

# 印度与缅甸互联互通发展探析

李 昕\*

**【内容提要】** 经过多年实践,印度对缅甸的“建设性接触”外交并未完全实现政策设计的目标。以辛格总理访问缅甸为标志,印度将对缅政策从“建设性接触”升级到“互联互通”的战略新高度。通过物质基础设施建设、双边或多边国际机制平台和跨国人员交流三种路径,印度期望借助互联互通战略带动东北各邦的经济发展、构建跨南亚和东南亚的新经济区、为“向东外交”注入新的活力并提高本国的地缘政治影响力。印度既具备实施互联互通战略的有利条件,也面临多种制约因素,政策实施前景有待观察。

**【关 键 词】** 印缅关系 建设性接触 互联互通

随着美国与缅甸关系改善以及昂山素季通过议会补选融入缅甸主流政治,印度结束了对缅“走钢丝外交”<sup>①</sup>,摆脱了过去在与军政府接触和支持反政府民主运动之间摇摆不定的两难困境,实现了“尼赫鲁式”的理想主义道义追求<sup>②</sup>与现实主义地缘政治目标之间的平衡和兼容,无需顾虑因与缅甸政府交往而受到西方指责甚至集体施压。正是在这种背景下,2012年5月底,印度总理曼莫汉·辛格访问缅甸。印度总理对缅甸的访问引起国际社会的高度关注,这不仅是因为缅甸受到的国际关注度不断上升,更在于印度总理时

\* 安徽财经大学法学院讲师、法学博士

① 印度学者认为,“走钢丝外交”是指印度既要公开承诺支持缅甸民主发展,又要从现实国家利益考量与军政府接触。See Shristi Pukhrem, “The Significance of Connectivity in India – Myanmar Relations,” IDSA Comment, July 6, 2012. [http://www.idsaindia.org/idsacomments/TheSignificanceofConnectivityinIndiaMyanmarRelations\\_ spukhrem\\_ 230512](http://www.idsaindia.org/idsacomments/TheSignificanceofConnectivityinIndiaMyanmarRelations_ spukhrem_ 230512)

② 尼赫鲁时代的印度政治家认为,印度的大国地位不是根据现实主义“硬权力”指标界定的,而是建立在理想主义的道义基础上。See Chris Ogden, “International ‘Aspirations’ of a Rising Power,” in David Scott ed., *Handbook of India’s International Relations* (London: Routledge, 2011), pp. 3 – 13.

隔 25 年后首访缅甸为两国关系走向勾勒出清晰的路线图,<sup>①</sup>预示着印度对缅外交进入新阶段。<sup>②</sup>本文根据印度总理访缅以来两国关系发展现状和演变趋势,在纵向比较的基础上分析印度对缅甸外交的新特点,并解读印缅关系新发展的动因及两国关系的未来前景。

## 一、从“建设性接触”到“互联互通”

1988 年 9 月,缅甸新军人集团执政后,印度曾坚定支持该国的亲民主运动,对军政府政策之强硬曾一度超过西方国家,不仅实施经济制裁,还直接向反军政府活动提供经济资助和政治庇护,印缅关系在冷战前后达到冰点。<sup>③</sup>从 1993 年开始,在缅甸政治生态并未发生任何改变的情况下,印度对缅政策发生了现实主义取向的大转变。在“东向政策”的引导下,从“制裁”和“孤立”转向“建设性接触”,从强调民主人权议题转移到重视现实利益的战略轨道上来,两国关系逐步正常化。<sup>④</sup>1998 年人民党领袖瓦杰帕伊当政后,对外推行“实力外交政策”<sup>⑤</sup>,印度与缅甸军政府的关系发展较快,两国高层互访交流频繁,安全和防务合作水平提高,经贸往来迅速增加,印度重点加大了在缅甸油气勘探开发领域的投资。

“建设性接触”政策的主要目标包括:扩大经贸往来,遏制东北地区的叛乱活动,通过缅甸获得进入东盟的战略通道,保障能源安全,平衡中国在缅甸

① 印度总理在缅甸总统举行的欢迎晚宴上发表演讲,指出两国达成的一系列协议构成“两国未来关系迅速发展的路线图”。See “PM’s Speech at the Banquet Hosted by President of Myanmar,” May 28, 2012. <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=84534>

② 《为印企进入缅甸铺路:印度总理 25 年来首访缅甸》,载《人民日报》,2012 年 5 月 28 日。

③ 1988 年缅甸学生起义爆发后,印度外交部和驻缅大使馆直接干预了缅甸的政治进程,甚至试图推动昂山素季等反对派组建临时政府,两国在边界安全、印度侨民和经济贸易等问题领域的关系全面恶化。See Thin Thin Aung and Soe Myint, “Indo – Burma Relations,” 2001, p. 108. [http://www.burmalibrary.org/docs3/challenges\\_to\\_democratization\\_in\\_burma – Chaptr4.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs3/challenges_to_democratization_in_burma – Chaptr4.pdf)

④ 香港大学缅甸问题专家雷诺·埃格勒托认为,1993 年 3 月印度外交秘书迪克西特 (J. N. Dixit) 访问缅甸标志着两国关系正常化。See Renaud Eggeret, “India’s Ambitions in Burma: More Frustration than Success?” *Asian Survey*, Vol. 48, No. 6, Nov – Dec. 2008, p. 937.

⑤ 所谓“实力外交政策”是指基于现实主义物质性权力逻辑,印度将发展对外经贸关系作为获取国家实力和大国地位的优先途径。See Willem van Kemenade, “Détente between China and India: The Delicate Balance of Geopolitics in Asia,” *Clingendael Diplomacy Papers*, No. 16, July 2008, p. 184. [http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080700\\_cdsp\\_diplomacy\\_paper.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080700_cdsp_diplomacy_paper.pdf)

的影响力等。<sup>①</sup> 经过 20 年的实践，“建设性接触”外交的成果有限，政策目标大多未能实现。

经贸合作领域。尽管印度是缅甸第二大邻国，但到 2011 年还只是缅甸的第四大贸易伙伴。两国贸易的结构性问题非常突出，印度一直维持着居高不下的贸易逆差，两国整体贸易强度呈下降趋势，未能体现互补性的经济发展水平。<sup>②</sup> 截至 2009 ~ 2010 财年，印度在缅甸的投资额仅为 1.89 亿美元，其中 72% 是在油气开发领域的投资，在缅甸利用外资排行榜上仅列第 13 位。<sup>③</sup>

协调打击反政府叛乱组织方面。由于印度既庇护缅甸的反军政府人士，又想追求“建设性接触”的政策目标，这种骑墙策略本身导致了两国的不信任。印度希望与缅甸安全部门协调打击跨境叛乱活动，但两国的外交关系还没有达到可以在安全领域采取联合行动的信任程度，缅甸军方始终不愿清除边境附近的叛乱组织营地，印度仍然时常遭到来自缅甸一侧的武装分子袭击。例如 1995 年，正当印缅展开联合军事行动肃清边境沿线的反叛分子时，印度却宣布将“尼赫鲁国际理解奖”颁发给昂山素季，双方关系一度恶化，缅甸立即撤走军队，整个行动突然结束。

构建战略通道方面。印度早就规划修建跨印缅边境地区并延伸到东南亚其他国家的交通基础设施，但项目大多长期议而不决或工程进展缓慢。例如，“印缅泰三边高速公路”和德里至河内的铁路项目早在 2003 年就已经启动，但到目前都没有完工，甚至部分项目还没有开工。<sup>④</sup>

能源安全方面。印度曾将缅甸设定为重要的多元化油气进口来源国，早在 2005 年两国就签署了印度购买缅甸西部海上天然气和修建“缅孟印天然

<sup>①</sup> See Bibhu Prasad Routray, “India’s Myanmar Policy: Rational Change,” in V. R. Raghavan ed., *Internal Conflicts in Myanmar: Transnational Consequences* (New Delhi: Vij Books India Pvt Ltd., 2011), pp. 127 – 151; Gurmeet Kanwal, “A Strategic Perspective on India – Myanmar Relations,” in Lex Rieffel ed., *Myanmar/Burma: Inside Challenges Outside Interests* (Washington D. C.: The Brookings Institution Konrad Adenauer Foundation, 2010), pp. 134 – 149.

<sup>②</sup> Department of Commerce, Government of India, “Export Import Data Bank” . <http://commerce.nic.in/eidb/iecnt.asp>

<sup>③</sup> Shristi Pukhrem, “The Significance of Connectivity in India – Myanmar Relations” .

<sup>④</sup> 2003 年 9 月 4 日，印度总理瓦杰帕伊在东盟经济部长会议上宣布，印缅泰三国高速公路项目已经启动，并在 10 年内建成新德里至河内的铁路，形成贯通南亚至东南亚的大陆交通体系。See Marie Lall, “India – Myanmar Relations: Geopolitics and Energy in Light of the New Balance of Power in Asia,” ISAS Working Paper, No. 29, January 2, 2008, p. 19. <http://www.burmalibrary.org/docs09/Geopolitics&Energy – Lall – red.pdf>

气管道”(MBI)的谅解备忘录,但缅甸最终将天然气卖给中国并达成修建中缅油气管道的协议。印度通过“建设性接触”实现能源安全目标的愿望也未能实现。能源安全目标受挫反映了印度在缅甸的地缘政治影响力并不如政策预期,与中泰等缅甸邻邦相比,印缅在多个合作领域均处于落后状态,缺少实质性内容的政策主张显然难以获得平衡中国影响力的机会。<sup>①</sup>

“建设性接触”政策的特点决定了印度无法完全实现上述目标。印度既希望与军政府保持正常关系,又没有放弃对缅甸亲民主运动的支持和对流亡异见人士的政治庇护,缺乏清晰的政策愿景,在发展与缅甸的关系上出现摇摆不定的矛盾心态。1993 年迪克西特在会见缅甸领导人钦纽时表示,“我们打开两国关系是因为印度的利益受到影响,但并不意味着在批评你们压制民主问题上有任何改变。”<sup>②</sup>2006 年,印度外长慕克吉也表示,尽管不可能向“邻国输出民主制度”,但“印度欢迎缅甸建立包容和规范的民主制度”。<sup>③</sup>印度曾多次敦促缅甸军政府释放昂山素季,允许全国民主联盟参与缅甸政治进程。在民选政府建立前,由于民主派与军政府的对立,这种两难局面决定了“建设性接触”外交行动的后果。这种情景反映了冷战后印度的战略话语变迁和“路径依赖”的双重属性:一方面,运用现实主义话语进行决策分析在印度外交和安全机构中逐渐盛行,成为思考国际事务最有影响的理论范式;另一方面,印度的战略文化中仍然遗留着尼赫鲁时代的理想主义色彩,国内始终存在支持缅甸民主进程的政治土壤。<sup>④</sup>此外,印度与军政府的“建设性接触”还遭受外部压力。美国等西方国家希望印度能在孤立军政府问题上与其保持一致,对印缅政治交往和经贸投资活动大多持批评态度。

在“建设性接触”政策语境下,印缅关系发展状况引起了印度外交高层和学者的反思。2012 年 2 月,在印度阿斯彭研究所(ASPEN Institute India)主办的研讨会上,印度外交部长、国家安全顾问和商务部长等均认为,印度的“东向外

① 有学者认为,印度发展与缅甸关系不但未能平衡中国在缅甸影响力的上升,反而逐渐被排挤。See Marie Lall, “India – Myanmar Relations: Geopolitics and Energy in Light of the New Balance of Power in Asia,” pp. 24 – 26.

② Thin Thin Aung and Soe Myint, “Indo – Burma Relations,” p. 94.

③ Bibhu Prasad Routray, “India’s Myanmar Policy: Rational Change,” p. 146.

④ 印度的战略话语中有三种不同的思想倾向:尼赫鲁主义(Nehruvianism)、新自由主义(Neoliberalism)和超现实主义(Hyper – realism)。See Kanti Bajpai, “India Strategic Culture,” in Michael R. Chambers ed., *South Asia in 2020: Future Strategic Balances and Alliances* (Carlisle: US Army War College, 2002), pp. 245 – 303.

交”进入了停滞期,跟不上地区战略形势的演变;如果要恢复其活力,必须重点加强与缅甸的双边合作规划。<sup>①</sup> 印度防务分析研究所(IDSA)的学者认为,“东向政策”的潜力未完全发挥的重要原因就是一直未能与缅甸发展深层次的外交关系,建议政府重新审视对缅政策。<sup>②</sup> 客观上,缅甸的政治转型缓解了印度支持民主进程与推行务实接触政策之间的张力,美缅关系改善也进一步消除了印缅关系升级的外部压力。因此,出现了印度调整对缅政策的机遇。

在这种背景下,印度总理时隔25年对缅甸进行访问,从签署的协议和发表的联合公报来看,“互联互通”已经被确定为两国关系新的发展方向。<sup>③</sup> 以此次访问为标志,印度将对缅政策从“建设性接触”升级到互联互通的战略新高度。

印缅关系互联互通的发展方向已经在印度决策层和智库学者中间取得了共识。印度计划委员会明确将构建东北内陆与缅甸的互联互通作为印度“十二五计划”(2012~2017年)的重点规划内容。<sup>④</sup> 印度前外长克里希纳认为,印度需要通过一些新路径实现与缅甸和东盟的互联互通。<sup>⑤</sup> 印度驻缅大使也认为,缅甸已经对改革形成新的共识,印度政府应该抓住机遇加强与缅甸的互联互通,真正使其发挥印度与东盟间的桥梁作用,为两国最终建立更高层次的战略伙伴关系奠定基础。<sup>⑥</sup> 印度主要智库学者大都认为,只有通过加强与缅甸的互联互通,才能给印缅关系以及与东盟的合作注入新的活力,

① ASPEN Institute India, “Changing Priorities: New Dimensions of India’s Foreign Policy and National Security,” February 25–26, 2012, p. 8. [http://www.aspenindia.org/pdf/changing\\_priorities.pdf](http://www.aspenindia.org/pdf/changing_priorities.pdf)

② Arvind Gupta, “Myanmar’s Critical Role in Bolstering India’s Look East Policy,” Feb. 2, 2012. [http://www.idsaindia.in/idsacomments/MyanmarsCriticalRoleinBolsteringIndiasLookEastPolicy\\_agupta\\_020212](http://www.idsaindia.in/idsacomments/MyanmarsCriticalRoleinBolsteringIndiasLookEastPolicy_agupta_020212)

③ 两国签署的联合公报包含12项谅解备忘录,主要涉及印度贷款支持缅甸境内的公路建设、两国开通直飞航班服务、边境地区交通和贸易基础设施开发、科研院所和国际问题智库之间的交流合作、文化交流规划、便利贸易和投资的制度建设等,从物质基础设施、人员交流和跨国制度联系三个方面发展两国互联互通。See Prime Minister’s Office, “Joint Statement on the occasion of the visit of Prime Minister of India Dr. Manmohan Singh to Myanmar,” May 2012. <http://pib.nic.in/newsitem/erelease.aspx?relid=84517>

④ Planning Commission, Government of India, “Twelfth Five Year Plan (2012–2017): Economics Sectors (Volume II),” 2013, pp. 195–257. [http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/12thplan/pdf/vol\\_2.pdf](http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/12thplan/pdf/vol_2.pdf)

⑤ S. M. Krishna, “Keynote Address at the Inaugural Session of Delhi Dialogue IV, India and ASEAN: Partners for Peace, Progress and Stability,” February 13, 2012. <http://www.icwa.in/pdfs/EAM-India.pdf>

⑥ Rajiv Bhatia, “Opening Statement at Seminar on ‘Change in Myanmar: Impact on India–Myanmar Relations’,” March 6, 2013. <http://www.icwa.in/pdfs/DGopeningremarks06032013.pdf>

才能加强经济合作水平和提升印度在“东向外交”中的战略影响力。<sup>①</sup>

## 二、印缅互联互通网络规划和构建

根据 2010 年“东盟互联互通总体规划”(Master Plan of ASEAN Connectivity)的界定,互联互通包括三个方面:物质上的互联互通,即交通运输、信息通讯、能源供应等硬件基础设施;制度上的互联互通,是指便利商品和服务国际交易以及自然人跨边界流动的各种国际协定,属于软件基础设施;人员之间的互联互通,是指通过教育、文化、旅游、社会发展和福利等领域的交流互动,实现民众的跨国自由联系。<sup>②</sup> 印度交通部长乔希(Joshi)也强调,如果要提高印度与东盟间的经济合作水平,就要解决“物质、制度和人员交流上互联互通”不足带来的挑战。<sup>③</sup> 印度学者建议政府将互联互通目标放在印缅两国最优先的议事日程上,不仅包括交通基础设施、国际合作机制和民众之间的互动交流,而且还应构建信息时代的电子互联互通(e-connectivity)。<sup>④</sup>

由此可见,互联互通战略包含三个相互关联的构件:物质基础设施建设;有效的制度、机制和进程;人员之间的跨国自主交流。互联互通战略受到重视是因为良好的互联互通设施具有推动经济增长、降低交易成本、促进国际贸易发展、便利人员流动、增加国家之间的信赖和推动经济一体化等基本功能。<sup>⑤</sup> 为了克服两国之间的“互联互通赤字”,印度总理访问缅甸以来,两国明显加快了跨国互联互通网络规划和建设。印度以赠款和优惠贷款的方式,已向缅甸提供 12 亿美元的资金,用于公路、铁路、港口、人力资源开发、电力供应、通信系统等基础设施建设。<sup>⑥</sup> 印度政府还鼓励本国公司重点投资缅甸

① Indian Council of World Affairs (ICWA), “India – ASEAN: Vision for Partnership and Prosperity,” February 21, 2013. <http://www.icwa.in/pdfs/Pressrelease21022013.pdf>

② The ASEAN Secretariat, “Master Plan on ASEAN Connectivity,” January 2011, p. 6. <http://www.aseansec.org/wp-content/uploads/2013/06/MPAC.pdf>

③ “Delhi Dialogue III,” ICWA Reports on Conference/Seminars, New Delhi, March 3 – 4, 2011. <http://www.icwa.in/crdelhiDialoguIII.html>

④ Indian Council of World Affairs (ICWA), “India – ASEAN: Vision for Partnership and Prosperity”.

⑤ Prabir De and Jayanta Kumar Ray, “India – Myanmar Connectivity: Current Status and Future Prospects,” Calcutta University, May 4, 2013. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2260693&download=yes](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2260693&download=yes)

⑥ Prime Minister’s Office, “Joint Statement on the occasion of the visit of Prime Minister of India Dr. Manmohan Singh to Myanmar”.

的基础设施，并修建学校、就业培训机构和医疗卫生中心等，缩小两国之间的互联互通的差距。

### (一) 物质上的互联互通

#### 1. “印缅泰三边高速公路”(IMTTH)

根据印缅总理达成的协议，“三边高速公路”第一期工程起自印度阿萨姆邦的古瓦哈蒂(Guwahāti)，经曼尼普尔邦的因帕尔(Imphāl)后，从莫雷进入缅甸边境城市德穆(Tamu)，然后呈西北—东南走向穿越缅甸全境，将蒲甘、曼德勒、密铁拉(Meiktila)、仰光和直通(Thaton)等重要的经济文化或交通中心连接起来，最后从克伦邦的边境城市渺瓦底(Myawadi)进入泰国的湄索(Mae Sot)，总长1360公里，计划2016年前完工。

为了加快建设进程，印度宣布帮助缅甸修复或升级德穆至葛礼瓦(Kalewa)公路段的71座桥梁，将葛礼瓦至亚基(Yagyi)段的普通公路升级为高速公路。为了赶在2016年之前实现“三边无缝互联互通”，印缅泰启动了“三边高速公路”联合工作组机制。2012年9月，在新德里召开的联合工作组会议上，三个国家对项目进行了分工：印度负责跨印缅边境地区路段的新建、改造或升级；缅甸境内的中间路段由缅甸政府负责，印度提供部分优惠贷款；缅甸东南至泰国边境路段将由泰国政府出资建设。一期工程完成后，印度还计划与东盟合作将“三边高速公路”从泰国、柬埔寨延伸至越南胡志明市。

2012年12月在“东盟—印度纪念峰会”上，双方还决定将“三边高速公路”从泰国向东北方向延伸到老挝和越南，印度在会议上又提出新的规划线路：从缅甸中部密铁拉修建一条穿过金三角地区、最后达到越南岱庄(Tay Trang)、河内和岘港的高速公路。这些都是“三边高速公路”的替代选项，使印度不必过度依赖现有规划线路，而且还可以覆盖中南半岛大部分地区。

#### 2. 印缅跨国铁路网络

印度正在建设或规划的跨国铁路有三条：(1) 德里—河内铁路。从阿萨姆邦的锡尔杰尔(Silchar)出发，经曼尼普尔邦的基里巴穆(Jiribam)、莫雷(Moreh)和缅甸的德穆、曼德勒、仰光后，在丹彪扎亚(Thanbyuzayat)分为两条线路：一条沿东南方向进入泰国曼谷后，经柬埔寨到达越南河内；另一条从丹彪扎亚向南经缅甸耶城(Ye)、土瓦(Dawei)港后，向东进入泰国曼谷，然后向东北方向延伸至老挝和越南河内。(2) 印度—新加坡铁路。这是印度正在规划的新线路，大部分与上述铁路线重合，到曼谷后向南经过马来西亚到达新加坡。(3) 实兑港—敏巫(Minbu)铁路。印度计划援助缅甸修建从若开邦的

实兑港至安镇(Ann)和马圭省敏巫的铁路,这条线路既可以与“加拉丹综合过境运输项目”(Kaladan Multi – modal Transit Transport Project)连接,向东也能与曼德勒至仰光和德里—河内铁路系统相接,从实兑港向西北还可以延伸至孟加拉国的吉大港。

缅甸绝大部分铁路建于独立前,缺少现代化设施,而且轨距标准不一,存在许多废弃或缺失线路;资金和技术人才也非常短缺,铁路网络建设非常缓慢。印度总理访问缅甸后,跨国铁路网络建设进入快速实施阶段,两国决定成立“联合工作组”,对跨越印缅和整个东南亚的铁路货运系统进行技术和商业可行性评估,印度也加大了对缅甸的铁路建设资金和技术援助。

### 3. “加拉丹综合过境运输项目”(KMTTP)

整个项目由两部分构成:(1)实兑深水港和货运码头建设及从实兑沿加拉丹(Kaladan)河北上至加莱瓦(Kaletwa)的内河航道疏浚工程;(2)从加莱瓦到米佐拉姆邦的高速公路建设。根据印缅外交部 2008 年的协议规定,项目由印方出资,两国企业合作开发,建设期限为 5 年。印缅两国首脑会晤后,工期缩短为 3 年。近期印度又提议投资兴建实兑经济特区,意图是将实兑港打造为印缅联系的重要枢纽和地区经济中心。“加拉丹综合过境运输项目”的战略价值非常明显:(1)为长期封闭的印度东北内陆找到进出印度洋的贸易运输通道,比通过狭窄的西里古里(Siliguri)走廊更快捷和安全(米佐拉姆邦与实兑港的最短距离仅为 250 公里);<sup>①</sup>(2)大大缩短了印度主体部分与东北各邦之间联系的距离;(3)在印度东部港口和缅甸实兑港之间建立最近的海上直航贸易通道;(4)通过公路、铁路、内河及海上航线实现水陆联运和无缝对接,有利于印孟缅区域经济整合和印缅泰经济走廊的形成。

### 4. 边境地区的交通网络和边贸市场

为了提高两国边境贸易水平,增加旅游、文化和人员交流往来,印度积极推动沿印缅边境地区交通体系的构建。(1)“TKK 公路”。印度耗资 12 亿卢比升级改造缅甸边境地区的德穆—葛礼瓦—吉灵庙公路(又称“TKK 公路”)。(2)“TRF 公路”。始于缅甸钦邦的迪登(Tiddim),经过伊(Rhi)—法兰(Falam)公路。通过“TRF 公路”,既能与米佐拉姆邦的边境口岸佐科达相连,又能通过法兰延伸至吉灵庙与“TKK”公路对接。(3)“印缅

<sup>①</sup> 介于孟加拉国与不丹和尼泊尔之间的西里古里走廊(Siliguri Corridor)一直是印度内地与东北各邦之间货物、能源和人员流动的唯一通道,最窄处仅为 21 公里宽,战略地位非常重要,有“鸡脖子”或“七寸”之称。走廊沿途也是反叛分子和激进势力活跃地区。

公路”,是指从阿萨姆邦的苏塔坎迪(Sutarkandi)至因帕尔再到缅甸穆尔(Moore)的一段跨边境公路。通过以上三条沿边或跨边境公路,可以在印度东北各邦与缅甸西北地区形成相互连接的交通运输网络。

除了传统的莫雷和德穆边贸点以外,印缅正着手开放更多的边境贸易市场。2012年5月,两国首脑已经签署了“印缅边境地区开发谅解备忘录”和“印缅关于建立跨边境市场的谅解备忘录”。这些协议推动了两国对应边境贸易点的建设和开放,例如米佐拉姆邦的佐科达(Zokhawthar)/昌派(Cham-pai)或佐瑞普瑞(Zorinpuri)和钦邦的伊(Rhi)、那加兰邦的阿瓦昆(Ava-khung)和实皆省的潘萨特(Pansat)/松拉(Somrai)或拉喜(Lashi)等。印度还投资启动“整合(边境)检查站”(ICP)项目,改造陆路海关站的贸易基础设施,简化跨边境贸易和过境运输程序,使之达到国际标准。2012年12月,两国还同意将边境贸易提升到正常贸易地位,边贸商品种类由40种增加到62种。

#### 5. 港口建设和海上直航联系

尽管印缅在孟加拉湾共有海上边界,但两国之间长期没有直航联系,往来货物需经过新加坡或马来西亚转运。直到最近,两国才建立了金奈(Chennai)与仰光间的定期直航货运服务。为了加快海上互联互通建设,印缅领导人决定成立“联合工作组”,对建立海上直航联系的商业可行性进行评估;两国还定期召开港口管理部门和船运公司参加的联席会议,根据具体的商业需求确定直航运输服务的线路和规模。目前,印度重点参与缅甸实兑和土瓦深水港建设,并投资打造土瓦经济特区,使这两大港口成为“湄公河—印度经济走廊”上的经济中心和交通枢纽。

#### 6. 直飞航空联系

2012年印度总理访问前,印缅只有加尔各答至仰光每三周一次的航班;辛格访问缅甸期间,两国签署新的航空协议,决定加强直飞航线联系,鼓励更多的航空公司投入运营。为了使两国之间的航线更具商业吸引力,新的航空协议将飞往缅甸的航班与飞往东南亚其他目的地的航班整合起来,使缅甸成为印度与东南亚航空联系的中转站。印度还在“东盟—印度开放天空”(ASEAN – India Open Sky)政策框架下向缅甸航空公司提供优惠援助。目前,印度航空公司和缅甸国际航空公司增加或开通了加尔各答至仰光、仰光和曼德勒至格雅(Gaya)之间的定期航班。印度还计划开通德里、孟买、金奈和古瓦哈蒂与仰光、曼德勒等缅甸主要城市间的直飞航线联系,特别是印度东北部与缅甸中部曼德勒的定期航班。

### 7. 电信网络互联互通

除了交通基础设施外,印度还援助缅甸铺设光纤通讯线路,构建跨国虚拟网络和电子互联互通。印度电信咨询公司(TCIL)已经完成了在缅甸 32 个城市的“非对称数字用户环路”(ADSL)项目建设。印度计划帮助缅甸在整个边境地区建设光纤通讯网络,然后与中老泰越等国联网,打造沿“湄公河—印度经济走廊”的“信息超高速网络”(ISN),构建商业化的信息和通讯平台,为缅甸等国提供远程教育、医疗、电子政务和商务服务。自 2012 年 12 月起,缅甸民众就可以获得印度专家提供的远程医疗服务。

印缅之间的互联互通基础设施建设为印度与东南亚之间的经济走廊形成创造了条件,其中主要有两个:湄公河—印度经济走廊(MIEC)和印缅老越经济走廊(IMLVEC)。这些经济走廊无论走向如何,缅甸都是最重要的过境运输通道,是印度与东盟间必不可少的陆上桥梁。经济走廊形成后,将会大大缩短印度与东南亚之间的旅行距离,增加印度与走廊沿线国家之间的贸易和经济联系,提高印度与东盟间的经济整合程度,最终形成相互依赖和具有全球影响力的新经济区。

### (二) 制度上的互联互通

除了构建物质上的互联互通基础设施外,印缅还通过一系列双边或多边国际机制,加强在政治、经济、安全领域的合作协调,实现制度上的互联互通。两国原本就共存于多个区域合作机制中,如“孟加拉湾多部门经济技术合作组织”、“湄公河—恒河合作论坛”、“东亚峰会”、“东盟—印度峰会”、“东盟国防部长会议”(ADMM+)等,但过去很少将这些机制作为双边合作交流的平台。近一年来,印缅明显加强了在上述多边机制中的观念沟通和政策协调。

为了促进边境贸易发展,提高经济合作水平,两国成立了边境贸易委员会,在边贸点定期举行官员和商人联席会议;建立了由双方商业人士和政府官员组成的“联合贸易和投资论坛”,定期审查贸易和投资情况;签署了“双边投资促进和保护协议”(BIPA)与“避免双重征税协议”(DATT);印度还向缅甸提供“免关税优惠计划”(DFTP)。<sup>①</sup>

与此同时,印缅安全合作水平也快速提升。为了改善印缅边境地区的安

<sup>①</sup> Ministry of Commerce and Industry, Government of India, “Anand Sharma Sets the Target of Doubling Trade with Myanmar by 2015,” September 27, 2011. <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?repid=76254>

全环境,更好地打击反政府叛乱和跨国犯罪活动,两国建立了边境安全信息共享、联合巡逻和合作管理机制。2012年1月起,两国边防安全力量在边贸点之间建立了指挥官实时情报共享和交流磋商机制;两国首脑会晤后宣布成立“边境地区委员会”,并确立了双方内政部长和军方高层之间的定期会晤机制;5月,“边境联络办公室”举行高层会议,协商保障边境安全和打击跨国犯罪等事项;10月,印缅新成立的“边界军官联络会议”(BLOs)举行了首次会议,商讨联合应对边境地区叛乱、跨国犯罪及其他边境安全问题,并决定定期召开会议;12月,印缅在那加兰地区设立第四个“边境联络办公室”(其他三个设立于阿萨姆邦、曼尼普尔邦和米佐拉姆邦)。<sup>①</sup> 覆盖印缅边境地区的安全合作机制的建立使反政府暴力活动明显减少。<sup>②</sup> 边境地区的和平稳定增加了印缅安全合作选项,包括印度向缅甸提供武器装备和防卫能力建设、建立孟加拉湾联合巡逻机制、首次举行海军联合演习等。

### (三)人员交流的互联互通

印度利用与缅甸特有的历史、宗教和文化纽带,大力推动两国人员往来和文化交流。两国制定了2012~2015年期间的“文化交流计划”,开通了因帕尔至曼德勒的跨国公路客运服务。2012年12月,两国政府在仰光联合举办了“佛教文化遗产”大会,印度总理向仰光大金塔赠送了释迦牟尼雕像。

根据两国首脑达成的共识,“印度世界事务理事会”(ICWA)和“印度防务分析研究所”(IDSA)两大智库与“缅甸战略与国际事务研究所”(MISIS)签署了合作备忘录。为了履行两国达成的智库交流协议,2013年3月,“印度世界事务理事会”与“缅甸战略与国际事务研究所”在仰光举行了首次研讨会,双方外交界的高官、多家研究机构和大学的专家学者参加了会议。研讨期间,印度代表团与缅甸多家智库、大学机构、少数民族团体、印裔社团以及全国民盟主席昂山素季进行了交流。通过两国研究智库之间的研讨交流,印度可以从“二轨”渠道获取更多缅甸改革和外交战略走向的重要信息,为政府决策提供咨询,增强印度在缅甸转型进程中的影响。此外,印度还可以借助

<sup>①</sup> Satu Limaye, “India – US and East Asia Relations: A Year of Notable Visits and Anniversaries,” A Triannual E – Journal on East Asian Bilateral Relations, East – West Center, January 2013. [http://csis.org/files/publication/1203qindia\\_asia.pdf](http://csis.org/files/publication/1203qindia_asia.pdf)

<sup>②</sup> Bibhu Prasad Routray, “Myanmar and India’s Northeast: Border Cooperation, Better Connectivity and Economic Integration,” January 10, 2013. <http://www.ipcs.org/article/india/myanmar-and-indias-northeast-border-cooperation-better-connectivity-and-economic-3788.html>

缅甸智库与东盟智库网络建立联系,实现与东盟在战略观念上的互联互通。

印度还通过教育和科学技术合作增加两国人员交流,与缅甸签署了农业、生物和信息通讯技术领域交流合作备忘录以及加尔各答大学与仰光大学的合作谅解备忘录。在印度政府资助下,“印缅工业培训中心”、“缅印英语语言中心”、“缅印创业成长中心”和“印缅提高 IT 技能中心”等都已投入运营。

印度认为,作为缅甸周边最大的民主国家,印度可以为转型中的缅甸提供优于其他邻国的更大帮助。<sup>①</sup>因此,印度积极拉拢缅甸学习本国的民主制度和管理多元社会的实践经验,希望成为缅甸民主转型的模板,借此影响缅甸的政治改革走向。2011 年 12 月,缅甸议会高级代表团访问印度,考察议会民主制的运行模式;2012 年 11 月,昂山素季在新德里呼吁印度支持缅甸的民主改革进程。<sup>②</sup>印度还将曾经在军政府时期流亡本国的缅甸亲民主人士看作重要的政治资源,期望他们回国后形成关注印度在缅甸利益的政治群体。

通过多层次人员往来形成的交流网络,印度将会潜移默化地影响缅甸的社会转型进程,从战略高度塑造有利于印度地缘政治经济利益实现的思想观念和制度环境。

### 三、动因和前景分析

生产网络“分散化理论”(Fragmentation Theory)认为,如果要促进某个区域的国际贸易快速增长,必须实现工业生产活动的跨国分工,形成总部经济体和工厂经济体,以便降低生产成本;但必须有良好的硬件和软件基础设施,降低服务联系成本。<sup>③</sup>

近年来缅甸在改善物质基础设施方面取得一些进展,但缺口依然非常大,即使与互联互通条件比较落后的印度相比,缅甸的各项指标差距都十分明显(见表 1)。不仅如此,印缅之间的互联互通状况也非常落后,缺少能够

---

<sup>①</sup> Arvind Gupta, “Myanmar’s Critical Role in Bolstering India’s Look East Policy” .

<sup>②</sup> C. S. Kuppuswamy, “Myanmar: Suu Kyi’s Visit to India,” SAAG Paper, No. 5031, November 19, 2012. <http://www.southasiaanalysis.org/node/1063>

<sup>③</sup> Richard Baldwin, “Globalisation: The Great Unbundling (s),” Prime Minister’s Office, Economic Council of Finland, September 2006, p. 9. [http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Globalization/Baldwin\\_06-09-20.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Globalization/Baldwin_06-09-20.pdf)

全天候使用的标准公路,两国边境地区的贸易基础设施匮乏,缺少协调统一的铁路网络,没有海上定期直航的运输服务,主要城市间很少有直飞航线联系。因此,实现印缅之间互联互通的必要性和迫切性非常现实。最新的印缅合作议程大都指向缩小两国基础设施差距,构建以缅甸为中心的跨国互联互通网络。印度的目的是通过互联互通新路径实现多重战略目标。

表1 印度与缅甸基础设施概况

具体类别	印度	缅甸
固定电话主线(线/百人),2011年	2.6	1.1
手机用户(部/百人),2011年	72.0	2.6
因特网用户(每百人),2011年	10.1	1.0
铁路密度(每千平方公里陆地的铁路长度,公里),2010年	21.5	5.1
公路密度(每千平方公里陆地的公路长度,公里),2010年	1382.2	41.3
铺面道路(占总道路的百分比),2010年	67.4	11.9
航空货运(百万吨公里),2010年	1720	2
航空旅客(百万),2010年	64.14	0.40
港口集装箱吞吐量(百万标准箱),2010年	9.75	0.17
定期航运的互联互通指数,2010年	41	4
电力消费(人均千瓦时),2010年	616	131

资料来源:United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. <http://www.unescap.org>

第一,通过构建印缅互联互通网络,带动东北各邦的经济发展,实现社会稳定。印度东北各邦地处南亚和东南亚交界的内陆地区,与印度主体部分仅有狭窄的西里古里走廊相连,但与缅甸却拥有上千公里的陆地边界。因此,缅甸对于印度东北部的发展稳定具有特殊的地缘经济意义。但印缅边境地区长期是反政府叛乱、恐怖主义、毒品交易、武器走私和非法移民等非传统安全问题活跃的地区。过去印度采取封闭边界和军事高压政策来应对,但由于缺乏必要的基础设施和安全条件推动当地经济发展,结果事与愿违。印度政府认识到,只能通过经济发展来消解非传统安全问题。如果东北各邦经济得到发展,就会创造更多的就业机会,叛乱组织就会丧失人员招募和补充基地,才能为当地民众提供更加安全的生活空间。对于封闭的东北内陆来说,发展经济的关键是加强与缅甸的经济联系,而这只有通过改善跨边境的互联互通基础设施,确保快捷的交通联系和物质流动,创建面向缅甸以及整个东南亚的新兴市场才能够实现。构建印缅互联互通网络,不仅可以实现经济发展目标,也有利于双方安全部队协调打击叛乱活动和恐怖极端势力,提高边境地区的管理效率。

第二,以缅甸为陆桥,构建跨南亚和东南亚的新经济区。曼莫汉·辛格

执政后,确定了经济目标决定外交政策定位的“曼莫汉主义”(Manmohan Doctrine)在外交决策中的指导地位。<sup>①</sup> 近年来,印度加大了面向东南亚的经济外交,制定了明确的战略规划。印缅两国领导人已经确定了双边贸易翻番的目标,计划由 2011 年的 15 亿美元提高到 2015 年的 30 亿美元;<sup>②</sup> 印度和东盟也制定了 2015 年双边贸易达到 1000 亿美元以及 10 年内达到 2000 亿美元的目标。<sup>③</sup> 印度还积极参与东盟的“泛印度—太平洋经济一体化”新倡议,通过“地区全面经济伙伴关系”计划加入更广泛的经济一体化网络。印度学者还建议政府通过互联互通措施,构建拥有 18 亿人口和 3.8 万亿美元 GDP 的“印度—东盟共同体”。<sup>④</sup>

缅甸是连接印度和东南亚一系列互联互通计划的重心和枢纽,是印度与东南亚提高贸易水平的陆路通道,但缅甸落后的互联互通条件严重限制了其参与区域经济体系的能力。毫无疑问,如果不对缅甸的“互联互通赤字”做出回应,就会从陆路阻隔印度与东南亚的经济联系,延缓印度和东盟之间贸易、投资和生产网络的形成,阻碍经济整合的进程和目标。因此,印度已将跨国互联互通建设看作是加强与东盟经济一体化的重要战略步骤。印度总理也强调,任何有实质意义的经济一体化和战略伙伴关系,如果没有两大区域多层次的互联互通也无法实现。<sup>⑤</sup> 良好的互联互通条件可以使印度东北部成为南亚新的商业中心,并通过缅甸辐射到东南亚其他地区,形成印度东北—东南亚的新经济区。

第三,构建印缅互联互通网络成为“东向外交”的新动力。对中国或日本与东盟之间的合作水平,印度的“东向外交”在过去 20 年只取得了有限成功,双方巨大的合作潜力还未发掘出来。例如,双边投资金额很低,人员交流渠道不畅,多个合作倡议的实施效果并不如愿,缺少新的合作领域,文化、教育、健康和旅游方面的合作潜力也未发掘等。主要原因在于印缅之间的联系途径有限,

① 所谓“曼莫汉主义”是指对外政策是经济政策的结果,由印度的经济发展成就来塑造,取决于印度在全球经济中的地位。See “PM’s Statement at the 7th India – ASEAN Summit,” October 24, 2009. <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=53420>

② Ministry of Commerce and Industry, Government of India, “Anand Sharma Sets the Target of Doubling Trade with Myanmar by 2015”.

③ Vibhanshu Shekhar, “India – ASEAN Relations Enter a New Discourse,” ICWA, January 2, 2013, p. 2. <http://www.icwa.in/pdfs/VPIIndiaasean.pdf>

④ Indian Council of World Affairs (ICWA), “India – ASEAN: Vision for Partnership and Prosperity”.

⑤ Vibhanshu Shekhar, “India – ASEAN Relations Enter a New Discourse”.

长期未能发展深层次的政治经济关系。<sup>①</sup>作为唯一与印度拥有共同陆地边界的东南亚国家，缅甸是其面向整个东盟的桥梁和门户，是“东向外交”的跳板，构建以缅甸为中心的互联互通网络将会使“东向外交”获得新的动力。

第四，印度的互联互通战略可以实现多重地缘政治目标。缅甸位于南亚、东南亚和东亚三大地缘板块的结合处，控制着孟加拉湾东岸地区，南部邻近马六甲海峡的西北出入口；同时也是中印内陆地区进出印度洋的战略通道和印度东北各邦与中国西南省份的战略缓冲。因此，在印度的战略考量中，缅甸对于封堵中国从西南陆路进出孟加拉湾非常重要。如果说在“建设性接触”背景下印缅交往有平衡中国影响力的因素的话，那么在“互联互通”语境下印度在缅甸和孟加拉湾谋取优势地位的意图也非常明显。

缅甸的社会转型和外力因素的综合作用使其成为大国地缘政治博弈的舞台，印度显然希望抓住缅甸政治转型和地缘政治环境变化带来的机遇，加强与缅甸在所有层面的交往水平，形成紧密的相互依赖关系，使缅甸朝着符合印度战略利益的方向演变，而构建跨国互联互通网络是实现这些目标的重要步骤。

近年来，“印太地区”(Indo – Pacific)概念在印度学者和政策制定者中引起广泛关注，认为印度洋和太平洋地区是相互联系的整体性空间。<sup>②</sup>“印太地区”概念具有现实性的关键环节是位于两大洋之间的东南亚，而缅甸的地位尤其重要。借助缅甸的陆桥地位，顺着多层次的跨国互联互通网络，可以将印度的地缘政治影响力从孟加拉湾延伸到南中国海，从而获得亚太大国身份。<sup>③</sup>因此，提高印缅的互联互通水平是扩大印度在亚太地区地缘政治影响力的重要条件。

① Arvind Gupta, “Myanmar’s Critical Role in Bolstering India’s Look East Policy” .

② Reena Marwah and D. Gnanaguruanthan eds., “Asian Relations Conference IV on Geopolitics of the Indo – Pacific Region: Asian Perspectives,” ICWA and Association of Asia Scholars (AAS) Reports on Seminars, Mar. 21 – 22, 2013. <http://www.aseanindia.com/tag/geopolitics-of-the-indo-pacific-region-asian-perspectives>

③ 由于“亚太经合组织”未接受印度的会员身份，印度驻美国大使在布朗大学演讲中提出以“印太地区”概念取代不包括印度的“亚太地区”概念。See Karl F. Inderfurth and Ted Osius, “India’s ‘Look East’ and America’s ‘Asia Pivot’: Converging Interests,” U. S. – India Insight, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Vol. 3, No. 3, March 2013, p. 1. [http://csis.org/files/publication/130322\\_LookEast\\_AsiaPivot1.pdf](http://csis.org/files/publication/130322_LookEast_AsiaPivot1.pdf) 但澳大利亚国立大学战略与防务研究中心的学者认为，由于印度在地理上不与太平洋邻近，必须依赖东南亚伙伴进入西太平洋，印度期望获得亚太大国身份的期望面临着自己的“马六甲困局”。See David Brewster, *India as an Asia Pacific Power* (Oxon: Routledge, 2012), p. 160.

客观上讲,印度与缅甸实现互联互通也具备有利条件。地理位置邻近、文化和宗教上的亲缘关系以及大量“印度侨民”(PIOs)在缅甸商业、金融、医疗和文化教育等领域发挥的影响力已成为印度加以利用的“软实力”因素。更重要的是,近年来全球和区域地缘环境变化也给印度提供了有利条件。在全球层面,美国实施以中国为目标的“再平衡战略”,减轻了印缅关系发展的压力,印度与美国在缅甸的共同利益有所增加,这有利于印度加深拓宽与缅甸的外交关系。此外,美国等西方国家缓解或完全取消了对缅甸的经济制裁,缅甸成为许多国家新的投资竞争场所,有可能迅速获得大量资金援助和技术支持来开发国内的基础设施,这将会加快印缅互联互通进程。地区层面,从印度视角看,缅甸的多元外交选择给印度加强与缅甸的关系预留了更多空间。<sup>①</sup> 缅甸以及整个东盟推行与印度加强政治、经济和安全联系的“向西参与”(Engaging West)<sup>②</sup>战略与印度的“东向外交”相遇,使印度获得了与缅甸构建互联互通网络的历史性机遇。在国家层面,如前所述,印度将缅甸的民主转型视为提升两国关系的有利时机。由于昂山家族与印度及尼赫鲁—甘地家族有深厚的历史情结,印度可能更加关注昂山素季是否能够获得参选下届缅甸总统的机会,将会利用这种机遇加快构建跨国互联互通网络。

尽管存在有利时机,但制约因素也很明显。一是印度东北地区民众对跨国互联互通心存担忧。随着跨国交通基础设施的建成和开放使用,进入印度东北的非法移民将会大量增加。这不但不能解决经济发展和社会稳定问题,而且有可能使局面更加复杂化,分离主义、极端主义和恐怖主义活动将会加剧,使印度陷入两难困境。例如,2012 年 12 月,曼尼普尔邦的“库基邦委员会”(KSDC)就在莫雷边境口岸阻挡“东盟—印度汽车拉力赛”选手进入印度,借此施压政府允许他们建立单独的库基邦。二是印度政府各个部门对跨边界的互联互通也有不同的利益考虑和认知,增加了政策协调和执行难度。印度外交和商务部门希望通过与缅甸的互联互通实现经济发展,而国防或安全部门则认为这将会加大边界管理难度,甚至担心中国借助这些互联互通网络向东北各邦倾销商品和扩大影响力。三是印缅之间的物质基础设施差距容易消除,但大量无形的制度鸿沟则短期内难以消除,尤其是缅甸缺少基于市场经济逻辑的制度文化。缅甸在法律、规章制度、管理体制和执行标准上

① Vibhanshu Shekhar, “India – ASEAN Relations Enter a New Discourse” .

② Karl F. Inderfurth and Ted Osius, “India’s ‘Look East’ and America’s ‘Asia Pivot’: Converging Interests,” p. 1.

与印度存在很大差异,无法适应国际贸易的需要。缅甸货币汇率也不稳定,外来投资政策仍然不透明,金融机构缺少参与国际贸易的实践经验。四是国际社会不能确定缅甸当前的积极变化能够持续多久,缅甸民主转型进程存在很大的不确定性。印度投资缅甸的基础设施项目也遭到人权活动分子的抗议,他们要求印度政府确保在缅甸投资的透明度,阻止项目实施过程中侵占土地、强制搬迁等侵犯人权的行为。<sup>①</sup>五是印缅在打击跨边界的反政府叛乱问题上存在分歧。缅甸政府与“那加民族社会主义委员会(卡普兰派)”(NSCN-K)签署了在实皆省的三个行政区实行自治的协议,引起印度政府的强烈不满。虽然缅甸多次承诺打击境内的反印好战分子,但并未采取有效行动驱逐叛乱势力。<sup>②</sup>

上述制约因素将会在一定程度上阻碍印度对缅甸的互联互通建设进程,影响预期目标的实现,政策实施前景有待观察。但由于对缅甸的互联互通政策可以实现多重地缘经济和政治目标,既反映了印度战略文化中“根深蒂固”的大国愿景,<sup>③</sup>又具备实施该项政策的客观条件,印度今后会不遗余力地积极推行互联互通新战略。

## 结语

毫无疑问,作为缅甸最大的传统友好邻邦,中国必定会受到印度互联互通战略的影响。无独有偶,中国也正在规划和构建以云南和广西为起点,延伸至中南半岛南端的互联互通网络,其中与缅甸的跨国基础设施建设项目尤为突出,包括能源运输通道、公路、铁路和港口等。大体呈西东走向的印缅至越南的互联互通网络与北南走向的中国西南至新加坡或孟加拉湾的互联互通网络必定交会。如果中印形成良性竞争的“双赢模式”,那么网络交会将会

<sup>①</sup> Zarni Mann, “India Urges Swift Burma Road Build,” *The Irrawaddy*, December 21, 2012. <http://www.irrawaddy.org/archives/21932>

<sup>②</sup> 缅甸军方曾下令扎营于缅甸境内的反印叛乱集团必须在2012年6月10日前撤回印度,但最后期限已过,军方并未采取驱逐行动。See C. S. Kuppuswamy, “India – Myanmar Relations: An Update,” Paper No. 5334, December 21, 2012. <http://www.southasiaanalysis.org/node/1099>

<sup>③</sup> Rodney W. Jones, “India’s Strategic Culture,” Defense Threat Reduction Agency, USA, October 31, 2006, pp. 3 – 29. <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/india.pdf>

产生互惠互利的战略后果;<sup>①</sup>如果中印陷入“零和模式”,那就有可能出现激烈的利益碰撞或竞争。后一种模式既增加了印度实施互联互通项目的复杂性,在外力因素作用下也会加大中国战略的压力。因此,中国应积极评估印度对缅外交政策升级带来的影响,规避“零和”竞争模式,实现互利共赢的积极结果。

(编 辑 吴兆礼)

### A New Phase in Relations between India and Myanmar: Interconnectivity

Li Xin

**ABSTRACT:** Following years of maintaining a diplomatic strategy of “constructive engagement” towards Myanmar, India has come to realize that its desired diplomatic objectives are still out of reach. Prime Minister Singh’s recent visit to Myanmar symbolized the strategic upgrading of ties between the two states from “constructive engagement” to “interconnectivity.” Through development of physical infrastructure, bilateral or multilateral institutions involving the two countries and dialogue and exchange programs, India hopes that interconnectivity can help achieve its objectives of advancing the economic development of its northeastern states, constructing a new economic zone across South and Southeast Asia, re-invigorating its “look East strategy,” and strengthening its geo-political influence. While conditions are generally favorable for India to implement this interconnectivity strategy, analysts should consider a number of constraints India faces moving forward.

**KEY WORDS:** India – Myanmar Relations; Constructive Engagement; Interconnectivity

---

① 例如,中印在缅甸修建的公路、铁路和港口设施,不但大大缩短了中国与印度洋沿岸国家的贸易线路,也是印度进入中国和东亚市场的最短贸易通道。