

美国总统国家安全事务助理基辛格第五次访华，带着中美双方互设贸易使团的强烈愿望而来。周恩来在倾听了基辛格提出的意见并考虑了几种可供选择的办法后，决心向前跨出一大步，使中美两国建立“事实上的外交关系”。

1973年5月1日，中美两国正式在对方的首都设立联络处，美国首任驻华联络处主任是该国最得力的大使和最有声望的社会名流之一戴维·布鲁斯；而中国首任驻美联络处主任是之前的驻法大使黄镇，同样具有大使衔的外交部礼宾司司长韩叙担任副主任。在此之前，中国从未有过向任何一个双边驻外机构同时派遣两位具有大使衔外交官的先例。

联络处在推进中美关系发展中起到了重要的作用，是“没有国旗的大使馆”，但两国毕竟还未正式建立外交关系。

而之前做出承诺的尼克松，则已深陷“水门事件”的泥潭。

1972年6月17日，以共和党尼克松竞选班子的首席安全问题顾问詹姆斯·麦科德为首的5人潜入位于华盛顿水门大厦的民主党全国委员会办公室，在安装窃听器并偷拍有关文件时，当场被捕。该事件第二天就被曝光而并未影响尼克松的连任，但在之后持续发酵。尼克松遭到国会弹劾、被美国民众唾弃，被迫于1974年8月8日辞去总统职务。

同时，1973年10月6日爆发的第四次中东战争引起石油危机，随后进一步引发了世界经济危机，美国深受打击，国内矛盾尖锐。从“水门事件”东窗事发到他下台的两年多时间中，尼克松疲于应付个人和本国的危机，无暇顾及中美关系的推进。

尼克松辞职的次日，时任副总统杰拉尔德·福特继任美国总统。他上任后的首要任务是消除尼克松带来的美国社会撕裂、应对经济萧条的影响以及赢得下一任总统职位。中美关系依然无法成为他的重要关切。

1975年12月，福特访华。这次访问没有取得多少实质性的成果，但也并非毫无意义。当时，尼克松先前的承诺不能兑现，中美关系正常化进程经历了两年的僵持，而且在即将到来的美国大选年中也不可能有突破。在这种情况下，福特总统方面向中国领导人说明美国的国内情况和对外政策，取得了中方的谅解，避免了中美关系的滑坡。

毛泽东会见了福特和基辛格。对于福特的夸夸其谈，毛泽东幽默地说：“我们没有本钱，就放空炮。”福特没有听出毛泽东是在批评他，摇摇头说：“我不相信这点。”毛泽东继续开玩笑说：“就是骂娘，我们有点本钱。”众人听了都笑起来。

“放空炮”的福特与他的前任一样，也计划把与中国建交

放到赢下大选之后再解决，但结果是“重蹈覆辙”。1976年的美国大选中，福特失败，民主党人吉米·卡特当选总统。

与新中国建交的接力棒，交到了卡特手中。

中美苏的“三国杀”

卡特的外交决策主要倚重两个人的意见：国务卿万斯与总统国家安全事务助理布热津斯基。这两人都认为研判中美关系必须把苏联也考虑在内，但他们的看法存在分歧。

万斯认为，中美关系正常化是符合美国利益的，但鉴于“苏联对中国过于担心，美国与北京的任何战略合作都可能在美苏关系中引起严重反应”，因此正常化必须以不损害美苏缓和为前提。

而布热津斯基认为，要改善美国的战略地位，对苏关系是重要的，但不能过于强调。他认为苏联已经把缓和当成了“推动世界革命进程”的工具，而中苏分裂是冷战时期最富有长远战略意义的事件。“要更多地注意中国，因为中美关系对美苏关系产生直接影响”。

这种分歧让卡特对于中美建交犹豫不决。执政初期，卡特更多受万斯影响。

在当时他的《总统备忘录》中，中国事务只被排在第44位。他的国家安全班子1977年1月第一次开会讨论最紧迫的问题时，甚至没有提到对华政策。

其实，与苏联的关系一直显著影响着中美关系的走向，从

中国驻美国大使秦刚于2021年9月10日在社交媒体发图文，称“与基辛格博士度过了愉快的时光，并从他的远见、智慧和洞察力中获益良多。”

