

泛安全化现象与南亚东南亚 政治经济形势演进

叶海林 吴俊 张展毓

【内容提要】新冠肺炎疫情结束后，包括南亚东南亚次区域在内的中国周边地区地缘格局深入演化，区域局势和地区秩序出现了显著变动与重大调整。不论是从区域整体态势变化角度看，还是从区域内主要行为体政治经济形势演进视角分析，南亚东南亚区域受到了国际格局演化驱动方式和方向的强烈影响，尤其是新冠肺炎疫情的演化、美国全球战略调整、俄乌冲突等三大因素影响。后疫情时代的美国对华战略更加极端化，中美博弈加速了中国周边地区力量格局演变与秩序重组。美国凭借联盟体系化优势对中国进行全方位极限施压，加深了中美矛盾。中美斗争外延至中国和周边国家关系，催生出周边多国的对华机会主义策略与选边站队的行为。未来，中国周边地区泛安全化趋势将进一步凸显，中国经略周边的安全挑战将明显增加。

【关键词】泛安全化 印太战略 俄乌冲突 政治经济形势

【作者简介】叶海林，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员，研究方向为南亚地区政治经济与国际关系、中印关系；吴俊，中国社会科学院大学博士研究生，研究方向为印度洋问题与中印关系；张展毓，中国社会科学院大学博士研究生，研究方向为中印关系。

【DOI 编码】 10.16717/j.cnki.53-1227/f.2024.01.001.

近年来，特别是新冠肺炎疫情暴发以来，我国周边区域地缘格局深入调整，大国竞争激化，大国博弈引发区域局势和地区秩序变动，周边多国政局相继进入动荡区间；地区经济发展受到中美博弈长期因素和新冠肺炎疫情短期因素共同作用，区域内经济体的经济表现差异巨大，疫情后经济复苏不及预期；域内国家对外政策差异化和区域事务碎片化加剧，泛安全化倾向加强；伴随着国际格局演变的价值观冲突和意识形态矛盾波及亚太地区，不同国家、文明之间价值观以及意识形态对立加剧。

在地区格局进入震荡调整过程的同时，中国的地位和影响力明显上升，成为维护地区稳定和恢复区域经济发展的主要贡献者。中国地区角色的变化，也为中国以亚太地区为支撑，对冲美国“印太战略”框架下的对华极限施压创造了有利态势。

一、南亚东南亚地缘态势演化的总体研判

在全球和地区安全局势的不确定性上升的情况下，南亚东南亚地缘态势演化呈现出以下几个方面的主要特征。

第一，在政治领域，多国政治局势复杂化，党争加剧，区域不稳定因素增加。近年来，本区域内多国国内政治矛盾加深，不同利益集团之间的对立加剧，政局相继陷入动荡。南亚方向，印人党执政多年，国内执政基本盘面稳固，但与此同时，印人党的傲慢心理不断加剧，对待国内其他党派及利益集团的态度日渐强硬，动辄以司法打压政敌，并频频在国内以武力镇压不同利益群体的意见表达，导致国内政治骚乱此起彼伏，成为影响印度政局稳定的巨大隐忧。巴基斯坦政治内斗激烈，中央政府与地方政府、执政党与反对党、军方与文官政府、旁遮普省与其他省区、主体民族与少数民族等相互间结构性矛盾难以解决。巴基斯坦正义运动党政权垮台后，取而代之的谢派穆盟和人民党联合政府重归司法干预政治的内斗传统，强行抓捕前任总理伊姆兰·汗，造成巴基斯坦严重的社会动荡。在东南亚方向，缅甸国内政治由于军方接管国家权力导致国内政治斗争加剧，军方与反军方之间的冲突连续不断。自军方接管国家权力至今已有两年之久，缅甸国内紧张局势一直处于持续状态，军方与反对派形成对峙之势并不断消耗着对方的力量。

第二，在经济领域，受全球经济整体形势拖累，疫情后经济复苏放缓，多国陷入发展困境。中美经济关系恶化以及新冠肺炎疫情严重冲击了全球供应链、价值链的稳定，导致亚太地区各国的经济发展面临严峻的下行压力。亚太地区主要经济体间地缘经济博弈态势加剧，加速了地区产业供应链的重构进程。新冠肺炎疫情结束后，美国继续奉行对华脱钩断链政策，导致价值链修复进程严重受阻。由于全球经济整体形势依旧低迷，本地区经济复苏前景因此晦暗不明。

世界经济面临巨大的不稳定和不确定性风险。根据世界银行和国际货币基金组织统计，2019—2022 年全球 GDP 增长率分别为 2.6%、-3.1%、6%、

3.1%，2023 年全球经济增速预计为 2.9%。整体来看，世界经济增长波动较大且出现缓和衰退趋势。全球经济的低迷前景阻碍了区域经济复苏进程。疫情后，印度虽然保持了较高增速，但制造业萎缩现象严重，预示着印度远未进入美西方经济学界所宣称的以“印度制造”取代“中国制造”的时代。巴基斯坦、斯里兰卡等国相继陷入财政危机，昭示出后疫情时代经济复苏面临的严重困难。东南亚国家表现出了更强的经济韧性，但不可避免地受到了美国重构价值链政策的冲击，东盟多国出口明显下滑。美国重构价值链的政策及其实施，仍然是影响全球经济复苏的最大负面因素。美国作为世界最大经济体，凭借全球价值链的终端地位，对华继续实施经济“脱钩断裂”政策，严重削弱了疫情后各国合力发展的信心。

以美国割裂全球价值链、供应链的行径为诱因，全球经济安全化现象凸显。基于价值链与供应链安全考虑，亚太地区主要经济体纷纷出台政策，试图推动部分重要产业供应链的本土化和多元化。泛安全化倾向使得大量原本隶属于区域经济合作的问题，被赋予了国家主权与安全的含义。以印度为例，在中印边界冲突背景下，印度方面以所谓“国家安全”为由，对多项涉及中国公司的投资提案进行评估。此类举措本质上是以外资审查作为政策工具，限制中国周边地区有关国家正常进行的经济活动。

第三，在外交政策领域，对外政策安全化现象加重，区域格局集团化增强，选边站队现象突出。区域各国对外政策中的安全色彩不断加深。传统安全方面，2023 年美国和印度的国防开支预算均有较高增长。相较于 2022 年，美国初步预算增长 14%，印度初步预算增长 13%。非传统安全方面，经济、文化和网络等领域的对抗性增强。如美印等限制中国通信运营商和网络设备制造商的正常经济活动，对中国互联网提供商进行了大规模制裁，滥用国家安全借口打压中国企业，将国家安全议题引入信息技术合作领域，并试图拉拢、胁迫亚太地区其他成员加入对华信息技术脱钩行列，造成亚太地区安全议题的进一步泛化，扩展了印太地区地缘政治博弈的维度。

区域格局集团化方面，2023 年 5 月“四方安全对话”（Quad）广岛峰会推出多项重磅成果，四国不仅发表共同声明，还出台《四方安全对话领导人愿景声明—印太地区的持久伙伴》《印太清洁能源供应链四方原则声明》《全球粮食韧性安全广岛行动声明》《Open RAN 安全性报告》《关键和新兴技术标准四方原则》及《四方网络安全伙伴关系：安全软件联合原则》等多份文件，将“小

圈子”思想扩展到各个领域。

除了美国的盟友国家，印度也在遏华问题上持续用力，积极支持反华“小圈子”，加速融入“四方安全对话”机制议程。同时，印度借助美国“拉印制华”之需，积极塑造“南亚和印度洋地区领导者”形象，扩大与华竞争面，破坏中国与南亚其他国家关系。例如，印度炒作中斯合作是“债务陷阱”；为防止中斯合作关系进一步发展而不惜重金争夺在斯里兰卡的影响力，截至2022年6月，印度已向斯里兰卡提供50亿美元的发展援助；反对“中巴经济走廊”建设，炒作环境、劳工、文物保护等议题。这种集团化和安全问题泛化增强了印太地区的对抗性，迫使区域内中小国家面临越来越大的选边站队压力。

第四，在意识形态领域，民粹主义倾向明显，对外疑虑心理加剧，排外情绪上升。中国周边地区原本是文化多元性和价值观包容性的样板区域。本地区宗教众多、政治制度多样、文化传统迥异，但区域合作发展良好，国与国之间、民众与民众之间较少因价值观差异而陷入对立，多个区域合作机制被认为是人类社会不同文明相互尊重、和平共处、共同发展的模范样例。然而，令人遗憾的是，近年来，本区域也出现了民粹主义抬头、排外思想严重甚至种族主义色彩泛滥的问题。

总体上，中国周边国家民粹主义态势加强，一些国家出现民粹主义工具化的倾向。一方面，美国民粹主义态势隐含着一定的“排斥中国”因素，表现为对“美国优先”的过度护持以及基于认知理解差异而对日益强盛的中国的恐慌式防范，美国战略界关于中国构成美国唯一战略竞争对手的认知已经基本趋于一致。^①另一方面，印度对华存在强烈的民族主义情绪。在印度看来，目前中国成为其实现大国梦的障碍。随着中国国力的提升及中国与其他南亚国家关系的深化，“军事威胁论”“水威胁论”“珍珠链”等多种所谓“中国威胁论”在印度颇有市场。

二、南亚东南亚地区主要行为体政治经济形势演化趋势

本文以印度和巴基斯坦为例分析南亚地区政治经济形势的新特点与新发展。同时，从东盟的整体态势并以缅甸为例，分析东南亚地区的政治经济形势呈现

^① 赵志朋：《美国民粹主义新常态对中美关系的影响》，《前沿》2021年第4期，第55-64页。

的特点。

(一) 南亚主要行为体的政治经济形势

1. 印度

自印人党执政以来,莫迪政府借助印度经济快速发展、印太地区大国博弈态势加剧的契机,持续且稳定地对内实行“强人政治”整合资源,对外推行“大国外交”提升国际地位。政治上,通过重塑国家精神、完善政党组织架构、提高行政效率,稳定和强化了印人党的执政基础。经济上,在后疫情时代和中美博弈背景下,莫迪政府一方面整合国内资源,大力推动印度经济转型;另一方面,借助有利的国际环境,有选择地发展与他国的经济关系。在意识形态领域,利用民族主义情绪和舆论宣传以增强政府社会动员能力,凝聚社会共识。外交上,莫迪政府对华趋于强硬,以“机会主义”作为外交工具发展与他国关系,塑造大国形象。

第一,强化国内政治控制,打造一党独大局面。莫迪 2.0 时代,印人党强化国内政治控制的举措进一步加强。首先,历经两次大选之后,印度政治生态已形成相对稳定的“一党独大”局面,“联盟政治”特性逐渐淡化。2022 年,北方邦选举中印人党获胜并连续执政,为 2024 年全国大选奠定了良好基础。印人党迅速且稳定的发展和“政治免疫特性”与其选民基础和组织架构密切相关。其次,莫迪政府通过拥抱印度教,强化印度教主体地位,重塑国家精神状态,增强意识形态感召力。如 2019~2020 年,以强推不利于印度穆斯林群体的《公民身份法(修正案)》来增强印度教人民集体认同。最后,以“国民志愿服务团”为核心的组织架构为印人党提供了组织力量。莫迪政府借助印度工人联合会、妇女志愿团、全印学生总会、印度农民联合会等“联盟家族”成员对各职业、各领域进行社会渗透,进而扩大印人党社会动员能力和覆盖范围,有效地将印度人民对印度教的身份认同转化为对印人党的政治认同。

第二,推动印度经济转型,实现经济快速发展。疫情之后,印度进入经济发展快车道。2020 年以来,印度成为世界主要经济体中增速最快的国家。2022 年,印度国内生产总值一跃超过英国成为世界第五大经济体。除了整体经济发展向好之外,以“古吉拉特邦”发展模式为特征的“莫迪经济学”继续重视经济改革和经济治理间平衡。一方面,在中小微企业、工业化、服务业和营商环境方面持续努力;另一方面,坚持打造“印度制造”标签,努力提升劳动密集

型产业就业机会和国际竞争力。

表 1 世界主要经济体的 GDP 增长率

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
世界	3.1	3.1	2.8	3.4	3.3	2.6	-3.1	6	3.1
美国	2.29	2.71	1.67	2.24	2.95	2.29	-2.77	5.94	2.06
中国	7.43	7.04	6.85	6.95	6.75	5.95	2.24	8.45	2.99
日本	0.29	1.56	0.75	1.68	0.64	-0.4	-4.28	2.14	1.03
德国	2.21	1.49	2.23	2.68	0.98	1.06	-3.7	2.63	1.03
印度	7.41	7.99	8.26	6.8	6.45	3.87	-5.83	9.05	7

数据来源：世界银行，<https://data.worldbank.org.cn/>。

从生产三要素来看，印度近两年在劳动力和资本方面优势增强。2023 年印度超过中国成为世界第一人口大国。联合国《世界人口展望 2022》报告显示，印度人口数量未来还将继续增加，2050 年或达 16.7 亿，2064 年达到峰值。从结构来看，印度人口结构整体年轻化。根据世界银行数据统计，以 2022 年人口总量为基准，印度 0-14 岁人口占总人口 25% 左右，15-64 岁人口占总人口 68% 左右，65 岁以上的人口占总人口比例 7%。2023 年印度全年龄段人口年龄中位数为 28.25 岁，比中国 38.98 岁年轻 10 岁有余。因此，不论是基于自身年轻化人口的可持续性，还是与其他人口大国比较，印度都具有明显的人口年轻化特征。

大基数人口和年轻化结构直接影响着印度的消费市场和劳动力供给。早在 2010 年，印度官方就宣称印度中产阶级人口已达 3 亿之多。根据美国商业网站 Quartz 一篇印度经济学家的文章报道，按照“新中产阶级”概念，印度中产阶级人口已达近 6 亿之多，^① 这意味着印度（潜在）市场的庞大。而且，就劳动参与率和劳动力成本而言，印度优势也较大。根据世界银行的数据，印度的劳动力市场规模超过 4.71 亿。同时，根据 CEIC Data 网站统计，印度的劳动人口参与率在 2022 年 12 月达 41.3%。印度劳动人口参与率数据按年更新，1990—2022 年期间平均值为 54.2%。此外，印度提供了亚洲最具竞争力的劳动力成本。根

① Madhura Karnik, “600 Million People are Now Part of India’s Middle Class—Including Your Local Carpenter,” <https://qz.com/india/742986/600-million-people-are-now-part-of-indias-middle-class-including-your-local-carpenter>, 访问时间：2023 年 11 月 22 日。

据 India Briefing 统计,印度的平均月工资为 46861 卢比 (566 美元),工资中位数仅为 29400 印度卢比 (约 377.82 美元),全国最低工资约为每天 178 卢比 (2.16 美元),每月 5340 卢比 (约 65 美元)。电商公司 Picodi.com 的数据显示,2021 年印度的平均最低工资为 95 美元,远低于越南 (160 美元)、泰国 (220 美元) 和马来西亚 (258 美元) 等东南亚市场。^①

在资本要素方面,受 2019—2020 年新冠肺炎疫情影响,印度境内外商直接投资净流入整体减少,但从 2021 年开始逐渐恢复并保持一定稳定趋势。

第三,推行“印度教多数主义”,进行“国族再造”。莫迪第二任期,“印度教特性”占据该时期印度意识形态领域的主导地位。该意识形态为莫迪政府扭转“联盟政治”、弱化地方政府掣肘,以及提升中央决策力提供了有力的思想工具。同时,也为整合社会资源而进行“国族再造”以提升国家凝聚力提供了“心理产品”。

在政治意识形态领域,利用“国民志愿服务团”等组织进行社会动员和思想渗透,并对敏感问题和地区加强舆论控制。如在克什米尔问题上,自 2019 年 8 月以来,克什米尔至少有 35 名记者因报道而面临警方审讯、突袭、威胁、人身攻击、行动自由限制等。^②此外,莫迪在国内活动中公开支持印度教。在 2023 年 5 月印度新国会大厦落成仪式中,莫迪接受印度教祭祀的权杖,引起社会广泛讨论。

在社会层面,通过宪法、舆论等方式强化印度教人民身份认同,其结果就是凝聚与割裂的双重矛盾明显。首先,在身份认同结果上,根据皮尤研究中心调查报告显示,大多数印度教徒认为自己与穆斯林非常不同 (66%),三分之二的耆那教徒和大约一半的锡克教徒表示,他们与印度教徒有很多共同点。^③其次,印度的印度教民族主义也表现在语言层面。在“如何认同”的判断上,印度教徒比其他印度人更有可能将民族身份与印地语联系起来。虽然印度有几十种主要语言,但大多数印度教徒 (59%) 认为,会说印地语对成为真正的印度人非常重要。^④再次,印度人的宗教宽容概念并不一定涉及宗教团体的混

① Dezan Shira, “A Guide to Minimum Wage in India in 2023,” <https://www.india-briefing.com/news/guide-minimum-wage-india-2023-19406.html/>, 访问时间: 2023 年 11 月 22 日。

② “India: Kashmiri Journalist Held Under Abusive Laws,” <https://www.hrw.org/news/2022/02/08/india-kashmiri-journalist-held-under-abusive-laws>, 访问时间: 2023 年 11 月 22 日。

③ Neha Sahgal, “Religion in India: Tolerance and Segregation,” <https://www.pewresearch.org/religion/2021/06/29/religion-in-india-tolerance-and-segregation/>, 访问时间: 2023 年 11 月 22 日。

④ Ibid.

合。在婚姻层面，印度境内至少三分之二的印度教徒和更大比例的穆斯林教徒反对跨越宗教界线的婚姻。在生活层面，大多数印度教徒对身边非印度教人保持一定的宽容，但希望分开生活。这种主体认同感的增强和非主体群体存在感的减弱，使得印度教内部凝聚力空前，但印度教与其他非印度教团体之间割裂感不断增强，群体间明确界限也使得印度“拼凑性”结构特点更为明显。

第四，强势心态与机会主义并存，努力塑造大国形象。莫迪政府开启第二任期以来，强硬态度倾向已成为其对华外交政策的新常态。“加勒万河谷冲突”致使中印关系跌入更深的谷底，至今仍呈现出持续低迷的态势。目前，印度与华不仅难以达成合作，而且屡屡破坏既有的契约；在边界上采取“试探性”的行为，不断挑战中方底线欲获取最大利益。在中印经贸关系上，自2020年以来莫迪政府推出强硬、系统且精准的反华政策，覆盖贸易、投资、数字经济、工程等多领域。2022年1月开始，莫迪政府以“防止投机性收购”之名加大对中国企业的审查。近日，印度政府又要求几家在印中国企业，如小米、OPPO、真我（Realme）和 vivo 等手机制造商，必须任命印度籍人士担任首席执行官、首席运营官、首席财务官和首席技术官等职位。在人文交流方面，审查孔子学院，弱化两国人文交流的意愿，提高对华赴印签证审批难度。

机会主义是印度对外关系的另一大特征。莫迪政府外交政策的“机会主义”特征既体现在应对其想象的由中国带来的地缘压力上，也体现在其处理与其他域外大国的关系上。一方面，利用美日等西方国家需要印度配合制衡中国的期待，成功获取外部资本注入并推动军事合作，服务于印度国内发展。首先，莫迪上任以来，印美已经签署代表达成军事盟国的三个基础性防务合作文件，印美两国关系在政治、经济、军事等领域突飞猛进，已形成事实上的“准联盟”；其次，在深化军事合作基础上，莫迪政府还积极拉动日本在印度投资。同时，推动印日基建合作，并与“亚非增长走廊”对接联动南亚、东南亚与非洲大陆以打造新的经济增长环；再次，利用中美经济脱钩和后疫情时代美国重塑世界产业链之机，承接在华撤出产业链与投资，助力印度制造。最后，印度不仅利用边界冲突激起的国内民族主义激情禁用中国 APP 并限制中国企业投资，意图建立排除中国的印度市场，还通过划地、政策优惠和莫迪个人关系吸引更多外国企业赴该国投资。

另一方面，利用中国对核心利益的关切，谋取经济收益和政治博弈资本。印度是中国在南亚和印度洋推行“一带一路”倡议的关键节点，印度的配合将实现“一带一路”在南亚稳步推进的目标。莫迪政府利用中国对印度的期待，

以换取中国在“穆罕默德军头目马苏德”和“印度加入核供应国集团”问题上的妥协。莫迪政府还把“一带一路”作为联系性议题，以获取与中国博弈的资本，让中国承认印度在南亚的主导地位，包容印版互联互通和经济合作计划，意图使中国在印度关切的问题上做出妥协。2023年7月，印菲发布《印菲外长联合声明》，印度首次要求中国在南海问题上遵循《联合国海洋法公约》和2016年仲裁结果。随后，印度和菲律宾还在南海海域举行海上伙伴关系演习(MPX)。从印度积极介入东南亚及南海事务，可以清晰地看出莫迪政府在南海问题上的战略投机心理。

第五，印人党政理想能否实现仍面临多重考验。当前，印度的国际地位提升，参与大国博弈能力增强。在“印度梦”的驱使下，莫迪政府对内通过社会整合、经济转型和治理能力的努力，逐步完成国家能力建设三大目标，增强自身发展能力。印度对外更加熟练地抓住大国博弈契机，将自身意愿和国家间关系结合，从而营造有利于自身发展的周边环境，提高国际事务的参与度。

首先，在自身发展方面，印人党国内政策进一步加强，但国内宗教矛盾、民族主义情绪、疫情冲击后的经济恢复等都对印人党执政带来困难。制度优势不能探究一国发展的根本性问题，特定领域政策背后的结构性问题才是最影响一国发展的根源。一方面，印度有着非常复杂的社会与经济结构，仅仅简单照搬西方民主体制，无法有效地对其社会实现全覆盖管理。因此，印度的高质量、可持续发展需要不断完善的治理体制和能力，但这也正是印度现阶段不足之处。另一方面，稳定是发展的前提，但印度自建国以来国内暴力冲突持续不断。2023年5月4日，曼尼普尔邦爆发大规模骚乱，表列部落事件成诱因，实质为印度教（梅泰族）和基督教（山地部落）之间的矛盾以及河谷平原社会与山地社会矛盾长期积压的结果。据乌普萨拉冲突数据库（UCDP）统计，2014—2022年，印度国内爆发的冲突已致6313人死亡。^①暴力冲突大致可分为有政府参与（如印度政府和印共、中央政府和曼尼普尔邦、那加兰邦与特里普拉邦地方反政府势力之间冲突）和无政府参与（如印度教和穆斯林、反政府组织与平民间暴力冲突）。这些冲突背后是印度自建国以来结构性问题的持续显现，而印度国内反对势力在中央政府强化政治控制阶段，不排除会出现高压反弹行为，因此短时间内难以解决。

其次，印度尚处于经济发展快车道，但迅速崛起难以实现。其原因主要体

^① 数据来源 Uppsala Conflict Data Program, <https://ucdp.uu.se/country/750>.

泛安全化现象与南亚东南亚政治经济形势演进

现在三个方面：一是经济结构问题。一国经济发展需要从农业、工业、服务业过渡发展。但印度从农业向服务业发展是以苏联解体为背景，在本国开放市场之下，借助美国军事信息技术转向民用、商用之机，形成以“外包”产业为主的发展动力。如 IT 行业更多依靠海外市场的需求拉动，且长期以来工业化发展缓慢。工业发展缓慢，尤其是劳动密集型产业发展吃力，导致印度现阶段不能创造出满足巨大人口基数的就业岗位。

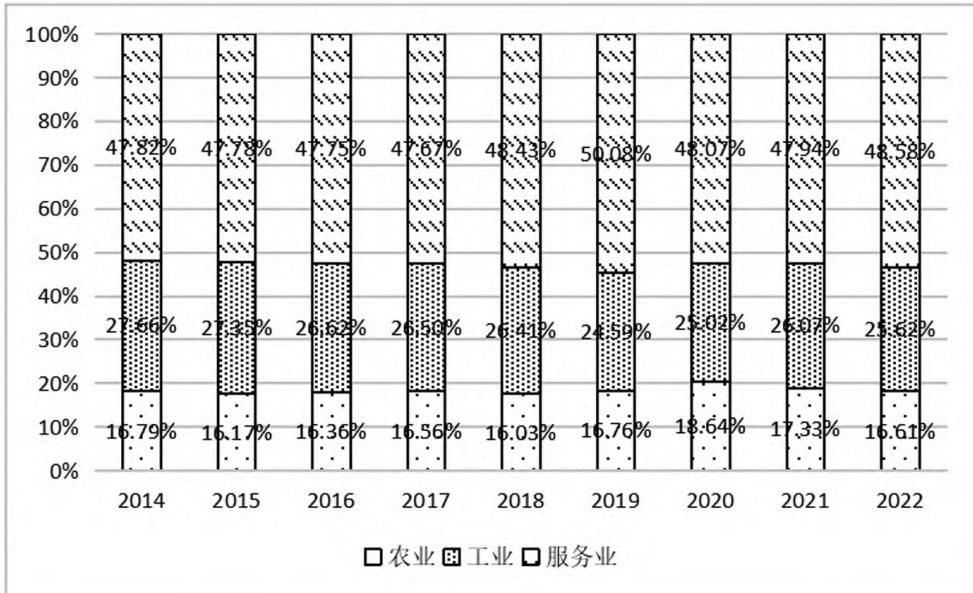


图 1 年各经济部门国内生产总值 (GDP) 分布情况 (2014—2022)

数据来源: Statista <https://www.statista.com/>.

二是贫困问题。大量贫困人口是阻碍工业化进程的障碍之一。根据联合国统计,按照 2011 年购买力平价 (1.9 美元) 计算,印度贫困率在 10%—20% 之间。按照 2017 年购买力平价 (3.65 美元) 计算,印度拥有近 50% 的贫困人口。由此,不进行充分的社会动员以解决大面积贫困问题,印度的工业化进程就无法真正地在全国内得到实施。但如果要进行充分的社会动员,印人党政府就必须向束缚印度最广大民众数千年的种姓制度开刀,而这恰恰是推行“印度教特性”的印人党无论如何也无法做到的。贫困问题在世界上所有国家都不仅仅是经济问题,而在印度,其政治和文化甚至文明色彩则要浓厚得多。

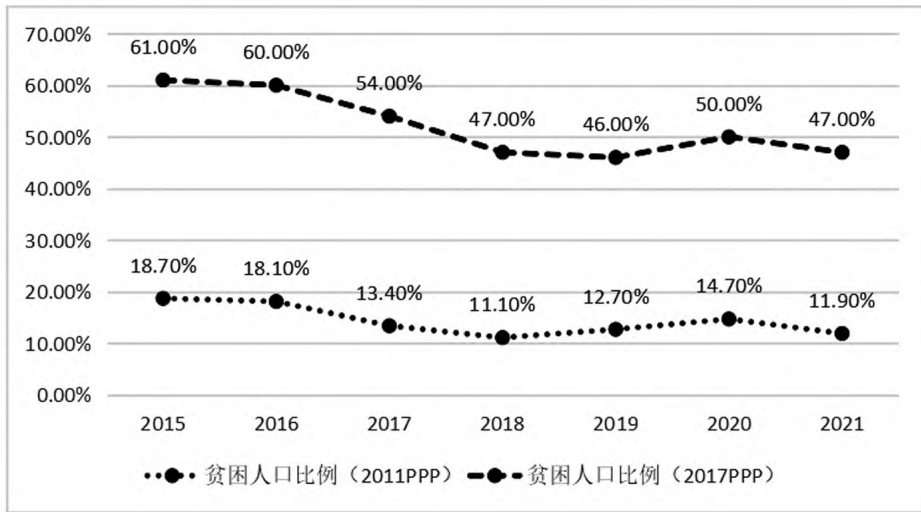


图2 印度贫困率 (按照 2011 年和 2017 年的购买力平价计算)

数据来源: 世界银行 <https://data.worldbank.org.cn/>.

三是政府腐败且营商环境差。在印度政府效率低下以及近年来高负债、政府综合财政结余为负的情况下, 外商在印度的投资信心不足。其中, 外资流入就是一个很好的证明。作为世界第五大经济体, 其外资流入额仅排名世界第八, 且与前列国家之间存在很大的差距。根据《2022 年世界投资报告》统计, 2020—2021 年, 累计 2300 亿美元的外国直接投资流入中国, 位居世界第二; 新加坡位居第六, 累计 1740 亿美元; 印度累计 1090 亿美元, 仅位居第八, 显示出印度距离成为全球资本流向的热门甚至首选之地, 还有相当长的路要走。

2. 巴基斯坦

2022 年以来, 巴基斯坦的经济困境日益严重, 经济困局与政党间激烈争斗引发的政治动荡相互交织, 导致巴基斯坦国内发展陷入严重困境。在此背景下, 特大自然灾害的发生进一步恶化了国内不稳定局面, 使社会和民生问题愈发突出。巴基斯坦经济形势已与政局走向形成紧密的联动关系, 其衍生的社会与安全问题的复合影响已成为该国面临的一大挑战。

第一, 政党斗争引发国内动荡绵延持续。近年来, 巴基斯坦执政联盟与正义运动党激烈对抗, 政局陷入混乱。持续性的政治动荡是穆盟 (谢里夫派) 与人民党 (布托家族) 形成的执政联盟与伊姆兰·汗领导的正义运动党之间斗争的外在表现, 是巴基斯坦长期畸形政治结构的必然产物。

2022年4月前总理伊姆兰·汗通过不信任动议被罢黜后，并不甘心退出政治舞台。他不仅再次公开指责美国介入是其下野的重要推手，而且鼓动支持者频繁在多个城市举行示威，抗议物价上涨和汇率贬值，要求现任政府立即辞职、解散国会并提前进行大选。由于伊姆兰·汗发起了多次全国性大规模游行示威，多地爆发警方与游行示威者的冲突对抗。2022年5月22日，伊姆兰·汗组织的“长征游行”向伊斯兰堡进发。2022年10月，伊姆兰·汗发动第二次“长征游行”，期间自身遭受枪击，参议员费萨尔·贾韦德·汗等9人受伤，1人死亡。2023年3月，由于伊姆兰·汗被告贪腐一案面临逮捕，又引发了一系列抗议与骚乱。5月9日，伊姆兰·汗突然遭到逮捕，电视画面传遍全国，随即正义运动党在全国范围内举行大规模抗议活动。抗议者开始袭击全国各地的多个军事设施，抗议者与军队之间的冲突造成的死亡人数不断上升。巴基斯坦陆军总部和拉合尔军长官邸遭到暴徒袭击。在伊斯兰堡，进出首都的一条主要高速公路被封锁。在白沙瓦，抗议者纵火焚烧巴基斯坦广播电台大楼以示抗议。5月12日，巴基斯坦最高法院认定逮捕伊姆兰·汗是非法行为，下令立即释放。至此，围绕伊姆兰·汗被捕而爆发的骚动和冲突才逐渐平息。伊姆兰·汗被捕前后，巴基斯坦前外交部长、正义运动党副主席沙阿·马哈茂德·库雷希和两名正义运动党高级领导人阿萨德·奥马尔和法瓦德·乔杜里也遭到羁押，吉尔吉特-巴尔蒂斯坦首席部长哈立德·库尔希德则被软禁在伊斯兰堡。虽然伊姆兰·汗被捕事件最终得到解决，但具有强大社会动员能力的正义运动党和传统豪强以及军方之间的矛盾已经完全公开化，巴基斯坦随时都有再次爆发大规模街头政治运动的风险。

国内动荡的政治环境严重地消耗巴基斯坦的内部统筹能力。巴基斯坦执政联盟与正义运动党不仅难以展开实质性对话，反而竞相发表煽动性言论、相互攻击谩骂，使得中央和地方各省的政治僵局难以解决。当应付种种危机、稳固执政地位成为了政府的首要目标，国内经济、民生、恐怖主义等问题自然也就无法得到应有的重视。例如2023年1月30日，白沙瓦清真寺的特大爆炸事件发生之后，巴基斯坦政客们没有将日益增多的恐怖袭击视为国家紧急情况，而是为下一次选举摆出对垒姿态。军方领导人正忙于应对前总理伊姆兰·汗的挑战，而后者则通过批评军方领导以获得支持。随着巴基斯坦选举的日益临近，政治内斗只会更加激烈。

第二，经济形势堪忧，危机困局难解。首先，负债飙升与汇率持续下跌，主权债务违约风险突出。巴基斯坦经济和债务结构存在显著问题，国内税收基

础狭窄，汇率波动对债务风险的影响较大，且外部债务依存度较高，财政及对外支付能力长期较弱。巴基斯坦本就是亚洲外债最多的国家之一，而在疫情后的经济复苏过程中，巴基斯坦面临俄乌冲突引发的严重进口通胀并遭遇了历史罕见的洪灾，致使债务总量进一步攀升。巴基斯坦国家银行（SBP）发布的统计数据显示，截至2023财年末，巴基斯坦政府债务总额为61.7万亿卢比，同比增长22.1%，包括39万亿卢比的国内债务和22.73万亿卢比的外债。^①在2024财年，巴基斯坦将面临总额246亿美元的外债，除去已偿还的54亿美元，剩余债务为192亿美元（包含预计展期124亿美元）。^②虽然巴基斯坦现有的外汇储备约为70亿美元，但由于财政空间有限和卢比持续走弱，该国面临巨大的流动性风险。在此情况下，2022—2023年期间国际评级机构惠誉连续三次调整巴基斯坦主权信用评级，从“B-”下调至“CCC+”再到“CCC-”，展望从稳定调整到负面。^③这进一步加剧了巴基斯坦市场恐慌，引发证券市场暴跌、外资注入困难、人才外流等一系列连锁反应。

其次，供应链中断，经济复苏困难重重。巴基斯坦经济结构单一，以中低端制造业和资源型产业为主，且易受国际市场冲击。受新冠肺炎疫情、俄乌冲突、逆全球化等多重压力之下国际供应链断裂的影响，大量劳动密集型产业减产甚至关停，致使宏观经济失衡并导致严重的国际收支危机。全巴基斯坦纺织厂协会（APTMA）在2022年10月宣布，因电力补贴取消，全国已有1600家服装厂关闭，导致500万人失业。^④APTMA表示，全国工厂的产能利用率低于50%，纺织品出口从2023年开始进一步下降，前9个月为119亿美元，下降18%。^⑤截至2023年4月，全国30家手机组装厂几乎全部关停，其中包括外资品牌经营的三家。^⑥其他因需求低迷和经济状况不佳而关闭部分工厂的著名公司包括巴基斯坦最大拖拉机

① “Pakistan’s Total Debt Surges Past Rs61 Trillion, Shows SBP Data,” *Daily Pakistan*, September 6, 2023.

② “Pakistan Faces \$6.8bn External Debt Repayment in FY24, SBP Governor Says,” *Pakistan Today*, December 13, 2023.

③ 《巴基斯坦主权信用评级遭下调违约风险上升》，<https://www.investgo.cn/article/gb/fxyj/202303/657784.html>，访问时间：2023年11月22日。

④ “1,600 Mills Already Shut: APTMA Announces Nationwide Closure of Textile Factories,” *Pakistan Today*, October 5, 2022.

⑤ BR Web Desk, “Pakistan’s Textile Exports Significantly Decline in January: APTMA,” <https://www.brecorder.com/news/40223996/pakistans-textile-exports-significantly-decline-in-january-aptma>; “Pakistan’s Textile Exports Plunge 12% Year-on-Year in September: APTMA,” <https://www.brecorder.com/news/40266422/pakistans-textile-exports-plunge-12-year-on-year-in-september-aptma>，访问时间：2023年12月5日。

⑥ Saurabh Sharma, “Serious Blow: Chinese Experts Leave Pakistan as 30 Mobile Phone Assembly Units Shut Due to Cash Crunch,” *Business Today*, April 2, 2023.

制造商、最大纺织公司等本土企业。由于无法获得信用证，完全依赖从其他国家进口零部件的巴基斯坦铃木、丰田和本田等汽车组装商也不得不关闭了生产线。同时，信用证延误导致从其他国家进口的医药原料、药品和医疗保健设备的船舶和集装箱长期滞留在海港。多家制药公司因“无法承受生产成本”而关闭，全国各地出现药品和设备短缺，迫使医院推迟手术和治疗。此外，因外汇储备短缺和巴基斯坦卢比贬值还造成了原油进口困难，巴基斯坦最大的炼油厂于2023年2月暂时关闭。2023年6月，壳牌公司宣布将退出巴基斯坦市场，出售其持有的壳牌巴基斯坦公司77.42%的全部股份。^① 工业增长萎缩严重地拖累了巴基斯坦的经济恢复。根据世界银行数据，继2021财年增长5.8%和2022财年增长6.1%之后，巴基斯坦经济预计在2023财年同比收缩0.6%，其中农业、工业和服务业预计增长率将分别为1.0%、-2.94%和-0.5%。^②

再次，通胀率高企，居民生活成本急剧增长。受美联储加息、新冠肺炎疫情及俄乌冲突的影响，巴基斯坦国内能源、粮食等大宗商品价格暴涨，通货膨胀率飙升至50年来的新高。相比2021-2022财年11.29%的平均通胀率，巴基斯坦2022-2023财年的平均通胀率达到了29.16%。其中，2023年5月，巴基斯坦通货膨胀率高达37.97%，这是自1965年7月份有数据记录以来的最高值，巴基斯坦超过斯里兰卡成为亚洲通货膨胀率最高的国家。^③ 其中食品通胀率从2022财年的13.4%跃升至2023财年的37.3%，而农村地区从13.0%升至40.8%，增长了两倍。^④ 由于食品、电力、饮料和交通成本大幅上升，2023年5月消费者物价指数（CPI）飙升至38%，创历史最高年度涨幅。^⑤ 在收入下降与物价上涨的共同影响下，巴基斯坦居民贫困问题愈发严重。与2022财年相比，2023财年贫困人口增长5.2%，大约1250万巴基斯坦人陷入中低收入国家（每天3.6美元，2017年购买力平价）贫困线以下。^⑥

① Ariba Shahid, "Shell to Exit Pakistan Unit with Sale of Shares," Reuters, June 15, 2023.

② 2023财年实际GDP增长基于世界银行工作人员的计算，巴政府对2023财年GDP增长的估计为0.3%，"Pakistan Development Update: Restoring Fiscal Sustainability," <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/cfd9113f24c548efdc86dba482a5e2cf-0310062023/original/Pakistan-Development-Update-October-2023.pdf>, p. 4.

③ Ibid, p. 6.

④ Ibid, p. 5.

⑤ "Pakistan Consumer Price Index CPI Growth," <https://www.ceicdata.com/en/indicator/pakistan/consumer-price-index-cpi-growth>, 访问时间：2023年12月5日。

⑥ Press Release, "Fiscal Reforms Are Critical for Economic Stability, Sustainable Growth in Pakistan," <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/10/02/fiscal-reforms-are-critical-for-economic-stability-sustainable-growth-in-pakistan>, 访问时间：2023年12月5日。

第三,巴基斯坦外交政策摇摆不定,呈现出矛盾性特征。鉴于经济危机、安全问题和激烈的政党竞争,巴基斯坦新政府主要关注国内事务,难以大幅调整对外关系。但是,为缓解经济压力,新政府寻求与美国、西方及阿拉伯国家改善关系,这使得夏巴兹政府外交政策既呈现出延续性,也出现了一定的变化与反复。其一,在处理对华关系上,夏巴兹政府改变伊姆兰·汗的“平衡政策”倾向转而推进双边关系的深化。在振兴经济和引入外资的需求下,夏巴兹对推进“中巴经济走廊”发展表现积极。在他的领导下,不仅伊姆兰·汗任期中进展缓慢的“中巴经济走廊”项目速度得到提升,而且过去中国企业在巴基斯坦面临的有些问题也一定程度上得到了有效解决。其二,夏巴兹政府软化了对印立场,印巴关系从对抗走向缓解。伊姆兰·汗政府时期,印度废除宪法第370条和第35A条导致印巴关系恶化。同时,印度政府切断了与巴基斯坦外交关系,加之伊姆兰·汗对莫迪扩张政策的批评,双边关系呈现僵持与对抗的态势。夏巴兹政府上任后,着力改善印巴关系并致信莫迪,为了将两国关系提升至和平与合作水平,需要进行“有意义的接触,和平解决所有尚未解决的争端”。^①莫迪总理则向夏巴兹上任表示祝贺,并期待南亚走向和平与繁荣。其三,夏巴兹政府寻求与美欧接近。巴基斯坦谢派穆盟和人民党一改正义运动党疏远美欧的政策,转而寻求与美欧接近。伊姆兰·汗在俄乌战争爆发时“违背美国意愿”而高调访问俄罗斯,并在被弹劾期间指责美国干涉巴内政等言论严重损害了中美关系。在被列入反洗钱金融行动特别工作组黑名单后,中欧经贸关系的改善也面临挑战。^②相比而言,夏巴兹政府新任外长比拉瓦尔多次访美,以恢复中美关系。双方在应对气候变化、阿富汗安全、印度和克什米尔问题等方面达成共识,为未来合作奠定了基础。2022年,第12届欧盟-巴基斯坦联合委员会在伊斯兰堡召开,中欧双方同意从气候合作与灾后援助方面推动双边关系改善。其四,夏巴兹政府积极修复与沙特等阿拉伯国家关系。在伊姆兰·汗执政时期,巴基斯坦与伊朗和土耳其关系升温,但与沙特等海湾国家的关系出现了分歧,特别是沙特在2019年吉隆坡穆斯林峰会的克什米尔问题的表态上。^③夏巴兹上任后,积极通过谢里夫家族与沙特高层之间的长期联系重建紧密的经济联系,

① Naveed Siddiqui, “PM Shehbaz Writes Letter to Modi, Says Peaceful Pak-India Ties Imperative for Progress of Region,” <https://www.dawn.com/news/168545>, 访问时间: 2023年12月5日。

② 彭念、胡拉姆·阿巴斯:《巴基斯坦新政府外交政策初探》,《和平与发展》2022年第3期,第101页。

③ Arhama Siddiqi, “Strengthening Relations with Saudi Arabia: The Quest for Pakistan’s Economic Survival,” <https://southasianvoices.org/the-quest-for-pakistans-economic-survival/>, 访问时间: 2023年12月5日。

以缓解巴基斯坦的经济困境。夏巴兹自 2022 年 4 月上任后多次访问阿联酋和沙特，寻求援助和债务延展。最终，沙特同意将 30 亿美元的贷款延期并提供 12 亿美元期货石油付款，阿联酋则同意展期现有 20 亿美元贷款并提供 10 亿美元贷款。^①

第四，恐怖主义活动猖獗，中巴经济走廊建设面临安全挑战。多年来，巴基斯坦安全形势一直不容乐观。俾路支民族分离主义组织针对在巴基斯坦的中国目标的袭击呈上升趋势，中巴经济走廊的安全风险持续处于高位。根据中海安中国海外安全大数据信息系统的统计数据，2022 年巴基斯坦共发生 512 起恐怖袭击事件，相比 2021 年增加了 27%。2023 年第一季度，巴基斯坦共发生 375 起恐袭事件，占全球恐袭事件的 29%，二月份的恐袭数量位列全球第一。尤其是，2021 年 7 月，导致包括 9 名中方人员在内的 13 人死亡的达苏水电站通勤班车袭击事件，背后也有“俾路支解放军”的身影。^② 2021 年 8 月 20 日，位于巴基斯坦俾路支省的瓜达尔东湾快速路项目，载有中国人员的车队遭遇自杀式炸弹袭击，“俾路支解放军”宣称对袭击事件负责。^③ 2022 年 4 月 26 日，“俾路支解放军”马吉德旅对巴基斯坦卡拉奇大学孔子学院班车发动恐怖袭击，造成 3 名中国人、1 名巴基斯坦人遇难以及多人受伤。^④ 2023 年，巴基斯坦已发生的恐袭事件中，由俾路支分离势力发起的恐袭事件高达 149 件，较 2022 年显著增加。近年来，俾路支分离分子效仿阿塔模式进行大规模的合并与重组，声称统合各方力量是结束巴基斯坦对其地区控制的关键，将协同打击巴基斯坦军队并破坏中巴合作项目^⑤，这值得中国在巴基斯坦的机构和人员警惕。此外，经济危机下反恐资金削减，反恐作战能力受限。由于目前的经济形势，军队已审查作战和非作战开支，并决定削减与燃料、口粮、建筑、非作战采购、训练和非作战调动有关的各项开支。军方一直鼓励在线会议和模拟训练，并使用技术来减少军

① Abid Hussain, “UAE Pledges \$3bn Loan to Help Cash-strapped Ally Pakistan,” <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/12/uae-extends-existing-loan-and-offers-new-one-to-ally-pakistan>, 访问时间：2023 年 12 月 5 日。

② 《汽车爆炸导致 9 名中方人员遇难》，<https://m.huanqiu.com/article/43wcdX0NCwK>, 访问时间：2023 年 12 月 5 日。

③ 乌元春：《载中国公民车队在巴基斯坦遭自杀式炸弹袭击，“俾路支解放军”宣称对袭击事件负责》，<https://m.huanqiu.com/article/44RQaFclRSV>, 访问时间：2023 年 12 月 5 日。

④ 连政：《巴基斯坦卡拉奇大学发生恐袭，3 名孔子学院中方教师遇难》，https://www.guancha.cn/international/2022_04_26_637043.shtml, 访问时间：2023 年 12 月 5 日。

⑤ Fahad Nabeel, “Identity as a Pretext of Terror: Brief Backgrounder of Baloch Raaji Aajoi Sangar,” <https://cscr.pk/explore/publications/articles/identity-as-a-pretext-of-terror-brief-backgrounder-of-baloch-raaji-aajoi-sangar/>, 访问时间：2023 年 12 月 5 日。

费开支。在巴基斯坦政治与经济双不稳定背景下，“一带一路”面临着巨大的安全风险。

(二) 东南亚主要行为体的政治经济形势

由于东南亚行为体众多难以逐一分析，本节将以东盟概括东南亚总体面临的_{政治经济形势}，具体国别则以近年国家形势变化最为剧烈的缅甸为例进行分析。

1. 东盟

为了缓解中美博弈带来的压力和摆脱被迫“选边站”的困境，东盟各国积极保持中立，开始扩展与广大中间地带国家的联系。美国的“印太战略”使得东盟在政治安全领域产生分歧，供应链脱钩可能阻碍东盟经济一体化进程。在此背景下，东盟面临外部压力与内部共识的挑战，正在寻求平衡与协调。

第一，为适应中美博弈带来的压力，东盟选择“新中间地带”战略开拓自身外交空间。在百年未有之大变局之中，东南亚地区成为中美竞争的首要区域，东南亚地区承受着中美竞争带来的巨大战略压力，而东盟整体上一直对中美博弈持观望态度。中美博弈进入深水区的之后，东盟对中美在亚太地区博弈烈度的增强表示担忧和焦虑，且不希望成为大国竞争的牺牲品，但自身又难以发挥协调作用。为此，东盟保持适度谨慎，尽量在中美之间保持中立，不结盟、不选边站成为了合乎逻辑的策略选择。同时，在“不选边站队”的基础上，如何开拓除中美之外的发展和合作空间，“新中间地带”战略为东盟提供了实践指导，即东盟及其成员国通过双边或非正式小多边主义方式拓展与中等强国构成的广阔中间地带，以突破中美博弈带来的战略压力。^①例如在南海问题上，东南亚相关国家并未追随美国的脚步，而是更多选择观望的态度，东盟地区论坛仅仅表达了和平解决南海问题的愿望；在疫情应对方面，东南亚国家也并没有跟随美国的舆论节奏，而是选择与中国合作。此外，“东盟+1”峰会近年来愈发受到重视，东盟-印度峰会、东盟-韩国峰会、东盟-澳大利亚特别峰会和东盟-加拿大峰会等系列合作，展现了东盟维持“中心地位”以及寻找与更多中等强国合作的战略努力。

第二，“印太战略”冲击东盟各国在政治—安全领域的共识。在东盟成立以来的50多年历程中，发起成立了东盟地区论坛（ARF）和东亚峰会（EAS）等

^① 曹云华：《论东盟的“新中间地带”战略》，《南洋问题研究》2023年第1期，第22页。

安全合作机制，其出发点在于以集体的方式发出更为积极的声音，在此基础上构建起以东盟为中心的区域安全与合作框架。以“四国机制”为核心支柱的美日印澳“印太战略”却导致部分东盟成员国在如何维护地区安全问题上产生了分歧。一方面，部分东盟国家如越南、印尼等支持“四国机制”在南海地区的所谓“航行自由”理念；另一方面，马来西亚、菲律宾等东盟国家却认为美国“印太战略”将加剧南海摩擦，更容易导致地区冲突。

第三，美国强推供应链脱钩或阻碍东盟经济共同体的形成，动摇了东盟经济一体化的内部共识。美日印澳希望通过建立“盟友网络+生产链脱钩”的方式重塑印太地区经济格局，即利用新冠肺炎疫情的冲击，在“四国机制”框架基础之上，吸纳更多盟友和伙伴进一步推动全球（地区）产业链与中国“脱钩”，以构建“经济繁荣网络”。美国所推出的“经济繁荣网络”是一个以“去中国化”为战略目的的经济联盟，首批成员国就包括东盟国家越南。越南因其区位和劳动力优势，单方面与美日印澳等国合作以期重塑地区乃至全球供应链体系，势必将对东盟经济共同体的战略协调产生冲击，不利于东盟地区内部共识的形成。

2. 缅甸

当前，缅甸正处于持续的政治动荡之中，军方与反对派的长期对立进一步加剧了局势的不稳定。在国际制裁、新冠肺炎疫情和缅北战事的三重压力之下，缅甸经济“严重疲软”，前景不容乐观。与此同时，以美国为首的西方国家对缅甸实施制裁，外交环境恶化使得缅甸与东盟关系面临严重危机。在此背景下，中印俄等国保持中立，为缅甸提供了一定的外交生存空间。然而，中缅经济走廊建设仍然面临直接和间接的挑战，如行政审批进程放缓、项目建设安全遭受威胁、西方制裁与舆论的负面影响、政局动荡带来的建设风险等。整体来看，缅甸面临政治、经济、外交等诸多方面的严峻挑战，需要在国内外多方势力共同努力之下逐步解决并稳定局势。

第一，缅甸政局因军方接管国家权力而陷入紧张局势，军方与反对派之间的冲突持续不断。自军方两年前接管缅甸政权以来，国内紧张局势日益加剧，军方与反对派长期对峙，尤其是缅北地区的激烈冲突，导致国内形势迅速恶化。虽然缅甸军方执政的主导地位不容撼动，但仍难以从根本上化解民地武与中央政府之间的分歧，且通过谈判达成全面民族和解的前景似乎遥不可及。然而，缅甸民主化进程已是时代发展的趋势，尽管新一轮的大选时间被不断推迟，但大选仍会举行则是必然。如果选举结果能够满足各方预期，那么缅甸目前的政

治动荡就有望得到缓解, 同时也能减轻来自美国、西方国家与东盟的外部压力。如若选举结果过于偏颇, 无法平衡各方利益, 那么缅甸的局势可能面临进一步恶化, 并可能导致更大的混乱与不确定性。

第二, 缅甸经济“严重疲软”, 前景不容乐观。当前缅甸农业、制造业和贸易等生产部门普遍放缓, 消费与投资受限, 经济陷入持续低迷; 贸易逆差扩大, 国际收支压力加大; 缅元汇率大幅波动, 通货膨胀率居高不下, 金融体系处于崩溃边缘。一方面, 由于国际制裁与俄乌冲突恶化了缅甸经济发展的外部环境。国际金融机构如世界银行与亚洲开发银行已暂停向政变后的缅甸提供资金支持, 美国、澳大利亚等国对缅甸军方及其关联经济实体实施制裁, 缅甸与东盟共同商定的克服危机的计划也被搁置, 加重了缅甸的经济困境。另一方面, 新冠肺炎疫情对缅甸经济的影响仍未消除。截至目前, 缅甸是东南亚唯一一个尚未恢复到疫情前经济活动水平的经济体, 且仍比 2019 年低 10% 左右。^① 加之, 2023 年 10 月以来, 缅甸北部爆发的激烈战事导致贸易路线封锁和物流中断, 特别是在掸邦北部的中国边贸口岸以及与泰国和印度的几个边境口岸的运营也受到干扰, 致使缅甸经济进一步恶化。

第三, 缅甸军方接管政权以来外交形势急转直下, 总体上面临更加严峻的外交环境。首先, 缅甸与东盟关系遭遇重大危机, 面临历史性倒退。缅甸政治危机发生后, 东盟一直积极发挥其“中心地位”的作用, 提出“五点共识”以调解缅甸政治困局, 但在落实过程中陷入僵局。东盟对缅甸军管政权的抵制和分歧呈公开化和扩大化趋势, 致使东盟峰会多次面临“10-1”窘境。其次, 美西方国家对缅甸采取多领域制裁举措, 不断向缅甸军方施压, 使得缅甸与美西方关系在紧张局势中逐渐恶化。为缓解外交压力, 缅甸主动深化与中国、印度、俄罗斯等国的关系以期稳住外交的基本面, 争取这些国家继续保持接触和中立的态度, 这在一定程度上也为缅甸外交提供了生存空间。

第四, 缅甸军方接管政权后为中缅经济走廊带来诸多不利影响, 项目建设遭遇延误、停滞甚至破坏。缅甸局势动荡, 势必对中国在缅甸的投资项目构成挑战。一是军方对国家权力结构和人员的重组导致相关项目的行政审批进程放缓或暂停; 二是国内社会动乱及缅北战事使得中缅之间的关键贸易通道关闭, 曼德勒-腊戌-木姐-姐告-瑞丽沿线基础建设项目遭到破坏; 三是美西方借对缅

^① “Myanmar Economic Monitor: Challenge Amid Conflict,” <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099121123082084971/pdf/P5006630739fd70a00a66c0e15bf7b34917.pdf>, p. 7, p.39.

甸制裁之机把中国企业纳入“黑名单”，这使中国在缅甸的企业遭遇“二级制裁”牵连；四是在政局动荡与西方势力挑拨之下，针对中企项目的罢工、打砸抢烧、绑架等事件频发。综合来看，缅甸的政治动荡和权力斗争不仅削弱了两国共建中缅经济走廊的努力和信心，而且带来了沿线安全环境的恶化以及中国在缅项目遭受“污名化”的双重风险。

三、根源分析：泛安全化对区域形势演进态势的影响

不论是从区域整体态势变化角度看，还是从区域内主要行为体政治经济形势演进视角分析，人们都可以非常明显地感觉到，南亚东南亚区域在过去的一段时间里，受到了国际格局演化驱动方式和方向的强烈影响。其中，主要的塑造因素包括新冠肺炎疫情的演化、美国全球战略调整与俄乌冲突等三大原因。

第一，新冠肺炎疫情因素。虽然新冠肺炎疫情没有从本质上改变世界基本格局和大国实力对比，中国与美国特别是美西方霸权体系仍然存在巨大实力差距，然而新冠肺炎疫情之初双方的不同表现严重刺激到了一些西方国家的自尊心和自信心，催生出他们对于霸权是否依然稳固的严重忧虑，导致对“安全”的过度解读与追求，促使他们在遏制中国、破坏中国周边环境方面更加不择手段。

第二，美国“印太战略”因素。联合盟友打压中国以发挥整体优势，已经成为拜登政府对华政策的关键内容。拜登政府在其2022年发布的《国家安全战略》报告中表示，“世界各地的联盟和伙伴关系是美国最重要的战略资产。”^①在最新的《国情咨文》中，拜登强调“民主国家变得更加强大，而不是更弱……赢得与中国的竞争应该团结所有人……太平洋伙伴和大西洋伙伴之间正在形成桥。”^②由此，毫不掩饰其意图通过联盟体系达到遏制中国的战略目标。

美国旨在遏制中国发展，利用西方民主价值观为核心纽带的联盟战略，在经贸、科技、军事及全球治理等方面集中展开对中国的全方位、立体化战略竞争，这种毫不掩饰的对华强硬态度加深了中美矛盾，且这种矛盾在美国同盟体

① The White House, “National Security Strategy,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, p. 11.

② U. S. Mission China, “Remarks of President Joe Biden-State of the Union Address as Prepared for Delivery,” https://china.usembassy-china.org.cn/remarks-of-president-joe-biden-state-of-the-union-address-as-prepared-for-delivery/?_ga=2.57336234.1889102244.1703848562-914921366.1687050003, 访问时间: 2023年12月5日。

系之下外延至中国和地区国家间关系方面，刺激了周边国家对华强硬态度与选边站队心态。

第三，俄乌冲突因素。“乌克兰危机”已逾一年，俄罗斯对乌克兰的“特别军事行动”以及俄罗斯与美西方之间围绕能源、粮食、核安全等多领域的斗法，导致因新冠肺炎疫情延宕不休而日渐复杂的大国博弈进一步长期化、尖锐化。“乌克兰危机”是二战结束以来对世界秩序和全球经济走向产生重大影响的标志性事件，其影响范围之大、持续时间之久，仅次于冷战结束和苏联解体给国际体系造成的冲击。不仅仅是欧洲地缘政治遭遇结构性变革，亚太地区国际关系格局也受到了强烈冲击。中美在亚太地区的博弈，以及中国与亚太周边国家的关系都因乌克兰危机而面临新的巨大变数。可以认为，中美关系在“乌克兰危机”前后所发生的变化以及两国各自对外战略的调整，决定着亚太地区的国际格局演化方向。

上述三个因素分别从非传统安全和传统安全角度深刻地影响了全球格局的演化进程。尽管这三个因素的作用领域并不相互重叠，然而由于作用机理相近，包括南亚东南亚地区在内的多个次区域地缘政治经济格局演化态势出现了效用叠加的现象。这一相近的作用机理，就是近些年来国际格局变动过程中日渐严重的泛安全化倾向。

泛安全化，是全球政治经济格局演化过程中出现的一种不正常现象，在新冠肺炎疫情暴发之前就已经发生，在俄乌冲突的刺激下明显升级。一些国家在国际议题包括双边议题和多边议程中，随意以涉及“国家安全”为由对国与国之间正常的经济与人文往来进行干涉，将打着“国家安全”旗号的干涉作为地缘政治的一种手段，由此导致的安全概念和安全行动泛滥，即泛安全化。国际政治经济格局演化进程中的泛安全化现象可以回溯到特朗普时代甚至更早，在中美双边关系框架中的科技与人文交流领域，美国以维护“国家安全”为由，对中美交流进行切割，试图实现中美科技与人文交流领域的脱钩，进而实现中美高科技产业领域的脱钩。其中一个最明显的案例就是美国对数字通讯领域中中美合作的干预，特别是对华为公司的极限施压。2020年新冠肺炎疫情发生后，美国变本加厉，开始对全球公共卫生供应链进行泛安全化操作，在各种场合鼓吹增大公共卫生物资供应链的粘性，号召建立所谓“民主国家”的疫苗供应链，并将安全化从高科技领域扩展到普通商品领域，以摆脱对中国特别是中国制造的依赖，这在西方甚至被视为某种政治正确。

在“印太经济框架”（IPEF）中，美国鼓吹两个与泛安全化紧密相关的核

心概念，即提高关键领域“可溯源性”（Traceability）以及实现“多元化”（Diversification）。^①可溯源性旨在确保中间产品在生产环节中符合美国标准，多元化就是针对中国的多元化，这两大目标具有强烈的从价值链和供应链中实现“去中国化”的色彩。值得注意的是，这两个概念都不是从传统的国际市场分工的性价比原则出发，而是基于维护美国经济霸权。具体地说，是从维护美国对全球产业链和价值链的控制权角度出发，是全球性议题泛安全化的最新也是最明显例证。泛安全化，就其本质而言，是美国为了维护其全球霸权地位而主动采取的攻势策略导致的结果。由于绝对实力的相对衰落，美国早已放弃了通过提供全球公共产品、维护非中性的制度与规则来确保全球霸权的战略，代之为削弱对手以强化自身实力并不惜破坏自己建立的全球制度性安全的单边行动战略，这种单边行动战略以特朗普时代的“美国优先”最具代表性。尽管拜登政府从形式上放弃了“美国优先”的表述，然而美国没有也不可能真正回归多边主义。拜登时期的多边主义，与其说是对特朗普的修正，还不如说是对特朗普外交路线的强化。这种强化表现在美国不但要动员自己的一切力量遏制主要对手，而且要胁迫自己的联盟体系共同行动，迫使联盟伙伴为美国维护霸权、遏制对手的行为承担更多成本。但美国并不会给这些国家回报，要求盟友单向忠诚是拜登对特朗普外交路线的最大修正。

正是这种单向忠诚的要求，造成了国际社会的严重分裂和集团对抗现象的明显增加。在一切可能的领域，以维护集团安全为借口，强迫伙伴选边站队并推动脱钩断链，是当前国际社会各种背离全球化趋势的现象层出不穷的根本原因。国际社会曾经普遍认为全球化是不可逆的人类历史进程，经济相互依存是全球化的重要表现和关键支撑，全球经济要素的自由流动和基于性价比最优的配置原则是全球化背景下经济活动的基本原则。然而，经过中美贸易战、新冠肺炎疫情和俄乌冲突的接连冲击，在泛安全化的情绪胁迫之下，人们习以为常甚至奉为圭臬的上述原则遭到了严重削弱。泛安全化的风险迅速增加，严重干扰了全球化进程，极大地改变了中国以经济合作推动周边态势所依托的外部环境。

在国际政治经济议题泛安全化加剧的时代背景下，中国以经济手段经略周边，包括推动“一带一路”倡议的落地、实施和提质升级，遭遇了一定的困难，在南亚和东南亚地区体现得尤其明显。相对于“一带一路”倡议提出的最初几

^① 叶海林：《美国“印太战略”的逻辑缺陷与中国的应对》，《印度洋经济体研究》2022年第5期，第8页。

年,自新冠肺炎疫情暴发以来,在南亚东南亚的项目落地速度有所减缓,新项目增加有限,原有项目中的一部分相继出现各种问题。不仅作为“一带一路”旗舰项目的中巴经济走廊在项目和人员安全上遭遇较大威胁,斯里兰卡作为参与“一带一路”倡议较深的南亚国家,今年以来陷入了严重的财政危机,已经引发社会骚乱。此外,缅甸持续陷入社会动荡,政治不稳定和社会安全形势的恶化,使得中缅经贸合作遭遇重大干扰。

我们应该如何评估“一带一路”倡议在南亚东南亚的实施状况?能否将“一带一路”倡议推进过程中出现的一些困难理解为倡议整体上遭遇了挫折?“一带一路”倡议遭遇的挑战究竟是倡议实施过程中内生性的原因使然,还是源自于外部约束环境出现了变化?对于这些问题的讨论,与如何推动“一带一路”倡议向高质量发展阶段迈进的策略与路径选择息息相关。而学术界和政策界能否突破已经不适用于现实的传统思维方式的束缚,正视泛安全化带来的理念和认知变化,则是“一带一路”倡议顺利迈向高质量发展阶段所必须完成的学术和理论准备。

(责任编辑 朱翠萍)

The Phenomenon of Pan-Securitization and the Evolution of Political and Economic Situations in South Asia and Southeast Asia

Ye Hailin, Wu Jun, Zhang Zhanyu

Abstract: After the end of the COVID-19, the geopolitical landscape in China's surrounding areas, including the South Asia and Southeast Asia sub-regions, has evolved deeply, and the regional situation and order have undergone significant changes and major adjustments. Whether from the perspective of the overall regional situation change, or from the perspective of the evolution of the political and economic situation of major actors in the region, South Asia and Southeast Asia are strongly influenced by the way and direction of the evolution of the international pattern, especially the evolution of the COVID-19, the adjustment of the global strategy of the U. S., and the Russia-Ukraine conflict. In the post-pandemic era, the U. S. strategy towards China has become more extreme, and the China-U. S. rivalry has accelerated the evolution of the power structure and reorganization of order in China's neighboring regions. The U. S., relying on the advantages of the systematic alliance, has exerted all-round maximum pressure on China, which has deepened the China-U. S. contradictions. The struggle between China and the U. S. extends to the relations between China and its neighboring countries, giving rise to the opportunistic tactics and the behavior of taking sides against China. In the future, the trend of pan-securitization in China's surrounding areas will become more prominent, and the security challenges faced by China in managing its periphery will significantly increase.

Key Words: Pan - securitization, Indo - Pacific Strategy, Russia - Ukraine Conflict, Political and Economic Situation

**Breaking Bureaucratic Control Model:
A Case Study of Modi Government's CMR Reform**

Yang Lu

Abstract: The mainstream civil-military relations theory based on the practice of western countries is difficult to explain the practices in developing countries. This paper takes the power relationship among the main actors as a variable, constructs three types of military-government relations, namely military control model, political control model and bureaucratic control model, and takes India as an example to explore the bureaucratic control model to which it belongs. Since its independence, India has established the bureaucratic control model, which ensures the absolute control of the military by the civilian government, but also restricts the reform and development of its defense capabil-