

20 世纪 60 年代中国对中阿通航问题的处理与中阿交涉

——基于中国外交部档案的考察

张 安

摘 要: 20 世纪 60 年代,阿富汗既出于对巴基斯坦和中国政治关系改善的顾虑,也试图平衡前首相达乌德时期过于亲苏的影响,主动提出中阿通航问题。由此中阿开启了关于通航问题交涉的历程。此后阿富汗多次积极推动中阿通航问题的交涉,一再要求通航北京、开通西北航线。在此过程中,中国外交部、民航总局几经考虑,并数次上报国务院和周恩来,但既由于中国民航客观条件的限制,也出于中巴关系战略重要性的主观考量,甚至担心阿富汗受到美国的怂恿,导致中国对中阿通航慎之又慎。最终中国“文革”的爆发,使关于中阿通航问题的交涉不得不搁浅。中阿关于通航问题的交涉,是这一时期中阿关系的缩影。

关键词: 阿富汗;中国;通航问题;中阿关系

中图分类号:D829.372 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2021)03-0028-09

近年来,国内外学者对当代中阿关系的研究日益深入。但从已有研究来看,学界研究的兴趣点大都集中在“9·11”恐怖袭击事件以后,以时事分析与追踪研究为主。^①而自中华人民共和国成立到 2001 年

收稿日期:2020-05-01

作者简介:张安,男,安徽枞阳人,华中师范大学马克思主义学院、印度研究中心副教授,法学博士。(湖北 武汉 430079)

基金项目:本文系教育部人文社会科学研究青年项目“新中国成立以来中阿关系发展演变的历史考察和经验研究”(15YJC770043)和湖北省高等学校马克思主义中青年理论家培育计划(第六批)“‘一带一路’倡议下中阿关系的发展趋向及中国的应对”(19ZD089)的阶段性成果。

^① 主要参见彭树智:《阿富汗史》,陕西旅游出版社 1993 年版;张蕴岭:《中国与周边国家:构建新型伙伴关系》,社会科学文献出版社 2008 年版;朱永彪、曹伟:《阿富汗问题与中国的关联》,《南亚研究季刊》2012 年第 1 期;邵育群:《试析美国撤军后中美在阿富汗问题上的合作空间》,《现代国际关系》2013 年第 8 期;黄民兴、陈利宽:《阿富汗与“一带一路”建设:地区多元竞争下的选择》,《西亚非洲》2016 年第 2 期;肖河:《从“发展外交”到深度介入:“一带一路”倡议下的中国对阿富汗政策》,《南亚研究季刊》2016 年第 2 期;Nicklas Norling, *The Emerging China-Afghanistan Relationship*, Issue of the CACI Analyst, May 14, 2008; Bruce A. Elleman, Stephen Kotkin and Clive Schofield eds., *Beijing's Power and China's Borders: Twenty Neighbors in Asia*, M. E. Sharpe: New York and London, 2013; Eric Hyer, *The Pragmatic Dragon: China's Grand Strategy and Boundary Settlements*, Canada: University of British Columbia Press, 2015; Hujjatullah Zia, *Role of China in Afghanistan's Peace Process, China Investment*, issue 21, November 2018; 等等。

“9·11”恐怖袭击事件爆发,是1949年以来70余年中国与阿富汗睦邻友好关系发展演变的重要历史阶段,直接决定了当前及今后中阿睦邻友好关系之发展演变的基本路向和基本面貌,其影响重大而深远,是深化研究中阿关系的重要起点和重要突破点,可以汲取和借鉴的历史经验教训和现实启示非常丰富而深刻。但是,令人遗憾的是,恰恰这一段历史,又是目前国内学术界在中阿关系研究领域前期研究成果和学术积累最薄弱的环节,其研究现状与其巨大的研究价值和意义极其不相称。有鉴于此,本文特别择取20世纪60年代的中阿通航问题作为研究对象,利用中国外交部解密档案及相关资料对其鲜为人知的历程进行较为系统的梳理和分析,以期在一定程度上和一定范围内改变以往研究的不平衡状态,丰富、深化和拓展中阿关系史、新中国睦邻外交史、中国共产党执政史的研究视野和研究内容。

一、中阿通航问题的发轫

早在1955年,中阿两国建交后不久,就对通航问题进行交涉。中阿通航问题“最初系由阿方主动提出,态度颇积极”^①。一方面,阿富汗希望借此平衡其与东西方两大阵营的关系,缓解对外贸易的困境。美国学者斯塔夫里阿诺斯曾指出:“由于冷战中的迫切需要,东方和西方在争取殖民地民族和前殖民地民族方面展开了奇特的竞争。殖民地民族和前殖民地民族迅速地利用这种形势,设法不仅从华盛顿、伦敦和巴黎,而且还从莫斯科和北京获取最大的援助。”^②另一方面,中阿通航有着一定的历史基础。第二次世界大战前,德国一度试图经阿富汗开航中国。1937年,欧亚航空公司开通了柏林和阿富汗首都喀布尔之间的直飞航线之后,从喀布尔试飞中国新疆并到达上海,试图开辟从欧洲直通中国的国际航线。此次试航与20世纪50年代中期阿富汗设想的国际航线基本一致。因此,阿富汗一度积极推动解决中阿通航问题。面对阿富汗政府的积极态度,中方一度也赞成中阿通航。中国外交部不仅要求中国驻阿大使馆收集、调研阿富汗民航的相关资料,与阿富汗有关部门沟通,而且与中国交通部多次共同商讨这一问题。但中方经过再三考虑,既出于中国民航客观条件的限制(如不开放西北空域和北京等),也受制于国际冷战局势,1958年8月,中国政府最终婉拒了阿富汗通航的要求。中阿两国此次关于通航问题的交涉就此搁浅。^③

随着国际形势的变化,中阿通航问题在20世纪60年代初迎来曙光。随着中苏两国关系的逐渐恶化,60年代初苏联对中国经由中苏航线(当时中国最重要的一条国际航线)转往世界各地的联程客货运输设置了种种障碍。中国与世界各国特别是亚非拉国家的航空联系一度陷入窘境。苏联民航负责人甚至扬言,如果没有苏联的帮助,中国在航空交通上将与世界隔绝。^④面对超级大国对中国航空交通的封锁,周恩来指出:“中国民航不飞出去,就打不开局面,一定要飞出去,才能打开局面。”他强调,在中国还不具备开辟远程国际航线条件之前,可以有选择地允许少数友好国家的航空公司,先期开航中国,尽早改变主要依靠中苏航线的被动局面。^⑤因此,中国政府确定了开辟国际航线的“积极准备、稳步发展,有计划、有步骤地开辟友邻国家的航线”^⑥的方针。1963年5月20日,中国国务院批准中国民航逐步开辟东南亚、西亚、非洲航线。同时决定,除原已开放的昆明、南宁、广州外,增加开放上海以供国际通航。^⑦

在此情况下,1963年8月29日,中国和巴基斯坦经过谈判在卡拉奇签订《航空运输协定》,定于1964年5月先由巴基斯坦国际航空公司通航上海。在谈判中,双方约定中国政府指定空运企业经营由中国的一点经过或不经过第三国至巴基斯坦的达卡或拉合尔和卡拉奇再至第三国的航线。这条航线的

① 《关于阿富汗副首相兼外长纳伊姆访华的接待计划和日程的请示报告》,中国外交部档案,档号:117-00548-01。

② 斯塔夫里阿诺斯:《全球通史——1500年以后的世界》,吴象婴、梁赤民译,上海社会科学院出版社1999年版,第814页。

③ 张安、李敬焯:《开辟空中“丝路”的尝试——20世纪50年代中阿关于通航问题的交涉》,《世界历史》2018年第3期。

④ 林明华:《天泉——周恩来与中国民航》,中国民航出版社2007年版,第71页。

⑤ 林明华:《天泉——周恩来与中国民航》,第81页。Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

⑥ 《当代中国》丛书编辑部:《当代中国的民航事业》,中国社会科学出版社1989年版,第108页。

⑦ 《当代中国》丛书编辑部:《当代中国的民航事业》,第595页。

规定虽然没有明确讲明开放中国西北空域,但实质上中国不开放西北航路的原则开始松动,中国“同意巴基斯坦在印度阻挠巴机经印度飞来我国时,可经由北路飞来我国”^①。这主要是由于在美国为首的西方国家一贯对中国敌对、包围、封锁的情况下,中苏、中印关系又趋破裂,中国的对外空中交通受到严重限制。因此,“为我国打开西门、走向世界”^②,中国政府“计划开辟的西亚、非洲航线必要时需经我西部出去”^③。在中巴通航时,陈毅还对各国来访记者说,如果有可能,中国准备同一切和中国友好的国家建立航线,但在步骤上,扩大对外航空业务要一步一步来。^④

以此为契机,阿富汗随即向中国提出通航要求。阿富汗有此举措,主要基于两方面原因。一方面是阿富汗对与其有宿怨的巴基斯坦和中国政治关系的改善有顾虑。1893年,英国迫使阿富汗签订《杜兰协定》,划定了从瓦罕到波斯的阿富汗东部和南部领土与英属印度的边界。该协定将“杜兰线”以南的原属阿富汗普什图族聚居区(普什图尼斯坦地区)划给了英属印度。^⑤1947年印巴分治,英国无视阿富汗的要求,将该地区划给了巴基斯坦,从而埋下了巴基斯坦和阿富汗长期冲突的隐患。此后,阿巴两国一直就此问题不断交涉,并多次爆发武装冲突。而从20世纪60年代初开始,中巴关系不断改善。不仅中巴边界问题得到妥善解决,而且中巴通航问题又取得圆满结果。面对这种情况,阿富汗必然会有所担心和顾虑,“怕巴借此题目作不利于阿的宣传,对阿造成一种压力”,而“希望中阿多发展关系,如签订航空协定,以资平衡”。因此阿富汗“适当主动对我采取措施来抵消巴的宣传影响”,“重提航空协定问题”。^⑥

另一方面是1963年3月执政10年的首相达乌德下台后,亲政的阿富汗国王查希尔希望在外交事务中有所作为,特别是试图平衡达乌德时期过于亲苏的影响。达乌德执政时期(1953—1963年),由于美国支持巴基斯坦在普什图尼斯坦问题上的立场,以及不愿对阿富汗“提供适当的军事和经济援助”^⑦,阿富汗转而向苏联求助。苏联抓住这一时机,不仅公开支持阿富汗在普什图尼斯坦问题上的立场,而且加大对阿富汗的援助,并借此不断对阿富汗进行渗透与控制。据中国外交部1964年10月的总结材料《阿富汗概况》称:“在对外关系上,近十年来与苏联关系比较密切,阿军队全靠苏联装备,经济建设费用中外援部分(十三亿二百六十二万美元)的百分之六十七依靠苏联,计八亿八千八百万美元(其中部分为军援)。在四十六项经济建设工程中,由苏联助建的有十六项,且多为重大工程。苏在阿对外贸易上,自一九五六年以来,一直居首位,一九六二年苏占阿对外贸易的一半,苏自阿进口的物资,占阿出口的百分之八十。”^⑧这种情况,不仅与阿富汗一贯的中立外交不符,而且若长此以往必将威胁阿富汗的民族独立。查希尔国王亲政后,对阿富汗的对外政策进行了重大调整,希望改变过去过于依赖苏联的状况。他在继续与苏联保持密切关系的同时,积极发展与美国的关系,并发展与近代以来对本国没有殖民或侵略的历史的第三种势力的关系,以平衡苏联在阿富汗的影响。在他看来,中国历史上一贯和阿富汗友好,对阿富汗的独立和安全不会构成威胁,而且具备一定的实力,可以为阿富汗提供一定的援助,从而会对苏联和美国起到平衡或牵制作用。^⑨因此,查希尔从阿富汗的国家利益和中苏分歧的现实出发,有

① 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

② 耿飚:《耿飚回忆录》,江苏人民出版社1998年版,第104页。

③ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。此时向巴基斯坦开放西北航线还只是停留在理论上,巴航的飞机主要经昆明等地到上海。

④ 《当代中国》丛书编辑部:《当代中国的民航事业》,第110页。关于中巴通航谈判的具体情况,具体可参见张安、刘伟:《20世纪60年代中巴通航问题解决始末》,《南亚研究》2013年第2期。

⑤ 珀西·塞克斯:《阿富汗史》(第二卷下册),张家麟译,商务印书馆1972年版,第1235页;Arka Biswas, *Durand Line: History, Legality and Future*, New Delhi: Vivekananda International Foundation, 2013, p. 39; Sultan-I-Rome, *The Durand Line Agreement (1893) — Its Pros and Cons*, J. R. S. P. Vol. XXXXI, No. 1, 2004, p. 7.

⑥ 《关于改善中国和阿富汗关系的设想和意见》,中国外交部档案,档号:105-01102-02。

⑦ Abdul-Qayum Mohmand, *American Foreign Policy Toward Afghanistan: 1919 - 2001*, ProQuest Information and Learning Company, 2007, p. 80.

⑧ 《阿富汗概况》,中国外交部档案,档号:204-01327-06。

⑨ 王凤:《列国志 阿富汗》,社会科学文献出版社2007年版,第330页。

意识地加强与中国的关系,并“在各大国间搞平衡”,“从被动中力求主动,利用各方矛盾,用一方压其他各方,从中捞取政治经济实惠”。^①阿富汗重提中阿通航问题即是其中的一个重要举措。

二、中阿关于通航问题的初步交涉

在中巴通航问题解决前后,中阿边界谈判正进入最后阶段,阿富汗试图在解决边界问题的同时解决通航问题。1963年10月20日、23日,阿富汗外交大臣助理伊特玛蒂、内务大臣卡尤姆两次告知中国驻阿大使郝汀:阿富汗拟派民航局长苏尔坦亲王作为签订中阿边界条约的代表团成员11月来华商谈两国通航问题。对此,10月29日,中国外交部向国务院建议“由民航总局与之接谈并另拟方案请示”。^②11月7日,中国外交部、民航总局联名向国务院报告了具体方案,考虑到由于西北地区空域实质上还未开放,拟拒绝阿方通航要求,建议推迟谈判或仅发表表示共同愿望的声明,或签不规定航线的原则协定。对此,陈毅批示:“先由民航局与阿民航局长面谈为好。”周恩来原则上同意该方案和陈毅的意见,但强调在与阿方会谈时要注意:“不能说西北不开放,事实上对巴基斯坦已开放。”^③

11月20日,阿富汗签订《中阿边界条约》的代表团抵达北京后,阿内务大臣卡尤姆、阿民航局长苏尔坦亲王等先后向刘少奇、周恩来、陈毅等表达了通航中国的愿望。11月23日,阿富汗驻华大使向中国外交部直接提出:准备同中国谈判通航问题,希望中方马上安排。^④随后,在中国外交部的安排下,阿民航局长苏尔坦亲王就中阿通航问题与中国民航总局先后进行了两次谈判。在两次谈判中,苏尔坦都表示阿方希望开辟由阿富汗首都喀布尔经乌鲁木齐至北京的航线,并希望中方能飞往喀布尔。但中方认为:“相互通航是中阿两国的共同愿望,这种愿望迟早会实现的。但我西北乌鲁木齐、喀什两机场较小,跑道短,而且是戈壁滩跑道,经常打坏螺旋桨,技术设备差,扩建又需较长的时间。”对此,苏尔坦表示:“不一定要飞乌鲁木齐,可以从喀布尔飞往北京”,“希望双方努力克服存在的困难,争取早日实现通航,阿方不一定飞,请中国先飞”,“通航地点、具体航线和开航日期等问题将由双方以后商定”。中国外交部经过认真考虑,认为尽管若“进一步同意开放北京,可以争取更多国家通航我国,从而突破修正主义者之在北方,印度反动派在西方对我航空交通的阻碍,打开从北京直接通往亚、非友好国家的捷径,密切这些国家与我国的关系,活跃国际往来。此外还可使我与这些国家交换通航首都的权利时,体现相互平等,在政治上处于主动地位,并对我开辟国际航线的工作,更为有利”^⑤,但开放北京涉及扩建首都机场、划定国内航线、指定和扩建备降或技术降落机场、客货运量不足、增添设备及人员、开放北京为国际通航地点的时间等诸多问题需要妥善解决,准备工作也需要一定的时间。因此,在短期内开放北京还不现实。于是,中方婉言拒绝了阿方的开放北京的要求。最终经过双方商谈,11月24日,中阿两国政府代表——阿富汗民航局长苏尔坦亲王同中国民航总局局长邝任农就实现两国间通航愿望达成协议,原则上同意中阿双方通航,并商定于1963年12月9日^⑥在北京和喀布尔两地同时公布新闻公报。双方还互相交换了通航协定格式,以供进一步研究。苏尔坦原有意就通航协定条文进行进一步商讨,后因第二天即要离开北京,时间不够而自动打消此意。12月12日,《中国阿富汗通航谈判新闻公报》正式公布,公报宣布:“双方一致表示了实现两国间通航的愿望并达成了协议。有关通航的具体航线和开航日期,将

① 《驻阿富汗使馆报来优素福内阁的看法》,中国外交部档案,档号:105-01347-02。

② 《阿富汗内务大臣卡尤姆访华:关于签订中国和阿富汗边界条约的时间、地点、人选的初步方案的请示报告》,中国外交部档案,档号:204-00888-03。

③ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

④ 《阿富汗内务大臣卡尤姆访华:阿代表团访华简报》,中国外交部档案,档号:204-00889-01。

⑤ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

⑥ 1963年12月12日(阿富汗提出改在12月11日晚广播,12日见报)参见:《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

由双方以后商定。”^①至此,中阿通航问题取得阶段性进展。

三、阿富汗对通航问题的进一步推动与中国对通航问题的处理

《中国阿富汗通航谈判新闻公报》发布后不久,1963年12月19日、12月25日,阿富汗外交大臣助理伊特玛蒂就两次询问中国驻阿大使郝汀关于中阿通航问题进一步谈判的时间、地点。考虑到阿政府的积极态度,中国驻阿使馆电告外交部:“请国内就下一步商谈的有关问题,如谈判步骤、地点、人选、需谈判的问题等,早日着手准备,定下方案。”接到驻阿使馆的电报后,中国外交部决定“请一亚^②、民航局商办”。^③中国民航总局很快拟定《关于开放北京(和西线)为国际通航地点的意见》并上报国务院。随后,中国国务院召集中国人民解放军总参谋部、空军司令部、海军司令部、外交部、外贸部、国防科委、经委、计委、公安部队司令部、外经总局、民航总局等部门开会讨论了该意见。但因为开放北京和西北航线关系重大,此次会议未能确定。

12月30日,阿富汗为推动谈判的早日进行,决定“邀我民航局长访阿参观机场”,同时“请中国派代表团来阿最后完成谈判”。对阿方的邀请,中国外交部和民航总局决定:“由于阿方所提航线牵连到的问题国内尚未确定,我们拟在对这些问题作出决定后再进行谈判,具体时间现尚难预计。”1964年1月25日、2月8日,阿富汗外交大臣助理伊特玛蒂又两次催问中国驻阿大使郝汀。对阿方的一再催问,2月27日,中国外交部、民航总局电告驻阿使馆:“我对中阿通航抱积极态度,但阿方要求经西线开航北京,现此问题国内尚未决定。鉴于过去我对阿方谈过双方不能飞西线的原因是我西北无适当的机场,故请你馆仍以我西北机场扩建计划尚未定为由,向阿方提出:如阿方认为航线和开放地点可以留待以后解决,目前双方先订一项通航协定,我可派代表团前来,同时参观阿机场。如阿方要求航线和开放地点一并解决,则我代表团拟暂缓访阿。”接到外交部的电报后,中国驻阿使馆“经研究后,为慎重计,决定由郝大使先向阿民航局长苏尔坦摸摸底,然后视情况向阿外交部提出我方意见”。3月8日郝汀约见苏尔坦。但郝汀“似尚未完全摸清对方态度”。因此,中国外交部做了两手准备:一是“阿方恐不会同意只订‘空头’协定,不如待开放西北和北京决定后,再同阿方签订协定”。二是“如阿方由于政治上需要,提出同我立即签订一原则协议,不规定具体航线和开航地点,则我们也可以照顾阿方的需要”。^④

3月23日,中国外交部和民航总局经过慎重考虑,决定让中国驻阿使馆“将我目前也不具备开航的条件、具体航线和开航地点一时不能定下来等情况向对方说明,征求对方的具体意见,以便我进一步考虑”。根据中国外交部的指示,4月7日、4月8日,中国驻阿大使郝汀先后拜访阿外交大臣助理伊特玛蒂、民航局长苏尔坦亲王,将中方态度明确告知阿方,并征询阿方意见。对此,阿富汗并不相信,坚持要求:“最好在中阿航空协定内能规定航线和开航地点”,希望中国驻阿使馆再“与国内联系一下关于中国民航代表团来阿访问一事”。^⑤此时,刚好阿民航局长苏尔坦亲王(中阿边界联委会阿方首席代表)准备赴华商谈中阿勘界工作,阿富汗决定派其在华和中国民航总局局长进一步商谈中阿通航问题。

为准备阿民航局长苏尔坦亲王即将到来的谈判,5月29日,中国外交部、民航总局共同向国务院上报《关于中阿进一步谈判通航的请示》,中国外交部、民航总局认为:“中阿通航事,阿方多次催促,使我处于被动地位。困难所在,实为阿方要求开航西线。因此,在西线一时不能开放的情况下,拟在这次双方民航局长谈判时,即向阿方婉言说明。请阿方另行考虑别线,以便将问题转给阿方。”为此,中方拟向

① 新华社:《中国阿富汗通航谈判新闻公报 双方商谈了两国间建立航空线问题并达成协议》,《人民日报》1963年12月12日,第4版。

② “一亚”全称为中国外交部第一亚洲司,系中国外交部负责阿富汗等亚洲国家事务的机构。

③ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

④ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。CNKI Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

⑤ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

阿方说明以下4点：“(一)中阿通航为双边共同意愿,双方为此已发表了公告。阿方所提经我国西部的航线。目前实无可资利用的航路和机场”;“(二)现在我国对外开放通航的城市有昆明、南宁、广州、上海四处,都可供友好邻邦选择”;“(三)中阿通航是为了进一步发展两国友好合作关系,但另一方面也必须考虑客货运量。上海、广州为我国最大城市,客货运量比新疆为多”;“(四)为此,建议阿方就昆明、南宁、广州、上海四处选择一至二处为开航地点。在阿方就此作出决定后,双方即签订通航协议”。^①

对该请示,6月1日,周恩来批示:第四条“对阿富汗来说等于画饼充饥,毫无实施可能。我意,应与阿方言明,通过新疆目前尚无可能,并且欢迎苏尔坦亲王亲去兰州、乌鲁木齐和喀什一行,就地了解我实际困难。因此,西北线上实际通航,必须在若干年后,如此谈后,看阿方反应如何再议”。^②根据周恩来的批示,中国外交部决定趁阿民航局长苏尔坦亲王在华访问期间去新疆标定中阿边界的时候,派中阿边界联委会中方副首席代表、外交部第一亚洲司副司长杨公素等陪同参观沿线机场。^③

6月26日,阿富汗民航局局长苏尔坦亲王访华。30日,苏尔坦在杨公素等陪同下,乘飞机离开北京前往新疆喀什。在参观完沿途机场后,苏尔坦仍未放弃西北航线的意图,认为酒泉、哈密、乌鲁木齐等机场有发展前途。哈密机场可扩建为中阿航线中的经停点。关于通航地点,他表示中国开放北京和上海,阿富汗开放喀布尔和坎大哈。苏尔坦还表示:“这次应签订一项有具体航线和机场的协定,不能像去年那样只签订一个原则性的协议。”^④苏尔坦决定回北京后即与中方正式举行通航谈判。

就在苏尔坦访问新疆期间,中国民航总局对阿富汗一再要求的通航北京、开通西北航线等问题再一次进行了深入研究,认为:

(一)关于开放北京问题,邓小平副总理曾批示:“从长远利益说,北京线总是要开放的。”但开放北京是国际通航中一重大步骤,开放的时机和对象尚须审慎选择。开放北京问题还涉及扩建机场问题。目前还正在研究,鉴于已通航或要求通航我国的国家,包括兄弟国家(越南)、民族主义国家(巴基斯坦、印尼等)和其他国家,都曾要求通航北京,但均经我婉言拒绝。因此,如目前同意阿富汗通航北京,则同时向各曾多次要求开航北京的其他友好国家要作妥善安排。

(二)关于开放西北航线问题,主要是为了我方自己的需要,在我方走南线有困难(印度进一步不让巴航等通过,或缅甸情况有变化),北线也有困难的情况下,实有必要着手经营西北航线。其次将来开放北京,允许巴基斯坦、阿富汗通航北京也势必经由我西北地区飞来。但由于我西北地区涉及国防保密。而且机场、导航设备都很差,即使即时改进,实际通航仍必须在若干年后。目前如许愿在一定时间开放西北航线,将使我承担义务。阿方现有飞机航程最大可达七千公里,购买更大机型也非难事。因此,一旦同意开放,阿方可能很快要求通航,使我陷入被动。据此,目前拟不向阿方指定具体航线为好。^⑤

另外,中国民航总局还考虑到,虽然中阿航线会成为连接欧洲与中国最短的航线,但由于当时中巴关系不断密切,且巴基斯坦的战略地位远超过阿富汗,因此“阿方开航此线在业务上将是对巴基斯坦航班是一种竞争,目前亦不合适”。更且由于1957年美国泛美航空公司曾收购阿富汗唯一的航空公司阿丽亚纳航空公司49%的股权,中阿开航“实际上将是泛美公司从竞争中受到实惠。此外,我们虽没有把握说阿方坚持经我西北飞北京是受别人怂恿,另有别心,但似也不可不防”。^⑥

据此,7月12日,中国民航总局上报国务院《关于中阿(富汗)进一步谈判通航的情况与指示》,认为:

① 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

② 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

③ 马行汉:《外交官谈阿富汗》,世界知识出版社2002年版,第29页。

④ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

⑤ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

⑥ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

除非外交上绝对需要,否则对阿方要求似以拖延为好。对这次谈判,我们提出三个方案:

(一)向阿方坦率说明,由于机场和导航设备限制,通过新疆目前尚无可能。实际通航,必须在若干年后,双方可先签订通航协定条文(草案已经批准并在去年苏尔坦访华时交给他),将开放地点和具体航线暂不写入。留待以后谈具体条件时再由双方议定。

(二)如阿方不同意上述方案,我们对阿方开航地点拟写为:“上海或经双方商定的另一点。”关于“另一点”,也可主动说明我方正考虑允许从西方和南方来的外国飞机通航北京,一旦开放时,将准许阿方通航北京。如阿方要求将此说明另行换文也可以。

(三)如阿方对以上均不满意,拟即同意经由西北的航线,具体航路应如何划定,以避开国防禁区。请总参决定。

但即使这次谈妥航线,也必须言明,需待我方准备妥善后,再通知阿方开航。时间估计在若干年之后。^①

接到该报告后,7月16日,中国国务院外事办公室签注了意见,建议“可按民航局报告中第一方案,同阿方谈判,向阿诚恳说明,由于机场、导航设备的建设短期不能解决,目前飞越新疆没有可能,实际通航必须在若干年后”。7月17日,周恩来对该报告进行了批示:“拟同意民航总局所提第一方案及外办签注意见。”7月20日,周恩来又口头指示:“民航在具体商谈中,人不要太凶,说辞要委婉一些,留点余地。”^②

7月22日,阿民航局长苏尔坦亲王从新疆回到北京。7月23日,苏尔坦与中国民航总局就两国通航问题举行正式会谈。阿方坚持提出要经中国西北地区直接通航北京,认为中阿直接通航有利于打破中国对外航空交通受到的限制,且此线是东西方之间最短、最直接的路线,有利于东西方沟通。对此,中方开诚布公:“(一)建设西北航线是我们的努力方向,但所需修建机场,导航设备等工程艰巨,航线涉及一些对外人旅行未开放区域,具体航线尚待研究决定”;“(二)飞北京问题将来可以考虑,但目前我们对先同中国通航的许多友好国家都未开放北京,而且北京机场需要扩建才能接受这些友好国家的大型飞机。因此这一问题一时也不能作出决定。根据以上情况。我们目前还不能指定开航地点和划定具体航线。在此情形下,是否先签订一项通航协定,将开航地点和具体航线留待以后商定”。对此,苏尔坦表示:“如不确定开航地点和航线,签订协议是没有意义的。”^③因此,双方决定暂时不签订协定。为避免阿富汗的误解,7月25日,周恩来亲自向苏尔坦解释,表示“中阿交通不便,需要建立一条航线,但因我西北落后,地区偏僻,建立机场需要时间”。苏尔坦表示理解:“只要中国准备好了,阿方随时可以通航。”^④

阿民航局长苏尔坦亲王回国后不久,阿富汗国王查希尔拟于同年10月应邀来中国访问。在这之前,中国驻阿使馆考虑到“阿对两国通航要求比较迫切”,阿民航局长苏尔坦亲王又将随国王访华,估计又会重谈通航问题,于是于9月20日电告中国外交部:阿富汗可能会“再提此问题”,请外交部“注意”。^⑤中国外交部收到电报后,认为中方已经向其进行了解释,“估计阿国王不会再提起,如对方提及,我可再次解释,请其谅解”。^⑥10月30日阿富汗国王查希尔抵达北京,11月1日即亲自向毛泽东表达了希望中阿很快能直接通航的愿望。此后,阿民航局长苏尔坦亲王、阿外交部秘书长埃特马迪等又多次向周恩来和中国外交部提出要求开辟由喀布尔飞经中国新疆到北京的航线。中方再次多次向其解释目前条件尚不具备,需要时间创造通航条件。无可奈何之下,阿方表示谅解。

^① 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

^② 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

^③ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

^④ 《中国和阿富汗贸易关系及存在的问题、中阿边界简况、中阿关系大事记(1950年—1964年)及普什图尼斯坦问题》,中国外交部档案,档号:204-01327-05。

^⑤ 《阿富汗国王访华(中国国家领导人同阿富汗国王会谈方案)》,中国外交部档案,档号:204-01526-04。 <http://www.cnki.net>

^⑥ 《中国国家领导人与阿富汗国王查希尔会谈方案及目前中阿关系中的几个具体问题及处理意见》,中国外交部档案,档号:204-00991-01。

四、中阿通航问题的搁浅

沉寂数月之后,1965年3月22日,陈毅访问阿富汗。此行主要任务是同阿方签订《中阿边界议定书》、《中阿经济技术合作协定》及《中阿文化合作协定》。在陈毅出发前,3月7日,阿民航局长苏尔坦亲王就向中国驻阿大使郝汀表示,他将同陈毅谈通航问题。陈毅抵达喀布尔的当日,阿首相、副首相和民航局长等就一再表示希望阿中能够通航。第二天,陈毅和时任阿富汗首相优素福进行正式会谈。陈毅表示:“我已开始扩建乌鲁木齐机场,为两国首都之间通航创造条件。但我不同意阿用美国或其他西方国家飞行员。”优素福表示:“保证不用非阿富汗飞行员,但目前阿无力开航,希望两国尽快签订协定,先由中国飞行。”^①此后,阿富汗就一直比较关注中国乌鲁木齐机场的建设情况。8月3日,中国驻阿新任大使陈枫拜会阿民航局长苏尔坦亲王,苏尔坦详细询问了乌鲁木齐机场的修建情况,希望中阿早日通航。陈枫表示:“中阿通航有共同的愿望,目前正积极准备中。”^②同年9月20日,陈毅在访问了非洲和西亚一些国家后,在回国途中路过喀布尔并短暂停留。逗留期间,陈毅拜访了阿富汗首相优素福,明确向优素福表示:“乌鲁木齐机场十月可准备就绪,北京—喀布尔通航条件成熟。”优素福也认为“通航条件已具备”。^③

就在中阿双方积极准备新一轮通航谈判的时候,当年10月,阿富汗政局发生变动,原首相优素福下台,迈万德瓦尔继任首相。新内阁对中阿通航也持积极态度。11月21日,中国驻阿使馆就电告中国外交部:阿新任首相迈万德瓦尔向中国驻阿大使陈枫表示对中阿通航有兴趣,询问有何问题,何时通航。同日,阿民航局长苏尔坦亲王再次催问陈枫乌鲁木齐机场是否建成,并表示阿富汗拟邀中国航空代表团访问并签订协定。对此,11月23日,中国驻阿使馆请示中国外交部并民航总局:“中阿通航酝酿已久,且今年九月陈总路过喀布尔时已表示中阿通航条件已成熟。看来此事势在必行,不宜再拖,建议国内同意应邀派代表团来访。国内如何考虑,请电示。”接到驻阿使馆的电报,中国外交部专门研究了这一问题。1966年2月,周恩来在中国驻南亚各国使馆会议上就明确表示:“中国阿富汗通航条件大体成熟,今年可考虑谈一次。”^④随后,周恩来接见阿驻华大使,向其表示:“等乌鲁木齐北京之间的中间站修好,就可谈判。”^⑤中阿通航问题的解决似乎触手可及。

其时,中国国家主席刘少奇在陈毅陪同下拟于1966年4月访问阿富汗。为此,阿富汗专门成立了接待委员会,接待委员会主席即是阿民航局长苏尔坦亲王。3月16日,苏尔坦约见中国驻阿大使陈枫,双方在协商刘少奇访阿问题时又谈到通航问题,“亲王提出中阿何时能签订通航协定,陈大使答,估计刘主席这次来访会谈到此问题,相信今年内能很好解决”。^⑥但此时,中国民航总局和中国外交部考虑到:“目前情况,中阿通航是需要的,条件已基本具备。需要考虑的问题是阿富汗要求开我西北线通航北京,而北京机场尚未准备好对其他国家开放,对阿富汗也不马上开放,并考虑到中苏谈判正在进行,中法也可能定期开始通航,因此中阿通航的时机,需待一九六六年下半年进行较为合适。”^⑦因此,在1966年4月4日至8日刘少奇访问阿富汗期间,虽然阿富汗国王、王后、首相、苏尔坦亲王等人一再主动谈及中阿通航问题。但中方不准备在此期间谈判该问题,于是刘少奇向阿方表示:“从乌鲁木齐到北京的中间站”“没有建好”,陈毅“表示飞机过边境高山时还有些困难”。^⑧

① 《陈毅副总理访问阿富汗情况简报和驻阿使馆对陈毅访阿的看法》,中国外交部档案,档号:203-00436-03。

② 《刘少奇主席访问巴基斯坦、阿富汗(就此访协商情况;邀请信;外交部关于刘主席访问巴基斯坦、阿富汗、尼泊尔的请示)》,中国外交部档案,档号:203-00663-01。

③ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

④ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

⑤ 《刘少奇主席访问巴基斯坦、阿富汗、缅甸;会谈方案》,中国外交部档案,档号:203-00669-02。

⑥ 《阿富汗国王任命苏尔坦亲王为接待刘少奇主席委员会主席》,中国外交部档案,档号:203-00446-03。

⑦ 《关于中国与阿富汗之间通航问题的谈判情况(1957年周恩来总理访阿时阿首相达乌德提出中阿通航,但终因各种原因谈判未果)》,中国外交部档案,档号:105-01701-01。

⑧ 《阿富汗首相迈万德瓦尔和陈毅副总理谈话内容等》,中国外交部档案,档号:203-00668-01。

刘少奇回国后不久,1966年5月中国“文革”爆发。“左”倾思想很快席卷中国民航部门,甚至在1967年1月造反派占据了民航总局的办公大楼。中国民航开辟国际航线的工作被迫停顿下来,中国预想的1966年下半年举行的中阿通航谈判不了了之。在此情况下,1966年6月16日周恩来在前往罗马尼亚访问途中,曾在阿富汗首都喀布尔作短暂的停留,并同阿民航局长苏尔坦亲王进行了会谈。会谈中,苏尔坦询问,乌鲁木齐机场什么时候才能修好?周恩来回答:“走乌鲁木齐要绕行”,对通航谈判实行了回避。但周恩来向苏尔坦表示:“我们正在扩建北京机场,将来如果开放,我们对几个友好国家一定同时开放,到时我们会邀请亲王率领代表团到中国去谈通航问题。”^①而“文革”爆发后的20世纪60年代,中国对阿外交中“左”倾错误一度泛滥,两国关系因此冷却下来,人员往来几乎停滞,中阿通航谈判更不会提及。^②中阿关于通航问题的交涉再次搁浅。

结 语

20世纪60年代,中阿关于通航问题的交涉一波三折。纵观这一历程,阿富汗一直积极推动中阿通航。阿富汗之所以如此,主要是这一时期,阿富汗“提出通航,政治意义是主要的”^③。在中苏关系日趋破裂、中美一贯对立的态势下,阿富汗充分发扬其中立外交和“第三国主义”外交政策^④的特性,试图利用中国来平衡苏联和美国在阿富汗的影响。据中国外交部判断:阿富汗“由于需要借助同我国关系的发展,提高其政治威信和国际威望,笼络人心,解决内部困难,并在同美、苏的关系中,取得主动”^⑤。而对中国而言,则相对比较被动。这一方面由于客观条件的限制,如机场建设的落后、相当长时期内不开放西北空域和北京等,特别是在冷战大格局下,中阿通航涉及的开放西北空域等事关国家安全。另一方面,中国政府的主观考量也不容忽视,如考虑到中巴关系的战略重要性,甚至担心阿富汗受到美国的怂恿而别有用心。因此,为维护国家安全与国家利益,中国政府不得不对中阿通航慎之又慎。最终中国“文革”的爆发,使中阿通航问题不得不搁浅。

此次中阿两国关于通航问题的交涉,正是这一时期中阿关系的缩影。一方面,正如美国中央情报局的判断:“由于历史上没有发生过冲突,所以北京还是比较容易与阿富汗维持相对良好的关系的”^⑥,而且“中国人已经意识到了苏联在阿的强大势力,并正尽一切可能试图削弱苏的影响力”^⑦,“与喀布尔进行短期合作,甚至是提供经济援助,都被北京认为是用来阻止美国和苏联增加他们在阿富汗势力的合理手段”^⑧。另一方面,由于中国认为“阿在相当时期内还是要以苏为主要依靠,在同我关系上,还是要多方考虑得失,看风使舵,同我发展关系将是有限度的,在某些问题上还可能有反复。因此我争取阿的工作仍将是长期的和曲折复杂的”^⑨。因此,只能“根据需求和可能,寻找和利用机会,适当采取主动,以逐步开展两国关系”^⑩。正因为如此,这一时期的中阿关系,虽有所发展,但并未能根本改善。

(责任编辑:仲平)

① 《周恩来总理在喀布尔去坎大哈的飞机上同苏尔坦亲王谈话纪要》,中国外交部档案,档号:203-00675-02。

② 彭树智、黄杨文:《中东国家通史·阿富汗卷》,商务印书馆2003年版,第344页。

③ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案,档号:105-00926-06。

④ 所谓“第三国主义”外交政策,是指阿富汗在独立后,有意识地与距离较远、对阿富汗没有侵略历史且实力较强的一些大国建立和发展外交关系,逐渐削弱英苏(二战前)、美苏(二战后)在阿富汗的影响,以保证国家的独立和发展。它在阿富汗大国外交中一直处于不可或缺的重要地位,和中立外交共同构成了阿富汗外交政策的两大支柱。参见彭树智:《阿富汗史》,第257页。

⑤ 《驻阿富汗使馆调研文章:从中阿关系看美、苏、我争夺阿富汗的形势》,中国外交部档案,档号:105-01345-02。

⑥ 沈志华、杨奎松:《美国对华情报解密档案》第六卷,东方出版中心2009年版,第489页。

⑦ 沈志华、杨奎松:《美国对华情报解密档案》第六卷,第490页。

⑧ 沈志华、杨奎松:《美国对华情报解密档案》第六卷,第489页。Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

⑨ 《驻阿富汗使馆调研文章:从中阿关系看美、苏、我争夺阿富汗的形势》,中国外交部档案,档号:105-01345-02。

⑩ 《阿富汗1963年形势及阿对我态度和做法》,中国外交部档案,档号:105-01247-03。