

政治·外交

## 印度在南亚区域合作中的主导性影响

邱 实 蔡立辉

**摘要：**环孟加拉湾多部门技术经济合作倡议和南亚区域合作联盟均是以印度为主导的南亚区域合作组织，但两者发展状态存在较大差异。究其原因，印度国家主导力是影响两个组织机制运行与发展的主要因素。国家主导力是国家实力与国家意愿形成的一种合力。文章以国家实力和国家意愿为自变量，国家主导力为因变量，分析出因国家实力和国家意愿的差异性所形成的不同程度的国家主导力影响类型。当国家实力强大，国家意愿强烈时，该国国家主导力容易形成且持久性越强，印度在南亚就是这样的力量存在。当国家实力或国家意愿任何一项处于弱势时，该国国家主导力就难以形成，相应地只能做出附和或追随的国家行为，这便形成了以印度为中心的南亚国家间关系。南亚区域合作组织是南亚国家间关系的缩影，因此印度国家主导力成为影响南亚区域合作组织发展与成效的关键。面对在南亚推进“一带一路”倡议过程中所遇困境，以及在南亚方向上实现区域间合作的虚弱现状，如何妥善调整中印关系，准确认知南亚区域合作组织的地位作用是当前中国处理这些问题时应着重思考的方向。

**关键词：**印度国家主导力；南亚次区域合作；环孟加拉湾多部门技术经济合作倡议；南亚区域合作联盟；中国与南亚区域间合作

**收稿日期：**2021-05-10

**作者简介：**邱实（1988~），暨南大学国际关系学院博士研究生，主要研究领域：全球化与南亚国际关系；蔡立辉（1965~），暨南大学公共管理学院/应急管理学院教授、博士生导师，主要研究领域：政治学、公共管理研究。

**基金项目：**本文系国家社科基金重大项目“大数据环境下社会舆情分析与决策支持研究”（项目编号：14ZDC166）的阶段性生活成果。

环孟加拉湾多部门技术经济合作倡议（BIMSTEC，简称“环孟倡议”）创建于1997年，是环孟加拉湾规模最大的次区域合作机制，涵盖了印度、孟加拉国、

斯里兰卡、尼泊尔、不丹、泰国和缅甸等国家。该组织旨在通过加强政府间在贸易、投资和工业、技术、人力资源、旅游业、农业、能源、基础设施和互联互通等领域的合作，来推动地区经济的快速发展。<sup>①</sup>南亚区域合作联盟（SAARC，简称“南盟”）创建于1985年，其成员国主要包括阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡。该组织签署了《南盟宪章》，其目标是提高南亚各国人民福利并改善其生活水平，加速南亚地区的经济增长、社会进步和文化发展，加强南亚各国的自力更生，增进各国间的相互信任与理解，在彼此共同关心的问题上实现合作。<sup>②</sup>

“环孟倡议”和南盟都属于南亚次区域合作的重要平台。两个组织成员构成大部分重叠，但两者发展状态却存在较大反差。究其原因，从成员构成上看，两个组织的差别之一在于巴基斯坦是否为组织成员国。由于印度与巴基斯坦同时存在于南盟之中，两国间难以调和的矛盾使南盟发展受到了极大限制。“环孟倡议”最早是由泰国主导，与印度、孟加拉国和斯里兰卡一同发起建立，随后缅甸、尼泊尔和不丹又先后加入该组织。由于成立之时明确将巴基斯坦排除在外，因此“环孟倡议”成员国间的协调协商能力与氛围优于南盟的发展条件，在发展运行中所遇阻力较小。从组织机制上看，“环孟倡议”的运行机制相对完善，而南盟机制的制度缺陷却逐渐显露，比如《南盟宪章》中规定的“不审议双边和有争议的问题”<sup>③</sup>使南盟制度存在“先天不足”。

无论是成员构成问题还是运行机制缺陷所致，能够从根本上驱动南亚区域合作组织发展的关键因素在于印度国家主导力的影响作用。印度凭借其国家实力和意愿，在两个组织中分别形成了具有驱动作用的国家主导力，从而对组织的机制运行与发展方向发挥着主导性的牵引作用。

本文试图运用“国家主导力”概念及其作用机理，以印度在“环孟倡议”和南盟中的具体实践为实证，分析区域合作组织中国家行为体的主导力对组织机制运行与组织发展方向的影响作用。文章通过将国家实力和国家意愿设为自变量，国家主导力设为因变量，分析出因国家实力和国家意愿的差异性而形成的四种不同程度的国家主导力影响类型，及其各自在区域合作组织中发挥作用的持久性状态。进而提出国家实力强大和国家意愿强烈的国家，其国家主导力持久性越强，

---

<sup>①</sup> Man Mohini Kaul, “Regional groupings: an overview of BIMSTEC and MGC”, *South Asian Survey*, Vol.13, No.2, 2006, pp.313 ~ 322.

<sup>②</sup> “About SAARC”, <https://saarc-sec.org/index.php/about-saarc/about-saarc>.

<sup>③</sup> “CHARTER of the South Asian Association for Regional Cooperation”, <http://www.asianlii.org/saarc/other/agrmt/cotsaafrc575/>.

在区域合作组织中越能发挥影响力和掌控话语权，印度在南亚就是这样的力量存在。同时，文章进一步分析印度国家主导力下“环孟倡议”和南盟同中国的关系发展趋势，指出两个组织对中国均具有重要意义，不可轻易忽视任何一方的作用，加深认知在构建中国与南亚区域合作组织互动关系中印度的关键性作用，有针对性地调整中国在南亚方向上的区域间合作战略布局，从而改善中国同南亚国家间相对虚弱的跨区域合作发展状态。

## 一、既有研究及不足

关于“环孟倡议”与南盟两者间的关系问题，学界给予了不同解释。印度学者莫赫德·纳耶·拉赫曼与哈帕·S.格雷瓦尔指出，印度学术界和外交界都普遍认为，在2016年印度不参加南盟峰会事件发生后，由于南盟的内部瓦解，“环孟倡议”必须要被给予更多的重视。这一概念已经受到欢迎并得到了印度全球伙伴甚至其对手巴基斯坦的认真对待。<sup>①</sup>印度学者帕特奈克也指出，在2017年南亚区域合作联盟峰会取消以后，许多人都将“环孟倡议”视为南盟的替代品。尽管印度外交部认为南盟仍然是一个重要的区域合作机制并给予肯定，但“环孟倡议”显然更加富有生机。<sup>②</sup>美国学者克里斯蒂安·瓦格纳和悉达思·特里帕蒂也分析道，由于印巴冲突已经阻碍了南盟的发展进程，加之从政治与经济视角来看，东南亚和东盟比南亚邻国是更加有利的合作伙伴，因此“环孟倡议”比南盟更具吸引力。<sup>③</sup>还有部分观点将“环孟倡议”视为联结南盟与东盟之间的走廊。<sup>④</sup>印度外交部长苏杰生在谈到连接南亚与东南亚的“环孟倡议”时，强调印度与其他“环孟倡议”国家具有很强的协调作用。<sup>⑤</sup>同时，他也指出南盟的问题，认为即使抛开恐怖主义不谈，互联互通和贸易问题也依然存在。而“环孟倡议”成员国的国家领导人被邀参加莫迪宣誓就职仪式则说明印度看到了“环孟倡议”的活力、

---

<sup>①</sup> Mohd Nayyer Rahman and Harpal S. Grewal, “Foreign direct investment and international trade in BIMSTEC: panel causality analysis”, *Transnational Corporations Review*, Vol.9, No.2, 2017, pp.112 ~ 121.

<sup>②</sup> Smruti S. Pattanaik, “Transforming Eastern South Asia: Relevance of BIMSTEC”, *Strategic Analysis*, Vol.42, No.4, 2018, pp.422 ~ 429.

<sup>③</sup> Christian Wagner and Siddharth Tripathi, “New Connectivity in the Bay of Bengal”, *SWP Comment*, No.53, December 2018, pp.1 ~ 4.

<sup>④</sup> Saman Kelegama, “Bangkok Agreement and BIMSTEC: Crawling Regional Economic Groupings in Asia”, *Journal of Asian Economics*, Vol.12, 2001, pp.105 ~ 121.

<sup>⑤</sup> Dipanjan Roy Chaudhury, “SAARC has problems, BIMSTEC full of energy, says Jaishankar”, *The Economic Times*, June 7, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/saarc-has-problems-bimstec-full-of-energy-says-jaishankar/articleshow/69684367.cms>.

趋向和可能性。<sup>①</sup>从以上观点来看，各界普遍认为“环孟倡议”将取代南盟在南亚区域合作中发挥更大作用。实际上，“环孟倡议”和南盟是两个相互独立的个体，并不存在彼此依存或相互取代的关系，它们可以在各自的组织发展宗旨和目标下发挥应有效用。

关于两个组织的发展问题，当前学界主要是从区域组织发展的战略意义和现实影响作用角度进行具体研究，大多是以印度“东向”政策为视角对两个区域组织进行剖析。<sup>②</sup>通过文献梳理可以发现，大部分研究普遍会注意到“环孟倡议”潜在发展的动力和南盟发展失效的原因，但却相对忽视区域组织机制运行中权力的存在及作用，特别是区域组织中核心国家所发挥的主导性权力作用。

在国际体系当中，权力无处不在。国际体系是一个系统，区域合作组织作为国际体系中的一个子体系，其本身也是以系统的形式而存在。“系统理论的两个关键要素是系统的结构和互动的单元”，<sup>③</sup>其中结构定义的第一个重要原则是系统内各部分的排列原则，即分权和无政府，第二个重要原则是根据单元能力的大小来定义结构。当互动单元的能力发生变化时，系统也会随之发生变化。<sup>④</sup>因此，在区域合作组织当中，互动单元即组织成员国因国家实力和国家意愿的差异而呈现出不同程度的权力表达状态，也就是单元能力的大小。这些权力状态的呈现便形成了该组织的权力结构。其中，国家主导力是区域合作组织权力结构的重要构成和支点，它对于组织的机制运作和发展方向具有关键性作用，这也正是有些区域合作组织功能失效，有些却高效协调的主要原因。

自地区主义和新地区主义研究兴起以来，学界对于区域一体化和次区域合作组织的研究逐渐发展起来，关于国家在区域中发挥主导性作用的研究成果也随之增多。<sup>⑤</sup>在这些研究中，尽管国家的主导性作用引起了学者们的关注，但多以解

---

<sup>①</sup> Dipanjan Roy Chaudhury, “SAARC has problems, BIMSTEC full of energy, says Jaishankar”, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/saarc-has-problems-bimstec-full-of-energy-says-jaishankar/articleshow/69684367.cms>.

<sup>②</sup> 参见张力：《印度迈出南亚—印度“东向政策”新阶段及与中国的利益关联》，《南亚研究季刊》，2003年第4期，第31～37页；赵干城：《印度“东向”政策的发展及意义》，《当代亚太》，2007年第8期，第10～16页；葛红亮：《莫迪政府“东向行动政策”析论》，《南亚研究》，2015年第1期，第62～79页；吴兆礼：《印度亚太战略发展、目标与实施路径》，《南亚研究》，2015年第4期，第98～121页；李莉：《印度东进战略与印太外交》，《现代国际关系》，2018年第1期，第37～45页。

<sup>③</sup> 肯尼思·华尔兹著，信强译：《国际政治理论》，上海人民出版社2017年版，译者前言第6页。

<sup>④</sup> 肯尼思·华尔兹著：《国际政治理论》，译者前言第6～7页。

<sup>⑤</sup> 参见王玉主：《区域公共产品供给与东亚合作主导权问题的超越》，《当代亚太》，2011年第6期，第76～94页；高程：《区域公共产品供求关系与地区秩序及其变迁——以东亚秩序的演化路径为案例》，《世界经济与政治》，2012年第11期，第4～30页；凌胜利：《拒优战略：中美亚太主导权竞争》，《当代亚太》，2017年第1期，第109～138页。

释国家主导权作用下的国际关系现象为主，而较少具体解释为何以及何种国家能够在区域合作组织中发挥主导性作用。本文试图解释以上问题。

## 二、一种分析视角：国家主导力概念及其作用机理

主导力亦可称为主导权。凌胜利在探讨中美亚太“主动权”的竞争问题时重点对主导权概念进行了分析，他认为“主导权可视为某一国家或国家集团在特定空间的政治、安全、经济领域发挥最大影响，对规则制定与运行具有决定性作用”。<sup>①</sup>基于此，本文探讨的国家主导力便是指在区域合作组织中国家行为体主导作用的表现力，它是区域主导权的一个重要方面。关于区域主导权，陈峰君和祁建华曾提出其含义“是指地区合作中具有决定性指导地位，这种地位一般是由某个国家或集团承担，其发挥的政治、经济影响力要比其他国家要多要大要强。这种影响力在大多数情况下，表现为具有决定区域内规则的能力和引导一体化发展方向和进程的作用”。而“从传统的理论层面分析，只有大国在国际和地区组织中才能发挥核心、决定作用。所谓大国，一般指有强大的综合实力的国家，与其他成员国相差悬殊，为其他成员国所一致公认”。<sup>②</sup>可见，国家实力是国家行为体获得区域主导权的先决条件。当一国以其国家实力的绝对优势处于区域组织内公认的主导地位，并获得对组织规则制定和发展方向的话语权时，其国家意愿会与国家实力共同作用，产生一种能够驱动区域组织发展目标发生变化的引导力。比如，王玉主从区域公共产品供给角度分析东亚合作主导权问题时重点提到区域合作主导权，指出“区域合作主导权简单说就是区域合作中一方或几方对合作进程的主导，其核心在于一种非中性的利益或制度取向”。<sup>③</sup>综合上述分析，在区域合作组织中，基于国家实力与国家意愿相互作用所形成的一种合力正是本文所要探讨的国家主导力。

一个初具规模且成员国均是理性国家行为体的区域性组织是国家主导力产生的前提范围。文章假设国家实力为变量 $x$ ，国家意愿为变量 $y$ 。在国家实力与国家意愿的共同作用下会产生国家主导力，并以极值 $xy$ 表示国家主导力的最大化， $xy$ 可无限延伸的长度用以表示国家主导力的持久性（图1）。在此基础上，进一步假设存在一个国家实力强大的国家A，并且其有着实现某一目标的强烈国家意愿，而B、C、D和E的国家实力与国家意愿均与A存在较大差距。

<sup>①</sup> 凌胜利：《中美亚太“主动权”竞争：认知差异及化解之道》，《社会科学》，2017年第3期，第14页。

<sup>②</sup> 陈峰君，祁建华主编：《新地区主义与东亚合作》，中国经济出版社2007年版，第235~237页。

<sup>③</sup> 王玉主：《区域公共产品供给与东亚合作主导权问题的超越》，第78页。

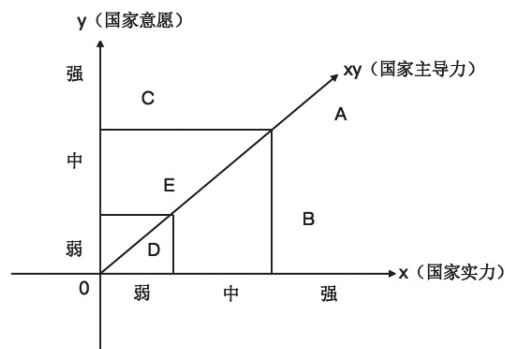


图1 国家实力与国家意愿作用下国家主导力的持久性状态

来源：笔者自制。

当国家实力强大，国家意愿强烈时（以下称为双强国家，即A），A国的国家主导力越接近 $xy$ ，且主导力的持久性较强，在区域合作组织内其国家主导力越会产生作用和影响力。当国家实力较强，但国家意愿微弱时（以下称为单强国家，即B），该国的国家主导力越远离 $xy$ ，在区域合作组织内其国家主导力的作用越弱，此时将出现与之目标诉求相反的成员国，其国家主导力作用将突显并与之抗衡。同样地，作为单强国家的另一种情况，当国家实力较弱，但国家意愿却强烈时（即C），该国的国家主导力也会远离 $xy$ ，无法在区域合作组织内获得产生作用的国家主导力（图2）。

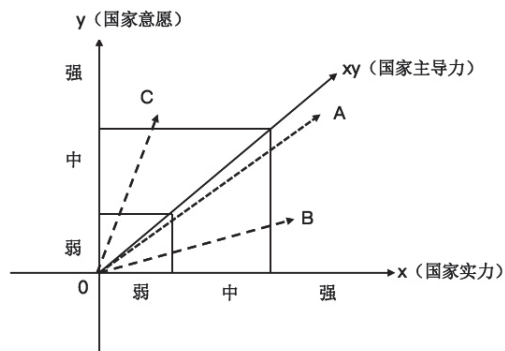


图2 双强国家与单强国家的国家主导力及其持久性状态

来源：笔者自制。

当国家实力较弱，国家意愿亦不强烈时（以下称为双弱国家，即D和E），

其国家主导力也会接近 $xy$ ，但此时并不表示该国可以获得与双强国家同样的国家主导力。因为即使接近 $xy$ ，该国的国家主导力发力后的持续性较弱，国家主导力延伸长度较短，而双强国家形成合力后其国家主导力的持久性长度大于双弱国家，且存在继续延长的条件（图3）。因此，双弱国家的国家主导力表现即使接近 $xy$ 也不会获得真正的国家主导力，但这种合力会以另外一种形式出现，即为“追随”。这些国家通过追随区域合作组织内的核心主导国家，以共享区域公共产品的形式获取有利于本国发展的相关利益。

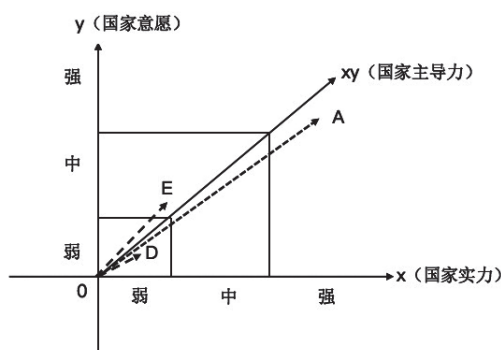


图3 双强国家与双弱国家的国家主导力及其持久性状态

来源：笔者自制。

在国家实力具有绝对优势的条件下，印度选择积极推动“环孟倡议”的发展而淡化南盟的存在，这与体现其国家意愿的外交政策有着直接关系。新一任期的莫迪政府将与周边地区的互联互通放在了更加优先的位置上。<sup>①</sup>印度立足于南亚次大陆，通过建立多个发展方向上的次区域合作机制，努力联结印度周边国家以拓展其外交影响力。在发展次区域合作的外交政策中，印度先后提出并加强针对南亚邻国的邻国第一政策，联结东南亚邻国的东进政策，针对西亚波斯湾国家的西联政策以及旨在连接中亚国家的连接中亚政策。<sup>②</sup>作为印度东进政策中的重要一环，“环孟倡议”不仅可以帮助印度拉动内需，同时也有利于其加强与东南亚国家间关系，拓展国家外交关系网络，为自身对抗巴基斯坦和抗衡中国增添一张王牌。可见，“环孟倡议”更加有助于印度发展同周边国家间关系和实现国家利益，这是南盟难以帮助印度实现的发展目标。

<sup>①</sup> 林民旺：《印度与周边互联互通的进展及战略诉求》，《现代国际关系》，2019年第4期，第56页。

<sup>②</sup> 同上，第56页。

随着“环孟倡议”在南亚的地位和作用不断提升，德国、法国以及日本等强国对参与“环孟倡议”的兴趣也在逐渐增强，以期能够在南亚特别是印度洋上争取一份利益。基于这些有利条件，相比推动南盟的兴趣和动力，“环孟倡议”对印度更加具有吸引力。因此，印度以满足自身利益和拓展域外身份影响力的国家意愿为优先项，与其国家实力共同作用形成强势国家主导力，积极推动“环孟倡议”的发展，而忽视南亚小国的集体利益诉求，淡化对南盟的参与和互动。

### 三、印度国家主导力在“环孟倡议”和南盟中的实践表现

印度的国家利益和发展目标之一在于巩固和维护其地区主导身份，增强南亚小国对印度地区主导身份的认同，提升印度在南亚的中心地位和地区影响力。基于这一目标，印度在“环孟倡议”和南盟两个组织框架下，分别从事着促进区域合作发展和增强南亚小国对其身份认同的具体实践。印度国家主导力在“环孟倡议”和南盟中的实践和表现各有侧重且作用不同。在“环孟倡议”框架下，印度主要在经济、文化、人文交流以及打击恐怖主义等领域从事具体实践；在南盟框架下，印度则主要关注制度建设。

#### （一）印度在“环孟倡议”中积极主导实践

1. 在经济领域上，“环孟倡议”最具活力的贡献在于经济上的显著成绩。为了能够使“环孟倡议”在经济上更加有助于印度国内经济发展，印度积极参与金融方面的机制架构。一方面，主动推进金融产品和金融服务的基础建设。随着区域互联互通的发展，区域组织内各国的GDP均会得到不同程度的带动和提升，金融产品和金融服务势必会成为组织内成员国居民的必需品。印度是“环孟倡议”成员国中人口基数最大的国家，截至2020年，印度总人口为13.8亿人。<sup>①</sup>因此，良好的金融产品和金融服务的最大受益者将会是印度，它对于带动印度国内金融领域的良性发展和国家经济的进一步崛起具有突出作用。另一方面，高调推动区域组织内以印度为中心的经贸合作。“印度需要推动其计划，把自身打造成南亚金融中心，以便为该地区的贸易和金融提供便利”。<sup>②</sup>印度在经济领域的主导实践既可以服务于其国内经济发展的内在需求，也为“环孟倡议”的高效发展做出了重要贡献。它帮助建立的金融架构为该组织奠定了一个经济上具有可行性的框

<sup>①</sup> “Population, total-India”, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=IN>.

<sup>②</sup> Taponeel Mukherjee, “Financial architecture as the underpinning for BIMSTEC policy”, *The Economic Times*, July 20, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/financial-architecture-as-the-underpinning-for-bimstec-policy/articleshow/70302882.cms>.



架基础，这使“环孟倡议”的成员国都将受益于此。<sup>①</sup>积极的经济主导对于提高南亚小国对印度地区身份认同，巩固印度国家主导力具有明显作用。

2. 在文化领域上，印度文化是印度引以为傲的国家构成。通过提升文化认同感以加强国家间合作是印度最擅长的外交方式。在“环孟倡议”中，印度的文化主导在于强调和突出印度文化以增强东南亚国家与印度之间的文化认同感，为“环孟倡议”的良性发展打造坚实基础。由于历史、宗教和地缘等因素关系，许多东南亚国家都受到印度文化的深刻影响，以至于部分东南亚国家的文化属性被划分在印度文化圈的范畴之内。“环孟倡议”中的东南亚成员国泰国和缅甸都与印度文化有着深刻渊源。以宗教文化上的表现为例，佛教是印缅泰三国间重要的文化纽带。印度是佛教的发源地，而后传入东南亚。缅甸和泰国是东南亚较早传播和发展佛教的国家，如今佛教早已成为两国的国教。文化上的共有知识使“环孟倡议”框架下的国家间合作有了深厚基础。印度通过在文化上表现其国家主导力，一方面加强同东南亚国家间的沟通与互动，提高印度在南亚以外地区的国家影响力，另一方面也有效推动区域组织成员间以印度文化为纽带建立更加紧密的联系，进而促进区域组织内形成长久稳定的互联互通与合作关系。

3. 在其他领域上。“环孟倡议”是当前南亚地区最具活力的区域性组织，其合作领域十分广泛，包括贸易投资、技术、能源、交通与通信、旅游业、渔业、农业、文化合作、环境及灾害防控、公共卫生、人文交流、减少贫困、反恐及打击跨国犯罪和气候变化共14个领域。<sup>②</sup>其中，印度在交通与通信、旅游、环境及灾害防控和反恐及打击跨国犯罪四个领域担任主导国身份。为了获得南亚小国对其地区主导身份的认同，印度积极在这些领域发挥主导力作用。

以反恐及打击跨国犯罪领域为例。自1997年“环孟倡议”成立之日起，该组织的发展目标之一就是倡导地区和平与进步。在印度主导下，“环孟倡议”通过反恐和跨国犯罪联合工作组（CTTC）开展具体业务。CTTC共有6个工作分组，即麻醉药品、精神药物和易制毒化学品小组，情报共享小组，法律和执法问题小组，反洗钱和打击恐怖主义融资问题小组，人口贩运和非法移民问题小组以及打击激进主义和恐怖主义合作小组。每个小组负责向CTTC进行最终报告。作为负责法律和执法问题小组的工作组长，印度积极推动该领域的制度化建设，比如2009年成功签署《打击国际恐怖主义、跨国有组织犯罪和非法毒品贩运合作

---

<sup>①</sup> Taponeel Mukherjee, “Financial architecture as the underpinning for BIMSTEC policy”, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/financial-architecture-as-the-underpinning-for-bimstec-policy/articleshow/70302882.cms>.

<sup>②</sup> “About BIMSTEC”, [https://bimstec.org/?page\\_id=189](https://bimstec.org/?page_id=189).

公约》。

由于“一些共同的安全问题，特别是恐怖主义、毒品生产、走私和贩运这些威胁已经从南亚次大陆一直蔓延至印度东北边境”，<sup>①</sup>严重威胁到印度的国家安全，因此在促进区域组织达成法律协议以外，印度还凭借其国家主导力积极致力于推动“环孟倡议”进行以反恐为目的的多边联合军演。2018年9月10~16日，印度、孟加拉国、不丹、缅甸和斯里兰卡在“环孟倡议”框架下进行了代号为“MILEX-18”的首次联合军演，此次演习以反恐训练为重点内容。但由于南亚小国普遍对印度国家身份存在认知偏差，导致部分成员国质疑印度推动联合军演的真实目的而相应做出不追随的国家行为。比如尼泊尔退出此次军事演习，泰国也仅以“观察员”身份参加。据印度媒体报道，尼泊尔不参加军演的原因之一是对印度试图加强该框架内的安全与防务合作感到不满。尼方认为“环孟倡议”是一个致力于发展的论坛，军事训练不是优先事项。<sup>②</sup>尼泊尔质疑印度的做法是为满足其自身国家利益。泰国则以国家预算开支问题为由没有正式参与此次军演。然而，尽管这些小国对印度存在质疑与不满，但印度国家主导力的持久性仍对它们产生着威慑力。当印度公开称对尼泊尔此举表示“失望”后，尼泊尔总理奥利的发言人很快便作出回应表示这只是小插曲，不会对尼泊尔与印度的关系造成负面影响。<sup>③</sup>

## （二）印度在南盟中选择性主导实践

印度国家主导力在南盟中的实践主要表现在影响组织发展进程和组织扩容及与域外国家关系的发展上。在组织发展进程方面，印巴矛盾是南盟无力推进的最大障碍。2016年印度因印属克什米尔地区的军事基地遇袭事件而严厉谴责巴基斯坦，导致两国矛盾再次激化。印度凭借其国家主导力坚决抵制由巴基斯坦主办的南盟首脑会议，孟加拉国、阿富汗和不丹也对印度的做法表示支持。此次事件直接导致原定于2016年11月在伊斯兰堡召开的第十九届南盟首脑会议被无限期推迟。可见，印度国家主导力从根本上影响着南盟的机制运作并对其产生决定性作用。

在组织扩容与域外国家的关系发展方面，一直以来，印度都对在南盟中具有

---

<sup>①</sup> Mandeep Singh, “BIMSTEC nations conduct first military exercise”, *Indo-Pacific Defense Forum*, October 18, 2018, <http://apdf-magazine.com/bimstec-nations-conduct-first-military-exercise/>.

<sup>②</sup> 梁旭：《退出印度联合军演后，尼泊尔的这个举动让印媒“很痛心”》，2018年9月12日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKcvJF>。

<sup>③</sup> Shubhajit Roy, “Nepal’s withdrawal from BIMSTEC exercise shouldn’t affect ties with India, says PM Oli’s spokesperson”, *The Indian Express*, September 13, 2018, <https://indianexpress.com/article/india/nepal-bimstec-exercise-india-pm-kp-sharma-oli-5353452/>.

观察员国身份的中国存有戒备之心，并且不赞同有些成员国提出的关于予以观察员国更多权利的提议。随着“一带一路”倡议在南亚地区的广泛推进，中国与南亚国家实现互联互通的条件逐渐成熟与便利，印度愈发担心中国与其他南亚国家的接触与互动会影响到自身的地区影响力。正如《印度快报》报道称，当前许多国家“已被游说”，马尔代夫已提出要求南盟首脑会议成员扩容，该提议很可能会授予中国以会员身份。而一旦中国加入，很可能在南亚内部形成“反印度”小团体。<sup>①</sup>因此，出于国家利益与意愿，印度在南盟内强势发挥其国家主导力作用，坚持不愿通过组织扩容的提议，以排除中国成为南盟成员国的可能性。印度的阻挠是中国未能在南盟中发挥应有作用的根本原因。

#### 四、印度国家主导力下“环孟倡议”和南盟的区域一体化作用

在印度国家主导力的作用下，相对于南盟的组织功能失调，“环孟倡议”则表现出更多的组织活力和发展潜力，对推动南亚次区域一体化产生积极的影响。

##### （一）“环孟倡议”有效推动南亚区域合作得到实质性发展

1. 改善南亚地区互联互通状态，促进南亚次区域整合。“环孟倡议”作为联结南亚与东南亚国家关系的重要平台，其促进和推动两地区实现互联互通的作用早已显现。一直以来，南亚经济水平落后的主要原因之一就在于该地区经济发展状态过于封闭，除区域内经济一体化进程发展缓慢以外，南亚与域外地区或国家的联系程度相对较低，缺乏持久且稳定的经贸关系。印度作为南亚的第一大国，有责任发挥其主导力作用以推动该地区的区域联通事业，促进南亚次区域整合的总体进程。作为印度东向政策的重要环节，无论是在实际推进还是官方发言中，“环孟倡议”都是当前印度着力推动的区域合作组织。该组织既可以满足印度国家发展战略的实际需求，同时也可以增强南亚地区内部及与东南亚国家间的互联互通状态，在促进南亚次区域一体化过程中发挥积极的推动作用。

2. 加强南亚与东南亚国家间关系，提高两地区国家间的相互依存度。东南亚一直是印度实施东向政策的关键地区。印度希望通过增强与东南亚国家间的互联互通，稳步推进“印太战略”的实施，扩大其在亚太地区的影响力。“环孟倡议”在促进两地区成员国建立合作关系的同时，其组织制度设置使每个成员国都承担起某一领域的主导国角色，有效提高各成员国在组织中的参与度和责任感，推动其为该组织在某一领域达成目标而产生合力。这种合力不仅作用于促进合作目标的达成，而且还有助于国家间关系发展，使南亚与东南亚的成员国家在合作

<sup>①</sup> 陈晨等：《印度不愿让中国加入南盟 担心中国夺走其影响力》，<https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnJFTe1>。

与协商中增进彼此了解与互动，增加接触与对话机会。

3. 带动南亚地区经贸发展水平，增强南亚与东南亚国家间经济合作关系。由于经济闭塞、恐怖主义、国家政局动荡、种族与宗教冲突以及领土争端等结构性问题的存在，南亚经济发展水平始终处于世界下游，因此改善经济和治理贫困成为南亚各国致力发展的首要目标。在“环孟倡议”中，经贸投资和减少贫困是两个十分重要的合作领域，其主导国家分别是孟加拉国和尼泊尔。在经贸与投资领域，该组织已经具有较为完善的机制架构以进行有效的活动与合作，主要包括贸易与经济部长级会议、贸易与经济高级官员会议、贸易磋商委员会及其工作组、“环孟倡议”经济论坛以及“环孟倡议”商务论坛。这些机构会定期召开相关会议活动以丰富成员国进行经济合作的内容。“环孟倡议”下的经贸与投资合作使南亚与东南亚国家间的经济关系变得更加紧密，不仅拉动了成员国家的经济内需，而且有效带动南亚地区整体经贸水平得到提升。

贫困问题也是“环孟倡议”重点解决的目标。减贫是各成员国领导人在首脑会议务虚会中花费最长时间讨论的问题。通过会议讨论，各国一致认可减贫的重要性，并且分享各国在减贫问题上的实际经验。比如孟加拉国的小额信贷减贫措施，泰国“自足经济”哲学的经济发展模式等。南亚国家与东南亚国家存在很多相似之处，这些经验的分享与交流对南亚各国减贫具有较大适用性。“环孟倡议”从贸易投资与减少贫困两个领域入手，使成员国不断受益，在提高南亚地区经济发展水平的同时，也加强了南亚与东南亚国家间的经济合作关系。相比南盟，“环孟倡议”对促进南亚区域合作的成效尤为显著。

#### （二）南盟依旧具有南亚区域合作平台对话潜力

尽管南盟自成立以来所取得的实质性成果并不显著，印度也试图淡化南盟的地位和作用，但其他成员国仍希望该组织能够再次发挥影响力，将南亚国家联结起来，通过区域一体化帮助各国发展经济和改善民生。因此，就目前来看，印度国家主导力作用下的南盟仍然具有发展生机，并在某种程度上影响着南亚区域一体化进程。

1. 南盟仍将作为南亚区域一体化的发展平台在推动区域经贸合作方面发挥作用。南盟内部的权力结构状态实际上是南亚地区权力秩序分布的缩影。印度与南亚小国间国家实力的悬殊差距塑造了南亚地区不对称的区域权力结构，以及不对等的国家间关系。以印度为中心不对称的权力结构不仅没有在南盟框架下得以淡化，反而继续存在甚至加强。长久以来，南亚小国与印度间保持着一种“特殊关系”。以尼泊尔和不丹为例，它们不仅在经济和军事上接受着来自印度的大量援助，而且在外交上也受到印度的“指导”，由此对印度形成惯性依赖。尽管近

代以来的尼泊尔和不丹一直想要摆脱来自印度的影响，但惯性依赖的养成使它们在很多时候仍然会选择追随印度的国家主导力。因此，印度与南亚小国间的特殊关系不仅不会因处于一个新的区域组织框架下而淡化，反而会使印度的国家主导力在区域组织内继续持久和加强。尽管如此，南盟部分成员国仍对该组织抱有希望，主张通过南盟解决南亚地区的诸多问题。

2.南盟是南亚国家以区域整体身份与域外国家互动的主要平台。南盟之于南亚如同东盟之于东南亚，但东盟在东南亚创造的“奇迹”是南盟无法在南亚得以实施效仿的。南盟的作用是在促进区域一体化发展同时，还能够以区域整体身份与域外其他国家建立联系进而发展新的合作关系。因此，有效发挥南盟作用不仅可以带动南亚实现区域整体性发展，而且还可以促进成员国与域外国家在南盟框架下发掘更多利益共同点，从而建立有助于国家间关系发展的新联系与新合作。

对于南盟的发展前景，当前学界与政界对其并不看好。一方面南盟自身发展存在局限性，另一方面以印度为中心的南亚各国逐渐加强同域外国家与地区的联系，参与到更加具有合作潜力和发展活力的次区域合作组织。这些次区域合作组织对南盟的发展产生着冲击，使其出现被替代的风险。“环孟倡议”就是当前南亚地区以印度为主导最具活力的次区域合作组织。然而，尽管“环孟倡议”的发展活力和潜在动力均优于南盟的发展条件，且学界与政界在分析过南盟失败原因后也对其前景不抱有希望，但部分南亚小国仍寄希望于南盟发挥区域一体化作用，帮助南亚各国改善与提升社会经济发展状况。就目前看，南盟对于南亚依旧重要且不容忽视。

“环孟倡议”和南盟均是南亚地区重要的区域合作组织，从当前的现实条件和发展状态来看，“环孟倡议”的发展动力远远超越了南盟在南亚地区的存在。究其原因，两者除了成员构成、发展宗旨与目标、组织架构等方面存在差异外，印度国家主导力在两个组织中所发挥的不同牵引作用是影响“环孟倡议”和南盟发展状态的关键性因素。在组织运行过程中，其他成员国对印度国家主导力很难形成有效制约作用，而为了获取有利于本国发展的利益最优化，南亚小国会选择采取追随印度国家主导力的国家行为，这种行为又进一步助推印度国家主导力在区域组织内的形成与加强。

[责任编辑：孙喜勤]