

南亚地缘博弈的新态势及中国的角色分析

王世达

摘要：近来，南亚地缘政治博弈呈现新态势和新特点。美国拜登政府整体上延续了特朗普政府时期出台的印太战略，为压制中国发展势头而刻意拉拢和抬高印度。在拜登政府任内，美印持续战略走近仍将是主流，这将进一步加剧南亚地区力量对比失衡的局面，地区安全脆弱性短期内难以扭转；同时，拜登政府持续酝酿和调整对阿富汗政策，4月正式宣布了从阿富汗撤军的最后期限，这立即引发阿富汗形势的新一轮变动，包括和平进程在内的阿富汗问题未来走向面临重大变数；印度人民党（印人党）在印度的执政地位依然巩固。印人党带有强烈的印度教民族主义色彩，主张重建和恢复“印度教统治的印度”，持续巩固和加强印度教民族主义在印度社会的主流意识形态地位。印人党持续做大的国内政治现实，以及美国等西方国家的刻意拉拢，导致印度自信心空前，在处理包括中国在内的邻国关系方面更加强硬和不妥协，印度与周边国家关系持续吃紧；此外，巴基斯坦近年来安全形势持续好转，安全事件发生的频率和导致的人员伤亡人数持续下降，但若干安全隐患仍在。鉴于南亚地缘政治博弈呈现以上新态势和新特点，未来整个地区的安全与稳定有赖中国与南亚域内域外的国家加强合作，共同抵制某些国家和势力的破坏和威胁。

关键词：南亚；地缘博弈；印太战略；印度；巴基斯坦；阿富汗

收稿日期：2021-03-22

作者简介：王世达（1984~），中国现代国际关系研究院南亚研究所副研究员、博士，主要研究领域：南亚区域和非传统安全问题。

基金项目：本文系云南省社会科学院中国（昆明）南亚东南亚研究院项目“南亚宗教民族主义发展态势及其影响研究”（项目编号：YJ202123）的阶段性研究成果。

美国拜登政府2021年1月20日上台以来迅速推动包括南亚政策在内的对外政策调整，上台两个月内就先后牵头举办了美日印澳参加的“印太四国安全对话”外长会议以及首轮首脑峰会，整体上延续了印太战略。拜登政府对阿富汗新政

策框架也基本成熟，2月以来着手审查美国塔利班和平协议，提出新的和平进程路线图。4月14日，拜登宣布将在9月11日之前将驻阿富汗美军全部撤出，引发了阿富汗形势的新一轮剧烈调整。与此同时，南亚域内地缘态势持续演变，印度国内印度教民族主义持续抬头加剧了地区的安全脆弱性，巴基斯坦国内安全形势也出现一些令人担忧的新情况。南亚是与中国毗邻的重要地缘板块，对于中国的安全和发展利益产生直接和深远的影响。例如，印度与中国存在历史遗留的边界问题，现阶段又是美国用以对冲中国的主要拉拢对象；巴基斯坦则是中国的全天候战略合作伙伴，作为“一带一路”标志性项目的中巴经济走廊建设推进顺利；阿富汗形势未来如何演变，尤其是安全形势变动对于中亚地区以及中国新疆地区都有直接影响。鉴于此，梳理和归纳南亚地缘博弈的新特点和新趋势，分析其对于中国安全和发展利益产生何种影响，并在此基础上探索中国在促进南亚地区和平与稳定方面的角色和作用，具有重大的现实意义和理论价值。

一、南亚地缘博弈的新态势

在区内外因素的共同作用下，南亚地区的地缘博弈态势出现一系列新动向和新特点，对地区安全与稳定构成新的挑战。

（一）拜登政府整体延续了印太战略，导致南亚力量对比持续失衡，地区安全脆弱性短期内难以扭转

特朗普政府任内将中国作为美国全球霸主地位的最大威胁，着眼在更大地缘范围内打压中国发展而出台“印太战略”，将印度作为在印太地区平衡中国力量的关键合作伙伴而加以大肆拉拢。^①为此，特朗普政府大幅度调整美国长期以来奉行、以“印巴平衡”为核心的南亚政策，转而对印度大肆吹捧拉拢，对巴基斯坦则不断打压。尤其是，特朗普政府采取一系列措施密切美印防务合作，在武器装备和军事技术转让方面对印度大开绿灯。^②美印防务合作在原有基础上再度升级，覆盖军售军技、海上态势感知、联合军事演习、防空反导、太空探索以及人工智能等领域。在双边防务合作加深的同时，印美在印太多边防务合作领域亦有进展，美日澳、美日印等三边和美日印澳四边安全防务对话和合作机制逐渐成熟。

2021年1月上台的拜登政府在一定程度上回归奥巴马时期的南亚政策。与特

^① 中国现代国际关系研究院：《国际战略与安全形势评估（2020/2021）》，时事出版社2020年版，第193页。

^② 曾祥裕、张春燕：《印太背景下的印太海上安全合作：进展、影响与对策》，《南亚东南亚研究》，2020年第4期，第6页。

朗普政府无底线拉拢印度不同，拜登任内的美印关系面临一些新的不确定因素。特朗普政府一味锁定中国，拜登政府则将俄罗斯视为“美国国家安全的最大威胁”，中国则是“美国的主要竞争者”，这一对中国的重新定位为中美在利益契合领域展开合作提供了新的可能，这显然是乐见中美关系紧张而左右渔利的印度所不愿意看到的。与此同时，与特朗普一味推行实用主义和利己外交不同，拜登及副总统哈里斯更为重视人权等价值观利益，对印度取消印控克什米尔地区的特殊宪法地位、通过歧视性的《公民身份法》修正案、在印控克什米尔地区侵犯人权等问题比较关注，屡次表态要求印度保护克什米尔人的人权。印度方面已经习惯了特朗普政府对于上述涉嫌侵犯人权问题的不管不问，若拜登政府重提这些问题显然会成为美印关系的新挑战和干扰。在美国对巴基斯坦政策方面，与特朗普政府为了推行印太战略而不断打压巴基斯坦，导致美巴关系跌至谷底不同，拜登比特朗普更重视巴基斯坦对美国的战略价值，其担任参议员、副总统期间曾推动对巴基斯坦民事援助等对巴基斯坦有利的政策，并获得巴基斯坦政府颁发的荣誉勋章，未来将在阿富汗问题、地区反恐、防核扩散等问题上与巴基斯坦提升互动水平。拜登政府上述对巴基斯坦政策的转变无疑将提升巴基斯坦的外交地位，在一定程度上改善巴基斯坦的外部战略环境。例如，2021年2月，美国新任国防部长奥斯汀在参议院回答质询时就美巴关系作出积极表态。他表示，美国重视与巴基斯坦军方的关系，美国与巴基斯坦军方的关系将为两国在关键问题上开展合作提供机会。美国将动用“国际军事教育和培训基金”培训未来的巴基斯坦军事领导人。奥斯汀承认，巴基斯坦“将在阿富汗的任何政治解决方案中发挥重要作用”“巴基斯坦是阿富汗任何和平进程中必不可少的伙伴。”奥斯汀还公开认可巴基斯坦的反恐贡献，表示“巴基斯坦已采取建设性步骤，支持美国推动阿富汗和平进程”。

但必须指出，拜登政府部分回调对巴基斯坦政策仅是战术层面的部分调整，并未改变推行印太战略以打压中国发展势头的整体战略谋划。^①这源于拉拢印度平衡中国已是美国政坛跨党派共识，拜登政府将在印太地缘范围内继续强化美印战略合作。拜登本人就是“美印天然合作伙伴的积极拥护者”。此前在担任参议员和副总统期间，曾推动美国取消对印单方面制裁、通过《美印民用核协议》等多项政策。拜登上台后延续了印太战略，甚至在某种程度上有所加强。例如，2021年2月18日，美国、日本、印度和澳大利亚举行外长级别视频对话会，虽未发布联合声明，但重申就推进“自由、开放和包容的印太地区”进行磋商。美

^① 王世达、王颖：《印巴缘何互抛橄榄枝》，《世界知识》，2021年第9期，第37页。

国国务院在会后发布声明称，四国讨论了“在更广泛的地区加强民主等优先事项”，并承诺“合作推进自由和开放的印太地区，其中包括支持航行自由和维护领土完整”。四国还讨论了在人道主义援助、应对新冠疫情等灾害方面加强合作。^①这已经是第三轮美日印澳外长级别会晤，此前两次外长会均在下半年9月、10月份举行，拜登政府上台伊始就推动召开外长会，显然是向外界释放其将延续印太战略及配套政策的信号。3月12日，美日印澳四国最高领导人举行首次印太四国安全对话领导人峰会。这是拜登就任总统以来首次与莫迪进行面对面的沟通。拜登对莫迪说：“见到你，非常棒！一个‘自由和开放的印太’对于美印各自的未来都是必不可少的。”^②美国白宫发言人表示，“拜登总统上台后将印太四国安全对话作为其多边主义外交活动的首秀，这彰显了美国致力于在印太地区密切与盟友及合作伙伴的合作”。3月19日，美国国防部长奥斯汀访问印度，这是拜登政府要员首次访问印度。奥斯汀在与印度国防部长拉杰纳特会谈时表示，印美关系是“自由和开放的印太之关键支柱”。他说，“美国视印度为越来越重要的合作伙伴，重申与印度建立面向未来的全面防务伙伴关系，并将美印伙伴关系视为美国地区战略的核心支柱”。^③

因此，拜登政府任内将继续“重印轻巴”的南亚政策，加上印巴两国综合国力差距的持续拉大，南亚地区力量对比失衡的现状仍将持续。在此情况下，印度自恃受到美国等西方世界的青睐，国际环境空前良好，将采取更加冒险主义和进攻主义的外交政策，导致地区安全形势脆弱性持续高位运行。

（二）拜登政府加紧调整阿富汗政策，宣布从阿富汗撤军的最后期限，阿富汗问题未来走向面临重大变数

2020年2月29日，特朗普政府授权美国官员与阿富汗塔利班在多哈签署和平协议。协议主要内容如下。第一，塔利班承诺不允许其任何成员以及“基地”组织等利用阿富汗领土威胁美国及其盟友安全。塔利班公开表态，威胁美国及其盟友安全的力量不能在阿富汗存在，不会与任何威胁美国及其盟友安全的组织合作；塔利班不得让任何组织和个人威胁美国及其盟友安全，包括招募、培训、资助和收容上述组织；塔利班不会为威胁美国及其盟友安全的人提供签证、护照等

^① “U.S.-Australia-India-Japan Consultations (The Quad) Senior Officials Meeting”, <https://in.usembassy.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad-senior-officials-meeting/>.

^② “It’s great to see you, US President Biden tells PM Modi at Quad summit”, <https://theprint.in/diplomacy/its-great-to-see-you-us-president-biden-tells-pm-modi-at-quad-summit/621026/>.

^③ “‘New Delhi key to Indo-Pacific’ — Eye on China, India & US call for deepening of defence ties”, <https://theprint.in/diplomacy/new-delhi-key-t-o-indo-pacific-eye-on-china-india-us-call-for-deepening-of-defence-ties/625250/>.

其他旅行文件。第二，美国在135天之内将驻阿富汗美军削减至8600人，并同步削减其盟友军队数量，美军及其盟友从五大军事基地撤出；在塔利班执行反恐保证协议之后，美国及其盟友将在之后九个半月撤出所有剩余作战部队和军事基地；美国承诺与所有各方磋商协调制定停火措施，包括释放战斗人员和政治犯。5000名塔利班囚犯和1000名阿富汗政府囚犯将在3月10日阿富汗人启动内部对话之前获释，剩余囚犯将在此后3个月全部获释；在阿富汗内部对话启动之后，美国在8月27日之前取消所有针对塔利班的制裁措施；在阿富汗内部对话启动之后，美国与联合国安理会其他成员和阿富汗政府磋商在5月29日之前将塔利班成员从联合国制裁名单中删除；美国和盟友不得武力威胁阿富汗的领土安全、政治独立，不干涉阿富汗内部事务。第三，塔利班与阿富汗政府等在3月10日启动阿富汗内部对话。第四，阿富汗内部对话旨在实现永久和全面的停火，并讨论阿富汗未来政治路线图。协议规定，这四部分内容相互联系，前两部分内容是后两部分的基础。^①美国与塔利班签署和平协议可谓阿富汗和平进程启动以来的最大进展，让阿富汗问题各方都看到了实现阿富汗和平与稳定的希望。^②然而，和平协议的执行却遭遇了意想不到的麻烦。例如，原定于3月10日启动的阿富汗内部对话延宕至9月12日才正式启动，而且仅停留在有关谈判日程安排的初步阶段，迟迟没有涉及未来阿富汗政治安排等核心内容。此外，美国与阿富汗政府反复指责塔利班并未履行降低暴力、切断与“基地”组织联系等条约义务。

拜登政府2021年1月就职以来，其政府高官屡次表态重新审查2020年2月和平协议。截至5月底，拜登政府对阿富汗政策的主要调整如下。第一，在对阿富汗政策目标上，拜登同样希望结束阿富汗战争这一“美国史上最漫长的战争”，但同时强调“必须警惕恐怖主义威胁”，特别是对美国本土的威胁。此外，拜登远比特朗普更重视维护过去20年的阿富汗重建成果，例如民主政体、公民社会、妇女权力和少数民族利益等价值观诉求。拜登政府对阿富汗政策不再是不惜一切代价从阿富汗早日撤军。第二，审查与塔利班的和平协议。拜登总统国家安全事务助理沙利文2月与阿富汗国安顾问通话表示，美国打算审查2020年2月的和平协议，包括评估塔利班是否履行了与恐怖组织切断联系，减少阿富汗境内的暴力以及进行有意义的谈判。对此，联合国安理会2021年1月报告认为，“基地”组

^① “Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America”, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>, pp.1 ~ 3.

^② 中国现代国际关系研究院：《国际战略与安全形势评估（2020/2021）》，时事出版社2020年版，第195页。

组织最高领导人仍在塔利班的保护之下。阿富汗约11个省有200~500名“基地”组织战斗人员。^①第三，推迟完全撤出驻阿富汗美军的日期。拜登主张在阿富汗等地维持较小规模的军事存在，强调驻军不应该干涉阿富汗内政，而应专注于与盟友协调“消除恐怖主义威胁”。美国国会负责评估阿富汗政策的“阿富汗小组”2021年2月报告指出，按计划5月完成撤军将导致阿富汗全面内战，完全撤军不能基于死板的时间表，而应该视各方履行承诺的情况；呼吁拜登政府立即进行外交努力，延长目前的2021年5月最后撤军日期，以便给予和平进程足够的时间以产生可接受的结果；除了进行反恐行动和支持阿富汗安全部队外，美国军事存在的主要目标是为达成可接受的和平协议创造条件，而不是“将胜利拱手让给塔利班”。^②美国中央司令部指挥官肯尼斯·麦肯齐将军2月也表示，阿富汗的暴力活动水平太高，未来从阿富汗撤军必须采取基于条件的政策。4月14日，拜登正式宣布，因为“技术性原因”推迟从阿富汗撤军的最后期限，改为在9月11日之前撤出所有在阿富汗的美军。对此，塔利班公开表示，如果美军2021年5月不撤离，他们将针对外军启动“圣战”，并退出阿富汗和平进程。第四，更加强调地区外交等外交手段的作用。美国国会阿富汗小组报告建议，拜登政府应该制定阿富汗问题的长期地区外交战略，争取巴基斯坦、中国、俄罗斯支持美国主导的和平进程；继续争取达成和平协议之后国际社会对阿富汗国家重建的支持。2月，沙利文承诺与阿富汗政府、北约盟国和区域伙伴密切协商，以制定一项集体战略，支持阿富汗稳定、主权和安全。然而，迄今为止，拜登政府所强调的外交手段未能推动阿富汗和平进程取得实质性进展。例如，旨在敲定阿富汗和平协议草案文件的伊斯坦布尔会议一拖再拖，截至5月底也未能召开。

除了拜登政府重新调整阿富汗政策之外，阿富汗和平进程还面临其他方面的不少挑战。例如，阿富汗政府与塔利班严重缺乏互信，短期内难以停火。从塔利班方面分析，塔利班以武装斗争起家，无论20世纪90年代实际控制阿富汗大部分地区，抑或2001年以来与世界第一军事强国美国鏖战至今、迫使其签署和平协议，武装斗争都是其看家本领。相比而言，阿富汗政府是和平协议的最大利空方，不仅未作为谈判主体签约，更未实现塔利班在美国撤军之前先停火等诉求。在阿富汗政府看来，特朗普政府为了尽快从战争泥潭脱身而屈从于塔利班的要

^① “Letter dated 19 May 2020 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1988 (2011) addressed to the President of the Security Council”, United Nations Security Council, <https://digitallibrary.un.org/record/3862716>, p.12.

^② “Afghanistan Study Group Final Report, Afghanistan Study Group”, <https://www.usip.org/publications/2021/02/afghanistan-study-group-final-report-pathway-peace-afghanistan>, p.2.

求，未来不能排除美国政府在特定情况下抛弃阿富汗政府的可能。这一认知将刺激阿富汗政府对塔利班采取强硬政策，以恐怖主义威胁等为理由要求美国持续在阿富汗投入兵力和资源。^①再如，“伊斯兰国”等国际暴恐势力将继续破坏和平协议。“伊斯兰国”等藏身阿富汗境内的国际和地区暴恐组织不希望阿富汗形势落稳导致自身活动空间遭挤压，有动力破坏任何和平协议。事实上，美国与塔利班2020年2月29日签署和平协议之后，“伊斯兰国”3月即在阿富汗首都喀布尔等地发动了规模空前的恐怖袭击。“伊斯兰国”显然有意破坏和平氛围，煽动美国和塔利班之间再开战端。在频繁发动恐怖袭击的同时，“伊斯兰国”宣传机器也开动马力，抨击塔利班与美国谈判是“对异教徒妥协”，煽动武装反抗外国侵略者，诱惑阿富汗和周边国家的民众加入。

（三）印人党在印度政坛的执政地位持续巩固，印度教民族主义已成为印度社会的主流意识形态，部分导致了印度与周边国家关系持续吃紧

当前，执政的印人党政府信奉印度教民族主义，主张重建和恢复“印度教统治的印度”，认为“印度的土地是印度教的土地，印度的文明是印度教的文明，印度的生活方式是印度教的生活方式，印度的国家是印度教的国家，而印度政府的内外政策也应该由印度教的信仰和文化来塑造”。^②以印度教民族主义的核心组织“国民志愿团”为例。该组织自印度独立以来曾屡次被禁，生命力非常顽强，虽不直接参政，但允许其成员支持印人党等印度教民族主义政党参选。印度国内外媒体普遍认为，在2014年和2019年议会选举中，国民志愿团充分动员其遍布全国的基层组织，不遗余力地进行竞选拉票动员，是印人党两次赢得大选的关键所在。当前，印人党政府内阁核心成员几乎全部出身国民志愿团，总理莫迪早在20世纪80年代就是国民志愿团的积极分子，内政部长、印人党前主席阿米特·沙阿以及国防部长、印人党前主席拉杰纳特·辛格等人亦是如此。^③因此，印度教民族主义已经成为当前印度社会的主流意识形态，印度社会传统的多元主义、世俗主义以及左翼思潮等虽然有所反弹，但迄今未能改变印度教民族主义的首要政治代言人——印人党在印度政坛的强势地位。当前，秉持世俗主义和多元主义的传统大党国大党2014年以来持续遭到印人党挤压，在历次中央和地方选举中表现不佳，党内缺乏拥有过人魅力和强大领导力的带头人，甘地—尼赫鲁家族的掌门人

^① “Trump: Taliban could ‘possibly’ seize power after US troops leave”，<https://www.aljazeera.com/news/2020/03/trump-taliban-possibly-seize-power-troops-leave-200306160431549.html>。

^② 朱明忠、尚会鹏：《印度教：宗教与社会》，世界知识出版社2003年版，第150页。

^③ “View: What shape will the BJP-RSS dynamics take under Modi 2.0?”，*Economic Times*, September 17, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/view-what-shape-will-the-bjp-rss-dynamics-take-under-modi-2-0/articleshow/69498073.cms?from=mdr>。

拉胡尔·甘地迄今无法与印人党领袖莫迪等人一较高下。一度强大的印度左翼政党，如印度共产党、印度共产党（马克思主义）等也陷入低谷。^①“草根大会党”“德拉维达进步联盟”“大众社会党”等势力较强的地方政党有能力在其扎根的地方邦与印人党一较高下，甚至掌握地方邦领导权，但在联邦层面则无法与印人党匹敌。印人党政府的执政地位依旧巩固，印度教民族主义作为印度社会主流意识形态的地位持续加强，再加上美国等西方国家的刻意拉拢和吹捧，这都导致印度自信心空前，在处理包括中国在内的邻国关系方面更加强硬和不妥协。

1. 中印关系一度跌至谷底。2020年4月以来，印度单方面在中印边界西段加勒万河谷地区持续抵边修建道路、桥梁等设施。5月6日，印度边防部队悍然在该地区越线进入中国领土、构工设障，阻拦中方边防部队正常巡逻，蓄意挑起事端。6月15日，因印度边防部队破坏双方有关缓和边境地区局势的共识，蓄意越线挑衅，中印边防部队在加勒万河谷地区发生激烈肢体冲突，导致人员伤亡。加勒万河谷冲突事件发生之后，双方在各个层级进行了多次接触和会谈，努力寻求和平解决问题的途径，共同维护中印边境地区的和平稳定。然而，8月31日，印军破坏前期双方多层级会谈会晤达成的共识，在中印边界西段班公湖以南地区及热钦山口附近再次非法越线，公然挑衅，造成边境局势再度紧张。印方行径严重侵犯中方领土主权，违反两国相关协定协议和重要共识，破坏边境地区和平安宁。这与双方一段时间以来推动现地局势缓和降温的努力背道而驰。更严重的是，2020年边境冲突事件是1987年之后中印边境地区第一次发生开枪事件，严重违背了1993年《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》，1996年《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》，以及2013年《中印边防合作协议》。可以说，2020年边境冲突事件以及印度后续在经贸等领域对华采取的一系列不友好政策导致中印关系跌至近几十年以来的低谷。

2021年2月10日晚，中国国防部新闻发言人吴谦称，根据中印双方第9轮军长级会谈达成的共识，中印两军位于班公湖南、北岸一线部队于2月10日开始同步有计划组织脱离接触。2月11日，印度国防部长辛格在议会表示，“中印将以分阶段、协调的和可核实的方式撤回前线兵力部署”。他表示，中国部队在班公湖北岸撤到第八指地区，印度部队撤回在第三指附近的常设哨所。双方同意三指和八指之间的区域暂时设为非巡逻区，在双方通过军事和外交讨论达成协议以前暂不进行巡逻。双方将在班公湖南岸地区采取类似行动。双方同意，自2020年

^① “Communist Party of India (Marxist)”, Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Communist_Party_of_India_\(Marxist\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Communist_Party_of_India_(Marxist)).

4月以来在班公湖南北两岸的建设都被移除，并在班公湖地区完全脱离接触后的48小时内举行第10轮军长级会谈，讨论德普桑平原（Depsang Plains）、高格拉（Gogra）以及温泉（Hot Springs）等地区的未解决问题。上述表态显然为自加勒万河谷事件以来紧张至今的中印边境局势降温提供了希望和曙光，但能否顺利脱离接触以及中印关系何时才能重回正轨仍然需要观察。

2. 印巴关系高度紧张，摩擦冲突不断。印巴存在悬而未决的克什米尔归属问题。自被印度控制以来，印控克什米尔地区形势就从未平静过，占当地人口多数的穆斯林与印度不断爆发冲突，始终存在分离主义倾向，近年来更是愈演愈烈，成为印度的心腹大患。^①自2014年上台以来，印人党秉持印度教民族主义意识形态，对印控克什米尔地区始终采取高压举措，甚至“肉体消灭”带头反印分子。例如，2016年7月8日，印度军队在印控克什米尔地区打死反抗印度的“圣战者组织”重要领导人布尔汗·瓦尼。这导致印控克什米尔民众大规模抗议，并与印度安全部队爆发激烈冲突，导致严重人员伤亡。巴基斯坦就此强烈反应，印巴关系立即吃紧。2019年2月26日，印度空军宣布12架幻影-2000战斗机在预警机、加油机等支援下越过印巴实际控制线，对巴基斯坦境内的巴拉克特（Balakot）地区的武装分子营地发动空袭。事后印方表示，空袭旨在报复当月14日印度“中央预备警察部队”车队在印控克什米尔普尔瓦马遭反印组织“穆罕默德军”自杀式袭击。印军越境空袭招致巴基斯坦强力反制。27日，巴基斯坦空军越境空袭印控克什米尔实施报复，并与印度追击战机空战，击落印军飞机，并俘虏1名印军飞行员。同时，印巴地面部队也进行大规模调动，擦枪走火事件持续发生。鉴于印度军机此次较大规模、较远距离入侵巴基斯坦领空是1971年第三次印巴战争之后的首次，也是1999年卡吉尔冲突以来印巴空军编队规模的正式对抗，这引起国际社会对于印巴全面开战的严重担忧。值得注意的是，印度此次越境空袭可被视为正式对巴基斯坦实施所谓“冷启动”战略。“冷启动”战略的主要内容是提升印度军队的战备水平和快速反应能力，在危急时刻抢在国际社会介入之前就对巴基斯坦发动快速反击，在“惩罚巴基斯坦”的同时限制作战范围和目标，避免全面战争。然而，此例一开，印度未来以“冷启动”对巴基斯坦频繁动武的可能性大增，巴基斯坦在严峻军事压力之下可能被迫使用战术核武器予以还击，印巴爆发全面战争和核战争的可能性不降反增，威胁地区和平与稳定。

2019年8月5日，印度政府宣布废除授予印控克什米尔地区，即原“查谟和克什米尔邦”特殊地位的宪法370条款，成立“查谟和克什米尔”以及“拉达克”

^① 中国现代国际关系研究院：《国际战略与安全形势评估（2020/2021）》，时事出版社2020年版，第185页。

两个联邦直辖区。印度此举单方面改变克什米尔现状，严重威胁地区和平与稳定，对巴基斯坦和中国的主权声索构成挑战，导致印巴关系、中印关系更加复杂。为此，巴基斯坦方面持续在联合国、伊斯兰合作组织等国际和地区组织中指责印度大规模侵犯人权，呼吁国际社会介入印控克什米尔地区事务。2021年2月，在经过多轮沟通之后，印巴两军作战部门同时表态，称将遵守2003年停火协议、在边境地区维持和平。^①然而，基于上文列举事实以及历史经验分析，这很可能是印巴出于内外部各种因素的权宜之计。尤其是，印度政府因为国内疫情进一步蔓延、中印边境形势吃紧等因素而不得不在印巴关系上采取一定程度的灵活态度。展望未来，印巴这一暂时停火的友好表态大概率将是“昙花一现”，难以承受哪怕一次越境事件或者突发情况的考验。

3. 印度与尼泊尔也爆发边境交火事件。2019年11月，印度内政部公布了全新地图。根据该地图，印度领土囊括了与尼泊尔存在争议的卡拉帕尼（Kalapani）等地，这立即招致尼泊尔方面的强烈抗议。2020年5月8日，印度国防部长拉杰纳特·辛格通过视频连线为一条长约80公里的公路剪彩。该段路将里普列克山口与印度北部腹地相连。里普列克山口一头连接着中国西藏，另一头就是卡拉帕尼。为此，尼泊尔外交部强烈谴责印度的“单方面行为”，多个尼泊尔主要党派也发表声明要求通过外交渠道解决争端。尼泊尔政府还宣布在附近的边境地区新增军队哨所，以增强在该地区的影响力，并在5月20日对外公布新的全国行政地图，将卡拉帕尼和里普列克山口明确列入尼泊尔国土。此后，印度和尼泊尔在边境地区爆发了至少三起冲突。

（四）巴基斯坦安全形势持续好转，但出现了一些令人担忧的新情况

2014年，巴基斯坦军队针对西北部部落区等地的武装分子展开“利剑行动”重点清剿，并取得重大战果。巴基斯坦暴恐袭击发生频率和致死伤人数连续保持两位数下降。2020年，巴基斯坦一共发生了146起恐怖袭击，同比下降36%。其中，“巴基斯坦塔利班”“伊斯兰军”“伊斯兰国”等宗教极端暴恐组织发动95起袭击，导致140人死亡。俾路支和信德暴恐民族分裂组织发动44起袭击，导致71人死亡。另有教派极端组织发动7起袭击，导致9人死亡。巴基斯坦上述恐怖袭击一共导致220人死亡，相比2019年下降38%。^②可以说，巴基斯坦已经渡过了2009年以来国内安全形势最为恶劣的艰难阶段，国内安全形势持续好转。

尽管如此，巴基斯坦安全形势仍存在隐忧，其中两点动向尤其值得注意。第一，俾路支省安全形势持续恶化。巴基斯坦整体安全形势持续好转，但俾路支省

① 王世达、王颖：《印巴缘何互抛橄榄枝》，《世界知识》，2021年第9期，第36页。

② “Pakistan Security Report 2020”，Pak Institute for Peace Studies, <https://www.pakpips.com/>, p.17.

暴恐袭击频率和致死伤人数却不降反增，成为巴基斯坦联邦单位中唯一安全形势不好反坏的省。2018年以后，“俾路支斯坦解放军”阿斯拉姆分支成为威胁巴基斯坦和中巴经济走廊安全的“心腹大患”。阿斯拉姆分支的成立人阿斯拉姆·俾路支（Aslam Baloch）原系“俾路支斯坦解放军”头目及发言人，后与高层不和而自成分支。2018年以来中方目标在巴基斯坦遭重大恐袭均为该分支所为。2018年8月11日，隶属于山达克项目部的中冶公司人员车队在俾路支省奎达西南方向340公里的达尔班丁（Dalbandin）遭遇该分支自杀式汽车炸弹袭击，导致3名中方人员以及若干巴基斯坦安全人员受伤。这一袭击具有明显的巴基斯坦塔利班恐怖袭击特点，俾路支斯坦解放军等民族分裂组织与宗教极端暴恐组织合作，尤其是学习其恐怖袭击手法的猜测已经变为现实。2018年11月23日，该分支3名恐怖分子针对中国驻卡拉奇领事馆发动自杀式突袭，导致包括2名警察在内的4人死亡，这是该分支首次在俾路支省之外明确针对中方目标发动恐怖袭击，需要高度警惕。2019年5月在俾路支省瓜达尔港，该分支多名恐怖分子攻入当地明珠大陆酒店，在与巴基斯坦军警对峙交火后被全部击毙，另有其他5人死亡、6人受伤。袭击虽然没有导致中方人员伤亡，但该分支公开宣布旨在袭击中方目标。2020年6月29日，4名枪手袭击了位于卡拉奇的巴基斯坦证券交易所，导致2名保安和1名警察死亡。此前，中资企业曾经注资参股该证券交易所，因此袭击具有针对巴基斯坦和中国的双重目的。事后，阿斯拉姆分支宣布对袭击负责。

第二，俾路支分裂势力与信德省分裂势力公开联手。巴基斯坦俾路支省和信德省都存在分离主义暴恐组织，长期以来各自为战，互不隶属，但2020年以来却出现了联手对外的趋势。2020年7月25日，涵盖俾路支解放军阿斯拉姆分支、“俾路支解放阵线”“俾路支共和卫队”等多个俾路支分离主义暴恐组织的“俾路支民族自由阵线”（Baloch Raaji Ajoji Sangar, BRAS）与信德分离主义组织“信德革命军”（Sindh Revolution Army, SRA）的指挥官举行会议，评估了最新的地缘政治局势，并宣布成立联合阵线，制定联合策略，共同“解放”“受巴基斯坦压迫的俾路支省和信德省”。宣言污蔑信德省和俾路支省都受到中国的“扩张主义压迫”，污蔑巴基斯坦和中国通过中巴经济走廊征服信德省和俾路支省，占领从巴丁到瓜达尔的海岸和资源，在印度洋和波斯湾建立军事据点；鼓吹印度和其他区域大国必须与所谓“被压迫”的信德和俾路支人民站在一起，阻止中国和巴基斯坦。^①未来俾路支与信德分裂组织加紧勾结的可能性大增，很可能相互借力，针对巴基斯坦政府和中国目标发动更多的恐怖袭击。

^① “Baloch umbrella organisation, BRAS, and Sindh Revolutionary Army to form a united front”, <https://thebalochistanpost.net/2020/07/baloch-umbrella-organisation-bras-and-sindh-revolutionary-army-to-form-a-united-front/>.

二、中国在维护南亚安全与稳定方面的角色展望

当前南亚地缘政治博弈呈现新态势和新特点。未来南亚地区的安全与稳定有赖于中国与南亚区域内外国家加强合作，共同抵制一些国家和势力的刻意破坏与威胁。

（一）坚持既有的原则和立场，在事关核心国家利益问题上亮明底线

当前及未来一段时间，印度教民族主义仍将保持上升势头，其对印度政治、社会、外交等领域的影响也将更加显著。2019年8月5日，印度政府宣布废除印控克什米尔地区的特殊地位，成立“查谟和克什米尔”和“拉达克”联邦直辖区，并将巴控克什米尔和部分中国有效管辖下领土划入其中。印度此举单方面改变克什米尔现状，对巴基斯坦和中国的主权声索构成挑战，导致中印关系和印巴关系更加复杂。对中国而言，印度将隶属于中国管辖的阿克赛钦地区划入其所谓的“拉达克”联邦直辖区，将巴控克什米尔地区划入其所谓的“查谟和克什米尔”联邦直辖区，不仅侵犯了中国领土和主权完整，而且“强行”将中国拉入了克什米尔争议问题，刺激中巴在克什米尔问题上做出反制行动，增加了中印和印巴边界问题的解决难度。正如国务委员兼外交部长王毅在会见印度外交部长苏杰生时指出，印方单方面改变克什米尔地区现状挑战了中方的主权权益，有违双方关于维护两国边境地区和平安宁的协议。印方的举措对中方不产生任何效力，更不会改变中方对相关领土行使主权的事实和进行有效管辖的现状。^①对于巴基斯坦而言，克什米尔归属事关巴基斯坦立国之本。巴基斯坦一段时间以来在国际和地区场合频繁要求国际社会关注和介入克什米尔问题，尤其是指责印度在印控克什米尔地区大规模侵犯人权，在一定程度上对印度的进一步冒险行动构成了牵制。在这一问题上，中巴同为印度单方面改变克什米尔现状的受害方，理应通过各种渠道向印度表达此事的严重性，并且采取一定程度的反制措施，避免印度在关系国民感情的领土和主权问题上越走越远。2021年2月25日，国务委员兼外长王毅同印度外长苏杰生通电话。王毅称，“去年中印边境事态的是非曲直十分清楚，既往教训值得深刻汲取”。这实际上是委婉地重复2020年以来中方的严正立场，即此次边境事件的责任在印度一方，印度必须为此负责，从中吸取教训。王毅还就中印关系表态称，“近期，印度对华政策发生摇摆倒退，两国务实合作受到影响干扰，这不符合双方利益。过去几十年经验反复表明，突出分歧无助于问题的解决，还会侵蚀互信的基础”。^②这实际上是提醒印度方面，印度出于国内外种种

^①《王毅就克什米尔问题表明立场》，新华网，2020年11月8日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/12/c_1124867477.htm。

^②《王毅同印度外长苏杰生通电话》，中华人民共和国中央人民政府，2021年3月1日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2021-02/26/content_5588911.htm。

因素在对华政策方面发生摇摆和倒退，是2020年边境事件发生的大背景，并正告印度这一做法不符合双方利益，也将影响印度自身利益。

（二）与志同道合的国家密切合作，共同维护南亚地区的整体和平与稳定

印度在边界问题上挑衅，甚至悍然鸣枪，打破了中印边境延续45年的不响枪良好氛围。但需指出，印度在边界问题上的挑衅并不意味着印度对华战略发生了根本性转折。整体看来，印度仍然不希望与中国开战。尽管印度国防部长拉杰纳特·辛格等军政高层屡次表态示强，号称“印度已经不是1962年中印边境冲突时的印度”等，但印度高层对于中印国力、军力的差距心知肚明。例如，中国GDP是印度的五倍之多，解放军的武器装备和后勤保障水平远超印军。印度方面很清楚，一旦印方挑衅导致中方做出对等回应，甚至中印再次爆发武装冲突，那么印度很难在战场上占到便宜。这也是印度边防部队在前线不断挑衅，外交部门却反复表示通过谈判等外交渠道解决边界问题的原因所在。此外，印度也不希望中美关系彻底破局。在美国加大对中国战略打压的情况下，印度乐于见到中美关系吃紧，进而从中美双方同时获利。对中国，印度希望借美国之势，企图通过迎合“印太战略”在边界、经贸等领域迫使中国让步，获得实实在在的好处。对美国，印度也希望借助中印关系敦促美国加大向印度转移先进武器装备和军事技术的规模和速度，并借助所谓美国“对华产业脱钩”推动产业链落户印度，落实其“印度制造”政策。但若中美关系彻底破裂，印度就再也无法在中美之间平衡牟利，甚至会因为被绑在美国战车上而成为中美对抗的炮灰。简言之，印度在边界问题上的挑衅政策暴露了印度的投机心态，对中印关系构成了严峻的挑战，但印度在中美之间渔利，避免公开选边站队的政策出发点并没有变。一旦印度对华挑衅引起中国，乃至巴基斯坦、尼泊尔和斯里兰卡等国的反制而危及自身利益，那么印度势必回调政策，避免双边关系破局甚至开战。在维护南亚地区的和平与稳定，避免因为某一国家的激进外交和安全政策引发冲突甚至局部战争方面，中国有必要与相关的南亚区域内外国家进一步加大协调力度，

（三）双边和多边渠道同步进行，继续推动阿富汗的和平进程，最终实现阿富汗的和平、稳定与繁荣

阿富汗和平进程取得了一定进展，美国与塔利班签署了和平协议，但阿富汗内部谈判却迟迟无法取得突破。从外部分析，美国始终是决定阿富汗局势的决定性因素。拜登政府对阿富汗政策调整给阿富汗问题走向带来了新变数。在此情势下，在维护阿富汗和平与稳定方面有共同利益的国家，例如中国、俄罗斯、巴基斯坦等国家有必要就此强化沟通，协调立场，督促美方在包括和平进程、撤军在内的阿富汗问题上采取更加负责任的态度和立场。其逻辑非常简单，2001年美国

主导发动了推翻塔利班政权的阿富汗战争，20年之后阿富汗仍然没有实现和平和稳定，“伊斯兰国”“基地”组织等国际恐怖主义组织依旧在阿富汗活动，甚至存在做大的可能性，遑论阿富汗的发展和繁荣。美国作为阿富汗问题的始作俑者，拜登政府不能一走了之，而必须采取更有效措施，推动阿富汗局势的早日落稳。从内部分析，阿富汗人能否从民族和国家整体利益出发而达成最广泛和平共识，这是克服种种和平挑战的核心内部因素。众所周知，阿富汗四大族群之间存在历史恩怨和现实利益冲突，各族群领导人迄今难以超越本族群利益，转而从阿富汗国家和民族长远发展角度考虑和平进程等重大问题。未来，只有阿富汗社会所有方面超越各自小圈子的局限，从国家和民族长远利益出发考虑和平进程，达成最广泛的共识，才可能真正实现阿富汗的和平、稳定、发展和繁荣。作为阿富汗的最大邻国，中国政府和人民一直对于战火连天给阿富汗人民带来的苦难感同身受，采取了一系列积极措施促进阿富汗局势落稳，尤其是支持“阿人所有，阿人主导”的阿富汗和平进程。中国与巴基斯坦、俄罗斯、中亚国家等在这一方面拥有相同或者相似的利益，可以联手就稳定阿富汗局势发挥更大的作用。

在区域内外多重因素的综合作用下，南亚地缘政治博弈出现了若干新态势和新特点。在外部因素方面，美国拜登政府延续了前任特朗普政府的印太战略，继续将印度作为对冲中国发展的最关键棋子而不断拉拢和吹捧。也是在印太战略的指引下，拜登政府出台了新的阿富汗政策，虽然推迟从阿富汗撤军的最后日期，但从阿富汗战争泥潭脱身的意图非常明显。未来，无论阿富汗和平进程能否取得突破性进展，美国都将在9月11日之前撤出作战部队，这显然给阿富汗形势未来走向带来了空前不确定因素。简言之，印太战略可谓牵动南亚地缘政治博弈的最关键外部因素。在内部因素方面，印人党执政地位持续巩固，其秉持的印度教民族主义已经成为印度社会的主流意识形态，并在很大程度上催化了印度采取更加激进和冒险的外交政策，与包括中国在内周边国家的关系持续吃紧，持续影响地区的和平与稳定。鉴于此，作为南亚多国的邻国，中国从维护自身的安全和发展利益出发，有必要在维持地区的和平与稳定方面发挥更大作用。在一些事关核心国家利益的问题上，中国势必更清晰地亮明底线；在避免南亚发生冲突和战争方面，中国和巴基斯坦等国家存在很大合作空间；在阿富汗问题上，中国继续发挥“负责任大国”作用，通过双边和多边渠道，采取各种方式推动阿富汗内部和平进程，最终实现阿富汗的和平、稳定与繁荣。

[责任编辑：孙喜勤]