

印度“新邻国外交”战略 及其对华影响*

徐菲 文富德

【内容摘要】 印度“新邻国外交”形成与深化的逻辑起点，缘于对地缘政治安全、区域软实力、地区领导力、大国地位等多重目标的综合战略设计。2014年莫迪上任伊始提出“新邻国外交”，外交政策中亲和色彩渐浓，南亚战略作为印度大国战略重要组成，进取性日益突出。但随后霸权主义作风显现并屡屡干涉南亚邻国内政。2017年印度重拾胡萝卜政策，着力搞好与南亚邻国关系。以一个主轴、二个平台、三个支点为路径，印度把对南亚邻国政治、外交放在优先地位，以宗教、文化为纽带加强与邻国联系，提升软实力，试图挤压中国在南亚战略空间；通过积极推进“环孟加拉湾倡议”和“孟不印尼”合作组织发展，应对中国在南亚日益增长的影响力；通过促进次大陆更紧密的连通和整合，欲建立以印度为核心的南亚秩序。考察印度南亚战略新变化有助于我们理解印度政策利益关联，更好地规划和推动南亚区域“一带一路”建设进程。

【关键词】 印度 南亚外交 邻国外交 环孟加拉湾倡议 一带一路 印太

【作者简介】 徐菲，成都理工大学马克思主义学院副教授（成都 邮编：610059）；文富德：四川大学南亚研究所研究员（成都 邮编：610041）

【中图分类号】 D835.10 F125 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0052-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802004

* 本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“印度南亚外交战略的新调整及对华影响研究”（15YJCGJW008）的研究成果。

南亚次大陆是一个相对独立封闭的地理单元。印度地处南亚中心地带，国土面积约为 297 万平方公里，人口众多、市场广阔，经济发展潜力巨大，军事实力和科技水平都位居南亚首位。特殊的地理环境和相对强大的经济实力使印度在小国林立的南亚，战略优势异常明显，区域强国地位难以撼动。自尼赫鲁（Jawaharlal Nehru）起印度始终认为自己是南亚大国，周边小国都应听命于它的指挥和安排。尼赫鲁的“大印度联邦”思想也为印度历届政府所传承，并在实践中以不同方式表现出来，或温和或强硬。

冷战结束后，面对国际形势变化及国内经济发展困境，印度政府开始逐步调整南亚政策，其主要标志是于 1996 年正式提出“古杰拉尔主义”（Gujral Doctrine）。“古杰拉尔主义”是印度试图“以牺牲中短期利益来换取长期收益”和“不求对等互惠尽可能给予邻国帮助”的南亚邻国政策，但是从实施效果来看，并未能从根本上改变印度试图主导南亚的战略目标。1998 年印度人民党政府上台后，推行印度教民族主义强硬政策。其上台伊始连续进行五次核试验，并于 1999 年同巴基斯坦在克什米尔地区发生卡吉尔冲突，导致南亚局势急剧紧张。此后为了打破外交困境，印度重走“古杰拉尔主义”之路，着力搞好与南亚邻国友好关系，但是控制南亚小国的基本方针没有改变。小邻国（除巴基斯坦外）的政治、经济、外交和军事依然受制于印度，对其顾虑重重。国大党辛格（Manmohan Singh）执政时期，印度对南亚邻国关注不足，导致地区影响力下降。2014 年莫迪（Narendra Modi）上任后，提出“新邻国外交”^① 主张，将其作为印度南亚外交战略的基石，意在拉拢邻国，重塑地区影响力。

一、印度“新邻国外交”战略的路径选择

莫迪曾在多个场合表达自己的政治抱负是要为“印度创造辉煌未来”。为此，莫迪对内强调发展经济，对外积极开展邻国外交，^② 他升级地区战略，

^① 文中“新邻国外交”战略主要涉及印度南亚邻国及与印接壤的东南亚国家缅甸。

^② Deepak Tripathi, “India's Foreign Policy: the Rajiv Factor,” *The World Today*, Vol. 44, No. 7, 2014, pp. 112-114.

推行“新邻国外交”，积极展开外交攻势拉拢南亚小国，扩大各方经济利益，以重塑印度南亚软实力，并为国内经济发展营造良好周边环境。莫迪甚至把推进“新邻国外交”提升到关乎印度经济增长和国家安全的高度，他呼吁南亚区域合作联盟（South Asian Association for Regional Cooperation）（以下简称南盟）国家超越国界，一同反对贫困和推进社会发展。莫迪宣称：“印度外交有很多面，但我想重点改善与邻国关系，南亚国家有着共同的历史命运，在没有武器和资源的情况下，我们推翻了强大的大英帝国殖民统治，难道我们现在还不能战胜贫困？”^①由此可见，莫迪对南亚高度重视，鼓励南亚国家团结一致、共同发展，同时也显现了莫迪实现印度大国梦的“自信”。

莫迪履新后立即邀请南亚国家领导人参加其就职典礼，特别引人关注的是，向巴基斯坦递出橄榄枝，邀请了巴基斯坦时任总理谢里夫（Mian Muhammad Nawaz Sharif）。对印度和巴基斯坦两个长期对立的国家来说，是一个史无前例的姿态。印度“新邻国外交”战略虽未形成类似于“古杰拉尔主义”般清晰的策略体系，^②但是其正在以“一个主轴”、“二个平台”、“三个支点”有条不紊地推进，实施路径逐渐清晰。

（一）一个主轴、二个平台

“一个主轴”指的是提升软实力，重塑地区影响力，加强对南亚邻国控制。印度软实力体现为相依相随、薪火传承的古老文明和智慧，莫迪指出，印度应努力向国际社会传播“和谐与公平”精神，推动建立和平、稳定的周边环境。同时，印度会更多地与邻国加强在低政治领域合作，通过与南亚邻国密切人文交流、推动互联互通、增加投资、刺激贸易和加强援助的方式拓展合作领域，达到互惠互利“立足南亚”的区域外交目标。另外，印度还会适度给予南亚小国更多让利，利用传统文化、人才、旅游、贸易和科技五大优势振兴印度影响力，强化印度在南亚外交舞台上扮演的角色，重塑一个与其不断上升的国际地位相匹配的形象。

^① Gateway House, “India, Modi and the Neighbourhood,” India Council on Global Relations, August 2014, <http://www.gatewayhouse.in/india-modi-and-the-neighbourhood/>.

^② Ian Hall, “Is a ‘Modi Doctrine’ Emerging in Indian Foreign Policy?” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 69, No.3, 2015, pp. 247-252.

“二个平台”包括“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”组织（Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation, BIMSTEC）和“孟不印尼次区域合作”组织（Subregional Cooperation between Bangladesh, Bhutan, India and Nepal, BBIN），旨在加强与南亚及周边邻近国家的机制化合作。其中 BIMSTEC 起步于 1997 年 6 月 6 日的《曼谷宣言》，是连接南亚和东南亚的重要纽带。在 BIMSTEC 关注的 14 个优先领域中，印度主要承担打击恐怖主义和跨国犯罪、交通运输、旅游、环境和灾害管理等“职责”。2017 年以来，印度积极推进 BIMSTEC 行动议程，建立了成熟的交流机制，贸易合作也提上议程，大有取代南盟的可能性。2017 年 3 月，BIMSTEC 在印度召开了国家安全合作第一次会议，旨在推进印度与南亚邻国海上安保合作和网络安全合作，以共同应对安全挑战；6—7 月，在印度召开纺织品贸易合作会；9 月，BIMSTEC 贸易和旅游博览会在印度召开，会议讨论建立旅游运作网络，倡议加强开发佛教旅游和寺庙旅游；同月，还召开了传统医疗合作会议并商讨成立合作中心。另外，BIMSTEC 成员国还签订了汽车协议，航运协议也正在计划之中。BIMSTEC 成员国共有大约 15 亿人，约占全球人口总数的 22%，国内生产总值总和超过 2.5 万亿美元。印度对在其中大展拳脚表现出积极的欲望，宣称将在尊重主权、领土完整、政治独立、和平共处和不干涉内政的原则下加强与各成员国的合作。^①

印度借助的另一个平台 BBIN，是一个小型次区域组织，成员包括孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔。目前印度正不断推动《BBIN 机动车协议》和《BBIN 铁路协议》的签订。一旦协议达成，成员国间将可以实现交通软环境和硬设施的互联互通。协议的签订，将有助于扩大南亚区域内及区域外贸易。^② 前孟加拉国银行行长拉赫曼（Atiur Rahman）表示，印度东部和东北部各邦是印度与邻国连接的重要纽带，协议一旦签订就能形成以印度为核心的大陆连通体。然而协议签订并不顺利。由于不丹全国委员会反对加入，现

^① Sunday Observer, “BIMSTEC, a Platform for Regional Cooperation,” June 11, 2017, <http://www.sundayobserver.lk/node/5941>.

^② Selflearnadmin, “Modi’s Neighbourhood First Policy-India’s Eastern Neighbourhood,” Institute of Peace and Conflict Studies, January 19, 2017, <http://selflearn.co/pick-of-week-post/modis-neighbourhood-first-policy-indias-eastern-neighbourhood/>.

在只有三个成员国签字。印度目前态度包括三个方面。一是因为不丹拒绝的理由是“如果其他国家机动车都可以进入不丹，将给不丹带来污染和环境破坏”，这是基于环境保护目标的考虑，而不是基于政治因素，所以随着时间推移不丹政府有可能改变主意，同意加入协议，因此印度在等待不丹“回心转意”；二是如果修建水路作为替代的话，不丹的担忧可能得以解决，但是航运货物会比陆路多走大约 1000 公里的运程，印度又有所担忧；三是借此机会督促成员国调整车辆排放标准，减少尾气排放，进而提升此区域经济发展的环境效果。对于这项协议，印度表现出“志在必得”的态度。当然，排除不丹，签订“孟印尼”（BIN）协议，也是一个可能的选项。^①

（二）三个支点

“三个支点”围绕主轴，相互影响、相互渗透，以达到服务印度国家利益的目的。

第一个支点是邻国优先，指优先对待涉及南亚的政治与外交事务。印度意识到即使是在南亚次大陆，强权政治也已经无路可走，优先对待涉及邻国的政治和外交事务，是其最佳选择。例如，为减小中国对孟加拉国的影响，印度增加了对孟投资，加强双边合作。2015 年，莫迪访问孟加拉国，两国签署了 22 项协议和谅解备忘录。同时，印度还与孟加拉国签署交换边境飞地的《陆地边界协议》，解决了两国长达 4 000 多公里边界的历史遗留问题。2017 年，哈西娜（Sheikh Hasina）访问新德里，两国签署了 35 项协议和谅解备忘录，并宣布印度给予孟加拉国 50 亿美元贷款，其中 5 亿美元的信用额度主要集中在军事合作领域。^②

在与斯里兰卡关系上，莫迪于 2015 年 1 月和 2017 年 5 月两次出访斯里兰卡，试图重新对这个印度洋岛国施加更大影响。为此，印度积极扩大两国文化联系，进一步深化经济、能源合作。在 2017 年 5 月的访问中，莫迪还

^① Selflearnadmin, “Modi’s Neighbourhood First Policy-India’s Eastern Neighbourhood,” Institute of Peace and Conflict Studies, January 19, 2017, <http://selflearn.co/pick-of-week-post/modis-neighbourhood-first-policy-indias-eastern-neighbourhood/>.

^② “India Offers \$10 Billion Investment, \$5 Billion Loan to Bangladesh,” *News India Times* April 11, 2017, <http://www.newsindiatimes.com/india-offers-10-billion-investment-5-billion-loan-to-bangladesh/26049>.

出席了由印度出资建设的位于迪克亚的医院落成仪式，并重申共同发展农业和畜牧业；作为回报，印度获得了斯里兰卡亭可马里（Trincomalee）港至少 73 个储油设备的共同使用权。^① 2017 年斯里兰卡立法禁止印度渔民在其海域拖网捕鱼后，在印度相关地区和渔民中引起强烈反弹，其中泰米尔纳德邦首席部长要求印度政府抗议斯里兰卡这项立法。但是印度中央政府考虑到印斯两国关系大局，却保持缄默，以着力改变印度曾经在泰米尔等历史问题上的不佳形象。^② 2017 年，在莫斯科举行的“国际核能展览会”上，印俄决定在第三国联合开展清洁能源经济项目合作。之后，印度利用自己在民用核工业方面积累的经验，加强了与孟加拉国和斯里兰卡的民用核能伙伴关系，负责向斯里兰卡和孟加拉国提供专业技能培训。

在印不关系上，2014 年莫迪上任后首访不丹时明确表示，不丹和印度有着非常特殊的关系，能够经受住时间考验。印度是不丹的最大贸易伙伴国和援助国，水电项目是两国合作的重要组成部分。印不双方不仅达成跨境电力贸易指导协议，而且该协议允许孟加拉国与不丹的水电合作项目过境印度，这让不丹和孟加拉国都很满意。印度还允许不丹进口印度禁止出口的小麦、食用油、豆类和非香米等农产品。^③

同时印度不断加强与缅甸的防务合作，不仅与缅甸签订了总金额 3 790 万美元的轻型鱼雷协议，而且还向缅甸提供其他各式装备，包括海军炮艇、声纳和直接传动装置、步枪、雷达、迫击炮、火箭发射器、通讯器材、夜视设备、军事演习软件、道路建筑设备、105 毫米轻型大炮等。^④

第二个支点是以宗教、文化为纽带加强与邻国联系。印度与南亚邻国有着共同的文化、宗教甚至共同的饮食习惯，印度试图以此为纽带增进与邻国

^① Husanjot Chahal, “India-Sri Lanka: Reorienting the Relationship?” Institute of Peace and Conflict Studies, June 28, 2017, <http://www.ipcs.org/article/south-asia/india-sri-lanka-reorienting-the-relationship-5310.html>.

^② M. K. Bhadrakumar, “India’s Postmodernist Lanka Policy Bodes Well,” July 19, 2017, <http://blogs.rediff.com/mkbhadrakumar/category/politics/>.

^③ V. P. Haran, “India-Bhutan: Furthering common interests,” Institute of Peace and Conflict Studies, June 21, 2017, <http://www.ipcs.org/article/south-asia/india-bhutan-furthering-common-interests-5306.html>.

^④ 苑盈莹：《除了非法越界，印度还在‘搞事情’》，人民政协网，2017年7月11日，<http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-07-11/1650134.shtml>。

的感情。为抗衡“一带一路”建设，2014 年 6 月，印度在联合国教科文组织第 38 届世界遗产委员会会议上首次正式提出“季风计划：海上航路与文化景观”。“季风计划”提出初期以文化项目的“面目”出现，“标称”希望复兴古代环印度洋地区国家间的航路和文化联系，塑造文化共识，形成以印度为核心的印度洋区域文化。此外，印度还在除巴基斯坦之外的南亚国家建设印度文化中心。印度文化中心是拓展印度文化外交的重要平台，既包括举办舞蹈表演、戏剧、音乐、作文竞赛、讲座、图片展览等活动，还包括开办瑜伽、印地语课程。印度还不断加大对南亚国家的教育资源投入，例如，印度向赴印留学的不丹学生提供双倍奖学金，留学金总额增至年均 2 千万卢比；印度帮助不丹建立数字图书馆，不丹青年可借此免费浏览阅读电子期刊。

亚洲大部分地区都受到佛教的影响，佛教也成为印度加强与周边国家外交联系的重要资源之一。莫迪上任后即表达过修复南亚次大陆佛教古迹，并通过现代交通条件加以整合的“愿望”，试图把发展佛教旅游和加强佛教外交作为塑造国家形象的重要手段。2015 年，莫迪出访斯里兰卡时到古城阿努拉德普勒，参拜了斯里兰卡仅次于佛牙的国宝、一直受到世界各地佛子朝拜的大菩提树；2017 年，莫迪作为嘉宾前往斯里兰卡参加第十四届国际卫塞节（Vesak Day）开幕式，庆祝佛陀诞辰，大打宗教牌。^①

第三个支点是促进次大陆更紧密的连通和整合，以确保货物、服务、人员的自由流动。“连通性”是地区经济增长和繁荣的驱动力，它既能保证沿线国家贸易和能源连通，又能使印度充分利用地缘优势提升影响力。莫迪提出的提升与南亚国家“连通性”的内容，不仅包括公路、港口、河流通道、铁路等传统基础设施的相通，还包括通信设施的互联互通。

2015 年 6 月，印度启动加尔各答—达卡—阿加尔塔拉的巴士服务，经由达卡，加尔各答到阿加尔塔拉的路程减少了近三分之一。2017 年，连接阿加尔塔拉与孟加拉国阿考拉的铁路（泛亚铁路项目的一部分）完工，这极大缩短了阿加尔塔拉到加尔各答的距离，由原来 1 590 公里减至 499 公里。

^① Ritu Sharma, “PM Modi to Celebrate Buddha Jayanti in Sri Lanka,” *The News Indian Express*, May 7, 2017, <http://www.newindianexpress.com/nation/2017/may/07/pm-modi-to-celebrate-buddha-jayanti-in-sri-lanka-1602161.html>.

印度和斯里兰卡也在讨论修建连接印斯两国道路工程项目的可行性，其中包括一条海底隧道等。斯里兰卡还邀请印度为其修建连接贾夫纳—曼纳尔—瓦武尼亚—亨可马里—丹布拉的公路，升级基础设施，两国已就此达成协议。印度还在说动尼泊尔，拟出资重修尼南部失修停运的既有铁路。^①

另外，印度积极寻求与东南亚国家缅甸扩大陆路连通，为“东向行动”铺路。2016年，缅甸总统吴廷觉（Htin Kyaw）访问印度，双方着眼于提高“连通性”，签署了四项协议，其中的两项协议旨在加快修建印度—缅甸—泰国的高速公路。^② 2014年，世界银行向印度米佐拉姆邦公路建设提供1.07亿美元无息贷款，以促进印度东北部各邦之间以及与缅甸、孟加拉国的交流。在航空方面，印缅不仅增加了互通航班，而且还新开通印度东北部飞往缅甸的航班。^③ 2014年6月，两国航空公司达成协议，开通印度东北部曼尼普尔邦首府英帕尔至缅甸曼德勒的航班。在航运方面，2014年印缅两国共同开发的加拉丹河及边境跨境公路的水陆联运项目完工，这有利于满足两国日益增长的贸易需求。

在通信连通方面，为加强南亚区域一体化，印度发射通信卫星供南亚邻国无偿使用，服务涉及远程医疗、灾难紧急通信、政府间网络、广播电视等，预计这能给参与国带来15亿美元的经济收益。由于南亚地区多发地震、飓风、洪水、海啸等自然灾害，南亚卫星有助于在灾难发生时提供关键的通信链路。印度卫星外交是实现地区一体化的重要外交手段。

总体来看，与“古杰拉尔主义”相比，印度“新邻国外交”更加积极可为，以进取性贯穿始终，并伴有外向性。莫迪担任总理后相继出访南亚邻国，优先发展与邻国的政治、经济、外交关系，并积极承担地区事务。“新邻国外交”强调以大国姿态给予南亚邻国实惠，向邻国展现其不断上升的大国实力；而“古杰拉尔主义”有意淡化与南亚邻国交往时的大国心态，以一种较

^① Jhinuk Chowdhury, “Is Modi's Neighbourhood First Policy Living up to Its Promise?” *The Huffington Post*, February 2, 2016, http://www.huffingtonpost.in/jhinuk-chowdhury/will-modis-neighbourhood-_b_9067348.html.

^② Selflearnadmin, “Modi's Neighbourhood First Policy-India's Eastern Neighbourhood.”

^③ 驻曼德勒总领馆经商室：《世行贷款支持印缅边境公路建设》，商务部网站，2014年6月16日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/lj/201406/20140600626897.shtml>。

为平等的姿态对待南亚邻国。由于二者所处的国际国内环境不同，战略成效难分伯仲，目前来看，印度政府改善与邻国关系的基本立场不会改变，印度在努力构建对自身发展有利的南亚政治、经济、文化和安全环境等机制。

“新邻国外交”与“古杰拉尔主义”的相似之处，是印度试图控制南亚的实质没有改变，因而其两面性不时显现。例如尼泊尔新宪法实施之后，印度以新宪法未能满足尼泊尔南部马德西人诉求为由干涉尼泊尔内政，停止向尼泊尔运送燃油，尼泊尔爆发持续燃油危机，引发尼国内反印浪潮高涨，两国关系降至1989年以来的新低。再比如印度与孟加拉国跨界水资源分配纠纷一直未能获得有效进展，孟加拉国认为这是印度强调其自身利益、而没有考虑孟加拉国利益的结果。^①

二、印度“新邻国外交”的战略考量

随着全球化的发展，特别是中国“一带一路”倡议获得斯里兰卡、尼泊尔、孟加拉国积极响应，印度意识到过去那种颐指气使的霸权作风难以为继，转而采取更加含蓄、隐晦的手段来维持其南亚霸主地位。其政策背后的战略考量主要包括如下方面。

（一）对冲中国“一带一路”倡议的影响，强化印度的地区领导力

印度是南亚大国，处于次大陆地缘政治中心位置，一直以地区老大多自居，在处理与邻国关系时，不时实施大国沙文主义政策。印度反对任何外来势力（主要指中国）介入南亚事务，认为南亚国家需要帮助时，应首先求助于印度，而非其他区域外大国，否则视为反印度行为。^②莫迪上任后一再强调要优先关注周边邻国，甚至强硬宣称印度应该“给南亚邻居划出红线，阻止它们与区域外国家合作，修建那些损害印度安全利益的大项目。”^③

^① Amit Ranjan, “India-Bangladesh: Engagement with More Stakeholders Required,” Institute of Peace and Conflict Studies, June 12, 2017, <http://www.ipcs.org/article/south-asia/india-bangladesh-engagement-with-more-stakeholders-required-5294.html>.

^② Kanwal Sibal, “India and the South Asian Neighbourhood,” *Indian Defence Review*, January 1, 2013, <http://www.indiandefencereview.com/spotlights/india-and-the-south-asian-neighbourhood/0/>.

^③ C. Raja Mohan, “Silk Route to Beijing,” *Indian Express*, September 15, 2014,

在“一带一路”倡议提出之后，中国凭借资金和技术优势帮助印度洋沿岸国家建立或发展了一些港口设施。对于这些港口设施印度非常排斥和不满，担心用于军事目的，损害印度经济及军事利益。^① 尽管中国多次澄清项目修建没有任何包围印度的意图，推进“一带一路”建设属于互惠互利，但印度部分政治精英始终无法摆脱惯常思维，对中国与南亚国家合作持强烈戒备之心，不希望中国与南亚国家开展大型基建项目合作，担心合作会弱化印度在南亚的主导地位，稀释印度的南亚影响力。因而为抑制中国与南亚邻国合作，强化印度地区主导力，印度政府调整南亚政策，深化与南亚邻国经贸、文化合作，凝聚共同利益，加强地区认同，以强化对南亚的控制。

（二）奉行“邻国优先”政策，构筑以印度为核心的南亚新秩序

印度首任总理尼赫鲁曾称自己是“统治印度的最后一个英国人”，主张继承英属印度的角色，奉行大印度思维，在南亚地区实施“排斥、吞并、控制和操纵”等蛮横手段，其思想也被此后的历任政府所继承。这种做法不仅引起周边国家反感，而且降低了印度公共外交效果，损害了国际形象。莫迪担任总理后推行“新邻国外交”，奉行“邻国优先”政策，采取隐晦手段加强对南亚邻国控制，恩威并重，构筑以印度为核心的南亚新秩序，这突出体现在政治、外交、经济、安全和人文领域。

在政治领域，印度积极作为，缓和与邻国矛盾和冲突，加强政治认同，推进交流合作，培育地区意识。在外交领域，印度把全面推进与南亚邻国关系视为其外交重中之重。莫迪上任后出访的首站是不丹，之后相继访问尼泊尔和斯里兰卡，而不是传统大国如美国、俄罗斯，拉拢南亚邻国重塑印度地区影响力的战略目的较为明显，同时大打感情牌拉近与缅甸关系。在经济领域，印度充分利用经济影响力，加大援助力度，加强互联互通，深化南亚邻国对印度的经济依赖。在安全领域，印度对斯里兰卡、孟加拉国、马尔代夫和不丹等国，都施加过直接军事影响。印度驻不丹军事机构负责训练、“指导”不丹军队，有时还直接派兵在中国与不丹的边境地区巡逻。在人文交流领域，印度加强对相关国家的民间交流与往来，以佛教为载体广泛影响南亚

<http://indianexpress.com/article/opinion/columns/silk-route-to-beijing/>.

^① 思瑞坎：《印度对华对冲战略分析》，《当代亚太》2013年第4期，第32-34页。

邻国，增加青少年相互交流，并积极发挥工商界、民间团体、新闻媒体、学术机构的重要作用，进一步夯实重塑南亚秩序的民间基础。

（三）推行软实力外交，改善印度地区形象

在国际上印度一贯主张不结盟，强调国家无论大小、强弱一律主权平等，反对霸权主义，但是在南亚印度却言行不一，采用双重标准，搞地区霸权主义。它不仅长期与巴基斯坦交恶，还通过经济、政治和军事手段控制邻国，对主张有异的邻国直接采取政权更替的办法来达到目的，使得印度长期陷入南亚地区纷争之中，互信机制难以建立。此外由于印度自身发展水平不高，控制意愿与能力之间存在差距。印度要维护一个以印度为中心的等级体系需要花费大量成本和精力。在国际上，如果印度一直与南亚小国纠葛不断，只会导致印度被困于南亚，被国际社会仅视为地区大国，而不是世界大国。这会大大损害印度形象。

良好的国际形象有利于印度参与国际事务，是支撑印度崛起的重要手段。同时，使用软实力成本低，可以用较少付出得到较大回报，更符合印度国家利益。为了在国际舞台上大展拳脚，莫迪强调印度的南亚策略会更加突出软实力重要性，即将软实力外交作为实施印度南亚战略的路径选择，从宗教、文化、哲学维度加以关注和利用。在推广传统文化影响力上，印度一方面把自己扮成佛教传承者，另一方面扩大印度教影响力，增强自身吸引力。同时在莫迪呼吁下，2014年联合国大会将每年的6月21日设立为“国际瑜伽日”（International Day of Yoga），呼吁在全世界推广瑜伽。莫迪本人就是一名瑜伽爱好者，多次出国与其他国家领导人畅谈瑜伽、宣传瑜伽，成为名副其实的“瑜伽代言人”，大大提升了各国民众和媒体对瑜伽的关注度，这些都有利于提升印度的形象。

（四）寻求地缘政治安全，推动印度东北部地区安全和经济发展

莫迪政府承诺捍卫南盟国家共同利益，其背后的逻辑与谋求邻国接触政策有关。印度借助区域合作平台推进与周边国家互联互通，加强与东部或东北部邻国“连通性”，追根溯源是为了加强对印度东北地区管理。不丹、尼泊尔、孟加拉国、缅甸环绕印度东北部，“新邻国外交”战略推行充分说明

了地缘政治考量的重要性。历史上由于各种原因有相当数量不同国家居民进入印度东北部，造成该地区民族、宗教和文化差异巨大，民族分裂主义倾向日益严重。莫迪上任以来试图加强对东北地区管控，遏制民族分离主义势力活动，抑制跨边界的武器和违禁品流动，因而需要邻国尼泊尔、不丹、孟加拉国、缅甸予以积极协作，以阻止和打击叛军。^①

孟加拉国经常被描述为“印度锁定”（India-locked），因为孟加拉国90%的陆地边界为与印度的共同边界，而孟海上通道又是印度洋北部的一个海湾。同样，印度东北地区也被“孟加拉国锁定”（Bangladesh-locked），为促进东北地区与印度国内主体部分开展贸易和商业往来，印度需要向孟加拉国寻求过境权。^② 通过孟加拉国运输货物能够缩小印度东北部与国内主体的距离。一个友好的孟加拉国政府可以孕育出一种相互关联，这种关联有利于印度向孟加拉国寻求援助，配合其在东北部打击“反叛分子”；也有助于改善印度主体部分与东北地区基础设施的互通性，并加强经贸联系，推进当地经济发展，维持地域稳定，以便印度更好地实施“东向行动”政策。^③ 由此可见，印度“新邻国外交”战略有着深层次的地缘政治考量。

（五）谋求“稳住南亚、着力亚太”的大国战略，实现印度大国梦

印度大国诉求由来已久，自尼赫鲁起，印度一直憧憬着大国梦，这既与印度悠久历史有关，也与印度传统文化和文明有关，还与它近年来经济实力快速增强有关，更与它的地缘政治地位上升有关。印度历任领导人对大国地位的诉求尽管表达不一致，但是他们的共同情结都是要把印度建设成为一个实力雄厚的大国，一个受到世界认可的强国。从地理分布来看，印度居于次大陆中央，除斯里兰卡和马尔代夫与印度隔海相望外，次大陆有四个国家同印度接壤，与南亚及周边邻国的关系好坏将直接影响印度国家安全和政治稳定。对此，许多国家持相同观点，即印度实现强国梦，必须首先游刃有余处

^① Rajesh Ramachandran, “Narendra Modi's Push for Strong Relations with Neighbours,” *The Economic Times*, July 3, 2014, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-07-03/news/51057722_1_prime-minister-narendra-modi-friendly-neighbours-nepal.

^② Anindya Jyoti Majumdar, “Making Sense of India–Bangladesh Relations,” *India Quarterly*, Vol. 70, No.4, 2014, p. 329.

^③ *Ibid.*, pp. 327-340.

理南亚地区问题。^① 印度前总理辛格曾表示,如果印度不能确保南亚地区和平与稳定,将难以实现其雄心壮志,印度的优先选择是努力构建一个与邻国互惠互利的合作框架,实现共同发展。^② 因此,印度视南亚为国家复兴的关键点,迈向大国之路的后院和根基。

南亚战略是印度大国战略重要构成,是它争取成为世界强国的重要支撑,反映了莫迪政府谋篇布局,以实施南亚战略为逻辑起点,以达到空间拓展、地区稳定、战略平衡以及软实力输出等目标为导向的大国战略。2014年,印度人民党在竞选时就提出,南亚发展必须依靠政治稳定、社会和平与科技进步,并指责辛格政府未与南亚邻国建立持久友好合作关系,导致印度与传统盟友关系冷淡、疏远,由此地区影响力下降。^③ 现在,印度正在与盟友构筑利益“共赢”的“新型”关系。莫迪曾说过,印度的责任是实现先辈们的抱负,只有心系国家、不辍耕耘,才能使印度成为世界一流强国。^④ 为实现前人夙愿,使本国利益最大化,印度需要处理好与南亚邻国关系,积极参与到地区经济、政治与安全事务之中,以稳定南亚。

三、印度“新邻国外交”的对华影响

印度在心态上想做“有声有色”的世界性大国,南亚是印度大国战略的重要根基,随着“一带一路”建设的推进,印度认为这与其地缘利益发生冲突,会在政治、经济以及安全方面强化中国对南亚的影响,从而使印度地缘优势边缘化。印度在南亚的外交动作多有对华之意,目的是为了在地区内制衡中国的影响力。这不仅严重影响到中印关系的整体稳定,而且还将干扰中国在南亚地区项目合作的推进。对于印度利用其南亚大国实力扰局,干涉

^① Bidisha Biswas, “New Directions in India's Foreign Policy,” *India Review*, Vol. 11, No. 2, 2012, pp. 134-138.

^② Samam Kelegama, “China's Growing Reach in South Asia.” *East Asia Forum*, June 25, 2014.

^③ Sabka Saath, and Sabka Vikas, “Election Manifesto 2014,” Bharatiya Janata Party, March 26, 2014, www.bjp.org/manifesto2014.

^④ Ashley J. Tellis, “India as a Leading Power,” *Carnegie Endowment for International Peace*, April 4, 2016, <http://carnegieendowment.org/2016/04/04/india-as-leading-power-pub-63185>.

邻国内政，扶持亲印政府等行为，中国需要有清醒认识。

（一）强化政治、经济、军事控制，挤压中国在南亚的战略空间

印度利用南亚大国地位，影响斯里兰卡国内政局走向，并在政治、经济、军事方面对马尔代夫和不丹等表现出强大影响力和控制力。由于印度施压，斯里兰卡政府与中国投资方重新修订了科伦坡港口城项目建设协议，新协议中斯里兰卡撤回了先前给予中方 20 公顷土地永久使用权的承诺，而改为租赁 99 年。为平衡斯里兰卡国内亲印势力，斯里兰卡同意中国在斯建立自由经济特区的同时，也向印度抛出橄榄枝，希望印度在北部贾夫纳附近建设一个类似的经济特区。^① 此外，在印度推波助澜下，孟加拉国有关方面提出要取消中国在位于孟加拉国东南角的索纳迪亚的港口修建计划。2017 年 11 月，尼泊尔取消中国葛洲坝集团与其签署的布达甘达基水电工程项目，其背后难免没有印度的影子。这些都向国际社会传递出了“南亚事务由印度说了算”的信号，^② 印度以此挤压中国的地区影响力，搅局“一带一路”建设。从上述案例可以看出，印度“新邻国外交”战略成为影响中国与其他南亚国家开展“一带一路”建设合作的重要变量，增加了“一带一路”在南亚推进的外交成本。

（二）提升地区管控能力，增加中国与南亚国家合作难度

印度不仅在地理上处于南亚中心位置，而且由于历史因素南亚邻国大多与印度有着千丝万缕的联系，民族间血脉相融、宗教相连、文化相通。斯里兰卡前总统马欣达·拉贾帕克萨（Mahinda Rajapaksa）如是说，印度是亲戚，中国是朋友。^③ 在除巴基斯坦外的整个地区，印度的经济和政治参与度都很深。由于继承了英国遗留的教育体系，印度教育资源在南亚相对较雄厚，南亚邻国的很多政要及其子女曾在印度学习或工作，印度在这些国家有较多人

^① “Sri Lanka Government Reneges on Land to China in Colombo Port on Freehold,” August 4, 2016, <http://www.security-risks.com/security-trends-south-asia/sri-lanka/sri-lanka-government-reneges-on-land-to-china-in-colombo-port-on-freehold-6530.html>.

^② 蓝建学：《新时期印度外交与中印关系》，《国际问题研究》2015 年第 3 期，第 53 页。

^③ “India is a Relative, China a Friend: Mahindra Rajapaksa,” *The Times of India*, December 30, 2014, <https://timesofindia.indiatimes.com/city/chennai/India-is-a-relative-China-a-friend-Mahindra-Rajapaksa/articleshow/45682638.cms>.

脉资源。此外，印度通过人口自由流动加强与南亚邻国联系，比如印度和尼泊尔边界相互开放，大量的印度人口流动到尼泊尔特莱（Terai）地区，使该地区印度人口比例快速上升，边境地区聚集的庞大人群甚至能够操纵或者干扰尼泊尔政局。2014 年世界银行的双边汇款统计也显示，南亚国家来自印度的汇款远远超过来自中国的汇款。^① 印度甚至愿意为南亚国家，如孟加拉国、斯里兰卡、不丹、尼泊尔、马尔代夫等提供不求回报的单方面援助。因而但凡印度忌惮的，其邻国必定有所畏惧。2017 年 5 月，斯里兰卡未允许中国潜艇停靠科伦坡港，有评论称是受到印度影响，因为当时正值印度总理莫迪访问斯里兰卡。^② 同年 11 月，印度从斯里兰卡租赁了马塔拉机场，机场距离汉班托塔港较近，从战略角度看，租用该机场能够近距离监视汉班托塔港。^③ 由此不难看出印度在南亚的影响力，印度的不友好增加了中国—南亚合作难度。

（三）加强互联互通，积极推进 BIMSTEC 和 BBIN，抗衡中国影响力

印度通过在孟加拉国建设道路和桥梁、在尼泊尔和不丹修建水电站、在斯里兰卡修建港口和铁路来维持自己的势力范围，通过积极向斯里兰卡、马尔代夫提供海防技术训练服务和供应装备来夯实印斯马三国的海岸联防体系。^④ 通过加强与邻国互联互通，巩固对印东北部管控，打通制约经济发展瓶颈，推动区域内贸易增长，带动地区社会经济发展，印度使自己与周边国家的商业往来和合作更加紧密，对深化战略伙伴关系意义重大，有助于其排斥中国的影响力。

为应对中国在南亚地区日益上升的影响力，印度主推 BIMSTEC 和 BBIN，积极构建协作机制，深化贸易、能源、电力、过境和人文交流合作，

^① 《美媒：中国扩大南亚朋友圈 与印度成“熟悉对手”》，参考消息网，2016年9月12日，http://news.china.com.cn/world/2016-09/12/content_39279969.htm。

^② “China Keeps Mum over Sri Lanka Rejecting Submarine Docking,” *Colombo Gazette*, May 12, 2017, <http://colombogazette.com/2017/05/12/china-keeps-mum-over-sri-lanka-rejecting-submarine-docking/>.

^③ Shihar Aneez, Sanjeev Miglani, “India Eyes Airport in Sri Lanka, Near Chinese Belt and Road Outpost,” Reuters, October 13, 2017, <http://au.news.yahoo.com/a/37458535/india-eyes-airport-in-sri-lanka-near-chinese-belt-and-road-outpost/>.

^④ “With Eye on China, India to Step-up Military Ties with Sri Lanka and Maldives,” *Times of India*, October 20, 2014.

加强区域内互联互通，为印度塑造地区影响力提供基本立足点。目前，BIMSTEC 成员国的双边或多边交往较为频繁，并且印缅、印泰合作日益加强，印度强化了其地区主导权，拓展了战略空间，这降低了南亚各国对中国资金和技术的需求，一定程度上抵消了中国在南亚推动孟中印缅经济走廊建设的外交努力。^①

然而外交战略需要励精图治，谋点滴之功，成穿石之力，这必然有一个痛苦的蜕变、升华过程，对印度而言，这一过程远未完结。正如人民党在 2014 年竞选时所说：印度将与盟友构筑利益共赢的新型关系，并挖掘所有资源的最大效能，积极主动地与周边国家和地区发展和平友好外交关系。但是，必要时印度会毫不犹豫地采取强硬立场和措施。^② 在“新邻国外交”战略提出的初期，印度做足了姿态，但是自 2015 下半年至 2016 年末，“印度至上”表现强势，由此引起南亚邻国的不满及印度学者对莫迪政府南亚外交战略诟病。印度南亚战略的不足恰为中国加强与南亚国家合作提供了契机。另外，印度与南亚国家的经贸合作量占印度 GDP 比重不大，印度更看重欧美市场，注重加强与欧美国家经济合作。印度在南亚的利益追求是基于战略考量，而非经济因素，印度不会给南亚邻国太多经济实惠，同时受经济实力限制，印度也往往力不从心。

与此同时，南亚邻国由于实力差距和发展需要，容易受到利益的驱动，且因体量小、改变政策成本低等因素，它们的政策变动及摇摆度较高，并不愿意完全听命于印度。比如印度施加了较大影响的斯里兰卡现政府，受客观利益影响无意顺从印度愿望“降格”对华关系，而是在中印之间发展平衡外交。中国在斯里兰卡有很多贸易往来和投资项目，过去 5 年，中国在斯里兰卡提供的融资项目创造了数十万人的就业机会，其中绝大多数工人是当地年轻人，他们中许多人接受中国企业技术培训。周边国家基于经济利益和发展空间考虑，也不会盲目追随印度，而只是出于对印度的畏惧，才不得不在某

^① 吴兆礼：《印度推进“孟不印尼”合作：诉求与挑战》，《国际问题研究》，2017 年第 2 期，第 77-79 页。

^② Sabka Saath, and Sabka Vikas, “Election Manifesto 2014,” Bharatiya Janata Party, March 26, 2014, www.bjp.org/manifesto2014.

些问题上听从于印度的安排，互信机制难以建立。因此，这些国家对印政策摇摆度不断加大，与印度交往时围绕“顺从”和“自主”两大轴心运转，战略博弈明显加强。印度与南亚邻国关系身份界定有时难以捉摸。印度外交中面临的困境反过来说，也正是中国的机遇。

（四）中国对印度“新邻国外交”的应对策略

印度“新邻国外交”战略在东北部地区的重点国家分别是不丹、尼泊尔、缅甸（印度“东向行动”政策的门户）、孟加拉国，^①可以推断，在印度东北部周边地区，除不丹之外，其他国家均会在与印度保持合作关系的同时，继续维持与中国的地缘经济关系。面对印度外交新动作及南亚新形势，作为与南亚紧邻的大国，中国应如何进行外交谋划，创造对自身发展有利的南亚政治经济环境，值得进一步思考。

第一，推动对印度的互惠互利合作。自独立以来，印度一直视南亚为自己的后院，且素有大国情怀，而中国经济快速发展更令印度内心复杂，已经不自觉地将中国视为竞争对手。因此印度“新邻国外交”战略的实施确有对冲中国“一带一路”倡议在南亚影响力的目的，印度始终以异样的目光看待中国在斯里兰卡的港口建设，公开抨击中巴经济走廊，抵制尼泊尔与中国接触，视“一带一路”建设是“珍珠链战略”的延伸，阻挠“一带一路”建设在南亚推进。对此，中国需要正确认识这是区域大国的“正常”焦虑和不安。我们要做的是如何让印度明白“一带一路”建设是推动区域经济合作的重要驱动力，顺应了新型经济全球化的发展趋势，与中国对抗只会使印度失去发展机遇。也许中国和“一带一路”建设参与国的合作成果对印度最具说服力，最能够回答这个问题。就目前来看，中国和印度都不会改变各自南亚政策，“一带一路”建设将在南亚稳步推进，对于中印两国来说，目前要做的是寻求共识，实现利益对接，其中包括推进 BIMSTEC、BBIN 与“孟中印缅经济走廊”等的对接。如何共同努力，加强互联互通、扩大民间交往、建立联动机制，将是两国在相处中需要努力的方向。

第二，注重当地民众福祉提升，使包容性增长同样惠及南亚国家。随着

^① Selflearnadmin, “Modi’s Neighbourhood First Policy-India’s Eastern Neighbourhood.”

“新邻国外交”战略推进，印度在南亚的“主导地位”基本得到维持。在这种形势下，一些南亚邻国一方面与中国继续加强经济合作，另一方面慑于印度在南亚的强大实力，游走于中印之间。尽管南亚邻国（除巴基斯坦等之外）对印度有所畏惧，但南亚国家都面临着经济发展缓慢、贫困落后的共同问题，这使得南亚国家寻求与中国扩大经济往来的意愿增强。因此“一带一路”建设在南亚能否顺利推进，取决于中国能否将海外的经济合作转化为当地民众切身福祉、能否将一国综合国力转化为国与国之间的政治互信，而其关键在于，中国要具备将经济发展转换为本国人民及南亚民众福祉的娴熟能力，进而推进中国与南亚国家的合作，实现共同发展与繁荣。随着综合国力增长，中国需要提升地区软实力，在实现自身发展的同时努力惠及周边地区。

国家实力是维护国家利益和实现战略目标的根本前提，印度“新邻国外交”战略不仅是其国家实力的反映，也是对前期政策的调整与磨合，更是印度对外政策和优先方向的改变，关系到各方的战略选择。印度南亚战略调整远未结束，这是一个长期和动态的过程，对南亚地区力量格局和中国周边环境会产生重大影响，需要我们持续跟踪和观察。

[收稿日期：2018-01-02]

[修回日期：2018-02-01]

[责任编辑：孙震海]