

## 美国版“新丝绸之路”倡议下的南亚与中国

吴兆礼

(中国社科院亚太所博士、长策智库 GMEP 特约研究员)

---

本报告是全球宏观经济政策(GMEP)的系列研究成果之一。GMEP是长策智库的研究项目之一。GMEP的宗旨是：立足中国的国家利益，依据中国的国际战略，及时深入的分析与中国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经GMEP授权，请勿发表、引用和传播。

# 美国版“新丝绸之路”倡议下的南亚与中国

吴兆礼

(中国社科院亚太所博士、长策智库 GMEP 特约研究员)

**内容提要：**自 2011 年 7 月提出了“新丝绸之路”计划开始，美国已召集相关国家召开多次会议，积极推动此计划。在美国宣布从阿富汗撤军的背景下，美国倡导“新丝绸之路”计划表明美国阿富汗战略的转变。“新丝绸之路”计划为南亚国家提供了发展机遇，但也面临着巨大的挑战。美国希望印度在“新丝绸之路”计划中发挥中心作用，对印度的借重上升。美国版“新丝绸之路”计划对中国既是机遇也是挑战，但挑战大于机遇。

**关键词：**“新丝绸之路”倡议 恐怖主义 南亚地区

2011 年 7 月 20 日，美国国务卿希拉里·克林顿在印度参加第二次美印战略对话期间访问印度南部城市金奈，在安娜图书馆（Anna Centenary Library）发表演讲时第一次明确提出“新丝绸之路”计划。<sup>①</sup>9 月 22 日联合国大会期间，希拉里与德国外长和阿富汗外长共同主持了一个由 30 多个国家外长参加的“新丝绸之路部长会议”，议题就是专门讨论“新丝绸之路”计划。<sup>②</sup>希拉里还计划在随后的伊斯坦布尔、波恩和芝加哥会议上与相关国家的外长进行深入的讨论。

尽管“新丝绸之路”计划目前仍处于探讨阶段，但自美国国务卿希拉里 2010 年 7 月抛出“让我们共同努力创造一条新丝绸之路”开始，美国主导下的以阿富汗为枢纽的将南亚、中亚与西亚连接起来的“新丝绸之路”计划就已经紧锣密鼓地摆上国际议事日程。尤其是在联合国大会期间重点讨论此倡议，说明美国对“新丝绸之路”计划的重视程度可见一斑。

美国版的“新丝绸之路”计划对于南亚和其他所涉及的地区既是机遇，也是挑战。美国对印度参与“新丝绸之路”计划寄予厚望，希望印度发挥中心作用。那么，随着“新丝绸之路”计划的推进，南亚地区的安全形势将发生怎样的变化？美国对印度的借重上升，印度地区甚至全球地位显著提升，外交环境空前利好，这对印度的地区政策尤其是印度对巴基斯

---

① “Clinton remarks at Anna Centenary Library”, July 21, 2011, <http://www.sify.com/news/clinton-remarks-at-anna-centenary-library-full-text-news-default-lhxuutccabc.html>, 引用时间：2011 年 9 月 25 日。

② See “Secretary Clinton at New Silk Road Ministerial Meeting”, Sep. 23, 2011, <http://www.uspolicy.be/headline/secretary-clinton-new-silk-road-ministerial-meeting>, 引用时间：2011 年 10 月 28 日。

坦政策和对中国政策将产生怎样的影响？

## 一、美国为什么抛出并急于推动“新丝绸之路”计划？

2001年“9·11”恐怖袭击事件后，美国出兵阿富汗，发动了针对“基地”组织的反恐战争。自反恐战争开始，美国就希望通过武力手段摧毁基地组织，削弱塔利班，建立阿富汗民主政权。然而十年后，美国用极大的代价认识到，武力或单纯的战争手段并不能解决阿富汗甚至南亚地区的恐怖主义问题。美国投入大量资源用于人道主义援助，但与反恐战争的军事投入相比，美国在阿富汗和巴基斯坦的“非军事战略”或者说“经济战略”明显居于次要地位。

奥巴马宣布从阿富汗撤军计划，是美国推动“新丝绸之路”计划的一个重要背景。2011年6月22日，美国总统奥巴马在白宫发表电视讲话，正式宣布从阿富汗撤军的“三步走”安排：2011年7月开始至年底撤回1万名士兵；2012年夏天结束前3.3万名士兵回国，驻阿美军的任务从作战转变提供支持；2014年完成全部移交，届时阿富汗人民将负责自己国家的安全。<sup>①</sup>可以说，在阿富汗反恐战争问题上，奥巴马在国内主要面临三方面压力。首先是民众的厌战情绪。皮尤研究中心2011年6月21日公布的民调结果显示，56%的美国人支持尽快从阿富汗撤军，只有39%的人支持美军继续驻扎阿富汗直至阿境内安全形势稳定。但在一年前，支持在阿富汗驻军的人达53%。<sup>②</sup>其次是美国政府的财政状况并不乐观，维持高额的战争开销对于美国经济的复苏将产生极大的消极作用，久拖未决的阿富汗战争让美国财政难以为继。最后是面临来自民主党党内竞选和总统大选的双重压力。在优先处理国内问题，尤其是恢复经济和增加就业等已经成为国内民众最为关注的问题的情况下，以反战立场赢得总统大选入主白宫的奥巴马有着清晰的判断。而且，当年增兵阿富汗时就承诺2011年要撤军，兑现承诺彰显诚信也是奥巴马谋求总统连任不可逾越的门槛。尽管奥巴马的撤军计划无论是规模还是速度都超过了五角大楼的建议，然而因此断言奥巴马的撤军安排完全不顾阿富汗的现实而只是出于国内政治与经济考量也并不客观。

2011年4月10日，在华盛顿举行的由美国、欧洲和亚洲人士组成的高层智库会议上，基辛格博士直言不讳地说，“阿富汗战争，我看不到会有成功的结局。”我国著名外交官吴建民也指出，阿富汗战争证明武力解决不了恐怖主义问题。就连奥巴马总统在发表撤军计划的电视讲话中也承认，“没有新的战略和果敢的行动，美军指挥官预言美国在阿富汗将面临基地组织重生和塔利班卷土重来的境地。”<sup>③</sup>美国从阿富汗撤军，一方面是由于奥巴马在面临国

<sup>①</sup> “Full Speech: Obama on Afghanistan Troop Withdrawal”, ABC NEWS, June 22, 2011, <http://abcnews.go.com/Politics/transcript-obama-afghanistan-troop-withdrawal-full-speech/story?id=13906420>, 引用时间：2011年8月22日。

<sup>②</sup> Pew Research Center, “Record Number Favors Removing U.S. Troops from Afghanistan”, June 21, 2011. <http://pewresearch.org/pubs/2033/poll-afghanistan-troops-withdrawal-brought-home>, 引用时间：2011年8月30日。

<sup>③</sup> “Full Speech: Obama on Afghanistan Troop Withdrawal”, ABC NEWS, June 22, 2011, <http://abcnews.go.com/Politics/transcript-obama-afghanistan-troop-withdrawal-full-speech/story?id=13906420>, 引用时间：2011年10月2日。

内压力情况下的政治考量，另一方面也是美国对 2009 年 3 月以来实施的“阿巴新战略”<sup>①</sup>反思后调整南亚政策而迈出的重要一步。

贫困与落后是滋生恐怖主义的温床，而武力和战争虽然可以暂时扼住甚至消灭恐怖主义，但并不能铲除滋生恐怖主义的土壤。正如美国国务卿希拉里所说，阿富汗的政治未来取决于阿富汗的经济未来，取决于整个地区的经济未来。一个反复得到的教训是，持久的稳定和安全与经济机会紧密相连。对阿富汗来说，更是如此。阿富汗需要一个不依赖国际援助的可持续性经济。<sup>②</sup>因此，在反恐战争的十年中，美国已经逐步认识到，与短期和不固定的经济与军事援助相比，阿富汗更需要拥有自身的“造血”功能以获得经济的可持续发展。对于巴基斯坦，同样如此。而这，才是解决南亚地区恐怖主义泛滥的不二选择。

华盛顿已经认识到战争和武力并不能有效解决南亚地区的恐怖主义问题，只要以阿富汗为代表的南亚国家的经济社会得不到充分发展，南亚地区恐怖主义泛滥的局面就不会得到有效改观。然而美国经济复苏前景黯淡，财政赤字居高不下，对阿巴的军事与经济援助可谓“难以为继”，越来越吃力。美国民众的厌战甚至反战情绪上升，对阿富汗和巴基斯坦的“输血”援助基本上也是“穷途末路”。同时，多年的动荡、战争，也让南亚地区的阿富汗和巴基斯坦经济和社会发展陷入困境。

阿富汗经过二十多年战乱，以农牧业为主的经济遭到严重破坏，其交通、通讯系统、轻重工业、教育和农业基础设施遭到的破坏最为严重，目前已经沦为世界上最不发达的国家之一。据国际货币基金组织（IMF）2011 年 4 月发布的数据，2010 年阿国内生产总值只有 156 亿美元，在 IMF184 个成员中排名第 108 位，人均国内生产总值只有 517 美元，位列第 169。<sup>③</sup>战乱导致阿富汗国内生产生活物资匮乏，有 600 多万人流亡国外，沦为难民。阿富汗在经济上严重依赖外国援助，自身“造血”功能不足。尽管阿富汗重建与发展在大量外援的支持下逐步推进，但经济社会发展起点低、任务重，安全形势恶化及国内政治和解前景不明阻碍了经济社会发展。

巴基斯坦经济也是以农业为主，农业产值占国内生产总值的 24%。2008 年，受国内政局不稳、国际金融危机冲击、国际大宗商品价格上涨等因素影响，巴基斯坦经济形势恶化。尽管在国际社会的帮助下巴基斯坦经济运行状况在 2009 年得到改善，但 2010 发生的特大洪灾再次使巴经济雪上加霜。<sup>④</sup>在 2003 年以来的三四年里，巴经济增长显著，并且主要依靠投资和国内消费拉动，外国援助对巴经济的作用并不明显。然而自 2008 年以来，随着美国反

---

① See “Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan”, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan), 引用时间：2011 年 10 月 6 日。

② See “Secretary Clinton at New Silk Road Ministerial Meeting”, Sep. 23, 2011, <http://www.uspolicy.be/headline/secretary-clinton-new-silk-road-ministerial-meeting>, 引用时间：2011 年 10 月 28 日。

③ IMF, World Economy Outlook, April 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/index.htm>, 引用时间：2011 年 11 月 25 日。

④ 参见中国外交部网站：“巴基斯坦国家概况”，[http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206\\_3/](http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206_3/), 引用时间：2011 年 11 月 30 日。

恐战争的深入，巴国内的安全形势也进一步恶化。在外资大举撤出的情况下，巴实体经济表现欠佳，巴经济开始严重依赖外援以及借债，巴对外部援助尤其是对美国的依赖程度加深。

在此背景下，美国抛出“新丝绸之路”计划，目的就是借助国际社会的努力，打造一个连接南亚、中亚和西亚的经济与运输网络，通过巴基斯坦和阿富汗，将经济发展最为迅速的印度甚至整个东南亚与油气资源丰富的西亚国家连接起来，利用国家间、地区间的优势互补，强化阿富汗的枢纽作用，促进包括阿富汗在内的相关国家的经济社会发展。美国的反恐战争，从单纯注重军事战略、依靠自身和少数北约成员，转变为军事战略与经济战略并重，并开始借助地区国家的力量实施其“非军事战略”。美国倡议“新丝绸之路”计划，就是这种转变的关键一步。

可以肯定地说，如果不推行以经济贸易为主的“新丝绸之路”计划，美国在阿富汗反恐战争所取得的军事成果必然是短命的，尤其是美国按计划如期撤军后，基地组织和塔利班可能卷土重来；而且更为重要的是，这会加深阿富汗民众对美国的负面印象，认为美国只是一个自私自利的国家，目的只是打击恐怖主义，而根本不顾当地普通民众的生活状态；当然，对于美国的北约盟国来说，其参加以美国为主导的阿富汗重建的意愿也会大打折扣。

## 二、“新丝绸之路”计划面临最大挑战：南亚的安全形势

美国版“新丝绸之路”计划是美国反恐战争以来极力推动的“非军事战略”，其出发点在于阿富汗经济社会发展，但对于计划所涉及的地区和国家，无疑也创造了经贸条件和发展机遇。

美国推动“新丝绸之路”计划的主要目的是针对阿富汗过渡时期的经济发展。而阿富汗经济发展有赖于就业的增加、基本生活与生产服务的提供、基础设施的改善和持续性的财政来源。另外，阿富汗的发展并不是孤立的，同时也与整个地区的共同发展紧密相关。因此，任何针对阿富汗的经济战略，都必须充分满足以上条件。对于“新丝绸之路”设想的基础，美国负责经济、能源与农业事务的助理国务卿罗伯特·霍马茨（Robert D. Hormats）在题为“美国的‘新丝绸之路’战略：内容是什么？方向指向哪？”的专题讨论会中指出：如果阿富汗能够稳固扎根于整个地区的经济生活，它才能更好地吸引到新的投资、受益于其资源潜能、为其人民提供更多的经济机会和希望；“新丝绸之路”倡议对巴基斯坦也特别重要，能够成为巴基斯坦发展经济、为人民提供就业的重要渠道；“新丝绸之路”倡议对整个阿富汗的邻国都能提供关键性的经济推动。<sup>①</sup>

实际上，从国务卿希拉里于印度金奈第一次抛出这一计划看，美国版的“新丝绸之路”计划并不仅仅局限于阿富汗经济问题。可以说，它为沿途国家绘制了一个美好愿景，提供了前所未有的机遇。比如土库曼斯坦的天然气可以解决印度和巴基斯坦的能源需求，为阿富汗

---

<sup>①</sup> Robert D. Hormats, “The U.S.’s ‘New Silk Road’ Strategy: What Is It? Where Is It Headed?”, Address to the SAIS Central Asia-Caucasus Institute and CSIS Forum, September 29, 2011, <http://csis.org/event/uss-new-silk-road-strategy-what-it-where-it-headed>.

和巴基斯坦提供丰厚的过境收入；塔吉克斯坦盛产的棉花可以满足印度纺织工业的原料需求；而阿富汗的家具和水果可以卖到阿斯塔那、孟买，甚至更远的地方。<sup>①</sup>

然而，“新丝绸之路”计划在提供发展机遇的同时，也存在空前的挑战。尽管2011年5月初“基地”组织头目本·拉登被击毙，但拉登之死并不是恐怖主义的终结，也不意味着恐怖主义威胁的结束。美国的十年反恐战争取得了所谓的“重大胜利”，但阿富汗以及整个南亚地区的安全形势并不乐观。

反恐战争十年后，南亚仍是全球恐怖活动最泛滥的地区。美国反恐中心（NCTC）2010年4月发布的《2009年恐怖活动报告》显示，尽管2009年全球恐怖袭击总数较前4年有所降低，但阿富汗、巴基斯坦、索马里等地袭击数量却显著增加，阿富汗和巴基斯坦所属南亚地区恐怖袭击数量占全球总数的44%，死亡人数占总数的42%，南亚超过中东成为“全球最恐怖的地区”。<sup>②</sup>而据NCTC一年后发布的《2010年恐怖活动报告》，南亚是全球恐怖活动最为猖獗地区的现状并没有多少改观。2010年，南亚连续两年成为恐怖事件发生数量最多的地区，连续三年成为因恐怖事件导致死伤人数最多的地区，共发生5537起恐怖袭击，造成6172人死亡、10350人受伤。其中，阿富汗成为继伊拉克之后因恐怖袭击受伤人数第二多国家，共造成7039人受伤、2475人死亡；巴基斯坦名列第三，伤亡分别达到5555人和1680人；而印度则位列第五，死亡809人。<sup>③</sup>另据南亚恐怖主义（SATP）统计，截至2011年10月16日，除阿富汗外的南亚地区发生的恐怖袭击共造成6006人死亡，其中巴基斯坦因恐怖袭击导致的死亡人数就达5040人、印度930人、尼泊尔19人、孟加拉国17人。<sup>④</sup>

阿富汗安全形势有恶化的趋势。2010年12月15日，国际红十字会在召开的新闻发布会称，塔利班政权被推翻九年后，阿富汗的安全形势达到了最糟糕的状况。时隔近一年后，阿富汗的安全形势仍不容乐观。国际红十字会南亚地区负责人就表示，阿富汗许多地区的安全形势仍然“让人害怕”。<sup>⑤</sup>但一位驻阿富汗北约盟军的高官于2011年10月15日宣称，尽管暗杀上升、平民死亡仍然数量众多，但塔利班袭击的次数减少，北约几年来第一次扭转了塔利班袭击不断增加的势头。与2010年同期相比，2011年前9个月塔利班袭击次数减少了8%。<sup>⑥</sup>然而据联合国报告显示，由于阿富汗南部和东南部的冲突加剧，2011年上半年阿富汗

---

① See “Secretary Clinton at New Silk Road Ministerial Meeting”, Sep. 23, 2011, <http://www.uspolicy.be/headline/secretary-clinton-new-silk-road-ministerial-meeting>, 引用时间：2011年10月28日。

② The National Counterterrorism Center (NCTC), *2009 NCTC Report on Terrorism*, April 30, 2010. p.9. [http://www.nctc.gov/witsbanner/docs/2009\\_report\\_on\\_terrorism.pdf](http://www.nctc.gov/witsbanner/docs/2009_report_on_terrorism.pdf), 引用时间：2011年11月2日。

③ NCTC, *2009 Report on Terrorism*, April 8, 2010, pp.5-8. [http://www.nctc.gov/witsbanner/docs/2009\\_report\\_on\\_terrorism.pdf](http://www.nctc.gov/witsbanner/docs/2009_report_on_terrorism.pdf), 引用时间：2011年11月2日。

④ SATP, “South Asia Fatalities”, <http://www.satp.org/satporgtp/southasia/datasheets/Fatalities.html>, 引用时间：2011年11月15日。

⑤ Abdul Haleem, “Taliban quagmire to tarnish NATO's image in Afghans' eyes”, [http://news.xinhuanet.com/english2010/indepth/2011-10/06/c\\_131176818.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/indepth/2011-10/06/c_131176818.htm), 引用时间：2011年11月3日。

⑥ RAY RIVERA, “NATO Assessment Emphasizes Setbacks for Taliban”, *The New York Times*, October 15, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/10/16/world/asia/nato-assessment-says-taliban-attacks-are-down.html>, 引用时间：2011年11月11日。

汗平民的死亡人数达到 1462 人，同比上升了 15%。<sup>①</sup>大部分平民死于塔利班与北约联军的交和和美军的空袭中，导致民众反美情绪高涨。

阿富汗政治危机潜伏，和平前景黯淡。在美国与阿富汗塔利班展开谈判的背景下，推动阿富汗政府与塔利班和谈的核心人物拉巴尼于 2011 年 9 月 20 日晚在家中遇刺身亡。拉巴尼阿富汗和平高级委员会主席，也是反塔利班的非普什图族人，是能驾驭地方对中央政府“离心力”的重量级人物。拉巴尼遇刺使阿富汗失去一个能够制衡地区和部族对立的关键人物，极可能会加剧阿富汗的政治危机。拉巴尼遇刺提振了塔利班士气，一些部族已经开始重新武装，阿富汗国家安全部队和北约驻阿部队可能面临更大的压力。因此，有专家甚至称拉巴尼遇刺是“阿富汗和平进程面临的最沉重打击之一”。

此外，以阿富汗为代表的南亚国家落后的基础设施也是推行“新丝绸之路”计划过程中不可忽视的障碍，然而更大的困难还不止于此。与 1877 年德国地理学家李希霍芬（Ferdinand von Richthofen）提出的传统“丝绸之路”概念相比，美国版的“新丝绸之路”并不是所谓的“路”（Road），它其实是一个包括铁路、公路和能源管道在内的经贸与运输的国际网络（Web），需要国家间的紧密合作。然而“新丝绸之路”计划所涉及的国家能否如美国所愿切实合作，是美国“新丝绸之路”计划最大的挑战。作为“新丝绸之路”计划的重要对象，尽管阿富汗具有强烈的参与意识，并且早在 2007 年阿富汗政府就宣称要致力于“以交通为基础的国家战略”，<sup>②</sup>强烈支持洲际贸易，<sup>③</sup>但南亚、中亚和西亚地区的民族与宗教矛盾、领土纠纷、资源纷争等，导致地区国家间的关系并非十分融洽。

### 三、美国希望印度在“新丝绸之路”计划中发挥“中心作用”

美国国务卿希拉里是在印度金奈第一次提出美国版“新丝绸之路”计划的。她在演讲中表示，随着印度成为更加繁荣和强大的国家，印度需要在整个亚洲地区成为一个更强势的领导者。为此，印度可以在东亚峰会和亚洲区域论坛等亚太论坛上发挥领导作用，为维护海上安全和促进民主做出更大贡献，开辟一条通往中亚的“新丝绸之路”，支持阿富汗重建，以及帮助稳定巴基斯坦。<sup>④</sup>可以说，对于印度在“新丝绸之路”计划中应起的作用，美国给予了高度的重视。2011 年 9 月 28 日，美国负责南亚与中亚事务的助理国务卿罗伯特·布莱克（Robert O. Blake）在国务院亚洲研究局的演讲中就指出，美国和印度双边合作的重点包括四个关键领域：安全与防务问题；为经济与民用核合作注入新的活力；印度在“新丝绸之路”计划中发挥中心作用（central role）；深化与印度从亚丁湾到马六甲海峡整个亚太地区的合作。

① UN News Centre, “Afghan civilian deaths rise, insurgents responsible for most casualties – UN”, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39036&Cr=Afghan&Cr1=>, 引用时间：2011 年 11 月 27 日。

② S. Frederick Starr and Andrew C. Kuchins, “The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy”, *Silk Road Paper*, May 2010, p. 8.

③ S. Frederick Starr and Andrew C. Kuchins, “The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy”, *Silk Road Paper*, May 2010, p.36.

④ “Clinton remarks at Anna Centenary Library”, July 21, 2011, <http://www.sify.com/news/clinton-remarks-at-anna-centenary-library-full-text-news-default-lhxuutccabc.html>, 引用时间：2011 年 9 月 25 日。

①

美国对印度在“新丝绸之路”计划中的作用寄予厚望，主要是出于以下考量。

第一，“新丝绸之路”计划是一个从西亚经中亚通向南亚甚至东南亚的经济与交通网络，尽管美国的目的是将阿富汗建成这个网络的枢纽，但没有印度的合作，这个网络所依赖的地区间互补优势就不存在，例如印度能源短缺，但西亚地区拥有丰富的油气资源。计划中的从土库曼斯坦经阿富汗、巴基斯坦最终到达印度的油气管线（TAPI Pipeline），对未来阿富汗获得可持续性财政收入非常重要。

第二，印度经济发展速度与市场潜力，将是这个网络充满活力的关键。而且，印度又是“新丝绸之路”未来扩展到东南亚的重要“结点”，而东南亚也是全球经济最富有活力的地区之一。正如美国副国务卿威廉·伯恩斯所说，“印度能成为它（新丝绸之路）的经济引擎。”<sup>②</sup>

第三，印度对美国主导的阿富汗重建给予的极大支持，已经累计向阿富汗援助近 20 亿美元，是继美国之后的第六大援助国。无论是从政治上还是经济上，印度对阿富汗的兴趣在增加。这也是美国看好印度并对印度寄予厚望的一个重要原因。

第四，在阿富汗与巴基斯坦签署了过境贸易条约、印度与阿富汗签署战略伙伴关系条约的背景下，打通印度与巴基斯坦的贸易通道，对于整个“新丝绸之路”计划的实施至关重要。对于美国来说，巴基斯坦是美国在亚洲的非北约盟友，与印度的战略合作也不断深化，但印度能否按美国的希望与巴基斯坦就“新丝绸之路”计划展开合作，印度的立场无疑起决定作用。

第五，南亚稳定是美国建设“新丝绸之路”所需要的基本环境，而美国认为印度在推动建立一个更加稳定的南亚方面可以起到领导作用。美国副国务卿威廉·伯恩斯曾说，印度对阿富汗十数亿美元援助的承诺、对恢复与巴基斯坦贸易正常化的决心，以及与孟加拉国、尼泊尔、斯里兰卡和马尔代夫等为促进基础设施建设和生产力而发展的合作项目，均为该地区及全球建立一个更加和平的未来提供了希望。伯恩斯鼓励新德里对缅甸发挥更大作用，利用与缅甸密切的关系推动其实行切实有效的政治和经济改革。他还希望印度参与阿富汗的安全维护，并加大在阿富汗的经济投资。他还期待印度逐渐成长为一个能够涉足拉美、中东和东亚的世界大国，而不仅仅是作为一个经济上的合作伙伴。此外，他还鼓励印度承担更大的责任。<sup>③</sup>

尽管美国对印度的作用给予高度重视，希望与包括印度在内的国家“共同努力创造一条新丝绸之路”，但自希拉里抛出此计划以来，印度国内对此反响并不强烈。造成“美国热

---

① Remarks by Robert O. Blake Jr., “Looking Ahead: U.S.-India Strategic Relations and the Transpacific Century”, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/174139.htm>, 引用时间：2011 年 11 月 28 日。

② William J. Burns’ speech at the forum Titled “THE FUTURE OF THE U.S.-INDIA PARTNERSHIP”, *THE BROOKINGS INSTITUTION*, Washington, D.C., September 27, 2011.

③ William J. Burns’ speech at the forum Titled “THE FUTURE OF THE U.S.-INDIA PARTNERSHIP”, *THE BROOKINGS INSTITUTION*, Washington, D.C., September 27, 2011.



印度冷”的原因，主要在于印度对此计划能否从“梦想”变成现实，持不同观点。

第一，自阿富汗反恐战争以来，印度给予美国政治支持，并且积极配合以美国为主导的阿富汗重建进程。印度高度重视阿在地缘战略上的重要性，称之为印的“战略支轴”。概括地说，印度在阿富汗的战略目标主要有三个方面：巩固和加强与阿现政府的战略关系，使阿成为制约巴基斯坦的重要盟友；通过阿富汗打开通向中亚的门户，获取印度所需的矿产和油气战略资源；防止阿出现塔利班主导的亲巴政府，防止阿与西亚穆斯林国家结成“反印同盟”。<sup>①</sup>然而美国 2009 年底提出阿富汗新战略以来，美国支持阿富汗政府与塔利班和谈，尤其是将塔利班分成两类，即“好的”塔利班和“坏的”塔利班的主张令印度十分不安，而且巴基斯坦在和谈中作为最佳中间人的作用也是印度不愿看到的。2010 年以来，印度感到随着阿富汗形势的发展，自己有被边缘化的危险。印度外交部官员就预言，如果阿政府与塔利班达成分权协议，印度最坏的梦魇即将变成现实。为此，印度战略界建议政府加大帮助训练阿国民军的力度、在外交上以及地区合作上寻找相同观点的国家以进行有效合作，以“印美战略关系空洞化”要挟美国，迫其更多照顾印在阿的利益等。<sup>②</sup>2011 年 10 月 4 日，阿富汗总统卡尔扎伊访问印度期间，印阿两国签署了战略伙伴关系协议（Strategic Partnership Agreement, SPA）。尽管美国对此表示欢迎，但并不寻求新德里在阿富汗政治进程中的调解人作用，认为“美国—巴基斯坦—阿富汗”三边对话框架仍是解决阿富汗问题的主要渠道。<sup>③</sup>可以说，美国在阿富汗问题上借重巴基斯坦的做法是印度对美国“新丝绸之路”计划“淡定”的主要原因之一。

第二，“新丝绸之路”是一个涉及铁路、公路和能源的经济与交通庞大网络计划，尽管阿富汗与巴基斯坦之间于 2010 年签订了过境贸易协议，但类似的协议能否如美国所希望的那样向西扩展到西亚、向东扩展到印度，这一切都存在变数。尤其是印巴于 2004 年 2 月开始启动的全面对话进程时常是前进一小步，后退一大步，脆弱的信心与信任经不起波折，任何风吹草动都可能给双方关系带来巨大的变数。两国在涉及彼此核心关切的议题上并无实质进展。印度认为应优先解决与其国内安全相关的议题，即印度要求巴基斯坦政府对巴基斯坦境内的恐怖主义采取实际行动，切实阻止针对印度的恐怖活动。而巴基斯坦认为应优先解决与领土有关的议题，如克什米尔问题、锡亚琴问题和爵士湾问题。可以说，两国在涉及彼此重大安全利益议题的判断与认知上并没有汇合点，印度的核心关切并不位于巴基斯坦优先考虑的范围之内。反之亦然，巴基斯坦的重要关切也不是印度的首要之选。应该说，印度对于推动与巴基斯坦的全面对话进程上，有意愿，没信心。对于巴基斯坦，也是如此。

第三，美国推动“新丝绸之路”计划，必然对印度和巴基斯坦施加一定的压力，以推进印巴之间的和解。尽管印度与美国关系近年来飞速发展，但对于美巴同盟关系，尤其是对

---

① 郑瑞祥：《美国阿富汗新战略中的印度和巴基斯坦因素》，《国际问题研究》，2010 年第 3 期，第 31 页。

② 郑瑞祥：《美国阿富汗新战略中的印度和巴基斯坦因素》，第 31 页。

③ “US sees no mediatory role for India in Afghanistan”, The Hans India, <http://www.thehansindia.info/News/Article.asp?category=1&subCategory=4&ContentId=10256>, 引用时间：2011 年 11 月 21 日。

美国大力援助巴基斯坦的行为，印度一直是颇有微词。2009年12月1日奥巴马在西点军校提出的阿新战略三要素就包括与巴基斯坦建立有效的伙伴关系。与2009年3月奥巴马第一次提出的阿巴新战略相比，新战略更加突出了美国与巴基斯坦的合作。2011年10月，印度与阿富汗签订了战略伙伴关系协议（SPA），可以说是美国“默许”了印度扩大与阿富汗的政治、经济与安全合作的愿望。尽管如此，对于美国始终试图对印巴两国和平进程施加影响，印度非常谨慎，尤其是在美国与巴基斯坦结成反恐联盟的背景下，印度极力排斥美国就克什米尔问题进行斡旋。而美国推动“新丝绸之路”计划必然要求印巴两国加速全面对话进程，绕不开的克什米尔问题自然会成为考验美国对印巴政策的试金石。然而印度对美国在这一问题上将如何斡旋，心中并无把握。更为重要的是，印度战略界始终认为，在战略上，美国把巴基斯坦置于与印度相同的位置（strategic co-equals），甚至利用巴基斯坦平衡印度。<sup>①</sup>而这恰恰是印度战略界最不想看到的。

#### 四、“新丝绸之路”计划：中国的机遇与挑战

丝绸之路对中国并不陌生，它是人类文明史上的奇迹，也是古代中国对外交流及沿线各国共同促进经贸发展的产物。丝绸之路从出现、兴盛、没落，再到重建，反映了经济全球化趋势加速发展背景下，地理位置相对封闭的中亚国家努力融入世界经济的强烈愿望。中国作为新“丝绸之路”的倡导国之一，早在20世纪90年代初期就表达了与中亚各国共同建设新“丝绸之路”的愿望。此后，中国与中亚国家的公路、铁路和油气管线建设陆续展开。

实际上在2010年5月，美国战略与国际研究中心（CSIS）中亚与高加索研究所与“丝绸之路项目组”<sup>②</sup>发表的工作论文中就提出，“现代丝绸之路战略”（A Modern Silk Road Strategy）是在阿富汗成功的关键。<sup>③</sup>这种以交通为基础的战略就是发挥阿富汗在洲际交通走廊中的地理位置作用，将阿富汗重新建成把欧洲、中东与南亚和东南亚连接起来的交通与贸易的枢纽。尽管希拉里提出的“新丝绸之路”计划与“现代丝绸之路战略”在概念上有所区别，但无论是追求的目标，还是美国等相关国家应起的作用，两者都是相似的。

与1998年的复兴“丝绸之路”国际会议30多个国家签署的《关于国际运输和发展欧洲—高加索—亚洲交通走廊》的多边基础协议侧重中亚与东西方的连接不同，美国版的“新丝绸之路”计划更侧重于打通阿富汗与南亚甚至东南亚的经济与交通连接。阿富汗的稳定、繁荣与发展符合中国的利益，但美国主导的“新丝绸之路”计划对中国既是机会，同时也更具挑战性。

“新丝绸之路”计划为中国建立与中亚和南亚更加广泛的联系提供了机遇。长期以为，

---

① Subhash Kapila, “SOUTH ASIA 2011: STRATEGIC CHALLENGES CONFRONTING THE UNITED STATES”, SAAG paper no.4603, July 18, 2011. <http://www.southasiaanalysis.org/papers47/paper4603.html>, 引用时间：2011年11月23日。

②美国约翰霍普金斯大学高级国际研究院（SAIS）和瑞典安全与发展政策研究所（ISDP）成立的联合研究中心成立了“丝绸之路项目组”。

③ See S. Frederick Starr and Andrew C. Kuchins, “The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy”, *Silk Road Paper*, May 2010.

中国努力打造新亚欧大陆桥，提出南亚大通道构想，面向西南开放的云南“桥头堡”也上升为国家战略规划。目前，云南通往东南亚、南亚国家的公路、铁路、航空和水运通道已经初具雏形；西藏自治区也将加快建设南亚大通道列为“十二五”期间的重点。可以说，为加强中亚和南亚国家的经贸与文化联系，中国在论证、推动和建设上已经投入了巨大的资源。然而限于地区尤其是南亚地区国家间的复杂关系，中国推动的南亚大通道建设以及面向西南开放的云南“桥头堡”战略大多是困难重重。美国推动的“新丝绸之路”计划，以建立中亚和南亚甚至东南亚之间的贸易、交通和能源通道为重点，为中国推动南亚大通道构想提供契机。

然而美国主导的“新丝绸之路”计划也对中国形成巨大挑战。自中亚国家独立以来，美国通过密切政治关系、加强经济援助与合作、强化军事安全与合作等手段，软硬兼施，采取政治、经济与军事攻势，积极推进主体制和自由价值观，力图将中亚国家纳入以美国为代表的西方体系。阿富汗反恐战争后，美国通过加强在中亚的军事存在，中亚的国际关系发生了有利于美国的微妙变化。而美国主导的“新丝绸之路”计划，是涵盖包括南亚、中亚、西亚等广大地区的综合计划，对未来中国与地区国家的政治、经济与安全关系不可避免地产生影响。

首先，从安全上看，美国推动“新丝绸之路”计划，并主导整个计划的实施，对中亚地区的影响将会加深，中国安全将面临更大的不确定性和更大的压力。在中亚五国中，中国与其中的三个国家毗邻，双方共同的边界线有 3000 多公里，其中，中哈边界为 1700 多公里，中吉边界约 1000 多公里，中塔边界 500 公里。可以说，中亚是中国的近邻，也是中国构筑稳固周边的重要一环。中亚国家的稳定、发展与繁荣符合中国与中亚国家的利益。中国与中亚国家在经济、文化甚至安全上的交流与合作不断发展，双边和多边合作机制已经建立并运行良好，而中亚国家所推行的努力融入世界经济体系的经济政策也为中国更加深入地与其开展合作提供了机遇。但美国对这一地区影响的加深，对中国未必是好事。塔吉克斯坦总统战略研究所所长沙利波夫就表示，美国在阿富汗十年的反恐战争，使本地区安全形势日益复杂。在从阿富汗撤军的同时，美国将以承担更多责任为由，努力在本地区寻找其他形式的军事存在。<sup>①</sup>俄罗斯科学院东方学研究所中亚和阿富汗问题专家克尼亚泽夫也认为，美国一心想在中亚站稳脚跟，巩固自己在中亚的存在。美国的中亚地区政策的战略任务是在中亚国家建立军事基地网络。因为对美国来说，中亚是极其重要的战略地区，扎根中亚后，美国能够同时遏制中国、俄罗斯、印度这三个大国。美国最主要的目标极有可能仍是中国，毕竟华盛顿已经不再把俄罗斯当成主要竞争对手。<sup>②</sup>但从目前来看，印度并不是美国遏制的对象，而是美国长期中亚战略所倚重的国家之一。因此，美国加强在中亚国家的存在与影响，将使中国在

---

① 陈志新：《美国撤军阿富汗的中亚盘算》，载《人民日报》，2011年08月02日，<http://world.people.com.cn/GB/57507/15305503.html>，引用时间：2011年11月22日。

② 《俄专家称美从阿富汗撤军后将扎根中亚遏制中国》，人民网，2011年10月26日。<http://military.people.com.cn/GB/16019962.html>，引用时间：2011年10月26日。

未来面临更多的来自中亚地区的压力,而且这种压力更多地表现为美国的军事压力以及中亚国家受美国影响而施加的经济压力。以美国为首的西方世界对中国实力上升抱有疑虑,对中国所追求的和谐世界理念存在误读。美国通过军事联盟,对中国形成了从东亚至东南亚的包围。如果通过经济和军事双重手段加深对中国的影响,那么美国对中国的包围将会从东亚、东南亚延伸到南亚和中亚。

其次,对中国与中亚国家的未来国家间关系产生一定影响。中国与中亚国家建交以来,中国与中亚国家之间的政治互信日益加深。“这既突出表现在双边频繁高层互访上,也表现在中国与中亚国家在一些国内国际事务上相互理解和支持,密切配合。现在,中国与中亚国家已经不存在任何影响双边政治关系的障碍。”<sup>①</sup>然而也应该看到,中亚国家对中国发展平等互利关系的目的存有疑虑,并且第三方势力出于政治和经济利益目的的竞争和干扰也会给双边正常的合作带来负面影响。<sup>②</sup>美国积极向中亚国家输出民主,以期将中亚国家变成美国影响欧亚大陆的枢纽。美国通过“新丝绸之路”计划,以军事和经济的双重手段,加深对中国地区的影响,无疑会给与西方民主体制不同的中国发展与中亚国家的关系产生一定的影响。

再次,从经济合作的趋势上看,建设 TAPI 天然气管线将对中国-中亚管线产生一定影响,尽管这种影响目前还只是一种倾向。据《BP 世界能源统计 2009》数据,土库曼斯坦的天然气储量达 7.94 万亿立方米,位列世界第四。随着土库曼斯坦西部南约洛坦气田(South Yolotan-Osman field)发现,英国 Gaffney, Cline & Associates 审计公司 2011 年 4 月宣布该气田的储量至少为 13 万亿立方米,最大可能达到 21 万亿立方米。尽管外界对土库曼斯坦的天然气储量究竟有多少并没有统一的数据,但这无疑大大提高了土库曼斯坦的天然气含量。多年以来,土库曼斯坦一直致力于天然气出口多元化战略,向东至中国、向北至俄罗斯、向西至伊朗和向南至印度的管线有的已经建成。例如 2009 年建成了从土库曼斯坦经乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦至中国的天然气管道。2010 年土库曼斯坦至中国的管道输气量达到了 100 亿立方米,其中中国采购了 40 亿立方米。如果 TAPI 管线建成,即使土库曼斯坦能保证各管线的设计输送量,但毫无疑问,中国—中亚管线对土经济的重要性将下降。尤其是在土库曼斯坦天然气输出多元化的背景下,中国—中亚管线重要性将有进一步下降的危险。

最后,对中国面向西南开放的“西南大通道构想”有一定的负面影响。中国提出面向西南开放的构想,不仅仅是为了解决长期困扰中国的“马六甲困境”,而是希望通过加强与包括南亚次大陆的广阔印度洋沿岸国家的经贸与文化联系,激活一个新的经济带。中国的“西南大通道构想”依赖于南亚国家的合作,尤其是印度的态度至关重要。然而美国主导的“新丝绸之路”计划,却为南亚国家尤其是印度提供了“另一条路径”。而这无疑会影响到印度与中国就“西南大通道”合作的意愿。在面向西南开放提升为国家战略规划的背景下,美国主导的“新丝绸之路”计划有可能使中国的这一规划“短路”。而且,在可以预见的未来,

---

① 吴宏伟:《中国与中亚国家政治经济关系:回顾与展望》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版),第 32 卷,第 2 期,2011 年 3 月,第 40 页。

② 吴宏伟:《中国与中亚国家政治经济关系:回顾与展望》,第 45 页。

美国的对华政策立场并不会发生大的转变，拉拢其他国家尤其是印度来限制中国的影响将会成为其对华政策的常态。

## 五、“新丝绸之路计划”对印巴对话进程的潜在影响

美国推动“新丝绸之路”计划，需要与印度和巴基斯坦的合作。尽管印巴都明确表示支持美国的计划，但鉴于印度和巴基斯坦双边关系的历史与现状，如何促使印度与巴基斯坦“捐弃前嫌”并通力合作，成为美国推动“新丝绸之路”计划的关键。

在南亚地区，无论是自然禀赋还是军事力量，印度和巴基斯坦都可谓是两个最重要的国家。在过去的半个多世纪的时间里，经历过战争、冲突和对抗，两国基本上形成了一种战略平衡。然而近几年，印度和巴基斯坦的实力对比已经发生了微妙的变化。无论是在经济上还是在军事上，印巴力量格局明显向印度倾斜。印度国内舆论要求对巴基斯坦强硬的声音不时浮现。尽管印度战略界始终对美国从战略上平等对待印巴表示极大不满，但毫无疑问，美国推动的“新丝绸之路”计划离不开印巴之间的合作。印巴和平进程成为“新丝绸之路”计划能否顺利实施的关键。

然而印巴和平进程一波三折，彼此核心关切难汇合。2004年1月6日，印巴两国外长发表联合新闻声明，为推进双边关系正常化进程，印巴将于2004年2月开始启动全面对话进程。从2004年1月到2008年5月的四年多时间内，印巴共举行了四轮全面对话，对话内容涵盖包括建立信任措施（CBMs）在内的八项议题。2006年7月11日，孟买发生列车连环爆炸案，第三轮全面对话进程被迫中断，五个月后才得以恢复。受2008年7月发生的一系列恐怖袭击事件的影响，原计划于2008年7月启动的第五轮全面对话进程搁浅，计划于2008年7月21日举行的标志第五轮全面对话进程正式开始的双边外秘级会谈也没有如期举行。两国元首在纽约第63届联合国大会期间会晤并决定在未来三个月内启动第五轮全面对话，但11月26日发生的孟买恐怖袭击事件再一次雪藏了和平进程，全面对话进程再一次夭折。2010年2月25日，印巴两国外秘在新德里举行了自孟买恐怖袭击以来的首次双边会晤，然而由于彼此并不能接受对方提出的“议题或关切”，双方只是同意“保持接触”和“探索进一步对话的方法与手段”，对于巴方恢复全面对话的提议，印度也以时机尚未成熟为由予以回绝。2010年7月14日，自印巴计划启动第五轮全面对话进程两年后，两国外长间举行了第一次正式双边会晤，但会晤无果而终。2011年2月6日，两国外交秘书利用在不丹首都廷布举行的南盟会议举行了会谈，原则同意印巴间建立一套建设性对话机制以解决两国间所有悬而未决的问题。2月10日，两国外交部同时发表声明，决定重启全面对话进程。

实际上，印巴在前四轮的全面对话中已经取得一定成果，尤其是在建立信任措施以及经贸和民间交往等领域。然而不可否认，两国在涉及彼此核心关切的议题上并无实质进展。印度认为应优先解决与其国内安全相关的议题，要求巴基斯坦政府对巴基斯坦境内的恐怖主义采取实际行动，切实阻止针对印度的恐怖活动。而巴基斯坦认为应优先解决与领土有关的议

题，如克什米尔问题、锡亚琴问题和爵士湾问题。然而不能否认，两国在涉及彼此重大安全利益议题的判断与认知上并没有汇合点，印度的核心关切并不位于巴基斯坦的优先之内，巴基斯坦的重要关切也不是印度的首要之选。由于彼此关切的侧重点与对话目标的轻重缓急各不相同，两国在对话中关于核心利益的诉求难以达成共识。在克什米尔、锡亚琴与爵士湾三个对话议题上，可谓是有进程，无进展。“和平而诚恳的对话氛围”以及“以和平方式解决两国间所有悬而未决问题的决心的表述”，并不能掩盖这些对话议题的困难程度。

关于双边经贸议题，印度希望通过与巴基斯坦的双边贸易或过境贸易，打开通往西亚的通道，印度的热情较高。在促进各领域的交流与合作等相关议题上，例如民间、官方及军方的互动等，都位于两国优先考虑之末，重要性与彼此的重要关切不可同日而语。而且由于印巴关系脆弱，既有成果也未必变成实际行动，一些已经达成的协议并没有实行。两国本着从易到难、各级别各领域展开全面对话的方针，但两国在彼此优先解决的重要关切上各不相让，自然影响到其他议题的对话进展。

2011年，受内外环境的双重影响，两国缓和的意愿增加，双方都表示了要启动“遭遇冷藏的全面对话进程”。孟买恐怖袭击事件后，两国和平进程中中断。但2009年以来，印度高层多次释放积极信号，尤其是辛格总理2009年6月9日在议会中发出“主动与他们会面”的声音后，国际社会普遍认为新德里对伊斯兰堡的立场出现了积极的转变。新德里对巴政策微调，尽管程度有限，甚至带有附加条件，但毕竟使和平进程再现曙光。实际上，国际、地区与印巴国内形势的新发展与新变化，为两国2011年2月决定重启全面对话进程注入了积极因素。2011年3月30日，印度与巴基斯坦板球队历史性地会师世界杯半决赛。在两国刚刚宣布恢复全面对话进程的背景下，印度辛格总理再传善意，邀请巴基斯坦总统和总理来印观看比赛。巴总理吉拉尼应邀来印，板球又一次与外交联结在一起。“板球外交”为双边高层接触提供了机会。印度部分媒体认为“板球外交”几乎称不上是好的政治策略，但对于长期缺失互信的印巴来说，只要它传达的是善意而非敌意，这也许更为重要。

2011年9月29日，印度和巴基斯坦商务部长在新德里就进一步使双边贸易关系正常化达成共识，这是35年来的第一次。2011年11月，在马尔代夫阿杜（Addu）举行的南亚区域合作联盟（SAARC）第17届峰会期间，尽管印度总理辛格对巴基斯坦总理吉拉尼强调恐怖主义是印度的“长期关切”并有可能使对话进程“脱轨”，但两国还是决定“实质上继续全面对话”。辛格总理不仅将吉拉尼总理描述为“和平之人”（man of peace），而且更重要的是，印度以前奉行的“不谈”政策已经发生变化。<sup>①</sup>印巴双边关系最重要的进展不只体现在双方对话愿意的上升，还体现在双边对贸易关系的更高期待。巴基斯坦与印度签署了备忘录，给予印度最惠国待遇，同时印度表达了与巴基斯坦举行特惠贸易协定磋商的意愿。同时，吉拉尼总理邀请辛格总理访问巴基斯坦。辛格接受了邀请。对此，印度媒体甚至高调宣称，这是两国关系出现积极变化的最重要标志。

---

① Jayanth Jacob, “India-Pak dialogue reset to pre-Mumbai attacks”, *Hindustan Times*, Friday, Nov. 11, 2011.

印巴关系的积极变化，尤其是双方都表示了要在包括恐怖主义和克什米尔等“核心问题”（core issues）上要取得进展，这可能是美国推动“新丝绸之路”计划过程中最希望看到结果了。

## 六、印度对华政策的微妙变化

美国前驻印度大使莫尔福德（David Mulford）早在 2006 年就曾警告说：“任何一个寻求全球影响力的国家都争先恐后地奔向新德里，如果我们想双边关系富有成效，需要把印度崛起当做我们全球战略的一部分来运用。随着印度和日本差距缩小，美国需要抓住塑造该地区未来几十年外交方向的机会。”<sup>①</sup>实际上也确实如此。从 2010 年 7 月开始，在短短 5 个月的时间里，印度总统府前广场的红地毯相继迎来英国首相卡梅伦、美国总统奥巴马、法国总统萨科奇、中国总理温家宝和俄罗斯总统梅德韦杰夫。红火与繁忙的印度大国外交凸显出印度国际地位的显著提升。做为世界上发展速度最快的新兴经济体之一，在后危机时代大国关系出现结构性变化的背景下，印度正在成为各大国外交的新宠。正如前面所说，在美国推进“新丝绸之路”计划的过程中，印度的地位可谓是“举足轻重”。自 2011 年 7 月以来，美国将推动“新丝绸之路”计划做为对印关系的重要一环。对于外交环境处于其历史最好时期的印度来说，这无疑“锦上添花”。

印度外交环境空前利好，其对华政策也表现出微妙的变化。自 2010 年后半年以来，印度对华政策立场趋于强硬，这主要表现在印度对华外交中从以往的抱怨中国开始过渡为试探性对抗中国。

首先，印度对中国政策立场出现一定程度的倒退。自 2003 年 6 月 23 日《中华人民共和国和印度共和国关系原则和全面合作的宣言》到 2008 年 1 月 15 日《中华人民共和国和印度共和国关于二十一世纪的共同展望》，在中印关系文件中，“印度是最早承认只有一个中国的国家之一，其一个中国的政策没有改变”，这种表述始终是印度对中国政策的核心。而且，“印方承认西藏自治区是中华人民共和国领土的一部分，重申不允许西藏人在印度进行反对中国的政治活动”等表述，也一直是中印双边关系文件的重要内容。然而，从 2008 年 1 月《中华人民共和国和印度共和国关于二十一世纪的共同展望》开始，尽管印方重申“其一个中国的政策没有改变”，但“印方承认西藏自治区是中华人民共和国领土的一部分，重申不允许西藏人在印度进行反对中国的政治活动”并没有出现在《展望》中，而在 2010 年 12 月的《中华人民共和国和印度共和国联合公报》中，印度“一个中国的政策没有改变”的传统立场表述也不再出现。

其次，印度于 2010 年 8 月中断与中国的高层军事交流。俗话说，军事关系是国家间关系的晴雨表。尽管中印两国高层都认为，两国间的军事交流从未冻结，旗会和边境互动仍如常进行，但事实是，自 2010 年 6 月中国向准备率高级军事代表团来华访问的贾斯沃尔将军

---

<sup>①</sup> See “US must promote India to counter the 'Chinese model' - Mulford cable”, April 24, 2011. [http://rtn.asia/277\\_us-must-promote-india-counter-chinese-model-mulford-cable](http://rtn.asia/277_us-must-promote-india-counter-chinese-model-mulford-cable), 引用时间: 2011 年 11 月 25 日。

发放“另纸签证”后，印度于8月宣布暂时中止与中国的高层军事交流活动。实际上，两国间军事交流既是中印建立信任的主要措施，同时也是建立信任措施的主要结果。中印自1962年边境冲突后的近50年里没有再爆发军事冲突，但两国之间由于边界问题悬而未决导致的战略互信度低，使两国不可避免地形成所谓的“安全困境”。从1993年9月签署《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》开始以机制化渠道“建立信任措施”以来，两国间在军事领域建立互信的努力已满18年。1996年11月，两国签订了《关于在中印边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》，中印双方明确承诺“不使用军事力量反对另一方”；2005年4月，两国签署了《在中印边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的实施办法的议定书》，以进一步落实1996年签订的建立信任措施的协定；2006年5月，中印两国签署“军事谅解备忘录”，目的就是使今后中印两国在军事训练、演习以及人员来往等各方面向规范化、长期化和扩大化方向发展。中印两国海军于2003年举行首次联合军事演习，陆军在举行“边界会谈”的基础上也于2007年举行了代号“携手”的联合军演。

再次，印度于2011年9月不顾中国外交部的警告第一次卷入中国与越南的南海争端。2011年9月15日，印度外长克里希纳访问越南期间，《印度斯坦时报》报道，印度国有石油天然气公司（ONGC）计划进入南中国海争议海域开发油气资源，并称有关计划已获得越南许可。同日，中国外交部发言人姜瑜在例行记者会上表示，中国一贯反对任何其他国家在中国管辖的海域进行油气勘探开发活动，希望有关外国公司不要卷入南海争议。16日，印越两国决定加强在油气资源领域的开发合作，并决定继续ONGC合作项目。“中国警告未能阻止印度和越南”不仅成为印度诸多媒体报道的标题，同时印度官方也宣称，ONGC进入越南已有相当时日，在越南4亿美元的印度投资中，ONGC就占2.25亿美元。此外，隶属于印度Essar石油公司的Essar勘探与生产有限公司也在越南获得了一块气田的开采权。暗示ONGC只是印越能源领域合作的开端。实际上，8月底英国《金融时报》就爆料，印度军舰7月访问越南后在南海国际水域遭中国海军拦截，双方发生对峙，中国方面要求对方表明身份。尽管此事遭到中印双方的一致否认，但印度海军借机印越军事合作涉足南海已是不争的事实。长期以来，印度在南海问题上态度比较明确，即支持南海航行自由，希望各方遵守2002年签署的《南海各方行为宣言》。应该说，印度在南海问题上的立场符合中国的一贯主张。但在原则背后，印度又搞起了“小动作”。正如印度媒体所说，ONGC项目是印度第一次卷入中国和越南关于南海问题的争端，但印度不顾中方核心关切与反对，恣意推动与越南在争议海域的油气开发合作，印度一方面是在试探中国的政策底线，另一方面也想向中国表明，印度也是有“牌”可出的。

以上事例表明，印度对中国的政策立场已经从抱怨转向试探性对抗。正如某些印度评论家所说，“抱怨中国并不是解决问题的方法，印度必须准备自己的战略回应。”<sup>①</sup>印度不顾

---

<sup>①</sup> Bhaskar Roy, “South China Sea, India and China’s Assertiveness”, SAAG, Paper no. 4685, Sep. 7, 2011. See <http://www.southasiaanalysis.org>, 引用时间：2011年11月27日。



中方关切派员参加在挪威奥斯陆举行的诺贝尔和平奖颁奖典礼，被印度精英看成是对中国外交的胜利；中印 2010 年 12 月的《联合公报》中印度政府没有对中国做出类似以往的保证，也被某些精英视为印度政府朝着正确方向迈出的重要一步；而且更为重要的是，印度不断扩大与东亚和东南亚国家的防务关系。印度与日本在防务与外交上的“2+2”对话机制初步形成，美日印三边战略对话也呼之欲出。近年来，出于防范中国的需要，美国、日本加大了对印度的拉拢力度，而印度也利用国际社会对中国发展与影响的疑虑，扩展自己的外交空间。而且，随着印度经济复苏、军事力量提升以及国际环境利好态势进一步发展，这种趋势将进一步发展。

然而也必须看到，印度对华政策立场趋于强硬，并且在外交实践中从过去的抱怨过渡为试探性的对抗，这并不意味着印度在可以预见的未来与中国走向实质性对抗。从总体上看，中印关系是“合作与竞争并存，且合作大于竞争”。印度之所以表现出试探性对抗，主要的目的还在于希望中国以一种平等和理性来看待印度的崛起。具体而言，印度希望通过奉行“一个中国政策”和承认“西藏自治区是中华人民共和国领土的一部分”，中国能“投桃报李”地照顾印巴之间关于领土主权的关切，希望中国支持其“入常”的诉求，希望中国能切实解决两国间的贸易不平衡问题等。印度相当多的有识之士明白，“印度对中国处处设防使它从长远来看将要成为输家”，<sup>①</sup>但印度乐见自己在处理对华关系时处于某种战略优势。印度也正是利用某些国家对中国强大后实力展示的疑虑，拓展自身的战略空间。

发展经济并增强国力，在未来相当长的时期内，仍将是中印两国主要精力所在。可以说，在国际形势不确定性增加的背景下，中国和印度比前一个十年更需要和平与稳定的周边环境。缺乏理性的恶性竞争甚至遏制，是冷战思维，结果是对抗甚至战争，这与中印两国的长期发展目标相悖。而且，中印在推动建立国际政治经济新秩序上有相似的诉求，在维护地区和平、稳定与繁荣上有共同利益，能够就发展议题在多边场合保持紧密沟通，可以就气候变化、能源和粮食安全等重大问题协调立场，甚至在联合国安理会改革问题上也存在共识。印度战略家抱怨中国只关注国际层面的“大问题”而忽视两国之间的“小问题”，足以说明多边舞台的合作已经成为中印双边关系的一个显著特征。

中印两国基于共同利益的双边或多边合作，是中印关系平稳发展的基础，是中印关系从“喧嚣”复归于平静的主要原因，更是中印关系未来发展方向的保证。然而，中印政治互信度低、民间交流有限，决定了中印双边框架内合作的深度有限。尽管中印经济联系不断深化，但双边贸易不平衡问题突出，而且政治互信度低又制约了双边经贸关系的进一步发展。如何在合作与竞争中保持动态平衡，维护双边关系的基本稳定，确是双方都必须认真思考并严肃对待的问题。

2011 年的中印关系很好地诠释了双边关系的特征，尽管存在竞争甚至一定程度的对抗，但合作与发展也是有目共睹的事实。2011 年 4 月“金砖国家”三亚峰会期间，两国领导人

---

<sup>①</sup> Harsh Joshi, “New Delhi Should Bait Beijing”, *The Wall Street Journal*, DECEMBER 15, 2010.

经过会谈后决定恢复中印高层军事交流。2011年6月19日，印度边防部队代表团开始对中国进行为期5天的访问，中印就恢复军事交流迈出实质性一步。中印防务合作与军事交流从中断到恢复，说明两国军事交流不仅是可能的，也是两国所渴望的。2011年9月26日，中印战略经济对话首次会议在北京举行。这是亚洲两大邻国就各自的经济形势、宏观经济政策以及相关领域的产业政策和务实合作进行的首次交流与对话。与中印关系超越了双边范畴日益具有全球和战略意义一样，战略经济对话也超越了经济领域，具有全局性战略意义。在世界经济前景并不明朗，国际政治形势不确定性增加，以美国为代表的西方发达国家经济恢复举步维艰的背景下，作为近邻的两大新兴经济体能通过建立战略经济对话机制，加强两国宏观经济政策协调，共同应对彼此发展过程中出现的问题和挑战，不仅是及时的，也是必要的。更为重要的是，两国将双边诸如贸易不平衡等“局部热点”问题纳入到更广泛的关乎彼此发展的框架内，并非以一种“头痛医头、脚痛医脚”的方式来对待，这确是两国关系步入理性发展阶段的重要标志。

总体而言，印度以积极但谨慎的姿态希望扩大与中国在发展议题上的合作，同时又对中国发展过程中实力的提升以及对南亚地区的影响疑虑重重。印度对中国的矛盾心态在未来相当长的时期内仍将存在，并对两国关系的平稳发展产生一定影响。但印度采取强硬立场甚至试探性对抗以获取在其核心利益问题上回报的做法并不明智，对此，印度决策者应有清醒的认识。同时，正如中国国际问题研究所研究员叶正佳所说，一方面，中国应该把印度当作与自己一样的潜在大国予以尊重；但另一方面，如果以为能够用对印度的不合理要求——无论是双边的还是印与南亚邻国关系中的问题——作无原则的让步就能够争取到印度的话，那是不切实际的幻想，结果只会事与愿违。因此，两国既要切实照顾彼此的核心关切，又不要将自己的不合理要求强加于对方。这才是亚洲两大邻国的相处之道。印度学者谭中先生对中印如何相处有许多论述，他在最新发表的文章中就指出：中印两国是世界上的两个了不起的发展范例。这中国的了不起，印度必须承认，我还没有看到印度不承认的权威言论。反过来说，这印度的了不起，中国必须承认。我还没有看到很多中国承认的权威言论。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 谭中：《加强中印两大文明国之间的“Empathy/恕道”》，《南亚研究》，2011年第4期。