

印度的南亚政策：历史遗产与现实动向^{*}

张淑兰^{**}

〔内容提要〕南亚地区的历史赋予独立后的印度以特殊的南亚政策遗产，深深影响了独立后印度在南亚地区的国家利益。印度不同政党政府的南亚政策及其策略手段具有共性也存在差异，既有继承也有创新，但是，直到印度人民党莫迪政府才第一次给予邻国政策以清晰的战略界定，并对南亚邻国采用现实主义与建构主义相结合的实用主义外交手段。直到1985年印度才开始在南亚地区采用多边主义的政策，但是其自始至终是以双边主义为主轴。印度一直强烈排斥域外大国进入南亚，其领导南亚、超越邻近地区的信念一直没有改变；但是印度对待美国和中国在南亚存在的态度也有所改变，它允许美国介入，承认中国在南亚的事实存在。

〔关键词〕印度；南亚政策；历史遗产；莫迪

〔中图分类号〕D835.1〔文献标志码〕A〔文章编号〕1004-1508(2019)03-0017-08

〔DOI〕10.13252/j.cnki.sasq.2019.03.03

在1996年“古杰拉尔主义”出台后，印度的南亚政策由强硬变得相对仁慈，2005年同意中国成为南亚区域合作联盟的观察员国。然而，2016年前后，莫迪的“邻国优先”政策使得中国在南亚签署的“一带一路”合作项目相继遭到挫折。二十年内，印度的南亚政策起伏变幻，为了“一带一路”倡议在南亚的成功落地以及处理好中印在南亚地区的关系，亟需探究印度的南亚政策的演变规律，并把握其现实动向。

一、印度南亚政策的历史遗产

“南亚”(South Asia)这个概念直到20世纪60年代中期才开始使用，因此，南亚地区的历史赋予独立后的印度以特殊的南亚政策遗产，深深影响了独立后印度对南亚的政治、经济、安全、社会和文化等方面的政策决定。

南亚国家并不等同于印度的邻国。南亚国家一般包括巴基斯坦、孟加拉、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、斯里兰卡和阿富汗，它们都是南盟的成员。阿富汗比较特殊，不是印度的邻国，其位于南亚与中亚的连接处，在2005年成为南盟

成员国之前，属于中东和冷战后中亚的研究范畴；现在它是南亚、中亚和中东的共同研究对象；马尔代夫和斯里兰卡是印度洋中的岛国；尼泊尔和不丹是与印度接壤的山地国；巴基斯坦和孟加拉与印度在印巴分治前本为一体，都是海路两栖国家。不过，与不丹、尼泊尔、印度和巴基斯坦不同，孟加拉国并没有与世界最高峰喜马拉雅山脉接壤，其整体位于孟加拉平原上。与喜马拉雅山脉接壤的是与孟加拉国毗邻的缅甸，缅甸是印度的邻国，曾属于英印殖民帝国的统治范围，但现在的缅甸是东南亚国家。因此，缅甸与阿富汗一样成为跨区域研究的共同对象。此外，印度的邻国还有东亚的中国。因此，南亚国家不能等同于印度的邻国。

对独立后印度南亚政策影响最大的历史遗产是英印殖民帝国留下的。首先，将南亚次大陆置于印度洋中进行考量。因为以英国为代表的欧洲殖民者正是从海洋上成功入侵印度。其次，英国殖民者前所未有地统一了南亚次大陆，英国以南亚次大陆为核心，构建起一个庞大的战略圈，从海湾到远东，包括伊朗、阿富汗、东南亚和中国

^{*} 此文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“当代南亚的左翼思潮与实践”(项目批准号:14JJD710002)的阶段性成果。

^{**} 历史学博士，教育部人文社科重点研究基地山东大学当代社会主义研究所研究员。

西藏以及印度洋。最后,印巴分治一方面使得印度的情报部门、外交部和内务部在印度邻国外交中的影响力激增,特别是“情报部门发挥着重要作用,外交部门的工作达不到其预期作用的一半”,^①另一方面它也导致印巴长期不和,而且第三次印巴战争的结果是孟加拉国从巴基斯坦分裂出来。

如果说印度南亚政策的第一份历史遗产与海洋密切相关,那么第二份历史遗产则与陆地息息相关。欧洲殖民者入侵南亚次大陆之前,进入次大陆的外族主要是从北部和西部地区进入的,包括希腊人、匈奴人、塞西亚人和穆斯林。南亚历史一直是四分五裂的,曾经有28个王朝的根据地是北部的印度平原,但控制了次大陆的大部分地区,长达50-60年;另有9个王朝控制了次大陆至少五分之四的地区,其中7个是以北部的印度平原为统治中心。^②因此,印度更为悠久的历史遗产是一直极为重视次大陆的北部和西部地区。

印度南亚政策的第三份历史遗产来自孔雀王朝的宰相考底利耶(Kautilya)。这位可与马基雅维利和孙武相媲美的印度政治家,留下了一部《政事论》(Arthashastra),为印度处理地区国际关系留下了体系性的原则和策略。他构建了一个“国王圆圈”式的“曼荼罗”(Mandala)体系,体系中有四类国家,即霸权国、敌国、盟国、中立国。霸权国是征服者,其邻国是天然的敌人,邻国的邻国是天然的盟友,中立国距离以上三种国家较远,可暂时拉拢,但长远看,将变成潜在的敌人;当然,体系内每个角色都是不固定的,尤其是霸权国随时可能发生变动,这是个动态的、无限循环的平衡体系;为此,考底利耶为君主们提供了“六种策略”,即和平、战争、中立、备战、联盟、离间,六种策略的运用要视国家实力而定,当国家实力弱小时,应该采取和平、联盟和离间策略;当国家实力强大时,应该采取备战和发动战争的策略;当本国与敌国实力

均等时,最佳策略是中立。^③他认为,国家的实力包括理智的力量、商谈的能力、君权的力量、殷实的国库、强大的军队、国家最主要的军事战斗能力。^④基辛格认为,考底利耶的《政事论》是马基雅维利和克劳塞维茨二人理论的融合。^⑤因此,作为古印度列国纷争智慧的《政事论》,深刻影响着印度对南亚地区秩序以及周边国家的策略选择。

丰富的历史遗产深深影响了独立后印度的南亚政策。在政治方面,印度自始至终没有改变的是向南亚邻国推行印度式的民主,并不顾及这些国家的政治稳定;在安全方面,印度最关心克什米尔问题,一直利用阿富汗来抵制巴基斯坦,利用不丹来抵制中国;在社会方面,印度最关心的是民族自治问题,这关系到印度的东北部地区;在文化方面,印度最紧张伊斯兰和印度教之间的意识形态对立与冲突。这些构成了印度在南亚地区的国家核心利益。

二、不同政党政府的南亚政策倾向

印度的执政党先后有中间派的国大党、各色的人民党和右翼的印度人民党。尽管关注南亚邻国一直是印度外交政策的常态,但三种类型政党政府的政策偏好是不同的。

人民党政府是最重视南亚邻国的。1977年为应对英迪拉时期恶化了的邻国关系,人民党德赛-瓦杰帕伊搭档的政府首次提出了睦邻政策,加大了对南亚邻国的政策投入,特别是尼泊尔和孟加拉国,在处理好与南亚邻国的关系方面迈出了较为重要的一步。^⑥1996年人民党政府的外交部长古杰拉尔更是创新地提出了“古杰拉尔主义”。它表示:“联合阵线政府所采取的邻国外交政策有五个基本原则:其一,针对尼泊尔、孟加拉国、不丹、马尔代夫和斯里兰卡这些邻国,印度并不要求互惠,而会尽可能多的给予信任和

① David M. Malone, C. Raja Mohan and Srinath Raghavan, *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, New Delhi: Oxford University Press 2015, p. 343.

② Ibid., p. 342.

③ Kautilya, *Kautilya's Arthashastra*, Translated by R. Ramasastry, Bangalore: Bangalore Government Press, 1915, pp. 370-442.

④ Ibid., p. 368.

⑤ [美]亨利·基辛格:《世界秩序》,胡利平等译,北京:中信出版社,2015年,第249-254页。

⑥ Pran Chopra, "India's Foreign policy: Changing context and content," *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Volume 69, Issue 275, 1979, pp. 227-231.

帮助；其二，决不允许在任何一个南亚国家领土范围内发生有损该地区其他国家利益的行为；其三，互不干涉内政；其四，所有南亚国家互相尊重领土完整和主权独立；最后，所有有争议的问题均将使用和平的方式，通过双边谈判来解决”，^① 这使印度与南亚邻国的关系一度有所改善。

国大党除了英迪拉政府外基本上都忽视南亚。尼赫鲁对南亚邻国采取了漠视的态度，他追求的是“世界上数一数二的有声有色的大国”，“因为小的民族国家是注定要灭亡的，它可能作为一个文化上的自治地区而苟延残喘，但是不能成为一个独立的政治单位”，而且，尼赫鲁相信：哪怕印巴分治了，但两国有着共同的历史遗产，存在着密切的经济关系，分治只是暂时的，终将联合起来。^② 随着中印边界战争的爆发，尼赫鲁追求大国的目标失败，这促使英迪拉政府转而重视南亚次大陆，欲彻底解决南亚的内部问题。1971年巴基斯坦一分为二标志着印度对邻国的粗暴干涉和强硬姿态达到登峰造极。在祖父和母亲的影响下，拉吉夫政府的南亚政策左右摇摆，他在1989年访问了巴基斯坦，使得双边关系得到了较大缓和，但产生的积极效应并未维持很久；^③ 而且，他试图在斯里兰卡政府与泰米尔反政府武装之间进行斡旋，卷入斯里兰卡内政，结果为此而丧生。1991年国大党拉奥-辛格搭档的政府开始经济改革，并开启了“东向”政策，直接目标是学习东南亚和东亚国家的经济发展经验、专业技能，吸引高科技和基础设施工业领域

的技术投资，加强贸易往来，最终使印度成为多数亚洲国家欢迎的经济和政治伙伴，^④ 南亚遭到忽视。2004年辛格作为总理上台执政，尽管强调提升与邻国的经济关系并推进与邻国的伙伴关系，但是“印度外交政策着眼于一个不断扩大的周边环境……从近邻开始……逐步扩展至远邻”，^⑤ 这实质上是继续推行重视东南亚和东亚而忽视南亚的政策。

印度人民党政府的南亚政策在忽视与重视、仁慈与蛮横的态度之间来回摆动，呈现综合性的特点。瓦杰帕伊政府一会儿强硬地与巴基斯坦发生了卡吉尔冲突，一会儿又灵活地启动了“巴士外交”，他还亲自访问巴基斯坦，促成《拉合尔宣言》的发表，使双方关系一度转暖。但总体而言，瓦杰帕伊政府是忽视南亚的，公开宣布“东向”政策进入第二阶段，同时启动了“西向”政策，因此，“印度的对外关注超越了南亚，包括直接邻国以及与邻国相邻的地区，即‘大周边’”。^⑥ 莫迪2014年宣誓就职时，史无前例地邀请了南盟成员国的首脑参加典礼。随后，外交部长斯瓦拉吉（Sushma Swaraj）在南盟的部长理事会上首次正式提出了“邻国优先”政策，^⑦ 接着，莫迪主动地优先访问南亚邻国，^⑧ 这是以往历届政府都没有达到的重视。但是，莫迪政府同时宣布：“如今不再是仅仅向东看，该是到了行动的时候了”；^⑨ 外交部2015—2016年度报告更是将塞舌尔、毛里求斯和印度洋地区也作为印度的邻国；^⑩ 而且，莫迪政府的外交政策逐渐由前期的“邻国优先”转向了后期的大国平衡的

- ① 黄正多：“古杰拉尔主义及其对印度外交的影响”，《南亚研究季刊》，2005年第4期，第74-87页。
- ② 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁：《印度的发现》，向哲潜、朱彬元、杨寿林译，上海：上海人民出版社，2016年，第494、486-491页。
- ③ Hasan Askari Rizvi, *Pakistan's Foreign Policy: An Overview, 1947-2004*, Islamabad: Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, 2004, p. 23.
- ④ Nancy Jetly, eds., *India's Foreign Policy: Challenges and Prospects*, New Delhi: Vikas Pub. House, 1999, p. 12.
- ⑤ 刘思伟：“印度新周边外交战略：观察与评估”，《南亚研究季刊》，2016年第2期，第17-24页。
- ⑥ Embassy of India (Washington DC), “India's Foreign Relations (1998-1999),” www.indianembassy.org/policy.
- ⑦ “External Affairs Minister's Opening Statement at SAARC Council of Ministers Meeting,” November 25, 2014, <http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/24314/external+affairs+ministers+opening+statement+at+saarc+council+of+ministers+meeting>.
- ⑧ Ministry of External Affairs (India), “Details of efforts made to improve the relationship,” http://mea.gov.in/Images/amb1/lu1237_1_25_07_2018.pdf.
- ⑨ Sushma Swaraj, “Time to Change ‘Look East Policy’ to ‘Act East Policy’ : Sushma Swaraj,” Aug. 25, 2014, <http://www.ndtv.com/article/india/time-to-change-look-east-policy-to-act-east-policy-sushma-swaraj-581060>.
- ⑩ Ministry of External Affairs (India), “Annual Report 2015-2016,” http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

“智慧外交”,^① 重塑印度与美、俄、日、澳等国关系。可以看出, 尽管印度人民党政府把南亚重新纳入了其外交的关注视野, 但外交政策的焦点仍然是在远方。

三、策略手段的继承与创新

鉴于印度人民党政府的南亚政策具有综合性特点, 特别是莫迪政府的策略手段复杂变幻, 采用了将现实主义与建构主义相结合的实用主义^② 外交手段, 因此, 这一部分将具体剖析莫迪政府对南亚各国采取的策略手段,^③ 以管窥独立后的印度历届政府。

就莫迪执政期间而言, 按照曼荼罗体系, 霸权国有敌国、友国和中立国。自独立后, 巴基斯坦一直和印度公开对峙, 其他的六国中, 不丹、阿富汗和孟加拉国是印度的友国, 尼泊尔、斯里兰卡和马尔代夫是中立国。这一点通过三个案例可以看出。首先, 在印度宣布抵制原定于 2016 年 11 月在巴基斯坦举行的第 19 届南盟峰会后, 孟加拉国、阿富汗和不丹相继加入抵制行列, 而马尔代夫与尼泊尔、斯里兰卡一起争取推迟而不是取消峰会。^④ 其次, 2005 年印度提议阿富汗加入南盟, 巴基斯坦提议中国作为南盟的观察员, 接着印度又提议美国也成为观察员; 后来, 巴基斯坦联合尼泊尔和斯里兰卡一直想把中国升级为正式成员国, 但均被印度否决。最后, 2018 年尼泊尔在最后一刻宣布不参加 9 月 10-16 日环孟加拉湾多领域技术经济合作倡议 (BIMSTEC) 组织在印度浦那举行的联合军演, 因为它要在 9

月 17-28 日参加与中国的联合军演。^⑤ 不能说尼泊尔、斯里兰卡和马尔代夫是印度的敌国、中国的盟国, 它们只是中立国。

考底利耶为印度的君主们提供了战争、和平、中立、备战、联盟、离间六种手段。过去七十多年, 印巴之间的冲突与战争最为明显, 如今莫迪政府放弃了战争和中立, 采用了其他手段, 但都有创新发展。

第一, 莫迪政府高层主动出访南亚邻国, 与以往都是南亚邻国高层单向访问印度^⑥ 截然不同。莫迪较为重视友国, 出访的第一个国家是不丹, 称不丹是印度的“全天候的朋友”。^⑦ 其实, 印度一直把不丹当作中印之间的战略缓冲地。莫迪及其国防部长相继在 2015 和 2016 年访问孟加拉国, 这是印度国防部长在 1971 年后第一次到孟加拉国访问。2015 年底莫迪在访问阿富汗后突然访问了巴基斯坦, 是时隔 12 年后首次访问巴基斯坦的印度总理。实质上, 印度长期利用阿富汗来抵制巴基斯坦。对于中立国, 莫迪出访的第二个南亚国家就是尼泊尔, 是时隔 17 年后第一次访问尼泊尔的印度总理,^⑧ 他在尼泊尔国会讲话中指出, 加强与尼泊尔的关系是他优先的工作, 希望印度—尼泊尔关系成为南亚繁荣伙伴关系的样板和催化剂。^⑨ 在 2016 年印度总统穆克吉访问尼泊尔, 这是时隔 18 年后第一次访问尼泊尔的印度总统; 在两国关系出现波折之后的 2018 年, 莫迪再次访问尼泊尔, 这一切都是基于印度在尼泊尔的安全利益、地缘战略、地区政

① Satish Kumar and Sohan Lal, “PM Modi’s Smart Diplomacy: India From a Balancer to a Lead Power,” *World Focus: India’s Foreign Policy*, Series-2, No. 468, December 2018, pp. 26-30.

② Surupa Gupta, et al, “Indian Foreign Policy under Modi: A New Brand or Just Repackaging?” *International Studies Perspectives*, Oxford University Press, 2018, p. 6.

③ 关于莫迪政府的“邻国优先政策”, 尼泊尔的阿荣旗 (Arun Upadhyaya) 先生帮助搜集了一些资料, 并分享了个别观点, 如莫迪政府第一次公开卷入南亚邻国的内政, 在此表示感谢。

④ 中国驻孟加拉国经商参处网站: “四国抵制南盟峰会”, <http://bd.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201610/20161001405333.shtml>.

⑤ Sivani Baral and J. K. Baral, “Evolution of India’s SAARC Policy,” *World Focus: India’s Foreign Policy*, Series-2, No. 468, December 2018, pp. 54-62.

⑥ Ashok K. Behuria, Smruti S. Pattanaik & Arvind Gupta, “Does India Have a Neighbourhood Policy?” *Strategic Analysis*, Vol. 36, No. 2, March 2012, p. 241.

⑦ Embassy of India, “India-Bhutan Relations,” <https://embassyofindiayangon.in/>.

⑧ Ministry of External Affairs (India), “India-Nepal Relations,” http://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/8_Nepal_November_2017.pdf.

⑨ SD Muni, “Modi’s Third Nepal Visit Entails Commitments Wrapped in Culture,” *The Quint*, May 13, 2018, <https://www.thequint.com/voices/opinion/modis-third-nepal-visit-commitments-wrapped-in-culture>.

治变革和历史遗产基础上的。^① 莫迪先后在 2015 年和 2017 年访问斯里兰卡，是时隔 28 年后第一个访问斯里兰卡的印度总理。在 2014—2015 年连续访问南亚邻国的过程中，莫迪取消了对马尔代夫的访问计划，直到 2018 年马新总统萨利赫宣誓就职时才出访马尔代夫；不过，印度外长斯瓦拉吉在 2014 年和 2015 年相继访问过马尔代夫，其卫生部长贾盖特（Jagat Prakash Nadda）还在 2015 年作为总理特使参加了马尔代夫独立五十周年庆典。总之，莫迪政府高层出访的顺序和次数显示其对两类南亚邻国采取的策略不同。

第二，积极开展文化外交。莫迪在不丹、尼泊尔、斯里兰卡和阿富汗的议会发表的演讲均强调文化和文明的联系纽带，把宗教描述为印度与邻国之间的粘合剂。在不丹、尼泊尔、斯里兰卡和孟加拉国，他还沿路接见普通民众，参观宗教场所，并增加向这些国家提供的奖学金。文化和宗教信仰成为莫迪处理与邻国关系的基本点。

第三，提供援助和贷款。印度的援助人员在孟加拉国和尼泊尔地震、马尔代夫水危机和斯里兰卡的洪水灾害后都迅速到达了救灾现场，并对这些国家的基础设施和小型发展项目提供了贷款。印度有意识地证明自己是南亚邻国危机的第一反应者，是地区安全的净提供者。^② 不过，莫迪政府改变了援助方式，逐渐减少了政府的援助和补

贴，^③ 大量增加了信贷，以增强印度的经济实力。^④

第四，着手解决长期遗留的与南亚邻国的历史问题。这包括完成了在不丹耗时八年之久的公路项目；满足了尼泊尔近半个世纪要求开放跨境空中航线的提议；完成了拖延了几年的阿富汗—印度友好大坝项目；解决了与孟加拉国的领土争端；在马尔代夫与西方国家开展合作；重启与巴基斯坦的对话等。

第五，“离间”手段的创新。利用官员和间谍组织进行暗箱操作，颠覆政权，这是印度独立以来在南亚邻国一直惯用的手段。莫迪执政期间，印度的间谍暗中操纵了斯里兰卡的大选^⑤和尼泊尔的政权更迭。^⑥ 不过，与以往不同，莫迪公开卷入邻国内政，公开支持分裂势力。他在第一次访问尼泊尔的时候就想去马德西人集中居住的地方，但没能成行；^⑦ 2018 年，他终于成为第一位访问该地区的印度总理，他在当地的演讲中明确告诉那些代表马德西人利益的政党，印度支持他们的事业，这加剧了当地的分裂。^⑧ 在斯里兰卡，莫迪参观了泰米尔人集聚区，说这是“印度起源的泰米尔社区”。^⑨ 此外，莫迪在尼泊尔议会演讲时近 30 次提到宪法，大谈如何制定民主的宪法；在斯里兰卡议会演讲时强调应该“尽早地充分执行第 13 条修正案”，^⑩ 容纳泰米尔人，实行分权；^⑪ 在孟加拉国参观了印度教寺

- ① Lubina Sarwar, "India's Nepal Policy: An Analysis of Impact of 'Modi Doctrine'," *World Focus: India's Foreign Policy*, Series-2, No. 468, December 2018, pp. 112-114.
- ② Constantino Xavier, "Responding First as a Leading Power," <http://www.indembassybern.gov.in/docs/xavier.pdf>.
- ③ Suhasini Haidar, "Tight-fisted neighbour? Indian aid to SAARC nations falls," *The Hindu*, August 11, 2018, <https://www.thehindu.com/news/national/tight-fisted-neighbour-indian-aid-to-saarc-nations-falls/article24667469.ece>.
- ④ Surupa Gupta et al., "Indian Foreign Policy under Modi: A New Brand or Just Repackaging?" *International Studies Perspectives*, Vol. 20, Issue 1, 2019, <https://academic.oup.com/isp/article/20/1/1/5068035>.
- ⑤ John Chalmers, Sanjeev Miglani, "Insight: Indian spy's role alleged in Sri Lankan president's election defeat," *Reuters*, January 18, 2015, <https://in.reuters.com/article/sri-lanka-election-india-idINKBN0KR03J20150118>.
- ⑥ SD Muni, "With the Left Alliance Now Dominant in Nepal, India Must Reach Out With Positive Agenda," *The Wire*, December 16, 2017, <https://thewire.in/external-affairs/nepal-left-alliance-uml>.
- ⑦ Om Astha Rai, "Janakpur to Janakpur," *Nepali Times*, May 4, 2018, <https://www.nepalitimes.com/here-now/janakpur-to-janakpur/>.
- ⑧ Editorial, "Campaigning in Nepal," *The Nepali Times*, May 10, 2018, <https://www.nepalitimes.com/editorial/campaigning-in-nepal/>.
- ⑨ Latheef Farook, "Modi Preaching Sri Lanka On Treating Minorities!" *Colombo Telegraph*, March 18, 2015, <https://www.colombotelegraph.com/index.php/modi-preaching-sri-lanka-on-treating-minorities/>.
- ⑩ Subhajit Roy, "Narendra Modi gives Sri Lanka the India example," *The Indian Express*, March 14, 2015, <https://indianexpress.com/article/india/india-others/pm-modi-seeks-a-life-of-peace-and-dignity-for-tamils-in-sri-lanka/>.
- ⑪ Press Trust of India, "PM Modi visits Jaffna, presents 27,000 new homes to Tamils displaced in civil war," *The Indian Express*, March 14, 2015, <https://indianexpress.com/article/world/neighbours/modi-visits-jaffna-presents-27000-new-homes-to-tamils-displaced-in-civil-war/>.

庙,表示印度很关心孟加拉国的印度教少数派问题。^①莫迪的上述离间行为和讲话都是他的前任们从所未有的,并不符合印度防长西塔拉曼在2018年总结的“莫迪主义”^②五原则:“尊重、对话、合作、和平、繁荣”。^③

莫迪政府对南亚各国采取的策略手段既有继承也有创新,既有共性也有差异。莫迪政府的“邻国优先”政策可以归纳如下:邻国分近邻和远邻,南亚近邻是核心圈;国家安全利益的考量在邻国外交中是至高无上的;邻国外交的基础是共同的文化遗产;邻国外交的方法是以结果为导向;邻国外交处于优先的地位,具有战略性。

四、双边主义与多边主义的政策偏好

印度直到1985年后才开始在南亚地区采用多边主义的政策。早在1977年,孟加拉国和不丹等国就提议建立南亚区域合作的组织,但印度担心这些国家联合起来对付自己,直到拉吉夫上台执政,提出了外交政策的“孪生理念”,即同时加强与邻国的双边关系和地区联系;^④但是,南盟成立后发展缓慢,直到“古杰拉尔主义”出台,印度才积极参与南盟的活动。2006年1月1日,南亚自由贸易区协议正式生效,阿富汗成为第八个成员国,中国、日本、美国、韩国、欧盟、伊朗相继获得观察员国资格。在莫迪政府的“邻国优先”政策的推动下,2014—2018年间,南亚的地区内贸易量翻倍。^⑤

尽管如此,多边主义仍然是辅助性的,双边

主义自始至终是主要的。南盟宪章总条例第十款规定:南盟实行协商一致的原则,所有双边的、有争议的问题均不提上南盟论坛。因此,从1985年成立至今,南盟理应召开33次峰会,但只有18次成功召开,其中,11次失败都是由于印巴冲突导致的。^⑥莫迪政府在2014年加德满都峰会上提议将南亚国家间的陆地、水面和空中都连接起来,并试图推动南盟卫星计划,但巴基斯坦以没有参与整个计划的制定过程而拒绝,莫迪将这颗卫星重新命名为南亚卫星。^⑦实际上,除了2010年成立的位于德里的南亚大学(South Asian University),印度一直没有真正领导和控制南亚的地区性组织,南亚是世界上一体化程度最低的地区。

冷战结束后,印度转而在南亚推行次区域主义和跨区域主义。典型的案例是2004年印度积极推动建立了环孟加拉湾多领域技术经济合作倡议组织,包括南亚的印度、尼泊尔、不丹、孟加拉国和斯里兰卡和东南亚的缅甸与泰国,2006年正式签署了自由贸易区协议,印度希望以此促进印度与东南亚以及远东国家的联系,同时解开印巴之间的死扣。^⑧莫迪在2018年公开表示,环孟加拉湾多领域技术经济合作倡议组织是“印度的邻国优先政策与东向行动政策的交汇点”,因此,“印度的政策制定者相信环孟加拉湾多领域技术经济合作倡议组织将取代南盟,缅甸将取代巴基斯坦”。^⑨但是,尼泊尔和泰国一直以国内反对为由不参加该组织的联合军演。^⑩

① PTI, “Our minorities need no foreign help: Bangladesh Minister,” *The Hindu*, June 13, 2016, <https://www.thehindu.com/news/international/Our-minorities-need-no-foreign-help-Bangladesh-Minister/article14420358.ece>.

② 印度外长斯瓦拉吉概括的“莫迪主义”的内容是“印度第一,邻国优先,争做大国,重视侨民,强调落实”,参阅荣膺:“‘莫迪主义’与中印关系的未来”,《国际问题研究》,2017年第6期,第1-13页。

③ “印防长访中印边境发表涉华讲话:中印竞争不应变成冲突”,2018-11-13, <http://www.ckxx.net/zhongguo/p/131559.html>.

④ Harish Kapur, “India’s foreign policy under Rajiv Gandhi,” *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Volume 76, Issue 304, 1987, pp. 469-480.

⑤ Prasanta Sahoo, “Myanmar in India’s New Neighbourhood Strategy,” *World Focus: India’s Foreign Policy*, Series-2, No. 468, December 2018, pp. 93-100.

⑥ Sivani Baral and J. K. Baral, “Evolution of India’s SAARC Policy,” *World Focus: India’s Foreign Policy*, Series-2, No. 468, December 2018, pp. 54-62.

⑦ “FO explains why Pakistan quit Saarc satellite project,” *The Dawn*, May 6, 2017, <https://www.dawn.com/news/1331412/fo-explains-why-pakistan-quit-saarc-satellite-project>.

⑧ V. Suryanarayan, “Prospects for a Bay of Bengal Community,” *India-Seminar*, 25 June, 2001.

⑨ Prasanta Sahoo, “Myanmar in India’s New Neighbourhood Strategy,” *World Focus: India’s Foreign Policy*, Series-2, No. 468, December 2018, pp. 93-100.

⑩ Shubhajit Roy, “Three days before PM announced BIMSTEC exercise, Thailand said we are out,” *The Indian Express*, September 19, 2018, <https://indianexpress.com/article/india/bimstec-three-days-pm-modi-announced-military-exercise-thailand-5363593/>.

在南亚地区内，莫迪政府积极推动了次区域的联通计划——孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔的摩托车协议，想以此推动整个南盟的摩托车协议，实现南盟成员国之间的互联互通，但是不丹议会在2016年拒绝通过摩托车协议，^① 四国协议变成了三国协议。^②

由此可以看出，无论是被迫开始的南亚区域多边主义，还是次区域主义乃至跨区域主义为主，印度的多边主义政策都同样不成功，这决定了印度的南亚政策将仍然是以双边主义为主轴。

五、对域外大国的态度演变

自独立以来，印度的精英阶层一致认为，世界应该由几个大国支配，大国应该发誓相互不干涉本地区以外的事宜，^③ 这种排除域外势力干预本地区事宜的“门罗主义”，明显表现在英迪拉政府时期强调“邻国内部冲突的解决应当依赖印度的帮助，而不是依靠外部大国或国际组织的干预”。^④ 但是，印度对域外大国进入南亚的态度发生了两次调整。

第一次调整发生在瓦杰帕伊执政时期，印度从拒不接受外部势力介入南亚转为同意美国进入。这主要是因为印度一直没有能够成功阻挡外部势力进入南亚。印度学者认为，在南亚各国中，巴基斯坦是发展外部联系最多的国家，其盟友包括英国、美国、中国，偶尔还与法国、俄罗斯（苏联）、沙特阿拉伯和伊朗合作；斯里兰卡与英国、美国和中国密切合作，尼泊尔和孟加拉国都与中国和美国密切合作；而且，印度在斯里兰卡、孟加拉、缅甸和阿富汗都一直处于防守状

态。^⑤ 其实，印度自身在冷战时期也是靠近苏联的，尽管一直声称执行不结盟政策。随着冷战的结束，瓦杰帕伊执政期间，印度和美国签署了《印美关系：21世纪展望》，同意建立一种“持久的、政治上有建设性、经济上有效益的”新型伙伴关系；辛格执政期间印美关系继续发展。莫迪政府更进一步，2016年8月印美签署了一份相互可以获取对方的军事辅助设施的谅解备忘录；12月美国授予印度主要国防伙伴的地位，莫迪“似乎正在重新定义印度在将来可能与世界接轨的条件”，^⑥ 将发展与美国的关系放在特殊的优先位置。

第二次调整发生在2018年，印度政府第一次公开承认中国在南亚地区的事实存在：一是在同年2月，议会外交事务委员会的秘书戈卡莱（Vijay Gokhale）第一次公开在口头上比较了中国和印度在南亚的“援助模式”，承认“中国建设那些项目的能力比我们的强得多，无论是财力还是技术能力”，他建议外交部制定一项战略，“与‘邻国优先’政策相一致，通过拓宽和加深与邻国的伙伴关系，以有效地抵制其他地区强国在邻国的存在”；^⑦ 二是在同年9月，议会外交事务委员会在公开文件“中印关于洞朗、边界形势和国际组织合作的关系”中，把中国在邻国影响力的扩大等同于“一项精心策划的包围政策”，一项“蒙着面纱的遏制政策”，建议印度政府“一方面采用娴熟的积极的外交，另一方面显著扩大对地区发展援助的有效供应”。^⑧ 过去，印度政府总是避免公开地与中国的南亚政策进行对比，

- ① The National Council of Bhutan, “Review Report on Motor Vehicles Agreement for the Regulation of Passenger and Cargo Vehicular Traffic between Bangladesh, Bhutan, India and Nepal,” 2016, [http://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/files/BBIN%20Report%20Final%20\(1\).pdf](http://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/files/BBIN%20Report%20Final%20(1).pdf).
- ② Devirupa Mitra, “With Bhutan Out, Modi’s Plan for South Asian Motor Vehicle Movement Is Down to Three Countries,” *The Wire*, April 27, 2017, <https://thewire.in/diplomacy/bbin-agreement-without-bhutan>.
- ③ David M. Malone, C. Raja Mohan and Srinath Raghavan, *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, New Delhi: Oxford University Press 2015, p. 351.
- ④ 郑瑞祥：“印美关系展望”，《国际问题研究》，2000年第4期，第28-31页。
- ⑤ David M. Malone, C. Raja Mohan and Srinath Raghavan, *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, New Delhi: Oxford University Press, 2015, pp. 351-353.
- ⑥ Chhote Lal Singh, “Changing Focus of Indian Foreign Policy Led by PM Narendra Modi in the Era of Globalization,” *World Focus: India’s Foreign Policy*, Series-2, No. 468, December 2018, pp. 64-70.
- ⑦ Ministry of External Affairs, “Demands for grants (2018-19),” New Delhi, March 2018, pp. 66-68, http://www.mea.gov.in/uploads/publicationdocs/29788_mea-ar-2017-18-03-02-2018.pdf.
- ⑧ “Sino-India Relations including Doklam, Border Situation and Cooperation in International Organizations,” September, 2018, p. 9, http://164.100.47.193/lsscommittee/External%20Affairs/16_External_Affairs_22.pdf.

更不用说在公开的政府文件里写出来,^① 明确表示不会通过“与任何第三国(包括中国)竞争的棱镜来看待自己与南亚邻国的关系”;^② 但是,七十多年的南亚政策特别是“邻国优先”政策都没能“改变两种现象:中国日益强化的存在和邻国的反印情绪”。^③ 在2015年,印度外交问题研究专家科恩就指出,印度的地区地位是不明确的,中国在事实上是与南亚国家有着文化、政治和军事联系的南亚强国。^④ 中印关系问题专家潘达尔也指出,现在影响中印关系的主要因素是印度对南亚霸权国地位的持续关注和中国要成为大南亚的强国。^⑤ 尽管2019年印度驻华大使唐永胜公开表示,印中在南亚地区不存在对抗,^⑥ 但是,21世纪印美关系的较大改善在很大程度上与此相关。

结 语

国家利益决定了国家的外交政策。自1977年以来,睦邻一直是印度外交政策持之以恒的目标;然而,在莫迪执政之前,“这一概念在邻国产生的真正影响就是它大部分情况下只是一个理论处方”。^⑦ 随着“莫迪主义”形成,印度的“邻国政策”成为“高水平的战略倡议”,^⑧ 但是,在

印度新的不结盟2.0文件中仍然没有提到南盟,^⑨ 印度仍然没有任何的政策要为南亚提供一个框架,南亚仍然是一个没有规则的地区。这不仅是由于多边主义的失败造成的,其实是印度对尼赫鲁外交政策的继承与发展。尼赫鲁的“地区主义”指的是亚洲范围,甚至是亚非,他曾经希望中印组成“亚洲”联盟。^⑩ 经济改革后的印度政府一直对与“东向行动”政策密切相关的国家和地区组织非常感兴趣,^⑪ 恰恰是延续了尼赫鲁的地区主义思路。恰如塞缪尔·亨廷顿所言:“印度是一个有着全球大国野心的‘地区利维坦’”^⑫。印度人相信“历史的钟摆”^⑬ 理论,总是津津乐道于布罗代尔对印度在亚洲的历史地位的总结:“摇摆也许一开始有利于东方,然后是西方,它不断地再分配着功能、权力以及政治或经济利益。然而,在所有这些兴衰变迁过程中,印度始终保持了其中心位置。”^⑭ 印度对领导南亚、超越邻近地区的信念一直没有改变,并且相信历史的钟摆已经再次开始摆动了。因此,对南亚邻国的态度可能越来越强势,外交手腕也会越来越娴熟。

- ① Arijit Mazumdar, “India's South Asia policy in the twenty first century: new approach, old strategy”, *Contemporary Politics*, Volume 18, No. 3, 2012, p. 286.
- ② Ministry of External Affairs (India), “Demand for Grants (2018 - 19)”, March, 2018, p. 63, http://www.mea.gov.in/uploads/publicationdocs/29788_mea-ar-2017-18-03-02-2018.pdf.
- ③ Gulbin Sultana, “India-Sri Lanka Relations in the Context of India's ‘Neighbourhood First’ Policy”, *Indian Foreign Affairs*, Vol. 12, No. 3, July-September 2017, pp. 238.
- ④ David M. Malone, C. Raja Mohan and Srinath Raghavan, *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, New Delhi: Oxford University Press 2015, p. 341.
- ⑤ Jagannath P. Panda, *India-China Relations: Politics of Resources, Identity and Authority in a Multipolar World Order*, Routledge 2017, p. 123.
- ⑥ 白云怡、谢文婷:“印度驻华大使唐勇胜接受《环球时报》专访:印中在南亚地区不存在对抗”, 环球网, 2019-3-20, https://3w.huanqiu.com/a/de583b/7LbNrQJQo6Y?agt=20&tt_from=weixin&tt_group_id=6670251049267233291.
- ⑦ Aryaman Bhatnagar and Ritika Passi eds., *Neighbourhood First: Navigating Ties Under Modi*, Delhi: Observer Research Foundation and Global Policy Series, 2016, p. 37.
- ⑧ Ministry of External Affairs, “Demands for grants (2018 - 19)”, New Delhi, March, 2018, p. 150, http://www.mea.gov.in/uploads/publicationdocs/29788_mea-ar-2017-18-03-02-2018.pdf.
- ⑨ David M. Malone, C. Raja Mohan and Srinath Raghavan, *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, New Delhi: Oxford University Press, 2015, pp. 341-355.
- ⑩ Sivani Baral and J. K. Baral, “Evolution of India's SAARC Policy”, *World Focus: India's Foreign Policy*, Series-2, No. 468, December 2018, pp. 54-62.
- ⑪ Jayanth Jacob & Anil Giri, “PM Narendra Modi stresses on regional connectivity at Bimstec summit”, *Hindustan Times*, August 30, 2018, <https://www.hindustantimes.com/india-news/pm-narendra-modi-stresses-on-regional-connectivity-at-bimstec-summit/story-OVBpOUF71PMWnpOUIGrzdM.html>.
- ⑫ Aditi D. Juvekar, *Partners in Conflict-Perceptions and Realities of Indo-US Relations*, Mumbai: Himalaya Publishing House, 1997, p. 31.
- ⑬ 桑贾伊·苏拉马尼亚姆:“钟摆的摆动”,《今日印度:60年建交,60个思考》,2010年4月特刊,总第102期,第94页。
- ⑭ 桑贾亚·巴鲁:《印度崛起的战略影响》,黄少卿译,北京:中信出版社,2008年,第146-147页。

ABSTRACTS

The Restrictive factors of India-US Strategic Relations from the Perspective of Regional Security Hotspot

Zhang Li

With the strategic rise of India and the US's Indo-Pacific strategic orientation, the strategic cooperation between India and the US has been heating up in recent years and is moving towards a standard strategic partnership. However, India and the US are dominated by their respective national interests, and have different strategic sensitivity and interest considerations for regional security. Strategic cooperation faces some insurmountable obstacles. From the perspective of the recent situation, the major contradiction between India and the US in the area of regional security is reflected in the US's resumption of sanctions against Iran, India's order of Russian S-400 missiles, and the US's strategy of dealing with the aftermath of Afghanistan. There are two possibilities. One is India and the US should step up coordination, seek common ground while reserving differences, and enhance strategic cooperation on the basis of mutual tolerance. Another is the difficulty in resolving and even continuous escalation of conflicts between the two sides eventually damaged mutual trust and eroded the interest in bilateral strategic cooperation.

India's Cyber Security Mechanism: Practice, Current Situation, and Future

Yang Lu

India's cyber security governance mechanism put PM Office as the hub with the departments subordinate to the Ministry of Home Affairs, Ministry of Electronics and Information Technology and Ministry of Defense as spokes. Such a mechanism is suffering from certain defects such as institutional fragmentation and the lack of political-military integration. The Indian government may strengthen the existing mechanism by improving cyber security legislation, updating the national network security policy, and accelerating the integration of institutional functions.

India's South Asian Policy: Historical Legacy and Present Situation

Zhang Shulan

The South Asian policies and strategies of successive governments in India have both similarities and differences. The Modi government for the first time gave a clear strategic definition to India's neighboring policy and adopted a pragmatic diplomatic approach with a synergy of realism and constructivism. India did not adopt a multilateral policy in South Asia until 1985, while bilateralism has always been its central approach. India has always been opposing foreign powers from coming into South Asia. Although its belief in leading South Asia and surpassing neighboring regions remains unchanged, New Delhi's attitude towards the US and Chinese presence in South Asia has changed in a sense as it accept the US step-in while acknowledge a de-facto Chinese presence in South Asia.

Nepal's Foreign Policy and China's Policy Options: A Geopolitical Perspective

Huang Zhengduo

Nepal enjoys unique geopolitical significance as it can work as a bridge linking China with South Asia