

美国对印苏米格战机交易的干涉及其失败

朱 鹏 唐新亚

摘要：20世纪五十年代中期以后，美苏对第三世界的争夺日益激烈，美国尤其不能容忍第三世界国家在军事领域出现向苏联靠拢的倾向。1962年印度即将采购苏制米格-21战机的消息一经传出，便引起了美国的高度警惕。肯尼迪政府立即将印度军购上的选择与其政治走向关联起来，极力阻止其采购米格-21，以避免印度在军事装备上对苏联产生依赖并最终在政治上倒向社会主义阵营。为此，肯尼迪政府一方面以报复性削减乃至停止经济援助相要挟，另一方面以提供替代性战机为诱饵，企图软硬兼施迫使印度放弃采购计划。然而，在这个过程中肯尼迪政府并没有深入研究和理解印度的国家定位与发展战略，仍然僵硬地沿袭自杜鲁门政府以来的冷战思维和霸主心态，选择性忽视了印度在安全与发展问题上的诉求，一味地按照自身利益需要逼迫印度就范。受思维僵化、判断失误、反应过度、举措失当等多重因素的叠加影响，肯尼迪政府实施的干涉行动非但没有取得预期的效果，反而进一步刺激了印度另谋出路的决心，促使其加快了与苏联达成最终交易的进程。本文利用美、印等国的档案文献进行互证分析，以期揭示肯尼迪政府阻止印苏米格战机交易的决策细节及其失败的原因。

关键词：冷战；米格-21；印苏军购；肯尼迪政府；对印政策

收稿日期：2023-01-07

作者简介：朱鹏（1977—），暨南大学历史系副教授，主要研究领域：近现代南亚国际关系史；唐新亚（1993—），暨南大学历史系博士研究生，主要研究领域：近现代南亚国际关系史。

20世纪五六十年代，经历了朝鲜战争、万隆会议、苏伊士运河危机等事件以后，美国越来越重视第三世界国家在东西方冷战中的作用。为建立和保持优势，美国一方面以经济、军事援助为诱饵拉拢第三世界国家，极力争取将之纳入反共抗苏的共同阵线；另一方面又时刻提防这些国家倒向社会主义阵营，稍有苗头便横加干涉，甚至不惜动用武力。1962年5月初，印度正与苏联商谈采购并仿制米格-21超声速战斗机（MIG-21）的消息一经传出，便引起了美国的高度警惕。肯尼迪政府迅速做出反应，一边以削减乃至停止经济援助相要挟，一边动员英、法等盟友对印出售先进战机，企图软硬兼施促使印度放弃采购计划。然而，肯尼迪政府并没有深入研究和理解印度的国家定位与发展战略，仍然萧规曹随、僵硬地沿袭自杜鲁门以来的冷

《南亚东南亚研究》2023年第2期，第54—67页。

战思维和霸主心态，简单地以“胡萝卜加大棒”的惯用手段逼迫印度就范，最后非但没能使印度按照美国的意愿改弦易张，放弃此项交易，反而进一步刺激了印度另谋出路的决心，促使其加快了与苏联达成最终交易的进程。

关于美国对印苏米格战机交易的反应及举措，学术界目前只有为数不多的学者关注到这个问题，^①且均偏重于从宏观层面研究美国的政策建构，强调美国对印外交的主动性，针对印度为什么执意采购并仿制米格-21、印苏战机交易对美国的政策决策有哪些反作用等问题尚缺乏深入的研究。为此，本文将在前人研究的基础上，利用美、印等国的档案文献进行互证分析，以期揭示肯尼迪政府阻止印苏米格战机交易的决策细节及其失败的原因。

一、肯尼迪政府对印度战略意图的误判

印度决意向苏联采购并仿制米格-21 超声速战斗机并非孤立的偶发事件，而是尼赫鲁政府保障国家安全和追求大国地位的自然选择，更是美国南亚政策长期失衡的必然结果。20 世纪 50 年代中期以来，印度以“不结盟”为掩护在两大集团之间左右逢源、与苏联关系日益密切并向其采购武器，这些对美国而言均早已不是秘密。这一时期美国的两任总统虽然都希望阻止印苏进一步靠拢，试图将印度纳入反共抗苏的共同阵线，但均未给予印度足够的重视，仍然沿用冷战的惯性思维处理双方关系。

在艾森豪威尔的第一个总统任期中，美国的对手苏联就已开始积极拉拢印度。1953 年，苏联邀请尼赫鲁之女英迪拉·甘地访问莫斯科，并与印度签订了第一个贸易协定，两国关系逐步升温。1955 年，尼赫鲁与赫鲁晓夫实现了互访。这一年，苏联与印度相继签署了《苏印钢铁协定》《苏印关于购买钻探机的协定》等带有经济援助性质的合作协定，着手帮助印度发展重工业，兴建了比莱钢铁厂等印度急需的支柱型骨干企业，有力地支援了印度的第二个五年计划建设。同时，苏联还在涉及其核心利益的克什米尔问题和果阿问题上坚定支持印度的立场，获得了印度政府及民众的极大好感。^②苏共二十大后，随着中苏分歧的加剧，苏联进一步加大了对印度的支持力度，不仅在 1959 年的中印边界争端中公开偏袒印度，而且在此后的几年间向印度提供了 24 架伊尔-14 运输机、10 架米格-4 直升机、8 架安-12 运输机等大量

^① 代表成果如：Rakesh Ankit, *The Kashmir Conflict: From Empire to the Cold War, 1945-66*, London and New York: Routledge, 2016; Dennis Kux, *India and the United States: Estranged Democracies 1941-1991*, Washington DC: National Defense University Press, 1992; David C. Engerman, *The Price of Aid: the Economic Cold War in India*, Cambridge: Harvard University Press, 2018; Ian C. C. Graham, "The Indo-Soviet MIG Deal and Its International Repercussions", *Asian Survey*, Vol. 4, No. 5, 1964; 尤建设：《肯尼迪政府时期美国对印度的军事援助》，《史学月刊》，2016 年第 8 期；刘恒：《英国对 1962 年苏印米格-21 战斗机交易的反应》，《世界历史》，2020 年第 4 期；温强：《肯尼迪政府时期美英对印“空中保护伞”述论》，《中山大学学报》（社会科学版），2022 年第 2 期。

^② 李华：《赫鲁晓夫时期苏联外交史研究（1953-1964）》，人民出版社 2019 年版，第 428-433 页。

先进的军事装备。^① 苏印关系的快速发展，致使美国在与苏联争夺第三世界的博弈中面临很大的压力。

然而，从美国国家安全委员会制定的 NSC98/1、NSC5409、NSC5701、NSC5909/1 等南亚政策文件中可以看到，艾森豪威尔政府的对印政策并没有根据形势变化做出相应的调整：在整体战略上基本延续了杜鲁门政府的宏观目标，即防止印度倒向社会主义阵营，争取将其纳入反共的轨道；在具体措施上，几经修正却依然没有摆脱以经济援助为主要手段拉拢印度的思维局限，对于印度高度关切的领土主权完整和国家安全问题一直无动于衷，继续坚持在南亚倚重巴基斯坦的既定方针。^② 1954 年 5 月，美国与巴基斯坦签订《共同防御援助协定》，开始有计划地向其提供军事援助。同年 9 月和次年 9 月，艾森豪威尔政府又将巴基斯坦拉入了美国主导和策划的东南亚条约组织（SEATO）与中央条约组织（CENTO），使其成为美国在南亚实施“集体防卫”的重要战略支点。1959 年 3 月，美巴签署《双边合作协定》，艾森豪威尔政府进一步加大了对巴基斯坦的军事援助。1960 年 4 月，艾森豪威尔政府正式宣布将向巴基斯坦提供当时最为先进的 F-104 超声速战斗机和响尾蛇导弹。

对此，印度极其敏感地认为“美国的政策和举动威胁了自己的国家安全”。^③ 特别是美国向巴基斯坦提供明显优于印度主战飞机的 F-104 超声速战斗机，使印度更加惴惴不安。尼赫鲁谴责美国单方面支持巴基斯坦，其行为已经不是中立的。^④ 当然，艾森豪威尔政府也意识到印度不会善罢甘休，很可能会向其他国家寻求购买类似的战斗机，以抵消巴基斯坦空军的装备优势。不过，艾森豪威尔政府对南亚的整体形势仍比较乐观，并无意改变其对印政策。1960 年 4 月 25 日，艾森豪威尔在与驻印大使班克的谈话中就认为尼赫鲁是一个现实主义者，美国应继续通过灵活的经济援助保持对印度的影响力。虽然艾森豪威尔同时也在口头上表示“我们没有理由不向印度出售类似的装备”，^⑤ 实际上却有所保留。直到艾森豪威尔卸任，美国向印度出售的空军装备多为运输机和直升机，对印军梦寐以求的超声速战斗机始终避而不谈。

肯尼迪上台后，印度的情绪与诉求仍旧没有得到美国新政府足够的重视。当时，排在肯尼迪政府优先关注清单中的除了重振疲软的经济和应对国内日益高涨的民权

① Jerome M. Conley, *Indo-Russian Military and Nuclear Cooperation: Lessons and Options for U.S. Policy in South Asia*, Lanham: Lexington Books, 2001, p. 14.

② NSC 5909/1, U.S. Policy toward South Asia, August 21, 1959, *Digital National Security Archive (DNSA)*, PD00587.

③ 张敏秋：《中印关系研究（1947—2003）》，北京大学出版社 2004 年版，第 250 页。

④ Jerome M. Conley, *Indo-Russian Military and Nuclear Cooperation: Lessons and Options for U.S. Policy in South Asia*, Lanham: Lexington Books, 2001, p. 10.

⑤ “Memorandum of a Conversation between the President and the Ambassador to India (Bunker)”, April 25, 1960, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1958-1960, vol. 15, Washington DC: United States Government Printing Office, 1992, pp.537-538.

运动以外，在国际事务中“主要担心的是老挝、刚果、古巴和多米尼加共和国、柏林、核试验谈判和裁军、阿尔及利亚、‘有限战争要求与有限战争能力的评估’”等问题，^①印度乃至整个南亚并不是美国的战略重点。直到1961年9月2日，新政府才制定出《美国南亚政策指导原则》，其核心内容亦无实质性变化，仍将“防共”作为首要目标。对于印度，肯尼迪政府的心态较为复杂：一方面认为印度作为人口最多的“民主国家”，对阻止共产主义向南亚蔓延具有重要的价值；另一方面对印度奉行“不结盟”的“中立”政策并与苏联关系密切充满疑虑，特别是印苏军事合作更增加了其对印度的不信任感。有鉴于此，《指导原则》明确强调要确保南亚国家的武装力量倾向于自由世界，鼓励并帮助他们从西方国家获取军事装备。^②

根据这一原则，肯尼迪执政期间，美国对印政策的主基调一直是既有拉拢又有防范，在加大对印经济援助的同时，想尽一切办法阻挠印度进一步加强与苏联的军事联系，防止苏联通过销售武器装备来影响乃至控制印度的军事力量。正如文安立在《全球冷战》中所说的那样“美国总是把自己的对外干涉看做是防御性的，针对的主要是左翼或共产主义运动”^③。当1962年5月初印度正与苏联商谈采购并仿制米格-21超声速战斗机的消息传出以后，肯尼迪政府首先就从东西方冷战的政治高度来看待这项交易，认为如果放任印苏达成交易，有可能导致印度在军事装备上依赖苏联，进而在政治上倒向社会主义阵营。^④

事实上，印度谋求采购并仿制米格战机，并非眼光仅局限于武器装备层面，更不是要完全倒向苏联，而是尼赫鲁政府保障国家安全和追求大国地位的自然选择。早在英国殖民时期，尼赫鲁就曾誓言要使印度成为“有声有色的大国”，绝不甘心在世界上扮演二等角色。^⑤然而，独立以后，尼赫鲁领导的新政府不仅要面对英国殖民者留下来的生产力落后、经济结构失衡、人民生活困苦的“烂摊子”，而且还要应对来自巴基斯坦的军事压力。尽管尼赫鲁政府通过“不结盟”政策在外交上取得了较大的成就，使印度在第三世界国家中树立起一定的威望，并在两大集团之间左右逢源，但这些仍不足以从根本上解决印度的发展与安全问题。特别是经济、国防长期依赖英美等国的装备，与印度期望的各领域全面“战略自主”还有很大差距，让印度的领导层倍感焦虑。尼赫鲁在谈及国防问题时就强调：现代战争制胜关键在

① 罗伯特·达莱克著，曹建海译：《肯尼迪传》（下），中信出版社2016年版，第9页。

② “Guidelines of U.S. policy toward South Asia”, September 2, 1961, U.S. Declassified Documents Online (USDOO), CK2349326446, p.12.

③ 文安立著，牛可等译：《全球冷战》，世界图书出版公司2014年版，第111页。

④ “Telegram From the Embassy in India to the Department of State”, “Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy”, *FRUS*, 1961-1963, vol.19, South Asia, pp.249-250, pp.259-260.

⑤ 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁著，齐文译：《印度的发现》（上册），世界知识出版社2018年版，第60页。

于科学研究与工业化水平，依靠其他国家并非长久之策。^①其亲信、国防部长梅农也认为，“依靠外国力量是不明智的，因为外国可能随时随地撤回对我们的支持”。^②有鉴于此，尼赫鲁政府高度重视发展自主生产能力，计划通过建设一批基础性工业部门和新兴工业部门，逐步完成进口替代，^③建立与印度所追求的大国地位相匹配的现代化工业体系。

具体到空军装备而言，尼赫鲁一直对 1939—1940 年间英国阻止印度建立飞机制造工业耿耿于怀，^④极力支持空军开展仿制和自主研发。从 1949 年开始，印度先后仿照英国的“学徒”（Percival Prentice）活塞式教练机、“吸血鬼”（Vampire）喷气式战斗机/教练机、“蚊蚋”式轻型战斗机（Folland Gnat Light Fighter）等生产了三个型号的教练机和战斗机。1951 年，印度研制成功第一款初级教练机，代号 HT-2。1956 年，印度在联邦德国谭克（Kurt Tank）教授团队的帮助下，着手研制代号 HF-24（也称“风神”）的超音速飞机。不过，上述两款自主研发飞机的核心部件，如发动机、机载武器系统等均需从国外进口，印度仅能生产机身和边缘部件。^⑤即便如此，代表印度自产最高水平的“风神”，甚至包括此前从英法两国购买的“猎人”（Hawker Hunter）式、“暴风”（MD-450 Ouragan）式、“神秘”（Mysterious）式等诸型战斗机，均远落后于美国提供给巴基斯坦的 F-104 超声速战斗机。这对一直自视为南亚霸主，并谋求“成为全球大国”的印度而言，^⑥是很难容忍这种状况长期持续下去的。恰在此时，苏联同意出售并答应帮助其仿制与 F-104 战旗旗鼓相当的米格-21 超声速战斗机，无疑正中印度下怀。“尼赫鲁是一个国家导向的实用主义者”，^⑦其领导的印度政府立即抓住机会，积极促成这项交易。1962 年 6 月 23 日，尼赫鲁在联邦院回复议员质询的内部讲话中，专门就购买和仿制米格-21 的问题作出说明：该款战机不仅性能上与美制战机或法国的“幻影”不相上下，更为重要的是它比较容易仿制，“虽然一开始我们必须靠买，但这不是长久之计”^⑧。8 月 14 日，尼赫鲁在人民院进一步强调：“我们的总体目标不是从国外购买，而是在本国建立生产线，

① Jawaharlal Nehru, “To K. M. Cariappa”, December 28, 1949, *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, Series 2, vol. 14, part 1, New Delhi: Jawaharlal Nehru Memorial Fund, 1984, p. 325.

② B. M. Kaul, *The Untold Story*, New Delhi: Allied Publisher, 1967, pp. 320-321, 337.

③ 芭芭拉·D. 梅特卡夫著，李亚兰、周袁、任筱可译：《剑桥现代印度史》，新星出版社 2019 年版，第 248 页。

④ 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁著，齐文译：《印度的发现》（下册），世界知识出版社 2018 年版，第 380、522、524 页。

⑤ 朱欣民：《印度特许仿制米格-21 系列机的原因》，《南亚研究季刊》，1987 年第 4 期，第 57 页。

⑥ 大卫·布鲁斯特：《印度之洋》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 17 页。

⑦ 文安立著，牛可等译：《全球冷战》，世界图书出版公司 2014 年版，第 81 页。

⑧ “Prime Minister's Reply to Debate on Foreign Affairs”, June 23, 1962, *Indian Ministry of External Affairs, Foreign Affairs Record*, vol. 8, New Delhi: Government of Indian Press, 1963, p. 118.

制造机器、飞机。”^①

由此可见，同肯尼迪政府的判断大相径庭，印度购买米格战机与军事装备走向、政治倾向并无根本性关联，尼赫鲁政府的这一决策既是印度落后的工业能力无法满足国家安全需求的矛盾使然，也是其长期追求大国地位、坚持“战略自主”的必然。

二、肯尼迪政府对印苏米格战机交易的干涉及其主要考量

由于对印度的国家定位与发展战略缺乏深入的研究和准确的认识，肯尼迪政府过高地估计了印苏米格战机交易的政治意义和战略影响，并据此做出了强烈反应：一方面以削减乃至停止经济援助要挟印度终止采购进程，另一方面动员英法向印度提供替代产品，满足印度对先进战机的需求，阻止印度进一步向苏联靠拢。

1962年5月2日，印度即将向苏联采购米格战机的消息传来以后，^②立即引起了肯尼迪政府的高度重视，国务院迅速责成驻印大使加尔布雷思专门就此事向印度外交部长德赛求证。尽管5月4日德赛否认印度有这样的计划，但美国并不放心，一直在密切关注印度的举动，以防止这笔交易“打开印度在军事上高度依赖莫斯科的大门”。^③5月8日，在证实德赛此前的回复有误后，加尔布雷思当即向印方提出6点意见，指责印度在得到美国5亿美元的经济援助以及2.8亿美元的食品后，仍然欲壑难填，居然不顾美国民众的感情，向苏联寻求军事援助。同时，加尔布雷思威胁说，美国国会和舆论绝不会容忍印度一边从美国获取援助，一边向苏联购买武器。^④加尔布雷思的指责和威胁并非夸大其词。5月11日，民主党参议员赛明顿专门针对印度采购米格-21战机写了一封12页纸的长信给肯尼迪，质问白宫为什么要“耗费数亿美元援助这样一个其国防部长不时攻击我们、其军购实际上是以我们及盟友为代价支持苏联的经济发展、其主要领导人经常武力威胁我们忠实盟友(巴基斯坦)的国家”，暗示美国政府应报复性地缩减对印经济援助。^⑤同一天，参议院外交关系委员会投票削减了2亿美元的对印援助。

不过，无论是加尔布雷思的语言威胁还是美国参议院的实际行动，均未能迫使印度改弦易张。相反，5月11日尼赫鲁收到有关信息以后，当即便通知梅农在他5月16日启程赴克什米尔度假之前召集国防委员会成员，尽快就采购新战机一事做出

① “Prime Minister's Reply to Lok Sabha Debate on India-China Border Situation”, August 14, 1962, *Indian Ministry of External Affairs, Foreign Affairs Record*, vol. 8, New Delhi: Government of Indian Press, 1963, p. 172.

② “The president's intelligence checklist”, May 2, 1962, *National Security Files. Chester V. Clifton Files*, JFKNSF-355-001, Kennedy Library.

③ “U.S. is Concerned by Reports that India will Buy Soviet Jets”, *New York Times*, May 5, 1962, p.10.

④ “Telegram from the Embassy in India to the Department of State”, May 8, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 241-242.

⑤ Stuart Symington: Aid to India, May 11, 1962, JFKPOF-118a-004-p0038, Kennedy Library.

决定。^①面对这种情况，肯尼迪政府不得不重拾“胡萝卜加大棒”的惯用手段，试图软硬兼施促使印度改变原来的计划。5月12日、13日，加尔布雷思受命接见约见德赛和梅农，在继续强调美国经济援助与米格战机交易不可兼得的同时，策略性地向印度推介了美国的军事装备。印度对此却不以为然，德赛仍坚持自己的逻辑，认为他们从苏联获得的武器“没有任何一件属于军事援助的范畴，所有都是花钱买的”，双方的交易纯属“商业性质”；梅农则声称：“他关心的只是获得最好的装备”，并表示印度向苏联采购米格战机主要是基于国防的实际需求，特别是要应对巴基斯坦F-104的威胁。^②不仅如此，梅农在与尼赫鲁会面之后，态度愈发强硬，公开宣称：“这个国家是自由的，我们有权利从我们喜欢的任何国家购买任何武器装备。”^③

印度的上述表态进一步加剧了美国的担忧。5月18日，加尔布雷思在向国务院的汇报中警告说：如果印度从苏联获得了米格-21或者其他类型的主战装备，印苏军事合作将会更为密切，现有亲西方的高级军官在5—10年内可能全部被深受苏联影响的年轻军官取代，梅农领导的利益集团将推动印度与美国决裂并同苏联结盟。为防止发生这种情况，加尔布雷思建议政府应及早决断，要么同意印度使用卢比以优惠的价格购买并仿制F-104，要么说服英国以同样的条件向印度提供“闪电”（Lightning）战机。^④然而，肯尼迪政府尚未来得及讨论加尔布雷思的建议，得知消息的巴基斯坦就已找上门来。5月19日，阿尤布总统亲自召见美国驻巴大使麦康纳，对“美国的经济援助被印度用来发展军事能力”表达了强烈不满，希望美国不要再进一步帮助印度改善军备。^⑤5月28日，仍不放心的阿尤布总统指示驻美大使阿齐兹·艾哈迈德率队拜访美国国务院，要求美国在是否对印出售F-104的问题上做出明确表态。^⑥在另外一方面，美国政府内部对向印度提供F-104也有不同的声音。例如：国家安全委员会的科默就一再质疑对印出售F-104的必要性。^⑦

美国的决策者意识到：如果坚持以提供F-104作为阻止米格战机交易的替代方案，势必会在国际国内引发严重的政治问题，尤其是巴基斯坦的反应，可能会危及美国的基本利益。巴基斯坦既是美国在东南亚条约组织中的盟友，又是中央条约组织的

① Jawaharlal Nehru, "To V.K. Krishna Menon: Buying New Aircraft", May 11, 1962, *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, vol. 76, p. 350.

② "Telegram from the Embassy in India to the Department of State", May 13, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 247-248.

③ "Nehru Defers Decision on New Mig's", *New York Times*, May 17, 1962, p.14.

④ "Telegram from the Embassy in India to the Department of State", May 18, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 250-251.

⑤ "Telegram from the Embassy in Pakistan to the Department of State", May 22, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 253-255.

⑥ "Memorandum of Conversation", May 28, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 256-258.

⑦ "Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)", May 25, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 255-256.

成员，其境内建有大量对美国而言不可或缺的军事设施，^①如白沙瓦的空军基地就在侦察、监测中苏两国核设施的过程中发挥着至关重要的作用。一旦失去巴基斯坦的支持和配合，美国将会面临极其被动的局面。权衡利弊之后，6月1日，国务卿腊斯克正式向肯尼迪建议：放弃提供F-104的方案，转而与英国探讨由其向印度出售“闪电”战机的可能性。^②由于前一天已经收到“梅农首次公开承认印度正考虑从苏联购买米格超声速战斗机”的消息，^③肯尼迪认为事不宜迟，不仅全盘接受了腊斯克的建议，而且授权腊斯克当天就以总统的名义致函英国首相麦克米伦，着重表达美国对印度采购并仿制米格-21的深度关切，提请英国政府重视“苏联插手印度军备对印度国内政治产生的深远影响”，希望英国能够以“令印度人满意的条件”向其提供“闪电”战机；如果英国存在资金困难，美国愿意给予相应的帮助。同时，还特别提醒英国，印度可能在6月中旬就会做出决定，英美两国有必要在一周内拿出替代方案。^④

事实上，英国比美国更早得知印度有意从苏联采购米格战机的消息，但英国并未过多地从冷战的视角来看待这项交易，而更关注“印度下一代战斗机能否继续采用英制发动机”^⑤，以维护其在印度军用飞机市场的主导地位和长久利益。因此，直到6月4日，麦克米伦才极为简短地回复了肯尼迪，并且仅强调“闪电”战机的生产速度有限，只字未提印苏交易的政治意义和战略影响。^⑥面对英国如此漠然的态度，肯尼迪忧心忡忡，当晚再次写信给麦克米伦，重申美英协调以阻止这项交易的重要性，希望英国能够通过其驻印高级专员戈尔布斯（P. H. Gore-Booth）与尼赫鲁6月7日的会谈，游说印度暂缓做出最后决定，为美国争取时间。^⑦尽管麦克米伦6月5日回信说已经转告戈尔布斯，责令其尽力而为，^⑧但肯尼迪丝毫不敢放松，同时又指示中情局、国务院、国防部以及陆海空军的情报机构，全面评估巴基斯坦对美国或西方国家向印度提供超声速战斗机可能做出的反应。在得到“如果由英、法或者其他西方国家向印度提供超声速战斗机，巴基斯坦的反应或许不会那么激烈”的结论之后，肯尼迪更加坚信由西方盟友提供替代方案才是最佳选择，^⑨这样既可以保持美巴关系

① Robert J. McMahon, “Choosing Sides in South Asia” in Thomas G. Paterson, ed., *Kennedy's Quest For Victory American Foreign Policy, 1961-1963*, New York: Oxford University Press, 1989, p. 199.

② “Memorandum from Secretary of State Rusk to President Kennedy”, June 1, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 259-261.

③ “India Acknowledges Weighing Purchase of Soviet MIG-21's”, *New York Times*, June 1, 1962, p.5.

④ “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, June 1, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 261-262.

⑤ 刘恒：《英国对1962年苏印米格-21战斗机交易的反应》，《世界历史》，2020年第4期，第79页。

⑥ “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, June 4, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, p. 262.

⑦ *Ibid.*, p. 263.

⑧ “From Prime Minister to President”, June 5, 1962, JFKPOF-127a-006-p0081, Kennedy Library.

⑨ “Special National Intelligence Estimate”, June 6, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, p. 263.

的稳定,又能破坏印苏之间的交易,在不伤及自身利益的情况下实现美国的战略目标。

事与愿违,肯尼迪的如意算盘并没有得到盟友的积极响应,最有能力提供替代战机的英、法两国都有自己的打算。如前所述,由于对印苏交易性质的认知存在较大偏差,英国更倾向于将发动机作为替代方案的重点。6月7日,麦克米伦在来信中表示:“对自由世界而言,最重要的是要确保俄国人不会通过为印度自主研发的‘风神’战机提供发动机而在印度的工业技术领域占据主导地位。”为此,麦克米伦提议由美国分摊四分之三的费用,支持印度重启因资金短缺而停摆的“奥菲斯”(Orpheus 12)发动机研发项目,并以终止经济援助为要挟逼迫印度购买美国的F-104战机。^①这显然不符合肯尼迪的预期,但对其而言更为糟糕的是6月9日从巴黎传回的消息——法国完全拒绝以卢比支付或者美国建议的优惠条件向印度提供“幻影”战机。鉴于这种情况,肯尼迪不得不将希望全部寄托在英国身上,退而求其次,希望英国考虑暂时先用“闪电”的早期型号Mark I和Mark I-A作为诱饵,以拖延印度决策的时间。在给麦克米伦的回信中,肯尼迪最后难掩怒气地抱怨道:“如果不是确信印度的米格交易将会损害我们双方的利益,我也不会在此与你浪费口舌。”^②

肯尼迪在外交信件中罕有的愤怒态度使麦克米伦感到了巨大的压力,收信后立即回电向肯尼迪保证:英国政府将重新考虑此事,并在1—2天内给出实质性答复。^③经过内部紧急协商,6月13日,麦克米伦正式回复肯尼迪:考虑到印度可能不会接受“闪电”Mark I型的二手战机,英国愿意在1962年底前向其提供8架Mark II型新战机,此后每月交付2—3架,直至总数达到24架。前提条件是美国须代为支付总价1200万英镑的费用,并负担“奥菲斯”发动机75%的研发经费。麦克米伦特意强调,英国无法接受以卢比付款,否则就等同于向印度提供“如此规模的免费礼物”。^④肯尼迪高度重视英国反馈的意见,6月14日亲自主持会议讨论这个问题,最终决定同意提供“奥菲斯”发动机75%的研发费用,并接受以卢比支付向印度出售9架C-130运输机。不过,肯尼迪认为英国对“闪电”战机的报价过高,仅同意向英国提供1个中队(12架战机)50%的财政补贴。^⑤根据会议形成的结论,肯尼迪当天分别致信麦克米伦、尼赫鲁和阿尤布,各有选择地向他们通报了美国的决定和想法。为了让英国更加积极地配合美国的行动并心甘情愿地承担一半的费用,肯尼迪一方面反复强调“阻止印度将苏联作为军备的主要来源国符合我们的共同利益”,另一方面

^① “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, June 9, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 264-266.

^② “Telegram from the White House to the Embassy in the United Kingdom”, June 9, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 266-267.

^③ Harold Macmillan, “Text of Message”, June 10, 1962, JFKPOF-127a-006-p0086, Kennedy Library.

^④ “Telegram from Prime Minister Macmillan to President Kennedy”, June 13, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 267-268.

^⑤ “Memorandum of Conversation”, June 14, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 270.

告诉麦克米伦他已安抚了巴基斯坦并“尽力让尼赫鲁明白购买米格战机将促使美国国会大幅削减对印援助”，以打消英国的顾虑。^①在肯尼迪的执意坚持之下，英国无奈地接受了美国对米格战机交易后果的判断，并同意协助美国对印度实施干涉。

综观肯尼迪政府与相关各国交涉的过程可以看到，这一时期美国在处理对印关系中可使用的手段其实相当有限，不仅无法完全依靠自身的力量迫使印度改变计划，而且难以及时有效地协调盟友的立场与行动，致使对印苏米格战机交易的干涉显得迟缓而无力。

三、替代方案的失败

在决定放弃 F-104 方案之后，肯尼迪政府一直将主要精力用于说服英国向印度提供“闪电”战机，以此作为阻止印度购买米格 -21 的替代方案，却并没有认真评估印度接受这一方案的可能性。事实证明，肯尼迪政府按照冷战的惯性思维而炮制的替代方案纯属一厢情愿，最终不可避免地走向了失败。

当美英两国正在就替代方案讨价还价之时，印度也在评估米格战机交易的利弊以及西方可能做出的反应。6月13日，尼赫鲁召开会议，就购买并仿制米格战机一事展开专题研讨。会后，尼赫鲁对西方媒体表示：米格 -21 是“最适合”印度需求的新型战机，该机既便宜又容易仿制，更为重要的是印度无需经过任何人的许可便能够使用该机抵御任何外来之敌。同时，尼赫鲁极为自信地声称：“尽管政治因素也是必须考虑的，但米格战机交易并不会严重损害印度与西方的关系。”^②6月15日，在收到驻美使馆转交的肯尼迪来信之后，尼赫鲁告诉 B.K. 尼赫鲁大使：除了美英两国的反对以外，无论是从苏联考察归来的空军技术专家还是国会的议员，均普遍赞成从苏联引进米格 -21，“不管怎样，我们都不会接受英国或美国赠送的飞机”。^③次日，在与从英国专程前来游说的英联邦关系大臣桑迪斯的会谈中，尼赫鲁再次强调，印度无法接受美英两国带有军事援助性质的战机。不仅如此，尼赫鲁还略带嘲讽地告诉桑迪斯，从价格和技术两个层面来看，米格 -21 无疑是最能满足印度需求的战机，而英国的“闪电”甚至不如 F-104 和“幻影”。^④仍不甘心的桑迪斯随后拜访了更倾向于英美替代方案的印度总统拉达克里希南和财政部长莫拉尔吉·德赛，请他们代为规劝尼赫鲁。在各方的压力之下，尼赫鲁表面的态度有所缓和，表示愿意“寻

① “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, June 14, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 271-272.

② “Nehru Hints India will Accept Mig’s and Soviet plant”, *New York Times*, June 14, 1962, p.1.

③ Jawaharlal Nehru, “For B.K. Nehru: MIG Purchase and American Reactions”, June 15, 1962, *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, vol. 77, pp.583-584.

④ Harold Macmillan, “Text of Message”, June 18, 1962, JFKPOF-127a-006-p0089, Kennedy Library.

找一个不失颜面的解决途径”。^①

肯尼迪收到麦克米伦转来的这一消息后“深受鼓舞”，希望英国继续与印度商讨向其出售“闪电”的方案，并承诺美国将分担更多的成本。^②6月20日，加尔布雷思一大早就前往总理府拜会尼赫鲁，重申美国对印苏米格战机交易的立场，提醒其注意美国国会削减援助对印度经济发展的影响，建议印度考虑英国的替代方案。尼赫鲁对此未置可否，仅说明购买米格-21是“一种商业行为”。^③实际上，其丝毫没有放弃印度既定的目标和计划。会见结束后，尼赫鲁随即赶到联邦院出席质询会。当被印共议员古普塔问及是否因为美国的反应而改变购买米格的计划时，尼赫鲁强硬地回应道，“任何国家都没有权利说印度不能从哪个国家购买”，“买了就属于我们的，我们可以根据需要随时使用”。^④

为了敦促尼赫鲁转变思路，放弃引进米格-21的想法，6月21日，肯尼迪一方面趁热打铁，授权加尔布雷思以总统的名义致信尼赫鲁，再次向其推荐英国的方案，并解释国会削减经济援助不是完全针对印度，波兰、南斯拉夫、菲律宾均面临同样的问题；^⑤另一方面亲自打电话给爱尔兰驻联合国大使，唆使其在克什米尔问题上提出有利于巴基斯坦的决议案，以此敲打印度。^⑥这种两手策略非但没有取得预想的效果，反而刺痛了尼赫鲁敏感的神经，使其联想到此前美国在果阿问题上偏袒葡萄牙的立场，^⑦进一步加剧了其在超声速战机购买问题上对美国的抵触情绪。6月23日，尼赫鲁在联邦院专门就米格战机交易发表了一个长篇讲话，详细阐述了印度军事装备的“购买—仿制—自主生产”战略以及选择引进米格-21的具体原因，并再次强调：在任何情况下印度都不会用“独立自主”去换取外国的援助，“任何国家都不应该向我们施压，让我们买或者不买特定的飞机”。^⑧

尼赫鲁的表态引起了美国方面的强烈不满。6月25日，加尔布雷思在提交给肯尼迪的分析报告中指责“印度政府，尤其是尼赫鲁，显然不喜欢那些要求他们应该

① Harold Macmillan, "Text of Message", June 19, 1962, JFKPOF-127a-006-p0095, Kennedy Library.

② "Telegram from the White House to the Embassy in the United Kingdom", June 19, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 281-282.

③ "Telegram from the Embassy in India to the Department of State", June 20, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 282-284.

④ "In the Rajya Sabha: US Reactions to MIG Purchase from USSR", June 20, 1962, *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, vol. 77, pp.595-598.

⑤ "Telegram from the Embassy in India to the Department of State", June 21, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 284-285.

⑥ "Memorandum from the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Cleveland) and the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Acting Secretary of State Ball", June 22, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 289-291.

⑦ "Editorial Note", *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, p. 291.

⑧ "Prime Minister's Reply to Debate on Foreign Affairs", June 23, 1962, *Foreign Affairs Record*, vol. 8, pp. 119-120.

更谨慎地根据美国的政治和公众反应来调整自己行为的建议”，并针对尼赫鲁所讲的“独立自主”，居高临下地宣称，“没有哪个国家如此独立”。^①在这种霸主心态的左右之下，肯尼迪领导的政府并未从自身查找原因，反思美国南亚战略和对印政策的沉痾积弊，而是选择继续无视印度的安全与发展需求，执意逼迫印度接受其炮制的替代方案。6月29日、7月3日麦克米伦两次来信，提议英美两国要持续向印度施压，“让印度人真正明白他们购买苏制战机在西方国家舆论中造成的严重影响”。^②肯尼迪欣然同意，并决定在向印度施压的同时，立即按照麦克米伦的具体建议指派一个专家组前往英国，与之详细讨论向印度提供“闪电”的费用分摊问题。同时，肯尼迪还特意嘱托麦克米伦在推荐“闪电”的过程中，不要透露美国幕后给予的财政援助，以避免节外生枝。^③此外，为进一步确保替代方案不受其他因素的干扰，7月13日、19日，肯尼迪分别指示麦康纳拜会阿尤布、^④指示腊斯克约见阿齐兹，^⑤接连向巴基斯坦施压，敦促其在英国对印提供“闪电”的问题上保持理解和克制。

然而，美国尚在为替代方案协调各方关系时，印度却已下定了决心从苏联购买米格-21战机。早在6月30日与麦克米伦的来往书信中，尼赫鲁就不惜笔墨详细介绍了米格-21相对于“闪电”、F-104和“幻影”更为便宜、更易于仿制等优点，并强调印度正面临着巴基斯坦占据空军装备优势和中国军队“侵占”拉达克大片领土的压力，暗示其倾向于尽快从苏联引进米格-21。当然，为了证明战机交易的“商业性质”，尼赫鲁也表示印度将派出高水平的专家团队前往英国和苏联，逐一考察“闪电”和“米格”的性能与价格，然后才会做出选择。^⑥7月7日，印度代表团如约抵达英国，相继与英国军方、政府部门以及相关企业展开了广泛交流，并试飞了“闪电”Mark II型战机。为继续迷惑英国，代表团还提出：印度所说的一个中队是指16架前线战机和4架后备战机，并非西方惯常装备的12架战机。这使英国误以为印度已改变主意，准备接受“闪电”作为米格-21的替代机型。7月19日，麦克米伦满怀欣喜地写信告诉肯尼迪“种种迹象显示印度对购买‘闪电’Mark II型和申请授权在其本土生产‘闪电’Mark III型充满兴趣”，为此希望美国尽快派员与英国商量向印度提供战机的数

① “Telegram from the Embassy in India to the Department of State”, June 25, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 293-294.

② Harold Macmillan, “Text of Message”, June 29, 1962, JFKPOF-127a-006-p0122, Kennedy Library; “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, July 5, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 299-300.

③ “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, July 6, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 300-301.

④ “Telegram from the Embassy in Pakistan to the Department of State”, July 13, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 304-306.

⑤ “Memorandum of Conversation”, July 19, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 307-310.

⑥ “To Harold Macmillan”, June 30, 1962, *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, vol. 77, pp.604-606.

量问题。^①此时，麦克米伦尚不知道印度其实根本没有购买“闪电”的打算。7月18日，尼赫鲁已专门就购买米格战机与不结盟的关系问题写信给梅农，明确表示，“我心里很清楚，我们不能让援助影响了我们的决策”，“尽管我们之前已经作出了决定，也不能让对方认为我们派人前往英国所做的一切只是敷衍了事”，之所以还要大张旗鼓地考察“闪电”战机，目的是“不失去任何国家的善意”，“尽可能地避免不良反应”。^②

7月24日，同样被蒙在鼓里的肯尼迪写信给麦克米伦，仍在为替代方案中的费用分摊、战机数量等具体问题纠结不已，并担心美国给予财政援助的事情公开后会引起国会的反弹。^③直到7月25日，加尔布雷思才从印度国防生产部长克里希纳穆特瑞口中得知真相——在代表团启程赴英之前，印度实际上已否决了“闪电”方案。该代表团现已前往莫斯科试飞米格-21，谈判购买和仿制的具体条款。尽管“购买已成定局”，但加尔布雷思依然不愿就此放弃，而是建议政府变换策略，以保证巴基斯坦停止使用F-104为条件诱导印度放弃米格-21。^④不过，这一建议并没有得到采纳。7月26日，肯尼迪和国务院经过研判后一致认为：由“闪电”作为替代机型的干涉方案大势已去，美国应该更多地关注印度采购和仿制米格战机的数量问题，以巴基斯坦将会要求美国提供等量的战机为由，要求印度控制采购米格-21的规模。同时，国务院还指示加尔布雷思要伺机不断向尼赫鲁灌输超声速飞机即将过时的思想，劝说其终止仿制米格-21的计划。^⑤显然，肯尼迪政府至此尚未真正理解，或者是根本不愿意正视印度志在军事装备领域实现“战略自主”的发展目标，依然在做无谓的努力。不过，随着8月印度正式与苏联签订购买并仿制米格-21的协议，肯尼迪政府费尽心机策划的替代方案彻底以失败而告终。

替代方案的失败，其主要原因既不是英国的“闪电”战机相对昂贵且难以仿制，也不是“亲苏派”的梅农左右了尼赫鲁政府的决策，^⑥而是肯尼迪政府深受冷战思维和霸主心态的影响，忽视了印度谋求军事装备“战略自主”，进而实现大国梦想的意志和决心。

① “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, July 24, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 311-312.

② “To V.K. Krishna Menon: Soviet Aircraft Purchase and Non-Alignment”, July 18, 1962, *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, vol. 77, pp.601-602.

③ “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, July 24, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 312-313.

④ “Telegram from the Embassy in India to the Department of State”, July 25, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 313-315.

⑤ “Telegram from the Department of State to the Embassy in India”, July 27, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, pp. 315-316.

⑥ “Telegram from the Embassy in India to the Department of State”, July 25, 1962, *FRUS*, 1961-1963, vol. 19, p. 314.

四、结语

纵观整个干涉过程，肯尼迪政府始终把印苏战机交易放在全球冷战的全球高度上加以考虑，将印度在军事装备上的选择与其政治倾向关联起来，极力阻止印度向苏联采购米格-21战斗机，以避免印度在军事装备上对苏联产生依赖并最终在政治上倒向社会主义阵营，致使美国在与苏联争夺第三世界的博弈中陷入被动。经历了朝鲜战争、万隆会议、苏伊士运河危机等事件以后，美国越来越重视第三世界国家在东西方对抗中的作用。特别是对印度这样一个不结盟运动的倡导者、在第三世界拥有重要影响力的国家，美国绝不可能坐视其逐步向苏联靠拢而无所作为。对美国而言，一旦印度在政治上转向苏联，将会形成极为恶劣的示范效应，可能导致其在第三世界的种种努力前功尽弃，引发世界力量格局出现此消彼长的变化，这是美国不能承受之重。为此，肯尼迪政府重拾美国惯用的“胡萝卜加大棒”的两手策略，一方面以报复性削减乃至停止经济援助相要挟，另一方面以提供替代性战机为诱饵，软硬兼施以阻挠印苏达成战机交易的最终协议。

然而，肯尼迪政府大费周章甚至不惜代价地阻止印苏米格战机交易，只是单方面从美国的战略利益出发，并没有深入研究印度的国家定位和发展战略，选择性忽视了印度在安全与发展问题上的诉求，导致其处心积虑策划的替代方案遭到了尼赫鲁政府的消极对抗，干涉行动不得不以失败而告终。从更长的历史时段来看，这也是美国南亚政策长期失衡的必然结果。二战后，杜鲁门政府和艾森豪威尔政府在南亚一直将巴基斯坦作为反苏反共的战略支点，不仅给予了巴基斯坦远多于周边国家的经济和军事援助，而且在诸如克什米尔问题等印巴争端中偏袒巴基斯坦，刻意压制印度称霸南亚、追求成为世界大国的冲动。肯尼迪上台以来，这种状况非但没有发生根本性的改变，在个别具体问题中美国反而有过之而无不及。例如，在涉及印度领土主权完整的果阿问题上，肯尼迪政府为了维持并扩大亚速尔群岛的军事基地，就选择了支持逆世界反殖民主义潮流而动的葡萄牙，严重伤害了印度的民族感情。在干涉米格战机交易的过程中，肯尼迪政府再次将美国的利益凌驾于印度的国家利益之上，甚至在涉及印度核心利益的克什米尔问题上做文章，指使盟友在联合国提起偏向巴基斯坦的决议案，以之敲打印度。根深蒂固的霸主心态和僵硬的冷战思维严重影响了肯尼迪政府的政策决策，进而产生了适得其反的效果。从这个角度来说，肯尼迪政府对印苏米格战机交易的干涉及其失败，均非事出无因。

[责任编辑：李丽]