

美国“贸易自由化”政策与中国“改革开放” (1969 ~ 1975)

戴超武

(华东师范大学 冷战国际史研究中心,上海 200241)

[关键词] 缓和;巴黎统筹委员会;贸易自由化政策;中美和解;中国的“改革开放”

[摘要] 作为“缓和战略”的主要组成部分和实施这一战略的重要手段,尼克松政府对东西方贸易政策做出了战略调整。在“贸易自由化”政策的指导下,尼克松政府不仅全面推进和发展同苏联、东欧国家以及同中国的贸易,而且从一般商品物资的“自由化”进一步扩展到战略性的技术贸易领域,放宽和取消了对巴统战略性敏感技术所实施的严格出口管制的政策。美国对中国的“贸易自由化”政策是尼克松时期美中和解的具体表现。在美国取消对中国贸易管制、取消巴统对中国的战略禁运以及取消“中国差别”的背景下,中国开始从美国和西方其他国家大量引进先进的技术设备。这些先进设备的引进、建设和投产所产生的社会、政治和经济上的影响,为中国的“改革开放”奠定了政策、技术和物资的基础,打开了中国重新融入国际体系的大门。

[中图分类号] K712 = 534 [文献标识码] A [文章编号] 0583-0214(2010)02-0083-22

US Trade Liberalization Policy and China's "Reform and Opening" (1969 ~ 1975)

DAI Chao-wu

(Center for Cold War International History Studies, East China Normal University, Shanghai 200241, China)

Keywords: D éente; Coordinating Committee of the Paris Consultative Groups; trade liberalization policy; Sino-American rapprochement; China's "Reform and Opening"

Abstract: Relaxation in the East-West trade control and approval of exporting the advanced technology to Communist countries were the important parts of Nixon-Kissinger's Grand Designs and absolutely served their D éente strategy. With regard of COCOM system, the Nixon administration relaxed restrictions on its ally's exports of sensitive technology and equipments to Soviet-East European countries and to China on the one hand, began to use the exception clause to export embargo goods and repealed the China Differential, on the other. The trade liberalization policy toward China exerted a great influence on the historical process of Deng Xiaoping's "Reform and Opening" and China's reintegration into the international system.

尼克松以及尼克松时期的美国外交,是冷战国际史和美国外交史研究高度关注的领域,重点多集中在对尼克松—基辛格的战略思想与“缓和”(d éente)的研究。同时,作为尼克松“缓和”战略最为重要的“里程碑”之一的美中和解,特别

Foreign Policy), 纽约:牛津大学出版社 2004 年版;理查德·里夫斯:《尼克松总统:白宫里的孤独者》(Richard Reeves, *President Nixon: Alone in the White House*), 纽约:西蒙和舒斯特出版社 2001 年版;汤姆·维歇尔:《我们中的一员:尼克松与美国梦》(Tom Wicher, *One of Us: Richard Nixon and the American Dream*), 纽约:兰登出版社 2001 年版;威廉·邦迪:《缠绕的网络:尼克松总统任内外交政策的制定》(William Bundy, *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*), 纽约:希尔与王出版社 1998 年版;罗杰·莫里斯:《理查德·尼克松:一位美国政治家的崛起》(Roger Morris, *Richard Milhous Nixon: The Rise of an American Politician*), 纽约:亨利·霍尔特出版社 1989 年版;弗兰兹·祖尔曼:《尼克松的外交政治:宏大的构想》(Franz Schurmann, *The Foreign Politics of Richard Nixon: The Grand Design*),

叶雷米·苏锐:《亨利·基辛格与美国世纪》(Jeremi Suri, *Henry Kissinger and the American Century*), 剑桥:哈佛大学出版社 2007 年版;罗伯特·达莱克:《尼克松与基辛格:掌握权力的伙伴》(Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partner in Power*), 纽约:哈波斯~科林斯出版社 2007 年版;尤西·汉希迈基:《有缺陷的设计师:基辛格与美国外交政策》(Jussi Hanhimaki, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American*

是1972年2月“改变世界的一周”的尼克松访华,也是国内外学界不断加以精彩描绘的重大事件。另一方面,作为尼克松政府推动“缓和”战略的重要手段和目标,这一时期的美国对外经济政策同样引起学者的极大兴趣。从已有的研究论著看,美国及西方其他国家的学者基本上从较为宏观的角度,探讨冷战时期东西方贸易的演变和特点,特别是美国在成立巴黎统筹委员会(Coordinating Committee of the Paris Consultative Group)、制定管制清单等方面的作用和影响,而对尼克松时期美国以放松和取消对共产党国家的贸易管制为标志和主要内容的“贸易自由化”(trade liberalization)政策以及这一时期美国对巴统政策变化的相关研究,由于档案文献资料条件限制,或着墨不多,或几乎没有涉及。中国学者对美国贸易政策的研究主要集中在美国

伯克利:加利福尼亚大学出版社1987年版;罗伯特·利特瓦克:《缓和与尼克松主义:美国外交政策和对稳定的追求,1969~1976》(Robert Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability*, 1969~1976),纽约:剑桥大学出版社1984年版;约翰·加迪斯:《遏制战略:对冷战时期美国国家安全政策的批评性的评价》(John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*),纽约:牛津大学出版社1982年版。
玛格丽特·麦克米兰:《尼克松与毛泽东:改变世界的一周》(Margaret MacMillan, *Nixon and Mao: The Week that Changed the World*),纽约:兰登出版社2007年版;詹姆斯·贝克:《华盛顿的中国:国家安全世界、冷战与全球主义的缘起》(James Beck, *Washington's China: The National Security World, the Cold War, and the Origins of Globalism*),马萨诸塞大学出版社2006年版;科尔比·罗伯特·罗斯、宫力主编:《美中关系正常化:一部国际史》(William C. Kirby, Robert S. Ross, and Gong Li (eds.), *Normalization of U. S. ~ China Relations: An International History*),剑桥:哈佛大学出版社2006年版;简·加里森:《对华政策的制定:从尼克松到G. W. 布什》(Jean Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush*),科罗拉多布尔德:赖尼·瑞奈出版社2005年版;埃韦林·葛:《美国构筑同中国的和解》(Evelyn Goh, *Constructing the US Rapprochement with China, 1961~1974*),纽约:剑桥大学出版社2005年版;陈兼:《毛泽东的中国与冷战》(Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*),查佩希尔:北卡罗来纳大学出版社2001年版;吉姆·曼:《大改变:美国同中国难于捉摸的关系,从尼克松到克林顿的历史》(Jim Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*),纽约:克诺普夫出版社1999年版;罗斯玛丽·福特:《权力的实践:1949年以来的美国同中国的

关系》(Rosemary Foot, *The Practice of Power: U. S. Relations with China since 1949*),牛津:牛津大学出版社1997年版;罗伯特·罗斯:《谈判中的合作:美国和中国(1969~1989)》(Robert Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969~1989*),斯坦福:斯坦福大学出版社1995年版;南希·塔克:《台湾是可以抛弃的吗?尼克松和基辛格前往中国》,《美国历史》(Nancy B. Tucker, "Taiwan Expendable? Nixon and Kissinger Go to China," *Journal of American History*)第92卷第1期(2005年6月),第109~135页。巴黎统筹委员会,简称巴统,英文缩写为COCOM。有关巴统缘起的研究,可参见:安原洋子:《自由贸易的神话:巴黎统筹委员会的起源(1945~1950)》,《日本美国研究》(Yoko Yasuhara, "The Myth of Free Trade: The Origins of COCOM, 1945~1950," *Japanese Journal of American Studies*)1991年第4期,第127~148页。
亚里·埃洛兰特、亚里·奥亚拉编:《东西方贸易与冷战》(Jari Eloranta and Jari Ojala, eds., *East ~ West Trade and the Cold War*),[芬兰]于韦斯屈莱:于韦斯屈莱大学出版社2005年版;艾伦·杜波森:《美国为了生存的经济治国方略(1933~1991):有关制裁和战略禁运》(Alan E. Dobson, *United States Economic Statecraft for Survival, 1933~1991: Of Sanctions and Strategic Embargoes*),纽约:劳特利奇出版社2002年版;迈克·马洛伊:《美国经济制裁:理论和实践》(Michael P. Malloy, *United States Economic Sanctions: Theory and Practice*),纽约:克鲁韦·洛国际出版2001年版;R. T. 内勒:《经济战:制裁、禁运破产及其人力代价》(R. T. Naylor, *Economic Warfare: Sanctions, Embargo Busting, and Their Human Cost*),波士顿:西北大学出版社2001年版;张曙光:《经济冷战:美国对中国的禁运和中苏同盟(1949~1963)》(Shu Guang Zhang, *Economic Cold War: American Embargo against China and the Sino ~ Soviet Alliance, 1949~1963*),华盛顿特区:威尔逊中心出版社,斯坦福:斯坦福大学出版社2001年版;伊恩·杰克森:《经济冷战:美国、英国和东西方贸易》(Ian Jackson, *The Economic Cold War: America, Britain, and East ~ West Trade*),贝辛斯托克:帕尔格拉夫·麦克米伦出版社2001年版;艾伦·马图索:《尼克松的经济:繁荣、破产、美元和选票》(Allen J. Matusow, *Nixon's Economy: Booms, Busts, Dollars, and Votes*),劳伦斯:堪萨斯大学出版社1998年版;黛安娜·孔兹:《黄油与大炮:冷战时期的美国经济外交》(Diane B. Kunz, *Butter and the Guns: America's Cold War Economic Diplomacy*),纽约:自由出版社1997年版;小阿尔弗雷德·埃克斯:《开放美国的市场:1776年以来的美国对外贸易政策》(Alfred E. Eckes, Jr., *Opening America's Market: U. S. Foreign Trade Policy since 1776*),查佩希尔:北卡罗来纳大学出版社1995年版;丹尼斯·龙迪内利编:《扩展中的中美商贸:中国的经济转变》(Dannis A. Rondinelli, ed., *Expanding Sino ~ American Business and Trade: China's Economic Transition*),康涅狄格韦斯特波特:库卢姆图书公司1994年版;迈克尔·马斯坦多诺:《经济遏制:巴统与东西方贸易的政治学》(Michael Mastanduno, *Economic Containment: CoCom and the Politics of East ~ West Trade*),伊萨克:康纳尔大学出版社1992年版;菲力普·富尼杰罗:《冷战时期的美苏贸易》(Philip J. Fungigliello, *American ~ Soviet*

经济遏制政策和巴统的历史,缺少对尼克松政府“贸易自由化”政策的论述。随着尼克松时期美国外交档案的解密,对外贸易在尼克松的“缓和”战略中的地位和作用,开始受到学界的关注。本文试图依据新近解密的美国外交档案文献以及可资利用的中国方面的相关资料,对尼克松时期美国对共产党国家的“贸易自由化”政策的源起、美国贸易管制政策的变化以及放松巴统战略物品出口管制的基本考虑、主要决策过程,特别是决策者内部的意见分歧和关键性的政策文件的制订,予以较为系统的考察。在此基础上,本文将进一步探讨“贸易自由化”政策在中美关系正常化进程中的作用,特别是这一政策对中国“改革开放”和中国重新融入国际体系这一历史进程的重大影响。

一 “缓和”战略与尼克松政府 “贸易自由化”政策的确立

尼克松—基辛格的“宏大构想”的核心是“缓和”战略,而“缓和”战略的本质则在于通过遏制苏联和共产党集团并抑制激进的革命,从而形成地缘政治的均势。尼克松和基辛格认为,世界在1970年代大致形成五大力量中心:美国、苏联、中国、日本和西欧共同市场国家;由于“五个经济超级大国将决定未来的经济,而且由于经济力量是其他各种力量的关键,因此它们将在本世纪的最后三分之一的时间里以其他形式决定着世界的未来”。尼克松和基辛格相信,美国的外交战略必须从“对抗的遏制”走向“谈判的遏制”,而经济问题应同与苏联的政治谈判结合起来。1969年11月18日,尼克松在致国会的特别咨文中指出,世界经济出现了快速的新发展,要求美国做出新的反应和新的对策,这种发展的主要特点要求美国继续革新其贸易政策:首先,世界经济的相互依存已成为现实;其次,必须承认一些国家已在世界市场上同美国展开了全面竞争;再次,美国贸易平衡中的传统顺差已不复存在;最后,欠发达国家经济的良好运转有赖于它们必须不断进入工业化国家的市场。尼克松相信更为自由的贸易原则,因为贸易限制将加大国内的通货膨胀,使美国在世界市场上的竞争力处于更为不利的地位,为此要深刻认识到美国经济的许多重要方面实际上都受到国际贸易的影响。尼克松强调:“我们的目标是一个开放的世

Trade in the Cold War),伊萨克:康奈尔大学出版社1988年版;加利·贝奇编:《东西方贸易管制与技术转让》(Gary Bertsch, ed., *Controlling East ~ West Trade and Technology Transfer*),北卡罗来纳达勒姆:杜克大学出版社1988年版;杰弗里·恩格尔:《胖的共产党人和瘦的共产党人:西方对中国(以及更广泛地对专制统治者)的经济战战略的外交和哲学》,《外交史》(Jeffrey A. Engel, "Of Fat and Thin Communists: Diplomacy and Philosophy in Western Economic Warfare Strategies toward China (and Tyrants, Broadly)," *Diplomatic History*)第29卷第3期(2005年6月),第445~474页;陈兼:《经济外交、联盟政治和冷战的文化因素》,《外交史》(Chen Jian, "Economic Diplomacy, Alliance Politics, and the Element of Culture in the Cold War," *Diplomatic History*)第28卷第4期(2004年4月),第289~294页;托马斯·蔡勒:《应对保护主义:冷战初期的美国贸易政策》,《外交史》(Thomas W. Zeiler, "Managing Protectionism: American Trade Policy in the Early Cold War," *Diplomacy History*)第22卷第3期(1998年夏季号),第337~360页;弗兰克·凯恩:《美国领导的对中国的贸易禁运:巴统中国委员会的起源,1947~1952年》,《战略研究杂志》(Frank Cain, "US ~ lead Trade Embargo on China: The Origins of CHINCOM, 1947 ~ 1952," *Journal of Strategic Studies*)第18卷第4期(1995年12月),第33~54页;弗兰克·凯恩:《出口冷战:英国对美国成立巴黎统筹委员会的反应,1947~1951年》,《当代史杂志》(Frank Cain, "Exporting the Cold War: British Responses to the USA's Establishment of COCOM, 1947 ~ 51," *Journal of Contemporary History*)第29卷第3期(1994年7月),第501~522页。

王勇:《中美经贸关系》,中国市场出版社2007年版;崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945~1994)》,中华书局2005年版;胡涵钧:《当代中美贸易(1972~2001)》,复旦大学出版社2002年版;张敏谦:《美国对外经济战略》,世界知识出版社2001年版;林珏:《战后美国对外贸易政策研究》,云南人民出版社1995年版;黄志平编著:《美国、巴统是怎样进行出口管制的》,中国对外经贸大学出版社1992年版;陈宝森:《美国经济与政府政策——从罗斯福到里根》,世界知识出版社1991年版。

有关这一课题的最新研究,参见:张曙光:《接触外交:尼克松政府与解冻中美关系》,世界知识出版社2009年版;张清:《应对危机:尼克松政府对外经济战略与政策研究(1969~1972)》,南京大学出版社2009年版;弗兰克·凯恩:《冷战时期的经济治国方略:欧洲对美国贸易禁运的反应》(Frank Cain, *Economic Statecraft during the Cold War: European Responses to the US Trade Embargo*),伦敦:劳特利奇出版社2007年版。

加迪斯:《遏制战略》(John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*),第285~305页;戴超武:《基辛格~尼克松的“宏大构想”、尼克松主义与冷战的转型》,《南开学报》2007年第5期。

《总统公文汇编:尼克松卷,1971年》(*Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon, 1971*),华盛顿特区:美国政府印刷局1972年版,第806页。

界,而贸易则是这个开放世界的众多大门中的一个。”在尼克松看来,处理国际经济问题的基础应是“贸易自由”(Freedom to trade)、“旅行自由”(Freedom to travel)、“投资自由”(Freedom to invest)以及“技术交流自由”(Freedom to exchange technology)。自由是目标,而贸易、旅行、投资以及技术交流则是达到这个目标的途径或方式,并且都必须围绕世界自由之实现这一目标而展开。

这一新的对外经济战略要求美国调整和改变战后以来所推行的对共产党国家的贸易管制政策。美国对苏联、东欧国家以及对中国的贸易管制政策是冷战和遏制战略的必然结果。苏联以及东欧国家拒绝参加马歇尔计划后,美国国务院和商务部以第二次世界大战时期的出口管制清单“作为讨论的基础”,开始着手制定有关管制东西方贸易的政策文件,尽管美国当时同苏联的进出口贸易还不到美国对外贸易的1%。1947年11月14日,凯南(George Kennan)领导的国务院政策设计室(Policy Planning Staff, PPS)提交一份文件,建议禁止向苏联和东欧国家出口美国的短缺物资或有助于增强苏联军事能力的物资,同时建议美国应制定统一的管制政策,处理美国对西欧的所有出口。12月17日,国家安全委员会(National Security Council, NSC)就“管制对苏联和东欧的出口”的问题提交一份报告。报告明确指出:“美国的国家安全要求立即无限期地停止向苏联及其卫星国出口美国短缺的一切物资或那些有助于增强苏联军事潜力的所有物资”;同时,包括苏联集团在内的整个欧洲作为“复兴地区”,对其出口也必须实行管制。1948年1月15日,商务部宣布,从3月1日开始,美国对所有出口物资实行许可证制度。1948年2月,杜鲁门政府设立部际特别委员会,负责制定对外贸易管制清单;5月4日,部际委员会完成报告,指出贸易管制是推行美国外交政策的有效手段,同时建议必须对贸易管制采取分类政策。报告将需要列入禁运和管制的物品分为四类:具有直接军事意义、对生产军火具有重要性的物品以及对苏联经济产生战略影响的物品列为“Class 1”,其中军事和半军事物品列为“Class 1A”;“Class 2”为具有间接军事用途,或对苏联、东欧国家的工业具有重要意义的物品;“Class 3”是指那些没有特殊军事意义、但对保持苏联集

团的基础经济具有一些重要性的物品;“Class 4”是不具有经济和军事重要性的物品。部际特别委员会建议,“Class 1”物品需要禁运,“Class 2”在发放许可证之前需要逐项审查,“Class 3”需要在某些政策框架中发给许可证,而发放给“Class 4”物品的许可证则相对宽松。这种分类遭到国务院和经济合作署的反对。它们担心“Class 1”和“Class 1A”的范围过于宽泛,难于取得西欧盟国的支持,主张削减“Class 1”和“Class 1A”中的物品数量。8月,部际特别委员会又提出新的分类清单,将需要禁运的物品列入“美国清单 1A”(U. S. —1A),需要在数量上进行管制(即限量出口)的物品列入“美国清单 1B”(U. S. —1B)。

《尼克松总统致国会的特别咨文(1969年11月18日)》,美国国务院编:《美国对外关系文件集(1969~1976)》第1卷《对外政策的基础(1969~1972)》(“Special Message from President Nixon to the Congress,” November 18, 1969, U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1969~1976, Vol. I: Foundations of Foreign Policy, 1969~1972*), 华盛顿特区:美国政府印刷局2003年版,第143~145页。*Foreign Relations of the United States*, 以下简称FRUS。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第1卷(FRUS, 1969~1976, Vol. I), 第80页。

凯恩:《冷战时期的经济治国方略》(Frank Cain, *Economic Statecraft during the Cold War*), 第5页。

《政策设计室准备的文件(1947年11月26日)》,《美国对外关系文件集(1948)》第4卷《东欧、苏联》(“Paper Prepared by the Policy Planning Staff,” November 26, 1947, FRUS, 1948, IV: *Eastern Europe; The Soviet Union*), 华盛顿特区:美国政府印刷局1974年版,第489~498页。

《国家安全委员会报告:对苏联和东欧的出口管制(1947年12月17日)》,《美国对外关系文件集(1948)》第4卷(“Report by the National Security Council, Control of Exports to the USSR and Eastern Europe,” December 17, 1947, FRUS, 1948, Vol. IV), 第511~512页。

《商务部长顾问委员会特别委员会报告(1948年5月4日)》,《美国对外关系文件集(1948)》第4卷(“Report by the Ad Hoc Subcommittee of the Advisory Committee of the Secretary of Commerce,” May 4, 1948, FRUS, 1948, Vol. IV), 第536~542页。

罗伯特·伦巴第:《被植入的冷战:巴黎统筹委员会机制的构建》(Robert Lombardi, *Embedded Containment: Creation of the COCOM Regime*), 未发表的博士论文, 多伦多大学1993年,第223~232页;崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945~1994)》,第77~104页。

困难的是美国必须说服西欧盟国参加对共产党国家的贸易管制,限制同苏联、东欧以及中国的贸易。从1948年7月开始,美国同英国、加拿大等国进行谈判,焦点集中在制定共同的贸易管制清单的问题上。8月,美国国务院将两份管制清单发至经济合作署(ECA),建议同有关国家进行双边谈判,以落实禁运清单。在美国同西方盟国谈判的过程中,拟定的管制清单分为三类:第一类是国际军需品清单(International Munitions List, IML),第二类是国际原子能清单(International Atomic Energy List, IAEI),第三类是国际工业品清单(International Industrial List, IL)。美国与西方盟国争论的焦点在第三类清单上,因为这类清单包括许多军民两用的物资和设备。1948年9月,美国向加拿大递交了U. S. —1A和U. S. —1B清单。U. S. —1A清单中共有13类,包括主要用于生产或发展武器、弹药及战争装备的物资和设备,具有先进技术水平样机和高技术产品,苏联以及东欧国家扩大战争潜力必需而又短缺的原料或设备,合计178项物资,其中特殊机床40种,石油设备15种,化学化工设备31种,精密科学仪器和电子仪器42种,非铁金属12种。U. S. —1B清单共16类,合计277项,包括铅、铜、锌等工业原料以及卡车、钢轨、货车等基础设施设备。美国主张,在U. S. —1A中的物品必须全部禁运,U. S. —1B中的物品对苏联实行限量出口。1949年7月,英国同意接受U. S. —1A清单中的126项,挪威、西德同意完全接受U. S. —1A清单,而法国、荷兰、比利时、卢森堡则同意接受英国提出的建议。

1949年11月23日,美、英、法、意大利、比利时、荷兰的代表成立了一个工作小组,在当天的会议上,上述各国同意将工业物资和设备列入3个“国际工业品清单”之中:IL I属于完全禁运的物资,共129项;IL II属于限量出口并交换实际出口情况情报的物资;IL III属于仍在讨论、尚未取得一致看法、留待以后协商的物资。这样,美国的禁运清单同西方盟国的禁运清单之间存在着明显差异。该工作小组还建议,在巴黎成立一个永久性的顾问机构来协调和负责贸易管制有关政策的实施。1950年1月9日至20日,美、英、法、意、加拿大、荷兰、比利时、丹麦、挪威的代表举行会议,决定成立巴黎统筹委员会,

意大利人德奥兰蒂(G. D'Orlandi)当选为首任主席。巴统成为西方国家推行贸易管制的主要机构。

巴统成立后,西欧各国同意接受U. S. —1A清单;1950年1月,U. S. —1A清单中的177种物资列入IL I的有144种,6种物资列入IL II,27种列入IL III。但U. S. —1B清单中的288种物资直到朝鲜战争爆发前只有15种列入IL I,30种列入IL II,75种列入IL III,15种留待继续协商,其余153种没有列入IL。这样U. S. —1B清单中大约50%的物品不在巴统的国际管制清单上,其主要原因在于英、法等国不赞成对苏联及东欧国家实施全面的经济封锁。从1950年8月至1952年6月,美国同巴统成员国举行多次会议,其中美、英、法三国代表1950年10月17日至11月20日在伦敦举行的会议

《国务卿致某些外交机构的电报(1950年6月12日)》,《美国对外关系文件集(1950)》第4卷《中东欧、苏联》(“The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices,” June 12, 1950, *FRUS*, 1950, Volume IV: *Central and Eastern Europe; The Soviet Union*), 华盛顿特区:美国政府印刷局1980年版,第146~148页;伦巴第:《被植入的冷战》(Robert Lombardi, *Embedded Containment*), 第228页。

1949年年初,U. S. —1A清单中有163项,包括金属工业设备、石油制品、煤炭工业设备、钢铁产品、精密仪器等。到1950年,U. S. —1B清单中共包括300种物品。有关情况参见:《驻瑞士公使致代理国务卿的电报(1949年1月19日)》,《美国对外关系文件集(1949)》第5卷《东欧、苏联》(“The Minister in Switzerland to the Acting Secretary of State,” January 19, 1949, *FRUS*, 1949, Vol. V), 华盛顿特区:美国政府印刷局1976年版,第65~68页;《国务卿致某些外交机构的电报(1950年4月26日)》,《美国对外关系文件集(1950)》第4卷(“The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices,” April 26, 1950, *FRUS*, 1950, Vol. IV), 第87~93页。

《东北亚事务科的约翰·基恩起草的归档备忘录(1952年3月17日)》,《美国对外关系文件集(1952~1954)》第1卷《总论:经济和政治问题》(“Memorandum for the Files, by John H. Kean of the Office of Northeast Asian Affairs,” March 17, 1952, *FRUS*, 1952~1954, Vol. I. *General: Economic and Political Matters*, Part 2), 华盛顿特区:美国政府印刷局1983年版,第831~832页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(*FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第91~92、162页。

《国务卿致驻英国大使馆电(1950年8月22日)》,《美国对外关系文件集(1950)》第4卷(“The Secretary of State to the Embassy in the United Kingdom,” August 22, 1950, *FRUS*, 1950, Vol. IV), 第174~176页。

尤为重要;英、法在这次会议上同意接受 U. S. —A 清单的 90%、U. S. —B 清单中的 50% ~ 60%。这样,列入 IL I 的物品达到 102 项,IL II 为 73 项,IL III 为 69 项。到 1952 年,巴统组织的禁运物资总数达到 285 种。1954 年 8 月巴统第一次修改禁运清单时,禁运物资仍达到 250 种。

朝鲜战争爆发后,巴统在 1950 年 7 月决定对中国和北朝鲜实施贸易禁运。在 1952 年 9 月 18 日至 19 日举行的华盛顿会议上,美国、英国、法国、加拿大、日本等国决定成立“中国委员会”(China Committee of the Paris Consultative Groups, CHINCOM);规定中国委员会试运行 6 个月,巴统其他成员国可根据它们感兴趣的问题参加委员会的工作。中国委员会决定对中国实行特殊管制,巴统清单上的所有物资全部对中国实行禁运,还有 207 种不在巴统管制清单中、列入所谓的“中国特别清单”(China Special List)中的物品。因此,巴统组织在东西方贸易管制政策上对苏联、东欧国家与对中国开始实行差别政策,对中国实施贸易禁运的水平明显高于对苏联及东欧国家实施的禁运,这种差别称为“中国差别”(China Differential)。1957 年,英国单方面从其出口管制清单中取消了“中国差别”;到 1957 年年底,除美国、日本外,巴统其他成员国都取消了“中国差别”。在艾森豪威尔总统 1957 年 9 月 16 日批准的国家安全委员会第 5704/3 号文件中,依然坚持对中国实施全面的贸易禁运,因为“放松美国禁运将产生长期的政治和心理上的影响,将严重削弱我们在远东的地位”。贸易禁运成为美国遏制中国的重要战略手段。

尼克松执政时,在商务部需要出口许可证的管制清单上,大约有 1300 种物品受到美国的单独管制。经济制裁和贸易禁运对美国产生了严重的影响。美国贸易顺差在 1946 年为 110.5 亿美元,实施出口管制后,1952 年的贸易顺差仅有 18 亿美元,而在整个 1950 年代都没有超过 57 亿。1970 年,在西方国家对苏联的贸易中,日本同苏联的贸易总额为 724 亿美元,英国为 713 亿,西德为 604 亿,意大利为 524 亿,法国为 459 亿,而美国仅有 179 亿美元。中国在 1970 年同美国贸易额为零,而同英国的贸易额则在 4.8951 亿美元。尼克松政府决定改变这种状况,寻求制定新的对外经济政策,以适应“缓

和”战略的需要。

美国负责贸易管制政策以及对巴统的政策制定和实施的具体部门主要是国务院、国防部、商务部、司法部和原子能委员会以及其他与出口安全管制有关的部门和机构。1969 年 2 月 5 日,国家安全委员会发布《国家安全研究备忘录第 16 号》(National Security Studies Memorandum 16, NSSM 16);尼克松命令国家安全委员会准备一份有关美国贸易政策的文件,探讨包括新的立法以及东西方贸易、欠发达国家的贸易优惠、石油进口的管理、纺织品和钢铁等主要工业品问题、未来美国贸易政策的实施等问题。 3

《就有关安全出口管制伦敦三边会谈所达成的报告(1950 年 11 月 20 日)》,《美国对外关系文件集(1950)》第 4 卷(“Agreed Report on the London Tripartite Conversations on Security Export Control”, November 20, 1950, *FRUS*, Vol. IV), 第 234 ~ 239 页。

马斯坦多诺:《经济遏制》(Michael Mastanduno, *Economic Containment*), 第 88 页。

《对外经济委员会主席兰戴尔的报告(1956 年 9 月)》,《美国对外关系文件集(1955 ~ 1957)》第 9 卷《对外经济政策、对外信息项目》(“Report by the Chairman of the Council on Foreign Economic Policy Randall, September 1956, *FRUS*, 1955 ~ 1957, Vol. IX: *Foreign Economic Policy; Foreign Information Program*), 华盛顿特区:美国政府印刷局 1987 年版,第 28 页;《国家安全委员会第 5704/1 号文件:美国经济防务政策声明(1957 年 3 月 8 日)》,《美国对外关系文件集(1955 ~ 1957)》第 10 卷《对外援助与经济防务政策》(“National Security Council Paper, NSC 5704/1, Statement of U. S. Economic Defense Policy”, March 8, 1957, *FRUS*, 1955 ~ 1957, Vol. X: *Foreign Aid and Economic Defense Policy*), 华盛顿特区:美国政府印刷局 1989 年版,第 428 ~ 431 页;崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945 ~ 1994)》,第 305 ~ 306 页。

《国家安全委员会第 5704/3 号文件:美国经济防务政策声明(1957 年 9 月 16 日)》,《美国对外关系文件集(1955 ~ 1957)》第 10 卷(“NSC 5704/3, Statement of U. S. Economic Defense Policy”, September 16, 1957, *FRUS*, 1955 ~ 1957, Vol. X), 第 495 ~ 498 页。

张曙光:《经济冷战》,第 288 ~ 289 页;崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945 ~ 1994)》,第 401 页。

《国家安全研究备忘录第 16 号:美国贸易政策(1969 年 2 月 5 日)》,《美国对外关系文件集(1969 ~ 1976)》第 4 卷《对外援助、国际发展与贸易政策,1969 ~ 1972 年》(“National Security Study Memorandum 16, US Trade Policy”, February 5, 1969, *FRUS*, 1969 ~ 1976, Vol. IV: *Foreign Assistance, International Development, Trade Policies*, 1969 ~ 1972), 华盛顿特区:美国政府印刷局 2002 年版,第 470 ~ 471 页。

月 19 日国家安全委员会向基辛格建议,废止 NCS 5704/3 号文件中的政策。3 月 28 日的 NSSM 35 要求进一步检讨“对巴统的政策、美国的差别管制、同东欧的贸易、对亚洲共产党国家以及对古巴的贸易禁运、贸易管制的国际影响”等问题,并集中在“目前措施的有效性,这些管制对共产党国家所产生的战略影响,同我们盟国的关系,以及包括诸如美国的出口、国际收支、美国政府同美国企业界及劳工之间的关系等相关因素上”。NSSM 35 还要求探讨可供选择的美国的政策,这些政策包括一旦需要时所进行的立法变化,诸如继续目前的做法、放松管制的各种方法、应包括哪些国家以及这些国家之间可能产生的差别等。

对美国未来政策的走向,国务院的态度积极,主张放松贸易管制。国务院的相关报告认为,美国现行的东西方贸易体系不仅过时,而且同美国长期以来所存在的“极其困难的国际收支问题”有着重大的关系,不符合美国的长远利益。因为目前只有美国的企业在向东欧出口许多非战略性物资时还需要繁琐的政府许可,这就使得美国的企业和商品在同欧洲竞争时处于非常困难的境地,或根本无法与之竞争。更为重要的是,美国超出多边战略禁运的管制,对共产党国家的经济和军事潜力的影响是微乎其微的。

商务部对东西方贸易也持“积极的推动态度”。商务部相信,美国可从扩大同东欧国家的贸易联系中获得外交政策上的好处。1969 年 4 月 9 日,商务部长斯坦斯(Maurice H. Stans)在给尼克松的一份长篇备忘录中指出,在推进与东欧的贸易问题上,立法上的限制有效禁止了进出口银行对出口东欧的物品发放贷款,也禁止以最惠国待遇从东欧进口,这是远比贸易管制更为重要的障碍;因为这些限制直接影响美国公司对东欧国家的进出口能力,因此,有必要考虑进行立法上的修改和改变。备忘录还专门谈到同中国的贸易关系,指出美国对中国和亚洲其他共产党国家的贸易禁运,其实质还是外交政策的问题,在外交问题得以解决之前,建议重新开展同这些国家的贸易。

对 NSSM 35 提出的问题,国家安全委员会大致在 4 月中下旬及 5 月初的时候提交了一份文件。文件提出有关东西方贸易的九个问题以及可供政府选择的五种政策方法。文件指出,当

前最根本的问题是“本届政府是否积极而公开同意扩大同苏联及东欧其他国家的贸易”,而涉及立法问题的包括以下三点:美国是否同意以目前的形式继续延长 1949 年《出口管制法》(Export Control Act),或建议或支持该法的修订,以便为限制性更小的出口管制政策提供适当的法律依据;是否寻求授权向包括苏联在内的东欧国家提供最惠国关税待遇;是否寻求取消进出口银行向包括苏联在内的东欧国家提供资金的限制。有关实施出口管制的问题,文件提出以下两点:是否应继续保持比巴统清单更为严格的管制清单?在实施出口管制中,是否继续对包括苏联在内的东欧国家实行差别对待?在考察上述问题的基础上,文件认为,美国的贸易政策取决于四个方面的主要问题:一,出口管制政策对共产党国家的经济和军事能力所产生的影响;二,目前的出口管制政策对美国与盟国关系的影响;三,美国如放松贸易限制,贸易扩展的前景如何;四,美国的贸易政策对东西方政治关系所产生的影响。文件相信,在某种情况下,美国扩展贸易将

《致基辛格先生的备忘录(1969 年 3 月 19 日)》,《解密文献参考系统》(“Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger, March 19, 1969, Declassified Documents Reference System”),密执安法明顿西尔斯:盖尔公司 2007 年版,文件号:CK 3100545861。以下简称 DDRs。

《国家安全研究备忘录第 35 号:美国对社会主义国家的贸易政策(1969 年 3 月 28 日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“National Security Study Memorandum 35, US Trade Policy toward Communist Countries, March 28, 1969, FRUS, 1969~1976, Vol. IV”),第 742~743 页。

《驻奥地利大使麦克阿瑟致负责经济事务的副国务卿帮办萨缪尔斯的信函(1969 年 4 月 4 日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“Letter From the Ambassador to Austria MacArthur to the Deputy Under Secretary of State for Economic Affairs Samuels, April 4, 1969, FRUS, 1969~1976, Vol. IV”),第 744~746 页;《负责经济事务的代理助理国务卿格林瓦尔德致负责经济事务的副国务卿帮办萨缪尔斯的行动备忘录(1969 年 4 月 16 日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“Action Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for Economic Affairs Greenwald to the Deputy Under Secretary of State for Economic Affairs Samuels, April 16, 1969, FRUS, 1969~1976, Vol. IV”),第 753~754 页。

《商务部长斯坦斯致尼克松总统的备忘录(1969 年 4 月 4 日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“Memorandum From Secretary of Commerce Stans to President Nixon, April 4, 1969, FRUS, 1969~1976, Vol. IV”),第 747~752 页。

会增加共产党国家现有统治集团的实力;但在其他情况下,也可能逐步削弱那种实力。美国扩大同东欧的贸易而不扩大同苏联的贸易,可能会鼓励这些国家要求更大独立性的愿望,这可能加剧美苏的紧张关系。因此,评估放松贸易限制所产生的可能的影响,只能仔细考虑相关共产党国家在当时所处的特殊的政治局势。

这份国家安全委员会文件提出可供政府选择的五种政策方法,论述和分析了相应的支持和反对的意见。第一种政策方法是继续当前的政策。这种选择对美国在巴统的做法不做任何修改,继续执行出口管制和许可证政策,但也进行逐步的放松;《出口管制法》不做修改,继续延期;在关税立法或取消进出口银行的资金限制方面不提出动议;虽鼓励同东欧的贸易,但应保持在低水平上。第二种政策方法是采取更为自由化的态度,但对主要立法不做修改。在这种选择下,美国可提出替代性的建议,以减少巴统禁运清单以及程序上的冲突;在现有的基本准则下,迅速而有效地减少出口管制,采取积极步骤鼓励东西方贸易,并通过修订《出口管制法》,使国会赞同扩大对苏联和东欧国家非战略性物资的出口。这种方法不在关税立法或进出口银行法等方面提出动议,如国会提出修改立法则予以支持。第三种政策方法是采取更为自由化的态度,包括在时机成熟时考虑修订主要的立法,应在可行的情况下尽快降低美国对具有战略重要性的物资和技术资料所实施的单方面出口管制的水平;修订《出口管制法》以鼓励那些获得许可的东西方贸易;取消不符合《出口管制法》中的“经济”影响的评价标准;启动关税谈判的立法和进出口银行法的动议,只要国会表示同意,就在过渡期内支持国会在这些领域采取令人满意的动议。第四种政策方法是寻求更为广泛的授权来扩大贸易,包括美国同意最大限度地、合理降低巴统对苏联和东欧国家的管制,尽可能全面缩小巴统出口管制清单;支持进一步修订《出口管制法》,以便使有效的“战略”的定义具体化;大力推动获得许可的贸易,为达到这一目标采取更为有力的措施;敦促进行更为广泛的关税谈判,取消由于越南战争而实行的对进出口银行在融资方面的禁令。第五种政策方法是把自由化同通过谈判获取利益补偿结合起来,主要包括给予苏联或东欧国家贸易最惠国待遇、取消当前对进出口银行

向这些国家提供资金的限制以及减少美国的出口管制等。

尼克松政府内部对这一文件反应不一,国务院、财政部和国防部提出了不同的意见和建议。国务院大力支持“贸易自由化”的政策设想,代理国务卿理查德森(Elliot L. Richardson)在给总统的备忘录中指出:“从外交政策的角度看,美国对共产党国家的贸易政策实际上是美国同这些国家更为广泛的关系的一种特性,我们的目的是在条件允许的情况下,迅速而有效地发展同这些国家更为广泛的关系。”为此理查德森主张采取国家安全委员会文件中的第四种政策方法,因为这种方法反映了总统希望看到开始一个“谈判的时代”的愿望,而且使总统拥有进行灵活谈判的权力,有助于制定同苏联和东欧国家更为广泛的管理政策,政府在支持东西方贸易问题上所采取的坚定立场,将为美国提供潜在的外交上的优势。

财政部虽原则上支持国家安全委员会文件的政策建议,但态度比较谨慎。财政部长肯尼迪(David M. Kennedy)认为,NSSM 35“对我们对共产党国家出口管制政策的有效性,以及对我们按照和缓或强硬的方法改变自己的政策所期望产生的影响,都缺乏全面深入的分析”;在肯尼迪看来,除政治因素外,不要指望可以从扩大同“东方集团国家”的贸易中获得什么好处;肯尼迪强调指出,由于同共产党国家的贸易自由化问题被国会的许多议员和公众视为“同敌人进行贸易”,因此政治上的风险很大,而且这个问题易于变化,处理的方式和时机都极其重要,这就要求在进行相关立法之前必须有适宜的环境。为此肯尼迪建议:公开表明支持在某种对等的情况下扩大与和平用途相关的贸易;在不做重大修改以及不包括极端有害的限制条款的情况下,支持1949年《出口管制法》展期;采取行政措施缩小巴统禁运清单的范围,以达到国际认可的水平;应继续管制具有战略意义的物资和技术,因为这

《国家安全委员会成员准备的文件[未注明日期]》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Paper Prepared in the National Security Council Staff”, undated, FRUS, 1969~1976, Vol. IV),第755~762页。

《助理国务卿理查德森致尼克松总统的备忘录(1969年5月14日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Memorandum From Acting Secretary of State Richardson to President Nixon”, May 14, 1969, FRUS, 1969~1976, Vol. IV),第765~768页。

在美国单方面出口管制的权限之内;应加快和简化许可证的审批程序;在关税问题上考虑对共产党国家做出让步。但肯尼迪明确反对解除进出口银行向共产党国家提供资金的禁令。

军方提出更为保守甚至反对的意见。国防部在5月10日给基辛格的备忘录中,坚决反对国家安全委员会文件的政策建议。国防部认为,由于美国出口政策是以对战略物品和非战略物品的区别为基础的,那么“我们必须意识到,尽管对这种区别难以进行准确的界定,但首先从短期效果来看,这种区别是有意义的”。国防部还强调,出口管制特别是对核心技术的管制,在一些特定领域比如计算机领域,对共产党国家产生了重大的作用;同时也有理由相信,不要期望最严厉、最广泛的出口限制能在整体上对共产党国家产生适当的影响,因为他们并未严重依赖同非共产党国家的贸易。国防部长莱尔德(Melvin R. Laird)在5月15日给尼克松的备忘录中反对扩展同苏联和东欧国家的贸易,支持延长《出口管制法》,反对向苏联和东欧国家提供最惠国待遇,反对解除进出口银行向包括苏联在内的东欧国家提供资金的禁令。但莱尔德也认为,美国应在可能的范围内同巴统其他盟国进行协调,因为保持差别对待并不是美国的政策目标;如果发现美国的管制更接近巴统的管制水平同样符合美国国家利益的话,那么美国也可以改变政策。

1969年5月21日,国家安全委员会举行有关东西方贸易的会议,尼克松、副总统阿格纽(Spino Agnew)、基辛格以及包括国务院、商务部、财政部、国防部、农业部等相关部门的首长参加了会议。尼克松强调,必须从同苏联发展的全面政治关系的高度,看待美国同苏联及东欧国家的贸易,这将是改善关系的重要措施。基辛格则指出,美国的政策必须考虑四个方面的因素:对共产党国家军事能力的影响;对东西方政治关系的影响;对美国同西方盟国关系的影响;美国在经济上的收益。会议决定,在同苏联及东欧国家的关系全面改善之时,美国准备采取对苏联和东欧国家“贸易自由化”的政策。同时,美国应在现行法律的框架内,继续放宽出口的限制,一旦可能,使美国的清单同巴统保持一致。此次会议后,基辛格向尼克松汇报了政府各部门的意见以及他本人的看法。基辛格同意对《出口管制法》做适当的修订,但反对总统此时发表支持扩大东

西方贸易的公开声明,也反对总统此时要求扩大最惠国待遇的授权,但支持国会提出的相关议案。对解除进出口银行的有关禁令,基辛格持反对意见,但同意取消美国与巴统清单所存在的差异以及同意对东欧国家的贸易管制实行差别对待。有关对苏联采取的一系列的特别措施,基辛格都持反对意见。国家安全委员会在5月26日准备的文件中,建议在《出口管制法》的框架内进一步减少美国的管制清单,使美国的清单接近巴统清单、在政治条件允许的情况下采取更为自由化的措施。5月28日,基辛格将《国家安全决策备忘录第15号》(National Security Decision Memorandum 15, NSDM 15)中对东西方贸易所做出的决策通报主要部门。

《财政部长肯尼迪致尼克松总统的备忘录(1969年5月14日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Memorandum From Secretary of the Treasury Kennedy to President Nixon,” May 14, 1969, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV),第769~771页。

《国防部负责国际安全事务的助理部长致基辛格的备忘录(1969年5月10日)》,《解密文献参考系统》(“Memo for HAK from DOD Assistant Secretary for International Security Affairs,” May 10, 1969, *DDRS*),文件号:3100531999~3100532002;《国防部长莱尔德致尼克松总统的备忘录(1969年5月15日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Memorandum From Secretary of Defense Laird to President Nixon,” May 15, 1969, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV),第771~775页。

《国家安全委员会会议(1969年5月21日)》;《总统谈话要点(1969年5月21日)》,《基辛格谈话要点(1969年5月21日)》,《国家安全委员会会议(1969年5月21日)》。上述文件均见:《解密文献参考系统》(“NSC Meeting,” May 21, 1969; “President’s Talking Points,” HAK Talking Points,” NSC Meeting,” May 21, 1969, *DDRS*),文件号:CK3100538539~CK3100538541, CK3100538569~CK3100538570; CK3100532011~3100532012。

《国家安全委员会博格斯坦致基辛格的备忘录(1969年5月26日)》;《致总统备忘录(1969年5月26日)》。上述文件均见:《解密文献参考系统》(“Memo for HAK from NSC/ Bergsten,” May 26, 1969, Memo for President, May 26, 1969, *DDRS*),文件号:CK3100538570。《总统国家安全事务助理基辛格致尼克松总统的行动备忘录[未注明日期]》,《国际安全决策备忘录第15号:东西方贸易(1969年5月28日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Action Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs Kissinger to President Nixon,” undated; “National Security Decision Memorandum 15, East~West Trade,” May 28, 1969, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV),第778~783,784~785页。

与“贸易自由化”政策的决策相适应的是,尼克松政府争取修改和突破国内出口管制的立法限制,希望修订《出口管制法》,这一要求得到国会的响应。国会从1969年7月10日起,举行有关出口管制立法的听证会;12月23日,国会通过1969年《出口管理法》(The Export Administration Act of 1969),12月30日尼克松签署生效。1969年《出口管理法》与1949年的《出口管制法》相比有两方面的根本变化:首先,1949年法对那些“有助于共产党国家”“军事潜力”(military potential)或“经济潜力”(economic potential)的物品均实行出口管制,而1969年法则取消“经济潜力”作为出口管制的标准,但同时也强调在确定出口管制时必须考虑“国家安全”的因素。其次,1949年法是作为“抵御共产主义威胁的手段”,按照“共产党国家”和“非共产党国家”来划分相关国家,而1969年法则是“鼓励同与美国有外交关系或贸易关系的国家进行贸易”。1969年《出口管理法》还规定,总统拥有自由管理出口并决定“解除管制”时机的权力,商务部负责确定出口管制的清单并组织实施,但必须向国会报告进展情况。从总体上看,“新的立法为总统在NSDM 15中的决定提供了法律基础,它将使我们的出口管制项目清单更接近巴统清单”。

1969年《出口管理法》通过后,尼克松政府从政治、经济和军事等方面考虑,采取一系列具体的政策措施,开始对社会主义国家实施“贸易自由化”。《出口管理法》要求重申出口管制清单以及重申许可证的批准程序,国家安全委员会向基辛格建议,责成国务院、国防部和商务部向总统递交文件,就放宽现行出口管制清单的程度、决定特殊许可证申请的标准以及在有争议的个案上所应遵循的程序等问题,提出意见和建议。1970年2月27日,基辛格向上述部门发出指令,要求他们就上述问题准备部际文件。4月23日,基辛格就贸易管制问题通知国务院、国防部和商务部,尼克松总统决定:一,将把针对苏联和东欧国家的出口管制项目(一)限制在巴统清单之内;(二)限制在巴统清单之外的美国所判定的商品和技术项目,这些商品和项目将极大地有助于苏联和东欧国家发展、制造和使用军事装备,或有助于其“支持军事的工业能力”(military-supporting industrial capabilities),或有助于

美国的国家安全。二,对那些尽管可从国外获得也将极大有助于苏联和东欧国家的“支持军事的工业能力”的项目,在这些特殊个案上的例外程序将予以否决。三,在一些特殊个案的决策上,应考虑美国对特定国家的整体政策,对其出口应预先确定。四,将废除216种选定的商品出口到包括苏联在内的东欧国家所需要的“经审批的出口许可证管制”(validated export license control)。五,从出口到罗马尼亚的管制清单中撤除271种商品。六,对东德依然保持261种商品的出口特殊管制,但包括上述第四条在内的所有新的“解除管制”的行动将同样适用于东德。值得注意的是,尼克松政府坚持把对苏联及东欧国家的贸易政策同与这些国家的全面的政治关系的发展紧密联系在一起。

1969年8月14日,国家安全委员会发布NSSM 71;NSSM 71指出,尼克松要求对管理有关外国获取对美国国家安全至关重要的某些先进技术政策进行重审,其范围包括核反应堆、弹道导弹系统、先进的计算机以及其他科技设备和资料,因为其他国家从美国获取这些设备和资料将有助于它们发展或改进其独立的核武器能力或战略武器的运载系统。NSSM 71特别强调,在不危及国家安全的情况下,必须充分考虑到美国政府对和平利用原子能、太空技术以及自

《负责经济事务的助理国务卿特雷齐斯致国务卿罗杰斯的情况备忘录(1970年1月2日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Information Memorandum from the Assistant Secretary of State for Economic Affairs Trezise to Secretary of State Rogers,” January 2, 1970, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第806~808页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(*FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第813~814页。

《总统国家安全事务助理基辛格的备忘录(1970年4月23日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Memorandum from the Assistant to the President for National Security Affairs, Kissinger,” April 23, 1970, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第819~820页。

《国家安全委员会博格斯坦致基辛格的备忘录(1969年5月26日)》,《致总统的备忘录(1969年5月26日)》,载《解密文献参考系统》(“Memo for HAK from NSC/Bergsten,” May 26, 1969; “Memo for President,” May 26, 1969, *DDRS*), 文件号:CK3100532013。

由交换科技资料等方面所承担的国际合作义务。NSSM 71 表明,美国在向东方阵营出口先进技术方面开始出现变化。这一变化较为典型地体现在尼克松政府同意法国、英国以及美国本国企业利用巴统的“例外程序”(Exception Procedure),向波兰出售制造硅晶体管 and 集成电路的技术和设备,向苏联出口大型计算机,向中国出售卫星地面站设备等。

对政府的这些解禁措施,国防部的反对最为突出。莱尔德部长在给尼克松的备忘录中表示,这些措施如果实际上没有摧毁,那么也肯定严重削弱了现有的安全贸易管制体系。莱尔德指出,继续保持安全贸易管制的有效体系对美国的国家安全至关重要,它不仅直接有助于美国的国家安全,同时也有助于使美国的军事开支保持在最低水平。那种认为美国的管制既无效又代价高昂的假设是错误的。针对英国和美国无线电公司向中国出口卫星地面站设备的申请,国防部同样持反对态度。莱尔德在 1972 年 3 月 17 日给基辛格的备忘录中坚持认为:同意英国向中国出口卫星地面站设备,将为削弱美国在管制向中国和东欧出口战略通讯设备的谈判立场上制造一个先例。他强调,卫星是一种更为迅速和更为价廉的获取集群系统(trunking system)的手段,可满足战略通讯中最为紧急的即时需要;因此,“就国内战略通讯而言,在中华人民共和国境内的一套地面站同二套地面站之间的差别是潜在的。如果我们同意两套,那么我们就难以坚持不让其拥有四套、八套或者甚至更多。因此,我不赞同在英国出售问题上美国拟议中的立场”。但尼克松政府在 3 月 21 日授权美国代表团通知巴统:美国不反对英国向巴统提出的申请。

针对西欧盟国在战略物品出口问题不断申请“例外程序”,尼克松政府在 1972 年 3 月 29 日发布了《国家安全决策备忘录第 159 号》(National Security Decision Memorandum 159, NSDM 159),责成国家安全委员会副部长委员会(Under Secretaries Committee)在评估巴统当前禁运清单后,对巴统体制将来如何用于对共产党国家的出口管制进行基本的考察。副部长委员会在 5 月 22 日把 NSDM 159 中第四点的建议以备忘录的形式通报了国防部、中央情报局、参谋长联席会议、商务部等部门,并指示助理国务卿阿姆斯特朗(Willis C. Armstrong)领导一

个工作组负责起草相关的审查报告。11 月 20 日,该工作组提交了题为《有关巴统体制的检讨》的备忘录。文件的前两部分回顾了巴统的成立及其主要的作用,分析巴统禁运所产生的影响,文件认为,苏联可用于核武器运载系统的技术落后西方 2~6 年,这些技术包括液体及固体推进系统、制导系统、突防装置、试验装置、通讯设备、

《国家安全研究备忘录第 71 号:先进技术与国家安全(1969 年 8 月 14 日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“National Security Study Memorandum 71, Advanced Technology and National Security”, August 14, 1969, FRUS, 1969~1976, Vol. IV),第 909~910 页。

巴统组织成立后,按照“全体一致原则”处理东西方贸易管制问题。巴统每三年审核一次禁运清单,当某种物品需要增补列入巴统管制清单或者从巴统管制清单上删除时,必须得到全体成员国的同意。在此值得注意的是对巴统组织的“例外程序”的规定。巴统组织 1951 年通过文件规定:如果巴统成员国不出口巴统清单内的物品就不能从苏联集团国家获得本国急需的物资时,经巴统组织事先同意,可以向苏联集团国家出口巴统清单上的物品。这就是所谓的“补偿原则”下的例外,或者称为“第 147 号文件的例外程序”(Doc. 147 Procedure for Exception)。同年,巴统组织又通过了文件规定:如果巴统成员国不出口巴统清单内的物品就不能从苏联集团国家获得本国急需的物资时,只要属于民用而非用于军事目的,巴统成员国也可以向苏联集团国家出口巴统清单上的物品,事后向巴统组织申报备案。这就是所谓的“第 782 号文件的例外程序”(Doc. 782 Procedure for Exception)。参见:崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945~1994)》,第 151~152 页。

《国防部长莱尔德致尼克松总统的备忘录(1971 年 6 月 22 日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“Memorandum from Secretary of Defense Laird to President Nixon”, June 22, 1971, FRUS, 1969~1976, Vol. IV),第 946~947 页。

《国防部长莱尔德致总统国家安全事务助理基辛格的备忘录(1972 年 3 月 17 日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“Memorandum from Secretary of Defense Laird to the President's Assistant for National Security Affairs Kissinger”, March 17, 1972, FRUS, 1969~1976, Vol. IV),第 953~954 页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(FRUS, 1969~1976, Vol. IV),第 954 页,注释 4。

《国家安全委员会决策备忘录第 159 号:向波兰和罗马尼亚出口集成电路技术(1972 年 3 月 29 日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“National Security Decision Memorandum 159, Integrated Circuit Technology Exports to Poland and Romania”, March 29, 1972, FRUS, 1969~1976, Vol. IV),第 955~956 页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(FRUS, 1969~1976, Vol. IV),第 958 页。

晶体管、集成电路以及先进的计算机等,而中国在这方面则落后 8~12 年。巴统的管制在保持这些技术差别方面发挥了巨大的作用。文件强调,美国在巴统体制中的获益,从军事上看,威慑战略的成功在很大程度上依赖于上述技术优势;而从经济角度看,如果美国丧失了目前的技术优势,或这些技术优势受到严重的削弱,美国就必须花费数十亿美元进行额外的防卫研发、采购和部署。同时文件承认,巴统体制面临“日益严峻的问题”,首先,“由于日益普遍的缓和精神,对东西方贸易的新的重视以及更为普遍的商业利益”,美国的巴统盟国在最近重申巴统禁运清单时不断向美国施加压力,要求大幅度放松贸易禁运。其次,对贸易禁运提出“例外程序”的申请越来越多。第三,美国在巴统中的作用经历了缓慢而显著的变化。美国也越来越多地申请“例外程序”的个案,对巴统的态度正进一步放宽。面对这种情况,文件提出了五种选择方案:(一)保持一个有效的巴统体制;(二)改进对巴统体制运作的支持;(三)对巴统体制进行改革,如采取多数票的原则以及进一步精简禁运清单等;(四)依靠单边管制和双边协议来取代巴统;(五)改组巴统,使之成为一个东西方贸易合作组织。

文件提出后,国防部、商务部以及原子能委员会等部门提出了或反对或修改的意见。1972 年 12 月 29 日,国家安全委员会副部长委员会主席欧文(John N. Irwin II)将有关意见呈送尼克松。国防部的意见是,首先应鼓励对巴统采取更为积极的态度和义务,依据“选择一”所提出的各种措施,旨在更多地承认国家安全和战略贸易管制之间存在着直接的联系。而国务院和商务部则认为,在巴统评估新的禁运清单之前,应对禁运清单进行全面深入的分析,以满足美国及其巴统盟国的需要,尽最大的努力将禁运清单缩减到最低程度。同时,依据“选择三”所要求的根据新近通过的《出口管理法》,利用政府及企业界的顾问团体,以保证美国在巴统的目标“完全同美国与共产党国家正在发生变化的政治和经济关系相一致”。副部长委员会认为,这两种方法的选择涉及到的决策问题是:在美国的国家政策中,给予巴统的优先考虑同其他组成部分之间的关系。国防部高度评价了巴统过去所取得的成就以及未来取消巴统所产生的消极影响,国务院和商务部则是把美国在巴统中的作用同目前

东西方关系的发展联系起来,其考虑的基础是,在巴统中采取更为强硬的方针将对美国盟国产生的影响这一不容乐观的前景。

上述政策的制定和实施以及对相关个案的处理,基本上反映了尼克松政府对巴统政策的变化,特别是体现在美国对“例外程序”的申请上。1962 年巴统“例外程序”的申请是 124 件,美国仅有 2 件,占 1.6%;1970 年的申请为 228 件,美国 29 件,占 12.7%;1971 年的申请为 635 件,美国 186 件,占 29.3%;1972 年的申请为 1085 件,美国 415 件,占 38.2%;1973 年的申请为 1268 件,美国 519 件,占 41%;1974 年的申请为 1369 件,美国 567 件,占 41.4%;1975 年的申请为 1798 件,美国 798 件,占 44.4%;1976 年的申请为 1039 件,美国 593 件,占 57.1%。同时,这一时期美国同苏联的贸易额也大幅度增加:1970 年美国对苏联的出口仅有 1.15 亿美元,到 1975 年则扩大到 20.27 亿美元。“贸易自由化”政策的经济效果显而易见。

二 美国对中国的“贸易自由化”、美中和解与中国“改革开放”的序幕

作为“缓和”战略的重要组成部分,尼克松和

《评估巴统体系的各机构专门委员会主席阿姆斯特朗致国家安全委员会副部长委员会主席欧文的备忘录(1972 年 11 月 20 日)》,《美国对外关系文件集》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“Memorandum From the Chairman of the Inter-Agency Task Force To Review the COCOM System Armstrong to the Chairman of the National Security Council Under Secretaries Committee Irwin,”November 20, 1972, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第 959~967 页。

参见《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(*FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第 968、969~970、971 页。

《国家安全委员会副部长委员会主席欧文致尼克松总统的备忘录草稿(1972 年 12 月 29 日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第 4 卷(“Draft Memorandum From the Chairman of the National Security Council Under Secretaries Committee Irwin to President Nixon,”December 29, 1972, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第 972~974 页。

相关数据的统计参见:崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945~1994)》,第 458~459 页。

基辛格决定改变美国对中国的政策。中美接近的原因“是因为在这个历史的关键时刻,世界均势发生了根本的变化”。尼克松1969年3月在访问法国时同戴高乐会谈中说,从长远的角度看,更为重要的是,承认中国和苏联是两个大国以及更好地同这两个国家发展平等的关系,这可能最符合美国的利益。基辛格也明确表示,“我们没有永久的敌人,我们对包括共产党国家在内的国家的判断,特别是对像共产党中国这样的国家的判断,是依据它们的行为,而不是依据它们国内的意识形态”。4月21日,国务卿罗杰斯(William Rogers)在纽约发表演讲时公开表示,由于中国大陆的规模、人口及其人民的才智,它将在东亚和太平洋事务中发挥重要的作用。美国将采取行动重建同共产党中国的更为正常的关系。尼克松政府首先从放松和解除对中国贸易管制开始缓和与发展同中国的关系。在尼克松看来,从美国的利益出发,“我们必须准备在贸易问题和其他重要问题上与中国打交道”。他强调,目前限制同共产党国家进行贸易的做法是“过时的”,“一旦越南战争结束,我们就要卖东西给中国,只要他们有能力从我们这里购买。我们不要期望那里有个巨大的市场,但那里会有买卖做”。

1969年2月5日的NSSM 14要求研究美国对华政策,包括:美国同中国大陆及同台湾当局的关系之现状;中共威胁的实质以及在亚洲的意图;美国的政策同其他与中国有重大利益关系的国家之间关系的互动;美国对华政策的选择及其代价和风险等问题。美国决策者在重新评估对华政策时最为关心的是:美国与中国相关的利益是什么?当前对华政策如何影响了美国的这些利益?中国的政策在短期和长期内会如何演变?美国将如何有利地影响这样的演变?美国目前的对华政策“将如何影响我们与其他国家的利益?特别是亚洲的共产党国家、非共产党国家以及苏联”。

美国国务院主张积极发展对华关系,并建议立即从贸易领域入手。1969年6月21日,副国务卿理查德森给基辛格的备忘录中,就放宽美国对华贸易问题提出四点建议:第一,有关对外国子公司的管制。应放松或完全取消适用于美国持股的外国公司同中国进行业务往来的禁令;因为美国“坚持对美国拥有的国内公司的贸易活动

进行管制是行使令人讨厌的跨界管辖权”。第二,补给燃料的限制。应取消美国公司向中国拥有的或中国包租或以中国为目的地的船只提供石油制品的禁令,否则,将损害美国石油公司的利益,而对中国却起不到任何作用。第三,允许美国旅行者购买有限的中国商品。第四,有选择地削减管制商品。应修改外国资产管制条例(Foreign Assets Control)和《出口管制法》,对诸如粮食、农业机械、药品以及化肥等实行更为宽松的许可证政策。理查德森指出,国务院一直考虑在更大程度上放松对中国的贸易限制,如采取上述措施,则可消除由于美国目前的贸易管制政策同盟国的摩擦;显示美国加强同中国的联系以及缓和紧张关系的愿望,如中国反应积极,美国将愿意进一步打开放松贸易管制的大门;同时,这也消除对中国作用极小或毫无作用的美国政策因素,并在国内和国际上把美国的对华政策置于理性的基础之上。理查德森强调,更为重要的是,当前中苏之间的紧张关系将使苏联特别敏感美国对中国的态度。采取上述步骤还提醒苏

有关论述参见:张曙光:《尼克松“解冻”中美关系的战略考虑初探》,李丹慧主编:《冷战国际史研究》第4辑,世界知识出版社2007年版,第302~318页;陈兼:《毛泽东时代的中国与冷战》(Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*),第238~276页。

《总统特别助理普赖斯为总统档案准备的备忘录(1972年6月16日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第1卷(“Memorandum for the President's File by the President's Special Assistant Price,” June 16, 1972, *FRUS*, 1969~1976, Vol. D),第408~410页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第1卷(*FRUS*, 1969~1976, Vol. D),第63~65、78~79页。

《总统国家安全事务助理基辛格为白宫新闻通报会准备的背景材料(1969年12月18日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第1卷(“White House Background Press Briefing by the President's Assistant for National Security Affairs Kissinger,” December 18, 1969, *FRUS*, 1969~1976, Vol. D),第153~158页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(*FRUS*, 1969~1976, Vol. IV),第811页。

《国家安全研究备忘录第14号:美国对中国的政策(1969年2月5日)》,《解密文献参考系统》(“National Security Study Memorandum 14, US China Policy,” February 5, 1969, *DDRS*),文件号:CK3100538533。

《对国家安全研究备忘录第14号的反应(1969年8月8日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷《中国,1969~1972年》(“Response to National Security Study Memorandum 14,” August 8, 1969, *FRUS*, 1969~1976, Vol. XVII: *China*, 1969~1972),华盛顿特区:美国政府印刷局2006年版,第56~62页。

联人,它们不要在美国同中国的关系问题上想当然,美国在这个地区也有自己的选择。同时,这些步骤也向苏联显示,同美国发展良好的关系不仅符合苏联的长远利益,而且对双方都是互惠的。这样便会鼓励苏联对解决美苏之间那些更让人烦恼的问题上表现出更大的意愿。因此,如采取上述措施,将会推进美国的外交政策和经济方面的利益。6月23日,基辛格在给尼克松的备忘录中,表示同意理查德森的意见,建议总统发布命令进行研究并执行。对于上述建议,尼克松批准了第一、三、四条,否决了第二条。

尼克松在1969年6月26日的NSDM 17中决定,从更为广阔的对外政策的角度考虑,美国应修改对中国贸易的管制政策,NSDM 17主张从以下四个方面着手:第一,取消外国资产管制条例中对美国公司的海外子公司同中国进行被巴统视为非战略性业务的限制。第二,修改禁止购买中国商品的条例,允许在海外旅行或定居的美国人以非商业性进口到美国为目的,购买数量有限的中国商品。第三,对食品、农业设备、化肥以及制药设备的出口发放常规许可证。第四,在最早的适当时间内,通过对进出口管制的修改,采取这些步骤以逐步发展平衡的贸易。尼克松希望尽快采取这些措施。7月11日,基辛格在给尼克松的备忘录中进一步明确建议,如果推迟这些决定60~90天的话,这可能会使美国处于一个预测局势发展的时期,比如中苏边界局势的不断恶化,这种情况可能妨碍宣布实施这些措施,“并使我们丧失正在寻求的外交利益”。基辛格还强调,推迟宣布还可能增加新闻界泄露消息以及随之出现很多困难的可能性。与此同时,理查德森建议,应立即宣布准许旅行者购买中国商品、准许出口食品和粮食以及取消旅行禁令等三项措施;考虑到旅行禁令的特殊性,理查德森主张先宣布前两项。美国国务院7月21日宣布,从7月23日起,允许美国旅游者和居住海外的美国人购买数量有限、价值不超过100美元的中国商品。另外,国会议员、记者、教师、大学生和具有研究生学位的学者、科学家、医生以及美国红十字会的代表如前往中国旅游,其护照将自动生效。

在上述禁令解除后,国务院要求采取措施实施NSDM 17所主张的政策建议,降低对华出口贸易的管制水平,最终使之相同于对苏联出口贸

易的管制水平。罗杰斯1969年12月2日给尼克松的备忘录中,分析了放松对华贸易管制对美国外交政策的影响。这些影响体现在:一,美国的举措可为苏联领导层评价美国对华和对苏政策增加更为复杂的因素;这种作用将符合美国阻止苏联和中国之间最终实现更具根本性的和解这一长远的利益。二,在苏联同意与中国和美国进行限制战略武器会谈的关头,美国的举措可使美国不卷入中苏争论之中;在苏联同中国进行谈判的同时,美国向中国敞开大门的行动不会遭致苏联的反对。三,鉴于中国对外政策出现温和的迹象,美国通过这些举措“将可能增加那些主张推行温和路线的领导人的力量”。四,这些举措将进一步表明美国有兴趣继续发展同中国更为

《副国务卿理查德森致总统国家安全事务助理基辛格的备忘录(1969年6月21日)》,《解密文献参考系统》(“Memorandum from the Under Secretary of State Richardson to the President's Assistant for National Security Affairs Kissinger, June 21, 1969, DDRS”, 文件号:CK3100538539~CK3100538541。

《总统国家安全事务助理基辛格致尼克松总统的行动备忘录(1969年6月21日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Action Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs Kissinger to President Nixon, June 21, 1969, FRUS, 1969~1976, Vol. IV”, 第788~789页。

《国家安全决策备忘录第17号:放松对华经济管制(1969年6月26日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(“National Security Decision Memorandum 17, Relaxation of Economic Controls against China, June 26, 1969, FRUS, 1969~1976, Vol. XVII”, 第39~41页;《解密文献参考系统》(DDRS), 文件号:CK3100538542~CK3100538543。

《总统国家安全事务助理基辛格致尼克松总统的备忘录(1969年7月11日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(“Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs Kissinger to President Nixon, July 11, 1969, FRUS, 1969~1976, Vol. XVII”, 第46~47页。

《副国务卿理查德森致总统国家安全事务助理基辛格的备忘录[未注明日期]》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(“Memorandum from the Under Secretary of State Richardson to the President's Assistant for National Security Affairs Kissinger”, undated, FRUS, 1969~1976, Vol. XVII”, 第46~47页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(FRUS, 1969~1976, Vol. IV), 第793页。

正常的关系。基辛格在12月11日致尼克松的备忘录中,同意罗杰斯备忘录中有关对中国的贸易提出的三点政策建议:取消对外国资产管制的限制,允许美国公司的海外子公司同中国进行巴统所许可的非战略性物资的交易;取消目前的限制,允许美国企业同第三国进行“推断为中国商品”(presumptive Chinese goods)的贸易;逐步修订有关允许美国旅行者或定居海外的美国人购买价值不超过100美元的中国商品的政策。在尼克松于12月15日批准后,美国国务院19日宣布了上述决定。

进入1970年后,尼克松政府在推动对苏联和东欧国家“贸易自由化”的同时,进一步采取措施发展同中国的贸易关系。1970年3月和8月,美国国务院先后宣布了尼克松1969年12月批准的三点建议。美国开始把对中国的贸易同美国对苏联的贸易同等对待的问题提上议事日程。与此同时,美国还利用于1970年1月20日重开的美中沙大使级会谈,把贸易作为“最值得探讨和最容易取得突破”的议题。1971年2月16日,国家安全委员会提交NSSM 106,其中特别探讨了美国对中国的贸易政策问题。在这份题为《美国对中国的政策》的长篇文件中,国家安全委员会承认,1957年之后,一个又一个盟国开始发展同中国的贸易;自1969年以来,西方大多数国家和日本所遵守的唯一限制措施就是巴统的禁运清单,由于这个禁运清单包括了“中国差别”,实际上就使得同中国的贸易比同苏联的贸易受到更多限制,其原因也在于中苏所存在的军事和技术差异。“由于我们继续实行禁运,这就使我们失去了探讨开展贸易可能性的机会,而其他国家则从同中国的非战略性贸易中获取好处”。对此,文件提出两种基本的政策选择,并分析每一政策选择存在的利弊。第一种是将同中国的相互贸易置于已公布的适用于苏联的相同的管制之中,并在反映中苏军事和技术发展水平差异的特殊的出口许可证问题上做出相关决策。文件指出,这一选择的主要好处在于:首先,如果没有美国单方面的管制,这将使美国企业处于同西方竞争者同等的地位;其次,将对中国产生最为巨大的影响;再次,在没有美国政府倡议的情况下,允许两国进行贸易联系。而不利的因素在于,考虑到中国的军事和技术发展落后于苏联,这一选择可能会导致向中国出口某些具有战

略意义的物资和技术资料。第二种选择是允许中美进行贸易,但总许可证清单要取决于美国政府各机构之间所进行的逐项复审,以排除那些可能具有战略意义的物资和技术资料的出口。这一选择的优势在于,使涉及到在第一个选择中许可的某些出口所存在的潜在的安全风险降低到最小程度。而不利因素则是:第一,由于各机构复审总许可证中那些可能具有战略意义的物品而造成拖延;第二,将会使中国为自己依然遭到歧视而怨恨;第三,使美国一些企业同那些只遵守巴统禁运清单的盟国做生意。2月23日,欧文在给尼克松的备忘录中,提出进一步扩大美中贸易的建议。欧文在评估NSDM 17和NS-SM 106的基础上,建议放松美中直接贸易的管制,使其同美苏贸易的水平相同。欧文说:“我们同中国的贸易关系越是接近美苏贸易水平,美国推进与中国关系的主张就越能得到更为认真的确信。同样,北京也更会对我们的措施最终做出善意的回应。”为此副部长委员会提出三组政策建议:第一组(Group I)的措施包括放松中国人入境、允许中国使用美元,取消船舶加油、运输以及直接贸易等方面的限制;在第一组的措施实施一个阶段后,要对这些措施的结果以及对大陆、台湾和苏联的反应进行评估;副部长委员会将向总统汇报这些措施对美国同中国大陆、台湾以及苏联的关系所产生的影响,并提出第二组(Group II)的政策建议,包括同意向中国出售总许可证上可以向苏联出售的一切物品、允许从中国直接进口、允许向中国出售不受巴统限制的淘

《国务卿罗杰斯致尼克松总统的备忘录(1969年12月2日)》,载《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Memorandum from Secretary of State Rogers to President Nixon,”December 2, 1969, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV),第800~802页。

《总统国家安全事务助理基辛格致尼克松总统的行动备忘录(1969年12月11日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Action Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs Kissinger to President Nixon,”December 11, 1969, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV),第803~804页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(*FRUS*, 1969~1976, Vol. XVII),第171~172页。

《国家安全研究备忘录第106号:美国对中国的政策(1971年2月16日)》,《解密文献参考系统》(“National Security Study Memorandum 106, U. S. Policy toward China,” February 16, 1971, *DDRS*),文件号:CK310054439~CK310054442。

汰的美国及外国航空公司的民用飞机(需拆除具有战略意义的仪器)。在实施第二组的措施一段时间后,则可考虑实施第三组(Group III)的措施,包括贸易代表团的互访、粮食的出售等。

欧文的建议遭到国防部的反对。国防部副部长帕卡德(David Packard)表示,国防部特别反对副部长委员会有关美国对华贸易政策的目标是“最终把对中国的贸易置于同苏联相等的地位”的建议。帕卡德指出,国防部的意见是,美国出口政策的唯一变化应是,在各机构之间复审以决定个别物品对中国是否具有战略意义之前,把这些物品置于对中国的总许可证之中;但在管制战略物品的层次上,对中国和苏联应保持明显的差别,因为它们的工业和技术发展水平是不同的。帕卡德强调,这个步骤本身是广泛和重要的,在一年或两年的实践后,应复审这一政策,以决定对中国的出口政策采取进一步的自由化步骤是否符合美国的国家利益。也许到那时,才能决定美国的最终目标是把中苏置于相同的地位。另外,中国当时并未对美国宣布放松贸易管制的措施做出积极的反应,同时也拒绝进行直接贸易,1971年的广交会实际上只有1名美国人参加。美国国防部据此认为,中国的反应是“精心设计的”,中国“试图利用美国对贸易的兴趣以及对改善美中关系的愿望,作为获得最大的政治和经济让步的手段”。

在制定放松对中国的贸易管制的政策时,美国决策者还更多考虑了苏联以及台湾当局可能的反应。基辛格在1971年3月25日给尼克松的备忘录中说,如果副部长委员会提出的建议得以充分实施,那势必导致同台湾关系的紧张,引起美台关系的“危机”,也会波及到同苏联的关系。基辛格强调指出:“事实上,一项把对华贸易置于同苏联相同地位的公开政策,对中华民国和苏联人来说都是令人难堪的。”尽管许多贸易措施明显符合美国的商业利益,但苏联人并不接受这种解释,而是相信此举是美国试图进一步发展同中国的政治关系。鉴于上述考虑,基辛格认为,在副部长委员会提出的第一组政策建议中,美国一方面要在放松同中国的旅行和贸易限制方面显示出具有重大意义的行动,同时也不要过分激怒台湾,避免同苏联的关系复杂化。基辛格建议采取第一组的措施。基辛格谨慎的态度可见一斑。

尼克松在1971年4月13日同意采取副部长委员会提出的有关对华贸易第一组建议,即“通过把对直接出口到中华人民共和国的个别项目置于总许可证之下,在各机构逐项评估以决定这些项目是否具有战略意义之后,副部长委员会负责决定哪些项目须纳入总许可证之中,并在30天内提交需要批准这些决定的报告。在开始这些有限的直接出口的同时,允许具有同等和相关性质的来自中国的进口”。尼克松还指示副部长委员会在这些步骤实施4个月之后进行评估并向他报告,报告内容应包括评价中国大陆和台湾当局对这些措施的反应;尼克松将据此决定是否采取副部长委员会所拟订的进一步的行动。这一决策的结果就是NSDM 105。在把NSDM 105通报国务卿、国防部长、司法部长和中央情报局局长后,尼克松虽在4月14日公开宣布了美国政府的上述政策,但在27日私下告诉基辛格:他认为美国的最终目标依然是,“使中国获得同苏联相等的贸易地位”。

《国家安全委员会副部长委员会主席欧文致尼克松总统的备忘录(1971年2月23日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Memorandum From the Chairman of the National Security Council Under Secretaries Committee Irwin to President Nixon,”February 23, 1971, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第832~836页。

《国防部副部长帕卡德致总统国家安全事务助理的信函(1971年3月1日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(“Letter from the Deputy Secretary of Defense Packard to the President's Assistant for National Security Affairs,”March 1, 1971, *FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第841页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(*FRUS*, 1969~1976, Vol. IV), 第894页,注释7。

《总统国家安全事务助理基辛格致尼克松总统备忘录(1971年3月25日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(“Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs Kissinger to President Nixon,”March 25, 1971, *FRUS*, 1969~1976, Vol. XVII), 第282~288页。

《国家安全决策备忘录第105号:增进中华人民共和国同美国之间的旅行和贸易的若干步骤(1971年4月13日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(“National Security Decision Memorandum 105, Steps Towards Augmentation of Travel and Trade Between the People's Republic of China and the United States,”April 13, 1971, *FRUS*, 1969~1976, Vol. XVII), 第297~298页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(*FRUS*, 1969~1976, Vol. XVII), 第286页,注释7。

副部长委员会根据尼克松的指示,在1971年6月初提出一个较为宽松的对华出口的贸易清单,遭到国防部、劳工部、原子能委员会等部门的反对。国防部认为清单中的一些物品“可能被中国用在军事上,从而获得更大的战略利益”。莱尔德部长建议,政府应“分阶段逐步公布清单”。劳工部从国内政治的考虑反对向中国出口小麦和饲料。基辛格在6月3日写信给尼克松,主张应从调整美国对华政策的角度对待对华贸易政策,对国防部、劳工部的意见持反对态度。尼克松在6月4日批准了基辛格的建议。据此,基辛格6月9日指示国家安全委员会:第一,商务部应准备公布对中国出口的非战略性物品的总许可证清单;第二,小麦、其他谷物及面粉应列入可运往中国和苏联的总许可证清单中;第三,应在总许可证下允许从中国的进口;至于没有列入总清单上的物品,个别的出口许可应考虑这些物品的价值;第四,在部际之间正常的复审“公开一般许可证”(open general license)向东欧和苏联增加新的物品的过程中,各机构应考虑把中国纳入“公开一般许可证”中,但对中国开放的物品在公布前要由总统批准。6月10日,白宫宣布,在总许可证的清单中扩大对华进出口的物品。

在尼克松访华之前,美国决策者内部在对华贸易政策上的分歧主要集中在两个问题上:第一,在总许可证下向中国出口商品和技术产品时,是否给予中国同苏联同等的贸易地位?第二,如同意上述政策建议,这些行动何时可以完成?美国国务院和商业部同意中国享有与苏联相等的地位,国防部则表示反对;对于第二个问题,国防部和商业部态度谨慎,而国务院则坚持,越早越全面地让中国获得与苏联同等的地位,对中美关系产生有利影响的可能性就越大。1972年2月,副部长委员会提出三点建议:把中国纳入与苏联同等的物资管制的一类;取消外国资产管制条例中的下列条款,即要求设在巴统国家内的美国公司在向中国出口战略物资时必须获得美国财政部的许可证;美国和中国同时宣布,推迟到尼克松总统访问之后考虑对华出售飞机、棉纺原料以及实行舰船飞机的互访等。在尼克松批准这些建议后,总统新闻秘书齐格勒(Ronald Ziegler)2月14日宣布上述放松对中国出口管制的决定。2月17日,基辛格将上述决

定通知司法部、财政部、国防部、商务部、国务院和中央情报局。

尼克松访华后,美国决定进一步扩大对中国的贸易,1972年3月的NSSM 149特别要求研究“中国差别”对美中贸易的影响。国务院的官员对此持支持的立场,他们相信,“同仅仅取消对中华人民共和国的贸易管制相比,在巴统的谈判中取消‘中国差别’,将使我们在处理同日本的关系上获益更多”。国务院虽然认为日本不会退出巴统,但倾向于认为日本会像英国在1957年那样单方面宣布取消“中国差别”。国防部原则上支持取消“中国差别”,但坚持两类物品不在开禁之列:一是可从天然气中分离氦气的设备,因为氦气可用作导弹燃料;另外是装载在卡车上的压力容器,这可能被中国用于运输可发射导弹的液态氧。尽管国务院认为国防部的理由“站不住脚”,但国防部态度强硬。基辛格在1972年6月宣布,尼克松原则上同意取消“中国差别”,但上述两项予以保留。

从1971~1974年,中美之间贸易迅速上升;除去一些特殊的粮食贸易,中美贸易额已超过美苏贸易额。据美国商务部统计,美国同“亚洲共

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(FRUS, 1969~1976, Vol. XVII),第334~338页。

《总统国家安全事务助理基辛格致国家安全委员会副部长委员会主席欧文的备忘录(1971年6月9日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第4卷(Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs Kissinger to the Chairman of the National Security Council Under Secretaries Committee Irwin, June 9, 1971, FRUS, 1969~1976, Vol. IV),第851页。

《副部长委员会主席欧文致尼克松总统的备忘录(1972年1月13日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(Memorandum From the Chairman of Under Secretaries Committee Irwin to President Nixon, January 13, 1972, FRUS, 1969~1976, Vol. XVII),第652~653页。

《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(FRUS, 1969~1976, Vol. XVII),第653页,注释4。

《国家安全研究备忘录第149号:美国同中华人民共和国的贸易(1972年3月10日)》,《美国对外关系文件集(1969~1976)》第17卷(National Security Studies Memorandum 149, US~PRC Trade, March 10, 1972, FRUS, 1969~1976, Vol. XVII),第847页。

凯恩:《冷战时期的经济治国方略》(Frank Cain, *Economic Statecraft during the Cold War*),第174~175页。

产党地区”(Communist areas in Asia) 的进出口贸易额从 1971 年到 1976 年有着巨大的增长。美国对“亚洲共产党地区”的出口,1971 年为零,1972 年为 6000 万美元,1973 年为 6.9 亿美元,1974 年达到了 8.07 亿美元;同期美国从“亚洲共产党地区”的进口分别为:1971 年 600 万美元,1972 年为 3300 万美元,1973 年为 6700 万美元,1974 年则上升到 1.16 亿美元。在美国对华贸易中,先进的技术和设备的出口占了较大的比例,比如商务部在 1972 年夏同意波音公司向中国出售 10 架波音 707 飞机。需要强调的是,作为缓和战略的重要内容,中美和解对冷战转型的影响尤其明显。中国和苏联当时在意识形态、军事和战略领域内所存在的巨大敌对,进一步削弱了苏联在全球范围内同美国进行争夺的能力,而中美和解则极大地加强了美国的全球战略地位。因此,虽然尼克松夸大了美中和解的作用,但这一转变符合美国的国家利益,因为美国“从中获取的最大好处就是对苏联产生的有利作用”,是“遏制莫斯科的有效方法”。“总统要做给俄国人看的是,这才是他中国之行的最大目的,而且非常成功”。

1970 年代“中美关系的解冻与中国国内纠正极左思潮,为向西方国家较大规模的技术引进创造了重要条件”。尼克松总统访华后,世界上其他国家也纷纷发展同中国的关系。到 1972 年年底,中国先后同 18 个国家建立外交关系或实现外交机构升格,这是中华人民共和国成立以来同外国建交最多的一年。因此,在美国放松对华贸易管制的背景下,中国开始进一步发展同西方国家的贸易关系。1971 年 3 月,对外贸易部召开全国外贸对资本主义国家出口工作会议,会议通过了《关于对资本主义市场出口贸易的若干具体政策和做法》的文件。文件强调,“对外贸易是对外战线的重要方面,必须紧密配合外交活动和外交斗争,为我国的对外政策服务”。文件特别指出,对西方资本主义国家(包括日本)的出口,有利于扩大中国的政治影响,团结那里的人民,制止可能发生的战争,有利于利用矛盾,争取多数,反对少数,各个击破;有利于换取重要物资,加强国防、三线建设,促进工农业生产。所以,要根据和平共处五项原则,坚持平等互利,紧密配合外交活动和外交斗争,有区别地同它们进行贸易,有计划地出口。

有关这一时期的中美贸易,对外贸易部 1972 年 3 月专门下发了《关于中美贸易问题》的文件,要求“在平等互利的基础上,逐步开展对美贸易”。文件要求中美贸易步子不要一下子迈得太大,要根据美国对中国的态度和政治斗争的需要来确定,出口可以宽泛一些,进口则应从严掌握。文件决定邀请 30~40 名美商参加当年的广交会,“这些邀请的美商是优先选择对我态度友好,一贯主张开展中美贸易并为此做过一些努力,有买卖可做的进口商,还适当考虑包括垄断集团的代表和能为我引进先进技术产品的出口商”。文件还指出,原则上可以同第三国的美资公司和美国子公司做贸易,但所有对美进出口贸易,暂时一律由总公司统一掌握,统一对外成交合同。在这次春季广交会上,中国邀请了 30 多名美国客商与会,直接出口成交 400 多万美元,初步开始中美之间的贸易往来。1972 年广州的秋季交易会有 150 名美商参加,到 11 月 15 日闭幕时,中国直接从美国进口已成交大约 1.5

在 1960~1980 年的美国进出口贸易的统计中,亚洲地区分为三类:日本、“亚洲共产党地区”以及“其他地区”,“其他地区”包括“近东地区”(Near East Asia)和“东亚及南亚地区”;在美国商务部的统计数据中,这一时期“亚洲共产党地区”大致包括中国大陆、蒙古、北越、北朝鲜等。考虑到 1970~1980 年美国同“亚洲共产党地区”的国家的贸易实际情况,其中的进出口数据基本上是指美国同中国大陆之间的贸易往来。

美国人口普查局:《美国统计摘要:1973 年》(U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States: 1973*),第 94 版,华盛顿特区:美国政府印刷局 1973 年版,第 783 页;《美国统计摘要:1979 年》(*Statistical Abstract of the United States: 1979*),第 100 版,华盛顿特区:美国政府印刷局 1979 年版,第 846 页。

包括零配件在内,波音 707 飞机当时的价格为每架 425 万美元。1973 年 9 月,中国民航从美国订购的第一架波音 707 型飞机正式投入航班飞行。

陈兼:《毛泽东时代的中国与冷战》(Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*),第 276 页。

达莱克:《尼克松与基辛格》(Robert Dallek, *Nixon and Kissinger*),第 300、304 页。

金冲及、陈群主编:《陈云传(下)》,中央文献出版社 2005 年版,第 1401 页。

中华人民共和国对外贸易部:《关于对资本主义市场出口贸易的若干具体政策和做法》,1971 年 3 月。

中华人民共和国对外贸易部:《关于中美贸易问题》,外贸部(72)贸三字第 23 号,1972 年 3 月 22 日。

何慧:《广交会、中美贸易与中国的对外开放》,“冷战的转型:1968~1980 年的中国与变化中的世界”国际学术讨论会的论文,华东师范大学 2006 年。

亿美元,其中波音 707 飞机 10 架,飞机发动机 40 台,人造卫星通讯地面站 4 套,合成纤维 5500 吨,牛皮卡纸 1.5 万吨,聚丙烯 2000 多吨;中国通过第三国购进美国小麦 120 万吨、玉米 60 万吨、棉花 3.1 万吨、废钢 17 万吨、豆油 2 万吨。中国向美国出口的商品主要有生丝、棉胚布、服装、烟花、松香、地毯、猪鬃、酒类和工艺品等。

与这一时期中国国内的政治形势相适应,中国加快了引进西方先进技术设备的步伐。1972 年 1 月 22 日,李先念、纪登奎、华国锋联名向周恩来报送国家计委《关于进口成套化纤、化肥技术设备的报告》,建议引进中国急需的化纤新技术成套设备 4 套、化肥设备 2 套及部分关键设备和材料,约需 4 亿美元。2 月 5 日,报告经周恩来批示呈报,毛泽东圈阅批准。8 月 6 日,国家计委正式提出进口一米七轧机报告;8 月 21 日,毛泽东、周恩来予以批准。9 月 20 日,国家计委成立了进口设备领导小组。11 月 7 日,国家计委再次提出报告,建议进口 6 亿美元的 23 套化工设备。周恩来在批准的同时,要求采取一个大规模的一体化引进方案。1973 年 1 月 5 日,国家计委提交《关于增加设备进口、扩大经济交流的请示报告》,对前一阶段和今后的对外引进项目做出总结和统一规划。报告建议,“利用西方处于经济危机,引进设备对我有利的时机”,在今后三五年内引进 43 亿美元的成套设备。报告还提出了进口设备时应采取的原则:坚持独立自主、自力更生的方针;学习与独创相结合;有进有出,进出平衡;新旧结合,节约外汇;当前与长远兼顾;进口设备大部分放在沿海,小部分放在内地。这个计划被通称为“四三方案”。1974 年 1 月 22 日,国务院批转国家计委、国家建委和财政部《关于做好进口成套项目建设工作的报告》,报告强调,从国外进口成套设备,目的是为了争取时间,加快我国社会主义建设,要确保按合同规定的期限、高质量、高水平地把这批项目建成投产。这些原则成为当时引进技术设备的指导方针。以后在此方案基础上又陆续追加了一批项目,计划进口总额达到 51.4 亿美元。到 1977 年 10 月,中国先后同日本、联邦德国、英国、法国、荷兰、美国等国的厂商签订了 197 项成套设备和一部分单机设备合同,用汇金额为 37.4 亿美元。在 1974~1977 年签订的 222 项引进合同中,包括 13 套大化肥、5 套大化纤、3 套石油化

工、1 个烷基苯厂、43 套综合采煤机组、3 个大电站、武钢一米七轧机以及透平压缩机、燃气轮机、工业汽轮制造厂、斯贝发动机(Spey 202,当时西方国家的一线战斗机所使用的发动机)、人造卫星地面站、海上石油钻井平台、空中交通管制设备、气象处理设备等项目。

引进的 13 套大化肥装置全部是以油、气为原料的年产 30 万吨合成氨、年产 48 万吨或 52 万吨尿素的大型装置,其中从美国引进 8 套(合成氨为美国装置,尿素为荷兰装置)、从法国引进 3 套、从日本引进 2 套。结合国内油、气资源的分布和农业生产的需要,这 13 套装置分别建在大庆、辽宁、河北、山东、江苏、安徽、湖北、湖南、贵州、云南、四川(2 套)、广州等地。这批装置从 1974 年破土动工到 1976 年开始陆续投产,使中国合成氨的生产能力提高了 30% 以上。到 1985 年年底,这些建成的装置共生产合成氨 2691.8 万吨,约可增产粮食 2500 万吨,累计上缴利税 50.95 亿元。1985 年,中国的合成氨产量为 1716.1 万吨,其中 13 套装置的产量为 380.6 万吨,占总产量的 22.2%。随着尿素产量的增长,

紫丁:《李强传》,人民出版社 2004 年版,第 307 页。

史云:《一场继续还是中止“文革”的角力》,李丹慧主编:《国际冷战史研究》第 1 辑,华东师范大学出版社 2004 年版,第 113~134 页;陈锦华:《国事记述》,中共党史出版社 2005 年版,第 4~8 页。

国家计划委员会:《国家计划革命委员会关于进口成套化纤、化肥技术设备的报告(1972 年 1 月 22 日)》。转引自上海石油化工总厂厂史编委会编:《上海石油化工总厂志·附录二(一)》,上海社会科学院出版社 1995 年版;《周恩来年谱(下)》,第 511 页;陈东林、杜蒲主编:《中华人民共和国实录》第 3 卷(下),吉林人民出版社 1994 年版,第 795~796 页。

《周恩来年谱(下)》,第 565 页;陈东林:《20 世纪 50~70 年代中国的对外经济引进》,《上海行政学院学报》2004 年第 6 期。

国家计划委员会:《国家计划革命委员会关于增加设备进口、扩大经济交流的请示报告(1973 年 1 月 5 日)》。参见:陈锦华:《国事记述》,第 14~16 页。陈锦华时任轻工业部计划组副组长,并兼任轻工业部成套设备引进办公室副主任。有关对此次引进的论述,还可参见:陈东林:《70 年代前期的中国第二次对外引进高潮》,《中央党史研究》1996 年第 3 期。

陈东林、杜蒲主编:《中华人民共和国实录》第 3 卷(下),第 1025 页。

武力主编:《中华人民共和国经济史》上册,中国经济出版社 1999 年版,第 712 页。

张万欣主编:《当代中国的石油化学工业》,中国社会科学出版社 1987 年版,第 178、284~286、488~489 页。

化肥质量明显提高,改变了过去中国基本以碳酸氢铵、硝酸铵等无机化肥为主的状况。1985年,中国尿素产量达到927.2万吨,其中13套装置的产量为658.5万吨,占尿素总量的71%。引进的13套大型氮肥装置相继投产后,中国的化肥产量大幅度增加,为中国的化肥产量跃居世界第三位,棉花产量跃居世界第二位,粮食产量居世界第一位作出了重大贡献。

同时引进的5套大型石油化纤装置分别建在:上海石油化工总厂,投资20.79亿元,设计生产化纤原料10.8万吨、化学纤维5.2万吨,从日本、西德引进;辽宁辽阳石油化纤厂,投资24.15亿元,设计生产化纤原料13万吨,从法国、意大利和西德引进;北京石油化工总厂,投资23.70亿元,设计生产乙烯30万吨、高压聚乙烯18万吨、聚丙烯8万吨,从日本、西德和美国引进;天津石油化纤厂,投资10.37亿元,设计生产化纤原料8.1万吨、化纤5.2万吨,从日本、西德引进;四川长寿维尼纶厂,投资7.2亿元,设计生产化纤4.5万吨,从法国、日本引进。这些引进的设备技术“对于促进我国自力更生地掌握石油化工新技术,加速发展化学纤维工业,解决人民穿衣问题,都有重要的意义”。同时“为加快发展我国石油化工工业,积累经验,创造有利条件”。到1985年,中国的塑料制品产量达到235万吨;在全国合成树脂的总产量中,以油、气为原料的近65万吨,占总产量的50%以上。

在钢铁生产设备引进方面,中共中央、国务院1972年8月21日批准从联邦德国、日本引进一米七轧机。全部工程分5部分:第二炼钢厂、连铸车间、热轧厂、冷轧厂和硅钢片厂。其中连铸、冷轧从联邦德国进口,热轧和硅钢片从日本引进,总投资38.97亿元,属于1970年代的先进水平。这项工程从1975年6月正式施工,1978年12月基本建成。陈云在引进这套轧钢设备的决策过程中曾明确指出:“如果有人批评这是‘洋奴’,那就做一次‘洋奴’。”武汉钢铁公司在—米七轧机投产后的1984年实现利税6.85亿元,比投产前的1979年增长1.66倍,引进的先进技术还在国内同行业中推广移植,推动国内轧钢、炼钢技术的进一步发展。在进口成套设备和单机的“四三方案”中,还有属于一机部的杭州汽轮机厂的工业汽轮机、南京汽轮发电机厂的燃气轮机、沈阳鼓风机厂的透平压缩机、哈尔滨轴承

厂的三条轴承生产线、炼高级合金钢的精炼炉、汽车刹车用摩擦材料和汽车玻璃等9个成套项目,分别从联邦德国、意大利、日本和英国引进关键设备,共使用1.8亿美元。这些引进设备的建成对提高中国机械工业技术水平发挥了重要作用。

中国利用这些设备,通过国内配套和改造,总投资约200亿元,兴建了27个大型工业项目,到1982年全部投产,取得了较好的经济效益。在“四三方案”的带动下,中国当时引进的重要项目还有:从美国引进彩色显象管成套生产技术项目、利用外汇贷款购买新旧船舶组建远洋船队项目、购买英国的三叉戟飞机项目等。“四三方案”使中国外贸有了突破性的发展,形成了新的局面。1970年中国对外贸易总额为45.8亿美元,1973年为109.76亿美元,1974年更达到145.7亿;1970年中国出口总额为22.6亿美元,1973年为58.2亿美元,1974年则达到69.5亿美元。一方面,成套设备和先进技术的引进,促进了国内基础工业,特别是冶金、化肥、石油化学工业的发展,为中国1980年代经济建设的腾飞提供了必要的物质条件;另一方面,外贸出口创汇也得到迅速发展,有力支持了国外成套设备的引进。

值得注意的是,这次引进“对沟通中国同西方国家经济、技术和文化联系具有重要开拓意义”。通过这次引进,中国大致上形成了新的对外贸易格局,正如陈云在1973年所指出的,“不研究资本主义,我们就要吃亏;不研究资本主

张万欣主编:《当代中国的石油化学工业》,第290~291、231~232页。

国家计委、国家建委、轻工业部:《关于上海石油化工总厂筹建工作汇报会议纪要(1973年3月9日)》。转引自上海石油化工总厂厂史编委会编:《上海石油化工总厂志·附录二(二)》。

陈东林、杜蒲主编:《中华人民共和国实录》第3卷(下),第848页;《新华月报》社编:《中华人民共和国大事记(1949~2004)》(上),人民出版社2004年版,第413页。

陈云听取对外贸易部负责人汇报时的谈话记录(1973年10月12日)。金冲及、陈群主编:《陈云传(下)》,第1403~1404页。

景晓村主编:《当代中国的机械工业(上)》,中国社会科学出版社1990年版,第68页;《当代中国的机械工业(下)》,第347页。

武力主编:《中华人民共和国经济史》上册,第716页。

金冲及、陈群主编:《陈云传》下,第1427、1404页。

义,就不要想在世界市场上占领我们应占的地位……和资本主义打交道是大势已定了……过去我们的对外贸易是75%面向苏联和东欧国家,25%对资本主义国家;现在改变为75%对资本主义国家,25%对苏联、东欧”。新的对外贸易的格局“正好是倒了一个个儿”。当时中国主要的出口物品是工艺品、抽纱等。对工艺品的出口,中共中央领导人强调,要“保持和扩大港澳、日本、新马市场。千方百计打开西欧、北美、大洋洲和其他市场”。而抽纱的出口则要“巩固和扩大西欧市场,千方百计打开美洲、大洋洲和其他市场”。更为重要的是,“四三方案”所确定的把引进设备大部分建在沿海、小部分放在内地的原则,对1960年代中后期形成的片面强调三线建设和以备战为中心的战略布局进行根本性的调整和改变,这是中共中央改变国际战略思想、退出冷战的重要标志之一。中共中央对此明确强调:“沿海工业基础较好,可以使进口设备尽快投产,尽快仿制”;“沿海工业发展得快一些,从长远看,对促进内地建设是有利的。”国家计委在1973年7月1日拟定的《第四个五年国民经济计划纲要(修正草案)》中再次明确提出,改变以备战和三线建设为中心的经济建设指导思想,必须适当发展沿海,充分发挥沿海工业基地的生产潜力。因此,1970年代初期中国大量引进西方的先进技术设备,实际上是邓小平时代中国“改革开放”这一历史进程的序幕。邓小平后来指出:“说到改革,其实在1974年到1975年我们已经试验过一段。”更为重要的是,中国通过恢复和发展同美国和西方国家的经贸关系,开始了全面融入现代国际体系的历史进程,为中国的“改革开放”创造了不可缺少的国际环境。没有美国“缓和”战略带来的中美和解,“北京在1970年代和1980年代登上国际舞台将面临无法预测的更多的困难,成功的可能性极小”。这一进程对中国现代化的意义以及中国融入全球经济体系的重要性,陈兼曾精辟地指出:“如果不是毛泽东在1970年代初期决定打开中美关系的大门,那么对包括邓小平在内的毛泽东之后的任何中国领导人而言,要进行改革开放的事业,如果不是不可能,那也将是极其艰难的。”

三 结 论

作为“缓和”战略的主要组成部分和实施这

一战略的重要手段,尼克松政府在重新评估美国对东西方贸易的政策后,对东西方贸易作出了重大的战略调整,从对社会主义国家严格的贸易管制,转向主张和实行“贸易自由化”的政策。正是在“贸易自由化”政策的指导下,尼克松政府不仅全面推进和发展同苏联、东欧国家以及同中国的贸易,而且从一般商品物资的“自由化”进一步扩展到战略性的技术贸易领域,放宽和取消了对巴统战略性敏感技术所实施的严格出口管制的政策。美国决策者内部对贸易管制政策的重审主要包括:管制措施的有效性、管制对共产党国家所产生的战略影响、对盟国关系的影响以及包括诸如美国的出口、国际收支、美国政府同美国企业界及劳工之间的相关因素,提出可供选择的方案,形成付诸实施的政策文件。从1969年1月到1974年12月,美国国家安全委员会共发布NSSM文件206份,其中有关对外经济政策、巴

陈云:《要研究当代资本主义(1973年6月7日)》,《陈云文选》第3卷,人民出版社1995年版,第217页;陈云听取外贸部副部长周化民等汇报时的谈话记录(1973年5月5日)。金冲及、陈群主编:《陈云传(下)》,第1406页。

陈云听取中国工艺品进出口总公司负责人汇报时的谈话记录(1973年12月4日);陈云听取中国纺织品进出口总公司负责人汇报时的谈话记录(1973年12月11日)。金冲及、陈群主编:《陈云传(下)》,第1425~1426页。

国家计划委员会:《国家计划革命委员会关于增加设备进口、扩大经济交流的请示报告(1973年1月5日)》,参见:陈锦华:《国事记述》,第14~16页。

国家计委:《第四个五年国民经济计划纲要(修正草案)》(1973年7月1日)。陈东林、杜蒲主编:《中华人民共和国实录》第3卷(下),第928页。

邓小平:《我们干的事业是全新的事业(1987年10月13日)》,《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第255页。

罗德里克·麦克法夸尔、费正清主编:《剑桥中华人民共和国史》第15卷《人民共和国》第2部《中国革命内部的革命》(Roderick McFarquhar, John Fairbank, eds., *The Cambridge History of China*, Vol. 15: *The People's Republic*, Part 2: *Revolution within the Chinese Revolution*), 剑桥:剑桥大学出版社1991年版,第402页。

陈兼:《中国与通向冷战结束的道路》,“冷战的转型:1968~1980年的中国与变化中的世界”国际学术讨论会的论文,华东师范大学2006年(Chen Jian, “China and the Path toward the End of the Cold War”, paper presented at the “Transforming the Cold War: China and the Changing World, 1960s~1980s” conference, East China Normal University, Shanghai, 19~21 December 2006)。

统战略、东西方贸易和对中国的贸易问题的文件有 26 份;国家安全委员会同一时期还发布 NS-DM 文件 264 份,专论上述主题的文件有 24 份。这充分说明了美国决策者对经济贸易在“缓和”战略中的重要地位的高度重视。

放松东西方贸易管制以及允许向共产党国家出售先进技术设备是尼克松和基辛格的“宏大构想”的重要组成部分,完全服务于“缓和”战略的需要。虽然尼克松政府充分考虑到把经济问题同与苏联、东欧国家以及与中国政治谈判结合起来,但政治上的考虑是优先的。在放松贸易管制特别是向共产党国家出口先进技术设备的决策上,尼克松政府内部的分歧和争论是明显和激烈的;国务院对“贸易自由化”政策持最为积极的态度,而国防部则以国家安全和国家利益为由,基本上持反对意见,其他重要部门如商务部和财政部虽支持“贸易自由化”的政策建议,但大多持谨慎的态度和立场。基辛格的态度很多时候也是较为谨慎甚至是保守的。在这些重要的决策过程中,尼克松总统本人发挥了关键的作用。

美国放松出口管制以及向共产党国家出口先进的技术设备,其步骤是有序的,采取的政策措施迅速而有效。从采取积极步骤放松甚至取消有关管制,到修订国内重要立法,从而保证了“贸易自由化”政策所必需的国内法律保障。在对华贸易管制政策上,尼克松政府从放松一般性的贸易管制及旅行限制,到缩小和取消“中国差别”以及允许向中国出售先进的技术设备,体现了贸易在中美和解进程中的重要作用。在有关巴统的安全贸易管制方面,尼克松政府主要考虑了三点:减少在巴统组织内使用否决权;缩小巴统禁运清单以及使美国的禁运清单逐步同巴统盟国相一致。因此,在实践上,尼克松政府一方面放宽了对巴统盟国向东欧国家及中国出口敏感性技术设备的限制,如同意法国向波兰出售晶体管 and 集成电路的设备和技術、同意英国向苏联出售先进计算机以及向中国出口卫星地面站等;

另一方面,也开始利用巴统的“例外程序”,扩大出口禁运物资和限运物资,美国成为这一时期利用“例外程序”最多的国家。尼克松政府对巴统的政策,从巴统内部瓦解了巴统战略物资和技术禁运的体系。

美国对中国的“贸易自由化”政策,是尼克松时期美中和解的具体表现。同这一时期中国国内的政治形势相适应,美国的政策对中国“改革开放”的历史进程产生了巨大的影响。在美国取消对中国贸易管制以及取消巴统对中国的战略禁运,特别是在取消“中国差别”的背景下,中国开始从美国和西方其他国家大量引进先进的技术设备,从而使中国对外贸易从中华人民共和国成立以来以面向共产党国家为主的传统格局发生了根本的变化:开始向发展同西方国家的贸易为主的新格局过渡。1970 年代初期中国从美国和其他西方国家引进的大型先进设备的安装和建设地点的选择,直接导致中国经济发展的区域中心重新进行战略性的调整,即从突出和强调三线建设的西部地区,转向东南沿海地区和中国传统的工业发达地区。这些先进设备的引进、建设和投产所产生的社会、政治和经济上的影响,为邓小平时代中国的“改革开放”奠定了政策、技术和物资的基础,打开了中国重新融入国际体系的大门。

(美国康奈尔大学陈兼教授、马里兰大学张曙光教授对本文提出了修改意见,美国空军学院张小明教授、华南师范大学何慧教授、北京大学郭洁博士提供了相关资料,特致谢意)

收稿日期 2009—07—13

作者戴超武,历史学博士,华东师范大学冷战国际史研究中心教授。

【责任编辑 池 豫】

统计数字来自: <http://www.nixonlibrary.gov/virtual-library/documents/index.php>.