

# 中印两国关于1954年“中印协定” 期满失效问题的外交交涉

朱广亮

[摘要]1960年代初期,中印两国政府关于1954年“中印协定”期满失效问题的外交交涉,是中印关系史上的重要事件。1961年12月3日,中国政府为了争取政治上的主动,向印度政府提出通过谈判缔结一个新协定以代替1954年“中印协定”的建议。印度政府以两国之间悬而未决的双边边界问题为谈判之先决条件,事实上拒绝中国政府的建议,致使该协定期满后自动失效。协定失效后,中印双方围绕印度驻藏商务代理处的撤离问题进行了反复而艰苦的外交交涉。最终,印度商务代理处撤离西藏。以此为标志,中国彻底清除了历史遗留下来的印度在中国西藏地方的全部特权,维护了国家主权和统一。

[关键词]1954年“中印协定”;期满失效;商务代理处;中印关系

[中图分类号]K871.7 [文献标识码]A [文章编号]1003-708(2012)01-0017-08

西藏是中国领土不可分割的一部分。近代以来,英帝国主义趁旧中国国势衰微之际,加紧侵略西藏,在西藏攫取了一系列具有不平等性质的外交特权,并制造了后来成为中印两国之间关系发展之严重障碍的“西藏问题”和双边陆地边界问题。印度摆脱英帝国主义的殖民枷锁之后,在中国西藏地方“继承”了英帝国主义的外交遗产和特权,至西藏和平解放后,仍继续维持。1953年底,为解决两国在西藏地方的关系问题,中印两国进行谈判,至1954年4月29日达成协议,签订《中华人民共和国、印度共和国关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》,并互换照会一件,即《中印关于撤退印度在中国西藏地方的武装卫队等问题的换文》。1954年“中印协定”经两国政府批准后,于同年6月3日正式生效,有效期为8年,至1962年6月3日期满。

1961年12月3日,中国政府向印度政府提出进行谈判来缔结一个新协定以代替1954年“中印协定”的建议。自此,围绕该协定期满后如何处理问题,中印两国政府之间展开了激烈的外交交涉。最终,由于印度拒绝谈判,旧协定期满失效,协定条款被废止,中国得以彻底清除历史遗留下来的印度在中国西藏地方的全部特权,维护了国家主权和统一。

由于档案资料的缺乏,国内学界对中印关系史上这一重要的历史事件,并未作深入的研究<sup>①</sup>。有鉴于此,本文拟利用中国外交部新近解密的档案和已经公开发表的相关材料,尝试着对1960年代初中印两国政府之间的这一外交交涉问题,进行一个初步的探讨,来努力展现当时中印关系发展变化的一个侧面,以期尽可能深入地揭示这一时期中印关系发展变化的基本特点及其内在逻辑。

## 一、外交交涉的缘起

对中国而言,1954年“中印协定”的签订,具有重大的政治意义。“协定和换文清除了过去英国

<sup>①</sup> 涉及这一问题的主要代表作有——杨公素《中国西藏地方的涉外问题》,中共西藏自治区委员会党史资料征审委员会1985年印行;杨公素《沧桑九十年——一个外交特使的回忆》,海南出版社1999年版;杨公素《中国反对外国侵略干涉西藏地方斗争史》,中国藏学出版社1992年版;张植荣《中印关系的回顾与反思——杨公素大使访谈录》,《当代亚太》2000年第8期等。

侵略我国西藏过程中遗留下来的特权的痕迹,如在我西藏境内驻扎卫队、经营邮电、驿站等,并在平等互惠的基础上确定了促进中国西藏地方和印度之间的通商贸易及便利两国人民互相朝圣和往来的各项办法”。更为重要的是,在协定中,“印度承认西藏是中国领土的一部分,中国在西藏地方拥有完全主权”;和平共处五项原则第一次以法律的形式被确定下来,成为处理两国关系的准则。<sup>①</sup>自此,“中印两国在中国西藏地方的关系在新的基础上重新建立起来了”。<sup>②</sup>

但另一方面,鉴于西藏当时的客观形势和印藏间特殊的历史关系,中国对印度在藏权益也做出一定妥协和照顾,1954年“中印协定”事实上也存在着对中国不利的地方。主要表现在以下几个方面:其一,印度仍在西藏保持一定影响,协定成为印度维持和扩大权益的合法外衣。依据协定规定,印度在西藏的三个商务代理处得以合法存在;印商在中国西藏阿里地区继续以所谓传统习惯之通商做法放高利贷、做超经济的剥削贸易<sup>③</sup>。在执行协定过程中,印度在合法外衣的掩护下,一直“片面地维护其侨商的利益,向中国提出种种要求,尽可能地保持和扩大特权,企图得到两国会谈中未能得到的要求,使其在西藏那种不平等交换、掠夺或超经济剥削的贸易继续保持和发展下去。”例如,印度向中国提出:扩大印商贸易活动范围,要求在协定规定的贸易市场之外的拉萨和姜塘等地直接做生意;允许印商自由租地修建房屋和仓库,保证印商以最低价雇佣人员和交通工具;甚至要求由中国政府代偿藏民历年所欠的债款,等等。<sup>④</sup>其二,“协定的某些条款实际上是不对等的。”例如,双方设立的商务代理处名义上是三对三(印度在江孜、亚东、噶大克,中国在噶伦堡、加尔各答、新德里),实际上是印度三、中国二(中国未在新德里设,因无必要),甚至印度三、中国一(中国在加尔各答设的商务代理处与印藏贸易关系不大)。又如,中国在西藏阿里地区指定十个地方作为向印商开放的贸易市场(其中之一的波林三多后来为印度侵占),印度却未指定相应的市场,中国仅保留了要求开放的权利。其三,“个别条款的规定也有不够完备之处,如对双方商代处的职权范围规定不够明确,造成后来的许多扯皮。”此外,印度还保留了某些中国当时未及时发现的特权,如印度在驻藏机构中设有电台,虽经中国一再交涉,一直未取消<sup>⑤</sup>。

对此,中国方面有充分认识,也有深远考虑。据杨公素回忆,中国代表团起草的条文草稿原本把中印协定期限定为10年,但周恩来总理改为8年。“他说我国现在恢复经济定为三年,然后再实行第一个五年计划,八年后中央可以对西藏地方进行自主的经济帮助和建设,所以将中印协定有效期定为八年。”<sup>⑥</sup>同时,协定还规定中印双方中任何一方如果想要延长协定,必须在协定期满前6个月向另一方提出,经由双方谈判决定是否继续延长,否则,协定期满后将自动失效。可见,中国有重新修订协定内容的内在驱动,随着条件的成熟,中国的西藏地方和印度之间必须通过谈判协商而实现真正的平等互利。这就为中印两国政府关于1954年“中印协定”期满失效问题之外交交涉埋下了伏笔。

西藏问题的复杂性,不仅仅在于印度继承、维持并试图扩大英帝国主义在西藏遗留下来之外交特权,更为重要的是,印度坚持了从英帝国主义沿袭下来的将中国西藏地方变成中印之间“缓冲国”的思想。1954年“中印协定”妥善解决了印度在藏特权问题,但“缓冲国”的思想始终没有得到清算。<sup>⑦</sup>在这种思想的指导下,印度一贯把“西藏问题”变成中印之间的特殊问题,一再破坏协定和五

① 张植荣《中印关系的回顾与反思——杨公素大使访谈录》,《当代亚太》2000年第8期。

② 《中印两国在中国西藏地方的关系在新基础上重新建立起来》(社论),《人民日报》1954年4月30日。

③ 张植荣《中印关系的回顾与反思——杨公素大使访谈录》,《当代亚太》2000年第8期。

④ 杨公素《中国西藏地方的涉外问题》,中共西藏自治区委员会党史资料征审委员会1985年印行,第108~110页。

⑤ 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的1954年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961年4月18日—1964年1月3日),中国外交部档案馆馆藏档案(以下简称:外交部档藏):105-01803-01,第16~18页。

⑥ 杨公素《沧桑九十年——一个外交特使的回忆》,第220页。

⑦ 参见王宏伟《喜马拉雅山情节:中印关系研究》,中国藏学出版社1998年版,第129页。

项原则。其表现主要有以下几个方面:

其一,印度一再采取封锁禁运措施,给西藏地区的人民生活 and 经济发展制造困难。从 1959 年 4 月到 1960 年 4 月,印度多次发出禁运通知:1959 年 4 月禁止粮食出口到西藏地区;9 月 29 日禁止钢铁制成品约 21 项出口,除非领有特别许可证;10 月 27 日汽车零部件绝对禁止出口,水泥、汽油、煤油、农具、糖、茶等要有许可证方能出口;1960 年 4 月完全禁止所有木料出口<sup>①</sup>。

其二,干涉中国平定西藏叛乱。1959 年 3 月,西藏上层农奴主发动叛乱。由于中国政府坚决平叛,叛乱很快被平息。西藏平叛本属中国内政,但印度却横加干涉,印度政府“把中国对于自己的一个地方发生的叛乱实行平定称为‘武装干涉’,称为‘压迫和镇压’他们的‘自治’,并且说什么没有遵守‘对印度提出的保证’”;印度的一些政要“宣称西藏是一个‘国家’或者‘自治国家’,包括国大党在内的印度多数政党组织的‘支援西藏人民委员会’公然要求把西藏问题提交联合国”;印度的报刊“要求召开有所谓印度、西藏和中国三方面参加的另一次西姆拉会议式的会议来解决纯属中国内政的西藏问题。”<sup>②</sup>这严重践踏了作为中印两国关系之准则的五项原则,恶化了两国关系。

其三,挑起边界争端。“在西藏地方的上层反动集团发动叛乱、向拉萨人民解放军进攻的第四天,即 1959 年 3 月 22 日,尼赫鲁就迫不及待地根据印度政府任意修改的地图,写信给周恩来总理,向中国提出领土要求。”接着,印度挑起边界冲突,1959 年 8 月中印边界东段发生了朗久事件,10 月西段发生了空喀山事件。对于边界纠纷问题,中国政府一贯主张通过和平协商的途径解决相互之间的争端。因此,中国政府主动建议举行两国总理会谈。1960 年 4 月,中国总理周恩来访问了新德里,同印度总理尼赫鲁举行会谈,“并且力求达成有助于解决边界问题的初步协议。但是,中国方面的真诚努力没有得到印度方面的响应。其后,中印两国官员会晤也没有得到应有的结果。”<sup>③</sup>1961 年 11 月以后,印度方面执行了“前进政策”,向中国境内全线推进军事力量,中印边境形成了军事对峙的紧张局面。

在中印关系急剧恶化的大背景下,1954 年的“中印协定”即将期满失效,这就决定了中印两国之间关于协定期满后如何处理的问题之交涉,必将成为两国关系发展中的一个焦点。1961 年 12 月 3 日,中国主动向印度提出通过外交谈判而缔结新协定的建议,拉开了中印交涉的序幕。

## 二、中国的建议与印度的应对

自 1961 年 4 月 16 日始,中国外交部即启动了“中印协定”期满后是否延长问题的研究。在综合考量西藏地方情况、中印两国的关系和外交全局诸因素后,中国外交部认为:一、不能原封不动地延长协定。这是因为“西藏平叛后,西藏情况已经起了根本变化,中印关系也发生了重大变化”,延长协定不符合中国在西藏地方的利益。二、不宜坚持根本废除协定。从长远来讲,从对外关系的全局来讲,中国“仍须高举友好协商解决争端的旗帜,以争取印度人民”;同时,“由于历史上形成的双方边民之间的往来不可能完全中断”,某些经济上的联系对“目前西藏的物资供应还有一定需要”,而且维持一定的往来对扩大中国的“社会主义建设在印度的影响也属有利。”基于上述考虑,中国外交部向中央建议“可以通过谈判订立一个新的协定”,“根据平等互惠原则进一步减少和限制印在藏机构和片面权利,对有利于两国人民的一般通商、朝圣和边民来往仍可保持。”<sup>④</sup>

① 杨公素《中国反对外国侵略干涉西藏地方斗争史》,第 316 页。

② 《西藏的革命和尼赫鲁的哲学》(社论),《人民日报》1959 年 5 月 6 日。

③ 《从中印边界问题再论尼赫鲁的哲学(之一)》(社论),《人民日报》1962 年 10 月 27 日。

④ 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的 1954 年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961 年 4 月 18 日—1964 年 1 月 3 日),外交部档藏:105-01803-01,第 18~19 页。

与此同时,印度对协定期满问题的反映,使中国感到印度有迫使中国主动提出延长协定的企图。据中国驻印度大使馆报告,印度官方、议会和报刊对此协定存废问题的反映主要有以下几点:“1、官方曾公开表示该协定对印度有利,不愿废除。右派分子在进行反华叫嚣时一再叫嚷应当废除协定。尼赫鲁去年11月30日在国会上对此明确答复说,废除中印西藏协定无任何好处,意味着关闭印在西藏所有商务机构……在目前情况下这些机构是有用处的。2、宣传我破坏和不遵守协定。主要说我限制印商营业、不给予便利、征收重税和我限制印商务代理处活动等。与此对比,宣传印方并不限制印藏贸易。3、宣传我西藏发生饥荒、经济困难、需要从印度进口物资,西藏出口至印东西少而印度输往西藏东西多(几次披露藏印贸易不平衡的具体数字)等;又说我限制西藏传统物资出口,却鼓励印度商人走私,输送物资至西藏。4、最近时期报纸一再报导说印度政府正考虑延长协定的问题。”<sup>①</sup>对于印度方面的种种反映,中国外交部认为:印方“是亟需延长协定的,以保持其在藏地位。但由于目前正在大肆反华,国内右派又在大叫废除协定,在此情况下,印度显然不好主动提出延长,而是采取反诬我违反协定、破坏五项原则的办法压我表态。”<sup>②</sup>

基于上述考虑,中国决定争取政治上的主动,先向印度亮明协定到期后的处理态度。周恩来指示:主动照会印方,“一方面肯定中印协定期满失效,使印方压我要求继续延长协定有效期的希望落空,另一方面主动提议根据五项原则重新谈判,缔结一个新协定代替原有协定,使印方陷于被动。如印度拒绝谈判,输理;如同意谈,必须在平等互利的基础上达成协议;如拖而不谈或谈不成,对我无损;均可剥夺印方说我不愿友好的借口。”<sup>③</sup>根据周恩来的指示,1961年12月3日,中国政府向印度驻华大使馆递交一个照会,明确指出“中印协定”期满失效,建议双方举行谈判,以便根据五项原则缔结一个新的通商和交通的协定,来代替原有协定。<sup>④</sup>

然而,对中国政府的建议,印度方面却采取了无理、僵硬的态度。1961年12月15日,印度政府照会中国政府,指责中国在协定签订后的一两年内,“开始日益消减协定规定为印度商人和香客提供的经济和文化上的便利”,污蔑中国“不但在文字上和精神上违反了1954年协定序言中所阐述的共处五项原则”,而且实际上已用武力侵占了印度领土。关于谈判问题,印度提出了开始谈判的首要条件——中国政府“扭转他过去几年所执行的侵略政策以及恢复足以保证五项原则在文字和精神上都得到严格遵守的气氛”。<sup>⑤</sup>

印度这种指责和污蔑是对事实的严重歪曲,以边界问题作为谈判新协定的首要条件,使两个原本可以分开的问题紧紧地扯在一起,事实上是拒绝了中国的建议,未留回旋余地。这就使双方关于如何处理协定到期问题的交涉转变成中印关系问题的总争论,而争论又是以边界问题为核心展开的。

1962年3月1日,中国再次照会印度,对印度12月15日照会的内容进行了驳斥。在照会中,中国指出:印度在照会中的指责是“完全没有根据的”,而大量事实证明,在边界问题、西藏叛乱问题和

① 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的1954年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961年4月18日—1964年1月3日),外交部档藏:105-01803-01,第11页。

② 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的1954年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961年4月18日—1964年1月3日),外交部档藏:105-01803-01,第29页。

③ 见周恩来在《送审致印驻华使馆照会》(1961年12月2日)的批示,《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的1954年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961年4月18日—1964年1月3日),外交部档藏:105-01803-01,第22页。

④ 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的1954年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961年4月18日—1964年1月3日),外交部档藏:105-01803-01,第23页。

⑤ 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的1954年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961年4月18日—1964年1月3日),外交部档藏:105-01803-01,第38页。

1954 年“中印协定”执行问题上,“一再违反五项原则和 1954 年协定的是印度方面”。如果印度政府坚持其所谓的开始谈判之首要条件的态度,那么,中国政府只能认为“印度政府存心使两国关于通商和交通协定的谈判成为不可能”。虽然如此,中国政府再次建议谈判缔结新协定。<sup>①</sup>

接着,印度于 1962 年 4 月 11 日送交中国一份照会,答复中国 3 月 1 日照会。印度在照会中历述 1954 年谈判及以后边界情况,继续污蔑中国侵占印度领土、破坏五项原则及 1954 年“中印协定”。在谈判新协定问题上,印度表示原则上不反对,但前提条件是中国政府“及早采取步骤履行其尊重印度的领土完整和主权的保证,从印度的领土撤走它的军队,恢复 1954 年所存在的现状”。只有这样做才能恢复印度对中国的信任,为谈判新协定“创造必要的友好气氛”。<sup>②</sup>

印度的来照虽然提出原则上不反对谈判,但所提条件实际上仍是拒绝谈判。对于印度这种做法的策略意图,中国驻印度大使馆作出了详细的分析:“1、印度不仅反华立场不变,而且也害怕把现在的僵持局面再更动一下。……印既不愿谈和怕谈,但为了迷惑一下人民,又不能不表示一下,所以漫天要价一面企图压我,一面借此摆脱被动,拖延下去。”“2、印方在为新议会提供反华题目。这次复照正是新议会前夕,说明他将把此照会提交国会或发表白皮书配合总统讲话及所谓新设哨所、所谓我破坏现状以及其他可能制造的题目进行反华。”“3、印对我一再提出谈判似估计错误而产生错觉。印舆论上一再宣传谈判只对我有利。可能印错认我有求于它,急于谈判,因而妄想大捞一把。”<sup>③</sup>

基于上述分析,中国制订了具有针对性的措施:一方面,对印度来照的内容进行针锋相对的驳斥;另一方面对谈判缔结新协定问题进行“冷处理”。周恩来指示“1、印方此次来照是全面性的,我们在复照时也要全面地加以驳斥;2、我复照总的态度要强硬一些,照会中不要再提要求同印方谈判协定问题;3、要指出印方在来照中所持态度和论点的本身就是表明了印方根本不愿意谈判。”<sup>④</sup>1962 年 5 月 11 日,中国政府送交印度政府一份表述周恩来上述指示精神的照会。这标志着中印关于谈判缔结新协定的交涉暂时告一段落。以后双方就此问题虽然仍有照会交涉,但基本立场没有变化。

1962 年 6 月 3 日,1954 年“中印协定”到期自动失效。中印双方随即终止关于 1954 年“中印协定”存废问题的交涉。

### 三、终止协定的交涉

1954 年“中印协定”既已失效,法律层面上的协定条款自然应当废止。中国政府根据中印关系的现状和西藏的现实情况,制订了“对终止协定要态度坚决,但在作法上要留有余地”的方针,对“中印协定”失效后的有关具体问题按如下原则处理:“1、对商代处问题从严,坚决撤销。我在印商代处计划在 6 月 2 日撤完,而后即要印度撤走其在亚东、江孜、噶大克的商代处。从 6 月 3 日起终止印度商代处之职权,限期撤走,取缔在亚东的非法电台,不准其使用密码、信使。2、对藏印贸易尽可能维持现状,同时采取一些切实可行的措施,逐步加强管理,防止捣乱。对藏尼贸易拟设法扩大。3、对香客朝圣仍按惯例办理,不开放新的朝圣地点。4、对山口道路仍允许双方边民经各习惯通道出入,但

① 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的 1954 年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961 年 4 月 18 日—1964 年 1 月 3 日),外交部档藏:105-01803-01,第 48~50 页。

② 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的 1954 年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961 年 4 月 18 日—1964 年 1 月 3 日),外交部档藏:105-01803-01,第 65~66 页。

③ 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的 1954 年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961 年 4 月 18 日—1964 年 1 月 3 日),外交部档藏:105-01803-01,第 71~72 页。

④ 见《办公厅值班简报》(1962 年 4 月 24 日),《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的 1954 年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961 年 4 月 18 日—1964 年 1 月 3 日),外交部档藏:105-01803-01,第 75 页。

应根据力量逐步的从严管理。”<sup>①</sup>

总而言之,中国政府决定利用1954年“中印协定”自动失效的机会,对印度过去在西藏所享有的权利进行进一步消除,首要任务就是解决印度商务代理处如期撤销问题。为了迫使印度尽快撤销三个商务代理处,中国决定对印发动一次政治、外交攻势,主动撤退中国驻噶伦堡与加尔各答商务代理处。

1962年5月18日,中国外交部指示驻印度大使馆“协定失效已成定局”,“请加、噶两商务代理处即准备在6月2日前撤完”。<sup>②</sup>与此同时,中国向印度通告了撤离中国驻印度商务代理处的决定。1962年5月22日,中国外交部副司长张彤通知印驻华大使馆:鉴于“印度政府一再拒绝中国政府所提的友好建议,即两国政府举行谈判签订新的通商和交通协定。这样,1954年签订的中印协定将在6月3日期满失效,双方根据协定而设立的商务代理处的继续存在也失去了根据,为此中国政府决定撤销中国驻印度加尔各答和噶伦堡两地的商务代理处,请印度政府予以协助。”<sup>③</sup>后来,中国驻噶、加商务代理处分别于协定失效前的5月30日和6月1日从印度撤离。

在中国撤离驻印商务代理处的同时,中国外交部章文晋司长在1962年5月29日接见印度驻华使馆临时代办班纳吉,要求印方澄清是否按期撤销在华商务代理处。在此情况下,印度不得不表态撤销商务代理处。

1962年5月30、31日,印度就商务代理处撤退问题通知中国以下几点内容:1、6月10、15日关闭江孜、亚东商代处,何时撤退完视中国给予的方便情况而定,希望中国仍给予特权通讯等便利。2、望给予印度商代处人员的藏族妻子以出境的便利。3、保留在亚东的房子并留人看守以供今后去拉萨的信使使用,此房由总领馆代管。4、前噶大克商务代理巴克希去噶大克结束业务,虽然已不是商代身份,但仍希望中国政府给予他商务代理的正常礼遇和特权。<sup>④</sup>

对此,中国外交部在1962年6月1、2日作了如下答复:1、印商代处职权和业务于6月3日起终止,不得再使用密码、信使等外交特权,亚东非法电台立即停止使用并运送出境,希望印度商代处最迟于一个月内撤完。2、同意由印度总领馆接管原亚东商代处房屋,但不同意其留人看管并把它作为印官员和信使来往的休息所。3、中国将在合理和可能范围内对其撤退给予运输工具便利,对其文件档案的撤离将按国际惯例处理。4、由于印商代处人员的藏族妻子是中国公民,如其自愿离开中国,可由本人向地方当局申请,经批准后出境。5、巴克西7月去噶大克事,中国正在考虑,但即使同意他去,也不能再有商代身份、职衔和特权,将按其申请签证时的实际身份给予正常礼遇。<sup>⑤</sup>

经过初步交涉,印度虽然表态撤退商务代理处,但从其内心来说是不愿撤走商代处的。据中国驻印度大使馆6月4日报告:在中国撤退商代处后,“印外交部曾专门找新闻记者谈话,说印方对此颇感不愉快,又说印商代处早在54年协定前即存在,有历史意义。”对此,中国驻印度大使馆分析认为:中国的措施打疼了印度,印度想赖。<sup>⑥</sup>在协定到期后的一段时间内,印度事实上并没有做好撤退

① 《对1954年中印协定失效后有关问题的处理意见和请示报告》(1962年5月10日—5月24日),外交部档案:105-01804-01,第1~2页。

② 《我撤退驻印度加尔各答和噶伦堡商务代理处》(1962年5月8日—1962年6月6日),外交部档案:105-01123-03,第15页。

③ 《中印双方就撤退彼此在对方设立的商代处问题进行商谈、来往照会、备忘录、谈话记录》(1962年5月22日—12月16日),外交部档案:105-01805-01,第3页。

④ 《中印协定失效后,我对印度撤退商代处问题的处理办法》(1962年4月30日—9月25日),外交部档案:105-01124-01,第14~15页。

⑤ 《中印协定失效后,我对印度撤退商代处问题的处理办法》(1962年4月30日—9月25日),外交部档案:105-01124-01,第30~31页。

⑥ 《中印协定失效后印度撤走驻西藏的商代处》(1961年3月30日—1962年6月15日),外交部档案:105-01123-04,第46页。

的准备。但为了扭转政治上的被动状态,印度采用了准备撤退,但又拖延撤退、不完全撤退的策略手段。针对印度的这种手法,中国进行了严正的交涉。

1962 年 6 月 6 日,印度中国司司长沈书美约中国驻印度大使馆叶代办谈印方商代处撤退问题。沈指出“按国际法和国际关系,协定期满并不意味着官方机构要在期满之日撤走”,“期满双方应就撤退事进行谈判,以结束工作”,因此,中国撤走商务代理处是自己的行动,而“印方通知在 10 日及 15 日撤退商代处同样是合理的”;“撤退要视准备、交通等情况而定”,而“中国政府对印度政府正常地要求便利的反应是不友好的”,使印度“感到惊奇”,“不知中国是否想扩展有关中印协定之事的范围”。对于沈的观点,叶代办当即据理驳斥“中国如期撤商代处说明完全是按协定办事……既无新协定代替,又不延长原协定,当然到时失效。协定本身精神就说明协定失效后双方各撤走其商代处。中国政府希望印方机构一月撤走完全合理,也没有什么理由不能在一个月內撤走”。叶代办谈后,沈书美未再谈。<sup>①</sup>

印度原本想从国际法和国际关系中为其拖延撤退寻求支撑,以便迫使中国在原则问题上让步,结果并未随其所愿。在此情况下,印度驻拉萨总领事馆通知中国政府:将派代表处理商务代理处撤退问题,最迟于 1962 年 6 月底从江孜、亚东撤完。最终,印度在西藏的三个商务代理处分别于 6 月 18、23 日和 7 月 27 日撤离西藏。<sup>②</sup>

1962 年 10 月中印边境战争爆发后,中印关系降入冰点,藏印间一切交通来往被印度完全封锁,通商贸易全部断绝,从此,中印两国在中国西藏地方的旧有关系全部结束。<sup>③</sup>

## 四、结 语

1960 年代初中印两国之间关于 1954 年“中印协定”期满失效问题的外交交涉,最终以协商无果、协定自动失效、印度驻西藏商务代理处撤离为结局。这一事件深刻反映了中印两国之间国家利益博弈的内在逻辑,并深刻影响了中印关系发展的历史进程。

首先,中印两国在现实利益和安全战略、外交战略上的激烈冲突从一开始就已经决定了这一交涉的结局。独立后的印度政府继承了英印政府的“殖民遗产”,包括其在中国西藏地方的特殊的政治与经济利益、与中国的非法疆界以及把西藏作为防范中国势力南下之“缓冲区”的安全战略构想。<sup>④</sup>印度决策者认为,符合其现实利益和安全战略、外交战略需要的理想状况是:中国中央政府继续在西藏行使“宗主权”,而西藏在印度影响下保持“自治”并在客观上成为中印之间“缓冲区”。然而,中国中央政府平定西藏叛乱后,西藏局势的变化使印度政府意识到维持西藏的“自治”已无法实现,西藏失去了“缓冲区”的地位。<sup>⑤</sup>因此,印度单方面地把其主张的印中边界强加于中国,推行“前进政策”,致使边境局势日趋危机,成为中印关系中的根本问题。对于中国政府而言,印度政府在西藏问题和边界问题上的行径严重损害了中国国家主权与领土完整,在原则问题上根本不可能妥协。但是,中国政府认为,“即使边界问题悬而未决,并不能排除两国间其它关系(包括印藏关系中的某些具体问题)在某种程度上求得解决”,并为此作出了实质性的努力。然而,尼赫鲁认为“签订协定

① 《中印双方就撤退彼此在对方设立的商代处问题进行商谈、来往照会、备忘录、谈话记录》(1962 年 5 月 22 日—12 月 16 日) 外交部档藏:105-01805-01,第 39~41 页。

② 《中印协定失效后,我对印度撤退商代处问题的处理办法》(1962 年 4 月 30 日—9 月 25 日) 外交部档藏:105-01124-01,第 40、70 页。

③ 杨公素《中国反对外国侵略干涉西藏地方斗争史》,第 317、319 页。

④ 参见孙士海《印度的对外战略思想及核政策》,《当代亚太》1999 年第 10 期。

⑤ 参见马荣久、牛军《尼赫鲁政府的对华边界政策:分析框架》,《南亚研究》2010 年第 2 期。

也间接意味着要印默认西藏现状”,因而以边界问题为先决条件拒绝谈判。<sup>①</sup>在缺少共同利益诉求点的情况下,中印两国之间的外交交涉不可能产生任何良性互动。

其次,作为反华运动的重要组成部分,印度拒绝谈判缔结新协定有其复杂的内政、外交考量。1950年代末、1960年代初印度政府制定了僵化而强硬的反华政策。其中,国内政治压力和美、苏两国对印度的支持是两个主要的推动因素:1、国内政治压力。在印度政坛存有包括国大党和政府内部的鹰派、党外反对派、新闻舆论界等压力集团。西藏叛乱前后,主张对中国实行强硬政策的右翼势力在印度政治领域日益活跃,并逐渐左右了印度政治,使印度政府的政策发生右转。由于印度第二个五年发展计划失败,而在1962年又即将举行印度自独立以来第三次大选,尼赫鲁十分担心党内的右翼反对派和党外的反对派结成联盟反对自己,危及和动摇自己的地位,从而屈服于右翼分子的压力,对中国采取强硬的反华立场。<sup>②</sup>2、美国和苏联两国支持印度与中国对抗。1950年代后期,随着中美对抗加剧、中苏关系陷于破裂,印度运用“平衡外交”政策周旋于美、苏两个“超级大国”之间,不仅取得了政治上的支持,而且争取到了大量的经济、军事援助。据统计,自1955年至1962年,苏联向印度提供了50亿卢比的援助,而其中三分之二是在1959年朗久事件之后提供的。与之对比,苏联却从中国撤走了在华专家,停止了对中国的经济军事援助,使中国陷入了困境,也使印度形成中国不堪一击的印象。<sup>③</sup>同时,“自从尼赫鲁利用‘西藏问题’和中印边界问题一再制造大规模反华运动以来,即从1959年到现在的三年当中,美国和美国所控制的国际机构已给和答应给印度的援助达四十一亿美元以上。……印度第三个五年计划所需的五十亿美元资金中,有三十八亿美元指望从西方取得,而其中半数以上指望从美国取得。印度第三个五年计划期间需要进口的粮食,也几乎全部要依赖美国的信贷和赠与。”<sup>④</sup>正是美、苏两国对印度的支持和印度对美、苏两国援助的依赖促成了印度强硬的反华政策。在既定的反华政策下,基于适应和利用国内、国际环境所带来的压力和动力之考量,印度政府在谈判缔结新协定问题上继续采取了僵硬的反华立场。

再次,1954年“中印协定”的期满失效深刻影响了中印关系发展变化的历史进程。一方面,由于印度始终无视中国方面所提出在和平共处五项原则的基础上发展“睦邻”友好关系的良好愿望,一直坚持以严重威胁中国的国家统一和领土完整的双边陆地边界问题为先决条件压中国屈服,结果彻底丧失了缓和和改善已经日趋严峻的中印关系的历史契机,使中印关系走向了不可逆的全面对抗的僵局。对此,印度方面是难辞其咎的。另一方面,中国原本想利用外交协商1954年“中印协定”期满失效问题的机会,缓和和改善已经日趋严峻的中印关系的良好愿望和努力,虽然因为没有得到印度方面的正面回应而落空,但中国坚持和平共处五项原则发展正常国家关系、坚持“睦邻”友好的外交政策的国际形象,却再一次得以确立和强化;而且,中国方面,还因势利导,趋利避害,将协商无果的僵局转化为一个历史契机——彻底清除了印度方面从英国殖民主义者那里继承下来的在西藏地方的外交特权,使新中国成立以来就开始进行的清除外来势力在中国内部不平等的外交特权的正义行动,划上了一个圆满的句号,从而彻底清除了发展正常、健康的中印友好关系的一个历史性障碍。这可以算是中印两国关于1954年“中印协定”期满失效问题的外交交涉的一个意外收获。

(本文作者 中国人民大学中共党史系博士生 安徽理工大学人文学院讲师 北京 100872)

[责任编辑:高 绵]

① 《西藏外事处和驻印度使馆对有效期届满后的1954年中印协定的处理意见、外交部有关请示报告、中印双方就此问题来往照会》(1961年4月18日—1964年1月3日),外交部档藏:105-01803-01,第14~15、57页。

② 参见王宏伟《喜马拉雅山情节:中印关系研究》,第285~289页。

③ 参见尚劝余《尼赫鲁时代中国和印度的关系(1947—1964)》,中国社会科学出版社2009年版,第260页。

④ 《尼赫鲁策动的印度反华运动的真相》(社论),《人民日报》1961年12月7日。