

浅析印度莫迪政府的中东政策

魏 亮

(中国社会科学院 西亚非洲研究所,北京 100101)

摘要:2014年莫迪主政后,中东地区首次作为一个整体出现在印度外交规划中,战略地位得到明显抬升。六年来,面对当前中东大变局的复杂地缘政治环境,莫迪政府奉行以谨慎、务实、平衡为特点的中东政策。在高频率首脑外交的推动下,印度与主要中东国家签署大量合作协议,塑造出政治稳定、经济紧密、安全合作逐步深入的良好局面,也使中东外交成为印度外交的重要亮点。印度中东政策的调整是双方关系长期发展的自然结果,也是印度扩大自身利益的客观需要,同时还是莫迪“大国梦”宏大理想的具体实践。可以预见,未来印度将继续推进和深化与中东各国的关系,并成为中东大国舞台上的成长型玩家。

关键词:莫迪中东政策;历史演进;主要特点;变化原因

中图分类号:D801 文献标识码:A 文章编号:1006-723X(2020)11-0041-10

印度作为世界第二人口大国和人口最多的民主国家,自20世纪90年代以来保持着较高的经济增长率,其信息产业稳居世界前列,军事力量在南亚和印度洋地区优势明显。印度灵活、务实、广泛的外交战略日益展现出争当世界大国的雄心抱负,引起国际社会关注。2014年5月26日,以改革和经济增长为竞选纲领的伦德拉·莫迪在印度第16届大选中胜出并出任总理,随后提出新的印度外交战略与政策。中东正是在这一过程中成为印度对外政策中不可忽视的“大周边”。

“国际社会将2014年3月莫迪胜选视作印度外交的决定性节点和新阶段,尤其是他以总理身份对诸多大国和小国进行一系列的访问。”^[1]莫迪政府形成以加强政治关系、扩展经济关系、促进安全合作为三大“支柱”的中东政策,并将该地区视为助推国内经济发展的市场和谋求大国影响力的新舞台。这是自建国以来印度首次将中东视为一个整体纳入其外交战略与规划,也是对其认知和定位的历史性转变。2014年至今,莫迪和国内高官密集出访以色列、伊朗、沙特、卡塔尔、巴林等中东国家,与之在经贸、能源、投资、反恐、军事等领域签署诸多合作协议,收获巨大。同时印度还提出“季风计划”“香料之路计划”等,

意在配合推进与中东国家双边及多边关系的发展。莫迪政府对中东政策的调整与其任期内积极、富有成果的外交实践将成为未来印度中东政策的新起点。

一、印度对中东政策的历史演进

“人们自己创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,并不是在他们自己选定的条件下创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”^{[2] (P584-585)}印度与中东地区的交往历史悠久。“印度次大陆与中东的关系可以回溯到有文字记载的历史之初,两个地区之间在政治、商业和文化上的广泛联系绵延许多世纪。”^[3]自雅利安人入侵并成为印度的主体民族和文明的主干后,印度与中东的交往涵盖经济、政治、制度、宗教、人文等诸多层面,且始终未曾中断,双方经历数千年的了解、认知、摩擦和融合,积淀深厚。二战结束后,摆脱殖民统治的印度在尼赫鲁的领导下致力于建立富强、复兴的新印度,同时积极追求“世界大国”的梦想。“印度以它现在的地位,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,我也不相信中间地位是可能的。”^{[4] (P57)}由此,印度先后将中东视为反

基金项目:中国社会科学院登峰战略重点学科“大国与中东关系”

作者简介:魏亮(1981—),男,安徽合肥人,中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员,博士,主要从事中东国际关系研究。

对帝国主义和殖民主义的盟友、“不结盟运动”的支持者、发展经贸合作的主要对象和能源供给的主要来源地,实现从重视政治关系到重视经济关系再到发展全面关系的历史变迁和演进,这些不仅成为印度与中东关系丰富而厚重的历史遗产与背景,也为莫迪政府调整中东政策奠定坚实的基础。

“印度与西亚的文明联系和商品交往可以追溯到非常遥远的古代。”^[5]哈拉帕文化早期(公元前3300~公元前2500),印度就和两河流域的苏美尔文明保持陆路和海路的联系与交流。近代的考古学者在古埃及和两河流域文明中发现大量印度纹饰、印章和交易文书。波斯人、腓尼基人、阿拉伯人等都在跨地区商贸活动中发挥过重要作用。此后,在波斯帝国、希腊化时代、伊斯兰教兴起和扩张的不同历史时期内,印度都与西亚保持政治、商业、人文交流与往来。例如,今天巴基斯坦所在的印度河流域曾是波斯帝国的第20个也是最富饶的行省。“在(孔雀王朝第二任皇帝)频头娑罗统治期间,安条克一世派出戴马里斯作为塞琉古王国的第二任大使常驻首都华氏城”^[6];穆斯林巴布尔于1526年建立莫卧儿帝国,使得印度次大陆自孔雀王朝后在伊斯兰教大旗下实现大一统。

近代以来,两河流域和阿拉伯半岛在英国殖民体系下与印度始终保持紧密关系。“19世纪初的海湾被英国视为其主要东方殖民地——印度‘防卫’体系的重要一环。”^[7]英国对海湾地区的军事入侵、阻止沙特瓦哈比势力统一半岛、签署《特鲁西尔条约》都是在英印总督的掌控下进行的,红海著名的港口亚丁是由东印度公司占领并转交给英印总督管辖,印度的士兵、商人、向导则成为英国殖民力量的主干,深入中东各地。到20世纪初,“印度的民族主义运动得到阿拉伯民族主义分子的赞赏,后者也认识到自身的独立与印度斗争的结果紧密联系”^[8]。1947年印度独立前,波斯湾地区的所有政治、经济事务都由印度总督抉择。从某种意义上说,波斯湾两岸地区因附属于英国而附属于印度。波斯湾地区在经济和日常生活上相对依赖印度,一方面,各酋长国借由其支柱性产业——采珠业的收益,每年自印度采买各种生活必需品;另一方面与印度的贸易培养出许多著名的阿拉伯商人家族,例如“沙

特的阿尔巴萨姆和艾戈塞比家族,科威特的阿尔巴西姆和阿吉纳家族,巴林的阿兹雅尼和阿鲁瑞亚德家族,特鲁西尔酋长国的阿米德法和阿萨雅格家族等”^[9]。

印度独立后至莫迪政府上台前,印度与中东国家关系大体上可以将其分为两大时期,以冷战结束为分界线。冷战期间,印度中东政策主要是在双边层面上进行的,以“政治挂帅”为核心,并适时做出调整,地区各国被视为民族独立运动、“不结盟运动”和第三世界中的独立个体。具体而言,这一时期的印度中东关系可以分为4个阶段,分别是尼赫鲁时期(1947年8月至1966年1月)、英·甘地时期(1966年1月至1977年3月)、人民党政府时期(1977年3月至1980年1月)、英·甘地和拉·甘地(1980年1月至1989年12月)。

尼赫鲁时期,印度对中东外交政策核心是坚持不结盟政策,反对帝国主义、殖民主义和犹太复国主义,支持民族国家独立。战后初期,中东在联合国创始会员国中拥有7个席位^①,此后又增加到13国,因此争取中东国家对印度的支持显得至关重要。由于印度经过长期艰苦斗争才获得国家独立,尼赫鲁对于再次将印度置于大国,尤其是美国势力范围中保持高度警惕。他一再声称印度洋的安全责任应由沿岸国家来负责。在印度看来,印度洋和中东新独立国家应以“不结盟政策”^②抱团取暖,战后地区各国需要和平环境来巩固政治独立并发展经济而非参与美苏争霸。因此,尼赫鲁坚决反对艾森豪威尔主义、巴格达条约组织等,并与铁托和纳赛尔推进“不结盟运动”发展。印度还坚定采取“反以亲阿”政策,支持各国民族解放事业和反帝斗争。在尼赫鲁看来,“英国政府执行的是毁灭性和枪杀性的残忍政策,对巴勒斯坦阿拉伯民族争取自由的斗争进行镇压,阿拉伯人不应该在自己的家园被压制和镇压”^[10]。他的态度奠定了此后半个世纪印度在巴以和阿以问题上的政策与立场。

英·甘地时期,印度中东外交在继承尼赫鲁外交传统的基础上进行适当的调整,主要表现为三个新特点,即一个挫折和两点变化。一个挫折是指因宗教问题与中东国家产生矛盾——1969年的拉巴特伊斯兰国家首脑会议和1971年印巴

① 中东区内的联合国创始会员国:黎巴嫩、沙特、土耳其、叙利亚、伊朗、伊拉克、埃及。

② 尼赫鲁的“不结盟思想”包括:不参加任何东西方军事集团,外交独立自主,同所有国家保持友好关系。

战争。尽管当时印度拥有世界第三大穆斯林人口,却被排除在拉巴特会议之外,各国也都在印巴战争中选择支持巴基斯坦,在安理会和联合国大会上谴责印度违背《联合国宪章》,并通过有利于巴基斯坦的第2793号决议。

变化首先在于印度开始努力推行经济外交,通过提供经济、技术援助,合资兴办企业,转让技术等方式,发展与中东国家的贸易关系。例如印沙贸易从1962年的222.3万卢比激增至1974年的15.7亿卢比;印度和伊朗的贸易额也从1961年的3.5亿卢比增长到1975年的71.1亿卢比。印度相对先进的技术、廉价的熟练劳动力大量涌入中东,大规模承接基础设施建设和服务业,而且还在农业、林业、牧业、渔业、卫生、公共事业等领域帮助中东国家培训人才。第二个变化是印苏特殊关系的形成。1971年双方签订《印苏和平友好合作条约》。由于这一条约带着准军事同盟的特征,使得印度与中东君主制国家的关系受到不利影响,同时它也推动印度提升与埃及、伊拉克、叙利亚等国的合作,并促使它在中东事务中采取亲苏立场。

由于人民党政府执政时间短,印度对中东的外交更多是对传统政策的重申和微调。重申主要体现在两个方面,第一,德赛总理强调印度外交政策是彻底的“不结盟”,要纠正向苏联“一边倒”的错误。因此,印度迅速承认伊朗和阿富汗新政府,并努力恢复与美国及其中东伙伴国家的关系。第二,坚持“反以亲阿”政策。瓦杰帕伊外长发表声明“以色列必须从所占领的阿拉伯领土撤出,巴勒斯坦人民的合法权利必须得到恢复……至于同以色列的关系,我们承认那个国家,但没有与之建立外交关系。在这个问题上我们的立场没有改变”。^[11]微调主要表现为处理和以色列的关系。当时许多亲以议员重返国会,总理和外长也有调整对以政策的意愿。考虑到国内穆斯林和伊斯兰世界的态度,印度只能邀请以色列外长达扬秘密访印。

英·甘地和拉·甘地政府时期,印度与中东关系和地区内的多场战争——阿富汗战争、两伊战争、第五次中东战争有密切关系。印度坚持“不结盟政策”并发挥“不结盟运动”的调节作用来应对历次战争和冲突,同时外交政策也受到自身利益和两极争霸的影响,如“自从1979年伊朗

革命以来,尤其是阿富汗的沦陷和沙特—巴基斯坦合作的加强,使得印度开始对伊斯兰原教旨主义保持谨慎。漫长的两伊战争、尖端武器的广泛使用和油价的上涨都成为印度80年代的主要关切”。^[12]在经济关系上,印度继续以发展贸易、承包工程、提供咨询和劳务出口作为合作的主要方向,石油进口来源也逐渐从两伊转向沙特。在阿以问题上,两位总理承认巴解组织为唯一合法代表和巴勒斯坦国,建立双边外交关系,继续要求以色列撤出和退还领土,对沙特王储法赫德提出“中东8点和平计划”和“菲斯计划”表示赞同,谴责以色列入侵黎巴嫩、空袭巴解组织在突尼斯的总部和伊拉克核设施,坚决支持叙利亚对戈兰高地拥有主权。

冷战后印度周边地缘安全环境发生重大变化,苏印联盟消失、中亚五国出现、中国在改革开放中崛起、恐怖主义势力在中亚和西亚地区加速蔓延、印巴成为有核国家、美国驻兵波斯湾和控制印度洋等变化给印度造成巨大压力。就中东地区而言,海湾战争、马德里和会、苏联解体、伊拉克战争、“阿拉伯之春”运动等成为中东政治格局连续调整的主因,也成为促推印度调整中东政策的重要推手。在印度看来,“其中东政策必须反映后冷战时代以及苏联解体后该地区政治发生剧烈变化的现实”。^[13]另一方面,印度也希望“通过营造健康的外部环境促进印度的经济发展,造福民众;设法恢复并促进世界政治经济的发展”。^[14]因此,与高调的“东向政策”不同,90年代印度与中东的关系始终保持低调和务实。它以促进经济稳定和发展为核心,淡化“不结盟政策”,逐渐实现由“经济挂帅”代替“政治挂帅”的转变。21世纪头10年,辛格政府又提出“西望政策”,强调波斯湾是印度天然的经济腹地,在深化政经关系的同时实现在军事领域进行合作的突破。

从经济角度上看,信息技术革命和全球产业链转移升级的大潮推动印度经济快速发展,印度的能源进口需求和商品、劳务、服务、科技出口需求显著提升。印度对中东能源依赖提升的同时,机电产品、技术服务、珠宝手工艺品、纺织品等领域的出口逐渐扩大,劳工的输出和海湾国家的援助成为双边经济关系中的新亮点。例如,1990—1991年度,印沙双边贸易中印度进口额为289.7亿卢比,出口额为41.8亿卢比^①;至1999—2000

① 1990年印度卢比对美元的汇率约为18:1。

年度,印度进口额增长至30亿美元,出口额为7.41亿美元。阿联酋成为印度在中东仅次于沙特的第二大劳工输出地,劳工人数从1990年的1.2万人提升至1999年的7.9万人,占总劳工人数的比例从8%提升到40%。^[15]科威特对印度的援助贷款也从1990—1991年度的1000万卢比增加到1996—1997年度的13.4亿卢比。^[16]在非石油贸易中,印度与阿曼贸易额从2000年的2亿美元增长至2007年的12亿美元;与沙特的非石油贸易额从2001年的12.9亿增加到2005年的34.4亿美元。^[17]2008年印度侨汇总额300亿美元,其中1/4是由来自海外地区的480万印度劳工创造的。

从政治角度上看,印度快速调整和以色列、海合会国家的关系,为发展双方经贸、科技和军事关系提供可靠的政治基础,也塑造出更为坚实的相互信任关系。1992年印以建交是新时期印度中东外交的重大突破,随后双方在工业、农业、科技、商贸、人力资源与培训等领域展开合作,尤其在军火销售和军事技术转移方面合作密切。2003年,沙龙成为首位访问印度的在任总理,推动了双边关系走向第一个高潮。在与沙特的关系上,财政部部长辛格和哈立德·苏尔坦·阿卜杜拉阿齐兹王子于1994和1995年实现互访。“利雅得还在2001年印度议会遭遇恐袭后声明谴责任何形式的极端主义和恐怖主义”。^[18]1991和1992年,英·甘地与阿联酋的扎耶德国王实现互访,此后扎耶德又先后于1999年和2003年访问印度,双方签署国防合作协定,并共同建立恐怖主义和跨国犯罪联合工作组。在1992年巴布里清真寺毁寺事件后,科威特政府拒绝议会中关于驱逐印度劳工和禁止他们入境的提案,认为这一建议“恶化科威特与‘友好的印度’之间的关系,认为这一建议违背政治和宗教原则”^[19],主动地维护双边关系稳定。2006年,沙特王国受邀于印度国庆日访问印度,并签署《德里宣言》。2008年和2010年辛格总理和帕蒂尔总统先后访问卡塔尔、阿曼、沙特和阿联酋,与各国签署一系列防务安全协定。经过数十年的积累、扩展与磨合,印度与中东国家间已营造出友好、全面、稳定的关系格局。

二、莫迪政府中东政策的外交实践与主要特点

印度外交的出发点是主动创造良好的周边

环境与机遇,以便为塑造大国地位提供支撑。执政之后,莫迪认可、继承并践行印度著名学者和战略家莫汉的周边外交思想,提出“邻国是首要”的外交战略,将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作为外交“三大优先”。“邻国是首要”的“周边外交”是印度外交的主要组成部分,也是与大国外交并列的“双柱”之一。在印度外交部2014—2015年度报告中,莫迪政府将其周边地区分为两部分:直接邻国、地域和扩展邻国、地域。“扩展邻国”指不与印度直接相邻但与印度陆上和海上战略利益密切相关的国家和地区,包括东南亚、海湾和西亚地区。^[20]中东所在的西亚北非地区属于印度“周边外交”的范畴,是其对外交往中不可忽视的重要地区。

(一) 外交实践

与印度历届政府不同,莫迪政府不再以单一双边关系或者与阿盟、伊斯兰会议组织(2013年改名为伊斯兰合作组织)等多边关系的视角看待中东,而是首次将它视为一个整体加以考量。在莫迪的“大棋局”中,中东成为印度一衣带水的“左邻右舍”,也是与亚太地区并列的东西方向上的“两大基本点”之一,在印度外交中的重要性和位次得到历史性的显著提升。

莫迪政府的中东政策以提升双边及多边政治友好关系、扩展经济关系、促进有利于印度的安全合作为主要内容,并将中东视为助推经济发展、维护国内安全和谋求大国影响力的新舞台。为落实政策,莫迪政府专门提出针对中东的“西联”政策,与“东向行动”“南控”“北连”三大政策并列。2014年9月,莫迪在启动“印度制造”活动仪式上首次明确提出,“在一段时间内,我们始终在讨论‘东望’政策,也是时候讨论‘西联’政策了”。^[21]

执政6年来,莫迪政府积极的中东外交产生了良好收效。在政治方面,印度政要尤其是莫迪本人频繁出访中东,签署大量合作协议,引起国际社会高度关注和广泛报道,切实践行“西联”政策。自2015年8月到2017年7月,莫迪总理先后访问阿联酋、卡塔尔、沙特、伊朗和以色列。莫迪成为首位访问以色列的印度总理,还在联合国大会开会期间正式邀请内塔尼亚胡访问印度。“加强和以色列的关系并不损害和其他西亚国家的关系,相反的,和他们(中东伊斯兰国家)的关系还在不断扩展和深化。”^[22]伊朗、以色列和沙

特等地区大国的领导人也相继回访,印度与中东国家的元首外交开展得如火如荼。2019年5月连任成功后,莫迪再赴中东,于8月访问巴林和阿联酋,10月又受邀访问沙特。

在能源领域,莫迪政府着力于加强合作,稳固与中东国家的能源相互依赖。印度对中东能源的进口依赖始终居高不下。据英国石油公司(BP)《2019年世界能源评估》报告,2018年印度进口石油2.275亿吨,其中1.5143亿吨来自中东,占进口总量66.5%,伊拉克、沙特、阿联酋和科威特位居其石油进口来源国前四位。2018年印度全年进口天然气306亿立方米,从卡塔尔、阿曼和阿联酋分别进口148亿、15亿和5亿立方米,占总进口量的54.9%,另外埃及和阿尔及利亚也有少量对印天然气出口。^[23]上任后,莫迪政府积极推动与伊朗、伊拉克、卡塔尔和沙特的能源合作,业务涉及勘探、开采、管道建设等不同领域,尤其重视拓展油气行业上中下游的全产业链投资,将其视为实现深度利益捆绑和牢固的相互依赖的重要手段。

在经贸投资领域,印度与埃及、两伊、海合会诸国、土耳其等国签署一系列协定,加强在可再生能源、民航、投资、贸易便利化、国防、网络安全、基础设施建设等诸多领域的合作,很多协议已见成效。2016—2017年度,印度与海合会6国的出口额为417.68亿美元,占出口总额的16.4%;进口额为551.71亿美元,占进口总额的20%^[24]。2018—2019年度,印度与中东国家双边贸易中,印度进口额为1101亿美元,占其进口总额的21.5%;出口额638.69亿美元,占出口总额的19.34%。^[25]在外贸中,阿联酋是印度第二大出口对象国,阿联酋和沙特分别是第三和第四大进口来源国,仅次于中国和美国。另外,阿联酋对印度的直接投资稳居阿拉伯世界首位,位列印度海外直接投资的第11位。2016年,印度投资5亿美元建设伊朗恰巴哈尔港区,并租赁港口十年。该港是贯穿俄罗斯、中亚、伊朗的“北南通道”的南部出海口,因此它成为印伊投资合作的典范。2019年,阿富汗经由该港的进出口商路启用。2020年,印度对阿的粮食援助也通过该港进入阿富汗。此外,吸引海合会国家主权财富基金的投资是印度多年的愿望和其经济外交的主要目标。印度和阿联酋同意共同筹建总额高达750亿美元的阿联酋—印度基础设施建设投资基金,以此助力印度在铁路、公路、机场、港口以及工业

走廊和工业园方面的基础设施建设。^[26]

在安全领域,加强与中东国家的防务和反恐合作是莫迪外交的重要内容,且卓有成效。例如在防务合作方面,印以在武器的联合设计与制造、技术转让等方面的合作进展迅速。2016年3月,两国在印度成立合资企业,专注于制造空对空导弹、防空导弹系统以及大型空浮侦察器等;2017年4月,以色列航空航天公司与印度签署价值20亿美元的防卫系统研发协议。2016年印度与阿曼签署包括国防合作在内的4份备忘录,由印度提供军事培训,并举行海空联合演习。在反恐方面,印度相继与阿联酋、沙特和土耳其签署多个合作协议,建立“战略安全对话”机制,涉及打击恐怖主义洗钱、去极端化、嫌犯遣返、安全人员培训、情报交换等内容。

(二) 外交特点

2014年以来,莫迪政府中东政策主要体现出三大特点。第一,维护和发展印度的国家利益,不盲目介入中东热点问题和事务。莫迪政府深知印度尚无实力或有效途径干涉与介入中东事务,对诸多热点问题保持谨慎态度。(中东)的持续和平与稳定符合我们的战略利益。该区域处于变化和不确定性的状态,这增加了充分评估正在发生事件的困难。^[27]面对当前的中东变局,印度始终注意约束自身的行为,妥善处理与地区国家的关系、维护自身在该地区的利益……同时以一种非偏向性的立场来处理与域外大国之间的关系,尊重并承认其他外部大国的存在及利益,同时在处理地区事务时追求与各外部势力发展友好合作而非对抗性的关系。^[28]由此,莫迪政府在叙利亚、也门和利比亚的内战、卡塔尔危机、沙特与伊朗斗争等问题上均保持谨慎表态,不挑头斡旋、不出谋划策、不选边站队。

第二,坚持务实、平衡的中东外交理念。其务实性主要反映在三个方面。首先,反对美国在中东地区的单边主义行动,同时又在涉及自身的事务上与美国密切协调。例如,印度对美国实施战略东移、退出伊朗核问题全面协议等行动表示不满,但在美国升级对伊朗石油出口制裁时,又积极说服美国给予豁免权。其次,加强与中东各国关系,其中以色列、伊朗、沙特、卡塔尔和阿联酋五国为重。这五国在贸易、能源、军事、劳务四大领域对印度至关重要。例如,2018年空军参谋长达那诺和海岸警卫队总干事拉金德拉·辛格相继访问以色列,印度国防部长还主持了印以防

务合作联合工作组第 14 次会议。再次,积极参与中东反恐事务。目前印度已经和沙特、阿联酋、卡塔尔在情报分享、嫌犯遣返、人员培训、金融监管、去极端化等方面展开密切合作。鉴于印度国内的穆斯林以逊尼派为主,莫迪政府尤为看重与沙特和埃及在相关领域的政策协调与合作。另外,考虑到印巴关系和阿富汗的混乱局势,印度和伊朗也在反恐方面建立起有效的沟通渠道。

印度中东政策的平衡性主要反映在其能够妥善处理阿以和巴以关系、卡塔尔危机、沙特伊朗争斗,印度不选边站队的立场获得各方理解。20 世纪 90 年代以来,印度逐渐放弃亲阿反以的传统政策,印以建交后双边关系快速发展,尤其在军售、士兵训练和武器试验等方面的合作较为深入。印度成功说服并获得阿拉伯国家对印以关系的谅解和认可,确保印以和印阿关系同步发展。在巴以问题上,莫迪政府始终坚定支持联合国的相关决议,不追随美国一味偏袒以色列的政策。卡塔尔危机引发海合会分裂时,印度成功保持与最大石油进口国沙特和最大天然气进口国卡塔尔的友好关系。

第三,淡化不结盟政策,重视“互不干涉内政”原则。不结盟政策和“不结盟运动”是印度冷战期间谋求大国地位、超脱两极争霸的主要手段,也是重要的外交遗产。莫迪执政后,印度不再以“不结盟运动”或 77 国集团的视角看待中东或处理与地区国家的关系,与海湾国家关系也超越了“不结盟运动”中与埃及、阿尔及利亚等国结下的传统友谊。与此同时,反对他国干涉内政是印度中东政策的一条红线。“我们的立场仍然以我们与该地区的长期关系为指导,并希望不干涉各国的内政或被干涉。”^[29]莫迪政府主张维护中东国家的主权和独立,更坚决反对中东国家尤其是海合会诸国对印度两教矛盾冲突和国家政策的指责与非议,同时对相关中东国家与非政府组织在宗教名义下进行的捐赠、教育和培训、教义宣传以及对国内穆斯林的经济支持保持高度警惕。

三、莫迪政府调整中东政策的原因

莫迪政府上台后主动调整中东政策,提升其外交地位,加大对该地区关注和资源投入,是对多年来印度和中东关系长期发展的继承与认可,但更多的是出于实现“全球领导型大国”战略目

标、维护和增进国家利益的现实主义和实用主义考量。一方面 90 年代,尤其是 21 世纪后经济的发展为印度追求大国地位提供了物质基础和信心,实现民族复兴和“大国梦想”成为莫迪本人和其政府对外政策的首要目标。另一方面,在全球化、信息化高速发展的大背景下,印度与中东国家的利益联系越来越紧密,该地区的重要性和价值日渐凸显。

印度多年经济的高速发展使得“莫迪坚信印度崛起为世界强国是不可避免的,必须无所畏惧并毫不犹豫地追求这个目标”。^[30] 20 世纪 90 年代以后,印度的年经济增长率基本保持在 6%~10%,2003 年后大部分年份都超过 8%,印度被视为继中国之后又一“经济奇迹”。不仅如此,它还是“金砖五国”和“十大新兴市场”的重要成员。“世界银行 2006 年报告中按 GDP 衡量将其列为世界第 12 大经济体,2011 年货币基金组织的报告中将印度列为第 9 大经济体。”^[31] 如果按照购买力平价标准计算,印度可以被列为世界第 3 大经济体。在 2010 年国际货币基金组织的改革方案中,它的投票权增至 2.627%,位居第 8,超过俄罗斯、沙特和加拿大。2008 年国际金融危机后,以美国为首的西方国家经济发展陷入低增长阶段,印度则成为拉动世界经济增长的“发动机”之一。

莫迪的“大国梦想”深受尼赫鲁大国外交遗产的影响。国父尼赫鲁始终认为印度只有成为大国才能不受欺凌。独立后,“大国理想”深深地嵌入印度的政治文化,莫迪也概莫能外。印度学者拉贾·莫汉认为莫迪实际上继承了尼赫鲁将印度打造为“有声有色的世界大国”的雄心壮志,因此他再不满足于辛格政府时期只让印度扮演“平衡力量”的角色定位,而是强调主动出击以重塑印度的周边环境,提高它在国际体系中的地位。

就任后,莫迪在坚持多边主义和利益最大化的原则下,实施既谋求加强与大国关系又确保自身战略自主的平衡外交,尤其突出经济主题。2015 年 2 月,莫迪提出要“帮助印度成为全球领导型国家而不再是平衡性大国”,^[32]正式确立了新时期印度的对外战略目标。7 月,时任外交秘书贾什卡又在新加坡进一步阐述:印度欢迎多极世界的到来……印度的变化赋予其更大的自信,其外交致力于追求领导地位。总之,印度希望承担更大的全球性责任。^[33]

不仅如此,莫迪和众多印度外交政策设计者开始讨论和宣传“印太”战略。尽管多年来对印度洋的定义未能形成共识,但历届政府都将其视为“门前花园”。“莫迪政府有所不同,它将印度洋国家视为印度直接和延伸的邻国,是印度外交的重要对象。”^[34]为此,莫迪政府提出“地区共同安全和增长”倡议和《确保海洋安全:印度的海洋安全战略》,强调印度是印度洋地区的“稳定器”与“负责任大国”,进而推出“季风计划”和“香料之路计划”。

中东区内的波斯湾、红海都是印度洋地理上的边缘海,是其有机组成部分,亚丁和霍尔木兹海峡则是印度洋西侧的两大世界级“咽喉要道”。“尽管作为主要的能源产地、出口市场和接近700万海外劳工的栖身地,海湾地区在印度经济中占据中心地位,但德里并没有给予海湾地区持续的政治关注。”^{[35] (P189)}但在伊拉克战争、伊核危机、“阿拉伯之春”运动、“伊斯兰国”突然崛起和美国实施战略东移等重大事件的影响下,中东不仅纷乱频起,地缘政治格局也在发生持久、重大和深

度的调整与重组。因此在莫迪眼中,中东是实现印度领导下的“印度之洋”和“世界大国”梦想的重要组成部分,是国际政治与全球冲突的焦点地区,因此是印度不可缺位的重要舞台。

保护和发展印度在中东的各项利益是莫迪政府外交政策调整的基本出发点。在莫迪执政前,印度在中东的利益主要集中在能源、经贸、侨汇、安全和印巴与教派问题上。这些领域兼具长期性、战略性和安全性三重属性,对国内经济和社会的持久稳定与发展意义重大。

第一,确保能源供应安全是印度的核心利益。石油是现代工业的血液,印度对中东的能源依赖是关乎生死的战略问题。据英国石油公司(BP)《能源展望2019》报告预测:2030年时石油在一次能源消费结构中的比重仍将达到30%,天然气比重将升至25%。^[36]印度是全球第二大发展中国家,也是典型的“缺油少气国”,石油探明储量仅为56.7亿桶,天然气探明储量为1.49万亿立方米,均居世界第22位。^[37]长久以来,印度都是油气净进口国,对外依赖度高。

表1 印度的原油产量、净进口量和对外依存度^①

| 年度 | 产量/百万吨 | 净进口量/百万吨 | 总消费量/百万吨 | 对外依存度 |
|-----------|--------|----------|----------|-------|
| 1970~1971 | 6.82 | 11.68 | 18.51 | 63.1% |
| 1980~1981 | 10.51 | 16.25 | 26.76 | 60.7% |
| 1990~1991 | 33.02 | 20.7 | 53.72 | 38.5% |
| 2000~2001 | 32.43 | 74.1 | 106.52 | 69.6% |
| 2010~2011 | 37.71 | 163.59 | 201.21 | 81.3% |

由于中东与印度地理毗邻,海运便利,进口成本低廉,加之近年来全球能源生产和消费呈现板块化趋势,因此它一直是印度最主要的能源来源地。20世纪70年代,印度石油进口大部分来自中东五国——伊朗、伊拉克、沙特、阿联酋和埃及。80年代推动能源进口多元化之后,中东国家仍占石油进口国的2/3。印度领导人很早就认识到中东能源的价值和意义,“对中东国家的石油进口依赖是其与中东地区关系的重要组成部分”。^[38]2015年,印度原油进口量超过390万桶/天,58%来自中东产油国,其中20%来自沙特,17%来自伊拉克,伊朗占6%,其他中东国家占16%。卡塔尔拉斯拉凡液化天然气公司是印度

唯一的天然气长期供应方,2015年卡塔尔占印度液化天然气进口总额的62%。^[39]

第二,印度与中东国家的经贸关系发展迅猛,规模日增。独立后初期,印度与中东国家的双边贸易以农产品和轻工业品为主,例如中东国家向印度出口棉花、肉类、椰枣等产品,印度则向中东出口纺织品、木材、橡胶制品等。20世纪90年代后,印度的出口产品中又增加了家电、机器设备、电子产品、技术等项目。21世纪以后,印度在技术、矿产、服务、食品等方面具有优势,而中东国家在能源和资本领域具有优势。

2014年,印度是埃及的第二大出口目标国和第十大进口来源国。“海合会国家则(超越中国)

^① 资料来源: Government of India, Ministry of Statistics and Programme Implementation, Energy Statistics 2012 and 2020, P.42, P.47, 对外依存度依据表中数据计算得来。

成为印度最大的贸易伙伴 2014 ~ 2015 财年双边贸易已经达到 1600 亿美元”。^[40]以阿联酋为例, 2014 年两国贸易额超过 590 亿美元, 印、阿互为第二和第三大贸易伙伴。同时, 阿联酋开放、多元、安全和现代的社会吸引众多印度富商在迪拜、阿布扎比长期生活和工作, 他们是阿联酋房地产市场的传统金主。世界前十位的主权财富基金中阿联酋、沙特和卡塔尔分别占据第三、第四和第十, 另外第十一、十三和十八位的主权财富基金也属于阿联酋。吸引海湾国家投资是印度多年的夙愿。另外, 医药、卫生保健、数字技术等也成为双方看重并有意推动合作的重要方向和领域。“据估测, 未来 5 年海湾国家医疗保健市场将以 12.1% 的速度增长, 其规模将从 2015 年的 403 亿美元发展到 2020 年的 713 亿美元。”^[41]

第三, 稳定获取侨汇是印度的重要经济利益。“印度劳工对中东的输出主要起于 20 世纪 70 年代……与更早时期印度的移民相比, 此后的劳工输出主要有两个特点。首先, 大部分移民都在低劳动附加值行业工作且工资低廉……第二, 绝大部分移民都是临时移民, 他们一般工作两年后就必须回国。”^[42]20 世纪 90 年代之后, 印度劳工开始向金融、教育、医疗等高端行业渗透并站稳脚跟。2015 年时, “居住在海合会国家的印度人已经超过 700 万, 使这一地区成为全球最大的印度侨民集团。除了沙特, 印度侨民人口占各国总人口的 25% ~ 30% 甚至超过本地阿拉伯人口”。^[43]数量庞大、廉价和熟练的印度劳工有力地填补中东国家, 尤其是海湾国家的人力资源缺口, 为各国经济和社会建设提供支撑, 同时也为印度的发展提供强大助力。2012 年时, “印度侨汇的 47%, 大约 330 亿美元来自海合会国家”。^{[44] [17]}巨额侨汇主要用于偿还债务、买房置田、教育医疗以及购买耐用消费品上, 经济回馈在国内形成良性循环, 不仅提高劳工输出地的生活水平和教育水平, 还拉动消费, 并带动和培育新一批或新一代的劳工前往中东。

第四, 印度外交必须平衡印巴冲突和教派冲突的不利影响。1947 年的印巴分治不仅没能解决印度教徒和伊斯兰教徒在思想、文化和认同上的隔阂, 反而催生新的领土争端, 并引发三次印巴战争。巴基斯坦的穆斯林和伊斯兰国家身份获得中东各国的广泛认同, 因而双方建立起亲密的关系, 并开展了深度合作。巴基斯坦在印巴冲

突、克什米尔与核问题等争端中均得到中东国家的支持或声援; 相反, 印度则长期陷于被动局面。

印度教徒与穆斯林的教派冲突是制约印度与中东国家发展关系的另一瓶颈。印度国内两者人口比例为 79.8% : 14.2%, 两教矛盾和仇恨不仅是一个历史存在, 积怨甚深, 近十多年来更有恶化的趋势。巴布里清真寺被毁引发冲突, 导致 3000 多人死亡。2002 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。据称“这是印度教极端势力的一次有计划地针对穆斯林的屠杀, 其目的是消灭穆斯林的经济实力……要将穆斯林驱逐出印度教地区”。^{[45] [P252]}中东国家与地区组织在宗教信仰认同和国内压力下, 在印巴冲突和教派冲突一直对印采取强硬态度; 反过来他们对印度穆斯林的支持又刺激和助长两教派力量的对立, 形成恶性循环。自尼赫鲁时代以来, 印度坚决支持巴勒斯坦合法权益, 对中东国家在印巴关系和教派问题上的批评采取理解和辩护的理性态度, 均是有意缓和印巴冲突与教派冲突的不利影响。进入 21 世纪后, 这两大冲突依然是中东外交的敏感议题和难题, 也是莫迪政府在中东必须长期面对的“负面清单”和“软肋”。

第五, 恐怖主义威胁日增, 反恐和维护国家安全成为印度与中东国家关系的重要内容。历史上, 克什米尔和印度国内极端宗教分子发动的恐怖袭击给印度民众生命财产造成巨大损失。20 世纪 90 年代和 2014 年, “基地”组织和“伊斯兰国”相继在中东与阿富汗、巴基斯坦发展壮大, 并向印度渗透, 成为莫迪政府必须应对的新挑战。

2014 年时, 印度面对的恐怖主义威胁兼具内源性和外源性两个特征, 且有合流趋势。首先, 印度有 1.7 亿穆斯林人口和历史悠久的教派矛盾, 为中东伊斯兰极端主义和恐怖主义组织传播思想与发展扩张提供广阔的空间。其次, “基地”组织和“伊斯兰国”两大组织实力强大, 根基牢固。面对国际社会与反恐联盟的联合打击, 它们仍保持顽强的生命力, 打而不衰, 衰而不亡。“基地”组织在阿巴边境长期潜伏, 并向印度境内渗透。“伊斯兰国”使用印地语、乌尔都语、古吉拉特语和泰米尔语在印度社交网络进行宣传^[46], 来自印度的组织成员成为其网络、金融领域的技术骨干, 他们的归国或跨国流动又加剧了印度国内安全威胁, 引发恶性循环。

结 论

莫迪政府中东政策的调整和抬升是印度与中东国家长期相互交往的产物,是印度经济高速发展的结果和维持发展的需要,也是莫迪和印度实现“大国梦”的重要组成部分,因此它并非一蹴而就的“从天而降”,而是水到渠成的自然转变。莫迪政府将中东视为“周边外交”的重要组成部分,以“西联”政策为行动指导,加强双方在经贸、投资、安全等方面的相互依赖,使得印度与中东的关系进入全面、稳定、平衡与合作共赢的新时期,深入发展与中东国家在双边和多边层次的全方位关系也成为莫迪主政以来外交上的主要亮点和重大突破。

基辛格称“在任何一种演变进程中,印度都将是21世纪世界秩序的一个支点。”^[47]在印度看来,“印度在世界舞台的再次崛起是其经济和战略能力增强的结果”。^[48]2014年至今,莫迪政府高调的中东外交即将其视为印度大国外交的舞台。尽管还存在印巴与两教冲突、战略规划和政策不够完善、自身实力和投入不足等新老制约因素,但继续深化与中东国家关系的趋势已清晰可见,印度正在成为中东大国博弈场上的成长型玩家。

[参考文献]

- [1] Basur, Rajesh. Modi's Foreign Policy Fundamentals: a Trajectory Unchanged, International Affairs [EB/OL]. Vol 93: 1 2017, p. 7. <https://www.chathamhouse.org/publication/ia/modi-s-foreign-policy-fundamentals-trajectory-unchanged>, 2020-8-15.
- [2] 马克思. 马克思恩格斯选集(第一卷) [M]. 中共中央编译局,译. 北京: 人民出版社 2012.
- [3] Mudian P. R. India and the Middle East [M]. London and New York, British Academic Press, 1994.
- [4] 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁. 印度的发现 [M]. 齐文,译. 北京: 世界知识出版社, 1958.
- [5] Majumdar, R. C. (ed.), A Comprehensive History of India [C]. New Delhi, People's Pub House, 1981.
- [6] Rapson, E. J., Ancient India: From the Earliest Times to the First Century A. D. [M]. Cambridge University Press, 1914.
- [7] 钟志成. 中东国家通史: 海湾五国卷 [M]. 北京: 商务印书馆 2007.
- [8] Nanda, B. R. Indian Foreign Policy: The Nehru Years [C]. New Delhi, Vikas, 1976.
- [9] Vohra, N. N. History, Culture and Society in India and West Asia [C]. Shipra Publications, 2003.
- [10] Pasha, A. K. India and West Asia: Continuity and Change [M]. Gyan Sagar Publications, New Delhi, 1999.

- [11] Foreign Broadcast Information Service, South Asian, March 31, 1977.
- [12] Pillai, M. B. & L. Premashekhara. Foreign Policy of India: Continuity and Change [M]. New Delhi, New Center Publications, 2010.
- [13] Kumaraswamy, P. R. India and the "New Middle East" [J]. Mideast Security and Policy Studies, 1998.
- [14] Pradhan, Bansidhar. Changing Dynamics of India's West Asia Policy [J]. International Studies, 2004.
- [15] Pasha, A. K. India's Political and Foreign Relations with the Gulf Region [C]. Wisdom Publications Delhi, 2014.
- [16] Ibid., p. 135.
- [17] Pasha, A. K. India and the GCC States: Historical, Geopolitical, and Strategic Perspectives [C]. Delhi, Wisdom Publications, 2014.
- [18] Ibid., p. 244.
- [19] Pasha, A. K. India's Political and Foreign Relations with the Gulf Region [C]. Wisdom Publications Delhi, 2014.
- [20] Ministry of Foreign Affairs, Government of India, Annual Report (2014-2015) [R]. https://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.2020-08-18.
- [21] Narendra Modi. India Needs Policy to Look East, Link West [EB/OL]. September 25, 2014, <http://www.deccanherald.com/content/432698/india-needs-policy-look-east.html>. 2020-8-15.
- [22] Ranjit Gupta. India's Relations with West Asia: A New Era Dawns [EB/OL]. March 07, 2017, <http://www.mei.edu/content/map/india-s-relations-west-asia-2020-8-10>.
- [23] BP, Statistical Review of World Energy 2019 [R]. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf> 2020-8-25.
- [24] Government of India Ministry of Commerce & Industry. India's Trade: Back on Tack (Annual Report 2017-2018) [R]. https://commerce.gov.in/writereaddata/uploadedfile/MOC_636626711232248483_Annual%20Report%20%202017-18%20English.pdf. 8-28.
- [25] Ministry of Commerce, Government of India, Annual Report (2019-2019) [R]. https://commerce.gov.in/writereaddata/uploadedfile/MOC_637036322182074251_Annual%20Report%202018-19%20English.pdf 2020-8-25.
- [26] 阿联酋与印度拟设立750亿美元基础设施投资基金, 中国经济网 [EB/OL]. [2020-08-23]. http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201508/18/t20150818_6250768.shtml.
- [27] Ministry of External Affairs, Government of India, Annual Report (2014-2015) [R]. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/25009_External_Affairs_2014-2015_English_.pdf 2020-8-30.
- [28] Ministry of Foreign Affairs, Government of India, Address by Secretary (East) at the Inaugural Session of Second ORF - MEA West Asia Conference in New Delhi [EB/OL]. April 27, 2015, <https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/25131/Address+by+SecretaryEast+at+the+Inaugural+Section+of+Second+ORFMEA+West+Asia+Conference+in+New>

- + Delhi + April + 27 + 2015 2020 - 8 - 26.
- [29] Ministry of External Affairs , Government of India , Annual Report (2014 - 2015) [R]. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/25009_External_Affairs_2014-2015__English_.pdf. 2020 - 8 - 30.
- [30] 拉贾·莫汉·莫迪的世界 [M]. 朱翠萍 , 等译. 北京: 社会科学文献出版社 2016.
- [31] Chadda , Maya , Why India Matters , Lynne Rienner Publishers , London , 20144.
- [32] Press Information Bureau , Prime Minister ' s Office , Government of India. PM to Heads of Indian Missions [EB/OL]. February 05 2015 , <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=115241>. 2020 - 8 - 15.
- [33] Jaishankar , S. India , the United States and China [M], Singapore Fullerton Hotel 2015. [34] 孙现朴. 印度莫迪政府的大国战略评析 [J]. 当代世界与社会主义 2018 (4) .
- [35] The International Institute for Strategic Studies. India ' s New Maritime Strategy [J]. 2015.
- [36] 拉贾·莫汉·莫迪的世界 [M]. 朱翠萍 , 等译. 北京: 社会科学文献出版社 2016.
- [37] BP , Energy Outlook 2019 [R]. British Petroleum Company. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2019.pdf>. 2020 - 8 - 22.
- [38] The Central Intelligence Agency. The World Factbook: India [EB/OL]. CIA , <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/in.html>. 2020 - 8 - 20.
- [39] Mudian P. R. India and the Middle East [M]. London , British Academic Press , 1994.
- [40] EIA , Country Analysis Brief: India [EB/OL]. The Energy Information Administration , June 14 , 2016. <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=IND>. 2020 - 8 - 18.
- [41] Government of India , Ministry of External Affairs , Annual Report: 2015 - 2016 [R]. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/26525_26525_External_Affairs_English_AR_2015-16_Final_compressed.pdf. 2020 - 8 - 14.
- [42] Alpen Capital predicts steady growth for the GCC Healthcare industry [EB/OL]. Alpen Capital , February 16 , 2016 , <http://www.alpencapital.com/news/2016/2016-February-16.html>. 2020 - 8 - 13.
- [43] Mudian P. R. India and the Middle East [M]. London and New York , British Academic Press , 1994.
- [44] Kunar , Surendra. India and the World: Through the Eyes of Indian Diplomats [C]. New Delhi , Wisdom Tree 2015.
- [45] Gurucharan , G. The Future of Migration from India Policy - Strategy and Modes of Engagement [R]. India Centre for Migration , Ministry of External Affairs , 2013 http://www.mea.gov.in/images/attach/I_G_Gurucharan.pdf. 2020 - 8 - 14.
- [46] 吴永年 , 等. 21 世纪印度外交新论 [M]. 上海: 上海译文出版社 2004.
- [47] Bonesh F. R. India and the Prospect of Daesh Threat [EB/OL]. June 13 , 2016 , <http://www.iranreview.org/content/Documents/India-and-the-Prospect-of-Daesh-Threat.htm>. 2020 - 8 - 18.
- [48] Kissinger Henry. The World Order [M]. New York , Penguin Press 2014.
- [48] 桑贾亚·巴鲁. 印度崛起的战略影响 [M]. 黄少卿 , 译. 北京: 中信出版社 2008.

Analysis of Mody Government ' s Middle East Policy

Wei Liang

(Institute of West - Asian and African Studies , CASS , Beijing100101 , China)

Abstract: After Modi took office in 2014 , the Middle East appeared in India ' s diplomatic planning as a whole for the first time , and its strategic position was significantly enhanced. Over the past six years , the Modi government pursued a cautious , pragmatic and balanced Middle East policy under the complex geopolitical environment of the current regional upheaval. Driven by the high frequency of summit diplomacy , India has signed a large number of cooperation agreements with major Middle East countries , creating a favorable situation of political stability , close economic cooperation and gradually deepening security cooperation. Middle East diplomacy has also become an important highlight of India ' s diplomacy. This policy adjustment is a natural result of long term relationship , and the objective need of India to expand its own interests , as well as the concrete practice for Modi ' s dream of great power. It is foreseeable that India will continue to promote and deepen its relations with regional countries and become a growth player on the stage of the great powers in the Middle East.

Key words: Modi ' s Middle East policy; historical evolution; main characteristics; reasons for change

(责任编辑: 吴 瑛)