

非正式合作机制建设 与中国南亚外交的新取向*

吴琳**

【内容提要】 双边外交一直是中国南亚外交的主要方式。新冠疫情暴发和美国从阿富汗全面撤军为中国引入非正式合作制度工具和谋求从双边到多边的地区外交升级提供了机遇，以新时代南亚地区合作框架建设为重点、政治信任为前提、“一带一路”倡议与非传统安全合作互嵌、和平解决争端和发展安全为主导规范、地区公共产品新平台为补充的非正式合作制度网络初步建立。这标志着中国南亚外交正出现两大新取向：一是增添安全新内涵，统筹安全与发展之间关系，发挥毗邻大国的独特作用；二是补充地区新层次，建立地区合作新框架，培育多边共识和引导地区认同。疫情、大国博弈与阿富汗变局是导致中国南亚外交升级的主要外部动力，而适应“一带一路”高质量发展的议程变化和传统秩序观的价值回归则是内生动力来源。中国南亚外交的多边实践为中国在后疫情时代应对更加复杂的国际和地区环境奠定了良好开局。

【关键词】 中国南亚外交 非正式机制 南亚安全 地区合作框架

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2022.02.01

引言

作为中国西南部边疆的毗邻地区，南亚之于中国的战略意义历来重大。然而近代以来，地缘阻隔、中印和印巴冲突、南亚国家民主转型和政局动荡、

* 本文是北京市社会科学基金青年学术带头人项目“秩序转换与中国的亚洲区域合作新战略研究”（项目批准号：21DTR020）的阶段性成果。

** 外交学院亚洲研究所副研究员

武装组织和恐怖主义泛滥、经济发展落后和一体化水平低下等因素相互叠加，导致中国与该地区的互动长期处于较低水平。冷战后，基于睦邻友好的外交理念，中国通过双边外交的方式不断拉近了与南亚国家的距离，中印关系也步入稳定发展的快车道。^① 进入 21 世纪，中国对于多边主义的偏好逐渐形成，上海合作组织的建立和东亚合作的成功促使中国尝试将多边工具用于南亚，并效仿中国—东盟（“10+1”）发展“中国+南亚区域合作联盟（简称‘南盟’）”的多边合作。然而，由于印度防范和南盟虚弱，中国在 2005 年成为南盟观察员后与该机制的合作并不顺利，远不能同中国和东盟合作的效能相提并论。中国在南亚的地区多边实践遇阻，导致此后一段时期双边外交一直是中国发展与南亚国家关系的主要方式和渠道。

2013 年 5 月，李克强总理在访问巴基斯坦期间提出共建中巴经济走廊。2014 年 9 月，习近平主席在访问南亚期间推出一系列“一带一路”合作项目，大多数南亚国家积极响应并加入。印度从一开始的“没有态度”^② 发展到以中巴经济走廊“公然无视其核心关切”为由明确反对并提出反制倡议，^③ 这导致中国尝试构建与包括印度在内的所有南亚国家共建“一带一路”的地区合作愿景难以付诸实践。2017 年因“洞朗对峙”中印关系趋紧，为管控分歧和加强南亚地区的政策协调，中印两国领导人在第二年的武汉非正式会晤时就开展“中印+”合作达成共识。中印联合培训阿富汗外交官是这一地区合作倡议的重要成果。中国对“中印+”合作寄予厚望，希望将其拓展至尼泊尔、不丹、马尔代夫、伊朗、缅甸等国以及南盟、环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议、孟中印缅经济走廊等地区合作机制。^④ 然而，随着中印关系持续下行，“中印+”的地区合作模式也难以为继。

2020 年新冠肺炎疫情暴发和 2021 年美国完全撤军阿富汗，为中国谋求

^① Christian Wagner, “The Role of India and China in South Asia,” *Strategic Analysis*, Vol. 40, No. 4, 2016, pp. 307-320.

^② 林民旺：《印度对“一带一路”的认知及中国的政策选择》，《世界经济与政治》，2015 年第 5 期，第 42~57 页。

^③ Carla P. Freeman, “China’s ‘Regionalism Foreign Policy’ and China-India Relations in South Asia,” *Contemporary Politics*, Vol. 24, No. 1, 2018, p. 82; Vijay Gokhale, “The Road from Galwan: The Future of India-China Relations,” *Carnegie India*, March 10, 2021, p. 13. https://carnegieendowment.org/files/Gokhale_Galwan.pdf

^④ 《中印联合培训阿富汗外交官项目在印度启动》，新华网，2018 年 10 月 15 日。 http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/15/c_1123562583.htm

非正式合作机制建设与中国南亚外交的新取向

从双边到多边的地区外交升级提供了新机遇。与过去不同，中国这次在南盟框架之外主导建立起一系列轻结构、重合作的非正式多边机制，^① 展现出世纪疫情与百年变局交叠共振背景下中国南亚外交的新取向。本文旨在对中国创设的新机制和南亚外交的新取向进行梳理和阐释，厘清其发展脉络、特点要素以及背后的实践逻辑。当前，加强中国南亚外交新实践的学理探讨非常必要，这将有助于准确研判南亚地区视野下的中国角色和历史方位。

一、中国推动构建的南亚地区非正式合作新机制

中印在疫情前都在南亚扩大了传统合作的范围，但印度利用不同的双多边战略在南亚发挥了地区领导作用，中国则更专注于双边关系而非多边架构。^② 疫情为中国以新方式与南亚互动合作创造了机会。据卡内基国际和平研究院 2021 年 10 月发布的一份报告显示，2020~2021 年，中国与斯里兰卡、尼泊尔、孟加拉国和马尔代夫这四个南亚邻国在政府和政党层面的双多边互动频率和次数明显增加（见图 1）。中国以抗疫和阿富汗变局为契机，引入非正式合作制度工具，加强了对南亚地区合作的多边塑造。

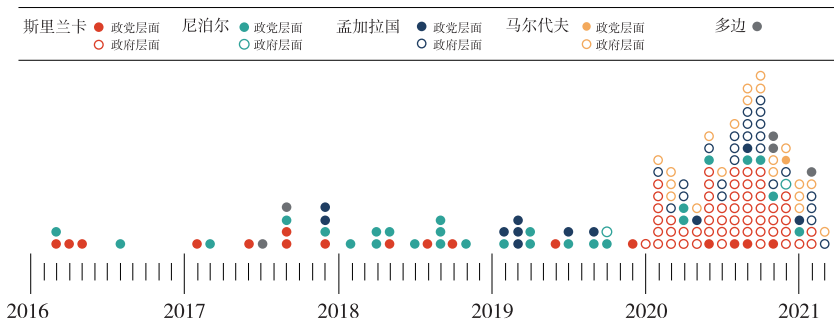


图 1 中国与南亚邻国政府和政党间的双多边互动

资料来源：Deep Pal, “China’s Influence in South Asia: Vulnerabilities and Resilience in Four Countries,” Carnegie Endowment for International Peace, October 2021, p. 6. https://carnegieendowment.org/files/202110-Pal_SouthAsiaChina_final1.pdf

① 非正式机制相对于正式机制而言，指的是不具有正式的国际法律地位，只具有政治或道德上的约束力的制度。与之相似的概念还有“弱制度”、“务实制度主义”等。参见刘宏松：《正式与非正式国际机制的概念辨析》，《欧洲研究》，2009 年第 3 期，第 91~106 页；[波黑] 娜塔莎·马里奇、魏玲：《务实制度主义：中国与中东欧国家的合作》，《世界经济与政治》，2018 年第 7 期，第 41~68 页。

② Harsh V. Pant and Kriti M. Shah, “South Asia’s Changing Geopolitical Landscape,” *Orbis*, Vol. 63, No. 1, 2019, p. 26.

(一) 中阿巴三方外长对话

中国—阿富汗—巴基斯坦三方外长对话（简称“中阿巴三方外长对话”）是近年来中国在南亚主导构建的最为成功的松散合作机制。2020年7月，中阿巴召开了三方副外长级线上战略对话，但三方外长对话未能如期举行。2021年6月，面对美军单方面撤离阿富汗的重大变局，中国国务委员兼外长王毅主持并重启了第四次三方外长对话，号召三国合力应对当前形势挑战，并抓住机遇深化合作。三国发表《联合声明》，一方面就结束阿富汗国内暴力、推进阿富汗内部谈判、发挥阿富汗邻国建设性作用等表达一致立场；另一方面对探索疫情背景下深化三方合作的有效途径，加强抗疫、民生、人文领域合作，推动“一带一路”合作实质性向阿延伸，打造更加紧密、友好的邻里和伙伴关系提出远景合作构想。^①

自2012年中阿巴三方司局级对话机制启动以来，中、阿、巴逐步确立了以外长对话为引领，以战略对话、反恐安全磋商和务实合作对话为支撑的“1+3”合作模式，就推进全面战略合作达成共识并取得进展。中国在这一过程中扮演了倡议者、推动者、援助者和调解人的多重角色。第一阶段是开启司局级三方对话。在中国提议下，三国外交部门于2012年2月、11月和2013年12月先后举行三轮对话，就定期进行三边磋商、促进阿巴对话、加强禁毒合作等达成一致。可以说，中国自2010年起对伊斯坦布尔进程、喀布尔进程等阿富汗问题地区机制的全面参与为中国倡议开启中阿巴三方对话打下了基础。第二阶段是完善对话框架。“一带一路”倡议在南亚的顺利铺开为中国推动完善中阿巴合作机制注入了新动力。2015年2月，首轮三方副外长级战略对话举行。2017年5月，首次中阿巴三方司局级务实合作对话在北京召开。外交部部长助理孔铤佑会见阿巴代表团时表示，要“发挥中巴经济走廊的辐射效应，促进三方在‘一带一路’框架下的合作”^②。同时，副外长级反恐安全磋商也同步展开。第三阶段是全面提质升级。为从地区战略的层面统筹各机制合作，中国提议开展三方外长对话。中国国务委员兼外长王毅在2017年12月举行的首次对话上明确了三国合

^① 《王毅主持中阿巴三方外长对话》，中国外交部网站，2021年6月4日。<https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/t1881251.shtml>

^② 《外交部部长助理孔铤佑会见中国—阿富汗—巴基斯坦三方务实合作对话外方代表团》，中国外交部网站，2017年5月28日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1465966.shtml

作的“1+3”模式、三大主题和四个目标，首次提出“中巴经济走廊以适当方式向阿富汗延伸”^①。此后，三国间在人文、民生、基础设施、反恐等领域的合作以及阿巴贸易和联通项目均提上日程并取得进展。

（二）“中阿巴+”系列会议

“中阿巴+”合作倡议是在2019年9月召开的第三次中阿巴三方外长对话上提出的，旨在促进阿巴贸易和联通，在中阿巴合作基础上扩大对话范围，实现更加广泛的次区域协作。因倡议落实是在疫情期间，中国推动召开了“中阿巴+”系列视频会议。中国的动机在于合作抗疫和稳定邻国关系，制度起点是中阿巴三方合作。

2020年7月，王毅主持召开中国—阿富汗—巴基斯坦—尼泊尔四国外长应对新冠肺炎疫情视频会议，重点围绕加强四国间的抗疫共识、联防联控、疫苗合作、重点合作项目的复工复产等共同关心的议题，提出四点倡议。^②中方的倡议得到其他三方积极回应和支持，并形成重要共识。一是政治共识，包括反对疫情政治化；二是团结抗疫，即加强联防联控、疫苗合作等；三是疫后复苏，包括维持产业链供应链稳定、数字化合作、推进“一带一路”等。^③共识文件首次提到对“中巴经济走廊和跨喜马拉雅立体互联互通网络对接”的探讨，充分说明了中国推进南亚地区整合已从战略愿景阶段进入战略实施阶段。中阿巴尼四国合作不仅为中国开展与西部邻国的务实合作提供了新平台，还加快了双边层面的机制搭建。四国外长会结束后，中国与阿富汗和尼泊尔分别成立了应对新冠肺炎疫情联防联控机制并举行视频会议。

作为7月中阿巴尼四国外长会的“后续行动”，中国、巴基斯坦、尼泊尔、斯里兰卡和孟加拉国于2020年11月举行了五国副外长级应对新冠肺炎疫情视频会议并发表《主席声明》。此次会议的重要成果在于将斯里兰卡

^① 《王毅：探讨中巴经济走廊以适当方式向阿富汗延伸》，中国外交部网站，2017年12月26日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1522194.shtml

^② 《王毅主持中阿巴尼四国外长应对新冠肺炎疫情视频会议》，中国外交部网站，2020年7月27日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1801271.shtml

^③ 《王毅谈中阿巴尼四国外长应对新冠肺炎疫情视频会议达成五点重要共识》，中国外交部网站，2020年7月27日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1801277.shtml

和孟加拉国这两个“一带一路”重点国家纳入地区合作机制中，并就抗疫物资、技术、药物、疫苗等合作，“一带一路”重大合作项目复工复产，建立抗疫减贫等非传统安全议题的工作组机制达成一致。^①为跟进落实前两个机制所达成的政治共识，中国、阿富汗、巴基斯坦、尼泊尔、斯里兰卡和孟加拉国于2021年1月举行了六国司局级抗疫合作工作组和减贫工作组视频会议。会议上中国就下步开展抗疫2.0版合作以及深化减贫务实合作提出具体设想和建议，各方同意保持抗疫和减贫领域的沟通与合作，并“为举行更高层级会议做好铺垫”。^②

2021年4月，正值印度国内新一波疫情反弹，南亚一些国家因印度暂停其“疫苗慈善”计划而面临疫苗短缺危机并紧急向中国提出疫苗请求，中国决定召开中阿巴尼斯孟六国外长应对新冠肺炎疫情视频会议，并向印度发出邀请（但印度拒绝参会），提议成立中国南亚国家应急物资储备库和中国南亚国家减贫与发展合作中心、举办中国南亚国家农村电商减贫合作论坛，以帮助南亚各国获得更加多元、稳定的疫苗供应及应对疫情带来的经济冲击。^③会议发表的《联合声明》还特别提到“相关合作秉持开放、包容、合作、共赢理念，欢迎本地区其他国家积极加入”^④。2021年6月，中阿巴尼斯孟六国又举行了第二次司局级抗疫与减贫合作工作组会议，推动落实六国外长会达成的各项共识。

（三）地区公共产品供应新平台

中阿巴尼斯孟六国外长会结束不到三个月，中国便分别在成都国际铁路港和重庆西南大学正式启用了中国南亚国家应急物资储备库和减贫与发展合作中心，展现了“中国速度”。应急储备库的建立，一方面为南亚国家更好应对新冠疫情和自然灾害提供了新的地区公共产品，为中国南亚合作

① 《中巴尼斯孟五国副外长应对新冠肺炎疫情视频会议主席声明》，中国外交部网站，2020年11月11日。http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1831269.shtml

② 《中阿巴尼斯孟六国举行司局级抗疫合作工作组和减贫合作工作组视频会议》，中国外交部网站，2021年1月6日。http://newyork.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/yzs_673193/xwlb_673195/t1844802.shtml

③ Suhasini Haidar, “India Is Welcome to Join China-South Asia Grouping,” *The Hindu*, July 20, 2021. <https://www.thehindu.com/news/international/india-is-welcome-to-join-china-south-asia-grouping/article35433572.ece>

④ 《中阿巴尼斯孟六国外长合作应对新冠肺炎疫情视频会议联合声明》，中国外交部网站，2021年4月28日。<http://new.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1872145.shtml>

非正式合作机制建设与中国南亚外交的新取向

注入新动力；另一方面也为四川省充分借助成都国际铁路港功能优势、深化与南亚国家的联系纽带与友好合作创造了契机。减贫和发展是南亚国家面临的重要任务和突出挑战，也是中国长期开展南亚合作的重点领域，因此，中国选取西南大学作为合作中心培训基地，在产业扶贫、易地扶贫搬迁、“三变”改革试点、乡村旅游扶贫、教育扶贫、乡村振兴等模式上精选具有代表性、经验可复制可推广的考察点，运用新的技术手段和培训方式，开展减贫经济交流会，设立一批双多边减贫合作示范项目，进行形式多样的扶贫合作，探索符合地区实际的减贫和可持续发展之路。^①

（四）中缅孟三方对话

中缅孟三方对话机制是在 2017 年缅甸若开邦罗兴亚人问题出现安全化、区域化和国际化趋势加速发展背景下设立的。2017 年 11 月，王毅对孟加拉国和缅甸进行了“穿梭外交”，首次就罗兴亚人问题提出“止暴、遣返、发展”的三阶段设想，并表示愿意协助缅甸和孟加拉国通过双边渠道早日实现入孟避难民众遣返回国。2018 年 6 月，王毅在北京主持了第一次中缅孟三方非正式会晤，为缅孟两国加强友好协商创造了新的对话平台。此后，中国以主持三方外长磋商、邀请联合国缅甸问题特使出席的方式，先后于 2018 年 9 月和 2019 年 9 月举行了两次三方非正式会晤，就尽快实现首批遣返达成一些具体共识，包括成立中缅孟联合工作组机制负责制定遣返路线图和时间表、帮助若开邦及缅孟边境地区扩大就业和改善民生等。^② 尽管此后三方召开了两次联合工作组会议，但受缅孟两国分歧、新冠疫情、缅甸国内政局动荡等因素影响，遣返工作并不顺利。直到 2021 年 1 月，王毅访缅推动中缅孟三方副外长视频会召开，三方对话才得以重启，并确定了双多边灵活协商、先行先试、早期收获、三方务实合作的可持续遣返路径。^③ 至此，以解决入孟罗兴亚人遣返为核心议程、以抗疫和减贫合作作为补充、由外长非正式会晤和副外长级磋商与联合工作组会议构成的中

① 《中国南亚国家减贫与发展合作中心在重庆启用》，中国日报网，2021 年 7 月 11 日。<http://cq.chinadaily.com.cn/a/202107/11/WS60eac3e6a3101e7ce9759119.html>

② 《王毅主持中缅孟三方非正式会晤达成三点共识》，中国外交部网站，2019 年 9 月 24 日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676764/xgxw_676770/t1700777.shtml

③ 《中缅孟就加快推动缅甸若开邦避乱民众遣返达成积极共识》，中国外交部网站，2021 年 1 月 19 日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676788/xgxw_676794/t1847256.shtml

缅孟三方对话机制初步形成。中孟战略合作伙伴关系的内涵也因中阿巴尼斯孟六国框架、减贫与发展合作中心、中缅孟三方对话等新机制的建立和合作议程的共享而更加充实、更有重点、更多层次。

(五) 阿富汗问题邻国外长会

为管控阿富汗复杂的国内国际局势，联合国、主要大国和地区国家先后主导建立了多种涉阿合作平台，如阿富汗问题“6+2”非正式小组、阿富汗问题国际会议、“亚洲之心”伊斯坦布尔进程、^① 喀布尔进程等。中国尽管参与了上述所有机制，但真正发挥主导性作用的是刚刚建立的“阿富汗问题邻国外长会”。

2021年7月，面对美国撤军行动引起的阿富汗安全形势急剧恶化，中巴两国外长在成都会面磋商，决定“推动阿富汗各邻国开展协调合作，探讨构建邻国涉阿合作平台”^②。同年9月，巴基斯坦以视频形式主持召开了首次阿富汗问题邻国外长会，中国、巴基斯坦、伊朗、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦六国外长出席会议并发表联合声明。会上，王毅对机制给予高度评价并寄予厚望，认为这是阿富汗近邻国家合作应对阿富汗局势变化的首次尝试，标志着阿富汗邻国协调合作机制正式成立以及发出阿富汗邻国的共同声音和明确政治信号，表示中国支持把这个独具特色的机制继续办下去，并建议六个邻国应重点在疫情防控、口岸开放、难民管控、人道援助、反恐、禁毒等领域开展协调合作。^③ 10月，伊朗主持召开了第二次阿富汗邻国外长会，王毅重申该机制的建立是一个“创举”，应“继续发挥邻国优势，突出邻国特色，加强邻国合作”，并提出四点建议。中方建议中一个突出特点是对多边合作的强调，比如通过接触对话和引导合作来推动阿富汗政局稳定和解决邻国间分歧，支持联合国、世界卫生组织

^① 2014年10月，中国首次承办了当时唯一由地区国家主导的涉阿地区合作机制——阿富汗问题伊斯坦布尔进程外长会，并发表成果文件《伊斯坦布尔进程北京宣言：深化地区合作，促进阿富汗及地区持久安全与繁荣》。参见《李克强与阿富汗总统加尼共同出席阿富汗问题伊斯坦布尔进程第四次外长会开幕式并致辞》，中国外交部网站，2014年10月31日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1206166.shtml

^② 《中巴决定围绕阿富汗问题开展共同行动》，中国外交部网站，2021年7月25日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1894824.shtml

^③ 《王毅出席首次阿富汗邻国外长会》，中国外交部网站，2021年9月8日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1905606.shtml

织、世界银行、国际货币基金组织等国际组织发挥各自优势和积极作用，倡导上海合作组织和阿富汗邻国承担起构筑反恐统一战线和扩大互联互通的新功能等。^① 2022年3月，中国主持召开了第三次阿富汗邻国外长会。与前两次会议相比，这次外长会更加务实。会上通过了《屯溪倡议》，提出将聚焦人道援助、疫情防控、经济发展等民生领域开展务实合作，共同维护阿富汗和平稳定。同期还举行了阿富汗邻国与阿富汗临时政府首次外长对话会，各方同意未来将继续举办“阿富汗邻国+阿富汗”外长对话。^②

二、非正式合作机制建设的网络化特征及其构成要素

在国际体系加速迈向“规则世界”的过程中，建立多向度伙伴关系、缔结多重制度联系正日益成为大国的主要外交行为选择。^③ 多重制度联系的本质是网络化，是指一组制度以及定义制度之间是否、如何以及多大程度上相互联系的规范所构成的相对稳定的系统。中国在南亚推动建立的非正式机制之间已初步形成一些网络化特征，具体包括以下六个构成要素。^④

第一，以南亚地区合作框架建设为重点。中国原本期望在合作框架下实现“中印+”的和谐共处，但在中印结构性矛盾难以得到解决的情况下，

^① 《王毅出席第二次阿富汗邻国外长会》，中国外交部网站，2021年10月28日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1917353.shtml

^② 《阿富汗邻国关于支持阿富汗经济重建及务实合作的屯溪倡议》，中国外交部网站，2022年4月1日。https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202204/t20220401_10661820.shtml；《“阿富汗邻国+阿富汗”外长对话主席声明》，中国外交部网站，2022年4月1日。https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202204/t20220401_10663261.shtml

^③ 李巍：《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》，《外交评论》，2016年第1期，第36~39页；孙忆、孙宇辰：《中国经济伙伴网络中的多重制度联系》，《世界经济与政治》，2019年第4期，第101~128页。

^④ 近来印度在环印度洋联盟中提出将基于“轻结构、重合作”（a structure light and cooperation heavy approach）的方式来推动印度洋国家间的多边合作，这与中国推动的非正式制度实践具有相通之处，但两者构成要素不同，因此对中国构建的非正式制度网络的内涵和外延进行具体阐释很有必要。See “Valedictory Address by Secretary (East) at the 8th Indian Ocean Dialogue,” Ministry of External Affairs, Government of India, Dec. 15, 2021. <https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34659/valedictory+address+by+secretary+east+at+the+8th+indian+ocean+dialogue>

优先发展“中国—南亚邻国”^①在地区合作架构中的先行驱动作用似乎更加现实可行。中国的出发点不是“巴基斯坦优先”，^②也不是“绕开”印度另起炉灶，^③而是“地区合作”对“地缘竞争”的优先。在中国看来这也符合印度当前的地区利益。

第二，以夯实合作根基为首要目标。盲目冒进地扩大合作边界不符合中国一贯的外交风格，也不是现阶段中国的南亚外交目标，相反，在多重风险挑战之下稳定合作基本盘、增强既有合作韧性、抵御合作衰退风险才是当务之急。因此在选择何种制度化方式时，中国更多考虑的是制度化对于提升合作品质、改进合作效率和巩固合作网络的作用。在这一点上，兼顾务实和效率两种价值取向的非正式制度网络，相比正式机制更具优势。

第三，非传统安全新议程与“一带一路”倡议的相互嵌入。新冠肺炎疫情期间，中国和印度均以积极的多边合作姿态向南亚邻国提供了帮助。虽然这两个大国之间未开展实质性抗疫合作，但客观上形成了一种“中国—南亚邻国”与“印度—南亚邻国”的平行合作态势。在南亚传统安全结构“固化”的背景下，这种合作态势不仅有助于中国与南亚邻国建立“更加紧密、友好的邻里和伙伴关系”，也为中国探索新的地区合作模式提供了创新思路。并且，中国通过将抗疫、阿富汗和平和解、罗兴亚难民遣返等现实紧迫的非传统安全问题与“健康丝绸之路”、“绿色一带一路”、经济复苏和民生改善等发展合作倡议嵌到一起，推动了“一带一路”倡议在南亚的机制化发展。

第四，以政治信任为前提条件。政治信任具体包括双方战略水平、政治稳定性、抗疫合作的态度、共建“一带一路”的立场和合作潜力等，是中国选择机制创始成员的主要依据。中国据此将南亚国家分成三类：第一类是巴基斯坦、斯里兰卡和孟加拉国。中巴是全天候战略合作伙伴关系，政治信任水平最高。斯里兰卡和孟加拉国次之，但同为中国的战略合作伙

① 这里的“南亚邻国”是指除印度以外的其他七个南亚国家。

② 关于将印度还是巴基斯坦置于中国南亚战略重点的问题讨论请参见：赵干城：《中国在南亚周边面临的挑战与应对》，《国际关系研究》，2016年第1期，第38页；林民旺：《“一带一路”建设进展要求中国南亚外交更加清晰化》，《世界知识》，2018年第6期，第74页。

③ 中国是从大国关系的范畴来认知印度，因此不存在中国试图在南亚“绕开”印度的动机。关于印度在中国对外战略中的身份特征的讨论请参见：赵干城：《中印关系：新型大国关系的潜质与衍生》，《南亚研究》，2014年第2期，第47～57页；楼春豪：《印度对华政策的转变与中国的政策反思》，《现代国际关系》，2020年第11期，第26～34页。

非正式合作机制建设与中国南亚外交的新取向

伴和“一带一路”重点合作国家。中国国务委员杨洁篪于2020年10月出访斯里兰卡，高度评价此访是“巩固友谊、深化互信之旅”和“加强对接、拓展务实合作之行”。^① 孟加拉国的国内生产总值在2020年超越巴基斯坦成为南亚第二大经济体，也是中国发展“绿色一带一路”的共建对象。^② 第二类是与中国接壤的阿富汗和尼泊尔。这两个国家积极参与“一带一路”共建，战略地位极为重要，但国内政局不稳，合作面临阻碍，属于机制建设的次核心成员。第三类是马尔代夫和不丹，它们与中国保持着友好的关系，但因政治原因暂时游离于机制之外。

第五，以和平解决争端和发展安全为主导性规范。两类非正式合作机制的主导规范各有侧重，一类是围绕阿富汗、罗兴亚人等问题建立的和平建设和危机管理机制，中国主张以和平解决争端为指导原则，开展对话谈判和应对人道主义危机。另一类是务实合作机制，中国倡导以发展安全为指导理念，在共同发展和一体化中实现区域经济合作和安全合作的良性互动，以可持续发展促进可持续安全。^③ 这两种规范及时回应了当前地区国家最为关切的和平与发展问题，未来具有成为地区认同的潜力，但规范内涵仍有待进一步探讨和挖掘，并且它们在多大程度上转化为广泛的地区认同还将主要取决于中国的实践。

第六，以“1+X”公共产品供给为压舱石。中国面向南亚邻国建立的“1+X”公共产品供给模式具有鲜明特点。首先，它是应急物资和知识经验的集中提供、分配、传授和分享。此前中国推动建立的东盟加中日韩（“10+3”）大米紧急储备是分散储备，而不是由一个国家单独提供和集中存储的。其次，这是基于自愿参与原则、出于共同利益的维护而出现的产物，也是对双边同领域合作的机制整合，目的是使合作更具效率，产生“1+1>2”的外溢效果。最后，这种公共产品的优势在于为南亚中小国家提供“搭便车”的机会，尽管难以提供“增量”，但能起到稳定“存量”的压舱石作用。

① 《杨洁篪在结束访问斯里兰卡、阿联酋、阿尔及利亚、塞尔维亚之际接受中国媒体采访》，中国外交部网站，2020年10月13日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676884/xgxw_676890/202010/t20201013_9303244.shtml

② 《孟加拉国首个大型风电项目主体工程开工》，中国驻孟加拉国大使馆网站，2021年10月19日。<https://www.mfa.gov.cn/ce/cebd/chn/zmjw/t1915347.htm>

③ 《习近平：积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，中国外交部网站，2014年5月21日。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/yzxhhy_683118/zyjh_683128/201405/t20140521_9388789.shtml

三、中国南亚外交新取向与实践逻辑

中国推动建立非正式合作机制的新尝试,为中国南亚外交增添了新的内涵和层次:一是安全新内涵,注重补齐地区安全合作的短板,统筹安全与发展的关系,发挥毗邻大国的独特作用;二是地区新层次,建立地区合作新制度框架,培育多边共识和引导地区认同。导致这种变化的原因很多,归根结底是内因和外因互构的结果。疫情、大国博弈与阿富汗变局是主要的外部动力,适应“一带一路”高质量发展的议程变化和传统秩序观的价值回归则是内生动力来源。

(一) 应对疫情风险和机遇

南亚的政治、经济、社会和国家间关系状况在疫情的冲击下展现出特有的脆弱性和发展潜力。从脆弱性看,南亚是世界上人口最稠密(占全球总人口四分之一)、最不发达国家(LDC)最集中(占南亚国家总数一半)^①、贫困和非正规就业人口最多、卫生系统最薄弱、极端暴力烈度最高的地区之一。在世纪大疫情的冲击下,健康危机、经济衰退、社会贫困、政治极化、难民等国内问题与气候变化、毒品贩卖、恐怖主义、大国竞争等问题相互交织和叠加反应,致使南亚地区安全不断恶化。^②从发展潜力来看,当前政治和地理的因素制约了除印度以外南亚国家之间的来往,疫情为它们超越阻隔、借由抗疫加强彼此联通、开拓新的地理联系创造了机会。

南亚的脆弱性和发展潜力均与中国的南亚利益相关。一方面,疫情加剧了南亚的脆弱性,给我国边疆稳定和疫情防控增大了输入风险,中国必

^① 根据联合国的标准,南亚的阿富汗、孟加拉国、尼泊尔和不丹是最不发达国家。See “Least Developed Countries Category,” The United Nations. <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html>

^② The National Intelligence Council of the United States, “Five-Year Regional Outlook: South Asia,” February 2021, pp. 2-4, https://www.dni.gov/files/images/globalTrends/GT2040/GT2040-5-YR-Regional-2021317-South_Asia.pdf; Shyam Saran, Gautam Mukhopadhyaya, Nimmi Kurian and Sandeep Bhardwaj, “India as the Engine of Recovery for South Asia: A Multi-Sectoral Plan for India’s Covid-19 Diplomacy in the Region,” Center for Policy Research, August 2020, pp. 4-11, <https://cprindia.org/wp-content/uploads/2021/12/India-as-the-Engine-of-Recovery-for-South-Asia.pdf>; “The Covid-19 Pandemic: Impact on South Asia,” Institute of South Asian Studies, ISAS Special Report, No. 9, September 2020. <https://www.isas.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2020/10/Covid-In-South-Asia-Full.pdf>

非正式合作机制建设与中国南亚外交的新取向

须在伸出援手予以帮助的基础上，为南亚地区提供一套更加切实有效、可持续、惠及更多国家的应对方案。因此中国率先在已有的中阿巴框架下开展联防联控、物资援助、医疗救助等，继而扩展到更多的地区国家，根据对不同时期风险的评估，以自愿、灵活的机制方式开展多边抗疫合作。比如新冠疫苗出现后，南亚国家的脆弱性不只是医疗物资短缺，还体现为疫苗的不可及，在这种情况下中国倡议召开中阿巴尼斯孟六方会议，提出建立应急物资储备库，就是要解决南亚国家持续的疫苗和物资需求问题。^①但另一方面，疫情为中国建立与南亚国家的区域联防联控机制、开通“绿色通道”、协调边境管理政策提供了难得的机会。利用中国与大多数南亚国家接壤的地理优势，中国可以起到枢纽作用，在相互隔绝的南亚国家之间建立地缘经济联系，激发地区整体发展活力，这符合中国和地区国家的共同利益。

（二）降低中美竞争所造成的脆弱性

中国在南亚正“卷入”两对主要的大国竞争关系中，一是中美竞争，二是中印博弈。这两对关系因印度将中美竞争视为重大战略机遇而紧密地绑在一起，^②构成了中国南亚外交的新现实。从应对中美竞争的全球战略需求出发，中国显然有必要采取措施使自己免受美国施压、在世界各地建立新的伙伴关系来降低自身的脆弱性。^③南亚就是当前中国外交中脆弱的一环。21世纪以来，尽管南亚之于中国的重要性在逐渐提高，^④但考虑到印度对维持南亚霸主地位的高度敏感性，中国一方面推行了开放、包容的互利合作政策，另一方面在合作策略的选择和推进外交的力度上极为谨慎，导致中国与南亚的合作深度不够、层次不高、关系网络缺乏制度支撑。美国发动舆论战对新疆棉花进行制裁、出台涉疆“法案”、在中印边界冲突中

^① 中国还在巴基斯坦、孟加拉国等国开展了疫苗研发与生产的合作。See Fahmida Khatun, “The Covid-19 Vaccination Agenda in Bangladesh: Increase Supply, Reduce Hesitancy,” ORF Special Report, No. 168, November 2021. https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2021/11/ORF_SpecialReport_168_Vaccination-Bangladesh.pdf

^② 吴琳：《印度对中美竞争的认知与应对》，《国际问题研究》，2020年第4期，第62～81页。

^③ Robert B. Zoellick, “The China Challenge,” February 14, 2020. <https://nationalinterest.org/feature/china-challenge-123271>

^④ 南亚作为“次要战略方向”的地位并未发生改变。参见叶海林：《中国崛起与次要战略方向挑战的应对——以洞朗事件后的中印关系为例》，《世界经济与政治》，2018年第4期，第106～128页。

支持印度、拉拢印度加入美日印澳“四边安全对话”(Quad)等一系列行动暴露了中国南亚外交的脆弱性,为美方搅动南亚政治、升级“中国威胁论”、破坏中国边疆安全和中国与南亚合作提供可乘之机。对于中国而言,当务之急是通过编织更加紧密的制度合作网络,筑牢中国与南亚邻国的互信基础,防范国际反华势力联合起来威胁中国边疆安宁。非正式合作的多边制度实践正是在这一背景下萌芽产生的。

(三) 稳定中印博弈格局下的中国—南亚邻国关系

印度挑起对华地缘政治竞争,促使中国重估风险并做出南亚政策调整。近年来中印在地缘政治上的矛盾和分歧因印美关系、印太战略、中巴经济走廊等问题日益突出,加勒万河谷冲突使两国关系跌落到1988年拉吉夫·甘地访华以来的最低点。这之后印度不断对华示强,一方面在边界政策上“开倒车”,重新将边界问题的解决与中印双边关系发展相挂钩;^①另一方面加强外部制衡,将其在印太地区的优先事项从“应对中国和发展与俄罗斯的战略伙伴关系”调整为与“志同道合”的国家密切合作,并对中国“不太和平的崛起”采取更为强硬的立场。^②在邻国政策方面,印度利用传统政治影响力、加紧扶持亲印政府,倚仗中美竞争挤压中国在南亚的重要合作伙伴巴基斯坦,干扰中巴经济走廊合作,同时引入美日法等外部力量发展地区基建计划和军事安全合作,对冲中国的经济和安全影响。印度战略家拉贾·莫汉(C. Raja Mohan)甚至提议,印度应利用地区国家的民族主义情绪,在中国与地区国家之间打入楔子,减少它们对中国的过度依赖。^③

在此背景下,中国国内围绕如何发展中印关系形成三种观点:一是“伙伴论”,认为中印在大国关系、文明复兴和命运共同体的维度上均彼此需要,应相互支持。^④二是“对手论”,认为应改变以往拉住和稳住印度的

^① “Keynote Address by External Affairs Minister at the 13th All India Conference of China Studies,” Ministry of External Affairs, Government of India, January 28, 2021. <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/33419/Keynote+Address+by+External+Affairs+Minister+at+the+13th+All+India+Conference+of+China+Studies>

^② Harsh V. Pant and Premesha Saha, “India, China, and the Indo-Pacific: New Delhi’s Recalibration Is Underway,” *The Washington Quarterly*, Vol. 43, No. 4, 2020, pp. 187-206.

^③ C. Raja Mohan, “Non-Alignment, Nationalism and the Quad,” Raisina Edit 2021, Observer Research Foundation, April 13, 2021.

^④ 楼春豪:《印度对华政策的转变与中国的政策反思》,第33~34页。

非正式合作机制建设与中国南亚外交的新取向

合作性策略。^① 三是“平行发展论”，主张中印既不是伙伴也不是对手，而是建立一种“分行于相邻车道的车际关系”。^② 落实到现实政策上，中国政府坚持“互不构成威胁、互为发展机遇”的领导人共识，视印度为“相互成就的伙伴”，而非“相互消耗的对手”，^③ 并尝试通过探索更高质量的地区合作模式和一体化程度更高的地区政策，稳定中印博弈格局下的中国—南亚邻国关系。

（四）回应阿富汗变局引发的地缘政治变化

美国从阿富汗全面撤军对南亚的地缘政治影响是深刻的，同时也是高度不确定的。^④ 出于自身利益考虑，美国选择从阿富汗“全身而退”，并宣称将继续通过“外交、国际影响力和人道主义援助”的方式继续“留在”阿富汗。但结果是，美国单方面撤军行动不仅引发多重安全风险上升和外溢，给包括中国在内的阿富汗邻国带来了直接且难以预估的重大风险，还留下“权力真空”，给各种力量竞逐腾出了空间。过去，尽管中国参与了多个阿富汗问题合作机制，但在投入、地区一体化构想、影响力等各方面远不及美国、俄罗斯、印度和伊朗。美国全面撤出阿富汗促使中国认识到，外部大国并不是阿富汗的“保护伞”，只有协调好所有阿富汗邻国的利益和关切，开展地区合作与和平建设，才有可能实现地区长治久安。在此背景下，阿富汗问题邻国外长会应运而生。

（五）适应“一带一路”高质量发展的议程变化

第二届“一带一路”国际合作高峰论坛首次提出“一带一路”进入高质量共建阶段。疫情期间，习近平主席在第三次“一带一路”建设座谈会

^① 叶海林：《自我认知、关系认知与策略互动——对中印边界争端的博弈分析》，《世界经济与政治》，2020年第11期，第21页；林民旺：《新冠肺炎疫情下印度的大国外交战略》，《当代世界》，2020年第9期，第37页。

^② 胡仕胜、王珏：《印度对华示强外交的行为逻辑》，《现代国际关系》，2020年第7期，第34页。

^③ 《王毅谈中印关系：作相互成就的伙伴，不当相互消耗的对手》，中国外交部网站，2022年3月7日。https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/202203/t20220307_10648923.shtml

^④ Pinak Ranjan Chakravarty, “Why Afghanistan Will Be a New Geopolitical Pivot,” *The New Indian Express*, Sep. 16, 2021, https://www.newindianexpress.com/opinions/2021/sep/16/why-afghanistan-will-be-a-new-geopolitical-pivot-2359298.html; Rajeswari Pillai Rajagopalan, “Implications of the Evolving Situation in Afghanistan,” Observer Research Foundation, Aug. 15, 2021. https://www.orfonline.org/research/implications-of-the-evolving-situation-in-afghanistan/

上表示要继续推动共建“一带一路”高质量发展。^①与之前的阶段相比，“一带一路”高质量发展的议程出现明显变化：一是开放、绿色、廉洁的新理念，高标准、惠民生、可持续的新愿景；二是多边主义的新平台，全方位、多层次的新路径；三是建设“健康丝绸之路”、“绿色丝绸之路”、“数字丝绸之路”和“廉洁丝绸之路”的新倡议和新举措。^②

南亚地处“一带一路”海陆交汇之处，是推进“一带一路”建设的重要方向和合作伙伴。实现共建“一带一路”高质量发展目标，南亚是关键。但从近年来“一带一路”在南亚的推进方式和实施效果来看，实现高质量发展的目标仍面临很大阻力。首先在对华认知方面，南亚邻国倾向于政治利益优先，主要从国内政治视角看待中国影响力上升给它们带来的脆弱性，认为在促进中国投资的同时还有必要增加合作伙伴的多元性。^③其次从实现方式看，中国在南亚推进“一带一路”以双边方式为主，缺乏既有的多边机制支持。最后从合作领域看，中国目前在南亚的“一带一路”项目主要集中在交通领域，疫情和经济衰退将给大型基建项目的融资和安全带来巨大风险。因此，无论从适应“一带一路”高质量发展阶段的内在需求出发，还是从应对“一带一路”当前面临的挑战来看，中国南亚外交都需要做出调整，来塑造积极的对华认知，加强多边主义机制建设，以及开拓新的合作议程。

（六）回归传统秩序观的价值取向

中国外交正面临两大新任务，一是国际秩序的主动引领和塑造，二是外部环境的风险化解和斗争。在南亚推进这两大目标的实现，需要首先明确中国希望构建一种什么样的新地区关系与秩序，即秩序观的问题。长期以来，中国奉行理性主义的工具逻辑，不断增进和扩大与南亚国家的经济来往。这种稍显单一的做法尽管推动了中国与南亚地区的利益融合，却也引起了一些“不良”后果，比如破坏地区战略平衡、触及印度既有利益、给地区国家及其民众留下“经济利益至上”的刻板印象等。产生这些后果

^① 《习近平出席第三次“一带一路”建设座谈会并发表重要讲话》，中国政府网，2021年11月19日。http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/19/content_5652067.htm

^② 《高质量共建“一带一路”：构建互联互通伙伴关系》，“一带一路”国际合作高峰论坛咨询委员会2019—2020年度研究成果和建议报告，2021年12月，第2~10页。<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/202112/P020211222325477639910.pdf>

^③ Deep Pal, “China’s Influence in South Asia: Vulnerabilities and Resilience in Four Countries,” pp. 22-44.

非正式合作机制建设与中国南亚外交的新取向

的原因是复杂的，但中国秩序观的部分缺失是导致南亚外交实践不能有效服务于睦邻友好目标的症结所在。有学者研究发现，中国在东亚的传统秩序观是“关系性情感与责任义务”的社会逻辑和成本—收益的工具逻辑的结合，与古代莫卧儿南亚霸权秩序延续下来的强制性秩序观完全不同。^① 回归传统秩序观的社会价值取向，在“亲、诚、惠、容”上多做文章，将有助于地区稳定与中印和平共处，提升中国在南亚的大国形象。疫情以来中国积极开展的多边抗疫外交、搭建的地区公共产品新平台以及推动建立地区热点问题的多边对话与协调，无不表明中国在塑造地区秩序的观念上已出现显著的变化。

结 语

世纪疫情与百年变局交叠共振之际，中国通过推动构建新的非正式合作机制，以更成熟的大国面貌出现在南亚地区，这是内因和外力共同作用的结果，也是历史的必然。从进展上看，中国初步构建起双多边机制相耦合、“一带一路”倡议与非传统安全合作互嵌、和平解决争端和发展安全为主导性规范、地区公共产品新平台为补充的南亚地区合作新框架，为中国在后疫情时代应对更加复杂变动的南亚地缘战略环境奠定了良好开局。当然，中国以构建非正式合作机制的方式推动南亚地区合作的实践效果仍有待观察和检验。短期内，地区多边主义也不可能取代双边外交成为中国更加倚重的政策手段。未来中国南亚外交能否有效管控中印在南亚的大国竞争、与俄罗斯、美国、日本等大国共同维护相对稳定的地缘政治环境、夯实中国与南亚邻国的合作根基，将主要取决于中国在面对机遇和挑战时明确战略目标、合理运用多种政策手段的定力和能力。

（编 辑 吴兆礼）

^① Manjeet S. Pardesi, “Mughal Hegemony and the Emergence of South Asia as a ‘Region’ for Regional Order-Building,” *European Journal of International Relations*, Vol. 25, No. 1, 2019, pp. 276-301.

Abstracts

The Development of Informal Cooperation Mechanisms and Trends in China's South Asia Diplomacy

By Wu Lin

ABSTRACT: China has relied primarily on bilateral diplomacy when dealing with its relations with South Asia. The global COVID-19 pandemic and full US troop withdrawal from Afghanistan have provided China with opportunities to introduce informal cooperation mechanisms and to upgrade its regional diplomacy at both the bilateral and the multilateral level. An informal cooperation mechanism network has taken initial shape, with the development of a framework of a new era of South Asia regional cooperation at its core, political trust as its base, peaceful resolution of disputes and developmental security as its guiding norms, connecting the Belt and Road Initiative and non-traditional security cooperation, and being complemented by new platforms of the provision of regional public goods. This marks the emergence of two new trends in China's diplomacy in South Asia: (1) the introduction of new concepts reflecting the nexus of security and development, and the unique role of neighboring powers; (2) bolstering security cooperation at the regional level, by establishing new frameworks for regional cooperation, cultivating a multilateral consensus, and fostering a regional identity. The pandemic, great power competition, and the changes in Afghanistan represent the key external drivers of the enhancement of China's South Asia diplomacy. Meanwhile, endogenous drivers include the need to adapt the agenda to meet the needs of high-quality development of the BRI, and the return of the traditional values of the international order. China's multilateral approach to diplomacy with South Asia provides a foundation for China to cope with the more complex international and regional environment in the post-pandemic era.

KEY WORDS: China's South Asia Diplomacy; Informal Mechanisms; South Asian Security; Regional Cooperation Framework

The Changing Global Context and the China-Pakistan Economic Corridor

By Wang Xu & Lin Yiming

ABSTRACT: The world today is undergoing dramatic changes not seen in over a century. As an important pilot project of the Belt and Road Initiative, the China-Pakistan Economic Corridor is of strategic significance within the