

## 英印殖民政府的中印边界政策：差异与协调

刘红良

**摘要：**自印度殖民政府成立以来，围绕在西藏的贸易收益、政治特权及边界划定等问题，英国政府与印度殖民政府互动与交涉频密。由不同的机构特质确定的视角差异，导致英、印在一系列问题上显现出不同的政策倾向，二者互动的结果也最终确定了对西藏的政策输出。探究英政府及印度政府对同一问题不同的政策考量，有助于解读英、印的政策初衷及其对中印边界问题产生的影响。为具体说明英国与印度殖民政府不同的政策立场及相互间的协调，文章以中印西段边界线、寇松前进政策与荣赫鹏侵藏事件、辛亥革命前后印度新边界构想作为案例，详细分析了英、印相关政策的由来、互动及确定，以此揭示英、印对西藏及中印边界问题的政策轨迹及隐含规律。

**关键词：**中印边界；印度殖民政府；西藏；英国政府；政策差异

**收稿日期：**2020-07-21

**作者简介：**刘红良（1973~），赣南师范大学历史文化与旅游系副教授，中国（昆明）南亚与东南亚研究院特聘研究员，主要研究领域：国际关系史、国际安全。

**基金项目：**本文为江西省高校人文社科项目“多方博弈视域下的中印边界问题研究”（项目批准号：LS18102）的阶段性成果。

英国及印度殖民政府涉及西藏及中印边界问题的政策，一直以来受到研究者的关注和重视。<sup>①</sup>对于边界问题的缘起、英帝国的政策考量、印度政府推进边

---

<sup>①</sup> 国内研究包括：吕昭义：《英属印度与中国西南边疆（1747~1911）》，中国社会科学出版社1996年版；吕昭义：《英属印度与中国西南边疆（1911~1947）》，中国藏学出版社2001年版；王宏伟，《喜马拉雅山情结：中印关系研究》，中国藏学出版社1998年版；周伟洲主编：《英国、俄国与中国西藏》，中国藏学出版社2000年版；邢玉林主编：《中国边疆研究通报》，新疆人民出版社1995年版；吕昭义：《寇松与英国内阁对西藏问题的政策》，《世界历史》，1992年第3期；张双智：《中英关于西藏宗主权的交涉》，《西藏研究》，2012年第4期；康民军，《中印边界西段的东半部分有条约根据吗？》，《中国边疆史地研究》，2008年第2期。国外研究：阿拉斯泰尔·兰姆著，梁俊艳译：《中印涉藏关系史——以麦克马洪线为中心》，社会科学文献出版社2017年版；阿拉斯泰尔·兰姆著，梁俊艳译：《中印涉藏关系史——以英帝国外交史为中心》，社会科学文献出版社2017年版；内维尔·马克斯韦尔著，陆仁译：《印度对华战争》，三联书店1971年版；苏奇塔·高希著，张永超译：《中印关系中的西藏（1899~1914）》，西藏人民出版社1987年版；W.F. Van Eekelen, *Indian Foreign Policy and the Border Dispute with China*. Martinus

界的举动，马克斯维尔以时间为序，客观、详尽地展示了这一问题发展的整个过程。<sup>①</sup>兰姆在考察西藏及边界问题时，更多围绕麦克马洪线的产生，展示了英国与俄国、中国的多方博弈，视角更为宏阔，细节把握也比较清晰。<sup>②</sup>高希则以西藏为焦点，阐释了英（印）政府制定的一系列政策以及这些政策产生的背景、实施及其影响，作者更多的是立足于维护印度利益的立场，论证印度边界政策的合理性。<sup>③</sup>在国内学者中，吕昭义对英国在西藏发展贸易、扩展影响及蚕食边界的政策及行为有极为详尽的探讨，<sup>④</sup>同时也指出寇松任印度总督时与英内阁在边界问题上有较为明显的差异。<sup>⑤</sup>张皓对中英噶厦两国三方的关系演变进行了梳理，以此说明西藏问题产生的根源及对中英关系、中国中央政府和西藏地方政府关系的影响。<sup>⑥</sup>虽然，国内外学者围绕西藏及中印边界问题有较多研究，但对印度殖民政府——通常作为政策建议提出者和英政府——作为决策者之间的沟通与分歧，并没有给予充分的重视。在此问题上，以英国外交部、印度事务部乃至英国驻华公使为代表的英国政府，其政策初衷、立场、相关政策所依据的原则，与印度殖民政府有着微妙而又明显的差异，由此也决定了双方在一系列问题上的紧密互动与反复协调。对这一问题的探讨及重视程度，研究者的关注存在着明显不足。本文拟从这一路径出发，考察英、印政策的差异与协调、在几个关键领域的交涉过程，探讨双方不同的政策考量及背后的博弈及最终影响。

英国人与西藏的接触始于1774年，博格尔（George Bogle）在印度总督的授意下前往日喀则拜会班禅，试图扩大与西藏的贸易关系，然而最终没有达成结果。随着英国在中国西南边疆地区的武力扩张，英印殖民政府的统治范围逐渐涵盖南亚次大陆及缅甸等地。英国在印度统治的最终确立，也使它获得了以印度为根基，逐步与西藏地区发展贸易联系、推进政治影响的机会，直至最终将西藏变为英帝国影响和保护下的“特殊区域”。要达成这些目标，自然需要英国外交的谋划、设计，并利用涉及西藏的种种事件，主动经营，有意识地推进英帝国在西

---

Nijhoff: The Hague. 1964; Margaret W. Fisher, Leo E. Rose, and Robert A. Huttenback, *Himalayan Battleground: Sino-Indian Rivalry in Ladakh*, London: Pall Mall Press, 1963; Alastair Lamb, *Britain and Chinese Central Asia-The Road to Lhasa*, Routledge & Kegan Paul, 1960.

① 内维尔·马克斯维尔：《印度对华战争》，第9~61页。

② 阿拉斯泰尔·兰姆：《中印涉藏关系史——以麦克马洪线为中心》。

③ 苏奇塔·高希著，张永超译：《中印关系中的西藏（1899~1914）》。

④ 吕昭义：《英属印度与中国西南边疆（1747~1911）》；吕昭义，《英属印度与中国西南边疆（1911~1947）》。

⑤ 吕昭义：《寇松与英国内阁对西藏问题的政策》，第63~65页

⑥ 张皓：《西藏问题之所在及中英噶厦两国三方之间关系的演变》，《元史及民族与边疆研究集刊（第三十二辑）》，第142~159页。

藏的利益。在此过程中，印度殖民政府与英帝国的政策并不总是一致的。印度殖民政府有其结构完整的决策层，执行方式也自成体系。加上在情势、局势见解及政策初衷方面与英国政府有差异，印度殖民政府不完全受英国政府的控制。印度事务大臣莫利就曾感慨：“印度政府身处复杂而特殊的边疆问题之中，总是竭力凭印象行事，并不一定总是服从伦敦的命令。”<sup>①</sup>这是莫利接触西藏事务之初得出的认识，随着西藏事态的不断发展，英帝国与印度政府政策方案或施行方式差异引发的互动、交涉愈发密集。

## 一、中印西段边界线

中印西段边界划界的缘起，来自英国控制下的克什米尔统治者古拉伯·辛格（Gulab Singh）对西藏的入侵，英国人对辛格的野心深感忧虑，担心中国会把“（辛格）入侵中国领土归咎为英国政府的挑动”。<sup>②</sup>为消除古拉伯·辛格的暗中扩张行为，英国与之签订了阿姆利则条约，条约中规定了标定西藏和拉达克之间的边界。同时，英国人希望从此消除“东方一切纠纷的最通常起因，即未定的边界”。<sup>③</sup>由于当时英国在北京尚没有派驻使团，1846年英印总督哈定（A. Hardinge）通过英国香港总督向清朝两广总督耆英呈交信函，相同内涵的信件也呈交给了驻藏大臣，表达希望划定克什米尔与西藏边界。耆英对英国的意图颇为怀疑，同时认为“克什米尔与西藏，既有相沿旧址可查，自应各守旧疆，无庸再行勘定”。<sup>④</sup>在得到清廷谕令后，清官员也派员细心查访，并未会见英国划界委员。在这种情况下，英国认为清政府对划界一事极为推诿，声称未见划界代表前往议事，遂自行组织划界委员会，经过两年工作，划定了从班公湖（Pangong Lake）到司丕提河谷（Spiti river）的界线。这条英国官员自行划定的边界线，存在着从班公湖到喀喇昆仑山口继续往北延伸的一段空缺。后来印度测量局的约翰逊根据其冒险之旅，提出一条边界线以弥补边界划线的空缺，该线将阿克赛钦以及喀喇昆仑山以北地区都划入克什米尔境内。英国对约翰逊的边界划线产生的领土要求表示赞同，并在之后出版的多本地图集上反映出来。在1868年对克什米尔、拉达克和巴尔提斯坦或小西藏勘测的部分分段影印版地图集中，“约翰逊线”成为克什米尔的边界。<sup>⑤</sup>与伦敦方面的态度相比，印度方面对约翰逊计划反应平淡。当时的英属印度总督兰斯顿（Landsdowne）认为：喀喇昆仑山脉

① 阿拉斯泰尔·兰姆：《中印涉藏关系史——以麦克马洪线为中心》，第43-44页。

② Alastair. lamb, *Britain and Chinese Central Asia-The Road to Lhasa*, Routledge & Kegan Paul, 1960, p67.

③ 内维尔·马克斯韦尔：《印度对华战争》，第16页。

④ 齐思和：《筹办夷务始末（道光朝）》，中华书局1964年版，第3056页。

⑤ 王宏伟：《喜马拉雅山情结——中印关系研究》，第41页。

与昆仑山之间的地带极难通行，价值不高。俄国人对这块区域未必有意，相反，若把这一区域让给中国会更加有利。中国在这一区域的强大，会起到阻碍俄国推进的作用。<sup>①</sup>

随着俄国在新疆势力和影响的逐渐扩展，英国迫切要把边界线从喀喇昆仑山推进到昆仑山，即包括阿克赛钦的无人地带，以隔绝俄国扩张的影响。主张前进战略的英陆军少尉约翰·阿尔达（John Ardagh）强烈建议，不仅应当把整个阿克赛钦包括在英国边界以内，而且应当把约翰逊1865年所画边界走向划归克什米尔的绝大部分领土，也划入英国边界线以内。阿尔达作为当时的军事情报处处长，其提出的方案自然会产生极大的反响，但该建议并未得到采纳。印度政府的很多官员认为阿尔达的建议不切实际，总督埃尔金（Elgin）警告说，既然中国主张阿克赛钦是它的，试图推行阿尔达提出的边界，就会冒着同中国关系紧张起来的危险。同时，以喀喇昆仑山为界，使得印度既要面临向前推进产生的交通与补给的困难，又会延伸、削弱其军事阵地。<sup>②</sup>埃尔金最终采纳的方案是马继业（George Macartney）提出的方案，即阿克赛钦部分归属中国、部分归属英国的建议，边界线走向沿拉宗山脉，阿克赛钦腹地归属中国，南面的林济棠洼地划归印度所有。伦敦方面批准了该边界线方案，并由驻北京公使窦纳乐（Claude Macdonald）向北京提出，后称马继业——窦纳乐线。

围绕中印边界的西北段划界问题，英国与印度政府在政策方面既有相通之处，也有不同之处。约翰逊线是由印度测量局官员提出和测定的，虽然在英国国内遭受颇多质疑，但却在很多地图集中被采用。印度总督也借此边界走向以约束克什米尔统治者，避免给中印关系招致更多的麻烦，这也反映了此时英政府与印度政策在某些方面的相合之处。而阿尔达线，虽然得到伦敦方面的重视，印度官员却认为其不过是空泛的推论，军事方面执行困难重重，实际作用有限，因而更倾向于马继业的边界方案，也得到伦敦方面的批准。这一时段，英国政府更关心的是西北边界的走向如何有效阻隔俄国影响，避免俄国干涉西藏事务，阿克赛钦归属中国西藏地区便是服从于这一整体设想的需要。之后，英、俄围绕西藏的交涉和协议中，如英俄圣彼得堡协议，规定英俄双方保证不进入西藏。<sup>③</sup>既然阿克赛钦属于西藏而非新疆，则俄国不得进入。

因英国初次涉及西藏事务，政策初衷旨在避免与清朝政府关系中的障碍，为之后的涉藏事务埋下伏笔，所以在这一时期，英国还能稍微顾及主权、边界等敏感事

① W.F. Van Eekelen, *Indian Foreign Policy and the Border Dispute with China*, p161.

② 内维尔·马克斯韦尔：《印度对华战争》，第25页。

③ 阿拉斯泰尔·兰姆：《中印涉藏关系史——以麦克马洪线为中心》，附录五《1907年英俄协约》。

务。及至英国发觉清朝官员对边界划界态度消极，无意于边界的标定，英国则自行其是，单方面划定边界走向。至于阿克赛钦归属问题，英国更多地着眼于遏止俄国的扩张这一目的。埃尔金拒绝阿尔达的边界方案，主要就是为了推行这一方案，罔顾中国对阿克赛钦的主权主张，完全将阿克赛钦划归印度一方，将产生与中国关系紧张的潜在风险，而避免俄国进一步推进的目标也无法达成。在这一时期，印度方面对边界政策的考虑尚不充分，与伦敦方面的政策目标基本吻合，只是对方案及执行可能性的认知存在一些差异，因而其政策的互动与交涉密集度不高，但差异已经逐渐显露出来，并随着英、印涉藏程度的加深而逐渐明显。

## 二、寇松前进政策与荣赫鹏侵藏事件

寇松接替埃尔金任印度总督后，急于改变前任的外交政策。基于在印度事务部及外交部工作积累的对印度事务经验，以及清政府在处理西藏与英属印度关系时表现出的软弱、退让等，使得寇松希望与西藏发生直接联系，以改变西藏的地位。在给印度事务部的汉密尔顿的信件中，寇松认为中国在西藏的主权仅是个闹剧，可以对西藏事务作出安排，必要时不惜使用武力，使西藏转变为印度与俄国之间的缓冲国。<sup>①</sup>

恰逢此时，俄国人在西藏的活动日渐明朗。俄国人在西藏进行的科学考察，在印度政府看来只是间谍活动的托词。<sup>②</sup>在给汉密尔顿的信中，寇松说：几乎无可怀疑的是俄国人同拉萨已经建立了联系，我们迄今所实行的政策是错误的，必须予以改变。<sup>③</sup>这一时期，英国人认为俄国在中亚地区的地位明显居于优势，这种状况势必会对印度产生极为不利的影响。“俄国人在中亚越强，英国在印度就越弱，而且就越愿意在欧洲重修旧好。”<sup>④</sup>寇松认为如果英国对俄国在西藏势力的扩展置之不理，作为周边大国，英印将会成为缺席裁判的一方，因此必须同西藏取得联系，达成协议。

为改变在争夺西藏过程中的劣势地位，寇松向伦敦的印度事务部发送急电，表明同西藏直接谈判的想法。电文中说，鉴于同西藏地方政府直接联系尝试的失败，同驻藏大臣的沟通也将面临后者的推诿，政策如何变动请印度事务部做出明谕。<sup>⑤</sup>英国外交部在给印度事务部的谕令中，认为打开印度政府同西藏的直接联

① 吕昭义：《寇松与英国内阁对西藏问题的政策》，《世界历史》，第 63 页。

② 苏奇塔·高希著，张永超译，《中印关系中的西藏（1899~1914）》，第 24 页。

③ 苏奇塔·高希：《中印关系中的西藏（1899~1914）》，第 25 页。

④ 同上，第 43 页。

⑤ 同上，第 26 页。



系实属上策，得到指令的印度事务部在1899年授权寇松同西藏进行直接谈判：英王陛下政府同意贵府采取的行动计划，关于同西藏建立直接联系，外交国务大臣电示驻北京公使，力求中国政府帮助，以确保当地商民从印度进入帕里，并与其进行自由贸易。<sup>①</sup>

在直接与西藏联系这一事项上，英国方面与印度政府逐渐趋于一致，这也是寇松不断写信与汉密尔顿沟通的结果，而在直接派使团并配备军队的问题上，英国政府显然并不支持寇松。寇松在处置这一事务时，开始尝试信函联系达赖的方式，但均未有结果。在此时，有关德尔智使团达成秘密协议，赋予俄国在西藏特权的说法愈演愈烈。寇松极力利用每一则传闻，以说明俄国对西藏的保护不是凭空虚构的，据以说明俄国的野心是最终统治亚洲，问题只能通过派遣一个前往拉萨的使团来解决，“唯一的阻止办法是靠我们本身来抢先下手”。为避免其采取的方式被误解，从而难以获得伦敦方面的认可和批准，寇松又补充说这并不意味着提议立刻进军西藏。<sup>②</sup>

1903年1月，寇松以电报的形式阐明其对西藏问题的主要目标及实施目标的计划，同时意欲表明与之前一直施行的克制政策的不同。寇松的政策目标主要包括中国在西藏的主权不过是宪法的臆造和政治的虚饰；为印度的安全起见，大不列颠不想让任何列强在西藏施加政治影响；通过谈判把西藏置于英国的政治影响之下；尽快控制西藏，使俄国影响消失在萌芽之中。汉密尔顿原则上同意了寇松提出的政策目标，但对具体的行动方案则极为谨慎，在其指示中明确提出：阁下所提出派一武装使团进入拉萨，必要时使用武力，如果仅涉及西藏和印度之间，无疑是对西藏政府行为的正当回敬……但是女王陛下政府不能把这一问题看作仅仅是西藏和印度之间的问题。中国对欧洲国家关系方面的立场，近年来有很大改变。因此，在决定采取影响到必须被视为是中国一个行省的行动时，有必要考虑这些业已改变了的情况。该指示的最后部分清楚地晓示采取这项可能加速西藏危机的措施为时尚早。<sup>③</sup>很显然，汉密尔顿对采纳寇松计划可能引起的后果还是有所顾忌的，随后他在信件中反问寇松：“阁下建议采取的步骤能找到有利于自己的国际惯例吗？”<sup>④</sup>在另一封西藏问题的信件中，汉密尔顿也意识到派遣使团强行进入拉萨，面临的困难显而易见，除非作出令人满意的解释，否则内阁会犹豫

① 《外交部对外秘密活动记录》，93~119号中的137号，1899年4月。

② 苏奇塔·高希：《中印关系中的西藏（1899~1914）》，第37页。

③ 同上，第44页。

④ 《寇松书信集》，第2卷，欧洲卷、111/161,29号信件，寇松致汉密尔顿函，1903年2月13日。

不决，使行动难以展开。<sup>①</sup>

从寇松与汉密尔顿信件中可知，印度事务部显然同意消除俄国在西藏的影响，维护印度安全的目标，但对实现这一目标的方案充满疑虑。外交部的兰斯顿也认为，如果英国在西藏采取积极行动，可能会让寻常模式下的英中关系和英俄关系变得错综复杂。<sup>②</sup>1903年2月，兰斯顿阐明英国政府在这一问题的原则立场，认为因距离和影响力远隔，俄国对拉萨显示出的任何兴趣和活动决计不会对印度居民产生骚扰作用，如果俄国在西藏有任何活动的表现，英国应超过而不是与其活动相当。如果他们派遣使团或远征军，英国将会派出更大的使团和远征军……<sup>③</sup>言下之意，在俄国人没有针对拉萨的具体行动之前，印度方面不得采取行动，尤其是派遣使团及远征军等此类行动。寇松显然对伦敦方面的决策非常不满，斥责内阁的政策使印度在整个印度边界最脆弱部分处于永远一事无成的地位。<sup>④</sup>汉密尔顿与寇松关系密切，在汉密尔顿的不断沟通和劝说下，寇松接受了内阁派遣使团从锡金到西藏边界甘坝宗谈判的建议，但寇松和伦敦方面的分歧与论战仍未结束。布罗德里克（St. John Brodrick）主管印度事务部后，在给寇松的第一封电报中清晰表明，出兵要以尚未进行的谈判破裂而定，明显反对寇松武力远征的计划。而寇松的回应则是，除了（挺进拉萨）别无他法。<sup>⑤</sup>1904年，寇松的前进政策最终成行，荣赫鹏率远征军入侵拉萨。9月，作为荣赫鹏远征的成果——《拉萨条约》最终签订。条约是在达赖喇嘛逃往蒙古、清驻藏大臣没有签字的情况下“达成”的。主要包括：西藏在春丕谷设立亚东贸易市场，同时将在嘎大克和江孜开埠新的贸易市场；江孜代表可以不定期访问拉萨；西藏支付赔偿金；西藏在清廷不干涉的情况下与英国建立联系；西藏不允许其他国家在拉萨设立代理人，不允许其他国家干涉其内部事务。<sup>⑥</sup>

寇松推行其前进政策是以所谓消除俄国对西藏的影响、推进战略边界、维护印度安全为借口的。根据他多年旅行获取的知识和认识，寇松相继出版了《俄国在中亚》《远东问题》等著作，从而奠定他对亚洲问题的看法和政策基础：即俄国在亚洲的扩张将会构成对英国地位和利益的威胁，并使英国难以在亚洲脱身，在欧洲不得不收敛野心。<sup>⑦</sup>正是在这种认识的基础上，印度政府需要利用西藏的

① 《寇松书信集》，第2卷，欧洲卷、111/161,34号信件，寇松致汉密尔顿函，1903年2月19日。

② 阿拉斯泰尔·兰姆·《中印涉藏关系史——以麦克马洪线为中心》，第28页。

③ 《寇松书信集》，第5卷，欧洲卷、111/173,25号电报，总督致国务大臣函，1903年2月。

④ 《汉密尔顿书信集》，第12卷，（D50、1~14），11号信件，寇松致汉密尔顿函，1903年3月12日。

⑤ 《寇松书信集》，第4卷，欧洲卷、111/162,83号电报，汉密尔顿致布罗德里克电，1903年11月4日。

⑥ 阿拉斯泰尔·兰姆·《中印涉藏关系史——以麦克马洪线为中心》，附录三1904年《拉萨条约》。

⑦ George Curzon, *Russia in Central Asia*, Kotliansky Press, 2008 Version, p18.

战略前沿位置，全面抗衡俄国在亚洲的扩张和影响。对于俄国在西藏活动的各种报道、传闻，无论是否确实，是否得到验证，都是寇松急欲摒除和排斥的。这些俄国在西藏含糊不清的活动及实质性影响，也是寇松提出他的前进战略，以改变他认为是徒劳无益的克制政策的有利契机。与伦敦方面相比，寇松显然更清楚当时清廷对西藏事务的影响力和实际掌控程度，建立与达赖的直接联系，发展贸易关系、扩展对西藏影响直至发挥对拉萨的特殊作用的愿望就更为迫切。而对伦敦方面来说，显然要处理的外交事务是极为广泛和繁杂的，对远东的政策目标缺乏清晰的认识。“帝国利益的极大复杂性使之不可能在未经协商的情况下，就对别的地方采取步骤。简单地说，不到形势把外交部推到特定的方位时，便不会采取任何步骤<sup>①</sup>”。

况且，对于英国政府来说，这一时期英国外交的重点并非聚焦于亚洲区域与俄国争夺在西藏地区的影响。在俄国出现于西藏高原之前，英藏关系并非是需要特别关注的事务。贸易方面，西藏在英国贸易总体价值上的分量显然并不显著。之前发生的锡金—西藏边界事件，已然平息，并通过1890年与1893年的两个条约得以固化。在整个世界范围内，日趋激烈的英德竞争已经促使英国调整其传统的孤立政策，转而谋求同欧陆强国法国及俄国关系的改善，1902年底，贝尔福内阁已决定在东方问题上向俄国妥协。《内阁备忘录》记录了贝尔福的话：我们要尽力直接与俄国达成一项维持现状的安排。<sup>②</sup>这种情势下，寇松对西藏的前进政策，其政策目标尽管为伦敦方面所认同，但采取方式难以被内阁采纳。外交部及印度事务部与寇松往来的信件及电报都清楚地显示：伦敦方面关心俄国在西藏动向及其对印度产生的影响，却力图限制其先发制人的行动方式。甘坝宗谈判后，俄国外交大臣对荣赫鹏行动提出质疑：英国是否打算把西藏置于保护之下？兰斯顿只能完全否定此类意图，英方以正式文件形式回复俄国驻伦敦大使，表明英国无意打算吞并和长期占领西藏领土。<sup>③</sup>换言之，英国所持的对藏政策目标只能是有限的，即通过此举展示英国的力量，警告俄国人对西藏的进一步行动必须考虑英国的限度。寇松极力主张的荣赫鹏远征及随后签订的《拉萨条约》，显露出英国意图成为西藏保护国的企图，极有可能损害了俄国好不容易同意的英法协约中有关埃及的条款。至于同中国的关系方面，寇松否认中国在西藏主权的说辞及实际举动，则属于罔顾事实。《拉萨条约》既与1890年的《中英条约》中国代表西藏的权力相违背，也招致在华列强纷纷威胁效法英国所为，导致中英重新修订拉

① 季南著，许步曾译，《英国对华外交（1880—1885）》，商务印书馆1984年版，第325页。

② 吕昭义：《寇松与英国内阁对西藏问题的政策》，《世界历史》，1992年第3期，第66页。

③ 阿拉斯泰尔·兰姆：《中印涉藏关系史——以麦克马洪线为中心》，第29页。



萨条约。

### 三、1910年前后印度政府的东段边界政策

19世纪末随着中国民族主义的觉醒，清廷中一些有作为的官员力图实现在边疆地区的有效治理，恢复中央在边陲区域的行政权和影响，这在蒙古、新疆、西藏都有体现。1906年张荫棠开始尝试改革西藏的行政管理，并逐渐扩展在部落地区的管辖范围。至1910年，察隅、波密已处于西藏的有效管辖范围之内。这些地区与英国人间接控制的阿萨姆山区的部族地区接壤，从而成为中英相互竞争的目标，尤其是印度政府把中国在西藏权力的巩固和影响的扩展视为对边界地区安全的威胁，提出应改变原有“精明的无为政策”加以应对。

印度政府调整边界政策的最初动因，源于阿萨姆边界危机。事件缘起于一些木材公司希望开采居于英国划定的内外线之间的木材，从而提出越过内线开采木材的请求。1908年，印度总督敏脱（Minto）批准了新的阿萨姆边界政策，规定居住在内外线之间的山地部族须向印度政府缴纳人头税，外线以北的部族，如果在外线以南耕种土地，应缴纳土地税，印度政府必要时可以使用武力维护上述权利。<sup>①</sup>印度事务部的莫利反对这一政策，认为应坚持原有的不干涉政策。莫利质疑如果山地部族拒绝遵守新规或拒绝纳税，英国如何应对？显然依靠武力推行的政策并不可取。<sup>②</sup>敏脱虽获悉莫利的态度，仍坚持派出负责处理阿萨姆部族事务的威廉逊（Noel Williamson）前往内外线巡游，负责解释印度政府的新政策。随着西藏的行政权力和影响逐渐延伸到日马、瓦弄等地，印度政府认为这已触及内线，敏脱认为除非给予明确的命令，否则中国人就会成功地对米什米部落行使权力。“由于中国在日马和东北边境的活动导致我们同这些部落的关系正引起忧虑，中国的推进，从战略上讲，是不稳固的……所要实行的最好政策是，通过把外线尽可能扩展到必要的地方，并商定界线内外的部落除了同我们不得同其他任何外国交往或建立关系来获得一个缓冲国。”<sup>③</sup>扩展后的新外线，应当从西藏的达旺，沿英国边界乌达古利（Odalguri）以北，东北方向处于北纬29度东经94度。东南方向至察隅河，最东接近日马。<sup>④</sup>

在哈定继任印度总督之初，在推进外线一事上显然并不积极。哈定赴任后首先和阿萨姆副省长兰斯洛特·海尔（Lancelot Hare）进行了一番长谈，哈定的反

---

① 阿拉斯泰尔·兰姆：《中印涉藏关系史——以麦克马洪线为中心》，第246页。

② PEF 1910/13，莫利致敏脱函，1908年9月4日。

③ 《英国外交部对外秘密活动记录》，第36-50页，1915年5月。

④ PEF 1910/13，敏脱致莫利函，1910年10月23日。

应是：任何推进英国边界范围的举动都会遭到强烈反对，英国不会在毗邻阿萨姆的部族地区遭到中国人的侵略，反而会在进攻中国沿海地区之时发生。<sup>①</sup>哈定之前供职于外交部，从其职业立场出发，认为印度政府不应仅仅从印度立场看待边界争端，阿萨姆边界问题无论如何不会引起中英战争，相反，英国进攻中国沿海则可能导致两国战事，隐含的态度则是哈定对边界问题引发的影响，不应过高估计。威廉逊在政府可能无意于采取措施的情况下，自行越过外线进行冒险，结果在底杭河西岸一带被阿波尔人杀死。伦敦方面开始查询这一事件，事件本身引发的关注也使得伦敦方面在阿萨姆边界上的软弱和无作为面临更大的公众压力，政策的调整如箭在弦上。印度常任国务次大臣里士满致函莫利说，约翰逊被阿波尔人杀害，重新唤醒了我们对阿萨姆边界部族的政策问题，与之相关的还有中国在西藏东南采取的咄咄逼人的态势。<sup>②</sup>

哈定开始在边界问题上采取积极政策以应对日益紧张的形势。哈定提出的边界计划构想是在象征英国有效行政的边界（即内线）、英国行政官员巡游的边界（外线）之外，划定能使中国人承认的新边界。哈定的意图在于，既要确保英国的权利范围，保证对英国影响下的部族可以持续施加影响，但又不可增加对这些部族不必要的义务，即英国不需要承担对这些部族保护的责任。英外交部格雷对哈定的设想非常不满，认为三重边界将会引起更多不必要的麻烦。格雷在与事务部的意见交流中说：派遣探险队到无人管理之地，宣称该地为边界，然后又撤离该地的政策，现在受到公开的反反对……无论何时，只要有可能，就应当由当地探险队决定一个适当的可以防御的边界，不仅要宣称拥有主权，还应采取措施管理该地，这才是适当的选择。<sup>③</sup>印度事务部和英国外交部的一致反对，迫使哈定不得不调整三重边界的设想，进而提出松散的政治控制这一政策。该政策主张对内外线之间的部族施行自己管理的政策，一旦出现中国进入的状况，印度政府应立即采取行动。同时为避免对部族地区置之不理产生的后果，政府可以在该地建立长期的哨岗。9月21日，哈定致电印度事务部，声称“过去几个月，中国的扩张政策又有新的发展，这是不能掉以轻心的。情况迫使我们实际上回到敏脱政府的主张上来，即应该做出努力，尽快在中国和西藏以及从不丹到密闪密，而且包括密闪密的部落地带，确保一条稳固的战略边界”。<sup>④</sup>因深知流亡的达赖对阿萨姆喜马拉雅地区的政策主张，也担心拟议中的派遣远征军及使团举动会招致中国的

---

① PEF 1910/13, 哈定致函克鲁，1910年12月22日。

② PEF 1910/13, 里奇致函莫利，1911年4月8日。

③ PEF 1910/13, 英国外交部致函印度事务部，1911年7月21日。

④ 《英国外交部对外秘密活动记录》，第30-50页，1915年5月。

抗议及反制，哈定提出明智之举应当是先发布有关英国势力范围的笼统声明，然后前往该地实施占领。格雷则认为，这种做法只会提前警告中国人，使之洞悉英国人的想法，从而鼓励中国人尽可能渗透到部族地区。<sup>①</sup>

然而，派遣远征军的行动还是在英国国内引起争论。一种反对意见是：根据已经达成的1907年《英俄协议》，英国不得吞并西藏领土，公开承认远征军的活动意味着公然违反既有协定。另一种反对意见是，应该尊重1858年印度政府法案中规定的限制。<sup>②</sup>印度政府法案中55条规定：除了阻止或驱逐对女王陛下印度领土的真正入侵，印度税收不得在未经议会同意的情况下，用于支付领土之外部边界以外发生的任何军事行动的开支。为消除行动障碍，印度政府决意忽略第55条对于推进外线的意义。印度事务部则极为谨慎地挑选特定文件，编辑《阿波尔蓝皮书》，并消除与“国际”相关的内容。<sup>③</sup>即便如此，威廉·拜尔斯仍多次提出印度政府派遣阿波尔远征军和其他使团的行为是否参照了1858年的《印度政府法案》，其目的是否在于划定中印边界。最终，为消弭质疑，英国议会印度事务次大臣不得不保证，阿波尔远征军的目的并非是要扩展印度政府的管辖范围。<sup>④</sup>同时，为确保推进外线的相关举措不为俄国、中国政府及西藏地方政府知悉，格雷指示印度政府，出其不意地派兵远征，造成既成事实之后再告知中国政府。同时，印度政府尽力不让新闻界接近阿波尔远征，对其他两个分队也加以保密。<sup>⑤</sup>当时中国国内正爆发辛亥革命，中央政府在西藏乃至边界地区的影响大为削弱，印度政府解决边界问题的压力骤减。

哈定刚开始担任印度总督时的边界政策和伦敦方面基本是一致的。敏脱延伸外线的建议本就使印度事务部感到不安，考虑敏脱即将离任，印度事务部没有就其建议作更多的表态。哈定既有外交部的工作经历，也是英俄协议的主要推动者，他的边界政策更多的是在英国总体外交的范围之内。正如马克斯维尔评价所说，对前进政策的热情程度似乎同人们距离的远近成正比，边境附近的人总是全力支持推进边界政策，而那些距离较远、头脑冷静的人看待困难比看待有利因素更为清楚一些。<sup>⑥</sup>哈定初掌印度事务，对边界诸多繁杂因素缺乏了解，自然可划归“距离较远的人”类别。哈定的政策本身就面临多种掣肘，反对者既包括阿萨姆副省长海尔、印度国会成员巴恩斯等印度官员，印度事务部一些深谙阿萨姆边界问题的官员也对哈定

① PEF 1910/13, 英国外交部致函印度事务部, 1911年10月26日。

② 阿拉斯泰尔·兰姆:《中印涉藏关系史——以麦克马洪线为中心》,第272页。

③ FO371/1006,第47933号文件,沙克柏致函麻穆勒,1911年11月4日。

④ PEF 1910/13,文件号1918/4。

⑤ 周伟洲主编:《英国、俄国与中国西藏》,中国藏学出版社,2000年版,第334页。

⑥ 内维尔·马克斯韦尔:《印度对华战争》,第37页。

所持淡漠的态度颇感意外。随着中国中央政府影响力在西藏地区的扩展，英国方面意识到原有的在西藏排斥俄国的政策，面临着冲击和压力。英国《晨报》的文章指出，一个大帝国——它的军事力量发展到多大，谁也不能预料——已突然出现在印度东北边境、西北边境的问题，也大有可能再度出现，这对印度帝国防卫力量造成了双重压力。一句话，中国已经来到印度大门口，这个事实不容忽视。<sup>①</sup>及至威廉逊之死引发公众的持续关注，伦敦方面对政策作出调整，使得哈定开始重新继续执行其前任敏脱的推进边界计划，恰逢中国中央政府这一时期在西藏有效行政能力骤然减弱，远征军的勘察及划界所受到的阻滞荡然无存。印度政府与伦敦方面在政策目标趋同的状况下，所存的歧见和差异更多是围绕边界走向以及如何避免中国的抵制甚至进一步渗透。哈定提出的三重边界被舍弃后，代之以松散的政治控制政策。印度政府与伦敦方面这时主要的互动、协调则集中于将印度的政策和行动是否知会中国政府。如果通知中国政府印度在边界的划界，则会产生相应的法律约束，同时划界也可能会引起中国的警觉乃至采取进一步的针对性举措。这一问题的最终协调结果是：英国外交部决定采取不通知中国政府的做法，即只做不说，这也是印度政府所采取的远征及划界行为。

#### 四、结语

梳理英国方面与印度政府围绕西藏及中印边界问题上的政策立场与协调过程，可发现双方在政策初衷或执行方案及具体认识上有着明显的差异。在中印边界西段划界问题上，英国方面的政策初衷是服务于英、俄“大博弈”的需要，制衡俄国在中亚的影响，避免俄国扩张影响危及英国在印度的特殊利益。在边界走向的划定方面，既要达到政策初衷，同时又要顾及中国可能的反应。印度政府在边界划定问题上，因对边界功能、考量的认识并不深入，主动的政策建议较少，基本保持与伦敦方面政策目标的一致性，仅在执行方案及具体认识上有一定的分歧，对政策的推行不构成影响。到寇松任印度总督之时，开始推行前进政策，意图排斥中国中央政府的参与和影响，直接与西藏发生联系，变西藏为英国保护国。伦敦方面既有意在西藏的扩展，遏止俄国势力的渗透，维护印度安全，同时又以中国在西藏的主权为前提，避免招致中国政府的抗议。在此政策目标下，英国并不同意寇松武装使团进入拉萨的计划。当时国际格局及态势的发展需要英国调整与俄国的关系，避免在远东问题上的激烈竞争，维持在西藏问题上相对稳定和均衡的局面，寇松派遣荣赫鹏远征及其后续影响显然引起了俄国的疑虑，并致使当时英国与清政府的关系陷入更多的困境。这一时期，也是英国与印度政府政

<sup>①</sup> 内维尔·马克斯韦尔：《印度对华战争》，第36页。



策碰撞最为激烈、互动与交涉最为频繁的时期。在哈定任总督时期，英、印两方政策差异比较小，印度方面也基本顺应英国政策进行调整，仅在部分执行方案上有一定分歧，这也使得两方的交涉与互动相对平和。

从上述所列事项中也可以看出英印边界政策调整、变化的大致轨迹。中印西北边界走向的划定主要是为了隔绝和消除俄国的影响，英俄在这一地区的力量对比是重要的变量因素。在此政策目标下，中国领土、边界权益显然不是英国人考虑的重点。在推进边界的过程中，伦敦方面与印度政府见解有别、前进派与温和派时有较量，最终的结果是英国单方面确定了中印边界西段的划界，却始终没有得到清政府的承认。之后，印度政府的边界政策其实更多地受边界两侧中印力量对比的影响。寇松前进政策虽在赴任前就已在酝酿，但是根本原因是中国中央政府在西藏有效管理能力的削弱，使得寇松认为这是建立与西藏地方政府直接联系，并强化英国影响的极佳时机。这种力量对比的认知和寇松的个性特质，致使其不断建议、规劝汉密尔顿，最终伦敦方面同意了他的政策主张。在哈定任印度总督之前，中国中央政府开始加强在西藏及边界地区的有效管理，敏脱据此提出推进战略边界的主张，边界地区两侧的力量对比无疑有利于中国，伦敦方面显然也在改变莫利任职印度事务部时所谓的“精明无为的政策”。受到印度政府内部的不同意见及伦敦方面政策调整的双重压力，哈定决定推行所谓的松散政治控制。英国及印度政府意欲划定边界的企图，最终在1913年西姆拉会议及1914年的麦克马洪线的划定上成为现实（构成之后中印边界东段争端中印度所称的“证据”）。

时至今日，边界问题仍然成为困扰和制约中印关系发展的主要障碍。从最初印度政府对边界问题的应对政策来看，边界两侧的力量对比是异常敏感的。如果中国在边界区域的管理能力减弱，则会带来类似权力真空的效应，让印度产生推进边界的种种冲动。而当中国在边界地区强化管理能力，则又会产生边界两侧力量的此消彼长，印度殖民政府在边界地区力量对比方面的微弱劣势就会引发倍乘效应，带来亟须强化边界力量 and 管理的迫切性。这种心态在中印边界问题产生之初就已存在，在今天仍然是印度政府边界政策的主要影响因素。对边界一侧中国基础设施优势的耿耿于怀，同时又受国内政治中如抗疫不力、党派争斗等因素的影响，多种因素的叠加和交互作用，驱使印度政府仍然将边界问题作为向中国施加压力、获取民众支持的手段，这也是我们需要加以持续关注和谨慎应对的问题。对印度殖民政府的边界政策的意图、驱动力及政策推行过程的考察，无疑可以从历史传统、惯性思维等方面获取一定的规律性认知，有利于把握当今印度政府边界政策中的“变”与“不变”。

[责任编辑：孙喜勤]