



復旦大學

一帶一路  
及全球治理研究院

系列研究报告

2018年第6期（总第13期）

# 孟中印缅经济走廊的安全困境

复旦大学—云南财经大学印度洋—太平洋战略研究院

复旦大学一带一路及全球治理研究院

2018年10月

# **孟中印缅经济走廊的安全困境**

复旦大学—云南财经大学印度洋—太平洋战略研究院

2018年10月



自从1999年孟加拉国、中国、印度和缅甸四国在昆明举办地区经济合作论坛并签署了《昆明倡议》以来，四国致力于研究如何推进孟中印缅次区域合作，取得了一些成果。但与四国经济发展的巨大潜力和次区域合作经济前景相比，仍然面临合作层次低、推进速度慢、投资规模小等问题。在四国的共同努力之下，2013年推进次区域合作出现了转折。首先，2013年2月孟中印缅汽车拉力赛成功举行，见证了孟中印缅地区互联互通建设的可行性；其次，2013年5月，中国国务院总理李克强访问印度，双方签署的《中印联合声明》中指出，双方同意与其他各方协商，成立联合工作组，研究加强该地区互联互通，促进经贸合作和人文交流，并倡议建设孟中印缅经济走廊；再次，2013年10月印度总理曼莫汉·辛格访问中国，双方发表的《中印战略合作伙伴关系未来发展愿景的联合声明》指出，双方已就孟中印缅经济走廊倡议分别成立工作组，双方将同孟、缅保持沟通协商。2013年12月18~19日，孟中印缅经济走廊四方联合工作组第一次会议在中国昆明举行，就建设前景、优先合作领域、合作机制建设等问题进行了深入探讨，标志着孟中印缅经济走廊建设开始从共识走向实践。

与此同时，2013年9月和10月，习近平主席相继在中亚的哈萨克斯坦和东南亚的印度尼西亚提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”倡议，意图通过促进中国与周边国家在经济上合作、文化上融合、安全上的相互依存，助力各国经济发展目标的实现。孟中印缅四国是印度洋沿岸的重要节点国家，也是连通“一带”和“一路”的核心区域，通过“政策沟通、道路联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”形成经济一体化网络，是全球化大趋势下各国经济可持续发展的必然选择。孟中印缅经济走廊建设是以昆明、曼德勒、达卡、加尔各答等沿线主要城市为依托，以包括铁路、公路、航空、油气管道等基础设施互联互通为纽带，通过联合开发开放边境地区与共同建设产业园区、边境经济合作区等，推动各种资源和生产要素自由流动，以有效地减少运输成本、贸易成本和交易成本，并通过形成优势互补、分工协作的次区域合作经济带，增加相关国家贸易产品附加值和提升商品出口能力，促进共同发展与繁荣。

虽然孟中印缅经济走廊所在区域巨大的发展潜力被普遍看好，一定程度上形成了以开放合作释放经济潜能的共识。而且，孟中印缅次区域合作已经从二轨层面上升到一轨层面。但“升轨”以来我们发现，“有效推进意义重大”的共识更加清晰，真正落实却困难重重，深陷“雷声大雨点小”的窘境，导致建设进程依然没有明显的变化。

本研究报告将在回顾孟中印缅次区域合作发展历程的基础上，梳理近年来孟中印缅合作的现状与取得的主要成就，在深入分析孟中印缅经济走廊建设面临的安全困境、成因与影响因素的基础上，探索从哪些维度和层次可以跨越“安全困境”所导致的经济合作障碍，并提出现阶段推进孟中印缅经济走廊建设的路径选择与政策举措。

## 一、孟中印缅次区域合作发展历程

孟中印缅地区经济合作是1998年由云南学术界首次提出，并于1999年在昆明举办了第一届“孟中印缅区域经济合作论坛”。截至2013年，四国共举办了11届合作论坛以促进孟中印缅地区合作。2013年5月，李克强总理访问新德里时与印度总理联合提出共同建设孟中印缅经济走廊的构想，并将这一构想写进了《中印联合声明》，孟中印缅地区合作取得了突破性进展。

### （一）1999—2003年第一轮会谈

1999年8月15-17日，在昆明由云南省社会科学院主办的第一次经济合作会议，来自孟中印缅四国共134位代表参加了会议。会议讨论了六大主要议题：区域合作的实际意义与战略意义，对经济、贸易和技术合作的推进，对建设交流渠道和网络的研究，经济合作的前景与基础，开放政策与贸易和投资环境，以及区域合作的框架。会议还联合签署了《昆明行动计划》，提出了建立区域经济合作论坛，并“同意区域合作应该以和平共处五项原则为指导，强调平等互利、可持续发展、比较优势，采用国际标准，建设基础设施以增强互联互通并促进更广泛的可能的经济合作”。

2000年12月，在新德里举办第二届论坛，孟中印缅四国共50位代表参加了会议。会上讨论了诸如交通、陆路贸易、旅游和信息交流等问题。除此以外，也对非传统安全、麻醉品走私和非法移民等问题进行了开诚布的讨论，进一步扩大了区域合作的范围。此次会议的最大成果是启动了昆明至新德里的商业包机，时任云南省副省长邵琪伟率领了包括学者、企业家、政府官员在内的100人的代表团乘坐了这架包机。

2002年2月，在达卡举办第三届论坛，论坛由孟加拉政策对话中心（CPD）承办。四国共有200多人参加，会后四国共同发表了《达卡宣言》。在该论坛中提出，孟中印缅区域论坛应该由二轨层面升轨到一轨层面。

2003年，在仰光举办孟中印缅第四届论坛，会议发布了《仰光声明》，提议成立交通、贸易和旅游业的研究团队。

### （二）2004—2010年第二轮会谈

2004年12月21日，在昆明举办了由云南省社科院和云南省外办主办的第五届论坛，会议进一步讨论了交通、旅游、贸易和人与人之间的交流等问题，各方对目前的连接孟中印缅地区港口的交通现状、网络联通的可能性进行了讨论。由于云南省外办的参与，将论坛从民间层次上升至地方政府层次。

2006年3月30日，四国在新德里举办第六届论坛，除了强调四国应该在交通、贸易和旅游领域开展合作之外，提出应该在更宽广领域、更多层次开展合作，包括社会和人类发展的语境研究、艾滋病防控和毒品走私等问题。尤其是，在此次会议上，提出了

举办一场从中国昆明到印度西孟邦加尔各答的汽车拉力赛，来证明孟中印缅地区互联互通的可实现性，计划该汽车拉力赛于 2013 年 2-3 月举行。

2007 年 3 月 31 日至 4 月 1 日，在达卡举办第七届论坛，论坛发布了《2007 达卡声明》。各国代表对《昆明行动计划》自 1999 年提出以来取得的成果表示满意，并一致同意未来在缅甸举行的第八届论坛上邀请各国政府部门派代表参加会议。论坛又一次重申了“在孟中印缅地区增强互联互通以迅速地发展货物运输、服务贸易和人文交流是至关重要的”，强调未来的行动应该包括加强贸易便利化、交通互通互联、旅游业部门合作以及科学与文化交流。

2009 年 7 月 23 日，在缅甸首都内比都举办第八届论坛，发布了《2009 内比都声明》，建立孟中印缅商务理事会。论坛中再一次重申了在促进贸易、交通互通互联和旅游业等方面的合作。同时会议一致认为，各成员国均可采取各种手段来促进边贸、消除贸易壁垒、便利化和简化市场准入，以及促进人流和包括物资与车辆在内的物流流动。

### （三）2011-2013 年第三轮会谈

2011 年 1 月 18 日，在昆明举办第九届论坛。会议签署了关于建立孟中印缅商务理事会的一系列合作备忘录，发布了联合新闻通讯以及对孟中印缅汽车拉力赛的路线调研。在这次论坛上，四国成员认为虽然这一机制仍然是在“第一层次”的带领下获得进展的，但是它已经成为了一个“多层次”的合作平台。由于孟中印缅的合作领域已经扩大到贸易、农业、旅游、文化、教育等方面，提出将“孟中印缅区域经济合作论坛”更名为“孟中印缅合作论坛”。

2012 年 2 月 18 日，在加尔各答举办第十届论坛，签署了《联合声明》，号召促进公路、铁路、水路和航空的互联互通，促进公共卫生、气候、能源等领域的合作。路线调查小组在完成调查之后，建议孟中印缅汽车拉力赛于 2013 年在加尔各答至昆明的路线上展开。这次会议也促进了包括科技、公共卫生、教育、农业、气候、水资源和能源安全等方面的孟中印缅合作。

2013 年 2 月 23—24 日，在达卡举办第十一届论坛，深入讨论了金融、投资、贸易、能源、互联互通和机构安排等方面的合作，会议发布了《达卡宣言》。同时，主题为“建设纽带，促进友谊”的汽车拉力赛开赛于 2 月 22 日启动，并于 3 月 5 日抵达昆明。拉力赛的成功举办，进一步证实了孟中印缅地区实现互联互通完全具有可行性，为“孟中印缅经济走廊”概念的提出奠定了基础。

### （四）2013 年至今召开三次四国工作组会议

通过 15 年孟中印缅四国学者的不断努力，论坛终于从第二轨道正式升轨至第一轨道。2013 年 5 月，中国国务院总理李克强访问印度，双方签订《中印联合声明》，正式倡议建设“孟中印缅经济走廊”；2013 年 10 月，印度总理曼莫汉·辛格访问中国，双方

发表《中印战略合作伙伴关系未来发展愿景的联合声明》，四国分别为“孟中印缅经济走廊”倡议成立工作组。

2013年12月18日，孟中印缅四国第一次联合工作组会议在中国昆明举行。各方对孟中印缅经济走廊发展前景、优先合作领域和合作机制建设等内容进行了深入讨论，签署了孟中印缅经济走廊蓝河研究计划，正式建立了四国政府推进合作的机制。四国一致认为“孟中印缅经济走廊将从昆明（中国）出发，向东到达加尔各答（印度），向西覆盖包括曼德勒（缅甸）、达卡和吉大港（孟加拉国）在内的广大区域，也包括一些其他主要的城市和港口。随着运输、能源和电讯网络的连接，这一经济走廊将会形成一个繁荣的经济带，对走廊沿线地区的共同发展起到促进作用”。同时，各方讨论的合作领域与之前在1999年到2013年的孟中印缅区域论坛中讨论的合作领域类似，但提出应该对上述每一个特定的领域开展联合研究。2014年9月，中国国家主席习近平对新德里进行正式访问，中印发表的联合声明提到了这条经济走廊建设。

2014年12月，孟中印缅四国第二次联合工作组会议在孟加拉国的科克斯巴扎举行。在此次会议中，各国提交了第一次联合工作组会议提出的联合研究报告。会议倡议加快推进孟中印缅经济走廊建设，为维护地区和平稳定和促进经济发展作出贡献。2015年莫迪访华期间，加快推进孟中印缅经济走廊建设再次成为两国领导人的共同话题。

2015年2月，第12次孟中印缅地区合作论坛在缅甸仰光举行。本次论坛主题是“加强孟中印缅地区合作”，会议发表的联合声明强调孟中印缅地区合作论坛应该继续作为一个多轨平台发挥作用。同时，强调贸易和交通便利化的重要性以及考虑孟中印缅旅游圈概念。**同意于2016年在中国云南省召开地区合作论坛第13次会议（至今还未召开，拟于2018年底或2019年初召开）。**

2017年，孟中印缅四国第三次联合工作组会议在印度加尔各答举行。各国交流了汇总的报告，并提出了进一步修改的意见和建议。会议还决定，2018年在缅甸召开第四次工作组会议，能够在共商基础上形成一个基于四国共识的完整报告，并建立政府间的合作机制。

目前，孟中印缅次区域合作机制的主体是一轨层面的政府间工作组会议和二轨层面的BCIM地区合作论坛。

## 二、四国对孟中印缅次区域合作的基本共识

孟中印缅合作机制在名称上，先后经历了从“中印缅孟地区经济合作与发展会议”“孟中印缅地区经济合作论坛”“孟中印缅地区合作论坛”与“孟中印缅经济走廊”的变化。

自2013年中印两国总理共同倡议建设孟中印缅经济走廊，孟中印缅四国在政府层面形成了建设经济走廊的共识——这是自1999年倡议提出以来取得的最大成效。2013年以来，四国学界特别是中印学者投入了不少力量研究孟中印缅经济走廊建设存在的问题与合作机制，已经形成了诸多共识。

**第一、孟中印缅四国对走廊建设凝聚了合作才能发展的共识。**学界对于孟中印缅地区次区域经济合作具有基本一致的认知，普遍认同孟中印缅经济走廊建设对于加强区域互联互通、激发新的经济增长点具有重要意义，认同次区域合作符合区域内各个国家的根本利益。孟中印缅经济走廊建设将通过促进四国的发展，辐射带动亚洲最重要的南亚、东南亚、东亚三大经济板块联动发展。在历届会议中，各国代表均高度评价论坛的作用和积极意义，并在一些重要议题包括合作原则、合作框架、优先发展领域、交通联通、文化交流等诸多领域达成共识。首先，各国普遍认为孟中印缅经济走廊建设主要通过互联互通（Connectivity）实现加强合作，实现互利共赢。互联互通包括物理的连接（Physical Connectivity），这是经济走廊建设的基础；制度的连接（Institutional Connectivity），这是经济走廊建设的关键；人与人之间的连接，是经济走廊建设得以实施的保障。

可行的连通孟中印缅四国的交通通道有三条，分别是北线、中线和南线。北线：昆明—大理—腾冲—密支那—雷多—加尔各答。其中昆明至雷多段是二战时期的“史迪威公路”。从保山—腾冲—缅甸密支那，再到班哨仅467公里。如果以昆明为起点，从昆明经保山腾冲、缅甸密支那到班哨的公路里程数仅为1200公里左右，辐射人口多，建设成本低。北线虽然是从中国云南经缅甸、孟加拉国到达印度的最短的线路，但是面临诸多问题。中线：昆明—大理—保山—瑞丽（密支那）—曼德勒—德穆—因帕尔—西隆—达卡—加尔各答。中线是孟中印缅汽车赛所采用的路线，也是目前最容易连通的一条路线。南线：昆明—大理—保山—瑞丽—腊戍—曼德勒—马圭—孟都—代格纳夫—科克斯巴扎尔—吉大港—达卡—加尔各答。南线从昆明开始，经过曼德勒、密铁拉和马圭，最后到达吉大港，这条路线是四国连接深水海港最便捷的通道，所以从长远来说也是最具有开发潜力的一条路线。对于中国来说，希望在孟中印缅地区构建全方位、多元化、多层次的互联互通网络，只不过近期更希望大致沿中缅油气管道路线，尽快打通从昆明到印度洋沿岸皎漂港的公路、铁路，以尽快实现货物西出印度洋。其线路主要为昆明—大理—保山—瑞丽—腊戍—曼德勒—马圭—皎漂—吉大港—达卡—加尔各答。对中国来说，该线路只涉及缅甸便可直接进入印度洋，并且该路线的地理条件和前期基础较好。国外段腊戍—马圭约650千米既有铁路可以利用，另修建铁路约350公里，改建650公里便可到达皎漂港进入印度洋。该路段还可以与亚洲公路网南亚部分的AH41线路连接。中



国的次优选择是昆明—大理—保山—瑞丽—腊戍—曼德勒，然后从曼德勒向西北延伸，先后经过德穆、因帕尔、西隆、达卡，最后抵达加尔各答。

最终，孟中印缅四国对于交通联通达成基本共识的线路是中线，即从中国昆明经瑞丽进入缅甸木姐，经腊戍、曼德勒等地从莫雷进入印度，经因帕尔等地从舒拉进入孟加拉，再经达卡、班纳普从佩纳普进入印度，最终到达加尔各答。2013年2月成功举行的首届孟中印缅汽车集结赛就是在该线路上举行，有力证明了连通这条线路的可行性。只是通道建设的成本较北线和南线更大。历史上的“史迪威公路”也说明了通道建设的可行性，并为重启了“南方丝绸之路”提供了重要依据。



图1 孟中印缅公路道路示意图

第二、孟中印缅四国经济的贸易与投资潜力被普遍看好，预期经济走廊建设可以有力地促进欠发达地区的经济繁荣。孟中印缅直接相关地区包括中国云南、孟加拉国、缅甸、印度东北部各邦，总覆盖面积约1.65万平方公里，覆盖人口达4.4亿。2017年，孟中印缅走廊各国GDP总量分别为：孟加拉国——2387亿美元，中国——13.17万亿美元，印度——2.6万亿美元，缅甸——790亿美元。其中，2017年各国的人均GDP分别为：孟加拉国——1532美元（世界排名151），中国——8582美元（世界排名74），印度——1852美元（世界排名143），缅甸——1272美元（世界排名157）。这也揭示了区域国家社会经济的非均衡发展格局。孟中印缅经济走廊是地理毗邻国家之间的跨境次区域经济合作，四国面临的共同问题是如何让封闭的边境转变为开放的前沿，如何让具有发展潜力的“边缘区”转变为对外开放的“前沿”和经济增长的“辐射区”。孟中印缅地区的贸易潜力被普遍看好，四国具有很强的经济互补性。从比较优势来看，孟中印缅四国正处于不同的发展阶段，拥有不同的资源禀赋，经济发展潜力巨大，合作空间广阔。通过孟中印缅经济走廊合作机制，不仅能够通过吸引投资加快区域内产业结构调整，而且贸

易便利化可以实质性地扩大四国的双边贸易、多边贸易以及域内国家与域外国家之间的贸易额。

**第三、孟中印缅经济走廊建设可以促使欠发达地区从封闭的边缘区变为开放的前沿。**建设“孟中印缅经济走廊”，可以使从中国西南昆明到印度东北部加尔各答“天造地设”的地理优势充分发挥出来，使中国西部地区 and 印度东北部地区由原先的“边缘地带”变成未来的“开放前沿”，促进区域经济均衡发展。就中国而言，东西部发展差距很大，而且目前东部地区受土地价格、劳动力成本等多重因素的影响，增长空间有限。西部虽然在中国总贸易额中的比重较小，但发展潜力巨大，是中国“向西开放”并形成全方位开放新格局的重点所在。

在这一点上，印度面临和中国同样的境况。印度要想解决国内经济发展中的困境，同样必须走改革开放之路。如果打算开放东北部，通道建设必然是首先考虑的重点。正如中国俗语所言，“要致富，先修路”。只有解决了通道问题，才可能为印度与邻国的跨境贸易创造基础条件，才能够改变贫困与落后的现状。孟中印缅经济走廊建设是中国和印度这两个世界最大的发展中国家之间次区域合作的主要路径，而且孟中印缅所在地区是连接亚洲各次区域的重要枢纽，可以通过合作实现共赢，推进“亚洲世纪”的到来。首先，中印两个正在崛起中的大国，通过孟中印缅经济走廊建设建设，可以使从中国西南昆明到印度东北部加尔各答的地理优势充分发挥出来，使中国西部地区 and 印度东北部地区由原先的“边缘地带”变成未来的“开放前沿”，促进两国区域经济的均衡发展。其次，无论孟加拉国还是缅甸都拥有丰富的自然资源和劳动力资源，是中印两国拓展经济合作的共同区域。中国的制造业向中西部以及南亚东南亚等地区逐步转移是大势所趋，而制造业也是“莫迪时代”印度除了重视基础设施建设之外振兴经济的主要方式。中国在制造业、电力和电信设备和工程承包领域拥有较为先进的技术，在基础设施建设领域有较强实力和丰富的管理经验，有助于印度制造业发展以及基础设施改善。印度在信息产业、软件外包、制药和文化产业等方面相对发达，拥有竞争优势。双方如果能够各自具有比较优势和具有市场需要的产品提供贸易便利化的制度安排，增加投资力度，则不仅有助于缩小印度对华贸易的逆差，还可以更多创造就业，提升两国的经济可持续发展能力。同时，贸易效应还可以直接辐射到东亚、南亚、东南亚等地区，促进这一地区次区域合作机制的“联网”，增加文化认同，经济潜力将大大激活。进一步地，中国“向西”发展，印度“向东”发展，两国发展战略在东盟“相遇”，既是机遇，也面临挑战。如果把中国的“西向开放”和印度的“东向政策”结合起来，促进中印两大市场的连接，不仅合作空间不断扩大，中印共同的经济空间将得以不断扩展，有利于培育新的经济增长点，形成开放型经济带。

**第四、云南在推进孟中印缅经济走廊建设中具有不可替代的作用。**云南地处西南边陲，东部与贵州省、广西省为邻，北部同四川省相连，西部同缅甸接壤，南部同老挝、越南毗连。云南自古就是中国连接东南亚各国的陆路通道，与泰国、柬埔寨、孟加拉国、印度等国相距不远。云南，作为“一带一路”战略的辐射中心，向北，可以通到成都和西安，连接北方丝绸之路；向南，可以连接“南方丝绸之路”和“海上丝绸之路”。特别是中国到东南亚、南亚和印度洋各个通道都从云南出境，“一带一路”战略将使得云南“东连黔桂通沿海，北经川渝进中原，南下越老达泰柬，西接缅甸连印孟”的独特区位优势得到淋漓尽致的发挥，而孟中印缅经济走廊是云南建设辐射中心的核心区域。目前云南省已经在硬件建设方面包括通道路网、口岸基础设施和国际物流体系建设等方面做了大量工作，国家政策也给予了大力扶持。随着重新修复古代“南方丝绸之路”，云南这一交通枢纽，将越来越多地与中国国内以及东南亚、南亚甚至与欧洲大陆发生着联系，进一步带动周边地区基础设施建设与经济社会的发展。

### 三、孟中印缅地区合作现状与成就

目前确定的核心区域大约涵盖了全球近6.7%的人口，却仅占世界GDP总量的2.0%左右，区域人均GDP也只有不到1300美元。除了在全球发展排位中较为落后的孟加拉国和缅甸外，中国云南省和印度东北各邦的平均发展水平也都大幅落后于各自国内的平均水平。其中，云南省是中国经济社会发展水平较为落后的地区，土地面积约为全国的4.0%，人口约占全国的3.5%。同样，研究所涉印度“七邦”<sup>①</sup>也是印度国内发展相对较差地区，其土地面积约为印度总面积的8.9%，人口约占全印的11.0%。近年来，孟中印缅四国在基础设施、能源、产业园区、旅游等方面合作不断加深，为推进孟中印缅经济走廊建设积淀了一定的基础，特别是在一系列重大项目上取得了积极成效。

#### （一）孟中印缅基础设施互联互通主要成效

中国与孟中印缅经济走廊其他三国的互联互通，近期内的重心主要还在以公路、铁路、航空、水运为重要内容的传统交通通联上。在这些交通通联中，最主要还是陆路交通连接。不过，即使在陆路的连接上，各国间的发展也不均衡。中国与孟加拉国没有共同的国界线，陆路的互通需要通过第三国来实现，两国直接的交通联系主要通过国际航线。

**第一、公路连通现状。**首先，中印公路通联。2006年7月随着西藏乃堆拉山口公路的建成，中国西藏与印度加尔各答之间的公路通联得以实现。从西藏的乃堆拉山口到印度的加尔各答等印度洋港口的距离缩短了约1200公里。尽管该线路位于高海拔地区，

---

<sup>①</sup>印度东北地区“七邦”指的是被称为“东北七姊妹”的阿萨姆邦（Assam State）、曼尼普尔邦（Manipur State）、梅加拉亚邦（Meghalaya State）、米佐拉姆邦（Mizoram State）、那加兰邦（Nagaland State）、特里普拉邦（Tripura State）以及所谓的“阿鲁纳恰尔邦”（Arunachal Pradesh），也就是中国的藏南地区。

大部分时间大雪封冻，难以形成直入印度洋的大通道，但它的开通，无疑增加了孟中印缅区域内公路通联的多元化。其次，中缅公路连接。通过亚洲公路 03 号线和 01 号线，昆明已经和曼德勒、仰光连接了起来，该路段的具体路径为：昆明—楚雄—大理—保山—瑞丽/木姐—密铁拉—彬马纳—帕约吉—勃固—仰光。2007 年 4 月，主要由保山投资的云南腾冲至缅甸密支那的腾密公路贯通，该公路全长 205 公里。该线路自开通以来运行良好，并部分打消了缅甸对中国援建的腾密公路真实意图的疑虑。目前保山还有意愿参与孟中印缅经济走廊互联互通项目的建设，希望把腾密公路延长到印度雷多。这对重启荒废几十年的中印公路（即史迪威公路）具有重要意义。若中缅印三国能重启中印公路，昆明直达印度东北部铁路网的重镇雷多的距离仅 1220 公里，中国通往南亚的成本将大大降低，更有利于该地区良好的贸易往来。但是，该线路因牵涉到中印有领土争议的地区而进展迟缓，故目前只开通了昆明—腾冲—密支那的公路。

此外，构想中的“亚洲公路网”为孟中印缅之间的公路连接提供了线路条件。2013 年，孟中印缅汽车拉力赛的成功举办，也为经济走廊的道路连通起到了很好的示范作用。此外，国家建设部督办建设的缅甸钦敦江大桥（霍马林段），预计将于 2018 年 4 月通车，这是孟中印缅公路中线方案的突破性进展。此外，2016 年 8 月 8 日，孟加拉国铁路局与中国中铁股份有限公司在孟加拉国首都达卡正式签署了帕德玛大桥铁路连接线项目建设合同，合同金额达 31.4 亿美元，预计整个工程项目将于 2018 年底前完工。帕德玛大桥主桥长 6150 米，宽 21.5 米，一旦完工，帕德玛大桥将成为孟加拉国至今为止规模最大的在建工程，是连接中国及东南亚的“泛亚铁路”的重要渠道之一，也是“一带一路”的重要交通支点工程。

到目前，云南出境公路的中缅、中印国际大通道境内段全部实现高等级化，并将很快实现高速公路等级化。从云南出境印度和缅甸的铁路也在讨论或规划中。反观印度、缅甸，它们或出于对中国的疑惧，或出于对边境少数民族地区社会不稳的担心，或是基础设施投入资金的不足，致使中缅、中印陆路交通的缅甸境内段和印度境内段在短期内很难与中国规划出境交通线路相对接。

**第二、铁路联通现状。**2011 年 5 月，中缅双方签署了中缅皎漂—昆明铁路备忘录，铁路起于缅甸若开邦面向印度洋的皎漂深水港，从西南向东北贯穿缅甸中北部，经由云南瑞丽进入中国，直通昆明，该铁路基本与油气管道平行，建成后将成为中国连接东南亚、南亚地区的国际大通道。截至目前，昆明至大理段已建成并投入使用，大理至保山段预计 2019 年建成，保山至瑞丽段于 2015 年 12 月全面开工建设。新建中缅通道大理—瑞丽段，将形成中国出境缅甸的国际铁路通道。该铁路是泛亚铁路西线的重要组成部分，同时也是云南省“八入滇、四出境”铁路网规划中的重要出境通道之一。大瑞铁路全长 330 公里。设计货运运输能力为每年 1200 万吨，客车运输能力为每日 12 对。从昆

明乘火车 9 个小时就可到达瑞丽。2017 年 11 月 19 日，外交部长王毅在内比都与缅甸国务资政兼外交部长昂山素季共同会见记者时表示，中方提议建设“人字型”中缅经济走廊，打造三端支撑、三足鼎立的大合作格局，这将有助于沿线重大项目相互联接，相互促进，形成集成效应，也有助于推进缅甸各地实现更加均衡的发展。

同时，2014 年 8 月，中国与孟加拉国政府签署了关于新建达卡—吉大港高速双轨铁路的政府间合作备忘录，该项目全长 230 公里，总金额 33 亿美元。2014 年 11 月，中印双方签署协议，就印度德里—钦奈高铁走廊（1754 公里）的建设开展可行性研究并制定计划，这将是仅次于中国京广高铁（2298 公里）的世界第二长的高铁，预计投资额为 326 亿美元。

**第三、航空联通现状。**首先，中缅航空联通方面，自 2002 年 4 月，昆明开通了至缅甸第二大城市曼德勒的航线后，中国到缅甸的航线不断增加，先后开辟了北京—仰光、北京—曼德勒、南宁—仰光、昆明—仰光、无锡—仰光、青岛—仰光、广州—仰光、昆明—仰光、芒市—曼德勒多条航线。其次，中印航空联通方面，2000 年 12 月 4 日，云南省首次开通昆明至印度新德里的商务包机，结束了中印之间长期不通航的历史。2002 年 4 月 1 日，东方航空公司开通了昆明至曼德勒航线。2005 年东方航空公司开通了北京—昆明—达卡国际航线，2007 年开通了昆明—加尔各答，随后开通了昆明—仰光、德宏—曼德勒等航线。2012 年中国南航与印度捷特航空的 25 个印度国内航段、10 个国际航段衔接，同印度航空 24 个国内航段、16 个国际航段衔接，航线网络拓展至印度全境。再次，中孟航空联通方面，2005 年 5 月 27 日，北京—昆明—达卡国际航线开通，标志着云南面向孟中印缅经济走廊的货运大通道打通。2006 年中孟之间开通了达卡—昆明的运输包机。2009 年 7 月，广州至达卡的客运直航开通。四国间的交通连接由此取得新突破。

**第四、港口建设成效。**中国援建了包括孟加拉国吉大港与缅甸皎漂港在内的海港建设与港区经济区建设合作项目。2014 年，孟外长对中国提出的修建连接吉大港和昆明的铁路与公路通道的提议进行了积极的回应，表示通过引进中国的技术和资金，可以缓解孟在基础设施建设中的资金短缺问题，促进两国的经贸往来，加强周边国家的互联互通，实现共同发展。2007 年缅政府就授权国内公司与云南联合外经公司对皎漂进行非能源开发，此后中国把皎漂作为中缅油气管道的起点。中缅油气管道项目由天然气管道和原油管道组成。中缅天然气管道与原油管道平行，在缅甸境内为 870 公里，起点为缅甸皎漂；于 2013 年 9 月 30 日全线贯通，开始输气。原油管道起于缅甸西海岸的马德岛，从中国西南边陲瑞丽入境，经保山、楚雄进入昆明。中缅原油管道于 2015 年 1 月 30 日全线贯通，开始输油。2017 年中缅原油管道闲置两年后重新开通，自 2017 年 5 月 19 日首批原油通过这条管道抵达国门。至 2018 年 7 月 17 日，管道起点的马德岛深水港码头已经累计接卸油轮 47 艘，卸载原油 1098 万吨，向中国输送原油 1000 万吨。中缅油气管道的开通，将极大地促进孟中印缅经济走廊的建设进程。

值得一提的是，孟缅、印缅、印孟对部分交通连接路段也进行了建设或恢复。2001年印度援建了一条连接印缅的160公里的高等级公路。2002年4月印、缅、泰三国外长又商定修一条从印度莫雷经缅甸蒲干至泰国湄索的公路。2004年孟加拉国与缅甸签署修建全长133公里的“孟缅友谊公路”。2007年，印度和孟加拉国恢复了达卡至加尔各答的铁路联系。

## （二）孟中印缅四国经济合作现状

**首先，贸易合作现状。**随着孟中印缅交通联通与基础设施的不断完善、物流成本不断下降，将使中印两国产品出口竞争力不断提高，从而贸易和投资规模得以不断扩大，不仅能缩小中印两国国内的区域差距，更能加强国与国之间的经贸合作关系，并通过辐射效应给沿线国家创造更多的增长空间与发展机遇，这契合沿线国家的共同需求。近年来，孟中印缅四国占全球GDP比重从2000年的12%上升到2017年的26%，增速非常快。四国对外贸易不断提升，投资与贸易额呈现逐年增长的态势，各国对域内其他国家的经济发展均有重要影响。2008—2017年十年间，四国贸易额呈现明显的增长态势，并且对亚洲乃至全球的影响力都在增加。孟印缅四国进出口总额从2008年的3.1万亿美元增长到2017年的4.9万亿美元，其占亚洲进出口总额的比重从2008年的28.28%增长到2017年的35.39%，占全球贸易总额的比重从2008年的9.55%增长至2017年的13.96%（见表1）。

表1 2008—2017年孟中印缅进出口总额在亚洲、全球贸易占比变化（单位：亿美元）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
孟加拉国	398.41	388.04	497.35	605.28	608.70	646.07	703.39	737.81	790.32	880.85
中国	25632.55	22072.02	29737.65	36417.83	38669.81	41590.00	43015.27	39530.33	36855.58	41052.19
印度	4975.73	4431.67	5704.38	7638.86	7785.41	8026.57	7769.14	6551.26	6170.32	7456.17
缅甸	111.88	110.33	134.21	178.09	182.55	234.45	276.72	291.04	273.68	303.79
四国总额	31118.57	27002.06	36073.59	44840.06	47246.47	50497.09	51764.52	47110.44	44089.90	49693.00
亚洲	110045.56	88212.69	113726.55	138924.83	144292.71	148063.42	148953.27	130519.40	124939.72	140432.38
全球	325887.67	251807.08	306192.99	366782.85	369401.98	378091.88	378710.57	330684.40	321298.20	356032.03
亚洲占比	28.28%	30.61%	31.72%	32.28%	32.74%	34.11%	34.75%	36.09%	35.29%	35.39%
全球占比	9.55%	10.72%	11.78%	12.23%	12.79%	13.36%	13.67%	14.25%	13.72%	13.96%

数据来源：联合国贸易与发展会议统计数据，<http://unctadstat.unctad.org>。

表2 2008-2017区域内贸易额及其在全球贸易总额中的比重 （单位：亿美元）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
孟加拉国	87.52	76.71	107.92	118.41	137.67	145.77	161.18	186.81	200.63	228.32
中 国	591.58	508.70	732.60	886.70	818.96	859.06	1080.9	1014.1	976.17	1150.6
印 度	518.50	482.46	666.38	849.25	781.61	799.16	839.90	829.47	817.02	975.06
緬 甸	27.22	26.86	33.25	57.73	77.21	85.97	116.05	132.75	124.30	125.61
域内贸易总额 (7)	1224.8	1094.7	1540.2	1912.1	1815.5	1889.9	2198.0	2163.1	2118.1	2479.6
四国贸易总额 (8)	31118.6	27002.0	36073.5	44840.1	47246.5	50497.1	51764.5	47110.4	44089.9	49693.0
全球贸易总额 (9)	325887	251807	306193	366783	369402	378092	378710	330684	321298	356032
(7) / (8)	3.94%	4.05%	4.27%	4.26%	3.84%	3.74%	4.25%	4.59%	4.80%	4.99%
(7) / (9)	0.38%	0.43%	0.50%	0.52%	0.49%	0.50%	0.58%	0.65%	0.66%	0.70%

从四国域内贸易来看（见表2），2000年孟中印缅四国域内进出口贸易总额为110亿美元，2008年上升到1224.8亿美元。2017年四国域内进出口贸易总额达到2479亿美元。虽然贸易总量不断增长，但是相比四国域内贸易总额，在2000年只占四国对外贸易总额的1.9%。以2017年为例，四国域内贸易总额占四国贸易总额的比重也只上升到5%。中印双边货物贸易额851亿美元，其中中国对印度出口674.49亿美元，从印度进口177亿美元，印度对中国的贸易逆差达497.5亿美元；中孟双边贸易额245.5亿美元，其中，中国对孟加拉国出口150.88亿美元，进口94.6亿美元，孟加拉国对中国的贸易逆差为56.28亿美元；中缅双边贸易额达138.5亿美元，其中，中国对缅甸出口89.53亿美元，进口48.99亿美元，缅甸对中国的贸易逆差为40.5亿美元。要扩大双边、多边贸易额并解决贸易逆差，首要解决的问题是降低贸易成本和提升印孟缅三国商品出口能力。具体分析域内四国贸易，孟中印缅四个国家的进出口贸易总额分别占域内进出口贸易总额的9.6%、46.7%、37.8%和5.9%。通过孟中印缅经济走廊合作机制，加快区域内产业合作和区域内贸易递增，或许是相关国家融入亚洲生产网络、增进从全球价值链中获利能力的重要路径。因此，通过孟中印缅经济走廊合作机制，加快区域内产业合作和区域内贸易递增，是相关国家融入亚洲生产网络、增进从全球价值链中获利能力的重要路径。

近10年来，孟中印缅域内贸易额在四国贸易总额的比重均小于5%，而东盟的区域贸易占东盟各成员国总贸易的35%左右。同时，孟中印缅四个国家的进口额分别占域内进口贸易总额的17.5%、15.9%、60.4%和6.2%（见图2），四个国家的出口分别占域内出口贸易总额的1.6%、77.7%、15.1%和5.6%（见图3）。显而易见，中国和印度在四国贸易总额中占比较大，其中，中国在出口量领先，印度在进口量领先。



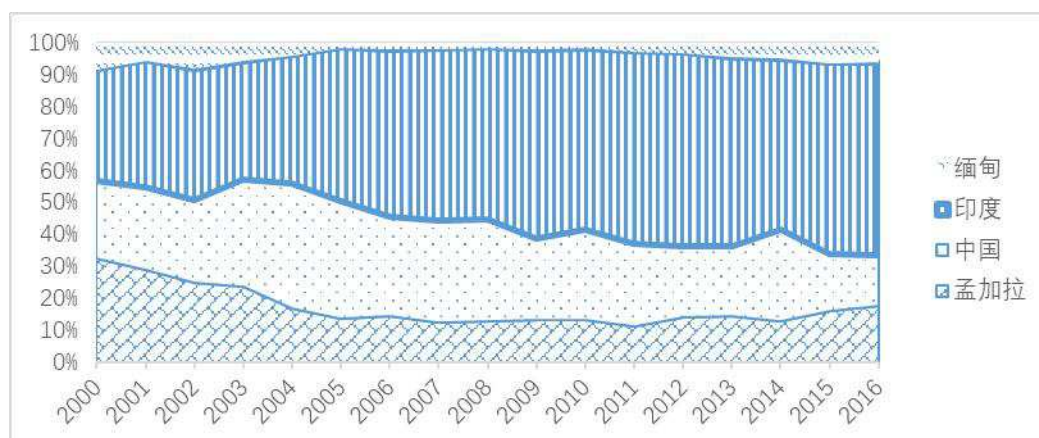


图2 孟中印缅四国进口分别占域内进口总额比重

数据来源：UNCTAD

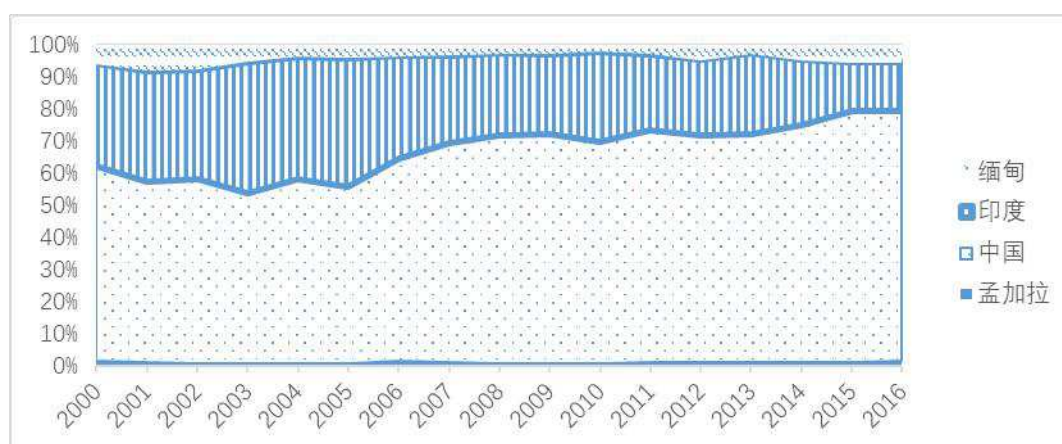


图3 孟中印缅四国出口分别占域内出口总额比重

数据来源：UNCTAD

从市场看，缅甸外贸总额的90.0%都来自亚洲邻国，其排名前五的贸易伙伴分别为中国、泰国、新加坡、日本和韩国。从商品结构看，缅甸主要的出口商品有天然气、大米、玉米、豆类，橡胶、矿产品、木材、宝石和水产品等，主要进口商品为工业原料、机械设备、零配件、五金产品和消费品等。中国对缅主要出口工业制成品，占对缅出口总额80%左右；从缅主要进口原材料和初级产品，占从缅进口总额80%以上，双方的贸易互补性很强。

对于孟加拉国说，人力资源丰富，劳动力成本低廉，较适宜发展劳动力密集型产业。从市场来看，孟加拉国已经和130 多个国家和地区建立了贸易关系，其主要出口市场为



美国、德国、英国、法国等，主要进口市场为中国、印度、新加坡、日本等。从外贸结构看，孟加拉国主要的出口产品包括初级产品（黄麻、茶叶、水产品及其他农产品等）、工业制成品（成衣、针织品、皮革和鞋类等），在总出口中，成衣的出口贡献最大，长期以来占据了其总出口75.0%以上的比重；主要的进口产品包括生产资料、纺织品、石油及石油相关产品、钢铁等基础金属、食用油、棉花等。

同时，域内进口贸易在数量和结构上都有明显变化。在进口方面，总体的贸易额大幅增加。初级产品在2000年的贸易总额为21.4亿美元，2016年增加到了124.4亿美元，而制成品在2000年的贸易总额为40.2亿美元，2016年增加到了913.7亿美元，域内四国的主导贸易正从初级产品向制成品转变。通过分析各类产品的占比变化，可以看出，初级产品的占比下降，制成品的占比增加，其中，资本密集型产品增加得更为迅速。

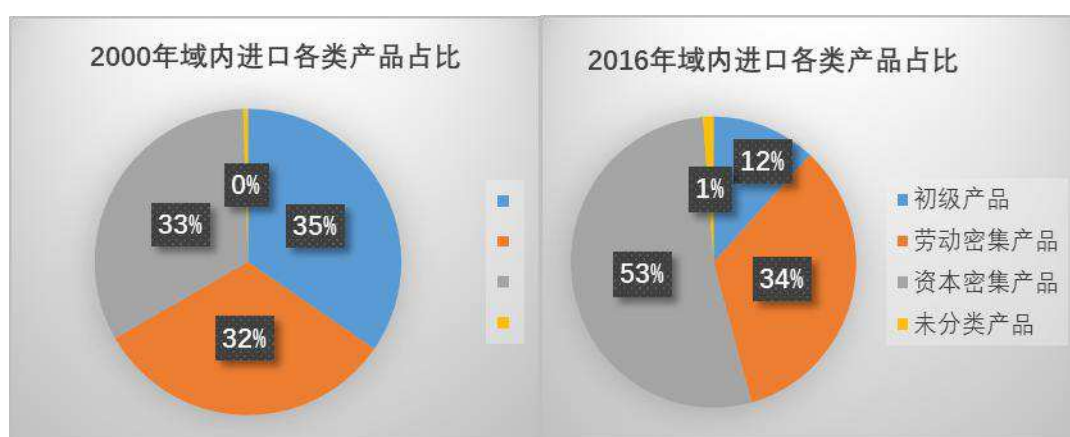


图4 孟中印缅四国进口分别占域内进口总额比重

数据来源：UNCTAD

从出口产品结构方面看，总体的贸易额大幅增加。初级产品在2000年的贸易总额为12.9亿美元，2016年增加到了114.2亿美元，而制成品在2000年的贸易总额为33.7亿美元，2016年增加到了899.3亿美元，域内四国的主导出口贸易正从初级产品向制成品转变。通过分析各类产品的占比变化，可以看出，初级产品的占比下降，制成品的占比增加，其中，资本密集型产品增加的更为迅速。

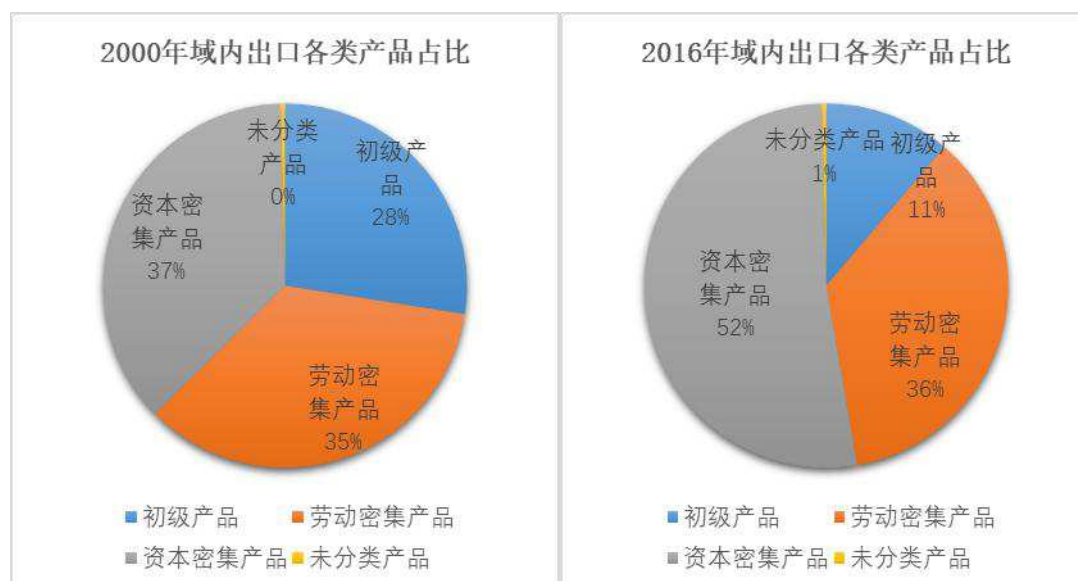


图5 孟中印缅四国出口分别占域内出口总额比重

数据来源：UNCTAD

目前印度的主要贸易伙伴是阿联酋、中国、美国、沙特和瑞士等，主要出口商品包括石油、珠宝、交通工具、机械设备、医药制品及精细化学品、金属制品、成衣、电子产品、铁矿砂等，主要进口商品包括原油和成品油、珍珠和半宝石、黄金、非电子类机械、电子产品、有机化学品、钢铁、煤及焦炭、金属矿石和废旧金属等。相比于孟缅两个国家，中国是印度出口潜力尚未充分实现的重要市场，印度对华出口有潜力的商品，除矿产品外，还有机器、机械用具及化学产品。印度的贸易潜力需要通过开发多元化的中国市场来实现，产品涵盖基本的劳动密集型产品及各种科技密集型产品。而且，通过推进孟中印缅经济走廊合作机制，有利于加快区域内产业合作，促进区域内贸易提升，这是相关国家融入全球生产网络并从全球价值链中提升获利能力的重要路径。

**其次，投资合作现状。**当前孟中印缅地区投资的一个突出特点是，区域内投资正在在向缅甸和孟加拉国流动，尤其是来自中国和印度的投资，虽然这一数值依然很低。**孟加拉国方面**，2017年中国对孟加拉国FDI净流入6858万美元，2017年中国对孟FDI总额为10628万美元，其中纺织业为主要投资来源，达到1375万美元。截至2017年7月，中国累计在孟投资2.39亿美元，孟加拉国在华投资284个项目，实际投资4121万美元，其中2017年1-7月新增投资项目37个，同比增长37%。**印度方面**，由于印度正在打造自己的“黄金十年”，印度自然成了中国期待合作的投资市场。2011年中国在印度的FDI投资总额仅1亿美元，2016年上升为10亿美元。截至2017年6月底，印度累计在华投资项目1433个，其中2017年上半年新增投资项目144个，同比增长51.6%。截至2016年，中国已向印度累

积投资40.7亿美元，印度向中国投资6.5亿美元。但中国资本只占印度引进FDI总量的0.5%，相比而言，日本和美国的这一数据分别为7.7%和6.13%。其中，60%的中国资本集中在印度汽车领域，其次是化工和电子制造领域。**缅甸方面**，2016—2017财年，中国对缅投资额为4.83亿美元；2017—2018财年为13.95亿美元，增加了9.12亿美元。我国企业对缅甸非金融类直接投资存量也已经达到49亿美元，其中2017年上半年新增非金融类直接投资3.23亿美元，增长26.4%。主要投资领域为制造业、石油与天然气以及制衣和制鞋业。在对缅投资的49个国家中，中国的累计投资额最多。

表3 中国对孟印缅的FDI流量 (单位：万美元)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
孟加拉国	450	1075	724	1032	3303	4137	2502	3119	4080
印度	10188	-2488	4761	18008	27681	14857	31718	70525	9293
缅甸	23253	37670	87561	21782	74896	47533	34313	33172	28769

表4 中国对孟印缅的FDI存量 (单位：万美元)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
孟加拉国	4814	6030	6758	7668	11725	15868	16024	18843	22517
印度	22202	22127	47980	65738	116910	244698	340721	377047	310751
缅甸	49971	92988	194675	218152	309372	356968	392557	425873	462042

**再次，产业园区建设现状。**加强孟中印缅产业园区合作，是推进孟中印缅经济走廊建设的重要路径之一。2013年10月，中国正式向孟加拉国提议在吉大港卡纳普里河南岸建设工业园区，以便中国企业在孟加拉国投资，孟加拉国已经同意该项提议。目前，该经济工业园正在积极建设，约占地5000亩，设有电子电器、汽车组装、服装纺织、化工等多个产业园区。2014年6月9日，在国务院总理李克强和孟加拉国总理哈西娜的见证下，商务部部长高虎城与孟加拉国外交部部长阿里在北京签署了《中华人民共和国商务部和孟加拉人民共和国孟加拉经济区管理局关于在孟加拉国开展设立中国经济和产业区的合作的谅解备忘录》。2014年6月中孟两国发表的联合声明中指出，孟加拉国要全面发展服务业和制造业，欢迎签署在孟加拉建设中国经济和产业区的谅解备忘录，中方表示支持中国企业在孟加拉建设相关园区。2014年6月17日，孟加拉服装制造商与出口商协会宣布，与中国东方国际集团签订了价值12亿美元的合作备忘录，共同在孟加拉国中南部的蒙希甘杰县建立服装工业园区，该服装工业园区总规划面积达190万平方米，能够容纳300个服装厂。2015年9月，东方国际集团投资的东方魅力针织品公司在孟开业，成为东方国际集团在孟兴建的第二个纺织品工厂。2017年6月16日，中国港湾工程有限责任公司（中国港湾）在达卡与孟加拉经济区管理局签署联营公司股东协议，共同开发经

营孟加拉国吉大港地区（中国）经济工业园区。孟加拉经济区管理局作为主管部门及合作方，以土地租赁、特许经营权、政府行政服务折股形式，与中国港湾成立项目管理联营公司共同开发经营，项目公司拥有土地使用权50年，并可续期50年。中国港湾占股比例为70%，孟方为30%。据介绍，该项目是孟加拉国首个政府向经济园区投资建设项目，采用公私合营形式。

中印方面，2014年6月，中印两国签署了中国在印度开展产业园区合作的谅解备忘录，印度希望中国在印度不同的邦建立4个工业园区，扩大双边贸易和投资合作的范围。2014年6月28日，特变电工在印度古吉拉特邦巴罗达市投资建设的输变电高端装备产业园特变电工能源有限公司的特高压变压器研制基地正式建成。2014年9月习近平主席访问印度期间，中方宣布在印度古吉拉特邦和马哈拉施特拉邦建立两个工业园区，其中古吉拉特邦中国产业园以电力生产为主，预计投资10亿美元。2015年8月，中印产业园区合作工作组在北京召开了第一次会议。印度中国工业园是由中国中小企业协会牵头组织的“一带一路”重点项目，印度中国工业园已经正式落户印度古吉拉特邦艾哈迈达巴德市。2016年5月，随着印度中国工业园首批土地完成过户，园区规划、基础设施建设、入园企业招商全面展开，标志着印度中国工业园建设正式启动，中印两国“经济发展伙伴关系”结出硕果。

缅甸的自然资源比较丰富，农林业在经济发展中占据重要地位，而工业基础较为薄弱。中缅两国可以在木制品、机械设备、汽车、矿物燃料等领域合作。缅甸于2014年4月1日起禁止本国的原木出口。因此，中国的木材加工商可在缅甸北部果敢地区建立木材加工产业园，这不仅能满足国内市场，而且还可出口国际市场。2015年，中国广东振戎能源投资30亿美元在土瓦经济区建设炼油厂，将达到每年500万吨的产能。2015年12月30日，中国中信联合天津泰达、云南建工等企业组团中标缅甸西部皎漂特区的工业园项目与深水港项目，相信未来会有更多的中国企业到皎漂建设投资。2016年12月，首个中缅跨境电商产业园区在云南省瑞丽市启动建设。园区项目建设预计投资8.5亿元，将促进中缅贸易转型升级，推动中缅边贸产业迈上新台阶。2018年1月16日，保山—曼德勒缪达经济贸易合作区建设项目在缅甸曼德勒大谬工业园区正式开工。曼德勒是缅甸重要的经济文化中心、交通枢纽和商品集散中转站，是中缅经济走廊的关键节点。保山—曼德勒经济贸易合作区位于缅甸曼德勒省西南部缪达工业园区新城，该贸易区距离曼德勒城区63公里，占地面积50英亩，总投资3.9亿美元。

### （三）四国能源合作现状

在孟印缅经济走廊的核心地区，人均年用电不到300度。孟加拉国40%的人享受不到用电，而缅甸接近50%的人没有用电。孟中印缅四国山水相连，域内能源资源丰富。缅甸的石油储量约32亿桶，天然气储量约25400亿立方米，位居世界第十位。孟加拉

国的煤炭、石油和水电资源较为短缺，但天然气蕴藏量丰富。据孟加拉国能源部勘测，已探明天然气储量为 20.42 万亿立方英尺，远景储量为 41.8 万亿立方英尺。随着中印两国经济的快速发展，两国对能源资源的依赖不断上升。2010 年中国成为世界能源消费第一大国，从国外进口的油气不断增多。对本就存在能源匮乏的印度而言，对能源的需求更是与日俱增。一方面，缅孟两国丰富的石油、天然气资源，吸引着中国和印度这两个正处于高速发展阶段的发展中国家；另一方面，缅孟两国电力资源的缺乏，同时也吸引着中、印两国企业的投资。孟中印缅四国的能源供给与需求的互补性，成为了加强和推动孟中印缅区域合作的纽带，为孟中印缅经济走廊的构建提供了合作的基础。

**首先，中缅能源合作现状。**中缅能源合作中，尤以油气和水电为重，中缅两国于 2009 年签署了《中国石油天然气集团公司与缅甸联邦能源部关于开发、运营和管理中缅原油管道项目的谅解备忘录》，2010 年中缅油气管道正式开工，2013 年 9 月天然气管道贯通，2015 年石油管道全线贯通，中缅油气管道全长约 1100 公里，建成的天然气管道输送能力达到每年 120 亿立方米，原油管道输送能力为 2200 万吨。自中缅油气管道项目启动以来，中方累计投入 2300 多万美元在管道沿线开展社会经济援助 178 个，包括医院、道路、桥梁、通讯等工程，并开展地震、水灾、旱灾等自然灾害捐赠 50 多项，大量培训并使用当地人员，缅籍员工超过 70%。在缅甸已经开发的 63 个水电项目中，中国企业至少参与了其中的 40 个。2016 年 2 月，缅甸电力部证实将再建设 18 个由中国企业获开发权的水力发电站项目，这些项目将确保实现缅甸政府在 2030 年度让缅甸人民都能用上电的目标。达基塔天然气联合循环电站项目便是其中之一。2018 年 3 月 17 日，由中方投资建设的仰光达克鞞燃气蒸汽联合循环电厂一期 106MW 发电项目竣工仪式在缅甸仰光举行，该发电站成为目前缅甸正在运行的效率最高和能耗最小的天然气发电站，在仰光用电高峰来临之际，作为主力电源向仰光地区提供持续可靠的电力供应，标志着中缅电力与清洁能源合作取得新的进展，创造了又一个“中国奇迹”。缅甸通过向中国提供油气，或由中国出资帮助缅甸建设水电站开发其丰富的水力资源，既推动了缅甸相关产业的发展及城市化进程，又极大地缓解了缅甸一直以来电力短缺的问题。同时，也使中国减轻了过度依赖马六甲通道的能源安全隐患。但中缅双方在此领域的合作并非一帆风顺，2011 年时任缅甸总统吴登盛宣布搁置由中方出资在缅建设的最大水电站——密松水电站，这一举措给双方带来巨大损失。

**其次，中孟能源合作现状。**孟加拉国经济落后，资源匮乏，使用的主要能源中只有天然气每年有稳定的产量且能够保证国内自给自足，电力缺口相对较大，国内停电现象普遍，严重影响着居民生活与企业生产。邻国缅甸水资源丰富，孟加拉国能源部从 2006 年起就积极与缅甸商讨建立水电站问题，然而，缅方对此并没有太大热情，一直未予以回复。中国政府一直积极推进与孟加拉国的电力合作。2008 年，中国水利水电建设集团

中标孟加拉国吉大港地区的15万千瓦电站项目。2015年6月，中国电建集团山东分公司与孟加拉国S. ALAM集团正式签订了艾萨拉姆2×660MW超临界燃煤电站项目EPC合同，合同金额达8.6亿美元。该项目投产后将极大地缓解当地的用电需求，推动当地的经济社会发展。2015年，孟加拉国政府与印度能源巨头阿达尼集团和信实集团就电力相关合作签署了备忘录。未来两年内，孟加拉国将从阿达尼集团的煤电厂购买1千兆瓦电力，另外双方就在孟加拉建立煤电厂项目也已达成一致。2017年6月13日，中孟在昆明举办首届产能合作研讨会，以促进中孟在产能领域的优势互补，实现合作共赢。

**再次，中印能源合作现状。**根据印度国家电力部的能源年度报告，印度的能源短缺情况长期存在，最严重时该国的能源短缺率高达11.1%（2009年）。可以说，印度几乎所有邦都面临着能源短缺问题。莫迪政府深知，倘若能源供应难以保障，国际地缘政治局势动荡及国际能源市场供求变动的任何不确定性因素都有可能影响到印度的经济发展和社会稳定，因此提出要大力发展以风电、光伏为代表的可再生能源，减少对传统化石能源的依赖。2015年以来，莫迪政府对可再生能源发展目标进行了数次细化和调整。从三年间不断加码的目标来看，印度的理想可谓非常远大。值得一提的是，2015年6月，莫迪政府提出可再生能源装机容量将在2022年前达到175GW，相当于2014年总装机容量32GW的5倍之多，其中太阳能将达到100GW（光伏60GW，屋顶太阳能40GW），另有风能60GW，生物能10GW，水能5GW。在该计划中，仅太阳能的发展目标值就是上届政府的尼赫鲁国家太阳能计划的5倍。在各项可再生能源中，印度政府寄予厚望的是太阳能，太阳能装机容量到2022年将是现有容量的588%，将增加83GW，增长规模三倍于位列第二的风能，而风能也将增长27GW，将达现有规模的182%。2015年底巴黎气候变迁峰会上，莫迪提出“世界必须转向太阳以驱动我们的未来”，并计划在2030年前将印度碳强度在2005年的基础上减少约33%—35%，电力来源为非化石燃料发电的占比达到40%。从现实情况看，2017年底印度可再生能源装机容量只有62.85GW，若要实现2022年200GW的目标，今后5年的年均增长率必须达到40%以上。

相关数据还显示，2012—2017年，印度计划开工电力装机容量为7.6万兆瓦。其中超过60%的相关设备由中国制造商提供，中国能源装备制造或已成为印度能源行业不可或缺的一部分。同时，中国新能源企业也开始进入印度市场。2015年，天合光能与安德拉邦签订了关于建设光伏电站的投资意向书，准备5年内在印度投资10亿—12亿美元，分批建设1吉瓦的光伏电站。2017年6月，天合光能为软银能源在印度安德拉邦提供的455兆瓦太阳能组件已投入使用，并开始输送清洁安全的太阳能电力。<sup>①</sup>印度的可再生能源计划自启动迄今取得了积极进展，但与预定目标相比整体完成度并不高。客观而言，印度要在预定时间内完成所有目标任务难度很大。

<sup>①</sup>林伯强：中国与印度能源合作前景广阔，[http://www.sohu.com/a/211058447\\_618422](http://www.sohu.com/a/211058447_618422)。



#### （四）四国旅游合作现状

**首先**，中国与孟加拉国积极推进旅游业合作，取得了一定的成效。2005年孟加拉国成为中国公民出国旅游的目的地，两国还举办了中孟友好年活动。2007年，东方航空公司云南公司第一次参加达卡旅游展，孟加拉国对中国游客开放落地签。2010年云南省政府与孟加拉国的旅游部门签署了《旅游合作谅解备忘录》。2013年在中国国际旅游交易会上，孟加拉旅游局与云南旅游发展委员会签署了加强旅游合作谅解的备忘录，提出共同开发旅游行程，共同开展市场营销活动及加强旅游宣活动的交流等。2015年孟加拉总理哈西娜在一场国际旅游会议上宣布将2016年定为孟加拉旅游年。2016年1月，中国国家旅游局局长与孟加拉旅游部部长表示两国将合作开发丝绸之路旅游产品，扩大两国旅游规模，完善旅游基础设施。2018年4月，中国云南—孟加拉国合作第五次会议在昆明举行，会议以“促进滇孟旅游合作”为主题，并就“促进中孟旅游便利化”“旅游专业人才能力建设”两个分议题开展了充分讨论和交流。孟加拉国民航和旅游部长梅农表示，2018年，孟加拉国旅游业将为孟加拉国劳动力市场提供30万个工作岗位，重点吸引中国、印度、缅甸、泰国和马来西亚游客来孟观光旅游。

**其次**，中印拥有旅游合作的巨大潜力。中印两国拥有25亿人口，占据全球人口的三分之一，而且两大文明古国都拥有深厚的文化积淀与丰富的旅游资源，旅游业发展潜力巨大。2014年习近平主席访印期间，两国领导人达成了开办“旅游年”活动的重要共识。2015年2月，“印度旅游年”正式启动，同年3月，印度还宣布放宽落地签签证政策，中国成为首批新列入名单的国家。“中国旅游年”于2016年在印度举办。通过“旅游年”活动，双方联合开展旅游宣传促销，共同打造旅游产品和线路，拓展了两国旅游合作的广度和深度，促进双向游客往来。2018年6月13日，以“中印产业合作”为主题的中国云南省和印度西孟加拉邦合作论坛指出，双方应促进旅游产业合作，充分发挥滇印智库桥梁纽带作用，积极推动多边区域合作。

**再次**，中缅双方的市场主体都很积极支持旅游合作，两国的旅游合作呈现良好的发展势头。中缅双方互访人数不断增加，2010年，中国接待缅甸游客为49.34万人，位居中国入境游主要客源国第18位，2012年缅甸已位居中国入境游主要客源国第15位。2012年缅甸接待中国游客为7万人次，居于第二位，仅次于泰国。2013年达到了9.06万人次，2014年上升到了12.56万人次，比2013年增长了38%。2017年3月，在缅甸内比都举办“中缅旅游推介会及企业洽谈会”，进一步推动中缅双方旅游业的合作发展。2017年，3月1—2日，首届中缅旅游论坛在缅甸首都内比都召开，为中缅旅游下一步的合作勾勒了方向，打造了体制机制平台。2017年4月6日，第四届中国云南—缅甸旅游官员企业高管交流培训活动在昆明启动，提出要借助首届中缅旅游合作论坛成功举行的契机，进一步推动跨境旅游以及澜沧江—湄公河沿线旅游合作，促进共同发展。

### （五）孟中印缅信息产业合作现状

信息作为一种资源，在经济、政治、文化、科技、教育等领域发挥的作用日益凸显。信息产业合作是构建孟中印缅经济走廊过程中不可或缺的一部分，也是落实“一带一路”战略的必然要求。缅甸、孟加拉两国较为落后，孟中印缅经济走廊信息产业合作主要是中印之间的合作。中印两国在信息产业发展中具备一定的互补性，拥有良好的合作基础。一是中国在基础设施建设、硬件制造等领域具有优势，印度在信息软件和大数据的挖掘分析上异军突起。二是印度独特的 IT 人才教育体系，使印度具有非常有利的人力成本优势。

2005 年中印在北京召开中国—印度第一次软件产业合作峰会，此次峰会上，中印达成了“合作比竞争更重要”的共识。即使在后金融危机时代，中印两国的信息技术产品贸易规模仍保持较高的增速，2008 年为 19.78 亿美元，2011 年增长到 35.53 亿美元，2013 年达到 47.26 亿美元。2015 年，在贵州贵安新区举行的“中印 IT 产业发展高峰论坛”中，贵州贵安新区与印度工业联合会达成协议，将共同打造“中印 IT 产业园”。与此同时，中印信息技术的人才培养合作与交流也取得了一定的进展。中国虽然有大量的电子信息制造业工人，但缺乏高端研究人才。而印度 IT 人才的教育体系集国家、大学、企业于一体，拥有独特的链条式人才培养体系。2011 年，成都大学与印度塔塔公司签署了“合作培养专业技术人才”合作框架主服务协议，将合作开展对在校学生的实习培训和对企业专业技术人才的培养。2018 年 5 月 27 日，中印 IT 产业集聚区揭牌，旨在进一步加强贵州省与印度在软件和信息技术领域的交流与合作，助力贵阳市加快打造“中国数谷”，为 NASSCOM 成员企业进入中国市场搭建平台，创造机会。据介绍，NASSCOM 是印度 IT 业务流程管理 (BPM) 行业的最高机构，成员企业超过 2200 个，占印度 IT 行业收入的 90%。

缅甸在 2012 年之前，国内通讯处于绝对垄断时期，全国只有一家运营商提供入网服务，移动通讯服务渗透率不到 10%。2011 年，缅甸通讯邮电部公布了一项“五年通讯发展计划”，有意引入国外运营商。2013 年，中国移动曾参与竞标缅甸电信牌照，但该交易无法满足中国移动内部投资标准，中国移动最终撤销了对该牌照的竞标。2018 年 5 月 15 日，缅甸联邦共和国工业部部长 KHIN MAUNG CHO、工业部副部长 AYE AYE WIN 在缅甸首都内比都会见了中国信息科技交流代表团，并就缅甸工业部与德浓信息公司达成全面战略合作协议框架达成基本共识。根据会议备忘录，缅甸工业部与德浓信息将以消费养老业务为核心，围绕普惠金融、人工智能、软件开发、中小企业征信、大数据等领域开展深度合作。

信息产业属于高新技术产业，对于落后的发展中国家来说，发展信息产业不仅有助于产业结构优化升级，还将促进经济跨越式发展。基于中印两国现有的良好合作基础以及孟缅两国强烈的发展愿望，未来信息产业将带动孟中印缅经济走廊向更高层次领域发展。



#### 四、中国与印孟缅国家双边经济合作现状

当前，孟中印缅经济走廊建设的成员国一致认可，经济走廊建设不仅能通过互联互通加强次区域经济合作，促进南亚、东南亚乃至整个亚太地区区域性合作机制的联网，而且也是通过合作获取经济利益的有效手段，以及通过合作减少冲突的有力途径。相比孟加拉和缅甸，中国和印度是合作机制中的两个大国，中印双边合作进程缓慢无疑也是制约孟中印缅次区域合作的关键因素。但是，中印经济合作潜力巨大，中国在制造业、电力和电信设备和工程承包领域拥有先进的技术，在基础设施建设领域有较强实力和丰富经验，双方合作有助于解决印度制造业滞后以及基础设施建设落后等问题。印度在信息产业、软件外包、制药和文化产业等方面相对发达，在这些领域具有面向中国投资的竞争优势。双方如果能为各自具有比较优势和相互具有市场需求的产品进行分工合作，探索贸易便利化的合理制度安排，则不仅有助于缩小印度对华贸易逆差，还可以创造更多的就业机会，提升两国经济可持续发展的能力。

##### （一）中印贸易与投资现状

多年来，印度是中国在南亚地区的最大贸易伙伴。虽然目前中国已经取代美国和阿联酋，成为印度第一大贸易伙伴和第一大进口来源地。但是，中印双边贸易额小且增长缓慢，且印度对华逆差还在不断扩大。2017 年中印双边贸易额仅为 845 亿美元，占印度对外贸易总额的 11.49%，占中国对外贸易总额的 2.11%。其中，印度对华逆差为 595 亿美元，占印度当年总逆差的 39.59%，与 2015 年、2016 年相比已经有所下降。

单位：千美元

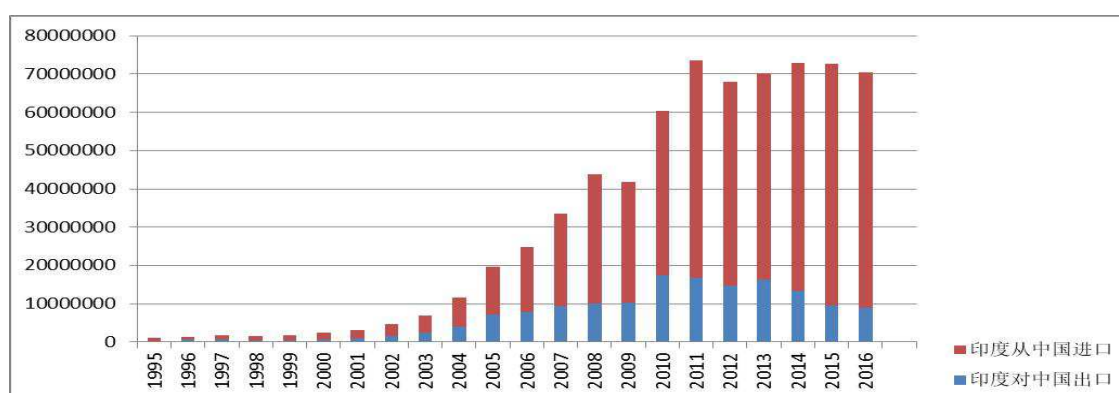


图6 中印双边贸易增长趋势

数据来源：联合国贸易发展委员会数据库。

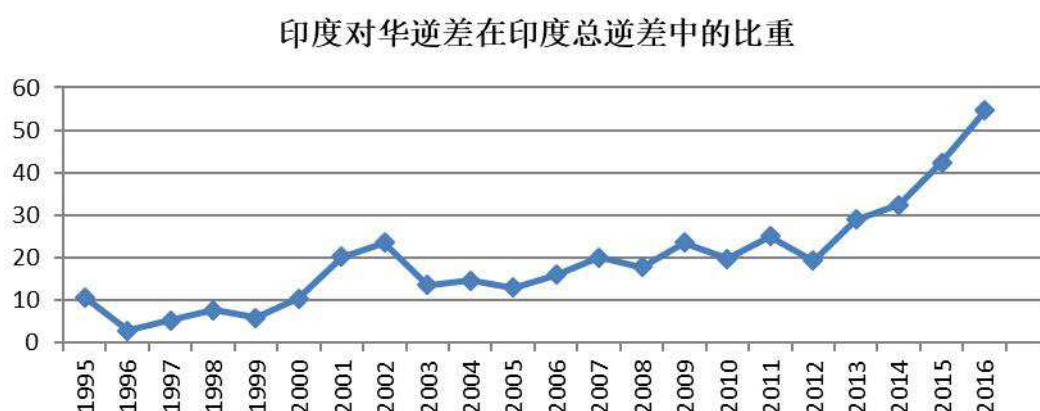


图7 印度对华逆差在其总逆差中的比重

数据来源：联合国贸易发展委员会数据库。

造成中印贸易失衡的主要原因，一方面是由于传统统计口径存在缺陷，中间品跨国贸易被重复统计，导致贸易不平衡被放大。尽管中印贸易产品被重复统计的不多，但依然存在被放大的情况。如按照传统口径，2011年中国对印顺差为271.64亿美元，但按照增加值统计实际顺差只有259.37亿美元。此外，中印贸易统计中并不包括服务贸易，否则印度的逆差会更小。另一方面，根据贸易增加值统计，近年来中国在纺织产品、化工产品、金属制品、机械电气、电气与光学设备、制造和回收等行业中的增加值远大于印度。也即，中印两国的产业水平差异才是双边贸易失衡的主要根源。目前而言，印度仅在木材和软木制品以及批发贸易和佣金贸易两个行业对中国存有优势，尽管逐步扩大这两项行业优势有助于缓和贸易不平衡状态，但总体而言，**印度对华贸易逆差问题与贸易政策关系不大，因此通过政策让步和开放市场来缩小印度对华逆差的做法短期内难以见效。**

从非金融类的直接投资看，2000–2017年底，中方对印度的直接投资存量只有17.76亿美元，仅占同期印度直接投资流入总额的0.48%。而从全部的直接投资存量看，中国对印投资为31.08亿美元，也仅占印度直接投资流入总额的0.82%（见表5）。可见，中国不是印度主要的投资来源国，印度也不是中国对外投资的主要东道国，这一现状近期很难改变。领域方面，中国对印直接投资主要集中于汽车及汽车配件、冶金、电气设备、机械、能源和新能源等领域，投资区域则大多位于印度西部、中部地区。

从工程承包投资看，截至2016年底，中国对印度工程承包合同额累计达683亿美元，营业额累计达465亿美元，自2006年起，印度就一直位列中国对外承包工程市场的首位。2016年，中国新签对印度工程承包合同22.37亿美元，完成营业额达18.24亿美元，当年各类劳务人员713人，年末在印度劳务人员1428人。总体而言，中国与

印度的工程承包、劳务合作开展较为顺利，但也仅集中于电信、基建等领域，且项目也大多在西部、中部地区开展。

从超过 1 亿美元的大型投资（包括直接投资）来看，中国对印度的投资金额为 255.5 亿美元，投资领域则主要集中于能源、金属制品、技术类和交通类（见表 6）。其中，中国对印度大型投资的受挫项目金额为 24.9 亿美元，投资领域分别为金属制品、能源、交通和健康类，受挫率达到了 9.75%。

总体而言，中国对印度的直接投资规模仍然较小，不仅缺乏集约式投资，投资模式、领域和区域也都较为单一。与此同时，中国对印度的大型投资占中国对外大型投资总额的比重也很低（1.37%），且投资受挫率较高。（见表 7）。

表 5 2003-2016 年中国对印度直接投资情况 （单位：百万美元）

国别/年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
中国对印度直接投资流量	0.15	0.35	11.16	5.61	22.02	10,1.88	-2,4.88	4,7.61	180.08	276.81	148.57	317.18	705.25	92.93	2000.00
中国对印度直接投资存量	0.96	4.55	14.62	25.83	120.14	222.02	221.27	479.80	657.38	1169.10	2446.98	3407.21	3770.47	3107.51	3108.00
印度吸引直接投资存量总额	32549	38060	43202	70870	105790	125212	171218	205580	224549	224985	226549	253120	282617	318487	377683
存量占比	0.00%	0.01%	0.03%	0.04%	0.11%	0.18%	0.13%	0.23%	0.29%	0.52%	1.08%	1.35%	1.33%	0.98%	0.82%

数据来源：《2016 年度中国对外直接投资统计公报》和联合国贸发委数据库。

表 6 2006-2018 年中国对印度 1 亿美元以上的大型投资 （单位：亿美元）

数据来源：The Heritage Foundation 数据库。

	能源	金属	交通	地产	技术	农业	娱乐	旅游	物流	健康	其他	合计
2006	15											15
2007	45.5	3.5	1.8									50.8
2008	14.7	12			4							30.7
2009	8.1		3.5		2							13.6
2010	18.5											18.5
2011	3											3
2012	2	1.1										3.1
2013	27											27
2014	1	2.4	3		2							8.4
2015	4.8		1.5		9.5						9.9	25.7
2016	1.3	1.5		3.5			1	1.8				9.1
2017			4	1.9						10.8	12.5	29.2
2018	6.8	11.6				3						21.4
合计	147.7	32.1	13.8	5.4	17.5	3	1	1.8		10.8	22.4	255.5
占比	57.81%	12.56%	5.40%	2.11%	6.85%	1.17%	0.39%	0.70%	0.00%	4.23%	8.77%	--

注：2018 年数据只统计到 6 月。

表 7 近年来中国对印度大型投资受挫情况（单位：亿美元）

年份	投资企业	投资目的地	投资领域	受挫金额	是否绿地
2009	中钢集团	印度	金属	15.0	否
2014	北汽集团	印度	交通	1.8	绿地
2014	山东电力	印度	能源煤炭	5.9	否
2016	复星集团	印度	健康	2.2	否

数据来源：The Heritage Foundation 数据库。

**关于中国对印度投资水平不高的原因。**短期来看，增加直接投资也难以改变中印贸易失衡和中国对印投资较少的现状。首先，中国企业在印度面临着巨大的制度距离、政策限制、外部因素影响和基础设施限制等问题；其次，双边缺乏互信影响到了印度地方政府和商圈的态度，有些项目即使不在边境地区、不属于敏感领域，中国投资也很难进入；再次，一些中国企业会同期与多个邦政府签订投资谅解备忘录，营造新闻效应后再根据项目前景和风险做出最终决策。这种做法，一则加剧了印度各邦间的引资竞争，二则也有失信嫌疑，最终导致这些地方政府对中国企业的审查更加严苛。

## （二）中孟贸易与投资关系

近 10 年来，中孟双边贸易额实现了快速的增加，从 2007 年的 28.45 亿美元增加到了 2016 年的 107.2 亿美元，年均增速达 15.88%（见表 8）。根据中国商务部的统计，2017 年上半年，中孟双边贸易总额增长 8.9%，达到 79.8 亿美元。中国目前已经是孟最大贸易伙伴国，孟成衣对华出口每年以 30% 以上速度增长，中国已向孟近 5000 种商品提供单边零关税优惠。据孟出口促进局统计，2016—2017 财年，孟加拉国对华出口额为 9.49 亿美元，同比增长 17.49%。其中对华成衣出口额为 3.9 亿美元，同比增长 14.77%。

需要注意的是，中孟双边贸易中，孟加拉国的贸易逆差在逐步加大，从 2007 年的 26.98 亿增加到了 2016 年的 92.91 亿美元（见表 8），长期大量的贸易顺差不利于双边贸易的可持续性。可喜的是，近 10 年来中国对孟加拉的进口年均增速（28.78%）高于出口年均增速（15.33%），中国对孟贸易顺差有望逐步减少。

表 8 近 10 年中孟双边经贸情况 （单位：亿美元）

年份	中孟双边贸易				中国在孟投资		在孟工程承包营业额
	总额	出口	进口	顺差	存量	流量	
2007	28.45	27.72	0.73	26.98	0.43	0.04	3.88
2008	36.06	35.11	0.94	34.17	0.48	0.05	2.55
2009	36.25	35.24	1.00	34.23	0.60	0.11	3.39
2010	48.72	46.81	1.91	44.90	0.68	0.07	3.55
2011	68.75	65.75	3.00	62.76	0.77	0.10	20.73
2012	64.07	60.92	3.14	57.78	1.17	0.33	14.62
2013	73.74	69.73	4.02	65.71	1.59	0.41	8.77
2014	85.38	78.46	6.92	71.54	1.60	0.25	17.79
2015	95.24	88.49	6.75	81.74	1.88	0.31	17.52
2016	107.20	100.06	7.15	92.91	2.25	0.41	

数据来源：贸易数据来源于 IMF 数据库；投资和工程承包数据来自中国商务部国别投资指南。

投资方面，根据中国商务部的统计，中国在孟投资存量由 2007 年的 4300 万美元增加到了 2016 年的 2.25 亿美元，年均增速达 20.1%（见表 8），增长速度较快，但投资总量并不大。目前在中国驻孟加拉国大使馆经商处备案的中资企业有 129 家，据当地中资企业反映，约有 1/3 的中资企业并没有备案，据此推测中资企业的数量应该在 172 家左右，主要涉及轻纺服装、服装辅料、交通运输、能源电力、建材、农产品、通信等行业。但是，在众多外商投资中，中资企业的投资数额小且零散，特别是从事服装的民营企业，由于面对基础设施相对落后，交通成本较高，海关清关时间相对较长等问题，通常难以扩大投资规模。

昆钢集团下属的云南永乐海外投资有限公司拟在孟加拉国投资建设的昆明钢铁示范园区是截至目前中国在孟加拉国最大的投资项目，总投资额约为 23 亿美元，也是目前孟加拉国最大的外商投资项目。2017 年 11 月该项目已经签订框架协议，笔者参与了该项目的前期论证。据笔者从业主单位了解，由于投资金额较大，钢铁产业链的对当地投资环境要求较高，因此项目单位持较为谨慎的态度，目前该项目已经聘请了普华永道等三家公司同时进行可行性研究。若该项目成形，将极大提高中国企业在孟投资额。

此外，工程承包是中孟关系中发展较快的领域。2007 年中国在孟工程承包营业额 3.88 亿美元，2015 年工程承包营业额 17.52 亿美元，截至 2015 年 12 月，中国在孟工程承包累计合同额 188.8 亿美元，增长速度较快。目前，中国在孟加拉国工程承包呈现以下特点：工程项目主要集中在基础设施领域，如电力、河道疏浚、水厂等领域；企业积极尝试以融资方式承揽项目，如据中国商务部统计，2015 年中国企业在孟加拉新签

承包合同 86 份，新签合同额 49.49 亿美元，完成营业额 17.52 亿美元；新建了一些大型工程承包项目，包括葛洲坝集团承建孟加拉国湖城房建项目、中铁国际集团承建孟加拉达卡高架高速公路项目、江苏永鼎泰富公司承建孟加拉国扩建改建和升级全国电网系统项目等。

习近平主席在 2016 年访问孟加拉国期间，双方确定了六大合作领域。“将基础设施、产能合作、能源电力、交通运输、信息通信、农业作为中孟务实合作的重点领域加以推进。双方对帕亚拉 1320MW 燃煤电站、卡纳普里河河底隧道、达舍尔甘地污水处理厂、油轮和散货船采购、帕德玛大桥、第四代国家数据中心等项目取得的积极进展表示满意”。除了上述六大项目外，目前中资企业在孟还有六个较为重要的项目正在建设，分别是中孟单点系泊及双线管道项目（石油管道建设、5.5 亿美元）、孟政府基础网络三期（1.696 亿美元）、孟通信网络现代化项目（2.31 亿美元）、达卡—阿苏利亚高架高速公路项目（13.1 亿美元）、钢铁产业园（23 亿美元）、中国工业园区（10 亿美元）。

尽管孟加拉国有着庞大的市场和廉价的劳动力，但其整体投资环境不佳。因此，通过产业园区建设改善投资小环境是唯一可行的路径。早在 2014 年哈西娜总理访华时，中孟在两国总理的见证下就签署了在孟设立中国经济产业园的谅解备忘录。2016 年 6 月，中国港湾工程公司（中交集团子公司）与孟加拉经济区管理局（BEZA）正式签署谅解备忘录，将共同开发“中国经济工业园”项目。中国经济工业园是孟加拉第一个特别经济园区，位于吉大港，占地 774 英亩，中方企业拟投资 10 亿美元，并使用中国优惠贷款配套部分基础设施。2017 年 6 月，合资公司股东协议签约，标志着经济园区建设取得实质性进展。同时，中国经济工业园计划于 2018 年建成，拟吸纳化工、制药、成衣、电信、农业机械、电子电气及信息技术等多个行业入园，并将为孟加拉提供 10 万个就业岗位。但据笔者了解，目前园区尚处于征地阶段，按照目前的进度肯定无法按期建成。

### （三）中缅贸易与投资现状

近 10 年来，缅甸对华贸易仅在 2014 年出现过一次贸易顺差。其他主要年份的贸易逆差分别在 2010 年超过 25 亿美元，2011 年为 31 亿美元，2012 和 2013 年均为 44 亿美元，2014 年之所以出现了 62 亿美元顺差，主要原因是当年下半年中国对缅甸玉石原材料的需求猛增，玉石进口量飙升到 124.3099 亿美元，而当年缅甸对华贸易出口额为 250 亿美元，几乎占了对华出口的一半。2015 年后随着缅甸玉石对华出口的下降，缅甸对华贸易逆差又反弹到 43 亿美元，缅甸对华贸易逆差又回常态，2017 年逆差下降到 7.44 亿美元（见表 9）。

表 9 近 10 年中缅贸易发展（单位：亿美元）

年份	中国对缅出口	缅甸对华出口	总额	中国对缅顺差额
2008	20	6.47	26.47	13.53
2009	23	6.46	29.46	16.54
2010	35	9.66	44.66	25.34
2011	48	17	65	31
2012	57	13	70	44
2013	73	29	102	44
2014	94	156	250	-62
2015	97	54	151	43
2016	82	41	123	41
2017	57.5	50.06	107.56	7.44

数据来源：林锡星：《中缅友好关系研究》，2000 年版，第 201 页；

联合国贸易数据库：UN,Comtrade Database

<https://comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/?reporter=156&partner=104&commodity=TOTAL&year=2016&flow=2>.

缅甸对华贸易逆差的主要原因如下：**首先**，缅甸对华出口产品大多为初级产品，附加值低。缅甸军政府执政初期，国内的经济发展落后，面对西方经济制裁和迫切想发展的诉求，缅甸加强了同中国的联系。但是匮乏的现代工业体系，无法生产出附加值水平高的工业制成品，而这些制成品却是国内经济发展必须的，因此大量的机电设备、轻工业和化工产品源源不断地进口到缅甸国内，以此导致缅甸的外汇市场不平衡。农业大国属性的客观存在，以及丰富的自然资源的前提条件，为增加外汇收入，缅甸只能依靠自身的资源禀赋特征，出口资源密集型及农产品创汇，初级产品的出口在初期只能解决部分贸易逆差问题，随着缅甸国内经济的发展，高附加值产品的需求量逐步扩大，这与国内生产能力相比，市场上出现需大于求的状况，缅甸即使进一步扩大出口天然气、农产品、木材以及珠宝玉石等初级产品，依然不能平衡贸易逆差，因此贸易逆差还将存在。

**其次**，缅甸基础设施落后，物流成本高。贫瘠的基础设施并未给工业发展带来些许希望。能源供应增加了缅甸衣服成本的 15%—20%，造成行业竞争力下降。<sup>①</sup>从供电水平看，从 2012 年亚洲开发银行评估数据显示，尽管缅甸发电潜力巨大，但装机容量限制了供电，电气化率仅为 26%。<sup>②</sup>除此之外，影响生产的数据也暴露出缅甸的供电问题，2014 年世界银行调查显示，缅甸是亚洲断电、企业自备发电设备最为普遍的国家。94%

<sup>①</sup> Kudo, T. (2013). Myanmar's Apparel Industry in the New International Environment: Prospects and Challenges, IDE Discussion Paper No. 430.

<sup>②</sup> ADB, Myanmar: Energy Sector Initial Assessment, Mandaluyong City, Philippines:ADB, 2012, p2, 23-29

的企业经历过断电，76%的企业不得不自备备用发电设备。<sup>①</sup>除生产能源供应外，缅甸的交通运输系统并不便利。即便缅甸政府 1993 年开始注重交通网路运输体系的建立，到 2011 年铁路部门运输的货物吨数却依然与 1993 年相同，<sup>②</sup> 缅甸的铁路运输能力根本无法满足急剧增长的货物运输需求。缅甸不仅国内物流绩效指数（LPI）低，中缅间也未形成快速畅通的现代交通网络连接。缅甸具有出口优势的农产品因缺乏良好的交通运输条件而深受影响。欠缺直达的铁路和便利的公路，使缅甸新鲜蔬菜水果以及谷物豆类不仅有生产区域限制，且通过陆地口岸过境困难。

缅甸为了保持对外贸易平衡，推行量出为入的政策，不断根据出口量调整进口量，限制进口数额。如果缅甸全面放开进口限制，缅甸对华进口将大幅增加，对华贸易必将大幅扩大。

在投资方面，官方统计数据显示，中缅相互投资始于 1992 年。2011 年 3 月，缅甸民选政府吴登盛上台执政，努力改善国内投资环境，同时完善相应的投资法律法规。2012 年 5 月吴登盛开启执政后改革的第二阶段，推进货币和财政改革外，缅甸终于由汇率双轨制改为实施统一汇率制度。除此之外，是调整国家发展战略，改变资源依赖型发展并融入国际社会，实行一体化。<sup>③</sup>政府一系列努力给缅甸直接投资带来升级，投资幅度上升，由 46.44 亿美元最高达到 94.81 亿美元。在短短几年的时间里，缅甸已经看到了来自世界各地的大批外国投资者的到来。与这一切形成对比的是我国在缅投资处境。自我 36 亿美元的密松电站的投资项目在 2011 年 9 月 30 日被叫停后，随即很长时间一直没有新的投资项目。2013 年东盟取代中国成为缅甸最大的投资。不断改善的国内投资环境与政府明确的政策指向对我国投资者来说可谓悲喜交加。我国投资成为缅甸取代双边主义、奉行多边主义和区域一体化主义的牺牲品。随着缅甸对外政策的变化，中国在缅甸的投资逐渐与其他投资国达到地位平衡状态，造成中国的投资额减少，投资比例一度下滑。而缅甸对中国投资一直不温不火，随着中国企业的快速发展，缅甸在中国投资的竞争力压力浮现，对中国的投资比重越来越少（见表 10）。

<sup>①</sup> WBG, "International LPI from 2007 to 2014".

[http://lpi.worldbank.org/sites/default/files/international\\_LPI\\_from\\_2007\\_to\\_2014.xlsx](http://lpi.worldbank.org/sites/default/files/international_LPI_from_2007_to_2014.xlsx).

<sup>②</sup> 詹姆斯·林奇：《缅甸交通也的投资和发展现状》，载《国际研究参考》，2013 年第 3 期。

<sup>③</sup> 薛紫臣：《缅甸国际直接投资环境分析》，《现代国际关系》2015 年第 6 期。



表 10 中缅互投数据及中缅引进外资总数据（单位：百万美元）

时间	中国对缅甸投资流量	缅甸引进投资总额	缅甸对中国直接投资	中国对外投资总额
2008	856.00	984.76	3.30	92395.44
2009	2.50	329.58	3.39	90032.67
2010	8269.23	19998.97	3.52	105732.35
2011	4345.73	4644.46	10.21	116009.85
2012	231.77	1419.47	3.84	111716.14
2013	56.16	4100.21	5.85	117586.20
2014	511.42	8010.53	5.85	119561.56
2015	208.89	9481.28	—	—
2016	224.22	6649.81	—	—

中国引进投资数据来自《中国统计年鉴》，总额为实际使用对外投资总额。

缅甸数据来自缅甸投资管理委员会（DICA Directorate of Investment and Company Administration），东盟秘书处提供数据编制 [www.aseanscre.or](http://www.aseanscre.or)。

改革开放初期，缅甸政府认为矿产建设和能源开发直接关系到国家经济的发展和人民生活水平的提高，矿产和能源等建设能坚实国家工业基础。<sup>①</sup>在该思想的指引下，缅甸当局集中建设矿产和能源行业。尽管缅甸当时的矿产和能源含量水平高，却不得不接受地质研究和勘测水平低的事实。<sup>②</sup>为此，缅甸政府试图通过引进外资方式发展能源和矿产部门。在初期的引进外资中，10个国家的投资项目中三分之一投资石油和天然气，矿业也有相当的比重。我国云南省官员在1992年11月与缅甸政府就缅甸克钦邦修筑边贸公路事宜举行两轮会议中，在双方同意下，有幸获得在缅甸水利电站建设项目，与此同时中国企业允许入驻该水电站供电的两个城市：密支那市和八莫市。<sup>③</sup>无论出于政策原因还是资源禀赋的决定，1992到2001年期间，缅甸三大部门引进投资比较均衡，36.78%集中在石油和矿产资源的采掘业，22.86%的投资量进入制造业，服务业投资占36.41%。中国在该阶段的投资呈现投资数量和规模较小特征，投资部门比较均衡。

进入21世纪，我国对缅甸投资量逐渐增大，涉及的行业以石油天然气项目为主，其次水产品加工和农业开发等项目。<sup>④</sup>从2008年开始，大批的中国资金进入缅甸，其中80亿美元增加额来自“密松大坝项目”“中缅油气管道项目”和“蒙育瓦莱比塘铜矿项目”。<sup>⑤</sup>在三大投资项目的促进下，中国在缅投资仅能源和资源行业就占缅甸投资总

<sup>①</sup>孙浩泊：《浅谈一年来缅甸政治、经济、外交动向》，《东南亚》1992年第2期。

<sup>②</sup>吴荣庆：《缅甸的矿产资源和矿业投资政策》，《中国地质》1993年第5期。

<sup>③</sup>林锡星：《贫困中的挣扎——近期缅甸经济的发展和问题》，载《东南亚研究》，1994年第1期，p15-17。

<sup>④</sup>郑磊：《中国对东盟直接投资研究》，2011年东北财经大学博士论文。

<sup>⑤</sup>"New Chinese Foreign Investment Commitment Exceed \$8 billion," The Myanmar Times, August 16-20, 2010.

额的 98.53%。在 19 个投资项目中，能源投资和采掘业投资均占到 5 起，石油和天然气投资 6 起，制造业投资 3 起。

2012 年新外国投资法颁布以来，制造业的外商直接投资已开始回升，2013 年制造业的 FDI 上涨了近七倍，从 2012 年的 4700 万美元增长到 3.64 亿美元，中国增加对缅甸的 7 项制造业投资，主要集中在缅甸服装行业。随后有更多的中国投资者投资缅甸的制造业。2015 年 12 月，在 342 个 MGMA 会员名单中有 44 个中国大陆企业，32 个中国香港企业，9 个中国台湾企业。<sup>①</sup>与制造业相比，改革初期就被缅甸政府重视的旅游部门，至今并没有成为中国对缅甸投资的焦点，据统计中国在缅甸旅游部门只参与了两家主要的酒店投资。<sup>②</sup>而建筑行业也因为缅甸国内缺乏的建筑技术人才，一度未得到中方投资者的重视。

从 1989 到 2005 年中国对缅甸投资中，能源部门的投资规模最大，平均规模达到 32.11 亿美元，占投资总额的 64.6%，但投资仅有 4 个项目，占总投资个数的 4.8%。石油和天然气部门平均投资规模 5.06 亿美元，占中国对缅甸投资总额的 22.9%，投资项目 9 起。其他制造业和采矿业投资占投资总额的 6.5% 和 4.6%。服装及相关行业的投资个数最多，42 起占中国对缅甸投资总个数的 50.6%（见表 11）。

表 11 1989-2015 年中国对缅甸部门投资情况 （单位：百万美元）

部门	投资总额	投资金额占比	平均投资规模	投资个数	投资数量占比
农产品加工	6.67	0.0%	2.22	3	3.6%
服装及相关行业	80.78	0.4%	1.92	42	50.6%
其他制造业	1283.96	6.5%	91.71	14	16.9%
采矿业	910.84	4.6%	113.85	8	9.6%
石油和天然气	4554.05	22.9%	506.01	9	10.8%
能源	12843.72	64.6%	3210.93	4	4.8%
旅游	12.14	0.1%	6.07	2	2.4%
交通	199.50	1.0%	199.05	1	1.2%
总计	19891.64	—	239.66	83	—

资料来源：Stephen Gelb, Linda Calabrese and Xiaoyang Tang : FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND ECONOMIC TRANSFORMATION IN MYANMAR.

<sup>①</sup> The ILO mentions 210 factories in 2015 (ILO, 2015), and SMART, which works closely with MGMA, mentions 350 exporting factories with 230,000 workers in Oct 2015 (SMART, 2015).

<sup>②</sup> They include Zaykabar, whose chair is patron of Myanmar Hoteliers Association (part of the Myanmar Tourism Federation set up by the Ministry in 2012 as the umbrella association in the industry with regulatory powers over private firms) The MHA is part of the Myanmar Tourism Federation set up by the Ministry in 2012 as an umbrella association with regulatory powers over private firms) as well as Dagon International, Yuzana, Htoo Group and Max Myanmar. The Spanish chain Melia's Yangon hotel is Vietnam-financed.

2017年1月，缅甸投资与企业指导司发布数据，中国对缅甸外资达到185.4亿美元，位居第一，缅甸对中国的投资一直较为平缓，最大值仅有1676万美元。中缅互投历史数字可以明确中缅互投的历史轨迹，既反映出两国投资间的状态，也反映出一定的问题。中国对缅甸投资主要存在以下问题。

**第一、投资主体过于集中。**缅甸军政府在改革初期推行对外开放，国有企业控制主要经济命脉，政府利用法律保障国有企业的合法地位，如1989年初期《缅甸国营经济企业法》中，规定了部分行业归政府国营经济企业关专管，造成我国在投资法案中提到的相关行业时，必须与国营企业合作方式开展。与此同时，缅甸国内的投资环境差到极点。运输和承载能力差，供电系统不完善，反政府武装组织多，双重汇率和国内物价不稳定等因素均存在，中国企业不得不从降低风险角度出发，以合资形式与缅甸联邦经济控股有限公司和缅甸经济公司等，与具有官方或军方背景的企业签订，因此造成投资主体多为政府或国营企业。

**第二、投资行业过于集中。**根据投资数据显示，中国在缅投资行业并不均衡，对能源资源行业的投资过分重视，在投资项目不多的情况下，个别项目资金投入大，造成行业平均投资巨大的情况。如密松水电站项目投资36亿美元，中缅油气管道项目投资25.4亿美元，莱比塘铜矿项目投资10.65亿美元，仅三个项目就占到了对缅总投资92.8%。一方面，缅甸国内并不能在短时间解决落后的制造业问题，外债累累又面临西方经济制裁的情况下，政府鼓励的投资主要是出口创汇企业、资本密集型企业和高技术企业，以及一些低耗能项目，<sup>①</sup>鉴于自身资源的丰腴程度，大部分外国在缅投资项目集中在石油和天然气的勘测和开发上。<sup>②</sup>另一方面，中国作为发展中国家，在资源密集型行业具有比较优势，具备开采和勘测的技术，与此同时，利用缅甸资源促进云南省发展符合西部大开发战略，这就造成了中方投资项目大多集中在资源领域的情况。如中缅油气管道的输油和输气能力若达到2200万吨/年和120亿立方米/年，能够补上云南成品油生产的空白，协同带动化工行业、轻工行业、纺织等产业的发展。

**第三、出现了经济关系政治化倾向。**中国对缅甸投资集中于资源密集型行业且官方合作主体的集中，既激起反华情绪又沦为政治工具。首先，投资行业过于集中激起民间资源主义和反华情绪。在缅甸，能源和资源类开发集中在文化开化程度低的农村，投资带来的变化牵扯到环境问题，给原本收入底下的当地农民和渔民带来损失巨大。除此之外，投资实施过程中的涉及民生问题和文化冲突，进一步降低缅甸民众对华投资的满意度，这正是密松大坝2011年9月宣布被搁置的原因。<sup>③</sup>国家不断发展也提升了民众保护

---

<sup>①</sup>董海云：《缅甸投资环境分析》，载《东南亚纵横》1992年第1期。

<sup>②</sup>林锡星：《贫困中的挣扎——近期缅甸经济的发展和问题》，《东南亚研究》1994年第1期。

<sup>③</sup>Lex Rieffel, Myanmar on the Move: An Overview of Recent Developments, Current Southeast Asian Affairs, 4 / 2012, pp. 31 -49.

资源的意识，利益冲突和资源安全恐慌造成反华情绪不断上升。在 2013 年缅甸发放的调查问卷中，有 75.5% 的缅甸人认为中国投资是为了开发缅甸的资源，对中国投资持负面态度。<sup>①</sup>其次，资源分配成为权利关系的博弈辅助品。缅甸军政府作为我方投资签订合约的主体，为我国投资作为国内政治矛盾激化牺牲品埋下伏笔。由来已久的腐败问题，让生活在水深火热中的民众恨之入骨，叫停的中缅密松大坝项目，也因信息透明度缺失，不幸成为缅甸腐败的例证。<sup>②</sup>更多的缅甸民众认为，政府向中国出售资源是以牺牲环境和本地工人为代价的。<sup>③</sup>

无论是“自毁前程”还是“被人利用”，无论是“激起民愤”还是“政治阴谋”，中国在缅甸的投资都面临困境，不仅在现有的缅甸国内法规下，寻找当地的合作方困难，有些项目还必须加入第三方国家投资合伙人。总之，缅甸已经采取大国平衡战略削弱中国在缅投资的主导地位。当下，来缅投资对象不断增加，投资比例逐渐平衡，给中国周边的安全局势当头一棒。中国在缅甸投资的过分集中，已经在潜移默化中影响了中缅两国关系的走向。

## 五、安全困境是孟中印缅地区合作的最大难点

虽然四国学界和官方均表现出积极支持和共同建设孟中印缅经济走廊的良好意愿，且将孟中印缅经济走廊打造成为次区域经济合作组织的前景依然美好，且形成了诸多合作共识，但实际行动却明显不足，推进速度远远低于预期。究其原因，短期内难以解决的巨大资金缺口，导致基础设施落后，极大地阻碍了基础设施互联互通的发展。但是，更为重要的一个原因，则是与目前BCIM国家之间面临的安全困境密切相关。除了基础设施投资资金的约束以外，BCIM经济走廊通过的印度东北部和缅北地区是在政治、安全和经济上都比较敏感的地区，民族问题突出；加上各国之间缺乏信任，由此产生的“安全困境”导致各国政府、社会与企业参与互动程度不够，才是制约互联互通的重要因素。

### （一）地理因素造成安全困境

在地理上，孟中印缅经济走廊的核心区域主要覆盖缅甸和孟加拉国全境，中国的西南省区以及印度的东北地区（Northeast India）和西孟加拉（West Bengal）、比哈尔（Bihar）等邦，此外也涉及位于中国与印度之间的尼泊尔和不丹等国家。在印度独立之前，这一地区是印度次大陆通向东南亚和东亚的门户。1947 年印巴分治后，作为英国人留给印度的礼物，印度政府从英国人手中接管了整个东北部地区。1971 年，东巴基斯坦独立成为了孟加拉国，但是印度本土和印度东北部之间仅由一条狭窄的陆上通道

<sup>①</sup>卢光盛、李晨阳、金珍：《中国对缅甸的投资与援助：基于调查问卷结果的分析》，载《南亚研究》2014 年第 1 期。

<sup>②</sup>Lex Rieffel, Myanmar on the Move: An Overview of Recent Developments, Current Southeast Asian Affairs, 4 / 2012, pp. 31 -49.

<sup>③</sup>Spegele 2011 年 10 月 3 日 缅甸的非政府组织和记者采访缅甸民众 Spegele 所述。

连接，即西里古里走廊。这条走廊起自印度西孟加拉邦东经 88° 处，穿行 150 公里后进入东北地区阿萨姆邦，平均宽度仅为 50 公里，东端宽 33 公里，西端宽度仅有 21 公里，因其狭窄的形状又被形象地称为“鸡脖子”。东北地区与印度内地之间所有的陆路运输均要通过迂回且狭窄的西里古里走廊，而西里古里也自然而然地成为了东北地区通往印度内地的必经之地（见图 8）。



图 8 西里古里走廊示意图

同时，这一地区 96% 的边界是国境线。加之，长期以来印度政府对这一地区实施封闭保守的“孤立”政策，使得这一地区既不能接受私人投资促进发展，也无法融入到印度的腹地之中。印度东北地区大体呈倒三角状，西北沿孟加拉国之上延伸并与不丹和尼泊尔接壤，北以中印东段边界实际控制线为界，东邻缅甸，南部插入孟加拉国与缅甸之间并与孟缅交界部接壤，西接孟加拉国。东北部没有出海口，如果没有西里古里走廊，这里就是一块飞地和孤岛。由于印度东北部地区失去与外界连接的陆路和水上通道，对印度造成的安全弊端也是明显的。这里生活着大约 200 多个不同民族群体，大多是世代生活在这里的土著黄种人。少数民族占此地区人口的 68% 以上，拥有多达 160 个表列部落、400 个部族和其他亚民族社群，语言和文化呈现高度多元化。在历史上，印度东北部一直都是独立发展的，几乎从来都没有被印度本土的政权所统治。经济发展严重滞后，缺少政府认同以及与内陆之间的联系，也加剧了各个民族和宗教群体之间的摩擦。落后造成的对现状的不满，时常引发小规模反政府叛乱，而不断恶化的安全形势又进一步制约了经济与社会的发展。

近年来，印度东北部地区的安全局势有所缓和。特别是 2013 年以来，随着印度政府采用抚慰与打击双管齐下的策略，中央政府与部分反政府势力的和谈取得了一定进展，地区紧张局势也有了一定程度的缓和。在那加兰邦，以那加兰民族社会主义委员会

为首的三支主要叛乱势力在 2015 年已经加入停火协议，曼尼普尔有超过五十支极端分子势力也已经和政府签订协议停止行动。在反政府武装问题最严重的阿萨姆邦，主要的反对势力阿萨姆统一解放阵线（ULFA）主要领导人被逮捕后势力削弱，人民民主团结联盟（UPDS）已经在 2014 年向政府集体投降并解散，波多民族民主阵线（NDFB）的对话派别目前也在和印度中央政府展开谈判，而该邦大部分小规模武装势力实际上已经不再活动。尽管今年上半年出现了小规模的形式反复，但除了曼尼普尔、阿萨姆北部部分地区和阿萨姆—梅加拉亚边境等区域外，东北部大部分地区安全形势相比过去已经得到改善，军事冲突死亡率也在逐年降低。印度政府也已经认识到，经济发展是改善边远地区居民对政府和法律信心的重要途径。

虽然印度东北部地区拥有强烈的愿望，希望在借助孟中印缅经济走廊建设，使东北部成为对外开放的前沿，但是印度政府总是担心经济走廊建设将促进印度东北部和中国的互动，让印度处于更加不利的境地。**东北部地区的复杂性表现在这一地区具有与外国接壤的数量多与边界线长但争议大的典型特点。**根据印度政府的立场及其官方公布的数据，印度共拥有 15106.7 公里的陆地边界线。其中穿过东北地区诸邦的边界线长 5400 多公里。其中，锡金邦与尼泊尔接壤，边界线有 99 公里。锡金邦、阿萨姆邦和所谓的“阿鲁纳恰尔邦”（我国藏南）均与不丹接壤，与不丹之间的边界线长度分别约为 25 公里、250 公里和 175 公里，共计 450 公里。锡金邦和“阿鲁纳恰尔邦”与我国接壤，印度公布的与中国的边界线共计 1345 公里（实际上含中印边界东段实际控制线）。“阿鲁纳恰尔邦”（中国藏南）、那加兰邦、曼尼普尔邦及米佐拉姆邦均与缅甸接壤，边界线长分别为 520 公里、215 公里、398 公里和 510 公里，共计 1643 公里。同时，阿萨姆、梅加拉亚、特里普拉和米佐拉姆等四个邦与孟加拉国接壤，边界线分别为 263 公里、443 公里、856 公里和 318 公里，共计 1880 公里，约占印孟边界线总长（4096.7 公里）的 45.9%。<sup>①</sup>

东北部地区的复杂性还表现在这一地区人口密集且种族成分和宗教信仰复杂，是亚洲最不稳定的地区之一。印度东北部包括“阿鲁纳恰尔邦”（大部分是由侵占我国的藏南地区构成）的七个邦被称为“七姐妹”：“阿鲁纳恰尔邦”、阿萨姆邦、梅加拉亚邦、曼尼普尔邦、米佐拉姆邦、那加兰邦和特里普拉邦。数十年以来，印度的这个角落一直受到社群不和、种族暴乱以及非法移民的困扰。长期以来，印度东北部的民族分离主义运动是印度民族问题中的最大忧患。印度东北部包括阿萨姆邦、那加兰邦、梅加拉亚邦、曼尼普尔邦、特里普拉邦和米佐拉姆邦以及被印度政府命名为“阿鲁那恰尔邦”并列入东北部的中国藏南。独立以来，印度东北地区民族分离运动、反政府武装活动持

<sup>①</sup>上述数据均来源于印方公布，由于边界线均涉及“阿鲁纳恰尔邦”（中国藏南）问题以及中印边界问题，因而与事实不符。

续不断。自独立以后至 20 世纪 80 年代,主要为民族分离主义争取民族自决权与印度政府维护统一的斗争;20 世纪 80 年代至今,主要由移民与本地居民、部落之间的矛盾激化而引发的反政府武装活动。进入新世纪,反政府武装出现恐怖主义化、黑社会化趋向。<sup>①</sup>2004 年,活跃在印度东北部的民族分离主义组织有 72 个,其中影响较大的分离主义组织有 15 个。自印度独立以来,东北部的骚乱已经造成 50 余万人丧生。即便在 1992 年至 2001 年局势相对缓和的 10 年间,印度东北部仍有 12181 人死于战乱和恐怖主义事件。<sup>②</sup>作为印度东北部民族分离主义运动的重要组成部分,那加人(Naga)是东北部地区最先提出建立独立国家主张的族群之一,那加人的民族分离运动时间长、强度大,最终形成了具有极端民族主义性质和空想性特征的“大那加兰主义”,对印度东北部地区安全局势构成了严重威胁。<sup>③</sup>对于印度东北部的民族分离主义组织来讲,可谓是占尽“地利”。印度东北部的地理位置可以形象地概括为“1+4”。“1”就是一条 21 公里宽的西里古里通道(Siliguri Corridor)将这块土地与印度主体大陆“牵”在了一起。“4”则是这一地区被缅甸、中国、孟加拉国和不丹四个国家包围,漫长的边界线几乎将这一区域和印度主体大陆隔绝开来。<sup>④</sup>这使得在打击边境地区的民族分离主义运动时,印度需要邻国的支持。现实的问题是印度与中国、缅甸、孟加拉国等周边国家常常相互指责,使得问题的处理更加棘手。印度东北部持续不断的民族分离主义运动,不仅对印度的主权完整构成挑战,也直接影响缅甸、孟加拉和中国西南边疆的安全与稳定。

印度东北地区不仅在印度参与孟中印缅经济走廊建设的诸区域中土地最为广阔,而且同时与孟、中、缅三国接壤,位于南亚与东亚、东南亚的结合部,可谓是从陆路进入印度次大陆的东大门,扼守着孟中印缅四国陆上交通连结的咽喉,是为孟中印缅经济走廊建设向西推进过程中无法绕开的一个重要地理单元。<sup>⑤</sup>虽然印度已经原则上同意与中国和缅甸合作开放东北地区的新路线和旧路线,但是由于东北部地区动荡频仍,这一地区高度敏感,因此印度也对安全问题存在担忧。特别是在 1962 年与中国发生边境冲突之后,印度几乎有一种“一朝被蛇咬、十年怕井绳”的心态。这次与中国发生的冲突导致了中国和巴基斯坦签订协约,并在 1962 年到 1979 年支持印度东北部的那迦和米佐部落。“如果说绝大多数印度人对中国有很强的戒备心理,恐怕不算是夸张。1962 年 10 月至 11 月,喜马拉雅山下那场很大程度上是自讨的大溃败在我们的记忆中任然挥之不去。中国多年来对巴基斯坦的友善支持,以及日益强大的军事部署都使我们更为警惕。

---

<sup>①</sup>吕昭义、余芳琼:《印度东北部的民族分离运动与反政府武装》,《南亚研究》2010 年第 2 期。

<sup>②</sup>李金轲、马得汶:《印度东北部民族分离主义运动产生与不断发展的原因浅析》,《国际论坛》2008 年第 4 期。

<sup>③</sup>林延明、孔靖桃:《印度那加人的民族分离主义运动与大那加兰主义》,《东南亚南亚研究》2012 年第 4 期。

<sup>④</sup>李金轲、马得汶:《印度东北部民族分离主义运动产生与不断发展的原因浅析》,《国际论坛》2008 年第 4 期。

<sup>⑤</sup>林延明:《孟中印缅经济走廊建设中的东北部地区》,载《印度洋经济体研究》。

此外，一想到廉价的中国制造商品将可能使国内外的印度公司破产，人们就不寒而栗。”

<sup>①</sup>印度学者兰密特的几句话，道出了印度人对中印关系难以释怀的心结。同时，维韦卡南达国际基金会的高级研究员维诺德·阿南德指出：“现有的安全局面阻碍了孟中印缅论坛取得成果，同时也不利于互信和信心。”他列举了这一地区武装少数民族组织之间的冲突、中印边境紧张局势，罗兴亚人越过边界来到孟加拉国等一系列问题，表明这些问题带来的负面影响不利于投资和发展。对于孟中印缅经济走廊建设，如果走北线，也就是恢复历史上威名遐迩的“史迪威公路”，印度最大的顾虑是边界问题，担心一旦开放东北部，与缅甸、孟加拉国、中国实现互联互通，一旦发生军事冲突，印度将处于不利的位置，增加政治与安全方面的不确定性。如果走南线，印度最大的顾虑则是地缘政治方面的，担心中国借助经济走廊进入印度洋，在地缘政治之争中占据主动。

以上原因造成印度的战略界和学术界对孟中印缅经济走廊持谨慎和勉强的态度。印度理工学院马德拉斯分校的教授、专栏作家印地任沙对“昆明行动计划”做出的回应是，由于印度东北地区的“叛乱因素”和“毒品走私”问题，因此“保持现状并让边境一直关闭”是合理的。当然，也有不少学者坚持认为，为了当地人口的福祉和这一地区的全面繁荣，印度需要开放这些边境。中印两国同为古丝绸之路上的重要节点国家，中国加大西南地区向周边开放的力度和印度开放东北部地区只是时间问题，是大势所趋。印度开放东北部，首先需要解决通道建设问题，这是东北部摆脱封闭落后局面的出路，也是印度潜在的经济增长点。多年来，印度东北部地区极力主张开通第二次世界大战期间连接中国云南与印度东北部的“史迪威公路”，但新德里却一直对此置若罔闻。尽管2013年四国成功举行了汽车拉力赛，有力佐证了从陆地联通中国西南和印度东北部的可行性，但新德里对孟中印缅跨境基础设施建设以及印度东北部与中国西南相互开放始终持有戒心，成为推进孟中印缅次区域合作的最大障碍。究其原因，中印之间除了历史遗留问题带来的分歧和矛盾，更有同为新兴大国的中印崛起之后的战略竞争带来的合作困境。

同时，缅甸也存在由地理因素造成的安全困境。在缅甸，缅北的民族地方武装与军政府之间还存在较为频繁的冲突，缅甸民族和解进程困难重重。半个世纪以来，缅甸的少数民族武装（简称“民地武”）问题，一直萦绕在缅甸。缅甸有135个民族，其中邦掸邦和克钦邦（通称缅北）作为最大的两个少数民族矛盾最为尖锐。据世界银行统计，缅甸仅2017年因暴力冲突就导致约5.7万人流离失所。而仅因8月发生的大规模冲突事件，联合国儿基基金会驻孟加拉国代表通过电话表示，仅9月4日至10日就有约22万名罗兴亚难民涌入孟加拉国，其中约60%是儿童。截至2017年，由于暴力冲突，缅甸已有约63.5万人流离失所。同时，自2012年以来，于缅甸若开邦境内多次爆发罗兴

<sup>①</sup>杰伦·兰密施：《理解 CHINDIA：关于中国与印度的思考》宁夏人民出版社 P69



伽穆斯林与若开族佛教徒之间的暴力冲突事件,而且随着信奉伊斯兰的罗兴伽人的人口扩张,这种混合宗教和民族的冲突每天都在缅甸上演。2017年8月24日,缅甸若开邦境内的三十个军警哨所遭到连环恐怖袭击。这次恐袭事件发生之后,缅甸当地军警随即对于若开邦地区的罗兴伽恐怖分子的营地发动了武装清剿行动,并且由此再一次引发了若开族人与罗兴伽人之间的大规模流血冲突。此外,缅甸和孟加拉国的罗兴亚人问题,大量难民涌入孟加拉国,两国都面临巨大社会压力。

目前处于政治转型期的缅甸,要贯通昆明—瑞丽—曼德勒—马圭—皎漂的印度洋大通道,建设昆明—腾冲—密支那—班哨—雷多公路,以及昆明—瑞丽—曼德勒—达卡—加尔各答公路,都须经过民族问题成堆、民族关系敏感的少数民族地区。从昆明到皎漂的印度洋油气、公路、铁路通道要经过克钦独立军、巴朗国家解放阵线、北掸邦军和南掸邦军少数民族武装控制区,以及民族、宗教矛盾尖锐的若开地区。昆明到印度雷多公路的公路在缅甸境内主要要通过克钦独立军控制区,该线路的终点是印度的东北地区。印度东北地区也存在非法移民问题,本身也是一个少数民族分离武装组织活动和恐怖主义较为活跃的地区。与缅甸试图通过对少数民族地区的经济社会发展来完成政令军令统一的民族国建构建不同,印度对东北部少数民族地区经济的发展还存在忧虑,因为部分政府官员还存有该地区经济社会的发展会增强少数民族分离力量的想法。

再次,孟加拉国也存在地理因素与民族问题带来的“安全困境”。在地理上,孟加拉国位于孟加拉湾以北,东南方向一小部分与缅甸接壤,东西北三面与印度毗邻,包括与西孟加拉邦、阿萨姆邦、梅加拉邦、特里普拉邦和米佐拉姆邦相邻,造成印孟两国边界地区人口流动频繁,时常相互指责。特别是,印度认为孟加拉国的非法移民已经改变了其边界地区的人口比例并造成了巨大的安全挑战。同时,罗兴亚人主要集中在缅甸若开邦偏西靠近孟加拉国的地区。罗兴亚人难民在孟加拉国—缅甸边境大量流动,带来了非法军火走私、毒品贸易等安全问题以及疾病传播、犯罪、环境污染等社会问题。此外,在孟印缅三国之中,仅有孟加拉国与中国隔绝,加之受印度因素的影响,即便孟加拉国对包括孟中印缅经济走廊建设在内的“一带一路”态度积极,但其在互联互通方面所能发挥的作用和能力也有限。

### (二) 中印安全困境与印度对华战略

1947年印度摆脱英国殖民统治而独立,1949年中华人民共和国成立。自此,两国都面临如何解决庞大人口温饱问题的发展困境。自1978年和1991年中印两国分别进行市场化改革以来,正是得益于从封闭走向开放的政策,使得两国经济发展迅速,走在了发展中国家的前列。进入21世纪以来,两国几乎又同样面临新的发展困境,那就是,如何在解决过去经济持续增长累积的各种问题和矛盾中前行。作为新兴市场国家的两个典型代表和世界第一、第二人口大国,中印两国的国内生产总值分别位居世界第二位和

第十位，但两国的人均 GDP 还很低。根据国际货币基金组织的数据，2014 年中国人均 GDP 为 7589 美元，印度为 1626 美元，分别排在世界第 77 位和 140 位。中国目前有 7000 万贫困人口，按照世界银行的统计标准，中国还有两亿人生活在贫困线以下。与中国相比，印度的贫困问题则更加严重。因此，中印两国面临的共同而迫切问题就是如何通过加速经济发展来增加就业、摆脱贫困和改善民生。当然，中印 25 亿人口基数，同时也意味着巨大的市场需求潜力。换句话说，两国在享受了前期改革开放带来的巨大红利之后，特别是 2008 年美国金融危机和相继发生的欧洲债务危机之后，在世界经济普遍进入深度调整期的背景下，如何能一边消化经济增长中的疑难杂症，一边能促进增长，而唯一的途径只有以开放促改革，以改革促发展。边境开放涉及双边和多边关系，开放的着力点是如何实现互利共赢，这是开放和合作得以持续的基础。同时，两国比邻而居，“紧邻效应”意味着合作潜力巨大。但是，中印合作的巨大潜力，却难以转化为现实的利益。

自 2014 年 5 月莫迪执政以来，中印关系的复杂性递增，双边关系中的消极性成分逐渐扩大，两国战略竞争强度亦呈现加剧态势。2017 年 5 月，印度以“无法接受一个无视其主权和领土完整核心利益的项目”为由，明确了其对“一带一路”的否定态度，成为地区大国中唯一缺席“一带一路”高峰论坛的国家。中印关系中的各种矛盾暗流涌动，最终导致了 2017 年 6 月在洞朗地区发生中印对峙，改变了长期以来中印关系“不好不坏”的“常态”，将中印双边关系推到冷战以来的最低点。由此也使得印度政策界对华战略分歧呈现加大趋势，对中国崛起的焦虑程度、对华态度的消极程度都是冷战结束以来前所未有的。对此，中方学者从中印边界问题、中印战略竞争、中巴关系特别是中巴经济走廊、“一带一路”、美国因素等诸多角度给出了解释。2018 年 4 月国家主席习近平和印度总理莫迪在武汉非正式会晤之后，两国媒体努力为双边关系改善营造积极的氛围，学界对中印关系的信心也在逐渐恢复，两国关系出现了转机。接下来 6 月在青岛举行的上合峰会期间，两国领导人的会面进一步拓展了双边关系的积极面。

印度坐落于南亚次大陆中心，南亚位于印度洋中心且地处东南亚、西亚和中亚的交汇地带，在地理上形成了相互独立的单元。独特的地理位置使得印度在南亚甚至印度洋具有强烈的优越感，美国对印度洋的长期控制以及中国迅速崛起等地缘政治环境，无形之中又使印度具有强烈的不安全感甚至挫败感。一般而言，实力较弱的一方，不会主动挑战实力较强的一方。比如，中国相对实力不如美国，中国肯定不会主动做出直接威胁或挑战美国的战略选择。一个“逆国际关系”的现象是，印度无论是绝对实力还是相对实力都不如中国，印度对华战略的现实选择却呈现出由过去的被动防御转为主动平衡的态势。虽然美国拥有对印度洋的绝对控制权，但印度对威胁的感知以及由此陷入的“安全困境”似乎只针对中国，且“国家诱导型”安全困境的特征更为突出。

如前所述,国家诱导型安全困境的形成首先是一个观念问题。中国硬实力的增长让印度感到不安全,特别是中国以“一带一路”增强实力的方式让印度感到威胁与压力并存。由此,印度担心与中国即便是经济领域合作,虽然能够获得合作的绝对收益,但也将促使中国从中获得更多的相对收益,从而进一步拉大中印之间的实力差距,更增强了中国在印度的势力范围的影响力。在这种“不安全”心理的作用下,印度次优的选择是寻求加强与美国在军事与安全领域合作以平衡中国的影响力,结果进一步加剧了最初的安全担忧,从而陷入“安全困境”。

中国与印度同属文明古国,拥有共同的文化土壤,如果能形成相互认同的共有观念并以此指导外交政策实践,则中印有望在包容性竞争中实现共同崛起。美国对于英国和朝鲜拥有核力量这一物质性客观存在的不同感知,源于英美之间已经通过建构共同“观念”达成了“认同”。否则,相互竞争的行为体,一旦认知不对等,相互猜疑必然增进安全困境,虽不一定必然产生冲突,但有限合作甚至不合作将会成为一国对外政策的主要趋向。由于印度在对外战略的价值取向上带有明显的西方色彩,因此,在战略逻辑受制于西方地缘政治理论的惯性影响,政策实践亦囿于西方语境与经验模式的束缚。正如印度战略家拉贾·莫汉所言,可以用“安全困境”来描述当前北京和新德里的关系。<sup>①</sup>

中印两国之间的安全困境问题在双方关系中的长期存在,成为困扰和阻碍两国关系发展的主要因素之一,<sup>②</sup>还有一个很大的原因,就是印度洋将成为亚洲两个新兴大国——印度和中国的重要竞争舞台。目前,两国在印度洋正处于“安全困境”之中,印度和中国为增强各自安全而采取的行动却造成对方的更不安全。<sup>③</sup>毫无疑问,基于建构想象的威胁而预设 21 世纪中印在印度洋激烈竞争甚至冲突的景观,往往会增强而不是减弱中印基于安全困境的战略竞争态势,而这也是一直以来印度对华政策呈现“摇摆”特征的重要因素。

印度在国际体系中的身份认知、印度传统安全思维逻辑以及来自于中国崛起的压力等因素相互影响,共同塑造着印度的对外战略选择特别是对华政策方向。印度的政治、战略精英惯于以理想主义方式看待自身的实力与国际影响力,倾向于以传统现实主义理论作为对外战略的逻辑起点,其思维逻辑具有基于历史因素和传统文化的建构性特征。在传统现实主义者眼中,对生存与安全利益的追求,是国家对外战略的首要考量。从利益格局护持的“抽梯子”偏好角度讲,大国间经济利益竞争往往容易引发相关国家间的政治性对抗,并在民族主义基础上建构出负面的敌人意象,并在想象中引发安全困境。

---

<sup>①</sup>拉贾·莫汉:《中印海洋大战略》,中国民主法制出版社第 164 页。

<sup>②</sup>张新平、韦明:《安全两难与中印关系》,载《国际政治研究》,2004 年第 3 期,第 132 页。

<sup>③</sup>[澳]大卫·布鲁斯特:《印度之洋:印度谋求地区领导权的真相》,杜幼康、毛悦译,社科文献出版社,2016 年版,第 5 页。

<sup>①</sup>面对中国的崛起,美国基于霸权护持目标和进攻性现实主义理论逻辑对中国进行制衡,而印度的现实主义者则基于根深蒂固的“门罗主义”情结,承继了英属印度期间遗留下来的安全观念,将南亚次大陆视为其势力范围,将印度洋看成是印度的“内湖”,通过建构“想象的安全困境”与中国竞争在印太地区的战略空间。

安全困境是中印政治与安全关系脆弱,乃至影响经济合作关系的关键。印度对华战略面临的安全困境,既源于现实主义注重客观存在的物质要素,基于权力格局、实力差距和利益竞争而导致的安全困境,也有理想主义基于主观的心理要素而想象并塑造的安全困境。相比物质要素,印度人的行为准则更易受心理要素或无形思想的影响,而且印度的身份认知与思维逻辑中总是包含着一些不切实际的幻想。正如尼赫鲁在《印度的发现》一书中所言:“一个受着外族统治的国家,因逃避现实而梦想已经消失的时代,并企图在幻想过去的伟绩中求得安慰。这实在是我们大多数人所耽迷的愚蠢而又危险的消遣法。在印度还有一种认为我们在世界上虽在其他方面降低了地位而在精神上仍不失为伟大的想法,也是同样地有问题。”<sup>②</sup>“近虑”加“远犹”所导致的安全困境,使得印度明知与中国合作可以共赢但依然选择“不合作”,这是造成中印关系难以取得突破性进展的一个深层次原因。

对于印度而言,其对外战略的主要目的是依托其“硬实力”获得更多的“支配权”,以巩固南亚次大陆独一无二的地位;依托其“软实力”争取更大的战略收益,以提升在地区乃至全球的影响力。中国被视为印度的战略竞争对手,中国崛起被认为是印度最大的安全挑战之一。受西方国际关系理论根深蒂固的影响,在印度眼中,中国崛起必然会争夺地区霸权,中国发展与印度洋沿岸国家之间的关系,特别是“一带一路”倡议被认为将“天然地”削弱印度在南亚以及印度洋的影响力。如果印度固守传统的地缘政治思维,遵循一以贯之的对华思维逻辑,将会更多地感知来自中国的威胁和不安全感。这将不仅使得中印之间信任赤字状态难以改善,而且会助推战略互疑的升级。

“安全困境”究竟会对中印双边关系产生多大的实际影响,主要取决于客观上的物质因素所引发的军备竞赛的大小以及主观上的心理因素所建构的威胁的程度。多年来,印度一直将中国视为“威胁”、最大的竞争对手甚至“假想敌”,从中印战略竞争对手的视角审视双边关系的发展。可以说,中印两国之间的安全两难问题,很大程度上是印度谋求南亚地区霸权、坚持“大印度”联邦的结果,也是两国陆地接壤,印度在传统安全理念影响下形成的问题。<sup>③</sup>印度单方面敌意身份的建构,总是抱有竞争求胜的心态,加之受地缘政治优势、地理因素以及1962年中印战争阴影的影响,印度总感觉其安全

<sup>①</sup>姜鹏、李书剑:《虚幻的不相容与想象的安全困境——权力转移过程中敌意身份的互助性建构》,《国际安全》2017年第1期。

<sup>②</sup>[印]加瓦拉哈尔·尼赫鲁:《印度的发现》,向哲濬等译,上海:上海人民出版社,2016年版,第63页。

<sup>③</sup>张新平、韦明:《安全两难与中印关系》,《国际政治研究》2004年第3期。

正在受到威胁。由于印度无法准确判断中国的战略意图，对“一带一路”倡议存在误解，特别是中巴经济走廊建设加剧了印度的防范心理，印度的政治、战略精英往往从“最坏情况”出发而推断中国的战略意图，结果就是战略决策和行为选择都以应对“最坏情况”为出发点。立足“最坏情况”的主观判断往往会高估对方的实力，导致更为强烈的疑惧感和不安全感，“安全困境”应运而生。也就是说，印度决策者和战略精英在“安全困境”下为了应对威胁，往往从敌对的立场审视对方并倾向于将对方设定为“假想敌”。疑惧心理、竞争心理和防范心理相互影响的结果必然是战略互疑的升级，为中印关系增添更大的不确定性。中印之间除了历史遗留问题带来的分歧和矛盾，更有同为新兴大国的中印崛起后的“战略竞争”，包括中国“西进”和印度“东向”的战略冲突，使得原本就缺失的互信“雪上加霜”。虽然莫迪执政后，在加大经济改革的力度，力挽近年来印度经济增长不断下滑的趋势，可以说给两国合作带来机遇，但是在经贸合作领域，持续逆差的存在，也是影响双边合作的绊脚石。尽管贸易逆差问题，在短期可以通过扩展投资领域和相互加大投资来弥补，长期可以充分利用两国经济的互补性，加强贸易和基础设施等领域合作来解决，但长期以来，由于互信度低，缺乏交流与沟通，双方难以达成可信且有约束力的合约，两国经贸关系始终呈现非合作博弈的态势，非合作博弈走向合作博弈的动力不足。

如果印度官方的思维和政策基调发生转变，应该说，随着印度与中国、孟加拉国、缅甸关系的持续改善和发展经贸合作的动力增强，重建并恢复跨境交通，连接印度东北与中国西南的机会将不断增大。印度想要实现经济增长的目标和提高地区影响力，最关键的还是要提升经济实力。可以肯定，在可预见的未来，中印两国的政策着力点将在本国经济发展，主要目标依然是维持改革开放的成果和解决发展中面临的困境，不断增强经济实力和国际竞争力，以便能够在国际舞台上承担更多的大国责任。毕竟政治和军事实力都有赖于经济实力！

此外，美国因素也对中印安全困境形成发挥了一定作用。冷战以来，印度一直在政治与安全上依赖美国与保持战略自主性之间维持平衡。在中印实力差距明显存在的情况下，印度意欲借力美国来平衡中国日益上升的地区影响力，并通过地区力量格局的变化塑造有利于印度崛起的地缘政治与经济格局，但又担心过分依赖美国会损害印度的历史遗产——“不结盟”与战略自主性。在奥巴马执政时期，美国就开始重视印度在亚太再平衡战略中的作用，意欲拉拢印度制衡中国日益上升的影响力。但是，印度的选择总是倾向于小心谨慎地在中美之间保持平衡，意欲通过“两面下注”而在中美战略竞争中坐收“坐收渔利”。特朗普上台以来，借助印度制衡中国的意图更加清晰和公开化，无疑为中印双边关系发展增添了阻力。一定程度上，如果印度以现实主义的地缘政治逻辑为外交指导，以国防能力提升获得安全感，则印度为安全追求国家利益将不得不以牺牲合

作与发展为代价。在安全困境情况下，中印双方高层互访、民间交流以及贸易投资合作等促进互信的努力虽然有效，但双边关系存在反复性和不确定性，难以实现预期的目标。

## 六、安全困境对孟中印缅四国合作的制约

虽然，西方主流国际关系理论存在很多缺陷，难以为中国的外交实践提供令人信服的学理基础，但却支配了西方决策者并一定程度上对周边国家的外交政策发挥了指导作用。一个不争的事实是，“安全困境”在国际关系中始终存在并在不同的历史时期发挥着不同的作用，这些作用即包括现实主义关于“安全困境”必然导致国家间冲突的悲观主义论点，也包括建构主义关于“安全困境”既然可以建构也可以解构的论点。当前西方主流国际关系理论的大多案例和经验分析都来源于 18 余 19 世纪，对于国家间关系的分析难以跳出基于“修昔底德陷阱”的冷战思维，由此形成的大国间必然对抗与冲突甚至会走向战争的“新冷战思维”也屡见不鲜，甚至甚嚣尘上。如果历史的隔阂、相互的猜疑甚至敌对情绪、宗教文化的冲突乃至军事对抗等预期成本超过了一国对经济合作的预期收益，则合作就会陷入“安全困境”而无法推进。多年来，国内诸多关于中印关系的研究建立在期待印度与中国形成合作关系而非立足现实的基础上。与此形成鲜明反差的是，印度和印度裔学者则大多对中印合作的前景持悲观和消极态度。他们的研究秉持鲜明的现实主义传统，基于中印的竞争性关系提出了诸多制衡中国的政策主张。<sup>①</sup>这无形之中对中印关系发展造成很大的制约。以孟中印缅经济走廊为例，尽管近年来四国在解决历史遗留问题、推进经贸合作和促进人文交流等方面付诸了大量努力，但是成效甚微。很大程度上因为印度战略与精英阶层深受西方现实主义国际关系理论影响，对华思维总是着眼于地缘政治逻辑和现实主义因素考量，加剧了其对自身不安全的感知以及对威胁的认知。这种不安全感不仅来源于卧榻之侧印度的“宿敌”巴基斯坦，也与“龙象之争”导致的“安全困境”密切相关。可以说，“安全困境”强化了印度对其“生存安全”的担心。“安全困境”背景下，印度对华态度在强硬、防范和妥协之间摇摆，对华战略取向在“平衡”与“借势制衡”之间转换。

造成中印之间安全困境的关键并非是物质要素，而是非物质的观念发挥了重要作用。由于意图不确定而相互怀疑从而导致的认知困境，制约了两国之间共有观念的形成。处于“安全困境”中的主体容易通过建构“敌意/假想敌”而强化相互的猜疑，从而容易陷入不合作的安全困境。由于历史的因素以及中印之间结构性矛盾存在，中印难以避免“安全困境”。这也是为什么学界颇具代表性的基本判断是，莫迪时代的印度将奉行对华强硬政策，将以排斥中国在南亚的地区影响力、平衡中国的国际影响力、对冲中国

<sup>①</sup>叶海林：《中国崛起与次要战略方向挑战应对——以洞朗事件后的中印关系为例》，《世界经济与政治》2018 年第 4 期。

在东南亚的影响力作为对华政策的主要目标。<sup>①</sup>一个典型的例子是，中印“安全困境”对孟中印缅经济走廊建设造成的制约性影响。

从地区主义的理论来看，BCIM 的出现，从根本上是在地区主义潮流兴起的大背景下，由地区认同意识的形成、地区合作利益的显现以及地区性大国的崛起等多种因素共同作用的结果。<sup>②</sup>一直以来，印度的目标是成为一个具有世界影响力的大国。中印两国同时崛起又相互毗邻的地缘现实，使两国在国家核心利益交汇区——南亚次大陆和北印度洋地区的利益碰撞与秩序之争似乎难以避免。在国际合作中，实力较弱方往往会由于客观存在实力差距，而预期自己也会处于合作收益的弱势方，也是影响合作的一个主要原因。一般而言，参与合作的较弱一方就可能出于避免“他方获益”超过自身而选择拒绝合作，以防止由于合作所产生的绝对收益给自身带来的相对获益的剥夺感。<sup>③</sup>

在现实中，孟中印缅次区域合作的阻力来自于边境地区落后的基础设施造成的高运输成本、滞后的经济发展带来的投资缺口、薄弱的工业基础带来的低产业关联度以及不容乐观的地区安全形势带来的挑战等现实因素，从而使得市场的力量和作用难以发挥。同时，孟中印缅经济走廊建设还受到非传统安全问题包括贩卖枪支、毒品走私以及恐怖主义和民族分离主义带来的挑战。除此以外，更大的阻力恐怕是成员国受困于传统地缘政治思维而更多考虑政治与安全因素，在安全与发展需求并存的情况下，边境地区作为“政治属地”特点，来自邻国的威胁越大，就越容易建构并陷入“安全困境”，极大地制约增信释疑目标的实现，这就是造成孟中印缅四国合作动力有限，存在“集体行动困境”的一个主要原因。印度是世界上增长最快的经济体之一，但地区发展极不平衡，东部、北部和东北部地区发展尤为滞后，因为历史原因，东北部地区在地理上和印度其他地区分隔开来。从加尔各答去东北部的特里普拉邦的阿加尔塔拉，得走 1650 公里，从新德里到那里，路途更是长达 2637 公里。如果孟中印缅能够实现交通互联互通，则以孟加拉国为通道，加尔各答和阿加尔塔拉之间的距离就可以缩短到 350 公里。

事实上，在孟中印缅四国之中，印度受跨境次区域合作中的地缘政治与安全因素影响尤为突出。可以说，中印安全困境是中国与周边国家安全困境的一种典型表现形式。一直以来，中国崛起被认为是印度安全的最大挑战之一，“中国威胁论”是印度人心中挥之不去的阴影，这与中印之间的安全困境密切相关。虽然中印学者投入了不少力量研究孟中印缅经济走廊建设问题，而印度官方也表现出积极支持和共同建设的良好意愿，但印度政府的政策依然扑朔迷离，这与印度公众和舆论仍然走不出“中国威胁论”的影响密切相关，更与东北部是印度国家安全的重点区域甚至是敏感区域密切相关。对于孟

---

<sup>①</sup>叶海林：《中国崛起与次要战略方向挑战应对——以洞朗事件后的中印关系为例》，《世界经济与政治》2018 年第 4 期。

<sup>②</sup>张立、王学人：《从地区主义视角看 BCIM 经济走廊建设》，《南亚研究》2017 年第 3 期。

<sup>③</sup>员欣依：《从“安全困境”走向安全与生存》，《国际政治研究》2015 年第 2 期。

中印缅经济走廊建设，北线和南线是较中线较为理想的路线。但对于印度而言，如果走北线，也就是恢复历史上威名遐迩的“史迪威公路”，印度最大的顾虑是边界问题，担心开放东北部，与缅甸、孟加拉国和中国实现互联互通，一旦发生军事冲突，印度将处于不利的位置。这是因为印度东北地区在地理上近似于大三角形状，具有接壤国多且边境线长的特点。其中，西北方向与不丹和尼泊尔接壤，北部与中国比邻（属中印东段争议区），西面连接孟加拉国，东面与缅甸相邻，南面与孟加拉国和缅甸的交界处接壤。而且，孟加拉国将印度东北部地区与印度内地隔开，仅通过一条狭长的走廊与内地相连，被称为西里古里走廊，走廊最窄出处只有 21 公里。2017 年 6 月发生在洞朗地区的中印对峙，就是印度过于担忧安全问题的一种典型表现。正是中国在洞朗地区修建公路和基础设施增加了印度的担心，放大了印度“地缘政治想象”基础上的“威胁感”，担心一旦中印发生冲突，被印度称为“鸡脖子”的西里古里走廊就可能成为中国“肢解”印度的“利器”，增加印度在陆地方向的战略被动。<sup>①</sup>

除了中国，印度的不安全感还来自缅甸和孟加拉国。缅甸克钦地区与印度东北地区接壤，同时也是缅甸境内局势最为动荡的地区之一。事实上，不仅缅北地区长期存在民地武和边境走私问题，缅甸民主化国家建设同样增加了经济走廊建设的变数。从印缅关系来看，印度东北地区的分离组织和反政府武装与缅甸的叛乱组织相互勾结，从事武器和毒品走私等跨境犯罪活动，这对印缅边境地区的安全稳定构成了巨大威胁。印孟之间曾在 2015 年达成了领土互换协议，清理了两国间长达 4000 公里边界的历史遗留问题，5 万多无国籍人口获得国籍，但并不代表双方已经彻底解决了边界地区的所有矛盾。孟加拉国的东南部地区深陷缅甸的现实影响之下，而缅甸是一个高压的军事国家，深受种族问题困扰且遭受劫难的日子似乎也并不遥远。在孟加拉国的东南部地区有 25 万左右的罗兴亚人，其中成千上万的罗兴亚人呆在难民营中。<sup>②</sup>由此，新德里越来越认识到，发展东北部地区并遏制反叛实力，与印度“向东看”政策成功与否直接相关。<sup>③</sup>

内忧外患，使得东北部地区始终是印度国家安全的重点地区甚至是敏感区域，这使得原本可以依靠地方政府和企业发挥主导作用来推进的次区域合作，因受到国家层面因素的制约而难以推进。这也是为什么地方政府对经济走廊建设态度积极，而印度中央政府对互联互通建设不甚积极的主要原因，也是造成“安全困境”的根源。究其原因，印度的这种反应说明其还未摆脱传统的地缘政治逻辑，因而并没有把孟中印缅经济走廊建设看成是帮助印度东北部地区摆脱贫困与落后，促进整个国家经济可持续发展的战略机

<sup>①</sup>朱翠萍：《从洞朗时间看中印战略竞争》，《世界知识》2017 年第 17 期。

<sup>②</sup>[美]罗伯特·卡普兰：《季风：印度洋与美国权力的未来》，吴兆礼、毛悦译，社科文献出版社，第 190-191 页。

<sup>③</sup>曼吉特·帕德斯：《印度外交政策中的东南亚：将印度视为亚洲大国》，[美]苏米特·甘古利主编，《印度外交政策分析：回顾与展望》，高尚涛等译，世界知识出版社，2015 年版，第 127 页。



遇，而是更多担心基础设施方面的互联互通会使印度处于战略劣势，并有可能使印度处于更大的安全威胁之中。

印度感知的安全威胁似乎总是更多来自于中国。相比而言，印度对来自中国的不安全感基于 1962 年两国边境冲突以及北京对于伊斯兰堡的持续支持；中国对印度的不安全感来源于中国对西藏控制的稳定性以及印度洋上中国海上交通线的安全性。<sup>①</sup>除了历史原因造成的互不信任感，印度还深切担心中国通过投资基础设施项目连接中国西南部、缅甸、孟加拉国和印度东北部，将有利于中国重塑该地区的经济地理，并使印度东北部的安全问题更加复杂化。同时，中国帮助印度洋沿岸国家建设港口，加剧了印度的疑虑与不安。印度对孟加拉湾的担忧也在日益增长，因为北京正在孟加拉湾与达卡接触，并在缅甸海岸立足，以克服其臆想中的有可能被自挡在马六甲海峡这一弱势。<sup>②</sup>但是，在重新确定印度与邻国关系的过程中，每失败一次就会让中国进一步渗透进印度的天然腹地和传统意义上为印度独有的影响圈内。印度对中国渗透的担心如此强烈，以至于当巴基斯坦和孟加拉国迫切要求在次大陆给予中国更为正式的角色时，新德里则竭力让西方大国在地区论坛——南亚区域合作联盟（SAARC）中担任观察员角色。<sup>③</sup>

由此，孟中印缅经济走廊建设难以逾越的屏障是中印之间“安全困境”存在，而这一安全困境很大程度上是基于主观的心理因素与地缘政治想象的结果。事实上，孟加拉国和缅甸也存在一定程度的安全两难情境。如果成员国之间“安全困境”无法缓解，政治关系得不到改善，经济走廊建设就无法产生应有的收益，并最终搁浅。虽然对于中印两国来说，中国西南和印度东北部是参与孟中印缅合作机制的前沿，但这一目标的实现，首先有赖于国家层面的对接与制度安排。因为无论是中国还是印度，交通线可以选择通过或绕开哪个省邦，合作项目包括投资和工业园区也可以落地到各省邦，但地方政府在推进该合作机制向前发展方面能够发挥的作用却是非常有限的。

国与国之间都存在“安全困境”，只是程度大小而已。安全困境最终导致军备竞赛，甚至是联盟体系的形成。缓解“安全困境”，需要突破观念瓶颈，建立起合作制度与合作机制。如果由于安全困境存在导致增信释疑目标无法实现，次区域合作只能在决策中处于次要位置，不合作依然是各国理性的选择。正是由于安全困境的存在，很大程度上削弱了成员国之间本来就脆弱的信任关系，导致合作项目无法落地，建设目标难以实现。

## 七、渐进式差异化推进孟中印缅经济走廊建设路径选择

孟中印缅核心区域属于经济发展相对落后的区域，而发展是解决一切问题的基础。地区和邻国间的合作是解决发展问题的基础，互联互通则各国新的经济增长点。欠发达

---

<sup>①</sup>拉贾·莫汉：《中印海洋大战略》，第 163 页。

<sup>②</sup>拉贾·莫汉：《中印海洋大战略》，第 161 页。

<sup>③</sup>拉贾·莫汉：《中印海洋大战略》，第 148 页。

地区若想摆脱经济落后以及“被边缘化”的局面，封闭和不开放绝对不是解决问题的办法，只可能是一种逃避或延缓。本报告认为，只有跳出地缘政治的狭隘观念才能推进孟中印缅交通与基础设施互联互通建设。孟中印缅经济走廊建设应该适度考虑孟印缅特别是印度的安全诉求，努力推进贸易与投资为主体的区域经济合作。当区域合作的需求达到一定程度，陆地的重要性就会凸显出来，从而使次区域合作中的“安全困境”得到弱化。但是，在受“安全困境”制约而难以从陆地联通角度推进BCIM的情况下，可以选择通过海洋贸易和空中走廊推进贸易投资合作。一个基本事实是，虽然BCIM经济走廊建设推进困难，但并没有影响四国之间的贸易投资等区域经济合作。当区域经济合作的需求达到一定程度，陆地的重要性就会凸显出来，由安全困境导致的合作困境就自然能够得到弱化。“一带一路”倡议以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容。其中，基础设施互联互通是基础，投资贸易合作是“一带一路”建设的重点内容。需要解决投资贸易便利化问题，消除投资和贸易壁垒，构建区域内和各国良好的营商环境，积极同沿线国家和地区共同商建自由贸易区，激发释放合作潜力，夯实合作基础。各国都有自己的利益和发展重点，但合作的政治意愿比什么都重要。这需要相关国家间建立互信。由于前文所提及的安全困境存在导致的互信缺失，孟中印缅经济走廊建设如果不采取渐进式的差异化策略，极有可能会继续沿着当前的“摸着石头过河”的模式继续探索。

**在路径选择上，渐进式推进孟中印缅经济走廊建设需要注意：**孟中印缅地区合作需要以政府层面的顶层设计、讨论和推进为主，从低政治领域和低敏感性领域开始。按照功能主义的理论，这些领域的合作效应最终会外溢到其他领域，推动该地区其他领域的合作。**第一，除了进一步深化包括交通、贸易和旅游在内的合作，应以“减贫为抓手”推进四国民心相通，弱化安全困境对四国合作的影响。**毕竟，孟中印缅经济走廊建设的核心区域，包括缅甸、孟加拉国、印度东北部和云南边境地区，都是贫困人口相对集中的地区。中国与孟印缅国家分享减贫经验并帮助这些国家减少贫困，不仅可以弱化矛盾，促进民心相通，还可以有效弱化四国之间由于地理和地缘因素造成的“安全困境”，从而成为次区域合作中新的增长点。**第二，孟中印缅经济走廊建设中多边层面合作的项目，项目导向的合作和机制建设是一个有效的方式，**在进行“顶层”和制度设计的同时，以其中某个项目的合作作为突破口首先推进，发挥示范效应应该是可行的方法。值得一提的是，印度虽然对“一带一路”心有芥蒂，但是积极加入亚投行，且愿意推进项目合作。**第三，建立四国智库联盟，优化智囊团，促进开放性，真正从制度上激活孟中印缅地区合作论坛。**二轨层面的BCIM地区合作论坛应该实现进一步机制化，从目前的“现状问题”研究，向智库合作研究转变，努力提供前瞻性研究和政策选项。同时，地区合作论坛应该建立四国智库网络，建立四国智库储备库，了解各智库的政策影响力和优势

领域。在维持现有地区合作论坛核心智库的基础上，应根据议题和优先方向邀请各国相应的智库参与讨论，形成某一议题的工作组或成立特别小组，就某一议题进行较为长期的研究。特别小组以相对中立的态度提供四国在某一领域合作的政策选项，并通过多次的协商不断凝聚共识。**第四**，针对主观心理造成的安全困境，解决的主要途径是建立多层次各种沟通交流机制。建立政府、学者和民间多层次沟通与交流的制度化机制，累积中印互信，发挥中印在孟中印缅经济走廊建设中的引领作用。同时，加强四国在安全问题上的对话与合作。建立“互信互利平等协作”的新安全观，促进共同安全。特别是在地区安全隐患中，毒品疾病和走私枪支——属于共同安全问题。

无论如何，即便印度在对“一带一路”持谨慎、疑虑甚至反对态度的情况下，官方始终对于孟中印缅经济走廊建设表态积极，同时对中印开展大型项目合作表现出极大兴趣。同时，印度对于与缅甸和孟加拉国之间的互联互通建设表现较为积极；缅甸正处于民主化改革过程中，特别是国内局势的动荡，使得缅甸政府无法将主要精力放在对外合作领域，特别是近年来随着缅甸逐渐开始向世界开放，缅甸自认为拥有“得天独厚”的地理位置以及大国竞相拉拢的地缘政治优势，因而采取骑墙战术以获得更多利益；孟加拉国虽然对孟中印缅经济走廊建设一贯表态积极，但具体合作上依然受到“印度因素”影响而相对谨慎。基于此，在具体的政策举措上，应该采取差异化举措从以下方面推进孟中印缅经济走廊建设。

### （一）夯实中印经济合作基础，为孟中印缅经济走廊建设积累互信

印度是孟中印缅经济走廊建设能否成功推进的关键。近年来，“中印大同”理想主义信念正在被“安全困境”造成的“囚徒困境”逐渐消融。安全困境导致两个正在崛起的发展中大国之间的竞争强度呈现明显的加剧态势。要缓解中印“安全困境”，首先，双方应该通过有效的沟通以及各层面机制化的交流，累积互信的基础；其次，中国可推动印度改变狭隘的地缘战略思维下将中国视为“假想敌”的认知，缓解“一带一路”在南亚和印度洋实施中印度的“战略焦虑”，避免由于战略互疑而引发战略误判；再次，中印双方建立政策协调与危机管控机制，防止偶然因素和不可控因素引发对抗与冲突。中印双方对缓解安全困境以促进合作的努力呈现出较大的不对称性。中国政府从经济、政治和文化多个视角积极努力，力求促成两个大国共同崛起带来的“亚洲世纪”。但是，印度对华政策无论从政治关系的改善还是经济合作的推进来看，都显得“谨小慎微”。当前，中印两国都拥有维持双边关系稳定发展的强烈愿望，并正在努力通过建立军事互信措施、高层互访机制、经济项目合作以及民间交流等方式缓解安全困境造成的担忧和误解，一定程度上增强了中印关系的可控性。但避免中印关系的反复性，仍需要双方持续努力，在积极的经济互动与安全合作实践中强化包容性竞争，弱化对抗性竞争，逐渐

塑造中印建设性合作伙伴关系，在合作中增强竞争的包容性特征以缓解地缘政治和安全因素造成的结构性矛盾，推动中印关系在包容性竞争与建设性合作中稳步发展。

在与印度政策界和学术界交流中发现，相比印度对“一带一路”国际高峰论坛的“冷漠”与“熟视无睹”，印度官方对孟中印缅经济走廊建设表现出谨慎合作的姿态，除了“中国威胁”之外，还因为东北部地区不稳定的安全局势，特别地区叛乱对国家安全与稳定造成的威胁；还因为中国、缅甸和孟加拉国之间存在枪支走私和毒品交易等。印度无论是官方还是学者，几乎没有人否定孟中印缅经济走廊建设能给各方带来的好处。虽然印度官方对孟中印缅经济走廊建设只是表态较为积极，实质性建设依然止步不前，但不得不对中印共同建设孟中印缅经济走廊“留有余地”。目前，中国在东南亚方向中国—中南半岛经济走廊倡议、中缅人字形经济走廊、澜湄合作机制等方面已经取得了一些早期收获。相比而言，印度在东南亚方向更感兴趣于推进孟印缅斯泰（BIMSTEC）合作和BBIM（孟加拉、不丹、印度和缅甸），特别是印度、孟加拉国、缅甸和泰国之间的互联互通。这些都与孟中印缅经济走廊建设存在交集。在当前印度对“一带一路”依然谨慎甚至疑虑情况之下，一定程度上会继续对孟中印缅经济走廊甚至是探讨中尼印经济走廊建设表现出积极的姿态。中印可以联合研究中尼印经济走廊建设的可行性与风险评估，也可以推进大型项目的商讨、论证与合作研究，包括高铁等基础设施建设、符合当地需求的制造业工业园区建设方面的合作等。同时，鉴于未来孟加拉湾对中国的重要性，中国可以考虑加入并推进“环孟加拉湾合作组织+中国”（BIMSTEC+1）的互联互通与经济合作，此举也有助于推进孟中印缅经济走廊建设。

**第一、夯实中印经济合作基础。**中印两国目前都正处于历史转折的分界点上，要么集中精力通过有效的改革减少贫困并缩小贫富差距，继续在全球化浪潮和经济一体化进程中获益并在多边贸易体系中发挥积极作用；要么实施贸易保护主义，以“威胁”为借口进行军事扩张和实施强硬的对外政策而相互抗衡。显然，后一种选择会给中印两国、印度洋地区、亚洲乃至整个世界带来无法预估的损失和难以抵消的负面影响。无论如何，中印实行改革开放政策以来，两国经济都经历了持续的高增长，如果两国为了共同的利益而搁置争议，继续保持目前的经济增长率，可以预计在未来的几十年中，中印将有可能双双重回18世纪经济发展的历史巅峰。然而，两国要实现这个目标依然任重而道远。首先，建立高层互访机制。今年，中印领导人分别通过武汉非正式会晤、上合组织青岛峰会以及金砖会议等引领中印关系，奠定了中印关系积极发展的良好氛围。其次，加大经济合作力度。目前，中印在能源领域、医疗合作、信息与软件服务领域的合作正呈现出积极稳定的发展态势。再次，建立争端解决与冲突预警机制。当前印度、孟加拉和缅甸均与中国存在贸易逆差。如前所述，2017年，印度对华贸易逆差接近500亿美元，孟加拉国对华贸易逆差为56亿美元，缅甸对华贸易逆差为40亿美元。要扩大双边、多边贸

易额并解决贸易逆差，首要解决的问题是降低贸易成本和提升印孟缅三国商品出口能力。特别是中印经济合作潜力巨大，中国在制造业、电力和电信设备和工程承包领域拥有先进的技术，在基础设施建设领域有较强实力和丰富经验，双方合作有助于解决印度制造业滞后以及基础设施建设落后等问题。印度在信息产业、软件外包、制药和文化产业等方面相对发达，在这些领域具有面向中国投资的优势。双方如果能为各自具有比较优势和相互具有市场需求的产品进行分工合作，探索贸易便利化的合理制度安排，则不仅有助于缩小印度对华贸易逆差，还可以创造更多的就业机会，提升两国经济可持续发展的能力。

**第二、遴选中印经济合作示范项目。**首先，目前两国虽然拥有漫长边界线但地理环境复杂严酷，没有直通的铁路和公路，导致长期以来贸易主要依赖成本高昂的海运。其次，由于孟中印缅四国经济实力和竞争优势存在差别，使得参与合作的实力较弱方总感觉“合作产生的收益”会小于实力较强一方所获得的收益，从而产生绝对收益的“差距感”和相对收益的“被剥夺感”。再次，孟中印缅合作机制与该地区现有的合作机制和区域组织之间存在着较多的重叠。中国、缅甸都是GMS合作机制参与方，同时两者也是中国东盟10+1合作机制的成员国；缅甸、孟加拉国和印度都属于环孟加拉湾经济合作组织成员；孟加拉国和印度都属于南盟成员；印度和缅甸还同属印度倡议设立的湄公河—恒河合作机制成员国。这些组织的主要目的都是加强地区合作，促进经济发展，可以说本地区次区域组织数量已经不少，各自的目标之间也存在着重叠。虽然中国在提高自身综合实力的同时，也与印度共同推进了中国—东盟（10+1）、东盟与中日韩（10+3）、东亚峰会、金砖国家等区域合作机制，维护了周边稳定，但基于印度对互联互通的经济走廊建设存有“不安全”感，因此可以采取项目合作方式推进两国合作。项目合作不一定要强调是在中国主导的机制还是印度主导的机制之下的合作，主要能够合作共赢。因此，可以共同研究和论证，遴选双方有需求和有意愿的合作项目，形成示范效应。

**第三、在中印之间推进民心相通工程。**相比孟加拉国和缅甸，中国和印度是合作机制中的两个大国，中印双边合作进程缓慢无疑也是制约孟中印缅次区域合作的关键因素。其中，政治互信缺失和安全因素考量是新德里态度不积极和行动缺乏主动性的主要原因。要在大量增进中印政府间和民间交往的同时，加强两国知识精英之间的接触与交流，减少猜忌和不信任造成的“自我威胁”。虽然我们不需要一定争取印度对“一带一路”的积极表态，也不需要一定强调“中印战略对接”，但是可以从多个层面与印度开展民心相通工作。从根本上来说，中印两个正在崛起中的最大邻国保持和平共处，符合两国根本利益。多年来，尽管“中国威胁论”肆意弥漫，干扰了两国关系的正常发展。但几十年过去了，我们看到中国其实一直在为和平而努力，走和平崛起的发展道路一直以来都是中国国家战略的核心。冲突和对抗解决不了问题，战争更解决不了问题，和平

与发展才是这个时代的主旋律。基于此，**首先，有的放矢地开展中印学术、教育与人文交流。**学者交流、民间交流和留学生项目要有针对性、持续性和重点方向（比如选择定点单位），以切实影响印度中青年学者的对华声音。中印之间最大的问题是观念冲突和信任缺失，无论是中印边界问题还是中巴经济走廊，都是影响中印民意基础的负面因素。遴选印度中青年学者和学生来华交流学习，有针对性加大两国学者之间的学术交流，加强中印学者层面的联合研究与互动交流，是对冲这些负面因素和促进中印民心相通的有效方式。**其次，继续推进中印在旅游方面的合作。**当前印度除了谋求中印在投资（特别基础设施）领域的合作之外，在旅游和文化等领域的合作态度积极，而且中印两个大国人口加起来 25 亿，两国旅游资源丰富，旅游消费潜力巨大，前景广阔。**再次，加强文化领域的交流与合作。**2015 年在昆明成立的中印首所瑜伽学院目前发展势头良好，可以考虑以此为契机，促进孔子学院在印度和瑜伽学院在中国的联动发展。此外，还可以借助电影、媒体等方式，促进两国之间的民心相通。

## （二）以中缅经济走廊建设推进孟中印缅经济走廊

安全困境往往会引发焦虑，导致关系紧张。由于安全困境的存在，很大程度上削弱了成员国之间本来就脆弱的信任关系，导致合作项目无法落地，建设目标难以实现。而且由于安全困境存在导致增信释疑目标无法实现，次区域合作只能在决策中处于次要位置，不合作依然是各国理性的选择。如果成员国之间“安全困境”无法缓解，政治关系得不到改善，经济走廊建设就无法产生应有的收益，并最终搁浅。如何解决或突破安全困境带来的不合作问题呢？

**首先，将缅甸作为孟中印缅经济走廊建设的突破口，将中缅经济走廊建设置于孟中印缅经济走廊建设框架之下。**这样既可以产生示范效应，也可为中印在“一带一路”框架下合作预留转圜空间。缅甸是孟中印缅次区域合作中最具经济潜力的地方，同时，中缅“人字形”经济走廊，可以对孟中印缅次区域合作产生示范效应。地理上，“人字形”中缅经济走廊西线端点的皎漂经济特区所在地若开邦，是缅甸经济最贫困的省邦之一。“人字形”中缅经济走廊的东线，即曼德勒到仰光一线附近地区，是缅甸经济最发达地区。中缅经济走廊如若建成，既能促进缅甸的经济发展，又能有助于缅甸创造更多解决各种社会矛盾和冲突的物质条件，不仅能将缅甸最贫穷的地区和最发达的地区连接在一起，还能把在中缅两国的经济发展更好地联系在一起，提高两国经济上的相互依存关系。如果推进得好，中缅经济走廊能够对其他经济走廊建设形成示范效应。同时，以缅甸为重点推进孟中印缅次区域合作，可以撬动中印在孟中印缅框架下的合作。缅甸不仅是中国重要的邻居，也是印度和孟加拉国重要的邻国。一直以来，缅甸的政界和学界普遍认为，作为环孟加拉湾中心以及东南亚和南亚之间连接点，缅甸的重要性将进一步凸显，这使得缅甸不可避免地成为

中印甚至中美印之间地缘政治博弈的“三明治”。缅甸不能无视中缅关系中的“印度因素”，也不能忽视缅印关系中的“中国因素”，更无法不重视“美国因素”对缅甸内政外交的影响。此外，缅甸是印度“东向行动”的必经之地。此外，以缅甸为重点推进孟中印缅经济走廊建设，有利于夯实中缅关系与中缅务实合作的基础，有利于中国周边的稳定。将“人字型”中缅经济走廊定位于孟中印缅经济走廊之下，不仅在推进方式上可以更加灵活，还可以避免几乎陷于停滞状态的孟中印缅经济走廊进一步遭遇“冷落”，并可利用该走廊建设中已有的早期收获，推进中国与孟加拉国、印度之间的双边与三边合作，进而对孟中印缅经济走廊建设产生示范效应。将“人字型”中缅经济走廊定位在孟中印缅经济走廊之下，可以从战术上避免这个“庞大的计划”让弱小的缅甸感到忧虑，有利于稳步推进中缅关系向前发展。

**其次，经济走廊建设要注重基础设施建设与产业合作的联动效应。**除了重点推进基础设施建设，更要注重产业领域合作，而且这两个方面应该联动发展才能提高效率，也才能激活母国的实体经济。一个典型的案例是，2011年4月，中缅双方签署了昆明—皎漂铁路项目备忘录，明确在3年内启动项目建设，并计划于2015年之前完工。该项目将贯穿缅甸中部，沿途经过若开邦、马圭省、曼德勒省、掸邦等地。与此同时，中缅双方还规划了平行的公路项目，并完成了项目研究和可行性磋商。但截至目前，无论铁路还是公路建设项目，都并未进入项目实施阶段。从仰光至曼德勒已经修通了高速公路，内比都大道有双向18车道，有的地方甚至还有双向20车道，但却用以供三三两两的汽车和摩托车狂奔。对于铁路也好，港口也好，通道联通搞好了，如果沿线没有产业，没有客流货流，就像房子没有人住一样，是没有价值的。中国虽然在油气和水电等领域对缅甸有强烈合作需求，但是除了对中国有电力和基础设施的需求，缅甸的优势在农业领域，且急需中国政府和企业帮助其提高就业率，以促进社会稳定。目前“人字型”中缅经济走廊建设区域内缺乏人流、物流基础上的产业效应，导致就业效应难以实现。中国要优化现有的产业园区特别是曼德勒的产业园区，促进劳动密集型加工产业向缅甸的转移。一方面，这不仅有利于充分利用缅甸的比较优势，提高经济走廊区域中的人口密度、产品密度和产业密度，从而产生就业效应；另一方面，劳动密集型加工产业的转移还有利于增加我国附加值较高的中间部件和机器设备出口，促进国内产业结构调整 and 产业升级。





图9 中缅油气管道路线图

再次，云南要瞄准政策方向和把握主动性，建立沿边开发经济带。云南省辐射中心建设，需要综合考虑“互联互通”“口岸建设”“产业基地”“跨境农业合作区”等协同发展。但合作应该优先考虑从低冲突和低敏感性领域开始，按照功能主义的理论，这些领域的合作效应最终会外溢到其他领域，推动该地区其他领域的合作。在目前公路基础设施建设面临困境的情况下，企业作为投资与贸易活动的主体可以发挥积极作用，以产能合作为突破口，形成规模化效应。当投资和贸易量达到一定程度的时候，就会反过来促进交通基础设施的互联互通。无论如何，跨境合作和沿边开放是孟中印缅区域国际经济合作的重点，是相关地区摆脱“被边缘化”困境的最佳途径。地区和邻国间的合作是解决发展问题的基础，互联互通则各国新的经济增长点。欠发达地区若想摆脱经济落后的局面，封闭和不开放绝对不是解决问题的办法，只可能是一种逃避或延缓。无论是东向政策之下的印度—缅甸—泰国之间的互联互通，还是孟印缅斯泰（BIMSTIC）合作机制，都与孟中印缅经济走廊建设存在交集，发展孟中印缅经济走廊是一个趋势。因此，要实现激活母国经济这一目标，关键在于如何通过促进要素自由流动、形成产业集聚和促进规模经济，以此提高合作区域中的经济密度，包括人口密度、产品密度、产业密度、科技密度等，通过贸易创造效应、投资促进效应、产业聚集效应和空间溢出效应，促进沿线国家间区域生产网络的完善与重构、价值链的延伸、贸易和生产要素的优化配置。也就是说，中缅经济走廊建设，除了交通基础设施建设之外，注重产业布局、注重经济合作中的产业效应至关重要。

（三）中印为主导建立四国产能合作示范区

切实推进孟中印缅经济走廊建设，需要适度考虑印孟缅尤其是印度的安全诉求。在推进基础设施互联互通为主要考量的次区域合作存在阻力的情况下，应大力推进贸易、投资以及产能合作为基础的区域经济合作。多年来，BCIM 建设以推进公路铁路等基础设施互联互通为主，无论是北线、中线和南线，印度都缺乏积极性，陷入了由安全困境导致的合作困境。由于印度敏感于基础设施互联互通带来的挑战与威胁，我不宜强推包括“史迪威”公路在内的公路铁路互联互通，可以考虑暂缓或放慢陆地联通项目，选择通过海洋通道和空中走廊促进贸易，并通过四国产业园区建设推进投资合作。当区域经



济合作的需求达到一定程度，陆地的重要性就会凸显出来，由“安全困境”导致的合作困境自然能够得到弱化。一个基本事实是，虽然 BCIM 经济走廊建设推进困难，但并没有影响四国之间以贸易投资为主体的区域经济合作。

多年来，BCIM 的推进以公路和基础设施互联互通建设为主，现在看来陷入了合作困境。无论是北线、中线和南线，印度都缺乏积极性。缅甸既是中国“一带一路”倡议的必经之地，也是印度“东向行动”政策的必经之地。可以考虑通过孟中印缅四国之间的产能合作为基础，以中印为主导建立四国产能合作示范区，以推进孟中印缅经济走廊建设，并使孟中印缅经济走廊成为跨喜马拉雅地区经济合作、孟印缅斯泰（BIMSTEC）合作和 BBIM（孟加拉、不丹、印度和缅甸）和一带一路倡议的示范项目。孟中印缅经济走廊以昆明、曼德勒、达卡、加尔各答等沿线主要城市为依托，以包括铁路、公路、航空、油气管道等基础设施互联互通为纽带，通过联合开发开放边境地区与共同建设产业园区、边境经济合作区等，推动各种资源和生产要素自由流动，以有效地减少运输成本、贸易成本和交易成本，并通过形成优势互补、分工协作的次区域合作经济带，增加产品附加值和提升商品出口能力，促进共同发展与繁荣。虽然目前已经建立了一些两国和多国的产业园区，但是由于不能形成产业集聚效应，而无法产生规模效应。这是目前产业园区建设中存在的突出问题。

从产能合作的理论与实践看，必须重视两个方面：首先，不仅要有“需求”而且要有“意愿”。是否有需求只是问题的一个方面（BCIM 有产能合作的巨大需求，包括对基础设施、矿产、能源、机械设备、农业等不同的产能需求）；是否有合作意愿是另一个问题。中国与孟印缅之间无疑具有产能合作的相互“需求”，但是否有“意愿”进行产能合作，取决于多个方面的影响因素，既有政治方面的因素，也有经济方面的因素。中国有强大的产能供给能力，沿线国家有巨大需求。如何对接，如何实现供给和需求的跨国配置目标？就涉及另外一个方面：在哪些领域、以何种方式进行产能合作。究竟哪些领域、以何种方式，既取决于比较优势，也取决于成本收益的权衡。中国的产能优势在制造业领域（制造业产能转移），周边国家的优势更多集中在农业和矿产等领域，产能合作互补性强，释放产能潜力存在很大的空间，包括产能单向转移的空间。要注意的是，国际产能合作是优势产能合作，不仅涉及资本和设备，更涉及技术、经验和管理能力。中国在钢铁、水泥、造船等方面拥有富余产能，这些产能是优质、先进的产能，而不是劣质、过时的产能。提到“产能过剩”，就容易引起不舒服，甚至疑虑，似乎转移的就是污染之类的（低附加值是存在的，发展中国家工业化过程中的必经阶段）。

从地理上来看，孟中印缅地区是跨喜马拉雅地区的核心区域。从利益契合点看，孟中印缅经济走廊是中印两国的“战略对接区”，因此首先要充分了解四国市场的发展情况，选择符合四国发展诉求、合作意愿强、发展潜力大的产业。产业园区或经贸合作区是国际产能合作的重要途径之一。基础设施、电力、制造业等都是具有合作潜力的领域，要通过吸引投资建立特色产业园，形成集聚效应和示范效应；要选择产能合作契合度高

和合作条件较好，特别是合作意愿强烈的国家作为重点合作对象，通过产能合作带动优势产能的转移。中国的目标是在 2020 年与重点国家基本建立产能合作机制，形成若干境外产能合作示范区。根据孟中印缅四个国家不同的经济基础与发展情况，包括利益诉求和各自的比较优势，可选择和布局产能合作领域，并与大型项目进行对接，确定合作的优先领域和优先发展的方向，形成示范效应。**其次**，产能合作中重视四国联合研究的作用。选择在哪些领域进行产业投资与合作，是需要深入研究的。要发挥研究机构和智库的作用，通过智库间的合作，充分研究产能合作特别产业转移的领域、规划产能合作方式、设计产能合作路线，以切实提升产能合作的效率。**再次**，鼓励企业特别是民营企业自主参与产能合作。毕竟产能合作的关键还在企业，鼓励民营企业参与产能合作，可以确保市场在产能合作中发挥决定性作用，以减少利益冲突。

#### （四）以减贫为抓手推进四国民心相通

印度、孟加拉国和缅甸三国都是贫困问题严重、减贫需求极大的国家。作为世界上最大的发展中国家，中国的减贫经验是一项独特的优势。建议今年地区合作论坛的主题可以考虑“BCIM减贫合作与民心相通”。多年来，孟中印缅地区合作论坛的重点不同程度地集中在交通、贸易和旅游为主的“3T领域”。事实上，孟中印缅经济走廊建设的核心区域，包括缅甸、孟加拉国、印度东北部和云南边境地区，都是贫困人口相对集中的地区。中国与孟印缅国家分享减贫经验并帮助这些国家减少贫困，不仅可以弱化矛盾，促进民心相通，还可以有效弱化四国之间由于地理和地缘因素造成的“安全困境”，从而成为次区域合作中新的增长点。

#### （五）建立四国智库联盟以激活孟中印缅地区合作论坛

建立四国智库联盟，优化孟中印缅地区合作论坛的智囊团，可以真正从制度上激活孟中印缅地区合作论坛。一方面，应该大力倡导并促进孟中印缅地区合作论坛的开放性，除了政府官员之外，邀请更多致力于研究孟中印缅的智库参与，以有效避免地区论坛中人员结构单一、智库参与度不高等问题；另一方面，可建立孟中印缅地区合作的人才储备库和智库网络，了解各智库的政策影响力和研究优势。根据每年的议题和优先方向邀请各国相应的智库参与讨论，形成某一议题的工作组或特别小组，就议题进行追踪研究，凝聚共识提交四国政府。

**（课题组组长：朱翠萍，复旦大学—云南财经大学印度洋—太平洋战略研究院负责人；课题组成员：张家栋，李艳芳）**

## 联系方法

地址：上海市邯郸路220号

复旦大学智库楼313办公室

电子邮件：brgg@fudan.edu.cn

电话：86-21-65641298

传真：86-21-55670203

网址：<http://brgg.fudan.edu.cn>



责任编辑：陈如江 刘慧芹

终审：黄仁伟

复旦大学一带一路及全球治理研究院

发印时间：2018年10月