

“孟不印尼”合作倡议及其发展趋势

张家栋

摘要：“孟不印尼”（BBIN）合作倡议是由印度发起的一个南亚东北部次区域合作倡议。目的是绕开长期被印巴矛盾拖累的南盟，通过在印度东部、孟加拉国、尼泊尔和不丹之间建立一个涉及公路、铁路、内河运输、航空和电力网络的次区域联通体系，推动南亚东部次区域一体化进程。目前，“孟不印尼”倡议的里程碑“机动车协议”已经达成但尚未完全生效。铁路联通协议开始讨论并已有前期收获，其他领域尚未进入正式谈判阶段。“孟不印尼”合作倡议体现了相关国家和地区对互联互通的渴望与要求，符合该地区的长远利益。印度试图借此解决其东北部的交通瓶颈问题，巩固其南亚交通枢纽的地位，并试图在更大地理范围内扩大印度的地缘优势。但是，这一倡议受到印度国家能力的限制以及与其他成员国之间复杂关系的影响。一方面，印度东部地区经济发展水平低下，不足以成为吸引周边国家的经济发动机。另一方面，BBIN国家经济发展水平相近，经济结构高度相似，经济互补性有限。成员国从BBIN倡议中获得的潜在收益，可能会不如预期，将挫伤相关国家的积极性。再加上资金保障不力、管理机制对接困难，BBIN的推进将会比较困难。

关键词：“孟不印尼”；机动车协议；南亚；次区域合作；区块式推进

收稿日期：2021-02-25

作者简介：张家栋（1977~），复旦大学南亚研究中心主任、美国研究中心教授、博导，主要研究领域：中美关系、中印关系、南亚问题和反恐怖。

基金项目：本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“印度经济社会发展与对外政策研究”（项目批准号：19JZD055）的阶段性成果。

南亚是世界上区域一体化水平最低的地区之一，地区内部的货物、人员和投资的流动相对有限。根据世界银行的统计，南亚内部贸易额占南亚贸易总额的比例只有5%。这一数据在东亚为35%，在东南亚为25%，在欧洲为60%。基础设

施落后，关税和非关税壁垒高筑，导致南亚国家间的贸易成本非常高。印度与巴西的贸易成本，要比印度与巴基斯坦和孟加拉国的低20%左右。^①为解决这一问题，也为了促进自己在南亚的经济领导地位，印度牵头推出了“孟不印尼”（BBIN）合作倡议。在这个合作倡议框架下，孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔四国就水资源管理、电力分享、交通和基础设施联通等问题进行合作。

一、“孟不印尼”合作倡议的渊源

印度一直致力于建设以自己为中心的南亚地区合作体系，并试图以此作为自己走向世界政治舞台的战略基础。但是由于印巴冲突的困扰，这一目标难以实现。在此情况下，印度转而支持、发起一些没有巴基斯坦参与的次区域合作框架，如“印度—斯里兰卡—马尔代夫”海上安全倡议和“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”（BIMSTEC）等。“孟不印尼”次区域合作倡议，也是印度试图建立一个以自己为中心的次区域新合作机制的努力。^②

这一倡议可以追溯到南盟和亚洲开发银行的相关倡议和项目。1997年4月，孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔四国外交部长发起了“南亚增长四角”（South Asian Growth Quadrangle, SAGQ）倡议。当年5月，在南盟马尔代夫峰会上，南盟部长理事长批准了这一倡议，成为南盟框架之下的次区域合作机制。“南亚增长四角”倡议旨在创造一个有利于经济快速发展的环境，克服基础设施约束，更好地利用、发展次区域经济互补性，以促进各国在政策框架和项目实施方面的合作。南亚增长四角主要关注南亚东北部地区的内部贸易、投资、旅游、通信和能源产业发展与建设项目，试图在不改变成员国家边境政策和治理模式的情况下，通过特定项目来促进区域一体化。

2008年，印度在南亚区域合作联盟（SAARC，简称“南盟”）框架下，提议就“机动车辆协议”和“铁路协议”进行谈判，以促进南盟成员国之间的陆地联通。为此，南盟于2009年设立了“政府间运输工作组”（Inter-Governmental Group on Transport, IGGT），并于2014年9月原则上达成了机动车辆协议和铁路协议文本。但因巴基斯坦的反对，这些协议至今未能通过。

亚洲开发银行也曾有类似的发展项目。2001年3月，亚洲开发银行设立了“南亚次区域经济合作项目”（South Asia Sub-regional Economic Cooperation, SASEC），旨在通过推动贸易和跨境倡议来促进经济整合。例如，通过在孟加

^① “The Potential of Intra-regional Trade for South Asia”, May 24, 2016, <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2016/05/24/the-potential-of-intra-regional-trade-for-south-asia>.

^② 吴兆礼，《印度推进“孟不印尼”合作的诉求与挑战》，《国际问题研究》，2017年第2期，第70-84页。

拉国的铁路、公路和港口建设，把西孟加拉邦与印度东北部联系起来；通过南北交通路线建设，把尼泊尔、不丹和印度东北部的山地各邦与孟加拉湾北部联系起来。2014年3月，南亚次区域经济合作项目还把马尔代夫和斯里兰卡包括进来。

在此基础上，印度于2013年提出“孟不印尼次区域合作倡议”（Sub-regional Cooperation between Bangladesh, Bhutan, India and Nepal, BBIN）。2014年莫迪总理上台以后，从国大党手中接过接力棒，加速推进“孟不印尼”合作倡议。2015年6月，印度、孟加拉国、不丹和尼泊尔四国在不丹首都廷布签订“机动车协议”（Motor Vehicle Agreement），成为“孟不印尼”框架下的第一个合作协议，标志着“孟不印尼”倡议的正式启动。

二、“孟不印尼”合作倡议的主要内容

根据印度的设想，“孟不印尼”倡议将是一个涉及公路、铁路、内河水运、航空、石油运输和电力贸易的综合性次区域联通体系。这一体系不仅涉及基础设施建设，还将涉及各国间的管理体制对接。

（一）公路联通

公路联通是“孟不印尼”的基石，也是其第一个合作成果。2015年6月，印度、孟加拉国、不丹和尼泊尔四国在不丹首都廷布签订了“机动车协议”。这一协议旨在建立集装箱、卡车和旅客车辆在四国间的无障碍运输。这一协议目前已被印度、尼泊尔和孟加拉国批准，但是尚未被不丹议会批准。2020年2月8日，四国在德里开会。不丹以外的三国讨论了一份旨在落实机动车协议的谅解备忘录文本。公路联通项目还涉及印度与孟加拉国之间的陆海联运问题。孟加拉国已经允许印度使用吉大港（Chittagong）和蒙拉港（Mongla）进出印度东北部。这一新路线，使印度特里普里邦（Tripura）阿葛塔拉（Agartala）到孟加拉国港口的路程缩短到450公里。此前，从阿葛塔拉经西里古里走廊到加尔各答港的距离，长达1600多公里。如果相关协议能够被落实，根据印度的估计，将会使区域内贸易增加60%，区域内国家与区域外国家的贸易增加30%。^①印度希望，机动车协议将不仅用来解决跨境贸易问题，还应该有助于营造一个更加宽松的营商环境。^②

^① IANS, “Centre approves \$1 billion Bangladesh-Bhutan-India-Nepal road connectivity project”, September 18, 2016, <https://www.thenewsminute.com/article/centre-approves-1-billion-bangladesh-bhutan-india-nepal-road-connectivity-project-50058>.

^② Bipul Chatterjee and Arnab Ganguly, “Time to Implement the BBIN Motor Vehicles Agreement”, February 12, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/blogs/et-commentary/time-to-implement-the-bbin-motor-vehicles-agreement/>.

（二）铁路联通

铁路联通也是BBIN的潜在议题，四国已同意就BBIN铁路合作协议进行讨论。在“孟不印尼”之前，南亚已经有双边铁路联通合作。在印度西孟加拉邦与孟加拉国之间，已经有三条双边跨境铁路线。2016年以来，两国又开通了三条印度东北部到孟加拉国的铁路线，分别是印度阿萨姆邦格里姆根杰县（Karimgunj, Assam）到孟加拉国沙巴兹浦尔（Shabazpur, Bangladesh）、印度特里普里邦阿葛塔拉（Agartala, Tripura）到孟加拉国阿卡哈拉（Akhaura, Bangladesh）和印度特里普里邦沙布罗姆（Sabroom, Tripura）到孟加拉国吉大港（Chittagong Port, Bangladesh）。根据印度的计划，这些铁路线还将成为地区铁路网的一部分。一旦孟加拉国投资13亿美元的达卡—吉大港（Dhaka—Chittagong）铁路项目完工，印度的火车就可能从东北部经过孟加拉国，直达印度东部经济中心加尔各答。

印度与尼泊尔之间也有铁路联通。目前，印度与尼泊尔之间只有一条铁路线，是从加尔各答到尼泊尔工商业枢纽的比尔根杰（Birgunj）。已接近完成的第二条铁路线将连接到尼泊尔第二大商业中心比拉特纳加（Biratnagar）。印度希望再建设三条印度与尼泊尔之间的铁路线，其中一条经过西孟加拉邦边界地区帕尼坦基（Panitanki）到达尼泊尔东部地区卡卡尔维塔（Kakarvitta）。目前，尼泊尔东西铁路计划也被有关部门提了出来，铁路线将长达945公里。一旦这些计划完工，各国再达成合作协议，“孟不印尼”铁路联通框架将基本形成。

目前，BBIN虽然尚未达成铁路合作协议，但相关的多边合作已经开始。2021年2月初，孟加拉国通过和印度的铁路系统，向尼泊尔出口化肥。预期，类似经过三国铁路系统的转口贸易以后还会增加。^①

（三）航空联通

航空体系的一体化，是BBIN的一个重要目标。在BBIN国家之间，早已存在一系列的双边协议，但尚未形成一体化航空市场，效率和利用率都有待提高。印度方面希望把孟加拉国的机场与印度东北部的机场首先直接联系起来，以建立地区航空枢纽，以促进印度东北部的旅游观光业。在未来，印度还希望把尼泊尔和不丹的机场也拉入到这一地区航线网之中。印度希望加尔各答与尼泊尔和不丹的航空联系更加密切，成为BBIN框架中的航空中心。目前，孟加拉国锡尔赫特国际机场的利用率不高，难以产生最大经济效益。孟加拉国希望借助这一合作体系，提高自己的地区航空枢纽地位。孟加拉国认为，如果进出印度东北部的旅客，未来可能中转锡尔赫特机场而不再是中转遥远的加尔各答和德里的话，将为

^① “Bangladesh Exports Fertilizer to Nepal via India”, 9 February 2021, <https://www.sasec.asia/index.php?page=news&nid=1236&url=ban-export-fertilizer-nep>.

孟加拉国的机场增加大量国际客源。印度和孟加拉国对次区域航空枢纽的想法虽有分歧，但在促进次区域航空合作方面有明显的共识。

（四）内河运输联通

印度的“东部航道联通网络”（The Eastern Waterways Connectivity Transport Grid, EWCTG）工程，旨在把印度的一号国家航道（NW-1）、二号国家航道（NW-2）通过《印度—孟加拉国内河转运和贸易议定书》（Indo-Bangladesh Protocol on Inland Water Transit & Trade）连接起来，发展出一个4200公里的内河航运体系，并为北方邦、比哈尔邦、阿肯德邦、西孟加拉邦和东北部各邦提供沿海运输业务。在印度的规划中，这一工程未来还要在印度、尼泊尔、不丹、孟加拉国和缅甸之间实现内河航运一体化。^①《印度—孟加拉国内河转运和贸易议定书》是这个工程的关键。议定书目前规定了4条航线，双方各指定了4个内河港口从事跨境内河运输及相关贸易。^②2017年4月，印度总理莫迪批准了印度与孟加拉国关于发展内河航道的协议，涉及库什亚拉河（Kushiyara）^③的阿苏甘杰到扎基甘杰（Ashuganj-Zakiganj）段，以及贾穆纳河（Jamuna）的斯拉杰甘杰到戴克哈瓦（Sirajganj-Daikhawa）段。印度尤其重视斯拉杰甘杰到戴克哈瓦段航道，这将使印度主要内河航道从恒河边北方邦的瓦拉纳西开始，经加尔各答和孟加拉国，一直通向上阿萨姆地区的萨地亚（Sadiya）。这一总计长达4000公里的航道，潜在经济价值和战略意义都非常明显，将使印度大大减轻对西里古里走廊的依赖，将大大缩短从印度本土到东北部经济核心地区的运输距离。^④

（五）电力与能源管道联通

电力合作也是BBIN联通框架的重要部分。印度与其他三国已有双边电力合作项目，电力贸易对BBIN国家来说都非常重要。从下表中可以看出，印度是BBIN电力网络的中心，跨境电力贸易其实就是印度与三国的贸易。

① “World Bank infusing \$ 70-mn in Indian waterways”, <https://www.nbmcw.com/news/world-bank-infusing-70-mn-in-indian-waterways.html>,

② “Indo-Bangladesh Protocol on Inland Water Transit & Trade”, <http://www.mdoner.gov.in/content/indo-bangladesh-protocol-inland-water-transit-trade>.

③ 在印度阿萨姆邦称巴拉克河（Barak）。

④ “India-Bangladesh Waterways Transit Inaugurated in Dhaka”, <http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-national/india-bangladesh-waterways-transit-inaugurated-in-dhaka/article14429632.ece1>.

表 1 2019 年 BBIN 国家电力生产及贸易状况

(单位:兆瓦)

	孟加拉国	不丹	印度	尼泊尔
公立部门	9237	1488	196799	3928
私立部门	8508	846	173549	1173
合计	17745	2334	370348	5101
出口	-	1416	2918	-
进口	1160	-	1416	1758

资料来源: Mohammad Masudur Rahman, “The BBIN Initiative Power Corridor: Opportunity to Revive Regional Integration”, 17 September 2020. <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/the-bbin-initiative-power-corridor-opportunity-to-revive-regional-integration/>.

尼泊尔、不丹和孟加拉国三国长期以来就希望进行直接电力贸易,但由于地理因素而难以如愿。现在,印度开始推动一个跨境电力贸易政策,以使BBIN国家电力贸易便利化,自然会得到其他三国的欢迎。尼泊尔将从加纳卡水电站(Kanali),通过印度电网向孟加拉国出口500兆瓦的电力。为此,孟加拉国已经与印度公司签订了从尼泊尔进口电力的相关协议。^①印度的计划目标更大,提议建立一个合资公司,以在BBIN国家内部进行自由投资。

简而言之,印度是BBIN的主要推动者。印度是要建设一个次区域的全方位联通网络,将自己置于中心位置并牢牢地掌握地区交通和能源体系的领导权和控制权。印度还试图以此为基础,把加尔各答重建成南亚次大陆东部地区的中心和联通枢纽。

三、“孟不印尼”合作倡议的推进状况

孟不印尼四国合作倡议自提出以来,曾一度推进迅速。但是,由于各国间的政策差异和2020年以来的疫情,又出现了停滞现象。

一方面,BBIN联合工作组已成立、运行。基于“孟不印尼”合作倡议,四国已经建立了“水资源管理、电力/水电贸易和电网联通”和“贸易、联通和转运”2个政府间联合工作组。从2013年4月以来,这两个联合工作组已经举行了多次会议。“水资源管理、电力/水电贸易和电网联通”工作组的主要任务是在审查“孟不印尼”框架内关于水资源和电力电网等领域的双边或多边合作现有机制

^① Mohammad Masudur Rahman, “The BBIN Initiative Power Corridor: Opportunity to Revive Regional Integration”, September 17, 2020. <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/the-bbin-initiative-power-corridor-opportunity-to-revive-regional-integration/>.

的基础上,继续探讨电力贸易和电网联通的范围和潜力,推动四国间在水资源、电力等领域的合作。“孟不印尼”次区域能源资源丰富,拥有1900亿立方米的天然气、9亿吨煤、5.13亿吨石油和75000MW的水能资源,还拥有25%的森林覆盖率,①合作潜能巨大。2016年1月的第三次工作组会议讨论了电力贸易和电网联通的可能规模等议题。“贸易、联通和转运”工作组的主要任务是审查并指导四国间“机动车协议”的进展,推动以“南盟地区铁路协议”为模板的“孟不印尼铁路协议”的磋商进程,推动四国间包括基础设施分享和陆路口岸贸易便利化进程等。在工作组第三次工作会议上,四国讨论了BBIN铁路协议的可能性,以及建设陆地港口和海关的重要性。②2020年2月8~9日,“贸易、联通和转运”工作组在德里召开会议。不丹虽然仍然没有加入机动车协议,但也在缺席2年以后重回会场。

另一方面,一些协议已经开始实施。“BBIN机动车协议”已经于2015年6月15日在不丹签署。2017年,不丹暂时离开协议,但双边和印度、孟加拉国和尼泊尔三边之间的公路联通项目已经开始,一些国际客运和货运线路开始运营。尤其是连接印度本土与东北部的公路线路,推进的速度更快。加尔各答—达卡—阿葛塔拉(Kolkata-Dhaka-Agartala)线和达卡—锡龙—古瓦哈提(Dhaka-Shillong-Guwahati)两条国际客运线路都已开通。达卡到加德满都和尼泊尔首都廷布的线路,也在规划进展之中。公路国际货运也已经开始。2015年11月,一辆货车自印度独立以来第一次从加尔各答出发,行程640公里,经孟加拉国到达印度阿葛塔拉。与机动车协议达成之前的1550公里行程相比,这一线路的运输里程缩短了900多公里。2016年8月,孟加拉国国家派出一辆卡车,从达卡开往德里,对协议进行试运行。这辆卡车满载香料,通过网络系统获得一个电子允许和电子签章后,在GDP定位系统的辅助下直接到达德里后再清关。

连接孟加拉国与尼泊尔的公路项目也已启动。西里古里走廊地带是连接四国的神经中枢。目前,旨在通过印度连接孟加拉国与尼泊尔的公路走廊,已经在建设过程之中,相关道路正在修建。印度—不丹边境地区的切德拉班达(Chandrabanda)陆地海关也已经动工。2018年4月24日,孟加拉国与尼泊尔之间经过印度领土的公路客运服务,已经在机动车协议的框架下正式启动,公交服

① Tariq Karim and Madhumita Srivastava Balaji, “BBIN: Paradigm Change in South Asia”, http://www.vifindia.org/sites/default/files/bbin-paradigm-change-in-south-asia_0.pdf.

② “Third Joint Working Group (JWG) Meetings on Sub-Regional Cooperation between Bangladesh, Bhutan, India and Nepal (BBIN) (January 19–20, 2016)”, http://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/26284/Third_Joint_Working_Group_JWG_Meetings_on_SubRegional_Cooperation_between_Bangladesh_Bhutan_India_and_Nepal_BBIN_January_1920_2016.

务试运行正式开始。与此同时，BBIN国家也开始磋商在铁路运输方面的合作。尤其是印度与孟加拉国之间，本就存在着8个铁路交叉点，其中部分铁路交叉点已经开始启用。^①

四、各国推动BBIN的主要意图

BBIN不是一个新设想，但是在印度新政府的对外政策中得到了新动力。莫迪总理上台后，采取措施加强周边外交，推行邻国优先的外交新原则，不再是对邻国的“善意忽视”。2014年5月，莫迪总理在就职演讲中，称印度向东行动的“东”，不仅指东南亚，也包括不丹和孟加拉国。印度尤其强调孟加拉国的重要性。2014年12月，莫迪称“印度的东向行动，是从孟加拉国开始的”。^②莫迪总理第一次出访是访问不丹，第二年的第一次出访目的地是孟加拉国，对尼泊尔的访问也是在第一年中完成的。印度和各国推动BBIN，主要是出于以下三方面的考虑：

一是印度要借BBIN来解决其东北部邦区的交通瓶颈问题。为解决东北部的交通问题，印度早就启动了“卡拉丹多模式转运交通走廊倡议”（Kaladan Multi-Modal Transit Transport Corridor），试图通过缅甸与东北部建立起更加便捷的联系。但是受困于财政问题和缅甸地方叛乱武装阿拉坎军（Arakan Army）的困扰，一直难以完成、生效。印度希望，通过推动BBIN倡议，可以有利于自己通过孟加拉国的相关港口通向东北部地区的转运交通。二是印度想重新树立其地区交通枢纽的地位。南亚地区在联通问题上，体现出一个中心和三个次中心的态势。印度是整个南亚的中心，其他南亚国家之间的相互交往，基本都要通过印度才能实现。但是在三个次区域，印度则不占优势。在南亚东北部，孟加拉国是次区域联通的中心。印度本土与东北地区之间的联系，印度恒河与孟加拉湾之间的联系，最佳通道要经过孟加拉国。在西北部，印度要通向阿富汗，传统路线要通过巴基斯坦。在海上，斯里兰卡拥有更加便利的航线地位，有成为区域性联通中心的潜质。在过去十几年中，南亚中小国家纷纷发展与外部世界的联系，印度的交通枢纽地位被不断削弱。在此情况下，印度希望能借BBIN合作框架，恢复英国殖民时期曾经存在的次区域交通网络，来恢复自己在次区域

^① Dipanjan Roy Chaudhury, “Bangladesh: A regional connectivity hub linking South Asia with Southeast Asia”, November 09, 2018, //economictimes.indiatimes.com/articleshow/66554793.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst.

^② “Act East Policy starts with Bangladesh: PM Modi”, ANI News, December 19, 2014, <http://www.aninews.in/newsdetail2/story196480/act-east-policy-starts-with-bangladesh-pm-modi.html>.

通道问题上的主导权。三是印度还想以BBIN为基础，构建一个更大范围内的次区域陆地交通网络，从而进一步巩固自己在南亚、北印度洋到东南亚的交通枢纽地位。印度认为，如果BBIN成功，将可以进一步促进印度与斯里兰卡和马尔代夫之间的联通，甚至建设一个“BBIN+2”（斯里兰卡和马尔代夫）的合作模式。从远景来看，印度想把斯里兰卡、缅甸和泰国等也纳入BBIN体系之内，将这些国家与印度的联通计划与BBIN协调起来。为此，印度试图进一步拉紧与斯里兰卡之间的道路联通。2015年，斯里兰卡总理拉尼尔·维克勒马辛哈（Ranil Wickremesinghe）访问印度期间，曾讨论过一个耗资51.9亿美元的联通计划，试图把斯里兰卡塔莱马纳尔（Talaimannar）和印度特努什戈迪（Dhanushkodi），通过22公里长的海上桥梁和海底隧道连接起来。印度希望斯里兰卡能够加入“BBIN机动车协议”。同时，印度还希望在未来，“BBIN机动车协议”能与“泛亚机动车辆协议”相互协调，以建立更大范围、更高水平的地区联通网络。

孟加拉国想建立自己的次区域枢纽地区，并借助印度领土建立与尼泊尔和不丹等国的更便捷、更有保障的联通。在BBIN四国中，由于自己是南亚东部的地理中心，孟加拉国的积极性可能比印度还要高。2015年以来，孟加拉国多次单边或与印度一起呼吁，要尽快落实BBIN的里程碑成就“机动车协议”。^①孟加拉国已经与印度、尼泊尔和不丹等国，签署了一些交通、能源和贸易方面的协议。孟加拉国尤其注重与尼泊尔之间在商品贸易和电力等领域的潜在合作机会。对于孟加拉国内各派来说，支持一个多边合作机制，要比支持一个孟印双边协议容易得多，安全顾虑也要少得多。同时，通过参与BBIN，也可以使孟加拉国与尼泊尔等国有更多的借口和合法性来平衡印度的干扰和压力，以更好地与地区外的国家开展联通合作。

尼泊尔则想借BBIN多边机制减少在交通运输方面受到印度的单方面控制。对于尼泊尔来说，国际贸易长期受制于印度。如果能实现BBIN框架下的合作目标，这些国家可以使用BBIN交通走廊，把对印度的单边依赖转变为对多边合作机制的新依赖，有利于增强其对外行为的独立性。为争取尼泊尔的支持，印度曾向尼泊尔承诺，如果尼泊尔加入BBIN，印度将在西孟加拉邦的西里古里走廊地带提供一个33公里的走廊。这条得到BBIN多边机制保障的走廊，不仅将使尼泊尔降低对印度的依赖，也可以降低经过孟加拉国港口的运输成本。

总体来看，虽然不丹仍然对BBIN机动车协议有所保留，尚未批准相关协议，但四国对BBIN所代表的次区域一体化进程是持一致支持立场的。BBIN所覆

^① “Bangladesh PM Sheikh Hasina calls for early operationalisation of BBIN Motor Vehicles Agreement”, October 27, 2019, <http://www.newsonair.com/Main-News-Details.aspx?id=373559>.

盖的南亚东部地区，在历史上就属于同一个被河流联系起来的经济区域，英印帝国解体后的印巴分治及后来的孟加拉国独立，造成了这一区域的分割状态。在这个意义上，BBIN倡议其实是主权国家体系确立以后，对自己的再超越。但也要看到，虽然BBIN国家一体化的收益是非常清晰的，但各国在国家利益和行为偏好上的差异，也使得BBIN推进并不如意。2018年班加罗尔会议以后，由于印度与尼泊尔的矛盾，BBIN停摆了一年多，直到2020年2月才再次在德里召开会议。

五、妨碍BBIN发展的主要因素

BBIN虽然得到四国的广泛支持，但基本上还是一个印度推动的合作倡议。因此，BBIN的推进速度，一方面取决于印度的能力和意愿，另一方面则取决于印度与其他三国之间的关系。印度认为，通过BBIN合作倡议，可以改变南亚地区合作模式，变整体推进为区块式（block by block）推进^①，以防止一些国家和议题的干扰，并可以突出巴基斯坦作为地区一体化破坏者的形象。其他中小国家则主要关注具体事务和现实利益。总体来看，妨碍BBIN发展的主要因素如下：

（一）国内政治和安全顾虑

成员国的国内政治变化及动荡，是影响BBIN发展的重要因素。2015年6月15日，印度交通部长高德卡里（Nitin Gadkari）在签署“机动车协议”时称，协议只是实现地区联通目标的一个大致框架。这将需要在最短的时间内，通过一系列的实施条约和程序，来实现人员和货物自由流通的目标。^②这并不容易。南亚国家是签约不易，履约更难。2015年6月四国签订了机动车协议，但是仅仅三个月后，印度就对尼泊尔进行了事实禁运。这让BBIN所代表的人员货物自由流动的联通精神受到怀疑。2015年11月，为“动机车协议”暖场的第一次BBIN汽车友好拉力赛，就因印度和尼泊尔局势紧张，被调整为BBI拉力赛。尼泊尔拒绝参加这个活动。

不丹则干脆暂时退出了协议。2016年11月，不丹下议院通过了BBIN机动车协议，但全国委员会（National Council上议院）却否定了这一决议。2017年4月，基于对2018年大选的顾虑，不丹政府被迫向反对党让步，从国民大会（National Assembly下议院）第9届会期中移走了批准机动车协议这项议程。2018年不丹大

^① Tariq Karim and Madhumita Srivastava Balaji, “BBIN: Paradigm Change in South Asia” ,http://www.vifindia.org/sites/default/files/bbin-paradigm-change-in-south-asia_0.pdf.

^② “India, Nepal, Bhutan and Bangladesh Sign a Landmark Motor Vehicles Agreement for Seamless Movement of Road Traffic among Four SAARC Countries in Thimpu” ,Press Information Bureau, Government of India, June 15, 2015, <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=122516>.

选以后，关于是否加入机动车协议的争议并没有结束，新政府只好宣布在这一问题上中立，以待进一步的讨论和研究结果。^①2020年2月，不丹虽然出席了BBIN德里会议，但却是以“观察员”身份参加的。不丹公开给出的理由是“如果其他国家机动车都可以进入不丹，将给不丹带来更多的污染和环境破坏”，真实理由却是对机动车协议本身的不满意。截至2015年，不丹75%的对外贸易是与印度发生的，两国间也已经允许机动车自动进出。这一新协议能给不丹带来的经济利益非常有限，也解决不了不丹人最关心的问题。不丹卡车司机和乘客称，自己（在印度）面临的是各种勒索行为，其中还有政府部门的勒索。这些问题都不是机动车协议所能够解决的。^②更重要的是，不丹担心自己的人口结构会受机动车协议的影响，军事上会受到邻国的更严密控制，从而进一步损害自己的国家安全和主权。

（二）各国管理机制对接问题

“机动车协议”是BBIN的里程碑，旨在为成员国家的机动车打造一个BBIN集体身份，使任何国家的机动车都可以更加便利地进入所有成员国。在印度与尼泊尔、印度与孟加拉国之间，已经有双边的机动车协议。但是，这些双边协议中往往会包括一些限制条款，主要包括各种审批程序和许可证制度。印度与孟加拉国之前的机动车协议，还规定对方国家的车辆不得进入到国界线以内150公里。BBIN“机动车协议”，就是想化双边协议为多边机制安排，实现成员国家机动车身份的一体化。要给机动车一个BBIN身份证，各国还面临以下挑战：

一是各国内部管理效率和机制挑战。BBIN国家对机动车和驾驶人员普遍缺乏有效管理手段，有些国家连基本的登记问题都难以解决。在印度，据称有三分之一的印度司机使用伪造驾照，^③机动车登记系统也不正规。在这种情况下，BBIN机动车协议可能给成员国带来更多的管理混乱，甚至会助长车辆盗窃等跨国犯罪行为。此外，各国对机动车排放标准的规定不一，也会容易导致相关企业和人员违法。

二是人口管理、签证和保险制度不健全。BBIN不同国家公民在出入境时有不同的权利，面对不同的管理制度，将对BBIN合作造成制度对接的压力。印度公民进出尼泊尔和不丹时不需要护照，也不需要身份证，但是孟加拉国公民却

① MB Subba, “Bhutan government’s stand on BBIN is neutral: Prime Minister”, <http://www.asianews.eu/content/bhutan-government%E2%80%99s-stand-bbin-neutral-prime-minister-87814>.

② DevirupaMitra, “With Bhutan Out, Modi’s Plan for South Asian Motor Vehicle Movement Is Down to Three Countries”, 2017-04-27, <https://thewire.in/129214/bbin-agreement-without-bhutan/>.

③ 《印度三分之一驾照是伪造》，2016-05-30, <http://www.zaobao.com/realtime/world/story/20160530-623087>.

需要。这一问题如果不能解决，可能导致孟加拉国难以从BBIN机动车协议中受益，反而向印度打开了本国交通市场。一些BBIN国家的居民，连身份证件都没有，本国政府都难以掌握其状况与行踪，进行跨国信息分享以加强管理、降低安全风险的制度设计也就更难实现。同时，南亚国家间广泛存在的非法人口、毒品、武器贩运问题，也使机动车的跨国自由流动本身有很多安全风险。

（三）资金不足困扰BBIN项目的推进

BBIN倡议需要各国按照统一的标准来升级自己的道路体系和相应基础设施。在谈判过程中，印度希望重型货车能够在各国间自由通行，但受到孟加拉国的反对，因为孟加拉国的相关道路无法承受。如要升级，孟加拉国又面临巨额资金缺口。印度曾称，会为BBIN联通项目提供一些启动资金。截至2018年，印度共向联接孟加拉国、不丹和尼泊尔三国的558公里道路升级与建设项目，批准了10.8亿美元的资金，其中一半来自亚洲开发银行的金融支持。^①但是，其他更多的资金需要各国自己承担。^②以孟加拉国为例，根据国际标准升级孟加拉国公路，平均每公里需要370万美元。为改善与印度之间的联通，孟加拉国将至少需要80亿美元的道路建设资金。印度虽向孟加拉国提供了20亿美元的贷款额度（line of credit, LOC），^③但缺口仍然很大。

根据2001年启动的“南亚次区域经济合作”框架（South Asia Subregional Economic Cooperation, SASEC），亚洲开发银行可能在BBIN计划中起到重要作用。^④从2001年到2017年前半年，SASEC成员国一共实施了46个地区性项目，涉及能源、经济走廊发展、交通、贸易便利化和信息技术等领域，共计90多亿美元的资金。^⑤据称，BBIN框架下的价值80亿美元的30个公路项目，也已经进入亚洲开发银行的视野。^⑥但是，亚洲开发银行对印度的支持力度明显高于其他国家。

① IANS, “Centre approves \$1 billion Bangladesh-Bhutan-India-Nepal road connectivity project”, September 18, 2016, <https://www.thenewsminute.com/article/centre-approves-1-billion-bangladesh-bhutan-india-nepal-road-connectivity-project-50058>.

② Rahul Mishra, “BBIN: A New Tool in India’s Sub-Regional Diplomacy”, Indian Council of World Affairs, Policy Brief, p.2.

③ Kayes Sohel, “Bangladesh in Talks with WB for BBIN-MVA Project Funds”, Dhaka Tribune, <http://archive.dhakatribune.com/bangladesh/2015/jun/29/bangladesh-talks-wb-bbin-mva-project-funds>.

④ 亚洲开发银行的南亚次区域经济合作框架（South Asia Subregional Economic Cooperation, SASEC），包括印度、孟加拉国、不丹、马尔代夫、尼泊尔和斯里兰卡。

⑤ “South Asia Subregional Economic Cooperation”, <https://www.adb.org/countries/subregional-programs/sasec>.

⑥ “Opening Remarks at the Meeting of the Ministers of Transport of Bangladesh, Bhutan, India, and Nepal on Regional Road Transport Connectivity – Wencai Zhang”, Asian Development Bank, June 15, 2015, <http://www.adb.org/news/speeches/opening-remarks-meeting-ministers-transport-bbin-road-transportconnectivity-wzhang>.

在2012~2016年,亚洲开发银行向印度提供的贷款,年平均为26.5亿美元。在2018~2022年,这一数字将上升到40亿美元,其中85%将用于交通、能源、基础设施和服务业。^①这些资金与印度的庞大需求相比,相距甚远。孟加拉国等中小国家,则无法从亚洲开发银行等国际金融机制,获得充分的资金支持。

(四) 经济前景不确定打击了成员国家的积极性

贸易和经济便利化措施本应促进相关成员国家的贸易和经济成长,但是这一规律在BBIN国家往往并不一定适用。早在2006年1月1日,南盟自由贸易协议就已经生效。但是南亚地区内部贸易占总贸易额的比例,仍然没有大的变化。南亚国家从中获得的经济收益,也远远不及预期。

一是BBIN缺少一个次区域经济发动机。印度本应成为这样的发动机,但印度在南亚地区的经济规模和地理优势,在BBIN次区域内并不显著。反之,印度的东北部、西孟加拉邦和比哈尔邦东部,都是印度经济比较落后的地区。这一地区人口约3.05亿,GDP却只有大约2500亿美元。除锡金邦以外,多数指标都远远低于印度本来就不高的全国平均水平。^②并且,这一地区内的很多印度邦,内部矛盾重重,与印度中央政府的关系也不友善。印度中央政府对这一地区投入的有效发展资金长期有限。这意味着,印度位于BBIN区域内的各邦,不仅很难带动周边国家的经济发展,反而可能因自己的规模优势和成本优势,来挤占其他国家的就业机会和商品市场。

二是BBIN成员经济发展水平相近、经济结构类似,互补性差。2019年,孟加拉国人均GDP为1855美元,尼泊尔为1071美元,印度为2104美元,不丹为3243美元。不丹虽高一些,但国家实在太小,主要依赖旅游业。印度的数字看起来有优势,但是在BBIN区域内的人均GDP,还要低于孟加拉国,仅仅与尼泊尔相当。这导致BBIN成员国和地区之间,形成不了经济吸引力,对跨境贸易和人员流动的需求有限。另外,BBIN次区域内的经济结构高度相似,主要依赖劳动密集型加工业和低端服务业,除了向世界其他地区提供低端工业品以外,基本上依赖经济内循环,产业链条一体化的必要性极低。

在这种情况下, BBIN成员经济发展一靠与地区外国家的贸易,二靠内需。现有的过境贸易和人员交往需求,已经被现有的合作机制基本满足。四国还没有

^① “ADB Earmarks Up to \$4 Billion a Year for New Partnership with India 2018–2022”, News Release, 27 September 2017, <https://www.adb.org/news/adb-earmarks-4-billion-year-new-partnership-india-2018-2022>.

^② Teiborlang T Kharsyntiew, “BBIN and India’s Northeast: The Art and Challenges of Sub-regional Cooperation”, <http://www.nezine.com/info/BBIN%20and%20India%60s%20Northeast:%20The%20art%20and%20challenges%20of%20sub-regional%20cooperation>.

发展出一个需要更高级别联通网络的经济结构，所以很难刺激起成员国家的积极性，也就很难为这一倡议筹集到足够的资金。

除上述因素以外，BBIN国家之间和内部还存在其他社会和地理因素，妨碍着BBIN倡议的发展。首先，征地问题是困扰所有成员国家的一个重要因素。机动车协议需要各国至少把相关公路拓宽到双向四车道，将涉及大量的征地活动。在BBIN的所有成员国家，“征地是一个永恒的故事”。2015年，印度与日本就孟买—艾哈迈达巴德高铁项目达成协议，日本将以超低利率提供80%以上的资金，印度政府也非常积极。但截至2020年，虽然印度政府修改了相关法律和方法，征地工作仍然没有完成。尼泊尔和不丹是山地国家，孟加拉国人多地少，地价都非常高昂。在资金来源不充分的情况下，这些国家的征地效率肯定是高不起来。其次，复杂的地理环境也增大了BBIN项目的推进难度。尼泊尔和不丹都是山地国家，印度东北部也地质条件复杂。在这种地质条件中建设高质量的复杂交通设施，难度非常高，还容易受到地质灾害的破坏。

结语

BBIN是在印度的积极推动之下建立起来的，体现了印度的周边外交政策和大国战略目标。从BBIN到印度—缅甸—泰国（IMB）的三边机动车协议，再到印度与斯里兰卡、马尔代夫的联通计划，以及在BIMSTEC框架下建设一个更大范围内联通计划的设想，都有两个共同的特征：一是没有巴基斯坦的参与，二是没有任何比印度更强大国家的直接参与。再考虑到印度对“孟中印缅经济走廊”（BCIM-EC）倡议的刻意回避和冷淡，可以发现，印度其实是希望以交通和能源合作为切入点，建立一个以印度为中心的多重地区联通网络，从而配合自己的“向东行动”战略，以在南亚和北印度洋东部地区建立牢固的主导地位。但是，印度最大的问题是自身能力不足，在地区内的经济动能不够，BBIN等联通倡议的潜在经济收益不足以使其他国家超越对印度的战略疑虑。因此，BBIN虽然体现了四国的共同利益和需求，但是在缺少有效治理、管理和相关资源的情况下，再加上相关国家在国家安全和具体利益方面的差异，BBIN实现既定目标的难度将会很高。

[责任编辑：孙喜勤]