

中印建立信任措施的回顾与反思^{*}

邓红英^{**}

[内容提要] 中印建立了众多的军事和非军事信任措施,但近年来两国的矛盾与纷争显示,中印互信措施存在实施不力、涉及领域有限、深受敏感问题困扰、公众敌对情绪严重以及印度更为重视获得军事实力优势等等问题。为了增进中印互信,中印近期内要努力消除公众间的敌对情绪,中期内建立信任措施的重点要从预防边境冲突走向增进互信,远期内要最终签署边界协议和为中印关系营造良好的和平发展环境。

[关键词] 中印;信任措施;反思

[中图分类号] D822 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1508 (2011) 03-0015-05

一、中印建立信任措施的历程

冷战后,在国际环境以及中印政治关系均走向缓和的情况下,中印两国逐步建立了众多的信任措施。

首先,两国在边境实控线区建立了预防冲突的信任措施。在1981年中国外长黄华访印后,印度同意并与中国举行边界谈判。拉吉夫·甘地访华后,两国于1989年成立了协商边界事务的联合工作小组,达成了一系列增进边境实控线地区军事透明的信任措施,主要有双方军事人员在边境定期会晤、在两国边防军重要哨所和指挥部之间建立“热线”,等等。1993年,中印签订《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》,双方同意通过和平友好协商来处理边界问题、不使用武力和以武力相威胁、在两国边界最终解决前严格尊重和遵守双方之间的实际控制线,中印还同意对沿实控线的军队规模和军事演习进行一定的限制。1996年,中印签署《关于在边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》,对边境信任措施做出更具体规定和安排,主要包括:裁减和限制各自军事力量和武器装备种类;限制军事演习规模并要求预先通报;对军用飞行器飞越边境实控线的侵犯事件的预防和事后处理措施;预防实控线地区鸣枪、实弹演习等危险军事行动的具体措施;实控线区军

事人员和机构之间的交往与合作,等等。2003年,为了加快边界谈判,中印同意各自任命特别代表探讨解决边界问题的框架。特别代表会晤机制很快启动并推动了两国边界谈判,如2005年4月,中印签署了《关于在中印边境实控线地区军事领域建立信任措施的实施办法的议定书》和《关于解决中印边界问题政治指导原则的协定》两个文件,双方第一次一致同意解决边界问题的“一揽子原则”,两国边界谈判进入新阶段。

其次,中印军方交流、对话以及合作不断开展。1992年7月,印度国防部长夏拉德·帕瓦尔访华,开启了中印军方高层互访的序幕。两国军方高层互访不断,进行了广泛的交流并达成了一定的共识,最为突出的成就是在2006年印度国防部长普拉纳布·慕克吉访华期间,两国签署了《中华人民共和国和印度共和国防务领域加强交流与合作的谅解备忘录》,中印军队在训练、演习方面的接触开始制度化,印度还罕见地购买中国30架L15教练机。中印高级军官的安全对话还走向制度化,2007年到2010年举行了三次防务安全磋商,取得了一定共识。中印中级军官、安全专家和军事院校之间也建立了交流与合作关系,如2004年中国军事科学院和国防大学的两个代表团访问印度,2006年印度战争学院代表团访华,2008年中国中级军官考察团对印度进行了为期6天的访问。在中印三大军种中,

* 国家社会科学基金青年项目“中印边界问题与印度对华政策”(项目批准号09CSS007)阶段性成果之一。

** 历史学博士,中南财经政法大学国际问题研究所副教授。

以海军的交流与合作最为频繁。1994年,中国海军“郑和”号训练舰访问印度孟买,1995年两艘印度军舰回访中国。2000年,印度军舰“德里”号和“阿蒂塔亚”号访问上海,2001年中国“哈尔滨”号驱逐舰和“太仓”号补给舰回访孟买。2005年中国海军舰艇编队抵达印度访问,2007年印度海军舰艇编队抵达青岛回访。2009年4月,印度海军舰队应中国邀请参加青岛“国际观舰节”,同年8月中国海军“深圳”号导弹驱逐舰在完成亚丁湾、索马里海域护航任务后访印。

除了人员交流和军舰互访外,中印军队还多次联合开展并互相观摩军事演习。2003年11月,中印海军在上海附近海域举行了联合搜救演习,这是两国军队的首次联合演习,2005年和2007年两国海军又举行了两次联合搜救演习。中国还四次邀请印度观摩军事演习,2005年11月印度也邀请中方观摩其在拉贾斯坦举行的军事演习。2007年12月,曾经是战场对手的中印陆军在昆明举行代号为“手拉手”的联合反恐军事演习。2008年12月,中印陆军再次在印度贝尔高姆进行联合反恐训练。2009年,由于中印边界局势紧张,两国军事交流与合作大大减少,值得一提的是中国邀请印度负责印中边界地区防务的几位将军访问北京、成都和拉萨,请他们参观相对敏感的军事设施,以释放善意和解除疑虑。2010年印度因克什米尔军队负责人特殊签证问题冻结两国军事交流,但2011年两国决定重启中断两年的陆军联合军演。

最后,中印还建立了众多的非军事信任措施。1979年,中国停止支持印度分离主义势力。1981年,中国允许印度香客前往西藏圣地朝拜。1988年,在拉吉夫·甘地访华时,中印同意建立联合工作小组以发展经济、科技等方面的合作,中印合作进入新的阶段。此后,中印高层互访不断,在互不视对方为威胁、和平共处五项原则基础上发展两国关系、加强在国际和国内事务方面的交流与合作等方面达成广泛共识,并推动两国签署在经贸、教育、文化、科技、农业、外交、旅游、水利、人才交流等众多领域的合作协议,2003年中印还将两国关系确立为“长期建设性合作伙伴关系”。然而,“中国威胁论”在印

度一直颇有市场,为了消除疑虑,在1999年印度外长贾斯万特·辛格访华期间,双方确认中印关系发展的前提是互不视对方为威胁,两国发展关系的基础是和平共处五项原则。2000年,在印度总统访华时,两国在正式文件中明确表达互不构成威胁。中印还建立了外交对话机制,如2003年开启联席秘书级安全对话,2005年开始了副部长级战略对话。中印边贸也逐步恢复,1991年两国签署恢复边贸备忘录,2003年签署边贸协议,2006年乃堆拉山口在中印边贸中断44年后重新开放,在2006年联合宣言中两国表示要加强现有边境贸易,要“将两国边境从划分两国的界线变为联系合作的桥梁”。^①中印还在跨境河流问题上进行合作,2003年两国总理表示,双方将继续在交换双方同意的跨界河流的汛期水文数据方面保持合作,两国签署了提供朗钦藏布江—萨特莱杰河水文资料的协议并同意继续举行磋商以早日就帕隆藏布江和察隅曲—洛希特河达成类似安排。2009年,为了扩大沟通渠道,中印决定设立两国总理热线。此外,通过上海合作组织、东盟论坛等多边平台,中印还积极进行地区安全协商与合作。

二、中印建立信任措施的成就与问题

自建交以来,中印为建立互信作出了诸多努力,并取得了一定的成就。首先,中印共同提倡的和平共处原则至今是两国外交政策的基本原则,并成为国际关系的基本准则。1954年中印提出以和平共处原则处理两国关系,并相继被1955年的万隆会议和其他发展中国家的多边国际会议以及不结盟运动所接受。尽管和平共处原则没有有效解决中印分歧,也未能防止边境战争的爆发,但这一原则一直得到中印两国的坚持,至今是两国外交政策的基本原则,也涵盖于联合国通过的一些宣言之中,被许多国际多边条约和国际文献所确认,成为国与国之间建立和发展友好合作关系的公认准则。其次,信任措施保证了中印两国边境地区和平与安宁。尽管中印边界谈判多年来进展有限,但1962年以来两国边界地区没有发生大规模的军事对抗。2009年,印度

^① 《中印联合宣言》,《国务院公报》,2007年1月10日第1号, http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_487047.htm。

在中印边界东段快速发展基础设施、派遣苏—30MKI 战斗机以及增派驻兵，边境形势一度十分紧张，两国媒体相互攻击并极力渲染紧张局势，但两国通过高层会晤阻止了事态的进一步恶化，边界局势总体上保持稳定。第三，信任措施有利于中印增进信任、扩大合作以及防止对立。在冷战以及 1962 年边界冲突的影响下，中印彼此将对方看作是威胁和对手，印度还将中国作为最大威胁。但在中印领导人的共同努力下，边境地区保持了和平与安宁，两国互信有所增长，双边合作不断深入。在 2006 年的中印联合宣言中，两国一致认为两国不是对手或竞争者，而是互利合作的伙伴，两国有足够空间实现更大规模共同发展。^①

尽管中印互信与合作不断增长，但近年来两国政治和外交纷争不断，边界实控线区局势再度紧张，两国对对方的威胁认知感增长，中印信任措施还存在很多不足与问题。

1. 中印信任措施存在实施不力和涉及领域有限的问题

冷战后期以来，中印建立了一系列信任措施并签署了协议。然而，这些协议没有法律强制性，某些条款还存在内容模糊和双方理解不一致的情况，协议并没有得到很好的实施。如对于边界实控线的确切地理位置，中印之间分歧较大，至今仅就边界中段的实控线交换了各自的地图，因而，中印边防部队在边界西段和东段的巡逻部队活动经常被对方视为“侵犯边界的行为”。信任措施实施不力有时导致的不是互信，而是分歧和怀疑的扩大化。对于所谓的“阿鲁纳恰尔邦”，中国的一贯立场是拒绝接受，但印度的看法是争端事实上已经解决，因为《关于解决中印边界问题政治指导原则的协定》的第七条规定“维护边境地区双方定居人口应有的利益”，这意味着有着大量移居人口的该地是印度领土。^②此外，中印都是军事大国，但两国军事交流的范围和程度有限，主要是人员来往和军舰互访，并没有建立广泛的安全机制。近年来中印之间出现军备竞赛的苗头，两国急需在导弹试验与安置、印度洋安

全等方面建立互信措施。

2. 中印互信深受众多矛盾与冲突特别是两国间敏感问题的困扰

尽管中印建立了预防边界冲突的信任措施，但众多的矛盾与冲突阻碍两国间互信的建立。除了已有的边界争端、西藏问题以及地缘政治冲突之外，在共同崛起过程中，中印在贸易、市场、资本、资源等方面利益争夺日益加剧。旧问题没有解决，新问题又不断涌现，信任措施本身作用有限，面对纷繁复杂的中印关系，中印信任措施难以预防、更不可能解决两国之间的矛盾与冲突。在中印纷争中，边界争端、西藏问题等敏感问题一直是两国信任措施发挥作用和继续发展的最大障碍。在拉吉夫·甘地总理访华后，两国在边界问题不再是中印关系发展的障碍方面达成共识，但事实上印度还是将边界问题作为中印关系的核心内容。^③目前，印度对中国身份的定位经常在“敌人”和“非敌人”之间摇摆不定，涉及敏感问题的一些小矛盾往往导致两国关系很快逆转，并使两国来之不易的互信与合作遭受重挫。如中国一直坚持对藏南的主权要求，在 2006 年中国驻印大使再次重申后，印度却做出强硬而激烈的反应，媒体掀起轩然大波，指责中国违背了 2005 年关于解决边界问题的政治指导性原则，印度国会通过一项声明“阿鲁纳恰尔”是印度领土的组成部分决议案，印度总理辛格罕见地访问该地，并重申它属于印度。对中国坚持对藏南主权要求不满并企图改变西藏现状，印度还大打西藏牌，包括辛格总理在内的印度高官多次会见达赖，这进一步损害中印互信。在相互敌视和怀疑的氛围下，中国加快西藏地区的现代化建设，印度也在边境地区增加兵力和军备并加快发展基础设施，1999 年以来得到修补并快速发展的中印互信与合作关系再次遭受重大挫折，中印边界局势再次趋于紧张。

3. 中印媒体和公众之间的敌对情绪严重

尽管中印是邻国，但两国的人员来往和交流相对较少，每年的人员来往总数仅仅 60 万人次，

① 《中印联合宣言》，《国务院公报》，2007 年 1 月 10 日第 1 号，http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_487047.htm。

② Mohan Guruswamy and Zorawar Daulet Singh, *India China Relations: the Border Issue and beyond*, New Delhi: Viva Books, 2009, pp. 121-123.

③ Alka Acharya and G. P. Deshpande, Talking of and with China, *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, No. 28, July 12-18, 2003, p. 2941.

而两国人口总数超过了 25 亿。民间交往较少导致两国公众之间缺乏了解,对对方的认知主要来源于历史影响和媒体报道。《印度快报》总编辑谢赫·古普塔将印度人分为政治领导人、服务部门人员、商业部门人员、公民社会以及战略分析家,他认为,公民社会的大部分和非官方战略分析家继续被 1962 年阴影困扰,“在我们的头脑中中国从来就是我们最严重的安全威胁”,“由于避免对 1962 年战争进行公正的评价和理解,印度的两代半人是在对中国的担忧下长大”。^① 对公众更具影响力的言论多来自印度非政府的战略分析家、退休将军以及退休文官,这导致印度媒体对中国的报道总体上是“中偏负面”为多。^② 2006 年以来,印度媒体掀起反华浪潮,大量报道“阿鲁纳恰尔”主权纷争、中国军人“越界”、中国边防军向印军开枪、中国加强在西藏的空军力量和设施、中国实施包围印度的“珍珠链”战略等负面新闻,这自然在印度公民社会大部分中产生了中国对印度继续存在一定敌意的怀疑。^③ 美国皮尤研究中心的民意调查结果显示,2005 年 56% 的印度人表示喜欢中国,只有 20% 的人说不喜欢,但 2006 年以来喜欢中国的印度人比例不断下降,2010 年仅有 34%,不喜欢中国的印度人比例则快速增长,2010 年上升到 52%。^④ 1962 年中印战争早已淡出中国公众的记忆,但备受列强欺凌的中国人对领土主权一直带有强烈的民族主义情绪,中国许多媒体特别是网络媒体对印报道也带有一定程度的民族主义情绪,有关报道是“中间偏敌对”,关注较多的是印度的军力发展、印度反华言论、中印比较以及印度的负面社会新闻,等等。^⑤ 毫无疑问,中国媒体极力渲染的印度复仇心理、印度对中国的嫉妒与攀比、印度同情与支持藏独势力、印度企图包围和遏制中国,也必然导致中国公众对印度的敌视与不满。

4. 印度更加重视获得军事实力优势

1962 年中印边界战争之后,印度将中国当

作最大威胁并注重发展军事实力。在新时期,印度的“中国军事威胁论”有了新的发展。近年来,中国大力推进在军事领域以及西藏地区的现代化进程,印度军方认为中国解放军在装备水平上已取得对印度的优势,西藏地区基础设施的发展使中国向边境实际控制线快速部署兵力的能力也超过了印度。中国与巴基斯坦、缅甸、孟加拉国、斯里兰卡等国的友好合作,也被印度视为包围印度的“珍珠链”战略。为了改善安全环境与和平处理与邻国的所有争端和分歧,印度的政策是建立互信、开展对话与加强军备相结合,^⑥ 但事实上印度更注重获得军事实力优势。以“中国威胁论”为借口,印度公开发展核武器、大力采购武器和不断增长军费,2011 年印度财政预算将军费增至 1.6441 万亿卢比(约合 363 亿美元),比上一财年增加 11%。^⑦ 在中印边境地区,印度更重视取得对华军事优势,近年来将战略从“劝阻遏制”调整为“主动遏制”,^⑧ 一方面增加在边境地区的军事部署,如印度计划在提斯浦尔和贾布瓦各建立一支苏—30MKI 战机中队,在第三军和第四军中各建一支山地师,在“阿鲁纳恰尔”(即我国藏南地区)建立新的侦察团并增加 155 毫米火炮、直升机、无人驾驶飞机、俄制 T72 主力坦克以及新型装甲运兵车等先进武器。印度还在边境地区部署了针对中国的导弹基地和防御网,目前计划部署射程达 2,000 公里的“烈火二型”弹道导弹以及射程 350 公里的“大地”地对地导弹。另一方面印度积极加快边境地区的基础设施建设,2009 年印度启动大规模基础设施扩建计划,把国内的铁路网延伸至锡金。印度还在边境地区大量修建公路,2012 年将建成 60 多条公路。印度当局还推行“机场基础设施现代化”计划(MAFI),计划在东北边境地区修建 100 多个飞机跑道,在拉达克东部也将修建一个中型飞机场。此外,为了反制所谓的“珍珠链”

① Shekhar Gupta, The Chinese Wall, *Indian Express*, Sep. 12, 2009.

② 唐璐:“印度主流英文媒体对华报道与公众舆论对华认知”,《南亚研究》,2010 年第 1 期,第 6 页。

③ B Raman, India - China: The Frozen Vision of 1962, *C3S Paper No 358*, Sep. 13, 2009, <http://www.c3sindia.org/india/879>.

④ <http://pewglobal.org/database/?indicator=24&country=100&response=Unfavorable>.

⑤ 唐璐:“中国媒体对印报道的偏好及其对公众的影响”,《南亚研究季刊》,2004 年第 1 期,第 72 页。

⑥ Annual Report 2003-2004, p. 196.

⑦ “印度军费将增 11%”,《南方都市报》,2011 年 3 月 1 日,第 23 版。

⑧ Chietigj Bajpae, China-India Relations: Regional Rivalry Takes the World Stage, *China Security*, 2010 (17), http://www.chinasecurity.us/. /index.php?option=com_content&view=article&id=469.

战略,印度与美国、日本、越南等国建立军事和战略关系,积极组建对华包围圈。

三、对中印信任措施的反思

信任措施的主要功能是加强沟通以预防危机和增强共识与合作以增加互信,但信任措施的特点在于只要求最低政治意愿、互惠、早期没有限制以及不涉及法律义务,^①这导致信任措施没有强制力,不能避免冲突与战争,甚至如果相互保证不能落实还会加深双方的不信任感。对于信任措施的作用,我们要理性认识,不能寄予过高期望,但也要充分发挥其作用,建立信任措施十分不易,实施信任措施更加艰难。从中印建立信任措施的成就和问题来看,今后实施和发展两国信任措施需要处理好敏感问题、公众信任问题并要做好长期规划。

1. 处理敏感问题,维护良好的政治关系

中印两国人民都热爱和平,和平共处五项原则是两国外交政策的基本原则,在新时期维护国际和平和发展国内经济是两国共同的国家任务,因而,避免冲突和实现和平共处是两国建立信任措施的坚实基础。然而,中印建立信任措施的历史显示,信任措施建立和实施都需要良好的政治关系,若没有政治层面上的缓和局面,信任措施就无从建立,如果政治关系恶化,信任措施也难以发挥预防冲突的主要作用。中印增进互信和改善政治关系首先需要妥善处理两国之间的敏感问题,这既需要时间,还需要谨慎和耐心,更需要中印两国领导人的政治决断与承诺。1960年中印政治关系恶化,印度领导人拒绝和平谈判,中印边界危机走向暴力冲突。2009年中印关系再度紧张,但两国政府保持克制,两国总理在会晤时重申和平处理边界争端及发展两国合作,两国关系保持稳定局面,中印危机没有进一步恶化。

2. 加强民间交流,发挥媒体在促进沟通与加深理解方面的积极作用

1988年以来中印关系的改善很大程度上是

高层推动的,但仅仅高层交往并不能为中印互信打下牢固的基础,两国建立互信需要有更广泛的社会基础。中印需要采取措施鼓励民间来往与交流,如印度可以放宽对中国公民的签证,两国可以增加学生交换与交流,鼓励两国公民前往对方国家旅游,等等。中印媒体及工作人员需要加强交流与合作,扩大报道的覆盖面并力争客观、减少偏见。对于领土争端等敏感问题,媒体的过度炒作只会加深双方的怀疑与不信任,只会给边界谈判增加不必要的障碍。此外,印度政府和领导人还需要对公民进行再教育,公正、合理地评价1962年战争,最终摆脱1962年阴影的困扰,以“向前看”来处理复杂而脆弱的中印关系,与中国真正建立战略互信。

3. 着眼长远,充分发挥信任措施的功能

对于徘徊在“对手”和“伙伴”之间的中印两国,充分发挥信任措施的功能十分重要。由于边界争端的最终安排将需要一个漫长的过程,在达成最后协议前,中印关系将会波折不断,中印建立信任措施需要着眼长远,有所规划。从近期看,中印两国要努力消除彼此间的敌对情绪,主要是落实好边界安全与信任措施,避免媒体再激起公众的民族主义情绪。从中期看,建立信任措施要从预防边境冲突走向建立互信,主要措施是在军事、经济、政治、文化等广泛领域建立互信与交流措施。如中印可以就印度洋安全展开对话与合作,也可以在通报导弹试验、禁止安置战略性导弹、反恐训练等方面建立信任措施。在经济、科技、文化等领域,中印之间的合作空间更大。印度专家纳拉帕特还认为,中印既是合作伙伴,也是竞争对手,但这种商业上的竞争关系应该与文化、人文领域的亲密关系协调发展,取得平衡,否则中印就可能被其他国家利用,面临成为对手的风险。^②从远期看,通过近期和中期两个阶段的发展,要为中印关系营造良好的和平发展环境,促进中印边界谈判进一步发展,最终签署边界协议。

① Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence - building Measures*, Routledge: Taylor & Francis Group, 2004, p. 24.

② “印学者:‘中印既是伙伴又是竞争对手’”, http://news.xinhuanet.com/world/2007-08/30/content_6631251.htm.

ABSTRACTS

India's Power Diplomacy in 2010: An Analytical Review

Zhang Li

In recent years India has showed increasing interest in engaging big powers, especially the US and China. Big power diplomacy becomes a substantial way to highlight its strategic rise and create a favorable global and neighboring environment. Meanwhile India thinks highly of strengthening its autonomous diplomacy. How to balance two sides of the same coin proves a daunting challenge facing India. In 2010 world leaders visited India one after another; diplomatic interaction between India and major powers intensified; and India made progress in influencing global regimes. India's diplomatic thrust, especially its partnership with the US, grants India some visible strategic advantages.

Ups and Downs in Indo—Pak Relations: Recent Developments

Chen Jidong

In recent years Indo—Pak relations has undergone ups and downs. The comprehensive dialogue between India and Pakistan dramatically stopped and the bilateral ties fell into freezing point as a result of the Mumbai terror attack in November 2008. The impasse had continued until India's 2009 general election. 2010 sees a restart of India—Pakistan dialogue that is progressing slowly.

Reviewing Sino—Indian Confidence Building Measures

Deng Hongying

China and India have announced confidence building measures in military and non—military fields. However, it seems difficult for both sides to implement these initiatives. In order to enhance mutual trust, both China and India need to dispel the poisoning atmosphere haunting the public of two nations. The key to achieving CBMs should focus on diminishing interest conflict and enhancing mutual trust at strategic level. Also China and India should move toward signing border agreement and securing shared peaceful and friendly neighborhood.

Stability of Indo—Pak Nuclear Deterrence

Liu Hongliang

For years security scholars have different explanations about requirements of applying stable nuclear deterrence. From South Asian nuclear tests in 1998 onwards, nuclear contest has unfolded between India and Pakistan. Grave armed conflict and crises in Kargil and during 2002 standoff did not lead to an all—out war as happened before, which is believed to be a net outcome of the fledgling nuclear deterrence. Allowing for its limited technical conditions, the stability of nuclear deterrence in South Asia remains fragile, but it will prove increasingly credible as a result of mutual nuclear learning and competing.

Pakistan Flood and Aftermath: A Case Study of Complexity of South Asian Security Scenario

Yang Xiaoping

Non—traditional security threats such as flood have formidable spillover effects, which not only affect a state's political stability and socio—economic development, but also complicate the regional security circumstances. The 2010 flood affecting Pakistan provides a convincing example to understand this correlation. During the natural disaster, while the international community conducted joint cooperation on relief and reconstruction, traditional geo—political competition between major powers including the US, China and India spoke volumes.

Features of India's Foreign Trade under Transformation

Yin Yonglin Luo Feng

This paper examines four salient features that Indian foreign trade has shown in recent years, i. e. rapidly expanded merchandise trade, shifting trade structure, changing trading partners and regions, and sustainable growth of services trade. The author argues that there are several helpful tipping points to be drawn from India's practice.