

# 印度互联互通政策的升级： 进展、动力与前景<sup>\*</sup>

□ 吴 琳

〔提 要〕近年来，互联互通在印度地区战略中的地位不断凸显。印度对次区域互联互通框架进行统合升级，并在南亚次大陆能源互联互通、印度洋枢纽港口和海上走廊、双多边互联互通伙伴外交、数字公共基础设施的海外布局等方面取得重要进展。印度升级地区互联互通，主要源于其自身的发展逻辑和内生动力。莫迪政府对内发展印度教民族主义，对外奉行强势自信的“印度优先”政策，并提出“发达印度”的百年发展目标，互联互通因此被赋予多重意义和使命——助推民族资本对外扩张，复兴“海洋印度”身份，保障关键基础设施供应链安全，以及促进国家建构和地区塑造。尽管印度发展互联互通的能力和意愿都在加强，但自身战略能力不足、地区战略环境掣肘、大国竞争复杂化等因素制约了其效果的发挥。未来印度将强化互联互通的地缘战略作用，加快推进完善周边互联互通网络建设。中国既要做好风险管理，也应为中印在共有周边实现“共进式”发展创造条件。

〔关 键 词〕互联互通、“印度优先”、印度地区战略、中印关系

〔作者简介〕吴琳，外交学院亚洲研究所（国家安全学院）副研究员

〔中图分类号〕D835.12, D822.335.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2025）4 期 0063-25

<sup>\*</sup> 本文是国家社会科学基金一般项目“大国竞争背景下南亚地区格局的演变及我国对策研究”（项目批准号：22BGJ065）的阶段性成果。感谢《国际问题研究》编辑部和匿名评审专家提出的修改意见。

2014年莫迪担任印度总理后,陆续提出“邻国优先”“东向行动”“西联”“连接中亚”等地区政策框架,并在这些框架下推出不少地区互联互通倡议,包括通过“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”(BIMSTEC)交通互联互通总体规划,与缅甸推进卡拉丹多式联运项目,重启印度—缅甸—泰国(IMT)三边公路,商讨“国际南北运输走廊”(INSTC)、印度—中亚天然气管道等。<sup>[1]</sup>近年来,莫迪政府的对外姿态日趋自信,<sup>[2]</sup>更加突出互联互通在其地区战略中的重要地位,<sup>[3]</sup>整合升级次区域互联互通倡议,重塑对邻国政策。印度不仅在2023年与美国、欧盟等联合推出“印欧经济走廊”(IMEC),而且大幅提升与美西方和周边国家的互联互通伙伴关系,在南亚次大陆和印度洋并行推进陆上和海上互联互通,数字和能源基础设施的海外布局也呈现进取势头。印度互联互通发展能力和雄心的增强,势必对中印关系和“一带一路”合作产生影响。随着中印关系“重启再出发”,<sup>[4]</sup>两国学术界应就中印如何在共有周边实现“共进式发展”加强研究和探讨。

## 一、印度升级地区互联互通的进展

近年来,印度对“邻国优先”“东向行动”“西联”“连接中亚”等次

---

[1] 参见楼春豪:《印度的地缘战略构想与地区基础设施联通政策》,《南亚研究》2019年第4期,第1-23页;林民旺:《印度与周边互联互通的进展及战略诉求》,《现代国际关系》2019年第4期,第56-63页;蓝建学:《印度“西联”战略:缘起、进展与前景》,《国际问题研究》2019年第3期,第63-80页;吴兆礼:《印度“连接中亚政策”:推进路径与成效》,《国际问题研究》2019年第6期,第67-83页;冯立冰:《印度东北部基建动向及其对我国周边安全的影响》,《南亚研究季刊》2019年第1期,第8-15页。

[2] Rohan Mukherjee, “A Hindu Nationalist Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, April 4, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/india/hindu-nationalist-foreign-policy>; Hartosh Singh Bal, “The End of Secular India: Modi’s Quest to Entrench Hindu Nationalism,” *Foreign Affairs*, April 12, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/india/end-secular-india>; Tridib Bhattacharya, “The Western Connect: Comparing Indian and Hindu Nationalism,” December 17, 2021, <https://blogs.lse.ac.uk/lseupr/2021/12/17/the-western-connect-comparing-indian-and-hindu-nationalism/>.

[3] Henry Storey, “India Doubles Down on Regional Connectivity to Counter China,” Lowy Institute, August 21, 2023, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/india-doubles-down-regional-connectivity-counter-china>.

[4] 《王毅会见印度外长苏杰生》, 外交部网站, 2024年11月19日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjzh/202412/t20241218\\_11496691.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjzh/202412/t20241218_11496691.shtml).

区域互联互通框架进行统合升级，重点加强在南亚次大陆能源、印度洋海上、伙伴外交和数字基建等四个方面的战略布局并取得重要进展。

### （一）打造南亚次大陆能源互联互通网络

2014年11月南盟峰会受挫后，孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔四国（BBIN）的互联互通机制开始形成。四国启动专家会议，重点讨论在两个领域的合作：一是水电能源的贸易和电网联通，二是机动车和火车联通问题。四国在机动车联通问题上率先取得突破，2015年6月签订《BBIN 机动车协议》，但后来因不丹国内反对而拖延执行。<sup>[1]</sup>近年来，印度关注重点转向 BBIN 水电能源贸易和电网联通，积极打造南亚次大陆能源互联互通网络。

尼泊尔、不丹和孟加拉国在印度的能源安全矩阵中占有重要地位。其中，尼泊尔和不丹水力发电资源丰富，孟加拉国则缺电且能源需求不断增大，孟加拉国若要从尼泊尔和不丹购电，必须通过印度的输电网络。近年来，印度调整国内政策法规，放宽对跨境电力交易的限制，加强输电线和水电项目的建设和发展，从而推动印度与上述三国之间的电力交易在 2016—2023 年大幅增长。<sup>[2]</sup>2022 年初，孟加拉国提议与尼泊尔进行电力贸易，位于两国之间的印度积极回应了孟加拉国的提议。4 月，印度与尼泊尔签署《电力合作联合愿景声明》。8 月，尼泊尔和孟加拉国联合请求利用印度基础设施进行跨国电力运输。此后，三国就电力贸易安排进行谈判，最终达成三方电力销售协议，这是南亚国家通过印度电网相互进行电力交易的首个协议。<sup>[3]</sup>2024 年 11 月 15 日起，尼泊尔向孟加拉国出口 40 兆瓦电力，正式开启两国之间的能源贸易。根据该协议，尼泊尔将在每年 6 月 15 日至 11 月 15 日之间，按每千瓦

---

[1] 林民旺：《印度与周边互联互通的进展及战略诉求》，第 57 页。

[2] 《印智库：印度与南亚邻国加强能源合作》，参考消息网，2024 年 9 月 24 日，<https://ckxxapp.ckxx.net/pages/2024/09/24/a2eb955586234f228eeaac8c1299e223.html>。

[3] Aditya Gowdara Shivamurthy and Sohini Bose, “Redefining ‘Power’ in South Asia: An Assessment of the Kathmandu-Delhi-Dhaka Nexus,” Observer Research Foundation, August 25, 2023, <https://www.orfonline.org/expert-speak/redefining-power-in-south-asia>。

时 6.4 美分的价格向孟加拉国出口电力，尼方在 5 个月出口期内预计将出口 144 万兆瓦时电力。这是尼泊尔首次向印度以外的第三国出口电力。此外，印度与尼泊尔还签订一项为期 25 年的长期购电协议，未来 10 年印度将从尼泊尔进口 10000 兆瓦水电，尼泊尔则计划到 2035 年生产约 28000 兆瓦水电，并将其出口至印度和孟加拉国。<sup>[1]</sup>

在能源管道方面，印度与孟加拉国在 2023 年 3 月正式启用印孟友谊管道（IBFP），以连接印度西孟加拉邦的西里古里和孟加拉国的帕尔巴蒂普尔油库。此前，印度一直通过铁路网络向孟供应柴油产品，印孟友谊管道的启用将降低运输成本，缩短运输时间，有助于缓解孟国内面临的能源危机。<sup>[2]</sup>此外，印度还计划建设连接印度、缅甸和孟加拉国的管道，并参与 2015 年就已提出的土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度（TAPI）天然气管道项目。前者因缅甸政局动荡而搁置。后者在 2024 年重启，阿富汗境内管道约 800 公里，2024 年 9 月开始建设；巴基斯坦境内部分正在推进，预计未来将与阿富汗段连接；印度段的建设尚未明确，但印度政府表示支持。

印度还加强与斯里兰卡的能源合作，并希望借由能源合作将其纳入“BBIN+”架构。2022 年 1 月，两国签署协议，共同开发曾在第二次世界大战期间作为战略油库存在的亨可马里储油设施。印度还提议建设一条海底管道，将该油库与印度纳加帕蒂南拟建的新炼油厂连接起来，预计这条管道每年可在两国间输送约 350 万吨石油。<sup>[3]</sup>2023 年 7 月，印度与斯里兰卡提出加强全方位互联互通，签署可再生能源合作谅解备忘录，并建立高容量电网互

---

[1] Ballav Dahal, “Breakthrough in Trilateral Energy Cooperation,” The Rising Nepal, November 18, 2024, <https://risingnepaldaily.com/news/52150>.

[2] Sohini Bose, “Powered by Diesel: Pipeline Strengthens India-Bangladesh Energy Connectivity,” Observer Research Foundation, April 25, 2023, <https://www.orfonline.org/expert-speak/powered-by-diesel>.

[3] David Brewster, “India’s Takeover of the Trincomalee Oil Tank Farm Will Help Build Energy Interdependence with Sri Lanka,” Lowy Institute, April 16, 2024, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/india-s-takeover-trincomalee-oil-tank-farm-will-help-build-energy-interdependence>.

联，实现斯里兰卡与包括 BBIN 国家在内的其他地区国家之间的双向电力贸易。<sup>[1]</sup>2024 年，两国同意铺设一条价值 12 亿美元的海底输电线路，连接斯中北部阿努拉达普拉和印度泰米尔纳德邦金奈的电网。

## （二）布局印度洋枢纽港口和海上走廊

莫迪第一任期加强了与印度洋地区国家的关系，此后将升级与该地区的海上互联互通作为战略重点，积极推进枢纽港口和海上走廊建设。

首先，印度通过收购和运营恰巴哈尔港和实兑港，投资科伦坡港码头建设，增强“西联”和“东进”的港口联通性。恰巴哈尔港是伊朗离印度最近的海港，也是印度海上通道、贸易发展和地缘政治的战略支点。2015—2016 年，印度和伊朗先后签署《印度在恰巴哈尔港发展计划中的伙伴关系谅解备忘录》和《恰巴哈尔协议》，以建立国际运输和过境走廊。印度港口全球有限公司（IPGL）于 2018 年 12 月接管恰巴哈尔港的运营。2024 年 5 月，IPGL 与伊朗港口和海事组织（PMO）签署一份为期十年的合同，前者将负责装备和运营恰巴哈尔港的沙希德·贝赫什提（Shahid Behesti）码头。印度还持续对恰巴哈尔港进行开发援助和投资。截至 2024 年 11 月，印度用于供应该港设备的赠款累计 1.2 亿美元，并为其开发提供 2.5 亿美元等值卢比的信用额度。<sup>[2]</sup>

缅甸若开邦实兑港是印度卡拉丹多式联运项目的一部分，它将印度东北部各邦与孟加拉湾连接起来，推进印“东进”政策并加强区域联通性。2023 年 5 月，实兑深水港正式开港运营，新港口可停泊 2 万吨货轮，运输能力显著提升。2024 年 4 月，印度外交部批准由 IPGL 接管实兑港的港口运营。实兑港成为印度继恰巴哈尔港后收购的第二个海外港口，且印度政府对其拥有

---

[1] “Promoting Connectivity, Catalysing Prosperity: India-Sri Lanka Economic Partnership Vision,” Ministry of External Affairs of India, July 21, 2023, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/36864/Promoting+Connectivity+Catalysing+Prosperity+IndiaSri+Lanka+Economic+Partnership+Vision>.

[2] “Question No.44 Chabahar Port Project,” Ministry of External Affairs of India, November 28, 2024, <https://www.mea.gov.in/rajya-sabha.htm?dtl/38631/QUESTION+NO+44+CHABAHAAR+PORT+PROJECT>.

完全运营权。<sup>[1]</sup>截至 2024 年 7 月，实兑港已处理 10.9 万吨货物，促进贸易的潜力巨大。<sup>[2]</sup>

在斯里兰卡，印度的私营资本展现出对科伦坡港的巨大兴趣。2021 年，印度阿达尼集团（Adani Group）签署一项价值超过 7 亿美元的协议，计划在科伦坡港西部建设集装箱码头。据称这份为期 35 年的“建设—运营—转让”（BOT）协议是斯里兰卡“港口领域有史以来最大的外国投资”。<sup>[3]</sup>2025 年 4 月，阿达尼集团宣布科伦坡西部国际码头投入运营。<sup>[4]</sup>

其次，印度启动“印欧经济走廊”和“金奈—符拉迪沃斯托克东部海上走廊”两大项目。“印欧经济走廊”由美国、印度、沙特阿拉伯、阿联酋、法国、德国、意大利和欧盟领导人在 2023 年 9 月二十国集团（G20）新德里峰会期间公布。该走廊包括一条连接印度与海湾地区的东部走廊和一条连接海湾地区与欧洲的北部走廊，两段走廊将融合公路、铁路、港口及其他物流基础设施，构建一个可靠高效的跨境船运转铁路运输网络，以补充现有海上和公路运输方式的不足。<sup>[5]</sup>“金奈—符拉迪沃斯托克东部海上走廊”是莫迪在 2019 年符拉迪沃斯托克东方经济论坛上提出的。莫迪在会上公布了印度的“远东行动”（Act Far East）政策，旨在加强与俄罗斯远东地区的经济一体化和基础设施互联互通，并提出在金奈和符拉迪沃斯托克之间建立一条直达海上航线，

---

[1] Subhomoy Bhattacharjee, “India Secures Second Overseas Port: Sittwe Agreement Approved by MEA,” *Business Standard*, April 7, 2024, [https://www.business-standard.com/economy/news/india-secures-second-overseas-port-sittwe-agreement-approved-by-mea-124040700550\\_1.html](https://www.business-standard.com/economy/news/india-secures-second-overseas-port-sittwe-agreement-approved-by-mea-124040700550_1.html).

[2] Dinakar Peri, “Amid Raging Fighting in Myanmar, 100th Shipment from India Reaches Sittwe Port,” *The Hindu*, July 24, 2024, <https://www.thehindu.com/news/national/amid-raging-fighting-in-myanmar-100th-shipment-from-india-reaches-sittwe-port/article68426953.ece>.

[3] Kiran Sharma, “Sri Lanka Walks India-China Tightrope with Port Deal,” *Nikkei Asia*, October 7, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Sri-Lanka-walks-India-China-tightrope-with-port-deal>.

[4] “Adani’s Colombo Terminal Commences Operations,” *Adani Ports and Logistics*, April 7, 2025, <https://www.adaniports.com/newsroom/media-releases/adani-colombo-terminal-commences-operations>.

[5] 巴殿君、冯冠、左天全：《“印度—中东—欧洲经济走廊”计划评估》，《和平与发展》2023 年第 6 期，第 39 页。

全长约 10300 公里，途经日本海、南海和马六甲海峡等战略水道。2024 年 11 月，印度港口、航运和水道部长宣布该海上走廊正式投入运营。这条贸易路线与印度东海岸的维沙卡帕特南、帕拉迪普等港口相连，不仅将印度与俄罗斯远东地区间的货物运输时间从 40 天缩短至 24 天，还将距离缩短约 40%。<sup>[1]</sup>

最后，印度推动孟加拉湾海上运输合作取得有限进展。孟加拉湾是印度发展海上互联互通的优先方向，也是连接上述枢纽港口和东西走廊的中枢地带。2016 年南盟峰会中断后，印度一直在 BIMSTEC 机制下推进环孟加拉湾及其与东南亚的海上互联互通。2019 年 11 月，BIMSTEC 在印度维沙卡帕特南召开首届港口峰会，提出加强海上互动和港口主导的互联互通。2022 年 3 月，在科伦坡举行的 BIMSTEC 第五届峰会通过《交通互联互通总体规划》，成立《海上运输合作协定》工作组以推进协定谈判。2025 年 4 月，《海上运输合作协定》在 BIMSTEC 第六届峰会上通过，该协定的签署被视为使本地区海上贸易和运输更加高效协调的重要里程碑。印度是首个批准该协定的国家，并已提议在本国设立 BIMSTEC 可持续海上运输卓越中心（BSMarTC）。<sup>[2]</sup> 该协定生效后，将为成员国（印度、孟加拉国、斯里兰卡、尼泊尔、不丹、缅甸、泰国）的各类货物提供优惠港口费，允许使用其他成员国的港口转运货物，有助于简化物流以促进区域贸易。<sup>[3]</sup>

### （三）利用双多边平台拓展互联互通伙伴外交

莫迪将互联互通伙伴外交作为重要平台，积极开展与西方国家的互联互通战略协作，不断深化与东盟、中亚等地区国家和组织的合作。

---

[1] Anisha Sharma and Melissa Cyrill, “India-Russia Economic Partnership: Strengthening Ties Across Trade and Investment,” India Briefing, November 26, 2024, <https://www.india-briefing.com/news/india-russia-economic-partnership-trade-and-investment-maritime-developments-35233.html/>.

[2] “Regional Maritime Cooperation Gets a Fresh Impetus at 2nd BIMSTEC Ports Conclave,” BIMSTEC, July 15, 2025, <https://bimstec.org/event/266/regional-maritime-cooperation-gets-a-fresh-impetus-at-2nd-bimstec-ports-conclave>.

[3] Harshit Prajapati, “Why BIMSTEC’s Maritime Transport Agreement Is Essential for India,” South Asian Voices, August 23, 2024, <https://southasianvoices.org/ec-m-in-n-bimstec-mta-08-23-2024/>.

印度与日本的互联互通伙伴关系启动较早，合作也最为深入。双方在2017年12月的领导人会晤后成立了“印度—日本东向行动论坛”(India-Japan Act East Forum)。近年来，日本借助该论坛深度参与印度东北部地区基建，对孟加拉国投资，以及日本与孟加拉湾的互联互通。2023年3月，时任日本首相岸田文雄在访印期间宣布日“自由开放的印太”新计划，并提议与印、孟合作建立“孟加拉湾—印度东北部产业价值链”，共同促进该区域发展。<sup>[1]</sup>同年4月，印度智库“亚洲汇流”(Asian Confluence)在印东北部的特里普拉邦主办了第三届“印度—日本智库对话会议”，探讨日印孟三方在该地区互联互通中的合作机会。孟加拉国和印度两国的外交国务部长、印度东北地区发展部部长、日本驻印大使均出席了此次会议。<sup>[2]</sup>2024年2月第七届“印度—日本东向行动论坛”前夕，日本驻印大使铃木浩在第四届“印度—日本智库对话会议”上阐述了“孟加拉湾产业价值链”构想与实施进展。<sup>[3]</sup>

印度与欧盟的互联互通伙伴关系也得到快速发展，欧盟成为继日本之后又一个积极参与印度东北部和孟加拉湾互联互通的西方力量。印度与欧盟在2021年5月领导人会晤期间启动以数字、能源和交通为主要合作领域的互联互通伙伴关系。2023年5月，双方在布鲁塞尔举行的首届贸易和技术理事会部长级会议上将互联互通列为重点合作领域。同年6月，印度外交部、欧盟驻印度使团和“亚洲汇流”在印东北部的梅加拉亚邦联合举办“印度—欧盟互联互通会议”，探讨对印度东北各邦及其邻国（尼泊尔、不丹和孟加拉国）的互联互通投资。印度外交国务部长出席会议，并表达对印欧双方在南亚和“印

---

[1] Fumio Kishida, “The Future of the Indo-Pacific—Japan’s New Plan for a ‘Free and Open Indo-Pacific’— ‘Together with India, as an Indispensable Partner’,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, March 20, 2023, <https://www.mofa.go.jp/files/100477791.pdf>.

[2] “Third India-Japan Intellectual Conclave: Concept Note and Agenda,” Asian Confluence, April 11-12, 2023, [https://www.asianconfluence.org/pdf/1682607893FINAL%20AGENDA%20CN%20AN-Tripura%20\(1\).pdf](https://www.asianconfluence.org/pdf/1682607893FINAL%20AGENDA%20CN%20AN-Tripura%20(1).pdf).

[3] “Keynote Address by H.E. Hiroshi SUZUKI, Ambassador of Japan to India, at the 4th India Japan Intellectual Conclave in Shillong,” Embassy of Japan in India, February 12, 2024, <https://www.in.emb-japan.go.jp/files/100622214.pdf>.

太”开展第三方合作的期待。<sup>[1]</sup>

同期，印度与美国、澳大利亚的互联互通伙伴关系也大幅提升。2022年5月，在美国拜登政府主导下，七国集团（G7）峰会启动“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII），旨在建立政府、私营部门和多边开发银行的合作联盟，推动重要经济走廊建设和高质量基础设施投资。印度积极参与包括“印欧经济走廊”在内的 PGII 合作项目，并获得美国对其可再生能源发电、可再生能源基础设施基金、电动交通多元化供应链、5G 开放无线接入网等的投资。<sup>[2]</sup>在 2020 年 6 月升级为全面战略伙伴关系后，印度与澳大利亚的互联互通合作提速。双方建立了绿色钢铁合作伙伴关系、关键矿产研究和投资伙伴关系，还成立了“印澳基础设施论坛”。2023 年 3 月，澳总理阿尔巴尼斯访印期间，两国领导人决定共同为小岛屿发展中国家（SIDS）提供资金，支持其提高抗灾基础设施复原力，并承诺根据太平洋岛国的需求和优先事项加强在该地区的合作。<sup>[3]</sup>

在多方方面，印度积极推动美日印澳“四边机制”（Quad）和美印以阿“新四边机制”（I2U2）的互联互通议程，向“印太”和中东辐射影响力。在“印太”方向，2022 年 5 月举行的 Quad 第二次峰会成立基础设施协调小组，推动四国在数字联通、交通运输基础设施、清洁能源、气候复原力等领域加强互补性行动，并承诺未来 5 年为“印太”地区提供超过 500 亿美元的基础设施援助和投资；2023 年 5 月，Quad 第三次峰会启动“四方基础设施奖学金计划”和“海底光缆联通与韧性伙伴关系”，印度借此机会增建本国海底光

---

[1] “India-EU Connectivity Conference,” Ministry of External Affairs of India, June 3, 2023, <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/36645/India++EU+Connectivity+Conference+June+01022023>.

[2] “FACT SHEET: President Biden and Prime Minister Modi Host Leaders on the Partnership for Global Infrastructure and Investment,” The White House, September 9, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/09/fact-sheet-president-biden-and-prime-minister-modi-host-leaders-on-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>.

[3] “Joint Statement—1st Australia-India Annual Summit,” Prime Minister of Australia, March 11, 2023, <https://www.pm.gov.au/media/joint-statement-1st-australia-india-annual-summit>.

缆登陆站。<sup>[1]</sup> 在中东方向，印度与美国、以色列和阿联酋于 2021 年联合创建 I2U2，推动“印欧经济走廊”成为该机制首个拟落地的合作项目。<sup>[2]</sup> 印度在以色列和美国资助下，有望成为所谓的“可再生能源领域替代供应链的全球中心”。<sup>[3]</sup>

在周边地区，印度升级与中亚和东盟的伙伴关系，并制定互联互通合作路线图。2022 年 1 月，印度与中亚五国举行首届线上峰会并发布《德里宣言》，提出加强地区联通。印度和“国际南北运输走廊”、《阿什哈巴德协定》的中亚成员国呼吁更多中亚国家加入这些互联互通倡议，印度关于将恰巴哈尔港纳入这些倡议并成立联合工作组的提议也得到中亚国家支持。同年 11 月，印度将其与东盟的关系升级为全面战略伙伴关系，并提出“连接互联互通”（Connecting the Connectivities）方针，探索《东盟互联互通总体规划 2025》与印度“东向行动”政策下的互联互通倡议对接。<sup>[4]</sup> 双方将当前合作重点确定为：早日建成启用印缅泰三边公路并进一步延伸至老挝、柬埔寨和越南，加强数字联通，启动《东盟—印度航空运输协定》（AI-ATA）谈判，推动签订《东盟—印度海上运输协定》（AI-MTA）等。<sup>[5]</sup>

#### （四）推广印式数字公共基础设施平台和规则

近年来，随着印度完善国内数字公共基础设施（DPI）建设，莫迪政府加强了 DPI 在周边国家的“在地化”发展，并以此为抓手推广印度数字发展

---

[1] The Observer Research Foundation (ORF) and East-West Center, “Two Decades of the Quad: Diplomacy & Cooperation in the Indo-Pacific,” June 2024, p.16, <https://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/2024-06/Two%20Decades%20of%20the%20Quad.pdf>.

[2] 巴殿君、冯冠、左天全：《“印度—中东—欧洲经济走廊”计划评估》，第 39 页。

[3] “Joint Statement of the Leaders of India, Israel, United Arab Emirates, and the United States (I2U2),” The White House, July 14, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/14/joint-statement-of-the-leaders-of-india-israel-united-arab-emirates-and-the-united-states-i2u2/>.

[4] “Chairman’s Statement of the 19th ASEAN-India Summit to Commemorate the 30th Anniversary of ASEAN-India Dialogue Relations,” ASEAN, November 12, 2022, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/3.-Final-CS-19th-ASEAN-India-Summit.pdf>.

[5] “ASEAN, India Reaffirm Comprehensive Strategic Partnership,” ASEAN, March 19, 2024, <https://asean.org/24th-meeting-of-asean-india-joint-cooperation-committee-convenes/>.

模式。数字基建成为莫迪政府升级地区互联互通的“新王牌”。<sup>[1]</sup>

推广以“印度堆栈”（India Stack）为代表的数字治理系统是印度拓展数字互联互通影响力的主要方式。“印度堆栈”由基础身份认证平台（Aadhaar）、统一支付接口（UPI）和数字文件夹（DigiLocker）三个模块组成。以此为基础，印度根据合作对象的特点，制定有针对性的推广策略，推动数字身份系统和移动支付系统在周边国家生根落地。印度开发出与 Aadhaar 类似的模块化开源身份平台（MOSIP），在菲律宾、斯里兰卡等 9 个国家正式投入运营。2023 年投入运营的 PayNow-UPI 连接实现了印度和新加坡之间的实时跨境贸易，是两国实现金融互联互通的关键一步。印度还与尼泊尔、不丹、斯里兰卡、阿联酋等周边国家整合 UPI 或建立跨境支付合作伙伴关系。此类双边合作还扩展到多边框架，例如印度储备银行（RBI）正与国际清算银行（BIS）以及马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国的中央银行合作开展“Nexus 项目”，计划在 2026 年启动连接多国的即时跨境零售支付平台。<sup>[2]</sup> 印度还计划通过参与“印欧经济走廊”项目，构建与中东和欧洲的数字联通。<sup>[3]</sup>

印度还积极参与和主导全球和地区多边机制的 DPI 议程和规则制定。2023 年 11 月，莫迪在 G20 峰会上宣布启动“全球数字公共基础设施存储库”和“社会影响力基金”。印度电子和信息技术部主持 G20 数字经济工作组，通过谈判最终促成首个关于 DPI 的多边共识，包括建立 DPI 框架、为中低收入国家 DPI 筹集资金，以及创建全球 DPI 存储库以交流信息和最佳实践。“社会影响力基金”承诺提供 2500 万美元初始资金，用以加快“全球南方”国家

---

[1] 毛克疾：《印度数字基建：莫迪政府的“新王牌”？》，《世界知识》2023 年第 24 期，第 35 页。

[2] Sauradeep Bag, “Reimagining Regional Financial Systems: India and ASEAN’s Digital Leap,” February 20, 2025, <https://www.orfonline.org/expert-speak/reimagining-regional-financial-systems-india-and-asean-s-digital-leap>.

[3] “Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) & India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC),” Ministry of External Affairs of India, September 9, 2023, [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/37091/Partnership\\_for\\_Global\\_Infrastructure\\_and\\_Investment\\_PGII\\_IndiaMiddle\\_EastEurope\\_Economic\\_Corridor\\_IMEC](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/37091/Partnership_for_Global_Infrastructure_and_Investment_PGII_IndiaMiddle_EastEurope_Economic_Corridor_IMEC).

DPI 发展。<sup>[1]</sup> 同年 12 月，在印度外交部与卡内基印度中心联合主办的“全球技术峰会”上，印方提议在 Quad 框架下设立 DPI 工作组，希望复制 G20 峰会成果，推动在印度举办的 2025 年 Quad 峰会达成新的 DPI 框架。<sup>[2]</sup>

## 二、印度升级地区互联互通的内生动力

印度升级地区互联互通，与近年来“一带一路”在中印共有周边的积极推进有着密切关系。美国、欧盟、日本等将互联互通作为地缘政治竞争的重要抓手，竞相推出各自的互联互通方略，也促使印度不甘落后。但相比这些外部性因素，更为根本的动力来自印度自身。印度在 2023 年超越英国成为世界第五大经济体，随后超过中国成为世界第一人口大国。面对世界变局加速演进，大国技术竞争加剧，莫迪提出到 2047 年将印度建成发达国家的百年目标，把“印度优先”作为外交政策的立足点，一切对外行动以实现印度教民族主义世界观视角下的国家利益为依归。<sup>[3]</sup> 依此逻辑，莫迪政府从资本扩张、海洋战略、经济安全、国内国际互动等方面，进一步明确地区互联互通的利益和目标，发展并升级了相关政策。

### （一）扶持超大规模财团出海，助推民族资本对外扩张

自 20 世纪 90 年代经济改革以来，私营部门在印度经济中的作用日益重要。莫迪上台后大力扶植超大规模财团，政府与财团的政商关系日趋紧密。

---

[1] “Prime Minister Announces Completion of Global Digital Public Infrastructure Repository and Creation of a Social Impact Fund to Advance Digital Public Infrastructure in Global South,” Press Information Bureau of India, November 23, 2023, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1979113>.

[2] Rudra Chaudhuri and Aadya Gupta, “A Quad Initiative on Digital Public Infrastructure,” Carnegie India, February 19, 2024, <https://carnegieindia.org/2024/02/19/quad-initiative-on-digital-public-infrastructure-pub-91668>.

[3] Aishwarya P. Sharma, “Under PM Modi, We Have a Bharat-First Foreign Policy: EAM Jaishankar,” The Sunday Guardian, May 5, 2024, <https://sundayguardianlive.com/top-five/under-pm-modi-we-have-a-bharat-first-foreign-policy-eam-jaishankar>.

超大型财团不仅把持印度国内基础设施和其他垄断部门，而且发展成一个具有国际化偏好的新兴商业阶层。<sup>[1]</sup>它们承载着莫迪政府自信进取的外交冲动，不断进行海外资本扩张。从印度现代化发展路径的角度看，印度升级地区互联互通，是国家权力与新兴商业寡头高度绑定后资本对外扩张的必然结果。

在蓬勃发展的大型商业组织中，受到莫迪政府格外关注的是来自古吉拉特邦巴尼亚种姓的商业集团，其中最重要的是高塔姆·阿达尼（Gautam Adani）创立的阿达尼集团和迪鲁巴伊·安巴尼（Dhirubhai Ambani）创立的信实工业（Reliance Industries）。在莫迪“印度制造”“数字印度”“智慧城市”及国防现代化建设中，这两大集团得到大量港口、机场、电信和国防建设合同，业务和财富大幅增长。<sup>[2]</sup>近年来，印度在周边国家开展的地区互联互通项目，都有这些超大型财团的身影。阿达尼集团不仅持续在尼泊尔和不丹发电输电的传统领域投资，而且加速进军不丹、斯里兰卡、尼泊尔、孟加拉国的可再生能源、机场、数据中心等新领域。科伦坡西部集装箱码头就是由阿达尼港口和经济特区有限公司牵头的财团参与运营的。信实工业是印度第二大财团，也是印度最大的私人联合企业，把持国内最大移动运营商，是莫迪政府在孟加拉国、斯里兰卡、马尔代夫、不丹等国推广数字基础设施的支持者和受益者。塔塔集团作为印度最大的商业集团，近年来也积极投资孟加拉国、尼泊尔、马尔代夫、不丹等国的电力、可再生能源、住房等基础设施。

## （二）复兴“海洋印度”身份，构建贯通“印太”陆海通道

传统上，印度认为自己是印度洋的天然主导者，期望确保印度洋始终是“印度的洋”，但受战略重心布局、超级大国对抗及自身综合国力等因素影

---

[1] Trissia Wijaya and Kanishka Jayasuriya, “A New Multipolar Order: Combined Development, State Forms and New Business Classes,” *International Affairs*, Vol.100, No.5, 2024, pp.2133-2152.

[2] 陈金英：《莫迪政府印度教民族主义的政治经济学分析》，《印度洋经济体研究》2022年第2期，第32-36页。

响，印度自独立后很长时期主要将战略重心聚焦于陆地。<sup>[1]</sup>近年来，随着“印太”这一海洋地缘概念的兴起，大国在印度洋和太平洋的海洋竞争明显加剧。印度被拉入美日印澳“四边机制”之中，更是为印度复兴海洋战略意识提供了外部动力。除了从战略和安全上复兴“海洋印度”身份，印度还将“通过互联互通实现发展”作为其海洋战略的新叙事，<sup>[2]</sup>这集中体现在印度加强海上互联互通布局和建设，并积极发展贯通印度洋东西两端的陆海新通道。

印度发展海上互联互通，核心是实现孟加拉湾的互联互通。孟加拉湾是一条重要的海上走廊，促成了大量贸易，特别是从中东向亚洲新兴经济体出口能源。该航线对连接南亚和东南亚也至关重要，有助于印度发挥连接东西方的中转枢纽作用，促进与中东和东南亚的合作。印度加强枢纽港口的建设，特别是2024年4月决定通过印度港口全球有限公司全面控制实兑港，充分体现了这一战略意图。<sup>[3]</sup>在该公司的运营管理下，实兑港致力于缩短地理和经济距离，同时促进人文交流。通过促进以印度卢比进行的贸易和投资基础设施升级，该港口证明了印度建立兼具弹性和包容性的区域联通框架的雄心。<sup>[4]</sup>

但海上互联互通不是孤立发展的，需要与陆上互联互通相互补充。在近两年的印度洋会议上，印度外长苏杰生对这一观点进行了论述。他表示，恢复和加强印度洋海上流动是当今印度的首要任务，但发展陆上横向互联互通对补充海上流动至关重要；要兼顾发展陆上互联互通和海上互联互通，实现两者的相互加强。“这也是为什么建设通往印度西部的‘印欧经济走廊’和

---

[1] 张力、陶姗：《印度探索印度洋主导权的动因、举措与制约》，《南亚研究》2024年第2期，第79-80页。

[2] P. V. Rao, “‘Development Through Connectivity’: India’s Maritime Narrative,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.15, No.3, 2019, pp.246-248.

[3] Sreeparna Banerjee, “Shifting Tides: India’s Port Dominance in Myanmar,” Observer Research Foundation, April 25, 2024, <https://www.orfonline.org/expert-speak/shifting-tides-indias-port-dominance-in-myanmar>.

[4] Sreeparna Banerjee and Debashis Chakraborty, “Facilitating India-Myanmar Trade Through Sittwe Port: Opportunities and Challenges,” Observer Research Foundation, February 4, 2025, <https://www.orfonline.org/research/facilitating-india-myanmar-trade-through-sittwe-port-opportunities-and-challenges>.

通往印度东部的印度—缅甸—泰国三边公路如此重要。”<sup>[1]</sup>事实上，印度积极建设恰巴哈尔港，除了要保障通往中东和欧洲的海上航线，也是为了减少印巴对抗给印度—中亚互联互通带来的负面影响，绕过巴基斯坦发展与中亚内陆国家的贸易和能源通道。

### （三）打造地区弹性供应链，保障关键基础设施安全

近年来，莫迪政府高度重视关键基础设施的安全保障，启动了关键基础设施安全框架，确定关键基础设施的七个主要部门——电信、电力和能源、银行和金融服务、交通、战略实体、政府企业、医疗保健。<sup>[2]</sup>其中电信、电力和能源是关键中的关键，这与当今大国之间围绕通信、半导体、新能源等关键技术展开的激烈竞争有关。印度担心共建“一带一路”在高质量发展阶段进一步“占领”南亚的数字和能源市场，威胁印度的数字和能源安全，因此将有限的资源重点投向数字和能源部门，试图通过互联互通来吸引地区国家，打造地区可再生能源和数字产业的弹性供应链，保障战略基础设施安全。

在能源领域，印度弹性供应链战略的重要支柱是能源供应“近岸化”和建设绿色电网。莫迪政府正通过在南亚各地建设能源基础设施，结合“邻国优先”政策实现这些目标，包括在孟加拉国、不丹、尼泊尔和斯里兰卡建设水力发电厂、太阳能电厂等绿色能源基础设施，并联通这些国家与印度的能源设施，以便进口这些国家生产的多余能源。<sup>[3]</sup>由于印度在能源基础设施、创新技术等方面均落后于中美等大国，莫迪政府积极寻求融资，一方面出台

---

[1] “Remarks by External Affairs Minister, Dr. S. Jaishankar at the Inaugural Session of 6th Indian Ocean Conference,” Ministry of External Affairs of India, May 12, 2023, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/36547>; “Keynote Address by EAM, Dr. S. Jaishankar at the 7th Indian Ocean Conference 2024,” Ministry of External Affairs of India, February 9, 2024, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/37609/Keynote\\_address\\_by\\_EAM\\_Dr\\_S\\_Jaishankar\\_at\\_the\\_7th\\_Indian\\_Ocean\\_Conference\\_2024](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/37609/Keynote_address_by_EAM_Dr_S_Jaishankar_at_the_7th_Indian_Ocean_Conference_2024).

[2] Jayant Chakravarti, “India to Launch Critical Infrastructure Security Framework,” June 12, 2023, <https://www.bankinfosecurity.asia/india-to-launch-critical-infrastructure-security-framework-a-22282>.

[3] 《印智库：印度与南亚邻国加强能源合作》。

各种扶持性政策支持大财团“出海”，另一方面广泛与西方资本和多边开发银行合作，搭建政企商务合作平台，为印度初创企业融资，引导更多企业进入新能源产业。

相较于依靠地理优势打造的能源弹性供应链，印度在数字化领域主要依赖标准、需求、模式的“定制服务”。尽管印度享有“世界办公室”的美誉，通信、银行、保险和企业商务等现代服务业起步较早，但由于缺乏全产业链的制造业基础和自主开发软件的技术能力，印度在数字经济的大国竞争中并不占优势。为保障关键信息安全，提升在全球数字发展中的地位，印度将数字互联互通的“赛道”确定为“知识供应”，努力成为地区数字化治理的“知识中心”。另外，南亚地区年轻人口占比高，数字经济潜力巨大，西方国家觊觎这一广阔市场，又要面对中国高科技企业的竞争，因此积极拉拢印度联合发展数字贸易和通信基础设施，落实所谓“韧性数字供应链”。<sup>[1]</sup>这给了印度“借势”发展的绝佳机会。

#### （四）促进国家建构和地区塑造

莫迪政府重视互联互通的经济和战略意义，也注重互联互通促进国家建构和地区塑造的工具性作用。近年来，莫迪政府在国内积极发展印度教民族主义，推广印度教文化，推动对印度历史的重新解读，强化印度教在国家叙事和民族认同中的核心地位，这是文化和意识形态领域的国族塑造。此外，莫迪政府还极为重视互联互通在改善东北部地区治理和保障国家安全方面的政治作用。2021年缅甸发生军事政变，印缅边境的四个邦形势急转直下，地方叛乱死灰复燃，严重影响印度的边境安全和与缅甸的互联互通合作。<sup>[2]</sup>莫迪政府一方面进行军事和外交应对，另一方面加强央地协调，支持东北各邦在国家战略和倡议下提出倡议，以更加自主的身份参与邦际和跨境互联互

---

[1] 李莉：《美国的印太数字经济外交：推进与前景》，《印度洋经济体研究》2022年第2期，第2-8页。

[2] Purvi Patel and Charuta Ghadyalpatil, “India-Myanmar: Borderland Dynamics,” Gateway House, October 31, 2024, <https://www.gatewayhouse.in/india-myanmar-borderland-essay/>.

通合作。

以梅加拉亚邦为例，该邦与孟加拉国陆地接壤。在中央政府支持下，该邦首席部长不仅在印度“东向行动”政策下出台了该邦的“向南行动”政策，重点改善与孟加拉国之间的互联互通，而且提出“分区方法”（zonal approach），带动邻邦的共同参与，满足各邦需求。<sup>[1]</sup>梅加拉亚邦还积极承办国际互联互通会议，例如与日本和与欧盟的互联互通会议。该邦俨然成为印度东北各邦对外互联互通合作的“桥头堡”，不仅提升了整个东北部参与跨境合作的国际化能力，而且增强了各邦对国家战略和理念的认同感。

在地区层面，莫迪政府借助互联互通塑造地区经济一体化的意愿也随着印度经济实力的增强而有所复苏。与中国在东亚积极推进贸易自由化来加强区域经济一体化不同，印度历来不注重与南亚邻国的自由贸易，区内贸易规模一直不大。<sup>[2]</sup>时至今日，南亚区内贸易仅占区域贸易总额的5%，远低于东盟的25%、欧盟的60%，是世界上地区一体化程度最低的区域之一。<sup>[3]</sup>南亚地区国家普遍的经济保护主义和对域外市场的依赖，使这一现状的根本性转变前景渺茫。但面对经济转型的压力和中国在南亚不断扩大的经济影响力，印度必须作出应对，以自己的方式塑造地区经济一体化。与自由贸易相比，莫迪政府更愿意选择利用地理优势促进人员、货物和电力的互联互通，作为其维持地区主导权“合理而实用的策略”。<sup>[4]</sup>换言之，升级地区互联互通是印度“扬长避短”、重塑地区经济关系的变通之举。

---

[1] “India-EU Connectivity Conference,” Ministry of External Affairs of India, June 3, 2023, <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/36645/India++EU+Connectivity+Conference+June+01022023>.

[2] 贺平、周倩茹：《身份悖论与印度自由贸易战略的困境》，《太平洋学报》2018年第11期，第35-45页。

[3] “Why #OneSouthAsia?,” World Bank Group, <https://www.worldbank.org/en/programs/south-asia-regional-integration/trade>.

[4] Henry Storey, “India Doubles Down on Regional Connectivity to Counter China,” Lowy Institute, August 21, 2023, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/india-doubles-down-regional-connectivity-counter-china>.

### 三、印度地区互联互通政策的发展前景

鉴于莫迪政府近年来在互联互通领域的大量投入和重要进展，以及莫迪领导的印度人民党将“成为世界一流的基建大国”写入施政纲领，<sup>[1]</sup> 印度预计将继续推进国内基建改革，深化地区互联互通。在此过程中，挑战与机遇并存。

#### （一）国内基建改革为深化地区互联互通打下基础

印度基建外交经常被人诟病的“顽疾”包括缺乏战略统筹、项目融资困难、国内基础设施薄弱、官僚体系效率低下、政策执行力不强、与邻国协调不足等。<sup>[2]</sup> 但过去十年间，莫迪政府以基础设施建设带动国内经济增长，大刀阔斧的基建改革和持续的对外发展援助为其进一步发展地区互联互通打下基础。

首先，莫迪政府保持了对基建强劲且持续的财政投入。2014—2023 年，印度政府共投入 43.5 万亿卢比的基础设施建设资金。<sup>[3]</sup> 据彭博经济研究，印度还将投入使用价值 44.4 万亿卢比（约合 5340 亿美元）的新基础设施，这些支出预计到 2030 年将使印度经济增长率提高到 9%。<sup>[4]</sup> 由此带来的经济增长无疑会带动印度积极改善与周边甚至更远地区（如欧洲）的联通。其次，莫迪政府不断推出改革基础设施建设的举措。2021 年 10 月，莫迪政府启动面向未来 25 年、总投资高达 1.3 万亿美元的基础设施计划“GatiShakti 多

---

[1] Bharatiya Janata Party, “Modi Ki Guarantee,” p.36, <https://www.bjp.org/bjp-manifesto-2024>.

[2] 楼春豪：《印度的地缘战略构想与地区基础设施联通政策》，第 17-20 页。

[3] “Over INR 43.5 Trillion Spent on Massive Infrastructure between 2014-2023,” Prop News Time, May 27, 2024, <https://propnewstime.com/getdetailsStories/NzE0Ng==/over-inr-43-5-trillion-spent-on-massive-infrastructure-between-2014-2023>.

[4] “Modi Bets His Legacy on \$534 Billion Infrastructure Boom in India,” Bloomberg, May 27, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-05-27/modi-aims-to-overcome-past-delays-and-blowouts-in-india-s-infrastructure-boom>.

式联运国家总体规划”。<sup>[1]</sup>莫迪还领导成立印度数字治理平台 PRAGATI，亲自监督和审查大型基础设施项目，并推动中央、各邦和官僚机构的跨部门协作。牛津大学赛德商学院和盖茨基金会的一项研究发现，PRAGATI 帮助印度加速了基础设施革命。<sup>[2]</sup>最后，尽管与邻国的关系龃龉不断，印度对邻国的发展援助近年来仍有增加。莫迪政府特别重视以信贷额度支持区域互联互通发展，价值 69.3 亿美元、总计 98 个互联互通项目在印度五个邻国启动，其中 44 个已完成。<sup>[3]</sup>综上，尽管印度布局互联互通的能力有限，但从中央到地方、从公共部门到私营部门、从投融资到外援，印度持续发力“大基建”，迎合周边国家发展基建、数字经济和能源转型的旺盛需求，其发展地区互联互通的前景广阔。

## （二）外部环境复杂与自身战略能力不足构成挑战

尽管存在进一步发展地区互联互通的若干有利因素，但印度的雄心和实力常有错配，理想与现实存在较大落差。印度发展地区互联互通的主要障碍包括自身战略能力不足、地区战略环境掣肘、大国竞争日趋复杂。

第一，“印度优先”与“邻国优先”的内在张力凸显印度战略的自限性。莫迪上任以来提出“邻国优先”政策，主张将邻国作为印度对外战略的优先方向，照顾邻国关切和需求，支持邻国发展，成为邻国可信赖的伙伴，并解决与邻国长期悬而未决的历史问题，构建“平等”的邻国关系。但与此同时，莫迪政府又对外奉行强势自信的“印度优先”政策，以利益至上的现实主义视角，强调任何大国无法定义印度，只有印度可以定义自身利益和身份。<sup>[4]</sup>

[1] “Initiative Aimed at Revolutionising Infrastructure: PM Modi on GatiShakti,” Business Standard, October 13, 2024, [https://www.business-standard.com/india-news/initiative-aimed-at-revolutionising-infrastructure-pm-modi-on-gatishakti-124101300122\\_1.html](https://www.business-standard.com/india-news/initiative-aimed-at-revolutionising-infrastructure-pm-modi-on-gatishakti-124101300122_1.html).

[2] Soumitra Dutta and Mukul Pandya, “From Gridlock to Growth: How Leadership Enables India’s PRAGATI Ecosystem to Power Progress,” December 2024, <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:34268453-91fb-4dd3-b052-90fbb52fe247/files/sl92g9820>.

[3] “Overview of India’s Development Partnership,” Embassy of India in Vietnam, <https://www.indembassyhanoi.gov.in/docs/Overview%20of%20India’s%20Development%20Partnership-%20EN.pdf>.

[4] S. Jaishankar, *Why Bharat Matters*, Rupa Publications India, 2024, pp.97-98.

这看似一种战略自主性的宣告，实质上迎合了印度教民族主义的“印度例外论”，意图恢复印度被殖民前的“历史和荣光”。在此心态影响下，印度近年来推出“大婆罗多”构想，将当今大多数南亚国家描绘为过去一个更大的、不可分割的政体的一部分，妄图“收编”周边国家的政治和经济主权，恢复被殖民者破坏的文化统一。<sup>[1]</sup>可见，“印度优先”的本质是延续地区结构的不对称和不平等，与“邻国优先”所宣扬的“平等”关系自相矛盾。

这种矛盾性在印度的地区互联互通政策中体现得淋漓尽致。例如，在与尼泊尔和孟加拉国的水电跨境贸易上，尽管尼泊尔是电力贸易协议的出口方，但印度才是贸易规则的制定方。印度在《跨境电力贸易指南》中严格规定“只有印度政府、印度国营企业拥有或资助的项目，或印度实体持股超过51%的私营企业项目，才有资格向印度出口电力”，<sup>[2]</sup>要求尼孟两国必须使用印度输电线路和其他基础设施进行电力贸易，同时限制尼泊尔只能出口由印度投资开发的水电。<sup>[3]</sup>此举达到限制中国对尼水电投资的目的，但也损害了邻国的主权利益，给印度的邻国关系埋下隐患。

“印度优先”与长期存在的结构性问题相叠加，还助长了南亚邻国的反印情绪，导致多个互联互通项目难以实施。<sup>[4]</sup>其中，孟加拉国的情况最为明显。近年来，印度将孟加拉国视为地区互联互通的重要支点，大力发展双边跨境基建。2024年6月，时任孟总理哈西娜访印期间，两国签署一项连接印度东北部地区和孟加拉国的跨境铁路协议。然而，孟国内普遍担忧印度在国家安

---

[1] 曹冲、陈剑扬、陈子帅：《印度“大婆罗多”叙事为何惹怒多国》，《环球时报》2024年8月13日，第7版。

[2] 楼春豪、马宗绪：《“邻国优先”下，印度不断巩固“南亚后院”？》，《世界知识》2022年第13期，第20页。

[3] 此次三方协议出口的电力均来自印度支持开发的尼泊尔特里舒利及奇利梅水电项目。参见《尼泊尔开始向孟加拉国出口电力》，中新网，2024年11月15日，<https://www.chinanews.com/gj/2024/11-15/10320041.shtml>。

[4] Chilamkuri Raja Mohan, “India and South Asia: The Elusive Sphere of Influence,” ISAS Insights, January 6, 2022, <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/india-and-south-asia-the-elusive-sphere-of-influence/>.

全、利益分配、主权等方面的控制，反对党甚至将此协议贴上“反国家”标签。同年8月，哈西娜在大规模公众抗议中被迫辞职并前往印度。这一事件引发孟民众对印度的强烈不满，激化孟国内“印度退出”（India Out）和抵制印度商品的运动，两国在建的多个互联互通项目被无限期推迟。<sup>[1]</sup>由此可见，如果印度无法真正摆脱霸权思维，无法与邻国构建平等关系，其雄心勃勃的地区互联互通计划将难以持续。

第二，地区战略环境日趋动荡增加印度战略拓展的难度。印度发展地区互联互通的地理范围按重要性排序依次为孟加拉湾、南亚次大陆、印度洋、东南亚、中东和中亚。然而，当前这些区域的战略和安全环境均不同程度地趋于动荡。在孟加拉湾次区域，学生抗议引发哈西娜下台，缅甸军政府与地方武装持续争斗，以及印度难以消除曼尼普尔邦的种族暴力等，都说明印度在其“近东”正遭遇困局。维持该地区政治稳定从来都是印度的优先考虑，而非经济机会。<sup>[2]</sup>

在更广泛的南亚次大陆和印度洋地区，印度试图构建“BBIN+”互联互通网络，增强斯里兰卡对印度的经济依赖，排除巴基斯坦和中国的影响力。但斯里兰卡对印度存在的主权和安全担忧、当地需求与大型基建项目的错位等问题增加了斯印合作的变数。<sup>[3]</sup>印巴关系是印度在印度洋地区拓展互联互通的更大障碍。印度无意改变孤立巴基斯坦的政策，致使印巴僵局始终是其整合地区联通的障碍，即便是借由伊朗联通中亚和中东的项目也会受到巴安全局势外溢的影响。此外，阿富汗是印度几乎所有西向联通计划绕不开的一个重要因素。例如，TAPI天然气管道项目有774公里管道将穿越阿富汗，但

---

[1] Srinand Jha, “New Line from India to Bangladesh Postponed Indefinitely,” *International Railway Journal*, August 14, 2024, <https://www.railjournal.com/infrastructure/new-line-from-india-to-bangladesh-postponed-indefinitely/>.

[2] Avinash Paliwal, *India's Near East: A New History*, Hurst Publishers, 2024.

[3] Akankshya Ray, “Vision Versus Reality: The Promise of India-Sri Lanka Connectivity,” *Stimson Center*, December 8, 2024, <https://www.stimson.org/2024/vision-versus-reality-the-promise-of-india-sri-lanka-connectivity/>.

目前仅完工约3公里。<sup>[1]</sup>

被印度寄予厚望的“印欧经济走廊”同样前途未卜。除了资金问题，2023年10月巴以冲突爆发以来的中东安全局势也给其前景蒙上阴影。作为该项目关键枢纽的沙特阿拉伯与以色列的关系正常化进程再次中断，以色列与阿拉伯国家的整体关系再度紧张。印度曾为加入“印欧经济走廊”投资数十亿美元购买以色列海法港的使用权，而随着巴以冲突的持续升级，这一投资面临巨大风险。<sup>[2]</sup>

此外，泛安全化趋势的加强也对印度发展新兴领域的互联互通合作构成潜在威胁。在美国发起对华战略竞争的背景下，南亚东南亚的泛安全化现象日益严峻，影响了国家间正常的经济和科技来往。<sup>[3]</sup>2021年1月，斯里兰卡的锡兰电力公司宣布将贾夫纳沿海三个岛屿建设混合可再生能源系统的合同授予中国信和腾飞混合技术公司，但印度以“第三方安全担忧”为由进行干预，使该项目最终被搁置。2025年1月，斯里兰卡政府突然宣布取消中企在阿纳赖岛可再生能源建设项目的中标资格，并将其授予印能源企业。莫迪政府还多次在国际场合指责“一带一路”将“不可持续债务、不透明贷款行为和不可行项目”与战略意图相结合，给地区国家带来“安全威胁”。<sup>[4]</sup>印度的做法加剧了互联互通的政治化和泛安全化，而且未来有可能在其推行的新兴领域互联互通中遭到反噬。

第三，大国竞争的复杂化削弱了印度落实合作项目的能力和效果。俄乌冲突和巴以冲突爆发以来，世界变局加速演进，突出表现为大国竞争复杂化。2023年以来，美国及其西方盟友不断在“卡利斯坦运动”、印俄关系、民主人权等问题上挑动印度神经，印度对美国的政治信任已有所下降。

---

[1] Catherine Putz, “Tiny Steps for TAPI in the Taliban’s Afghanistan,” *The Diplomat*, January 17, 2025, <https://thediplomat.com/2025/01/tiny-steps-for-tapi-in-the-talibans-afghanistan/>.

[2] 巴殿君、冯冠、左天全：《“印度—中东—欧洲经济走廊”计划评估》，第49页。

[3] 叶海林、吴俊、张展毓：《泛安全化现象与南亚东南亚政治经济形势演进》，《印度洋经济体研究》2024年第1期，第1-23页。

[4] “Keynote Address by EAM, Dr. S. Jaishankar at the 7th Indian Ocean Conference 2024.”

大国竞争的复杂化还加剧了印度在南亚的战略困境。自 2021 年从阿富汗全面撤军后，美国南亚战略被统合到以对华战略竞争为目标的“印太战略”，其对印政策也基于此出发点。<sup>[1]</sup>2024 年孟加拉国哈西娜政府倒台，被认为是美国在南亚“暗箱操作”的最突出事例。<sup>[2]</sup>印度难以忍受美国一方面将其拉进制华“小圈子”，另一方面却在其“后院”无视其利益。对印度而言，政治干预推翻亲印的孟加拉国政权和挑拨印孟关系是对其核心利益的挑战。尽管印美会因共同的制华目标走到一起，但双方在南亚地区优先事项的差异和对各自地区或全球霸权的维护决定了这种共同行动的有限性。

印度与美国的矛盾在印度地区互联互通合作中已引起连锁反应。2024 年 11 月，美国检察机关对阿达尼集团及包括阿达尼在内的高层领导提起诉讼，指控其贿赂印度政府官员以获取合同，并通过发行债券筹集资金欺骗美国投资者，引发印度强烈反应。印人党指控美国国务院试图利用“有组织犯罪和腐败报道项目”（OCCRP）为“反莫迪议程”提供弹药，破坏印度稳定，是对莫迪总理和阿达尼发起针对性攻击的幕后黑手。<sup>[3]</sup>2023 年，美国国际开发金融公司（DFC）曾宣布向斯里兰卡提供 5.53 亿美元贷款，与阿达尼港口和经济特区有限公司合作开发科伦坡西部码头，遭到美国起诉后，阿达尼公司撤回向 DFC 寻求资助的请求。<sup>[4]</sup>此事还引发孟加拉国、斯里兰卡等与阿达尼集团签订电力交易合同国家的反弹，它们相继宣布严查相关合同。孟加拉国临时政府指派一个委员会，专门审查哈西娜政府与阿达尼集团的电力供应合同。斯里兰卡总统迪萨纳亚克在胜选前就承诺将“取消与腐败的阿达尼集团的交

---

[1] Elizabeth Threlkeld and Elizabeth Zazycki, “Revive the South Asia Strategy,” Stimson Center, November 26, 2024, <https://www.stimson.org/2024/revive-the-south-asia-strategy/>.

[2] 王旭：《南亚：动荡、转型和调整不断深化》，《世界知识》2024 年第 24 期，第 31 页。

[3] “U.S. State Dept. Behind Anti-Modi ‘Agenda’: BJP,” The Hindu, December 7, 2024, <https://www.thehindu.com/news/national/us-state-department-behind-the-agenda-of-targeting-modi-and-india-says-bjp/article68956034.ece>.

[4] “Adani Ports Withdraws DFC Funding Request for Colombo Port Project,” Reuters, December 11, 2024, <https://www.reuters.com/business/finance/adani-ports-withdraws-dfc-funding-request-colombo-port-project-2024-12-10/>.

易”，斯社会各界呼吁全面审查阿达尼在斯电力项目。法国能源巨头道达尔也宣布暂停对阿达尼公司的任何新投资。在美西方和重要邻国的双重“围剿”下，印度企业信誉受挫，令印度倚重美欧外援以推进互联互通的既定蓝图陡增变数。

#### 四、结语

近年来，莫迪政府将互联互通置于其地区战略的突出地位，初步构建起一个以南亚次大陆能源互联互通、印度洋枢纽港口和海上走廊、双多边互联互通伙伴关系和数字公共基础设施为支柱的地区互联互通体系。与第一任期将“一带一路”作为假想敌，不断引入外部制衡开展竞争的逻辑相比，印度此番战略升级主要立足于其自身的发展逻辑和内生动力，致力于通过互联互通推动国家民族资本扩张，重构“海洋印度”身份和战略，保障关键基础设施供应链安全，以及推动国家建构和地区塑造。换言之，升级地区互联互通不仅是印度参与大国竞争的手段，更是其重新定义地区权力并利用地缘优势营造国内发展与外部环境良性互动的战略选择。

从中印关系维度看，印度升级地区互联互通意味着中国需要正视印度的发展潜力，同时要开始适应一个更为自信、将中国视为主要“竞争对手”但又不得不与中国维持平衡关系的印度。在印度教民族主义和“印度优先”外交政策的驱动下，中印在共有周边的竞争态势料将延续；但在多极化趋势和特朗普回归的背景下，中印之间也出现新的合作机会。一是在国际规制方面，由于美国倾向于破坏既有国际规范和国际机制，承担国际责任的意愿下降，中印作为新兴大国，有机会在数字赋能、气候变化、能源转型等领域开展互补性合作，携手为“全球南方”提供领导力。二是在地区战略上，印美在地区优先事项上的分歧暴露两国战略合作的局限性，特朗普政策的不可预测性更加剧印度的担忧。印度缓和与中国的关系，维持与俄罗斯的特殊友谊，积极与中亚、东盟、中东国家开展互联互通合作，均说明印度在地区战略上不

会唯美“马首是瞻”；相反，为了对冲美国对其国内政治和地区利益的损害，印度或加强与中国的合作。因此，中印有机会在实现“地区共进”<sup>[1]</sup>的战略层面达成一定程度的共识，并推动互联互通多个领域的合作。

从中国的角度来看，推进高质量共建“一带一路”具有超越地缘竞争的价值和意义。“一带一路”既是推进国内经济与外部市场深度融合的首要合作平台，也是构建人类命运共同体，推动平等有序的世界多极化、普惠包容的经济全球化的实现路径。对印度互联互通政策给共建“一带一路”带来的不确定性，中国一方面应加强风险评估和管理，保障“一带一路”项目在南亚顺利推进；另一方面应专注于正向赋能高质量共建“一带一路”，积极回应南亚国家应对能源危机、通胀和经济转型压力的需求，细化合作内容，讲好现代化故事，塑造地区民众对共建“一带一路”的正面认知。此外，中国应为地区国家发展多元互联互通提供平台，支持地区国家深化区域合作，欢迎地区国家参与“大金砖合作”，并为中国、印度与地区国家合力推动全球治理提供更多中国方案。

【责任编辑：吴劲杰】

---

[1] 蓝建学：《中印关系嬗变及出路》，《国际问题研究》2023年第3期，第71页。