

中国与南亚的安全关系

○ 马加力

[内容提要]中国在推动地区合作联盟、边界争端解决、反恐反分裂等方面在南亚有重要的战略利益,对南亚地区的稳定有安全关切。在新的历史时期,中国超越了单方面的安全范畴,强调了合作互利来寻求在南亚地区的共同安全。

[关键词]中国与南亚 中印关系

[作者简介]马加力,中国改革开放论坛战略研究中心常务副主任、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号]D815 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-6241(2011)06-0001-04

南亚是国际政治舞台上日益引起密切关注的地区,随着国际形势的剧烈变化,特别是随着印度的快速崛起,南亚在国际战略格局中的地位正在逐步凸显。

中国在南亚的战略安全利益

国际政治观察家普遍认为,南亚既是与中国紧密相邻的次大陆,又是一个地缘政治竞争的角逐场,近年来更是一个恐怖主义的孳生地。不言而喻,中国在这一地区拥有巨大的战略利益和安全关切。因此,中国需要通过各种方式妥善处理与南亚地区(作为一个整体)和南亚各国的关系,以保证自身的战略与安全利益。

首先,处理好与领土相连国家的关系,维护边界的和平与安宁,力争尽早解决悬而未决的边界争端。在南亚地区合作联盟的八个国家中直接与中国接壤的国家有印度、巴基斯坦、尼泊尔、不丹和阿富汗五国,其余三国即孟加拉、斯里兰卡和马尔代夫在地理上与中国不接壤,因而没有边界领土纠纷。

就边界争端而言,争议最大的就是中国与印度之间的边界问题。由于英国殖民主义的侵略政策,中印边界从来没有正式划定,但是中方认为存在着

一条“传统习惯线”,而印度方面则坚持一条基本上与“麦克马洪线”走向一致的“实际控制线”。1962年,中印双方在边界地区发生过短暂的战争。战后,印方控制了边界地区东段争议区的绝大部分,中方则控制边界地区西段争议区即阿克赛钦。此外,双方对中段大约2,000平方公里的土地也有争议。从上世纪80年代开始,中印就边界争端进行过8轮官员级谈判。进入新世纪以来,双方“边界问题特别代表”关于边界的谈判又进行了14轮。现在,中方在边界问题上的基本设想是在2005年达成的“关于解决边界问题的政治指导原则”的基础上,本着尊重历史、尊重现实、尊重两国人民民族感情的方针,进一步探讨解决边界问题的框架,寻求公平合理的、双方都能接受的解决方案,在最终解决之前,力求保证实际控制线地区的和平与安宁。目前,双方已经商定,将在2011年11月底举行特别代表的第15轮会谈,中国国务委员戴秉国和印度国家安全顾问梅农将率领各自的代表团参加会谈。对于中国与不丹的边界问题,中国的基本立场也是希望通过互谅互让的原则,达成公平合理的解决。

其次,妥善处理好与南亚地区主要大国的关系,尽力避免域外大国的干预和插手,促进区内国家的合作和良性互动,推动南亚地区合作联盟发挥

实质性效用。中国在南亚外交的主要侧重点是处理好与印度和巴基斯坦的关系,当然也力争处理好与其他小国包括孟加拉、尼泊尔、斯里兰卡、马尔代夫以及阿富汗的关系。尽管中国与不丹还没有建交,但中国仍然在努力探索发展与不丹的关系。

印度是中国的邻国,是一个人口大国,是正在迅速崛起中的国家,也是一个多边舞台上的重要角色。它所具备的这几个特点,与中国外交政策的四大支柱完全吻合,即中国外交特别强调加强与邻国、大国、发展中国家和多边舞台重要角色的合作。在外交实践中,中国高度重视与印度的合作,正在致力于进一步改善和发展与印度的关系。巴基斯坦也是该地区的重要国家,继续发展与巴基斯坦的全面合作关系,妥善处理新形势下双边关系面临的新问题,使这一传统友好关系发扬光大,是当前亟需解决的问题。

此外,中国对南亚地区合作联盟一直抱有积极支持的态度,希望南亚地区各国通过集体的努力,逐步改变该地区贫穷落后的面貌,促进地区的安全、稳定和发展。中国愿意做出力所能及的贡献,促进中国与南盟在各方面的合作。中国已经成为南亚地区合作联盟的观察员国,但中国不满足现有的观察员国身份,希望以地理相邻国家的身份与南盟建立更为密切的关系。

第三,坚决应对分裂主义、恐怖主义的挑战,加强与相关国家的合作与协调,努力消除恐怖主义产生的土壤,确保中国西南西北地区的安全与稳定。

众所周知,以达赖喇嘛为代表的西藏分裂势力长期以来一直在印度和尼泊尔从事反对中央政府的活动。印度在西藏问题上采取了两面手法,一方面宣称西藏是中国的一部分,不允许流亡藏人利用印度领土从事反华政治活动,但另一方面又允许并暗中支持设在达兰萨拉的流亡政府进行分裂活动。2008年3月14日,中国西藏发生了广受关注的暴力恐怖事件。据中国官方的材料,涉嫌暴力恐怖活动的不法分子具有明显的境外藏独势力的背景。印度作为流亡藏人活动的大本营,长期以来一直容留和暗中支持西藏流亡政府的活动。印度领导人和高级官员不顾中方的频繁交涉,多次会见达赖喇嘛,为流亡藏人的分裂活动打气助威。在上个世纪80-90年代,随着中印关系的解冻和升温,印度在一定程度上调整

了相关政策,一定程度上限制了流亡藏人的活动,缓解了中国对西藏问题的战略担忧。但是近年来印度的政策出现反复,已经开始把达赖集团视为谋取重大战略利益的工具,力图为自己在最终解决中印边界争端中获得好处。例如,印度纵容达赖喇嘛到中印争议区的达旺地区讲经布道,让达赖表态称争议区属于印度。这已经引起中国方面的严重关切。

此外,有证据表明,近年来新疆出现的“东突独立运动”和极端宗教势力在巴基斯坦和阿富汗受训的案例屡有发生。2009年发生的新疆乌鲁木齐“7·5事件”使中国西北方向的安全稳定面临极其严峻的挑战。2011年7月发生在新疆和田和喀什的暴力恐怖事件中,就有曾在巴基斯坦受训的人员参加。中国已经与巴基斯坦有关方面进行了交涉,希望通过双方的共同努力,严厉打击恐怖犯罪分子,严查巴基斯坦部落区的恐怖训练营地,严防伊斯兰恐怖主义分子进出巴基斯坦,破坏中国新疆的稳定。

中国对南亚地区安全的认知

从安全的角度来看,中国与印度存在面积较大的领土争端,在西藏问题上彼此也存在嫌隙,而且由于中印两国之间曾经发生过边界战争,双方至今都没有真正解决战略互信的问题。尽管两国政府曾经发表过联合声明或共同宣言,但不证明双方内心深处仍然存在的某种安全疑虑或安全顾虑业已消失。

中国与巴基斯坦的关系是建立在共同利益基础之上的良好关系。在冷战时期这种关系具有某种针对印度的因素,但是自从上个世纪90年代中期以来,中巴关系已经发生了某种“质”的变化。特别是随着中印关系的不断改善,中印巴三角关系在相当的程度上改变了原有的性质,也就是说,虽然中巴关系没有明显变化,但中印关系已经从曾经的互为对手转变为“半对手”,即“存有深刻矛盾的伙伴”。中印关系和中巴关系的平行性大大加强,而两组关系的关联性则大为减弱。中方在印巴卡吉尔冲突期间及之后所采取的立场应该被视为中国南亚政策转变的一个分水岭。

中国真诚地希望印巴之间能够通过和平方式妥善解决它们之间存在的各种问题,避免南亚地区安全形势的恶化,特别是印巴关系的动荡。在卡吉

尔冲突前夕,巴基斯坦参谋长联席会主席穆沙拉夫将军率团访华,中国人民解放军总参谋长傅全有会见时重申了中巴军事合作的意义,同时表示希望巴印通过耐心的、认真的对话实现争端的和平解决。李鹏总理也对随后到访的巴基斯坦外长阿齐兹表示,巴印两国应该保持克制,以和平的手段解决彼此的争端,避免局势的进一步恶化。^[1]时任巴基斯坦总理谢里夫在当年6月底访问中国,试图说服中国接受巴基斯坦的立场,希望中国支持巴基斯坦的决心和与印度最后解决克什米尔问题的行动计划。中国领导人江泽民、李鹏和朱镕基在分别会见谢里夫时,明确表态巴印应协商解决克什米尔争端,认为克什米尔的紧张局势从根本上来讲不符合该地区人民的利益,应该致力于促进该地区的和平与繁荣。中方的立场也得到印度有识之士的认可。印度颇有影响的战略家拉贾·莫汉就曾在《印度教徒报》(The Hindu, 1999年6月14日)上撰文承认,中国致力于印巴关系的正常化。随后,中国还邀请印度外长贾斯万特·辛格访问北京,向有关各方发送了中国调整既有的南亚政策的信号。正如印度尼赫鲁大学的学者阿尔卡·阿恰里亚在《中印关系述评》一文中所指出的那样,“中国对卡吉尔冲突表明了公正的中立立场”。^[2]

即便是2008年印度孟买发生恐怖袭击之后,印巴关系骤然紧张,一时间第四次印巴战争大有一触即发之势。在局势高度紧张的情况下,中国对急剧恶化的地区安全局势给予极大关注,并第一次向印巴两国派出特使进行斡旋。中国还与其他有关国家进行紧急磋商,采取了不少积极的外交行动。

中国政府所采取的这种政策叫做“劝和促谈”。虽然巴基斯坦对这种政策颇有微词,印度对此也不予完全接受,但由于这种政策符合中国的整体外交战略,符合中国在南亚地区的战略利益,也符合南亚相关国家的利益,因而随着时间的推移,中国的这种政策还将继续坚持下去。

中国对南亚政策的变化

在新的历史时期,中国的整体安全观发生了显著的变化,正如被称为“新安全观”的理念所阐述的那样,中国现在的对外政策思路是遵照“互信、互

利、平等、合作”的精神,通过互利合作来追求周边安全与地区安全。这就完全超越了传统的安全观即超越了单方面的安全范畴,强调以互利合作寻求共同安全。^[3]

毋庸置疑,中国在过去的几十年时间里确实向巴基斯坦提供了不少经济和军事援助。在冷战时期,由于中印关系处于比较紧张的状态,加之中苏关系的破裂,中巴之间的战略关系包含有针对印度的成分。中国希望通过向印度的宿敌巴基斯坦以及对印度怀有严重不满情绪的其他南亚国家提供必要的帮助,减少中印边界正面面临的安全压力。应该说,那是在当时历史条件下所采取的安全策略,也是应对当时印苏特殊安全关系给中国造成的安全压力所采取的姿态。如果认真研究当时的历史和国际政治的实际情况,无疑可以理解当时中国与南亚地区主要国家关系的实质。

应该说,进入新世纪以来,中国在这方面采取了比较严格的限制。中国向巴基斯坦提供了部分防御性的武器,其动因是使巴基斯坦在对印度的军事力量对比上不要过于失衡。中方认为,巴印之间军事力量的严重失衡,不利于保持南亚的战略稳定,不利于巴基斯坦自身的发展。而且,由于巴基斯坦国内恐怖主义的不断滋生,巴基斯坦自身的混乱可能给印巴关系带来极其严重的后果甚至是灾难性的影响。当然,印度方面对此多有不满,认为中国继续利用巴基斯坦作为对抗印度的“黑手”和“平衡器”。印度的一些战略家仍然认为中国还在一如既往地支持巴基斯坦对抗印度,仍然在对待恐怖主义的问题上偏袒巴基斯坦。

目前,中国对正处于困难之中的巴基斯坦给予力所能及的帮助,是有其深刻考虑的。中国的逻辑是,巴基斯坦为国际反恐斗争做出了不小的贡献,也付出了巨大的代价。目前它正在遭受严重的安全挑战,而且越来越成为恐怖主义袭击的目标。另外,由于国内形势不稳,加之遭受洪灾等自然灾害的袭扰,它的经济发展也是雪上加霜,面临严重困难。这

[1]人民日报海外版,1999-06-12.

[2]K·巴杰帕伊, A·马图,主编.孔雀与龙:21世纪的中印关系[M]. 新德里,2000年,168-198.

[3]2002年7月31日,中国代表团在出席东盟国家外长会议时正式提出。

种困难对于一个拥有 1.8 亿人口的欠发达国家而言,确实是难以承受的。如果巴基斯坦不能在国际社会的支持下摆脱当前的困境,甚至陷入“极度困难”的境地,那就无疑会给南亚乃至相邻国家造成极其危险的安全麻烦。

冷战结束以后,随着中印关系的稳步改善,特别是自拉吉夫·甘地访华以后的 10 年间,中印关系获得了明显的进展。尤其是在中国改革开放继续深入推进的情况下,中国的外交变得更为成熟,中国的领导人提出了“不主动树敌”的基本思路,对印外交更为积极。1993 年,中国政府邀请印度总理拉奥访问中国,双方签订了《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》,有效地改善了两国关系的气氛。1996 年 11-12 月,中国国家主席江泽民应邀访印,双方签署了《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》,更把两国关系推进到一个新的水平。进入新世纪以来,中印双方就安全观的问题达成明确谅解,重申彼此互不构成威胁,并采取多种方式“建立信任措施”。2000 年 5、6 月间印度总统纳拉亚南访问中国,双方再次重申彼此互不构成威胁。2001 年,中国总理朱镕基访问印度,有力地推动了双边经贸关系的发展,为进一步改善政治安全关系奠定了良好的物质基础。2003 年,印度总理瓦杰帕伊访华,两国领导人签署了《中印关系原则和全面合作宣言》。2005 年 4 月,中国总理温家宝访问印度,双方确定建立“面向和平与繁荣的战略合作伙伴关系”,签订了《关于解决边界问题的政治指导原则》等重要文件。2006 年,在中国国家主席胡锦涛访问印度期间,两国在《联合宣言》中提出发展和充实中印战略伙伴关系的“十项战略”,其中包括增加防务合作的内容。2008 年 1 月,印度总理曼莫汉·辛格访问中国,与中方共同发表了具有重要国际意义的文件《关于 21 世纪的共同展望》。其后,辛格总理和温家宝总理再度互访。双方领导人还在很多国际场合进行会见及会谈,创造了当代国际关系史上高层接触最为密切的记录。

其实,冷战结束后中国与印度的军事安全关系也发生了过去难以想象的变化。自从 1996 年两国政府签署《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》以来,两国边防部队实施

了一系列建立信任的措施。进入新世纪以后,两国国防部长进行了多次互访,其他层级的军事交流也得以开展。例如,2003 年非典横行肆虐期间,印度国防部长费尔南德斯访问中国;同年,中国副总参谋长和另外两个军队代表团访问印度;11 月,中印两国海军在中国东海海域进行海上联合搜救演习。2004 年,国防部长曹刚川对印回访,印度陆军参谋长访问中国,中国军事科学院和国防大学的两个代表团访问了印度,两国边防部队还进行了联合登山演习。2005 年 5 月,中国人民解放军总参谋长梁光烈访问印度,会见了印度军方的领导人,12 月,两国海军在印度洋举行联合演习。2006 年 5 月,印度国防部长穆克吉访问中国,参观了航天指挥控制中心,与曹刚川部长签署了《防务领域加强交流与合作的谅解备忘录》,提出在军事训练、军事演习、人员往来方面的合作规范化、长期化、扩大化的计划。2007 年,两国陆军在云南进行联合反恐演习;其后两国在印度进行联合反恐训练。2008 年 11 月初,中国人民解放军海军司令员吴胜利访问印度,12 月,副总长马晓天访印并与印方举行第二次防务安全磋商。2011 年年中,中国赴索马里护航舰队在执行完预定任务后还访问了印度。尽管中印军事接触遇到一些短暂的挫折,但在两国政治领导人的推动下,两国间的军事合作关系已经开始全面展开。

笔者认为,必须看到中国对印度政策的积极变化,不能总是拘泥于历史上的一些问题。只有看到并承认这种变化,才能采取理性的态度,妥善应对新形势下的变局,才能真正把握历史发展的新机遇,最终实现“双赢”或“三赢”的目的。否则,一味纠缠于历史,不能与时俱进地处理相互关系,甚至继续用传统的思维定势看待和处理形势的演化和进展,就不利于相互关系的改善,也会给自身的利益带来损害,造成“零和游戏”的局面。当前,南亚安全态势正在出现新的重大变化,“准结盟”和“软遏制”的理念有所抬头,作为与南亚安全架构直接相关的各个国家应该明确,只有树立相互安全和共同安全的理念,促进“建立信任措施”,加强彼此间的信任和合作,才能对地区的和平与安全做出贡献,也才能从根本上保证自身的安全。

[收稿日期:2011-11-11]