

中英全面建交谈判始末

贺梦楚

从1950年英国承认新中国到1972年中英建立大使级外交关系，中英全面建交谈判时断时续进行了22年。两国谈判的重点是恢复中国在联合国代表权问题和台湾问题。1950年1月，英国在西方国家中率先承认新中国，希望与新中国建立外交关系。新中国要求英国在联合国投票时赞成恢复中国代表权，不再与台湾当局有任何外交来往。9月，英国投了赞成票，但恢复中国在联合国的代表权问题因为一些国家阻挠而未能实现。1950年6月，朝鲜战争爆发，10月，中国军队入朝参战，英国对华政策趋于消极。但中方对留在北京的英国谈判代表仍给予外交人员的待遇，等待英方转变态度。1954年4月，中国代表团出席日内瓦会议，英方表示愿意改善中英关系。6月，中英建立代办级外交关系，临时代办的任务除建交谈判外还有办理商务和侨务，这种半建交的关系与全面建交尚有一定差距。这一段时间，英方在中国联合国代表权问题上推行两面政策，既支持恢复中国代表权，又赞成美国关于中国重返联合国需要2/3国家赞成的“重

要问题”提案，中英谈判难以推进。

一、英国赞成恢复中国在联合国的代表权

20世纪60年代末，随着国际关系的变化，中国同英美等国关系缓和，中方有意升级中英外交关系。1970年5月1日，毛泽东在天安门城楼上接见英国驻华代办谭森，请他转达对英国女王的问候。英方对改善中英关系也空前热情，英国首相希思在公开场合表示希望成为首位访华的西方领导人，对中英全面建交的前景充满信心。

在这种大背景下，中英全面建交的谈判正式启动。1971年1月15日，中国驻英代办裴坚章和英国外交部政务次官罗伊尔在伦敦谈判，英国驻华代办谭森在北京接洽，中方负责人是时任外交部副部长乔冠华。中方提出全面建交的条件是英国赞成恢复中国在联合国的代表权，不再支持“重要问题”提案，撤回英国驻台湾淡水的领事馆。

值得一提的是，英方对华政策一直受美方影响。英方会随时告知美国谈判进



1970年10月1日，毛泽东和斯诺及夫人在天安门城楼上

展，保持和美方紧密协商的外交传统，但是美方却对英方有所保留，一直没有对是否坚持“重要问题”提案表态。美国国务院和白宫都向英方施加压力，力图延缓英方与中方谈判的进程。4月27日，英国外交大臣道格拉斯·霍姆（Douglas Home）与美国国务卿威廉·罗杰斯（William Rogers）讨论对华政策。霍姆告知罗杰斯，英方准备接受中方的谈判条件，并向中方提交英国驻华大使人选。罗杰斯表示，美方会在一个月内公布对于中国联合国代表权的态度，要求霍姆暂时延迟对外发布英方的立场。美国国务卿亨利·基辛格（Henry Kissinger）也告知英国驻美大使在5月中旬后再表态。美方一再要求英方延缓谈判，私底下却在秘密筹划基辛格访华，不想让英方捷足先登。

中方在与英方交涉的同时，也在积极改善中美关系。1970年12月，《人民日报》发表毛泽东会见美国记者斯诺的消息，并

刊登毛泽东和斯诺在天安门城楼的合影。毛泽东向斯诺表达与美国总统尼克松对话的意愿：“如果尼克松愿意来，我愿意和他谈。谈得成也行，谈不成也行；吵架也行，不吵架也行；当作旅行者来谈也行，当作总统来谈也行。总而言之，都行。”1971年4月，世界乒乓球锦标赛结束后，美国、加拿大、哥伦比亚、英格兰和尼日利亚的乒乓球代表团访华。周恩来对民间外交先于官方的情况很满意，向美国代表强调中国的大门是永远向美国人民

打开的。与此同时，尼克松公开回应希望访问中国。

中美关系的快速缓和给英方带来巨大的危机感。英国驻美大使认为：美方一面通过乒乓外交缓和对华关系，一面要求英方延迟中英谈判，根据以往的经验，美方随时可能牺牲英方的利益，以美国总统访华的形式，抢占对华外交的先机。英方很可能在最后一刻才得知中美关系进展，甚至只能从第二天的报纸上获知。如果美单方面放弃“重要问题”提案，英方的谈判立场会陷入被动。中方为了恢复联合国代表权，已争取到加拿大、意大利等十几个国家的支持，不再迫切需要英方的赞成票。英方很难以此为谈判筹码，很可能面临中方增加的新条件。1971年6月，英方在得到美方默许后，决定赞成恢复中国在联合国的代表权，撤回淡水“领事馆”，计划向中方递交任命英国驻华大使艾惕思的文件。

二、“尼克松冲击”影响中英谈判进程

1971年7月10日，乔冠华向谭森提出新的谈判条件，要求英国承认台湾是中国的一个省。英方对中方突然增加的条件感到惊讶。其实中方的新条件不是凭空而来，当时美国总统国家安全事务助理基辛格正在北京秘密协商尼克松访华计划，中英谈判条件是跟随中美会谈进展同步更新的。周恩来告知基辛格，台湾历来是中国的领土，美国必须承认台湾是中国的一个省。基辛格表示，美国承认台湾属于中国，希望台湾问题和平解决。在中美关系加速缓和的背景下，中方有充足的信心向英方提出新条件，然而英方对中美会谈进展并不知情。

7月15日，中美同时宣布尼克松将于1972年5月前访华。英方在最后一刻收到通知，时间仅够准备一份支持尼克松访华的声明，英方设法顺应美方想法拖延谈判，反观美方却在密谋总统访华，英方始终被美方的做法误导欺骗，英方为此感到愤怒。

尼克松宣布访华成为中英谈判的转折点，很大程度上影响了谈判条件的设置。由于美方的拖延，英方耽误了与中方谈判的最佳时机，在谈判中陷入窘境，再来拒绝中方提出的新条件变得更加困难。希思与尼克松当初达成过协定，在对华政策发生重大变更时，美方会与英方协商，但是美方的所作所为却与之前尼克松的承诺大相径庭。希思想最早访华的愿望落空，一气之下他没有按照惯例立即向尼克松发贺信。实际上，尼克松不指望英国发挥稳定

世界局势的作用，也没有把英国看作有影响力的协商对象。直到1971年底，英方仍认为英美关系处于历史低点，以往密切沟通的交流模式不复存在，只剩下充满压力的关系。英方担心类似的背叛还会发生在美国外交的其他方面，逐渐转向更为自主的外交决策方式。

三、台湾地位的表述成为谈判关键

1971年7月15日，在尼克松发布访华计划的同一天，英方宣布将与中方就互换大使问题进行新的谈判。中方换文稿要求英国撤销驻中国台湾省的官方代表机构，支持恢复中华人民共和国在联合国的一切权利，同时把蒋介石的代表从联合国及其所属的一切机构中驱逐出去。对此，英方支持中国恢复联合国代表权，但是不接受关于台湾地位的表述。英国以往主张“台湾地位未定”，没有用过“中国台湾省”这种表述。英国外交部远东司司长摩根参考加拿大和意大利与中国建交的措辞，建议文稿第二条改为“英国注意到中华人民共和国宣称台湾是中国的一个省”，第三条删去驱逐蒋介石代表的表述。周恩来认为英国是第一个承认中国的西方国家，但双方迟迟没有交换大使，最大的障碍在于英国不完全否认“台湾地位未定”。台湾问题事关中国主权和领土完整，中国政府绝不容许任何人挑战这一底线。双方在原则问题上相持不下，直到联合国大会召开才出现转机。

10月25日，第26届联合国大会以

76 票对 35 票的压倒多数，通过了恢复中华人民共和国的合法席位和驱逐蒋介石代表的决议。其中英国投了赞成票，美国投了反对票，美国操纵表决机器的时代一去不复返了。联合国历史上第一次以长达两个半天的会议时间来欢迎一个国家代表团的出席，这表明中华人民共和国进入联合国深得人心。

1972 年是新中国成立以来同外国建立外交关系最频繁的一年。周恩来从全国外语院校毕业生和公派留学生中集中选调一批人员到外交部工作，要求他们主动与对我友好的国家外交使节开展活动，多学习各国的优点。同时建议扩大《参考消息》的发行量，因为该报摘编美联社、路透社、



1971 年 11 月 15 日，中华人民共和国代表团首次出席联合国大会

法新社等外国媒体的新闻，有助于读者了解国际形势的变化。思想是没有国界的，封锁不是办法，不使人们进行各种思想的比较，就难以认识正确的主张和意见。

中方与大批国家建交的计划对英方造成压力。英方如果拒绝承认台湾是中国的一个省，那么 21 年来为派出驻华大使付出的努力都白费了，他们也意识到美方可能抢先与中方互派大使发展贸易，代办级外交关系会阻碍中英合作，向中国出售飞机的合同会落空。英方不得不妥协，谭森向乔冠华表示，英方接受中国政府关于台湾是中华人民共和国的一个省的立场，口头保证不提倡“台湾地位未定”，不谋求说服别国接受这样的观点，但如被公开问及其对于台湾问题的立场，例如在议会中答复问题时，英方仍将表示其立场未变。

中方认为，英方承认台湾是中国的一个省，又说“台湾地位未定”，这是自相矛盾的，中方分析英方保留这个立场是为适应美日鼓动台湾独立的逆流，同时中方讨论出两种谈判方案来解决“台湾地位未定”的尾巴：一种是驳斥“台湾地位未定”，要英方收回，否则宁可拖下去；另一种是对英方口头保证不提倡“台湾地位未定”予以肯定，但对它留下的尾巴表示不满意，并保留作出反应的权利。外交人员将方案上呈，毛泽东批示：“英国无理，再拖几年。”

中方用中英贸易作为谈判筹码，向英方施加压力。随着英国失业率的上升，英国商界人士希望中英关系缓和，以争取更多机会发展对华贸易。尼克松进一步放宽对华贸易限制，允许美国公司的海外子公

司拓展对华业务，解除美国游客在中国只许买 100 美元物品的禁令，这使英国在对华出口时面临更激烈的竞争。英国贸易委员会请求政府支持，英国政府向来有尽一切可能为商人开辟贸易渠道的重商主义传统，考虑到现实利益，希望尽快完成谈判并将谈判地点改在北京，以便准确迅速地获知中方的态度。

1972 年 1 月，英国新任驻华代办艾惕思到北京与乔冠华谈判。双方关于“中国内政”的表述没有达成一致，中方要求在换文稿中加入“台湾问题是中国的内政 (China's internal affair)，应由中国人自己解决”。英方认为“中国内政”是从法律上承认中国对台湾的统治权，是对“台湾地位未定”的彻底否定，应改为“中国的事务 (China's own affair)”或者“中国内部解决的事务 (China's affair to be settled internally)”。乔冠华认为“中国的事务”也可能涉外，不能表达独立自主的含义，比如“我作为中国外交部的工作人员，处理的是中国的事务 (China's affair)，同时也是中国与外国有关的事务 (foreign affair)。”只有“中国内政”才能表达他国无权干涉的含义。

中英双方经过新一轮的磋商后达成一致，用内部换文的方式确定关于台湾地位的表述，将“台湾问题是中国的内政，应由中国人民自己解决”写入补充文本，作为英方回应台湾问题的统一口径。英方不再使用“两个中国”“一个中国一个台湾”“台湾地位未定”

等说法。在建交谈判的最后阶段，双方都作出一定程度的让步，这恰恰是符合双方国家利益和战略诉求的最佳方案。重要的不只是措辞方式，更是签订条约的宗旨。

四、中英全面建交得以实现

中英双方确定签约内容后，英国外交部不同部门对签约时间存在不同意见。英方驻华代办艾惕思主张在尼克松访华前与中方签约，理由是如果美方与中方就台湾问题达成一致，中方就不再迫切需要英方对台湾问题表态，可能在其他方面提出更苛刻的谈判条件。但英国外交部北美司外交人员又唯恐因此激怒美方，因为基辛格曾在 1971 年底的百慕大会议上告诫英方，如果英方同意中方关于台湾问题的条件，中方就会在中美谈判时重提此事。远东问题是影响美国总统选举的重要因素，英方如果在这个关键时刻作出对美方不利的选择，负面影响远大于正面意义。于是最后英方决定在尼克松访华前后密切观察美方



1972 年 2 月 21 日，毛泽东在中南海会见尼克松

对华态度，延迟公布中英谈判的结果。

1972年2月21日至28日，尼克松访华。美方外交人员提前到北京做准备工作，住所与外界隔绝。英方外交人员只有在友谊商店才能偶遇他们，除了打招呼没有更多交流。英方获取信息的主要渠道是公开的新闻报道，英方对中美动物园将互换麝牛和大熊猫之类新闻没有兴趣，但始终无法得知会谈内容。这一阶段，美国外交权力高度集中于尼克松与基辛格手中，传统执掌外交权力的美国国务院被日益边缘化。英方无法像以往那样利用“特殊关系”在美方出台影响盟友的重大政策前与之充分磋商。美方多次显示出单边主义倾向，无意在事前与英方沟通，只需要英方无条件支持美国的行动。在非此即彼的零和博弈思维模式中，美方也不允许英国左右骑墙，两面下注。英方的羞辱感、被抛弃感、对美方的不信任感油然而生，并由于美方的类似行为一再被强化。英方决定采取更加独立自主的外交决策方式，迅速与中方开展新的谈判。中英两国最终达成一致，将英国政府派至北京的外交代表由代办升格为大使，完成全面建交谈判。

尼克松结束访华后不久，1972年3月4日，中英两国确定换文稿内容。3月13日，乔冠华与艾惕思签署《中英关于互换大使的联合公报》，决定将本国派至对方首都的外交代表由代办升格为大使。英国政府承认中国政府关于台湾是中华人民共和国一个省的立场，决定撤销其在台湾的官方代表机构。英国政府承认中华人民共



1973年6月，姬鹏飞（前左一）等前往伦敦唐宁街10号拜会英国首相希思（前左二）

和国政府是中国的唯一合法政府。英国人不愧是外交谈判桌上的老手，字斟句酌，步步为营。中方则坚持原则，进退有度。最终双方达成一致，完成全面建交谈判。3月30日，英国首任驻华大使艾惕思向中华人民共和国代主席董必武递交国书。7月，中国首任驻英大使宋之光向英国女王递交国书。中英外交关系由代办级升格为大使级，为两国领导人进行国事访问铺平道路。10月，英国外交大臣霍姆访问中国，成为英国历史上第一位访问新中国的现任外交大臣。第二年，姬鹏飞外长回访英国，两国外长实现历史性的互访。

中英两国缓和外交关系不仅涉及两国的利益，更推动了冷战两极世界向多极化世界格局转变的进程。中国主动与英美和解的外交政策对外交事业的促进效果是立竿见影的。冷战时期对立的意识形态矛盾得到缓和，中国在多极化世界格局中稳健发展。（责任编辑 杨琳）

作者：复旦大学历史系博士研究生