

中印边界冲突时期美国南亚安全政策调整实施效果分析

管银凤

(内江师范学院, 四川内江, 641112)

摘要: 中印边界冲突爆发时期, 美国一改之前的亲巴政策, 态度明显向印度倾斜, 对其提供大规模的经济军事援助, 企图改变印度的外交政策, 实现“以印制华”, 并实现印巴和解, 从而团结起来共同承担冷战的责任。但美国的构想与其努力的结果却大相径庭, 印度不仅没有放弃其固守的中立主义外交政策而与美国建立长期的安全关系, 反而向苏联靠拢, “以印制华”战略不攻自破。特别是美国的盟国巴基斯坦向其冷战对手中国靠拢, 标志着美国南亚安全政策的彻底失败。

关键词: 中印边界冲突; 美国南亚安全政策; 不结盟政策; 印巴和谈; “以印制华”战略

中图分类号: D829

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2010)02-0087-08

一、美国改变对印外交政策的失败

1947年印度独立后面临着严峻的国际环境。此时冷战在欧洲已经开始, 美苏形成了两个对立的政治军事集团, 在欧洲, 特别是围绕德国问题展开了激烈的争斗。作为新独立的国家, 印度外交优先考虑的问题是维护自己的独立和主权, 巩固印度的完整。在冷战和两个阵营的对抗中, 以尼赫鲁为首的印度国大政府采取中立立场, 即不依附于任何大国, 不参与任何军事集团, 在两个超级大国间推行平衡外交, 以保留自己的战略主动权; 同时主张刚摆脱殖民压迫的亚洲新兴国家和睦团结, 以共同抗衡大国特别是西方大国的强权势力。这就是印度的中立不结盟、亚非团结和世界和平的外交政策。

在这种外交政策的指导下, 1947年印度倡导召开了亚洲关系会议, 1955年与印尼共同召开亚非会议, 中印关系也经过了一个“蜜月”时期。1950年印度承认刚刚成立的中华人民共和国, 成为第一个与新中国建立外交关系的非共产主义国家, 此后印度始终主张恢复中国在联合国的合法席位。1954年印度与中国共同倡导了“和平共处五项原则”。印度以“不结盟领袖”和“第三世界代言人”的身份周旋于国际舞台, 在全球推行灵活的有效的不结盟外交政策。

印度的不结盟使其树立了道义上和政治上的大国

形象, 客观上也顺应了当年蓬勃兴起的亚非民族独立运动的世界潮流, 因而获得了第三世界国家普遍的响应和支持, 印度也因此获得了较高的国际声誉; 同时, 不结盟政策维护了印度的独立地位, 并从世界各国特别是美、苏、西欧各国得到较多的经济、技术和军事援助。

然而, 美国却非常痛恨蔑视印度的中立主义、不结盟政策, 因为印度的不结盟政策与美国的立场经常发生冲突。美国人认为不结盟运动有明显的“亲共”倾向, 而且印度实行不结盟政策还是制约冷战和促进缓和的一个因素, 从战后国际关系全局的宏观视角看, 它是在两极格局下最早产生的否定两极世界、推动世界向多极化方向发展的因素之一。它反映着一种历史的趋势, 是对大国冷战集团政治、强权外交的一种否定, 也冲击着两极格局, 推动着世界走向多极化的趋势。所以美国国务卿激烈地斥责中立主义是“邪恶的和道德的”, 国会中的保守势力也不愿意向印度提供任何援助。但随着50年代末中印关系逐步恶化, 成为美印关系加强的新动力。美国虽然对印度的独立自主不满, 但美国在冷战中需要支持“温和的民族主义”以抵制“共产主义”。它要把印度作为新兴国家实行西方民主的“试验场”和不通过共产主义而实现现代化的榜样。肯尼迪上台后, 更是主张对中立主义采取更为宽容的态度, 因为他觉得, 只要政策得当, 具有耐心, 多提供些美元, 印度及其他不结盟国家最终会被西方争取过去的, 至少共产主义在上述国家将会得到

遏制。因此,为美国的政策赢得越来越多的支持。正如他在国家安全委员会上所说:“我们不能允许所有自称为中立主义者的人加入共产主义集团,如果那样,世界力量平衡就会发生不利于我们的转向。”^[1]所以美国开始加大对印援助的力度。

1962年10月20~24日中国进行的自卫反击战打败了印度,这使尼赫鲁在议会受到了来自本党的前所未有的反对,要求外国援助的呼声不断高涨。他首先向一贯支持印度的苏联寻求援助,然而赫鲁晓夫却因“古巴导弹危机”需要中国支持,而拒绝了印度的援助要求并建议尼赫鲁接受中国的建议。而此时中立主义集团的其他领袖也不愿支持印度和中国打仗,有的甚至不愿谴责中国而只建议调停这场争端。大失所望的尼赫鲁被迫向国人承认:“我们越来越远离了现代世界的现实而生活在我们自己制造的虚幻的氛围之中。”^{[2](233)}在此情况下,尼赫鲁开始转变政策,向美、英、加、法等西方国家求救。按照国务卿迪安·腊斯克(Dean Rusk)所说的,信件总的请求是,印度愿意在抵抗中国“侵略”上与美国结为没有任何先决条件的军事伙伴。这实际上背离了中立主义不结盟的实质。对此,美国感到非常满意,认为这是提升美印关系的天赐良机。1962年11月3日,国务院、国防部和中央情报局的一份得到肯尼迪批准的文件认为:印度在中国威胁的现实面前惊醒之后将要求美国提供军事援助。印度被一个倡导和平共处的伙伴攻击使尼赫鲁等人已被迫重新检讨其基本政策的前提,不结盟政策的效力显然已深受怀疑。我们要迅速、大方地向印度提供军事援助,以树立印度人心中的美国形象并证明不结盟的欺骗性。而且,苏联对中共提出的谈判的支持也使得印度重新检讨其政策假设,即:印度可以依赖苏联抗衡中国共产党人并可获得苏联军事上的支持。所以,美国应尽一切可能鼓励印度外交的改变,为把它拖入西方阵营创造有利的条件。^{[3](363-368)}11月16日,总统国家安全事务助理帮办卡尔·凯森在给总统的备忘录提议,把印度尽可能地向前提,给予足够的援助,确保它不按中国的条件达成谈判解决,并使之难以再回到中立主义立场上去。“战争的持续将服务于美国的重要政策目标:完全拒绝把‘积极的中立主义’作为外交政策,极大地提升印巴关系,这对中国在亚洲的威望和权势而言是一个挫折。”^{[3](387)}

正当美国满怀乐观情绪,对提升美印关系寄予厚望时,中国灵活的政策排除了印度倒向西方的可能。就在尼赫鲁准备抛却中立主义不顾一切向美国发出求救信的同时,中国政府从长远目标来看,采取主动积极步骤,于21日零时宣布在24小时后单方面全线停

火,从12月1日起,把军队撤到1959年11月7日的双方实际控制线以北20公里,以脱离军事接触为谈判创造条件。20分钟后,周恩来和陈毅约见印度驻华使馆临时代办班纳吉(P·K·Banerjee),通知印方中国政府以上声明的主要内容。希望印度政府作出积极响应的措施。^{[4](513-514)}对于中国政府的行动,《泰晤士报》评论说,全世界与其说是松了一口气,还不如说是大吃一惊。^{[5](471)}但是上述行动却是最充分地表明了中国坚定不移地致力和平解决争端的一贯政策。它既源于建国以来中国既定的对印政策,也是国际形势的客观要求。在中苏关系恶化、中美更加敌对及美苏共同支持印度的时候,把印度推进美国的怀抱显然会使战争继续进行下去,使中国长期在此消耗大量的人力、物力、财力,这对当时中国的处境极为不利。而且中国领导人对于美国的遏制企图及印度加入西方阵营的可能也有极为清醒的认识和判断。“尼赫鲁越是投靠帝国主义,就越要适应美帝国主义的需要坚持反华,他越是坚持反华,就越要投靠美帝国主义。这是一种恶性循环。尼赫鲁一步一步地丢掉‘不结盟’政策,正是他投靠帝国主义和坚持反华的必然结果。”因此在尼赫鲁慌忙求援和倒向美国的关键时刻宣布停火撤军,这就在很大程度上给了尼赫鲁政策选择的自由,而本来极不愿意抛却中立主义外衣的尼赫鲁于是就立刻又将其外交政策的钟摆慢慢向居中的方向复归。因为不到国家陷于危难时,尼赫鲁是不想扔掉这块给印度和他自身带来巨大荣耀的招牌的。尽管印度存在亲美仇华势力,但其国内仍旧有许多人相信美国对共产主义的恐惧是病态的。他们认为:“一方面有必要获取美国的援助;另一方面又必须保持中立国家的身份。美国在同印度的关系中扮演的是恳求者角色,对印方的要求总是有求必应,而不提及美国自身的要求,这种关系是不健康的,它贬低了美国的大国身份。”^{[3](293)}当美国不再对印有求必应时,印度对美国的态度就会发生惊人的变化。11月22日匆忙抵达印度的美国军事代表团就充分感到了尼赫鲁前后态度的大相径庭:“尼赫鲁给肯尼迪请求援助的信把现实描绘得险恶万分,但当面对面地谈话时,他似乎极力回避谈论这一点。”^{[6](331)}25日,当谈到印军的军援请求时,尼赫鲁表示他现在已不那么着急,他相信中国人至少几个月不会再展开军事攻势。^{[3](414)}可以说,中国领导人对形势的审时度势和精辟判断和有关政策的高超运用一定程度上及时地制止了美印结盟的可能性。在这场角逐中,表面上看对印度,实际却是中美两国进行的斗争。中国一方面既打击了印度的扩张主义倾向,使之回到和谈轨道,使中国西南边疆得以安定;另一方面又相

当精妙地掌握了打击的力度和时间，从而使印度的中立主义得以保存，而印度国内的不结盟传统则从内部保证了其最终没能倒向西方。

二、中巴关系的改善

中国政府在边界战争中军事行动的短期性和有限性，不仅有效地制止了美印可能的结盟，而且为巴基斯坦向美国施压创了条件。巴基斯坦因印度遭到共产党国家的“侵略”而接受美国援印的现实，美印关系的加强给巴基斯坦人民带来了巨大伤害。因而向中国发出了改善关系的信号，中国对此作出积极反映，加速了美巴的分离和中巴关系的改善。

其实，早在建国之初，中巴就已建立外交关系，只是比较疏远和冷淡。因为中国对于新独立的前殖民地国家缺乏了解，受到苏联“两大阵营”的影响，中国一开始将这些国家归入西方阵营之内，视其为帝国主义走卒，而巴基斯坦是根据伊斯兰教义建立国家的，对一个刚才从革命中诞生的新中国政权也没有多少了解。由于巴基斯坦不愿看到印度与中国形成密切的关系，而自己却被晾在一边，而且巴基斯坦认为中国将获得联合国常任理事国席位。所以巴基斯坦在印度承认新中国不久也于1950年1月承认了中华人民共和国，但由于美巴关系密切，中巴正式建交还是拖了一年多。

1952年以后，中国对新独立的民族国家的态度有了重大的变化，中国逐渐认识到，这些国家有可能采取和平与中立的国际立场。从1954年起，谋求与亚非民族主义国家的和平共处成为中国对外政策中的重要方针。尽管中国强烈批评美国通过军事集团包围中国的图谋，而且巴基斯坦政府从这一年起追随美国利用投票程序反对新中国得到联合国席位。但是，中国看到巴基斯坦对外政策中的某些特殊性。所以并没有向巴基斯坦提出外交抗议。1955在万隆会议期间，中巴两国进行了两次会谈，并“达成了互相谅解”。

1956年，两国总理进行了互访，但关系仍保持不太密切的状态。1959年印度支持西藏上层集团叛乱和1962年中印发生边界战争后，中印关系急剧恶化，美苏为了自身的利益，竞相支持与扶持印度。巴基斯坦本来指望美国为其安全提供保障，但是这种局面使巴开始意识到，它依靠美国来取得对印度的力量平衡的想法已不容易实现了。美国奉行的是实用主义外交政策，是靠不住的。因此需要调整对大国的政策，于是采取措施改善与中国的关系。1959年10月，巴基斯

坦政府提出了划分巴占克什米尔与中国新疆之间的边界的可能。中国政府没有立即同意与巴基斯坦讨论边界问题。因为中国对前一段时间的中巴关系相当不满。在中国的联合国席位的问题上，巴基斯坦一直跟随美国的立场投票。在1959年又积极加入了《中央条约组织》，它还在很多国际场合采取反共反华的立场，包括在西藏问题上指责中国。但是在1961年12月，巴基斯坦不顾美国的压力，在联合国大会对美国阻挠恢复中国在联合国的合法权利的提案投了弃权票，对要求恢复中国合法席位的提案投了赞成票。在西藏问题和中印边界问题上，它也采取了支持中国的立场，还有人提出应当与意识形态不同的中国和平共处。对巴基斯坦政府的友好表示，中国作出了积极反映，并采取相应的措施改善和发展两国关系。1962年5月，中国和巴基斯坦政府宣布，两国同意将就边界问题进行谈判。

巴基斯坦之所以调整政策是因为尽管美国为其提供一些军事和经济援助，但是它并没有帮助它实现对外政策的主要目标——解决克什米尔争端，而且自中印关系恶化后，大规模援助印度，使本来就对印度深深敌视和恐惧的巴基斯坦更加害怕，认为西方与印度关系的强化已危及巴基斯坦的安全。美国政府也认识到这一点，所以当印度在1962年战争中初次战败向美国求援时，美国政府决定一面要求巴基斯坦作出保证：减轻对印度的军事压力，使印度能够集中全力与中国作战，以此取得印度的好感和改善印巴关系，为以后的谈判奠定基础；一面针对巴基斯坦对美国援印的不满，保证不允许援助印武器用来攻击巴基斯坦，并承诺在克什米尔问题上对印度施加影响。10月27日，阿尤布·汗总统对美国大使说，巴基斯坦不会采取阻碍印度对华作战的行动，但是他不会接受对尼赫鲁作出书面保证的要求。因为这对印度改变其军事局势毫无意义。巴基斯坦还指出：中国的行动不是大规模的入侵，从中国采取的时间和地点来看，中国只想打一场有限的战争。^{[3](369)}中国的行动不像要挑战印度的基本国家安全。^{[3](353)}就在阿尤布·汗向美国表示不满的同时，巴基斯坦国内反美情绪高涨，游行示威接连不断。对此科默尔在11月17日告诉腊斯克，巴基斯坦的反应表明，“巴基斯坦正在考虑从东南亚条约及中央条约组织撤出，同时与共产党国家建立更亲密的关系。”^{[3](398-399)}

科默尔的判断非常正确。正当印巴就克什米尔问题展开正式谈判时，巴中双方于12月28日宣布，两国关于边界划分的谈判已经取得完全一致的意见。中巴双方实际上从6月份已开始谈判，巴方加快谈判速

度并要求在此时宣布这一消息是有重要原因的。巴基斯坦政府一方面感到美国已不足恃,需要争取中国对抗印度,另一方面也希望巴中友好促使美国加强对印度的压力,使它在克什米尔问题上妥协。^{[7](60)}巴方知道,为了得到西方援助,印度才不得不同意举行双边谈判,而刚刚蒙受了军事失败的尼赫鲁此时不大可能接受巴方的条件,但是以中巴协议作为后盾,巴基斯坦在谈判中自然具有战略上的相对优势地位。如果印度拒绝接受巴方的条件,巴基斯坦不仅可以使谈判失败的原因归咎于印度,并且可以阻止美英向印度进一步提供军事援助。从中国方面看,中国也愿意早日签订中巴协议。否则,中国认为,在内外交困的压力下进行谈判,“印度把肥沃的克什米尔给巴基斯坦,转而抢夺我们贫瘠的不毛之地”的可能性也不能排除,早日结束谈判可以堵住印度利用巴基斯坦的路。所以巴中关系获得了迅速发展。1963年3月2日,巴基斯坦外长布托赴北京正式签署了《关于中国新疆和由巴基斯坦实际控制其防务的各个地区相接壤的边界协定》。在与周恩来和陈毅副总理兼外长的会谈中,布托说,由于巴基斯坦采取不介入反华的立场,东南亚条约组织已经失灵了,而且这种状况还将继续下去。他还说,巴格达条约组织也在起着类似的变化。^[8]对于中巴关系的进一步加强,加尔布雷思感触颇深,在其日记当中写道:“历史有时真能同人开玩笑,美国昔日坚定的反共盟友现在正和中国谈判,而这一切仅仅是出于对过去曾坚持中立主义的印度的不满。美国只能非常遗憾地看到自己的盟友受到了中国‘蒙蔽’。”^{[9](457)}

巴基斯坦与中国的亲近及其对印巴谈判的影响,使肯尼迪越来越对它失去耐心。早在2月21日会议上,肯尼迪认为巴基斯坦深知克什米尔问题不能达成妥协,所以就把该问题作为要挟美国停止援印的砝码。随着谈判僵局的形成和巴基斯坦寸步不让,肯尼迪越来越坚信上述看法,但他不希望因巴基斯坦的反对就抛弃对印度的政策目标。在肯尼迪的推动下,援印的步伐显著加快。在5月9日的国家安全委员会会议上,肯尼迪批准了中国再次进攻时加强印度空防及提供空中支持的计划,经过磋商,肯尼迪和麦克米伦在英国发表公报,宣布克什米尔谈判的破裂不可能阻止美英对印度的援助。

然而,肯尼迪的上述政策受到了内外强大的压力。作为对肯尼迪这次严重对印“倾斜”的反应,阿尤布·汗在1963年年中开始逐渐从与西方联盟中脱身。巴基斯坦顶住美国的压力,加快了《中巴航空运输协定》的谈判的进程。国防部长及情报部门官员要求肯尼迪慎重行事,他们认为巴基斯坦仍然具有很大价值,特别

是在巴基斯坦的情报监听站仍然是美国一个重要的情报源。腊斯克警告说,过分偏向印度将最终走向愿望的反面。^{[3](611-612)}在军方、情报局和国务院的压力下,肯尼迪从7月起试图恢复此前在印巴之间的平衡政策。为修补已经恶化的关系,肯尼迪一面遣使出访巴基斯坦,一面试图劝说尼赫鲁重开克什米尔问题的谈判。1963年8月底9月初肯尼迪派遣哈里曼、副国务卿乔治·鲍尔前往巴基斯坦,试图一方面扭转美巴关系进一步恶化的趋势,保持美国在白沙瓦的军事和情报基地;另一方面确保次大陆安全与稳定,寻求巴基斯坦对美国在南亚封锁包围中国战略的理解和支持。^[10]哈里曼直截了当地告诉阿尤布·汗:“巴基斯坦不可能抵御强大的印度,中国不会支持它,支持巴基斯坦的惟一源泉是美国。”^{[3](631)}

9月3~5日,鲍尔与阿尤布·汗会谈,双方都反复强调了对对方早已耳熟能详的立场,鲍尔解释说,西方对印度的军事援助已成为美国遏制共产主义全球战略的关键部分,此举并不针对巴基斯坦,巴基斯坦完全可以相信在受到印度和其它国家攻击时美国对它的许诺。鲍尔同时称,美国对目前美巴关系现状很不满意,他警告巴方领导人,如果再进一步靠拢中国有可能使美巴同盟归于无效。阿尤布·汗不为所动,坚持发展与中国的关系,他认为,自然条件的限制及中国军事目标的有限性决定了中印之间的冲突只能是短期和小规模的,美国援印的武器大大超过了它的基本需要,而且,在获得了美国大量的经济援助后,印度就可以把原用作经济发展的资源投入到军事扩张之中。所以,美国对印度的军事和经济援助只能危及巴基斯坦的安全。他坚决要求停止这种援助。他强调说,巴中关系的正常化只是为了平衡美国大规模援印对巴基斯坦所构成的严重威胁,如果美国把巴基斯坦逼到墙角,那它就不得不从两个军事组织中退出转而寻求与中苏更为密切的关系。^{[3](661-668)}此外,阿尤布·汗对美国的屡次保证也深表怀疑。他后来写道:“自那时起(即1962年10月下旬肯尼迪违背在援印前与巴基斯坦磋商的承诺时),我们越来越认识到,一旦遭到印度侵略,美国十有八九是不会承诺援助巴基斯坦的。”^[8]从鲍尔的角度看,美国根本没有在会谈中取得多少实质性成就,美国对此十分失望。1962年开始,巴基斯坦积极支持中国在联合国安理会的代表权,这些举措使美国深感不安。^[11]鲍尔刚回到华盛顿就获悉阿尤布·汗决定邀请周恩来访问巴基斯坦,而此前双方已签署一系列贸易、航空、边界、文化交流协定,特别值得一提的是1963年8月,巴基斯坦不顾美、英、印、日等国的反对和刁难,与中国正式签订《巴中航空运输协

定》，1964年4月底，这条航空线的开通是中国当时的主要的对外空中通道。肯尼迪政府官员相信，巴基斯坦决定同中国关系正常化是巴方外交政策的核心部分，也很可能是其不可逆转的外交选择。^[12]为证实这一点。1963年12月2日，美国新任总统约翰逊与巴基斯坦外长布托会谈时向其施加压力说：“据信，中共领导人有可能到巴基斯坦进行访问，如果巴中强化关系，将在美国公共领域引发严重的问题。”^{[3](694)}不久(1964年2月)，周恩来如期抵达巴基斯坦，美国的担忧得到证实。

1964年2月，布托访问印尼时公开声明，美国向印度提供军事支持“揭示了现实与美巴已建立起特殊关系的设想之间实际上还存在不可调和的矛盾”。^{[13](105)}由于巴基斯坦的反对已使东南亚条约基本上失去了效力。与此同时，中国也采取了更明确的态度支持巴基斯坦，对巴基斯坦积极改善巴中关系的回应，特别邀请巴总统访问中国。1965年3月，阿尤布·汗访问中国标志着两国关系进入新的发展阶段。1965年第二次印巴战争期间，中国向印度发出最后通牒，有力地维持了南亚力量平衡和巴基斯坦的独立与安全。可以说，巴基斯坦向中国靠拢是美国最不愿意看到而又必须面对的现实，是其中印冲突后美国南亚安全政策的一大败笔。

三、美印关系的疏离及印巴和谈的破灭

中印边界冲突特别是边界战争爆发后，美国就企图利用这黄金时机来达到大大加强美印关系，使之放弃中立主义政策，加入到西方阵营，并能够促使印巴和谈，共同联合遏制中国，同时防止巴基斯坦倒向中国的战略企图。可是巴基斯坦由于美国的印度政策逐渐疏离美国并倒向其遏止对手。那么美印关系呢？诚然，边界冲突期间的美印关系是建国以来发展最好的时期，但是由于美国为了解决克什米尔争端，利用各种机会向印施压，而且拖延军援使印度非常不满，逐渐向苏联靠拢并建立牢固的军事联系。

中印边境战争爆发后，印度向美国求援，美国政府立即作出积极响应，向印度提供大规模经济、军事援助，对此巴基斯坦非常不满，加快与中国改善关系的进程，严重影响了美国在巴基斯坦的利益。而美国政府又不愿因援助印度而恶化美巴关系，使巴基斯坦倒向中国，因而决定谨慎地在印巴间保持平衡。1962年11月中旬，美国政府双管齐下：一方面继续迅速向印度提供适当的军事援助；另一方面，利用军援向尼

赫鲁施压，使之重开克什米尔谈判的大门以最终打破争端僵局，再次保证援印武器仅用于反对“中国人的入侵”，减轻巴基斯坦的恐惧，避免其倒向中国。为完成上述任务，肯尼迪决定派遣元老级外交家、负责远东事务的助理国务卿艾夫里尔·哈里曼率领的政治-军事代表团赶赴次大陆，“要他们提出确切的报告，在不把巴基斯坦赶入赤色中国的情况下，我们可以如何最大限度地发挥作用。”^{[14](502-503)}由于美国担心自己风头太健可能会把苏联从印度推倒中国一边，肯尼迪坚持由英国打头阵。经过磋商，英国决定派出由英联邦关系部大臣邓肯·桑兹(Duncan Sundys)率领的代表团与美国人一道工作，临行前，肯尼迪指示哈里曼在评估印度的军事需求时，要就重开克什米尔谈判向尼赫鲁施压，使阿尤布·汗相信与美印合作将能最好地服务于巴基斯坦的国家利益。^{③[3](387-396)}11月22日，哈里曼抵达印度后，立即与尼赫鲁进行会谈表达了美英长期援印的意愿。25日和28日，哈里曼与尼赫鲁又进行了两次会谈。哈里曼说，由于巴基斯坦对印美关系的加强非常不满而逐渐向中国靠拢，这为共产主义的入侵提供了方便，为了有效地防卫次大陆和确立南亚地区的稳定，印度需要与巴基斯坦重开关于克什米尔的谈判。由于印度在中印边界冲突中的失败使他们倍感耻辱，因而一开始尼赫鲁不愿谈判，但是为了获得美国的军事援助，尼赫鲁勉强同意与阿尤布·汗开始没有任何先决条件的对话，但他要求巴基斯坦对印度作出友好的姿态。^{[3](414-417)}在获得尼赫鲁的允诺后，哈里曼和桑兹立即赶赴巴基斯坦与阿尤布·汗进行会谈，以减轻他对美印新关系的怀疑。阿尤布·汗称他非常理解美国有限援印的必要性并且愿意加强巴美关系。但他又强调说，国内的压力要求他在克什米尔问题上有所作为，美国完全有能力帮他实现上述目标。在美英的联合压力之下，11月29日，印巴签署联合声明，同意努力解决两国在克什米尔以及其它问题上的分歧。^{[3](419-421)}

印度民众非常愤怒，反对党也以此攻击尼赫鲁。面对强大的国内压力，尼赫鲁就在签署联合声明的第二天，在人民院发表演说，对未来的谈判作出种种保留，告诉议员他并未在克什米尔问题上作任何让步。这就证实了阿尤布·汗对尼赫鲁谈判意图的怀疑。邓肯·桑兹立即从巴基斯坦赶回印度再次向尼赫鲁施压。12月1日，尼赫鲁只好声明没有给谈判设置任何先决条件。^[8]

美国对此非常满意，决定趁热打铁，在12月20日的拿骚会议上，美国和英联邦国家各自向印度提供6000万美元的军事援助，不过防空援助问题暂时搁

置,以使敦促印度解决克什米尔问题。12月22日,肯尼迪一面致信阿尤布·汗,强调援印武器是为对付中国共产党的侵略,所以不能受制于克什米尔问题;一面指示加尔布雷思告诉尼赫鲁:“无论愿意与否,我们都不能逃脱那个与我们军事援助密切相关的克什米尔问题。因此,在克什米尔问题没有取得进展的情况下,美国很难进一步扩大援助。”^[3](458-460)]也就是说,印度只有满足了有关条件之后,西方才会为它付出巨大的代价。

由于印巴固有的矛盾、分歧及巴基斯坦与中国的接近,印巴两国在经过三轮谈判后,在划定边境问题上仍然毫无进展,美国政府虽然不快,但依然没有放弃努力,打算利用美国所有的影响力在下一轮谈判开始之前强化介入力度,向他们提出克什米尔国际化自治等选择方案,^[3](508-509)]以争取问题的解决。然而印巴两国日益增长的敌对情绪,双方都不愿意在自己认为的原则问题上让步,再加上印度对中巴关系改善的恐惧,最后印巴发表公报,宣告会谈失败。加尔布雷思垂头丧气地哀叹说:“当一切结束时我们又回到了起点。”^[9](509)]

巴基斯坦与中国的亲近及其对印巴和谈的影响,使美国政府极为愤怒。而肯尼迪又没有因巴基斯坦的反对而停止援印,致使美巴关系更加恶化,巴基斯坦加快了与中国改善关系的进程,从而威胁到美国的战略利益,因而在国内外压力之下,为修补美巴关系,肯尼迪一面遣使出访巴基斯坦,一面试图劝说尼赫鲁重开克什米尔问题的谈判,关于遣使访巴的结果我们在上节已述,这里不再详述。总之令美国很失望,那么印度状况如何呢?1963年8月16日,新任驻印大使切斯特·鲍尔斯向尼赫鲁奉上肯尼迪的一封信。肯尼迪承诺继续与印度讨论军事援印5年计划,同时要求尼赫鲁重开印巴克什米尔问题的谈判。肯尼迪的步步施压使印度领导人有一种替别人火中取栗的感觉,对美国的援助动机产生了很大的怀疑。尼赫鲁内心并不愿彻底舍弃中立主义外衣,而且美国总是利用军事援助,迫使其在克什米尔问题上与巴基斯坦和解,这是印度国内政治所不允许的。所以,在27日的回信中,尼赫鲁在对美国紧急军事援助表示感谢后断然拒绝了肯尼迪的建议。他不无生气地质问,为什么美国总是企图把印度对中国的困难处境作为杠杆,来逼迫印度在克什米尔问题上作出让步呢?巴基斯坦曾公开支持中国对印度的进攻,巴基斯坦外长布托还多次倡议中巴签署相互防御协定,这已危及到印巴关系,印度国内反巴情绪十分高涨,而此时美国却逼印度妥协,那是印度人民和国会不可能接受的。任何一个总理这样做,

就会被赶下台。与此同时,尼赫鲁在人民的演说中强调,克什米尔现状的任何改变对克什米尔人民,对印巴两国都将是一场灾难。^[3](663)]鉴于巴基斯坦的立场,这实际上排除了谈判解决的任何可能,表明了美国政府自中印冲突后努力促成的克什米尔谈判的最后失败。

由于挫败感,此后肯尼迪没有在南亚问题上实行较大的举措。鲍尔斯自在印度上任就致力于为期5年的军援协议谈判。1963年10月底,美印达成临时协议,美方承诺,在5年中美国每年向印度提供7,500万美元的援助。肯尼迪在得到国务卿腊斯克和国防部长麦克纳马拉的支持后,拟订在1963年11月26日召开国家安全会议最终决定这一事情。然而,不幸的是,在拟议中的会议召开的前四天,肯尼迪遇刺身亡。这意味着不仅拟好的协定要延期,而且需要根据新总统的观点对印度的防务需要进行重新评估。约翰逊继任总统后,派参谋长联席会议主席马克斯韦尔·泰勒(Maxwell Taylor)将军前往印度对其防务需要进行重新评估。当泰勒的考察和评估报告出来后,美国政府并未对印度的防务需要立即作出反应。这主要是两方面的原因:一方面,仍然考虑到巴基斯坦的重要性和美国在白沙瓦的军事基地,美国政府对巴基斯坦的敌对反应感到忧虑,因而在对印防务需要上很难作出任何有意义的举措。同时,来自国务院、国防部和国会的“巴基斯坦游说团”的连续不断的压力,也迫使新政府在对印度长期防御计划的实际承诺上延迟。另一方面,当时许多分析家认为,印度还不足以使美国去认真对待,而它无论如何又是需要依赖别国帮助的。除了倾向美国外,它无处可去。因此美国根本没有意识到延迟对印度的防务需要作出反应会带来什么后果,更没有预料到印度会在不久之后突然转向苏联求助。直到1964年5月,美国政府的对印军事援助计划才姗姗出台,但在原定5月28日白宫会议作出最后决定的前一天,尼赫鲁总理又逝世。美国国防部和国务院立即建议将此事搁延,直到有机会时再予解决。到此时,印度政府在对美国的援助决定焦急地等待了18个月之后幻想破灭,因而感到非常失望。于是1964年8月向苏联求助,并在两周后从苏联得到了它想从美国所得到的一切。此前,印度向苏联的军援请求屡次因美国反对而受挫,此后,苏联与印度开始建立牢固的联系。无论对印度还是对苏联这都是一个重大的突破。^[15](244)]这是美国政策制定者始料未及的。

印度的突然转向,戏剧般地结束了美国对印度所提出的大规模、长时期的军援请求作出反应的曲折历程。虽然此后美国仍然向印度提供适度的军事援助直

到1965年印巴第二次战争爆发才取消,但美印关系已远远不如中印边界战争时期。这表明美国在中印边界冲突后所改善的美印关系是短暂的,也宣告了其南亚战略企图的又一失败。

四、美国“以印制华”战略的流产

中印关系恶化后,美国向印度提供大量的经济、军事援助,其一个重要原因在于希望能够达到“以印制华”的目的。这在肯尼迪政府政策决策者心中表现得尤其明显。

“以印制华”战略在一定程度上,是19世纪英国外交实践和马汉海权学说及麦金德地缘政治学说的继承和发展。其要点是促成中国分裂,在西藏制造“独立国家”或“缓冲国”,以此来遏制中国,牵制中国的发展,并以西藏为跳板,确保在中亚对苏联的遏制及战略资源地区控制在美国及其盟国手里。从意识形态角度看,肯尼迪“以印制华”思想是东西方冷战的必然产物。他在1959年曾说过:印度和中国在经济和政治上为争夺东方的领导权、争取全亚洲的尊敬而进行的斗争将决定亚洲的未来,美国希望印度在同中国的这场比赛中能够获胜,不然世界政治经济发展的力量对比就会变得对美国不利。^{[16](402)}肯尼迪掌权以来,美国的亚洲政策实际上是建立在两个堡垒基础之上:一个高度工业化的日本和一个巨大发达的南亚地区,尤其是印度。其对华新战略的重要特征之一就是利用亚洲国家特别是印度和日本的合作来遏制中国,从而构筑一条从日本到印度洋半岛的对华弧形包围遏制圈。此外,肯尼迪还希望印度能够继续保持为除西方之外“世界最大的民主国家”。如果民主秩序能够在一个发达的印度保存下来,它将成为所有非洲和亚洲国家的榜样。可见,印度在肯尼迪的亚洲甚至全球冷战政策中占有相当重要的地位。

肯尼迪非常清楚,尽管美国是世界头号超级大国,但50年代的几次经济危机后美国国力已大不如从前。此外,欧洲、东南亚、拉丁美洲尚存许多紧要事情去处理。他认为“除美国直接对华遏制以外,另一控制中国向外扩张压力的长期希望,在于发展出仅仅依靠美国军事力量的亚洲权力平衡机制,而这只能由印度、巴基斯坦和日本来提供”。^{[3](83)}为使印度外交朝有利于遏制中国的方向转变,肯尼迪多次致信给尼赫鲁,在满足尼赫鲁大国领导人虚荣心的同时,肯尼迪也向他暗示:印度应归属自由世界,美印在遏制中国问题上存在共同利益。

尼赫鲁非常清楚肯尼迪更加亲印,更加倚重印度来遏制中国,为了有效利用这种政策,他投肯尼迪所好,不遗余力地在各种场合下鼓噪“中国威胁”。1961年3月23日,尼赫鲁对到访的哈里曼说:“他深信赫鲁晓夫并不想要战争,要不是中国阻挠,他早就想缓和紧张局势了,中共的侵略意图已处在极度膨胀的危险期。”^{[3](31)}尼赫鲁的鼓噪为印度赢得了更多的支持和援助。

中印边界战争的爆发,肯尼迪等人认为这是一个具有分水岭意义的事件,如果美国处理得当,将最终能把印度争取到美国为首的西方阵营中来,从而完成对华遏制的外交政策目标。所以尽管处理古巴导弹危机占去了大部分时间和精力,但这丝毫没有削弱肯尼迪在南亚构筑对华遏止包围圈的兴趣和努力,因而当尼赫鲁向西方求助时,美国立即作出响应。10月28日肯尼迪在给尼赫鲁的一封信件开门见山地指出:“对你表示同情之时,我愿意为你提供帮助。”^[17]不久,美国向印度空运了大规模援助物资,而且肯尼迪等人还在进一步讨论美印长期军事援助协议的可能性。美国官员认为,印度与中国的边界争端以及它对美国经济援助的持续依赖,已经使其别无选择地走上了与西方加强联系的道路。

然而就在肯尼迪政府官员憧憬着“以印制华”,在南亚构筑对华遏制包围圈即将实现的时候,中国的政策在一定程度上排除了印度倒向西方的可能,同时巴基斯坦在克什米尔问题上同印度矛盾依旧,它出于战略考虑逐步改善了与中国的关系。这也使得美国梦想中的对华南亚包围圈不攻自破。

肯尼迪遇刺后,副国务卿乔治·鲍尔给新总统的备忘录对中印冲突前景发表了如下意见:“我们相信中共目前不会再次对印度采取进攻,但将来会怎样就不能肯定了。”^{[3](708)}从其上述话语中一方面可以体会到,他对“以印制华”政策并没多少成效而流露出某种失望心理,另一方面,他实际上也是在暗示约翰逊,此项对华政策并没有多大成功的把握。由于约翰逊继任后把主要精力转移到东南亚,对把南亚作为遏制中国重点地区的政策并没有很感兴趣,美印关系冷淡下来,特别是肯尼迪生前支持为期五年的对印内部军援计划最后胎死腹中,对美国越来越失望的印度转而向苏联靠拢,这使得美国在中印边界武装冲突后希望和努力的结果是印巴分别对苏联和中国示好。这证明了肯尼迪政府以南亚为跳板遏制中国政策的彻底失败。

注释:

① 12月17日,美国公开承诺:“美利坚合众国政府向巴基斯坦政

府保证, 如果我们的对印援助被错误地用于直接进攻另一个国家, 美国将根据宪法赋予之权力, 在联合国内外采取一切适当的行动挫败该侵略。”

参考文献:

- [1] Remarks of Kennedy to NSC • January 22, 1963 • Box 314 • National Security Files[Z]. Boston: Kennedy library.
- [2] Sarvepalli Gopal. *Jawaharlal Nehru: A biography*[M]. India: New Dehli, 1979.
- [3] U.S. Department of State. *Foreign Relations of the United States (FRUS) • 1961-1963 • vol 19 • South Asia*[Z]. Washington D.C: U.S. Government Printing Office, 1996.
- [4] 中共中央文献研究室. 周恩来年谱(1946-1976) • 中卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 1997.
- [5] 内维尔·马克斯维尔. 印度对华战争[M]. 上海: 生活·读书·新知三联书店出版社, 1971.
- [6] Roger Hilsman. *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* [M]. New York: Doubleday and Company, 1967.
- [7] Zulfikar Ali Bhutto. *The Myth of Independence* [M]. London: Oxford U.P., 1969.
- [8] Mohammed Ayub Khan. *The Pakistan-American Alliance* [J]. *Foreign Affairs*, 1964, 1964, (1): 149-152.
- [9] John. K. Galbraith. *Ambassador's Journal: A Personal Account of the Kennedy Years* [M]. New York: New American Library, 1969.
- [10] Instructions for Mr Ball's mission • Rusk to the Embassy in Pakistan • July 7, 1963 • Box 123 • President's Office Files [Z]. Boston: Kennedy Library.
- [11] Ayub to Kennedy • July 26, 1962 • Box 123 • President's Office Files [Z]. Boston: Kennedy library.
- [12] CIA Special Report • Pakistan's Foreign Policy under Ayub and Bhutto • April 16, 1965 • Box 151 • National Security Files [Z]. Texas: Lyndon B. Johnson Library.
- [13] Zulfikar Ali Bhutto. *The Myth of Independence* [M]. London: Oxford, 1969.
- [14] 西奥多·索伦森. 肯尼迪[M]. 上海: 上海译文出版社, 1981.
- [15] 切斯特·鲍尔斯. 鲍尔斯回忆录[M]. 上海: 上海人民出版社, 1974.
- [16] 阿瑟·施莱辛格. 一千天——约翰·菲·肯尼迪在白宫[M]. 上海: 三联书店, 1981.
- [17] Kennedy to Nehru • October 28, 1962 • Box 118 • President's Office Files [Z]. Boston: Kennedy Library.

The effect analysis of adjustment of USA South Asian security policy during Sino-Indian border conflict period

GUAN Yinfeng

(Neijiang Normal University, Neijiang 641112, China)

Abstract: The China and India boundary conflict provided the new turning point for the American South Asia security policy adjustment. Compared with the previous, USA's policy obviously favors India, and provides it with the large-scale economical military aid, trying to change Indian the foreign policy, so as to realize "containment to China with India", and reconciliation between India and Pakistan, thus uniting together to undertake the Cold War responsibility. But USA's conceptions were totally different from the result, India not only had not given up the neutralist foreign policy which it defended stubbornly, established the long-term safe relations with the USA, instead, it closed up to the Soviet Union, and the American strategy of "containment to China with India" collapsed itself. Specially USA'S allied country Pakistan closes up to its Cold War match China, symbolized the complete failure of American South Asia security policy.

Key Words: China and India boundary conflict; USA South Asian security policy; The non-aligned policy; India-Pakistan peace talks; containment to China with India

[编辑: 颜关明]