

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.5.004

吴兆礼:“印度推进‘孟不印尼’次区域合作的政策路径——兼议其与中国经济走廊倡议对接的愿景”,《太平洋学报》,2017年第5期,第34-43页。

WU Zhaoli, “India’s Policy Approach to Promote BBIN Sub-regional Cooperation: A Subsequent Discussion on the Perspective of Connecting China’s Economic Corridor Initiatives with BBIN”, *Pacific Journal*, Vol.25, No.5, 2017, pp.34-43.

印度推进“孟不印尼”次区域合作的 政策路径

——兼议其与中国经济走廊倡议对接的愿景

吴兆礼¹

(1. 中国社会科学院,北京 100007)

摘要:在中国以“一带一路”倡议为依托积极推进同南亚地区经济走廊建设的背景下,印度莫迪政府主导的“孟不印尼”(BBIN)次区域合作的战略诉求与政策取向值得关注。从发展的视角看,作为追求地区影响力的工具,印度的目标并不限于“孟不印尼”,地区内形成“BBIN+2”,跨地区以BBIN为纽带有选择地强化与其他倡议对接,将是印度未来的政策方向。地理上的接壤成为中国推动参与南亚次区域合作的重要动力,然而地缘政治因素也深刻影响着中国倡议与“孟不印尼”次区域合作对接的前景。为推动中国与南亚次区域合作的有效对接,需要在合作理念和参与途径等多个层面加以规划。

关键词:“孟不印尼”;印度;南亚;经济走廊;战略对接

中图分类号:D812

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2017)05-0034-10

南亚地区的次区域合作起始于1997年的“南亚增长四角”倡议(South Asian Growth Quadrangle,简称SAGQ)^①,但受南亚地区政治环境、基础设施条件以及相关国家内部缺乏共识等因素的影响,“南亚增长四角”进展缓慢。进入21世纪第二个十年以来,尤其是在曼莫汉·辛格(Manmohan Singh)政府后期,印度对次区域合作的重要性有了新的认知。同时,改善地区互联互通现状、提升地区内国家间经贸联系与民

间交往,也成为南亚各国的普遍共识。在此背景下,印度于2013年提出“孟不印尼”^②次区域合作倡议(Sub-regional Cooperation between Bangladesh, Bhutan, India and Nepal,以下简称BBIN),并得到莫迪(Narendra Modi)领导的全国民主联盟政府的高度重视。莫迪政府加速推进“孟不印尼”倡议,为南亚次区域合作迎来发展契机。目前,“孟不印尼”次区域合作已经建立起联合工作组机制,在2015年6月签署“机

收稿日期:2017-01-05;修订日期:2017-04-15。

作者简介:吴兆礼(1968—),男,辽宁葫芦岛人,中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员,主要研究方向:南亚国际政治。

① “南亚增长四角”包括孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔四个国家。

② “孟不印尼”四国,即孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔。

动车辆协议”(BBIN Motor Vehicle Agreement,以下简称BBIN-MVA)的基础上,四国正加速“孟不印尼”框架内的铁路互联与航空互联的磋商。本文将探讨印度莫迪政府推动“孟不印尼”次区域合作的政策路径,并在此基础上分析中国“一带一路”倡议框架下针对南亚的经济走廊规划与“孟不印尼”对接的可能性,以及中国为实现对接应采取的政策选择。

一、印度推进“孟不印尼”次区域合作的路径选择

“孟不印尼”次区域合作是在南盟合作效率低下与合作进程缓慢的背景下,印度探索提升区域合作水平的努力和尝试。为确保“孟不印尼”次区域合作进程顺利推进,印度将继续深化并完善“孟不印尼”次区域合作机制,并在此基础上带动南盟框架内合作水平的渐次提升。未来,印度还希望通过“孟不印尼”次区域合作打通跨区域合作的瓶颈,实现与其他区域合作倡议或机制的有效对接。

1.1 以四国间签署“机动车辆协议”为契机,继续强化四国政治共识,深化并完善“孟不印尼”合作机制,拓展合作领域。

目前,“孟不印尼”合作已经建立了联合工作组机制,建立了“水资源管理/电力与水电”和“联通/交通”两个联合工作组。从2013年4月至2016年1月,两个联合工作组共举行了三次会议。其中,“水资源管理/电力与水电”工作组的主要任务,是在审查“孟不印尼”框架内关于水资源和电力电网等领域的双边或多边合作现有机制的基础上,继续探讨电力贸易和电网联通的范围和潜力,推动四国间在电力领域的经验交流与最佳实践分享,推动四国间在水资源管理领域的水文数据分享以及探讨分享盆地水资源管理与开发的实践经验,建议并指导成立相关领域的专家小组等。而“联通/交通”工作组的主要任务目标,是审查并指导四国间“机动车辆协议”的进展,推动以“南盟地区铁路协议”

为模板的“孟不印尼铁路协议”的磋商进程,推动四国间包括基础设施分享和陆路口岸贸易便利化进程等。^①

应该说,在已经签署四国间“机动车辆协议”的情况下,加速“孟不印尼”框架内的铁路联通和航空联通进程,推动相关谈判进程以签署“铁路协议”和“航空协议”,促进“孟不印尼”框架内的铁路网和航空网建设,将是“孟不印尼”合作的重要内容。而关于“孟不印尼”框架内的铁路连通和航空连通磋商,是达成四国间“机动车辆协议”以后最为迫切的进程之一。2016年1月,“孟不印尼”四国形成共识,决定就签署BBIN框架内铁路联通协议的可能性进行磋商,四国一致同意对区域贸易和过境起关键作用的陆路口岸和陆地海关给予特别关注。同年10月,印度外交部官员明确指出,“目前我们已经将注意力转移至铁路领域,并已在BBIN框架内开始磋商。”^②

客观而言,“机动车辆协议”只是“孟不印尼”合作机制的开端,是形成交通运输走廊的必要前提。而要从“交通运输走廊”提升为目标定位的“经济走廊”,四国还有很多工作要做。尤其对印度来说,作为“孟不印尼”的积极推动者和框架内综合实力最强的国家,如何凝聚其他三国共识以推动既定目标实现,其作用至关重要。以不丹为例,尽管不丹签署了“机动车辆协议”,不丹议会下院国民议会也于2016年6月以微弱的优势批准了“机动车辆协议”,但因对次区域内货物与人员的自由流动持谨慎立场,

^① MOFA, Government of Bangladesh, “The Second Joint Working Groups (JWG) Meetings on Sub-regional Cooperation between Bangladesh, Bhutan, India and Nepal (BBIN)”, <http://mo-fa.gov.bd/media/second-joint-working-groups-jwg-meetings-sub-regional-cooperation-between-bangladesh-bhutan>; MEA, Government of India, “Third Joint Working Group (JWG) Meetings on Sub-Regional Cooperation between Bangladesh, Bhutan, India and Nepal (BBIN) (January 19-20, 2016)”, http://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/26284/Third_Joint_Working_Group_JWG_Meetings_on_SubRegional_Cooperation_between_Bangladesh_Bhutan_India_and_Nepal_BBIN_January_1920_2016.

^② Pratim Ranjan Bose, “BBIN: India Eyes Expanded Rail, Air Links and Power Play”, *The Hindu*, October 25, 2016.

这也导致不丹国家委员会(上院)同年11月以13票反对、2票赞成和5票弃权否绝了四国间的“机动车辆协议”。^①因此,如何凝聚四国共识以拓展合作领域并深化现有合作,仍是“孟不印尼”四国未来需要面对的挑战之一。

1.2 印度希望“孟不印尼”向南扩展至斯里兰卡和马尔代夫,在形成“印斯马次区域合作”的基础上建立“BBIN+2”。

印度在“次区域主义”上的尝试与努力并不仅仅限于“孟不印尼”,^②印度与其南部的两个印度洋岛国邻国开展次区域合作的设想由来已久。1997年,时任印度外长的古杰拉尔(I.K. Gujral)就曾指出,在扩展次区域合作方面,印度南部、斯里兰卡和马尔代夫始终是一个整体。^③为推动“南亚增长四角”发展,亚洲开发银行于2001年成立的“南亚次区域经济合作”(South Asia Sub-regional Economic Cooperation,简称SASEC)项目就将斯里兰卡、马尔代夫纳入受项目支持的两个成员。在印度与斯里兰卡、马尔代夫展开安全合作的基础上,三国间的次区域合作前景十分看好。有印度学者就认为,如果“孟不印尼”成功,将激发其他类似的次区域合作,如印度与斯里兰卡和马尔代夫间的次区域合作。^④得益于“孟不印尼”的成功启动,印度将致力于与南部邻国探讨次区域合作的路径,即形成“印度+斯里兰卡+马尔代夫”的三方合作。或者退而求其次,通过两个双边的互联互通建设,即“印度+斯里兰卡”与“印度+马尔代夫”,最终过渡到三方合作。

此外,印度也在探讨“BBIN+2”的可行性。2015年9月,印度道路交通和公路部、航运部部长加德卡里(Nitin Jairam Gadkari)访问斯里兰卡,并向斯方表达了希望斯里兰卡加入“BBIN-MVA”的意愿,^⑤随后印度决定建设与斯联通的跨海大桥和隧道。目前,尽管印度对形成“BBIN+2”有一定的期待,而且四国间“机动车辆协议”也为地区内其他国家加入提供了法律框架与依据(如协议条款规定),但从现实来看,形成“BBIN+2”合作也面临诸多困难。

1.3 “孟不印尼”次区域合作只是阶段性的过渡目标,印度的战略诉求是通过“孟不印尼”合作向巴基斯坦施加压力,或者绕开巴基斯坦以渐次提升南盟框架内的合作水平。

目前,“孟不印尼”只是印度提升南盟(南亚区域合作联盟, South Asian Association Regional Cooperation,简称SAARC)框架内合作的阶段性倡议,而四国间的“机动车辆协议”也是“南盟区域机动车辆协议”(Regional Agreement on Motor Vehicles for SAARC,简称SAARC-RAMV)的无奈替代方案。印度早在2008年便倡议就南盟框架内的“机动车辆协议”和“铁路协议”进行谈判。南盟于2009年设立了“政府间运输工作组”(Inter-Governmental Group on Transport,简称IGGT),其下设的专家组负责起草“南盟区域机动车辆协议”和“南盟区域铁路协议”。2014年9月,政府间运输工作组原则上通过了专家组起草的机动车辆协议和铁路协议的文本。在2014年11月南盟第18届峰会上,印度希望达成的三个协议中只有能源合作协议通过了签署,两个涉及交通的协议因巴基斯坦持保留立场而搁浅。

鉴于以上因素,通过次区域合作的深入发展,包括合作领域的拓展以及合作国家数量的增加,渐次提升南亚区域合作的水平是印度的长期目标。对此,有印度学者认为,印度将推进“孟不印尼”作为追求地区主义的新路径,是因为已经认识到“双速地区主义”(two-speed re-

① “The National Council of Bhutan Decided Not to Ratify the BBIN Motor Vehicle Agreement”, http://www.nationalcouncil.bt/en/media/view_news_detail/284.

② Amit Kumar, “BBIN: Sub-regionalism in the SAARC”, <http://www.icwa.in/pdfs/VP/2014/BBINSAARC05032015VP.pdf>.

③ I.K. Gujral, “Aspects of Foreign Policy”, *Frontline*, Vol.14, No.16, 1997, p.6.

④ Amit Kumar, “BBIN MVA: Embracing Sub-regionalism in South Asia”, <http://www.icwa.in/pdfs/PB/2014/BBINMVAPB09072015.pdf>.

⑤ PTI, “Nitin Gadkari, Sri Lankan PM Discuss \$ 5.19 Billion India - Lanka Road Project, Underwater Tunnel”, *The Economic Times*, September 15, 2015.

gionalism)已经成为一种普遍现象。^① 不仅有学者将“强化地区主义”作为“莫迪主义”(Modi Doctrine)的基本构成要素,^②更有印度学者将印度莫迪政府在此方面的努力定义为“新的区域主义”,认为次区域已经成为印度追求区域主义的新工具,次区域主义与区域主义并行不悖,双边与次区域合作进程将使南盟充满新活力并进入新通道。^③ 印度外秘苏杰生(Subrahmanyam Jaishankar)在2016年3月初出席“瑞辛纳对话”(Raisina Dialogue)发表演讲时指出,印度创造性地致力于像“孟不印尼”这样的次区域合作,就是要确保地区合作趋势不会减慢。毫无疑问,不断提升的互联互通(一些通过南盟机制,一些通过诸如BBIN次区域解决方案,其他的通过双边或三边安排)将赋予南盟新动力,并推动南盟合作提升至更高层次。^④ 而在同月出席第42届南盟常务委员会会议时,印度外秘强调,作为集体努力,区域合作步伐需要加快,特别是在事关南盟核心发展议程的领域。为此,他敦促尽早签署南盟机动车辆协议和南盟铁路协议。^⑤

“孟不印尼”次区域合作既是印度在区域合作上对巴基斯坦施加压力的策略性选择,也是化解巴基斯坦阻力并孤立巴基斯坦的有效途径。印度一方面通过“孟不印尼”加速次区域合作步伐,另一方面借助“孟不印尼”对巴形成“压力与孤立”的双重政策效用,加大对巴外交力度。印度外秘2015年3月访巴时将“南盟机动车辆协议”列为重要议题,而2015年年底莫迪突访巴基斯坦也与向巴施加外交压力有关。

1.4 在跨地区维度,以“孟不印尼”为纽带,有选择性地强化与其他互联互通倡议或项目的对接。

客观而言,印度的次区域主义理念并不局限于“孟不印尼”,而且也有印度学者指出,“孟不印尼”要与像“孟中印缅经济走廊”(Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor,简称BCIM)和“环孟加拉湾多部门技术经济合作倡议”(The Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooper-

ation,简称BIMSTEC)等区域或次区域合作项目对接与协调,才能最大化其收益,^⑥但从印度的政策选项不难看出,印度在推进与“孟不印尼”对接时,更侧重于“印度主导进程”。

目前及可预见的未来,印度主导“孟不印尼”与其他倡议对接的政策取向将侧重于以下几个方面。

一是为提升与东盟的互联互通水平,升级“东向政策”为“东向行动政策”,将孟加拉国和不丹界定为“东向行动政策”的起点。

二是与缅甸和泰国签署三国间机动车辆协议,形成“印缅泰次区域合作”(India-Myanmar-Thailand Subregional Cooperation,简称IMT),以实现三国间货物运输的无缝衔接,并藉此促进与东盟更深入的互联互通,包括与东盟地区的“东西经济走廊”(East-West Economic corridor,简称EWEC)和“北南经济走廊”(North-South Economic Corridor,简称NSEC)的对接。^⑦

三是通过孟加拉湾多部门技术经济合作倡议(The Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation,简称BIMSTEC)提高其东部的尼科巴-安达曼群岛的战

^① C. Raja Mohan, “Two-speed Regionalism”, *The Indian Express*, June 24, 2015.

^② Aakriti Tandon, “India’s Foreign Policy Priorities and the Emergence of A Modi Doctrine”, *Strategic Analysis*, Vol. 40, No. 5, 2016, p.351.

^③ Smruti S. Pattanaik, “Sub-regionalism as New Regionalism in South Asia: India’s Role”, *Strategic Analysis*, Vol. 40, No. 3, 2016, p.211.

^④ MEA, Government of India, “Speech by Foreign Secretary at Raisina Dialogue in New Delhi”, [http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm? dtl/26433](http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/26433).

^⑤ MEA, Government of India, “Statement by Foreign Secretary during 42nd SAARC Standing Committee Meeting in Pokhara, Nepal”, <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm? dtl/26528/Statement+by+Foreign+Secretary+during+42nd+SAARC+Standing+Committee+Meeting+in+Pokhara+Nepal+March+16+2016>.

^⑥ Tariq Karim, Madhumita Srivastava Balaji, “BBIN: Paradigm Change in South Asia”, <http://www.vifindia.org/sites/default/files/bbin-paradigm-change-in-south-asia.pdf>; Sridhar Ramaswamy, “India and Its Eastern Neighbours: Prospects for Sub-regional Cooperation”, http://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2015/06/IssueBrief_94.pdf.

^⑦ Richa Sharma, “India-Myanmar-Thailand Trilateral Highway Agreement Soon”, *The New Indian Express*, May 22, 2016.

略地位,利用湄公河-印度经济走廊建设打通印度到太平洋的通道;

四是在因巴基斯坦因素导致与美国“新丝绸之路”计划(New Silk Road Plan,简称NSRP)对接存在现实困难的背景下,通过提升与伊朗和阿富汗的三边合作(印度-伊朗-阿富汗),借伊朗与阿富汗绕开巴基斯坦,形成与中亚地区的有效连通,以促进其连接中亚政策(Connect Central Asia Policy,简称CCA)目标的实现。

截至目前,印度在对接“孟不印尼”次区域合作上具有“倾向性”和“选择性”两个特征。为此,中国主导的“孟中印缅经济走廊”和中国倡议的“中尼印经济走廊”并不在印度推进“孟不印尼”的政策选项之内。

二、中国经济走廊倡议与“孟不印尼” 相互对接的愿景与现实

南亚是中国推进经济走廊建设的关键地区,中国倡议的经济走廊有三条位于南亚,包括中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊、中尼印经济走廊。积极对接“一带一路”沿线国家发展和区域合作规划,共同制定推进区域合作的规划和措施,是中国推动“一带一路”愿景与行动的核心内容。^① 如何与南亚的区域与次区域合作规划对接,将是“一带一路”框架下中国未来对南亚政策的主要方向。“孟不印尼”次区域合作是南亚次区域合作的标志性倡议,而中国的经济走廊倡议能否与其形成有效对接,或者在多大程度上对接,取决于印度对中国“一带一路”倡议的战略解读以及在此基础上形成的政策取向,同时也与中国化解印度疑虑的外交努力和政策选择相关。

2.1 印度应对中国倡议的立场、政策取向与影响

印度对中国“一带一路”倡议有疑虑并奉行“不表态”的模糊立场,借助“孟不印尼”次区域合作应对甚至对冲中国在南亚地区的经济走廊倡议,印度在保持谨慎的同时其应对中国的自信在不断增加。具体而言,印度对中国倡议的

解读以及在此基础上形成的政策取向、印度政策对地区内以及域外国家的影响,是理解“孟不印尼”次区域合作缘起与发展的重要前提。

印度对中国倡议持疑虑立场。一是中国在“一带一路”倡议下推动的南亚地区经济走廊建设,尽管与南亚国家的发展战略相契合,但印度对中国“一带一路”倡议尤其是建设“海上丝绸之路”倡议存在较深的疑虑。从相关战略分析可以看出,印度战略界对中国倡议的疑虑主要体现在以下几个方面:一是认为中国围绕丝绸之路的“周边外交”政策是对印度长期和更为重要的挑战;^②二是对冲“印度洋-太平洋”框架下印度与美日澳形成的以安全为重心的合作伙伴关系;三是掩盖中国对印度实施的“珍珠链战略”的战略意图,在经济上对印实施“珍珠链战略”。^③ 目前,印度在两个相互冲突的观点之间难以抉择:一个是与中国开展海上合作,另一个是限制北京在印度洋影响的长期目标。^④ 印度的困境在于,如果印度不参与“海上丝绸之路”,那么“海上丝绸之路”将在经济上绕过印度,印度在印度洋地区的影响力有可能减弱;印度参与“海上丝绸之路”,尽管这为印度塑造印度洋区域提供了前景,但印度的加入将进一步导致中国介入印度洋地区事务的深入与合法化。同时,印度的参与也可能在某种程度上导致印度倡议的湄公河-印度经济走廊(Mekong India Economic Corridor,简称MIEC)丧失重要性。^⑤ 鉴于以上因素,印度目前对“一带一路”仍持谨慎的观望立场。

印度对“一带一路”的观望与模糊立场一定

^① 国家发展改革委、外交部、商务部:“推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动”,<http://zhs.mofcom.gov.cn/article/xxfb/201503/20150300926644.shtml>。

^② Jayadeva Ranade, “New Govt Will Have to Formulate Policies to Protect National Interest”, *Hindustan Times*, May 11, 2014.

^③ David Scott, “China’s ‘Maritime Silk Road’ Proposal: An Uncertain Chalice for India?”, <http://lkyspp.nus.edu.sg/cag/publication/china-india-brief/china-india-brief-29>.

^④ C. Raja Mohan, “Will India Join China’s Maritime Silk Road?”, *The Indian Express*, February 15, 2014.

^⑤ 同^③。

程度上满足了限制中国影响力进入南亚甚至印度洋地区的战略诉求,对地区国家具有一定的影响力与约束力,也为域外国家拉拢印度遏制中国提供了想象空间。从参与行为的结果来看,印度不希望为南亚邻国树立与中国积极合作的“榜样”。南亚其他国家受综合实力制约,在与中国的合作上都要顾及印度的顾虑与感受,而美国与日本等西方国家加大对印度的战略投入,也与印度对外摇摆国家的定位日益明显有很大关联。目前,尽管印度既得益于中国倡导的“一带一路”形成的“经济融合”(economic integration),又可从美国主导的“战略整合”(strategic integration)中获益,^①但客观而言,其立场以及政策已经影响到“孟中印缅经济走廊”的实际进程,“中尼印经济走廊”前期研究的启动工作也受到影响。而且更为重要的是,印度的立场也最终必然影响到中国与印度开展次区域合作的热情和预期。

“孟不印尼”次区域合作为次区域国家的发展诉求提供了一个有效的解决路径,同时也是印度应对“一带一路”倡议对南亚影响的宏大战略规划中的一个基本构成,为印度塑造地区影响力提供了基本立足点。印度因担心中国影响力在南亚的提升,一方面不愿看到南亚邻国积极开展与中国的发展合作,但另一方面也要为照顾并满足邻国的发展诉求找到有效出口和解决路径,因为这对实现莫迪政府的“邻国第一”政策目标至关重要。“孟不印尼”次区域合作恰恰是这种双重动机的有效安排。而且在宏观上,“孟不印尼”次区域合作只是印度应对中国的宏观规划中的一部分。可以说,“季风计划”(Project Mausam)是莫迪政府应对或对冲中国重建“21世纪海上丝绸之路”倡议的宏观战略设计,而“东向行动”和“连接中亚”等政策则是印度实施大战略的具体政策导向。此外,莫迪政府还试图振兴瓦杰帕伊(Atal Bihari Vajpayee)政府时期提出的“萨迦尔玛拉”(Sagar Mala,即“香料之路”)计划,对环印联盟提出的“环印度洋蓝色经济计划”给予高度重视。

政治互信是跨境经济走廊建设得以实施的

重要前提,“孟不印尼”次区域合作的政治互信水平明显好于“孟中印缅经济走廊”和“中尼印经济走廊”,“孟不印尼”次区域合作的推进速度也明显快于“孟中印缅经济走廊”和“中尼印经济走廊”。在南亚地区,目前印度相对于中国在经贸领域的竞争力较弱,但在安全领域因地缘与政治因素具有比较优势。印度主推“孟不印尼”合作,在一定程度上抵消了中国在南亚推动“孟中印缅经济走廊”和“中尼印经济走廊”两个走廊倡议的外交努力。而且,因“孟不印尼”次区域合作的存在,“孟中印缅经济走廊”和“中尼印经济走廊”对相关国家的紧迫性相对下降。在“孟中印缅经济走廊”目前处于停滞状态的背景下,未来相当长时期印度有可能继续对“孟中印缅经济走廊”和“中尼印经济走廊”两个倡议进行“冷处理”。

2.2 中印间“具体问题”对两国开展地区合作的影响

自2016年以来,中印关系受到一系列“具体问题”的困扰。中国针对所谓的“南海仲裁案”的外交攻防、印度围绕加入核供应国集团(Nuclear Suppliers Group,简称NSG)的外交发力、两国在反恐问题上的立场以及围绕此议题在诸如联合国等多边舞台的争辩,这些具体问题都在一定程度上掩盖了中印两国在其他领域的互动。尽管构建更加紧密的发展伙伴关系仍是中印关系的主导框架,两国关系的基础也仍较为牢固,但在“具体问题”困扰之影响凸显的背景下,中印在地区以及跨地区领域的合作难有实质进展。

边界问题是中印间的“老问题”,“迅速解决”存在现实困难。目前,边界问题对中印关系的影响与压力在上升。自印度人民党2014年获得印度人民院第16届大选并组建全国民主联盟政府以来,莫迪政府在边界问题上对中国施加了一定的压力。印度莫迪政府希望快速解

^① Deepa M. Ollapally, “Understanding Indian Policy Dilemmas in the Indo-Pacific through An India-US-China Maritime Triangle Lens”, *Maritime Affairs*, Vol.12, No.1, Summer 2016, p.1.

决中印边界问题,并将发展双边合作与迅速解决边界问题挂钩。莫迪在与中国的高层交往中多次表示,如果中印要实现彼此间合作的潜力,就必须解决可能导致两国间犹豫和怀疑甚至不信任的问题,其中首先必须努力迅速解决边境争端问题。实际上,边界问题是导致中印政治与战略互信难有实质提升的重要因素之一,但在解决边界问题上,印度希望的“迅速解决”仍存在现实困难。在可以预见的未来,这一老问题仍将长期存在。这也是导致中印战略互信有限的最大障碍。

印度申请加入核供应国集团的诉求成为中印互动的一个“新问题”。从印度加入核供应国集团的趋势来看,印度针对核供应国集团成员国展开了积极的外交,核供应国集团框架内对印度加入集团的共识度呈上升态势。目前,通过双边外交努力,印度已经获得了包括美国、英国、俄罗斯和法国等四个联合国安理会常任理事国在内的多个国家的支持。在核供应国集团框架内主要大国支持印度诉求的背景下,中国不仅面临来自印度的外交压力,同时也面临着NSG框架内对印度诉求共识度提升的压力。随着印度加大对核供应国集团成员的外交努力和投入,中国未来在此议题上面临的压力将呈上升趋势。

印度对南海问题的立场成为影响未来中印双边关系的“敏感问题”。2016年围绕所谓的“南海仲裁案”的外交攻防中,尽管印度对南海仲裁案“仲裁结果”的回应较为审慎,既重申了其在南海问题上的原有立场,又包装进所谓的“不受阻碍的商业行为”,印度未来将会更多地以双边和多边方式而非单边途径涉足南海问题。目前,双边的防务合作以及勘探油气行为已经是印度间接涉足南海的“常规动作”,未来是否答应同美国联合巡航南海,印度似乎在待价而沽。印度外交部就曾明确表示,尽管印度不是南海争端相关方,但宣称其在南海有地缘政治、经济、军事和能源等多种利益诉求。^①

中国2016年两次“技术性搁置”印度要求

安理会将武装组织“穆罕默德军”领导人马苏德·阿兹哈尔(Maulana Masood Azhar)列入联合国安理会制裁名单的申请,进一步加剧了印度对中国南亚政策的顾虑。受2016年两起针对印度军事人员恐怖袭击的影响,印度决定在国际场合奉行孤立巴基斯坦的政策,并试图将自身的反恐政策作为协调对外政策的“核心利益”加以表述。因中国对印度将巴基斯坦定性为支持恐怖主义的国家持不同立场,导致近一年来中印关系持续微妙。

囿于这些“具体问题”,如何在构建更加紧密的发展伙伴关系框架内深化两国间的发展合作是中印面临的更为“紧迫的问题”。目前,印度对中国“一带一路”倡议背后的战略动机以及对中国推进“一带一路”倡议的方式抱有疑虑和戒心,中印两国在发展战略的对接上出现明显的“借位”。印度对中国奉行“有限的经济合作、一定的战略牵制”政策,并且在战略上进一步向美国和日本倾斜,这无疑对两国的发展战略对接以及开展地区合作产生了较为消极的影响。

三、中国的政策选择

中国于2005年成为南盟观察员,与南盟的五个正式成员相邻,与“孟不印尼”次区域合作中的三个国家接壤。地理上的接壤成为中国希望推动或参与南亚次区域合作的重要动力,然而地缘政治因素也深刻影响着中国倡议与“孟不印尼”次区域合作对接的前景。为推动与南亚次区域合作倡议的有效对接,中国需要在合作理念、参与途径,以及维护地区平衡与稳定等多个层面加以规划。

^① MEA, Government of India, “Question No.2014 India's Interest in South China Sea Region”, <http://www.mea.gov.in/rajya-sabha.htm?dtl/27229/question+no2014+indias+interest+in+south+china+sea+region>.

3.1 从地区合作的倡议者与参与者的层面,在推进“孟中印缅经济走廊”和“中尼印经济走廊”遭遇“印度瓶颈”的态势下,为有效推动与南亚的发展战略对接,可以考虑转换倡议主导权,变中国为印度倡议的参与方。

中国可以明确其对“孟不印尼”次区域合作的支持立场,并在此基础上提出加入“孟不印尼”次区域合作的愿望以形成“BBIN+C”。加入印度主导的区域互联互通倡议或项目,变“倡议提出者”为“倡议参与者”,这既可一定程度上满足印度对主导区域合作的战略诉求,也可为中国在推进与南亚国家的经济走廊建设上开辟新途径,并可在一定程度上减轻印度对中国与巴基斯坦共建“中巴经济走廊”的疑虑。

印度学者呼吁印度在“孟不印尼”次区域合作上要持开放立场,并认为“孟不印尼”次区域合作的未来成效将取决于其与诸如“孟中印缅经济走廊”等其他互联互通倡议进行有效的对接,^①但客观而言,未来“孟不印尼”次区域合作是否将中国纳入其进程,或者“孟不印尼”次区域合作能否与“孟中印缅经济走廊”甚至“中尼印经济走廊”对接,印度将占据主动权。

3.2 从区域地缘政治现实的维度,中国不应急于推动缺乏共识基础的区域或次区域合作,而应以推进双边合作为基础,为促进三边或多边合作创造机遇、营造氛围。

在“孟不印尼”次区域合作成员中,孟加拉国不与中国接壤,但在建设孟中印缅经济走廊上与中国的诉求有较大交集。不丹尽管与中国接壤,但还未与中国正式建立外交关系,在对外政策中受印度的影响较大,在“孟不印尼”次区域合作中的话语权也较为有限。但尼泊尔则不同,尼泊尔不仅与中国接壤,还对参与“一带一路”框架下的双边合作持积极的立场,尤其对其充当中印两大市场间桥梁与纽带的作用高度期待。

中国可以加大与尼泊尔的双边合作力度,提升两国间的互联互通水平。一方面是尼泊尔

与印度的互联互通建设,另一方面是尼泊尔与中国的联通性提升,通过以尼泊尔为中心的两条路径,未来形成“中尼印经济走廊”的可能性上升。而一旦中尼印经济走廊形成,中国融入“孟不印尼”次区域合作进程的可能性自然增加。

在目前多边合作存在困难的背景下,通过提升中尼双边合作的方式,达到为促进中印尼三边合作以及多边合作创造机会的目标,应该成为中国推动与南亚次区域合作倡议对接的基础路径。

3.3 从参与地区合作的渠道或途径上,通过亚洲基础设施投资银行(AIIB)的投资合作,是中国参与“孟不印尼”次区域合作较为现实的途径。

基础设施条件先天不足、区域经济一体化程度较低、地缘政治环境不理想、某些利益集团的抵制,是制约“孟不印尼”次区域合作的现实挑战,而如何通过多渠道投资以满足巨大的基础设施投资需求,是“孟不印尼”相关国家面临的最大困难。“南亚增长四角”曾严重依赖亚洲开发银行2001年设立的“南亚次区域经济合作”项目(South Asia Subregional Economic Cooperation,简称SASEC)。“孟不印尼”次区域合作尽管在合作机制尤其是管理原则上不再受到《南盟宪章》条款的约束,但在项目选择上仍较为侧重“项目导向”,尤其是在基础设施建设领域。为此,印度仍会积极推动与投资方就“孟不印尼”倡议展开合作,尤其是利用亚洲开发银行主导的“南亚走廊”计划。

亚洲开发银行“南亚走廊”框架内建议的10条“区域性路网”中有7条路网位于“孟不印尼”次区域合作的地域内。按规划,亚行决定未来五年投资80亿美元启动30多个公路

^① Amit Kumar, “BBIN: Sub-regionalism in the SAARC”, <http://www.iewa.in/pdfs/PB/2014/BBINMVA PB09072015.pdf>.

建设项目。^①印度除加速与亚洲开发银行合作外,未来可能引入世界银行和日本的资金以推进“孟不印尼”次区域合作框架内的路网建设。

亚洲开发银行对次区域合作倡议的资金支持未来仍会更多地集中于项目为导向(project oriented),而世界银行则多以规划为导向(program oriented),能在一定程度上满足个别成员国在诸如环境等领域的特殊利益诉求。而亚洲基础设施投资银行(Asian Infrastructure Investment Bank,简称AIIB)的宗旨,就是重点支持基础设施建设以促进亚洲区域的建设互联互通化和经济一体化进程,提升中国及其他亚洲国家和地区的合作,并有效弥补亚洲地区基础设施建设的资金缺口。作为亚洲基础设施投资银行的第二大股东,印度有可能在“孟不印尼”次区域合作项目上寻求亚投行的投资,以满足“孟不印尼”倡议对资金的巨大需求。应该说,通过亚投行的投资行为,中国可以间接地参与“孟不印尼”次区域合作。

3.4 从维护地区稳定以及避免南亚地缘政治进一步割裂的基本政策导向出发,中国应致力于维持其南亚政策的整体性和平衡性,以促进南亚地区的和平与稳定。

受印度与巴基斯坦全面对话进程停滞不前的影响,加之近期恐怖主义袭击数量上升,印巴对抗加剧,南亚地区合作有分化和割裂的发展态势。未来,如果印巴关系得不到改善,南亚区域合作有可能呈现以印度为主体的“向东”和以巴基斯坦为主体的“向西”两种发展方向,而印度和巴基斯坦的边界有可能成为地区合作“向东”和“向西”的分界线。

在此背景下,中国南亚政策应致力于促进南亚地区的和平与稳定。巴基斯坦作为中国的传统伙伴是中国南亚政策的支柱,但印度也是中国努力构建的战略伙伴和发展伙伴。将构建更加紧密的发展伙伴关系作为两国战略合作伙伴关系的核心内容,不仅符合中印共同利益,而且也有利于实现中国对南亚政策的均衡。目

前,中印两国决策者都认识到,中印关系不是一场零和博弈,两国之间的交往方式也表明双方无意相互对抗。尤其是在中印巴三角关系中,中国明确支持印巴全面对话进程,欢迎印巴全面对话取得积极进展,希望印巴能够改善关系,尤其是对于印度持反对立场的中巴经济走廊,中国也是从促进地区互联互通建设和经贸务实合作的维度加以规划和推进的。

事实上,中国对南亚的政策并不缺失均衡性。中国在与巴基斯坦建设中巴经济走廊的同时,还在努力推动孟中印缅经济走廊建设,并积极探讨“中尼印经济走廊”建设的可能性。因此,中国与南亚地区的对接,是全面而均衡的,这对避免南亚地缘政治进一步割裂以及由此导致的地区合作方向的“背离”,将产生积极的影响。目前,在管控中印间分歧的基础上改善与印度的战略互信,尤其是利用已经建立的多层次对话与磋商机制,妥善处理两国间的“老问题”,坦诚面对“新问题”,巧妙回应“敏感问题”,将是中国对南亚政策的关键所在。

四、结 语

“孟不印尼”次区域合作对中国与南亚地区的经济走廊建设既是挑战,也是机遇,但目前挑战明显多于机遇。利益差别必然导致利益博弈,尤其是大国的战略博弈往往有很强的争夺影响力的特征。博弈是一种客观存在,对接是在不同的前提下寻求共识,确立利益共同点。有些可以对接,有些可能会难以对接,有些只能部分对接,有些甚至也会出现一定的战略对抗。然而有些一时难以对接,并不意味着永远不能对接。^②

^① ADB, “South Asia Sub-regional Economic Cooperation: Trade Facilitation Strategic Framework 2014—2018”, <http://www.adb.org/publications/sasec-trade-facilitation-strategic-framework-2014-2018>.

^② 张蕴岭:“实现对接是‘一带一路’建设的关键”,载张洁编:《中国周边安全形势评估(2016)——“一带一路”:战略对接与安全风险》,社会科学文献出版社,2016年版,第8页。

毋庸讳言,中印提升政治互信的努力产生了积极结果,但政治互信仍是中印关系发展过程中面临的障碍。不断增强的经贸联系与发展合作会推动政治互信提升,但战略关切和安全疑虑也在销蚀提升政治互信的实践与努力。中国将印度置于周边外交优先方向,愿与印度就南亚地区与亚太地区的发展合作进行磋商与沟通,而且多边框架下的合作可以在一定程度上舒缓双边的彼此疑虑。

中国的“一带一路”倡议提供了深化区域合

作和一体化的机遇。中国将在积极推进“孟中印缅经济走廊”的同时,对“中斯印三方合作”持开放态度,愿积极探讨中斯印三方可能合作的领域和可行的途径,并愿适时探讨“中尼印三方合作”的可能性。而且,印度同意扩大中印在南亚区域合作联盟内的合作,以及中国支持印度加强与亚太经济合作组织(APEC)联系的愿望,将成为中印开展跨区域合作的新起点。

编辑 李 亚

India's Policy Approach to Promote BBIN Sub-regional Cooperation:

A Subsequent Discussion on the Perspective of Connecting China's Economic Corridor Initiatives with BBIN

WU Zhaoli¹

(1. *Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China*)

Abstract: In the context of China's One Belt One Road Initiative to promote building economic corridors with South Asian countries, India's Modi government propels the BBIN (Bangladesh, Bhutan, India and Nepal) initiative. As a tool to enhance regional influence, India's future policy approach will aim at constructing "BBIN+2" sub-regionally and linking the BBIN initiative with other projects selectively. Because of the political trust deficit, it is likely that BBIN will be a challenge to China's economic corridor initiatives. Geographical contiguity becomes an impetus for China to promote sub-regional cooperation in the South Asian, but geopolitical factors also have a profound impact on China's aspiration. In order to promote effective coordination, China needs to make scientific plan in terms of partnership idea and participation path.

Key words: BBIN; India; South Asia; economic corridor; strategic coordination