

# 中美建交初期两国军事与安全合作的初步发展\*

刘磊 马晓云

〔摘要〕1979 年中美建交后，两国关系获得较为全面的发展，除经贸、文化科技交流和人员往来增加之外，军事交流也取得某些突破。卡特政府起初对两国军事交流持谨慎态度，但苏军入侵阿富汗后，美国对华军事与安全合作政策发生转变，采取了有限开放的态度。不过，由于中美隔阂太久，疑虑未除，美国国内反华亲台势力仍有很大影响，加之中国财力有限，两国的军事合作有所发展但成果相对有限。

〔关键词〕卡特政府；中美建交；改革开放；对华军售；安全合作

〔中图分类号〕D829；K27 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2015)-04-0063-10

## The Preliminary Development of U. S. -China Military and Security Cooperation in the Late 1970s

Liu Lei and Mao Xiaoyun

**Abstract:** Since the U. S. -China diplomatic relations was established, besides the development of economic-trade, science and technology exchanges, the U. S. -China military cooperation also had made some breakthrough. The Carter administration's military policy toward China was very cautious at the early time. Since the Soviet invasion to Afghanistan, U. S. government began to change its position and lift some military trade restrictions to China. However, the two countries still could not fully trust each other because of the long estrangement in the past. Furthermore, due to the pro-Taiwan American politicians' interference and the limits of China's financial resources, there was some but limited progress achieved in the U. S. -China military cooperation.

20 世纪 70 年代初，敌对已久的美国和中国恢复接触。经历了将近十年的曲折发展，两国最终实现关系正常化，于 1979 年初正式建立外交关系。关于中美关系正常化的进程，国内外学界有丰富的研究。建交后中美关系的发展也颇受关注，特别体现在邓小平访美以及中美经贸和科技文化交流的逐步密切等方面。由于特殊的时代背景，两国的军事与安全关系也有所突破，但也只是有限的。鉴于卡特政府档案刚开始解密，依据原始档案对这一课题的研究尚不充分，缺少对中美军事关系发展决策细节的探讨，本文尝试依据美国政府部分新解密档案以及其他文献资料，从军事与安全合作的角度，探讨中美建交初期两国关系的发展状况及其内外动因。

### 一、中美关系正常化与美国 对华军售政策的转变

1972 年美国尼克松 (Richard Nixon) 访华，开启中美关系的新局面之后，由于美国出现水门事件等政治问题、台湾问题以及中国内部政治变动的影 响，在尼克松与福特 (Gerald Ford) 时期，两国关系并没有取得更实质的进展。自 1977 年起，两国的内外局势都有了新的积极变化。美国民主党人卡特 (Jimmy Carter)

\* 本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“冷战时期美国在远东地区的核部署研究 (1947—1977)” (13YJC770003) 及中国海洋大学中央高校基本科研业务费专项资助博士启动基金项目“建交十年中美关系研究 (1979—1989)” (201411042) 的阶段性成果。

组织新政府上台，不再背负任何历史包袱。而中国的“文化大革命”已经结束，心怀改革宏图的务实的邓小平恢复了在中国的实际领导地位，主张以经济建设为中心。此时，苏联对外扩张的势头明显加强，对中美两国利益同时构成直接的威胁。中国经济发展需要外部的资金支持、技术援助以及安全稳定的周边国际环境，中国应对苏联军事威胁也需要有力的外部支持；而美国经济的继续发展需要中国这个潜在的巨大市场，遏制苏联扩张也需要中国这样的助力。共同的利益需求和良好的国内政治条件，最终促成了中美两国建交，实现关系正常化。

中美关系正常化后，双边经贸、科教文化等领域的交流繁荣发展起来，本应也包括军事关系的正常化。然而，中美军事议题涉及的范围不仅限于两国，它波及范围更广，也更为敏感，既有历史原因，也有地区局势和国际关系的其他因素的影响，当然更重要的还有两国国内因素的影响。从历史上看，因为抗美援朝战争，美国对中国采取经济封锁和贸易禁运，自1953年起美国对华出口额即为零；直到1972年，日常贸易往来才开始有所恢复，而军备贸易始终为零，更不要说其他军事合作了。从美国国内看，虽然中美建交，但台湾当局在美国政界的影响以及美国国会亲台反华势力都依然很大。卡特政府即使出于国内政治特别是争取连任的考虑，也不敢贸然在美中军事关系上迈出步伐。美国国会随后通过的《与台湾关系法》就能说明卡特政府既希望发展对华关系，又受到国内政治因素限制的矛盾状态，即使卡特自己也感叹：“台湾在美国，特别在美国国会里的势力很大。由于缺乏始终如一的总统领导，台湾帮似乎左右了美国在远东的这个根本问题上的政策的形成。”<sup>①</sup>

从国际上看，无论美国是否要马上向中国出售武器或进行其他安全合作，对中美关系正常化反应最强烈的当属苏联，军售正是其中最受关注的问题。1978年12月16日，中美宣布于1979年1月1日正式建交之后，12月27日卡特就收到苏联领导人勃列日涅夫（Leonid Brezhnev）的信件，要求美国阻止其西方盟国向中国出售防御性武器。卡特认为，“凡是可能考

虑向中国人出售武器的国家，苏联都给它的领导人写了威胁性的信”，因而美国的答复是“既不向中国也不向苏联出售武器，但是我们不会试图去影响别的主权国家在向中国人出售武器问题上的政策”。因为他了解到英法正在准备这样的交易。<sup>②</sup>从卡特的表态可以看出，美国政府暂时不准备在建交之后马上就向中国出售武器，但是希望中国成为“一个强大而安全的中国”，不再反对其他西方盟国向中国出售武器。

1979年1月28日至2月5日，邓小平对美国进行了为期8天的正式访问。此次访问内容广泛，成果丰富，与军事直接或间接相关的议题也不少。在军售问题上，卡特向邓小平重申了他对勃列日涅夫的答复，邓小平对此态度表示了肯定<sup>③</sup>。更为重要的议题则是，邓小平向卡特表示中国决定教训一下越南，这种教训行动将是有限和短期的，如果行动能快速结束，苏联将没有时间反应。中国只需要美国在国际上的道义支持。<sup>④</sup>而卡特当时的公开立场则是坚持外交上孤立、经济上制裁越南，仅此而已，最多私下向中国提供一些苏联在中国北部边境活动的情报<sup>⑤</sup>。美国的态度并没有影响中国教训越南的决策，也没有影响中国谋求与美国进行军

① [美]吉米·卡特著，卢君甫等译：《忠于信仰——一位美国总统的回忆录》，新华出版社，1985年，第221页。

② [美]吉米·卡特：《忠于信仰——一位美国总统的回忆录》，第236页。

③ [美]吉米·卡特：《忠于信仰——一位美国总统的回忆录》，第244页。

④ Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1977—1980, Volume X III, China, Washington: Government Printing Office, 2013, p. 768*. 据卡特总统国家安全事务助理布热津斯基回忆：1979年1月29日下午5点多，邓小平在与卡特等美方领导人会谈中，谈到要适当地教训一下越南人，他没有具体说教训是什么意思，只是说教训的范围和时间是有限的……他只要求美国在国际上给予“道义支持”。后来，中国对越自卫反击战结束后，布热津斯基评论道：“一如中国人早先告诉我们的，他们打了20多天就收兵撤回。”参见[美]兹比格涅夫·布热津斯基著，邱应觉等译：《实力与原则：1977—1981年国家安全顾问回忆录》，世界知识出版社，1985年，第464、470页。

⑤ *FRUS, 1977—1980, Volume X III, China, p. 769*.

事交流的意愿<sup>①</sup>。邓小平回国后于4月19日接见以丘奇(Frank Church III)为首的美国参议院外交委员会代表团时,与美方代表讨论了扩展两国安全关系的三个选择:美国海军舰艇访问中国港口;中国购买美国武器;美国在中国领土建立监视设施来监督苏联执行美苏军备控制协定<sup>②</sup>。这三项提议,第一项由于美国国会通过《与台湾关系法》后,卡特政府没有放弃对台湾出售武器的立场而未能在其任内实现,后两项则因为1979年伊朗革命以及苏军入侵阿富汗,美国改变了对华军售政策而得到实现。

卡特时期美中军事交流的高潮则体现在1980年初美国国防部长布朗(Harold Brown)的访华之行,而布朗访华又是1979年8月美国副总统蒙代尔(Walter Mondale)访华的成果。可见,美中军事关系的发展,是两国总体关系发展的重要组成部分,又是与其他领域的发展相互带动的。同时美苏关系的逐渐紧张,如苏联竭力压美国在限制战略武器会谈上让步、大肆利用古巴军队作为代理人、频繁使用其在越南的军事基地,以及加紧利用伊朗、南也门、阿富汗的紧张局势等行为,都促使卡特政府考虑将对华关系扩展到安全领域,进而给苏联在东线制造压力。<sup>③</sup>于是,本来以发展商贸关系为主要使命的蒙代尔访华之行,也为安全关系的开放打了前站。蒙代尔于1979年8月25日至31日访问中国期间,一方面对中国宣示“任何国家如果想要在世界事务中削弱和孤立你们,它的立场就同美国的利益相对立”,表达对中国的支持,<sup>④</sup>并商定美国国防部长于1980年1月访问中国;同时他又谨慎地宣布了美国对华军事关系的三不原则:不进行联合计划,不建立正式安全联系,不出售武器。<sup>⑤</sup>这种双重政策,也反映了建交初期卡特政府内部对华安全关系政策上的一些分歧,总统国家安全事务助理布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)持积极态度,而国务卿万斯(Cyrus Vance)的态度则较为谨慎和保守。蒙代尔的表态就是一种折中政策的表现。

然而,世事难料。1979年底,伊朗发生伊斯兰革命,亲美的国王政府被推翻,美国驻伊使馆人员被劫持为人质;接着,苏联军队又突然入侵并占领阿富汗,直逼巴基斯坦,危及波

斯湾与印度洋。恰恰阿富汗与巴基斯坦又是中国的邻国,这些举动可谓同时对美国和中国构成威胁。美方认为有必要在这些地区与中国采取合作步骤来应对威胁,并考虑放松对中国的军售政策,适当增强中国的防御能力和安全保障。此前商定的布朗之行恰好承担了这一使命。卡特政府就布朗的使命和美国可能提出的要求与帮助进行了周密安排。1980年1月2日,卡特政府特别协调委员会会议(SCC)就此做出

- ① 当时一些美国政府官员和中国问题专家在描述美国政府对中国进攻越南的态度时,使用了“鼓励”这个词(该观点可参见 Nancy Tucker ed., *China Confidential, American Diplomats and Sino-American Relations, 1945—1996*, New York: Columbia University Press, 2001, p. 346)。意大利学者法瑞恩也认为美国对中国打击越南持表面反对、暗中支持的态度(法瑞恩:《对中美关系正常化的再评估》,《冷战国际史研究》第10辑,世界知识出版社,2010年,第251页)。而据时任卡特总统国家安全事务助理的布热津斯基回忆,美国决定在中国对越南采取行动之后,暗中警告苏联要克制,美国也会保持与苏联同样的“克制”,同时美国又公开把中国从越南与越南从柬埔寨同时撤军联系起来([美]布热津斯基:《实力与原则:1977—1981年国家安全顾问回忆录》,第467页)。邓小平事后曾表示“我们对美国政府的立场和表明的态度是满意的”(转引自中国社会科学院美国研究所编:《中美关系十年》,商务印书馆,1989年,第29页)。
- ② Jonathan Pollack, *The Lessons of Coalition Politics: Sino-American Security Relations*, Santa Monica: Rand Corp., 1984, pp. 41—44; 中国对美国武器感兴趣的信息参见 *New York Times*, March 8, 1979, p. A5, 转引自 Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1992, p. 90.
- ③ [美]布热津斯基:《实力与原则:1977—1981年国家安全顾问回忆录》,第475、476页。
- ④ “Television Address by the Vice President (Mondale) at Beijing University, August 27, 1979”, Department of State Bulletin, October 1979, in Department of State, *American Foreign Policy: Basic Documents, 1977—1980*, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1983, p. 997. 蒙代尔的讲话全文还可参见《人民日报》1979年8月29日。
- ⑤ Digital National Security Archive (hereafter cited as DNSA) 00481, 1980/01/02, “SCC Meeting, January 2, 1980, Afghanistan: Harold Brown’s Trip to China”, p. 1. DNSA 为解密后数字化的美国国家安全档案数据库,网络来源 <http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>.

决定，授权布朗在访华期间，可对外界公开宣布美国与中国商讨了苏联入侵阿富汗的局势；私下与中方商讨美中合作支持阿富汗反抗军、保护巴基斯坦的安全的可能性，向中方寻求扩大美国与中国防务部门的接触，提议建立在危机期间华盛顿与北京交流信息的特殊渠道，告知中方美国同意向中国提供地面遥感卫星技术，将来继续扩展美中间的防务合作。<sup>①</sup>

在以上立场的基础之上，美国为了“让苏联在短期内付出高昂代价”，决定采取具体措施发展对华关系，作为应对苏联的反应之一。第一，确立美中就阿富汗问题进行协商的机制；第二，公开宣布布朗此行要寻求美中合作支持巴基斯坦应对苏联威胁，要求北京允许美军飞机飞越中国为巴基斯坦提供武器装备，美国也可以帮助中国向巴基斯坦运送支援物资；第三，将苏联入侵阿富汗与美国对苏联和中国进行高技术转让的不同待遇联系起来，放松对华限制，借机宣传苏联的行为会推动美国、中国、日本和北约的安全合作；第四，调整美国军售立场，宁可向中国也不会向苏联出售武器，鉴于苏联武力入侵邻国，美国政府要重新考虑向中国出售武器问题；第五，调整美国对第三国军售的政策，由默认向积极鼓励转变（鼓励西欧与中国发展军事贸易）；第六，如果中国要求购买特定武器，美国将重新评估以上军售政策。但是，美国也是有所保留的。鉴于中国曾经表现出对包括 F-16 战机在内的美国武器的兴趣，对此要谨慎考虑，不要急于决定，“因为这些问题太敏感，这可能影响到美苏、美中以及我们长期盟友的关系”。<sup>②</sup>

在对华军售问题的公开宣传上，布朗受命放弃以前的声明，将以前的说法——“我们不会向中国出售武器”改为“虽然我们承认中国拥有自卫的权利，但是我们当前没有向中国出售武器的计划”。私下里布朗要向中国暗示军售政策可以改变，并准备与中国就一些谨慎选择的议题进行讨论，明确表明可以提供防御性武器，如早期预警雷达系统，指挥控制系统，反坦克武器等；不过还要表明美国不会向中国出售进攻性武器，如先进的喷气式飞机。<sup>③</sup> 美国决定同意中方此前提出的在中国设立监测系统监

视苏联导弹的计划，美方提供设备和资金，培训中方人员来操作。在卡特政府看来，这是一石二鸟之计，既能表明美国希望推动一个“安全稳定”的中国，也能表明美国当前不谋求与苏联改善关系。<sup>④</sup> 国家安全委员会还授权布朗向中国官员提出美国将考虑向中国出售反坦克导弹以及 P-3ASW 飞机，这将有助于两国安全联系的建立<sup>⑤</sup>。

在防务人员和信息交流方面，布朗将邀请中国副总理兼中央军委秘书长耿飚访美，双方大使馆武官尽快到任履行职务，邀请中国军校派代表团访问位于华盛顿的国防大学（National Defense University）以及美国军事设施；还要与中国交流现代军事组织与指挥的经验，首先可以在军事通讯和医疗方面进行，随后可以在运输和后勤方面进行；希望再往后可以达到就应对突发事件进行联合计划或者相互提供支援的程度。美方还希望在美中高层也建立就突发事件和危机进行及时联系与交流机制；美国将在个案交流的基础上，逐步开放对中国的技术出口和转让方面的管制，使中国的待遇超越苏联；并共享有关苏联在远东地区的情报。<sup>⑥</sup>

在外交方面，美国准备调整政策，解除对巴基斯坦的限制，增加对巴基斯坦的经济和财政援助。只要巴基斯坦重新评估其核计划，美国政府将获得国会的支持进一步增加对其军事与经济援助，希望中国向巴方传达这一信息，希望中国也加强对巴基斯坦的帮助；询问中国是否有支持阿富汗反抗力量的计划，是否准备扩大计划；希望中国重开与印度的对话，让印度认识到“中国威胁”不再是个问题，双方寻

① DNSA 00481, 1980/01/02, "SCC Meeting, January 2, 1980, Afghanistan: Harold Brown's Trip to China", p. 1.

② DNSA 00481, 1980/01/02, "SCC Meeting, January 2, 1980, Afghanistan: Harold Brown's Trip to China", pp. 1-2.

③ DNSA 00480, 1980/01/02, "NSC Meeting on China/Brown Trip (u)", p. 1.

④ DNSA 00479, 1980/01/00, "Talking Points for Harold Brown", p. 3.

⑤ DNSA 00479, 1980/01/00, "Talking Points for Harold Brown", p. 4.

⑥ DNSA 00478, 1980/01/00, "Talkers for Geng Biao-First Session", pp. 3-5.

求和解，让印度把注意力转向别处，避免因为美中援助巴基斯坦而使印度进一步倒向苏联。美国还决定与中国情报共享，邀请中国参与号召阿拉伯世界以及其他国家采取行动，在国际上共同压制苏联追随国的声音；还要鼓励中国向阿富汗反抗军甚至巴基斯坦提供武器。<sup>①</sup>

## 二、1980年布朗访华与美中军事交流与合作的发展

带着以上使命，1980年1月6日，布朗率领阵容强大的军事代表团来到北京，他也成为第一位访问中华人民共和国的美国国防部长。从代表团人员组成可见美中双方将要讨论的议题。除布朗夫妇外，主要还包括美国驻华大使伍德科克（Leonard Woodcock）夫妇，负责政策问题的副国防部长科默（Robert Komer）夫妇、军备控制与裁军署署长塞格尼厄斯（George Seignious）、负责国际安全事务的副国防部长助理麦吉弗特（David McGiffert）和负责通讯控制与情报工作的副国防部长助理丁南（Gerald Dinneen）、负责远东太平洋事务的副国务卿霍尔布鲁克（Richard Holbrooke）、负责公共事务的助理国务卿罗斯（Thomas Ross）、预算委员会负责国家安全与国际事务的助理主任杰恩（Edward Jayne）、负责法律事务的国防部长助理斯坦普勒（Jack Stempler），还有国防部长和副部长的其他助理人员以及国家安全委员会工作人员。<sup>②</sup> 在以后的会谈中，几乎每一位主要成员都与中方相应官员进行了交流或会谈。

在1月6日中国副总理兼国防部长徐向前为布朗举行的欢迎宴会上，布朗首先公开表达了美国对当前国际局势的关切、对中美关系的定位以及此行的目的和任务。布朗指出：“我们当前面临对独立国家组成的和平国际社会的严重挑战。在中东，伊朗政府挟持美国外交人员作为人质。在东南亚，越南在苏联的支持下入侵邻国柬埔寨；在西南亚，苏联也入侵邻国阿富汗。在其他地区，苏联鼓动地区紧张局势，利用此局势谋取自身利益。这些事态都是在考验维护世界公正秩序国家的决心。在此情况下，美中继续加强合作是维持全球平衡稳定的重要因素。”在强调美中要加强合作的同时，布朗又

强调：“中美关系的改进不针对第三国，不过他国的行动可能影响我们关系的性质。”实际上这句话为以后针对苏联扩张威胁，美中两国可能采取共同措施以及两国关系的进一步发展留下了余地。至少在当时，“美国希望面对一个安全、强大和友好的中国，也相信中国会从一个强大、自信和全球化的美国获得好处”。<sup>③</sup>

至于此行的目的，布朗表示：“卡特总统希望我的访问能推进和深化我们政府间的安全对话，交换意见，在未来扩大安全方面的合作。过去的合作扩大了我们的共同利益，希望继续扩大这样的交流。特别重要的是要讨论伊朗、阿富汗、巴基斯坦、印度支那和东北亚的问题，其中也包括军备控制与裁军问题。”在谈及美中防务合作这一问题时，布朗特别指出：“我也希望进一步的国防合作，这种合作将是互利的，不威胁第三方。但会提醒其他国家，如果他们威胁到美中的共同利益，我们将在防务和外交领域采取共同的应对行动。”<sup>④</sup> 而在欢迎致词中，徐向前也表达了中国对中美军事交流和国际局势的基本态度，他表示：“中国需要加强防务力量完全是为了自卫，不威胁任何人。中国人民希望有一个长期的和平国际环境，集中力量实现四个现代化、建设社会主义强国的宏伟目标……但是我们不能不看到，现在世界各地特别是中东、南亚、东南亚，以至非洲和加勒比海等地正在增长中的动荡不安局势，影响和威胁着世界整体的和平与稳定。对此，我们不能不感到关切。”他最后还特别谴责了苏联入侵阿富汗的“霸权主义行径”。<sup>⑤</sup> 很明显，中国希望发展与美国的军事关系，主要目的就在于应对苏联的直接与间接威胁，保证国家安全与周边环境的稳定，最终为中国的改革开放和经济建设保驾护航。

① DNSA 00479, 1980/01/00, "Talking Points for Harold Brown", pp. 2-3.

② DNSA 00482, 1980/01/03, "Schedule, Itinerary, and Delegation", pp. 6-7.

③ DNSA 00482, 1980/01/03, "Schedule, Itinerary, and Delegation", pp. 9-10.

④ DNSA 00482, 1980/01/03, "Schedule, Itinerary, and Delegation", pp. 11-12.

⑤ 徐向前讲话全文可参见《人民日报》1980年1月7日。

此后几天, 布朗代表团与中国领导人和军方官员进行了多次会见与会谈, 取得了不少成果。据布朗自己所说, 他与华国锋、邓小平、耿飺、徐向前、外交部长黄华等人进行了总计 17 小时以上的会谈, 涉及应对苏联威胁和阿富汗局势, 美中防务机构的接触, 对苏联的侵略扩张的反应保持磋商等一系列战略问题。<sup>①</sup> 此外在具体问题上, 布朗还与国防科委主任张爱萍谈及了美中军事技术合作的一些细节, 提出了以下合作内容: 民用和军用科技研究方面的互动; 大学在军事研究中的作用; 研究资源与领域的划分等。他还介绍了美国的科研状况。在他的带领下, 丁南与解放军总参谋长助理刘华清商谈了国防工程与技术研发问题等。<sup>②</sup> 在北京访问完毕之后, 中方还组织布朗代表团赴中国其他军事单位参观, 包括武汉军区、上海警备区、东海舰队、第 6 装甲师、第 38 空军师等。在以上活动的基础上, 布朗的访问取得了一些具体成果, “为中美之间在防务领域的交往与合作铺平了道路, 两国军方关系有了一个良好的开端”;<sup>③</sup> 当然也保留了一些分歧。

第一, 布朗成功邀请耿飺率中国军事代表团回访美国, 开启了双方高级国防官员的互访。此外还进行了工作组层级的, 如军事院校、后勤、医疗部门人员的互访。

第二, 实现了情报共享。随行的美国国防部官员向中国方面通报了苏联在远东地区和中苏边境的军力部署, 同时提供了相关的卫星图片; 还根据中方此前的提议, 正式决定在中国境内建立两个监测站, 负责监视苏联的核武器及导弹试验等相关活动, 代替曾在伊朗建立的监测站。<sup>④</sup>

第三, 军控与裁军合作。塞格尼厄斯与中国外交部副部长章文晋商谈了军备控制与裁军问题, 中国答应于 1980 年 2 月首次参与日内瓦裁军委员会会议。<sup>⑤</sup>

第四, 在个案交流的基础上, 美国决定对华转让部分军民两用技术, 如此次布朗来华就给中国带来了军民两用的地面遥感卫星系统<sup>⑥</sup>。美方承诺在巴统中国委员会机制下部分修改对华武器与技术管制政策, 将中国与苏联区分开来, 不能对苏联转让的部分技术可以对中国转

让。但是以上武器及其技术只限于非致命性武器, 包括可以提供给其他友好的非盟国的非作战装备或者武器平台, 但不会帮助中国发展核生化武器, 或者导弹武器。<sup>⑦</sup> 布朗回国后, 美国政府马上付诸行动。1980 年 2 月, 美国国务院放宽限制, 允许军火管制局发放 30 种军备的许可证, 可以向中国出口后勤设备, 包括防空雷达、无线电对流层通讯设备、直升运输机、牵引车、电子干扰设备等。4 月, 美国商业部把中国从与华沙条约国归在一起的 Y 类调到 P 类, 扩大了可对中国出口的商品范围, 包括运输飞机、远程通讯设备、军用直升机等敏感装备。7 月, 商业部宣布进一步放宽许可出口范围。9 月, 美国国防部副部长佩里 (William Perry) 率领一个高级代表团访问北京, 又宣布准许 400 多种可用于军事后勤的先进技术装备可对 中国出口。<sup>⑧</sup> 不过, 这些政策有明显特征, 那就是对华开放的全部是防御性武器及后勤保障装备, 不包含任何进攻性武器装备。尽管如此, 作为回报, 中国则增加向美国出口一些工矿原材料。

第五, 双方还讨论了协调安全政策的方式。双方交流了对共同关注的地区局势的看法, 如

① DNSA 00490, 1980/01/09, “News Conference by Secretary of Defense Harold Brown”, p. 1. 及《中美关系十年》, 第 48 页。

② DNSA 00489, 1980/01/08, “Talking Paper for SecDef’s Meeting with Director Zhang Aiping and Vice-Director Qian Weishen, of National Defense and Science Technology Commission”, pp. 2-3.

③ 《中美关系十年》, 第 49 页。

④ Washington Post, June 25, 1989, pp. A1, A2, 转引自 Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972*, p. 92.

⑤ DNSA 00490, 1980/01/09, “News Conference by Secretary of Defense Harold Brown”, p. 1.

⑥ DNSA 00490, 1980/01/09, “News Conference by Secretary of Defense Harold Brown”, p. 3.

⑦ Statement of Richard Holbrook, Hearings before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the House Committee on Foreign Affairs, 96 Cong. 2 sess. (Washington: Government Printing Office, 1980), p. 3, 转引自 Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972*, p. 92.

⑧ [美] 布热津斯基:《实力与原则: 1977—1981 年国家 安全顾问回忆录》, 第 480 页。

阿富汗、南亚、东南亚等区域，加强了对地区局势和共同目标的相互理解以及合作愿望，探讨了合作方式。至于具体对策，双方只达成原则协议，尚无关于具体步骤的细节安排，但都表示会采取适当的手段来加强该地区国家的力量。<sup>①</sup>这其中既有共同措施，也有难以协调的分歧。如两国共同否决了金边的亲越南政府寻求联合国席位的努力，讨论了联合支持柬埔寨反抗越南的援助方式；合作反对苏联入侵阿富汗，由中国直接向阿富汗反抗力量提供武器装备，美国对此提供补偿，承担成本。美国试图走得更远，比如两国首都建立热线电话，但被中国拒绝，因为中国认为这种联系渠道不是合作关系的象征，而是对抗关系的象征；此外，中国还拒绝让美国飞机飞越中国领空向巴基斯坦提供军事援助；并在美国向台湾出售武器，以及美国在韩国驻军问题上保留分歧。<sup>②</sup>不过，这些历史遗留的分歧在当时并没有影响两国既定的军事交流，布朗本人也认为他的访问“使我们在同中国建立战略关系方面迈出了重要的一步”<sup>③</sup>。

作为布朗访华的一项重要成果，1980年5月下旬，耿飚率中国军事代表团回访美国，这被布热津斯基认为是“美中发展安全关系的象征”<sup>④</sup>。耿飚赴美之前曾表示中国希望能像埃及、沙特（那些非结盟的，但被美国视为具有战略重要性的友邦）那样购买美国武器。耿飚赴美带去了50多项购买清单，其中包含很多先进的致命性武器，如鹰式地对空导弹和陶式反坦克导弹。鉴于中国的财政状况，此清单并非订单，这也主要想看看，中美关系能走多远。<sup>⑤</sup>耿飚在分管军队武器装备工作的解放军副总参谋长刘华清的陪同下，与卡特总统、国防部长、参谋长联席会议主席等官员进行了会谈与会晤，参观了美国海军举行的演习，探讨了两国间的军事交流与合作问题<sup>⑥</sup>。不过，美国最终还是拒绝向中国出售或转让较为先进的进攻性武器或技术。

接下来的时间，卡特专注新一届总统竞选，寄希望第二任内，继续推动美中各方面关系的发展。由于竞选失败，在他任内中美关系止步于此。当时对华持强硬立场的里根（Ronald Reagan）竞选成功，说明美国国内在对华政策上

的分歧依然很大，还存在阻碍中美关系发展的不小的力量。

### 三、建交初期中美军事关系发展的 动因及限制因素

中美建交后，美国与中国的军事关系实际上包含了诸多的内容，有外交与战略上的合作，也有武器及其技术的出口和转让，还包括情报共享、军事代表的互访和交流等多个方面，其中美国对华军售政策的变动最为引人注目。起初卡特政府坚持对华军事政策的“三不”原则，后来逐步开放对华防御性武器的出口及技术的转让，但这种开放又被施加了非常明确和严格的限制，不得开放任何进攻性武器出口，这种政策表明了建交初期卡特政府对华政策的复杂与矛盾之处。一方面，70年代末的冷战形势促使卡特政府需要中国这样的助力。当时有两个问题困扰着卡特：“一个是从东南亚经印度洋北部直到非洲这个地区的不稳定形势和一些外部强国想利用这种形势的倾向；另一个是苏联军事力量的迅速增长。”与此同时，美国之前的一个强大敌人——中国现在已经结束内部的政治动乱和对外激进的“世界革命”政策，开启了专注国内经济发展的改革开放征程。这种形势使得卡特政府认识到像中国这样的国家的影响在越来越大，这是一个积极的发展，美国同包括中国在内的这些国家建立良好关系有利于保护美国今后的安全。<sup>⑦</sup>苏联在阿富汗咄咄逼人的行动，恰好推进了美国与中国建立军事关系的步伐。

另一方面，美国又拒绝向中国出售或转让

① DNSA 00490, 1980/01/09, “News Conference by Secretary of Defense Harold Brown”, p. 2.

② Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972*, p. 93.

③ [美] 布热津斯基：《实力与原则：1977—1981年国家安全顾问回忆录》，第480页。

④ [美] 布热津斯基：《实力与原则：1977—1981年国家安全顾问回忆录》，第480页。

⑤ Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972*, p. 93.

⑥ 耿飚：《耿飚回忆录（1949—1992）》，江苏人民出版社，1993年，第301—302页。

⑦ [美] 吉米·卡特：《忠于信仰——一位美国总统的回忆录》，第238页。

进攻性武器或技术，而这是与美国国内因素密切相关的。布朗访华之后，美国同意出售一些辅助军事装备，并将一些军民两用技术转让给中国<sup>①</sup>。美国政府和国会内部有人认为出售武器或者相关技术，将巩固美中关系，加强中国面对苏联威胁的安全感，推动美中更密切合作应对苏联扩张。也有人认为这会威胁美国利益，“刺激苏联”，破坏东西方关系，进而危及东亚的稳定以及长期的中美关系。鉴于此分歧，卡特决定总统选举之后再决定此项计划<sup>②</sup>。显然，向中国出售进攻性武器问题在美国内部并没有达成一致意见，而1980年恰恰是总统选举年，卡特为谋求连任不敢冒这一风险。除了竞选的考虑，美国政府还有一个疑虑，那就是假如中国得到了美国的进攻性武器，中国除了使用这些武器应对苏联外，是否还会用于周边其他地区，比如再次打击越南，或者对台湾动用武力。这都会给美国政府带来难题。

而从中国方面来看，中国对外军事采购和交流合作的意愿与政策也有一个变化的过程。“文化大革命”对中国军队建设的伤害、苏联的威胁与中国改革开放的推动等因素都促使中国领导人感觉有必要同时推动国防现代化。1978年和1979年间，中国军方领导人的确要求美国向中国出售武器及其相关技术，以此来保证中国军队应对苏联的军事压力，也曾有人主张“进口外国武器装备来改变落后状态”。<sup>③</sup>中国还向世界主要的武器出口国派出了大约40个军事采购团，包括日本、澳大利亚、西欧、拉美。中国代表团对各类型的导弹、计算机控制系统、情报辅助系统、激光和电子装备、反坦克武器、装甲战车、运输卡车、直升机、高性能战斗机等各类武器都表现出浓厚兴趣；还参观军事设施、运行中的武器控制系统、武器试验等。这种大规模采购计划，似乎要实现军事上的“大跃进”。1977年到1979年，中国军事开支年增长20%至30%。<sup>④</sup>

然而到1979年，这种军事“大跃进”遭遇了两大问题。第一个是财政问题，中国与英国商讨购买其“掠夺者”垂直起降战斗机时发现，70架这样的飞机大约需要12亿美元。美国的F-16战机每架要2500万美元，先进的主战坦

克要100万美元一辆。1980年，五角大楼曾评估中国军队要达到能够在中苏边境应对苏联进攻的军事能力，需要410亿至630亿美元的军事建设。到80年代中期，这个数字要增长到2000亿美元。<sup>⑤</sup>且不论美国的评估是否符合中国的实际情况，单看西方国家武器的价格，就当时中国的财力和发展方向来看，大规模采购西方武器是不现实的，即使对方愿意出售，中国也无力成规模采购。<sup>⑥</sup>

改革开放初始，中国百废待兴，其中以经济建设为中心，追求实现四个现代化，而四化建设中，国防现代化置于第四位。邓小平在1979年3月就国防工业发展的引进问题指出：“引进问题，总的矛盾是要办的事情太大、太多，要求太高。要精选几件必须办的事，先抓起来。按原来的要求不行，国家的财力办不到。过去的计划，办不到的可以不算数。”他提议，先发展民用经济，“赚钱后再搞军用，以民养军”。<sup>⑦</sup>可见中央已经认识到财力与采购计划之间的矛盾，认为国防的现代化可以相对缓一缓。

① “Statement by the Assistant Secretary of Defense for Public Affairs ( Ross ), January 24, 1980”, Department of State, *American Foreign Policy: Basic Documents, 1977—1980*, p. 1002.

② Robert Sutter, *The China Quandary: Domestic Determinants of U. S. China Policy, 1972—1982*, Boulder: Westview Press, Inc., 1983. pp. 111 - 112.

③ 《当代中国的国防科技事业》(上)，当代中国出版社，1992年，第130页。

④ Michael Y. M. Kau, “Teng’s Quest for Military Modernization and National Security”, in *Maintaining China’s Modernization: Its Prospects and Problems*, (Berkeley: University of California, 1981), pp. 229 - 233, 转引自 James Gregor, *The China Connection: U. S. Policy and the People’s Republic of China*, Stanford: Stanford University Hoover Institution Press, 1986, pp. 113 - 114.

⑤ James Gregor, *The China Connection: U. S. Policy and the People’s Republic of China*, p. 114.

⑥ 1979年中国财政总收入1102.4亿元人民币，总支出为1273.1亿元，赤字170.7亿，新中国成立以来第一次出现赤字。其中国防费用比预算多花20.4亿。参见中国社会科学院经济研究所编：《中国改革开放以来经济大事辑要（1978—1998）》，经济科学出版社，2000年，第201页。1979年美元对人民币汇率为1:1.55。

⑦ 《邓小平年谱（1975—1997）》(上)，中央文献出版社，2004年，第494页。



而在这之前,由于财政不足,中国曾试图牺牲一些民用经济发展项目来支持军事采购,但由于工业基础薄弱,无法满足西方技术的要求,并不见效,这就涉及中国军事采购面临的第二个问题。

第二个问题是当时国内的总体科技水平、人员素质不足以掌握和运用这些先进的武器装备。“文化大革命”严重影响中国各级教育和科技人员的培养。改革开放之初的中国不仅缺少技术和训练有素的人员,中国的工业也无法有效吸收和利用外国的先进技术。举一个简单的例子,1975年中国从英国引进劳斯莱斯公司的RB168-25R 斯贝 MK202M 发动机。英国曾派技术人员来西安指导其生产、测试和维护,但到80年代初中方人员依然无法独立有效生产,到80年代中期,也没有生产出多少可以投入使用的发动机。此外,中国空军人员在考察英国的“掠夺者”飞机时,根本无法掌控和维持。<sup>①</sup>

其实在七八十年代之交的时候,中国领导人已经认识到仅靠大规模采购外国装备不能实现军事现代化,而且中国财力无法支撑大规模军购;“先进的武器也无法马上被落后的、训练不够的军队吸收利用”。到1979年末的时候,中国明显开始放弃军事“大跃进”的计划。徐向前在1979年10月2日为《红旗》杂志撰写的《为国防现代化而努力奋斗》一文中指出:“国防现代化离不开工业、农业和科学技术的现代化,它归根结底是以国民经济为基础的……如果盲目追求国防建设的大规模、高速度,势必严重影响国民经济的发展,损害国防工业的基础,结果是‘欲速则不达’。”他还特别强调要“在自力更生的基础上,引进外国的先进技术。中国这样大的国家,中国这样多的军队,装备不能靠花钱买,主要靠自己造”。<sup>②</sup>过去曾长期主持中国国防科技事业的时任中央军委副主席聂荣臻也曾于1980年7月致信刘华清,指出:“靠进口买个现代化是根本不可能的,还是要以自力更生为主,引进少量关键技术为辅,走中国自己的发展武器装备的道路。”<sup>③</sup>因此,中国实际上坚持了逐步发展国民工业基础,改善军事现代化所需的必要经济和技术条件的方针,而这需要较长的和平与稳定时期,同时会

限制国防开支,在装备上以自主研发为主,海外采购与引进为辅。

在此背景下中国发展与美国的军事关系,其象征意义远大于实际意义。国防部副部长粟裕曾在1980年3月对日本媒体表示:美国愿意向中国出售武器可以被中国视为美国愿意与中国共同应对苏联的表现。耿飚和章文晋也都曾向西方媒体表示相信美国会向中国出售武器。<sup>④</sup>中国领导人对外公开宣示美中军售的意愿,重在表明两国军事合作的意愿以及两国关系密切发展的趋势,这种姿态和意愿本身就具备一定的威慑(对苏联)和带动(对西欧)的意义,其价值远大于具体的一些武器和技术本身。美国人同样持有类似看法,他们也认识到:“即便美国有意大规模军事援助中国,中国也没有能力迅速吸收大量的现代技术,而且中国大规模的武装也是违背美国利益的,这会破坏中国经济现代化建设,导致国内政治不稳定,也会破坏东亚权力平衡和亚太局势的稳定。”<sup>⑤</sup>因此,他们也注重美中军事关系的政治意义和象征意义,认为中美关系不宜发展太快,全面进入军事领域尚需时日。

#### 四、结 论

1979年1月1日,中美正式建立外交关系,由此带动了两国关系的全面发展。中美建交是在冷战新局面的国际背景下,两国各有所需推动而成的。中美相互依靠对抗苏联的扩张和威胁是最为重要的国际因素,而更重要的则是国内因素的推动,那就是中国希望借此维持和平的局面,引进先进的工农业技术和资金,服务

① James Gregor, *The China Connection: U. S. Policy and the People's Republic of China*, p. 115.

② 《徐向前传》,当代中国出版社,1995年,第557—558页。

③ 《当代中国的国防科技事业》(上),第130页。

④ The PRC Vice Foreign Minister Zhang Wenjin's interview in the *Washington Post*, November 23, 1980, 转引自 Robert Sutter, *The China Quandary: Domestic Determinants of U. S. China Policy, 1972—1982*, p. 113.

⑤ DNSA00547, 1981/04/17, “Report of The J-5 to the Joint Chiefs of Staff on United States-China Security Relationship, JCS 2118/292-1”, Enclosure A, p. 5.

于国内的经济建设和改革开放事业。为了抵消苏联在中国北部边境的军事压力，以及苏联支持的越南在东南亚地区的扩张给中国南部边疆安定造成的威胁，中国需要美国的各方面支持，包括美国向中国出售武器以及在道义上支持中国军事打击越南。而在伊朗发生革命，苏联入侵阿富汗，威胁巴基斯坦，进逼波斯湾与印度洋的形势下，美国需要与中亚、南亚地区接壤的中国的合作，谨慎地逐步发展与中国的安全关系，加强中国的防御能力，“使得中国不易受到苏联的军事威胁，这样就会使苏联有所顾忌”。此外，即使美苏关系好转，美国也不应该错过一个同中国这样潜在的最重要的世界强国建立长期而持久关系的机会。<sup>①</sup> 因此，中美实现关系正常化后，“在此巨大进步的基础上，迅速加强了在安全领域的合作”<sup>②</sup>。可见，共同应对苏联威胁的国际需要与中国改革开放、发展经济的国内政策，共同为推动中美关系的发展起到了关键作用。

70年代末中美关系的发展的确是一个突破，但是由于中美两国隔阂日久，且存在台湾问题等遗留问题，双方仍存在不同的战略利益。双方都要求对方对自己承担责任，又不十分愿意支持对方的某些要求，如中国拒绝美国军舰访华，拒绝美国使用中国领空，拒绝热线电话，因为中方认为这些都侵犯中国主权或者影响中国的自由行动。美国又不能完全满足中国引进和购买先进军事技术的要求，且对使用西方先进武器武装后的中国的发展趋势心存疑虑；美国国会通过的《与台湾关系法》，更是给中美关系的进一步发展制造了严重障碍。因此，卡特政府任内，在对华军事关系上难以有大的突破性作为。而因为美国一方面与中国建交，同时又通过《与台湾关系法》，坚持向台湾出售武器等问题，中国同样也对美国的政策心存疑虑。加之中国在改革开放初期薄弱的科技基础和有限的财政资源都不足以支撑中国通过向西方购

买价格昂贵的先进武器和技术来实现国防现代化。因此，中国退而求其次，看重中美军事合作的姿态而非具体的武器技术本身。可见，中国对美关系同样受到一些限制而不能一日千里。

在以上背景下，中美建交后的两年里，两国经贸、科技合作、人员往来显得比较密切，军事上人员的交流也较为频繁。不过在武器出售和技术转让方面，美国显得特别谨慎，有选择地、有限地向中国供应了一些非致命性的和防御性武器及其技术。这种现象的深层原因则是虽然在反对苏联扩张方面中美达成了战略共识，但中国的抗苏政策是持续和基本稳定的，而美国方面则是在对苏缓和失败后，才开始加强与中国的合作的，这种复杂性深刻影响了之后中美关系的发展。<sup>③</sup> 苏联入侵阿富汗，美苏缓和终结之时，卡特政府任期已过半。由于中美关系敌对日久、矛盾较深，美国对华关系的调整和进一步发展同样需要时日。而卡特竞选连任失败，没有足够的时间在对华关系，特别是军事领域取得更大的成果。不过卡特政府建立了两国战略关系的框架，虽然还有很远的路要走，但毕竟创造了一个可圈可点的积极开局。后来里根执政，虽然经历了一些波折，但中美关系还是得到了进一步发展，因此卡特时期打下的基础和作出的贡献不容忽视。

（本文作者 刘磊，中国海洋大学法政学院讲师 青岛 266100；马晓云，南京大学国际关系研究院博士研究生 南京 210093）  
（责任编辑 朱昌裕）

① [美] 布热津斯基：《实力与原则：1977—1981年国家安全顾问回忆录》，第459页。

② 牛军：《中华人民共和国对外关系史概论（1949—2000）》，北京大学出版社，2010年，第263页。

③ 牛军：《中华人民共和国对外关系史概论（1949—2000）》，第263页。