

卡特政府的对华政策与中美关系正常化

赵学功

(南开大学 世界近现代史研究中心, 天津市 300071)

摘要:1977年卡特就任美国总统后,曾表示要继续推进对华关系,完成两国关系正常化进程,但同时又把对苏关系置于中美关系之上;在台湾问题上也是瞻前顾后,使得中美关系在他执政的第一年内没有取得任何重大进展。随着美苏缓和的受挫,美国政府决心加快对华关系正常化进程。经过双方的共同努力,中美两国终于就关系正常化达成了协议,从而结束了两国关系长期的不正常状态。

关键词:卡特政府;中美关系;正常化

中图分类号:K712 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2007)06-0192-07

1972年2月尼克松访华开始了中美关系正常化的进程,但由于受到美国国内政治和各种国际因素的制约,使得这一进程步履艰难,双方关系甚至处于倒退的边缘。1977年卡特总统上台后,将外交重点放在美苏缓和方面,中美关系正常化并不是优先考虑的事情。随着苏联在全球范围内同美国展开激烈争夺,美国决策者才最终决定加快推进中美关系正常化进程。本文依据美国新近公开的外交档案,并结合国内外的相关研究成果,就中美建交前卡特政府的对华政策决策过程及特点作初步探讨。

1976年美国大选揭晓后,卡特和即将被任命为国务卿的赛勒斯·万斯在商讨未来的美国外交政策时,有关对华政策的基调已经基本确立。他们认为,同中国关系正常化应是美国的“主要目标之一”。在另一方面,他们又表示,美国在着手这方面的工作时要“小心谨慎”,美国在同中国领导人进行面对面会晤的同时,“也必须制定出维护台湾人民的安全和福利的计划”。为此,他们邀请前国务卿基辛格介绍有关中国的情况和美国对华政策的见解。另外,在卡特的指示下,万斯于1976年12月召集了一个中国问题专家小组来研究中美关系正常化问题。万斯指示该小组,政府需要的是

“关于关系正常化和政治、法律以及战略问题的专题分析”。他还表示,万一在关系正常化问题上“不能取得进展”,就制定一项“退却战略”,以便使两国关系“保持现状”^{[1]76}。卡特虽然决心推进对华关系,实现与中国关系正常化,但在台湾问题上仍然瞻前顾后。

卡特及其国家安全事务助理布热津斯基等人认真研究了尼克松、福特和基辛格等同中国领导人的会谈记录。国家安全委员会的中国问题专家奥克森伯格还将这些记录进行了整理,分析了中美关系缓和的动因、进展以及存在的主要问题,并详细列出了尼克松和基辛格向中国领导人所做出的五点承诺,即美国承认中国方面关于只有一个中国、台湾是中国一部分的立场;美国不支持台湾独立运动;在美国从台湾撤离时不让日本或其他第三国取而代之;美国支持任何和平解决问题的办法;美国将积极谋求与中国关系全面正常化^[2]。

1977年2月8日,卡特在白宫会见中国驻美联络处主任黄镇时表示:美国对华政策将以上海公报为指导,美国政策的目标是关系正常化^[3]。在随后的一次讲话中,卡特再次强调,同中国的关系是美国全球政策中的一个中心因素,认为中国是保持全球和平的一支关键力量,希望能找出一种能够弥合两国之间的仍然存在的某些分歧的方案^{[4]26}。

* 收稿日期:2007-04-20

作者简介:赵学功(1966-),男,河北枣强人,南开大学世界近现代史研究中心,教授,历史学博士,主要研究美国史、国际关系史。

基金项目:教育部人文社科重点研究基地重大项目“美国对外关系史研究”(05JJD770118),项目负责人:赵学功。

卡特任命美国联合汽车工人工会主席伍德科克为美国驻北京联络处主任,并告诉他,自己最优先考虑的是改善与中国的关系。

但是,事实证明,在卡特执政初期,他并没有把中美关系正常化作为一个迫切的外交问题来看待,而是继续采取拖延战术。根据布热津斯基的说法,在卡特就职典礼以前举行的国家安全委员会非正式会议上讨论并明确新政府的“优先项目”时,“中国这一主题并未出现”。实际上,卡特政府讨论有关对华政策的第一次国家安全委员会会议一直被拖延到7月底才举行^[5]。美国的对华政策仍然受到苏联和台湾因素的严重牵制。

自尼克松上台以来,美国的决策者试图同中国和苏联都发展良好的关系,认为“让这两个共产党国家竞相与我们搞好关系”,对美国是有利的。他们公开宣称对中苏推行“不偏不倚”的政策,试图通过改善同中国的关系来迫使苏联采取符合美国战略利益的对外政策。在美中苏三角关系中,中美关系实际上从属于美苏关系。卡特上台伊始,继续热衷于对苏关系的缓和,特别是谋求与苏联达成第二阶段限制战略武器条约,认为“缓和意味着向和平推进”。万斯主张,对于中国和苏联,美国要奉行“一碗水端平”的政策,因为“就经济发展和军事实力而言,中国并不是一个战略大国。我相信,我们或我们的盟国可能提供的任何援助都是有限的,不会对中国的整个军事能力起多大作用”。他警告说,“玩中国牌可能会给美国的其他亚洲朋友造成不必要的担忧”。他也赞成中美关系正常化,认为这是美国的最终目标,符合美国的利益,但强调对于进行的步调和可能采取的方式需要做进一步慎重研究,并必须考虑台湾的安全问题。在万斯看来,美国战略的核心是继续与苏联进行限制战略武器谈判,并谋求成功地达成协议;美苏关系的稳定将有助于创造一个有利于实现美国其他外交政策目标的国际环境。他特别担心,同中国关系的正常化会影响甚至损害美苏之间的缓和^{[1]78}。

布热津斯基和国防部长布朗对万斯的观点表示反对,认为对中苏奉行机械的一碗水端平政策,实际上就意味着偏袒苏联。他们指出,由于中国比苏联弱得多,“对我们不构成眼前的军事威胁”,而且由于“它在世界各地对我们是有帮助的”,因此更多地考虑中国是必要的。他们主张加快发展同中国的关系,尽快实现关系正常化。对他们来说,中美关系不仅仅是双边的,而且是美国全球战略中的重要组成部分^{[6]123}。4月底,布热津斯基主持

拟订了一份卡特政府对外政策报告,在继续要求对苏奉行强硬政策的同时,强调美国应尽快完成同中国的关系正常化,并认为这种关系“是我们保证全球稳定和安全的因素”。报告建议,“在1977年我们要积极与中国进行谈判,到1979年建立完全正常的外交关系。在1978年帮助中国获得一些非关键性的、防御性的西方技术;在1979年,邀请中国的一位政治领袖访美,签署贸易和文化协议,铺设一个长期合作关系的基石”^{[7]65-66}。

布热津斯基的建议得到了卡特的赞同,却遭到了万斯的强烈反对。万斯认为美国向中国阐述上述立场的时机尚不成熟。他向卡特进言,“就正常化本身而言,我认为在与北京建立外交关系问题上我们不当于勉强”,“我们也不应当把自己置于人为的期限之内”。他坚持认为,美国应设法在苏联和中国之间“保持这种脆弱的平衡”,而不应当厚此薄彼。他强调,在中美关系正常化方面,美国应当谨慎行事,并让中国人懂得,“我们并未把我们同他们的关系看作是单方面(即针对苏联),而是从关键的双边和国际问题的角度去考虑的”^{[1]76}。由于美国政府高层意见不一,中美关系正常化并没有提上日程。

6月初,在布热津斯基的推动下,奥克森伯格、负责东亚事务的助理国务卿霍尔布鲁克领导一个部际小组完成了一份题为“总统备忘录24号”的对华政策报告。该报告认为,如果中美关系正常化迟迟不能完成,美中之间的文化、经济关系都将停顿或倒退,中国也将会对美国政府关于正常化的承诺持怀疑态度。报告强调,如果华盛顿不能将中美关系推进一步,中苏关系则有可能改善;而完成中美关系正常化,对美苏关系的改善也可能起进一步的推动作用。报告的基本结论就是,卡特政府应该按照其前任的承诺谋求同中国关系的正常化^{[8]181-182}。但是,该备忘录并没有确定一个实现正常化的时间表,也没有就此提出具体的行动计划。

围绕“总统备忘录24号”和计划中的万斯访华,美国政府内部展开了激烈争论。国防部、国家安全委员会以及中央情报局都赞同与中国进一步改善关系,以加强美国在全球范围内同苏联抗争。布热津斯基和布朗向卡特建议,在中美关系正常化之前就应考虑采取一些“军事措施”,加强双边安全关系,例如交换武官,允许中国获得美国和西欧的军、民两用技术和装备,以及默许盟国向中国出售军事装备和寻找其他安全合作的形式等。他们认为,这些措施能够促使莫斯科在同美国打交道时更

加小心翼翼,惟恐把美国推入与中国进行实质性的防务合作之中。6月底,在万斯主持的讨论“总统备忘录 24 号”的会议上,布热津斯基极力主张在万斯访华期间实现对华关系正常化,同时采取相应措施把美台关系降格,并采取行动向中国政府表明,“美国非常严肃地对待中美两国的政治和战略关系”。7、8月间,他接连上书卡特,阐明中美关系的国际背景及美国应采取的政策,不断强调对华关系的重要性,并建议立即试探布朗访华的可能性,以便一旦万斯访华不能在外交领域取得显著进展,两国尚可保持在战略领域的对话^{[7]232-233}。

国务院则对中美关系的改善可能对美苏关系的发展所产生的负面影响表示担心。万斯认为,第 24 号备忘录建议的政策“可能走得太远,会带来真正的风险”。他特别反对与中国建立安全关系,认为对苏联来说,“没有比发展美中安全关系更充满敌意的了”,那样会给美苏关系、美国与日本以及其他亚洲盟国的关系带来相当大的风险,苏联有可能会重新全面评估与美国的关系,从而改变对美政策。他还强调,“我不认为美国需要这么急迫地与中国建立外交关系,而这件事将要损害台湾人民的利益和安全。我们也不应该简单地接受北京的三个条件,更不应将自己限定在认为的期限内”^{[1]77}。

卡特本人的态度明显地摇摆不定。虽然他对布热津斯基的许多建议表示赞同,却对国会的反应忧心忡忡,指示“要小心避免与国内支持我们的力量对立起来”。到了 7 月底,卡特的立场又发生了变化,表示愿意推进对华关系,完成关系正常化,并准备为此承担政治责任。前提条件是:正常化不妨碍美国向台湾继续出售武器;美国与台湾的非官方关系将不受损害;在实现关系正常化时美国可以单方面发表声明,表示美国对和平解决台湾问题的关切。他甚至让万斯准备了一份公报草案,一旦中国接受即可发表^{[8]182}。然而,正当万斯要离开华盛顿前往中国时,美国国会内极右参议员戈德华特发表讲话,声称如果卡特总统断绝与台湾的防御条约关系,他将冒“遭到弹劾”的风险^{[9]242-243}。卡特、万斯本来就对中美关系正常化缺乏热情,面对国会内的反对派,又开始退缩了。

二

为寻求解决久而不决的中美关系正常化问题,1977 年 8 月 22 日,万斯抵达北京进行“试探性”访问。他向中方表示:卡特总统把对华政策看作是美

美关系正常化。他提出中美关系正常化后必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而不受影响,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,希望中国政府不否定这一声明,也不要发表任何有关以武力解决台湾问题的声明。万斯说,如果中国接受这些条件,美国将承认中华人民共和国是中国惟一合法政府,美台“外交关系”和《共同防御条约》均将消失,美国将从台湾撤出全部军事人员和军事设施。很显然,万斯的方案表明,美国并不准备实现与中国关系的正常化。事实上,就万斯本人而言,在确信美中关系正常化不会影响美苏战略武器谈判之前,他宁愿采取一种尽量拖的消极谈判态度^{[10]106}。

8 月 24 日,邓小平副总理在会见万斯时断然否决了美国的方案,明确指出:我们两国之间存在着一个重要问题,就是台湾问题。国务卿先生提出的关于中美关系正常化的方案,比我们签订上海公报后的探讨不是前进了,而是后退了。他强调,如果要解决,干脆就是三条:废约、撤军、断交;为了照顾现实,中方可以允许保持美台间非官方的民间往来;至于解放台湾,那是中国内政,中国人有能力解决这个问题。同时他也表示,中国准备在按三个条件实现中美建交以后,在没有美国参与的情况下,力求通过和平方式解决,但不排除通过军事、武力解决^{[11]188}。

由于美国政府在台湾问题上不愿采取果断行动,万斯访华没有达成任何协议。但是,不知是出于何种原因,美国方面却做了不切实际的宣传。有报道说,白宫认为万斯发现了中国在关系正常化的条件方面表现出了“灵活性”,并认为万斯的访问取得了进展。卡特也称赞万斯访华“十分成功”,向着实现关系正常化迈出了“重要的一步”。美国政府的乐观态度表明华盛顿误解了中国对万斯方案的反应,这显然是中方所不能接受的。此后一个阶段,中国方面一再重申自己在台湾问题上的立场。9 月 6 日,邓小平会见美联社访华团,坚决否认万斯访华使中美关系取得进展的说法,并明确指出,实际上美国在关系正常化方面退步了。27 日,邓小平会见美国前驻华联络处主任乔治·布什,对美国的外交政策提出批评,认为美国“在政治上总想利用谈判来缓和局势”,这不会有什么大的效果。关于台湾问题,他强调说,“对解决台湾问题的条件,我们没有任何松动的余地,在这样的问题上不

能有别的考虑”^{[12]158}。1978年1月,邓小平在会见美国国会议员团时,更是明确指出:解决台湾问题就是两手,两种方式都不能排除。力争用右手争取和平方式,用右手大概要力量大一些,实在不行,还得用左手,即军事手段。我们在这方面不可能有什么灵活性。要说灵活性,就是我们可以等^{[11]255}。

在美国方面,万斯访华后中美关系正常化计划被搁置在一边。卡特声称,“我们并不感到同人民共和国的关系正常化有任何紧迫性,虽然这是我们要达到的目标之一”。他说,如果美国政府决定承认中华人民共和国,那么这项决定“毫无疑问将是遥远的将来的事情”。卡特认为他“有时间”^{[13]159}。在其执政第一年,由于美国政府将外交重点放在美苏缓和方面,中美关系没有取得任何重大进展。不仅如此,美国还减少了对中国的高技术转让。万斯访华后的一段时间,中美关系实际陷入了停滞状态^{[14]447}。显然,对华关系正常化并不是美国政府的当务之急。伍德科克为了得到国务院的进一步指示,在华盛顿足足等了近两个月。一些舆论甚至预言,在卡特第一个任期之内,中美关系不可能实现正常化^{[15]75}。

在美国对苏奉行缓和政策之时,苏联却借机大力发展军事力量,加紧推行进攻性的全球战略,在亚洲、非洲、中东地区同美国展开激烈争夺,使美国在这些地区的利益受到严重威胁。在第二阶段限制战略武器谈判方面,美国也没有取得预想的成果。此外,由于美国大力推行人权外交,支持苏联国内的“持不同政见者”,也引起苏联的强烈不满。在美国国内,不少人对缓和政策也开始产生怀疑。卡特政府一方面不断地严厉抨击苏联的所作所为,同时开始认真考虑借助中国的力量,以对付日益增大的苏联扩张的威胁。美苏缓和的受挫使中美关系正常化问题再次提到重要议事日程。1978年3月8日,卡特向中国方面发出了改变政策的一个明确信号,表示“保证致力于在上海公报的基础上使我们同中华人民共和国的关系正常化”,并称“我把我们两国的关系看作是我国全球政策的一个中心因素”。4月11日,他又在美国报纸主编协会的一次会议上宣布:美国承认一个中国的概念,希望同中国建立正式的外交关系,认为这符合美国的最大利益。在回答记者提问时还表示,希望在数月之后,“我们将完全实现上海公报中所表达的那些愿望”^{[16]376}。

卡特采取的一个重大举措就是不顾万斯等人的反对,决定派布热津斯基访华,以推动中美关系

正常化进程。这是在向莫斯科和北京发出的信号,表明“美国的战略三角政策起了重大变化”^{[17]85}。在美国决策者看来,中美之间建立真正的合作关系会“大大增加远东地区的稳定,更广泛地说,它有利于美国在全球范围内同苏联的竞争”。它不仅会加强与苏联谈判的立场,而且还有一个“很有意思的潜在的好处”,那就是可以“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”,因为中国在某些发展中国家的具有良好的信誉,同中国的合作可以成为“加深美国同这些国家之间相互了解的一个途径”^{[18]181}。

早在1977年11月,中国方面曾两次向布热津斯基发出了访华邀请,但卡特对是否应当让他访华一直未置可否,主要是万斯极力反对,担心以对苏强硬态度著称的布热津斯基访华会给人造成中美加强战略关系的印象,从而给美苏第二阶段限制战略武器会谈带来负面影响。在万斯看来,布热津斯基很可能会离开政府的既定政策,而按照自己的理解去执行政策,不顾损害美苏缓和的危险,加速推进中美关系正常化。万斯还担心,布热津斯基的访华会大大提高他在对华政策问题上的发言权,削弱国务院的影响力。因而,他赞成派副总统蒙代尔访问中国。一直拖到3月中旬,卡特才决定还是派布热津斯基访华。

为使访问取得成效,布热津斯基进行了认真的准备,不断召集相关部门的高级官员协商政策。他还敦促卡特放宽向中国的技术转让,并决定在随行人员中增加一名助理国防部长,以向中国方面通报战略形势。奥克森伯格为他拟订了详细的行动计划,旨在确保1978年完成与中国关系的正常化^[19]。5月16日,卡特、布热津斯基、万斯等开会讨论对华政策问题,决定如果中国方面态度积极,今年就开始关系正常化,并在11月中期选举后采取行动,并一致认为改善同中国的关系将有助于美国与苏联进行限制战略武器谈判。次日,卡特发出指示,授权布热津斯基向中国方面表明:“我们把美中关系看作美国全球政策的一个中心方面。美中两国具有某些共同利益,双方有着并行不悖的长期的战略利害关系。其中最重要的是双方都反对任何国家谋求全球或地区霸权。所以你此行不是战术性的,而是要表明我们对与中国建立合作关系具有战略方面的兴趣,而且这种兴趣具有根本的和持久的性质。”关于关系正常化问题,卡特要布热津斯基告诉中方,美国已经下定决心,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。在另一方面,卡特又坚持,中国必须同意美国的两项基本条件,“一是我们将公开地声明我们相信台湾问题将得到和平解决,请对方不要加以反驳;二是我们应能继续向台湾出售武器”^{[7]241}。

万斯阻止布热津斯基访华不成,又向卡特建议,在布热津斯基出访中国之前应邀请苏联外长葛罗米柯访美,以平衡美苏关系。布热津斯基对此表示强烈反对,促使卡特拒绝了万斯的建议。

5月20日,布热津斯基一行来到中国,同中国领导人就两国关系正常化问题进行深入磋商。布热津斯基表示,美国和中国具有某些共同的根本战略利益,以及相似的长期战略目标。他认为中美两国“从前是盟友”,应该再度合作以对付共同的威胁,即苏联的扩张。他将苏联的总战略归纳为:“企图占有战略优势,在西欧获得政治上的统治地位,在中东地区挑起动乱,在南亚地区制造不稳定,在印度洋地区进行渗透,包围中国”。关于中美关系,布热津斯基表示,美国政府决心同中国实现关系正常化,愿意接受中国提出的建交三原则,但希望(而非作为条件)在美方做出期待台湾问题得到和平解决的表示时,不会明显地遭到中国的反驳,这样美国国内的困难将更容易解决。他宣布,美国政府已授权其驻华联络处主任伍德科克同中方就实现两国关系正常化问题进行具体谈判。他表示,美国愿意放宽巴黎统筹委员会的限制,以利于向中国转让先进技术,允诺准备向中国提供包括红外扫描设备在内的先进技术,并帮助中国从西欧国家购买武器^[20]。同时,他还向中方提出了许多推进两国关系发展的具体建议,包括两国进行内阁级的互访;互派贸易和军事代表团;在阿富汗、巴基斯坦和东南亚地区问题上密切合作,共同遏制苏联的扩张等等。

布热津斯基的访华取得了圆满成功,大大推进了两国关系正常化的进程。万斯向卡特建议,鉴于中美关系要牵涉到台湾问题和美国国会,应该首先确定何时宣布与中国建交在政治上是最为适宜的。在他看来,最佳时机是在12月中旬^[21]。6月20日,卡特、万斯、布热津斯基等召开会议,商讨对华关系正常化问题。为了保密,会议纪要由布热津斯基手写,甚至没有让打字员打出。主要内容包括:(1)中国方面很希望改善关系,在布热津斯基访华之前,中国人已经做了美方所想要的一切;(2)争取12月15日建交,但只限于让很少的人知道,对外只表示美国愿意改善关系和实现关系正常化;(3)在国会里先解决美中关系,然后才解决批准限制战

略武器协定;(4)由伍德科克主持谈判,并建议每10天谈一次^{[7]258-259}。

三

1978年7月初,中美建交谈判正式开始。伍德科克建议讨论的议题有四项:(1)关系正常化后美国在台湾存在的形式和性质;(2)宣布关系正常化时将发表的文告;(3)关系正常化后美国同台湾的贸易关系;(4)建交公报以及关系正常化的方式。7月14日,中方做出答复,建议美国首先阐述其立场。华盛顿认为中方是想了解美国的“底牌”,于是指示伍德科克每次只谈一个问题,就一个问题达成谅解后,再谈下一个问题,以免陷入僵局。美方的策略是先摸清中方是否拒绝,然后才亮出自己的底牌。美方准备接受中国提出的建交三项基本条件,但同时也想让中方接受美国的三个条件:“(1)宣布关系正常化时,我们准备单方面发表关于台湾的未来应和平解决的声明,请中国方面不要加以反驳;(2)我们将在非官方的基础上同台湾保持经济、文化等一系列关系;(3)我们应能向台湾继续出售武器。”^{[7]260}

中美建交谈判开始后,两国继续保持着密切接触。卡特总统的科学顾问和科技政策办公室主任普雷斯、能源部长詹姆斯·施莱辛格、农业部长波格兰等先后成功访华,不仅取得了实际成果,双方同意在能源、原子能技术、空间技术、医药、农业等领域加强合作,而且对正在进行的建交谈判起到了很好的促进作用。普雷斯曾是美中学术交流委员会的负责人,认为中美两国广泛的官方交流是符合美国的国家利益的。为此,在1978年初,他就建立了一个部际特别小组,研究如何开展与中国在科学技术领域的交流活动。布热津斯基在华盛顿与中国驻美联络处主任柴泽民、副主任韩叙等频繁会晤,通报情况,交换看法。

美国高层也在密切关注谈判进程。9月19日,卡特会见柴泽民,在谈到中美关系正常化问题时表示“现在已接近完成”谈论时刻,美国“愿意履行”中方提出的断交、撤军、废约三点;如美在关系正常化后继续向台湾“有限度地出售经过十分小心选择的防御性武器”和美在正常化时发表“期望通过和平方式解决台湾问题”的声明这两个问题上“满意地解决,实现中美关系正常化就不会有其他障碍”^{[16]377}。

在中美建交谈判进入关键时刻,越南又成为干扰中美关系发展的一个敏感因素。由于越南主动

向美方表示愿意改善同美国的关系,并放弃了对美国的战争赔偿要求作为先决条件,使得万斯决定将美越关系正常化提上日程,并就正常化的具体问题开始进行谈判。卡特本人犹豫不决,考虑同时承认中国和越南。布热津斯基对此强烈反对,认为越南是苏联在亚洲的代理人,中美建交谈判正处在十分关键的阶段,中越关系也在不断恶化,这时提出美越关系正常化问题显然不合时宜,“这会损害我们与中国人的努力”,建议在实现中美关系正常化之后再考虑承认越南问题^[22]。中国外交部长黄华也提醒万斯,苏联正试图在越南建立军事基地,美国对美越关系正常化问题应该慎重考虑^{[23]90}。10月11日,卡特在与布热津斯基、伍德科克等人磋商时做出两项重要决策:推迟与越南关系的正常化;正式向中国提交一份关于中美关系正常化的公报草案,以表示美国方面确有诚意,准备迅速解决这一问题。卡特把中美建交日期由布热津斯基提议的1979年1月15日提前到1月1日。

10月30日,布热津斯基约见柴泽民,表示卡特总统希望加速中美关系正常化的谈判进程,如中美关系发生“决定性和建设性发展”,今年12月和明年1月将是“一个特殊的时机”,希望双方不要错过这个机会,否则,美苏核条约或其他问题就会先列入议程,中美关系问题将会被推迟到1979年秋后,时机不当,会出现困难。柴泽民迅速把这个意见告诉国内,认为“报告可能使国内感觉到了这个问题解决的迫切性”^{[24]234}。在11月2日举行的第五次会谈时,美方提出了联合公报草案。

中国领导人在仔细分析了中美会谈的进展后,决心加快实现中美关系正常化的步伐。11月2日,邓小平在中共中央政治局会议上表示:“看了布热津斯基同柴泽民的谈话和外交部报来的同伍德科克第五次会谈的请示,看来美方想加快正常化,我们也要抓住这个时机,当然不一定赶在美苏限制战略武器第二阶段协议之前。同美国关系正常化要加快,从经济意义上讲也要加快。原则当然不放弃。可以按美方提的问题谈。谈的时候不要把门关死。”他强调,要争取早日正常化,这样比较有利。27日,邓小平又召集有关人员开会,指出“最重要的是不要错过时机”,并对几个具体问题的处理作了指示^{[16]378}。12月4日,中美双方举行第六次会谈,中方明确提出了自己的方案。

就在中美会谈进入最后时刻,双方在关系正常化后美国售台武器问题上又出现了分歧。事实表明,双方在这一最为敏感的问题上存在着误解。中方认为,美国已同意终止对台军售,而美方的理解

恰恰相反,美国答应的只是在1979年内不与台湾进行新的军事交易。14日,布热津斯基告诉柴泽民,美国并没有同意停止对台军售,只是承诺在1979年这一年中不再向台湾出售新的武器,此后,美国将恢复向台湾出售有限的防御性武器。这使柴泽民深感愕然。布热津斯基意识到了问题的严重性,原来双方并没有就此达成一致。他立即致电伍德科克,询问中方是否了解,从1980年起,美国将恢复对台湾出售武器。伍德科克和他的副手芮效俭报告说,他们阅读了所有的谈判记录,关于这一点曾“含蓄”地提到。卡特指示布热津斯基,除非中方了解,他可以向国会保证,在正常化后美国对台湾的安全援助仍将继续,中美关系正常化是不可能的^{[9]267-268}。

布热津斯基随即电告伍德科克,要他紧急求见邓小平,向中方说明,在正常化后美国要保留向台湾出售防御性武器的权利。12月15日,伍德科克奉命要求中方明确答复,美方能否在记者问到时表示1979年后可向台湾出售有选择的武器。对此,邓小平表示:如卡特总统对外说向台湾出售武器,我方不同意。如卡特谈话涉及此事,中方也要立即表态。现在要避免不谈,“以后我们双方再来讨论”。他强调,中美建交后,希望美国慎重处理同台湾的关系,不要影响中国争取最合理的方法和平解决台湾问题;如果美国继续向台湾出售武器,从长远讲,将会对中国以和平的方式解决台湾回归祖国的问题设置障碍;在实现中国和平统一方面,美国可以尽相当的力量,至少不要起相反的作用^{[16]380}。伍德科克认为,可以先建交,因为关系正常化后许多问题也许会变得更好处理。邓小平最后决定,先与美国建交,保留继续讨论美国对台军售问题的权利。美国对台军售问题被暂时搁置起来。12月16日,中美两国同时发表了中美建交公报,正式宣布自1979年1月1日起互相承认并建立外交关系。由此结束了两国关系长期的不正常状态,使两国关系进入了一个新的发展时期,为双方在政治、经济、文化、科学技术、军事等各个领域的合作与交流开辟了广阔的前景。

通过研究这一时期美国政府的对华决策过程,可以初步得出以下几点结论:其一,美国对华关系明显地受到美苏关系的影响和掣肘,特别是卡特执政的第一年,对华关系实际上从属于对苏关系,在推进中美关系正常化方面举棋不定。其二,台湾问题是中美关系正常化的最大障碍,也是中美建交谈判中双方争论得最为激烈的问题。事实上,中美关系正常化的实现在一定程度上正是双方在这一问

题上相互妥协的结果。其三,鉴于对华关系的敏感性,美国政府采取了极为严格的保密措施。由于担心受到国内亲台势力的影响,美国政府对中美之间的谈判完全是保密的,有些内容只有卡特本人、布热津斯基、万斯等少数几个人知道^{[23]89-90}。其四,这一过程反映了美国官僚体制运作的复杂性。卡特原为佐治亚州州长,对国际事务并不熟悉,在外交方面主要依赖万斯和布热津斯基,而后两者在美中关系、美苏关系等问题上存在着明显分歧。起初,国务院在对华政策制订方面具有较大的发言权;随着布热津斯基的成功访华,外交决策权又掌握在国家安全委员会手中。在最终的决策过程中,国家安全委员会官员起了决定性作用,而国务院官员则被排除在外。布热津斯基在北京与邓小平进行实质性会谈时,随行的国务院官员甚至没有被列入参加会谈的名单;伍德科克与白宫的来往电报都是通过国家安全委员会而不是国务院,这反映了在对华关系问题上,美国政府内部各官僚机构之间存在着一些矛盾和分歧^{[25]91-92}。同时,由于国务院和国家安全委员会竞相控制对华决策,使得卡特本人不得不在中间充当调和者的角色,其对华政策也因此呈现出较为明显的波动性和不连续性。

参考文献:

- [1] Cyrus Vance. *Hard Choice: Critical Years in America's Foreign Policy*[M]. New York: Simon & Schuster, 1983.
- [2] Memo for Brzezinski by Michel Oksenberg, *Sino-American Relation, 1969-1976, and Their Implications*[G]. February 4, 1977, Declassified Documents Reference System(DDRS).
- [3] Memo of Conversation[G]. Feb 8, 1978, DDRS.
- [4] Tan Qingshan. *The Making of US China Policy*[M]. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- [5] Memo, NSC Meeting on China Policy[G]. July 22, 1977, DDRS.
- [6] S. Mahmud Ali. *US-China Cold War Collaboration, 1971-1989*[M]. London and New York: Routledge, 2005.
- [7] 兹比格涅夫·布热津斯基. *实力与原则*[M]. 邱应觉等译. 北京:世界知识出版社,1985.

- [8] Michel Oksenberg, *A Decade of Sino-American Relations*[J]. *Foreign Affairs*, Fall 1982.
- [9] Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China*[M]. New York: A Century Foundation Book, 1999.
- [10] Robert Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969-1989*[M]. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- [11] 中共中央文献研究室编. *邓小平年谱(1975-1997)*[Z]. 北京:中央文献出版社,2004.
- [12] 外交部档案馆. *伟人的足迹:邓小平外交活动大事记*[Z]. 北京:世界知识出版社,1998.
- [13] Robert Ross ed., *China, the United States, and the Soviet Union: Tripolarity and Policy Making in the Cold War*[G]. Armonk and London: M. E. Sharpe, 1993.
- [14] Steven Levine, *China Policy during Carter's Year One*[J]. *Asian Survey*, May 1978.
- [15] Harry Harding, *A Fragile Relationship*[M]. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1992.
- [16] 王泰平. *中华人民共和国外交史:第3卷*[M]. 北京:世界知识出版社,1999.
- [17] 时事出版社选编. *中美苏战略三角*[G]. 北京:时事出版社,1988.
- [18] 吉米·卡特. *保持信心*[M]. 袁克安等译. 北京:世界知识出版社,1983.
- [19] Michel Oksenberg and Michael Armacost to Brzezinski, *Strategy for Trying to Normalize Relations with the PRC in 1978*[G]. March 24, 1978, DDRS.
- [20] Memorandum of Conversation[G]. May 25, 1978, DDRS.
- [21] Memo for Carter by Vance, *Next Moves on China*[G]. June 13, 1978, DDRS.
- [22] Memo for Carter by Brzezinski, *NSC Weekly Report # 75*, October 13, 1978, DDRS.
- [23] James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China*[M]. New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- [24] 富力. *邓小平与美国*[M]. 北京:中共党史出版社,2004.
- [25] Jean Garrison, *Explaining Change in the Carter Administration's China Policy*[J]. *Asian Affairs*, Vol. 29, No. 2, Summer 2002.

责任编辑 张颖超

Carter Administration's China Policy and Normalization of US-China Relations

ZHAO Xue-gong

(Research Center of Modern World History, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: After Jimmy Carter became the President of the United States, he wanted to improve relations with China and completed the process of normalization with China. On the other hand, the Carter administration put US-Soviet relations in the first place, and also hesitated to solve the Taiwan issue. Therefore, China-US relation made no progress in the first year of Carter's presidency. With the collapse of détente between the United States and the Soviet Union, the Carter administration made up its mind to move ahead on US-China normalization process, and finally China and the United States reached agreement on normalization of two countries through mutual efforts.

Key words: the Carter administration; China-US relations; normalization