



论 1971 年南亚危机与中美关系缓和进程

栗 广

摘 要: 1971 年南亚危机爆发时值中美关系从紧张向缓和过渡之际。中、美两国对这场危机的态度随着危机的加深而逐步趋向一致:危机爆发之初,中、美两国各行其是;随着危机的升级,中美双方开始秘密接触;战争爆发之后,两国采取断然措施,全面合作,促使战争走向终结。中美关系的调整促进了双方在南亚危机中的合作,而双方的合作又反过来增进了互信,为后来两国所进行的战略合作和建交奠定了基础。

关键词: 中美关系;南亚危机;巴基斯坦;印度

1971 年南亚危机是冷战期间的一个重要事件。这场危机不仅涉及到南亚地区最重要的两个国家印度和巴基斯坦,而且也使当时世界上最重要的几个大国如中、美、苏卷入其中。这场危机看似巴基斯坦和印度之间的较量,实为中、美和苏在实力、意志力方面的博弈。迄今为止,海内外学界对这一事件的研究主要集中于两个方面:其一是从微观层面,即以印、巴及其关系为研究对象,分析这场危机发生的原因、双方在危机中的较量及各自欲达到的目标^①;其二则是将危机置于国际格局这一宏观架构之内,分析中、美、苏等大国对危机的反应、大国介入危机的动因、大国的介入对危机过程及国际格局所产生的影响等^②。很少有人对南亚危机与中美缓和之间的内在逻辑关联进行专题研究。有鉴于此,笔者拟主要以美国新近解密的国家安全档案、中国官方媒体所发表的时评以及双方相关当事人的回忆录为依据,以中美关系缓和这一历史性事件为视角,研究 1971 年南亚危机与中美缓和之间的内在联系。

一、南亚危机爆发初期中美两国的不同反应

1971 年南亚危机是由巴基斯坦的国内危机演变而来。1970 年,巴基斯坦举行了巴历史上第一次全民选举,东巴基斯坦的人民联盟一举成为巴基斯坦第一大党,提出《六点纲领》,以之为基础与巴基斯坦中央政府进行谈判,要求在东巴实现最大限度的自治。3 月

① 近年来较具代表性论著有: T. V. Paul. *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006; Eva Lautemann. "Conflict between India and Pakistan: An Encyclopedia", *Reference & User Services Quarterly*, Jul. 2009, 48(4); Ashok Sharma. "The Enduring Conflict and the Hidden Risk of India-Pakistan War", *The SAIS Review of International Affairs*, 2012, 32(1); 时宏远:《孟加拉国的政治民主化历程》,载《南亚研究季刊》2004 年第 1 期;张世均:《孟加拉人民联盟的民族主义运动及其作用》,载《世界历史》2009 年第 5 期,等等。

② 近年来较具代表性论著有: Russell J. Leng. *Bargaining and Learning in Recurring Crises: The Soviet-American, Egyptian-Israeli, and Indo-Pakistani Rivalries*. Michigan: University of Michigan Press 2000; Geoffrey Warner. "Nixon, Kissinger and the breakup of Pakistan, 1971", *International Affairs*, Oct. 2005, 81(5); Gary R. Hess. "Grand Strategy and Regional Conflict: Nixon, Kissinger, and Crisis in South Asia", *Diplomatic History*, Nov. 2007, 31(5); Bommakanti Kartik. "The Use of Force—Stability and Instability: India, Pakistan, and China", *India Review* 2012, 11(3); 张威:《1971 年南亚危机与苏联的政策与反应》,载《国际论坛》2011 年第 2 期;《战略抉择与危机应对——基于尼克松政府应对 1971 年南亚危机的研究》,载《国际论坛》2012 年第 3 期,等等。

25 日,双方谈判破裂,巴基斯坦总统叶海亚·汗(Agha Yahya Khan)下令取缔人民联盟,对该组织成员及支持者进行镇压,导致了东巴大量平民伤亡,引发了一场国内危机。在此过程中,巴基斯坦的宿敌印度一直密切关注着事态的发展。1971 年 4 月初,印度国会以大量巴难民涌入、威胁到了其国家安全为借口,通过了干涉巴基斯坦在东巴行动的议案。至此,巴国内危机演变为一场国际危机。这就是 1971 年南亚危机。

巴基斯坦是中国的“老朋友”和美国的盟友,中、美两国在巴基斯坦面临来自印度干涉的情势下势必做出反应。然而,在危机爆发初期,中、美两国的反应明显不同。

美国尼克松政府内部对危机的反应一开始并不一致。1971 年 3 月底,华盛顿特别行动小组研究后认为,巴基斯坦的国内危机将演变为一场内战,而且东巴的独立在不久以后将会到来,因而建议尼克松总统不要牵扯进去,以免给美国带来不必要的麻烦^①。尼克松赞成这一意见,但有意维护巴基斯坦。另一方面,美国国务院却在不了解尼克松的政策并未经其同意的情况下即对巴基斯坦发出警告,并建议尼克松立即断绝对巴援助,以敦促其尽快实现政治和解。更为严重的是,国务院还公开声称美国重视与印、巴两国的关系,在危机中不偏袒任何一方,并在未经白宫批准的情况下就宣布对巴实行武器禁运^②。虽然此点声明违反了尼克松的意愿,但是在国会和国务院的强大压力下,尼克松还是批准了对巴实行武器禁运的决定。仅此一点,不仅使巴基斯坦在军事方面处于弱势,而且在心理上处于孤立状态。因而,对巴基斯坦而言,这一决定的打击是沉重的。

综上所述,尼克松总统虽出于战略需要而试图帮助巴基斯坦,但迫于国内外谴责巴基斯坦的强大压力,白宫对巴的支持“却不能以向巴基斯坦提供军事援助或为它采取军事措施的形式出现”,而只是私下发出警告,要求印度不要在尼克松访华之前发动战争^③。另外,作为政府部门之一的国务院非但未在此问题上与白宫保持政策上的一致,反而在道义上谴责巴基斯坦、支持印度,并积极推动对巴实行武器禁运,这就使白宫对巴基斯坦的支持效果大打折扣。

中国对南亚危机的立场是,坚决支持巴基斯坦维护主权和领土完整的行动,反对印度干涉巴内政。在印度国会通过干涉东巴问题的决议案之后,中国政府亦迅速表明了对南亚局势的态度。4 月 4 日,《人民日报》发表社论,宣布中国不干涉巴基斯坦内政,支持巴政府打击“反巴基斯坦的和分裂主义的分子”的军事行动,同时强烈谴责印度国会通过的干涉巴内政的议案^④。几天之后,巴总统叶海亚·汗(Yahya Khan)派遣外事秘书苏尔坦(Sultan Khan)来华,同时致信中国政府,希望得到中国方面的理解和支持。中国政府总理周恩来在复信中再次就南亚危机表态,“中国政府 and 人民将一致坚定地支持巴政府和人民维护国家主权和独立的正义斗争”^⑤。同时,中国政府还在官方媒体上发表文章,谴责印度干涉巴基斯坦内政的“野蛮行径”,并重申了对巴基斯坦的支持^⑥。在其后的一个月时间内,中国政府数次在官方媒体上重申了上述立场^⑦。除了舆论上的支持,中国还采取实际行动援助巴基斯坦。危机爆发之后,吉大港的工人举行罢工,拒绝向西巴运送纸浆,而中国政府通过“中巴友谊高速公路”向其提供官方媒体所急需的纸浆,解其燃眉之急。6 月,中国又向巴提供了多达两艘船的武器,以增强其自卫能力^⑧。

由于这一阶段白宫对南亚危机的表态过于含糊,加之美国国务院同情印度的言行引发了中国方面的不解,因而中国政府一开始对美国在这场危机中所扮演的角色持批判态度。在危机爆发之初,中国政府曾一度认为,印度政府干涉巴基斯坦内政的活动,是同美、苏两个超级大国共同策划并在它们的支持

① Louis J. Smith, *Foreign Relations of United States, 1969—1976, Volume XI, South Asia Crisis*, 1971. Washington: United States Government Printing Office 2005, p. 16. (下文简称“FRUS”), <http://static.history.state.gov/frus/frus1969-76v11/pdf/frus1969-76v11.pdf>

② Khurshid Hyder, “United States and the Indo—Pakistan War of 1971”, *Pakistan Horizon* 1972, 25(1), p. 73.

③ FRUS, 1969—1976, Volume XI, *South Asia Crisis* 1971, pp. 265~266.

④ 新华社:《巴基斯坦政府连续三次照会印度政府 强烈抗议印度政府明目张胆干涉巴基斯坦内政》,载《人民日报》1971 年 4 月 4 日。

⑤ Willim J. Barnds, *India, Pakistan, and The Great Powers*. New York: Praeger Publishers, 1972, p. 133.

⑥ 本报评论员:《印度扩张主义者意欲何为?》,载《人民日报》1971 年 4 月 11 日。

⑦ 详见 1971 年 4 月 20 日、28 日《人民日报》。

⑧ K. Subrahmanyah, *Bangladesh and India's Security*. Palit: Dehra Dun 1972, p. 168.

下进行的^①。4月20日,《人民日报》又全文转载了阿尔巴尼亚《团结报》所发表的评论员文章,不仅严厉谴责了印度的行为,而且对美国在危机中的态度表达了不满^②。数日之后,中国领导人再次在国际时事讲话中指责美国“同印度反动派紧密配合,对巴基斯坦内政进行粗暴的干涉”。总而言之,在中国看来,美国政府近期针对南亚危机所作出的反应,其目的就是“妄图插手巴基斯坦内部事务”^③。

由此可见,中、美两国在危机初期作出了不同的反应。由于白宫采取的是隐蔽性的“偏袒”政策,而中美缓和正在进行之中,双方尚未建立直接联系的渠道,因而中国在不了解美国对南亚危机的真实态度的情况下,并未就此问题与其有效地沟通。故而,在初期,危机非但未对中美关系的继续缓和起到积极作用,反而在一定程度上加深了两国之间的隔阂,甚至增加了双边关系发生倒退的可能性。然而,随着南亚危机的升级和中、美两国之间通过巴基斯坦渠道进行的三个回合的信件交换的完成,中、美两国在南亚危机中对彼此的态度正在悄然变化。

二、南亚局势的恶化与中美关系的初步调整

中美关系的调整与南亚局势的恶化并行不悖地进行着。在5月29日尼克松收到了来自中国政府的同意举行中美高级会谈的信件^④之后,美国派遣特使秘密访华一事也就随之确定,至此中美关系的缓和已初步实现^⑤。从6月初至南亚危机升级为战争之前的这一段时间里,随着中美关系的调整,美国对南亚危机的态度发生了变化,中国则停止了在此问题上对美国的批判。

随着印度势力越来越深的介入,东巴的局势更为恶化,导致叶海亚总统所提出的关于在东巴进行政治重建的计划走向失败,美国力图促进东、西巴之间实现政治和解的努力也随之破产。尽管此时中美两国已开始就南亚危机交换意见,但美国对印度依旧心存幻想,仍试图以援助为手段诱使其放弃战争计划。1971年7月基辛格秘密访华期间,中、美两国高层首次就南亚问题进行面对面的协商。美方虽然名义上就支持巴基斯坦政府、反对印度在东巴的干预行动等问题与中国达成了一致意见,但是在周恩来重申对巴的支持的情况下,基辛格依旧态度暧昧:一方面,美国反对采取任何军事行动解决东巴问题;但另一方面,美国将继续与印度、巴基斯坦都将保持友好的关系^⑥。从表面上看,美国似乎在支持巴基斯坦,但实际的情况是,反对“任何军事行动”显然也包括巴基斯坦在东巴的军事行动在内。因而,即使在此时,美国对巴基斯坦的支持仍然是软弱无力的。双方会谈的重要意义在于,中国对美国对待危机的态度有了初步的了解,降低了发生误判的可能。

美国态度的显著转变出现在8月。是月9日,苏联和印度签订了具有军事同盟性质的《和平友好合作条约》。当得知印度获得苏联的大力支持并制定了通过武力肢解巴基斯坦的战争计划的情况下,为了维持南亚均势,为了证明美国作为盟友的可靠性,同时也为了保持巴基斯坦渠道的畅通、推动中美缓和进程,美国对待南亚危机的态度渐趋明朗。特别是8、9月之交,当基辛格得到确切情报证明印度的武装部队已经处于全面戒备状态时,他连续在8月25日、9月11日和10月8日三次召见印度驻美大使杰哈(Lakshmi Jha),明确警告说如果印度通过武力干涉巴内政,美印关系将难以在短期内修复^⑦。同时,基辛格召见苏联驻美大使多勃雷宁(Anatoliy Dobrynin),希望苏联不要给印度过多的支持而让之误以为发动战争毫无危险^⑧。11月初,尼克松在同来访的印度总理英迪拉·甘地(Indira Gandhi)会谈时,发现她既不愿意作缓和局势的任何努力,又拒绝从印巴边境撤军,这使得尼克松终于确定了印度发动战争的真实意图,于是发出警告:在南亚次大陆有中、美、苏三国的利益,如果印度发动战争,美国将会干涉^⑨。

①本报评论员:《印度扩张主义者意欲何为?》,载《人民日报》1971年4月11日。

②新华社:《阿尔巴尼亚〈团结报〉发表评论员文章谴责印度反动派干涉巴基斯坦内政》,载《人民日报》1971年4月20日。

③《国际时事讲话》,载《人民日报》1971年4月28日。

④Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*, New York: Grosset & Dunlap A Filmways Company, 1978, p. 552.

⑤Steven E. Phillips, *Foreign Relations of United States, 1969—1976, Volume XVII, China, 1969—1972*, Washington: United States Government Printing Office, 2006, pp. 332~333, <http://static.history.state.gov/frus/frus1969-76v17/pdf/frus1969-76v17.pdf>

⑥FRUS, 1969—1976, Volume XVII, China, 1969—1972, p. 423.

⑦FRUS, 1969—1976, Volume XI, South Asia Crisis, 1971, pp. 453~454.

⑧FRUS, 1969—1976, Volume XI, South Asia Crisis, 1971, p. 333.

⑨FRUS, 1969—1976, Volume XI, South Asia Crisis, 1971, pp. 493~499.

另一方面,美国开始以积极的姿态与中国探讨日益升级的南亚危机的应对之策。8月中旬基辛格和中国驻法大使黄镇在巴黎秘密会见时,就明显改变了对危机的模糊态度。基辛格在会晤中表示,美国坚决反对印度羞辱巴基斯坦的企图;如果印度真的这么做,美国将切断对印度的经济援助。这是危机爆发后美国首次向中国承诺将采取的实际行动,预示着美国对待危机的态度开始由消极转为积极。表示美方将和中方一样,坚决反对印度通过战争改变西巴的“政治结构”,并承诺美国将采取行动应对可能发生的战争。此外,美方已向印巴双方提出建议,要求双方从边界撤军并停止敌对性宣传。此后,在印巴战争爆发前夕,中美外交人员通过巴黎秘密渠道商定,如果印度发动对巴基斯坦的侵略,双方将为巴提供援助,包括军事援助^①。

至此,由于南亚地区的均势状态遭到日益明显的破坏,由于中美关系缓和的顺利实现,美国对巴基斯坦的态度也逐渐由秘密“偏袒”转向和中国一样的公开支持。中、美两国在南亚危机这一问题上终于达成了一致意见。反过来,美国由于在南亚危机中公开支持巴基斯坦,改变了中国在危机初期对美国所扮演角色的负面看法,赢得了中国的信任,这又在一定程度上推动了中美关系正常化的进程,为双方在印巴战争中的密切配合奠定了基础。

三、危机升级后的中美密切配合

随着南亚次大陆的形势日益恶化,11月21日,危机终于升级为战争。在经历了一个月之前的“波罗2号”行动之后,中美关系缓和已基本实现,两国就未来在国际问题上进行战略合作一事达成了共识。于是,在战争爆发的第三天,中美双方立即通过刚刚建立的纽约渠道紧急磋商。

11月23日,黄华与基辛格在纽约第一次秘密会晤,核心议题就是两国该采取何种手段应对已经失控的印巴局势。基辛格向黄华介绍了南亚地区的军事形势,并让黄华了解了美国准备提交给安理会的有关印巴战争的决议草案。黄华重申了中国坚决支持巴基斯坦的态度,表示中国将对美国提出的决议案进行研究。双方还同意随时就南亚局势保持沟通^②。几天后,美国政府通过巴黎渠道传递给中国政府一封信,告诉中方:美方已就印巴局势向印、苏发出警告,并正在考虑即将采取的其它行动,包括如果战争全面爆发美国可能采取的应对措施。中方未立即作出回复,但建议就此问题继续进行及时的沟通。印巴战争全面爆发后的第二天,美方外交人员在纽约约见中方代表,口头向中方介绍了南亚的紧急形势,将美方为应对此种紧急状况所准备采取的行动告诉中方,并表达了与中方采取协调行动的愿望^③。不仅如此,通过纽约渠道的沟通,中、美两国还在联合国大会及安理会中互相配合:美国常驻联合国代表布什(George H. Bush)^④谴责印度是“侵略者”,并向中国提供了关于南亚次大陆军事形势的评估报告^⑤;中国则在联合国提案谴责印度的侵略行为,要求其立刻在东、西巴停火、撤军,而美国对该提案予以支持^⑥。

中、美两国除了政治上支援巴基斯坦,还不约而同地对其进行军事援助。长期以来,中国一直对巴基斯坦提供武器。特别是第三次印巴战争爆发之后,中国增加了对巴基斯坦的武器输送,并在致美国政府的信中承诺:在南亚地区的紧张形势缓和之前,中国对巴的这种援助将会继续^⑦。美国方面,虽然国会已经明令禁止政府向巴基斯坦输送武器,但是尼克松通过行使行政仲裁权,通过推动“第三国间接军

① Steven E. Phillips. *Foreign Relations of United States, 1969—1976, Volume E-13, Document on China, 1969—1972*. Washington: United States Government Printing Office, 2006, Document 64, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve13/d64>.

② FRUS, 1969—1976, Volume XVII, China, 1969—1972, p. 597.

③ FRUS, 1969—1976, Volume E-13, Document on China, 1969—1972, Document 71, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve13/d71>.

④ 这里指“老布什”,后来他于1989年—1993年担任美国第41任总统。

⑤ FRUS, 1969—1976, Volume E-13, Document on China, 1969—1972, Document 72, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve13/d72>.

⑥ 黄华:《亲历与见闻:黄华回忆录》,世界知识出版社2007年,第189页。

⑦ FRUS, 1969—1976, Volume E-13, Document on China, 1969—1972, Document 63, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve13/d63>.

援”的方式、要求其中东地区的盟友——包括伊朗、土耳其、沙特和约旦等国向巴提供武器装备。中、美双方除了向巴基斯坦提供武器,还分别在南亚周边地区进行了一系列军事活动,对印度进行威慑。为保卫西巴的完整,在12月12日通过纽约渠道进行的协商中,两国同意采取“最大限度的”行动:中国在喜马拉雅山北麓进行军事部署,而美国则派遣一支特遣舰队开往孟加拉湾,以显示保卫西巴的决心^①。尽管我们尚不能确知美国的这种表态对中国继续坚定地支持巴基斯坦起到了多大的促进作用,但正是美国人的这一表态至少让中国人看到了其与中国进行合作的诚意。通过纽约渠道的沟通,两国在政治、军事上密切配合,终于迫使印度宣布接受联合国的停火决议。同样重要的是,在战争结束之后,中、美两国继续在孟加拉问题上进行协商与合作^②。中、美两国在印巴战争中的密切合作,不仅消除了南亚危机之初中国对美国的误解,使初步缓和的中美关系经受住了考验,而且在较大程度上加深了双方之间的互信。

中、美两国在印巴战争持续不到一个月的时间内,就通过纽约渠道和巴黎渠道进行了多达6次紧急会晤,达成了诸多共识并在实际行动中密切合作。双方在战争中的密切配合使美方意识到,中国军队的存在对印度的扩张行为起了“遏制的作用”;另一方面,美方为了迫使印度停战所采取的行动,也使中国看到了其作为朋友的可靠性。因而,在20世纪70年代,中、美两国在诸多国际事务中进行了合作,建立了事实上的“准盟友”关系。

四、结 语

综观中、美两国对1971年南亚危机的反应,其对待危机的态度的演变轨迹存在着明显的差异。中国对南亚危机的态度是一贯的,而美国的态度则是随着南亚危机的加深和中美关系的调整而逐渐发生变化的:由危机之初对巴基斯坦的隐蔽的“偏袒”到危机升级阶段与中国秘密商讨危机的应对之策,在战争爆发后又与中国密切合作、推动战争走向终结。由于美国态度的转变,中、美两国之间得以建立了一种“心照不宣、但是积极的合作关系”^③。中、美两国对待南亚危机的态度从不一致转向一致的过程,是两国在众多国际问题上由分歧走向合作的一个缩影,从微观上反映了当时中美关系的宏观状况。亦即,中美关系的不断调整推动了双方在南亚危机中对彼此看法的改变,而中、美两国在危机中对彼此看法的变化又恰好反映了中美关系的整体性进步。

从结果看,南亚危机发生于中美关系缓和进程之中,是中美关系开启缓和之门以来双方所共同面临的首个重要的国际问题。南亚危机在初期对中美关系的缓和虽然不利,但从整体上看对双边关系的缓和起了促进作用。它虽然不是决定中美关系最终能否实现缓和的决定性因素,但是它作为中方检验美国作为战略盟友合作诚意的一个重要途径,在促进中美关系由紧张到缓和、推动中美互信关系的建立、开启共同抗苏的合作之门以及在其它问题上进行密切合作等方面无疑起到了积极的作用。因此,这场危机和战争对刚解冻不久的中美关系而言既是一个挑战,也是一次难得的增强彼此互信的机遇。在各方面因素的综合作用下,两国领导人抓住了这个历史性机遇,使中美缓和进程非但未因危机而中断,反而在一定程度上加快了。

●作者简介:栗 广,武汉大学历史学院博士生;湖北 武汉 430072。

●基金项目:武汉大学研究生科学研究基金项目

●责任编辑:桂 莉

①FRUS, 1969—1976, Volume XVII, China, 1969—1972, p. 621.

②FRUS, 1969—1976, Volume XVII, China, 1969—1972, p. 1075.

③Henry Kissinger, *White House Years*. Boston: Little, Brown 1979, p. 1069.