

姜景奎专栏

孟加拉国多元平衡外交的历史向度、现实考量与前景展望

张潇予

摘要：孟加拉国自1971年独立以来奉行“平衡外交”策略。孟加拉国国父谢赫·穆吉布·拉赫曼被称为“外交政策的总设计师”，他推崇的“友及四方，不存恶意”外交理念和把孟加拉国打造成“东方瑞士”的外交定位对该国后来的外交政策制定产生深远影响。独立50余年来，孟实现了改善与印度关系，推动与巴基斯坦关系正常化，加强与伊斯兰国家间联系，积极加入国际和地区组织和合作机制，并深化与中国、日本、俄罗斯等主要大国间关系。孟加拉国之所以制定多元平衡外交战略，主要基于经济发展、政治稳定和区域安全三大需求。未来，孟加拉国将继续与印度保持紧密联系，与中国持续加强合作，并强化与日本、俄罗斯、美国等国家间关系，为发展优化资源配置。

关键词：孟加拉国外交；多元平衡外交；中孟关系；孟印关系

收稿日期：2023-05-08

作者简介：张潇予（1989—），中国传媒大学金砖国家研究中心研究员，主要研究方向为南亚区域问题、南亚新闻传播史等。

基金项目：本文系2019年国家社科基金“‘一带一路’倡议下‘中印+’合作研究”（项目编号：19BGJ068）的阶段性成果。

作为20世纪70年代独立的南亚“小国”，孟加拉国曾是最贫困的国家之一。但在过去15年间，孟加拉国快速从农业经济向出口导向型经济转变，国内生产总值（GDP）平均增长率保持在6%以上。2019年已超过巴基斯坦成为南亚第二大经济体，2020年人均国内生产总值一度超过印度。^①孟加拉国经济社会发展的成功与其审慎的外交政策直接相关，根据孟加拉国独立后的外交实践来看，该国注重开展多边外交，寻求与地区和世界上主要大国之间建立关系，积极参与地区合作，包括提出“南盟”

^① Mihir Sharma, “South Asia Should Pay Attention to Its Standout Star”, *Bloomberg*, June 1, 2021, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-05-31/india-and-pakistan-are-now-poorer-than-bangladesh#xj4y7vzkg>.

(SAARC)概念,加入孟不印尼(BBIN)倡议、“一带一路”倡议等,能够通过区域和国际合作来加强自身实力和影响力,可以说“多元平衡外交”为孟加拉国长期稳定发展提供了外交保障。

一、孟加拉国外交政策制定的历史向度

谢赫·穆吉布·拉赫曼是孟加拉国开国领袖,被称为该国“外交政策的总设计师”。他制定外交政策核心理念是“友及四方,不存恶意”(Friends with all, malice towards none),并希望把孟加拉国定位为“东方的瑞士”(Switzerland of the East),^①即在外交立场上保持中立,这为刚独立的孟加拉国在国际社会上立足奠定基础。根据这一原则,结合孟独立初期的现实需要,穆吉布的外交实践谋定了两个主要目标,一是维护主权,二是争取支持。

在维护主权方面,穆吉布的核心工作是处理好对印对巴关系,为维护孟主权创造相对稳定的周边环境。孟独立后,穆吉布把印度作为首次正式出访目的地。印在孟争取独立过程中扮演关键角色,但也正因为印度发挥的作用使得孟是否能够完全享有独立主权成为孟国内的普遍担忧,其中具有代表性的问题是孟境内印度驻军问题。1972年2月6日,穆吉布正式抵印,与时任印度总理英·甘地举行会谈。双方就印度在孟境内的驻军问题达成一致,印方承诺于1972年3月1日起从孟境内撤军并在同年3月15日前撤军完毕。1972年3月17日,印总理英·甘地访孟,两国签署了《印孟友好合作和平条约》(*Indo-Bangla Treaty of Friendship, Cooperation and Peace*),有效期为25年,内容共有12条,其中包括尊重对方独立主权和领土完整、不得干涉对方内政,不得缔结或加入针对对方的联盟等,^②该条约成为孟印关系正常化的开端。在对巴基斯坦方面,获得对孟的主权承认是穆吉布的核心诉求。巴起初并不愿承认孟独立的事实,但受印巴关系的转变和来自伊斯兰国家的压力,最终承认孟独立。一方面,巴于1972年与印签署《西姆拉协议》,后又于1974年与印孟签署《德里协议》,三方就战俘遣返、领土等问题达成一致,标志着三国关系转变的开始。另一方面,巴于1974年在伊斯兰会议组织框架下举办伊斯兰峰会,穆吉布也应邀前往,但先决条件是巴必须承认孟为独立主权国家。伊斯兰会议组织多国支持穆吉布的要求,碍于国际压力,巴同意孟以独立主权国家身份参会。1974年6月27日,时任巴总理Z.A.布托访问孟加拉国,承认孟独立主权国家地位,这也为之后孟加入联合国铺平了道路。

^① Foreign Policy of Bangladesh, Ministry of Foreign Affairs, October 13, 2019, https://mofa.gov.bd/site/press_release/3fb78760-073e-48b6-bfab-d467fd81923b.

^② The Associates Press, “India and Bangladesh Sign 25-Year Mutual Aid Pact”, *The New York Times*, March 19, 1972, <https://www.nytimes.com/1972/03/19/archives/india-and-bangladesh-sign-25year-mutual-aid-pact-india-signs-pact.html>.

在争取支持方面，孟独立后积极发展与世界主要大国间的外交关系，并寻求加入各类国际组织，在政治和经济上争取支持与援助。一方面，在穆吉布的领导下，孟寻求快速融入国际社会，加强国际社会对享有独立主权孟加拉国的认可。1972年至1975年间，孟以主权国家身份加入了国际货币基金组织、国际劳工组织、联合国教科文组织、科伦坡计划、关贸总协定、英联邦、不结盟运动、伊斯兰会议组织、联合国、世界银行等。另一方面，孟先后与印度、苏联、澳大利亚、新西兰、英国、法国、美国等国家建立正式外交关系。孟除了获得世界主要国家的承认外，还获得经济援助以缓解国内面临的生产生活困境。1974年10月，由世界银行牵头，26个国家和组织共同成立了“孟加拉国援助小组”（Bangladesh Aid Group），向孟提供粮食、商品和资金援助。

1975年8月，穆吉布遇刺身亡使孟政局出现短暂的混乱后，军人出身的齐亚·拉赫曼上台执政。齐亚执政时期的外交政策侧重点与穆吉布有显著不同，但多元平衡的特点突出，主要体现在三方面。一是快速改善与巴及中国的关系。齐亚成长在拉合尔，少年时代在巴基斯坦军事学院受训，青年时期加入巴陆军服役。他上台执政后，强调孟与巴共享伊斯兰文化。两国于1975年10月正式建交，1976年互派大使。1977年，齐亚访巴，两国虽然未就孟独立后的资产分割和“比哈尔难民”等遗留问题达成一致，但双方强调要建立“伊斯兰兄弟般的团结关系”。此外，中孟双方于1975年10月建立正式外交关系。1977年齐亚访华，中孟签署经济技术和科技合作协定。二是与中东主要国家实现破冰。孟独立初期虽然获得了不少伊斯兰世界国家的支持，但未获得沙特阿拉伯、伊朗、伊拉克、叙利亚等中东国家的认可。齐亚政府曾在伊朗和伊拉克的冲突中发挥调停作用，获得伊斯兰会议组织的认可，切实改善了孟与中东国家的关系。这为后来孟向中东地区开展劳务输出以创造外汇奠定了基础。三是提升与美西方关系，冷却孟印关系。齐亚执政时期，孟印关系快速降温，主要矛盾集中在水资源分配、边界冲突和印度是否涉嫌干涉孟内政等问题上。两国就上述问题始终无法达成一致，并因摩擦而在边境发生交火。齐亚在内政上推崇多党民主和自由市场经济而获得美国和欧洲的认同。

齐亚于1981年遇刺身亡后，艾尔沙德在1982年夺取了军事权力，并于1983年宣布出任孟总统。他上台后进行第八次宪法修订，宣称伊斯兰教为国教。他在外交政策的制定上基本延续了齐亚政府的方向，主要是与阿拉伯国家建立良好关系，延续南亚区域合作，进一步推动与印度、中国关系的正常化。在对印方面，艾尔沙德注重建设经贸关系，同时就水资源共享与印达成协议。在对华方面，他积极争取经济援助，并推动两国军事和经贸合作。1982年，艾尔沙德访华期间宣布孟将向中国购买先进武器装备，改善军队武装。1983年，中孟两国还就孟海军现代化建设达成合作共识。艾尔沙德时期最重要的一项外交贡献是于1988年派遣军人和警察参与联

联合国维和部队。目前，孟已成为联合国维和部队最大的派遣国之一。^①

齐亚·拉赫曼的遗孀卡莉达·齐亚领导孟加拉国民族主义党（BNP）于1991年通过民主选举上台执政，成为孟首任女总理。卡莉达政府首先受到了美国的认可和支持，卡莉达在上任第一年访美，并在海湾战争期间派遣部队加入联合国维和部队赴伊拉克作战。“9·11”事件之后，孟支持美的全球反恐行动，并成为美的反恐同盟。在对印方面，卡莉达政府被认为持“反印”立场，如其认为《孟印军事与战略友好条约》属“奴役条约”，完全不符合孟的利益，条约在1997年到期后不再续签。^②此外，卡莉达政府与巴基斯坦政府在情报领域保持密切合作，同时为印东北部地区的叛乱武装提供武器。^③1996年，谢赫·哈西娜领导的人民联盟在大选中获胜，但其执政时间短暂且在选前出于政治考虑而宣布不会续签《印孟友好合作和平条约》，使得这一时期的孟印关系并没有发生显著变化。在对华方面，卡莉达政府执政期间注重加强两国经贸合作，两国于2005年宣布建立“长期友好、平等互利的全面合作伙伴关系”，并在贸易、产业和科技方面签署多项合作协议。

二、孟加拉国多元平衡外交的现实考量

历经多次动荡的政权更迭，孟加拉国从2009年起进入稳定的人民联盟持续执政时期，孟的外交政策也呈现出难得的连续性。从现实角度来看，哈西娜领导的政府主要基于推动经济增长、维护内政稳定和维护周边安全三重需求制定了多元平衡外交政策。

（一）推动经济增长的需求

哈西娜自2009年上台以后，积极推进孟加拉国的政治经济改革，推动孟加拉国经济快速增长。据世界银行统计，孟加拉国国民贫困率从1991年的43.5%下降到2016年的14.3%，2020年新冠疫情前的年平均GDP增长率达6%以上，新冠疫情之后经济快速复苏，2021年GDP增长率达6.9%。^④此外，孟已于2015年达到中低收入国家水平。2021年2月，经联合国发展政策委员会评估，孟将于2026年正式脱离世界最不发达国家名单，进入发展中国家行列。此前，人民联盟曾分别在2006年和2014年发布《孟加拉国愿景2021》与《孟加拉国愿景2041》两份文件，文件明确提出孟发展的主要目标是保持经济增长，消除贫困以及构建可持续发展的社会。

^① Bangladesh in UN Peacekeeping, Armed Forces Division, <https://afd.gov.bd/un-peacekeeping/bangladesh-in-un-peace-operation>.

^② Shakhawat Liton, “Has BNP forgotten its anti-India past?”, *The Daily Star*, June 4, 2015, www.thedailystar.net/frontpage/has-bnp-forgotten-its-anti-india-past-90586.

^③ Pinak Ranjan Chakravarty, “Bangladesh-India Ties Poised For a Strategic Upgrade”, *Indian Foreign Affairs Journal*, October–December, 2018, Vol. 13, No. 4, pp. 269-276.

^④ The World Bank, “the World Bank in Bangladesh”, October 6, 2022, <https://www.worldbank.org/en/country/bangladesh/overview>.

哈西娜政府取得了不俗的成绩，但是孟的发展前景并非一片坦途，要保持经济持续增长并改善民生，仍面临复杂的国际国内形势等多重挑战。

从孟国内来看，创造更多就业岗位、提升政府治理效率等是亟待解决的问题。孟加拉国是世界上人口密度最大的国家之一，每年约有 200 万青年进入就业市场，国内就业形势严峻。^① 人民联盟曾公布题为“孟加拉国迈向繁荣”（Bangladesh in the advancement of prosperity）的竞选纲领，具体从宏观经济发展、基础设施建设、减贫、能源、工业发展、交通、数字孟加拉国等方面进行了详细的论述，而这些施政规划都是以服务经济增长为主要目标。^②

孟加拉国当前经济形势是典型的外向型经济，严重依赖国际市场并易受冲击。孟加拉国的出口产品主要以成衣制造等轻工业产品为主，主要出口市场为发达国家，对于原材料与机械进口的依赖程度较高。按照进出口总额来看，孟主要出口目的国前五位分别是美国、德国、英国、西班牙和法国，长期以来美国和欧洲市场是孟成衣等商品的主要出口目的地。^③ 此外，孟海外劳工的汇款也成为该国的经济支柱之一。2018 至 2019 财年，海外汇款流入高达 164 亿美元，同比上涨 9.47%。目前有近 1000 万孟加拉国人在国外工作，并把收入汇回国内。^④ 对孟加拉国来说，要实现经济稳定增长的目标，制定恰当的外交政策及营造稳定的国际环境至关重要。

（二）维持内政稳定的需求

孟加拉国将于 2024 年 1 月举行新一届大选，哈西娜领导的人民联盟是否能够连任关系到未来政策制定的走向。从上一届大选情况来看，孟的政治生态已发生根本性转变，人民联盟的政治力量得到大幅加强。

2018 年 12 月 31 日，孟加拉国选举委员会宣布，执政党人民联盟党主席谢赫·哈西娜领导的包括执政党在内 14 党大联盟在 12 月 30 日举行的第 11 届国民议会选举中胜出，共赢得议会 300 个席位中的 288 个，超过半数，组建孟加拉国新一届内阁。^⑤ 由前外交部长卡马尔·侯赛因（Kamal Houssain）领导的反对党联盟——民族统一战线（Jatiya Oikya Front）仅获得 7 席。人民联盟的传统对手孟加拉国民族主义党获得

^① Musthahsin Ul Aziz, “Skilling up Bangladesh’s youth for a changing job market”, the World Bank, <https://blogs.worldbank.org/endpointvertyinsouthasia/skilling-bangladeshs-youth-changing-job-market>.

^② Shakhawat Liton, “View our mistakes with kindness”, *the Daily Star*, December 19, 2018, <https://www.thedailystar.net/bangladesh-national-election-2018/manifesto-al/21-especial-pledges-in-awami-league-election-manifesto-2018-1675510>.

^③ The World Bank, “Bangladesh Trade Summary 2015 Data”, The World Integrated Trade Solution, September 3, 2019, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BGD/Year/LTST/Summary>.

^④ Overview of Bangladesh Economy, Embassy of the People’s Republic of Bangladesh in Russia, <https://bangladeshembassy.ru/economy-trade-investment/overview-of-bangladesh-economy/>.

^⑤ 孟加拉国国民议会共 350 个席位，其中 300 个席位通过民主投票直接选出，50 个席位是女性保留席位，根据各政党在国民议会中的席位比例进行分配。

7席中的5席，人民论坛党获得2席。^①哈西娜带领的人民联盟在此次选举中以绝对优势胜出，这是自1991年孟加拉国恢复议会选举制度以来，首次有领导人赢得第四任期。

此次大选之后，孟执政党人民联盟的执政地位得到进一步强化，在国民议会中的席位上升了25席。孟主要反对党民族主义党（BNP）因公开抵制本次大选，所有候选人拒绝参加议会和地区选举，导致其在孟国内的政治势力被进一步削弱。孟加拉国民族主义党政治实力的衰退并非偶然，其日渐式微的趋势可追溯到2013年。自2009年起，经四年审判，孟加拉国最高法院裁定民族主义党最主要的政治联盟伊斯兰大会党为非法政党，取消该党的参选资格。随后，伊斯兰大会党的主要领导人因在1971年孟加拉国独立进程中犯下战争罪而被处死。作为孟民族主义党长期以来最有力的政治盟友，伊斯兰大会党的倒台使得其政治联盟势力被大幅削减。而本次大选中的反对党联盟“民族统一战线”是在选前临时组建，还没有形成稳定的政治结构。值得注意的是，“民族统一战线”的领导人侯赛因是哈西娜之父、孟开国总统谢赫·穆吉布·拉赫曼执政时期的外交部长，是执政党人民联盟的旧部。不论从政党构成，还是从领导人背景，反对党联盟都难以对人民联盟构成实质性挑战。

在此背景下，哈西娜再次带领人民联盟及其盟友以多数席位组建政府，对孟政治生态的重塑产生重要影响。一方面，孟长期存在的政治恶斗基本平复。孟于1991年恢复民主选举，长期对立的谢赫和齐亚两大政治家族恶斗不断。1996年到2008年间，虽有民主选举的政府执政，但由看守政府阶段性地维护政治秩序。可以说，孟政治生态长期处于混乱，人民联盟和孟民族主义党因家族仇恨和两党之间的政治对立而无法在对方执政时做好辅助工作，使孟长期无法出台连续性的政策。2009年，哈西娜率领人民联盟上台执政后开始整顿政治秩序。具有标志性的事件是2013年宣布伊斯兰大会党为非法政党，2018年前总理卡莉达·齐亚被控贪腐罪并被判处17年监禁，且被孟选举委员会取消选举资格。^②此外，民族主义党代理党主席，卡莉达·齐亚之子达里克·拉赫曼因面临同样的指控而在英国寻求政治庇护。孟民族主义党面临群龙无首和缺乏政治联盟的局面，政治实力严重受损。

另一方面，人民联盟政府的执政维持了孟政策制定的延续性。哈西娜自2009年再次当选总理以来领导孟取得瞩目的经济发展成就。尤其是在新冠疫情暴发之后，其积极稳定孟的出口经济，同时通过多边外交手段从中国、美国、韩国等多国获得新冠疫苗，为复工复产提供保障。2022年9月，哈西娜出访印度，双方签署了七份

^① The Bangladesh Election Committee, “Ottirikto Shangkhya Kritopokhyo Kortriko Prokashito”, *Bangladesh Gazette*, September 4, 2019, <http://www.ecs.gov.bd/bec/public/files/1/gazate298.pdf>.

^② Chaitanya Chandra Halder, “Khaleda lands in jail”, *The Daily Star*, February 9, 2018, <https://www.thedailystar.net/frontpage/khaleda-zia-corruption-verdict-khaleda-lands-jail-1531957>.

备忘录，涉及水资源、科技、广播、太空、能力建设等领域。哈西娜此行被外界视为是选举前的预热，但孟国内最为关注的湄斯塔水资源互换协议并未签署，这也招致孟国内政治势力的不满，认为哈西娜的外交行动是失败的，这无疑为下届大选埋下隐患。此外，受俄乌冲突影响，孟国内能源等生活必需品价格大涨，也为内政带来不稳定因素。当前孟已协调向国际货币基金组织贷款，国内财政压力得到缓解。可以看出，外交政策的制定将直接影响着孟下届大选的局势。

（三）维护周边安全的需求

孟周边安全的重大挑战之一是“罗兴亚人”问题。2017年8月，缅甸若开邦局势陷入动荡，大量缅甸境内的“罗兴亚人”逃到孟考克斯巴扎尔地区避乱。这是自孟建国以来出现的规模最大的“罗兴亚”难民越境避难，总人数超百万。目前，孟每年需投入12亿美元资金开展难民安置工作。2022年9月，哈西娜在印太24国军事官员会议上称，“‘罗兴亚’难民的长期存在正对孟加拉国的经济、环境、安全和社会稳定造成严重影响”。^①

“罗兴亚人”问题由来已久，长期没有得到解决。从20世纪70年代起，就不断有“罗兴亚人”从缅甸越境逃到孟境内。罗兴亚难民大量聚居为孟社会带来沉重负担。自罗兴亚难民问题爆发以来，孟警方已在罗兴亚难民聚居区查获毒品、武器等违禁物品，传染病扩散、人口贩卖与偷渡事件严重影响孟社会稳定。因此，能否妥善解决罗兴亚难民问题关系到孟周边及国内环境的稳定，并波及孟与周边国家的互联互通。

为尽快解决罗兴亚难民问题，哈西娜政府积极寻求在联合国框架内赢得支持、与缅甸对话协商、争取国际社会援助等途径。首先，哈西娜积极推动在联合国框架内妥善解决罗兴亚难民问题。2017年9月，她曾在72届联合国大会上就寻求避乱的罗兴亚人问题发言。她提出五点解决方案，其中包括要求滞留在孟加拉国境内的“罗兴亚难民”尽快返回缅甸，并不断阐明孟加拉国政府的立场，即“罗兴亚人必须回到缅甸”。^②2018年9月，她再赴联合国阐明立场。她认为要从根本上解决罗兴亚人问题，缅甸必须废除“歧视性的法律政策”，尽快建立“安全的生存环境”，并“给予罗兴亚人公民权”。^③她呼吁国际社会能够给予足够重视，希望联合国能够委派专人负责罗兴亚难民问题的研判与解决方案的拟定。孟国内加快推进难民安置工作，

^① PTI, “Sheikh Hasina on Rohingya crisis: Affects Bangladesh's stability, security”, *the Hindustan Times*, September 24, 2022, <https://www.hindustantimes.com/world-news/sheikh-hasina-on-rohingya-crisis-affects-bangladesh-s-stability-security-101663996933034.html>.

^② The UN, “General Debate of the UN General Assembly Bangladesh”, September 21, 2017, <https://gadebate.un.org/en/72/bangladesh>.

^③ The UN, “General Debate of the UN General Assembly Bangladesh”, September 27, 2018, <https://gadebate.un.org/en/73/bangladesh>.

包括分散难民聚居点、保障弱势群体公共卫生健康。2022年2月，孟把2万余难民从考克斯巴扎尔迁移至巴山加尔，兴建电力、供水、游乐场、公共厨房等基础设施。新冠疫情暴发之后，孟政府积极推动针对“罗兴亚”难民的疫苗接种工作。2021年8月起，近5万名55岁以上的难民接种了第一针新冠疫苗。^①

其次，哈西娜政府积极与缅甸政府协商对话，希望通过和平方式解决问题。2017年11月，孟缅两国政府签署了遣返罗兴亚人的协议。随后，孟加拉国政府正式向缅甸提交了约2.2万名难民名单，最终只有3450人通过缅甸政府的确认而获得遣返资格。^②2019年8月，经孟缅两国协商，由孟方为被遣返罗兴亚难民提供车辆，将其送回缅甸，但无人登车。哈西娜随即表态不会强制遣返罗兴亚难民，但孟媒体指责缅甸政府不作为，将该问题一再搁置。

再次，哈西娜政府积极向国际社会寻求经济和政治上的援助。2018年7月，联合国秘书长古特雷斯和时任世界银行行长金墉共同访问了孟加拉国的考克斯巴扎尔地区，深入罗兴亚人安置点了解情况。2019年3月，世界银行宣布为孟加拉国提供1.65亿美元的援助^③，主要用于为这些罗兴亚人提供基础设施服务、防治疾病等工作。美国于2019年2月和3月宣布将分别通过联合国联合应对计划和联合国世界粮食计划署为寻求避乱的罗兴亚人提供总额1.05亿美元的援助。^④英国、日本、欧盟等也先后公布了针对罗兴亚人的人道主义资金援助计划。世界卫生组织、联合国世界粮食计划署、国际红十字会等组织机构均派大量人员前往孟加拉国参与罗兴亚人的安置工作。中国也就罗兴亚人问题的解决发挥了积极作用。2018年6月，孟加拉国外交部长阿里和缅甸国务资政府部部长觉丁瑞来华访问。国务委员兼外交部长王毅同两位部长茶叙，达成了四点共识：第一，应继续按照“止暴、遣返、发展”三阶段设想，推动若开邦局势尽快改善，并在此基础上通过缅孟双方协商，寻求妥善解决办法。这符合缅孟两国根本利益，也有利于维护地区和平稳定。第二，当务之急是解决入孟避乱民众遣返问题，应尽快采取切实措施，迈出实质步伐，实现首批遣返。第三，中方愿根据缅孟双方意愿，为双方改善避乱民众生存和安置条件提供进一步帮助，包括紧急物资援助和相关设施建设。第四，发挥各自优势，加大在缅孟边境地区的

① Shaikh Abdur Rahman, "Rohingya Crisis: How Bangladesh Became a Symbol of Humanitarianism", Australian Institute of International Affairs, June 16, 2022, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/rohingya-crisis-how-bangladesh-became-a-symbol-of-humanitarianism/>.

② 《孟加拉国遣返罗兴亚难民计划受挫，无人自愿登上遣返专车》，环球网，2019年8月23日，<http://world.huanqiu.com/article/2019-08/15346098.html?agt=15438>。

③ The World Bank, "World Bank Helps Bangladesh Improve Services and Infrastructure for Rohingyas", March 7, 2019, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/03/07/world-bank-helps-bangladesh-improve-services-infrastructure-for-rohingya>.

④ U.S. Embassy in Bangladesh, "Rohingya Refugee Crisis: The United States Contributes Over \$105 Million to The 2019 UN Joint Response Plan", March 3, 2019, <https://bd.usembassy.gov/rohingya-refugee-crisis-the-united-states-contributes-over-105-million-to-the-2019-un-joint-response-plan/>.

发展合作，切实改善当地民生。^①哈西娜政府积极开展外交活动，充分发挥孟加拉国在罗兴亚人问题上的正面作用，稳定了混乱的地区局势，为罗兴亚人问题的解决创造机会与平台，其对避乱民众的人道主义态度受到国际社会称赞，提升了孟加拉国的国际形象和地区影响力。

三、孟加拉国多元平衡外交的前景展望

孟加拉国将于2024年1月举行大选，从目前政治环境来看，执政党人民联盟面临的主要问题是俄乌冲突以来的通货膨胀及其带来溢出效应，如何通过制定合理外交政策来平衡协调与各方关系，或将是本届政府在选举中突围的关键所在。

（一）与印度的关系：维持紧密互动

从地缘上看，孟加拉国三面被印度包围，与印度共享约4095公里的陆上国界，被称为“被印度封锁的国家”（India-Blocked Country），也因此被称为“地缘受害者”（Victim of Geography）。^②印度是南亚最大国家，对南亚国家的政治、经济、文化影响力深远。从历史上看，孟加拉国的独立与印度的支持密不可分。在独立前，印度为孟加拉国开国总统谢赫·穆吉布·拉赫曼提供庇护场所，使其能够在印度东北的特里普拉邦阿加尔塔拉避难并从事政治活动。在独立战争时，印度给予孟加拉国军事上的援助才使孟顺利从巴基斯坦独立出来。从文化上看，1947年印巴分治之前，孟加拉国是英属印度的一部分，与现代印度的西孟加拉邦共同组成当时的孟加拉省。无论是语言，还是文化，印度境内的西孟加拉邦与孟加拉国都一脉相承。在孟加拉国爆发独立战争期间，曾有一千万难民前往印度境内避难。但地缘、历史和文化上的链接也使孟加拉国与印度之间的遗留问题也更多，包括领土、水资源、移民、国家安全等。印度的经济总量、人口规模、领土面积和军事实力等都远在孟加拉国之上，孟加拉国如想取得长期稳定的发展，处理好与印度的关系对每一届政府来说都是关键命题。

哈西娜所带领的人民联盟长期以来被媒体和学界界定为亲印政党。得出这一结论主要有两点主要原因。一与哈西娜的个人经历有关。谢赫·穆吉布·拉赫曼在领导孟独立战争时得到印方的大力支持。孟独立后，谢赫·穆吉布·拉赫曼及其家人被暗杀，哈西娜因在海外而得以幸免于难。为免遭国内政治势力的迫害，哈西娜随后在印度流亡六年，这离不开当时印度国大党政府的支持。二与哈西娜国外的外交政策有关。哈西娜在1995年第一次上台担任总理后便积极与印度接触，希望通过谈判解决问题。后因人民联盟在议会没有占据多数席位，而导致多项问题被搁置。从哈西娜政府的

^① 《中缅孟就妥善解决若开邦问题达成四点原则共识》，中国政府网，2018年6月29日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/29/content_5302312.htm。

^② Md. Abul& Islam Kashem&Md. Shariful, “Narendra Modi’s Bangladesh Policy and India-Bangladesh Relations: Challenges and Possible Policy Responses”, *India Quarterly*. 2016, pp.250-267.

三次上台执政历史来看，其政府对于孟印之间的力量对比和地缘政治有清醒的认识，其制定的对印外交政策主要围绕协商、对话和谈判等途径来管控两国之间的分歧，妥善解决历史遗留问题。哈西娜政府的这一策略取得了多项成果。例如 2015 年 6 月，在印度总理莫迪和孟总理哈西娜的见证下，两国交换了陆地边界协议批准书，交换了 162 块“飞地”，彻底解决了两国间存在了数十年的陆地边界争端。^①2019 年 8 月，印度新任外交部长苏杰生访孟，主动表态将与孟展开谈判，以解决困扰印孟关系多年的水资源问题。印孟两国共享 54 条河流，其中堤斯塔（Teesta）河的水资源共享问题已经持续了半个多世纪，堤斯塔河的水资源关系着孟加拉国本土的农业灌溉、雨季抗洪等关键民生问题。如何协调解决与印度之间存在的历史遗留问题也是哈西娜下届大选政策制定的关键组成部分。

（二）与中国的关系：持续加强合作

中孟两国于 1975 年建交，两国长期维持友好往来。在孟经济高速发展的背景下，中国已成为孟不可或缺的合作伙伴，两国关系不断迈上新台阶。2009 年以来，孟政府推动经济增长并没有完全依赖美欧资本或者区域大国印度等任何单一方，而是通过加强与多方、多边合作助力经济发展。2016 年，中国国家主席习近平对孟加拉国进行国事访问，其间，孟加拉国正式宣布加入“一带一路”倡议。两国领导人一致决定将中孟两国关系提升至“战略合作伙伴关系”，并签署了 27 项合作协议。孟持续的经济增长对于电力、能源、交通设施的需求不断加大，而中国的投资和技术支持助力孟解决燃眉之急。

中孟两国于 1983 年成立了经济、贸易和科学技术联合委员会，以促进两国在经贸领域的沟通协作。“一带一路”倡议提出以来，两国经贸合作水平不断提升，中国已于 2015 年超过印度成为孟第一大贸易伙伴。孟长期以来是我国主要援助对象，也是我国在南亚对外承包工程的传统市场，两国合作互惠互利。随着我国经济结构的转型升级，部分劳动密集型产业转移到孟加拉国，带动了一大批中国企业赴孟投资建厂，加大了孟对中国商品的进口。孟从中国进口的主要商品包括纺织品、机电产品、水泥、化肥、轮胎、生丝、玉米等。尤其是在服装制造业领域，中国为孟提供了 60% 的原材料。2020 年 7 月 1 日起，中国给予孟 97% 商品零关税待遇。^②2021 年两国双边贸易额再创新高达 251.5 亿美元，同比增长 58.4%。^③此外，防务合作也是中孟关系中的重要组成部分，主要包括人员培训和装备技术援助。

^① The Ministry of External Affairs, “Exchange of enclaves between India and Bangladesh”, November 20, 2015, <https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/26048/Exchange+of+enclaves+between+India+and+Bangladesh>.

^② 《孟加拉国各界呼吁充分利用中国给予孟 97% 输华商品零关税优惠扩大对华出口》，中华人民共和国商务部，2021 年 1 月 20 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjlj/202101/20210103032769.shtml>。

^③ 商务部，《2021 年 1-12 月中国—孟加拉国经贸合作简况》，新浪财经，2022 年 3 月 21 日，finance.sina.com.cn/jjxw/2022-03-22/doc-imcwiwss7452004.shtml。

新冠疫情暴发以来，两国合作并未停滞，反而稳步推进。由中方参与建设的帕德玛大桥落成，由我国企业承建的卡纳普里河底隧道、首都达卡绕城高速、考克斯巴扎铁路项目等都取得实质性进展。其中，帕德玛大桥是具有代表性的合作建设成果。帕德玛大桥位于首都达卡西南约 40 公里处，2014 年 11 月开工，2022 年 6 月竣工，总投资超 30 亿美元，是孟独立以来最大的基础设施建设项目。帕德玛大桥的落成极大改善孟互联互通状况，大桥贯通达卡和孟南部 21 个县区，通行时间由从前的七八个小时减少到 10 分钟，并将达卡往返印度加尔各答的火车通行距离减少一半左右。^①哈西娜政府曾在 1998—1999 年间对帕德玛大桥建设的可行性进行研究，后因政党轮替而终止。2009 年，哈西娜再度上台后便着手继续推进大桥建设招标和设计等相关工作。2012 年，世界银行提出了关于孟政府官员在帕德玛大桥项目中腐败的指控，并决定撤回为孟提供的 12 亿美元贷款。该指控导致孟时任交通部长赛义德·侯赛因辞职。世界银行的指控产生连锁反应，亚洲开发银行、日本国际协力机构（JICA）和美洲开发银行等金融机构先后宣布退出该项目。此后，中国、韩国、加拿大等国的企业先后参与了项目竞标，最终只有中国在 2014 年 4 月向孟政府提交了大桥建设的财务预算。2014 年 11 月 26 日，帕德玛大桥正式开工。帕德玛大桥建设被视作挑战巨大的基础设施项目，因帕德玛大河是世界上水流最湍急大河之一，河床泥沙含量高，施工难度极大，建设初期的打桩工作就遭遇了诸多挑战。孟业界普遍评价，中国在基础设施建设领域的丰富经验是保证帕德玛大桥顺利落成的根本原因。在建设期间，帕德玛大桥项目共雇佣了 1.4 万余名工作人员，其中孟本地工人约有 7500 人，本地工程师 1200 人，建设期间大力促进了当地就业。^②据世界银行估算，帕德玛大桥未来 31 年的交通总收入可达 185 亿美元，是其建造成本的 5.5 倍之多。^③此外，孟最大发电项目帕亚拉燃煤发电站和最大污水处理厂达舍尔甘地都宣告竣工，帕亚拉燃煤发电站的投产标志着孟正式进入电力全覆盖时代。

除了在基础设施领域的合作纵深推进，中孟在数字经济、金融服务等领域也开辟出了新局面。在数字经济领域，孟政府积极推动“数字孟加拉国”与“数字丝绸之路”对接。哈西娜政府于 2009 年提出了“数字孟加拉国”倡议，积极打造孟的数字经济生态系统，同时注重大力发展数字基础设施，该倡议同时也是人民联盟“2041 年愿景”执政目标中的重要组成部分，主要包括人力资源开发、全民参与、公民服务和

① PTI, “PM Hasina to inaugurate Bangladesh’s longest bridge on Jun 25”, *the Print*, June 14, 2022, <https://theprint.in/world/pm-hasina-to-inaugurate-bangladeshs-longest-bridge-on-jun-25/996596/>.

② Sajjad Hossain, “14,000 workers, engineers built Padma Bridge in nearly 2,765 days”, *the Daily Star*, June 24, 2022, <https://www.thedailystar.net/news/bangladesh/development/news/14000-workers-engineers-built-padma-bridge-nearly-2765-days-3055376>.

③ Hiren Pandit, “Padma Bridge to boost Bangladesh’s industrialisation and tourism”, *the Business Post*, July 5, 2022, <https://businesspostbd.com/opinion-todays-paper/padma-bridge-to-boost-bangladeshs-industrialisation-and-tourism>.

商业中的信息技术运用四个方面。2022年4月，中孟两国签订了孟加拉国国家数字联通项目合同。该项目建成后将改善孟政府机构办公效率、培养信息通信技术人才、提升公众数字素养，推动信息通信技术与民生深度结合，带动孟加拉国社会经济发展。此外，中国企业华为于2021年与孟签订协议，助力孟推出5G服务。据统计，孟互联网用户已超过一亿，2022年电信行业创收13亿美元，这将持续推动孟经济结构转型，使其在电子商务、数字金融的领域取得更好发展。^①在金融服务领域，2018年，深沪交易所联合体正式成为孟达卡证券交易所的战略投资者，深交所同时组织了5家深沪交易所上市公司赴孟与当地企业进行业务对接。2022年，孟首家中资控股金融机构中孟资产管理股份有限公司成立，该公司为投资者开创了专属的投资金融服务平台，将提升外资在孟投资信心，助力孟加拉国资本市场发展。此外，中国银联在孟推出了二维码支付、电子钱包、虚拟卡等金融服务，并与孟互信银行、城市银行等金融机构联合发行银联卡，使孟消费者在交通、零售、餐饮、公共缴费等领域享受更便捷的服务。孟约有40%的人口无法接入现代金融服务，中国银联在孟的业务开展将为孟民众带来真正的普惠金融服务。

随着中孟两国关系发展的不断深入，长期以来在孟加拉国具有相当影响力的印度表示担忧。有印度媒体认为，中国与孟加拉国的合作深入发展将会使印度的影响力降低。哈西娜并没有因为最大邻国印度的顾虑而放弃或者回避与中国的合作。相反，她曾在不同场合高度赞扬中国的发展成就，在制定外交政策时以务实的态度把本国的发展需要放在第一位。对于印度的担忧，她曾表示“印度是个大国，经济体量巨大，不应该担心‘一带一路’倡议。印度应该加入‘一带一路’倡议，因为所有参与国都能从中获取经济收益。”^②

（三）与其他国家的关系：优化资源配置

除了注重发展与中国和印度的关系，孟加拉国积极推进与日本及俄罗斯的合作，在基础设施和贸易领域日本和俄罗斯都占据关键位置，成为孟在发展进程中优化世界资源配置的两重抓手。

孟加拉国独立后，日本是最早与其建立正式外交关系的国家之一。1972年2月，日本承认孟加拉国为独立主权国家并与其建交。同年3月日本国会议员早川高史（Hayakawa Takashi）访孟，次年10月谢赫·穆吉布·拉赫曼访日。孟日双方建交前

^① “Post-COVID-19 ICT Roadmap: ICT Industry”, the Government of the People’s Republic of Bangladesh, https://ictd.portal.gov.bd/sites/default/files/files/ictd.portal.gov.bd/page/6c9773a2_7556_4395_bbec_f132b9d819f0/ICT%20Roadmap_two-pager_Software.pdf

^② 《孟加拉国总理邀请印度加入“一带一路”倡议》，中国一带一路网，2019年9月1日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/78282.htm>。

夕，日方用“心连心”（Heart to Heart）一词来形容双方外交关系。^① 双方建交 50 多年来，日本深耕对孟关系，两国关系不断深化，主要体现在两个方面：

一方面，日本通过长期经济援助，助孟经济社会发展。日本长期以来是孟加拉国的最大援助国，主要通过“官方开发援助”（Official Development Assistance）向孟提供经济和技术支持。日本从 1973 年起向孟加拉国提供经济援助，初期金额为 1500 万美元。但对于刚独立的孟加拉国来说，日本的食品和大宗商品援助帮助减少了该国的粮食赤字，为必要的商品进口提供了资金，有效缓解了收支危机。到 20 世纪 80 年代，日本对孟援助金额不断加大，逐渐成为孟加拉国“最大单一年度捐助国”。“官方开发援助”为孟加拉国多个领域提供资金和技术支持，包括减贫、农村和农业发展、社会福利（基础教育、医疗保健、小儿麻痹防治、砷中毒管理等）、基础设施建设（交通、电信、电力、采矿）等。2020 至 2021 财年，日本给予孟经济援助高达 26.3 亿美元^② 据统计，孟独立以来接受的日本经济援助总额为 247.2 亿美元。

另一方面，日本深度参与孟加拉国大型基础设施建设项目。日本早期领衔参与的具有代表性的在孟基础设施项目有“孟加拉之友大桥”（Bangabandhu Bridge），也称亚穆纳大桥（Jamuna Bridge），该大桥于 1998 年正式通车。2014 年，孟总理哈西娜和时任日本首相安倍晋三实现年内互访，孟日两国关系升级为“全面伙伴关系”（Comprehensive Partnership）。安倍晋三宣布在四五年内向孟提供 60 亿美元贷款，双方就“孟加拉湾工业增长带”（the Bay of Bengal Industrial Growth Belt, 简称 BIG-B Initiative）建设达成一致。^③ “孟加拉湾工业增长带”能推动孟基础设施建设和地区互联互通、发展能源供应和能源产业、吸引国内外直接投资，加快建构达卡—吉大港—考克斯巴扎尔工业聚集区，促进孟加拉国与东南亚国家的联系以推动区域经济发展，提升孟加拉国在全球价值链中的地位。迄今为止，在“孟加拉湾工业增长带”框架内推动的基础设施项目包括在达卡的三条地铁线、马塔尔巴里深海港口、达卡机场三号航站楼和阿拉依哈扎尔经济特区（Araihazar Bangladesh Special Economic Zone）等。2019 年 5 月，哈西娜访日期间，获日方给予的 12 亿美元贷款，用于商用港口和高铁项目建设。^④

^① Ito Naoki, “50 years of Bangladesh-Japan ties: A new horizon of ‘heart to heart’ relationship”, *the Daily Star*, Feb 10, 2022, <https://www.thedailystar.net/views/opinion/news/bangladesh-and-japan-towards-new-horizon-heart-to-heart-relationship-2958356>.

^② Hussain Shazzad, “50 Years of Japan-Bangladesh Ties: From Economic to Strategic Partnership”, *the Diplomat*, February 10, 2022, <https://thediplomat.com/2022/02/50-years-of-japan-bangladesh-ties-from-economic-to-strategic-partnership/>.

^③ “The Initiative of BIG-B (The Bay of Bengal Industrial Growth Belt)”, Japan International Cooperation Agency, <https://www.jica.go.jp/bangladesh/english/office/activities/initiative.html>.

^④ Rejaul Karim Byron, PM’s Visit to Japan: \$1.2b loan deal likely for four dev projects, *the Daily Star*, May 25, 2019, <https://www.thedailystar.net/frontpage/pm-visit-japan-12b-loan-deal-likely-four-development-projects-1748617>.

哈西娜于2022年11月底访问日本，两国在建交50周之际把双边关系提升至“战略合作伙伴关系”，孟将继续加强同日本合作，推动两国经贸和区域互联互通水平，为孟本国经济发展持续注入动力。同时，哈西娜还就罗兴亚难民问题与日方进行会谈，希望得到更多资金和人道主义援助。

除了与日本构建紧密的合作关系之外，孟加拉国与俄罗斯的外交关系也具备深厚的基础和广阔的发展空间。在政治方面，孟加拉国与苏联的外交遗产为两国关系奠定了友好基础。1972年1月，苏联承认孟加拉国独立，孟总统穆吉布随即访问莫斯科。苏联承诺为孟加拉国海港航行自由提供免费援助，并在经济与技术合作、航空服务和贸易等领域与孟签署协议。苏联派遣海军前往孟加拉湾清除孟独立战争遗留的地雷和沉船，并有高级军官因此殉职。1991年苏联解体后，孟率先承认俄罗斯联邦为苏联继承国。在经济方面，苏联于1971—1975年间向孟提供大量经济援助，支持当地基础设施建设。苏联专家在孟援建了考热沙勒发电站，该电站于1974年投入使用，迄今为止仍然是孟最大的发电站之一。近年来，俄罗斯通过国家信贷为孟建设核电站，由俄罗斯国有企业罗莎原子公司负责建设，2021年10月已装机。该核电站的投产将大幅度缓解孟加拉国能源和电力短缺的紧迫问题。俄罗斯的小麦、化肥、金属、机械设备等是孟最重要的进口产品。俄乌冲突爆发以来，孟并未跟随西方世界立场谴责俄罗斯，哈西娜反而公开表示反对美国一切形式的制裁，并继续购买俄小麦和石油。在军事方面，俄是仅次于中国的孟第二大武器进口国。

相较于联系紧密的孟日、孟俄关系，孟与美国关系的发展并未被放在突出位置，两国关系呈现政治冷而经贸稳的特点。孟美两国元首互访于2000年克林顿执政时期得以实现，两国的高层往来始终保持在较低水平。2020年10月，美国副国务卿比根访孟，这是时隔20年后美国首次派遣高级官员访孟。比根访孟时称：“美国把孟加拉国视为印太战略的核心，孟的地缘战略位置以及持续的经济增长和稳定使其对美更具吸引力。”而美国此举是在要吸纳孟加入“印太战略”，但孟并未就此明确表态。2021年12月12日，美国以“侵犯人权”为由，宣布对孟快速反应部队的七名现任和前任高官进行制裁，此举成为两国关系发展的一次挫折。当下，美国是孟第四大贸易伙伴，美是孟加拉国产品出口的主要市场之一，孟19%~20%的出口产品流向美国市场，2021年的出口额达70.3亿美元。不过，美国未就当前孟发展急需的基础设施建设和技术转让等做出任何承诺，故两国关系始终保持在政治互动有限、经贸往来平稳的状态。

四、结语

孟加拉国根据自身地缘、人口、发展阶段的特点，基于经济发展、政治稳定和区域安全三大现实需求而制定了务实的多元平衡外交战略。作为“被印度封锁”的

南亚“小国”，处理好与印度关系是历届孟加拉国政府外交政策的关键议题。目前，孟政府与印度保持紧密互动。哈西娜政府被外界认为是“亲印”政府，但其通过频互访、有效谈判等手段，务实地解决了两国多项历史遗留问题，包括边界、飞地互换、水资源等问题。值得关注的是，涉及两国关键的堤斯塔水资源问题尚未解决，成为孟国内批评哈西娜政府外交政策的热点。与此同时，孟开始在印内陆与东北邦陆上交通链接中发挥关键作用，一方面帮印度解决了长期以来内陆与东北邦链接的梗阻问题，强化了孟印间互信与印对孟的依赖，另一方面加强了孟在南亚地区的互联互通。中国作为当前孟加拉国的第一大贸易伙伴，两国关系在近年来不断深化，尤其是2016年孟加入“一带一路”倡议以来，两国关系进入了发展快车道。中孟两国在基础设施、数字经济、经贸、科学技术和能源等领域不断强化合作，中国的投资和技术支持成为孟加拉国快速发展的助力。从孟现实需求来看，其会持续推动中孟关系发展。孟加拉国同时注重发展与日本和俄罗斯的关系，为自身发展与维护周边安全优化国际资源配置。孟与日本就“孟加拉湾工业增长带”建设达成共识，日本将在孟开展更多基础设施建设项目，建设三个经济区，推动技术、能源、环保等领域的合作。俄罗斯兴建的核电厂成为孟重要的电力来源，即使在俄乌冲突背景下，孟仍进口俄的粮食和石油，以缓解国内供应危机。出于经济利益的考量，孟美关系也是孟外交政策不可忽视的一环，维持两国关系稳定乃务实选择。

孟加拉国将于2024年1月举行大选，从目前孟政治环境来看，执政党人民联盟面临的主要问题是俄乌冲突以来的通货膨胀及其带来溢出效应，如何通过制定合理外交政策来平衡协调与各方关系，或将是本届政府在选举中突围的关键所在。可以预见的是，如哈西娜领导的人民联盟再次胜选，将延续孟的多元平衡外交政策，为其经济社会发展创造更多机遇。

[责任编辑：李丽]