

肯尼迪政府是怎样观察和利用中苏分歧的？*

牛大勇

关于 20 世纪 60 年代初期的中美关系，就历史学领域的情况而论，可以说是成果寥寥，问题不少。政界要人的回忆录，政治学家的速就篇，传记作家的畅销书，新闻记者的报道，这四种资源为我们提供了大量直观生动但又真假难辨的研究素材，或许也可以称之为初级研究成果。¹ 而更多的历史学家则宁愿等到有机会大量查阅能揭示历史表象背后深层内幕的档案文件，并能对事件的结局及新的发展有所了解之后，再更准确更深入地澄清其来龙去脉、前因后果。

肯尼迪政府对中苏分裂的认知和反应，是海外学者比较关心的一个问题。美国斯坦福大学教授张少书（Goldon H. Chang）著有 *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948~1972* 一书，运用 20 世纪 90 年代发掘的部分档案，探讨了美、中、苏之间错综复杂的战略关系，指出肯尼迪出于种族偏见等因素奉行对苏缓和、对华强硬的方针，企图与苏联联手阻止中国发展自己的核武器。他在这方面的研究是有开创性的。² 台湾学者戴万钦随后根据肯尼迪总统图书馆等处的史料，又亲自采访了当年肯尼迪的一些僚属，用政治学的决策认知模式，分析肯尼迪政府对中苏失和基本上采取了“不介入加剧”的对策，是“反应不足”的表现。³

随着近年来大量新的肯尼迪时期外交档案的解密，以上著作中的论点受到新的挑战。历史学者应利用较充分的原始资料，更深入细致地分析肯尼迪政府对中苏分歧的认识和利用的程度，以及相关政策的决策过程、内容和影响。笔者愿根据这些新的资料，在前人研究的基础上做进一步的探讨。

与苏联结盟和与美国对抗，是 20 世纪 50 年代中国对外政策中相互影响的两

*本文最初发表于《中国社会科学》2002 年第 2 期。收入章百家、牛军主编《冷战与中国》，世界知识出版社，2002。本次重新发表，文字上略有修订。

¹这些方面的代表作可以举：Dean Rusk, *As I Saw It, As Told to Richard Rusk*, W. W. Norton & Company, New York, 1990. Roger Hilsman, Jr., *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*, Garden City, N.Y.: Doubleday, 1967. James C. Thomson, Jr., "On the Making of U.S. China Policy, 1961~1969: A Study in Bureaucratic Politics", *China Quarterly*, 50(1972). Franz Schurmann, *The Logic of World Power: An Inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics*, Pantheon Books, New York, 1974. Diane B. Kunz, *The Diplomacy of the Crucial Decade: American Foreign Relations During the 1960s*, Columbia University, New York, 1994. 陈志奇：《美国对华政策三十年》，台北中华日报社，1981. Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Houghton Mifflin Company, Boston, and The Riverside Press, Cambridge, 1965. Tom Wicher, *JFK and LBJ: The Influence of Personality upon Politics*, New York, 1968. David Halberstam, *The Best and the Brightest*, Random House, New York, 1972. Thomas G. Paterson, ed., *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961~1963*. Oxford University Press, New York, 1989.

² Goldon H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948~1972*, Stanford University Press, 1990. 梅寅生译为《敌乎？友乎？——美国分化中苏联盟内幕》，（台北）金禾出版社，1992。

³戴万钦：《甘乃迪政府对中苏分裂之认知与反应》，（台北）正中书局，1992。

个基本方面。⁴ 而分化中苏同盟，也是美国对外政策长期追求的战略目标。美国在考虑对华政策有无调整的必要性和可能性时，自然要考虑到对苏政策和中美关系。在艾森豪威尔和杜勒斯时期，美国政府采用的是对苏缓和、对华强硬的策略，力图在中苏之间打入楔子，诱发矛盾。⁵ 1961年肯尼迪就任总统后，无论是考虑对苏政策还是对华政策，都把二者之间不可分割的影响考虑在内。他和政府各部门的有关官员及研究者一样，密切注意着当时中苏矛盾的发展，探寻中苏分歧对美国政策上的价值。

这时，中苏分歧已日趋公开化，甚至由意识形态领域扩大到了国家关系。美国冷战问题的分析家们普遍认为，国际共产主义运动内部的这种分化趋向，无疑给西方阵营提供了机会。但是，这种趋向能够持续多久？最终结果是国际共运的分裂还是重新和解？分歧的双方是将分别谋求对西方关系的改善以减轻外部的压力，还是会竞相表现自己的反帝革命性以争取国际共运的领导权？这对西方是可乘之机，还是厄运前兆？如果是一个机会，又该怎么利用这个机会？明显地向一方示好而同另一方作对，是加速分化还是帮了倒忙，即引起国际共运各方对“帝国主义阴谋”的警觉而促使它们团结对敌？如果可以分化国际共运，是拉拢倾向于温和路线的苏联去压迫在意识形态和对外政策上更显激进的中国，还是和相对贫弱的中国携起手来对抗实力足以威胁美国全球利益的苏联？这些都是美国决策者不得不反复权衡、慎重抉择的复杂问题。

一 中苏关系乍寒又暖

从1956年开始逐渐紧张起来的中苏关系，至1960年底出现了转机。这年11月在莫斯科召开81国共产党、工人党会议，由于中共方面贯彻了坚持原则、坚持团结的方针，苏共方面也不愿破裂，加之全世界共产党人都不希望中苏分裂，所以经过一番激烈的斗争，最终还是达成了协议，发表了《各国共产党和工人党代表会议声明》和《告世界人民书》。赫鲁晓夫同意结束争论，恢复中苏两党原来的良好关系。双方还商定，今后有不同意见，两党先协商，达成一致，再提到国际会议上去；以后中苏双方不在报刊上论战。⁶

中共中央充分肯定了这次会议的成果。1961年1月召开的中共八届九中全会，决定对中美关系采取缓和的方针，停止论战，集中力量搞好国内的调整工作，同时争取进一步改善同邻国的关系。⁷

这期间，苏联方面也在某种程度上主动采取了一些恢复关系的步骤，例如：

1961年1月12日，赫鲁晓夫写信给周恩来，提出苏联政府现在已经有采取必要措施，为在中国生产米格-21Φ型歼击机提供技术援助。周恩来2月5

⁴参见陶文钊主编《中美关系史（1949—1972）》，上海人民出版社，1999，第424页。

⁵参见（美）约翰·加迪斯：《美国的政策与看法：1949~1955年分裂中苏的“楔子战略”》，袁明、（美）哈里·哈丁主编《中美关系史上沉重的一页》，北京大学出版社，1989，第247~248页；Gordon H. Chang《敌乎？友乎？——美国分化中苏联盟内幕》，第199~200页。

⁶吴冷西：《十年论战》上册，中央文献出版社，1999，第364~365、368~430页。

⁷吴冷西：《十年论战》上册，第442、452页。

日复信表示将派代表团赴莫斯科进行具体洽谈，签订有关协定。⁸

2月27日，赫鲁晓夫致函毛泽东，说明苏联虽然在谷物和畜产品的生产及采购方面也有困难，还不得不向欧洲社会主义国家和朝鲜提供大量谷物，但是，中国的困难比苏联大。因此苏方建议在1961年8月底以前，可以用借贷方式援助中国100万吨粮食（30万吨小麦、70万吨黑麦）和50万吨古巴糖。⁹

3月8日，周恩来受中共中央委托，口头答复苏方：对苏共中央的国际主义好意表示非常感谢。现在苏联也有灾情，所以中国不愿加重苏联的负担。当中国面临粮食供应的暂时困难时，首先动员自己的内部力量；其次利用当前的国际条件，争取用延期付款的方式从国际市场再多进口一些粮食，从而把苏联建议提供的粮食留做后备，只在从国际市场进口粮食发生困难的情况下，才向苏联提出借贷粮食的要求。至于50万吨古巴糖，如果苏联国内市场不甚急需，中国同意接受这部分援助。¹⁰

苏共中央同意把100万吨粮食作为中国的后备粮，表示可以根据中国的需要随时启运。50万吨糖将迅速运往中国。苏方又主动提出在中苏贸易中，中方的10亿卢布逆差可分5年偿还，不计利息。¹¹

中苏在国际事务中也继续合作。这年5月至7月召开了扩大的日内瓦会议，中苏两国代表团相互配合，为争取和平解决老挝问题做出积极的贡献。赫鲁晓夫7月5日亲自接见从日内瓦返国途经莫斯科的陈毅外长，一再表示愿为加强中苏关系采取实际步骤，并陪同陈毅乘车从克里姆林宫前往列宁山政府迎宾馆共进午餐。¹²

中苏双方这一时期试图缓和并恢复关系的原因之一，是出于对美斗争的战略需要。1960年下半年，美国在刚果、古巴，以及东南亚等地区制造紧张局势，在柏林、联合国等问题上同苏联对抗。1961年初肯尼迪上台以后，古巴、柏林、刚果、老挝成为两大阵营摩擦的四大热点。在这种“大敌当前”的形势下，中共中央考虑到中国当时困难较大，又缺乏社会主义建设经验，所以必须争取苏联援助，学习苏联经验。中国还要考虑美国可能会利用中国的困难，伙同蒋介石对中国大陆进行军事冒险。改善中苏关系，就可以减弱美国对中国军事侵犯的危险性。毛泽东一度乐观地认为，大家还是要建设社会主义，还是要反帝，天是塌不下来的。¹³

对于赫鲁晓夫个人，中共中央通过分析，并不抱什么好感。但是从反帝大局出发，中国希望同苏联保持团结。早在1960年5月22日的中央常委会上，毛泽东就论定赫鲁晓夫是“半修正主义”，是个“不甚高明的资产阶级式的政治家”，

⁸中共中央文献研究室编《周恩来年谱（1949—1976）》中卷，中央文献出版社，1997，第389页；刘晓：《出使苏联八年》，中共党史出版社，1998，第129页。

⁹中共中央文献研究室编《周恩来年谱（1949—1976）》中卷，第394页；刘晓：《出使苏联八年》，第127~128页。

¹⁰中共中央文献研究室编《周恩来年谱（1949—1976）》中卷，第397、400页；刘晓：《出使苏联八年》，第128页。

¹¹刘晓：《出使苏联八年》，第128页。

¹²刘树发主编《陈毅年谱》下卷，人民出版社，1995，第879页；刘晓：《出使苏联八年》，第128页。

¹³刘晓：《出使苏联八年》，第126~127页；吴冷西：《十年论战》上册，第439页。

对美国的态度具有两面性，一会儿把美国首脑捧上了天，一会儿又强硬地对骂起来。他在美国U-2 间谍飞机侵犯苏联领空事件前后的表现就是例证。布加勒斯特会议和莫斯科会议后，中共中央更认为这个苏联领导人是善变的，经常是临时应付，一贯地从一个极端走到另一个极端。所以，中共对整个局势是谨慎对待，保持警惕。但是对苏共还是采取加强团结的方针，并且想采取一些具体步骤来加强团结。¹⁴

很快，中共中央对中苏关系的战略考虑和对赫鲁晓夫的分析，就得到了验证。

二 赫鲁晓夫维护中国立场

1961 年 6 月初，肯尼迪和赫鲁晓夫在维也纳举行高峰会谈。双方事先公布的议题包括双边关系和裁军、控核、德国、老挝等国际问题。那么，会谈有没有讨论中国问题？若有，在当时的历史背景下是否曾达成对中国不利的某种交易？这是中国方面长期以来一直猜疑的问题。联想到 1959 年 9 月，赫鲁晓夫为了迎合同艾森豪威尔的戴维营会谈，事先下令停止对中国的核技术援助，会谈后又几乎马不停蹄地赶到北京，公然在国庆宴会上教训中国领导人不要“用武力去试试资本主义制度的稳固性”，并就一系列问题指责中国，使中苏关系进一步恶化。中国方面这次对美苏维也纳会谈的担心和怀疑是不无道理的。

根据最新解密的美国外交文件，美国领导层在维也纳高峰会谈前确实考虑过怎样利用中苏之间的矛盾。美国国务院在为新总统准备的预案中，分析了苏联在国家利益和国际共运之间扮演双重角色时面临的困境，认为由于北京“从左的方面向苏联的领导地位发出了挑战，迫使苏联领导人若想保有其他共产党的支持，就需要证明自己也是好斗的”；“中苏争论所产生的压力，已成为过去一年苏联对外政策特有的武断言论背后的重要考虑。这些考虑很可能会影响赫鲁晓夫在维也纳的表现”。但是，美国发现在核扩散的问题上，苏联与中国之间的矛盾或许有可资利用之处：“几乎不用怀疑，莫斯科对阻止共产党中国获得核武器的渴望，已成为苏联认真接受监察核试验禁止情况的主意的一个重要原因。”¹⁵

肯尼迪的智囊们建议，把争取苏美合作制止中国的核发展，作为向赫鲁晓夫探询的话题之一。他们估计，赫鲁晓夫也许会表示担心核扩散，也许会利用私下的机会表示担心中国成为核大国。¹⁶ 无论如何，总统应主动问赫鲁晓夫：苏联对中国的核发展持什么态度？“苏联真的认为在中共成为核大国之后，避免核战争的机会就会减少吗？苏联能有把握地确定好战的、扩张主义的中共政策符合苏联的国家利益吗？”这些问话显然是想引导苏联领导人进一步商谈怎样与美国联手限制中国的核发展。他们还建议总统争取获得苏联的同意，抑制中共的“侵略性”，实行美苏共同支配的“稳定共存的世界秩序”。总统应该强调，如果苏联真心希

¹⁴ 吴冷西：《十年论战》上册，第 271~272、445 页。

¹⁵ Paper Prepared in the Department of State, May 25, *Foreign Relations of the United States (Hereafter cited as FRUS), 1961~1963, Vol.5, pp.155~156.*

¹⁶ Paper Prepared in the Department of State, May 25, *FRUS, 1961~1963, Vol.5, p.159.*

望世界和平，“即应力劝中共在处理外交关系上要放弃使用武力”。¹⁷

但是，赫鲁晓夫在维也纳会谈中的态度，让年轻的美国总统十分失望。赫鲁晓夫6月3日在会谈一开始就声明：“苏联长期致力于发展同美国及其盟国的友好关系”，“与此同时，苏联不希望以其他国家的人民为代价同美国达成协议，因为这样的协议并不意味着和平。”¹⁸

肯尼迪在会谈中多次想把话题引向中国。当赫鲁晓夫滔滔不绝地宣讲共产主义思想的传播不可避免，思想没有国界，其传播要取决于人民，不能靠刺刀或核弹头载运，不能靠战争强加于人等宏论之时，对毛泽东著作下过一番功夫的肯尼迪机巧地插了一句：“毛泽东说过‘枪杆子里面出政权’。”这句话难住了对毛泽东思想不甚了了的赫鲁晓夫，他表示不相信毛泽东说过这样的话。¹⁹

午饭后，赫鲁晓夫同肯尼迪有一次单独会谈，仅由双方译员陪同。在论及老挝局势时，赫鲁晓夫以当年中国的内战为例，论证苏联支持的一方必将获胜，因为美国武装援助的是反人民的力量。他不无揶揄地说：“在中国，美国提供给蒋介石的武器都跑到毛泽东那里去了。蒋介石成了把美国军火给毛泽东的转运点。其原因就在于蒋的军队打不过人民。”

肯尼迪再次提出中国问题，说目前中苏集团的力量和美国西欧集团的力量大体上是平衡的，美国希望未来十年的力量平衡不致有大波动。为了让赫鲁晓夫看清其矛头所指，他表示担心中国军事潜力的发展将破坏现有的力量平衡。他还是想把讨论引向应否共同防止中国成为核大国的问题。²⁰

赫鲁晓夫先是顾左右而言他，在谈过其他一些问题后，终于绕回来，表示想就中国问题说几句话。然而其立场之强硬，大出美国意料之外。他首先强调，中国没有委托他讲什么，他只是谈个人看法。他认为美国对华关系很糟糕。显然，美国不结束对台湾的侵占就不能改善美中关系。最现实的政策是承认中国并让中国成为联合国会员。联合国会员国中没有一个是拥有6亿人口的国家，还算什么联合国？另一方面，很清楚，只要蒋介石仍在联合国，中国就不会加入。这是对中国权利的不公正对待。这位直率的苏联领导人告诫美国总统：毫无问题，中国将在一些地方集结力量，解放台湾。如果苏联处在中国的位置上，可能早就进攻台湾了。苏联支持中国统一领土的政策。蒋介石与毛泽东的关系是中国的内政，美苏皆不应干涉。这是合理的方针，可以促进形势和平发展。

肯尼迪的回答，露骨地表达了对苏缓和、对华强硬的“区别对待”的方针。他说甚至早在自己上任之前，中国就对美国和他个人加以猛烈抨击，而且一直还在紧锣密鼓地进行这种抨击。与此同时，苏联却友好地表示希望改善两国关系。肯尼迪说，他承认中国是个有力量的国家，拥有世界四分之一的人口，力量还会进一步增强。他也承认美中关系不好影响了世界关系。但是美国如果从台湾撤军，将产生战略问题。这将限制美国的前沿，严重损害美国在亚洲的战略地位。这是

¹⁷ Gordon H. Chang 《敌乎？友乎？——美国分化中苏联盟内幕》，第222页。

¹⁸ Memorandum of Conversation, Vienna, June 3, 1961, 12:45 p.m., *FRUS, 1961~1963*, Vol. 5, p.173.

¹⁹ Memorandum of Conversation, Vienna, June 3, 1961, 12:45 p.m., *FRUS, 1961~1963*, Vol. 5, p.176.

²⁰ Memorandum of Conversation, Vienna, June 3, 1961, 3 p.m., *FRUS, 1961~1963*, Vol. 5, pp.187~188.

美国的安全问题。

赫鲁晓夫立即表示不能同意这个观点。他说苏联虽然同情走社会主义道路的国家，但也完全承认资本主义国家，而肯尼迪关于台湾的论点真让人惊奇。

肯尼迪赶紧解释：“形势要视中国的敌意而定。”赫鲁晓夫针锋相对地反驳：“中国不能同盘踞台湾的美国妥协。”他批评了美国在苏联附近的基地后，又转到中国问题上。他认为肯尼迪的论点只能强化中国的看法，即美国不会撤离台湾，中国不得不使用武力，这真是可悲的事。赫鲁晓夫说到这里，流露了中苏之间的分歧。他说，中国反对美国的政策，苏联也批评美国的政策，但没有对肯尼迪进行人身攻击。他想同白宫的总统改善两国关系，但他可能会被证明犯了错误。这样一来，他也不得不抨击总统。最好的办法是美国承认中国，因为外交关系本身就带来某些责任。美国可以继续支持蒋介石，但只是道义上的支持。中国的立场是对的，美国应放下同中国的分歧。苏联当然希望实现这个目标。他又说，如果苏联处在中国的位置，他早就行动了。他再次提到俄国内战时，在远东同美国，在其他地区同法、英、德等国的战斗，并说这场战斗一直打到胜利为止，任何国家都会这样战斗。这种战争不是侵略战争，而是正义战争。

肯尼迪见“联苏制华”的方略暂时不能得逞，不想再就中国问题辩论下去，便转向其他问题。但赫鲁晓夫意犹未尽，又把话题拉回中国。他要肯尼迪解释撤出台湾何以会影响美国的战略态势。他说，可能真有影响，但中国的战略态势又会怎么样呢？他们应该怎样看待台湾被占领？如果美国从这种想法出发，他只能怀疑美国是真想和平共处，还是只不过在寻找战争借口而已。苏联同情中国，这是唯一的解决办法。按照肯尼迪的逻辑，美国甚至可以占领克里米亚，岂不是更能改善其战略态势？的确如此。但这是杜勒斯的政策，是所谓的实力政策。时代变了，这种政策注定要失败。如果美国想统治世界，那在今天是不可能的。国际关系不可能在这种情况下有任何改善。²¹

既然话不投机，肯尼迪于是不再直接讨论中国问题，而是按照事先的预案，以“防止核扩散”为由，探询美苏联手制华的可能性。他强调美方拟订的禁核条约提出了若有其他国家进行核试验就予以“消除”的规定，并指出对核试验的控制是比较容易的，因为控制手段是以“科学工具”为基础的。

可是，赫鲁晓夫绕开这个套子，声言应把禁核和裁军联系起来解决，否则“其他国家”会说自己处于不平等地位，从而像法国那样去搞核武器。

肯尼迪不同意把禁核和裁军连在一起解决，因为裁军问题需要花更多时间同更多国家谈判才能解决，而禁止核试验的问题只剩下如何解决监督的难题了。他强调：同“其他国家”发展核能力的后果相比，国际监督问题是次要的。这暗示美国可以用这方面的让步换取苏联的合作。可以看出，赫鲁晓夫和肯尼迪在这里所顾虑的“其他国家”，主要是指中国。²²

尽管美苏首脑都认为核扩散的后果值得担心，但没有就此达成任何协议。

²¹Memorandum of Conversation, Vienna, June 3, 1961, 3 p.m., *FRUS, 1961~1963*, Vol. 5, pp.191~194.

²²Memorandum of Conversation, Vienna, June 3, 1961, 3 p.m., *FRUS, 1961~1963*, Vol. 5, pp.246, 250.

赫鲁晓夫同肯尼迪舌战了一场，却没有在中国问题上让步。细察个中原委，可以看出，尽管国际共产主义运动内部发生了严重分歧，但赫鲁晓夫显然还是站在与中国共同的立场上，把中苏分歧作为“社会主义阵营”的内部分歧，不想拿中国问题同美国做交易。他想要缓和同美国的关系，但又要顾忌中国等国际共运左派力量责备他对美国“无原则的妥协”。如果以中国这样的社会主义大国的重大利益为牺牲，去换取同美国的缓和，将严重损害苏联在国际共产主义运动和民族解放运动中的地位和声誉。所以，他不愿在举世瞩目的苏美高峰会谈中显得太软弱。美国事先对此也有所估计，国务院认为赫鲁晓夫很愿意会谈成功，以创造一个国际紧张局势走向缓和的新时期的开端。但他可能对上一年的中苏论战有所顾忌，不敢再走到与艾森豪威尔会谈后就去教训中国的那个地步。²³

三 美国试图开辟同蒙古的新关系

为了打破同亚洲共产党国家关系上的坚冰，肯尼迪政府一边注意观察利用中苏分歧，一边试图从实现同蒙古人民共和国的关系正常化入手，来探索同亚洲共产党国家交往的新模式。美国认为此举还有多重战略意义，可以给亚洲共产党国家提供一个和美国友好相处的榜样，并在中苏两国的中间取得一个可以搜集情报，伺机上下其手的立足点。为此，肯尼迪政府主动推进同蒙古人民共和国的建交谈判。

1961年2月初，美国国务院官员之间传阅着一份题为《美国对外蒙古的政策》的文件，其中提出了美国承认蒙古的可能性。文件本身对这种可能性持否定态度。腊斯克将文件送交肯尼迪，表示要在审议后提出意见来。经过通盘考虑，包括分析对美台关系和联合国中国代表权问题的影响后，腊斯克5月4日正式向总统建议，应该给蒙古人民共和国以外交承认，互换使节。此建议的主要理由是可以利用在乌兰巴托的使馆收集情报，那里是观察和估测中苏分歧的最好地点，而中苏分歧对美国外交政策具有重大而深远的影响。²⁴

肯尼迪很快批准了这个建议。5月29日，腊斯克下令同蒙古人民共和国驻莫斯科大使谈判建交事宜，表示如果蒙古方面愿意为建交提供必要便利，美国将支持蒙古申请加入联合国。于是，美国和蒙古驻莫斯科的外交代表从6月2日起开始谈判。²⁵

蒋介石集团闻讯后立即大肆反对，多方阻挠，甚至动员力量去影响美国国会，在联合国相关事务上更是对美国政策横加掣肘。美国政府权衡利害，最后同台湾达成妥协，暂时放弃同蒙古的建交谈判，但坚持要让蒙古进入联合国。虽然台湾当局极不情愿，无奈苏联集团和非洲集团将蒙古和毛里塔尼亚入会问题捆绑到一

²³ Paper Prepared in the Department of State, May 25, 1961, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 5, p.157.

²⁴ Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy, May 23, 1961, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.417~418.

²⁵ Telegram From the Department of State to the Embassy in the Soviet Union, May 29, 1961, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.419~420.

起，达成了一揽子交易：否决蒙古入会，将导致对毛里塔尼亚入会申请的否决，从而激怒非洲国家，而这会在中国代表权议案上产生对台湾当局的灾难性影响。因此台湾当局在巨大的现实压力和美国的反复劝说下，同意不再阻挠蒙古加入联合国。联合国 10 月 25 日表决蒙古的入会申请时，美国弃权，台湾当局未出席会议。²⁶

但美国对于同蒙古建交的战略计划被台湾所阻，心有未甘。两年多后，已经升任远东事务助理国务卿的小希尔斯曼又建议重开与蒙古建交的谈判。但是，肯尼迪在任内已经没有时间采取这方面的行动了。²⁷ 大国的外交被小“盟友”左右，得不偿失，这在国际冷战史上屡见不鲜。

四 分析和利用中苏矛盾

对于日趋表面化的国际共产主义运动中的矛盾，美国政府试图从理论上探讨它发生的必然性和发展的多向性，以及这种发展能给美国提供什么可资利用的机会。然而，经过初步观察和分析所得到的结论，使它对这种矛盾发展引起的复杂效应，只能持很谨慎的乐观态度。

美国情报分析家在 1961 年 8 月 8 日提出的一份《国家情报评估》中指出，随着战后共产主义力量在世界范围内大规模增长，各党在千差万别的文化与政治环境中活动，面临不同的策略问题，具有不同的马列主义素养和不同的利益、观点，一些党更关心自身所处的区域性等问题等，这些都对理论的同一致性和苏共的权威性造成了考验。中苏两党的分歧反映了国际共产主义运动内部民族主义和多样化的趋势，似乎不可能在某段时间内解决，中苏也不可能公开决裂。“长远地讲，中国的力量、自信心和自我利益都会膨胀，以至大大损害和苏联的共同政策，甚至会导致苏联认为他们同意识形态上的敌人有比今天更多的共同点。但最近一段时间，苏中很可能在一些事情上维持现在这种形式上的关系。这将是这样一种联盟：不时发生麻烦与不和，但仍然维持表面上的团结，演奏着反西方的进行曲，在面对重大挑战时尤其如此。”“这种趋向会有各种效应。有时可能会造成更咄咄逼人的反西方的政策，以求保持分化中的各势力一道前进。也可能使某些党打破僵化的共产主义总路线，根据本地形势采取更有效的政策。但归根结底，只要这种趋势发展下去，就会大大削弱共产主义运动作为一个整体的效力。这将给西方可资利用和施加影响的机会，西方可以在世界范围的斗争中获取重要利益。”²⁸

基于这些可变因素凑成的前提，美国这时对中苏分裂究竟能发展到什么程度，以及这种分裂对美国有什么政策意义，仍然感到有些捉摸不定。

美国情报委员会在 9 月 28 日提交的国家特别情报评估中，预计中苏关系将

²⁶ Letter From President Kennedy to President Chiang, July 14, 1961, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.95~97; Editorial Note, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, p.162.

²⁷ Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Hilsman) to Secretary of State Rusk, October 22, 1963, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22 pp.403~404; Editorial Note, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, p.421.

²⁸ National Intelligence Estimate (NIE 10-61), August 8, 1961, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp. 114~118.

会有更多的麻烦，中国将更不受拘束地采取独立于苏联的政治或军事行动。但是对共产主义事业的共同责任，特别是对反共世界的共同仇恨，将使中苏保持充分的团结，在反对西方的行动上协调一致。²⁹

那么，中苏的分歧是否可以利用？应该怎样利用？有的学者断言肯尼迪政府此时并不打算利用中苏分歧。新发现的历史档案否定了这个论点。

10月26日，美国国务院政策规划委员会在草拟的长篇对华政策报告中提议：“我们应继续研究最可取的措施，以求利用目前的中苏分裂，扩大其裂痕，或从别的方面获利。”³⁰

美国希图获利的“别的方面”是指什么？报告认为中苏分裂最直接的影响之一，就是可以延迟中国拥有核武器的时刻到来。鉴于这一时刻终将来临，它必然在亚洲地区造成巨大影响，该报告建议美国政府要使亚洲各国预做心理准备，以减少届时中共核实验成功所造成的震动。美国要一面加强在这一地区的常规武装力量，一面以“中国的核威胁”为由，促使日韩、印巴这两对冤家和解，在东北亚和次大陆结成整体空防。美国应分别同亚洲各国商定对付中国的措施，包括在各国设置核导弹，训练各国军队使用美国的核武器，在日本设置舰载核导弹。美国也应研究将核武器从临近中国的美军基地移到更远的美国占领地的问题。美国应帮助日本发展独立的军事能力，让它承担起地区性防御的责任，以减少美国在这里的军事存在。³¹

国际共运的分歧更为表面化以后，肯尼迪主持下的国家安全委员会经常讨论分裂的进程、影响及中国的处境，尤其注意中苏分裂将对东南亚的格局产生什么影响，以及美国应该怎样利用这个形势。但他们的结论是不能低估中国在越南问题上作出强硬反应的可能性。

在11月15日的一次国家安全委员会上，即将卸任的中央情报局局长艾伦·杜勒斯汇报了中苏关系和中国形势。肯尼迪了解到中国军队的规模和分布状况，特意询问了从中国开入北越的铁路、公路情况。杜勒斯提醒道：“不应设想中国的挫折以及同苏联在意识形态上的分裂，会使苏中既不能够也不愿意同任何威胁共产主义利益的国家交锋。”³²

随着中苏分歧的深化以及美国对这种分化更多的了解，美国的对策性研究也在不断推进。

1962年1月2日，一个经过国务院智囊班子精心准备的文件，摆在了国务院政策规划会的议事桌上。它的重要性在于终于把新闻界和学术界议论已久的重要问题提上了决策机构的议事日程。政策规划委员会在这份题为《中苏冲突与美国政策》的文件中宣称，中苏冲突已经到达“危机阶段”。据他们判断，冲突的基本问题是共产主义阵营内部的最高领导权之争，根本原因是民族利益的矛盾。

²⁹Special National Intelligence Estimate (SNIE 13-2-60), September 28, 1961, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.138~140.

³⁰ Draft Paper Prepared in the Policy Planning Council, October 26, 1961, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, p. 167.

³¹ Draft Paper Prepared in the Policy Planning Council, October 26, 1961, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.165~166.

³²Editorial Note, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.167~168.

刚上任的该委员会主任罗斯托（Walt W. Rostow）认为，中苏分裂显然是“史无前例的事件”，但是无人知道怎样利用此事，急需加强有关中国内部和其他共产党所受这一分裂的影响的情报。他认为，分裂对美国政策的影响很复杂，虽然基本上对美国有利，但就具体形势而论，却造成多种多样的难题。分裂引起的可变性实在太多，需要循序渐进地系统分析。他赞成有人提议的方针：美国应该支持共产主义阵营中铁托那样的右倾分子，而不应支持中国那样的“左倾分子”。他还指出美国随时面临一个重大决定：如果毛泽东去世，中国领导层发生危机，美国怎么办？是诱使新领导改善同美国的关系，还是美苏联手更紧地压迫中国？国务院情报研究局也加紧进行对中国领导层动向和核能力发展情况的研究。³³

跨部门的情报委员会对苏共二十二大以来国际共运分化的新趋向作了分析，在2月21日提出的报告《苏联与共产主义世界的政治发展》中指出：“虽然双方因对共产主义战略有实质性分歧而分裂，但现在分歧已经转到更为根本性的领导权问题上了，苏联共产党在国际共运中的领导地位正被动摇”；“中苏关系正处于关键阶段，就差众所周知的明确分裂了。不再有多少机会能使分歧根本解决。在我们看来，1962年内避免这种分裂的机会不比其他时候更多。”报告认为，如果中苏发生明确的分裂，中苏外交、经济关系和军事同盟都将受到严重损害。国际共运也将成为中苏两党竞相争取盟友的角斗场。即使不发生明确的分裂，中苏关系也将是紧张而不稳定的。³⁴

根据这种判断，罗斯托4月2日向腊斯克提交了一份由政策与情报分析专家共同制订的文件，题为《美国关于中苏冲突的政策》。文件建议：（1）散布中苏争论发展的情况，从心理上对这些分歧加以利用；（2）增加美国官方对中苏分裂的注意；（3）与苏联谈判以求找到并投资于利益重合的领域；（4）以声明和具体军事措施向中共澄清，侵略性的共产党行为将遭断然有效的反击；（5）努力开辟同共产党中国沟通的新渠道，给它机会，可能包括售粮，以证实改变其行为，同我们改善关系的好处；（6）考虑谋求中国参与裁军谈判的前景。从现已查到的记录来看，腊斯克4月底批准了（1）（2）两项。其他各项虽然未见有何决定，但是后来的实践证明，大部分都实行了。³⁵

肯尼迪征求对《苏联与共产主义世界的政治发展》的意见，引起一些老资格的共产党问题专家的保守的批评。美国驻南大使乔治·凯南（George F. Kennan）认为，对中苏分裂的可能性不宜估计过高，在近期内，中苏关系一定会因为两股不同挫折的合力而得到某种缓和。中国会在国内建设方面遭受挫折，苏联会在国际和平共处方面遭受挫折，这些挫折会使中苏两党更容易站在一起。两大军事集团持续尖锐对立的国际环境也使这两个同伴几乎没有其他选择，只能抑制分歧而保持关系。³⁶

³³ Memorandum From James C. Thomson, Jr., to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Harriman), January 12, 1962, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.176~179.

³⁴ National Intelligence Estimate, NIE 11-5-62, February 21, 1962, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 5, pp.375, 378.

³⁵ Editorial Note, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.207~208.

³⁶ Editorial Note, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.229~230.

美国驻苏联大使汤普森（Llewellyn E. Thompson）虽然同意上述文件的基本精神，但也认为它有点夸大了中苏分裂的可能性，低估了两党至少暂时缓和的可能性。前驻苏大使、时任国务卿特别助理的波伦（Charles, E. Bohlen）也同意凯南的意见，认为文件对中苏分裂的可能性估计得太乐观、太绝对。美国能从这场争端中获得的利益极少，目前看不出有因为这些情况的发展而修改美国现行政策的根据。³⁷

在以上背景下，国务院政策规划委员会在 1962 年上半年拟制的关于“基本国家安全政策”的系列文件草案中，主张对中苏分裂暂时“动不如静”。委员会在 6 月 22 日拿出的最后文件稿称：中苏无论是分是和，对美都可能继续采取不同程度、不同方式的根本敌对姿态。而美国虽然对促进中苏分裂几乎无能为力，但至少应避免采取可能使其愈合裂痕的举措。³⁸

正是因为看到中苏有可能分裂，也有可能和解，美国政府特别谨慎地注意要让前一种可能性自然而然地发展，而避免促成后一种可能性。在处理这期间的台海紧张局势时，美国政府着意考虑的一点就是如何避免使中苏关系得以愈合。约束蒋介石不得“反攻大陆”，主要考虑的是这一点。在防御沿海岛屿问题上暂不决定态度，也是考虑到这一点。美国国务院认为，如果决定不防卫外岛，且不说会让美台关系变糟，还鼓励了中共来攻占这些岛屿，减少了苏联施加影响制约中共的可能性。如果决定防卫沿海岛屿，又可能鼓励国民党当局把美国进一步卷入反攻大陆的行动中去，并促使中苏走向更紧密的联盟。因此，美国要在此问题上保持“刻意模糊”的策略。³⁹

五 美国不能站在中国一边

美国为什么可以对苏联采取谈判与缓和的方针，对中国却要采取对抗和拉拢双管齐下的方针？有学者认为美国决策人对国际共产主义运动的政策带有种族主义的偏见。但中国当时在世界事务中的表现确实给美国决策层造成了相当激进的印象，这也是一个重要原因。

美国国务院对于利用中苏分歧的设想，是以表面上的不偏不倚来谋求实际利益。1962 年 11 月 22 日，美国国务院给驻外使馆发出通电，指示了对待中苏冲突的正式态度。其中包括：确保世界舆论清醒认识到共产党国家间的关系不和，给西方提供了机会；不能让共产党人掩饰他们的严重分歧，而应揭露他们并不存在牢不可破的团结，以准确的宣扬来加剧世界共产主义运动和各党内部的纪律问题；为美国视争端发展而希望做的政策变动提供依据；等等。通电提醒使节们，应谨慎地避免夸大中苏争端对国际冷战难题的影响，避免表示一方比另一方更符合美国的利益。汤普森大使对这种通过宣传来推动共产主义阵营分裂的方针提出

³⁷Editorial Note, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.230~231.

³⁸Editorial Note, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, p.271.

³⁹ Memorandum From the Director of the Bureau of Intelligence and Research (Hilsman) to the Assistant Secretary of State for far Eastern Affairs (Harriman), June 21, 1962, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp.260, 263.

异议，认为“美国官员们的大肆强调往往会使其他共产党向苏中增加压力，促其平息争吵，同舟共济”；美国所谓不偏不倚的态度也有问题，因为“事实上中国人正在提倡以更好战、更咄咄逼人的政策反对西方，特别是美国”。他觉得电文实际上显得同情中国，因为它强调冲突是莫斯科要凌驾于共产主义阵营之上而造成的。他认为，“我们肯定不应站到中国人一边，同苏联人相比，他们倡导一种至少在短期内对我们更危险的政策。”⁴⁰ 这或许有助于我们理解，美国官方为什么对国际共运的分歧一直保持谨慎的低调，而对华政策则保持着比对苏政策更僵硬的立场。

中央情报局 1963 年 1 月 14 日在题为《中苏关系的新危机》的备忘录中指出，就意识形态和国家政策的分歧深度而言，中苏之间已经发生“分裂”，它们几乎在每个重大问题上都有利益冲突并各执己见。文件提醒道：虽然中苏分裂显然对西方有许多重要的好处，但因为北京的尚武和强烈反西方的路线，一个单独在中国领导下的亚洲共产党集团对美国的远东安全利益有严重影响。⁴¹

结 语

肯尼迪当政时期的美国对华政策，正酝酿着一些调整。但是直到肯尼迪被刺身亡，美国对华政策并没有发生明显的变化。造成这种局面的原因是很复杂的。仅就中美苏三边关系而论，应该承认，这时期根本改变中美敌对关系的国际大战略格局尚未形成，迫使美国必须尽快从亚洲泥淖中适度脱身的危机也未出现。归根结底，在美苏抗衡的冷战格局中，中国选择了同苏联结盟，同美国对立的立场，这是美国难以接受的。20 世纪 60 年代初，中苏分歧尽管已经日趋表面化，但尚未达到破裂的地步。美国政府关注这种分歧，期望分歧会进一步发展，也不断考虑怎样从政策上加以利用。但是，中苏的争吵究竟是暂时的分歧，还是不可逆转的分裂？中国是否可能成为美国借用的力量？这是肯尼迪政府三年中注意观察但又悬而未决的问题。它的观察，或者说是中苏关系的实际发展，并不能使它认为国际共产主义运动内部的分歧已经是不可弥合的，也不能使它认为中美苏关系的现状已经构成了足以推动其改变对华政策的战略需要。这时期的美国还不能排除中苏重归于好，共同对敌的可能性。

那时中苏关系的发展本身确实尚在未定之秋。当时，在中苏领导人看来，中苏之争属于国际共产主义运动的内部分歧，是由谁、按照什么路线来领导共产主义运动和亚非拉民族解放运动的问题。在中苏分歧中，中国显然是更敌视美国、更坚决反对同帝国主义妥协与合作的一方，正在从越南、刚果到古巴等地到处同苏联竞争谁更革命，谁是当地反帝革命斗争的更有力的外援。让美国在这种情况下改善对华关系，转圜的难度很大，余地很小。所以，对中苏分歧的观察，尚没

⁴⁰ Draft Memorandum From the Ambassador at Large (Thompson) to Secretary of State Rusk, February 26, 1963, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, pp. 350~351.

⁴¹ Memorandum by the Deputy Director for Intelligence (Cline), January 14, 1963, *FRUS, 1961~1963*, Vol. 22, p.340.

有产生促使美国改善对华关系的动力。

另一方面，美国此时对于自己在亚洲的战略利益和力量限度，也还有许多不切实际的认识。在没有经历越南战争失败的痛苦教训之前，它很难下决心根本检讨其亚洲战略，减少干预，收缩战线，大幅度刷新对外政策，重新认识中国问题。20世纪60年代后期，以越南战争为转折，冷战双方的力量平衡发生了变化。美国在遭到这一巨大挫折之后，面对苏联咄咄逼人的进取之势，才痛感有必要改变亚洲政策。而中苏关系这时也明显破裂，到了为边界纠纷而刀兵相见的地步，给美国政策的转变提供了机会和可能。遏制中国的目标既然已经不再现实，放弃这个目标，就有可能建立新的世界战略格局，找到冷战大国关系的新平衡点。也只是在这种情况下，美国才有可能从新的角度考虑一直阻碍着中美关系正常化的台湾问题，台湾在美国世界战略中的地位才会下降。于是，改善对华关系，美中联手抗苏的新格局便随之到来。