
论 60 年代末中国对美政策转变的历史背景

牛 军

近年来,国内史学界对 60 年代末中国对美政策转变的过程及其主要环节进行了深入的研究,相比较而言,对这次政策转变的背景的探讨则显得较为薄弱。一些研究成果虽然从不同角度涉及到一些有关的因素,但这些因素对中国对美政策转变的影响以及这些因素之间的相互联系,尚缺少深入和系统的论述。本文就是针对以往研究成果中的不足,通过探讨 60 年代中期到 1968 年末的中国安全战略、外交政策和中越关系等几个方面的变化及其相互关系,系统地勾画出中国对美政策转变的主要背景及其特征。

一、中国安全战略的演变

60 年代中期,中国的安全环境迅速恶化,其主要特点是中国在南北两线同时面临来自美国和苏联的军事压力。

60 年代初,印度支那地区的形势出现新的动荡。但在第二次日内瓦会议以后,中国领导人曾经认为,美国直接进攻越南北方的可能性不大。1964 年 8 月 3 日,突然爆发了“东京湾事件”,美军随即开始轰炸越南北方境内的目标。与此同时,美军开始不断投放无人驾驶侦察机侵入中国境内,从事军事侦察活动。

美国的军事行动引起中国领导人的严重关注。“东京湾事件”爆发前不久,由于美国不断对北越发出战争威胁,中国领导人已经开始作出反应。中共中央召开会议,

较为重要的研究成果包括:李丹慧:《1969 年中苏边界冲突:缘起和结果》,《当代中国史研究》1996 年第 3 期;李捷:《60 年代中国国内局势的变化与中美关系》,姜长斌、罗伯特·罗斯编《1955~1971 的中美关系——缓和之前:冷战冲突与克制的再探讨》,世界知识出版社 1998 年版。

参阅《60 年代中国国内局势的变化与中美关系》,第 265 页。

讨论第三个五年计划，毛泽东在会议期间开始扭转原定以解决“吃穿用”为主要目标制订的国民经济计划，提出了要下决心搞三线建设，而且各省都要建立军事工业。会议结束后，毛泽东进一步反复强调备战的重要性和迫切性。他甚至要求北京、天津等大城市要作好应付战争的军事准备。1964年7月27日，毛泽东会见北越代表团成员。他在声明将全力以赴地支持北越抗战时，表示中国也要准备打仗，并提出了中国参战的可能性。

8月上旬，显然是受到美国轰炸北越的影响，毛泽东和其他中国领导人更加关注来自美国的战争威胁。8月5日，就在美空军开始轰炸北越境内目标的当天，人民解放军总参谋部即命令有关部队和军兵种进入战备状态。第二天毛泽东甚至感到有必要取消原定的活动计划，因为“要打仗了”。在8月中旬召开的中共中央书记处会议上，毛泽东一再强调，要抓紧时间准备应付侵略战争，他甚至提出要不要搞三线建设，就如同大革命时期要不要到农村一样，是革命不革命的问题。毛泽东的决定很快便成为中国决策层的共识，并被迅速贯彻下去。

1965年3月2日，美军发动所谓“雷鸣行动”，开始对北越进行持续轰炸。美地面部队则以保卫美空军基地为理由，开始直接在南越与越南人民武装力量作战。首批美海军陆战队于4月间在南越的岘港登陆。5月间，美空军突破北纬20度线，将空袭扩大到整个越南北方。与此同时，美海空军加强了对中国领海领空的侵扰活动，美海军舰只频繁地在中国南海巡弋，美飞机不断侵入中国领空，它们甚至袭击中国的商船和渔船。

美国扩大在越南的军事行动和加强对中国领海领空的侵犯，对中国南部边境的安全造成了严重的威胁。为打击美海空军的侵扰，1965年初中国空军奉命进驻海南岛。4月上旬，中央军委决定取消对入侵美机“只起飞监视”等规定，命令“对侵入

参阅孙东升：《我国经济建设战略布局的大转变》，《党的文献》1995年第5期，第44页。

《周恩来年谱（1949~1976）》中卷，中央文献出版社1997年版，第654页。

《毛泽东接见越南民主共和国代表团的谈话》，1964年7月27日。

毛泽东：《对中国政府抗议美国侵犯越南的声明稿的批语》，1964年8月6日，《建国以来毛泽东文稿》第11册，中央文献出版社1996年版，第120页。

参阅鲁礼华和郭冰：《毛泽东加快三线建设评析》，《当代中国史研究》1993年第3期，第38页。如下文献反映了其他中国领导人的态度。周恩来：《加强一、二线的后方建设和备战工作》，1964年10月29日；《加快三线建设》，1965年3月2日，《周恩来军事文选》，人民出版社1997年版，第4卷，第490~493、504~507页；李富春、薄一波和罗瑞卿：《关于国家经济建设如何防备敌人突然袭击问题的报告》，1964年8月19日；刘少奇：《在接见军委作战会议全体同志时的讲话》，1965年5月19日；《党的文献》1995年第5期，第33~34、41页。

我大陆和海南岛上空的敌机采取坚决打击的方针”。中国当时显然对美国可能对中国实施空中打击极度敏感。周恩来通过访华的外国领导人向美国方面转告，“如果美国对中国进行全面轰炸，那就是战争，而战争是没有界限的”。

在加紧备战的同时，中国领导人还试图利用外交途径，向美国转达中国对美国在越南扩大战争的严重关切，阐明中国政策的底线，以便避免因误解而导致与美国的直接战争。4月2日，周恩来利用访问巴基斯坦的机会，向即将前往美国访问的巴基斯坦总统阿尤布·汗系统地说明了中国政府的三点方针：1. 中国不会主动挑起对美国的战争。2. 中国人说话是算数的。3. 中国已经做了准备。他还对何谓美国对中国开战做了明确的定义，即美国即使只是对中国进行空中战争，也将被视为对中国开战。由于阿尤布·汗推迟访美，周恩来又利用访问坦桑尼亚的机会，于6月8日委托坦桑尼亚总统尼雷尔向美国方面转达中国政府的三点方针。8月20日，周恩来又向赞比亚政府代表团阐述了上述方针。

从1965年春季起，主要是由于美国扩大对北越的轰炸和派遣地面部队直接参战，中国领导人开始对北越与美国和谈持反对立场。4月初，越南劳动党第一书记黎笋访华，请求中国向北越派遣支援部队，双方签定了一系列涉及中国向越南提供军事和经济援助的协定。5月下旬，越南军事代表团访问中国，具体讨论军事援助和作战问题。中共中央根据大规模援越工作的需要，组成了中央援越领导小组。从6月起，中国人民解放军支援部队开始进入北越，参加防空作战和协助修筑军事工程、铁路和提供后勤保障。到1970年7月，中国先后向越南派遣防空、铁道、工程和后勤保障部队共达32万余人，其中最高年份达17万人。

这一时期中国安全形势恶化还表现在与苏联不断发生边界纠纷。从后来的历史发展看，边界问题实际上已经成为中苏敌对升级的表现形式和双方斗争的手段，特别是成为苏联向中国施加政治和军事压力的特殊手段。从1960年8月苏联在中国新疆博孜艾格勒山口附近挑起第一次边界事件起，中苏边境地区便无安宁之日了。据

《周恩来年谱（1949~1976）》中卷，第724页，《当代中国空军》，中国社会科学出版社1989年版，第385页。

《周恩来军事文选》第4卷，第514、第508~515页。

《周恩来年谱（1949~1976）》中卷，第736页。

《周恩来外交活动大事记》，世界知识出版社1993年版，第474页。

《周恩来军事文选》第4卷，第529页。中国人民解放军军事科学院：《中国人民解放军大事记》，军事科学出版社1983年版，第376页。据该书记载中国支援部队是从1965年10月开始进入越南的。

中国方面公布的统计数字,从这时起到 1964 年 10 月,共发生 1000 余起边境纠纷。在此期间,苏联方面不仅在中苏边界制造纠纷,苏联领导人还利用中国与周边国家的领土纠纷、特别是利用中国与印度的边界冲突,攻击中国的对外政策,贬损中国的国际形象。针对苏联领导人的攻击,《人民日报》于 1963 年 3 月 8 日发表题为《评美国共产党声明》的社论,首次公开提出两国间存在的不平等条约,并质问苏联方面现在提出历史遗留下来的不平等条约问题,“是不是要把所有不平等条约问题通翻出来,进行一次总清算呢?”

1964 年 2 月至 8 月,中苏两国在北京举行边界谈判,双方未能达成任何协议或谅解。针对苏联方面在谈判中的态度和提出的观点,毛泽东于 7 月 10 日会见日本社会党代表佐佐木更三时说,沙皇俄国靠武力占领了中国大片的领土,“我们还没有跟他们算这笔帐呢”。毛泽东的谈话被公布以后,苏联方面于 9 月初指责中国领导人“鼓吹一种带有深远意图的公开的扩张主义计划”。可能是为了向国际社会澄清他谈话的本意,毛泽东曾经于 9 月 10 日利用接见法国客人的机会,说明中国无意要求苏联归还那 150 万平方公里的土地,他只是说那是不平等条约造成的,是“采取攻势”让苏联人“紧张一下”。但是苏联领导人并不肯就此罢手。9 月 15 日,赫鲁晓夫在会见日本议员时声称,谁胆敢破坏“神圣的”苏联边界,谁就会遭到苏联的“坚决反对”。

赫鲁晓夫的讲话和苏联的军事部署引起中国领导人的严重关注。毛泽东在 10 月 7 日和 9 日分别会见朝鲜的崔庸健和阿尔巴尼亚的巴卢库时,均提到要对赫鲁晓夫对中国使用武力有所准备。他在考虑部署华北大城市的防御时,特别指出“不能只注意东边,不注意北边,一切都要准备好”。1965 年 5 月 21 日,周恩来在中央军委作战会议上发表讲话,明确提出要准备战争早打、大打,“帝国主义和修正主义联

《人民日报》1969 年 5 月 25 日。

可参阅周淇文:《特殊而复杂的课题——共产国际、苏联和中国共产党关系编年史(1919—1991)》,湖北人民出版社 1993 年版,第 534 页。

《评美国共产党声明》,《人民日报》1963 年 3 月 8 日。

《毛泽东接见佐佐木更三、黑田寿男等日本社会党中左派人士的谈话》,1964 年 7 月 10 日,转引自杨奎松:《从珍宝岛事件到缓和中美关系》,《党史研究资料》1997 年第 12 期,第 6 页;李丹慧:

《1969 年中苏边界冲突:缘起和结果》,《当代中国史研究》1996 年第 3 期,第 42 页。

苏联《真理报》1964 年 9 月 2 日。

《毛泽东接见法国技术展览会负责人及法国大使的谈话》,1964 年 9 月 10 日。

《特殊而复杂的课题——共产国际、苏联与中国共产党关系编年史》,第 541 页。

《1969 年中苏边界冲突:缘起和发展》,第 45 页;《从珍宝岛事件到缓和中美关系》,第 7 页。

《周恩来年谱(1949~1976)》中卷,第 654 页。

合打，打核战争”，“准备两面打”。这是迄今为止中国已经公布的最能够直接说明中国曾经有过应付苏联发动战争的准备的文献。

1964年10月14日赫鲁晓夫突然倒台，中国领导人立即决定利用这一机会，尝试改善中苏关系。11月，周恩来率领中国党政代表团访问莫斯科。这次访问显然没有达到改善中苏关系的目的，但中国领导人并没有因此便完全放弃这方面的努力。1965年2月，毛泽东接见了访问北越途经中国的苏联总理柯西金，周恩来也同柯西金举行了多次会谈，并就改善两国关系提出了6点建议。根据周恩来当时的判断，毛泽东接见柯西金“自有积极作用”，会谈即使不能解决目前的分歧，也可以为今后的交往“作一交代”。

3月1日至5日，苏共中央不顾中共中央的一再反对，在莫斯科召开了各国共产党和工人党会议，并发表了一项会议公报。3月23日《人民日报》和《红旗》杂志编辑部联合发表题为《评莫斯科三月会议》的社论，通过谴责苏共中央继续执行赫鲁晓夫的修正主义路线，实际上公开宣布与苏联新领导人决裂。

9月6日印度向巴基斯坦发动军事进攻，印巴在克什米尔地区的局部战争扩大成为两国间的全面冲突。中国政府立即发表声明，强烈谴责印度的军事行动“是赤裸裸的侵略行为”。与此同时，中国开始在中印边界问题上向印度施加压力。在中国政府发表声明谴责印度侵略巴基斯坦的同一天，中国外交部照会印度驻华大使馆，强烈抗议印度军队越过中国—锡金的边界，并在中印边界的西段侵入中国领土，进行军事挑衅。中国对印巴冲突作出强烈反应同中苏关系的状况有直接的关系。中国在猛烈抨击印度的军事行动是侵略行为时，特别指出不仅美国是印度扩张主义的支持者，而且苏联也在“为印度侵略者撑腰”。

中国领导人对苏联对华政策的上述认识和反应同迅速增加的中苏边界纠纷结合在一起，构成了他们决定在中苏边界采取强硬行动的主要原因。根据中国方面公布

周恩来：《我们将赢得进步，赢得和平》，1965年5月21日，《周恩来军事文选》第4卷，第520～525页。

余湛：《一次不寻常的使命——忆周总理最后一次访问苏联》，外交部外交史研究室：《新中国外交风云》，世界知识出版社1994年版，第3辑，第19页。

《周恩来外交文选》，中央文献出版社1990年版，第445～447页。《周恩来外交活动大事记》，第436页。

《新华月报》1965年第4期。

《中华人民共和国政府声明》，1965年9月7日，《人民日报》1965年9月8日。

《人民日报》1965年9月9日。

《谁在给印度侵略者撑腰》，《人民日报》1965年9月18日。

的数字，从 1964 年 10 月起到 1969 年 3 月，双方的边界纠纷达 4189 起，比此前增加了 3 倍。即使说当时公布的这个数字有所夸张，它所反映的情况也是足够严重的了。正是在这种背景下，中国决策层于 1968 年 1 月作出了在中苏边界东段进行军事反击的决定。中共中央军委在给沈阳军区和北京军区的指示中，要求解放军有关部队作好军事上配合外交斗争的必要准备，在警告无效和苏军打死中方人员时，边防部队可以开枪实行自卫还击。

1968 年 8 月 21 日苏军入侵捷克斯洛伐克，这一事件成为推动中国领导人开始从国家安全战略的全局考虑苏联威胁问题的关键因素。8 月 23 日，毛泽东在中南海他的住处召开紧急会议，除林彪外，中国的主要军政领导人均出席了会议。会议讨论了苏军入侵捷克斯洛伐克后的形势，决定对苏联进行严厉的谴责。《人民日报》同日发表的评论员文章即将苏联定性为“社会帝国主义”国家，苏军占领捷克斯洛伐克是“美苏勾结妄图重新瓜分世界的结果”。

事实表明，从 1964 年中苏边界谈判失败到 1968 年 10 月苏军入侵捷克斯洛伐克这一时期，中国的安全战略出现了重大的调整。这次调整的主要内容是在面临美苏从南北两个方向威胁中国的安全时，中国国防的战略重点从“重南（美国）”逐步转向“南北并重（美苏）”。此后不久发生的美越和谈与珍宝岛事件则促成了中国安全战略从“南面”防御美国为主向“北面”防御苏联为主的转变。

二、中国外交政策演变与决策机制的重建

与中国安全战略演变同时，中国对外政策与决策机制也在“文化大革命”的动荡中发生潜在的变化。50 年代后期，受到“大跃进”运动和在国际共产主义运动中反对修正主义思潮的影响，中国外交政策开始出现“左”的错误。60 年代初，由于国民经济遭遇严重困难，中国不得不对国内经济政策进行重大的调整，对外政策也随之出现了变化的迹象。1963 年以后愈演愈烈的中苏论战加剧了中国对外政策指导

《中国政府关于中苏边界问题的声明》，《人民日报》1969 年 5 月 25 日。据 1963 年 9 月 20 日苏联政府的声明，仅 1962 年就发生边界纠纷 5000 多次。R·迈克法考尔和费正清著，谢亮生、杨品泉、黄沫、张书生、马晓光、胡志宏、思炜译：《剑桥中华人民共和国史——革命的中国的兴起（1949~ 1965）》，中国社会科学出版社 1990 年版，第 559 页。

可参阅李可和郝生章：《“文化大革命”中的人民解放军》，中共党史资料出版社 1989 年版，第 318 页；徐焰：《1969 年中苏边界的武装冲突》，第 5 页。

《周恩来年谱（1949~ 1976）》记载会议后周恩来“到林彪处谈话”，很有可能是周恩来向林彪通报了会议情况，《周恩来年谱（1949~ 1976）》下卷，第 51 页。

《苏联现代修正主义的总破产》，《人民日报》1968 年 8 月 23 日。

思想中的“左”倾错误，在关于时代、世界形势、战争与和平、世界革命、和平共处、核战争、裁军以及民族独立运动与和平运动等等当时对中国外交具有指导意义的理论问题上，中国领导人的思想表现出越来越片面和绝对化。

1965年间，继3月《人民日报》和《红旗》发表《评莫斯科三月会议》，宣布社会主义阵营不复存在后，《人民日报》和《红旗》又于6月发表题为《把反对赫鲁晓夫修正主义的斗争进行到底》的编辑部文章，痛斥苏联对外政策的“灵魂”就是美苏合作，并第一次提出了“反帝必反修”。中国对外政策“两个拳头打人”的局面从此成型。9月3日《人民日报》发表了由国防部部长林彪署名的长篇文章《人民战争胜利万岁》。该文突出地强调了毛泽东人民战争思想在世界革命形势中具有普遍的指导意义，提出现在是“世界资本主义和帝国主义走向灭亡，社会主义和共产主义走向胜利的时代”，国际政治格局是“世界的城市”和“世界的农村”，世界革命“也是一种农村包围城市的形势”以及中国是“世界革命的根据地”等等一系列观点，并且用极其富于鼓动性的文字加以宣传。1966年8月召开的中共中央八届十一次全体会议肯定了林彪的文章，称它对“当代世界革命一系列重大问题，做了马克思列宁主义的科学分析”。

首先是中国有关对外政策的宣传越来越激进、调门越唱越高。一方面是慷慨激昂地宣称，当今是“世界革命的新时代”，是“以毛泽东思想为伟大旗帜的新时代”，是“无产阶级和资产阶级在全世界进行大决战的伟大时代”；另一方面则自诩为“世界矛盾的焦点，世界革命风暴的中心”、“世界的革命中心”，等等。声称中国向何处去“关系到世界无产阶级革命命运的问题”，是“关系世界革命的一件头等大事”。但是，这种对世界形势的描述和如此广泛强烈地宣传中国是世界革命的中心，不可能不严重地影响人们对外部世界的态度和处理外交事务的行为。这时“文化大革命”

《人民日报》1965年6月14日。

《人民日报》1965年9月3日。这篇文章还没有直截了当地称中国是“世界革命的根据地”，但其含义是相当明确的。林彪在1967年11月6日的一次讲话中明确提出要把中国建设成为“更加强大的世界革命根据地”。林彪：《在首都人民纪念十月革命五十周年大会上的讲话》，1967年11月6日，《人民日报》1967年11月7日。

王力等：《无产阶级专政和无产阶级文化大革命》，《红旗》杂志1966年第15期；《中国的大革命和苏联的大悲剧》，《人民日报》1967年6月4日；林彪：《在首都人民纪念十月革命五十周年纪念大会上的讲话》。

《走社会主义道路，还是走资本主义道路？》，《人民日报》1967年8月15日。林彪：《在首都人民纪念十月革命五十周年大会上的讲话》。

《中国共产党中央委员会通知》，1966年5月16日；《人民日报》1966年5月17日；《走社会主义道路，还是走资本主义道路？》。

命”已经开始，在当时国内政局越来越混乱的情况下，被上述宣传煽动起来的情绪被狂热地宣泄出来，从而使中国外交脱离了正常的轨道。最初遭到冲击的是中国的驻外机构。“文化大革命”开始后不久，中国政府陆续召回除驻埃及大使黄华以外的所有驻外大使，这一行动必然会使中国与建交国家的关系出现困难。

1966 年 9 月 8 日，国务院外事办公室秘书组编印的《文化大革命中涉外问题简报》和共青团中央文革筹委会、临时书记处编印的《一坦桑尼亚群众来信对我外事活动中的资产阶级思想作风提出尖锐批评》被同时送呈毛泽东，毛泽东于第二天批示称：“这个批评文件写得很好，值得一切驻外机关注意，来一个革命化。”至此中国驻外机构的工作开始与国内政治运动接轨，驻外机构内部出现混乱。

继驻外机构陷入混乱后不久，中国国内的外交领导机构也受到严重的冲击。1967 年 1 月 22 日，《人民日报》发表社论，号召造反派在全国范围内“夺权”。迅速蔓延全国的夺权狂潮波及到外交部门。8 月 7 日，中央文革成员王力对外交部造反派发表讲话，煽动他们打倒陈毅，在外交部门夺权。其结果造成了国家的外交大权旁落，外交活动陷入混乱的无政府状态。

与国家外交系统陷入混乱的同时，被政治狂潮鼓动起来的群众运动也开始波及外国驻华机构。1967 年 1 月，一些中国留欧学生回国途经莫斯科时，到列宁、斯大林墓前集体朗诵毛泽东语录，结果遭到苏联警察的围攻殴打。消息传到国内后，大批群众前往苏联驻华大使馆前举行示威游行。此后还相继发生了造反群众冲砸印度、印度尼西亚和缅甸等国驻华使馆的事件。从 5 月到 8 月，中国先后同已经建交的十几个亚洲、非洲和欧洲的国家发生纠纷。最严重的是 8 月 22 日晚，在北京发生了万人围攻英国代办处，火烧办公楼、批斗英代办的恶性事件。

火烧英国代办处是“文革”期间中国外交混乱的顶点，不过它实际上也成为中国外交调整的一个契机。“文革”开始后中国驻外使馆出现的混乱很快引起主管外交事务的中国领导人的关注。1967 年 1 月间，周恩来委派陈毅在人民大会堂宣布，“外交业务之权不能夺”。2 月 6 日，针对中国驻外使馆的混乱情况，陈毅指示他的秘书起草了一份制止在驻外使领馆搞“四大”的电报，并于当晚报送周恩来，周恩来立即批送毛泽东，毛泽东于第二天即批发。周恩来在随后审改该电报时，补充了不

毛泽东：《关于驻外机关“来一个革命化”的批语》，1966 年 9 月 9 日。《建国以来毛泽东文稿》第 12 册，第 128~129 页。

《无产阶级革命派大联合，夺走资本主义道路当权派的权！》，《人民日报》1967 年 1 月 22 日。

《周恩来年谱 1949—1976》下卷，第 177 页。

金冲及主编：《周恩来传（1949~1976）》下卷，中央文献出版社 1998 年版，第 963 页。

《周恩来传（1949~1976）》下卷，第 963 页。

许大串连、使馆不许建立战斗队以及不能进行夺权等内容。

这些措施显然不足以消除外交领域的混乱局面。陈毅在“二月抗争”失败后，逐步失去了对外交部的控制，周恩来不得不再直接出面。周恩来在8月8日从红卫兵小报上看到王力的“八七讲话”后，曾经约见康生和王力，结果被康、王二人拒绝。

在如此困难的时刻，周恩来决心利用火烧英国代办处提供的机会扭转局势。8月25日，周恩来单独与杨成武会谈，请他向在外地巡视的毛泽东汇报有关情况，并将王力的“八七讲话”转交毛泽东。8月26日，毛泽东痛斥王力的讲话“极坏”，并决定由周恩来主持逮捕王力等人。中共中央随即根据毛泽东的决定，宣布对王力等进行隔离审查。10月3日，毛泽东在周恩来的陪同下会见外宾时，再次对周恩来给予支持，说红卫兵要打倒周恩来和陈毅等人“这不对”。

毛泽东的表态是中国外交调整的一个重要转折点，其重要性首先表现在外交系统的动乱受到遏止，一度失控的局面有所恢复。毛泽东之所以支持周恩来稳定外交系统，主要是因为他不希望外交系统真的陷于瘫痪。在他看来，中国的安全毕竟面临着严重的威胁，何况中国还肩负着支援各国人民反对美帝国主义扩张和批判修正主义的重任。从1967年夏季到中共九大召开前，毛泽东多次就涉外事务发表批示，批评那些自我标榜、自我中心和强加于人的宣传和做法。其次是在处理王力等人的过程中，在中国外交系统形成或说是确立了毛泽东—周恩来的决策机制。那些在“文革”初期开始走红的极左人物，无疑渴望乘机夺取外交大权。但是，他们一手煽动起来的狂热情绪终于酿成火烧英国代办处，而且事件发生后他们不是束手无策，便是熟视无睹。反之，周恩来表现出了必要的敏感、明达和稳健。毛泽东采纳周恩来的建议，并决心立即由周恩来负责处理王力等人，实际上排除了极左领导人夺取外交大权的可能性，确立了周恩来在制定和执行对外政策中的关键地位。后来中国外交政策调整的实践证明，1967年8月开始形成的毛泽东—周恩来外交决策体制具有极其重大的意义。

《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，第182~183页。另可参阅陈扬勇：《苦撑危局——周恩来在1967》，中央文献出版社1999年版，第364~365页。

《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，第194页。

《毛泽东关于对外宣传工作的批示（1967年3月至1971年3月）》，《中共党史教学参考资料》第26册，第513~516页。

三、中国与北越关系的变化

中国与北越关系的变化是影响这一时期中国对美政策转变的至关重要的因素，以往的研究恰恰忽略了这一点。从建国后中国领导人的许多谈话中可以看出，他们认为中美关系包含着全球战略、双边关系和地区问题等三个层次的矛盾和冲突。在双边层次上主要是美国干涉中国的内政和破坏中国的国家统一与领土完整，其中最突出也是最严重的是台湾问题。在地区层次上，当时主要是美国在中国周边地区、特别是在越南的军事干涉，对中国的安全构成了直接的威胁。在全球战略层次上，美国要称霸，以及联合苏联反对中国和镇压世界各地的革命运动。在 60 年代中期，中国与美国在越南战场的对抗，比较集中地反映了中美在全球和地区两个层次上的矛盾和斗争。换句话说，只要美国在越南扩大战争，中国就必定要加强同北越的政治和军事关系，承担援助和支持北越的义务，因而也就很难调整安全战略和改变对美国的政策。历史的机缘是中国与北越的关系恰恰在 1968 年发生了重要的变化。

1965 年春季美国扩大在越南的军事干涉后，中国立即决定加强对北越的各种援助，并直接派遣军队进入北越。中国积极支持北越抵抗美国，使双方的关系获得了前所未有的巩固和发展。不过从另一个角度看，中越政治和军事关系的密切发展只不过掩盖了双方的矛盾，这些矛盾从发展趋势看是越来越严重。

首先是历史和地缘政治因素给中越关系带来的摩擦。就在中国几乎是全力以赴地援助北越抵抗美国扩大战争时，北越的报刊杂志却不断发表有关中国封建统治者侵略越南的历史文章。越军在接受中国军事援助的同时，仍然对中国加以防范，对中国封锁越军内部的情况，战斗情况和兵力数字、要求取得对中国驻北越防空部队的指挥权，等等。此外还发生过北越港口人员以维护国家主权为理由，拒绝中国船只入港的事件。最严重的是，即使是在抗美战争最激烈和中国援越最坚决、最积极的时刻，北越仍然有人公开谈论来自“北方（中国）的威胁”。中国领导人多次强烈指责越南方面的这些言行。1996 年 4 月 13 日，邓小平在中越领导人会谈中告诉越方，毛泽东曾经批评他们对越南援助“过分热心”。如果北越方面确实不放心，中国

“Zhou Enlai, Deng Xiaoping, Kang Sheng and Le Duan, Nguyen Duy Trinh”, Beijing, April 13, 1966; “Zhou Enlai and phan Van Dong, Hoang Tung”, Beijing August 23, 1966; “Deng Xiaoping and Le Duan”, Beijing, September 29, 1975, Odd Arne Westad, Chen Jian, Stein Tomeson and Nguyen Vu Tung edited, *77 Conversations between Chinese and Foreign Leaders on the Wars in Indochina*, (编者赠本人的手稿), pp. 96~ 101, 187~ 188

可以撤回全部援越部队。中国的愤怒和北越承受的压力由此可见一斑,而由此类问题造成的双方隔阂和疏离,则随着战争形势的演变日渐清晰。

其次,1964年10月勃烈日涅夫上台后,苏联对越南战争的政策出现了明显的变化,即从消极反对转变为积极插手,其标志是11月27日苏联发表声明,愿意向越南“提供必要的援助”。1965年2月,苏联总理柯西金访问河内,双方发表联合声明,苏联在联合声明中表示不会对保障越南的安全“漠然视之”。4月10日至17日,越南劳动党第一书记黎笋访问莫斯科,苏联在苏越联合公报中声称,苏联在必要的情况下,将应北越方面的请求,派苏联人员前往越南参加战斗。

几乎从苏联公开表示积极介入越南战争开始,中苏即在有关问题上发生矛盾。2月柯西金访华时,曾经提出两方面的建议。其一是双方协调援越行动,发表一个社会主义各国首脑援越抗美的联合声明。其二是争取和平解决越南问题,提出应给美国“从越南找到一个出路”。中国领导人显然无意在越南问题上与苏联合作,他们拒绝了苏联的有关建议,只同柯西金讨论缓和中苏关系的有关问题。

中共中央不与苏联合作的方针必然反映到具体的政策中。1965年2月柯西金访华后不久,苏联政府便向中国提出,通过中国铁路运输苏联军队前往北越,并请求中国为苏联军用飞机前往北越提供军用机场和开辟空中航线。中国拒绝了苏联的这些要求。中国领导人表示,苏联援越物资通过中国,只能按照协议进行,并以此为理由拒绝苏联利用中国港口向北越增运物资。中国领导人还一再向北越表明,中国坚决反对苏联志愿人员参加北越作战。

中国阻止苏联插手和利用越南问题,根源于中国这一时期的对外政策,它所产生的实际效果难免引起北越方面的反对。北越面临的首要问题是抗击美国扩大战争,它的对外政策的首要目标必然是要为民族的生存,争取一切可以得到的外援,因此不可能接受中国的立场,在反对美国扩大战争的同时,拒绝接受或自己限制接受苏

“Deng Xiaoping and Le Duan”, September 29, 1975, *77Conversations*, pp. 187~ 188

夏义善:《苏联外交六十五年纪事》,世界知识出版社1987年版,第9页。

《苏联外交六十五年纪事》,第18、25页。

中共中央党校科研办公室:《七十年代苏联对外关系大事记》,中共中央党校科研办公室1985年版,第1~2页;《周恩来年谱(1949~1976)》中卷,第707~708页;下卷,第247页。

可参阅《七十年代苏联对外关系大事记》,第2页;李丹慧:《中苏关系与中国的抗美援朝》,《中共党史资料》1998年第6期,第8页。

《周恩来年谱(1949~1976)》下卷,第74页。“Zhou Enlai and pham Van Dong”, Beijing, April 10, 1967, *77Conversation*, pp. 103~ 105

“Zhou Enlai and pham Van Dong”, Beijing, October 9, 1965; “Zhou Enlai and Le Duan”, Beijing, March 23, 1966; *77Conversations*, pp. 92~ 93, 17.

联的援助，更何况北越领导集团中确实存在着对中国的不信任。在这种情况下，中国施加压力的做法产生适得其反的影响也是自然的。由此可以断定，不论中国是基于什么理由，北越方面对于中国反对与苏联联合行动以及拒绝苏联援越物资过境，肯定是心怀不满的。

第三是关于与美国举行和谈问题。这里首先需要指出的是，上述两个矛盾在这一时期的中国与北越的关系中，远不是那么突出和影响巨大，因为对中国来说，援助北越主要是基于国家安全和支援越南民族革命的考虑，只有“和谈”才是真正涉及到双方的战略考虑的关键问题。

大致是从 1965 年春季起，中国开始坚决反对北越与美国举行和谈。促使中国反对美越和谈的因素是相当复杂的，其中固然有美国在越南扩大战争的原因，也有中国反对苏联修正主义斗争的影响，因为苏联差不多从插手越南问题之日起，就透露出争取和平解决的意图。此外，在文革造成的炽热气氛中，北越的抗美救国战争也被赋予了同时具有反对美帝国主义斗争的第一线和代表世界革命的一面旗帜等双重意义。

1965 年 3 月 22 日，越南南方民族解放阵线中央委员会发表声明，阐述了民解在抗美救国战争中的五点宣言。声明同时提出两点和谈的先决条件：1，从越南撤出一切美国军队及其装备和设施；2，民解必须在政治解决中有决定性的发言权。4 月 8 日，范文同在北越第三届国会第二次全体会议所作的政府工作报告中，阐述了北越关于和谈的四点立场，即 1，美国从越南撤退军事力量和设施，停止在越南南方的军事干涉和对越南北方的轰炸；2，在越南实现统一以前，严格遵守日内瓦协议；3，根据越南南方民族解放阵线的纲领，由南方人民自己解决自己的问题；4，由越南两个地区的人民自己解决越南统一问题，外国不许干涉。中国政府立刻发表声明，表示完全支持上述立场。

到 1968 年秋为止，中越曾就和谈问题进行多次谈判，双方的讨论和争论主要围绕是否坚决贯彻以及如何更好地实现越南南北双方声明的目标。中国当时不赞成北越立即与美国开始谈判，主要是担心北越受到两个因素的影响，放弃即定的目标，致使抗美救国战争半途而废。这两个因素是：1. 在苏联的影响下对美国妥协。中国领导人多次利用外交场合，介绍在中国解放战争时期，苏联是如何对美国妥协，并在

《全世界人民团结起来，援助南越人民打败美国侵略者》，《人民日报》1965 年 3 月 25 日；《毛泽东等祝贺越南民主共和国成立二十二周年的电报》，1967 年 9 月 1 日，《建国以来毛泽东文稿》，第 12 册，第 407~ 408 页。

《人民日报》1965 年 3 月 25 日、1965 年 4 月 14 日。

革命即将取得最后胜利的时刻，企图阻止解放军打过长江。在中国领导人看来，当时美国提出和谈建议不过是消灭越南革命力量的“阴谋”；那么苏联促使北越接受美国的和谈建议，就是要使越南人民的革命斗争“半途而废”。2. 关于谈判时机问题，中国领导人根据他们与美国打交道的经验认为，只有在战场上取得军事优势，大量歼灭美军及其傀儡军队的有生力量，美国才会认真谈判撤出越南。

1968年初越南人民武装力量发动了新春攻势。这场军事攻势在政治上取得了巨大的成功，它在美国国内引起了极大的震动。美国人民看到，美国虽然投入了巨大的人力和物力，付出了无法接受的人员伤亡，却摧毁不了越南人民的战斗意志和战争能力。在空前高涨的美国反战舆论的压力下，美国政府的战争意志趋于瓦解。但是从军事角度看，越南人民武装力量在战斗中遭受了惨重的损失，作战能力明显下降，民解的基层组织也遭到严重的破坏，大批干部被捕被杀，总之他们的士气也因牺牲巨大而严重低落。正是在这一背景下，美国总统约翰逊于3月31日对全国发表电视讲话，宣布停止轰炸北越北纬20度以北地区。4月3日北越即同意派代表与美国谈判。

中国领导人在事后获知北越的决定后，表示坚决反对北越立即开始与美国举行和谈。在同北越领导人的多次会谈中，中国领导人表示，北越的谈判决定与它过去宣布的立场不符，而且当前时机对北越并不有利，立即接受和谈建议将使自己丧失主动，陷于被动。中越在和谈问题上的分歧还引发了如何评价苏联政策的争论。中国领导人在和谈问题上与北越方面的分歧和北越在宣布与美国和谈前未与中国协商的作法，显然严重地损害了双方的关系。11月14日，毛泽东在听了周恩来关于与范文同等北越领导人的会谈后说：“一切由他们自己做主”。1969年6月9日，周恩来在同罗马尼亚党政代表团会谈时，公开说明了中国与北越拉开距离的方针。

《周恩来年谱（1949~1976）》下卷，第143页；《周恩来外交活动大事记》，第451~452页。
《周恩来年谱（1949~1976）》下卷，第143页；《周恩来外交活动大事记》，第510，524页；周恩来：《支持越南反对美国和谈骗局的立场》，1965年11月30日，《周恩来外交文选》，第448~457页。

有关情况可参阅《美国在越南的干涉和战争》，第256~262页。

《周恩来外交活动大事记》，第524页；“Zhou Enlai and phan Van Tong”，Beijing, April 13, 1968, pp. 123~125；“Zhou Enlai and phan Van Tong”，Beijing, April 19, 1968, pp. 125~128；“Zhou Enlai and phan Van Tong”，Beijing, June 29, 1968, pp. 135~136；“Chen Yi and Duc Tho”，Beijing, October 17, 1968, pp. 136~137. *77 Conversations*

“Zhou Enlai, Kang Sheng and phan Van Tong”，Beijing, April 29, 1968, *77 Conversations*

《周恩来年谱（1949~1976）》下卷，第266页。

《周恩来外交活动大事记》，第539页。

从中国外交政策调整的角度看，中国因种种原因而决定与北越拉开距离，的确是历史提供的机缘。可以设想，如果没有越南战争因为美越开始和谈而相对降温，中国国防重点完成向北转移几乎是不可能的。进一步说，在八届十一中全会将“无产阶级国际主义”定为中国外交的“最高指导原则”的背景下，如果中国继续保持同北越的密切关系并因此承担相应的政治和军事义务，而且北越自己不首先迈出调整与美国关系的步伐，后来中国领导人要作出打开中美关系的决定，至少也会困难得多。

上述研究表明，1969年3月珍宝岛事件发生前，中国的安全战略、对外政策及外交决策机制、中越关系等，均发生了重大的变化。正是这些有机地联系在一起的变化，构成中国对美政策转变的大背景，使毛泽东和周恩来等中国领导人得以在“文革”极度混乱的局面中，实现了中国对美政策的转变，从而带动中国外交完成了一次战略调整。

[作者牛军，中国社会科学院美国研究所研究室主任研究员，北京，100007。]