

# 从反恐优先到地缘政治博弈：美国介入 南亚事务新态势及其前景评析<sup>[1]</sup>

杨 瑞 王世达

【内容提要】南亚是中国周边重要地区，该地区的大国势力、战略格局及安全形势对中国的国家主权、边境安全和经济发展具有重要影响。近年来，美国在实施“印太战略”背景下持续调整南亚政策，大幅提升自身在南亚的地缘影响并扩展经济、安全存在，尤其是将印度视为地区战略的重中之重，深化双边各领域合作，联手态势明显。美国还积极调整对巴基斯坦的政策，利用其新政府上台之机，推动美巴关系触底反弹。美国同时加大对南亚中小国家事务介入，以达到拉拢和控制这些国家的目的。美国上述政策举措对南亚地区的权力结构、安全形势以及中国周边安全和地区战略产生了系列影响，未来美国将在很大程度上延续这些做法，扩大对南亚国家合作及控制力度。但美国持续提升其南亚影响也面临系列因素制约。对此，中国应对美国的南亚战略举措实行差异化应对，并与志同道合及有共同利益的国家合作，更加积极主动地塑造南亚地区的和平与稳定，促进共同繁荣与发展。

【关键词】美国 印度 南亚 印太战略 地缘政治 大国竞争

【作者简介】杨瑞，中国传媒大学外国语言文化学院印地语讲师；王世达，中国现代国际关系研究院研究员、南亚所副所长。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 03-0154-23

[1] 本论文得到中国传媒大学亚洲传媒研究中心科研资助（项目编号：AMRC2022-11）。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

近些年来，美国的安全战略重点持续转向大国权力博弈和地缘政治竞争，对外政策的针对性和对抗性明显增强。尤其是美国持续实施“印太战略”，不断加大对中国周边地区的重视和投入，旨在进一步强化对华遏制打压。其中，美国对南亚地区的投入和经营备受国际社会和地区国家关注，尤其是美印防务合作进展明显、美巴关系触底反弹，使美国在南亚的地缘政治影响有较大提升，值得政策界及学界密切关注与深入研究。

## 一、美国提升其南亚地缘影响的新动向

南亚是中国周边的重要地区，有着印度这样的全球人口第一大国及多个中小国家。美国加速提升自身在南亚的地缘影响，大力加强其经济、安全等存在，拉拢印度力度增大，双方合作达到前所未有的高度和紧密程度。美国加大介入南亚事务还表现在部分缓和与巴基斯坦的关系、实现美巴关系触底反弹，并实质性提升对南亚中小国家的影响和控制力。

### （一）美国推动与印度在系列领域实现历史性合作并成效显著

近年来，在诸多因素的作用下，美国积极推动与印度的政策协调及措施配合，开展了一系列实质性合作，涵盖战略、防务、科技、经贸、国际事务等诸多领域。在此背景下，美印战略协作关系空前密切，已经达到1947年印度独立以来的历史最好水平。

一是战略关系更趋紧密。近年来，美印高层互动频繁，就双边关系、地区和国际事务达成系列共识。例如，美国总统拜登自诩美印是“两个伟大的国家，两个伟大的朋友，两个伟大的力量”，是“全球最亲密的伙伴关系之一”；承诺加强美印“充满希望、雄心和信心的全面全球战略伙伴关系”和“面向21世纪的民主国家伙伴关系”，“美印伙伴关系跨越星辰大海，覆盖人类事业的每一个角落”。<sup>[1]</sup>同时，美印持续在国际和地区组织中密切合作。例

---

[1] The White House, “Joint Statement from the United States and India,” June 22, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/22/joint-statement-from-the-united-states-and-india/>.

如，建立美日印澳“四方安全对话”（QUAD）机制，推动所谓“自由、开放、包容和有韧性的印太地区”；通过“印太海域态势感知伙伴关系”，共享关于印度洋、东南亚和太平洋三大板块的海域态势数据；强调与“环印度洋联盟”“印太海洋倡议”等地区论坛和机制合作，实现“美印共同的地区雄心”。

二是防务合作突出。防务是近年来美国深化对印合作取得实质成果最多、效果最明显的领域。美国在印度防务市场的份额迅速提升，出售了P-8I远程反潜机、C-17运输机、C-130J运输机、“阿帕奇”武装直升机、“海鹰”海上通用直升机、“海上卫士”远程无人机等先进装备。在以往扩大对印防务产品出口的基础上，拜登政府着力推动对印防务合作升级，促进两国防务企业和产业生态深度嵌入与融合。具体措施包括：制定“国防工业合作路线图”，为美印国防工业合作提供政策方向，促进先进国防系统的共同生产以及项目合作研究；启动“国防加速生态系统”，促进两国公司、投资者、创业加速器和研究机构之间的创新伙伴关系，补位现政府之间的防务合作；推动美国先进防务技术向印度转移，加紧谈判《供应链安全安排》《互惠国防采购协议》，在维护国防供应链长期稳定的同时，解决阻碍美印国防工业合作的制度障碍；签署《船舶修理总体协议》，在印度建立和完善飞机和舰船的后勤、修理和维护基础设施，支持印度成为美国前沿部署的海军维护中心。在这些安排下，美印在防务产品联合研发、生产和维护领域取得了实质性成果，如美国政府已批准通用电气公司在印度生产F-414喷气发动机，以配备在印度生产的“光辉”轻型战斗机上。<sup>[1]</sup>除了在防务研发和生产方面重点进行密切合作外，美印两军也持续加强互动，不仅在各兵种之间建立联合军事演习机制，还举行了同时涵盖陆海空三军的联合军演。

三是科技重点突破。近年来科技成为美国对印合作的新领域和重点内容。美国总统拜登和印度总理莫迪强调“技术合作将在深化美印关系方面发挥塑造作用”，承诺两国将合作建立“基于共同价值和民主制度的开放、可

---

[1] “Why GE plan to make fighter jet engines in India is a big deal,” Reuters, June 23, 2023, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/why-ge-plan-make-fighter-jet-engines-india-is-big-deal-2023-06-22/>.

获得以及安全的技术生态系统”。<sup>[1]</sup>2023年1月，美印提出“关键与新兴技术合作倡议”（iCET），推动高水平技术合作，聚焦芯片、军事装备、航天、先进通信、人工智能、量子科技等尖端领域。美印还签订了“半导体供应链和创新伙伴关系备忘录”，建立确保两国半导体供应链韧性和多元化的合作机制。为了落实上述技术合作动议<sup>[2]</sup>，美国美光科技有限公司斥资8.25亿美元在印度建立半导体封装和测试工厂，总投资将达27.5亿美元；美国应用材料公司将斥资4亿美元在印度建立半导体试验工程中心。美印还就太空、量子计算、下一代电信、尖端科研基础设施等达成系列合作协议。此外，美印还在太空技术领域不断尝试合作的可能。<sup>[3]</sup>

四是在国际舞台上勾连热络。除积极拉拢印度在美日印澳“四方安全对话”等小多边框架内发挥更大作用外，美国还在各种国际舞台上频繁高调支持印度动议的各项倡议<sup>[4]</sup>，为印度提升国际地位和影响力站台。2023年9月，二十国集团（G20）领导人第18次峰会在印度首都新德里举行，会后发布了《新德里峰会宣言》。国际媒体普遍认为，美国积极支持印度在G20、“全球南方”等平台上发挥更大影响力，为了促成该宣言达成而未在乌克兰问题上过多纠缠。峰会期间，美国、欧盟、印度等还签署了“印度—中东—欧洲经济走廊”（IMEC）谅解备忘录，计划通过港口和铁路建设联通印度、沙特阿拉伯、阿联酋、约旦、以色列和欧盟，以“刺激贸易、输送

---

[1] The White House, “Joint Statement from the United States and India,” June 22, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/22/joint-statement-from-the-united-states-and-india/>.

[2] “India, US ink MoU on semiconductor supply chain with focus on R&D, workforce development,” *BusinessToday*, March 10, 2023, <https://www.businesstoday.in/technology/news/story/india-us-ink-mou-on-semiconductor-supply-chain-with-focus-on-rd-workforce-development-372898-2023-03-10>.

[3] 谢起：《印太视阈下印度太空战略的进展、动因及挑战》，载《和平与发展》2023年第2期，第108—118页。

[4] The White House, “Joint Statement from India and the United States,” September 8, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/08/joint-statement-from-india-and-the-united-states/>.

能源并推动数字互联互通”。<sup>[1]</sup>对此，美国政要纷纷表态力挺印度提出和参与的这一倡议。拜登宣称，“该走廊将提供清洁能源、清洁电力和铺设电缆等方面的巨大机会”。美国总统国家安全事务助理沙利文（Jacob Jeremiah Sullivan）表示，“这反映了拜登有效领导下美国的基础设施投资愿景，它将带来繁荣，而非挑战、冲突和危机”。<sup>[2]</sup>

## （二）美国调整对巴基斯坦政策，推动两国关系触底反弹

美军撤出阿富汗后，美国一度“冷落”巴基斯坦，重点发展对印关系，巴基斯坦在美国“印太战略”中的地位弱化，导致双方关系在低位徘徊。2021年9月，美国国务卿布林肯（Antony John Blinken）公开称“巴基斯坦很多国家利益都与美国相冲突”。<sup>[3]</sup>巴基斯坦时任总理伊姆兰·汗（Imran Khan）表示：“巴美关系是不平衡的、一边倒的，美国认为自己提供了援助，巴基斯坦就必须得听从美国的吩咐。”<sup>[4]</sup>然而，自2022年以来，美国着手调整对巴基斯坦政策，两国关系出现了新变化。

政治上，随着2022年4月巴基斯坦国内政局出现重大变动，频繁公开抨击美国的总理伊姆兰·汗下台，穆斯林联盟（谢里夫派）主席夏巴兹·谢里夫（Shehbaz Sharif）出任新一任总理，巴对美政策出现较大调整。美国也一改此前对伊姆兰·汗政府的冷淡态度，国务卿布林肯迅速向夏巴兹·谢里夫当选总理表示祝贺，称“美国认为一个强大、繁荣和民主的巴基斯坦对两国的利益至关重要”。同年9月，夏巴兹·谢里夫访美，拜登与他举行

---

[1] 巴殿君、冯冠、左天全：《印度—中东—欧洲经济走廊”计划评估》，载《和平与发展》，2023年第6期，第38—39页。

[2] “‘Game-changing investment’: Biden on India-Middle East-Europe Economic Corridor,” *India Today*, September 10, 2023, <https://www.indiatoday.in/india/story/investment-in-imec-a-game-changer-for-us-joe-biden-on-economic-corridor-2433618-2023-09-10>.

[3] “Blinken Says U.S. Will Assess Pakistan Ties over Afghanistan’s Future,” Reuters, September 13, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/blinken-says-us-will-assess-pakistan-ties-over-afghanistans-future-2021-09-13/>.

[4] “Where Do Pakistan-US Relations Go From Here?” *The Diplomat*, April 12, 2022, <https://thediplomat.com/2022/04/where-do-pakistan-us-relations-go-from-here/>.

会晤，并在联合国大会演讲中呼吁国际社会支持巴基斯坦应对 2022 年 7 月发生的特大洪灾。<sup>[1]</sup>2023 年 2 月，美国国务院高官代表团访巴，讨论两国在贸易、投资、气候、清洁能源等领域的合作及其前景，并表示支持巴基斯坦灾后重建<sup>[2]</sup>；7 月，布林肯与巴基斯坦时任外长比拉瓦尔通话，重申美巴伙伴关系“富有成效”，承诺将继续支持巴基斯坦的稳定与发展。<sup>[3]</sup>

经贸上，美国对巴基斯坦市场的重视程度虽远不如印度，但美巴经济合作也维持在较高水平。2022 年，美巴贸易额达 92 亿美元，美国不仅是巴基斯坦最主要的贸易伙伴之一，也是巴最大出口目的地<sup>[4]</sup>和第二大外国直接投资来源地。当年 7 月巴基斯坦发生特大洪灾后，美国迅速提供了 3000 万美元的人道主义援助，是国际社会提供援助物资最多的国家之一。<sup>[5]</sup>

安全上，特朗普时期一度停滞的美巴安全合作在很大程度上得以恢复。“9·11”事件后，巴基斯坦曾为美国“反恐”提供了重要支持，但特朗普政府以“巴基斯坦庇护恐怖分子”为借口暂停了对巴 F-16 战斗机的技术支持。拜登上台后的 2022 年 9 月，美国国防部国防安全合作局批准向巴基斯坦提供 F-16 战斗机保障升级等服务，总金额达 4.5 亿美元。美巴还恢复了中层防务对话、贸易投资框架协议对话理事会对话等合作机制。2023 年 7 月，美国中

---

[1] “PM Shehbaz Meets President Biden, Appreciates US Flood Assistance,” *The News*, September 23, 2022, <https://www.thenews.com.pk/latest/993925-pm-shahbaz-meets-president-biden>.

[2] US Embassy in Pakistan, “Counselor Derek Chollet and Delegation Visit Pakistan in Support of U.S.-Pakistan Partnership,” February 28, 2023, <https://pk.usembassy.gov/u-s-state-department-counselor-derek-chollet-and-interagency-delegation-visit-pakistan-to-demonstrate-continued-support-for-u-s-pakistan-partnership-2/>.

[3] US Department of State, “Secretary Blinken’s Call with Pakistani Foreign Minister Bhutto Zardari,” July 24, 2023, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-pakistani-foreign-minister-bhutto-zardari-3/>.

[4] Office of the US Trade Representative, “Pakistan,” <https://ustr.gov/countries-regions/south-central-asia/pakistan>.

[5] US Embassy in Pakistan, “United States Provides \$30 Million in Critical Humanitarian Assistance for Flood Response in Pakistan,” August 30, 2022, <https://pk.usembassy.gov/united-states-provides-30-million-in-critical-humanitarian-assistance-for-flood-response-in-pakistan/>.

央总部司令迈克尔·库里拉 (Michael Erik Kurilla) 访巴, 会见巴陆军参谋长阿西姆·穆尼尔 (Asim Munir), 讨论加强美军中央总部与巴基斯坦军队之间的联系, 以及在反恐、救灾、人道主义援助等领域深化合作。<sup>[1]</sup> 巴基斯坦媒体披露, 巴政府已同意续签美巴《通信和信息安全协议备忘录》(CISMOA), 为从美国获取武器扫除障碍。<sup>[2]</sup> 该协议是美国与盟国及其防务合作伙伴国签署的基础性协议, 可为双方开展更深层次的军事合作提供法律保障。美巴于2005年签署该协议, 但在2020年协议到期后由于两国关系处于低谷而未续签。与此同时, 美巴两军互动已经恢复正常, 陆海空三军均展开联演联训活动。例如, 2022年2—3月, 美巴空军在巴基斯坦某空军基地举行联合军事演习; 2024年4月, 美巴海军在巴基斯坦海滨城市卡拉奇附近举行为期4天的海军训练演习, 美国海军就此发表声明称: “巴基斯坦是美国的重要伙伴, 希望未来继续加强两国海军的互动与合作。”<sup>[3]</sup>

### (三) 美国强化对南亚中小国家事务的介入和控制, 且联手印度相互助力

一是美国在尼泊尔强行推进“千年挑战计划”(MCC)协议。尼泊尔系喜马拉雅山脉南麓国家, 与中国西藏和印度毗邻, 地理位置重要。为了强化在尼泊尔的影响力, 美国对该国强行推进“千年挑战计划”协议。<sup>[4]</sup> 该协议主要包括建设输变电设施和进行道路维护两个项目, 计划“建设大约300

---

[1] US Central Command, “Readout: General Kurilla Visits Pakistan Armed Forces,” July 25, 2023, <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3469343/readout-general-kurilla-visits-pakistan-armed-forces/>.

[2] “Cabinet gives nod to security pact with US,” *Tribune*, August 3, 2023, <https://tribune.com.pk/story/2429062/cabinet-gives-nod-to-security-pact-with-us>.

[3] America’s Navy, “U.S., Pakistan Forces Complete Exercise Inspired Union 2024,” May 2, 2024, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/3762933/us-pakistan-forces-complete-exercise-inspired-union-2024/>.

[4] “千年挑战计划”于2002年推出, 为美国的对外援助注入了新的内涵和活力。但受援国更多认为这是“现代帝国主义工具”“大国诱饵”以及“政治陷阱”, 20多年间, 该计划更多是被发展中国家拒绝, 多次发生合作项目突然终止、退款、中途退出等重大变化。

公里的高压电线以及配套的变电站，将在尼印边境与印度电网联通，促进两国的电力贸易”，并定期维护尼泊尔长达 305 公里的国家战略公路网。<sup>[1]</sup>为此，该协议执行者“千年挑战公司”出资 5 亿美元。该计划名义上聚焦尼泊尔的发展和民生，不涉及军事、政治内容，但其发起和执行者隶属美国政府，该计划是美国实现外交和战略构想的重要政策工具，绝非单纯的发展援助项目，实施的目的是为了加强对尼泊尔的控制。为了推动 MCC 协议落实，美国对尼泊尔威逼利诱，将 2022 年 2 月 28 日设定为协议生效的最后期限，威胁称届时如果该协议仍未在尼泊尔议会通过，美国将撤销合作并“重审美尼关系”。在美国这一“胁迫性表态”的压力下，尼泊尔议会最终在 27 日通过协议。印度为配合美国施压，短期内也在尼泊尔媒体上大量密集发表文章，宣称该计划有利于尼泊尔经济和社会发展。<sup>[2]</sup>2023 年 1 月，美国国务院时任负责政治事务的副国务卿维多利亚·纽兰（Victoria Nuland）访问尼泊尔，双方讨论了 MCC 协议的实施细则。<sup>[3]</sup>此外，美国还在尼泊尔力推“州伙伴关系计划”<sup>[4]</sup>，试图以此强化对其安全领域的渗透。对此，尼泊尔各党派整体认为，“州伙伴关系计划”明显带有军事安全性质，加入该计划不符合尼泊尔国家利益。为此，尼泊尔内阁会议 2022 年 6 月决定不推进“州伙伴关系计划”。<sup>[5]</sup>

[1] Millennium Challenge Corporation, “Learn More About MCC’s Nepal Compact,” <https://www.mcc.gov/news-and-events/video/video-101821-learn-about-nepal-compact>.

[2] “The MCC Compact will benefit Nepal,” *The Kathmandu Post*, December 24, 2019, <https://kathmandupost.com/editorial/2019/12/24/the-mcc-compact-will-benefit-nepal>.

[3] Online Radio Nepal, “US will invest over \$1 billion in Nepal in next five years: Under Secretary Nuland (audio report),” January 30, 2023, <https://onlineradionepal.gov.np/en/2023/01/30/345322.html>.

[4] 该计划由美国国民警卫队主导，旨在强化与伙伴国家内部安全部队的安全伙伴关系，名义上是帮助增强伙伴国家在应对地震、洪灾等突发事件中的能力，实质上包括“针对共同防务安全目标的军事训练和演习”等内容。

[5] “尼泊尔停止推进与美国的‘州伙伴关系计划’合作，外交部回应”，2022 年 6 月 23 日，[https://content-static.cctvnews.cctv.com/snow-book/index.html?item\\_id=11386122478218452405&toc\\_style\\_id=feeds\\_default&module=ccnews%3A%2F%2Fappclient%2Fpage%2Ffeeds%2Fdetail%3Furl%3Dhttps%253A%252F%252Fcontent-static.cctvnews.cctv.com%252Fsnow-book%252F](https://content-static.cctvnews.cctv.com/snow-book/index.html?item_id=11386122478218452405&toc_style_id=feeds_default&module=ccnews%3A%2F%2Fappclient%2Fpage%2Ffeeds%2Fdetail%3Furl%3Dhttps%253A%252F%252Fcontent-static.cctvnews.cctv.com%252Fsnow-book%252F)in。



二是美印联手提升两国在斯里兰卡的共同影响。斯里兰卡是印度洋岛国，位于印度洋主航道附近，战略位置非常重要。印度把斯里兰卡作为邻国外交重点，非常重视其政局变化和经济发展。印度长期干涉斯里兰卡内政，如在 2015 年大选中，印度精心策划推翻了强势执政 10 年、完成斯里兰卡和平进程、实现全国和解及自主意识不断增强的马欣达·拉贾帕克萨政府。印美还联手加大在斯里兰卡的投资。2023 年 11 月 8 日，美国宣布将资助印度在斯里兰卡科伦坡港修建西集装箱深水码头，由美国国际开发金融公司（DFC）向修建该码头的财团提供 5.53 亿美元的直接贷款，而该财团由印度阿达尼港口和经济特区有限公司控股 51%。就此，DFC 专门发表声明称，“该项目旨在促进斯里兰卡的经济增长，并推动斯印经济一体化”。<sup>[1]</sup>但多家美西方媒体的报道都提到该项目有遏制中国在南亚和印度洋影响力的意图<sup>[2]</sup>，并吹嘘其“将为斯里兰卡创造更大的繁荣，并强化我们在该地区盟友中的地位”。<sup>[3]</sup>

三是美国持续提升对孟加拉国的重视和介入程度。孟加拉国地处南亚和东南亚的结合部，也是孟加拉湾地区的核心国家之一，其地缘政治地位更为凸显。为此，美国着力在“印太战略”框架下加大对孟加拉国的拉拢力度。例如，美国持续向孟加拉国提供人道主义援助，并援助快速巡逻艇和通讯器材，增强其海域态势感知能力。与此同时，美国还以“民主”“人权”为名对孟加拉国内政横加干涉，多次要求其举行“自由和公正的选举”，保证“言论和新闻自由”，并对该国部分“破坏民主选举”的个人实施签证

---

[1] U.S. International Development Finance Corporation, “DFC Commits Half Billion Dollars to Port Infrastructure in Colombo, Sri Lanka,” November 8, 2023, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-commits-half-billion-dollars-port-infrastructure-colombo-sri-lanka>.

[2] “U.S. Finance Agency Lends to Sri Lankan Port to Counter Chinese Influence,” *The New York Times*, November 11, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/11/08/business/sri-lanka-port-dfc-adani.html>.

[3] “US plans to build a \$553 million terminal at Sri Lanka’s Colombo port in rivalry with China,” *AP*, November 9, 2023, <https://apnews.com/article/us-sri-lanka-port-china-bri-debt-d39cdd2446e8c5ab95f4181960f7958a>.

限制，多渠道加大对孟加拉国的渗透和影响。

## 二、美国加速提升在南亚影响力的动因

美国加速提升其在南亚的地缘影响是内外诸多因素综合作用的结果。从美国方面看，拜登政府持续实施“印太战略”是最大的内在动力。从地区角度看，印度对于美国介入南亚事务的态度从消极转向积极可谓是关键外部推动因素。

### （一）美国着眼全球大国竞争博弈，有意将南亚特别是印度纳入“印太战略”轨道

在国家安全战略重点上，自特朗普政府正式出台“印太战略”以来，两任政府持续推动美国全球战略重点转移，将其从小布什政府和奥巴马政府前半期的“反恐压倒一切”向大国竞争和地缘政治博弈回调。特朗普政府正式将中国定位为“战略竞争者”和“对美国霸权地位的最大挑战”，在军事、经济、科技、意识形态等领域全方位围堵中国。拜登政府则认为中国是美国的“头号竞争对手”、“21世纪美国面临的最严峻地缘政治挑战”。2022年10月拜登政府发布的《国家安全战略》认为，尽管“俄罗斯对‘自由和开放的国际秩序’构成直接威胁，但中国才是‘唯一有意图和能力改变国际秩序的竞争者’”。<sup>[1]</sup>整体上看，对冲和遏制中国的影响力早已是美国政府内部和战略界的共识，这一点上拜登与特朗普并无区别。

在国家安全战略实施手法上，特朗普政府尽管也表态在“印度洋—西太平洋”这一广袤区域内通过强化前沿军事部署、巩固与盟友及伙伴关系网络等手段挤压中国，维护美国的霸权地位，但在实际操作上往往采取单边行动，甚至为了追求美国的利益而不顾盟友诉求，一度导致其同盟体系有所弱化。而拜登的民主党政府却更加重视“重塑美国的同盟体系”，希望“充分发挥美国的地区盟友和伙伴关系的作用”。<sup>[2]</sup>拜登政府重返传统上

[1] The White House, *National Security Strategy*, October 2022, p.8.

[2] Ibid.

的联盟政治，希望将巩固与地区盟伴关系作为关键，通过整合“印太地区”的盟友和伙伴关系体系强化对华遏制和围堵。

正是在此背景下，印度的战略地位空前提升。印度是南亚和北印度洋地区的最大国家，隔孟加拉湾与东亚和西太平洋地区遥相呼应，可谓美国战略重心从亚太向“印太”扩展的关键所在；印度是世界人口规模最大（14.25亿）的经济体，国土面积辽阔，经济潜力巨大，已跻身世界前五大经济体；印度与中国存在历史遗留的边界争议，并对中国的快速发展和国际及地区影响力扩大感到担忧。因此，美国高度重视印度的战略地位，持续提升其在美国外交安全议程中的排序。在战略定位上，2022年2月拜登政府出台的《美国印太战略》报告明确提出“印太行动计划”十点纲领，将印度定位为“志同道合的伙伴”“南亚及印度洋地区的领导者”“四方安全对话及其他地区机制的驱动力量”等，强调“支持印度的持续崛起和地区领导地位”。在安全合作上，支持印度成为“地区净安全提供者”，试图以此减轻美军的安全负担、强化针对中国的力量部署，并争夺印度军火市场，特别是有针对性地帮助印度军队提升海域态势感知、海空远程巡逻和反潜、海洋信息融合等方面的能力，试图将印度作为美国在印度洋地区军事力量的补充。在经济关系上，通过扶持印度部分取代中国的全球产业链和价值链地位，以确保所谓的供应链“安全”，同时为美国企业开拓印度这个具有14亿人口的巨大市场打开方便之门。<sup>[1]</sup>

## （二）印度认定“印太战略”于己有利，对美国介入南亚从保守抵制转向迎合甚至联手经略

长期以来，印度多被视为南亚地区大国，这使其很大程度上被限制在南亚次大陆的地理范围内。近年来，随着经济较快增长带来的国力提升，印度的战略视野从“直接周边”拓展到了“延伸周边”。在此背景下，印度认为“印太”概念的提出意味着自身的巨大机遇。2022年8月，印度外交

---

[1] 巴殿君、冯冠、左天全：《印度—中东—欧洲经济走廊”计划评估》，载《和平与发展》2023年第6期，第40—42页。

部长苏杰生（S. Jaishankar）在访问泰国期间发表演讲阐述了“印度的印太观”。他说：“在印度看来，印太从非洲东海岸到美国西海岸，是一个越来越无缝衔接的地理空间，拥有全球 64% 人口和高达 60% 的国内生产总值（GDP），大约一半的全球贸易通过该区域海上航线进行。印太地区的一体化和区域经济合作，将极大促进印度的繁荣和进步。”<sup>[1]</sup> 因此，印度政府和战略界高度认可“印太”概念，对美国推行的“印太战略”也采取了积极呼应的姿态。

具体说来，印度对于美国有意通过“印太战略”实现拉印制华的战略诉求心知肚明，并将其视为自身的重大战略机遇。在政治上，印度希望通过支持和推动“印太战略”换取美国的战略扶持，实现“印度持续崛起和获得地区领导者地位”，增强与中国竞争甚至抗衡的实力；在经济上，印度渴望从美西方国家获得资金和技术支持，助力印度成为排名世界前列的经济大国，实现其做“有声有色大国”的长期梦想，并助推印度制造业发展，提高其在全球产业链供应链中的权重，甚至取代中国当前的地位；在安全上，印度希望通过迎合美国获得先进武器和防务技术，实现强军和推动国防工业升级的目标。此外，印度还希望借美国之力争夺和巩固自身的印度洋制海权。正如印度国防部智库国防研究与分析所（IDSA）的一篇文章所言：“为了实现‘自由和开放的印太地区’，美国应该让印度在印度洋占主导地位，以换取印度在东南亚乃至更远地区支持美国的‘印太战略’。就印度而言，其必须准备好承担在印度洋地区日益增加的安全责任。”<sup>[2]</sup>

基于以上战略考量，印度大幅度改变以往将南亚视为本国势力范围、反对任何域外势力介入南亚事务的传统安全思维与政策取向，转而对美

---

[1] Ministry of External Affairs, Government of India, “Address by External Affairs Minister, Dr. S. Jaishankar at the Chulalongkorn University on ‘India’s Vision of the Indo-Pacific’,” August 18, 2022, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/35641/Address+by+External+Affairs+Minister+Dr+S+Jaishankar+at+the+Chulalongkorn+University+on+Indias+Vision+of+the+IndoPacific>.

[2] IDSA, “India-United States Maritime Collaboration,” April 8, 2022, <https://www.idsa.in/backgrounder/india-united-states-maritime-collaboration-abisen-080422>.

国加大介入南亚事务采取了开放、支持乃至与美国联手扩大在南亚地区影响力的态度。

### （三）美国重新“发现”巴基斯坦的战略价值，并得到巴新政府积极回应

拜登政府调整对巴基斯坦的政策，推动美巴关系触底反弹，主要是因为美国再度“发现”了巴基斯坦在反恐甚至大国博弈方面的利用价值。在反恐问题上，美国从阿富汗撤军后，其在当地的情报搜集能力严重削弱，随着“伊斯兰国”呼罗珊分支等国际和地区恐怖组织频繁发动袭击、恐怖团伙出现坐大势头，美国在反恐方面对巴基斯坦的需求再度上升。在大国博弈方面，为了遏制打压中国，美国企图在中国周边构筑各种包围圈，而巴基斯坦恰是其中的短板之一，美国遂有意通过在某种程度上恢复双方互动合作予以弥补，图谋将巴基斯坦也纳入“印太战略”，在中巴之间打入楔子。

就巴基斯坦而言，前任总理伊姆兰·汗处理外交事务尤其是与大国关系的立场较为激进，他不仅多次公开批评美国对南亚和巴基斯坦的政策，甚至直接抨击美国政客。相比而言，新任总理夏巴兹·谢里夫出身传统政治世家，对于巴基斯坦外交理念及实际策略的选择与实操都相对娴熟，其2022年4月至2023年8月第一次就任总理期间，就一定程度上调整了对美政策。2024年3月3日，夏巴兹·谢里夫赢得新一届国民议会投票再次担任总理。尽管他没有专门阐述任内的巴基斯坦外交和对美政策，但基于其首次任期内的行事风格，大概率将持续推行更加平衡和务实的外交政策。此外，作为安全与外交事务的幕后操盘手，巴基斯坦军方也不支持过度激进的疏美立场，乐见夏巴兹·谢里夫推行不同于伊姆兰·汗的外交政策。

从根本上讲，夏巴兹·谢里夫持续回调对美政策源于巴基斯坦亟需摆脱当前的经济困境。近年新冠疫情导致外部宏观经济环境较差、乌克兰危机造成进口粮食和能源价格飙升，以及受2022年特大洪灾影响，巴基斯坦经济陷入严重困顿，各项经济指标持续下滑。2024年2月，巴基斯坦通货膨胀率高达30%；外汇储备在几十亿美元低位徘徊，仅能满足数月进口需

求；债务占 GDP 比率攀升至 72%，本财年偿还外债压力巨大。<sup>[1]</sup>在此情况下，巴基斯坦政府亟需外部资金纾困。经过多轮谈判，巴基斯坦政府与国际货币基金组织（IMF）就提供紧急救助资金达成协议，未来寄希望于 IMF 继续提供多轮救助资金。鉴于美国对 IMF 拥有强大影响力和话语权，巴基斯坦自然希望美国同意 IMF 持续对巴放款。此外，美国长期是巴基斯坦第一大出口目的国和重要的投资来源方，对于巴增加出口、促进经济发展和改善外部环境都不可或缺。

#### （四）中国携手南亚共建“一带一路”成果丰硕，引发美印嫉恨

近 10 年来，中国与南亚国家积极共建“一带一路”。一方面，加强“五通”建设取得明显进展。在政策沟通上，中国与南亚国家就经济发展战略充分交流对接，共同制定双边和区域合作规划，为务实合作提供相互协调和配合的政策支持。其中，标志性工程和先行先试项目“中巴经济走廊”建设成绩斐然，长期制约巴基斯坦经济和社会发展的能源和交通基础设施等“卡脖子”问题得到极大缓解甚至彻底解决。在设施联通上，截至 2023 年底，中国在南亚地区累计投资近 150 亿美元，完成工程承包营业额超过 2000 亿美元，巴基斯坦瓜达尔港、斯里兰卡汉班托塔港等合作项目带动这些国家产业升级，孟加拉国帕德玛大桥等 30 余座公路桥梁、尼泊尔博卡拉机场、马尔代夫纳西尔机场改扩建等合作项目，为南亚国家发展和地区互通互联做出了重要贡献；在贸易畅通上，中国与南亚国家产业结构互补，近年来持续拓展经贸合作潜力，中国连续多年成为巴基斯坦、孟加拉国、马尔代夫等国最大贸易伙伴；在资金融通上，中国与南亚国家持续推动扩大双边本币互换、结算的范围和规模；在民心相通上，中国与南亚文化相通，深入开展友好交流，共同为千年文明互动赋予新的生机，为两大区域合作奠定坚实民意基础。另一方面，中国与南亚国家着手共建安全稳定、互利共赢的区域产业链供应链

---

[1] “In Pakistan, old hopefuls jostle to turn around struggling economy,” *Aljazeera*, February 6, 2024, <https://www.aljazeera.com/economy/2024/2/6/in-pakistan-old-hopefuls-jostle-to-turn-around-struggling-economy>.

体系。中国企业承建的斯里兰卡科伦波港口城已进入开发运营期，未来将打造以现代服务业为核心的经济特区、金融中心和产业新城，助力斯里兰卡产业结构转型和经济复苏。此外，中国与巴基斯坦、孟加拉国、尼泊尔等国的双多边产业链和供应链合作也正在如火如荼地开展。

针对中国深入推进与南亚国家的务实合作，美印均表示“担忧”，并予以干扰破坏。美国出于遏华战略目的，持续反对中国倡议、主导的经济、政治和安全倡议，在包括南亚在内的各个地缘板块抹黑和干扰“一带一路”合作项目。印度则始终臆测中国在经济发展倡议背后隐藏着所谓“庞大的地缘政治构想”，妄断中国海军势必借此强化在印度洋地区的存在和活动，进而威胁印度在南亚和印度洋的优势地位。

### 三、美印深化合作对地区和中国周边安全环境的影响

美印深化双边合作以提升在南亚的地缘政治影响，对该地区的权力结构和地区安全产生了系列影响，导致区域内力量对比失衡、非传统安全威胁加剧，并对中国周边安全和地区战略构成多重挑战。

#### （一）导致南亚地缘政治博弈更趋激化

美国实施以拉拢印度、调整对巴基斯坦政策为核心的南亚政策，进一步加大了南亚地缘格局的不平衡性。美国密切与印度在战略、经济、防务、海上安全等几乎所有领域的合作，并推动澳大利亚、日本等地区盟友乃至北约密切与印度的关系，美日印澳等小多边安全防务对话及合作机制相继成形。这显然会在国际上营造出“印度深受美国及西方世界青睐，国际环境空前利好”的印象，加之印度国内印度教民族主义思潮抬头等因素交织共振，刺激印度当局采取更具有冒险性和投机性的外交与安全政策。这在印度对巴基斯坦政策上表现得尤为明显。当前，印度在处理对巴关系方面彰显空前“自信”，借机谋取对巴绝对优势。在双边层面，印度始终拒绝与巴基斯坦进行实质性对话，导致印巴关系持续在低位徘徊；在地区层面，

印度乐见涵盖所有南亚国家的主要区域合作机制“南亚区域合作联盟”持续停滞，同时加紧打造由印度主导的地区合作框架。例如，成立孟加拉国—不丹—印度—尼泊尔次区域合作机制（BBIN），推动南亚东部次区域的互联互通和经济一体化进程，有意将巴基斯坦彻底排除在南亚经济、政治和安全协调机制之外。在多边层面，印度利用美国对其拉拢的有利时机，持续炒作“巴基斯坦支持恐怖主义”论调，企图在国际舞台置巴于孤立境地。

与此同时，拜登政府调整对巴政策，加上夏巴兹·谢里夫政府积极与美国接触、寻求巩固和拓展美巴合作空间，在一定程度上避免了南亚出现“美印联手打压巴基斯坦的地缘政治格局”。但必须指出，巴基斯坦的整体权重显然不如印度，美国对巴政策调整力度也不如对印拉拢力度，因此，美巴关系触底反弹仍不足以抵消美印关系空前密切带来的地缘政治后果，难以遏阻南亚内部力量对比持续失衡失调的趋势。

## （二）阻滞了地区打击恐怖主义的努力

如上文所述，自特朗普政府以来，美国国家安全战略已完成从“反恐压倒一切”向“聚焦大国博弈”回调<sup>[1]</sup>，持续调低反恐在美国对外战略中的权重排序。<sup>[2]</sup>在此背景下，美国在阿富汗以“超视距反恐”方式打击直接反美的恐怖组织，对于针对其他目标的恐怖分子则“睁只眼闭只眼”。例如，自2021年8月底从阿富汗撤军至今，美国并未按承诺以“超视距反恐”方式打击阿富汗境内乃至该地区的恐怖势力，屈指可数的几次此类打击，主要是2021年8月为报复“伊斯兰国”在喀布尔机场制造的导致13名美军士兵死亡的特大恐袭案，以及在2022年7月打死“基地”组织大头目扎瓦赫里。可以说，自2021年8月以来，美国除了低频率打击直接反美的“基地”组织和“伊斯兰国”外，对于阿富汗境内盘踞的其他恐怖组织<sup>[3]</sup>毫无作为，

[1] The White House, *National Security Strategy*, October 2022, p.8.

[2] The White House, “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan,” April 14, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>.

[3] Wilson Center, “The Threat of Terrorism In Afghanistan Post 2021,” September 14, 2023, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/threat-terrorism-afghanistan-post-2021>.



包括“巴基斯坦塔利班”“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”“东突厥斯坦伊斯兰运动”等。美国这一反恐立场为阿富汗境内的暴恐组织坐大提供了便利条件。此外,由于美国从阿富汗撤军之后“巴基斯坦塔利班”加速向国内回流,巴安全形势严重恶化。据巴基斯坦和平研究所数据显示,巴基斯坦2022年发生262起恐怖袭击,比上年增长27%,造成419人死亡,比上年增长25%。<sup>[1]</sup>巴基斯坦研究与安全分析中心报告称,2023年1—9月,巴基斯坦境内的恐怖袭击已导致700多人死亡,同比增加19%。<sup>[2]</sup>就袭击主体而言,“巴基斯坦塔利班”“俾路支解放军”和“伊斯兰国”已成为三大恐袭来源。此外,南亚其他国家也面临新的暴恐威胁。例如,“伊斯兰国”已在印度组建若干分支机构,包括负责印控克什米尔地区的“克什米尔省”、负责印度南部的“德干省”,以及负责印度腹地的“印度省”等。

### (三) 导致中国周边安全环境更趋复杂

2023年10月中国外交部发布的《新时代中国的周边外交政策展望》明确指出,周边是中国的安身立命之所,发展繁荣之基。中国高度重视周边外交,始终将周边置于外交全局首要位置,致力于促进地区和平稳定与发展繁荣。南亚毗邻中国新疆和西藏地区,是中国周边的重要战略板块。然而,美国大力介入南亚事务从多方面增加了中国西南周边安全环境中的复杂因素。

首先,不利于中国稳定西南周边及确保边境地区安全。由于美国的刻意拉拢,加之国内印度教民族主义膨胀,导致印度在周边外交中采取了明显区别于以往政府的激进做法,信奉“风险越大,收益越大”。印度近年来不仅屡次对巴基斯坦发动所谓“外科手术式打击”,引发两军关系高度紧张,甚至爆发编队规模的空战,导致本就处于弱势的巴基斯坦不安全感飙升。

---

[1] Pak Institute for Peace Studies, “Pak Institute for Peace Studies (PIPS) releases its annual ‘Pakistan Security Report 2022’,” January 7, 2023, <https://www.pakpips.com/article/7315>.

[2] “Report: Surge in Terrorism Kills More Than 700 Pakistanis,” *VOA*, September 30, 2023, <https://www.voanews.com/a/report-surge-in-terrorism-kills-more-than-700-pakistanis/7291609.html>.

面对印度的军事优势以及日益升高的动武可能性，巴基斯坦势必加紧做好军事斗争准备，印巴爆发冲突甚至战争的可能性不降反增，明显增加了南亚地区安全形势的脆弱性，影响中国西南方向安全。

更为严重的是，印度自认为其当前处于“十分有利的”国际地位，认定“随着中国与美西方国家关系紧张，中国需要稳定对印关系，中国对印度所求大于印度对中国所求”，因此在处理对华关系时片面强调“印度利益”“印度诉求”，甚至要求中国做出单方面让步。在漫天要价无果之后，印度又会指责“中国没有平等对待印度”。例如，印度已单方面抛弃 20 世纪 80 年代末双方领导人有关“在寻求两国都能接受的边界问题解决办法同时，积极发展两国其他方面的关系”等重要共识，重新将中印关系正常化与解决边界问题的进展挂钩，导致中印关系跌入 30 多年来的最低谷。在可预见的将来，印度在边境地区挑衅、导致中印再度爆发边境冲突的可能性居高不下。

其次，增加了中国与南亚国家友好合作的复杂性。除印度外，南亚其他国家均对“一带一路”持欢迎和积极参与态度，纷纷与中国签署合作谅解备忘录。然而，美印联手强化对南亚中小国家的介入及控制，试图干扰破坏部分南亚国家的对华合作。例如，2023 年美印多次向斯里兰卡政府施压，要求禁止中国科考调查船“实验 6 号”在斯里兰卡专属经济区开展研究活动。在中方的努力下，斯里兰卡虽然最终允许“实验 6 号”停靠首都科伦坡港，但为“确保对科考船的监督”，其科研人员登上船只，海军也对船只进行了监控。再如，美印有意联手干扰中国企业承建的尼泊尔博卡拉国际机场。中工国际工程股份有限公司承建的博卡拉国际机场，已于 2023 年初建成运营。鉴于尼泊尔国土三面被印度包围，其国际航线大部分需过境印度领空，但印度却拒绝从博卡拉国际机场起飞的航班过境其领空，导致该机场的航班受到极大限制，只能承接数量有限的国内航班，造成严重亏损。2023 年 10 月以来，美国媒体围绕博卡拉国际机场持续进行“深度报道”，大肆构陷中方企业。<sup>[1]</sup>受

---

[1] “USA to invest over \$1 billion in Nepal over next 5 years,” *The Economic Times*, January 31, 2023, <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/usa-to-invest-over-1-billion-in-nepal-over-next-5-years/videoshow/97480371.cms?from=mdr>.

此影响，尼泊尔反腐机构突击搜查了尼泊尔民航局在博卡拉的办公室，并没收了该项目的有关文件。

最后，导致中国在南亚的人员和项目面临严峻安全威胁。如上文所述，美国持续降低反恐投入，为地区恐怖组织的活动和坐大提供了空间和环境。南亚尤其是阿富汗、巴基斯坦的非传统安全形势急剧恶化，直接威胁到在阿巴两国的中国人员和项目安全。2022年4月26日，巴基斯坦卡拉奇大学孔子学院的班车在校内遭遇恐怖袭击，造成中方教师3人遇难，1人受伤。事后巴基斯坦恐怖组织“俾路支解放军”（BLA）宣称对此负责。同年12月12日，阿富汗首都喀布尔由中国人经营的桂园酒店遭遇自杀式袭击，造成3人死亡，18人受伤。翌日，“伊斯兰国”呼罗珊分支声称对此袭击负责。2024年3月26日，中方企业承建的巴基斯坦开普省达苏水电站项目车辆遭遇恐怖袭击，造成5名中方人员、1名巴方人员遇难。<sup>[1]</sup>5月，巴基斯坦已经将此次袭击定性为由恐怖组织“巴基斯坦塔利班”从阿富汗境内策划、由“敌对外国情报机构”提供巨额资金报酬、由巴境内恐怖分子协助实施的专门针对在巴中国人员的恐怖袭击。<sup>[2]</sup>

#### 四、美国深度介入南亚事务面临的阻力及中国应对

尽管美国近几年已实质性提升其南亚地缘影响力，但要顺利地、更加深度地介入南亚地区事务，也将面临诸多阻力和挑战。

##### （一）美印关系并非“亲密无间”

印度自1947年独立之后，与美国在一系列重大战略问题上的目标很难契合，经常存在分歧。近20年来，美国政府采取了一系列措施密切与印度的关系，双方建立了“全面全球战略伙伴关系”。尽管美印在公开场合都对

---

[1] 《2024年3月27日外交部发言人林剑主持例行记者会》，外交部网站，2024年3月27日，[https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/202403/t20240327\\_11271789.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/202403/t20240327_11271789.shtml)。

[2] 《巴基斯坦已逮捕11名制造达苏恐袭的恐怖分子》，新华网，2024年5月27日，<http://www.xinhuanet.com/20240527/ca431c616405462c8f1827e474d20660/c.html>。

双边关系不吝赞美之词，但实际上双方在政治、经济以及国际和地区热点领域都存在不少分歧甚至龃龉。例如，在乌克兰危机问题上，印度拒绝追随美国在全球层面对俄罗斯实施政治孤立和经济制裁，为此拜登等美国政要对印度屡有微词；在人权问题上，莫迪领导的印人党政府 2014 年执政以来，采取了很多涉嫌侵犯和限制人权、威胁印度民主政治传统的做法，如废除印控克什米尔地区的自治地位、出台针对穆斯林的歧视性法案、宣传排他排外的印度教民族主义意识形态等。相较特朗普领导的共和党政府，拜登领导的民主党政府更重视民主、人权等价值观利益。美印出于各自内政和价值观考虑都难以让步，人权问题将持续干扰双方合作；在外交传统上，当前的印度外交具有鲜明的现实主义色彩，印人党采取了明确的“多向结盟”政策，即在不同问题上依据自身国家利益做出结盟或者不结盟的决定。印度外交需要处理多对大国关系，不会因为一对大国关系而影响其他大国关系，其外交准绳永远是服务印度的国家利益，不会牺牲自身利益而帮助他国实现政策目标。正因如此，印度在积极迎合美国的同时，也极力避免影响与俄罗斯的关系，乐于在两者之间保持游离和平衡，以动态调整对外政策实现印度利益的最大化。

## （二）南亚中小国家不愿被动卷入大国阵营对抗

在对待美国“印太战略”问题上，巴基斯坦等国发展对华友好关系的立场坚定不移，不可能被“印太战略”所左右，其他南亚中小国家态度也较为谨慎，非常担忧被美国强行拉入大国博弈的漩涡。例如，美国持续推动与斯里兰卡签署“千年挑战计划”协议，为斯里兰卡政府提供 4.8 亿美元，帮助其提升运输效率、增加土地获得容易度等，以此换取美国相关人员自由进入斯里兰卡，实质性提升对斯影响。对于美国的软硬兼施，斯里兰卡政府表示坚决捍卫国家独立和主权，明确抵制“千年挑战计划”协议。2020 年 11 月，斯里兰卡时任总统戈塔巴雅·拉贾帕克萨表示，永远不会和美国签署相关协议。又如，尼泊尔议会为平息国内的不满，在通过签署“千年挑战计划”协议的同时，还提交了一份“解释性声明”，强调尼泊尔不会

成为美国的军事同盟或加入“印太战略”。但各界的质疑声依然不断，首都加德满都还爆发了抗议活动。此外，2023年4月孟加拉国出台了《印太展望》报告，其中明确表示将坚持“对所有国家友好、对任何国家都没有恶意的外交政策原则”，其地区目标包括“深化次区域伙伴关系，确保海洋安全，打击跨国犯罪，实现可持续增长以及确保供应链弹性”；孟加拉国希望与该地区所有经济体密切沟通，以促进地区的和平与安全。<sup>[1]</sup>

### （三）美国进一步介入南亚事务也面临自身局限

一方面，美国难以在南亚投入过多战略资源。美国2022年《国家安全战略》明确指出，美国实现国家安全战略目标首先要依靠“投资国家能力建设，以获得竞争优势”，尤其是“执行现代工业和创新战略”，“投资美国民主”，“投资美国人民”，这意味着美国绝大部分资源将用于“修炼内功”，提升国家竞争能力。<sup>[2]</sup>此外，南亚从来都不是美国全球战略的最优先方向，在2021年美军撤出阿富汗之后更是如此。相比美国用在朝鲜半岛等问题上的战略精力和资源投入，美国对南亚的实质重视程度和资源投入相形见绌。

另一方面，美国一味拉拢印度也面临内部掣肘。美国当前的南亚政策以“拉拢印度、对冲中国”为核心。然而，2023年以来美国战略界也出现了针对美国政府一味拉拢印度政策的反思与批评，这主要源于美国拉拢印度旨在“拉印制华”，而印度并未如美所愿提供足够配合。更为重要的是，美国始终在谋求全球霸主地位，不希望其他任何国家强大到足以挑战自身，同样也不愿印度趁势坐大。例如，曾担任过美国国安会战略规划和西南亚事务高级主任的卡内基国际和平基金会印裔高级研究员阿什利·泰利斯（Ashley J.Tellis）在《外交政策》撰文表示：“美国采取了盲目支持、帮助印度发展的政策，这源于美国坚信‘当中美爆发危机甚至冲突时印度会坚定支持美国’。然而，印度重视美印关系只是源于期待从美国获得实际好处

---

[1] Asia Pacific Foundation of Canada, “Bangladesh’s First Indo-Pacific Outlook Aims for ‘Friendship Towards All’,” May 5, 2023, <https://www.asiapacific.ca/publication/bangladeshs-first-indo-pacific-outlook-aims-friendship>.

[2] The White House, *National Security Strategy*, October 2022, pp.14-20.

和利益，永远不会卷入不直接威胁自身利益的中美对抗。”<sup>[1]</sup>2024年印度举行了新一轮议会选举，执政党印人党主导的全国民主联盟（NDA）获胜，莫迪继续担任总理。整体看来，莫迪政府在外交上将继续采取“多向结盟”政策，同时发展多对大国关系，并居中进行多向对冲，确保印度始终处于有利态势。这决定了印度对于美国的拉拢仍将采取实用主义态度，其着眼点是为自己谋取实质好处，而非充当“美国打压中国的棋子”。正因为如此，与2019年一味看好印人党执政前景不同，美国媒体和战略界在此次选举前后出现了大量批评印度现政府甚至总理莫迪本人的舆论，特别是批评印度现政府采取了成规模歧视政策，导致境内宗教和种族少数群体处境艰难。<sup>[2]</sup>

## 结语

美国实施“印太战略”，持续调整南亚政策，大幅提升美国在南亚的地缘影响，并扩展经济、安全存在，这对南亚地区的权力结构、安全形势以及中国的周边安全和地区战略产生了系列影响。未来，尽管面临系列因素的制约，但美国仍将竭力扩大对南亚国家合作及控制的力度。在此情况下，中国及相关国家需对美国的相关动向保持密切关注，并在共同维护南亚地区的和平与稳定方面发挥更大作用。

首先，针对美国加大对南亚战略投入的具体举措进行差异化应对。中方历来乐见南亚国家在经济发展领域获得更多实质性支持以及路径选择，加大促进当地经济增长和改善民生的力度。但对美国强迫南亚国家加入“千年挑战计划”“州伙伴关系计划”等，中方则将旗帜鲜明地表明立场，强调

---

[1] “America’s Bad Bet on India,” *Foreign Affairs*, May 1, 2023, [https://www.foreignaffairs.com/india/americas-bad-bet-india-modi?check\\_logged\\_in=1&utm\\_medium=promo\\_email&utm\\_source=lo\\_flows&utm\\_campaign=registered\\_user\\_welcome&utm\\_term=email\\_1&utm\\_content=20230517](https://www.foreignaffairs.com/india/americas-bad-bet-india-modi?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20230517).

[2] “India’s parliament has fewer Muslims as strength of Modi’s party grows,” *AP*, May 15, 2024, <https://apnews.com/article/india-general-elections-muslims-modi-c01281195f71a4c8b4bd53146695a0e5>.

合作应当充分尊重当地人民的意愿，不应附加任何政治条件，反对搞“胁迫外交”，损害中小国家的主权和利益。尤其是针对美印联手干扰中国企业南亚国家承建和运营特定项目，中方也应通过多重渠道披露事实真相、以正视听，并对刻意抹黑、造谣的机构和个人采取针对性措施。

其次，中国对志同道合并具有共同利益的南亚国家应更主动加强合作，携手塑造南亚的和平与稳定。尽管美国联合盟友对印度刻意拉拢和抬高，刺激了印度采取更具攻击性和冒险性的对外政策。但要看到，印度在中美之间渔利、避免与中国彻底对立的政策出发点并未改变，不会贸然挑衅而引起中国、巴基斯坦、尼泊尔和斯里兰卡等国的反制，尤其是中印关系破局，从而危及自身利益。中国有必要与巴基斯坦等相关南亚区域内外国家进一步加大协调力度，共同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。

最后，中美在避免南亚爆发常规战争和核战争方面仍有合作空间。美国从打压中国崛起角度出发在包括南亚在内的中国周边地区煽风点火，试图将角力场尽可能向中国周边乃至边境地区推进，未来仍将采取这一政策。但也要看到，美国同样不希望拥有核武器的印巴关系失控、爆发新一轮战争甚至核冲突，担心由此产生的灾难性后果危及自身。因此，在维持印巴关系可控、确保南亚地区整体和平方面，中美仍存在合作的可能。

【收稿日期：2023-12-23】

【修回日期：2024-06-06】

（责任编辑：马燕冰）