

印度莫迪政府的“全球南方”外交转向

张立 辛逸伦

[内容提要] 近些年来,印度外交转向日益明显,既维持并深化与美西方的合作,更加大了对“全球南方”的战略投入,重置对“全球南方”外交的目标定位,多层面推进与“全球南方”的交流合作。莫迪政府希望以“西南方大国”身份,在西方发达国家和“全球南方”国家之间充当中间人,借助美对华战略竞争加剧等带来的外部机遇,在国际事务中发挥更重要的作用。莫迪政府这种“全球南方”外交收到了一定的效果,促进了印度与南方国家的互利合作及全球形象的改善,有利于“全球南方”加强团结和提升整体的国际影响力,但也存在不少问题,尤其是对周边邻国的霸权主义和现实主义行为取向仍较明显,自身发展也受到诸多因素的制约,这些都会妨碍其“全球南方”外交议程的推进与目标实现。

[关键词] 印度 莫迪政府 全球南方 外交转向

[作者简介] 张立,四川大学南亚研究所教授、博士,主要研究国际战略与中印关系;辛逸伦,四川大学南亚研究所硕士研究生,主要研究中印关系。

“全球南方”(Global South)是一个兼具地理及政治含义的综合概念,通常是指与北半球发达国家相对、大多分布在南半球的欠发达国家,具体包括非洲、拉丁美洲和加勒比地区、亚洲(除去以色列、日本和韩国)以及大洋洲(除去澳大利亚和新西兰)等大批发展中国家。由于发展水平相较落后,“全球南方”长期处于国际体系边缘或半边缘位置,远离国际权力中心。随着全球化浪潮和科技革命的加速,发展中国家群体性崛起,“全球南方”

日渐壮大为新兴地缘政治和经济力量。尤其是乌克兰危机爆发后,面对美西方要求“选边站”的施压,“全球南方”坚持战略中立,使西方制裁效果大为削弱,^①显示其国际地位与影响力的涨势。印度在南方国家中历来占有重要位置。独立后的印度曾带头发起“不结盟运动”和“77国集团”成立等,为推进南北平等对话、建立公正合理的战后全球新秩序做出了积极贡献。冷战结束后,印度顺应国际格局变化进行了政策调整,实施自由开放,推动经济进入高速增长轨道,成为“全球南方”中新兴大国代表之一。2014年以来莫迪两度执政,印度国力持续增强,外交战略不断调整,与美西方发达国家联系日渐紧密同时,对“全球南方”的投入逐渐加码,凸显其外交战略重心正在转向“全球南方”。本文拟梳理莫迪政府“全球南方”外交转向的总体状况,以助于理解和把握印度对外战略的历史脉络。

一、莫迪政府“全球南方”外交

近年来,莫迪政府审时度势,对“全球南方”的态度发生明显变化,在维持并深化与美西方合作的同时,加大了对“全球南方”的重视与投入,重置对“全球南方”外交的目标定位,多层次积极推进与“全球南方”的交流合作。

(一) 将“全球南方”纳入外交重要议程。印度独立后,历届政府对南方国家的态度,经历了由热到冷到再变热的发展过程。冷战期间,印度政府领导了不结盟运动和“77国集团”,试图推动南方国家在国际事务中集体发声,成为美苏及其各自盟友两大阵营之外第三大政治力量。冷战结束后,印度政府开启自由化改革开放,融入经济全球化浪潮,南方国家在其外交中的地位

^① Sarang Shidore, “The Return of the Global South: Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power,” *Foreign Affairs*, August 31, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power>.

有所下降。21世纪以来,印度进一步淡化其“不结盟”主张,转而实行“多向结盟”,^①以“全球摇摆国家”身份在大国关系中纵横捭阖、左右逢源,尤其注重与美西方等发达国家加强合作,获取政治经济技术支持。印度对“全球南方”的态度一度疏远,如2016年9月和2019年10月,莫迪总理连续两次缺席第17届和第18届不结盟运动峰会,引发印媒惊呼印度外交要大转向。^②

然而,新冠疫情和乌克兰危机相继爆发后,“全球南方”作为一支相对独立的地缘政治和经济力量日益显示出独特的作用,莫迪政府迅速将“全球南方”纳入其外交重要议程,围绕“全球南方”展开了一系列外交攻势。一是两次牵头主办“全球南方”峰会。2023年1月,印度举行首次“全球南方国家之声”线上峰会,邀请了120多个发展中国家的政府首脑、外长和财长与会,讨论发展中国家金融发展和能源安全等问题,宣称“全球南方”时代正在到来,印度代表南方国家争取共同未来;2023年11月主办了第二届“全球南方之声”峰会,讨论了可持续发展目标、气候融资和能源转型的可持续解决方案、多边主义改革、供应链优化以及巴以冲突等问题。莫迪总理在会上表示,南方国家希望获得“自治”并准备在国际事务中承担重大责任;同时宣布从2024年起,在印度召开专注于全球南方发展优先事项的年度国际会议。二是利用“二十国集团”(G20)轮值主席国的身份,两次举行G20峰会并为“全球南方”发声。在2023年11月举行的G20线上峰会上,印度提出要重点关注“全球南方”或发展中国家面临的挑战。三是2023年11月下旬,莫迪总理为其提议设立的全球南方国家卓越中心揭幕。该中心将作为智库和论坛,专注于全球南方发展中国家发展问题的研究。这些动向表明,曾受冷遇或被边缘化的“全球南方”似乎又正回到印度外交的中心位置,莫迪政府试图借助历史记忆及传统关系,复活对“全球南方”的身份认同,赋予印

^① M. K. Narayanan, “Indian Diplomacy: Non-alignment to Multi-alignment,” *The Hindu*, January 5, 2016.

^② Suhasini Haidar, “Narendra Modi Skips NAM Summit Again,” *The Hindu*, October 23, 2019; Sudhanshu Tripathi, “PM Modi Skipping the 18th NAM Summit!” *The Times of India*, October 25, 2019.

度作为“全球南方”代言人和领导者的新角色新定位。^①

(二) 加强与“全球南方”在全球治理中的合作。随着地缘政治竞争加剧和“逆全球化”抬头,以联合国为核心的多边平台维护集体安全和促进全球合作的能力减弱,全球治理陷入国际制度失灵困境。莫迪政府对此提出了所谓“改革的多边主义”主张,^②其结合“全球南方”国家所关心的热点议题,利用联合国、G20论坛和首脑峰会等平台,借机推动印度与“全球南方”合作参与全球治理,以彰显其具备世界性领导力量的潜能。

针对全球治理中多边机制失能或缺乏代表性等问题,在第二届“全球南方之声”峰会上,印度外交秘书维奈·克瓦特拉(Vinay Kwatra)表示,会议达成了强烈共识,认为有必要紧急改革多边机制,特别是全球金融机构以及联合国安理会乃至整个全球金融体系结构等;在新冠疫情治理问题上,印度联合南非向世界贸易组织(WTO)提出暂时中止与新冠病毒和疫苗相关知识产权的请求,以帮助南方国家得到更多使用疫苗的机会,获得了来自全球46个最不发达国家的集体支持;^③在不少“全球南方”国家关心的气候议题上,印度在2021年11月的联合国气候变化大会(COP26)期间,提出了“韧性岛屿国家倡议”(IRIS),旨在发展小岛屿国家的基础设施并建立能提供及时气象数据的窗口;^④2022年10月联合国气候大会前夕,莫迪总理又与联合国秘书长共同启动了一项名为“环保生活”(Mission LiFE)的气候计划,旨在拯救全球免受气候变化导致灾难性后果;^⑤2023年1月,印度撇开

① Suhasini Haidar, “At Indian Ocean Conference in Colombo, Jaishankar Raises Dangers of Unviable Debt, Projects,” *The Hindu*, October 11, 2023.

② “India Committed to Globalization, Reformed Multilateralism, Says PM Modi on G-20 Sidelines,” *The Hindu*, November 30, 2018.

③ “Least Developed Countries Back India, South Africa Request to Waive COVID-19 Vaccine-related IPR,” *The Hindu*, April 14, 2021.

④ “PM Modi Launches ‘Infrastructure for Resilient Island States’ for Most Vulnerable Countries,” *The Hindu*, November 2, 2021.

⑤ Mahesh Langa, “PM Modi Launches Mission LiFE in the Presence of UN Secretary General,” *The Hindu*, October 20, 2022.

中国、巴西等其它“全球南方”大国，举办了有120多个国家在线参与的“全球南方国家之声”峰会，声称“你们的声音就是印度的声音，你们的优先事项就是印度的优先事项”，呼吁世界关注“全球南方”；^①莫迪政府此举既有助于联合发展中国家提升对全球治理的话语权，也为后续在G20新德里峰会上提出由印度主导的议程积极造势以赢得更大国际支持；在“全球南方”国家普遍关心的发展议题上，2023年9月，印度外长出席了在纽约举行的“印度—联合国为‘全球南方’”活动，会上启动了一项针对“全球南方”国家联合能力建设倡议，以期通过能力建设和培训项目，向南半球伙伴国家分享印度发展经验、最佳实践和专业建议；^②在地区冲突问题上，莫迪在第二届“全球南方国家之声”峰会上强烈谴责了以色列与 Hamas 加沙冲突造成的平民死亡，呼吁“全球南方应该团结起来，谋求更大的全球利益”；印度还利用作为G20轮值主席国的有利条件，在G20新德里峰会上推动非洲联盟成为新成员，宣称以此确保“全球南方”国家在一个有影响力的全球治理和决策机构中发出重要且有价值的声音。^③

（三）借助小多边机制，推进区域层面合作。由于小多边外交能使成员国在保持战略自主性同时建立非正式、基于议题式伙伴关系，因此莫迪政府亦运用小多边机制，与南亚和印度洋、亚太、中东及拉美等“全球南方”重点区域加强合作，以此提升区域层面影响力。

考虑到南亚区域合作联盟 (SAARC) 逐步走向“制度失灵”的困境以及印巴关系紧张等，莫迪政府重新加快了环孟合作倡议 (BIMSTEC) 合作进程，将其视作打造有效区域经济合作框架并扩大印度区域影响力的重要工

^① “At Voice of Global South Summit, PM Modi Gives Mantra of ‘Respond, Recognize, Respect, Reform’,” *The Indian Express*, January 12, 2023.

^② Dipanjan Roy Chaudhury, “India and UN Launch a Global Capacity Building Initiative,” *The Economic Times*, September 24, 2023.

^③ “India: Cannot Have Old Wine in New Bottles and Expect New Results, Says India as It Reiterates Call for UNSC Reforms,” *The Economic Times*, December 14, 2023.

具。督促各成员国签订自由贸易协定并提议创建供应链和价值链以防止所谓的“外部冲击”，^①同时还以反恐怖主义为指向，推动其由经济合作机制向安全合作机制拓展，如2022年3月的第五届BIMSTEC峰会上，印度表示BIMSTEC合作活动以后将围绕七大支柱展开，每个成员国将领导一个支柱，印将牵头安全合作。

在亚太地区，莫迪政府继续实施“东进”（Act East）战略的同时，也致力于“北向”加强与中亚的连接。2022年1月，印度与中亚五国召开了首次印度—中亚峰会，双方补充了新的对话合作机制并确定了未来30年合作路线；2023年5月，印度联同巴布亚新几内亚举办了第二届印度—太平洋岛国合作论坛（FIPIC），承诺印度将致力于协助FIPIC成员国实现发展目标；^②2023年9月，在第20届东盟—印度峰会上，对于缅甸因军政府问题而缺席峰会一事，莫迪宣称应扩大“全球南方”声音，强调了印度作为缅甸邻国参与解决边境安全问题和促进区域互联互通的必要性。

上百万印籍劳工在中东的存在以及与以色列、伊朗、阿联酋技术能源投资合作增多等，意味中东对印度战略意义不断加大，莫迪政府也更重视与中东合作。2021年10月，印度、以色列、阿联酋和美国四国外长通过在线会议组建了“中东四方机制”（I2U2），并于2022年7月举行了四国首次在线峰会，集中讨论了全球粮食和能源危机等问题，宣布将在水资源、能源、交通、太空、健康和粮食安全等“全球南方”国家也较为关心的领域进行联合投资，^③由此体现出莫迪政府欲与中东国家深度合作增进对区域和全球事务的影响力。

尽管印度与拉美—加勒比地区（LAC）相隔较远，但双方都被视为具

^① Kallol Bhattacharjee, “India Seeks Closer BIMSTEC Partnership,” *The Hindu*, March 29, 2022.

^② Kallol Bhattacharjee, “PM Modi Underlines Importance of Free and Open Indo-Pacific at FIPIC Summit in Papua New Guinea,” *The Hindu*, May 22, 2023.

^③ Rezaul H. Laskar, “Leaders to Discuss Joint Projects, Economic Partnership at I2U2 Summit: MEA,” *Hindustan Times*, July 12, 2022.

有巨大投资潜力的新兴市场，因而该地区也是印度扩展外交关系的重点区域。2023年4月，印度外长苏杰生 (S. Jaishankar) 与牙买加外长约翰逊·史密斯 (Johnson Smith) 共同主持了第四届印度—加共体 (CARICOM) 部长级会议，讨论了经贸、农业、教育、基础设施等问题；^①同年8月，印度与LAC诸国在德里举办了第九届印度—拉加地区秘密会议 (9th CII India-LAC Conclave)，旨在“深化经济伙伴关系以促进共享和可持续增长”，议程涵盖气候变化、保健制药、能源安全、人工智能、数字金融和信息技术等备受南方国家关注的领域。^②

(四) 全方位加强双边合作交流。最为突出的是加大经济援助，扩大双边经贸合作。伴随印度经济实力增长，莫迪政府不断扩大对全球南方国家的经济援助扶持，以助其渡过难关、增强发展能力。如对因受近年疫情冲击而身陷经济困境的斯里兰卡已给予40亿美元信贷额度，并表示将继续提供援助以助其度过危机；^③对尼泊尔提供了价值100亿卢比一揽子财政援助，用于重建去年末尼泊尔西部地震受损的基础设施。^④对于拉丁美洲和加勒比地区诸国，印度提供了近9亿美元信贷，用于完成21个发展项目。^⑤对东南亚地区，2015—2021年间，印度提供了总计4.9亿美元发展援助贷款和赠款。^⑥另外，印度还为非洲30多个最不发达国家 (LDC) 推出免关税优惠计划，将自这些国家进口的关税细目豁免范围扩大到98.2%。经过持续努力，印度与“全球南方”国家经贸合作态势良好。印度与非洲国家贸易额已达到980

① “EAM Jaishankar Co-Chairs 4th India-CARICOM Ministerial Meeting with Jamaican Counterpart,” *The Hindu*, April 22, 2023

② *Programme: Furthering Economic Partnerships for Shared & Sustained*, 9th CII India-LAC Conclave, August 3, 2023, pp.1-8.

③ “India Says It Will Continue to Support Sri Lanka in Overcoming Its Financial Crisis,” *The Hindu*, July 9, 2023.

④ Rezaul H. Laskar, “India Commits \$75 Million for Rebuilding Earthquake-hit Infrastructure in Nepal,” *Hindustan Times*, January 6, 2024.

⑤ Rezaul H. Laskar, “India and Latin American Countries Should Double Trade to \$100 Bn by 2027: EAM,” *Hindustan Times*, August 3, 2023.

⑥ Alexandre Dayant, Grace Stanhope, and Roland Rajah, *Lowy Institute Southeast Asia Aid Map*, Lowy Institute, 2023, p.11.

亿美元,同比增长9.3%,预计2023财年将突破1000亿美元关口;^①与拉丁美洲和加勒比地区的经贸关系也稳步提升,2022财年双边贸易额接近500亿美元,印度外长宣称到2027年要实现贸易额翻番,达到1000亿美元;^②与东盟在2019财年的贸易额仅为869亿美元,2022财年则增至1315.8亿美元。^③

同时,加强双边科技合作。鉴于现代科技在推动国家发展变革和实现绿色增长方面的意义愈加突出,莫迪政府亦将促进技术扩散放在重要位置。在第二届“全球南方峰会”上,印度承诺与南方国家分享其数字医疗服务交付能力以及气象数据;莫迪政府宣称,“新技术不应成为扩大南北分歧的一种方式,在人工智能时代需要负责任地使用技术”,并且印度正在创建数字公共基础设施(DPI)储存库,以便与“全球南方”分享其能力;^④2023年12月,印度举办了首届“全球人工智能”峰会,莫迪表示要将人工智能等技术的运用造福于人类,“确保南方国家不会是最后受益者”。^⑤

双边安全防务合作已成亮点。东盟是莫迪政府防务外交的重点对象,已达成了向菲律宾出售“布拉莫斯”巡航导弹的国防协议、赠予越南“基尔潘”号导弹护卫舰并与其签署了允许双方军队互访彼此基地的军事后勤协议、与印尼签订了提供40毫米舰炮系统的协议并在双边海军演习中融入了包括反潜行动的战争内容等;^⑥在非洲和西印度洋地区,由于恐怖主义等非传统安全问题较为严重,2022年10月,在第二次印度—非洲防务对话期间,印度举办了国防博览会,向非洲50多个国家代表展现了印度国防制造能

① 《2022—2023财年印度与非洲贸易额增至980亿美元》,商务部网站,2023年11月20日, <http://cg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202311/20231103455195.shtml>。

② Rezaul H. Laskar, “India and Latin American Countries Should Double Trade to \$100 Bn by 2027: EAM,” *Hindustan Times*, August 3, 2023.

③ Harsh V. Pant and Premesha Saha, “Why Engagement with ASEAN Should Be High on the Priority List for India,” *The Economic Times*, June 20, 2022.

④ Rezaul H. Laskar, “We Strongly Condemn Death of Civilians: PM Modi on Israel-Hamas War,” *Hindustan Times*, November 18, 2023.

⑤ “India to Host Global Partnership on Artificial Intelligence Summit from Dec 12,” *Hindustan Times*, December 8, 2023.

⑥ Araudra Singh, “India’s Growing Defense Diplomacy in Southeast Asia,” *The Diplomat*, July 27, 2023.

力并承诺将向非洲国家国防等领域提供支持。印度还表示未来通过提供培训和技术援助等方式,全面拓展与“全球南方”军事合作,促进战略伙伴关系建设。

双边人文交流合作日益受到重视。莫迪政府通过印度技术经济合作计划(ITEC)和印度文化关系委员会(ICCR)等,每年向100多个国家约4000名各类留学生提供奖学金,其中来自南亚、非洲和阿富汗等地区 and 国家的留学生占比较高,另外还通过分布在国外的数十家海外文化中心举办印度艺术节、演出和展览等活动,促进对外文化交流,提升印度文化软实力影响。

二、莫迪政府“全球南方”外交转向的动因

总体上看,莫迪政府之所以转而重视“全球南方”外交,有着深刻的现实背景和巨大的利益驱动,既是印度持续崛起背景下努力寻求大国地位和把握外部机遇这两方面因素共同作用的必然结果,也是顺应南南合作发展大势、发挥自身作为摇摆国家优势而追求自身利益最大化的理性选择。

(一) 领导型大国战略目标的内在驱动。独立后的印度一直满怀大国雄心,自尼赫鲁总理时代便提出了要做有声有色的世界性大国的战略愿景。然而尽管印度长期稳居南亚地区“霸主”之位,但从全球范围看,其自身综合国力却远不足以支撑其世界大国诉求,在国际事务中的话语权也相当有限。莫迪2014年起接任印度总理并宣称“21世纪是印度世纪”以来,印度经济总量继续攀升,2023年国内生产总值(GDP)再度超越原宗主国英国跃居世界第五,在全球主要经济体中增速领先;高端技术密集型航空航天业实现重大突破,成为全球第四个成功登月的国家;人口总量跃居世界第一并作为人口最年轻国家之一,平均年龄仅为28.2岁,具备收获人口红利的巨大

潜力。^①综合国力累积性提升以及由此带来的民族自信心增强,使得莫迪政府在外交战略上锁定了新的目标定位,不再满足于充当国际体系和国际秩序和普通参与者改革者,而是要实现“全球协同领导”,由原有的“不结盟”外交,转向领导型大国外交,建立以印度为一极的国际新秩序。恰如印媒所称,随着印度全球利益变化和国际谈判地位上升,印度正从“规则接受者”转变为“规则塑造者”。^②但如何能尽快实现这一转变,仍是摆在印度面前的一道难题。

在此背景下,“全球南方”作为一股新兴政治经济力量在国际事务中异军突起,则为印度破解这一困局提供了某种可行路径。客观地讲,作为世界瞩目的新兴大国,无论按照体量规模或发展质量、静态水平或动态增长等何类指标评价,印度都当属“全球南方”阵营中的佼佼者,具备充当“全球南方”领导者角色所需的物质基础条件以及与“全球南方”较为深厚的交往传承支撑。若能获得“全球南方”拥护支持成为其代言人,那么印度就能依靠“全球南方”的集体力量,一举扭转在国际舞台上相对其它大国所存在的某些劣势或不足,从而享有举足轻重的号召力和话语权,在国际事务和全球治理中扮演举足轻重的角色,为自身更好地谋取利益,比如深入推进以印度“入常”为核心目标的联合国改革等重要议程和左右国际规则制定等。

(二) 美对华战略竞争加剧为其提供了外部机遇。近年来,美国对华战略竞争呈现加剧之势,印度成为美国地缘倚重和对华实施离岸制衡战略的重要拉拢对象,为其推进新一轮快速崛起和扩大对外合作提供了难得的外部环境机遇。美国前国务卿希拉里早在2011年10月就曾公开提出,要“积极支持印度的‘东向’战略,并建立以印度为支柱的经济更为融合、政治更加稳

^① Brahma Chellaney, “India’s Quiet Rise as Asia’s Other Demographic Giant,” *The Japan Times*, September 18, 2023.

^② Hardeep S. Puri, “From ‘Rule Taker’ to ‘Rule Shaper’, the Evolution of India in International Negotiations,” *The Indian Express*, December 19, 2023.

定的南亚和中亚地区的新愿景”，^①拜登政府2022年初发布的《美国印太战略》中明确表示，“支持印度的持续崛起并取得区域领导地位”，^②2022年底发布的美国《国家安全战略》中，将印度称为“最大的民主国家和主要的国防合作伙伴”。^③拜登政府一方面继续加大对印度的经济扶持和安全合作，以遏制中国在“印太”地区日益增加的影响力；另一方面则在印度洋地区承认印度的区域领导角色并鼓励印度积极承担安全角色，从而挤压中国的战略空间。从经济扶持上看，美国近年推出“友岸外包”战略，试图重组全球供应链，以提高关税和所谓“去风险”等手段和名义实施对华经济脱钩，而印度则被视为替代中国经济地位、承接美国产业链全球转移的重要“友岸”伙伴之一。在更为敏感的国防安全领域，美国加大了对印度的技术合作与转移力度，出台了一系列国防合作方案，并向印度出口通常只有盟友才能获得的先进武器，比如最近美印两国达成了先进无人机的出口协议。这些举措表明，为了制衡中国，当下美国乐见印度加速崛起和对外扩张影响力。

从中国方面看，地缘相邻的印度历来被定位于合作伙伴而非竞争对手，坚持认为中印共同利益远远大于相互分歧。在美国对华加大实施战略遏制的背景下，南亚和印度洋地区也非中国主要战略面向，中国无意在此耗费大量资源与印度竞争、对抗。这就意味着，除了美印关系之外，在中印关系上印度也处于较为有利的位置，其发展崛起除了能获中国合作支持外，在拓展“全球南方”对外行动中亦不会遭受来自中国的刻意竞争阻击。概言之，美国对华不断实施战略遏制在拉高了地区冲突风险、威胁到整个“印太”地区稳定繁荣的同时，却给印度带来了被多方争取的外部合作机遇。^④莫迪政

① Hillary Clinton: “America’s Pacific Century and the Pivot to Asia,” US Department of State, November 10, 2011, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/11/176999.htm>.

② *Indo-Pacific Strategy of The United States*, White House, February 11, 2022, p.16.

③ *National Security Strategy*, White House, October 12, 2022, p.38.

④ Nirupama Rao, “The Upside of Rivalry: India’s Great-Power Opportunity,” *Foreign Affairs*, April 18, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/india/modi-new-delhi-upside-rivalry>.

府有理由做出国际形势对印度是机遇大于挑战的判断。只要中美战略关系没有趋向缓和稳定,那么印度就能趁中美互为主要挑战而可能无暇他顾的契机,制定实施面向“全球南方”拓展自身影响力的外交与发展路线,并以未纳入中国的“全球南方峰会”之声等论坛为平台,争做“全球南方”领头羊,在变动的国际格局与国际秩序中成为新兴多极世界的关键角色。

(三) 顺应南南合作发展大势。“全球南方”尽管目前发展相对滞后,但其地理分布范围广,资源丰富、人口数量大,成长性强,对外合作潜力广阔。尤其是考虑到近年来欧美发达国家贸易保护主义不断抬头、大力推动产业回流以实现“再工业化”等情况,加强与“全球南方”的联系,推动其与印度的双向开放与紧密合作,对于印度的未来崛起无疑将起到不可或缺的支持作用。正如印度外长苏杰生2022年9月在联大第77届会议一般性辩论上发言时所指出的,印度将扮演南南合作坚定的拥护者角色。

实际上,自20世纪80年代以来,南南贸易和经济一体化进程日益向前推进,发展中国家的出口量增长速度超过了同期世界经济总量的增长速度,南方国家出口总额的一半以上由南南贸易构成。由于发展中国家潜在经济增长率较高、关税下调的空间仍较大、生产和资源禀赋方面的互补性较强等,南南贸易未来增长态势仍较乐观。^①作为新兴发展中大国,印度在以往就是南南合作的倡导者和推动者之一,其充分运用地缘、人缘、语言和文化等优势,在南南合作中取得了重要的政治、经济和外交影响力,这为其深化南南合作奠定了深厚的历史基础。随着印度国力增长和对外战略目标定位变化,印度对南南合作的需求更加强劲。从经济上看,“全球南方”的雄厚资源禀赋和庞大人口规模,可帮助印度应对自然资源及生产要素匮乏和市场不足问题。以作为经济和生活运行必需品的石油为例,作为排在前列的

^① [俄]雅罗斯拉夫·利索沃利克、张恒龙:《全球化的新途径:南南合作》,澎湃网,2019年6月13日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3620581。

世界石油进口大国，当前印度自拉美石油进口量已占总进口量的20%，2022年印度石油公司还与巴西国家石油公司签订了一项长期购买合同，后者每年将向印度石油公司供应170万吨石油，^①充足的石油供应有助于确保印度能源安全与工业所需；从政治上看，印度要想提升在国际事务中的话语权和在国际规则的影响力，也只能借助“全球南方”国家的力量，共同施压发达国家逐渐让渡对现有国际组织和国际机制不合理的主导控制权；从战略上看，在当前国际形势演变充满不确定性的情况下，与“全球南方”拉近关系，将使印度实现“大国外交”和“发展中国家”两条腿走路，为印度提供更大的外交回旋腾挪空间。因此，莫迪政府发起对“全球南方”的外交攻势也是顺应南南合作发展大势而作出的战略调整。

（四）发挥摇摆国家优势以实现自身利益最大化。作为国际体系中具有较强战略自主性的“摇摆国家”，近年来印度对外战略主要遵照积极开展“多向（议题式）结盟”和不轻易选边站队等原则灵活行事。这是莫迪政府近年来向美西方不断趋近的务实主义外交逻辑所在，即重视从与美西方的外交关系升温中谋取实利。而从美西方角度看，面对新兴市场国家群体性崛起，实行“分而治之”的内部瓦解战略最符合其作为守成国的根本利益。事实也是如此。美西方基于“两害权其轻”的原则，正实施以“扶持印度抑制中国”为核心原则的代理分化战略。^②对美西方而言，印度目前发展水平与其差距较大，扶持印度不会对其霸权构成较大威胁。相反，通过利诱和支持将印度推上“全球南方”领导者的宝座，则可能借印度之力，统一广大发展中国家在全球治理相关问题上的意见，缓解南北矛盾，维持现有由美西方为主导的国际秩序；在扶持印度的同时对中国等其他新兴大国打压遏

^① “IOCL Signs Pacts with Petrobras, Ecopetrol for Crude Oil Supplies: Report,” *Business Standard*, September 29, 2022.

^② Rajesh Rajagopalan, “Evasive Balancing: India’s Unviable Indo-Pacific Strategy,” *International Affairs*, Vol.96, No.1, 2020, pp.75-93.

制,还能达到离间中印关系、分化“全球南方”阵营内部等目的,从根本上抑制“全球南方”作为整体政治经济力量的崛起。因此,近年来双方关系不断升温,并搭建起若干合作平台,如“四国机制”(QUAD)、“亚非增长走廊”(AAGC)、“印太经济框架”(IPEF)及“印欧经济走廊”(IMEC)等,印度已被拉入美西方盟伴体系与合作网络中。

但是在迎合美西方拉拢的同时,具有“摇摆国家”自觉的莫迪政府并不愿沦为美西方的仆从或附庸,而是审时度势利用其在发达国家与发展中国家间左右逢源的有利条件,提出要以“西南方大国”的定位在两者间发挥桥梁作用。换言之,由于自身与美西方两者间实力严重不对称,与美西方一边倒式的合作,只会加重印度趋向依附的风险,即对美西方的经济技术和政治依赖关系可能逐步升级为敏感性脆弱性极强的依附关系,为了摆脱这一可能的不利局面,印度需要寻找平衡与对冲,通过站稳“全球南方”立场以抵消或部分抵消对美西方的完全绑定,实现风险可控下的利益最大化。如同印度政治精英所表现出的,一方面呼吁美西方国家接受印度的战略自主权,因为“接受一个强大和独立的印度对其战略利益至关重要”,“印度将积极参与但避免卷入美国的全球利益中”,^①另一方面又不希望印度因全球南北方发生尖锐的割裂对立而陷入两难境地,因而提出将西方发达国家纳入其与“全球南方”紧密联系中,恰如莫迪总理所言,“如果‘全球南方’国家想走得更远,印度可以成为推动其前进的力量”。^②由此,印度就能以中立的中间人或引介人身份游走于国际舞台,既以平等姿态与西方国家交往合作,又以“全球南方”代言人身份与西方国家协调南北对话中的利益冲突,从而扮演国际事务中举足轻重的大国角色。

^① [印]文卡特什·瓦玛:《印前外交官:未来印度将成“美国代理人”还是全球强国?》,观察者网,2024年3月18日, https://www.guancha.cn/BalaVenkateshVarma/2024_03_18_728756.shtml。

^② Happymon Jacob, “How to Thwart China’s Bid to Lead the Global South,” *Foreign Affairs*, December 25, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/china/how-thwart-chinas-bid-lead-global-south>。

三、莫迪政府“全球南方”外交转向的前景

莫迪政府实施“全球南方”外交新议程以来，对于印度自身和南南合作都发挥了积极作用，取得了一定成效。印度与“全球南方”之间的互利合作得到加强，面向“全球南方”开展外交互动的媒体报道也大量增加，表明其作为“发展伙伴”的全球形象已得到更好传播和塑造，其谋求充当“全球南方”领导者的努力，在个别国家那里获得了回应与认可。如在2023年5月第二届FIPIC峰会上，巴布亚新几内亚总理詹姆斯·马拉佩声称，莫迪是“全球南方”的领袖，将在国际论坛上支持印度的领导地位。南南合作事业也在一定程度上得益于印度认知的转变和重视度的提高，南方国家在国际社会中的能见度与话语权有所提升，有助于其更好地捍卫自身利益、促进全球治理改善。然而，如前所述，莫迪政府的“全球南方”外交转向带有较强的实用主义和机会主义考量，其推进实施中仍存在不少问题，如果不能正视并正确应对，那么其外交收效将大打折扣，争当“全球南方”领导者的战略目标也难顺利达成。

（一）“远交近攻”外交路线的双重对待矛盾性。莫迪政府上台后，延续了以远交近攻为核心的“曼荼罗”外交理念，注重开展周边外交，在维持印度在南亚的主导地位上取得一定成效，但也存在不少问题，限制着印度在“全球南方”中的领导地位建构。尤其是莫迪政府试图将南亚邻国纳入印度战略统一体之内，并成为其有机组成部分，但这种霸权行为并不被邻国接受。例如印度新议会大厦的壁画将周边多个国家均纳入印度国土，遭到巴基斯坦、尼泊尔等国的强烈反对，马尔代夫新任总统直指“印度洋从不只属于某个特定国家，包括印度”，^①孟加拉国国内近期也发起了声势不小的“印

^① “Maldives May Be Small But It ‘Doesn’t Give Them License to Bully Us’: President Muizzu Amid Diplomatic Row with India,” *The Indian Express*, January 14, 2024.

度退出”运动，这反映出印度在南亚地区的所谓领导地位未能获得充分的认同。同时印度打压反对自身霸权的周边中小邻国的行为，也绝不是负责任的大国和平解决国际争端的正确做法。例如印度通过国内立法，单方面改变克什米尔地区的国际公认争议区地位是一种单边行为，对于要争取成为“全球南方领袖”和安理会常任理事国的印度来说无疑是一种讽刺。

此外，中国既是印度最大的邻国，也是全球最大的南方国家之一，但双边关系近年来却并不乐观。尤其是双方爆发2020年边界争议事件后，印方坚持将边界问题视作双边关系正常化前提，声称“中印关系必须建立在现实主义基础上”。^①不仅如此，也有学者指出，美印在遏制中国崛起上逐渐走向战略趋同，^②这意味着印度在一定程度上似要放弃“不结盟”传统，与其期望成为领导大国的目标背道而驰。

(二) 多重身份角色的矛盾性。尽管莫迪政府借助“西南方大国”的双重身份在国际舞台上左右逢源，但鉴于发展中国家与西方国家在意识形态、需求和利益等方面存在较大差异，印度的多重身份角色也带来了新的矛盾。

如尽管印美互相吹嘘为“最大的民主国家和最古老的民主国家”，并在“印太经济框架”（IPEF）等多边机制中强调双方的价值观基础，但印度的民主是印度教民族主义和西方代议制民主结合的产物，很难被西方接纳为真正的价值观伙伴。美国国务卿布林肯曾批评“印度侵犯人权行为有所增加”，^③美国民主党重要成员几乎无法掩饰他们对印度总理莫迪及其印度教民族主义的敌意，^④西方国家扶持印度在很大程度上也是出于挤压中国

^① “‘India Should Deal with China on the Basis of Realism’: Jaishankar on Nehru vs Patel’s Policies,” *The Indian Express*, January 2, 2024.

^② 楼春豪：《印度对华政策的转变与中国的政策反思》，《现代国际关系》，2020年第11期，第31页。

^③ G. Sampath, “U.S. State Department’s Human Rights Report Flags India’s Curbs on Free Speech, Civil Society,” *The Hindu*, April 13, 2022.

^④ Brahma Chellaney: “The US-India Partnership Is Too Important to Lose by Brahma Chellaney,” Pproject Syndicate, October 11, 2022, <https://www.project-syndicate.org/commentary/india-us-strategic-partnership-growing-discord-by-brahma-chellaney-2022-10>.

崛起空间和资源的权宜考量,并不愿扶持属于全球南方阵营的印度真正实现大国崛起,因而印度的双重身份中的民主国家身份实际上是不牢靠的;其作为发展中国家,在气候变化、国际组织改革等众多全球治理议题上,会本能地站在西方发达国家对立面而与“全球南方”保持一致;而其作为曾有过被殖民经历的新兴大国,也对充当西方附庸的前景保有相当的警惕而努力捍卫独立自主性,如其在乌克兰战争中就始终保持中立而拒绝盲目追随美西方,这就意味着印度的“西南方国家”身份实际具有一定的虚幻性和自我欺骗性,如同印度国会议员沙希·塔鲁尔所言:“莫迪政府的这种欺骗行为对印度形象的外交影响同样具有破坏性。”^①

(三) 宏大目标与有限实力之间的矛盾性。尽管莫迪政府抱负远大,但其自身实力尚难支撑其充当“全球南方”领导者的战略目标,自身崛起仍存在较大不确定性,这使其难以有效履行作为“领导国”需向“全球南方”提供大量国际公共品的职责义务。

如印度对外援助承诺却与实际兑现存在缺口,则有损其国际信誉。斯里兰卡、尼泊尔和孟加拉国等邻国经常抱怨印度作出巨大承诺,却会发生“交易赤字”,表现为诸多基建项目长期停滞以及援助中附带“印度优先”的不合理条件,这也令这些国家不得不转而寻求与经济实力更强的中国等加强合作。实际上,经济实力的不足,也使印度难以在发展中国家最为关切的某些关键领域如开发性金融、基础设施和贸易等方面,扮演强有力的主导引领角色。尽管印度以关涉主权争议问题为借口而不支持“一带一路”倡议,但其多个邻国仍欢迎和支持该合作倡议。印度与其他新兴市场国家开展经贸合作时还始终挣脱不了在“保护主义”和“自由开放”徘徊纠结的矛盾心理。以区域全面经济伙伴关系(RECP)为例,印度多年参与谈判后却又最

^① Avay Shukla, “Russia-Ukraine War: Sitting on the Fence Cannot Be a Sustainable Foreign Policy for India,” *The Wire*, March 5, 2023, <https://thewire.in/diplomacy/russia-ukraine-war-sitting-on-the-fence-cannot-be-a-sustainable-foreign-policy-for-india>.

终选择退出，其原因在于既担心不加入会被孤立于区域经济一体化进程之外而错失经济发展机遇，又担心加入则可能损害国内制造业振兴计划并扩大贸易赤字，因而尽管该协定成员国对印度重新加入持开放态度，但莫迪政府仍以“尚未准备好”为由予以拒绝。在国际组织中印度也常被视作为一个“搅局”和不好合作的国家，如其在WTO中常对许多南方国家关注的渔业补贴等议题进行阻挠，引发了相关国家对它的质疑。^①从印度国内看，尽管增长前景备受肯定，但现实制约因素更不容小视，例如经济结构不合理，劳动力参与率较低尤其是女性就业机会严重不足等，可能阻碍印度激发经济增长潜能；新冠疫情以来大量工人回流农村，导致印度再次出现“去工业化”势头，人口红利效应难以实现；^②另外还有长期存在的基础设施建设薄弱、政府治理能力有待提高和贫困人口众多等问题，都令印度的未来增长充满不确定性风险，并将分散印度政治精英处理对外事务、深入推进“全球南方”外交议程的精力。

莫迪政府执政以来为印度提出了恢宏愿景：从成为“全球南方”的领导者到成为全球地缘政治争端的仲裁者，再到郑重地宣称自己是世界政治的一极，^③以期实现印度理想的世界多极化。为实现这一愿景，印度作出了全方位努力，除了外交逐渐转向，国内政治和经济发展也密切配合，出台了一系列改革措施。下一阶段，印度“全球南方”外交的重心可能在于对华关系调整和拓展与中国的合作。尽管中印作为两个新兴发展中大国而在国际地位等方面存在竞争关系，但并非零和博弈，因为多极格局能够容纳多个大国和谐共处、共同发挥牵引稳定作用。事实上，竞争与合作并存才是中印关系不变的底色。就中印在“全球南方”中角色地位而言也同样如此。而领导

^① Manjari Chatterjee Miller, “The Battle for Global South Leadership,” *Hindustan Times*, January 29, 2024.

^② Shan Li and Vibhuti Agarwal, “India Wanted a Manufacturing Boom. Its Workers Are Back on the Farm Instead,” *The Wall Street Journal*, January 5, 2024.

^③ Happymon Jacob, “India’s Growing Neighborhood Dilemmas,” *The Hindu*, December 8, 2023.

国不只享有声望等好处,还肩负着提供国际公共品责任,在全球问题日益复杂、世界已进入相互依存时代的今天,无论是印度或中国,都难独自应付,必须通力合作。正如印度前总理顾问、“新南亚论坛”创始人苏廷德拉·库尔卡尼所说,印度和中国不能落入西方挑拨圈套,而应携手合作共同引领“全球南方”。^①只有这样,中印两国才能相互成就而非彼此消耗,印度的“全球南方”外交才有可能取得理想成果。■

(责任编辑:黄昭宇)

^① Sudheendra Kulkarni, “China, India could co-lead Global South,” *China Daily*, January 5, 2024.

The level of the meeting mechanism between the EU and Central Asian countries has been upgraded and institutionalized. The interaction between leaders has increased significantly. EU member states have actively participated in Central Asian affairs. The EU's Central Asia policy has become more political and independent. It shows a development trend of dual commitment, which is conducive to enhancing policy effects, but the EU's proactive actions complicate regional competition and cooperation and stimulate the competitive awareness of Russia and other countries. The EU's strategic autonomy will also affect the coordination between the United States and Europe. The EU's unbalanced and short-term Central Asia policy hardly increases the trust of Central Asian countries. In view of the increasingly complex competition and cooperation between major countries in Central Asia, the pragmatic EU's Central Asia policy is facing a test, and the EU's competitiveness still has limitations.

Keywords:

Central Asia, EU, dual commitment, strategic autonomy, major country competition

The Rise of the “Axis of Resistance” in the Middle East and Its Prospects

Li Ruiheng

Abstract:

The “Axis of Resistance” in the Middle East has continued to rise in recent years. New ideologies, actors, alliance systems and methods of struggle have brought profound changes to the development trend of anti-American forces in the Middle East. This has had important impact on the geopolitical evolution of the Middle East and the world in three aspects. The rise of the “Axis of Resistance” has changed the balance of power between the pro-American and anti-American camps in the region, which intensified the geostrategic competition between the two camps; it has disrupted the US strategy in the Middle East and further opened up space for major countries to compete in the region; it has guaranteed Iran's fundamental national security and the stability of the Middle East. Against the background of the current round of Palestinian–Israeli conflict, the “Axis of Resistance” adheres to the strategic bottom line of “fighting without breaking”, adopts a dynamic integration approach to manage the internal differences between its allies, and promotes the legalization and institutionalization of various “Resistance” forces in their own countries. The three development trends in the transformation process determine the survival of the “Axis of Resistance” and its rising geopolitical influence.

Keywords:

“Axis of Resistance”, non-state armed actors, Middle East politics, major country competition

Modi Government's Global South Diplomacy

Zhang Li and Xin Yilun

Abstract:

India's diplomacy is maintaining and enhancing cooperation with the United States and the West, augmenting strategic investments in the Global South, realigning the objective of the Global South diplomacy, and fostering exchanges and cooperation with the Global South on multiple platforms. The Modi government aspires to assume an increasingly crucial role in international affairs as a “Southwestern power,” serving as an intermediary between Western developed nations and countries in the Global South, capitalizing on the external opportunities generated by the escalating competition between China and the United States. Although the Global South diplomacy of the Modi government has realized certain achievements, fostered mutually beneficial collaborations between India and countries in Global South and enhanced its global image, which is conducive to reinforcing the unity of the Global South and amplifying its overall international clout, there are also numerous challenges, particularly concerning the pursuit of leadership. Rather than sincerely assuming the leading role of emerging powers, India's hegemonic and realist behavior towards neighboring countries remains significant, and

its own growth and development are also confronted with numerous constraints, which may impede the in-depth advancement of its Global South diplomatic agenda and the realization of strategic objectives.

Keywords:

India, Modi government, Global South, diplomatic turn

Canada's Arctic Security Policy

Zhang Xiaoyi

Abstract: Since the outbreak of the Ukraine Crisis, Canada's Arctic security policy has undergone significant changes, from socially focused to militarily focused, from supporting regional governance to endorsing alliance politics, from opposing NATO's influence in the Arctic to welcoming it. The reason is that climate change in the Arctic region has made the United States and the West believe that competition for interests in the region has intensified and security risks have increased. The Ukraine crisis has prompted a change in the judgment of NATO countries, including Canada, on the security situation in the Arctic and the security threat posed by Russia in it. The United States has elevated Arctic security to an unprecedented strategic level and asked NATO allies to act in concert with its actions. There are growing calls in Canada to increase defense investment. Compliance with the United States will continue to be the keynote of Canada's Arctic security policy, which has brought greater uncertainty to the security situation in the Arctic region.

Keywords:

Arctic, Canada, the United States, security policy, the Ukraine Crisis

The Dilemma and Solution of Global Artificial Intelligence Governance

Zhao Shenhong

Abstract:

Against the backdrop of the rapid development of artificial intelligence technology, artificial intelligence governance has become an important field of global governance. The current global artificial intelligence governance mechanism is established, but the governance laws and regulations are not perfect, regulatory agencies are not sound, and multilateral mechanisms have not yet formed a unified governance framework. The reason for this problem is that there are significant policy differences among major countries, the United States and Western countries engage in camp-based confrontation in governance practices, and the lack of coordination among industry organizations. The challenges faced by global artificial intelligence governance include domestic political constraints on the governance policies of major countries, conflicts between major countries hindering cooperation, and conflicts between commercial interests and regulation. In order to deepen global cooperation in artificial intelligence governance, the international community should uphold the concept of multilateralism, follow technological-social standards, but should not simply replicate existing mechanisms.

Keywords:

artificial intelligence, global governance, governance mechanisms, socio-technical standards, multilateralism