

SOUTH ASIA STUDY

南亚问题研究

管银凤·著

- ◎ 美国南亚政策的调整及失败
- ◎ 影响阿巴安全环境的大国因素
- ◎ 阿尤布·汗时期美巴关系演变及影响
- ◎ 印度跨国移民问题探究

时事出版社

SOUTH ASIA STUDY

南亚问题研究

管银凤·著

时事出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

南亚问题研究/管银凤著. —北京: 时事出版社, 2018. 2

ISBN 978-7-5195-0157-0

I. ①南… II. ①管… III. ①南亚—研究 IV. ①D735

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 317709 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 15.25 字数: 236 千字

2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月第 1 次印刷

定价: 95.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

前 言

南亚地区包括印度、巴基斯坦、孟加拉国、尼泊尔、斯里兰卡、马尔代夫和不丹七个国家，总面积约 400 多万平方千米。由于印度和巴基斯坦是南亚的两个大国，也为了研究的方便，本书所言的“南亚”范围主要是指印度和巴基斯坦两国。当然本书内容也涉及到阿富汗，严格意义上说，阿富汗不是南亚国家，而是亚洲中南部的一个内陆国家，位于西亚、中亚和南亚交汇处，与巴基斯坦接壤，两国在国家安全上相互依存，因而也将“阿巴安全环境中的大国因素”这一选题纳入本书范围。

南亚是第二次世界大战以来尤其是冷战结束后国际社会关注的热点地区之一。南亚的局势发展及其走向，一直吸引着国际社会的广泛瞩目。由于南亚地区与中国毗邻，南亚是中国睦邻外交的重点、和平崛起的西部依托带及边陲稳定与发展的联动区，具有重要的战略意义。当前，南亚格局进入大变革和大调整阶段，印度崛起、反恐战争、大国博弈等都对中国向南亚开放构成新的挑战。中国未来的南亚外交应多管齐下，稳中求进，促进南亚稳定与发展，以营造良好的周边环境，服务于国内经济发展大局，并带动南亚的稳定与发展。因而研究南亚的相关问题具有十分重要的现实意义。

本书探讨了与南亚印巴两国国家发展相关的四个重要部分，它们分别是：第一章，20 世纪 50 年代末 60 年代初美国南亚政策的调整及失败；第二章，影响阿巴安全环境的大国因素；第三

章，阿尤布·汗时期美巴关系演变的原因以及影响；第四章，20世纪60年代以来印度跨国移民探究。

在这四章中，第一章主要探讨的是20世纪50年代末60年代初美国南亚政策的调整过程及后果。第二次世界大战后初期，南亚在美国的全球战略中几乎忽略不计，但随着冷战的进行和国际局势的发展，南亚的局势发展及其走向，引起了美国的广泛关注，印度的作用显得举足轻重。20世纪50年代末60年代初，美国迅速调整南亚政策。与之前相比，美国的政策明显偏袒印度，美国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”，促进印巴和解，拉其共同承担冷战责任，但美国的梦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中国靠拢，标志着美国南亚政策的彻底失败。紧接着分析了美国这一时期南亚政策失败的原因：一是印巴矛盾根深蒂固，使美国无法解决两者长期的敌对问题，实现美印巴在南亚的大联合。二是美国在南亚更加复杂的形势下却制定过高的冷战目标，缺乏战略眼光。三是英国和苏联因素。这两个因素迄今为止未受到研究者的充分关注。英国对印援助的消极态度及美国对中苏关系恶化的处理加速了美国南亚政策失败的进程。

第二章主要是探讨影响阿巴安全环境的大国因素。之所以选这一课题是由于阿富汗和巴基斯坦本身独特的地理位置，再加上民族宗教等因素，使得两国的安全关系紧密相连，阿富汗战争爆发更是给巴基斯坦的安全局势带来了很大风险，使得其他国家利用阿富汗对巴基斯坦国家安全造成的潜在危险成为可能。而且，阿富汗的混乱也使得巴基斯坦不得不高度重视和精心应对，客观上影响了处理印度事务的效率，使巴基斯坦处于事实上两面受敌

的境地。该部分首先展现了阿巴安全形势现状，紧接着详细分析了影响阿巴安全环境的美国、俄罗斯、中国、巴基斯坦、印度、伊朗和国际组织因素，然后探讨了稳定阿巴安全环境的路径。最后预测了阿巴安全局势的未来走向。

第三章探讨了阿尤布·汗时期美巴关系演变的原因以及影响。认为阿尤布·汗第一阶段统治时期美巴关系降温的原因主要有包括美国在越南介入的加深、美巴两国战略利益大相径庭、美国的政党政治及印度、苏联和中国因素等。阿尤布·汗第二阶段统治时期美巴关系升温的原因主要包括美巴存在着比较重要的共同安全利益，来自美国国务院、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的积极游说、美巴两国领导人良好的私人关系和美巴两国相似的民族性格。最后还阐述了其对未来美巴关系发展造成的影响。主要是使美巴两国制定彼此的外交政策更加审慎，而且间接导致了巴基斯坦研制核武器。

第四章主要是研究 20 世纪 60 年代以来的印度跨国移民问题。一开始探讨了 20 世纪 60 年代以来印度跨国移民简况；紧接着分析了印度跨国移民形成的缘由在于主要移民国家入境政策的调整、海湾国家经济的快速发展以及印度自身因素发展的结果和移民网络发挥的功效等；最后深入探讨了其积极影响与消极影响，它对于促进印度与各民族间的相互了解，加强彼此之间的对话与合作，维持双方的和平与稳定，具有十分重要的意义。

这些内容先后历经六个春秋，数易其稿，才得以最终完成。回想文稿的写作过程，从开始的无所适从到现在的万言长文，这是一个充满艰辛的过程，需要一个字一个字地慢慢推敲，一句话一句话地慢慢积累研究，但同时也是不断成长的过程，看到最终完成的书稿，有一种幸福满满的感觉。

需要说明的是，本书虽然汇聚了我六年的研究成果，但对一些问题的看法仅代表我个人意见，不代表任何机构和官方的观

点。如有不妥之处，欢迎专家和读者提出宝贵的批评意见。尽管这是一本研究南亚问题的专门性著作，但由于南亚问题的复杂性、多变性、资料的缺陷以及本人有限的研究能力，未能涉及广阔的领域，研究的问题本身在深度和广度上也需进一步提升。

在整个写作的过程中，非常感谢四川大学南亚研究所张力教授、云南省社会科学院南亚研究所陈利君教授、西华师范大学李健教授和时事出版社编辑的细心指导和热心帮助，并提出了许多宝贵意见。同时感谢内江师范学院马克思主义学院和广大亲朋好友的大力支持。当然在书中还引用了不少同行的研究成果，在此一并表示最衷心的感谢。

作者

2017年12月

目 录

第一章 20 世纪 50 年代末 60 年代初美国南亚政策的

调整及失败	(1)
第一节 1947—1959 年美国的南亚政策	(1)
一、战后国际格局与美国的全球战略	(1)
二、美国在南亚的战略利益分析	(4)
三、1947—1959 年美国的南亚政策	(8)
第二节 1959—1962 年美国的南亚政策	(23)
一、1959—1962 年前后美国对南亚的战略 企图	(24)
二、1959—1962 年美国的南亚政策	(26)
第三节 1959—1962 年美国南亚政策失败的表现	(52)
一、力改印外交政策的失败	(53)
二、中巴关系的改善	(58)
三、美印关系的疏离及印巴和谈的破灭	(66)
四、“以印制华”的流产	(71)
第四节 美国南亚政策失败的原因	(75)
一、印巴矛盾根深蒂固	(76)
二、美国南亚政策的缺陷	(81)
三、英国消极态度的影响	(84)
四、苏联因素的作用	(88)

第二章 影响阿巴安全环境的大国因素	(97)
第一节 阿巴安全形势现状	(97)
一、阿巴安全环境的整体属性	(97)
二、阿巴安全形势现状	(98)
第二节 影响阿巴安全环境的大国因素	(132)
一、影响阿巴安全环境的美国因素	(133)
二、影响阿巴安全环境的俄罗斯因素	(139)
三、影响阿巴安全环境的中国因素	(145)
四、影响阿巴安全环境的巴基斯坦因素	(153)
五、影响阿巴安全环境的印度因素	(158)
六、影响阿巴安全环境的伊朗因素	(162)
七、影响阿巴安全环境的国际组织因素	(167)
第三节 国际社会稳定阿巴安全环境的路径探索	(181)
一、美国实施美阿巴三边合作战略	(181)
二、其他各大国之间双边或多边对话和会谈	(182)
第四节 阿巴安全局势的未来走向	(189)
一、阿巴安全局势将更趋复杂化和不稳定性	(189)
二、多方和谈仍是最佳解决方案	(196)
 第三章 阿尤布·汗时期美巴关系演变及影响	 (203)
第一节 1958—1965 年美巴关系降温的原因	(203)
一、美国在越南介入的加深	(204)
二、美巴两国战略利益大相径庭	(204)
三、印度因素	(206)
四、苏联和中国的因素	(208)
五、与美国的政党政治有关	(210)
第二节 1966—1969 年美巴关系回暖的原因	(210)
一、美巴存在着比较重要的共同安全利益	(210)

二、各方势力的积极游说	(211)
三、美巴领导人良好的私人关系和美巴两国 相似的民族性格	(212)
第三节 对未来美巴关系发展造成的影响	(214)
一、美巴制定彼此的外交政策更加谨慎	(214)
二、巴基斯坦研制核武器	(215)
 第四章 20 世纪 60 年代以来印度跨国移民问题探究	(218)
第一节 20 世纪 60 年代以来印度跨国移民简况	(218)
第二节 印度跨国移民形成的缘由	(220)
一、印度自身因素发展的结果	(220)
二、主要移民国家入境政策的调整	(224)
三、海湾国家经济的快速发展	(225)
第三节 印度跨国移民带来的影响	(226)
一、印度跨国移民的积极影响	(226)
二、印度跨国移民的负面影响	(229)

第一章

20 世纪 50 年代末 60 年代初美国 南亚政策的调整及失败

第一节 1947—1959 年美国的南亚政策

第二次世界大战结束后，以欧洲为中心的国际政治格局转变为以美苏对抗为特征的世界两极格局。战争及其结果加速了各国国内和国际政治力量的对比变化，改变了全球的权力分配。美国取代了英国在战前拥有的世界第一强国的地位，苏联则成为当时唯一有实力与美国相抗衡的国家。1947 年杜鲁门发表铁幕演说，拉开了东西方冷战的序幕，东西方两大阵营严重对峙的局面开始形成。由于战后民族解放和民族斗争的兴起，1947 年大英帝国被迫退出英属印度，承认其独立。英国不甘心自己的失败，为了维持其影响，推行“分而治之”的政策。同年 7 月，英国抛出“蒙巴顿方案”，将英属印度划分巴基斯坦和印度两个自治领，这标志着南亚政治格局的初步形成。而美国为了遏制共产主义在南亚的渗透，防止苏联南下印度洋，开始填补由于英国收缩而出现的权力真空，由此揭开了美国南亚战略的序幕。

一、战后国际格局与美国的全球战略

二战结束后，国际政治、经济秩序发生了深刻的变化。从国

际层面看,欧洲丧失了世界中心地位。西欧在国际事务中居支配地位的时代已成明日黄花。从国家层面来看,欧洲主要大国英、法、德、意在二战中遭到毁灭性打击,综合国力极大削弱。德、意和亚洲的日本在战争中一败涂地,不得不退出争霸的行列。英、法虽为战胜国,但在二战中被拖得筋疲力尽、遍体鳞伤、千疮百孔,无力争霸。当时只有苏联和美国保障和增强了各自的实力,可以在战后的国际舞台上一显身手。而战后国际政治的基本格局早在1945年雅尔塔会议上就已确立,其实质内容就是东西欧的划分和关于远东的秘密协定。雅尔塔体制“实际上是由美国牵头的集体安全原则和传统均势相结合的产物”,^①它体现了美苏势力范围的划分,基本奠定了战后美苏争霸天下的局面。

美国国内的外交走向在二战结束后曾有两种倾向:一种坚持“孤立主义”传统,要求美国外交收缩,反对过多承担对外义务;另一种倾向主张美国的利益和安全与全世界的每一个地区都有关系,要求美国对外扩张,担负起“世界领袖”的责任。两种倾向斗争的结果,后者逐渐占了上风。杜鲁门政府在成立之初就提出“以实力求和平”的思想,并制定出美国“总体安全规划”,要求做到军事与外交完全一致。^②1947年3月12日,“杜鲁门主义”正式出笼,明确提出了资本主义和共产主义两种制度之争,并发明了“间接侵略”的概念,“不论什么地方,不论直接侵略或间接侵略威胁了和平,都与美国的安全有关”。^③“杜鲁门主义”第一次把已经开始的冷战理论化、纲领化,是美国外交政策的转折点,表明美国已进入全球扩张的新阶段。1947年7月,美国参、

① 杨生茂:《美国外交政策史,1775—1989》,人民出版社,1991年版,第429页。

② 资中筠:《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》(上册),世界知识出版社,1994年版,第48页。

③ 杜鲁门:《杜鲁门回忆录》(第二卷),三联书店,1974年版,第121页。

众两院通过《国家安全法》，规定建立统一的国防部、建立参谋长联席会议、成立国家安全委员会和设置中央情报局（CIA），以利于集中决策，使外交与军事密切配合。1950 年 4 月 14 日，美国国家安全委员会出台名为《美国国家安全的目的和纲领》的第 68 号文件（NSC68），文件长达数十页，从当时世界危机的背景、美国的宗旨、苏联的基本设想、美苏在意识形态领域的根本矛盾、原子武器、美国可能采取的行动和方针等九个方面分析了美苏两国在军事、经济、政治、文化、制度上的强势和弱点，将美苏两国在各方面的力量和潜力做了详细对比。两极思想贯穿了整个文件的始终，认为共产主义和“自由世界”势不两立，“自由社会就这样不由自主地发现自己面临苏联制度的殊死挑衅。没有一种别的信念和制度，会跟我们那样完全势不两立，会那样专心致志地要消灭我们”。^① 美国要做好长期的、全球性的斗争准备，“通过迅速而持久地增强自由世界的政治、经济和军事实力，以及制定积极的纲领，从苏联手中夺取主动权”。^② 最后文件耸人听闻地呼吁，美国政府和人民以及所有“自由世界”的人民，“都必须认识到，冷战事实上是关系着自由世界生死存亡的一场真正的战争”。^③ 该文件很快得到了总统的批准，成为美国冷战时期整个全球战略的蓝图。杜鲁门时期为维护美国国家安全而制定的对外政策和遏制战略也成为战后 40 多年中美国外交政策的总模式，虽然以后各届总统在其外交政策中不断地冠以“某某主义”，但美国外交的基调始终未变。

① 刘同舜：《“冷战”、“遏制”和大西洋联盟，1945—1950》，复旦大学出版社，1993 年版，第 274 页。

② 刘同舜：《“冷战”、“遏制”和大西洋联盟，1945—1950》，复旦大学出版社，1993 年版，第 329 页。

③ 刘同舜：《“冷战”、“遏制”和大西洋联盟，1945—1950》，复旦大学出版社，1993 年版，第 330 页。

在两极格局和冷战思维的指导下,遏制苏联以及整个共产主义世界成为冷战时期美国全球战略的根本目标和核心。美国的“遏制战略”在冷战时代的不同时期,侧重点和内容有所不同,但其实质却是不变的,即在军事上实行对抗,政治上争夺势力范围,思想上进行“和平演变”,经济上实行封锁和限制。在具体的战略构想中,欧洲成为美国全球战略的重中之重。“马歇尔计划”的推行、北大西洋公约组织的建立、对西德的扶持,都是为了在欧洲大陆组成弧形包围圈,遏制苏联和东欧,使欧洲“成为美国防御的最前线”。^① 亚洲是美国全球战略中仅次于欧洲的地区,而亚洲的重中之中又在东亚。南亚在美国的亚洲战略中虽然居于次要地位,在冷战时期的美国政府和美国人心中,“南亚的战略地位无法与欧洲、东亚甚至中东同日而语”,但在美国的五六十年代的全球战略中,南亚被视为“亚洲内陆非共产主义的心脏地区”和阻止苏联南下印度洋地区的防御前线。

二、美国在南亚的战略利益分析

美国是在二战以后才开始卷入南亚的。虽然美国与南亚地区的最初接触是1792年,即乔治·华盛顿(George Washington)担任总统三年后,他任命本杰明·乔(Benjamin Joy)为当时英属印度首府加尔各答(Calcutta)的领事。^② 但因为当时印度是英帝国一部分,在以后的一个半世纪,美印两国并不存在实质性的政治关系。在英国统治印度期间,至少直到第二次世界大战前,美国

^① John Spanier, *American Foreign Policy since World War II*, New York, 1965, p. 51.

^② Gary Hess, *America Encounters India, 1941—1947*, Baltimore, 1971, p. 6.

并没有对印度的官方政策^①，美国与南亚之间双方的官方和民间往来都极少。美国与印度的联系主要通过东印度公司这样的贸易机构、教会组织和文化机构进行。在“珍珠港事件”之前，印度在美国人眼中是大不列颠帝国一个“可悲的实例”，但又被当作“大不列颠帝国的独有责任”。^②

战后初期，美国把南亚当作边缘地区来对待，认为南亚地区在战略上的重要性远不及西欧、中东、远东等地区。在美国重要的安全决策中，国际体系的稳定、核平衡的维持以及战争与和平问题等方面，南亚都不是“决定性的因素”。^③ 这是因为：第一，在战略上，它没有生命力，不能提供美国工业所必须的“主要资源”。第二，南亚地区落后的政治经济发展水平未能使美国建立起关于次大陆的积极印象。美国人对南亚地区特别是对印度的印象仍然定位于是否对美国有利。美国前任驻印大使切斯特·鲍尔斯（Chester Bowles）把印度描绘成一个集“眼镜蛇、君主、猴子和饥饿”于一体的混杂之地^④。这一印象牢固地印在许多美国高级官员的脑海中。第三，美国对由于英国在南亚的撤离所带来的变革后果的领悟很迟缓。在美国人的头脑中，该地区仍保留着英国的利益。对此，前印度外交官 M. J. 德赛（Desai）指出，直到 1952 年，美国、苏联和中国都没考虑到南亚地区权力的转移对全球政治的重要性后果。^⑤ 美国认为，它多年来在南亚地区的利益是慈善利益高于商业和战略利益。从这一角度来看，南亚地区尤

① Ajoy Sinha, *Indo-US relations: from the emergence of Bangla Desh to the assassination of Indira Gandhi* Janaki Prakashan, New Delhi, 1994, p. 5.

② Guy Hope, *U. S. Role in India*, Washington, 1968, p. 58.

③ Roman. D. Palmer, *South Asia and the US Policy*, New York, 1965, pp. 2 - 11.

④ Chester Bowles, *America and Russia in India*, Foreign Affairs, July 1971.

⑤ Shivaji Ganguly, *U. S. Policy toward South Asia*, Westview Press, 1990. p. 23.

其是印度被美国看成是一个勇敢而又徒劳地与贫穷做斗争的地区，美国的目的是试图通过民主机构来管理国家。美国人出于人道主义的考虑，倾向于对印度予以帮助。20 世纪 50 年代末，在中印关系受挫时，一位美国学者在就美国人对中国和印度的印象进行研究之后，得出这样一个结论：美国对中国的印象远比其对印度的印象清晰明确。^①

至此，我们可以对美国在南亚的整体利益勾勒出一幅简单的轮廓：首先，虽然南亚地区也是冷战角逐的战场之一，但美国的战略重点是在西欧、东亚和中东，南亚只是一个战略次重点，即冷战的边缘地带。尽管如此，由于该地区的不稳定性、社会进程的进行、经济和政治上的变动与全球权力关系的变化相关连，因此，美国实际上也不能忽视这一地区。一方面，印度是一个社会制度、意识形态、价值观念等诸多方面都与美国一致或相近的国家，但在另一方面差异和矛盾也多的惊人，按照美国前总统尼克松的说法，印度既有“有效的民主制”，又有“惊人的不平等”，既取得了“显著的经济进步”，又集中了世界三分之一的穷人。印度既是“世界上最大的民主国家”，又实行“亲苏的对外政策”，成为 20 世纪地缘政治的怪事之一。^② 美国要扶植和经营这一“有着巨大希望和巨大痛苦的国家”^③ 势必付出难以想象的巨大代价。何况，对印度的“投入”还受制于美国对外战略的轻重缓急顺序的安排与资源分配的比例。因此，在权衡全球力量在该地区的分布以后，美国认为它在南亚地区战略利益是“以最小的

① Harold Isaacs, *Scratches on Our Mind: American Images of China and India*, New York, 1958, p. 24.

② [美] 理查德·尼克松：《1999，不战而胜》，世界知识出版社，1997 年版，第 319 页。

③ [美] 理查德·尼克松：《1999，不战而胜》，世界知识出版社，1997 年版，第 321 页。

承诺获取最大限度的安全”^①。

其次，美国很重视对南亚地区进行经济援助。从经济发展水平看，南亚历来被视为世界上最平穷、落后的地区之一。美国在该地区进行人道主义关注的同时，也关注“人力和资源”的发展，帮助南亚国家开发丰富的人力和自然资源。美国积极鼓励和帮助南亚国家特别是印度实现自力更生，尤其是在改进农业生产方式和提高粮食自给方面，更是提供了大量的支持。当然，美国对南亚的经济援助，是受其在该地区的广泛利益所支配的。它标榜以人道主义的眼光关注南亚的发展，以促进该地区物质文明和人文精神的进步，美国最终是想把南亚地区纳入其战略体系之中。1960 年 2 月 7 日，《纽约时报》透露，美国政府由于认识到亚洲民主制度的命运，将取决于印度和中国之间的经济发展竞赛的结果。美国就决定把对印的经济援助增加 50%，甚至可能增加一倍，并将力求其他方面给印度更多的援助。^② 美国同时还设立了文化宣传项目，以对抗苏联的宣传攻势。美国新闻处开展了许多工作，除了在许多地方性报纸上为美国宣传外，还成立了“基督教青年运动”和“保卫亚洲自由协会”等组织来进行反共活动。美国新闻处除了在新德里有一个总处之外，还在孟买、加尔各答和马德拉斯等大城市设有分处。美国国务院每年拨款 1.2 亿卢比作为活动经费。早在 1950 年，美国驻孟买总领事丁伯莱克倡导成立了民主调查局，下设苏联组、中国组、军事组、新闻组和通讯组，针对中国和苏联进行了大量活动。1952 年，民主调查局还在印度南部城市马德拉斯建立分局，进一步加强情报工作。

^① Stephen Kerteiz, ed, *American Diplomacy in a new Era*, Notre Dame, 1961, p. 173.

^② 赵蔚文：《印美关系爱恨录——半个多世纪的回顾与展望》，时事出版社，2003 年版，第 17 页。