

冷战后印度的安全观及对华政策

李 莉

冷战结束后印度对中国的和解政策日趋加强，1996年中印双方承诺共建“建设性合作伙伴关系”。然而，1998年上台的瓦杰帕伊（Atal Bihari Vajpayee）政府却将中国称为印度的“最大威胁”，并以此作为其进行核试验的理由。这似乎意味着印度对华政策发生了逆转。正当人们担心中印将进行新一轮对抗时，印度政府却又不断向中国示好。2003年瓦杰帕伊访问了中国并与中方就“全面合作”达成一致。2004年上台的曼莫汉·辛格（Manmohan Singh）政府一方面与中国建立了“面向和平与繁荣的战略合作伙伴关系”，另一面又推动印美核协议和联合军演，积极加强与美国、日本的战略合作。印度战略界一些权威人士直接将其解读为旨在平衡中国的举措。如何解释冷战结束以来印度对华政策的变化，是近年来国内外学者关注的一个重要问题。本文尝试从印度安全观念的变化入手，探讨安全观念对印度对华政策的影响，进而解读冷战后印度对华政策变化的实质及今后的发展方向。

《国际政治科学》2007/4（总第12期），第1—32页。

Quarterly Journal of Intentional Politics

一、对冷战后印度安全观念的几种看法

对冷战后印度安全观念变化的研究主要有三种代表性的看法：第一种认为冷战后印度安全观念无实质性变化，仍然延续了冷战时期的思维方式；第二种认为冷战后印度出现了有别于冷战时期的新安全观念；第三种观点认为冷战后印度安全观有变化，但只是部分调整。这三种看法分别从不同侧面反映了冷战后印度安全观念的一些特点，但也都存在着缺陷。

（一）安全观无变化说

一些中国学者认为，冷战后印度安全观念仍停留在军事实力决定一切的认识基础上，虽有一些调整，但只是策略性的调整。印度固守传统安全观主要体现在以下三个方面：

第一，坚持冷战时期对抗性的零和视角，认为威胁主要源于与对手的实力差距，特别是军事实力的差距。例如，冷战结束以来，印度认为中国对印度的总体实力优势已在军事和经济领域对印度构成双重威胁。印度不仅对中国的国防现代化建设表现出严重担心，同时将中国与巴基斯坦、缅甸等印度周边国家的合作继续理解为是对印度的孤立和包围；认为中国的经济威胁一方面在于中国的经济实力会转化成威胁印度的军事实力，另一方面中国商品在国内外市场对印度商品构成挤压和竞争。

第二，印度对国家安全的定义仍局限于传统安全方面，即军事安全和领土安全。冷战后印度的安全战略仍处处显现了地缘政治的逻辑思维，陆上安全和海洋安全为其两大安全重点。陆上主要是遏制和防范与印度有领土之争的巴基斯坦和中国，海上旨在确立并维护对印度洋的控制权。

第三，冷战后印度依旧将扩展自身军事实力作为维护国家安全的主要途

蓝建学：《后冷战时期的中印关系：正常化与战略和谐》，《南亚研究》2005年第2期。

卫灵：《论印度安全战略及中印安全关系》，《中国人民大学学报》2005年第6期。

径，其国家安全战略以扩充军备、发展核武器、加强海上力量为重要支柱。此外，为弥补印度在印中力量对比上的弱势，印度选择了借重大国力量牵制中国的策略。冷战后，在有效恢复与俄罗斯的传统关系后，印度又利用美国对华政策中的遏制考虑，积极改善和发展印美关系。这与冷战时期印度利用中苏矛盾和苏联结盟遏制中国的作法，有看异曲同工之效。

此派观点对冷战时期印度安全观的特点把握较为准确，但忽视了冷战后出现的变化，过分突出了印度安全观中未变的部分。这种观点虽有助于我们理解冷战后印度对华政策中猜疑与防范的一面，却无法解释冷战结束以来中印合作不断深入的一面。此外，前述一些基本判断也有不少值得商榷的地方。首先，有关中国对印形成包围一说，只是新德里对华强硬派的看法，虽有一定市场，但并不代表当今的主流。尽管 1998 年瓦杰帕伊政府也曾兜售过“中国威胁论”，但只是出于为核试找借口的考虑。换言之，印度核试并非出自应对“中国军事威胁”的现实需要。事实上，冷战结束以来印度一直认为印中关系是挑战与机遇并存，这与 1962 年战争后印度视中国为主要敌人的看法有着本质区别。另外，所谓近年来印度对中国经济威胁的担忧在某种程度上反映了印度安全视角的一定变化，即不再局限于军事范畴。

（二）安全观改变说

一些印度学者认为冷战后印度安全观发生了明显变化，“新自由主义”正逐步取代自独立以来长期在印度战略思想界占统治地位的“尼赫鲁主义”。新自由主义者强调随着全球化的发展，国家间相互依存加深，经济交往的收益要远远高于战争所得，相互获益下的合作较之零和性的对抗对各国更具吸引力。尽管国家仍然需要足够的武装力量，但军队作为维护国家安全的机器，其作用和效力明显下降。相反，经济实力成为国家实力的主要源泉。

卫灵：《论印度安全战略及中印安全关系》，《中国人民大学学报》2005 年第 6 期。同上。另参见郑瑞祥、荣鹰主编：《印度的崛起与中印关系》，北京，当代世界出版社 2006 年版，第 213—217 页。

同上。

Kanti Bajpai, “Indian Strategic Culture,” in Michael R. Chambers ed., *South Asia in 2020: Future Strategic Balances and Alliances* (Carlisle Barracks Pennsylvania, Strategic Studies Institute, Army War College, 2002), pp. 245 - 303.

首先，经济实力是军事实力的基础。其次，经济富足是社会稳定的保证。如果国家的经济状况不能让民众满意，那么民众和国家都无安全可言。另外，在全球化时代的国际事务中，经济实力比军事实力更具发言权。因此，提升经济实力比增强军力或使用武力更能维护印度的安全与利益。而提升经济实力，对内需实行自由市场政策，对外需参与自由贸易，加强与别国的经济联系。总之，印度的经济发展、现代化以及融入全球化的世界经济应成为冷战后印度国家安全战略的重心。

此类学者笔下的新自由主义在很大程度上确实反映了冷战后印度安全观所发生的重大变化，对于我们理解和把握这种变化有很大帮助。但是，这种观点过分渲染了印度安全观念中变化的部分，与前述过分突出不变部分的“安全观无变化说”同样有些片面。这种观点不符合冷战结束以来印度领导人对军事与经济实力并重的事实。虽然冷战后经济实力或经济因素在印度国家安全中的作用受到前所未有的重视，但传统安全的主导地位并未被动摇。1998年瓦杰帕伊政府不惜冒着遭受国际制裁的巨大风险而悍然决定核试的作法即是明证。另外，此类学者以尼赫鲁主义来概括冷战时期印度安全观或战略文化的特点也不够恰当。众所周知，尼赫鲁主义在印度已成为理想主义的代名词，是对印度独立后第一位总理尼赫鲁（Jawaharlal Nehru）世界观的概括，其核心内容是不结盟、第三世界、国际法与道义原则。然而，纵观冷战时期印度安全战略的演变，我们不难发现1962年以后，印度的安全观一直带有浓厚的现实主义色彩。由于尼赫鲁的女儿、两度任总理的英迪拉·甘地（Indira Gandhi）的安全和战略思想对此影响巨大，我们不妨称之为“英迪

Kanti Bajpai, "Indian Strategic Culture," in Michael R. Chambers ed., *South Asia in 2020: Future Strategic Balances and Alliances* (Carlisle Barracks Pennsylvania, Strategic Studies Institute, Army War College, 2002), pp. 252 - 253, 255 - 256.

有关尼赫鲁主义的论述可参阅 Surjit Mansingh, *India's Search for Power: Indira Gandhi's Foreign Policy 1966—1982* (New Delhi: Sage Publications, 1984), pp. 13 - 18; C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon: The Shaping of India's New Foreign Policy* (New Delhi: Penguin/Viking, 2003), *Introduction*, pp. xi-xxii; Stephen P. Cohen, *India: Emerging Power* (New Delhi: Oxford University Press, 2002), pp. 37 - 40.

拉·甘地的现实主义”。而且即使是尼赫鲁时期，在安全问题，特别是在周边安全政策上，现实主义始终是印度政府的出发点。有关冷战时期印度安全观的实质下面还将作进一步探讨，此不赘述。

（三）安全观部分变化说

一些中外学者认为，冷战后印度安全观出现部分调整，虽然传统观念依然势力强大，但不能因此否认新思维的出现，也不能否认其对冷战后印度的安全与对外政策已经或即将产生的重要影响。有台湾学者认为，冷战结束后，由于美苏对抗格局不复存在，南亚的战略格局也出现重大变化，加之恐怖主义及毒品等非传统安全的威胁，印度的安全观念和安全战略因此出现了调整，愈来愈“强调经济、军事和文化等在内的综合安全能力”。有大陆学者将冷战后印度安全观的特点概括为：传统思维仍占主导地位，表现在依然主要从军事实力对比的角度判定印度的安全环境，依然主要依靠谋求军事优势、编织战略制衡网络以及增强对印度洋的控制能力来维护其国家安全；但在对威胁的界定上也有一些新看法，如能源安全、环境安全、有组织犯罪、恐怖主义等不少非传统安全的挑战已被纳入印度政府的安全考量。有美国学者认为，冷战结束后，长期在印度战略思想界占主导地位的尼赫鲁主义（包括以英迪拉·甘地为代表的“好战的尼赫鲁主义”）受到严重挑战，印度安全观或战略思想表现为“务实主义、现实主义和理想主义”的复杂结合体，究竟哪一种倾向能最终取代尼赫鲁主义而成为新的主流思想，尚待观察。

此派观点为我们准确把握冷战后印度安全观的变化指出了新的方向。但美中不足的是它们忽视或模糊了变化的阶段性。有的笼统地以冷战结束作为

美国学者史蒂芬·科恩称之为“好战的尼赫鲁主义”，见 Stephen P. Cohen, *India: Emerging Power* (New Delhi: Oxford University Press, 2002), pp. 41 - 43.

徐家平：《冷战后印度政府的两岸政策》，<http://www2.nsysu.edu.tw/mac3/activity/2006b/20061122.doc>。

马加力：《中印两国国家安全观的比较研究》，2007年4月24日，<http://www.cnol.com/mil/nsd/2007424/23445751595.htm>。

史蒂芬·科恩对尼赫鲁主义的理解和诠释显然有别于提出冷战后印度安全观改变说的那些印度学者。

Stephen Cohen, *India: Emerging Power*, pp. 36 - 65.

变化的分水岭，有的似乎更强调 20 世纪 90 年代末印度人民党（Bharatiya Janata Party，以下简称印人党）上台后发生的变化，对冷战结束到印人党上台之前这段时间印度安全观的状况忽略不提。事实上，冷战后印度安全观的变化并非一蹴而就，而是一个逐步发展的过程，迄今有过两次阶段性的调整，20 世纪 90 年代初一次，90 年代末一次。第二次并非是对第一次的否定，两者具有一定的内在联系，如 20 世纪 90 年代末印度提出的综合安全观念就是在其 90 年代初开始重视经济实力的基础上逐渐发展起来的。尽管如此，两次调整或变化确实又有明显的区别，如 21 世纪印度对其安全环境的认识就与上世纪 90 年代截然不同，前者乐观，后者悲观。

依据上述文献回顾，本文提出一个新的假设：冷战后印度的安全观念发生了两次阶段性变化，导致印度对华政策相应出现了两次调整。由于印度新的安全观念与冷战时期的安全观念有部分重叠，因此其调整后的对华政策仍有冷战时期的痕迹。为了检验这个假设，本文采取了比较研究方法，将冷战时期（1962 年以后）、冷战结束至 20 世纪 90 年代末、20 世纪 90 年代末至今三个时期的安全观念作为自变量，将印度对华政策作为因变量，观察两者之间的相关性。由于安全观念变化与对外政策调整的行为有时是同步的，因此区分观念变化和政策变化是本项研究变量控制的关键。为了有效区分这两个概念，本文将安全观念定义为主观上的安全思想认识，分析观念变化的依据是官方和非官方的言论，如印度政府报告、领导人的讲话，重要官员的著述，有影响力的战略家们的分析和评论等。本文中的对华政策是指印度的客观政策行为，分析政策变化的依据是中印双方达成的协议，两国间的客观往来活动，以及双方实际关系的客观变化。

二、冷战结束以来印度安全观念的变化

冷战结束以来，印度主要经历了以下几届政府：纳拉西姆哈·拉奥（Narasimha Rao）领导的国大党（Indian National Congress）政府（1991 年 6 月至 1996 年 5 月），先后由人民党（Janata Dal）德维·高达（Deve Gowda，1996 年 6 月至 1997 年 4 月）和古杰拉尔（I K Gujral，1997 年 4 月至 1998

年 3 月) 领导、并得到国大党外围支持的联合阵线政府 (United Front), 印度人民党瓦杰帕伊领导的全国民主联盟政府 (National Democratic Alliance, 1998 年 3 月至 2004 年 5 月), 以及国大党曼莫汉·辛格领导的团结进步联盟政府 (United Progressive Alliance, 2004 年 5 月至今)。其间, 印度安全观发生两次阶段性变化, 笔者认为两次变化的分水岭是 1998 年 3 月印人党上台以及同年 5 月印度成功核试爆。由于 1998 年底瓦杰帕伊政府因执政联盟分裂而倒台, 作为看守政府总理的他以及其他领导人显然无暇顾及对外问题。直到 1999 年印人党在全国大选中再次胜出, 瓦杰帕伊才组成一个真正稳定的联合政府, 新领导精英们也才得以充分施展其在内政、外交、安全等各领域的抱负。为论述方便起见, 本文将冷战后印度安全观阶段性变化具体划分如下: 第一次变化是冷战结束至 1998 年; 第二次变化是 1999 年至今。

(一) 冷战后印度安全观的第一次变化: 冷战结束至 1998 年

1. 认为安全环境依然严峻, 但安全威胁不再主要来自军事方面, 而是来自政治和经济领域, 主要是印度在国际社会被边缘化的威胁

从 1962 年到冷战结束前, 其间在位长达 17 年之久的印度总理英迪拉·甘地 (1966 年至 1977 年以及 1980 年至 1984 年) 的战略思想主导并代表着这一时期印度的安全观念。在英迪拉·甘地看来, 印度的安全环境十分恶劣, 其根源就在于四面八方都面临严峻的军事威胁。首先是来自中国和巴基斯坦的“两线威胁”。1962 年中印武装冲突后, 印度认为中印对抗走上了不归路, 因此将中国与巴基斯坦并列为其主要敌人。20 世纪 50 年代中前期尼赫鲁政府曾试图避免的在东、西两线同时树敌的局面成为现实。20 世纪 60 年代中期以后中巴两国日益接近, 印度在这方面的威胁感进一步加剧。其次, 20 世纪 50、60 年代美国对巴基斯坦的军事支持, 20 世纪 70 年代中美的战略合作, 以及 80 年代中美巴三方联手应对阿富汗危机, 都令印度政府感到不安。第三, 南亚小国, 如孟加拉、尼泊尔和斯里兰卡等国在不同时期、出于不同考虑向美国或中国寻求政治与军事合作的作法, 也被印度政府认为是对

Stephen Cohen, *India: Emerging Power*, p. 42.

其南亚霸主地位乃至国家安全的挑战。

冷战的结束并未给印度带来安全感。用时任拉奥政府外交秘书的迪克希特 (J. N. Dixit) 的话说, 冷战后尽管看不到对印度领土和国家安全的现实威胁, “但潜在的威胁依然存在”。首先, 因冷战时印度长期与苏联站在一起, 印度自认为是冷战失败的一方, 而苏联的解体更令印度在冷战后出现的新世界秩序中感到形单影只。其次, 冷战后不结盟运动的急剧降温, 使印度的国际影响力严重受挫。第三, 1990—1991年出现的对外支付危机将印度经济推向崩溃的边缘。最后, 印度面临的国际压力加大, 主要体现在不扩散、人权和经济等领域。20世纪90年代中期, 随着《不扩散核武器条约》获无限延长以及《全面禁止核试验条约》谈判的展开, 印度政府深感日益加强的国际核不扩散机制对印度的核选择及导弹计划正构成越来越大的“全球性压力”。西方国家对印度经济改革“指手画脚”以及对其人权状况的批评也被视为是“对印度内政的干涉”。在这种情况下, 印度政府认为冷战之后国家面临的最大的安全威胁是在国际社会“被边缘化”的威胁, 即印度被国际社会定格为与巴基斯坦同等级别的地区力量。

2 对实力的认识发生变化, 开始重视经济实力的战略影响

1962年中印冲突后, 印度将自己的失败归结为军事上准备不足, 军事实力在维护国家安全上的作用因此得到空前重视。尼赫鲁在1963年公开撰文称

Surjit Mansingh, *India's Search for Power: Indira Gandhi's Foreign Policy 1966—1982* (New Delhi: Sage Publications, 1984), pp. 38, 55, 302; J. N. Dixit, *India's Foreign Policy 1947—2003* (New Delhi: Picus Books, updated edition, 2003), p. 170.

J. N. Dixit, *India's Foreign Policy 1947—2003*, p. 225.

C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon*, pp. 30, 38.

1991年5月, 印度的外汇储备下降到10亿美元, 还不够支付一周的进口费用。在国际信用丧失的情况下, 印度只得空运黄金到瑞士联邦银行以抵押方式借款。参见孙培钧、华碧云主编:《印度国情与综合国力》, 北京, 中国城市出版社2001年版, 第326页。

Annual Report 1995—96 (New Delhi: Ministry of Defense, Government of India, 1996), pp. 2 - 3.

J. N. Dixit, *India's Foreign Policy 1947—2003*, pp. 225, 237, 以及 *Annual Report 1994—95* (New Delhi: Ministry of Defense, Government of India, 1996), p. 2.

C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon*, p. 12.

印度“应对加强军队和提高武器和装备生产给予更多关注”。英迪拉·甘地上台后，进一步提出国家实力应该是一种“看得见、摸得着的实力”，即强大的军事力量。她认为，“维护（国家）各项利益主要依靠印度的自力更生与强大”。换言之，只有军事上强大，印度的安全才有保证。在其任内，始于1962年的军事改革加速进行，常规军力大大提升。与此同时，1974年印度还进行了第一次地下核试验。从1962年到冷战结束前这段时间，印度的军费大幅增加，其占国内生产总值的比重从20世纪50年代初的1.8%上升为3%以上。这段时期，印度领导人还多次表现出使用武力维护国家安全的决心与意愿。1965年和1971年印度两度与巴基斯坦交战，20世纪80年代后期，拉吉夫·甘地（Rajiv Gandhi）政府先后出兵斯里兰卡和马尔代夫介入当地的内部冲突。

1990 - 1991年的对外支付危机迫使印度进行经济改革，独立以来的国有化和内向型经济政策逐渐向自由化和对外开放转变。如前所述，冷战结束初期这种经济上的疲弱加剧了印度的不安全感。苏联的解体更让印度领导人意识到，一味追求军事力量不一定就能确保国家安全。冷战中，苏联针对北约在方方面面作好了充足的军事准备，但不米却输在了经济上。与此同时，中国经济改革的成功经验也使印度领导人注意到，中国通过对外贸易和引进

Jawaharlal, Nehru, "Changing India," *Foreign Affairs*, Vol. 41, No. 3, April 1963.

Surjit Mansingh, *India's Search for Power: Indira Gandhi's Foreign Policy 1966—1982* (New Delhi: Sage Publications, 1984), p. 32 - 41.

J. N. Dixit, *India's Foreign Policy 1947—2003*, pp. 88 - 89.

例如，印度新建了10个适于高海拔作战的山地师，空军飞行中队达到45个，并配备了超音速战机，陆军兵力增至100万，海军规模也有所扩大。见 Sumit Ganguly, "India and China: Border Issues, Domestic Integration, and International Security," in Francine R. Frankel & Harry Harding eds., *The India-China Relationship: Rivalry and Engagement* (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 116.

V. N. Srinivas, "Trends in Defence Expenditure: India, China and Pakistan," *Air Power Journal*, Vol. 3, No. 1, Spring 2006 (January-March), p. 64.

Selig S. Harrison, "Foreword," in Surjit Mansingh, *India's Search for Power: Indira Gandhi's Foreign Policy 1966—1982* (New Delhi: Sage Publications, 1984), p. xi.

C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon*, p. 240.

Sanjaya Baru, *Strategic Consequences of India's Economic Performance* (New Delhi: Academic Foundation, 2006), p. 25. (目前，巴鲁先生任曼莫汉·辛格总理的媒体顾问及发言人。)

外资，抵销了冷战后美国等西方国家的政治敌意，并扩大了在亚太的政治影响。尽管这一时期印度的政治领导人从未就经济实力的战略意义有过公开论述，但发展经济和对外开放事实上成为冷战后印度国家安全战略的重要组成部分，成为其摆脱国际政治孤立和边缘化命运的主要手段。随着印度经济的恢复和对外经济联系的增多，印度与欧美等西方国家、东南亚国家及邻国的政治关系都有不同程度的改善与加强。

3. 在维护国家安全的方法上，摒弃结盟安全，主要依靠自主安全

如前所述，1962年后，增强自身军力建设的自主安全成为印度维护国家安全的最主要方法。除此之外，印度还引进结盟安全作为补充。尽管印度一直强调不结盟是其对外政策的一项根本原则，但在冷战绝大部分时间里，这一原则受到了切实的挑战。1962年中印冲突前后，印度开始得到苏、美、英等国的军事援助。随着1965年美、英对印度军援的中止，印度对苏联的依赖逐步加深。1971年，印度与苏联签署《印苏和平、友好与合作条约》，双方结成了“事实上的军事和政治同盟”。

冷战结束和苏联解体使印度在国际社会感到孤独。印度发现，由于冷战“后遗症”，其与其他大国长期冷淡的关系一时难以改善，即使是与苏联的“继承者”——俄罗斯的关系也需要重新定义。不管当时的印度领导人意愿如何，结盟安全已成历史，只有依靠自主安全。不过，这种自主安全与冷战时期也有所不同。如前所述，因逐渐认识到经济因素对国家安全的重要影响，这段时期印度将主要精力放在国内的经济恢复上，对外政策目标主要是为经济恢复创造良好的外部环境。

Sanjaya Baru, *Strategic Consequences of India's Economic Performance* (New Delhi: Academic Foundation, 2006), pp. 42 - 43, 96

同上, pp. 96 - 97。

同上, p. 53。

20世纪60年代上半期，美、英同时向印度和巴基斯坦提供军事援助，但条件是不得用于印巴双方的军事冲突，由于1965年印巴战争中两国双双违反了该约定，美、英遂中止了对双方的军援。见 Stephen Cohen, *India: Emerging Power* (New Delhi: Oxford University Press, 2002), p. 134。

C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon*, p. 11.

ibid, pp. 11 - 12, 124 - 125.

(二) 冷战后印度安全观的第二次变化：1999年至今

1. 认为安全环境明显改善，印度崛起迎来战略机遇

虽有 1998 年核试后的国际制裁，但世纪之交随着印度与多数国家恢复关系，印度认为其安全环境进入独立以来的最佳状态。主要原因首先是其自身实力的增强。始于拉奥政府的经济改革不仅使印度经济复苏，而且令其步入持续快速发展的轨道。印度的国际形象因此有了“质的飞跃”，从过去贫穷落后的发展中国家一跃成为今天“一个最重要的、崛起中的经济大国，和一个在科技、人力资源发展以及服务业领域领先的国家”。与此同时，1998 年核试又使印度获得事实上的核国家地位，“拓展了印度的战略空间”。其次是世纪之交国际力量对比发生新变化。随着中国的快速崛起，亚洲的力量结构正在发生重大调整，中美之间的结构性矛盾加深。在这种背景下，印度的崛起备受关注，印度开始被赋予主要大国间力量“均衡器”的新角色。换言之，在构筑新世界秩序的过程中，印度成为各大国的争取对象。20 世纪 90 年代初期印度可能被边缘化的担忧一扫而空。2007 年 8 月，曼莫汉·辛格总理在庆祝印度独立 60 周年的讲话中如是说：“今天世界希望印度有所作为。国际社会希望我们顺利发展。我们的外部环境是良好而有利的。”

2 正式提出综合安全观念

经济崛起对 20 世纪 90 年代印度安全环境改善的贡献以及印度在世界秩序中取得的新角色，促使印度领导人决定对传统安全观念和安全战略进行系

Yashwant Sinha, "Asian: A Period of Change," Speech at the Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore, August 26, 2003, *Facets of Indian Foreign Policy: Statements and Media Interaction* (February-November 2003), Volume II (New Delhi: Ministry of External Affairs, Government of India, 2003), p. 122. (亚什万特·辛哈时任瓦杰帕伊政府的外交部长)

Yashwant Sinha, "Towards a Multi-polar & Co-operative World Order," Speech at the International Institute for Strategic Studies, London, October 30, 2002, *Facets of Indian Foreign Policy: Statements and Media Interaction* (July 2002 to January 2003) (New Delhi: Ministry of External Affairs, Government of India, 2003), p. 61.

C. Raja Mohan, "India and the Balance of Power," *Foreign Affairs*, July/August 2006.

Manmohan Singh, "Prime Minister's Speech on the Occasion of 60th Anniversary of India's Independence," August 15, 2007, New Delhi, 参见 <http://pmindia.nic.in/speeches.htm>.

统的评估与修订。2001年，由内政、国防、外交和财政等几大部长组成的专门小组就此提交了报告。报告认为，“过去几年，传统的国家安全概念已发生根本性变化。它不再等同于足以保卫国家及其利益的军事力量。当今世界，单靠军事力量无法保障主权与安全。维护国家安全更为现实和综合的方法还包括经济实力、内部凝聚力以及技术优势。”这是冷战结束后印度政府第一次正式提出综合安全观念。2004年国大党在其竞选纲领中也明确提出，“国家安全包括政治、经济、社会和发展等各方面，……不应仅从纯军事的狭窄角度去定义”。这体现了在综合安全观问题上两大政党的一致性。

3. 安全对话与合作被视为冷战后印度维护国家安全的重要方法之一

世纪之交，随着印度对非传统安全问题认识的进一步加深，印度政府认为国际恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、海上通道安全、跨国有组织犯罪等非传统威胁的发展“拉近了国与国之间的距离”，并使有关国家通过合作维护“共同安全”成为可能。为此，印度政府开始广泛发展并加强与各国的安全对话与合作。迄今，印度与美国、俄罗斯、英国、法国、中国、意大利、南非、越南、缅甸、斯里兰卡等国建立了各种双边安全对话、安全合作机制，并与许多国家开展了定期或非定期的军事人员交流、联合军事演习以及海军军舰互访。尽管1999年印巴在卡吉尔发生武装冲突，两国间的对话势头非但没有受挫反而加强。1998年9月启动的印巴全面对话到2004年1月正式发展为“印巴和平进程”。虽然进展缓慢，但两国对话机制性的加强为减少误解、化解双方紧张气氛发挥了重要作用。

（三）冷战后印度安全观未发生变化的部分

1. 依然重视传统安全，即领土安全和军事安全

冷战结束以来印度政府对经济安全以及其他非传统安全的日益关注，并

Report of the Group of Ministers on National Security, 2001, <http://mod.nic.in/newadditions/chapter-ii.pdf>

Congress (Indian National Congress), “Security Agenda: Security, Defense and Foreign Policy,” *Congress Sandesh*, May 2004, <http://www.congresssandesh.com/may-2004/securityagenda.html>

Annual Report 2003—2004 (New Delhi: Ministry of Defense, Government of India, 1996), p. 184.

不意味着其对传统安全的重视程度下降。冷战后印度历年发表的国防报告显示，“保卫国家统一和领土完整”依然被列为国防的首要任务，周边国家特别是巴基斯坦和中国的军事动向仍是其首要的安全关切。与此同时，“强大的国防”依然被认为是印度国家安全的根本保证。“强大的国防”不仅意味着印度应拥有包括核武器在内有效的军事威慑能力，也意味着印度要跟上世界新军事革命的步伐。对于安全与发展的关系，瓦杰帕伊总理在其任内曾有过精辟论述：“目前，印度需要追求两大目标，即安全与发展。它们之间是互补的。没有安全，就没有发展；没有发展，我们就没有完整的安全。”可见，冷战后，印度进入了对军事安全与经济安全并重的时代。这一时期，印度国防的开支状况也说明了这一点。从图—1我们可以看到，在1985—2006年期间，冷战后印度军费占国内生产总值的比重从冷战末期的3—3.6%之间降到2.5%左右，而且长期稳定地维持在2.5%左右的水平上。然而，从图—2中我们则可观察到，同期印度军费占中央政府开支的比重则保持在14—17%之间，冷战结束后没有明显下滑趋势。这说明，印度在重视经济发展的同时，并未减少对国防开支投入的力度。

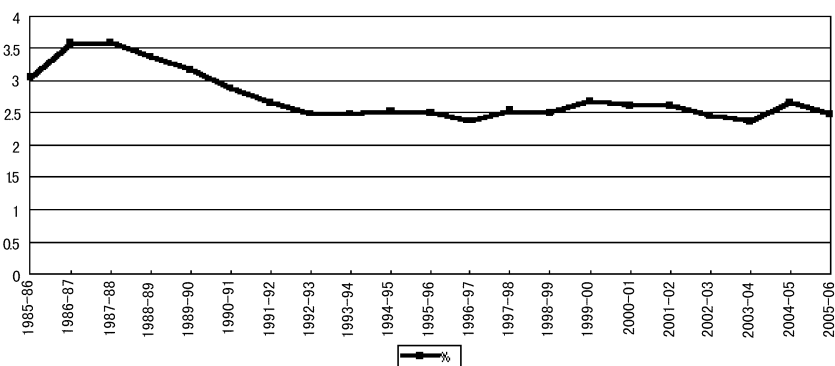


图 - 1 印度国防开支占国内生产总值的比重

见1990年以来印度国防部历年发表的《国防报告》，以及 Congress (Indian National Congress), “Manifesto-2004,” *Congress Sandesh*, April 2004, <http://www.congresssandesh.com/manifesto-2004/17.html>

Atal Bihari Vajpayee, “Prime Minister Atal Bihari Vajpayee’s Independence Day Speech,” New Delhi, August 15, 2000, http://www.indianembassy.org/special/cabinet/Primenister/pm_id_2000.htm.

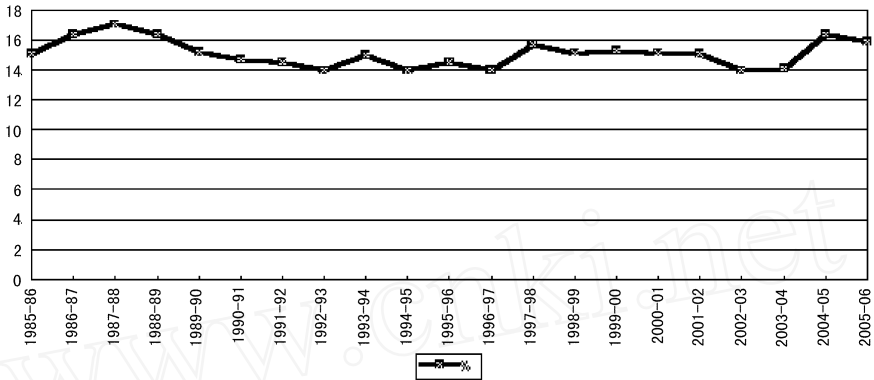


图 - 2 印度国防开支占中央政府开支的比重

2 依然信守均势与制衡原则

如前所述，冷战时期（1962年以后）的印度认为国家间实力对比的不均衡是威胁的主要来源，因此以自主安全加结盟安全制衡对手来维护国家安全。冷战后，印度虽放弃了结盟安全，但其维护国家安全的方法依然以均势与制衡为基本特征。首先，印度依然坚持实力至上，大力发展自主安全。由于印度逐渐认识到实力是一种综合国力，除继续加紧军事建设、跨越了核门槛外，还突出强调经济发展，科技进步，而其“争常”的举动似可被视为加强政治实力的重要举措。此外，冷战后印度与各大国建立的所谓“新伙伴关系”也带有较强的均势与制衡色彩。印度认为冷战后国家间关系特别是主要大国之间的关系不再是对抗性的零和关系，印度与任何一个大国的接近都不应影响与其他各大国的关系，即印度可以同时发展与所有大国的战略伙伴关系，这种“新伙伴关系”是真正的不结盟。尽管如此，新德里对政府决策有着重要影响战略家们却毫不讳言新伙伴关系在牵制与平衡上的功效。他们认为，

见 Pranab Mukherjee, “India’s Foreign Policy Priorities: Distinguished Public Lecture by the External Affairs Minister Shri Pranab Mukherjee at the S. Rajaratnam School of International Studies,” June 20, 2007, <http://mea.gov.in/cgi-bin/db2www/meaxpsite/coverpage.d2w/coverpg?sec=ss&filename=speech/2007/06/20ss02.htm>.

冷战结束初期印度与中国寻求和解的一个深层考虑是为平衡美国的单极霸权。20世纪90年代末，印度之所以对俄罗斯外长普里马科夫关于建立中印俄“战略三角”的建议回应积极，主要是对美国等西方国家施压，促其尽快解除1998年核试后对印度的制裁。同样，近年印度与美国战略关系的加强，包括印美发展核合作，其意图在于平衡中国在亚洲迅速崛起的力量。冷战结束以来，正是在这种错综复杂的大国游戏中，印度的利益得以最大化。

三、冷战结束以来印度对华政策的调整

有学者认为，冷战结束以来印度对华政策有三次重大调整：即1998年之前的对华和解政策，1998年至2000年的对华敌对政策，以及2000年以来的对华接触政策。第二次调整的标志就是印度政要在1998年核试前后大谈“中国威胁”，两国关系一度僵冷。但笔者认为，这种划分更适合于描述冷战结束以来中印双边关系的状况，考虑到印度对1998年核试的总体战略意图，以及核试后其对外政策的有关表述及具体作法，很难找到充足的证据证明20世纪90年代末印度对华政策曾出现过180度的大转弯，而短短两年后又再次出现程度同样剧烈的改变。事实证明，1998年核试时印度称中国为威胁只是权宜之计，目的是为了迎合美国等西方国家中某些人的反华立场，进而转移视线，使印度核试合理化，以打消它们制裁印度的念头。应该看到，冷战后随着印度对综合国力认识的加深，其领导人越来越相信核武器和可信的核威慑能力是世界级大国的重要标志之一，因此加入核国家俱乐部是实现其大国梦想的一个重要步骤。对华奉行和解与接触政策的拉奥政府任内就已为核试作好准备，只是担心刚刚复苏的经济无法承受国际制裁，才止步不前。1998年核试后不久，印度总理瓦杰帕伊和其他政治领导人就多次公开表示，

C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon*, pp. 48 - 56, 145; K. Subrahmanyam, "Partnership in a Balance of Power System," *Strategic Analysis*, New Delhi, Vol. 29, No. 4, Oct - Dec 2005; K. Subrahmanyam, "Deal Essential to Counter China's Might in Asia," *Times of India*, August 20, 2007, p. 17.

张贵洪：《冷战后印度对华政策调整的特点和原因》，《当代亚太》2004年第10期，第24—27页。

George Perkovich, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation* (New Delhi: Oxford University Press, 2000), pp. 353 - 354, 404.

印度无意把中国当作“敌人或威胁”，愿意与中国加强友好关系。此间，中印两国的外交接触也从未中止。以1999年6月印度外长贾斯万特·辛格（Jaswant Singh）访华为标志，因1998年核试受挫的中印两国关系全面恢复。印度旨在修复对华关系的言论和举措说明成为核国家以及保持对华关系稳定同是冷战后印度追求的战略目标。1998年的核试并非表明印度对华政策的根本性转变，而只能算是中印关系中的一个插曲。另外，尽管印度对华政策调整始于1988年，但考虑到当时拉吉夫访华的主要推动力是中苏和解，并非观念变化所致，其对华政策考虑与冷战后由安全观念变化导致的政策调整有明显区别。因此，本文主要考查冷战后印度对华政策的发展变化，认为冷战后印度对华政策发生实质性变化，由冷战时期多年的敌对政策（1962 - 1988）转变为和解与接触。不过，这种政策转变并非一步到位，亦呈现阶段性发展的特点。迄今有两次阶段性调整，其调整过程与冷战后印度安全观念变化的轨迹相吻合。

（一）冷战结束至1998年印度对华政策的主要变化

1962年以后，印度领导人认为中印敌对不可避免，故视中国为主要敌人。英迪拉·甘地总理相信中印对抗远远超越了边界争端，她断言中国对印奉行的是一项更为“复杂的”政策，目的是要在方方面面挤压印度，从而在亚洲的大国较量中击败印度，确立自己的主导地位。因此，这一时期印度对华政策目标主要是确保在中印对抗中的优势，一旦发生战争，要避免重蹈1962年中印武装冲突中失败的覆辙。其具体政策可概括为：强化针对中国的军力建设和军事部署；求助于大国，先是美、英，后是苏联；支持中国的分裂势力。冷战结束后，为应对国内外形势突变给印度带来的巨大挑战，印度对中国的定位和政策目标明显变化。印度认为中国是一个处于“内敛”期的

详情参见 B. Raman, "Sino-Indian Relations: A Chronology," *South Asia Analysis Group Papers*, April 23, 1999, <http://www.saag.org/papers/paper49.html>

Indira Gandhi, *Selected Speeches and Writings of Indira Gandhi 1972—1977*, Volume III (New Delhi: Publications Division, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India, 1984), p. 633; C. V. Ranganathan and Vinod C. Khanna, *India and China: The Way Ahead* (New Delhi: Har Anand Publications, 2004), p. 54.

国家，即认为中国没有进攻印度的意图，因此短期内不会对印度构成威胁。其对华政策目标是保持中印关系稳定，确保中印边界安宁，为印度集中精力恢复其经济及军事实力创造条件。具体政策调整如下：

1. 解决边界问题与发展中印关系同步进行

1962年后，印度长时间将边界问题的解决设定为中印关系正常化的前提条件，这也是中印关系长期僵冷的主要原因。尽管1976年两国恢复了大使级外交关系，1981年印度也同意与中国开始就边界问题举行谈判，但上述原则立场从未改变。早在1979年邓小平同志在会见到访的印度外长瓦杰帕伊时就提出有关边界问题“一揽子解决”的建议，并指出如果边界问题一时解决不了，可以先放一放，考虑先在其他领域开展合作。然而，到1988年拉吉夫·甘地访华时印度政府才接受中方的这一建议，正式开启了两国关系正常化的进程。冷战结束后，拉吉夫·甘地在对华政策上的上述调整得到了继续和落实。我们看到，这一时期，中印两国在积极推动边界谈判的同时，双方高层互访和人员往来不断，两国在经贸、科技、教育和文化等诸多领域签署了一系列的合作协议，合作的深度和广度都呈扩大之势。

2. 调整边界谈判策略，重点推进的建立旨在确保边界安宁的机制

20世纪90年代初，印度忙于经济恢复，需要和平、稳定的外部环境，中印边界的安宁首当其冲。由于1988年之前印度坚持不解决边界问题就无法改善中印关系，因此在1981年开始的两国边界谈判中，印度始终强硬坚持自己有关“分段解决”的立场。冷战结束后，印度出于对中印边界问题复杂性的客观认识以及现实的战略考虑和需要，调整了谈判策略，提出了“分步解决”边界问题的建议：第一步先稳定实控线地区的局势并消除双方在实

J. N. Dixit, *India's Foreign Policy and Its Neighbours* (New Delhi: Gyan Publishing House, 2001), pp. 223, 227.

当时印度政府由人民党 (Janata Party) 领导，莫拉尔吉·德赛 (Morarji Desai) 任总理。

C. V. Ranganathan and Vinod C. Khanna, *India and China*, p. 166; 邓小平：《邓小平文选 (第三卷)》，北京，人民出版社1993年版，第19—20页。

J. N. Dixit, *India's Foreign Policy and Its Neighbours*, p. 223.

王宏伟：《喜马拉雅山情结：中印关系研究》，北京，中国藏学出版社1998年版，第306—318页。

控线划定上的分歧；第二步双方就维持实控线地区的和平与安宁达成协议；第三步在实控线地区建立相互信任措施；然后再开始解决中印边界争端中的实质性问题。由于这一设想与中方关于“双方应努力为中印边界问题最终解决创造良好气氛”的一贯立场接近，中印两国很快在这方面取得进展，双方先后于1993年和1996年签署了《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》以及《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》。在印方看来，这两个协定一方面约束双方只能和平解决边界问题，不得诉诸武力；另一方面确保了边界问题不应制约两国关系发展原则的落实。

3. 在西藏问题上保持低调，不刺激中国

在西藏问题上，印度独立运动领导人沿袭了英印时期英国殖民者的安全理念，即西藏应成为中印两国间的“缓冲区”。为此，独立后印度政府从一开始就积极支持所谓的“西藏独立运动”。中华人民共和国成立前后，印度借中国政局动荡、百废待兴之机，一方面拔升西藏地方政府的国际地位，另一方面阻挠中国解放西藏。即使是在20世纪50年代中印友好的鼎盛时期，新德里也一直试图说服中国中央政府给予西藏“实质性的自治”并尽可能减少在西藏的驻军。1959年西藏叛乱发生后，印度政府更是公开予以支持。不仅接纳了逃亡印度的大批西藏叛乱分子，并扶植达赖喇嘛于1960年在印度的达兰萨拉（Dharam sala）建立了所谓的“西藏流亡政府”。1962年中印武装冲突后，印度怂恿和支持西藏独立的活动更是变本加厉。事实上，印度领导人将支持流亡藏人的分裂活动视为当时对中国的一个有效牵制。1988年拉吉夫·甘地总理访华时向中方“重申印度政府长期和一贯的政策，即西藏是中国

J. N. Dixit, *India's Foreign Policy 1947—2003*, pp. 219—220.

C. V. Ranganathan and Vinod C. Khanna, *India and China*, pp. 171 - 172; J. N. Dixit, *India's Foreign Policy and Its Neighbours*, pp. 220 - 221.

显然，中印两国对“自治”的理解差距较大。中国所说的自治是应符合中国民族区域自治制度和原则精神的自治，而印度所说的自治更具有“独立”之实。

有关冷战时期印度在西藏问题上的政策和作法，请参见张敏秋主编：《中印关系研究（1947 - 2003）》北京大学出版社2004年版，第156—175页；以及 John W. Garver, *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century* (New Delhi: Oxford University Press, 2001), pp. 43 - 66.

的一个自治区，印方不允许这些西藏人在印度进行反对中国的政治活动”，这表明印度“开始改变以往支持西藏独立的做法”。冷战结束后，印度领导人一再重申这一承诺，并对流亡藏人的反华政治活动给予了一定限制。例如，一般在中国领导人访问印度之前，印度官方会与达赖喇嘛和所谓的“西藏流亡政府”接触，要求其设法确保访问期间不发生西藏人抗议、示威等反华行为。但应该注意的是，中印双方在对“西藏自治”理解上的分歧依然存在。出于保持中印关系稳定的需要，冷战后印度政府在对达赖喇嘛和流亡藏人的支持上只是采取了“低调”，并不意味着其对西藏问题的战略期待有实质性变化。

（二）1999年至今印度对华政策的新变化

实现印度复兴、争当世界大国是印度几十年的梦想。20世纪90年代末，随着印度综合国力的增长和国际环境的改善，印度第一次看到了实现这一梦想的现实可能性以及前所未有的战略机遇。出于此背景，在对华和解与接触的大方向保持不变的情况下，印度对华定位和政策目标出现一些新的调整。这一阶段，印度视中国为非敌非友国家，认为中印之间合作与竞争并存。印度仍认为中国短期内对印不构成威胁，但开始关注长期中印间实力对比的演变趋势，担心中国对印度崛起潜在的挑战。其对华政策目标强调确保未来中印关系有助于印度崛起，即确保中国在印度崛起的过程中成为积极因素，而保持中印关系稳定依然是根本。新的政策调整如下：

1. 加大对华经济合作的力度

1962年中印边界冲突后，两国贸易中止，直到1977年才恢复。20世纪80年代，双边贸易额徘徊在1亿美元左右。冷战结束后，中印双边贸易经历了从无到有的快速发展阶段。从1991年到1999年，中印贸易额年均增长31.2%，从最初的2.64亿美元增长到19.88亿美元，8年间增长了6.5倍

张敏秋主编：《中印关系研究（1947 - 2003）》，第175页。

同上，第175页。

C. V. Ranganathan and Vinod C. Khanna, *India and China: The Way Ahead*, p. 178.

参见 C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon*, p. 53.

张敏秋主编：《中印关系研究（1947 - 2003）》，第201页。

(见图—3)。尽管如此，这段时间印度领导人因忙于国内经济恢复，其对华政策的重点还是集中于稳定中印政治关系和边界安宁。1999年后，随着印度领导人对经济实力和经济安全认识的加深，其对推进中印双边贸易的热情明显提高。一方面，他们看到中印贸易大有潜力可挖，作为当今世界两个经济发展最快的国家，加强双边贸易是互利共赢的大好事。另一方面，他们也认为密切的经贸联系会成为两国政治关系的稳定器。从统计数字上看，1999年后中印双边贸易进入新的增长期。截至2006年，年均增长44.4%，增速超过前期，而且这一快速增长是在基数越来越巨大的基础上实现的。2006年中印贸易额达到248.5亿美元，较1999年增长了11.5倍，较1991年则增长了93倍（见图—3）。近年，中国已成为印度第二大贸易伙伴，印度也成为中国第10大贸易伙伴。可以说，中印经贸关系在双边关系中的地位已从微不足道上升为举足轻重。

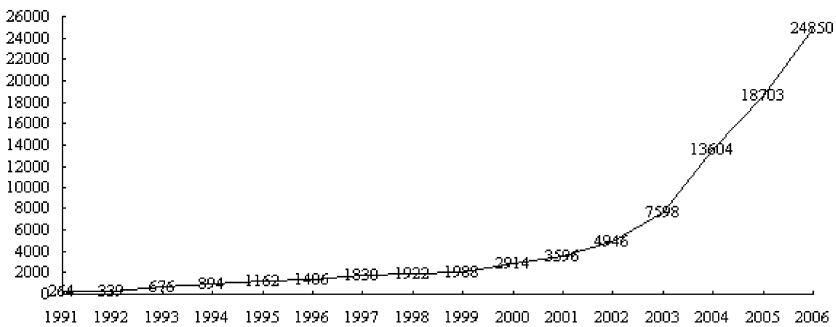


图 - 3 中印双边贸易额 1991—2006 (单位: 百万美元)

资料来源为中国海关历年统计数字

2 加强军事交流与安全对话，进一步深化互信机制的建设

1998年之前，在1993年和1996年有关边界安宁和军事信任措施的两个协议的基础上，中印两国陆军以边界定期友好会晤以及登山探险等形式开始

Yashwant Sinha, "Maturity Marks India-China Relationship," November 22, 2003, *Facets of Indian Foreign Policy: Statements and Media Interaction* (February-November 2003), Volume II (New Delhi: Ministry of External Affairs, Government of India, 2003), pp. 225, 230 - 231.

了初步的接触与交流。印度 1998 年核试后，两国军事交流曾一度中断，到 2000 年正式恢复。此后，中印两国军事交流开始向广度和深度发展。除国防部长等高级别的军事互访外，中等级别的军事交流日益频繁。2003 年，中印两国海军还首次举行了海上联合搜救军事演习。2006 年 5 月，印度国防部长慕克吉（Pranab Mukherjee）访华期间，双方签署了《中印防务领域加强交流与合作的谅解备忘录》，将两国在军事训练、演习、军官与专家等方面的交流与合作制度化，同时还为两国未来建立定期的国防对话机制奠定了基础。慕克吉表示，对于扩大两国军事交流，印方的主要考虑还是提高两国在军事领域的互信。换言之，就是减少误解，避免冲突。

在扩大与中国军事交流的同时，印度在推动中印安全对话方面也表现积极。1999 年印度外长贾斯万特·辛格访华期间，两国同意建立中印安全对话机制。对话的主要任务是双方就双边、地区和国际安全问题交换看法，加强相互理解，扩大共识，消除分歧。不过，印方的具体考虑主要是通过这个平台，跟踪和了解中国对印度的战略意图；向中国施加压力，限制中巴战略关系的发展；寻求中国对其发展核武器的理解，推动中国承认其核国家地位。2000 年双方举行首轮会谈，2001 年第二轮会谈时由最初的司局级升格为部长助理级。目前，这一对话机制似已被 2005 年 1 月启动的副部长级中印战略对话所取代。

3 寻求中国支持其成为联合国安理会常任理事国

随着大国情结的积淀和对综合国力认识的提高，20 世纪 90 年代末印度正式提出要在联合国改革过程中竞争安理会常任理事国的席位。此后，寻求中国支持自然成为印度对华政策的一项重要内容，更成为两国领导人会晤时的一个重要话题。迄今中印两国发表的三个联合宣言或声明中，对此都各有表述。2003 年的《中印关系原则和全面合作宣言》这样写道：“双方重申，愿意就推动联合国的改革开展合作，联合国安理会的改革应优先考虑增加发

黄力颖：《中印军方签署历史性备忘录，军演首次形成制度化》，《东方早报》2006 年 5 月 30 日。

“Third Round of India-China Security Dialogue,” Sep. 30, 2002,

参见 J. N. Dixit, *India's Foreign Policy and Its Neighbours*, pp. 248 - 253.

展中国家的代表性。”2005年的《中印联合声明》更进一步指出：“中国和印度一致认为，联合国的改革应该是全方位和多层面的，应该注重增加发展中国家的代表性。印方重申其成为联合国安理会常任理事国的愿望。中方重申，印度是重要的发展中国家，在国际舞台上发挥着日益重要的影响。中方高度重视印度在国际事务中的地位，理解并支持印度在联合国和国际事务中发挥积极作用。双方重申，愿意在联合国改革进程中进行密切磋商与合作。”2006年的《中印联合宣言》称：“双方应就联合国改革包括安理会改革进行磋商。印方重申其成为联合国安理会常任理事国的愿望。中方高度重视印度在国际事务中的地位，理解并支持印度在联合国发挥更大作用的愿望。”显然，中国对是否支持印度“争常”的表态越来越积极，但文字上还存在一定的模糊性，因此离印度的期待还有距离。

（三）与冷战时期（1962年以后）类似的政策

1. 努力维护边界问题在中印关系中的核心地位

尽管冷战后边界问题不再是中印双边关系不可逾越的障碍，但因印度对传统安全依然高度重视，故在它看来，边界问题在最终得到解决之前应继续成为两国关系的核心议题。印方之所以一直对中方关于以经贸合作作为中印关系突破口的建议不置可否，主要就是担心会因此转移对边界问题的关注。2003年11月，瓦杰帕伊总理在对印度军方发表的一次演讲中说，中印边界问题只有早日解决，印度才可能尽早地将大量的人力、物力、财力解放出来，用于“其他更有意义的活动”。尽管两国于1993年和1996年就边界安宁与军事信任措施达成两个协议，但印方对边界谈判的进展速度并非十分满意。为此，印方自1999年中期以来进一步加大了推进中印边界谈判的力度。在历

Alka Acharya and G. P. Deshpande, "Talking of and with China," *Economic and Political Weekly*, Mumbai, July 12, 2003, p. 2941.

Alka Acharya and G. P. Deshpande, "India-China Relations: The Territorial Imperative: Past and Present," *Economic and Political Weekly*, November 8, 2003, pp. 4729 - 4730.

参见 J. N. Dixit, *India's Foreign Policy and Its Neighbours*, pp. 225 - 226; 以及 Alka Acharya, "Irresistible Attraction and Implacable Reality: The President's China Visit," *Economic and Political Weekly*, June 17, 2000, p. 2094.

次两国首脑会晤中，印方总是首先提出边界问题，强调解决这一问题的紧迫性。据报道，印度总统纳拉亚南 2000 年访华期间曾向江泽民主席表示，尽管中印边界问题极端复杂，解决起来不容易，但也不应因此就将其留给后人去解决。为加快谈判进程，2003 年瓦杰帕伊总理访华期间双方决定建立“中印边界特别代表会晤机制”（以下简称“特代会晤”），表明边界谈判从此将在两国高层领导人的直接介入下展开。迄今，双方特代会晤 11 次。2005 年 4 月温家宝总理访印期间，两国签署了《关于解决中印边界问题政治指导原则的协议》。该协议被视为“特代会晤”的一个重要成果。目前，尽早解决边界问题已成为中印双边关系发展的一个“战略目标”。

2 继续在巴基斯坦问题上向中国施加压力

如前所述，20 世纪 60 年代中期以后，印度长期将日益密切的中巴关系看作是一种针对印度的战略军事同盟。冷战结束后，这一看法在印度战略决策圈内依然有很大市场。尽管冷战后中国的南亚政策有明显调整，中国在对印、巴两国的政策上采取了更为平衡的作法，但许多印度领导人和战略家仍然担心中国“在利用巴基斯坦来牵制印度”。因此，中巴关系一举一动都受到印方的密切关注。冷战结束以来，印度国防部在历年的《国防报告》中都要提及中巴军事关系及中国对巴基斯坦的军事援助。只是表述语气上时有调整，有时直接批评中国“帮助巴基斯坦发展核计划和导弹能力”的作法“直接影响到印度的安全”，有时只是轻描淡写地对中巴持续不断的军事合作表示关切。这种语气上的调整在一定程度上反映了中印关系以及印度对华政策的微妙变化。总之，冷战结束后，巴基斯坦因素依然是印度对华政策中的一个重要问题，只是印度处理这一问题的策略有所调整。冷战结束前，印度

Alka Acharya, "Irresistible Attraction and Implacable Reality: The President's China Visit," *Economic and Political Weekly*, June 17, 2000, p. 2094.

Manmohan Singh, "PM's Statement in the Lok Sabha on the Visits of Chinese Premier and Pakistan President," April 20, 2005, New Delhi, 见 <http://pmindia.nic.in/speeches.htm>.

K. Subrahmanyam, "Don't Get Fooled By China," *Times of India*, August 28, 2007; 并参见 C. Raja Mohan, pp. 158 - 159.

Annual Report 1997—98 (New Delhi: Ministry of Defense, Government of India, 1998), p. 2.

Annual Report 2004—2005 (New Delhi: Ministry of Defense, Government of India, 2005), p. 13.

靠与苏联结盟来硬性地抗衡中巴友好。冷战结束后，印度则软硬兼施：一方面通过与中国拉近距离，试图说服中国疏远巴基斯坦；另一方面就是靠近美国，走冷战时期力量制衡的老路。

3. 继续寻求中印间的力量均衡

冷战后，由于印度在国家安全问题上依然信守均势与制衡原则，因此其对华政策仍带有平衡中国的浓厚色彩。冷战结束初期，鉴于中印实力差距加大的事实，印度领导人决定“模仿”中国，全面提高综合国力，以恢复中印间的力量均势。一场赶超中国的实力竞赛悄然在印度展开，并持续至今。只是这种竞赛不同于冷战时期（1962年以后）的军备竞赛，而是综合国力的较量。与此同时，为遏止中印力量对比继续向中方倾斜的趋势，近年来印度还试图通过与其他国家发展新伙伴关系，起到事实上平衡中国的作用。印度与美、日战略关系的加强，其“东向政策”的深入与拓展，背后都有应对中国崛起的考虑，即印度希望这些关系能为其对华关系提供更多的战略空间。同样，对于2007年5月美、日、印、澳四国的首次战略对话，以及同年9月进行的美、日、印、澳、新（加坡）五国的孟加拉湾联合军演，尽管印度官方否认有任何遏制中国、孤立中国的意图，但其战略家们仍坦言就是要借此平衡中国，同时提升印度的地区影响和国际地位。不过，印方认为，新伙伴关系毕竟不同于同盟关系，其好处就在于它既能平衡中国，又不至影响中印关系的改善。

四、安全观对印度对华政策的影响

前面对冷战后印度安全观的变化及对华政策的调整分别进行了论述。在论述过程中，我们发现，冷战后印度安全观有两次阶段性变化，其对华政策

赵干城：《印度对华政策辨析》，《当代亚太》2003年第11期，第50页。

C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon*, pp. 149 - 150.

Ibid, pp. 161 - 162, 211 - 217.

K. Subrahmanyam, "New World, If Only China Could Sea," *The Indian Express*, August 14, 2007.

也有两次阶段性调整，而且后者与前者发生变化的时间基本同步。同时，在论述过程中我们也发现，印度对华政策都反映出其安全观，或者说印度对华政策的具体调整在内容上与其安全观的变与不变相吻合。可以说，这种一致性说明安全观对印度对华政策具有重要影响。根据前面的论述，笔者尝试将这种一致性制成图 - 4。

此外，决策是观念与政策的纽带，换言之，观念要通过政府决策变为政策。因此，探讨印度决策层及对外决策机制的演变，亦有助于我们理解不同时期或不同阶段安全观念对印度对华政策的影响方式。

冷战时期，印度对外决策具有很强的“个人意志行为”色彩，尼赫鲁和英迪拉·甘地的安全观长期左右着印度的外交和安全政策。具体到对华政策，两位领导人对中国的看法和感受自然具有决定性的影响。鉴于印度在1962年中印边界冲突中的失败成为尼赫鲁家族及国大党一个难以愈合的伤口，对华强硬似乎成为他们在政治上“挽回面子”的唯一出路，因此中印关系出现近三十年的僵冷，不足为奇。1985年接替母亲上台执政的拉吉夫·甘地，最初基本还是遵循了母亲的对外政策思路。但随着国际形势的迅速变化，被迫进行了调整。促使拉吉夫·甘地改变对华政策的主要原因是中苏关系的改善。1986年，苏联总统戈尔巴乔夫（Mikhail Gorbachev）访印时曾劝拉吉夫·甘地改善对华关系，称中印改善关系符合苏联利益，并在记者招待会上暗示今后中印若有冲突，苏联将不再向印度提供支持。在这种情况下，拉吉夫·甘地认为印度无力单独应对“两线威胁”，因此被迫将两线备战改为通过对华和解化解东线压力，集中力量对付西线的巴基斯坦。

吴永年等：《21世纪印度外交新论》，上海译文出版社2004年版，第80—87页。

C. V. Ranganathan and Vinod C. Khanna, *India and China: The Way Ahead*, pp. 59 - 60.

		安全观	对华政策
变化的部分	第一阶段 (冷战结束至1986年)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 印度认为安全环境虽然严峻, 但军事威胁不是迫在眉睫, 中国短期内不对印构成威胁, 主要威胁来自政治和经济领域。 2. 对实力的认识发生变化, 开始重视实力中的经济因素以及经济实力的战略影响。 3. 认为维护国家安全主要靠自主安全。认为重振国内经济是抵御冷战后安全威胁的当务之急, 需要把精力放在国内经济恢复上, 对外政策目标应是为经济恢复创造良好环境。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不再将中国作为主要敌人, 将解决边界问题与发展中印关系同步进行。 2. 学习中国经验, 集中精力进行国内经济改革, 提升自身实力。 3. 推进中印边界安全信任措施的建立, 确保边界安宁; 在西藏等敏感问题上保持低调, 不刺激中国; 通过政治对话促中国停止对巴基斯坦的支持, 防止东、西两线联手制印。
	第二阶段 (1991年以来)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 认为印度的安全环境明显改善, 崛起的战略机遇来临。 2. 正式提出综合安全观念, 明确国家实力是综合性的, 包括军事力量、经济实力、内部凝聚力以及技术优势四要素。 3. 认为安全对话与合作是 21 世纪维护国家安全的重要方法之一。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 维持中印关系的稳定, 促进中印关系向有助于印度崛起方向发展, 促使中国在印度崛起的过程中起积极作用。 2. 加大对华经济合作力度, 使之有利于印度的经济发展, 并稳定两国政治关系; 寻求中国支持其成为联合国安理会常任理事国。 3. 发展与中国的军事交流和安全对话, 深入了解中国对印度的战略意图, 增加互信合作内容。
	未变的部分	<ol style="list-style-type: none"> 1. 认为重视领土安全和军事安全依然重要。 2. 认为均势与制衡原则是必要的, 实力是安全的根本。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 努力维护边界问题在中印关系中的重要地位; 发展双边关系时仍担心中印军力对比和中巴关系。 2. 努力寻求中印间的力量均衡: 努力缩小中印间的实力差距; 同时发展与美、日、东盟等的战略合作或“新伙伴关系”, 平衡中国的影响力。

图 -4 冷战后印度安全观与对华政策相关性

冷战结束后，尼赫鲁家族雄风不再，国大党势力也不如从前。但独立以来印度对外决策过程的封闭状态并未改变，国家重大的外交和安全政策仍主要掌握在总理和内阁手中，议会、思想库或学术机构的影响依然十分有限。在这种情况下，1991 - 1996年执政的拉奥总理及其领导的国大党政府对国家安全问题的观念取向依然是对外政策的决定因素。然而，值得注意的是，从拉奥 20世纪 80年代先后担任外交部长、国防部长和内政部长的从政经历看，作为国大党元老的他，始终是“尼赫鲁主义”的忠实追随者，并非新观念的代表。由此可见，拉奥政府期间印度安全观念的转变只能归结为外力作用的结果，是一种被动的调整。如前所述，是突变的国际和国内形势迫使他改变了对国家实力的认识，开始重视经济实力的战略影响，将重振经济视为抵御冷战后安全威胁的当务之急。这种对复杂局势的被动反应使印度对外政策总体上显现出被动防守的特点。这一时期，印度在外交上采取了一种全面收缩的作法，即集中精力恢复经济，而在国际事务中保持低姿态。表现在对华政策上，就是拉奥沿袭并发展了拉吉夫·甘地对华政策的调整，重点在于稳定中印政治关系和边界安宁，以确保其国内的经济恢复。

1998年印度的对外决策过程发生两个重大变化。一是印人党上台执政改变了独立以来印度政坛长期为国大党控制的局面，为印度的安全观念真正突破传统奠定了基础。尽管印人党的对内政策具有较强的意识形态色彩，强调印度教复兴，但在对外政策上却非常务实。与国大党不同，他们敢于正视历史，敢于批判印度以前的对外政策，敢于提出新思维。瓦杰帕伊政府时期先后担任外交部长和财政部长的贾斯万特·辛格，早在 1999年就发表了《印度的国防》一书，系统阐述了他的新安全观念。许多观点在此后的政府文件中都有不同程度的体现。可见，与拉奥时期安全观的被动调整不同，印人党是有备而来。二是印度对外决策机制日益完善。以 1998年 11月印度国家安全委员会成立为标志，印度对外和安全决策“完全摆脱了个人意志和行为的

C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon*, pp. 154.

Jaswant Singh, *Defending India* (Bangalore: Macmillan India LTD, 1999).

影响和左右，走上了科学调研、探讨、决策和全面整体长期规划的道路”。隶属于国家安全委员会的国家安全顾问委员会吸收了权威学者、记者、前政府和军队官员等多方人士，体现了印度对外决策过程的逐步开放。

具体到对华政策上，印人党既不同于冷战时期深受“1962情结”困扰的尼赫鲁家族，又不同于20世纪90年代初期因疲于应付内外压力而“手脚被缚”的拉奥政府。随着印人党将抓住历史机遇，实现印度崛起确定为国家长期的战略目标，与中国关系被置于战略的层面。换言之，印人党更看重中印关系对印度崛起的战略影响，即使是在处理两国历史问题时，也是以此为出发点。另外，随着印度对外决策过程的逐步开放，对华政策主张也出现“百家争鸣”的局面。这些主张大致可分为三派。一派认为中印合作符合双方利益，冷战后的中国没有与印度为敌的意图，而是愿与印度发展友好关系并结成战略伙伴；一派认为中国是印度长期的战略威胁，因为中国的战略目标是在亚洲建立“霸权”，必然对印度实行“包围政策”，限制印度的影响，因此印度应采取针锋相对的反制政策；还有一派的观点介于两者之间，即认为作为两个同时崛起的亚洲大国，中印是合作与竞争并存。对于如何评估和认识中国，印度学术界和战略决策圈的争论仍在继续。不过，印度国家安全委员会相关机构在反复论证后，似乎接纳了第三种较为中立的观点。

2004年国大党重新执政后，多种因素促使新政府在安全观方面延续了前政府的特点，对外政策包括对华政策也继承了前任的衣钵。首先，印度国际地位在印人党联合政府时期的有效提升使国大党无法否认前政府的外交成就。其次，国大党领导班子的民主化和年轻化也利于国大党摆脱历史辮重，面向未来。尽管尼赫鲁家族对国大党的领导地位依然不可动摇，但在外交与安全

吴永年等：《21世纪印度外交新论》，第89页。有关印度国家安全委员会的具体设置和职能，请参见该书第88—89页。

参见 C.V. Ranganathan and Vinod C. Khanna, *India and China: The Way Ahead*, pp. 151 - 152; Steven A. Hoffmann, "Perception and China Policy in India," in Francine R. Frankel & Harry, *The India-China Relationship: Rivalry and Engagement*, (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 33 - 74.

吴永年等：《21世纪印度外交新论》，第90—91页。

政策方面，总理曼莫汉·辛格和外交部长慕克吉的影响不可小觑。另外，印度对外决策过程的日益开放加上多年的文官制度，也在一定程度上保证了政策的延续性。换言之，许多当初为印人党政府对外政策出谋划策的人士依然活跃在外交部、国防部等相关职能部门以及国家安全顾问委员会、媒体、思想库等非职能部门，继续发挥着各自的影响。

五、结 论

冷战后印度对华政策发生了实质性变化，由冷战时期的长期敌对政策（1962 - 1988）转变为和解与接触政策。冷战后印度对华政策调整很大程度上是源于其安全观念的变化。安全观念的两次变化带来了政策的两次重大调整，因此这种调整呈现出阶段性特点。不过，转变后的印度对华政策并非与冷战时期的政策全面相反，新政策中仍包含有冷战时期政策的残余。冷战后印度对华政策的两面性，恰恰反映出印度新旧安全观念交叉特点对其政策的影响。

从冷战结束到 1998 年，印度安全观出现第一次变化，从而带来了对华政策的第一次阶段性调整。在该阶段印度认为其在国际社会有被边缘化的危险，并开始重视国家实力中的经济因素以及经济实力的战略作用，因此，印度将重振国内经济视为抵御冷战后安全威胁的当务之急。于是印度将对外政策目标调整为为经济恢复创造良好的外部环境。落实到对华政策上，保持中印关系稳定、确保中印边界安宁就成为实现这一战略目标的重要组成部分。为此，印度开始强调与中国和解的可行性，强调中国的“内敛”，不再视中国为主要敌人。在具体政策上，印度在推进确保边界安宁机制建设的同时，开始寻求两国在其他领域的交流与合作。为了稳定中印政治关系，印度在西藏问题上做了策略性调整，由过去的鼓噪利用改为低调处理，以避免刺激中国。

1999 年起印度安全观念有了新的发展，从而带来了第二次调整阶段的对华政策调整。该阶段与第一阶段最大的区别就是印度领导人认为其安全环境

慕克吉于 2006 年 10 月由国防部长转任外交部长。

明显改善，印度崛起的战略机遇来临。这一思想认识变化，使得印度对外政策从服务于经济恢复转变为服务于印度崛起这个宏伟的战略目标。与此相应的对中印关系重要性的认识，也从边界安宁和政治关系稳定转向全方位地考虑两国关系对印度崛起的战略影响。这种认识变化促使印度对华政策的目标转向要确保中国在印度崛起的过程中成为积极因素，而实现这一目标必须以保持中印关系稳定为基础。另外，随着该阶段综合安全观念的正式提出，印度也开始以一种“更现实和综合的方法”处理对华关系。所采取的具体步骤是：加大了对华经济合作的力度，从而有利于印度的经济发展和稳定双边政治关系；加强了与中国的军事交流与安全对话，从而深入了解中国对印度的战略意图，增加互信，减少误解，避免冲突；寻求中国支持其成为联合国安理会常任理事国，以便增强印度的政治实力，提升其国际地位。

在研究中，笔者也注意到，印度冷战后的安全观念变化并不十分彻底，冷战时期的部分观念延续了下来。冷战后，印度安全观念虽然转变为军事安全与经济安全并重，但保卫国家统一和领土完整依然是国防的首要任务，印度依然认为强大的军事实力是安全的根本保证。冷战后，印度虽放弃了结盟安全战略，但其维护国家安全的方法依然以均势和制衡为基本特征。受传统观念的影响，冷战后的印度对华政策明显具有防范的一面。尽管印度认为中国短期内不会对印度构成威胁，但始终担心中印实力对比的演变趋势对印度不利，担心中国对印度崛起构成潜在障碍。为寻求中印间的力量均衡，印度领导人实际上是与中国进行着提升综合国力的竞赛，特别是提升包括核能力在内的军事实力；与此同时，印度试图通过与美、日等国发展战略合作关系，平衡中国在地区和全球的影响力。此外，印度对边界问题及中巴关系等传统问题依然十分警惕，继续对中方保持压力。

冷战后印度安全观的变化是内外因素交织作用的结果。冷战结束初期，印度安全观的第一次转变主要源于对突变的国内外形势的被动反应，思想认识的被动转变体现在印度对外政策上是被动防守的特点，其对华政策的调整也体现出这一特点。20世纪90年代末开始的安全观变化则主动性较强。内部经济实力的增强，外部环境的改善，促使印度重新认识安全问题，表现为观念变化的主动性。观念变化的主动性表现在战略上，是对外政策显现出主

动进取的特点。抓住历史机遇实现印度崛起，已成为印度两大政党一致认可的战略目标。不过，政治力量的多元化，以及对外决策过程的日益开放，也使印度的新旧两种安全观融合为一体，形成二重性特征。冷战结束以来，正是印度新旧安全观念交融的二重性决定了其对华政策的两面性。在今后较长时间里，印度安全观的二重性将延续下去，其对华政策的两面性也难以改变。

在本文的研究和写作过程中，如何理清安全观念向对华政策转变一直是个难点。由于印度对外（包括对华）决策过程的封闭和不透明性，观念与政策之间的转变过程不易观察。为此，本文主要是依据时间顺序观察观念变化与政策变化的相关性。笔者也尝试从印度决策层和决策机制演变的角度探索观念向政策转变的机制，但因材料所限，未能取得满意的结果。有关冷战后印度安全观究竟怎样影响了印度的对华政策这一问题，还值得学术界作进一步的研究。

附录：

印度国防开支、国内生产总值以及中央政府开支

1985/86 — 2005/06 (单位：千万卢比)

财政年度	国防开支	国内生产总值	国防开支占国内生产总值的百分比 (%)	中央政府开支	国防开支占中央政府开支的百分比 (%)
1985—86	7987.49	262243	3.05	53112.4	15.04
1986—87	10477.46	292949	3.58	64023.1	16.37
1987—88	11967.49	333201	3.59	70304.6	17.02
1988—89	13341.02	395782	3.37	81402.3	16.39
1989—90	14416.17	456821	3.16	95049.4	15.17
1990—91	15426.48	535534	2.88	104972.9	14.70
1991—92	16347.04	616799	2.65	112730.7	14.50
1992—93	17581.79	705918	2.49	125926.9	13.96
1993—94	21844.73	876952	2.49	145788.0	14.98
1994—95	23245.23	917058	2.53	166998.4	13.92
1995—96	26856.29	1073271	2.50	185232.8	14.50
1996—97	29505.08	1243547	2.37	211259.6	13.97
1997—98	35277.99	1390148	2.54	224366.0	15.72
1998—99	39897.57	1598127	2.50	263755.0	15.13
1999—00	47070.63	1761838	2.67	307509.1	15.31
2000—01	49622.04	1902999	2.61	328264.7	15.12
2001—02	54265.73	2081474	2.61	360616.3	15.05
2002—03	55661.83	2265304	2.46	398878.9	13.95
2003—04	60065.86	2549418	2.36	426131.6	14.10
2004—05	75855.92	2855933 *	2.66	463830.9	16.35
2005—06	80548.98	3250932 *	2.48	508286.9 *	15.85

* 估计数字

资料来源：Economic Survey (Ministry of Finance, Government of India) (相关年份)；
Annual Report (Ministry of Defense, Government of India) (相关年份)。

参见 V. N. Srinivas, "Trends in Defence Expenditure: India, China and Pakistan," *Air Power Journal*, Vol. 3, No. 1, 2006, p. 65.

作者简介

李莉 印度尼赫鲁大学国际关系学院博士候选人。1991和2002年在国际关系学院先后获学士和硕士学位。1991—2003年在中国现代国际关系研究院从事中东政治和美国外交研究。代表作有“China's Constitutional Amendments and Their Implications”, *China Report* (Sage Publications), No. 1, Vol. 41, 2005。

电子信箱: jasmneli3@yahoo.com

宋国友 复旦大学美国研究中心讲师。2003和2006年在复旦大学国际关系与公共事务学院先后获硕士和博士学位。在《世界经济与政治》、《现代国际关系》、《战略与管理》等学术刊物发表论文十余篇。

电子邮箱: guoyousong@fudan.edu.cn

何帆 中国社会科学院世界经济与政治研究所所长助理。1993年在海南大学获国际贸易专业学士学位, 1996和2000年在中国社会科学院先后获经济学硕士和博士学位。1998—2000年在哈佛大学进修。著有:《失衡之困》(2007年)、《寻找内外平衡的发展战略》(2007年)。

电子信箱: hefancass@gmail.com

唐岳华 中国人民大学经济学院硕士研究生。2006年在南开大学获经济学学士学位。

电子信箱: yuehuatang@gmail.com

朱中博 上海外国语大学国际关系与外交事务研究院硕士研究生。2005年在山西大同大学获历史学学士学位。

电子信箱: chestnut7766@yahoo.com.cn

汪宁 上海外国语大学国际关系与外交事务研究院教授、博士生导师。1972和1989年在上海外国语大学先后获俄罗斯语言文学学士、社会学硕士学位, 2002年在华东师范大学获法学博士学位。1996—1997年在俄罗斯莫斯科大学做访问学者。著有:《俄罗斯私有化评说》(2001年)、《普京的俄罗斯“新”思想》(2005年)。

电子信箱: wangn@shisu.edu.cn

林民旺 外交学院国际关系研究所博士候选人。2003年在中南大学获文学学士学位, 2005年在中国社会科学院研究生院获法学硕士学位。译有:《战略经济学》(2006年)。

电子邮件: lmm.inwang991@126.com