

# 20 世纪 70 年代中国对美 缓和决策的理论分析

林丹阳

(北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

**摘要:** 20 世纪 70 年代, 中国作出了对美缓和的决策。从理性行为模式来看, 60 年代末中苏冲突导致中国的周边安全形势恶化, 加上国际体系力量对比的变化, 中国从国家利益最大化的角度出发必须寻求对美缓和; 从官僚政治模式来看, “文革”期间中国国内的政治博弈及林彪反革命集团的倒台, 为对美缓和决策的作出提供了重要条件; 从决策者的个性分析模式理论来看, 毛泽东善于变通、理性务实的外交人格, 使得对美缓和决策最终得以付诸实践。

**关键词:** 中美关系; 国家利益; 理性行为模式

**中图分类号:** D829 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008—4533 (2014) 06—0049—04

**DOI:** 10.13975/j.cnki.gdxz.2014.06.009

## 一、引言

在中国外交史上, 如何处理中美关系一直是中国对外政策领域的一个重要问题, 也是中国处理其他外交事务的一个重要影响因素。从 1949 年新中国成立后到 20 世纪 60 年代中期, 中国对美国一直采取强硬态度, 在朝鲜战争中更是兵戎相见。即使是 1959 年中苏关系破裂后, 中国也依然没有呈现任何与美国缓和关系的趋势, 而是采取了“两个拳头打人”的对外政策。20 世纪 60 年代, 中国国内“左”倾思潮泛滥, 1966 年掀起了“文化大革命”, 外交上“反帝反修”的声浪此起彼伏。然而, 从 60 年代末开始, 中国外交却发生了一次 180 度的大转变, 在“一条线, 一大片”的大战略之下, 中国对美国的关系逐渐开始缓和。从“乒乓外交”到“波罗行动”, 从尼克松访华到 70 年代末中美建交, 短短十年间中国的这一对外政策转变震惊了世界。那么, 是什么原因促使中国采取了与美国缓和关系的政策?

对于实现对美缓和这一对外政策, 大部分学者都看到了当时国际形势变化的影响。宫力分析了冷战背景下大国关系变化于对美缓和所产生的影响, 在一定程度上揭示了中国领导人作出这一决策的动机。<sup>[1]17-33</sup> 鲁宁指出, 对周边安全威胁及苏攻美守的国际形势的判断, 使得毛泽东依据中国古代兵法中的“远交近攻”之道, 作出了对美缓和的决策。<sup>[2]83-86</sup> 李丹慧讨论了中苏关系恶化对中国决定开启对美缓和之门所产生的影响。<sup>[3]158</sup>

有学者侧重于研究当时中国国内的政治环境及文革时期中国官僚系统内部的外交决策机制, 认为官僚体制内部的变化与中国外交政策转变之间存在着密不可分的关系。陈兼指出, 林彪倒台使毛泽东急需在国际上有所作为以缓解国内的政治压力, 同时这一政治变动也为毛泽东作出对美缓和决策扫清了障碍。<sup>[4]238-276</sup> 李捷分析了“九一三事件”以及“四人帮”被遏制对中美关系缓和决策的影响。<sup>[5]</sup> 宫力考察了文革期间中国外交的决策机制和特点, 认为官僚系统内部的这种决策机制保证了对美缓和决策的顺利作出和实施。<sup>[6]701</sup>

收稿日期: 2014—05—11

作者简介: 林丹阳 (1990—), 男, 广东广州人, 北京大学政府管理学院 2013 级硕士研究生, 主要研究方向为比较政府与政治。

还有学者对当时中国外交政策的决策者进行了研究,认为毛泽东个人在对美缓和决策中起到了至关重要的作用。官方考察了“乒乓外交”这一对美缓和过程中的代表性事件,认为毛泽东成功导演了这一外交史上的杰作并最终推动了对美缓和的实现。<sup>[7]226-250</sup>李潜虞则以毛泽东的个性作为切入点,认为毛泽东性格特点中的危机意识决定了其对时代主题的判断,进而决定了中国的外交战略,也就决定了对美缓和决策的做出。<sup>[8]</sup>

现有研究成果多从国际环境角度理解对美缓和这一决策,但运用外交政策分析的相关理论和模型对对美缓和决策进行研究的非常稀少。本文试图从理性行为、官僚政治和决策者个性这三个角度来探讨中国在70年代做出对美缓和决策的原因。

## 二、对美缓和决策是国家利益考量下的理性选择

理性行为模式把国家看成一个单一的理性行为体,认为国家行为都以追求自身利益的最大化为目标。理性行为模式的核心不在于谁去作决定,而是认为决策本身就是一个分析和选择的过程,<sup>[9]51</sup>因此,对外政策是一个国家(或政府)为追求最大的国家利益,在各种不同的可能性之间进行比较后作出的最优选择。从理性行为视角来看,20世纪60年代末期,中国正面临着极为险恶的国际环境,国家的安全利益受到了严重威胁;同时国际体系力量对比的变化及国家自身发展也需要其调整原有的对外政策,寻求与美国缓和关系。

1. 中国面临的国家安全威胁。在50年代末中苏关系破裂之后,中国外交放弃了建国初期的“一边倒”,转而实行“两个拳头打人”战略,既反美又反苏。这样一种同时反对冷战中两个超级大国的进攻性现实主义对外政策把自己跟国际社会孤立开来,本身就会给国家安全带来巨大的威胁。1969年3月,中苏在珍宝岛爆发了军事冲突,中国军队成功打退了苏军的多次攻击。同年7月,苏联在中国新疆铁列克提地区采取了报复性行动,打死打伤中国边防战士数十人。同时,苏联还通过美国新闻媒介,扬言要对中国实施外科手术式的核打击。

由于国家的安全利益受到了严重威胁,中国根本无力继续实行“双拳出击”的对外政策。为避免重蹈捷克斯洛伐克被苏联入侵的命运,最符合中国国家利益的选择是重新融入国际社会,在国际上寻求援手以制衡苏联、保证国家的安全。在诸多的对外政策选择中,同冷战两极格局中另一个超级大国美国接触并缓和中美关系、联美抗苏,成为最有利于国家利益的选择。

2. 国际体系力量对比的变化。国际体系中力量对比的变化,极大地影响了中国对于国家利益的界定。60年代,苏联在勃列日涅夫的统治下大搞军备竞赛,已经成为美国“非常强大、有力和咄咄逼人的竞争者”。反观美国,整个60年代都深陷越战的泥淖之中,国内反战情绪高涨,尼克松上台后希望从越南体面脱身。如此一来,美苏在亚洲争霸的天平将逐步倒向苏联一方。

对于中国来说,保持亚洲地区的均势,使自己免于受到苏联的控制乃至入侵,在当时来看是最符合国家利益的。所以,对外政策的选择就只能是和美国缓和关系,用美国的力量制衡苏联。事实上,毛泽东在珍宝岛事件后召集了陈毅等四位老元帅研究国际形势,四位老帅最后提出的战略设想也正是利用美苏矛盾,缓解中美矛盾,力图打开中美关系的大门,在寻求共同安全利益的基础上,联合美国,抗御对中国最具威胁的苏联霸权主义。<sup>[10]448</sup>对美缓和决策的做出,是这一战略设想的集中体现。

总的来看,理性行为模式认为一个国家会按照自身的国家利益来制定对外政策,这一定程度上可以较好地解释中国做出缓和中美关系这一决策的原因。但是,这一模式将国家简单地看成了一个单一的行为体,而忽视了国家内部环境及其他各种因素对于对外政策决策的影响。

## 三、对美缓和决策是国内政治博弈的结果

官僚政治模式认为,一个国家的对外政策决策是国内政治的结果,是不同部门的政府官员之间以及政府中不同等级官员之间根据自身利益讨价还价、结盟、竞争、混乱的结果。<sup>[11]255</sup>在中国,由于中国共产党掌握着国家政权,政府部门都要接受和服从党的领导,因此“官僚政治往往表现在执政的中国共产党内部,如路线斗争、权力斗争或派别之争等”<sup>[12]</sup>。这种党内的政治博弈从中国共产党建党开始便一直存在,“文革”期间,随着林彪、江青两个反革命集团的建立,党内政治博弈达到了顶峰。我们不难发现,新中国历史上多次路线斗争和政治博弈,与中国对外关系的变化,在时间上有着明显的巧合。<sup>[12]</sup>比如,中苏关系的分裂与批判刘少奇,正是前后发生的事情;而中美最终建交,也和十一届三中全会“拨乱反正”的时间相吻合。对美缓和决策,与当时国内的政治博弈同样有着密切的联系。

1. 外交部的政治博弈。建国以来,外交部在中国的外交系统中一直扮演着重要角色(政策解释者、政策把握者、信息提供者)。外交部作为中共中央最重要的外事机构之一,源源不断地为其他外事机构提供高层外交人才,从而对整个外交系统持续发挥影响。<sup>[2]40</sup>虽然在文革期间,由于对外政策决策过程的高度集权化使外交部的功能受到极大削弱,但外交部提出的专业性意见和参考材料对中央政治局和毛泽东作出外交决策仍然具有相当的

影响力。

然而在“文化大革命”初期，中国决策层出现的集团、派系之间的斗争和博弈蔓延到了外交部内部，使外交部在一段时间里陷入了混乱<sup>[13]</sup>且近乎瘫痪，中国外交工作根本无从开展，而领导人的对外政策决策也无从进行，即使做出了决策也难以落实。面对外交工作的这种无政府状态，毛泽东意识到必须遏制外交部内部的这种极“左”之风，因而和周恩来一起采取了一系列措施，逐步恢复外交工作的秩序。毛、周将“王八七”讲话的炮制者王力进行了隔离审查，勒令其做出检讨；在1969年的劳动节，毛泽东在天安门城楼上亲自会见一些外国使节及代表团，同他们进行友好谈话，传达了中国政府愿意同各国改善和发展关系的信息；从1969年开始，派驻各国的外交人员重新回到自己在海外的工作岗位上。在领导人的大力支持和帮助下，外交部恢复了正常秩序，从此再未受到“文革”中大的政治斗争的冲击。由此，中国在70年代的外交工作得以排除干扰，正常运行，对美缓和决策也正是建立在这一基础之上才能够作出并且顺利实施的。可以说，外交部的政治博弈及其结果，为对美缓和决策的做出提供了必要的条件和有力的保障。

## 2. 林彪集团倒台。

1969年4月中共九大召开之后，林彪正式被确定为“毛泽东同志的亲密战友和接班人”，其权力达到了顶峰。然而仅仅两年后，随着“九一三事件”的发生，林彪本人在蒙古温都尔汗机毁人亡，林彪集团也随之轰然倒台，这一变动震惊了全世界，也对中国外交以及对美缓和决策产生了重要的影响。

虽然现在尚无明确的材料可以表明林彪对对美缓和决策的态度，但已经有一些证据可以反映出林彪并不支持这一决策。比如说，虽然周恩来在呈报跟中美关系有关的参考材料时总是会向毛泽东和林彪各送一份，但是我们几乎从来没见过林彪对于相关文件的批示。<sup>[4]270</sup>一个更直接的证据是，毛泽东后来在1972年2月21日会见美国总统尼克松时说“我们国内有一派也反对我们跟你们往来，结果坐一架飞机跑到外国去了。”<sup>[14]</sup>毛泽东的这番话，直接点明了林彪集团对于对美缓和决策所起的阻碍作用。

对于60年代末中国的战略调整以及对世界形势的看法，林彪集团也和毛泽东存在着分歧。1969年中苏关系恶化后毛泽东曾召集四位老帅研究国际形势，四位老帅敏锐地看出了国际力量对比的变化以及中苏矛盾大于中美矛盾、中苏战争可以避免的现状。在同一时间，林彪集团也进行着国际形势的研究，但却得出了截然相反的结论。他们坚持认为战争无法避免，主张加强军备，随时准备开战。1969年10月18日，林彪通过总参谋长黄永胜向军队下达了《关于加强战备、防止敌人突然袭击的紧急指示》。<sup>[5]</sup>林彪集团与毛泽东、周恩来在外交上的严重分歧，在一定程度上也阻碍了对美缓和的进程。

“九一三事件”是对美缓和决策过程中一个极其重要的具有积极推动作用的事件。林彪集团的垮台为对美缓和决策扫除了一个巨大的障碍，在此之后江青集团的活动也有所收敛。之后，周恩来重新确立了对外交工作的领导地位，一大批外交工作者被重新启用，这为后来的尼克松访华以及中美关系正常化打下了坚实的基础。

## 四、对美缓和决策是毛泽东的个性使然

人格分析法在政治心理学研究中具有重要的地位，西方的许多学者运用这一方法分析领导者的个性与对外政策决策之间的关系。玛格丽特·赫尔曼从人与环境关系的敏感程度研究政治领导人的个性对政治行为的影响<sup>[15]68</sup>，而詹姆士·戴维·巴伯则从领导人与工作的关系角度考察领导人的个性。<sup>[16]6-7</sup>具体到文革时期的中国，毛泽东在外交决策过程中起到了最为重要的作用，所以他的个性以及他在处理外交事务时的风格和特点，在很大程度上影响中国对外政策决策的做出。

赫尔曼认为，领导人的个性与对外行为之间的主要联系受到诸如政治领导人对对外事务的兴趣，在对外事务领域所受到的训练以及对外部环境的敏感度等因素的影响。<sup>[15]68</sup>其中，兴趣决定其对对外事务的关注程度，所接受的训练和对外事务经验影响决策者的决策方式，对外部环境的敏感程度决定了决策者处理信息的方式。<sup>[17]</sup>

毫无疑问，毛泽东对对外事务有着浓厚的兴趣，他参与了建国以来几乎所有重大对外政策（尤其是对苏政策）的决策过程。同时，毛泽东是一个意志坚定、较少受外部环境影响的人，这种坚定、果断、不易受他人影响的个人色彩也充分地反映在他作各种决策的过程之中，也经常会有常人所难以预料的决策出现。在外交上，毛泽东较为一贯地坚持了他本人倡导的实事求是的思想路线，较早超越意识形态的影响，把国家利益放在第一位，在外交活动中鲜明的表现出务实的风格。<sup>[18]4</sup>毛泽东作为中国共产党的领导人，很早就参与了中共与共产国际以及苏共的联系。然而，共产国际在领导中共的过程中不顾中国国内实际情况，其很多政策和指示给中共造成了极大的损失，红军长征便是其造成的严重后果之一。遵义会议后，中国共产党开始探索独立自主的发展道路。中共与苏共一直保持着一种矛盾的关系，尽管名义上中国共产党可以完全独立行事，但实际上中国共产党也经常向苏共和斯大林通报自己的各项重大决定，无形中把斯大林和苏共当作自己的领袖。<sup>[18]</sup>这种矛盾的关系直到新中国成立

后仍然存在，而这也对毛泽东产生了重要的影响。毛泽东在进行对外政策决策时也体现出一种实事求是的鲜明个性：一方面要维持与苏联的友好关系，另一方面要始终保持独立自主的外交原则。

毛泽东在延安时期不仅与苏联进行联系，同时也和美国记者斯诺、史沫特莱以及后来的迪克西使团有过大量的接触和交往，对西方国家有了一定的了解，这样一些带有外交性质的实践进一步强化了毛泽东灵活多变，以国家利益至上，超越意识形态的外交人格，能做出诸如对美缓和这样理性、睿智的对外政策决策。

## 五、结论

对美缓和，是新中国成立以来在外交政策上所做出的最为重要的一次战略调整，使中美这两个曾经矛盾深重的大国重新走到了一起，也使中国告别了外交上的孤立隔绝状态，重新融入国际社会，为不久之后的改革开放创造了良好的国际环境。

从国家的层面上看，60年代末期中国周边安全形势的恶化（主要是苏联的威胁），国际体系力量对比的变化以及中国解决自身问题的需求，是做出对美缓和决策的动因；从国内政治的层面上看，“文革”期间中国国内政治博弈的结果，尤其是毛周对外交部政治博弈的干预以及林彪集团的垮台，为对美缓和决策的做出提供了重要的条件；从决策者的层面上看，作为中共最高决策者，毛泽东善于变通、理性务实的外交人格，使得对美缓和决策最终得以付诸实践。

理性行为模式、官僚政治模式和领导人个性分析模式各有优缺点，各有其不同适用的范围。不能把西方的各种理论和模式简单地套用到中国对外政策决策上来。在分析中国对外政策决策时，必须结合实际，用其所长，补其所短，进行适当的修正和补充，使之成为分析中国对外政策决策的有力工具。

## 参考文献：

- [1] 宫力. 跨越鸿沟：1969—1979 年中美关系的演变 [M]. 郑州：河南人民出版社，1992.
- [2] Lu Ning. The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China [M]. Boulder CO: Westview Press, 1997.
- [3] 李丹慧. 中国联美反苏的战略出台 [A]. 杨奎松. 冷战时期的中国对外关系 [C]. 北京：北京大学出版社，2006.
- [4] Chen Jian. Mao's China and the Cold War [M]. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001.
- [5] 李捷. 从解冻到建交：中国政治变动与中美关系 [J]. 党的文献，2003，(5).
- [6] 宫力. 中国的高层决策与中美关系解冻 [A]. 姜长斌，[美] 罗伯特·罗斯. 从对峙走向缓和：冷战时期中美关系再探讨 [C]. 北京：世界知识出版社，2000.
- [7] 宫力. 毛泽东与美国：毛泽东对美政策思想的轨迹 [M]. 北京：世界知识出版社，1999.
- [8] 李潜虞. 中美关系缓和的多角度分析 [J]. 前沿，2011，(4).
- [9] 王鸣鸣. 外交政策分析：理论与方法 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2008.
- [10] 章百家. 通向缓和的崎岖之路——变动的国际环境与中国对美政策（1954—1971） [A]. 姜长斌，罗伯特·罗斯. 从对峙走向缓和：冷战时期中美关系再探讨 [C]. 北京：世界知识出版社，2000.
- [11] Graham T. Allison, Philip Zelikow. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (2nd) [M]. New York: Longman Press, 1999.
- [12] 张清敏. 对外政策分析理论与中国对外政策研究：以官僚政治模式为例 [J]. 外交评论，2010，(4).
- [13] 宫力. 中国外交决策机制变迁研究（1949—2009 年） [J]. 世界经济与政治，2009，(11).
- [14] 熊向晖. 试析 1972 年毛泽东同尼克松的谈话 [J]. 党的文献，1996，(3).
- [15] Margaret G. Hermann. Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy [A]. Maurice East et. al. eds. Why Nations Act [C]. CA: Sage Publication, 1976.
- [16] [美] 詹姆斯·巴伯. 总统的性格 [M]. 胡杰等译. 成都：四川人民出版社，1992.
- [17] 张清敏. 国际政治心理学流派评析 [J]. 国际政治科学，2008，(3).
- [18] 叶自成. 新中国外交思想：从毛泽东到邓小平——毛泽东、周恩来、邓小平外交思想比较研究 [M]. 北京：北京大学出版社，2004.

责任编辑：王升平