

印度与不丹关系剖析

王鸿余

不丹位于印度与中国之间，战略位置重要。印度与不丹的关系可以追溯到英国侵略南亚时起。不丹与库奇比哈尔发生冲突后，19世纪70和80年代东印度公司的印度总督沃伦·黑斯廷斯开始向不丹派遣几批使命团。1770年，东印度公司统治的孟加拉发生大旱灾。孟加拉经济所依赖的谷物出口和纺织工业都发生危机，积极要求扩张市场。1771年东印度公司董事会指令该公司向不丹、阿萨姆等地寻找市场。因此，1772年东印度公司派琼斯率领四队兵马进入库奇比哈尔，除吞并了原由不丹管辖的库奇比哈尔，并侵占不丹的一些地方。1774年东印度公司与不丹签订和平条约，不丹同意释放比哈尔罗和他的首相。1826年不丹有效地控制阿萨姆和孟加拉的18个山口。1828年不丹占领阿萨姆后英国感到不快。经过10多年的间断战争后，东印度公司于1841年占领阿萨姆的山口；又于1864年突破不丹在孟加拉的山口，并于1865年全部控制这些山口。1865年英不签订不平等《辛楚拉条约》，不丹被迫放弃18个山口、开放“自由贸易”；英属印度政府则每年给不丹政府5万卢比津贴。1910年又签订英不《普那卡条约》，将英国的津贴提高到10万卢比，但是不丹国王得承认英国在不丹和锡金等其他王公之间有仲裁权，并遵守英国政府的裁决。

一、1949年印不《永久和平友好条约》的签订和发展

1947年英国殖民势力撤离南亚后，印度继承英国衣钵，与不丹建立“特殊关系”。1949年8月8日，印不签订《永久和平友好条约》。根据该条约，印度“保证不干涉不丹内政”，同意归还32平方英里的不丹领土迪万吉里，并把给予不丹的年津贴从10万卢比提高到50万卢比。不丹则在对外关系上接受印度政府的“指导”。在外交上接受印度“指导”的条款完全是1865年英不《辛楚拉条约》和1910年英不《普那卡条约》的翻版。条约第6条规定：“只有在印度的协助和同意下，不丹才能从印度或通过印度进口武器弹药。”条约第10条还规定：“除非经双方同意终止或修改，本条约将永远有效”。从印不条约内容看，它对不丹的主权有很大的限制，而且没有印度同意，不丹不能单方面“终止”或要求“修改”这个条约。如果不丹企图突破该条约的基本框架，必将带来严重后果。印度学者帕尔塔·高士认为，“印不关系的基本结构实质上是英帝国政策在该地区的继续”¹。不丹只有“与独立的印度维持英属印度时期那样的关系”，印度才会“尊重不丹的自治”²。1949年印不条约的签订，规定了今后印不关系的基本框架。不丹为要求印度在条约上保证不干涉其内政，却在外交自主权方面付出了重大的代价。印度认为，“不丹是与印度有特别条约关系的独立主权国家”。印不条约的签订表明，印度不仅继承英国衣钵，而且把不丹视作依附于它的缓冲国。

印不条约条订后，印度有了进一步控制不丹的条约根据。1959年8月28日，印度总理尼赫鲁在印度人民院声称，“保护不丹的领土完整和边境是印度的责任”。尽管1949年条约并无这样的条款，印度还是单方面宣布充当这个王国的“保护人”。1960年2月，不丹国王吉格梅·多尔吉·旺楚克访问印度，着重讨论不丹的国防和经济发展问题。当时外界认为，不丹国王在其加入联合国前夕访印，可能会提出修改印不条约的问题。但吉格梅·多尔吉·旺楚克国王明确表示不考虑修改条约。他说，“作为印度的朋友和伙伴，不丹将逐渐参与国际事务”。

印度历来把不丹视为中国与印度之间的缓冲国。1959年西藏反动农权主叛乱后，印度加紧对不丹的控制，趁在不丹修建战略公路和增加对不丹的“援助”。1961年印度向不丹派遣“军事训练团”。到1968年9月，在不丹至少有1000名印度“军事顾问”和筑路人员。印度的军事专家还为不丹编制国防计划。在他们的“建议”下，不丹组建一支国民军在北部边界巡逻。到70年代末，印度武装人员在不丹的人数更有明显增加。尼赫鲁宣称，“对尼泊尔或不丹的进攻等于进攻印度。”根据1951年印锡协议，锡金已是印度的“保护国”。尼赫鲁的讲话，意味着印度将其安全周边扩大到整个喜马拉雅山区⁴。

二、印不关系逐步发展

1949年印不条约签订后，两国关系开始逐步发展。1954年，不丹国王吉格梅·多尔吉·旺楚克访问印度长达3周，为今后两国关系的发展奠定了基础，开创了两国高层领导增加互访的新局面。1955年6月，印度外交秘书阿·克·尼赫鲁访问不丹，进一步加强了日益发展的两国关系。直至此时，印度与不丹的接触完全通过印度驻锡金机构进行。

1959年3月的西藏反动农奴主的叛乱被平息后，尼赫鲁于同年8月28日在印度人民院声称，保卫不丹领土完整和边境是印度政府的责任。因此，印度有义务保持这个喜马拉雅山王国的完整，虽然1949年条约无条款涉及不丹的国防与安全⁵。同年9月，尼赫鲁对不丹进行个人访问。这是印度政府首脑第一次访问不丹。尼赫鲁排除印度给不丹施加压力的可能性。尼赫鲁要求不丹改变孤立政策，至少要接受印度的经济援助。1959年中印关系紧张后，印度加紧对不丹的控制。1959年9月18日，不丹首相帕尔登·多尔吉率团访问印度时，印度同意给不丹1.5亿卢比的援助修建战略公路。1960年2月，不丹国王吉格梅·多尔吉·旺楚克访问印度，讨论不丹的国防和经济发展问题。

60年代，印度进一步发展与不丹的关系。1963年，不丹接受印度派遣的文官纳里·鲁斯托姆杰为不丹政府的印度“顾问”。1964年不丹首相吉格梅·多吉尔遇刺后，印不关系一度受到影响。但是同年8月代理首相伦杜普·多尔吉访问印度后两国关系又恢复正常。1966年不丹国王旺楚克访问印度时表示，同意印度扩大援助规模。同一年，印度政府同意倡议万国邮政联盟接受不丹为会员国。1968年不丹接受一名印度“协商合作计划和两国政府的联络员”作为印度的特别官员。印度认为，这是印不关系新的和重要的里程碑。不丹驻印度的使团也于1971年5月在印度新德里建立。1971年不丹正式成为联合国会员国。

进入70、80年代后，印不两国领导人更是频繁互访，特别是吉格梅·辛格·旺楚克国王更多地访问印度。印度学者认为，主要是不丹逐步走向世界，在这个过程中印度的作用具有重要意义。另一方面，两国交通改善，不丹航空公司一周有两班飞机飞往新德里，使国王有更多地机会访问印度。1975年印度吞并锡金后引起不丹的不安，旺楚克国王从1975年起连续3年访问印度和协调两国关系。印度已故总理拉吉夫·甘地于1985年和1988年两次访问

不丹。两国领导人对两国关系的发展表示满意，并表示要进一步发展两国关系，印度前总统文卡特拉曼也于 1988 年访问不丹。

印度加紧在各方面控制不丹，引起不丹的强烈不满。1961 年 1 月 30 日，不丹国王表示“不丹是一个独立的主权国家，有权处理自己的外交事务。”1974 年不丹外交大臣达瓦·第林说：“印度给予不丹在外交方面的指导是非强制性的，完全应由不丹来决定是否接受它。”³⁴ 1979 年 9 月，他又说：“为了两国的利益，1949 年印不条约需修订。”⁶ 在一些重大国际问题上，不丹也开始采取一些与印度不同的立场。1979 年在哈瓦那举行的不结盟运动会议上，不丹支持民主柬埔寨保持其在联合国的代表权，采取了一种与印度相左的立场。在阿富汗问题上，它也在联合国谴责苏联军队的入侵。在马尼拉举行的联合国贸发会议上，不丹对内陆国家权利问题的立场也明显与印度不同。1985 年不丹还在不扩散核武器条约上签字；而印度拒绝在这个条约上签字。这些行动反映了不丹争取外交主权的决心。

三、印度援助不丹的发展计划

不丹由于国小而资源贫乏，经济基础薄弱，因此只得寻求印度的帮助。印度计划委员会全力帮助不丹制订第一个五年发展计划草案。1958 年尼赫鲁向不丹保证给 1961—1966 年不丹的第一个五年计划提供一切帮助。印度一直是不丹最大的援助国。印度一直把中国视为“潜在的威胁”，因此它从自身的战略和安全需要出发，给不丹尽可能提供较多的援助。到第一个五年计划开始前的 1960 年底的 10 年内，印度给不丹各发展计划提供 300 万卢比的援助，这还不包括每年给不丹的 50 万卢比津贴。

不丹第一个五年计划（1961—1966 年）总投资 1.75 亿卢比，主要用于建设公路、发展教育、卫生、森林、农业、电力和畜牧业。第二个五年计划（1966—1971 年）总投资 2 亿多卢比，全部费用由印度援助，主要用于改良农业和园艺，提高教育水平和培养合格的技术人员，改良畜牧业，发展交通网以便把剩余产品输往印度，恢复不丹南部的森林保留地和和北部造林。在第二个五年计划期间不丹开始在一些小型工业发展方面自筹一些资金。第二个五年计划结束时，不丹经济已有引人注目的发展，因为第一个五年计划期间建设的一些基础设施在第二个五年计划期间已发挥作用。在“二五”计划期间，基础设施建设也进一步发展。第二个五年计划发展的重点是农业方面自力更生，在无公路地区建设公路、供水和电力工程。第三个五年计划（1971—1976 年）计划投资 3.5 亿卢比，其中印度政府赠款 89.9%，国内资金占 7%，联合国金融组织援助占 3%。投资主要用于商业方面发展国有企业，动员其他资金资助发展计划和制止通货膨胀，建立发展电力、公路运输和商业等的常务委员会。由于日益强调重视农业，因此不丹有希望在粮食、豆类和蔬菜方面自力更生。“三五”计划期间，还建设东西输电网，利用当地资源和技术力量发展矿业。在该计划期间，科伦坡计划成员国也开始提供经济援助，澳大利亚提供 1500 万美元的援助，包括提供 14 吨柴油车和零件、种羊和种牛。1971 年不丹政府发行名为“努尔聪”的货币，一努尔聪相当于一印度卢比。1971 年不丹正式成立国家计划委员会，国王亲自兼任计委主任。随着不丹民族经济逐步发展和其他外援的增加，印度在不丹五年计划中的援助比例逐步减少。第四个五年计划（1976—1981 年）总投资为 11.06 亿努尔聪，印度的援助占 77.1%，联合国援助占 17.5%，国内集资占 5.5%。该计划期间的农业投资占显著地位，达到 29%；工业投资占 16%，林业占 10%，交通运输占 12%，文教卫生占 16%。在“四五”规划项目外，不丹还与印度达成由印援建不丹楚卡水电站工程等重大建设项目的协议。第五个五年计划（1982—1987 年）

总投资为 43.38 亿努尔聪 (实际总投资为 41.11 亿努尔聪, 还不包括楚卡水电站投资 18 亿努尔聪)。印度援助 13.40 亿努尔聪, 占该计划投资的 30.90%; 国内投资占 9.42 亿努尔聪, 占 21.7%; 国际援助 5.21 亿努尔聪; 国内举债 2 亿努尔聪, 占 4.6%。第六个五年计划 (1987—1992 年) 总投资为 95.59 亿努尔聪, 比上一年五年计划的投资增长一倍, 重点发展贸易、工业、教育和政府规划等。印度政府援助 30 亿努尔聪, 占该五年计划总投资的 61%。第七个五年计划 (1992—1997 年), 印度政府提供 75 亿努尔聪援助, 其他兄弟国家提供 42.44 亿努尔聪的援助, 联合国组织提供 24.28 亿努尔聪的援助。至 1992 年, 印度已给不丹援助达 3 亿美元¹。

四、不平等的印不商贸关系

印度与不丹的经济相互影响也反映在商贸领域中。1972 年印度与不丹签订第一个为期 10 年的贸易和过境条约。1978 年前不丹的对外贸易除了根据科伦坡计划仅与澳大利亚、新西兰和日本等国有有限贸易外, 全部与印度进行。根据 1978 年印不签订的协议, 如果不丹可供出口的剩余物资印度不需要的, 可允许销售给第三国。1983 年 12 月 27 日, 印不签订第二个贸易和过境条约, 为期 5 年, 1988 年期满。在新条约未签订前, 双方同意将它延长 15 个月。该条约明确承认不丹货物有通过印度领土与第三国贸易的权利。1990 年 3 月 2 日, 印不签署第三个贸易和过境条约, 这是一个有 12 项条款的条约, 包括自签字日起 5 年内有效的草约和进口程序。该条约的有关条款经双方一致同意后可进行修改。据不丹皇家商业大臣普拉丹称, “这个条约分为两个主要部分: 一部分关于不丹与印度的贸易, 另一部分关于不丹与第三国贸易。不丹与印度之间的贸易仍为不受限制的自由贸易。印度仍是不丹的最大贸易伙伴。由于过境手续和所需文件的简化; 不丹工商业家今后在进出口方面比以前容易多了。”此外, 由于不丹的对外贸易过境点增至 13 个, 它与孟加拉国和尼泊尔等第三国之间的贸易将能进一步扩大。

该条约第一条规定: “不丹王国政府和印度共和国政府同意在两国领土之间进行自由贸易和商业活动。”第二条: “尽管第一条如此, 不丹政府今后可能对保护不丹工业产地而对印度的某些货物进入不丹可实施非关税限制。”第四条是有关两国间一些货物自由流通和第三国货物从一国流向另一国的可能性进行年度磋商。第七条规定: “印度和不丹间的贸易将继续使用不丹努尔聪和印度卢比进行结算。”

不丹向印度出口的主要商品有: 木材、土豆、柑桔和其它水果。约在 70 年代, 不丹开始出口水泥。不丹从印度进口的商品主要有: 多种日用消费品、工业设备和工程机械, 还有诸如钢材、化肥、煤和其他矿产品等。

此外, 早在 1984 年 11 月 15 日, 不丹首都廷布与印度喜马拉雅之间的微波线路开通, 标志着不丹已进入国际通讯行列。现在不丹可以通过新德里或加尔各答中转与世界各地进行微波通讯。在不丹庞措林还可以收到印度与孟加拉国的电视节目。

¹ 1印] 帕尔塔·高士:《南亚的合作与冲突》新德里, 1989 年, 第 137 页。

² 1印] 帕马南德:《不丹政治的回顾与展望》新德里, 1992 年, 第 185 页, 第 190 页, 第 141 页, 第 194 页。

³ 1印] 拉姆·拉胡尔:《喜马拉雅山边境》新德里, 1978 年, 第 86—87 页。

⁴ 1印] 曼诺拉马·科利:“不丹的战略环境——变化中的观点”,《印度季刊》, 1986 年 4—6 月号, 第 143 页, 第 231 页。