

印度“西联政策”及其现实局限性*

魏亮

[内容提要] 印度莫迪政府执政以来,提出并持续推进“西联政策”,取得丰富的成果。“西联政策”的产生与落实是历史积累、发展需要、莫迪政府外交转型、印美关系提升、中东地缘格局调整等内外因素共同作用的结果。该政策同样面临诸如自身实力、国内宗教矛盾、大国竞争格局等因素的限制。“西联政策”实施8年来,中东在印度外交中的地位显著提升。未来中东将继续作为印度获取利益和国际影响力的舞台,印度力求成长为中东大国博弈多极中的一极,而非替代美国的主导性力量。

[关键词] 印度“西联政策” 中东

[作者简介] 魏亮,中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员、中东政治与治理研究中心中东发展与治理研究中心副主任,主要研究中东国际关系。

印度1947年独立后的较长时间内,受到民族独立浪潮、两极争霸、印巴与印中关系等因素的影响,对外关系重点关注自身安全保障,强调实施“不结盟政策”和发展“不结盟运动”,以处理与美苏两大国的关系为首要任务,与中东的关系始终不是重点。冷战期间,印度与中东的关系或基于推动“不结盟运动”发展的目的(如与埃及发展关系),或基于抑制巴基斯坦的目的(如与伊朗走近),或基于拉拢伊斯兰世界的目的(如亲近巴勒斯坦疏远以色列)。1973年石油危机及其后海湾地区基础设施建设狂潮、20世纪90年代后印度的“经济自由化”改革与开放、21世纪后“基地”组织等极端恐怖主义组织的崛起使得印度与中东在能源、经贸、劳工、侨汇、安全等方面的联系逐步加深。在经历长达40年的提质增量后,印度与中东关系从早期单向的以政治关系为重的旧态势,转变为政治、经济、军事、安全“四角齐全”的新格局。

随着旧的关系和伙伴关系发生变化,新的行为体出现,在地缘政治格局调整的背景下,21世纪第二个十年成为印度重新调整“向西看”政策的最佳时机。2014年莫迪政府上任后,“伊斯兰国”崛起、

全球和地区多极化态势加速发展、印美关系稳步改善等因素催生“西联政策”。中东被印度视为一个整体,真正成为印度周边外交中的独立单元。本文总结印度“西联政策”的成果与特点,探讨该政策产生和发展的原因,分析其制约因素,并评估其影响。

2014年9月,莫迪总理在启动“印度制造”活动的仪式上首次提出:“在一段时间内,我们始终在讨论‘东望’政策,我们也应当讨论‘西联’政策。”^①“西联”(Link West)政策与“东向行动”(Act East)、“南控”(Control South)与“北连”(Connect North)三大政策并列,这是1947年以来西亚(中东)首次作为一个整体被纳入印度外交战略规划。莫迪两任政府至今,印度政要频繁出访中东国家,签署大量合作协议,引起国际社会的高度关注,在行动上践行“西

* 本文系中国社会科学院创新项目“西亚非洲国际关系研究”(2022-2026)阶段性成果。

① Narendra Modi, “India Needs Policy to Look East, Link West,” <http://www.deccanherald.com/content/432698/india-needs-policy-look-east.html>. (上网时间:2022年9月15日)

联政策”的理念。该政策的实施范围是西亚,后扩展为大中东地区。多年来,印度外交部年度报告中的西亚专指海湾和西亚。^①在2021~2022年的年度报告中,这一地区被扩展为海湾、西亚和北非,^②其中增加的红海地区国家反映出近年来埃及、沙特、阿联酋、美国等加强红海地区合作的新态势,是“西联政策”与时俱进的表现。在莫迪政府的推动下,维护双边政治友好关系、扩展经济关系、促进军事安全合作成为“西联政策”的三大支柱。经过多年的努力,中东已成为印度“大国外交”的新舞台,有力地助推了国内经济发展,该政策也成为莫迪政府执政的主要亮点之一。

政治上,印度以高访为抓手,积极推动或维护与中东国家的双边政治关系。莫迪两届任期均高频出访中东国家,与各国签署涉及诸多领域的合作协议。自2015年首访阿联酋至2020年新冠肺炎疫情蔓延全球,莫迪共9次出访中东,包括海湾、近东等多个国家。莫迪是首位访问以色列的印度总理,2015年对阿联酋的访问是时隔34年的元首访问,莫迪对巴林的访问也是历史性的首访。元首外交成为印度中东外交浓墨重彩的一笔,部长级和主管层级的外交访问则更为频繁。

莫迪政府与沙特、阿联酋等建立了战略伙伴关系,政治互信进一步加深。2016年印沙联合声明称:“双方能够更好地了解和理解彼此的关切和观点,认识到海湾地区和印度次大陆的稳定与安全之间的密切联系,以及为该地区各国的发展维持安全与和平环境的必要性。”^③2019年10月,两国签署《战略伙伴关系委员会协议》,沙特确定印度为“沙特2030愿景”的战略伙伴国,并设立高层领导级别战略伙伴关系委员会。而印度和伊朗的关系则受印美关系制约,主要体现于增进谅解与保持双边关系稳定。美国特朗普政府退出伊核协议,并对伊朗实施“极限施压”后,印伊双边经贸与能源关系受重创。2019年,印度停止购买伊朗石油。双边贸易额从2018年的170.4亿美元暴跌至2021年的19.2亿美元。^④同时,印伊政治关系遇冷。尽管伊朗对印度迫于美国压力的选边站表示谅解,印度也在2019年伊朗国内抗议运动、伊核谈判等问题上与美

国保持距离,但双方还是在油款结算和汇回、恰巴哈尔港开发进度等问题上龃龉不断。

经济上,印度持续推进以经贸、能源、劳工为核心的经济关系,构建新型贸易关系与贸易机制。印度与中东经贸关系基本稳定并长期保持逆差状态。2014~2018年,印度与西亚北非地区19国贸易额在1239~1660亿美元之间。逆差规模在211.5~562.5亿美元之间。^⑤2019年后,受新冠肺炎疫情和全球经济萎缩影响,经贸规模显著下降。2020~2021年度,印度和西亚北非地区(不包括伊朗和土耳其)的双边贸易总额为1198.1亿美元,占当年贸易总额度11.8%。其中,阿联酋是印度第3大出口对象国,阿联酋、沙特、伊拉克分别居印度进口来源国的第3位、第5位和第7位。^⑥

能源关系是印度与中东经济关系的支柱,双方业已形成非对称的相互依赖关系。一方面,在全球能源格局调整和能源消费转型的背景下,中东仍是印度最大的能源来源地。2017、2019、2021年印度从中东进口石油量分别为1.39亿吨、1.35亿吨、1.35亿吨,分别占印当年石油进口总量的65.6%、61.1%和62.9%;同期,印从中东进口天然气总量分别为151亿立方米、187亿立方米、218亿立方米,占印当年天然气进口总量的57.9%、56.8%和64.8%。^⑦另一方面,印度是一个典型的缺油少气国。有限的资

① 海湾和西亚国家包括:海合会六国、伊朗、伊拉克、也门、以色列、巴勒斯坦、叙利亚、约旦、黎巴嫩。

② 海湾、西亚和北非国家是在前者基础上增加北非和红海沿岸国家,增补国家为:阿尔及利亚、埃及、利比亚、突尼斯、摩洛哥、吉布提、厄立特里亚、索马里、苏丹、南苏丹、厄立特里亚。土耳其作为跨亚欧大陆国家,被印度归入欧洲国家范围。

③ “India-Saudi Arabia Joint Statement during PM Modi’s Saudi Visit,” Ministry of External Affairs, India, April 4, 2016.

④ “Trade Statistics, Export Import Data Bank, Iran,” <https://tradestat.commerce.gov.in/eidb/iecnt.asp>. (上网时间:2022年11月19日)

⑤ *Annual Report (2018-2019)*, Ministry of Commerce and Industry, Department of Commerce, India, February 2020, p.132.

⑥ *Annual Report (2021-2022)*, Ministry of Commerce and Industry, Department of Commerce, India, February 2022, pp.87-88.

⑦ “Statistical Review of World Energy (2018, 2020, 2022),” <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>. (上网时间:2022年10月19日)

源与经济社会需求之间的巨大鸿沟导致印度的能源进口呈现需求强烈、缺口巨大和对外依赖严重的基本特征。为确保能源安全,印度通过加大政治合作力度、签署中长期合作协议、加强对上中下游能源产业链的相互投资等方式,推动和夯实与中东能源伙伴国的双边能源关系。

印度还与主要中东国家签署贸易协定,建立多个双边经贸委员会,并推动自由贸易协定签署。印度与埃及、两伊、海合会六国、土耳其等国均已签署贸易协定,印度出口的主要商品为石化产品、黄金和其他贵金属、印度香米、珍珠、宝石和半宝石等。进口的主要商品包括原油、天然气、珍珠、贵金属和半宝石、化肥等。2022年2月,印度与阿联酋在两国元首线上峰会签署《全面经济伙伴关系协定》,达成十多年来的第一个自由贸易协定,双方承诺在五年内将双边贸易额从现在的600亿美元增加至1000亿美元^①。

此外,稳定获取侨汇是印度重要的经济利益。数量庞大、廉价和熟练的印度劳工填补中东的人力资源缺口,为各国经济建设和社会服务提供支撑,也为印度的发展提供强大助力。2021年,在中东22国的印度人共计897.6万人,占海外印度人总数的66.7%。^② 侨汇对印度整体经济极为有利,因为印度仍然是世界上最大的侨汇接收国,2010年总额约为637.5亿美元,其中大部分的侨汇来自海合会国家。^③ 2017年,海合会国家接纳超过900万且仍在增长的印度人社团,每年提供350亿美元左右的侨汇。^④ 2019年,阿拉伯国家的印度移民侨汇达到480亿美元。^⑤

军事安全上,印度与中东国家进行了广泛深入的合作。印度与中东的军事合作以双边为主,不同国家军事交流的深度和内容有所区别。印度与海合会国家的常规军事合作保持稳定,双边军事交流、军舰互访、联合演习、高层军官互访有序展开。印度和沙特的防务合作联合委员会于2016年启动,至今已召开三次会议。印度与阿联酋的军事合作亮点在于印度积极参加每一届阿布扎比国际防务展览会,两国还签署国防制造业合作备忘录。阿曼是海湾地区海、陆、空三军都与印度定期举行联合

军事演习的唯一国家。印度与以色列军事合作成果最为丰富。莫迪政府上任后,除了常规的军事交流和机制建设外,军事合作提升到军火贸易与武器联合研发并驾齐驱的新层次。印以防务合作联合工作组召开会议已达15次,数量上远胜印度与阿拉伯国家的双边防务会议。此外,印以还联合制定军事合作的中长期规划。2017年后,以色列成为印度第二大武器来源国,印度也成为以色列武器研发的战略伙伴和武器共同生产国。

印度与中东的安全合作以海上安全合作与反恐合作为主要内容。印度周边海上战略通道众多,包括苏伊士运河、霍尔木兹海峡、马六甲海峡、巽他海峡等。印度超过90%的外贸货运是通过海运完成的。2016年4月,莫迪在印度海事峰会的演讲中明确指出:“海上运输航线是印度参与海外经济贸易和能源进口的主要途径,保障海上通道安全对印度来说至关重要。”^⑥ 2008~2011年,印度曾多次派遣军舰赴中东执行反海盗护航任务。2019年6月,因担心美伊斗争影响波斯湾航道安全,印度派出金奈号驱逐舰与苏纳伊纳号大型巡逻舰进入波斯湾,为油轮护航,确保霍尔木兹航道安全。

恐怖主义和极端主义威胁推动印度与中东国家加强安全合作的基础。2014年莫迪上任后仅数

① Deena Kamel, Sarmad Khan, and Ramola Talwar Badam, "UAE and India Sign Comprehensive Economic Partnership to Boost Trade and Investment Ties," <https://www.thenationalnews.com/business/economy/2022/02/18/uae-and-india-sign-landmark-trade-deal/> (上网时间:2022年10月9日)

② "Population of Overseas Indians," http://mea.gov.in/images/attach/NRIs-and-PIOs_1.pdf (上网时间:2022年10月6日)

③ Rhea Abraham, "India and Its Diaspora in the Arab Gulf Countries," *Diaspora Studies*, December 2012, pp.128-129.

④ *Annual Report (2017-2018)*, Ministry of External Affairs, India, March 2018, p.57.

⑤ "Keynote Address by Secretary (CPV&OIA) Shri Sanjay Bhattacharyya to FICCI on India's Engagement with Arab World," Government of Ministry of External Affairs, India, September 22, 2020.

⑥ Narendra Modi, "India Has Had a Glorious Maritime History. We Are on the Path of Shaping an Even Better Maritime Future," <https://www.narendramodi.in/pm-modi-at-the-inauguration-of-maritime-india-summit-2016-in-mumbai-440341>. (上网时间:2022年10月28日)

周,“伊斯兰国”就在摩苏尔抓捕40名印度建筑工人,在提克里特拘禁46名印度护士,制造印度历史上最严重的人质危机。2014年后,“印度圣战军”“印度学生伊斯兰运动”“哈里发的印度士兵”等本土组织相继效忠“伊斯兰国”。“伊斯兰国”使用印地语、乌尔都语、古吉拉特语和泰米尔语在社交网络里进行宣传。印度与沙特、阿联酋、卡塔尔等在情报分享、嫌犯遣返、人员培训等方面展开合作,与伊朗分享对阿富汗境内“伊斯兰国”、塔利班和其他极端恐怖主义组织的情报。印度与以色列的反恐合作则更实际,除信息和情报交换外,以色列多年来一直向印度提供大量反恐装备、分享维护国内安全的实战经验,并帮助印度培训反恐情报人员。由于印度国内穆斯林以逊尼派为主,因此印度与逊尼派占多数的沙特和埃及的合作显得尤为重要。2016~2017年,印度与沙特分别就印度帕坦科特与乌里恐袭事件、麦加恐袭事件和也门导弹袭击事件快速给予对方外交支持,彰显双方在反恐问题上的相互支持。2019年,阿联酋第二次驱逐“穆罕默德军”指挥官尼萨尔·艾哈迈德·坦特雷,坦特雷参与了2017年的克什米尔恐袭案。

二

“西联政策”的产生有其内外推动因素。它既是印度与中东关系发展的长期结果,也是印度经济和社会高速发展的客观需要。

从内部看,莫迪政府更为公开地追求和践行深入印度血脉的大国理念和大国梦想,十分看重中东的地缘、资源和财富,将其作为推动印度大国外交的重要舞台。首先,“西联政策”的产生是印度与中东地区国家关系拓展升级的必然产物。20世纪60多年来,印度与中东地区国家关系先后经历积累期(1947~1999)和转型期(2000~2014),从“政治为主、经济为辅”的格局转变为政治、经济“双柱并存”,再提升为政治、经济、军事、安全“四角齐全”的格局,双方合作的内容和形式日渐丰富,基础日益牢固。印度对中东的认知和重视程度也在不断提升。2005年,辛格最早提出“西望政策”(Look West),2008年他又提出“海湾是我们延伸的邻国,

是我们最大的能源供应地,有500万印度人生活在那里,我们在那里还有贸易和投资利益。我们与海湾国家的关系已经有几个世纪了,我们不是海湾国家的陌生者。”^①到2013年,印度外长萨尔曼·胡尔西德在“麦纳麦对话”上表示:“单单波斯湾地区就是印度最大的贸易伙伴,2/3的石油和天然气来源地,700万移民工作地和将近一半侨汇收入的来源地。”^②事实上,海湾地区对印度而言是比欧盟28国还要重要的贸易伙伴。^③从根本上说,中东的稳定对印度来说比东亚的稳定更为重要。^④

其次,“西联政策”的产生也是印度经济和社会持续稳定发展的客观需要。进入21世纪后,印度成为仅次于中国的第二大发展中国家,是金砖国家和新兴经济体的重要成员,也被称为新的世界经济发动机。1991~2015年,印度长期保持6%~10%的年增长率,经济总量和全球占比逐年上升。印度经济的高速发展带来其对能源、投资、市场、技术合作等方面的庞大需求。从能源上看,印度的能源进口需求和缺口巨大、对外依赖严重是发展面临的中长期挑战。2013年,印度成为继美国、中国之后的全球第三大能源消费国。印度依赖中东的油气资源来满足国内经济发展的需要。从经贸上看,印度不仅需要中东的市场、商品和稳定的侨汇,还看重并希望获得中东的大规模投资。

再次,“大国外交”传统和莫迪政府外交转型是“西联政策”产生的直接动因。印度的传统文化不但博大精深、浩如烟海,且又奥妙神秘令人向往,其丰富的内涵和深厚的底蕴及独特的个性和价值观,对世界文明的繁荣和进步作出了自己不可估量的

① “PM: Terrorism Threatens Gulf as Much as It Does India,” *The Indian News*, November 9, 2008.

② “Address by Minister for External Affairs on International Interests in Middle East Security and Non-Proliferation at IISS Manama Dialogue,” Ministry of Foreign Affairs, India, December 8, 2013.

③ Victor Mallet, “Old Ties between India and the Gulf Are Renewed,” *Financial Times*, June 09, 2014.

④ Shashank Joshi, “India and the Middle East,” *Asian Affairs*, Vol. XLVI, No. II, 2015, p. 252.

贡献。^①“大国理念”和“大国外交”最经典的表述出自尼赫鲁总理：“印度以它现在所处的地位，是不能在世界上扮演二等角色的。要么做一个有声有色的大国，要么销声匿迹，中间地位不能引动我，我也不相信任何中间地位是可能的。”^②“大国外交”深植于印度的战略思维和精英阶层的观念中，在印度的政治中心新德里，尽管政治家和战略精英们党派不同，意识形态各异，但都共同认为印度注定要成为世界上伟大的文明和国家之一。

莫迪政府上台以后，印度对外战略和外交政策加速调整。2015年2月，莫迪总理提出要帮助印度成为“全球领导型国家”而不再是“平衡性大国”。为此，莫迪政府边缘化“不结盟政策”，加强战略自主和多向结盟，积极促进周边外交。上任后，莫迪政府提出“邻国是首要”的外交战略，以巩固在南亚和印度洋地区的领导地位、发展与中东关系、增强在亚太地区影响为外交“三大优先”，意在为发展创造良好的周边环境与机遇，并为塑造大国地位提供支撑。2006年，印度著名学者和战略家拉贾·莫汉指出：“印度大战略将世界划分为三个同心圆。第一个同心圆包括‘小周边’，印度追寻在该区域的主导地位并防止外部大国的干预；第二个同心圆包括所谓的‘大周边’，横跨亚洲和印度洋沿岸；第三个同心圆包括整个国际舞台，印度试图取得大国地位，并在国际和平与安全中扮演关键角色。”^③莫迪政府“东西南北”四个方向外交政策的表述是对印度周边外交的历史继承，也是拉贾·莫汉战略思想的具体实践。

从外部看，全球秩序的调整、中东地区格局重塑与域内国家外交政策“自主性”的增强为印度进一步深化与地区国家的关系创造了有利的环境和条件。首先，印美关系的改善和持续深化为印度“西联政策”的产生和落实打开方便之门。进入21世纪后，印美关系克服印度“拥核”的不利影响，进入发展的快车道。2004年，印美寻求建立“战略伙伴关系”，意在加强双方在民用核能、民用空间计划、高技术贸易、导弹防御等领域的合作。莫迪政府上台后，双边关系持续发展。2016年6月，莫迪访美时两国签署《后勤交流备忘录协定》，双方在联合

声明中称，印度不仅是美国主要的军事伙伴，更为重要的是允许印度在军事技术上享受美国“最紧密盟友的待遇”。2017年末，特朗普政府出台“印太战略”后，印度与美国在“印太”地区的合作不断加强，双方启动外交部长和国防部长参加的“2+2”对话，并在三个三边机制（美日印、美印澳、日印澳）与一个四边机制（美日印澳）中进行深度合作。

进入21世纪以来，印美关系的改善使得美国历任政府都未曾将印度和中东关系的发展与莫迪高调、多产的“中东外交”视为对美国地区主导地位的挑战。2015年伊核协议签署前，美国对印度努力维持与伊朗经贸关系采取默许态度，对印以两国的替代性军事技术合作与军售视而不见。美国退出伊核协议后，特朗普政府给予印度进口伊朗石油豁免权，并在实施“极限施压”的过程中豁免印伊恰巴哈尔港项目。实际上，印度在海湾地区安全问题上发挥积极作用符合美国的利益，并可制衡中国，以减少中国在该地区的参与。^④因此，美国积极拉拢印度参加美、印、以和阿联酋的小四边机制，并于2022年7月举办首次四国领导人线上峰会，使得印度在经贸、投资、科技合作方面获利良多。

其次，中东地区格局的调整和重塑为“西联政策”的落实提供有利的环境。21世纪第二个十年以来，美国逐步推动“战略东移”，实施“亚太再平衡”战略，为叙利亚“化武危机”降温、摆脱利比亚战乱、两次从伊拉克撤军等都凸显美国减少在中东投入、不想继续耗费实力的意愿。为应对美国战略调整带来的真空，地区国家外交更加活跃和具有进取性，主动调整彼此间和与域外大国的关系。伊朗鲁哈尼第二届政府和当前莱西政府强调和提升周边外交的重要性，缓和与海湾阿拉伯国家关系。沙

① 吴永年等著：《21世纪印度外交新论》，上海译文出版社，2004年，第2页。

② [印]贾瓦哈拉尔·尼赫鲁著，齐文译：《印度的发现》，世界知识出版社，1958年，第57页。

③ C·Raja Mohan, "India and the Balance of Power," *Foreign Affairs*, Vol.85, No.4, 2006, pp.17-34.

④ Yoel Guzansky, "India Looks West, the Middle East Looks East: India, the Gulf States, and Israel," *Strategic Assessment*, Volume 25, No. 1, March 2022, p.113.

特、阿联酋主动加强与中国、俄罗斯的关系,在“卡舒吉事件”上坚决顶住美国压力,并加强红海地区安全架构。以色列以伊朗威胁和经济科技合作为由,与阿联酋和巴林签署“亚伯拉罕协议”,再次历史性突破阿拉伯世界对以色列的“三不原则”。

当前中东格局调整,地区不确定性和不稳定性上升,印度被中东国家看作可以发挥作用的新兴域外大国。政治方面,中东域内国家积极、热情地回应莫迪的中东外交,2015~2019年卡塔尔、阿联酋、沙特、伊朗、以色列等主要地区国家领导人纷纷完成元首回访。在巴以问题、海合会危机、伊核危机中,阿拉伯国家、伊朗和以色列都不要求印度选边站队。经济方面,2019年新冠肺炎疫情暴发以前,印度与中东的经贸规模始终维持在经贸总额的20%左右。印度与中东进行了广泛的石油开发合作。2017年阿联酋向印度开放石油上游产业,印度获得下扎库姆近海油田10%的股份,这是印度首次参与海合会国家能源上游产业的开发。军事安全方面,印度与海湾阿拉伯国家和以色列的军事安全合作持续稳定推进,内容广泛,在常规军事交往、反恐、反海盗护航、军售与技术转让等方面的合作都比中国更为深入,卡塔尔、阿曼等国在21世纪初就已明确表示欢迎印度在海湾安全架构中发挥积极作用。

三

莫迪上台以后,“西联政策”在双边层面上取得较为丰硕的成果,但该政策的落实受到内外因素的制约,面临现实困境。

第一,印度综合国力不强限制了“西联政策”的发展。印度与中东经济结构互补性不强,印度的科技实力、研发能力、营商环境吸引力较差,与中东能源和劳工的非对称性关系长期无法改变,因此经贸关系上一直存在天花板。印度在高精尖端技术、精密仪器制造、大型机械装备等领域的竞争力不如西方国家和中国,在服装、玩具、电子产品等领域的竞争力不如中国、越南等。从创新能力方面来看,根据2009年、2014年和2022年“全球创新指数报告”,印度综合排名分别位列第56位、第76位和第40位,

同期中国排名分别为第43位、第29位和第11位。^①从投资的角度看,印度的投资环境与回报率令中东国家兴趣索然。以沙特为例,世界银行2016年全球营商环境排名中,沙特和印度分别位列82位和130位;2018年,两国的排位分别是92位和100位。2000年4月~2021年12月,沙特对印度直接投资总额31.39亿美元,占投资总额的0.55%,居第18位。而这并不多的投资总量却在中东与海合会国家中仅次于阿联酋,居第二位。^②

印度军事实力大而不强、海外投送能力弱,军事战略主要在于防止战争而非对外提供安全保障。至2013年,印度在世界军事实力排名中居第四位,军事实力仅次于美国、俄罗斯、中国。^③印度21世纪军事战略和安全的重点依然是中国和巴基斯坦。印度的三军力量对比仍属国土防卫型,截至2022年,印度陆军人数125万人,占三军总人数的86%。^④进入21世纪,尤其是第二个十年以来,印度日益重视海洋战略,但目前其在印度洋区域内只有安达曼群岛基地、马尔代夫基地、马达加斯加基地三个海外基地,前者只能停靠小型船舶,后两者只具备监听功能。不仅如此,印度的高精尖端武器依赖美、俄、以等国的军售或技术,入役装备来源驳杂,军工制造和研发能力弱。印度引以为傲的阿琼坦克和光辉战斗机都出现本国军队不愿接收的现象,2022年下水的首艘国产航母“维克兰特”号建造耗时长达23年。

第二,印度国内穆斯林、两教冲突和印度教民族主义的崛起成为干扰“西联政策”的潜在因素。印度国内伊斯兰教与印度教冲突是困扰和制约印

^① “The Global Innovation Index, 2009/2014/2022,” <https://www.globalinnovationindex.org/about-gii#reports>. (上网时间:2022年10月25日)

^② “FDI Statistics,” <https://dpiit.gov.in/sites/default/files/FDI%20Factsheet%20December,%202021.pdf>. (上网时间:2022年10月29日)

^③ “Countries Ranked by Military Strength (2013),” <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>. (上网时间:2022年11月3日)

^④ “The World Factbook: India,” <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/india/#military-and-security>. (上网时间:2022年11月1日)

度与中东国家关系的长期难题。两教矛盾历史悠久,积怨甚深。当代两教冲突的起点埋藏于印巴分治过程中。据不完全统计,1947年8月~1948年4月,双方死于教派仇杀的人数约60万。^①1992年阿约迪亚清真寺事件震惊世界,这场波及全国许多地区的动乱共有3000多人死于非命,成为印巴分治后范围最广、伤亡最重的一次教派流血冲突。^②2002年古吉拉特邦发生两教暴力冲突,上千名穆斯林遇害,15万人无家可归。21世纪以来教派冲突规模不断扩大,冲突频次和伤亡人数明显增长。独立至今,两教冲突多次影响印度与伊朗、土耳其、沙特、科威特以及与海合会的关系,引发印度与各国在伊斯兰会议组织和联合国内的争执。

莫迪政府对内推行“印度教至上”,加剧了两教之间与内政外交间的结构性矛盾,干扰“西联政策”的实施。莫迪所属的印度人民党以印度教民族主义为思想基础,将教派主义伪饰为民族主义,希望“净化”印度社会。莫迪执政以来,国内印度教和伊斯兰教的原教旨主义思想和力量尖锐对立,教派矛盾和冲突不断激化。2014年至2017年,印度公共暴力事件数量上升了28%。^③2017年全球189个国家中,印度的宗教不宽容程度仅次于叙利亚、尼日利亚和伊拉克,居全球第四位。^④2019年12月,印度议会通过并颁行的《公民身份修正法案》带有歧视穆斯林的特征,引发伊斯兰世界的普遍不满。2022年5月26日,印度人民党发言人努普尔·夏尔马与该党德里地区发言人纳文·金达尔嘲笑伊斯兰教并侮辱先知穆罕默德,引起中东国家严厉抗议,反对的声音不仅来自海湾阿拉伯国家,也来自其他非阿拉伯穆斯林国家,包括阿富汗、印度尼西亚、伊朗、马尔代夫、巴基斯坦和土耳其。^⑤

第三,域外大国在中东的竞争是印度发展与地区国家关系的主要限制。中东为三洲五海之地,20世纪至今以其独特的地缘战略价值、丰富的能源、庞大的市场吸引世界大国的目光。2014年后,中东多极化格局加速调整,但一超多强的格局未发生根本性改变。中东仍然是美国全球战略的重要组成部分,美国从未想过拱手让出中东。自奥巴马政府至拜登政府,美国以增强盟友伙伴防御能力、构建

新型小多边机制、不参与和不塑造战争或冲突、边缘化巴以和平进程等方式调整和缩减在中东的战略投入,在中东的政策目标也由21世纪初的“改造”变为“主导”,进而降级为“控制局势”。2022年乌克兰危机后,中东地缘和经济的战略价值再度凸显,拜登于7月出访沙特,明确提出“不允许中国、俄罗斯甚至伊朗填补真空”。^⑥

欧洲、俄罗斯、中国与中东的关系也非常紧密。2016年6月,欧盟发布《外交与安全政策全球战略》,将“维护欧盟自身安全”“重塑欧洲安全秩序以及保证周边地区稳定”作为今后一段时期的战略重点,^⑦中东是欧盟周边地区的主要组成部分,涉及的问题包括恐怖主义和极端主义、移民和难民问题、经贸关系、能源供给、民主价值观等。2022年乌克兰危机后,欧洲与中东的能源关系再度凸显。欧俄能源相互依赖的断裂推动欧洲能源进口实现自1973年石油危机后的转向性回归,英、法、德等国纷纷加强对海湾和北非的能源投资。11月初,欧盟外交与安全政策高级代表约瑟·博雷利称,欧洲与海合会在能源和安全方面的合作比以往任何时候都更加重要。^⑧中东地区对俄罗斯具有多元战略价值,近年

① 林太著:《印度通史》,上海社会科学出版社,2012年,第342页。

② 林承节著:《印度史》,人民出版社,2014年,第525页。

③ Monitoring Desk, “India: Communal Violence Rose by 28% from 2014 to 2017,” <https://www.thenews.com.pk/print/279253-india-communal-violence-rose-by-28-from-2014-to-2017>. (上网时间:2022年10月3日)

④ “India Fourth-worst Country for Religious Violence,” <https://mattersindia.com/2017/04/india-fourth-worst-country-for-religious-violence/>. (上网时间:2022年10月11日)

⑤ Giorgio Cafiero, “Gulf States Take a Stand against Islamophobia in India,” <https://gulffif.org/gulf-states-take-a-stand-against-islamophobia-in-india/>. (上网时间:2022年10月22日)

⑥ “Remarks by President Biden on His Meetings in Saudi Arabia,” White House, July 15, 2022.

⑦ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe-A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, European External Action Service, June, 2016, p.14.

⑧ “Josep Borrell Says Gulf-EU Energy Partnership ‘Makes More Sense Than Ever’,” <https://www.thenationalnews.com/gulf-news/2022/11/10/josep-borrell-says-gulf-eu-energy-partnership-makes-more-sense-than-ever/>. (上网时间:2022年10月21日)

来俄罗斯在中东的地位显著提升。2015年后,俄罗斯采取多种措施加大对中东事务的介入,在伊核、巴以、叙利亚等热点问题上积极发挥作用,通过阿斯塔纳会谈构建俄土伊协调机制,允许土耳其斡旋乌克兰危机,加强与沙特等国在“OPEC+”的合作,扩大与海合会国家的经贸和军售关系。中东是中国主要的能源供给地、商品市场和投资地,是落实“一带一路”倡议的关键“通道”和“节点”地区。2019年中国在中东的三大贸易伙伴分别是沙特(780.4亿美元)、阿联酋(486.7亿美元)、伊拉克(333.3亿美元)。2020年,中国从中东进口石油2.6亿吨,占全年进口总量的46.7%。^①中阿双方已在中阿合作论坛框架内建立17项合作机制。10年来,中阿贸易额增长1000亿美元,总额超过3000亿美元;共建“一带一路”实施200余个项目,惠及双方近20亿人民,^②中国与中东的贸易规模远超印度与中东国家的贸易量。至2021年,中国同中东5个国家建立全面战略伙伴关系,同8个国家建立战略伙伴关系。域外大国与中东国家的关系成为印度在中东发挥影响力的限制和障碍。

第四,中东国家内部矛盾复杂,战争、冲突、国内变革等因素增加印度处理与中东关系的难度。在美国有意减少在中东投入的大背景下,中东地缘政治格局加速调整,新旧矛盾和冲突此起彼伏。其中较为重要的矛盾包括巴以问题、叙利亚和利比亚冲突、以色列和伊朗矛盾、伊朗和沙特竞争、海合会卡塔尔危机等。为此,印度不得不采取平衡务实政策,小心地维持与冲突各方关系,如在加强与以色列关系、支持“亚伯拉罕协议”的同时在联合国、伊斯兰会议组织中支持有关巴勒斯坦的各项决议;卡塔尔危机爆发后,印度发表声明强调各方应该依据国际法准则,在相互尊重主权领土完整和不干涉内政的前提下,通过建设性对话与和平协商来解决分歧,避免在沙卡之间选边站队。

中东的战争、动乱、社会变迁和改革、传染病等给印度带来不少突发性挑战。中东战乱给印度的能源安全造成巨大冲击,涉及能源价格、供给安全、通道安全等诸多方面。石油价格每桶提升1美元,就意味着印度经济需要额外增加50亿美元或220

亿卢比的负担。^③2019年美伊小规模海上冲突引发波斯湾航道安全危机,印度不得不派军舰前往霍尔木兹海峡护航。2011年“阿拉伯之春”,印度从埃及撤侨750人,从利比亚撤侨17927人,从也门撤侨846人。^④2015年印度在也门开展了名为“拉哈特行动”的撤离行动。4600多名印度公民和900多名外国公民由萨那营救到吉布提。2019年后,受新冠肺炎疫情影响,印度和海合会国家相继关闭劳工输出和输入的大门,因疫情停工或者失业归国的劳工人数不断增加。中东自身的安全问题是印度“西联政策”面临的持续挑战。

四

“西联政策”对印度和中东国家已经并继续产生重大的影响。对印度来说,该政策的实施抬升了印度的国际地位,使得它与中东关系进入全面、高速发展的新时期。双方的合作不仅限于能源、劳工等传统领域,医药、医疗服务、绿色经济、数字经济、人工智能等逐渐成为引领未来合作的新方向,双方合作的深度与广度不断拓展,以适应时代的发展。“西联政策”成为莫迪政府的外交亮点,莫迪接连获得沙特最高荣誉阿卜杜勒·阿齐兹国王勋章、阿联酋最高等级扎耶德勋章及巴林的哈马德国王文艺复兴勋章,成为最受中东欢迎的来访元首之一。元首间不间断的互访与成果发布满足了印度人民对印度“大国地位”的期盼,增进了印度的民族自豪感和认同感。

“西联政策”的实施在一定程度上弱化了巴基斯坦因素和克什米尔问题对印度的影响。由于巴基斯坦拒绝在巴林动乱、也门冲突等危机中出兵海湾,沙特、阿联酋与巴基斯坦的关系一度严重受挫。

^① *Statistical Review of World Energy (2021)*, BP, 2021, p.32.

^② 习近平:“弘扬中阿友好精神,携手构建面向新时代的中阿命运共同体——在首届中国—阿拉伯国家峰会开幕式上的主旨讲话”,https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202212/t20221210_10988443.shtml(上网时间:2022年12月17日)

^③ Bhupendra Kumar Singh, *India's Energy Security: the Changing Dynamics*, Pentagon Energy Press, 2010, p.41.

^④ *Annual Report 2011-2012*, Ministry of Overseas Indian Affairs, India, p.37.

伴随着印度与中东国家关系的全面提升,及莫迪元首外交的热情游说,以海湾阿拉伯国家为首的伊斯兰世界逐渐调整一贯支持巴基斯坦的立场,在印巴矛盾和克什米尔问题上转向中立立场。2019年,沙特王储访问期间发表的联合声明首次提到沙特承认印度在克什米尔打击恐怖威胁。在同年举行的伊斯兰合作组织外长会议上,沙特与阿联酋首次共同邀请印度外交部长参会,同时阻止巴基斯坦在闭幕声明中谴责印度。伊斯兰世界作为巴基斯坦的战略后方与外交后援团的地位有所削弱。

“西联政策”的提出、落实和印度作为新兴大国高调出现在中东舞台上给中东国家提供了一种维护周边安全、对冲大国博弈、推动地区格局调整的新选择与新变量。从地理上看,印度和中东是近邻,在周边安全和发展问题上风险共担。出于战略原因,印度寻求在西亚区域实现和平、政治稳定与安全,该区域各国在评价南亚时也表达了同样的诉求,南亚和北印度洋区域的动乱乃至战争将直接和严重危害中东国家的利益。认可印度的地区大国和“准世界大国”的地位并加强双方合作符合中东各国的利益,是必要的政治投资与安全投资。

印度在中东发挥作用也有利于推动地区新旧格局的转换和调整,促进多极化格局加速成型。随着中美战略博弈的出现和美国战略重心逐步转向亚太地区,中东在美国全球战略中的地位下降,在中东回避冲突、减少投入已成定势。美国2022年《国家安全战略》报告将新中东政策的目标定为“冲突降级和一体化”,称:“我们要减少中东对美国的长期资源需求……美国制定了在该地区政策的新框架,利用外交手段缓和紧张局势,减少发生新冲突的风险,并为稳定奠定长期基础。”^①同时,中东国家对美国的信任度不断下滑,中东需要新的对冲与平衡性力量。印度与中东国家在安全、改革和发展的模式与路径上有着更多的共同语言与更为相似的诉求。作为新兴的发展中大国与世界经济的新发动机,印度在中东的存在有别于美、欧、俄、日等西方大国,也改变了地区舞台只有中国一个发展中大国的孤立局面。对中东国家而言,印度是调整中东域内东西方世界、发达国家与发展中国家之间力

量关系的重要砝码。

2015年后,莫迪表示愿意打破印度在该地区的传统谨慎和安静外交。长期以来,这种外交被认为是维护印度在中东地区多样化的经济、能源和社会利益的必要手段。^②自提出“西联政策”后,善于总结施政短语的莫迪又在2017年后提出“思考西部政策”(Think West)和“西进政策”(Go West)。这两种表述先后出现在外交部的公告和外交年度报告中,其本质依然是对“西联政策”的强调,也是莫迪政府重视“西联政策”的体现。经过8年多的努力,印度与中东关系越来越多地得到地区国家与域外大国的重视或认可,并构建出更为牢固的伙伴关系。

同时,也应该看到,印度与中东的关系仍是以双边关系为核心,既未形成具体的中东战略,也未创建具有广泛性和包容性的制度或议程。面对自身困境和各种限制的制约,印度在中东的政策目标是有限和具体的,即谋取切实利益和获得大国影响力,谋求成为中东大国博弈多极中的一极。在未来较长时间里,“西联政策”在印度外交中的地位不会弱化,其发展将持续兼具成长性和局限性,并推动印度成为中东地区的新玩家。○

(责任编辑:王锦)

^① *National Security Strategy*, White House, October 2022, p.12,42.

^② Nicolas Blarel, “Modi Looks West? Assessing Change and Continuity in India’s Middle East Policy since 2014,” *International Politics*, June 2, 2021, p. 91.