

2020 年中印关系将保持缓慢回暖趋势*

(清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组 谢超)

2019 年 5 月,印度人民党在人民院选举中赢得多数席位,莫迪得以连任印度总理。莫迪第一任期的中印关系经历较多起伏,从 2018 年开始中印关系出现缓和态势。预测组认为,2020 年中印关系将保持缓慢回暖趋势。这一预测实际包含三个判断:第一,两国关系已经走出洞朗事件以来的下跌态势。2018 年以来,美国特朗普政府推行贸易保护主义和单边主义,为中印关系摆脱洞朗事件的影响进而实现转向发展提供了外部动力。第二,两国关系在止跌的基础上出现回升态势。中印两国领导人通过频繁会晤和密切交流,达成管控分歧、发展关系的共识,领导人非正式会晤推动两国关系回暖。第三,两国关系回升势头确立但上升速度缓慢。在领导人共识之下,双方注重管控各项分歧,但在落实共识、推进合作方面步调谨慎,两国关系缺乏加速发展的动力。

一、美国贸易霸凌推动印度调整外交策略

莫迪第一任期对华政策总体呈现强对冲的特点,在短暂试探对华接触之后,莫迪政府开始突出中印关系矛盾的一面,强调中国在区域安全上给印度带来的中长期威胁。莫迪政府放弃了此前印度在美国和中国之间保持大致战略平衡的策略,强调联合美国与华对抗,印中关系进入一个冲突频发期,中印关系开始承压。从图 1 可以看出,2017 年以来,中印冲突的领域扩大,对抗升级,此前相对稳定的双边关系分值从 5.7 的相对高点位置掉头向下,至年

* 本文受到国家社会科学基金重大项目“中外关系数据库建设”(项目批准号:15ZDA069)的资助。同时,本文也是国家自然科学基金委重大项目“国家安全管理决策体系基础科学问题研究”(项目资助号:71790613)的部分成果。

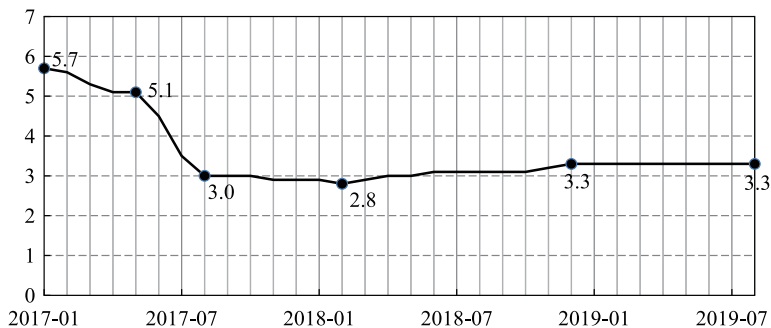


图1 2017年以来中印关系分值图(截至2019年8月)

中的洞朗对峙事件,关系分值下滑速度加快,对峙结束时已经下探至3.0。

莫迪政府在第一任期内大力推动印美战略合作并取得实质进展,但仍未能帮助其免于受到特朗普政府的贸易霸凌,这成为印度决心转变对华政策的重要外部动力。2018年11月,特朗普正式提出了“印太战略”概念,印度成为美国全球战略的支点国家;12月,特朗普发布任内首份《国家安全战略报告》,将中国定位为美国的竞争对手,同时明确表示欢迎印度成为“全球领先国家”。但是特朗普对印外交实际执行安全与经贸议题脱钩策略,即安全上积极推动印美战略合作,经贸上贯彻单边贸易保护主义。因此,印度未能被列入钢铝关税豁免国名单,还被美国财政部列入货币操纵国观察名单,在对美贸易顺差方面印度更是承担美国施加的巨大压力。美国以上举措促使印度认识到当前不宜在大国政治中选边站。

二、领导人非正式会晤推动中印关系回暖

2018年初开始,中印两国先后面对美国的贸易霸凌,但两国关系仍因洞朗事件的影响而处于紧张状态,双边关系分值震荡下行,进一步下滑到2018年2月的2.8(见图1),达到一段时期以来的最低点。面对激烈变化的大国外交态势,中印关系亟须回到弹性发展的道路。

2018年4月27—28日,两国领导人实现武汉非正式会晤,一致同意要防止再次发生类似洞朗对峙的严重事件,确保双边关系的底线。6月5日,莫迪在香格里拉对话会发表主旨演讲,对中印关系作出积极表态。随后6月

9日,习近平主席在上海合作组织青岛峰会期间再次会见莫迪。7月26日,中印领导人在南非约翰内斯堡金砖国家领导人第十次会晤期间再次举行双边会谈。两国领导人在3个月内进行了3次会面,加上2018年11月阿根廷G20峰会期间的会见,两国领导人在1年内共有4次会面,有力地拉抬了两国关系水平,扭转了此前双边关系分值持续下降的趋势。

莫迪政府回到中美战略平衡轨道的表现之一就是主动回应中方的关切。例如,面对中方对于印度可能正在加入遏制中国的国家集团的疑虑,2018年6月1日,莫迪在香格里拉对话会上发表演讲时专门阐述了印度的外交战略:“印度并不把印太地区视为一个战略,也不认为它是一个由有限成员组成的集团,也不是一个试图占主导地位的集团。我们绝不认为它是针对任何国家的。”^①2018年6月6—15日,印方主办的“马拉巴尔2018”联合海上军事演习没有邀请澳大利亚参加,明确表示没有必要赋予四国战略对话机制以军事意义,对话级别也由副部级降至局级。印度政府从总理层面给出对美日印澳四国集团机制的态度,低调处理与美国“印太战略”密切相关的四国机制,有利于维护中印关系的回暖态势。

三、中印两国推进合作步调谨慎

领导人非正式会晤引领中印关系确立了缓和态势,但双方在落实领导人共识、推进双边合作方面的步调十分谨慎,关系分值向上发展的势头缓慢(见图1)。从印方来说,对中方“一带一路”倡议的态度发生微妙变化,口头表态有所松动,但未能做出实质性的合作举动。2018年6月上合峰会,莫迪在会上建议要推动“各国在实体与虚拟层面的连接”,“印度将在上合组织框架内加强与邻国在实体与虚拟层面的连接”。^②莫迪政府的态度与中方“一

^① “India, China should be sensitive to each other’s interests, says PM Modi”, *Times of India*, June 1, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-china-should-be-sensitive-to-each-others-interests-says-pm-modi/articleshow/64419442.cms>.

^② “SCO summit highlights: PM Modi says connectivity with neighbouring nations top priority”, *Hindustan Times*, June 10, 2018, <https://www.hindustantimes.com/india-news/sco-summit-live-pm-modi-meets-xi-jinping-at-welcome-ceremony-in-china-s-qingdao/story-Xb9qGSR9ol0kXvHJxeGmzL.html>.

带一路”倡议所追求的理念在接近,但分歧仍在。对于中方提出的“中印+”合作模式,虽然双方有过在阿富汗开展基础设施项目合作的探讨,并联合举办阿富汗外交官培训项目,但印方对于将“中印+”合作模式提升到更广泛的领域态度审慎。

中方则发现自己加强双边合作的善意举措并没有得到充分回应。中方没有就马苏德(Masood Azhar)列名问题提出进一步反对意见,联合国安理会1267委员会在2019年5月2日通过了印度方面的列名申请。但在8月5日,莫迪政府连任后的重要政策之一就是宣布废除宪法第370条,印方错误地将中方领土划入印行政管辖范围,遭到中方坚决反对。8月12日,印度外长在访华行程中向中方解释了印方的立场,并明确作出“三不”表态^①,在第一时间回应中方关切。同一天,中印高级别人文交流机制第二次会议按计划举行,会后签署了系列合作协议。整个事件仍属于沟通分歧的范畴,中方的反应相对克制,印方的解释相对及时到位,表明双方都力图避免该事件冲击中印关系的大局。

四、结 语

预测组的基本判断是当前推动中印关系缓和的内外部动力仍在发挥作用。中印当前都面临美国贸易霸凌。美国政府频繁就印美贸易不平衡问题公开指责印度,并于2019年6月正式取消对印度的贸易优惠待遇,印度政府随即宣布启用此前备案的贸易报复措施;7月,印美两国贸易磋商未能取得实质进展。中印关系方面,领导人非正式会晤增加了双方默契。2019年印度大选并未过分渲染中国因素,体现了印度朝野在发展对华务实外交方面存在一定共识;中方在正面答复印方关切的马苏德列名问题时并没有回避印度的大选时间,在一定程度上体现了中方认可莫迪政府加强沟通双方分

^① 印度外长所做“三不”表态,即“印方修宪不产生新的主权声索,不改变印巴停火线,也不改变印中边界实际控制线”,参见 Ministry of External Affairs, Government of India, *Visit of the External Affairs Minister to Beijing* (August 12, 2019), https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/31727/Visit_of_the_External_Affairs_Minister_to_Beijing_August_12_2019.

歧时的务实态度。在中印关系保持平稳缓和态势的同时,边界分歧等敏感问题仍随时可能影响两国关系走势。第二任期内,莫迪政府将大概率继续保持在中美之间的战略平衡,其连任后在涉及中印边界问题上的单方面举动,也不利于提高中方推动双边合作和加深互信的积极性,这些因素将阻碍两国关系加快发展。

从图1显示的中印关系分值走势来看,可依照惯性原理预测2020年中印关系将继续此前确立的缓慢回暖趋势。2019年10月11—12日,中印领导人举行第二次非正式会晤,这有利于稳定印度上述单方举动对中印关系带来的潜在不利影响,将在一定程度上拉抬双边关系分值,使得2020年两国关系仍具备保持回暖趋势的条件,但能否积累提速发展的条件,则取决于此次非正式会晤成果的落实情况。非正式会晤有助于领导人沟通分歧、建立互信,有利于推动双边关系平稳发展;而正式国事访问及其可能附带签署相关的联合声明和重要协定协议,可以推动两国关系分值更快上升,有利于推动双边关系加快发展。预测组认为,在两次非正式会晤的基础上,如果两国政府能够共同努力落实领导人共识的话,将有助于在管控分歧的基础上,达成更广泛合作共识和提高双方战略互信水平,从而为领导人正式国事访问创造有利条件,推动中印关系进入相对较快的发展轨道。