

# 不丹缘何没有“锡金化”？

## ——战略价值、战略成本与战略认知的机制化分析\*

孙西辉\*\* 高宜晨\*\*\*

**【内容提要】** 改革开放以来，中国日益重视周边外交，2025 年中央周边工作会议进一步明确了周边外交的战略目标和工作思路。印度是南亚综合实力最强的国家，中印复杂的双边关系意味着南亚在中国周边外交中具有重要性和特殊性。锡金 50 年前被印度吞并后，不丹是否会成为“下一个锡金”成为各界普遍关注的问题。本文采用理性分析路径，构建以战略价值、战略成本和战略认知为核心内容的分析框架，解释不丹未被吞并的因果机制。不丹对印度的战略价值和印度吞并不丹的战略成本是两个主导性因素，它们经由印度政府的认知发挥作用，共同塑造印度对不丹的政策。这一分析框架不仅可以解释为何不丹没有“锡金化”，也可以解释锡金被吞并和尼泊尔没有“不丹化”的基本逻辑。

**【关键词】** 不丹“锡金化” 印度 战略价值 战略成本 战略认知

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2025.04.06

周边在中国外交工作布局中处于“首要”地位，“睦邻、安邻、富邻”周边外交政策的内涵不断丰富。2013 年 10 月的周边外交工作座谈会确定了未来 5 年至 10 年周边外交工作的战略目标、基本方针、总体布局，明确了

\* 本文系国家社科基金重大项目“百年变局与中国周边安全新态势研究”（项目批准号：23&ZD331）的阶段性成果。

\*\* 中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员、中国社会科学院大学国际政治经济学院副教授、硕士生导师

\*\*\* 中国社会科学院大学国际政治经济学院硕士生

解决周边外交面临的重大问题的工作思路和实施方案。<sup>①</sup> 2025年4月的中央周边工作会议明确了今后一个时期周边工作的目标任务和思路举措,强调要聚焦构建周边命运共同体,努力开创周边工作新局面。<sup>②</sup> 南亚是中国周边的重要组成部分,事关中国的西南安全环境和周边外交整体工作。

印度因其综合实力优势成为南亚地区事务的主导国家,<sup>③</sup> 将南亚视为其“势力范围”或“后花园”。尼泊尔、不丹和1975年之前的锡金是位于中印之间的喜马拉雅山地区内陆国家,近代遭到英国殖民者的入侵,虽未沦为殖民地却通过签署不平等条约成为英帝国的“受保护国”(protectorates),受“英属印度”(British India)的控制。印度独立后坚持继承英帝国的所谓“外交遗产”,以“保护者”(protector)的姿态对待这三个国家,甚至直接吞并锡金并使其成为印度的一个邦。此后,不丹的“锡金化”和尼泊尔的“不丹化”成为当事国和国际社会普遍关注的问题。

锡金被印度吞并至今已50年,不丹不仅没有步其后尘,反而于2007年签订《不印友好条约》,删除了1949年签订的《永久和平与友好条约》第二条中“不丹政府同意接受印度政府关于其对外关系的建议”<sup>④</sup>之规定。这标志着不丹改善了其在不印关系中的地位,一定程度上巩固了独立主权国家地位。不丹的国际地位及其与印度关系的变化为各界提出一个值得思考和研究的问题,即不丹缘何没有“锡金化”?换言之,印度为何没有像对待锡金那样吞并不丹?

## 一、研究述评与本文研究思路

规范的学术研究需有相应的文献研究,旨在掌握相关问题的研究前沿,

① 《习近平:让命运共同体意识在周边国家落地生根》,中华人民共和国外交部网站,2013年10月25日。[https://www.fmprc.gov.cn/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/ydyl\\_675049/zyxw\\_675051/201310/t20131025\\_9279206.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/ydyl_675049/zyxw_675051/201310/t20131025_9279206.shtml)

② 《中央周边工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》,中华人民共和国外交部网站,2025年4月9日。[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldrhd\\_674881/202504/t20250409\\_11590690.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202504/t20250409_11590690.shtml)

③ 赵干城:《南亚国际格局的塑造与中国的抉择》,《南亚研究》,2010年第1期,第26~35页。

④ “Treaty of Perpetual Peace and Friendship between the Government of India and the Government of Bhutan,” Ministry of External Affairs, Government of India, 1949, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/5242/treaty+or+perpetual+p>; “India-Bhutan Friendship Treaty,” Ministry of External Affairs, Government of India, 2007. <https://www.mea.gov.in/TreatyDetail.htm?895>

了解研究进展并找到可以进一步推进研究的空间,从而确定自己的研究思路。本文聚焦不丹未像锡金那样被印度吞并的原因,学术界在这方面的直接研究不多,有密切关联的研究却不在少数。

### (一) 既有相关研究及其不足

目前学术界未见专门探讨不丹为何没有“锡金化”的研究成果,大多围绕印度与不丹关系展开研究。相关研究可分为四类。

第一,聚焦印度与不丹关系的研究。一方面,有些研究侧重印度与不丹关系的历史演变梳理和历史事件叙述。例如,有学者从两国历史关系演进和经贸、族群关系等维度梳理印不关系;<sup>①</sup>有学者聚焦印度与不丹的“特殊关系”,但观点不尽相同,如不丹不得不维持与印度的特殊关系,<sup>②</sup>不丹不承认自身需要接受印度的指导和控制并在70年代末开始向独立的对外关系角色转型;<sup>③</sup>有学者从印度对不丹的保护国和缓冲国政策、不丹独立主权地位变迁两方面角度对印度和不丹关系的历史展开论述;<sup>④</sup>有学者认为印不关系是在共同的民主目标及和谐平衡愿景下发展的,不丹是印度眼中最值得信赖的盟友。<sup>⑤</sup>另一方面,有些研究注重理论化视角。例如,有学者基于缓冲国理论提出,60年代的不丹只是一个“弱缓冲国”(weak buffer),导致印度通过一系列政策强化不丹的缓冲作用,以使其更好地服务于印度的地缘战略利益;<sup>⑥</sup>有学者基于小国安全交换和安全困境的理论视角,制定大

① 王鸿余:《印度与不丹关系剖析》,《南亚研究季刊》,1997年第1期,第55~58页;刘建:《不丹的对外关系》,《南亚研究》,2006年第2期,第51~55页;Joseph C. Mathew, "India-Bhutan Relations: An Overview," *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 2, No. 1, 2007, pp. 88-101.

② Harvir Sharma, "Bhutan and Its Regional Security Environment," *India Quarterly*, Vol. 50, No. 3, 1994, pp. 25-42; Sherpem Sherpa, "Bhutan: Between Two Giants," *World Policy Journal*, Vol. 30, No. 4, 2014, pp. 41-44.

③ A. G. Naidu, "Bhutan Looks outwards: Its Search for Identity," *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 4, 1986, pp. 533-545; 陈宇:《印度与不丹国家间“特殊关系”:过程、动因与影响》,《印度洋经济体研究》,2022年第1期,第59~79页;童宇韬:《印度与不丹特殊关系的发展进程》,《东南亚南亚研究》,2015年第4期,第36~42页。

④ T. T. Poullose, "Bhutan's External Relations and India," *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 1971, pp. 195-212.

⑤ Lopamudra Bandyopadhyay, "Indo-Bhutanese Relations: A Historical Perspective," Global India Foundation, November 9, 2009, pp. 1-9. <https://www.globalindiafoundation.org/Bhutan%20History.pdf>

⑥ Juhi Srivastava, "Bhutan: 'A Success Story for India'," *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 76, No. 3, 2015, pp. 665-669.

国小国极不对称关系的分析框架,认为不丹的国家独立性、国家主权都不由自主地被迫陷入与印度的“安全交换”陷阱中;<sup>①</sup>有学者认为,印度出于地缘政治位置因素,长期将中国视为地缘政治安全威胁,而不丹、尼泊尔等小国被视为中印之间的“三明治”,印度希望排除外部强国对南亚事务的干预,必要时有权对不丹等弱小邻国采取干涉主义的政策。<sup>②</sup>

第二,关于印度对不丹政策的研究。例如,有学者认为印度将不丹当作与中国的缓冲带,围绕不丹对印度的战略价值展开研究;<sup>③</sup>有学者从印度周边政策出发,聚焦印度对不丹的缓冲国政策与现代国际法理念及地区民族主义的矛盾,认为印度对不丹政策存在两难问题;<sup>④</sup>有学者从印度战略认知的视角出发,认为印度对不丹及周围其他小国的缓冲国政策实际上反映了印度对边境安全的高度敏感和不安全感。<sup>⑤</sup>

第三,基于不丹内政外交视角的研究。例如,有学者认为不丹迎合、满足印度的战略需要是基于不丹自身战略选择,两国存在共同利益;<sup>⑥</sup>有学者通过历史制度主义视角分析现代不丹政治架构,认为不丹虽然法理上保持独立,但实际上受到印度“柔性霸权”的限制;<sup>⑦</sup>有学者基于不丹对外政策选择,认为不丹通过“谨慎的自我主张”(cautious self-assertion)方式对印度进行象征性抵抗,逐步争取外交自主权以实现有限自主;<sup>⑧</sup>有学者从

① 陈宇:《不丹对印度的极不对称安全困境:基于小国/弱国对大国/强国的“安全交换”解释》,《南亚研究》,2018年第3期,第52~76页。

② 宋德星:《南亚地缘政治构造与印度的安全战略》,《南亚研究》,2004年第1期,第20~26页。

③ Werner Levi, "Bhutan and Sikkim: Two Buffer States," *The World Today*, Vol. 15, No. 12, 1959, pp. 492-500; "Asia's Other Dragon: Bhutan's Role in Eastern Himalayan Security Affairs," European Foundation for South Asian Studies (EFSAS), November 24, 2020. <https://www.efsas.org/publications/articles-by-efsas/asias-other-dragon-bhutan/>

④ B. M. Jain, *Reflections on India's Foreign Policy* (Jaipur: Rbsa Publishers, 1989).

⑤ S. Cohen, *India: Emerging Power* (Washington, D. C.: Brookings University, 2001).

⑥ Padmaja Murthy, "Indo-Bhutan Relations: Serving Mutual Interest," *Strategic Analysis*, Vol. 23, No. 1, 1999, pp. 121-132; Pinak Ranjan Chakravarty, "India's Foreign Policy in the Neighbourhood," *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 9, No. 2, 2014, pp. 142-157.

⑦ Leo E. Rose, *The Politics of Bhutan* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1977).

⑧ Syed Aziz-al Ahsan and Bhumitra Chakma, "Bhutan's Foreign Policy: Cautious Self-Assertion?" *Asian Survey*, Vol. 33, No. 11, 1993, pp. 1043-1054.

不丹主权运动视角考察不丹的主权意识觉醒和主权诉求;<sup>①</sup> 有学者从不丹对印政策选择、经济依赖、反印压力集团三方面总结 70 年代不丹加入联合国后疏离印度的政策新倾向;<sup>②</sup> 有学者分析不丹的历史、政治体制、对外关系、经济发展和族群文化等内容,认为这些是不丹作为严重依赖印度的内陆小国维护决策独立性与完整性的核心议题。<sup>③</sup>

第四,关注印度吞并锡金动因和手段的研究。例如,有学者基于锡金非主权国家解释,认为锡金历史上是一个印度土邦,是印度的一部分;<sup>④</sup> 有学者从历史关系和领导人对外政策偏好进行解释,认为“英迪拉·甘地主义”是导致锡金被吞并的主要因素,英迪拉政府趁一系列对外行动的胜利余威吞并了锡金;<sup>⑤</sup> 有学者强调锡金占据南亚和中国之间最复杂和动荡的边境地区,也是印度与西藏沟通的主要渠道,对印度来说最具战略意义的位置,认为这是印度吞并锡金的主因;<sup>⑥</sup> 有学者认为印度以所谓“民主意愿”为借口,通过强权政治和军事干预吞并了锡金。<sup>⑦</sup>

现有相关研究在一定程度上有助于理解不丹为何没有被印度吞并,但仍存在一些不足。首先,在研究路径上,相关研究大多采取历史叙述或事件回顾的历史学研究方式,缺少理论支撑,少数研究采用某种理论视角进行分析,但没有进行机制化解释,难以准确揭示印度对不丹政策的深层逻辑。其次,在研究视角上,部分研究聚焦锡金被吞并问题,却没有依此引申到不丹为何没有被吞并这一问题。再次,在研究合理性上,无论是否采

① K. Krishna Moorthy, "Bhutan: Thoughts of Sovereignty," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 31, No. 7, 1961, pp. 295-297.

② T. K. Roy Choudhury, "The India-Bhutan Relationship: Some New Trends," *The World Today*, December 1981, pp. 476-481.

③ John Bray, "Bhutan: The Dilemmas of a Small State," *The World Today*, Vol. 49, No. 11, 1993, pp. 213-216.

④ Ram Rahul, "Sikkim of History," *International Studies*, Vol. 15, No. 1, 1976, pp. 15-28.

⑤ 杜常生:《印度吞并锡金与大国反应考论》,《边界与海洋研究》,2021年第5期,第44~63页。

⑥ Leo E. Rose, "India and Sikkim: Redefining the Relationship," *Pacific Affairs*, Vol. 42, No. 1, 1969, pp. 32-46; G. B. S. Sidhu, *Sikkim-Dawn of Democracy: The Truth behind the Merger with India* (New Delhi: Penguin Books, 2018); Ranjan Gupta, "Sikkim: The Merger with India," *Asian Survey*, Vol. 15, No. 9, 1975, pp. 786-798.

⑦ Sunil Sethi, "Did India Have a Right to Annex Sikkim in 1975?" *India Today*, April 30, 1978. <https://www.indiatoday.in/magazine/cover-story/story/19780430-did-india-have-a-right-to-annex-sikkim-in-1975-818651-2015-02-18>

用理论视角,也不管是聚焦印度或不丹视角进行分析,既有相关研究没有充分说明其研究路径的必要性或合理性。

## (二) 本文的研究思路

本文聚焦的问题是不丹为何没有“锡金化”,内容涉及印度吞并锡金以及印度与不丹关系等,议题上属于对外政策分析范畴,研究思路的说明主要涉及研究类型、研究定位、前提假定和内容结构等方面。

第一,研究类型。本文重点讨论不丹没有“锡金化”的原因,这将不可避免地涉及锡金被印度吞并的历史,但本文并非比较政治学研究。本文旨在结合锡金被吞并的情况分析不丹未被吞并的原因,锡金案例的相关分析服务于分析不丹案例。

第二,研究定位。本文拟做社会科学研究视野下的理论化研究,而非一般意义上的历史学研究。本文聚焦解释不丹没有被吞并的因果机制,侧重分析其中的逻辑关系和政策考量。换言之,本文的本质内容是对外政策分析,即关于决策者如何做出政治选择以及对外政策如何制定的理论化研究。<sup>①</sup>在对外政策分析研究中,各种决策理论或决策模型普遍采用理性主义路径。理性选择和理性决策是本文研究的重要前提假定,笔者将基于此进行相关对外政策分析。

第三,内容结构。本文将基于上述研究类型和定位,致力于对不丹为何没有被吞并进行因果机制的定性实证研究。基本内容包括:一是结合印度和不丹的现实并基于理性决策,确定因果机制中的主要变量和变量关系,构建合理的分析框架,并说明选择变量和确定变量关系的依据;二是基于分析框架探讨印度对不丹和锡金政策的决策,通过分析不丹与锡金的不同现实情况论证不丹为何没有像锡金那样被印度吞并;三是基于分析框架和南亚地缘政治结构分析不丹国际地位的前景及对中国外交的启示。

## 二、主要变量与本文分析框架

社会科学研究以因果机制解析为核心,虽借鉴自然科学变量分析思路,但因影响因素复杂,因此以“主导变量”取代“自变量”的表述更贴合实际。对于分析为何印度在南亚“一超独霸”却未吞并不丹,需确定因果关

---

<sup>①</sup> Valerie M. Hudson and Christopher S. Vore, “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow,” *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, No. 2, 1995, pp. 209-238.



系中的核心变量及其相互关系并厘清其因果逻辑。本文以不丹对印度的战略价值和印度吞并不丹的战略成本为主导变量，以印度决策者对二者的战略认知为中介变量，以印度是否吞并不丹的政策选择为因变量，构建以战略价值、战略成本和战略认知为核心内容的分析框架，为下文揭示印度相关政策选择的深层动因提供分析的理论依据和逻辑指导。

### （一）主导变量：战略价值和战略成本

国际关系研究等社会科学研究参照自然科学研究思路，常将实体、行为和关系等具体事物抽象为某种概念，并根据概念的相关属性是否发生变化区分为常量与变量。此外，变量依据在因果关系中的位置可分为自变量和因变量，其中自变量指自身变化能引起其他变化的变量。<sup>①</sup> 然而，社会科学毕竟不同于自然科学，事物变化的影响因素众多且很难做到精准排除，为了更符合实际，本文以“主导变量”替代“自变量”的说法，表明其是相关因果关系中发挥主导性作用的那个变量。

第一，确定本文主导变量的逻辑。不丹为何未被印度吞并这一问题暗含的基本事实是印度在南亚地区“一超独霸”，即印度不仅在实力上远超其他南亚国家，而且在地区内实施对外扩张的霸权主义政策。总体来看，南亚地区相对封闭，位于南亚次大陆北端的喜马拉雅山地区则更加封闭，除邻近的中印两国外其他大国难以直接参与该地区的事务。此外，南亚中小国家和印度的实力对比悬殊，印度甚至在一些南亚小国境内保持驻军，有能力控制或严重影响这些小国的内政外交。在内政方面，20 世纪中叶，作为不丹彭洛普（“Penlop”，即不丹的地方统治者，相当于“省长”或“酋长”）之间权力竞争传统的延续，不丹仍有很大一部分政治权力分散在各省的大地主手中，但不丹政府在印度的帮助下将地方权力收归中央；<sup>②</sup> 同一时期，锡金采取潘查亚特（Panchayats）制度维持国家运转，印度派遣德万（Dewan）管理锡金，建立锡金执行委员会和立法机构。<sup>③</sup> 在外交方面，不丹和锡金在 20 世纪绝大多数时间受印度的控制或严重影响。不丹曾寻求与

① 孙学峰、阎学通、张聪：《国际关系研究实用方法（第三版）》，北京大学出版社，2021 年版，第 85～86 页。

② Werner Levi, “Bhutan and Sikkim: Two Buffer States,” pp. 492-500.

③ Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1951-1952,” 1952, p. 15, <https://mealib.nic.in/?pdf2478?000>; Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1952-1953,” 1953, p. 14, <https://mealib.nic.in/?pdf2479?000>

其他大国建立外交关系,<sup>①</sup> 锡金各政治团体及末代国王巴登·顿珠·南嘉(Palden Thondup Namgyal)在1962年中国对印自卫反击战后频繁要求修改1950年签署的印锡条约,希望效仿“尼泊尔模式”与中印同时建立友好关系,<sup>②</sup> 但均因印度基于本国利益考量而被拒绝。因此,不丹是否会被印度吞并,本质上取决于印度的政策及印度制定该政策过程中的考量,不丹等小国的政策反应不是决定性因素。基于理性分析和理性选择的逻辑,印度制定或选择相应的对外政策需要重点考虑两个方面的问题,即吞并相关小国的动力和阻力。

第二,主导变量之战略价值。相关小国对印度的战略价值是印度吞并它们的最重要动力来源。中国和印度是喜马拉雅山区仅存的两个大国,印度在该地区的主要战略考量就在于防范中国,相关小国的战略价值指它们在中印战略关系中为印度取得战略优势或减少战略劣势所能提供的价值,这是印度生成对外政策实施的结构层的驱动性变量。从印度的视角看,喜马拉雅山区南亚小国的价值主要包括资源经济价值和地缘战略价值。一方面,该地区小国的资源经济价值主要包括矿产资源、森林资源和水电资源等,但这对印度而言并非不可替代或不可或缺,因为印度的此类资源并不匮乏。因此,资源经济价值不是影响印度对相关小国政策的主要变量。另一方面,中印因边界争端长期处于关系紧张状态,从印度的角度看,这些小国对于其维护自身边境安全和国土安全具有重要意义,如果它们与中印中的一个大国走近将对另一个大国形成极为不利的局面。因此,印度极其看重与北方山地小国的关系,长期对它们进行经济援助,但经济因素并非其主要动因,而是为了加强对这些国家的影响和控制。1973年的石油危机重创了印度经济,英迪拉·甘地1975年宣布印度进入国家紧急状态,实行严格经济管制,引发印度社会动荡,<sup>③</sup> 但这一时期印度并未因此减少或改变

① K. Krishna Moorthy, "Bhutan: Thoughts of Sovereignty," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 31, 1961, pp. 295-297, quoted from T. T. Poulse, "Bhutan's External Relations and India," pp. 195-212.

② Leo E. Rose, "India and Sikkim: Redefining the Relationship," pp. 32-46.

③ Francine R. Frankel, *India's Political Economy, 1947-2004* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 548-579; Elizabeth Chatterjee, "Late Acceleration: The Indian Emergency and the Early 1970s Energy Crisis," *The American Historical Review*, Vol. 129, No. 2, 2024, pp. 429-466; Vijay Prashad, "Emergency Assessments," *Social Scientist*, Vol. 24, No. 9/10, 1996, pp. 36-68.



对不丹和锡金的经济援助和控制。例如,1973年至1975年印度分别提升了对锡金的教育补贴和发展补贴,援助建设下拉吉亚普(Lower Lagyap)水电项目,拨款重建锡金行政体系;1973年印度同意为不丹的第三个五年计划提供3.3亿卢比的发展援助,承诺为不丹建设楚卡(Chukha)水电项目和帕格里(Pagli)水泥厂,预计成本分别为6.43亿卢比和0.7亿卢比,并批准0.21亿卢比用于不丹的地质和矿产勘探;1974年印度与不丹签订《楚卡协议》(Chukha Agreement),承诺购买不丹消费后的剩余电力。<sup>①</sup>

第三,主导变量之战略成本。印度吞并其周边小国的战略成本是其实施吞并政策的主要阻力。换言之,印度需要考虑这样做要付出的成本或代价。如前所述,喜马拉雅山区是封闭的南亚中最封闭的地区,相关小国因实力悬殊,其抵抗行为不足以抵制印度的吞并政策或改变其吞并企图,中国之外的其他大国不关注该问题,且冷战时期的苏联和美国在对待中印方面更支持印度,冷战后的这种情况也没有发生本质变化。此外,印度一直通过外交控制的方式延续这些地区小国在英国殖民统治时期的非完全独立主权国家地位,试图将与这些国家的关系看作印度的内部事务,有意将其隔绝于国际社会的视野之外。这在一定程度上强化了印度对外传播中的叙事,塑造有利于印度的国际舆论环境,减小其他国家批评或介入的可能性。印度驻锡金政治官员纳里·鲁斯托姆吉(Nari Rustomji)在其著作中谈及印度吞并锡金时表示,“至于国际社会,没有哪个国家愿意冒着损害与印度关系的风险,去卷入一个与锡金这样的小国有关的、在普遍看法中显得无关紧要的(政治)道德问题”<sup>②</sup>,这明确体现了印度政界对于国际因素在印度与其周边小国关系问题中重要性的态度。

## (二) 中介变量: 印度的战略认知

中介变量位于自变量与因变量之间,反映自变量影响因变量的传递路径,即自变量通过中介变量导致因变量。在本文中,印度政府或决策者对

---

<sup>①</sup> Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1973-1974,” 1974, pp. 14-16, <https://mealib.nic.in/?2500?000>; Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1974-1975,” 1975, pp. 14-16, <https://mealib.nic.in/?pdf2502?000>; Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1975-1976,” 1976, pp. 14-15, <https://mealib.nic.in/?pdf2504?000>

<sup>②</sup> Nari Rustomji, *Sikkim: A Himalayan Tragedy* (Navrangpura: Allied Publishers Private Limited, 1987), pp. 110-111.

周边小国战略价值和吞并它们的战略成本的认知是中介变量。

第一，确定中介变量的必要性。从哲学角度看，马克思主义哲学坚持辩证唯物主义认识论，基于物质与意识的关系将世界划分为客观和主观两大范畴，认为客观世界具有物质第一性，主观世界依赖和反映客观世界，二者的发展可能不同步，即主观认识可能符合或不符合客观事实。因此，分析印度为何没有吞并不丹，不仅要考虑相关的客观事实，而且要考虑印度政府尤其是决策者对相关事实的认知情况。从决策的角度看，任何政策的选择、确定和实施，都包含行为主体的参与，其中决策者对相关问题 and 形势的认识和考量是连接客观现实与政策结果的中间环节，也是产生政策结果的直接因素。换言之，客观事物本身无法直接产生决策。因此，探讨印度政府对相关事实的认识和考量不仅是必需的，而且是合理的，符合对外政策理性选择和分析的基本思路。

第二，本文中介变量的内涵。印度的战略认知可以从政策目标和利弊平衡进行分析，其中政策目标指印度决策者根据周边小国能够为自身提供的战略价值而制定和实施相关政策的结果期许，利弊平衡是印度决策者对实施相关政策的战略成本而形成的“收益—成本”计算。前者塑造政策实施的主要方向和政策工具清单，后者衡量政策实施的可行性和性价比。在实力严重不对等的地区性国际体系中，主导国常根据周边小国在地理、军事、经济和政治等方面的战略价值，对这些国家设定差别化的政策目标。这种政策目标既包含对地区小国的功能性角色界定（如充当缓冲国、前哨、代理人等），也包含对应的政策期待和行为规范。此外，印度决策者根据战略价值和战略成本的多寡关系进行利弊平衡，以决定具体的政策工具选择和政策实施程度的判断。利弊权衡中的“收益—成本”计算通常不会完全反映战略价值和战略成本的客观现实，而是以印度对战略价值和战略成本的主观认知来进行平衡的。

第三，衡量印度战略认知的方式。任何行为主体都会因各种限制性条件导致主观认知与客观现实存在一定偏差，但能够反映基本客观事实的认知通常被认为是符合实际的认知。无论决策者的主观认知是否符合客观现实，都不影响他们在制定对外政策过程中的作用，但基于符合实际的认知制定的政策在实施后更容易达到预期的政策目标，基于不符合实际的认知制定的政策在实施后则可能更加偏离预期目标。因此，分析印度政府对主导变量的认知，需要参考能够反映其决策者认知的政府文件或官方表态，

但无需评价其认知是否符合实际。

### （三）因变量：印度是否吞并不丹的政策选择

因变量指随着其他变量的变化而变化的变量，本文中的因变量是印度是否吞并不丹的政策选择，它是印度决策者在对不丹对印度的战略价值和吞并不丹可能的战略成本进行分析评估的基础上产生的结果。

第一，本文因变量的内涵。因变量是因果关系中的结果，是相关主要原因通过某种作用机制产生的后果。在本文中，印度是否吞并周边小国是这些小国对印度的战略价值和印度的战略成本的客观情况及印度决策者主观认知共同作用的结果。

第二，分析因变量的方式。本文聚焦不丹，着重解释不丹为何没有“锡金化”，但在分析过程中需要提及锡金的情况，部分内容采用比较分析方法。简言之，印度依据不丹与锡金在地缘安全、战略通道与边境缓冲等方面对印度国家利益的重要性，评估两国对印度的战略价值，同时考虑吞并他们可能带来的战略成本与风险。笔者以这种思路分析印度对两国的战略认知及其通过利弊权衡衡量实现战略目标所需政策的可行性，最终制定和实施对两国的不同政策。

第三，变量关系的内在机制。本文中的这一因果关系的内在机制包括三个方面：一是主导变量和中介变量共同导致因变量，但它们并非并列关系，而是总体上的“串联”关系，即主导变量通过中介变量影响因变量；二是两个主导变量之间的关系也不是并列关系，它们在印度决策者认知中的权重不同，且随着现实情况的差异而变化；三是印度政府在决策时不仅要权衡吞并周边小国带来的收益与代价，还要考虑不吞并它们带来的收益与风险代价，这些都会对因变量产生实质性影响。

## 三、印度未吞并不丹的政策分析

锡金并入印度并非所谓的“锡金通过大选自愿决定加入印度”，而是印度有目的且长期计划实施的政策结果。1947 年印度政府曾要求锡金政府签署加入印度的《加入书》(Instruments of Accession)，这是“印巴分治”时印度土邦统治者选择加入印度时要签署的文件。<sup>①</sup> 本文聚焦不丹为何没有“锡金化”，

<sup>①</sup> Leo E. Rose, “India and Sikkim: Redefining the Relationship,” p. 33.

即像锡金那样被印度吞并，重点分析锡金被印度吞并后印度对不丹的政策考量。这需要根据上文构建的分析框架，从战略价值、战略成本和印度政府的相关认知三个方面分析不丹的情况，必要时对比不丹与锡金的差异。

### （一）战略价值分析

关于不丹对印度的战略价值，本文侧重从地缘政治视角分析不丹在客观上对印度安全方面的价值。对印度而言，不丹具有与锡金类似的地缘政治价值类型，但价值水平存在差异。

第一，不丹作为“缓冲地带”的战略价值。不丹和锡金作为夹在中印之间的小国，在传统的地缘政治思维中是两个大国间的“缓冲地带”。通常情况下，大国倾向保留而非吞并作为“缓冲地带”的小国，但不丹和锡金作为“缓冲地带”在功能和价值方面存在较大差异。中印关系因边界争端自20世纪50年代中后期开始恶化，1962年的中印边境自卫反击战使双边关系进入“冰冻期”，1988年年底印度总理拉吉夫·甘地访华后开始回暖升温，但两国在实控线附近的对峙和小规模冲突时有发生。莫迪政府执政后，中印关系经过短暂的热络后在2016年下半年开始趋冷，2017年洞朗对峙和2020年加勒万河谷冲突使双边关系剧烈波动并长期处于低位，2024年下半年开始有所缓和。在这种背景下，处于中印之间的不丹的地缘战略价值更加凸显。尽管不丹国小力弱，不足以增加印度对抗中国的实力，但其独特的地理位置使其成为中印之间的“缓冲地带”。<sup>①</sup>不丹位于中印具有争议的中国藏南地区附近，其独立存在避免了中印边界在这一地区直接接壤，有助于降低中印两国摩擦的概率。

印度的主体部分和东北地区由一条狭窄的西里古里走廊（Siliguri Corridor）连接，最窄处约20公里，被称为印度的“鸡脖子”（Chicken's Neck）。<sup>②</sup>不丹位于西里古里走廊的东北方向，该走廊的北端延伸至不丹南

① T. T. Poulse, “Bhutan's External Relations and India,” pp. 195-212; Juhi Srivastava, “Bhutan: ‘A Success Story for India’,” pp. 665-669; Lopamudra Bandyopadhyay, “Indo-Bhutanese Relations: A Historical Perspective,” p. 4.

② Aditya Kant Ghising, “The Siliguri Corridor: A Historical Analysis of Geo-political Vulnerability in Eastern India,” *International Journal of Social Science Research and Review*, Vol. 7, No. 4, 2024, pp. 217-228; Mohinder Pal Singh, “What If China wrings India's ‘Chicken's Neck’ -The Siliguri Corridor? Here Are Some Countermeasures,” *Times of India*, October 10, 2019. <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/toi-edit-page/what-if-china-wrings-indias-chickens-neck-the-siliguri-corridor-here-are-some-countermeasures/>

部边境。从地缘安全的角度看,一方面,如印度学者所说,不丹与印度的两个脆弱的邦(西孟加拉邦、阿萨姆邦)邻近,同时靠近中国西藏地区和孟加拉国,这一独特地缘战略位置使不丹具有一定战略地位,也是印度国防战略的主要考量;<sup>①</sup>另一方面,不丹与印度东北地区接壤,且该地区的一些分离主义武装曾选择在不丹建立营地以躲避印度军队打击,<sup>②</sup>这使不丹对印度的地缘安全价值进一步增强。控制不丹或将不丹纳入印度的安全防护体系,有助于印度维护东北地区的安全并防止其分离主义运动进一步发展。

在邻近西里古里走廊方面,不丹具有隔离中国与印度东北地区的“缓冲地带”价值,可以通过较大的地理面积形成一道中印之间的隔离带,锡金则不具备这样的“缓冲地带”价值。一方面,由于地理因素的差异,不丹比锡金的“缓冲”价值更大,能力更强。不丹国土面积以及与中国接壤的边界长度均远大于锡金,不丹的面积约为 3.8 万平方公里,锡金的面积约为 7108.2 平方公里,不丹的面积约为锡金的 5.5 倍;<sup>③</sup>不丹与中国的边界长度约为 550 公里(未正式划定),<sup>④</sup>锡金与中国的边界线长度约为 200 公里,<sup>⑤</sup>因此不丹作为“缓冲地带”能够发挥更大战略价值。另一方面,锡金位于西里古里走廊附近,具有极强的战略意义,与中国西藏地区、印度的西孟加拉邦、不丹和尼泊尔接壤,扼守印度主要地区和东北部各邦狭窄

① T. K. Roy Choudhury, “The India-Bhutan Relationship: Some New Trends,” pp. 476-481.

② Pinak Ranjan Chakravarty, “India’s Foreign Policy in the Neighbourhood,” pp. 142-157.

③ National Statistics Bureau of Bhutan, “Statistical Yearbook of Bhutan 2023,” October 2023, p. 2, <https://www.nsb.gov.bt/publications/statistical-yearbook/>; 《不丹国家概况》, 中华人民共和国外交部网站, 2024 年, [https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676380/1206x0\\_676382/](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676380/1206x0_676382/); 魏英邦:《尼泊尔·不丹·锡金三国史略 第三卷 锡金史略》,《青海民族学院学报》,1978 年第 4 期,第 32~42 页; George L. Harris et al., *U. S. Army Area Handbook for Nepal (with Sikkim and Bhutan)* (Washington D. C.: Foreign Areas Studies Division, 1964), pp. 364-367.

④ 中国外交部条约法律司编:《中华人民共和国边界事务条约集:中印、中不卷》,北京,世界知识出版社,2024 年版,第 123 页;朱在明、唐明超、宋旭如编:《列国志·不丹》,北京,社会科学文献出版社,2010 年版,第 2 页。

⑤ 中国的官方文件未写明中印边界锡金段的长度,印方称锡金邦与中国的边界线 220.35 公里。See Ministry of Home Affairs, Government of India, “Management of Indo-China Border,” 2025. [https://www.mha.gov.in/sites/default/files/INDO\\_China\\_16022018.pdf](https://www.mha.gov.in/sites/default/files/INDO_China_16022018.pdf); Water Resources & River Development Department, Government of Sikkim, “Border Area Development Programme (BADP)”. <https://sikkim-waterresources.gov.in/projects.html>

连接通道的咽喉。<sup>①</sup> 任何一个国家控制了锡金，就能直接切断印度对其东北部各邦的控制。有印度学者认为，中国对西藏的控制极大提升了锡金的地缘战略价值，印度不再将其仅视为“被保护国”，而是印度北部安全防线的一部分，可以防止中国势力南下。印度对其东北地区的安全焦虑与军事部署构成对“印度东北战略通道”的防护逻辑——锡金是该通道的北部守门员。印度如果吞并锡金，不仅掌握了锡金与中国的边境地区，还可以通过在锡金部署军队、建设公路、投资水电，确保其作为北部“屏障”的多重功能。<sup>②</sup> 相比于锡金，不丹与印度主要地区和西里古里走廊都存在一定距离，中国即使控制不丹也无法分割印度主体地区和其东北部各邦，只能插入西里古里走廊东翼，向阿萨姆邦等地区渗透，因此印度吞并不丹的战略价值相对有限。同时，印度吞并锡金使不丹在这方面的地缘价值进一步下降。

第二，不丹作为“前沿阵地”的战略价值。中不边界争议为印度提供了战略价值。1949年印度与不丹签署《永久和平与友好条约》后，不丹被印度控制，成为印度抗衡中国的“前沿阵地”。不丹在这方面的战略价值主要体现在两个方面：一方面，印度利用中国与不丹之间存在领土争议和未划界的事实，常借口中国侵害不丹的领土主权挑拨中不关系或对抗中国。例如，2017年6月18日洞朗对峙爆发后，印度媒体大肆歪曲报道，提出许多不符合事实的说法，印度政府却迟迟未表态，但促使不丹外交部于6月29日发表了一份抗议声明，称中国修路违反中不两国1988年和1998年签署的文件。<sup>③</sup> 6月30日，印度外交部发表声明，强调印度与不丹的特殊关系和本国安全受到中国修路的影响。<sup>④</sup> 对此，中国国防部和外交部及时予以

<sup>①</sup> Ashok Kapur, *India and the South Asian Strategic Triangle* (Oxford: Routledge, 2010), p. 107; Nari Rustomji, *Sikkim: A Himalayan Tragedy* (Navrangpura: Allied Publishers Private Limited, 1987), p. 146.

<sup>②</sup> Sunanda K. Datta-Ray, *Smash and Grab: Annexation of Sikkim* (Chennai: Tranquebar Press, 2013), Introduction.

<sup>③</sup> Ministry of External Affairs, Royal Government of Bhutan, “Press Release,” June 29, 2017. <https://www.mfa.gov.bt/press-release-272/>

<sup>④</sup> Ministry of External Affairs, Government of India, “Recent Developments in Doklam Area,” June 30, 2017. [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/28572/Recent\\_Developments\\_in\\_Doklam\\_Area](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/28572/Recent_Developments_in_Doklam_Area)



回应。外交部发言人指出中印边界锡金段已划定,<sup>①</sup> 印度边防人员越界进入中国境内阻挠中国边防部队的正常活动,<sup>②</sup> 否定洞朗地区属于中不争议领土,<sup>③</sup> 指出中印不三国交界点是吉姆马珍雪山,<sup>④</sup> 驳斥印方关于洞朗对峙位于三国交界处的说法。<sup>⑤</sup> 中国外交部网站8月2日刊登官方立场文件, 全面阐述事件发展过程和中国的立场, 正面回应印方的种种歪曲事实的说法。例如, “事件发生以来, 印度炮制种种‘借口’为其非法行为辩护, 有关说法在事实和法律上毫无根据, 根本不能成立” “此次事件与三国交界点问题并无关系” “印度以不丹为借口侵入中国领土, 不仅侵犯了中国的领土主权, 而且是对不丹主权和独立的挑战”。<sup>⑥</sup>

另一方面, 印度限制不丹与中国建交并阻挠不丹与中国开展边界谈判。20世纪50年代以来, 中国通过谈判解决了大部分陆上边界问题, 但未完成与不丹的边界谈判, 因为印度坚持代表不丹进行谈判, 但中国希望与不丹直接谈判。<sup>⑦</sup> 中印边界冲突前, 不丹首相多尔吉表示, 希望参与中国与印度的边界谈判, 但尼赫鲁拒绝了他的要求。<sup>⑧</sup> 在印度的压力下, 不丹国王于1961年宣布不丹无意与中国进行直接的谈判, 还表示“不丹既不希望与中国成为朋友, 也不希望成为敌人”。<sup>⑨</sup> 1976年, 不丹政府曾主动与中国政府就边界问题展开谈判, 但由于印度的介入, 不丹只得以“材料不足”为由

① 《外交部发言人耿爽就印度边防部队在中印边界锡金段越界事件答记者问》, 中华人民共和国外交部网站, 2017年6月26日。https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\_673021/dhdw\_673027/201706/t20170626\_5434545.shtml

② 《外交部发言人陆慷主持例行记者会》, 中华人民共和国外交部网站, 2017年6月27日。https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\_673021/jzhsl\_673025/201706/t20170627\_5414996.shtml

③ 《外交部发言人陆慷主持例行记者会》, 中华人民共和国外交部网站, 2017年6月28日。https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\_673021/jzhsl\_673025/201706/t20170629\_5415011.shtml

④ 《外交部发言人陆慷主持例行记者会》, 中华人民共和国外交部网站, 2017年6月30日。https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\_673021/jzhsl\_673025/201706/t20170630\_5415016.shtml

⑤ 《外交部发言人耿爽主持例行记者会》, 中华人民共和国外交部网站, 2017年7月7日。https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\_673021/jzhsl\_673025/201707/t20170707\_5415047.shtml

⑥ 《印度边防部队在中印边界锡金段越界进入中国领土的事实和中国的立场》, 中华人民共和国外交部网站, 第3~5页, 2017年8月2日。https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\_676201/gj\_676203/yz\_676205/1206\_677220/1207\_677232/201708/P020210830291626702434.pdf

⑦ T. K. Roy Choudhury, “The India-Bhutan Relationship: Some New Trends,” pp. 476-481.

⑧ Valentine J. Belfiglio, “India’s Economic and Political Relations with Bhutan,” *Asian Survey*, Vol. 12, No. 8, 1972, p. 683.

⑨ Valentine J. Belfiglio, “India’s Economic and Political Relations with Bhutan,” p. 683.

终止了解决边界问题的进程。<sup>①</sup> 英裔澳大利亚学者内维尔·马克斯韦尔 (Neville Maxwell) 在和印度前驻华大使阿肖克·康特 (Ashok Kantha) 公开辩论时指出, 不丹至今未被允许与中国正式建交, 同中国的边界谈判这么多年未能突破僵局, “只能反映印度的禁忌, 以及它对不丹不公开的支配地位”。<sup>②</sup>

## (二) 战略成本分析

印度吞并不丹的战略成本包括吞并的政治成本、安全成本和地缘成本三个方面。在这几个方面, 印度吞并不丹的成本与吞并锡金有明显差异。

第一, 吞并的政治成本。从来自不丹和锡金外部的潜在政治成本来看, 印度吞并不丹的成本大于吞并锡金。一方面, 从印度与不丹和锡金的双边关系看, 两国的情况可分为三个阶段进行对比。1947年至1967年, 不丹和锡金的情况没有本质区别, 两国实质上都沦为印度的“被保护国”且均未与印度建立现代外交关系。不丹和印度1947年签订《维持现状协定》(Standstill Agreement), 维持英属印度和不丹1910年签署的《普那卡条约》(Treaty of Punakha), 两国于1949年签署的《永久和平与友好条约》, 确定所谓的“特殊关系”, 不丹需要在对外关系方面听从印度指导;<sup>③</sup> 印度于1949年向锡金派遣行使总理职权的高级官员德万控制锡金的行政权,<sup>④</sup> 1950年与锡金签订《印度与锡金条约》, 确认印度继承英国对锡金的“保护国”地位, 控制锡金的外交和国防。<sup>⑤</sup> 1968年至2006年, 不丹与锡金的情况出现显著差异。1968年不丹与印度建立正式外交关系, 确立了不丹的

① 严祥海:《中不边界谈判历程回顾及启示》,《边界与海洋研究》,2022年第1期,第112~123页。

② Sushant Singh, “Two Perspectives on Doklam Standoff,” *The Indian Express*, July 27, 2017. <http://indianexpress.com/article/explained/two-perspectives-on-doklam-standoff-china-india-4767086/>

③ Joseph C. Mathew, “India-Bhutan Relations: An Overview,” p. 92; Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1949-1950,” 1950, p. 10. <https://mealib.nic.in/?pdf2476?000>

④ Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1949-1950,” p. 10.

⑤ “Treaty between India and Sikkim,” Article III, 1950, British Library Endangered Archives Project. <https://eap.bl.uk/archive-file/EAP880-1-2-51?#?xywh=-1140%2C-1%2C5967%2C3620&cv=4>; Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1950-1951,” 1951, p. 11. <https://mealib.nic.in/?pdf2477?000>

独立地位,1971年两国互换外交代表,1978年升级为大使级外交关系;<sup>①</sup>锡金始终未与印度建立现代外交关系,并在1975年被印度正式吞并。2007年,不丹与印度签订《不印友好条约》,删除不丹在外交方面受印度指导的规定,进一步提升了不丹的政治地位。另一方面,从不丹和锡金与国际社会的关系看,两国的情况存在明显不同。不丹经过长期努力,于1969年3月加入“万国邮政联盟”,1971年9月成为联合国成员国,成为国际社会公认的独立主权国家;锡金直至被印度吞并前也没有加入联合国。上述差异表明,印度吞并锡金不会受到国际社会的广泛关注或普遍反对,但不丹不仅在不印双边关系中提升了本国地位,而且成功推动与国际社会的外交接触并加入联合国,使印度吞并不丹的政治成本显著提升,如果印度实施此类政策将面临巨大的国际政治压力。

从来自不丹和锡金内部的潜在政治成本看,印度吞并不丹的成本也大于吞并锡金。不丹担心尼泊尔移民持续增长,20世纪50年代开始禁止尼泊尔移民在不丹定居,使不丹主体民族的人口比例维持在总人口的50%以上。<sup>②</sup>同时,不丹自20世纪80年代开始推行同化性质的族群政策,倡导“一个国家、一个民族”。1989年1月6日,不丹国王要求所有不丹人都必须像不丹主体民族恩加尔洛人(Ngalop)一样着装和说话,遵循不丹传统的德兰南扎(Driglam Namzha)着装、礼仪和规范,构建“不丹人”的单一国家和民族认同。<sup>③</sup>锡金的族群更为复杂,占锡金人口75%~80%的尼泊尔裔锡金人在宗教文化上更接近印度,在政治上与锡金王室对立,<sup>④</sup>组建了希望与印度合并的族群性政党锡金国民大会党,他们在锡金具有较大的政治影响力。<sup>⑤</sup>总之,相对于锡金,不丹的政局更为稳定,族群问题较少,国家相对统一,这使印度吞并不丹后需要花费远多于吞并锡金的政治成本进行内化。

第二,吞并的安全成本。一方面,印度吞并不丹的军事成本略高于吞

---

① Lopamudra Bandyopadhyay, "Indo-Bhutanese Relations: A Historical Perspective," p. 4; "Report of the Ministry of External Affairs 1971-1972," pp. 13-14.

② Werner Levi, "Bhutan and Sikkim: Two Buffer States," pp. 492-500.

③ Karma Phuntsho, "Driglam Namzha: Bhutan's Code of Etiquette," Bhutan Cultural Library, 2017, <https://www.bhutan.virginia.edu/subjects/7379/text-node/39151/nojs>; "One Nation One People," Bhutan Today, <http://www.bhutantoday.bt/one-nation-one-people/>

④ Ranjan Gupta, "Sikkim: The Merger with India," pp. 786-798.

⑤ Werner Levi, "Bhutan and Sikkim: Two Buffer States," pp. 492-500.

并锡金。从军事实力对比的角度看,不丹的实力高于锡金,但在与印度相比时两者的军事实力差距可以忽略不计。这意味着吞并不丹或锡金的军事投入虽有差异但不会产生实质性不同,不过仅这一点仍不足以阻止印度吞并不丹。另一方面,印度吞并不丹后的安全投入远高于吞并锡金。中不边界约 550 公里,两国未划定边界且存在多个争议地区。<sup>①</sup> 印度如果吞并不丹,将使中印边界的长度大幅增加,双方边界争端问题也将更加复杂,印度将不得不在中不边界地区部署大量军队,从而显著增加印度的安全成本。与之相比,印度吞并锡金尽管也增加了中印边界的长度,但中国认为锡金段已划定边界,印度在锡金段的安全投入会相对较少。

第三,吞并的地缘成本。印度吞并不丹的战略成本远大于吞并锡金。一方面,印度吞并不丹后的治理成本高于吞并锡金。不丹的领土面积和人口规模均约为锡金的 5 倍以上,这意味着吞并不丹后将面临比吞并锡金更高的治理成本。另一方面,印度吞并不丹后维持地区稳定的成本高于吞并锡金。由于锡金的特殊情况和印度与美苏等大国的关系较好,真正反对印度吞并锡金的主要是中国和巴基斯坦,但巴基斯坦的实力有限,当时的中国正处于“文化大革命”后期,没有太多精力和资源投入反对印度吞并锡金的行动。然而,印度吞并锡金后不久,中国开始拨乱反正并进行改革开放,政治经济状况走上正轨,综合实力快速提升,1988 年之前的中印关系依然处于冰冻期,升温后的双边关系也长期存在各种分歧和矛盾。这意味着,吞并锡金后的印度,如果继续吞并不丹,将面临来自中国的战略压力,印度维持吞并不丹后的地区局势稳定和安全将付出更大的战略成本。

### (三) 战略认知分析

不丹对印度的战略价值和印度吞并不丹的可能成本,对印度是否吞并不丹具有主导性或决定性意义,但它们不能直接导致印度出台和实施吞并不丹或不吞并不丹的政策,而是要通过印度政府尤其是其决策者的认知进行过滤和加工。这是决策中的真正“黑箱”,也是对外政策分析中绕不开的环节。各国通常不会公开决策者在决策过程中的想法,但相关政府文件和决策者的部分公开言论可以对此提供一些佐证。尽管这种做法不够完美,但有助于尽可能地还原完整的决策过程。

第一阶段是 1947 年至 1961 年。不丹作为印度眼中的中印“缓冲地

---

<sup>①</sup> 朱在明、唐明超、宋旭如编:《列国志·不丹》,北京,社会科学文献出版社,2010 年版,第 2 页。

带”，及其毗邻印度敏感的西里古里走廊的地理特征，是构成印度认知的核心驱动要素。尼赫鲁时期，印度从地缘安全和中印关系的角度看待不丹的战略价值。1950年，印度首任内政部长帕特尔（Sardar Vallabhbhai Patel）在给尼赫鲁的一封信中明确提出印度北部边境的危险：“我们的北部和东北部通道包括尼泊尔、不丹、锡金、大吉岭（地区）和阿萨姆的部落地区……这些地区与我们的联系远非紧密和亲密。居住在这些地区的人民对印度没有既定的忠诚或奉献……不丹相对平静，但其与西藏人的亲近关系将是一个障碍。”<sup>①</sup> 1958年，尼赫鲁在访问不丹时发表演讲：“有些人可能认为，由于印度是一个大国，而不丹是一个小国，前者可能会想对不丹施加权力和压力。我必须明确表示，我们的愿望是，你们应该继续作为一个独立的国家……与此同时，我们两国应该作为同一个喜马拉雅大家庭的成员，相互友好地生活在一起。不丹和印度的自由都应得到保障，这样外界任何人都无法伤害我们。”<sup>②</sup> 这种言论强调印度和不丹是“喜马拉雅大家庭”，体现的是“缓冲地带”思维。从地缘政治和大国关系的角度看，不丹是印度眼中与中国的“缓冲地带”，印度对不丹的政策定位是部分承认不丹主权并确保对不丹的影响力。为了保持对不丹的控制，印度在1949年的条约中规定对不丹对外政策的指导权，使不丹成为印度的“被保护国”。1954年3月21日，尼赫鲁在给阿萨姆邦首席部长麦迪（Bisnuram Medhi）的信中表示：“不丹是一个半独立国家，其外交政策必须与我们协商进行……就对外事务或任何国防事务而言，印度抱有浓厚兴趣，且必须有发言权。……显然，我们不能鼓励印度成为不丹有组织煽动活动的制造基地。”<sup>③</sup> 1959年8月28日，尼赫鲁在印度人民院发表声明，保证不丹（和锡金）的领土完整和边界安全，称对这两个国家的任何侵略都将被视为对印度的侵略。<sup>④</sup>

印度对不丹实施“缓冲地带”政策，与当时的中印关系及国际格局密

① Habib Siddiqui, “The Forgotten Annexation: How India Absorbed Sikkim through Intrigue and Force,” *Eurasia Review*, June 2, 2025. <https://www.eurasiareview.com/02062025-the-forgotten-annexation-how-india-absorbed-sikkim-through-intrigue-and-force-oped/>

② Center for Escalation of Peace, *India-Bhutan: Friendship through the Decades and beyond* (New Delhi: Ritinjali, 2019), p. 17.

③ *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, Series 2, Vol. 25 (New Delhi: Jawaharlal Nehru Memorial Fund, 2000), p. 464.

④ Leo E. Rose and Margaret Fisher, *The Politics of Nepal: Persistence and Change in an Asian Monarchy*, 1970, p. 150, footnote 4.

切相关。一方面,这一时期中印关系较为友好,南亚整体局势相对稳定,印度对于来自中国的所谓“安全威胁”并无明显的担忧。另一方面,印度作为重要的发展中国家和地区大国在国际事务中积极发挥作用,同时维持与苏联和美国的良好关系。上述较为有利的外部环境使印度对其与周边小国关系的状况感到满意。由于印度在该时期对不丹的实际控制程度已基本达到其战略目标,进一步吞并不丹带来的战略收益有限,因此印度选择“维持现状”而非采取吞并不丹的政策。相比之下,锡金在印度的眼中更像是印度的一部分。<sup>①</sup> 印度自独立之初就想将锡金并入本国,作为印度东北部地区安全防御体系的重要一环。<sup>②</sup> 印度驻锡金政治官员纳里提到,印度在独立时有一个让锡金以“准邦”(Associate State)地位并入印度联邦的政治方案。<sup>③</sup>

第二阶段是1962年至1970年。1962年的中印边界自卫反击战成为印度重新评估周边小国战略价值的关键转折点,1965年的第二次印巴战争以及中印在锡金边界的对峙加剧了南亚地区的动荡局势。印度在1962年战争中失败,使不丹意识到过度依赖印度存在风险,开始主动寻求与中国建立正常的外交关系。然而,这场战争的失败也强化了印度巩固对不丹控制的意图,印度逐渐通过经济和政治手段施压和利诱不丹。一方面,推动发展中不关系的时任不丹首相吉格梅·多吉(Jigme Dorji)1964年被暗杀后,印度暂停对不丹的援助一个月,这对高度依赖印度援助的不丹经济造成严重冲击。<sup>④</sup> 因此,1965年成为不丹对外政策的一个转折点,此后不丹国王几乎每年访问印度,以示不丹“与印度捆绑”的战略取向。另一方面,1966年不丹开始获得“科伦坡计划”的援助,1967年不丹在印度的支持下

① *Treaty between India and Sikkim*, Article III, 1950. Retrieved from British Library Endangered Archives Project, EAP880/1/2/51. <https://eap.bl.uk/archive-file/EAP880-1-2-51>; Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1950-1951,” pp. 11-12.

② Leo E. Rose, “India and Sikkim: Redefining the Relationship,” pp. 32-46; S. C. Sen, “Sikkim: Where Feudalism Fights Democracy, Law and Politics in Africa,” *Asia and Latin America*, Vol. 8, No. 3/4, 1975, pp. 345-364.

③ Nari Rustomji, *Sikkim: A Himalayan Tragedy*, pp. 147-148.

④ K. Mitra and Srikanth Thaliyakkattil, “Bhutan and Sino-Indian Rivalry: The Price of Proximity,” *Asian Survey*, Vol. 58, No. 2, 2018, pp. 240-260.



加入万国邮政联盟。<sup>①</sup>同年,印度外交部长在人民院表示,“当不丹准备好承担相关责任和义务时,印度政府将乐意支持其加入联合国及其他国际组织”。<sup>②</sup>

这一时期,南亚地区局势经历了剧烈震荡,先后爆发的中印边界自卫反击战与第二次印巴战争深刻影响南亚地区安全格局。从印度的战略视角来看,尽管由于中印关系恶化与“两线作战”风险上升,吞并不丹或锡金的潜在战略价值有所增加,但印度在经历1962年战争失利及1966年政府更迭后,面对高昂的吞并成本与国内政治压力,最终对不丹选择了不同于锡金的控制策略:对不丹采取以经济手段为主的低成本控制方式,对锡金则通过在其境内增兵强化军事存在。不丹对1965年第二次印巴战争无任何公开立场,锡金则交出国防权,全面接受印度的驻军。从结果上看,印度在不吞并不丹和锡金两国的情况下强化了对两国的控制。

第三阶段是1971年至1975年。印度在1971年第三次印巴战争中的胜利和1974年核试验成功,被认为印度强化了在南亚地区的领导地位。<sup>③</sup>加之苏联为印度提供了稳定的国际支持,这都在一定程度上为印度采取吞并政策提供了战略信心,从而导致印度对吞并锡金和不丹的战略成本的认知出现变化,最终在其吞并锡金的权衡中发挥了促进作用。1971年3月“孟加拉危机”爆发后,中国加强了与巴基斯坦的合作,美国也开始加强对巴基斯坦的支持。1971年基辛格的“波罗行动”和1972年尼克松访华后,中美关系开始快速走近,大国政策动向出现对印度不利的制衡倾向。1971年4月4日,《人民日报》刊文谴责印度对巴基斯坦内政的干涉行径。<sup>④</sup>周恩来总理在1971年4月13日写给巴基斯坦总统叶海亚·汗的信中表示:“如果印度扩张主义者发动对巴基斯坦的侵略,中国政府和人民将一致坚定地

---

① Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1965-1966,” 1966, p. 25, <https://mealib.nic.in/?pdf2492?000>; Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1966-1967,” 1967, pp. 20-21, <https://mealib.nic.in/?pdf2493?000>; Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1967-1968,” 1968, pp. 15-17, <https://mealib.nic.in/?pdf2494?000>

② Ministry of External Affairs, Government of India, “Report of the Ministry of External Affairs 1967-1968,” pp. 15-17.

③ S. Ganguly, “Why India Joined the Nuclear Club,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 39, No. 4, 1983, pp. 30-33.

④ 《印度扩张主义者意欲何为》,载《人民日报》,1971年4月11日,第1版。

支持巴基斯坦政府和人民维护国家主权和民族独立的正义斗争。”<sup>①</sup> 1971年12月10日,时任美国总统国家安全事务助理基辛格与时任中国常驻联合国及安全理事会代表黄华会晤时表示,“如果南亚局势发展威胁到你们的安全,而你们将为维护自己的安全采取果断行动的话,尼克松总统表示美国政府坚决反对其他国家武力干涉中华人民共和国的行动。”黄华表示,“中国政府 and 人民将坚决支持巴基斯坦政府和人民捍卫国家主权、领土完整的正义斗争”。<sup>②</sup> 12月14日,基辛格在与苏联驻美国大使馆国务参赞沃龙佐夫(Yuli M. Vorontsov)会晤时表示,“印度不仅试图将东巴基斯坦分离出去,而且还想在合法性的幌子下实现这一目标,这超出了美国的接受范围。”<sup>③</sup> 在这一背景下,印度产生遭受中巴两面夹击或成为美苏争霸前线的战略焦虑,试图寻找预防这种局面成为现实的策略。<sup>④</sup> 因此,印度眼中的不丹和锡金的战略价值明显上升,尤其是锡金所处的“咽喉”位置,促使印度酝酿对其的吞并政策。印度驻锡金政治官员纳里认为,如果锡金的战略意义不是这么突出,印度或许本可以给予锡金更大自主权,采取不同(于吞并)的策略。<sup>⑤</sup> 在锡金战略价值上升的情形下,印度政府开始了为期数年的吞并锡金的政策谋划。印度驻甘托克(Gangtok)对外情报机构研究与分析局主管西杜(G. B. S. Sidhu)提及,从1973年2月起,他增加了一项职责,即执行旨在促进锡金并入印度的特别行动。<sup>⑥</sup> 英迪拉·甘地政府经过若干年的操作,1975年正式吞并锡金。根据理性决策可以合理地认为,在这一时期,印度由于担忧对中巴“双线作战”,认为吞并不丹和锡金的战略价

① Roedad Khan ed., *The American Papers (Secret and Confidential) India-Pakistan-Bangladesh Documents, 1965 ~ 1973* (New York: Oxford University Press, 1999), pp. 530 ~ 531; 李达南:《周恩来与1971年印巴战争》,《党史天地》,2001年第2期,第7~9页。

② FRUS 1969-1976, Vol. XVI: *China 1969 ~ 1972* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 2005), pp. 616-618. 转引自张威、刘子奎:《中国对1971年南亚危机的反应和对策》,《当代中国史研究》,2010年第3期,第100页。

③ “305. Memorandum for the Record,” *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XI, South Asia Crisis*, Office of the Historian, United States Department of State, 1971, p. 820. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v11/d305>

④ 张威:《英迪拉·甘地政府对1971年印巴危机的对策研究》,《安徽史学》,2014年第1期,第63~73页。

⑤ Nari Rustomji, *Sikkim: A Himalayan Tragedy*, p. 146.

⑥ G. B. S. Sidhu, *Sikkim-Dawn of Democracy: The Truth behind the Merger with India* (New Delhi: Penguin Books, 2018), Chapter VI.

值都在上升。一方面,锡金相对于不丹,其位置更具战略价值,且由于锡金国土狭小人口较少,吞并的成本更低;另一方面,相对于锡金,不丹的战略价值更为间接,体量也更大,在其已经受到印度控制的情况下,即使不吞并也可以较好地发挥“缓冲地带”的作用。因此,这一权衡和认知导致印度选择先吞并锡金。

第四阶段是 1976 年至 2006 年。1975 年印度吞并锡金引起了不丹和尼泊尔等印度周边小国的强烈警惕,这些国家普遍担忧自己会成为“下一个锡金”。国际舆论也对印度的扩张倾向表现出负面反应,使印度的国际形象受到一定损害。<sup>①</sup>同时,为应对国内的政治、经济和社会领域的危机,印度 1975 年宣布进入紧急状态,政府的注意力更多转向国内。在中印关系方面,两国 1976 年恢复大使级外交关系,标志着双边关系从长期冷淡向谨慎接触过渡。1979 年,中国外交部部长黄华访印,表明中印关系开始进入正常化轨道。在这种情况下,若印度试图以吞并锡金的方式将不丹纳入版图,不仅将面临国际社会尤其是其他大国的强烈反对,还可能破坏中印关系改善的进程,印度将在政治与经济上投入更高的成本以维系地区局势稳定。此外,印度继续吞并不丹的战略价值下降了。一方面,印度在完全控制锡金之后,已掌握了连接中国西藏与印度东北地区的关键战略要地,进一步扩张的地缘收益有限;另一方面,中印关系逐步缓和有效缓解了印度长期以来在北部与西部“两线作战”的安全焦虑。在国内治理压力加大与国际环境趋于复杂的双重背景下,印度对不丹的政策逐渐从“潜在吞并”转向以“控制—合作”的方式维持其影响力,从而在政治可行性与外交风险之间寻求平衡。1978 年,时任印度总理德赛反思称:“一个大国这样做是错误的……许多邻国都为此感到困扰……但我现在无法撤销它。”<sup>②</sup>

第五阶段,2007 年至今。进入 21 世纪以来,中印关系虽有波动,但总体可控。同时,由于冷战结束,印度无法再从美苏争霸的缝隙中获利,印俄虽然还保持着传统友好关系,但俄罗斯无法像苏联那样为印度提供决定性的支持。对于已经成为联合国成员国的不丹,印度需要遵守基本的国际

<sup>①</sup> 杜常生:《印度吞并锡金与大国反应考论》,《边界与海洋研究》,2021 年第 5 期,第 44~63 页。

<sup>②</sup> Habib Siddiqui, "Sikkim's Merger with India: A Tale of Power, Intrigue, and Lost Sovereignty," Global Bangladesh, June 12, 2025. <https://globalbangladesh.org/sikkims-merger-with-india-a-tale-of-power-intrigue-and-lost-sovereignty/>

关系准则。这使印度在考量推行吞并不丹的政策时,面临高昂的吞并战略成本。2007年不丹与印度修改条约后,印度进一步将不丹作为主权国家看待。2007年2月8日,两国在签署条约的声明中提出:“《不印友好条约》的签署标志着我们与不丹关系的一个历史性时刻。该条约反映了我们的共同愿望,即加强我们的关系,使之达到更高的合作水平和善意,……它删除了随着时间推移而过时的条款。”<sup>①</sup> 2008年,印度总理辛格在不丹强调印不新伙伴关系时称,“我们与不丹的关系是一个典范,展示了大小和属性不均的国家如何能够以完美的和谐和相互尊重和平共处。”<sup>②</sup> 这一条约在客观上进一步提升了印度吞并不丹的战略成本,同时也表明印度放弃吞并周边小国的政策的趋向。时至今日,这一国际和地区形势未发生明显变化,印度对不丹控制而非吞并的政策也没有出现调整的迹象。

#### (四) 印度对不丹的政策选择

上述分析在最大程度上反映了印度政府对不丹政策的决策逻辑,揭示为何印度没有吞并不丹。为了维护本国的安全利益,印度对不丹的政策目标是控制该国,使其服务于印度的利益。具体政策表现为以下几个方面:

第一,建立所谓的印不“特殊关系”。印度坚持继承英帝国殖民遗产的立场和地区霸权主义理念,以两国签署的不平等条约为法律基础,并在条约中纳入不平等条款,以此作为控制不丹的政治基础。<sup>③</sup> 具体内容不再赘述。

第二,深度介入不丹的国防和军队建设。从印度与不丹的安全关系看,印度在安全领域对不丹采取的是软性控制,主要是通过提供军事训练与服务、邀请不丹军队指挥官赴印留学、在不丹境内修建具有军事价值的基础设施等方式行使其权威,提高影响力。1962年8月,印度向不丹派驻4000

<sup>①</sup> Ministry of External Affairs, Government of India, “Statement by Official Spokesperson on the Signing of the India-Bhutan Friendship Treaty,” February 8, 2007. <https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/2881/Statement+by+Official+Spokesperson+on+the+signing+of+the+IndiaBhutan+Friendship+Treaty+February+8+2007>

<sup>②</sup> Ministry of External Affairs, Government of India, “Opening Remarks by Prime Minister Dr. Manmohan Singh at the Media Briefing in Bagdogra on His Return from Bhutan,” May 17, 2007. <https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/3617/Opening+Remarks+by+Prime+Minister+Dr+Manmohan+Singh+at+the+media+briefing+in+Bagdogra+on+his+return+from+Bhutan>

<sup>③</sup> Sun Xihui, “How India Tries to Interfere in and Take Control of Bhutan,” *Global Times*, March 14, 2023. <https://www.globaltimes.cn/page/202303/1287280.shtml>

人的军事训练团，并在西部的哈阿宗（Haa）建立训练不丹军官的基地。<sup>①</sup>到70年代末，在不丹的印度武装人员数量的增加更为显著。截至1986年9月，至少有1000名印度“军事顾问”和筑路人员驻扎在不丹。<sup>②</sup>此外，不丹的武装力量只有约1万人，他们接受印度的军事训练。<sup>③</sup>印度派遣军事训练小组（IMTRAT）对不丹皇家军队进行的培训，不丹军队应邀派遣高级别人员到位于印度浦那的国防学院（NDA，National Defence Academy）和位于印度德拉敦的印度军事学院（IMA，Indian Military Academy at Dehra Dun）进行学习，不丹军队的指挥官均由这些印度军事学院毕业的不丹人担任。<sup>④</sup>不丹军队使用的装备都来自印度，不丹的国防计划由印度的军事专家负责制定，并在印度专家的指导下组建国民军在不丹北部边界巡逻。目前，印度在不丹的廷布（Thimphu）、帕罗（Paro）、哈阿宗、楚卡宗（Chhukha）四处有驻军。<sup>⑤</sup>

第三，全面控制和影响不丹的经济发展。印度主要通过经济援助、金融合作、基础设施投资、水电厂、水泥厂和资源开采等软性控制方式维持不丹对印度的不对称经济依赖，保持印度对不丹的影响和控制。印度是不丹的最大贸易伙伴，不丹每年约80%进口额来自印度，85%出口额流向印度，呈现极高程度的单向依赖。<sup>⑥</sup>同时，印度始终保持不丹最大援助国的地位。1961~1966年是不丹经济建设的第一个五年计划时期，不丹的预算约为1300万美元，所需的资金几乎全部来自印度的援助。1966~1971年的第二个五年计划期间，不丹的预算投资为2500万美元，全部来自印度。1971~1976年的第三个五年计划由不丹和印度的联合计划委员会共同制定，计划投入43.75亿美元，这些资金也全部来自印度。1976~1981年的第四个五

① 严祥海：《遗产、重塑与挑战：不丹的国家安全困境及其应对》，《西藏民族大学学报（哲学社会科学版）》，2021年第3期，第88页。

② 童宇韬：《印度与不丹特殊关系的发展进程》，第38页。

③ Marco Hoksum Hung, "India Must Stop Trampling on Bhutan's Sovereignty," *South China Morning Post*, August 9, 2017. <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2106074/india-must-stop-trampling-bhutans-sovereignty>

④ Werner Levi, "Bhutan and Sikkim: Two Buffer States," pp. 492-500; Pinak Ranjan Chakravarty, "India's Foreign Policy in the Neighbourhood," pp. 142-157; Lopamudra Bandyopadhyay, "Indo-Bhutanese Relations: A Historical Perspective," p. 7.

⑤ 严祥海：《遗产、重塑与挑战：不丹的国家安全困境及其应对》，第88页。

⑥ 由于早期不丹贸易数据来源难以查证，该比例为作者根据2023年不丹贸易数据估算，资料参见《不丹国家概况》。

年计划期间,不丹为经济建设投入了大约 11 亿美元,这些资金的 90%来自印度。1981~1986 年的第五个五年计划期间,不丹对经济建设的投资增加至 33.05 亿美元,印度援助了投资总额的四分之三。<sup>①</sup> 2000~2017 年,印度对不丹的经济援助累计达 3158.706 亿卢比,不丹受印度援助资金居南亚诸国之首。<sup>②</sup> 2018 年 12 月,莫迪宣布将向不丹提供 450 亿卢比财政援助,用于不丹 2018~2022 年的第 12 个五年计划。<sup>③</sup> 举足轻重的援助比例使不丹在内政外交方面不得不考虑印度的利益和感受。

第四,干涉不丹的内政和外交。尽管印不条约中明确规定印度不干涉不丹的内政,但在现实中印度控制了不丹的安全与经济命脉,使其有条件干涉不丹的内政和外交。一方面,印度施压不丹打击境内的跨境武装。冷战结束以后,印度东北部的一些分裂主义武装分子逃到不丹境内,他们最初选择在不丹南部的印不边界地区萨姆德鲁琼卡尔宗(Samdrup Jongkhar District)建立营地。<sup>④</sup> “阿萨姆联合解放阵线”(ULFA)和“波多民族民主阵线”(NDFB)在不丹建立营地,在印度阿萨姆邦开展游击战争,遭印度政府军打击后会撤到不丹营地。<sup>⑤</sup> 不丹政府对逃至境内的武装分子并不十分在意,对印度要求打击武装分子的倡议比较消极。1997~2000 年,印度不断向不丹施加压力,不丹政府于 1998 年同意与“阿萨姆联合解放阵线”和“波多民族民主阵线”的领袖展开谈判。2000 年之后,印度通过高层访问和外交渠道继续对不丹施加压力。2003 年 12 月 15 日,不丹以 6000 人的兵力对不丹南部的武装分子营地发动了代号为“全面清除”(All Clear)的攻击行动。另一方面,印度利用对不丹的所谓对外政策指导权干涉不丹的外交。印度限制不丹与其他国家建立外交关系,迄今与不丹有外交关系的国家只有 50 多个,仅印度、孟加拉国、科威特三国在不丹设有大使馆,甚至

① T. K. Roy Choudhury, "The India-Bhutan Relationship: Some New Trends," p. 478.

② 戴永红、章婷:《印度南亚援助政策的理念、实践与趋势:从“古杰拉尔主义”到“莫迪主义”》,《南亚研究》,2019 年第 3 期,第 88 页。

③ "India Announces Rs 4, 500 Crore Assistance to Bhutan for Its 5-Year Plan," NDTV, December 28, 2018. <https://www.ndtv.com/india-news/india-announces-rs-4-500-crore-assistance-to-bhutan-for-its-5-year-plan-1969302>

④ Stefan Preisner, "Bhutan in 1997: Striving for Stability," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 2, 1998, p. 159.

⑤ Dorji Penjore, "Security of Bhutan: Walking between the Giants," *Journal of Bhutan Studies*, Vol. 10, No. 2, 2004, p. 123.



没有与联合国安理会任何一个常任理事国建立正式外交关系。<sup>①</sup>

## 结 语

本文关注周边地区西南方向的国际关系和地缘政治，重点解释同样处在中印之间的不丹为何没有步锡金的后尘被印度吞并。为了提升解释的合理性和说服力，本文遵循理性主义路径，基于印不关系状况和相关地缘政治现实，构建以战略价值、战略成本和战略认知为主要变量的分析框架，并据此分析印度对不丹政策的决策逻辑。基本结论包括：第一，本文聚焦解释不丹没有被吞并的因果机制，侧重分析其中的逻辑关系和政策考量，有助于准确揭示印度对不丹政策的深层逻辑。第二，本文重点讨论不丹为何没有“锡金化”，但并非一般意义上的比较政治学研究，而是结合锡金被吞并的情况分析不丹未被吞并的原因，锡金案例的相关分析服务于分析不丹案例。第三，不丹为何未被印度吞并这一问题，暗含的基本事实是印度在南亚地区“一超独霸”且在地区内实施对外扩张的霸权主义政策，南亚小国和印度之间的实力对比悬殊，它们的反抗或抵制不是该问题的主要影响因素。第四，不丹对印度的战略价值和印度吞并不丹的战略成本是本文的主导变量，这是结合相关现实讨论的客观层面的因素，印度政府或决策者对主导变量的认知是中介变量，它们共同塑造了印度对不丹的政策。锡金被印度吞并以来，国际社会普遍关注不丹的“锡金化”和尼泊尔的“不丹化”问题，但50年来它们并未成为现实。本文以规范的学理化研究思路构建了分析框架，合理地解释了为何不丹没有“锡金化”，也可以解释为何锡金被印度吞并以及为何尼泊尔没有“不丹化”。这不仅有助于促进相关问题的学术研究，而且可以为中国外交提供有益启示，即南亚外交工作需重视印度周边中小国家对印度的“战略价值”及印度实施相关政策的“战略成本”这两项关键动态指标，以此为依据定制差异化策略，优化周边战略部署。

（编辑 吴兆礼）

<sup>①</sup> Marco Hoksum Hung, “India Must Stop Trampling on Bhutan’s Sovereignty”.

impact the implementation of its hedging strategy. The strategy creates a favorable external environment for Nepal's economic development and its movement up the industrial value chain, while also providing positive externalities to neighboring countries vis-à-vis their policy decisions. While so, it also introduces new risks to China in terms of the regional security environment. In the future, Nepal will likely continue to pursue its hedging strategy, which is vital for its national development, and this will have profound implications for the geopolitical landscape of South Asia and the security of China's southwestern borders.

KEY WORDS: Nepal; Hedging Strategy; Geo-Political Environment; Neighborhood Security

### **Why Has Bhutan Not Experienced "Sikkimization"? An Institutional Analysis of Strategic Value, Costs and Perceptions**

By Sun Xihui & Gao Yichen

ABSTRACT: Since beginning its process of reform and opening, China has increasingly prioritized diplomatic relations with neighboring countries. In 2025, the Central Committee of the Chinese Communist Party held the Central Conference on Work related to Neighboring Countries, which clarified China's strategic goals and approaches in this area. India is the strongest power in South Asia, and the complex bilateral relationship between China and India signifies the importance and uniqueness of South Asia in China's neighboring country diplomacy. Following Sikkim's annexation by India 50 years ago, the question of whether Bhutan will become the "next Sikkim" has garnered widespread attention. This paper employs rational analysis to construct an analytical framework based on the concepts of "strategic value, strategic costs, and strategic perceptions". This framework is used to explain why Bhutan has avoided annexation. The strategic value of Bhutan to India and the strategic cost of India annexing Bhutan are two dominant factors, while perceptions of the Indian government play a moderating role in the formation of India's Bhutan policy. This analytical framework not only explains why Bhutan has avoided "Sikkimized" but also provides insights into the basic logic behind Sikkim's annexation and Nepal's avoidance of "Bhutanization". The research methodology employed here enhances the theoretical rigor of related studies and offers insights for China's diplomacy in South Asia.

KEY WORDS: Bhutan's "Sikkimization"; India; Strategic Value; Strategic Cost; Strategic Perceptions