

南亚地区安全的大国博弈

上海国际问题研究院南亚中心主任 赵干城

【内容提要】 南亚地区安全形势近年来有逐渐恶化的趋势。主要体现为南亚国家内部动荡不安、国际恐怖势力活动猖獗、大国介入而产生的矛盾等问题。其中最突出的是美国深陷阿富汗－巴基斯坦困局，以及美国在南亚地区的新战略与其他大国的互动。这里既有印度的地位与作用方面所产生的变化，也包括中国对南亚地区的影响增长。这些互动也可被解读为南亚地区新的大国博弈。

【关键词】 南亚安全 美国战略 阿－巴困局 大国博弈

南亚地区安全形势是近年来国际社会关注的一个焦点。其中既有美国深陷阿富汗－巴基斯坦困局难以解脱的问题；也有南亚一些国家内部动乱导致的政局不稳问题；更有该地区国际恐怖势力日益猖獗的问题。2008年11月，印度经济中心孟买发生的恐怖连环袭击，触发了连锁反应，使南亚地区安全进入了一轮新的紧张互动状态。2009年，该地区安全局面无根本好转，地区合作也无重大进展。美国总统奥巴马2009年12月1日在西点军校宣布向阿富汗增兵3万。作为美国新政府所谓对阿富汗－巴基斯坦新战略的核心，它预示了本地区未来仍将有持续的战争，结局难以乐观。南亚地区内外各种势力相互之间的博弈，有可能在本地区形成一个新的局面。而其中大国的互动显然居于突出的地位。

一、美国的阿富汗－巴基斯坦困局

阿富汗－巴基斯坦局势是美国在“9·11”以后所奉行战略成败的政治标杆，也是美国反恐战略深陷困境的重要标志。自美国发动对阿富汗战争以来，美国能不能打败塔利班

和“基地”组织，似乎从来就不是一个问题。美国举国上下曾经认为，作为对“9·11”恐怖袭击的自然反应，美国在打一场正义的反恐战争，而且是实力悬殊的战争。美国没有理由对是否能打赢这场战争提出疑问。2004年，卡尔扎伊在美国的扶持下，终于成功举行了阿富汗历史上第一次民主选举。当时大多数人都认为，美国的阿富汗战略看上去不会有什么大的问题了。但美国的期望在严酷的现实面前被撞得粉碎。

自布什政府后期以来，阿富汗－巴基斯坦局势不断呈现乱象。塔利班和“基地”组织的武装势力在阿富汗境内卷土重来，对以美国为首的联军发动各种规模的袭击，迫使联军一次次发动围剿行动，双方的冲突有越演越烈之势。大规模的军事行动使美国希望早日在阿富汗建成民主政府和公民社会的目标成为非常遥远的幻想。而美军及联军日益上升的死伤数字，则使西方各国内部的舆论对他们的政府究竟要在阿富汗达到什么目标，产生巨大争论和怀疑。在美国2008年的总统选举中，美国的阿富汗－巴基斯坦政

策几乎成为候选人之间惟一的外交议题。这显示该问题在美国国内政治中所占的分量，也表明布什政府的反恐战略不但在伊拉克没有成功，在阿富汗也受到越来越大的质疑。布什拟定的“大中东计划”看来在第一步就要夭折。¹ 阿富汗不但没有成为伊斯兰民主的样板，反而连巴基斯坦这个拥有核武器的伊斯兰国家也受连累。巴基斯坦塔利班和其他宗教极端势力的武装袭击遍及全国，严重威胁人民党政府的执政地位。如2009年4月，塔利班武装占领了距首都伊斯兰堡仅100公里的布内尔。这引起国际社会的广泛猜测，认为此前巴政府与塔利班达成的和解协议，正在为该国的塔利班化铺平道路。美国国务卿希拉里·克林顿甚至认为，“巴基斯坦政府基本上已经与塔利班和极端分子妥协了”²。南亚地区安全形势的剧变给刚上台的奥巴马政府提出了严峻的挑战。

经过长时间的国内辩论以及在国际上寻求支持后，奥巴马终于在西点军校提出了美国的阿富汗-巴基斯坦新战略：美国将向阿富汗增兵3万，消灭塔利班和“基地”组织武装力量，并从2011年7月开始撤军。这个方案在外界看来毫无新意。它只不过延续了过去8年来华盛顿的保守派一向主张的强硬路线，即用军事手段解决问题。考虑到美军在阿富汗已经驻有7万大军，奥巴马的这次增兵不免令人想起当年美国在越南一次次增兵，一步步陷入越战泥潭的情景。似乎这就是另一场越南战争。这令奥巴马的阿-巴新战略黯然失色，迫使他在演讲中极力强调，阿富汗不是另一个越南。因为“其一，在阿富汗有43个国家和美国一起并肩作战，说明这场战争的合法性得到认同。其二，在阿富汗并没有广泛的植根于民众中的反政府对抗。其三，更重要的是，对美国人的恶毒

攻击直接来自阿富汗，这些极端分子继续将美国作为目标。”这是奥巴马列出的美国必须战而胜之的重要理由。同时他也保证美国无意寻求在阿富汗长期驻军，并给出了具体的撤军日期。他希望在接下来的18个月内，美国与其盟国能够完成在阿富汗以及巴基斯坦的基本战略目标。不过，目标终究是目标，能否实现仍然存在很大变数。例如卡尔扎伊本来并不为美国看好，但2009年的阿富汗总统选举仍然使他得以再次出任总统。这对美国实现其战略必定会产生很大的影响。特别是卡尔扎伊在过去5年的执政中基本没有解决阿富汗的稳定与安全问题，使美国对该政权的前景深表怀疑。

奥巴马最终不得不同意继续大规模增兵，且呼吁其盟国补充美国兵员之不足。美国在阿富汗-巴基斯坦的困局可谓暴露无遗。美国处于进无法保证什么时候可以结束战争，退又难以向民众交待当初为什么要发动战争的两难境地。这可以说是奥巴马政府继承的最困难的外交“遗产”。奥巴马入主白宫一年后，这些问题仍然没有好的解决方案。大规模增兵同时又立下2011年7月开始撤军的承诺，将本届政府的政治赌注下在未来不长的时间内，以美国为首的联军必须取得从战场到谈判桌的基本胜利上。从阿-巴地区自2009年以来的动荡来看，风险是很高的。展望该地区前景，完成这些目标从而使美军得以全身而退的几率虽然不是一点没有，但最乐观的预测对此也不会有太大把握。

¹ “大中东计划”，系布什发动伊拉克战争后于2004年1月在其国情咨文中首先提出，主要内容是要把从土耳其到阿富汗22个伊斯兰国家按照美国设想的“民主自由模式”进行改造，加强美国对这些国家的经济、文化、教育等各领域的渗透，美国认为这是取得反恐胜利的保证。

² 《塔利班逼近首都伊斯兰堡》《新京报》2009年4月24日。

³ Obama Afghanistan strategy: more troops in quickly draw down in 2011, <http://www.cnn.com/2009/12/1/>

二、印度的地位与作用

作为本地区最重要的国家，印度在南亚地区的地位与作用，在没有外来势力干预的情况下，无疑是最强大的。长期以来，印度在南亚地区的政策坚持实行双边模式，努力排除一切在印度看来属于外部势力的干扰。印度认为南亚地区以外的势力进入该地区是其外交不利的因素。例如印度在本地区的最大冲突因素是与巴基斯坦的矛盾。印度认为与巴的矛盾只有在双边基础上才能得到解决。不过实际上并不那么容易。2008年 11 月 26 日在印度最大城市孟买发生恐怖连环袭击后，印度立即开始向巴施加巨大压力，希望以此为契机解除对印度的最大威胁。和以前一样，印度的这个策略没有获得预期的进展。印度所指控的所谓得到巴政府支持的恐怖势力仍然“逍遥法外”。而印度的压力则已经引起美国的注意。当时的美国国务卿赖斯就对印度在袭击发生后采取的行动“深为担忧”，希望印度克制。这似乎证实了印度完全排斥外部势力进入南亚很难做到。

对美国在阿富汗 - 巴基斯坦地区的最新行动，印度却又持模棱两可的含糊态度。美国新一届政府入主白宫后，适逢印度也举行大选。国大党赢得了压倒性胜利，并再次由曼莫汉·辛格出任总理，使印度对美国的政策保持了连续性。印度方面对奥巴马的民主党政府抱有期望。2009年 11 月，辛格总理正式访美，成为奥巴马政府上任后接待的第一位国宾。美方通过大张旗鼓的礼仪安排，试图减轻印度对美国可能“轻视印度”的担忧。双方就印美关系中的一些问题进行了讨论，包括两国在南亚地区的反恐合作，以及美国对印度的战略期待。外界高度关注的印美核能合作问题，则因细节有待落实而没有对外宣布将如何进一步推动已经达成的协

议。但外界普遍认为在美国的南亚新战略中，印度已然是美国最重要的合作伙伴。这是由布什政府时期就已经完成的政策调整。奥巴马政府基本上继承了这条路线。这也是奥巴马在欢迎辛格访美时加以强调的一点。印度对此似乎比较满意。在此基础上，美印强调了在诸多涉及战略与安全领域展开合作的意向。美国表示愿意向印度提供印度所需的先进武器系统，与印度展开高层战略安全对话，俨然将印度视为“准盟友”，从而解除了印度对奥巴马政府一度曾有的担心。

在美国的帮助下，印度在南亚的地位得到加强。长期来，由于美印关系存在各种问题，双方缺乏信任，因此在美国的南亚战略中，印度与其说是美国依靠的对象，不如说是制约的对象。美国常常在支持巴基斯坦和尽量不要得罪印度之间摇摆。这种政策在新德里引起的反感是美印关系的一个特征。布什政府大幅度调整了对印政策，帮助印度摆脱核孤立状态，进而又表示要“帮助印度成为全球大国”。美国的这个政策转变显然受到新德里的欢迎。奥巴马政府上台后，印度希望美国的政策继续朝着这个方向发展。因为从印度的角度来看，如果美国不反对印度成为世界大国，那么美国也一定愿意看到印度在南亚地区乃至整个亚洲地区成为主要大国。这正是印度独立以来始终追求的一个目标。过去数十年，印度围绕着该目标做出了不懈的努力，但基本上都是不成功的。印度在国际体系的大格局中经常是一个被摆布的对象。反映在南亚地区，印度主宰该地区的愿望始终受到挑战。印度自身最终也偏离了不结盟的立场，成为苏联的“准盟友”。冷战结束后很长一段时期，印度在南亚的地位没有得到根本的改变。印度自认为天然应该拥有的地区主导地位仍然没有实现。印度

的南亚邻国把印度视为本地区的一个霸权。巴基斯坦固然是印度宿敌，小国如孟加拉、尼泊尔、斯里兰卡等，面对印度的强势地位，常常也为如何与印度相处而深感困扰。美国以前利用这些因素制约印度。美国的策略一向是不希望看到任何国家主导任何地区。从这个角度看，布什政府对印度政策的调整是有重要意义的。因为美国今天的策略似乎更倾向于把印度拉入美国领导的阵营，接受印度为南亚地区的主导国家。

有两个因素促成了印度地位的改变。其一是印度近年来的快速发展。所谓印度的“崛起”如果是事实的话，那么首先改变的应该就是印度在南亚的地位。虽然印度的目标绝非限于在南亚发挥主导作用，但如果印度在南亚都没有真正的支配地位，就更谈不上是一个世界大国了。所以，尽管印度近年来的对外政策确实有脱离南亚加入亚太的趋势，但这不是真正的脱离，而是希望以亚洲大国的地位加入亚洲一体化进程，从而确立和巩固其在本地区的支配地位。而这种地位，以印度战略家看来，本应是理所当然的。印度近年来在经济上的快速发展与其他南亚国家的内部动乱纷争和经济社会发展的停滞不前形成了鲜明的对照。特别是阿-巴地区一再面对伊斯兰极端主义控制的威胁，印度似乎成为南亚地区发展的一个样板。在这个背景下，美国改善与印度的关系，强调美印战略伙伴关系，就提高了印度在美国的战略蓝图上的位置。与冷战时期美国对印度的敌视和冷淡态度相比，今天美国更认同崛起的印度是美国可以依赖的伙伴。

其二是中国的快速发展。中国的发展所产生的影响主要不是在南亚。中国的地位以及影响是全球性的。正因如此，美国和印度对中国的发展所做的反应也是全方位的。在

南亚，中国的影响虽然不是决定性的，因为中国毕竟不是南亚国家。中国的核心国家利益也不在该地区。但中国与南亚国家的传统合作关系，决定了中国将继续是该地区最有影响力的国家之一。从印度的角度来看，中国当然也是所谓的外部势力。其最新的例证是奥巴马访华与中方发表的联合声明，其中涉及南亚问题的说法遭到印度的反对。¹ 分析家一般都认为，印度担心的恐怕不是美国，而是中国在南亚事务中可能会有越来越大的影响。印度对中国的担心构成了美国对印度政策调整的一个背景。美国通过扶持印度在南亚乃至亚洲的地位，来平衡中国的力量和地位。这种平衡政策当然很可能使印度在南亚的地位得以提升。尽管美国领导人一再声称，美国与印度享有共同的价值是美国对印政策的基础。这种说辞只能反映美国对外政策中比较虚伪的一面。

综合起来看，印度在南亚的地位与作用可归纳为以下几点。一是印度的战略地位因印美关系的改变而有了实质性的变化。可以预期在美国深陷阿-巴的困局中，印度的地位可能得到提升。印度也不会反对美国在该地区的存在，反而会与美国进一步加强合作，并以此巩固印度在该地区的主导地位，并为美国最终撤离阿富汗后做好铺垫。二是印度的快速发展将继续成为南亚地区的一个突出现象。它标志着印度的国力以及军备能力都将快速上升。这对南亚地区安全的结构将产生重大的影响。三是印度在可预见的未来，仍然不大可能解决好它与南亚邻国之间的已有问题。无论是与巴基斯坦的历史遗留

¹ 奥巴马 2009 年 11 月 15-18 日访华，与中国领导人发表“联合声明”，其中提到中美支持印度和巴基斯坦改善关系加强合作，印度外交部因此发表声明，声称印巴关系是“纯双边事务，不容第三方势力干预”，相关报道见 *Hindustan Times* November 19 2009.

问题，还是与其他南亚邻国如孟加拉的水资源分配问题等，都有着难以解决的症结。这将损害印度在南亚的主导地位，也使印度难以客观评价其他大国与其南亚邻国的关系。例如中国与斯里兰卡的传统合作关系因斯政府大力剿灭泰米尔“猛虎”组织而使印度担忧外部势力会因此而更深地介入地区事务。类似的问题也存在于印度与尼泊尔的关系等等。四是如何处理与中国的关系仍然是印度对外政策的一大难点。如果印度仍然以传统的地缘政治斗争的角度来看中国的南亚政策，则中国国力的快速发展将始终构成对印度在南亚的地位与作用的一个巨大挑战。从这个角度来看南亚，则中国的战略与地位也是观察南亚地区形势的最重要因素之一。

三、中国的南亚政策与影响

中国虽不是南亚国家，但中国的地理位置决定了南亚形势的演变，对中国诸多层面的国家利益都有着不容忽视的影响。它包括与南亚接壤的西藏和新疆地区的稳定与开放；中国参与国际反恐的程度与范围；中国与南亚穆斯林国家的关系，以及与此相关联的中国与伊斯兰世界的关系，中国与美国、印度和俄罗斯等大国的互动。其中中国与印度的关系并不必然具有中心的地位。例如冷战时期由于地缘政治的力量分布和中印对世界事务的立场之不同，导致了中印关系在冷战时期事实上是从属于世界政治主要格局的，在中国的南亚战略和政策中并无中心地位。而印度的不接受外来势力对南亚地区的干涉政策，在冷战时期也从来没有实现。那么今天的形势是否有了足够的改变呢？中国的战略与南亚政策是否也已经到了需要做重大调整的时候呢？

南亚 8 国大多与中国山水相连。历史上中国与这些近邻有着悠久的交往。而邻国的稳定与否决定着中国的周边环境。从中国的

自身利益出发，可以预设努力维护邻国的稳定是中国的周边战略目标之一，甚至是最重要的目标。从这个角度来定义中国在后冷战时期的南亚战略与政策，也许可以认定一些新的特点。

首先，国际格局的变化虽然仍不足以在南亚塑造一个全新的国际关系，但也已经产生了重大的影响。其中的一个结果是各大国不再将该地区视为地缘政治争夺的一个对象。如果这点可以成立，则中国的相关战略也必须从一个全新的角度去观察。和其他大国一样，中国在南亚关心的是，能否在该地区维护持久的和平与稳定，能否阻止国际恐怖势力在该地区蔓延发展，而不是与哪个国家争夺所谓的“势力范围”。在这个前提下，中国希望与所有南亚国家建立正常的国与国关系，并以积极的姿态加入南亚的地区发展进程。中国于 2005 年申请加入“南亚区域合作联盟”，成为其观察员便是例证。尽管中国的这个姿态在新德里未必被如此解读。中国摆脱传统的地缘政治争夺模式，转而以新的方式参与南亚事务，这一过程仍然需要时间。但中国的战略是明确的。中国并不需要通过相互制衡这种传统的战略游戏来达到维护该地区稳定的目标。相反，中国将以南亚重要邻国的姿态努力发展与所有南亚国家的合作关系。

其次，中国与印度的关系在中国的南亚战略中的地位确实在上升。印度是南亚地区的头号大国。印度的行为与政策是决定该地区局势发展的一个关键。因此，中国要以适当的方式参与南亚事务，与印度的关系无疑具有重要的地位。由于历史的原因和现实的发展，中国与印度的关系常常存在着显性的和隐性的矛盾。尽管两国已经决定将两国关系定义为“面向和平与繁荣的战略合作伙

伴关系”，但现实的中印关系仍未真正上升到有着相互信任基础的合作关系。这种情况体现在南亚地区，则可见双方在涉及南亚稳定与和平的重大问题上寻求共识的努力，仍然非常容易受到打击。2009年1月，由于印巴对孟买恐怖袭击案的看法不一，矛盾急剧上升。中国第一次派出特使，在伊斯兰堡和新德里之间展开斡旋。中国的做法显示了中国正在南亚地区寻求一种新的介入模式。这种模式不是基于相互制衡的地缘政治传统，而是把南亚地区的稳定视为各方的共同利益，并认定中国在维护该地区稳定的进程中可以发挥一种更好的平衡作用。这个作用的基础是可持续、可操作的中印相互理解。目前这种理解仍未真正建立，但其前景是存在的。因为中国相信维护该地区稳定确实是印度的核心利益所在。

再次，以美国为首的西方国家深陷阿-巴困局，因而不得不加大在该地区的存在，包括军事投放和经济文化投入。这是否意味着在南亚地区的大国博弈有可能产生消极后果？从目前的形势发展来看，大国在南亚地区争夺势力范围的前景并不明显。布什政府曾经有过的“大中东计划”，今天看来是一个一厢情愿的美国计划，缺乏现实政治基础。奥巴马政府可能已经意识到这点，有改弦易辙的趋势。例如在其所谓新的阿-巴战略出台前，派特使霍尔布鲁克访问相关国家，寻求该地区其他大国对美国的政策与战略的理解。中国和印度事实上都是美国寻求支持的主要国家。由此可见，大国对该地区的关注是在上升，但其主要趋势恐怕不是争夺，而是谋求建立有基本共识的共同阵线。美国的这种政策调整，对中国在该地区的地位和作用提出了新的课题。例如中国是否应该向美国领导的阿富汗维和部队提供帮助，甚至进而将问题提升到中国是否应参与阿富汗的

战事等等。¹

综上所述，大国在南亚地区的博弈大抵是在美国、印度和中国之间展开。在这场并非以零和为特征的游戏里，各大国的兴趣和利益并不一致。因此各方都需要调整相关的策略和政策，以期能够建立某种共同点。中国在南亚的地位是以悠久的历史关系和文化交流为基础的。这包括中国与印度及其他南亚国家的关系。因此中国介入南亚地区事务是必然的。问题只在于以何种方式介入。美国介入南亚地区不是必然的，但在当前的反恐局势下却是自然的。奥巴马别无选择，只有加大干涉力度，希望前任政府已经开启的进程有一个美国可以接受的结果。美国因而需要与其他国家合作，得到国际社会的支持。美国曾经认为自己作为一个超级大国有足够力量，即使没有他国的合作与支持，也能独立打赢美国要打的战争。美国的这个幻想在阿富汗和伊拉克都没有实现。奥巴马现在要把焦点转移到阿-巴地区，这将突出大国在南亚地区的博弈。印度本来就是南亚大国。印度的问题在于印度以为南亚应该是印度的“后院”。但印度的行为与政策常常使南亚成为印度的“前线”。随着印度的崛起，营造一个稳定的南亚的需要将日益突出。以前印度坚持排斥“外来势力”对南亚的干预，这项政策没有解决南亚的地区稳定问题，而且因国际恐怖势力的猖獗，已经给印度带来了损害。

(责任编辑 何任之)

¹ 2009年4月霍尔布鲁克访问北京后，美国的媒体开始炒作，要求中方开放瓦罕走廊，以为北约联军提供新的后勤保障通道。瓦罕走廊，旧称葱岭古道，是沟通东西帕米尔高原的惟一通道，全长约400公里，中国境内约占1/4，位于新疆塔什库尔干的塔吉克自治县内，每年十月下旬到次年六月，大雪封山。当年苏联入侵阿富汗后，曾被辟为向伊斯兰抵抗者输送物资的“阿富汗小道”。2009年11月奥巴马访华，在北京举行的记者会上，奥声称美国将和中国合作在阿富汗-巴基斯坦打击国际恐怖势力，但这只是美方的单方面说法。

ABSTRACTS

Big Power Game and Regional Security in South Asia

Zhao Gancheng

The regional security situation in South Asia is deteriorating in recent years, as it is shown in the internal instability of the countries in the region, the surging of terrorist activities, and the confrontation created by big powers involvement. The interaction between the US and other big powers may be understood as a new round of big power game in the region, with India's role and position changed and China's influence in the region growing.

The Current Regional Situation and its Prospect of South Asia

Lan Jianxue

As the South Asian countries have gone through various political changes and the impact of international financial crises, they are highly motivated to get engaged in regional cooperation, but the regional situation is not favorable. In the near future, with insecurity looming large over the region, the South Asian countries are still confronted with serious challenges in internal political stability, economic development and regional security.

Enlightenment from Economic System Reform and Democratic Politics Construction of the Middle East Countries

An Weihua

Since 1970's, the Middle East countries have successively reformed their economic systems, resulting in the polarization of the rich and the poor. This wave of reforms, although with reasonable intentions, has been colored by the West media with ideology. The democratization reform initiated by the US has missed its goal. The construction of democratic politics of any country should be in consistence with its national reality, if it wants to succeed.

Revelations on the Mass Disaster Insurance Systems of Turkey and France

Zhang Chenghui Tian Hui

The mass disaster insurance systems of Turkey and France are different in many aspects, such as background, factor features, model of operation management, risk disperse mechanism and taxation policies. They are useful references to the design and operation management of our disaster insurance system. We should establish our mass disaster insurance on the bases of detailed discussion, full preparation, taking the right opportunity and timely recommendation.

Initial Discussion on Africa Development and Problems it Confronts

Xu Mengshui

Africa with great expanse of land is the second largest continent next to Asia in the world. Compared with other continents, Africa is truly characterized by poverty and underdevelopment, and congregated with a host of developing countries. Nevertheless, Africa is making steady progress and great contributions to the modern development of mankind and civilization in the history of world development.