

中印边界冲突时期美国南亚安全政策失败原因探究

管银凤

(内江师范学院 政法与历史文化学院, 四川内江, 641112)

摘要: 中印边界战争爆发后, 美国改“重巴轻印”为“近印远巴”政策, 试图改变印度的不结盟外交政策, 同时力促印巴和解, 希望在南亚构筑美印巴同盟以遏制中国的包围圈, 并防止苏联南下。但由于印巴民族、宗教信仰矛盾根深蒂固、美国南亚安全政策自身矛盾以及英、苏等国的利益因素制约, 而以完全失败告终。

关键词: 中印边界冲突; 美国南亚安全政策; 印巴矛盾; 克什米尔问题

中图分类号: D 83/87

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2009)04-0476-08

战后美国南亚安全政策, 总的来说, 是在美苏全球冷战的大环境下, 为遏制共产主义“扩张”而推行的对印、对巴政策。它服务于对社会主义阵营的冷战宗旨, 以企图独自操纵印巴均势及努力化解印巴矛盾为手段。不过随着国际形势的变化、政府权力的更替, 美国南亚安全政策也进行了相应的调整。中印边界武装冲突特别是边界战争爆发后, 美国一改以前的“重巴轻印”政策, 采取“近印远巴”政策, 向印度提供大规模的经济、军事援助, 试图改变印度的不结盟外交政策, 同时力促印巴和解, 希望在南亚构筑美印巴同盟以遏制中国的包围圈, 并防止苏联南下, 然而其南亚安全政策实施的结果却与美国的设想大相径庭。其战略企图都未实现, 印巴两国尤其是巴基斯坦与冷战对手靠拢, 宣告了美国南亚安全政策的完全失败, 之所以有这样结果, 笔者认为主要有印巴矛盾、美国自身以及英、苏等因素, 下面将一一作以阐述。

一、印巴矛盾根深蒂固

中印边界发生冲突后, 美国极力想敦促印巴和解, 稳定南亚局势, 建立美印巴联盟从而在南亚构筑对华包围圈, 为此美国斡旋于印巴之间, 向印巴施压, 但是印巴两国首脑会谈六次, 却无果而终, 究其一个主要原因是印巴矛盾根深蒂固, 难以化解。

印度是一个有着古老悠久历史文化的国家, 然而

在历史上却也是一个多灾多难的国家。自孔雀王朝(公元前 323 年-前 187 年)后, 印度几乎没有过几天独立的日子, 它先后遭到希腊人、匈奴人、信仰伊斯兰教的突厥阿富汗人和莫卧儿人的入侵与统治, 在近代又遭到欧洲列强的侵略和掠夺。

公元 8 世纪以后, 伊斯兰教随着阿拉伯人、阿富汗人和莫卧儿人的入侵而传入印度, 而自从穆斯林以“剑与火”征服印度之日起, 印度教徒与穆斯林教徒之间的矛盾和冲突就没有停止过。印度教徒作为原居民在印度占大多数, 他们与外来的伊斯兰教在信仰、仪礼、习俗等方面存在重大差异和矛盾, 再加上伊斯兰教统治为了巩固自身的地位而强行推行伊斯兰教, 对不信仰伊斯兰教的人课以重税, 摧毁印度教庙宇和印度教神像, 屠杀印度教徒, 这些在印度教徒心灵上留下了深深的伤痕, 使得印度教徒与穆斯林之间从一开始就埋下了仇怨的种子。公元 11 世纪, 特别是 13 世纪德里苏丹国建立以后, 印度次大陆信奉伊斯兰教的民族在印度有了越来越大的发言权。他们一手拿着《古兰经》, 一手拿着宝剑, 让被征服者(印度教徒、佛教徒和耆那教徒等)在其所信仰的印度本土宗教(印度教、佛教和耆那教等)和伊斯兰教之间进行选择, 并对不皈依伊斯兰教者进行暴力惩罚。莫卧儿王朝时期(公元 1526-1858 年)虽然有几个英明的王朝统治者实行宗教宽容政策, 但是好景不长, 印度教和伊斯兰教这两大宗教的信徒几乎长期处于敌对状态。

欧洲殖民者的入侵, 特别是 18 世纪以后英国的殖

收稿日期: 2009-02-13

作者简介: 管银凤(1980-), 女, 安徽宣城人, 内江师范学院政法与历史学院讲师, 主要研究方向: 中国与亚太地区关系史。

民统治给印度人民带来了沉重的灾难，为了民族的利益，印度教和伊斯兰教的信徒逐渐联合，尤其是1857年的印度民族大起义中，两大宗教的信徒逐渐联合起来共同反对英国殖民者，沉重的打击了英国的殖民统治，这次起义被镇压之后，英国人对印度教徒和穆斯林联合起来共同抗击他们仍心有余悸。他们认识到只有离间印度教徒与穆斯林的关系，使两者处于分裂状态，才能维护自身的统治，从那时起，英国人便公开宣传对印度采取“分而治之”^{[1](209)}的政策，19世纪末20世纪初，印度民族主义高涨，英国人为了阻止印度民族运动的发展，精心策划各种阴谋挑拨印度教徒与穆斯林之间的关系，刻意渲染他们之间的差别，鼓励他们在各方面相互竞争，制造各种矛盾，将“分而治之”的政策运用到极至，结果是曾一度并肩作战的印度教徒和穆斯林之间的误解不断加深，最后发展到兵戎相见的地步。不过，“分而治之”的政策未能阻挡印度民族解放运动的潮流，穆斯林联盟和国大党在民族解放的道路上站在了一起。1906年和1913年国大党和穆斯林联盟相继通过了要求自治的决议，1916年12月同时在勒克瑙（Lucknow）召开年会并缔结了勒克瑙公约，规定两党为印度争取自治地位而共同奋斗。30年代，由于国大党大印度民族主义恶性膨胀，穆斯林联盟（1906年12月成立）与当时的国大党的关系急剧恶化，最终分道扬镳。在20年代后期，以莫汉达斯·卡·甘地（Mohandas K. Gandhi）为首的国大党发动了声势浩大的非暴力不合作反英运动，甘地由此成为印度民族解放运动的象征。国大党在印度各阶层各种族的地位也空前提高。1937年，在英印当局玩弄的立法会议选举中，国大党获绝对优势，而穆盟惨败，这使得国大党的大印度民族主义情绪急剧膨胀，他们声称国大党有资格代表全印度人民，企图否认穆盟的政治地位，穆盟领袖穆罕墨德·阿里·真纳（Mohammed Ali Jinnah）关于穆盟是印度穆斯林唯一有权威，有代表性政治组织的要求被断然拒绝。由于印度教徒在数量、政治、经济诸方面的优势，真纳等穆盟领袖都认为穆斯林将沦为少数民族，在统一的印度国家中绝不会得到与印度教徒平等的地位。他们担心，穆斯林只有把自己的民族个体融入印度民族混合体中，放弃自己的特性，从而永远承认自己的少数派地位，才能作为一个统一民族的公民生存下去。真纳认为，选举暴露了穆盟此前政策的缺陷，如果继续与国大党合作，穆盟就有被吞噬的危险，只有彻底地改弦更张、独树一帜，坚决要求分治，才能吸引和团结大部分穆斯林群众，

从而复兴和壮大穆斯林联盟。1940年，真纳撰文明确而完整地提出了指导巴基斯坦运动的“两个国家”的理论。他认为，穆斯林和印度教徒有完全不同的信仰和社会生活方式，分属“两个不同的民族”，两者差异甚大，甚至于许多方面是对立的，穆斯林和印度教徒在一个国家内和睦相处是根本不可能的。真纳还强调，穆斯林既然是一个单独的民族，就理应有“自己的家园、自己的领土和国家”^[2]。该年3月，全印穆斯林联盟在拉哈尔年会上正式通过了“建立巴基斯坦的决议”。后来这种“两个民族、两个宗教、两个国家”的理论就成为穆斯林联盟坚持要求与印度分治的基本理论和指导思想。至此，穆盟所主张的穆斯林与印度联合斗争、共同争取民族独立的政策宣告结束，真纳代表的穆盟和甘地、尼赫鲁代表的国大党终于分道扬镳。在新纲领的指导下，穆盟在穆斯林的影响迅速扩大。

国大党坚决否定穆盟的拉哈尔决议和赖以立国的“两个民族理论”，甘地反对活活肢解印度并把它的躯体分成两部分，他认为穆斯林和印度教徒不是两个而是一个民族。尼赫鲁也认为民族与宗教是两个完全不同的概念，在印度无论是印度教徒还是穆斯林同属一个民族，他们仅有宗教信仰的差异，没有民族差异，因而反对穆斯林以宗教为由单独建国，而真纳则宣称巴基斯坦的原则是“穆斯林是一个民族”。从此，穆盟与国大党在分离的道路上越走越远，矛盾也越积越深。最后在穆斯林的坚决要求下，为了避免全面内战和从英国殖民统治下获得独立，国大党不得不接受分治的痛苦现实。然而分治却留下了战后印巴冲突的根源——“克什米尔问题”。

克什米尔的全称为“查谟和克什米尔”，位于南亚次大陆的最北端，处于印度、巴基斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗和中国之间，总面积为21万多平方公里。战略位置十分重要。克什米尔原是英属印度的一个土邦，拥有相对对立性。该地区总人口近700万，其中穆斯林占77%，印度教徒占20%，其余人口为佛教或其它宗教的信奉者^[3]。印巴分治时，克什米尔的归属未定，身为印度教徒的克什米尔土邦首领愿意让克什米尔加入印度，但是占居民绝大多数的穆斯林却想加入巴基斯坦。在英国的策划下，印巴双方签署了《维持克什米尔现状的协议》。该协议为日后印巴冲突埋下了隐患。原因有二：一是印巴都想争夺这个具有重要战略价值的地方。克什米尔是印度通往中亚、中国的交通要道，没有克什米尔，印度就很难在中亚舞台上发挥作用，而克什米尔距巴基斯坦首都伊斯兰堡只有咫尺

之遥,在经济上也与巴基斯坦有密切的联系,巴基斯坦同样希望控制克什米尔。二是国大党对巴基斯坦的分离本来就耿耿于怀,他再也忍受不了其它领土划并巴基斯坦,而且由于印巴是根据宗教信仰不同而各自建国的,在克什米尔问题上,如果巴基斯坦承认了穆斯林占大多数的克什米尔是印度的领土,就等于否定了自己赖以立国的根本原则;而印度如果把克什米尔划归巴基斯坦,则等于认同了“两个民族”的理论,担心这会在多民族、多宗教的印度打开“潘多拉盒子”,导致印度的“巴尔干化”^[4]。而克什米尔问题不仅仅是领土争端、宗教冲突问题,它还与民族认同、民族独立等问题密切地联系在一起。印巴立国理论的不同使双方对克什米尔的争夺又被赋予了捍卫各自信仰的意义。对印巴两国而言,争夺克什米尔不仅仅是为了得到一块领土,还意味着坚持一种原则和信念,这使得双方在克什米尔问题上的态度高度僵硬矛盾无法调和,并由此导致了1947年的第一次印巴战争。战争进行了14个月,1949年1月1日在联合国的调停下双方宣布停火。结果,印度控制了克什米尔2/3的面积和3/4的人口,巴基斯坦控制其余部分。但是在印控克什米尔地区,穆斯林人口仍然占多数。这使得第一次印巴战争不但没有解决克什米尔争端,而且使印度与穆斯林之间的民族、宗教矛盾更加激化。

正是由于印巴矛盾根深蒂固,致使在中印边界冲突发生后,美国为敦促印巴和解在南亚构筑美印巴联盟,共同遏制中国,防止苏联南下而举行的印巴六次会谈最后以失败而告终。美国动用其所有影响向印巴施压,最终却落得美印关系的疏离和中巴关系改善的下场,这正是美国对印巴两国间敌对之深没有清醒的认识,而自己对解决印巴矛盾的能力过于自信和乐观的结果。

二、南亚安全政策自身的缺陷

20世纪50年代末60年代初,在国际政治局势显著变化的同时,南亚的形势也日趋复杂化。由于民族、政治、宗教的隔阂,再加上围绕克什米尔的领土争端,在中印关系、中苏关系恶化的情况下,苏印逐渐亲近,为避免印度疏离美国和向苏联靠拢,美国开始加大了对印度经济援助力度。中印边界战争爆发,巴基斯坦解决克什米尔争端的欲望也随之上升。所有这些使南亚形势进一步复杂化,然而,当形势越来越难以把握的时候,在冷战需求的刺激下,对南亚问题和印巴两

国政策更少了解的肯尼迪及其助手们却为自己规定了更高的目标,如果说年迈的艾森豪威尔因深谙南亚形势和更加审慎而知难而退的话,年轻的肯尼迪上台伊始可谓雄心勃勃干劲冲天。他重新负起了杜鲁门1949年未竟的任务,企图利用中印冲突把印度拉入西方冷战阵营,解决印巴两国的长期敌对,以达到印巴联合起来共同遏制共产主义的目的。这就暴露了美国南亚安全政策自身的缺陷,即在对南亚更加复杂形势缺乏了解的情况下却确立了更高的目标,具体表现在:

首先,肯尼迪政府的政策不是基于印巴长期敌对的事实,而是一时的野心勃发。肯尼迪一上台就以冷战斗士的面目出现,他声称要“不惜任何代价,承担任何重负,对付任何困苦,支持任何朋友,反对任何敌人”。事实证明,肯尼迪把前任的冷战战略和美国对外干涉推进到一个新高度,在以印度为代表的第三世界,美苏展开了激烈的争夺。在亚洲,肯尼迪政府甚至视中国为美国利益的直接威胁。肯尼迪在不了解南亚复杂形式的情况下,一切以遏制中苏为转移,较少考虑中印冲突对美国政策的挑战,更多地视为美国实现其冷战目标的天赐良机。与艾森豪威尔对印度政策清醒的认识及其因财政原因拒绝把印度拖入西方冷战阵营的决策相反,肯尼迪却要求为使印度成为遏制中国的盟邦而不计成本,与前人相比,面对更加复杂的形势,肯尼迪对南亚了解更少但野心更大,其结果只能是失败。

其次,肯尼迪及其助手对前任所经历的南亚两国敌对程度缺乏了解,而且对更大的挑战中印边界冲突的后果认识不足,肯尼迪政府中的决策者乐观地认为:可以在不失去任何一国的前提下与印巴两国都保持友好关系,印巴两国敌对的诸个问题将会在美国适时的鼓励和支持下得到解决;中印边界冲突不仅会使印度认清形势,抛弃它所珍视的中立主义政策,而且会使巴基斯坦与印度联手反对美国所认为的南亚的共同敌人;中国对南亚的“威胁”将使印巴两国捐弃前嫌,解决长期悬而未决的克什米尔争端;巴基斯坦对美国援助的依赖将会阻止它追求与中国进一步密切关系。总之,肯尼迪等人认为,中印冲突对美国来说是利大于弊,美国可以利用中印敌对及其对南亚的经济军事援助强化美印关系和解决印巴争端,有效地建立和维护服务于其全球冷战战略的南亚均势。

但事实证明这种想法是完全错误的,因为美国的冷战目标与印巴两国的政策目标不可能趋同。就印度而言,尼赫鲁自独立之日起就以捍卫其中立主义政策

为己任，在美国历次的攻击和利诱面前毫不动摇。尼赫鲁早就说过，只要印度不遭到大规模的侵略，印度就不会放弃这种政策，艾森豪威尔对此曾有一定的认识。然而肯尼迪却期望印度在与中国冲突后放弃上述政策，与美国一起抵抗共产主义的“扩张”，而且美国企图利用军事援助迫使印度在克什米尔问题上向巴基斯坦让步，这是印度不可能接受的。而美巴两国貌似盟国，实际上却潜伏着深刻的危机。就动机而言，美巴同盟实质上是同床异梦。美国致力于通过巴基斯坦的加盟构筑遏制共产主义的包围圈，而巴基斯坦则是借遏制之名行制衡印度维护独立之实，这种结盟动机就决定了巴基斯坦不可能为盟国的冷战利益而牺牲它的自身安全。所有这些都说明美国在南亚印巴两国间存在一个它无力克服的结构性两难困境。

另外，国内亲巴人士对政府重印轻巴做法的反对，也是肯尼迪在南亚苦心经营对华遏制孤立政策无功而返的一个因素。来自国务院、国防部和国会的“巴基斯坦游说团”以及国会的院外援巴集团为巴基斯坦获得的支援进行积极的游说。因为国务院、国防部和国会的高层人物深知设在巴基斯坦北部白沙瓦附近的巴达贝尔空军基地的重要意义。他们希望美巴关系继续友好，以便美国能持续使用巴基斯坦这个基地和“维持其设在白沙瓦的代价高昂的电子监听设备”^{[5](270)}。因而，美国在制定对印度的援助计划中，始终要考虑巴基斯坦因素，甚至把它置于首要地位。而印巴双方又一直交恶，尤其是克什米尔问题使两国冲突不断。只要这一争端存在，肯尼迪的各项对印政策就不可避免地会受到国会的批评。诚如加尔布雷思大使所言，“对同一争端的双方都予以扶持，即使是有限度的，而且不管是多么间接的，也引不起任何一个当选机构在财政上的共鸣”^{[6](112)}。可见，巴基斯坦因素束缚了美国的手脚，使之在对印军事援助上步履维艰。就连肯尼迪自己也意识到：“如果中国发动进攻，国会议员可能不会反对我们帮助印度进行防御，但如果我们不对其施加压力解决克什米尔问题，他们可能会在对印空防承诺问题上采取反对的立场。”^{[7](585)}当1962年中印边界战争爆发后，政府准备对印度提供大规模经济军事援助，国务院、国防部和国会的“巴基斯坦游说团”对决策层一直施加压力，试图把美国对印度的军事援助限制在一定水平上，国务卿腊斯克和国防部长麦克纳马拉也支持他们的做法，最终说服肯尼迪答应仅向印度提供适度的军事援助。亲巴人士之所以这样做，是鉴于巴基斯坦重要的战略地位，避免由于大规模援

印导致巴基斯坦报复从而终止美国对巴达贝尔空军基地的使用。而这些显然影响了美印关系的进一步改善。

三、英国消极态度的影响

在探寻中印边界冲突时期，美国南亚安全政策失败的因素当中，目前史学界对英国关注比较少，其实在中印冲突时期英国对援印的消极态度也是阻碍美国实现其目标的主要原因之一。

印巴分治初期，美国在南亚基本上推行的是一种尽可能不介入的所谓的“英联邦战略”，希望操纵和配合于幕后，要求英国出面在联合国架构下解决克什米尔争端，力避印巴战争的发生和扩大，防止苏联乘机介入南亚次大陆。这种不介入的“英联邦战略”，实际上保证了巴基斯坦的存在，因而也使印巴间不稳定的平衡状态得以维持。美国推行“英联邦战略”的原因有：第一，南亚还不是美国对苏联冷战的主战场，美国的重点是欧洲和东亚，而次大陆当时充其量只是美国边缘利益所在；第二，南亚问题只是印巴两国的克什米尔争端，没有其它问题可能会引起次大陆的动荡和苏联可能的干涉，只要这个问题得到解决，美国就没必要亲自干预；第三，以英国及联合国出面可以减少苏联介入的可能。可以说这一时期由美英共同操纵南亚。

随着冷战在远东的扩展和深化，特别是中国革命胜利后，遏制中国的需要，使南亚国家，特别是印度的地位大为上升，美国开始了抛开英国和介入南亚的过程。希望把印度拉入西方冷战集团，由于尼赫鲁的中立主义政策和巴基斯坦的强烈反弹，美国在1949年的行动遭到了失败。这次失败使“英联邦战略”又持续了一段时间，1954年美巴结盟后，美国开始主导南亚均势，英国在原则问题上则追随着美国的利益。中印边界发生冲突后，美国力图改善与印度的关系。英国官方也在平息西藏叛乱后表示承认中国对西藏的“宗主权”，官方的宣传机构称中国“共产帝国主义”，把西藏说成是“共产主义国家势力范围内的小国”，是“缓冲国”。1959年第十四届联大通过“西藏问题”的决议，英国投票支持这个议案^{[8](258)}，并在此后追随美国对印度提供了政治舆论上的支持和一些经济、军事的援助。

1962年中印边界战争爆发后，美国向印度提供大规模的经济军事援助，引发了巴基斯坦国内反美情绪

的高涨,美巴关系恶化,为缓和美巴关系,促进印巴和谈,实现美国南亚的战略企图,国家安全委员会中负责南亚事务的科默尔领导的一个特别小组委员会于12月提出报告,提出让英国和英联邦国家出面担任主要角色的建议。肯尼迪为了摆脱美国在南亚的困境,也特别希望得到西方盟友的支持。他表示印度在向美国求援的同时,也必须寻求英联邦最大限度的支持,尤其是英国^{[7](401)}。“我们正在支持亚洲共产主义势力范围内的大多数国家,因为英联邦在援助印度时发挥领导作用,而我们退后则具有某些优势可以利用了。”^{[7](395)}在他看来,印巴同属于英联邦国家,英国的参与除具有象征意义外,它在某些关键问题发挥的作用理应比美国大。参联会向麦克纳马拉提交备忘录建议,美国最好与英国及英联邦国家一道共同向印度担保:在中国再次进攻而印度求援的情况下,向其提供空中防御力量^{[7](433)}。殊不知,肯尼迪等人在此又犯了先入为主的错误。克什米尔问题正是英国在撤离南亚时有意留下的祸根,印巴两国均对英国十分不满。此外,中英之间还存在香港问题,如果英国尽可能长久地保住香港这个重要的商业和金融据点,就必须同中国建立较好的关系,至少要使英国能与中国进行外交谈判。因而英国对中国的政策也非亦步亦趋,在印巴、中印冲突时期都保持低调。12月13日,英国首相哈罗德·麦克米伦(Harold Macmillan)写信给肯尼迪说:“一种有意义的防御,不管是多大规模,只有在被当作印巴联合防御这个次大陆的计划才会有效。”麦克米伦指出,“英美的目标是要印巴双方同意联合防御南亚次大陆,但即使它们达成了妥协,这两个国家可能也没有军事和经济能力建立真正的防御,必须使印巴两国缔结地区性军事同盟条约。那样中国人就会像俄国人一样,在进行大规模进攻前三思而行,因为他们不能确定那样做是否会引起核报复。”^{[7](430-432)}英国政府为提供长期的军事援助定了三个条件:解决克什米尔问题;印巴建立联合防御;印度成为西方联盟体系的成员。

1962年12月20日,为确定对印度援助武器事宜,美英两国在拿骚举行首脑会谈。美国国防部长帮办邦迪(William Bundy)在会谈中说,伦敦工作组^①的建议是:提供6个山地师的装备,改进印军空运能力,在现有机型范围内帮助印度提高空战能力。工作组还建议派专家去印度了解雷达和通讯设备情况。英美还可以派战斗机进驻印度,数量是4个中队。但英国在会谈中指出,提供武器是一回事,但是让印度将其军

事计划建立在指望英美提供飞机,并向中国开火的基础上则是另一回事。邓肯·桑兹说,即使在西方的帮助下,印度也没有能力承担它的国防建设的代价,所以经济上唯一可行的办法就是让印度加入西方防御组织保护伞之下。而原先对印度中立主义政策相当宽容的麦克米伦在拿骚的态度却很苛刻。他说印度在过去十多年中一直攻击西方,大肆宣扬不结盟的好处。他强调在援印的时候要考虑巴基斯坦的反映,“我们可能在支持找麻烦的人,而放弃支持我们的人”。麦克米伦认为中国的目的是有限的,不会大规模入侵东南亚,“主要危险不在于中国入侵印度并予以占领,真正的危险在于英国1947年急促退出南亚时所遗留下的印巴分治的脆弱结构可能会弄的支离破碎。”^{[9](227)}“我们必须让他们面对克什米尔的现实。从长期看,他们依赖西方。在短期内他们可以得到西方的援助,但条件是他们要解决克什米尔问题。”^{[7](452-453)}然而英国很清楚,印巴解决克什米尔问题的可能性几乎是不存在的,但是它却坚持以此为长期军援条件。这表明,英国根本不愿意为武装印度而“背上一个英国力所不及的无底洞的包袱”^{[9](226)}。英国对印援助的消极态度直接影响了美国进一步援印的计划,而且美英把解决克什米尔争端作为向印度提供援助的条件而不断对印度施压,印度十分不满,并逐渐向苏联靠拢。

四、苏联因素的作用

美国南亚安全政策的失败,在很大程度上与苏联也有一定的关系,特别是与美国处理中苏分歧的政策有关。

1956年后,中苏关系由于意识形态方面分歧而逐渐紧张起来。1959年8月中印边界发生武装冲突。9月6日,中国官方将印度侵略行为通报苏联代办,指出新德里挑起边界争端,请他转告苏共“中国政府将要发布文件和材料,说明这次边境冲突的真相和中印边界状况”^{[10](210)}。提醒莫斯科“尼赫鲁正在力图利用苏联向中国施加压力,不能上当”^{[11](239)},并认为“苏联是应该理解中国在这个问题上的立场的”^{[10](210)}。时值赫鲁晓夫访美前夕,苏联方面认为1959年中印边界武装冲突是中国有意制造国际局势的紧张气氛,破坏赫鲁晓夫的访美。9日,苏联代办将一项准备在10日发表的塔斯社声明文稿交给中国政府,声明采取中立的态度,含蓄地反对中国的立场。中国外交部收到这个

声明后立即“告诉苏联临时代办：中国政府对中印边界问题的意见在几天前告诉了苏方，因此我们希望苏联方面对中印边界问题最好不要发表任何评论，塔斯社这个声明也不要发表。我们希望苏联方面看了中国政府今天将发表有关中印边界的文件和材料之后，再和我们交换意见”。^{[10](213)}遗憾的是，赫鲁晓夫不听规劝，决定让塔斯社把原定10日发表的声明在9日晚上提前发表。塔斯社声明说“中印边境的冲突是‘那些企图阻碍国际紧张局势缓和的人搞的’”，还进一步说这件事情“使苏联部长会议主席赫鲁晓夫同志和美国总统艾森豪威尔互相访问前夕的局势复杂起来”，^{[10](208)}诬蔑“中国企图利用中印边界事件鼓吹冷战，破坏人民之间友谊，理应受到谴责”。^{[12](211-212)}苏联发表塔斯社声明，表明中苏分歧已表面化。对赫鲁晓夫这一反映，西方如获至宝，认为“苏联正在抑制中国方面发挥积极作用”^{[11](252)}，美国政府积极思考该如何利用中苏之间的分歧。在1961年8月8日提出的一份《国家情报评估》中，美国情报分析家指出，“随着战后共产主义力量在世界范围大规模增长，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，一些党更关心区域性等问题等等，都对理论的同性和苏共的权威性造成考验。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……只要这种情况发展下去，就会大大削弱共产主义运动作为一个整体的效率。这将给西方可资利用和施加影响的机会，在世界范围的斗争中获取重要利益。”^{[13](114-118)}

1961年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：“我们应该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。”^{[14](167)}正是因为如此，美国对苏联谋求与西方国家改善关系的意图作出积极反应，1959年美苏两国首脑实现互访。而且对待苏印之间关系的发展也不象以前那样反应激烈。美国希望通过此举能达到“联苏制华，以印制华”的目的。美苏关系有所改善。

然而1962年古巴导弹危机（又称“加勒比海危机”）使美苏关系又蒙上了一层阴影。1962年6月，苏联秘密将中程核导弹和“伊尔-28型”轰炸机运往古巴，实施把原子战争引向边缘的冒险政策。赫鲁晓夫决定在古巴部署导弹的动因，除了表明苏联对保卫古巴革命所承担的义务，希望阻止美国对古巴的入侵以及弥补苏联同美国的战略核力量方面的差距外，“提请

华盛顿注意苏联的力量”也是一个重要的考虑。这是苏联领导人对美苏柏林问题谈判上的僵局以及对美国重新恢复核实验所做出的必要的反应^{[15](181-184)}。不料此举很快被美国发觉，古巴是美国的后院，岂容苏联染指。美国于10月断然封锁了古巴各岛。美苏间爆发了“核对抗危机”（通称“加勒比海危机”）。面对美苏核对抗呈现白热化局势，赫鲁晓夫对美苏间的直接对抗最终达到什么程度心中没底，急需中国的支持。因而赫鲁晓夫准备同中国进行妥协，包括在中印边界冲突问题上的政策暂时从“中立”转向支持。1962年10月14日，赫鲁晓夫在欢送刘晓大使离任的宴会上公开表示：在中印边界争端问题上，苏联是站在中国一边的，这是苏共中央主席团的一致立场。刘晓告诉赫鲁晓夫：印军在中印边界东段集结，如果印度把战争强加于中国，中国将予以反击。赫鲁晓夫表示，“这和苏联得到的情报相同，并说如果苏联处于中国的地位也将会采取同样的措施。在中印边界问题上是不能采取中立态度的，如果有人进攻中国，我们说我们中立，那就是叛徒行为。”^{[16](240)}赫鲁晓夫还介绍了古巴导弹危机的情况，希望中国在维护古巴安全方面也采取措施。第二天，米高扬又约见刘晓，通报了有关古巴导弹危机的情况^{[17](121-122)}。苏联毫无疑问希望中苏双方在中印边界冲突和古巴导弹危机问题上相互配合和相互支持。

1962年10月18日，中印边界战争爆发后，在上述政策指导下，苏联驻华大使契尔沃年科（S. Chervonenko）22日在同中国外交部副部长章汉夫会谈时强调指出，必须要明白在边界上谁对谁错，如果不区分谁有罪谁无辜，那是不正确的；同时，混淆有罪和无辜之间的区别也是不对的^[18]。随后，10月25日《真理报》就中印边界冲突发表社论，谴责导致中印边界冲突的“麦克马洪线”是声名狼藉的和无效的，是英国帝国主义的产物，是英国殖民主义者“强加给中国人民和印度人民的”，是“从未被证明的”。社论还谴责印度受帝国主义分子的煽动，已经成为冲突的罪魁祸首。同时苏联政府还通知印度政府，鉴于“严重的国际形势”，苏联不能向印度交付米格-21战斗机。在提出停火建议后，苏联希望印度接受中国的建议进行谈判。尼赫鲁对苏联的政策非常不满，特别是《真理报》的社论，拒绝了赫鲁晓夫希望印度接受停火，并同中国进行谈判的建议^{[19](34)}。中国政府也在《真理报》25日发表社论的同一天就古巴导弹危机发表声明，表示

“完全支持”苏联政府“将尽一切力量粉碎美帝国主义集团的侵略阴谋”的立场，中国要“同社会主义国家和所有热爱国家和平的国家一道，对美帝国主义这种战争挑衅行为进行坚决的斗争”。^[20]

然而，时隔不久，当赫鲁晓夫在接受美国提出从古巴运回“进攻性武器”，“并且同意美国对古巴实行国际监察”的要求，美苏实现妥协后，赫鲁晓夫立即在中印冲突问题上恢复他原来的腔调。12月12日，他在最高苏维埃会议上重新偏袒印度，含沙射影地责难中国说，中国单方面实行停火、后撤，当然很好，但是中国部队当时不从原有阵地前进岂不更好？这个讲话与他10月间与刘晓大使的谈话及《真理报》社论、立场完全相反，从支持中国变为谴责中国，从不赞成印度军队越过中印边界变为指责中国越过边界。更为可气的是，1963年9月19日，苏联《真理报》还以编辑部名义发表题为《亚洲紧张局势的严重策源地》的文章，颠倒是非，诬蔑中国企图用武力解决中印边界问题，诽谤中国和平解决边界问题的诚意，挑拨亚非国家与中国的关系，从而掀起了新一轮反华浪潮。这是因为“加勒比海危机已经过去，他不再需要中国支持，而且因为他在加勒比海危机中大丢面子，羞恼非常，迁怒于中国”^[10](504)]。赫鲁晓夫非常不满中国对古巴导弹危机的态度和反应，虽然中国对古巴问题以自己的方式进行了支持，但对赫鲁晓夫的要求未做反应。同其他社会主义国家举行大规模集会和游行，以支持苏联在古巴导弹危机中的政策立场相比，中国却没有任何此类活动。在苏联领导人看来，中国的支持是远远不够的。在此期间，苏联试图同中国方面进行沟通，协调立场。契尔沃年科为此多次要求毛泽东会谈，但都未能如愿，中方只是派低级别的官员同他会见。当时中方的理由是，毛泽东身体不适，不能会见苏联大使，但同一时期毛泽东却接见了其他党的代表团。而且中国对苏联在10月28日公开宣布从古巴撤出导弹这一政策进行了猛烈抨击，发表一系列的讲话、声明和文章赞扬古巴的反美斗争，强调古巴人民这一次胜利的反美斗争，必将产生深远的影响。这些文件只字不提苏联在结束古巴导弹危机中的作用。因此，在赫鲁晓夫看来，中国在古巴导弹危机期间对苏联新政策的批评“深深触动了他的心”。他感到非常恼火和气愤，从而导致中苏的矛盾和分歧更加公开和加深。

与此同时，苏联对印度支援要求的态度发生根本的变化。1962年11月9日，印度新任驻苏大使考尔(T.N.Kaul)拜会赫鲁晓夫。赫鲁晓夫对考尔所做的有关中印在拉达克地区发生冲突的解释显得很不耐烦，并

表示不会向中印任何一方提供武器装备。但在11月24日第二次会谈时，赫鲁晓夫表示，在上一次会谈中他不能做出向印度提供军事援助的承诺，因为当时古巴导弹危机正处于高潮时期，苏联必须进行“战备”，苏联现在可以向印度提供一切可能的军事设备了。美国虽然对苏联在印度作用的加强不满，但是美国政府一直在思考如何避免使中苏关系得以愈合，如何利用中苏分歧来实现苏联在遏制中国方面的作用。中印边界战争爆发后，美国就想利用这次机会分裂中苏同盟。美国国务卿腊斯克虽然对援助印度较为消极，但是他也认为中印冲突是美国使中苏分裂深化的天赐良机。因而出现了令人感到奇怪的一幕。美国开始接受苏联在印度日益增长的影响。1962年11月23日，哈里曼在新德里对尼赫鲁说，美国并不打算要印度加入西方军事联盟，如果可能，对印度来说，最好是保持与苏联的良好关系。哈里曼回国后向肯尼迪汇报说，印度的不结盟政策会发生相当程度的、实质性、在方式上有利于美国的变化，但不应谋求印度与美国或西方建立形式上总体关系。西方形式上的保证可能破坏印度实质性的努力，并且可能迫使它断绝与苏联的关系，“致使苏联与红色中国更为接近”^[7](426-427)]。

11月30日，国务院政策计划委员会提出了题为《美国对共产党中国的政策》的文件，这份文件说，美国要努力避免采取“或是会减少目前及将来对中国的压力，或是会迫使中国与苏联回到密切联系中去”的行动。这一观点很快就成为肯尼迪政府对华政策的重要目标。12月美国决定，不再阻挠印度采购苏联米格飞机。在反驳英国的不同意见时，加尔布雷思说，莫斯科希望避免长期夹在中印之间，而米格飞机就是让苏联继续挂在印度的鱼钩上。印度购买米格飞机似乎已成为符合西方利益的行动，而几个月前美国还拼命反对此事，这一变化极具讽刺意义。

1963年5月，腊斯克在访印后报告说，尼赫鲁将坚持不结盟政策，“这是为了在反对中国时得到苏联的帮助。如果这样做失败的话，他就会同中国讲和。”^[7](577)]就美苏竞争而言，美国政府自然不愿看到苏联在新德里的影响扩大，但为了达到分裂中苏这一更具战略意义的目标，美国不得不以接受这种扩大为代价。显然美国南亚安全政策有内在的矛盾。在苏印关系发展的前提下，美国指望印度会接受它的冷战战略是不现实的，甚至在逻辑上也是混乱的。有了苏联的支持，印度不仅可以长期与中国对抗，还可以在克什米尔问题上不做让步，同时避免对西方武器的依赖，并为自己的利益而不加入西方同盟体系。美国从这种局势中没

有获取任何好处，在这此后相当长一段时间内，美国在南亚的影响在走下坡路。

注释：

① 中国开始自卫反击战时，古巴导弹危机已经发生，为了使华盛顿集中精力处理导弹危机，美英两国决定在伦敦建立联合工作组。其主要任务是研究中印边界局势的发展和印长期政策进行评估。伦敦工作组提出的设想和方案有很多是英国政府的意见。

参考文献：

- [1] 林承节. 印度近现代史[M]. 北京: 北京大学出版社, 1995.
- [2] 朱明忠. 宗教冲突是影响南亚安全的重要因素[J]. 当代亚太, 2002, (2): 3-10.
- [3] 张德福. 克什米尔问题是制约印巴关系的核心[J]. 南亚研究, 1996, (1): 13-17.
- [4] 马加力. 印巴关系缘何缓和[J]. 求是, 2003, (13): 60-61.
- [5] Selig S. Harrison. *The widening Gulf: Asian Nationalism and American Policy*[M]. New York: The Free Press, 1978.
- [6] D·C·瓦特. 国际事务概览·1963[M]. 上海: 上海译文出版社, 1985.
- [7] South Asia[C]// FRUS·1961-1963·vol 19. Washington D.C:U.S.Government Printing Office, 1996.
- [8] 谢益显. 中国外交史·中华人民共和国时期[M]. 郑州: 河南人民出版社, 1988.

- [9] 哈罗德·麦克米伦. 麦克米伦回忆录·第六册·从政末期[M]. 北京: 商务印书馆, 1982..
- [10] 吴冷西. 十年论战——1956-1966 中苏关系回忆录·上[M]. 北京: 中央文献出版社, 1999..
- [11] 张树得. 毛泽东与赫鲁晓夫决裂前后[M]. 北京: 中国青年出版社, 1999.
- [12] 萧东连. 五十年国事纪要·外交卷[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1999.
- [13] National Intelligence Estimate(NIE10-61)[C]// FRUS·1961-1963·vol 22. Washington D.C:U.S.Government Printing Office, 1996.
- [14] Draft Paper Prepared in the Policy Planning Council[C]// FRUS·1961-1963·vol 22. Washington D.C:U.S.Government Printing Office, 1996.
- [15] Alesandr Fursenko, Timothy Naftali. *One Hell of a Gamble: Khrushchev, Castro, and Kennedy ·1958-1964*[M]. New York: W. W. Norton, 1997.
- [16] 晋夫. 文革前十年的中国[M]. 北京: 中共党史出版社, 1998.
- [17] 刘晓. 出使苏联八年[M]. 北京: 中共党史资料出版社, 1986.
- [18] 戴超武. 中印边界冲突与苏联的反应和政策[J]. 历史研究, 2003, (3): 58-79.
- [19] Shri Ram Sharma. *India-USSR Relations, 1947-1971: From Ambivalence to Stead Fastness*[M]. New Delhi: Discovery Publishing House, 1999.
- [20] 本报讯. 中国政府关于支持古巴反对美国关于战争挑衅的声明[N]. 人民日报, 1962-10-25.

An analysis of failure of the South Asian security policy of the United States during the Sino-Indian border conflict

GUAN Yinfeng

(Neijiang Normal University, Neijiang 641112, China)

Abstract: The Sino-Indian border war broke out, the United States had one change from the previous “heavy attaching great importance to Pakistan while little to India” and took “being close to India and estranged to Pakistan” policy, trying to change India’s non-aligned foreign policy, and exhorted the India-Pakistan reconciliation in the hope that the United States and India and Pakistan in South Asia to build with UNITA to form China’s encirclement, and to prevent the then Soviet Union interference southward. However, due to the India-Pakistan’s deeply rooted conflicts of nationality and religious belief, the United States security policy in South Asia had its own contradictions, and the interest factors of Britain and the then Soviet Union and other countries, which ended in failure of its tentative plan.

Key words: The Sino-Indian border conflict; USA South Asian security policy; contradictions between India and Pakistan; the Kashmir issue

[编辑：颜关明]