

## “印太战略”框架下印度莫迪政府的非洲政策\*

徐国庆

**内容提要** 印度将“印太战略”视为其“东向行动”政策的超越。虽然“东向行动”政策是印度介入印太事务的基石，但涉及非洲的“西联”与“南控”政策也很重要。换言之，非洲对印度“印太战略”的意义不仅在于呼应“东向行动”政策、助力其走向亚太并提高大国影响力，还在于实现印度深耕印度洋、拓展对非经贸合作和加强人文联系等方面的利益诉求。基于“印太战略”，莫迪政府将印非关系提升至战略层级，增加对非外交机构与资源投入，在战略议题设置上更加突出海上安全，以加强对非反恐与人道救援合作、践行支持非洲发展承诺、发挥在非海外印度人“桥梁”角色等方式，大力推动区域集体安全与经济一体化，在深化与美国为首的西方国家就互联互通、防务后勤保障等领域合作上展示出较大的开放性。印非关系的发展彰显印度在印太地区地缘与领域方面的独特优势，有利于提高印度在美日印澳“四方机制”涉非议题上的发言权，增强印度战略自信。未来，印度仍将视非洲为实现其大国目标的重要依靠力量。不过，受印度自身经济实力、印非间现实性问题及大国博弈加剧等因素的掣肘，印度对非政策将更趋务实与谨慎。

**关键词** 印度与非洲关系 “印太战略” 莫迪政府 “西联” “南控” 战略合作

**作者简介** 徐国庆，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）副研究员。

---

\* 本文系国家社科基金中国历史研究院重大历史问题研究专项2021年度重大招标项目“《非洲通史》（多卷本）”（LSYZD21022）的阶段性研究成果。

自2014年印度人民党主导的莫迪政府执掌印度政坛以来，印度开始积极拥抱“印太战略”。相比美国从遏制中国的战略角度出发，将印太地区范围设定在从印度西海岸到美国西海岸，印度侧重以自身传统历史文化、经贸联系与战略利益等为着眼点，将非洲到美洲海岸视为“印太战略”所覆盖的地理范围。在“印太战略”语境下，印度与印太地区国家的各领域合作有所加强，其对非洲政策也被赋予新的内涵与指向。不过，虽然国内外学界对印度的“印太战略”、莫迪政府的对非政策等议题已有一定研究，但鲜有成果涉及“印太战略”下的印度对非政策。鉴此，本文尝试在理解印度对“印太战略”的认知与定位的基础上，就非洲在印度“印太战略”中的独特价值、“印太战略”下印度对非政策的内容与趋势等问题展开探讨，以期更好地洞悉印度“印太战略”的全貌。

## 一 印度对“印太战略”的认知及其外交定位

2007年，印度海军上校古普雷特·卡拉那（Gurpreet Khua - rana）发表了题为《海洋航线安全：印日合作前景分析》一文，首次从学术层面详细论述了“印太”概念。在卡拉那看来，“印太”概念将印度洋地区与西太平洋地区连为一体而成为同一地理单元。<sup>①</sup>在2012年的印度—东盟纪念峰会上，时任印度国大党政府总理辛格首次使用“印太”概念，强调“印太”的稳定、安全、繁荣对这一区域内国家的进步与繁荣至关重要。<sup>②</sup>在莫迪就任印度人民党政府总理后，印度不仅将“向东看”政策升级为“东向行动”政策，还明确表示要拥抱“印太”，超越“东向行动”政策。就此，“印太”一词正式从概念层面演变成为印度地缘战略。印度对“印太”概念认知的变化离不开印太地区战略价值提高、国际权力格局发生变化的背景，将这一概念升级为官方话语是印度结合其在印太地区的政策传统、人文联系与地缘位置，并基于缓解自身安全关切、推动经济发展、提升大国地位等战略利益诉求，加以综合评估的结果。

---

<sup>①</sup> 杨瑞、王世达：《印度与“印太战略构想”：定位、介入及局限》，载《现代国际关系》2018年第1期，第47页。

<sup>②</sup> 王丽娜：《印度莫迪政府“印太”战略评估》，载《当代亚太》2018年第3期，第92页。

### （一）印太地区战略环境变化是印度提出“印太战略”的重要推动力

长期以来，印度将成为“有声有色”大国作为外交追求，认为自身的命运与其在印度洋的地位息息相关，并一直将控制印度洋作为塑造国家前途的重要使命。不过，随着经济全球化的深入与国际力量在印太地区的聚集，印度认识到整个印太地区与其国家利益愈加密切。一方面，印度自20世纪90年代提出“向东看”政策以来，其合作伙伴由东盟拓展到日本、韩国和中国等亚太主要经济体，合作领域从经贸和投资扩展到国防、安全等领域；另一方面，印度认为中国等东亚国家在快速崛起的同时，也在穿越海上航道向印度洋地区拓展经贸联系，最终结果是印太地区在全球供应链中的角色越发重要，进而使经济轨迹从大西洋两岸向印太地区转移。据印度外交部统计，印太地区聚集着世界约60%的人口和2/3的全球经济产出，全球贸易的一半通过该地区，印度90%的贸易都在其水域进行。<sup>①</sup>随着印太地区对世界安全、稳定与和平繁荣的重要性日益提高，全球主要经济体相继提出各自的“印太战略”或政策构想。面对国际战略环境的变化，印度既认为应与利益相关者共同协商应对海上安全风险等挑战，也希望制定自己的“印太战略”，以提升与区域国家的合作，拉拢域外力量，维护区域权力平衡，提高大国影响力。

### （二）历史联系与利益关切在印度“印太战略”认知中发挥主要作用

以2014年莫迪上台执政并逐步真正将印太视野付诸印度战略实践为分界线，广义上的印度“印太战略”大致可划分为“战略布局期”与“战略扩张期”。换言之，一定程度上讲，莫迪的“印太战略”是印度的印度洋战略与“向东看”政策的拓展版。正如此，在印度的官方话语中，“印太战略”所覆盖的地理范围通常是从非洲海岸到美洲海岸。在印度看来，印太地区是一个天然的、无缝连接的存在，只是在冷战期间被划分为不同的军事战区，以服务于集团政治的需要。南亚次大陆直插印度洋，借助季风等条件，印度东西海岸自古以来就与印太地区国家开展经贸与人员来往，该区域深受印度文化的影响，一些印度专家甚至将“印太”视为印度文化与文明的历史，而印度政府认为这既是印度的历史也是印度的未来。在细节上，印度根据空间距离远近将印度的“印太战略”区域分为3组半圆圈，最里面的半圆是与印度最

---

<sup>①</sup> Saurabh Kumar, “India’s Indo - Pacific Vision”, <https://www.gatewayhouse.in/indias-indo-pacific-vision>, 2022-03-06.

近的邻居南亚国家，中间的外围弧线包括西亚海湾国家、东盟国家，最外围的是从太平洋群岛到西印度洋群岛和非洲东海岸的广大区域。<sup>①</sup> 不过，就实际情形而言，出于拓展战略纵深的考量，莫迪政府不仅提出“北望”“南控”政策，以加强对北部、印度洋及其沿岸地区国家的安全关切，而且在2014年8月、11月分别将“西望”与“向东看”政策升级为“西联”与“东向行动”政策，以期在推动印度加强与亚太地区国家关系的同时，将“印太战略”西侧所包括的地域空间由西亚、海湾国家和北非地区拓展为西亚、非洲和西印度洋地区。<sup>②</sup>

### （三）中印与中美关系波动影响印度在“印太战略”中的地位和角色定位

自2017年11月美国特朗普政府正式提出“自由而开放的‘印太战略’”以来，印度对其在“印太战略”中的地位与角色定位主要经历两次变化。第一次是2017年至2019年间，印度主张在印太地区构建包容和多元的秩序。在2018年6月的香格里拉会议上，莫迪总理首次公开提及“印太战略”，指出包容性、开放性和东盟的中心性和统一性是新“印太”的核心，强调印度不把印太地区视为一种战略或一个由有限成员组成的俱乐部，也不是一个寻求占主导地位的群体，绝不针对任何国家。在莫迪看来，印太构想的主要因素包括：以对话为手段强化该地区以规则为基础的共同秩序；所有国家都应平等地享有在海上和空中使用公共空间的权利；支持构建开放、平衡和稳定的贸易环境，其中贸易联通至关重要；在共同价值观和利益的基础上建立伙伴关系，避免权力竞争，建立一个稳定与和平的地区。概言之，莫迪将印度“印太战略”浓缩为五大关键词：尊重、对话、合作、和平和繁荣。<sup>③</sup> 次年，莫迪发起“印太倡议”，提出架构印太地区的七大支柱：海上安全、海洋生态、海洋资源、能力建设和资源共享、降低与管理灾害风险、科技与学术合作、贸易联通和海运。第二次是2020年以来，“遏制中国崛起”成为印度“印太战略”的核心组成部分。2020年，中印关系因边界纠纷而走向低谷，

---

<sup>①</sup> Harsh Vardhan Shringla, “India’s Vision of the Indo-Pacific”, <https://internationalaffairsreview.com/2020/11/08/more-and-more-countries-now-share-indias-vision-for-the-region>, 2022-06-03.

<sup>②</sup> 蓝建学:《印度“西联”战略成形》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1641084006900344321&wfr=spider&for=pc>, 2020-06-12.

<sup>③</sup> “PM Modi’s Keynote Address at Shangri La Dialogue 2018”, <https://lookeast.in/pm-modis-keynote-address-at-shangri-la-dialogue-2018>, 2020-03-15.

担忧中国日益加强在印度洋的存在，反对将中国纳入“印太”范畴的观点逐渐成为印度政界的主流看法，印度进而在选择融入美国提供的“印太战略”与政策方面的态度更加积极。印度外长苏杰生指责中国的边界行为违背了双方共识，表示印度已做好管控与中国在印太地区关系的准备，甚至公开承认美日印澳“四边机制”的意义，强调“印太战略”是对世界现实的反应，是对冷战的克服，而不是加强。<sup>①</sup>

总体而言，“印太战略”既是印度在印太地区的政策沿革与利益诉求的逻辑产物，也是在印太区域经济与战略价值提高、中国崛起引发国际力量格局发生变化的影响下，莫迪政府实现印度全球大国地位的重要构想。通过“印太战略”，印度试图有机整合传统的印度洋战略和“东向行动”背景下的太平洋战略，以便在“印太”这一完整的战略空间里拓展地缘政治与地缘经济利益。正因如此，在“印太战略”利益框架下，印度不但与东盟、美国等亚太国家的关系会发生变化，而且对其在西亚、非洲等地区的战略利益与政策内涵也会做出相应的调整。

## 二 非洲在印度“印太战略”中的独特价值

“东向行动”政策是印度“印太战略”的主轴，但北部以及包括非洲在内的西、南区域在印度印太外交战略中亦占有相当重要的地位。印度将“印太战略”视为其与印太地区内国家经济、政治、人文等领域长期互动的自然结果，是对印度洋战略、“向东看”政策的继承与延伸。从完善印太政策、全面提出具体“印太战略”构想、构建配套机制与机构设置等因素看，正式明确将非洲包括在印度“印太战略”之内，并将之付诸实践的是印度人民党主导的莫迪政府。当然，这也从另一个侧面表明印度的“印太战略”已由以往零星式的战略布局期进入系统性的战略扩张期，由此折射出印度不仅仅在大国外交、能源、市场等方面倚重非洲，还在于非洲对于印度深耕印度洋、调整经济结构、缓解安全困境等利益诉求方面具有独特价值。

### （一）非洲是印度推进“印太战略”利益的有力抓手

从印度角度看，虽然该国在很长一段时间里并没有提及“印太战略”一

---

<sup>①</sup> Jeff M. Smith, “China Has Made India All-In on the Quad”, *Foreign Policy*, June 25, 2021, p. 109.

词，但这不能否认先前印度与印太地区国家的利益互动。实际上，自独立以来，出于国家安全、大国地位与经济发展等因素的考量，印度重视借助与非洲、亚太国家的合作，推进其在印太地区的战略利益。尽管这种推进更多是以印太地区东、西部分立或零星式的面貌呈现，但正是此推进为莫迪政府提出系统性的“印太战略”做了铺垫。概括而言，在莫迪政府之前，印度在印太地区的战略利益推进主要经历两个阶段。第一阶段是1947年到20世纪90年代初，印度以支持非洲民族解放运动、联合亚太国家开展反殖反帝斗争为目标，维护其在印太地区的自主权与安全利益。不过，冷战期间，印度、东盟分别偏向苏联与西方，加之受到自身实力不足等因素影响，印度与亚太的交集有限，其战略视野主要限于南亚地区。第二阶段是20世纪90年代初至2014年，印度以重振对非关系、推动“向东看”政策为依托，扩大其在印太地区的经济与政治利益。两极格局崩溃后，印度一方面将经济外交视为对外政策的主要内容，以顺应经济全球化浪潮；另一方面寻求恢复在印度洋地区的历史影响力，摆脱因苏联解体而加剧的外交孤立感。鉴此，继1995年、2002年印度在开发非洲市场上推出“印度制造展”“聚焦非洲”计划后，2007年召开首届印非能源会议。2008年、2011年印度又举行第一届、第二届印非论坛峰会，强调要重新定义和振兴印非伙伴关系以及历史与文明联系。第一届峰会发布的《对最不发达国家的免关税优惠计划》文件，单方面为非洲34个最不发达国家提供优惠市场准入政策，以期推进印非关系。

2014年莫迪政府上台执政迄今，印度力图以拓展在非洲的海上战略利益、加快超越“东向行动”步伐为重要着力点，重塑印太安全秩序与权力格局。面对21世纪以来中国通过同外部世界的联通与合作不断提升在周边地区乃至全球的影响力，印度对其外交战略进行了调整：其一，强调从印太视角来维护印度的海洋安全利益。2015年，莫迪政府推出海洋战略文件——《确保安全的海洋：印度海上安全战略》，文件指出印度观察全球和地区地缘战略环境的视野已从欧洲—大西洋转向印太，这种变化对其海上安全产生了切实影响。<sup>①</sup>与2007年印度公布的印度海洋战略相比，2015年的新版海洋战略拓展了印度海上战略利益关注的地理范围，将东、西印度洋与红海作为印度海上

<sup>①</sup> 楼春豪：《美印防务合作新态势评估》，载《国际问题研究》2017年第1期，第112页。

聚焦的首要区域，将非洲西海岸、地中海和其他基于印度海外侨民、海外投资和政治原因考虑的利益区域，视为海上安全利益的第二重要区域。<sup>①</sup> 总体而言，该文件突出推进的主要议程包括：寻求在外交友好国家建设港口，加强印度在地区战略要点的存在；构建利益区域的新轮廓、拓展“东向行动”和连接“西联”政策。<sup>②</sup> 其二，印度致力于推动构建以多极亚洲为基础的多极世界。<sup>③</sup> 为制衡中国，2015年1月，印度和美国签署了《亚太和印度洋地区的联合战略愿景》文件，双方正式确认在印太区域内加强战略合作，强调双方在从非洲到东亚的广大区域强化伙伴关系，支持区域可持续、包容性增长和区域联通。<sup>④</sup> 同年，日本以永久性伙伴国身份加入美印“马拉巴尔”联合军演。次年6月，印美举行首届“海上安全对话”会议。2017年，印度就美日印澳司局级磋商会议发表声明，强调“东向行动”政策是介入印太事务的基石。2019年4月，印度外交部增设“印太司”，处理环印度洋联盟、东盟与美日印澳“四边机制”问题。

## （二）非洲是印度进一步提升大国地位的倚重力量

印度人民党主导的莫迪政府信奉现实主义国际政治观，针对印太地区大国博弈加剧的局面，印度人民党希望依靠执政基础趋好的有利形势，进一步提升印度的大国地位。首先，印度人民党在印度政坛的地位持续巩固。与2014年大选相比，莫迪所在的印度人民党在2019年大选中得票率从31.0%增加到37.4%，议会席位由282席升至303席。这不仅为莫迪政府制定大胆国内议程，而且为其持续追求大国角色创造了条件。其次，印度经济在莫迪第一个任期期间（2014~2018年）年均增速达7.3%左右，在全球经济中排位也从第九位上升到第六位。<sup>⑤</sup> 再次，印度追求全球领导型大国地位的心态越发

---

① 刘红良、吴波：《印度作为净安全提供者的观念、现实及制约》，载《南亚研究》2017年第2期，第81页。

② Luciane Noronha M. de Oliveira, “Reshaping India’s Blue Economy Imperative – Analysis”, <http://www.eurasiareview.com/05062017-reshaping-indias-blue-economy-imperative-analysis>, 2022-05-20.

③ “Keynote address by the External Affairs Minister at the 5<sup>th</sup> Indian Ocean Conference 2021”, [http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34599/Keynote\\_address\\_by\\_the\\_External\\_Affairs\\_Minister\\_at\\_the\\_5th\\_Indian\\_Ocean\\_Conference\\_2021](http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34599/Keynote_address_by_the_External_Affairs_Minister_at_the_5th_Indian_Ocean_Conference_2021), 2022-10-10.

④ Indian Ministry of External Affairs, “US – India Joint Strategic Vision for the Asia – Pacific and Indian Ocean Region”, [http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24728/USIndia\\_Joint\\_Strategic\\_Vision\\_for\\_the\\_AsiaPacific\\_and\\_Indian\\_Ocean\\_Region](http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24728/USIndia_Joint_Strategic_Vision_for_the_AsiaPacific_and_Indian_Ocean_Region), 2016-12-06.

⑤ 赵随喜：《莫迪的改革与印度的未来》，载《金融博览》2017年第6期，第78页。

强烈。在 2014 年大选获胜时，莫迪誓言将让 21 世纪成为“印度世纪”，帮助 12.5 亿印度人民实现梦想。次年，莫迪总理提出要“帮助印度成为全球领导型国家而不再是平衡性大国”。2017 年，印度外长苏杰生强调印度有意承担更多全球责任，向成为全球领导型国家目标而努力。2019 年印度人民党的竞选纲领指出，“在追求自身国家发展和安全利益的同时，印度关于‘天下是一家’的古老愿景，是印度开展对外合作，促进进步、繁荣、和平、安全的基石”。<sup>①</sup>

作为“西联”政策的重要组成部分，莫迪政府赋予非洲助力印度实现大国梦想诸多的内涵。政治上，印度视获得联合国安理会常任理事国席位为大国地位的标志，多次呼吁安理会改革与扩容。非洲国家是联合国各种重要投票程序的“票仓”，印度因此尤其希望在安理会改革等议题上能得到非洲国家的支持。经济上，2014 年和 2020 年，莫迪政府先后发起“印度制造”计划与“自给印度”倡议，其核心内容包括提升制造本土化水平、吸引外资与扩大出口潜力等。随着印度决定退出《区域全面经济伙伴关系协定》，印度更加重视非洲对其发展对外贸易的意义。对于 2019 年 5 月正式生效的非洲大陆自由贸易区协议，印度工商部部长戈亚尔声称这利于印度在信息、汽车、纺织业、制药等领域与非洲建立价值链。<sup>②</sup>安全上，印度和部分非洲国家都深受恐怖主义袭击的影响。2018 年美国经济与和平研究所发布的全球 138 个国家恐怖主义指数排名显示，前 20 个受恐怖主义冲击最严重的国家中有 10 个是来自非洲的国家，印度也位列其中（第七位）。<sup>③</sup>莫迪总理指出印度正在与恐怖组织进行一场艰苦的斗争，强调在世界任何地方，恐怖主义行动都应被视为对人类的攻击，印度决心团结世界所有的力量来结束恐怖主义。文化上，印度宣称海外印度人为助推国家崛起最重要的软实力，是传播印度文化并将“印度元素”推广到全球的重要载体。印度有约 2 500 万海外印侨，其中近 280 万（约 10.7%）生活在非洲大陆。南非的海外印度人近 120 万，为海外印度人最

---

① 楼春豪：《莫迪第二任期的外交政策转向及前景》，载《现代国际关系》2019 年第 7 期，第 25 页。

② Confederation of Indian Industry, “India can be Looked Upon as a Trusted Partner of Africa”, September 24, 2020, <https://www.cii.in>, 2020-09-24.

③ Institute for Economic and Peace, “Global Terrorism Index 2018”, <https://www.economicsandpeace.org>, 2020-10-11.



大的居住地，而毛里求斯 70.1% 的人口为印度裔。<sup>①</sup>

### （三）非洲是印度防范中国“一带一路”倡议的重要节点

印度将印度洋视为“印度之洋”“生命之洋”，莫迪政府提出“南控”政策，强调印度洋是印度外交的重中之重，印度必须承担塑造印度洋未来的责任。<sup>②</sup>究其原因，印度将 2013 年中国发起的“一带一路”倡议视为中国版的“印太战略”，认为中国不仅对非洲的影响力会进一步增强，而且将逐步提高在印度洋的战略地位。长此以往，印度将面临在中印抗衡中丧失区域战略优势的风险。具体而言，在印方看来，一方面，“一带一路”倡议下中非安全合作升温将对印度海军主导印度洋的远洋战略构成挑战。2004 年，印度发布了首份海洋战略文件《海军新作战学说》，该文件强调印度海军战略应从“近海防御”和“区域威慑”转向“远洋进攻”，远景目标是全面控制印度洋、东进太平洋、西出大西洋、南下非洲。<sup>③</sup>而印方认为，中国自 2008 年起就一直派遣海军舰队在亚丁湾打击索马里海盗活动，进而维持在西印度洋的存在；不仅如此，中国正以“一带一路”倡议下的经济合作推进海外军事利益，并以此加紧部署包围印度的“珍珠项链”战略。<sup>④</sup>

另一方面，印度担心“一带一路”倡议下中非经贸与人文关系的加强将削弱印度在环印度洋经济与文化合作中的有利地位。就贸易规模而言，1999 年印非贸易还超过中非贸易。不过，随着 2000 年中非合作论坛的成立，中非贸易迈入快速发展轨道。2009 年，中国成为非洲最大贸易伙伴国，贸易额为同年印非贸易的近 2.7 倍。印度深感在对非贸易上已被中国远远甩在后面，由此担忧“一带一路”倡议在非洲的落地将进一步蚕食其在非洲的市场份额。其因在于，吉布提、肯尼亚、埃及、摩洛哥等“一带一路”伙伴国恰好是印度在非洲的重要贸易伙伴，如 2002 ~ 2012 年肯尼亚、埃及分别为印度在非洲的第二和第三大出口贸易伙伴。值得关注的是，非洲在印度能源安全中的地位不容忽视，如 2018 年印度从非洲进口了价值 255.48 亿美元的石油，在印度

① 徐国庆：《印度对非洲文化外交探析》，载《南亚研究》2013 年第 3 期，第 131 页。

② 王世达：《印度：从“东动”到“西进”》，载《瞭望》2016 年第 22 期，第 52 页。

③ 《印度在非洲设军事基地影响中国石油航线安全》，<http://mil.news.sina.com.cn/2006-03-10/1034356234.html>，2022-10-10。

④ C. Raja Mohan, “Raja Mandala: India and Djibouti’s Geopolitical Scrum”, *Indian Express*, October 3, 2017, <https://carnegieindia.org/2017/10/03/raja-mandala-india-and-djibouti-s-geopolitical-scrum-pub-73283>, 2017-09-13.

进口石油中的比重达 17.38 % ,<sup>①</sup> 预计到 2031 年印度的石油对外依存度将高达 90%。<sup>②</sup> 印度忧虑继吉布提之后中国将在其他非洲国家建造更多军事设施,进而对其能源安全构成实质性威胁。此外,出于地理距离相对较近、共同的被殖民经历等因素,印度与非洲存在跨越数世纪的历史联系。不过,印度还认为“一带一路”倡议强调人文交流与民心相通,该倡议在非洲持续走深、走实势必使中国与沿线国家的人文联系更趋密切,而与之相对的是,印非关系的文化纽带恐将淡化。随着“一带一路”倡议下中国援建的肯尼亚蒙内铁路取代英国殖民时期印度劳工建造的铁路,印度更是担忧其可能失去发展对非关系的文化优势。

#### (四) 非洲是印度融入美国“印太战略”的重要地区

尽管美国的“印太战略”并不涉及非洲,但为实现在印太地区强化对华战略竞争的目标,美国十分重视拉拢印度深化在非洲的合作。自 2009 年上任以来,美国奥巴马政府开始有意识地将亚太和印度洋看成一个地缘整体,加强在亚太地区的战略布局。2017 年 12 月,美国特朗普政府推出《美国国家安全战略》报告,明确中国为“战略竞争者”,提出美国正面临大国竞争的新时代,首次正式提出“印太”概念,表示美国欢迎印度崛起为一个具有全球影响力的大国以及作为更强大的战略和防务伙伴。<sup>③</sup> 2018 年以来,中美关系持续紧张。美国非洲司令部司令托马斯·沃德豪森公开质疑中国将“一带一路”倡议延伸到非洲的战略动机。美国甚至指出要加强与伙伴国在牵制“一带一路”倡议上的分工协作,建议将印度、日本倡导的“亚非增长走廊”计划升级为“四方机制”框架内的合作项目。<sup>④</sup> 2018 年 1 月,美军太平洋司令部司令哈里斯在访问印度期间污蔑中国为印太地区的破坏性力量,呼吁美印加强协调,占领印太地区。<sup>⑤</sup> 同年,美国推出的《国防战略报告》妄称寻求印太地区霸权为中国的短期目标,认为美国需扩大印太地区的联盟与伙伴关系,

<sup>①</sup> “UNCTAD Handbook of Statistics Online”, <https://unctad.org/statistics>, 2021-06-01.

<sup>②</sup> 谢晶仁、郑小鸣:《印度新能源发展的现状和做法及其对中国的启示》,载《农业工程技术(新能源产业)》2013年第10期,第16页。

<sup>③</sup> 李涛、林汉东:《“印太战略”视域下印度与泰国的安全合作探析》,载《南洋问题研究》2021年第4期,第70页。

<sup>④</sup> 赵明昊:《大国竞争背景下美国对“一带一路”的制衡态势论析》,载《世界经济与政治》2018年第12期,第18页。

<sup>⑤</sup> S. Miglani, “China Is a Disruptive Force, US Pacific Military Chief Says”, *Reuters*, January 18, 2018.

以期维持稳定的网络安全架构。2020 年 12 月，美国推出海洋新战略文件——《海上优势：拥有集成化全域海上力量》，将中国视为“最紧迫、最长期的战略威胁”，强调美国须与盟友、合作伙伴共同维护自由开放的海洋环境、共同安全与繁荣的准则。<sup>①</sup>

非洲被印度视为“印太战略”的一部分。在印度看来，迎合美国在“印太”视角下对抗中国的战略倾向，有利于印度提升在非洲的竞争地位。其一，凸显印度为非洲稳定、繁荣和安全的重要力量。出于对 21 世纪以来中国实力增长与中非合作不断深入的忧虑，2010 年 4 月，印度与美国联合举行首次关于中国的研讨会，并将讨论如何防范中国在非洲的影响力作为重要议程。<sup>②</sup> 2014 年 11 月，印度与美国签署《全球发展三边合作指导原则声明》，强调两国在满足亚洲、非洲国家发展愿望方面加强合作。2015 年 4 月和 9 月，印度与美国相继举行首次非洲事务磋商会议、首次战略和商业对话会议，双方表示将在提升非洲国家维和能力等领域深化合作，强调印美伙伴关系有助于印度洋、亚太地区以及全球和平、稳定和繁荣。<sup>③</sup> 其二，乘机扩大印度在环印度洋地区非洲国家的战略存在。面对边界纠纷局势升级、新冠肺炎疫情等因素的冲击，印度试图防范中国的姿态愈加明显。近年，中国国内生产总值已是印度的约 5 倍<sup>④</sup>，两国经济实力相差悬殊。为此，印度知名战略学者拉贾·莫汗表示印度应摆脱与中国在战略上平起平坐、共同建立全球新秩序的幻象，不应自愿限制与美国及其盟友的伙伴关系，而是应秉持新现实主义逻辑，做好准备，巧妙地与处于较之重量级别的中国角力。在莫迪政府推动下，印度积极投身大国权力博弈，大力‘拥抱’印美伙伴关系，两国关系达到等同于最亲密盟友的程度。<sup>⑤</sup> 继 2019 年 9 月印度与美国、日本、澳大利亚举行首次四国外长安全对话会议后，印度外交部长苏杰生于 2020 年 1 月明确指出，印度正拓展“印太”政策所涵盖的地缘范围，已将印度洋的邻国、海湾和非洲

① 刘国柱：《大国竞争背景下的美国新海洋战略》，载《世界知识》2021 年第 3 期，第 44 页。

② 钱文荣：《美国非洲政策特点及对我启示》，载《亚非纵横》2014 年第 6 期，第 100 页。

③ Indian Ministry of External Affairs, “Joint Statement on the First U. S. - India Strategic and Commercial Dialogue Washington D. C”, <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=127116>, 2018-10-16.

④ 2021 年中国和印度国内生产总值分别为 177 340.6 亿美元和 31 762.95 亿美元，参见世界银行数据库：<https://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart>, 2023-02-02。

⑤ Sadanand Dhume, “U. S. - India Relations: Balancing Progress and Managing Expectations”, [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/052416\\_Dhume\\_Testimony.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/052416_Dhume_Testimony.pdf), 2017-11-09.

岛屿国家纳入其中。<sup>①</sup>

### 三 “印太战略”框架下莫迪政府对非政策的主要内容

为使传统的对非外交适应“印太战略”框架下的对非关系，印度不仅将对非关系提升至战略层级，还重置外交机构与资源配置，以增加其在“印太战略”层面对非政策的可操作性。在“印太”语境下，印度强化对非多领域合作，并加强与美、日等国在涉非互联互通、防务后勤等议题上的合作，以展示其“印太战略”的开放性。

#### （一）扩大在非外交战略利益

长久以来，印度注重与非洲国家在人文、经贸等领域的合作，而对与非洲国家的政治联系则不够频密。不过，在“印太”语境下，莫迪政府进一步提升非洲在印度外交中的地位，更加明确以政治互信引领对非合作的思路与目标。相比2008年、2011年第一届、第二届印非论坛峰会印度仅分别邀请14个和15个非洲国家代表参会，应邀参加2015年10月举办的第三届印非论坛峰会的非洲国家高达54个，此次峰会决定将印非关系提升至战略层面。2018年7月，莫迪在访问乌干达之际，提出指导印度与非洲国家关系的十项原则，其核心思想是确定非洲为印度外交的优先事项，加强与非洲国家在经贸、气候变化、反恐、海洋安全等领域合作，共同推动建立公正、有代表性和民主的全球秩序。<sup>②</sup>不仅如此，莫迪政府高官还密集访非，凸显印度对非洲战略地位的看重。2015~2018年，印度总统、副总统和总理已完成对非洲29次的访问，涉足非洲各个地区，而截至2022年7月，这一数字增至36次，同一时期非洲国家高官访印超过100人次。<sup>③</sup>印度副总统文卡亚·奈杜将此称之为印度外交史无前例的壮举。<sup>④</sup>

---

① 朱翠萍：《莫迪政府的印度洋战略新动向：驱动因素与局限性》，载《南亚研究》2020年第4期，第8页。

② “Modi Charts out 10 Principles of India’s African Reach – out”, *IANS*, July 25, 2018, <https://www.newsheads.in/world/news/modi-charts-out-10-principles-of-india-african-reach-out-article-20896>, 2019-10-10.

③ Indian Press Information Bureau, “India – Africa at CII Exim Bank Conclave”, <https://www.drishtias.com/daily-updates/daily-news-analysis/india-africa-at-cii-exim-bank-conclave>, 2022-08-13.

④ “Vice President Successfully Completes 3 – Nation Africa Visit”, <http://orissadiary.com/vice-president-successfully-completes-3-nation-africa-visit>, 2019-01-19.

围绕“印太战略”，印度加大对非外交资源的倾斜力度，并有针对性地进行机构调整。印度认识到其与多数东南非地区英联邦国家存在较强联系，而与卢旺达、吉布提和布基纳法索等西非国家的联系不足，这是印非战略关系的薄弱环节。为此，2018年，莫迪总理宣布在2018~2021年间印度拟在非洲增设18个新大使馆，其中的5个、13个将分别设在东南非、西非地区国家，由此印度在非洲的常驻使馆数量由29个增至47个。<sup>①</sup> 尽管受疫情等因素影响，至2021年底印度仅新增驻非洲卢旺达、吉布提、塞拉利昂等国的10个使馆，但印度表示未来将继续完成既定目标。值得一提的是，莫迪政府将毛里求斯、塞舌尔视为印度邻国，并将这两国纳入其“邻国优先”政策所覆盖范畴。此外，处理印度与毛里求斯、塞舌尔关系的权限原先归属印度外交部非洲司，而在2016年这权限被移交给新组建的印度洋地区司，由该司统一管理印度与马尔代夫、毛里求斯、塞舌尔和斯里兰卡等岛国关系。

## （二）拓展印非经贸联系

为规避中国“一带一路”倡议，印度相继提出“季风计划”“蓝色经济战略”等构想，旨在强调利用印度文化在环印度洋地区的深远影响，以共同开发利用海洋资源、促进经贸合作等方式主导环印度洋地区经济一体化进程。第三届印非论坛峰会成果文件《德里宣言》首次以文件形式认可海外印度人在塑造印非历史伙伴关系中发挥积极角色。与海外印度人互动常常是印度政府高层访非的议程之一。在莫迪政府倡导下，印度开始注重与海外印度人相对较少的非洲次区域的联系。例如，在2015年召开的第13届海外印度人大会上，约20%的参会人员来自法语非洲国家，会议首次将加强与西非法语国家的合作设定为讨论议程，且尤为重视与东南非地区海外印度人较多国家的合作。莫迪政府不仅捐助肯尼亚内罗毕大学修缮甘地研究生图书馆，还出资在毛里求斯设立“世界印地语秘书处”。在塞舌尔等国配合下，2015年8月和9月，印度与毛里求斯分别举办了“首届环印联盟蓝色经济对话会议”与“首届环印联盟蓝色经济部长级会议”。出于建立印非创业生态系统联系的考量，2019年8月，印度非洲经济论坛等组织在毛里求斯举行首届印非创业与投资峰会。尤为重要的是，2021年2月，印度与毛里求斯签

---

<sup>①</sup> “India to Open 18 New Embassies in Africa by 2021”, <http://www.africanews.com/2018/04/03/india-to-open-18-new-embassies-in-africa-by-2021>, 2019-03-01.

订了《全面经济合作和伙伴关系协议》，这是印度与非洲国家签署的首个此类协议，此举有助于印度利用毛里求斯英、法双语环境开拓西非法语国家市场。<sup>①</sup>

不仅如此，印度还与美国为首的西方国家就地区互联互通提出一系列合作举措。继2016年莫迪政府提出旨在推动地区互联互通、构建地区经济与安全整合集体机制的“萨加尔”倡议（SAGAR）后，次年5月，印度联合日本提出“亚非增长走廊”计划。该计划倡导双方发挥各自优势，加强两国在非洲能力建设、区域互联互通等领域的合作。2018年2月，印度与美、日举行了三边基础设施工作组会议，三国决定在印太基础设施投资方面展开分工合作，其中美国和日本负责电站与工业园建设，印度负责港口开发。5月，美、印、日商会推动成立“印太基础设施三边论坛”，该论坛旨在就地区基础设施建设加强三国私人部门的协调合作。2021年5月，印度和欧盟宣布实施一项综合性的“互联互通伙伴关系”计划，支持在印度及包括非洲、中亚、印太在内的第三国和地区开展互联互通领域的合作，涉及交通运输、能源、数字经济等领域。<sup>②</sup>针对同年美国拜登政府在西方七国集团峰会上提出“重建更美好世界”倡议，由“民主国家”合作满足全球基础设施需求，印度表示支持并确认将加入该倡议。

### （三）加大对非发展与人道主义援助力度

相对于中国，印度在对非援助上往往面临落实延迟或不到位的尴尬局面。为提升印度在非良好发展合作伙伴的形象，一方面，莫迪政府不断扩大对非发展援助的规模。2014年8月，印度商工部将《对最不发达国家的免关税优惠计划》所覆盖的关税细目比重由94%增至约98%，截至2019年5月，已有38个非洲国家从该计划中受益。<sup>③</sup>据印度外交部统计，2017~2020年，非洲获得来自印度的援助与信贷额占印度对外援助与信贷总额的比重从14.2%升至20.33%。2019年，印度给予非洲的援助与信贷额高达1650亿卢比（约合

---

<sup>①</sup> Indian Ministry of External Affairs, “Press Statement by External Affairs Minister during Official Visit to Mauritius”, <https://www.mea.gov.in/index.htm>, 2021-03-08.

<sup>②</sup> 《为挫败中国，印欧拿出大计划》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1699424894979331702&wfr=spider&for=pc>, 2021-08-20.

<sup>③</sup> Dipanjan Roy Chaudhury, “India’s Partnership with Africa is Free of Conditionality”, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/indias-partnership-with-africa-is-free-of-conditionality/articleshow/69568080.cms?from=mdr>, 2020-07-15.

20.24 亿美元), 创下 21 世纪以来的最高值。<sup>①</sup> 2020 年 9 月, 印度外交部长苏杰生表示, 印度已在非洲开展了包括基础设施、信息、农业等领域在内的 194 个发展项目, 涉及毛里求斯、莫桑比克等 37 个国家。<sup>②</sup> 另一方面, 印度重视履行援非承诺。莫迪政府推动印度与非洲国家建立项目进展监测机制。2020 年 5 月, 印度政府表示非洲是印度第二大海外援助受益方, 印度确定给予非洲国家的信贷额已达约 60 亿美元, 给予非洲国家的能力培训名额达 4 万余个, 已基本完成 2015 年第三届印非论坛峰会上印度向非洲许诺提供 100 亿美元信贷与 5 万个能力建设名额的目标。<sup>③</sup> 尽管遭遇新冠肺炎疫情, 印度还宣称已如期完成其资助的毛里求斯与塞舌尔法院大楼、加纳总统府、吉布提第一家水泥厂等标志性基建项目。

为适应在“印太”视角下的扩展海上战略利益需求, 回应印度人民党要印度在印度洋地区人道主义救援等领域中担任“第一响应者”的主张, 莫迪政府在人道援助上比往届政府彰显更大程度的主动性、扩张性与目的性。2020 年 3 月, 印度用军舰向马达加斯加运输 600 多吨大米, 这是印度军舰为援外而承载的最大负荷量, 印度成为首个因该国台风灾害而提供援助的国家。同年 5 月, 印度推出“萨加尔”计划, 据此, 印度通过航空包机、海军舰船运输等方式, 向马尔代夫、毛里求斯、马达加斯加、科摩罗和塞舌尔等国派遣医疗援助队, 提供食品、羟氯喹与阿育吠陀等药物援助, 这是印度首次单独针对印度洋地区所有国家开展的行动。此外, 截至 2022 年 5 月 25 日, 印度不仅已向非洲 32 个国家提供 150 吨医疗援助物资, 而且根据莫迪政府发起的“疫苗友谊”(Vaccine Maitri) 倡议, 为 42 个非洲国家提供了 3 759 万剂疫苗。<sup>④</sup>

#### (四) 密切印非防务安全合作

防务安全合作越发成为莫迪政府对非政策的重要议程。择其要者而言,

---

<sup>①</sup> See Government of India, Ministry of External Affairs, “Annual Reports” (various years), <https://www.mea.gov.in/index.htm>, 2022-06-15.

<sup>②</sup> Confederation of Indian Industry, “India Promises to be Africa’s Most Steadfast Partner: Dr. S Jaishankar”, <https://www.cii.in>, 2020-09-26.

<sup>③</sup> India Writes Network, “Mapping Next Steps in India – Africa Partnership: Pandemic and Beyond”, <https://www.indiawrites.org>, 2020-06-13.

<sup>④</sup> Indian Ministry of External Affairs, “Celebration of Africa Day”, [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/35363/Celebration\\_of\\_Africa\\_Day](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/35363/Celebration_of_Africa_Day), 2022-07-06.

其政策主要体现在：其一，谋求构建印度主导的环印度洋地区情报网络。莫迪促推塞舌尔成为印度、马尔代夫、斯里兰卡强化海上安全的全面合作伙伴，承诺支持塞舌尔在阿桑普申岛上建造军事基础设施，向其移交海上侦察机，启动马埃岛的沿海雷达监视计划。2017年，印度举办首届印度洋地区海军参谋长会议，印度在会上许诺与毛里求斯、塞舌尔、马来西亚等十个印度洋沿岸国家分享实时海上情报，以应对所谓的“中国威胁”。其二，推销印度本土军工制造品。在2020年2月印度举办第11届防务展览会期间，莫迪指出印度将在今后五年里开发25种人工智能军工产品，强调印度生产的轻型战斗机、大炮等军备适应非洲国防建设需要。与此同时，印度联合52个非洲国家的154名代表召开了首次印度与非洲国家国防部长会议，会议发布了《勒克瑙宣言》，鼓励非洲国家在“印太战略”概念下加强与印度合作，呼吁非洲国家与印度加强在军备供应、海洋安全等领域合作。<sup>①</sup>其三，深化印非在反恐、海上应急能力方面的合作。2020年8月，印度参加“七国集团—几内亚湾之友”线上会议，将其海上安全培训项目扩展到尼日利亚。2021年3月，印度与尼日利亚举行首次战略和反恐对话会议，双方表示将在两国战略伙伴关系框架内，深化反恐、反海盗等领域合作。<sup>②</sup>不仅如此，2020年9月，印度以观察员身份加入旨在打击武装抢劫船舶等非法海上活动的《吉布提行为准则吉达修正案》。

近年来，印度与美国、法国等国在涉非防务议程上的合作日趋增多。2016年，美国首次将印度列为重要防务伙伴，且印度自当年起每年都与美国合作为非洲国家维和人员提供各类培训课程，参训人员所属国从非洲英语国家扩展到非洲法语国家。<sup>③</sup>2018年9月，印、美签署《通信兼容与安全协议》。10月，印度与法国签署《军事后勤合作协议》，根据该协议，法国将对印度军舰开放其位于留尼汪岛的军事基地。在印度邀请下，法国成为印度洋海军论坛的成员国。在法国的支持下，2020年印度以观察员身份加入印度洋

---

① “1<sup>st</sup> India - Africa Defence Ministers Conclave 2020”, *Lucknow*, February 6, 2020, [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/32380/1st\\_IndiaAfrica\\_Defence\\_Ministers\\_Conclave\\_2020\\_Lucknow,2020-08-09](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/32380/1st_IndiaAfrica_Defence_Ministers_Conclave_2020_Lucknow,2020-08-09).

② “India - Nigeria Strategic and Counter - Terrorism Dialogue”, [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33593/India\\_Nigeria\\_Strategic\\_and\\_CounterTerrorism\\_Dialogue,2022-05-06](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33593/India_Nigeria_Strategic_and_CounterTerrorism_Dialogue,2022-05-06).

③ “India, US Train UN Peacekeepers from Africa”, <https://www.canadianparvasi.com/2018/05/07/india-us-train-un-peacekeepers-africa,2020-02-20>.



委员会。同年3月，印度派出“P8”侦察巡逻机，首次联合法国巡逻留尼汪岛。2021年7月11日，印度与日本签署的军事后勤协议《物资劳务相互提供协议》（ACSA）正式生效，此协议涵盖两国国防各领域合作，有利于印度扩大在印度洋的活动范围，特别是印度海军可据此进入日本在吉布提的军事基地。此前，印度已同美、澳签署类似的军事后勤合作协议，《物资劳务相互提供协议》的生效意味着美日印澳四国军事后勤相互支持的防务体系正式成型。印度同时加强与非洲国家和美西方的防务与安全合作，并在两者之间形成了一种呼应态势，目的在于加强本国在印度洋甚至更大范围内的军事和安全存在。

#### 四 “印太战略” 框架下印度对非洲政策走向

“印太战略”框架下印度对非关系新态势意味着莫迪政府的“西联”“南控”政策正取得成效，这在很大程度上有利于提高印度的地缘政治自信，提升印度在有关非洲、亚太乃至全球议题磋商上的发言权。展望未来，非洲在印度实现经济发展所需的能源、市场等方面仍将扮演重要角色，这意味着印度仍需将对非关系置于优先地位。不过，印度对非关系的持续推进不仅需要实力支撑，还需争取非洲国家的支持、塑造有利于印度的国际力量格局。在乌克兰危机可能长期化的背景下，印非经济下行压力严峻、印非结构性矛盾与大国竞争日益激烈等因素对印度与非洲关系的前景构成挑战。鉴此，相较于先前印度在“印太战略”下高调推进对非关系，未来印度将在基于自身能力、保障战略自主性、力求在平衡中追求最大效益的基础上，秉持更加务实、谨慎的对非政策。

##### （一）印度将继续推升对非关系

一定程度上讲，“印太战略”框架下印度对非关系的发展符合印度稳住周边、拉住美国、走向印太与全球的大国战略需求，这无疑将激发未来印度继续加大对非合作力度。一方面，增强印度制衡中国影响力的信心，彰显印度的“西联”“南控”政策成效显著。在印度看来，莫迪政府对非合作议程的大力推进，展示了印度具备在整个印度洋地区处理人道主义危机中发挥核心角色的能力，彰显莫迪倡导的“邻里优先”政策、“萨加尔”倡议乃至“印太战略”正取得积极进展。不仅如此，印度认为它已成为邻里地区的医疗卫生保

障中心，其经济、技术、教育与防务优势进一步得到非洲国家的认可，而这有助于牵制中国在印太地区的影响力，提升印度在该地区的地位与实现大国梦想。另一方面，提升印度在西方国家“印太战略”中的地缘价值，提高印度在美日印澳“四方机制”中的发言权。2020年9月和2021年5月，法国、澳大利亚与印度相继召开首次三边高级官员对话会议与首次三边部长级对话会议，三国宣称将利用与印度在印太倡议中的互补性，加强在印太地区合作，如向非洲国家提供有效且可负担的新冠疫苗。2022年2月，美国拜登政府针对重点地区发布首份战略文件《美国“印太战略”报告》，该文件罕见地将“支持印度持续崛起和地区领导角色”作为落实“印太战略”的十项行动计划之一。3月，印度联合欧盟举行首届非洲事务磋商会议，就印度欧盟战略伙伴关系框架内在事关非洲和西印度洋的双边、区域和全球利益问题上加强合作展开探讨。<sup>①</sup>

印度将持续深化对非领域合作，顺应印度实现繁荣、增强国力的目标。莫迪总理提出到2047年把印度建成发达国家的目标，为此印度需保持每年7.5%~8%的经济增长率，满足国内超过8亿青年人的生活需求。<sup>②</sup> 鉴于此，印度认为应进一步挖掘印非在制造、能源、卫生与数字等领域的合作潜力，以推动其经济可持续发展。莫迪明确表示要推动印度对非贸易额与投资额在2025年达到1000亿美元。<sup>③</sup> 印度工业联合会将南非、埃及、埃塞俄比亚、加纳、坦桑尼亚、科特迪瓦和几内亚七国纳入未来几十年有望持续增长的18个发展中经济体序列，使之成为印度拓展钢铁、化学品、汽车、汽车零部件、机械等产品出口贸易的重点对象，<sup>④</sup> 由此预计到2030年印度在非洲的投资可达1500亿美元。<sup>⑤</sup> 作为世界第三大能源消费国，印度石油供应80%依赖进

---

① Indian Ministry of External Affairs, “Inaugural India – European Union Consultations on Africa”, <https://www.mea.gov.in/index.htm>, 2022-03-16.

② “PM Modi’s Keynote Address at Shangri La Dialogue 2018”, <https://lookeast.in/pm-modis-keynote-address-at-shangri-la-dialogue-2018>, 2020-03-15.

③ “Piyush Goyal to Address First – ever Virtual Indo – Africa Summit”, <https://www.bignewsnetwork.com/news/266860985/piyush-goyal-to-address-first-ever-virtual-indo-africa-summit>, 2020-11-08.

④ Confederation of Indian Industry, “CII Identifies 18 Emerging Economies for Enhanced Exports from India and 53 Products with Export Potential in Report Launched by Minister Piyush Goyal”, <https://www.cii.in>, 2021-06-07.

⑤ AC Team, “17<sup>th</sup> CII – EXIM Bank Conclave on India – Africa Project Partnership Held in New Delhi”, <https://affairsclooud.com/17th-cii-exim-bank-conclave-on-india-africa-project-partnership-held-in-new-delhi>, 2022-04-05.

口。由于印度 10% 的能源需求来自尼日利亚，印度企业在尼日利亚的累计投资已达 193 亿美元，正因如此，印度强调尼日利亚是印非关系愿景的核心。<sup>①</sup> 印度制药工业产量在全球范围内排名第三，莫迪政府认为印度在新冠疫苗的开发、生产与出口凸显其是全球卫生供应链的可靠利益攸关方。为实现到 2030 年将制药工业收入增加到 1 200 亿 ~ 1 300 亿美元的目标，<sup>②</sup> 莫迪政府承诺将采用设立专项基金等方式，支持本国医疗机构与企业开拓非洲医疗市场。此外，莫迪政府强调为使服务业成为其 5 万亿美元经济体的重要支撑，将利用自身在数字革命方面的经验，扩大电子远程教育援非项目规模，并对在印度就学的非洲留学生进一步放宽签证。

## （二）印非合作面临诸多难题

首先，印度经济实力恐难以支撑印非关系的快速推进。2020 年疫情期间，印度失业率曾一度飙升至创纪录的 27.1%，贫困人口增加 7 500 万。<sup>③</sup> 此外，非洲所需药品的 70% ~ 90% 依赖进口，莫迪政府曾声称印度为“世界药房”，但针对国内疫情快速蔓延的情形，印度宣布限制疫苗出口。对此，非洲联盟高官指出这使非洲等依赖印度疫苗出口的发展中国家颇感失望，由此也看出印度对外疫苗援助意愿与自身能力的落差。<sup>④</sup> 乌克兰危机爆发后，国际市场化肥与粮食价格大幅上涨，这对非洲国家而言可谓雪上加霜。莫迪政府曾多次声称印度愿努力满足全球小麦供应需求，苏丹、尼日利亚等国还与印度就进口小麦举行协商。不过，出于对物价整体上涨导致通胀的担忧，印度商工部突然以保障国内粮食安全为由禁止小麦出口，由此引发非洲国家的抱怨。印度 2022 年的经济增长估计从预期的 8.8% 降至 7%，<sup>⑤</sup> 这意味印度可能无法像先前设想落实投资非洲的经济民生、基础设施联通等领域的计划，以满足非

---

① Indian Ministry of External Affairs, “Remarks by MoS at the Signing Ceremony of the India - Nigeria MOU on Cooperation in Outer Space”, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32889/Remarks\\_by\\_MoS\\_at\\_the\\_signing\\_ceremony\\_of\\_the\\_IndiaNigeria\\_MOU\\_on\\_cooperation\\_in\\_outer\\_space](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32889/Remarks_by_MoS_at_the_signing_ceremony_of_the_IndiaNigeria_MOU_on_cooperation_in_outer_space), 2021-07-12.

② Ishita Mandrekar, “India’s Healthcare Sector has Much to Offer Africa”, <https://indiaincgroup.com/indias-healthcare-sector-has-much-to-offer-africa>, 2021-09-19.

③ 涂頔：《印度十年努力“功亏一篑”》，<https://www.wxnmh.com/thread-8658818.htm>, 2021-04-10。

④ Iqbal Ahmed Khan, “How India’s Curb on Vaccine Exports Opens the Door for China in the Indian Ocean”, <https://www.lexpress.mu/node/391609>, 2022-02-01.

⑤ 翟卓：《穆迪下调印度 2022 年经济增长预期至 7%》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1749198262623965585&wfr=spider&for=pc>, 2022-11-16。

洲国家分享经济红利的愿望。经济发展趋缓还对印度防务资源与后勤能力构成负面影响，一些印度专家认为印度海军军费仅占印度政府预算的 15%，过于强调或将资源侧重于印太海洋安全，会导致印度不得不相应减少对陆地安全的资源投入，进而增加来自北方陆地的安全风险。<sup>①</sup>

其次，印非间现实问题制约双方合作张力。在政治方面，印度曾是不结盟运动、非洲民族解放运动的积极支持力量，一直以来将实现国家战略自主作为外交政策追求的重要议题，主张自己是多极世界中的一极。不过，在国家实力增长等因素的刺激下，印度外交中的价值观与道义要素有所淡化，取而代之的是强调经济利益与国家实力等内容。就印度一直将印度洋视为“印度之洋”、目前拥抱西方国家的姿态而言，印度已在一定程度上偏离“不结盟”与“战略自主”的轨道，印度外长苏杰生甚至扬言不结盟是冷战的产物，印度需抛弃不介入理念，更为积极地参与其他国家事务。<sup>②</sup>这无疑与非洲所推崇的“联合自强”主张存在一定的偏差，也会招致非洲国家的微词。2018年，印度与塞舌尔签署有关允许印度在阿桑普申岛建造机场和军事登陆平台等内容的协议，但其后因遭到塞舌尔议会的反对而失效。在经贸方面，印度对非贸易结构单一，其中对能源贸易的依赖尤为突出，这不利于印非间开展多元化贸易与区域经济合作。2020年，印度从非洲进口石油额为 135.07 亿美元，在印度对非进口贸易中的比重达 52.33%。在人文领域，印度国内近几年出现的歧视非洲人的事件给印度的国家形象及其对非文化等领域合作带来不利影响。印度观察者研究基金会战略研究非洲项目副研究员阿比谢克·米什拉（Abhishek Mishra）认为，印度国内面临紧迫的种族偏见问题，需要在快速解决非洲留学生不满方面建立有效的应对机制。<sup>③</sup>

再次，利益差异增加印度与西方国家在非合作的不确定性。一是印度与西方国家在涉非议题上的合作一定程度上加剧国内政治分歧。部分印度政界人士认为过于向西方国家靠拢有损于印度传统的“不结盟”姿态，造成印度可能被置于西方影响下的印象。面对越来越多非洲国家加入中国的“一带一

---

① Inspiring Innovation, “India and the Indo - Pacific”, [https://d19k0hz679a7ts.cloudfront.net/value\\_added\\_material/India-and-the-Indo-Pacific.pdf](https://d19k0hz679a7ts.cloudfront.net/value_added_material/India-and-the-Indo-Pacific.pdf), 2022-04-13.

② Jeff M. Smith, “China Has Made India All - In on the Quad”, p. 108.

③ Wagdy Sawahel, “India Sharpens Its Knowledge Diplomacy Focus on Africa”, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20211111160337915>, 2021-11-19.

路”倡议，印度感到“印太战略”面临的压力倍增。一方面，就非洲而言，“印太战略”与“一带一路”倡议不存在绝对的排他性。多数非洲国家主张追求独立自主与合作伙伴多样化，希望在互利基础上与中国、印度在内的任何国家加强合作。乌干达外交国务部长奥凯洛甚至指出，如果印度总是以过时的眼光审视并抱怨中国在非洲的存在，印度将失去在非洲的机遇。<sup>①</sup>另一方面，印度国内有声音指责印度缺席“一带一路”是一个巨大错误，认为如此以往印度将陷入孤立境地。二是在大国竞争日趋加剧的背景下印度无法一味倾向于“站队”选择。俄罗斯作为印度的传统合作伙伴，指责美国领导的“印太倡议”实际上是“遏制政策”的一部分，指出印度在“四方安全对话”中是多余的。尽管乌克兰危机爆发后美国要求印度加大对俄罗斯制裁，并以俄罗斯、中国对美国在非洲的利益“构成威胁”为由，在2022年4月、8月分别推出《打击俄罗斯在非洲恶意活动法案》《美国对撒哈拉以南非洲战略》文件，但印度不愿意成为美国全球同盟体系的组成部分，拒绝选边站，并加大从俄罗斯进口能源的力度，继续扩大对俄罗斯贸易。不仅如此，印度以看不到好处为由，暂时退出美国想要主导建立的“印太经济框架”。三是印度与西方国家在战略重心、项目执行意愿等方面难契合。相比印度把西南印度洋地区视为主要海洋利益区域，日本的优先关注点是在太平洋，美国只是想借助印度遏制中国，非洲与西印度洋基本被美国“印太战略”所忽视，其有意扩大在印度洋伙伴关系的对象国基本都位居南亚次大陆。正因如此，无论是奥巴马政府的“电力非洲”倡议，还是特朗普政府的“繁荣非洲”倡议，其结局都是“口惠而实不至”。值得一提的是，拜登政府虽然提出“全球基础设施和投资伙伴关系”计划，但其资金主要来自私营部门，而风险较高的非洲国家不是资本的偏好。此外，尽管早在2017年莫迪总理就推出拟与日本合作的“亚非增长走廊”计划，但时至今日，该计划从未在印日首脑峰会文件中被提及，几乎未取得具体进展。

## 五 结语

“印太战略”框架下莫迪政府对非洲政策的变化及采取的新措施，离不开

---

<sup>①</sup> Avinash Nair, “As China’s Influence Increases in Africa, Uganda Minister to India: Don’t lament, Come Reclaim Space”, *The Indian Express*, January 20, 2019.

印度国力增长、中印战略竞争加剧的大背景。在中国崛起与中美战略竞争凸显的形势下，“印太战略”服务于印度参与东亚地缘政治角逐，实现世界大国的追求。印度一贯以第三世界的“领袖”自居，随着中国的发展与“一带一路”倡议的推进，实力不济的印度在加强与以美国为首西方国家关系的同时，还指望非洲不仅能助力经济发展、缓解安全压力，而且能给予大国外交支持，提升其在亚洲、发展中国家和世界舞台上的领导权，并巩固自己在印度洋地区的影响力。在“邻国优先”和“大周边外交”理念下，莫迪政府致力于在周边国家展现一个强大、自立和自信的印度。相比“东向行动”政策所针对的亚太地区，莫迪政府的“西联”“南控”政策所覆盖的非洲、西南印度洋等区域经济发展相对薄弱、与印度文化联系更加密切、安全局势欠佳，更易于印度提供公共产品、深化优势领域合作与展示大国形象。正因如此，尽管印度当下实行的“西联”“南控”政策在阵势上看起来并不如“东向行动”政策那般高调，但在资源投入和施策力度方面，则有过之而无不及，彰显印度东、西向政策日趋合流之势。

印非关系的深入发展反映出非洲地缘政治正因“印太”语境下的区域构建而发生变化。一方面，印度对非合作新态势适应非洲恢复经济与维稳需求，利于缓解非洲非传统安全隐患，这表明中、印在支持非洲发展、助力解决非洲公共问题与治理体系上存有共识。另一方面，美、日、印、澳在涉非议题上对话机制的深化，凸显中印间战略互信仍有待加强。从这种意义上讲，构建稳定的中印关系在一定程度上取决于印度能否在外交上保持战略自主、在构建区域秩序的理念上实现由排他性向包容性回归，并改变传统的“印度之洋”战略，转向构建多边、开放的体系。不过，从中国的角度看，着眼“百年未有之大变局”和“中华民族伟大复兴战略全局”的两个大局，中国既要积极引导、塑造中印关系，重视通过两国领导人定期会晤、海上合作对话等机制与平台，探索“中印+1”或“中印+X”的合作模式，以实现中、印和非洲等地区国家的互利共赢，共同深化21世纪的南南合作进程，又要认识到随着中国在包括非洲在内的“一带一路”沿线国家利益的深入，对“印太”区域的构建以及制度架构亦应坚持自己的主张。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）