

南亚安全秩序与印度的地区战略选择

杨晓萍

(中国社会科学院 亚太与全球战略研究院 北京 100007)

摘要: 从理论层面进行分析, 南亚地区安全秩序总体可类化为“霸权 + 权威”模式。在此背景下, 南亚地区核心国家印度对域外中国、域内巴基斯坦及域内其他国家采取了三种差异化战略。同时, 此差异化战略组合引发印度与巴基斯坦之间的失衡性和断裂性加剧, 未来南亚安全秩序更不稳定; 南亚其他小国“借势”中国对冲印度, 谋求“动态平衡”, 从而使南亚安全秩序的动荡性增强; 印度以“国家安全”为名, 将“中国威胁”内化, 导致中印在南亚合作的战略空间收窄。

关键词: 安全秩序 “霸权 + 权威”模式; 差异化战略; 对冲; 内化

中图分类号: D814. 1 文献标识码: A 文章编号: 1006 - 723X(2021) 04 - 0044 - 09

南亚地区安全现状异常复杂, 呈现出传统问题与非传统问题相互交织及共振的局面。一方面, 在传统安全领域, 南亚冷战遗留问题与新型安全挑战相互共振, 域外大国在南亚相互博弈, 区域内大国与小国相互平衡; 另一方面, 在非传统安全领域, 民族宗教问题、恐怖主义、跨界水资源以及公共卫生安全等挑战凸显。这些多重安全挑战与威胁的混杂, 被学术界归类为“南亚地区安全的多重层次”^[1]。

21 世纪以来, 印度作为南亚地区核心国的战略崛起, 不仅对南亚的安全现状产生了影响, 而且更可能在深层次影响南亚安全秩序最终成型的方向。本文在对南亚安全秩序现有解释进行理论解构的基础上, 通过简单类化处理, 将南亚现有安全秩序归类为“霸权 + 权威”混合模式。以此为前提, 探讨印度在战略崛起过程中, 对域外崛起国中国、域内对抗国巴基斯坦及南亚其他国家三类国家所采取的差异化战略, 以及这些差

异化战略对南亚安全秩序最终成型可能产生的影响及政策含义。

一、南亚安全秩序的理论阐释

根据南亚区域合作联盟宪章规定, 南亚包括传统七国(印度、巴基斯坦、尼泊尔、孟加拉国和不丹五个陆地国家, 以及斯里兰卡和马尔代夫这两个岛国), 外加阿富汗。中国不属于南亚国家^①, 但中国正在成为南亚地区重要的邻国和安全行为体^[2]。

南亚地区是世界上欠发达地区之一, 人类发展指标(HDI)^②较低, 部分指标(如在女性结婚后是否仍应该工作上)甚至排在撒哈拉沙漠以南非洲国家之后。据联合国开发计划署发布的《人类发展报告 2019》显示, 2018 年南亚地区的人类发展指标是 0.642^[3], 而东亚和太平洋岛国的人类发展指标是 0.741, 欧洲和中欧的人类发展指标是 0.779。

基金项目: 中国社会科学院登峰战略重点学科“中国周边外交”

作者简介: 杨晓萍(1981—), 女, 湖北荆门人, 中国社会科学院亚太与全球战略研究院执行研究员, 中国社会科学院南亚研究中心青年研究员, 博士, 主要从事印度外交、中美印战略互动研究。

① 目前在外交政策界也有不同声音, 将中国定义为南亚国家, 主要是从中国是南亚邻国的事实, 便于开展公共外交的角度来说的。参见易先良. 中国也属南亚国家, 印度洋存核心利益[EB/OL]. 大公网. http://news.takungpao.com/paper/q/2017/0907/3490945_print.html. 2017 - 09 - 07.

② 人类发展指标是由联合国开发计划署提出的用以衡量联合国各成员国经济社会发展水平的指标, 由预期寿命、成人识字率和人均 GDP 三大指标构成。在具体计算上, 每个指标都被构建了最大值和最小值。如出生时的预期寿命, 被设定为 25 岁和 85 岁; 而成人识字率, 即 15 岁以上识字者占 15 岁以上总人口的比率, 被设定为 0 和 100%。

(一) 研究安全秩序的理论视角

就安全而言,其最原始内涵指“不受威胁”。随着安全议题的不断拓展,安全概念本身也从最开始的基于威胁分析框架,慢慢拓展为一种综合安全和发展安全。具体而言:安全的主体已经从国家扩展到了地区乃至个人,安全的研究层次也从国内延伸到区域、区域间和全球;而安全研究的议题涵盖到了军事、政治、社会、环境、文化等多个层面。“人的安全”正在成为安全研究的终极目标。

1. 地缘政治研究视角

根据地理要素、权力格局、战略制衡来分析和预测一个特定区域范围的战略态势和相关国家的政治行为,除了陆权论的“枢纽地带”“心脏地带”以及“边缘地带”等传统认知,也包括马汉海权论、潘尼迦的现代印度海权理论,以及“珍珠链”等观点。此外,布热津斯基的《大棋局》,及亨廷顿的《文明的冲突与世界秩序的重建》以及基辛格在2015年出版的《世界秩序》,都运用了地缘政治的分析方法。

2. 结构主义研究视角

结构主义相关理论,如“均势论”“霸权稳定论”及“博弈论”等等,对于理解南亚地区力量对比、印度与巴基斯坦之间的长期对峙,以及印度在南亚的某种“天定之命”现象,具有重要理论意义。均势理论认为,“均势是力量的分布状态,是平衡的过程”^[4]。均势体系运行需要特定的条件,包括“最基本的国家数量、均等的力量、力量的可计算性、力量的稳定性、共同的价值观念”^[5]。在南亚地区,这些条件很难同时满足。

3. 新现实主义视角

新现实主义的视角强调,“相对绝对收益,国家对相对收益更敏感。只有在相对收益基本平衡情况下,合作才可能成功”^[6]。这可以解释在印巴长期对峙的背景下,南盟未来发展的限度,也是运用自由主义和全球化影响的国际机制研究方法的体现。

4. 社会关系研究视角

社会关系研究视角基于社会建构主义,形成一套社会化研究方法。如南亚存在的跨界移民、难民问题、民族问题、跨界水资源问题等议题,如

何与当地政治影响,并影响南亚两个主权国家之间的关系。这个视角也在“安全复合体”(RSCT)理论下发展出一种中层研究视角,聚焦探讨地区内相互紧密联系的群体对体系层面国家间互动的的影响。

5. 政治经济学视角

政治经济学视角,即贸易和投资的政治影响及经济地区主义。这主要体现在中国在南亚推进的两条经济走廊以及印度主导的环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议(BIMSTEC)机制。此外,需特别关注政治经济学视角中的“区域间主义”的一些观点。20世纪90年代以来,受新一轮区域化影响,区域间主义成为促进不同地区之间对话、交流合作的一种制度化关系,被视为连接地区和全球的纽带。有研究认为:“区域间主义能囊括多重议题、发挥多重功能。在公共政策制定的等级体系中,区域间主义向上能够连通全球多边维度,向下能够直达地区维度。”^[7]在现实层面:“随着中印的崛起,亚洲不同区域在经济、环境、金融和社会领域的相互依赖也越来越深。”^[8]就南亚国家而言,印度的“东进”(Act East)战略就有这方面的考虑。同时,印度、南非等国家组织的环印度洋地区合作联盟(IOR-ARC)也有这样的驱动因素。

此外,在实现安全的具体路径上,受学术界卡赞斯坦、江忆恩、巴奈特等研究成果的影响,以及中国提出的“命运共同体”理念,“安全共同体”理论也成为考察南亚安全的重要视角。

(二) 分析南亚安全秩序的代表性观点

在安全现状上,南亚呈现传统安全威胁和非传统安全挑战双向突出的典型特征。在上述理论视角的影响下,分析南亚安全秩序现状,主要形成5种代表性观点。

冲突论认为,即使沿用安全复合体^①的框架,南亚仍处于“典型的冲突地带,仍适用于以国家为中心的军事—政治术语来进行描述。印巴关系基本上属于对军事实力、武器和政治地位的安全化”^[9]。博弈论认为,南亚处于“混乱与秩序之间”^[10],其中“印度的核心国”^[11]为南亚带来一

^① 地区安全复合体理论(Regional Security Complex Theory)代表人物是巴里·布赞,主要采用物质主义与建构主义混合的研究方法,阐述了由权力分配主导的物质结构和友善—敌意模式主导的社会结构组成的区域安全结构,以及多种行为体从冲突形态经由安全机制到安全共同体的连续、统一进程。

定的秩序,而“多重博弈”^[12]、大国竞争^①,以及社会层面的不安全和国家重建进程又不可避免带来混乱。困境论认为,南亚存在典型的“安全困境”^②。在就困境导因的分析上,有观点认为,“国家间的不信任导致了一国必须对彼此的意图做最坏打算”^[13]。还有观点认为,“南亚地区安全中的多重层次,是形成南亚地区安全困境的重要诱因”^[14]。在对“安全困境”的根源进行探讨时,也有研究从指导印度与巴基斯坦两个国家的安全观念上进行探讨。有研究认为,“长期以来,巴基斯坦战略界认为,从巴基斯坦独立的第一天开始,印度就一直在试图扼杀和削弱巴基斯坦”^[15]。然而,“印巴互动的一个谜却是,为什么实力更强的印度,却比巴基斯坦更容易感受到来自巴基斯坦的威胁?”^[16]在对近期中印互动的考察中,也有研究认为,“新德里的‘前进政策’从本质上反映的是印度陆锁式安全思维及实践惯性。其突出特点是沉迷于追求绝对安全的陆上边界,执迷于构建‘战略缓冲区’和‘天然屏障’,执着于零和式地缘竞夺观,而不相信合作共赢的安全观”^[17]。失衡论认为,南亚存在体系层面的“失衡”,即印巴战略态势失衡加剧^[18],传统印巴间“非对称性”平衡的脆弱状态正在被打破,巴基斯坦在地区安全中正在被核心国孤立。脆弱论认为,南亚的安全环境异常脆弱。南亚地区在安全上是非传统安全风险极高的区域,在未来将可能

发生水资源战争或受其他人道主义灾难(如洪灾、海啸及大规模流行性传染病)袭击,传统的军事、核对抗正在让位于非传统安全。

二、南亚安全秩序的模式类化

南亚是一个独立的地区分析单元吗?南亚是一个地理的概念,还仅仅只是文明的概念?这在地理上涉及对中亚、阿富汗与南亚的地缘联系的认知,以及宗教上佛教、印度教及伊斯兰教在文化上的分割与重合。有研究表明,“鉴于南亚地理上的相对封闭性,以及在地区安全架构上呈现出的失衡性和断裂性特征,南亚可以作为一个独立的分析单元”^[19]。

秩序首先是一种基本稳定的状态。这种稳定的状态“可以有一个单一的力量中心,也可以是缺乏单一的力量中心”^[19]。在南亚,印度是单一力量中心显而易见^③。印度的单一力量中心地位,既决定在安全上其他国家均以印度为主要关切,也决定在互动模式上,印度的影响权重大于其他南亚国家。因而,印度也在一些情况下被视为南亚区域主导国。现有研究表明,“在霸权模式下,主导国主要依靠实力来维持合作,主导国与其他国家的互动模式可以简化为强制与追随;在权威模式下,主导国主要依靠实力加规范来共同维持合作,主导国与其他国家的互动模式可以简化为保护与依赖”^[19]。

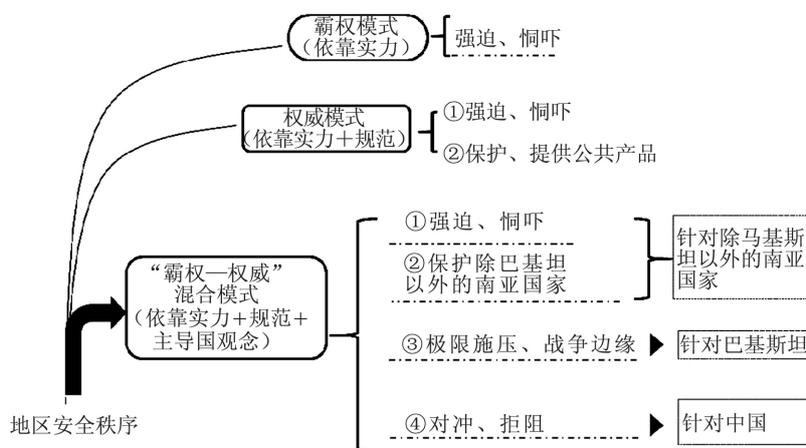


图1 “霸权—权威”混合模式与主导国战略分类(作者自制)

① 大国竞争中较重要的次级研究此次包括“战略三角”关系的研究,如中美印三边,及中印巴三边。

② 博弈论及国际关系理论三大主流学派,均从各自角度对“安全困境”进行了不同解读。朱翠萍在其论文中对南亚存在的安全困境也进行了理论上的梳理和现实上的论证。

③ 根据经济学人智库(EIU)2019年数据,印度是单一力量中心的证据反映在基本指标上包括:印度国土面积是其他南亚国家总和的1.8倍,人口是其他南亚国家总和的2倍,国内生产总值(GDP)是其他南亚国家总和的5.5倍;国防开支上,印度是巴基斯坦的7倍,是孟加拉国的30倍。

就南亚而言,当前并不存在一个被广泛接受的安全秩序,现存的安全秩序更类似“霸权模式”和“权威模式”的混合体:即主导国家印度既强迫、威胁所有国家,又“保护”除巴基斯坦之外的其他国家;其他除巴基斯坦之外的南亚国家,既追随、依赖印度,又在特定情况下引入地区外大国如中国,以便形成一种新的“动态均衡”。巴基斯坦与印度的互动呈现出较为单一的对抗性特征,虽然在特定时期印度与巴基斯坦之间也出现过关系回暖,双方也显示出一些关系正常化的努力。这些复杂的战略选择拼盘,最后涉及的核心仍是对地区安全秩序接受程度的高低问题。

秩序是一种稳定状态,而秩序稳定的基础源自实力对比、合作规范及观念选择。在实力层面上,印度不仅大,而且处于南亚次大陆的中心。这至少意味着:首先,安全上,南亚国家的安全考虑都是以印度为中心,南亚国家在思考自身安全时,首先需要考虑印度的政策对自身影响;其次,经济上,如果没有印度的过境许可,其他国家之间发展双边贸易将不得不面对高昂的运输成本,也在物理条件上不现实。

在区域合作机制上,南亚区域合作联盟(简称南盟 SAARC)的具体实践效果欠佳。该机制1983年成立,2005年中国成为南盟观察员国。在制度设计上,南盟规定不审议双边和有争议的问题,这也就将双边关系中的争议问题(特别是克什米尔问题)排除在区域合作议程之外,从而使区域合作并不能促进印巴间“不安全感”的降低。“印度与巴基斯坦之间的紧张关系扭曲了对所谓‘安全’和国家利益的认知。”^[20]印巴的政治关系导致南亚地区一体化进程事实上的断裂。

秩序还依赖于主导国观念和价值选择。主导性国家发挥被认可的领导力,并不仅仅只依靠实力,更依赖于合法性的建立。理论上,为实现自身在南亚领导力的合法化,印度应该最大限度为地区提供公共产品。然而,在现实中,印度却似乎有意与南亚保持距离。仅就贸易而

言,印度与南亚国家的经济依存度非常低。印度的主要贸易对象国为美国、西亚国家、中国及东盟国家。南盟作为一个整体在印度贸易总额中所占比例一直徘徊在5%^①。按此逻辑,印度经济发展的红利很难在南亚具有溢出效应,从而使南亚地区整体受益。

那么,应该如何解释作为南亚主导国的印度,一方面努力确保其在南亚的主导地位,另一方面,无论是在能力还是意愿上,却都没有将南亚作为其资源投送的优先区域呢?对此,存在两种解释。一种解释认为,随着印度实力的上升以及美国印太战略的推进,印度的优先目标是要跳出南亚的束缚,在更广阔的印太区域发挥影响。美国前驻印大使理查德·维尔玛就认为“美印战略关系提升是基于两国对亚太地区的安全有着共同愿景,两国力图在广阔的印度洋—太平洋区域展开合作,以便捍卫两国赖以生存的基于规则之上的区域秩序。”^[21]

另一种解释认为,莫迪政府上台以来,印度对周边采取的“邻国第一”的政策,恰恰说明印度仍然只是一个区域性的强国。“受制于国内政治及国家管理能力,印度外交存在严重的资源不足,这从根本上使印度表现大打折扣。”^[22]莫迪上台后周边政策的调整,也可以被视为印度在整体上应对“一带一路”倡议的有机部分。这两种观点的核心,涉及主导国对地区安全秩序观念的选择,并将通过机制进行价值内化。在实践中,将反过来决定秩序被接受程度的高低。

三、印度战略崛起与差异化的地区战略

在学术表述上,印度长期只被视为一个“中等强国”^[23],在政策界也长期只被视为地区强国。印度“战略崛起”^②是21世纪以来的新现象,特别是在2001年金砖国家及世界新兴市场概念出台之后。

(一) 印度的战略崛起

就印度的战略崛起而言,首先反映在经济指

① 根据 IMF direction of Trade Statistic Data 估算。同时参考 Rajiv Kumar & Manjeeta Singh. India's Role in South Asia Trade and Investment Integration [R]. ADB Working Paper Series 2009(32), <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/28506/wp32-india-role-south-asia-trade.pdf>.

② 英文代表作如 Stephen P. Cohen. India: Emerging Power [M]. Washington D. C. Brookings Institute Press 2001; Harish Kapr. India as an Emerging Power: Shadow and Substance of Foreign Policy [M]. London: C. Hurst & Co 2008; Edward Luce. In Spite of the Gods: The Rise of Modern India [M]. London: Little Brown Book Group 2006.

标上,可以被概括为一段时间内持续的、高增长率的经济增长。据IMF国别数据显示,1990年印度的经济总量(GDP)为3235亿美元,2000年为4602亿美元,2010年为15380亿美元,2019年为29400亿美元^[24]。其中,1990年至1999年的十年间,印度经济总量(GDP)的平均增长率为4.0%,而2000年至2009年的十年间,印度GDP的平均增长率为10.4%^①。2010年至2019年的十年间,印度GDP的平均增长率为7.25%。这说明自2000年以来,印度持续地保持了经济的高速增长。

印度战略崛起还表现在持续的国防投入上。当前,印度陆、海、空军总兵力达137万人,规模居世界第三。印度军事装备现代化水平也正持续提升:空军方面,印度已装备了苏-30型战斗机和空军预警机;核力量上,印度拥有包括导弹部队在内的攻击力较强的战略核力量;海军上,印度拥有中型航母和弹道导弹核潜艇。在常规部署加快更新换代的同时,印度还不断加大了海外军事部署的动作力度,以便在印度洋、太平洋板块能进一步提升制海权。莫迪上台后,重视“印度制造”及国防军工业的本土化研发与制造,积极鼓励私营资本参与国防军工业,印度陆海空三军和海岸警卫队的武器库持续升级且逐年扩充。

印度战略崛起最直观的反应更是在其对外战略上。进入21世纪后,印度外交呈现出明显“全方位融入亚太”与“全面提升大国关系”的特征。具体而言,一是对“东向”进行升级,启动“东进”战略,延伸至东亚地区和南太平洋地区;二是通过恢复与俄罗斯的安全防务关系获得自信,并以此带来与美国及其亚太盟友关系的整体改善。1993年《印俄友好条约》之后,印度和美国在2000年签订了《印美关系:21世纪展望》,并在2002年签订了军事信息安全总协定(GSOMIA)。

2010年,印度与日本启动外长、防长“2+2”对话机制;2011年,美印日三边对话机制在美国华盛顿启动;2017年,美日印澳四边机制在时隔十年后被重启;2016年,美印两国签署了《后勤交换协议备忘录》(LEMOA),允许两军使

用彼此的陆海空基地进行补给;2018年,美印签署了通信兼容性与安全协议(COMCASA),该协议允许印军接触美国通信网络;2020年10月27日,美印签署了地理空间合作基本交流与合作协议(BECA),该协议允许两军部队之间的地理空间信息共享。至此,美国与印度之间的四个基础性协议全部完成签订,美印战略和安全关系大幅提升。

(二) 印度的差异化地区战略

印度的战略崛起,使印度有更多资源和能力,来对南亚采取具有明确目标导向的、差异化的地区战略。具体包括:

第一,强化印度在核心区域(南亚和北印度洋区域)^②“排他性”的主导权,“推回”中国在该区域的影响。

作为地区主导性国家,南亚是最能检验印度崛起效果的区域。莫迪上台后,在“邻国第一”的政策框架下,重新调整了与南亚国家互动的节奏。具体而言,与巴基斯坦关系由2015年的“暂时缓和”走向了当前的“极限施压”;与其他南亚国家的互动上,印度在2015年3月促成了斯里兰卡叫停科伦坡港口城项目;同年,在尼泊尔制宪危机期间,印度封锁了印尼边界,并引发了尼泊尔的燃油危机;2019年11月,印度发布了新版地图,将尼泊尔与印度边境的卡拉帕尼地区划为印度的一部分;2020年美国国务卿访印期间,印度促成了美国对斯里兰卡、马尔代夫的顺序访问。这些都表明,印度对周边的影响进一步强化。

在与中国的互动上,2017年“洞朗事件”是中印自1993年签订《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》以来,印度首次以军事手段介入中国和第三国(不丹)的领土争端。在国际舆论的塑造上,以美国为首的西方基本接受了印度的“叙事”。2020年5月上旬以来,印方在加勒万河谷地区越线进入中国领土、构工设障,阻拦中方边防部队正常巡逻执勤,蓄意挑起事端,试图单方面改变边境管控现状。印度在中印边界问题上的“投机性”增强。

① 数据来源:根据《中国统计年鉴2010》、IMF《世界经济展望》2020年1月统计数据整理。

② 南亚乃至北印度洋区域一直被新德里视为禁脔。详见胡仕胜. 印度过激举动背后的行为逻辑[EB/OL]. 环球网, <https://opinion.huanqiu.com/article/3yysYxHKYh>. 2020-07-01.

在与巴基斯坦的互动上,近年来,莫迪政府以“印度教民族主义”重塑对巴关系,并对巴基斯坦采取“极限施压”和“战争边缘政策”。2019年2月,莫迪政府派出战斗机对巴基斯坦进行空袭,这打破了印巴两国自1971年以来不以军机进入对方领空的历史,也挑战了印巴两国自拥核以来,建立在最低有效核威慑基础之上的“非对称”战略平衡。2019年8月,印度宣布废除宪法第370条,并撤销查谟和克什米尔邦的“特殊地位”。这不仅引发了印控克什米尔地区人民的反抗,还带来了印度国内穆斯林的持续抗议。

第二,在机制建设上“绕开巴基斯坦”,强化和夯实印度主导的区域合作机制。

鉴于印巴政治关系及南盟在推进地区互联互通上效果不佳,2014年,印度力推将巴基斯坦排除在外的孟加拉国—不丹—尼泊尔—印度(BBIN)机制。2015年,BBIN第二次专家会议在新德里召开,讨论了水电资源的贸易及电网联通,以及机动车和火车的联通问题^[25]。同年6月,BBIN四国在廷布正式签订了《BBIN机动车协议》(BBIN MVA)。根据这项协议,从印度西孟加拉邦加尔各答,经孟加拉国达卡到印度特里普拉邦阿加尔塔拉的运输距离将从原来绕行西里古里走廊的1550千米缩短至640千米。这条线路的推动和实施,使印度可以直接通过孟加拉国实现印度东北部地区与印度本土的连接,这不但有助于推动南亚次大陆东北部地区的互联互通,而且更为重要的是,将有助于印度减弱对西里古里走廊的依赖,改善印度东北部地区整体安全和战略环境^[26]。

此外,环孟倡议(BIMSTEC)也被印度赋予了新的动力。2016年10月印度主办金砖合作果阿峰会,特意邀请环孟倡议国家领导人与金砖国家领导人对话,这清楚地反映出,印度已抛弃南盟作为南亚区域经济整合的首要平台,转而更加突出环孟加拉湾合作的重要性。

第三,注重在互联互通上“借势”和引入“第三方”,以此对冲“一带一路”倡议在南亚的实施。

2017年特朗普政府的《国家安全报告》中,首次将中国定义为“修正主义国家”和美国的战略竞争对手,并首次将“印太”作为一个独立的地区单元。在此背景下,小三边对话机制、小四边对话机制均将互联互通作为提升机制效果的重要

内容。

2018年4月,在印度举行了美日印三国外交部局级官员会议。美日印三方达成共识,称“未来将统一在同一地区和国家拓展业务,统筹政府所属金融机构的出资,以高效应对亚洲的基础设施需求”^[27]。根据三方的初步讨论结果,尼泊尔、孟加拉国、缅甸等国家,将成为三国未来所选核心项目的所在国。在职能分工上,初步考虑由印度负责所在地区的港口开发,日本负责工业园区建设,而美国负责发电站建设。日本国际协力银行(JBIC)、日本贸易保险(NEXI)和美国海外私人投资公司(OPIC)等机构将共同出资,提供投融资和贸易保险业务。此外,日本还考虑将通过政府开发援助(ODA)的方式,为印太地区的基建项目提供日元贷款。

2018年11月,美日澳成立了促进地区国家数字互联互通和能源基础设施建设的基金。2019年,澳大利亚外长在出席印度的“瑞辛纳对话”时强调,澳大利亚将启动为期4年、总额2500万美元的“南亚地区基础设施互联互通倡议”,与印度联手推动南亚的互联互通。随着美国国际发展金融公司(IDFC)在2019年底开始运营,在新时期,美日印澳四边机制将进一步夯实。

除了小三边对话机制和小四边对话机制的启动,日本和印度还在2017年提出了共建“亚非增长走廊”。在具体投入上,日本拟在未来3年内提供30亿美元投资,印度也将在未来5年内提供10亿美元投资,支持这一走廊国家的基础设施建设。在具体效果上,印度巧妙通过与第三方因素的合作,达到了平衡与“对冲”中国的目的。

四、印度差异化地区战略的政策含义及其影响

简单而言,印度在战略崛起过程中,对三类国家采取了明显差异化的策略。即,对域外崛起国中国采取“对冲”战略;对域内对抗国巴基斯坦,采取极限施压的“战争边缘”政策和排他性机制融入战略;对其他南亚国家则采取“胡萝卜加大棒”的强化主导战略。

在实际效果上,印度的战略崛起强化了其在南亚“印度中心”特征。印度在实力上与巴基斯坦差距的拉大,以及在机制建设上夯实排除巴基斯坦的地区合作机制的努力,在现实上强化了南

亚地区机制中的断裂性特征。

与此同时,莫迪政府以“印度教民族主义”重塑印巴互动新常态,对巴基斯坦采取“极限施压”,这将导致南亚地区不稳定性增加;印度对中国采取的“对冲”和“拒阻”战略,直接导致中印在南亚对抗性的增强;而印度对其他南亚国家实行的提升排他性主导权的努力,与其他南亚国家对自身国家利益最大化的诉求存在矛盾。这些都使南亚地区安全在未来维持一种较为稳定的状态更加困难。

从软实力层面看,莫迪政府当前实行某些“印度教民族主义”政策,不仅加剧了印度社会的撕裂,也挑战了外界(特别是西方)对印度是一个世俗的、民主国家的常识判断。印度《公民身份法修正案》不仅给印度民主留下了污点,而且在印度的周边外交上,也将考验印度如何处理与其他伊斯兰国家如孟加拉国和阿富汗的关系。

就中印互动而言,印度是南亚地区中心国,中国不是南亚国家。“中国的南亚战略不是要遏制印度,而是要保证印度在南亚的领导地位不威胁中国的利益。”^[28]

客观上,中国的崛起以及“一带一路”倡议在南亚的推进,造成了南亚其他国家借助中国力量,以求实现部分抵消印度影响力,并谋求事实上“动态均衡”的可能性。

现实中,越来越多的南亚国家倾向于认为,为实现国家利益的最大化,应该适度引入中国,既可以在传统安全上对印度实行“软性制衡”,又可以在较软性的安全议题上分享中国发展的红利,为自身发展创造条件。就南亚安全秩序的成型而言,当前南亚其他小国“借势”中国、对冲印度、谋求自身国家利益最大化的趋势增强。

莫迪上台后,2015年对南亚周边邻国采取的“安抚”(Reassurance)加“胁迫”策略,短期内有助于降低中国在南亚的影响,但较难持久。2017年以来,中国与南亚国家关系继续稳健发展。在外宣上,也有观点认为,“其实中国也是南亚的一部分,因为中国与印度、巴基斯坦、尼泊尔、不丹等国家接壤……中国在印度洋也存核心利益”^[29]。

在印度的对华外交思维上,2017年洞朗事件是观察印度对外外交思维的关键转折点。“洞朗事件”后,印度对华外交的“投机性”倾向明显,表现出“不关心中印双边关系整体状态、不在乎双

边关系对等性质、不担心印度的进攻性姿态会招致中方报复”^[30]的“三不”特征。这点在2020年加勒万河谷事件中得到了部分印证。“印度改变了传统的以维护边境地区的和平与安宁为原则的政策,代之为利用自己在地理和人力资源方面的优势向中国施压的新政策,试图迫使中国让步。”^[31]

与此同时,印度对华外交中的“去中国化”特征也在加剧,并以“国家安全”名义将“中国威胁论”合理化,持续推进在经济上和产业链上与中国“脱钩”。表现为:

一是限制中国的投资。2020年4月17日,印度商工部下属的工业和内部贸易促进部更新了FDI(外国直接投资)政策,将中国从“自动审批路径”改为“政府审批路径”。这意味着之前很多可以直接操作的申请,现在必须事先获得印度政府的审批。

二是以“国家安全”的名义,直接禁用了中国共224款App。这基本是禁止了中国大部分企业在印度发展的途径,人为阻断中国企业在印度市场的盈利。

三是在贸易上,逐步减少中印双边贸易额和印度对华贸易逆差。2020年4—6月,中印双边贸易额同比下降了23%,从214.2亿美元下降到165.5亿美元。印度对华贸易逆差从前一年同期的131亿美元降至54.8亿美元。

四是积极配合美国的“对华脱钩”,倡导“印度本土制造”,对大约550个关税项目实行外贸政策的“限制”“禁止”进口类别。2019—2020财年,印度自华进口大幅降低,产品包括蓄电池、人造纱线及织物、铝及其制品、玻璃及其制品、纸板及其制品以及其他塑料制品。这显示出印度在“中低端制造业”更依靠本土的雄心。

印度以“国家安全”为名,对中国实施“去中国化”,具有明显将安全威胁内化的特征。所谓“安全化”,即“安全施动者将某一议题视为存在性威胁,并以此为由要求打破常规、采取非常措施来应对的过程”^[32]。印度选择的“国家安全”之由,使“安全成为一种所有政治之上的特殊政治”^[33]。

鉴于当前南亚并不存在一个普遍接受的、具有高度合法性的安全秩序,印度与南亚国家及与中国的互动,以及在进行互动时的观念与价值选择,直接影响未来南亚安全秩序的发展方向。

需注意的是,作为崛起中的地区核心国,自2020年以来,印度经济不仅大幅下滑,而且更重要的是,印度成为“世界大国”的潜力严重受挫。据 EIU 研究显示,从2022至2025年,印度GDP增长的平均值约为5.3%,远低于2015—2019年6.7%的平均值^[34]。

在全球经济整体低迷的大背景下,印度以“国家安全”的名义实行与中国的“脱钩”,或与莫迪政府保护印度本土产业的考虑有关。然而,从更宏大视角看,其核心仍是印度对自身所面临战略机遇和挑战的判断。

21世纪5G和AI技术将改变大国竞争和互动的方式。印度外长苏杰生在其新著《印度方式》中也提到,“中国的崛起对印度这个邻国将不可避免地产生了影响”。^[35]这在核心上仍涉及对中印双边关系属性的判断。2020年9月中印两国外长在莫斯科会晤上,提到“两国外长同意双方应遵循两国领导人达成的关于发展中印关系的一系列重要共识”^[36]。这当然包括2014年达成的中印是发展伙伴^①的共识。然而,就当前印度对华政策而言,中印发展伙伴关系可能正在印度方面经历着质疑与调整。

印度当前采取的差异化地区战略,在政策含义层面将主要带来三重影响:一是将导致印度与巴基斯坦之间的失衡性和断裂性加剧,未来南亚安全秩序更不稳定;二是南亚其他小国“借势”中国对冲印度,谋求“动态平衡”,从而使南亚安全秩序的动荡性增强;三是印度将“中国威胁”内化,未来中印在南亚合作的战略空间或可能收窄。

【参考文献】

[1]杨思灵.南亚地区安全:多重层次分析视角[J].国际安全研究 2016 (6).

[2]Swaran Singh. China - South Asian: Issues, Equations, Policies [M]. New Delhi: Lancer's Books 2003.

[3]UNDP(2019). Human Development Report 2019; beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in Human Development in the 21st century [R]. New York. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf> 2020-05-28.

[4]Ernst B. Haas. The Balance of Power: Prescription, Concept or Paradigm[J]. World Politics, 1953 (7).

[5]休谟. 休谟政治论文选[M]. 北京: 商务印书馆, 1993.

[6]Robert O. Keohane, Joseph S. Nye. Power and Interdependence

[M]. Boston: Little Brown, 1977.

[7]Mathew Doidge. Joined at the Hip: Regionalism and Interregionalism[J]. Journal of European Integration 2007 (2).

[8]Idrees M. From Globalization to Regionalism and Inter-regionalism: A Study of SAARC [J]. Journal of Political Sciences and Public Affairs 2017 (5-3).

[9]巴里·布赞, 奥利·维夫. 地区安全复合体与国际安全结构 [M]. 潘忠岐, 孙霞, 胡勇, 译. 上海: 上海世纪出版集团 2009.

[10]Sujit Dutta. South Asian Regional Security Architecture: Between Anarchy and Order [A]. in Smruti S. Pattanaik (eds). South Asia: Envisioning a Regional Future [C]. New Delhi: Pentagon Press 2011.

[11]宋德星. 国家安全与大国权势共存: 印度的国际秩序观及其基本战略取向[J]. 南大亚太评论 2018 (2).

[12]赵干城. 南亚地区安全的多重博弈 [J]. 当代世界, 2009, (7).

[13]朱翠萍, 科林·弗林特. “安全困境”与印度对华战略逻辑 [J]. 当代亚太 2019 (6).

[14]杨思灵. 南亚地区安全: 多层次分析视角 [J]. 国际安全研究 2016 (6).

[15]Stephen Philip Cohen. The South Asia Papers: A Critical Anthology of Writings [M]. Washington D. C.: Brookings Institution Press 2016.

[16]Ibid: 241.

[17]胡仕胜, 王钰, 刘传玺. 从加勒万河谷看印度陆锁式安全思维困局 [J]. 印度洋经济体研究 2020 (4).

[18]马加力. 南亚地区战略态势出现明显变化 [J]. 和平与发展, 2009 (1).

[19]杨晓萍. 南亚安全架构: 结构性失衡与断裂性融合 [J]. 世界经济与政治 2012 (2).

[20]Yussuf A. Harun. Regional Cooperation in South Asia: Bangladesh Perspective [R]. World Bank Research Paper, 2010(2): 284, http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/223546-1192413140459/4281804-1192413178157/4281806-1265938468438/BeyondSAFTAFeb2010_Chapter12.pdf. 2010-02-28.

[21]Richard Verma. U. S - India Relations: A Conversation With U. S. Ambassador to India [EB/OL]. The Brookings Institute, <http://www.brookings.edu/events/2015/12/11-verma-us-india-relations>. 2015-12-11.

[22]Rajesh Rajapalan. India's Unrealized Power [A]. in Ashley J. Tellis, Alison Szalwinski, Michael Wills edits, Strategic Asia 2015-16: Foundations of National Power in the Asia-Pacific [C]. Seattle: The National Bureau of Asian Research 2015.

[23]Mellor Jw. Ed. India: A Rising Middle Power [C]. Boulder, Col: Westview Press, 1979.

[24]IMF Country Data. India. <https://www.imf.org/en/Countries/IND#countrydata>. 2019-12-20.

① 2014年《中印关于构建更加紧密的发展伙伴关系的联合声明》中提道“双方一致认为,作为两大发展中国家和新兴经济体,中印的发展目标相通契合。双方决定实现优势互补,构建更加紧密的发展伙伴关系”。

- [25] Ministry of External Affairs ,the Government of India. Joint Press Release – The Second Joint Working Group (JWG) Meeting on Sub – regional Cooperation between Bangladesh ,Bhutan ,India and Nepal (BBIN) in New Delhi [EB/OL]. January 30 – 31 , 2015 ,http://www.mea.gov.in/press-release.htm?dtl/24746/Joint_Press_Release_The_Second_Joint_. 2017 – 06 – 03.
- [26] 叶海林. 印度南亚政策及对中国推进“一带一路”的影响 [J]. 印度洋经济体研究 2016 (2) .
- [27] Ministry of External Affairs ,the Government of India. Joint Statement on the U. S. – India – Japan Trilateral Meeting [EB/OL]. April 5 ,2018 ,<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/04/280254.htm>. 2018 – 10 – 02.
- [28] 唐世平. 中国—印度关系的博弈和中国的南亚战略 [J]. 世界经济与政治 2000 (9) .
- [29] 易先良. 中国也属南亚国家 ,印度洋存核心利益 [EB/OL]. 大公网 ,http://news.takungpao.com/paper/q/2017/0907/3490945_print.html. 2017 – 09 – 07.
- [30] 叶海林. 当代中印关系研究: 理论创新与战略选择 [M]. 北京: 社会科学文献出版社 2018.
- [31] 张家栋. 印度对外战略的三次调整 [EB/OL]. 环球网 ,https://www.sohu.com/a/417621831_162522. 2020 – 09 – 11.
- [32] 魏志江 ,郑宇晴. 论公共卫的“安全化”与“去安全化” [J]. 国际安全研究 2020 (5) .
- [33] 巴里·布赞 ,奥利·维夫 ,等. 新安全论 [M]. 朱宁 ,译. 杭州: 浙江人民出版社 2003.
- [34] EIU Country Report ,India [R]. September 2020 ,7 ,http://www.eiu.com/FileHandler.ashx?issue_id=1760131559&mode=pdf 2020 – 12 – 11.
- [35] S. Jaishankar. The India Way: Strategies for An Uncertain World [M]. New Delhi: Harper Collins Publishers India 2020.
- [36] 中印外长发表联合新闻稿 双方达成五点共识 [EB/OL]. 新华网 ,http://www.xinhuanet.com/2020-09/11/c_1126479682.htm. 2020 – 9 – 11.

The Security Order of South Asia and India ' s Differentiation of Regional Strategy

Yang Xiaoping

(National Institute of International Strategy , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100007 , China)

Abstract: From the theoretical level , this paper categorizes the security order of South Asia as hegemony – authoritarian mode. Under this context , it tries to examine the differentiation strategies that India , as the regional dominant power , has adopted at its process of strategic rise upon three different types of power , namely the outside rising power China , the inside rivalry Pakistan , and other small regional powers. These strategies have enhanced the asymmetry between India and Pakistan , which may foster a more unstable security order of South Asia in the future. At the same time , other small countries in South Asia may try to hedge against India by “taking advantage of China” , thus enhancing the instability of the security order in South Asia. India internalized China as security threat in the name of security , and it has squeezed the strategic space for potential Sino – India cooperation in South Asia.

Key words: security order; hegemony – authoritarian mode; differentiation strategies; hedge; internalization

(责任编辑: 吴 瑛)