

地区霸权的制度护持与 印度的南盟政策*

吴琳

【内容提要】 制度霸权理论认为,争取地区霸权的核心是主导地区制度建设,提供经济稳定和开展地区合作是地区霸权的自然选择,但印度破坏南盟制度进程和忽视地区功能合作的“反常”行为对该理论提出了挑战。既有解释大多聚焦南亚国家建构历史、不对称的地区结构和印度的自我认知,较少关注印度南盟政策背后制度与权力的关系问题。作者认为,地区霸权的制度护持是印度南盟政策制定和变化的核心动力。印度利用区域制度和权力优势谋求制度护持的行为主要受到自身霸权护持压力和地区国家对制度功能需求的影响。这两个变量的组合可得出四种制度行为结果,对应印度制度护持的四种行为模式:制度非中性、制度制衡、制度私有化和单向支付。作者选取印度创设南盟、中断南盟进程、加快推进南亚自由贸易区以及选择性启用南盟四个案例对上述假定和框架进行验证。据此逻辑,印度在后疫情时代将面临更大的制度霸权困境。对印度案例的研究有助于丰富和深化我们对于复杂世界中不同地区霸权制度护持的认知和理解,同时可为中国南亚外交提供一定的启示,即应充分利用印度的霸权本质和制度局限,通过注入基于社会逻辑的制度设计,推动南亚次区域制度建设和地区霸权秩序转型。

【关键词】 印度外交;南盟;地区霸权;制度护持

【作者简介】 吴琳,外交学院亚洲研究所副研究员(北京 邮编:100037)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2020)12-0052-25

* 本文是教育部人文社会科学研究青年基金项目“印度的印太战略与中国的对策研究”(项目批准号:18YJCGJW010)的研究成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见,文中错漏由笔者负责。

一 引言

南亚区域合作联盟(SAARC,简称“南盟”)成立于1985年12月,是一个涵盖孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡和阿富汗八个南亚国家的区域合作组织。然而,2016年以后南盟一直处于深度“冻结”状态。在印度抵制下,原定在巴基斯坦召开的第19届南盟峰会至今未能恢复举行。南盟峰会无限期推迟期间,印度联合除巴基斯坦外的南亚国家重振了“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议(BIMSTEC)”“孟不印尼合作(BBIN)”“环印度洋联盟(IORA)”等次区域机制,这被认为旨在取代南盟在南亚地区架构中的核心地位。^①时隔四年,在新冠肺炎疫情在南亚蔓延之际,印度总理纳伦德拉·莫迪(Narendra Modi)却出人意料地提议召开南盟国家首脑视频峰会,重启了南盟在公共卫生、贸易等领域的对话与合作。^②

回顾南盟成立的35年发展历程,不难发现印度曾多次将推迟南盟峰会的召开作为制裁其他南亚国家的重要手段。在印度的影响下,南盟的发展极不稳定:原本应每年举行一次峰会,迄今只举行了18次。合作过程的断续直接影响了合作效果。南亚自由贸易区(SAFTA)虽然形式上存在,但至今仍未充分运作。即便在印度大力倡导的多个次区域合作机制中,其自身的参与和投入也是不连续的。

印度在南亚始终追求地区霸权,其外交政策常常被视为彰显地区主导地位的工具。^③自1971年正式确立南亚霸主地位起,印度长期以“独享南亚,不容他人染指南亚事务,谋求次大陆绝对的领导权”作为地区霸权的目标。^④不过印度的地区霸权始终不稳固,这使得印度在南亚无论做什么(包括向邻国让步),都是为了增强其在该地区的实力、能力和地位。^⑤地区霸权护持是印度在南亚施加影响力的主要目的,印度

^① Smruti S. Pattanaik, “Transforming Eastern South Asia: Relevance of BIMSTEC,” *Strategic Analysis*, Vol.42, No.4, 2018, pp.422-429; Nazia Hussain, “BIMSTEC: Re-Modelling for a Bigger Role?” *RSIS Commentary*, No.187, November 2018, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis-bimstec-re-modelling-for-a-bigger-role/>, 访问时间:2020年9月15日。

^② K. Yhome, “Covid-19 Crisis and SAARC Diplomacy,” <https://www.orfonline.org/expert-speak/covid-19-crisis-and-saarc-diplomacy-63598/>, 访问时间:2020年9月10日。

^③ Ashok K. Behuria, Smruti S. Pattanaik and Arvind Gupta, “Does India Have a Neighbourhood Policy?” *Strategic Analysis*, Vol.36, No.2, 2012, p.231; 孙晋忠、晁永国《试论印度地区外交政策的理论与实践》,载《国际政治研究》2000年第1期,第103页。

^④ 胡仕胜《独享南亚 走向世界:双重层面的印度外交》,载《世界知识》2000年第7期,第15页。

^⑤ Manisha Gunasekera, “‘Geostrategic Neoliberalism’ and India’s New Neighbourhood Policy: Examining the Geopolitical Drivers of the Indo-Lanka Free Trade Agreement,” *Institute of Social Studies*, September 2008, https://thesis.eur.nl/pub/7182/Manisha_Gunasekera_IPED.pdf, 访问时间:2020年9月15日。

的南盟政策也服务于这一目标。制度霸权理论认为,争取地区霸权的核心是主导地区制度建设,并以之为平台拉动地区合作,形成由本国主导的规则体系与地区秩序。^①提供经济稳定和建立区域制度通常被视为地区大国的常规选择。^②而印度非但没有持续稳定地提供地区公共产品,反而以一种邻国难以理解和应对的方式干扰制度进程和阻碍地区合作,通过破坏地区制度进程和忽视地区功能合作推行其制度霸权政策。这不仅令人质疑印度区域主导作用的有效性和合法性,更带来了一个学术困惑,即如何从理论上解释印度这种“反常”行为。在既有研究的基础上,本文旨在阐释印度利用南亚区域制度(以南盟为案例)实现地区霸权护持的原因和机制,回答印度如何利用区域制度来实现地区霸权的护持、哪些因素影响其制度护持行为以及护持机制是什么等问题,揭示其行为背后追求权力和彰显权力的霸权本质以及由此带来的制度局限。本文首先梳理了学术界对地区霸权制度护持的既有研究并分析其不足。在此基础上提出印度制度护持行为模式、影响因素和作用机制,并以印度南盟政策为案例对假定和框架进行验证。最后简要探讨后疫情时代印度霸权面临的制度护持困境与中国的应对。

二 对地区霸权制度护持的既有研究

霸权分全球霸权和地区霸权两种,霸权护持也相应地分为全球层次的霸权护持和区域层次的霸权护持。学术界对霸权护持著述多集中在全球霸权上。对于一个已经在特定体系中取得绝对优势地位的国家,霸权护持是其整个霸权周期中的主要国家利益,即维持与其他国家的权力差距,将这种差距始终保持在一个霸权国认为是安全的常数。^③霸权护持也是一种战略行为模式。由于存在诸多挑战,霸权护持很大程度上是霸权国阻遏各种挑战者的权力增值与敌对性政策的实践。全球霸权的护持压力主要来自体系的次强国,而地区霸权因实力不足以全球称霸,其护持压力主要来自本地区的次强国、全球霸权和其他地区霸权。为了应对这些压力,霸权国的选择往往是一

^① Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, pp.135-181; Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.86; Thomas Pedersen, “Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration,” *Review of International Studies*, Vol.28, No.4, 2002, pp.677-696; 孔繁颖、李巍《美国的自由贸易区战略与区域制度霸权》载《当代亚太》2015年第2期,第88页。

^② Miriam Prys, *Redefining Regional Power in International Relations: Indian and South African Perspectives*, Abingdon and New York: Routledge, 2012, p.148.

^③ 秦亚青《霸权体系与国际冲突:美国在国际武装冲突中的支持行为(1945—1988)》,上海:上海人民出版社1999年版,第136、256页。

方面增加自身实力,另一方面削弱其他国家尤其是主要和潜在挑战国的实力。前者着眼于夯实国家实力基础的内政运作,后者指涉削弱对手的国际政治操作。^①

根据既有研究,霸权护持的对外战略或行为大致分为四种类型:权力霸权护持、制度霸权护持、文化霸权护持和代理人霸权护持。权力霸权护持是指霸权国以强权维持和巩固霸权体系,具体包括武力或防御性战争、结盟、经济制裁、贸易禁运、贸易便利化、经济援助和最惠国待遇等战略。^②制度霸权护持是霸权国通过制定、维持和实施国际制度来巩固霸权体系的战略。相较于权力霸权护持,制度霸权护持的交易成本较低,成为霸权国建立、维持和扩展霸权的主要战略途径。^③文化霸权护持是指霸权国通过主导世界文化结构、确立以霸权国价值观念为基础的观念体系来维持和巩固霸权体系,^④具体策略包括创设规范、主导话语、抢占道德高地和意识形态输出等。代理人护持是指霸权国不直接出面而是借助安全与外交领域的代理人实现间接制衡目标的霸权护持战略或行为。^⑤

学界从霸权稳定论、霸权后合作理论等不同视角对全球霸权的制度护持行为进行了深入研究,但地区霸权不同于全球霸权,区域层次上的制度护持与全球层次上的制度护持存在较大差异,不同的地区霸权在行为模式上也呈现多样性。传统国际关系理论在分析地区霸权护持行为时习惯于套用全球层次的制度护持假设,认为地区霸权会通过促进经济相互依赖和建立区域制度来维持霸权。印度的制度行为显然与这一假设不符。对此,学界主要从南亚国家建构历史、不对称的地区结构以及印度的自我认知三个分析角度进行解释。

(一) 南亚国家建构历史

许多学者将印度的制度护持行为归结于南亚国家建构历史,并认为自独立建国以来的印巴冲突是阻碍印度开展区域合作的最主要因素,^⑥其中既包含印巴冲突对印度

① 秦亚青《霸权体系与国际冲突:美国在国际武装冲突中的支持行为(1945—1988)》第125页。

② A.F.K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago: University of Chicago Press, 1980; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1983; 李巍《霸权护持:奥巴马政府的国际经济战略》,载《外交评论》2013年第3期,第51—66页。

③ 门洪华《霸权之翼:国际制度的战略价值》,载《开放导报》,2005年第5期,第47—52页; Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane and Michael Mastanduno, eds., *U.S. Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, New York: Oxford University Press, 2003; G. John Ikenberry, "Power and Liberal Order: America's Power World Order in Transition," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.5, No.2, 2005, pp.133-152.

④ 秦亚青《制度霸权与合作治理》,载《现代国际关系》2002年第7期,第10—12页。

⑤ 陈翔《霸权护持与美国的代理人战略》,载《当代亚太》2020年第1期,第30—58页。

⑥ P. V. Rao, "South Asia's Retarded Regionalism," *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.8, No.1, 2012, pp.37-53.

战略意图实施的羁绊,也不乏印度利用南盟在印巴冲突中占优的战略考虑。有学者认为,冷战后印度有推动南亚经济合作的意愿,并希望在南盟中扮演无可替代的角色,但印巴冲突束缚了印度的手脚,使南盟沦为了印巴冲突的“人质”。^①由于印巴冲突的存在,印度无法利用南盟多边机制推动贸易谈判,因而转向地区内的双边自由贸易安排。^②这种观点倾向于认为印度具有发展区域制度和区域合作的政治意愿,但印巴对立客观上阻碍印度将这种意愿转化为行动:当印巴缓和,印度会积极支持南盟和推动南盟合作;而一旦印巴关系趋紧,印度对南盟的政策就会出现“断裂”。也有学者指出,印度的南盟政策之所以与印巴冲突的状况联系紧密,更多的在于印巴长期对立导致印度对南盟的政策过度政治化和安全化,南盟被印度用于操控邻国和打压孤立巴基斯坦。^③

印度与南亚其他国家的边界争端、移民冲突、水资源争端和跨境叛乱同样根植于南亚国家建构历史,^④它们也被认为是影响印度制度护持行为的重要因素。随着南亚各国持续将彼此视为主要安全威胁,南亚某种独有的区域特性已经形成,只是这种特性并不以一种合作与和谐的方式呈现。^⑤印巴分治和孟加拉国独立引发的战争、尼泊尔和斯里兰卡的国内动乱以及印度与南亚其他国家交织的矛盾给印度邻国政策造成了政治障碍和信任危机,进而导致印度无法推进南盟的实质性进展。^⑥

从南亚国家建构历史的角度揭示印度制度护持行为具有一定解释力,但也存在一些难以回避的问题。回溯南盟的发展历史,不难发现印巴敌对不是一个恒定因素,而是一个建构起来的概念。当印度和巴基斯坦的领导人具有缓和冲突的政治意愿时,南盟的发展就会相对顺畅,这说明政治家的政策选择极为重要。当双方矛盾激化时,相较于巴基斯坦,印度似乎更加倾向于将频繁破坏南盟的制度和规则作为一种惩戒手段。因此,简单地将印度制度护持行为的原因归咎于印巴冲突并不准确。在印度主导的、将巴基斯坦排除在外的一系列次区域机制中,印度的制度护持行为也具有类似特点,这说明在印巴冲突的因素之外,还有其他力量在影响着印度

① Sandy Gordon, "Nation, Neighbourhood and Region: India's Emergence as an Asia Power," *South Asian Survey*, Vol.17, No.2, 2010, pp.199-217.

② 刘小雪《南盟自由贸易区:落后地区的融合》,载《世界知识》2004年第3期,第51—52页。

③ 季平《印度与南亚区域合作》,载《当代世界》2004年第2期,第18页。

④ Sugata Bose and Ayesha Jalal, *Modern South Asia: History, Culture and Political Economy*, London: Routledge, 2004, p.3.

⑤ Barry Buzan, "South Asia Moving Towards Transformation: Emergence of India as a Great Power," *International Studies*, Vol.39, No.1, 2002, p.3.

⑥ S. Narayan, "SAARC and South Asian Economic Integration," in S. D. Muni, ed., *The Emerging Dimensions of SAARC*, Delhi: Cambridge University Press India Private Limited, 2010, pp.32-50.

的政策选择。同理,印度与南亚国家长期存在的矛盾确实对印度的制度护持构成了挑战,但相较于双边矛盾本身,印度利用南盟对这些矛盾的处理方式发挥着更为重要的作用。

(二) 不对称的地区结构

一些学者认为南亚极度失衡与不对称的地区结构是导致印度制度护持行为呈现“反常”的关键原因。例如,有一种观点认为印度的南盟政策是“有益的双边主义”与“有限的地区主义”的结合,这本质上是由印度在南亚所具备的权力优势和南亚长期以来形成的以印度为中心的结构所决定的。^①印度基于权力优势对南盟成员实行双边主义,并认为这是对待邻国的最好模式。在印度看来,这一策略的优点正在于不确定性,没有一个南盟成员真正知道印度会对涉及各国的局势做出何种反应,使它们易于被“各个击破”。^②多边制度则会减少不确定性,为南亚其他国家联合起来对付印度提供机会,因此印度对其持排斥态度,不愿牺牲不对称权力优势为其带来的巨大的政策空间。

不对称的地区结构不仅反映在物质实力上,还体现在规范和制度方面。德国学者阿恩特·迈克尔(Arndt Michael)通过研究南盟的创设过程,发现印度的南盟政策背后起作用的是规范性权力向制度性权力转化的霸权护持机制。^③印度参与南盟制度设计的过程实质上是本土规范扩散的过程,即将自有的观念、规范和价值写入南盟的共识文件中,将其上升为制度共有规范,从而确立起自己在南盟中绝对的规范性权力。印度继而通过制度形式将自身优势地位固定下来,成功实现了不对称规范性权力向不对称制度性权力的转化。

从地区结构的不对称性来解释印度的制度护持行为具有一定合理性,但也存在盲点:一方面,权力结构的视角过于关注地区霸权与地区内其他国家的权力关系,忽视了域外因素对地区霸权的影响。对于地区霸权的护持来说,域外因素是无法忽视的,因为这既关系到域外力量在该地区的介入,也牵涉地区内其他国家对域外力量的回应,两者都会对地区霸权护持产生影响。因此,仅仅从本地区的权力结构来探讨印度的制度护持行为是不够的。另一方面,不对称的地区结构在较长一

① 马嫻《印度与南亚区域合作联盟关系的演变》,载《南亚研究》,2006年第1期,第22页;S. Narayan, “SAARC and South Asian Economic Integration,” p.35; Citha D. Maass, “South Asia: Drawn Between Cooperation and Conflict,” *South Asian Survey*, Vol.3, No.1-2, 1996, p.270。

② 马嫻《印度与南亚区域合作联盟关系的演变》,载《南亚研究》2006年第1期,第23页。

③ Arndt Michael, *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism*, London: Palgrave Macmillan, 2013; Arndt Michael, “Cooperation Is What India Makes of It: A Normative Inquiry into the Origins and Development of Regional Cooperation in South Asia and the Indian Ocean,” *Asian Security*, Vol.14, No.2, 2018, pp.119-135。

段时间内是相对静态的。在结构相对恒定的情况下,很难合理地解释印度制度行为的变化。

(三) 印度的自我认知

第三类学者倾向于从印度的自我认知视角来分析其地区霸权的制度护持行为。德国全球和区域研究中心(GIGA)的学者米利亚姆·普里斯(Miriam Prys)通过比较印度和南非对地区经济一体化的政策,发现印度本质上是个“漠不关心的地区大国(detached regional power)”,既缺乏鼓励邻国合作的意愿,也不愿意为达成有意义的协议承担不成比例的成本,在融入全球经济的同时并不愿在区域和全球之间搭建桥梁。^①不过,印度的制度护持行为不断摇摆波动主要是因为其自我认知的相互矛盾。普里斯归纳出与印度制度护持行为有关的三个认知要素:一是作为南亚最大国家的责任感,二是对邻国榨取其利益的恐惧和指责小国的习惯,三是自身的全球野心。作为南亚最大的国家,印度不会特别强调平等伙伴关系的概念,而是刻意把自己描绘成南亚政治经济大家庭中一个“慷慨的中心”。但所谓“慷慨”并不是基于对邻国的尊重和信任,而是对邻国的防备和对自身实力的自满:首先,印度担心与其他南亚国家达成共识的成本太高,邻国会通过“结伙”在多边环境下违背和榨取其利益,阻碍其实现利益最大化。其次,印度习惯于对小国指手画脚,不容许小国说“不”。最后,印度还具有全球野心,确信自己能够在全球经济中扮演重要角色,因此对与南亚地区的经济互动兴趣低下,尤其是在域外参与者竞相进入印度市场的情况下。上述三个认知要素既相互联系又彼此矛盾,使得印度对于发展南盟经济一体化摇摆不定。^②这类研究的贡献在于比较不同的地区霸权类型并探究自我认知基础,为我们理解其制度护持行为提供了一个认知分析的视角,但不足之处是过于突出观念和认知的作用,忽视了印度制度行为背后的权力因素。

总体来看,既有解释从多个侧面丰富了我们对于地区霸权制度护持的认知,为本文研究奠定了基础,但也暴露出诸多不足,比如较少从权力与制度的关系的角度解释印度如何通过区域制度来护持霸权,反过来印度又是如何运用其地区霸权来影响制度的创设和建设、进而谋求制度霸权护持。因此有必要构建新的分析框架来回答这些问题。

^① Miriam Prys, *Redefining Regional Power in International Relations: Indian and South African Perspectives*, p.162.

^② Miriam Prys, *Redefining Regional Power in International Relations: Indian and South African Perspectives*, pp.145-150.

三 霸权护持压力、地区功能需求与印度的制度护持行为

相较于全球霸权的制度护持,地区霸权的制度护持行为因霸权构成属性和所处地区环境的不同、全球霸权在不同地区投射力量和介入程度的差异^①而更加多元。因此需要区分地区霸权的制度护持行为模式,并分析影响其制度行为模式的主要因素和作用机制。接下来,本文尝试融合现实主义和新自由制度主义的分析话语,聚焦权力与制度的关系,从三个方面对印度的制度护持行为进行理论解释。

(一) 印度的制度护持行为模式

现实中的国际制度同时具有功能属性和权力属性。功能属性维持系统正常运作,是制度稳定向前发展的动力。功能属性的发挥需要依赖制度。制度包括中性制度和非中性制度,中性制度维持系统基本稳定,非中性制度孕育权力属性。霸权国尤为重视制度的权力属性,从属国则更为看重其功能属性。制度的权力属性和功能属性之间存在动态平衡关系。国际制度的功能性治理主要通过溢出效应和消耗效应造成权力的离散,即制度权力属性的消融。溢出效应出现在制度贯彻执行既定功能的过程中,表现为制度收益开放化和权力去等级化;消耗效应则主要体现为治理成本的消耗和权力资源的消耗两方面。^②霸权国具有护持权力优势的本能,在必要的时候会采取它所认为合适的制度护持行为,以确保制度的功能属性和权力属性动态维持在一个“安全”的区间。印度也是如此,其制度护持行为可归纳为制度非中性、制度制衡、制度私有化和单向支付四种模式。

第一,制度非中性既可反映制度的权力属性,也可指代地区霸权对制度进行非中性设计和强化的制度护持行为。所谓制度非中性,是指“同一制度对不同的人意味着不同的事情,在同一制度下不同的人或人群所获得的往往是各异的东西,而那些已经从既定制度中或可能从未来某种制度安排中获益的个人或集团,无疑会竭力去维护或争取之”。^③制度非中性非常普遍,其背后反映出权利和利益的不平衡分配。^④霸权国通过规范框定、议程限定和选择性激励等方式确立制度非中性,不仅保障了公共产品供

① 全球霸权对不同地区霸权的削弱程度是不一样的,主要取决于地区霸权的实力在多大程度上对其构成威胁。参见秦亚青《霸权体系与国际冲突:美国在国际武装冲突中的支持行为(1945—1988)》,第209—213页。

② 任琳《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》,载《国际政治科学》,2019年第1期,第84—115页。

③ 张宇燕《利益集团与制度非中性》,载《改革》,1994年第2期,第98页。

④ 徐秀军《制度非中性与金砖国家合作》,载《世界经济与政治》,2013年第6期,第85页。

应,也孕育了权力资源。印度在制度护持的过程中,高度注重自我权力的彰显和制度特权的强化,同时警惕和防范处于从属地位的成员国通过削弱制度的权力特性获取与之实力不相匹配的制度权力。这一行为特点在南盟的创设阶段体现得尤为明显。

第二,制度制衡是大国在体系压力之下做出的制度化选择。^①地区霸权一般会在霸权护持压力剧增至体系层面时才会采用这种策略,具体表现为在多个不同机制中倾向于将邻国纳入其势力范围同时遏制敌对势力的区域制度。^②如前所述,地区霸权区别于全球霸权的最大特点在于实力不足,它在霸权护持的过程中面临的体系压力一方面来自全球霸权,另一方面则来自域外强国与域内挑战国的联合。印度在南亚面临的体系压力主要来自后者,原因在于全球霸权更容易将国力较强、有潜力成长为全球霸权的地区霸权视为威胁,对于实力相对较弱的地区霸权(例如印度)并不会给予过多的关注。作为全球霸权,美国尽管深度介入南亚事务,但并没有对印度的地区霸权进行过多的干预和打压。相反,为了应对另一个“潜在霸权”中国的“威胁”,美国对印度的南亚地区霸权予以默认甚至支持。印度的制度制衡策略实质上是对域外强国与域内挑战国的联合做出的反应,目的是在打压对手、维持制度霸权的前提下发展有限的制度功能合作。

第三,制度私有化是指将制度视为私有物品,而不是公共产品。^③现实制度主义认为,国际制度既为制度成员国提供了普遍性的公共服务,又能被制度领导国“私有化”为特殊性的权力工具。^④相较于制度非中性,地区霸权的制度私有化策略在最大限度强化制度权力属性的同时最大限度弱化了其功能属性,其突出表现是霸权国以惩罚个别国家的“不当行为”为名,行打压和孤立之实。印度在特定时期多次破坏制度进程和漠视制度规范,其本质就是将制度视为自己的私人物品,在制度框架之内以最小的成本获得最大的利益,而不关注制度的公共产品属性和对制度的长期建构。^⑤

① 李巍、罗仪毓《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》,载《世界经济与政治》,2019年第4期,第36页; Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise*, New York: Routledge, 2009.

② Jürgen Rüländ and Arndt Michael, “Overlapping Regionalism and Cooperative Hegemony: How China and India Compete in South and Southeast Asia,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.32, No.2, 2019, pp.178-200.

③ Miriam Prys, *Redefining Regional Power in International Relations: Indian and South African Perspectives*, p.156.

④ 李巍、罗仪毓《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》,载《世界经济与政治》,2019年第4期,第36页。

⑤ 对制度的服务功能和建构功能的区分,参见彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉、斯蒂芬·克拉斯纳主编,秦亚青等译《世界政治理论的探索与争鸣》,上海:上海人民出版社2006年版,第7页。

第四,单向支付是地区霸权“以承担成本费用的形式来做出自我牺牲”^①的制度行为。不同于地区统治者,地区霸权会考虑到从属国家的利益,也会试图迁就它们。一般来说,统治倾向于直接行使权力,而霸权则以更加间接的方式行使权力。^②单向支付是一种间接行使权力的方式,具体是指通过在财务、资源或其他方面的让步和补偿措施,吸引接受方加入交易,推进协议的达成。^③通常霸权国会选择建立区域性自由贸易区,通过承担保障地区经济良性发展的义务(提供公共产品)或在谈判中采取适当让步、妥协让利等方式(政策倾斜),提高邻国在地区内部贸易与投资中的绝对收益,推进其“搭便车”行为,强化地区内部的利益捆绑,进而增加声望和取得合法性认同。^④冷战结束后,印度开始重视单边支付策略的运用,进入21世纪以后该策略在SAFTA建设中的重要性更加凸显。但时至今日,印度仍不会将达成有意义的区域合作作为优先目标,单边支付策略只在特定时期成为其制度护持的政策选项。

(二) 印度制度护持行为的影响因素

影响印度制度护持行为的因素很多,其中最为重要的两个外部因素是印度的霸权护持压力和地区国家的制度功能需求。

1. 印度的霸权护持压力

印度的霸权护持压力主要可以从三个方面理解:其一,印度与地区国家的现实冲突和历史纠葛难以得到根本缓解,这导致印度的霸权护持压力首先来自域内。域内压力的波动很大程度上取决于一段时期内印度对现实冲突的解决方式。当印度以一种更加通融、合作的方式处理与地区国家的现实冲突时,其面临的地区环境趋于缓和,域内压力较低;而当印度以强制和胁迫手段处置这些冲突时会加剧其安全困境,域内压力骤增。对于域内压力能否得到根本消除,印度国内有两种代表性观点:第一类观点以前外交秘书坎瓦尔·西巴尔(Kanwal Sibal)为代表,他比较悲观地认为即使印度在区域制度中提供单向让利,依然无法基于自身利益以最佳方式塑造地区环境,因为地区国家会自然地借助域外强国来制衡印度。^⑤第二类观点的代表人物是前外交秘书

① 樊勇明《霸权稳定论的理论及政策》,载《现代国际关系》2000年第9期,第21页。

② Miriam Prys, *Redefining Regional Power in International Relations: Indian and South African Perspectives*, p.36.

③ 孔繁颖、李巍《美国的自由贸易区战略与区域制度霸权》,载《当代亚太》2015年第2期,第82—110页。

④ Thomas Pedersen, “Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration,” *Review of International Studies*, Vol.28, No.4, 2002, pp.685-686; 孔繁颖、李巍《美国的自由贸易区战略与区域制度霸权》,载《当代亚太》2015年第2期,第92页。

⑤ Ashok K. Behuria, Smruti S. Pattanaik and Arvind Gupta, “Does India Have a Neighbourhood Policy?” pp.232-233.

萨仁山(Shyam Saran)在他看来,印度可以通过提供区域制度避免地区国家持续寻求域外强国对其进行制衡,印度的政策选择——是否愿意改变过去过于依赖双边主义而忽视区域制度的做法——在很大程度上决定了是否会出现这一结果。^① 尽管两人观点不同,但都指向一点:在现有的制度护持行为模式下,印度无法完全解决与地区国家的矛盾,也无法阻止地区国家诉诸域外强国来平衡印度的地区霸权。

其二,域外压力对于印度而言是体系性压力。印度是一个有全球大国抱负的国家,它在南亚称霸是为了在更大的地域范围取得大国地位。域外压力的介入对印度而言既是对地区霸权的挑战,更是对其走向全球的严重阻碍。印度在南亚始终面临包括全球霸权在内的域外强国的制约,其行为方式受到域外强国介入区域事务的力度的很大影响。冷战期间,贾瓦哈拉尔·尼赫鲁(Jawaharlal Nehru)既担心强势的中国(与喜马拉雅山脉国家有关),也担心西方势力(与巴基斯坦和斯里兰卡有关)。^② 冷战结束后,随着中国的快速发展,印度对西方在南亚的存在变得不那么敏感了,^③而对近年来中国与其邻国建立更密切的政治和经济联系的努力愈发担忧。在印度看来,中国正寻求扩大与该地区所有国家(包括印度)的关系,却没有对印度的敏感关切予以尊重和迁就,这使得印度对中国的负面认知进一步升级。在继续发展与中国双边关系的同时,印度最为关注的挑战在于如何说服邻国推动更大的合作,而不是任由它们借助中国来平衡印度。印度学者甚至认为,如果印度想维护在该地区的主导地位和安全利益,就必须应对中国介入南亚事务的挑战。^④

其三,域内外压力的紧密联动对印度制度护持行为的影响最大。印度与邻国关系反复紧张导致邻国寻求域外强国对抗印度的趋势加强,域内外因素叠加使印度地区霸权护持面临的外部环境更趋复杂化。南亚国家并不具备直接挑战印度霸权的绝对实力,但不影响其通过与域外强国建立战略关系来牵制印度。^⑤ 美国南亚问题

^① Ministry of External Affairs of India, "Foreign Secretary Mr. Shyam Saran's Speech on 'India and Its Neighbours' at the India International Centre (IIC)," <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/2483/Foreign+Secretary+Mr+Shyam+Saran's+speech+on+India+and+its+Neighbours+at+the+India+International+Centre+IIC>, 访问时间:2020年10月8日。

^② Ashok K. Behuria, Smruti S. Pattanaik and Arvind Gupta, "Does India Have a Neighbourhood Policy?" pp.234-236.

^③ Harsh V. Pant and K. Yhome, "India's Subregional Connectivity Initiatives: Reimagining the Neighbourhood," *India Review*, Vol.19, No.1, 2020, pp.33-51.

^④ Ashok K. Behuria, Smruti S. Pattanaik and Arvind Gupta, "Does India Have a Neighbourhood Policy?" p.240.

^⑤ Ashok K. Behuria, Smruti S. Pattanaik and Arvind Gupta, "Does India Have a Neighbourhood Policy?" p.230.

专家斯蒂芬·科亨(Stephen P. Cohen)研究发现,“域外势力仍然在印度的战略考虑中占据重要位置,尤其当印度觉得这些外部势力与那些讨厌的邻国有牵连的时候。印度将这些国家视为巴基斯坦的支持者,正是因为它们的撑腰,伊斯兰堡才敢向印度叫板”。^①印度尤为在意域外大国与巴基斯坦的关系。印度的霸权本质使得它必须同时因应域内和域外两方面的压力:在域外强国介入不深时,域内变化对印度制度护持行为的影响并不大;在域外强国介入加强时,域内压力和域外压力呈现出同步增长的发展曲线,将促使印度改变制度护持策略以应对域内外压力紧密联动造成的局面和后果。与单一压力相比,域内外双重压力的紧密联动对印度制度护持行为的影响更大。

2. 地区国家的制度功能需求

尽管印度在相当长时期内并不真正重视邻国,也没有致力于经营地区环境,但地区国家的制度功能需求在特定时段将对印度的制度护持产生重要影响。关于地区国家的制度功能需求,可从三个方面加以理解:其一,南亚其他国家的制度需求是借助多边制度、通过集体的力量与印度达成对自身更加有利的协议,并不寻求区域一体化。^②历史上南亚其他国家全方位依附于印度,彼此互动很少,导致南亚走向“印度化”而非区域化。南亚其他国家对印度坚持以双边主义解决问题的方式感到恐惧和怀疑,它们倾向于通过多边途径实现双边目标。^③由于担心本国政治经济受到印度进一步控制,南亚其他国家对制度功能合作的关切不在于实现区域一体化,而是利用多边平台为自身在对印关系上争取更大收益,特别是经济实惠。

其二,南亚其他国家的制度功能需求触发印度的制度护持行为有赖于两个条件:一是全球化和区域化发展,二是南亚国家政治民主化进程。冷战结束后全球化和区域化加速发展是南亚国家制度功能需求不断增强的外部动因。南亚国家的政治民主化进程是内因。进入21世纪,随着尼泊尔政权更迭、孟加拉国(至少是暂时)恢复民主、不丹和马尔代夫的政局逐步走向平稳,各国政府都将关注点转向经济社会发展,发展区域制度功能属性的政治动力也随之增强。南亚国家的制度功能需求与其他因素共同对印度的认知和政策形成倒逼,促使其增加了单边支付策略在制度护持中的使

^① 斯蒂芬·科亨著,刘满贵等译《大象和孔雀:解读印度大战略》,北京:新华出版社2002年版,第164—166页。

^② 马嫫《印度与南亚区域合作联盟关系的演变》载《南亚研究》2006年第1期,第22页。

^③ S. D. Muni, “Problem Areas in India’s Neighbourhood Policy,” *South Asian Survey*, Vol. 10, No. 2, 2003, pp. 187–188.

用比重。^①

其三,南亚其他国家对区域合作的需求是有限度的。它们对发展经贸和互联互通领域的功能需求更强烈,而对安全合作期待不高。这一方面是因为南亚其他国家对印度具有持久的战略担忧,另一方面则与南亚区域制度长期将双边和有争议的问题排除在议程之外有关。尽管非传统安全议题被逐步纳入,但南亚其他国家对于在区域制度中解决安全上的冲突矛盾并不乐观,它们更为期待印度在经贸合作、互联互通等领域为其提供更多优惠条件,支持它们更快地发展国内经济和提高人民生活水平。

(三) 印度制度护持行为的作用机制

印度霸权护持压力与地区国家制度功能需求的动态变化共同影响了印度的制度护持行为选择。两个因素的组合可得出四种制度行为结果,对应前文所述的四种行为模式。如图1所示,当印度霸权护持压力小、地区国家制度功能需求弱时,印度倾向于采取制度非中性策略来确立制度霸权;随着地区国家对制度功能需求的增强,以单向支付策略有限回应地区需求并维持制度的强权力属性成为印度的选择。当印度霸权护持压力大、地区国家制度功能需求弱时,印度更容易以制度私有化的极端方式来对抗压力和护持霸权;而在印度霸权护持压力大、地区国家制度功能需求强时,印度则倾向于采取制度制衡策略,在抵抗压力的同时有限回应地区需求。

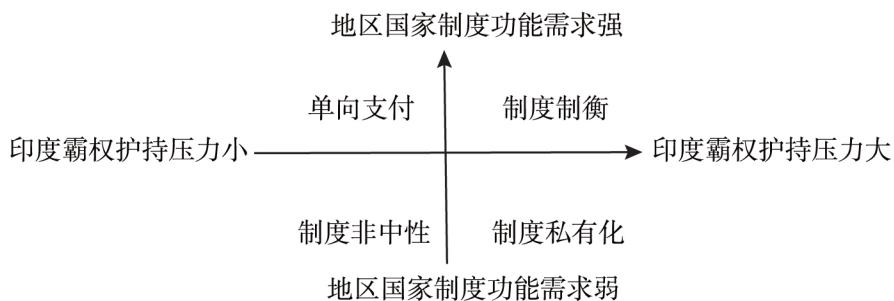


图1 印度制度护持行为的分析框架

资料来源: 笔者自制。

需要说明的是,这两个影响因素的作用力是不同的。对印度而言,霸权护持压力是决定性因素,回应压力比回应地区需求更为紧迫。印度长期忽视邻国的作用和利

^① Miriam Prys, *Redefining Regional Power in International Relations: Indian and South African Perspectives*, p.69.

益,大多时候是以一种临时的、双边的方式与邻国打交道。这导致印度不是从地区整体和长远发展的角度来考虑其地区政策和制度行为,而是出于对这一地区相当“零散(sporadic)”的兴趣的回应。这种兴趣要么来自域外因素,要么源自地区国家的事态变化。^①那么地区需求在何种条件下会对印度的制度行为产生影响呢?一种是在霸权护持压力较小时,印度会根据地区需求的强弱做出相应的反应;另一种影响更为显著,即在地区需求与霸权护持压力产生紧密的联动关系时,印度会通过改变制度护持策略来同时回应压力和需求的变化。比如,南亚其他国家通过与中国开展“一带一路”合作部分满足了自身的机制性功能合作需求,也在客观上增强了它们对印度霸权的“离心力”,加大了印度的霸权护持压力。需求和压力这两个因素的紧密联动直接导致了印度制度护持策略的改变。

然而,印度对地区需求的回应是有限的。由于担心域外强国通过满足地区国家需求危及霸权,印度加强了对地区需求的回应。回应的限度在于不改变区域制度的强权力属性和弱功能属性。功能合作有助于带来相互依赖,但长期以来印度在相互依赖与权力的关系上存在误解。有学者指出,在独立后的几十年里,印度把自治与自给自足、主权与权力、相互依赖与丧失独立混为一谈,不安全感和自我拘束性造成了印度对权力如何在国际社会运作存在“概念迷雾”。^②印度对功能合作带来的相互依赖是抵触的,由于实力不足,印度时刻担心其权力优势在不断加深的相互依赖中逐步丧失。对印度的霸权护持来说,发展区域制度的功能属性和回应地区国家的功能合作需求并不是主要目的,选择合适的制度护持策略、把控制度的发展进程以及对抗功能属性对权力属性的消解更为重要。

四 案例分析:印度的南盟政策

下文选取印度南盟政策变化的四个案例,对前文所述的基本假定和分析框架进行验证。这四个案例分别是:1981—1987年印度采取制度非中性策略创设南盟;1991—1999年印度的制度私有化策略导致南盟进程出现断续;2002—2012年印度单向支付策略推动SAFTA合作进展;2014—2020年印度采取制度制衡策略选择性启用南盟。

^① Ashok K. Behuria, Smruti S. Pattanaik and Arvind Gupta, “Does India Have a Neighbourhood Policy?” pp.240-242.

^② Waheguru Pal Singh Sidhu, Pratap Bhanu Mehta and Bruce Jones, “A Hesitant Rule Shaper?” in Waheguru Pal Singh Sidhu, Pratap Bhanu Mehta and Bruce D. Jones, eds., *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013, p.17.

关于案例的选择,需要特别说明三点:第一,四个案例之间不具有明显的历史递进关系,每个案例相对独立。这主要是由印度南盟政策本身所具有的临时性特点决定的。^①在不纳入案例考察范围的时段里,印度对南盟的态度基本是漠视甚至无视,更谈不上对南盟的建构和发展。第二,南盟的制度发展对印度政策行为的干预和影响是很小的。与欧盟、东盟等区域组织不同,南盟历经35年并未取得突破性发展;相反,由于印度的制度护持行为,南盟的制度发展严重受限。对于印度的南盟政策而言,影响其变化的并不是南盟制度本身。第三,每个案例的行为模式指代的是特定时期印度制度护持行为的突出特点,并不代表只有这一种策略存在。^②

(一) 印度的制度非中性策略与南盟的创设(1981—1987年)

20世纪80年代中期以前,因霸权护持压力较小,印度并不急于通过创建区域制度来巩固霸权。反观南亚其他国家,它们具有建立区域组织阻止印度在南亚坐大的愿望,但欠缺发展制度功能属性的明确目标和政治动力。为了避免出现一个联合反印的区域制度,印度选择创建南盟。南盟的创设过程实际上也是印度以制度非中性策略主导制度设计的过程,目标是确保南盟的建立不会损害印度霸权利益。

20世纪70年代末到1980年,孟加拉国总统齐亚·拉赫曼(Zia-ur-Rahman)率先提出建立南盟的建议,斯里兰卡、尼泊尔、马尔代夫和不丹表示支持。对它们来说,南盟的建立不仅提供了一个合作平台,还可以借此以集体的力量与印度达成对自身更为有利的协议。时任印度总理英迪拉·甘地(Indira Gandhi)认为区域机构类似于小人党试图控制格列佛。^③她在与拉赫曼的一次私人谈话中明确表示,若要印度参与任何形式的区域制度,孟加拉国必须做出重大“让步”,且必须尊重印度的“潘查希尔(Panchsheel)”原则。^④“潘查希尔”是一种不同意识形态和利益的国家之间和平共处的原则,具体包括:尊重彼此领土完整和主权、互不侵犯、互不干涉内政、平等、和平共处。^⑤坚持“潘查希尔”原则对于尼赫鲁及其继任者来说等同于独立和主权具有绝对

^① Ashok K. Behuria, Smruti S. Pattanaik and Arvind Gupta, “Does India Have a Neighbourhood Policy?” pp.229-246.

^② 比如印度在20世纪90年代提出的“古杰拉尔主义”(印度单方对南亚其他国家提供帮助,不要求对等回报)是单向支付策略的一种表现形式,但这种方式并未得到执行,也并不是当时印度制度护持的首选策略。进入21世纪,单边支付成为一段时期内印度制度护持的主要策略,并以SAFTA加快推进的方式展现其功用。

^③ Srinath Raghavan, “India as a Regional Power,” in Waheguru Pal Singh Sidhu, Pratap Bhanu Mehta and Bruce D. Jones, eds., *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, p.60.

^④ Arndt Michael, “Cooperation Is What India Makes of It: A Normative Inquiry into the Origins and Development of Regional Cooperation in South Asia and the Indian Ocean,” pp.119-135.

^⑤ “潘查希尔”一词最早见于古代佛教文献,是指个人善行的五项原则,包括真理、非暴力、独身、禁酒和不偷窃。

优先地位。英迪拉主张将“潘查希尔”原则上升为区域组织的制度规范,其目的是阻止一个反印联盟的出现。对于印度的这一主张,有学者称作“潘查希尔多边主义(Panchsheel multilateralism)”。^①

继承了尼赫鲁思想遗产的“潘查希尔多边主义”在南盟的制度设计阶段占据了主导地位。^②孟加拉国外交部在1980年11月起草的倡议中吸收了英迪拉的想法,提到坚持尊重主权、国家独立、领土完整、不干涉、不使用武力和和平解决冲突的原则,^③但其中也包含了一些与印度利益相左的想法。对此,时任印度外交秘书萨瑟(R. K. Sathe)明确表示应采取缓慢、渐进的方式推进区域合作,反对在早期阶段建立任何制度化安排,并提出了建立南盟的两个先决条件:一是不在区域框架下讨论双边和有争议的问题,二是遵循协商一致的决策原则。^④印度的这个要求表明它不愿改变现有的双边主义冲突解决方式,甚至根本就不寻求与巴基斯坦这样的“死敌”减少冲突和进行合作。^⑤1983年,外交秘书会议首次升级为外长级会议,会上签署并通过了《南亚区域合作宣言》(《新德里宣言》)。《新德里宣言》明确提出,未来的区域集团本质上是政府间组织而非超国家组织,也不涉及成员国之间军事及其他资源的汇集。英迪拉在开幕式上重申了印度关于不干涉、独立、平等和防止外部干预的原则立场。

几次筹备会议之后,南盟最终于1985年12月8日成立。时任印度总理拉吉夫·甘地(Rajiv Gandhi)在第一届南盟峰会上重申了印度的理念和政策:“我们不是要把双边关系融合为共同的地区认同,南亚合作只是我们各自外交政策的补充部分。我们的方式是不让双边的紧张关系影响地区合作。”^⑥言下之意,双边主义和独立自主是首要的,^⑦多边主义应让位于双边主义,构建地区认同和集体统一行动也不是南盟的发展目标。此次峰会还通过了《南盟宪章》,明确了南盟的目标、原则和制度框架等,其

① Arndt Michael, *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism*, pp.182-190.

② Arndt Michael, "Cooperation Is What India Makes of It: A Normative Inquiry into the Origins and Development of Regional Cooperation in South Asia and the Indian Ocean," p.128.

③ *From SARC to SAARC: Milestones in the Evolution of Regional Cooperation in South Asia (1980-1988): Vol. I*, Kathmandu: SAARC Secretariat, 1988, pp.2-7.

④ S. D. Muni and A. Muni, *Regional Cooperation in South Asia*, New Delhi: National Publishing House, 1984, p.109.

⑤ 宋德星《印巴安全两难与中国的南亚政策》,载《南亚研究》2002年第1期,第16页。

⑥ Rajiv Gandhi, *Selected Speeches and Writings 1984-1985: Vol. I: 31 October 1984-31 December 1985*, New Delhi: Publications Division (Ministry of Information and Broadcasting), 1987, pp.399-402.

⑦ Arndt Michael, "Cooperation Is What India Makes of It: A Normative Inquiry into the Origins and Development of Regional Cooperation in South Asia and the Indian Ocean," p.128.

中“南盟各级机构决策遵循协商一致原则”和“不得审议双边和有争议的问题”这两个完全体现印度立场的限制条件被写入通则部分，“潘查希尔”原则也被重申。至此，印度通过规范框定确立了南盟的制度非中性，彰显了其权力优势。除此之外，印度还极力主张非政治化和低制度化，限制南盟发展功能属性。在1986年举行的第二届南盟峰会上，拉吉夫表示“南盟不是一个政治联盟”，并强调体育和文化对于增进关系的作用。^①孟加拉国、斯里兰卡和巴基斯坦支持南盟学习借鉴东盟的制度化经验，但遭到印度强烈反对。^②直到1987年，南盟才在加德满都设立了一个权力和资源都相当有限的秘书处。缺少一个强有力的秘书处使得南盟很难在提升制度功能属性方面有所作为。总的来说，印度选择以制度非中性策略创设南盟，一方面是因为这一时期印度面临的霸权护持压力较小，建立凸显权力属性的制度既能防止地区国家联合反印，又不至于为此付出过大成本；另一方面地区国家对制度功能的需求低迷，不足以对印度的南盟政策构成影响。

（二）印度的制度私有化策略与南盟发展的断续（1991—1999年）

冷战结束后，印度的国际战略环境发生剧变，其与地区国家之间的双边矛盾凸显，国内政治经济改革阻力重重。印度南亚霸权护持的压力在1998年印巴相继进行核试验并在1999年爆发卡吉尔冲突后达到峰值。与此同时，南亚国家因国内政局不稳，发展区域经济合作的政治动力明显不足。这两个因素综合影响了印度在20世纪90年代的制度护持行为，突出表现为更加频繁地运用制度私有化策略，将中断或破坏南盟制度进程作为制裁地区国家的重要手段，而对制度功能合作的投入相当有限。

印度自20世纪80年代末期开始进入了多党联合执政的时期，这一时期的特点是政府更迭频繁，印度政治力量进一步趋于多样化。经济上拉奥政府实行的经济改革取得了明显效果，但在拉奥政府执政后期，印度的经济改革已呈现进退维谷的境地。^③国际上，苏联解体直接导致美苏两极格局终结，印苏同盟不复存在，印俄关系和印美关系进入微妙的动荡时期。受此影响，印巴关系在20世纪80年代末急剧恶化，印度与孟加拉国、斯里兰卡和尼泊尔等在边境、岛屿、民族、驻军等问题上的争议也凸显出来。1998年印度核试验后，中国和美国共同对印度施压，克林顿政府还鼓励中

^① Arndt Michael, *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism*, p.77.

^② Imtiaz H. Bokhari, "South Asian Regional Cooperation: Progress, Problems, Potential, and Prospects," *Asian Survey*, Vol.25, No.4, 1985, pp.371-390; S. D. Muni, "SARC: Building Regionalism from Below," *Asian Survey*, Vol.25, No.4, 1985, pp.391-404.

^③ 黄正多《古杰拉尔主义及其对印度外交的影响》，载《南亚研究季刊》2005年第4期，第55—56页。

国在南亚构建一个“中美共治(G2)”的机制安排,这给印度的南亚霸权护持带来了更多不确定性。^①

在内政外交的压力之下,因德尔·库马尔·古杰拉尔(Inder Kumar Gujral)在1996年任高达联合阵线政府外交部部长时提出了“古杰拉尔主义”,试图通过“额外贡献”发挥地区国家公认的“天然领导者”作用。^②印度学者穆尼(S. D. Muni)和拉贾·莫汉(C. Raja Mohan)认为,“古杰拉尔主义”的提出是20世纪90年代以来印度外交政策最重要的变化之一,印度由此调整南亚政策并开展了更加有效的地区主义。^③但实际上“古杰拉尔主义”的成就主要体现在双边层面,包括印度分别与孟加拉国和尼泊尔在20世纪90年代中期签署的水资源条约以及就双边自由贸易协定开展的谈判。^④在地区层面,印度推动区域合作的口头承诺与实际行动差距甚大,因为这些承诺是“出于自身利益和现实政治”。^⑤

1991—1999年,印度曾三次推迟南盟峰会的举行,其中两次是为了制裁与之存在双边争议的南亚国家。1991年,因不满斯里兰卡处理其国内“泰米尔猛虎组织”的行动,印度抵制南盟科伦坡峰会,并说服不丹不到会,使会议无法举行。1992年,原定于12月举行的第7届南盟峰会因印度国内政治原因被延期两次。1999年,原定在尼泊尔举行的第11届南盟峰会因印巴克什米尔卡吉尔冲突和巴基斯坦军方组建新政府而遭到印度抵制并推迟举行。印度频繁中断南盟制度运转的举动表明,“古杰拉尔主义”不仅没能有效提升南盟的功能属性,相反,因霸权护持压力增大,印度加大了对地区国家的胁迫和强制,进一步强化了南盟的权力属性。

在制度私有化策略的影响下,印度对于南盟功能合作的政治投入极为有限且不持续。1991年前后,南盟区域内贸易继续受到压制,除了像尼泊尔和不丹这样的内陆国家,区域内贸易对该地区主要经济体的重要性仍然微乎其微。^⑥1993—1997年,拉奥

① S. Jaishankar, *The India Way: Strategies for an Uncertain World*, Noida: Harper Collins Publishers India Ltd., 2020, pp.114-115.

② I. K. Gujral, *Viewpoint: Democracy, Civilization and Foreign Policy*, New Delhi: Allied Publishers, 2004, p.11.

③ S. D. Muni and C. Raja Mohan, “Emerging Asia: India’s Options,” *International Studies*, Vol.41, No.3, 2004, p.318.

④ Christian Wagner, “India’s New Quest for Intra- and Inter-Regional Politics,” in Sebastian Bersick, Wim Stokhof and Paul van der Velde, eds., *Multiregionalism and Multilateralism: Asian-European Relations in a Global Context*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, pp.52-53.

⑤ Miriam Prys, *Redefining Regional Power in International Relations: Indian and South African Perspectives*, p.68.

⑥ Christian Wagner, “India’s New Quest for Intra- and Inter-Regional Politics,” p.50.

政府和高达政府推动南盟成员国缔结了《南亚特惠贸易协定》(SAFTA),决定在2001年前建成SAFTA,还成立了一个名人小组开展评估和提出行动计划。但这之后,印度并没有持续为建设统一的SAFTA做出努力,却提出了一个可能分化南盟的倡议,即力推建立一个由印度、孟加拉国、不丹和尼泊尔组成的独立于南盟之外的次区域机制——“南亚增长四角(SAGQ)”。该倡议不出意外地遭到了巴基斯坦、斯里兰卡和马尔代夫的反①。随着印巴先后进行核试验和卡吉尔武装冲突爆发,SAFTA建设被彻底搁置。在制度建设方面,印度的目标也非常明确,就是防止新设立的机构对自己的行动产生约束。印度推动建立的特惠贸易区的监督机构缔约方委员会,负责审议特惠贸易协定的进展和争端解决。但在印度坚持下,缔约方委员会的争端解决不具时效性和法律约束力,因而并没有在贸易争端上发挥效用。②

(三) 印度的单向支付策略与SAFTA合作(2002—2012年)

进入21世纪特别是2004年曼莫汉·辛格(Manmohan Singh)上台后,一方面,印度加快了大国外交战略调整,对美外交迎来机遇,对华政策走向合作,③与包括巴基斯坦在内的南亚邻国的关系也逐渐改善,域外环境的优化和域内挑战的减少使印度霸权护持压力显著降低;另一方面,南亚各国政局趋稳,传统的贸易保护主义有所减弱,推动地区国家通过区域性功能合作实现经济社会发展的政治动力增强。在这两方面因素的作用下,印度开始更加注重以单边支付策略强化南盟的功能属性,加快推进SAFTA建设以回应地区国家的合作需求。但印度对南盟功能属性和权力属性的调整是有限度的。

21世纪头十年中印度的地区霸权护持压力明显降低。印巴关系在20世纪末21世纪初一度非常紧张,但在2002年出现转机。2003年,两国达成克什米尔控制线全线停火的协议。2008年8月佩尔韦兹·穆沙拉夫(Pervez Musharraf)被迫下台后,克什米尔局势总体趋于平静。2011年,印巴同意推动两国经贸关系全面正常化。④印度与大多数南亚国家也加强了合作。2002年,印度与斯里兰卡关系持续改善,两国同意将服务贸易纳入双边自由贸易协定磋商,并签署了经济合作备忘录。到2004年,印斯

① Arndt Michael, *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism*, pp.92-93.

② 郎平《区域经济一体化如何突破安全困境——以南亚区域合作联盟为例》,载《南亚研究》,2014年第6期,第71页。

③ 吴永年《论21世纪初印度外交战略的调整》,载《南亚研究》2004年第2期,第17—20页。

④ 《印巴商务部长会谈发表联合声明 同意推动两国经贸关系全面正常化》<http://news.cntv.cn/20110929/103821.shtml>,访问时间:2020年10月1日。

双边贸易增长了128%;到2006年翻了两番,达到26亿美元。^①印度与尼泊尔续签了双边贸易协定,就共同打击极端派武装、加强边界管理等安全问题达成一致。尽管印度与孟加拉国龃龉不断,但2010年前后,两国关系逐渐升温。^②在域外,“9·11”事件为印美靠近提供了机遇,美国对印度南亚霸权的默认增加了印度霸权护持的底气。印度与中国的关系也进入了合作的快速增长期。与此同时,南亚国家民主化转型进入一个平稳期,它们对于在南盟框架下发展功能领域合作的期待显著增强。为了回应地区合作需求,夯实地区霸权地位,印度转而以单边支付策略作为制度护持的主要手段,对南盟的功能属性和权力属性进行了有限的调整。

印度强化南盟功能属性、更加积极地推动务实合作是因为印度意识到经济合作和相互依赖不一定意味着权力和自主性的丧失,反而可能为其改善邻国关系、巩固地区霸权带来机遇。^③2004年第12届南盟峰会通过了《南亚自由贸易协定框架条约》,各国就2006年1月正式启动SAFTA达成了协议。协议为不同发展水平的地区国家制定了将关税水平降低至5%以下的时间表,并表示将在2016年1月正式建成SAFTA。在2007年的南盟峰会上,辛格表示,印度已经准备好接受“非对称责任(asymmetric responsibility)”,将向南亚邻国开放市场且“不求对等回报”。^④在印度支持下,阿富汗正式以成员国身份参加了此次峰会。会上还决定加强基础设施、能源和经贸等领域合作,设立南亚大学、地区粮食银行和南盟发展基金。辛格在2011年第17届南盟峰会上重申,由于“我们(印度)地区的地理位置以及经济和市场的规模”,印度在促进区域经济一体化方面负有“特殊责任”。^⑤会上还宣布向南盟最不发达国家开放印度市场,将《南盟自由贸易协定》敏感清单上的项目从480件减少至25件。除了经贸领域,印度还将反恐、气候变化与能源安全、粮食安全等非传统安全议题纳入优先议事日程并

① Nicolas Blarel, “India’s Soft Power: From Potential to Reality?” in Nicholas Kitchen and Akhila Yechury, eds., “India: The Next Superpower?” IDEAS Reports, the London School of Economics and Political Science, May 2012, <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-India-Superpower.pdf>, 访问时间:2020年10月6日。

② 郎平《区域经济一体化如何突破安全困境——以南亚区域合作联盟为例》,载《南亚研究》,2014年第6期,第73页。

③ Smruti S. Pattanaik, “Sub-Regionalism as New Regionalism in South Asia: India’s Role,” *Strategic Analysis*, Vol.40, No.3, 2016, p.211.

④ Ministry of External Affairs of India, “Address by Prime Minister Dr. Manmohan Singh to the 14th SAARC Summit,” <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/1852/address+by+prime+minister+dr+manmohan+singh+to+the+14th+saarc+summit>, 访问时间:2020年10月7日。

⑤ Ministry of External Affairs of India, “Statement by Prime Minister Dr. Manmohan Singh at the Inaugural Session of the 17th SAARC Summit,” <https://mea.gov.in/outgoing-visit-detail.htm?6931/Statement+by+Prime+Minister+Dr+Manmohan+Singh+at+the+Inaugural+Session+of+the+XVIIth+SAARC+Summit>, 访问时间:2020年10月9日。

予以大力推动,这在此前是不曾出现的。反恐是2002年加德满都峰会上印度关心的首要问题。印度的反恐倡议未遭到南盟其他国家反对,各成员国一致表示将制定时间表加快1987年《南盟打击恐怖主义公约》的实施。南盟国家领导人在2008年的第15届南盟峰会上签署了《南亚刑事司法互助公约》,2009年的南盟部长级会议还发表了一份反恐合作的新宣言。2010年廷布峰会以气候变化为主要议题,印度宣布建立应对气候变化基金,还提出在南亚建立气候创新中心,发展可持续能源技术。

然而,印度对南盟的单边支付策略是有限的。比如,印度最初在SAPTA和SAFTA中向最不发达国家提供了最大的让步,而且单方面撤销了对该区域货物进口的很大一部分限制,但仔细分析会发现,印度在关税削减方面的减让许多只适用于与邻国关系不大甚至没有任何关系的货物。^①又如,南亚其他国家十分看重SAFTA的税收补偿机制,希望印度能为SAFTA税收补偿机制提供主要资金来源,但印度对SAFTA的基本态度是:既要尽享其利,又不完尽其责;既做最大索取,又不做应有投入,甚至不愿为税收补偿机制提供资金支持和帮助,反而认为南亚其他国家在故意设障,对印度进行敲诈。^②这印证了前文的分析,即印度在回应地区国家的制度功能需求上存在局限性,因为印度始终将维持区域制度的强权力属性和弱功能属性作为其制度护持的基本目标。

印度对南盟权力属性的调整也是有限度的,或者更准确地说,是临时的且不具实质意义的,具体体现为它对“不在南盟框架下审议双边和有争议问题”的松动。在2004年的第12届南盟峰会上,时任印度总理阿塔尔·比哈里·瓦杰帕伊(Atal Bihari Vajpayee)和巴基斯坦总统穆沙拉夫举行双边会谈,同意对有争议的问题寻求联合解决方法。在2007年的第14届南盟峰会上,辛格也表示,“我看到南盟国家政府有望最终解决阻碍合作潜力发挥的双边政治问题,我们现在必须为了实现共同目标而联合做出突破”。^③该表态被认为是印度要改变过去完全拒绝将双边争议问题带入峰会的立场。^④然而,这种转变是临时的,印度本质上并不愿放弃其巨大的单边行动优势。

(四) 印度的制度制衡策略与选择性启用南盟(2014—2020年)

随着中国共建“一带一路”倡议的提出,中巴经济走廊等合作项目开始在南亚落地,印度对中国的认知发生重大转变,其霸权护持压力也急剧上升。与此同时,基础设

^① Miriam Prys, *Redefining Regional Power in International Relations: Indian and South African Perspectives*, p.182.

^② 张利军《南亚自由贸易区浅论》载《国际问题研究》2007年第2期,第68页。

^③ Ministry of External Affairs of India, “Address by Prime Minister Dr. Manmohan Singh to the 14th SAARC Summit,” <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/1852/address+by+prime+minister+dr+manmohan+singh+to+the+14th+saarc+summit>, 访问时间:2020年10月3日。

^④ Arndt Michael, *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism*, p.100.

施和互联互通的公共产品提供被认为是地区霸权合法性的重要来源,南亚国家对基础设施建设和经济社会发展的需求尤为强烈。为回应这两个因素的重大变化,莫迪政府选择通过制度制衡来维持霸权。具体表现为:在霸权护持压力激增到一个峰值时,印度伺机中断南盟制度进程,拉拢地区国家重振将中国和巴基斯坦排除在外的次区域机制;而在霸权护持压力渐趋回落时,印度又会根据利益需要重启南盟的部分功能。

2013年,中国提出“一带一路”、孟中印缅经济走廊、中巴经济走廊与亚洲基础设施投资银行等重大地区合作倡议,并宣布出资400亿美元设立丝路基金。2014年9月,习近平在访问南亚期间提出了面向南亚各国的一系列合作倡议。印度尤为在意域外大国与邻国特别是与巴基斯坦关系的发展动向,将中国的举措视为对其地区霸权地位的重大挑战。^①印度不仅拒绝加入“一带一路”合作倡议,还调整了外交战略,加强对华反制。中国在南亚与日俱增的影响力强化了印度对于域内因素与域外因素紧密联动对其霸权护持造成体系性压力的威胁感知,促使其重新评估制度护持的行为模式。与印度霸权护持压力同步增加的还有地区国家对于推进区域安排、加快基础设施建设的政治动力,尽管它只是影响印度南盟政策变化的辅助因素。莫迪政府提出“邻国优先”政策,包括邀请南盟国家首脑参加其任职典礼,海外访问首站选择不丹、尼泊尔、斯里兰卡和孟加拉国,提议在地区内建立无缝式互联互通等,均给地区国家的对印期待带来了正面提升作用。^②

2014年南盟加德满都峰会是一个重要的分水岭。此时莫迪政府的对华威胁认知已经发生了变化,且随着“一带一路”建设在南亚的展开逐渐上升。印度在此届峰会期间对中国和巴基斯坦表现出了强烈的担忧。中国作为观察员在会上做出“欢迎南亚各国积极参与‘一带一路’合作倡议的落实、加快推进中国与南亚的互联互通建设、推动中国和南亚两大市场的对接”^③的积极表态,这使印度更加警惕中国将来在南亚的经济活动和基础设施存在。巴基斯坦反对印度提出的无缝式互联互通倡议,促使印度确信在南盟框架下主导建立区域互联互通安排将面临巨大阻力。因此,印度谋划抛弃南盟,以巴基斯坦继续支持恐怖主义活动为借口抵制原定于2016年11月在伊斯兰堡举行的第19届南盟峰会,并将南盟峰会无限期推迟的责任推卸给巴基斯坦。与此

① 印度一直拒绝中国参与南亚事务。2005年第13届南盟峰会原则同意中国成为观察员时,印度就曾表示反对。2010年多个南盟成员国支持中国成为南盟正式成员国,这一提议被印度利用“协商一致”原则否决。在“一带一路”倡议提出之前,印度防范中国但并不认为中国已经构成对其霸权地位的重大威胁。

② Smruti S. Pattanaik, “Sub-Regionalism as New Regionalism in South Asia: India’s Role,” p.210.

③ 中华人民共和国外交部《外交部副部长刘振民出席第18届南盟峰会》, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgvienna/chn/zt/ydyl/t1214746.htm>, 访问时间:2020年10月7日。

同时,印度转向中国和巴基斯坦缺席的 BIMSTEC 机制,谋求对中国的制度制衡,挤压中国和巴基斯坦的地区影响力。2016 年 10 月,印度利用主办金砖国家果阿峰会的契机,举办了一次 BIMSTEC 与金砖国家领导人的务虚会,这被认为是印度决定重振 BIMSTEC 的重要信号。^① 2018 年 8 月,第四届 BIMSTEC 峰会在尼泊尔加德满都举行,会上通过了《加德满都宣言》,决定起草《环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议宪章》,并将互联互通和安全合作作为机制的两大支柱。在印度的主导之下,BIMSTEC 俨然成为南亚制度架构中新的主渠道,南盟的核心地位被明显削弱。此外,印度还向 BBIN、IORA 等次区域机制注入新动力,并通过与其具有共同战略利益(制衡中国)的域外强国(美国、日本等)开展南亚地区合作,挤压中国在南亚的利益空间。^②

2017 年以后,印度在南亚的霸权护持压力因美国加大对华极限施压而有所降低。中美竞争为印度在地区实施制度制衡提供了机遇,使之在应对中国的“威胁”时更加自信。^③ 2020 年年初,新冠肺炎疫情的全球蔓延引发整个南亚的公共卫生危机。由于担心中国利用疫情趁机拉拢南亚国家,^④莫迪在南亚疫情恶化初露端倪时便迅速反应,提议召开南盟国家首脑视频峰会,并紧锣密鼓筹备设立“紧急基金”,组建联合专家团队,开设疾病监测门户网站,在南盟灾害管理中心的基础上筹备建立南盟共同研究平台、流行病标准等新机制。印度此举旨在将地区国家团结到以其为中心的多边抗疫行动中,凸显其作为“地区安全提供者”的不可替代作用。^⑤ 穆尼(S. D. Muni)认为,这是印度对孤立巴基斯坦和以 BIMSTEC 替代南盟的“邻国优先”政策的自我反思的结果。^⑥ 但实际上,印度并未改变对巴孤立政策,两国还在疫情期间再次发生交火,造成

① Nazia Hussain, “BIMSTEC: Re-Modelling for a Bigger Role?” RSIS Commentary, No.187, November 2018, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/bimstec-re-modelling-for-a-bigger-role/>, 访问时间:2020 年 9 月 15 日。

② Harsh V. Pant and K. Yhome, “India’s Subregional Connectivity Initiatives: Reimagining the Neighborhood,” pp.33-51.

③ 吴琳《印度对中美竞争的认知与应对》载《国际问题研究》2020 年第 4 期,第 62—81 页。

④ 印度确有此担心。在南盟应对新冠肺炎疫情的视频会议上,有地区国家提出应让中国加入,但遭到印度拒绝。

⑤ Shyam Saran, “Covid-19 Nudges India to Pursue Regional Cooperation Through Both SAARC and BIMSTEC,” <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/modi-Coronavirus-Saar-bimstec-6324524/>, 访问时间:2020 年 10 月 5 日; Brabim Karki, “Why Did India Decide to Activate SAARC During the COVID-19 Pandemic?” <https://thediplomat.com/2020/03/why-did-india-decide-to-activate-saarc-during-the-covid-19-pandemic/>, 访问时间:2020 年 10 月 5 日; Kamal Madishetty, “Can India Coordinate a SAARC Response to the COVID-19 Pandemic,” <https://thediplomat.com/2020/03/can-india-coordinate-a-saarc-response-to-the-covid-19-pandemic/>, 访问时间:2020 年 10 月 7 日; K. Yhome, “Covid-19 Crisis and SAARC Diplomacy,” <https://www.orfonline.org/expert-speak/covid-19-crisis-and-saarc-diplomacy-63598/>, 访问时间:2020 年 9 月 10 日。

⑥ S. D. Muni, “India Has Done Well to Revive SAARC,” <https://www.hindustantimes.com/analysis/india-has-done-well-to-revive-saarc-opinion/story-ax17bHXpQHfzGEPK7AaDHP.html>, 访问时间:2020 年 9 月 10 日。

大量人员伤亡。印度深知巴基斯坦不会积极响应,但仍提议在南盟框架下开展合作,此举似有意将巴基斯坦塑造成地区合作“破坏者”。简言之,疫情中印度重启南盟部分功能仍是为了应对中国和巴基斯坦对其霸权护持的挑战,并借此回应邻国的公共卫生合作需求以增强其霸权合法性。

五 结论

学界关于霸权护持的理论分析大多集中在全球霸权上,对于不同地区霸权进行制度护持的行为机制研究并不系统和全面。本文以印度的南盟政策为案例,通过比较不同行为模式背后制度与权力的作用关系,提出印度霸权护持压力和地区国家制度功能需求这两个主要的影响变量,揭示印度利用区域制度与权力优势谋求制度护持的原因和机制。

不同历史条件下,印度的霸权护持压力和地区国家的制度功能需求不尽相同。由此,印度会选择适当的制度护持行为模式来实现霸权利益最大化。在这两个影响因素之中,印度的霸权护持压力是主因,地区国家的制度功能需求只有在与前者发生联系时才会对行为结果产生显著影响。但随着经济全球化的深度变革和快速转型,两者的相互作用和联动关系正在发生变化。未来,地区国家的制度功能需求有可能发挥更为独立的作用,对印度的霸权护持造成更大、更深远的影响。2020年暴发的新冠肺炎疫情大流行有可能是个分水岭,它使得印度的霸权护持压力与地区国家的制度功能需求之间的边界变得更加模糊,使得两者的关系更加紧密,从而对印度扮演好地区霸权和维持独霸的地区秩序提出了新挑战。

从当前的印度战略取向不难看出,印度并没有意愿改变一直坚持的霸权护持目标和政策偏好,即以“不情愿的地区主义者”自居,^①不专注于制度构建和利益分享,而是关注制度的政治影响;不具有利用制度改变旧秩序、建构新秩序的动力,而是让制度服务于南亚独霸秩序的维持。在后疫情时代,印度的地区霸权将不可避免地面临更加严峻的制度护持困境,主要原因包括三个方面:其一,从印度霸权本身来看,它一直追求独享南亚,对南亚事务保持绝对的发言权和控制力,不容许外部势力插手和干涉。^②但为了应对中国和巴基斯坦的压力,印度不惜牺牲部分“战略自主”空间,主动引入美

^① Srinath Raghavan, “India as a Regional Power,” pp.60-61.

^② Kanti Bajpai, “India’s Regional Disputes,” in Waheguru Pal Singh Sidhu, Pratap Bhanu Mehta and Bruce D. Jones, eds., *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, pp.115-127.

国和日本等域外势力以制衡中国。由此产生的地区结果很有可能是大国竞争加剧、地区事务复杂化和印度霸权空心化。在大国竞争因素的长期干扰下,印度的霸权护持压力不仅不能消除,反而有可能增大。即使印度希望通过制度制衡的方式为地区国家提供替代性地区公共产品,但由于过多地被地缘战略竞争所牵扯,其制度护持仍将进退两难。其二,从地区国家的利益角度看,它们希望印度改变其固有做法,尽管印度在双边关系上的改善举动确实减轻了一部分担忧,但仍是不够的。如果印度不能发展出一套总体的政策框架,对区域制度做出更具革新性的推动举措,在南亚经济一体化上加大投入使其邻国从中获利,并在改善通信、硬件互联互通和人员交流上单方面照顾邻国关切,印度将长期面临地区霸权的合法性危机。^①其三,从南亚霸权秩序的演进来看,相较于制度护持,印度主要依赖权力护持来维持秩序运行。但在当今时代,大国的强制和胁迫必须有强大的实力做后盾。比如美国,之所以广泛运用极限施压来应对挑战,就是因为它实力超群。而印度实力不济将制约其维系南亚霸权秩序的能力和效果。随着大国竞争的加剧,印度实力不足与霸权意愿的张力将更加凸显。

理解印度霸权的现状与未来,对中国开展南亚外交具有重要的现实意义。在中印关系面临结构性转型的当下,更应该将地区霸权的护持逻辑了然于心,为中国发展与南亚地区的关系提供指引。首先,应重新审视中国南亚利益,将印度的霸权本质和制度局限作为一个重要因素加以考量,据此界定中国与各地区国家的关系。其次,应利用中国古往今来治理地区的文明和经验,通过注入基于社会逻辑的制度设计,推动南亚次区域制度建设和地区霸权秩序转型。有学者研究发现,东亚传统秩序是基于“关系性情感与责任义务”的社会逻辑和成本收益的工具逻辑而建立起来的,这其中的社会逻辑是古代莫卧儿南亚霸权秩序所不具备的,莫卧儿霸权“完全是建立在强制基础上的”。^②在制定南亚政策时,可以着重从社会逻辑入手开展合作和构建机制性联系。最后,出于维护中印关系发展大局考虑,应认真研究与印度和平共处之道,为中印的南亚竞合创造灵活运作空间。

(截稿:2020年10月 责任编辑:郭 泉)

^① Ashok K. Behuria, Smruti S. Pattanaik and Arvind Gupta, “Does India Have a Neighbourhood Policy?” pp.240-242.

^② Manjeet S. Pardesi, “Mughal Hegemony and the Emergence of South Asia as a ‘Region’ for Regional Order-Building,” *European Journal of International Relations*, Vol.25, No.1, 2019, pp.276-301.

politics dynamic , “fifty-year crisis”

【Author】 Mo Shengkai , Ph.D. , Lecturer , Department of International Politics , University of International Relations.

The Institutional Maintenance of Regional Hegemony and India’s SAARC Policy **Wu Lin (52)**

【Abstract】 The traditional theory of institutional hegemony holds that the core of striving for regional hegemony is to dominate the construction of regional institutions. It is the natural choice of regional hegemony to provide economic stability and carry out regional cooperation. However , India’s “abnormal” behavior of undermining SAARC’s institutional process and neglecting regional functional cooperation challenges the theory. Most of the existing explanations focus on the history of South Asian countries’ construction , asymmetric regional structure and India’s self-perceptions , but pay less attention to the relationship between institution and power behind SAARC policy. The author believes that the institutional maintenance of regional hegemony is the primary driving force for the formulation and change of India’s SAARC policy. India’s behavior seeking institutional maintenance by use of regional institutions and asymmetric power is mainly affected by the pressure of Indian hegemony and the demand of regional countries for the development of institutional functions. The combination of these two factors can produce four institutional behavior results , corresponding to the four modes of Indian institutional maintenance behavior , namely , institutional non-neutrality , institutional balancing , institutional privatization and side-payments. To verify the above hypothesis and analytical framework , the author selects four cases , including India’s position on the establishment of SAARC , the interruption of SAARC process , the acceleration of SAFTA process and the selective reviving of SAARC. According to this logic , India will face a greater dilemma of institutional hegemony in the post epidemic era. The study of India’s case is helpful to enrich and deepen our cognition and understanding of the institutional maintenance of hegemonies in different regions of the complex world. At the same time , it can provide some enlightenment for China’s South Asia diplomacy: we should make full use of India’s hegemonic nature and institutional

behavior limitations , and promote the construction of sub-regional system and the transformation of hegemonic order in South Asia by injecting institutional design based on social logic.

【Key Words】 Indian foreign policy , SAARC , regional hegemony , institutional maintenance

【Author】 Wu Lin , Associate Research Professor at the Institute of Asian Studies , China Foreign Affairs University.

From Non-Alignment to Multi-Alignment: Hedging and India's Foreign Strategy **Li Li (77)**

【Abstract】 The character and principle of India's foreign strategy have changed significantly in recent years. Multi-alignment is replacing non-alignment. While sticking to strategic autonomy , it is a policy choice of hedging which differs from balancing , bandwagon or neutrality. In terms of dealing with great powers , India hedges between the United States and Russia , strengthening strategic and security cooperation with both simultaneously. On the multilateral level , India , on the one hand , moves closer to the "democratic alliance" which represented by the Quadrilateral Security Dialogue (also known as the Quad) between the United States , Japan , India and Australia. On the other hand , India remains to be keen on cooperation with other emerging economies within the frameworks such as the BRICS and the Shanghai Cooperation Organization. India also attempts to construct middle power coalitions , to hedge an emerging configuration of China-US bipolarity. India's hedging strategy does not exclude alignment , but it is characterized by issue-based alignment and limited alignment. Currently , India regards itself as a "South-Western" power , indicating that it would stand with the U.S.-led western powers on security and value issues while coordinating development with emerging economies and developing countries. India follows the same rule when dealing with China and the United States. Moreover , India's hedging is a strategic ambiguity. It is an expedient of policy choice during the power transition in Asia as well as globally. Therefore , it is a policy with obvious uncertainties. Only from the perspective of hedging can we fully understand present India's foreign policy and objectively predict its future direction.