

博弈 1971:恢复联合国合法席位与中国中东建交新突破的双向互动*

钮松 胡丹妮**

【内容提要】 本文着眼于 1971 年这一关键时间节点,并从第 26 届联大的具体投票机制出发,认为恢复联合国合法席位与中国中东建交新突破之间是一种双向互动关系,即呈现“建(复)交——恢复合法席位——建交”的推进局面。具体而言:以 1971 年新中国恢复在联合国的合法席位为分水岭,当年中东四国与新中国建(复)交增加的赞成票数量与恢复联合国合法席位之间具有因果关联,而恢复联合国合法席位与当年 11—12 月中东两国与新中国建交之间也具有因果关联。此外,第 26 届联大投票前加入联合国的中东三国和恢复联合国合法席位后旋即在内与新中国建交的中东两国,除阿曼缺席投票外,均在联大投票中以弃权票的方式支持中国。这种双向互动,是新中国提升国际合法性的两条路径,即谋求恢复联合国合法席位与全力增加建交国数量之

【Abstract】 This article focuses on the crunch time of 1971 and starts from the specific voting mechanism of the 26th UN General Assembly. The article holds that there was a two-way interactive relationship between the restoration of PRC's lawful seat in the UN and the new breakthroughs of PRC's establishment of diplomatic ties in the Middle East that formed a progress situation of “establishing (restoring) diplomatic relations—restoring lawful seats—establishing diplomatic relations”. Specifically: On October 25, 1971, it was a watershed event to restore PRC's legal seat in the United Nations. Up to the time of the Assembly, the increase in the number of votes for the establishment (resumption) of diplomatic relations between the four Middle East countries and the PRC in 1971 was causally related to the restoration of PRC's legal seat in the UN. From November to December, there was also a causal link between the restoration of PRC's legal seat in the UN and the establishment of diplomatic relations between the two Middle East countries and PRC. In addition, the three Middle East coun-

* 本文系上海外国语大学青年教师科研创新团队项目“百年未有大变局之下的中东政治变迁”(项目编号:2020114046)、国家社科基金一般项目“伊斯兰教对当代国际关系的影响研究”(项目编号:21BZJ054)的研究成果。

** 钮松,上海外国语大学中东研究所研究员、*Asian Journal of Middle East and Islamic Studies* 副主编;胡丹妮,上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所硕士生。

间相互作用的结果。

【关键词】 新中国；国际合法性；联合国合法席位；中东外交；中美关系

tries that joined the UN before the vote of the 26th UN General Assembly and the two Middle East countries that established diplomatic relations with PRC immediately after PRC's restoration of legal seats in the UN collectively abstained from voting in support of PRC in the UN General Assembly vote, except for Oman, who was an absentee voter. The two-way interaction was the two paths for PRC to increase its international legitimacy, which means it was an interactive result between seeking to restore the lawful seat in the UN and making every effort to increase the number of countries with diplomatic ties.

【Key Words】 People's Republic of China, International legitimacy, Lawful seats in the UN, Middle East diplomacy, PRC-US relations

一、前 言

2021 年是中华人民共和国(简称新中国)恢复联合国合法席位 50 周年；此外,2021 年也是新中国与 6 个中东国家^①建(复)交 50 周年,以及多个中东国家加入联合国 50 周年。探究这三个 50 周年之间仅仅是时间的巧合,抑或是有着密切的关联性以及复杂的联动性,便是展开此文的目标之一。自 1971 年 10 月 25 日恢复联合国合法席位迄今,新中国一直是联合国安理会“五常”中发展中国家整体利益最为重要的代表,甚至是发展中国家利益一以贯之的唯一代表。诚如习近平主席在联合国成立 75 周年纪念峰会上的讲话所言：“中国是第一个在联合国宪章上签字的国家,是联合国创始会员国,也是安理会常任理事国中唯一一个发展中国家。”^②探究恢复联合国合法席位对于新中国外交空间的全面拓展,在国际关系中更好维护发展中国家的利益,特别是在新时代构建人类命运共同体的重要意义,便是展开此文的目标之二。

^① 当前国际社会广义的中东国家包括 22 个阿拉伯国家和以色列、土耳其、伊朗、阿富汗、塞浦路斯 5 个非阿拉伯国家,共 27 个国家。1971 年 10 月 25 日第 26 届联大投票时,联合国拥有 24 个中东成员国。

^② 《习近平在联合国成立 75 周年纪念峰会上发表重要讲话》,2020 年 9 月 22 日, <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0922/c64036-31869860.html>。

现有学界成果较少关注到新中国重返联合国与1971年中国中东外交突破之间的双向互动关系,但对于新中国成立后至1971年的中国中东关系进行了一定的探索。^①通过对新中国与中东国家关系历史与现状相关材料的梳理和分析,可以得出的基本判断是:

第一,新中国联合国合法席位在1971年10月25日第26届联大投票上得以获得历史性的突破,从投票机制上主要得益于联合国发展中国家成员国的贡献,而遍布亚非的联合国中东成员国则在其中发挥了重要作用(多为赞成票或弃权票)。

第二,中东国家对外部大国的依赖性,是中国与中东国家关系改善的结构性张力。20世纪60年代末以来中美关系的松动,特别是1971年春“乒乓外交”为代表的中美关系公开突破,对于新中国恢复联合国合法席位具有客观上的推动作用,如许多联合国发展中国家成员国中的亲美中东成员国,在联大投票前或实现了与新中国的建交,或在投票中保持相对中立,或在新中国恢复联合国合法席位后不久与中国建交。

第三,战后民族解放运动的深入发展促成许多海湾阿拉伯国家脱离殖民体系而独立或建国,增加了发展中国家在联合国的席位数和在第26届联大投票的总票数。如1970—1971年独立的巴林、卡塔尔与阿曼于1971年9—10月相继加入联合国,它们虽未与中国建交,在中美破冰的背景下保持相对中立,在随后的联大投票中或投弃权票,或缺席投票。

第四,中国纠正“文革”初期“革命外交”的做法,是中国与中东国家关

^① 部分国内学者以整体、区域或以时间为划分对历史上的中国与中东国家关系做出了研究。对中国与中东部分区域、国别关系进行长时段回顾,如刘中民:《中国与海湾国家关系的历史变迁》,《当代中国史研究》2016年第4期;以时间为划分对中国与中东国家整体关系进行研究,如肖宪:《当代中国中东关系(1949—2014)》,中国书籍出版社2017年版。国外学者多以大国在中东地区的战略竞争或中国在中东国家“大国平衡”外交政策中的角色等具有二元对立性的视角来看待中国与中东国家的关系,如W. Adie, “China, Israel and the Arabs,” *Conflict Studies*, Vol.12, No.12, 1971; Yizhak Shichor, *The Middle East in China's Foreign Policy 1949—1977*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979; Diana Burroughs, “China's Foreign Policy toward the Arab World 1949—1980,” Ph.D. Dissertation, Princeton University, 1983; Edward Burman, *China and Iran, Parallel History, Future Threat*, Stroud, UK: History Press, 2009。以上研究均对相关史料进行了一定的搜索,尤为运用了历史分析法和比较分析法,对1971年以前的中国与中东国家关系变迁进行了梳理,认为中东国家尤其是阿拉伯国家在中国外交不断取得突破的历程中扮演着重要作用。

系改善的内生性张力。新中国在 20 世纪 60 年代末 70 年代初与美苏关系的大调整,促进了自身进一步摆脱左的错误的影响,为改善与包括诸多中东国家在内的发展中国家关系的传统友谊创造了条件,其中包括与 20 世纪五六十年代中东建交国关系的修复,以及在第 26 届联大投票前与突尼斯的复交。

第五,新中国在 1971 年第 26 届联大投票前后与若干中东国家建(复)交的史实,反映了新中国恢复联合国合法席位与新中国外交关系、国际空间拓展之间存在着双向互动与促进关系。诸多发展中国家重视新中国的联合国席位,尤其是安理会常任理事国席位所能给自身带来的利益,从而在联大投票或建交问题上颇为积极。

第六,新中国恢复联合国合法席位以及与中东国家外交关系的拓展,是两岸全方位竞争在国际舞台上的集中呈现,1971 年成了两岸在国际关系中权重对比的分水岭。

二、理论背景:新中国国际合法性的双重维度及国际—国内合法性的双向互动

新中国成立后,由于两岸分离的客观现实,联合国合法席位的获得与外交承认的扩大便成为新中国谋求拓展国际合法性的两个重要维度。新中国成立后旋即采取了“一边倒”的外交政策,再加上中国派兵参加朝鲜战争,使得美国为首的西方国家对华采取了遏制政策。美国支持台湾当局在联合国继续占据中国席位,而新中国的外交关系主要集中于社会主义阵营和部分亚非拉国家。换言之,新中国的国际合法性空间拓展缓慢。20 世纪 60 年代末中美苏“大三角”关系的改变,特别是 1971 年 4 月“乒乓外交”打破了中美关系的坚冰,并在此基础上直接推进了 1971 年基辛格两度访华和中美关系的改善。这促进了新中国外交空间的拓展并在客观上有助于 1971 年 10 月中国恢复联合国合法席位。新中国恢复联合国合法席位则从根本上巩固了自身的国际合法性并在此后推进了外交关系的扩展。以 1971 年恢复联合国合法席位为外交新起点,目前新中国已与几乎所有国家建立了外交关系。

（一）国家承认与政府承认：新中国面临的国际关系中的外交承认问题

外交承认是国际关系中的重要概念。国际关系中的外交承认分为国家承认与政府承认，前者指一个主权国家承认另一个主权国家（一般为新建立的国家），后者指一个主权国家承认一个主权国家的新政权。两者存在认同程度上的差异，政府承认较国家承认的认同度更高，即一个主权国家如果承认另一国家，不一定意味着同时承认该国的某一政府；但如果承认了该国的中央政府，则同时承认了该国家。^①在国际社会的无政府状态下，国际承认问题直接与一国及其政府的国际合法性挂钩。合法性首先并特别地涉及统治权力，合法性即是对统治权力的承认。^②这就意味着，承认是国际社会的其他国家为一国国际合法性的确认。一国的国际合法性又涉及国际承认与外交承认两个层次，分别与国家承认与政府承认相对应。

国际承认主要是指国家间的外交承认，当代历史中新国家的出现并不少见，但对于国家分裂、合并后成立的新国家与母国的关系、历史遗留问题的走向、代表国家的王朝或是政府的更迭的看法，构成了国家之间有关承认问题的斗争。^③国际承认可以是单方面的，也可以是双向的。联合国是二战后最大的国际组织且仅接纳主权国家作为成员加入，加入联合国意味着获得世界绝大部分主权国家的国际承认，因而二战后的新生国家，都以加入联合国作为获得国际承认的重要方式。新中国恢复在联合国的合法席位，将从政治上、法律上和程序上公正彻底地解决中国在联合国的代表权问题。^④外交承认则更多指向国际合法性中的政府承认层面，体现在一个主权国家承认另一国政府在国际社会中具有代表其国家的正式资格，在国际组织中具有代表权。在国际法上，对一国政府的承认，是指

① 李斌：《关于国民政府“国际承认”问题的探讨》，《求索》2009年第9期，第223页。

② 让-马克·夸克：《合法性与政治》，佟心平、王远飞译，中央编译出版社2002年版，第12页。

③ 赵俊：《承认的战略——中国对外政策中的承认政治》，中国社会科学院研究生院2010年博士学位论文，第34页。

④ 张贵洪：《谱写中国与联合国关系新篇章》，《中国社会科学报》2015年9月29日，第8版。

一个主权国家对另一国中央政府的唯一性与合法性的承认。由于外交承认的双向特征,因此这一层面的承认直接表现在一国建交国的数量上。外交关系是建立两国政府相互认同的基础上,因而对于彼此政府的国内、国际两个层面的合法性的承认是外交关系得以建立的前提。因此,若一国建交国数量增多,则意味着该国政府在国际社会中的政府承认同时增多。

新中国成立后,中国的国家承认并未出现问题,中国在联合国等重要国际组织中的成员国资格也得以延续,但国际社会对于新中国政权的政府承认的部分缺失成为阻碍新中国获得联合国合法席位、建立新的外交关系的主要原因。有学者指出,国际关系中的外交承认主要涉及三个层次的意涵,第一是国家间的外交承认,第二是作为战略的承认,第三是作为国家自我认同塑造手段的承认。^①新中国是否获得承认主要涉及作为战略承认的问题,即各国出于自身利益考量,对中华人民共和国政府的承认存在不同的战略选择。具体而言,存在着对代表国家的中华人民共和国政府的承认或不承认的战略选择,也存在着在联合国等国际组织中是否承认中华人民共和国政府代表权的战略选择。新中国成立后的外交承认问题尤其是其中的政府承认问题,较大程度上影响了新中国在联合国等国际组织中代表权的获得与外交空间的扩展。

(二) 联合国中国席位与新中国的国际—国内合法性的互动

联合国是第二次世界大战末期,在吸取国联失败的教训和二战的惨痛经历的基础上成立的重要国际组织,也是主权国家之间交往的主要平台,谋求联合国会员国资格在很大程度上成为新独立国家对其所拥有之主权身份的国际合法性保障。对于没有面临国内政权更迭与对峙的主权国家而言,是否加入联合国,实际上在很大程度上并不影响其国际合法性,对于其外交空间的拓展也没有必然影响。但对于面临国内政权更迭与对峙的主权国家而言,加入联合国以及哪个政权拥有联合国的本国席位,将会对其国际和国内政治产生双重影响。中国作为联合国的创始会员国和第一个在《联合国宪章》上签字的国家,在1949年面临国民党政权在中国大陆彻底覆亡,新中国已经取而代之的新形势。两岸之间对联合

^① 赵俊:《承认的战略——中国对外政策中的承认政治》,第34页。

国中国席位的争夺,其实质上仍然是国内斗争的国际延续。

新中国成立后,其国内合法性的确立与国际合法性的确立之间出现了长期错位。在国内政治中,随着中国大陆全部国土的解放,中华人民共和国政府已取代中华民国政府,成为代表全中国人民的唯一合法政府。由于台湾地区长期未能解放,国民党政权迁台后仍旧以“中华民国”名义展开国际交往,这就使得新中国与台湾当局在国际空间出现并行且竞争的特殊状态。特别是1971年第26届联大投票之前,台湾当局占据联合国中国席位,这极大影响了新中国在国际关系中的合法性基础。由于两岸之间在坚持“一个中国”原则上具有高度的立场一致性,这在国际关系中,尤其是联合国这个全球最为重要的国际组织中,产生了中国代表权问题,即应由新中国还是台湾当局来在国际关系中代表中国。

新中国国内与国际合法性之间的长期错位,主要表现为中华人民共和国政府未能顺利继承国民党政权在联合国的中国席位。因此,新中国恢复联合国合法席位的重要意义体现在新中国和台湾当局在国际空间中的争夺,即新中国的联合国合法席位的恢复直接关切新中国是否拥有国际法意义上的在国际社会中代表中国的唯一性。在此背景下,新中国联合国合法席位的恢复和外交空间的拓展之间便有了紧密联系。在东西方对峙的背景下,新中国联合国合法席位的获得与新中国外交空间的扩展之间是一种双向互动的关系。正如周恩来所言:“问题的关键,在于对中华人民共和国的承认问题。如得到多数国家的承认,承认我们为中国的合法代表,则其他问题如否决权问题即可迎刃而解。”^①

事实上,中东国家毛里塔尼亚便与两岸在联合国的博弈有着直接关联。1961年,美苏分别支持毛里塔尼亚和外蒙古加入联合国,而这两国的入联问题又与联合国中国代表权问题紧密捆绑。就美国而言,“肯尼迪政府打算采用‘迂回’策略,即把中国联合国代表权问题与外蒙古的席位问题联系起来。美国的思路是这样的:因为苏联刻意扶植蒙古,而苏联把非洲毛里塔尼亚等国的席位与外蒙古的席位联系起来,外蒙古被允许加入联合国可以换取苏联支持毛里塔尼亚进入联合国,一旦毛里塔尼亚的权

^① 《关于中华人民共和国加入联合国问题》,中华人民共和国外交部档案馆藏,档案号113-0001-02(1)。

利得到保证,美国可以轻松争取非洲地区的大量选票来保住国民党的席位;反之,若毛里塔尼亚被拒之于联合国门外,势必惹怒非洲国家,那么美国无法保证‘重要问题’议案的通过。”^①正是在美国的威逼利诱之下,占据中国席位的台湾当局放弃了长期坚持的外蒙古为中国领土的立场,通过缺席安理会投票的方式实际上默许了外蒙古入联。也正是在外蒙古入联问题解决后,美国开始操弄有关联合国中国代表权问题的“重要问题”提案。

1971年第26届联大决议以后,新中国恢复了在联合国的合法席位,新中国国内与国际合法性之间的错位得到纠正,联合国的中国代表权问题也得到彻底解决。此后新中国的国际地位与国际话语权获得显著提升,更多的亚非拉国家乃至许多西方资本主义国家与台湾当局“断交”转而与新中国建交,这进一步推动了新中国外交空间的拓展。尽管新中国恢复联合国合法席位并非美国所愿看到,但此时恰逢中美关系开始破冰,因此美国无奈接受了这一事实。此前在美国的影响和压力下,从1950年底到1956年,世界上没有一个国家新承认中华人民共和国,一些原先承认过新中国的国家也迟迟不与中国建交。^②1971年中美“乒乓外交”、基辛格两度访华及新中国恢复联合国合法席位的相继发生,推进了中国与许多亲西方国家关系的发展。新中国在1971年10月25日联大投票前仅与64国建交,在恢复联合国合法席位后陆续与100多个国家实现了建交,迎来了第三波建交高潮,极大拓展了中国的外交空间。

三、历史背景:新中国恢复联合国合法席位的实践及中东外交的有限突破(1949—1970)

新中国1971年10月在围绕联合国中国席位的长期博弈中最终取得

^① 唐小松:《1961年美蒋关于外蒙古联合国代表权问题的争论》,《史学月刊》2003年第1期,第62页。

^② 在此期间与新中国建交的巴基斯坦(1951年5月)、挪威(1954年10月)、南斯拉夫(1955年1月)、阿富汗(1955年1月)和尼泊尔(1955年8月)都是在1950年底以前就已经承认了新中国。而1950年就已经承认了新中国的锡兰、英国、荷兰等国也因美国的压力未同中国建交。参见肖宪:《当代中国—中东关系》,中国书籍出版社2018年版,第59—60页。

历史性的胜利,是中国长期大力发展与包括中东国家在内的发展中国家的外交关系,以及 20 世纪 60 年代末以来加速推进中美关系缓和的必然结果,这与 1971 年以前新中国谋求获得联合国合法席位的实践史和中国中东外交史一脉相承,博弈 1971 并取得最终胜利是一种水到渠成的结果。1971 年中国与中东国家建交和恢复联合国合法席位的新实践,进一步夯实了中国与包括中东国家在内的发展中国家关系的基石。

新中国成立后到 20 世纪 70 年代初,中国一直为更好融入国际社会并在国际事务中发挥应有作用而不断努力,中国对联合国的态度跟随中国对外关系主线的变迁而进行调整,最终实现了从徘徊到融入的转变。新中国外交主要以 50—60 年代的“一边倒”与支持亚非拉民族解放运动和 60—70 年代的“两条线”与革命外交为主线向前发展。新中国在不断调整与美苏关系的同时积极发展与第三世界国家的关系,这为 20 世纪 70 年代初中国“一条线,一大片”战略的成型和 70 年代初对美关系的突破奠定了基础,这也直接促进了新中国恢复联合国合法席位目标的实现。新中国恢复联合国合法席位意味着联合国中国代表权问题的最终解决,也为后续中国外交的展开奠定基础。中东国家在新中国返联过程中扮演了重要的角色,而新中国恢复联合国合法席位进一步推进了中国与中东国家关系的深入发展,直至最终与所有中东国家建立了外交关系。

(一) 新中国谋求恢复联合国合法席位的实践(1949—1970)

中国是联合国的创始成员国与五大常任理事国之一。新中国成立后,中华人民共和国政府就一直在谋求尽快继承原中华民国政府在联合国及其下属一切机构中的合法席位与应有权利,但在以美国为首的西方国家的干预下,中国代表权问题的解决进展缓慢,新中国长期被联合国拒之门外。新中国在联合国的合法权益被台湾当局占据近 22 年。依据中国对联合国的态度及与主要大国关系的变化,新中国谋求联合国席位的实践可分为两个阶段。

第一阶段(新中国成立至 20 世纪 60 年代初),新中国谋求恢复联合国席位严重受挫阶段。这一阶段中,新中国为恢复联合国席位做出了诸多努力,但受到美国的强烈干扰。1949 年 10 月新中国的成立实现的是中国国内的政权更迭而非成立新的国家,因此不存在加入联合国的问题。新中国要求继承国民党政权在联合国所拥有中国席位,这反映了新中国在

主观上希望成为国际社会一员并通过继承中国席位来积极参与联合国的活动和国际事务。1949年11月15日,新中国政务院总理兼外交部长周恩来曾分别致电联合国秘书长和联大主席,阐明中华人民共和国中央人民政府才是代表中国的唯一合法政府,国民党当局不再具备代表中国的法律与事实基础。^①朝鲜战争的爆发使得联合国中国代表权问题出现巨大波折。1951年11月13日,第6届联大会议上,美国运用自身实力与常任理事国身份,提议延迟讨论中国联合国代表权问题,该决议以37票对11票通过。在其后的十年间,美国都以类似借口阻止中国代表权问题在联合国中进行讨论。新中国政府对于中国在联合国的代表权问题作出了清晰的判断,对于美国在1953年11月提出的“由共产党中国参加联合国大会,而由国民党中国参加安理会”的提议持有坚定的拒绝态度。^②如周恩来所言:“在联合国中恢复中国的合法地位,这是一个无需讨论的问题。但是,我们知道,在目前只要美国反对,我们是进不去的。”^③新中国坚持“唯一能代表中国人民的只有中华人民共和国”,避免陷入美国的外交圈套。

第二阶段(1961年至1970年),新中国的联合国代表权问题开始获得有效讨论并获得实质性进展的阶段。随着民族解放运动的蓬勃发展,越来越多新独立国家加入联合国并成为其正式成员,这些新成员国拥有了对诸多国际事务的表决权。此外,美国单独操纵联合国的局面日益被美苏争霸所代替,这使得美国在联合国中操纵表决变得愈加困难。1961年至1970年,美国在历届联大会议上能争取到的票数日益变少。在中国代表权问题上,美国的拖延政策已逐渐失效,在此情况下,美国于1961年提出“重要问题案”,将中国的联合国代表权问题与联合国宪章的第18条第2款所涉及的“新成员国加入联合国之准许”等规定捆绑在一起,这意味着相关提案必须获得大会成员2/3以上成员国的同意才能通过。自1961年起,美国连续十年提出“重要问题案”,以中国代表权问题属于“重要问题”需获大会2/3通过为由,继续阻挠中国进入联合国。尽管美国试图凭借

① 中华人民共和国外交部:《中华人民共和国对外关系文件集(1949—1950)》,世界知识出版社1957年版,第85—87页。

② 于洪君:《中国参与联合国事务的历史省察及国际贡献》,《当代世界》2015年第9期。

③ 中共中央文献研究室编:《周恩来年谱(1949—1976)》上卷,中央文献出版社1997年版,第421页。

“重要问题案”将中国代表权问题拖延解决,但实际上已举步维艰。随着中国与广大发展中国家间关系的发展,越来越多第三世界国家愿意信赖并支持新中国,美国利用票数延缓中国恢复联合国合法席位的计划最终破产。据统计,1950年至1970年历届联大中讨论恢复中国在联合国合法权利的情况已逐渐有利于中国。其中1950年支持中国的票数为10票,追随美国的票数为37票,弃权票数为8票;1960年支持中国的票数为34票,追随美国的票数为41票,弃权票数为22票。^①1970年11月20日的第25届联大投票中,支持中国恢复联合国合法权利的“阿尔巴尼亚提案”实现了51票赞成、49票反对、25票弃权的結果。尽管该提案因美国“重要问题”政策的影响未能成功通过,但新中国获得的赞成票第一次超过反对票。

(二) 中国20世纪50—60年代中东外交的初步实践

中国20世纪50—60年代对第三世界国家的援助有力支持了其民族解放运动与国家经济的发展,增强了全世界反对霸权主义与殖民主义的力量。在加强对外交往与提供经济援助的过程中,中国赢得了广大第三世界国家的信赖与支持,而这些国家也为1971年新中国恢复联合国代表席位予以较大支持。由于历史联系与地缘战略上的重要性,二战后中东国家的对外交往一直受到美苏两大超级大国的影响。新中国成立后一直重视发展与亚非拉国家尤其是中东国家关系,中国与中东国家的外交活动深受中国外交主线与大国力量对比的影响,而中国与中东国家间关系的发展又反过来影响新中国外交空间的扩展。新中国成立后至1971年返联以前,中国一直积极发展同中东国家的友好关系,这一时期新中国与中东国家建立外交关系的过程大致可从1955年万隆会议为节点分为两个阶段。

(1) 中国中东外交的观望期(1949年新中国成立后至1955年万隆会议前)

这一时期中国与中东国家的外交深受中国“一边倒”的外交主线与当时的国际环境影响。受数百年的殖民历史影响,当时中东许多国家尚未完成民族解放与国家独立,而取得独立的国家则与当时的中华民国政府建立了外交关系,新中国的成立使这些国家面临外交承认上的“取舍”问

^① 王杏芳:《中国与联合国:纪念联合国成立五十周年》,世界知识出版社1995年版,第35—36页。

题。这一时期中东各国政府在政治上以亲西方为主,对新中国持疑惧与排斥态度,这直接体现在 1950 年初苏联在联合国提出接纳中华人民共和国,开除台湾当局的提案时,几乎所有的中东国家都投出了反对票。1950 年 8 月,阿拉伯国家联盟政治委员会专门就中国问题进行过一次讨论和表决,最后的决议是继续承认台湾当局为中国的“合法政府”,而不承认中华人民共和国政府。^①朝鲜战争后,多数中东国家赞同以美国为代表的西方国家在联合国大会中指责中国是“侵略者”的立场。^②新中国成立初期,中国在外交上基本是以反帝反封建为标准来处理与各国的关系,周恩来指出认为中国与中东国家之间“求反帝反殖之同,存社会制度、意识形态之异”。^③在此复杂的国际背景与巨大的认同差异下,中国与中东国家之间的关系处在联系并不紧密的观望期。20 世纪 50 年代初,没有任何阿拉伯国家与中国建立外交关系。在此阶段中,以色列是首个与中国走近的国家,1950 年 1 月 9 日以色列外交部长摩西·夏里特打电报给中国外长周恩来,宣布以色列承认中国的新政府为合法政权,但在朝鲜战争与美国因素的影响下,两国未能在此阶段顺利建交。^④新中国成立后到 1955 年万隆会议前,中国仅因苏联与社会主义阵营因素的影响于 1955 年 1 月与阿富汗建交。

(2) 中国中东外交的重要转折期(1955 年万隆会议至 1970 年)

这一时期尽管过程仍有曲折,新中国与中东国家关系总体从敌视与对立走向互相理解和发展。新中国成立后到朝鲜战争爆发前,中国联合苏联等社会主义国家,采取了积极的斗争策略,苏联等社会主义国家从多个联合国机构中退出、抵制联合国部分活动等行为,使得联合国一时陷入

① Lilian Craig Harris, *China Considers the Middle East*, London: I. B. Tauris, 1993, pp.81—82.

② 1951 年 2 月 1 日,在美国的操纵下,联合国大会以 44 票赞成、7 票反对、9 票弃权通过了谴责新中国是“侵略者”的议案(联大 498 号决议)。在当时的联合国中东成员国中,伊朗、伊拉克、以色列、黎巴嫩、土耳其、约旦 6 国追随美国投了赞成票,埃及、叙利亚、沙特、北也门、阿富汗 5 国投了弃权票,没有一个中东成员国明确站在新中国一边。

③ 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室:《周恩来外交文选》,中央文献出版社 1990 年版,第 121—122 页。

④ 泽夫·苏赋特:《中国以色列建交亲历记》,高秋福译,新华出版社 2000 年版,第 1—2 页。

瘫痪局面。为恢复联合国的正常工作状态,联合国秘书长赖伊开展了一系列外交出访活动,向世界主要大国的领导人强调了解决中国代表权问题的重要性,他的活动客观上有利于新中国尽快恢复在联合国的合法席位。^①朝鲜战争爆发后,因美国操纵联合国决议的走向,中国代表权问题和台湾问题在联合国内部的讨论趋于边缘化。^②在此情况下,中国放弃了在短期内重返联合国的目标,转向更利于改善与发展关系的“中间地带”,从而突破美国对于中国外交空间的限制。此外,经过抗美援朝战争与参与解决印度支那问题的日内瓦会议,新中国的国际地位已获得较大提升,国内经济稳步发展且政权稳固,而部分新兴的中东国家在摆脱西方、争取民族独立与经济发展的过程中希望得到中国这样一个亚洲新兴大国的支持与援助。

万隆会议中中国倡导的“和平共处五项原则”向世界展示了中国的和平外交战略。在会议中,周恩来会见了来自埃及、巴勒斯坦、北也门和沙特等国的领导人与代表,加深了中国与中东国家间的了解。万隆会议后一年的时间里,中国与埃及、叙利亚、黎巴嫩等阿拉伯国家签订了一系列贸易协定,并对一些阿拉伯国家提供经济援助。1956年5月30日,中国与埃及的建交标志着中国开启了同阿拉伯国家发展关系的大门。1956年至1959年,叙利亚、北也门、伊拉克、摩洛哥、阿尔及利亚和苏丹等国与中国建立了外交关系。这一时期,越来越多的中东国家与其他第三世界国家一样,开始支持新中国恢复联合国席位。这些国家认为,中国是第三世界在联合国安理会中的代表,若新中国进入联合国,国际事务操纵在一两个超级大国手中的局面将会得到改善。毛泽东主席通过中埃建交打开中国对阿拉伯世界外交关系局面的契机,从更广阔的视野来观察中东问题,1958年不仅支持了埃及与叙利亚这两个新中国建交国合并成立阿拉伯联合共和国的实践,还对于中东国家在帝国主义和反帝国主义间的战线选择问题进行了新的阐释:“我在《新民主主义论》中讲到,第二次世界大战以后,不可能再出现基马尔式的土耳其那样的国家,殖民地和半殖民地的资产阶级,要就是站在帝国主义战线方面,要就是站在反帝国主义战线方

① 《赖伊向联合国会员国建议解决我国代表权问题 艾奇逊对赖伊建议发表虚伪声明》,《人民日报》1950年6月11日。

② 朱小龙:《新中国初期的联合国外交斗争政策及时调整》,《广东党史与文献研究》2020年第3期,第47页。

面,没有其他的道路。事实上,这种观点只适合于一部分国家,对于印度、印度尼西亚、阿拉伯联合共和国等国家却不适用。”^①

鉴于与中东国家在中国“两条线”对外战略中的重要作用,以及 60 年代以来中国中东关系的停滞现状,1963 年 12 月至 1964 年 2 月,周恩来总理先后访问阿拉伯联合共和国、阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、苏丹和索马里六个阿拉伯国家,提出了中国与阿拉伯国家和非洲国家发展关系的五项原则^②,包括支持阿拉伯和非洲各国人民反帝、反殖和独立;支持其奉行不结盟政策;支持其以自己的方式实现团结和统一;支持其和平协商解决彼此争端;支持其主权应该受到他国的尊重。此后中国与中东国家的关系得到一定的改善与恢复,1964 年到 1970 年间,中国同突尼斯、毛里塔尼亚和南也门等三国建交。中国与毛里塔尼亚 1965 年 7 月建交时,便在毛里塔尼亚与台湾当局的“外交关系”上进行了灵活处理。安惠侯曾作为“赴毛里塔尼亚建馆小组”五成员之一于 1965 年 9 月前往毛里塔尼亚,他回忆道:“我们抵达毛里塔尼亚时,台湾‘使馆’尚未撤离。经我方多次交涉,毛政府将台湾‘外交官’赶走。”^③1963 年中阿、中非国家相互关系五原则与 1967 年对外经济技术援助八原则^④提出后,中国在中东的外交空间未因美苏合压而缩小,与多数已建交中东国家的友好关系仍得以维系,这为后续新中国重返联合国的努力奠定了基础。

20 世纪 60 年代中后期,受到中国“左”的思想、中苏关系破裂与中国外交主线调整为“两条线”等方面的影响,中国与中东国家间的关系出现波折。在政治上,中国视当时的中东为世界解放运动的重点地区,并在物质与道义上支持中东地区的民族解放运动^⑤,同时欢迎中东民族解放组织

① 中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱(1949—1976)》第 3 卷,中央文献出版社 2013 年版,第 431 页。

② 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室:《周恩来外交文选》,中央文献出版社 1990 年版,第 387 页。

③ 安惠侯:《中东热点问题的冷观察》,世界知识出版社 2018 年版,第 6 页。

④ 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室:《周恩来外交文选》,中央文献出版社 1990 年版,第 388—389 页。

⑤ 1959—1969 年中东地区受到中国物质和道义上支持的民族解放运动,主要有巴勒斯坦解放组织、阿曼佐法尔地区的“解放被占领的阿拉伯湾人民阵线”、南也门地区的反英武装斗争,以及阿尔及利亚的反法武装斗争等。

将其获得的胜利归功于毛泽东的军事思想。^①部分国家视中国的对外政策为对其内政的干预；此外，中苏关系破裂后，部分中东国家面临在中苏之间“选边站”的问题，而苏联提供给中东国家的经济、军事援助多于中国，加之其在联合国等国际舞台上的影响也比中国大，因而多数中东国家倒向苏联。以色列学者伊扎克·希霍(Yizhak Shichor)指出，中国在60年代前中期尽可能地采取了迎合阿拉伯国家政府的方式，只为削弱美国与苏联在中东地区的影响，但并未达到预期效果。^②在经济上，中国对中东国家的经济援助也因中国国内经济的严重困难不得不延期或终止。从1965年到1970年间，中国与中东国家之间没有进行过一次高层领导的访问，一般性官方与民间互访次数也很少。

1971年以前新中国与中东国家建交一览表

国 家	建交时间	国 家	建交时间
阿富汗	1955年1月20日	阿尔及利亚	1958年12月20日
埃 及	1956年5月30日	苏 丹	1959年2月4日
叙利亚	1956年8月1日	索马里	1960年12月24日
北也门	1956年9月24日	突尼斯	1964年1月10日
伊拉克	1958年8月25日	毛里塔尼亚	1965年7月19日
摩洛哥	1958年11月1日	南也门	1968年2月3日

注：(1)埃及与叙利亚曾于1958年2月至1961年9月合并为一个国家(阿拉伯联合共和国)，1961年9月以后两国恢复为各自独立的国家。(2)南也门于1968年2月与新中国建交，1990年南北也门合并为也门共和国，中国与南也门的关系也随之结束。(3)突尼斯与新中国于1964年1月10日建交，1967年9月26日断交，1971年10月8日复交。

资料来源：中国外交部网站，<https://www.fmprc.gov.cn>。

总体来看，截至1970年，新中国在中东已有11个建交国，这些国家在有关新中国重返联合国的联大投票中都坚持“一个中国”原则，支持中华

① “Southern Yemen Wins Independence Victory of Armed Struggle,” *Peking Review*, Vol.10, No.50, December 8, 1967, p.36.

② Yizhak Shichor, *The Middle East in China's Foreign Policy 1949—1977*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979, p.97.

人民共和国政府继承中国在联合国中的合法权益与安理会常任理事国的应有地位。其中叙利亚、伊拉克、阿尔及利亚、北也门、南也门、苏丹等国是支持新中国恢复联合国合法席位的发起国,所发起的次数分别是:叙利亚、阿尔及利亚各 7 次;北也门、南也门各 4 次;伊拉克、苏丹各 3 次。^①其中阿尔及利亚一直在新中国恢复联合国合法席位问题上给予中国极大支持,多次与阿尔巴尼亚一同发起要求恢复中国联合国合法席位的提案,因此其提案也被称为“两阿提案”。长期一直与台湾当局保持着“外交”关系的伊朗与土耳其两国在 1969 年后也开始支持新中国恢复在联合国的合法席位。70 年代初,在中美关系逐渐缓和的背景下,这些新中国的中东建交国也带动了更多中东国家与中国的接触与对话。

四、国际格局、投票机制与联合国席位:2758 号决议及其通过前后的 1971 年新中国中东外交

20 世纪 70 年代初,随着新中国“两条线”外交主线的调整与中美关系的解冻,以及中国与包括诸多中东国家在内第三世界国家外交关系的确立,共同推进了新中国联合国代表权问题在 1971 年得以突破。此部分将着眼于 1971 年 3—10 月新中国的中东建交国数量的增加、第 26 届联大投票机制与 2758 号决议最终获得通过之间的关系,以及新中国联合国合法席位得到恢复与 1971 年 11—12 月新中国中东外交再度获得新突破之间的关系,通过此案例对研究假设进行验证。1971 年新中国进入联合国前后与中东国家外交的新突破,是在中美缓和的背景下实现的,1971 年进入联合国前中国的中东外交对于中东国家在中国恢复联合国合法席位问题上转变立场的重要影响,新中国进入联合国后在当年的中东外交中继续取得新进展。

(一) 国际格局的变化一:“乒乓外交”、基辛格秘密访华与第 26 届联大投票前新中国中东外交的新突破

尽管中美两国在 1971 年 4 月通过“乒乓外交”的形式走上了两国关系

^① 肖宪:《当代中国—中东关系》,中国书籍出版社 2017 年版,第 120 页。

的破冰之路,且基辛格两度访华为中美关系的改善进行探路,但美国当年仍未改变其在联合国中国席位问题上的一贯立场。然而不容否认的是,以中美“乒乓外交”为起点,向国际社会释放出了明显的中美关系正在改善的信号,这对于冷战期间的国际政治格局产生了巨大影响,中美关系在客观上成为影响1971年新中国成功进入联合国与新中国外交空间进一步扩展的关键性因素。

新中国成立后,以美国为首的西方国家多对新中国持敌视政策,20世纪60年代中期后,随着中国外交决策模式的调整与西方资本主义阵营的分化,中国与部分西方资本主义国家实现了关系正常化。1969年,尼克松政府上台后就指出美国应当主动向中国示好,并借助中国从越南战争中脱身,最重要的是发挥中国在制衡苏联中的作用。有关中国代表权问题,以参议院外交委员会主席富布莱特为代表的尼克松政府高层认为“美国可能采取某些朝着与中国改善关系的有限的积极步骤。结束我们反对在联合国让共产党中国占有席位的立场,这从短期来看,对美国不会有害处;从长期看,可能对美国相当有利”。^①1969年珍宝岛事件后,中国对外政策的调整,也为尼克松政府谋求改善对华关系提供了可能。中国认为“应利用美苏之间的矛盾,必要时打开中美关系的大门”,陈毅还具体指出,对中美会谈不要提条件,“只要举行高级会谈本身就是战略行动”。^②在1969年7月,美国宣布放宽对中国人员交往和贸易交流的限制,并通过巴基斯坦与罗马尼亚等多种渠道与中国领导人传话。^③

60年代末,鉴于中美苏“大三角”关系的变化与尼克松政府的对华缓和示意,中国领导人不失时机地调整了对美政策,1971年4月的“乒乓外交”便是破冰之举。中国邀请在日本参加世界锦标赛的美国乒乓球代表队访问中国,表明中国做出了解冻中美关系的实际行动。1971年7月9—11日,尼克松总统派国家安全事务助理基辛格秘密访问北京,就中美关系正常化、中国联合国代表权问题和台湾问题等同周恩来交换意见,并就尼

① 罗伯特·舒尔茨辛格:《外交博士基辛格》,任东来等译,世界知识出版社1992年版,第86页。

② 李宝俊:《当代中国外交概论》,中国人民大学出版社1999年版,第127页。

③ 梁丽君:《中美“七·一五”公告发表的台前幕后》,《世纪风采》2011年第1期,第25页。

克松访华的日期与准备工作进行探讨。7月16日,中美双方同时发表公告宣布,中国政府邀请尼克松总统在1972年5月以前的适当时间访华,1972年2月尼克松访华意味着中美关系正常化的开启。

中国在进入70年代后,对外交政策作出重大的调整,采取了较为注重国家实际利益的“一条线、一大片”的政策,这一时期中国的中东外交也体现出灵活务实的一面。1970年继任埃及总统的萨达特采取远苏亲美的态度,并带动叙利亚等国也倾向美国,这种新情况为中国的中东外交带来新的挑战。但在1971年4月以来中美关系逐步缓和的背景下,中国随之调整了自己的中东政策,更加注意发展与不同意识形态和社会制度中东国家的关系。这一时期尚未同中国建交的亲美中东国家也因中美关系的破冰而在一定程度上减少了与新中国发展双边关系甚至建交的疑虑。

1971年10月25日第26届联大投票前,中国相继实现了与科威特、土耳其和伊朗的建交以及与突尼斯的复交。特别是科威特、土耳其和伊朗等新建交国过去一直都坚持采取亲西方、反共以及不承认中华人民共和国的立场,其中科威特与伊朗还是君主制国家,中国舆论也曾对这些国家的政府多有指责。1971年3—10月,新中国与这些中东国家之所以能迅速接近并建立或恢复外交关系,与新中国外交主线的调整和中美关系的持续改善有着密切关联。

新中国与中东国家建立外交关系一览表(1971年3—10月)

国 家	建交时间
科威特	1971年3月22日
土耳其	1971年8月4日
伊 朗	1971年8月16日
突尼斯	1971年10月8日(复交)

(1) 中国与科威特建交

中国早在1961年6月科威特独立时就对它表示了祝贺,但因中国未能在科威特与伊拉克存在主权纠纷时予以正式承认以及1963年11月科威特与台湾当局在美国支持下建立“外交关系”两方面的原因,中科一直未能实现建交。此外,科威特政府不愿在60年代立即承认新中国政府的

原因还在于,科威特不愿中断与台湾当局的关系,因为台湾当局在联合国安理会上在科威特与伊朗的纠纷中支持科威特。^①20世纪70年代初,科威特决定与新中国建交的原因在于,中美苏“大三角”开始形成,中国在国际上与美国全球战略中的地位都大幅提高;中国对外主线调整后对于阿拉伯国家“一大片”的重视与对巴勒斯坦事业的积极支持;以及中国在70年代初期就停止了对海湾地区革命运动的支持。^②中科实现建交最为关键的因素是两国在台湾问题上达成的共识,鉴于科威特经历的特殊历史环境与背景,中国对于科政府不愿主动“驱台”的做法采取了大度与宽容的态度,在确信科政府坚持“一个中国”原则与对台驻科“使馆”采取一切挤压措施、迫使其自行“闭馆”离科后,中国于1971年3月22日同科威特建交。^③科威特是第一个与新中国建交的海湾阿拉伯君主国,尽管建交时间不长,但它在当年第26届联大投票中态度积极。科威特代表在投票结果揭晓时指出:“10月25日夜晚发生了在联合国和国际大家庭的史册上具有历史意义的事件。联合国大会终于决定纠正了对中国人民所犯下的错误。”“没有中国的参加,联合国就是徒有虚名。”“恢复中华人民共和国在联合国的合法权利将使新时代的人类的前途变得灿烂。”^④

(2) 中国与伊朗建交

中国与伊朗的接近开始于20世纪60年代末,1971年初中美关系的松动为两国建交创造了契机。20世纪60年代中后期,在美苏缓和的背景下,伊朗国王发现伊朗对于美国的重要性在下降,且美国在1964年决定不再把武器转交给伊朗而是向伊朗出售武器的决定使得伊朗国王坚信他要采取独立的政策,从而在超级大国之间实现平衡外交。从1965年起,伊朗在联合国就新中国代表权问题开始投弃权票,这是对从前投票赞成美国的决议草案的立场的背离^⑤,体现出中美仍在对峙时,伊朗对华态度已经

① Mohamed Bin Huwaidin, *China's Relation with Arabia and the Gulf 1949—1999*, London: Routledge Curzon 2002, pp.190—191.

② Ibid., p.191.

③ 秦鸿国:《中国与科威特建交谈判始末》,载吴富贵主编:《中国和科威特的故事》,五洲传播出版社2018年版,第37—44页。

④ 熊向晖:《我的情报与外交生涯》,中信出版集团2019年版,第439页。

⑤ 杨兴礼、冀开运、陈俊华、杨珊珊:《现代中国与伊朗关系》,时事出版社2012年版,第14页。

开始转变。1969年,伊朗在联合国就新中国代表权问题投出了赞成票。中国与伊朗在60年代末的走近还源于苏联方面的威胁,中伊两国都与苏联有很长的共同边界,对苏联“南下”扩张的担忧是两国靠拢的主要动力,中国在苏联与印度走近后也寻求与伊朗关系的缓和。^①此外,当时伊朗是美国在中东重要的战略盟友,也是其中东政策的支点国家,尽管自20世纪60年代中期以来伊朗一直推行“独立的民族政策”,但对于新中国的正式承认与中伊建交仍需顾及美国的态度。中美关系的破冰,加快了中伊接近的步伐。1971年4月中美“乒乓外交”后,伊朗捕捉到了中美缓和的信息并在发展同中国关系上迅速跟进。1971年4月与7月,巴列维国王的孪生妹妹阿什拉芙公主与三妹法蒂玛公主相继访问中国,伊朗的两次“王室外交”帮助伊朗迅速决定与中华人民共和国建立外交关系。^②1971年7月基辛格访华后,尤其是发布尼克松总统将于次年访问中国的消息后,中伊建交的最后障碍也被排除。

(3) 中国与土耳其建交

土耳其是中东国家中具有强烈亲西方倾向的国家,1953年土耳其加入北约,成为美欧在中东地区的重要盟友,在朝鲜战争中,土耳其参加所谓的“联合国军”对中国作战。由于中土之间无根本的利害冲突,20世纪60年代中后期,中土双方已经试图通过多种渠道改善和缓和双边关系。1971年随着美国对华态度的转变,土耳其随之缓和了对中国的敌视态度。1971年8月,中国与土耳其建交,土耳其政府也承认中华人民共和国政府为中国的唯一合法政府,并在第26届联大恢复中华人民共和国席位的联合国第2758号决议表决时投出了赞成票。

(4) 中国与突尼斯复交

突尼斯是较早一批同中国接触并建立外交关系的国家,但受到“文化大革命”与“左”的思想的影响,中国的“革命外交”政策严重冲击了1964年来的中突关系。1966年以来,突尼斯总统布尔吉巴多次称中国有“狂妄野

^① Mohamed Bin Huwaidin, *China's Relation with Arabia and the Gulf 1949- 1989*, p.156.

^② 肖宪:《1971年中国—伊朗建交的动因和影响》,载高发元主编:《首届塞典赤研究国际会议论文集》,云南大学出版社2004年版。

心”，在亚非搞颠覆、渗透活动。^①1967年9月15日，中国驻突使馆向突尼斯外交部递交了一份照会，“强烈抗议突尼斯政府非法扣留中国乒乓教练和使馆人员的严重反华事件”。^②1967年9月突尼斯宣布同中国断交。1969年下半年，中国着手修复与中东国家的关系。1971年5月9日，周恩来在会见应邀参加“巴勒斯坦国际周”活动的新闻工作者时，点名会谈了突尼斯代表马克，布尔吉巴总统听取该记者与外交部长的汇报后，要求一个星期就恢复突中关系。^③1971年10月8日，中国与突尼斯实现复交。

总之，中国在1971年10月25日第26届联大就新中国合法权利问题投票前相继建交的科威特、土耳其、伊朗和复交的突尼斯，在联大有关新中国的提案都投出了赞成票，为新中国重返联合国提供了有力的支持。

（二）国际格局的变化二：第26届联大投票加入联合国的巴林、卡塔尔和阿曼对华态度中立

20世纪60年代后期，世界范围内的民族独立运动高涨。在第26届联大召开前，国际社会中仍不断有国家实现独立并加入联合国，这进一步增强了联合国的广泛代表性。1971年，随着英国殖民势力最后撤离海湾地区，在26届联大召开前夕，巴林与卡塔尔等中东国家获得独立，并成为联合国的正式成员国。1971年9月1日巴林实现独立，10日周恩来总理向卡塔尔埃米尔致电表示承认，次日埃米尔复电对中国的承认表示感谢，但复电中没有任何内容表示卡塔尔对新中国的承认。^④1971年8月14日巴林实现独立，23日周恩来总理向巴林埃米尔致电表示承认，次日埃米尔复电对中国的承认表示感谢，但复电中也没有任何内容表示对新中国的承认。^⑤巴林与卡塔尔是明显的亲西方国家，两国的对华政策深受美国与沙特的影响。在中美缓和的背景下，两国此后在新中国恢复联合国席位的提案中选择弃权，并未完全倒向台湾当局一边，体现出两国在中美关

① 肖先：《当代中国—中东关系》，中国书籍出版社2017年版，第102页。

② 《我外交部强烈抗议突尼斯政府新的严重反华事件》，《人民日报》1967年9月17日，第6版。

③ 谢邦定：《中国与突尼斯建交的前前后后》，《百年潮》2006年第11期，第17页。

④ BBC, SWB, FE/3786, 14 September 1971; A4/1; BBC, SWB, FE/3788, 14 September 1971; A4/1.

⑤ BBC, SWB, FE/3773, 28 August 1971; A4/1.

系正常化的背景下对中国态度的顺势转变。除了巴林与卡塔尔外,阿曼同为在第 26 届联大召开前实现独立并加入联合国的中东国家。1870 年,阿曼成为英国的保护国,1970 年,阿曼爆发宫廷政变改名为阿曼苏丹国,并于 1971 年 10 月 7 日加入联合国,但是阿曼缺席了第 26 届联大两场投票。

第 26 届联大投票前加入联合国的中东国家(1971 年 8—10 月)

国 家	加入时间
巴 林	1971 年 8 月 14 日
卡塔尔	1971 年 9 月 1 日
阿 曼	1971 年 10 月 7 日

(三) 第 26 届联大投票机制与新中国联合国合法席位的恢复

1971 年 10 月 25 日,第 26 届联大上,新中国恢复联合国席位的表决围绕 A/L.630 与 A/L.632 两个决议草案展开。1971 年 7 月 15 日,阿尔巴尼亚、阿尔及利亚等 17 个成员国提出将“恢复中华人民共和国在联合国组织中的合法权利”问题加入第 26 届联合国大会的议事日程,要求恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利,并立即把蒋介石集团的代表从联合国及其一切机构中驱逐出去。^①1971 年 9 月 25 日,23 个成员国向联合国提交了为使新中国恢复联合国合法席位的决议草案 A/L.630 以及附加文件 1、2 号。这 23 个国家中包括 7 月 15 日提议将该问题列入议事日程的 17 个国家,其中有 6 个为中东国家。

在美国“双重代表权”计划失败后,国际社会中仍有部分国家希望操纵联合国表决机制,在联合国中保留所谓“中华民国”的代表权,以期制造“两个中国”。1971 年 9 月 29 日,澳大利亚、哥伦比亚和日本等 22 个成员国向联合国提交了另一项决议草案 A/L.632 以及附加文件 1、2 号。该决议草案提议:任何试图剥夺“中华民国”代表权的提案都是涉及联合国宪章第 18 条的重大问题,因此需要 2/3 的会员国赞成方可通过。该提案被

^① 参见联合国大会第二十六届会议大会决议, [https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758\(XXVI\)](https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758(XXVI))。

称为“逆重要问题案”。该提案中并无中东国家作为发起国。^①

1971年10月25日,联合国大会开始就中国代表权问题进行表决。大会首先以56票反对、53票同意、19票弃权否决了沙特关于推迟投票的动议。然后,“逆重要问题案”如美国所愿以61票赞成、53票反对、15票弃权赢得优先表决权;但随后交付表决时,以55票赞成、59票反对、15票弃权的4票微弱差距被否决。据美国国务院分析,至少五个中东国家在最后一刻改变了它们原先的立场,即塞浦路斯、阿曼、摩洛哥、卡塔尔、突尼斯等由赞成票改为了弃权票。^②在A/L.632即“逆重要问题案”的表决中,24个中东成员国中,共有23国参与表决,阿曼缺席表决。其中明确支持中国的中东国家共有12国,占有支持中国国家的20.3%,未支持台湾当局的中东国家共有18国(即再包含6个弃权国),占未支持台湾当局国家的24.3%,中东国家中仅有5国支持台湾当局,仅占中东23国的21.7%。^③

在此形势下,美国还希望再做努力,提议将A/L.630决议草案中“把蒋介石的代表从它在联合国组织及其所属一切机构中所非法占据的席位的上驱逐出去”作为另一项议案另行表决。这一提议如果获得半数以上的赞成票,将使中华人民共和国代表中国参加联合国,同时台湾当局仍然保持其联合国普通会员国的席位。这已经是美国为保留台湾当局在联合国的席位所能做出的最后努力,尼克松政府希望在不影响对华缓和战略目标的前提下也不激怒国内的亲台势力,试图在战术上做出调整。^④美国希望促使这一提案优先表决并通过,打败旨在恢复中华人民共和国在联合国合法权利的“阿尔巴尼亚案”,再谋求“双重代表案”的通过。但美国这一动议以创纪录的61

① 当时的联合国24个中东成员国中,并无国家作为议草案A/L.632以及附加文件1、2号的发起国。参看1971年联合国年鉴。See The United Nations, *UN Yearbook*. “Section 1: Political and security questions. Chapter 8: Questions relating to Asia and the Far East”, p.136, <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?q=A/L.630&start=0&total=16&srstart=0&searchType=advanced&outline=false>.

② See Mission to the UN to Department of State, telegram, October 26, 1971, in FRUS, 1969—1976, Vol.V, p.854.

③ 此处中东24国在A/L.632即“逆重要问题案”中的投票结果及占比为作者根据1971年联合国年鉴整理、计算得出。See The United Nations, *UN Yearbook*. “Section 1: Political and security questions. Chapter 8: Questions relating to Asia and the Far East”, p.136.

④ 张绍铎:《美国与中国联合国代表权问题》,《当代中国史研究》2007年第6期,第67页。

票反对、51 票赞成、16 票弃权遭到大会的否决。投票当日至此,美国一切试图阻止“阿尔巴尼亚案”通过的手段都已用尽,台湾当局代表团决定就此退出联合国大会,而美国的“双重代表权案”也成了未经表决的废案。

随后,联合国大会第 1976 次会议以 76 票赞成、35 票反对、17 票弃权的压倒多数,通过了阿尔巴尼亚、阿尔及利亚等 23 个国家提出的要求“恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利,立即把蒋介石集团的代表从联合国一切机构中驱逐出去”的 A/L.630 提案,该提案经表决成为联合国大会第 2758 号决议。自此,中华人民共和国在联合国和安理会中被非法剥夺了 22 年的席位得到恢复,中华人民共和国政府的代表成为中国在联合国组织的唯一合法代表,中华人民共和国是安理会五个常任理事国之一。

在联合国 A/L.630 提案即“阿尔巴尼亚案”的表决中,当时的 24 个中东成员国中,共有 23 国参与表决,阿曼缺席表决。明确支持中国的中东国家共有 17 国,占总支持中国国家的 22.4%,未支持台湾当局的中东国家共有 22 国(即再包含 5 个弃权国),占未支持台湾当局国家的 23.7%,中东国家中仅有沙特阿拉伯国支持台湾当局,仅占参与投票的中东 23 国的 4.3%。^①相较于 A/L.632 提案表决时,中东国家中有更多国家选择放弃支持台湾当局,甚至给予新中国明确支持,支持台湾当局的国家由 5 国降为沙特一国。

中东国家在中华人民共和国恢复联合国合法席位的过程中发挥了重要作用,塞浦路斯等 5 个中东国家在“逆重要问题案”最后表决时立场的转变,打破了美国等国以“逆重要问题案”维持台湾当局席位的图谋,敲定了台湾当局退出联合国的败局。中东国家的支持对新中国重返联合国起到了很大作用。

中东 24 国在第 26 届联大涉新中国联合国合法席位恢复各议案中的票数一览表

国 家	对 A/L.630 的态度	对 A/L.632 的态度	第 26 届联大前是否与中国建交
阿富汗	赞成	反对	是
埃及	赞成	反对	是
叙利亚	赞同且为发起国	反对	是

^① 此处中东 24 国在 A/L.630 提案即“阿尔巴尼亚案”中的投票结果及占比为作者根据 1971 年联合国年鉴整理、计算得出。See The United Nations, *UN Yearbook*. "Section 1: Political and security questions. Chapter 8: Questions relating to Asia and the Far East". p.136.

(续表)

国 家	对 A/L.630 的态度	对 A/L.632 的态度	第 26 届联大前 是否与中国建交
北也门	赞成	反对	是
伊拉克	赞同且为发起国	反对	是
摩洛哥	赞成	弃权	是
阿尔及利亚	赞同且为发起国	反对	是
苏丹	赞同且为发起国	反对	是
索马里	赞成	反对	是
突尼斯	赞成	弃权	是
毛里塔尼亚	赞同且为发起国	反对	是
南也门	赞同且为发起国	反对	是
科威特	赞成	反对	是
土耳其	赞成	弃权	是
伊朗	赞成	弃权	是
黎巴嫩	弃权	赞成	否
塞浦路斯	弃权	弃权	否
沙特	反对	赞成	否
以色列	赞成	赞成	否
利比亚	赞成	反对	否
阿曼	缺席	缺席	否
巴林	弃权	赞成	否
卡塔尔	弃权	弃权	否
约旦	弃权	赞成	否

注:(1)本表为 1971 年第 26 届联合国大会上拥有表决权的 中东国家。(2)本表中 A/L.630 草案经大会表决通过后即为联大“2758 号决议”,此草案 23 个发起国中有 6 个为中东国家。(3)以色列与利比亚当时与新中国无外交关系,但两国在支持中国恢复联合国合法席位的 A/L.630 中投了赞成票。

资料来源:1971 年联合国年鉴。The United Nations, *UN Yearbook*. Section 1: Political and security questions. Chapter 8: Questions relating to Asia and the Far East, p.136, <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?q=A/L.630&start=0&total=16&srstart=0&searchType=advanced&outline=false>.

(四) 联合国席位与政权国际合法性提升:新中国恢复联合国合法席位后中东外交 1971 年年内的新突破

随着新中国成为联合国常任理事国中唯一的发展中国家,在协调发展中国家与发达国家之间的分歧与团结发展中国家力量等方面,有着独特的优势。1971 年 10 月 25 日新中国恢复联合国合法席位后,越来越多的中东国家看到了中国在联合国与中东事务中的能力与潜质,已与中国建交的中东国家此后不断加深与中国的政治、经济、文化联系。新中国通过第 26 届联大所促成的恢复联合国合法席位实践,深化了对中东国家在内的第三世界国家进一步的认识和了解。此后,中国在中东地区的外交关系得到进一步扩展,如黎巴嫩与塞浦路斯在当年便实现了与中国的建交。黎巴嫩与塞浦路斯在联大投票表决时尚未与中国建交,但两国通过弃权票的方式给予新中国帮助,并未完全倒向台湾当局一边。新中国于 1971 年 11 月与 12 月分别与黎巴嫩与塞浦路斯建交。

新中国与中东国家建立外交关系一览表(1971 年 11—12 月)

国 家	建交时间
黎巴嫩	1971 年 11 月 9 日
塞浦路斯	1971 年 12 月 14 日

(1) 中国与黎巴嫩建交

黎巴嫩于 1946 年独立后,在外交上采取亲西方政策。在美国的影响下,黎巴嫩于 1954 年 11 月与台湾当局建立了公使级“外交”关系,但也同新中国保持经贸交往。黎巴嫩是中东国家中较早一批与新中国建立经贸联系的国家,双方在 1955 年万隆会议后就签订了贸易协定,1956 年 9 月中国在贝鲁特开设了商务代表处。中黎关系在 50 年代中后期取得一定进展,1958 年英美入侵黎巴嫩后,中国坚定认为,英美联军不应以联合国为掩护在黎巴嫩与约旦等中东国家实行新的帝国主义侵略^①,中共中央政治局委员、北京市委第一书记、北京市长彭真在 1958 年 7 月北京天安门广场声援伊拉克与黎巴嫩人民的集会上的讲话中指出:“美国侵略军队必须立

^① Yitzhak Shichor, “China and the Role of the United Nations in the Middle East: Revised Policy,” *Asian Survey*, Vol.31, No.3, March 1991, p.256.

即滚出黎巴嫩,立即停止这种疯狂的战争挑衅!我们完全支持黎巴嫩人民的民族独立运动!”^①此外,新中国还在1958年通过炮击金门的方式来支持黎巴嫩。毛泽东在军委紧急会议上指出:“世界上有一个地方叫中东,最近那里很热闹,搞得我们远东也不太平;人家唱大戏,我们不能只做看客,政治局做出了一个决定——炮击金门!”^②但夏蒙总统为首的黎政府一直不愿与台湾当局“断交”,且1960年以后,黎巴嫩在经济上对新中国的商务关系加以无理限制。在此情况下,新中国断绝了与黎巴嫩的官方来往,并在1960年3月关闭了驻黎商务代表处。即便如此,新中国仍然与黎巴嫩保持着经贸联系。

巴勒斯坦问题也是影响中黎关系的重要因素。黎巴嫩政府一直不允许巴勒斯坦武装在其境内与以色列对抗,常常与之发生冲突。新中国出于对巴勒斯坦事业的支持,曾于1960年10月指责“黎巴嫩反动当局与以色列侵略军相勾结,夹击在黎巴嫩南部边境的巴勒斯坦游击队”,但中国就巴勒斯坦问题对黎巴嫩的指责也于1971年下半年逐渐停止。^③1970年后,随着美国对华态度的转变以及中国对黎态度的转变,黎巴嫩逐渐也改变了在中国代表权与台湾问题上的立场,在第26届联大的两次表决中由最初的赞成“逆重要问题案”转变为弃权票,并于新中国恢复联合国合法席位当年与之建交。恢复联合国合法席位后,新中国也曾凭借在联合国的大国地位与话语权在和平与安全问题上给予黎巴嫩必要的支持。

(2) 中国与塞浦路斯建交

塞浦路斯与中国的关系也受到美国对华政策的极大影响。1960年8月,塞浦路斯独立后,中国政府致电表示承认。但由于美国因素的影响,9月,塞浦路斯与台湾当局建立了“外交”关系,中塞双边关系进展缓慢。20世纪60年代末70年代初,反对苏联的霸权扩张构成了中国中东政策的重点。塞浦路斯作为亲西方的非阿拉伯国家,早已关注到70年代初中美关系的走近,因而改变了联合国在新中国代表权问题上的立场。当时仍与台湾当局保持“外交”关系的塞浦路斯在第26届联大投票中投出了弃权

① 《中国全力支持伊黎两国人民的正义斗争》,《人民日报》1958年7月18日,第2版。

② 赵庚:《六十年前炮击金门记》,《世纪风采》2018年第10期,第36页。

③ Yizhak Shichor, *The Middle East in China's Foreign Policy 1949—1977*, p.175.

票,实际支持了新中国恢复联合国的合法席位。1971年12月建交后,中塞关系发展较快。

综上,1971年新中国恢复联合国合法席位前后,中国与中东国家关系获得较大进展,也迎来了中国与中东国家建交的第二次高潮,这主要得益于中国对外主线的调整与中美关系的改善。1971年开始,中国的中东外交具有了更大的影响力,中国在中东外交活动的地域范围从地中海地区扩大到了海湾沿岸,交往对象也从反西方的激进国家阵营扩大到了与西方保持密切联系的温和国家阵营,极大扩展了中国在中东地区的外交空间,为后续中国与中东国家实现全面建交奠定了坚实的基础。

五、结 论

新中国成立后,由于两岸分离的客观现实,联合国合法席位的获得与外交承认的扩大便成为新中国谋求拓展国际合法性的两个重要维度。而中国对外交往主线对中国的联合国外交与中国外交空间的拓展都有着重要影响。20世纪70年代初中国外交主线实现了较大调整,新中国在不断调整与美苏关系的同时积极发展与第三世界国家的关系,这为中国“一条线,一大片”战略的成型和70年代初对美关系的突破奠定了基础,这也直接促进了新中国恢复联合国合法席位目标的实现。而这一时期的中国中东外交显著体现了中国外交主线的变化及其对于新中国国际合法性确立的影响。中国在“求同存异”的基础上弱化了意识形态与社会制度差异在中国中东国家交往过程中的消极影响,同时注重与在中东地区存在显著影响力的美国实现破冰,70年代初中国中东外交的调整使中国在1971年的恢复联合国合法席位中得到了17个中东国家的明确支持,并于70年代与近3/4的中东国家实现建交。中国与中东国家的外交关系是中国对外关系中的重要组成部分,1992年中国已经全面实现与中东所有国家建立外交关系。21世纪以来尤其是“阿拉伯之春”后,中国中东外交也面临新的机遇与挑战。

首先,中国以联合国为平台,坚持为发展中国家代言的能力不断增强。当前中国推行的“一带一路”倡议、“人类命运共同体”等构想得到大

多数中东国家的支持与响应。但部分中东国家因地区局势对国内政治的负面影响,仍难以独立完成国内政治与发展道路的建设。中国作为联合国五大常任理事国之中唯一的发展中国家,可凭借这一身份在地区热点问题上积极调解,促成区域内国家间与主要域外大国之间的对话与合作。具体而言,中国坚持在联合国的框架下参与中东维和活动并在安理会投票中坚持原则;展开针对中东地区热点问题常态化的特使外交,积极践行“劝和促谈”;积极推进中东国家的去极端化工作。此外,中国作为世界上最大的发展中国家,代表发展中国家崛起与坚持和平发展道路的中国模式也可以为部分中东的国家建设与现代化发展提供借鉴。中国做出的努力将推动部分中东国家内部与地区热点问题的降温与最终解决,提升中国在联合国与地区治理中的影响力,也利于中国中东国家外交的进一步发展。就当前来看,包括中东国家在内的发展中国家仍然是中国参与国际事务、维护国家利益、反击霸权主义干涉的基本盘。

其次,中国在参与国际热点问题的总体原则与立场上,坚持捍卫真正的多边主义,这将有利于新时代中国中东关系的深度拓展。自1971年恢复联合国合法席位以后,中国与联合国的关系不断得到拓展和深化。进入21世纪,在以美国为首的西方国家单边主义日益盛行的背景下,中国积极践行多边主义、完善全球治理、维护国际秩序。具体而言,中国积极参与中东热点问题的多边会谈机制来促进相关国际协议的达成;注重以发展促和平、以发展促安全的合作路径,在国际组织和国际论坛的框架下发展对中东关系。中国的目的在于维护以联合国为核心的国际体系,促进国际关系合理化;坚持以国际法为基础的国际秩序,促进国际关系法治化;坚持和平共处五项原则,促进国际关系民主化。中国尤为注重促进共同、综合、合作与可持续中东安全架构的建设。

最后,联大2758号决议一劳永逸解决了联合国中国代表权问题,但中东因素仍对当前的两岸关系构成一定的影响。自1971年台湾当局丧失非法占据的联合国中国代表权以后,其国际空间不断萎缩。随着20世纪90年代以来台湾当局“一个中国”原则的松动,试图将两岸之间的关系状态迈向国家的分裂,尤其是民进党当局近年更是谋求以台湾名义加入联合国,甚至不断歪曲攻击联大2758号决议。中东地区曾是新中国与台湾当

局在 20 世纪 50—90 年代博弈的焦点,当前中东国家在涉台问题上总体上支持中国的立场,尤其是海湾国家在保持与台湾地区非官方关系的同时,深入坚持“一个中国”的总体原则^①,但也不可忽视作为中东地区事务的主导者美国在其中可能扮演的负面角色。

^① Shaobiao Wen, Ruohao Shen, Yancheng Xin, “History, Reality, and Challenges: Bounded Dynamic Relations between the Gulf Arab States and Taiwan Region,” *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol.15, No.3, 2021.