在尚未得到苏联对美国新建议的答复的情况下，10 月 21 日，基辛格在一次记者招待会上即宣布新的协议差不多已完成了 90%，并承认谈判中

“大部分重要让步是苏联作出的”^①。可是，苏联把美国的新建议说成是一种倒退而加以拒绝。

1975年，形势的发展并不有利于达成限制战略武器协定。国会的不妥协态度使美苏双边贸易受挫，从而损伤了苏联领导人发展美苏关系的热情。美国政府内部的分歧使福特、基辛格在制定谈判立场上遇到很大的困难。及至1975年底，苏联在安哥拉的扩张行为又为战略武器谈判设置了新的严重障碍。美苏首脑会晤计划一拖再拖。基辛格原定12月份的莫斯科之行也因美苏在安哥拉的对抗而取消。

（四）最后努力的失败

1976年初，形势对于限制战略武器谈判是十分严峻的。福特政府内部争论激烈。美苏围绕协议仍然存在严重分歧。但是，双方对于在福特任期的最后一年达成协议仍抱有希望。由于苏共25大将在2月举行，勃列日涅夫希望能在战略武器谈判上取得进展并宣布举行美苏首脑会晤，从而能在党代会上宣扬他的缓和政策的成就。此外，两国领导人都清楚，到了美国选举年的后期，要想达成协议几乎是不可能的。在这种情况下，福特授权基辛格再作一次最后努力，以挽救作为福特政府主要外交成就的海参崴协议^②。

1976年1月，基辛格携带两项得到福特授权的建议赴莫斯科。谈判自1月20日至23日举行。

基辛格向苏联方面首先提出的是一项得到五角大楼赞同的建议。这项建议在以下几方面作了有限的让步。

^① “Secretary Kissinger Interviewed on ‘Meet the Press’, October 12”, State Bulletin, Vol. 73 (November 10, 1975), p. 658.

(1) 关于巡航导弹问题：美国同意将空中发射巡航导弹计算在限额内。这是美方的一大让步。但在巡航导弹射程问题上，建议提出除潜艇发射巡航导弹的射程限制为 600 公里外，其他巡航导弹——空中发射、水面舰只发射和陆基巡航导弹——的射程限制为 2500 公里。

(2) 关于“逆火式”飞机问题：建议规定所有在 1977 年 10 月后生产的“逆火式”飞机将作为重轰炸机计算在 2400 的总限额内，而在此之前生产的大约 120 架“逆火式”飞机将不计算在限额内。这是美国在“逆火式”飞机问题上提出的一个折中方案。

(3) 关于重型导弹的定义问题：建议提出以苏联现有的 SS-19 导弹的投掷重量为界线。凡超过 SS-19 投掷重量的将被算作重型导弹并计算在重型导弹的分项限额内。美国原先坚持以比 SS-19 要小的 SS-11 导弹为界线。新的建议无疑是一个让步。

(4) 关于陆基洲际导弹掩体容量问题：新建议允许掩体容量从 1972 年临时协议规定的 10—15% 扩大到 35%。由于苏联的导弹比美国大，需要更大的掩体，新建议代表了美国的又一让步。

苏联同意建议中对重型导弹所作的定义和对导弹掩体容量所作的限制，但是对建议关于巡航导弹射程和“逆火式”飞机的规定仍然表示失望和不满。

在巡航导弹问题上，苏联要求对其射程实行更严格的限制。在“逆火式”飞机问题上，苏联仍坚持要求不把这种飞机计算在限额之内，但同意提供保证，使它不具备洲际飞行能力，并宣布其作战半径将限制在 2200 公里以内。

苏联的反应实际上表明它对美国的建议持否定的态度。于是，基辛格不得不提出美方事先准备好的第二项建议。这项建议是福特不顾军方的反对而授权基辛格的。建议要求：

(1) 至 1980 年 10 月，即在第一阶段限制战略武器条约到期和第二阶段协定生效后三年，将战略武器 2400 的总限额减至

(2) 巡航导弹射程限制维持第一项建议的规定不变，但水面舰只发射巡航导弹在部署上将限制在 25 条船上，每条船不超过 10 枚。

(3) “逆火式”飞机可不计算在 2400 的总限额内，但在到 1981 年为止的五年内，其数量将限制在不超过 275 架的水平上，并对它的部署与使用作出具体限制。

苏联对美国的第二项建议较感兴趣。但是在巡航导弹问题上，尽管苏联在空中和潜艇发射巡航导弹问题上同美国达成了一致，它仍坚持水面舰只发射的和陆基巡航导弹的射程限制为 600 公里。在“逆火式”飞机问题上，苏联仍然立场强硬，不同意把它计算在总限额内。

莫斯科谈判并没有弥合分歧，但双方毕竟都作出了让步。美国方面的建议反映了福特政府的妥协姿态，它使谈判取得了进展。基辛格怀着对最终达成协议的乐观情绪从莫斯科回国。他认为，限制战略武器谈判“看来已十分接近达成协议”^①。但是，福特和基辛格很快就遇到了麻烦。国防部和参谋长联席会议对在莫斯科达成的一致持保留态度，认为它超越了以前一致同意的立场。在军方的压力下，福特在 2 月份不顾基辛格的反对，在巡航导弹与“逆火式”飞机问题上又提出了一项新的过渡性的解决办法。具体规定是：

(1) 对空中发射巡航导弹的限制维持双方同意的方案不变。

(2) 海上发射巡航导弹和陆基巡航导弹的射程限于 600 公里，但飞行试验限于 2500 公里。

(3) 对“逆火式”飞机和巡航导弹规定一个到 1979 年 1 月为止的三年的过渡性限额。在此期间，暂时接受苏联不提高“逆火式”飞机的飞行能力和生产速度的保证。作为回报，美国将同意

^① Gerald R. Ford, A Time to Heal, Harper & Row, Publishers, 1979.

在 1979 年 1 月前不部署巡航导弹。

(4) 1979 年 1 月以后，在“逆火式”飞机和巡航导弹达成长远解决办法的情况下，减少 2400 的总限额。

3 月 17 日，勃列日涅夫作了答复。他直截了当地否定了美国的建议，认为这是美国方面从原来立场的“倒退”。基辛格希望福特能重新考虑。但福特表示，“尽管我并不愿意，但不能不得出结论，我们无法在 1976 年达成协议”^①。福特的态度使基辛格争取最后达成协议的希望化为泡影。

由于国内竞选运动的到来，从 1976 年 3 月起，高层谈判实际上已停止，福特政府不得不把限制战略武器谈判连同缓和本身一起搁置起来。9 月份，美国大选进入紧张的高潮阶段，福特政府已不可能为达成协议而在国内再度挑起争论。至此，限制战略武器谈判的失败已成定局。

第四节 美苏贸易上的僵局

(一) 最惠国待遇问题的背景

美苏经济关系在福特任内未能得到顺利发展。美国国会的美苏贸易立法上的态度给美苏缓和制造了严重的障碍。

多年来，苏联一直要求美国在贸易上给予它最惠国待遇。这是苏联在发展美苏关系上的重大利益之一。正是这种利益推动苏联在 70 年代积极寻求美苏缓和。

早在 70 年代初期，尼克松政府就要求国会给予苏联最惠国待遇，以此作为缓和的一项重要内容来推进美苏关系。1972 年 10

月，美苏签订的贸易协定包括了美国给予苏联最惠国待遇的条款，但当时协定未获国会批准。1973年，众议院通过了尼克松政府提出的包括给予苏联最惠国待遇条款在内的贸易改革法，但这项提案在参议院却被搁置起来。

国会阻扰批准美苏贸易协定的原因之一是越战和“水门事件”的影响使国会与行政当局的关系恶化。另一原因是国会里亲以色列的院外集团和在人权问题上主张对苏持强硬态度的自由派人士以及保守派中反对缓和的势力为了各自的目的联合起来，以放宽犹太人移民政策作为给予苏联最惠国待遇的条件，对苏联施加压力。在这方面，得到犹太选民广泛支持并打算在1976年大选中争取民主党总统候选人提名的参议员杰克逊认为，利用犹太人移民问题阻扰美苏贸易，尽可能用一种对抗的方式反对尼克松—福特—基辛格的缓和政策可以获取政治上的好处。为此，他在参议院对福特政府的贸易改革法提出一项修正案，要求苏联大大放宽犹太人移民限制作为国会批准贸易改革法的条件。这项修正案在众议院的联合发起人是俄亥俄州民主党众议员查尔斯·瓦尼克。

福特就任总统后，为继续推进美苏缓和，曾试图修补行政当局与国会的关系。1974年8月15日，福特在会见杰克逊等几位重要的参议员时答应将同苏联谈判来实现他们在犹太人移民问题上的要求。

实际上，在尼克松时期，由于美国方面的压力，苏联犹太人移民已由1968年的400人增至1973年的35000人。福特上任后，美国继续敦促苏联放宽犹太人移民政策，要求它作出能为美国国会接受的移民数量保证。但是，福特和基辛格主张采用悄悄外交的做法，表示将通过幕后谈判的方法来解决，以免让苏联丢面子。

（二）紧张的三角谈判

1974年夏秋之交，福特政府、参议员杰克逊和苏联方面就犹太人移民问题开始了一场紧张复杂的三角谈判。三方讨价还价的主要问题有两个：

一是移民数额问题。5月份基辛格和葛罗米柯在塞浦路斯会晤时，美国对苏联犹太人移民数额提出的目标是每年45000人。8月14日，福特会见多勃雷宁时，苏联方面表示愿意接受55000人的数字。可是，至9月份，杰克逊开始要求增加到60000人，甚至还提出过75000人的数额。

二是关于苏联对移民数额的保证如何表示的问题。杰克逊要求得到苏联方面的书面保证，而苏联仅仅同意提供口头保证，以免让杰克逊利用书面保证达到他个人的政治目的。福特则警告杰克逊等人，如果他们坚持要得到书面保证，协议就会失败。9月份，福特政府提出通过福特或基辛格和杰克逊之间交换信件的方式来表示苏联的保证，但要求把致杰克逊的保证信列为机密文件，而杰克逊则要求公开所有信件，并批评福特政府对苏联的态度过于软弱。苏联方面表示接受交换信件的方式，但强烈反对把私下交易公开化，声称他们的原则是不能在移民问题上承担正式义务。

（三）扩大贸易关系的失败

当紧张的幕后交易正在进行之时，本已十分困难的谈判又出现了新的麻烦。9月19日，参议院通过了伊利诺斯民主党参议员史蒂文森对进出口银行法案提出的一项修正案。这项修正案要求进出口银行对苏联的贷款在四年内不得超过三亿美元，同时还规定每笔贷款的期限为两年。史蒂文森修正案为美苏贸易的扩大设置了新的障碍。

9月19日，基辛格在参议院外委会就缓和问题发表演说。他在演说中表示反对把贸易和贷款问题同苏联国内政治联系起来，认为这种做法将使人们对美国“作为谈判伙伴的可靠性产生怀疑”。他要求人们用经济关系向苏联施加压力必须“保持分寸感”，并指出在这方面已取得成果，包括苏联犹太人移民的大量增加和苏联关于不再向犹太移民征收出境税的决定^①。但是，基辛格懂得，仅仅依靠一篇演说是无法说服国会的，他还必须私下同国会内少数关键人物打交道。

经过一系列幕后交易，福特政府和杰克逊最终就犹太人移民问题达成了一项两封信的协议。犹太人院外集团担心杰克逊做得太过分以致使整个协议告吹，反而不利于苏联放宽犹太人移民政策。在它的压力下，杰克逊接受了协议。但是，在进出口银行贷款问题上，双方未能达成谅解。

10月18日，杰克逊、贾维茨和瓦尼克在白宫会见福特和基辛格。双方签署了解决移民和贸易问题的两封信。在随后举行的记者招待会上，杰克逊面对白宫草坪上的电视摄影机，竭力宣传他个人的政治成就。他把协议说成是“在人权领域里的历史性谅解”，声称苏联领导人已经“完全转变了”，满足了他的要求，使他取得了“从未有过的成功”^②。

杰克逊的做法主要出自国内政治方面的目的，可是却使苏联领导人感到难堪。本来苏联国内早已有人对发展苏美贸易持怀疑态度。他们从政治和意识形态利益出发，反对在犹太人移民问题上同美国谈判。如今，在苏联大幅度增加犹太人移民数额后，不仅最惠国待遇仍未获美国国会批准，而且国会的头面人物仍在继

① Secretary Kissinger, "Detente with the Soviet Union: The Reality of Competition and the Imperative of Cooperation", September 19, State Bulletin, Vol. 7 (October 14, 1974), pp. 510—12, 518.

② Paul Stern, *Water's Edge: Domestic Politics and the Making of American Foreign Policy* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1979), pp. 156—65.

续利用移民问题对苏联施加压力，贷款的限制也更加严格了。这不能不使苏联领导人感到恼火，认为不应向那些反对缓和与反对改善苏美关系的人所提出的越来越高的要求屈服。

10月15日，在美苏就犹太人移民问题交换信件之前，勃列日涅夫重申苏联不会动摇自己的立场以满足美国的要求。他指责那种“为对苏贸易设置完全无关和无法接受的条件”的行为，表示“该是有清醒认识的时候了”，以便结束那种在“与贸易和经济完全无关的问题上提出要求的做法”^①。10月18日，在美苏交换信件后，苏联再次谴责美国国内的“冷战残余”。

12月13日，参议院终以88票对0票通过了杰克逊—瓦尼克修正案。12月19日，苏联作出了强硬反应。它发表声明，否认它曾为得到美国的最惠国待遇而保证放宽移民政策。葛罗米柯甚至表示，1975年被批准离开苏联的犹太人移民将减少^②。至此，福特政府的最后努力已无济于事。美苏在犹太人移民问题上的协议告吹。两国扩大贸易关系努力的失败不能不对本已脆弱的美苏缓和造成严重损害。

第五节 美欧关系的发展

（一）美欧联盟中的不稳定因素

70年代中期，美欧关系的发展总的说来是良好的。尽管美国与它的西欧盟国在政治上和经济上存在分歧，双方都重视不断调

① Paul Stern, *Water's Edge: Domestic Politics and the Making of American Foreign Policy* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1979), p. 165.

② Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, Harner & Row, Publishers, 1979, p. 225.

整相互间的关系。

然而，福特时期，欧洲政治形势的某些新发展曾引起美国的担心。

(1) 希腊与土耳其因塞浦路斯问题发生的冲突使北约东线防务出现危机。

1974年7月，当福特还是副总统时，希腊军政府在塞浦路斯发动了一次政变，推翻了由马卡里奥斯主教领导的政府。土耳其对这一事件迅速作出了反应。它派遣了4000人的军队进入塞浦路斯，从而导致了希腊政府的倒台，并使塞浦路斯出现了分裂局面。

在希土两国发生冲突之后，美国国会在希腊裔选民的压力下，通过了对土耳其实施武器禁运的决议。针对美国的武器禁运，土耳其威胁要退出北约组织。福特政府认为，如果土耳其在军事上遭到削弱，甚至退出北约，将会危及北约东线和整个东地中海以致以色列的安全^①。可是，国会对福特政府的劝说与警告置之不理。它一心要惩罚土耳其，因而拒绝撤销对土耳其的武器禁运。

(2) 南欧形势变得更加动荡，尤其在葡萄牙，出现了明显的向左转的趋势。

1974年7月中旬，保守派国家元首斯皮诺拉将军被冈萨维斯上校领导的左翼集团推翻，葡萄牙出现了一个新的社会党左翼政府。新政府中甚至还包括共产党人。

苏联为葡萄牙的向左转以及为葡萄牙共产党进入新政府感到兴高采烈，认为葡萄牙左翼政府的出现证明了在东西方缓和的条件下向社会主义和平过渡的可能性。

美国国内一些反对缓和的势力把葡萄牙的向左转说成是苏联策划的结果，是美国对苏缓和政策失败的证明。但是，基辛格认为葡萄牙形势变化的根源在内部，表示“不能把缓和当作要求苏

^① G. J. D. S. J. A. T. ... 1974 ... 1000 ... 1000

联站在我们这边来照顾我们所有利益的工具”^①。同时，基辛格也警告苏联，对葡萄牙的任何干涉将被认为是违背缓和与欧安会宗旨。福特则把葡萄牙的向左转同苏联对缓和的态度联系起来。他说：“我们现在正小心地注视着表明苏联对缓和以及对欧洲安全合作的态度的严重形势。葡萄牙的形势就是其中之一”^②。

福特政府对葡萄牙政局的前景持较为悲观的态度，认为西方对此无能为力。1975年4月，基辛格在一次谈话中说，“葡萄牙的问题也是十分严重的，因为它可以被看作是其他国家可能发生演变的一次试验的实例”，西方联盟的主要问题是“许多欧洲国家的国内演变”^③。福特政府尤其担心葡萄牙共产党可能进入并接管政府，认为一旦发生这种情况，北约的军事秘密将泄露，苏联可能获得葡萄牙的军事基地，美国将不得不准备取消葡萄牙的北约成员国资格，并采取孤立葡萄牙的政策。

然而不久，葡萄牙形势又发生逆转。1975年8月29日，冈萨维斯首相被赶下台。1976年6月，温和派人士伊恩思将军当选总统，葡萄牙动荡的国内形势暂趋缓和。

(3) 欧洲共产主义运动的发展引起了福特政府的担忧。

70年代中期，在欧洲具有很大影响力的法国、意大利、西班牙等国的共产党在国内的政治力量得到加强。1975年6月，意大利共产党在地方选举中赢得了33.4%的选票。1976年1月7日，意大利莫罗政府倒台。4月份，基辛格对意大利共产党参加联合政

① “Secretary Kissinger’s News Conference at Helsinki, July 30 and 31”, State Bulletin, Vol. 73 (September 1, 1975), p. 316.

② President Ford, “America’s Strength and Progress towards Freedom and Peace”, The Address was delivered to the 57th National Convention of the American Legion, August 19, State Bulletin, Vol. 73 (September 15, 1975), p. 412.

③ “Secretary Kissinger Interviewed for L’Express of France”, April 12, State

府的可能性公开提出警告^①。及至6月份，意共在全国选举中又获33.8%的选票。

福特政府对西欧政局的担忧充分表现在基辛格1975年12月在一次美国驻欧洲各国大使会议上所作的秘密讲话中。根据1976年4月新闻界透露的内容^②，讲话认为，如果西欧共产党执政，北约联盟将“无法生存”，“大西洋安全的基础将因此而受到侵蚀”。他强调，美国“不能鼓励在北约国家内部同共产党对话”，共产党在西欧进入政权将不可避免地引起“美国既定政策模式的一次惊人的变化”。^③

（二）对东欧国家的政策

70年代，欧洲形势发展的特点之一是东欧国家独立倾向的增长以及它们同苏联之间矛盾的加深。原因主要有两方面：

一是东西方缓和的出现减少了东欧国家对来自外部威胁的担忧。与此同时，由缓和所带动的东西方经济关系的发展又加深了东欧国家对西方的依赖，从而不可避免地推动了东欧离心倾向的发展。

二是欧洲共产主义运动出现了新的潮流，其特点是强调各国共产党行动的独立自主，强调民主与多元化。一些西欧国家的共产党越来越倾向于同苏联共产党在政治上拉开距离，批评苏联的国内政策，谴责苏联在1968年入侵捷克斯洛伐克，支持东欧国家的持不同政见者，其结果是在一定程度上鼓励了东欧国家的独立倾向。

① “Secretary Kissinger Interviewed at Annual Meeting of the American Society of Newspaper Editors”, April 12, State Bulletin, Vol. 74 (May 3, 1976), pp. 567—69.

② David Binder, “Kissinger Sees NATO End If Europeans Elect Reds” and “Summary of Kissinger Speech to U. S. Ambassadors”, New York Times, April 7, 1976.

③ Ibid.

福特时期，美国对东欧国家的政策主要体现在以下两方面：

(1) 积极发展与东欧国家的关系，鼓励东欧国家的独立倾向，并利用欧安会文件支持东欧国家内部的人权运动。

1969年至1972年，尼克松对罗马尼亚、波兰和南斯拉夫的访问曾引起苏联的怀疑与警觉。福特总统继续采取这一做法。1975年，他在参加欧安会之后访问了罗马尼亚与南斯拉夫。福特政府还采取措施，使美国与东欧国家的关系进一步正常化。1974年9月，美国承认了德意志民主共和国。1975年7月，它给予罗马尼亚最惠国待遇。福特政府还同一些东欧国家就领事、文化交流、经济及其他问题达成了双边协议。同尼克松时期一样，在发展东欧国家的经济关系时，福特政府把那些被认为追随苏联外交路线和国内政治模式最紧的国家排在提供经济“刺激”的名单的最后。

(2) “索南菲尔特主义”。

在1975年12月的美国驻欧洲使节会议上，国务院顾问索南菲尔特作了讲话，着重谈了美国对东欧的政策，提出美国应当“为促使东欧人与苏联之间的关系演变成为一种有机的关系而努力”^①。这篇讲话比较模糊，但在透露之后很快被广泛地传为是美国承认和支持苏联在东欧的霸权，愿同苏联在欧洲划分势力范围的政策声明。美国国内和国际社会对索南菲尔特的讲话反应强烈，人们很快冠之以“索南菲尔特主义”。

福特政府竭力替索南菲尔特的讲话辩解，反对那种关于美苏在欧洲划分势力范围的解释。1976年10月6日，福特在同民主党总统候选人卡特进行公开辩论、回答关于美国是否接受苏联对东欧的统治时说，“苏联并没有控制东欧”。在谈到他本人对波兰、南斯拉夫和罗马尼亚的访问时，福特指出，“美国并不认为那些国家

^① See “State Department Summary of Remarks by Sonnenfeldt ” and David Binder, “A Modified Soviet Bloc Is Avowed as U.S. Policy”, both in New York Times, April 6, 1976.

是在苏联的统治之下”^①。

无论“索南菲尔特主义”的真正含义是什么，实际上，美国对东欧的政策具有双重性。一方面，美国并不准备以放弃它在东欧的利益来实现美苏缓和。即使在缓和上升时期，美国仍在利用经济、贸易、文化等手段发展同东欧国家的关系，以鼓励东欧国家的独立倾向，削弱苏联在东欧的影响。就这一点而言，美国并不接受苏联对东欧的控制。但是，另一方面，美国又不得不接受苏联对东欧的控制这一现实。早在1956年的匈牙利事件时，美国即已放弃了杜勒斯提出的把共产主义“推回去”和“解放”东欧的政策，并同东欧国家建立了正常关系。70年代，以达成欧安会最后文件为标志，美国接受了东欧的现状，承认了北约与华约两个敌对联盟之间的力量均势。尽管它支持东欧的“和平演变”，但它的态度是谨慎的。70年代中期，西欧形势出现动荡，“索南菲尔特主义”正是在这种情况下出现的，它表明美国为重申其在西欧的利益不受侵犯而承认苏联在东欧利益的现实。

（三）欧洲安全与合作会议

70年代中期是欧洲缓和发展的峰时期，其标志是欧安会的召开和1975年签订的《欧洲安全与合作会议最后文件》。

欧安会的进程是从1972年美苏首脑会晤和美苏达成第一阶段限制战略武器协定之后开始的。1975年7月31日，由35国的国家元首或政府首脑参加的欧安会第三阶段会议在赫尔辛基举行。8月1日，会议正式签署了《欧洲安全与合作会议最后文件》。文件体现了欧安会的主要成果。

欧安会最后文件共分四个部分，前三部分是文件的主要部分，

^① Gerald R. Ford, A Time to Heal, Harper & Row, Publishers, 1979,

亦称三个“篮子”，第四部分是关于欧安会续会问题。

“第一篮子”是欧洲安全问题，主要内容有两项：（1）发表了一项“指导与会国之间关系的原则的宣言”。（2）就“建立信任措施及安全与裁军的某些方面的文件”达成一致。

“第二篮子”是关于经济、科学、技术和环境保护方面的合作以及发展旅游和劳务输出方面的条款。

“第三篮子”是关于人员、思想和文化领域里的合作，包括鼓励人民之间的接触，信息的传播以及文化和教育方面的自由交流。

除上述三个主要部分外，文件的最后部分要求将欧安会的进程继续下去，为此规定下次欧安会会议将于1977年下半年在贝尔格莱德举行。

欧安会是一次艰巨复杂的谈判，前后经历了两年多的时间。最后文件的签署既反映了东西方在欧洲缓和上的共同利益，也反映了双方的分歧以及在经过讨价还价后达成的妥协。

苏联一直是欧安会的热心倡导者。在最后文件中，苏联的利益在以下几方面得到满足：（1）中欧和东欧的领土与政治现状得到了普遍的承认。（2）减少了发展东西方经济关系的障碍。这是符合苏联的经济利益的。（3）推动了缓和的发展，使东西方缓和进程得以继续。

但是，苏联对于最后文件中关于人权以及有关人员往来和信息、文化交流方面的内容始终不感兴趣。它认为西方国家的动机无非是利用人权问题施加压力，以便使苏联和东欧国家放松国内的控制。就在苏共25大上，勃列日涅夫在赞扬欧安会的同时，指出有人想利用最后文件作为“干涉社会主义国家内政和以冷战方

式煽动反共反苏的掩护”^①。

美国和其他西方国家认为，最后文件对他们有利。他们可以利用“第三篮子”中关于人权和人员、信息、文化交流方面的条款对苏联和东欧国家施加政治压力，迫使他们在其他领域对西方作出更大的让步。此外，他们还认为，“第一篮子”中关于指导与会国相互关系的原则是对付勃列日涅夫在社会主义国家之间推行“有限主权论”的武器。

美国对最后文件的某些方面也持保留态度。它对西方国家接受东欧政治现状表示忧虑，同时又担心由于最后文件将进一步推动欧洲缓和，北约盟国可能会对加强欧洲防务缺乏热情。

（四）中欧裁军谈判

1975年欧安会最后文件签署后，中欧裁军进一步提上了议事日程。苏联原先对中欧裁军态度冷淡。欧安会后，它开始强调欧洲军事缓和的重要性。1976年2月，勃列日涅夫在苏共第25次代表大会上表示，“政治缓和需要用军事缓和来加强”^②。

最初，苏联建议东西方总共裁减17%的中欧武装力量。美国则建议首先裁减美苏两国在中欧的军队。1975年12月，西方作出了第一次让步，它同意裁军包括空军和核力量，并准备撤走1000枚核武器。1976年2月，苏联也修改了它的建议，作出了相应的让步。它提出第一阶段按相同百分比首先裁减美苏两国在中欧的军队，使北约和华约在中欧的武装力量总数减少2—3%；第二阶段再裁减中欧国家军队，但要求在第一阶段裁减美苏两国军队时，将中欧国家军队数量冻结在现有水平上。

^① 勃列日涅夫在1976年2月24日至3月5日召开的苏共第25次代表大会上的讲话。《苏联共产党第25次代表大会主要文件汇编》，三联书店翻译出版，1977年，第32页。

1976年6月，双方在军队数量的估计上发生新的分歧。华约国家提出自己驻中欧军队的数字与西方的估计不一。这一分歧使谈判面临新的严重问题。

1973年尼克松执政时开始的中欧裁军谈判至1976年福特政府时期始终未能取得实质性进展。双方均从自身安全利益出发，竭力避免使欧洲军事力量对比出现不利于自己的形势，因而不肯轻易作出重大让步。此外，谈判本身在技术上的复杂性使得双方分歧难以弥合。然而，谈判本身反映了双方发展缓和进程和减少欧洲两大集团间军事冲突的愿望，它使欧洲政治缓和开始扩大到军事缓和的领域，同时也是美苏缓和与美苏限制战略武器谈判的一个补充。

第六节 中美关系与美中苏三角关系

（一）停滞不前的正常化进程

尼克松辞职后，继任总统福特表示要继续执行尼克松的对华政策，并在自己任内实现中美关系正常化。1974年8月12日，福特在国会参众两院联席会议上说：“我保证继续信守上海公报的原则。建立在这些原则基础上的新关系已经表明是符合双方的重要而客观的利益的，而且已经成为世界局势中一个持久的特征。”^①

1974年11月，福特派遣基辛格访华。在会谈中，基辛格向中国方面解释了美国在台湾问题上的“困难”处境：一是美国同台湾订有“共同防御条约”；二是美国国内存在一股亲台势力。在这

^① 李长久、施鲁佳主编：《中美关系二百年》，新华出版社，1984年3月出版，第

种情况下，基辛格表示，美国愿按照“日本方式”解决中美关系正常化问题，但要在台湾设“联络处”。此外，美国将在1977年从台湾撤走全部美军，但还未找到妥善解决美台“共同防御条约”问题的方案，希望中国声明和平解放台湾，以便美国考虑放弃条约所规定的美台“防务关系”^①。

很明显，福特政府在台湾问题上的立场有所倒退。对此，中国方面指出，美方要求在台湾设“联络处”，从本质上说并不是什么“日本方式”，而是“一中一台”方式的变种，这一方案中国无法接受。中国仍然坚持以“断交、废约、撤军”三原则作为实现关系正常化的前提，认为根据上海公报的原则，美台“共同防御条约”必须加以废除，在美国同台湾断交、废约并从台湾撤军后，台湾问题应由中国人自己去解决，用什么方式解决台湾问题也是中国人自己的事^②。由于福特政府不愿改变它的立场，两国关于正常化的谈判未能取得进展。

1975年10月19日，基辛格再度来华，为福特总统即将进行的访华作准备。12月1日，福特抵达北京，开始了他为期四天的访华日程。福特向中国方面表示，鉴于美国国内形势的需要，解决中美关系正常化问题需推迟到1976年美国大选后再仿照“日本方式”采取行动。福特再次要求中国政府“和平解决”台湾问题。中国方面再次明确指出，按照“日本方式”必须接受“断交、废约、撤军”三原则，但美国与台湾之间的民间贸易关系可继续保持。至于解决台湾问题的方式，中国方面重申应由中国自己来决定的立场。中国方面还表示，在美国接受三原则之前，中国并不急于解决正常化问题^③。

福特的访华有助于保持和扩大中美两国在四年前开始的在实

① 《当代中国》丛书编辑委员会编：《当代中国外交》，中国社会科学出版社，1987年出版，第226页。

② 同上。

③ 同上。

现关系正常化进程中对话与合作的势头，但是在消除两国关系正常化的根本障碍台湾问题上并未取得实质性的进展。当时的美国共和党政府还下不了决心接受中国提出的建交三原则，并承认中华人民共和国是中国唯一的合法政府。其主要原因是：

(1)美国国内的亲台势力依然十分强大，而福特政府在国内威信不高，政治上处于比较虚弱的地位，无力采取坚定步骤，承担政治上的风险。

(2)1976年是选举年，两党候选人在竞选中都保证支持台湾。为达到竞选连任的目的，福特不得不在正常化这个重大的政治问题上持谨慎态度。

(3)以1972年5月美苏达成第一阶段限制战略武器协定为标志，美苏关系进入了一个缓和时期。美国国内出现了一股对缓和的盲目乐观的情绪。在这种情况下，美国政府要求继续推进中美关系的迫切性必然降低。

可以说，从1972年尼克松访华后直到福特离任，中美关系出现了某种停滞不前的现象。中美关系正常化并未如美国方面所说的那样在尼克松第二任期或福特任内实现。

(二) 美中苏三角关系

福特时期，美中苏三角关系对中美关系的发展继续产生影响。

1975年，中国政府在邓小平副总理的主持下，在国内贯彻调整与整顿的方针，使国民经济在经受了“文化大革命”的长期破坏后得到了一定程度的恢复。与此同时，中国在对外关系上采取了较为务实的方针，从而在国际舞台上发挥了更为积极的作用。

但是，当中国积极地活跃于国际舞台之时，中苏关系仍然高度敌对。1974年11月，勃列日涅夫断然拒绝了中方关于签订一项互不侵犯条约的建议，这项建议的前提条件是苏联从有争议的边境地区撤军。与此同时，两国之间的舌战继续升级。中国谴

责苏联干涉安哥拉以及整个南部非洲，并揭露苏联破坏北约联盟团结的企图。苏联在表示愿意促进中苏关系正常化的同时，也不时攻击中国并向中国发出威胁。它还要求建立具有针对中国性质的“亚洲集体安全体系”。

1976年，中国国内政治发生重大变化。1月份，周恩来总理逝世。1976年9月9日，毛泽东主席的逝世在中国和世界上再次引起巨大的震动。

苏联把毛主席的逝世看作是一个机会，期待中国领导层的变动会导致中国对苏政策的改变。9月30日，苏联最高苏维埃主席团和部长会议就中国国庆27周年向中国人大常委会和国务院发来贺电，表示愿意实现两国关系正常化^①。10月1日中国国庆节那天，苏联《真理报》发表文章，呼吁改善中苏关系，表示苏联在领土或其他问题上并不对中国抱有野心^②。这一时期，苏联报刊还一度停止了反华宣传。

但是，苏联在作出改善对华关系姿态的同时，仍然不放弃对中国施加压力的做法。10月14日，具有神秘色彩的苏联“记者”维克托·路易斯在巴黎发表文章威胁说，除非中国在一个月內采取同苏联更为和解的政策，否则将迫使苏联领导人采取某些“不可逆转的决定”^③。在改善关系的要求遭到中国方面的拒绝后，苏联转而对中国采取更为强硬的政策。

福特政府除了同中国保持改善关系的势头外，还支持中国反对苏联的威胁。10月15日，基辛格在一次记者招待会上评论说，由于中国在世界格局中的作用，如果中国“受到外部一个大国的

① 国家安全部编：《苏联对外关系手册》，1982年出版，第12页。

② 1976年10月1日苏联《真理报》。

③ Victor Louis, "Moscow Is Waiting for a Gesture from Peking", France-Soir (Paris) Oct. 14, 1976

威胁”，美国认为那将是“严重的事件”^①。在另一次谈话中，基辛格又特地针对维克托·路易斯的威胁说，“对于任何通过对中国发动大规模进攻来打乱世界格局的企图，美国不会不予以认真的对待”^②。

但是，这种支持主要是一种言词上的表示，也是为了平息中国对美苏缓和的不满。它并不意味着美国将采取联华反苏的方针。相反，福特政府不愿因中美关系的发展而损害它在缓和方面的利益，它希望尽力避免因中美在战略与防务上的合作而危及美苏关系。在这方面，美国也一直受到来自苏联的压力。在一次谈话中，基辛格否认可能向中国出售武器的说法。他说，“我们从未同中国讨论过关于出售武器的问题”，“我们从未同中国就防务问题进行过讨论。我预计今后也不会有这种讨论”^③。

70年代，中苏仍然激烈对抗，美苏关系出现缓和，中美关系开始解冻。中苏关系在三角关系中最糟糕的。这种状况使美国在三角关系中处于“左右逢源”的有利地位。然而，它的对华与对苏政策相互受到制约，从而不得不谨慎从事，其结果是在对华与对苏政策两方面都难以取得重大的突破。

第七节 印度支那的形势

（一）美国在印度支那的最后失败

1973年1月27日，《关于在越南结束战争、恢复和平的协

① “Secretary Kissinger’s News Conference at Harvard, October 15”, State Bulletin, Vol. 75 (November 8, 1976), p. 579.

② “Secretary Kissinger Interviewed on ‘Face the Nation’”, October 24, State Bulletin, Vol. 75 (November 15, 1976), pp. 608—09.

③ State Bulletin, Vol. 75 (November 8, 1976), p. 579.

定》在巴黎正式签订。美国历史上在海外从事的最长的一次战争告终。

但是，越南人民的民族解放斗争并未停止，越南南北方之间的军事冲突仍在继续。南越阮文绍政权在巴黎协定签订后，一直拒绝履行协议的条款。它的顽固态度排除了南北方之间在巴黎协定的基础上实施妥协的可能。

据一些西方军事家估计，停战初期，越南北方还不具备在军事上打败阮文绍政权的条件。南越政权在军事力量上占有优势。它的军队继续扩大，后备力量充足。美国对南越的军事援助在停战后有所减少，但数额仍然巨大，而且南越军队还拥有美军撤退时移交的大量武器装备。南越政权依仗着它的军事优势，拒绝认真实施和平协定，并不断向越南南方解放区发动蚕食进攻，妄图在整个南方建立统治。

然而，南越政权在政治上和经济上正而临新的困难。

由于阮文绍政权不断破坏和平协定的实施，并在军事上发动进攻，它在广大厌战的人民群众中陷于孤立。与此同时，南越政权内部的权力斗争愈演愈烈，各派政治力量相互倾轧，以致许多政界要人对美国撤退后的前景丧失信心。

巴黎协定签订前，美国在越南驻军曾经刺激了南越经济的发展。它为南越提供了大量的就业机会，成为南越财政收入的重要来源。美军的撤退和当时世界性的能源危机使南越财政收入锐减，并使物价大幅度上涨。与此同时，政府官吏的贪污腐败日益严重。这一切都激起了南越广大群众的不满，加深了傀儡政权的危机与不稳。

巴黎协定签订后，美国为能从越南撤军，从而在军事上卸掉了一个沉重的包袱而感到庆幸。基辛格承认，“我们并没有在确保永久和平方面取得成功。我们取得的成功是把由我们作出决定变

成了由越南人去作出决定”^①。

但是，美国要想在撤军之后继续维护它在印度支那的利益并非易事。首先，由于“水门事件”的困扰，美国政府已无法在越南问题上采取坚决果断的行动。其次，国会对继续卷入印度支那采取种种阻挠办法。它对南越当局永远无法满足的依赖也感到厌烦，不再愿意为它提供大量的援助。尽管福特政府重申美国对南越承担的义务，并保证将向西贡政权提供“充足的”援助，美国总统权力的削弱以及国会的反战情绪使福特政府难以对越南形势的变化作出及时有效的反应。

1974年，南越形势发生了新的变化。解放武装力量的数量不断扩大，装备得到补充与改善。他们挫败了西贡政权的“蚕食”进攻，重新控制了许多被夺走的地区。而南越政权的军队尽管在数量上和装备上占据优势，在战略上却暴露出致命的弱点。它的战线太长，兵力分散，缺乏灵活性与机动性，加上军队士气低落，美援减少，形势逐渐有利于解放武装力量。1974年底，越南北方制订了一项计划，设想用两年时间，通过发动连续的进攻，为1976年实行总攻与起义铺平道路。^②

越南北方还对美国重新在军事上干涉越南的前景作了比较准确的估计。早在1973年4月，它就认为由于面临经济衰退、石油危机和“水门事件”，美国在撤退后不会再回到越南来^③。1974年10月，越南北方得出结论，认为“美帝国主义将难以直接干涉”，“如果傀儡政权处于完全崩溃的危险境地，我们必须警惕美国用空军或海军进行干涉，这不是要扩大战争而是为了拯救西贡政权。他们使用步兵的可能性很小，但我们必须继续监视其阴谋，保持警惕，并准备进行回击。不论他们如何干涉，都无法拯救西贡政权，

① 1974年1月27日《纽约时报》，第24页。

② The Anti-U. S. Resistance War for National Salvation 1954—1975: Military Events, (Hanoi: People's Army Publishing House, 1980), p. 167.

③ Ibid., p. 160.

使其免于崩溃”^①。

从1975年年初起，整个印度支那形势的发展要比人们预料的快得多。1月初，解放武装力量攻下了西贡以北的一个省及其首府，这是自越南战争爆发以来，解放武装力量在南越控制的第一个省。3月26日，美国宣布开始从南越第二大城市岘港撤退，3月29日，解放武装力量进驻岘港市。3月底，解放武装力量在没有遭遇多大抵抗的情况下又夺取了13个省。西贡政权损失了35%的军队和40%的武器装备。至此，解放武装力量在军事上已完全占有优势。

在这种情况下，福特敦促国会增加援助。他表示，美国“不能不顾那些正在战斗的国家”，如果美国不采取“坚定态度”，它将在世界上失去信誉。^②但是，他向南越和柬埔寨傀儡政权提供军援的要求在国会遭到强烈的反对。人们普遍认为，在南越局势已无法挽回的情况下，福特的请求不过是为了把南越最终丢失的责任推给国会罢了。

4月14日，参议院外委会成员向福特政府表达了明确而又强烈的意见，要求美国迅速撤离南越。纽约州参议员贾维茨对福特说：“我将给你大笔款项供撤退用，但作为军事援助，我一分钱也不会给你。”^③

在南越，解放武装力量节节推进，向西贡进逼。美国“大使馆”眷属悄悄撤离。4月21日，阮文绍发表广播讲话。他在愤怒指责美国抛弃了南越之后宣布辞职并逃离南越。

4月26日，解放武装力量开始执行被称作“胡志明战役”的总攻计划。它的部队分多路向西贡进逼。

4月30日上午，南越政权头目通过电台向南越军队下达了放

① Ibid. pp.166 67

② Gerald R. Ford, A Time to Heal, Harper & Row, Publishers, 1979, p. 250.

下武器的命令。接着，解放武装力量先头部队进入西贡，占领了独立宫，战争遂告结束。越南人民通过长期艰苦奋斗与牺牲，终于在民族解放与统一祖国的斗争中赢得了最后的胜利。

对美国来说，柬埔寨的形势要比南越更糟。1975年初，柬埔寨爱国武装力量在金边周围形成了包围圈。4月1日，朗诺逃亡夏威夷。4月17日，爱国武装力量攻占金边，推翻了朗诺政权，成立了民主柬埔寨。

另一个印度支那国家老挝避免了最后一场军事冲突。1973年停火与建立联合政府之后，巴特寮通过选举夺取了地方政权。1975年12月2日，老挝国王退位。老挝人民民主共和国宣告成立。

美国在印度支那战争中付出了高昂的代价。它在战争中的阵亡人数为45943人，非战斗死亡为10298人，失踪2477人，总数为58718人。战争的直接耗资在1120亿至1550亿美元之间，如加上非直接耗资以及其他同战争有关的损失，估计总的经济损失达到9250亿美元。政治代价则是难以估量的，最主要的是国内民心的涣散和人民对政府的不信任。此外，战争还使总统与国会关系的恶化发展到历史上最为严重的地步。美国在世界上的形象也从未如此糟糕过。美国在世界各地的盟友对它的力量提出怀疑，使它处于十分孤立的境地。

美国从印度支那战争中得到的教训是惨重的。大多数美国人认为，美国不应当在远离其国土的地方打一场未经正式宣战、没有明确目标和得不到公众支持的战争。美国花费如此高昂的代价干涉印度支那的内部事务已远远超出了它的利益范围，不能不认为是一个历史性的错误。美国强大的军事力量已被证明无法对付风起云涌的民族解放运动。无论是军事上的卷入或是后来实行的“尼克松主义”都无法挽救美国在印度支那的最终失败。

(二) “马亚奎兹”号事件

1975年5月的“马亚奎兹”号商船事件是1975年春美国丢失整个印度支那后，福特政府在亚洲面临的又一次危机与考验。

5月12日清晨，福特政府接获报告，美国商船“马亚奎兹”号及全体船员在柬埔寨海岸附近的国际水域被民主柬埔寨扣留。

福特政府认为，这一事件关系到国际上对美国“力量与意志”的看法。若美国不能对这一挑战作出反应，那将是对美国在世界上“信誉”的沉重打击。基辛格表示，美国“必须现在行动，而且行动坚决”。^①

福特政府主要从两方面采取行动：一方面由国务院通过外交途径向民主柬埔寨提出立即释放船只和人员的要求；另一方面，命令海军舰只迅速赶赴出事地点，并指示驻菲律宾空军飞机寻找和追踪“马亚奎兹”号。

通过外交途径遇到了困难，因为美国同民主柬埔寨没有外交关系。福特政府曾希望中国能充当调停人，但中国拒绝替美国向民柬转交信件。

5月13日，白宫得到了关于“马亚奎兹”号停泊地点的比较准确的消息。5月14日，美国海军舰只接近现场。参谋长联席会议审查了各种可供选择的行动方案。其中一项较大规模的方案是，先实施营救行动，再以空袭对柬埔寨进行惩罚。政府内部在空袭问题上发生分歧。最后，福特决定用舰载机对柬埔寨本土目标进行袭击，并就救援任务的实施发布了命令。

在救援开始前，白宫将行动计划通知了部分国会议员。当天下午，福特又会见了国会两党领袖。

救援计划在实施初期进展并不顺利。由于情报有误，陆战队

^① Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (New York: Harper & Row Publishers, 1979), p. 276.

的袭击遭到挫折。载有 175 名海军陆战队员的八架直升机遭地面火力袭击，三架被击落，两架受伤。一小队海军陆战队登上了“马亚奎兹”号，但船上没有发现船员。

当晚 8 点 15 分，民柬方面通过金边电台表示愿意归还商船，但未提及船员。此时，海军舰载机开始实施空袭计划。

至晚上 11 点，在一艘渔船上发现了早已被民柬方面释放的“马亚奎兹”号船员。他们全部安然无恙。

在全体船员获释后，福特下令撤出海军陆战队。接着，他通过电台与电视，向公众发表讲话。至此，历时三天的“马亚奎兹”号事件宣告结束。福特政府渡过了又一次国际危机。

营救“马亚奎兹”号的行动并未获得完全的成功。为营救 39 名船员，付出了 41 条生命的代价。行动过程中，情报工作产生失误，造成了不必要的损失。军事指挥也出现失灵。然而，福特政府在营救“马亚奎兹”号及其船员的过程中不惜冒军事上的风险，采取了坚决的行动，从而使公众对政府的信心有所恢复。福特本人的威望在民意测验中也有所提高。但是，舆论和国会对福特处理“马亚奎兹”事件的批评之声仍不绝于耳。一些报刊批评福特政府使用武力的做法，而一些重要的国会议员则指责福特未能遵守《战争权力法》的规定，认为福特仅仅把行动计划通知了国会而没有在作出决定前同国会议员们磋商。

第八节 中东外交

（一）解决中东问题的新的努力

福特时期，中东形势仍然是美国关心的主要问题之一。

福特政府仍然把缓和阿以冲突、排斥苏联于中东外交之外作

为它的中东政策的核心。^①

1974年10月，基辛格出访中东。这次访问是失败的，除得到了一个以色列将就约旦问题继续磋商的结果外，什么也没有捞到。

10月26日，阿拉伯最高级会议在拉巴特召开。会议剥夺了约旦国王侯赛因代表约旦河西岸阿拉伯人谈判的权利，任命巴勒斯坦解放组织主席阿拉法特取代侯赛因国王。拉巴特会议后，福特和基辛格认为，约旦问题的解决暂时无望，决定转向推进埃及和以色列的和谈，争取达成埃以和平协议。第四次中东战争后，埃及同苏联的关系已经恶化，它同美国的关系正在改善。这是达成埃以和平协议的好机会。

（二）调整中东政策

要达成埃以和平协议，最大的障碍是以色列在实现中东和平问题上的顽固态度和强硬立场。25年来，支持以色列一直是美国中东政策的核心。美国始终认为，给予以色列充分的经济和军事援助，不仅能维护美国在中东的影响力，而且可使以色列感到安全和强大，从而愿意在谈判中东和平问题上采取灵活态度。但是，事实证明，美国的援助和以色列的强大并未使以色列变得灵活，中东和平的实现也没有因此而变得更加接近。第四次中东战争的教训使福特政府不得不对美国中东政策的理论提出疑问。在这种情况下，福特政府决定对美国的中东政策作某些调整，其主要点是在谋求阿以和解方面对以色列施加更大的压力。

1975年，福特在同《时代》杂志记者的一次谈话中指出：“时间在一天天过去，而在中东又未达成新的协议，情况变得越来越危险。”他明确表示，美国和以色列的国家利益之间有着“实质性的关系”，“但是，归根结底，我们需要判断什么是凌驾于其他一

切考虑之上的我们的国家利益”^①。福特知道，以色列反对通过日内瓦会议来解决它同阿拉伯国家的争端，他也认为日内瓦会议是不可取的。但是为了对以色列施压，他表示，如果在埃以协议方面不能很快取得实质性进展，美国将别无选择，只有通过日内瓦会议来解决。^②

美国的压力奏效，很快从以色列和埃及双方接到了它们愿意就达成协议进行谈判的信息。

1975年2月至3月，基辛格两度赴中东，穿梭于开罗与耶路撒冷之间。由于埃及在第四次中东战争后疏远了苏联而转向依靠美国的帮助，埃及总统萨达特在达成埃以协议方面表现出一定的灵活性。但是以色列的态度仍然十分顽固。

为打破僵局，美国对以色列一再施压。福特在谈判的紧要关头警告以色列，如继续拒绝做出任何让步，将危及以色列和美国的关系。^③最后，埃以双方就埃以协议的纲要达成一致。纲要规定以色列军队从苏伊士运河东岸后撤约35英里；埃以之间新的分界线将定在西奈沙漠的战略要隘米特拉和吉迪山口；以色列将归还苏伊士湾的阿布鲁迪斯油田，埃及将可以使用连结油田和埃及其他地区的公路。

尽管埃以协议取得了某些进展，已达成的原则协议仍然是十分脆弱的。以色列坚持说不准备从米特拉和吉迪山口撤退。福特政府担心，如美国无法压以色列让步，埃及可能被迫放弃同美国的合作，并回到阿拉伯激进派的阵营去。于是，福特政府宣布美国将对它的中东政策进行“重新审议”，美国甚至准备在武器援助上向以色列施压。尽管美国国内犹太人组织和国会里亲以色列势力采取了强大的攻势，福特不为所动，并向犹太人组织领导人表

① Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, Harper & Row, Publishers, 1979, p. 245.

② *Ibid.*, p. 245.

③ [以]麦迪·戈兰：《基辛格在中东》，中国展望出版社，1983年1月翻译出版，第226页。

示，他关于“重新审议”美国中东政策的决定不仅是说说而已，他不会屈服于压力。如僵局继续下去，福特政府将不得不公开阐明造成僵局的原因并表明其立场。^①福特还强调说，“以色列以及美籍犹太人组织不能阻止一种合法的解决办法并指望我作为总统会对此加以容忍”。^②

但是，福特政府的压力并未使以色列的立场变得灵活起来。以色列指责福特政府的亲阿拉伯立场，并把主要矛头指向基辛格，发动了一场诋毁基辛格的宣传。埃及方面则进一步表现出灵活姿态。它宣布苏伊士运河将在1975年6月5日的“六·五战争”纪念日向国际航运开放。

（三）埃以协议的达成

1975年春，福特政府迫切需要在中东外交上取得某种成功，以此作为对美国在印度支那的最后失败的补偿。5月初，美国宣布福特将于6月初赴奥地利萨尔茨堡会见埃及总统萨达特，然后再会见以色列总理拉宾。以往，美国总统为了解决中东问题总是先同以色列人商议。这次的做法无疑引起了以色列的担忧。以色列开始感到难以继续抗拒美国的压力。但是，它又希望从美国那里榨取更多的援助作为代价。在以色列的鼓动下，美国一批国会议员联名敦促福特对以色列要求给予25.9亿美元的军事和经济援助一事作出反应。国会议员们的支持使以色列的态度再次变得强硬起来。

6月1日，美国和埃及两国总统会晤。萨达特向福特表示了埃及需要和平和得到美国援助的愿望，并就解决西奈冲突提出了新

^① Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, Harper & Row, Publishers, 1979, pp. 247—48.

的方案。方案建议在米特拉和吉迪山口附近设置缓冲区，美国在缓冲区内保留一些非军事人员以监视双方的军事活动。福特对此表示赞同，并答应给予埃及经济与军事援助。

6月11日，福特将萨达特的方案作为他自己的建议向以色列转达。由于美国不断施压，以色列的态度开始松动，对福特提出的新方案作出了积极反应。在这种情况下，福特政府决定基辛格再度赴中东访问。

8月20日，基辛格赴以色列、埃及、叙利亚、约旦、沙特阿拉伯等国进行为期10天的穿梭访问。以色列在无可奈何和别无选择的情况下接受了新的方案，但要求美国首先以谅解备忘录的书面形式保证今后在采取任何可能影响西奈前途的行动之前通知以色列，并答应给予以色列新的巨额军事援助。为有利于达成协议，福特政府不顾美国国防部对援助数额的反对，表示同意以色列的要求。

1975年9月2日，埃及和以色列关于西奈的协议签字。这是继1974年1月埃以达成两国军队脱离接触协议之后，关于西奈问题的第二项协议。在协议中，双方都作出了让步。以色列将从西奈部分领土上撤走并放弃了结束战争状态的要求。埃及则同意对以色列的非军事物资开放苏伊士运河。

埃以关于西奈问题的协议是美国在福特政府时期取得的为数不多的外交成就之一。它使埃及更加靠拢美国，增加了美国在中东外交舞台上作为“仲裁人”的地位，并进一步排斥了苏联在中东的影响。

可是，西奈协议的局限性也是十分明显的。它不可能使中东冲突得到根本的缓和。事实上，协议签订后，双方的敌对宣传仍在继续。以色列同其他阿拉伯国家，尤其是那些比较激进的国家之间的关系仍高度敌对。以色列不愿放弃它占领的阿拉伯领土。美国偏袒以色列的根本立场并没有改变。苏联也不会放弃它利用机会插手中东事务的企图。中东形势依然是严峻的。美国的中东政

策要取得真正的成功仍然困难重重，步履艰难。

第九节 美苏在安哥拉的对抗

70年代中期的安哥拉危机反映了两个超级大国之间在缓和条件下的利害冲突。美苏各自支持安哥拉内战中的一方，竭力维护和增强自己在南部非洲的地位，削弱对方在第三世界的影响。由于美苏卷入的不断升级，这场危机曾发展成为美苏在第三世界的一次严重对抗。它对70年代的美苏缓和带来了极为消极的后果。

（一）安哥拉内战的背景

1974年7月，葡萄牙发生了左派领导的革命。新政府执政后，开始采取措施，消除葡萄牙在海外的殖民主义残余。葡萄牙在非洲的殖民地相继获得独立。但是，在葡萄牙宣布将给予安哥拉独立之后，安哥拉游击队各派之间的斗争开始尖锐化。

安哥拉游击队主要分为三派：一是由阿戈什蒂纽·内图领导的安哥拉人民解放运动（简称“人运”）。这一派从60年代起就一直得到苏联的支持。从70年代中期开始，古巴又成为它的重要支持者；二是以罗伯托为首的安哥拉民族解放阵线（简称“解阵”）。它是三派中军事实力最强的一派，主要得到扎伊尔、美国和中国的支持；三是由萨文比领导的争取安哥拉彻底独立全国联盟（简称“安盟”）。这一派是从“解阵”中分裂出来的。它奉行反对两个超级大国的方针，主要得到中国的支持。

除上述三派外，从“人运”中曾分裂出一个由丹尼尔·契潘达领导的派别。这个派别起初接受苏联和中国的支持，以后又并入“解阵”。

1974年5月 葡萄牙政府停止了镇压安哥拉游击队的军事进

攻，并于6月和10月先后同“安盟”、“人运”和“解阵”三派安排停火。1975年1月15日，三派在葡萄牙阿伏尔城达成协议，一致同意立即组成三方联合过渡政府，并将在1975年11月11日宣布安哥拉正式独立。

早在1974年，美苏等国即加紧了对安哥拉各派的军事援助。阿伏尔协议后，超级大国继续援助安哥拉各派，从而激化了安哥拉内部的派别斗争，最终使这一斗争演变成在外部势力支持和操纵下的一场代理人战争。

(二) 危机的发展

从1975年2月起，实力最强的“解阵”在美国的支持下，向“人运”发起军事进攻。

自3月起，苏联对“人运”加紧军援，以此对“解阵”扩大进攻作出反应，“其目的是要使‘人运’能在军事上同比它强大得多的‘解阵’对抗”。^①

4月份，“人运”招募了数千名逃离扎伊尔后一直留在安哥拉的加丹加军队，同时又开始转向寻求古巴的支持。5月份，古巴向“人运”派遣了230名军事顾问。^②

7月9日，安哥拉爆发激烈战斗，内战迅速扩大。“解阵”与“安盟”开始联合，但由于“人运”在军事上获胜，力量对比开始转向有利于“人运”。

7月份，古巴军事顾问出现在安哥拉得到证实。苏联和古巴的

^① Kissinger, Hearings before the Subcommittee on African Affairs of the Senate Committee on Foreign Relations on U. S. Involvement in the Civil War in Angola, January 9, February 3, 4 and 5, 1976, 94 Cong. 2 Sess., (Washington, D. C. : GPO, 1976), p. 52.

^② John A. Marcum, *The Angola Revolution, Vol. 2: Exile Politics and Guerrilla* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1978), p. 273.

作用明显加强。形势的发展引起了美国和其他有关国家的担忧。美国开始研究和拟订关于安哥拉问题的秘密行动计划，并批准拨款，向“解阵”进一步提供武器。

7月中旬，扎伊尔和南非开始卷入安哥拉内战，支持“安盟”和“解阵”。8月初，南非正规军进入安哥拉。至9月中旬，扎伊尔的干涉又升级。鉴于“人运”的部队在战斗中受挫，古巴在与苏联协商后作出了干涉安哥拉的重要决定。

9月底至10月初，古巴派遣了第一批700名军队赴安哥拉。^①11月，古巴军队开始大规模进入安哥拉。苏联则开始为古巴空运军队。截至12月底，古巴在安哥拉的军队人数达7000人。由于古巴军队的大批到来，“人运”击退了扎伊尔和南非的进攻，在军事上扭转了局势。

1975年11月11日是预定的安哥拉独立日。这一天，敌对双方分别宣布安哥拉独立，并组成了各自的政府。苏联当即致电“人运”的安哥拉人民共和国，宣布予以承认。至1976年初，大多数非洲国家承认了“人运”的安哥拉人民共和国。

至1976年2月底，“人运”在军事上已取得完全的主动。它几乎控制了安哥拉所有的重要中心。3月份，安哥拉内战实际上已结束。“人运”取得了决定性的胜利。

苏联与安哥拉人民共和国的关系发展顺利。1976年5月，双方签订了“友好关系和合作原则宣言”以及互设商务代表机构、经济技术、渔业、海运和领事等协定。同年10月，两国又签订了为期20年的友好合作条约。

美国对安哥拉人民共和国态度冷淡。1976年6月，它否决了安哥拉加入联合国的申请，一个重要原因是福特正在竞争共和党总统候选人的提名，他不愿此时在安哥拉问题上表现软弱。至11

^① Robin Hallett, "The South African Intervention in Angola, 1975-1976", *African Affairs*, Vol. 77 (July 1978), p. 355.

月份联大投票时，由于当时总统选举已结束，并且也为了避免同广大非洲国家对立，美国改投弃权票。

（三）美苏在安哥拉危机中的作用

在开始阶段，苏联对介入安哥拉并不十分积极。1974年，苏联更为关注的是葡萄牙而不是安哥拉的形势。

1974年秋，苏联恢复了对“人运”的援助，原因之一是苏联希望抵销中国对“解阵”援助的影响。苏联尤其担心中美两国在安哥拉问题上进行合作，同苏联对抗。苏联的另一目的是要显示自己没有因缓和而在援助民族解放运动方面放弃“国际主义”义务。然而，苏联在安哥拉的行为不仅是针对中美两国而作出的反应。苏联的卷入带有明显的主动进攻的性质。它不愿放弃在第三世界的扩张，而安哥拉则为苏联的扩张提供了一次良好的机会。

美国在安哥拉危机中的政策经历了三个阶段：

(1) 1974年至1975年中期以前，美国对安哥拉局势并未给予高度重视。它当时关心的是葡萄牙和整个西欧形势的发展。这是因为安哥拉一直是葡萄牙的殖民地，美国在那里的直接经济利益和战略利益很小。直到1975年11月，基辛格仍然认为，“美国在安哥拉并无国家利益”。^①此外，1975年夏季前，美国一直相信它所支持的“解阵”将在安哥拉内部冲突中获胜。它当时对形势的估计比较乐观，而且并不认为安哥拉冲突是一场会引起美苏对抗并危及缓和的重大危机。

(2) 从1975年下半年开始，美国支持的“解阵”在军事上失利，安哥拉形势出现了有利于“人运”的变化。及至1975年秋，古巴在苏联支持下开始对安哥拉进行直接的军事干涉，“人运”在

^① “Questions and Answers Following the Secretary's Pittsburgh Address”,

... .. (December 1, 1975) ... 769

未来政府中掌权的可能性迅速增大，遂使美国对安哥拉危机的看法与态度发生了很大变化。基辛格一再发表谈话，指出苏联的干涉是“严重的事情”，美国对此“不能不表示关心”，并警告苏联，若继续干涉安哥拉，“将不可避免地威胁到（美苏之间的）其他关系”。^①福特也批评苏联的行为“无助于缓和的继续”，“同缓和的目的和目标不一致”。^②

美国领导人的谈话表明，美国对安哥拉危机的担忧大大增加了。在美国看来，由于古巴在苏联支持下大规模出兵安哥拉，使内战升级，安哥拉问题对美国的利益变得重要了。为此，美国一面指责苏联和古巴的干涉并把苏联的行为同缓和以及美苏关系联系起来，一面则加紧支持“解阵”与“安盟”，以阻止苏联与古巴支持下的“人运”在安哥拉掌权成功。

(3) 1975年底，美国参议院通过禁止援助安哥拉的提案使美国的安哥拉政策又进入了一个新的阶段。

福特政府的安哥拉政策在国会遇到强大阻力。1975年底和1976年初，参众两院先后通过了禁止援助安哥拉的提案，从而使美国无法继续用秘密援助的办法来影响安哥拉局势。在这种情况下，福特政府除继续要求苏联持克制态度并敦促苏联减少在安哥拉的卷入外，不得不求助于其他办法。当时可供选择的办法主要有两个：一是削减对苏粮食销售；二是利用战略武器协议压苏联让步。但是，这两种办法虽然涉及苏联的利益，但也将影响美国的自身利益。

在粮食销售问题上，福特政府不愿在选举年里因削减粮食销

^① “Secretary Kissinger’s News Conference of November 10”, State Bulletin, Vol. 73 (December 1, 1975), p. 777, and “Building on Enduring Foreign Policy”, November 24, State Bulletin, Vol. 73 (December 15, 1975), p. 843.

^② “President Ford’s News Conference of November 26”, State Bulletin, Vol. 73 (December 22, 1975) p. 895, and “President Ford Interviewed for NBC Television”,

售而引起美国农场主的强烈反对，同时又认为这种办法“无法影响像安哥拉那种迅速发展的形势”。^①

在限制战略武器谈判上，福特政府也承认利用这一问题施压并非解决问题的办法。基辛格指出：“至于战略武器谈判，我们从来不认为它是我们可以根据我们关系的消长来决定是否给予苏联的一种好处。事实是限制战略武器的增长是一个压倒一切的全球问题。为了我们自己，为了世界和平，这一问题必须紧迫地予以处理。”^②

总之，福特政府难以为约束苏联在安哥拉的行为而牺牲自己在粮食销售和战略武器谈判上的利益。国会的决议束缚了福特政府的手脚，客观上鼓励了苏联和古巴对安哥拉的干涉，从而加速了“人运”在苏联和古巴支持下的胜利。

(四) 安哥拉危机与缓和

安哥拉危机是70年代中期在缓和条件下美苏在第三世界的一场严重的对抗，危机最终以苏联、古巴的胜利和美国的失败告终。这说明越战后美国在世界上正继续走向相对的衰弱。尽管美国仍然在地缘政治上对苏联实行遏制，但它在同苏联的对抗中不得不更多地处于守势。苏联正处于力量上升时期，它利用美国在越战后的困难处境在第三世界谋取好处。

安哥拉危机表明，尽管有了美苏缓和以及1972年达成的美苏关系基本原则，超级大国在全球范围内的对抗并未结束。双方对缓和的认识是有分歧的。美国认为缓和应当意味着苏联国际行为的克制，而苏联则重申在缓和条件下支援民族解放运动的义务和立场。在缓和的同时，双方都仍然在第三世界争夺中以牺牲对方

^① State Bulletin, Vol. 74 (February 16, 1976), p. 180.

^② 同上。

的利益来谋取单方面的好处。

美苏在安哥拉的对抗对缓和起到了很大的消极作用，它改变了许多人对苏联在缓和条件下的行为的看法，促进了美国国内反对缓和的呼声的高涨，使反对缓和的势力得到增强，最终迫使福特政府放弃使用“缓和”一词，从而加速了缓和的消亡。

第七、九、十章参考书目

一 中文

亨利·基辛格：白宫岁月，世界知识出版社，1980年11月翻译出版

亨利·基辛格：动乱年代，世界知识出版社，1983年7月翻译出版

理查德·尼克松：尼克松回忆录，商务印书馆，1978年12月翻译出版

尼克松向美国国会提出的对外政策报告（1972年度），上海人民出版社，1972年翻译出版

尼克松1973年对外政策报告，上海人民出版社，1973年翻译出版

弗兰克·弗雷德尔：美国历届总统小传，新华出版社，1982年翻译出版

亨利·欧文主编：七十年代的美国对外政策，三联书店，1975年1月翻译出版

〔以〕麦迪·戈兰：基辛格在中东，中国展望出版社，1983年1月翻译出版

〔美〕拉尔夫·德·贝茨：1933-1973美国史，人民出版社，1984年4月翻译出版

〔英〕亨利·布兰登：美国力量的收缩，三联书店 1974年翻译出版

〔美〕巴德·维斯塔尔：杰拉尔德·福特，人民出版社，1974年12月翻译出版

〔美〕迈克尔·多伊尔编：福特言论选集，上海人民出版社，1976年10月翻译出版

美国驻华大使馆文化处编译：美国历史简介，香港，1982年出版

亨利·基辛格：白宫岁月，世界知识出版社，1980年11月翻译出版

出版

李长久、施鲁佳主编：中美关系二百年 新华出版社，1984年3月出版

中美关系（文件和资料选编），北京人民出版社，1971年12月出版

陈有为：基辛格评传，世界知识出版社，1984年3月出版

纪念埃德加·斯诺，新华出版社，1984年8月出版

钱江：“乒乓外交”始末，东方出版社，1987年1月出版

当代中国丛书编委会：当代中国外交，中国社会科学出版社，1987年出版

上海国际问题研究所编：现代美国经济问题简论，上海人民出版社，1981年3月出版

钱大庸：尼克松与美国对外关系，国际问题研究'83年第3期（总第9期）

国家安全部编：苏联对外关系手册，国家安全部，1982年7月出版

二 英文

Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism; American Foreign Policy 1938—1980*, Penguin Books, 1980

Thomas A. Bailey, *A Diplomatic History of the American People*, 9th ed. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1974

Coit D. Blacker, *Under the Gun; Nuclear Weapons and the Superpowers*, Stanford, 1986

Coit D. Blacker, and Gloria Duffy, edited, *International Arms Control: Issues and Agreements*, Stanford University Press, 1984

Seyom Brown, *The Faces of Power: Constancy and Change in U. S. Foreign Policy from Truman to Reagan*, Columbia University Press, 1983

Dan Caldwell, *American—Soviet Relations: From 1947 to the Nixon—Kissinger Grand Design*, Greenwood Press, 1981

Robert A. Caro, *The Years of Lyndon Johnson: The Path to Power*, New York, 1983

Cecil V. Crabb, Jr., *The Doctrines of American Foreign Policy*, Louisiana State University Press, 1982

- Cecil V. Crabb, Jr. , *American Foreign Policy in the Nuclear Age*, 4th ed. , Harper & Row, Publishers, New York, 1983
- Rowland Evans and Robert Novak, *Lyndon B. Johnson: The Exercise of Power*, New American Library, New York, 1966
- Robert H. Ferrell, edited, *America in a Divided World 1945—1972*, Harper & Row, Publishers, New York, 1975
- Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, Harper & Row, Publishers, New York, 1979
- J. W. Fulbright, *Old Myths and New Realities*, Random House, New York, 1964
- Lloyd C. Gardner, *The Great Nixon Turnaround*, New York, 1973
- Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation*, The Brookings Institution, Washington, D. C. , 1985
- Eric F. Goldman, *The Tragedy of Lyndon Johnson*, New York, 1969
- Allen E. Goodman, *The Lost Peace: America's Search for a Negotiated Settlement of the Vietnam War*, Stanford; Hoover Institution Press, 1987
- Norman A. Graebner, Gilbert C. Fite, Philip L. White, *A History of the American People*, New York, 1975
- Robert C. Gray and Stanley J. Michalak, Jr. , *American Foreign Policy since Detente*, Harper & Row, Publishers, New York, 1984
- Seymour M. Hersh, *The Price of Power; Kissinger in the Nixon White House*, New York; Summit Books, 1983
- Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963—1969*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1971
- Marvin Kalb and Bernard Kalb, *Kissinger*, Dell, 1975
- Doris Kearns, *Lyndon Johnson and the American Dream*, Harper & Row, Publishers, New York, 1976
- Charles W. Kegley, Jr. , and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 2nd ed. , St. Martin's Press, New York, 1982
- Richard S. Kirkendall, *A Global Power: America Since the Age of*

- Roosevelt, 2nd ed. , New York, 1980
- Henry A. Kissinger, *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy*, Harper & Brothers, Publishers, New York, 1961
- Henry A. Kissinger, "The Vietnam Negotiations", *Foreign Affairs* (January 1969)
- Arthur J. Klinghoffer, *The Anglo War A Study in Soviet Policy in the Third World*, Boulder, Colorado: Westview, 1980
- Guenter Lewy, *America in Vietnam*, Oxford University Press, Oxford, 1978
- Abraham F. Lowenthal, *The Dominican Intervention*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. , 1972
- John A. Marcum, *The Anglo Revolution*, MIT Press, Cambridge, 1978
- Richard B. Morris, *Great Presidential Decisions; State Papers That Changed the Course of History From Washington to Nixon*, Harper & Row, Publishers, New York, 1973
- Richard B. Morris, and Jeffrey B. Morris, edited, *Encyclopedia of American History*, 6th ed. , Harper & Row, Publishers, New York, 1982
- James A. Nathan & James K. Oliver, *United States Foreign Policy and World Order*, 3rd ed. , Little, Brown and Company, Boston, 1985
- Richard M. Nixon, *U. S. Foreign Policy for the 1970s; A New Strategy for Peace*, Report to the Congress, Washington, D. C. ; GPO, 1970
- Richard M. Nixon, *U. S. Foreign Policy for the 1970s; Building for Peace*, Report to the Congress, Washington, D. C. ; GPO, 1971
- Richard M. Nixon, "Asia after Vietnam", *Foreign Affairs*, Vol. 46 (October 1967)
- Anthony Nutting, *Nasser*, E. P. Dutton, New York, 1972
- Henry T. Nash, *American Foreign Policy; A Search for Security*, 3rd ed. , The Dorsey Press, Illinois, 1985
- William W. Dean, Vincent P. De Santis and Joseph M. Siracusa, *A His-*

- tory of United States Foreign Policy, 4th ed. , Prentice—Hall, Inc. ,
Englewood Cliffs, 1980
- Thomas J. Schoenbaum, *Waging Peace and War; Dean Rusk in the
Truman, Kennedy, and Johnson Years*, Simon and Schuster, New
York, 1988
- Jerome Slate, *Intervention and Negotiation; The United States and the
Dominican Revolution*, Harper & Row, Publishers, New York, 1970
- John Spanier, *American Foreign Policy Since World War I* 8th ed. ,
Holt, Rinehart and Winston, New York, 1980
- Richard P. Stebbins and Elaine P. Adam, *Document on American For-
eign Relations 1963—1969*, Published by the Council on Foreign Re-
lations
- Paul Stern, *Water's Edge: Domestic Politics and the Making of Ameri-
can Foreign Policy*, Greenwood Press, Westport, Conn. 1979
- Tad Szulc, *The Illusion of Peace; Foreign Policy in the Nixon Years*,
New York, 1978
- William S. Turley, *The Second Indochina War*, Westview Press, Inc. ,
New York, 1986
- Vernon A. Walters, *Silent Mission*, Doubleday, 1978
- Public Papers of the Presidents of the United States
Department of States Bulletin

第十一章

“人权外交”与务实外交——卡特时期

在1976年的美国大选中，吉米·卡特当选为美国第39任总统。卡特执政的1977年至1981年年初这段时间，是美苏关系从“缓和”进入“新冷战”的转折时期。

卡特政府在外交政治上采纳了布热津斯基的“世界秩序战略”，放弃了基辛格的“大国均势战略”；在军事战略上，主张用战术核武器来对付苏联的常规进攻，并通过核谈判限制苏联；在地区争夺上，主张用经济技术优势来对抗苏联的军事扩张。美国为了阻挡苏联南下战略的扩张势头，采取了几项重大战略措施，其中包括提高中东地区在美国全球战略中的地位，实现美中关系正常化等。特别是，美国在卡特任内末期开始对苏采取了强硬方针。

卡特上台后，由于苏联的扩张态势逐渐加强，他感到尼克松—福特时期的缓和政策并未能有效地制约苏联，也未能防止美国霸权的进一步衰落，因此他和布热津斯基十分强调“人权外交”，企图恢复美国外交中的所谓理想主义精神，扫除因霸权衰落而带来的悲观主义情绪，增强美国在全球意识形态中的地位。这一时期美国政府不仅对苏联东欧各国频频发动人权攻势，而且将“人权外交”引入到处理第三世界事务的更加广阔的领域。

卡特政府的主要外交成就是，促使阿拉伯国家同以色列签订了第一个和平条约，与中国正式实现了关系正常化，签署巴拿马

运河条约，开始与拉美邻国建立较为平等的关系。此外，它还与苏联签订了第二个限制战略武器条约（SALT I），这一点成为美国内部颇有争议的问题。后来，在里根政府任内终于为国会所否决。

第一节 卡特政府初期的美苏关系

（一）缓和战略与 SALT II

1. 对苏缓和

1977年初卡特当政伊始，便宣布以“新的世界秩序”外交战略取代过去的“均势”外交战略。这个新战略大大改变了美国对外政策的轻重缓急次序。它的核心是美日欧的三边联合，其次是强调与第三世界的“南北关系”，再次才是与苏联的“东西方关系”。它认为只要能同西欧、日本及第三世界搞好关系，就比较容易解决苏联问题。

1977年5月22日，卡特在圣母玛利亚大学第一次系统地阐述美国外交政策时，宣称“已摆脱了对共产主义的过分担心”，“同苏联发生冲突的威胁已不那么尖锐”^①，对苏问题在美国对外政策中已“不再是中心问题了”。并且提出一句名言：要摒除“对共产主义的过度恐惧”^②，认为“对待东西方关系的态度必须以人道观点和历史感为指导。我们的人道观点使我们谋求同共产党国

^① Edward W. Chester *The Scope and Variety of U. S. Diplomacy History: Readings Since 1900*, Vol. 2, New Jersey 1990.

^② [美] 兹比格涅夫·布热津斯基：《实力与原则：1977—1981年国家安全顾问回忆录》，世界知识出版社，1985年中译本，第521页

家进行广泛的合作以造福于人类”^①。

在对美苏两国关系的看法上，卡特认为同苏联有“共同利益”，要扩大合作面缩小竞争面；在军事上，主张同苏联达成裁军协议来限制苏联的扩军势头；在经济上，要求给苏联贸易最惠国待遇；在地区争夺上，强调“以水灭火”，反对针锋相对地“以火灭火”，即主要运用政治、经济手段同苏争夺。卡特也深知在美苏关系中合作与竞争并存，但他对合作寄予了更大的希望，在“缓和”问题上步子迈得较大。美国在对待苏联在非洲的活动、处理南北也门问题以及解决古巴战斗旅问题时，担心过于强硬会影响“缓和”大计而处于守势。在苏联利用古巴军队于1977年3月8日入侵扎伊尔沙巴省后，卡特政府声明，没有证据证明此事与苏联有关。

这样，卡特政府继续推行尼克松总统自60年代以来在美苏之间实行的有限的缓和政策，并以“世界秩序战略”来促进缓和，强调美国应更多地注意全人类面临的共同的经济和社会问题，而不仅仅是针对苏联。他特别强调以谋求对苏“缓和”为宗旨，加强了美国对外政策中的道义原则。

对此，美国国内有不同的反应。不少人认为他对苏让步过多，连力主“缓和”政策的国务卿万斯后来也指出，美国政府“对缓和所抱的期望膨胀到了不现实的程度，而对美苏关系中的竞争性质却没有给以应有的重视”^②。当时在对苏关系问题上，白宫安全委员会主任布热津斯基主张采取强硬政策，把第三世界看成是东西方斗争中越来越关键的竞争地区，主张美国应对苏联在那里的行动与其他问题联系起来，作出有力的反应，为阻止苏联在第三世界扩张势力，可以冒战争的危险。万斯主要提倡东西方的缓和，

^① 卡特1977年5月10日在北约组织首脑会议上的讲话，《美国总统（卡特）言论》，1977年。

^② 〔美〕赛勒斯·万斯：《困难的抉择：美国对外政策的危急年代》，中国对外翻

在美苏关系中尽量避免不必要的摩擦，强调合作、克制的成份多，倾向于重视第三世界发生冲突的内在原因和采取就地解决的办法。主要外交决策人物的分歧，导致卡特政府初期对苏政策时紧时松，摇摆不定。正如万斯所言：“从战略上说，本届政府就职时的主要问题是，既要遏制苏联的扩张，又要使美国长期以来为缓和美苏关系而作出的努力恢复活力。”^① 这种外交政策上的二重性，一方面是迫于美国力量有限的现实，不得不继续尼克松时期已开始的战略收缩；另一方面，为避免美国国际经济政治地位继续下降，又需要扭转美苏军事力量对比不利于美国的趋势。

卡特政府认为在美苏关系中最危险的莫过于核军备竞赛，因此他把同苏联达成某种限制战略核武器协定，看作是美国对苏联关系中压倒一切的任务。他就职伊始就通过苏联驻美大使多勃雷宁向勃列日涅夫提出了关于两国首脑会晤、禁止杀伤卫星、普遍禁止核试验、导弹试验事前通知对方等一系列建议。

1977年3月17日，卡特在联合国发表讲话，大谈裁军和限制武器贸易，并宣布：“我将坚决地积极地使美国同苏联继续努力进行限制战略武器会谈。”5月份他在圣母大学演讲时再次重申：“我们将作为一项国家政策谋求削减每年的武器销售金额，限制转让先进武器，降低我们同外国共同生产安排的程度。”^②

卡特政府的“缓和”与尼克松时期相比，一个极为明显的特点是，它反对将美苏之间的缓和同苏联的国际行为联系起来。他还在6月30日的新闻发布会上表示，人权与第二阶段限制战略武器谈判之间没有关系。卡特之所以这样做，是因为他认为“联系”只是宣传中的一种策略，不会收到任何应有的效果，而真正的威胁是核武器的破坏力。他还认为第二阶段限制战略武器谈判符合美国的最大利益，否则不仅苏联的扩张势头不会受到限制，苏

^① 万斯：《困难的抉择：美国对外政策的危急年代》，第35页。

^② 《美国对外关系》，南京大学历史系编，1977年2月，第120页。

联的实力反而会得到加强，美国的声誉和维护和平的形象也会受到影响。

2. SALT II

1969年至1972年第一阶段限制战略武器谈判的结果，只是给两个超级大国的核军备竞赛规定了一个在确定时间内的最高限额，但在质量上未作任何限制，每一方都可以增大弹头的爆炸力，或者增加每枚导弹携带的弹头数量。依据这一规则，双方的核竞赛势必向提高质量方向发展。第二阶段限制战略武器谈判(SALT II)自1972年11月开始，两国代表在日内瓦、莫斯科、华盛顿等地进行了持续的拉锯战，反复扯皮。在这一阶段谈判期间，勃列日涅夫和尼克松先后轮流访问了对方国家，并签署了《关于限制进攻性战略武器的联合声明》等文件。但是直到1978年春，美苏关系仍处在僵持状态。

卡特决定以军备控制谈判上的进展来使美苏关系更加稳定。1977年1月26日，卡特致信勃列日涅夫，提出了一些有关SALT II的建议，并希望及早举行首脑会晤。在2月1日会见多勃雷宁时，卡特希望能把巡航导弹和逆火式飞机的问题与SALT II分开，并把SALT II限制在数量上，其余问题以后再谈判。勃列日涅夫在2月25日的回信中，坚持SALT II应把空对地巡航导弹算入战略总数之内，而逆火式轰炸机应完全从协议中排除出去。在美国政府内部，SALT II成为当时争论的焦点之一。以万斯和军备控制与裁军署署长保罗·沃恩克为首的缓和派，力主就限制战略武器迅速达成协议，并以此为契机扩大美苏双边关系。而以国防部长布朗和布热津斯基为首的强硬派，则不仅主张在限制战略武器问题上不能轻易退让，而且要对苏联在其它方面的扩张作出坚定反应。卡特则在这两派之间居中平衡。

SALT II的目的是要把SALT I所达成的《临时协定》变成一

弹，并阻止苏联实现导弹多弹头化。苏联的目标则是保持《临时协定》中进攻性武器数量和投掷重量的优势地位，阻止美国部署新型战略核武器。1977年3月底万斯与葛罗米柯举行莫斯科谈判时，美国准备了三种方案：（1）待逆火式飞机和巡航导弹问题作出决议后再达成协议，SALT II的其余问题以前任总统的许诺为基础；（2）将所有的洲际弹道导弹削减到2000枚，多弹头分导重返大气层的洲际弹道导弹从1320枚削减到1200枚，重型洲际弹道导弹限制为150枚，巡航导弹的射程限制为1500公里；（3）如果苏联拒绝前两种方案，则将两者折中。

5月份美苏会谈恢复后分歧主要在于：（1）发射系统的总数究竟应是2250枚（苏联立场）还是2150枚（美国立场）；（2）多弹头分导重返大气层运载工具应是1320枚（苏）还是1200枚（美）；（3）空中发射的巡航导弹的限额应写入条约中（苏）还是记载在会谈纪要中（美）；（4）载有空中发射的巡航导弹的重型轰炸机是否应计算在1320枚这一总数中（苏）还是再定一个250架的限额（美）；（5）多弹头分导重返大气层运载工具运载的重型导弹是否应进一步限制为190枚（美）；（6）是否应对逆火式飞机再定出一个250架的限额（美）；（7）禁止新的洲际弹道导弹是只适用于多弹头分导重返大气层运载工具运载的洲际弹道导弹（苏）还是适用于一切洲际弹道导弹（美）。会谈取得了一些进展：双方都同意关于巡航导弹的协定在三年而不是两年内有效，潜艇发射的巡航导弹和地面发射的巡航导弹的试验和部署在那一阶段应限制在600公里，可移动的洲际弹道导弹应被禁止。

SALT II的又一进展发生在9月份。美国第一次提出，同意把运载空射巡航导弹的重型轰炸机计算在1320枚这一总数内，条件是多弹头分导重返大气层运载工具的限额为1200枚。这两个限额的结合，给双方的由多弹头分导重返大气层运载工具运载的洲际弹道导弹加上相同的限额（1200枚），事实上，由于把上述两者结

巡航导弹的重型轰炸机，因为苏联没有这种重型轰炸机。苏联这时建议把陆基多弹头分导重返大气层运载的洲际弹道导弹的限额规定为 820 枚，这也是对美国的一个让步。这样，卡特—葛罗米柯的谈判把 SALT I 向前推进了一步。

然而仍有许多问题未解决。此后几个月内，美国主要关心以下问题：全面的核总和的限额应是多少，应怎样解决遥测技术和隐蔽的问题，可以允许哪些新型的潜艇发射弹道导弹和洲际弹道导弹，如何才能解决巡航导弹射距的定义问题，SALT I 对美国与盟国关系有何影响（所谓“非包围”问题），以及给重型可移动洲际弹道导弹和重型潜艇发射弹道导弹规定什么样的限额。万斯与葛罗米柯 1978 年 4 月的再次对话又取得一些新进展：苏联接受了美国在“非包围”问题上的方案，双方同意核总和限额为 2250 枚，多弹头分导重返大气层运载工具的限额为 1200 枚。但是，会谈在逆火式飞机问题和哪些新型洲际弹道导弹不包括在双方同意的冻结范围的问题上，仍是毫无进展。

由于美苏两国在苏联逆火式轰炸机与美国巡航导弹是否应列入战略武器运载工具最高限额之内等许多问题上存在分歧，SALT I 陷入旷日持久的讨价还价之中，经过约 300 次会谈，直到 1978 年 7 月两国才开始彼此作出较大让步。1979 年 5 月 9 日，万斯终于在新闻发布会上宣布，历时七年之久的 SALT I 已达成协议。

当时，亨利·杰克逊参议员作为国会对苏强硬派的领袖人物，猛烈抨击这一协议。参谋长联席会议和陆海空三军将领，也对协议没有限制苏联逆火式轰炸机和 SS-18 重型导弹感到不安。卡特考虑到 1980 年大选的需要，急于赴维也纳与勃列日涅夫签订 SALT I 条约，但他对于各方的不满以及参议院能否批准条约有所顾虑。6 月 8 日，白宫新闻发言人宣布：卡特正式决定研制 MX 大型机动陆基分导多弹头洲际弹道导弹。此举的目的，一在安抚军方，一在争取国会强硬派的支持，二在给维也纳美苏首脑会晤

准备点筹码。6月15日，美苏两国首脑在维也纳举行会晤。第二天，双方就限制战略武器和“世界多事地区”的问题展开舌战。6月18日，卡特和勃列日涅夫在SALT I条约及有关文件上签字。这是美苏关系中的一个重大事件。

SALT I条约包括序言、一项有效期到1985年12月31日为止的《条约》、一项有效期到1981年底为止的《议定书》、一项指导下一阶段谈判的《原则声明》以及若干附件。在《条约》中，对双方战略武器总数规定的最高限额为2400件，从1981年初开始进行削减，到1981年底降到2250件。在总限额之内又确立了以下四个分项限额：（1）双方分导式多弹头导弹发射器加上携带巡航导弹的重型机（射程在600公里以上），总数不得超过1320件；（2）在这个限额内，双方分导式多弹头陆基和潜射弹道导弹限定为合计1200件；（3）其中双方多弹头陆基弹道导弹发射器总数不得超过820件；（4）重型洲际导弹限定为308件。《条约》还规定，在上述限额内只能研制和部署一种新型战略武器，并对导弹的发射量和投掷量也作了规定。在导弹携带弹头数量方面，为了减少分导式多弹头导弹的杀伤力，《条约》规定每枚陆基导弹不得超过10个，海基导弹不得超过14个。《条约》的《附加议定书》中还载明，陆基和海基巡航导弹的射程限制在600公里以内，这是对美国的一种限制，而逆火式轰炸机则由苏联单方面声明，其年产量不超过30架。

上述规定显示出：第一，SALT I条约虽然作了四个分项限制，但依然同SALT I的结果一样，只是为双方武器数量“向上平衡”规定了一个指标，质量毫不限制。条约对导弹的爆炸当量、提高命中精度、改进制导系统等未加限制。第二，美国未能改变苏联在陆基洲际导弹方面所占据的优势。根据该《条约》，苏联现在拥有的308枚SS-18重型洲际导弹可不作削减，而美国则不得拥有这类导弹；苏联的逆火式轰炸机和SS-20导弹不作为战略武器，

巨型导弹的爆炸力当量对比为例，苏联 308 枚 SS-18 导弹的总当量为 46.2 亿吨，美国 54 枚大力神 I 式再加上 550 枚民兵 III 式导弹的总当量为 8.16 亿吨，苏联是美国的六倍。第三，在一项有效期到 1981 年底为止的《议定书》中，规定禁止试验和部署机动型陆基导弹，禁止部署射程超过 600 公里的陆基和海基巡航导弹。但是，《议定书》并不禁止研制机动型陆基导弹，也不禁止研制和试验射程超过 600 公里的陆基和海基巡航导弹。

尽管双方都承认《条约》的签订不可能结束美苏之间的军备竞赛，卡特还是称赞 SALT I 条约是“军备控制史上最详细、深刻与完整的条约”。^① 尽管他口若悬河，国会反应却很冷淡，被能源危机、通货膨胀和经济衰退所困扰的美国公众也不关心。美国朝野的对苏强硬派，则加强了对 SALT I 条约的攻击。在参议院内，不少人对条约是否对美国有利表示怀疑，一些议员指责美国政府让步太多，要求对条约进行修正。有的议员则把大幅度增加国防开支作为支持条约的条件。在参议院外交委员会和军事委员会举行的听证会上，各派势力展开激烈争论，问题最后归结为：如果卡特政府同意大规模增加军费开支，参议院将批准条约，否则就把这个问题推迟到 1980 年大选年去解决。

直到 1979 年 11 月上旬，参议院外交委员会才把 SALT I 条约问题交给参议院全体会议审议。有的美国学者指出：“参议院之所以批准巴拿马运河条约（而拒绝 SALT I 条约），是因为（就前者而言）他们不愿在卡特任期一开始就反对总统，相反，SALT I 条约是在卡特任期末，这种犹豫已不存在。”^② 12 月份，卡特总统为确保条约批准，授权五角大楼提前制订 1981 财政年度军事预算和 1981—1985 年的五年军事预算，把军事开支的实际增长年率

① Gordon R. Weihmiller and Dusko Doder, U. S. — Soviet Summits; an account of east-west diplomacy at the top, 1955—1985, Georgetown University 1986, p. 94.

② Robert T. Huber, Soviet Perception of the U. S. Congress: The Impact on U. S. Foreign Policy, Westview Press, 1980, p. 26.

从3%提高到5%。此举在美国统治集团内部赢得广泛的支持。同时，卡特还同北约盟国商定，从1983年开始在西欧部署美国潘兴Ⅰ式导弹和巡航导弹，加强抗衡苏联的实力。

然而，正当批准SALTⅡ条约的条件逐渐成熟时，苏联军队11月27日突然大规模入侵阿富汗，美国政府和国会借此理由推迟对SALTⅡ条约的最后表决。1981年里根执政后，反对批准条约，并于1982年重开美苏战略武器谈判，这便是SALTⅡ。

（二）人权攻势与“三边主义”战略配合

1. 对苏展开人权攻势

人权问题自“冷战”开始一直在美苏关系中占有重要地位。长期以来，人权问题一直被美国用来作为攻击以苏联为首的社会主义国家的重要工具。美国历届政府都在不同程度上为美国对外政策注入了人权因素，都把人权问题作为处理其对苏关系的重要方面。但在具体实践中又各具特点。战后最直接、最明确地向全世界宣布人权是美国对外政策核心原则的是卡特政府。

卡特是自威尔逊以来在外交上理想主义色彩较浓的总统。他在竞选总统过程中就匆匆提出，美国应成为维护国际人权的“灯塔”。有的美国学者称，“人权这个概念被卡特在1976年大选期间提到了美国政治舞台的中心位置”。^① 就职以后，卡特立即提出自己的“新外交”，从尼克松—基辛格的“现实政治”外交转向带有理想主义色彩的“人权外交”。他在就职演说中宣布：“我们的道义感决定了我们明白无误地偏向于那些和我们一样坚持尊重个人人权的。”^② 以后他在多次公开讲话中一再强调，“对于人权所

^① Natalie Kaufman Hevener, *The Dynamics of Human Rights in U. S. Foreign Policy*, New Jersey 1983 p. 123.

^② *Foreign Affairs*, Vol. 42, No. 9, p. 259.

负有的义务”是“美国对外政策中的基本信条”^①，人权是美国对外政策的“核心”^②和“灵魂”^③，“树立美国理想主义的榜样，是处理外交事务的一种切实可行的和现实的态度，道德原则是行使美国武力和扩大影响的最好基础”^④。他的助手万斯、布热津斯基、财政部长布卢门撒尔，甚至卡特夫人，遇到适当机会也在宣扬美国的“人权外交”。紧接着，美国政府官员和舆论界开始宣称，卡特的人权外交是美国外交的新阶段。

卡特之所以标榜“人权外交”，是由于战后30多年美国内外政策的失误和后遗症似乎都集中在卡特任内：越战失败、水门丑闻、物价膨胀、工业不景气、美国政治的信任危机、美国的“天定命运”被其它国家否认^⑤，美国政府需要树立起新的道义形象。卡特试图用人权外交扭转失败，“保持信心”，重整霸业，更主要的是想以人权外交为他的以缓和为宗旨的“世界秩序战略”服务。他希望在意识形态方面战胜苏联，扩大苏联东欧各国内部矛盾，促其内部发生变化，最终纳入美国的“世界秩序”之中。卡特认为，“以美国基本价值观为基础的政策，会更好地为美国的安全利益服务”。^⑥因此，人权外交也成为美国在缓和时期加紧与苏联争夺霸权的一种新策略。

尽管卡特政府以改善对苏关系为首要目标，但是从一开始就因公开支持苏联的持不同政见者，而与苏联政府发生摩擦。1977

① Peter J. Mooney and Colin Bawn, *Truman to Carter: A Post-War History of the U. S. of America*, London 1979, p. 262.

② N. N. Petro, *The Predicament of Human Rights: The Carter and Reagan Policies*, Vol. V, New York 1983, p. 13.

③ Howard Jones, *The Course of American Diplomacy: from the revolution to the present*, Chicago 1988, p. 656.

④ [美] 吉米·卡特：《保持信心》，世界知识出版社1983年中译本，第129页。

⑤ Mooney and Bawn, *Truman to Carter: A Post-War History of the U. S. A.*, p. 263.

⑥ N. N. Petro, *The Predicament of Human Rights: The Carter and Reagan*

年1月21日，苏联持不同政见者、著名核物理学家安得烈·萨哈罗夫通过一名去莫斯科访问的律师，把一封信转交给卡特总统，说苏联的持不同政见者的“境遇是恶劣的，几乎是无法忍受的”，敦促总统“提高声音替苏东的政治和宗教活动家说话”，并列出了正受迫害的15名政治犯名单。美国国务院当天发表了一项支持声明，公开赞扬萨哈罗夫教授是“一位坦诚的人权斗士”^①。1月27日，美国国务院发表声明，就苏联政府恫吓萨哈罗夫或不让他发表意见的企图发出警告。多勃雷宁大使就此事打电话给万斯提出抗议，认为这是干涉苏联内政，并说美国此举可能使美苏扩大关系的前景受到损害。

到1月30日，卡特从宾夕法尼亚归来时对记者说，国务院的声明是在没有事先取得他的同意的情况下发表的，但这项声明反映了他的态度，而且如果是他亲自发表这项声明，就可能会产生更大的鼓舞力量。卡特总统还发表一系列声明，批评苏联阵营内部对人权的限制。^②2月1日，卡特在同多勃雷宁举行会谈时说，美国将不改变国务院为萨哈罗夫辩护的立场，但又称这种做法不是对克里姆林宫提出批评。苏联对此十分恼火，于2月3日逮捕了苏联最活跃的持不同政见者之一亚历山大·金兹伯格，并在4日下令驱逐经常报道持不同政见者情况的美联社记者。美国立即采取报复措施，第二天就决定驱逐塔斯社驻华盛顿记者。美国国务院还在2月7日就金兹伯格被捕一事发表声明，以示关注。

2月15日苏联《真理报》发表《在“人权”喧嚣的背后隐藏着什么》一文，指责美国在“保护人权”掩护下干涉别国内政。卡特总统在2月17日亲自复信萨哈罗夫，“……人权问题是我的政府主要关心的问题……美国人民和我们的政府将继续履行不仅在

① Mooney and Bown, Truman to Carter, p. 262.

② Lester H. Brune, Chronological History of United States Foreign Relations,

我们本国而且还在国外促进尊重人权的坚定诺言”。^① 萨哈罗夫收到回信后在公寓里举行了一次记者招待会，于是各报刊都纷纷刊登一张萨哈罗夫手里拿着卡特亲笔签字的照片。多勃雷宁又于2月17日会见美国副国务卿，提醒美国注意不利于苏美关系积极发展的言行。

3月1日，卡特与副总统蒙代尔不顾苏联事先的劝阻，在白宫接见苏持不同政见者弗拉基米尔·布科夫斯基。卡特对布科夫斯基说：“我们维护人权观念的决心是永远不变的，我在公开发表声明和表明立场方面不会畏首畏尾。”^② 同日，苏外交部召见美国大使图恩，声明美国无权干涉苏内政。次日美国参议院以92票对零票通过了一项反对苏联侵犯人权的决议，抗议苏联最近殴打、关押和折磨想获得移民签证去和家人团聚的苏犹太人及其它少数民族的人。同年11月2日，万斯就苏联表示要对持不同政见者夏兰斯基实行最严厉的纪律惩处一事会晤多勃雷宁，表示关注。

卡特政府把人权作为一项独立于其它问题之外的政策加以推行。万斯1977年2月3日在回答记者提问时指出，苏联对待人权的政策、它的国际行为同贸易经济关系和武器控制谈判之间“没有关系，我认为这些问题都是重要的问题，应该把每一个问题都作为一个独立的问题来谈”。^③ 因此，美国一方面谋求与苏缓和，另一方面又以人权问题为口实带领西方盟国对苏展开了猛烈的攻击。1978年7月25日，美国以苏审讯持不同政见者夏兰斯基和奥尔洛夫等为由，推迟美国高级官员去苏联访问，其中有科技、环境保护局以及住房和城市发展部等代表团。接着卡特政府指责苏联和捷克虐待国内的批评者，“试图要求联合国人权委员会对苏联

① 《美国对外关系》第8辑，南京大学历史系编。

② Judith F. Buncher, *Human Rights and American Diplomacy, 1975—77*, p. 80.

③ 《美》《外交中》杂志1984年4月号，第11页

进行调查，并要求大量增加对美国之音和自由欧洲电台的投资”。^①早在1977年，卡特除了要求国会补充拨款3000万美元给“美国之音”外，还要求国会将其每年对设在慕尼黑的自由欧洲广播电台与自由电台的拨款增加到2000万美元。^②

卡特的“人权外交”在国内获得了一定好评。1977年4月4日，美国《时代》周刊登载了一篇民意调查报告，标题是《卡特在早期测验中得到高分》。报告说，大多数人赞扬他谴责苏联违反人权、领导一个开放的政府并使美国人感到自己比过去强。在被征询意见的那些人中，有50%的人认为卡特应当继续在人权问题上压苏联人，只有少数人认为这样做会损害美苏关系。但是公众对卡特在对外政策其它一些方面所持的道义上的强硬立场，并不像对人权问题那样满意。^③

尽管卡特一再声明“人权外交”要与美苏缓和分开，并解释说“不是为了对苏联提出宣传性的指责”，“希望苏联领导人能够理解”。^④事实上这些行动不可能不被苏联认为是干涉内政，从而使美苏关系恶化。卡特自己也承认，人权问题“确实在我们之间造成了紧张气氛，并妨碍了我们更和谐地解决一些别的分歧”^⑤。因此，卡特政府后期为了其它方面的利益，对苏的人权攻势相对减弱，最终退居次要地位。

人权攻势与当时的缓和政策、三边主义一起三管齐下，形成了卡特政府与苏争夺的新策略。

① N. K. Heven er, *The Dynamics of Human Rights in U. S. Foreign Policy*, p. 55.

② Donald S. Spencer, *The Carter Implosion: Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy*, New York 1988, pp. 37-38.

③ 《美国对外关系》第8辑，南京大学历史系编。

④ “U. S. News and the World Reports”, February 28, 1977.

2. “三边主义”战略

卡特政府在外交上十分倚重“三边委员会”，其主要成员也有不少来自该组织，“三边委员会”是一个民间的国际组织，由大通曼哈顿银行董事长戴维·洛克菲勒1973年7月主持成立，由来自北美、西欧和日本“三边”世界中一些有钱有势和有广泛联系的人物组成。卡特本人未上任前就是三边委员会的成员，并积极参与其活动。该委员会在卡特的竞选中起了重大作用，卡特的整个对外政策、他的许多竞选战略和他的部分国内政策都直接来自该委员会及其主要成员。^①卡特政府主要以这一委员会的“三边战略”为其全球战略构想，特别重视美日欧关系，强调三边世界的团结。

自二战结束至70年代初期，美国与日本、西欧的政治关系基本上是美国起支配作用，日本和西欧大多数国家在不同程度上推行“追随外交”。从70年代初开始，由于国际形势的变化特别是石油危机和经济危机的冲击，美日欧的政治关系起了重大变化。日本开始改变对美一边倒的追随外交，转向以日美合作为基础的多边自主外交。70年代末和80年代初，日本公开提出要走向政治大国，从经济外交走向政治外交。为了寻求在三边世界建立“伙伴关系”，^②卡特就任后第二天即派副总统蒙代尔访问日本及西欧。1979年5月2日，日本首相大平正芳和卡特总统发表联合声明，宣布美日之间将展开“全面性合作”，日本将在世界范围内协助美国承担更多的责任，发挥更大的作用，同时以《新日美安保条约》为基础，加强自卫能力，美国则增强在远东和太平洋地区的海空力量及核力量，共同遏制苏联。该声明标志着战后美日关系已由“从属”关系转化为“老大与老二”的战略伙伴关系。当时

^①〔美〕劳伦斯·肖普：《卡特总统与美国政坛内幕》，时事出版社1980年版，第44页。

^②同上，第115页。

主要背景是：

第一，美日需要共同阻遏苏联的扩张。70年代末，苏联的对外扩张特别是在远东太平洋地区扩大军事实力，不仅刺激了美国，也使日本感到如芒刺在身。这一时期日本对外投资的30%、外贸出口的39%集中在亚洲，日本列岛经东南亚至海湾一线承载着日本海上运输量的75%，苏联出兵阿富汗等行动都使日本感到，其海外利益乃至本土安全直接或间接地受到威胁。这就促使美日两国进一步加强双方之间既存的同盟关系，特别是军事同盟关系。继卡特一大平联合声明之后，1980年1月美国国防部长布朗访日，对日本增强军备、深化美日军事合作提出了更为明确而具体的要求。

第二，美日之间实力对比的重大变化。在进入80年代以前的20年间，日本的国民生产总值以年均8.5%的速度迅速增长，达到了美国国民生产总值的40%，外贸出口额翻了两番，占世界外贸出口总额的13.1%。在70年代中后期，日本的技术力量与美、英、法、日、西德五国总和之比达18.1%，较之10年前提高了近一倍。特别是经过两次石油危机的考验，日本居西方二号经济大国的地位得到进一步巩固。而在此20年间，日本军费开支的年均增长率却仅有0.9%，远远低于美国的7.4%，这也成了日本经济实力提高的重要因素。所有这些都为现阶段美日关系的形成提供了物质基础。

第三，现阶段日本对外战略的需要。自70年代起，一种所谓“新国家主义”思潮开始在日本社会中蔓延，越来越多的日本人开始要求日本摆脱战败国的阴影，在国际社会中重树形象。日本政府认识到，鉴于亚太各国包括美国对日本的警戒心理、日本现阶段“不健全的”综合国力结构及在战后国际政治中地位不高的传统，日本还不能完全脱离美国而自立门户。在此背景下，要提高日本的国际地位，在既存の日美同盟的框架下进一步充实自身力量是一条捷径，这同时也可迎合美国保持领导地位的需要。

正是在三边主义战略指导下，带有双重性双向型特征的美日关系在卡特时期形成了。

卡特政府对西欧政策的主要目标是，设法弥合分歧，以保持美国对西欧的领导地位和联合西欧共同对付苏联。

当时西欧在经济、政治和外交等方面对美国的独立倾向更趋明显。经济上，1979年3月成立了欧洲货币体系，开始摆脱美元的控制；通过扩大共同体，进一步排斥美国商品特别是农产品的输入；多方开辟铀来源发展核工业，力求做到核能自给，摆脱美国在核能上的控制。外交上，西欧不再追随美国推行亲以色列的政策，转向与阿拉伯国家改善关系；反对美国同第三世界对抗的政策，主张南北对话；苏联入侵阿富汗后不愿和美国一起制裁苏联。当然，西欧对美国的独立倾向有一定限度，面对苏联的扩张势头，西欧在安全上与美国仍互有需要。欧美的经济矛盾虽有发展，但相互依赖仍是主要方面。西欧共同体九国之间矛盾很多，难以形成对付美国的一致力量。面对以上情况，卡特政府坚决拉住西欧，认为在东西方的激烈竞争中，欧洲立场的摆动有可能决定性地改变历史的天平，造成对美国不利的局面，同时也要尽量保持美国对西欧的控制和领导地位。因此在蒙代尔访问西欧后，卡特于1977年5月亲自出访西欧。他的主要做法是：

第一，强调同西欧建立平等的伙伴关系。卡特访欧期间自称是盟国领导人的“好学生”，极力摆出一种虚心听取盟国意见和平等协商的姿态。

第二，一再强调苏联对西方国家威胁的严重性和北约联盟联合抗苏的紧迫性，以制止西欧对美国的离心倾向。蒙代尔和卡特访欧，以及其他美国领导人在北约的各种会议上，都反复重申承担对北约的各种义务，保证不会从欧洲撤军，警告苏联不得违反柏林协议，不能单方面改变柏林地位。

第三，在表示向欧洲增派陆海空军的同时，要求北约国家在防务方面承担越来越多的责任。

第四,在一些导致同西欧国家关系紧张的问题上略作让步。例如,卡特上台之初曾以防止核扩散为由,反对西德和法国分别向巴西和巴基斯坦出售核技术,并以停止向法、德等国供应浓缩铀相要挟,导致欧美在核能问题上的尖锐矛盾。此时卡特作出了一定的和解姿态,表示将继续供应浓缩铀。又如对欧洲建立货币体系也表面上表示欢迎。对于西欧国家抱怨美国很少采购欧洲军火的不满情绪,也作了一定安抚,表示将增加美国购买西欧军火的数量。

在以上问题上,美国虽然说得多做少,不能根本解决同西欧的矛盾,但卡特做出的姿态对缓和矛盾联合抗苏还是有一定作用,至少避免了双方关系的进一步恶化。

1977年5月上旬卡特飞抵伦敦出席北约组织各国首脑会议、西方七国首脑会议以及讨论西柏林问题的四国政府首脑会议期间,美国在调整其与盟国关系方面取得进展,在加强防务上形成比较一致的意见。北约首脑会议的最后公报,对华约进攻性力量的不断增长表示忧虑,强调西方盟国必须把共同防务和对付威胁所需要的力量,保持在足够的水平上。伦敦会议以后,美国与北约部分成员国调整了在西德的兵力部署,美国参议院同意拨款制造中子弹,北约组织内部就加强军事的140条具体措施达成了协议。根据卡特建议,北约理事会于1978年5月在华盛顿召开。会议通过了北约长期防务计划,以加强反坦克武器和统一空中力量,估计耗资将达600—800亿美元。这次会议还规定,北约各成员国1979年的军事开支在扣除通货膨胀因素后,必须增长3%。1979年5月在布鲁塞尔召开的北约防务计划委员会会议,同意将3%的增长率维持到1985年。这就扭转了尼克松与福特任内美国实际军事开支下降的趋势,并使北约盟国共同致力于加强欧洲防务。除上述成果外,美国在调整与西欧盟国的关系方面,未能取得多大的实质性进展。就是在防务问题上,也曾出现过中子弹风波,由

卡特政府的三边主义战略取得了一定成就，但未能解决西方阵营内部的矛盾与冲突，因为美日欧关系已由美国独霸天下发展到经济上三足鼎立、政治上走向平等伙伴关系。从70年代中期开始的一年一度的七国首脑会议，成为全面协调美日欧三极关系的重要形式，它最初以讨论经济问题为目的，从1978年起增加了政治内容。

第二节 第三世界政策的调整

（一）人权外交对第三世界的运用

越南战争之后，美国外交思想格局受到一次空前的冲击。“自由主义”派学者提出了不同于“遏制”政策的新观念。他们认为，美国在第三世界的主要威胁不是苏联和共产主义；美国应该放弃军事干涉政策。美国的一些智囊机构，如“美国—拉丁美洲委员会”、美国“政策研究会”等，对美国的拉美政策提出了一些建议，主要内容包括：（1）采取新的态度改善美拉关系，保证充分尊重拉美各国的主权，不对其内政进行单方面的军事干涉或秘密干涉。（2）巴拿马运河对美国已不再具有重大的战略利益，应通过谈判签署使巴拿马最终取得运河主权的新条约。（3）不向破坏基本人权的国家提供军援或出售军事装备。（4）改善同古巴的关系。（5）重视拉美的经济问题，改进美国对拉美的关税优惠。这些思想对美国政府的对外决策产生一定影响，并程度不同地体现在卡特政府的对外政策与外交活动中。

另一方面，对卡特政府对外政策产生影响的还有一些外在的原因。70年代，绝大多数第三世界国家已摆脱了殖民统治，获得了政治上的独立，开始为争取经济上的独立而斗争。1973年10月

中东战争后，阿拉伯产油国拿起了石油武器，使西方资本主义世界出现了两次石油危机。这件事，连同第三世界反对海洋霸权的斗争和争取建立国际经济新秩序的斗争，直接冲击着美国在第三世界的霸权利益。同时，苏联伺机在第三世界发动攻势，扩大其势力范围。在这种形势下，卡特政府采取了适应第三世界觉醒的现实、适当满足第三世界国家某些要求、缓和同第三世界矛盾以共同对付苏联的做法。

卡特政府的决策者认为，美国与第三世界的关系是尼克松和基辛格的大国均势外交所忽略了一个重要问题，而今天第三世界越来越重要，“我们需要它们的友谊和合作”。^①布热津斯基在就任总统国家安全事务助理时，就把“恢复美国对第三世界的政治号召力”作为三大目标之一。^②卡特在圣母大学发表的外交政策演说，也把“减轻（发展中国家的）痛苦和缩小世界性的贫富差距”作为其外交政策的一个基本前提。^③这是因为他们意识到：在第三世界竭力维持不平等现状是美国日渐不得人心的重要原因，如果不对以往的政策进行哪怕是表面上的改变，就不可能得到这种“友谊与合作”。

卡特政府以人权外交争取第三世界独裁国家内部的民心，促其政府进行民主改革，减少苏联插手第三世界国家的机会和可能性，这也是卡特“以水灭火”战略的反映。他认为越南战争的教训之一是，美国不该在反共名义下一味支持在国内极不得人心的反动政权，因此“人权”除了针对苏联和社会主义国家外，同时也对第三世界国家人民的民主要求给予某些考虑，对独裁政权的援助有所保留。卡特在陈述他的策略时说，“我决心既支持较为独裁专制的盟国和朋友，又有力地在这些国家促进人权”，“我们引

① 卡特语，见“New York Times”，May 23, 1977.

② 布热津斯基：《实力与原则》，第6页

③ Vital Speeches of the Day, Vol. 43, No. 17, p. 515.

导他们改变镇压政策，就会扩大自由和民主，并将帮助他们消除爆发革命的原因，因为革命常常是从那些受迫害的人们中爆发出来的。这样，我们也许可以实现我们的目的，从而无需以一个同样具有压迫性质的左翼政权去替换一个极权的右翼政权”。^①

为了在第三世界推行人权外交，美国国务院专门成立了一个人权问题特别工作局，每年就各国人权问题提出报告，用来作为美国政府制定军事与援助计划的参考，为了标榜自己对人权问题的诚意，卡特政府还收养了一批国际难民^②。卡特于1977年3月18日明确对国会说，对第三世界国家的援助要有条件地进行，那就是看这些国家的人权问题解决得如何。在维护人权的口号下，卡特政府采取了一些有别于支持亲美独裁政权的传统做法，试图改善美国在第三世界的形象，增强其抗衡苏联的政治和道义力量。“人权”既可吸引美国公众，消弭国内分歧，重建越战后美国人对自身价值的信念和优越感，又可作为对外政策的手段，为美国调整对外政策提供机会，使道德、目标和手段统一起来。

卡特政府所推行的人权政策在拉美表现得尤为突出。因为这里的右翼独裁政权曾是历届美国政府的传统盟友，而以往美国政府为了反对共产主义忽视了这些国家内部的人权问题^③。卡特就任总统后改变了这种情况。“人权”政策用之于拉美也有其现实意义，因为在卡特上台之前，拉美反独裁斗争高涨，美国战后一直奉行的支持亲美独裁政策的政策，受到前所未有的冲击。

卡特政府取消或削减了对拉美一些亲美军人政府的军援，以“粗暴侵犯人权”为由，大大压缩了给乌拉圭、阿根廷、智利和尼加拉瓜的经济、军事援助，并在给玻利维亚、危地马拉和海地提

① 卡特：《保持信心》，第129页。

② Amos Yoder, *The Conduct of American Foreign Policy Since World War I*, New York 1986, p. 157.

③ David D. Newsom, *The Diplomacy of Human Rights*, Washington D. C. 1986, p. 62

供的援助项目中加上限制条款。美国对拉美的军援，从1976年的2.335亿美元降至1979年的5400万美元^①。

卡特的“人权外交”受到拉美的文人政权和持不同政见组织的欢迎，一开始也受到国会的支持。美国以此对拉丁美洲的军事政权施加压力，迫使它们进行选举，向“民主化”过渡。1979年8月，美国拉美事务助理国务卿瓦基访问了萨尔瓦多和危地马拉，提出“民主化”具体要求，并以停止经济援助相威胁。同年10月，萨尔瓦多军政权拒绝提前大选，美国通过“立宪派”军人发动政变，赶走了军人总统罗梅罗。同时，卡特为拉拢有影响的地区大国，1977年底到1978年3月，他访问了沙特、伊朗、印度、尼日利亚、委内瑞拉和巴西六个第三世界国家。他在拉丁美洲放弃了前国务卿基辛格侧重建立的“美国—巴西轴心”，转而着重拉拢委内瑞拉和墨西哥，企图利用它们在发达国家和第三世界国家之间发挥巴西所不能发挥的“桥梁作用”。

在对第三世界实行“人权外交”的气氛下，美国政府也对古巴采取了一些改善关系的措施，使古美关系处于“猪湾事件”以后最好的时期。这样做的原因在于：（1）美国国内要求缓和美古关系的呼声日高。（2）拉美国家正在摆脱美国与古巴关系正常化，在这一潮流中，美国不愿站在拉美国家对立面。（3）美国对古巴的担心减弱。万斯在1977年1月承认，美国对古巴的禁运无效，美国应设法取消两国间存在的障碍。于是两国首次在反恐怖主义活动方面进行合作；卡特放宽了对古巴的封锁，批准向古巴出口食品和药品；卡特下令停止对古巴的侦察飞行，取消了一些有碍两国往来的禁令。古巴外贸部长于10月份访问美国，同美国企业界及官方代表就恢复两国间的贸易问题举行会议。1977年9月1日两国互设照管利益办事处，双边关系向缓和方向发展。但

^①〔美〕哈罗德·莫利诺：《美国对拉美的政策》，西方观点出版社1986年版，第120页

是，这一趋势未维持多久，卡特执政后期，美国对古巴的政策明显强硬起来。

同样值得注意的是，卡特政府执政不过半年，就已表现出从严格的“人权标准”退缩的迹象。1977年7月，泛美事务助理国务卿访问智利后，称皮诺切特政府在人权方面有进步。^①不久，泛美发展银行向智利提供了2450万美元的军事贷款。1978年初卡特政府又给海地独裁者杜瓦利埃2000万美元救济，^②1979年尼加拉瓜独裁者索摩查和伊朗的巴列维相继倒台后，卡特政府便开始从人权政策转向实力政策。

卡特政府继续与独裁政权保持同盟关系的例子，在东亚表现得尤为突出。前几届政府与这些独裁政权的密切的军事关系，在卡特任内继续保持着。菲律宾、南朝鲜、印度尼西亚就是最明显的例子。这一时期美国对菲律宾保持着更加密切的军援关系，马科斯通过军管继续统治，而没有进行任何重大调整。^③卡特与万斯宣称：“我们的人权政策不适用于南朝鲜，也不适用于菲律宾。”^④这样，美国的人权外交在第三世界便蒙上一层伪善色彩。1980年，南朝鲜当局用暴力镇压了许多城市青年学生争取民主自由的爱国运动，而卡特却向报界说：南朝鲜的统治已是相当完善的民主政体，只是老百姓根据自己的理解无法适应而已。^⑤

因此，在一些人看来，卡特政府人权政策的实施具有“双重标准”，这项政策的可靠性与道德合法性由于其“双重标准”而受到损害。^⑥这种双重标准体现为：对弱小的与美国无战略关系的国

① “New York Times”, October 28, 1977.

② “The Wall Street Journal”, February 3, 1978.

③ David D. Newsom, *The Diplomacy of Human Rights*, p. 64.

④ Hans Kochler, *The Reagan Administration's Foreign Policy: Facts and Judgement of the International Tribunal*, International Progress Organization, p. 84, p. 448.

⑤ Lester H. Brune, *Chronological History of U. S. Foreign Relation*, p. 1191.

⑥ 同③.

家，采取人权与经援相联系的原则，而对与美国有战略关系的国家，如南朝鲜、菲律宾，即使人权成绩欠佳，也不削减经援。因此人们不得不对美国人权外交的真正目的表示怀疑，美好的人权口号再也无法掩盖美国国家利益的真正内容，外交政策中也就出现了两种矛盾着的卡特形象，大大削弱了人权外交的作用。鉴于这种情况，受到人权外交影响的拉美国家又纷纷指责美国干涉内政、侵犯主权、损害民族尊严。1977年2月，当万斯宣布由于人权问题削减向阿根廷的军援时，阿根廷当局指责这是对其内部事务的干涉^①，从而使问题更加复杂化。

尽管如此，卡特时期美国政府的第三世界政策还是取得了一定成绩。正是在卡特推行“人权外交”的大气候之下，美国终于签订了新巴拿马运河条约，促成了1979年埃以和平条约的签订，实现了中美建交，与英国一起力促结束南非对西南非洲的占领。^②

（二）1977年美巴条约

1. 美巴条约的历史背景

卡特政府特别注重改善与第三世界的关系，一个典型事例便是巴拿马运河条约的签订。为了签订与批准该法，卡特及其政府曾遇到相当大的国内阻力，并为此进行了不懈的努力。

1902年6月8日，美国国会通过的《斯普纳法案》规定，总统“以他所认为合理的条件，从哥伦比亚共和国取得属于该国领土的从加勒比通达太平洋，宽度不少于六英里的一狭长地区的永久控制权及使用和处理该地区的水道，并于其上开凿、修建、永久维修和维护一条运河的权利”。^③ 据此，在1903年11月18日，

^① David D. Newsom, *The Diplomacy of Human Rights*, p. 47.

^② Amos Yoder, *The Conduct of American Foreign Policy Since World War I*, p. 157

③ 参看《美国外交史》第1卷，第157页，上海人民出版社1979年版。

刚刚宣告成立的巴拿马共和国同美国在华盛顿签署了一项条约。条约的签署导致了贯穿中美洲地峡的巴拿马运河的修建，运河区将巴拿马共和国分成了两半。根据该条约第三条款规定：“合众国将一如它是这些土地和水域所在的领土上的主权者一样”，来行使条约所给予它的权利、权力和职权。美国仅在条约中同意一次付给巴拿马 1000 万美元，九年以后每年付 25 万美元的运河使用费。

巴拿马人一开始就对否定他们对其领土的一部分拥有主权一事深为不满。所以，当美国于 1904 年在运河区设立与营运和防务无关的邮政局和税务所时，巴拿马政府进行了质询。但是美国的一些人，甚至一些国会议员却坚持认为，由于巴拿马已在条约中给予美国对运河区的永久管辖权，巴拿马也就放弃了主权。这样，“在第二次世界大战之前，很少遇到过对老罗斯福时代造成的巴拿马运河的状况提出挑战，也几乎没有什么美国人对巴拿马人关于美国于 1903 年窃取运河以及在其领土上侵犯主权的意见予以特别关注”。^①

1964 年约翰逊总统执政期间，巴拿马学生坚持在运河区内一所中学悬挂巴拿马国旗，从而引发了一场激烈冲突，有 20 名巴拿马人遭枪杀，数百名受伤。巴拿马召集美洲国家组织紧急会议商议采取行动。面对巴拿马与美洲国家组织的反美斗争，以及巴拿马人关于“殖民主义”与“帝国主义”的不断指控，美国的外交政策机构开始认识到美国的巴拿马运河政策有损美国形象，对美国整个外交政策无益而有害，^② 因此着手考虑巴拿马运河问题。

但是，为了改善美巴关系而起始于约翰逊政府时期的美巴关于运河问题的谈判，在美国国内遭到了猛烈攻击。所以，尼克松总统和福特总统只能在政治上很谨慎地继续进行这种谈判。1976

^① J. Michael Hogan, *The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy*, South Illinois University Press 1986, p. 57.

年总统大选期间，美国国内就巴拿马运河问题展开了一场激烈的论战。美国国会议员和上层人士认为，运河区主权归美国所有是理所当然。有位著名的众议员声称，“若把运河区的主权交给巴拿马，其荒谬就好似我们为了索回 24 元钱而把纽约曼哈顿区交还给阿尔昆金印第安人”。^① 还有一位众议员则说：“运河区属于美国，就像纽约自由神像属于美国一样明确无误。”当时任加州州长的罗纳德·里根更指责福特政府面对巴拿马“独裁者”的“讹诈”，“像老鼠一样默不作声”。他反复强调的一句话是，“说起运河，是我们修建了它，为它花了钱，它是我们的，而且我们应该告诉他们，我们要保住它”^②。里根的立场对许多美国人具有吸引力，因为他过分简单化地将这个问题作为检验美国是否有力量和是否伟大而提出来。1975 年秋，38 名参议员提出一项决议案，与美国政府将在谈判桌上提出的条件针锋相对，反对签订任何新的条约，并表示强烈反对终止美国对运河区的主权。当时的民意测验也表明，美国公众强烈反对放弃对运河的控制。据统计，当时有 78% 的美国人反对放弃运河，仅有 8% 的人认为放弃运河是可以被接受的。^③

卡特正是在这样艰难的国内背景下着手解决巴拿马运河问题的。在 1976 年大选期间，卡特认为，美国应当继续同巴拿马人谈判，其法定主权是没有争议的，因为根据原条约规定，巴拿马保有这个主权，美国可以更平等地分担责任，而不是放弃对巴拿马运河的实际控制。^④ 当时美国一些智囊机构建议，巴拿马运河对美国已不再具有重大的战略利益，应通过谈判签署使巴拿马最终取得运河主权的新条约。

① “Congressional Record”, October 30, 1975, E. (补遗部分) 5713.

② J. Michael Hogan, *The Panama Canal in American Politics* p. 86.

③ Amos Yoder, *The Conduct of American Foreign Policy Since World War I*, p. 146.

④ 同前

卡特上台后在向国会发表的演说中曾指出，巴拿马运河问题的解决，“将显示本半球的意识形态，并为美国的经济和安全直接作出贡献”。^① 1977年1月5日，卡特新当选班子召开了国家安全委员会第一次非正式会议，作出了两项重要决定，其一就是应尽快采取行动缔结巴拿马运河条约。另一项是万斯应尽可能早在2月份就去中东。这样，巴拿马与中东就成了卡特政府最明确的初期工作重点。

美国政府的两名代表在卡特上任半个月后即奉命前往巴拿马城，就巴拿马运河问题同巴拿马共和国政府重开谈判。当时美国政府面临的形势是：第一，谈判对手旗帜鲜明，决心收回运河主权，巴拿马政府首脑、国民警卫队司令奥马尔·托里霍斯将军表示，在同美国进行的谈判中决不屈服。第二，1964年1月事件的13周年刚刚过去，巴拿马人民对美国政府在谈判中所持的长期拖延策略难以忍耐，群情激昂，美国驻运河区的一些军政官员感到，谈判如不能迅速达成协议，1964年那种声势浩大的反美事件可能重演。第三，巴拿马政府已在拉丁美洲进行了广泛的外交活动，拉丁美洲各国政府纷纷支持巴拿马收回运河主权的立场，此外，巴拿马政府还得到亚洲、非洲广大第三世界国家的同情和支持。可见，缔结新的巴拿马运河条约已到了刻不容缓的地步。

2. 美巴条约的签订

谈判恢复后，美巴之间的分歧主要集中在运河中立问题上。美方要求单独订立一项永久性的运河中立条约，使美国有权保护运河免遭外来威胁。而巴拿马方面则不想给美国留下任何可在今后进行干涉的借口。

经过一段时间僵持以后，巴拿马政府作出了让步。1977年8月10日双方达成协议。这样，巴拿马运河问题经过美巴双方13年

^① *Vital Speeches of the Day*, Vol. 44, No. 8, p. 229.

的共同努力，谈判终于成功。9月7日，在24个美洲国家首脑参加的仪式上，卡特和托里霍斯签署了巴拿马运河条约和巴拿马运河永久中立和营运条约及其附件和议定书。条约规定，废除1903年条约，取消美国永久占有运河区的特权，答应巴拿马于2000年收回运河的主权，从而“结束了美国对该运河75年的控制”。^①这样，作为美国政府新任总统，卡特迫于形势，改变了他本人在竞选期间关于“我决不放弃对巴拿马运河实际控制”的诺言^②。条约还规定，美国将成立一个巴拿马运河委员会来行使运河的管理权，美国政府的这一新设机构由五名美国人和四名巴拿马人组成，以取代原有的巴拿马运河公司和运河区政府。条约还规定增加巴拿马享有运河收入的份额，逐渐减少运河区美国雇员，立即取消运河区本身，并将与经营运河无关的所有土地交还巴拿马。中立条约则将运河规定为国际水道，无论在战时或平时永远保持中立，并对所有国家船只的和平通行一视同仁。在战时或非常时期，美国和巴拿马战舰有优先通行权。虽然在公元2000年以后巴拿马将保有防御基地和军事设施，但美国将保留与巴拿马共同维护运河中立地位的永久权利。条约签订后，巴拿马在当年10月举行公民投票，以2/3的多数批准了这两个条约。

但在美国方面，批准条约的进程不太顺利。盖洛普民意测验表明，只有37%的美国人支持新条约，而46.7%的人持反对态度。^③美国国会在批准和修改美巴新条约时，一连数月进行了国会历史以来持续时间最长的辩论。反对派的势力相当强大，特别是在参议院，要凑足批准条约所需的67票很不容易。他们所持的理由是：第一，美国有权继续占有巴拿马运河和运河区，不应当把

① Abba Eban, *The New Diplomacy: International Affairs in the Modern Age*, New York 1983, p. 69.

② J. Michael Hogan, *The Panama Canal in American Politics*, p. 83.

③ Robert A. Divine, *Since 1945: Politics and Diplomacy in Recent American History* New York 1985, p. 221.

它交给巴拿马。有些美国人只是出于所谓感情上的原因，把巴拿马运河视为美国的成就，并为之感到自豪，对于放弃这一宝贵财产的举动抱有抵触情绪。第二，为美国国防所必需。参议员杰西·赫尔姆斯表达了这一派人的一个共同观点：“我们的海军现在太小了，算不了一支两洋海军，显然，这条运河给我们的海军提供了重要的机动性，如果不管出于何种原因，这条运河被封闭，我们海军的这种机动性就丧失了。”因此，继续控制这条运河，“对我们的国防是至关重要的”。^① 第三，把运河交还给巴拿马，就等于是把它交给了苏联和古巴。第四，巴拿马人连自己都管不了，更不要说一条连结两大洋的国际水道，美国一旦放弃控制，两项新约并不能给运河提供足够的安全防御。

卡特总统发起了一场声势浩大的院外活动，努力说服美国人民放心：有了这两项新条约，美国的安全与贸易机会实际上将更有保障。对于美巴条约对美国的好处，卡特总统后来回忆道：“我们保持了在这一重要航道通航的足够控制权……并且同我们的巴拿马朋友和伙伴们重新建立了良好的关系……我们还表明了我们为了自己以及其他那些我们可能要批评的人在自由和人权方面应尽的义务。”^② 最后，参议院于1978年3月16日和4月18日分别批准了这两项新条约。两次票数都是68比32，比规定所需2/3仅多一票。卡特总统与托里霍斯将军于当年6月在巴拿马城会见，双方互换了条约批准书。

1977年美巴新条约的签订，首先是巴拿马人民反对美国控制，恢复领土主权持久斗争的成果，它使美国放弃了对运河区的永久占领权，并增加了所付租金。不过，卡特政府对第三世界国家的新认识和它在缔约过程中所采取的比其前任更为积极的态度，也对新条约的问世起了一定的作用。正因为如此，美巴矛盾

① 转引自南京大学历史系编：《美国对外关系》。

② 卡特，《保持信心》，第171页。

得以缓和，卡特政府在拉美各国赢得了好评。

(三) 埃以和平条约

1. 埃以和谈的背景

卡特政府外交政策中的第二个突破在中东。

自1973年10月第四次中东战争爆发后，美国就借调解战争之机拉拢埃及，开始执行所谓的“两只手”政策。基辛格国务卿开始了“分阶段解决”中东问题的穿梭外交。但是，基辛格在策划1975年西奈协定后，再未取得任何进展。

由于卡特上台后看到埃及方面的积极态度，认为中东局势出现了希望，于是把中东突破作为政府外交政策的一个重点，并抓住阿以和解这一关键。1977年2月万斯出访中东，先后对以色列、埃及、约旦、沙特阿拉伯和叙利亚进行了为时八天的访问。4月份，卡特邀请埃及总统萨达特访问美国。此后，卡特政府在以色列和埃及之间积极扮演“诚实的掮客”的角色，力促埃以和谈。

埃以和谈的直接背景是：从埃及方面说，在30年阿以对峙和四次中东战争中，埃及首当其冲，损失最大。据估计，埃及损失了400多亿美元，牺牲了10多万人。被以色列占领的西奈半岛有六万平方公里，有丰富的石油和许多稀有金属矿藏，被以色列开采掠走。埃及的经济发展本居于阿拉伯国家前列，由于沉重的军事负担，到70年代已落后了。人心厌战思和，尽管以色列多年的侵略扩张在埃及人民的感情上留下的伤痕，一时还难以消除。

以色列此时则是内外交困。它国土小，人口只有300多万，却长年保持16万军队，军费负担奇重，1975年军费占国民生产总值的32%，居世界第一。以色列在战争中消耗巨大，外债高达100多亿美元，税率极高，通货膨胀严重。人民负担沉重，普遍要求和平，统治集团内部出现分歧。在国际上以色列政府处境孤立。在此情况下，以色列政府力图从和谈中摆脱困境。

从美国方面说，近年来它感到苏联咄咄逼人的攻势日益威胁它在中东的利益。随着对中东石油的依赖日益加深，美国政府对影响这一地区稳定的阿以冲突格外关注，它还担心阿以敌对的加深，会导致苏联的进一步卷入。因此，卡特一方面表示要争取召开苏联所希望的中东问题日内瓦会议，另一方面又宣布美国将继续发挥中间人的作用。前者只不过是稳住苏联，后者才是美国中东政策的真意所在。美国希望埃及先走一步，然后争取巴勒斯坦人民的代表以及约旦、叙利亚参加和谈，逐步全面解决阿以问题。它表示愿付出 50 亿美元来援助埃以，作为“和平的代价”（给以色列 35 亿，埃及 18 亿美元），同时还劝西欧和日本也向埃及提供援助。美国还与埃以双方建立起武器供应和军事合作关系。从 70 年代中期以后，美国逐渐改变了过去单纯支持以色列的政策，力图改善同一些阿拉伯国家的关系，当然仍保持偏袒以色列的传统政策。

埃以和谈正是在上述各种因素的作用下促成的。

1977 年 5 月，以色列新总理梅纳赫姆·贝京上台，他的立场比其前任更加顽固，增加了美国促阿以和谈的努力的困难。但是到了 11 月，和谈出现了突破性的进展。一个历史事件震动了世界：贝京邀请萨达特访问以色列，并寻求通过直接谈判走上永久和平的道路。萨达特接受了邀请，到耶路撒冷开始了埃以间直接的和平谈判。在此之前，从来没有一位阿拉伯国家元首和一位以色列政府首脑进行过面对面的会谈。两位领导人结束谈判时，尽管还有猜疑，但都表现出了相互尊重。年底，贝京到开罗回访了萨达特。不过，除宣布双方“不再打仗”以外，没有取得任何积极成果。

2. 走向戴维营

埃以和平谈判进行了两年多，走过的道路是崎岖不平的。美国不仅起了撮合、调解的作用，而且直接参与了和谈，多次提出方案以打破僵局，保持和谈的势头，一直居于关键性地位。而苏

联虽多方图谋插手，却始终不得其门而入。

和谈开始后的九个多月中，由于埃以双方领导人的固执，多次谈判未取得实质性成果，和谈一度陷于僵局。卡特先后邀请了萨达特和贝京到戴维营会谈，再次从中斡旋。贝京继续坚持僵硬立场，卡特遂要求美国国会通过了向埃及、沙特阿拉伯和以色列供应军用飞机的一揽子方案，以向以色列施加压力。此举打破了美国对埃及历时 30 年的军火禁运，使贝京政府感到震惊。接着，卡特以个人威信为赌注下了最后一着棋：决定设法使萨达特和贝京一起到美国同卡特进行一次广泛的会谈，由他亲自调解。当时很少人认为有成功的希望，但又都想不出更好的办法。于是，万斯带着卡特分别写给萨达特和贝京的内容几乎一样的长信飞往中东。两位领导人都接受了邀请。

卡特本人及美国国务院、国防部及卡特总统的顾问们作了大量的准备工作。戴维营会谈于 9 月 5 日开始，为期两周。整个会谈是在极端保密中进行的，报界不得同三方代表团任何成员接触。三国领导人在谈判期间与外部世界隔绝。由于贝京拒绝接受以色列从整个约旦河西岸和加沙地带撤退的要求，会谈面临失败的威胁。卡特破釜沉舟，宣布 9 月 17 日为戴维营三国首脑会议的最后期限，到时如达不成协议，美国将甩手不管。与此同时，以色列国内爆发了抗议贝京顽固立场的强大群众示威运动。在这种双重压力之下，贝京终于作出了让步。

9 月 17 日晚，在美国总统、各部部长及 400 多名国会议员参加下，萨达特与贝京在白宫东厅签署了两项文件。一是《关于实现中东和平的纲要》，主要内容是：埃及、以色列、约旦和巴勒斯坦人民的代表应参加和平解决巴勒斯坦问题的各方面的谈判；在约旦河西岸和加沙地带建立自治机构，在五年过渡期通过谈判确立上述地区的最后地位。二是《关于签订埃以和平条约的纲要》，规定埃以双方保证不使用武力解决争端，在三个月内缔结和平条约，建立和平相处的正常关系，以色列武装部队撤出西奈。两项

文件都只涉及一些原则，许多具体问题尚待解决。这是一个重大成就，因为以色列与埃及同意在三个月内签订条约，萨达特同意与以色列单独订约，而不再坚持必须包括巴勒斯坦人和其它阿拉伯国家，贝京则同意放弃对西奈的控制。关于巴勒斯坦问题，中东和平纲要中故意用含糊的字眼提到约旦河西岸及加沙地带“自治当局”由居民“自由选举”。约旦河西岸和加沙地带的地位，在五年以内由以色列人、埃及人、约旦人以及其它地方当局谈判解决。

3. 埃以和约最终签订

同意签订埃以和平条约是一回事，而签约成功则是另一回事。戴维营协议以后，埃以美三方立即在白宫附近布莱尔大厦谈判埃以和约问题。按原计划埃以和约应在三个月内谈成，但是这两个国家间的矛盾斗争，并未由于9月17日框架性文件的签订而中止。

至1978年底，中东地区的和平看来仍很暗淡，不仅由于埃以和谈陷于僵局，而且伊朗地区也出现混乱，伊朗革命在整个穆斯林世界都有反应，对美以埃三方也产生了影响。在以后几个月中，埃以双方立场都有所倒退。萨达特在阿拉伯世界压力下，开始要求把和约与关于巴勒斯坦人确切地位的协定联系起来，以色列不同意，因为戴维营协议中没有此项内容。反之，贝京坚持在约旦河西岸建立以色列新居民点的做法，直接违反了最终由巴勒斯坦人那里实行自治的意愿，这当然又触怒了埃及。由于以色列作梗，谈判不久中断。三个月后，埃以美三国外长在戴维营恢复谈判，史称“第二轮戴维营谈判”，但少有进展。

1979年3月，卡特决定再次亲自出马，对中东进行穿梭外交。卡特在中东举行了一系列马拉松式会议，迫使以色列改变态度，从而解决了埃以谈判中所有悬而未决的问题。3月26日，萨达特与贝京在华盛顿白宫签署了《埃及以色列和平条约》，卡特总统也在和约上签字。三位领导人还签署了一致同意的备忘录。此外，萨

达特和贝京还在各方就巴勒斯坦问题进行谈判的联合信件上签了字。4月25日，埃以双方交换和约批准书，和约开始生效。

埃以和约基本上是以戴维营协议为基础，正文包括序言和九项条款，另有两个附件，即《关于双方关系的议定书》和《埃以和平条约军事附件》。它们的主要内容是：

(1) 埃以双方重申它们遵守在戴维营商定的中东和平纲要，深信埃以和约是谋求这个地区全面和平和谋求阿以冲突的一切方面得到解决的一个重要步骤。

(2) 双方宣布结束战争状态并建立和平局面。

(3) 以色列军队从交换条约批准书之日起，九个月内撤至阿里什至穆罕默德角以东一线，在三年内撤出整个西奈半岛。以军撤退后，埃以将在各自境内建立有限的军事力量区，并在边境建立联合国军和观察员驻扎的地区。

(4) 埃以将在以军完成第一阶段撤军后，建立正常的外交、经济和文化关系。

(5) 蒂朗海峡和亚喀巴湾为国际水道，以色列船只可自由通过苏伊士运河。

备忘录规定：双方同意本条约不能超越于其它条约和协议之上。联合信件指出，埃以双方在互换和约批准书之后一个月内，将就巴勒斯坦自治问题开始会谈，谈判在一年内完成，美国政府会充分参加各个阶段的谈判。

埃以和约签订后，以色列于5月25日撤出了西奈首府阿里什。1980年1月25日，以军完成了从西奈半岛2/3土地上的撤离工作，撤至阿里什至穆罕默德角以东一线。1月27日，埃以两国正式开放边界。2月26日，埃以双方大使分别向驻在国元首递交国书，两国实现了关系正常化。

这是30年来阿拉伯国家同以色列首次缔结和约。埃以长期敌对的格局开始改变，双方历时30年的敌对和战争状态结束，实现了关系正常化。埃以之间发生日... 埃及和以色列的... 减少了

但是，“卡特政府希望埃以和平会导致整个阿拉伯—以色列和解的计划却落空了”。^① 因为和约没有解决恢复巴勒斯坦人民的合法权利这个核心问题，因此离中东问题的全面解决还很遥远。尽管如此，此事对美国全球战略仍是一大收获。它不仅结束了埃以间的长期战争状态，更重要的是埃及从此成为美国在中东抗苏的另一重要支柱。埃及和以色列一共占有美国军援的 82%，整个双边经援的 42%，带有一个庞大的国际开发机构分支的美国驻开罗大使馆被认为是美国在世界上建立的最大的外交机构之一。^② 到 1980 年时，美国和埃及还举行了一系列联合军事演习。^③ 这是卡特的又一外交成就。

第三节 中美建交

（一）卡特政府初期的对华态度

尽管尼克松访华后开始了中美关系正常化进程，步子仍然是缓慢的。万斯也认为，“那次对话还不完整。美国仍然正式承认中华民国为中国的合法政府”，由于中美尚未建交，两国关系的深度与广度“仍然是有限的”。^④ 在建交问题上，经尼克松政府、福特政府，至卡特政府，在中国所要求的断交、撤军、废约——即同台湾断绝外交关系、从台湾和台湾海峡撤出美国军事力量、废除

^① Linda R. Killen, *The Soviet Union and the United States: A New Look at the Cold War*, Boston 1989, p. 135.

^② L. Carl Brown, *Centerstage: American Diplomacy Since World War I*, New York 1990, p. 213.

^③ Jerel A. Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, University of South Carolina Press 1987, p. 144.

美蒋共同防御条约这三点上，迄无多少进展。

卡特鉴于国际战略形势的发展变化，决定在其任内推进同中国的关系，并实现两国关系正常化。1977年2月卡特在白宫约见中华人民共和国驻华盛顿联络处主任黄镇。黄镇强调指出，中国人是有耐心的，只要美国准备执行几年前达成的协议，中国很愿意促进中美关系正常化。当卡特提出中国高级领导人访美问题时，黄镇声明，只要华盛顿还有台湾的大使，这件事就没有可能，因为中国在实现中美关系正常化方面的原则立场是明确的，美国必须做到断交、撤军、废约。

1977年4月30日，由布热津斯基与亨廷顿参加修改呈交总统的新政府外交文件，明确提出了1978年年末与中国关系正常化。^①但是卡特政府前期（1977年至1978年春）主要致力于与苏联缓和，将美苏关系置于中美关系之上。此时其注意力主要在争取国会支持SALT I、中东问题和巴拿马运河条约，卡特面临着保守势力对上述问题的不利反应，不敢触犯那些继续支持台湾的保守派参议员们，不可能再将争议很大的中美关系正常化问题提上日程。而到后期（从1978年春到1981年1月），由于苏联的攻势严重威胁着美国的利益，美国从战略上转而联华抗苏，开始积极推动中美关系正常化。

当时美国政界和舆论界一般都赞成与中国关系正常化，但拥护与台湾断交的还为数不多，另外也还有旧日国会内外的援蒋集团顽固反对与中国建交。尽管美国所有的外交政策专家，无论其党派，都赞成建立中美全面外交关系这一原则，但是对于怎样建立，意见却各不相同，关键性的障碍依然是尚未解决的台湾的地位问题，美国依然承认所谓的“中华民国”是它的一个盟国。^②

① 布热津斯基：《实力与原则》，第63页

② 〔美〕迈克尔·沙勒：《20世纪的美围与中国》，光明日报出版社1985年中译

卡特政府在经过最初阶段的摇摆不定之后，也决定采取以前已确定的立场，即要实现中美两国关系正常化，但必须是在获得北京关于统一台湾不使用武力，维持“台湾人的和平生活”的适当保证之后。就在原美国联合汽车工人工会主席伍德科克即将赴中国就任驻北京联络处主任之前，卡特还让万斯国务卿去会见台湾驻华盛顿“大使”，征求他的意见。8月22日，卡特派万斯来北京执行探索性使命，即探索两国关系正常化的条件。他提出中美关系正常化后须保证美国同台湾的贸易、投资、旅游、科学交流以及其他私人联系不受影响，并允许美国政府人员在非正式的安排下继续留在台湾。他还表示，美国政府将在适当时候发表声明，重申美国关心并有兴趣使中国人自己和平解决台湾问题，希望中国政府不发表反对美国政府声明的声明，不要强调武力解决问题。万斯带来的美国方面的方案，概括起来就是要中国保证不用武力解放台湾，把台湾与美国之间的“大使馆”降格为联络处，而让中美之间的联络处升格为正式外交使团，即“倒联络处方案”。

对此，美国舆论界也认为没有多少取得成功的机会。中国方面对此予以拒绝，并指出这是美国从原来立场上的倒退，要求美国从长远的政治和战略利益来考虑中美两国的关系问题。邓小平副总理会见万斯时指出：“如果要解决，干脆就是三条：废约、撤军、断交；为了照顾现实，我们还可以允许保持美台间非官方的民间往来；至于台湾同中国统一的问题，还是让中国人自己来解决。”^①

万斯访华虽然没有就中美关系正常化达成协议，但有助于卡特政府更好地理解中国对这一问题的坚定立场。1978年10月25日，邓小平在访日期间举行的记者招待会上再次指出，中美关系正常化是“大势所趋”，并重申正常化的三个条件。邓小平还明确

^① “当代中国外交”编委会：《当代中国外交》，中国社会科学出版社1987年，第

表示，中美关系正常化取决于卡特总统的决断，“要等候美国...考虑”。^①

卡特最初热衷于与苏联搞“缓和”，所以先派万斯访问莫斯科，再到北京进行试探。到1978年夏季，面对苏联在各地的积极扩张，卡特开始调整其全球战略，声称对苏联的看法发生了急剧的变化，终于在5月份派遣布热津斯基访华，并放弃了“倒联络处方案”。

（二）中美正式建交

布热津斯基是卡特政府中力主联华反苏的一个，是积极推动中美关系正常化的重要人物之一。他认为，“同中国发展关系可以用来向苏联表明，他们的自信是事与愿违的，而且也不是毫无代价的”，况且，“美中关系本身就具有长远的战略意义”，^②因此他主张在批准美苏SALT I之前实现中美关系正常化。

正是接受了布热津斯基的建议，卡特授权布热津斯基访华时向中国领导人表示，美中关系是美国全球政策的一个中心环节，美中两国具有某些共同利益和战略考虑，其中最重要的是反对任何国家谋求全球或地区霸权，美国决心对苏联扩充军备及利用代理人在全球进行的扩张活动作出坚定反应。他还要布热津斯基向中方表示，关于两国关系正常化问题，美国已下了决心，准备通过谈判消除正常化的一切障碍，接受中国方面关于关系正常化的三个基本条件。

布热津斯基于5月20日抵京，陪同前来的有国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿理查德·霍尔布鲁克、国家安全委员会主管中国事务的米歇尔·奥克森伯格等，并携带着美国宇航员从月球取回的月岩标本和卡特总统的亲笔信：“致华主席：特备月

^① 《人民日报》，1978年10月26日。

岩标本一份赠送给您和中国人民，作为我们共同追求更美好的未来的象征。吉米·卡特。”布热津斯基与中国领导人华国锋、邓小平、黄华举行了多次会谈，就中美关系正常化的一系列问题交换了意见。

早在4月30日，万斯在接受哥伦比亚广播公司电视台记者采访时指出，布热津斯基不是去谈判关系正常化问题，此行“是我们同中华人民共和国就全球性问题进行对话的一个重要的、持续的步骤”。布热津斯基到达北京的当天夜里，在中国外长黄华举行的欢迎晚宴上讲的一段话，在华盛顿、莫斯科及其它地方都引起了广泛注意。他说：“上海公报反映了我国要同中国友好的承诺，是基于共同关心的事项，而且是从长远的战略观点出发的，美国并不把它同中国的关系看作策略上的权宜之计。”他公开宣布：“美国总统希望同强大的中国有友好的关系，他决心同你们一道克服阻碍两国关系按上海公报完全正常化的剩余的障碍，在这个问题上，美国已拿定了主意。”^①这样，布热津斯基的中国之行，为中美双方就关系正常化进一步进行谈判铺平了道路。

卡特此时作出与中国建交的决策，首先是出于政治上、战略上的考虑：中国国内出现的一系列令人瞩目的发展使美国看到，中国可以在亚洲发挥一种积极的作用，布热津斯基显然是要利用更紧密的美中关系来抗衡苏联，这种共同安全利益是推动两国建交的原动力；其次是经济上的考虑：中国急于获得外国技术，重新唤起了美国要想获取一个重要市场的欲望，没有正常的外交关系（这是优惠贷款、关税和贸易协定的法律上的先决条件），则各家美国公司在与日本和西欧争夺中国市场时处于不利地位。所以在中国开始同日本、法国、英国和其它工业国家进行大量贸易之后，许多美国企业家，其中大多数是共和党人，极力要求政府同中国建立正常关系，并使美国有较好机会及早进入中国市场。

但是美国在台湾问题上仍不放弃“和平解决”的前提。副国务卿沃伦·克里斯托弗在参院外委会上说：“和平解决台湾问题是关系正常化结构中的一个基本的组成。”他还声称：“作为关系正常化的一个组成部分，中华人民共和国同意在这一重要问题上不与我们的立场发生抵触。”另一方面为了安抚台湾，美国国务院于1978年12月23日向台湾作了以下五项保证：第一，美国仍然认为台湾有“国际身份”或“国际人格”；第二，美没有承认中共对台有主权；第三，美继续在台湾保持外交以外的全面关系，乃是对台湾的“重要承认”；第四，美与台湾关系的基础，仍是原有58项条约（原有59项条约，这里指美台共同防御条约除外），将另以立法替代，只是作形式上的改变；第五，将以新的交流形式来取代原有外交代表机构。这就是卡特政府处理美中、美台关系的基本轮廓。

自布热津斯基访华后，中美双方通过多种渠道就关系正常化展开了谈判，整个建交谈判是在绝对保密之下进行的。在北京，美国驻中国联络处主任伍德科克在1978年夏被授予同中国人进行谈判的全权；在华盛顿，布热津斯基在绝密情况下，与中国使者（先是韩叙，以后是柴泽民）进行了十多次会谈。再一个层次的会谈是在卡特总统与中国联络处主任之间进行的。中方坚持的是撤军、废约、断交三条件，以及如何解决台湾问题是中国内政；美方坚持的是保持与台湾经济、文化关系，并要中方默认不以武力解决台湾问题。紧接着的是卡特及其顾问们之间的10月会议，与会者一致同意把1979年1月1日作为完全实现两国关系正常化的日期。美国能源部长施莱辛格在1978年10月24日率团访华期间声明，布热津斯基、万斯以及他的访华都“反映了卡特总统愿意遵守在上海公报的基础上实现关系正常化的诺言”。^①

经过曲折复杂的斗争，美国方面接受了中国有关台湾问题的

“断交、撤军、废约”三原则，双方关于解决台湾问题的立场接近了，中国也不再提“解放”台湾的口号，而是“统一”祖国。作为交换条件，美国谋求并得到了三个主要让步：第一，中国同意美台安全条约不于一夜之间废除，而是在1979年末法律生效期满时自然终止。所以建交公报中用了“终止”而不是“废除”字样。第二，中国默许美国在关系正常化时单方发表声明，表示台湾问题要和平解决的希望，而中国不给予正式反驳。第三，美国认为无论是出于国内还是国际的原因，它都不可能断绝对台湾的军火销售，但中国无法接受，结果两国同意保留分歧。不过，华盛顿同意在1979年不再承担任何向台北出售武器的新义务，虽然它与台湾的安全条约仍有效。

经过谈判，中美双方于1978年12月中旬就关系正常化达成了协议。12月16日上午（华盛顿时间12月15日晚上6时）中美双方同时在各自首都公布了中美建交联合公报，宣布两国自1979年1月1日起建立外交关系，并决定于1979年3月1日互派大使和建立大使馆。它宣告了上次世界大战结束以来国际关系中又一个重大历史转折的到来，由此，这两个曾经在战场上兵戎相见的大国终于正式结束了它们之间近30年的相互敌视与对抗，使两国关系正常化并逐渐走上健康发展的道路。

中美建交公报重申了1972年《上海公报》中双方一致同意的各项原则：美国政府“承认”^{*}中国的立场，台湾是中国的一部分，美国承认中华人民共和国政府是中国唯一合法的政府。在此范围内，美国人民将同台湾人民保持文化、商务和其它非官方关系。公报还特别重申了反对在亚太地区和世界上任何其它地区谋求霸权的原则。建交联合公报除重申上海公报原则外，再次强调了“双

* 美方在英文稿内坚持用《上海公报》上用过的“acknowledge”字样，实际是“认知”之意，并不等于法律上的承认。中方文稿则用“承认”。后来美国常有人在这

方都希望减少国际军事冲突的危险”，“任何一方都不应该在亚洲—太平洋地区以及世界上任何地区谋求霸权，每一方都反对任何国家或国家集团建立这种霸权的努力”^① 等等。

台湾问题曾经是阻碍中美两国实现关系正常化的关键问题，现在有关台湾问题的分歧，双方达成的妥协方案是：在发表中美建交联合公报的同一天，中美双方分别发表声明。中国政府发表的声明重申，中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府，台湾是中国的一部分；美方则声明从1979年1月1日起，结束与台湾的外交关系，美蒋共同防御条约也将在中美建交后一年，即按条约规定台湾官方得到通知后的一年内终止，美国声明要在四个月内撤出全部驻台军事人员，今后美国人民和台湾人民在没有外交关系的情况下将保持商务、文化和其它关系。双方特别关心台湾问题能否以和平方式解决，中国政府的声明中强调，解决台湾回归祖国完成国家统一的方式，完全是中国的内政问题；美国政府的声明则指出，美国继续关心台湾问题的和平解决，并期望台湾问题将由中国人自己和平地加以解决。美国在谈判中曾提到在关系正常化后，美方将继续有限度地向台湾出售防御性的武器，中方坚决反对，这样，关于售台武器问题双方相持不下，最后保留下来。中国政府的声明对此表示坚决不能同意，华国锋在当时的记者招待会上表示，中美两国在这个问题上“有不同的观点，有分歧，但我们还是达成了公报”。^② 尽管中国不能同意这种交易，但美国这一政策不会妨碍两国的全面关系。

1979年1月1日，华国锋总理和邓小平副总理分别致电卡特总统，黄华外长致电万斯国务卿，卡特总统分别致电华国锋和邓小平，万斯致电黄华，互相祝贺中美两国建立外交关系。华国锋的贺电说，两国建交不仅符合中美两国人民的根本利益，而且将

^① 《人民日报》1978年12月17日。

对国际形势产生有利的影响。卡特总统的贺电指出，这一具有历史意义的和解行动将有益于世界和平事业。

1979年1月15日，卡特总统提名伍德科克为首任驻华大使，参议院2月26日批准了这一任命。3月1日，中华人民共和国驻美大使馆和美利坚合众国驻华大使馆如期分别在华盛顿和北京举行建馆仪式。

中美建交除有利于美国抗衡苏联外，卡特总统在华盛顿向全国发表电视讲话中还指出：“有了中国这个朋友，还会有个很有意思的潜在的好处，那就是它能悄悄地改变我们本来很难与之打交道的第三世界国家的态度……中国在某些发展中国家的信誉非常好；我们把同中国的合作看作是促进和平和加深美国同这些国家之间相互了解的一个途径。”^①

（三）邓小平副总理访美

就在卡特总统宣布中美关系正常化的日子里，在美国发生了两件事：一是可口可乐公司宣布该公司将从1979年1月起进入中国市场，这是1949年以来首次打入中国市场的美国消费品；同一周美国《时代》周刊在封面上把邓小平列为“当年伟人”，邓小平是第一位获得这一荣誉称号的中华人民共和国公民。

中美正式建交后，中国国务院副总理邓小平和夫人应卡特总统和夫人的邀请于1979年1月28日至2月5日在美国进行正式访问。卡特总统在欢迎邓副总理的盛大国宴上发表讲话说：“我们进入这种新的关系不是为了短期的利益，我们对一个由多样化的和独立的国家组成的世界共同体负有长期的义务。我们相信，一个强大而稳固的中国将在这个共同体中起一种合作的作用。”邓副

总理说：“中美关系史上一个新的时代开始了。”^①他还强调，尽管两国社会制度和意识形态不同，两国人民的利益和世界和平的利益，要求我们从国际形势的全局、用长远的战略观点来看待两国关系。

邓小平在访美期间，同卡特总统就两国关系，维护国际和平、安全和稳定等一系列问题，进行了广泛而坦率的会谈，并分别代表中美两国政府签署了科技合作协定和文化协定。根据为期五年的科技合作协定，中国和美国将在平等、互惠和互利的基础上，在农业、能源、空间、卫生、环境、地学、机械等科技领域以及管理、教育和人员交流等方面进行合作。双方鼓励中美两国政府机构、大学以及其它组织和机构之间的联系和合作，并且提供方便。中美将立即简化双方人员和设备的入境和出境手续。这项协定规定，中美两国将成立科学和技术合作联合委员会，这个委员会将每年轮流在两国举行一次会议。

陪同邓小平访问的方毅副总理与美国能源部长施莱辛格签署了两国在高能物理方面合作的协议，与卡特总统的科学顾问普雷斯签署了两国在教育、农业、空间方面合作的谅解的换文，将此作为履行刚签订的科技合作协定的特别协议的一部分。黄华外长和万斯国务卿签署了关于建立领事关系和互设总领事馆的协议。

这是这次中美高级会谈的第一批具体成果，这些协议意义重大。很快，美国就在上海和广州开设了领事馆，中国也将在休斯敦和旧金山开设领事馆。数百名美国学生要来中国学习，数百名中国学生也将很快到美国进修。这些协议使中美两国科学技术合作的规模大为扩大，步伐大为加快。作为发展两国文化交流的步骤之一，美国波士顿交响乐团在同年3月访问了中国。

2月1日，中美双方正式发表联合新闻公报，公报说：“双方回顾了国际形势，一致认为双方在许多方面有共同的利害关系和

相似的观点，双方也讨论了彼此看法有所不同的方面，双方重申反对任何国家和国家集团谋求霸权或支配别国，决心为维护国际和平、安全和民族独立做出贡献。”^①

这次访美是建交以后两国政府之间首次在最高一级水平上开始会谈，是中华人民共和国成立后中国领导人第一次访问美国，也是作为1972年尼克松总统和1975年福特总统访华的回访。这次举世瞩目的访问，对于进一步交换中美双方领导人对国际问题的看法，发展双方的关系，商定共同点缩小分歧点，收到了良好的效果和巨大成果。

70年代初开始的中美关系正常化进程，以建交而告一段落。从此中美两国关系开始进入了一个新阶段，并出现了更为广阔的发展前景。中美两国政府和领导人在重建和发展中美关系的过程中，从一开始就把主要注意力集中在维护国际和平、安全和稳定的世界全局性问题上。建交后中美在安全领域中的合作也有了进一步发展。邓小平在访美时曾谈到由美国、西欧、日本同中国联合起来反对苏联的霸权主义的问题，并就中国即将发起的对越自卫反击战问题，同卡特总统进行了磋商。中越战争打响之后，美国于2月7日通过美苏热线电话告诫苏联，不要采取任何可能恶化目前局势的行动。不久，卡特又写信给勃列日涅夫，表示苏联如对中国采取军事行动，美国将重新估价其在远东的安全地位，并在军事上作出反应。同时，美国在联合国坚持，必须把中国从越南撤军同越南从柬埔寨撤军联系起来。

（四）蒙代尔副总统访华

中国的领土完整和独立对美国的利益极端重要这一思想，早在70年代初就已在美国出现，正式表述这种新路线的则是美国副

^① 《人民日报》，1979年9月9日。

总统沃尔特·蒙代尔。1979年8月25日至9月1日，蒙代尔和夫人应中国政府邀请对中国进行了为期七天的正式访问。这是中美建交后来华访问的美国最高领导人。蒙代尔会见了华国锋总理，与邓小平副总理就两国经济贸易、科学技术和民航合作等方面的问题，以及双方共同关心的国际问题举行了两次会谈，并签署了中美两国政府1980年和1981年文化交流执行计划和中美两国政府水力发电与有关的水资源利用合作协议书。8月27日，蒙代尔在北京大学发表了公开演讲。他在演讲中说：“美国正在加强同中国的关系，它这样做不仅出自诚挚的感情，也不仅是出于自然的好奇心，而是为了坚持原则和追求自己的利益。这两者的结合是所有现代国家建立和维持成熟关系的推动力。”他重申，一个强大而巩固的中国是美国的利益所在，“任何试图在国际事务中削弱或孤立中国的国家，其立场便与美国的利益相抵触”。^①他说，为此美国政府正在采取重要步骤以推进两国之间的经济关系：（1）卡特总统将在年底以前把两国之间签订的包括给中国最惠国待遇条款的贸易协定提交美国国会审批；（2）美国政府机构准备用补偿安排的方式协助中国发展水力发电；（3）在具体项目上，美国准备让进出口银行在五年内按逐项确定的办法向中国提供总数为20亿美元的贷款；（4）卡特总统将在今年内寻求国会授权他通过提供私人海外投资公司的担保和保险的办法，鼓励美国企业界向中国投资。

1979年内，中国访问美国的政府高级官员还有康世恩副总理、石油部长宋振明、冶金部长唐克、财政部长张劲夫、外贸部长李强等。美国政府高级官员访华的有财政部长布卢门撒尔、商务部长克雷普斯、卫生、教育和福利部长卡利法诺以及国家航空和航天局长弗罗施等。1979年9月17日至22日，美国前总统尼

^① Samuel S. Kim, ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy in the*

克松第三次访华。美国参众两院议员也相继访华。两国地方政府间的联系发展迅速。1979年，中美两国在经济、文化、科技等方面的交往也有很大发展。中美两国之间就贸易、文化、科技、资产、领事关系等问题签订了15项协定和议定书。5月份美国商务部长访华时，于14日草签了中美贸易关系协定，中美两国政府于7月7日在北京正式签署，该协定（包含相互给予最惠国待遇）于1980年2月1日正式生效。美国一些公司同中方合作，已开始在中国的南海、黄海海域勘探石油资源，两国间还成立了中美联合科技委员会和中美联合经济委员会。两国学者、科学家的互访也有增加。1980年9月，薄一波副总理同卡特总统在华盛顿签署了中美民航协定、中美海运协定和中美纺织品协议。

中美之间在安全问题上的一致性，自然需要在双边军事关系上采取相应的步骤。第一个成果就是1980年在新疆建立一个由美国提供设备、中国人员操作的联合监听站，但是卡特政府仍不愿对中国出售武器。1979年12月苏军入侵阿富汗后，卡特政府的立场开始转变。应中国国务院副总理兼国防部长徐向前的邀请，1980年1月5日至13日美国国防部长布朗访华，这是自1949年以来美国第一位国防部长访华，也是中美两国军事领导人进行的第一次正式交往。布朗访华时指出：两国共同战略目标领域越来越多，希望扩大和加深美中两国全球战略关系。布朗访华反映了美国国内一种越来越强烈的看法，即一个军事上强大的中国是符合美国利益的，美国应加强同中国的军事合作，以提高中国军队抵御苏联入侵的能力。布朗访华取得了重要成果，双方在苏军入侵阿富汗的问题上取得了一致看法，并讨论了美国向中国出售非杀伤性军事装备的问题。布朗宣布美国准备在逐项审查的基础上，对华出售“非杀伤性”装备，包括直升机、早期警戒雷达系统及卫星地面站等等。布朗从北京向华盛顿发回报告称，这次访华“使我

们在同中国建立战略关系方面迈出了重要的一步”。^① 布朗访华标志着中美两国军事技术合作关系正式形成。

在此之后，中美两军之间的交往逐渐形成一个高潮。以刘华清副总长为首的中国军事代表团很快访美。1980年4月美国商务部重新作了规定，把对中国出口从“Y”类（华沙条约国一类）变为“P”类，从而扩大了可对中国出口的商品范围，特别是允许中国购买运输机、远程通信装备和军用直升机之类的敏感装备。作为对布朗访华的回访，5月25日至6月6日，中国副总理兼军委秘书长耿飚率团访美，双方就战略问题和美国出售装备、技术的必要性、可能性以及限度等，广泛地交换了意见。1980年7月，美国商务部决定进一步放宽发放对华出口许可证，美国在9月份批准了出口400多项可作军事支援装备之用的先进技术项目。1980年年底，美国国防部宣布，正式批准向中国出售包括防空雷达、运输直升机、车辆及电子检测设备在内的辅助性军用装备。

（五）《与台湾关系法》

卡特政府曾表示，将“调整”美国的法律和规章，以便根据中美关系正常化后的新情况，处理美台间的商务、文化和其它非官方关系。^②

中美建交是在国会休会期间达成协议的，并且整个谈判极端保密，因此消息公布后引起国会极大不满。一是国会认为总统越过了国会，违反了国会历年来通过的多项决议，即凡在对华政策上有所改变必须经国会讨论；一是亲台派乘机大肆活动，企图否定或修改建交公报的精神实质。1978年12月22日，戈德华特等国会议员还向美国地方法院对卡特总统提出起诉，声称卡特终止

^① 布热津斯基：《实力与原则》，第480页。

美台“共同防御条约”的决定违反宪法。

另外，美国与台湾关系改变为“非官方”性质，在美国国内法律上确需进行某种调整。于是，卡特政府于1979年1月26日向美国国会提出了《与台湾关系法》草案。

该草案以及美国政府高级官员就该草案向国会所作的说明包含有某些背离中美建交协议的内容。在国会讨论过程中，虽然议员们一般不反对中美建交，认为这符合美国的利益，但不少人攻击卡特政府在实现中美关系正常化时对中国“让步太多”，力图在《与台湾关系法》中添上一些违反《中美建交联合公报》的修正案，使美国在台湾问题上的立场倒退。他们的建议主要围绕着下述两大问题：

一是终止美台《共同防御条约》后所谓“保证台湾安全”的问题。卡特政府提出的草案没有这方面的规定，国会中有许多人认为这是草案的“一大缺陷”。不少议员主张美国应明确承担“保卫台湾免受大陆中国攻击”的义务，有些议员甚至要求把美台《共同防御条约》的某些条款原样搬进《与台湾关系法》。这些议员或主张明文规定中国如果对台湾使用武力，美国就立即撤销对中国的承认乃至中断同中国的经济往来；或要求美国政府向中国政府索取不以武力进攻台湾的保证；或建议在美国继续向台湾出售武器的条款中，注明要包括最先进的军事装备，等等。多数议员虽然不同意这类过于露骨的做法，但也认为卡特仅仅在中美建交时发表一个声明，表示美国“继续关心台湾问题的和平解决”是不够的，必须在《与台湾关系法》中规定一些“保证台湾安全”的条款。只有极少数议员指出 美国一面同中国建立了新的关系，终止了美台《共同防御条约》，另一方面又表示不能容忍中国对台湾使用武力，这是自相矛盾的。美国国会当时在这个问题上所进行的辩论，主要不是应该不应该在《与台湾关系法》中加进“保证台湾安全”的条款，而是美国在这方面所承担的义务，

“究竟要强烈到什么程度，正式到什么程度”。^①

二是美台间互设的办事机构的性质问题，实际上也就是美台关系的性质问题。卡特政府原来向国会建议，为了处理美国人民和台湾人民间的非官方关系，美国将在台湾设立“美国在台湾协会”，它在法律上是一个民间性质的团体，台湾也在美国设立类似的机构，即“北美事务协调委员会”。但在国会讨论过程中，不少议员要公开赋予这些机构以官方性质。有的主张“美国在台湾协会”的负责人的任命，应该像美国政府高级官员和驻外使节的任命一样，征求参议院的同意。有的主张，“美国在台湾协会”的工作人员应该列在美国政府工作人员的工资名册上。有的主张给“北美事务协调委员会”的工作人员以外交官所享受的全部外交特权和豁免，有相当多的议员主张在美国和台湾之间互设“联络处”，如同中美建交之前一段时期内美国和中国互设“联络处”那样。

这样，美国国会在制订《与台湾关系法》时居于支配地位的指导思想，不是如何通过《与台湾关系法》来贯彻美国刚同中国签署的《中美建交联合公报》的各项基本原则，而是如何利用《与台湾关系法》来部分抵销和否定那些原则。

卡特总统对于国会中所出现的那些最露骨、最明目张胆地违反《中美建交联合公报》的建议，曾一再表示反对，有时甚至威胁要使用否决权；政府方面坚持两点，一是不能恢复“倒联络处方案”，一是不能照搬“共同防御条约”条款。为此，卡特政府进行了大量的游说，并诉诸党派利益，请出民主党议会党团领袖说服有关议员：卡特总统正在中东进行重要外交活动，不能在中国问题上引发危机，损害他的威信，这样对本届政府不利。国会两院经两个月左右的讨论，于3月28日和29日先后通过了这一法案最后妥协的文本，卡特总统于4月10日签署生效。投反对票者

^① 美国《国会季刊年度报告》1970年3月10日，第402页

主要是极端亲台派，认为该法维护台湾利益不够。

事实上，《与台湾关系法》仍包含许多实质上违背“中美建交公报”精神的内容，成为以后中美关系中一个长期争议的问题。该“法”称，鉴于美国已于1979年1月1日结束了与“中华民国”的台湾治理当局的政府关系，国会认为有必要制定本法，以帮助维护西太平洋的和平、安全和稳定，并重申美国的政策是，继续与台湾保持密切的商务、文化关系，限定中国人民解决台湾问题的方式为排除武力，“将通过和平方式”，向台湾继续提供武器装备，除《共同防御条约》外，与台湾的其它一大批“协定”、“条约”继续有效，等等。

《与台湾关系法》在实质上主要在以下两个方面违背中美建交协议：

第一是关于“安全”的条款干涉中国内政。该“法”宣称：“美国决定同中华人民共和国建立外交关系，是基于台湾的前途将通过和平方式决定这样的愿望。”^① 该“法”第二条（乙）款（四）项规定，美国“认为以非和平方式包括抵制或禁运来决定台湾前途的任何努力，都是对西太平洋地区的和平和安全的威胁，并为美国严重关切之事”。第二条和第三条还规定：美国要“保持抵御可能危及台湾人民的安全或社会、经济制度的任何诉诸武力的行为或其它强制形式的能力”；遇到这类“危险”时，美国总统和国会“应依照宪法程序决定美国应付任何这类危险的适当行动”；美国要继续向台湾提供“防御性”武器。^② 在措词上，最后通过的文本已比原来某些议员提出的修正案调子降低了，措词中的美国“严重关切之事”，主要是坚持了美国不承担“保卫”台湾的义务，却随时有进行干涉的权利，售台武器的需要也由美国决定，而不是由台湾当局决定。总之一切主动权在美国手中。

① 冬梅编：《中美关系资料选编》，时事出版社1982年，第163页。

② 引自冬梅：《中美关系资料选编》，第163—164页。

第二是关于台湾的地位问题。实际上该“法”是把台湾视为一个独立的政治实体，与“国家”并提。该“法”第四条（甲）款规定：“美国法律适用于台湾应与1979年1月1日以前相同。”（乙）款（一）项规定：“凡美国法律提及或涉及外国和其它民族、国家、政府或类似实体时，上述各词含义中应包括台湾，此类法律亦应适用于台湾。”同款（二）项对办理交易和其它往来作了同样规定。同条（丁）款则声明：“本法的任何内容不得解释为支持把台湾从任何国际金融机构或任何其它国际组织中排斥或驱逐出去的依据。”^①而且，除此之外，该法第12条规定，美国可以通过“美国在台湾协会”这样一个“非营利性团体”同台湾当局缔结新的协定，这些协定需经美国国会“审查和批准”，如同美国政府自己所缔结的一样，某些协定甚至可以是保密的。同条要求美国国务卿每六个月向众院议长和参院外交委员会报告美台经济关系情况。第10条说，在台湾给“美国在台湾协会”及其有关人员以特权和豁免权的情况下，“授权总统给予台湾机构及其有关人员为有效执行其职务所必需的特权和豁免。”^②

此外，它还规定中美正式建交不得影响在此之前台湾在美所拥有的各种财产。该法第四条（乙）款（三）项规定，台湾当局在美国的“各种有形和无形的财产和其它有价值的东西的所有权或其它权利或利益”，包括“使馆”等外交财产在内，不因美台断交而受影响。

该“法”还有一条表示“维护并促进全体台湾人民的人权是美国的目標”，^③这是针对国民党当局的，也是民主党某些人士鼓吹“自决”论的依据。

当《与台湾关系法》尚在美国国会进行讨论时，中国驻美国

① 《中美关系资料选编》，第166页。

② 同上，第166—167页。

③ 同上，第164页。

大使柴泽民就在 1979 年 3 月 3 日奉命向万斯国务卿转达口信说，中国方面不能同意任何干涉中国内政，使美台关系带有某种官方性质及变相地保持美台《共同防御条约》的立法条款。中国外长黄华于 1979 年 3 月 16 日约见美国驻华大使伍德科克，代表中国政府向美国政府指出，该“法”在一系列问题上违反两国建交时双方同意的原则及美方的承诺，如果该“法”获得通过并由总统签署生效，就会对中美两国刚刚建立的新关系产生有害的影响。4 月 19 日，邓小平副总理接见美国参议院外委会访华团时指出，中国对美国国会通过的《与台湾关系法》是不满意的。4 月 28 日，中国外交部正式照会美国政府，再次表明中国政府反对按照《与台湾关系法》来处理美台关系。《与台湾关系法》对中美关系的顺利发展，确实起着干扰和破坏作用，成为发展中美关系的障碍。《与台湾关系法》和售台武器问题作为中美关系中的一颗不定时炸弹而遗留下来，成为日后中美双方发生冲突与纠纷的主要根源。

第四节 伊朗人质危机及“卡特主义”问世

（一）伊朗人质危机的由来

自 1953 年美国中央情报局在伊朗策动推翻摩萨台的政变、把国王扶回孔雀宝座后，伊朗就成为美国在中东的重要据点。伊朗国王成为美国的一个亲密合作者。美国依靠伊朗来维持波斯湾的稳定，而伊朗国王则要利用美国的支持来加强自身的力量，尤其是军事力量，以称霸波斯湾。尽管伊朗军事力量的增长使它在该地区的作用日显重要，国王在美伊关系中的主动性也有所增强，但是，美伊特殊关系的发展，长期以来使国王对美国具有依附性。

巴列维国王与美国共和党政府的关系一向比与民主党政府的

关系融洽。1953年王位失而复得是在艾森豪威尔任内，巴列维与尼克松和福特政府有特殊关系，尼克松与福特都对他颇为推崇。而民主党总统肯尼迪当政时，美伊关系曾经历了一段波折，因为肯尼迪要国王裁减军队，把注意力转移到国家的社会经济发展上来。卡特在竞选时高喊“人权”，他如当选对实行专制统治的伊朗国王将是一个打击。伊朗驻伦敦大使在8月8日的日记中写道：“国王担心卡特具有肯尼迪式的要求，因此更希望福特再次当选。”^①

卡特总统上台后果然以“人权”压伊朗放宽政策。巴列维国王为呼应美国的政策，在皇室、高级官员和“民族复兴党”领导人的支持下，发动了一场运动，宣传伊朗的“人权”观念。具有讽刺意义的是，正是卡特1977年初发表的人权声明，促使国王稍微放松了对反对派的镇压。同时，反对派在卡特声明的鼓舞下，成立了一个“维护人权与自由委员会”，这个委员会不久就成为要求进行根本改革的中心。由于镇压有所减轻，群众对国王的政权普遍怀有的失望情绪公开表达出来，并有所发展。这种失望情绪一旦公开化了，便发展成为难以遏制的民主运动。

伊朗此时民主运动发展的另一个原因是经济现代化的有力推动。

国内的不断压力以及华盛顿的冷落态度使国王意识到，仅仅是口头上的表示并不能满足人心，还必须采取一些象征性的措施。1977年7月伊朗议会接受了一项修改军事诉讼法的议案，对政治犯的条件略有改善；8月辞退了首相胡韦达，由贾姆希德·阿穆泽加尔代替；恢复了三个机构，其职能是检查政策实施情况、民族复兴党是否接受公开批评，以及改组内阁后的状况。然而这些措施远不能满足人心，1977年下半年伊朗内部的骚乱开始扩大，学生罢课增多，一些院校已被迫停课。

^① Gary Sick, *All Fall Down: America's Tragic Encounter With Iran*, New York

在这种形势下，国王感到有必要访问美国，他急于摸清华盛顿的态度，要求卡特政府作出支持伊朗的保证，以便放开手脚处理伊朗内务。

1977年11月中旬，伊朗国王访美，得到了美国政府支持的明确保证。卡特向他保证完全支持两国发展了30多年的特殊关系，承诺将进一步加强双方的联系，强调双方在波斯湾和全球范围内利益的广泛一致性，对伊朗为达到双方的共同目标而作出的努力表示赞赏，重申国王统治下的一个强大、稳定、进步的伊朗的重要性，美国将继续奉行在经济和社会发展计划方面与伊朗合作、满足伊朗安全需要的政策。^①当年年底，卡特结束波兰的访问后到达德黑兰，在新年祝酒会上再次称赞伊朗由于国王的伟大领导，是“世界上一个多事地区中的一个稳定的小岛”。^②

从此以后，卡特政府不再关心伊朗的“人权”问题。而此时伊朗国内一股强大的反政府暗流正在形成，并非像卡特所说的那么“稳定”。伊朗国王在得到美国支持的保证后，更加有恃无恐，当国内出现动乱时，多次采取了血腥镇压的手段。此时卡特不仅不提伊朗的“人权”问题，而且几次表示支持国王的统治。整个1978年，美国政策唯一的目的似乎是寻找各种办法来帮助巴列维国王存在下去。美国政府用船给伊朗运去燃料，帮助军队对付石油工人的罢工，在危机期间，布热津斯基也不断与国王及国王最亲密的顾问们保持接触，给他们出主意以及给予道义上的支持。^③

美伊关系的一个主要内容是军事关系，美国的军事援助和武器出售是维系美伊亲密关系的一条重要纽带。尽管卡特在竞选中和就任总统后，多次强调要与其盟国一道限制武器的外流，但是

① Yonah Alexander and Allan Nanes, *The United States and Iran: A Documentary History*, p. 448.

② Abba Eban, *The New Diplomacy*, p. 68.

③ 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

由于卡特仍然需要伊朗“成为波斯湾这一关键地区强大、可信、友好的盟国”，^① 维持波斯湾的稳定，遏制苏联，所以实际上美国对伊朗出售武器的政策依然如故。1977年5月万斯出访德黑兰，并通知国王，美国将尊重全部现有武器出售条约合同，并准备向伊朗出售空中警报与操纵系统飞机。^② 在卡特执政的头三年里，美国向伊朗出售武器的数额不仅没有减少，反而大大增加了。1977年美国向伊朗出售武器的协定额为27.6亿美元，移交额为24.16多亿美元，达历史最高纪录。1978年伊朗爆发革命，反美情绪急剧增长，美国对伊朗的武器出口几乎没有受到多少影响。同年3月，伊朗国王还迫不及待地执行价值五亿美元以上的大规模的海军扩建计划，而卡特直到7月份还批准出售六亿美元的美式武器。有趣的是，1979年初国王出走国外，伊朗革命取得成功后，美国武器装备仍源源不断地流向伊朗，全年的美国武器移交额仍保持在14亿美元以上。^③ 推行军火外交是美国中东政策的一个特点，美国持续不断大规模地向伊朗出售武器，一方面增强了国王对美国的依赖，另一方面也助长了他称霸波斯湾的野心，并强化了他对国内革命运动的镇压，引起了伊朗人民强烈的反美情绪。

卡特自从在1977年底的新年祝酒会上给伊朗下了“稳定的小岛”评语后，就没有对伊朗局势给以足够的重视，直到伊朗局势急剧恶化，才回过头来关心伊朗问题。正如美国学者巴里·鲁宾所说，“戴维营会谈耗尽了美国决策人的注意力，而这个时刻正需要他们了解伊朗革命形势发展的重要性”。^④

1977年的伊朗已是山雨欲来。1978年革命风暴席卷全国上

① Gary Sick, *All Fall Down*, p. 28.

② 同上。

③ R. K. Ramazani, *The United States and Iran*, p. 84.

④ Barry Rubin, "U. S. Policy on the Middle East in the Period Since Camp David", *The Middle East Since Camp David*, Westview Special Studies on the Middle East, Boulder, Westview Press 1984, p. 59.

下，伊朗国王的统治岌岌可危。当美国明显看出国王注定要失败之后，它就开始笼络国王所任命的、基本上作为国王代理人的巴赫蒂亚尔总理，并帮助国王安全地离开伊朗，希望以此来左右伊朗的革命。但是，巴赫蒂亚尔也迅速被推翻，美国在伊朗的势力急剧下降。正当埃以和约签订时，伊朗已发生了翻天覆地的变化。1979年2月，流亡国外的伊朗宗教领袖阿亚图拉·霍梅尼回国，领导了一场伊斯兰革命，4月1日“伊斯兰共和国”宣布成立，巴列维王朝被彻底推翻。

在如何对待伊朗国王的问题上，美国政府内早就有不同意见，革命到来之后，不同观点之争更趋激烈。卡特总统左右摇摆，没有能统一决策圈内的各种思想，制订出连贯而有效的伊朗问题对策。以布热津斯基为代表的一派认为，伊朗的战略位置对美国是非常重要的：“在一个对我们异常重要的地区，社会和政治结构的脆弱性受到分崩离析的威胁……由此产生的政治混乱很可能被仇视我们的利益和同情我们的敌人的国家所利用，使整个西方面临一场重大挑战。”^①他主张不论国王采取什么措施，美国都应坚决支持，认为伊朗的动乱是能够控制的。为挽救国王，美国可以采取必要的军事行动。而以万斯为代表的一派则认为对伊朗的政策应留有退路。两人的观点相持不下，卡特本人动摇于二者之间。在1978年11月之前，他一直把伊朗问题简单化，认为只要国王实行一点“人权”、“民主”、“自由”，伊朗出现的问题就可迎刃而解；他曾多次表示美国坚决支持国王的统治。但是当伊朗实行军人统治后，伊朗局势非但没有好转反而恶化，总统的调子开始有所变化，摆出姿态作两手准备，以防止国王倒台后美国无退路可走。他在答记者问时说，“我们不干涉伊朗内政”，国王能否继续存在下去应由“那个国家的人民作出决定”。^②

① “New York Times”，December 28, 1978.

② Yonah Alexander and Allan Nanes, *The United States and Iran*, p. 463.

伊朗的情况很复杂。一方面社会经过 30 多年的演变，封建君主专制的上层建筑已经与逐渐资本主义化的经济基础产生激烈矛盾。专制已经成为社会革命的矛头所向，人们把一切社会弊病与不满情绪都归根于国王的统治。同时，宗教势力又十分强大，国王长期压制宗教力量，其结果是造成了以宗教为号召的全社会的反国王运动。霍梅尼利用了这一次自发性革命，重返伊朗建立起了中世纪政教合一式的政权。伊朗国王倒台后，美伊关系滑向危机的边缘。

（二）人质危机和美国的努力

霍梅尼领导伊朗人民推翻了巴列维国王的统治、成立伊斯兰共和国后，十分仇恨美国对伊朗前国王的支持，他对 1953 年“巴列维国王复位”这一历史教训记忆犹新，对美国一直抱有戒心。美国国务院伊朗科科长 1979 年 10 月赴德黑兰，私下与伊朗临时政府的官员们及伊朗宗教界人士进行广泛接触，这引起霍梅尼和伊朗当局的疑虑。接着，美国不顾伊朗当局的抗议，于 10 月 22 日让前国王赴美治病，就更加深了伊朗方面的疑虑。10 月 29 日霍梅尼在库姆市发表演说，宣称“美国在伊朗的统治是我们一切不幸的根源”，谴责美国支持巴列维国王，说伊朗人民将予以回击，从而掀起了反美浪潮。

1979 年 11 月 4 日上午，一大群伊朗人聚集在美国驻伊朗使馆周围，高呼反美口号。大约在 10 点 30 分，多达 3000 名示威者冲入使馆，一批“忠于霍梅尼革命路线”的伊朗宗教学生在霍梅尼派出的联络员穆萨维·霍伊尼领导下，占领了美国驻伊朗大使馆，扣押了 60 多名使馆工作人员作为人质，要求美国把正在纽约医治癌症的前国王巴列维引渡回国受审。这就是美伊之间的人质危机。围绕着人质问题，美国和伊朗进行了长达一年多的讨价还价。卡特在这一问题上吃尽了苦头。被作为普通间谍和罪犯监禁

的 52 名美国人质被扣达 444 天。

1. 谋求迅速解决受挫

大使馆一被占领，美国就立即在国务院内部组织一个伊朗工作小组，该小组昼夜不停地为人质问题而奔忙。人质被扣次日，布热津斯基为人质危机召开了特别联合委员会首次会议，以避免形势进一步恶化。会议建议向伊朗派出两名特使，这两个人便是伊朗宗教领袖与革命者都能接受的前司法部长拉姆齐·克拉克和参议院工作人员威廉·米勒。随后，特别联合委员会将注意力迅速转到紧急计划方面，并成立了一个小组来考察当人质受到伤害或伊朗开始瓦解时，美国可能采取的军事行动计划，而且重点集中在拟订一项营救计划。5 日夜里，美国国务院设法与伊朗要人贝赫斯蒂取得了联系，并通知他美国计划派遣特使的消息。6 日清晨，克拉克与米勒被召到国务院，万斯及其他人向他们通报了伊朗形势，并准备了一封概括美国关于人质危机立场的指令信，它包括下列基本要点：“关键目标是使所有被关在伊朗的美国人立即得到释放，第二个目标是就如何解决美伊关系的困难与伊朗宗教当局进行谈判。”^①

可是就在 11 月 6 日，霍梅尼和伊朗政府宣布支持学生们的行动，还宣布废除 1959 年签订的伊美安全条约。拥护霍梅尼的各政党和团体纷纷响应，并在德黑兰举行了 100 万人的示威游行，高呼“引渡国王”、“处死卡特”的口号。这样一来，就将基本上是政治对抗的象征性行为转变为美国与伊朗之间的全面对抗。通过直接与伊朗领导人接触迅速解决人质问题的希望遂破灭。

1979 年 11 月第一周内美国政府终日为人质问题所困扰。人们提出各种建议，从交出伊朗国王到向德黑兰投颗原子弹。一系列营救计划也一个个被搁置下来，因为这些计划要么不切实际，要

^① *Crossed Swords: All Fall Down*, p. 243.

么会使双方伤亡过大。妨碍这场危机的解决有几个原因：

第一，“美国当时长达数月无法确定伊朗权力中心何在。它们包括霍梅尼及其神职专制机构，执掌政权的革命委员会（包括总统、首相、外交部长等），以及议会（直到1980年5月才选举产生），还有扣押美国人的穆斯林好战分子，使人难以断定谁是伊朗的真正负责人。结果，美国无法通过外交手段处理这场危机。”^①如万斯所说：“由于对德黑兰的政治动态缺乏了解，给美国政府制定一项确保释放人质的有效战略增加了困难。”^②

第二，在谈判中，白宫坚持有些问题不能讨价还价：安全释放全部人质、声明无权把外交官当作间谍来审讯，但是，“是通过外交妥协，还是采取惩罚性行动迫使伊朗释放人质，卡特政府犹豫不决”，^③结果导致美国外交上的被动局面。7日，当卡特总统派遣两位特使携带总统的信件赴德黑兰商谈人质问题时，霍梅尼竟拒绝会见他们，美国特使离开德黑兰在土耳其的伊斯坦布尔停留后被卡特召回。

第三，解决人质问题的关键在于霍梅尼的态度。扣压人质对于霍梅尼巩固政权是有利的，它吸引住了全国人民的注意力，使他们不致于过多地注意国内出现的问题。伊朗成立伊斯兰共和国之后，尚处于巩固政权的阶段，政治不够稳定，经济混乱，一些不信奉伊斯兰教的青年人、妇女和知识分子对霍梅尼的统治流露出不满情绪。人质被扣，美伊关系出现危机，民族矛盾上升为主要矛盾，掩盖了国内矛盾，霍梅尼可以利用人民的仇美情绪大做文章，在即将举行的立宪、总统和议会选举中，削弱温和派的力量。因此在危机的初期阶段，伊朗的态度是强硬的，拒绝与美国谈判。许多国家和国际组织或发出呼吁，或从中调停，谋求问题

① [美] 埃尔默·普利施科：《首脑外交》，世界知识出版社1990年中译本，第89页。

② 万斯：《困难的抉择》，第229页。

的解决，其中包括利比亚那样对美国并不友好的国家。

2. 软硬兼施的外交手段失败

人质事件发生之后，美国朝野哗然。美国先采取了一些“讨伐性”措施孤立和制裁伊朗，企图迫使伊朗释放美国人质。^①10日，美国决定中止向伊朗提供武器和运送军事装备零件，冻结伊朗在美国包括银行存款在内的所有官方资财。12日至14日，美国又停止了同伊朗的石油贸易，禁止在华盛顿的伊朗学生举行示威，并宣布对在美的伊朗学生进行特别移民审查，凡是不符合手续的一律驱逐出境。另外美国还通过联合国和中间人进行活动，号召西方盟友对伊朗进行制裁，试图通过外交途径及早解决人质问题。

但事与愿违，这些措施反而更加激起伊朗的敌对情绪。针对美国政府的制裁措施，伊朗革命委员会于13日决定，停止向美国出口石油，禁止在全国各地放映美国影片，禁止美国飞机、船只进入伊朗领空和领海。13日至14日，伊朗政府还宣布，它将取出存在美国银行的约120亿美元的存款。美伊双方僵持不下，人质问题陷入了僵局。

尽管如此，双方都表示希望和平解决问题。11月17日，霍梅尼下令释放美国使馆的13名妇女和黑人，被扣人质尚有53名。12月21日，霍梅尼同意美基督教传教士探望美国人质。12月15日美国政府发表声明，宣布伊朗前国王巴列维已离开美国到巴拿马居住。17日美财政部宣布，允许在纽约和旧金山的伊朗银行从国内调款，供伊朗留学生使用，并开放了伊朗驻美国使馆的四个银行户头。19日美国政府还决定，暂不要求联合国对伊朗采取国际制裁行动。1980年2月15日，卡特表示，美国对它同伊朗之间存在的误会感到遗憾，希望同伊朗建立正常的关系。

^① Amos Yoder, *The Conduct of American Foreign Policy Since World War I*,

在美伊双方同意的情况下，联合国秘书长出面组织了一个国际委员会，于1980年2月23日至3月11日在德黑兰调查了伊朗对美国和前国王巴列维的指控，但未能在探望人质、解决美伊危机方面取得进展。2月23日霍梅尼发表讲话说，释放人质必须由即将选出的伊朗议会来决定。3月31日伊朗革命委员会决定，让学生把人质交给政府照管和监护。4月7日霍梅尼拒绝将美人质从学生手里移交给革命委员会。

在上述情况下，美国政府4月7日宣布同伊朗断绝外交关系，要求伊朗关闭驻美大使馆和领事馆，所有伊朗外交人员和领事馆人员必须在8日午夜之前离开美国。美国还宣布，立即对伊朗实行正式经济制裁；禁止美国对伊朗的出口，清理冻结在美国的伊朗政府财产，并调查美国公民和公司对伊朗政府的财产要求；吊销发给尚未去美的伊朗公民的全部签证，并决定不给伊朗人发新签证。8日伊朗革命委员会就美国同伊朗断交发表文告，号召伊朗人准备对付伊斯兰敌人和压迫。这样，美伊矛盾就更趋尖锐化了。

3. 军事行动流产

1980年4月，由于人质迟迟得不到释放，卡特政府受到国内愈来愈大的压力。许多人批评卡特优柔寡断、软弱无力。而且美国总统选举临近，民意测验表明选民对卡特的信任与支持正在迅速下降。“随着压力的增加，卡特总统放弃了这些（外交）努力，并决定采取军事行动来解决危机”，^①用武力营救人质。实际上，营救人质的计划在人质被扣之后不久就开始筹划了，然而，万斯国务卿反对任何试图直接动用军事力量来解决这个问题的努力。4月11日，当万斯在佛罗里达度假时，卡特总统最终作出了正式决定。

^① Amos Yoder, *The Conduct of American Foreign Policy Since world War I*, ...

4月24日，由卡特总统亲自批准，代号为“蓝光”的营救行动付诸实施。这一武装营救人质行动，经过周密策划，计划用90名突击队员，在一名秘密作战专家率领下，乘飞机偷偷在伊朗腹地着陆，然后潜入德黑兰，袭击美驻伊使馆，抢出人质，再坐上飞机逃出伊朗。由于在伊朗境内遇到沙暴天气，飞机发生故障，突击队被迫丢下五架直升机、八具尸体和两架飞机残骸撤离伊朗。精心策划、耗费巨资的武力营救人质计划就这样流产了。营救活动的失败，使美国陷于十分尴尬被动的地位，美伊关系急剧恶化。万斯国务卿因不同意武力营救挂冠而去，使卡特遭到双重挫折。他只得宣布放弃军事行动，愿继续同其它国家和伊朗官员一道通过和平外交手段来解决问题。美国为人质问题可以说是绞尽脑汁、费尽心机，结果还是无可奈何，一筹莫展。

4. 转机和最终解决

最后还是由于下列事态的发展，才出现了解决问题的转机：

第一，国王病故。7月27日，由于巴列维国王在开罗病故，霍梅尼不必再以交回国王作为释放人质的条件。8月31日新任国务卿埃德蒙·马斯基致书伊朗新总理穆罕默德·阿里·拉贾伊，要求早日释放美国人质。9月12日，霍梅尼在国家电台发表讲话，首次提出释放美国人质的四个条件：把已故国王的财产归还伊朗；取消美国对伊朗提出的所有财产要求；美国保证不从政治上或军事上干涉伊朗内政；解冻在美国和美国以外的伊朗资财。这一次他没有像原来那样坚持要求美国向伊朗道歉。

第二，伊朗经济困难。此时美国发起的经济和外交制裁已逐渐产生效果，伊朗经济由于石油出口量的大幅度减少而更加困难，进口货物的价格比世界市场实际价格高出30—40%，国内通货膨胀率从50%上升到70—80%，政府每月超支8—10亿美元，在国际上处于孤立地位；此外，国内几易领导人之后，政治上已基本

第三，两伊战争开始。9月份两伊战争爆发后，伊朗与伊拉克的矛盾急剧上升，加速了解决人质问题的进程。这时对伊朗来说，继续扣押人质已无利可图，相反，如果能够用人质换回被美国冻结的财产，倒能增强抵御外敌的力量，摆脱不利的国际处境。这时伊朗向美国发出信息，表示愿意进行认真讨论，卡特便派遣了一个以副国务卿沃伦·克里斯托弗为首的谈判特使小组。谈判经由阿尔及利亚政府间接进行。

第四，里根当选。在11月举行的美国大选中，罗纳德·里根当选为新总统。他在竞选时就严厉谴责伊朗扣押人质的行为。伊朗政府感到里根上台后很可能采取比卡特更为强硬的政策。如果不能在新总统上任前解决这一问题，那么以后就要花更多的时间。在这种形势下，伊朗不愿把这个长达一年多未解决的问题再拖下去。由于伊朗和卡特都渴望在1981年1月20日里根政府就职之前达成协议，克里斯托弗在阿尔及尔同伊朗行政事务国务部长就一揽子协议进行了谈判，并于1月19日签订协议，伊朗决定全部释放美国的人质。但由于在最后关头出现障碍，释放人质工作拖延到里根就任一个半小时后才得以最终实现。

（三）“卡特主义”的问世

1979年12月27日，苏联入侵阿富汗。第二天，卡特通过热线电话指责苏联违反缓和协议，要求苏联撤军。卡特还就此问题与西方大国领导人会晤，发表联合声明。至此，卡特政府改变了原来的态度，开始采取联系的原则对付苏联的侵略。美国停止了对苏联的粮食运输和贸易关系，终止了高技术项目的出售，取消了大部分文化、经济与科技交流，延缓新的领事馆的开放，停止在美的苏联官方活动，抵制了在莫斯科举办的奥运会。

更为重要的是，以阿富汗事件为转折，美国调整了对苏战略，加强了中东波斯湾一线的争夺，提出了用武力保卫波斯湾遏阻苏

联南下扩张的“卡特主义”。1980年1月23日，卡特在国情咨文中发出警告称：“任何外来力量企图控制波斯湾的尝试，将被视为对美国重大利益的侵犯，这种侵犯将遭到包括军事力量在内的一切必要手段的回击。”这就是被称作美国波斯湾新政策的“卡特主义”。接着，卡特总统列举了为奉行这种新波斯湾战略已经采取或将要采取的一系列措施，其中包括：对苏联实行经济制裁，抵制1980年莫斯科奥运会，增加军事开支，创建快速部署部队，改进北大西洋地区的防务，重申美国对巴基斯坦安全的保证，逐步恢复征兵制，推迟批准SALT I。显然，卡特主义的意义，不仅在于公开承认美国在波斯湾地区具有战略、军事和经济利益，弥补尼克松主义在这一地区的失败；更重要的是，卡特主义的问世表明，美国政府正在对70年代的对苏缓和政策作出重大修正：虽然没有完全放弃缓和，但开始走向更加依重美国军事实力扭转颓势、进而维护美国全球战略地位的道路。就卡特政府外交政策而言，这也是一次重大的转变，即从人权外交的强调道义走向卡特主义的强调实力。布热津斯基后来在回忆录中写道：“卡特外交政策的最后阶段，涉及在实力和原则之间形成一种新的平衡。主要是由于苏联扩张主义的影响和伊朗危机引发的内部辩论，使得世界事务中以实力为主这一点得到了更明确的承认。”^①卡特外交政策的这一转变，在美国朝野虽然得到相当广泛的支持，但在欧洲盟国和第三世界国家则引起各种不同的反应，甚至遭到怀疑和反对。

“卡特主义”的产生有以下诸多因素：

第一，波斯湾地区的危机促使卡特改变其缓和政策的初衷。卡特执政后期的伊朗危机和苏联入侵阿富汗事件，对国际形势产生了重大影响，卡特认为这次入侵比任何事情都更剧烈地改变了他对苏联的看法，“我们面临着我们历史上的一些最严重的挑战。苏联入侵阿富汗是对全球和平的威胁，对东西方关系的威胁，也是

^① 布热津斯基，《实力与原则》。

对区域性稳定和石油运输的威胁”。^① 这样，如布热津斯基所说，“使得实力在世界事务中的中心地位逐渐得到高度重视，结果导致了对苏的强硬政策，做出重大努力以在中东建立新的地区性安全结构”。^② 至此，中东与波斯湾成了美国安全的石蕊试纸。美国提高了同伊朗关系的调子，提出增加向巴基斯坦的援助来对抗苏联南下扩张，对苏实行经济制裁和政治抵制，向印度洋派遣海军，加快“快速反应部队”的部署。“卡特主义”表明卡特从缓和走向强硬，使美苏关系重新进入一个较为紧张的时刻。

第二，“卡特主义”试图以强硬的面貌改变政府以往软弱和摇摆不定的形象。早在1977年底，舆论就批评卡特的外交政策缺乏方向感，“试图为每一个问题寻求一种单独的解决方法，而没有充分认识到在这些单独的解决办法之间存在着冲突和矛盾”。^③ 布热津斯基也承认，由于事态演变，“使政府偏离了某些原定目标。尤其是在有关苏联的行动和伊朗问题两个方面上的政策分歧，造成了政府的目标前后不一致的印象”。^④ 这就使得政府不能有效地控制外交政策和运动的方向，从而使外交格局陷入混乱。新闻界也在布热津斯基和万斯的关系上大做文章，一位高级官员说：“如果我们……一直跟着布热津斯基走，或者一直跟着万斯走，那本来是比较可取的。正是这种老是来来回回不断变化的做法把我们搞垮了。”^⑤ “卡特主义”标志着卡特采用了布热津斯基的主张。

第三，卡特政府前期的外交政策和活动也引起了它的欧洲盟国的不满。美国在调整与西欧盟国的关系方面未能取得多大实质性进展。人权攻势和加强欧洲防务的努力，并未能扼制苏联的扩张势头。人权外交对美国和西欧盟国及第三世界国家的关系都产

① 《卡特总统向国会提出的国情咨文》，1980年1月21日。

② 布热津斯基：《实力与原则》，第454页。

③ “The Christian Science Monitor”，February 1, 1977.

④ 《实力与原则》，第68页。

生了某些不利影响。基辛格警告美国总统：“如果仅仅反对第三世界软弱的政府而强制推行人权外交，就会冒这样的风险——顺从专制国家而损害那些将成为我们朋友的国家，这种处境已带来一些危害了。”^① 波恩和巴黎并不赞成一种单方面的美国政策，因为它破坏了欧洲的缓和局势。法国总统 1977 年 7 月发表声明，公开批评卡特将一种新的意识形态尺度引进美国的外交政策，人权外交损害了缓和局势。西德总理施密特也抱怨卡特在一些重大问题上不充分与盟国商量，伤害了盟国的感情，使盟国对美国失去信任，对美国保卫欧洲的能力和决心表示怀疑，同时美国在北约组织的领导作用受到了削弱。“卡特主义”强调波斯湾对美国安全利益的重要性及对西方世界的重大意义，又一次明确了美国对西方世界及整个世界和平的义务和责任，试图以强硬的世界领袖的身份出现，重新树立在北约组织的领导地位。

第四，美国国内政治气候的变化。其一是美国公众心理的变化。从尼克松、福特以来，美国公众的情绪始终沉浸在对越战的反思上，对美国充当“世界警察”的做法大多持否定态度，孤立主义重新抬头，这对美国的对外活动形成了一种无形的束缚。卡特上台时所讲的对外政策的道义原则、人权思想，也是顺应这种情绪，致力于重新恢复美国外交本身的信誉和道德感。随着事态的变化，尤其是伊朗和阿富汗危机后，公众的情绪发生了变化，“在同安全有关的问题上，认为美应不惜一切代价，保持其作为世界最强大国家的优势地位，在必要时甚至不惜走到战争边缘的人，现在又恢复到多数”。^② 因此，“卡特主义”出现符合当时美国公众的愿望。其二是新的一年大选的影响。共和党候选人里根批评卡特的外交政策充满了幻想和软弱，本届政府中存在信心危机。针对愈来愈近的大选，卡特也必须重新树立政府形象，增加选民对

^① Mooney and Bown, Truman to Carter, p. 263.

政府的信心，他提出强硬的“卡特主义”就是想增强政府对外政策的威力。

第五，卡特本人优柔寡断的形象，以及急躁的个性特征，使许多外交活动缺乏战略考虑和彼此之间的联系。作为国家元首，“与其让人爱，不如让人怕，但卡特两方面都没有做到”。^① 美国人没有从他身上看到力量的显示和强大的象征。“卡特主义”终于使他改变了自己的形象。

“卡特主义”以坚定的口气显示了美国与苏联抗争的决心，但是实际效果却是强弩之末。因为：（1）它原来就是被动应付危机而产生的策略，而且是在美国力量与声望都处于劣势，而苏联却处于攻势时提出的，因而先天底气不足。（2）在卡特执政的最后一年内提出强硬的策略，已无助于改变前三年以致更远的时间在外交上造成的被动局面。（3）西欧及中东盟国的消极态度，大大削弱了本不强大的“卡特主义”的实战能力。（4）伊朗问题的困扰也牵制了“卡特主义”发挥作用。

所以，虽然“卡特主义”给卡特后期的外交增加了鹰派色彩，标志着卡特外交的重大战略性转折，但实际效果上却未能扭转美国的颓势。卡特在内外交困中竞选连任失败，终于让位于以保守主义著称的前加州州长罗纳德·里根。美国历史从此进入了一个新的历史时期即里根时代，美国外交史也进入一个新阶段。

① 《美》西里金·红林，《美国从白桦树边》，第 250 页

本章参考书目

一 英文

1. 专著

- Alexander, Yonah, and Nanes, Allan: *The United States and Iran: A Documentary History*, Frederick, Maryland; Univ. Pub. of American, 1980
- Bialer, Seweryn: *Gorbachev's Russia and American Foreign Policy*, Westview Press, 1988
- Brown, L. Carl: *Centerstage: American Diplomacy since World War I*, New York, 1990
- Brune, Lester H.: *Chronological History of United States Foreign Relations: 1776 to January 20, 1981, Vol. I*, New York, 1985
- Buncher, Judith F.: *Human Rights and American Diplomacy: 1975—1977*, New York, 1977
- Chester, Edward W.: *The Scope and Variety of U. S. Diplomacy History: Readings since 1900, Vol. 2*, New Jersey, 1990
- Divine, Robert A.: *Since 1945: Politics and Diplomacy in Recent American History*, New York, 1985
- Eban, Abba: *The New Diplomacy: International Affairs in the Modern Age*, New York, 1983
- Hevener, Natalie Kaufman: *The Dynamics of Human Rights in U. S. Foreign Policy*, New Jersey, 1983
- Hogan, J. Michael: *The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy*, South Illinois Univ. Press, 1986
- Huber, Robert T.: *Soviet Perception of the U. S. Congress: The Impact on Superpower Relations*, Westview Press, 1989
- and: *The Course of American Diplomacy: From the Revolu-*

- tion to the Present, Chicago, 1988
- Killen, Linda R. ; *The Soviet Union and the United States ; A New Look at the Cold War*, Boston, 1989
- Kim, Samuel S. , ed. ; *China and the World ; Chinese Foreign Policy in the Post-Mao Era*, Westview Press, 1984
- Kochler, Hans ; *The Reagan Administrations Foreign Policy ; Facts and Judgment of the International Tribunal, International Progress Organization*, 1984
- Mooney, Peter J. and Bown ; *Truman to Carter ; A Post-War History of the U. S. of America*, London, 1979
- Newsom, David D. ; *The Diplomacy of Human Rights*, Washington D. C. , 1986
- Petro, N. N. ; *The Predicament of Human Rights ; The Carter and Reagan Policies*, Vol. V , New York, 1983
- Ramazani, R. K. ; *The United States and Iran ; the Pattern and Influence*, New York, 1982
- Rosati, Jerel A. ; *The Carter Administration's Quest for Global Community ; Beliefs and Their Impact on Behavior*, Univ. of South Carolina Press, 1987
- Rubin, Barry ; "U. S. Policy on the Middle East in the Period since Camp David", *The Middle East Since Camp David ; Westview Special Studies on the Middle East*, Boulder, Westview Press, 1984
- Sick, Gary ; *All Fall Down ; America's Tragic Encounter With Iran*, New York, 1986
- Spencer, Donald S. ; *The Carter Implosion ; Jimmy Carter and The Amateur Style of Diplomacy*, New York, 1988
- Weihmiller, Gordon R. and Doder, Dusko ; *U. S. —Soviet Summits ; An account of East—West Diplomacy at the Top, 1955—1985*, Georgetown Univ. , 1986
- Yoder, Amos ; *The Conduct of American Foreign Policy since World War I*, New York, 1986

2. 文献期刊

- “Congressional Record”, October 30, 1975, E. (补遗部分) 5713
- “International Herald Tribune”, July 1, 1977
- “New York Times”, May 23, 1977, October 28, 1977
- “New York Times”, January 12, 1979, December 28, 1978
- “Newsweek”, January 29, 1979
- “The Christian Science Monitor”, February 1, 1977
- “The Wall Street Journal”, February 3, 1978
- “The Wall Street Journal”, November 7, 1979
- “U. S. News & the World Reports”, February 28, 1977
- Vital Speeches of the Day Vol. 43, No. 9 & 17, Vol. 44

二 中文

- 〔美〕兹比格涅夫·布热津斯基 实力与原则：1977—1981年国家安全顾问回忆录，邱应觉等译，世界知识出版社1985年版
- 〔美〕赛勒斯·万斯：困难的抉择：美国对外政策的危急年代，郭靖安等译，中国对外翻译出版公司1987年10月版
- 〔美〕吉米·卡特：忠于信仰，卢君甫等译，新华出版社1985年版
- 〔美〕劳伦斯·肖普：卡特总统与美国政坛内幕，冬梅译，时事出版社1980年版
- 〔美〕阿瑟·林克：1900年以来的美国史（下册），刘绪贻等译，中国社科出版社1983年版
- 〔美〕埃尔默·普利施科：首脑外交，周启朋等译，世界知识出版社1990年版
- 〔美〕沙利文：出使伊朗，邱应觉等译，世界知识出版社1984年版
- 〔美〕迈克尔·沙勒：20世纪的美国与中国，王扬子等译，光明日报出版社1985年版
- 〔法〕格罗塞：战后欧美关系，刘其中等译，上海译文出版社1986年版
- 〔瑞士〕哈里什·卡普尔：觉醒中的巨人——一个外国人看新中国前三十年的外交政策，彭致斌译，国际文化出版公司1987年版
- 〔美〕詹姆斯·曼：美国与苏联——苏联对外政策史（下卷，1945—1980年），韩

- 正文等译，中国人民大学出版社1989年版
- 〔苏〕哥尼昂斯基：巴拿马革命史，天津大学外语教研室译，天津人民出版社1972年版
- 南京大学历史系编印：美国对外关系，第3辑“美国与巴拿马运河”；第6辑，“卡特当选与对外政策动向”；第7辑，“中美关系”；第8辑，“美国人权外交”
- 冬梅编：中美关系资料选编：1971.7—1981.7，时事出版社1982年版
- 李长久、施鲁佳主编：中美关系二百年，新华出版社1984年版
- 刘绪贻等著：战后美国史：1945—1986，人民出版社1989年版
- 中国社科院美国所、中华美国学会编：中美关系十年，商务印书馆1989年版
- 中华人民共和国外交部外交史编辑室主编：中国外交概览（1987），世界知识出版社1987年版
- 当代中国外交编辑部编：当代中国外交，中国社科出版社1987年
- 贾文华、高中毅主编今日苏联丛书之一：苏联对外关系，河南教育出版社1989年版
- 中国大百科全书出版社中国百科年鉴编辑部编：中国百科年鉴（1980），中国大百科全书出版社1980年版
- 黄建鑫：试论卡特政策的特点及其历史地位，载世界历史1988年6期
- 苏振兴 美国与巴拿马运河，载拉丁美洲史论文集（1986年）
- 翟晓敏：1977年美巴条约签订之前巴拿马运河主权的归属，载南京大学学报1985年2期
- 庄去病等：评美国的“与台湾关系法”，载国际问题研究1981年1期
- 人民日报1979年，1980年有关报道

第十二章

从新的冷战到新的缓和

——里根政府时期

第一节 里根政府的基本政策思想

1980年11月4日，美国共和党保守派代表人物罗纳德·里根战胜在职总统卡特成为美国第40任总统，于1981年1月20日宣誓就职。当时，在参众两院的改选中，民主党继续控制众议院，却丧失了参议院中的多数地位，共和党人以53：46的优势（另一席为独立人士）26年来第一次控制了对美国外交和军事政策起重大作用的这个机构。

（一）里根上台的背景形势

70年代后期，美国经济持续陷于滞胀。1980年，通货膨胀率高达13.5%^①，而国民生产总值却实际下降0.2%^②；在国际上，苏

^① Statistical Abstract of the United States 1990, U. S. Department of Commerce, p. 468.

联咄咄进逼，1979年末出兵侵占阿富汗，威逼印度洋，而伊朗和尼加拉瓜的亲美政权则相继垮台。特别是52名美国驻伊朗大使馆的外交人员成为人质，使这个超级大国蒙受奇耻大辱，反映了越战之后美国国际地位的严重不利态势。于是，美国人心思变，国内保守思潮兴起。正是在这样的形势下，里根打着对内“振兴经济”，对外“重振国威”的旗帜入主了白宫。1984年第一任期满时，里根又借国内外出现的初步有利形势和人民信心明显增强的时机，竞选连任获胜，从而一共担任了八年总统。

里根当政的八年，对内实现了在低通胀率下75个月的经济持续增长（1982年10月—1988年12月），对外取得了同苏联争霸中的有利态势，加强了它在西方世界的领导地位，扩大了美国在全世界的影响。尽管它在经济上付出了重大代价，但这八年仍然可以说是美国“重振国威”的时期。

里根于1911年2月3日出生在美国中西部的伊利诺伊州，家境较贫寒。毕业于该州尤里卡学院经济系，当过体育播音员，好莱坞电影演员和电视节目主持人。因为经历过20年代末和30年代初的经济大萧条，他原是罗斯福新政的信徒，但战后美国在国际上同苏联的尖锐斗争，在国内政治生活中的激烈反共活动，使他的政治立场愈益保守。1960年在尼克松同肯尼迪竞选总统时，他投了尼克松的票，自称由此“完成了从自由主义的民主党人到坚定的共和党人的政治转变”^①。1962年他正式登记加入共和党。1964年他积极为共和党极右派领袖巴里·戈德华特竞选总统，尽管选举失败，但他在这一年10月27日为戈德华特竞选而发表的全国电视广播演说“面临选择的时刻”，在保守派中极受欢迎，使他名声大噪。1967年初到1974年底他担任了美国人口最多、经济发达的加利福尼亚州州长八年，获得了宝贵的国内政治和国际活动的经验。其间，他曾被尼克松四次派到国外作为总统特使进行

访问。他于1972年和1976年曾两次在共和党内竞选总统提名，但均遭败北。

里根的基本信条就是小政府、低税收、削减福利、加强国防，对苏强硬，反对共产主义，同时他有一定的现实主义，虽保守但不走极端。他言词夸张而行动谨慎，再加上他颇能打动人的口才和电视形象，遂比较成功地赢得了老百姓的同情和信任。他上任的第一年就较顺利地在全国通过了以减税为核心的“经济复兴计划”和大力扩充军备的国防预算，这就为他实现自己的基本政策纲领奠定了较好的基础。

在人事上，里根任命的国务卿黑格和国防部长温伯格都是对苏强硬派。特别是黑格，他军人出身，西点军校毕业，参加过朝鲜和越南战争，在尼克松政府中任总统国家安全事务副助理，参与了许多重大外交和军事决策活动。据称，1972年12月与越南谈判中止期间，美国出动B-52重型轰炸机对越南北方、包括居民区进行大规模轰炸，就是采用了黑格的建议。此后不久，尼克松越级擢升他为四星上将，接着被任命为陆军副参谋长，“水门事件”爆发后，又被尼克松召回白宫任办公厅主任。福特任总统后又任命他为欧洲盟军总部最高司令，直至1979年6月离任。在此期间，他的对苏强硬立场与卡特政府的“以水对火”方针发生冲突，突出表现在欧洲战区核力量的现代化问题上，他强烈反对卡特犹豫不决的态度。因此，任命黑格为国务卿本身，就是对苏发出一个强硬的信号。苏联也是这样理解的。在黑格的任命为参议院通过后，苏联《真理报》借美国舆论界之名说，这一任命是美国军国主义倾向的进一步加强。

（二）全面对抗的政策思想

在推行美国战后就一贯的以遏制苏联为核心的全球战略中，里

们的基本看法是：第一，苏联是世界上一切不安宁的根源。“如果苏联没有从事这种多米诺牌游戏，那么世界上就不会有任何热点”^①。第二 对付苏联必须从实力地位出发。用第一任国务卿黑格的话来说，就是“苏联在哪里干涉，就在哪里同它对抗”^②。另外，在“重整军备”和“振兴经济”这两个方面取得一定进展之前，不同苏联进行军备控制谈判或者其他高级会晤，只能显示强硬姿态，以求稳定西方阵脚，然后逐步扭转美在全球同苏争夺中的不利态势。1981年6月，黑格在答西德《明镜》周刊记者问时，把里根政府初期的对外基本方针概括为四点，即：首先恢复军事实力；第二着手重建与盟友的健康关系；第三理顺同第三世界国家的关系；第四稳定国内经济形势。只有这样才能恢复“美国在世界上的领导地位”^③。

（三）几个象征性的信号

与卡特政府成鲜明对比的是，里根政府一开始即发动对苏联的猛烈抨击。里根称苏联为“邪恶的帝国”，说它的领导人认为为实现自己的目的，“享有犯罪、撒谎和欺诈的权利”^④。黑格则提出以优先反对“国际恐怖主义”来代替卡特政府的“人权”原则，认为苏联是“国际恐怖主义”的支持者。

在这样大造国际舆论的同时，里根政府在第一年中采取了以下一些姿态：

黑格想要向苏联传递强硬信息的第一个机会来自摩洛哥国王哈桑二世。在里根总统正式宣誓就职之前，新旧政府交接之时，黑格尚在国务院的一个临时办公室工作。哈桑国王派了一个代表团

① 《华尔街日报》1980年6月3日。

② 合众国际社1981年6月20日自马尼拉报道。

③ 西德《明镜》周刊1981年6月8日，第24期。

④ 西德《明镜》周刊1981年6月8日，第24期。

来见黑格，要求美国显示其保护朋友的意志。原来，摩洛哥曾拘留然后又释放了一些苏联拖网捕鱼船。于是苏联派出了几艘在大西洋的军舰停靠于南萨哈拉海以示威胁。由于苏联当时大力支持西萨哈拉波利萨里奥起义军，摩洛哥认为苏联此举关系到他们和附近国家的安全。这样就出现了一个及早显示支持摩洛哥政府，反对左倾起义分子和警告苏联的机会。恰好在此海域附近正有一艘美国海军导弹巡洋舰。美国政府于是指令该舰及其护卫舰在摩洛哥沿海进行军事演习，结果苏联军舰撤离了这一海域。

第二件事是黑格利用一次社交场合，故意向尼加拉瓜桑地诺政府驻美女大使恫吓说，鉴于尼方的表现，美正考虑取消原定的7500万美元的援助。黑格认为这一信息很快会传到哈瓦那与莫斯科。

第三件事涉及苏联驻美大使安纳托利·多勃雷宁。他因在美任职最长而成了华盛顿的外交使团长，享有一种特殊地位：每次到国务院办交涉总是驱车直驶国务院大楼的地下车库，然后乘坐非公用的专门电梯直通第七层国务卿的办公室。这是多勃雷宁一人独享的特权，其他驻华盛顿的150名大使都得乘车到国务院所在的C大街的主门前下车，步行穿过大楼前厅，然后乘公用电梯上楼。这一特权在1981年1月29日下午5时多勃雷宁首次拜会黑格时被取消了。当时大使的汽车不得不从地下车库又退回C大街国务院大楼主门前。

也就是在这次会见当中，多勃雷宁根据他所观察到的里根政府最初的一些动作对黑格说：初次的印象往往是最深刻的，如果苏联领导人竟然形成了里根政府敌视苏联的印象，那是十分不幸的。黑格迅速回答说：美国不是敌视苏联，而是受到苏联种种过度行为的伤害，因而信心十足地下定决心准备采取一切必要的行动。苏联领导人必须懂得，为了今后双方的利益，必须作出改变了^①。

第二节 大力扩充军备

(一) 大幅度增加军费

里根在竞选中对卡特攻击的一个主要点就是说他在军备竞赛中让苏联占了优势。据称，从70年代初到1982年的10年期间，苏联军费中的投资部分（采购、军事建设、研究与发展）比美国多90%，超过的军费投资总额达3550亿美元^①。所以他一上台就相继提出开支总额达15000亿美元的1982—1986年的五年防务计划，和一个耗资1800亿美元的增强战略核力量的六年计划。其后，即使在财政赤字不断增长情况下，里根也坚持大力增加军费，直到1985年戈尔巴乔夫上台后，苏联政策有重大转变，这一势头才有所减缓。八年期间全部军费的增长如下：

1981—1988 美军费支出及年增长率*（单位：亿美元）

项目 \ 年代	81	82	83	84	85	86	87	88	8年总和
军费开支	1575	1853	2099	2274	2527	2734	2820	2904	
年增长率(%) (当年美元)	17.6	17.6	13.3	8.3	11.1	8.2	3.2	3.0	
年增长率(%) 82年固定美元	4.5	8.1	8.6	5.0	8.8	6.0	2.7	1.0	

* 来源：Statistical Abstract of the U. S. 1990 U. S. Department of Commerce p. 330.

所以，权威性的伦敦国际战略研究所在其研究报告中指出，八

① 美国外交政策 1991 年 2 月 4 日报道

年来里根政府从事了美国历史上和平时期最大的扩军建设，并且取得了明显成就^①。

（二）军事战略思想的一些特点

里根政府强调既要准备打长期的常规战争，也要准备同苏联发生可能长达半年之久的核交锋^②。它在军事战略思想上有三个特点：第一，提出了“横向升级战略”，即美国不仅要在苏联可能发动进攻的重点战略地区——西欧、中东和西南亚、东北亚——能够抵挡住其攻势，同时还要在苏联的势力范围——例如东欧——发动攻势，使之措手不及和被动^③。第二，在核威慑战略上有重要发展，既要加强进攻性的战略核武器和新一代中程核武器，还要发展核战略防御体系，即建立起一种体系，在敌方导弹起飞、进入太空和重新进入大气层袭击目标的不同阶段，运用太空和地面武器，层层进行拦截，从而能攻能守，永远立于不败之地。也就是著名的“战略防御计划”（SDI）。第三，提出了低烈度战争战略，即在美苏核恐怖平衡下，在发生规模较小、烈度较低的常规战争时，不论是支持代理人的游击战争，或者是对付恐怖主义的战争，美国都应能够取胜。运用此战略，美国先是于1983年秋侵入了格林纳达，而后又在1986年春空袭了利比亚。

（三）几项重大的军事政策

首先，大力实施建立在高科技基础上的核武器和常规武器的现代化计划，既包括进攻性武器，也包括实施核防御的太空武器。八年期间，里根政府的武器采购费用高达近5000亿美元，占军费

① HISS: Strategic Survey 1988—1989, p. 59.

② 1981年5月5日温伯格在芝加哥合众国际社午餐会上的讲话；同年6月17日温伯格在纽约对外关系委员会的讲话。

③ 1981年5月5日温伯格在芝加哥合众国际社午餐会上的讲话。

支出的 26.5%；国防研制费用共达 2045 亿美元，占军费支出的约 10.1%（见下表）：

1981—1988 美武器采购费和国防研制费*（单位：亿美元）

项目 \ 年代	81	82	83	84	85	86	87	88	8 年共计
武器采购费	352	433	536	619	704	765	807	772	4988
国防研制费	153	177	206	231	271	323	336	348	2045

* 来源：Statistical Abstract of the U. S. 1990 U. S. Department of Commerce p. 330.

此外，1984—1988 五年间用于 SDI 的研制费共达 120 亿美元。这一期间陆续部署的新一代武器有：MX 多弹头重型洲际导弹，空中发射的巡航导弹，海上发射的战斧式巡航导弹，三叉戟潜射洲际导弹，地对空爱国者导弹，新型核动力航空母舰，B-1 重型轰炸机，三叉戟 I 式核潜艇，新式通讯指挥系统，更加精确的常规制导、跟踪武器，正在研制中的隐形轰炸机及各种激光、粒子束、微波等定向能武器和动能武器等等。

第二，重点发展海军，以控制全球海上通道。海军部长莱曼说，取得对苏联的海上优势乃是美国国防战略的基石。里根政府提出要在 10 年期间建立起 15 个航空母舰战斗群和 600 艘海军舰只；同时海军兵力的扩充也最多（见下表）：

1980 年和 1988 年美军现役军人变化情况*

兵力 \ 年代	1980 年	1988 年	增或减
总人数	2050000	2138000	+88000
陆军	777000	772000	-5000
海军	527000	593000	+66000
海军陆战队	188000	197000	+9000
空军	558000	576000	+18000

* 来源：Statistical Abstract of the U. S. 1990 U. S. Department of Commerce

1980年和1988年美海军舰只变化情况*

年代 \ 类别	总计	航母	大型战舰	核潜艇	其他战舰	登陆舰	运输舰
1980	494	13	0	74	180	63	164
1988	579	14	3	96	195	62	209
增或减	+85	+2**	+3	+22	+15	-1	+45

* 来源: Statistical Abstract of the U. S. 1990 U. S. Department of Commerce p. 337.

** 根据 IISS 的 Military Balance 1989—1990 p. 13 的材料, 1980 年的 13 艘航母中有 1 艘小鹰号到 1988 年时已经退役, 故 1988 年的 14 艘航母中实际有两艘 92900 吨的尼米兹号核动力航母是新增加的。

第三, 通过招募大学程度的军人、增加军饷、加强经常性军事训练、大规模军事演习, 以及充实石油等各种重要战略物资储备等措施, 明显地提高军队素质和战备水平。

第四, 使裁军从属于取得军事优势。必须从实力地位出发进行军控谈判。军控只是加强国防的辅助手段, 裁减的目的在于实现低数量水平上的美国军事质量上的优势。

第五, 加强军援、军售, 帮助外国进行军事训练, 搞联合军事演习以及运用炮舰政策——派遣海军舰艇到发生危机的海域或某些国家附近的海面进行威慢, 甚至护航等等, 以此作为推行对外政策的重要工具。里根执政八年期间的军援总额达 410.98 亿美元, 军售总额达 894.83 亿美元^①。正如前总统卡特所说, 里根总统喜欢用军事力量而不是外交手段来推行外交政策^②。

1988 年初, 里根发表他的最后一个国情咨文时曾这样说: 七年前美国是软弱的……今天美国是强大的; 经过努力, “崇敬美国”已取代了“谴责美国”, 我们重振了美国的防务^③。

① Statistical Abstract of the U. S. 1990, p. 802, p. 336.

② 1987 年 3 月 19 日卡特在开罗美国商会早餐会上的讲话。

第三节 美苏裁军谈判

(一) 拖延政策

在同苏联进行军控谈判的问题上，里根政府的态度是，第一，在增强美国的军事态势和核态势之前，决不同苏重开裁军谈判。1981年1月国务卿黑格和国防部长温伯格在参院外委会和参院军委会分别作证时，都表明了这一观点。^①第二，决心凭借优越的经济和科技实力同苏联开展军备竞赛，迫使苏联在吃不消时认真谈判。里根在1980年竞选期间就说过：“我的信念是，只要表明我们有决心和意志继续发展我们的军备，苏联知道自己已经开足了马力，知道要敞开进行军备竞赛，它是赶不上美国的，那样，就能促使它希望进行认真的谈判了。”^②

针对美国的这一意图，苏联频频发动“和平攻势”。1981年2月23日，勃列日涅夫在苏共第26次代表大会上所作的报告中要求苏美双方就当前两国关系的状况“在一切级别上进行对话”，并称“决定性的环节是最高级会晤”。他还提出了“八项和平倡议”，包括限制战略武器谈判以及华约和北约达成延缓在欧洲部署中程导弹的协议等。苏联驻美大使多勃雷宁每次会见黑格时都要提到重开裁军谈判问题。1981年6月30日，勃列日涅夫在莫斯科会见西德社民党主席勃兰特时说得更急切，他说，“苏联恨不得明天就坐下来就限制欧洲核竞赛问题开始谈判……”^③

^① 美国国际交流署1981年1月12日自华盛顿报道了黑格1月12日在参院外委会的证词；该署1981年1月28日报道了温伯格同日在参院军委会上的证词。

^② 法新社1980年10月22日自华盛顿报道。

^③ 塔斯社1981年6月30日莫斯科电。

对此，美国除以种种借口拖延谈判外，提出了“联系原则”。1981年2月12日，美国国务院发言人戴斯答记者问时说，今后美国是否同苏联谈判军备控制，“取决于苏联的表现”，就是说要同苏联在世界各地的活动联系起来。同年4月15日，美国国务院发言人费希尔说，只要苏联不干涉波兰，美将仍然致力于在欧洲限制核武器，“如果苏联人干涉波兰的话”，那么就欧洲中导进行谈判的前景“将遭到严重破坏”。

与此同时，里根任命积极主张扩充军备的强硬派组成美国军备控制和裁军署的领导班子。里根任命的三位主要成员是：裁军署长尤金·罗斯托，军控谈判特别代表爱德华·罗尼和欧洲中导谈判的美方首席代表保罗·尼采。这三人均来历不凡：罗斯托为1976年建立的“当前危险委员会”的主席，此委员会积极鼓吹扩充军备以对付苏联日益增强的军事力量，里根总统本人当选前也是此委员会成员。罗斯托在约翰逊政府期间还曾任副国务卿，始终坚持侵越战争。罗尼是名军人，参加过侵朝和侵越战争，担任过步兵师师长、驻欧洲美军司令部副参谋长，官阶至中将军衔。1973年起作为军方代表，他成为第二阶段限制战略武器谈判的美国代表团成员，1979年，他为了抗议第二阶段限制战略武器条约“将削弱美国的战略地位”而毅然辞职，并成为“当前危险委员会”的成员。他说：“参加限制战略武器谈判六年半的经历使我得出的结论是，我们强调军备控制太多，而强调军备供应太少。”尼采更是一位著名的强硬派人物，既是经验丰富的实践家，又是著述甚丰的战略理论家。他在第二次大战期间曾担任过海军部长詹姆斯·福莱斯特尔的助理，1946年到国务院工作，旋即任政策计划司司长，参与起草了重建欧洲的“马歇尔计划”和著名的国家安全委员会NSC68号指令。1956年他在《外交》季刊的一篇文章中第一次提出在核战略对抗中防止出现“脆弱之窗”的战略思想，即美国不能让其对手具备第一次核打击能力。1957年苏联卫星上天，他是艾森豪威尔总统任命的盖瑟委员会（Gaither Committee）的顾问，参与起草了提出美国存在“导弹差

距”的著名的盖瑟报告。自肯尼迪政府时起，他可以说直接参加了美苏之间全部重要的军控谈判——部分核禁试条约谈判、第一个限制战略武器条约谈判、反弹道导弹条约谈判和第二个限制战略武器条约谈判。在这样一个负责军控的班子组成之后，苏联《真理报》指出，这些人是“反对裁军的凶恶敌人”；西德《明镜》周刊说“偏偏选了两只黄鼠狼来照看鸡群”^①。

1981年7月14日，黑格国务卿在纽约美国外交政策协会发表了一篇全面阐述里根政府军控政策的讲话，其中提出了军控政策的如下六项原则：第一，军控乃是安全政策的工具，而不是这种政策的代替物。第二，军控协议必须是真正加强安全的协议。第三，在谋求军控时必须把苏联在全世界的一切作为记在脑中，这种“联系”办法并非美国政策的创造，而是生活的现实。第四，军控协议必须是以互惠为基础的均衡的协议。第五，军控协议必须包括有效的核查手段和检查与监督各方遵守协议的机构。第六，美国的战略必须考虑所有各种武器控制过程和各种武器体系，而不仅仅是那些正在谈判之中的^②。

这样，裁军谈判的班子有了，指导思想也十分明确，对谈判再拖也拖不下去了。因为苏联“和平”攻势很强，西欧政府和广大群众的压力很大，美国国内舆论的批评不断，于是，黑格和葛罗米柯在纽约举行了第一轮会谈后在1981年9月24日一起宣布：1981年11月30日美苏将在日内瓦举行限制欧洲中远程核武器谈判。美方首席代表为保罗·尼采大使，苏方首席代表为尤里·克维钦斯基大使。

^① 《可疑人物》，西德《明镜》周刊1981年11月2日。

^② 《美国外交政策》1981年7月11日纽约电。

(二) 部署欧洲中程导弹问题

1. 背景

1977年苏联开始在欧洲部署先进的SS-20中程导弹(可带三个分导式核弹头,射程5000公里,采用固体燃料,机动性强,精确度较高,最大误差为300—400米),美国及其北约盟国因没有与其相对应的力量,对苏联在欧洲战区核力量的优势日益担忧。这种担忧的实质正如美国军控和裁军署署长尤金·罗斯托所说的,在苏联战略核力量已取得同美国的均势的情况下,苏联可以凭借上述在欧洲战区乃至全球范围内中程核武器上的垄断地位,对西欧和美国的其他盟国“进行核讹诈”,甚至还可依靠其占绝对优势的常规力量,无止境地“追求扩张”,而“不必担心美国的报复”^①。这样,在西德总理施密特所提设想的基础上,经过北约核计划小组的研究和酝酿,1979年12月12日,北约外长和国防部长共同参加的布鲁塞尔特别会议通过了一个著名的“双重决议”,即:一方面“决定使北约的战区核力量现代化”,另一方面又“充分支持”美国“向苏联建议尽快开始谈判的决定”,如果到1983年底谈判达不成协议,那么就从那时起到1988年底用五年时间在西欧五国分阶段部署572枚美国的新式中程导弹,其中108枚潘兴I导弹(单弹头,射程1800公里,固体燃料,机动性强,高超音速,从联邦德国发射四至八分钟即可到达苏联,精确度高,最大误差为25—30米),全部部署在西德;另有464枚陆基巡航导弹(单弹头,射程2500公里,误差30米,特点是隐蔽性强,低飞时离地而仅30米,雷达难以发现,缺点是速度慢,2500公里的距离要飞三小时),其中在英国部署160枚,意大利112枚,西德96枚,比利时与荷兰各48枚。这两种导弹,特别是潘兴I导弹,比苏联

^① 《美/苏军控评论》1982年2月10日

的 SS-20 导弹机动性更强，命中率更高，如果实现了部署，苏联在欧洲中程核武器方面的优势就将被打破。不仅如此，这样一来，美国可以把使用其在欧洲的核武器同使用美国本土的“中央核武器系统”分开。也就是说，美国将有更多的军事选择，而不是要么打一场纯粹的常规战争，要么发动一场核大战，从而可以挫败苏联的战略意图：利用战略核武器的均势同美国相互遏制，而依靠原来占优势的 SS-20 导弹来威胁和讹诈西欧国家。这当然是苏联决不能容忍的。

至于在战略核武器方面，按照里根政府的看法，在 70 年代中期与后期，苏联人不仅仅是追上来取得了均势，而且在某些方面，尤其是在当量大、威力强的重型机动陆基多弹头洲际导弹上具有较大优势。按照黑格的说法，在 70 年代，苏联部署了崭新一代的陆基战略核导弹、三种新型的潜射系统和一种新型洲际轰炸机。而就在同一时期，美国百万吨级当量的核武器削减了一半，没有部署新型洲际导弹、新型潜射导弹和新型轰炸机，以至于到 80 年代初美国 3/4 的核弹头还安装在 15 年或 15 年以上的老发射器上，而苏联 3/4 的核弹头则安装在不超过五年的新发射器上^①。

所以里根政府一上台就下定决心要在欧洲部署新的中导，要实行战略核武器的现代化。

2. 来自盟国和国内的阻力以及里根政府的对策

在推行上述方案时，里根政府在政治上遇到了严重困难。一是从 1981 年下半年起直到整个 1982 年，西欧掀起了一场声势空前浩大的反核和平运动，波恩、伦敦、罗马、巴黎、马德里、布鲁塞尔等地的群众示威游行此起彼伏，少则几万、十几万，多则二三十万人。他们的口号主要是：“不要核武器”，“要和平，要中立”，“退出北约”，“美国佬滚回去”等。参加者成分庞杂，组织

众多，具有各种思想倾向，青年人占大多数，其“精神支柱”是教会，其政治代言人是社会民主党。和平主义、反美主义、中立主义三者交织在一起，是这次西欧反核和平运动的一个十分突出的特点。它之所以带有比较普遍的反美色彩，固然同苏联发动一次又一次的和平攻势有关，但更主要的是由于里根政府上台后急于扩军、拖延裁军谈判、频频发出强硬好战言论，从而使西欧朝野对美国的政策忧心忡忡，遂把矛头对准了美国。例如1981年10月，里根在同一批报纸主编谈话时说，欧洲的一场有限战争将不一定发展成为一场世界性的核冲突^①。一时间有关里根主张在欧洲打有限核战争的说法不脛而走，引起普遍不安。尽管事后白宫发言予以澄清，说是外界误解，但仍激起了欧洲规模最大的反核武器抗议浪潮，两周里在西欧一些国家竟有75万人参加，从而冲击到整个北约联盟。

与此相呼应，在美国国内也出现了要求“冻结核武器”和“不首先使用核武器”的舆论浪潮。1982年3月，以政治影响颇大的参议员爱德华·肯尼迪和马克·哈特菲尔德为首的100多名国会议员在国会提出联合决议案，要求美苏冻结现有核武器。紧接着在同年4月，美国政界四位知名人士麦乔治·邦迪、乔治·凯南、罗伯特·麦克纳马拉和杰拉德·史密斯就他们联名在《外交》季刊1982年春季号上发表的《核武器和大西洋联盟》一文举行记者招待会，阐述他们在文章中提出的“不首先使用核武器”的观点。他们的前提是美苏已处于核战略均势地位，谁也不可能取得优势，因而美国核战略必须改弦更张，走相互克制、裁减核军备和加强常规军力的道路，避免与苏迎头相撞，引起核灾难。另外，从当前来说，这样做对内有利于减少赤字，加强美国经济，对外有利于改善美苏关系，缓和紧张局势；从长远来看，更有利于美国依靠其经济和技术优势以及运用其民主自由价值观的影响来

^① 路透社1981年10月17日华盛顿电

同苏联进行争夺。在欧洲反核和平运动的影响下，美国的“核冻结”运动也发展甚快，到1982年上半年已扩及到40多个州，包括政界、宗教界、科技界等多方面人士在内。6月间还爆发了美国历史上规模空前的反核反战运动，全国有600多个城镇通过了冻结核军备的建议。这种趋势的发展显然十分不利于里根政府大力扩军“以实力求和平”的对苏战略方针。

面对这种形势，里根政府的基本对策，一是如同前面已经提到过的，在扩军增强实力这点上坚决顶住毫不动摇，里根表示：“为了在本世纪剩余的时间里买到和平”，不惜“接受大量赤字”^①。二是大力宣传苏联在70年代迅猛扩充军备和“美国落后”的严重态势，揭发苏联在军力扩充之下的全球扩张行径，反复阐述只有加强军事力量才能遏制苏联的扩张；也只有加强实力而不是做谈判桌上的二等公民，才能迫使苏联具有真正裁减军备的意愿等等。里根、黑格、温伯格以及其他高级官员不仅在国内而且还到国外，主要是到西欧到处宣传这一内容。1982年6月，里根借出席凡尔赛七国首脑会议的机会先后访问了法、意、英、西德四国，亲自进行游说^②。自1981年9月起，国防部每年都要编辑出版一本小册子《苏联的军事力量》，除文字外还有大量彩色图片和图表，形象地说明苏联军事力量的急剧增长。国务院也在1981年4月出版了关于《冻结核武器》的小册子，概述政府的反冻结立场。

对策之三就是在拖到一定时候转而采取同苏联恢复裁军谈判的方针。1981年11月30日，美苏关于限制欧洲中导的日内瓦谈判开始；1982年6月29日，美苏关于限制和裁减战略武器的日内瓦谈判恢复。

① 里根在新墨西哥州的讲话，路透社1982年3月2日报道。

② Ronald Reagan; An American Life, Simon and Schuster, New York 1990.

3. 中导谈判及其最终失败

关于部署欧洲中导的谈判从“零点方案”始到美国实现如期部署终，历时两年，共经过六轮谈判。

1981年11月底，美国与苏联代表团在日内瓦就限制欧洲中导问题开始谈判，他们立场的尖锐对立，主要表现在以下几点上：

第一，谈判方案。美国提出了“零点方案”，即以其将要部署的572枚陆基中导来换取苏联业已存在的约600枚SS-20、SS-4和SS-5陆基中导，苏方表示“永远不会同意”。苏联方案是：在继续谈判时，双方暂时不要在欧洲部署新式中导和使现有中导现代化。作为善意行动，苏将单方面减少一部分部署在苏联欧洲部分的中导。美方对此表示“失望”，认为谈判的进展有赖于北约继续其导弹部署准备工作的决心^①。

第二，在对双方欧洲中导现有力量估算上的极大差异。按照美方的计算法，欧洲战区美国陆上和航空母舰上携带中程核武器的各种飞机加在一起为650件，而苏联在欧洲的陆基中导、飞机以及潜射中导加在一起为3825件，此即里根所说的1:6之差，美国远为落后^②。按照苏方的计算法，把美、英、法以及北约部署在西德的72枚潘兴I导弹都加在一起，北约在欧洲总共拥有986件中程核武器，与苏联的975件成基本均势。^③

第三，关于谈判的范围，分歧之一是应不应该把英法的核力量包括在内？苏联认为理所当然应该包括。美国强调英法的导弹是独立的核力量，在北约计划之外，也不受美国控制，因而不能纳入美苏谈判的范围，何况英国和法国均严正声明不参加日内瓦中导谈判，也不允许讨论它们的核力量。

分歧之二是，美国的“前沿基地系统”是否应包括在谈判范

① Department of State Bulletin, Jan. 1982, p. 30.

② 同上。

③ 塔斯社1981年11月29日评论员文章《在日内瓦谈判的前夕》。

围之内。所谓“前沿基地系统”主要包括以英国为基地的 F-111 轰炸机，驻扎在中欧和意大利的 F-4 飞机，停泊在海上的第二、第六舰队的航空母舰上的 A-6 和 A-7 歼击机。苏联认为只谈陆基导弹而不谈这些飞机是不公正的，因为 SS-20 导弹就是为了对付美国的“前沿基地系统”而部署的。美国认为，它的“前沿基地系统”是为抵消苏联的常规力量优势而部署在欧洲的，讨论这一系统势必牵涉到常规力量的平衡问题；何况若苏方把上述 F-4、A-6 和 A-7 飞机等都计算在内，却不把苏联自己部署在苏联西部地区 and 东欧国家的中程核武器包括在内，显然是不公正的。因此美国主张，为了促进早日达成协议，谈判的第一阶段应集中讨论陆基中导问题，而把裁减其他核系统问题放到以后阶段去讨论。

此外还有在核查问题上的老分歧，苏联主张采用各自的国家技术手段（卫星侦察和遥测技术等）进行核查，而美国则认为仅仅用国家技术手段核查，漏洞太多，易于作弊，坚持主张包括就地视察，而这是苏联一向断然反对的。

这样，从 1981 年 11 月底到 1983 年 10 月底双方共进行了六轮会谈，终以失败告终。其间曾有一个所谓“林中散步方案”。1982 年夏在 5 月份开始的第二轮谈判临近结束之前，苏联代表团团长克维钦斯基大使告诉尼采：苏联计划在夏天对苏联在中程核武器谈判上的政策进行回顾和审查，他个人认为，在审查结束之前，谈判立场尚未确定之时，双方应争取在谈判中取得尽可能多的进展。于是尼采和克维钦斯基两人决定带着紧迫感搞出一个让步的方案，其基本内容是：美方放弃消除全部中导的建议，只部署巡航导弹；苏方则接受美国在欧洲部署一部分巡航导弹，并把其在欧洲的中程核武器系统削减到与美方相同的水平，同时苏方冻结其亚洲的中导，并放弃有关把英法核力量包括进来的要求。据尼采说，尽管事后美方并不满意，华盛顿仍对尼、克二人的这种基本态度和方法表示赞同。但是苏联政府对这一方案的所有基本方面，

包括对这种无拘束的、未经批准的谈判模式也予以反对。^①

1982年11月勃列日涅夫去世，安德罗波夫继任。美苏双方又各自提出“新方案”，并大力争取西欧国家。里根在1983年3月31日的演说中表示愿意考虑符合下述五条标准的任何建议：（1）苏美中导数额必须相等；（2）其他国家的核力量均系独立的，不能成为美苏双边谈判的组成部分；（3）协议不能使威胁从欧洲转移到亚洲；（4）协议必须是能够进行有效核查的；（5）协议不能削弱北约常规防务的能力^②。

双方立场仍无法接近，谈判再次陷入僵局。此时曾发生了一个有意思的插曲。8月2日汉堡《德意志星期日汇报》的一则报道援引苏联知名研究员坚里赫·特罗菲缅科的话说，如果美国把“林中散步方案”作为正式建议在日内瓦谈判中提出来，“我们愿意讨论”。但是，时过境迁，美国的立场已比一年前更加强硬，因为增加军费的预算已经国会通过，国内经济形势已有好转，同盟国的关系也较前有所改善。里根的上述五条标准的严格要求，早已同“林中散步方案”中美方的重大让步不可同日而语。故“林中散步方案”之重提未得到美方的反响。

1983年9月6日，美苏限制中程核武器的谈判开始第六轮也就是最后一轮的会谈，双方的斗争也更为激烈。美国方面为争取舆论表面上显示灵活，实质上已更多地为年底实现按期部署面着重揭露苏联的威胁，坚定西欧国家的决心，并转入实际的部署步骤。苏联方面则竭力以恐吓和威胁来动摇西欧国家部署的决心，同时着手采取对应美国部署的新措施。

美苏双方各自又提出几项新建议，但无论建议如何花样翻新，各自的基本出发点均无改变，谈判以失败告终。

① DSB, Aug. 1984, p. 36.

② DSB, 14-16, 1982, p. 2, n. 4.

4. 如期部署欧洲中程导弹

当谈判在第六轮后期陷入僵局之际，美国和西欧已分别采取加紧新导弹部署的实际步骤。1983年10月31日，英国议会首先通过撒切尔夫人关于在年底前部署美国巡航导弹的决议。11月14日，第一批陆基巡航导弹16枚抵达英国的格林汉康芒空军基地，预定在12月底即可实战使用。11月16日，意大利众议院通过了由五个执政党提出的一项决议案，重申坚持北约的“双重决议”，而美国第一批运交北约国家的41枚导弹中，将也有16枚巡航导弹部署在意大利西西里岛的科米索。11月22日，西德议会也通过了赞成部署美国新式导弹的决议，上述第一批41枚导弹中即有9枚潘兴Ⅰ式导弹预定部署在西德。

另一方面，苏联国防部于10月24日宣布，苏联准备在民主德国和捷克斯洛伐克部署“新的战役战术导弹系统”——SS-21导弹（射程120公里）、SS-22导弹（射程900公里）、SS-23导弹（射程500公里），这些导弹都只需三分钟就可打到西德。与此同时，苏联还集中精力最后做西德的工作，恩威并施。10月中旬，葛罗米柯外长去维也纳同西德外长根舍会谈，要求西德“表现出现实主义态度”；安德罗波夫也亲自写信给科尔总理，警告西德必须为部署导弹“承担后果”；苏联还接着邀请西德社会民主党、绿党和反核运动的代表访问苏联，力图通过他们阻挠西德议会通过部署美国导弹的决议。11月中旬，苏联即把35枚SS-21导弹运进民主德国以加大压力。但西德议会最终仍通过了部署决议，苏联的全力阻挠已告失败，于是在11月23日宣布退出美苏日内瓦限制欧洲中程核武器的会谈。

（三）裁减战略核武器谈判

1. 双方力量对比

是苏联进攻性战略核武器在70年代的迅猛扩充,不仅在数量上超过了美国,而且在质量上也逐渐追赶了上来。根据里根的说法,苏联的陆基洲际导弹超过美国约1/3;在过去15年里,苏联有60艘新的导弹潜艇下水,而美国直到1981年为止没有一艘新的导弹潜艇下水;苏联已经制造了200架现代化的逆火式轰炸机并继续以一年生产30架的速度增加(这种飞机具有速度快、航程远和低空突破的特点,可以携带空对地导弹,在空中加油后可作洲际飞行,为远程战略轰炸机),而美国20年来竟未部署一架新的战略轰炸机,许多B-52轰炸机的年龄比其驾驶员还要大^①。根据美国和伦敦国际战略研究所公布的数字,当时苏联拥有战略核武器运载工具有2498件,比美国的1921件多577件(详见附表);当然仅就这个数字并不足以说明问题,因为还有携带的弹头数、投掷重量和爆炸当量以及飞行速度、射程远度和命中精度等质量问题。所以美苏双方战略核武器力量对比是一个复杂和带有争议的问题。

美苏战略核武器力量对比*

美国方面			苏联方面		
系	统	部署数	携弹头数	部署数	携弹头数
统		弹头合计		弹头合计	
<u>陆基洲际导弹</u>					
大力神 I		49	1	570	570
民兵 I		450	1	60	60
民兵 II		550	3	150	600
小计		1049	5	308	2464
<u>潜射导弹</u>					
海神		304	10	310	1860
三叉戟 I		240	8	1398	5554
小计		544	18	18	18
<u>远程轰炸机</u>					
B-52D		31		400	400
B-52G		151		292	292
B-52H		20		12	12
FB-111		56		208	1456
小计		328		20	20
总计		1921	19	950	2188
总计		7109	7109	2498	7742
<u>远程轰炸机</u>					
熊式				105	
野牛式				45	
小计				150	
总计				2498	7742

* 来源：美国方面根据美国参谋长联席会议编制的《1984财年美国军事态势》，数字截止1983年1月1日；苏联方面根据伦敦国际战略研究所出版的《1981—1982年军事力量对比》，数字截止1982年7月1日。

2. 谈判过程

里根政府一上台，苏联就表示希望在以往两个限制战略武器条约（SALT I 和 SALT II）的基础上再进行新的谈判，其目的在于保持自己的有利势头和限制美国的新发展。里根以种种理由拖延，直至 1981 年 11 月 18 日才发表了第一个裁军声明，除了提出裁减中导的“零点方案”外，还表示希望在 1982 年尽快举行限制战略武器的谈判。1982 年 5 月 9 日，里根在其母校尤里卡学院发表了一篇重要演说，提出东西方关系的五项原则：军事均势、经济安全、地区稳定、裁减军备和举行对话。他明确表示希望在当年 6 月底以前同苏联举行裁减战略核武器谈判，为此还提出了一个分两阶段大规模裁减美苏战略核武器的方案。他建议第一阶段把双方弹道导弹的弹头削减 1/3，而在余下来的数额中陆基导弹的弹头不得超过一半；同时把各种弹道导弹的总数削减到一个同等的最高限额，这个限额应低于美国现有导弹总数的一半。到第二阶段则要把双方导弹的投掷重量削减到低于美国现有水平的“同等最高限额”。一贯反对同苏早开谈判的温伯格此时作了一个坦率的说明：他欢迎现在就此问题同苏联谈判，因为里根政府在推迟谈判方面已赢得了时间，它已经制订了加强核威慑力量的长期计划，而且提出了合理的建议可作为长期讨价还价的基础^①。苏方则表示同意谈判，但不接受这一方案。经过磋商，美苏双方于 5 月 31 日共同宣布，美苏关于限制和削减战略核武器的谈判定于 6 月 29 日在日内瓦开始举行。美国代表团团长为罗尼，苏联代表团团长为维克多·卡尔波夫。这场谈判共进行了五轮，无结果而中断，双方的立场针锋相对：美国希望在不妨碍其战略核武器实现现代化的基础上搞大规模削减，以求把苏联占优势的部分砍下来；苏联认为现在是均势，因而主张首先“冻结现状”，在此基础

上再进行削减。

美苏双方的分歧还表现在以下两个问题上：一是对把双方的战略核力量“削减到同等水平”和达到“同等安全”的理解，美国强调前者，苏联重视后者。苏联认为所谓“同等安全”就是不仅要考虑战略核武器的数量平衡，而且还要考虑政治、经济、地理等因素，例如苏联被“敌对的”国家包围，而与美国毗邻的是对美友好的加拿大和墨西哥；美国的导弹全部几乎都用来对付苏联和苏联的华约盟国，而苏联的导弹还有一部分要用于“同西方或美国毫无关系的那部分世界，如同中国边界的安全需要”；苏联不仅要考虑远程核武器，而且要考虑在前沿基地上的、能够打到苏联本土的美国中程核武器以及北约（例如英法）的核潜力等等。美国则说，苏联强调不仅要同美国搞平衡，还要把美国同其他国家加在一起搞平衡，这种所谓“同等安全”，乃是苏联一国的“绝对安全”，实则是要实现它的“全球霸权”，而谈不到别国的“同等安全”。

第二个问题是哪些武器算战略核武器。例如苏联认为，美国的巡航导弹属于战略核武器，美国则说它射程有限，并非洲际导弹，不应列入；美国认为苏联的逆火式轰炸机空中加油后可作洲际飞行，应算作战略轰炸机，而苏联反对。此外双方在核查问题上也存在分歧。

这样，1982年到1983年，美苏关于限制和裁减战略核武器的谈判一共进行了五轮，没有取得任何实质性进展。1983年12月7日第五轮会谈宣告结束，美方建议于1984年2月初复会进行下轮谈判；苏联宣称，由于美国在欧洲部署新式导弹而引起的“全球战略形势的变化”，苏联有必要“回顾和审查谈判中的全部问题”，乃拒绝提出复会日期^①。日内瓦谈判遂告中断。

第四节 美苏攻守态势转变

(一) 国务卿的更换

1982年6月25日，里根宣布了黑格国务卿的辞职，并任命乔治·舒尔茨为新国务卿。

1. 黑格去职原因

黑格辞职的导火线是反对因西欧盟国向苏联提供天然气管道设备而对其进行制裁，但实际上黑格与其他政府要员的政策分歧由来已久，主要有以下几方面：(1) 同国防部长温伯格的分歧。温伯格对1981年底重开欧洲中导谈判一直反对，认为为时太早；对于温伯格所主张的“零点方案”黑格则认为不易行得通；在中东政策上温伯格主张加强美国和阿拉伯国家的军事关系，认为应在政策上改变方向，不再以以色列为政策支柱，而黑格则坚持中东政策不能变，仍应以以色列为政策支柱；温伯格为了实现增加军费，扩充军备，主张突出宣传苏联扩军的危险，而黑格则认为应避免出现夸大苏联军事力量的危险。尤有甚者，1981年11月间，黑格刚刚公开宣布，北约有一个应急计划，一旦欧洲爆发常规战争，为把它限制在尽量低的水平，美国可以发射一枚警告性核弹，第二天温伯格即予以反驳说，北约没有黑格所说的应急计划，只是在60年代曾提出过这种建议。白宫、国务院和国防部紧接着发表了被舆论讥讽为“令人难堪的更正”的联合声明：北约在若干年前提到过黑格所说的这种选择，但正如温伯格所指出的，北约并无此种明确的军事计划，因此“黑格和温伯格两人都说得对”云

云^①。

(2) 在马尔维纳斯群岛的争端问题上，黑格同美国常驻联合国首席代表柯克帕特里克女士也发生过激烈争执。黑格批评柯克帕特里克“由于同拉丁美洲人的密切联系”而“无法清醒地思考”；柯则说黑格“无法理解拉丁美洲的感情，他太偏向英国的立场了”^②。

(3) 在台湾问题上与里根意见不一。根据里根的说法，他主张给台湾“以无限的支持”，“而黑格和国务院的一些人则如此急于改善同中华人民共和国的关系，以至于要迫使我放弃给予这种支持的保证”^③。

(4) 更重要的分歧是在对待西欧盟国的态度问题上。当时美欧之间在对待苏联的一系列具体策略上（诸如如何处理扩军和裁军谈判、如何掌握对苏信贷和技术转让的松严、对苏贸易的范围等等），以及美国的高利率问题和南北关系问题上都存在分歧。黑格和国务院的负责官员偏向于采取磋商和妥协的办法以求维护美欧团结；而温伯格等则强调美国必须坚定、强硬，到时候西欧国家“自会跟上来”。里根偏向后者。

对于上述分歧，美国著名评论家亨利·布兰登分析说：美国政府在外交政策的趋向上有三派。以黑格和国务院、参谋长联席会议为代表的“国际派”，坚决支持结盟外交和均势政策；以柯克帕特里克和五角大楼、中央情报局的一些重要官员为代表的“全球派”，认为美国在欧洲投入的力量太多，要欧洲人自己承担更多的责任；以温伯格为代表的“单干派”，他们与老孤立主义者不同，并不想脱离外部世界，但他们希望能自由行事而不让任何盟国妨碍或损害他们的目标^④。

① 法新社1981年11月4日华盛顿电。

② 美《新闻周刊》，1982年6月7日一期文章。

③ Ronald Reagan: An American Life, p. 361.

此外，在个人作风上黑格过于独断专行，有些做法简单生硬，以致引起白宫主要顾问甚至里根对他的疑虑。里根在回忆录中提到黑格辞职一事时说，“实际上唯一的分歧在于究竟是由我还是由国务卿来制订政策”；还说，“黑格认为对外事务是他的地盘，他不想执行总统的对外政策，而想由他自己制订和执行对外政策”^①。再加以黑格曾经竞选过总统，被认为有“政治野心”，这样，他的去职也就是迟早的问题了。

2. 乔治·舒尔茨

当里根决定接受黑格的辞职时，他实际上已经物色好了接替人，这就是乔治·舒尔茨。舒尔茨在大学执教达18年，属保守的芝加哥学派的经济学家，在尼克松政府任职近七年，有丰富的从政经验，被《华尔街日报》称为“经济领域的基辛格”。他后来又在实力雄厚的“贝克特尔”大公司任副总裁和总裁，成为有声望的实业家。

里根竞选总统期间，舒尔茨是里根竞选班子的高级顾问，并于1980年遍访西欧，向这些国家的领导人介绍里根的为人及其观点，试图努力打消他们对里根竞选期间过激言词的担心。里根当选后他也曾是国务卿人选之一。据说当时未能实现的主要原因是由于舒尔茨在中东问题上主张说服以色列持克制和灵活的态度，以换取美国对它的支持；但里根在竞选期间的立场则是不论在任何情况下美国和以色列都必须站在一起。

舒尔茨的基本立场和观点是保守的，是里根强硬外交路线的坚定信奉者。同时他也有其自己的特点：他的视野比较宽广，强调对美国所处国际环境应有长远看法，如对第三世界的地区性冲突、国际事务中的经济因素以及信息革命所带来的种种挑战都应给予重视。舒尔茨承认美国力量的局限性，他说，“我们已不能付

出任何代价和承担任何牺牲了……并非任何局势只要美国尽力就可以挽救过来的，即便是事关重大利益”，“今天容许我们犯错误的余地要比过去小了”^①。他主张对苏联的长期战略应该是：既要强大的实力，“随时准备去对抗苏联的挑战”，又要“在一旦有取得成功的现实可能时”进行谈判。

与黑格迥然不同的是，舒尔茨为人老谋深算，作风沉着稳健，注意同各个方面搞好关系。他突出里根的作用，而自己保持低姿态，强调他是忠实执行里根的对外政策。特别是在“伊朗门”事件上，舒尔茨原是坚决反对向伊朗秘密出售武器的，但当此事后来果然泄露并成为重大的政治问题时，舒尔茨在国会作证时总是强调他支持里根在这个事件上的战略意图，即支持伊朗的温和派，以便将来重建美伊关系，并表示他“站在总统一边”^②。在外交行动上，舒尔茨注意不事张扬而搞所谓“悄悄外交”；他较少举行记者招待会，注意提高驻外大使和派遣特使的作用。凡此种种使舒尔茨在内外斗争中都给人以稳健的印象，并深得里根信任，使他连续任国务卿达六年半之久。

（二）美苏战略攻守态势的转化

70年代，苏联大力扩充军备，利用美国陷入越战泥潭及其后的“越南综合症”之困境，积极对外扩张，声势夺人，直至1979年底派遣十万大军人侵阿富汗而臻于顶峰。因此人们有理由认为，当时两个超级大国全球争夺的战略态势是苏攻美守。自80年代初开始，这种状况开始发生变化。

^① 1984年4月3日舒尔茨的演说：《80年代的实力和外交》。

1. 苏联困难的深化和在国际上的孤立

苏联的扩张使它走向了衰落。这首先表现在经济困难日益深化上。1981—1985年苏联第11个五年计划期间，经济持续低速增长，农业从1979年以来的七年中有六年歉收；对换取硬通货十分重要的石油开采业则连续三年未完成计划。

其次，政治上的突出特点是保守僵化和最高领导人的频繁更替。勃列日涅夫后期，裙带风和贪污腐化盛行，少数人决定重大政策，包括像出兵阿富汗这样的重大决定，后来戈尔巴乔夫称这个时期为“停滞的年代”。1982年11月至1985年3月，勃列日涅夫、安德罗波夫、契尔年科三位最高领导人相继病故。这使美国“看到一个相当长的苏联领导软弱无力的时期”^①。

第三，国际上危机四伏，处境孤立。黑格很早就指出：苏联出现了明显的历史性衰落的迹象，它不仅有中国问题、阿富汗问题、越南问题和波兰问题，而且共产主义制度本身也处境危难^②。

2. 美国处境改善，开始全面进攻

与苏联相反，经过1981年和1982年的经济调整和加强军备，美国处境开始改善。

首先，在经济上美国1982年底已走出危机谷底，该年12月生产开始回升，回升速度较其他工业发达国家都快，1983年美国全年的GNP实际增长率达到3.6%，通胀率则从1980年卡特时期的13.5%降至3.2%^③。其次，从政治上说，1983年5月28—30日在美国威廉斯堡召开的西方发达国家七国首脑会议，显示了美国领导下的西方的团结和信心。会议发表了两个重要文件，一是《联合声明》，明确表示如果有关中导的谈判达不成协议，则他们决心按计

① 美联社记者巴里·施韦德1984年9月2日自华盛顿报道布伦特·斯考克罗夫特空军中将语。

② 《美国新闻与世界报道》周刊1981年5月18日一期上的黑格访问记。

③ *Journal of Applied Economics*, 1983, 10(2), 147-160.

划在年底开始部署美国新型中导；二是《威廉斯堡经济复苏宣言》，声称在威廉斯堡的讨论，使他们对“经济回升的前景怀有新的信心”^①。在这次首脑会议上持保守思想和对苏态度强硬的成员，除原有的里根、撒切尔夫人和密特朗之外，又增加了科尔和中曾根两位新当政的首脑。

在这种情况下，美国对苏政策更加系统化，更加积极主动。1983年6月15日，国务卿舒尔茨在参议院外委会发表了一篇经过里根总统批准的、全面阐释对苏政策的重要声明，其中心点可概括如下：（1）美苏既在国家利益和价值观上存在着对抗，同时又在避开一场大战上有着共同利益。（2）美国的对苏政策既不是简单的遏制，也不是单纯的缓和，而是应“超越遏制和缓和”，即承认苏联已是全球性超级大国，尊重苏联的合法安全利益，同时又把对苏政策建立在加强西方实力、增进西方各国间相互的凝聚力和坚决抵制苏的冒险行为的基础上，不是使苏联被套在所谓的“相互依赖之网”中，而是要使苏联慑于其侵略会招致的明确风险，认识到克制乃是其唯一的选择。也就是说“大棒”应重于“胡萝卜”。同时，还要致力于“鼓励苏联制度逐渐向更加多元化的政治和经济体制演变”。（3）加强盟国对苏政策的共识、重建美苏之间的战略平衡、使东西方之间的经济关系不致让苏联捞到军事技术上的好处和经济上的补贴，以及增加对那些不同于苏联模式的第三世界国家以军经援助，通过这些办法造成一种不利于苏联进行侵略扩张的国际气候。（4）同苏联进行谈判和对话，对话的四项议程是人权、军控、地区冲突和双边关系^②。

根据这一纲领，美国在以下几个方面采取了攻势：在军事上，1983年底美国按计划在欧洲开始部署新型中导。该年10月入侵格林纳达速战速决。这两件事都是在声势上、心理上和战略态势

① DSB, July 1983, p. 13.

② DSB, July 1983, pp. 65—70.

上对苏联的打击。1983年3月23日里根又向全国作了题为《和平和国家安全》的演说，第一次提出了“战略防御计划”，即设想对敌方导弹在太空进行拦截和摧毁以求使核武器成为“无效的和过时的”，也就是用一种所谓“确保生存”的方针来改变迄今采取的“确保摧毁”的核威慑战略，以防止核大战，同时投入人力物力进行这样一项长期研究计划。此即后来人们所说的“星球大战”计划（以下简称SDI）。实际上这是里根利用美国在高科技方面的优势在核军备竞赛上向苏联发起的新的攻势。它在客观上为美苏军备竞赛开辟了新的领域——太空领域。

在意识形态领域内，里根政府也比卡特政府更为咄咄逼人。1982年6月，里根在出访法、意、英、西德四国期间于6月8日在英国议会发表“著名演说”，直接攻击马克思列宁主义，公开邀请苏联同美国进行思想和价值观的竞争，还公开提出要在全世界推广西方的民主，制订一项“把马克思列宁主义扔到历史的垃圾堆”去的自由和民主进军的长远规划^①。

在舒尔茨的领导下，美国国务院积极贯彻里根的上述伦敦讲话。1982年10月18日至19日，国务院召开了“关于共产党国家的民主化问题”会议，舒尔茨到会讲话。同年11月4—6日，在美国国务院和美国企业研究所联合主持下，在华盛顿召开了有34国代表出席的“关于自由选举问题”国际讨论会。舒尔茨在开幕词中说，这个会议就是贯彻里根在伦敦讲话中关于在全球开展“争取和平的民主变革”运动这一思想，他期待与会代表能找出“新鲜的、创造性的和具体的办法”，以便把推广民主的信念和承诺转化为行动^②。1982年12月10日，美国国务院发表了一项“人权政策声明”，宣称：“美国政府认为民主国家具有最好的人权条

① DSB, July 1982, pp. 24—29.

② 同上，1982年11月15日。

件，而且从长时间来看，只有民主才是人权的唯一保证。”^① 同一天，里根总统也发表声明，宣布1982年12月10日为“人权日”，1982年12月15日为“权利法案日”，自1982年12月10日起的一个星期为“人权周”^②。

特别重要的是，1983年2月23日，美国国务院向国会提出了一项为在全世界“推进民主”而申请6500万美元拨款的法案。为此，舒尔茨当天在众院外委会的国际活动小组委员会上作了一个说明。舒尔茨明确指出，“民主乃是一种很重要的、革命的力量”，“支持民主的发展是我国人权政策的一个关键部分”，“对民主的支持不应该是隐蔽的”，相反应为提供这种支持“而感到自豪”，这个推进民主的计划主要是“面向拉美、非洲和亚洲”，但同时也要针对“东欧和苏联”，希望促进东欧和苏联“向更加开放、富于同情心和人道的社会演变——最终走向民主”。这个计划提出了“推进民主的五个方面：（1）训练领导人；（2）贯穿到别国的教育中去；（3）加强民主的机制和组织；（4）通过各种途径传播思想和信息；（5）开展美国同他国的个人和机构之间的联系。舒尔茨还说，这个计划“乃是实现里根总统伦敦创议的一个最初的重要步骤”，今后还要制订出一个“持续许多届政府的”、“更为全面的方案”，由政府、国会、民主党、共和党以及劳联—产联、企业界共同推行之^③。

同时，美国开展了外交攻势，一是加强同欧、日盟国的磋商，二是改善美中关系，三是增加对第三世界一些重点国家的军经援助。这突出表现在1983年初的一系列重要出访：1月30日至2月10日，布什副总统依次访问了西德、荷兰、比利时、瑞士、意大利、法国和英国七国。1月30日至2月8日，舒尔茨国务卿先后

① Ibid. Feb. 1983, p. 42.

② Ibid.

访问了日本、中国和南朝鲜，他强调了亚洲在里根全球政策中的重要地位，《基督教科学箴言报》1月30日的文章把上述两个访问称为“华盛顿的钳形攻势”。里根在听取了两人访问结果汇报后于2月11日专门发表了一份声明，声称访问“完成了重要外交使命”，“加强了美国的对外政策，并为美在这两个极为重要地区今后的新进展创造了条件”^①。

接着在1983年2月，美国驻联合国常驻代表柯克帕特里克又访问了中美洲的巴拿马、哥斯达黎加、洪都拉斯、萨尔瓦多四国和委内瑞拉，表示了里根政府对中美洲局势的关切。4月27日，里根又召集国会两院联席会议专门谈中美洲问题，强调中美洲事关美国切身利益，美决不让中美洲落入苏古之手，要求“国会同意包括1984财年在内共给予中美洲各国6亿美元的经济援助”。同时他还任命了理查德·斯通为总统的中美洲特使，多次出访中美和拉美各国，阐释里根政府的中美洲政策并听取反应。7月18日，里根又任命了以基辛格为首的中美洲问题两党委员会，要它在半年内就维护中美洲各国的“自由和独立”问题提出一个两党一致的长远方案。总之，这一年里根政府明显加强了在中美洲的攻势。

只是在中东，里根政府的攻势遭受了重大挫折。尽管舒尔茨于1983年7月上旬访问了沙特阿拉伯、黎巴嫩、叙利亚、以色列、约旦和埃及六国，就解决黎巴嫩问题进行了新的努力，试图以阿拉伯温和派国家为支柱，压以色列和叙利亚从黎巴嫩撤军，以实现美国影响下的黎巴嫩的独立、统一与和平。但中东问题极为复杂，特别是苏联对叙利亚大力支持，运送了大量先进武器，使叙成了左右黎局势的主要力量。美国进驻黎巴嫩的维持和平部队在遭受了当地伊斯兰敢死队袭击而死亡了200多人后，被迫于1984年2—3月间撤出了黎。正如舒尔茨所承认的，美撤出驻黎部

队使美在中东的信用遭受了很大损失^①。苏联的高级官员则强调苏方将给予叙利亚所需要的一切，苏联并不希望在中东同美国的对抗升级，但当被迫升级时也只好升级^②。

（三）南朝鲜客机事件和美军入侵格林纳达

1983年8月31日格林威治时间18时半左右，一架自纽约飞往汉城的南朝鲜007号航班客机在苏联远东极为敏感的领空为苏方所击落，机上乘客连同乘务人员共269人全部遇难。这起不幸事件乃是当时美苏尖锐对抗形势下的产物，而美苏双方对这一事件的处理同样反映了双方的严重对抗立场，并进一步恶化了双方关系。在当时美苏激烈争夺的形势下，这架波音747客机竟然能偏离国际航线而深入到苏领空之内飞行达两个半小时之久，而苏方在雷达跟踪了这么长时间后居然又把这架客机击落下来，以致造成无辜人员的死亡，这不能不令世界震惊。按照当时苏联外长葛罗米柯在其回忆录中的说法，这是一起“南朝鲜飞机由于粗暴侵犯苏联国界而被击落的事件”，“只要稍微有点头脑的人马上就可看出，华盛顿实际上是在为自己的飞机辩护，只不过在飞机上贴上了南朝鲜的标签，这一反苏挑衅的真正策划人、指使这次被用于军事侦察目的飞行的正是美国的有关部门”^③。按照里根总统的说法，“这起对无辜平民的谋杀，乃是苏联同全世界所有珍视入的权利和人生价值的文明人民之间的一个严重的国际事件”，“苏联应为其不可原谅的暴行向全世界作出最充分的说明和道歉”^④。苏联坚决拒绝对这起事件承担任何责任，而强调它“拥有守卫自

① 舒尔茨1984年4月1日在《会见报界》电视节目上的谈话。

② 科威特通讯社1983年12月7日报道美国前驻沙特大使罗伯特·纽曼访苏后的谈话。

③ 葛罗米柯：《永志不忘》，世界知识出版社，北京1989年版，下卷第292页。

已边界的神圣权利，不允许任何人侵犯而不受惩罚”^①。里根政府利用这一事件和苏联的僵硬态度在国内、在联合国安理会以及欧安会马德里后续会议上，一个声明接着一个声明谴责苏联，同时采取了一些制裁行动，如对苏联的民航在美国境内的飞行和着陆实行限制，中止两国交通合作协议的执行，中止一些双边协议的谈判，要求国际民航组织专门召开会议防止类似事件的重演。苏联则以美国对苏联飞机着陆的限制为由，取消了葛罗米柯外长出席这届联大会议。9月28日，安德罗波夫发表声明，就里根在联大发言中关于裁减中导的新建议答复说：“即使有人对美国现政府的政策可能向比较好的方向演变曾抱过幻想，最近的事态发展已最后使这些幻想破灭。”^② 总之，里根政府利用这一事件，在国际上进一步孤立苏联，在国内促进其扩军计划，并推动北约国家最终同意在欧洲按期部署美国新式中导。

可以说，经过南朝鲜客机被苏方击落事件在政治上和外交上对苏联的打击，美军入侵格林纳达（详见本章第十节（二））所表现的咄咄逼人姿态，再加上1983年底美国成功地开始部署欧洲中导，以及美国经济在1983年的有力增长，美苏在全球的战略态势的确已变得有利于美国了。正是在这样的背景下，1984年4月6日里根在一篇重要的外交政策演说中说：“美国被视为一个没有方向盘的超级大国、一个听任世界形势摆布的地方的年代已一去不复返了，美国的领导地位业已恢复^③。”

① 《永志不忘》下卷第292、299页。

② 转引自上海《国际形势年鉴1984》，第5页。

③ DSB, May 1984, pp. 1--6.

第五节 美苏关系开始走向松动

和日内瓦首脑会晤

(一) 1984—1985年间的激烈争夺

首先，双方展开了新一轮军备竞赛。美国加紧在欧洲部署新式中导，原计划从1983年开始部署，五年内完成，结果到1985年底，西德已全部部署完108枚潘兴Ⅰ式导弹，表现最犹豫的比利时和荷兰也分别在1985年的3月和11月开始部署其规定的各48枚巡航导弹。与此相对应，苏联则在民主德国和捷克斯洛伐克部署了新的、加大射程的战役战术导弹；把在欧亚部署的SS-20导弹从1982年7月1日的315枚迅速增加到1985年7月1日的423枚。双方同时都在加速研制和部署新一代核武器：美国已部署海射巡航导弹；继续试验MX导弹；着手研制单弹头“侏儒”式小型机动洲际导弹；首架B-1B战略轰炸机已经出厂。苏联则正在进行两种新式机动洲际导弹SS-25和SS-24的试飞工作并已着手部署；每艘装载16枚远程核导弹SS-23的新型D-Ⅱ级核潜艇已经出现；同美国B-1B相似的“海盗旗”式战略轰炸机正在加紧研制。最突出的则是双方在太空武器领域的争夺：美国利用其技术优势于1985年正式公布实施其SDI计划，并在组织上成立了国防部“战略防御计划局”和新的“联合航天司令部”，对实施SDI的指挥控制、探测与跟踪、定向能武器、动能武器以及后勤保障五个系统进行专题研究和试验，计划为此在1985—1989年拨款260亿美元。除了进行过多次带有军用目的的航天飞机飞行外，美

1985年12月，美国发射了一颗名为“星球大战”的卫星，这是美国在太空武器领域取得的一项重要成果。

上首次成功截击导弹试验、确定激光束跟踪快速飞行导弹的试验等等。苏联在太空武器方面的研制，起步原比美国早，特别是它的反卫星武器已先于美国部署，苏联同时还在加紧试验它自己的航天飞机和研制用激光束击落美国卫星的航天器，由于技术落后和经济难以承担如此庞大的太空军备竞赛费用，苏联乃集中力量发动政治和外交攻势，力图阻止和延缓美国 SDI 计划的实施。

在军备竞赛的同时，美国还就防止高技术流入苏联采取了种种措施。例如通过巴黎统筹委员会严格规定北约国家不得转让的高技术项目；1984年12月北约外长会议纪要规定，盟国在审核东西方经济关系的安全方面时要保持警惕^①；对美苏间的科学交流作出限制措施，以防止苏取得科技情报^②；要求日本和西欧国家制订规章限制苏联、东欧人员接近有关国家的超高速电子计算机等等。

在遍及全球的争夺上，如阿富汗、柬埔寨、中美洲、中东等地区，美国也加强了以抵消或对抗苏联影响为目的的经援和军援，同时对东欧采取积极促变的活动。当然，苏方也当仁不让，采取对应措施。

（二）谈判和对话

1. 双方出自各自需要的和解姿态

在激烈争夺的同时，这段时间内美苏的对话也在增加。1984年1月，里根就美苏关系发表了一篇调子空前温和的电视演说，呼吁双方各走一半路讨论现存分歧，提出要使双方高层磋商成为“美苏关系的经常性组成部分”，并要求恢复美苏几个重要的军控

^① DSB, Feb. 1985, p. 16.

^② 《国际战略评论》，1985年1月1日，第15页。

谈判^①。3月初他同布什、舒尔茨、温伯格和国家安全事务助理麦克法兰一起研究了拟向苏联提出的改善关系措施，随后写了一封致契尔年科的长信，还亲笔附上一小段话，强调他本人和美国人民绝无进攻苏联之意^②。6月，里根说一个时期来美国在近20个方面采取了改善美苏关系的步骤，这包括：缔结新的美苏文化交流协议，开设新的总领馆，恢复两国在环保、住房建筑、卫生和农业领域的合作协议，同意把美苏捕鱼协议延长18个月，把避免海上事故的协议延长三年。里根建议：（1）把经济、工业和技术合作协议再延长10年；（2）就阿拉斯加近海疆界的分歧寻求公正解决；（3）两国宇航员进行联合演习；（4）就共同对付恐怖主义事件进行磋商；（5）就建设一条共同的军事通讯联络线问题举行谈判；（6）两国军事人员举行定期的高层接触等等^③。

里根此时之所以作出上述对苏政策上的变化，原因主要在于：第一，认为自身经济和军事实力已显著加强。第二，认为苏联进攻的危险已下降，如著名专栏作家哈希说苏联现在是“一只在冬眠中昏睡的熊”^④。第三，1984年是大选年，为赢得选票，里根需要在美苏关系上有所建树。第四，政府内部温和保守派势力逐渐占了上风，里根明确说，“实际上舒尔茨是在执行我的政策”^⑤。

另一方面，苏联对美政策也逐渐发生了重要变化。1983年底和1984年上半年是美苏关系恶化的顶点。但是，随着里根当选连任的前景日益明朗，苏联为改善孤立处境、收缩对外战线、避免同美进一步对抗，逐渐接过里根伸出的某些橄榄枝，乘机下台阶。1984年9月1日，苏联《真理报》发表了契尔年科就美苏关系答记者问，表示愿同美现政府进行诚实而认真的谈判；接着阿尔巴

① DSB, Feb. 1984, pp. 1-4.

② An American Life, pp. 592-598.

③ DSB, Sept. 1984, p. 41.

④ 《基督教科学箴言报》1984年7月20日哈希文章。

托夫对《莫斯科新闻》记者发表谈话称：我们准备同美国恢复正常关系，总统选举之前行，总统选举以后也行；同现总统行，同别的总统也行”^①。此后苏方接受了里根发出的邀请，决定派葛罗米柯外长在参加联大会议开幕式之后去华盛顿同里根会晤。这次会晤于1984年9月28日举行，连同午宴共三个小时，会晤的气氛比较轻松。会晤后，苏联外交部发表声明称：如果美国愿意在苏美关系正常化方面采取行动，苏联将对此表示赞赏^②。美苏关系走向松动的轮子终于开动了。

1984年10月4日，美苏关于军控问题的常设磋商委员会在莫斯科开幕。10月内舒尔茨发表了两篇重要讲话，一篇题为《从长远角度出发来处理美苏关系》^③，另一篇题为《对（美国）外交政策的前景展望》^④。除过去已经提到过的观点以外，新的要点有：（1）美国在世界上的地位增强了，苏联则遭受了一系列重大挫折，“今天，时间是属于自由一边”。（2）对苏政策既要考虑联系原则，又不能机械地运用这一原则。总之不要在确定美苏关系的快慢和性质上，把主动权交给苏联。（3）今后美外交政策中的道义内涵更加突出，要努力实现美对促进民主、自由和人权的承诺。

在1984年11月6日的美国大选中，里根以囊括全国49个州的525张选举人票而大获全胜（一共50个州和一个特区，共计538张选举人票），国会选举的结果仍维持了共和党占参院多数和民主党占众院多数的原来格局，从而保证了美对外政策的连续性。这一年美国经济的实际增长率达6.8%，为1951年以来GNP的年最高增长率，同时也是当年发达国家中经济增长最快的国家，尤其是当年进口增长达24.4%，确实为世界经济的好转起了某种

① 法新社1984年9月4日自莫斯科报道。

② 塔斯社1984年10月4日莫斯科电。

③ *Managing the U. S. Soviet Relations Over the Long Term*, from DSB, Dec. 1984, pp. 1—5.

“火车头”的作用^①。这使美国增强了信心，基辛格撰文称：除了战后紧接着的那个阶段之外，还没有一位总统有如此好的机会来缔造一种比较好的国际秩序^②。里根当选后，苏方也表示“愿意为国际局势根本健康化而合作”^③。1985年1月7—8日，舒尔茨和葛罗米柯在日内瓦举行会谈，经过15个小时的艰难谈判，最后商定：双方将组成各包括三个小组的代表团，分别对口就太空武器、战略核武器与中程核武器问题进行谈判，而且三个方面问题的谈判和解决将是相互关联的。

2. 围绕军控谈判的斗争和进展

新的军控谈判于1985年3月12日在日内瓦举行。在此之前，戈尔巴乔夫作为苏共党内的第二把手于1984年12月访问了英国。在访英期间的讲话中他表达了如下思想：苏联的中心任务是发展经济、加快科技进步和提高生产率，所以苏联迫切需要和平；西方如果不禁止太空武器，东西方核裁军谈判就难以达成协议^④。也就是说，苏已把谈判重点放到反对里根的SDI上来。这个讲话可以代表当时苏联的基本处境和立场。对于当时苏联的状况，《华盛顿邮报》副主编罗伯特·凯泽访苏后尖锐地指出：苏联进入了一个“可以叫做‘精疲力竭的共产主义’阶段”^⑤。

美苏双方所处的状况决定了它们在军控谈判中的基本态度：美国坚持从实力地位出发，利用有利态势，对苏联施加压力，以求达成有利于己的协议——既要坚持搞SDI，继续在欧洲部署新式中导，加速生产MX洲际导弹，又要力求苏联削减其对美威胁最大的陆基重型多弹头洲际导弹。苏联为力求保持其同美的军事

① Statistical Abstract of the U. S. 1990, p. 427, p. 790.

② 《洛杉矶时报》1984年11月18日基辛格文章。

③ 塔斯社1984年11月7日评论。

④ 1984年12月18日戈尔巴乔夫在英国议会的演说。

均势，把主要目标放在千方百计打掉或至少推迟美的 SDI，但终因经济困难，急需喘息，不得不在顽强谈判的同时，步步退让，并试图用和平攻势来打乱美扩军计划。

1985 年 3 月 10 日，契尔年科病故，次日戈尔巴乔夫当选为苏共中央总书记。苏方表示军控谈判将如期举行。双方代表团包括太空、战略核武器和中导谈判负责人，均为大使衔。美方代表团团长为麦克斯·坎珀尔曼，兼太空武器谈判负责人；另尼采和罗尼两人也参与谈判事宜。苏方团长为维·卡尔波夫，兼战略核武器负责人。

1985 年 3 月至 11 月美苏日内瓦核裁军谈判共进行了三轮。谈判中苏方的主要目标是，力求阻止美国 SDI 的实现。美国的主要目标是，坚决实施 SDI 以最终取得美在军备竞赛中的优势，同时又能大幅度削减战略核武器和中程核武器，在这两个领域中实现所谓低水平的平衡，实则削弱苏联现有的优势，特别是在重型洲际导弹上的优势。

与此同时，双方又在会外进行着激烈的较量。苏方外交攻势日趋凌厉，把攻击目标牢牢对准 SDI，宣传说谈判之所以陷入僵局，完全在于美方的僵硬立场；同时配合以新的建议或单方面的善意行动，如先宣布在半年内暂停在欧洲部署中导和暂停实施其他反措施，呼吁美国也这样做，继而提出只要美国停止实施 SDI，苏就同意将双方进攻性战略武器削减 25% 或更多；1985 年 7 月 29 日戈氏又宣布自 8 月 6 日（原子弹轰炸广岛 40 周年纪念日）起至 1986 年 1 月 1 日止苏将单方面停止任何核试验，如果美国也仿效，则苏的停试还将继续下去。随着戈氏地位的巩固，他在军控谈判中的松动和灵活性也在加强。9 月 1 日，戈氏在接见美国《时代》周刊记者谈话时由笼统反对 SDI 退为要求 SDI 的研究必须限制在基础研究内，即实验室研究的范围内。

美国在谈判外进行的紧张斗争主要表现在以下三方面：第一，在继续战略核武器现代化的同时，加速推进 SDI 的研究和试验。

以既成事实来打破苏联的阻挠。3月，美国正式向北约成员国及日本、澳大利亚和以色列发出邀请，邀请它们参加SDI的研究；6月，美国航天飞机在外空成功地进行了确定激光束能否跟踪快速飞行的导弹试验，多次进行SDI所需的地下核试验；9月，美空军又第一次成功地进行了反卫星武器试验，如此等等。第二，开展宣传攻势，一则阐释美SDI的防御作用和意义，二则揭露苏联早就在进行类似的试验，特别是在高能激光武器和粒子束武器方面。第三，也端出一些和平建议和单方面行动措施，例如5月8日，里根在法国斯特拉斯堡欧洲议会的演说中提出了缓和美苏紧张关系具体措施的提议，主要是双方军事部门和军方领导人建立经常的通讯联络等；6月10日，美国正式通知苏方，美将继续遵守即将于1985年12月31日过期的美苏第二个限制战略武器条约(SALT I)；7月27日，里根又致函戈氏，邀请苏方派观察员到美国内华达州监测它的地下核试验。

第三轮谈判(9月19日—11月7日)开始有了某些松动和进展，主要是苏联终于在9月底提出了裁减战略核武器的具体方案，而且裁减的幅度约达50%，美国对此立即表示欢迎，予以肯定。尽管双方在SDI问题、进攻性战略核武器的定义、削减核弹头的算法等方面因观点相距太远而无结果，但终于出现了彼此可讨价还价的方案。

3. 围绕地区问题的对话和双边来往增加

这是美苏两国关系松动表现较为明显的方面。1985年内美苏两国外交部高级官员就热点地区争端问题进行了一系列会谈：2月，在维也纳就阿以冲突、黎巴嫩局势和两伊战争举行会谈；3月，在维也纳继续讨论了两伊战争和阿富汗问题，美要求苏停止通过第三国向伊朗提供远程导弹，苏则要求美制止以色列向伊朗提供武器，最后双方达成了努力制止两伊战争扩大的秘密协议；6月，在华盛顿专门就阿富汗问题进行讨论；9月，在莫斯科就远东问题

举行了会谈；11月，就中美洲和加勒比海地区问题进行了讨论。

重要的双边来往有：3月，布什和舒尔茨赴苏参加契尔年科葬礼时携带了一封里根致戈氏的信，邀请戈氏尽早来华盛顿举行首脑会晤，戈氏复信表示愿接受举行最高级会晤的思路；之后，舒尔茨和苏联新任外长谢瓦尔德纳泽又借参加纪念欧安会最后文件签字10周年和出席联大之机举行两次会晤，9月27日，里根在华盛顿会见了谢氏，收到他面交的戈氏长达10页的信，接着舒尔茨于11月初携里根之回信赴莫斯科会见了戈、谢二人。在这两封信中，双方实际上已就首脑会晤所要达到的目的、讨论的焦点、某些基本共同点和重大分歧亮明了立场，从而彼此心中有数。在此期间还有一些高级互访，如以苏共政治局委员谢尔比茨基为首的“最高苏维埃代表团”和以最高苏维埃联盟院主席为首的“议员代表团”访美；美众议院议长奥尼尔率团访苏，以及农业部长布洛克和资深参议员伯德先后访苏等等。

（三）日内瓦美苏首脑会晤

1985年11月19—21日，里根时期的美苏首脑第一次会晤在日内瓦举行。为此次会晤而云集日内瓦的各国记者多达3000名。

会晤中双方共交谈了15个小时，在人权、SDI、阿富汗等问题上进行了激烈的交锋。最重要的是里根与戈氏曾两次单独会谈，共达五个小时，使他们彼此有了较深的了解，并达成第二年戈氏访美、第三年里根访苏的协议。最后两人还签署了一份“联合声明”。

里根通过这次接触，对戈氏抱有好感，认为是近五年来最终遇到的“可以与之交谈的苏联领导人”；戈还有意告知里根他是从电台广播中才知道苏军进入阿富汗的，从而表明他对这场战争不

承担责任^①。

会晤的成果，除相互对彼此的立场心中更加有数外，具体有：在“联合声明”中相互接受访问邀请和双方承诺永远不打核战争，同意把美苏进攻性核武器各削减50%的原则，并谋求达成一项中远程核武器的临时协议；签署了推动双边关系的一些具体协议，例如1985—1988年两国科学、教育和文化合作与交流计划，美苏分别在基辅和纽约设立总领馆的协议等等。^②就此次会晤，舒尔茨在新闻吹风会上说：“就其讨论的时间之长、内容之深、以及其直率程度和广泛性而言，确实超出了我的任何预期。”

第六节 艰难曲折的缓和进程

（一）1986年新的对抗和曲折

里根—戈尔巴乔夫的日内瓦会晤并未像人们所希望的那样使美苏关系较顺利地走向进一步缓和。相反，在1986年又出现了新的对抗和曲折，以至于原定的戈氏华盛顿之行未能如期实现。

在1986年2月底至3月初举行的苏共27大上，戈氏在政治报告中进一步阐明了其对外政策中的主导思想，主要是：承认资本主义并未绝对停滞，存在经济增长和掌握新的科学技术的可能性，资本主义世界仍然强大而危险；在当前形势下，除各国之间的合作与协作外，别无其他选择；苏联在坚持原则立场的同时，必须有策略上的灵活性，准备作出相互可以接受的妥协；不是把对

^① An American Life, pp. 633—641.

^② DSB, Jan. 1986, pp. 7—10; 《Joint Statement Nov. 21, 1985》.

抗、而是把对话和相互谅解作为目标^①。

在这一年中戈尔巴乔夫连连发出和平攻势，提出了在 15 年内（即在 2000 年之前）分三个阶段裁减和彻底消除核武器的全面纲领。他对付里根 SDI 的主要办法一是提出一些吸引人的核裁军方案和让步，然后将此同制止 SDI 挂上钩；二是力图实现暂停核试验，以使里根为实施 SDI 所必须进行的核试验受阻。为此，苏联在 1986 年 5 月和 8 月又第二次和第三次宣布单方面延长暂停核试验期限，直至 1987 年 1 月 1 日。此外，还建议同里根专门就核禁试问题在近期举行会谈；呼吁同时解散华约和北约；明确提出把苏美在欧洲的中导削减为零和同意进行国际核查、包括就地核查的建议，以及从完全反对 SDI 的研究和试验改为同意美国可在实验室范围内进行研究和试验。

对此，里根采取了强硬的高要价立场。主要有以下两方面：

在核裁军方面，里根坚持 SDI 决不当谈判筹码，必须研制下去；核试验必须继续。在 1985 年 8 月 6 日到 1986 年底苏联单方面停试期间，美国进行了 19 次地下核试验。与此同时，里根揪住双方基本同意的战略核武器削减 50% 和欧洲中程核武器可削减到零的原则不放，企图迫使苏联在如何实现这些原则的具体裁减方案上讨价还价，而打掉与 SDI 挂钩的原则。这样，由于双方立场的差异，1986 年美苏在日内瓦所进行的又一个三轮裁减核武器谈判始终未能达成协议。

1986 年恶化美苏两国关系气氛的还有相互驱赶外交官和其他人员事件。3 月间，美国提出要苏联把其驻联大的三个使团（包括乌克兰和白俄罗斯的使团）的成员数目削减到相当于美驻联大使团成员的数目，也就是要把它现有的 275 人逐步削减到 1988 年 4 月时的 170 人，而 1986 年 10 月 1 日前至少把苏联使团人员削

^① 《戈尔巴乔夫在苏共 27 大上的政治报告》（摘录），转引自《国际形势年鉴 1987》，第 248—255 页。

减 25 人。苏表示拒绝，认为美的要求违反联合国宪章。8 月，美国逮捕了联合国秘书处的一名苏联雇员格纳第·扎哈罗夫。紧接着，8 月底，《美国新闻与世界报道》杂志驻莫斯科首席记者尼古拉斯·丹尼洛夫在他任期届满准备回国前夕遭到苏联拘留。美国的舆论和国会情绪激昂，参众两院为此分别作出要求苏立即放人的决议，而苏方则于 9 月 7 日正式指控丹尼洛夫从事间谍活动。里根政府一方面显示强硬姿态，另一方面不希望正在准备中的首脑会晤流产。因此美苏外长会晤照样举行，里根也在白宫会见了谢瓦尔德纳泽，双方均仍积极争取首脑会晤按计划举行。最后讨价还价的结果是：尽管美国一再声称丹尼洛夫清白，同扎哈罗夫的情况根本不一样，但还是同意相互作交换。9 月 29 日丹尼洛夫获准回美，30 日扎哈罗夫获准回苏。30 日美国还宣布苏联同意让遭受流放的人权分子尤里·奥尔洛夫同家属一起一周后离苏赴美。这样，里根遂在 30 日正式宣布将同戈氏于 10 月 11 日至 12 日在冰岛举行会晤。

冰岛会晤后美苏相互驱逐人员的事件又发生了几起，包括苏撤出在美驻苏使领馆工作的 200 名服务人员，造成美驻苏使领馆工作的极大不便。

（二）美苏继续对话和雷克雅未克会晤

1986 年美苏关系中的风浪并未使美苏间的对话中断，双方也都表现了一定的克制。这是因为双方都有需要。美国主要是财政和贸易赤字继续增长，1987 年度的国防预算被迫较 1986 年的有所减少，伦敦国际战略研究所的报告指出，“里根政府扩充国防力量的时期已经过去”，“美国削减国防开支，不是由于战略方面的原因，而是由于财政方面的原因”^①。因此，美苏在核裁军谈判、准

^① IJSS. Military Balance 1986-1987.

备首脑会晤、南部非洲和阿富汗等问题上对话始终不断。

此外，1986年双方恢复了两国间的直达通航；双方科学家就互设监测站以监测对方地下核试验达成了协议；双方并就领事和文化合作问题进行了建设性和务实的会谈；这一年，苏通知美方将允许119人离苏去美与家人团聚；苏联切尔诺贝利核电站于4月间发生严重核泄漏事故后，美向苏提供了技术援助；10月当苏联一艘核潜艇在百慕大附近起火后，苏向美及时通报，美表示愿提供帮助；12月，美方宣布取消有关自苏进口钢的禁令，同时准备放宽对苏出口石油设备和技术的限制。

10月11—12日美苏首脑终于在冰岛首都雷克雅未克会晤。会谈主要在里根、戈尔巴乔夫、谢瓦尔德纳泽和舒尔茨四人之间进行（外加双方翻译），两天共谈了10个小时。会谈的绝大部分时间都进行得很顺利，顺利得令里根和舒尔茨两人几乎难以相信，以致里根禁不住认为，这可能是由于切尔诺贝利核电站事故使戈氏看到核放射的严重后果，因而急切希望消灭核武器。会谈主要集中在裁军问题，但开始时里根谈了苏对移民的限制、阿富汗、苏在第三世界国家继续搞颠覆活动、苏人权政策对美苏关系的消极影响等问题，还向苏提交了想要离开苏联的1200名犹太人名单。对此，戈氏基本上听而不置可否。在核裁军问题上双方共同点甚多。苏方原则上接受消除欧洲中导的零点方案和里根关于10年之内消除所有弹道导弹的建议，里根并承诺在10年之内美将遵守反弹道导弹条约，单方面放弃部署SDI体系。戈氏表示愿遵守严格的和相互均接受的核查程序，甚至还主动表示苏愿大幅度削减其占优势的常规军备，以至于原定只谈半天的日程一直延长到傍晚。根据里根的描述，直到这时戈氏才来了个急刹车，带着笑脸说，“这一切当然都有赖于你放弃SDI”，于是里根极为生气，他在其回忆录中写道：“我才明白了他们让我来冰岛就是为了一个目的：扼

杀 SDI。一开始他就明白他将在最后一刻提出此问题。”^①这样，这次会晤终于不欢而散。

但是在核裁军问题上双方还是取得了一些共同点，主要是：第一，将欧洲中导削减为零，在全球双方各自保持 100 枚中导弹头。第二，在五年内将双方的战略核武器各削减 50%，还讨论了最终消灭所有核武器问题。第三，双方基本同意在 10 年之内均不退出反弹道导弹条约。双方的主要分歧在于：（1）里根接受上述 10 年为期的前提是，在此期限内要持续不断裁减弹道导弹直到为零，同时在 10 年之后任何一方均有权部署先进的战略防御体系，除非双方达成了另外的协议；（2）里根主张在反弹道导弹条约允许的范围内双方均可进行战略防御的研究、发展和试验，戈氏则主张禁止所有试验室之外的战略防御的试验，除非是试验苏联业已在莫斯科周围部署的反弹道导弹系统^②。

因此，尽管雷克雅未克会晤并未达成任何正式协议，但是双方确实亮出了在核裁军各个重大领域各自打算裁减的底牌，而且找出了不少重要的共同点。双方均认为不虚此行，美方说这些是历史上最重大和最慷慨的军控建议^③，是美苏关系中的分水岭；并认为苏联承认在美苏正式谈判的议程中人权问题占有正当的地位也是一项胜利^④。戈尔巴乔夫则认为这次会晤所做的工作为重要的武器裁减打开了通道^⑤。总之，可以说雷克雅未克会晤为今后美苏核裁军的突破准备了重要条件。

同时还需要指出，里根虽然坚持了其强硬立场，在 SDI 问题上毫不动摇，但他所付出的代价是：世界上反对 SDI 的压力加大了，戈氏的和平形象增强而里根则相形见绌；其次，里根事先未

① An American Life, pp. 675—679.

② DSB, Dec. 1986, pp. 22—25.

③ Ibid. pp. 17—20; President's Address to the Nation, Oct. 13, 1986.

④ Ibid., pp. 22—25.

与欧洲盟国磋商就与苏联讨论完全消除中导和弹道导弹等重大核武器问题，并达成某种协议，这使欧洲盟国感到了美苏两国背着它们决定欧洲命运的危险，增加了对美的疑虑和戒心。据北约盟军司令罗杰斯说：欧洲人对雷克雅未克会晤的反应是：“我的上帝，他们差一点就毁掉我们的安全！”^①

（三）中导条约的缔结和华盛顿首脑会晤

1. 戈尔巴乔夫的积极主动和重大让步

1987年初摆在戈尔巴乔夫面前的形势是：本国经济状况并无实质改善，改革阻力很大，实际进展不多；在外交上戈氏的和平攻势和灵活做法，虽然在一定程度上改善了苏联的形象和处境，但也未取得重要的突破。另一方面，1988年里根两届任期即将届满，必须卸任。如不能在1987年达成核裁军的某种协议，那么由于新旧政府交接，将失去两三年的时间，这对于迫切需要改善同美国关系的戈氏来说，是极为不利的。这样，1987年2月28日，戈氏主动在一项声明中建议：把中导问题从“一揽子解决”方案中分离出来，以雷克雅未克会晤的谅解为基础，单独就消除中导同美达成协议。里根很快接过了这一实质上是他五年前“零点方案”翻版的建议，并于3月初在日内瓦美苏第七轮核谈判中提出了美方关于消除中导的条约草案。其间，由于西欧要求同时裁减中短程导弹而出现曲折。4月，戈氏提出苏联准备在中导协议中写进承担义务在较短时间内（例如一年）完全消除它在欧洲的中短程导弹，前提是美国不在欧洲部署中短程导弹。此即戈氏的欧洲“双零点方案”。经过美国对西欧国家的大量工作和6月份西方七国首脑威尼斯会议之后，里根在6月15日向全国发表的广播演说中明确肯

^① 《华尔街日报》1987年6月22日述评：《北约司令罗杰斯对西方安全前景持悲

定了欧洲“双零点方案”。

与此有关的两个分歧是：(1) 究竟是“欧洲双零点”呢还是“全球双零点”？一方面美国主张把自己余存的 100 枚中导弹头保留在能打到苏联本土的阿拉斯加州，苏联坚决不同意。另一方面，日本、中国和其他一些亚太国家也都敦促美苏按削减到零的同等原则处理在亚洲的中导。最后戈氏作出了新的让步，放弃在雷克雅未克坚持的在亚洲保留 100 枚弹头的立场，表示如果美国采取同样做法，苏联准备消除在它领土上的全部中导，包括中短程导弹在内，换句话说，苏联将接受“全球双零点方案”这一概念。

(2) 部署在西德的 72 枚老式中短导潘兴 IA 是否在销毁之列。这种 70 年代部署的导弹，射程 750 公里，导弹本身为西德所有，核弹头由美国控制。苏联提出应予销毁，美国则声称潘兴 IA 导弹属于第三国武器系统，不应包括在美苏谈判之中。在此问题上苏联态度也十分强硬，不再后退。最后西德总理科尔于 8 月 26 日发表声明说：如果美苏双方就消除全球中导达成协议，经立法机构批准生效，而且缔约双方也遵守商定的销毁武器进度表，那么联邦德国随着美苏最终消除中导，将对潘兴 IA 导弹不实行现代化，并可拆除。美方则同意拆除安装在这些导弹上的核弹头。这样，经过 9 月中旬美苏外长华盛顿会晤后，里根于 9 月 18 日宣布双方就消除中导达成原则协议。

1987 年苏联在国内改革上突出了以“民主化”和“公开化”为标志的政治改革，进一步否定和批判斯大林，在对外政策上突出宣传戈氏的“外交新思维”。同时，苏联停止干扰大多数西方国家的俄语广播，在人权政策上表现了一些新的松动。著名的持不同政见者萨哈罗夫获得释放，并享有发表言论的自由，还有一些美方提出名单的人获准去西方。1987 年 1 月到 10 月获准出境的移民达 19 万多人，包括犹太人、日耳曼人和亚美尼亚人等，比 1986 年约多三倍。美苏之间各种渠道的来往、交流大大增加；在阿富汗

2. 里根在困境下排除阻力同苏联达成协议

1987年，里根尽管受到“伊朗门事件”的困扰，仍然坚定不移地通过艰苦谈判同戈尔巴乔夫达成了完全消除中导的条约。在这方面他必须努力排除来自两方面的阻力。第一是来自西欧盟国，这是自戴高乐以来的老问题。西欧国家担心美苏为各自需要而匆忙达成的协议损害欧洲自身的安全。它们认为欧洲的全面非核化把西欧置于占压倒优势的苏联常规军力威胁之下，只能使发生冲突的危险性增加。第二个阻力来自国内保守阵营内部的强硬派。分歧主要表现在三个方面：对戈氏意图的估计，对中导协议作用的估计，以及对达成这一协议的迫切程度的看法上。保守阵营中强硬派的基本看法是：戈氏主要是为了取得喘息时间，振兴经济，保持超级大国地位；中导协议本身作用有限，它对苏联的好处要大于对美国的好处；当前正是苏联在战略态势上处于不利时刻，美应对苏加大压力而无需急于达成协议。对此，基辛格的思想最具有代表性。他认为戈氏改革的目的是“使苏联变得更强大”，改革计划即使成功“也不会自然而然地保证对外政策将变得比较温和”，戈氏关于消除中导和中短导的建议“不会明显地改善军事形势，却正在造成一种新形式的反美主义和西欧中立化”^①。里根和舒尔茨等人则认为：苏内外政策正发生着有利于西方的重大变化，中导协议原本是里根“零点方案”的翻版，加之又能进行有效的现场核查，的确有利于美，故而抓住此一时机达成协议，推动美苏关系进一步缓和，促进戈氏的改革，虽符合戈氏的需要，更符合西方的根本战略利益。布热津斯基说得更明白：苏联、东欧的和平变革乃是欧洲未来的唯一选择，美国应鼓励这一变革进程，创造使这一进程顺利发展的地缘战略环境。他认为“里根的中程核

^① 美《新闻周刊》1987年3月2日一期基辛格文章：《如何对付苏联》；巴西《圣

力量条约推动我们朝着一个新欧洲的方向前进”^①。

由于情况的复杂，里根于9月中旬宣布美苏就消除中导和今年举行首脑会晤达成原则协议后，双方经过了多轮紧张会谈才就中导协议最后文本和双方首脑华盛顿会晤具体议程达成一致。就在美苏即将达成协议的前夕，11月5日里根政府对苏强硬派主要代表人物温伯格宣布辞职，使即将举行的美苏首脑会晤气氛改善。

3. 华盛顿美苏首脑会晤

1987年12月7日，戈尔巴乔夫偕夫人赖莎抵达华盛顿。这是1973年之后苏联最高领导人第一次访美。

戈氏此行的正式活动为8日—10日三天，主要内容有：签署美苏关于消除两国中程导弹和中短程导弹条约（简称中导条约）；同里根就削减50%战略核武器等军控问题、人权、地区冲突和双边关系问题进行了五次会谈，发表了长篇正式联合声明（中文译文达8000多字）；同美国国会议员、企业界人士、科学和文化界人士、新闻界人士分别举行了会见。此外，双方外长单独举行了会谈，并签订了有关民航、联合核查对方地下核试验、在海洋调查方面进行合作三项文件。双方国防部长也单独举行了会谈。

(1) 关于中导条约。里根和戈尔巴乔夫一共签署了有关此条约的四份文件：一是共有17条的条约正式文本；二是关于相互提供有关各自中导情况详尽资料的谅解备忘录；三是关于消除中导程序的议定书；四是如何进行核查的议定书。根据这些文件的规定，在条约正式生效后立即禁止所有射程为500—5500公里中短导和中导的生产和试验；三年内将全部消除双方的中导，其中双方的中短导应在18个月内全部消除；销毁实现之后则将禁止一切有关这种导弹的部署、储存、修理和生产的设施。双方可相互进行十分严格的核查，包括在对方国土上、特别是生产或装配

^① 《华盛顿邮报》1987年9月27日的布热津斯基文章。

导弹的工厂，派驻常驻核查小组，进行为期 13 年之久的核查；对原部署、储存、生产的场所以及销毁情况均可进行就地核查或突击核查。为了让苏方能对美在北约五国部署的中导和美方能对苏在民德和捷克斯洛伐克部署的中导实行核查，美国与英、意、比、荷、西德分别签订了专门协定，而苏联则与民德和捷签订了相同性质的协定。根据双方所提供的详尽资料和条约规定，美苏将全部销毁的中导及其弹头数目如下：

美国应销毁的中导与中短导的导弹和弹头数*

	导 弹 数 (枚)			弹 头 数 (枚)		
	已部署	未部署	合 计	已部署	未部署	合 计
中 导						
潘兴 I	120	127	247	120	127	247
陆基巡航导弹	309	133	442	309	133	442
小 计	429	260	689	429	260	689
中短导						
潘兴 I	0	178	178	0	178	178
总 计	429	438	867	429	438	867

* 资料来源：IISS: Strategic Survey 1987—1988, pp. 26—32.

苏联应销毁的中导与中短导的导弹和弹头数*

	导 弹 数 (枚)			弹 头 数 (枚)		
	已部署	未部署	合 计	已部署	未部署	合 计
中 导						
SS-20	405	245	650	1215	735	1950
SS-4	65	105	170	65	105	170
SS-5	0	6	6	0	6	6
SSC-X-4	0	84	84	0	84	84
小 计	470	440	910	1280	930	2210
中短导						
SS-12	220	506	726	220	506	726
SS-23	167	33	200	167	33	200
小 计	387	539	926	387	539	926
总 计	857	979	1836	1667	1469	3136

* 资料来源：IISS: Strategic Survey 1987—1988, pp. 26—32.

中导条约后美苏应销毁的中导弹头数对比*

	美	苏	美：苏
中 导			
已部署数	429	1280	
未部署数	260	930	
小 计	689	2210	1：3.2
中短导			
已部署数	0	387	
未部署数	178	539	
小 计	178	926	1：5.2
总 计	867	3,136	1：3.6

* 资料来源：IISS: Strategic Survey 1987—1988, pp. 26—32.

这个条约的重大意义在于：第一，这是自出现核武器以来美苏达成的第一个真正裁减核军备而且是一整个级别核武器的条约；第二，它突破了过去双方一直坚持的均衡裁减的原则，为了尽可能实现低水平的均等而开创了谁多谁就多裁的先例；第三，制订了一整套严格核查的规定和机制，包括彼此公开有关范围内的军事机密材料；第四，这是经过七年多谈判，经历了如同戈氏所说“艰难的和不太轻松的道路”而最终达成的。苏联固然作出了重大让步，美国也作出了一定的妥协，它反映了双方共同的客观需要。

(2) 关于首脑会谈和联合声明 在双方会谈涉及的军控、人权、地区冲突和双边关系四个方面，重点仍在军控，而军控问题的重点又在大幅度裁减战略核武器上。联合声明说在这个问题上会谈取得了相当大的进展。根据深知内情的军控谈判老手尼采的说法，裁减战略核武器的关键问题有三：计算规则、分类限额、核查。在这三个问题上会谈均有进展。剩下的难题是：禁止机动陆基洲导问题，潜射巡航导弹的限额及其核查办法，同 SDI 的挂钩问题。联合声明称双方代表最好能及时拟订出这个条约，以便两国领导人在 1988 年上半年举行下一次会晤期间签署这项条约。

在一直存在根本分歧的 SDI 问题上，这次会谈采取了搁置到以后再讨论的办法，于是集中讨论了 1972 年所签订的反弹道导弹条约的期限问题。实际上等于是双方在防御和空间武器问题上保留了各自的不同观点。所以当两人分手后，里根在向全国发表的电视演说中表示，在准备裁减战略核武器的同时，美决心继续进行 SDI 计划，而戈氏在记者招待会上则重申了苏反对 SDI 的立场。

在人权和人道问题上，联合声明只写了如下一句话：两国领导人彻底、坦率地讨论了人权和人道问题以及这些问题在美苏对话中所占的地位。实际上在此问题上戈氏两度发火：说他不是受审的被告，里根并非原告，无权把苏联内政问题提出来；在会见美新闻界人士时说，美国在道德问题上有什么权利摆出一副教师爷的架势？

在地区冲突问题上，联合声明承认双方存在严重分歧，同时又一致认为定期就此交换意见是重要的。

在双边关系问题上，会谈所涉及的双方准备扩大和加强交流与合作的领域很广泛，也有许多具体的内容，但在经济和贸易问题上并无突破性进展。戈氏 12 月 10 日在向美各界人士讲话时说，美苏经贸关系目前实际上是一片空白，此现状应予改变。

联合声明最后说，里根接受戈氏再次邀请，将于 1988 年上半年访苏。

此外，虽未明确宣布，但有迹象表明双方在会谈中达成了以下一些谅解：第一，戈氏表示愿考虑苏停止向尼加拉瓜运送武器的问题。对此里根在其自传中明确提到。第二，戈氏表示今后还将大幅度削减常规武器。12 月底戈氏对访苏的施特劳斯说，苏坚决主张消除常规武器上的不平衡和不对称现象，而这点正是过去西方所一直要求的。第三，在里根任期结束前，双方将大力推动美苏缓和势头。据舒尔茨透露，双方计划两国外长在 1988 年每月

会晤一次，轮流在两国首都举行^①。

对于美苏走向缓和，人们往往看到了戈氏的主动和对西方的让步所起的重大作用，而在某种程度上低估了里根政府对苏政策的重要作用。简言之，这项政策的核心在于，及时抓住美苏战略态势转向有利于美和戈氏决心对外收缩的时机，压苏不断让步，同时又敢于作出必要的妥协，达成促进美苏缓和的协议。当时，美苏各自国内在政治上和心理上对从长期僵持对抗走向妥协与缓和还缺乏准备，两国领导人受到了国内的很大制约，因而在走向缓和过程中出现了两个特点：一是在达成协议的同时，双方在言词上往往都要显示出强硬；二是步子不能迈得太大，进程只能比较缓慢，甚至要经过不少曲折。

在1987年底，西方舆论对美苏关系的变化得出了两个具有代表性的结论：其一是认为美国赢得了“冷战”。1987年秋季号美国《外交》季刊刊登了威廉·海兰的文章《里根同戈尔巴乔夫的第三次会晤》，文章说：“我们已经在意识形态战争中取胜；在第三世界的地缘政治竞争中我们也接近于取得胜利，只有中东是例外。我们早就在经济竞争中取胜。正如詹姆斯·赖斯顿在《纽约时报》他的最后一期专栏文章中所说：‘我想我们已经在冷战中取胜，但却不知道。’”^②其二是开始认为苏联不那么具有威胁性了。1987年12月27日英国《星期日泰晤士报》在介绍当年的新闻人物戈氏的文章中说：“从长远观点看，意义远为重大的是，戈尔巴乔夫已使西方人对他的国家所持的态度发生了变化。”

^① 《合众国际社》1988年1月8日自华盛顿报道舒尔茨1月7日在记者招待会上讲话。

^② William Hyland: Reagan--Gorbachev ■, Foreign Affairs, Fall 1987, pp.

(四) 1988 年两次美苏首脑会晤

1. 1988 年成为国际局势转折的一年

华盛顿首脑会晤之后，美苏缓和进一步发展。其主要标志一是裁军势头的加强。年中美苏交换了中导条约批准书并开始付诸实施，双方削减 50% 战略核武器的谈判加紧进行，年底戈氏又在联合国大会上提出两年内苏联单方面裁军 50 万的计划。二是 4 月份达成了政治解决阿富汗问题的协议，苏军自 5 月 15 日起开始撤出阿富汗，并预定三个月内撤出 50%，九个月内全部撤完，表现了苏联坚决收缩的方针。三是苏联在国内加强了以“民主化”和“公开化”为特征的政治改革进程，西方国家认为这种发展有利于西方而给予鼓励和支持。四是美苏建立了广泛的对话机制，相互信任加深，突出表现在两国领导人关系的密切和军事合作的发展。在这一背景下，1988 年举行了两次美苏首脑会晤。这同美国的总统选举也密不可分，11 月选举之前，里根和布什需要以美苏缓和的新成就来为共和党获胜增添政治资本，而在布什当选之后，双方则需要新的首脑会晤以使美苏缓和势头在美政府换届之后能顺利发展下去。由于美苏缓和的发展，美国和西欧同东欧的关系、苏联同西欧国家的关系以及东西欧之间的关系都有新的发展，领导人之间的互访频繁，政治对话普遍开展。随着阿富汗政治解决的进展，全世界几个热点地区也普遍降温，加速了走向政治解决的势头，因而 1988 年被当作是国际形势出现从对抗转向对话、从紧张转向缓和的转折性变化的一年。

2. 莫斯科首脑会晤和里根的人权攻势

5 月 29 日至 6 月 2 日在莫斯科举行了美苏首脑会谈。双方都摆出了强大的阵容。里根随行人员有 600 人之多。在此之前，美国政府去年取国会批准中导条约进行了艰苦的努力。国会进行了四

个月的审议，70次听证会，舒尔茨本人就作证三次，政府一共回答了1300个问题^①。参议院终于在5月27日以93：5的压倒多数批准条约。此时里根一行业已启程，批准的文本用飞机运往莫斯科。

这次会晤里根与戈氏进行了三次正式会谈。主要成果有：举行中导条约批准书的交换仪式；发表联合声明，详细叙述了在军控、人权、地区形势和双边关系四项议程上所取得的进展。此外，还签订了以下一些协议：关于两国对地下核试验进行联合核查的协议，它使美苏于1974年签订的限制地下核试验条约和1976年签订的和平利用地下核爆炸条约能够迅速得到正式批准；关于相互通报洲际导弹和潜射导弹发射情况的协定；交换关于延长美苏在和平利用原子能方面进行科学和技术合作协议的照会；关于和平利用宇宙空间的合作协议；关于在运输领域进行科技合作的协议；关于海上搜索和援救协议；关于综合性捕鱼协议；关于无线电导航协议；关于1986—1991年美苏科教文交流六年协议的今后三年（1989—1991）执行计划的议定书，关于高等学校交流计划的协议等等。

里根在这次首脑会晤中的言行表明，他莫斯科之行最突出的任务有二：一是大讲人权，宣扬美国的“民主”、“自由”价值观；二是鼓励和支持戈氏的“改革”。这两者是密切相关的，意在以前者来引导后者。里根举起联合国的人权宣言、赫尔辛基最后文件关于人权的规定以及美国的宪法和民主体制等几面旗帜，向苏联东正教的神职人员大讲宗教自由，向苏联的一些不同政见者公然打气说：作为普通人中的一员，我来到你们当中是希望我所做的一切能给你们以力量……当我们通过外交途径推进人权时，你们却成年累月地冒着失业、失去家庭、失去一切的风险，用你们的

生命来推进人权^①。他还向青年大学生炫耀美国的民主运行得多么“美好”，声称：当前“民主的进程成为我们时代最强有力的政治运动……今天在全世界，自由市场是经济增长的模式，民主是衡量政府的标准”^②。戈氏对此感到不快，他在答记者问时曾说，“对于此行的这一部分我没有多少可赞赏的”^③，但是，实际上他在人权方面作了让步。如前所述，华盛顿美苏首脑会晤时，联合声明中有关“人权和人道问题”这一部分只简单提了一句，而这次的联合声明却有一大段话，对双方讨论“人权和人文问题”予以积极肯定，说“两国领导人讨论了这方面不断扩大的和越来越具体的美苏对话，一致认为，人权方面的对话应当在各个级别进行，以继续取得具体的进展……”^④。

另一方面，里根对戈氏改革的支持也十分明显。还在里根启程之前，撒切尔夫人就说，像戈氏这样一个完全在共产主义制度下成长起来的人，竟然也说在苏联“这样行不通”，的确非同小可，意义重大，所以她认为这次首脑会晤将为里根代表西方支持苏联改革提供一次机会^⑤。里根也的确这样做了。他在莫斯科大学的演讲中对青年人说，“你们这一代人是生活在苏联历史中最令人振奋和富于希望的时刻”；他在记者招待会上更明确地说，对于戈氏的改革，许多地方他都能同意；他回国途中在伦敦发表演说时还说，必须竭尽全力帮助苏联的变化继续下去。

这次会晤在削减50%战略核武器问题上未能取得突破。虽然在空射巡航导弹问题和核查机动导弹问题上取得重要进展，但在太空防御和海上发射巡航导弹问题上的分歧难以弥合。

① DSB, Aug. 1988, pp. 11-12.

② *ibid.*, pp. 15-19.

③ *ibid.*, pp. 31-35.

④ 《国际形势年鉴1989》第300—308页：《美苏首脑莫斯科会晤联合声明》。

3. 新旧总统交替中的纽约首脑会晤

莫斯科会晤过去才半年，在纽约又举行了一次首脑会晤。此时布什已当选总统：苏联在6月底7月初召开了党的第19次代表大会，走上了对党本身、对政权机构进行“根本改革”的道路，戈氏并于9月底进行了重大人事调整，自己又当选为最高苏维埃主席团主席，身兼党政第一把手。与此同时，苏联经济进一步恶化，民族矛盾更加表面化，困难重重。而美国国内也有不少人感到国家相对衰落，经济力量难以维持昂贵的军备竞赛。

正是在这一背景下，出于双方共同需要，美苏关系继续向前发展。突出表现在两国军事合作的发展上。继1988年3月两国国防部长卡卢奇和亚佐夫在瑞士伯尔尼举行首次会晤后，7月中旬，苏军参谋总长阿赫罗梅耶夫元帅率苏陆海空三军高级将领正式访美，同以美参谋长联席会议主席克罗海军上将为首的美军方高级将领进行了多次会谈，参观了美方的一些尖端军事项目，签订了包括军事人员交流和军舰互访等项目的两年军事合作计划。接着8月初，卡卢奇又正式访问苏联，也参观了苏联过去从未对西方开放的军事要塞塞瓦斯托波尔及其最新式的“海盗旗”战略轰炸机、米格29歼击机和能携带16枚核导弹的导弹巡洋舰。这些在过去是完全不可想象的。

这样，11月中旬，出于苏联的主动，双方确定在戈氏赴纽约出席联合国大会期间同里根、布什举行会晤。

会晤于12月7日进行。先是戈氏在联大发表演说，提出今后两年内苏联单方面裁军50万的重大步骤，其中包括：（1）从苏联欧洲部分及其在东欧国家的武装中削减10000辆坦克，8500门火炮和800架飞机；（2）在1991年以前从民主德国、捷克斯洛伐克和匈牙利撤出六个坦克师，减少驻军5万，坦克5000辆；（3）把相当大一部分驻蒙古人民共和国军队撤回苏联。戈氏的这一宣布当即被西方舆论界认为是送给美国新总统的“圣诞礼物”。

布什、舒尔茨、卡卢奇、鲍威尔；苏方有谢瓦尔德纳泽和杜比宁。里根说这是一次“非工作性的、不具有正式议程的首脑会晤”，但实际上涉及了所有四项议程，重点是人权和军控。戈氏要进一步推进裁军势头，美国则要以推进人权来进一步影响苏国内改革方向。里根在会晤结束后于12月8日对记者们说：“美国现任总统、下任总统和苏联主席三人站在一起拍照，背景是纽约港自由女神的保护性目光，这个景象非同凡响。”^①舒尔茨干脆把它称为“反映我们时代特点的一张生动快照”^②。

第七节 务实外交占上风的对华关系

里根作为共和党保守派，一贯反共亲台。尼克松在1972年打开中美关系时曾派他访台，安抚台湾。在竞选中里根也发表了不少令人担心中美关系会倒退的言论。但是外交政策取决于形势的发展而不是个人的好恶，在里根执政期间，中美实质关系却取得了重大的进展。

（一）里根执政初期的政策

1. 竞选期间的言论

里根在竞选期间所阐述的对华政策基本设想是，在保持和发展中美关系、为美国的全球战略利益服务的同时，恢复美国同台湾之间的官方关系。

1980年7月20日里根在接受西班牙记者的采访时对于卡特政府为了与中国建交而终止美台共同防御条约的行为大为不满，

^① DSB, Feb. 1989, p. 4.

表示虽然美国应该与中国改善关系，但不应以这种“不光彩”的态度来撕毁与一个长期盟友的条约。他在竞选期间一再声称，同台湾建立“官方关系”是他当选总统后“最切望做的事情之一”。^①

1980年8月25日，里根作为共和党总统候选人与布什在洛杉矶联合举行记者招待会，系统地阐述了他在处理中国问题时将遵循的五项原则。他首先明确承认美中关系无论对中国的利益还是对美国的利益来说，都是重要的。中美之间的合作关系应该是全球性的和战略性的。他承诺将继续扩大美中之间的贸易、科学和文化联系。第二，他保证与日本、中国、韩国及台湾合作，为西太平洋地区的和平、稳定和经济发展而努力。这里，里根引人注目地把台湾当成一个单独的政治实体，摆在与中国、日本平等的地位上看待。第三，他进而明确宣布他“打算使美国同台湾的关系依照我国的法律即《与台湾关系法》得到发展”。作为总统候选人，他再次批评卡特在中美建交时接受了中国提出的实现关系正常化的三项条件，认为卡特作出的让步“并非必要，也不符合我们的国家利益”。他再次提出倒联络处方案，说中美关系正常化的一项条件应是在台湾保留一个联络处，其地位应相当于美国当初设在北京的联络处。里根对国会制定的《与台湾关系法》大加称赞，认为该法为美国同“老朋友和老盟国的关系提供了正式依据”。他说：“我感到满意的是，《与台湾关系法》为维护我们同台湾的关系提供了一个官方的充分的基础，我保证实施这个法律。但是我将取消卡特政府采取的那些小动作，这些小动作是不恰当的，降低了我们在台湾的中国朋友的身份。……我将以公正和尊重的态度对待所有的中国官员。”^② 第五，他宣称他“不允许任何外国

^① 《国际问题资料》第18期，1980年7月2日。

在我们保护美国利益和执行我国法律时进行干预”。^① 里根提出的对华政策的另一项原则是：同西太平洋地区的所有国家合作和磋商，共同坚决对付威胁该地区和平与稳定的侵略和谋求霸权的行径。^②

里根的这些言论很自然地引起中国方面的深刻担忧和强烈反对。1980年夏季，中国《人民日报》接连以《倒车开不得》、《对谁有利》、《不要错打算盘》、《原则问题决不妥协》为题发表评论和署名文章，严厉批驳里根在台湾问题上的政策设想。邓小平、李先念、华国锋、黄华等中国领导人一再指出里根关于美台关系的言论是“绝对不能接受的”。在美国国内，一些政界人士也对里根的这些言行持有异议。美国参议院民主党领袖罗伯特·伯德指出，美国不可能在保持同台湾“官方关系”的同时，继续同中国进行关系正常化并建立牢固的联系。他对奉行这种“两个中国”的政策后果表示担心，认为这会严重破坏美国同中国稳步和逐渐建立起来的、日益重要的关系。他还表示：“我不相信这个国家（指美国——作者注）会赞同在我们和中国的关系上倒拨时钟。”^③

就当时的美国舆论而言，果真使中美关系倒退，还是不得人心的。因此，里根在遭到中方及国内某些方面的批评后，怕影响他当选的机会，遂派副总统候选人乔治·布什于1980年8月到北京向中国领导人解释。邓小平会见了布什，并要他向里根转达中国的立场，明确表示如按共和党竞选纲领中对华政策部分和里根本人最近的言论执行，中美关系只能倒退，并要美方不要幻想，以为中国有求于美，到时候对美国违反建交公报的做法也只好吞下。

① 冬梅编：《中美关系资料选编》，时事出版社，第192页。

② 同上，第190页。

2. 执政初期的双轨举措

里根身边的亲信，以总统顾问米斯、总统国家安全事务助理艾伦、白宫办公厅副主任迪弗等人为代表，几乎都属极端保守派，他们的言论往往不仅反映其个人的意见，而且还常常代表里根本人的真实思想。这一批人亲台最切，尽管他们也同意与中国保持关系，但是更强调加强美台关系，大力扶持台湾当局。美国行政当局各部中占据主要地位的大多数则反映温和保守派的主张。他们从美国全球战略的现实利益着眼，力主发展中美之间的战略关系。他们虽然也同意在《与台湾关系法》的框架内与台湾保持和发展关系，但比较注意强调发展美台关系不能与发展中美之间的战略关系相抵触，从而不利于美国的根本利益。在美国行政当局之外，国会对美国对华政策的影响也不可忽视。《与台湾关系法》即出自国会之手。在美国国会内有两股势力，共和党右派，以戈德华特、赫尔姆斯等人为代表比较亲国民党当局；而民主党自由派以爱德华·肯尼迪、索拉兹、佩尔等人为代表强调“自决”，在不同程度上支持台独势力。这两股势力殊途同归，都倾向于把台湾分离出去，同时强调执行《与台湾关系法》，在这方面对美国政府的不断施加压力。而且，这批为数不多但能量不小的议员屡屡在对华政策问题上提出各种各样的提案，使得美国的对华决策更加复杂化。

里根本人虽为极端保守派，但是身为总统，他执政后必须照顾各方面的利益和主张（包括中国方面的坚决态度），尤其是在意欲加强与苏联对抗的情况下，不能不在对华政策上采取现实主义的态度。因而，里根上台后并未将其竞选时的诺言和共和党的政纲付诸实施。在两方面的压力下，他的决策动摇于二者之间。对里根的第一个考验就是总统就职典礼。国民党秘书长蒋彦士原已收到邀请出席，并已到达华盛顿，由于中方提出严重交涉，最后在1981年1月19日美国国务院发言人宣布只邀请中国驻美大使

得临时“患重感冒住院”。这是里根上台后第一次中美交锋，美国做了妥协。2月6日，美国国务院又声明，里根政府将恪守中美建交公报。2月10日，黑格会见柴泽民大使。3月19日，里根本人亲自会见柴泽民，重申他将加强中美关系，愿与中国建立密切的军事关系，共同对付苏联；并表示“两个中国”不是他的政策；美国对台湾负有义务，但这些义务将合乎《与台湾关系法》和中美建交公报规定的非官方标准；美方会很谨慎地处理对台军售问题。

至此，里根政府在对华政策上的大政方针已基本明朗，里根已决定美台关系保持目前现状，不使美台关系升级从而冒疏远中国的风险。黑格于3月16日对《时代》周刊发表谈话，概括地阐述了里根政府的对华政策，主要内容有以下两点：

第一，继续努力实现同中国的关系正常化。这既是基本的战略现实，也是战略上的必需。这对于维护国际局势的稳定和维护世界和平，具有压倒一切的重要性。

第二，在遵守中美建交公报和《与台湾关系法》的基础上，与台湾保持非官方的关系。美国政府认为建交公报与对台关系法并非互不相容。^①

3月22日，美国前总统福特访华，里根又托他向中国领导人转达口信，再次表示他将遵循中美建交公报。

里根也不再提在台湾设立联络处一事。里根的这一转变引起了极端保守派的不满。赫尔姆斯在4月24日给参议院外委会主席珀西的信中批评美国政府中有人“鼓励一种倒向中华人民共和国的倾向”，称“这并不符合里根总统在竞选中作出的保证的思想、精神或细节，不符合他8月25日发表的关于中国问题的声明，也不符合共和党的纲领”。^②5月19日，众议院外委会亚太小组委员会也就《与台湾关系法》的执行情况开始举行听证会。国会内某

^① 冬梅编：《中美关系资料选编》，第213—214页。

些身居要职的议员对美国政府是否会继续履行《与台湾关系法》也紧追不舍。^①在里根支持下，总统顾问米斯5月12日向记者宣称，美国将会全面执行《与台湾关系法》的条款，包括在政府机关接待台湾在美机构的“官方来访者”和向台湾出售武器。此后，美国允许台湾“中央银行总裁”俞国华访问了美国联邦储备局，并会见了国会两院联合经济联合委员会主席罗恩和参议院财政委员会主席多尔等人。

里根政府和美国政界人士的一些言论和美国上述对台湾的暧昧行动，引起中方的疑虑和警惕，中国报刊及有关方面对美国发出一连串的批评和警告。于是，美国政府于6月14日至17日派黑格访问中国。在访华期间黑格与黄华外长进行了会谈，并会见了邓小平、赵紫阳、耿飆、薄一波等中国领导人。黑格这次访华的主要目的是向中方表明美国坚决抗苏的立场，寻求与中国在战略上的共同点，“澄清气氛、消除某些误解”，恢复中美合作的势头。在他出访前夕，美国国防部宣布，“美国目前政策允许美国公司向中国出口某些可以应用于军事的技术和非杀伤性辅助装备”。黑格又于6月16日在北京宣布，美国将取消向中国出口杀伤性武器的禁令，并在技术转让中把中国列入友好的不结盟国家，如南斯拉夫，以有别于苏联集团。这在美国对华政策中是一大突破，说明美国在战略上有加强对华关系的需要。其具体背景与波兰有关。当时波兰局势紧张，美国担心苏联有出兵干涉的危险，一旦苏联采取行动，美国处境将进退两难，它把向中国出售先进武器作为对苏联的警告。另外，美方也希望以此来安抚中国，换取在台湾问题上的妥协。在会谈中，中美双方在全球战略问题上，以及包括阿富汗、柬埔寨等共同关心的区域问题上看法比较接近；在双边关系上，在加强经济合作、扩大领事业务和双方防务机构之间的交流上取得了一定的进展。只是在台湾问题上双方仍坚持原来

立场。黄华首次向黑格提出要求美方解决售台武器问题，表示这一问题不解决，两国关系不仅不能发展，而且可能倒退。黑格则强调大的战略关系制约着双边关系，对中方的要求没有接受。在此以后，中美关系围绕着售台武器问题进行了一场艰苦斗争。

（二）售台武器问题与《8·17公报》

1. 日益突出的美国对台军售问题

美国向台湾出售武器是中美建交时遗留下来的问题。当时美方坚持继续售台武器，中方坚持反对，僵持不下，最后双方同意把这一问题搁置起来，各自保留自己的立场。作为一种姿态，卡特政府决定将对台军售推迟一年，仍不放弃在1980年内向台湾出售先进的FX型战斗机。里根政府上台后，表示将继续以每年7—8亿美元的水平向台湾出售武器，不过截至1981年上半年尚未确定出售的时间和类型。6月18日，众议院亚太小组委员会在举行了一系列听证会后致函里根，表示“向台湾出售FX或任何其他先进战斗机将是一个错误”。^①

黑格访华后，尤其是美国取消对中国出售武器和放宽向中国出口两用高级技术产品的限制后，美国对台军售问题越来越突出起来。7月8日，就在美国商务部宣布放宽对华出口两用高级技术产品的限制的当天，参议院外委会主席珀西发表谈话，强调美国必须以“极端谨慎”的态度来处理对华武器出售问题。^②稍后，美国报界又传出戈德华特、麦克卢尔、赫尔姆斯等数十名参议员致函里根，要求向台湾出售FX战斗机的消息。

美国政府内部以艾伦、迪弗等人为代表的亲台派竭力主张向台湾出售先进的FX战斗机，并主张在年底前对外公开宣布。黑

^① 冬梅编：《中美关系资料选编》，第332页。

^② 同上，第335页。

格、温伯格、凯西、参谋长联席会议等现实派则加以反对。黑格于11月26日向里根提出备忘录，对当前中美关系所面临的危险提出警告，同时建议里根：（1）以中国对台湾采取和平政策为条件，将售台武器限制在上届政府最后一年的销售水平之下。（2）不对售台武器规定最后终止的日期，但设法把这个问题与中国和平统一的真正进程联系起来；对中国“和平统一”的建议公开给予积极的评价。（3）重申以友好的非盟国的待遇对待中国，加快对华技术转让。^①

这实际上就是以后美国同中国就这个问题进行的一系列谈判和斗争中所持的立场。

2. 中国政府的立场和交涉

80年代初中国开始调整外交政策，突出独立自主的和平外交，强调同第三世界的联系，适当拉开与美国的距离，同时逐步地松动与苏联和东欧国家的关系。美国对台军售本来是中国政府所反对的，在调整对美政策之时，中国对此问题态度更加坚决。

黑格访华时黄华的谈话是里根上台后中方第一次正式向美国提出这一问题。此后，对于美国国内主张向台湾出售先进的FX战斗机的呼声，中国除加强舆论的抨击外，还采取了推迟总参谋长助理刘华清访美，控制去美团组带队人的级别等措施。9月间，有消息透露，美国将在1981年底或1982年初向台湾出售FX飞机，中方遂借10月间各国首脑在墨西哥坎昆讨论南北问题之机，由赵紫阳总理直接向里根提出对台军售问题。坎昆会议期间，中方除向美方表明了原则立场外，首次提出两点具体要求：（1）美国售台武器在规定期限内性能和数量上均不超过卡特政府时期水平；（2）美国售台武器逐年减少，直至完全停止。其后，黄华外长借赴美出席联大之机，到华盛顿会见里根，并与黑格进行会谈，

除坚持上述两点外，还表示，在谋求解决售台武器问题过程中，如美国径自决定出售武器给台湾，中国将作出强烈反应，两国关系的停滞或倒退将不可避免。中方还提请美方注意，在此以前，由于荷兰向台湾出售潜艇，中荷外交关系已降级，中国不可能有双重标准。对此，美方表示不能接受，理由是不能抛弃老朋友和中方没有承担和平解决台湾问题的义务，并表示准备应付中美关系全面倒退的后果。双方态度都很强硬。但是事实上谁也不愿意关系破裂。最后，中美双方协商决定，关于这个问题继续在北京进行会谈。

3. 北京会谈及《8·17公报》

1981年12月4日，中美关于美国售台武器的会谈开始在北京举行。中方代表是外交部副部长章文晋，美方代表是驻华大使恒安石。双方进行了八个月的艰苦谈判，其间几次濒于破裂，终于在1982年8月17日发表了联合公报，是为《8·17公报》，成为与“上海公报”、“建交公报”并列的、作为中美关系准则的三个公报之一。

会谈自始至终在双方最高领导的关注下进行，公报文本的每一稿、每一关键措词，谈判双方都要请示各自政府才能决定。其间，12月28日美国国务院发言人费希尔证实，美国政府将向台湾出售价值6000万美元的武器零件，并已交国会审议。中国提出强烈抗议，美方向中方作出三点解释：（1）这是在坎昆会议前承诺的；（2）只是零配件，不是武器；（3）今后数月内，即中美谈判期间不再向台湾进行新的军事转让。1982年1月，美国负责远东及太平洋事务的助理国务卿霍尔德里奇到北京与中方进行会谈，内容之一是向中方通报里根即将发表同台湾联合生产F5E飞机的声明，他解释说，里根在此问题上受到国会很大压力，不得不表态，但他发表声明的意思是表明不拟向台湾提供任何新型飞机，只是预期在1983年以后继续联合生产F5E。

其后几个月，双方在草案措词上距离很大，谈判陷于僵局。里根又于1982年5月5日派副总统布什访华，会见了邓小平。双方进一步阐述了立场、观点，同时也表达了达成协议的意愿，态度有所松动。又过了两个月，7月13日，恒安石大使向邓小平面交了里根的信，其中表示了美国不谋求、也不会无限期向台湾出售武器之意，还表示美国预期在一段时间内逐步减少对台军售，以致最终导致最后解决。这样，双方立场进一步接近，又开始新一轮公报草案措词战，逐段逐句讨论，终于于8月15日达成协议。8月17日北京时间7时，双方同时发表这一联合公报。

在整个讨论过程中，双方的分歧主要如下：

(1) 关于中美之间的战略关系：美方意识到中国外交政策将有所调整，强调独立自主，对苏关系有所松动，因而竭力强调中美共同对付“北极熊”的战略关系，想要使台湾问题从属于这一关系。波兰军管后，美方专门向中方通报情况，强调苏联幕后的作用，要中国与美国一道使苏联为此付出代价。因此美方主张在联合公报中多写双方对国际形势的“共同看法”和发展双边关系的“合作愿望”，而中方则不愿多谈国际问题及其他双边关系，要求突出台湾问题。结果双方互作妥协，在最后一段表示双方重申“上海公报”和建交公报关于维护和平、反对侵略和扩张的诸项原则。这一点刚好与在两年前谈判建交公报时相反，当时中方强调要重申“上海公报”中的反霸条款，而卡特政府不愿多提以免反苏色彩太浓。

(2) 中方强调要把解决美国售台武器问题与前两个公报中确认的互相尊重领土主权、互不干涉内政等原则联系起来，美方反对。最后在公报中写上了这一段，强调这些原则“继续指导”两国关系的“各个方面”。另外，公报还说“美国政府非常重视它与中国的关系，并重申，它无意侵犯中国的主权和领土完整，无意干涉中国的内政，也无意执行‘两个中国’或‘一中一台’的政策”这不但比前两个公报前进了一步，也比美国领导人历次表态

都明确。

(3) 中方起初要求美国限期停售，美国坚决不同意。以后中方妥协，放弃限定日期的主张，但要求美方承诺逐步减少，并且不能无限期出售。在这方面的措词上美国力求模糊，中国力求明确。最后文本写进了：美国“不寻求执行一项长期向台湾出售武器的政策”，“它向台湾出售的武器在性能和数量上不超过中美建交后近几年供应的水平，它准备逐步减少它对台湾的武器出售，并经过一段时间导致最后解决”。关于何谓“最后解决”，中方的理解当然是指最后停售，美国后来的解释是指台湾问题的最终解决。也就是说台湾问题一天不解决，美国仍将继续售予武器。这为日后留下了争端。

(4) 美国一贯强调这一问题要同中国和平解决台湾问题联系起来。也就是说，美国有关售台武器的承诺要以中国承诺不对台使用武力为条件。这是老问题，是中国一贯不接受的。中方同意写上争取和平统一祖国是中国的“大政方针”，叶剑英1981年9月30日提出的九点建议是在这一“大政方针”下的又一重大努力。美方起初坚持要把本文中关于美国对减少售台武器的承诺用一个代表因果关系的联接词与这段话挂钩。中方则坚持脱钩。最后在这一段之下又写上关于尊重领土主权的一长段话。然后另起一段说，“考虑到双方上述的声明，美国政府申明，它不谋求……”这样，双方又可以各取所需。

(5) 中国要求写明今后就美国售台武器问题双方保持接触，意即有核查执行之意，美方不同意；美方要写上双方经常就国际问题进行磋商。最后的文本是“双方将就共同关心的双边问题和国际问题保持接触并进行适当的磋商”。这样，对美方说来售台武器问题不突出，对中方说来，双边关系是第一位的，而其中首先就是售台武器问题。

《8·17公报》的发表使中美关系渡过了一个危机，以后能较平稳地发展。这是双方妥协的产物，不过应该说在当时美国在原

有的立场上让步较多，作出了承诺，不但售台武器只能逐步下降，而且也限制了对台关系的升级。这完全是由于当时美苏关系全面紧张，而中苏关系又有松动迹象，美国需要拉住中国。另外，当时美国国内固然有倾向台湾的压力，但是反对中美关系破裂的意见占上风，如里根上台伊始就在此问题上造次行事是不得人心的。在这里黑格起了重要的作用。里根和一部分政府成员原来不同意黑格11月26日提出的建议，后来考虑到中美关系的“战略意义”，加上波兰军管事件，才接受了他的主张。后来美方基本上按此方针行事。这也是里根亲自给中国领导人写信，语气空前友好的原因。

4. 美方的暧昧态度及行动

但是事实上美方对《8·17公报》仍坚持自己的解释，其中最主要的，一是强调其同《与台湾关系法》不矛盾，二是以中国和平解决台湾问题为条件。这两点在里根于公报发表的同时所发表的声明中已包含在内。而霍尔德里奇同一天在参院外委会关于公报的讲话更加详尽地阐述了美国政府的立场，主要内容是：

——今后售台武器以中国对台“继续执行和平政策为前提”；如中国改变，美国也将“重新研究”其立场。

——美国没有同意为结束售台武器限定一个日期，美国没有同意修改《与台湾关系法》，美仍将根据此法对台湾防务需要的估计继续向台出售武器。

——台湾问题应由中国人自己解决，美国“不应充当调解人角色”，也不会向台湾施加压力，迫使它同中国谈判。

——美国没有承认中国对台湾的主权，只是承认（acknowledge）中国在这个问题上的立场，即“只有一个中国，台湾是中国的一部分”。

——美国没有在售台武器问题上预先同北京磋商。

——美国没有在售台武器问题上预先同北京磋商。

作出六项保证，其内容与上述立场基本相同。1982年9月，负责与国会关系的助理国务卿穆尔宣称《8·17公报》不是一项行政协议，根据国际法，它不产生有约束力的权利或义务。^①

在整个谈判期间，美国除了向国会提出上述6000万美元的零配件的销售计划（要到1983年交货）之外，没有进行对台军售。1982年1月11日，美国国务院发表声明，宣布了将向台湾提供包括战斗机在内的“防御物品”的决定。同时又称，美国政府的有关机构“许多月来一直在研究台湾防务需要的问题，并且仔细地考虑了同那些在执行这一政策时必须作出的判断有关的许多因素”，“有关机构也已就向台湾出售替换飞机问题作出了判断。它们的结论是，不需要向台湾出售先进的战斗机，因为在军事上不需要这种飞机。台湾的防务需要在现在和在可以预见的将来，可以通过用类似的飞机更换台湾现有的陈旧飞机，以及通过延长在台湾的F5E飞机的共同生产线期限来予以满足。”^②

公报发表后两天，8月19日，美国政府即通知国会，决定延长与台湾联合生产F5E战斗机的协议，并向台湾出售30架F5E战斗机和30架F5E战斗机所需的装备，总额为2.4亿美元。9月，美国将两艘旧驱逐舰交给台湾。11月30日，美国国防部宣布，美国已就向台湾出售164辆M113A2型装甲运兵车、72辆M125A2型迫击炮车和31辆指挥车一事向台湾驻美国的北美事务协调委员会发出报价信，这笔交易总额约为9700万美元。1983年2月，美国又宣布售台60架F-104战斗机。

（三）中美相互调整政策

《8·17公报》发表后，中美关系虽然暂时渡过危机，但仍有

^① 穆尔答参议员伊斯特致国务院函，台湾《中央社》1982年9月18日报道。

^② 穆尔答参议员伊斯特致国务院函，台湾《中央社》1982年9月18日报道。

摩擦，不断动荡。1983年2月，美国亚拉巴马州法院就辛亥革命前中国购买的湖广铁路债券案对中国作出“缺席判决”，要现中国政府偿还。1983年1月，中美纺织品谈判破裂，美国决定对32类中国纺织品实行单方面限制进口，作为回应，中国宣布停止批准从美国进口棉花、化纤、大豆新合同，并削减从美国进口其他农产品。4月4日，美国宣布给中国网球运动员胡娜以“政治庇护”，中国对此提出严重抗议，并立即停止了双方间的文化、体育交流。此外，还有一直存在的美国对高科技转让的限制问题。在台湾问题上也时有摩擦，例如台湾“北美事务协调委员会”在波士顿增设办事处，美国总统助理克拉克出席台湾驻美机构举行的“双十国庆”招待会等，屡屡引起中方的批评和交涉。

此时，中美双方都在调整政策。

80年代初，中国已开始酝酿调整外交政策，至1982年9月中共十二大和12月中国五届人大五次会议就更加明确。其特点是强调独立自主，突出和平共处五项原则，在重申反对霸权主义时，提出不同任何一个超级大国结成同盟和战略关系，不联合一家去反对另一家，并进一步靠拢第三世界。这样，就改变了前一个时期虽未宣布但实质上是联美反苏的政策，与美国拉开了距离。1982年10月，苏联副外长伊利切夫访华，开始了中苏副外长级磋商。

美国方面开始意识到，中美关系的问题不仅仅是台湾问题，还有更深刻的内容。在此期间，黑格辞职，新国务卿舒尔茨就职，美国也开始调整对中国的政策。1983年春，美国新的对华政策大体成型，主要根据是舒尔茨的“新现实主义”思想，其主要内容是：

(1) 不再强调中美两国的“战略关系”，而是强调“长期、持久和建设性的关系”。

(2) 不再强调中国在全球战略中的作用，而是重视中国在亚太地区的区域性作用。

(3) 使中美关系的基础多样化，注重发展经济技术合作和贸易关系。

(4) 现实地看待彼此的分歧。

(5) 维持美台关系的现状，继续按照《与台湾关系法》和美国对三个公报的解释来处理台湾问题。

美国对华政策的调整是基于以下一些估计和认识：

(1) 认为过去过高地估计了中国的力量和作用。美国助理国务卿保罗·沃尔福威茨 1983 年 4 月 3 日说，“过去存在着这样的倾向，即过多地从全球的角度考虑中国，而从区域性的角度考虑中国则做得不够”。^① 今后应做更现实的估计，并更多地从区域性的作用来看待中国，认为“中国是一个特别在亚洲地区发挥巨大影响的国家”。^② 中国力量太弱，必须首先实现现代化，然后才能变成世界性强国并在全球发挥作用。现在不足以成为一个能与苏联抗衡的起抵消作用的力量。

(2) 中美在国际问题上的共同点减少。

认为不能指望中国和美国这两个在政治、经济和文化上各不相同的国家在所有问题上都抱着完全一致的看法。双方只是在中国的周边地区如柬埔寨和阿富汗，存在着一致的利益，而在遥远的地方，如中东、中美洲和南部非洲则“确实存在着分歧”。

(3) 不能把中国作为一个可靠的或长期的盟国或友邦。中苏自 1982 年下半年开始的副外长级谈判就表明所有的共产党人都同样不可靠。美国不能像过去那样“感情用事”，而应以更加现实的态度去对待中国。

(4) 认识到两国关系的复杂性。加强美中关系对双方都有好处，但是出现的挫折和问题也是不可避免的。不仅由于台湾问题，而且还由于两国的制度有差异。

(5) 经济合作将是美中关系更稳定和越来越全面的基础，今后应着眼于经济上互惠的来往。

① 《国际资料》，1987 年 3 月 13 日第 22 期。

② 同上。

(四) 在新的基础上实现新的发展

1983年春，美国政府在新的对华政策指导下开始谋求两国关系的改善。2月，舒尔茨访华，虽未达成具体协议，但有助于改善气氛，增进了解。此后中美关系在更为现实的基础上有了积极的、实质性的发展。主要在以下几个方面：

1. 放宽技术转让

自从黑格访华时宣布放宽对两用品的出口管制以来，美国实际上一直没有认真执行。1983年5月，美国政府经过反复研究，终于决定进一步放宽对华贸易的出口管制。5月下旬，美国商务部长鲍德里奇正式通知中国，美国已将中国由美国出口商品条例所规定的P组国提升为V组国，与最友好而非盟国如印度、南斯拉夫，列为一类。6月21日，鲍德里奇又公开宣布美国准备大幅度增加出口到中国的技术的数量和尖端程度，但同时继续对那些“危及美国安全”的项目的出口加以控制。同年11月23日，该政策生效，其中将技术出口分为三类（绿类、中间类、红类），区别对待。在这一决策过程中，除了战略因素之外，商业利益也是美国的一个重要考虑。鲍德里奇在国会作证时透露，如果巴黎统筹委员会同意放宽技术转让，那么美国由此得以对华出口的这类商品可能每年增加12亿美元；而如果美国不向中国放宽技术转让，则可能使美国的竞争者得益。在此以后，美国对华技术转让陆续放宽。1987年1月里根要求美国政府对出口管制政策进行审查，进一步放宽对华技术转让。美国对华出口的绿区范围已扩大到31类，在技术水平上也有一定程度的放宽。1988年8月23日，随同综合贸易法案一同生效的“1979年出口管理法修正案”进一步放宽了对华出口管制，它规定：（1）对华出口高技术实行分销许可证办法

（2）对某些高技术出口实行出口许可证办法，不必重

新办理审批手续。(2) 将中国转口产品中含美国控制的零部件比例提高 15 个百分点, 达到 25%。(3) 取消对普通现代化电梯、一般医疗设备、通用办公用品的出口管制, 对装有微电脑的通用设备也不再因装有电脑而加以管制。(4) 前往中国进行展览的产品, 在能按时收回的前提下, 不计其高技术水平, 均予放行。

2. 中美纺织品协定和其他方面的经贸合作

1983 年 7 月 30 日, 经过一年的谈判, 中美签订了为期五年的纺织品贸易协议。据此, 中国纺织品对美出口每年可望增长 2% 至 4%。此后又签订了第二、第三个纺织品贸易协定和中美海运协定, 以及关于卫星发射的三个协议备忘录, 这些都为两国经贸合作开辟了新领域。美国对中国的最惠国待遇每年都顺利延长。中美两国经贸关系逐年增长。

3. 领导人及高级官员互访

1984 年 1 月中国总理赵紫阳访美。同年 4 月里根访华。这是中美建交以来第一次国家领导人正式互访, 在两国关系史上有重大意义, 对驱除当时存在于中美之间的阴云起了重要作用。除进行了广泛的接触、增加了解外, 两国签订了科学与工业合作协定、延长中美科学和技术合作协定、《关于所得税避免双重征税和防止偷漏税的协定》, 以及中美文化协定 1984 年、1985 年执行计划等。此外还签订了工业技术管理合作议定书和科学技术情报合作议定书。

1985 年 7 月, 李先念主席访美, 正式签订了中美关于和平利用核能合作协定, 中美文化交流 1986 年、1987 年执行计划, 中美教育合作交流议定书和中美渔业协定。同年 10 月, 布什副总统访华。

4. 两国关系的全面发展

由于双方的上述努力, 以及对于以发展经济合作为基础的实

质性关系的共识，在里根任期内中美关系各方面都发展较快。

1985年美国已成为中国第三大贸易伙伴，据中国海关统计，1986年中美贸易额达73.36亿美元，1987年为78.75亿，1988年增至100.11亿，中美双边贸易在80年代平均每年递增15.1%。美国在华投资也很快，据中国对外经贸部统计，截止到1988年美国在华投资项目累计630个，协议金额34亿美元，占外国在华投资的14%。^①

在科学技术合作方面，根据中美政府间达成的科技合作协定，双方在农业、高能物理、大气、地震、统计、自然保护和空间技术等27个领域商定了500多个合作项目，在中美双方各自的对外双边科技合作领域中，中美科技合作的规模最大、项目最多、成果也很突出，如得到美国科学界大力协助的北京正负电子对撞机提前实现正负电子对撞就是一例。

中美文化教育交流逐年扩大，人员往来，学生、学者交流和代表团互访日益频繁。中国已成为向美国派出留学人员最多的国家，其中公派人员19000余人，自费留学人员16000余人，美国来华留学生10年来达到7000余人，截止到1988年，中美已建立39对友好城市、25对友好省州关系。越来越广泛的民间往来和交流扩大了中美友好关系的社会基础，对于两国关系具有不可低估的深远的意义。

双方军队的高级领导人连续保持友好往来，军事合作项目的进展也比较顺利。

（五）中美间的分歧与矛盾

在两国关系长足进展的同时，固有的矛盾并未消除，围绕这些矛盾的斗争时起时伏。

台湾问题仍是主要问题。一是军售问题。美国虽然未突破《8·17公报》规定的水平，但与中方逐年减少的要求仍相去甚远，某些售台武器性能还有所提高，并且还通过技术转让、合作生产等方式帮助台湾提高自制先进武器的能力。二是国会经常通过一些分裂中国、有制造两个中国之嫌的决议。例如1983年11月，美国参议院通过“台湾前途”决议案，鼓吹“自决”；同月，参众两院通过给国际金融机构的拨款法案，其中附有一项关于亚洲开发银行的修正案，反对在接纳中国时驱逐台湾代表，坚持以“中华民国台湾”名义保留台湾在亚行席位。经中方交涉，美国政府作了澄清和承诺，表示该法案不反映里根总统及其政府立场。尽管如此，中国认为美国一再重申坚持《与台湾关系法》本身，便是违反三项公报，干涉中国内政。

在西藏问题上，美国国会接连通过一系列决议案，指责中国在西藏侵犯人权。1987年6月，众议院通过中国在西藏侵犯人权的修正案。9月，达赖访美并在国会发表演说，国会众议院人权小组委员会为达赖举行招待会并对他提出的关于西藏地位问题的“五点计划”表示支持。12月3日，参众两院联席会议通过“中华人民共和国在西藏侵犯人权”的修正案，12月15日、16日，众、参两院分别正式通过了上述修正案。该修正案附在“国务院授权法案”后面，里根签署了该法案。1988年4月29日，众议员罗斯和吉尔曼联名在众议院提出“中华人民共和国在西藏侵犯人权案”，要求美国政府对中实行经济制裁。6月23日两人又在众议院提出第324号决议案，该议案连同6月29日参议员佩尔、赫尔姆斯、克兰斯顿和穆考斯基在参议院提出的第129号决议案支持达赖在法国提出的否认中国对西藏拥有主权的讲话，呼吁中国领导人与达赖会谈。

中国对外军售也开始成为美国关注之事。1987年下半年美国就所谓中国向伊朗出售“蚕”式导弹向中国施加压力。在发生伊朗田“蚕”式导弹袭击悬挂美国国旗的油轮事件后，美国政府官

布暂停审议放宽对华出口高技术产品。1988年7月27日，参议院通过共和党领袖罗伯特·多尔提出的修正案，指责中国向中东出售导弹和其他“破坏稳定的”武器，并且提出：“如果中国不停止执行这种军火销售政策，美国应重新估量对华关系。”在此之前，120名国会议员曾致函舒尔茨，要他在7月14日访华时通知中国政府，如果中国不停止这种不加区别的军火销售政策，未来中美技术和军事合作将受到危害。

此外，在贸易问题上，由于双方计算方法不同，此时美国已认为自己对华贸易为逆差，对中国出口商品提出“反倾销”案不断增多。对高技术转让仍有种种严格限制，并作为一种施加压力的手段。美国有时还干涉其他国家对中国的高技术出口。这一直是中美关系的一个严重问题。

第八节 与欧洲的关系

（一）与西欧盟国的战略协调

里根的对欧政策的目标十分鲜明，即恢复美国的领袖地位，使盟国服从美国的战略需要，共同遏制苏联。为了扭转过去由于美国政策含糊不清和缺乏与盟国磋商而造成的美欧联盟内部的紧张气氛，里根政府表示谋求与盟国进行“经常的、诚恳的和坦率的磋商”，^①提出美欧之间要互通情报，在密切交换意见的基础上形成共同的想法。在苏联咄咄逼人的扩张势头面前，西欧国家对于美国坚决承担起在西方世界的领导责任以及愿与盟国经常磋商并表示无疑是欢迎的。事实上，在里根政府时期西欧在对苏战略上

总的来说是与美国密切配合的。美欧合作始终是美欧战略关系的基调。

美欧双方利用政府首脑和高级官员出访及西方七国首脑会议等机会，相互施加影响，协调彼此的政策。1981年2月、5月，撒切尔夫人、施密特先后访美，6月，里根在渥太华出席西方七国首脑会议，与新上任的法国总统密特朗建立了私人关系。10月，密特朗访美。里根利用这些机会渲染西方世界面临的危险，强调美国将以伙伴关系与盟国一起努力支持北约，抵消苏联军事力量令人不安的增长。^① 西欧领导人也都不同程度地表示愿意与美国一道对苏作出一致反应。美欧双方都认为美欧具有共同的命运，这种命运是建立在共同安全利益和共同的价值观念基础之上的。^② 特别是英国首相撒切尔夫人，表示完全支持里根对苏强硬的战略，称赞里根是西方世界的领导人。^③ 终撒切尔夫人之任美英一直密切合作，保持“特殊关系”。

虽然联合遏制苏联扩张和侵略的总目标是一致的，但美欧在一些深层问题上却存在着分歧。除了双边经济矛盾、第三世界问题和军备谈判问题之外，如何看待西欧与苏联东欧发展经济贸易合作成了美欧之间的一大争端，并由此引发了西方联盟成立以来最严重的公开争吵。

（二）天然气管道问题

从60年代末开始，西德、法国、意大利、奥地利等几个西欧国家通过补偿贸易形式，与苏联进行天然气交易。70年代末，西欧与苏联酝酿进行更大规模的天然气交易，计划由西欧在两三年

① 《合众社》华盛顿1981年5月21日电。

② 国际交流署华盛顿1981年5月22日电。

③ 《合众社》华盛顿1981年5月27日电。

内向苏联提供总额约 110 亿美元的贷款，苏联用这些贷款从西欧订购用于铺设从西伯利亚到西欧的天然气管道，待管道建成后苏联从 1984 年起，在 25 年内向西欧输送天然气，以此来偿还贷款。这笔交易是东西方之间达成的最大一笔交易，因而被国际舆论称为“世纪性交易”。

里根政府内部对西欧与苏联的天然气管道交易存在着两种对立的意见。以黑格为代表的一派尽管也反对西欧与苏联发展更多的经济往来，但是鉴于上届美国政府未能有效地阻止这笔交易，现在木已成舟，因而主张不要做出过分反应，以免引起美欧联盟分化。以国防部长温伯格等人为代表的另一派坚决主张压西欧放弃或推迟这笔交易。里根倾向于温伯格的主张，对欧洲采取了强硬的态度。

1981 年 7 月，里根在西方七国首脑会议上就天然气管道交易向西欧提出异议。而后，负责经济事务的副国务卿拉希什又对这笔交易即将缔结表示担忧。美国也曾向西欧提出以美国的燃料来代替苏联天然气的方案，但遭到西欧拒绝。1981 年底波兰宣布军管后，里根立即宣布对苏实行七条制裁措施，其中之一便是打击苏联的能源工业。美国指望西欧能与它一道也对苏实行制裁。

里根之所以强烈反对欧苏天然气管道交易，首先在于它认为这笔交易会使得苏联得到喘息之机。他认为苏联正处在经济困难时期，加上它对西方的经济依赖已经很深，此时正是对它施加强大的经济压力、迫使其收缩的大好时机，而天然气交易却使得苏联获得了它正急需的硬通货，从而进一步加强了它的军事实力。温伯格说这对于西方来说，简直是“潜在性自杀”。^①其次，担心西欧在能源供应上过分依赖苏联，会使苏联在这一非常敏感的问题上获得对西欧进行讹诈的手段。里根警告西欧：“依赖苏联天然气将损害西方联盟内部的团结，而且还将影响到我们对苏联的侵略

作出反应的能力。”^①

西欧出于自身的经济利益和对苏战略的考虑，并不理会美国的反对。西欧各国的能源供应严重依赖国际市场，而作为西欧传统的能源供应地的中东地区近年来却一直动荡不定，前途莫测，西欧不得不采取能源多样化、来源多国化的政策。苏联的天然气以储量大、产量稳定、价格便宜、可以用欧洲货币支付而无需受美元币值波动之累等优势吸引了西欧各国。在西欧陷入经济危机、工业开工严重不足、失业率升高的情况下，巨额的天然气交易可以为西欧资本找到市场并缓解国内失业问题，因而西欧各国政府和有关财团都热衷于谈成这笔交易。西欧各国还认为，天然气交易加强了东西方的经济联系，有助于防止东西方冲突，并会使苏联东欧在一定程度上受到西欧的牵制和影响，符合西欧“缓和加防务”的对苏战略方针。西欧认为天然气交易实现后，虽然苏联天然气会在欧共体天然气部门占重要地位，但从整体能源消耗来看，它占的比重仍然很小，不会造成对苏联的单方面依赖。苏联也不会贸然中断供应，因为那会首先沉重打击苏联自己的经济。同时，西欧各国也在寻找其他天然气来源，以防万一。总之，西欧各有关国家权衡利弊，决心不顾美国反对，坚决与苏联达成交易。它们非但没有追随美国对苏进行制裁，反而加快了与苏联谈判的步伐。

美国对此极为不满。于是，里根于1982年6月18日宣布扩大禁止向苏联出口石油和天然气设备的制裁范围，禁止美国在国外的子公司生产的设备和持有美国公司许可证及使用美国专利的外国公司生产的有关设备对苏出口。这一禁令使天然气管道交易处于新的危机之中，因为工程所需的大型机器设备都是由美国在欧洲的子公司或使用美国专利的欧洲公司生产的。

里根的禁令宣布后，立即遭到西欧的强烈反对。西欧领导人指责美国损害了盟友的利益，严重破坏了欧美团结，就连一向维

① 里根1982年6月18日就扩大制裁范围发表的讲话

护英美特殊关系的撒切尔夫人也与西欧其他国家领导人一起批评美国。欧洲共同体7月14日正式向美国提出抗议。8月12日，欧共体委员会再次向美国交涉，要求美国撤销禁令。8月23日，法国政府决定征用美国设在法国的一家子公司“法国德雷塞公司”，以继续履行天然气管道交易的合同。时隔两小时，美国商业部便宣布暂时禁止向这家公司和另一家继续向苏提供设备的美国子公司出售美国的技术和设备。美欧间的争吵愈加激烈。

这件事在美国内部也引起了巨大分歧。曾经担任过驻欧盟军总司令的黑格坚决反对里根这一决策，此事成为黑格辞去国务卿的导火线。

但是联合抗苏毕竟是美国与西欧关系的主要基础，共同的安全利益和长期以来形成的相互依赖的经济关系都促使美欧双方不能不寻求解决分歧、缓和矛盾的办法。

9月，西欧国家英、法、西德、意四国高级官员在伦敦举行特别会议，寻求一项既能保住美国的面子又能使美国解除禁令的办法。根据美国的要求，欧共体国家大幅度提高对苏联和某些东欧国家的贸易贷款利率。9月4日，美国为了“不过分损害盟国和朋友”，宣布缩小对违禁的西欧公司实行制裁的范围，从原来的停止提供“一切美国设备和技术”变为“与石油和天然气有关的产品和技术”。而后经过频繁磋商，美国于1982年11月13日宣布取消对苏联天然气管道的制裁，前提是美国已同西欧达成如下协议：西欧国家将立即着手紧急研究替代苏联能源的问题，在此期间不同苏联签订新的天然气合同；加强对苏战略物资出口的控制；协调美国和西欧国家的出口信贷政策，监督西方同苏联的金融往来。美欧天然气管道之争终于在美国做出主要妥协的情况下得到了解决。

(三) 在欧洲部署中程导弹问题

根据1979年底北约外长和国防部长特别会议的“双重决议”，北约将从1983年底在西欧部署572枚美国新式中程导弹，同时尽快开始与苏联进行谈判，实现东西方战区核力量的平衡。

美国把在西欧部署新式中程导弹置于北约欧洲战区核力量现代化计划的优先地位，而且强调先部署后谈判，还要把谈判和对话同苏联在其他方面的表现联系起来。

面对苏联SS-20中程导弹的现实威胁，西欧国家支持美国部署新式导弹，但是强调先谈判后部署。由于西欧希望取得的是在尽量低的水平上与苏联在战区核力量方面的均衡，并不愿意使自己家门口的核军备竞赛升级，所以它们在支持部署美国中程导弹的同时特别强调美国尽快开始与苏联进行限制军备的谈判。施密特（欧洲中导的倡议人）在访美时强调为了保障和平，一方面要坚定地做出反应，另一方面要同苏联保持对话。^①法国也支持西德的这一立场。

为了争取西欧对部署中程导弹的有力支持，也为了反击苏联的“和平攻势”和矛头主要针对美国的欧洲和平主义运动，从1981年5月起，美国改变了“先部署、后谈判”的方针，黑格在北约外长会议一开始便正式宣布美国准备与苏联进行中程导弹的谈判。自1981年11月至1983年11月，美苏中导谈判历时两年以失败告终〔详见本章第三节（二）〕。在谈判期间，针对西欧对苏联提出的“对等削减方案”流露出的妥协迹象，里根派布什在1983年上半年两次出访西欧和北欧国家，协调美欧的立场。布什在访欧期间既坚持“零点方案”，又表现出对欧洲的担心的体谅，表示“零点方案”并不是一个“要么全盘接受，要么干脆拉倒”的建议，

美国愿意考虑苏联提出的“任何严肃的建议”。^①同时，里根发表了《致欧洲人民的公开信》，一方面指责苏联对西欧和美国保持核威胁，却不许西方为了自卫而获得相对应的遏制这种威胁的手段，一方面表示愿意同安德罗波夫举行首脑会晤并签署禁止所有中程导弹的协议。实际上双方立场距离太远，达成协议已不可能，美国此举主要在于争取欧洲舆论，把失败的责任推给对方。

在美苏谈判未能达成协议的情况下，美国的欧洲盟国顶住内外压力，坚持执行“双重决议”关于部署美国中导的决定。英国议会率先通过年底前部署巡航导弹的决议，意、比、西德及欧洲议会也都通过了相应的决议。美国的中程导弹终于运到欧洲，美欧联盟经历了一次严峻的考验。

在美苏关系僵硬、相互对抗加剧的情况下，美国比以往更强烈地要求西欧盟国增加防务开支，扩充常规力量，在欧洲战区承担更大的义务。西欧国家需要美国的核保护，但在美国开始部署新式中程导弹之后又怀疑美国可能在欧洲推行“有限核战争”，以避免美国本土遭受核打击，因而不愿继续加剧本地区的局势紧张，也不想防务上加重自己的负担，于是一直拖延增加军费。与此同时，美欧经济矛盾迟迟得不到解决，欧洲国家内的反美情绪也日益明显，这些也激起了美国的对立的情绪，最有代表性的就是美国参议员纳恩提出的从欧洲撤军的议案。

1984年6月，民主党参议员萨姆·纳恩在国会提出一项关于美国在西欧驻军的修正案，要求西欧增加军费，否则美国就分阶段减少驻欧部队。^②对此，美国政府大不以为然，温伯格说“这种做法通常只能达到与所追求目的相反的效果”。^③尽管纳恩的建议被视为有失偏颇，最终未获通过，但却表明政界一部分人对欧洲

① 《路透社》伦敦1983年2月10日电。

② 《新华社》波恩1984年6月21日电，西德《世界报》1984年6月21日

的不满的程度在加深。

西欧国家对美国的 SDI 计划更是疑虑重重，担心美苏军备竞赛扩展到太空，致使美欧防务脱节，欧洲将被置于苏联的战区核优势和常规力量优势面前，无人保护又无力自保。因此，西欧普遍对此反应谨慎。1985 年 3 月美国对西欧盟国发出邀请，呼吁它们一同参加 SDI 计划，并要求它们在 60 天内对是否参加作出答复。许多西欧国家在这段时间里迟迟不作明确表态。与此形成鲜明对比的是，西欧国家对于法国倡议的“尤里卡”计划却反应热烈，从 1985 年 4 月法国总统密特朗提出这一计划到 7 月 18 日该计划正式诞生，历时仅三个月。此后，西欧各国政府、大企业和科研机构加紧集资和磋商，到 1985 年 11 月 5 日，短短半年内已在 300 多项合作建议中确定了 10 个第一批合作项目，参加国多达 18 个，几乎包括了西欧所有主要国家。一年之后，当 1986 年 12 月 17 日欧洲国家在斯德哥尔摩召开第四次“尤里卡”部长会议时，“尤里卡”计划的合作项目已增加到 108 个。法国政府已为它投资 13.5 亿法郎。一直有力推动“尤里卡”计划的西德政府表示准备在 10 年内拿出 5 亿马克（16 亿法郎）作为财政支持。连原先对“尤里卡”计划持犹豫谨慎态度的英国政府也表示同意平均每年提供 1000 万英镑（1 亿法郎）的资助。

“尤里卡”计划在起步阶段所取得的迅速进展，充分反映了西欧国家在高技术竞赛中不甘落伍、谋求独立于美国、联合自强的共同愿望。

西欧国家还开始讨论西欧联合起来研制欧洲战区的反导弹系统，用以防御苏联中程导弹的进攻。在常规力量建设方面，西欧的军备合作也有所加强。

（四）美苏关系紧张与缓和对我欧关系的影响

态。每当美苏军备竞赛紧张之时，西欧便着重于推动美国与苏联达成裁军协议，以缓和欧洲局势；每当美国与苏联开始真正谈判裁军时，西欧又担心美国背着西欧，在事关西欧安全的问题上与苏联进行交易，损害欧洲的利益。

1. 中导谈判破裂后的西欧离心倾向

美国在欧洲部署新式中程导弹之后，苏联宣布退出所有军控谈判，东西方对抗骤然加剧。美国提出的 SDI 计划以及美苏围绕 SDI 开展的新一轮军备竞赛使得西欧对自身安全的担心和对美国的不信任程度都大大加深，美欧联盟的离心倾向日益明显。与此同时，西欧联合的步伐大大加快。

美国为 SDI 所做的游说并未能取得预期的效果。1985 年 5 月里根在欧洲访问宣传此计划时遭到西欧左翼人士的当场抗议。^① 法国政府明确宣布不参加。^② 6 月，布什访问欧洲，再次寻求西欧对美国的太空武器计划和军备政策的支持。尽管访问结束时美欧在这一问题上的矛盾有所缓和，法国表示不反对民间企业参加 SDI 计划，^③ 西欧其他主要国家的兴趣也都有所提高，但是它们依然更加看重“尤里卡”计划。

2. 西欧对冰岛会晤的态度与里根的安抚

戈尔巴乔夫自 1985 年上台后，接二连三地提出各种裁军建议，做出了某些实质性的让步。美国政府起初对于戈尔巴乔夫的建议将信将疑，但是西欧国家却对苏联的新变化表现出极大的兴趣，它们强调西欧承担了部署导弹的义务之后，也拥有道义上的权利来要求美国迅速与苏联重开谈判，新部署的导弹不能成为实

① 《新华社》联合国 1985 年 5 月 9 日电，美《纽约时报》，1985 年 5 月 9 日。

② 同上。

③ 《新华社》联合国 1985 年 5 月 10 日电。

力政策的工具。直到里根和戈尔巴乔夫在雷克雅未克会晤的结果公布之前，西欧都在积极推动美国与苏联举行裁军谈判。

但是，在冰岛会谈的结果公布之后，西欧态度却发生了很大变化。里根事先未与西欧盟国深入磋商，险些与苏联就撤出部署在欧洲的中程导弹并在10年内彻底裁减中程导弹和战略核武器达成一致。直接涉及西欧的防务和安全的中程核武器对于美国来说，从全局上看已经不那么重要，因而可以用它来与苏联进行交易，而对于美国至关重要的空间防御武器，里根却不肯作任何让步。这引起西欧极大震动。科尔、撒切尔夫人、西德国防部长韦尔纳等人在访美时反复告诫美国政府，在与苏联谈判过程中要考虑西欧的安全利益，多与西欧磋商，并且特别强调北约现行的以核威慑为基础的战略不能变。要求美国考虑与苏联谈判削减中程导弹时将苏联在欧洲明显占优势的短程导弹，如SS-21、SS-22和SS-23导弹，以及常规军备和化学武器联系起来加以考虑；不得将英法的核力量纳入美苏谈判之中；美军应继续留驻欧洲，防止美欧防务脱钩。同时，西欧国家之间加强了安全防务合作。

美国对于西欧盟国的这些担心不能视而不见，因而在某些问题上向西欧做了让步。美苏冰岛会晤后，美国政府安排舒尔茨、温伯格和司法部长米斯访问欧洲，既为了向欧洲解释“伊朗门事件”，也为了平息欧洲对于冰岛会晤的焦虑。^①里根向西欧领导人保证，在与苏联签订的任何裁军协议中美国都将考虑欧洲的意见，有关中导的任何协定都应保证短程武器系统的平衡。^②9月，布什向科尔表示，美国与苏联达成的武器协议决不会动摇美国保卫欧洲的决心，并且保证在进行谈判的过程中与西德进行密切接触。^③美国政府为了照顾欧洲盟国的情绪，也为了缓和国内保守派和军

① 《新华社》伦敦1986年12月10日电，英《泰晤士报》1986年12月10日。

② 《路透社》华盛顿1987年3月31日电。

③ 《路透社》德国1987年9月30日电。

方的反对，在冰岛会晤后不久便推翻了里根在雷克雅未克曾同意的10年内销毁所有核武器的保证，接着又修正了在销毁弹道导弹问题上的立场，并且进一步要求苏联把核裁军与削减常规军备的谈判联系起来。但在中导问题上坚持无论西欧同意与否，都要与苏联在“双零点方案”的基础上达成协议。

中导条约签署之后，西欧国家既欢迎欧洲中程导弹的消除，又担心欧洲非核化的前景，还担心美国从欧洲撤军，美欧防务脱钩，会使欧洲失去安全保障。在新的形势下，美国的对欧政策向何处去，成为一个令人瞩目的问题。

里根在1988年1月向国会提交的《美国国家安全战略》的报告中对于美国的对外政策、包括欧洲政策，作了系统的阐述。在关于联盟关系和美国对西欧、北约的战略部分，里根重申为了威慑苏联，建立一个强大的联盟体系是必不可少的，“而且这些联盟中最主要的就是北约”。针对国内关于从西欧撤军的意见，他还特意提到美国在联盟地区内派驻30多万军事人员的必要性。他反复强调“西欧的安全是美国国家安全战略的一个极为重要的组成部分”，“北大西洋联盟不仅体现出成员国有义务相互保护，而且也体现出美国对西欧承担的义务……北约既是一个军事实体，也是一个政治实体。美国须通过北约就广泛的问题同西欧盟国磋商”。

针对中导条约会使欧洲失去美国核武器保护的担心，里根重申：“该条约没有改变北约对威慑力量的基本态度。美国在欧洲仍将保留大量核力量，苏联人不可能抱有幻想，认为他们能够袭击北约而不使自己的领土遭受危险。”他还强调华约的军事实力和西欧的地理特点都表明美国及其盟国必须继续在欧洲保留大量精锐的常规力量。

此外，里根还重申美国将就一系列防务问题同盟国进行密切磋商，并将与盟国共同努力，通过欧安会来促进东西方人员和信息更自由地交流，以减少在苏联和东欧存在的镇压和人为障碍。

作出更多贡献，在防务方面投入数量合适的资金”，同时还批评了美国国内那种认为由于一些盟国的贡献没有达到商定的目标，美国就应该减少对联盟防务力量的贡献的论点，称之为“自行拆台”的论点，表示美国将“继续对我们认为对于支持我们的国家安全利益和目标是必不可少的那些力量作出贡献”。

总之，在中导条约签署以后，美国对欧洲盟国的政策没有根本性的变化，对于欧洲出现的对美国的疑虑，仍是以重申美国对欧洲安全负责来加以安抚，只是在美国的相对实力下降的背景下，更强调欧洲盟国应作出更大贡献。

（五）对东欧及波兰的政策

80年代中期，东欧国家对苏联的离心倾向有所加强，美国趁势加紧对东欧的工作。1985年1月和11月，美国裁军署长阿德尔曼和美国总统军控顾问罗尼先后分别访问了东欧一些国家，通报美苏军控谈判和日内瓦首脑会谈情况。同年12月，舒尔茨又访问了罗、匈、南三国。他在总结此行时说，美国同东欧国家的关系将会发生变化，他已觉察到东欧走向变化的许多潜在动向。^①

在此期间，美国主要要对付的是波兰局势。

1980年8月初，波兰格但斯克造船厂工人罢工，迅速蔓延为波兰全国范围的团结工会运动。这给美国政府提供了一个促进东欧国家内部反对派势力发展壮大机会，也使它面对一个可能导致1956年匈牙利事件重演、从而损害美国影响东欧事态的能力和加剧超级大国关系全面紧张的棘手问题。格但斯克罢工发生后不久，波政府同团结工会达成给予合法地位和与之对话的妥协性协议（格但斯克协议），有鉴于此，卡特行政当局确定了两项旨在维持团结工会运动的对波政策近期目标，一是设法用加强格但斯克

协议的方式挽救波兰经济，避免波兰政府改行强硬政策，二是通过一系列预警信号（包括对苏全面经济制裁的威胁）遏阻苏联出兵波兰。^① 1980年11月，在卡特竞选已经失败之际，波兰向美国提出30亿美元紧急财政援助的申请。于是这项援助就留待即将登台的里根去决定。

里根政府对波兰问题的基本态度是一样的：一是欢迎、鼓励，看到这是可以“席卷各卫星国”，并最终威胁到苏联自身的“民主传染病”；二是害怕局势发展到不可收拾，使美国进退两难。如黑格所说，在里根政府中没有一个强硬派愿意为波兰问题而冒引发一场国际冲突或让美国人流血的风险，也没有任何一个有理智的官员主张采取这样的政策。在波兰问题上，美国的政策目标是争取使团结工会的改革持续下去，同时尽可能防止苏联干涉。为此采取的方针是：（1）避免会使波兰人民进行无希望的武装斗争的任何声明或行动；（2）利用各种机会明确无误地告诉苏联人，干涉波兰将对美苏关系产生“最严重的后果”；（3）与西欧盟国进行充分磋商并在行动上相互配合，推迟波兰偿还债务，向波兰人民提供食品等援助，减轻波兰经济上的困难；（4）准备在波兰人民受到镇压时，与同盟国一致对波兰当局及苏联实施制裁。^②

关于对波经济援助，一些新近就任政府要职的共和党保守派人士反对，认为这将使苏联摆脱它本来不得不承受的负担，从而有助于维持“苏联帝国”。另外，里根的经济政策也不利于向波兰提供援助。经过相当激烈的争论，以国务卿黑格为首的东欧问题温和派的意见占了上风，这派主张通过经济援助“防止苏军进入波兰，并且保持由团结工会带来的改革”。^③ 于是，从1981年2月

^① Lincoln Gordon, *Eroding Empire: Western Relations with Eastern Europe*. Washington, D. C., 1987. p. 190.

^② Alexander Haig, *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy*. New York, 1984, pp. 239—241.

到12月，美国陆续宣布波兰可以推迟偿付到期的美国债务，同意波兰用本国货币兹罗提购买价值7000万美元的美国黄油和奶粉，并先后向波兰提供2900万美元和1亿美元的食品援助，等等。但是，美国及其西方盟国自1980年秋起在对波援助问题上一直犹豫不决，行动迟缓，援助量也太小。波兰经济局势持续恶化。1981年12月14日，雅鲁泽尔斯基政府下令全国实行军管。一部分西方舆论把这一事态归咎于美国政府援波不力。^①

1981年底，波兰军管后，里根政府立即停发上述1亿美元的食品援助，作为对波经济制裁的第一项措施。随后，美国还采取了另一些经济制裁步骤，包括停止为波兰食品进口提供信贷。1982年10月，团结工会被正式取缔，美国就此撤消了波兰的最惠国贸易待遇，并且全力阻止波兰被接纳入国际货币基金组织，从而加剧了波兰的债务危机和政府收支危机。据波兰政府称，由此造成的直接和间接损失高达150亿美元。波兰对美出口及外汇收入锐减，其进口能力也遭到了严重损害。^②

与此同时，里根政府还进行了其内幕远未完全被披露的大量秘密政治活动，其核心目的是保存和维持被镇压的团结工会运动，在此基础上促使波兰乃至整个东欧“获得自由”。^③ 据《时代》周刊的文章披露，1982年5月间，里根签署了“第32号国家安全决策指令”(NSDD32)，决定采取一系列经济、外交和秘密措施“抵消苏联控制住东欧的努力”。其中的秘密措施主要针对波兰，包括通过秘密宣传和秘密的物资、组织援助支持已遭镇压的团结工会，支持合法的波兰天主教会在国内的政治影响及其同波兰民众的联

^① 见：Timothy Garton Ash, *The Polish Revolution: Solidarity*. New York, 1983, pp. 326—327; Charles Gati, "Polish Futures, Western Opinion", *Foreign Affairs*, Vol. 61 (Winter 1982/1983), p. 296.

^② Gordon, *Eroding Empire*, pp. 126—127.

^③ 以下的叙述主要依据 Carl Bernstein, "The Holy Alliance", *Time* February 24, 1982, pp. 14—21. 引语俱出自该文。

系。其后，里根同曾经长期担任波兰克拉科夫主教的教皇约翰·保罗二世在梵蒂冈会晤，两人约定联合在波兰“进行一场秘密战役，以加速共产主义帝国的瓦解”。两人分别亲自总管双方的合作。美国中央情报局局长威廉·凯西及该局前副局长弗农·瓦尔特斯担任主要联络人，来往于华盛顿和梵蒂冈之间，传递里根和教皇之间关于波兰问题的秘密口信和密函。美国政府与教皇的分工是，前者主要负责提供物资和经费，后者主要传授政治经验和指导。

从波兰政府开始实行军管到1989年团结工会恢复合法地位，成吨的宣传、通信与办公设备通过教士、美国特工人员、美国劳联—产联代表以及欧洲工会运动建立的渠道偷运进波兰。钱款则来自中央情报局、美国民主全国基金会、梵蒂冈秘密帐户以及西方各国的工会。瓦文萨和团结工会的其他领导人通过传教士及其他秘密渠道接受反映了梵蒂冈和里根政府思想的战略性咨询。

第九节 对日关系

80年代美国的亚洲政策日益突出日本的地位。1982年3月1日，霍尔德里奇在国会亚太小组委员会上发言时说：“美日关系对亚洲具有无可比拟的重要意义……我们同日本的关系是我们对亚洲政策的基石，进而也是我们全球外交的必不可少的因素。”^①美国驻日大使也把美日关系称为世界上最重要的双边关系。^②

因此，进入80年代，美国除继续在减少美日贸易逆差方面对日本施加压力外，一个新的政策取向是鼓励日本加强防务。其目的一是要把日本进一步明确地纳入美国与苏联对抗的战略轨道，二是利用日本牵制苏联在亚太地区的军事部署，减轻美国在西北

^① 国际交流署华盛顿1982年3月1日电。

^② 《日本经济新闻》，1982年3月9日。

太平洋的军事负担，提高美军的全球机动能力，三是通过鼓励日本增加防务预算，从美国购置先进飞机等军事装备，帮助减少对日贸易逆差。

（一）压日本加强防务

1981—1982年，美国要求日本在对国际形势和对苏认识上与美国取得一致，^①一再批评日本长期以来“白坐安全车”，力促日本分担国际安全责任。为了迎合美国的要求，日本虽然也做了一些努力，但总的来说进展有限。

美国对此表示不满。美国驻日大使曼斯菲尔德敦促日本提前达到“防卫计划大纲”的要求，认为凭日本的财富和工业力量，这个标准是能达到的。而且按人口平均计算，美国人均防务支出520美元，日本人均防务支出则仅有80美元。^②温伯格认为，“即使在日本现行宪法下，为了对抗苏联的威胁，日本也应该大幅度扩大在西北太平洋的防御力量”，“这个地区的防御力量越扩充，就会越加强不仅是日本的安全，而且是同盟的安全”。^③温伯格在与日本记者谈话时表示希望日本大幅度地修改防卫大纲，尽快加强防卫力量，尤其是海、空军事力量。如果日本能够分担西北太平洋的防卫，美国海军就可以进一步加强对中东等地区的防卫了。

1981年5月，日本首相铃木访美。双方除了对重大的国际问题表达了共同立场之外，里根和铃木还就防务问题“坦率地和开诚布公地”交换了看法，里根称美日关系是亚洲的强大稳定因素，这种关系是建立在互相信任的基础上的，美国将履行对日本的义务，美日将充分磋商。铃木则许诺承担更多责任来保卫日本沿海

① 《新华社》东京1981年5月5日电。

② 《新华社》1981年5月5日东京电，《日本经济新闻》文章。

③ 同上。

水域和重要的海上通道，其范围将达到离日本海岸 1000 海里的地方。日本计划“为加强它在日本领土上以及在日本周围海域及空域的防卫能力，为进一步减轻美国在日本驻军的财政负担而作更大的努力”。^①

铃木访美结束时发表的联合公报第一次明确提出美日两国是同盟关系，而且还提出了共同战略目标以及各自的战略分工，美日联合抗苏的色彩十分突出。

然而铃木回国后受到日本朝野一部分人士的指责，他们不满“同盟”的提法，也反对和美国分担远东安全责任。这股压力形成对日本政策的牵制。对此，美国立即作出了强烈反应。5月21日，美国宣布取消黑格访日，稍后又宣布提前结束美日海军联合演习。在这种情况下，日本政府在各方敦促下采取紧急措施恢复日美之间的信任。7月21日，铃木再次同里根会谈，高度评价5月份美日联合声明，重新肯定确立美日同盟关系的重大意义，并表示要按照联合声明的精神继续协商增强防卫力量。^②但在随后开始的美日安全协商事务级会谈中，日本方面的态度依然不积极。美国在会谈中提出了一份日本在80年代加强海、空军备的清单，要求日本拥有P3C飞机125架、反潜水面舰只70艘、潜艇20艘、截击机14个飞行中队、E2C预警飞机16架和三个月的弹药储备。日本以宪法第九条、财政困难和国内外舆论不利等为理由不予接受。^③在美国的压力下日本勉强同意在编制1983—1987年中期业务计划时对美方的要求加以考虑。1982年10月，温伯格在与日本防卫厅长官伊藤的会谈中更进一步要求尽早开始共同研究1000海里海上通道的防务负担问题，并且警告日本，如果不在防务负担方面继续发挥适当的作用，将“产生坏的影响”。^④

① 《路透社》1981年5月8日华盛顿电。

② 《新华社》东京1981年7月22日电。

③ 《朝日新闻》1981年6月16日。

（二）中曾根时期美日政治、军事关系的迅速发展

就在美国调整其亚洲政策，意欲突出日本的作用之时，中曾根康弘就任日本新首相。以走向“政治大国”为追求目标的中曾根政府，强调日本要成为“西方成熟的一员”的立场，在军事上决心以美日同盟为基轴，为建立保障整个西方的国际安全体系进行合作。由此，在中曾根执政的五年间，美日政治、军事关系得到了迅速和全面的发展。

在政治上，美日协调明显加强。里根、中曾根每年都或在西方七国首脑会议期间举行单独会谈，或进行首脑互访。在一系列重大问题上，美日双方的立场一致的程度甚至超过美国与西欧盟国之间的一致。美国从一开始就对中曾根寄以厚望，里根在中曾根上台之初便称他是“一个可以与美国携手合作的人”。1983年里根访日时又满意地回顾说：“对世界的和平与繁荣来说，再没有像日美那样重要的两国关系了。”^①

在军事合作方面，中曾根在他执政后首次访美时便明确肯定《铃木里根联合公报》中载明的美日同盟关系包括军事方面，并进而说在对苏战略中，美国是“矛”，日本是“盾”，美日“同处于一个同心圆中”。日本将成为阻止苏联海空军南下的“不沉的航空母舰”，在战时日本将负责封锁苏联海军必须经过的对马、津轻、宗谷三海峡。在防务分担方面，中曾根向美国保证继续增加防卫预算，认真对待保卫1000海里海上通道的任务，同时加强日本的防空力量，计划加强到可以发现和制止苏联逆火式轰炸机飞越日本领空的水平。

经过美日双方的努力，到80年代中后期，美日军事合作关系

已得到显著增强。双方军队参加的双边和多边的联合演习次数逐年增多，参与演习的军、兵种也逐步增多，美国甚至派出核动力航母参加演习。1986年10月，美日首次进行了联合实战演习，美日军事合作进入了一个新阶段。美国在日本的核部署也顺利实现，美国在日本青森县三泽空军基地部署了两个可携带核弹头的F-16战斗机中队，必要时可以泊靠日本港口的太平洋舰队也部署了可携带核弹头的“战斧”式巡航导弹。美日军事技术合作趋于具体化。日本起初对于向美国提供军事技术态度谨慎，但在美国的压力下最终还是作出了让步。美国提出在微波元件、人工智能、声音识别和翻译装置、火箭推进技术和计算机技术等16个尖端领域进行技术合作。1985年底，双方政府正式签署关于日本向美国提供武器技术的细则。1986年9月，日本又同意向美国提供导弹追踪技术和补给舰的建造技术。在武器研制方面，美日合作也是令人瞩目的。1987年7月，日本正式决定参加SDI计划的研究。1987年12月，美国建议日本政府和企业合作参加“战区导弹防御系统”的研究工作，得到日本政府的积极响应。^①日本的军费也在1987年突破了国民生产总值的1%。长期以来美国一直要求日本增加军费，现在终于如愿以偿。

在这种情况下，美国对日本在扩军和与美国进行军事合作问题上的评价和态度有所转变。美国国防部和驻太平洋部队的司令多次对日本在防务上的努力表示赞许。助理国务卿沃尔福威茨在国会作证时也感叹，“日美防务合作从来没有这样好过”。一再督促日本加强防务的温伯格讲话的调子也和缓了许多，在日本防务力量应增加到什么程度的问题上，开始强调应由日本作出最终决定。这恰恰反映了日本军事力量逐步增强、美日军事合作不断扩大和加深的现实。

(三) 贸易逆差直线上升中的对策

美日经济关系一直是两国关系中一个十分重要的组成部分。进入 80 年代以后，双方经济关系不断向前发展，同时摩擦也不断扩大和加深，构成美日经济关系中一个十分突出的特点。

80 年代初，美国对日贸易逆差急剧增加。按照美方的统计，1980 年美国对日贸易逆差为 99.2 亿美元，以后直线上升，至 1985 年达到 461.5 亿美元。美国认为隐藏在如此巨大的贸易逆差背后的问题是日本市场的封闭性，因而从 80 年代初开始，美国政府和国会不断发动攻势，要求日本在调整出口政策、减少出口的同时，向美国开放市场并改变日本的货币金融体制。美国把迫使日本开放市场作为解决贸易摩擦的关键，为此向日本施加了强大的压力。

1981 年美国商务部长鲍德里奇批评日本对美国采取不公平贸易。美国商务代表麦克唐纳抱怨说，美国除商用飞机之外没有任何一件制成品能在日本市场上占 10% 以上。他警告日本，美国国会有可能对日本封闭市场的做法进行报复。1983 年 1 月中曾根访美时，美方强烈要求日本完全取消牛肉和柑桔的进口限额，进一步开放农产品市场。里根 1983 年 11 月访问日本时呼吁日本进一步减少贸易壁垒。

在向日本施加压力、解决美日贸易摩擦问题上，美国政府和国会的具体做法有所差别。国会在饱受日本出口之害的汽车、电子、通讯设备、木材等工业界压力集团的游说下，除了要求政府迫使日本开放之外，还主张通过制订限制日货大量进口的法规以及提高进口关税等办法来报复日本。里根则力主公平贸易原则，反对贸易保护主义。他反对实行像《汽车部件当地化》这样的法案，认为这将使世界经济这块蛋糕越变越小。为了抵制国会想要通过的带有贸易保护主义色彩的法案，他就必须争取诸如生产牛肉和柑桔等农产品的出口商的支持。因此他希望日本能做更开放市

场的让步来配合与支持。

在美国的压力下，日本政府每年都在开放市场方面作出一定的让步，但是离美国要求还很远。到了 80 年代中期，美日贸易摩擦由传统的钢铁、汽车、家用电器和农产品领域扩展到半导体、通讯设备、飞机制造和航天技术等高技术产品领域，美日经济矛盾进一步尖锐化。1985 年美国国会提出 300 多项关于贸易保护主义的提案，其中有许多矛头针对日本，如《美日贸易决议案》要求根据 301 条款，对日本的不公平贸易做法进行报复；《紧急贸易及促进出口法案》规定对美国出口超过从美国进口额 65% 的国家，一律征收 25% 的进口附加税，日本自然首当其冲。1987 年 4 月，美国以日本向国际市场倾销半导体产品为理由，对日本的半导体产品征收 3 亿美元的惩罚性关税制裁。1987 年 4 月，日本东芝公司违反“巴统”规定向苏联出口数控机床使用的电子元件和软件东窗事发后，美国参议院通过了一项制裁东芝公司的法案，禁止该公司在二至五年内向美国出口任何产品。美国借“东芝事件”大做文章的背后有美日在高技术领域摩擦的影子。

美国把改变日本货币金融体制作为解决美日贸易摩擦的另一个治本之道。1983 年 11 月，里根向中曾根提出调整日元对美元比价，实现日元国际化等一系列要求。1984 年 2 月，在日元美元特别委员会上，美方又提出全面开放日本金融市场的 21 条要求，其核心内容是：日元国际化，日本利率自由化；放宽外国金融资本进入日本市场的限制，扩大外资在日本金融市场的贸易自由；扩大日本金融、资本市场。美国希望以此提高日元比值，从而缩小美国对日本的贸易逆差。1985 年 9 月，在西方五国中央银行对外汇市场进行联合干预后，美元汇价终于有了较大幅度的下降，尤其是对日元的汇价下降幅度较大，达到 15%—20%。以后几年美元一跌再跌，美国对日贸易恶化的状况多少有所缓解，但没能从根本上扭转颓势。

1985 年 9 月，西方五国中央银行联合干预外汇市场，美元汇价终于有了较大幅度的下降，尤其是对日元的汇价下降幅度较大，达到 15%—20%。以后几年美元一跌再跌，美国对日贸易恶化的状况多少有所缓解，但没能从根本上扭转颓势。

其尖锐性和复杂性也随之增加。每次纠纷几乎无一例外地以美国采取强硬立场、日本做出某种让步为模式，但每次都无法根本解决问题。另一方面，尽管美日贸易摩擦此起彼伏而且愈演愈烈，但这是与美日贸易总额与年俱增相伴而生的。1980年美日贸易额515亿美元，1987年达到1128.3亿美元。整个80年代，美日贸易这块蛋糕一直在不断增大。

第十节 发展中国家和热点地区

（一）主要政策思想

里根政府前期的“两极”世界观念也贯穿在对待发展中国家的政策中，在这些国家中也要求建立抗苏“战略一致”，对不同的国家以其与苏联的关系划线。这种情况在后期随着形势的变化有所改变。

1. 重点突出的外援政策

总的说来，里根政府在紧缩经济的政策下大量削减了对发展中国家的经济援助。1982财政年度美国的对外经援拨款比原计划压缩了26%。^①它强调依靠私人投资和双边贸易等“市场经济力量”而不是靠大量官方经济援助来促进美国与这些国家的关系。与此同时，对“最需要和能最好利用的国家”集中给予高额援助。其依据的标准主要是受援国对苏联的态度以及对美国的战略重要性。具体的重点国家有以色列、埃及、土耳其、巴基斯坦、沙特阿拉伯等所谓“前线国家”。例如，1981年美国对以色列的援助比

^① 资料来源：美国商务部，1982年12月15日。

上一年增加了 8 亿美元。里根政府还取消了卡特政府对巴基斯坦提供军援和武器的禁令，计划在五年内向巴基斯坦提供 32 亿美元的军事经济援助，而把卡特时期准备在 1982 财政年度给予印度的援助从 1.93 亿美元削减为 1.11 亿美元，减少了 45%。

2. “以苏划线” 标准的变化

里根政府初期，在政治上对待发展中国家“以苏划线”十分突出，因而不大重视“人权”、“民主”等原则，常常支持一些右翼独裁政权，对其镇压本国人民视而不见。80 年代中期，发展中国家人民要求民主的潮流日益高涨，一些亲美独裁政权（如南朝鲜、菲律宾以及一些拉美国家）岌岌可危。另外，局部冲突和危机、恐怖主义活动也成为突出的问题。在这种情况下，美国的政策也有所调整，开始采取比较灵活的态度，承认地区动乱有其内在的原因，不能完全归咎于苏联，并且表示反对以任何形式出现的暴政，不管是左的暴政还是右的暴政。这一政策对某些国家政权的更迭，例如菲律宾和海地，起了一定作用。

在经济上，一些发展中国家原有的发展模式（包括苏联模式）弊端日益显著，不少国家在探索新的经济发展战略。里根政府极力鼓励这些国家走“自由市场经济”的道路，以经济援助为杠杆，促使发展中国家“最大限度地缩小中央计划”，改革经济结构，制订更加开放的经济政策，参与到世界经济体系之中来。里根、舒尔茨等人利用各种机会宣扬市场经济，并通过“加勒比盆地倡议”、“中美洲和平发展建议”、“促进非洲经济政策改革”特别基金、“粮食用于进步”倡议等多项计划，鼓励受援国改变经济政策的基本方向，“摒弃中央集权式的经济体制”。在债务问题上以 1985 年 10 月提出“贝克计划”为标志，一反过去消极应付的做法，把压债务国实行经济紧缩改为促进其经济增长，在三年内扩大新贷款 290 亿美元，帮助那些“朝更加自由化的市场经济方

励西方国家对发展中国家的私人投资。1986年初在美国的支持下，世界银行设立“新兴市场发展基金”，主要用于购买发展中国家的股票；创立“多边投资保证署”，为在发展中国家投资的外国投资者提供风险担保，并帮助这些国家确定吸收外资的政策。

3. “低烈度战争”

在军事上，针对80年代活跃的恐怖主义活动和其他地区性的、往往带有反美性质的小规模冲突，里根政府提出了“低烈度战争”战略。为此，设立了“208委员会”、“陆军低烈度战争指挥部”、“空军低烈度战争中心司令行动部队”的编制和拨款；加强官方和民间对低烈度战争理论的研究，并且继1983年出兵格林纳达得手之后，又在1986年两次空袭利比亚。1988年，里根称美国对付那些事关美国重大国家利益的低烈度冲突的战略是，通过促进经济发展和民主政治制度的成长来努力减少第三世界导致冲突的根本原因；有选择地与盟国一道支持抵抗运动；采取措施阻止苏联和其他国家支持的颠覆和恐怖活动；支持别国阻止和根除非法毒品的生产和交易活动。

美国的这一政策，使其取得了一定的主动地位，在菲律宾、海地、韩国、巴基斯坦等一批独裁政权相继垮台或交权时，顺应了该国的潮流，与新政权建立了良好关系。总的说来，美国在发展中国家的影响有所加强，不过在中东地区处境最不利。

（二）热点地区及突出事件

1. 出兵格林纳达

1979年3月，位于东加勒比的小国格林纳达发生政变，“新宝石运动”夺取了政权，毕晓普出任总理。新政府奉行反美政策，同苏、古的关系有迅速的发展。1983年7月毕晓普访美之后态度有所转变，格林纳达政府内部温和派与激进派的矛盾进一步发展。10

月，亲苏、古的激进派领导人科尔德副总理联合陆军司令奥斯汀发动政变，经过激烈斗争，毕晓普和几名部长连同许多支持毕晓普的群众被杀。

这次政变使东加勒比国家对苏联、古巴在该地区的影响和插手感到十分疑惧。早有酝酿和准备的里根政府利用这一有利时机，于10月25日凌晨派遣1900名海军陆战队连同牙买加等六国的400名士兵，以保护美国侨民为理由，打着“应东加勒比国家组织要求”的旗号，在格林纳达突袭登陆，并随即占领了格林纳达全境。美国扶植原英国总督保罗·斯库恩上台组织新政府，新政府上台不久后便限令古巴外交官离境，宣布与苏联、利比亚断交。随后，英联邦派出多国部队进驻格林纳达使美军得以在11月6日全部撤出。格林纳达被重新纳入美国的势力范围。

2. 中美洲

(1) 萨尔瓦多问题。1981年中美洲反政府武装斗争进一步发展，萨尔瓦多游击队宣布发动一月总攻，向全国14个省猛烈进攻并一度占领了三个省城，亲美的萨尔瓦多政府岌岌可危。能否保持萨尔瓦多政府的存在成为对里根政府的一大考验。正如美国哥伦比亚广播公司著名的节目主持人瓦尔特·克朗凯特所言：“萨尔瓦多是里根上任六周来的第一个外交危机。”^①

里根政府认为萨尔瓦多游击队的活动主要是得到苏联、古巴在背后的支持。黑格曾这样评论，“萨尔瓦多象征着在拉美地区古巴的冒险主义和苏联的战略野心两者相结合的危险态势”，^②因此，美国必须坚决采取措施加以制止。黑格说：“古巴在这个半球我们自己大门口的干涉行动再也不能被容忍和接受了。”^③

① 美国国际交流署1981年3月4日。

② Caveat, p. 125.

为此，里根政府采取了三管齐下的办法：一是在国际上展开宣传活动，列举苏、古干预萨尔瓦多内政的证据。1981年2月23日，美国国务院发表题为《共产主义在萨尔瓦多的干涉》的白皮书，根据从萨尔瓦多战场上缴获的游击队文件、武器、物资以及其他情报资料，证明苏联、古巴等国自1979年起便在萨尔瓦多从事颠覆萨政府的活动。与此同时，派出无任所大使沃尔特斯将军和负责欧洲事务的助理国务卿伊格尔伯格分赴南美和西欧解释美国的政策，争取支持。二是对古巴进行武力威胁。1981年2月，美国调集大批军舰和两艘航空母舰在古巴周围海域进行演习，加强对古巴的封锁。三是强化对萨尔瓦多政府的支持。1981年里根明确宣布确保萨尔瓦多的“稳定与安全”是美国“最优先考虑的项目”，美国向萨尔瓦多提供2500万美元的紧急军事援助和6350万美元的紧急经济援助，选派军事顾问帮助萨政府训练军队。

在美国的支持下，萨尔瓦多政府军遏制住了游击队的攻势，但并未能从根本上扭转局面，长期处于相持状态。

从1982年下半年起，美国开始认为萨尔瓦多问题之所以久拖不决主要是由于游击队得到尼加拉瓜政府的支持，因此只有打掉尼加拉瓜才能对萨尔瓦多问题釜底抽薪。于是，萨尔瓦多问题逐渐地退居次要地位而美尼矛盾突出出来。

(2) 尼加拉瓜问题。1979年尼加拉瓜人民推翻了索摩查军人独裁政权，建立了新政府。美国对于尼加拉瓜新政府没有兑现上台前作出的要实行“民主化”和“自由市场经济”的许诺一直心怀不满。苏、古极力在尼加拉瓜扩大影响更加重了美国的疑虑，担心在中美洲出现第二个古巴。在萨尔瓦多问题迟迟得不到解决的情况下，美国从1982年下半年起将打击重点转向尼加拉瓜，理由是尼加拉瓜支持对邻国的“颠覆活动”。美国除了对尼加拉瓜实施外交孤立和经济制裁外，还对尼加拉瓜实行军事上的重压。里根从1983年5月开始公开表示支持尼加拉瓜反政府武装。在尼加拉瓜与洪都拉斯的边界冲突中，美国支持洪都拉斯一方，增加对洪

都拉斯的军援，增派军事顾问，并与洪都拉斯军队举行联合演习，向尼加拉瓜施加压力。与此同时，美国还积极支持“中美洲防务委员会”这个亲美军事联盟恢复活动，试图纠集危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多、巴拿马等国，共同对付尼加拉瓜和萨尔瓦多游击队。美国在格林纳达得手之后进一步公开对尼加拉瓜发出战争威胁，1983年11月1日，温伯格表示不排除入侵尼加拉瓜的可能性。里根更是明确宣称：“如果出现同样情况，美国将在其他地方采取类似在格林纳达采取的行动。”1984年在孔塔多拉集团的不懈努力下，中美洲五国达成《中美洲和平与合作文件》，中美洲出现了某种和解的迹象。但美国却认为文件在“实质性问题”上仍有缺陷，对孔塔多拉集团的斡旋工作多方设置障碍。里根连任之后更进一步加大了对尼加拉瓜的压力。1985年1月19日，美国单方面中断美尼会谈。2月21日，里根宣布继续援助尼反政府武装“除掉尼加拉瓜共产党极权国家体制”的斗争。5月1日，美国宣布对尼实行全面禁运和经济制裁。6月25日，美国国会通过向尼反政府武装提供1亿美元援助的议案。然而，所有这一切都始终未能达到推翻尼加拉瓜现政权的目标，在国内和世界舆论面前均不得人心。1986年6月，尼加拉瓜政府向国际法院控告美国援助尼反政府武装胜诉。11月联合国大会又否决了美国提出的对尼加拉瓜实行经济封锁的提案。“伊朗门事件”的曝光更使里根政府在尼加拉瓜问题上处于被动地位。1986年里根提出的向尼反政府武装提供4000万美元军援的议案几经努力才勉强在国会得以通过，而1987年里根提出的再向尼反政府武装提供2.7亿美元援助的议案却遭到国会的否决。美国国会还通过立法，要求美国总统在尼政府与反政府武装谈判达成在尼实现和平与民主的协议的情况下，取消自1985年起对尼实行的贸易禁运，并提供1000万美元用于战后安置。里根政府支持反政府武装以武力推翻尼加拉瓜政府的图谋始终未能成功。

3. 中东地区

根据1987年10月里根政府致国会的报告，美国在中东和海湾地区的政策目标是：稳定地获得石油和保持海上通道；遏制苏联势力的扩展；改善美国在这个地区的政治、经济和商业关系。

为了达到这些目标，美国在中东地区以美国和以色列的战略合作为基础，包括埃及、沙特等阿拉伯温和国家构成抗苏“战略一致”；孤立和削弱巴解组织；交替使用软硬两手对付受苏联支持的叙利亚；在排斥苏联和巴解的前提下推动阿以和谈，力求以阿以直接谈判和单独解决的方式取得中东和平；在海湾两伊战争中公开和暗中对伊拉克、伊朗同时施加影响，杜绝苏联插手，以维护美国的利益。

从政策的实施来看，可分以下几个阶段：

(1) 1981—1982年上半年。从里根上台到1982年9月里根中东和平方案出台这段时间里，美国中东政策的着眼点在建立美以战略合作，扩大与阿拉伯温和国家的关系，试图在戴维营协议的框架内解决中东问题。在这一计划陷入僵局后，便支持以色列猛烈打击巴解，以求得突破。

里根的主要外交顾问里查德·艾伦一开始就强调“美以特殊关系”，说以色列是“美国的一张战略王牌”^①。1981年9月，美以达成建立战略合作的谅解，11月30日，双方正式签订了有关协议，提高了以色列在美国中东地区战略中的地位。另外，如前所述，给以色列的援助也有所增加。

另一方面，继续推进戴维营进程，力图在此基础上解决阿以冲突。戴维营协议签订以后，虽然埃以双边关系取得了进展，但是关于巴勒斯坦自治问题的谈判始终停滞不前。埃以双方在谈判中最根本的分歧是关于约旦河西岸和加沙地带自治机构的权限和最终前途问题。埃及主张实行包括居民和领土两方面的全面自治，

^① 里根政府外交政策报告，1981年1月20日，载《美日报》，1981年1月20日。

选举产生的巴勒斯坦自治机构拥有行政、立法和司法权利，五年期满后巴勒斯坦人有权实行自决，即成立独立的巴勒斯坦国；自治机构选举产生后在约旦河西岸和加沙地带的以色列军政机构即应立即撤销。以色列则坚持自治的概念仅局限于居民的自治，不包括领土的自治；未来的自治机构也仅限于拥有行政权，而以色列军队将继续维持该地区的安全。美国虽然也不时向以色列施加一些压力，但在巴勒斯坦自治问题上明显偏袒以色列。

戴维营进程不仅由于埃以在巴勒斯坦自治问题上迟迟达不成协议而止步不前，而且这种解决中东问题的模式不为巴解组织、叙利亚、阿尔及利亚、利比亚等在中东地区有重要影响的阿拉伯国家和组织所接受。萨达特遇刺去世后戴维营进程受到沉重打击，中东和平进程陷入僵局。1982年6月以色列大举进攻贝鲁特，迫使巴解组织撤出黎巴嫩分赴八个国家，巴解组织遭到严重削弱，美国认为这为突破中东和谈进程上的僵局提供了一个机会。

(2) 1982年9月“里根方案”出台。从“里根方案”提出到1984年3月黎巴嫩废除黎以协定这段时间里，美国中东政策的直接目标是促成黎以和谈，以此为开端推动中东和平进程。

1982年9月1日，里根提出解决中东问题的新方案，主要内容是：居住在约旦河西岸和加沙地带的巴勒斯坦人建立一个与约旦相联系的自治机构，不建立独立的巴勒斯坦国；以色列在五年内将西岸和加沙地带的行政管理权移交给这个巴勒斯坦自治机构；以色列不得吞并或永久控制西岸；以色列冻结在被占领土上的定居活动；耶路撒冷不可分割，其地位通过谈判加以解决。“里根方案”标榜把对“以色列安全方面的正当关注与巴勒斯坦人的合法权利协调起来”。此后，美国便以“里根方案”为立场，通过各种活动，谋求有关各方在美国的主持下达成有利于美国的中东和平协议。

为此，美国总统特使哈比卜、国务卿舒尔茨、前总统卡特或出访中东，或邀请以、黎外长来美会谈，力图促成以色列从黎巴

嫩撤军，从而迫使叙利亚、巴解武装力量也撤出黎巴嫩，为美国的中东和平方案让路。在美国的调解下，黎、以双方于1983年5月17日达成了以色列撤军协议。为了换取以色列的让步，美国答应在政治上进一步密切美以战略合作关系，承诺决不与巴解谈判，并解除向以色列提供75架F-16战斗机的禁令，增加对以色列的军事和经济援助29亿美元。但是黎、以协议遭到在黎巴嫩留有驻军的叙利亚和留在黎巴嫩的巴解武装力量的强烈反对，9月初，以色列从黎巴嫩部分撤军后立即引发了黎对立派别在以军撤出地区武装冲突的升级，并且危及驻贝鲁特的美、法多国部队的安全。1983年10月23日，239名美国海军陆战队官兵在贝鲁特被炸身亡，在国内公众和国会强大的压力下，里根不得不命令美军撤出黎巴嫩。1984年3月，黎巴嫩总统杰马耶勒访问叙利亚之后宣布废除黎以协议。美国在中东的努力受到沉重打击。

(3) 1984—1988年。从1984年3月黎巴嫩废除黎以协议到1988年，美国中东政策的重点是顶住苏联在中东地区的攻势，在中东和平问题上坚持“直接谈判”和“单独解决”，继续把苏联和巴解排斥在中东和平进程之外。

1984年苏联利用美国在黎巴嫩受挫的有利时机，大力开展中东外交，巩固与叙利亚的战略联盟，全面发展同阿拉伯各国的关系，与以色列进行接触，重提召开中东国际和会的建议，谋求打破美国独揽中东和谈的局面。

面对苏联的攻势，美国继续大力支持以色列，同时加强与埃及、约旦、沙特等阿拉伯国家的关系。在中东和平问题上美国态度比以前谨慎，但是坚决反对苏联和巴解加入中东和平进程的立场丝毫未变。

在大力支持以色列的同时，美国也力促以色列从黎巴嫩撤军，以便使美国继续掌握中东和平进程的主导权。1985年6月，以色列宣布已从黎巴嫩全部撤军。在以色列佩雷斯政府执政、里根再次当选、约旦和巴勒斯坦一度达成约巴协议的情况下，中东和平

似乎面临转机，美国助理国务卿墨菲和舒尔茨分别于4月、5月访问中东，探索组成一个为各方都能接受的约巴代表团与以色列进行谈判的可能性。但是美国坚持巴解必须先承认以色列的生存权和接受联合国242号决议才能参与中东和谈，在和谈的方式和途径上，美国主张以色列与约旦直接谈判而不是召开中东国际会议，单独和部分解决巴勒斯坦问题。这些主张根本不为巴解和其他有关方面接受，因此在1985年至1987年，中东和谈始终没有进展。

直到1988年12月，阿拉法特在日内瓦联大会议上发言表示接受安理会242号决议和338号决议，承认以色列、巴勒斯坦和其他邻国有生存的权利并反对恐怖活动，美国才同意与巴解进行实质性对话。与此同时，美国保证“对以色列的安全和福利所作出的特殊承诺决不动摇”。从此，美国的中东政策进入了一个新的阶段。

4. 海湾地区

两伊战争爆发后，美国政府明确宣布其政策是：在两伊战争中严守中立，要求双方立即停火，反对使用武力吞并领土，反对苏联和其他国家干预两伊战争，保持海湾航道的通航自由。

里根上台之日正是在伊朗被扣的美国人质获释之时。人质问题的解决似乎为美国在海湾重新发挥影响提供了一个机会。美国发出愿意改善与两伊的关系的信号。1981年3月，美国副国务卿斯托塞尔在参议院外委会称：“由于伊朗处于战略要地，有石油资源和受苏联影响的可能性，因此采取行动逐步改善关系，在某种意义上说，是符合美国利益的。”^①但这只是美国的一厢情愿，伊朗政府坚持认为美国是它的“头号敌人”，不肯同美国改善关系；而伊拉克则由于美国不放弃偏袒以色列的政策等原因，也不愿与美国拉近距离，因而美国与海湾这两个大国的关系难以改进。

美国在海湾主要的战略利益在于保证海湾产油区和海湾航道的安全，同时防止苏联插手这一地区。美国不希望两伊战争扩大，但它又对两伊战争难以施加有效的影响，在此情况下，主要通过以下措施维护自己在海湾地区的既得利益：

(1) 通过各种渠道与两伊保持联系，同时支持国际调解活动。美伊人质危机解决后，双方一直保持着经贸往来。美国 1982 年向伊朗输出高达 5 亿美元的农产品，还通过中间商从伊朗购买了 180 万吨石油。以后直到 1987 年，美国平均每年进口 7 亿美元的伊朗货物，其中 6 亿美元用于进口伊朗石油，到 1987 年 7 月，伊朗已成为美国第二大石油供应国。^①

美国还暗中与伊朗进行武器交易。1985 年 7 月至 1986 年 11 月，美国通过以色列秘密向伊朗出售陶式反坦克导弹及其零部件，以换取伊朗向黎巴嫩真主党施加影响，释放被黎巴嫩真主党扣留的美国人质。其间前总统国家安全事务助理麦克法兰还于 1986 年 5 月秘密前往德黑兰与伊朗进行直接接触。更有甚者，美出售给伊朗武器所得部分款项竟被总统国家安全事务助理波因德克斯特及其助手诺思中校秘密转交给尼加拉瓜反政府武装。此事被揭发出来后，美国舆论界称之为“伊朗门事件”，它给里根政府的信誉造成了严重的损害。

美国与伊拉克的经贸往来也始终不曾中断。1982 年初，美国把伊拉克从因支持恐怖组织而被禁止得到美国武器的国家名单中勾掉。12 月中旬，休斯公司即向伊拉克出售 60 架商用直升飞机。^② 1984 年，美国又与伊拉克恢复了中断 17 年的外交关系，并准备帮助伊拉克修建输油管道。美国还在联合国安理会支持呼吁和要求两伊停火的决议。

(2) 加强对沙特等海湾国家的军事援助和合作，保证海湾航

① 《国际形势年鉴 1983》，第 165 页；《国际形势年鉴 1988》，第 115 页。

② 《国际形势年鉴 1983》，第 165 页。

路畅通并构筑这一地区的抗苏战线。里根上台以后决定向沙特出售包括预警飞机在内的大批先进军事装备，出动飞机监视沙特东北部上空。美国还向巴林出售 1.8 亿美元的武器，包括先进的飞机、导弹。美国还与阿曼军队一起举行联合军事演习。

(3) 1987 年以美国军舰为科威特油轮护航为标志，美国的海湾政策做出了调整。1987 年两伊战争进一步升级和扩大，从地面战场扩大到海湾水域，从袭击对方的运输油货轮扩大到袭击所有在海湾航行的船只，甚至苏联和美国的船只和军舰也不能幸免。海湾南岸的产油国和海湾航道的安全受到严重威胁。更令美国震惊的是，苏联在美国还在犹豫不决的时候就迅速答应了科威特提出的租用油轮的请求并表示必要时可以护航。在这种情况下，美国下决心调整它对海湾的政策，向伊朗施加压力，促使两伊停火。

1987 年 4 月，美国决定同意为 11 艘科威特油轮注册并悬挂美国国旗，同时准备进行护航。5 月 9 日，里根发表声明说，海湾“这条重要的航道的使用不应受伊朗的支配”，也不能“落入苏联的控制之中”。^① 5 月 29 日，里根批准了参谋长联席会议提出的护航计划。7 月 22 日，美国军舰开始为科威特油轮护航。在护航过程中，美国虽然与伊朗发生了多次冲突，但美国始终不退出护航。直到 1988 年 7 月，伊朗接受安理会 598 号决议，美国才于 1988 年 9 月 26 日正式宣布停止护航。

与美国的军事行动相配合，10 月 6 日，美国国会通过法案要求美国政府断绝同伊朗的一切贸易关系，尤其是禁止进口伊朗石油。10 月 26 日，里根宣布了对伊朗的贸易禁令，包括禁止美国从伊朗的所有进口和禁止美国向伊朗出口可能用于军事目的的 14 大类产品，并下令通过必要的手段来保证这项禁令能够切实执行。至此，美国同伊朗不但在政治上、军事上而且在经济上都完全处于对立的地位。与此同时，美国也强烈要求伊拉克停止在海湾航

道的袭击。

总之，在里根执政期间，美国海湾政策的着眼点在于防止两伊战争蔓延到海湾其他产油国，保证海湾航道的通畅，阻止出现第二个类似伊朗的伊斯兰反美政权，防止苏联插手两伊战争和海湾地区。但是，由于两伊战争超出了东西方冷战的范围，因而如同苏联一样，美国对两伊和两伊战争的影响是有限的，美国在海湾的政策基本上是被动和防御性的。

5. 阿富汗问题

里根上台以后在阿富汗问题上基本上奉行以下两条方针：一是在国际上加强对苏联入侵和占领的谴责，要求它撤军，在政治上置苏联于被动地位。仅仅在1981年一年中，里根在各种正式场合发表强烈谴责苏军侵阿的讲话就达八次之多。他明确表示要继续支持阿富汗的抵抗斗争。二是通过不同渠道和方式给阿富汗游击队以物质援助。在苏军入侵阿富汗之后的18个月里，美国中央情报局已建立了一个向阿富汗游击队秘密运送武器的庞大的运输网，资金主要由美国和沙特提供，埃及、巴基斯坦和中国都不同程度地参与了运输网，美国中央情报局负责运输的协调工作。^① 1981财年美国向阿富汗难民提供的救济援助达9300万美元。^② 美国给予阿富汗游击队的援助也逐年上升，1985年美国对阿游击队的援助达到4.7亿美元，为1980年的5倍多。1986年、1987年两年又以每年增长1亿美元的速度递增，并且在1985年将先进的毒刺式防空导弹提供给阿富汗游击队，打破了过去为了防止冲突升级而不向热点地区提供先进的美制武器的惯例。

戈尔巴乔夫上台后在军事手段解决阿富汗问题无望的情况下，开始转向谋求政治解决阿富汗问题。1985年里根与戈尔巴乔

^① 《基督教科学箴言报》1981年7月24日。

^② 《基督教科学箴言报》1981年7月24日。

夫在日内瓦会晤时在私下会谈中花了相当多的时间讨论阿富汗问题，里根看到了“苏联人希望解决这个问题的迹象”。此后，美国更加坚持苏联先从阿富汗撤军，然后再谈国际保证问题的立场，与受苏联支持的卡尔迈勒政权提出的方案针锋相对。1988年1月，舒尔茨提出只有在苏联作出“先撤出大部分军队”的承诺，提出全部撤军的时间表，并停止向卡尔迈勒政府提供军事援助之后，美国才能停止向阿富汗游击队提供武器。1988年4月4日，有关各方终于在日内瓦签署了政治解决阿富汗问题的协议。根据这项协议，苏联从1988年5月开始撤出阿富汗，到1989年2月全部撤走。阿富汗问题的政治解决固然有多方面的原因，但是美国在这一问题上所采取的政策也是一个不容忽视的因素。

6. 柬埔寨问题

在柬埔寨问题上，里根政府坚持外国占领军必须撤出这个主权国家的立场，多次声明美国恪守对泰国的条约义务，支持东盟国家在柬埔寨问题上抗御苏、越扩张的行动

美国反对越南在苏联的支持下侵占柬埔寨并进而威胁泰国的安全，造成东南亚地区的不稳定局势。美国不愿意看到苏、越势力在东南亚得到加强，由于过去卷入印支失败的经历，美国更多地是在背后支持东盟和中国与越南抗衡，美国自己起初仅限于在各种国际场合谴责越南侵占柬埔寨，表示只要越南不撤出柬埔寨、不在越战失踪美军人员问题上与美国合作，美国就不能和越南实现关系正常化。在向柬埔寨抵抗运动提供直接的援助方面，美国的态度是很谨慎的。

这种状况直到1985年才有所改变。1985年2月，东盟六国外长发表声明呼吁国际社会给柬埔寨以更多的支持，美国国务院立即表示赞同。4月3日，美国众议院外委会决定向民柬联合政府中的西哈努克派和宋双派武装力量提供500万美元的援助，这是美

国第一次向民柬联合政府提供援助。5月9日，美国又宣布加

入向柬埔寨人民提供人道主义援助捐款的行列。

随着政治解决成为柬埔寨问题的基调，美国的政策明显地转向一方面支持东盟要求越南从柬埔寨撤军，另一方面谋求阻止红色高棉重新执政。

小 结

里根当政八年期间，在美苏全球战略态势上扭转了攻守之势；以对苏强硬始，以大幅度缓和终。美苏对话的广度和深度在战后美苏关系中是空前的，1987年底至1988年底一年之内举行了三次首脑会议。到1988年莫斯科会晤前夕，舒尔茨与谢瓦尔德纳泽已会谈26次，更不用说助理国务卿一级就热点地区问题进行的频繁的讨论了。更重要的是，战后第一次，美苏裁军谈判没有导致新一轮军备竞赛，而是真的开始削减现有军备。美苏关系确实出现了新的转折。

造成这种形势首先是苏联本身已危机四伏，其经济力量已无法支撑庞大的军备，内部各种危机严重，已到了非改弦易辙不可的地步。因此，才有戈尔巴乔夫的“新思维”，也就是大力收缩。也正因为如此，在与美国谈判中，不仅在裁军问题上，而且在热点地区，苏联实质上是节节退让。在美国方面，里根政府前期采取大力增强实力的政策，后期对苏联采取“现实主义+实力+对话”的政策，因势利导，取得一定成效。

以美国为首的西方国家对苏联的改革基本上持欢迎态度，并抓住机会推动其向“公开化”、“民主化”方向前进。但是究竟应如何看待苏联的改革，改革的成败对西方利害如何，美国朝野在此期间尚未有定论。在三次首脑会议取得一定成果后，对苏联改革应冷静观察、审慎对待之论又逐渐兴起。1988年6月，副总统

是否会像过去那样又砰然关闭，大家必须记住，冷战尚未结束^①。布什当选后，在军控问题上强调要把战略核武器同苏联裁减常规军备联系起来，这样使美苏迅速缔结削减战略核武器条约又多了曲折和障碍。而此时的苏联虽然已危机四伏，但在退让中还是步步为营，不能全盘满足美国要求。这种形势基本上延续到1990年苏联解体前夕。

里根政府在全球争夺中基本上取得了优势，在第三世界挽回或巩固了某些地盘，但是有一定限度，例如在中东、海湾地区仍无进展。同时，这也加深了美国自身的困难，削弱了应付日本和欧共体在经济上挑战的能力，为美国“相对衰落”之说制造了依据。自1982年底以后，美国经济虽然保持了连年增长，但终究开销太大，寅吃卯粮，造成严重的后果。八年累计，国防开支达18786亿美元，财政赤字达13482亿美元，国债利息支出达12711亿美元；^②而国内储蓄净增长率和企业平均增长率都急剧下降，如下表：

	60年代(平均)	70年代	1980—87
国内储蓄增长率	8%	7%	3%
企业投资增长率	7.1%	6.9%	4.7%

另外，再加上里根国内政策引起的贫富悬殊加剧，削减教育经费引起的不良后果，等等，都是其继任布什政府所要面临的问题。里根作为共和党的保守派，是乘“越战综合症”的反弹，新保守思潮上升之势而获得两届连任的机会的。他的政策举措又部分地为共和党在美国公众中人望降低种下了深远的根子。

① 《波士顿环球邮报》1988年6月30日报道。

② Statistical Abstract of the United States, 1990, p. 330, p. 309.

本章参考书目

一 中文

1. 专著

第二次世界大战后国际关系大事记(增订本),卫林等编,中国社会科学出版社 1991年1月增订第2版

国际形势年鉴 1982--1988,上海国际问题研究所编,中国大百科全书出版社(上海)

世界知识大辞典,世界知识出版社 1988年

当代中国外交,中国社会科学出版社 1988年3月

中美关系资料选编(1971.7—1981.7),冬梅编,时事出版社 1982年

中美关系二百年,李长久、施鲁佳主编,新华出版社 1984年3月

中美关系十年,中国社会科学院美国研究所、中华美国学会主编,商务印书馆 1989年北京

美台关系四十年(1949—1989),资中筠、何迪主编,人民出版社 1991年

雷根政府对华政策,〔台〕袁文清著,国际现势周刊社 1984年

黑格回忆录〔现代国际关系译丛(六)〕,时事出版社 1985年

中美苏战略三角〔现代国际关系译丛(十六)〕,时事出版社 1988年

中美外交评论两百篇(上、下),〔台〕美克任著,世界日报社印行

温伯格回忆录,封长虹译,新华出版社

当代民办大事纵览,改革出版社,北京 1989年版

里根自传,罗·里根,世界知识出版社,北京 1991年版

永志不忘(上、下卷),安·安·葛罗米柯,世界知识出版社,北京 1989年版

苏联外交六十五年纪事——勃列日涅夫时期 1964—1982,夏义善,世界知识出版社,北京 1987年版

大国的兴衰,保·肯尼迪,求实出版社 北京 1988年版

北约战略与态势,陈福善 中国社会科学出版社,北京 1989年版

2. 期刊

美国研究（季刊），中华美国学会、中国社会科学院美国研究所编

美国研究参考资料（月刊），中华美国学会、中国社会科学院美国研究所编

西欧研究，1984—1989，中国社会科学院西欧研究所编

西欧研究参考资料，1983，中国社会科学院西欧研究所编

世界经济与政治内参，1982—1989，中国社会科学院世界经济与政治研究所编

国际问题研究，中国国际问题研究所编

现代国际关系，现代国际关系研究所编

世界知识（半月刊），1981—1988，世界知识出版社

二 外文

1. 文献资料

American Foreign Policy — Current Documents From 1983—1987,
U. S. Department of State, Washington D. C.

A Time for Choosing — The Speeches of Ronald Reagan 1962—
1982, Chicago, 1983

Congressional Record, United States Government Printing Office, Wash-
ington D. C.

Congressional Quarterly Weekly Report Congressional Quarterly Inc.,
Washington, D. C.

Department of State Bulletin Jan. 1981 — June 1989, Department of
State, Washington D. C.

Economic Report of the President Transmitted to the Congress
Feb. 1990, U. S. Government Printing Office, Washington D. C. 1990

Facts On File Facts On File, Inc.

Military Posture From FY 1981 — FY 1989, Prepared by the Joint Chiefs

Public Papers of the Presidents of the U. S. — Ronald Reagan 1981
U. S. Government Printing Office, Washington D. C.

Statistical Abstract of the U. S. Department of Commerce, 1990, Bureau of the Census, Washington D. C.

Weekly Compilation of Presidential Documents Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration

2. 报纸、期刊

Asian Wall Street Journal

Boston Globe

Christian Science Monitor

International Herald Tribune

Los Angeles Times

New York Times

Wall Street Journal

Washington Post

Conservative Digest

Current Biography

Foreign Affairs

Foreign Policy

Human Events

National Review

News Week

Time

U. S. News & World Report

Commentary

National Interest

3. 专著

Brownstein, Ronald and Easton, Nina: Reagan's Ruling Class, The Presidential Accountability Group, Washington D. C., 1982

Christopher, Luella S.: The August 17, 1982 U. S. -China Communique on Taiwan: A Summary of its Terms and Possible Implications,

- Congressional Research Service, the Library of Congress
- Garrett, Banning N. : Soviet Perceptions of China and Sino-American Military Ties, Implications for the Strategic Balance and Arms Control, Harold Rosenbaum Associates, Inc.
- Hanrieder, Wolfram F ; Germany, America, Europe, Forty Years of German Foreign Policy, Yale University Press 1989
- Haig Jr. , Alexander; Caveat, MacMillan Publishing Company, 1984
- Oye, Lieber and Rothchild; Eagle Resurgent — The Reagan Era in American Foreign Policy, Little Brown and Company, Boston. 1987
- Reagan, Ronald; An American Life. Simon and Schuster, New York, 1990

大事年表

1945年

2月4—12日 罗斯福、丘吉尔、斯大林在克里米亚半岛的雅尔塔举行首脑会议，商讨战后世界问题，签署了《雅尔塔协定》。

3月3日 美国和西半球十九国在墨西哥城举行会谈后，签署《查普特庇克》公约。

4月12日 罗斯福总统逝世，哈里·S·杜鲁门继任总统。

4月25日—6月26日 50个国家在旧金山开会，制定并通过了《联合国宪章》和《国际法庭规约》，创立联合国。

5月7日 法西斯德国阿尔弗雷德·约德尔将军在兰斯的艾森豪威尔总部签署无条件投降书，苏、法代表在场。

5月9日 德国“国防军”总司令凯特尔元帅在柏林郊区苏军司令部签署无条件投降书，美、英、法代表在场。

7月16日 美国在新墨西哥州爆炸了第一颗原子弹，原子弹理论第一次试验成功。

7月17日—8月2日 杜鲁门总统、丘吉尔首相（后半由克莱门特·艾德里接替）和斯大林总理在柏林附近的波茨坦会晤，签订了“会议议定书”，发表了“波茨坦公告”。

● 日 6 日 美国在广岛广岛投下第一颗原子弹

8月8日 苏联对日宣战，苏军攻入中国东北日本关东军防线。

8月9日 美国在日本长崎投下第二颗原子弹。

8月10日 日本政府向中、美、英、苏发出照会，表示接受“波茨坦公告”。

9月2日 日本无条件投降。重光葵和梅津梅治郎分别代表日皇、日本政府和日本大本营在东京湾“密苏里号”战列舰上，面对美、英、中、苏、法、荷兰、加拿大、澳大利亚、新西兰代表，在投降书上签字。

9月11日—10月2日 各同盟国外交部长在伦敦开会（伦敦外长会议），起草与前轴心国的和平条约。

11月26日 美国驻华大使赫尔利宣布辞职，拒绝再回中国。

12月16—27日 美、英、苏三国外长在莫斯科开会（莫斯科外长会议），会议发表的公报有关中国部分重申不干涉中国内政的原则。

12月20日 乔治·马歇尔抵华，受杜鲁门委派作为总统特使在中国国民党与共产党之间进行调停。

12月25日 杜鲁门发表“对华政策声明”，与莫斯科外长会议公报精神相同。

1946年

1月7日 以马歇尔为主席，由张治中、周恩来参加的三人军调小组组成，并举行首次会议。

1月10日 中国国民政府与中国共产党签署“关于停止国内军事冲突的协定”。

1月10日—2月14日 第一届联合国大会第一次会议在伦敦举行。大会通过挪威外长特雷格夫·赫伊为第一任秘书长。

1月19日 驻日“盟总”发布建立远东国际军事法庭公告，法庭于2月15日正式在东京成立。9月11日“盟总”下令逮捕东条英机等首批战犯39人。

1月21日 杜鲁门总统发表国情咨文。

2月11日 美、英、苏三国同时公布雅尔塔有关远东的秘密协定。

2月25日 以马歇尔为首的三人军事小组达成协议，制定“关于军事整编及统编中共部队为国军的基本原则”。

3月5日 英国前首相丘吉尔在杜鲁门陪同下，在密苏里州富尔顿威斯敏斯特学院发表演说，提出“铁幕”之说。

3月19日 美国派往中国军事顾问团正式成立（杜鲁门于2月25日发出建立军事顾问团的指令）。

7月4日 在马尼拉举行的一次仪式上，菲律宾群岛从美国获得完全独立。

7月11日 美国参议院批准司徒雷登为美国驻华大使。

7月16日 美国国会通过海军部法案，向中国国民党政府派海军顾问团，供给不超过271艘舰艇等。

8月31日 《中美剩余战时财产协定》签订。

9月20日 商业部长亨利·华莱士由于发表不同意对苏强硬政策的讲话，在杜鲁门要求下辞职。

9月22日 美国公布杜鲁门批准的“战后初期美国的对日政策”。

11月3日 日本天皇正式颁布“宪法修改草案要纲”，规定于1947年5月3日起开始实施。该“要纲”实际即“盟总”起草的“麦克阿瑟草案”。

11月4日 美国中期选举，共和党在参众两院均获多数席位。

12月2日 美英两国的德国占领区正式签订经济合并协定，

1947年二月廿九日

12月18日 杜鲁门发表对华政策声明，称“谈判已由中共破裂”，表示要继续援蒋。

1947年

1月8日 马歇尔结束“调停”离华回国。国务院发表他于1月7日的离华声明，宣告其使命失败。

2月10日 同盟国与保、罗、匈、意、芬五个轴心国在巴黎签订和平条约。（美国因未与芬兰交战，故对芬和约美国未签字）

3月4日 英、法在敦刻尔克签订“英法互助同盟条约”，为期50年，9月8日生效。

3月10日 美、英、法、苏四国外长在莫斯科举行会谈，讨论德国问题，仍未能达成协议。

3月12日 以援助希腊、土耳其为契机，杜鲁门在国会两院发表演说，“杜鲁门主义”出台。

3月31日 美国国会通过法案，终止和平时期的征兵。

6月5日 乔治·马歇尔在哈佛大学发表演讲，提出复兴欧洲的援助计划，史称“马歇尔计划”。

6月 美国与伊朗达成协议，美国向伊朗政府提供2500万美元贷款以购买美国剩余军事装备。

7月 美国参、众两院通过“国家安全法”。

9月22—27日 欧洲九国共产党和工人党在波兰举行会议，根据苏共代表日丹诺夫的报告通过了关于国际形势的宣言，提出世界分成两大对立阵营的观念。10月5日，苏联《真理报》发布九国情报局成立的消息。

10月6日 美国驻伊朗大使与伊朗陆军部长签署协议，重申美国军事顾问团对伊朗军队的承诺。

从1948年1月1日起实施。

10月30日 美国参加《日内瓦关税及贸易总协定》。

11月29日 联合国大会通过巴勒斯坦分治的第181(2)号决议。

12月23日 在巴拿马议会拒绝延长基地租借期后，美国宣布，除“运河区”外，放弃所有在巴拿马的军事基地。

1948年

2月25日 捷共领袖哥特瓦尔德迫使原联合政府总统贝奈斯接受新政府名单，并在群众大会宣布新政府成立。27日哥特瓦尔德宣誓就职。此即捷克“二月事件”。

2月26日 美、英、法三国发表联合声明，谴责捷克“建立了经过伪装的一党独裁”。

3月17日 英、法、比、荷、卢签署“布鲁塞尔条约”，为期50年。

3月20日 苏联代表退出盟国对德管制委员会会议，从此该委员会停止活动。

4月3日 杜鲁门总统签署《经济合作法》，规定在今后15个月内对参加马歇尔计划的16个国家提供56亿美元，并对希腊、土耳其拨给补充经援和军援款项。该法令包括援助中国的条款，亦称《1948年援华法》。

4月16日 欧洲复兴计划（即马歇尔计划）签署国在巴黎签署“欧洲经济合作公约”，成立常设机构“欧洲经济合作组织”。

4月30日 美国等21个美洲国家代表在哥伦比亚波哥大签署关于建立“美洲国家组织”的宪章。

5月14日 以色列国宣布成立，美国立即宣布“在事实上承认以色列国”。同日，苏联也宣布承认以色列国。

战争。

5月31日—6月7日 美、英、法及比、荷、卢代表在伦敦举行会议，发表“伦敦议定书”，公开宣布由英、美、法三国占领区组成的西德国家的计划。6月18日，美、英、法宣布在西占领区单独发行货币。

6月24日 苏联对西柏林和西方占领区之间的通道实行“封锁”。美国开始对西柏林大规模空运物资。

6月28日 欧洲共产党情报局除南斯拉夫外的八国代表开会通过“关于南斯拉夫共产党清洗”的决议。

11月2日 杜鲁门以压倒多数击败竞选对手托马斯·杜威，当选为总统。

12月20日 美国联邦最高法院裁决，它无权复审11月12日东京国际法庭对日本前首相东条英机及其他六名战犯的死刑判决。

1949年

1月20日 杜鲁门宣誓就任美国第33届总统。在就职演说中发表重要对外政策声明，提出四项行动要点，其中第四点即关于援助亚洲国家的“第四点计划”。

1月25日 苏联与东欧保、匈、波、罗、捷五国代表在莫斯科宣布成立“经济互助委员会”。

2月1日 苏联“消息报”登载斯大林答美国“国际新闻社”记者金斯伯利·史密斯问，表示愿与美国政府合作以逐步实现和平条约，以及关于取消对柏林的运输限制的条件。

2月24日 埃及和以色列签订停战协订。以后各参战的阿拉伯国家相继分别与以色列签订停战协定，至7月20日叙以停战协

4月4日 美国及11个西欧国家在华盛顿签订“北大西洋公约”。(美国参议院于7月21日批准)

5月12日 苏联结束对通往西柏林的水陆交通线的封锁。(美、英空运7月18日结束)

5月23日 西德议会各州批准“基本法”，德意志联邦共和国宣布成立。

8月2日 美国驻国民党政府大使司徒雷登离华返国。

8月5日 美国政府出版与中国关系的《白皮书》。

8月10日 美国陆军部、海军部和空军部改名为国防部。

9月23日 杜鲁门宣布，美国已测得苏联已成功地试验了一枚原子弹。

10月7日 德意志民主共和国宣布成立。

12月8日 联合国大会通过决议 重申对中国的原则，尊重中国领土完整，要求一切国家避免在中国领土内获得势力范围或谋求特权。

1950年

1月5日 杜鲁门正式就台湾问题发表声明，确认联合国大会12月8日决议关于中国的原则，并称这些原则在目前形势下对台湾特别适用。声明重申《开罗宣言》、《波茨坦公告》关于台湾归还中国的规定，并明确表示美国不拟卷入中国内争。

1月12日 艾奇逊在新闻俱乐部发表重要讲话，阐明美国对亚洲民族革命的态度。讲话提到美国在远东的战略防线，没有把朝鲜和台湾包括在内。这篇讲话被称为“划线”讲话。

1月21日 美国联邦陪审团在第二次审讯中判定阿尔杰·希斯有伪证罪，判刑五年。(希斯被控在交待将机密文件传递给共

1月26日 美国与南朝鲜签订《美韩共同防御协定》。

2月9日 美国参议员约瑟夫·麦卡锡在西弗吉尼亚州惠林的一次讲话中宣布他握有在国务院工作的205名共产党员名单。“麦卡锡主义”出笼。

5月8日 艾奇逊在巴黎宣布美国将向法国、越南、老挝和柬埔寨提供军援以镇压印度支那的“叛乱者”。

6月6日 民主德国同波兰达成协议，承认奥得—尼斯河为德波最终边界，引起西德强烈抗议。

6月25日 朝鲜战争爆发。在美国推动下，联合国安理会通过决议案，要求南北朝鲜“立即停止敌对行动”，要求北朝鲜部队撤至三八线。

6月27日 美国总统杜鲁门发表声明：“命令美国的空海部队给予朝鲜政府部队以掩护及支持”，“命令第七舰队阻止对台湾的任何攻击”。同日，联合国安全理事会在苏联代表缺席下投票表决，通过美国提案，要求联合国各成员国对南朝鲜提供军事援助。

6月28日 北朝鲜人民军攻占汉城。

6月28—30日 美国政府先后下达麦克阿瑟第84681和84718命令，授权他使用美国军队保卫朝鲜半岛南端，并取消了不得越过三八线和不得使用地面部队的限制。

7月7日 联合国安理会通过美国的建议案，成立统一的联合国军司令部，由美军推荐一名司令指挥各国军队。

9月1日 杜鲁门批准国家安全委员会第81/1号文件，决定美军越过三八线，只要苏中不介入，美军就可占领北朝鲜。

9月15—16日 美军在仁川登陆，与南朝鲜军队配合大举反攻。

9月23日 虽经杜鲁门否决，《麦卡伦国内安全法》被国会通过。该法律要求所有共产党员向司法部登记，所有被指名的属于共产党阵线的组织必须公开其财务和成员。

1950年9月15日 美国与南朝鲜军队配合反攻

9月27日 美参谋长联席会议授权麦克阿瑟在三八线以北的“朝鲜境内采取军事行动”，消灭“北朝鲜的武装力量”。

9月30日 南朝鲜军队越过三八线。

10月3日 周恩来总理紧急召见印度驻华大使潘尼迦，告之如果美军越过三八线，中国不能坐视不管。

10月7日 美军越过三八线。

10月15日 杜鲁门与麦克阿瑟在威克岛会谈，杜鲁门被说服，同意麦克阿瑟向中朝边界鸭绿江进军。

10月18日 中国人民志愿军越过鸭绿江入朝参战。

10月20日 美军攻占平壤。

10月24日 麦克阿瑟下达美军占领朝鲜全境的命令。联合国军发动“结束朝鲜战争的总攻势”。

10月25日 中国人民志愿军发起第一次战役。至12月24日，联合国军全部被赶回三八线以南。

11月28日 中华人民共和国代表伍修权在联合国安理会发言控诉美国武装侵略台湾。

11月30日 杜鲁门在记者招待会上说美国不排除在朝鲜使用原子弹的可能。

12月4—7日 英国首相艾德礼赴美与杜鲁门会谈，发表会谈公报。

12月16日 杜鲁门宣布国家处于紧急状态。

12月18日 德怀特·艾森豪威尔将军被任命为北约军队欧洲盟军最高司令。

12月22日 周恩来总理发表声明提出：“一切外国军队撤出朝鲜及朝鲜内政由朝鲜人民自己解决为和平调处朝鲜问题的谈判基础。”

1951年

1月1日 中朝军队发动第三次战役，4日攻占汉城。10日战役结束时，联合国军撤退到37°线左右。

1月4日 中朝军队收复汉城。

1月6日 美国国务院宣布美国与葡萄牙已签署一项军事援助协定。

2月1日 在美国压力下，联合国大会通过1771号决议，指责中国“已在朝鲜进行侵略”。

3月18日 联合国军攻占汉城，推进到三八线。

4月4日 美国参议院结束长达数月的关于欧洲安全的辩论，通过一项同意总统使用地面部队以保卫西欧的决议。

4月5日 埃塞尔和朱利叶·罗森堡以密谋盗窃原子能秘密罪，被联邦法院判处死刑。

4月18日 西欧六国根据舒曼计划在巴黎签订了“欧洲煤钢联营条约”。

4月9日 麦克阿瑟由于公开发表与政府政策不一致的意见被杜鲁门解除一切职务，由李奇微接任联合国军总司令。

4月22日—5月21日 中朝军队发起春季反击战（第五次战役）。战役结束时，中朝军队基本上扭转了战局，把战线稳定在三八线附近。

5月31日和6月5日 凯南先后两次与马立克会谈，表示美国准备“讨论结束朝鲜战争问题”。

6月23日 苏联代表马立克在联合国新闻部举行的广播节目中发表演说，建议在朝鲜停战，交战双方进行谈判。25日杜鲁门发表声明表示美国愿意谈判，30日李奇微奉命发表声明邀请中朝代表在开城进行谈判。7月1日，金日成、彭德怀发表声明，表

示同意举行谈判。

7月10日 朝鲜停战谈判在开城开始，至8月23日，谈判中断。

9月4—8日 关于对日和约会议在旧金山举行，与会51国中的48国（苏、波、捷除外）同日本签署了和约。（美国参议院于1952年3月20日批准，4月28日生效）

9月18日 中国周恩来总理发表声明，指出没有中国参加的对日和约无效。

10月19日 杜鲁门签署一项法令，结束对德战争状态。

10月25日 朝鲜停战谈判在板门店重新开始。

11月27日 就朝鲜东部一条临时停战线问题达成协议。

1952年

2月27日 美国与日本签署一项规定日本向美国提供军事基地的条约。

3月29日 杜鲁门宣布在任何情况下，他均不参加下一任总统竞选。

5月27日 西欧六国在巴黎召开会议，签署欧洲防务集团条约。英、美共同表示给予安全上的保证，但不参加条约。

11月1日 美国在太平洋试验了氢弹。

11月4日 德怀特·D·艾森豪威尔击败对手史蒂文森当选为总统。艾森豪威尔获得442张选举人票，史蒂文森获得89张选举人票，共和党在参、众两院占微弱多数。

12月2—5日 当选总统艾森豪威尔为履行其大选中所作保证，到南朝鲜进行访问。在返美途中，艾森豪威尔和他的顾问们得出的结论是，“美国不能容忍朝鲜冲突无限期地继续下去。美国

1953 年

1 月 20 日 艾森豪威尔就任美国第 34 届总统。尼克松为副总统。

2 月 2 日 艾森豪威尔发表第一个国情咨文，宣布撤销台湾“中立化”，即所谓“放蒋出笼”。

2 月 22 日 “联合国军总司令”克拉克致函中朝方面，建议在停战达成之前，先行交换伤病战俘。

3 月 5 日 斯大林逝世。马林科夫继任联共中央第一书记兼政府首脑。3 月 20 日赫鲁晓夫取代马林科夫第一书记职务，布尔加宁任政府首脑。

3 月 17 日—6 月 4 日 美国在内华达州尤卡弗莱特接连举行了 11 次原子弹爆炸试验。

3 月 28 日 金日成、彭德怀复函克拉克，同意交换伤病战俘，信中建议立即恢复在板门店的谈判。

3 月 30 日 周恩来发表声明提议双方“应保证在停战后立即遣返其所收容的一切坚持遣返的战俘，而将其余的战俘转交中立国，以保证对他们的遣返问题的公正解决”。

4 月 16 日 艾森豪威尔在美国报纸主编协会年会发表演说中指责苏联“威胁着要挑起第三次世界大战”，要求苏联在对奥地利和约、释放二次大战以来的战俘方面采取具体行动。

4 月 20 日 中朝与美方开始交换伤病战俘。

5 月 11 日 英首相丘吉尔在下议院发表演说主张“应该毫不拖延地举行一次最高级会议”。

5 月 13 日—6 月 26 日 中朝军队发起夏季反击战役。

6 月 17 日 东柏林发生暴动。苏联出动军队以防止进一步骚乱。
（7 月 1 日艾森豪威尔宣布他不会再在军事上介入这场斗争）

6月18日 南朝鲜将朝中被俘人员二万七千人“就地释放”。艾森豪威尔急电李承晚指责他“违抗了联合国军司令部的指挥”。

6月20日 美国国家安全委员会就此问题举行会议，决定对李承晚此举严厉谴责，决不姑息。

6月19日 罗森堡夫妇以间谍罪（盗窃原子弹秘密）被处死。

6月25日—7月12日 美助理国务卿饶伯森到达南朝鲜与李承晚会谈，发表联合声明，表示双方同意不得对任何战俘进行逼迫，并缔结相互防卫条约。

7月13—26日 中朝军队在中线金城南展开反击战。

7月26日 古巴菲德尔·卡斯特罗·鲁斯发动反巴蒂斯塔的武装起义。

7月27日 朝鲜停战谈判双方签订停战协定及其临时补充协议。朝鲜战争结束。

8月2—8日 杜勒斯前往南朝鲜与李承晚会谈，在汉城签署了《美韩共同防御条约》（草案）。10月1日美、韩双方在华盛顿正式签字。

8月8日 苏联试验了第一枚氢弹。

9月3日 中国人民解放军开始对金门进行炮击。

10月30日 乔治·马歇尔获诺贝尔和平奖。

10月30日 艾森豪威尔批准国家安全委员会第162/2号文件（NSC162/2）：“基本的国家安全政策”。文件提出了“使用核武器和大规模报复手段进行回击”的战略。

11月 米尔顿·艾森豪威尔以总统特使身份访问南美回来向政府提出的报告说，危地马拉已经“受到共产党渗透”，报告建议“采取行动来阻止共产主义在危地马拉以外的地方传播”。

12月4—8日 美、英、德三国首脑在百慕大群岛会晤。三国首脑同意与苏联举行外长会议，讨论德国和奥地利问题。

1954年

1月12日 杜勒斯在纽约对外关系委员会发表了题为“大规模报复”的演说，标志着美国在朝鲜战争后的军事战略调整。

1月25日—2月18日 美、苏、英、法四国外长会议在柏林举行。四国在德国问题与奥地利问题上都没有达成协议，同时决定于4月26日召开讨论和平解决朝鲜问题和恢复印度支那和平的日内瓦会议。

2月10日 商业部长辛克莱·威克斯宣布，禁止向共产党国家出售政府掌握的剩余商品。

3月1日—4月22日 美国在太平洋比基尼地区进行了“城堡”系列核试验，其中三次是氢弹试验。

3月13日—5月7日 越南人民军发动了奠边府战役。美国拒绝法国请求，不肯动用空军支援法国。

3月6日 第10届泛美会议通过了杜勒斯提出的一项“维护美洲国家政治完整、反对国际共产主义干涉的共同宣言”决议草案，即加拉加斯宣言。

4月8日 艾森豪威尔在记者招待会上提出“多米诺骨牌”理论，宣称让一个国家落入共产党手中，将导致所有邻国垮台。

4月26日 日内瓦会议召开。朝鲜问题的讨论历时51天，未达成任何协议，于6月15日结束。

5月7日 奠边府法军宣告投降。

5月8日 日内瓦会议讨论印度支那问题。

6月28日 丘吉尔、艾登同艾森豪威尔、杜勒斯在华盛顿举行会谈，讨论了东南亚局势。会谈后发表声明说，双方将为建立东南亚条约组织进行准备。

7月21日 日内瓦会议达成印度支那停战协议。法国承认柬

埔寨、老挝、越南三国的独立。美国代表史密斯拒绝参加各与会国口头发表的支持协议的《最后宣言》，但声明，美国将不使用武力干扰这个决议。同日，艾森豪威尔在记者招待会上说，美国“不是日内瓦会议上做出决议的一方，也不受会议决议的约束”。

7月23日 中国《人民日报》发表了题为：“一定要解放台湾”的社论。

8月24日 美国《共产党人管制法》成为法律。该法几乎等于宣布共产党人为非法。

8月30日 艾森豪威尔签署“科尔—希肯卢珀法”，允许为和平目的与友好国家分享原子能知识和原子燃料。

9月6日 美、法、英、澳大利亚、新西兰、泰国、菲律宾、巴基斯坦八国在马尼拉签订了东南亚集体防御条约。

10月23日 英、法、比、荷、卢森堡、意、西德、加拿大和美国九国在巴黎会议上通过了巴黎协定，为重新武装西德规定了一些条件。

11月13日 苏联照会美国和欧洲各国，以苏联、波兰、捷克三国政府名义建议，召开国际会议讨论建立欧洲集体安全条约问题。美国等国拒绝了苏联建议。

12月2日 杜勒斯与叶公超分别代表美国和台湾，在华盛顿签订了美台《共同防御条约》。

12月2日 美国参议院以 67 票对 22 票表决对约瑟夫·麦卡锡进行“训斥”。

1955 年

1月19日 艾森豪威尔在记者招待会上在回答记者提出“把福摩萨和红色中国看作是分开来的独立国家，互相保证安全”时说，“这是不断加以研究的若干可能性之一”。

1月28日 美参议院通过了决议案，授权总统在他认为必要的时候，得使用美国武装部队“来保卫福摩萨和佩斯卡多尔列岛不受武装进攻”。

2月7—11日 在司令官普顿德指挥下，美第七舰队将国民党在大陈岛上的部队撤走。

4月18—24日 亚非29国政府代表团在万隆举行会议。23日，周恩来总理发表声明说：“中国人民不同美国打仗。中国政府愿意同美国政府坐下来谈判，讨论缓和远东紧张局势的问题，特别是和缓台湾地区的紧张局势问题。”

5月7日 苏联最高主席团废除与英、法两国的友好条约。

5月14日 苏联、德意志民主共和国、波兰、捷克、保加利亚、罗马尼亚、匈牙利和阿尔巴尼亚八国签署了一项“友好合作互助条约”（华沙条约）。

5月15日 杜勒斯、莫洛托夫、麦克米伦、比内与奥地利代表在维也纳共同签署了“奥地利国家条约”。根据这项条约，奥地利议会10月26日宣布永久保持中立。12月6日，美、苏、英、法四国宣布承认奥地利的永久中立国地位。

6月3日 西欧六国在意大利墨西拿开会，决定创建欧洲经济共同体。

7月11日 杜勒斯请英国政府向中国政府转达美国的建议：中美两国进行大使级会谈。

7月18—23日 艾森豪威尔、布尔加宁、艾登和富尔在日内瓦国联大厦举行四国首脑会议。会上艾森豪威尔提出一项“开放天空”的政策。会议没有取得实质性协议。

9月9—13日 西德总理阿登纳访问苏联，两国决定建立外交关系。

1956年

2月14—25日 苏共第20次代表大会召开，会上赫鲁晓夫做了《关于个人崇拜及其后果》的“秘密报告”。

5月21日 美国B-52型飞机在比基尼环礁投下第一颗机载氢弹。

6月28日 波兰波兹南发生骚乱。

7月23日 美国宣布完成在太平洋埃尼威托克岛——比基尼岛为期三个月的原子弹试验计划。

7月26日 埃及总统纳赛尔在亚历山大港群众大会上宣布将苏伊士运河收归国有。

8月1日 中美大使级会谈第一次会晤在日内瓦举行，中方为王炳南大使，美方为约翰逊大使。

8月—9月 英、法、美、苏、埃及等24国在伦敦两次开会讨论苏伊士运河问题。

10月20日 波兰事件。

10月23日—11月4日 匈牙利事件。10月23日匈群众举行示威游行，11月4日苏军进入布达佩斯。

10月27日—11月16日 美、苏、英、法四国外长会议在日内瓦举行，会议没有取得任何具体成果。

10月29日 以色列军队越过西奈半岛，占领了加沙地带和亚喀巴湾中的主要岛屿，到达离运河东岸只有25英里的地方。

10月31日 英、法联军开始武装干涉埃及，拒绝美国在联合国提出并得到苏联支持的停火建议。

11月6日 艾森豪威尔在大选中击败史蒂文森，以压倒多数再度当选总统。

1957 年

1月5日 艾森豪威尔向美国国会发表关于中东问题的特别咨文，要求国会批准向要求“保护”的国家派出美国军队，称为填补“力量真空”，此项政策被称为“艾森豪威尔主义”。国会据此于3月7日通过一项决议，3月9日由总统批准生效。

3月21—24日 美英首脑在百慕大会谈后宣布，美国将向英国提供导弹。

3月25日 法、西德、意、荷、比和卢森堡六国政府首脑和外交长在罗马签署了欧洲经济共同体条约和欧洲原子能联盟条约（即罗马条约）。

4月29日 约旦国内发生动乱，在侯赛因国王要求下，美国宣布立即给予约旦紧急援助，并命令美第六舰队进入地中海，以保持约旦的“稳定”。

5月2日 “麦卡锡主义”的提出者约瑟夫·麦卡锡逝世。

7月28日 美、英、法、西德签署“柏林宣言”，要求成立一个“自由和重新统一的德国”，称之为欧洲和解必不可少的条件。

9月9日 艾森豪威尔签署87年来第一个民权法案，其主旨是保障所有美国人的选举权。

10月5日 苏联发射第一颗人造卫星，名为“斯普特尼克”（11月3日苏联又发射了载有一只狗的卫星）。

12月13—19日 艾森豪威尔到巴黎出席北大西洋公约组织会议。盟国“原则上”同意美国在欧洲设置导弹基地。

1958年

1月1日 “罗马条约”生效，西欧共同市场正式成立。

1月7日 艾森豪威尔在国会发表国情咨文，以苏联发射人造卫星为由要求追加预算13亿7000万美元。

1月31日 美国在佛罗里达州卡纳维拉尔角首次成功地发射一颗人造地球卫星“探险者1号”。

4月28日—5月15日 尼克松副总统到拉丁美洲八国进行访问，在秘鲁、委内瑞拉等国受到群众投掷石头和鸡蛋。

5月29日 法国戴高乐出任总理。

6月16日 联邦最高法院在“肯特诉杜勒斯案”中判决，国务院不得因某人所持见解或身为某组织成员而拒发护照。

7月8—11日 艾森豪威尔访问加拿大与加总理迪芬贝克就加对美抱怨的若干问题进行商谈。

7月14日 伊拉克发生革命，卡塞姆将军推翻哈希姆王朝，成为伊领导人。

7月15日 应黎巴嫩政府要求。美第六舰队到达地中海东部，1.4万多名美军在黎巴嫩海岸登陆。

7月17日 英军2200名伞兵进入约旦首都安曼。

8月23日 中国人民解放军对金门、马祖岛进行炮击。

美国国会通过“国防教育法”拨款十多亿美元以改善各级教育，并加强对“关键”国家的研究和语文教学，其中包括中文。

9月14日 法国戴高乐同阿登纳举行首次会晤，宣布法德合作是“欧洲建设的基础”。

9月17日 戴高乐致艾森豪威尔、麦克米伦备忘录，要求成立“三国指导机构”，分享西方重大事务决策权，遭到拒绝。

10月22日 法国公民投票通过第五共和国宪法 10月5日法

兰西第五共和国正式成立。

10月21日 杜勒斯飞抵台北。蒋介石在与杜勒斯会谈中拒绝美国要其从金门、马祖沿海岛屿撤退的要求。

10月25日 美军从黎巴嫩完成最后撤退。

11月2日 英军从约旦撤出。

11月27日 苏联照会美、英、法三国政府，结束西柏林占领状态，把西柏林变为“中立自由城市”，如果六个月内，东西方在德国和西柏林问题上达不成协议，苏联将与民主德国签订和约。

12月31日 美、英、法三国答复苏联，拒绝了苏联的建议。

1959年

1月3日 阿拉斯加加入美国联邦成为第49个州。

1月7日 美国承认在1月1日推翻巴蒂斯塔统治后由卡斯特罗领导的古巴新政府。

1月8日 戴高乐就任法兰西第五共和国总统。

3月2日 苏联向美、英、法三国照会，建议举行最高级会议。

3月14日 法国拒绝将地中海舰队的1/3交付北约指挥，并拒绝美在法储存核武器。美国决定从法国撤出200架飞机到英、德基地。

3月26日 美、英、法三国复照苏联，同意举行四国外长会议。

4月15—28日 古巴总理菲德尔·卡斯特罗对美国进行非正式访问。他在对报界谈话中宣称其政府内并无共产党人。

4月16日 苏联大剧院芭蕾舞团首次在美国大都会歌剧院演出《罗米欧与朱丽叶》。这是美苏文化交流计划的一部分。

4月22日 克里斯琴·A·赫脱接替因病辞职的杜勒斯任美

5月10日—6月20日和7月13日—8月5日 美、英、法、苏四国外长会议在日内瓦举行。

5月24日 约翰·福斯特·杜勒斯在华盛顿去世。

5月28日 美国首次成功发射载猴火箭“朱庇特”号，回收时两只猴子仍活着。

6月9日 美国第一艘可发射弹道导弹的潜艇“乔治·华盛顿号”在康涅狄格州罗顿下水。(8月27日一枚“北极星导弹”在一艘试验船上正式从海上发射)

6月29日 苏联文化技术展览在纽约市大博物馆开幕(共开放六星期)。

7月23日—8月2日 尼克松副总统访苏，主持7月24日在莫斯科开幕的美国展览会，在会场与赫鲁晓夫进行了厨房辩论。

8月26日—9月6日 艾森豪威尔访问英、法、西德，向三国领导人保证，美国不会单方面与苏联打交道。

9月15—27日 赫鲁晓夫访美，在联合国大会发表主张全面裁军的演说后在美国各地访问。最后两天在戴维营与艾森豪威尔举行会谈。此次会谈开始的美苏缓和称“戴维营精神”。

10月16日 乔治·马歇尔逝世。

12月3—21日 艾森豪威尔对11国进行“和平亲善”访问。

12月19—21日 美、英、法、德四国首脑在巴黎举行会议，宣布邀请赫鲁晓夫参加即将举行的巴黎首脑会议，30日，赫鲁晓夫接受邀请。

1960年

1月19日 美日签订共同安全条约。(该条约在日本极不得人心，导致岸信介首相下台)

4月 法国在撒哈拉沙漠成功地埋放了第一颗原子弹

2月22日—3月6日 艾森豪威尔访问南美。

3月15日—6月17日 由联合国成立的东西方十国委员会在日内瓦召开裁军会议，无结果而休会。

3月23日 赫鲁晓夫访问法国。

4月22日 戴高乐访问美国。

5月1日 一架美国U—2高空侦察机在苏联境内被击落，驾驶员被当场俘获。

5月16日 美、苏、英、法四国首脑会议在巴黎召开，艾森豪威尔拒绝为U—2飞机事件道歉，赫鲁晓夫遂率苏联代表团退出会场，巴黎会议流产。赫鲁晓夫并取消计划中的艾森豪威尔对苏联的访问。

6月16日 日本东京爆发反对美日安全条约的群众示威。艾森豪威尔在其远东之行中访问马尼拉时取消原访日计划。

6月23日 日本议会批准美日安全条约。

7月13日 联合国军开进刚果，美国提供了飞机和后勤支援，并派一艘航空母舰到刚果河口附近。

8月26日 艾伦·杜勒斯发电报给中央情报局在刚果利奥波德维尔成员，告以“搞掉”卢蒙巴是一项“紧急”目标。

11月8日 约翰·F·肯尼迪在美国大选中击败对手尼克松当选美国总统。

1961年

1月3日 美国断绝与古巴外交关系。次日，美国宣布将不允许改变它在该岛东南海岸关塔那摩海军基地的地位。

1月6日 赫鲁晓夫发表关于1960年12月莫斯科各国共产党会议的报告，提出两种制度和平共处、公平竞赛的主张。

1月7日 艾森豪威尔在告别演说中警告说，“军事工业综合

体”的出现是对国家福利的新的危险。

1月20日 约翰·肯尼迪就任美国第35届总统。发表就职演说。

3月1日—4月21日 肯尼迪发布行政命令建立“和平队”，任命萨特金·施莱弗为该项计划负责人。（9月间国会通过立法规定“和平队”为长期性组织）

3月28日 肯尼迪在国会提出特别咨文，全面端出“新战略”。

4月12日 苏联先于美国成功地把第一颗载人人造卫星发往宇宙空间。尤里·加加林为第一个太空人。

4月16日 由美国中央情报局训练和装备的古巴流亡者在猪湾入侵古巴南海岸，在三天内为卡斯特罗的军队击溃并投降，即“猪湾事件”。

5月16日 关于老挝问题扩大的日内瓦会议召开，会议历时14个月，至1962年7月21日达成协议。

5月25日 肯尼迪向全国发表演说，提出建立“防核掩体”，引起全国的核恐怖气氛。

5月31日—6月3日 肯尼迪访问欧洲，同戴高乐在巴黎会谈，同麦克米伦在伦敦会谈。

6月3—4日 肯尼迪—赫鲁晓夫维也纳会晤。

8月13日 民主德国封锁柏林分界线，于15日起修筑“柏林墙”。

8月17日 拉美十九国代表在乌拉圭埃斯特角举行会议，通过“争取进步联盟”宪章（该计划首先由肯尼迪3月13日在白宫向拉美国家驻美大使提出）。

8月30日 美国在内华达州进行第一次地下核试验。

10月15日 联合国大会通过美国的提案，把中国席位问题列为“重要问题”，需2/3通过。

10月20日 苏联爆炸一枚重量5000吨以上的超级核弹（美

国认为有1万吨)。

11月25日 苏联《消息报》记者阿朱别依采访肯尼迪。11月28日美苏同时发表谈话全文。

12月11日 美国改变对南越军援政策，开始以派遣两队陆军直升机方式提供直接军事援助。

1962年

1月3日 美国公布1961年12月6日向美洲各国和平委员会发表的声明文本。该声明称古巴为“中苏帝国主义的桥头堡”和共产党在西半球的“颠覆基地”。

1月22—31日 在埃斯特角召开的美洲国家组织会议拒绝古巴参加。

2月8日 美苏百慕大会议发表联合公报，宣布将在英属圣诞岛进行核试验。

美国驻越军援顾问团改组为驻越军援司令部。

2月10日 苏联释放1960年被俘的U-2飞机驾驶员鲍尔斯，以交换被美国拘捕的苏联间谍鲁道夫·艾贝尔。

2月20日 宇航员小约翰·格伦成为环绕地球飞行的第一个美国人。他乘坐“友谊七号”以4小时56分绕地球三圈后降落。

3月5日 法国外交部宣布，法国不参加14日在日内瓦召开的18国裁军会议。

3月18日 法国同阿尔及利亚签订埃维昂协定承认阿尔及利亚有权自决和独立。7月1日，阿举行公民投票90%以上赞成独立。7月3日法国承认阿尔及利亚独立。

4月25日 美国恢复大气层核试验，在半年内共进行近40次，称“多米尼克系列”。

1962年11月1日，古巴政府向世界宣布，古巴将永远保持中立，并呼吁

其议定书。

8月5日 苏联试验一枚当量3亿吨的超级核弹。

10月4日 美国国会通过《扩大贸易法》，授权总统在与他国缔结贸易协定时可将美国关税削减50%。

10月22—28日 肯尼迪在全国广播中宣布美国侦察到古巴的导弹发射场。24日宣布禁止此类武器继续运往古巴。此即“古巴导弹危机”。

12月18—21日 肯尼迪同麦克米伦在拿骚会晤，发表建立“多边核力量”的声明。

1963年

1月14日 戴高乐在记者招待会上宣布拒绝接受“多边核力量”计划和美国的北极星导弹。

1月29日 在布鲁塞尔欧洲共同体部长理事会上，法国正式否决英国参加欧共体，从而中断此项谈判。

2月12日 日内瓦裁军会议复会。

4月3日—5月12日 在马丁·路德·金领导下，亚拉巴马州伯明翰举行大规模抗议种族歧视游行。

4月5日 美苏达成协议在白宫和克里姆林宫之间建立“热线”。

6月21日 法国决定撤出驻英吉列海峡和大西洋的海军力量。

6月10日 肯尼迪在华盛顿美利坚大学发表重要讲话，宣布美、英、苏已同意在莫斯科就全面禁试条约进行高层会议。

7月2日 赫鲁晓夫在柏林发表讲话，赞扬肯尼迪6月10日讲话，表示同意全面禁试的建议。

1月14日 戴高乐在记者招待会上宣布拒绝接受“多边核力量”计划和美国的北极星导弹。

公开升级。

7月14日 苏共中央发表声明指责中国领导人准备在核战争中牺牲千百万人的生命。

7月15—25日 美英苏三国莫斯科会议召开，25日草签部分禁试条约。8月5日举行正式签字仪式。9月24日美国参议院通过条约，10月7日总统批准，10月10日三国交换文本，自即日起生效。

8月2日 中国《人民日报》发表社论，8月10日又发表《观察家》文章，对三国禁试条约严厉批判。

8月28日 美国20万人在华盛顿举行示威，要求种族平等。马丁·路德·金在会上讲话。

10月5日 肯尼迪决定中止对南越的“商品进口计划”援助。

11月1日 南越政变爆发，吴庭艳被杀。

11月22日 肯尼迪总统遇刺。约翰逊副总统继任总统。

12月13日 美国负责远东事务的助理国务卿希尔斯曼在旧金山发表对华政策演说，承认美国“没有理由认为现在这个共产党政权可能被推翻”，提出要以“保持实力和坚定而又准备谈判的政策”来“促使中国大陆发生一些变化”。

1964年

1月8日 约翰逊总统向国会提交了第一篇国情咨文，提出“向美国的贫困无条件宣战”的口号。

1月9日 以挂国旗事件为导火线，巴拿马人民举行声势浩大的反美示威。美国出动运河区驻军进行镇压，1月17日巴拿马政府宣布与美国断交，并向联合国安理会和美洲国家组织指控美国的侵略行径。4月4日，美国巴拿马恢复外交关系。

1月27日 法国与中国建交。

1月30日 阮庆在美国积极支持下发动政变，推翻南越杨文明政权。

4月5日 道格拉斯·麦克阿瑟将军逝世。

4月13日 在东南亚条约组织马尼拉会议上，法国提出越南“中立化”，与美国发生分歧。

5月4日 在关贸总协定会议上，美国与欧共体国家正式开始贸易谈判，即“肯尼迪回合”。

法国从北约组织海军司令部撤出法国军官。

5月22日 约翰逊总统在密歇根大学发表演说，首次提出了“伟大的社会”一词。这一提法很快被用来作为约翰逊政府的施政纲领，以此取代肯尼迪的“新边疆”计划。

7月2日 约翰逊总统签署了国会参众两院通过的民权法案，使之生效。

8月2—4日 东京湾事件；美国对北越进行“报复性”轰炸。

8月7日 美国国会通过“东京湾决议”。

9月20日—10月6日 戴高乐出访南美十国，强调拉美各国独立自主，反对外来干涉。

10月14日 赫鲁晓夫下台，勃列日涅夫就任苏共中央第一书记。

马丁·路德·金获诺贝尔和平奖。

10月16日 中国爆炸第一颗原子弹。

10月30日 法苏第一个长期贸易协定在巴黎签订。

11月3日 约翰逊击败共和党候选人巴里·戈德华特当选总统。

11月30日 苏联外长葛罗米柯访美，同美国国务卿腊斯克就防止核扩散等问题举行会谈。

12月4日 苏联通过波兰外长腊帕茨基在19次联大会议上

12月 越南人民军部队开始进入南方作战。

12月31日 驻越美军达2.3万人。

1965年

1月24日 温斯顿·丘吉尔逝世

2月24日 阮高其一阮文绍集团开始在西贡掌权。

3月2日 美国开始持续地大规模轰炸北越。

西欧六国决定合并共同市场、煤钢联营和原子能联营三个机构。

3月8日 首批美国地面战斗部队3500人进入南越。

3月—5月 美国国内反战运动开始出现。

4月28日 约翰逊总统命令美国军队对多米尼加共和国进行武装干涉。至5月17日，包括海军陆战队和空降部队在内的约2.2万名美国军事人员投入了武装干涉行动。美国军队在多米尼加“维持秩序”近一个月。

5月2日 约翰逊总统就美国武装干涉多米尼加发表电视讲话，公开声明美国“不会允许在西半球建立又一个共产党政府”。

7月1日 法国因在农业政策上的分歧退出欧共体布鲁塞尔会议达半年之久，称“空椅子事件”。

7月12日 美国巡回大使哈里曼访问苏联，就越南问题与苏联方面会谈。

7月26日 约翰逊决定向南越增兵10万人，美国自此承担南越地面战争主要责任。

9月20日 美国参议院以压倒多数通过一项支持约翰逊政府的多米尼加政策的决议。

11月7日 美国参议院多数党领袖曼斯菲尔德访问苏联，就

12月31日 驻越美军达184300人。

1966年

2月6—8日 约翰逊在夏威夷会见阮高其，商讨有关越战问题。

3月7日 戴高乐致函约翰逊，要求1967年4月1日前将北约在法国境内的军事设施，包括欧洲盟军总部撤离法国。

3月8—30日 美国参议院外委会在主席富布赖特主持下举行了一系列有关中国问题听证会，与会者多数主张改变对华政策，会上产生了“遏制而不孤立”的建议，3月13日副总统汉弗莱在电视演说中谈到对华政策时首次公开用了这个提法。

5月11—16日 美国各大学学生举行静坐示威，抗议有关兵役的政策。5月15日1.5万人向华盛顿进军反对越南战争。

6月 美国开始轰炸河内、海防两地海岸。

8月—9月 戴高乐访问非洲和亚太地区，在金边发表演说，要求美国从越南撤军。

8月31日 美国参议院民主党领袖曼斯菲尔德提出一项决议，要求削减美国在欧洲的驻军。

10月1日 法国退出北约军事委员会，随后北约总部迁往布鲁塞尔。

10月19日—11月2日 约翰逊访问亚太地区并对在越南的美国部队进行一次突然访问。

11月4日 美苏签订民用航空协定，决定建立纽约—莫斯科直达航线。

12月31日 驻越美军达385300人。

1967 年

1 月 27 日 美、英、苏等 60 个国家签署了外层空间条约。同年 4 月 25 日，条约获美国参议院批准。

1 月 31 日 西德同罗马尼亚建交，被认为是“新东方政策”的第一项成就。

3 月 21 日 约翰逊总统签署美苏两国于 1964 年 6 月 1 日缔结，1967 年 3 月 16 日获参议院通过的美苏领事条约。苏联方面于 1968 年 5 月 4 日宣布批准该条约。

4 月 12—14 日 约翰逊参加在乌拉圭举行的拉美 18 国首脑会议，并保证支持拉美共同市场的设想。

4 月 15 日 纽约和旧金山发生反对越战大进军，在纽约参加人数估计多达 35 万人。

5 月 15 日 “肯尼迪回合”在日内瓦达成原则协议。

6 月 5—10 日 以色列对埃及和其他阿拉伯国家发动了大规模的先发制人的军事袭击。第三次中东战争爆发。又称“六日战争”。因美国偏袒以色列，埃及等阿拉伯六国宣布与美国断交。苏联与东欧国家则同以色列断交，法国表示反对以色列入侵。

6 月 23—25 日 苏联部长会议主席柯西金与约翰逊总统在美国新泽西州南部的葛拉斯堡罗举行会谈，就防止核扩散达成基本协议。

8 月—9 月 美国进行越战以来首次和谈尝试“宾夕法尼亚行动”。

10 月 10 日 “七十七国集团”会议筹委会在阿尔及尔举行，通过“阿尔及尔宪章”。

11 月 22 日 联合国安理会通过了关于解决阿以冲突的联合

12月31日 驻越美军达 485300 人。

1968 年

1月30—31日 南越人民解放武装力量发动春节攻势。

3月12日 约翰逊在美国新罕布什尔州民主党预选中遭到严重挫折。坚持反对越战的民主党人尤金·麦卡锡获 42% 选票。

3月31日 约翰逊通过全国电视网宣布他决定退出总统候选人提名的角逐，越战开始降级。

4月4日 美国黑人牧师小马丁·路德·金遇刺身亡，引起一百多个城市群众骚乱，美国政府出动联邦军队控制骚乱。

5月31日 越美和谈在巴黎开始。

6月5日 已故总统肯尼迪之弟，罗伯特·肯尼迪在发表演说时遇刺，一天后死亡。

6月19日 由美苏两国草拟的禁止核扩散条约为联合国安理会所批准。

7月1日 美、苏、英三国签署禁止核扩散条约。至 1970 年 3 月 5 日条约生效之日，共有 97 个国家签署了这一条约。但条约因苏联入侵捷克斯洛伐克而拖延至 1969 年 3 月才为美国国会所批准。

8月20日 苏联军事入侵捷克斯洛伐克。美国无限期地推迟了将在 9 月 30 日举行的美苏首脑会晤。

10月31日 约翰逊宣布停止轰炸北越。

11月5日 理查德·尼克松击败民主党候选人休伯特·汉弗莱当选为总统。

11月26日 中国方面建议于 1969 年 2 月 20 日恢复自 1968 年 1 月以来即已中断的中美华沙谈判。11 月 29 日，约翰逊政府在

1969 年

1 月 6 日 法国禁止再向以色列提供武器和飞机。

1 月 18 日 关于越南的和谈在巴黎恢复，美国和南北越四方代表第一次全部出席。

1 月 20 日 共和党人理查德·尼克松宣誓就任美国第 37 任总统。

1 月 31 日 驻越美军达 542400 人，此为最高数字。

2 月 22 日 越南南方民族解放阵线武装力量在尼克松就任总统后的首次出访前夕发动大规模攻势。

2 月 23 日 尼克松开始对欧洲作为期 8 天的访问。

3 月 1 日 尼克松在访问法国时向戴高乐表示，他决心开始同中国的对话。

3 月 14 日 尼克松宣布了他的关于建立反弹道导弹系统的计划。

3 月 17 日 美国空军 B—52 飞机开始轰炸柬埔寨境内美国所谓的“共产党庇护所”，从而使战火蔓延到柬埔寨境内。

华沙条约国在布达佩斯会议上重新建议召开欧安会，由于捷克事件，西方国家不予理睬。

3 月 22 日 美国与越南民主共和国在巴黎的和平谈判第一次进入实质性会谈。

3 月 28 日 德怀特·艾森豪威尔逝世。

4 月 28 日 法国戴高乐辞去总统职务，6 月 15 日蓬皮杜当选为法国总统。

5 月 8 日 在巴黎谈判的第 16 次全体会议上，南越民族解放阵线方面提出了一项包括 10 点内容的和平方案，要求美国无条件

从越南撤军，结束对越南的军事援助，并由美国赔偿战争损失。

5月14日 尼克松提出了结束越南战争的包括8点建议的和平计划。

6月8日 尼克松和南越阮文绍在太平洋中途岛举行会谈。会谈结束后，尼克松首次宣布将从越南撤走25000名美军。这是越南战争“越南化”的开始。

7月21日 尼克松政府第一次宣布取消某些对华贸易管制，并放宽某些去中国的旅行限制。

7月23日 尼克松在太平洋关岛就美国的亚洲政策发表重要谈话。这个谈话以后几经补充被称作“尼克松主义”。

7月26日—8月3日 尼克松完成一次世界旅行，包括访问五个亚洲国家，最后在布加勒斯特停留受到热烈欢迎。

7月底 美国国务卿罗杰斯访问日本，就冲绳问题同日本方面举行谈判，在原则上同意将冲绳归还日本。

8月1日 尼克松在访问巴基斯坦时要求巴基斯坦总统叶海亚向中国领导转达一个信息：美国对结束中国的孤立状态感到兴趣。次日，尼克松在访问罗马尼亚时，又请齐奥塞斯库总统向中国领导人传递同样的信息。

8月6日 美国参议院以51票对50票的一票之多批准了对反弹道导弹计划的拨款。

8月14日 基辛格与北越代表春水在巴黎开始举行秘密会谈。

8月27日 美国中央情报局长赫尔姆斯在一次为记者举行的午餐会上透露了苏联对中国的核设施发动先发制人打击的可能性。9月5日，副国务卿理查森在一次谈话中又对苏联威胁中国表示“深深的关注”。

9月16日 尼克松宣布新的从越南撤军的计划。

10月15日 美国全国百万人组织反对“拖延”结束越南战争的活动。首都华盛顿有25万人参加。这次全国性反战示威是美国

10月21日 维利·勃兰特任西德总理，宣布推行“新东方政策”。

10月25日 美苏两国宣布，双方将就限制战略武器开始谈判。

11月15日 美国首都华盛顿再次爆发学生大示威，要求结束越战，并提出反对种族歧视、反污染、反战争宣传，揭露美国国内种种社会弊端。

11月17日 美苏限制战略武器第一轮谈判在芬兰首都赫尔辛基举行。

11月19日 日本首相佐藤荣作访美。美日就归还冲绳达成协议，双方同意冲绳的归还将在1972年实现。

11月26日 香港新闻界透露了美国政府准备撤走两艘驱逐舰在台湾海峡巡逻的决定。

12月1—2日 欧共体在海牙举行首脑会议，决定加速六国在政治上的合作统一，并同英国等国就申请加入共同市场重开谈判。

12月3日 美国驻波兰大使斯托塞尔在华沙文化宫举行的时装展览会上与中国驻波兰大使馆临时代办雷阳相遇。斯托塞尔向雷阳转达了美国要求同中国方面直接接触的信息。

12月9日 美国国务卿罗杰斯就中东问题发表演说，提出了被人们称之为“罗杰斯计划”的解决中东问题新方案。

1970年

1月20日 中美谈判在华沙举行。

2月6日 欧洲共同市场同南斯拉夫缔结一项贸易协定，为同东欧国家缔结此类协定的开端。

4月17日 美国五架B-52D战略轰炸机在朝鲜半岛上空被击落。

2月18日 尼克松向国会提交他就任总统后的第一份外交政策年度报告。

2月21日 基辛格与越南劳动党中央政治局委员黎德寿在巴黎开始举行秘密会谈。

2月23日—3月3日 法国总统蓬皮杜访美，访问期间断然拒绝美国要在法国重新驻军的要求。

3月18日 柬埔寨国家元首西哈努克亲王在一次由美国中央情报局支持的政变中被废黜，亲美反共的右派将领朗诺上台。

4月20日 尼克松宣布将在12个月内从南越撤军15万人。

4月30日 尼克松正式宣布美军入侵柬埔寨。这是美国在印度支那的又一次严重的战争升级行动。

5月4日 被派去镇压学生示威的国民警卫队枪杀了俄亥俄州立肯特大学的4名学生，另有9人受伤，从而激起了更大规模的抗议浪潮。全国400多所高等院校罢课游行，10万群众涌入首都华盛顿参加了5月9日的全国抗议日。

5月20日 毛泽东主席发表了《全世界人民团结起来，打败美国侵略者及其一切走狗》的声明。

6月30日 在国内反战浪潮的压力下，尼克松政府宣布从柬埔寨撤出最后一批美军。

美国参议院通过库珀-邱奇修正案，规定总统不得动用任何款项把美国地面部队或军事顾问派往柬埔寨。

8月11—13日 西德总理勃兰特访问苏联，签订（西）德苏条约，承认战后欧洲各国边界不可侵犯性等。这是东西欧关系中新的转折点。

9月4日 智利社会党领袖阿连德在智利总统选举中获胜。

9月15日 约旦爆发危机。尼克松政府制定应急方案，并表示如形势需要，美国将不得不进行干涉。

9月16日 美国U—2侦察机搜集到苏联正在古巴的西恩富戈斯基地修建核反应堆的证据。9月25日就此向苏联提出抗议。

9月17日 越南南方临时革命政府外交部长阮氏萍在巴黎公布了一项新的8点和平纲领，但遭到美国的拒绝。

9月27日—10月5日 尼克松进行第二次欧洲之行，访问了意大利、梵蒂冈、南斯拉夫、西班牙、英国和爱尔兰。

10月1日 美国作家埃德加·斯诺应邀登上天安门城楼，参加了中华人民共和国国庆典礼。毛泽东主席与斯诺在天安门城楼上的合影被刊登在《人民日报》的显要位置上。

10月7日 尼克松提出一项新的结束越战的和平建议。建议遭到越南北方的拒绝。

10月25日 尼克松在白宫会见巴基斯坦总统叶海亚时表示愿派遣一名高级使者秘密访问北京。次日在同罗马尼亚总统齐奥塞斯库会晤时又作了同样的表示，并在祝酒时第一次使用了“中华人民共和国”的称呼。

11月9日 戴高乐逝世。毛泽东主席致唁电，对他维护法兰西民族独立给予高度评价。

12月8日 毛泽东主席在他的住所接见了美国作家斯诺，并同他进行了长时间的谈话。在谈话中，毛主席表示欢迎尼克松访华，并表示“寄希望于美国人民”。

12月31日 美国国会通过一项提案，撤销1964年通过的东京湾决议。

1971年

1月18日 尼克松批准了一项入侵老挝的重大军事行动，决定由南越陆军实施入侵，美国提供空中掩护和炮火后勤支援。2月8日入侵开始，至3月18日入侵部队开始撤退。

2月25日 尼克松向国会提交他就任总统后的第二份外交政策年度报告。他在讲话中提到美国准备同北京对话。

4月6日 正在日本名古屋参加第31届世界乒乓球锦标赛的美国乒乓球队接受中国方面的邀请访华。

4月10日 美国乒乓球代表团和一批记者成为1949年中华人民共和国成立以来第一批获准进入中国的美国人。

4月14日 周恩来总理在人民大会堂接见美国乒乓球队的成员时对他们说，“你们在中美两国人民的关系上打开了一个新篇章”。

尼克松取消对中国实行了20年之久的贸易禁运。

4月初 美国国务院在未经白宫批准的情况下，以巴基斯坦政府在东巴基斯坦实行军事镇压为由，开始对巴基斯坦实行新的武器禁运。

4月24日—5月5日 美国华盛顿与旧金山同时爆发大规模示威集会反对越南战争和征兵，其中有大批参加过越战的退伍军人。

5月11日 美国参议院民主党领袖曼斯菲尔德提出一项把驻欧美军裁减一半的提案，但最后在参议院未获通过。

5月28日 尼克松分别致函印度与巴基斯坦两国领导人，鼓励巴基斯坦领导人在国内奉行“政治和解”方针，同时对印度可能采取军事解决办法提出了含蓄的警告。

5月31日 美国再次就结束越南战争提出一项七点“和平纲领”。

6月13—15日 《纽约时报》刊登了美国国防部关于越南战争的大量秘密文件，即《五角大楼文件》，旋即为政府禁止刊登，《纽约时报》向法院诉联邦政府。最高法院裁决该报有权刊登此文件。

6月19日 美国空军宣布，多弹头分导重返大气层运载工具已部署在北达科他州迈诺特。

7月1日 越南南方临时革命政府又发表一项新方案，提出以撤军换取释俘的建议。

7月6日 尼克松在美国中西部堪萨斯城的讲话中表示“美国政府必须首先采取步骤来结束大陆中国与世隔绝的状态”，并提出美国、西欧、日本、苏联和中国“五大力量中心”之说，其中中国为“潜在的”力量。

7月9日 美国总统国家安全事务助理基辛格搭乘一架巴基斯坦国际航空公司的飞机前往北京，开始了他的秘密的中国之行。

7月14日 冰岛宣布关闭北约在冰岛的军事基地，要求四年内撤走在基地的美军。

7月15日 尼克松在美国加利福尼亚州伯班克城发表电视讲话，宣布他接受周恩来总理的邀请将于1972年5月以前的适当时间访问中国。

7月16日 尼克松作出决定：美国反对印度进攻巴基斯坦，将尽一切努力避免战争。若印度使用武力，美国将切断对印度的一切援助。

8月9日 苏联和印度签署了一项为期20年的“和平友好合作条约”。

8月10日 苏联向尼克松发出正式的访苏邀请。8月17日，美国表示接受苏联的邀请。9月7日，双方达成协议，决定美苏最高级会谈将于1972年5月下半月在莫斯科举行。

8月15日 尼克松宣布实行新经济政策，包括在国内实行90天的物价与工资冻结，同时暂停美元与黄金的自由兑换，并对进口商品征收10%的附加税，引起西方金融市场混乱，西欧国家强烈反对，联合对美国进行了斗争。

9月3日 美、英、法、苏四国在西柏林签署“柏林协定”。

10月5日 欧洲共同市场执委会主席马尔法蒂就美“新经济政策”向美国提出抗议书。

10月9日 欧洲共同市场六国外长会议决定联合起来反对美国分裂六国的企图。

10月15日 美日两国经多次谈判就纺织品问题达成协议。

美日之间围绕纺织品问题的一场争执告一段落。

10月18日 印度宣布陆海军处于最高戒备状态。

10月22日 基辛格再度赴北京就尼克松访华问题与中国方面举行会谈。双方就尼克松访华时将发表的联合公报的主要内容达成协议。

10月25日 联合国大会以76票赞成，35票反对，17票弃权的压倒多数通过了阿尔巴尼亚关于恢复中华人民共和国在联合国的合法席位并立即把蒋介石集团的代表驱逐出去的决议。

11月1日 印度巴基斯坦边境发生军事冲突。同日，苏联开始向印度空运军事装备。

11月22日 印度未经宣战向东巴基斯坦发动了全面的军事进攻。

11月29日 白宫宣布了尼克松的访华日期——1972年2月21日。

12月3日 巴基斯坦向印度境内的军事目标发动了空袭，战争扩大到了西巴基斯坦。

12月4日 美国在联合国安理会提出指责印度为侵略者，并要求停火和撤军的提案，但因苏联的否决而未获通过。12月7日，美国把提案提交联合国大会，结果以104票对11票通过。

12月6日 印度正式承认孟加拉国。

12月10日 美国决定派遣由九艘舰只组成的特混舰队驶往孟加拉湾。

12月17日 印度接受在巴基斯坦实行无条件停火，印巴战争宣告结束。

西方“十国集团”在华盛顿举行会议，决定重新调整各国货币兑换率，宣布美元贬值，并取消进口附加税。

1972 年

1 月 22 日 欧洲十国正式接受英、丹、爱、挪（后退出）四国加入共同市场。

2 月 9 日 尼克松政府发表了它的第三份向国会提交的外交政策年度报告。

2 月 14 日 美国政府再次宣布放宽对华贸易管制，使美中贸易取得了与美苏贸易同等的待遇。

2 月 21 日 尼克松总统开始了他为期一周的对中国的访问。

2 月 28 日 中美双方在上海发表了著名的中美联合公报，即《上海公报》。

4 月 1 日 尼克松授权美国空军对越南非军事区以北地区进行袭击。4 月 4 日，又决定把对越南北方的空袭推进至 18 度线，并首次对越南北方使用 B—52 轰炸机。4 月 16 日，美国空袭再次升级，它出动大批 B—52 飞机对 20 度线以北的海防、河内等城市进行猛烈轰炸。

4 月 20 日 基辛格开始了他对莫斯科的为期 4 天的秘密访问。

5 月 8 日 尼克松宣布他已下令对北越港口实施布雷。

5 月 15 日 美国将冲绳正式归还日本。

5 月 20 日 尼克松在白宫宣布，美苏限制战略武器谈判达成原则协议。

5 月 22 日 尼克松和基辛格一行抵达莫斯科。美苏举行最高级会谈。双方签署了《美苏关系基本原则》文件和其他一些协定。

5 月 26 日 美苏第一阶段限制战略武器协定达成（即 SALT I），协定在苏联最高苏维埃和美国参议院批准后于同年 10

6月19日 基辛格再度访华，向中国领导人通报了莫斯科最高级会谈的情况。

7月8日 美苏签订协议，规定苏联将在三年内以低价从美国购买7.5亿美元的粮食。美国则在三年内为苏联购买粮食提供7.5亿美元的贷款。

10月8日 越南问题巴黎谈判取得进展，双方同意于10月31日在巴黎签署和平协定。

10月12日 美苏商务委员会在美首都华盛顿举行，两国签订了一项为期3年的贸易协定。

11月 在赫尔辛基举行的欧洲国家多边会议作出召开欧洲安全与合作会议的决定。

11月3日 尼克松在竞选连任中取得了压倒优势的胜利。

11月21日 美苏第二阶段限制战略武器谈判在日内瓦开始举行。

12月17—30日 美国于圣诞节前夕在海防港重新布雷，并出动B—52飞机对越南北方进行自越南战争以来最猛烈的轰炸。12月30日停止轰炸时宣布和谈将于1973年1月8日恢复。

12月26日 哈里·杜鲁门逝世。

1973年

1月1日 英国、爱尔兰、丹麦正式加入共同市场，西欧十六国开始建立欧洲自由贸易区。

1月15日 美国无限期地停止了对越南北方的轰炸与布雷。

1月23日 尼克松向全国发表讲话，宣布巴黎和谈达成协议。

1月27日 参加巴黎会议的越南民主共和国、美国、越南南方共和国临时革命政府和西贡政权四方在巴黎正式签订了《关于

在越南结束战争、恢复和平的协定》。同日，停火生效。

1月31日 中欧裁军会议在奥地利首都维也纳开始举行筹备会议。

2月15日 基辛格第五次访华，决定相互在对方首都设联络处。

4月18日 美国民主党参议员杰克逊对1973年的贸易改革法提出一项修正案，要求把给予苏联的最惠国待遇同苏联的犹太人移民政策联系起来，即杰克逊—瓦尼克修正案。

5月1日 中美双方的联络处开始工作。

5月3日 尼克松发表了1973年度致国会的外交政策报告。

5月15—25日 勃列日涅夫访美与尼克松举行第二次美苏最高级会谈。双方签署了《美苏关于防止核战争协定》等13项文件。

7月1日 美国总统签署国会通过的一项法案，规定美国在印度支那的全部军事行动须于8月15日结束。

7月3—7日 35个欧洲国家及美国、加拿大外长在赫尔辛基举行“欧洲安全与合作会议”。

9月11日 智利发生新的军事政变，阿连德政府被推翻，阿连德总统在战斗中身亡。9月24日美国宣布它同智利政府的关系是一种“延续性”的关系，从而在实际上承认了智利的军政府。

9月11—17日 法国蓬皮杜总统访华，发表中法公报，声明反对任何霸权。

9月18日 由欧安会与会国专家参加的第二阶段会议在日内瓦举行。

9月21日 美国参议院批准总统助理亨利·基辛格任国务卿。

10月6日 埃及和叙利亚向以色列发动突然袭击。第四次中东战争爆发。称“斋月战争”。

10月10日 美国副总统阿格纽在联邦检察官证实他在担任

公职期间曾收受贿赂之后辞职。

10月 在第四次中东战争期间，沙特阿拉伯宣布对美国实行全面的石油禁运。中东主要产油国大幅度提高油价。西方石油进口国遭到沉重打击，爆发石油危机。

10月16日 美国国务卿基辛格与北越外长黎德寿获诺贝尔和平奖。

10月22日 联合国安理会通过了美苏联合提出的停火提案，即338号决议。讨论中东问题的会议在日内瓦举行。会议由美苏担任主席。埃及、约旦和以色列参加。这是25年来阿以之间首次高级政治谈判。

10月28日 以色列和埃及的军事代表在联合国观察员的监督下会面。至10月底，第四次中东战争结束。

10月30日 中欧19国裁军会议在维也纳正式召开。

11月1日 利昂·贾沃斯基被任命为“水门事件”特别检察官以接替因不服从尼克松有关指示而被解职的阿奇博尔德·考克斯。此前，司法部长埃利奥特·理查森及其副手威廉·拉克尔肖斯因拒绝解除考克斯职务已于10月20日辞职。

11月10日 美国国务卿兼国家安全事务助理基辛格访华。

11月16日 蓬皮杜总统与希思首相在伦敦会谈，双方表示要加强欧共体反对超级大国“共管”世界。

12月11日 美国众议院以318票对80票通过了杰克逊—瓦尼克修正案。

12月6日 经国会两院批准，众议院少数党领袖杰拉尔德·福特宣誓就任副总统。

12月11—12日 西德总理勃兰特访问捷克，签署相互关系条约，正式宣布慕尼黑协定无效，并发表建交公报。

12月14日 欧共体九国首脑会议在哥本哈根举行。

1974 年

1 月 18 日 埃及和以色列签署了两国军队脱离接触的协议。埃及因此重新开放苏伊士运河。

2 月 28 日 埃及正式与美国恢复外交关系。

3 月 1 日 美国联邦法院对与水门事件有关的 70 名官员起诉。

3 月 18 日 阿拉伯国家同意撤销石油禁运，历时 5 个月的石油禁运终告结束。

5 月 31 日 叙利亚和以色列在日内瓦签署了两国军队脱离接触协议。

6 月 10 日 尼克松开始了他的中东之行，访问了埃及、约旦、沙特阿拉伯、叙利亚和以色列 5 国。

6 月 27 日 尼克松再度访苏，美苏举行第三次最高级会谈。两国就反弹道导弹系统签署了新的协定，并签订了限制地下核试验条约。

7 月 美国发生了战后最为严重的一次经济衰退，至 1975 年 4 月开始走出谷底，历时 9 个月。

8 月 9 日 尼克松在“水门事件”巨大的政治压力下，被迫辞去总统职务，从而成为美国历史上第一个辞职的总统。副总统杰拉尔德·福特宣誓继任总统职务。

9 月 4 日 美国与德意志民主共和国建立外交关系。

9 月 8 日 福特总统宣布无条件赦免前总统尼克松在他任职期间犯下的所有罪行。

9 月 19 日 国务卿基辛格在美国参议院作证，强调尼克松政府推行对苏缓和的正确性，表示福特政府将沿着缓和的道路继续

9月20日 福特总统在白宫会见苏联外长葛罗米柯。这是福特就任总统后，美苏之间首次高层接触。

10月 美国国会不顾福特政府的强烈反对，通过了对土耳其实施武器禁运的决议，以示对土耳其入侵塞浦路斯的惩罚。

11月5日 美国中期选举结束，受“水门事件”影响，共和党惨败，民主党在众议院获得2/3“不怕否决”的席位，在参议院占62席。

11月23日 福特与勃列日涅夫在苏联远东城市海参崴举行为期2天的最高级会晤。会谈结束时发表了一项《关于进攻性战略武器的联合声明》，宣布达成有关限制战略核武器的初步协议。

12月13日 美国参议院以88票对零票通过了杰克逊—瓦尼克修正案。

12月19日 经福特总统提名，国会两院通过纳尔逊·洛克菲勒为副总统。

1975年

1月31日 在海参崴首脑会晤后，美苏两国在日内瓦开始就限制战略武器举行谈判。

4月17日 柬埔寨爱国武装力量攻占金边，推翻了朗诺政权，成立了民主柬埔寨。

4月30日 越南南方解放武装力量攻入西贡，占领了独立宫，越南战争遂告结束。越南宣告统一。

5月7日 福特总统正式宣布“越南时代”结束。

5月8日 中国与欧共体建立正式关系。

5月12—14日 美国商船“马亚奎兹”号在柬埔寨海岸附近的水域被民主柬埔寨扣留。福特政府出动了海空军和海军陆战队，

六八部即月菲新后 福特总统下令撤山海军陆战队

5月12—18日 邓小平副总理访问法国。

5月底 福特赴布鲁塞尔参加北约国家首脑会议，同北约盟国领导人举行会晤。

6月1日 福特总统在奥地利萨尔茨堡会见埃及总统萨达特。

6月4日 美国务院发言人说美已拒绝北越提出的两国关系正常化的建议。

6月7日 美国国务院一官员透露美国已从台湾撤出全部作战飞机。

7月30日—8月1日 在赫尔辛基举行的“欧安会”35国首脑会议签署了“欧洲安全与合作会议最后文件”。历时三年的“欧安会”宣告结束。

美苏两国首脑在赫尔辛基会晤。

9月2日 埃及和以色列签署关于西奈的协议。

11月2日 福特总统解除基辛格国家安全顾问的职务，基辛格仍任国务卿。

11月10日 基辛格在记者招待会上指出，苏联对安哥拉的干涉是“严重的事情”，是“同缓和紧张局势的精神不相容的”。

11月26日 福特总统在记者招待会上批评苏联在安哥拉的行动“无助于缓和的继续”。

12月1日—5日 福特总统访问北京，中国领导人提出在缓和名义下对苏联进行“缓靖”的危险。

12月7日 福特在檀香山发表讲话，提出美国对亚太地区政策纲领，即“新太平洋主义”。

12月16日 19个发展中国家同8个发达国家和集团在巴黎举行了经济合作会议，“南北对话”开始。

12月19日 美国参议院通过禁止援助安哥拉的提案。这一提案于1976年1月27日在众议院通过。2月9日，福特总统不得

安哥拉局势。

1976 年

1 月 20 日 国务卿基辛格抵莫斯科，就限制战略武器问题与苏联方面谈判。

2 月 16 日 基辛格在记者招待会上指出，“安哥拉是一种美国无法接受的行动模式”，这种模式“将对和平与稳定产生最严重的后果”。

2 月 22 日 尼克松接受中国方面的邀请以私人身份再度访华，与毛泽东主席在北京会见。

3 月 5 日 福特总统在伊利诺伊州佩奥利亚城发表的演说中表示，“将不再使用缓和这个词”。

3 月 15 日 埃及单方面宣布废除同苏联的友好合作条约。

3 月 19 日 福特任命前国防部长托马斯·盖茨接替乔治·布什为驻北京联络处主任。前此，布什已被任命为中央情报局局长。

3 月 26 日 美国与土耳其达成一项新的协议，重新开始美国在土耳其的军事基地。

5 月 28 日 美苏签订和平核爆炸协定。

6 月 5 日 基辛格开始为时八天的拉美之行。

10 月 15 日 国务卿基辛格在记者招待会上说，由于中国在世界格局中的作用，如果中国“受到外部一个大国的威胁”，美国认为那将是“严重的事件”。

11 月 3 日 民主党候选人士吉米·卡特在总统选举中击败杰拉尔德·福特当选为美国总统，蒙代尔当选为副总统。

11 月 15 日 欧洲共同市场外长会议拒绝了与“经互会”开展

12月26日 《纽约进报》开始透露一个被称作“B组”的专家小组对苏联战略力量和战略意图的估计的报告。

1977年

1月19日 哥伦比亚等七个拉美国家联名写信给美国当选总统卡特，要求美国废除强加给巴拿马人民的《1903年巴拿马条约》。

1月20日 詹姆斯·卡特宣誓就任美国第39届总统。沃尔特·蒙代尔任副总统。

1月21日 卡特发布第一个总统令，赦免了几乎全部在越南战争期间逃避征兵的1万人，引起退伍军人的抗议。

同一天，苏联持不同政见者安德烈·萨哈罗夫给卡特写信，受到美国国务院的支持。

1月23日—2月1日 副总统蒙代尔出访西欧五国和日本。

1月26日 卡特致信苏联领导人勃列日涅夫，提出有关第二阶段限制战略武器谈判(SALTII)建议，希望早日举行首脑会晤。

1月27日 美国国务院再次发表支持萨哈罗夫的声明。

2月9日 苏联与西班牙恢复自1939年起中断的外交关系。

2月10日 卡特政府恢复了美巴之间就巴拿马运河问题进行的谈判。

2月15—21日 万斯国务卿先后访问以色列、埃及、黎巴嫩、约旦、沙特阿拉伯和叙利亚。

2月17日 卡特亲自复信萨哈罗夫，支持他进行的“争取人权”的行动，对此多勃雷宁向美国提出抗议。

2月22日 美国在台湾设立“防卫事务处”。

2月24日 卡特政府认为阿根廷、乌拉圭和埃塞俄比亚人权受到侵犯，减少了对它们的特定援助；对南朝鲜和其它有战略意

义的盟国将继续援助。

2月25日 苏联领导人勃列日涅夫致信卡特，指责其人权政策。

3月1日 卡特、蒙代尔不顾苏方劝阻，在白宫接见苏持不同政见者。

3月7日 卡特在白宫会见来访的以色列总理伊扎克·拉宾。

3月8日 加丹加的“刚果民族解放阵线”从安哥拉侵入扎伊尔。美国和法国、比利时应蒙博托总统的请求提供了军事装备。

3月9—12日 英国首相卡拉汉访问美国。

3月9日 卡特取消不许美国人去古巴、越南、朝鲜和柬埔寨旅行的禁令，自3月18日起实行。

3月11日 巴西政府通告废除1952年同美国签订的军事协定。

3月12—20日 巴勒斯坦全国委员会在开罗举行，通过政治宣言，拒绝接受联合国安理会的第242号决议。

3月17日 卡特在联合国发表讲话，大谈裁军和限制武器贸易。

3月18日 卡特在国会讲，对第三世界国家援助要根据人权状况而定。

3月25日 北大西洋公约组织国防部长会议达成关于建立机载警报控制系统的原则协议，以应付苏联可能发动的突然袭击。

3月26—31日 万斯访问苏联，进行关于筹备SALTII的会谈。

4月4日 卡特在华盛顿首次会晤埃及总统萨达特。

4月4—8日 古巴卡斯特罗主席结束3月7日起对非洲七国的访问后，到莫斯科访问，同勃列日涅夫会谈，双方商定进一步合作的某些重要步骤。

4月5日 欧洲经济共同体九国外长会议正式接受葡萄牙参

加共同体的申请。

4月11日 万斯与中国驻美联络处主任黄镇会晤，通报万斯不久前在莫斯科的会谈。

4月15日 中欧裁军谈判在维也纳举行第11轮会谈的最后一次会议，没有任何结果，宣告休会。

4月25—26日 约旦国王侯赛因访美。

4月28日 古巴和美国批准两国自1961年以来签订的第一个协定——关于古巴和美国佛罗里达州之间的海域中捕鱼权的协定。

5月7—8日 西方七国首脑在伦敦举行经济会议，协调对世界性的通货膨胀和经济衰退的政策。美国同法国、西德在出口核技术问题上的分歧再次暴露。

5月9日 新一轮巴拿马和美国关于缔结新的巴拿马运河条约的谈判在华盛顿举行（此项谈判已断断续续进行了3年）。卡特与英、法、西德领导人在伦敦会谈，讨论同德国特别是同柏林局势有关的问题。

5月10日 北约组织的部队开始在地中海进行代号为“黎明巡逻—77”的作战演习，以制止对北约组织欧洲南翼的假想进攻。

5月12日 西班牙和美国决定在马德里建立一个联合的军事协调和计划参谋小组，协调两国的防务政策。

5月14—17日 副总统蒙代尔访问葡萄牙和西班牙。

5月22日 卡特在圣母大学发表外交政策演说，强调人权外交。

5月26日 卡特签署规定拉美为无核区的“特拉特洛尔科条约”。

6月3日 古巴和美国在关系中断16年后达成一项改善关系的协议。9月1日，各自在对方首都设立“权益小组”，从而部分地恢复外交关系。

美国对外政策的主要目标。

6月30日 卡特在白宫新闻发布会上表示，苏联的人权状况与SALTII之间没有联系。

7月1日 欧共体9国完全实现关税问题，并形成了欧洲16国的自由贸易区。

7月23日 美国防务部长布朗访问南朝鲜汉城，开始就拟议中的从南朝鲜撤出3万名美军一事进行谈判。

7月27日 英国财政部宣布，英镑与美元脱钩。6月下旬以来，美元对日本和西欧各国货币的汇价不断暴跌，西欧外汇市场又一次出现抛售美元的风潮。

7月31日—8月12日 万斯中东之行，以解决与讨论中东问题日内瓦会议有关的问题。

8月22—26日 万斯访华时与中方就两国关系进行会谈。

9月7日 美国与巴拿马在华盛顿签订几项关于巴拿马运河的新条约，其中一项规定于2000年将巴拿马运河管理权交给巴拿马。

9月20日 欧共体9国外长会议同意接受西班牙加入共同体的申请。

9月21日 美国、苏联和其它13个国家签订防止核扩散条约。

9月23—27日 卡特—葛罗米柯在华盛顿会谈，就SALTII会谈概要达成协议。

10月1日 美苏发表中东问题声明。

10月4日 欧洲33国和美、加在南斯拉夫贝尔格莱德举行会议，审查1975年赫尔辛基协议。

10月5日 卡特在联合国签署两项人权公约，美国拒绝了11年之久才签署该两项公约。

10月31日 美、英、法在联合国安理会否决了非洲国家发起

11月1日 卡特签署一项60亿美元的援外拨款法案，以侵犯人权为由削减或禁止对一系列亚、非、拉美国家的援助。

11月2—3日 美参众两院分别通过补充防务经费授权法案和军事能源授权法案。卡特获得发展中子弹和巡航导弹的授权。

11月15日 卡特在华盛顿欢迎伊朗国王巴列维。支持和反对国王者在白宫庭园外发生冲突。

11月9—21日 萨达特应北京的邀请到耶路撒冷访问，成为以色列1948年成立以来，一位埃及领导人同以色列领导人在以土地上首次会见。

12月15日 中欧裁军谈判第13轮会议经两个半月争吵，仍未进展再次休会。

12月28日 卡特开始对波兰、伊朗、印度、沙特阿拉伯、法国和比利时进行为时9天的访问。

1978年

1月1日 卡特在德黑兰会晤伊朗国王。

1月2日 卡特访问新德里讨论印度延迟全面核保护。

2月4—5日 卡特和萨达特制订共同战略。

2月14日 欧共体9国外长在哥本哈根开会，讨论非洲之角、中东和欧安会后续会谈等问题。

4月3日 美元汇价在欧洲和日本外汇市场上又出现猛烈跌风。

4月18日 美国参议院批准新的《巴拿马运河条约》，取代美国1903年强加给巴拿马的不平等的《美巴条约》及一切有关修正案。

4月20日 苏联击落一架南朝鲜客机。

4月21日 卡特宣布改变美国从南朝鲜撤军的计划。

5月15日 美国参议院批准向中东出售军用飞机的一揽子计划。

5月20—23日 美国总统国家安全事务助理布热津斯基访问北京。

5月30—31日 根据卡特建议，北约理事会在华盛顿召开，通过600—800亿美元的北约长期防务计划，还规定各成员国1979年的军事开支必须增长3%。

6月16日 卡特与埃雷拉在巴拿马城正式签署五份文件，缔结运河条约。

6月27日 英国首相访问美国，同卡特讨论了西方七国将于7月举行首脑会议问题。

7月10—12日 西南非洲人民组织同美、英、法、西德和加拿大五国就解决纳米比亚独立问题的建议达成协议。

7月16—17日 西方七国首脑会议在控制通货膨胀、减少石油进口、稳定货币等问题上互作让步，取得一定妥协。

7月20日 伊朗国王要求美国提供F-14飞机。

7月25日 美参议院通过决议，取消美国对土耳其的武器禁运。

8月5日 埃及和美国在开罗签订一项美国向埃及提供美国F-5战斗机的协定。

8月8—12日 日本外务大臣访华，与中国政府进行缔结中日和平友好条约的谈判。12日《中日和平友好条约》在北京签字。

9月2日 以色列10万人游行示威，抗议贝京政府在同埃及进行中东问题的谈判中坚持顽固态度，要求实现和平。

9月5日 美国倡议的埃、以、美三国首脑戴维营会谈开始秘密进行。

9月17日 在美参加督促下，埃以领导人在白宫签署两个中东和平框架性文件。

9月20—25日 万斯访问约旦、沙特阿拉伯和叙利亚。

10月12日 埃、以代表团在华盛顿就缔结和平条约问题开始谈判。万斯率美国代表团参加谈判。

10月18日 美国政府宣布，卡特已下令生产能改装成中子弹的新式核子弹头。

10月—11月 伍德科克在北京和布热津斯基在白宫分别与中国代表就两国建交问题进行秘密谈判。

11月6日 伊朗国王任命武装部队最高司令参谋部参谋长为首相。

11月7日 美国和南朝鲜在汉城宣布成立“韩美联合司令部”。

12月1—10日 伊朗首都多次发生政府军同示威群众之间的大规模冲突，10日，百万人示威游行。

12月10—15日 万斯在埃、以之间进行今年以来的第四次外交穿梭活动，以求打破目前埃及—以色列和谈的僵局。

12月16日 中美两国发表建交联合公报。

1979年

1月1日 中国与美国建立全面外交关系。同日，美国宣布断绝同台湾的外交关系。

1月11日 170名前高级军官在致卡特的一封公开信中，就“苏联对美国日益严重的挑战”提出警告，并呼吁总统恢复全球战略平衡。

1月14日 伊朗宣布组成9人摄政委员会。

1月16日 伊朗国王巴列维出国“长期渡假”。

1月29日—2月1日 邓小平副总理访问美国，双方签署了几项关于科学和文化交流的协定。

2月1日 伊朗宗教领袖霍梅尼流亡14年后从巴黎回到德

黑兰。

2月5—12日 霍梅尼任命巴扎尔甘为总理，组织临时政府，正式接管国家权力。

2月14日 美国驻伊朗大使馆受到伊朗激进分子的袭击。

3月1日 中美两国互派大使和建立大使馆。

3月8—14日 卡特进行谋求和平的中东之行。萨达特接受美国的折衷办法，卡特在开罗宣布了其主要部分。

3月13日 美国国会通过《美台关系法案》，4月10日卡特总统签署，正式成为立法。

3月26日 在卡特参预下，埃及总统萨达特和以色列总理贝京在白宫签订正式和平条约。

3月31日 在伊拉克首都巴格达举行的阿拉伯国家联盟外长和财长特别会议通过决议，对埃及实行外交、经济制裁。指控埃及与美勾结，单独处理阿以冲突，脱离了阿拉伯队伍。

4月1日 伊朗伊斯兰共和国宣告成立，美国与该政权继续保持关系。

5月9日 万斯在新闻发布会上宣布，历时七年的美苏SALTII已达成协议。

6月8日 白宫新闻发言人宣布：卡特正式决定研制MX大型机动陆基分导多弹头洲际弹道导弹。

6月15日 美苏两国首脑在维也纳会晤。6月18日卡特和勃列日涅夫在SALTII条约及有关文件上签字。

6月28—27日 西方七国首脑会议在东京举行，主要讨论石油问题。

7月7日 美国和中国在北京签署为期三年的贸易协定，给予中国最惠国待遇。该协定于1980年1月24日由国会批准生效。

8月25日 蒙代尔访问中国。

9月9日 中国政府授权中国银行，根据中美两国政府关于解决资产要求的协议，收回被美国政府冻结的中国资产。

9月27日 中苏国家关系谈判预备会议在莫斯科开始举行。双方决定这种谈判和中苏边界问题的谈判将轮流在两国首都举行。

9月30日 巴拿马于午夜接管对运河的管辖权。

11月4日 伊朗首都一批学生占领美国大使馆，扣押60多名美国人作为人质，要求美国把在纽约治病的前伊朗国王巴列维引渡回国受审。同日，伊朗外交部发表支持学生行动的声明。此为伊朗人质事件开始。

11月10—14日 美国政府对伊朗进行经济制裁。美国司法部命令所有在美伊朗学生在30天内向移民和归化局报到；签证已到期的伊朗学生将被驱逐出境。卡特下令冻结伊朗在美国的所有官方财产。

12月15日 国际法院作出裁决，要求伊朗立即释放美国人质。

12月27日 苏联武装干涉阿富汗。

1980年

1月3日 美国国务卿宣布，“应在台湾的政府的请求”决定向台湾出售总值约2.8亿美元的武器。

1月4日 卡特向全国发表电视讲话，强调对苏联入侵阿富汗“全世界不能袖手旁观”，美将采取一系列的制裁措施。

1月5日 美国国防部长布朗访华。

1月23日 卡特在致国会的国情咨文中提出了后来被称为“卡特主义”的针对苏联扩张的新波斯湾战略。

1月24日 美国国会批准互给最惠国待遇的美中贸易协定。同日，美国国防部宣布，愿向中国出售非杀伤性军事装备。

危机。

3月28日 卡特下令禁止向苏联出口任何同奥运会有关的商品和技术。

4月7日 美国宣布同伊朗断绝外交关系。

4月12日 美国奥林匹克委员会投票拥护总统关于抵制莫斯科奥运会的要求。

4月24日 美国为营救人质进行的一次军事行动因飞机失灵而失败。

4月28日 卡特接受万斯于21日提出的辞呈。30日任命马斯基为新国务卿。

5月9日 卡特在费城发表外交政策演讲，重点谈论由于苏联对波斯湾的威胁使美国面临新的战略挑战。

6月19—24日 卡特对欧洲进行访问，于22—23日参加在威尼斯举行的经济最高级会议。

7月1日 美国宣布将给泰国大批军事装备以抵抗越南的威胁。

7月2日 美国政府再一次向台湾出售大批军事装备和武器。

7月27日 流亡中的伊朗国王巴列维在开罗逝世。

9月12日 伊朗霍梅尼写信给世界穆斯林，提出释放美国人质的四项条件。

9月17日 卡特和中国副总理薄一波在白宫签署关于纺织品贸易、领事业务和活动的几项协定。

9月20—21日 两伊战争爆发。

9月22日 美国务卿马斯基首次宣布美国承认伊朗革命的现实，要求伊朗释放人质。

10月15日 中国政府对10月2日美国台湾协会和台湾北美事务协调委员会签订协议一事提出抗议。

10月16日 11月10日 卡特举行关于限制欧洲中程核巨

弹会谈。

11月2日 伊朗议会通过人质问题特别委员会提出的关于释放美国人质的四项条件，并决定人质问题以后完全由伊朗政府处理解决。

11月4日 共和党候选人里根以压倒多数票当选为新总统。

11月11日 美国副国务卿克里斯托弗把美国对伊朗关于人质问题四项条件的答复交给了充当“中间人”的阿尔及利亚。

1981年

1月4—6日 美国参议员特德·史蒂文斯与陈香梅访问中国，邓小平会见他们并提出对中国关系和台湾问题原则立场。

1月16日 卡特谈判释放美国人质的最后条件，下令把冻结在美国银行的伊朗资产转到伦敦。

1月19日 美伊签订解决人质问题的协议。

1月20日 里根宣誓就任美国第40任总统。同日，52名美在伊朗的人质被困444天后获释离开伊朗，取道阿尔及尔回国。

1月22日 美国和萨尔瓦多签署美提供6500万美元的经济援助协定。2月23日，美国务院公布一批文件，说明苏联、古巴等国向萨反政府的游击队输送大量武器。3月2日，美又宣布对萨增加2500万美元的军援，并增派20万名军事顾问。

2月2日 里根总统与来访的韩国总统全斗焕发表联合公报，宣称美不打算从南朝鲜撤走战斗部队。

2月25—28日 英国首相撒切尔访美，同里根会谈，保证双方将就主要战略问题进行更密切磋商，并决心使北约战区核力量现代化。

3月26日 里根发表声明说，苏联对波兰的任何干涉“将对

日涅夫，警告苏联不要对波兰进行军事干涉。

4月1日 美国务院宣布无限期停止对尼拉加瓜的经济援助，今后是否恢复则“将取决于尼对萨尔瓦多的态度”。

4月3—8日 黑格国务卿访问埃及、以色列、约旦和沙特阿拉伯，讨论如何阻止苏联对中东的扩张和推进中东和平进程等问题。

4月8—11日 黑格访问西班牙、英、法和西德，着重讨论了在西欧部署美国新式中导和中东问题。5月2—3日，黑格又访问了意大利。

4月12日 美航天飞机“哥伦比亚”号首次发射成功，并于14日安全返回。

4月24日 里根发表声明，宣布取消美对苏的粮食禁运。

5月4—9日 日本首相铃木善幸访美同里根会谈。双方在联合公报中强调日美同盟的重要性，要求苏军立即撤出阿富汗，反对干涉波兰，并表示要各自发展对华关系。

6月4日 美国务院宣布取消对中国的贸易限制。

6月13日 黑格前往中国途中在香港说，美中建立更密切的关系乃是在苏联日益增长的威胁下之“战略需要”。

6月14—17日 黑格偕夫人访华。访问期间，黑格宣布美国原则上决定向中华人民共和国出售武器。

6月17日 塔斯社宣称这一决定为“挑衅性的”。

6月8—9日 墨西哥总统波蒂略访美，同里根就地区性政治问题，特别是中美洲和加勒比地区局势进行了讨论。

6月12—19日 联合国安理会举行紧急会议，一致支持美伊共同决议案，谴责6月7日以色列空军偷袭伊拉克，一举炸毁其核反应堆事件。6月10日，里根下令暂时中止向以色列交付4架F-16战斗机。

7月9—26日 美总统特使哈比卜进行第三次中东穿梭外

和6月分别到中东进行过两次穿梭活动。

7月20—21日 里根在渥太华出席西方七国首脑会议。

8月8日 白宫宣布，里根决定美生产和储存中子弹。

8月19日 美国和利比亚飞机在地中海南部锡德拉湾发生空战，两架利飞机被击落。利领导人对此进行强烈谴责。

9月5日 美中文化交流协定在北京签字。

9月6—16日 以色列总理贝京访美同里根会谈，双方决定缔结“新的战略合作协议”。11月30日，美以两国国防部长就“战略合作谅解备忘录”达成协议。10月28日，美参议院以微弱多数通过向沙特阿拉伯出售空中预警飞机及有关设备。

10月17—19日 法国总统密特朗访美同里根会谈。

10月22—23日 里根出席在墨西哥坎昆举行的14个发展中国家和8个发达国家领导人参加的关于合作和发展的国际会议。会议期间赵紫阳总理向里根提出美国售台武器问题。

10月28—30日 中国副总理兼外长黄华访美同黑格会谈，里根会见了黄华。

11月14日—12月14日 美先后在埃及、苏丹、索马里和阿曼同各该国部队举行“明星—82”联合演习，以检验美快速部署部队在中东的作战效能。

11月30日—12月17日 美苏关于限制欧洲中导谈判会议在日内瓦开始举行。

12月13日 波兰宣布全国戒严，成立以雅鲁泽尔斯基为首的救国军事委员会掌管国家一切行政事务。23日，里根发表全国电视演说，宣布对波制裁措施。29日，里根发表声明，决定立即对苏联实行经济制裁，中断苏航空公司对美的飞行，推迟举行双方关于新的长期谷物协定的谈判。

12月14日 以色列议会正式通过并吞戈兰高地的法案。17日，安理会一致通过决议，谴责此行动非法并将予以制裁。18日，美宣布中止11月30日的战略合作协议。

12月29日 中国外交部宣布，中国政府坚决反对美向台出售武器，并要求美政府澄清有关决定向台出售武器零配件一事。

1982年

1月4日 美总统国家安全事务助理理查德·艾伦辞职。5日，里根任命原副国务卿威廉·克拉克继任。

1月11日 美国务院发表声明，宣布美拟向台湾提供包括战斗机在内的所谓“防御物资”的决定。12日，中国外交部发言人强烈抗议这一决定。

1月12日 美苏限制欧洲中导的谈判复会。一年内又进行了三轮谈判于11月30日休会，未取得任何进展。

1月26日 黑格与葛罗米柯在日内瓦会谈，讨论波兰局势、限制欧洲中导、阿富汗局势、古巴和中美洲问题，未取得协议。

2月1日 美政府宣布，准备立即向萨尔瓦多提供价值5500万美元的紧急军事装备援助。

2月26日—3月9日 哈比卜特使在黎巴嫩、叙利亚、沙特阿拉伯、约旦和以色列之间进行第五次中东穿梭外交，以防止黎巴嫩的停火遭到破坏。

2月28日 里根和中国总理赵紫阳就上海公报发表10周年互致信件，表示愿共同努力克服障碍，发展两国关系。

3月10日 美政府宣布，禁止进口利比亚的石油，并限制某些美国产品向利比亚出口。

4月2日 阿根廷出兵攻占马尔维纳斯群岛，5日，英派遣特混舰队赴马岛与阿交战。30日，美国在斡旋失败后，公开站到英国一边，对阿停售武器，实行经济制裁，并向英军提供物质支援。6月14日，战争以阿根廷的失败而结束。

4月7—11日 里根访问牙买加和巴巴多斯，并在巴同其他

加勒比国家和地区领导人就美提出的加勒比援助计划进行讨论。

4月13日 美政府通知国会，向台湾出售价值6000万美元的军事零配件。14日，中国外交部提出强烈抗议。

4月26—29日 突尼斯总理姆扎利访美与里根会谈。双方签署了安全援助协定。

5月5—9日 布什访华，同中国领导人会谈。

5月9日 里根在其母校尤里卡学院发表重要演说，提出美苏关系的“五点纲领”。同时建议美苏就削减战略核武器问题于今年6月底开始谈判。6月29日，美苏在日内瓦开始举行限制战略核武器谈判。一年内共进行两轮于12月2日休会，未获进展。

6月2—11日 里根访问法、意、英、西德和西柏林。其间出席6月4—6日在巴黎凡尔赛宫举行的西方七国首脑会晤。

6月6日 以色列军队大举入侵黎巴嫩。6月至9月底，巴解总部及叙利亚军队被迫分批撤出贝鲁特，美总统特使哈比卜多次参与调解，美海军陆战队同法、意部队一起参加维持和平行动。9月28日，以军撤出贝鲁特西区。

6月18日 为反对西欧国家向苏联通向西欧的天然气管道工程提供设备，里根发表有关进行制裁的声明。11月13日，里根宣布：决定取消制裁。

6月25日 国务卿黑格辞职，乔治·舒尔茨经参议院通过后于7月16日宣誓就职。

7月27日—8月5日 印度总理英·甘地访美同里根会谈，就美向印提供核燃料问题达成协议。11月16日，印美在新德里恢复了中止多年的高级官员磋商。

8月17日 经过10个月的秘密谈判，美中就美向台湾出售武器问题发表联合公报。此即指导美中关系的第三个重要公报。

9月1日 里根提出“中东和平倡议”。2日，以色列立即拒绝。9日，阿拉伯联盟首脑会议提出了与美建议有重大差别的“菲斯计划”。16日，苏表示反对美建议中的原则。

9月28日和10月4日 舒尔茨和葛罗米柯举行了两次会谈，讨论了中东、波兰、日内瓦核会谈和东西方关系问题。

10月1日 舒尔茨同中国外长黄华在纽约举行会见，就中美关系和国际问题交换意见。

10月21日 欧共体10国同美就限制向美出口钢铁产品问题达成另一项协议，里根则宣布美取消对40多家欧洲钢铁公司征收抵消性关税。

11月10—23日 布什先后访问佛得角、塞内加尔、尼日利亚、津巴布韦、赞比亚、肯尼亚和扎伊尔七国。

12月6日10日 第三次联合国海洋法最后会议在牙买加举行，119个国家和地区的代表签署了《联合国海洋法公约》，美国同英、西德、日等20多国拒绝签字。

12月7—18日 舒尔茨访问西欧七国。

12月8日 美国防部宣布于1983年1月1日正式成立管辖中东、海湾和印度洋地区的新的军事司令部—中央指挥部，由参谋长联席会议直接领导。

1983年

1月3日 里根宣布成立研究战略武器问题的，包括两党成员的总统委员会，由斯考克罗夫特将军任主席。4月11日该委员会向里根提出了部署MX导弹计划的建议，19日里根声明接受此建议。

1月6—13日 中美纺织品会谈在北京举行，未达成协议。13日美宣布限制中国纺织品进口。19日，中国宣布立即停止1983年自美进口棉花、化纤和大豆的新合同，并削减自美进口的其他农产品。

1月31日 布什在访问西柏林时宣读了里根致欧洲人民公

开信，建议他同苏领导人安德罗波夫会晤，以签订禁止美苏全部陆基中导的协议。2月1日，安德罗波夫拒绝了此建议。

2月2—6日 舒尔茨访华，双方在台湾问题和中美关系上的一些分歧仍未消除。

3月23日 里根宣布美开始执行研究新式反导弹防御系统的长期计划，即所谓“星球大战”计划（SDI）。

4月4日 美政府宣布给中国网球运动员胡娜以“政治庇护”。6日，中国外交部对此提出强烈抗议；7日，中国文化部宣布自即日起停止执行两国1982—1983年的文化交流计划。

5月20日 美宣布决定向以色列出售75架F-16战斗机，从而取消了1982年以入侵黎巴嫩后美不向以出售此战斗机的禁令。

5月28—30日 里根在威廉斯堡主持召开西方七国首脑会议。

6月1日 美菲签署美继续租用菲律宾军事基地的新协定。

6月2—14日 美总统中美洲特使理查德·斯通访问萨尔瓦多等十个中美洲国家。同年内斯通又重访这一地区，并同萨尔瓦多游击队领导人举行会晤。

6月6日 尼加拉瓜驱逐美3名外交官。7日，美令21名尼外交官离美，并关闭尼驻美的6个领事馆。

6月21日 美商务部宣布放宽对中国的高技术产品的出口限制。

7月15日 美国防部宣布一项向台湾出售总额为5.3亿美元的一揽子军火销售计划。22日，中国驻美大使章文晋向美方提出强烈抗议。

7月18日 里根宣布成立研究对中美洲政策的、包括两党成员的总统委员会，由基辛格任主席。为此基辛格于10月、12月两次率团访问中美洲地区有关国家。

7月25日—8月6日 美海军在中美洲水域举行第一阶段演

8月23日—9月17日，美、英、荷三国海军在加勒比海举行军事演习。

8月19日 中美第二个纺织品贸易协议（1983—1987）换文在北京签字。

9月1日 苏战斗机在苏远东萨哈林上空击落一架自纽约起飞的韩国波音747客机，机上269名人员全部遇难。5日，里根宣布对苏采取一系列制裁措施。

9月7日和9日 驻贝鲁特的美、法维持和平部队遭到黎巴嫩内战一方的炮火袭击。16日，美军舰开始还击，与叙军交火。

9月25—29日 国防部长温伯格访华。

10月23日 贝鲁特发生用卡车装载烈性炸药袭击美维持和平部队军营的事件，241名美海军陆战队员和海军人员身亡。

10月25日 美海军陆战队员和6个加勒比国家的军队入侵格林纳达。28日，美在安理会否决了要求外国军队立即自格撤出的决议草案。9日格林纳达新的临时政府就职，12月15日美作战部队全部撤走。

11月23日 在西德议会于22日正式通过部署美新式中导决议后，苏代表退出美苏关于限制欧洲中导的日内瓦谈判，并宣布会谈无限期中止。12月8日，美苏日内瓦限制战略核武器谈判亦宣告中断。

12月28日 美正式宣布将于1984年12月31日退出联合国教科文组织。

1984年

1月10—16日 中国总理赵紫阳访美，两国签署了工业技术合作协定以及科学和技术合作协定。

海岸，最终结束了美参加黎维持和平行动的使命。

2月28日 欧共体在布鲁塞尔通过一项旨在打破美、日优势的《欧洲信息研究和发展战略计划》。

2月14日 布什在莫斯科参加安德罗波夫的葬礼。

3月23—24日 法国密特朗总统访美同里根会谈。

4月1日—6月8日 美国、洪都拉斯和萨尔瓦多在洪边境以及中美洲太平洋一侧的丰塞卡湾举行大规模联合海军演习；12月3日，上述三方又在此举行联合军事演习。5月6日和11月1—19日美国在加勒比海和大西洋水域举行海军演习。

4月5日、8月10日、10月5日 美参议院数次通过向萨尔瓦多和向尼加拉瓜反政府军提供援助的捐款。

4月9日 欧共体和欧洲自由贸易联盟举行首次部长级会议，决定加强合作以对付与美日竞争，自85年起两集团之间将完全取消工业品税。

4月26日—5月1日 里根访华。两国签订了关于避免双重征税的协定、文化协定和1984、1985年度的该协定执行计划，草签了中美和平利用核能合作协定。

5月10日 国际法院作出裁决，判令美政府立即停止在尼加拉瓜港口布雷和停止在尼进行军事活动。11月26日，国际法院重申美必须停止反尼行动。

6月7—9日 西方七国首脑会议在伦敦举行，除其他文件外，还发表了《伦敦经济宣言》、《关于民主价值观念的宣言》等四个文件。

6月14日 在中国国防部长张爱萍访美期间美方宣布原则上同意向中国出售反坦克和防空武器。

6月25—26日 美国和尼加拉瓜两国政府高级官员就关系正常化问题举行首轮会谈，到12月11日止，双方共进行39轮会谈。

7月12—14日 美国和古巴在纽约举行秘密谈判，讨论古难

民最终返回古巴和其他移民问题，会谈未果。12月14日美古就遣返古难民和其他移民问题达成协议。

7月28日—8月12日 第23届奥林匹克运动会在洛杉矶举行。苏联及除罗马尼亚以外的东欧国家进行抵制。

8月2日 美政府决定取消对波兰的部分经济制裁。

11月6日 里根以压倒优势战胜蒙代尔再次当选为美总统。

11月6—12日 美国就苏联向尼加拉瓜提供米格21战斗机发出警告，并以武力相威胁。12日，尼宣布全国进入戒备状态，以对付美可能的入侵。

11月22日 美苏双方同时宣布，舒尔茨和葛罗米柯将于1985年1月7—8日在日内瓦会晤，讨论涉及核武器和外空武器的一整套问题。

11月26日 白宫宣布，美国和伊拉克同意从即日起恢复外交关系。

11月28—30日 苏美关于不扩散核武器的磋商在莫斯科举行。

12月1日 美苏决定恢复中断了5年的农业科技交流。

1985年

1月7—8日 舒尔茨和葛罗米柯在日内瓦举行会谈，双方达成恢复军控谈判的协议。

1月8—10日 美苏双方官员在莫斯科就贸易问题举行了自1978年以来的第一次会谈。

1月20日 里根总统和布什副总统宣誓就职。

1月30日 美国常驻联合国首席代表柯克帕特里克辞职。2月8日，里根任命弗·沃尔特斯接替。

2月4日 新西兰政府再次拒绝美国派一艘携带核武器的军

舰访问新西兰港口的要求。5日，白宫发言人宣布，美决定取消与澳、新预定在3月份举行的联合军事演习。

2月11日—4月22日 美国和洪都拉斯军队在洪境内举行大规模联合军事演习。

3月2日 舒尔茨和尼加拉瓜总统奥尔特加在乌拉圭蒙得维的亚举行会晤，未达成任何协议。

3月3—13日 苏共中央政治局委员谢尔比茨基率苏最高苏维埃代表团访美。

3月12日 美苏核军备控制谈判在日内瓦开始举行。

3月13日 布什在莫斯科参加了契尔年科的葬礼。

3月24日 美军驻东德波茨坦联络处的军官尼科尔森遭苏军士兵枪击身亡。4月26日，美驱逐苏一名武官作为报复。

4月2日 美国在日本本州北部三泽空军基地部署三架F-16战斗机，这是14年来美首次在日本本土部署战斗机。

4月5日 里根签署国会通过对非洲增加10亿美元援助的法案。

5月1日 里根签署命令对尼加拉瓜实行贸易禁运。同日尼方发表声明指责这一行动非法。

5月15日 美参议院首次公开批准向阿富汗抵抗力量提供1500万美元的“人道主义援助”。

6月10日 里根发表书面声明，正式宣布美将继续遵守美苏第二阶段限制战略武器条约。

6月18日 美苏在莫斯科签订两国新的农业合作协定。

6月22日 美国会批准1986财年为SDI拨款25亿美元。

7月5日 美国务院发言人宣布，美苏达成了关于共同对付核恐怖主义的“谅解协定”。

7月8日 里根在美律师协会年会的演说中宣称伊朗、利比亚、北朝鲜、古巴和尼加拉瓜五国为“在全世界组织恐怖主义活

7月22—31日 中华人民共和国主席李先念访美，双方签署了和平利用核能合作协定、教育合作交流议定书和渔业协定等。

7月31日 舒尔茨和苏新任外长谢瓦尔德纳泽在赫尔辛基举行了第一次正式会谈。

9月9日 里根正式宣布对南非实行有限的经济制裁。

9月25日 美国国际开发署发表声明，指责中国实行所谓“强制性堕胎”，并据此停发美原承诺向联合国人口活动基金提供的1000万美元经费。中国外交部发言人就此表示强烈不满。

10月3日 美国和泰国签订为期五年的军事防御合作协定。

10月8日 在汉城举行的国际货币基金和世界银行年会上，美国财政部长贝克提出以对债务国增加新贷款，来解决世界债务问题的“贝克计划”。

10月13—18日 布什访华。布什宣布美将加速放宽对中国的高技术产品出口，中方指出台湾问题乃中美关系的主要障碍。

11月7日 美苏日内瓦核裁军谈判经过三轮会谈仍无进展，决定休会。

11月19—21日 里根和戈尔巴乔夫在日内瓦举行会谈。21日发表了联合声明，双方同意于1986年和1987年两国首脑互访。

12月6日 温伯格同英国防大臣赫塞尔廷在伦敦签署英国参加美SDI研究工作的谅解备忘录，英国乃成为正式参加美国这一计划的第一个国家。

12月15—18日 舒尔茨访问罗马尼亚、匈牙利和南斯拉夫，这是他作为国务卿第一次访问东欧。

1986年

1月1日 里根和戈尔巴乔夫互相通过电视向对方人民致新年贺词

1月7—8日 美国政府以利比亚政府参与恐怖主义活动为由宣布中断同利比亚的一切经济联系，要求所有美国人于2月1日之前离开利比亚；并冻结利政府和私人在美国境内以及美国海内外银行中的全部资产。

1月28日 美“挑战者”号航天飞机升空后发生爆炸，7名机组人员全部遇难。31日，里根出席全国追悼仪式，表示要继续实施太空计划。

2月7—25日 菲律宾举行总统选举，马科斯当选。美白宫发表声明，国会通过决议，谴责菲政府在大选中舞弊，里根并对马科斯施加压力，嘱其不得镇压支持科·阿基诺的活动和兵变。25日，科·阿基诺和马科斯先后分别宣誓就任总统后，舒尔茨宣布美正式承认科·阿基诺为首的新政府，并表示欢迎马科斯去美国避难。6月24—27日，舒尔茨访菲，并签订美提供两亿美元经援的协定。

2月10日 哥伦比亚、墨西哥等拉美八国外长同舒尔茨在华盛顿会谈，要求里根政府停止支持尼加拉瓜反政府武装力量。

2月20日 里根访问格林纳达，并同九个加勒比国家总理举行会谈。

3月22—27日 美第六舰队在地中海南部举行军事演习。24日，美军飞机侵入利比亚领空，利防空部队发射导弹后，美方乃用火箭袭击利导弹基地等目标，并击毁击伤四艘利巡逻舰。

3月7日 美国务院发表声明，要求苏联、乌克兰和白俄罗斯驻联合国代表团大幅度削减人数，苏外交部抗议。

3月27日 西德同美国在华盛顿签署参加美SDI研究工作的协定，5月6日以色列，9月9日日本，9月19日意大利分别正式参加这项研究计划。

4月8日 美政府通知国会将向中国出售5.5亿美元飞机电子设备的计划。5月1日美参议院外委会通过了此项计划。

4月16日 美山动七世飞机入侵利比亚 对首都的黎波里和

第二大城市班加西发动了大规模空袭。苏除谴责外，取消了原定5月中旬的美苏外长华盛顿会晤。

5月3—18日 中国人民解放军参谋总长杨得志访美。

5月14—23日 中国国务院副总理姚依林访美，并出席中美商务贸易联合委员会会议。

5月15日 美政府宣布，从5月19日起对欧共体国家的一些农产品实行限额进口。

6月27日 国际法院作出裁决称，美援助尼加拉瓜反政府武装是干涉尼内政，违反国际法，要求美停止一切军事行动，对尼损失作出赔偿。同日，美政府表示此裁决对美无约束力。

7月10日 美国以津巴布韦一部长批评美对南非政策为由，宣布中止对津的援助。

7月25日—8月1日 美苏禁止核试验首轮谈判在日内瓦举行。

8月8日 美国国防部通知国会，它已批准向台湾出售价值2.6亿美元的新装备，以提高台湾的“反潜战能力”。

8月10—11日 舒尔茨与澳大利亚外长海登在旧金山会谈。美国声明，在新西兰采取“充分的改正措施”以前，“美国停止根据澳新美条约对新西兰安全承担的义务”。

8月23日 美苏在莫斯科举行和平利用原子能联合委员会会议，并签订了合作议定书。

8月23日—9月30日 美以间谍罪逮捕苏驻联合国雇员扎哈罗夫。作为报复，苏联在莫斯科拘留《美国新闻与世界报道》记者丹尼洛夫。经双方交涉，9月29日和30日丹尼洛夫和扎哈罗夫分别获准回国。

10月7—11日 温伯格访华。

10月11—12日 里根与戈尔巴乔夫在雷克雅未克举行会晤。达成裁减关于武器和消除欧洲中程导弹的谅解。

10月15—11月1日 美苏进行新的一轮互相驱逐外交官

11月5—11日 由美海军太平洋舰队总司令莱昂斯海军上将率领的三艘美国军舰访问中国青岛。这是1949年美海军被迫撤离后第一次重访中国大陆海域。

11月2日—12月6日 黎巴嫩《帆船》周刊披露美国前国家安全事务助理麦克法兰秘密访问伊朗以及向伊运送武器以换取美人质事件。4日，伊朗议长拉夫桑贾尼和以色列都公开予以证实。美国有关机构开始对此事进行调查，此即所谓“伊朗门事件”。12月6日，里根在广播讲话中承认在美伊交易中犯了错误。

11月12日 美苏日内瓦核裁军谈判在一年内又进行三轮后仍未达成任何协议而告休会。

1987年

1月7—14日 舒尔茨先后访问塞内加尔、喀麦隆、肯尼亚、尼日利亚、科特迪瓦和利比里亚6国。

1月23—24日 美国和欧共体在华盛顿举行谈判，解决严重的农产品贸易争端，29日双方达成协议，里根乃取消向欧共体农产品征收200%进口税的计划。

1月27日 美国同蒙古人民共和国建立外交关系。

1月28日—2月5日 美副国务卿怀特黑德访问波、捷、保三国。

2月4日 戈尔巴乔夫在莫斯科会见来访的美著名政治活动家基辛格、万斯、布朗和柯克帕特里克等人。

2月3日 美进行今年第一次地下核试验。26日，苏联恢复了自1985年8月单方面暂停的地下核试验。

2月5日 美国务院宣布，美决定拒绝在《南太平洋无核区条约》的三个附加议定书上签字。

2月10日 美宣布取消对波兰的经济制裁，恢复其贸易最惠

国待遇。

3月1—6日 舒尔茨访华。

3月4日 在审查“伊朗门事件”的总统特别三人委员会的报告发表后，里根发表全国电视演说，承认用武器换取人质的做法是错误的，并愿对此承担全部责任。但他否认知道部分款项秘密转移给尼加拉瓜反政府武装一事。11月18日参众两院调查委员会发表最后报告，声称不能确定里根有犯法行为。

3月9日 美国务院宣布，在北朝鲜外交官的主动提议下美外交官可与他们在中立地区进行交谈。19日，朝外交部发表声明对此表示欢迎。

4月17日 里根宣布对四种日本电子产品征收高达100%的惩罚性关税，以报复日本违反美日半导体贸易协议。

5月12日 美宣布同意海牙特别法庭的裁决，归还被冻结的伊朗财产。

5月15—27日 中共中央军委副主席杨尚昆率中国政府代表团访美。

6月12日 里根在西柏林参加纪念建城750周年之际发表讲话，要求戈尔巴乔夫“打开大门，推倒柏林墙”。

9月13—17日 谢瓦尔德纳泽访美，同美方就消除美苏中导条约问题达成原则协议。11月23—24日，舒尔茨同谢氏在日内瓦会谈，双方解决了阻碍美苏达成消除中导条约的所有问题。

6月30日 因日本东芝机械公司违反巴统禁令向苏联出口了九轴数控机床，美参议院通过“制裁东芝公司法案”，要求禁止这家公司在2—5年内向美出口任何产品。7月1日，该公司董事长和总经理被迫引咎辞职，日政府亦向美国表示赔罪。

7月22日 美国开始实施在海湾为科威特油轮护航行动。直到12月下旬美国为科油轮共进行了21次护航。8月，美国成立了“中东联合特遣部队”司令部，10月26日，里根下令对伊朗实行广泛的贸易制裁。

8月5日 里根就解决中美洲问题提出包括尼政府同反政府武装尽快通过谈判实现停火等内容的六点计划。

9月8—9日 美国与安哥拉在罗安达就纳米比亚独立及古巴军队撤出安哥拉问题举行会谈。

10月19日 纽约股票价格大跌，超过1929年10月29日纽约股票暴跌幅度一倍以上，跌风迅速席卷全球，故被称为“黑色星期一”。为稳定金融市场，里根与国会紧急磋商后于11月22日签署削减1988和1989财年760亿美元联邦预算赤字的法案。

11月5日 国防部长温伯格辞职，里根任命原国家安全事务助理弗·卡卢奇接替。此前，美军控与裁军署长阿德耳曼于10月辞职。

12月7—10日 戈尔巴乔夫访美，同里根举行第三次会晤。8日，两人签署全部销毁两国中导和中短导条约，还签订了有关民航、对地下核试验进行核查和海洋调查等协议，发表了联合声明，确定里根于1988年上半年访苏。

12月10日 中国外交部副部长朱启祜约见美驻华大使洛德，就美参众两院联席会议3日通过的所谓在西藏“侵犯人权”的修正案，向美国政府表示抗议。26日，中国全国人民代表大会民族委员会和外委会联合发表声明，抗议美国会的这一修正案。

12月11日 舒尔茨同英、意、荷、比、西德外长在北约总部签署有关对拆除美国部署的中导进行核查的协议。

12月18日 美中两国在华盛顿达成1988—1992年纺织品贸易新的协议。

12月23日 西方七个发达国家（美、英、法、西德、意、日、加）在各自首都发表联合声明，表示共同致力于使美元汇价稳定在目前水平。一年来，美元对日元比价下跌达23%以上。

1988 年

1月2日 里根和加拿大总理马尔罗尼分别在两国签署美加自由贸易协定。美参众两院分别于8、9两月通过后，里根于9月28日签署。加议会两院亦于12月通过了这一协定。

1月29日 美政府宣布，从1989年1月起取消新加坡、南朝鲜、台湾和香港向美国出口商品所享受的普惠制待遇。

1月30日—2月8日 美副国务卿怀特黑德访问波、保、罗、捷4国。

2月2日 美国防部宣布，里根批准生产先进的二元化学炸弹。

2月5日 美联邦检查官指控巴拿马国防军司令诺列加因接受贿赂、庇护毒品走私而犯法，引起美巴两国政府的严重对立和冲突。3月11日，美对巴实行经济制裁，之后又陆续向巴派去军队加强美军事基地和进行军事演习。6月，里根下令禁止诺列加和巴高级军政官员进入美国。

3月11日 美司法部长决定关闭巴勒斯坦解放组织常驻联合国观察员办事处。巴方根据《联合国总部协定》拒不接受。6月29日，美联邦地方法院作出裁决：美国国会的《反恐怖主义法》不得强迫巴解组织关闭其驻联合国办事处。8月29日，美司法部宣布，美国从对外政策考虑，不对上述裁决提出上诉。

3月2—9日 中国国务委员兼外长吴学谦访美。

3月5—6日 美国和伊朗军舰在海湾发生互相射击事件。其后，双方发生多起交火，各有损伤，7月3日美导弹巡洋舰“文森斯”号在与伊舰交火中将一架伊朗航空公司客机击落，机上290名乘客全部遇难。

应洪政府要求，下令增派 3200 名作战人员去洪，洪尼双方并发生武装冲突。18 日，安理会召开紧急会议讨论此局势。28 日，美军开始从洪撤出。

3 月 20—31 日 美众参两院分别通过对尼反政府武装的 4800 万美元“人道主义援助”的议案。

4 月 4 日 美国和罗马尼亚双方同意，罗马尼亚从 1988 年 7 月开始不再在对美贸易中享受最惠国待遇。

4 月 14 日 巴基斯坦和喀布尔政权在联合国秘书长德奎利亚尔主持，美、苏外长出席下，于日内瓦签订关于政治解决阿富汗问题的协议。协议规定苏军从 1988 年 5 月 15 日开始撤出阿富汗，九个月内撤完。

4 月 25—26 日 美助理国务卿西古尔和苏副外长罗高寿在巴黎就柬埔寨问题举行会谈。这是本年内美苏高级官员就地区热点问题开始会谈的开始。

5 月 9—18 日 中国国务院副总理田纪云访美。

5 月 29 日—6 月 2 日 里根访苏与戈尔巴乔夫举行会谈。双方交换了中导条约的批准书，并签署了有关监督核武器、核试验、通报发射情况的协定等。还发表了联合声明。

7 月 5 日 日美两国在华盛顿正式签署有关牛肉和柑橘的贸易协定，从而结束了双方在此问题上长达 10 年之久的争端。

7 月 6—11 日 苏军参谋总长阿赫罗梅耶夫访美，并参观了美最现代化的航空母舰和 B-1 轰炸机；8 月 1—4 日，卡卢奇正式访美，参观了苏最现代化的“海盗旗”式轰炸机，访问了要塞塞瓦斯托波尔。5 月 27、28 日，美参议院、苏最高苏维埃主席团分别批准两国于 1987 年 12 月签署的中导条约。

7 月 11 日 尼加拉瓜政府宣布美驻尼大使和其他七名外交官为不受欢迎的人，责令他们离境。12 日，里根宣布驱逐尼驻美大使及七名其他外交官。

7 月 14—16 日 舒尔茨访华

7月19—29日 匈社会主义工人党总书记、政府总理格罗斯访美，同里根会谈，这是42年来匈主要领导人第一次访美。

8月1—9日 舒尔茨先后访问危地马拉、阿根廷、乌拉圭、巴西和玻利维亚五国。并在危地马拉同哥斯达黎加、洪都拉斯、危地马拉、萨尔瓦多四国外长举行了会晤。

8月3日 美参议院通过修改后的综合贸易法案。23日，里根签署了此法案，并立即生效。法案赋予总统更大权力，对不公平贸易进行报复。

9月9日 美国务院宣布，美政府正式批准美国公司使用中国的火箭发射美国的通信卫星。

9月17—23日 美参众两院分别通过一项限制纺织品进口的贸易保护主义法案。28日，里根否决了这一法案。

10月11日 里根在华盛顿会见西哈努克，并表示支持召开国际性会议，加速政治解决柬埔寨问题。

10月17日 舒尔茨和菲律宾外长劳尔·曼格拉普斯在华盛顿签订军事基地协议，菲同意美继续使用在菲的两个军事基地，美同意提高补偿费。

10月31日 美国务院宣布几项旨在改善同北朝鲜关系的措施，其中包括允许两国进行外交接触，允许私人前往旅行，以及有限度地向朝鲜开放美国市场。

11月8日 美国总统选举揭晓，布什当选为美国第41任总统，印第安纳州参议员丹·奎尔当选为副总统。

11月11—15日 安哥拉、古巴、南非和美国关于安哥拉和平和纳米比亚独立问题的第九轮四方会谈在日内瓦举行。安、古和南非达成临时协议，对纳米比亚独立和古巴军队撤出安哥拉作出具体安排。经过第10轮会谈后，12月13日，四方代表在布拉柴维尔签署安哥拉和平和纳米比亚独立的布拉柴维尔协议议定书。

12月1日 西班牙和美国在马德里签订新的防务合作协定，有效期八年。

12月6日 戈尔巴乔夫赴纽约。7日上午在联大发表演说，宣布苏联将在今后两年内单方面裁军50万。同日中午，戈与里根和当选总统布什在纽约加弗纳斯岛举行会晤。

12月14日 里根宣布，美国决定与巴勒斯坦解放组织开始“实质性对话”。5日，美巴在突尼斯进行首次接触。

12月28日 里根宣布，美国将其领海从原来的3海里扩大到12海里。

索 引

A

- 阿贝尔, 鲁道夫 (Abel, Rudolf) 363.
- 阿本斯 (Arbenz Guzman, Jacobo) 334. 335. 336. 337.
- 阿登纳 (Adenauer, Konrad) 96. 111. 389.
- 阿杜拉 (Adoula, Cyrille) 447.
- 阿尔巴托夫 (Arbatov, Georgiy) 887.
- 阿富汗事件 787. 841. 842. 844. 878. 891. 892. 896. 899. 906.
962. 963.
- 阿格纽 (Agnew, Spiro) 634.
- 阿赫罗梅耶夫, 马歇尔 (Akhromeyev, Marshal) 909.
- 阿基里斯, 西奥多 (Achilles, Theodore C.) 105.
- 阿萨德 (Al—Assad, Hafez) 688.
- 阿里亚斯 (Arias) 481.
- 阿连德 (Allende, Salvador) 696. 697. 699.
- 阿姆斯特朗, 尼尔 (Armstrong, Neil) 604.
- 阿穆泽加尔, 贾姆希德 (Amouzegar, Jamshid) 831.
- 阿契森, 乔治 (Atcheson, George) 146.
- 阿拉法特 (Arafat, Yasser) 762 650

- 阿塞拜疆民族政府 170. 171. 172.
 问题 172.
 阿省 172.
- 阿特伍德 (Attrwood, William) 448.
 阿朱别依 (Adzhubei, Aleksey) 367. 368.
 埃伯特, 弗里茨 (Ebert, Fritz) 100.
 埃伦德, 艾伦 (Ellender, Allen J) 533.
 埃杰克斯计划 (Project Ajax) 336.
 埃斯特角宪章 (Charter of Punta del Este) 439. 440.
 埃以和约 764. 801. 807. 810. 811. 834.
 艾德里 (Atlee, Clement) 74. 103. 217
 艾登 (Eden, Anthony) 27. 260.
 联合国 24.
 东南亚 282. 283. 286. 288.
 中东 316. 318. 320.
- 艾尔索普, 约瑟夫 (Alsop, Joseph) 424. 431.
 艾里, 特伦斯 (Airey, Terence Sidney) 34.
 艾利逊, 约翰 (Allison, John M.) 289.
 艾伦, 理查德 (Allen, Richard) 856. 913.
 艾伦, 乔治 (Allen, George V) 175. 318.
 艾奇逊, 迪安 (Acheson, Dean) 36. 65. 77. 100. 189. 363.
 欧洲 78. 81. 83. 93. 112. 113. 384. 385. 386.
 亚洲 120. 134. 135. 138. 151. 160. 164. 187. 204. 282.
 289. 577. 581.
 朝鲜战争 207. 208. 212. 214. 215. 217. 219. 223. 224. 226.
 艾森豪威尔, 德怀特 (Eisenhower, Dwight) 26. 238. 239. 240.
 243. 246. 250. 251. 254. 257. 258. 259.
 260. 272. 351. 353. 403. 593. 831. 860.

欧洲 77. 326. 328. 350. 406. 407. 408. 412.
朝鲜战争 231. 232. 233. 234. 255.
苏联 244. 248. 261. 264. 265. 268. 269. 270. 272. 275.
 276. 277. 278. 294. 305. 322. 426.
大规模报复战略 247. 252. 274. 329. 351.
核战略 252. 275. 276. 358. 369. 412.
柏林 262. 268.
东南亚 281. 282. 283. 284. 285. 287. 288. 713.
中国 289. 290. 291. 293. 294. 296. 297. 298. 299. 304.
 306. 310. 312. 426.
中东 316. 318. 319. 320. 321. 322. 324. 325. 330.
非洲 331. 333. 334. 445.
拉丁美洲 333. 336. 337. 338. 339. 340. 341. 380. 480. 488.
越南 501. 503. 508. 509. 586.
安保条约 (见美日安全条约) 169.
安布罗斯, 斯蒂芬 (Ambrose, Stephan) 274. 332.
安德罗波夫 (Andropov, Yuri) 868. 869. 878. 884. 935.
安德森, 罗伯特 (Anderson, Robert) 318.
安哥拉内战 767. 769. 772.
奥德河 (Oder River) 31 43.
奥德—尼斯河 (Oder—Nice River) 54. 389.
奥本海默, 罗伯特 (Oppenheimer, J. Robert) 275.
奥尔德里, 埃德温 (Aldrin, Edwin E. Jr.) 604.
奥尔洛夫, 尤里 (Orlov, Yuri) 790. 895.
奥克森伯格, 米歇尔 (Oksenber, Michel C.) 816.
奥尼尔, 蒂 (O'Neill, Tip) 892.
奥斯汀 (格林纳达) (Austin, Hudson) 953.
奥斯汀 (联合国) (Austin, Warren) 64. 182. 183.

B

八·一七公报 918. 920. 921. 922. 928.

巴大维 (Barr, David) 131.

巴蒂斯塔 (Batista, Fulgencio) 338. 380.

巴格达条约 (Bagdad Pact) 317.

巴赫蒂亚尔 (Bakhtiar, Shapour) 834.

巴拉格尔, 加奎 (Balaguer, Jaouquin) 442. 484.

巴勒斯坦 122. 176. 179. 180. 183. 184. 185.

巴黎会议

1954年九国 256.

1960四国首脑 272.

巴黎统筹委员会 886. 925.

巴黎外长会议 (1946年) 53. 90.

巴黎协定

1954年 (重新武装西德) 262. 328. 329.

1973年 (越南战争) 621. 624. 757.

巴列维 (Pahlevi, Mohammed Reza) 176. 800. 830. 831. 832.

835. 839. 840.

巴拿马运河

条约 9. 481. 778. 801. 802. 805. 813.

事件 479. 480. 695. 802. 804.

白皮书 (与中国关系) 130. 131.

板门店 229.

伯尔尼事件 35.

柏林 6. 94. 95. 97. 100. 101. 102. 375. 385. 391. 393. 418.

封锁事件 97. 99. 206. 670.

西柏林 98. 262. 263. 264. 365. 375. 385. 386. 387. 388.
389. 670.

东柏林 98. 387.

问题 102. 264. 267. 268. 365. 369. 371. 384. 385. 388.
389. 394. 395. 399. 527. 597. 670. 672.

1958年危机 262. 265. 670.

1961年危机 357. 358. 360. 384. 386. 388. 409. 522. 528.

柏林墙 384. 386. 387. 388. 389. 390. 670.

柏林会议

1971年四国 661. 669. 671. 672.

协定(1971年) 661. 671. 705.

邦迪, 麦乔治(Bundy, McGeorge) 352. 459. 546. 552. 553. 577.
864.

邦迪, 威廉(Bundy, William) 544. 545. 546. 547. 549. 558.
586.

薄一波 824. 915.

保大(Bao Dai) 503. 504. 506. 511

保莱, 艾登(Pauley, Eddm) 203.

保莱报告(Pauley Report) 152.

保林, 莱勒斯(Pauling, Linus) 369.

保罗·约翰(Paul, John II) 943.

鲍尔, 乔治(Ball, George) 435. 587. 588.

鲍尔斯, 法朗西斯(Powers, Frances Gary) 270. 271. 363.

鲍尔斯, 切斯特(Bowles, Chester) 36. 381. 426. 430. 526. 527.
587.

鲍威尔, 柯林(Powell, Colin) 910.

北大西洋公约组织(北约)(North Atlantic Treaty Organization—

109. 110. 114. 115. 137. 159. 246.
281. 326. 328. 329. 358. 374. 375.
389. 404. 405. 406. 407. 410. 412.
413. 416. 419. 447. 461. 477. 478.
479. 672. 705. 721. 734. 745. 746.
747. 749. 794. 795. 844. 862. 863.
864. 869. 874. 884. 886. 891. 897.
934. 939.

北极星导弹 404. 413. 414. 415.

北美自由贸易协定 (North American Free Trade Agreement,
NAFTA) 19.

贝尔福宣言 (Balfour Declaration) 176.

贝尔纳斯 (Byrnes, James F) 36. 37. 53. 54. 91. 180.

斯图加特讲话 53. 91.

贝京, 梅纳赫姆 (Begin, Menachem) 808. 809. 810.

贝利 (Bailey, Thomas A.) 186.

贝奈特, 亨利 (Bennet, Henry G.) 188. 483.

贝文 (Bevin, Ernest) 74. 81. 90. 91. 92. 93. 95. 104. 105.
111. 180.

贝祖诒 130.

本—古里安 (Ben—Gurion, David) 177. 182. 183. 318. 321.

比尔特摩尔纲领 177.

比姆, 雅克布 (Beam, Jacob) 301. 311.

比内 (Pinay, Antoine) 260.

比斯尔, 理查德 (Bissell, Richard) 340.

彼得森 (Peterson, Peter) 668.

币原内阁 146. 148. 161.

币原喜重郎 (Shidehara, Kijuro) 145.

- 毕晓普 (Bishop, Maurice) 952. 953.
- 冰岛美苏首脑会晤 (见雷克雅未克会晤) 895. 938. 939.
- 波茨坦公告 (Postdam Declaration) 45. 135. 141. 147. 156. 169.
会议 23. 41—43. 89. 141. 143.
- 波德戈尔内 (Podgorny, Nikolai) 465.
- 波哥大会议 (Bogota Conference) 73.
- 波兰问题 41.
雅尔塔 31. 32. 38.
杜鲁门 39.
波茨坦 42.
里根 941. 942. 943.
- 波兰军管 931.
- 波伦, 查理 (Bohlen, Charles) 99. 260. 276. 362. 364. 388.
401.
- 波因德克斯 (Poindexter, John) 960.
- 博顿, 乔治 (Borton, George) 156.
- 博顿草案 (Borton Draft) 156. 157.
- 博什, 胡安 (Bosch, Juan) 482.
- 勃尔, 阿多夫 (Berle, Adolf A.) 401.
- 勃兰特, 威利 (Brandt, Willy) 43. 389. 417. 477. 597. 658.
670. 859.
- 勃列日涅夫 (Brezhnev, Leonid) 465. 663. 729. 868. 878.
主义 475.
越南 556. 616.
欧洲 596.
美国 616. 652. 655. 656. 660. 664. 668. 680. 688. 689.
690. 729. 730. 731. 737. 740. 744. 750. 781. 782. 784.
785. 859.

- 中国 754. 822.
- 伯德, 罗伯特 (Byrd, Robert) 892. 912.
- 伯纳多特, 福克 (Bernadotte, Folke) 183.
- 伯纳姆, 福布斯 (Burnham, Forbes) 442.
- 不结盟国家会议 434.
- 不结盟运动 9. 445. 464.
- 布尔吉巴, 哈比 (Bourginba, Habib) 446.
- 布尔加宁 (Bulganin, N. A.) 260.
- 布科夫斯基, 弗拉基米尔 (Bukovsky, Vladimir) 790.
- 布莱德雷, 奥马 (Bradly, Omar N.) 36. 99. 160. 162. 215. 577.
- 布兰登, 亨利 (Brandon Heny) 609. 875.
- 布朗, 哈纳德 (Brown, Harold)
- 布雷顿森林会议 (Breton Woods Conference) 186. 600.
- 布卢门撒尔 (Blumenthal, Warner Michael) 788. 823.
- 布鲁塞尔条约 (布约) (Brussels Pact) 103. 104. 108. 110. 328.
- 布鲁斯, 戴维 (Bruce, David) 621. 641.
- 布伦姆, 雷翁 (Blum, Leon) 96.
- 布洛克, 约翰 (Block, John) 892.
- 布热津斯基 (Brzezinski, Zbigniew) 778. 788. 797 842.
- 苏联 780. 843.
- 中国 813. 815. 816. 817.
- 伊朗 834. 842.
- 布什, 乔治 (Bush, George) 12. 18. 720. 728. 881. 887. 892.
 906. 909. 910. 912. 919. 926. 934. 937. 965.
- 部分禁试条约 (禁止在大气层、外空与水下核武器试验条约) 367
 368. 369. 374. 376. 378. 416. 424. 425. 462.
 463. 496. 861.

C

- 查尔斯河学派 435.
查普特庇克议定书 (Chapultepec, Act of) 69.
柴泽民 830. 913. 914.
长崎 (Nagasaki) 5. 44. 45.
朝鲜战争 68. 139. 196—236. 244. 281. 362. 449. 500. 545.
陈文敦 (Tran Van Don) 534. 540.
陈文香 (Tran Van Huong) 551.
陈毅 431. 433. 452.
陈赓 279.
池田勇人 (Ikeda Hayato) 161.
冲伯 (Tshombe, Moise) 332. 446. 447. 448.
冲绳 (Okinawa) 9. 163. 451. 709. 710.
厨房辩论 10. 266.
春水 (Xuan Thuy) 582. 621.
超越遏制 879.

D

- “搭桥”政策 461. 465. 467. 468.
达赖 928.
大规模报复战略 232. 244. 256. 274. 351. 354.
大国均势战略 778.
大平正芳 (Ohira Masayoshi) 792.

戴高乐(De Gaulle, Charles) 90. 95. 405. 408. 409. 445. 596.
900.

美国 75. 272. 329. 350. 394. 397. 405. 406. 407. 408. 410.
411. 415. 416. 417. 418. 446. 477.

欧洲 329. 406. 416. 477. 597. 658.

柏林 386. 389.

古巴 394.

核战略 406. 410. 412. 461.

苏联 408.

中国 628.

戴斯, 威廉姆 (Dyess, William) 860.

戴维营 (Camp David) 266. 413. 426. 560.

赫鲁晓夫—艾森豪威尔会谈 266. 267. 268. 277.

精神 266. 268. 269. 409.

埃以和谈 809. 833.

协议 810. 811. 956.

进程 956. 957.

丹尼洛夫, 尼克拉斯 (Daniloff, Nicholas) 895.

道格拉斯, 威廉 (Douglas, William) 93. 430. 504.

道奇, 约瑟夫 (Dodge, Joseph) 154.

预算 154.

德国问题 54. 261.

雅尔塔 42. 89.

波茨坦 42. 89. 93.

美英双占区伦敦协议 93. 95. 96.

赫鲁晓夫 262. 389.

肯尼迪 389.

德黑兰会议 (Teheran Conference) 22. 27. 31. 197.

邓小平 816. 819. 820. 821. 830. 912. 915. 919.
低烈度战争 856. 952.
迪恩, 阿瑟 (Dean, Arthur) 38. 39. 311. 581.
狄龙, 道格拉斯 (Dillon, C. Douglas) 332. 440. 506. 577.
第四点计划 119. 185—190.
东京湾决议 (Tonkin Gulf Resolution) 546. 547. 549. 574.
东京湾事件 466. 542. 546. 547. 549. 574.
东芝事件 949.
东南亚集体防务条约 (SEATO) 246. 288. 411. 451. 452. 453.
502. 503. 634.
东条英机 (Tozjo Hideki) 144.
东西方贸易关系法 468. 475.
杜比宁 (Dubinin, Yuri) 910.
杜尔, 塞古 (Toure, Sekou) 444. 445.
杜勒斯, 艾伦 (Dulles, Allen) 34. 270. 332. 339. 340. 380.
杜勒斯, 约翰 (Dulles, John F.) 65. 240. 241. 242. 243. 258.
259. 260. 355.
中国 136. 164. 165. 166. 289. 292. 293. 294. 295. 296.
297. 298. 299. 301. 302. 303. 304. 307. 309. 310. 419.
420. 501. 631.
日本 155. 162. 163.
大规模报复战略 232. 243. 249. 253. 255. 274.
朝鲜战争 234.
苏联 244. 246. 261. 264.
东南亚 255. 280. 282. 283. 284. 285. 286. 288. 454. 502.
713.
中东 317. 318. 319. 320. 321. 324. 326.
欧洲 328. 407. 749.

越南 506. 507. 508. 509. 510. 512.

杜鲁门(Truman, Harry) 35. 38. 39. 44. 45. 46. 47. 54. 62.
66. 67. 72. 99. 186. 187. 240. 245. 251. 280. 412.
715.

主义 2. 6. 9. 29. 33. 47. 51. 56—65. 66. 83. 92. 101.
112. 122. 128. 238. 383. 487.

苏联 39. 40. 53.

马歇尔计划 85. 86. 104. 110.

北约 107. 109. 111. 112. 113. 114.

中东 121. 122. 173. 178. 179. 182. 183. 184.

中国 124. 125. 128. 131. 135. 136. 138. 139. 289.

日本 141. 142. 143. 151. 152. 153.

朝鲜战争 68. 197. 198. 203. 206. 207. 208. 210. 212. 213.
214. 217. 218. 219. 220. 222. 226. 230. 231.

杜瓦利埃 (Duvalier, Jean—Claude) 800.

杜维廉 (Trevelyan, Humphrey) 298.

敦巴顿橡树园会议 (Dumbarton Oaks Conference) 22. 70. 71.

敦刻尔克条约 (Dunkirk Treaty) 102.

对日和约 136. 154. 156. 160. 162. 169.
对德和约 54. 259. 384.
对等削减方案 934.

多边核力量计划 404. 412. 413. 414. 415. 416. 419. 470. 477.

多勃雷宁, 安纳托利(Dobrynin, Anatoly) 616. 650. 651. 660.
700. 742. 781. 782. 789. 790. 854. 859.

多尔 (Dole, Robert) 915. 929.

多米尼加危机 466. 481. 486. 487. 488.

多米诺骨牌论 280. 583. 714. 853.

E

- 遏制 (政策) 10. 37. 47. 50. 118. 151. 164. 208. 235. 240.
245. 279. 407. 465. 487. 497. 657. 675. 714. 715.
781. 796. 852.
- 恩克鲁玛 (Nkrumah, Kwame) 444. 445.

F

- 法兰克福 (会议) (Frankfurt Conference) 93. 101.
- 反垄断法 (禁止私人垄断和确保公正交易法) 147.
- 范登堡, 阿瑟 (Vandenberg, Arthur) 37. 54. 61. 64. 86. 99.
孤立主义 55.
决议 56. 107. 109.
- 泛美体系 69. 72.
- 非洲统一组织 434.
- 范文同 (Pham Van Dong) 545. 556.
- 费斯克, 吉姆 (Fisk, James) 370.
- 费希尔 (Fisher, Dean) 918.
- 福莱斯特, 詹姆斯 (Forrestal, James) 36. 38. 39. 52. 62. 65.
77. 99. 151. 178. 860.
- 福斯特, 约翰 (Foster, John Watson) 241.
- 福特, 杰拉尔德 (Ford Gerald) 719. 720. 722. 726. 761. 762.
795. 831. 852.
- 苏联 719. 723. 725. 727. 731. 732. 734. 739. 740. 741.
742. 743. 744. 748. 749. 771.

中国 719. 752. 753. 754. 755. 812. 914.
越南 720. 758. 759.
安哥拉 721. 725. 769. 771.
欧洲 745. 746. 747. 748. 749.
中东 764. 765. 766.
拉丁美洲 802. 803.
福特基金会 255. 444.
弗兰克斯, 奥利弗 (Franks, Oliver) 82.
弗朗迪西, 阿托罗 (Frondizi, Arturo) 442.
弗雷德里克斯, 韦恩 (Fredericks) 444.
弗罗施, 罗伯特 (Frosch, Robert Alam) 824.
富布赖特 (Fulbright, J. William) 362. 486. 495. 497 574.
 1966年听证会 497. 576.
 1948年法案 (*Fulbright Act*) 8.
富尔, 埃德加 (Faure, Edgar) 260.
富马 (Phouma, Souvanna) 449. 450. 451.
富米 (Phoumi, Nosavan) 450. 453.

G

盖茨, 托马斯 (Gates, Thomas) 332. 340. 404.
盖茨盖尔, 休 (Gaitskell, Hugh) 417.
盖瑟, 里恩 (Gaither, H. L.) 255.
 报告 255. 861.
 委员会 860.
甘地, 英迪拉 (Ghandi, Indira) 678.
戈德华特, 巴里 (Goldwater, Barry Morris) 851.

- 戈登 (Gordan, Lincoln) 435.
- 戈尔巴乔夫 (Gorbachev, Mikhail) 3. 10. 878. 889. 890. 891.
892. 893. 894. 896. 897. 898. 899. 900. 901. 904.
905. 909. 964.
- 葛拉斯堡美苏首脑会晤 (1967年) 461. 473. 492. 642.
- 葛罗米柯 (Gromyko, Andrei) 260. 264. 374. 377. 744.
中东 181. 493. 688.
朝鲜战争 226.
美国 261. 399. 401. 451. 465. 470. 493. 731. 783. 861.
883. 884. 888. 889.
中国 304. 305.
古巴 395. 399. 401.
- 格兰姆, 菲利浦 (Graham, Philippe) 99.
- 格林纳达事件 (Grenada) 856. 884.
- 格鲁, 罗伯特 (Grow, Brig. Gen. Robert W)
- 格鲁, 约瑟夫 (Grew, Joseph) 141. 175. 178.
- 格罗斯, 阿奈斯特 (Gross, Ernest A.) 211.
- 格罗提渥 (Grotewohl, Otto) 97.
- 格瓦拉 (Gevare, Che) 359. 440.
- 根舍 (Genscher, Hans—Dietrich) 869.
- 耿飚 825. 915.
- 贡勒 (Kong Le) 449.
- 共同防御援助计划 (Mutual Defense Assistance Program) (军援
法) 64. 113.
- 古巴革命 338. 379. 440. 488.
- 古巴导弹危机 6. 357. 361. 366. 368. 390. 400. 409. 421. 462.
464. 468. 469. 488. 489. 545. 597. 659. 686.
699.
- 古德帕斯特, 安德鲁 (Goodpaster, Andrew) 270. 303. 332.

顾维钧 165. 166. 167. 288. 290. 291 292. 295.
关岛 (Guam) 604. 627
 声明 604.
广岛 (Hiroshima) 5. 44. 45.
国际货币基金组织 (International Monetary Fund——IMF) 18.
 76.
国际开发总署 (Agency of International Development——AID)
 435. 438. 445.
国际合作总署 (ICA) 435.
国际联盟 (League of Nations) 4. 55.
国家安全委员会 (National Security Council——NSC) 48. 49.
 118. 256. 339. 688. 697. 804.
 NSC68 8. 56. 67. 860.
 NSC20/4 67.
 NSC68/3 68.
 东南亚 118. 160. 208. 215. 216. 218. 219. 232. 234. 280.
 289. 291. 501.
 NSC1/48, 2/48 118.
 NSC34. 133.
 NS4 13/2 152.
 NSC 48/1 160.
 NSC 60/1 163.
 NSC 81/1 210.
 NSC 162, 162/2 248. 249.
 NSC 5613/1 339.
 越南 509. 522. 536. 611.
国务院、陆、海军协调委员会 (State——War——Navy——Coordina-
 tion Committee——SWNCC) 77.

H

- 哈尔伯斯坦, 戴维 (Halberstam, David) 526. 533.
哈基姆 (Hakimi, Ibrahim) 171.
哈金斯, 保罗 (Huggins, Paul) 530. 537. 540. 541.
哈马舍尔德 (Hammarskjold, Dag) 330. 447.
哈里曼, 艾夫里尔 (Harriman, Averell) 36. 38. 39. 52. 115.
142. 151. 362. 364. 399. 423. 424. 430. 431.
432. 451. 452. 453. 454.
委员会 86.
禁止核试验谈判 374. 375. 424.
越南 466. 527. 582. 587.
哈特, 菲利普 (Hart, Philip) 650.
哈特菲尔德, 马克 (Hatfield, Mark) 864.
哈瓦那宣言 (Havana Declaration) 60. 70. 341.
海兰, 威廉 (Hyland, William) 905.
海参崴美苏首脑会晤 (1974年) 723. 732. 734. 737.
海参崴协议 733. 735. 737.
海湾战争 12. 15.
汗, 叶海亚 (Khan, Yahya) 628. 632.
汉弗莱, 休伯特 (Humphrey, Hubert) 430. 436. 437. 497. 499.
500. 593.
和平队 (Peace Corp) 437. 438. 444.
赫尔 (Hull Cordell) 141.
赫尔利 (Hurley, Patrick) 126.
赫尔姆斯, 杰西 (Helms, Jesse) 629. 913. 914. 916. 928.
赫尔辛基 (Helsinki) 651. 736.

欧安会 663. 673. 749.
蓝皮书 673. 907.
赫尔辛基精神 11.
赫里奥 (Herriot, Edouard) 81.
赫鲁晓夫 (Khrushchev, Nikita S.) 11. 258. 260. 408. 410. 425.
451.
美国 261. 265. 266. 267. 268. 272. 277. 305. 363. 364.
365. 366. 367. 373. 374. 385. 387. 395. 399. 400. 401.
402. 421. 423. 451. 465. 476. 521. 556. 597. 699.
柏林 262. 263. 264. 268. 384. 385. 386. 387. 388. 389.
核战争 276. 362. 368. 372. 373. 377. 386. 424.
中国 304. 305. 423. 424.
中东 324.
古巴 390. 392. 393. 394. 395. 398. 399. 400. 401. 402.
699.
越南 556.
赫脱, 克里斯蒂 (Herter, Christian) 264. 273. 339. 412.
黑格, 亚历山大 (Haig, Alexander) 852. 861. 874. 875. 876.
923. 933. 941. 945.
苏联 853. 854. 859. 861. 874. 878. 934. 953.
中国 875. 914. 915. 916. 917. 921. 925.
黑尔沙姆勋爵 (Hailsham, Lord Quintin Hogg) 374.
亨德森 (Henderson, Loy W.) 57 212.
亨廷顿, 萨穆尔 (Huntington, Samuel P.) 564. 813.
恒安石 (Hummel, Arthur Jr.) 918. 919.
宏伟计划 (肯尼迪) 405. 415. 416. 419.
侯赛因国王 (Husseini) 323. 492. 685. 763.
胡佛, 罗伯特 (Hoover, Herbert) 86. 92.

胡娜 923.
胡违达 (Hoveida, Amir Abbas) 831.
胡志明 (Ho Chi Minh) 279. 450. 503. 517 759.
华国锋 816. 819. 820. 823. 912.
华莱士, 亨利 (Wallace, Henry) 52. 54. 63.
华沙会谈 (中美) 626. 627. 629.
华沙条约组织(集团)(Warsaw Treaty Organization) 5. 102. 257.
262. 358. 374. 375. 624. 749. 795. 939.
华盛顿美苏首脑会晤 (1987年) 898. 901. 908.
黄镇 641. 813.
黄文欢 (Hoang Van Hoan) 543.
黄华 638. 816. 819. 821. 912. 915. 916. 917
惠勒, 厄尔 (Wheeler, Earl) 549. 550. 558. 578. 580.
惠特尼, 考特尼 (Whitney, Courtney) 146.
霍布金斯, 哈里 (Hopkins, Harry L.) 24. 40. 254.
霍尔布鲁克, 理查德 (Holbrooke, Richard) 815.
霍梅尼, 阿亚图拉 (Khomeini, Ayatollah Ruhollah) 834. 835.
836. 837. 838. 840.
霍伊尼, 穆萨维 (Khoïnïkha, Hojateslam Mohammed Musavi)
835.
霍尔德里奇, 约翰 (Holdridge, John) 918. 921. 943.

J

基斯考夫斯, 乔治 (Kistiakowsky, George) 273.
基辛格, 亨利 (Kissinger, Henry) 256. 594. 595. 596. 719. 720.
730. 844. 882.
苏联 597. 644. 650. 651. 656. 660. 661. 665. 667. 683.

700. 719. 721. 723. 724. 725. 726. 727. 731. 732. 734.
735. 736. 737. 738. 739. 740. 742. 743. 746. 772. 889.
900.

欧洲 597. 702. 703. 745. 747.

东南亚 604. 680. 709.

越南 607. 614. 616. 617. 621. 623. 757.

中国 627. 629. 635. 636. 638. 659. 719. 752. 753. 755.
756.

中东 683. 688. 690. 692. 693. 763. 764. 766. 807.

安哥拉 770.

基赞加, 安多尼 (Gizenga, Antoine) 332. 447.

吉里诺 (Qurino) 120.

吉罗, 亨利 (Giraud, Henri Honore) 75.

吉田首相 (吉田茂) (Yoshida, Shigero) 154. 155. 161. 163.
166. 169.

集排法 (过度经济力集中排除法) 153.

加尔布雷思, 约翰 (Galbraith, John) 435.

加拉加斯宣言 336.

贾根, 切迪 (Jagan, Cheddi) 442.

贾维茨 (Javits, Jacob K.) 743.

蒋介石 120. 123. 124. 125. 126. 127. 128. 130. 131. 136.
137. 164. 165. 167. 292. 293. 295. 297. 301. 309. 312.
326. 426. 429. 432. 433.

蒋经国 432. 433.

蒋彦士 913.

教育基本法 (日本) 150.

教育刷新委员会 (日本) 150.

杰克逊, 亨利 (Jackson, Henry) 579. 665. 669. 741. 742. 743.

- 杰克逊—瓦尼克修正案(*Jackson—Vanik Amendment*) 669.
727. 744.
- 杰马耶勒 (Amine el Gemayel) 958.
- 杰塞普 (Jessup, Philip C.) 100. 187.
- 捷克二月事件 87 104. 462. 471. 474. 475. 627. 643. 704.
747.
- 解放政策 242. 749.
- 金, 马丁·路德 (King, Martin Luther) 573.
- 金九 200.
- 金门、马祖 293. 303. 304. 306. 420. 426. 433. 545.
- 金兹伯格, 亚历山大 (Ginzburg, Alexander) 789.
- 禁止核扩散条约 469. 470. 471. 472. 473. 474. 476. 477. 496.
- 近卫文磨 (Konoe Fumimaro) 145.
- 经济合作署 (Economic Cooperation Agency) 87.
- 九评 495.
- 旧金山和约 (对日) 164. 165. 168. 169.
- 旧金山会议 22. 169.
- 联合国 23.
- 对日和约 169.
- 军援法 (Military Aid Act) 113. 115.

K

- 卡博—洛奇, 约翰 (Cabot—Lodge, John) 55.
- 卡尔波夫, 维克多 (Karpov, Vikto) 890.
- 卡尔迈勒 (Karmal, Babrak) 963.
- 卡拉马诺夫 (Kharlamov, Mikhail A.) 367.
- 卡利法诺, 约瑟夫 (Colifano, Joseph Anthony) 823

卡卢奇, 弗兰克 (Carlucci, Frank) 909. 910.
卡萨武布 (Kasavubu, Joseph) 330. 332.
卡塞姆, 阿布杜拉·卡里姆 (Kassem, Abdul Karim) 325. 326.
卡斯特罗 (Castro, Fidel) 338. 339. 340. 379. 381. 383. 390.
391. 393. 394. 401. 488. 695.
卡特, 吉米 (Carter, Jimmy) 9. 726. 778. 796. 798. 858.
苏联 748. 779. 780. 781. 784. 785. 786. 789. 790. 791.
841. 880. 919.
人权外交 787. 788. 791. 796. 797. 799. 800. 801. 843.
三边主义 787. 792. 796.
欧洲 792. 794. 795. 940.
亚洲 792. 831. 832. 833. 834. 835. 837. 838. 839. 840.
841.
拉丁美洲 799. 780. 803. 804. 805.
中东 808. 809. 812. 919. 957.
中国 812. 813. 814. 816. 819. 822. 824. 826. 827. 910.
911. 916.
卡特主义 841. 842. 843. 844. 845.
卡特勒, 罗伯特 (Cutler, Robert) 276. 336.
卡瓦姆, 阿曼 (Qavam, Ahamd) 171. 173.
卡曾斯, 诺曼 (Cousins, Norman) 423.
开罗宣言 (Cairo Declaration) 135. 156. 169. 197
凯南, 乔治 (Kennan, George) 32. 36. 51. 61. 111.
长电报 29. 37. 50.
遏制战略 37. 50.
欧洲 77. 78. 83. 105.
日本 151. 152. 159. 709.
朝鲜 225. 226.

凯塞林, 爱伯特 (Kesserling, Albert) 34.
凯斯法 (Case Act) 602.
凯坦伯格, 保罗 536. 588.
凯泽, 罗伯特 (Kaiser, Robert) 889.
坎昆会议 917. 918.
坎珀尔曼, 麦克斯 (Kampelman, Max) 890.
康纳利 (Connally, Tom) 54.
康世恩 823.
柯克, 阿兰 (Kirk, Alan G.) 208. 226.
柯克帕特里克, 简 (Kirkpatrick, Jeane) 875. 882.
柯勒, 福伊 (Kohler, Foy) 395. 431.
柯林斯, 劳顿 (Collins, J Lawton) 506. 507. 508. 509. 512.
柯明, 休 (Cumming, Hugh S.)
柯西金 (Kosygin, Aleksis) 465.
 越南 466. 475. 556.
 美国 467. 473. 489. 684.
 中东 489. 492. 494. 684. 689.
 柏林 670.
科兹洛夫 (Kozlov, Nikolay Timofeyevich) 265.
科尔德, 温斯顿 (Coard, Winston)
科尔 (Kohl, Helmut) 869. 879. 899. 938.
克拉克, 拉姆齐 (Clark, Rumsey)
克拉克, 刘易斯 (Clark, Lewis) 138. 923.
克莱, 卢休斯 (Clay, Lucius) 90. 91. 93. 95.
克莱恩, 瑞 (Cline, Ray) 429.
克朗凯特, 瓦尔特 (Cronkite, Walter) 953.
克劳维茨 (Clausewitz, Carlvon) 6.
克雷顿, 威廉 (Clayton, William) 65. 77. 79.

克雷普斯, 朱安里塔 (Korriskreps, Juanita)
克里斯托弗·沃伦 (Christopher, Warren) 817 841.
克利福德, 克拉克 (Clifford, Clark) 178. 186. 187. 459. 569.
580. 581.
克利福德小组 577. 578. 579.
克林顿总统 (Clinton, Bill) 12. 17.
克罗, 威廉姆 (Crowe, William) 909.
克维钦斯基, 尤里 (Kwitsinsky, Yuli) 861. 867.
肯尼迪, 爱德华 (Kennedy, Edward) 864. 913.
肯尼迪, 杰奎琳 (Kennedy, Jacqueline) 411.
肯尼迪, 约翰 (Kennedy, John F) 9. 273. 348. 349. 350. 352.
353. 354. 355. 356. 357. 358. 359. 360. 377. 402.
434. 435. 436. 437. 438. 458. 460. 539. 584. 831.
苏联 273. 351. 363. 366. 367. 369. 378. 395. 421. 424.
465. 468. 699.
核战争 278. 360. 361. 362. 368. 369. 370. 372. 373. 376.
378. 404. 422. 423. 425. 470. 472.
古巴 341. 379. 381 382. 383. 391. 392. 394. 395. 396.
397. 398. 401. 699.
东南亚 365. 449. 450. 451. 454. 713.
欧洲 372. 404. 405. 410. 411. 413. 415. 417. 418. 419.
柏林 384. 385. 386. 388. 389. 391. 395. 418.
中国 420. 421. 422. 424. 425. 426. 427. 428. 429. 430.
431. 495.
拉丁美洲 439. 440. 441. 442. 480. 482.
非洲 443. 445.
越南 504. 520. 521. 522. 523. 524. 525. 528. 529. 533.
534. 535. 536. 538. 586. 713.

肯尼迪回合 (Kennedy Round) 404.
寇松线 (Curzon Line) 31 32.
库尔德共和国 (Kurd Republic) 171.
库尔德族 171 173. 175.
库兹涅佐夫 (Kuznetsov, Vasily)
库珀, 约翰 (Cooper, John) 602. 620. 650.
库珀—丘奇修正案 (Cooper—Church Amendment) 602. 620.
扩大贸易法 403. 415.

L

拉希什, 迈耶 (Rashish, Myer) 931.
拉赫曼, 谢赫·穆吉布 (Rahman, Sheik Mujibur) 676. 677.
拉贾伊, 穆罕默德·阿里 (Rajai, Mohammed Ali) 840.
拉尼埃, 约瑟夫 (Laniel, Joseph) 259. 286.
腊斯克, 迪安 (Rusk, Dean) 377 386. 451. 452. 459. 465. 468.
470.
古巴 381. 401.
中国 426. 433. 497. 498. 526.
越南 526. 528. 535. 536. 544. 549. 552. 560. 580.
莱尔德, 梅尔文 (Laird, Melvin) 594. 614. 617
莱姆尼兹, 莱曼 (Lemnitser, Lyman L.) 34. 381. 385.
赖斯顿, 詹姆斯 (Reston, James) 905.
赖伊 (Lie, Trygve) 182.
兰金, 卡尔 (Rankin, Karl) 290. 291. 311. 312.
朗格, 哈瓦德 (Lange, Lalvard M.) 109.
朗诺 (Lon Nol) 614.
劳埃德, 塞尔温 (Lloyd, Selwyn) 264.

雷德福, 阿瑟 (Redford, Arthur) 284. 293. 296. 297. 319.
雷克雅未克会晤 (Reykjavik Summit) 896. 897. 938.
 中导谈判 898.
 SDI 计划 896. 897.
雷阳 629. 630.
黎德寿 (Le Duc Tho) 543. 621.
黎笋 (Le Duan) 517. 543. 555.
黎文金 534.
李, 约翰 (Lee, John) 405.
李承晚 (Rhee, Sygman) 120. 159. 200. 202. 230. 233. 234.
李海 (Leahy, William) 28. 29. 38. 49.
李普曼 (Lippmann, Walter) 63. 86. 401.
李奇微 (Ridgeway, Mathew) 222. 225. 226. 229. 284. 285.
 293. 581.
李强 823.
李先念 912. 926.
李宗仁 137. 138.
理查森 (Richardson, Elliot L.) 629.
里根, 罗纳德 (Reagan, Ronald) 18. 779. 844. 845. 850. 851.
 852. 858. 860. 882. 951. 952.
 巴拿马 803.
 苏联 853. 855. 859. 853. 855. 859. 863. 864. 865. 871.
 879. 880. 883. 884. 886. 887. 888. 889. 891. 892. 895.
 896. 900. 904. 907. 908. 909. 931. 932. 935. 939. 953.
 964.
 西欧 863. 864. 865. 881. 929. 930. 931. 935. 938.
 中国 875. 881. 910. 911. 912. 913. 914. 917. 918. 919.
 926. 928.

里根 852 858 860 882 951 952

日本 881. 944. 945. 946. 948.
中东 882. 950. 956. 957. 961.
波兰 941. 942. 943.
格林纳达 952. 955.
萨尔瓦多 953.
尼加拉瓜 954.
阿富汗 962. 963.
柬埔寨 963.
里维拉, 乔斯 (Rivera, Jose) 441.
里约热内卢条约 (Rio de Janeiro Pact) 70. 106. 112.
联合国 18. 21—25. 63. 139. 171. 276. 277. 470. 839. 907.
 《联合国宣言》 21. 22.
 安理会 22. 64. 119. 139. 207. 209. 295. 322. 429. 447.
 490. 491. 492. 493. 690.
 《联合国宪章》 25. 64. 71. 895.
杜鲁门主义 63—64.
联合国救济总署 76.
中国 139. 294. 295. 420. 427. 428. 637.
巴勒斯坦 180. 181. 182. 183. 184.
朝鲜战争 201. 205. 207. 209. 210. 211. 212. 213. 218. 219.
 220.
中东 321. 322. 326. 489. 490. 492. 493. 690. 959.
非洲 330. 445. 446. 447. 448.
拉丁美洲 337. 397. 398. 399. 400. 410. 955.
东南亚 680.
联合国军 (朝鲜) 207. 211. 212. 213. 214. 216. 217. 218.
 220. 223. 224. 225. 230. 233.
联系原则 643. 667. 723. 860.
粮食用于和平计划 436.

两伊战争 9. 841. 891. 956. 959. 962.
林中散步方案 867. 868.
零点方案 866. 874. 896. 898. 900. 934.
铃木一雄 (Suzuki, Zenko) 944. 945.
灵活反应战略 256. 355. 402.
刘晓 305.
刘少奇 555.
刘华清 825.
琉球群岛 160. 169.
卢布林 (Lublin) 31 32. 38.
卢蒙巴 (Lumumba, Patrice) 330. 331. 446. 448.
鲁宾, 巴里 (Rubin Barry) 833.
路透, 恩斯特 (Reuter, Ernst) 100.
路透, 理查 (Reuter, Richard) 437.
伦敦协议 (德国问题) 93. 94. 95. 96.
罗恩, 卡尔 (Rown, Carl) 444. 915.
罗贵波 279.
罗杰斯, 威廉 (Rogers, William) 594. 644. 898.
 越南 614. 617. 620.
 中国 628. 634. 635.
 罗杰斯计划 683. 684.
 中东 684.
 日本 709.
罗马条约 327 414.
罗梅罗, 门内 (Romero Mena, Carlos Humberto) 799.
罗慕洛, 加勒斯 (Romulo, Carlos) 298.
罗尼, 爱德华 (Rowny Edward) 860. 890.
罗斯福, 弗兰克林 (Roosvelt, Franklin D.) 4. 75. 156. 196. 238.

- 雅尔塔 2. 30.
联合国 21. 55.
斯大林 34. 35.
伯尔尼事件 35.
原子弹 45.
中国 123.
罗斯福夫人 (Mrs. Roosevelt, Elenor) 86.
罗斯托, 沃尔特 (Rostow, Walt W.) 354. 420. 435. 459. 524.
528. 529. 534. 578. 579. 586.
罗斯托, 尤金 (Rostow, Eugene) 860. 862.
罗素 (Russell, Bertrand) 397.
洛奇, 亨利·卡博特 (Lodge, Henry Cabot) 535. 537. 538. 539.
541. 560. 581.
洛克, 约翰 (Locke, John) 4.
洛克菲勒, 戴维 (Rockefeller, David) 792.
洛克菲勒, 纳尔逊 (Rockefeller, Nelson) 69. 186. 188. 254. 574.
576. 694.
洛克菲勒骚乱 694
洛维特 (Lovett, Robert) 36. 101. 107
洛文索尔, 阿布拉罕 (Lowenthal, Abraham F) 333.

M

- 马茨凯维奇 (Matskevich, Vladimir) 668.
马丁, 埃德温 (Martin, Edwin) 222. 300. 442.
马亨德拉国王 (Mahendra, Bir Bikram) 432.
马科斯, 弗迪南德 (Marcos, Ferdinand) 800.
马立克 (Malik, Jacob) 100. 225. 226.

- 马林科夫 (Malenkov, G. M.) 257.
- 马纳克大使 (Manac'h, Etienne M.) 628.
- 马斯基, 埃德蒙 (Muskie, Edmond S.) 840.
- 马歇尔 (Marshall, George) 36. 38. 76. 83. 92. 93. 96. 99.
 马歇尔计划 7. 16. 76—88. 90. 185. 860.
 中国 56. 126. 127. 128. 129. 137.
 北约 104. 106. 111.
 日本 152. 158.
 朝鲜 200. 217. 219.
 中东 181.
- “马亚奎兹”号事件 (“Mayaguez”) 761. 762.
- 麦戈文, 乔治 (McGorvern, George) 436. 574.
- 麦卡锡, 尤金 (McCarthy, Eugene) 576. 579.
- 麦卡锡 (McCarthy, Joseph)
 麦卡锡主义 10. 154. 231. 238. 586.
- 麦克阿瑟 (MacArthur, Douglas)
 中国 136. 449.
 日本 142. 143. 144. 145. 146. 148. 153. 154. 157. 159.
 162. 163. 197.
 朝鲜战争 201. 206. 211. 213. 214. 215. 216. 217. 219. 220.
 221. 222. 226.
- 麦克法兰, 罗伯特 (McFarlane, Robert) 887. 960.
- 麦克洛伊 (McCloy, John J.) 306. 370. 577.
- 麦克米伦 (Macmillan, Harold) 259. 264. 327. 406. 451.
 中东 317. 318. 320. 321.
 美国 272. 329. 372. 374. 412. 413. 414.
 日内瓦会议 (1955年) 260.
- 麦克纳马拉, 罗伯特 (McNamara, Robert S.) 352. 355. 357.
 381. 413. 422. 459. 473. 498. 523. 525.

535. 536. 537. 541. 544. 545. 549. 552.
558. 560. 570. 578. 584. 587. 864.
麦克瑙顿 (MacNaughton, John T) 549. 558. 578. 585. 586.
迈耶, 阿明 (Mayer, Amin) 709.
曼, 托马斯 (Mann, Thomas) 441.
曼斯菲尔德, 迈克 (Mansfield Mike) 362. 466. 478. 479. 486.
504. 508. 533. 574. 601. 627. 944.
毛泽东 126. 140. 292. 305. 306. 325. 359. 360. 409. 424.
431. 559. 565. 631. 633. 634. 639. 755.
美巴条约 804. 806.
美国人争取民主行动协会 (ADA) 86.
美国新闻总署 (United States Information Service——USIS) 8.
367. 370.
美韩共同防御条约 246.
美日安全条约 (安保条约) 156. 163. 169. 246. 708.
美苏首脑会晤 (1973年) 664. 730.
(1974年) 657. 665. 730.
(1975年) 473. 474. 476. 616. 641. 651. 652.
656. 657. 658. 659. 660. 661. 662. 663.
664. 665. 666. 668. 672. 687. 722. 723.
730. 731. 732. 734. 735. 737
美台共同防御条约 294. 295. 296. 301. 752. 753. 819. 826.
828. 830. 910.
美洲国家组织 (Organization of American States——OAS) 72.
73. 383. 396. 439. 443. 484.
门户开放政策 5. 121.
门罗主义 (Monroe Doctrine) 4. 62. 68. 255. 336. 340. 487.
蒙代尔, 华特 (Mondale, Walter F.) 790. 794. 823.
蒙哥马利 (Montgomery, Gen. Richard) 110.

蒙博托 (Mobutu Sese Seko Kuku Nybentlu Wa Za Benga) 3' 2.
盟国对日理事会 (ACJ) 142. 147.
盟总 (盟军最高统帅总司令部 GHQ SCAP) 142. 143. 144. 148.
149. 153. 156. 157.
孟戴斯—弗朗斯, 皮埃尔 (Mondes—France, Pierre) 287 507.
米高扬 (Mikoyan, Anastas Ivanovitch) 338. 339.
米科伊契克 (Mikolajczyk, Stanislaw) 32. 38.
米勒, 威廉 (Miller, William) 468.
米利肯, 马克斯 (Millikan, Max) 435.
米斯 (Meese, Edwin) 913. 938.
密特朗 (Mitterand, Francois) 879. 930. 936.
摩萨台 (Mossadegh, Mohammed) 176. 830.
莫里森 (Morrison, Herbert) 164.
莫里森—格雷迪计划 179.
莫洛托夫 (Molotov, Vayacheslav) 24. 38. 39. 85. 92. 93. 258.
259. 260. 276.
 莫洛托夫计划 85.
 朝鲜 200.
莫斯科美苏首脑会晤 (1972 年) 652. 660. 661. 662. 687. 749.
莫斯科美苏首脑会晤 (1988 年) 906. 964.
莫斯科外长会议 (1947 年 3 月) 92.
墨菲, 罗伯特 (Murphy, Robert) 265. 326. 577 959.
莫奈, 让 (Monnet, Jean) 75.
茉莉芬事件 120.
默钱特, 列文斯通 (Marchant, Livingston) 138.

N

- 拿骚会晤(肯尼迪—麦克米伦)(Nasau Meeting) 413. 415. 416.
纳恩, 萨姆(Nain, Sam) 935.
纳赛尔(Nasser, Gamal Abdel) 315. 317. 318. 319. 320. 326.
489. 492. 494. 687.
奈尔斯, 戴维(Niles, David) 178.
南朝鲜客机事件 883.
南尼, 皮特罗(Nenni, Pietro) 417. 419.
内图, 阿戈什蒂纽(Neto, Agostinho) 767.
尼采, 保罗(Nitze, Paul) 860. 861. 867 890. 901.
尼赫鲁(Nehru, Jawaharlal) 434. 447. 527.
尼加拉瓜问题 954.
尼克松, 理查德(Nixon, Richard) 9. 476. 500. 593. 595. 596.
599. 602. 603. 641. 642. 644. 663. 713. 715.
719. 795. 831. 851. 852.
主义 9. 605. 607. 608. 609. 610. 619.
苏联 10. 265. 266. 597. 642. 644. 646. 649. 651. 654. 656.
658. 664. 666. 667. 670. 680. 684. 686. 688. 716. 740.
780. 782.
中国 291. 426. 499. 616. 625. 626. 627. 628. 629. 630.
632. 633. 634. 635. 636. 638. 639. 646. 658. 659. 716.
752. 812. 822. 910.
拉丁美洲 440. 691. 696. 698. 699. 802.
欧洲 597. 671. 702. 703. 705.
关岛声明 604.
越南 610. 611. 612. 613. 617. 620. 621. 622. 623. 675.

717.

东南亚 675. 677. 680.

中东 682. 684. 686. 688. 693.

智利 698. 699.

古巴 699. 700.

日本 707. 708. 709. 710. 711.

纽豪斯, 约翰 (Neuhaus, John) 276.

纽约美苏首脑会晤 (1988年) 909.

农地改革令 148.

农改指令 148.

诺克斯, 威廉 (Knox, William) 398. 508.

诺曼底登陆 (Normandy) 25.

诺思 (North, Oliver) 960.

O

欧洲安全与合作会议(1975年欧安会) 11. 597 664. 672. 673.
705. 723. 746. 749. 750. 751.

最后文件 723. 729. 749. 750. 892.

欧洲防务集团 (条约) (European Defense Community——EDC)
328.

欧洲复兴计划 (Europe Reconstruction Project) 81. 86. 87

欧洲共产党与工人党情报局 (九国情报局) (Comintern) 85. 88.

欧洲共同市场 (European Common Market) 402. 404. 414. 415.
933.

欧洲经济共同体 (European Economic Community) 704.

P

- 帕特森, 罗伯特 (Patterson, Robert) 36. 65. 151
潘尼迦 (Panikkar) 212.
佩尔 (Pell, Clairborne) 913. 928.
彭德怀 308. 309.
蓬皮杜 (Pompidou, Georges) 596. 599.
皮杜尔 (Bidault Georges) 81. 94. 103. 282. 283. 286.
皮克, 威廉 (Pieck Wilhelm) 97
皮诺切特 (Pinochet, Ugarte Augusto) 800.
珀西 (Percy, Charles) 914.
普拉多 (Pradyo Ugarteche, Manuel) 443.
普雷斯, 弗兰克 (Press, Frank) 821
普里弗伊 (Peurifoy, John E.) 337
普布瑟克赛斯行动 (Operation Pbsuccess) 336.

Q

- 七国贸易区 414.
77 国集团 9.
齐奥塞斯库 (Ceausescu, Nicolae) 628. 632.
契尔年科 (Chernenko, Konstantin) 878. 887. 890.
丘吉尔 (Churchill, Winston) 26. 111. 116. 258. 259. 351.
雅尔塔 1.
富尔顿演说 2. 33. 52. 74.
* * *

东南亚 281. 282. 283. 288.
美国 257.
中东 316.
丘奇, 弗兰克 (Church, Frank) 332. 574. 602. 620.
丘奇委员会 332.
饶柏森, 华特 (Robertson, Walter) 234. 291. 297. 299. 508.
仁川登陆 198. 210. 215.
日丹诺夫 (Zhdanov, Andrei) 85. 88.
日内瓦
1955年四国首脑会议 260. 261.
1954年关于朝鲜、印支 278. 284. 285. 286. 288. 291. 292.
297. 448. 450. 501. 509. 515. 520.
527. 546.
限制战略核武器会谈 364. 735. 865. 872. 873. 889. 890.
1961年 (关于老挝) 448. 450. 451. 452. 453.
限制欧洲中导谈判 861. 865. 866. 889.
关于太空武器谈判 889. 890.
日内瓦裁军会议 273. 277. 425. 663. 859. 889.
日内瓦美苏首脑会谈 (1985年) 892. 893.
阮高其 (Nguyen Co Ky) 554.
阮庆 (Nguyen Khanh) 539. 540. 544. 546. 550. 551. 554.
阮氏萍 (Nguyen This Binh) 622.
阮文绍 (Nguyen Van Thieu) 554. 612. 622. 623. 757. 759.
撒切尔夫人 (Thatcher, Margret) 879. 909. 930. 933. 939.
萨达姆, 侯赛因 (Saddam, Hussein) 15.
萨达特, 穆罕默德 (Sadat, Mohamad Anwar) 687. 688. 693. 764.
765. 766. 808. 809. 810. 957.
萨哈罗夫, 安德烈 (Sakharov, Andrei D.) 789. 790. 899.

塞林格, 皮埃尔 (Salinger, Pierre) 366. 367
塞浦路斯问题 466. 721. 745.
三八线 197. 198. 201. 205. 206. 207. 208. 209. 210. 211.
212. 213. 216. 217. 220. 221. 223. 224. 225. 226. 227.
228.
三边委员会 792.
瑟罗, 莱斯特 (Thurow, Lester) 14.
沙利文, 威廉 (Sullivan, William) 549.
上海公报 (Shanghai Communique) 638. 816. 818. 918. 919.
圣约瑟宣言 (Declaration of San Jose) 340.
施莱辛格, 阿瑟 (Schleisinger, Arthur M. Jr.) 379. 381. 417
424. 454. 665. 720. 724. 725. 817 821.
施赖弗 (Shriver, Sargent) 437 438. 444.
施密特 (Schmidt, Helmut) 862.
施特劳斯, 弗朗兹 (Strauss, Franz)
十月战争 (赎罪日战争) 688. 689. 691.
石油禁运 691. 721. 758.
石油输出国组织 691. 721.
史蒂文森, 阿德莱 (Stevensen, Adlai) 382. 397. 426. 427. 428.
446. 742.
史密斯, 华特 (Smith, Walter Bedell) 98. 504. 510.
史密斯, 杰拉德 (Smith, Gerard) 404. 644. 864.
史密斯, 厄尔 (Smith, Earl) 338.
史密斯, 金斯伯利 (Smith, Kingsbury) 100.
斯塔生, 哈罗德 (Stassen, Harold) 274.
史汀生 (Stimson, Henry) 38. 45. 46. 141.
世界银行 18. 76. 952.
舒尔茨, 乔治 (Shultz, George) 874. 876. 877 880. 887 951.

- 苏联 877. 887. 888. 889. 892. 893. 896. 900. 907. 910.
938. 964.
- 中国 882. 923.
- 亚洲 882.
- 欧洲 938. 940.
- 舒马赫 (Schumacher, Kurt) 96.
- 双十协定 126.
- 双零点方案 898. 899. 939.
- 水门事件 642. 656. 664. 665. 666. 690. 698. 712. 719. 724.
741. 758. 788. 852.
- 斯巴克 (Spaak, Paul Henri) 115. 448.
- 斯大林 (Stalin, Joseph) 98. 100. 257. 899.
- 雅尔塔 1.
- 联合国 24.
- 美国 34. 41. 44. 85.
- 波斯坦 42.
- 中国 124.
- 日本 142.
- 朝鲜 197. 198.
- 斯考克罗夫特, 勃伦特 (Scowcraft, Brent) 721.
- 斯诺, 埃德加 (Snow, Edgar) 631. 632. 634.
- 斯坦斯, 莫利斯 (Stans, Maurice) 668.
- 斯特克顿调查团 (Stockton Mission) 152.
- 斯特拉特迈耶 (Stratemeyer, George E.) 214.
- 斯特劳斯, 刘易斯 (Strauss, Lewis L.) 275.
- 斯通, 理查德 (Stone, Richard) 882.
- 斯图尔特, 阿兰 (Stewart, Allan) 438.
- 斯退丁纽斯 (Stettinius, Edward R.) 24. 38.
- 斯托达德, 乔治 (Stoddard, George D.) 150.

- 使团 150.
- 斯托塞尔 (Stoessel, Walter) 629. 630.
- 司徒雷登 (Stuart, John Leighton) 138.
- 四国首脑会议 (1960, 巴黎) 270. 271 272.
- 四国外长会议
- 1946, 6月, 巴黎 90.
- 1947, 12月, 伦敦 92. 97.
- 松本蒸治 (Matsumoto Shigeharu) 146.
- 草案 146.
- 宋美龄 137.
- 宋振明 823.
- 宋子文 124.
- 苏发努冯亲王 (Souphanouvong) 449. 450. 613.
- 苏芬友好互助合作条约 105.
- 苏加诺—哈达政府 (Sukarno) 120.
- 苏伊士运河 261. 313. 314. 319. 329. 764. 765.
- 孙科 138.
- 孙立人 134. 137.
- 索尔斯伯里 (Salisbury, Harrison) 367.
- 索科洛夫斯基元帅 (Sokolovski, Vassili Danilovitch) 94. 99.
- 索拉兹 (Solarz, Stephen) 913.
- 索摩查 (Somoza, Debayle, Anastasio) 800. 954.
- 索南菲尔特 (Sonnenfelt) 748.
- 索南菲尔特主义 748.

T

- 塔夫特 (Taft, Robert) 55. 187.

台湾 132—138. 166. 167 224. 232. 289. 291. 299. 300. 301.
303. 304. 308. 432. 629. 632. 634. 638. 639. 753. 754.
817. 819. 829. 875. 911. 912. 913. 915. 920. 923. 924.
地位未定论 134. 135. 166.
沿海岛屿 168. 169. 293. 294. 296. 301. 302. 306. 307. 426.
433.
海峡危机 207. 211. 290. 293. 298. 311. 631. 813.
对台军售 916. 917. 918. 919. 922. 928.
泰勒, 马克斯韦尔(Taylor, Maxwell) 256. 353. 359. 524. 528.
535. 536. 537. 541. 549. 551. 554. 557. 558.
577. 578. 579.
泰勒调查团 523. 525. 526. 529. 530. 544.
檀香山会议 557 558. 559.
汤恩比 (Toynbee, Arnold Joseph) 7
汤姆森, 卢埃林 (Thompson, Llewelyn) 362. 364. 401. 644.
唐克 823.
特鲁希略, 拉弗尔 (Trujillo, Rafael) 441. 482.
特罗菲缅科, 坚里赫 (Trofimenko, Genrikh) 868.
特种部队 355. 359. 434. 520. 522. 530.
特种战争 520. 523. 530. 543. 584.
天然气管道问题 930. 931. 932.
铁托 (Tito, Josip Broz) 463.
停战谈判 (朝鲜) 166. 226. 227. 229. 233. 234.
停战协议 (朝鲜) 231. 234. 235.
图恩 (Toon, Malcolm) 790.
托尔, 约翰 (Tower, John) 332.
托里霍斯, 奥尔马 (Torrijos, Ormar) 805.
托克维尔 (Alexis de Tocqueville) 5.
团结工会 (波兰) 940. 941. 942. 943.

U

U-2 飞机 269. 270. 271 363. 392. 393. 399. 400. 401. 408.
542. 699.

W

瓦尔德海姆 (Waldheim, Kurt)
瓦尔特斯, 弗隆 (Walters, Vernon) 943.
瓦尼克, 查尔斯 (Vanik, Charles) 741. 743.
瓦文萨 (Walesa, Lech) 943.
外层空间条约 469.
万隆会议 (Bandung Conference) 298. 420.
万斯, 塞勒斯 (Vance, Cyrus Robert) 788. 800.
 越南 581.
 苏联 781. 783. 784. 790.
 中国 812. 814. 816. 819. 820. 821. 830.
 伊朗 834. 836. 837. 839. 840.
王炳南 297. 300. 301. 306. 433.
威尔逊 查尔斯 (Wilson, Charles) 319. 505.
威尔逊 伍德罗 (Wilson, Woodrow) 4. 55. 349.
威廉斯, 门南 (Williams, Mennen) 444.
威廉斯 塞缪尔 (Williams, Samuel) 515.
威斯特摩兰, 威廉 (Westmorland, William) 543. 549. 554. 556.
 557. 559. 562. 569. 577 578. 579. 580.
韦国清 279.

- 维也纳美苏首脑会晤(1961年) 364. 366. 367 411.
(1979年) 784.
- 魏德迈 (Wedemeyer, Albert C.)
中国 125. 126. 129.
朝鲜 203.
- 温伯格, 卡斯珀 (Weinberger, Caspar) 852.
苏联 859. 887.
欧洲 875. 931. 938.
中国 917.
日本 944. 945.
拉丁美洲 955.
- 沃恩克, 保罗 (Warnke, Paul)
- 沃尔夫, 卡尔 (Wolff, Karl) 34.
- 沃尔福威茨, 保罗 (Wolfowitz, Paul) 924. 947
- 沃尔特斯 (Walters, Vernon) 954.
- 吴丹 (U Thant) 377 398. 399. 447. 448.
- 吴国桢 134. 137.
- 5412 委员会 (中央情报局监督委员会) 331. 339.
- 吴庭儒 (Ngo Dinh Nhu) 532. 535. 536. 537. 538.
- 吴庭艳 (Ngo Dinh Diem) 502. 503. 504. 505. 506. 507 508.
509. 510. 511. 512. 513. 514. 515. 519. 524. 525. 526.
533. 534. 538. 539.
- 伍德科克, 雷纳德 (Woodcock, Leonard Fried) 814. 817. 820.
830.

X

西欧联盟 328.

- 西伯格 (Seaborg, Glenn) 373. 421. 422.
- 西方七国首脑会议 18. 865. 878. 898. 930. 946.
- 西哈努克 (Sihanouk, Norodom) 450. 613. 614.
- 西奈半岛 (Sinai) 489. 490. 494. 766. 807 809.
西奈协议 766. 807.
- 希恩, 尼尔 (Sheehan, Neil) 533.
- 希尔斯曼 (Hilsman, Roger) 432.
- 希克森, 约翰 (Hickerson, John D.) 36. 57 105. 106.
- 夏兰斯基, 安纳托利 (Scharansky, Anatoly)
- 夏兰斯基, 奈丹 (Sharansky, Natan) 790.
- 夏蒙 (Chamon, Camille) 324.
- 夏普, 格兰特 (Sharp, Grant) 549. 558.
- 限制战略核武器谈判 471. 476. 642. 643. 644. 647. 651. 652.
671. 724. 726. 728. 730. 736. 737. 740.
752. 772. 860. 869. 872.
- 第一阶段协议 (SALT I) 9. 641. 652. 653. 654. 658. 661.
669. 672. 705. 749. 782. 861. 872.
- 第二阶段 (SALT II) 655. 663. 723. 730. 735. 779. 781.
782. 783. 785. 786. 787. 813. 815. 842.
861. 872. 891.
- 谢尔比茨基, 弗拉迪米尔 (Sheherbitsky, Vladimir) 892.
- 谢皮洛夫 (Shepilo, Dmitril Trofimovich) 319.
- 谢瓦尔德纳泽, 爱德瓦德 (Shevardnadze, Eduard) 892. 895. 896.
910. 964.
- 匈牙利事件 940.
- 新东方政策 390. 463. 477. 597. 658.
- 新面貌 (安全) 政策 244—256. 358.
- 新兴国家力量 434.
- 综合部 201

新边疆思想 403. 437. 460.
休姆 (Home, Douglas) 377.
新思维 10. 899. 964.

Y

鸭绿江 213.
雅尔塔会议 (Yalta Conference) 3. 20. 22. 25—33. 118. 141.
197.
格局 5. 20.
秘密条款 10. 46. 47. 624.
协议 20. 24. 38. 124. 156. 169. 402.
公式 24.
雅鲁泽尔斯基 (Jaruzelski, Wojciech) 942.
亚历山德里, 乔治 (Alessandri, George)
亚历山德, 哈罗德 (Alexander, Harold)
亚洲反共联盟 120. 137.
亚佐夫, 迪米特里 (Yazov, Dmitri) 909.
杨文明 (Duong Van Minh) 534. 536. 539. 540.
叶公超 291. 295.
叶剑英 920.
一号通令 125. 197. 198.
伊恩思 (Antonio Dos Santos Ramalho Eanes) 746.
伊格尔伯格 (Eagleburger, Lawrence) 954.
伊朗革命 834.
伊朗门事件 877 938. 955. 960.
伊朗人质危机 830. 835. 836. 837. 838. 844.
伊苏条约 174. 175.

印巴战争 675—681
尤里卡计划 936. 937.
犹太复国主义 122. 176. 178. 184.
犹太建国协会 181.
有限战争 355.
俞国华 915.
与台湾关系法 825. 826. 827 828. 829. 830. 911. 913. 914.
915. 921. 924. 928.
裕仁(天皇)(Hirohito) 141.
原子能委员会 369.
援华法(1948年) 130. 131.
援外法(1948年) 130.
远东委员会(FEC) 142. 147. 156. 158.
远东国际法庭 144.
院外援华集团(China Lobby) 137.
约翰逊(Johnson, Louis) 115. 206.
约翰逊, 阿里克斯(Johnson, Alexis) 297. 299. 300. 524. 709.
约翰逊, 林登(Johnson, Lyndon B.) 458. 465. 472. 539. 579.
581.
主义 9. 479. 481. 487. 488.
欧洲 388. 478. 479.
越南 461. 462. 466. 483. 497. 498. 500. 523. 536. 538.
541. 545. 547. 550. 551. 552. 553. 555. 557. 558. 559.
560. 561. 573. 575. 578. 580. 581. 586. 588. 713.
多米尼加 461. 482. 483. 484. 485. 486. 487. 488.
苏联 465. 467. 468. 471. 474. 475. 489. 492. 494.
巴拿马 479. 480. 802.
以色列 489. 490. 491. 492. 494.
中国 405. 407. 408. 409. 410.

越南化 582. 610. 611. 614. 615. 619. 620. 717.
越南战争 461. 462. 475. 493. 485. 499. 549. 582. 600. 607
615. 712. 741. 760. 796. 797. 844. 877.

Z

扎哈罗夫, 格纳第 (Zakharov, Gennadi) 895.
战略防御计划(SDI) 856. 857. 880. 885. 886. 889. 890. 891.
892. 894. 896. 897 903. 904. 936. 937 947
战争权利法 602. 762.
赵紫阳 915. 917 926.
章文晋 918.
张劲夫 823.
张群 130.
争取进步联盟 438. 439. 440. 441. 482.
中导谈判 898. 899. 937
中导条约 900. 901. 906. 939.
中东战争
第一次 182. 183.
第二次 489.
第三次 (六天战争) 489. 490. 491. 495. 682.
第四次 (十月战争) 686. 689. 691. 692. 763. 807.
中美大使级会谈 297 299. 306. 312. 433.
中美合作所 126.
中美建交联合公报 640. 818. 819. 825. 826. 827. 914. 918.
中美友好通商航海条约 (1946) 128.
中欧裁军谈判 672. 674. 705. 751. 752.
由苏古好互助同盟条约 (1950) 125 129

中苏友好同盟条约 (1945) 124. 125.
中央情报局 (CIA) 49. 444. 720.
 中国 135. 136. 214. 420. 422. 629.
 朝鲜战争 214. 219. 220.
 U—2 事件 269. 270. 272. 273.
 刚果 331. 448.
 危地马拉 336.
 古巴 339. 340. 341. 380. 381.
 越南 510. 532. 535. 536. 541. 587. 617.
 老挝 602.
 智利 697.
 波兰 943.
 阿富汗 962.
中央条约组织 (CENTO) 246.
中曾根 (Nakasone, Yasuhiro) 879. 946.
周恩来 169. 212. 233. 295. 298. 299. 300. 304. 305. 306.
 307. 308. 312. 425. 632. 634. 636.
猪湾 (Bay of Pigs) 341. 358. 364. 379. 382. 383. 385. 390.
 401. 433. 453. 521. 522. 799.
租借法 (Lend—Lease Act) 40. 83. 125. 127. 668.
最惠国待遇 740. 741. 743. 744. 780.
佐藤荣作 (Sato, Eisaku) 708. 709. 711.