

政治·外交

美国联印制华政策与第二次印巴战争（1961-1965）

于涌泉

摘要：中华人民共和国成立特别是朝鲜战争爆发后，美国开始在中国周边构筑围堵中国的包围圈，而印度则是美国拉拢的重要对象。1961年肯尼迪入主白宫后，更是全面实施联印制华政策。为此，肯尼迪政府首先大力加强了对印度的经济援助。然而这一做法引起了巴基斯坦的极大不安，巴基斯坦开始谋求改善与苏联和中国的关系。为避免巴基斯坦脱离自身的战略轨道，美国又采取了一系列措施以安抚巴基斯坦，而这又引起了印度方面的不满，南亚地区形势由此日益复杂和恶化，印巴两国的矛盾也在这一过程中不断加剧。1962年中国对印自卫反击战爆发，美国政府认为这是联合印度共同遏制中国的良机，开始向印度提供军事援助，同时为回应巴基斯坦的安全关切，美国大力推动印巴两国谈判解决克什米尔问题，希望实现对印与对巴政策的平衡。然而印巴两国关于克什米尔问题的谈判最终无果，美国平衡印巴的努力也宣告失败。此后，美国不再顾及巴基斯坦的感受，片面推行联印制华政策，进一步向印度提供军事援助，并在克什米尔问题上采取消极立场，任由克什米尔局势不断恶化。美国政策的偏颇不仅大大加剧了巴基斯坦的不安全感，还导致了印巴两国关系迅速恶化，最终印巴两国之间于1965年爆发了第二次大规模战争。

关键词：联印制华；美印关系；美巴关系；第二次印巴战争

收稿日期：2022-12-14

作者简介：于涌泉（1990-），中共山东省委党校（山东行政学院）科学社会主义教研部讲师，主要研究领域：中国外交史、国际关系史。

基金项目：本文系中共山东省委党校（山东行政学院）青年人才专项“美国的南亚战略研究”（项目编号：20yp0011）的阶段性研究成果。

第二次印巴战争在南亚历史上具有重要地位，也是国内外学者关注的焦点。由于第二次印巴战争直接起源于印巴克什米尔争端，因此国内外学者多通过研究印巴

关系、特别是克什米尔来探究战争的起因和影响；^①一些学者则将第二次印巴战争置于考察南亚国际关系史的大背景下加以考察。^②另外，随着冷战国际史研究的深入，学者们注意到美苏冷战对南亚地区的影响，并在此基础上研究了冷战及美苏两国的南亚政策如何左右了印巴关系的走向。^③

总体而言，学者们虽或多或少地意识到美国的政策是导致第二次印巴战争爆发的重要原因，但并未对其展开系统梳理和论述。基于此，本文试图利用美国外交解密档案及重要人物回忆录，考察美国肯尼迪（John Kennedy）、约翰逊（Lyndon Johnson）政府实施的联印制华政策，以及这一政策如何一步步导致第二次印巴战争的爆发。

一、美国联印制华政策的实施

中华人民共和国成立特别是朝鲜战争爆发后，美国开始在中国周边构筑围堵中国的包围圈，而印度便是美国拉拢的重要对象。然而，由于尼赫鲁（Jawaharlal Nehru）政府坚持不结盟的外交政策，美国最初对印度的拉拢未获成功，然而美国并未放弃拉拢印度对抗中国的打算。与此同时，印度为推动国内经济的发展，希望从美国获得经济援助，因此，从艾森豪威尔（Dwight D. Eisenhower）第二任期开始，美印两国开始走近，此时美国的联印制华政策已初见雏形。肯尼迪政府上台后，联印制华政策得到了大力贯彻。

美国实施联印制华政策有多方面的战略考量。首先，中美关系持续敌对使得美国将遏制中国视为重要的战略目标。朝鲜战争后，美国将中国视为与苏联同等重要的遏制对象，艾森豪威尔政府采取对苏对华“双重遏制”的政策。^④而为构建对中国的遏制体系，美国积极组建地区军事同盟。由于印度奉行“不结盟”的外交政策，美国最初将巴基斯坦纳入到美国的军事同盟体系中，组建了东南亚条约组织，但这一举措在遏制中国方面收效甚微。另一方面，美巴结盟的举措引起了印度的极大不满。

① 陈延琪：《印巴分治：克什米尔冲突的滥觞》，新疆人民出版社2003年版；孙建波：《印巴克什米尔问题：历史与现实》，云南人民出版社2011年版；Sawhney and Pravin, *The Defence Makeover: 10 Myths that Shape India's Image*, New Delhi: Sage Publications, 2002; Chopra, V. D., *Genesis of Indo-Pakistan Conflict on Kashmir*, New Delhi: Patriot Publishers, 1990; Lamb, Alastair, *Kashmir: A Disputed Legacy (1846-1990)*, Hertingforbury: Roxford Books, 1991.

② 胡志勇：《冷战时期南亚国际关系》，新华出版社2009年版；孙士海：《南亚的政治、国际关系及安全》，中国社会科学出版社1998年版；赵伯乐：《当代南亚国际关系》，中国社会科学出版社2003年版。

③ M. Saleem Kidwai, ed., *U.S. policy towards south Asia: Focus on Sixty Years*, New Delhi: Academic Excellence, 2008; Shivaji Ganguly, *U.S. Policy Toward South Asia*, Bolder: Westview Press, 1990; Robert J. McMahon, *the Cold War on the Periphery: the United States, India and Pakistan*, New York: Columbia University Press, 1994; Paul M. McGarr, *the Cold War in South Asia: Britain, the United States and the Indian Subcontinent, 1945-1965*, New York: Cambridge Press, 2013.

④ 参见蔡佳禾：《双重的遏制——艾森豪威尔政府的东亚政策》，南京大学出版社1999年版。

20世纪50年代中期，中印关系发展迅速，“印地秦尼巴伊巴伊”^①的口号风行一时，这在相当程度上抵消了美国对华围堵的效果。就巴基斯坦而言，美巴结盟后美国对巴基斯坦展开经济和军事援助，本意是加强巴基斯坦与中国对抗的力量，然而，巴基斯坦将斗争的对象主要对准印度，巴基斯坦领导人还多次向中国承诺，如果美国发动针对中国的战争，巴基斯坦将不会参加。在这种情况下，美国自然希望在南亚地区寻找新的战略支点，以加强对中国的遏制。而印度邻近中国，实力远较巴基斯坦强大，对美国而言无疑是更加理想的合作对象。

其次，中印关系的恶化为美国提供了机会。1959年，先是尼赫鲁借西藏事件干涉中国内政，批评中国政府的相关政策，两国关系受到明显影响。其后，中印边界问题成为热点，印度不断通过武力推进的方式蚕食中国领土，引发两国在边境地区的两次武装冲突。在这一背景下，艾森豪威尔于同年8月批准了美国国家安全委员会制定的题为“美国在南亚的政策声明”的第5909/1号文件（NSC5909/1），认为最近“印度对其北部边界的安全以及中国的威胁表现出越来越多的担忧”，美国应在可行的情况下，谨慎地利用印度和共产主义集团之间的差异，特别是印度对中国日益增长的不信任”，并继续强调为印度从西方采购军事装备提供便利。^②

最后，美国希望印度能够赢得与中国的“经济竞争”，作为“民主的橱窗”展现资本主义制度的优势，从而帮助美国赢得冷战的胜利。20世纪50年代末60年代初，亚非民族解放运动进入高潮，一大批前殖民地、半殖民地获得独立，这一非殖民化运动使得第三世界国家成为国际社会一支不可小视的力量。美国政府也逐渐认识到第三世界国家对于美苏冷战的最终结果有着至关重要的影响。^③美国对不结盟国家的政策更是有了显著的转变，正如有学者所指出的那样，过去对“不结盟的中立主义”的指责消逝，取而代之的是诚挚的同情，有时简直接近于求爱者那样的热情。^④

为吸引更多的第三世界国家加入以美国为首的西方阵营，美国亟需展现西方式资本主义制度在推动经济发展方面的有效性。事实上，建立社会主义制度的中国在50年代已取得非凡的建设成就。^⑤在这种情况下，美国希望实施资本主义制度的印度能够通过国内发展的成功，起到一种“民主的橱窗”的作用。肯尼迪在担任参议员时，便主张大力加强对印度的援助，促进印度经济的发展，从而更好地与中国展开竞争。1958年，肯尼迪与另一位参议员约翰·库珀（John Cooper）联合提出一份议

① 印地语，即“中印人民是兄弟”。

② “National Security Council Report”, Foreign Relations of the United States(以下简称FRUS), 1958-1960, Vol.XV, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v15/d6>.

③ 戴超武：《肯尼迪—约翰逊时期的外交与第三世界》，《美国研究》，2006年第2期，第60—61页。

④ 内维尔·马克斯维尔著，陆仁译：《印度对华战争》，世界知识出版社1981年版，第156页。

⑤ 20世纪50年代中后期，美国中情局对中国经济发展的现实评估和前景预测都给予了较高的评价，具体可参见沈志华、杨奎松主编：《美国对华情报解密档案（1948—1976）》第一编《中国综合状况》，东方出版中心2009年版，第73—135页。

案，要求美国对印度第二个五年计划提供资金援助。肯尼迪认为，印度在经济方面的成功可以为其他不发达国家提供一个良好的榜样，尤其考虑到与中国的经济竞争，其意义将更加巨大。“世界上再没有一场（战争）比印度和中国之间的斗争更值得美国政府……花费更多的时间和精力了”，因为一旦印度失败，“民主的印度和全亚洲的民主希望也都将成泡影，从而使腐蚀美国及其盟国广大安全利益的势力活跃起来”^①，“印度在亚洲和赤色中国人抗衡的作用就会消失，而共产主义就会赢得最伟大的不流血的胜利”^②。1960年6月，肯尼迪在参议院的讲话中提出了有关外交政策的“十二点计划”，其中再次强调了对印度进行经济援助，使其同中国展开经济竞争的必要性。“最重要的是，我们要援助印度，使它的新五年计划获得成功，能够为取得全亚洲的经济领导权，同‘赤色中国’展开竞争”^③。

正是出于以上多重战略考量，1961年肯尼迪入主白宫后，便开始全面实施联印制华政策，将经济援助作为政策实施的重点，帮助印度顺利完成第三个五年计划（1961—1966），以此与中国展开竞争。1961年4月，国际复兴开发银行主持的“援印俱乐部”会议召开。在会议前，美国副国务卿鲍尔（George W. Ball）在致肯尼迪的备忘录中建议美国在这次会议上表示，愿意在未来两年内承诺至多10亿美元的援助，以支持印度在第三个五年计划期间的资源需求。^④在“援印俱乐部”首次会议上，其他国家提出的承诺并不能满足美国的要求，西德承诺3.31亿美元的援助金额，其中大约一半将偿还印度对德国的现有债务；此外英国承诺提供2.04亿美元，日本提供8000万美元，加拿大提供3600万美元，国际复兴开发银行提供4亿美元。然而，美国认为，除美国和国际复兴开发银行外，其他国家提供的承诺比人们普遍认为的推进印度项目所需的资金少了约5亿美元。特别是西德，其所承诺的资金比美国的预期少了约3亿美元，甚至这一严重不足的捐助也将以非常苛刻的条件而不是在必要的、较为松软的条件予以延长。在这种情况下，会议休会至5月31日。之后，美国为给印度争取更多的援助而建议其他国家重新考虑他们的承诺。根据鲍尔提交给肯尼迪的备忘录，美国在接下来的时间主要进行了以下三个方面的工作。第一，指示美国驻“援印俱乐部”成员国的大使馆向东道国最高级别政府提供咨询意见，说明美国对这次会议的成功结果的重视，并表示有兴趣看到美国的高报价与他们的类似行动相匹配。第二，努力争取法国、奥地利、丹麦、瑞典和挪威作出承诺，这些国家目前是以观察员身份而不是参与者身份出席会议的。第三，将敦促国际复兴开发银行对参与国官员施加影响，并希望国际复兴开发银行行长尤金·布莱克（Eugene

① 阿兰·内文斯编：《和平战略——肯尼迪言论集》，世界知识出版社1961年版，第229页。

② 同上，第223页。

③ 同上，第360页。

④ “Memorandum from the Under Secretary of State for Economic Affairs (Ball) to President Kennedy”, FRUS, 1961-1963, Vol. XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d14>.

Black) 亲自与他们进行必要的接触。此外，鲍尔还建议肯尼迪在访问渥太华期间与加拿大总理讨论这一问题，促使加拿大作出更大的承诺。^①

肯尼迪政府承诺在印度第三个五年计划的前两年提供至多 10 亿美元的援助，相比于艾森豪威尔时期美国向印度提供的经济援助，在数量上无疑有了飞跃式的增长。为此，尼赫鲁还专门致信肯尼迪，感谢肯尼迪对印度的慷慨态度，并感谢美国对援助的其他参与方施加的巨大影响。^② 在美国的影响下，5 月 31 日，由国际复兴开发银行组织的“援印俱乐部”第四次会议在华盛顿召开。在此次会议上，俱乐部成员同意在 1962 和 1963 财年承诺向印度提供总额高达 22.25 亿美元的援助。美国承诺提供 10.45 亿美元，其中包括进出口银行和发展贷款基金在 1961 年 1 月 15 日之后提供的 4500 万美元贷款。^③ 仅仅在 1962 财年，美国便向印度提供了史无前例的 5 亿美元的经济援助，而留给其他发展中国家的援助金额不足这一数额的一半。^④ 从中便足以看出肯尼迪政府对印度经济援助的高度重视。

美国对印度展开规模空前的经济援助，无疑是为了帮助印度能够在与中国的经济竞赛中胜出，同时增强印度对抗中国的力量。因此此后几年美国对印度的经济援助始终处于高位。在 1962 年“援印俱乐部”会议上，财团对 1962/1963 财年的认捐总额从 1961 年预期的 9.55 亿美元增加到 10.7 亿美元，美国的承诺是 4.35 亿美元。^⑤ 不仅如此，肯尼迪政府还进一步扩大了对印度的“粮食用于和平”计划，在 1961 年“援印俱乐部”会议上，美国承诺在“粮食用于和平”下向印度提供大约 13 亿美元的剩余农产品援助。^⑥

二、南亚地区局势的日益复杂

肯尼迪政府上台后大力加强对印度的经济援助，本意是为帮助印度赢得与中国的经济竞赛，同时争取印度对美国 and 西方阵营的好感，更好地为美国遏制中国的战略目标服务。然而，美国的这一举措却使得印度的宿敌——巴基斯坦的不安全感大大加剧，这促使巴基斯坦在外交上做出一系列应激行为，而这又对印度产生影响，

① “Memorandum From the Under Secretary of State for Economic Affairs (Ball) to President Kennedy”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d18>.

② “Letter From Prime Minister Nehru to President Kennedy”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d19>.

③ “Editorial Note”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d24>.

④ Dennis Merrill, *Bread and the Ballor: The United States and India's Economic Development, 1947-1963*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1990, p.175.

⑤ “Editorial Note”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d161>.

⑥ “Editorial Note”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d24>.

进而导致印巴与美、苏、中等大国展开复杂博弈，南亚地区的国际局势日趋复杂。

自印巴分治以来，两国间便由于克什米尔争端始终处于敌对状态，印度在国土面积、人口、资源以及经济和军事实力方面远远强于巴基斯坦。为应对印度的威胁，巴基斯坦在 20 世纪 50 年代通过与美结盟、接受美国军事援助的方式维护自身安全。然而，肯尼迪政府上台后大力增加对印度的经济援助，与此同时对巴基斯坦的援助却并没有显著增加，这使得巴基斯坦与美结盟维护自身安全的效果大打折扣，也引起了巴基斯坦政府的极大不满。为此，巴基斯坦政府多次抗议美国在印巴之间过于倒向印度的举措。1961 年 6 月，巴基斯坦财政部长绍伊布（Mohammed Shoaib）在与鲍尔的谈话中指出，巴基斯坦政府难以向本国民众解释美国的政策，因为作为西方的盟友，巴基斯坦理应比印度这样的中立国家得到更有利的考虑。^① 巴基斯坦驻美公使马苏德（M. Masood）在与美国助理国务卿塔尔伯特（Phillips Talbot）的谈话中也指出，美国对印度的经济援助使得印度可以在军费上投入更多，因而希望美国的经济援助应在某种程度上受到限制，阻止印度军费的进一步上涨。^② 巴基斯坦驻美大使艾哈默德（Aziz Ahmod）在与国务卿腊斯克（Dean Rusk）谈话时也暗示正是美国在经济上对印度的大力援助才使得“印度武装部队在过去五年里增加了一倍，费用还在增加”，目前印度时常向巴基斯坦发出威胁的信号，艾哈默德由此表达了对美国的不满。^③

巴基斯坦方面尽管多次向美国政府表达不满，但未能阻止美国继续对印度展开大规模经济援助。此前，巴基斯坦与美结盟已引起中苏两国的不满，U2 飞机事件后赫鲁晓夫（Nikita Sergeevich Khrushchev）更是对巴基斯坦发出了战争威胁。在这种情况下，巴基斯坦可能陷于周边苏、中、印等大国共同敌视，而美国在印巴间更加倾向印度的危险境地，巴基斯坦的不安全感由此大大增加。在劝阻美国无果后，巴基斯坦开始主动谋求缓和与中苏等国的关系，改善自身的不利形势。

巴基斯坦首先谋求缓和与苏联关系，并试图寻求苏联对巴基斯坦的经济援助。苏联也希望借此分化巴基斯坦与美国的同盟，于是与巴基斯坦在石油勘探方面展开合作，最终两国于 1961 年达成石油勘探协议。苏联同意以 2% 至 2.5% 的利率向巴基斯坦提供 3000 万美元的贷款，其中大约 2500 万美元将以钻井机械和相关设备的形式提供，500 万美元将用于技术援助。^④ 事实上，苏联早在 1958 年便向巴基斯

① “Memorandum of Conversation”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d26>.

② “Memorandum of Conversation”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d116>.

③ “Memorandum of Conversation”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d155>.

④ “Memorandum of Conversation”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d8>.

坦提出举行谈判以加强两国在石油勘探方面的合作，当时巴基斯坦并未接受。^①对于这一事件，绍伊布曾向肯尼迪解释，这是苏联方面对巴基斯坦“态度转变”的结果，因为早些时候苏联曾坚持，如果巴基斯坦希望得到苏联的帮助，就应该退出联盟，现在苏联已经放弃了这一立场。^②但这无疑体现巴基斯坦试图缓和与苏联关系的愿望。

在谋求改善与苏联关系的同时，巴基斯坦还主动寻求改善与华关系，与中国谈判解决边界问题，以此修复阿尤布·汗（Ayub Khan）上台之初在西藏、台湾问题上的一系列做法给两国关系造成的损害。^③1961年3月，巴基斯坦政府向中国政府发出照会，提议解决边界问题。当时对巴基斯坦意图仍心存疑虑的中国政府并未马上答复，此后巴基斯坦又做出一系列友好举动，根据中国驻巴基斯坦大使馆的总结，包括：（1）官员和报刊基本上未再发表正面污蔑我国的言论，而且不时出现要求改善中巴关系的言论；宣传中巴关系融洽，边界问题易于解决，中国进入联合国势在必行。（2）拒绝出席菲、泰出面发起的南亚反共外长会谈；对马尼拉条约集团今年在南中国海的两次军事演习，巴仅派出“观察员”、未派军警和飞机参加。（3）在9月联大表决要求讨论“西藏问题”的马泰提案时，巴弃权。^④不仅如此，巴基斯坦还改变了在中国在联合国代表权问题上的立场。自1953年以来，巴基斯坦在联大要求恢复中华人民共和国合法席位的提议中一直投反对票，连续八年都是如此。然而在1961年，巴基斯坦转而投票支持恢复中国合法席位，而对美国的提案投弃权票。巴基斯坦的这一系列举措使中国政府相信巴基斯坦方面的诚意，因而于1962年2月正式向巴方复照愿意进行边界谈判，中巴关系有了明显改善。

美国加强援印的目的在于拉拢印度，共同对抗中国和社会主义集团，但由此导致的巴基斯坦与中苏等国接近无疑是美国政府不希望看到的。为此，美国政府不得不对巴基斯坦进行安抚，以免巴基斯坦脱离美国的战略轨道。一方面，美国向巴基斯坦提供军事援助。1961年7月，阿尤布访问美国，肯尼迪为安抚阿尤布对美国援印的不满，承诺向巴基斯坦方面提供12架F-104战斗机。然而，这一消息泄露出去后被印度媒体大肆炒作，甚至将这一数字夸张成几百架。^⑤印度政府在向美国提出抗

① “Memorandum From the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Jones) to Secretary of State Rusk”, FRUS, 1961-1963, Vol. XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d2>.

② “Memorandum of Conversation”, FRUS, 1961-1963, Vol. XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d8>.

③ 1959年在西藏叛乱事件发生后，阿尤布曾批评中国“入侵”西藏，甚至向尼赫鲁提议印巴共同建立“次大陆防御体系”，以应对中国对次大陆侵略的威胁。此后，巴基斯坦政府不顾中国驻巴基斯坦大使馆的交涉，接待了一个台湾的所谓“中国回教朝觐团”。这一朝觐团不仅得到巴基斯坦外交部长的接见，还在巴基斯坦散布了一系列敌视中国政府的言论。巴基斯坦政府的这一系列做法都招致了中国政府的严厉批评。

④ 韩晓青、齐鹏飞：《20世纪60年代初期巴基斯坦积极推动中巴边界谈判之动因分析》，《南亚研究》，2010年第4期，第63—64页。

⑤ 约翰·肯尼迪·加尔布雷思著，祁阿红等译：《我们时代的生活》，江苏人民出版社1999年版，第456页。

议的同时，也严厉批评巴基斯坦政府的“仇印”和“好战”行为，尼赫鲁还亲自到克什米尔印占区视察，而这又引起巴基斯坦方面的强烈不满，两国关系明显恶化，出现了“阿尤布上台以来印巴关系空前紧张的局面”^①。

另一方面，为避免进一步刺激巴基斯坦，肯尼迪在上台之初对向印度提供军事援助保持克制，并承诺若向印度提供军事援助，会提前与巴基斯坦方面进行协商。1961年11月尼赫鲁访问美国，为阻止美国向印度提供军事援助，阿尤布致信肯尼迪，表示希望美国政府遵守承诺，如果认为有必要向印度方面提供军援，美国政府应在作出决定之前征求巴基斯坦政府的意见。^②然而，由于印度自身安全方面的需要，在从美英难以得到满意的武器的情况下，印度于1962年向苏联求购米格—21战斗机，苏联方面给予了积极回应，同意印度可以用卢比支付，并可帮助印度生产这一型号的飞机。美国担心这将加强印苏关系，还会导致苏联的武器、设备、专家等被源源不断地派往印度，苏联在印度的影响力因之将大大增强，亲西方官员的地位将受到削弱。^③为此，时任美国驻印度大使的加尔布雷思（John Kenneth Galbraith）建议美国向印度出售F-104战斗机以代替米格^④，但国家安全委员会并不赞同这一做法，认为这将引起巴基斯坦的不满。^⑤

在这种情况下，美国试图劝说印度从英国采购“闪电”（Lightning）战斗机以代替米格，并说服英国以同样的优惠条件向印度提供“闪电”。1962年6月1日，肯尼迪致信英国首相麦克米伦（Maurice Harold Macmillan），指出如果苏联向印度提供米格，“可能对印度的内部政治造成非常严重的长期后果”，因此“以印度人满意的条件提供‘闪电’可能会给你带来一些困难。我很高兴看到我们能帮助你解决这些困难”^⑥。然而，美国的这一努力遇到了障碍。英国面临经济和技术上的困难，麦克米伦表示：“严峻的经济形势不允许我们将这些飞机作为礼物送给印度。”^⑦与此同时，印度对“闪电”战斗机并不感冒，仍然更加青睐米格。最终，尼赫鲁拒绝了美国的提议，决意向苏联购买米格—21。

美国联印制华的举措不仅大大增加了巴基斯坦的不安全感，促使巴基斯坦主动

① 韩晓青：《新中国睦邻外交的典范：中巴关系研究（1951—1965）》，人民出版社2015年版，第101页。

② “Letter From Pakistan Ambassador (Ahmed) to President Kennedy”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d57>.

③ “Telegram From the Embassy in India to the Department of State”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d122>.

④ “Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d119>.

⑤ Ibid.

⑥ “Telegram From the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d129>.

⑦ 哈罗德·麦克米伦著，陈体芳译：《麦克米伦回忆录》，商务印书馆1980年版，第267页。

改善与中苏两国关系；还使得美国更加难以同时满足印巴两国的需求，从而未能阻止印苏接近的步伐。由此美、苏、中等大国与印巴之间的互动更加错综复杂，中苏两国在南亚的战略地位都有所提升，同时印巴两国之间的矛盾不断加剧，美国的联印制华政策逐渐偏离了其最初设定的轨道。

三、中国对印自卫反击战与美国平衡印巴的失败

美国为加强对中国的遏制而大力拉拢印度，得到美国支持的印度也在中印边界问题上采取了更加冒险的政策。自1959年中印边界爆发冲突以来，中国政府始终希望通过和平谈判的方式解决两国边界问题，然而印度无视中国的和平愿望，在中印边境东西两段不断蚕食中国领土，甚至向中国军队发动武装进攻。1962年10月，中国对印发动自卫反击战。中国军队在短时间内重创印军，印度在军事上遭遇重大打击，政府内部一片混乱。

肯尼迪政府上台后便开始实施联印制华政策，中国对印度实施自卫反击无疑给美国提供了一个千载难逢的机会。^① 战斗甫一爆发，肯尼迪政府就向印度方面表达了政治上的支持，并表示美国可以在印度提出请求的情况下向印度提供军事援助。^② 对美国更加有利的情况是，此前极力争取印度的苏联拒绝向印度提供支持。因为在中印边境自卫反击战爆发的同时，苏联正与美国在古巴导弹危机上展开生死博弈。为赢得中国在古巴导弹危机中的支持，苏联一改此前偏袒印度的做法，向中国方面表示愿意在中印争端中支持中国。^③ 苏联方面还否认了“麦克马洪线”的合法性，表示支持中国提出的关于双方在不带任何预设前提的条件下举行谈判的建议。^④ 在这种情况下，美国看到了一个联印制华同时离间印苏关系的绝好时机。

中印边境自卫反击战爆发后，美国便在印度的请求下向印度提供武器和军事装备，并于11月1日开始向印度空运军事物资，以提高印度抵抗中国的能力，这些物资见表1所示。此外，英国空运了少量的自动步枪和弹药，法国也空运了少量轻武器。^⑤

此时美国虽不再过多理会巴基斯坦一直以来对美国向印度提供军事援助的反对态度，但并不希望由于美国争取印度而损害美巴关系。为此，美国努力说服巴基斯坦采取实际行动，配合实现美国的战略目标。肯尼迪亲自致信阿尤布，希望阿尤布

① Robert J. McMahon, *the Cold War on the Periphery: the United States, India and Pakistan*, New York: Columbia University Press, 1994, p.387.

② “Telegram From the Department of State to the Embassy in India”, FRUS, 1961-1963, Vol. XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d187>.

③ 刘晓：《出使苏联八年》，中共党史资料出版社1986年版，第125页。

④ 沈志华主编：《俄罗斯解密档案选编：中苏关系》第九卷，东方出版中心2015年版，第406—407页。

⑤ “Memorandum From the President’s Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Kaysen) to President Kennedy”, FRUS, 1961-1963, Vol. XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d190>.

能够公开或私下向印度政府表示同情，并承诺不会在印巴边界给印度制造麻烦，这样印度便可将全部精力投入到对中国的战争中。这不仅有助于实现遏制共产主义的目标，更可以赢得印度方面的好感，有利于印巴之间争端的解决。然而，阿尤布在与美国驻巴基斯坦大使麦康纳（Walter Patrick McConaughy）的谈话中不耐烦地表示，巴基斯坦不会采取任何阻碍印度对抗中国的行动，但他拒绝向尼赫鲁作出此类保证。因为他认为这并不能改善印度的战略地位，因为印度人知道巴基斯坦并不能给他们带来真正威胁。同时，阿尤布认为中国的目标是有限的，仅仅是要收复宣示主权的土地，而不会对印度发动大规模进攻。之后，阿尤布指责印度的强权政治给包括巴基斯坦在内的周边邻国带来困扰，并认为美国应利用这一机会，敦促印度解决与巴基斯坦的纠纷。^①

表 1：中印边境自卫反击战爆发后美国向印度提供的首批军事物资

物品	数量
地雷	40000个
30口径的子弹	100万发
30口径的机枪（带有支架和附件）	200个
81毫米迫击炮（带有底座和附件）	54个
ANPRC-10收音机	500个
ANPRC-9收音机	250个

资料来源：“Memorandum From the President’s Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Kaysen) to President Kennedy”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d190>.

对于阿尤布的意见，美国政府一方面向阿尤布承诺，美国虽准备向印度提供军事援助，但承诺提供的任何武器都只会用于应对中国威胁；另一方面表示此时不是迫使印度解决克什米尔问题的有利时机，而巴基斯坦对印度的友好姿态将赢得印度好感，为日后两国的谈判奠定良好基础。同时，美国仍希望阿尤布向尼赫鲁发出私下的保证信息，并适当采取其他措施，如暂停中巴边界谈判、控制巴国内媒体对印度的负面评论等。^②11月5日，美国驻巴基斯坦大使麦康纳再次会见巴基斯坦总统阿尤布，转达了美国政府的上述意见。然而，阿尤布依旧不接受美国政府的观点，认为印度在中印边境自卫反击战中负有责任，并再次强调他认为中国的目标是有限的，否则不会在冬季即将到来的10月发动进攻。而目前美国对印度的援助远远超过

^① “Telegram From the Embassy in Pakistan to the Department of State”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d183>.

^② “Telegram From the Department of State to the Embassy in Pakistan”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d186>.

了实际的战争需求，至于武器不会被用于对付巴基斯坦的保证没有意义，因为印度不值得信任。阿尤布进而抱怨道，美国对他施加压力，要求他向印度做出姿态，这显然对他个人造成了伤害。^①

与此同时，美国在援印问题上加强与英国的协调，希望英国能够共同分担对印度的援助责任。然而英国首相麦克米伦坚持认为，对印度的援助只有在印巴两国共同组织起来保卫整个印度次大陆的情况下才会有效，否则将激怒巴基斯坦。^② 在1962年12月举行的拿骚会议上，美英决定各向印度提供价值6000万美元的军事援助，帮助印度装备6个山地师。同时，双方同意继续推动印巴在克什米尔问题上的和谈。^③

为使印度能够全力与中国对抗并安抚巴基斯坦，同时争取英国参与对印度的军事援助，美国决定大力推动印巴两国在包括克什米尔问题上进行全面合作。肯尼迪派主管远东事务的助理国务卿哈里曼（W. Averell Harriman）访问印巴两国，推动克什米尔问题的解决。哈里曼首先访问巴基斯坦，在与阿尤布的会谈中，哈里曼强调中国对印巴两国的共同威胁，建议印巴应尽早开始谈判，以达成一项体面和公平的解决办法。阿尤布接受了这一建议，并认识到克什米尔问题的谈判可能会持续相当长的时间。^④ 随后哈里曼与尼赫鲁进行会谈，尼赫鲁表示，如果阿尤布愿意，他将参加谈判，最好是部长级的谈判。^⑤

在美国的努力下，印巴之间的直接会谈于1962年底正式启动。第一轮部长级会议于12月26日至29日在拉瓦尔品第召开，两国在重申各自在克什米尔问题上的立场之后未能达成一致，也未能找到解决问题的新途径。为此，美国努力劝说印巴两国集中精力进行当前的谈判，避免任何可能恶化双边关系的行为和言论。1963年1月16日至19日，第二轮会谈在新德里举行，印巴双方经过反复的讨价还价，取得了最初的进展，双方就克什米尔问题达成了联合声明，同意审议体面、公平和最终解决边界问题的建议。此次会议确定了双方都同意的解决克什米尔问题的原则，但在具体实施方案上并未达成一致意见。

第二轮会谈结束后，肯尼迪向尼赫鲁写了一封亲笔信，希望尼赫鲁能在下一轮

① “Telegram From the Embassy in Pakistan to the Department of State”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d191>.

② “Telegram From the Department of State to Secretary of State Rusk, at Paris”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d224>.

③ “Memorandum of Conversation”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d230>.

④ “Memorandum of Conversation”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d212>.

⑤ “Telegram From the Embassy in India to the Department of State”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d214>.

会谈中提出一些具体的建议，向巴基斯坦人证明印度是在真诚地寻求解决这一问题。肯尼迪指出，就在国内的地位而言，阿尤布要弱于尼赫鲁；就国家的地位而言，巴基斯坦也要弱于印度，因此巴基斯坦首先走出第一步更加困难。同时肯尼迪也表示，美国不准备支持任何过于偏向一方的提议。^①在致阿尤布的信中肯尼迪则指出，目前是解决克什米尔问题的最佳时机，巴基斯坦现在应作出一切可能的努力。美国希望在卡拉奇举行的下一轮会谈中，双方将认真考虑通过克什米尔建立国际边界的可能性。同时肯尼迪指出，目前的情况还不足以让美国在谈判中直接发挥作用，而是应在幕后提供更多的帮助。^②

第三轮谈判于2月7日至11日在卡拉奇举行，印巴双方首次提出划分克什米尔的界线。巴基斯坦建议除南部查谟的一部分外，将克什米尔的所有地区都划归巴基斯坦。但印度对此表示拒绝。美国建议巴基斯坦降低期望值，提出更加现实的领土国际化和分割方案。然而，巴基斯坦方面始终没有放弃对克什米尔谷地的领土要求，巴基斯坦方面多次试图说服美国支持将这一谷地转交给巴基斯坦，因为这不仅可以使印巴军队脱离接触，还可以使印度免除保卫拉达克的责任，从巴基斯坦边境撤回5到6个师的军队部署到其他地方。^③但印度方面也丝毫没有有任何愿意让步的迹象。

在第四轮会谈开始之前，肯尼迪再次分别向阿尤布和尼赫鲁致信，希望两国展开进一步谈判。然而，在3月12日至15日举行的第四轮会谈中，印巴两国未能取得进展。美国政府派科莫（Robert W. Komer）和罗斯托（Walt Whitman Rostow）访问印巴两国，说服两国继续推进谈判。然而，美国的提议遭到印度的坚决反对，尼赫鲁在与美国大使加尔布雷思谈话时甚至有“生气地大喊大叫，捶桌子”^④这样的失态行为。此后尼赫鲁在致肯尼迪的信中明确表达了自己的不满，认为美国对印度施加压力只会使情况恶化。^⑤在此情况下，谈判的最终结果已不言而喻，于4月22日至25日举行的第五轮会谈再次无果而终。随着第六次谈判以争吵告终，美国对克什米尔问题的调解以彻底失败告终。

美国政府为利用中国对印度自卫反击战的良机推进联印制华政策，努力推动印巴两国实现和解。然而，由于在对威胁认知方面印巴两国与美国之间存在显著分歧，

① “Telegram From the Department of State to the Embassy in India”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d251>.

② “Letter From the Ambassador to Pakistan (McConaughy) to President Ayub”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d252>.

③ “Letter From the Pakistani Ambassador (Ahmed) to Secretary of State Rusk”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d256>.

④ “Telegram From the Embassy in India to the Department of State”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d276>.

⑤ “Letter From Prime Minister Nehru to President Kennedy”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d279>.

美国政府未能说服印巴两国为对抗中国而捐弃前嫌。相反，印巴关于克什米尔归属的六轮谈判破裂，两国关系进一步恶化，南亚局势由此进一步失控。

四、美国政策的偏颇与第二次印巴战争爆发

中国对印度自卫反击战爆发后，美国决定向印度提供军事援助以对抗中国。为避免过度刺激巴基斯坦，美国希望首先推动印巴两国在克什米尔问题上实现和解。然而两国谈判的失败使得美国的愿望再次落空。为此，美国决定不再将印巴和解作为美国向印度提供军事援助的前提，以牺牲巴基斯坦推动联印制华政策的实施。

1963年4月24日，美国国务院在致驻巴基斯坦使馆的电报中指出，必须把对印度的军事援助和对印度次大陆的防御放在这个可能的威胁的背景下看待。美国不能把解决克什米尔问题或任何其他单一问题作为自身的总体战略目标。^①次日，肯尼迪召开总统会议，讨论美国目前面临的两难困境：如果支持印度对抗中国，可能会把巴基斯坦人赶入深渊；如果抛弃印度，他们可能会与苏联和中国走近。此时，不顾印巴关系现状加强对印度军事援助的意见已明显占据上风。最主要的原因在于，加强对印度的军事援助被认为具有重大的战略价值。国务卿腊斯克认为，如果印度真的受到威胁，即使没有英国的参与美国也必须提供援助，同时，不应把援助完全置于巴印和解的条件下。鲍尔斯（Chester B. Bowles）指出，印度对于平衡中国力量方面至关重要。美国不应该错误地认为印度人没有其他选择，他们完全有能力修补与中国的分歧，并获得苏联更多的帮助，以取代他们目前对英美支持的渴望。因此美国应尽快给印度人一个“情感上的保证”。肯尼迪也同意，如果没有印度，美国将无法阻止中国。^②

“4·25”会议成为美国南亚政策转折的标志，美国开始以印度作为美国在南亚地区主要的军事合作对象，而不再以印巴的和解为前提。“4·25”会议后肯尼迪还派国务卿腊斯克出访印巴两国，为推动印巴谈判做最后的努力。而当腊斯克无功而返后，美国彻底放弃了调解印巴的希望，开始全面实施对印度的军事援助计划，努力将印度打造成美国在南亚遏制中国的新的战略支点。

美国首先在武器装备方面向印度提供援助。6月，美国政府决定为印度提供两条兵工厂生产线，向印度提供设备的成本为200万美元，而其原始成本为560万美元，

^① “Telegram From the Department of State to the Embassy in Pakistan”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d281>.

^② “Memorandum for the Record”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d283>.

复制成本可能为 700 万—800 万美元。^①此外，美国政府还制定了向印度提供援助的下一个优先项目，具体内容如表 2 所示。

表 2：1963 年 6 月美国决定向印度提供的武器装备

项目	价值金额（美元）
工兵装备	425902
完成两支“拿骚”军队和支助部队的装备	3721624
现代化两个山地师	11250888
武器系统支持	2490000
空中地面控制无线电	366030
地面控制接近雷达	1078999

资料来源：“Telegram From the Department of State to the Embassy in India”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d305>.

其次，对印度的防空援助也开始实施。7 月 9 日，美国驻印度大使加尔布雷斯向印度提交了防空建议。提出美国将向印度派遣两个移动雷达装置和相关的通信设备，但保留这些设施的所有权。同时尽早开始培训印度技术人员，使他们能够操作和维修雷达装置和有关的通信设备。此外，美国政府将与印度空军一起参加双方同意的间歇性和平时训练演习，以提高印度对德里和加尔各答地区空袭的防空效能。在联合训练期间，印度防空的全部责任将继续由适当的印度指挥官承担。如果中国共产党攻击印度，美国政府将与印度政府进行磋商，讨论美国在加强印度防空方面可能提供的援助。具体的援助项目及金额如表 3 所示。

表 3：美国对印度防空援助的具体项目及金额

具体项目	金额（万美元）
额外的空中运输支持	270
道路建设援助	560
陆军和空军训练	470
空军通信系统	800
雷达及相关通信	810

资料来源：“Telegram From the Department of State to the Embassy in India”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d305>.

最后，美国开始准备向印度提供长期军事援助。在向印度提供军事援助的问题上美国政府逐渐形成了向印度提供长期军事援助的观点，即将有关的援助项目集合

^① “Telegram From the Department of State to the Embassy in India”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d305>.

为一项整体性的方案，由印度方面制订一份有关的计划，美国对此进行整体性援助。由于在援助数额上一时未能达成一致，这一计划并未很快付诸实施。1963年11月，美国驻印度大使鲍尔斯催促肯尼迪政府加快实施对印度的长期军事援助计划，主张向印度提供为期五年，总价值3.14亿美元的军事援助承诺，以换取印度同意保持合理的武力上限以安抚巴基斯坦，并限制他们从苏联那里得到的好处。^①此后，鲍尔斯又当面劝说肯尼迪总统实施这一计划，指出美国可以用五年的军事援助承诺换取一个默契，即印度不会超过某些合理的军事目标，以限制他们从苏联的购买，并在美国对华大战略中发挥更积极的作用。鲍尔斯认为，这样的武力上限会让巴基斯坦更容易接受，也会限制印度为了防御而牺牲发展的自由外汇数量。^②肯尼迪对此十分感兴趣，并希望鲍尔斯能够说服腊斯克和麦克纳马拉（Robert McNamara）支持这一计划。^③但由于不久后肯尼迪意外遇刺，这一计划因此被迫推迟。约翰逊入主白宫后，继续推进对印度的长期军援计划。

美国在向印度提供军事援助的同时，在克什米尔问题上消极应对，不再努力推动克什米尔问题的解决。1963年10月3日，即将离任的克什米尔总理巴克希（G.M. Bakshi）向克什米尔立法机构宣布了一系列旨在进一步将克什米尔纳入印度联盟的宪法修正案，这一行为再次激起了巴基斯坦的强烈反应。巴基斯坦一方面向美国政府指责这一行为违反了印度向联合国作出的承诺，并指控近期印度在停火线沿线的挑衅行动，并以此指责美英对印度的军事援助导致了印度更加挑衅的立场；^④另一方面向联合国发出抗议信。然而，美国政府虽要求印巴两国保持克制，但在克什米尔问题并未采取任何主动行动。^⑤

1964年，巴基斯坦再次将克什米尔问题提交安理会，此前巴基斯坦的相关做法都得到了美国的支持，然而此次美国的立场却发生改变，不再希望发挥明显的积极作用。腊斯克在与布托的会谈中表示不赞成巴基斯坦的行动。美国的影响是有限的，无论是对印度还是巴基斯坦，克什米尔问题的解决需要印巴之间的良好关系，需要

① “Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to President Kennedy”, FRUS, 1961-1963, Vol. XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d337>.

② “Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Bundy)”, FRUS, 1961-1963, Vol. XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d338>.

③ 切斯特·鲍尔斯：《鲍尔斯回忆录》，上海人民出版社1974年版，第254页。

④ “Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Grant) to Secretary of State Rusk”, FRUS, 1961-1963, Vol. XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d335>.

⑤ “Memorandum From the Department of State Executive Secretary (Read) to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)”, FRUS, 1961-1963, Vol. XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d343>.

双方在理性的情况下进行非正式讨论。^①

在克什米尔问题上的争吵不断恶化印巴关系，与此同时，一系列热点事件的爆发更导致两国矛盾进一步激化。先是“圣发被盗”事件导致印巴两国严重对立。1963年12月26日，克什米尔斯利那加的一家清真寺保存的先知穆罕默德的一缕头发遭遇盗窃，印控克什米尔地区的穆斯林对这一事件极为不满，随即这一地区爆发大规模骚乱，巴基斯坦国内也掀起抗议运动。此后，两国之间又爆发了教派之间的仇杀，先是印度加尔各答与东巴的库尔纳发生教派仇杀，此后在克什米尔、临近东巴的印度几个省邦以及东巴境内都爆发了流血事件，甚至导致印巴边境发生小规模武装冲突。这一系列事件不仅导致了两国政府之间的对立，更挑起了民间的仇恨，两国已走到了战争的边缘。

美国向印度提供军事援助且在克什米尔问题上的消极做法大大加剧了巴基斯坦的不安全感，巴基斯坦多次向美国政府提出抗议。阿尤布在与来访的腊斯克会谈时表示，尼赫鲁利用中国的威胁作为幌子来达到其他目的，美国对印度的军事援助将威胁整个地区局势，并将产生压力和紧张。^②然而美国政府认为，巴基斯坦对美国具有很强的依赖性，不会冒失去美国支持的风险而倒向中国一边。因此对巴基斯坦的警告并未予以重视。在此情况下，巴基斯坦进一步发展与中国关系以应对印度的威胁。1964年2月，周恩来总理对巴基斯坦进行访问，阿尤布在与周恩来的会谈中谈到了印度的威胁，并询问了一旦出现印度侵略巴基斯坦的情况，中国会采取什么样的态度。周恩来表示，“只要巴基斯坦受到侵略或压力，我们总会站在巴基斯坦一方来支持你们抵抗的”^③。此后，中巴两国间合作进一步密切，1964年4月，中巴航线正式通航，1965年2月，两国签订第一个经济技术协定。1965年3月，阿尤布访华与刘少奇主席会谈时，刘少奇再次承诺一旦印度向巴基斯坦发动进攻，中国将向巴基斯坦提供支持。由此，美国为遏制中国而拉拢印度，却反而导致印巴矛盾激化，中巴两国关系迅速发展。

由于中国对印自卫反击战后印度坚持执行反华政策，中巴关系的发展使得印巴两国间更加对立，而巴基斯坦尽管因美国援印而不安全感增加，中巴关系的良好态势却又使其在某种程度上获得安全保障，这使得巴基斯坦领导人的心理产生了微妙变化。在这种心态下，两国开始倾向于执行一种更加冒险的政策。

美国也注意到印巴关系的显著恶化，塔尔伯特在致腊斯克的电报中指出，克什

^① “Telegram From the Department of State to the Misson to the United Nations”, FRUS, 1964-1968, Vol.XXV, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v25/d14>.

^② “Telegram From Secretary of State Rusk to the Department of State”, FRUS, 1961-1963, Vol.XIX, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v19/d286>.

^③ 韩晓青：《新中国睦邻外交的典范：中巴关系研究（1951—1965）》，人民出版社2015年版，第183—184页。

米尔、边境武装冲突和难民追随者正在传播以集体杀戮方式暴发的病毒。这导致了双方的愤怒、赤裸裸的不信任和妥协，使得“印巴高潮即将到来”。^①但即便在这种情况下，塔尔伯特仍然建议美国不应在克什米尔问题上采取主动，而是采取有限的外交姿态，尽可能不进行任何公开活动，鼓励次大陆以外的秘密谈判。^②事实上，美国也的确未采取任何主动行动以应对山雨欲来的危急形势，最终在1965年印巴两国无可挽回地滑向了战争。

五、结语

美国自肯尼迪政府时期开始全面实施联印制华政策，在经济和军事等方面加强对印度的援助，并在中国对印自卫反击战爆发后向印度提供多方面的支持，以此促使印度加强与美国和西方阵营的合作，加强对中国的遏制。然而，美国的这一政策却产生了意想不到的后果，它使得巴基斯坦的不安全感大大增加，印巴矛盾进一步加剧，南亚地区国家局势不断复杂和恶化，最终在这一系列因素的共同作用下，第二次印巴战争最终爆发。

罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）指出，任何系统中的行为都会导致直接与间接、立即与延迟以及意图性与非意图性三组效应。^③因此，任何国家在制定一项战略或政策时，都不应忽视系统效应的影响，尤其应注意这项战略或政策可能带来的间接、延迟以及非意图性影响。美国肯尼迪—约翰逊政府时期的联印制华政策便是从自身短期、狭隘利益出发，丝毫未能顾及这一政策可能给地区和平与稳定带来的严重危害。前事不忘后事之师，这一历史事件应给我们带来深刻的教训和启示。

[责任编辑：李丽]

① “Telegram From the Embassy in the United Kingdom to the Department of State”, FRUS, 1964-1968, Vol. XXV, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v25/d30>.

② Ibid.

③ 罗伯特·杰维斯著，李少军、杨志华、官志雄译：《系统效应：政治与社会生活中的复杂性》，上海人民出版社2008年版，第33—62页。