

印度的国家安全战略

狄伯杰著 樊庆译

摘要：印度的国家安全战略受地缘政治现实、历史经验和国内挑战影响，且不断发展演变。本文探讨了印度国家安全战略的核心要素、战略文化以及为解决多方面安全问题而实施的政策，例如保卫主权、维护领土完整、促进地区稳定和全球合作，以及满足国家发展需求。通过分析印度的国防、内部安全、经济和技术基础，总结出印度在适应新兴全球挑战的同时维护主权和稳定的路径。

关键词：国家安全战略；印度的内外政策；区域和全球路径；传统与非传统安全

收稿日期：2024—11—03

作者简介：狄伯杰（B. R. Deepak，1966—），印度尼赫鲁大学中国与东南亚研究中心主任、教授、博士生导师，主要研究领域：中印关系、中国文化；樊庆（1992—），云南省社会科学院南亚研究所助理研究员，主要研究领域：南亚国际关系。

作为新兴的全球大国，印度因其地理位置、多元社会和历史背景而面临着独特的安全挑战。印度的战略文化受不结盟历史精神的影响，这种精神根植于印度古代哲学和独立后的政策。

尽管印度目前尚未出台正式的国家安全战略，但我们可以从其战略选择来推测未来这一战略可能包含的内容。例如，1998年核爆炸之后，印度成立了国家安全委员会（National Security Council, NSC）并发布了核政策。国家安全委员会的成立标志着印度在国家安全领域迈出了重要一步，即从临时的应对措施发展为系统的战略框架。它为印度应对复杂多变的安全环境提供了战略框架，确保印度可以用统一的方针来维护国家利益。1999年的《卡吉尔审查委员会报告》（KRCR）涉及了其中的一些问题，并已向社会公开。

10年后，印度发布了一份更为全面的《2009年国防部长作战指令》[*The Raksha Mantri's (Defence Minister) Operational Directive of 2009*, RMOD]。该文件是印度国防和安全政策的高级指导方针，塑造了印度武装部队的作战战略。其战略目标包括：维护主权和领土完整、应对传统和非传统安全威胁（如跨境恐怖主义和叛乱）、加强印度的海上和空中安全以应对新出现的地区挑战。尽管该文件没有明确规定战区指挥体系，但却为作战准备、武装力量现代化和三军联合行动等问题作出了指示。它还关注区域安全、反恐和国内安全、战略伙伴关系、网络安全以及其他新出现的安全威胁等。可以看出，该文件是将印度军事战略与更广泛的国家安全目标相结合的重要框架。它还强调了灵活性对于适应不断变化的安全威胁和地缘政治格局的重要性。印度人民院前议员、《国防与安全警报》（*Defence & Security Alert*）杂志主编曼文德拉·辛格（Manvendra Singh）在《印刷报》（*The Print*）上撰文称，在缺乏正式国家安全战略的情况下，“国防部长的作战指令无疑是最重要的”。^①

2019年，印度总理宣布设立国防参谋长（Chief of Defence Staff, CDS）一职，这是印度武装部队前所未有的改革。国防参谋长是印度政府的主要军事顾问，负责统筹印度武装部队的战略方向和联合运作。同时，印度政府还成立了军事事务部（Department of Military Affairs），负责协调联合规划、作战和装备采购等事务。目前已制定了三项联合作战条令，另有四项新的联合作战条令（包括顶层条令、太空条令、网络安全条令以及情报监视与侦察条令）正在积极研究制

^① Manvendra Singh, "CDS not the Only One. India's National Security Management has Two More Missing Links", *The Print*, June 30, 2022, <https://theprint.in/opinion/cds-not-the-only-one-indias-national-security-management-has-two-more-missing-links/1017381/>.

定中。^① 尽管早在 2001 年,《卡吉尔审查委员会报告》发布之后,克里希纳拉奥委员会就曾建议设立国防参谋长一职,但后来的政府因缺乏政治意愿而未予采纳。

印度历史上一直没有正式制定国家安全战略,而最近的事态发展和复杂的地缘政治现实加剧了制定此类文件的必要性。这也招致了一些高级军官的批评。前海军参谋长普拉卡什(Prakash)认为:独立 77 年来,印度任何一届政府都没有做过国防评估,也没有发布过国防白皮书或国家安全战略/准则。政客们一心扑在选举事务上,无暇顾及及其他,而技术飞速发展,我们却缺乏长远规划,这给军队带来了难以解决的问题。例如,我们推进战区司令部改革的步伐就十分缓慢。^②

直到 2023 年 11 月,媒体才披露印度正在制定国家安全战略。据报道,国家安全委员会秘书处(NSCS)目前正在收集各中央部委的意见,拟定草案,等待内阁最终批准。^③ 印度联合情报委员会前主席、副国家安全顾问普拉丹(Pradhan)称,由于国家安全战略是关于国家战略愿景和目标的简明概括,因此必须设定明确的目标才能确保其实现。“作为一项展望未来的战略性文件,其目的是帮助国家应对未来的挑战,因此必须具备高水平的预测评估能力。这不仅要求负责这项工作的团队需要了解综合国力所有要素之间的复杂关系,还要求他们准确评估我们的朋友和对手的意图。”^④

综上所述,尚未公布的印度国家安全战略涉及的领域非常广泛,远超出了本文的讨论范围。但本文首先要在当前的国际关系中定位印度,然后深入探讨印度未来国家安全战略的一些核心组成部分,以及印度已明确的优先领域和外交政策选择。

① PIB, “Chief of Defence Staff: A Historic Reform in Higher Defence Organization”, Ministry of Information and Broadcasting, October 2021, <https://static.pib.gov.in/WriteReadData/specificdocs/documents/2021/oct/doc202110501.pdf>.

② Admiral Arun Prakash, “A Holistic National Security Policy Critical”, *Deccan Herald*, July 21, 2024, <https://www.deccanherald.com/india/a-holistic-national-security-policy-critical-3114306>.

③ Amrita Nayak Dutta, “India to Bring in a National Security Strategy: What is it, Why is it Important”, *The Indian Express*, November 6, 2023.

④ S. D. Pradhan, “A National Security Strategy for India: Documenting Strategic Vision Prudently”, *The Times of India*, November 7, 2023, <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/ChanakyaCode/a-national-security-strategy-for-india-documenting-strategic-vision-prudently/>.

一、印度在国际关系中的定位

有了上述命题，我们看看印度在国际关系中如何定位自己。印度越来越多地被视为“新兴大国”。从权力转移理论的角度来解释，即在国际体系中，小国、中等强国、区域性强国和大国之间存在着权力结构的变化和演进，形成权力周期。在这个循环中，各参与国有不同的实力、意图和责任。正如施韦勒（Schweller）所言，新兴大国“从不同的角度来看，它们可能是国际秩序的破坏者、支持者或逃避责任者”。说它们是破坏者，因为它们一心想要“重塑国际秩序”，全球治理体系中的权力分配不合理，与新兴大国的经济实力和其他能力不相符，因此他们要求改革包括联合国在内的全球治理体系，以获得与其实力相称的话语权。这无疑会给现有的霸权国家带来麻烦，于是他们视新兴大国为威胁。之所以说新兴大国也是支持者，是因为他们从现行国际秩序中获益良多，但并不一定认同霸权国家的治理模式 and 价值体系。新兴大国也是逃避责任者，因为它们不愿意承担国际体系中应有的责任，认为自己仍是发展中国家，有时甚至被指责为“搭便车者”。总而言之，新兴大国本质上是实力和抱负不断增长的中等强国。^①

中等强国拥有中等水平的资源和能力，可以通过联盟和多边机制发挥影响力。他们可能缺乏塑造或挑战全球秩序的能力，但有足够的实力走自己选择的道路。相比之下，大国拥有“塑造体系的能力和意愿”，^②小国则是体系的接受者，他们倾向于通过其他强国来维护自身利益。

根据上述定义，印度目前正是崛起中的、渴望跃升为大国的中等强国。这就是苏杰生（Jaishankar）所说的，印度的“外交政策目标是成为世界主要大国，而不仅仅扮演平衡者的角色”。^③如果从印度外交政策的发展历程来看，可能会得出印度已经抛弃了冷战时期的尼赫鲁主义和“不结盟”的理想主义主张。后冷战时代，印度曾试图扮演“平衡者”的角色，但却渴望将自己牢牢定位为强国或正在崛起的中

① Randall Schweller, “Emerging Powers in an Age of Disorder”, *Global Governance*, Vol. 17, No. 3, 2011, pp. 287-290.

② Rajesh Rajagopalan and Varun Sahni, “India and the Great Powers: Strategic Imperatives, Normative Necessities”, *South Asian Survey*, Vol. 15, No. 1, 2008, p. 5.

③ Subramaniam Jaishankar, *India, the United States and China*, IISS Fullerton Lecture Delivered on 20 July 2015 in Singapore, https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/25493/IISS_Fullerton_Lecture_by_Foreign_Secretary_in_Singapore.

等强国，并越来越多地按照“现实政治”的规则行事以维护自身利益。或许正因如此，许多学者和外交家毫不犹豫地宣称，“印度不仅仅是一个‘新兴强国’，它理应被视作‘世界强国’”。^①事实上，在不断演变的地缘政治格局中，美国等主要国家也开始将印度视为“世界强国”。

尽管印度目前不具备塑造国际体系的能力，但其战略位置、资源和市场规模具有任何大国都无法忽视的吸引力。印度是世界第五大经济体，也是拥有庞大消费市场、增长速度最快的经济体之一。印度经济在 2021—2022 财年的经济增长率为 8.7%，在 2022—2023 财年的经济增长率为 7.6%，在 2023—2024 财年的经济增长率为 9.2%，2024—2025 财年为 6.5%。^②根据国际货币基金组织的数据，印度的名义 GDP 已达到 42700 亿美元，按购买力平价计算达到 221300 亿美元。^③2024 年印度的互联网用户达到 9.3 亿，印度政府投资促进机构“投资印度”（Invest India）预测其电子商务市场将从 2022 年的 748 亿美元增长到 2025 年的 1880 亿美元，到 2030 年将达到 3500 亿美元。^④印度工商联合会预计，到 2030 年印度将成为继美国和中国之后的第三大经济体，GDP 将达到 9 万亿美元。^⑤

这种格局很可能持续到 2047 年，甚至更久。在 2021 年独立日演讲中，莫迪总理分享了他对“黄金时代”（Amrit Kaal）和 2047 年独立 100 周年的愿景。在 2022—2023 财年和 2023—2024 财年的预算演讲中，印度财政部长尼尔玛拉·西塔拉曼（Nirmala Sitaraman）设想，在未来 25 年内，印度将发展成为以科技驱动、知识经济为主导，公共财政稳健、金融体系强劲的国家。她概述了“七星计划”（Saptarishi）：包容性发展、普惠服务、基础设施和投资、释放潜力、绿色发展、青年力量和金融体系，目标是到 2047 年印度成为发达国家，GDP 达到 30 万亿美元，人均 GDP 达到 1.8 万美元。印度政府致力于到 2030 年将非化石能源装机容量提高到 500 吉瓦，使可再生能源满足 50% 的能

① B. S. Prakash, “India a ‘Great Power’: Assertion or Aspiration?”, *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 13, No. 2, 2018, pp. 125-126.

② “印度 2025 财年 GDP 增速降至 6.5%，为四年来最低”，中华人民共和国驻孟买总领事馆经济商务处，2025 年 6 月 9 日，https://bombay.mofcom.gov.cn/zyhz/art/2025/art_051941c37c7c47cba1965b6a97947796.html。

③ IMF, “Current Prices GDP, India”, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/IND/GBR;WE>, “India’s GDP: \$22.13 trillion”, *World Economics*, 2024, <https://www.worldeconomics.com/Country-Size/India.aspx>.

④ FDI Invest India, “E-Commerce”, 2025, <https://fdiinvest.com/e-commerce-industry-in-india>.

⑤ FICCI, “Envisioning India 2030”, <https://ficci.in/spdocument/23058/Envisioning-India-2030-web.pdf>.

源需求，将预计的碳排放总量减少 10 亿吨，将印度经济的碳强度降至 45% 以上；到 2070 年实现碳中和目标。印度政府认为，印度的人口红利、蓬勃发展的中产阶级、不断扩大的数字经济和可持续发展导向的经济模式，将成为成功实现 2047 年愿景的强大支柱。^①

尽管与中国和美国相比，印度的经济规模要小得多，但正如阿什利·泰利斯（Ashley J. Tellis）所说，如果印度决定加入美国和日本的行列，它将在亚太地区发挥重要作用。他说：“如果印度与美国和日本结盟，那么它们的经济总量合计将占全球产值的 29%，可以轻松超过中国的 20%；而如果印度不加入，美日两国将仅获微小的优势。相比中国和俄罗斯的经济总量合计占全球产值的 23% 的比重相比，印度的贡献将变得更加重要，可以弥补美日两国经济总量略低于中俄的劣势。”^② 然而，实现这些数字优势也存在一些前提条件，即印度能否提升人力资源、改革要素市场、完善基础设施建设以及改善国内治理结构。

美国及其盟友愿意把赌注押在印度身上。它们认为，基于双方价值观相通、利益契合这两点，即便印度奉行独立自主的外交政策，也不会损害西方的利益。两大“黑天鹅”事件——新冠肺炎感染和乌克兰危机，进一步强化了这样一种认识：供应链过度依赖单一国家可能充满危险，需要采取去风险化的措施。尽管美国及其盟友对印度的乌克兰问题立场颇有微词，但印度在次大陆和印太地区经济、技术和防务伙伴关系中的核心地位日益凸显。这与以往的观点——印度应该注意中国的感受以换取其友善态度——截然不同，而频繁的边境对峙以及中国与巴基斯坦的密切关系也证明了这一点。

二、印度安全战略的核心要素

国家安全战略涵盖广泛的领域，但其中一些核心要素值得深入探讨，包括维护主权和领土完整、确保地区稳定、管理与主要大国的关系以及促进全球合作。此外，国家安全战略还涉及在推进军事现代化和促进可持续经济发展之间取得微妙的平衡。它还需要应对网络战、

① PIB, “Budget 2023-24 Presents Vision for Amrit Kaal-blue Print for an Empowered and inclusive Economy”, Ministry of Finance, February 1, 2023, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1895313>; ET, “India Needs to Strive to be \$30 tn Economy with per Capita Income of \$18,000: NITI Document”, *The Economic Times*, July 24, 2024.

② Ashley J. Tellis, “India as a Leading Power”, Carnegie Endowment for International Peace, 2016, <http://www.jstor.com/stable/resrep12859>.

气候变化等其他非传统安全挑战等新兴威胁。了解印度如何制定政策并应对这些战略重点对于评估其全面的国家安全理念至关重要。印度通过将内部优势与外部机遇相结合,制定战略以保护其利益并为地区和全球稳定作出贡献。

(一) 维护主权和领土完整

印度宪法为保护主权和领土完整奠定了基础,反映了印度对保卫边界、维护内部统一和捍卫主权原则的决心。这些内容在宪法的各项条款和原则中都有明确或隐晦的体现。^①宪法序言将印度描述为“主权国家”,强调其拥有不受外部干预的独立自主权。第1至4条规定了印度的领土范围及其调整程序。第2和第3条赋予议会权力,可以设立新的邦或地区,重新划分邦的边界,合并或分割邦,同时确保议会的监督。在危机时期,例如遭遇外部侵略或发生国内骚乱,宪法赋予中央政府更大的权力(第352—360条),以加强主权和维护国家统一。公民基本义务第51A(c)条规定,每位公民都有义务“维护和捍卫印度的主权、统一和领土完整”。

印度宪法将领土完整和主权作为基本原则,并提供了强有力的法律、行政和制度框架来保护它们。通过联邦结构、紧急状态条款以及强调“多元一体”的原则,宪法确保印度保持统一和主权完整,能够应对各种内部和外部挑战。印度是世界上拥有最大的武装部队的国家之一,反映了其对遏制侵略和确保战备状态的重视。印度的三大国际关系流派,即尼赫鲁主义、新自由主义和超现实主义,“都认为主权国家的概念是国际关系的核心”,都“承认利益、权力和暴力是国际关系的基本要素”,而且“冲突和战争的阴影始终笼罩着国家间关系”。印度知名中印关系专家白康迪(Kanti Bajpai)教授进一步指出:“尼赫鲁主义者和新自由主义者认为,国际关系可以通过沟通和接触、自由市场经济改革和比较优势逻辑来改变,而超现实主义者们则认为国家间的互动是一个无休止的循环。超现实主义者的核心理念是威胁和反威胁”。^②就像印度的发展模式、处理内部危机、与邻国交往以及与大国、中小国的关系一样,印度的军事现代化也将带有这3个学派的印记。

^① Government of India, *The Constitution of India*, New Delhi: Ministry of Law and Justice, Legislative Department and Official Languages Wing, 2024, pp. 2-4, p.25, pp. 146-150.

^② Kanti Bajpai, “India’s Strategic Culture”, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2002, pp. 251-253, <https://www.jstor.org/stable/resrep12079.13>.

1. 印度的国防政策

印度的国防政策是其国家安全框架的核心，由其历史经验、地缘政治现实和作为新兴大国的抱负所塑造。几十年来，印度的国防政策从最初注重领土完整和国内安全发展到涵盖战略威慑、地区稳定和国际合作的综合性政策。然而，由于印度继承了殖民时期的军事体制，其主要关注的是国内治安而非外部威胁。独立之初，印度最明显的缺陷是军队装备陈旧和战略规划能力有限。^①

因查谟和克什米尔问题与巴基斯坦的第一次战争（1947—1948年）凸显了印度在军事准备方面的不足。这是印度国防政策的第一阶段，其特点是国防开支持续较低，反映出印度优先发展经济而非军事现代化。1962年的中印冲突暴露了印度在基础设施、后勤保障和战略规划方面的严重缺陷，促使印度重新审视国防优先事项。此后，印度大幅增加国防支出，加强边境基础设施建设，并成立国防研究与发展组织等机构，以促进国防工业自主发展。第二阶段以1965年和1971年印度与巴基斯坦的战争为标志，这一阶段印度进一步强化了战略规划和强大军队的重要性。1971年的战争促成了孟加拉国独立，并确立了印度在南亚地区的霸主地位。第三阶段以印度1974年进行的首次核试验为标志，表明印度国防政策的重心转向核威慑。与此同时，印度引进先进装备，如米格战机，并开始自主研发阿琼坦克和综合制导导弹发展计划（1983年）等本土项目。1998年，印度再次进行核试验，试爆氢弹，正式宣布成为核武器国家。高海拔作战和精确制导武器的重要性，促使印度进一步改革情报机构和军事准备体系。在第四阶段，印度军事现代化的努力既包括购买先进战斗机、潜艇和导弹系统，也专注于本土自主研发，如光辉战斗机（Tejas aircraft）和阿卡什导弹（Akash missile）。印度因此认识到一个国家武装部队的主要作用在于通过保持可靠的军事威慑来防止战争。印度确保了在常规战争、核战、太空和网络战等领域拥有强大的作战能力。从2014年到2024年的第五阶段，印度的国防工业经历了重大转型，包括国防生产和出口大幅增长、政策改革深入推进，私营部门的参与度也显著提高。印度政府实施了一系列政策改革以促进国防工业发展，包括允许外国直接投资和私营部门参与国防现代化。印度政府还推出了鼓励本土制造业的“印度制造”计划，该计划促成了多项合作，例如与空客西班牙公

^① Kanti Bajpai, "India's Strategic Culture", Strategic Studies Institute, US Army War College, 2002, pp. 251-253, <https://www.jstor.org/stable/resrep12079.13>.

司在古吉拉特邦巴罗达县合作建立印度第一家私营军用飞机制造厂。^①这一阶段印度与美国的安全合作将在印度与大国关系部分讨论。

意识到对俄罗斯军备的过度依赖后，近年来印度开拓了多元化武器采购渠道，更加注重本土化生产，并鼓励私营部门参与其中。2018—2019 财年，国防和航空航天领域私营企业上报年营业额约为 1500 亿卢比，而国有企业的年营业额为 6320.8 亿卢比。^② 2023—2024 财年印度国防出口创下 2108.3 亿卢比（约合 26.3 亿美元）的历史新高，比上一财年的 1592 亿卢比增长了 32.5%。最新数据显示，与 2013—2014 财年相比，印度过去 10 年的国防出口增长了 31 倍。包括私营部门和国有企业在内的国防工业为实现有史以来最高的国防出口作出了巨大贡献。根据国防部的数据，私营部门和国有企业的贡献率分别约 60% 和 40%。^③ 至于印度的国防预算，根据斯德哥尔摩国际和平研究所的军事支出数据库，2022 年印度国防预算为 790 亿美元，约占其 GDP 的 2.3%，如图 1 和图 2 所示：

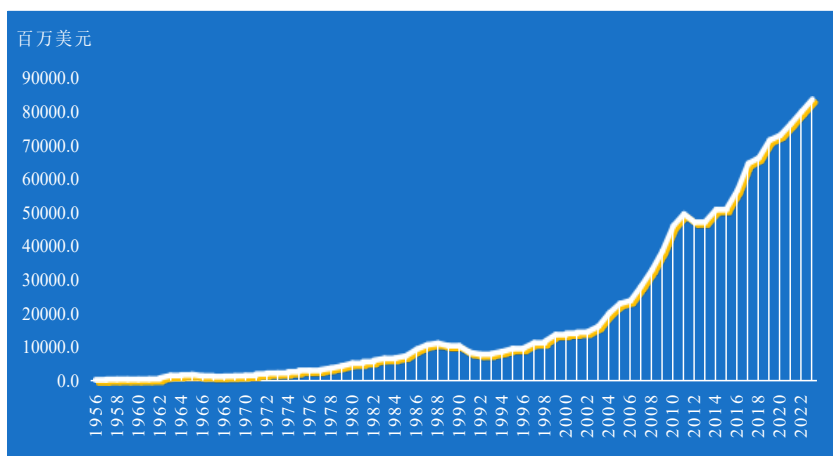


图 1 印度的国防开支（1956—2022 年）

数据来源：斯德哥尔摩国际和平研究所军事支出数据库，<https://milex.sipri.org/sipri>。

① PIB, “Prime Minister & His Spanish Counterpart Jointly Inaugurate TATA Aircraft Complex for Manufacturing of C-295 Aircraft in Vadodara”, Ministry of Defence, October 28, 2024, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=2068818>.

② PIB, “Private Sector Investment in Defence Production”, Press Information Bureau, July 22, 2019, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2069090>.

③ PIB, “Defence Exports Touch Record Rs 21,083 Crore in FY 2023-24”, Press Information Bureau, April 1, 2024, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2016818>.

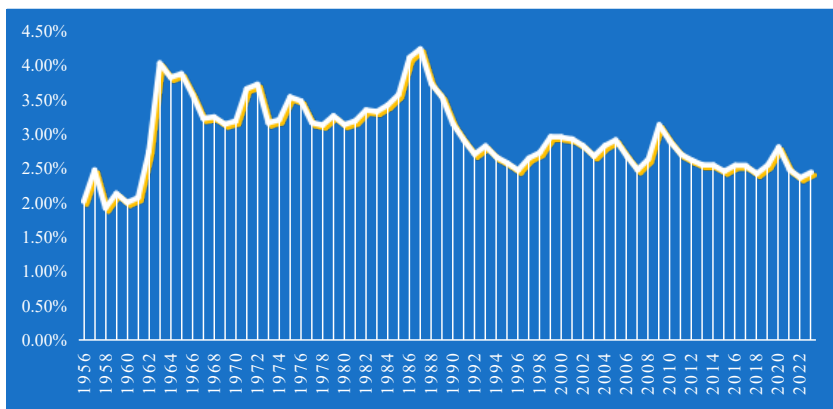


图2 印度的国防预算占GDP的比重（1956—2022年）

数据来源：斯德哥尔摩国际和平研究所军事支出数据库，<https://milex.sipri.org/sipri>。

2. 核战略思想

1999年，印度国家安全咨询委员会起草了《印度核战略草案》（MEA 1999），概述了印度的核战略目标。整个文件由8个部分组成：序言、目标、核力量、可信度和生存能力、指挥和控制、安全与保障、研究与发展、裁军与军备控制。^① 2003年，印度正式对外公布了其核战略，核心原则是“不首先使用核武器”、建立可信的最低核威慑以及对核攻击实施大规模报复。然而，随着战略环境不断变化，加上技术进步，上述战略原则需要重新评估。

为了确保二次打击能力，印度已经开发出可靠的陆、海、空三位一体的核威慑体系。陆基能力方面，印度拥有多种弹道导弹，包括烈火系列（烈火—I至烈火—VI，射程从700千米到5500千米以上）和大地系列短程导弹。空基方面，印度拥有经过改装可用于发射核武器的幻影2000、苏30MKI、阵风等战斗机。此外，印度还在研发空射巡航导弹（如布拉莫斯—A和即将服役的无敌巡航导弹），增强了印度的空中威慑力。海基方面，印度拥有歼敌者特级弹道导弹核潜艇，歼敌者号是印度自主研发的第一艘能够发射K-15和K-4核导弹的核潜艇。据国防部称，一支由更多弹道导弹核潜艇组成的舰队，如2024

^① MEA, “Draft Report of National Security Advisory Board on Indian Nuclear Doctrine”, Ministry of External Affairs, August 17, 1999, <https://www.legal-tools.org/doc/70efe4/pdf/>.

年服役的第二艘歼敌者号，可确保印度拥有强大的海基威慑力。^①

当然，印度核战略也面临着一些挑战。例如，印度容易遭受先发制人的攻击、缺乏先进的防空系统来保卫领空，其核武器的隐形能力比其他核大国逊色，潜射弹道导弹射程也低于国际标准。此外，其他国家战术核武器的重视以及核武器库的扩充，也给印度带来了独特的挑战。鉴于地缘政治格局的不断变化和科技的快速发展，印度一直在调整其战略，以确保战略稳定和国家安全。在高超音速武器、反导系统和网络安全技术方面的投资对于维持可靠威慑力至关重要。中国展示 GDF-600 高超音速飞行器几天后，印度于 2024 年 11 月 16 日成功试射了第一枚远程高超音速导弹。国防部报告称，“该导弹设计用于携带各种弹头，射程超过 1500 千米，可满足军队的作战需求。”^②

3. 边境管理

印度的边境管理政策是一种多管齐下的政策，旨在确保其漫长而复杂的边境安全，同时促进边境地区的经济发展。过去 10 年中，印度在加强基础设施、利用技术和促进各机构之间的协调方面取得了重大进展。包括边境安全部队（Border Security Force, BSF）、印藏边防警察（Indo-Tibetan Border Police, ITBP）和印度边境巡逻队（Sashastra Seema Bal, SSB）在内的多个机构协同运作，并借助综合边境管理系统（Comprehensive Integrated Border Management System, CIBMS）进行实时监控，该系统整合了监控系统、传感器和指挥中心。此外，印度还部署了先进的监控技术，例如无人机、雷达和红外传感器。

过去 10 年中，印度政府加大了对边境地区道路建设的投入。边境公路局（BRO）在修建战略公路方面发挥了关键作用，尤其是在“阿鲁纳恰尔邦”^③、拉达克、锡金、乌特拉坎德和比哈尔邦等边境邦。已完成的关键项目包括：位于喜马偕尔邦罗唐山口下的 9.02 千米长的阿塔尔隧道，该隧道改善了拉达克地区的交通状况；14.15 千米长的佐吉拉（Zojila）隧道，实现了斯利那加和列城的全天候通车；在“阿鲁纳恰尔邦”^④达旺（Tawang）修建的色拉（Sela）隧道。尽管印度在

① PIB, “Second Arihant-Class Submarine ‘INS Arighaat’ Commissioned into Indian Navy in the Presence of Raksha Mantri in Visakhapatnam”, Press Information Bureau, August 29 2024, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2049870>.

② PIB, “DRDO Carries out Successful Flight-trial of India’s First Long-range Hypersonic Missile off the Odisha Coast”, Press Information Bureau, November 16, 2024, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2073994>.

③ 译者注：该邦为印度所设，其领土大部分地区为中印争议地区，即我国藏南地区。

④ 同上。

边境基础设施建设方面起步较晚，但近年来一直在改造其边境基础设施。虽然达布克—什约克—斗拉特别奥里地公路（DS-DBO）历时 19 年才建成，但这条 255 千米长的公路连接了拉达克地区的多个边境地区。据边境公路局官员介绍，还有 60 多个属于“3300 千米边境公路网”的此类项目原定于 2019 年完工，目前仅完成了 75%。比拉斯布尔—马纳里—列城、米萨马里—滕加—达旺、北拉金普尔—巴米—西拉帕塔、帕西加特—特居—帕苏拉姆昆德—鲁派等边境铁路项目的勘测正在进行中，将于 2025 年完工。^① 随着边境基础设施的发展，印度还将重点放在反向移民和“活力乡村计划”，以改善边境村庄的生计状况。

总而言之，印度的边境管理政策体现了安全需要与地区发展之间的平衡。过去 10 年来对基础设施和技术的重视显著提高了印度有效管理边界的能力，尽管在处理动态地缘政治和地方问题方面仍然存在挑战。

4. 内部安全

印度幅员辽阔，人口众多，社会政治格局复杂，面临着诸多内部安全威胁。这些威胁源于恐怖主义、叛乱、种族冲突以及网络攻击等新兴挑战，对印度的国家安全、稳定和发展构成了严重威胁。确保内部安全不仅对于维护社会秩序至关重要，也是促进经济增长和社会和谐的必要条件。

第一，恐怖主义仍然是对印度内部安全最持久和最危险的威胁之一。印度既是本土恐怖主义的受害者，也深受跨境恐怖主义之苦。例如，虔诚军（Lashkar-e-Taiba, LeT）和穆罕默德军（Jaish-e-Mohammed, JeM）等组织策划了 2008 年孟买袭击和 2019 年普尔瓦马爆炸案。此外，网络平台上的极端主义宣传也助长了极端思想的蔓延。

第二，印度东北部各邦，如曼尼普尔邦、那加兰邦和阿萨姆邦，因要求自治、民族认同和分裂而发生了长达数十年的动乱。纳加兰国家全国社会主义委员会和阿萨姆联合解放阵线等组织从事暴力活动，破坏了该地区的和平与发展。

第三，种族暴力事件仍反复出现，它们往往是由宗教或种族紧张局势引发。古吉拉特邦骚乱（2002 年）和穆扎法尔纳加尔骚乱（2013 年）等事件凸显了种族关系的动荡。种族冲突，例如 2023 年在曼尼普尔邦发生的部落社区和非部落社区之间的冲突，进一步加剧了内部

^① B. R. Deepak, *India and China: Beyond the Binary of Friendship and Enmity*, Singapore: Springer, 2020, p. 170.

安全形势的复杂性。

第四，金融和基础设施治理的数字化进程使印度面临网络安全威胁。针对关键基础设施、银行系统和政府数据库的网络攻击越来越频繁，国家和非国家行为体利用这些漏洞来破坏服务并窃取敏感信息。

第五，印度与孟加拉国、尼泊尔和缅甸等国拥有漫长且难以管控的边界，带来了非法移民、走私和人口贩卖等问题。罗兴亚难民和其他移民的涌入也加剧了边境地区的社会政治紧张局势。

多种因素导致印度面临内部安全威胁。虽然多样性是一种优势，但若被分裂势力利用，也可能成为冲突的根源。某些地区普遍存在的贫困、失业和发展不足问题，加剧了民众的不满和疏离感。腐败以及跨国支持恐怖主义和叛乱活动，进一步恶化了印度国内安全形势。面对这些挑战，印度政府采取了一些措施，一方面利用先进技术提升警察部队和情报机构的能力，另一方面在受影响地区启动了扶贫、教育和医疗保健等项目。2019 年 8 月废除宪法第 370 条后，印度政府官员报告称，查谟和克什米尔地区的恐怖活动大幅减少，安全局势有所改善。印度内政部长阿米特·沙阿强调，废除宪法第 370 条以来，该地区恐怖主义相关案件减少了 70%，平民死亡人数减少了 81%，安全人员死亡人数减少了 48%。^①

印度的国内安全挑战复杂多变，需要采取综合且灵活的应对策略。虽然军事和执法力量至关重要，但长远来看，解决社会经济不平等、加强治理并促进社会凝聚力才是根本之道。通过利用科技、促进发展并加强各利益相关方之间的合作，印度可以构建一个稳固的框架，确保国内安全，并持续推进国家发展。

（二）确保资源安全

印度的资源安全问题复杂而严峻，涉及能源、水、矿产和粮食等关键资源的可获得性、可利用性和可持续性。印度人口众多，工业化和经济增长迅速，给国内资源带来了巨大的压力。以下内容将讨论其中一些问题以及相关的政府政策。

1. 能源安全

印度是世界第三大能源消费国，预计未来几十年其能源需求将大

^① Sanjay Khajuria, “J&K Terror Down 70% since Article 370 was Junked: Amit Shah”, *The Times of India*, January 26, 2024.

幅增长。根据国家转型委员会（NITI Aayog）2017年发布的《印度能源安全情景分析报告》（*The India Energy Security Scenarios, IESS 2047*），到2040年，印度城市化率将达到47%，制造业占GDP的比重将翻一番，达到30%。人口预计到2040年将达到16亿，能源需求预计将是2012年的2.7至3.2倍，其中电力需求更是增长4.5倍。尽管印度人口占世界人口的17%，但其在全球天然气、石油和煤炭储量中所占份额分别仅为0.6%、0.4%和7%。这导致即使在能源消费水平较低的情况下，印度也高度依赖能源进口。

从图3可以看出，印度的能源结构以化石燃料为主，特别是煤炭和石油。石油和天然气在能源结构中占据重要地位，但印度约85%的石油和超过50%的天然气需要进口，极易受到全球价格波动和地缘政治紧张局势的影响。

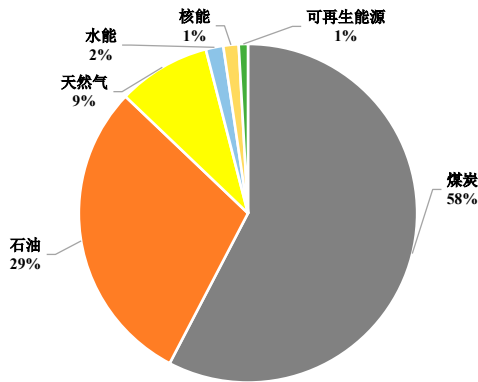


图3 印度的能源结构（2023年）

资料来源：“India’s Energy Sector in 2024”，<https://avua.com/blogs/india%27s-energy-sector-in-2024-a554ee32-cc8d-41f1-8d7b-f5b7a75b312d>。

2023—2024财年，印度进口煤炭约2.68亿吨，支出近31790亿卢比（约合385.4亿美元），原油进口量达2.33亿吨，净进口额为1216亿美元。^①综合这些数字，印度在2023—2024财年煤炭和原油

① “India’s Coal Import Rises 8% to 268 MT in FY24”, *The Economic Times*, May 12, 2024; “India’s Crude Oil Import Bill Drops 16% in FY24, Import Dependence Soars to 87%”, April 17, 2024, <https://www.livemint.com/economy/indias-crude-oil-import-bill-drops-16-in-fy24-import-dependence-soars-to-87-11713358394566.html>.

进口上的总支出高达 1602 亿美元。

鉴于对化石燃料的依赖，近年来，印度大力发展可再生能源产业。一些政策举措包括：到 2030 年实现 280 吉瓦太阳能装机容量的“国家太阳能计划”（National Solar Mission），它也是 500 吉瓦可再生能源目标的一部分；到 2025 年将汽油中乙醇含量提升到 20% 的“乙醇混合计划”（Ethanol Blending Program）；旨在应对供应中断的“战略石油储备”（Strategic Petroleum Reserves）。据印度新再生能源部称，国家太阳能计划于 2010 年启动，并设定了分三个阶段到 2022 年实现 2000 兆瓦的离网太阳能系统和分散式光伏系统目标。该计划的主要动力是促进农村发展，例如太阳能照明、用于灌溉和饮用水设施的太阳能水泵、供学生使用的太阳能学习灯和小型 / 微型电网。印度在太阳能发电方面已位居世界第五。截至 2023 年 6 月 30 日，印度已投入使用太阳能装机容量达 70.10 吉瓦，其中包括 57.22 吉瓦的地面太阳能项目、10.37 吉瓦的屋顶太阳能项目和 2.51 吉瓦的离网太阳能项目。^①旨在到 2070 年实现碳中和，并设定了若干短期和中期目标，以提升可再生能源的供应和利用率。

印度的能源安全对其经济增长、社会发展和环境可持续性至关重要。然而，实现能源安全面临着许多挑战和制约因素。其中一些挑战包括对进口化石燃料的依赖、有限的国内资源、基础设施和财政限制。国有电力分销公司负债累累，导致其无法及时向电力生产商付款，从而影响电力生产商的积极性，也阻碍了新技术和智能电网的推广应用。尽管可再生能源前景看好，但项目的前期成本高、先进储能设施不足、先进技术研发投资不足、智能电网成本高昂等因素阻碍了其广泛应用。

2. 水安全

水安全是国家发展和人类生存的一个关键方面，因此是国家安全的重要组成部分。对于拥有超过 14 亿人口的印度来说，确保可持续地获得充足和优质的水资源是一项紧迫的挑战。需求增加、资源退化和气候变化的相互作用加剧了这一问题的复杂性。

印度水资源丰富，每年可再生水资源量估计约为 11230 亿立方米。根据印度中央水务委员会 2019 年开展的重新评估，印度河流流域的年平均水资源估计为 1999 亿立方米。然而，由于地形、水文和其他限制，可利用水量被限制在 11260 亿立方米，其中包括 6900 亿立方

^① “Solar Overview: Off Grid and Grid Connections”, Ministry of New and Renewable Energy, Government of India, January 21, 2025, <https://mnre.gov.in/en/solar-off-grid/>, <https://mnre.gov.in/en/solar-grid-connected/>.

米的地表水和 4360 亿立方米的可补充地下水。^①

水资源分布在地理和季节上仍然极不均衡，恒河—布拉马普特拉河流域接收了大部分降雨，而拉贾斯坦邦和德干高原等地区则长期面临缺水问题。此外，季风的不稳定也加剧了水资源的时空差异，导致一些地区发生洪水，而另一些地区则出现干旱。印度中央水利委员会 2019 年的重新评估显示，到 2021 年和 2031 年，印度的年人均可用水量分别只有 1486 立方米和 1367 立方米。根据国际标准，年人均可用水量低于 1700 立方米被视为水资源紧张，低于 1000 立方米则被视为水资源短缺状态。^②

地下水资源枯竭加剧了印度的水资源紧张局面。印度是世界上最大的地下水消耗国，其地下水开采量约占全球地下水开采总量的 25%。^③旁遮普邦和哈里亚纳邦等邦过度依赖地下水进行灌溉，导致地下水严重枯竭。未经处理的污水、工业排放和农业径流导致河流和水体受到严重污染。此外，气候变化使降雨模式改变、喜马拉雅山脉的冰川消融、极端天气事件频率增加，都在威胁着水资源供应，加剧资源管理难度。

印度政府已实施多项举措，以加强水资源管理和可持续利用。其中包括：旨在优化灌溉的效率总理农业灌溉计划（Pradhan Mantri Krishi Sinchayee Yojna, PMKSY），其 2021—2026 年的预算为 9306.86 亿卢比，目前已完成 99 个优先项目中的 58 个。该计划中的控制区开发和水资源管理（The Command Area Development and Water Management, CADWM）计划侧重于通过参与式管理提高灌溉效率。水资源利用效率局（The Bureau of Water Use Efficiency, BWUE）负责促进各领域节约用水。“适宜作物运动”（Sahi Fasal）鼓励农民因地制宜，选种节水、环保作物。2022 年启动的“阿姆利特水库计划”（Mission Amrit Sarovar）致力于在每个县修复至少 75 个水体。“雨水收集运动”（JSA: CTR）则倡导节约用水、雨水收集和植树造林，

① Sumita Singhal, “World Water Week 2023: Demand and Pollution of the Precious Resource are Increasing, Which is not a Good Sign”, *Down to Earth*, August 17, 2023, <https://www.downtoearth.org.in/water/world-water-week-2023-demand-and-pollution-of-the-precious-resource-are-increasing-which-is-not-a-good-sign-91220>.

② PIB, “Per Capita Water Availability”, Ministry of Jal Shakti, Government of India, February 5, 2024, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=2002726>.

③ Soumendra N. Bhanja, Abhijit Mukherjee and Matthew Rodell, et al., “Groundwater Rejuvenation in Parts of India Influenced by Water-policy Change Implementation”, *Scientific Reports*, No. 7, 2017, <https://doi.org/10.1038/s41598-017-07058-2>.

以确保水源可持续利用。^①

3. 粮食安全

粮食安全直接影响政治稳定、军事准备、经济韧性与公共卫生，因此与印度的国家安全密不可分。确保稳定的粮食供应，可以保障印度人民的福祉，并加强印度在全球舞台上的国防和战略地位。印度的粮食安全是一个复杂的问题，受到农业生产力、经济可及性和分销体系的有效性的影响。2023—2024 财年，印度生产了 3.32 亿吨粮食，超过了上一年的 3.30 亿吨。^② 如果加上豆类产量，总产量接近 3.6 亿吨。

尽管印度是大米和小麦等主食的主要生产国，但其相当一部分人口仍然难以获得均衡的营养。根据联合国粮食及农业组织（FAO）的数据显示，2017 年有超过 74% 的印度人口无法负担健康饮食，^③ 2022 年时这一数字降至约 55%。^④

印度人口超过 14 亿，粮食短缺是该国面临的最严峻挑战之一。尽管印度在经济发展方面取得了长足进步，但有相当多的人口难以获得充足且营养丰富的食物。为了解决这一问题，政府实施了多管齐下的战略，包括食品分配计划、农业改革和营养改善项目。公共粮食分发系统（The Public Distribution System, PDS）是印度解决粮食短缺问题的主要机制之一，政府通过该系统向数百万低收入家庭提供价格补贴的粮食。2013 年《国家粮食安全法》（*National Food Security Act*, NFSA）扩大了公共粮食分发系统的覆盖范围，以确保近 2/3 的人口能够以极低的价格获得粮食。印度食品公司（FCI）等机构负责大规模的粮食采购和储存，确保公共粮食分发系统的稳定供应。

然而，公共粮食分发系统也面临着挑战。通过运用科技手段，印度已着手解决粮食分配效率低下、腐败以及漏发等问题。政府引入了生物识别认证和配给卡数字化，提高粮食补贴发放的透明度，以确保真正惠及目标人群。在农业领域，政府采取了一系列改革措施，例如对化肥、种子和灌溉设施提供补贴和最低收购价，以降低农民的生产成本。例如，总理农业灌溉计划旨在提高灌溉效率，而土壤健康卡计

① PIB, “Per Capita Water Availability”, Ministry of Jal Shakti, Government of India, February 5, 2024, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=2002726>.

② Shambhavi Anand, “Foodgrain Production in 2023-24 Higher than Previous Year: Final Estimates”, *The Economic Times*, September 25, 2024.

③ Taran Deol, “Hungry Nation: 70% of Indians Cannot Afford Healthy Diet”, *Down to Earth*, October 17, 2022, <https://www.downtoearth.org.in/food/hungry-nation-70-indians-cannot-afford-healthy-diet-85497>.

④ Jatindra Dash, Saurabh Sharma and Ira Dugal, “India’s High Food Inflation Leaves Less in Lunch Boxes of Poor School Children”, *Reuters*, October 11, 2024.

划则意在帮助农民更好地进行土壤管理和作物选择。此外，政府还启动了多项计划来解决营养不良问题，这是粮食不安全的主要表现之一。例如，综合儿童发展服务计划和午餐计划致力于为儿童、孕妇和哺乳期妇女提供营养餐。“全国营养运动”（Poshan abyaan）是另一个国家营养使命旗舰项目（National Nutrition Mission），通过提高人们对均衡饮食、母乳喂养和卫生习惯的意识来消除营养不良。印度还积极与联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署（WFP）和国际农业发展基金等国际组织合作，共同应对粮食不安全问题。

印度的粮食安全战略是全面的，涵盖粮食供应和需求两方面。虽然取得了重大进展，但贫困、人口增长和气候变化等挑战仍需要继续关注，并采取创新应对办法。通过加强现有计划，并积极采用新技术和建立合作伙伴关系，印度可以朝着实现全民粮食安全的目标迈进。这些努力不仅能够消除饥饿，还有助于实现更广泛的可持续发展和社会公平目标。

4. 矿产安全

确保矿产安全对于印度技术进步和能源转型至关重要。尽管拥有丰富的矿产储备，但印度在新兴技术所必需的关键矿产方面仍面临挑战。印度拥有的丰富矿产资源，包括金属矿产：铁矿石、铝土矿、铜、金、锌、铅和铬铁矿；非金属矿产：石灰石、云母、石膏、石墨；能源矿产：煤炭、石油和天然气以及铀；关键和战略矿产：稀土元素、锂和钴。由于未来技术的重点将放在绿色转型上，因此包括铜和钴在内的战略性矿产将发挥重要作用。

根据阿尼尔·阿加瓦尔（Anil Agarwal）2025 年的研究，印度拥有约 1.64 亿吨铜矿储量和约 4490 万吨钴矿资源。然而，目前该国矿产资源勘探程度仅为 20%，这意味着仍有巨大的勘探和开发潜力。^①向清洁能源的过渡和先进技术的普及加剧了对锂、钴、镍和稀土元素等关键矿产的需求，这些矿产对于制造太阳能电池板、风力涡轮机、电动汽车和电池必不可少。然而，尽管矿产资源丰富，但印度仍高度依赖进口来满足这些关键矿产的需求，这凸显了其国内供应和加工能力的不足。

认识到关键矿产的战略重要性，印度采取了一系列举措。2023 年 6 月，印度加入由美国主导的“矿产安全伙伴关系”（MSP），旨在

^① Anil Agarwal, “Critical Minerals and India’s Role in Securing a Low Carbon Global Economy”, World Economic Forum, January 17, 2025, <https://www.weforum.org/stories/2025/01/critical-minerals-india-securing-low-carbon-global-economy/>.

保障关键矿产供应链安全。印度政府计划投资近 5000 万美元资助研究机构，为矿业企业提供关键矿产开采技术支持，从而减少对进口的依赖，发展国内关键矿产行业。印度还成立了“印度矿产国际有限公司”（Khanij Bidesh India Ltd, KABIL），这是一个国有企业，主要职责是确保印度能够从国外获得可靠的关键矿产供应。据《经济时报》报道，印度在 2025 年启动关键矿产计划，目的是为绿色能源和技术部门提供安全的资源供应。该计划希望促进政府机构、行业利益相关者和研究机构之间的合作，通过公开招标和路演等方式，获取海外矿产资源，并促进国内矿业发展。据报道，印度矿产国际有限公司正在探索收购锂和钴等海外关键矿产资产的机会，并已在澳大利亚等国家启动相关项目。^①在国内，印度许多邦都拥有丰富的关键矿产储量。印度矿业部 3 月份的一份声明显示，“印度矿业部下属机构印度地质调查局”在 2020—2021 财年和 2021—2022 财年实地考察了查谟和克什米尔地区雷阿西县萨拉尔—海姆纳的 G3 标段矿产勘探项目，推断的资源量（G3）为 590 万吨锂矿，报告已交给查谟和克什米尔联邦属地政府。^②

尽管采取了上述措施，印度在实现矿产安全方面仍然面临挑战。勘探和开采能力有限，制约了国内矿产资源的充分利用。例如，印度矿业部报告称，2017—2023 年，印度地质调查局已发现印度数十个邦拥有锂和其他稀土元素储量，但由于缺乏关键矿产的先进加工设施以及生态方面的担忧，开采受到限制。为了弥补新技术所必需的关键矿产的缺口，印度必须加大勘探力度，发展强大的加工基础设施，并推广可持续的矿业开采方式。实现关键矿产的自给自足对于印度的技术进步和能源转型至关重要。

（三）数字技术与网络安全

作为一个新兴大国，印度已成为信息技术服务、软件开发和初创企业的全球核心枢纽。印度的 IT 产业对 GDP 的贡献率约为 7%，塔塔咨询服务公司（TCS）、印孚瑟斯（Infosys）和威普罗（Wipro）等公司在印度和全球市场发挥着至关重要的作用。信息技术产业的收入在 2022 财年达 2270 亿美元，同比增长 15.5%。2024 年印度的信息技术产业的产值可实现 11.1% 的两位数增长，总额达到 1386 亿美元，

① “India to Kick off Critical Minerals Mission to Bolster Energy Transition, EV Manufacturing”, *The Economic Times*, December 23, 2024.

② PIB, “Lithium Deposits Found - GSI to Carry out More Exploration in J&K”, Ministry of Mining, March 15, 2023, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1907239>.

高于 2023 年的 1247 亿美元。根据信息技术和业务流程管理行业报告，2026 年印度的信息技术产业规模可能会达到 3500 亿美元，并对国家 GDP 贡献比重达 10%。^① 印度内阁为“印度人工智能项目”（India AI Mission）批准了超过 1030 亿印度卢比（约合 12 亿美元）的预算拨款，标志着印度朝着加强人工智能生态系统迈出了重要一步。

印度拥有全球第三大创业生态系统。根据印度商务与工业部的数据，截至 2025 年 1 月 15 日，经印度理工学院认证的创业企业数量已从 2016 年的约 500 家增长到 159157 家。^② 印度数字身份认证系统（Aadhaar）、统一支付接口和“数字印度”等举措，使印度成为数字公共基础设施领域的领导者。根据印度国家支付公司的数据，2024 年经统一支付接口交易的份额比 2023 年增长了 46%，从 1180 亿笔提升至约 1720 亿笔。按价值计算，全年交易额增长了 35%，达到约 2470000 亿卢比（约合 29600 亿美元），而 2023 年为 1830000 亿卢比（约合 21931 亿美元）。^③

印度在国防和航天技术领域的研发工作始终是其国家安全战略的重要组成部分。印度空间研究组织（ISRO）等机构的卓越表现，使印度在太空探索和卫星技术领域成为具有竞争力的强国。其主要成就包括：2014 年成功完成“火星探测器”（Mangalyaan）任务，成为首个将探测器送入火星轨道的亚洲国家；2017 年一次性发射超过 100 颗卫星（PSLV-C37）；2019 年的“月船 2 号”（Chandrayaan-2）任务，展现了印度在月球探测方面的技术进步；2023 年“月船 3 号”（Chandrayaan-3）成功实现月球软着陆。这些里程碑充分证明了印度空间研究组织在低成本、创新型太空任务方面的专业水平日益精进。

印度在数字技术领域制定的政策目标是促进创新、增强数字包容性并保护技术生态系统安全。2015 年启动的“数字印度”计划旨在通过提高数字素养和网络覆盖率，将印度打造成数字化的先进社会。2013 年制定的《国家网络安全政策》旨在保护关键信息基础设施，确保数字生态系统的安全；“生产相关激励计划”（Production Linked Incentive, PLI）鼓励国内制造电子元件和设备制造业发展；“人工智能与新兴技术计划”（AI and Emerging Technologies）强调负责任地使

① IBEF, “Indian IT and BPM Industry Analysis”, India Brand Equity Foundation, November 17, 2024, <https://www.ibef.org/industry/indian-it-and-ites-industry-analysis-presentation>.

② PIB, “Nine Years of Startup India with 1.59 Lakh Startups, India is Now World’s 3rd Largest Startup Ecosystem”, Ministry of Commerce and Industry, January 15, 2025, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=2093125>.

③ Shine Jacob, “UPI Transactions Surge to Record 16.73 Bn in Dec; Value at Rs 23.25 trn”, *Business Standard*, January 24, 2025.

用人工智能，目的是利用人工智能为社会经济发展带来益处。

随着世界日益互联互通，网络安全成为世界各国关注的重要领域。在“数字印度”等计划和日益普及的互联网推动下，印度的数字化转型已使该国成为全球数字生态系统的领先者。云计算、人工智能和物联网（IoT）等技术的广泛采用提高了效率，但也带来了新的漏洞。保护敏感信息、关键基础设施和公民数据对于维护国家安全、经济稳定和公众信任十分重要。

印度已制定和实施多项政策和框架以加强网络安全。其中包括：2013年颁布的《国家网络安全政策》（*National Cyber Security Policy*, NCSP），重点是保护关键基础设施、促进公私合作伙伴关系和推动网络安全研究；印度计算机应急响应中心（Indian Computer Emergency Response Team, CERT-In）作为国家级协调机构，及时向各方提供咨询和指导；2018年启动的“印度网络安全中心计划”（*Cyber Surakshit Bharat*）侧重于能力建设和增强政府官员的网络安全意识；“国家关键信息基础设施保护中心”（*National Critical Information Infrastructure Protection Centre*, NCIIPC）负责识别和保护能源、银行、电信和交通运输等领域的关键信息基础设施；正在起草中的《数据保护法案》，旨在规范个人数据的收集、存储和处理，确保隐私和安全。此外，印度积极参与全球网络安全对话和伙伴关系，已与美国、日本和以色列等国家合作，增强了网络防御能力。

（四）区域和全球合作

任一国家的外交政策都由其国家利益所决定，印度独立后的外交政策也不例外。二战后，东西方阵营的冷战格局主导了世界局势，印度认识到，国家的当务之急是专注于经济社会发展，与任何一方结盟都可能导致不必要的麻烦。与西方结盟将违背印度对反殖民主义和亚洲民族主义的承诺——拉贾·莫汉（Raja Mohan）称之为扩张性多边主义（*expansive multilateralism*）。^①因此，印度不仅与西方保持距离，还将共产主义革命视为亚洲民族主义和民族自决的重大胜利。这种政策被称为“不结盟政策”，最终催生了享誉世界的不结盟运动。1954年印度与中国签署了关于西藏问题的协议后，印度也曾倡导“和平共处”，但讽刺的是，印度与最大邻国非但没有和平共处，反而演变成

^① C. Raja Mohan, “The Changing Dynamics of India’s Multilateralism”, in Waheguru Pal Singh Sidhu, Pratap Bhanu Mehta and Bruce Jones, ed., *Shaping the Emerging World : India and the Multilateral Order*, Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2013, p. 26.

“武装共处”。而“不结盟”也演变为“结盟”，因为印度寻求美国和苏联的援助，尤其是在1971年与苏联签署《友好互助条约》并在同年介入东巴基斯坦事务之后。或许正是由于这种政治动荡及与中巴两国的疏远，导致《南亚区域合作联盟宪章》历时近40年才得以签署。1985年成立至今，南亚仍远未形成一个紧密的区域合作共同体。冷战结束后，世界格局的重新调整以及经济自由化和改革进程迫使印度改变其以往的政策，开始逐渐摆脱其消极被动的状态。难怪一些分析人士认为印度“既没有充分应对不断变化的国际政治和经济，也没有努力寻求塑造由此产生的世界秩序”。^① 不过，2014年以来，莫迪总理已经放弃了国大党政权过于谨慎或“韬晦”的策略。印度人民党政府摆出了现实主义的姿态，但在外交政策上仍然坚持“战略自主”的理念。印度很大程度上接受了二战后建立起来的世界秩序，但也对一些既有秩序提出挑战，例如《核不扩散条约》（*Nuclear Proliferation Treaty*, NPT）。印度已经加入《瓦森纳安排》（*Wassenaar Arrangement*, WA）、《导弹技术控制制度》（*Missile Technology Control Regime*, MTCR）和“澳大利亚集团”（*Australia Group*），但尚未加入核供应国集团（NSG）。

1. 印度与邻国

印度与巴基斯坦以外的近邻关系正在发生变化。由于印巴不断冲突的历史，巴基斯坦从未认可印度在南亚地区的领导地位。这就是南盟未能成为南亚利益共同体的原因。2014年11月26日，莫迪总理在尼泊尔发表的南盟演讲就体现了这一点。

本地区的全球贸易额中只有不到5%发生在内部。即便如此，地区内部贸易中发生在南盟自由贸易区框架下的也不到10%。印度企业在海外投资达数十亿美元，但流入本地区的不到1%。在地区内旅行仍然比前往曼谷或新加坡更困难，相互交流的成本也更高。在南盟内部，我们做了多少努力去将大家的自然财富转化为共同繁荣？或者将我们的边界转化为通往共同未来的桥头堡？^②

有点令人意外的是，莫迪本来已经邀请巴基斯坦总理参加其就职仪式，但巴基斯坦高级专员会见克什米尔分离主义领导人的行为破坏

① C. Raja Mohan, “The Changing Dynamics of India’s Multilateralism”, in Waheguru Pal Singh Sidhu, Pratap Bhanu Mehta and Bruce Jones, ed., *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013, p. 4.

② MEA, “Prime Minister’s Speech at the 18th SAARC Summit”, http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/24321/Prime_Ministers_speech_at_the_18th_SAARC_Summit.

了两国改善关系的势头，结果印度取消了双方的外交部长级会谈。莫迪和谢里夫之间也曾有望实现乌法峰会，但当巴基斯坦在 2015 年 8 月退出国家安全顾问级会谈时，希望又落空了。2019 年 2 月，克什米尔地区的普尔瓦马（Pulwama）针对印度安全部队的自杀式炸弹袭击造成 46 名中央预备警察部队人员死亡，之后印度对巴基斯坦境内的巴拉科特（Balakot）发动空袭，这种状况进一步破坏了两国关系氛围并激起了双方的敌意。2019 年 8 月，印度废除了宪法第 370 条，进一步加剧了紧张局势和跨境冲突。印度坚持认为恐怖和谈判不能并存。

印度和巴基斯坦在各个层面进行政治和经济接触符合双方的利益。莫迪政府迟早会与巴基斯坦接触，但必须划清红线。2020 年 3 月 15 日，莫迪总理发起的南盟领导人应对新冠肺炎感染的视频峰会确实带来了一些希望，但印度认为巴基斯坦趁机提出克什米尔问题的做法“滥用”了人道主义平台。印度相信，巴基斯坦以 1999 年的卡吉尔恐怖袭击、2008 年 11 月的孟买恐怖袭击、2016 年的帕坦科特和乌里恐怖袭击以及 2019 年的普尔瓦马恐怖袭击等侵略性行为拒绝了印度的善意姿态。出于类似的原因，印度人民党政府希望与以色列建立更紧密的关系，因为其认为印度的亲巴勒斯坦政策并没有赢得阿拉伯世界的赞赏。阿拉伯世界一再支持巴基斯坦，沙特阿拉伯等国家甚至资助了巴基斯坦境内反印度的“圣战”组织。2017 年，莫迪访问了以色列，这是 1992 年双方建交以来印度总理首次访以色列。

由于印巴竞争，南盟进程陷入停滞，印度已转向由孟加拉国、不丹、印度、尼泊尔、斯里兰卡、缅甸和泰国组成的“环孟加拉湾多领域经济技术合作组织”（简称“环孟倡议”），以促进区域互联互通、贸易和外交。印度邀请这些国家的领导人参加了 2016 年金砖国家果阿峰会的区域外联会议，并出席莫迪总理 2019 年 5 月的就职仪式。印度坚信，正如 2015 年南盟加德满都峰会期间所见证的那样，巴基斯坦在区域互联互通、贸易和投资方面的阻挠态度将阻碍该区域的任何合作。阿富汗方面，印度在美国撤军后从喀布尔撤出了使团，但一直在与塔利班进行直接谈判。苏杰生认为，“阿富汗和巴基斯坦之间紧张局势的重现可能有助于双方和解。”^① 缅甸方面，在 2021 年军方发动政变之后，与之前支持文官领导层的态度不同，印度继续与缅甸军方和官僚机构保持接触。苏杰生解释说，这是为了推进印度的“援助项目和疫苗援助”，以及“不给中国让渡空间”。在斯里兰卡金融危机期间，印度承诺提供 40 亿美元的一揽子财政援助以助其渡过难

① Dhruva Jaishankar, *Vishwa Shashtra: India and the World*, New Delhi: Penguin Viking, 2024, p. 178.

关。^①

除巴基斯坦的阻挠政策外，中国与印度的直接邻国和拓展邻国的积极接触也被认为是印度对“环孟倡议”更感兴趣的原因之一。尽管印度与“环孟倡议”国家的关系总体很融洽，但也存在一些令人担忧的问题。印度议会颁布的《公民身份修正法案》使其与孟加拉国的外交关系紧张。围绕孟加拉国非法移民进入印度以及《公民身份修正法案》加速移民遣返的争吵激怒了孟加拉国，迫使其取消了原定于2019年12月和2020年1月开展的外交部长和内政部长访印之旅。前总理谢赫·哈西娜在2024年戏剧性下台后，印度与孟加拉国的关系陷入了困境。印度与周边国家的关系正在重新平衡，包括东南亚、中亚、中东和非洲，以及印度洋地区的塞舌尔、毛里求斯、马尔代夫和斯里兰卡等国。

印度对东南亚国家的态度以印度—东盟对话伙伴关系、东进政策、东亚峰会和东盟地区论坛以及其他各种部长级机制为特征。印度、以色列、美国和阿拉伯国家之间建立的旨在加强互联互通和经济合作的I2U2机制，进一步提高了印度在中东的参与度。在新德里G20峰会期间，一项更大的倡议——印度、中东、欧洲走廊（IMEC）正式启动。然而，2023年10月7日后的哈马斯—以色列冲突危及了该走廊的发展。

2. 印度和“全球南方”

多年来，印度与“全球南方”国家的关系发生了显著变化，体现在经济、政治和文化各层面。在德里举行的G20峰会将“全球南方”的地位提升到了新高度。“全球南方”国家主要由非洲、拉丁美洲和亚洲部分地区的发展中国家组成，它们面临着贫困、欠发达和气候变化等共同挑战。在全球治理议程中，这种代表性对于确保影响“全球南方”国家的问题得到优先考虑至关重要。2023年1月，印度主办的“全球南方之声”峰会是这一努力的典型体现，共有125个非G20国家参加，此次峰会的目的是统一发展中国家对从经济发展到气候变化等关键问题的看法。

随着印度的崛起，印非之间的接触也越来越密切。非洲有54个联合国承认的主权国家。截至2023年，印度已成为非洲和亚洲多个国家最大的贸易伙伴之一。根据印度商工部的数据，印度与非洲国家的贸易额在2023年增长至约1000亿美元，表明印度致力于加强对非

^① Rezaul H. Laskar, “India, Sri Lanka Unveil Economic Partnership for Connectivity, UPI Payments”, *Hindustan Times*, July 21, 2023.

经济联系。到 2030 年，印非贸易额有望翻一番，达到 2000 亿美元。^① 印度—非洲论坛峰会等举措凸显了印度在整个非洲大陆投资基础设施和发展项目的意愿。印度商工部长透露，非洲 27 个最不发达国家已经从单方面关税优惠、自由贸易协定和全面经济伙伴关系协定中受益，并且可以探讨将这些优惠拓展到其他非洲国家。根据印度工业联合会的报告，2022 年印度对非洲的投资达到创纪录的约 220 亿美元，涉及制造业、电信、基础设施和农业等多个领域，从而又促进了印度的就业创造、技术转让和经济增长。^②

政治上，印度将自己定位为 global south 的领导者，倡导气候正义、可持续发展和全球治理改革等议题。担任 G20 主席国期间，印度倡导的“世界一家：同一个地球，同一个家庭，同一个未来”（Vasudhaiva Kutumbakam: One Earth, One Family, One Future）突出体现了这一点。印度国家安全战略的许多组成部分，如包容性、可持续发展的气候行动、粮食和能源安全、技术平等都可以在这一古老的印度哲学中找到印证。

3. 印度与主要大国

受战略自主性、经济抱负和地缘政治现实等因素影响，印度与各大国的关系发生了重大变化。作为一个正在崛起的全球大国，印度与各大国的交往反映了其对国家利益的追求，同时努力在日益两极分化的世界秩序中保持平衡。本节简要探讨印度与美国、中国和俄罗斯的关系，并分析这些关系中的机遇和挑战。

（1）印美关系：疏远的民主国家联盟

20 年前，与美国建立政治关系对印度来说似乎遥不可及，因为中美蜜月期尚未结束。即便中美裂痕在美国实施“重返亚洲 2.0”战略之后开始显现，印美关系也前景不明。如今，随着中国崛起为大国，美国领导的北约已将中国列为其“利益、安全和价值观”的挑战者。马德里峰会后发布的北约文件严厉谴责中国利用其经济影响力建立“战略依赖并增强其影响力”。^③ 鉴于中国崛起的地缘政治现实，印度和美国正在建立更紧密的经济和安全关系。包括商品贸易和服务贸

① PIB, “India and Africa are Natural Partners with Historical and Cultural Ties: Union Commerce and Industry Minister Shri Piyush Goyal”, Ministry of Commerce, June 15, 2023, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1932726>.

② CII, “Pathways for Shared Progress: India-Africa Economic Cooperation”, *Confederation of Indian Industry Report*, August 2024, New Delhi: CII, p. 17.

③ NATO, “NATO 2022 Strategic Concept”, <https://www.nato.int/strategic-concept/>, p. 5.

易，2023 年美印贸易额已超过 2000 亿美元，美国仍是印度最大的贸易伙伴。贸易已被确定为印美战略伙伴关系的重要支柱之一。根据印度观察家基金会和美国传统基金会（Heritage Foundation）编写的报告《印美：未来十年的优先事项》（*India-US Relations: Priorities to the Next Decade*），“未来几年，塑造强大印美关系的关键领域是：新兴技术、国家安全与国防合作、反恐和贸易。”^①

在安全伙伴关系方面，印度似乎不再拘泥于外交行为方式，而是着眼于现实收益，如落实 2008 年民用核协议，重启国防贸易和技术计划，建立印美 2+2 对话机制，推进四方安全对话、印太经济框架、I2U2，开展马拉巴尔演习，与美国达成基础性协议等等。有趣的是，美国已成为印度武器的最大进口国。根据《印刷报》的报道，印美防务伙伴关系取得了切实成果，例如 2016 年成立的塔塔波音航空航天有限公司负责为 CH-47 运输直升机制造停机坪和复杂后挂架，班加罗尔的达曼达科技公司（Dynamatic Technologies）为 P-8 反潜巡逻机制造电源和任务柜，塔塔先进系统有限公司（Tata Advanced Systems Limited, TASL）与洛克希德·马丁公司（Lockheed Martin Aeronautics）合作为 C-130J 运输机制造尾翼，SASMOS HET 科技公司（SASMOS HET Technologies）为 F/A-18“超级大黄蜂”和 F-15“攻击鹰”开发电气面板组件。^②这些都是全球国防供应链的一部分，印度一直是值得信赖的合作伙伴。过去 20 年，有 5 位美国总统访问了印度，而 1959—2000 年只有 3 位，这一事实表明中国的崛起和美国全球战略目标的重新定位对印美关系产生了巨大影响。

印美接触的象征和实质表明，双方都希望建立尽可能紧密的战略和贸易伙伴关系。尽管两国对双方的友谊充满期待，但实际上却未能签署哪怕是有限的贸易协议。两国在地缘政治方面也存在分歧，如印度在乌克兰危机中持中立态度，印度与伊朗和中国等维持平衡的关系，印度对俄罗斯国防装备的依赖使其向美国制造系统的过渡变得复杂，两国在关税、知识产权、农业补贴和贸易逆差等方面仍持续存在争端。印美在气候变化、世贸组织等有关领域也存在分歧，印度在这些问题上没有中美之间的那种理解或公平竞争的环境。

① Dustin Carmack, Akshay Mathur, Harsh V. Pant, Ray Trisha, Smith Jeff and Kabir Taneja, “India-US Relations: Priorities to the Next Decade”, ORF and the Heritage Foundation, https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2022/06/ORF-Heritage_India-US-Priorities.pdf, p. 4.

② Snehash Alex Philip, “Yes, India’s Defence Exports are Booming, but Guess Who’s the Biggest Importer”, *The Print*, August 21, 2024, <https://theprint.in/defence/yes-indias-defence-exports-are-booming-but-guess-whos-the-biggest-importer/2231765/>.

虽然存在这些分歧，但现实主义者似乎暂时占了上风。可以说，如果冷战的结束和 20 世纪 90 年代的经济自由化为印美关系的重启创造了条件，那么与中国失去的平衡则日益将这两个疏远的民主国家拉到了一起。拜登总统任期内，尽管印度从俄罗斯进口了大量石油，但印美关系仍得到了全面发展。在唐纳德·特朗普总统任期内，印度在战略安全上向美国倾斜的趋势可能会持续下去。

（2）印中关系：从均衡到失调

可以说，20 世纪 70 年代中印关系缓和、20 世纪 90 年代冷战结束以及全球化兴起促成了中印之间新的平衡和理解。这种平衡建立在两国处于同一发展水平的前提下。例如，根据《统计时报》，当印度总理拉吉夫·甘地于 1988 年访问中国时，印度的名义 GDP 为 2965.9 亿美元，而中国为 3123.5 亿美元。同年印度的人均收入为 354 美元，高于中国的 284 美元。^①正是在此基础上，1988—2013 年，印度与中国签署了一系列信任建立措施（CBM）。因为双方都承诺严格尊重和遵守实际控制线，所以建立信任措施对维护边境的和平与安宁发挥了重要作用。与此同时，两国关系实现了正常化，并向其他领域多元化发展。在国际舞台上，印度成为中国主导的各项倡议的成员；在双边层面，中国成为印度最大的贸易伙伴。截至 2020 年，印度 24 个独角兽企业中有 17 个得到了阿里巴巴、腾讯和万国数据（Global Data）等中资企业的支持。随着劳动密集型产业在国内逐渐失去优势，中国开始将移动电话、电子产品、家用电器等领域的制造供应链转移到印度，一方面在印度实现本地化生产，另一方面也深入渗透到电子商务、能源、电信、汽车和太阳能等领域。由于经济结构差异，两国的贸易平衡一直明显有利于中国，中方作出了未兑现的承诺——通过在印度增加投资并为印度的制药和信息技术公司提供更大市场准入来纠正这一状况。

随着中国综合国力的飞速增长，双方的实力不对称开始凸显，中印边境部队频繁对峙，这意味着信任措施即使没有被完全忽视，也是无效的。中国基础设施的快速发展和印度随后的基础设施建设追赶、印度废除宪法第 370 条^②、“印度教民族主义”、印度的“大国心态”，以及印度加入美国遏制中国的印太战略等“战略问题”被一些批评人

① *Statistics Times*, “Comparing China and India by Economy”, May 16, 2021, <https://statisticstimes.com/economy/china-vs-india-economy.php>.

② 王世达称印度废除宪法第 370 条“大大增加了解决边界问题的难度”，参见：王世达：《印度已经被“双重自信”冲昏了头脑》，观察家网，2020 年 6 月 4 日，https://www.guancha.cn/WangShiDa/2020_06_04_552877.shtml。

士列为对峙发生的原因。^①

在边界问题上，印度坚持恢复加勒万河谷流血冲突前的状况，而中国的立场是印度必须从更广泛的角度看待两国关系，将边界问题置于双边关系的“适当位置”。中国外交部长王毅在德里会见印度外交部长苏杰生时表示：“作为成熟理性的发展中大国，中印应将边界问题置于双边关系的适当位置。中印应相互成就，而不是相互消耗；相互支持，而不是相互排斥。”^②虽然2024年喀山金砖国家峰会已通过达成“巡逻安排”解决该问题，但据德威韦迪将军透露，实际情况是，印度和中国在东拉达克地区仍然处于“一定程度的对峙”，印度不会撤军。^③

（3）印度与俄罗斯：牢固的伙伴关系也会出现明显裂痕

俄罗斯仍然是印度极为重要的战略伙伴。双方对于恐怖主义、多极化、全球金融架构和一再抬头的冷战思维等全球重大问题观点相似。在乌克兰危机发生之后，印度与中国一道在所有美国发起的联合国安理会决议投票中弃权，这让印度陷入了进退维谷的境地。理解印度在乌克兰问题上的立场非常复杂，不过可以明确的是，这种立场源于苏联在一系列问题上对印度坚定不移的外交支持，以及当代印度和俄罗斯在国防和能源安全领域的战略伙伴关系。

印度与俄罗斯的友谊可以追溯到苏联时代，当时苏联在印度与巴基斯坦的三次战争中都坚定地支持印度。冷战期间，苏联多次在联合国行使否决权支持印度。国防领域的合作仍然是印度与俄罗斯关系的基石。尽管印度从美国和法国等国家采购了多样化的国防产品，但印度仍有近60%—70%的常规武器系统依赖俄罗斯。这种关系已经超越了买卖关系，转向联合开发各种新平台，联合开发“布拉莫斯超音速导弹”就是其中一例。这种导弹目前正在出口到菲律宾等国，与越南的谈判也在进行中。此外，俄罗斯还愿意向印度租借一些最先进的武器系统，如阿库拉级核动力潜艇。印度不顾美国迫在眉睫的制裁威胁，依然决定采购S-400导弹防御系统，凸显了两国的战略伙伴关系。有消息称，两国可能会效仿印度与美国签署《相互后勤支持协议》（ARLS）。2017年10月21—29日，两国在符拉迪沃斯托克进行了

① 苑基荣：《示好换不来和平与友谊，对印要立足立威》，欧亚系统科学研究会，2020年7月2日，<https://www.essra.org.cn/view-1000-818.aspx>。

② 中华人民共和国外交部：《王毅同印度外长苏杰生举行会谈》，2022年3月25日，http://svideo.mfa.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220325_10655747.shtml。

③ “India, China Still Locked in ‘Degree of Standoff’: Army Chief Gen Upendra Dwivedi”, *The Indian Express*, January 13, 2025.

首次三军演习，代号因陀罗（INDRA）。第二次演习于 2019 年 12 月举行。

印度与俄罗斯的经济关系呈上升趋势，但这并未充分反映两国的潜力。2023 年两国的双边贸易额刚刚达到 570 亿美元，而莫迪总理 2024 年 7 月访问俄罗斯时设定了到 2030 年达到 1000 亿美元的目标。^① 两国还设定了到 2025 年相互投资达到 150 亿美元的目标。能源领域的合作是印俄经济合作的另一个支柱。2016 年，几家印度石油公司以 55 亿美元收购了多家俄罗斯公司和油田的股份。俄罗斯石油公司以 130 亿美元收购了爱沙能源（ESSAR），这是俄罗斯迄今为止在印度最大的一笔投资。据《商业标准报》报道，乌克兰危机之后，由于俄罗斯以折扣价出售原油，使得印度购买俄罗斯原油的份额从危机前的 0.2% 增加到 2022 年 5 月的 10%。印度进口的俄罗斯原油总额占到其出口总额的 18%。^② 2008 年印度签署民用核协议以来，俄罗斯也是首批实施该协议的国家之一。俄罗斯国家原子能公司正在为泰米尔纳德邦的库丹库拉姆核电站建造 6 台核反应堆，其中两台已经投入运营。自俄罗斯遭受制裁以来，印度一直在购买人民币，用来购买俄罗斯煤炭以及其他出口产品。

尽管印俄历史关系良好，如今也建立了贸易和防务伙伴关系，但仍存在一些问题。一些项目的成本上涨扰乱了两国关系，例如加入印度海军的戈尔什科夫号或维克拉玛蒂亚号航母项目。印度与美国日益友好的关系也对印俄关系产生了不利影响。阿什利·泰利斯等学者认为，印度对乌克兰危机的矛盾态度“暴露了印度在保护基于规则的印太地区秩序方面的承诺与保护基于规则的欧洲秩序方面的承诺不一致”。此外，特利斯不确定印度的策略能否抑制中俄关系继续加强，并继续削弱本已式微的俄罗斯—巴基斯坦关系。^③ 印度的经济和政治实力可能比不上中国，但在国际上突飞猛进。这使得印度能够与战略自主空间内的所有利益相关者进行接触，俄罗斯也不例外。正是这种战略信心，使得莫迪与普京一对一会谈时可以告诉普京“无辜儿童的死亡令人痛苦和恐惧”，并在 2024 年 8 月访问乌克兰期间劝说泽连

① PIB, “Joint Statement Following the 22nd India-Russia Annual Summit”, Public Information Bureau, July 9, 2024, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=2031946>.

② “India’s Russian Oil Imports Cross 1 Million Barrels A Day in December”, *Business Standard*, January 15, 2023.

③ Ashley J. Tellis, “India as a Leading Power”, Carnegie Endowment for International Peace, 2016, <http://www.jstor.com/stable/resrep12859>.

斯基与普京坐下来解决冲突。^①

4. 印度和中等强国

印度崛起的有关叙事建立在强劲的经济增长、人口红利以及务实应对国内国际挑战能力的基础之上，这一叙事将决定印度与大国和中等强国的关系。印度希望与全球建立怎样的平衡和理解，将取决于印度与中等强国，尤其是与日本、韩国、澳大利亚、法国、德国和以色列的关系，特别重要的是印度在贸易、投资、技术和国防领域能够与它们建立的伙伴关系。印度与环孟倡议、东盟的战略与经济伙伴关系是绝对必要的，而印度留在区域全面经济伙伴协定之外肯定会使其无法成为全球供应链的内部参与者。这些因素叠加，使得印度在四方安全对话和印太战略中的角色将决定未来中印共存、合作和竞争的性质。

在《朋友：印度最亲密的战略伙伴》（*Friends: India's Closest Strategic Partners*）一书中，斯里拉姆·乔利亚（Sreeram Chaulia）选取日本、澳大利亚、美国、俄罗斯、法国、以色列和阿联酋作为案例研究，分析印度的战略伙伴关系。乔利亚深入探讨了这些伙伴关系如何受到历史联系、地缘政治利益和地区动态的影响。他说：“经济和地缘经济合作是日印友谊的基石……日本是印度经济的第五大投资者。2000年4月至2024年3月，印度从日本获得的外国直接投资流入量累计达410亿美元，不过，双边贸易额仍然很低，2023年仅为210亿美元左右。”^②此外，关于外交部长苏杰生提到的四大革命——汽车、地铁、高铁和关键技术，乔利亚指出这涉及印度与日本在“印度东北部以及孟加拉国、缅甸、泰国、越南、斯里兰卡和马尔代夫的基础设施、互联互通、技能提升、商业能力和弹性供应链”方面的地缘经济战略伙伴关系。^③两国都是印太战略的支柱，也是四方安全对话的成员。但苏杰生认为，印日关系仍面临一些明显限制，包括印度的资源限制和日本的和平主义舆论。^④

印度和澳大利亚都将印太视为确保地区稳定和安全的区域，认识到需要采取多管齐下的方法来解决共同的安全问题。两国的伙伴关系以促进自由、开放和包容的印太为基础。近年来，印度和澳大利亚的防务关系得到加强，军事演习、联合训练和信息共享计划不断增

① Subhagit Roy, “Getting India into Power Play, Modi Tries to Bring Kyiv, Moscow to Table”, *The Indian Express*, August 24, 2024.

② Sreeram Chaulia, *Friends: India's Closest Strategic Partners*, New Delhi: Rupa, 2024, pp. 83-85.

③ Ibid., p. 81, p. 86.

④ Dhruva Jaishankar, *Vishwa Shashtra: India and the World*, New Delhi: Penguin Viking, 2024, p. 255.

加。参与四方安全对话进一步加强了两国针对区域安全挑战的战略合作。乔利亚称，它们在三个次区域机制中进行了密切磋商，特别是印度洋海军研讨会、环印度洋联盟和印度洋地区信息融合中心。与其他四方成员一样，它们也启动了 2+2 对话。^① 苏杰生认为，“印度—澳大利亚防务关系在 2019 年后显著增强，在某些领域超过了印度与日本的关系。”^② 同时，原本糟糕的双边贸易也转为强势发展。据印度商务部称，自签署《印度—澳大利亚经济合作与贸易协定》以来，“双边商品贸易增长了一倍多，从 2020—2021 财年的 122 亿美元飙升至 2022—2023 财年的 260 亿美元。2023—2024 财年有所放缓，为 240 亿美元。”^③

印澳还在反恐和网络安全方面开展合作，两国均认识到应对数字时代不断演变的威胁十分重要。此外，两国强大的侨民社区促进了文化交流，加强了两国之间的联系。教育伙伴关系和学生交流有助于增进各领域的了解和合作。

印度和法国之间的战略伙伴关系经过多年发展已日臻成熟，范围涵盖了印度洋和南太平洋地区的安全、国防和经济利益合作。这种伙伴关系以共同的价值观、相互尊重和共同的战略目标为基础，这些在复杂的地缘政治格局中越来越重要。

印度和法国认为印度洋是对全球贸易和安全都至关重要的海上区域。在这片大国影响力角逐日渐激烈的战略场，两国都拥有重大利益，并已举行多次联合演习，以加强双方操作能力和战备能力。瓦鲁纳（Varuna）海军演习就是这种合作的典范，重点是发展确保海上行动安全和稳定的能力。两国关于海上问题的战略对话旨在解决海盗、恐怖主义和非法交易等共同关切，从而加强自由和开放的海洋框架建设。

印法贸易最近有所回升，2023—2024 财年达到 133.8 亿美元。据《印度时报》报道，法国也已成为印度第 11 大投资者，2000 年 4 月至 2024 年 3 月印度获得了来自法国的 109.4 亿美元外国直接投资。两国的目标是在未来几年使双边贸易额翻一番，尤其是国防、航空航天、可再生能源和技术等领域。^④ 法国已将印度视为印太框架内扩大商业联系和投资机会的重要经济伙伴。阵风战斗机交易中的合作是国

① Sreeram Chaulia, *Friends: India's Closest Strategic Partners*, New Delhi: Rupa, 2024, p. 109.

② Dhruva Jaishankar, *Vishwa Shashtra: India and the World*, New Delhi: Penguin Viking, 2024, p. 255.

③ PIB, “India-Australia Economic Cooperation and Trade Agreement marks two years of success”, Ministry of Commerce and Industry, December 29, 2024, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=2088669>.

④ “France is 11th Largest Foreign Investor in India with US\$10.49 Billion Investment”, *The Times of India*, January 8, 2024.

防采购的里程碑，标志着印度发展本土能力迈出了重要一步，因为合作不仅限于采购，还涉及技术转让和国防系统的共同开发，非常有利于增强印度的国防工业。

三、挑战与未来发展方向

从历史上看，国家崛起是由其经济、政治和军事实力决定的。根据克里斯蒂安·瓦格纳（Christian Wagner）为德国国际与安全事务研究所科学与政治基金会（Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs）做的一项最新研究，印度的崛起似乎更加脆弱，是站在“黏土”而非坚实的地基上。该研究分析称，近年来，印度在与一些大国和中等强国的合作中反复宣扬“共同价值观”言论，但如果缺乏真正双赢的主张，这些论调可能会像晨露一样消失。单靠民主，尤其是以选举而非发展为重点的民主，不足以使印度成为大国。^① 加拿大印度裔政治学家塔扎·瓦尔基·保罗（T.V.Paul）也支持这一观点，他认为统治精英的地缘政治和意识形态承诺是阻碍印度发展崛起的两个关键因素。^② 因此，如果没有强大的经济和技术实力以及向境外部署军力的实力，印度就有可能不被全球大国和其他国家重视。

中国的经验告诉我们，获得大国地位取决于数十年的持续经济增长和掌握先进技术。虽然印度最近取得了不错的增长率，但能否持续数十年是个问题。因此，与许多发展中国家相比，印度的“经商成本”仍然很高。虽然印度的“经商便利度”已从2014年的第142位攀升至2020年的第63位，但对企业来说，印度的土地、劳动力、资本、原材料、物流和电力成本极度缺乏竞争力。

人口红利曾是印度的优势。然而，在制造业疲软的情况下，面对日益自动化和人工智能的现实，制造业无论如何都不太可能兴盛，这就使得为如此庞大的人口，尤其是非熟练劳动力创造就业机会将是一项艰巨的任务。根据最新的年度定期劳动力调查报告，尽管低于13.3%的全球平均水平，2023—2024财年印度15—29岁青年的正常

^① Christian Wagner, “India’s Rise: on Feet of Clay?”, SWP Research Paper, January 2, 2022, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2022RP02_Indias_Rise.pdf, pp.7-8.

^② T. V. Paul, *The Unfinished Quest: India’s Search for Major Power Status from Nehru to Modi*, New York: Oxford University Press, 2024, pp. 10-11.

失业率（UR）估计仍高达 10.2%。2017—2018 财年至 2023—2024 财年，印度青年的就业人口比率从 31.4% 上升到 41.7%。^①正如保罗所说，“印度选择的发展道路虽然造就了一些亿万富翁和百万富翁，但对于大部分处于赤贫和文盲状态的人口来说，收入改善非常有限……约 119 位亿万富翁掌握着 40% 以上的财富。”^②《世界不平等报告》（*World Inequality Report*）指出，印度 10% 的人口掌握着 64.6% 的国民财富，其中 33.1% 的国民财富掌握在顶层 1% 的人口手中，而底层 50% 的人口仅掌握着 5.9%。^③

虽然存在上述不足，但印度仍然是充满希望、潜力巨大的市场之一。在新冠肺炎感染和乌克兰危机之后，随着各国努力确保其供应链安全，许多全球制造商纷纷进入印度。苹果、三星和富士康等已将其制造中心转移到印度。例如，在 2023—2024 财年，苹果手机在印度的销售额达到 107 亿美元左右，连续第二年超过三星等竞争对手。出口方面，印度的苹果手机出货量显著增长，从 2022—2023 财年的 62.7 亿美元翻番至 2023—2024 财年的 121 亿美元。^④印度制造业有望实现大幅增长，对总增加值的贡献预计将从目前的 14%（4590 亿美元）上升至 2032 年的 21%（15570 亿美元）。^⑤印度政府的举措，例如“印度制造”运动和生产相关激励计划，进一步鼓励了外国公司在印度建立和扩大业务。但是，企业经常要应对与监管复杂性、基础设施和市场动态相关的挑战。有人指出，尽管“印度制造”计划复杂且成本高昂，但未能实现到 2025 年将制造业在 GDP 中的份额从 16% 提高到 25% 的目标，2023 年制造业对 GDP 的贡献仍可能停滞在 17.7% 左右。^⑥

再者，尽管印度凭借在印太地区的规模、市场和战略地位而受到全球青睐，但在与全球主要经济体的贸易往来方面仍然表现糟糕。虽然印度希望在印太地区发挥作用，但并没有加入 CPTPP 和 RCEP 等经济伙伴关系协定，与东南亚的经济一体化程度仍然很低。有中国学者

① PIB, “Youth Unemployment Rates in India Lower than Global Levels”, Ministry of Labour and Employment, November 25, 2024, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2076956>.

② T. V. Paul, *The Unfinished Quest: India's Search for Major Power Status from Nehru to Modi*, New York: Oxford University Press, 2024, p. 11.

③ “India”, *World Inequality Report 2022*, <https://wid.world/country/india/>.

④ Archana Rao, “Apple's iPhone Exports from India Doubles in FY 2023-24”, *India Briefing*, April 22, 2024, <https://www.india-briefing.com/news/iphone-exports-size-doubles-india-us-key-importer-32102.html/>.

⑤ “India's Manufacturing Sector's Contribution to GVA will Surge to 21% by 2032 from 14% Now: Report”, *The Economic Times*, December 30, 2024.

⑥ Juhi Thodi, “But did we really ‘Make in India’?”, *Down to Earth*, September 25, 2024, <https://www.downtoearth.org.in/governance/but-did-we-really-make-in-india>.

称，印度推动的一些项目，例如 2002 年宣布且 2012 年进一步延伸至柬埔寨和越南的印缅泰三边公路项目、印不孟尼项目、萨加尔“季风计划”、BIMSTEC、卡拉丹多式联运项目等，由于“印度的财政能力有限”和“跨国建设程序复杂”，导致项目进展相当缓慢。印度的经济困境、失业和封闭导致其无法支持海外项目，大多数互联互通项目可能仍将保持“半成品”状态。^①

军事能力方面，虽然三位一体的核力量和武器系统使印度有资格成为大国，但除了太空和导弹发展计划之外，大多数平台都是进口的。尽管印度拥有全球最大的常备军之一，但预算限制阻碍了现代化发展计划。大部分预算都用于支付 250 万军队的工资和养老金。最近批准的“烈火之路征兵”计划旨在建立一支精干而敏捷的武装部队，从而为先进武器系统的研发和采购分配足够的预算。军事能力对于重要军力部署、地区力量平衡、打击跨国恐怖主义、保护全球安全和印度的经济和安全利益都很重要，但印度还有很长的路要走。另外，中国和巴基斯坦被认为是印度在世界秩序中崛起的重要障碍。

四、结论

印度的国家安全战略是一个全面框架，旨在应对不断变化的地缘政治格局中的多方面挑战。随着印度寻求巩固其在全球秩序中的地位，它发现自己正处于崛起的关键时刻，需要在扩大影响力的愿望与迫在眉睫的安全威胁这一现实之间取得平衡。国家安全战略包含一系列核心组成部分，它们对于维护印度的国家利益和确保稳定至关重要。

国家安全战略的首要内容是维护主权和领土完整。印度致力于保卫边境，防止任何外来侵略，表现出对领土争端的坚定立场。由于印度力求对其广阔而多样的边界进行有效的监督和控制，因此边境管理也是国家安全战略的重中之重。鉴于周边环境的复杂性，国家安全战略将重点放在内部安全和反恐上，并认识到叛乱和跨境恐怖主义带来的持续威胁。该战略倡导采取积极措施，加强情报共享，强化反恐举措，以确保公民安全。

对强大国防政策的强调，凸显了军队现代化和在国防系统提高本土生产能力以及促进技术进步的重要性。核理论仍然是印度威慑战略的基石，同时促进了对核武器的负责任管理。国家安全战略的数字

^① 宁胜男：《“印太”视角下印度与东盟关系研究》，CIIS，2021 年 5 月 10 日，https://www.ciis.org.cn/yjcg/xslw/202105/t20210510_7926.html。

技术和网络安全层面强调了保护网络空间免受恶意行为者威胁的重要性。随着印度继续将数字技术融入国家经济和治理中，确保网络安全已成为当务之急。网络安全的重点还延伸到保护关键基础设施和敏感数据免受网络威胁。

资源安全必定会在国家安全战略中占据重要地位，尤其是考虑到气候变化和不断增长的能源需求所带来的挑战。认识到对可持续资源管理的迫切需要后，印度在努力确保能源供应链安全的同时，将可再生能源计划作为更广泛战略目标的一部分。

至于印度的邻国关系和全球南方驱动力，重点是通过外交和经济手段与邻国接触，促进区域稳定与合作。这在南亚尤其重要，因为与邻国建立良好关系对于抵御外部影响尤为重要。与大国的关系方面，印度的“印太战略”构想体现了印度维护基于规则的国际秩序的决心，旨在平衡中国在该地区的影响。在此背景下，印度积极参与小多边合作。印度与美国、日本和澳大利亚等国建立了四方安全对话机制，凸显了其在地区安全中的关键作用。此外，印度与中等强国的合作拓宽了其战略选择。这些伙伴关系不仅促进了国防合作，还促进了经济和技术交流，有助于印度成为全球大国。

展望未来，印度的国家安全战略面临多重挑战。以联盟变化和权力迁移为标志的地缘政治格局持续变迁要求灵活且适应性的应对战略。区域安全架构仍然复杂，恐怖主义和边境紧张局势持续存在。而且持续加快的技术变革步伐需要不断投资网络安全和数字基础设施以维护国家利益。总之，印度的国家安全战略是一个旨在应对各种挑战并寻求提高印度在迅速变化世界中地位的全面框架。通过关注领土完整、内部安全、资源安全和战略伙伴关系，印度已准备好应对复杂的区域和全球安全环境。

[责任编辑：李丽]