
印度区域合作战略重心东移——利益诉求与制约因素

葛成

摘要：近年来，“东向”政策在印度区域合作战略中的分量加重，印度区域合作战略重心呈“东移”态势。这一方面源于对外经济合作或贸易发展的内在需求，另一方面则与中国快速崛起高度相关。在战略东移过程中，政治与安全利益诉求相较于经济利益诉求而言重要性不断提高，体现印度与其合作伙伴在制衡中国的目标上较高的一致性。印度区域合作战略东移仍受国家实力、国内政治形势以及南亚地区形势等多重因素的制约，其未来如何发展仍有待观察。

关键词：区域合作 “东向”政策 制约因素

一 印度区域合作战略重心不断“东移”

印度“东向”（Look East）政策的不断推进，是其自身发展的内在逻辑决定的。

自20年前“东向”政策提出以来，在经济合作、对话机制建设、安全合作等方面取得了显著进展。这一方面源于对外经济合作或贸易发展的内在需求，另一方面则与中国快速崛起高度相关。从经济发展的需求来讲，“东向”政策相较其它区域合作机制，如南亚区域合作联盟（SAARC），环印度洋地区合作联盟（IOR-ARC）以及孟中印缅（BCIM）合作论坛等，具有明显优势。这些合作机制的发展普遍受制于区内较低的经济水平，缺少技术与资金支持，比较优势雷同，内部贸易量小，形成区域内产业链的动力不足。另一方面，在中国快速崛起的背景下，“东向”政策在政治与安全领域找到了与美、日、澳等国的利益契合点，发展前景广阔。尤其近10年来，“东向”政策事实上成为了印度区域合作战略的核心，印度区域合作战略的重心不断“东移”。

作为“东向”政策的第一步，印度把与东盟的关系看作战略利益通往东方的重要桥梁。1995年，印度成为东盟的“全面对话伙伴”，次年加入“东盟地区论坛”。2002年，印度与东盟建立了第四个“10+1”合作机制；2003年，印度签署了《东南亚友好合作条约》；2004年，印度与东盟签署了旨在促进双方政治、经济、文化、科技和安全合作的纲领性文件《和平、进步与繁荣的伙伴关系协定》。进入21世纪，“东向”政策的推进步伐加快，合作范围涵盖从东南亚到日本、韩国、澳大利亚等国的广大地区，合作重点也从经济交流拓展到海运

安全、反恐和军事交流等方面。2005 年印度成为东亚峰会（10+6）成员，2011 年 11 月，美国和俄罗斯正式成为东亚峰会成员。自此，“东向”范围彻底超越东南亚，扩大到中、日、韩以及包括澳、新在内的广大地域，并使印度拥有在地区机制中与世界主要国家对话的平台。

同时，东盟及美、日、澳等国对“东向”政策给予积极回应。从东盟角度而言，积极回应印度的地区合作需求，有其自身的战略考虑：保持东南亚地区大国力量平衡。首先，冷战结束后，美苏实施战略收缩，东盟认为单纯依靠自身力量无法保障地区安全，最佳选择是“利用各大国追求权力的欲望，使它们在该地区的力量达到一种平衡的状态”，而印度正好是平衡其他大国影响的潜在力量。其次，由于印度经济从 90 年代中期一直向好，被东盟视为另一个同样具有广大市场和良好经济发展前景的开展贸易和投资的重要目标，因此，东盟希望通过与印度的经济合作，避免形成对中国贸易、投资和市场的过度依赖。而在中国快速崛起的背景下，日本、韩国、澳大利亚甚至美国积极加强与印度的合作，配合甚至引导印度“东向”政策的实施，不免也具有相同或类似的战略考虑，地缘政治和安全战略在印度“东向”政策中的重要性随之提高。

二 战略重心“东移”中政治利益诉求与经济利益诉求并重

独立初期，尼赫鲁就提出把印度建设成“有声有色的大国”，他的一句最有名的断言就是：“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，要么做一个有声有色的大国，要么就销声匿迹，中间地位不能吸引我，我也不相信任何中间地位是可能的。”¹不论上世纪末瓦杰帕伊关于“21 世纪超级大国”的鼓吹，或者时下辛格政府“印度世纪”的宣传，都可以看作是印度始终不乏大国抱负，且一直保持强烈的世界大国地位欲求的表现。在南盟经济合作发展相对滞后的背景下，“东向”政策最初的利益诉求首先是分享东盟国家欣欣向荣的经济繁荣、进入拥有 5 亿人的广大市场、获得更多国外投资以促进印度经济快速增长。然而，随着世界格局的变化，特别是中国的快速崛起，印度“东向”政策的目标逐渐发生变化。在经贸合作之外，政治与安全合作所占比重上升。

1. 政治与安全利益诉求

（1）改善周边安全环境

在政治与安全利益诉求中，维护周边地区稳定是印度的首要考虑。例如，尽管印度国内有声音批评其放弃道德原则追求狭隘国家利益，印度仍非常执著的发展并巩固其与缅甸的合

1 （印）尼赫鲁，《印度的发现》，齐心译，北京，世界知识出版社，1958，第 57 页

作关系。自 2003 年起，印度对缅甸的军事与民用项目援助就不曾间断。2010 年，印度以高规格接待了到访的缅甸领导人，两国关系进一步加强。一方面，印缅签署协定，加深两国在打击跨境有组织犯罪、恐怖主义、贩毒、洗钱和武器走私方面的合作；另一方面，印度向缅甸提供 1.3 亿美元的援助，用于发展铁路、改造与印度东北部连接的道路等基础设施。印度陆战研究中心主任格米特·坎瓦尔准将说：“一个强大稳定、在中印两国间保持严格中立、与印度携手打击边境地区叛乱活动的缅甸符合印度的国家利益。”随着中缅、印缅关系的不断发展，未来中印两国在缅甸的军事、能源、经济等竞争可能加剧。

（2）维护能源安全

伴随经济持续增长，印度对进口能源的需求大幅度增加。印度是世界第五大煤炭储藏国与第四大煤炭生产国，产量占全球产量的 6.3%。但就油气资源来说，印度的储量非常有限。2010 年印度油气资源探明储量仅分别为 58 亿桶和 1.12 万亿立方米，仅占全球储量的 0.4%和 0.6%。1999 至 2010 年间，印度原油日产量从 73.6 万桶增加到了 75.4 万桶，消费量却从 213.4 万桶增长到了 318.3 万桶。日均原油进口从 139.8 万桶增加到了 242.9 万桶。同时，印度的天然气产量从 251 亿立方米增长到 393 亿立方米，但消费量从 251 亿立方米增长到了 525 亿立方米，2010 年进口量达到 132 亿立方米。有鉴于经济发展对进口能源的巨大需求，印度利用与东盟国家建立自由贸易区的机会，不仅与印度尼西亚、缅甸等能源资源丰富的国家进行合作，而且积极插手南中国海领土争议地区的能源资源开发，并在印度洋地区与日本、美国展开海上安全合作，确保能源海上运输线的安全。

（3）塑造大国地位与形象

印度一直宣称其符合安理会常任理事国的所有标准：印度是世界最大的民主国家、经济快速增长的经济大国、维和行动的主要贡献者等。但在上世纪 70 年代，印度在与苏联结盟的同时在南亚地区发起称霸行动，直接损害了其在发展中国家中的地位及形象，导致其在与日本竞争非常任理事国席位时落败。这次失利使印度意识到实现大国梦想离不开发展中国家的支持。正是出于这一考虑，印度改变了对邻近国家的政策，不仅注重发展与地区内国家的政治关系，而且在经济上慷慨的提供援助。新世纪以来，印度通过“东向”政策的实施，加快与地区内国家开展合作的步伐，其目标之一就是塑造大国形象，实现大国地位，并以较高的国际政治威信为争取“入常”做准备。

（4）制衡中国

2010 年 9 月，印度总理辛格表示，印度应当准备好应对中国新的自负行为以及在南亚

谋求立足之地的渴望²。他的讲话再次表明“中国威胁”在某种程度上仍是印度政府的担心，尤其以“新”标明中国的自负行为，表明印度认为中国历来就自负。从上世纪 90 年代起，中国就成为印度发展军事力量的借口，例如 1998 年核试验用“中国威胁”作为挡箭牌。随着印度经济发展逐渐起色，印度喜欢事事与中国进行比较，对中国的经济发展成就表现出了既羡慕又嫉妒的矛盾心理，中国被视为其实现大国地位的直接竞争者。印度战略学者认为，考虑到中国的力量及战略文化体现的是一种“备战范式”，印度的战略重心应当是制衡中国³。印度的这种战略意图在“东向”政策中得到充分体现，印度不仅已经与韩国、日本、越南等签署了自由贸易区协议，部分美印两国学者还就印度与美国建立自由贸易区的可行性进行了研究⁴。相比较而言，中印自由贸易区早已完成联合研究，但长期处于停滞状态，在发展与中国自由贸易区问题上，印度持消极态度。而近年来印度与中国的部分邻国积极开展军事安全合作，更是被看作其制衡中国战略意图的直接表现。

2. 经济利益诉求

(1) 实现贸易增长

随着“东向”政策的推进，印度对外经济合作成果显著，“贸易创造效应”明显。1988 至 2010 年间，印度出口额从 6010 亿卢比增长到 115526 亿卢比，进口则从 7418 亿卢比增长到 141819 亿卢比。在出口贸易中，印度的 IT 产业出口成就显著。2009 年印度 IT 服务出口 497 亿美元，包括软件和服务外包在内的外包产业为印度创造就业岗位超过 230 万，产值占印度国内总产值的 7%，且占出口总额的近四成。迄今为止，印度已经承接全球 65% 的离岸软件外包业务和 46% 的服务外包业务⁵。伴随经济实力不断增强，印度对外经济合作的力度将会提高，以削减或取消关税、扩大市场准入条件为目标的各种经济合作协议将带来越来越多的实际利益。

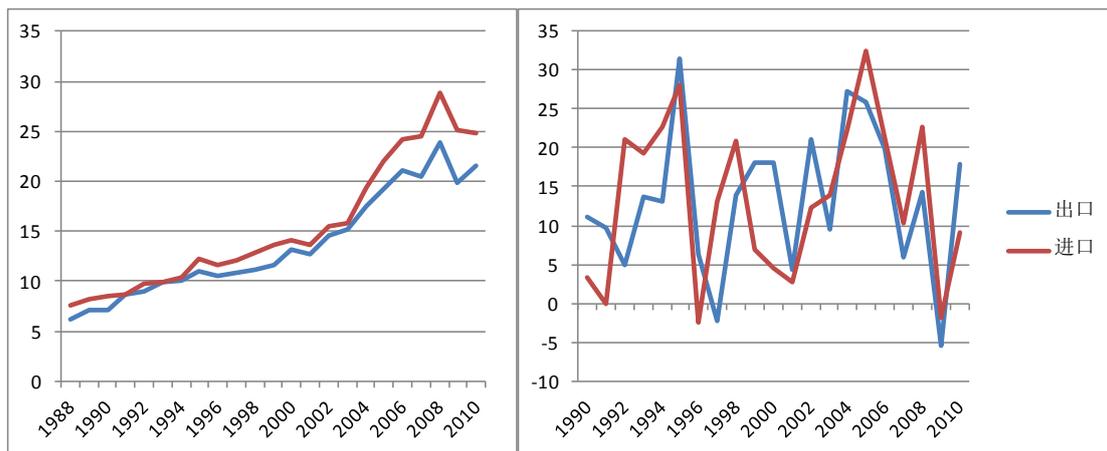
图 1 印度进出口占 GDP 比重(%, 左)与进出口增长率(%, 右)变化

2 Rajesh Rajagopalan, Vaun Sahni, India and the Great Powers: Strategic Imperatives Normative Necessities [J], South Asian Survey, 2008(1): 15.

3 同上

4 Robert Z. Lawrence and Rajesh Chadha, Should a U. S-India FTA Be Part of India's Trade Strategy? [EB/OL]. <http://www.hks.harvard.edu/fs/rlawrence/-Lawrence.pdf>

5 WTO, Regional trade agreements notified to the GATT/WTO and in force by country [EB/OL]. <http://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx>



数据来源：亚洲开发银行（ADB）数据库

（2）吸引投资

发展中国家参与国际合作的目标之一就是获取资金与技术支持。作为世界第二大发展中国家，尽管近年来经济增长成果显著，但资金缺乏依然是制约印度经济发展的瓶颈之一。1998至2007年间，印度吸引外国直接投资累计372.38亿美元，每年平均37.24亿美元，尚不足中国一个月的数目。制约印度吸引外资的因素有很多：一是国内社会安全形势影响了外国投资者的偏好；二是印度基础设施薄弱制约吸引外资的能力，三是相关法律不利于外资的引入等。随着“东向”政策在国际合作方面不断取得收获，印度有望在扩大市场准入、法律政策等方面加快改革，以增加吸引外资的力度。在法律政策方面，印度表示将大力改革不合时宜的法律条款，在人才流动方面给企业更大的自主性；在扩大市场准入方面，最近一段时间印度在开放零售业上的种种承诺也令国际投资者充满期待。

（3）提升产业竞争力

与区内较发达经济体的合作不仅可以拓展印度的出口市场，而且也会加剧国内竞争的压力。例如，自由贸易区的建立就意味着市场的进一步扩大，也意味着国内产业将受到国际竞争对手的冲击。为了在更大范围的市场竞争中胜出，国内产业不得不加快改革以提升竞争力，否则就会被淘汰出局。客观上讲，广泛的国际经济合作一方面迫使印度政府改革国内企业管理制度及法律制度，提高管理效率，另一方面国内的弱势产业被迫进行改革、重组或转产，从而提高国内产业的整体竞争力。同时，广泛的国际经济合作可能促使区内较发达经济体将部分生产环节转移到印度，为其实现产业升级创造条件。

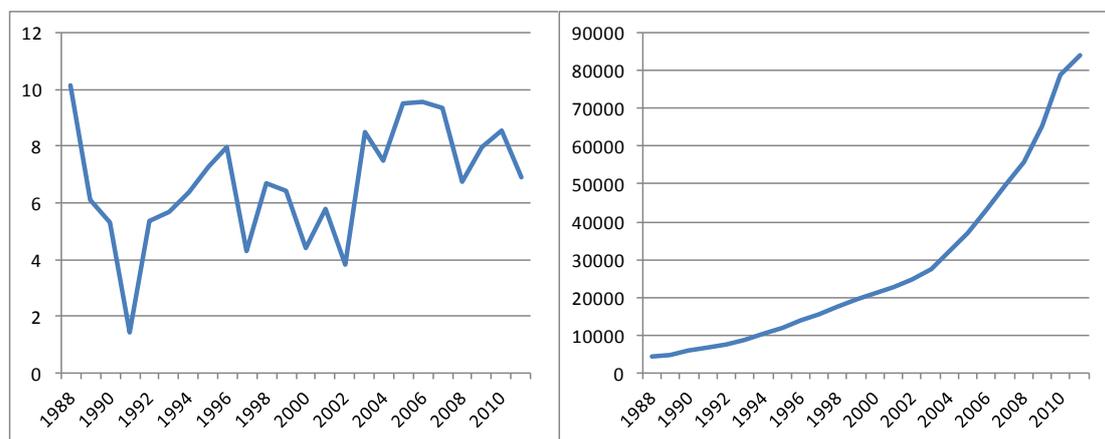
三 多重因素对印度区域合作战略重心“东移”形成制约

中国的快速崛起被一些国家视为对现行世界秩序的威胁与挑战，不仅在经济议题上盯紧中国，而且在战略上广结盟友，牵制中国，而印度恰巧被视为是制衡中国的最重要力量之一。从这一点看，国际环境对印度区域合作战略“东移”较为有利。而中国在地区内的合作快速发展，使印度感到了危机和压力，认为中国与东盟接近，南下印度洋是对自己的威胁，为了制衡中国，战略“东移”成为印度的必然选择⁶。如果目前中国快速崛起与印度自身实力不断增强的趋势得到保持，那么“东向”政策仍具有较大的发展空间：首先，印度在“东向”政策的推进过程中能够找到广阔的经济合作空间；其次，在中国快速崛起的背景下，印度与其合作伙伴在制衡中国的目标上仍将保持一致；第三，伴随印度自身的崛起，其“东向”政策有望在经济、政治、安全等领域加速发展。但同时，印度区域合作战略“东移”也受国家实力、国内政治形势、南亚地区形势等多重因素的制约。

1. 国家实力提升是区域合作战略“东移”的基本条件

任何国际合作都是以国家实力为基础的，在这一方面，印度是亚洲第二、南亚地区首屈一指的地区发展大国，人口合计 12.5 亿（2012 年），且近年来经济发展成就显著，是世界上仅次于中国的第二大增长引擎。虽然受到世界经济与金融危机的影响，2008-2009 年度印度经济的增长率仍然达到 6.7%，2012 年估计将达到 6.9%，实现 2003 年至 2011 年平均 7.6% 的持续高增长。预计 2011-2012 年度印度国内生产总值有望达到 84 万亿印度卢比，约合 16400 亿美元。

图 2 印度经济增长率（%，左）与国内生产总值（十亿卢比，右）变化



数据来源：亚洲开发银行（ADB）数据库

然而，印度的经济发展并非一帆风顺。受到世界金融与经济危机影响，印度经济增速在最近一段时间有所放缓。仅从数字来看，从过去 20 年印度经济平均增长率为 7%，2004

6 王小敏，东盟-印度自由贸易协议，李向阳主编，亚太地区发展报告（2010）——中国周边安全环境评估 [M]，社会科学文献出版社，2010：285-286

年至 2008 年间达到 9%，再到 2012 年第一季度的 5.3%，放缓趋势明显。不过，目前仍不清楚，印度经济的减速只是一时的困难，还是长期的颓势。毫无疑问的是，如果印度经济改革停滞不前，国内政治环境持续恶化，腐败问题无法得到较好解决，则印度经济很难重新走上高速增长的道路。2012 年 6 月，标准普尔就曾威胁将印度列为不适宜投资的国家，其后《经济学人》杂志甚至刊出题为“告别不可思议的印度”的文章。虽然印度官方对这些说法并不认同，但目前在印度国内改革究竟能在多大程度上得到推进，以及世界经济环境何时得到改善的问题上还难下定论。

2. 国内政治环境制约合作的推进

印度在经济合作协议的执行效率上受其国内政治因素的制约。2004 年选举时，辛格把改革政府机构效率作为其执政的重要内容之一，但是到 2009 年，他也无可奈何地指出：“我们承认有时候，在执行所采用的政策时会出现问题。我们必须看到一个像印度这样巨大而又多元的国家的复杂性，不同阶层的人民有着不同的需要和渴望达到的目的。”⁷国内利益集团阻挠改革产生了一系列不利后果。以印度零售业改革为例，当印度政府在 2011 年底宣布将对外资开放本国零售业时，国际资本一度大受鼓舞，认为这是印度市场在对外开放历程中的“具有历史性意义的一步”。印度总理辛格也在媒体上公开表示，会全力促成相关法案的通过，孟买股票指数在法案抛出的一周内上涨超过 5%。然而，仅仅在几天之后，印度政府的这一决定就在国会遭到了全面反对。反对者对小商贩的处境和就业情况表示担忧。印度在对外开放政策上的摇摆不定挫伤了国际资本的热情，其后果却不仅体现在资本市场上。有不少分析都认为，2012 年初以来的印度经济“下滑”与国内政治环境的制约密切相关。

3. 南亚地区矛盾对战略“东移”形成牵制

印度的领导阶层在主观上习惯于把南亚次大陆看作自己的势力范围，自上世纪 80 年代“英迪拉主义”⁸抬头以来，印度对任何地区外大国介入南亚事务，南亚国家向任何区域外国家请求援助都持抵制态度。“英迪拉主义”的存在使得南亚邻国在印度发展得越强大时，越缺乏安全感。作为印度“向东看”看到的第一个国家，孟加拉国虽然在独立之初对印度怀有感激之情，而印度也以“解放者”的姿态处理与孟加拉国的关系。但不久以后，孟加拉国就对强大的印度表现出了疑虑，双方关系始终难以寻求突破。此外，印度利用各种政治经济手段打压南亚各国。用关闭贸易通道威逼尼泊尔、不丹，且公然出兵干涉斯里兰卡与马尔代夫内政。称霸行动使印度付出了代价，南亚小国在与印度开展合作上都表现得非常小心，对

7 Mannmohan Singh, Visit of Prime Minister of Japan Mr. Shinzo Abe, Pm's address to Japanese Business delegation [EB/OL], <http://meaindia.nic.in/>, 2007 年 8 月 21 日

8 英迪拉·甘地曾于 1983 年 7 月发表声明，不允许任何地区外大国介入南亚事务，南亚国家不应该向任何区域外国家请求援助，如果需要援助，则应该寻求印度的帮助。这就是著名的“英迪拉主义”，即印度企图控制南亚小国家，排斥区域外大国介入，希望通过用经济技术援助来换取邻国在政治和安全上服从于自己的战略利益需要。

自身安全缺乏信心，极大地制约了他们参与印度主导的地区合作制度建设的信心。因此，在地区矛盾得到缓和之前，印度区域合作战略“东移”将时刻面临着“后院起火”的危险。

四 在中美印战略互动中应对印度区域合作战略“东移”

注重与大国互动是近年来印度区域合作战略的重要特征，其中与美国和中国的关系无疑是最为重要的。从许多方面看，印度的崛起需要美国及其他主要大国的认可、接受和支持，需要一个稳定、平衡、包容而非充满敌意的国际和地区环境。另一方面，崛起中的印度也要求伸张自身的国家利益，强化对外交往与合作的独立自主，在主要大国间并不明显偏向任何一方或与之结盟。但在中国快速崛起的背景下，印度担心地区战略平衡被打破，转而采取更偏向美国的姿态。在 2010 年举行的印美战略对话中，印度就强调增强亚洲的安全与稳定是两国的共同目标，尤其是推动建立一种开放、均衡和包容性的区域合作机制。在同样的背景下，美国也主动与印度靠拢。2011 年发布的美国《国家安全战略》报告称：“美国和印度正在建立一种战略伙伴关系，其基础是美印的共同利益，作为世界两个最大民主国家的共享价值观，以及美印两国人民之间的密切联系。”⁹该报告虽将印度与中国均列入“与 21 世纪其他力量中心增进合作”部分，但其中谈及中国的言辞明显带有防范性和不确定的假设，而对印度的作用却给予积极评价，称印度的发展是负责任的，为发展中国家树立了一个正面典型。同年奥巴马在印度议会的讲演中，称美印关系是 21 世纪伙伴关系的典范，明确表态支持印度成为安理会常任理事国。2012 年初，美国正式解除了对印度国防、航天领域的高科技制裁，并表示将支持印度加入核供应国集团、导弹技术管理制度、澳大利亚集团和瓦森纳安排等多边军控机制。

相较而言，中印关系近年来乏善可陈。虽然两国都认识到双边关系发展对各自国家的重要意义，但与印美合作相比，中国与印度关系的发展相对缓慢，始终存在一些无法漠视却又不易跨越的障碍。首先，边界问题困扰两国关系的发展。已经开展 14 轮的关于边界问题的磋商未能取得突破性进展，而印度近年来持续增强在边境地区的军力部署更加深了局势的紧张。其次，受地缘政治的影响和制约，中印在南亚、印度洋等共同周边地区的战略竞争呈日渐升温的态势，印度对华外交并未完全摆脱“中国威胁”和“联美制华”的惯性思维。其三，中印经贸关系存在一些不可忽视的问题，包括印度对华贸易逆差近年来不断攀升（2011 年达到 160 亿美元），中印贸易摩擦日渐增多，两国关于建立自由贸易区的谈判因印方缺乏积极性而进展缓慢。

9 National Security Strategy, May 2011, P43, www.whitehouse.gov/.../national_security_strategy.pdf

我们需要认识到，中美印三对双边关系存在着较强的互动效应，印美关系的走向与中国的国家利益间存在着明显关联。应对印度区域合作战略重心“东移”，需要结合中美印战略互动的大局。从目前来看，美国重返亚洲政策正稳步实施，借助亚太盟国体系限制中国战略活动空间的目标显而易见。而印度制衡中国的目标与美国却不完全一致，况且印度在某些涉及重要利益的问题上对美国同样存在不满：首先，印度认为美国在南亚反恐问题上对自己的支持力度不够，要求美国进一步加大对巴基斯坦的压力；其次，印度始终怀疑美国试图干预印巴关系，意欲在幕后发挥的重要推动作用，且随着近年来美国向巴基斯坦提供军事援助的力度加大，印度的不满情绪还在累积；此外，在阿富汗安全形势、伊朗核问题、缅甸政局等地区热点问题上，印度也与美国存在分歧。因此，如果我们把印美等国战略重心移向中国周边的动作看成是应对中国快速崛起的手段，那么不论从意图或者实力上看，美国的战略重心转移都明显比印度的战略重心转移更有针对性、攻击性且更具威胁。中国需要对这两种战略重心的转移区别对待。

Abstract: Gravity center of India's regional cooperation strategy, in recent years especially, shows a clear trend of shifting eastward, with "Look East" policy taking a larger proportion. This shift, partly caused by inherent requirement of foreign economic cooperation or trade and partly correlated with China's rapid rise, has an increase in political and security interest compared to the growing importance of economic interest, also reflecting India has high consistency in the aim of "balance China" with its partners. Even so, the eastward of India's regional cooperation strategy remain subject to comprehensive national strength, domestic political situation, security environment in the South Asian and other multiple factors. As a consequence, it may be too early to define future of this development.

Key Words: Regional cooperation; "Look East" policy; constraints