

1949 年 10 月 1 日中華人民共和國成立至 1971 年中美關係解凍這一長達 20 多年的時期內，在兩大陣營冷戰的國際背景下，美國頑固堅持對新中國實行遏制與孤立的政策，包括不承認中華人民共和國、阻撓中國恢復在聯合國的合法席位、對華貿易禁運、支持台灣國民黨當局為代表中國的唯一合法政府，等等。而對華實行旅行限制，禁止美國人去中國旅行是這一整套政策最初的組成部分之一。可能這一政策比較細瑣，中間變化起伏較多，學術界對它不太重視，研究比較薄弱。<sup>1</sup> 但這一政策的演變，卻是中美關係從冰封到解凍的一個重要步驟，直接為後來的“乒乓外交”鋪墊了道路。參加日本名古屋世錦賽的美國乒乓球代表團得以訪華，與此大有關係。本案例擬集中討論約翰遜時期美國政府解除對中國旅行禁令的種種政策考慮。

---

<sup>1</sup> 20 世紀 60 年代美國政府對華問題重要幕僚詹姆斯·湯姆遜（James C. Thomson, Jr.，也翻譯成“唐知明”）1972 年發表專論從官僚政治的角度揭示了他本人曾親自參與美國對華旅行政策調整的過程，詳細回顧了肯尼迪和約翰遜兩任政府在關於此問題的決策程序。見 James C. Thomson, Jr., “On the Making of U. S. China Policy, 1961-9: A Study in Bureaucratic Politics”, (1972) *The China Quarterly* (50) pp.220-243。一些有關冷戰時期中美關係的成果或多或少涉及此問題，如一些中美關係通史著作對 20 世紀 50 年代中美在新聞記者互訪問題上的交涉有較為詳細的論述，陶文釗：《中美關係史（1949-1972）》，上海：上海人民出版社 1999 年版，第 314-323 頁。這些論述均稍顯零碎和片斷，學界仍鮮有全景式的系統梳理。

## 第一節 中國邀訪，美國抗拒

1950 年朝鮮戰爭爆發後，杜魯門政府宣佈對華實行旅行禁令，禁止美國公民去中國旅行。1955 年 8 月，中美雙方大使開始在日內瓦舉行會談，人員往來問題是談判初期的主要爭論焦點之一。在中方努力爭取下，雙方終於達成遣返平民的協議，但在承認中華人民共和國、台灣方面的地位等根本問題上雙方立場大相徑庭，談判遲遲不得進展。

在這種情況下，中方大概是吸取抗日戰爭期間與美國打開交往的歷史經驗，試圖通過邀請美國記者訪華來打破僵局。於是，1956 年 8 月 6 日，中國政府打破自 1949 年以來對美國記者來華採訪的禁令，向美國 15 個重要新聞機構拍發電報，邀請他們派記者來華作為期一個月的訪問。<sup>2</sup> 中國政府採取這一舉措的初衷是希望“主動打開局面，先批准美國記者來，以引起美國政府的同等回答。”<sup>3</sup> 中方甚至表示：如果美國願意批准記者來華，中國可以提前釋放在華服刑的兩名中情局間諜。<sup>4</sup>

中國這一建議引起美國媒體相當大的興趣，接到邀請的《紐約時報》發行人塞勒斯·蘇茲貝格（Cyrus Sulzberger）詢問國務卿杜勒斯是否可以得到訪華簽證，但得到否定的回答。國務院官員聲稱：如果美國記者不顧對華旅行禁令，接受邀請前往中國，將被吊銷護照。而《紐約時報》是全美最重要的報紙之一，如果蘇茲貝格違反政府的政策，將造

2 “Peiping Lifts Ban on U.S. News Men” , By Anthony Lewis, *New York Times*, 7 August 1956, p.1.

3 黎家松：《中華人民共和國外交大事記（第 2 卷）：1957 年 1 月至 1964 年 12 月》，北京：世界知識出版社 2001 年版，第 157 頁。

4 Jerome A. Cohen, “Hungdah Chiu, China, and International Law: A Life Well Spent,” (2012) *Maryland Journal of International Law* 27 ,p.21. 1952 年 11 月，朝鮮戰爭期間，兩名供職於美國中情局駐日本厚木間諜機關的唐奈和費克圖在駕機潛入中國東北從事間諜活動之時，被中方抓捕，後分別被判處無期徒刑和有期徒刑二十年，參見：梅興無：《一起美國間諜案引發的中美外交博弈》，《文史春秋》2020 年第 5 期，第 9–15 頁；李秉奎：《美國間諜案與一九五四年至一九五五年中美關係危機》，《中共黨史研究》2008 年第 6 期，第 65–71 頁。

成極大的影響。<sup>5</sup>

8月7日，美國國務院發表新聞公報，表示堅持不發給去中國旅行的有效護照的政策，並稱美國人接受中共邀請前往中國旅行將損害美國的國家利益。<sup>6</sup>杜勒斯表示不接受以雙方記者交流來換取中情局間諜提前釋放的安排，因為這無異於向中國的“訛詐”臣服。<sup>7</sup>8月18日，艾森豪威爾表示支持國務院在美國記者訪華問題上的立場。緊接著，國務院致電駐香港總領事，授權其阻止美國記者取道香港進入中國，若有記者不聽勸阻，回國後將被吊銷護照，以示懲戒。

國務院的僵硬態度引起美國新聞界的強烈抗議。8月8日，受到中國政府邀請的新聞媒體紛紛譴責國務院阻止美國記者訪華的政策，《紐約時報》發表評論抨擊政府限制新聞採訪自由的理由為“一派胡言”。而《基督教科學箴言報》(*The Christian Science Monitor*)和哥倫比亞廣播公司(Columbia Broadcasting System)等媒體則直接上書國務院，要求必須抓住機會赴華採訪，以向美國人民提供關於共產黨中國的準確信息，政府“不要自立屏障”，將自己置於世界輿論的對立面。<sup>8</sup>合眾社社長約見代理國務卿等官員，要求允許派合眾社駐香港記者訪華。<sup>9</sup>

但是，杜勒斯擔心，如果美國政府在記者訪華問題上讓步，將開啟一道再也無法抑止的閘門。傳教士、商人及遊客將接踵而至，而且，在他看來，現行政策的任何修改都將引起美國盟國的誤解，將會被有關

---

5 *Foreign Relations of United States (Hereafter FRUS), 1955-1957*, Vol.III, Washington D.C.: United States Government Printing Office,1986, pp.416-417.

6 世界知識出版社編輯：《中美關係資料彙編》(第2輯下)，北京：世界知識出版社1960年版，第2404頁。

7 Daniel Aaron Rubin, “Pawns of the Cold War: John Foster Dulles, the PRC, and the Imprisonments of John Downey and Richard Fecteau,” (unpublished Ph.D. thesis, 2004, University of Maryland, College Park), p.57.

8 “U.S. Firm in Ban on Red China Trip,” *New York Times*, 8 August 1956, p.7.

9 陶文釗：《中美關係史（1949-1972）》，上海：上海人民出版社1999年版，第317頁。

國家當成是美國承認中共政權的開始。所以杜勒斯堅決認為，把記者拒之於中國大門之外是符合美國國家安全利益的。<sup>10</sup> 1957年2月6日，他依然公開宣佈國務院禁止美國記者去中國旅行，因為美國不能容忍其他政府“將美國人關進牢房，並以之要挾美國”。他還說，“我們永遠不能為去一個我們沒有承認的國家頒發護照”<sup>11</sup>。

美國新聞界和有關民眾對杜勒斯限制新聞採訪自由、侵犯公民旅行權利的做法大為不滿，不斷向國務院施加壓力，蘇茲貝格抨擊政府將媒體作為外交工具。<sup>12</sup> 有幾名記者甚至不顧美國對華旅行禁令訪問了中國。8月14日，41名在莫斯科參加第六屆世界青年與學生大會的美國代表團成員不顧美國國務院的警告，從莫斯科出發去北京，並得到周恩來總理的接見。在動身赴華之前，代表團中35位年輕人公開聲稱他們此行目的在於確認“美國公民具有旅行的權利”。這些年輕人的行為獲得美國參議員富布賴特等人的聲援，他們要求國務院“鼓勵及促使”新聞記者進入中國，並反對懲戒那些已自行進入中國的美國公民。<sup>13</sup>

迫於各方壓力，艾森豪威爾政府不得不擺出稍微溫和的姿態。8月22日，國務院宣佈同意在實驗的基礎上發給24名前往中國採訪的美國記者有效期為7個月的護照，並聲稱其修改八年以來對華旅行禁令是因為：“新情況的出現使得有必要讓美國人民增加對中國現狀的了解”。但是美國頑固拒絕北京提出的派中國記者到美國採訪的對等要求。杜勒斯表示美國記者能否成行取決於他們能否得到中國頒發的簽證。但是他又同時宣佈：“美國不會給持有中華人民共和國護照的中國人以互惠簽證”。而且警告這些美國記者進入中國將會遭遇“突發的人身危險”。

---

10 FRUS, 1955-1957, Vol.III, p.478.

11 Congressional Quarterly, inc., *China: U.S. policy since 1945*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980, pp.106, 111-112.

12 杜勒斯：《杜勒斯言論選輯》，北京：世界知識出版社1959年版，第326頁。

13 Congressional Quarterly, inc., *China: U.S. policy since 1945*, p.113.

美國國務院發言人還聲稱 7 個月的試驗期過去後，是否延續護照有效期取決於這些記者是否被允許在中國從事新聞報道。<sup>14</sup>

美國故意阻撓記者來華、拒絕中國記者訪美的行徑也引起了中方的強烈反應。8 月 26 日，《人民日報》發表觀察家評論，抨擊美國在記者訪問的問題上做文章，認為美國國務院批准 24 名美國記者來華採訪是一個拙劣的騙局，並警告美國“片面決定是中國人民絕對不能接受的”。<sup>15</sup> 9 月 7 日，周恩來在接見美國青年代表團時表示：關於交換記者問題，中美雙方要遵循“機會均等，彼此互惠”的原則。美國國務院雖然答應了一定數目的通訊社和報紙派記者到中國來，“但規定他們來中國的任務，採取敵視中國的態度，搜集情報；並進一步把門關起來，使中國記者得不到互惠去美國。這件事還應當經過新的努力，要使雙方能在互惠的基礎上交換記者。”<sup>16</sup> 9 月 12 日，中美大使會談的中方代表王炳南向美方代表轉達了這一立場。然而，杜勒斯的態度沒有絲毫改變。由於美國堅持不給中方以互惠，20 世紀 50 年代中期中美之間一次可能的人員接觸機會失之交臂。

美國新聞界人士為此扼腕歎息的同時，對艾森豪威爾政府施加的壓力持續不減。1958 年，俄勒岡州民主黨眾議員查爾斯·波特（Charles O. Porter）、巴爾地摩《非裔美國人》（Afro-American）雜誌社記者威廉·沃爾斯（William Worthy Jr.）和作家沃爾多·弗蘭克（Waldo Frank）等人先後由於政府拒絕為其頒發去中國的護照而向法院提起訴訟，控告國務卿侵犯美國公民旅行自由的權利，但受理訴訟的基層法院均維持國務院的規定。第二年，三位當事人上訴至聯邦最高法院，但均被駁回。<sup>17</sup>

---

14 Ibid.

15 《人民日報》1957 年 8 月 26 日，第六版。

16 黎家松：《中華人民共和國外交大事記（第 2 卷）：1957 年 1 月至 1964 年 12 月》，北京：世界知識出版社 2001 年版，第 157 頁。

17 Congressional Quarterly, inc., *China: U.S. policy since 1945*, pp.121-122.

雖然美國司法部門的裁決結果引起諸多爭議，但行政規定仍舊因之獲得法律依據，使國務院得以繼續禁止美國公民去中國旅行。恰值1960年2月發生美國聯合國際社記者比爾·伊姆（Bill Yim）在中國廣東被因間諜罪而遭中方囚禁的事件，美國政府更以美國人在中國人身安全不能得到保障為由，限制美國公民去中國旅行。<sup>18</sup>

## 第二節 美方的解凍暗潮

艾森豪威爾時代結束之後，美國公民赴華旅行問題仍未解決，民眾對政府限制公民旅行權利的抗辯也一直沒有停歇，這種狀況延續至約翰遜總統上台。1964年威廉·沃爾斯繼續因為美國政府拒絕延續其護照的有效期而向第五巡迴法庭提出訴訟申請。賓夕法尼亞州林肯大學的麥克伊文夫婦（Alan M. MacEwan and Mary G. MacEwan）也因為政府限制其去古巴旅行而起訴國務卿臘斯克。但是，兩個案例均以司法部門維護國務院的決定而告終。<sup>19</sup>

另外，早在肯尼迪總統新任伊始，民主黨政府內部的一些官員就對解除對中國的旅行禁令報以極高期望。1961年，國務院政策規劃委員會的對華問題專家愛德華·賴斯（Edward Rice）曾撰寫長篇報告，提出開放去中國旅行等多種改變美國對華僵硬政策的詳細建議。<sup>20</sup>從那時起到1964年1月，國務院遠東事務局大約每年兩次向國務卿提請解除對華旅行禁令，但國務卿總以“時機不當”為由不予考慮。同樣持解凍對華政策主張的國家安全委員會的另一成員唐知明（James C. Thomson, Jr.），抱怨他的對華政策建議就“像皮球一樣在政府內各部門之間被踢

18 Ibid.

19 Worthy v. United States, 328 F.2d 386; MacEwan v. Rusk, 228 F. Supp. 306, <https://advance.lexis.com/> (訪問時間：2021年1月30日)。

20 FRUS, 1961-1963, Volume XXII, Northeast Asia, p.164.

來踢去”。<sup>21</sup>

肯尼迪政府之所以視對華旅行禁令的鬆動為不可逾越的雷池，除了由於司法部門為其提供的方便藉口之外，更主要是因為麥卡錫主義的陰影仍在這些白宮政客的心頭晃動。1953年民主黨人就是在“丟失中國”的指責聲中倉皇下台，且1961年肯尼迪僅以微弱的優勢當選，他覺得沒有獲得足夠的授命，改變對華政策將被國內政敵指責對共產主義“示弱”。其前任艾森豪威爾政府在該問題上的強硬姿態更使得肯尼迪不敢輕易跨越雷區。但是，到了1963年，這位年輕的總統在美國政界的權威和地位已逐漸穩固，連任呼聲很高的他已準備在第二屆任期內重新審議對華政策。其決策班子亦開始醞釀著一些調整對華政策的方案，包括解除對華旅行禁令、承認外蒙古、邀請中國參加限制核試驗談判等等。<sup>22</sup>然而，在新政策探索過程中，肯尼迪猝然遇刺，中國問題依然懸而未決。

肯尼迪留給約翰遜的外交遺產，除了各種既定的政策思路和一個被視為“出類拔萃”的輔助決策班子之外，更主要的是美國的國際國內態勢所發生的顯著改變，最突出表現就是越戰的升級和中國實力地位的提高。1964年以來，美國逐步強化在越南的秘密戰爭，更深的捲入南越政府內部各派的武力紛爭，“東京灣事件”更使得美國在越南的泥沼越陷越深。另外，中法建交、中國核武器的成功爆破、中國在第三世界國家的活躍外交使其國際地位的提高成了舉世矚目的事實，要求打破“孤立中國”的態度，改變美國對華政策的輿論逐漸壯大。

約翰遜繼任美國總統的第一年，主要致力於在白宮站穩腳跟，為

21 James C. Thomson, Jr. “On the Making of U. S. China Policy, 1961-9: A Study in Bureaucratic Politics,” (1972) *The China Quarterly* (50) pp.220-243; *FRUS, 1964-1968, Volume XXX*, p.172.

22 Roger Hilsman. *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* (New York. : Doubleday, 1967), pp.348-350.

來年總統競選做準備，基本上無暇顧及調整對華政策。但是，當 1964 年底他以超過九成的壓倒性得票率成功連任，華盛頓內外的中國問題專家普遍認為美國政府即將迎來調整對華政策的新機遇。因為美國在對越南採取更強硬的政策時，對華採取稍微溫和的政策，不會給政敵留下責難的口實，亞洲共產主義國家也不會據此認為美國的反共決心在減弱。因此，一些亞洲問題專家認為，大選獲勝的強有力授權和不斷升級的越南戰爭，為總統實行靈活對華政策提供了大好機遇。<sup>23</sup>

10 月 28 日，唐知明建議趁總統大選獲勝的機會立即改變僵化的對華政策。他認為美國的亞洲政策沒有抓住問題的實質，“將南越的危機過多歸咎於北京的做法是很危險的”。由於中國核爆炸的成功、蘇聯領導集體的更新換代、戴高樂對中國的承認等國際形勢的變化，中國國際地位的迅速提高將不以美國的意志為轉移，中國與西方世界的貿易和旅行接觸將會急劇增長，並將遲早加入聯合國。面對這種變局，美國“與其等待被逐漸孤立，不如積極尋找減少損失的途徑”。此前，美國對華戰略遏制與道德說教相結合的政策非但沒有取得預期成效，卻給北京以口實，得以指責美國才是孤立中國的罪魁禍首。所以，他建議修改對華政策，將遏制戰略與和平演變結合起來，“通過謹慎地使用自由世界的貨物、人員和觀念來對付中國——美國與其他極權社會打交道的經驗證明這些手段具有更長期的腐蝕性”。

他建議約翰遜政府在新的任期內實行以下對華新措施：邀請中國參加核武器控制的論壇，在聯合國提出“一中一台”，低調承認中華人民共和國，修改對美國公民的旅行管制規定，允許美國公民去中國旅行，逐步與中國開展非戰略品貿易，等等。他認為這些措施是美國與中國長期打交道的有利槓桿，將使美國的政策具有更大的靈活性。而且總

---

23 Robert W. Komer to McGeorge Bundy, November 23, 1964, National Security Files, Country File, China, Memos, Vol.2, Box 238, Lyndon B. Johnson Museum and Library, Austin, Texas, U.S.A. (Hereafter, LB JL.)

統大選之後的，美國政治氣候經得起這種政策改變。總而言之，唐知明希望美國對華政策向對蘇政策看齊，儘量在相互尊重基礎上探尋與中國共處的方式。<sup>24</sup>

11月6日，已經轉任美國駐香港總領事的愛德華·賴斯向國務院發回一封長電報，系統闡述他對華政策新主張。賴斯和唐知明同樣重申美國對華政策的思想前提已發生了改變，即中國政府不可能只是曇花一現的歷史現象，而將長期存在並穩定發展。賴斯更多注意到中國大陸形勢發展對美國的政策意義。他認為，隨著長征一代領導人先後步入耄耋之年，中共政權新老更替將是早晚的事實。未來的中共領導人將對時局持不同看法，美國對“共產黨政策改變的希望只能寄託在他們身上”，必須“尋找機會在彼此之間的精神鴻溝上架起橋樑；讓他們對與我們為敵的立場產生懷疑；並採取與我們有‘共同利益’的舉動”。他建議美國採取以下步驟：在華沙的大使級會談上向中國展示在南中國海岸拍攝的颱風照片，讓中國分享美國氣象衛星搜集到的信息；向中國通報美國醫學研究的最新進展；解除對華貿易禁運，與中國開展非戰略品貿易，以人道主義為名向中國提供醫藥和食品；開啟兩國人員往來的渠道，為美國新聞記者、醫務人員及學者去中國旅行頒發有效護照，等等。<sup>25</sup>

賴斯和唐知明的政策主張，核心均是在對華進行“遏制”的同時，通過有限的接觸實現“不孤立”中國，在美國對外採取強硬勢態的時候調整對華政策以避免國內政敵的批評。兩者都認為解除對華旅行禁令是政策調整的可行途徑之一。

唐知明等人也承認他們建議的“美國開展與紅色中國開始有限但直接交流”，並不是新鮮的話題，“至少從肯尼迪總統當政的頭幾個月開

24 FRUS, 1964-1968, Volume XXX, pp.117-120.

25 Airgram from AmConsul Hong Kong to Department of State: *Communist China and Recommendations for United States Policy*, November 6, 1964, National Security File, Country File, China, Box 238, LB JL.

始，就已被反覆談論”，而且這些幕僚還不止一次達成一致意見，通過解除對紅色中國的旅行禁令，以允許特定的人群（如學者、科學家等）去中國為突破口，實現對華政策的轉變。但令他們失望的是，這些建議一次又一次遭到國務院否決，認為“時機沒有成熟”。<sup>26</sup>更讓他們感到沮喪的是，被視為改變美國對華的政策契機的約翰遜成功連任，並沒有帶來些許變化，因為約翰遜剛在總統的位置上站穩腳跟，就將主要精力投入制定越南政策。唐知明吃驚地發現：“中國問題……在相當的程度上為高層決策者所忽視。東京灣事件後越戰的升級，已令其筋疲力盡。中國問題專家則花費大量時間進行對華妖魔化的宣傳，以便為美國的越南行動辯護”。<sup>27</sup>

唐知明對此煞是懊惱，他認為若不主動採取措施就永遠沒有改變對華政策的“成熟”時機。1965年3月，他的遠東之行更加證實了這一看法。在香港、中國台灣地區和日本等地，他與許多專家和情報人員交流過美國對華政策的看法。這些中國通們一致認為：單方面解除對中國的旅行禁令有利於美國國家利益。而且美國在亞洲的強硬態度恰好有利於採取新行動，而不會被認為是“示弱”。<sup>28</sup>

政府官員要求以放寬對華旅行的限制為突破口逐步調整對華政策，一些民間商業團體和研究機構出於實際利益考慮也紛紛要求與中國開展各種交往。1965年1月，舊金山世界貿易協會向國會要求敦促官方改變對華政策，他們提出的報告認為，美國政府現在對華態度是不現實的，應與中國進行接觸，並發展正常商業關係。美國商會也在全體同意的情況下通過決議，要求約翰遜政府“探討各種步驟，以更有效地打

---

26 FRUS, 1964-1968, Volume XXX, p.171.

27 James C. Thomson, Jr. : *On the Making of U. S. China Policy, 1961-9: A Study in Bureaucratic Politics, The China Quarterly*, No. 50. (Apr. - Jun., 1972), pp.220-243.; FRUS, 1964-1968, Volume XXX, pp.117-120.

28 FRUS, 1964-1968, Volume XXX, p.171.

開同中國人民進行聯繫的渠道”。該商會新主席格霍爾茲說，美國不同 7 億中國人民接觸是沒有道理的，兩國之間人員往來和商業貿易是“一條奇妙的途徑”。<sup>29</sup>

商界和民間的聲音促成了華盛頓改變對華政策的政治氣氛。唐知明等人的建議開始獲得一些國會議員和中央情報局官員的支持。5 月 14 日，美國眾議院對外關係委員會遠東事務分會敦促國務院“在適當時候考慮與紅色中國有限但直接的接觸，這種接觸可先通過學者和記者為主的文化交流活動得到實現”。同時，參議院外委會主席富布賴特也不斷催促遠東事務副助理國務卿馬歇爾·格林（Marshall Green）抓緊促成對中國旅行禁令的解除。美國“駐台大使館代辦”曾向其表示“在當前的政治氣氛下，事先與台灣國民黨當局商談這些事會更加容易並將成功”。有鑑於此，他向國家安全顧問邦迪提交備忘錄，強烈建議白宮採取行動解除對華旅行禁令，“促使解除旅行禁令的建議從 1964 年 1 月起就已經躺在行政大樓第七層（指臘斯克辦公室）”，“除非我們給予鼓動，不然很可能被否決”。<sup>30</sup> 在格林等人的觸動下，邦迪也認為現在是“解除學者、科學家和記者去中國和阿爾巴尼亞的旅行禁令的時候了”。<sup>31</sup>

但是儘管政府幕僚、國會議員和民間人士不斷地奔走遊說，白宮高層對華態度依然沒有鬆動。約翰遜總統仍然以越南形勢為由，拒絕改變對華立場。4 月 7 日他在約翰·霍普金斯大學發表演說，仍然認為越南戰爭籠罩著中國的陰影，河內的領導人仍然跟隨北京，美國必須對其

---

29 《參考消息》1965 年 5 月 12 日，第一版。

30 Ibid.

31 James C. Thomson, Jr. “On the Making of U. S. China Policy, 1961-9: A Study in Bureaucratic Politics” (1972) *The China Quarterly* (50), pp.220-243.

採取強硬態度。<sup>32</sup>

國務卿臘斯克對任何的對華政策新建議均持保守甚至抵制的態度。6月16日，遠東事務助理國務卿威廉·邦迪（William P.Bundy）在綜合各方面意見的基礎上，建議國務院批准擴大有資格去中國旅行的美國公民的範圍，先允許學者和研究人員去中國訪問，並建議約翰遜總統在即將發表的演說上增加“促進交流”，號召促進中國與“自由世界”的交流互訪的內容。但這兩條建議均被臘斯克否決。<sup>33</sup>

雖然這位保守而遲鈍的國務卿不贊成解除對中國的旅行禁令，但在多方壓力之下，他也沒有把該建議一竿子打死。6月28日，他決定先將“醫務人員和公共衛生領域的專家”列為有權申請去中國旅行的人員，並準備於第二天的午餐會上提請約翰遜總統批准。若這一議案獲批准，國務院將在6月30日的華沙大使會談中向中方通報這一新舉措。這份報告成為到達白宮的第一份要求解除對中國旅行禁令的政策建議。<sup>34</sup>

唐知明對臘斯克這一大打折扣的立場大為不滿，認為僅允許醫生去中國旅行的建議與對華政策的大問題“既不相關，也不充分：不相關是由於在過去的幾年中只有兩位醫生向國務院提出護照申請，並表示願意接受中國拒絕簽證的事實；不充分是由於沒有包括其他領域的人員，例如學者”。他也反對在6月30日的華沙會談中向中方透露這個決定，因為“他們將會把這個想法當成純粹的宣傳伎倆”。6月29日早上，唐知明建議總統國家安全特別助理邦迪不要在當日提請總統批准這一建議，因為“國務院要求總統今天在這個問題上做決定，會給人造成這是個急迫問題的假相”。既然遠東問題專家都贊成更廣泛的解除對學者，

---

32 *Public Papers of the Presidents of the United States: Lyndon B. Johnson, 1965. Volume I* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1966), pp.394-399.

33 *FRUS, 1964-1968, Volume XXX*, pp.174-175.

34 *FRUS, 1964-1968, Volume XXX*, pp.176-177.

科學家和記者去紅色中國和阿爾巴尼亞的旅行禁令，他主張“在國務院提出一個更全面的解除旅行禁令的計劃之前，延緩總統在這個建議上做決定可能比較好”。<sup>35</sup>

但是，當天午餐會上，邦迪和臘斯克還是向總統提起這一建議。約翰遜依然認為改變美國的現政策是不明智的。<sup>36</sup> 馬歇爾·格林、愛德華·賴斯等人對於解除旅行禁令的政策石沉大海大為訝異。眼看所有努力付諸東流，格林尤感失望，由於他即將調任美國駐印度尼西亞大使，他向唐知明等人表示“離開遠東事務委員會之際，個人最感失望之處在於不能在這將近兩年的時間內更新對華政策，我們本可解除美國對華旅行禁令”，“但我們甚至不能建議在華沙會談中通知中國代表我們將允許美國醫生和公共衛生人員去中國。”儘管他的失望之情溢於言表，但至此依然堅持解除對華旅行禁令的必要性，即使“這是一個微小的步驟，但它是朝著正確方向走的”，並認為“這是約翰遜政府的一個真正的機會”。<sup>37</sup>

### 第三節 美國鬆動，中國峻拒

中國領導層在 20 世紀 50 年代中期曾設想先從小問題入手，解凍中美關係，然後在謀求解決大原則問題。台灣問題就是大原則問題。但是，經過一段試探以後，雖然略有進展，但進展實在有限，而且一再被美國杯葛，顯得是中國有求於美國似的。義憤之下，毛澤東遂決策，不再從小事著手了，台灣這個大原則問題不解決，一切問題都無從和美國談起。於是，中美大使級會談的風向變了。

35 Ibid.

36 *FRUS, 1964-1968, Volume XXX*, pp.195-196.

37 *FRUS, 1964-1968, Volume XXX*, pp.182-183.

美國當然不會一下子就和中國解決台灣地區的領土主權問題，但要不要先解決一些可能容易解決的小問題、例如雙方人員互訪交流呢？正當美國決策人猶豫不決之際，著名心臟病專家、艾森豪威爾的私人醫生保羅·懷特（Paul Dudley White）寫信給約翰遜總統希望能為“打破中美之間的僵持狀態”發揮力量。他認為自己“是與中國高層有聯繫的少數人之一”，他四年前在莫斯科開會時結識了中華醫學會主席、北京協和醫學院院長黃家駟教授，此後一直保持著友好的聯繫。1962年7月黃家駟邀請其訪問中國，但由於中方指責美國“一直堅持對新中國持反動政策，障礙了兩國人民之間交流的所有渠道”，最後撤回了邀請。<sup>38</sup> 1964年懷特曾通過埃德加·斯諾向周恩來轉達其訪華的願望，只是周恩來“沉默不語”。但懷特據此認為中國高層領導人對他並不陌生，他對約翰遜表示：“您任何時候覺得我適合擔負何種使命，不管多麼危險，我將萬死不辭”。<sup>39</sup>

懷特的來信一石激起千層浪，邦迪決定藉機重提放寬對華旅行限制的建議。他向約翰遜彙報：懷特事件說明美國一直被視為阻礙中美兩國交流的罪魁禍首。在邦迪的促動下，8月24日，約翰遜同意批准向醫生、科學家及公共衛生及相關領域的個人頒發旅行目的地不受限制的護照，在向外公佈這項政策時特別說明是應保羅·懷特醫生請求的結果。隨後這項動議被轉給國務卿臘斯克，但他依然對這項政策的“適用範圍”存在疑問。<sup>40</sup>

在唐知明和國務院安全和領事局局長史華茨（Abba Schwartz）等

---

38 Letter from Prof. Huang Chia-ssu to Paul Dudley White, May 8, 1963, Box 238, LBJL.; *FRUS, 1964-1968, Volume XXX*, pp.195-196.

39 Letter from Paul Dudley White to President Johnson, April 15, 1966, LBJ Presidential, EX CO 50-1, Box 22, LBJL.; James C. Thomson, Jr. “On the Making of U. S. China Policy, 1961-9: A Study in Bureaucratic Politics”, (1972)*The China Quarterly* (50), pp.220-243.

40 *FRUS, 1964-1968, Volume XXX*, p.195.

人的促動下，<sup>41</sup> 幾經拖延，國務院終於在 1965 年 12 月 29 日對外宣佈了修訂後的護照管理規定，醫務衛生人員申請護照將不再有旅行目的地限制。欲往古巴、東歐和中國從事合法活動的醫務人員，只要能提供被對方接納入境的證明，就會得到美國政府頒發的簽證。<sup>42</sup>

美國對華新的旅行政策發佈後，國務院情報部門密切關注著中國的反應。在越南戰火燒到南大門的情勢下，北京方面按照前述既定方針，不僅拒絕了美國提議，還於 1966 年元旦在《人民日報》發表措辭強硬的文章，抨擊美國國務院為公共衛生和醫務人員頒發赴華旅行護照是“反革命的兩手政策”，是“狐狸掛唸珠的假惺惺作態”，想通過此舉散佈“和平煙幕”，以掩蓋其擴大戰爭的陰謀。<sup>43</sup> 國務院情報研究部門認為，《人民日報》實際是代表中國政府表示了如下觀點：如果美國仍然堅持敵視中國的政策，如果美國拒絕從中國台灣地區和台灣海峽撤軍，中美之間就不可能舉行關係正常化的談判，或其他任何關於兩國交換專業人員的談判。<sup>44</sup>

這些都在政策制定者的意料之中，賴斯、唐知明和臘斯克都預計中國不可能接受美國繞過台灣問題伸出的橄欖枝。但是，對華旅行新規定的醞釀和頒佈畢竟是一種態度的宣示，也總算是 20 世紀 60 年代中期

41 史華茨從 1962 年肯尼迪主政時期即開始擔任國務院安全和領事局 (Bureau of Security and Consular Affairs) 局長一職，他一直主張取消對中國、古巴等國家的履行限制，參見《紐約時報》的相關報道，“U.S. Will Permit Scholars to Visit Communist China,” By Max Frankel, New York Times, 10 Mar 1966, p.1; “Abba Schwartz, Refugee Expert, Dies at Age 73: Ex-U.S. Official Backed Liberal Immigration,” By Glenn Fowler, New York Times, 15 Sep 1989, p.B6. 唐知明曾經向邦迪建議請史華茨幫忙推動對華旅行政策的變革，見：Memorandum from James C. Thomson, Jr. outlines the situation in Southeast Asia, Memo. White House. Sep 10, 1965. USDDO。

42 FRUS, 1964-1968, Volume XXX, p.271.

43 《人民日報》1966 年 1 月 1 日。第三版。

44 Intelligence Note from Thomas L Hughes to the Secretary: “Peking Defensively Rejects US Proposals for Improving Relations”, March 29, 1966, U.S. Department of State, Box 17, Thomson Papers, LB JL.

約翰遜政府朝對華政策微調的方向邁出了一步。雖然沒有實際成效，但一些幕僚們認為：美國政府至少可藉此向世界表明，中美交惡及中國被孤立的責任首先在北京而不是華盛頓。

#### 第四節 對華“解凍”漸成氣候

隨著美國在越南軍事行動的升級，觸發朝鮮戰爭式的同中國的大規模直接軍事衝突的危險逐漸增長。1966 年後，中國和越南問題成為美國對外政策的主要關注點，在許多不同的論壇和專題節目中，中國和越南的問題處於最突出的地位，正如費正清所言：“這也許是中國問題的再一次大規模爆發，正像我們過去一向忽視它那樣不可思議”。<sup>45</sup>

1966 年 3 月，富爾布賴特領導的參議院對外關係委員會就美國對華政策舉行一系列聽證會，掀起新一輪中國問題的大規模討論熱潮。中國問題專家鮑大可在聽證會上提出，美國對華政策應以“遏制而不孤立”取代現行“遏制並孤立”的政策。他認為美國應一方面密切注視來自北京的軍事顛覆和威脅；另一方面，與中國進行最大程度的接觸，使之儘可能地參與國際事務。雖然美國的努力可能被拒絕，但美國必須追求一種調整對華立場的長期目標。<sup>46</sup>

鮑大可的對華政策新提法很快引起政府高層的注意。3 月 10 日，國務院順水推舟進一步修改旅行政策規定，將有權去阿爾巴尼亞、中國、北越、朝鮮和古巴訪問的美國公民範圍擴大至學者。<sup>47</sup> 3 月 13 日，

45 保羅·埃文斯著，陳同等譯：《費正清看中國》，上海：上海人民出版社 1995 年版。第 297 頁。

46 *China, Vietnam, and the United States: Highlights of the Hearings of the Senate Foreign Relations Committee* (Washington: Public Affairs Press, 1966).

47 United States Department of State Office of Media Services, *The Department of State bulletin* (Washington, D.C.: Office of Public Communication, Bureau of Public Affairs), March 28, 1966, pp.491-492.