

# 中国与南亚地区主义： 以南亚区域合作联盟为例\*

张贵洪\*\*

**【内容提要】** 本文主要解读南亚在中国地区战略中的地位,包括中国在南亚的利益和目标,分析中国成为南亚区域合作联盟观察员国的背景和意义,探讨中国与南亚区域合作联盟关系中未来可能遇到的挑战和加强合作的途径和方法。

参与地区合作已成为中国对外政策的重要内容。2006年中国正式取得南盟的观察员地位,这给了中国一个通过多边的和机制化的途径而不是传统的双边和单边方式促进在南亚地区利益和影响的机会。中国和南盟成员国都相信可以从这一区域合作组织中获益。

## 一、南亚在中国地区战略 中的独特地位

南亚地处亚洲大陆的南部,四周由西亚、中亚、东亚和东南亚环绕,又扼守印度洋海上航线,因此具有重要的地缘战略意义。近年来,南亚地区国家经济发展较快,但目前仍是世界上最不发达的地区之一。

南亚在中国的地区战略中具有重要的地位。第一,从地理条件看,中国是南亚最大的邻国,与五个南亚国家(巴基斯坦、印度、尼泊尔、不丹和阿富汗)拥有几千公里的共同边界,而南亚是中国周边地区中陆上邻国最多的一个地区。<sup>1</sup> 第二,从政治和安全角度看,所有的南亚国家都是发展中国家,处于中国的周边地区,是中国周边环境的一部分,对中国西南地区的安全和稳定有直接的影响。第三,从经济角度看,南亚地区对中国西部开发和确保能源安全有重要的意义。第四,南亚两个主要大国印度和巴基斯坦在中国外交中的地位不可低估。一方面巴基斯坦是中国与伊斯兰世界发展关系的重要桥梁和维护南亚地区战略平衡的主要力量,另一方面,印度不仅是中国的邻国,更

是崛起中的亚洲乃至世界大国,中国必须妥善处理与其边界争端和重视其在亚洲的作用。印巴对立是中国安全环境中的一个潜在不稳定因素,两国又都拥有核武器,一旦其对立和对抗上升为冲突,将对中国外交形成重大挑战。

南亚地缘政治的特点和现实需要中国制订一项更为平衡的南亚战略,也就是在安全关系和经济关系之间、在传统安全与非传统安全问题之间、在发展与印巴关系和与其他南亚小国的关系之间取得平衡。同时,亚洲地区一体化的发展需要中国更多地通过多边和制度的途径与其他亚洲国家实现共同发展。

中国与南亚国家有许多共同愿望:一是扩大相互间的贸易和投资;二是中国在南亚地区合作中发挥建设性作用;三是寻求中印和中巴更为平衡和稳定的关系;四是避免印巴之间和中印之间的冲突;五是在非传统安全领域包括反恐和水资源管理等方面进行合作;六是共同努力推动南亚地区的防扩散和核裁军。

因此,中国在南亚的主要目标应是开拓南亚市场,避免南亚地区的不稳定波及中国,避免南亚成为他国用来对付中国的一个阵地。

中国能否实现在南亚地区的利益和目标,取

\* 本文系教育部人文社会科学“中美印三边关系研究”项目成果(项目批准号:06JAGJW004)。

\*\* 复旦大学国际问题研究院教授、博士生导师

<sup>1</sup> 中国在东北亚与俄罗斯、蒙古、朝鲜交界,在中亚与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦接壤,在东南亚与越南、老挝、缅甸相连。

决于以下几个因素:一是巴基斯坦的政治稳定、经济发展和社会进步;二是印度对中国在南亚地区影响的认知和接受程度;三是印巴和平进程和改善关系的程度;四是中印共同崛起中的相互协调和包容;五是美国在南亚的积极作用。

为了实现在南亚地区的利益和目标,中国需要在制订南亚战略中形成以下几个理念:第一,更全面地发展与南亚国家的关系,更重视与南亚小国的关系;第二,与南亚国家发展全方位的关系,更强调经济和文化关系;第三,在巩固与巴基斯坦传统友谊的同时发展与印度的全面合作关系,良好的中印关系不应以损害中巴关系为代价,而良好的中巴关系也不应成为改善中印关系的障碍;第四,适当调整中巴关系以适应新的形势;第五,维护南亚地区的战略稳定,避免南亚战略形势严重失衡;第六,避免卷入印巴争端,促使其通过和平对话方式解决争端。

## 二、中国成为南盟观察员的背景和意义

2006年中国正式取得南盟观察员国地位,并于2007年首次出席在新德里召开的南盟峰会。这是中国在南亚地区多边外交的一个重要突破,标志着中国与南亚国家关系进入一个新的阶段,也意味着中国开始通过多边和制度的途径发展与南亚国家的关系。

### (一) 背景

近十多年来,多边和制度化合作已成为亚洲地区的一个突出现象。地区合作机制如东南亚国家联盟(以下简称东盟)、东盟地区论坛、东亚峰会、六方会谈、上海合作组织(以下简称上合组织)等在促进各自区域的稳定和繁荣方面发挥了独特的作用。中国积极参与了除南亚地区以外的亚洲多边合作进程。

推动中国成为南盟观察员国,从而启动中国与南亚地区多边合作的主要因素有:

第一,南盟作为地区合作组织的成长。与其他地区相比,南亚在地区合作方面相对落后。但第12届和第13届南盟峰会是其20多年发展历史上的重要转折点。2004年在伊斯兰堡召开的第12届南盟峰会讨论了广泛的地区合作问题,包

括减少贫困、合作反恐、环境保护、信息和通讯技术合作等,从而在南亚地区合作中迈出了实质性的一步。<sup>1</sup> 在峰会开幕式上,印度总理指出,“我们需要从观念层面转向行动计划,我们良好的意愿必须变成实实在在的行动。”<sup>2</sup> 2005年在达卡召开的第13届峰会决定从次年起建立南亚自由贸易区(SAFTA)并一致同意阿富汗加入南盟成为第八个成员国。”此次峰会还决定向区域外的国家和地区,包括美国、欧盟、韩国、中国和日本开放,这对南盟过去二十多年内向式发展是一个重大的转变。

第二,巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡等国的积极推动。中国和巴基斯坦半个多世纪的“全天候伙伴关系”在新世纪获得了新的动力。中国积极支持并帮助巴基斯坦在上海合作组织获得观察员地位。巴基斯坦同样非常欢迎中国不仅在双边而且在多边层面参与南亚事务。这种参与将不仅为该地区的发展提供活力,也使中巴传统关系赋予了新的含义。孟加拉国、斯里兰卡等南亚较小国家出于加快南亚发展步伐和维持某种力量均衡的考虑,也对中国参与南亚区域一体化进程表示了欢迎和支持。

第三,印度态度和政策的调整。出于多种考虑,印度对中国在南亚持续上升的影响有许多顾虑,因为毕竟印度在南亚具有支配性的优势地位,该地区是印度事实上的“势力范围”和“后院”。但是,随着跨地区合作的发展,印度与中国和巴基斯坦关系的持续改善,以及从参与中亚和东南亚地区经济一体化中获得的好处,印度决策者最终意识到亚洲有足够的空间容纳中国和印度的同时崛起,进而发现中国在南亚的存在并不是不可接受的。

第四,中国在南亚的建设性作用和不断上升的影响。中国与南亚在地理、历史、政治上的独特

<sup>1</sup> 第12届南盟峰会《伊斯兰堡宣言》,2004年1月6日。  
<http://www.saarcsec.org/data/summit12/summit12declaration.pdf>

<sup>2</sup> 2004年1月4日瓦杰帕伊在第12届南盟峰会上的发言。  
<http://meaindia.nic.in/cgi-bin/db2www/meaxpsite/coverpage.d2w/coverpg?sec=ss&filename=speech/2004/01/04ss01.htm>

<sup>3</sup> 第13届南盟峰会《达卡宣言》,2005年11月13日。  
<http://www.saarcsec.org/main.php?id=159&t=7.1>

联系使中国成为南亚国家特别是印度战略环境不可分割的一部分。由于近十几年中国南亚政策的调整和与所有南亚国家关系的改善,印度战略界也承认中国“从最初的政治—战略关注逐渐转移到新的以经济参与为主的讲究实效的方法”。<sup>1</sup> 中国在中亚和东南亚的建设性作用和影响对南亚也起到一定的示范作用。

## (二) 意义

过去的二十多年,中国成功地在东南亚、东北亚和中东推行多边外交。通过主持六方会谈,参与东盟和东盟地区论坛,创立上海合作组织,中国得以在上述地区的稳定和发展中发挥建设性作用。南盟给予中国的观察员地位为双方的合作又打开了一个新的窗口。这是中国首次与所有南亚国家作为一个整体开展对话,对于中国与南亚关系具有重要意义,因为它为中国与南亚国家在南盟框架内的互动确立了一个基础。

首先,这意味着中国在南亚地区多边外交的一个突破。中国外交部发言人在评论中说,通过中国加入南盟活动,“中国与南亚国家关系翻开了新的一页”。<sup>2</sup> 中国南亚政策的基本目标是稳定、发展和睦邻关系。中国一直希望扩大与南亚国家的合作,但缺乏一种多边机制已成为中国与南亚进一步发展关系的障碍。因此,南盟将为中国促进与南亚的关系提供一个非常重要的平台。

南盟是一个高层次的平台,中国可以在此与南亚邻国讨论如何共同发展的议题。在五个南盟观察员国中,中国是唯一的南亚邻国,这为中国与南盟合作提供了更大的便利。

其次,这将为中印“战略合作伙伴关系”提供一个新的动力。考虑到人口和面积、经济规模和潜力、分别作为法理上和事实上的核国家地位,中印这两个亚洲大国之间的关系无论如何不可忽视。两国领导人也认为中印关系已超越双边层面而具有“全球和战略意义”。2005年,两国将双边关系定位、定向和定性为“面向和平与繁荣的战略伙伴”。

在政治领域,中国和印度已在很大程度上克服了1962年边界冲突造成的困难,并在互相适应对方的崛起。在经济领域,随着这两个经济体持续高速增长,中印双边贸易和投资也迅速扩

大。”在核和安全领域,两国也大体上走出了印度核试造成的麻烦。随着中国加入核供应国集团,印度对中巴敏感技术转移的担忧也有所缓和。双方已同意在与各自的国际承诺相一致的条件下开展核能领域的合作。

过去,中国和印度常常通过双边方式处理相互关系。冷战时期的大部分时间,中国和印度属于不同的阵营,双边关系冷淡甚至敌对。冷战结束后,两国关系逐渐和解,中国和印度在东南亚都参加了“10+1”峰会和东盟地区论坛。在中亚,印度成为上海合作组织的观察员国使中印两国有机会讨论在中亚的能源和反恐合作问题。而南盟则为两国之间的合作和交流提供了一个新的平台。

再次,这有利于亚洲的跨区域合作和一体化。中国四周被东北亚、东南亚、南亚和中亚国家包围。由于这种独特的地理位置,中国在上述四个次区域中有特殊的地位。在东北亚,中国主持了多轮六方会谈,使东北亚局势处于可控状态。在东南亚,中国自20世纪90年代初就开始参与了“10+1”和“10+3”合作框架,并于1994年加入东盟地区论坛。在中亚,中国与俄罗斯和中亚国家一起于2001年创建了上海合作组织。现在,中国又成为南盟的观察员国。

上述三个区域组织(东盟、上合组织、南盟)代表了各自次区域一体化的过程和水平。尽管在这三个区域合作中的地位有所不同,中国和印度都在不同程度上参与了三个次区域经济一体化的过程。中国和印度分别于2002年和2007年启动了与东盟建立自由贸易区的谈判进程。在中亚,中印就能源和反恐问题进行对话和合作已经开始。两国还正式开始谈判以寻求签署双边自由贸易协定和全面经济合作协定的可能性。中国以极大的兴趣期待着参与南亚自由贸易区进程。如果中国和印度这两个世界上持续快速增长的经济体能够共同致力于跨地区一体化的建设,那么在推动亚洲经济一体化的同时,东亚、中亚和南亚的经济也

<sup>1</sup> Swaran Singh, *China-South Asia: Issues, Equations, Policies*, (New Delhi: Lancer's Books, 2003), p. 12.

<sup>2</sup> 《中国日报》,2007年4月3日。

<sup>3</sup> 据中国海关统计,2007年中印双边贸易额达到386亿美元,到2010年有望超过600亿美元。

将受益匪浅。

### 三、中国—南盟关系的未来

到目前为止,南盟更多的是一个论坛或平台,而不是一个行动的机构。尽管近年来南盟的发展引人注目,<sup>1</sup>但与亚洲其他次区域国际组织(如上合组织和东盟)相比,还有一定的差距。

#### (一) 挑战

考虑到南亚国家相对落后的经济和滞后的合作,加上中印之间存在这样那样的问题,中国和南盟依然面临一系列的挑战。

首先,如何在中印之间以及南盟成员国之间增进互信。从某种程度上讲,印度的意愿、态度和责任对南盟的未来非常关键。长期以来,中印这两个相邻的地区大国被视为经济上、地缘政治上和战略上的“天然的竞争者”。<sup>2</sup>针对中国的崛起,印度国内形成了“温和、实用、激进”等几种不同的认识。<sup>3</sup>与多数西方学者预见未来中印之间更多的对抗和对立不同,<sup>4</sup>印度学者更愿意把未来中印关系描述为静悄悄的竞争或重大挑战。<sup>5</sup>印度对中国的消极看法主要体现在对中国军事现代化和中国与南亚其他国家之间防务关系的关切上。<sup>6</sup>

同样,印度的崛起也引起中国学者越来越多的关注。他们从地区和全球背景重新评估印度的影响和中国的对印政策。<sup>7</sup>中国政府也非常重视印度通过开展外交努力和增加军事实力追求大国地位的过程和影响。一种有代表性的看法是,印度的崛起对中国既有消极作用又有积极影响。一方面,崛起的印度通过战略矛盾、经济竞争、军事压力和外交麻烦构成一定的挑战,另一方面也带来一些好处,如相似的政治诉求,潜在的经济合作,共同的安全关切等。<sup>8</sup>

而在南亚,由于冷战的遗留问题,印度和巴基斯坦还存在大量的分歧。印度与其他南亚较小国家之间的关系也存在不同程度的困难和问题。因此,作为南亚居主导地位的国家,印度有义务和责任积极促进南盟的发展,成为区域合作的强大推动者。而其中的关键是如何增进印度与周边国家的互信。这对印度来说是一个巨大的挑战。

其次,如何扩大和深化中国与南盟的关系。尽管中国与南盟的关系有了很快的发展,但整体

<sup>1</sup> 如提出南盟发展目标(SDGs),建立南亚大学(SAU),启动南盟发展基金(SDF),筹备南盟粮食银行(SFB),组织首次南亚能源对话(SAED),批准南盟自由贸易区协定(SAFTA),发动“绿色南亚年”(2007),规划南亚关税同盟(SACU)和南亚经济联盟(SAEU),执行现有的南盟有关反恐和打击跨国犯罪的协定,同意阿富汗为新成员国,接纳中国、日本、韩国、欧盟和美国为观察员国,等等。见第14届南盟峰会宣言, <http://www.saarcsec.org/data/summit14/ss14declaration.htm>

<sup>2</sup> 如: John W. Garver, *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, (London: Oxford University Press, 2001), p. 5, pp. 110-111; Sujit Dutta, “China’s Emerging Power and Military Role: Implications for South Asia,” in Janathan D. Pollack and Richard H. Yang, eds., *In China’s Shadow: Regional Perspectives on Chinese Foreign Policy and Military Development*, (Santa Monica, CA: RAND, 1998), p. 94; 马加力:《关注印度:崛起中的大国》,天津人民出版社,2000年版,“前言”第14页。

<sup>3</sup> 有关印度对中国崛起的看法和反应,可参考: Mohan Malik, “Eyeing the Dragon: India’s China Debate,” in Satu P. Lymaye, ed., *Asia’s China Debate*, Asia Pacific Centre for Security Studies, Honolulu, December 2003, <http://www.apcss.org/Publications/SAS/ChinaDebate/ChinaDebateMalik.pdf>; Steven A. Hoffman, “Perceptions and China Policy in India,” in Francine R. Frankel and Harry Harding, eds., *The India-China Relationship: What the United States Needs to Know*, (New York: Columbia University Press, 2004), pp. 39-49; Subramanian, *India’s China Perspective*, (New Delhi: Konark, 2001); Swaran Singh, “China India Confidence Building: Indian Perspectives,” paper presented to the international conference on “Living with China: Dynamic Interactions between Regional States and China”, organized by the S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Singapore, March 8-9, 2007; Zhang Guihong, “The Rise of China: India’s Perceptions and Responses,” *South Asian Survey* (New Delhi), Vol. 13, No. 1, 2006, pp. 93-102.

<sup>4</sup> See Ashley Tellis, “China and India in Asia,” in Francine R. Frankel and Harry Harding, eds., *The India-China Relationship: What the United States Needs to Know*, pp. 143-177; Sumit Ganguly, “Assessing India’s Responses to the Rise of China: Fears and Misgivings,” in Carolyn W. Pumphrey, ed. *The Rise of China in Asia: Security Implications*, (Carlisle Barracks: The Strategic Studies Institute, 2002), <http://carlislewwww.army.mil/ssassi/welcome.htm>

<sup>5</sup> Bharat Karnad, *Nuclear Weapons and Indian Security*, (New Delhi: Mcmillan, 2002), pp. 540-544; K. Sunrahmanyam, “Partnership in a Balance of Power System,” *Strategic Analysis* (New Delhi) Vol. 29, No. 4, 2005, p. 559; Brahma Chellaney, “India, China Mend Fences,” *Washington Times*, April 7, 2005.

<sup>6</sup> Zhang Guihong, “The Rise of China: India’s Perceptions and Responses,” pp. 98-99.

<sup>7</sup> 近年国内研究印度崛起和比较中印崛起的主要著作有:马加力:《关注印度——崛起中的大国》,天津人民出版社,2002年版;王德华、吴扬主编:《龙与象——21世纪中印崛起的比较》,上海社会科学院出版社,2003年版;胡志勇著:《文明的历史:印度崛起》,新华出版社,2006年版;郑瑞祥主编:《印度的崛起与中印关系》,当代世界出版社,2006年版;左学金等主编:《龙象共舞:对中国和印度两个复兴大国的比较研究》,上海社会科学院出版社,2007年版。

<sup>8</sup> 马加力:《关注印度——崛起中的大国》,天津人民出版社,2002年版,第5、14~16页。

合作的程度仍非常有限。南盟还没有发展成为中国与南亚国家主要的交流桥梁和对话平台。南盟还不是一个南亚国家能够对外发出同一种声音的实体。因此,南盟还没有成为中国南亚政策的头等考虑,传统的双边关系依然是中国与南亚互动的主要渠道。

作为南盟关键成员的印度因多方面的考虑,并不愿意看到中国在南盟框架内发挥更大的作用或扩大影响。此外,出于各自国家利益考虑,一些外部大国如美国和日本对日益加强的中国—南盟关系也保持高度警惕。因此,由于南盟内在的局限、印度对中国的疑虑和外部大国对中国的警戒,中国如何在深化与南盟多边合作的同时,不触及地区内外那些“敏感”国家的神经,还是一个有待解决的问题。这对中国来说是一个严峻的挑战。

再次,如何处理和管理多边框架内的双边问题和双边关系。根据南盟宪章规定,“双边和有争议的问题不在讨论之列”,<sup>1</sup>这表明南盟只关注经济与社会合作而不处理政治争端。这在南盟发展的早期也许是合适的,但从长远的角度看,双边关系和安全问题需要得到妥善处理以便为更深入的经济合作铺平道路。

与东盟和上合组织相比,南盟尽管已有二十多年的历史,但要成为一个有效率和较高一体化的地区组织还有很长的路要走。东盟的成立主要是基于政治和安全考虑,上合组织则经历了从单一的安全合作到经济和安全两种合作共同发展的历程。因此,南盟可以从东盟和上合组织中学习合作的方式和道路。南盟需要重新审视其宪章,以规划南亚区域合作的远景。这是对南盟一个不小的挑战。

## (二) 步骤

中国前外长李肇星曾为中国与南盟的合作提供五点计划,包括消除贫困、救灾、人力资源培训、基础设施建设和学术交流。<sup>2</sup>这些计划涉及到多个具体领域,同时我们还需要从长远的战略视角探索更为广泛的思路和富有实效的步骤。

首先,需要交流发展的经验和教训。南盟成员国已达成共识,即发展是这一地区的第一要务。同样,对于中国,发展将依然处于未来国家议程中

的第一位。南亚是当今世界最贫困的地区之一,其中有四个国家被联合国列入最落后国家的名单。如果目前的状况得不到根本的改变,这些国家很难从这一名单中排除。

其次,扩大贸易和投资。事实证明,国际贸易和投资是促进发展的一个重要途径。一方面,中国可以向南亚国家提供发展经验以供参考,另一方面,中国也已做好准备以进一步扩大在南亚国家的贸易和投资。中国经过三十多年的快速发展,已具备与其南亚邻国之间合作的比较优势。

再次,优先开展“低级政治”和非传统安全领域的合作。考虑到南盟的特点和原则,中国与南盟在“低级政治”问题和非传统安全领域优先开展合作将是一种明智的做法。

中国前外长李肇星提出的五个合作的领域和问题都属于“低级政治”范畴。而一些非传统安全问题如全球和地区气候变暖、水资源和环境管理、共同反恐等正成为中国和南盟国家领导人和普通民众关注的热点问题。这方面的合作应该大有可为。

总之,长期以来,中国的南亚政策以双边和安全为特征。在南盟框架内,中国现在可以通过多边方式发展一种与所有南亚国家的全面关系。中国与南盟在经济和非传统安全领域的合作具有很大的潜力。对中国来说,同样重要的是重视与南亚较小国家的关系,为其发展提供帮助和支持。

考虑到印度无论在经济、政治、安全还是国际影响方面,都是南亚地区最大的国家,印度对于地区合作的政治意愿和动力对于南盟的成功是至关重要的。同时,印度对于中国在南亚的存在和影响的疑虑对于中国与南盟关系的未来依然是一个不确定的因素。中国更为均衡的南亚战略能否成功,除了中国的自身努力,还有赖于印度对于中国的意图的接受程度和巴基斯坦的支持力度。

<sup>1</sup> 《南亚区域合作联盟宪章》第10条。http://www.saaarcsec.org/main.php?id=10&t=4

<sup>2</sup> 外长李肇星在第14届南盟峰会开幕式上的发言,2007年4月3日,新德里。http://www.chinaembassy.org/in/eng/sgxw/t308596.htm