绪　　论

“外交”一词在古汉语中就有之，不是外来语，早在我国春秋时代就已出现。如：“近者不亲，无务来远。亲戚不附，无务外交”①，这里的“外交”其意是指人臣私见诸侯，或私人的交往、交际。很显然，古汉语中的“外交”同现在的“外交”不能同日而语。

现代意义上的外交一词来源于希腊语，其原意为：古希腊君主派出使节时，所授予证明其身份的双重折叠的证书或这种证书的副本，后转义为外交。古希腊各个城邦常常遣使节到别的国家去，也常常接待别的国家有委认书的使节。被派出国的使节，元老院发给确认其身份的委任书。这种委任书是由两块能折叠的打蜡的小木板组成，称之为“Diploma”，这就是外交一词的由来。古汉语中的“节”与其意相近。“节”在我国古代又称之为“符节”，是指使者所持以作凭证之物，相当于今天的“国书”或“全权证书”。

外交一词应从三个方面界定：外交是由谁进行的；外交通过何种方式进行；外交要实现何种目标。外交是运用智略以和平的手段处理各主权独立国家政府间的关系，是由国家元首、政府首脑和专门涉外机构所进行的正式活动，旨在通过

①管曙光：《诸子集成》，430页，长春，长春出版社，1999。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

谈判、文书往来和其他外交手段来实行由国家利益所决定的对外政策方面的目标和任务。《辞源》把外交简释为国与国之间的交往、交涉。周恩来说，外交“是以国家和国家的关系为对象的。外交是通过国家和国家的关系这个形式来进行的，但落脚点还是在影响和争取人民，这是辩证的”①。由此，我们可把外交简单定义为：各主权独立国家通过和平方式为捍卫和促进国家利益所进行的官方往来活动。

外交发展到今天就其内容可分为狭义和广义的。狭义的解释就是对外关系。广义的解释可包括三方面的内容，即外交理论、外交政策、外交关系。外交理论指一个国家在外交思想、原则、政策的基础上形成的相对稳定的指导本国外交战略的理论依据。它以外交思想、原则等为基础。外交政策是指一个国家在一定时期内处理国际问题和对外关系、进行外交活动所遵循的方针。中国学者认为：一个国家或一个国家集团同外界打交道时依据的政策便是外交政策，即对外政策，一般说来是政府行为。美国学者把外交政策定义为：把国家利益观念变成具体的目标。对外关系（外交关系）是外交中最基础、最直接、最具体的方面，因而也是最主要的方面。对外关系的分类：按层次，可分为官方关系和民间关系，官方关系处主导地位，民间关系为补充；按范围，可分为双边关系和多边关系；按性质，可分为合作和冲突。合作是指政府和民间的各个领域的合作，冲突是指除战争之外的危机、对抗、摩擦、纠纷、制裁等等。对外关系主要涉及到政治、经济、军事、科技、文化、政党、团体、边界等方面。

外交带有国家性质的特征。马克思说：资产阶级的外交以剥削阶级利益为指路星辰，它十分伪善，对弱者残酷无情，对强者小心侍奉，对国际法完全蔑视。马克思的看法虽然带有很强的时代特征，但也十分清楚地指出了外交具有国家性质的特点。外交代表的是整个民族的利益，统治者的利益起了主要的决定性的作用。列宁在 1916 年就指出：外交是内政的延续，“把‘对外政策’和一般政策分开，或者甚至把对外政策和对内政策对立起来，是根本错误的、非马克思主义的、非科学的想法’②。马克思主义关于外交的观点有三个含义：一是无论内外政策都是由统治阶级利益所决定的；二是国内政策的变化必然引起对外政策的变化；三是对外政策是为国内政策服务的。

外交离不开本国的实力。一个国家要参与国际事务必须要有与之相适应的综合国力。弱国无外交，落后就要挨打。 1813 年，拿破仑征俄失败，为显示他的

①《周恩来外交文选》，52 页，北京，中央文献出版社，1990。

② 《列宁选集》，3 版，第 2 卷，748 页．北京，人民出版社， 1995。

优越地位当着奥地利首相梅特涅的面扔帽子，本想让梅特涅捡起来，但是梅特涅对此视而不见。因为，拿破仑已是没落之辈。此类例子举不胜举。这就是通常讲的威望政策。威望政策主要有两种方式，即礼仪和军事，其目的是显示力量。国际社会以实力为基础的权力追逐，短期内不会从根本上消除。

邓小平同志说，我们是以国家利益为最高准则来处理问题的。外交以追求和保护国家利益为目的。主权独立的国家才有外交，主权不独立，在国际舞台上不可能成为行为主体。一个国家在国际舞台不是行为主体，也就没有自己的利益可言。人们一般认为国家利益主要是三个方面，即政治利益、经济利益、安全利益。一个国家在不同的时期会突出不同的利益。在当代的各种交往中经济交往最为频繁普遍，因此经济利益也就占有重要位置。国际关系的现实也已表明，政治、安全特征在减弱，经济特征在上升。经济关系已成为当代外交中的主要内容。

外交是一种与战争相对立的和平的国务活动。战争是以武器、鲜血进行的，而外交是以书桌、笔墨进行的。外交就是实现国际间的和平。外交作为以调解求和平的工具，其首要目标是用和平手段促进国家利益。但外交与战争并不是完全毫无联系，外交解决不了的也只有诉诸武力，战争的结束也必须通过外交。但战争与外交是两种不同的国际关系形态。周恩来说，外交是“文打”。

外交是政治与艺术的结合。外交有很强的艺术性。外交的艺术是为了实现外交目标。外交的主体是国家，国与国之间的交往必须体面地进行，通过讲究的艺术进行国家间的交往。长期以来，外交的艺术已形成了相对固定的模式，成为各国所接受的惯例。

一般来说，外交的实践早于外交一词的出现。早在原始社会末期，随着私有制的产生，部落与部落之间，部落联盟与部落联盟之间已产生了外交的萌芽。英国外交学家认为，如果把外交看做是一群人和另一群人之间关系的正常行为，那它早在人类有历史记载以前就存在了。即使在史前时期，一群野蛮人和另一群野蛮人在旷日战斗之后，有时也愿意谈判休战一时，以便收集伤员和掩埋死者。此外，送信的谈判使者享有一般战士所没有的特权和豁免权，其人身被认为是神圣不可侵犯的等等。在古希腊神话中，赫尔默斯被崇拜为使节和传令官的庇护神。在荷马史诗《伊利亚特》中，多次描绘了使节和传令官的形象。这证明在原始社会末期的军事民主制向奴隶制过渡的时期已有外交萌芽。但是严格意义上的外交活动是在奴隶制国家出现以后，在对外交往的基础上而产生的。公元前 600 年，古希腊地区形成了大约 200 个以城市为中心的城邦国家，其中雅典和斯巴达最大。在它们的交往中，形成了公认的外交原则，如通过仲裁解决城邦之间的争

端、不宣战不能开战、使者不可侵犯、对在寺庙中避难的人不能杀害、战俘可以交换、战场上的死者不论敌友一律掩埋等。很早以前的古代埃及，曾几度派使节到红海南岸的彭特国家，就建立相互关系进行谈判。古印度的外交也十分活跃，并形成了一些外交规则。《摩奴法典》指出，解决各国之间的争端，外交途径应占据首位，武力应退居第二位。法典还规定，外交的艺术就在于防止战争和巩固和平，而战争与和平完全取决于使节，因为只有他们才能制造或离间同盟者。因此，古代印度对外交官要求极为严格。由此我们可以得出结论，在早期奴隶制的国家，已有和现代意义相似的外交。

中世纪欧洲的民族国家，由于当时特定的历史环境，使外交具有明显的特点：外交权力掌握在国王手中；外交是军事手段的补充；出现领主外交和私人外交；外交出现欺骗、狡诈的风格。中世纪将外交披上了秘密的外衣。中世纪外交发展的重要成果是建立了常驻外交使团制度。罗马教皇最早派出了外交使团。在拜占庭帝国、法兰克王国、那不勒斯王国、匈牙利等均有教庭的常驻外交使团。第一个有记录可查的是米兰公爵在 1455 年派往热那亚的常驻使团。

近代西方外交是与欧洲资本主义的诞生和成长同步发展的，或者说是与欧洲民族国家的诞生和形成同步发展的。 1648 年的“威斯特伐利亚和约”，可以说是揭开了西方外交的序幕。到 18 世纪，虽然欧洲诸国仍然是君主制，但是国际关系着重国家而不是君主。外交所遵循的一整套制度、惯例、程序和形式也基本形成。如互设大使馆、公使馆，外交官分为大使、公使、参赞、秘书、随员等级别，大使、公使呈递国书，外交代表享有特权和豁免权等等，都是在欧洲各国间首先形成和实行的。然后，随着欧洲各国的扩张而推广到世界。

“昔日有道守四夷，舟车所至及蛮貊”。中国外交源远流长，很多作法和思想对后人产生了重要影响。有人认为，炎黄联合伐蚩尤创立了世界上最早的联合思想。“交相利”、“礼尚往来。往而不来，非礼也；来而不往，亦非礼也’①、两 国交兵不斩来使、纵横裨阖、折冲尊姐、九合诸侯一匡天下、尊王攘夷等等一些外交思想和策略也应运而生。早在 3 000 年以前，中国就已经同“海外”、“四裔”有了交往。夏、商、西周时期，诸侯之间往来频繁，不仅有天子和诸侯之间的往来，也有诸侯之间的交往。《周礼·春官》记载，西周已设兼司外交人员和专司外交人员，帅掌邦礼，辅佐国王与诸侯往来。兼司外交人员的最高官吏为大宗伯。小宗伯辅佐大宗伯兼管外交事务。此外，司市兼管外商外贸，司门办理关税事宜。专司外交人员分为大行人（中大夫），小行人（下大夫）掌管宾礼等事宜。

①贾明：《儒家智慧词典》。北京，大众文艺出版社 1999。

春秋战国时期，是举世公认的外交大舞台。当时诸侯国之间的往来已形成了礼、信、敬、义等外交规则。礼分为朝礼、聘礼、会礼、盟礼、军礼、戍礼等。遵守礼就是遵守各国外交规则。信即为信守诺言，遵守信义。古代筑土为坛，杀牲献血，告神为盟，就是取信的表达仪式。敬就是国家交往时，应遵守各国认同的礼仪，尊重代表国王的外国使者。义就是处理国与国之间关系的国际公理。违反义，就是违反当时各国认可的“国际法”。朝聘以修好，报拜以尽礼，庆吊以通交，救恤以共存，会同以为政，盟誓以结信。春秋战国时期，外交官已有相、使、介等级划分。相，执掌外交等事务。使，为临时授命代表国王处理与别国事务的官员。介在使之下，为传达国王旨意的人。介以下称从者。从五帝到秦，战事与和平交往大体相等。春秋时期，列国战事 480 多次，朝会往来约 450 次。这时的外交形式主要有朝会、盟会、质等。如周、郑两国王将子送到对方国家为“质”，以表诚挚的友好。战国初期，大小国家 140 多个，由于相互兼并，到战国后期，只剩下实力较强的七国。这七国中，秦实力最强。针对秦，各国合纵抑或联横，构成了战国后期外交的精华。中国古代的外交不是真正意义上的外交，有人称为城池外交、宗番外交或国内外交。因为外交是历史的产物，它的形成应具备：第一，在阶级和国家产生以后；第二，生产力的发展使各国之间的交往有了必要性和可能性；第三，人类文明的发展产生了各国共同认可的道德观念和行为准则。

中国 2 000 多年的封建社会，其外交曾多次经历过“万邦来朝“的“盛世”，但也留下了不少让后人为之扼腕的悲剧。秦统一中国之后，在咸阳设大行令（汉将大行令改为鸿胪寺，直至明清），专事掌管外国来使等事务。汉朝的主要敌人是匈奴，为夹击匈奴，汉武帝派张赛出使西域，开辟了中外文化交流的先河。唐朝，文成公主下嫁吐蕃的松赞干布，使唐室 40 年无西顾之忧。“和亲外交”换得暂时的和平。清朝，自嘉庆年间开始腐败，恢宏的外交盛景已不复再现，但也不乏“朝贡”之国。如暹罗（今泰国）、越南、李氏朝鲜、南掌（今老挝的一个邦）、苏禄（位于菲律宾）等。清政府曾建有一支庞大的外交队伍，可分为三个部分。一是决策机构和决策咨询机关。决策机构：皇帝、皇太后、摄政王；决策咨询机关：军机处，提供夷情，推荐夷务官，起草国书。二是参与决策咨询的执行机构：理藩院（1861 年以前理藩，平时负责纳贡、朝觐，战时负责安抚、征讨）、总理各国事务衙门（1861—1909 年称为中国的第一个办外交的机构，但总理各国事务衙门的领班大臣更替频繁，责无专司，并没有专管外交的部门）、外务部（1909—1911 年）。三是纯外事执行机构：总理各国事务衙门的下属机关、各驻外使馆、交涉特使、夷务官等。从 1875 年 8 月，清政府第一次派出郭嵩涛

需要全本请访问 www.ertongbook.com

常驻英国，到清末，同清建立正式外交关系的共有十多个国家。此时，中国出现了外交家。奕欣、李鸿章、郭嵩涛等成为中国的第一代外交家。但是，他们都不是职业外交家。他们办理外务、洋务也好，处理夷务也罢，多非外务而系内政。总体看，这支队伍素质低，卖国者、洋官倒、受贿者大有人在。但也出现了数位在世界上知名的爱国外交家。他们在清政府丧权辱国、推行卖国外交时，利用谈判桌，在可能性极小的情况下维护了部分国家利益。这同部分水师官兵抵御楼寇，并无二致。辛亥革命后，出现了中国第一代职业外交家。如伍廷芳、伍朝枢、曹汝林、顾维钧等。其中顾维钧服务外交界长达 55 年之久，是中国和国际重要事件的历史见证人。

1911 年，孙中山推翻帝制建立共和国，到 1925 年孙中山去逝，其间，孙中山推行的外交政策是废约联俄。孙中山是中国历史上第一个提出废除不平等条约，主张在平等、互尊主权的基础上签订新条约的。联俄即联合俄国。孙中山联俄的态度十分明确。对此，毛泽东给予很高的评价。辛亥革命时期，孙中山面临“强邻如虎，各欲吞食我国”的极为险恶的国际形势。孙中山为打破“四周都是障碍”，争取友邦早日承认中华民国，也采取了一些外交策略，但由于客观条件的限制，其决策未成现实。

1927 年，国民党大权落入蒋介石手中。蒋介石对外主要推行亲善政策。他刚一上台就提出四条外交方针：第一，废除不平等条约；第二，不采取暴力手段；第三，打倒帝国主义，非排外主义；第四，以平等互谅之精神解决双方存在的问题。亲善就是投降，其结果就是日本侵华，美国指挥中国打内战。毛泽东说：“独裁、内战和卖国三位一体，这一贯是蒋介石方针的基本点。”① 蒋介石在取消列强在中国的特权方面也采取了一些作法。尽管如此，南京政府没有改变中国半殖民地的状况。日本侵华初期，蒋介石采取不抵抗政策，导致中国的大片山河被日本帝国主义侵占。抗战胜利后，蒋介石采取一边倒的政策，倒向美国，大打内战。美国共武装蒋介石 166 个师，提供了 60 亿美元的援助。结果蒋介石还是败退出大陆。

1949 年中华人民共和国的成立，实现了中国志士仁人一百多年来争取恢复国家独立的夙愿。自新中国成立以来至今，我国外交大体经过四个发展时期。

第一个时期是新中国成立到 50 年代中期。这个时期的中国外交是以争取国际社会承认为目标。毛泽东、周恩来等领导人为新中国确定了“一边倒”、“另起炉灶”和“打扫干净屋子再请客”的外交三大决策。依据外交三大决策，新中国

①《毛泽东选集》，2 版，第 4 卷，1132 页，北京，人民出版社，1991。

在肃清帝国主义在华特权的基础上，首先同社会主义国家建立了外交关系。在短短的三个多月的时间里，除南斯拉夫外，所有的社会主义国家都同中国建立了正式的外交关系，形成了第一次建交高潮，为中国争取国际社会的承认奠定了基础。与此同时，一些民族主义国家和西北欧国家也先后同中国建立了正式的外交关系，使中国在国际社会站稳了脚跟。这个时期中国的对外关系重点是发展同社会主义国家的外交关系。中国同社会主义国家在政治、经济和国际问题方面互相支持，友好合作，不仅促进了双边关系的发展，而且壮大了社会主义阵营的力量。新中国成立不久，特别是朝鲜战争的爆发，使新中国同以美国为首的西方国家处于完全敌对关系。中国外交处于两大阵营尖锐对抗之中。朝鲜战争的胜利，日内瓦会议和亚非会议的成功，充分显示了新中国在国际社会中的地位和作用。这个时期，周恩来提出了著名的和平共处五项原则，受到国际社会的赞誉。

50 年代中期到 60 年代末，中国外交进入了第二个发展时期。面对世界的动荡、分化、改组和中国国内开始全面建设社会主义，中国外交也进行了调整。中国放弃了“一边倒”的外交政策，提出了依靠广大的亚非拉国家，反对帝修反的外交政策。这一外交政策的目的是要推进世界革命。无疑，这样的外交政策夸大了中国和亚非拉国家的力量，对世界形势的估计过于乐观，并带有意识形态的色彩。为推进世界革命，中国外交工作的重点是发展同亚非拉国家的关系。这个时期，同中国建交的国家有 20 多个，除法国外，都是亚非的民族独立国家，形成了中国外交的第二次建交高潮。此间，中国奉行睦邻友好政策，用大约十年的时间，基本解决了同接壤国家的陆上边界问题和华侨双重国籍问题。但是中印之间的边界问题由于印度的原因，发生了边界武装冲突。在中国同亚非国家关系日益发展的同时，60 年代末，中苏爆发了严重的边界武装冲突，并把两国推到了战争的边缘。1964 年中法外交关系的建立，是中国外交的一大突破。这个时期，由于中国外交树敌过多，对外关系具有四面出击的特点。但总体上看，中国外交是在不断地向前发展的。

随着中美关系改善的到来，中国外交进人了第三个发展时期。中国外交的第三个发展时期，正值国内开展“文化大革命”，中国外交同其他领域一样，在“文革”期间不可避免地受到极左思潮的影响。但是外交是受影响最小的领域。在毛泽东和周恩来的领导下，到 60 年代末，中国外交就走上了正轨。从 60 年代末到 70 年代末，中国为缓解苏联的威胁，提出了“一条线”、“一大片”的联美反苏的外交政策。随着中国外交政策的调整，中国对外关系有了重大突破和发展。在 1971 年第 26 届联大恢复了中华人民共和国的合法席位和 1972 年中美关系改善的基础上，整个 70 年代中国先后同近 70 个国家建立了外交关系，基本完

成了同西方国家的建交过程，从而形成了第三次建交高潮。到 1979 年底，中国已同 120 个国家建立了正式的外交关系。中国对外关系的发展，表明中国的国际地位有了明显的提高。

80 年代初，在中国实行改革开放的政策下，中国外交迎来第四个发展时期。为给国内的经济建设创造一个有利的国际梦境，中国外交政策进行了重大的调整：继续坚持独立自主原则，同时又赋予了新的内容；强调不同任何大国建立战略关系，不依附于任何一个大国，依据国际事务本身的是非曲直来决定自己的态度和立场；提出和平因素的增长超过了战争因素的增长，世界和平可以维护较长的时间。在此基础上提出了和平和发展是世界的主题；提出对外开放是一项长期基本国策。对外开放扩大了中国与世界各国在各个领域的交流和往来，加速了具有中国特色社会主义现代化的建设；提出以“一国两制”的构想解决香港和澳门问题，不仅使香港和澳门问题得以顺利解决，而且也为解决国际上历史遗留的类似问题创造了经验。中国改革开放以来的外交政策从维护世界和平和促进全球发展出发，以国家利益为依据，以促进社会主义现代化建设为目标，进一步发展和充实了独立自主的和平外交的内容。在新的外交政策指导下，中国外交出现了建国以来最为活跃的局面。到 1998 年，中国已同世界上 162 个国家建立了外交关系，参加了 400 余个国际组织、100 多项国际公约。中国外交为中国的社会主义现代化建设赢得了有利的国际环境和条件。

在长期的外交实践中，中国外交以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指南，分析国际形势、确定对外战略、制定外交政策。中国外交以中国人民和世界人民的根本利益为出发点，捍卫国家独立、自由和领土主权完整，争取世界和平和人类进步。近半个世纪以来，中国始终不渝地奉行独立自主的和平外交政策，以和平共处五项原则为基础，发展同世界各国间的相互关系；坚持在平等互利的基础上，同世界各国开展友好合作，求得共同发展和繁荣；反对霸权主义、强权政治，站在国际正义和人类进步一边；加强同广大发展中国家的团结与合作；维护世界和平，促进全球发展。共和国半个世纪的外交，在毛泽东、周恩来、邓小平等的亲自领导下，经受住了严峻考验，取得了伟大的成就。在复杂多变的国际环境中，中国曾面临过西方大国的干涉和压力，也出现过来自共和国内部“左”的错误的干扰，但中国坚持原则，维护国家的独立和主权，不断开创外交新局面。

一个充满生机和活力的社会主义中国以崭新的面貌活跃在国际舞台上，在国际事务中发挥着越来越重要的作用。在世纪之交的今天，中国人民同世界人民一道，为创造一个长期稳定、主权平等、共同发展、和谐美好的新世纪而努力。

第一章

新中国外交的奠定

1949年中华人民共和国的成立标志着中国历史揭开了新的一页。中国外交也开始了新的篇章。中国人民从此站起来了，结束了百余年丧权辱国的卖国外交。中国人民在中国共产党的领导下，在全面恢复和发展经济、实现由新民主主义到社会主义转变的同时，为争取国际社会的承认和支持，实现国家主权的真正独立，为社会主义建设争取一个有利的国际和平环境而斗争。为实现新中国的外交目标，在两大阵营对峙的国际环境中，新中国领导人确定了以“一边倒”为核心的外交三大决策。新中国在很短的时间里肃清了帝国主义在华的特权和势力；争取到了社会主义国家的支持和承认，并同其他一些友好国家建立了外交关系；取得了抗美援朝战争的胜利，打破了以美国为首的帝国主义国家的封锁和包围；与印度和缅甸共同倡导了和平共处五项原则；参加了具有历史意义的日内瓦会议和亚非会议。“我们的民族将从此列人爱好和平自由的世界各民族的大家庭，以勇敢而勤劳的姿态工作着，创造自己的文明和幸福，同时也促进世界的和平和自由。’①

①《毛泽东外交文选》，113～114页，北京，中央文献出版社、世界知识出版社，1994。

第一节　新中国外交政策的制定

在中国大陆即将全部解放之际，毛泽东提出了“站在社会主义一边”、“另起炉灶”、“打扫干净屋子再请客”等外交思想和方针。这些外交思想和方针被确定为新中国的外交政策。

一、新中国面临的国际环境

1949 年新中国的诞生是第二次世界大战以后最重大的政治事件，对国际局势和世界人民斗争的发展具有深刻而久远的影响。它冲破了帝国主义的东方战线，大大激励了受帝国主义、殖民主义剥削和压迫的国家和人民。它大大加强了社会主义阵营的力量，使之横亘欧亚，连成一片。新中国的建立，不仅使中国的国际地位发生了根本的变化，而且改变了世界政治力量的对比，有利于世界和平力量和人类进步事业。

新中国成立之际面临着复杂、尖锐的国际环境。第二次世界大战战胜了帝国主义列强中的德、意、日三个法西斯国家，使其失去了所有的殖民地；英法两个老牌帝国主义国家也受到极大削弱。战前帝国主义六大列强中的五个已经衰败。只有美国远离战场，没有受到破坏。战后，美国凭借高度膨胀了的经济、军事实力企图霸占世界。罗斯福的“世界主义”抱负和“理想主义”的迷人色彩，依然是美国外交政策的基石。美国认为，战后秩序的维持非靠美国不可，从而应确保美国的领袖地位。

战后社会主义和世界各国人民的力量有了很大的发展。社会主义由一国的胜利变成了多国的实践，形成了强大的社会主义阵营。到 40 年代末，社会主义国家之间以马克思主义为纽带，通过双边或多边条约、协定，结成了社会主义阵营。社会主义阵营的形成捍卫了世界和平，鼓舞了民族解放运动，沉重地打击了帝国主义和殖民主义。当然，随着社会主义阵营的形成，也提出了一系列的新问题，如各社会主义国家的发展道路、社会主义国家间的相互关系问题等等。

战后初期，美苏两国摩擦不断，对抗不止，到 40 年代末，两国终于由盟友变成了对手。1947 年 3 月，美国抛出了杜鲁门主义，这标志着美国对苏联及社会主义国家进行“冷战”的开始。 1949 年 7 月，北大西洋公约组织的建立，实现了欧美军事合作。1947 年 9 月，苏东等国建立了欧洲共产党和工人党情报局。

1949年，苏联与东欧五国成立了经济互助委员会，实现了同东欧国家的合作。1955 年，苏联同东欧国家在华沙缔结了友好互助条约，并设立了统一的武装部队司令部和政治协商委员会。这样，在 50 年代初不仅在欧洲形成了两个对立的军事集团，而且使两大集团的对峙带有强烈的军事色彩。

第二次世界大战使世界殖民体系遭到了根本性的破坏，为民族解放运动的发展创造了空前有利的条件。战争期间北非的民族资本主义得到很大的发展，民族资产阶级的力量得到加强。它们高举反法西斯的旗帜，进行民族解放斗争。在离战场较远的拉丁美洲，各国的资本主义同样也有了增长，民族意识明显加强。它们为发展民族经济和捍卫民族独立进行了协调和合作。在亚洲，由于日本帝国主义对各国的人侵和造成的严重破坏，抗日运动蜂起。在抗日运动中，各国共产党起了组织和推动作用，不仅有力地促进了当地的抗日斗争，还为战后民族解放运动的开展准备了重要的条件。战后，亚洲一大批殖民地、半殖民地国家在中国人民革命的影响下，挣脱殖民枷锁，取得了民族独立，建立了战后第一批新型的民族独立国家，使具有几百年的殖民体系从此走向土崩瓦解。战后，亚洲新型民族独立国家的建立，改变了亚洲和世界的政治格局。但是，帝国主义和殖民主义决不甘心它们的失败，企图采用各种手段扼杀这些国家的民族解放斗争，试图恢复战前的殖民统治。新型民族独立国家同帝国主义在政治、经济、军事、外交方面展开了斗争。这些斗争，构成了该地区国际关系的主要内容。

新中国建立伊始，以美国为首的帝国主义侵略势力并不甘心在中国的失败。它们继续支持蒋介石集团，对中国采取政治上不承认、经济上封锁和军事上包围的政策，拒绝承认新中国，阻挠恢复新中国在国际组织中的合法席位。由于中国革命胜利对亚洲产生的重大影响，美国一直把“共产党中国”视为在亚洲面临的最为复杂和严重的问题。朝鲜战争爆后，关恩申再承认新中国转变为敌视新中国勹

二、毛泽东、周恩来等制定的外交方针

新中国成立前后，毛泽东、周恩来等根据当时的国际形势、中国的状况以及新中国面临的国际环境，提出了一幕列外交政策和方戳，为新中国的外交奠定了基础。

1．站在社会主义一边

1947 年 9 月欧洲九国共产党和工人党情报局的成立，标志着世界已形成以苏联为首的和平民主阵营和以美国为首的帝国主义阵营。同年 12 月，毛泽东在《目前形势和我们的任务》一文中，高度评价了欧洲九国共产党和工人党情报局

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的成立，指出：“欧洲九个国家的共产党和工人党，业已组成了情报局，发表了号召全世界人民起来反对帝国主义奴役计划的檄文。这篇檄文，振奋了全世界被压迫人民的精神，指示了他们的斗争方向，巩固了他们的胜利信心。全世界的反动派，在这篇檄文面前惊惶失措。’① 毛泽东认为，由于情报局的成立，“全世界反帝国主义阵营的力量超过了帝国主义阵营的力量”②。1948 年 11 月，毛泽东在《全世界革命力量团结起来，反对帝国主义的侵略》一文中指出：“必须组成以苏联为首的反对帝国主义的统一战线，并遵循正确的政策，否则就不能胜利。”③ 毛泽东肯定了欧洲九国共产党和工人党情报局的成立及其作用，接受了“两大阵营”的理论，从思想理论上为走向“一边倒”作了重要的准备。新中国成立前夕，毛泽东多次表示要访问苏联。此后，斯大林重申了苏联对中国革命的态度，并回答了毛泽东和中共中央提出的问题。中苏这种友好交往为毛泽东和中共中央走向“一边倒”创造了重要的条件。同时，美国也试探性地想同中共建立联系。中共明确表示，美国首先是不能帮助国民党反动派，并必须断绝同国民党残余力量的联系。这已清楚地表明，即将建立的新中国不可能同美国站在一起。 1949 年 6 月 30 日毛泽东在《论人民民主专政》中明确宣布，“必须一边倒”，倒向以苏联为首的社会主义一边。他深刻指出：“一边倒，是孙中山的四十年经验和共产党的二十八年经验教给我们的，深知欲达到胜利和巩固胜利，必须一边倒。积四十年和二十八年的经验，中国人不是倒向帝国主义一边，就是倒向社会主义一边，绝无例外。骑墙是不行的，第三条道路是没有的。”④ 邓小平认为，从“一边倒”产生的背景来看，中共与美国改善关系实际上已经不可能，所以才有倒向苏联的政策；从意义来看，主动地倒向苏联比将来不得已而被动倒向苏联要好得多，对我更有利；从内容来看，中共倒向苏联并不是屈从于苏联或依赖苏联，其基本点仍是自力更生。毛泽东在 1949 年提出的“一边倒”的外交政策是在中国革命发展过程中形成的，是毛泽东和中国共产党所作出的一项具有重大历史意义的战略决策。

2.“另起炉灶”

1949 年春，毛泽东说，我们的一个重要外交方针就是“另起炉灶”，即不承认国民党政府同各国建立的旧的外交关系，而是要在新的基础上同各国建立新的

①《毛泽东选集》，2版，第 4 卷，1260 页．北京，人民出版社， 1991。
②《毛泽东外交文选》，65 页。
③《毛泽东选集》，2 版，第 4 卷，1358 页。
④同上书， 1472～1473 页。

外交关系。毛泽东指出：“凡属被国民党政府所承认的资本主义国家的大使馆、公使馆、领事馆及其所属的外交机关和外交人员，在人民共和国和这些国家建立正式外交关系以前，我们一概不予承认，只把他们当做外国侨民待遇，但应予以切实保护。’① 毛泽东郑重地向全世界宣告：“任何外国政府，只要它愿意断绝对于中国反动派的关系，不再勾结或援助中国反动派，并向人民的中国采取真正的而不是虚伪的友好态度，我们就愿意同它在平等、互利和互相尊重领土主权的原则的基础之上，谈判建立外交关系的问题。’② 历史上，有的国家在独立后将旧的外交关系继承下来，这样很快就会得到外国的承认，因而也承袭了旧的外交关系。周恩来说：“我们不这样做”。我们坚决断绝一切旧的外交关系，“这是一百多年来旧中国的政府所没有做到的”③。为了表示外交上的严肃性，新政府提出了“建交要经过谈判的手续。我们要看看人家是不是真正愿意在平等、互利和互相尊重领土主权的基础上同我们建立外交关系。”④周恩来认为，苏联和人民民主国家是真诚地愿意在平等、互利和互相尊重领土主权的基础上同我们建立外交关系的。因此，我们同它们很快地建立了外交关系。对资本主义国家和原殖民地半殖民地国家，“不能不经过谈判的手续，看一看它们是否接受我们的建交原则。我们不仅要听它们的口头表示，而且还要看它们的具体行动”⑤。新中国不承认一切旧的外交关系，一扫百余年的屈辱外交，改变了半殖民地的地位，开创了独立自主的外交。

3.“打扫干净屋子再请客”

1949 年初，毛泽东在同苏共中央政治局委员米高扬会谈时强调指出，我们这个国家，如果形象地把它比作一个家庭来讲，这个屋子太脏了，柴草、垃圾、尘土、跳蚤、臭虫、虱子什么都有。解放后，我们必须认真清理我们的屋子，从内到外，把那些脏东西通通打扫一番，好好加以整顿。等屋子打扫清洁、干净，有了秩序，陈设好了，再请客人进来。我们的真正朋友可以早点进来，也可以帮助我们做点清理工作，但别的客人得等一等，暂时还不能让他们进来。毛泽东宣布，“不承认国民党时代的一切卖国条约的继续存在，取消一切帝国主义在中国开办的宣传机关，立即统制对外贸易，改革海关制度，这些都是我们进入大城市的时候所必须首先采取的步骤”⑥。对于帝国主义在中国其他方面的控制权，毛

①《毛泽东外交文选》，77 页。
②同上书，91 页。
③④⑤《周恩来外交文选》，49 页。
⑥《毛泽东外交文选》，80 页。

泽东从当时中国的具体情况出发，提出“有步骤地彻底地摧毁帝国主义在中国的控制权”，“必须分先后缓急，给以正当的解决”①。他认为，“帝国主义的经济事业和文化事业，可以让它们暂时存在，由我们加以监督和管制，以待我们在全国胜利以后再去解决。”②周恩来在谈到“打扫干净屋子再请客”时说：“先把帝国主义在我国的残余势力清除一下，否则就会留下它们活动的余地。帝国主义的军事力量被赶走了，但帝国主义在我国百余年来的经济势力还很大，特别是文化影响还很深。这种情形会使我们的独立受到影响。”③ 毛泽东和周恩来都认为，为了肃清帝国主义在华特权，我们同一些国家建交的步伐宁可放慢一些，“宁愿等一等”。因为帝国主义总想保留在中国的特权，总想钻进来，为了不给它们留下活动的余地，帝国主义在中国的残余势力必须清除干净。中国的历届旧政府都保留了帝国主义在华的特权，只有新中国才彻底肃清了帝国主义在华特权。

“站在社会主义一边”、“另起炉灶”、“打扫干净屋子再请客”和周恩来提出的“礼尚往来”、“互通有无”和“团结全世界人民”等外交决策及方针，构成了新中国外交政策的基本框架，形成了新中国成立初期的外交政策。

三、《共同纲领》和第一部宪法对外交政策的规定

1949 年 9 月 21 日至 30 日，中国人民政治协商会议第一次全体会议在北平举行。这次会议代表着全国人民的意志，庄严宣告中华人民共和国的成立，组织人民自己的政府。毛泽东在开幕词中说：“我们的民族将从此列入爱好和平自由的世界各民族的大家庭，以勇敢而勤劳的姿态工作着，创造自己的文明和幸福，同时也促进世界的和平和自由。”④ 会议一致通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称（共同纲领》）等重要文件。《共同纲领》把毛泽东等领导人提出的外交方针以法律的形式固定下来，成为新中国外交政策。

《共同纲领》对新中国的外交目标和原则作了明确的规定：“中华人民共和国联合世界上一切爱好和平、自由的国家人民，首先是联合苏联、各人民民主国家和各被压迫的民族，站在国际和平民主阵营方面，共同反对帝国主义侵略，以保障世界的持久和平。”⑤ “保障本国独立、自由和领土主权的完整，拥护国际的持

① ② 《毛泽东外交文选》，80 页。

③《周恩来外交文选》，50页。

④《毛泽东外交文选》，113～114 页。

⑤全国人大常委会办公厅研究室编：《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编（1949—1990）》，62 页。

久和平和各国人民之间的友好合作，反对帝国主义的侵略政策和战争政策。”①《共同纲领》对新中国外交政策作了具体规定：“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定，中华人民共和国中央人民政府应加以审查，按其内容，分别予以承认，或废除，或修改，或重定。”② “凡与国民党反动派断绝关系、并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府，中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上，与之谈判，建立外交关系。”③“中华人民共和国可在平等和互利的基础上，与各外国的政府和人民恢复并发展通商贸易关系。”④尽力保护国外华侨的正当权益，保护守法的在华外国侨民。（（共同纲领》规定的外交目标、外交原则和外交政策是新中国外交工作的法律依据。

1954 年 9 月，新中国第一届全国人民代表大会在北京举行。会议通过了第一部宪法。第一部宪法除了对新中国的外交目标、原则和政策作了明确的规定外，对外交程序也作了具体的规定。

第二节　肃清帝国主义在华特权

近代以来，多少志士仁人为肃清帝国主义在华特权，摆脱半殖民地状况，进行了艰苦卓绝的斗争。但真正改变了半殖民地面貌、肃清帝国主义在华特权的，只有在中国共产党领导下的新中国才得已完成。

一、帝国主义列强在华的特权和势力

从 19 世纪中叶起，西方列强相继人侵中国，强迫当时的中央政府签订了一系列不平等条约，在中国攫取了大量的特权，使一个偌大的封建帝国沦为半殖民地半封建的国家。根据不完全统计，从 1689 年 9 月 7 日中俄签订的《中俄尼布楚界约》算起，到 1949 年 8 月 25 日中意签订的《关于贸易关系之换文》，各种旧约章 1 000 余个，涉及 50 多个国家和组织。其中，英国同中国签订了 236 个，日本同中国签订了 217个，沙俄同中国签订了 141 个（列宁时期废除的不计算在内），美国同中国签订了 144 个，丹麦同中国签订了 31 个。这些条约绝大多数为不平等条约。帝国主义列强通过不平等条约在华获得了如下的特权：

① ② ③ ④ 全国人大常委会办公厅研究室编：《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编（1949—1990）》，63 页。

1．大肆掠夺中国的领土和赔款

帝国主义列强通过这些不平等条约，严重践踏了中国的主权，大肆掠夺中国的领土。如,沙俄通过《瑷珲条约》、《北京条约》、《中俄勘分西北界约记》等条约，强行从中国掠走 150 多万平方公里的领土；日本通过《马关条约》从中国强行割去了台湾；1897 年，德国强租胶洲湾；1898 年，法国租去广州等等。

赔款是帝国主义列强用不平等条约残酷掠夺中国的一项主要内容。据不完全统计，自 1842 年《南京条约》签订到 1900 年庚子赔款，清政府担负的各种赔款总额约为 72 250 万两白银，仅庚子赔款加上利息共计近 10 亿两白银。巨额赔款使中国不堪负重的经济雪上加霜。

2．控制中国的经济命脉

帝国主义列强通过商品输出和资本输出，控制中国的经济命脉。到 20 世纪初，外国在中国开设的银行有 21 家，100 多个分支机构。这些银行控制着中国的经济命脉，成为掠夺中国的重要工具。例如，英国的汇丰银行，经营汇兑、大量吸收中国人的存款、有权发行货币、向政府贷款等。帝国主义列强在华兴办了一大批工商企业，并占有大量房地产。旧中国的生铁、采矿、铁路、远洋运输、石油等基本上是由外国人所控制。到新中国成立时，外国在中国的企业仍有 1 000多家，以英国为最。这些企业主要投资在公用事业、制造业、进出口业和金融业。

3．控制中国的海关

中国的海关大权自 18 世纪 50 年代起，就落入洋人之手。新中国成立前，全国海关最高管理机关和地方海关的主要职务均由外国人担任。海关的总税务司、副总税务司、各关税务司、副税务司共 69 人全部由外国人担任；帮办 244 人，其中 219 名是外国人；总巡、验估、验货 282 人全部为外国人；扦子手 501 人，其中外国人 418 人；管驾驶的 42 人，全部是外国人；先后有 7 名外国人担任过中国海关的总税务司。

同时，洋人在中国的内河可以自由航行。 1858 年，中英签订的《天津条约》使中国的内河航行权受到严重侵犯，以后愈演愈烈。不仅外国商船在中国的内河可以自由航行，而且，外国的军舰在中国的内河横冲直撞。中国的经济受到巨大损失，主权受到严重破坏。

4．享有领事裁判权

领事裁判权是对承受领事裁判权的国家主权的破坏，是对这个国家的侮辱和歧视。在旧中国有几十万洋人享有这种特权，其中 98.45% 为日本、美国、英国、法国、葡萄牙等国人。

5. 获有驻军权

帝国主义列强利用不平等条约还获得了在中国的驻军权。例如，在上海、青岛等地驻有美军，在长江停靠着美英军舰。战后，美国先后同国民党政府签订了《中美友好通商航海条约》、《中美空中运输协定》、《青岛海军基地秘密协定》等一系列条约和协定，使美国在中国获得使用领土、领海、领空、驻军、内河航行等许多方面的特权。

此外，帝国主义列强在中国还获得了自由经营权、司法权、航务特权等。一些帝国主义国家还在中国开设了一些宣传机构。这些特权和势力使中国沦为半殖民地国家。

二、肃清帝国主义在华政治方面的特权和势力

根据毛泽东“打扫干净屋子再请客”的方针和《共同纲领》关于必须取消帝国主义在中国的一切特权，必须为新中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗的规定，在新中国的诞生过程中和诞生以后，中央人民政府采取了逐步肃清帝国主义在中国的特权、势力和影响的方针。

1. 处理旧政府签订的条约

《共同纲领》明确规定：对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定，中华人民共和国中央人民政府应加以审查，按其内容，分别予以承认或废除，或修改，或重订。新中国为了彻底肃清帝国主义在华特权，真正实现民族独立，对于帝国主义列强迫使历届旧政府签订的一系列不平等条约，采取坚决废除的方针。其他条约，中国政府依据有关规定，分别采取修改、重订、承认的方针。如，1929 年国民党政府加人的《关于禁止用毒气或类似毒品及细菌方法作战议定书》，经新的中央政府审查后，很快就承认了。

沙皇俄国曾是强迫旧中国签订不平等条约最多的国家之一。新生的苏维埃俄国是惟一废除同旧中国签订的不平等条约的国家。1919 年 7 月 25 日和 1920 年 9 月 27 日，苏维埃政府两次发表对华宣言，郑重宣布：以前俄国历届政府同中国订立的一切条约全部无效，放弃以前夺取的一切领土和中国境内的一切俄国租借，并将沙皇政府和俄国资产阶级从中国夺得的一切，都无偿地永久地归还给中国。1924 年 5 月 31 日，中苏签订了《中俄解决悬案大纲协定》和《暂行管理中东铁路协定》，议定：将中国政府与沙俄帝国政府所签订之一切公约、条约、协定、议定书及合同等项概行废除，另本着平等、相互尊重之原则重订条约、协定、协约等项，在“将彼此疆界未划定以前，允仍维持现有疆界”。协定还承认，外蒙是中国的一部分，尊重中国的主权，放弃庚子赔款，允诺中国赎回中东铁

需要全本请访问 www.ertongbook.com