



全面抗战时期国民政府中印公路的 筹修与交涉

王占西

摘要:中印公路又称“康印公路”、“滇印公路”、“史迪威公路”，是全面抗战时期国民政府修筑的中国至印度的国际通道。广州沦陷之后，中国海上国际交通线被日军封锁，国民政府计划修筑一条经西藏到印度的国际交通线，以支持长期抗战，并解决一系列内政外交国防问题。英国政府为保证自身利益，意图将西藏置于中国、苏联、印度的“缓冲国”地位，反对国民政府修建经过西藏的中印公路。在英国的怂恿下，西藏地方政府改变与中央政府的合作态度，拒绝中印公路勘测队进入西藏，由此引发国民政府与英国政府、印度政府及西藏地方政府的反复交涉与折冲，更导致国民政府与西藏地方政府的军事对峙，诱发西藏地方政府“外交局”的设立。国民政府作出妥协，改建中印公路南线，暂时放弃经过西藏区域的北线，但在日军的进攻之下，中印公路南线的修建被迫搁置。太平洋战争爆发后，在盟军的介入下，中印公路才得以修建完成，且经过的路线几经修改，其本身所蕴含的政治与国防功能大大降低。

关键词:中印公路；筹修与交涉；国民政府；西藏地方政府；英国政府

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0702

收稿日期:2023-06-20

基金项目:本文系国家社科基金后期资助项目“近代中国铁路警政研究(1903—1937)”(23FZSB064)的阶段性成果。

作者简介:王占西，河南扶沟人，历史学博士，郑州师范学院马克思主义学院讲师，河南大学教育学科流动站在站博士后、近代中国研究所兼职研究人员，E-mail: 329374978@qq.com。

探讨全面抗战时期中国与英国、美国及中国周边国家印度、缅甸、越南等国的地缘政治关系，能够更深层次地理解全球视野下中国的抗日战争。全面抗战时期，中国政府开通的国际交通线，是大后方与国际联系的生命线，其重要性不言而喻。全面抗战进入相持阶段后，国民政府为开辟新的国际运输通道，急需修建中印公路，以获取海外大量的军事物资。中印公路线路的最初设计，要经过西藏区域，这牵涉到中央政府与西藏地方政府的内政调适，而西藏地方政府的态度直接关系到中印公路的勘测与修建。中印公路的筹建，不仅导致中央政府与西藏地方政府政治军事对峙，还牵涉中英、中印、中缅关系以及中国和盟军的关系等，有着复杂的利益博弈与斗争，成为各种矛盾的集结点。目前以中印公路为媒介研究西藏问题的文章较少，蒋耘主要以中国第二历史档案馆收藏的蒙藏委员会档案为基础，探讨康印公路修建始末，反映当时的英国阴谋和中英关系^①；郭永虎、李晔以中英档案文献为依据，探讨中英围绕中印交通开通中的西藏问题展开的交涉，指出英国阻挠中国修建中印公路给中国抗战事业带来了巨大损失^②；陈谦平以翔实的史料论述了 1935—1947 年国民

^①蒋耘《西藏地方政府阻挠修筑康印公路与抗战期间的中英关系》，《中国藏学》2006 年第 1 期，第 12—18 页。

^②郭永虎、李晔《抗战期间中英围绕中印交通问题之西藏交涉》，《西藏民族学院学报(哲学社会科学版)》2007 年第 1 期，第 18—22 页。

政府与西藏及中英关系^①；谭刚论述了中印公路筹筑中的南北线之争、建设困难、全线贯通等情况^②。可见，以往的抗战史研究较少将视野拓展至此，中印公路筹修与交涉问题的研究有待进一步深化与拓展。本文即以中国第二历史档案馆档案、台北“国史馆”档案、英国外交部对华档案(*Foreign Office Files for China, 1919-1980*)及美国对外关系文件(*Forengin Relations of the United States*)等档案资料为基础，结合现有研究成果，以国民政府为主要研究对象，将中印公路的筹建于各种利益交集与博弈之中，再现其历史过程，补充既有的抗战史研究，并讨论全面抗战时期地缘政治对中国抗战的边际效应。

一 抗战形势之演变与国民政府对中印公路开辟的多维考量

国民政府筹建中印公路是中国海上国际交通线面临断绝和陆上国际交通线受到威胁的情况下不得不作出的抉择。1938年10月，广州沦陷后，中国海上国际交通线被封锁；日军侵占越南后，中国赖以维持军运的陆上国际交通线之一的滇缅铁路遭到日军轰炸。1940年，日本又强迫缅甸的英国殖民政府关闭滇缅公路，后英方虽重新开放此路，但也遭到日军的空袭和轰炸。1941年2月，日军在大亚湾登陆，攻占淡水，彻底封锁大鹏湾和大亚湾，粤港交通越来越困难；12月，香港沦陷于敌军，粤港交通完全中断。日军的轰炸和交通封锁，给中国的国际交通运输带来巨大的损失和困难，中国进出口货物特别是进出口军事物资逐渐减少。蒋介石惊呼：“安南落于敌手，演成我西南边疆之朝鲜，则我西南根据地，永无安宁之日，而且西南各省将演成为伪满之可虑，如此则我、英、美国际关系，完全为其隔绝与包围矣。”^③由于此时中国大部分战略物资，尚须从国际通道输入，而滇缅公路运输量有限，“其能力恐亦不足应所需求”^④。国民政府虽然另有西北国际交通线，从甘肃至新疆，以连通苏联，但该路线长达4000余公里，地势险峻，维持该线既为国民政府财力所不允，又超出油料等物资供应能力，不足以支持军运。另外，日军陈兵河内，对于滇缅路线威胁甚大。滇缅公路之运输能力，“万不足给我所求，况敌人正在百计破坏”^⑤。因而，为维持持久抗战，国民政府亟须开辟新的国际交通线，从中国西南之西康开通至印度的交通线成为首选，而修建从中国西康至印度的康印公路，“实为当务之急”，“盖该路一通，对于抗战运输，乃最便捷、最安全之国际路线”^⑥。

中印公路最先以“康印铁路”或“康印公路”的名义出现在国民政府文件中。早在1938年8月，国民政府交通部呈具《拟筑康印铁路计划》，计划修筑中国至印度铁路，国内路线为康定至雅江、理化、巴安，经宁静至邦木塘、盐井^⑦；1940年12月，西昌行辕主任张笃伦向蒋介石电陈修建康印公路方案，计划由康定西经雅江、理化、义敦、巴安、宁静、盐井、察隅，以接印度阿萨密省(Assam)铁道终点塞地亚(Sadiya)，并计划两队勘测组，一由康定至盐井，一由塞地亚至盐井，“同时并应立即注意将来修筑铁路之便利”^⑧。1941年2月，在第二届国民参政会第一次大会上，周士观、钱公来、陈启天、马乘风等26人联合提案，同时张剑鸣、陈其业、李中襄等24人也提案，建议修筑康印公路，计划由中国西康省康定东接成康公路，西经雅江、理化、义敦、巴安、宁静、察隅，以接印度阿萨密省铁路终点之塞地亚，全线长约1000公里^⑨；黄炎培等人则提出了由中、英、美合筑康印铁路南北两线之设计方案，计划北线由康定，西经雅江、理化、巴安，折而南行，经盐井、察隅，以达塞地亚，南线由西昌、盐源、中甸，北趋盐井、察隅，以达塞地亚，南北两线距离远近相差无几，并早在1939年川康公路修建之时，他就曾实地考察过这两条路线，认为就天然资源而言，南线优于北线，“南线之富，远非北线所

①陈谦平《抗战前后之中英西藏交涉(1935-1947)》，生活·读书·新知三联书店2003年版，第144-146页。

②谭刚《全面抗战时期西南国际交通》，张宪文、朱庆葆主编《抗日战争专题研究》第6辑，江苏人民出版社2022年版，第97-107、227-228、240-249页。

③《蒋介石日记》未刊稿，1941年2月9日，美国斯坦福大学胡佛档案馆收藏，第23页。

④《拟筑康印铁路计划》，《交通部拟筑康印铁路的文书》(1938年8月)，中国第二历史档案馆：国民政府交通部档案，案卷号20-2-505，第3页。

⑤《黄炎培等呈蒋中正建议与美国代表居里商讨中英美合筑康印铁路等》(1941年2月7日)，台北“国史馆”：蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输，典藏号002-020300-00015-067，第132页。

⑥《国民参政会第二届第一次会议案(三)：拟请建筑康印公路案》，台北“国史馆”：国民政府档案，典藏号001-011130-00033-016，第36页。

⑦《拟筑康印铁路计划》，《交通部拟筑康印铁路的文书》(1938年8月)，中国第二历史档案馆：国民政府交通部档案，卷宗号20-2-505，第7页。

⑧《张笃伦电蒋中正电陈康印公路计划是否可行伏乞核示祇遵由》(1940年12月24日呈)，台北“国史馆”：蒋中正“总统”文物/一般资料—呈表汇集(九十九)，典藏号002-080200-00526-138，第233页。

⑨《国民参政会第二届第一次会议案(三)：拟请建筑康印公路案》，台北“国史馆”：国民政府档案，典藏号001-011130-00033-016，第36页。

能望其项背”^①。显然,在国民参政会参议员中,主张修建康印公路者占多数,以周士观、张剑鸣等人为代表,主张修建康印铁路者,以黄炎培等人为代表。1941年2月7日,美国总统罗斯福代表居里(Lauchlin Currie)飞抵重庆谒见蒋介石,在重庆期间,黄炎培曾与其商讨建筑康印铁路问题,主张康印铁路由中国、英国、美国三国合办,由中国、英国共同向美国借款,由中国管理,认为这对英国来说可以增加印度贸易额,其“赞成必惟恐或后”,而对美国来说,“中国之利,亦即美国之利,或亦乐于玉成”^②。但是,黄炎培的建议并没有得到美国、英国的积极响应。6月22日,交通部部长张嘉璈与白崇禧等军方人员会餐时,在座军方人员“均主张建筑中印铁路”,但张嘉璈认为修建铁路购料、运输均属不易,“不妨先拟轻便铁路计画”^③。鉴于今后国防交通建设“似非有一较为省时省力省钱及较多运输能力之轻便铁路,不足以应抗建之需要”,8月7日,张嘉璈向蒋介石条陈了交通部拟将中印交通改按轻便铁路设计建筑之原因及修筑条件,按照滇缅铁路修建所需器材计算,中印轻便铁路所需至多滇缅铁路半数,约需2000万美元,但又指出该路器材的供应,“必须依赖美国之协助”,应由宋子文从中斡旋;蒋介石复函称:“先将路基筑成,再向美洽商材料借款亦可,此时似不必急与磋商。”^④显然,修建中印国际交通线,已成为国民政府当局的共识。并且,无论是主张修筑康印公路的周士观等人,还是主张修筑康印铁路的黄炎培,乃至主张修筑康印轻便铁路的张嘉璈,都认为兴筑康印交通线对于中国抗战意义重大。

第一,在安全上,康印交通线安全性极高,能够支持中国持久抗战。其一,康印公路距离西南日军飞机航程较远,且沿线地势高出海面40公尺以上,“可减少敌机之威胁,对于抗战运输当较安全”;其二,康印公路与成康、成渝两路相接,有四川、汉中天险为屏障,与山西、河南、湖北之沦陷区相隔较远,形势巩固,日军无法破坏,“实为最便利可靠之运输路线”;其三,康印公路自东至西均无资敌之横断公路,“绝不致有被切断之虞”^⑤,万一滇缅铁路被日军破坏或截断,前方之军运物资均可由康印公路转运;其四,康印公路经连印度出海,不受日海军威胁;其五,西康、西藏为中国西南边陲屏障,亦为各帝国主义觊觎日久之地,国防关系甚大,因交通不便,以致国家力量鞭长莫及,形似羸縻,康印公路完成之后,“筹边应变皆可措置裕如”^⑥。

第二,在政治上,康印交通线的修筑可强化中央政府对于西藏地方的行政控制。九世班禅于1937年12月圆寂后,国民政府对西藏的影响力大大降低,加上疲于应付日军的侵略,无暇顾及西藏,与西藏地方政府尚未解决的政治问题“暂缓进行”^⑦。随着抗战形势的发展,西藏地位日显重要,国民政府遂于1939年在四川西部、西藏东部设立西康省,强化对该地区的控制。然而,康藏地区多为藏族,其政教风气、文字语言与内地迥然不同,且其地近印度,“帝国主义者既以侵略为事,威胁利诱在在堪虞”,藏族民众与中央遇事隔膜,在康定至拉萨中印公路线完成、交通畅达之后,“行政施教改弦更张,当易收指臂之功”^⑧。康印公路建成后,既可开发康藏富源,又可促进汉藏民族之团结,“巩固国防,安定后方”^⑨。康印公路所经之地为中国接壤印度东北地带,此路修成之后,可以充实中国对印度边界之防卫力量,“并可加强我对西藏之控制”^⑩,实乃“开发边疆,挽回西藏政权之大举”^⑪。康藏地区地大物博,居民稀少,康印交通线建成之后,可大量移民康藏,实行垦

①《黄炎培等呈蒋中正建议与美国代表居里商讨中英美合筑康印铁路等》(1941年2月7日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/一般资料—呈表汇集(九十九),典藏号002-020300-00015-067,第133页。

②《黄炎培等呈蒋中正建议与美国代表居里商讨中英美合筑康印铁路等》(1941年2月7日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/一般资料—呈表汇集(九十九),典藏号002-020300-00015-067,第133页。

③姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,社会科学文献出版社2014年版,第274页。

④《张嘉璈彭学沛电蒋中正拟将中印公路改按轻便铁路设计建筑由》(1941年8月7日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输,典藏号002-020300-00015-082,第160页。

⑤《国民参政会第二届第一次会议案(三):拟请建筑康印公路案》,台北“国史馆”;国民政府档案,典藏号001-011130-00033-016,第37页。

⑥《拟建筑康印公路计划书》,台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/全面抗战(十),典藏号002-080103-00043-008,第113页。

⑦《蒙藏委员会为拟定达赖喇嘛转世掣签证认办法事致行政院呈》(1938年10月8日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册,中国藏学出版社1994年版,第2758页。

⑧《拟建筑康印公路计划书》,台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/全面抗战(十),典藏号002-080103-00043-008,第114页。

⑨《国民参政会第二届第一次会议案(三):拟请建筑康印公路案》,台北“国史馆”;国民政府档案,典藏号001-011130-00033-016,第38页。

⑩《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0024,第191页。

⑪姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第279页。

殖,“则边储亦有所恃”,不仅可启迪与沟通内地与康藏文化,还可为联通南洋群岛及西欧文明之捷径,“欧西文明亦可借此广达于内地”^①。蒋介石也认为,此时为解决西藏问题之时机,“对新疆与西藏问题,应乘世界大战期间解决为便”^②。

第三,在经济上,开发康藏富源,增加物资输送。康藏物产丰富,各种药材繁多。康印交通线之建设,“此为开发吾国西部富源,以充实建国需要之计”^③。在孙中山的实业计划中,康印交通线被称为西方宝藏。川康、乐山两公路已相继完成修筑,若能西展至印度出海口,则可形成一条国际新交通线,既有裨于开发利用康藏资源,加大出口,“增加抗战资源”,“由此吸取国外物资,避免敌方海空威胁,即将来对于开发康藏,巩固边陲,亦关重要”^④,不仅在战时可以输送大量军事物资,即便在战后“亦可经常成为中印间一主要贸易路线”^⑤。英、美、苏各国对中国支援的军需品,大部分先运至印度加尔各答,再转运缅甸仰光,由滇缅铁路输入;若康印铁路建成,则借印度铁路可直通至加尔各答输入物品,“皆可直接起运,免除转口之繁时日,费用尤为经济”^⑥。

第四,在外交上,联络中印民族感情,强化亲英美政策。中印两国因康印公路的修建,交通便利,可相互提携,“以求共存共荣”^⑦。中印两国因地势限制,交通阻塞,彼此互相隔阂,若能文化互相流通,“实可奠定亚洲和平之基石”,此路一成,“则将来中印两大民族间非第文化借以畅其流通,且亦为政治上经济上之合作途径,其利益实至无穷”^⑧。黄炎培还指出,康印交通线建成后,可以减少战时中国对西北陆上交通线乃至对来自苏联物资的依赖,进而强化亲英美之政策。康印铁路的修建,完全超出日军攻击范围,且轶出苏联西北笼罩范围,在远东局势未改变以前,“则亲善英美政策,一日必不宜放弃,即此路价值一日存在”^⑨。

国民政府最终决定修建康印公路。1941年2月8日,行政院会议议决修筑康印公路,并形成《拟建筑康印公路计划书》。康印公路计划北线、南线两条路线:第一线北线,由康定西经雅江、理化、义敦、巴安、宁静、盐井、察隅,以接印度之塞地亚,全长约1000公里;第二线南线,由西昌,西经盐源,入滇境之永宁、中甸、德钦,再入康境,以接第一线之盐井,沿第一线之西段路线入印度,与塞地亚铁路衔接,长约1050公里^⑩。综合比较而言,北线须绕道入西藏,较南线略长,且工程亦较难,但此线大部分在中国境内,中国可自由控制,“且可借以巩固中央在藏地位”,是为中国西南边境建一重要国防公路;而南线除一小部分在中国云南境内外,大部分在缅甸、印度境内,对我唯一好处在于路线较短,施工较易,但其弊端也较大,路线容易受英国控制,路成之后“不啻代英人建筑一谋我西南边疆之侵略线”^⑪。虽然南线与北线相较,其资源开发、建筑工程都处于优势地位,但从政治、外交、国防上考虑,北线之修筑意义更为显著,故而国民政府内部大多主张先修筑北线。

二 中英、中印之交涉与中印公路路线修筑之演变

中印公路的设计路线,要经过中国西藏地区和印度,或者缅甸与印度。英国在西藏具有特殊利益,印度是英国殖民地,缅甸亦为英国势力范围。因而,国民政府将英国作为首要交涉对象,期望能够得到英国的支持。与此同时,中国政府开始着手进行中印公路的勘测与修建工作,即执行“一面踏勘,一面交涉”之原则。

1940年11月,国民政府向英国驻华大使卡尔(Clark Kerr)提出修筑从中国到印度公路的意愿,卡尔表示赞同。1941年2月10日,蒋介石接见英国驻华大使卡尔、英国武官戴尼斯,在谈及交通问题时,蒋介石表

①《拟建筑康印公路计划书》,台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/全面抗战(十),典藏号002-080103-00043-008,第114页。

②《蒋介石日记》未刊稿,1941年12月29日,第182页。

③《拟筑康印铁路计划》,《交通部拟筑康印铁路的文书》(1938年8月),中国第二历史档案馆:国民政府交通部档案,卷号20-2-505,第5页。

④《拟建筑康印公路计划书》,台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/全面抗战(十),典藏号002-080103-00043-008,第113—114页。

⑤《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0024,第192页。

⑥《拟筑康印铁路计划》,《交通部拟筑康印铁路的文书》(1938年8月),中国第二历史档案馆:国民政府交通部档案,卷号20-2-505,第4页。

⑦《国民参政会第二届第一次会议案(三):拟请建筑康印公路案》,台北“国史馆”;国民政府档案,典藏号001-011130-00033-016,第38页。

⑧《拟筑康印铁路计划》,《交通部拟筑康印铁路的文书》(1938年8月),中国第二历史档案馆:国民政府交通部档案,卷宗号20-2-505,第6页。

⑨《黄炎培等呈蒋中正建议与美国代表居里商讨中英美合筑康印铁路等》(1941年2月7日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/一般资料—呈表汇集(九十九),典藏号002-020300-00015-067,第132—133页。

⑩《拟建筑康印公路计划书》,台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/全面抗战(十),典藏号002-080103-00043-008,第120页。

⑪《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0024,第196页。

示中国政府拟自西昌建筑一条公路,直达印度塞地,希望英国政府能予协助;卡尔称,英国政府认为“此公路能不经西藏境内最好”;蒋介石接着表示“此路线经过西康以达印度者”;军事委员会办公厅主任贺耀组补充称,按照预定计划,康印公路本有南北两条路线,南线系经过盐井、察隅以达塞地,“不经过西藏”;蒋介石进一步强调盐井、察隅位于西康境内,“当然不经过西藏”;卡尔表示,中国政府交通当局已将原定路线修改,“可不经西藏矣”;蒋介石称,康印公路对于中国军事、经济之重要性,西昌、会理一带为中国煤铁之丰富产区,亦为将来工业之重要中心,且公路完成之后,可以沟通中印之贸易;卡尔称,“鄙意亦正相同”^①。蒋介石在日记中称此次谈话“颇相得”^②。在此次会谈中,国民政府规避了英国敏感的西藏问题,将西康与西藏区别开来,希望取得英国政府的支持,英国政府虽然表示支持中印公路的修建,也明确表示英国不赞成该路线经过西藏。可以看出,是否要经过西藏,是中英交涉中印公路最核心的问题。

国民政府将英国政府作为首要交涉对象。国民政府从中英两国的利害关系出发,向英国政府交涉修建中印公路的必要性,试图说服英国政府同意修建康印公路,然后再向藏方商洽,“俾不致(藏方)挟英反对”^③。1941年2月22日,国民政府外交部致函英国驻华大使馆,申明中国修建中印铁路之路线与意图,此公路之中国境内一段,中国政府现即着手勘测,以便兴工建筑,至于印度境内塞地至中印边境一段,拟请由印度政府从事修筑,以使中国西部可与印度铁路衔接,借以通海口,请英国大使转达英印政府惠予考虑,早日示复^④。4月3日,国民政府交通部据此再电外交部称,交通部已派员组织勘测队,定于5月出发,准备勘测完成后即便兴工,请外交部与英方交涉。4月3日、5日,外交部致函英国驻华大使馆,请英方查照,并再请迅予转征印度政府同意^⑤。中英之间交涉康印公路一事,英国政府因该路有关西藏,“终推托不作确实答复”。4月15日,蒋介石致电伦敦中国驻英大使郭泰祺,抱怨英国政府行事拖沓,“民主国作事往往延缓,为小利而忽大害,可叹”;他指令郭泰祺向英国政府详细说明,中英之间存在严重的利害关系,“务须作久远之计”,亟须开辟一条不为日军所截断之交通路线,康印公路为中英联系唯一可靠路线,望英国政府“从速确定”^⑥。但英国政府并没有正面回复此问题,英国驻华大使馆表示修建中印公路会有很大麻烦,并致电英国外交部作出最好的决策^⑦。

国民政府在与英国政府交涉的同时,还希望得到印度政府对于修筑中印公路的支持。1941年3月底,中国驻印度代表团会晤印度总督,团员郑祺与印度外交次长作非正式谈话,谈论中印筑路问题。印度外交次长对中印公路持悲观态度,认为中印公路修筑需四年时间方能完成,“对于中国目前抗日绝难利用”,中印公路还须经西藏,“不知西藏是否同意”,言外之意,若要修成此路,中英双方对于西藏问题应“先有相当谅解”^⑧。印度政府表示,如果该路修筑,“西藏作为事实上独立的缓冲区地位以及与英国和印度固有的密切联系就会受到损害”^⑨。印度政府向英国政府称:“未经西藏政府事先同意,印度总督不能同意中国政府在西藏境内修建公路。”^⑩显然,印度对于中印公路修建“不甚欢迎”^⑪。5月22日,中国驻加尔各答代理总领事黄朝琴会晤印度政府外交部次长,印度外交次长秉承英国政府意愿,也不同意中印公路经过西藏,他告诉黄朝琴,中印公路经过路线山高雨多瘴重,工程困难,取道缅甸或可能,如中国同意,且可供给飞机,即可开始测量。

①《蒋中正与卡尔戴尼斯谈话纪录:中英军事合作办法及康印公路问题》(1941年2月10日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/革命文献—对英外交:一般交涉(一),典藏号002-020300-00039-057,第233—234页。

②《蒋介石日记》未刊稿,1941年2月10日,第24页。

③《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第55页。

④《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第47—48页。

⑤《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第56—57页。

⑥《蒋中正电郭泰祺康印公路乃中英联系唯一路线望英国政府从速确定》(1941年4月15日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/革命文献—对英外交:一般交涉(二),典藏号002-020300-00040-002,第20—21页。

⑦《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第71页。

⑧《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第59页。

⑨转引自:陈谦平《抗战前后之中英西藏交涉(1935—1947)》,第144页。

⑩Proposed Chinese Highway to Assam border, Dated 21st March, 1941, China-Assam Road (Folder 1), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F2210/846/10.

⑪《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第67页。

此时,印度独立运动尚需得到中国政府支持,但印度政府又不愿意得罪英方,故向英国政府说明其顾虑,认为中印公路不能修建,“惟恐中国以为印度不肯合作”,黄朝琴据此认为,印度政府似不欲此路经过西藏,“仅称中英事实上站立共同战线”^①。1942年2月,蒋介石访问印度,多次与尼赫鲁会谈,并与印度政府商洽中印运输问题^②。

英国称中印公路为“China-Assam Road”或“Assam-China Road”。英国政府并不急于答复中国政府的声明,原因在于其有自身的利益考量。在收到中国政府的外交函件之后,英国政府内部对于中印公路的修建展开过讨论,并提出了应对措施。英国驻华大使卡尔向英国外交部报告此情况之后,1941年2月,英国外交部要求卡尔等人接受“中国对西藏内部的渗透的既定事实”,不要让“过时的政治观念”阻碍中英关系的进展,但卡尔并不认同,称以往的政策并不过时,他还提醒英国政府注意“中国人对西藏东部的占领的程度”,国民政府建立新的省份西康省,英国人“对于那里的实际情况知之甚少”,卡尔还说,尽管中国政府目前有特殊的理由对英国表示友好,“但几年后情况可能会改变”,他建议英国政府将此种态度传达给印度政府,如果中国政府“干涉西藏西部”,“印度政府将支持西藏实行实际自治”^③。如果西藏地方政府答应修建公路,英国将提醒西藏注意中国修建铁路的动机不仅仅是运输物品^④。直至各项秘密协商达成之后,6月6日,英国驻华大使馆向国民政府外交部转达英国政府及印度政府对于中印公路修筑之意见,称:英国政府及印度政府“在原则上赞同中国政府建筑一联结中印直达公路之提议”,“惟以鉴于英印与西藏之传统友好关系”,对于经过西藏地方政府管辖之领域建筑一交通线的任何计划,“如无西藏当局之充分及心愿之同意,不能参与其事”,故英国政府及印度政府的第一步骤“为获知西藏政府之意见”^⑤。英国政府、印度政府以环境恶劣为借口,不希望中印公路通过西藏,提议路线经过北缅,即南至密支那或东经萨尔温江、湄公河及扬子江为另外可能之路线。英国政府与印度政府一致以“西藏同意”为修筑中印公路的先决条件,坚持中印公路取道缅甸,与中国既定路线不同。

在工程测量上,英国与印度坚持航空测量,拒绝陆上测量。国民政府行政院指令交通部预估航空测量是否可行,交通部勘测队报告称,中印公路沿线多古木老林,山高影大,加以气候不佳,不适合航空测量,且航测后整理工作繁复,并且勘测路线缺乏机场,诸如此类“均为航测之障碍”,所经地方为外人边区要地,“于国防似有不利”,因此勘测队长袁梦鸿认为“似无采航测必要”^⑥。1941年7月13日,张嘉璈在会见英国驻华大使时表示,印度要求中方用航空测量,但中方认为“非实地踏勘,无法得知实际地形”,请其转达印度政府“不必坚持航测”^⑦。国民政府拒绝印度政府、英国政府所提议的空中测量方案,9月13日,蒋介石在会见英国驻华大使卡尔时明确表示,西藏地带多险峻之处,“空中测量恐难奏效”^⑧。

国民政府急于修建中印公路,不待交涉解决敏感问题,即行着手筹建中印公路。行政院确定对于中印公路筹建,“原则决定,一面踏勘,一面交涉”^⑨。1941年2月16日,行政院肆字第2562号训令,令交通部飭派队勘测康印公路线;交通部还令叙昆铁路工程局副局长袁梦鸿踏勘康印公路线并作沿线经济调查^⑩。2月17日,蒋介石下令,由交通部与英国大使协商康印公路制图与说帖^⑪。交通部部长张嘉璈以时机迫切,不及

①《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第73页。

②李勇、张仲田编《蒋介石年谱》,中共党史出版社1995年版,第292页。

③Proposed Chinese highway from Sichang to Assam border, Received 27th February, 1941, China-Assam Road (Folder 1), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F1360/846/10.

④Proposed Chinese highway to Assam border, Received 7th May 1941, China-Assam Road (Folder 1), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F3800/846/10.

⑤China-Assam Road, Received 24th October, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F11222/846/10.

⑥《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第123页。

⑦姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第278页。

⑧《中国抗日战争时期外交密档》编委会编《中国抗日战争时期外交密档》第3卷《中英外交》,人民日报出版社2017年版,第69页。

⑨《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第43页。

⑩姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第272页。

⑪《蒋介石日记》未刊稿,1941年2月17日,第27页。

等待外交方面具体答复意见,就于1941年5月间组织勘测队。5月5日,交通部公布《中印公路勘测队组织规程》^①。勘测队以叙昆铁路工程局副局长袁梦鸿为队长,自西昌出发勘测,至7月份已勘测至永宁300余公里路线。康印公路勘测队自中甸起分为南北两队进行,北队已于当年7月18日抵达德钦,将由察隅、瓦低入印境,南队不日即可抵达贡山,经由葡萄(Putao)以达列多,“惟北队因藏境通过问题尚未解决,何时可达印境目前尚难预定”,故军事委员会运输统制局致电外交部,请其分别向印度、缅甸二政府交涉^②。但国民政府派遣勘测队之举,遭到英国政府及印度政府的反对。8月16日,英国驻华大使卡尔致函中国外交部,除重申中印公路之建筑须经西藏地方政府同意及仅同意采取航测西藏之外,还表达了对中国政府向西藏派出勘测队的不满^③。8月21日,英国驻华大使馆再次致函中国政府外交部,态度强硬,称中国陆地勘测队不仅不能进入西藏,而且不能进入缅甸及印度,“中国政府不必过于期望中国陆地测量队能获有进入缅甸及印度之便利”^④。印度政府明确告知中国政府,如勘测队由印度或缅甸入藏,印度政府“固所欢迎,惟入藏之后,有何危险,则由该队自身负责”^⑤。印度政府向英国表示,“中国政府不顾我们明确的建议而派出测量队”^⑥;英国也向印度回复称,英国对于印度无不尊重态度,但是不能理解中国政府未能经过英国、印度双方的同意而向西藏派遣勘测队^⑦。英国和印度在反对中国政府向西藏派遣勘测队上达成一致意见。8月21日,中国驻印度加尔各答领事馆总领事黄朝琴会见印度外交次长,印度外交次长仍然坚持中印公路“取道西藏高山,工程困难,为不可能”;黄还指出中印公路修建关键在于英方态度,表示:“藏方惟英方马首是瞻,非由英方怂恿,藏方恐难同意。”^⑧中国外交部长郭泰祺向蒋介石报告称:“西藏当局业已允许中国测量队前往工作,倘英国当局愿予协助,西藏方面不致再有任何反对。”^⑨国民政府遂将交涉的重点放在英国方面。但是,英国政府反对任何有利于中国政府行使对藏管理权的措施。英国政府声称,中国政府擅派勘测队到西藏测量的做法,“将产生不幸的结果”^⑩,主张中印公路采取葡萄一线,即中印公路南线,意在促使中缅解决尖高山以北未定国界,从中取利,“得无蹈滇缅铁路国界问题之覆辙”^⑪。可见,在中国政府意欲修建滇缅铁路之际,英方曾欲以解决南段界务为要挟。

中英之间因西藏问题交涉使得公路修建之事难以进行之时,国民政府内部再起中印公路路线之争议。行政院副院长、财政部部长孔祥熙以及宋子文主张绕开英国政府,直接与西藏地方政府交涉公路修建事宜,并从财政上分析了中印公路改走南线的必要性与可行性,但该主张未得到蒋介石的认可。1941年11月11日,孔祥熙指出,康印公路之修筑,以经过西藏北线为宜,因西藏为中国一部分,倘请英人转令西藏就范,“于我主权不免受损”^⑫。孔祥熙称,无论中国是否要修筑经西藏路线,都不必经英方代为转达西藏,此关系到国家主权问题。宋子文亦持同样看法,认为中印公路修建之关键在于西藏地方,英国一向认为中国对西藏只有宗主权,如只征求英方同意与协助,“不免有承认英人在藏特殊地位之嫌”,因而建议,“目前似不宜先向英方交涉”,至于大理至丽江路基业已筑成,由丽江至门工一段亦可尽先完成,将来展至藏边时,“可再设法说服藏

①《交通部令》(1941年5月5日),《交通公报》1941年第4卷第9期,第1254页。

②《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第111页。

③《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第125—128页。

④《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第142页。

⑤《中国抗日战争时期外交密档》编委会编《中国抗日战争时期外交密档》第3卷《中英外交》,第69页。

⑥China-Assam Road, Received 27th August, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F8456/846/10.

⑦China-Assam Road, Received 4th September, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F8821/846/10.

⑧《驻印度使领馆报告电文》(1941年8月24日收),台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-990600-0047,第3页。

⑨《中国抗日战争时期外交密档》编委会编《中国抗日战争时期外交密档》第3卷《中英外交》,第69页。

⑩Assam-China Road, Received 11th September, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F9204/846/10.

⑪《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第123页。

⑫《孔祥熙电蒋中正筹办中印公路经过情形并请决定路线由》(1941年11月11日呈),台北“国史馆”：蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输,典藏号002-020300-00015-104,第190页。

方。俟藏境筑路无问题时,再向英方正式交涉,较为妥善”^①。孔祥熙还根据审核 1942 年度总概算数,建议妥协处理,放弃北线,“改采南线”,但蒋介石在复电中坚持走北线^②。英国政府也判断出,相较于南线,蒋介石更希望修筑北线^③。尽管北线之测量遭到西藏地方政府拒绝,但国民政府要员多有坚持北线之议者。交通部次长彭学沛认为中印公路线仍“有重新考虑之必要”,自工程而言,南线较北线易为修筑,北线虽可附带解决西藏问题,但北线所经路线只经过西藏东南之一隅,“并不足以解决藏事”,而康印公路南线、北线之议旷日持久,军事、外交上费时必多,加上北线工程方面又多费时间,中印公路自倡议修筑以来经过一年时间几无进展,“苟再迁延时日,不难再虚度一年之光阴”,因此建议,为今之计,似宜定改采南线,确定预算,全线分六段,同时兴工,以期两年完成,至于北线之勘测,“似不妨坚持办完,以全中央之威信”;关于工程方面,康印公路工程局局长杜镇远、中印路勘测队队长袁梦鸿、副队长陈思诚均已亲自踏勘过南线,一致主张采取南线修筑方案;蒋介石也意识到北线一时不易建成,同意彭学沛意见,决定先筑南线,但从政治上考虑仍不放弃北线,仍应继续测完,要求北线“亦准备修成也”^④。综合考虑之后,国民政府决定先修筑康印公路南线。

英方得知国民政府决定先修康印公路南线的消息之后,极为配合。在英国政府授意之下,缅甸政府表示不反对中国勘测队进入缅甸,但要求“在进行道路工程之前,应就有争议的边界问题达成协议”^⑤。1941 年 9 月 3 日,英国驻华大使馆致电中国外交部称:印度及缅甸政府现已允准中国路上踏勘队之南队及北队于返国途中,可各自由通过印度及缅甸^⑥。英国外交部要求印度和缅甸政府允许中方人员携带设备自由通行,并向他们提供帮助^⑦。随后,缅甸政府称,愿意修建中国腾冲至缅甸边境的公路^⑧。9 月 25、26 日,勘测队副队长陈思诚带南线队勘测至英管葡萄辖境,英官先派人到补脑登修路建桥,代雇夫役,并亲至三站外接待,“来坎各事均极顺利”^⑨。南线勘测队进展顺利,11 月 27 日即到达印度;而北线勘测队几乎没有进展。

国民政府与英方、缅方达成协议,先修筑中印公路南线,双方也正在积极筹备修筑事宜。但该路线牵涉到中国、英国、印度、缅甸,各国对于公路路线及公路修筑所涉及的相关利益有着不同的考量,修建工作未能如期进行。太平洋战争爆发后,1942 年 4 月 29 日,日军占领缅甸腊戍,中缅交通断绝。5 月 8 日,日军占领缅甸密支那,10 日攻占云南腾冲,国民政府筹筑中印公路南线,即滇印公路之事,乃告中断。中国公路之修建重心又趋向西北,积极改善甘新公路及修筑南疆公路,并组织新印交通勘察团,“以为另辟新国际路线之准备”^⑩。

三 西藏地方政府拒绝勘测队入藏之原因与国民政府之应对

国民政府对藏交涉中印公路勘测几经波折,西藏地方政府先是允许勘测队入藏,但很快自食其言,并在英国政府的支持下对抗中央政府,坚持勘测队不能入藏,国民政府甚至打算以军事强力解决西藏问题。国民政府决定中印公路走南线之后,西藏地方政府更设立“外交局”,进一步彰显其自身“独立性”。

①《宋子文电蒋中正修筑中印公路拟具向英国交涉步骤由》(1944 年 9 月 18 日呈),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输,典藏号 002-020300-00015-156,第 282 页。

②《孔祥熙电蒋中正筹办中印公路经过情形并请决定路线由》(1941 年 11 月 11 日呈),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输,典藏号 002-020300-00015-104,第 190 页。

③ Proposed Assam-China Road, Received 3rd January, 1942, *Proposed Assam-China Road, Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F78/78/10.

④《彭学沛呈蒋中正中印公路宜采南线具申意见由》(1942 年 1 月 17 日收),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输,典藏号 002-020300-00015-129,第 241 页。

⑤ China-Assam Road, Received 4th September, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F8821/846/10.

⑥《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号 020-011906-0023,第 153 页。

⑦ China-Assam Road, Received 24th October, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F11223/846/10.

⑧ Proposed motor road from Burma to Paoshan, Received 4th September, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F8853/846/10.

⑨《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号 020-011906-0024,第 25 页。

⑩《抗战期间公路工程概述》(1945 年),中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济(十)》,江苏古籍出版社 1997 年版,第 412 页。

1941年2月,行政院肆字第2562号训令,令蒙藏委员会立即与西藏地方政府接洽康印公路修筑之事。中央政府与西藏地方政府最初交涉较为顺利,西藏地方政府同意康印公路勘测队进入西藏并提供保护。7月14日,蒙藏委员会驻藏办事处处长孔庆宗致函噶厦称,中央政府已与英国商妥修筑康印公路,指派袁梦鸿为勘测队队长,“仰速通知藏方饬属保护,予以便利”^①。7月30日,噶厦回复称,已于该月六七日前通知昌都朗琼噶伦转令盐井、察隅等地藏官,对勘测队入境查看路线勿生误会,予以协助便利,并候路线勘定后,请中央再将所经路线确告西藏,以便商讨,呈报藏王,提请民众大会议决;孔庆宗据此判断,西藏噶厦“既无条件允许勘测队入境,此案接洽已获初步成功”^②。

就在国民政府派遣入藏勘测之际,英国驻拉萨代表向西藏地方政府传达了中国政府“在西藏领土”勘测道路的信息;印度政府也认为“中国政府的行为不明智,引起藏人的怀疑”^③。英国政府和印度政府向西藏地方政府表示“国王陛下政府和印度政府信守承诺”^④的理念,支持西藏地方政府的决定,暗示英、印两国政府支持西藏地方政府拒绝中国勘测队入藏。虽然最初噶厦答应允许勘测队进入西藏并提供保护,但很快转变合作态度,借词搪塞,顿失前言。1941年7月底,勘测队至西藏边界时,竟遭藏人阻挠,破坏河桥,调兵扼守,不准勘测队前进。勘测队就地与藏人婉商,藏官称未奉命,勘测队回复已得藏方允许,藏人称必系藏官受人欺骗。藏人转变态度的直接原因在于,见测量人员携带大量器械,询之英人代表答以“未悉详情”,西藏当局便拒绝勘测队进入西藏^⑤。7月22日,蒋介石面嘱蒙藏委员会委员长吴忠信,要求一个月内办妥向西藏地方政府交涉事宜。蒙藏委员会驻藏办事处处长孔庆宗于7月26日访问打扎感、27日访问噶厦,申述中印公路建筑之重要性及军事委员会委员长蒋介石之训令,为应付国际局势、联络中印交通、保障西藏安全,修筑公路势在必行,而且勘测队于7月13日已出发,即将抵达西藏地境,请噶厦从速通知盐井、察隅等地藏官,妥为保护,予以便利^⑥。此时,英国方面也宣布,西藏地方政府仅同意航空勘测,中国勘测队未得藏方允许即急于前往工作,责备中国政府此行为之“非常不幸”;英国还向西藏方面透露,印度政府对于中国政府试图“渗透”西藏领土的任何调查行动不负责任^⑦,暗示英国、印度都不同意中国政府测量西藏路线。英国驻华大使卡尔一再宣称,修筑经过西藏路线的先决条件是“西藏政府之同意”^⑧。英国政府还与西藏地方政府私下接触,表达了英国政府与印度政府反对国民政府“干涉西藏西部”^⑨的意见。此后,英国及时向西藏方面传达中英之间的谈判信息^⑩,以掌握中印公路修建事宜的主动性。

蒙藏委员会电伤驻藏办事处商洽,噶厦借口此事须召开民众大会商定^⑪。1941年9月,孔庆宗赴噶厦处洽询勘测队受阻一事,噶厦推托称系因命令未到所致,“并允立即再派快差通知昌都朗琼噶伦,仍用快差令饬

①《孔庆宗为修筑中印公路饬属保护勘测队事致噶厦函》(1941年7月14日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册,第2838页。

②《吴忠信电蒋中正中印公路勘测队已抵藏境并与藏方交涉已获初步同意应允协助等》(1941年8月2日呈),台北“国史馆”:蒋中正“总统”文物/一般资料—民国三十年(二),典藏号002-080200-00295-062,第171页。

③ Assam-China Road, Received 29th July, 1941, China-Assam Road (Folder 1), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F6966/846/10.

④ Assam-China Road, Received 1st August, 1941, China-Assam Road (Folder 1), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F7111/846/10.

⑤《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”:“外交部”档案,典藏号020-011906-0024,第18页。

⑥《吴忠信电蒋中正中印公路勘测队已抵藏境并与藏方交涉已获初步同意应允协助等》(1941年7月30日),台北“国史馆”:蒋中正“总统”文物/一般资料—民国三十年(二),典藏号002-080200-00295-062,第171页。

⑦ China-Assam Road, Received 27th August, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F8456/846/10.

⑧ Proposed Assam-China Road, Received 9th November, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F11978/846/10.

⑨ Proposed Chinese highway from Sichang to Assam border, Received 5th March, 1941, China-Assam Road (Folder 1), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F1360/846/10.

⑩ Assam-China Road, Received 13th, September, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F9286/846/10.

⑪《孔祥熙电蒋中正筹办中印公路经过情形并请决定路线由》(1941年11月11日呈),台北“国史馆”:蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输,典藏号002-020300-00015-104,第190页。

当地藏官勿加阻拦,予以便利”^①。噶厦虽然两次对孔庆宗表示允许勘测队入藏,并同意予以保护与便利,但藏兵一直阻挠勘测队入藏,此种行径令孔庆宗大为不满,致函质问噶厦:“今边区藏官乃如此违令,擅敢调兵遮梗,不知是何用意?”^②事实上,如果勘测队进入西藏,西藏地方政府将认为是不可理解的举动,也不会提供任何保护行为^③。10月7日,国民政府外交部致电蒙藏委员会指示补救办法,由蒙藏委员会电飭驻藏员司,“就近向西藏当局剖切说明,务使顾全大局,信守前言,允许该队通过并予切实保护”;而噶厦则派员与英国驻藏代表饶伊巴多商谈中印公路修建事宜,历时两个小时;随后,西藏噶厦电告孔庆宗,已将勘测队进藏事宜提向民众大会讨论,“念以藏境中从未出现之测量人员”,“且此等无论如何演变,确具惊扰性质,是以探路测量人员绝对不能使人藏境”^④，“请速令测量队不入西藏之境”^⑤。西藏地方政府向蒙藏委员会表示,西藏无任何地上测量目标^⑥，“在任何环境下中国人都不能在西藏领土修建公路”^⑦。

经过英国与中国西藏地方政府协商,西藏地方政府允许国民政府派员和英国共同调查,并确信在英国政府的干涉下,“能够确保道路不会经过他们的领土”^⑧。英国政府曾向西藏地方政府表示,英国驻华大使馆已向中国政府说明,英方仅知西藏地方政府所允许者“仅为航空测量”,但中国政府决定派遣一陆上踏勘队,英方对该踏勘队“自不负任何责任”;噶厦政府曾令昌都驻防官南雄(亦称作朗琼噶伦)飭属保护勘测队,但南雄仍以循例演习为词,于1941年11月2日下令禁止汉人入境,“英方人员亦企图从中作梗”,拉萨当局后正式训令南雄拒绝勘测队入藏。西藏地方政府此项措施令蒋介石大为不满,该年11月14日,蒋介石发布第1817号令,令外交部采取强硬态度:“中印路线采用北线可也,如藏方再不允许,我可派队测量,不必待其允准也。”^⑨11月17日,孔庆宗将蒋介石此意转告噶厦,要求其“善体中央善意,勿存疑忌”^⑩。但西藏地方政府并未理会国民政府之“劝告”,以“神示不允”答复国民政府,并私下积极做军事应对准备,态度日益强硬。1942年1月13日,孔庆宗接到西藏噶厦复文称,噶厦飭令召开西藏僧俗大会,对于新修公路问题进行讨论,目下汉藏吉凶预卜行事,西藏乃佛法圣迹之地,向例藏中遇有关系事件,对于三宝佛虔诚卜卦所示吉凶依照办理,历有成案可寻。噶厦还称,此次修路调查路线一案,“佛示不准”,“势难从命”,西藏地方政府电告国民政府,不支持修路是佛法指示,如果坚持举行,不但藏方有碍,且对于中央政治“恐有妨害”,所以恳请中央政府“收回成命”^⑪。此前,西藏民众大会对勘测队进藏意见允拒不一,最后卜于布达拉大护法神前,“神示不允,遂无敢允测主张者”^⑫。西藏地方执意抗拒中央,但其军事实力较弱。蒙藏委员会委员长吴忠信等人判断,藏方与中央政府交涉之时,故意拖延时日,目的在于“一方面与英官商洽,一方面作军事准备”^⑬。据蒙藏委员会驻藏办事处工作人员情报,西藏地方当局与英国驻藏官员“最近往返频繁”;孔庆宗亦报称,西藏正规

①《筹筑中印公路(一)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0023,第157页。

②《孔庆宗为藏官遮梗修筑中印公路事致噶厦函》(1941年9月16日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册,第2839页。

③Cypher telegram from Secretary of State for India to Government of India, Dated 10th September, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F9286/846/10.

④《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0024,第15页。

⑤《噶厦致蒙藏委员会电》(1941年9月),许广智、达瓦编《西藏地方近代史资料选辑》,西藏人民出版社2007年版,第377页。

⑥Sichang-Sadiya land route, Received 16th September, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F9375/846/10.

⑦Sichang-Sidiya land route, Received 3rd October, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F10243/846/10.

⑧Assam-China Road, Received 19th September, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F9540/846/10.

⑨《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0024,第49页。

⑩《孔庆宗就西藏再不允许测勘中印公路中央拟派队护送事致噶厦函》(1941年11月17日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册,第2840页。

⑪《吴忠信电蒋中正藏方借词佛喻拒绝测修中印公路报请鉴核由》(1942年1月25日呈),台北“国史馆”;“蒋中正总统文物”/革命文献—国际运输,典藏号002-020300-00015-130,第244页。

⑫《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号020-011906-0024,第69页。

⑬《吴忠信赵丕廉电蒋中正藏方似有对测勘中印公路事故意拖延时日并作军事准备由》(1941年12月3日呈),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/一般资料—民国三十年(三),典藏号002-080200-00296-038,第355页。

军共 14 营,约 7000 人,除警卫拉萨后藏 4 营外,现戍昌都方面及新开往之兵当在 5000 人左右,就地征调之民兵数目不详,“惟缺乏战斗力”,全藏共有武器约 15000 支,机关枪、迫击炮 10 余挺^①,“所有军火均由英国供给,颇为精良”^②。为应付国民政府军事压力,西藏地方政府增调 4 代本(西藏官名,统兵 500 名)赴昌都,以 2 代本拒青海军,以 2 代本赴盐井、察隅,拒修中印公路^③。

由于西藏地方官员一再阻挠勘测,为保证中印公路勘测工作进行,国民政府军事委员会决定强硬对待,蒋介石指令昆明行营主任龙云就地派兵一连保护,“准备随队工作”,同时要求龙云在昆明与中印公路工程处处长袁梦鸿面谈部队番号以及调集地点^④。1942 年 4 月 21 日,蒋介石致电龙云,要他全力以赴兴筑中印公路,称:“中印公路之能否如期赶成,乃为我国对国际地位与精神优劣之试金石”,“此事全赖吾兄负责主持”^⑤。国民政府准备派兵入藏保护勘测队,并以此警告西藏地方的举动,遭到西藏地方政府的反弹。吴忠信报告称,近闻各地藏兵均陆续调集拉萨,发交枪械,并将旧炮废枪交修械所修理^⑥。1941 年 12 月 3 日,青海省主席马步芳指责噶厦自食前言,“西藏既已允之于前,又拒绝于后,此与西藏信用殊多损害”^⑦。12 月 10 日,马步芳派其顾问马佐汉到拉萨,劝告噶厦勿阻中印公路之勘测,“否则青军当听命中央”;噶厦电复马步芳:“中央前委测勘路线人员,对于修筑问题,藏方前后尚未应允,事关路政,西藏僧俗民众代表大会深恐滋扰,势难从命”;噶厦并面告马佐汉称:“将不惜任何牺牲,反对测勘此路。”孔庆宗报称,“现西藏地方积极调兵整械,暗作战备”^⑧。张嘉璈、吴忠信等人欲借此机会解决西藏事宜,电告蒋介石及早做军事冲突之准备,先在青藏及康藏边区妥为部署,如果护测军队与藏兵发生冲突战争,“惟有以青康之军队合力推进,俾求藏事之根本解决”,请蒋介石召见青海省主席马步芳、西康省主席刘文辉商谈对藏用兵准备事宜,“召集有关部会长官,与之作一会谈,以资决定”^⑨。1942 年 1 月 5 日,张嘉璈与国民政府军政要员何应钦、白崇禧、朱绍良诸将军商谈中印公路事,诸人皆认为康印公路应走北线,主张先筹备西昌至中甸段,同时应布置由青海以武力压迫西藏,“第一步先占领昌都”^⑩。1 月 10 日,蒋介石批准青海军队先驻玉树,但顾及英、美“盟国”态度,在军事上并未采取进一步行动,企图通过交涉解决修路事宜。

经过中英、中印及中缅交涉,国民政府决定先修筑南线,暂停北线之修筑。西藏地方政府自认为反抗修筑中印公路成功,“日益轻视中央”,更设立“外交局”,“对外表示其独立自主”。1942 年 7 月 6 日,西藏地方政府成立“外交局”,并通知蒙藏委员会驻藏办事处,“自本日起一切事件请处长向该局接洽,勿直接与噶厦提说”;7 月 7 日,噶厦函孔庆宗称,西藏地方政府任命札萨索康、贡觉仲尼大喇嘛二员主管“外交局”^⑪。孔庆宗向蒙藏委员会报称,西藏地方政府设立“外交局”,“是视中央为外国,示西藏为独立国”,建议中央政府明电噶厦不承认该局,中央驻藏官员仍须照旧与噶厦接洽一切事件,并速定“以实力根本解决藏事之大计”^⑫。噶厦

①《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号 020-011906-0024,第 68 页。

②公安部档案馆编注《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,群众出版社 1991 年版,第 281 页。

③《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”;“外交部”档案全宗,典藏号 020-011906-0024,第 71 页。

④《蒋中正电龙云中印公路测量队受到藏吏阻挠令就地派兵保护》(1941 年 11 月 21 日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/事略稿本—民国三十年十一月,典藏号 002-060100-00158-021,第 65 页。

⑤《蒋中正电龙云鼎力促成中印公路如期赶成》(1942 年 4 月 21 日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输,典藏号 002-020300-00015-143,第 262 页。

⑥《吴忠信赵丕廉电蒋中正藏方似有对测勘中印公路事故意拖延时日并作军事准备由》(1941 年 12 月 3 日呈),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/一般资料—民国三十年(三),典藏号 002-080200-00296-038,第 355 页。

⑦《马步芳为请向西藏当局进言勿阻修筑中印公路事致马杰臣电》(1941 年 12 月 3 日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第 7 册,第 2840 页。

⑧《孔祥熙电蒋中正据孔庆宗称马步芳派顾问马佐汉劝告噶厦勿阻中印公路之测勘由》(1942 年 1 月 8 日呈),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/一般资料—民国三十一年,典藏号 002-080200-00297-004,第 489 页。

⑨《张嘉璈吴忠信呈蒋中正具陈中印公路派兵护测经费筹划意见由》(1941 年 12 月 23 日呈),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/一般资料—民国三十年(三),典藏号 002-080200-00296-051,第 477 页。

⑩姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第 296 页。

⑪《孔庆宗为报西藏设立外交局事致蒙藏委员会电》(1942 年 7 月 6 日)、《孔庆宗为西藏设立外交局请速示应付方针事致蒙藏委员会电》(1942 年 7 月 7 日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第 7 册,第 2841、2842 页。

⑫《西藏内情》,台北“国史馆”;“外交部”档案,典藏号 020-012600-0004,第 9 页。

要求孔庆宗到西藏新设之“外交局”接洽商谈各事,孔庆宗“愤不去”^①。中国驻印度加尔各答总领事黄朝琴致电外交部称,藏方在拉萨设立“外交局”,“其内容复杂,有人把持”;外交部并电蒙藏委员会称,西藏“外交局”之设立,难免不受唆使,且“影响整个西藏问题及中印公路之进行”^②,以致“中藏间僵局益为恶化”^③。7月22日,国民政府军事委员会、军政部、外交部、交通部、蒙藏委员会派代表在行政院开会讨论西藏成立外交组织问题,决议一面竭力保持中央对藏主权,一面体念地方特殊困难,决定否认西藏摄政所设之“外交局”,运输问题“改用商业组织方式进行”^④。

国民政府还决定继续对西藏施以军事压力,大有一举收复西藏之势,并计划于1942年10月前派军进驻西昌,“再用政治方法解决西藏问题”^⑤。1943年,国民政府将新疆省政府主席盛世才调往重庆,完成对新疆的直接控制,派军到新疆、青海、西康等与西藏临近之省份。4月3日,中国骑兵400名抵达青海结古以南,步兵200名到达离昌都约三日行程之处,另有3000名步兵由西宁开至青海南边。中国试图对藏用兵之举动,英国极度敏感,其首相丘吉尔在同盟国参谋长会议上公开对宋子文发出诘难,称:“西藏为一独立国,中国在对敌作战时期,何以对藏用兵”;蒋介石闻讯亦极为不满,嘱宋子文对丘吉尔提出质问^⑥。宋子文拒绝英方所表示之关切,称:“一国之内部队之调遣,实与另一国无关。至于一国之中央与地方接洽事件,无论其友国如何友好,亦无友国代为转达之必要。”^⑦国民政府作出军事行动之姿态,也是对于“英国对西藏事务的任何积极兴趣感到不满”^⑧。5月12日,蒋介石召见西藏驻渝代表阿旺坚赞,训示国民政府对藏方针,并告以政府派兵理由四点:(1)藏方阻挠交通,(2)勾结日本,(3)设立“外交局”,(4)对待政府驻藏官员不予礼貌;并且明确指出,西藏当局“如能一一改善,情势自可缓和”^⑨。在国民政府政治军事压力之下,西藏召开民众大会,决议西藏“外交局”非新创机关,中央政府如仍拒绝接洽,西藏地方政府拟让步,另设机关,与驻藏办事处往还,否认西藏地方政府与日本勾结;但中印公路“仍以神意反对测修”,并称西藏应与中央保持感情,“不应与中央西藏办事处断绝关系”^⑩。

西藏地方政府在英国支持下,在与中央政府交涉的同时,仍作军事抵抗准备。1943年4月9日,孔庆宗致电蒙藏委员会称,已有五六批军火由印度进入西藏,除步枪、机关枪外,尚有小钢炮,“为数可观”;西藏先后派马基饶噶厦及索康汪钦等赴印度订购军火,英方也助力西藏阻止汉人及货物入境,英国驻藏代表与西藏当局要人“往还甚密”^⑪。6月14日,马步芳电称,西藏地方在青藏及康藏交界地方仍积极布置军事,并有进犯囊谦及苏莽企图,蒙藏委员会据此分析,“藏方现拟取一方拖延,一方备战之姿态”^⑫。西藏地方政府回复国民政府之表态,显示藏方“毫无诚意解决,恐非军事,不足以奏效”,但对于西藏用兵,刘文辉居中阻碍,而马步芳“则跃跃欲试”^⑬。在西藏方面,“将以其指挥的一切手段抵抗这种侵略,可能包括向英国和美国发出呼

①姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第309页。

②《西藏内情》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-012600-0004,第49页。

③《外交部情报司关于记者就西藏设立外交局等事采访该局首脑情报》(1942年12月14日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册,第2849页。

④姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第309页。

⑤公安部档案馆编注《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第314页。

⑥公安部档案馆编注《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第357页。

⑦《外交部为英国干涉中国军队调动事呈文及蒋介石批示》(1943年5月10日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册,第2850页。

⑧The Chargé in China (Atcheson) to the Secretary of State, May 25, 1943, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1943, China* (Washington: United States Government Printing Office, 1957), 632.

⑨姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第326页。

⑩《蒙藏委员会为转送西藏民众大会关于外交局及修筑中印公路等事决议要点致军事委员会电》(1943年6月14日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册,第2851页。

⑪《孔庆宗致蒙藏委员会电》(1943年4月9日),许广智、达瓦编《西藏地方近代史资料选辑》,第380页。

⑫《蒙藏委员会致军事委员会电》(1943年6月14日),许广智、达瓦编《西藏地方近代史资料选辑》,第382页。

⑬公安部档案馆编注《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第368页。

吁”^①。1944年1月27日,孔庆宗向蒙藏委员会致电称,西藏地方政府仍寄希望依靠英国援助对抗中央政府,驻江孜英军军官孙德尔偕所训练藏军官兵、炮4门,于本月19日到达拉萨,并偕英国驻藏代表舍利福,为藏方装备库存炮3门;英方暗售军火予藏,虽无证据,但藏军枪炮概为英制,今又教以炮术,为其训练无线电员,藏方还允许英方建学校、开医院,“凡藏方拒我者,无不允英”^②。英国派萨立夫少校为驻藏最高级别人物,在西藏布满情报网,在亚东驻兵70名、甘孜驻兵60名、甘托克驻兵20名、拉萨驻兵20名,此外,在西藏设教堂、医院、学校等作为掩护其秘密活动的机关^③。西藏当局恃有外援,故敢拒修中印公路,创设“外交局”,阻挠盟国运输,禁止汉人入境,“藐视中央,凌虐汉人,冲扰驻藏办事处,停止支应”,孔庆宗请中央政府设法应付,制止拉萨英国官员在中央政府与西藏地方政府僵局中暗助西藏地方政府整军负隅,“以弭边患”^④。

英国政府一直主张中国政府对西藏拥有宗主权,而回避主权,其目的就在于否认西藏属于中国一部分的事实。英国极力维持西藏的“独立性”,就是想保持其在西藏的特殊地位,以保证英国的利益。甚至中国民航飞机在印度和中国之间的航线上飞越西藏,都遭到英国的反对。印度政府向中国航空总公司加尔各答办事处抱怨称,“这种飞越西藏的行为应该停止”,公司的美国董事建议不对印度政府当局的信作出答复,美国驻华大使高斯据此向美国国务卿报告称:“这进一步表明了英国对西藏的兴趣,而不是中国对该特殊地区的宗主权主张。”^⑤“一个多世纪以来,英国一直反对中国对西藏实行直接控制,而且没有迹象表明这一政策在不久的将来会改变。”^⑥因此,当西藏地方政府与中央政府在修路问题上发生矛盾之时,英国政府向西藏地方政府表示,“国王陛下政府的政策是给予西藏对中国的外交支持”^⑦。张嘉璈感慨道,“英人始终欲西藏成为封锁独立地区,成为中印苏之缓冲地带,无丝毫开发西藏之意向。开发愈迟,愈利于印度局势”,由于中国政府在西藏种种开发计划“均非英人所愿”,“英人不愿在藏印边境有便利之交通,以免多生事故”^⑧。

四 盟军之介入与中印公路之建成

经过中英、中印及国民政府与西藏交涉,中印公路之路线已有很大改变。国民政府将中印公路之起点改为云南昆明,自云南大理至印度塞地亚公路,又称“滇印公路”。因抗战形势的发展,国民政府引入美国因素,由美军将领史迪威牵头修建中印公路,最终达成修建之目的,故而此路又称“史迪威公路”。

国民政府一直未放弃从西藏修建中印公路的意图。西藏地方以“佛示不准”四字禁止勘测队越雷池一步,以后该队虽曾密遣工务员陆筱丹化装潜入,亦在门工被觉察挡回,“致使中印间最理想之交通线,在滇缅路封锁期间不克利用”;蒙藏委员会又派一张某及第11集团军上校、金沧上游调查组组长袁某乔装商人经过该线,被发觉受阻之后,“藏方警戒甚严”^⑨。1943年2月,西藏地方政府还拒绝了英国假道西藏向中国运送军火的建议^⑩。1943年秋,国民政府交通部组织中印公路勘测队,派张子敬为队长,并与西藏巨商取得密切联系,勘测队已兼有秘密探险性质。10月,勘测队由昆明出发,队员化装成商人实地踏勘,勘测路线即1941年交通部派袁梦鸿所未勘测成之线,1944年1月初到达塞地亚,张子敬所勘路线起自云南下关终至印度塞

① The Chargé in China (Atcheson) to the Secretary of State, Received October 14, 1943, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1943, China*, 640.

② 《孔庆宗为西藏当局恃有英援藐视中央应设法弭患事致蒙藏委员会电》(1944年1月27日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册,第2853页。

③ 《国民党政府外交部调查报告》(1943年8月10日),许广智、达瓦编《西藏地方近代史资料选辑》,第382页。

④ 《孔庆宗为西藏当局恃有英援藐视中央应设法弭患事致蒙藏委员会电》(1944年1月27日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册,第2853页。

⑤ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, Received November 18, 1943, *Diplomatic Papers, 1942, China, Foreign Relations of the United States*, Frus1943China/d572.

⑥ The Chargé in China (Atcheson) to the Secretary of State, Received October 14, 1943, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1943, China*, 640.

⑦ Proposed Assam-China Road, Received 3rd December, 1941, China-Assam Road (Folder 2), *Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F13151/846/10.

⑧ 姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第336页。

⑨ 《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号020-011906-0024,第181页。

⑩ 姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第304页。

地,全长 1140 公里,为通往印度最便捷路线,中途经过云南大理、邓川、剑川、丽江、维西、羊咱等约 500 公里;西康境内之门工、竹瓦寺、察隅等地,约 370 公里,在西藏势力范围内;印度边境之托洛岭(Theronliang)、丹宁(Denning),而抵达塞地,长约 270 公里。1944 年 5 月 3 日,交通部部长曾养甫报告该路线情况,从路线情形、工程状况、工程估计、人工与给养等方面总结该路线的可行性。尽管该路线经过西康境内 370 公里,至多不过两三千户,全系藏族民众,“将来是否听任征用,亦无把握”,但他也指出,中印公路具有军事、政治与经济之价值,唯以“英人之传统政策,或仍不欲吾人建筑国际通路,因而影响西藏之行政组织”^①。

从英方态度而言,英人对于中印公路之修建,“势将从中阻挠,怂恿藏方反对”,因而国民政府外交部欧洲司司长梁龙指出,修筑中印公路“困难所在,似不在工程而在交涉”^②。虽然修筑中印公路也存在事实上的可能性,但英国对于经过西藏的中印公路依然持抵制态度,即便在太平洋战争爆发初期,英国仍轻视中国的军事能力,认为中国是一个非常软弱的盟友,无法给英军提供太多实际的军事帮助。直到 1943 年 1 月 3 日,英国驻华大使卡尔仍歪曲中国抗战事实,向英国政府建议:“如果蒋介石要求我们采取一些行动来推进这项计划,我们将不得不以西藏的反对为借口,但在此之前,我建议我们不必采取任何进一步的行动,让中国人自己发现这项计划是不可行的。”^③

由于在缅甸战役中英军失利,急需中国方面帮助,英国政府对于中国修建中印公路的抵触态度才有所放缓。1942 年 2 月 11 日,英国政府建议,不论中国政府、缅甸政府是否能够合作,先对塞地路线进行测量^④;5 月,英国驻华大使薛穆、参赞台克曼向英国外交部建议:“由于中国收回西藏是不可避免的,所以英国应该修改其对西藏的政策。”^⑤建议英国政府不要在西藏问题上与中国政府搞对立关系。英国部分政界人士也意识到政治因素与军事因素同等重要,“应该支持任何可行的计划来维持对中国的供应”^⑥。5 月 11 日,蒋介石决定,一方面仍由马步芳出兵压逼西藏,给西藏地方政府军事压力,另一方面国民政府继续与英国政府沟通接洽,意在造成中英会同压逼西藏地方政府同意的局势。5 月 12 日,英国军事代表团布鲁斯(Bruce)将军与张嘉璈会晤时表示,中印公路“逾北逾佳,最好中英两方会同劝告西藏”,至此中英双方似“一致赞成打通西藏”,张嘉璈即致函军令部部长何应钦,建议:“中英会同压迫西藏,并派兵护送测量人员入藏,将西昌至中甸路线即时动工。下关至中甸线则俟军事形势稍稳,再行决定”,如果阿萨密受到日军威胁,“即派兵直趋拉萨,或由昌都入藏”。5 月 19 日,布鲁斯又表示,中英双方会同通告西藏,“告以先办驿运,自拉萨至巴安,并保证不干预其内政”。7 月 2 日,蒙藏委员会报称,英国驻西藏代表已与藏方洽妥驿运,待中方告以路线、运量及货运种类,即可决定,交通部代表当即告以运路系自拉萨至昌都,运量先定为 3000 吨,运货系军需品^⑦。

太平洋战争爆发后,美国加大对中国的军事支援力度,努力通过西藏建立一条由印度通往中国的补给线,除开辟“驼峰空中航线”外,还积极沟通建立陆上交通线。美国在处理中国与西藏关系上较为谨慎。1942 年 8 月 15 日,美国驻英大使馆向美国政府建议,对于英国外交部在西藏自治问题上的态度,不需要向英国大使馆发表评论^⑧。1943 年 4 月 19 日,英国驻美大使馆还向美国政府历数中华民国政府自 1912 年以来对西藏的“干涉”和“渗透”,辩称印度政府不支持中国修建中印公路的建议“纯粹出于地理和气象的实际原因”,即使修建“也需要数年才能完成”,还说,即使在中国政府作出“西藏政府不能接受的规定”的情况下,“印度政府

①《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号 020-011906-0024,第 188 页。

②《筹筑中印公路(二)》,台北“国史馆”：“外交部”档案,典藏号 020-011906-0024,第 192 页。

③ Proposed Assam-China Road, Received 3rd January, 1943, *Proposed Assam-China Road, Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F78/78/10.

④ Proposed Assam China Road, Received 11th February, 1942, *Proposed Assam-China Road, Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F1386/78/10.

⑤ 转引自:李世安《太平洋战争时期的中英关系》,中国社会科学出版社 1994 年版,第 11 页。

⑥ Proposed Assam China Road, Received 23rd February, 1942, *Proposed Assam-China Road, Foreign Office Files for China, 1938-1948*, F1691/78/10.

⑦ 姚崧龄编著《张公权先生年谱初稿》上册,第 304、305、307、308 页。

⑧ The British Embassy to the Department of State, 15th August, 1942, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1942 China* (Washington: United States Government Printing Office, 1956), 631.

没有停止继续努力”，通过贸易渠道经西藏向中国运送货物，之所以没有取得进一步进展，在于“中国人的不怀好意和西藏政府对中国意图的怀疑”^①。8月5日，英国还向美国表示：“英国政府和印度政府在西藏都没有任何领土野心，但他们对与印度东北边境接壤的地区保持友好关系和维护和平条件感兴趣。”^②英国将中印公路未能修建的原因归结于中国对西藏的控制，并对中国进行各种不实的诬蔑，企图让美国在对藏问题上和英国采取一致态度。1942年7月3日，美国国务卿赫尔向罗斯福总统建议，美国对待中国与西藏的态度是“尽量避免包括西藏在内的中国政府任何可能的冒犯”^③；罗斯福致信达赖喇嘛，表达美军的善意与战争必胜的决心，称美国人民同其他27个国家人民一道共同进行着一场正义战争，战争是由企图征服世界的国家强加的，意图摧毁世界各地的思想、宗教和自由，“相信我们会取得胜利，因为我们的事业是正义的，我们的能力是充足的，我们的决心是不可动摇的”^④。1943年2月15日，噶厦在给罗斯福的信中明确表达反对国民政府派勘测队入藏的原因，认为西藏自古就已经取得了自由和独立，西藏努力发展其宗教事业，“我们正在努力保持和加强我们的民族和宗教地位”^⑤。在西藏地方政府“外交局”成立后，美国、英国、尼泊尔驻藏代表立刻就与这个“外交局”发生联系，美军还派军事代表团进入西藏“外交局”，据说是为盟军探测路线及寻找飞机场修建地点进行交涉，并赠送了西藏地方政府一批通讯器材^⑥。美国政府还提供修筑工具，“所有开山机等都已经由美国起运来华”^⑦。西藏地方政府“外交局”称：“这是西藏和美国第一次建立友好的关系。”^⑧美国驻华大使高斯致电美国国务卿报告称，西藏地方当局已经同意通过西藏向中国运送非军事物资，每年一次的驮畜队过境是可行的，但该运输线对于中国的供应“具有较小的重要性”，他还认为，“中国人放弃了他们在西藏修建公路和驻军的任何计划，前者是因为修建公路所需的时间对战争没有早期价值，后者是因为肯定会遭到西藏的反对”，虽然西藏被认为是中国的一部分，“但中国无意改变西藏内部行政，实际上是自治的局面”^⑨。至于西藏政治形势，美国战略服务局多诺万向国务卿建议，除非美国政府采取必要的步骤，让中英双方协调参与，“否则我们什么都不想做”^⑩。

此时，英国政府的战略重点在非洲，对反攻缅甸推托敷衍，但对于重开雷多公路比较积极。在缅甸瓦城及密支那失守后，中国远征军在缅甸者，一部分由杜聿明带领撤回国内，大部西撤至印度，成为中国驻印军，由美国将领史迪威任总指挥，罗卓英任副总指挥。到1943年2月，美国政府意识到，中国人对缺乏军事援助越来越失望和不满，没有大量的军事援助，中国是否能无限期继续积极抵抗日本，因而“关于中国局势，主要的是向中国提供更多的军事援助”^⑪。鉴于印缅战场的重要性，1943年5月，美军开始意识到开辟中印交通线的价值，最初计划开通中国航线，使其每月运力达到10000吨，并在阿萨姆开发航空设施，与中国军队在云

① The British Embassy to the Department of State, April 19, 1943, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1943, China*, 628.

② The British Embassy to the Department of State, August 5, 1943, *Diplomatic papers, 1943, China, Foreign Relations of the United States*, Frus1943China/d565.

③ The Secretary of State to President Roosevelt, July 3, 1942, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1942, China*, 625.

④ President Roosevelt to the Dalai Lama of Tibet, July 3, 1942, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1942, China*, 625.

⑤ The Tibetan Regent (Tale-dak pundit) to President Roosevelt, 15th February, 1943, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1943, China*, 622-623.

⑥ 李有义《帝国主义侵略西藏的史实》，《待解放的西藏》，新华时事丛刊社1950年版，第88页。

⑦ 《中印公路核定北线 雷多到密支那段已大部完成》，《新华日报》1944年9月11日，第2版。

⑧ The Tibetan Foreign Office to Captain Ilia Tolstoy and Lieutenant Brooke Dolan, February, 1943, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1943, China*, 622.

⑨ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, July 13, 1942, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1942, China*, 627.

⑩ The Director of the Office of Strategic Service (Donovan) to the Secretary of State, April 14, 1944, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1944, Vol. VI, China* (Washington: United States Government Printing Office, 1967), 960.

⑪ Memorandum by the Chief of the Division of Far Eastern Affairs (Hamilton), February 11, 1943, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1943, China*, 9.

南的行动相一致,目的是“遏制尽可能多的日本军队,覆盖通往中国的航线,并作为开通缅甸公路的重要一步”^①。同时,美国也需要从中国西南部获取稀有矿产资源。并且,早在1942年5月,美国驻华大使高斯就与中国航空公司达成协议,以每吨750美元的价格,将锡或钨从昆明运输到阿萨姆邦,但美空军运输“吨位不会太大”^②。由于空中运力有限,美国亟须开拓新的运输通道,中印公路成为首选的修建目标。

1942年,盟军开始筹备反攻缅甸战役,中印公路修筑之议复起。自该年3月起,史迪威出任同盟国中国战区参谋长、中缅印美国部队最高司令官,在美国最高司令部的支持下,史迪威决定重新开放缅甸公路,“为中国战区提供供应和激励”^③。由于中国和英国都不愿意承认对方的领导地位,该年10月,美国陆军参谋长马歇尔将军向总统罗斯福建议,史迪威在中国生活近10年,对中国有相当的了解,是确保英国和中国默许重新占领缅甸的战役最佳指挥人选^④;国民政府军令部拟订的《中英美联合反攻缅甸方案大纲》,认为反攻缅甸之保证在于“打通中印交通,使美国援华物资大量输入,及早完成中国总反攻之准备”^⑤。1943年8月,中国驻印军奉命自兰伽向中印缅边区开拔,越过野人山,正式开启盟军反攻缅甸之役。

与此同时,盟军决定修筑跨越此区的列多至密支那公路,“乃中印公路之原线”。经东南亚盟军总司令、英国海军将军蒙巴顿斡旋,中印公路得以顺利修筑。1942年11月,英国首先着手施工。1943年初,由美国工兵团接手修建,2月初,中国工兵十团参加修筑,12月完成列多至新平阳一段。1944年秋,新平阳至密支那通车。到1945年1月19日,中印公路全线打通。此线从印度东北雷多至缅甸密支那,向东进入中国,经腾冲、龙陵,与滇缅公路相接,经保山、下关、楚雄抵达昆明。

中印公路之建成,“不仅于反攻在缅之日寇为有利,且为输送物资至我国之唯一供应线,并为未来中印关系日期繁荣之销(锁)钥”^⑥。1945年1月26日,蒋介石致电蒙巴顿将军以表示感谢:“余及中国全体军民谨向阁下致最诚挚之谢意。余深信今后吾人并肩作战之努力必可由中印交通之建立而遂益加强。”^⑦蒋介石将中印公路改名为“史迪威路”,并给史迪威颁发一枚青天白日勋章,因之“美对华印象转佳”^⑧。1月28日,蒋介石应美国互通广播公司邀请,向美国播讲中印公路开辟之意义,并宣布命名此路为“史迪威公路”,“以纪念过去史将军督筑该路之努力”^⑨。1月29日,美国驻华大使赫尔利在庆祝“史迪威路”开通的广播中向美国民众宣称,中国为自由和正义而战,美国向中国平民、中国士兵和中国军官致敬,在日本封锁中国陆上和海上交通之后,“史迪威公路的开通,重建了通往中国的地面交通”,“史迪威之路,象征着美国无私的目标和对盟友的忠诚”,“为了公路,为了航线,为了物资和美国士兵的努力,世界各地的中国人都表达了他们永远的感激之情”^⑩。中印公路建成之后,国民政府下令,中印公路为纯军用公路,“绝对禁止商车任意通行,一切物资之运

① Combined Chiefs of Staff Minutes, May 20, 1943, *Conferences at Washington and Quebec, 1943, Foreign Relations of United States*, Frust1943/d55.

② The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, May 27, 1942, *Diplomatic Papers, 1942, China, Foreign Relations of United States*, Frus1942China/d556.

③ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, August 8, 1942, *Diplomatic Papers, 1942, China, Foreign Relations of United States*, Frus1942China/d113.

④ The Chief of Staff (Marshall) to Present Roosevelt, October 6, 12, *Diplomatic Papers, 1942, China, Foreign Relations of United States*, Frus1942China/137.

⑤ 《军令部拟〈中英美联合反攻缅甸方案大纲〉》(1942年10月),中国第二历史档案馆编《滇缅抗战档案》中册,中国文史出版社2018年版,第403页。

⑥ 《抗战期间公路工程概述》(1945年),中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济(十)》,第412页。

⑦ 《蒋中正电蒙巴顿将军中印公路经阁下努力而告完成谨致诚挚谢意》(1945年1月26日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输,典藏号002-020300-00015-158,第285页。

⑧ 《何应钦电蒋中正请组设中印公路中国段警备司令部并请于黄琪翔霍揆章黄杰三人中择一充任司令由》(1945年3月9日呈),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/革命文献—国际运输,典藏号002-020300-00015-160,第288页。

⑨ 《蒋中正应美国互通广播公司之请莅广播大厦向美播讲中印公路开辟之意义》(1945年1月28日),台北“国史馆”;蒋中正“总统”文物/事略稿本—民国三十四年一月,典藏号002-060100-00196-028,第101页。

⑩ The Ambassador in China (Hurly) to the Secretary State, January 29, 1945, *Diplomatic Papers, 1942, China, Foreign Relations of United States*, Frus1945v07/d16.

输,均由政府统筹支配”^①。至抗战胜利,中印公路运输时间达半年之久,运送了大量军事物资。但至1945年6月以后,缅甸进入雨季,由于工程标准和施工质量不高,该路路基多处塌方,路面被水淹没,道路阻滞,其实际使用价值大打折扣。

综上可知,全面抗战时期中印公路的修建,不仅中国政府,而且英国政府、印度政府、缅甸政府,乃至西藏地方政府、美国政府,都有着不同的利益考量。中印公路是各种地缘政治利益冲突的媒介物与聚集点,现代交通的政治功能日益显现,在地缘政治关系的影响下更趋明显。全面抗战时期的西藏,存在历史遗留问题,加上陪都时期的国民政府未能对西藏实施有效治理,政治控制力与军事影响力也未能介入西藏。伴随着抗战形势的发展变化,西藏之地位更显重要,国民政府希望通过中印公路的修建,解决国防、军事、政治、经济、外交等一系列重要问题,并试图强化对西藏的全方位控制。由于在西藏有着特殊的利益诉求,虽然英国政府部分人士默认中国政府对于西藏地方的影响力,但囿于传统殖民政策,英国政府只承认中国对西藏的宗主权,不承认中国对西藏的主权,因而不仅中印公路的修建,但凡有利于中国政府强化对西藏控制的举措都会遭到英国的反对,英国甚至不惜支持“西藏事实独立”,并把这一态度传达给印度政府及西藏地方政府。在国民政府与英国交涉中印公路筹修过程中,英国政府坚持以“西藏同意”为勘测及筑路的先决条件,并在暗中怂恿西藏当局反对,并指责中国政府不了解西藏地方的拒绝态度。在英国影响下,印度也反对中国政府修建通过西藏的公路。英国、印度政府的目的在于将西藏作为中国、苏联及印度的缓冲地带,不放弃对西藏的渗透与控制,以保障英国政府在西藏的既得利益。英国政府还迫使国民政府改修中印公路南线,并借机解决滇缅边界划分问题,以期获取更多的利益。另外,在地缘政治影响下,国民政府支持印度脱离英国独立,也让英国政府不满,致使英国以进一步干涉西藏事务作为反制措施。美国政府则较多地从军事角度考虑,希望尽快建成中印公路,以支援中国抗战,尽快打败日本,缓解美军压力,并从中国输出锡、钨等矿产资源。就西藏地方政府而言,既不受国民政府控制,又不愿英国及印度在藏影响力过大,保持其相对“独立性”是其地缘政治选择的出发点与落脚点,因而不断利用中国与英、印之间的矛盾来凸显自身的政治定位与立场。西藏地方政府作为政教合一的政府,对于中央政府的命令阳奉阴违,企图利用国民政府与英国政府的矛盾,并试图以向美国示好的方式引进美国势力,以中、英、美相互制约,达成维持自身“独立”地位之目的。西藏地方当局坚持以“神示不允”的名义拒绝国民政府中印公路勘测队进入西藏,甚至在美国斡旋下也只同意通过西藏特定地区运输非军事物资。针对西藏地方政府的不合作及依靠英国政府对抗中央政府的态度,国民政府“先礼后兵”,在多次沟通无效的情况下,也试图通过军事高压手段一举解决西藏问题,但在各种政治力量博弈下未能成功实施。在国民政府作出妥协、放弃通过西藏的北线之后,西藏地方政府还设立“外交局”作为西藏地方政府的外交机构,并企图借助英国力量对抗中央政府的政治军事压力。因此,中印公路不能如期勘测并修建的关键因素,即在于英国政府的暗中反对及西藏地方政府的阻挠,在地缘政治的边际效应上带来极大的负面影响,导致国民政府与西藏地方政府之间的关系日益恶化。从中国、英国、美国多方交涉的过程来看,中印公路修建路线也一再修改,从最初的“康印公路”演变为“滇印公路”、“史迪威公路”。此路的建成,虽然能够达成一定的军事目的,但此时不仅全面抗战已进入尾声,而且因中印公路线没有经过西藏区域,国民政府未能实现其预定的政治军事目标,也未能改变西藏地方政府的“半独立”状态。不可否认的是,在整个交涉过程中,国民政府始终坚持中国对西藏的主权,拒绝与西藏“外交局”发生联系,使得英国政府不得不在西藏问题上作出更加相宜切实的抉择,西藏地方政府也不得不作出相应的妥协与调整。

[责任编辑:凌兴珍]

^①《中印公路纯为军用路》,《中央日报》1945年1月5日,第1张第2版。