

南亚的地缘政治博弈及其战略 格局的演进

林民旺

摘要: 1947年大英帝国正式退出南亚,现今的南亚地缘政治版图逐渐形成。其最突出的特征就是印度一家独大的单极权力架构。70多年来,南亚的地缘政治博弈就是由这一权力架构的现实所决定的,印巴争斗及印度与南亚小国之间控制与反控制的斗争是该权力架构下的互动表现。与此同时,大国的涉入则是不同时期南亚战略格局构成的重要因素,这一格局的发展经历了四个阶段。第一阶段1947—1962年,表现为美苏两大阵营在全球的冷战逐步蔓延至南亚;第二阶段1962—1971年,表现为中巴结盟对抗印度,而美苏两个超级大国则奉行印巴平衡的政策;第三阶段1971—1991年,南亚形成了清晰的苏印与美中巴对立的两极格局;第四阶段1991—2013年,这是南亚战略格局大调整的时期,原有的敌对关系瓦解,出现了新的变化和调整,特别是美印关系和中印关系都有了长足的提升。2013年南亚地缘格局开启了深度变化的进程,中印在南亚的关系格局愈发微妙而充满张力。面对这一新形势,中国应该未雨绸缪,主动经略。

关键词: 南亚地缘政治 印巴关系 中印关系 两极格局 冷战

* 林民旺,复旦大学国际问题研究院研究员。

导 论

南亚东濒孟加拉湾,西濒阿拉伯海,南部被印度洋包围,北方被喜马拉雅山脉阻隔,西面是沙漠,东边则是难以逾越的丛林地带,天然的地理障碍将其与欧亚大陆其他部分相隔离。^①其实,现在这一被我们通常称为“南亚”的地区,却并不是一直就以“南亚”来称谓的。

抛开悠久的历史不谈。1857年印度大起义失败,当英国实现了对这一地区的完全控制后,将这一地区称为印度次大陆(Indian Subcontinent),或简称为“次大陆”。第二次世界大战结束后,随着大英帝国退出,南亚国家取得独立,才逐步形成了现在的南亚地缘政治版图。然而,这些国家独立之初,并没有将这一地区认为是足以自成体系的“南亚”,相反,更认同它们属于东南亚(South-East Asia)或者南部亚洲(Southern Asia),因为当时的政治精英们普遍把从印度至印度尼西亚的整个区域都视为亚洲的一部分——“东南亚”。1954年巴基斯坦加入《东南亚条约组织》时,也并没有产生任何的“不适感”。^②

将印度次大陆称为“南亚”(South Asia),更多的是源于外部建构。^③一般认为,20世纪60年代,美国和欧洲的大学才开始广泛采用“南亚”一词,联合国、世界银行等国际机构也是这一时期逐渐开始使用“南亚”来界定这一区域。^④这种界定本身并没有对南亚国家的实际政策产生多大影响,南亚国家并没有完全认同自己属于“南亚”。例如,1967年印度尼西亚、新加坡、泰国、菲律宾四国外长和马来西亚副总理在泰国首都曼谷举行会议并发表《东南亚国家联盟成立

① 本文采用通用的定义,将南亚限定为印度、巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡、尼泊尔、不丹和马尔代夫七国。

② 事实上,当时斯里兰卡也希望加入《东南亚条约组织》,只是由于印度的反对而没有最终加入。

③ 在很多印度学者看来,西方采用“南亚”一词来取代“印度次大陆”的名称,很明显是要解构印度在这一地区的霸主地位。因为采用“印度次大陆”的称谓,实际上就已经隐含着承认印度是这一地区霸主的政治内涵。

④ Bhumitra Chakma, “SAARC and Region-building: Is South Asia a Region?” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 14, No. 2, 2018, pp. 5-6.

宣言》时，^① 斯里兰卡曾受到邀请，也希望加入并成为正式成员国。^② 而1972年建国的孟加拉国曾首先试图加入东盟，尽管最终未能如愿。甚至1985年南亚国家联盟（SAARC）正式成立前，对于是否将缅甸算作南亚国家，都存在过激烈争议。新加坡前大使马凯硕回忆，1976年8月在斯里兰卡科伦坡举行不结盟运动会议，对于如何分配南亚和东南亚国家的座位，印度代表团坚称缅甸属于南亚国家，当时的缅甸外长则称缅甸属于东南亚国家，印度外长怒吼道“你不知道！你不知道！缅甸属于南亚！”^③

直至20世纪80年代，“南亚”概念才获得南亚国家的普遍认可和认同，进入各国官方词汇之中。促成这种变化的主要原因是，1977—1980年孟加拉国总统齐亚·拉赫曼（Ziaur Rahman）力推地区经济合作，将南亚七国作为一个区别于东南亚的地区，并最终于1985年建立了南亚国家联盟。^④ 至此，“南亚”一词才被南亚国家普遍接受并认同。

作为一个独立地区的南亚，其地缘政治版图的最初形成源于大英帝国的撤退。但是，殖民统治的结束，并不意味着古老的南亚次大陆将焕发出新的生机。相反，70多年过去，南亚仍是世界上最不发达地区之一。一方面，绝大多数南亚国家仍然处在国家构建（nation-building）的过程，民族矛盾、宗教矛盾，恐怖主义、分离主义充斥着整个次大陆。另一方面，民族国家的建立和民族主义的加强，反倒使得次大陆内部原有的联通性和共通性，由于国家边界的逐步确立而被人为地切割开来。

地缘政治博弈同样加剧了这一地区的矛盾和分歧。作为南亚最大的两个国家，印度和巴基斯坦已经爆发过三次战争，而且还不时爆发对峙和危机事件。严重的地区内矛盾给了其他大国影响和介入地区事务的机会和抓手。

① 即《曼谷宣言》，这次会议正式宣告东南亚国家联盟（简称东盟，Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）的成立。

② Amitav Acharya, “The Idea of Asia”, *Asia Policy*, No. 9, January 2010, p. 33.

③ Kishore Mahbubani and Jeffery Sng, *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*, Singapore: National University of Singapore Press, 2017, p. 156.

④ Partha S. Ghosh, “An Enigma that Is South Asia: India versus the Region”, *Asia-Pacific Review*, Vol. 20, No. 1, 2013, p. 104.

本文主要从南亚战略博弈和地缘政治角度,分析南亚地缘政治格局的历史演进与发展趋势。一方面,试图勾勒70多年来南亚地缘政治格局演变的内在脉络,另一方面,则尝试对影响这一地区战略格局演变的各种复杂因素和力量进行宏观上的把握,梳理影响并决定南亚战略格局变化的主要“玩家”和南亚格局演变的机制。全文结构如下:第一部分从宏观上把握南亚地区内部战略博弈,特别是印巴分歧和印度同其他小国之间的战略博弈;第二部分依据历史发展脉络,梳理70年来南亚战略格局的演变历程;第三部分分析近年来大国南亚战略博弈的趋势和前景。总之,通过这样的宏观分析,把握过去70多年的南亚格局演变及未来趋势,最后就中国的政策应对提出建议和思考。

一 南亚区域的内部博弈

在大英帝国主宰期间,南亚在地缘上基本是一体的。随着1947年大英帝国退出南亚次大陆,渐次形成了印巴分治和其他国家独立的局面。与之相伴随的是,南亚地区原本的地理、交通、文化、政治、经济上的各种联系,都因为随后的战争与政治因素而被人为切割。大英帝国塑造出的地缘格局,可以说深刻地影响了二战后南亚国家之间的内部互动,以及域外大国涉入南亚的方式。

这种地缘格局,最明显的外部特征就是呈现出单极体系的特点。不论在地理上还是在其他实力指标上,印度都是南亚地区毋庸置疑的霸主。从地理上看,整个南亚次大陆形成一个自成体系的地理单元,北边有高耸的喜马拉雅山脉和喀喇昆仑山脉,南边有阿拉伯海和孟加拉湾的限制,西边有伊朗高原的阻隔,东边则有印度、孟加拉国和缅甸边境的层叠山障。印度占据了整个次大陆约64%的领土、74%的人口和81%的GDP。^①

由于地理条件限制,南亚形成了明显区别于其他地域的文化特征。喜马拉雅山脉是世界海拔最高的山脉,冬季时喜马拉雅山脉阻挡了来自北方的大陆冷空气流入南亚,雨季时则阻挡了西南季风穿越山脉,这样

^① CIA, “The World Facebook: India”, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2147.html>。

就使喜马拉雅山脉两侧的人民各自生活在不同的地理环境里，喜马拉雅山脉成为东亚大陆与南亚次大陆的天然界山。也同样由于地理阻隔之故，南亚形成了独特的“印度文明”。^① 印度及印度教文化则成了这一文明的代表。

印度领导人信奉“天定命运观”。^② 印度首任总理尼赫鲁的名言可谓家喻户晓“印度以它现在所处的地位，是不能在世界上扮演二等角色的。要么就做一个有声有色的大国，要么就销声匿迹。”^③ 另一位印度总理瓦杰帕伊也曾说过“每一个印度人，不管他是在国内还是在他乡，始终相信印度是一个伟大的国家。”^④ 但是，现实却总是让印度的“大国梦”一再受挫。印度不仅不满足于地区霸主的定位，同样不惮于追求“大国梦”，一直都在动员各种外交资源追求大国地位，如争取联合国安理会常任理事国席位等。但凡大国“标配”，印度也都会努力争取拥有，如航母、核武器。冷战后，印度力做地区霸主和世界大国的信心再次增强，特别是印度经济崛起更是让很多印度人相信“21世纪是印度世纪”。

印度在南亚“无可匹敌”的实力，加上其文化自信和经济崛起，自然导致了南亚区域内部两组力量的战略博弈：一组是印度和巴基斯坦之间的生存之争，另一组则是印度同南亚小国之间的控制与反控制之争。

（一）印巴分歧和冲突是决定南亚国际关系的主要力量

这种分歧和冲突是具有“根本性”的，都是双方维护国家政治认同的“本体安全”所需要的。说回到两国的立国之本上。1947年6月3日，大英帝国的印度总督蒙巴顿制订《印度独立法案》，依据宗教信仰把英属印度分为印度和巴基斯坦两个自治领。这事实上是等于变相承认了两个国家的立国根基（存在的理由）：印度是印度教教徒的领土，巴基斯坦是穆斯林的领土。所以，建国后，不论是巴基斯坦还是印度，在重新塑造国族认同时，都将对方作为自己国族认同的“他者”。巴基斯坦的“他

① 虽然对于南亚的文化特征用“印度文明”来概括存在争议，但是不可否认的一点是，不论如何称谓，南亚的文化与文明和东亚的文化是存在明显区别的。

② 部分源于印度领导人绝大多数都出自婆罗门种姓。

③ 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁《印度的发现》，世界知识出版社，1956年，第57页。

④ 瓦杰帕伊《未来印度——建设一个印度世纪》，载于印度驻华大使馆《今日印度》，2004年第3期。

者”是印度，印度的“他者”是巴基斯坦。

印度和巴基斯坦的存在，对彼此来说都是本体意义上的生存威胁。在印度的民族主义者看来，印度包含了大英帝国在南亚统治的全部领土，而巴基斯坦的成立则是大英帝国强加给他们的政治后果。印度认为，作为“穆斯林家园”存在的巴基斯坦对其主权安全构成威胁，因为印度国内仍生活着2亿多穆斯林。巴基斯坦发展好了，则证明印巴分治是正确的选择，在印度次大陆建立一个独立的“穆斯林家园”的理念和做法是正确的，进而可能危及印度国内穆斯林对印度的国家认同。而印度也正因为这一质疑，一直被巴基斯坦视为最大的生存威胁。

加剧这一“本体安全”的分歧是，印度寻求地区霸主角，而巴基斯坦则一直寻求同印度的平等地位。在印度看来，它和巴基斯坦完全不是一个量级的国家，印度应该是具有战略抱负的全球性大国，不应将视野聚焦在同巴基斯坦这样的国家的安全关系上，其他大国也不应该将印巴两国置于对等的位置和角色上。但是，对巴基斯坦而言，虽然印巴实力的差距较大，但是巴基斯坦是南亚第二大国家，而且分治之初巴基斯坦的军事力量也较强，因此巴基斯坦总是寻求同印度平等的国际地位。20世纪90年代末后，印巴同时拥有核武器，反倒为巴获得了寻求同印度平等地位的信心。

此外，加上印巴分治导致的纷繁多样的现实利益的矛盾冲突，使得印巴关系具有高度的冲突性。1947年分治之后，印巴的矛盾涉及方方面面。其核心的争议问题包括克什米尔问题（涉及主权归属）、水资源分配（印度在上游，可控制水源向巴供水），还有其他各种各样问题上的分歧，如阿富汗问题等。再加上三次印巴战争、1987年的大规模武装冲突、1999年的卡吉尔冲突等，对抗和战争使得两国争议的问题更难以解决，敌对情绪可以说弥散在两国社会的各个层面。

除了印巴冲突，南亚国家之间的“凝聚力”也并不强。事实上，这些国家内部的身份认同和“叙述”是彼此对立的。在大英帝国统治时期，南亚很大程度上构成了一个整体。但是，这种“共同性”在各个国家分别独立后，反而被看作是一种“威胁”。印度、巴基斯坦、孟加拉国、尼泊尔对自己国家历史的“叙述”就存在很大的“冲突性”。巴基斯坦在

“民族叙事”中试图脱离同印度的联系，特别是强调伊斯兰教对南亚地区的征服，同印度教民族主义的叙述则具有根本性冲突。孟加拉国原本是巴基斯坦的一部分（东巴基斯坦），在1971年独立后，上台执政的人民联盟喜欢诉诸一套巴基斯坦“征服”和“虐待”孟加拉族人的“历史叙述”，通过惩罚1971年战犯等措施，使得孟加拉国的民族主义与巴基斯坦对立起来。尼泊尔虽然是印度教主导的国家，却需要强调自己同印度的差别，彰显其民族主义。可以说，南亚国家之间的不同身份叙事加剧了这种政治身份上的分离感。

（二）印度同南亚小国之间的控制与反控制之争

决定南亚区域国际关系的另一组力量来自印度同南亚小国之间的控制与反控制之争。印度虽然在南亚具有绝对的实力优势和霸主地位，但是南亚小国却并没有对印度百依百顺，反倒是印度的实力优势，引发了南亚小国对印度的怀疑和忧虑。这种忧虑主要源于印度采取霸权主义的地区政策。印度独立之初，继承了大英帝国在南亚采取的霸权式外交，也延续了大英帝国对不丹、尼泊尔、锡金等小国的控制，分别于1949年签订《印度与不丹永久和平与友好条约》，1950年签订《印度与尼泊尔和平友好条约》和《印度和锡金和平条约》，规定这些国家的国防、外交、经济等重要领域要接受印度的“指导”。直至2007年，印度和不丹重新签署友好条约之后，双方在法律上才形成正常的国家间关系。而尼泊尔迄今尚未实现同印度重新签订平等条约的诉求。

更严重的是，印度对南亚其他小国的武力兼并和内政干涉，让南亚小国切身感受到生存危机。1971年印度肢解了巴基斯坦，1975年吞并了锡金，还不时对南亚小国的内政横加干涉，最典型的莫过于20世纪80年代印度直接派兵干涉斯里兰卡、马尔代夫的內政。近年来，印度也是保持“一贯做法”。2013年7月不丹大选前，印度宣布停止对不丹家用煤气和柴油的补贴，立即使印度颇为不满的不丹和平繁荣党落败。2015年9月尼泊尔通过新宪法后，印度为了支持马德西人（取得尼泊尔公民资格的印度裔）的政治诉求——要在与印度接壤的特莱平原建立一个马德西人的邦，故意采取“半禁运”的方式使得尼泊尔举国陷入油气荒，以迫使尼泊尔政府赋予马德西人更大的政治权力。

印度的这些政策举措无疑让南亚其他小国的安全感极为脆弱，由此也造成相互信任度非常低。另一个消极影响则是，南亚的区域整合和地区一体化迟迟难以实现质的变化，迄今南亚区域内贸易依存度仅达到 5%，相比之下，东亚国家之间则远远高于 40%。印度凭借南亚小国对它的经济依赖来推行自己地区政策的做法，反倒让南亚小国高度怀疑印度推动地区经济整合的动机。例如，印度不允许不丹同安理会五大常任理事国建交，阻碍不丹同中国建交并解决边界问题。印度的这种控制力主要来自不丹对印度形成的经济高度依赖。以 2015 年为例，不丹 79% 的进口商品来自印度，90% 出口到印度。加上喜马拉雅山的阻隔，导致不丹的进出口只能通过印度加尔各答口岸过境。

一方面，南亚小国试图改变这种对印度的完全依赖。尼泊尔一直在推动改变同印度的全面依赖关系。由于 1950 年签订的《尼印和平友好条约》规定两国开放边界政策，彼此国民在对方境内享受国民待遇（如工作、经商与置业），这就使得大量尼泊尔人在印度工作和生活，印度得以在尼泊尔招募大量廓尔喀人到印度军队服役，大量印度人在尼泊尔工作、拥有财产或做生意，印度的货币也可在尼泊尔通用，尼泊尔的社会精英大部分到印度接受教育。这一现状致使很多尼泊尔人开始担忧国家“锡金化”，因此尼泊尔不断有声音要求废除或者修订《尼印和平友好条约》。2008 年尼共（毛主义）领导人普拉昌达上台后，提出要废除这一不平等条约，重新审议尼印两国签署的其他条约。然而由于尼泊尔内政及来自印度方面的阻力，迄今仍未解决这一问题。

另一方面，南亚小国也不断借助域外大国和邻近强国的力量来平衡印度。对巴基斯坦而言，主要是运用两种策略应对印度的地区实力优势，一是采取非对称战略，即常常为印度所诟病的“恐怖主义”，另一则是采取外部结盟的方法。巴基斯坦建国以来就一直奉行积极结盟的政策，凭借自己独特的地理位置优势，如冷战时期向美国提供 U-2 侦察机军事基地、作为 2001 年美国发动的阿富汗战争的后勤基地和过境走廊，通过同美国结盟来抵消印度的实力优势。^①

^① Khurshid Mahmud Kasuri, *Neither a Hawk nor a Dove: An Insider's Account of Pakistan's Foreign Policy*, New Delhi: Oxford University Press, 2015.

同样，南亚小国也集体提出一些重要倡议来平衡印度。例如，斯里兰卡力推的“印度洋和平区”倡议尽管受到印度的强烈抵制，最终还是得到国际社会的普遍支持。1985年成立的南亚国家联盟（SAARC），也曾一度被印度视为孟加拉国带着南亚小国抱团施压印度的平台。南亚国家还试图吸引其他大国参加南亚国家联盟，来抵消印度在地区组织中的优势，如2005年11月在达卡举行的第13届南盟峰会上，尼泊尔等国坚持南盟要吸收中国成为正式成员国。但是，印度一直力阻中国加入。最终，中国、美国、日本、韩国等都被吸收成为南盟观察员国。

总而言之，大英帝国撤离后的南亚形成了一个单极的地缘格局。这一基本格局塑造并决定了南亚国家之间的战略互动。印度与巴基斯坦的地缘政治斗争是主导这一区域国际关系的核心，而南亚小国同印度之间展开的控制与反控制的斗争，则是构成这一区域国际关系的重要一面。除此之外，影响这一地区更重要的因素则是其他大国的涉入。

二 大国在南亚的战略博弈（1947—2013）

长期以来，南亚在国际政治中的显要度并不高。在整个冷战时期，南亚都处在美苏争霸的边缘位置。^①这就决定了大国对南亚的涉入并没有延续性，都是基于这一地区爆发的重大事件才采取的应激性策略。一旦事件平息或者情况发生变化，大国的战略关注点就转移出了南亚。

1947年印巴分治以来，深度涉入南亚事务的主要大国是美国、中国、苏联（后来的俄罗斯）和英国。纵观70多年来大国在南亚的战略博弈，可以发现，巴基斯坦和其他南亚小国是“邀请”大国涉入的主要力量，而印度则在一直抵制其他大国的涉入。主要基于自身的地区实力优势，印度并不希望其他大国介入南亚地区事务，特别是介入印度同南亚国家的矛盾和冲突。因为，这一方面会降低印度的大国身份，隐含对印度地

^① 在冷战史的绝大多数著作中，基本不谈南亚的冷战史。即便在专门讨论第三世界冷战史的著作中，南亚的篇幅也是非常有限的。参见（美）沃尔特·拉费伯尔《美国、俄国和冷战，1945-2006》（第十版），牛可等译，世界图书出版公司，2011年；〔挪〕文安立《全球冷战：美苏对第三世界的干涉与当代世界的形成》，牛可等译，世界图书出版公司，2012年。

区霸权和领导者角色的挑战,另一方面印度也是为了阻止其他势力进入南亚,导致这一地区的形势变得更加复杂。

英国在南亚的影响力并没有持续太久。二战结束之际,作为前宗主国,英国在南亚地区享有很大的影响力,特别是南亚国家同英国和英联邦保持着传统联系,经济依赖程度颇深。但是,随着英国20世纪60年代逐渐从东南亚、中东等地撤退,到70年代初英国已经成为南亚地区无足轻重的角色,不再是这一地区的关键力量。美国和苏联对南亚的涉入,则是由于二者都是全球性大国,为了冷战战略竞争的需要,不时涉入南亚。中国对南亚事务的涉入,更主要是由于中国是南亚最大的邻国,相互隔着喜马拉雅山脉,南亚形势的发展直接影响中国西南边陲的安全和稳定。按照南亚地缘政治格局的发展历程,1947年以来的南亚战略博弈可分为如下几个阶段。

(一) 两大阵营进入南亚(1947—1962)

相比于欧洲和东亚,冷战进入南亚更迟,南亚在美苏之争中的重要性也不是很突出。直到冷战全面形成并蔓延至中东后,也就是20世纪50年代中期开始,美国战略界和政策界基于同苏联竞争的需要,才将视野转到了南亚。美国在这一地区的利益,主要目标是遏制共产主义,防止多米诺骨牌倒下而南亚国家的共产党上台执政,保护中东石油运输以及印度洋航线安全。其更核心的战略诉求是鼓励南亚国家加入反共阵营。但是,绝大多数南亚国家都持不结盟政策立场,只有巴基斯坦一开始选择了与美结盟的政策。一定意义上说,正是巴基斯坦将冷战带入南亚。

1947—1948年的第一次印巴战争,给巴基斯坦造成严重的经济困难,也加深了印巴敌对。出于对抗印度的需要,可以作为巴基斯坦战略依靠的只有美国和苏联两个大国。尽管苏联更早向巴基斯坦抛出橄榄枝,但是巴基斯坦的政治精英普遍对共产主义无神论持消极看法,因此自然地优先选择同美国结盟。^①而且,相比于印度,巴基斯坦国内的左翼力量要小得多,其穆斯林联盟的精英阶层都毕业于英国贵族学校,表现出亲西

^① Khurshid Mahmud Kasuri, *Neither a Hawk Nor a Dove: An Insider's Account of Pakistan's Foreign Relations*, p. 92.

方和反社会主义的意识形态倾向。

1954年是这一时期南亚地缘政治格局发展的关键节点。这一年，巴基斯坦正式加入美国控制的东南亚条约组织（South East Asia Treaty Organization），成为美国的非北约盟友。1955年又加入中央条约组织（Central Treaty Organization），到1957年巴基斯坦甚至给美国提供了U-2侦察机的基地。作为回报，美国也向巴基斯坦提供了大量武器装备并帮助进行军事训练。

尽管尼赫鲁的意识形态中有费边社会主义思想，其外交政策最初总体上是偏向西方的。但由于尼赫鲁倡导不结盟运动，反对殖民主义和帝国主义，令美国多有不快，美印两国关系的发展一直疙疙瘩瘩。随着1954年巴基斯坦与美国结盟，印度同社会主义阵营的关系也迅速改善。1955年，赫鲁晓夫访问印度，公开表示支持印度在克什米尔争议上的立场，此举令两国关系得到了巩固。^①与此同时，中印关系发展迅速。1954年4月中印签订《关于中国西藏地方与印度之间的通商与交通协定》，10月尼赫鲁访华，中印关系进入“兴地-秦尼巴伊-巴伊”（印中人民是兄弟）的发展阶段。在国际多边舞台上，尼赫鲁积极支持中国参加万隆亚非会议，两国领导层开始频繁互访，民间各界交流热烈。直到1959年后，中印关系才开始逐渐转差。

美国的南亚战略目标服务于其反苏反共的大目标，而不是帮助巴基斯坦对抗印度。因此，美国这一时期并不希望在南亚形成“非印即巴”的两难局面，也不希望印度国内强大的左翼力量（印度共产党）壮大起来。为此，1958年开始，美国开始增加对印度的军事、政治、经济援助和支持。1959年中印关系出现裂缝后，美国更是加大了对印度的拉拢。到1961年肯尼迪政府上台后，美国逐渐将南亚战略的重心放在了印度身上，反倒忽视了巴基斯坦，导致美巴矛盾加大。

简言之，这一时期的南亚格局并没有形成清晰的两大对立阵营。虽然有美巴结盟关系的形成，但是在1962年前，美国 and 英国主要的政策都是要推动印巴和解，以便共同对抗苏联和中国，削弱苏联和中国在南亚

^① Khurshid Mahmud Kasuri, *Neither a Hawk Nor a Dove: An Insider's Account of Pakistan's Foreign Relations*, p. 92.

的影响力,并没有在印巴之间进行非此即彼的选择。而印度和巴基斯坦在这一时期也同时与两个超级大国保持着密切来往,印度奉行的不结盟政策更是让其在两大阵营中左右逢源。

(二) 两大阵营分化,美消苏长(1962—1971)

这一时期,最大的变化是美苏两大阵营内部在南亚政策上出现了分化。在社会主义阵营中,随着中苏分裂和中国逐步脱离苏联的社会主义阵营,中苏两国采取了截然相反的南亚政策。在资本主义阵营中,巴基斯坦同美国的同盟关系急剧恶化,导致巴基斯坦同中国形成事实上的同盟,在南亚共同对抗印度。但是,美苏两个超级大国并没有在印巴之间明确站队。苏联在这一时期的战略竞争中明显占据上风。

1962年的中印边界战争导致中印交恶,走向战略对抗。1963年3月,中巴正式签订《关于中国新疆和由巴基斯坦实际控制其防务的各个地区相接壤的边界的协定》,中巴关系开始密切,逐步形成事实上的盟友关系。1965年8月印巴第二次战争爆发,中国最初向巴提供舆论声援和外交支持。随着印度开辟新战场,越界攻击巴基斯坦本土,巴基斯坦寻求中国帮助。1965年9月17日,中国外交部向印度递交了一份强硬照会,严正要求印度政府在收到照会后三天内拆除中锡边界印军入侵工事,立即停止印军一切入侵活动,并保证不再骚扰。^①中国最后通牒式的照会,有力地支援了巴基斯坦。第二次印巴战争后,中国开始向巴基斯坦提供越来越多的军备支持。1966年,开始修建连接中巴的喀喇昆仑公路,并于1978年6月18日实现全线通车。

与此相对的是,由于肯尼迪政府在1962年中印边界战争中对印度提供大量军援,损害巴基斯坦的安全,令巴基斯坦尤为不满,美巴关系进一步下滑。一方面,巴基斯坦延续了1960年前后就开始的外交政策调整,逐步走近中国和苏联。1965年第二次印巴战争,美国对印巴采取的军品“禁运”政策实际上却帮助了印度,损害了巴基斯坦,加剧了美巴关系的破裂态势。另一方面,1964年5月尼赫鲁去世后,拉尔·巴哈杜尔·夏

^① 成晓河 《第二次印巴战争中中国对巴基斯坦的支援》,《外交评论》,2012年第3期,第74—87页。

斯特里成为印度第二任总理，印度外交也朝着亲苏的方向发展。这两方面因素的结合，直接导致苏联主导的第二次印巴战争最后调解和解决，苏联反倒成了对印巴都具有更大影响力的国家。

简言之，这一时期南亚形成了中巴对印的战略格局，但是美苏都试图在印巴之间采取平衡外交。中国与美苏两国同时对抗，奉行“两个拳头打人”的外交政策，一定程度上也给美巴关系的维持造成了压力，美国不时施压巴基斯坦不要同中国结盟。而苏联也通过发展同巴基斯坦的关系来向印度施压，希望印度不要同美国走得太近。印巴两国试图左右逢源的对外政策都面临着巨大的考验。

（三）南亚两大阵营的对立（1971—1991）

这一时期南亚形成了清晰的两大阵营。1971年基辛格通过巴基斯坦渠道实现秘密访华，中美关系开始解冻。同时，随着1971年底印度与苏联签订《和平友好条约》而结为事实上的同盟，南亚的地缘政治形势就逐渐形成了苏印与美中巴两大阵营对立的基本格局。这一格局尽管有过松动，如1977年美国卡特总统上台和1977年印度德赛总理上台，美巴关系、印苏关系都略有小幅调整，但是大的战略格局没有发生变化，一直维持到1991年苏联解体和冷战结束。

1971年印度试图肢解巴基斯坦，美国派“企业号”航空母舰进入孟加拉湾威慑印度，同期印度要求苏联舰队进入印度洋帮忙，导致最终形成了印度、苏联与美国、巴基斯坦、中国的对抗战略格局。其间，中国同美国协调立场与对策，为共同遏制印度扩大对巴基斯坦的战争发挥了重要作用。中国对巴基斯坦给予了坚决的政治支持。中国驻联合国代表团初期即坚决反对只停火不撤军的决议，随后又迅速支持阿根廷等国要求停火和撤军的决议，并且将此案提交联合国大会紧急审议，结果联大以压倒多数通过了阿根廷等国提出的决议。^①

1979年伊朗爆发伊斯兰革命，亲美的巴列维王朝被推翻，再加上同年苏联入侵阿富汗，巴基斯坦在美国南亚战略中的重要性更是得以凸显和提升。与此同时，1978年12月中国开始了全党全国的工作重心转移，

^① 黄华 《亲历与见闻——黄华回忆录》，世界知识出版社，2007年，第189—190页。

中国外交战略随之作出重大调整,提出了坚持独立自主的和平外交政策,外交要以国家利益为出发点,着重服务于国内发展经济的任务,为中国经济发展创造一个和平稳定的外部环境。在这一大背景下,苏印与美中巴的抗衡战略格局得到进一步加强。

到 20 世纪 80 年代末,随着美苏关系缓和,苏联 1988 年开始从阿富汗撤军,印度总理拉吉夫·甘地 1988 年访华实现中印关系正常化,1989 年苏共总书记戈尔巴乔夫访华实现中苏关系正常化,南亚地区的苏印对美中巴的战略格局也逐渐瓦解。

简言之,这一时期的南亚格局形成了清晰的苏印与美中巴的两大阵营对立的战略格局。其中,中国在 1978 年后奉行独立自主的和平外交政策,专注于国内经济建设,逐步调整同印度和苏联的关系。这两大阵营的对立,主要表现为苏印与美巴的对抗,而巴基斯坦同苏联在阿富汗的对抗是其这一时期的主要形式。也正因为如此,俄罗斯迄今认为,苏联解体很大一部分是由于巴基斯坦造成的,这也阻碍了冷战后两国关系的改善。

(四) 单极体系下的战略格局大调整 (1991—2013)

苏联解体,阿富汗战争的结束,使得美国成为唯一超级大国。印巴在几个大国争夺中左右逢源的可能性下降,南亚的地缘政治重要性也下降了。巴基斯坦的战略重要性下降,美国又重新对巴发展核武器进行制裁。巴基斯坦与俄罗斯的关系也一直没有得到显著改善,俄罗斯对巴基斯坦在阿富汗战争中充当美国“马前卒”耿耿于怀。

印度失去了苏联的军事援助,外交上也失去战略依靠。在俄罗斯解体之初,叶利钦总统的外交倒向西方。这使得印度出售给苏联的商品不再享有特惠,俄罗斯对敏感技术出口印度也进行了限制。不过很快,俄罗斯就调整了对西方的政策,重拾印俄传统友谊。随着印度崛起,印俄关系对俄罗斯来说愈显重要,这也限制了俄罗斯调整对巴基斯坦政策的空间。

印度的外交重心也在冷战后发生了转向。以 1991 年印度的开放为标志,印度外交越来越聚焦在经济发展方面。1992 年印度提出了东向战略,逐步加入东盟地区论坛,成为东盟对话国,参加东亚峰会。

美国一度忽视了南亚。直到 1998 年印巴先后进行核试验，震惊了国际社会，才使得美国等大国重新重视南亚核安全问题。加上 2001 年美国对阿富汗发动反恐战争，南亚的重要性得以提升。美国在南亚整体奉行印巴平衡的政策，逐步开始调整和改善同印度的关系。2000 年 3 月，美国总统克林顿访问印度，这是时隔 22 年后美国总统对印度的访问（上一次是 1978 年卡特对印度的访问），是美国对南亚地缘政治态度转变的标志性事件。更大的突破则是，2005 年印美达成民用核能合作协议（俗称“123”协议），将印度的民用和军用核工业区分开来，民用核设施接受国际监督，但是军用可以保密。在美国的支持下，2008 年核供应国集团批准印度与其他国家的核贸易，给了印度豁免权。^① 2008 年 10 月美国国会通过了印美民用核能协议。这是冷战后印美关系发展的标志性事件，意味着美国对印度的政策大调整。

冷战结束后，中国对南亚也逐步转变为印巴平衡政策。1996 年 12 月，江泽民主席访巴，发表题为《世代睦邻友好，共创美好未来》的重要演讲，首次全面阐述了中国的南亚政策。^② 这一演讲被国际社会视为中国奉行印巴平衡外交的标志，减少地缘政治的对抗性，强调经济层面的合作，拓展中国在南亚的全方位外交。同时，中国同印度的关系也取得了很大的进步。在边界问题上，谈判陆续取得一系列进展，保持了边境地区的和平与稳定，形成了比较有效的边境管控机制。另一个重大发展是经贸领域，双边经贸由 1990 年的 1.7 亿美元，到 90 年代中期达到 11.63 亿美元，^③ 随后从 2000 年的 29 亿美元快速增长到 2012 年的 687.9 亿美元。中国在印度出口贸易中仅次于美国和阿联酋位居第三位，而在进口贸易中为印度第一大进口来源地。^④ 在全球层面，中印的利益汇合和合作越来越多，双方都在维护发展中国家的共同利益。双方在联合国、

① 按照核供应国的规定，只有先签署《不扩散核武器条约》的国家，才能获得转移的核技术。

② 《世代睦邻友好，共创美好未来》，中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国大使馆网站，<http://pk.chineseembassy.org/chn/zhgx/zywj/t191355.htm>。

③ 《印度与中国的经贸关系》，中华人民共和国商务部网站，<http://history.mofcom.gov.cn/?bandr=ydyzgdjmgx>。

④ 《2012 年印度货物贸易及中印双边贸易概况》，中华人民共和国商务部网站，https://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=32986。

世界贸易组织、金砖国家、二十国集团、上海合作组织和中俄印等机制中保持沟通与协调,在气候变化、能源和粮食安全、国际金融机构改革和全球治理等领域都发现越来越多的共同利益和合作空间。^①

印巴关系也试图走出对抗的局面,却难见成效。1998年开启的印巴全面对话(The Composite Dialogue)试图“一劳永逸”地解决两国的所有问题,却多次中断。2001年12月13日印度议会袭击案导致对话中断,2004年又重启,到2008年孟买恐袭案发生时再次中断。2014年重启后也中断了。只要每次发生重大的恐怖袭击,印度要么实施报复,要么中断两国的对话机制。

总之,冷战结束后,南亚的地区格局经历了一个重塑和大调整的过程。美国由20世纪80年代的挺巴抗印政策,走向印巴并重和平衡的政策,并且越来越重视印度的战略地位和价值。中国在保持印巴平衡政策的同时,与印巴两国的关系都有了大幅的提升。俄罗斯则维持了在南亚的地缘战略地位,保持了同印度的传统战略友谊,但是基于其整体实力下降的现实,在南亚战略格局中发挥的作用可能将越来越小。

三 迈向新的南亚两极格局(2013年以来)

2013年以来,南亚的地缘政治格局出现了新变化。首先是全球层面的地缘政治竞争回归,大国间的对抗加剧,使得南亚的地缘政治竞争也无可避免。正如印度前外交国务秘书萨仁山所言,1991—2008年印度享有发展的良好战略环境。大国间相互不对抗的关系,有助于印度很好地应对自身的挑战,可以同时与多个大国改善关系。然而,这种“良性”阶段正要走向终结,大国间尖锐的对抗正逐渐成为主流。莫迪政府所面临的国际环境将是更具有挑战性的、复杂的环境。^②印度战略家们确信,世界正重新进入大国竞争和对抗加剧的阶段,印度将面临一个“极化的”

^① 《中国同印度的关系》,中华人民共和国外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_677220/sbgx_677224/。

^② Shyam Saran, *How India Sees the World: Kautilya to the 21st Century*, Delhi: Juggernaut, 2017, p. 50.

国际环境，而这将限制印度的战略空间。

随着中国加速崛起，中美战略竞争逐渐加剧，特别是特朗普上台以来的一系列举措已经清楚地表明，过去相对开放和自由的全球经济体系将逐渐发生变化。未来的经济全球化将越来越转向“区域化”和地区化发展。在这一背景下，南亚作为中印两国未来发展的经济腹地的战略作用就得到了加强，也意味着中印战略竞争的趋势可能加强。

2013年以来，中国加速扩大在南亚的经济存在和影响。2000年，中国与印度以外南亚七国的贸易总额是28亿美元，同年，印度与这些国家的贸易总额是24亿美元，两者相差不大。但到2016年，中国这一数额是405亿美元，而印度是219亿美元，中国超过印度几乎一倍。^①2018年，中国分别是印度、巴基斯坦、孟加拉国、马尔代夫、缅甸的最大贸易伙伴国，是尼泊尔和斯里兰卡的第二大贸易伙伴国。中印、中尼、中斯、中孟的贸易额在近十年内相继增长10倍以上，中国已经成为南亚最主要的外资来源国。与此同时，通过推进“一带一路”倡议，南亚的“亲华”“友华”力量在不断上升。2013年以来，很多南亚国家内政都发生了变化，但是整体而言，“亲华”“友华”的力量是在进一步上升的。因而，一定意义上说，中印两国在南亚和印度洋地区的影响力竞争也在上升。

与此同时，印度在南亚乃至世界上的地位进一步提升。印度正由地区性强国朝着世界性大国迈进。2017年底印度经济总量升至世界第7位，将于近年内超过英、法位列世界第5位。从纵向来看，1991年以后，印度GDP增长率达到年均6%，2004年以后保持在8%左右。2014年莫迪执政以来，在主要经济体中印度经济增速更是“风景这边独好”。如果一直保持目前增速，印度人均GDP 12年就能翻番，达到5万亿美元的总量。莫迪在2018年达沃斯世界经济论坛上就声称，到2025年印度经济规模将达到5万亿美元。

就南亚区域而言，印度的霸权地位更是凸显。这一态势从2016年9月乌里事件发生后南亚国家的政策选择中就可以看出来。当时，印度发

① 毛四维 《“中国是朋友，印度是亲戚”——南亚小国如是说》，《世界知识》，2017年第14期，第32页。

起了“孤立”巴基斯坦的行动,孟加拉国、不丹、阿富汗、尼泊尔、斯里兰卡都相继表态“挺印”,不参加当年11月在伊斯兰堡举行的南盟峰会,导致这一峰会迄今未再举行。这一事件足以彰显印度在南亚区域内的影响力和号召力。

随着印度崛起,域外大国主要是美国、俄罗斯对印度在南亚的做法越来越采取“默许”姿态,事实上间接承认了印度的地区霸主角色。美国在南亚热点议题上或多或少都选择支持印度的立场。2005年3月,布什政府宣布将“帮助印度成为21世纪的主要世界大国”,并补充道“我们充分理解这一声明的含义,包括其军事含义。”^①在2018年2月马尔代夫危机时,马尔代夫前总统纳希德请求美国和印度政府出兵干涉,美国并没有直接采取行动,而是推动印度在马尔代夫采取“迅速行动”。美国默许印度的做法,推动印度在南亚扮演领导者角色。对俄罗斯而言,基于俄印的传统关系,一直都接受并维护印度在南亚的角色。

其他大国“认可”印度的地区霸权地位,而中国在南亚的影响力也越来越大,使得中印在南亚的关系格局愈发微妙而充满张力。加强这一发展趋势的因素还包括中巴关系的提升。在萨仁山看来,由于中巴的强同盟(Strong Alliance)关系,来自巴基斯坦的威胁实际上被印度看作是来自中国威胁的一部分。^②一方面,巴基斯坦与中国是全天候的战略伙伴关系,两国之间的战略互信经受了历史的考验。在中国关切的核心问题上,巴基斯坦一直都坚定地站在中国一边。巴基斯坦对于中国的南亚外交和周边外交都具有特殊的战略意义。巴基斯坦也是中国与整个伊斯兰世界的桥梁,中巴友好为中国与整个伊斯兰世界的友好确立了基础。不论是冷战时期,还是改革开放之后,如果没有巴基斯坦提供的支持,中国可能难以与众多伊斯兰国家维持稳定而良好的关系。

另一方面,巴基斯坦是中国南亚战略的支点。这种支点的支撑作用体现在各个方面。过去中巴更多是进行安全战略层面的合作,现在双方都认识到,安全合作与经济合作要双轮驱动、相辅相成、共同推进。

① (澳)大卫·布鲁斯特《印度之洋》,杜幼康、毛悦译,社会科学文献出版社,2016年,第236页。

② Shyam Saran, *How India Sees the World: Kautilya to the 21st Century*, p. 58.

2013年开始，中国通过落实中巴经济走廊，为巴基斯坦建设严重制约其经济发展的能源与基础设施，让巴得到实实在在的经济利益，也为巴经济发展提供更强大的动力，有助于缓解当前巴基斯坦的安全与战略担忧。的确，在“一带一路”框架下的中巴经济合作，实际上将中巴两国的命运紧密联系在一起。

加强南亚朝着中印“两极化”趋势发展的另一个重要因素是美国。印度的战略家们认为，印度必须同主要大国都保有多样化的外交关系，特别是美国，这样才会给印度带来更有利的对华政策空间。只要印度不成为反华军事同盟的一员，中国就更会选择增强同印度的接触，而不是选择对抗。^①在这一战略思维模式下，印度同美国的关系在近年内更是迅速得以提升。而平衡中国的共同战略需求，构成印美战略伙伴发展的长久基础。

不过，目前正在浮现的“两极化”趋势，仍然存在变数。一方面是印度同美国的战略互信不足，加上印度长期以来独立自主的大国外交思维，并不会使印度轻易地同另一个大国结盟。另一方面，中印地理相邻的现实，促使印度不得不考虑这一现实。

对中国而言，对南亚外交政策至少要把把握好以下几个方面。一是如何平衡印巴关系是最为重要的问题。中国在印巴平衡中需要遵循基本原则。在应对印巴争执时，宜以基本事实为依据，而不能以关系好恶行事，同时需要增强与巴基斯坦的外交互动和沟通。对印度外交除了战略上重视，还应该深度参与印度经济崛起的历史进程，以此塑造未来的中印关系。从技术层面上看，要探讨构建切实可行的机制来管控两国存在的分歧。

二是要减少两国战略竞争的诱发因素。当前，莫迪政府为了对抗“一带一路”在南亚的推进，正大力推动印度同周边国家的互联互通，还同日本、美国等共同推进大型基础设施建设项目。对此，中国则要思考如何通过加强多边制度架构建设，增进中印之间的战略共识和信任。诸如邀请印度同南亚各国磋商制定“南亚东盟互联互通总体规划”，同印度

^① Shyam Saran, *How India Sees the World: Kautilya to the 21st Century*, p. 57.

洋国家集体磋商制定“印度洋互联互通总体规划”，用好 2018 年 4 月中印领导人“武汉会晤”达成的“中印+”地区合作模式，都是在这一战略思路下进一步深化中印对接和合作的具体政策步骤和举措。

三是要努力在多边平台上推进中国的战略目标。由于南亚被印度视为自己的势力范围，因此在这一地区层面，印度总会阻止域外大国的涉入。因而，随着南亚国家同中国在越来越多的多边平台中存在交集，中国要善于通过多边平台扎实推进南亚区域外交。

(责任编辑: 刘鹏)

The Geopolitics Game in South Asia and Its Evolving Strategic Landscape

LIN Minwang

The British Empire officially withdrew from South Asia in 1947, shaping the geopolitical landscape of South Asia today, the most prominent feature of which is India's dominant power position in South Asia. For more than 70 years, the power structure in South Asia has determined the geopolitical game in this region, including the conflict between India and Pakistan and the control and anti-control struggle between India and the small South Asian countries. The involvement of major powers is also an important factor in the formation of strategic landscape in different periods. There are four different stages in the past 70 year. In the first stage (1947-1962), the global cold war between the US and Soviet camps gradually spread to South Asia; In the second stage (1962-1971), China and Pakistan formed alliance against India, while the US and Soviet Union pursued a policy of India-Pakistan balance; In the third stage (1971-1991), there was a clear bipolar landscape between Soviet-Indian and US-China-Pakistan. The fourth stage (1991-2013) has seen a great geopolitical transformation in South Asia. International relations have undergone changes and adjustments after the collapse of hostility. Especially, the US-India relations and China-India relations have been improved significantly. In 2013, the geopolitical landscape of South Asia entered a process of profound changes, and China-India relations became more subtle. Facing this new situation, China should make plan in advance and take the initiative to promote the peaceful transfer of strategic patterns in South Asia.

Keywords: geopolitics in South Asia, India-Pakistan relations, China-India relations, bipolar landscape, Cold War