

2024 中印关系沿惯性缓慢下滑^{*}

(清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组 王侯嘉遇

徐 舟 谢 超)

2021 至 2023 年,中印关系缓慢波动下滑,双边关系分值从 2.2 分小幅下跌至 1.95 分,仍处于普通关系水平^①,符合清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组上一次对中印关系作出的因“改善动力不足”而“延续缓慢下滑”的预测情况^②。在上一次对中印关系的预测中,预测组认为中印合作动力不足而政治军事领域竞争态势加剧(如图 1 数据显示),除 2022 年 2—3 月因双方外长会晤出现小幅上升外,中印关系均处于持续缓慢下降状态,其中 2021 年 9—10 月、2022 年 7—8 月以及 2023 年 3—5 月、11—12 月,中印关系出现了四次下滑,其原因主要是由于军事安全和领土问题,基本符合预测组对中印关系变化的解释。

预测组认为,2024 年的中印关系将继续缓慢下滑,但仍然维持在普通关系分值区间内,这是对抗性因素和改善因素均不会对中印关系产生冲击性的影响的结果。根据过去影响中印关系的正负面双方因素,印度在未来一年不会着重利用对华关系作为手段来实现自身目的,因此 2024 年可能导致

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“新时代下国际领导力研究”(项目批准号:21&ZD167)的部分成果。感谢清华大学国际关系研究院李莉老师和唐新华老师的重要指导和帮助。

^① 根据清华大学中外关系数据库对国家双边关系类别的划分标准,分值位于-9 至-6 区间,双边关系属于“对抗”;分值位于-6 至-3 区间,双边关系“紧张”;分值位于-3 至 0 区间,双边关系“不和”;分值位于 0 至 3 区间,双边关系“普通”;分值位于 3 至 6 区间,双边关系“良好”;分值位于 6 至 9 区间,双边关系“友好”。参见阎学通等著:《中外关系鉴览 1950—2005——中国与大国关系定量衡量》,高等教育出版社 2010 年版,第 1 页。

^② 张伟玉、陈宗华、张杭:《中印关系将延续缓慢下滑趋势》,载《国际政治科学》,2022 年第 2 期,第 179—185 页。

《国际政治科学》2024 年第 9 卷第 2 期(总第 34 期),第 185—193 页。

Quarterly Journal of International Politics

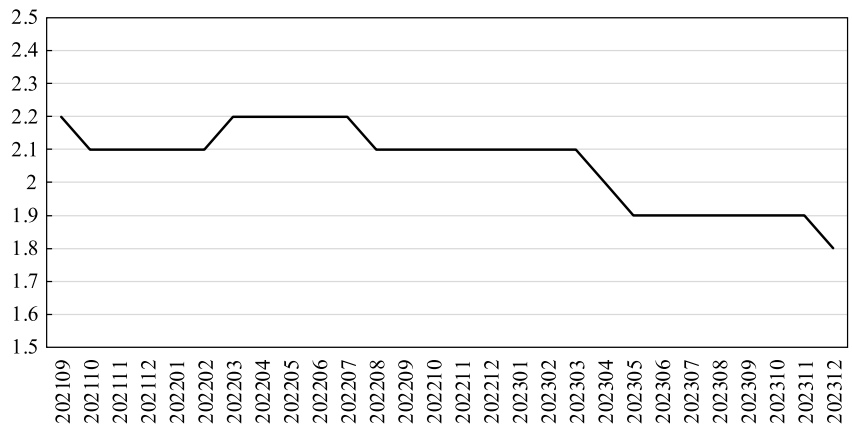


图1 2021年9月—2023年12月中印关系分值

图片来源:作者自制。

中印关系出现重大波动的因素不多。但中印关系对抗性因素仍然存在、改善动力仍然不足,因此双方关系将延续小幅缓慢下滑的惯性,即使出现改善,程度也十分有限。

一、中印关系对抗性因素和改善因素分析

从中印双边正负面事件总体分值和分类占比(图2和图3)来看,过去两年中,中印关系的稳定和小幅提升主要依靠高层外交(50%)和双边军长级会谈处理中印边境问题(39%)推动,负面事件主要是军事和领土问题(52%),此外美欧试图拉拢印度共同对华制衡(19%)也恶化了中印关系。但是这些因素在未来一年中都将保持相对稳定,不会对中印关系带来剧烈冲击或改善。

一方面,国际和国内的对抗性因素都不会促成印度对华关系的剧烈下降:从国际因素来看,虽然印度表现出与一些西方国家日趋亲密的态度,但是印度外交传统上存在的不结盟做法和自主态度可能对这种制衡产生限制——印度在维护自身利益时更倾向于保持战略独立性,利用但不是完全跟随某一超级大国的战略方向;从内部因素来看,领土问题是中印关系过去关系恶化的重要原因,但是在2024年这一印度的大选年中,印度并不会将其作为选举的输出重点。另一方面,中印关系的改善动力不足,也很难出现大

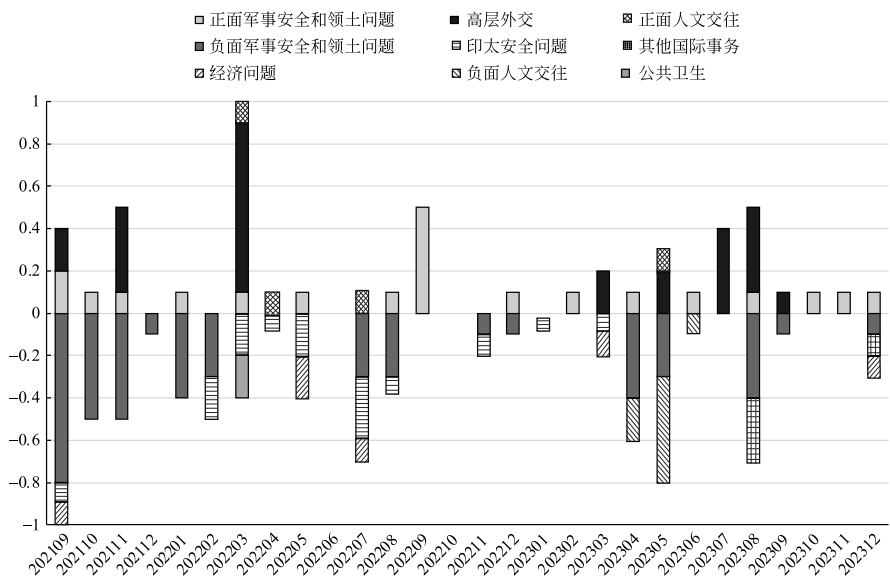


图2 2021年9月—2023年12月中印双边关系事件分布(按月)

图片来源:作者自制。

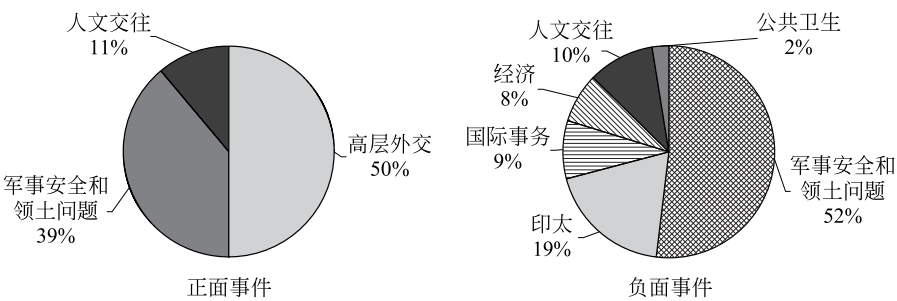


图3 2021年9月—2023年12月中印双边关系正负面事件

图片来源:作者自制。

幅度的回暖:在现阶段,虽然中印军长级会谈得以使双方在边境剑拔弩张的局面得到缓和,但是由于印度坚持将领土问题与其他议题挂钩,并且推动领土解决上仍缺乏诚意,中印之间的领土争端实现整体解决的可能性不大;而且中印的竞争关系目前是结构性的,很难发生根本改变,印度将继续把中国看作追赶对象和竞争对手。因此,在未来一年,中印关系不会出现剧烈下滑或大幅回暖,总体上将延续缓慢下滑的趋势,或有小范围上下波动。

二、国际和国内因素导致中印关系剧烈恶化概率较低

从国际因素看,中印关系受到中美印三方关系的影响,但美印关系的上限决定了很难出现美印合作背景下中印关系剧烈恶化的可能。中印关系受到中美关系的影响,过去一段时间里,对中国的共同担忧加深了美印关系:出于全球战略安全的需要,美国试图通过“印太战略”和“民主”价值观拉拢印度,从而对抗中国的影响力;出于增强自身在国际问题上影响力的目的,印度也希望借重美国等西方国家力量。但是因为印度始终希望保持战略独立性,不愿追随和完全“投靠”任何西方国家,这种外交方面的自主态度和行动使其与西方国家间产生立场冲突,这会限制美国为首的西方国家拉拢印度对华制衡的能力。

首先,印度传统上一直强调保持外交独立性,这使得印美关系不会达到日美和菲美关系一样的高度配合、共同对华的程度。印度具有深厚的“不结盟”传统,莫迪对美国的开放与合作态度很难突破几十年来印度各党派领导人的外交政策,因此,印美关系不太可能以削弱印度独立性为代价深化成为同盟。^① 在国际事务中,印度目前与不同国家保持着多样化的关系,这导致印度在对俄罗斯合作、与伊朗的关系上同美国存在分歧。在俄乌问题上,出于持续获取俄罗斯石油和进行武器交易的需求,印度拒绝对俄采取强硬立场。印度还批评美国阻止伊朗和委内瑞拉石油进入公开市场的决定,并欢迎伊朗加入上海合作组织,这些都限制了印美关系大幅提升。

其次,在人权和经济方面,目前印美之间还存在切实矛盾,也使得印度难以充分利用美国借力实现对华竞争。在人权问题上,基于共同应对“中国威胁”的诉求,美国领导人当前极力避免批评印度总理莫迪和印人党,对印度的右翼民粹主义情绪和民主倒退尽量“视而不见”,但是民主人权价值观上的矛盾难以弥合。2023年6月,锡克教活动人士尼贾尔(Hardeep Singh Nijjar)在加拿大遇害,随后的美国政府亦披露印度在美刺杀锡克教领袖未遂

^① Council on Foreign Relations, “Reflections on India’s Foreign Affairs Strategy,” May 22, 2020, 来源: <https://www.cfr.org/blog/reflections-indias-foreign-affairs-strategy>, 访问时间: 2024年1月22日。

事件,这些业已给美国所宣称的拥有“共同民主价值观”的美印、加印“伙伴关系”造成损伤。^① 拜登因此以国内事务为由,拒绝参加 G20 峰会期间的印度共和国日阅兵式,原定于 2024 年 1 月举行的 QUAD 峰会也因拜登拒绝赴印而取消^②。美印在经济问题上同样存在矛盾,在美国的注意力优先放在国内事务、恢复自身经济的基础上,美国放宽对印度高科技出口管制的主要目的是抢占印度市场^③,印度也担忧其技术主权和数字市场被美垄断,这限制了美印合作的程度。

从国内因素看,在 2024 年这一大选年中,印度参选者不会把对华矛盾的激化作为大选中的主要竞争手段。截止到 2023 年 12 月,当前的执政党印度人民党在五邦选举中斩获三大关键邦^④,为莫迪连任打下坚实基础,印人党已经进一步强化了对全国政治的掌控,无动力利用中国议题影响大选,这使得中印关系不会因为印度大选而在短期内密集受到攻击、加剧中印紧张、导致急剧恶化。

首先,国内事务而非国际事务产生的民众对莫迪的支持度是印度人民党的赢得选举主要竞争力。2014 年起,印度人民党竞选的宣传重点放置在莫迪提高生活水平、推动经济发展的“新印度”愿景上。在关键的 2023 年地方选举中,莫迪和印度人民党的主要做法仍是关注国内议题:比如利用“印度教优先”选举策略成功迎合印国内的印度教民族主义情绪,或者通过免费

① NIKKEI ASIA, “Quad Faces Reality Check as Alleged Plot to Kill U. S. Sikh Dents Trust,” November 28, 2023, 来源: [https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Quad-faces-reality-check-as-alleged-plot-to-kill-U. S. -Sikh-dents-trust](https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Quad-faces-reality-check-as-alleged-plot-to-kill-U.-S.-Sikh-dents-trust), 访问时间:2024 年 1 月 22 日。

② BBC, “Russia Is Still India’s Largest Arms Supplier, Says Report,” March 14, 2023, 来源: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-64899489>, 访问时间:2024 年 1 月 22 日。

③ Carnegie India, “Forging a High-Technology Partnership Between the United States and India in the Age of Export Controls,” March 7, 2023, 来源: <https://carnegieindia.org/2023/03/07/forging-high-technology-partnership-between-united-states-and-india-in-age-of-export-controls-pub-89209>, 访问时间:2024 年 1 月 28 日。

④ 联合早报:《印度人民党在多数重要邦选举中投票领先》,2023 年 12 月 03 日,来源: <https://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20231203-1453865>, 访问时间:2024 年 1 月 28 日。

配额、支付转移等面向弱势群体的福利政策有效吸引贫困群体、女性的支持等,过去导致中印关系恶化的领土边界争端因此不会成为印度大选的核心议题,因此不会因为印度国内政治原因而激化。除大选因素外,2024年印度还面临着诸多国内问题,曼尼普尔邦暴乱余波仍未平息,^①克什米尔地区恐怖主义与边疆冲突问题相互交织。^②考虑上述内部因素,印度“打中国牌”的能力仍然不足。

其次,在国际事务中,“全球南方”国家中的领导力将是印度人民党竞选的着力点,因此印度也不希望在这一阶段干扰进行中的边界谈判、激化边境矛盾、破坏自身遵守国际秩序的形象。在和印度大选挂钩的国际问题方面,莫迪政府的着眼点和吸引力主要在于提升印度在全球舞台上的地位,因此会更关注塑造自身“全球南方”领导者形象,因大选目的而产生的对外政策也将更多关注印度在全球高层会议中的一席之地,而在这类塑造领导力的事件中,印度仍需要和中国在各类多边机制内达成一定的共处,因此会限制印度激化对华矛盾。^③比如在2023年,莫迪政府的主要政绩亮点式来自于就任G20轮值主席国。这一手段在2024年大选期间仍将延续,作为本年度美日印澳四国集团峰会的主办国,印度将会考虑通过这一渠道、特别是获得其他三国在参与阅兵等活动上的支持等“形象工程”塑造自身全球领导力。

三、领土争端和结构矛盾均使中印关系改善动力不足

由于缺乏政治诚意,印度将领土问题和其他领域问题挂钩,中印领土争

① 联合早报:《印度曼尼普尔邦发生枪战 至少13人死亡》,2023年12月04日,来源:<https://www.zaobao.com/realtime/world/story20231204-1454126>,访问时间:2024年1月22日。

② Mint, “Indian Army Says Retired Pakistan Soldiers Among Terrorists in Jammu and Kashmir,” November 25, 2023, 来源:<https://www.livemint.com/news/india/indian-army-says-retired-pakistan-soldiers-among-terrorists-in-jammu-and-kashmir-rajouri-district-11700886171412.html>,访问时间:2024年1月22日。

③ Atlantic Council, “Breaking Down China and India’s Race to Represent the Global South,” October 20, 2023, 来源:<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/breaking-down-china-and-indias-race-to-represent-the-global-south/>,访问时间:2024年1月28日。

端问题难以有效解决。一方面,印度在领土争端问题上的立场仍未根本转变,政治诚意仍显不足。截至目前,中印军长级会谈已举行 20 多次,在中方努力下,两军在加勒万河谷、班公湖、温泉、加南达阪等 4 个对峙点脱离接触,并且从印度方面看,印度也不希望边界问题对其国内大选造成负面影响。^①虽然中印双边紧张局势有所缓和,但双方仍未能就边界问题达成一致意见。在谈判的同时,2023 年 9 月 4 日,在 G20 峰会期间,印度启动大规模军事演习,演习地点包括与中国存在主权争议的边境地区。^②此外,印度也积极在拉达克东部的尼奥马地区沿中印边界修建世界上海拔最高的军用机场。^③在中印协商边境问题期间,印度还试图利用美国因素施压,默许美国驻印度大使加塞蒂前往伪“阿鲁纳恰尔邦”进行访问。^④

另一方面,印度现政府坚持将领土问题与经济和技术在内的其他议题挂。在西段对峙现状无法向印度所期待的“有利情况”转变的条件下,印度政府往往通过“官僚摩擦”等方式对中国企业下手,通过对包括小米、OPPO,比亚迪和名爵等企业频繁进行纳税调查,或者要求中企在印度投资必须通过和印度企业合资,以及由印度人来担任高管等方式来掌控中国企业,试图以此来向中方施压,迫使中方让步。^⑤相较于过去,印度现政府的对华政

① 中华人民共和国国防部:《2023 年 11 月国防部例行记者会文字实录》,2023 年 11 月 30 日,来源:<http://www.mod.gov.cn/gfbw/xwfy/jt/16272666.html>,访问时间:2024 年 1 月 28 日。

② The Economic Times, “Ahead of G20 Summit, IAF Launches ‘Trishul’ Combat Training Amid Ongoing China-Pakistan Tensions,” September 5, 2023, 来源:<https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/ahead-of-g20-summit-iaf-launches-trishul-combat-training-amid-ongoing-china-pakistan-tensions/articleshow/103376600.cms?from=mdr>,访问时间:2024 年 1 月 28 日。

③ 俄罗斯卫星通讯社:《印度将升级中印边界附近一处空军基地》,2023 年 9 月 13 日,来源:<https://sputniknews.cn/20230913/1053309163.html>,访问时间:2024 年 1 月 28 日。

④ Newsweek, “US Tests China With Visit to India’s Border,” November 30, 2023, 来源:<https://www.newsweek.com/china-arunachal-pradesh-us-ambassador-india-visit-1848209>,访问时间:2024 年 1 月 22 日。

⑤ The Economist, “Can India Inc Extricate Itself from China?” August 14 2023, 来源:<https://www.economist.com/business/2023/08/14/can-india-inc-extricate-itself-from-china>,访问时间:2024 年 1 月 28 日。

策逻辑更是加深了边界问题解决的难度。中印存在解决西段对峙的可能,但是这一可能性大小是由印度方面的政治态度决定的,由于上述两方面原因,中印边境问题整体解决的可能性仍然很小。

中印之间竞争关系的结构性因素仍然存在。第一,印度长期以来长期存在将中国作为印度追赶对象,并且坚持认为中国将其视作战略竞争对手的认知^①。这种思维方式可能会影响印度的政治判断。过去一年里,印度对小多边机制热情明显减退,首脑外交有所减少,2023年,印度在新德里举办的上海合作组织峰会上态度消极、导致《上合组织至2030年经济发展战略》未能集体通过^②,随后的在约翰内斯堡的中印会晤也毫无成效、成果寥寥^③。在经济上,印度也提出多项去中国化倡议与经济策略^④,印度主动寻求对华“对冲、对抗、对等”战略取向已渐趋常态化。

第二,印度看重中美战略竞争背景下的战略机遇,对与中国竞争获得的相对收益的重视程度越来越高。从绝对数字来看,经济合作依然是中印关系的压舱石,但是印度在手机制造等领域针对中国的保护主义观点愈发凸显,越来越靠拢美国,倾向于遏制中国投资和进口,以此方式促进其国内制造业发展、减少对华贸易逆差^⑤,并不利于中印关系的长期好转。从更宏观

① 蓝建学:《中印关系嬗变及出路》,载《国际问题研究》,2023年第3期,第55—73页。

② 中华人民共和国外交部:《上海合作组织成员国元首理事会新德里宣言》,2023年7月05日,来源https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202307/t20230705_11108663.shtml,访问时间:2024年1月28日;人民网:《上海合作组织成员国政府首脑(总理)理事会第二十二次会议联合公报》,2023年10月27日,来源:<http://politics.people.com.cn/n1/2023/1027/c1001-40104383.html>,访问时间:2024年1月28日。

③ 中华人民共和国外交部:《习近平出席金砖国家同非洲国家及其他新兴市场和发展中国家领导人对话会》,2023年8月24日,来源:https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202308/t20230824_11132268.shtml,访问时间:2024年1月28日。

④ United States Institute of Peace, “At G20, India Tests Geopolitical Clout Amid Xi’s Absence,” September 7, 2023, 来源:<https://www.usip.org/publications/2023/09/g20-india-tests-geopolitical-clout-amid-xis-absence>,访问时间:2024年1月28日。

⑤ South China Morning Post, “How India’s Unspoken Strategy to Drive Out Chinese Firms Can Backfire,” October 17, 2023, 来源:<https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3237795/how-indias-unspoken-strategy-drive-out-chinese-firms-can-backfire>,访问时间:2024年1月28日。

的层面看,一方面,印度始终奉行“东向行动”政策,对东南亚国家采取积极主动的策略,不断增加其在东南亚地区军售份额,不断强化与东南亚国家的防务合作,特别是在具备潜在封锁马六甲海峡的区域建设沙璜深水港^①。种种行为突出其行动背后的地缘政治和安全属性,为美国“印太战略”提供支持。另一方面,印度也开始重视向西看,寻求某种替代“一带一路”倡议的印度方案,致力于打造“印度-中东-欧洲经济走廊”(IMEC),试图在全球基础设施投资伙伴关系(PGI)框架下动员投资,实现和中国的竞争。^②

四、结论

综上所述,从外部因素上看,印度既希望利用西方国家制衡中国,又强调保持战略独立性,并且印度与美国及其欧洲盟友在国际事务看法和价值观判断上出现分歧,和中国紧张关系有所缓和,印美关系即使进一步升温,也将低于美日、美韩关系。从内部因素看,印度人民党无动力挑动中国问题影响大选。但是考虑到中印两国间对抗性因素的持续存在,以及印度诸多外交活动客观上配合了美国“印太战略”实施这一事实,中印关系改善动力始终不足。因此,印度目前的外交政策中,缺乏动力主动通过迅速恶化或改善对华关系来实现自身发展目的,如果坚持其现行对华政策逻辑,印度“打中国牌”收益不大,在中印结构性的竞争关系下,2024 年中印关系将继续沿惯性保持缓慢下滑趋势。

① South China Morning Post, “India Courts Southeast Asia with Affordable Missiles Amid South China Sea Rows, Russia-Ukraine War,” April 4, 2023, 来源:<https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3215858/india-courts-southeast-asia-affordable-missiles-amid-south-china-sea-rows-russia-ukraine-war>,访问时间:2024 年 1 月 28 日。

② The New Indian Express, “IOC, BPCL, HPCL Report Record Profits of Rs 69K Crore Amid Volatile Global Oil Prices,” February 5, 2024, 来源:<https://www.newindian-express.com/business/2024/Feb/05/ioc-bpcl-hpcl-post-rs-69k-cr-net-profit-in-apr-dec-higher-than-pre-oil-crisis-annual-earnings>,访问时间:2024 年 2 月 5 日。