

印度洋新变局与中美印博弈

楼春豪

[内容提要] 印度洋正在经历前所未有的变局,中美印在印度洋的博弈互动进一步展开。三国力量格局的变迁与政策理念分歧,有可能激化潜在矛盾,但保障海上通道安全、反恐、反海盗等共同利益,又增加了三国合作的空间。三国在印度洋既有合作,也有对抗,将呈现“非盟非敌”态势。三国应共同努力,通过大国协调、机制建设与功能性合作等,构建有序竞争的博弈关系。

[关键词] 中国 美国 印度 印度洋

[作者简介] 楼春豪,中国现代国际关系研究院南亚东南亚及大洋洲研究所助理研究员,主要从事印度、尼泊尔及南亚问题研究。

一

长期以来,在西方主导的国际体系里,国际政治舞台的中心是大西洋与太平洋而非印度洋。不过,由于全球化的推动、自身地缘政治特性及其国际秩序大变革的波及等,印度洋地区的安全生态正在经历大变革。“印度洋已经成为 21 世纪全球挑战的中心舞台。”^①在可预见的未来,这种变化还将在相当长时间里延续下去,并构成影响中国、美国和印度在印度洋博弈关系的大环境。

首先,地区力量格局正在迎来大重组,域外力量统治印度洋的传统格局可能打破。印度洋沿岸国家虽然拥有悠久的航海历史,且“直到 13 世纪中期,印度的海域都控制在印度人手里,大洋上还没有出现过能够向印度的控制权挑战的强国”^②,但从未有任何一个印度洋沿岸国家(包括印度)拥有控制整个印度洋的能力与意愿。15 世纪末,达·伽马绕道好望角到达印度并发现新航路之后,西方殖民者掀开了殖民印度洋的历史。此后,印度洋沿岸国家先后遭到葡萄牙、荷兰、法国和英国等不同程度的侵略与掠夺,直到整个印度都沦为英国的殖民地,印度洋成为“英国的内湖”,彻底丧失其固有的地理政治属性。二战结束后,印度洋沿岸国家纷纷独立,加之

英国自身国力下降,已无法维系印度洋作为“英国内湖”的地位。1968 年 1 月,英国不得不宣布从“苏伊士以东”撤退。英国撤退不久,美苏两国迅速填补了其留下的“权力真空”。苏联通过派遣军舰进驻印度洋、入侵阿富汗、介入中东事务等方式,扩大其在印度洋的影响力;美国则于 1972 年从英国手里接过迪戈加西亚的控制权。自此,印度洋被纳入美苏冷战轨道。冷战结束后,美国推行“前沿部署”政策,强调在“印度洋、红海和波斯湾”部署大量远洋海军,^③并依托迪戈加西亚基地和驻巴林军事基地,加强对印度洋的军事控制。

进入 21 世纪,国际体系正在经历重大变革,印度洋地区“美国独霸”的权势结构开始朝着中美印“三国演义”或者“美印相争”的方向发展。虽然“美国无论从战略还是军事上看,继续主导着印度洋地区”,^④但其在经历“9·11”恐怖袭击、伊拉克战争与

^① Robert D Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean”, *Foreign Affairs*, Volume:88, Issue 2, March/April 2009, p. 13.

^② [印]潘尼迦著,德隆、望蜀等译:《印度和印度洋——略论海权对印度历史的影响》(内部读物),世界知识出版社,1965 年,第 2 页。

^③ US Department of the Navy, *Forward...From the Sea*, 1994.

^④ Australian Strategic Policy Institute, Sam Bateman, Anthony Bergin, *Our Western Front: Australia and the Indian Ocean*, March 2010.

阿富汗战争、全球金融危机以及此次西亚、北非动荡的冲击后,综合实力受到一定程度的削弱,对印度洋的主导权有所下滑。与之相对,印度洋周边的另外两个重要国家——印度和中国——则保持着发展态势,综合实力迅速提升。尤其是印度的迅速崛起,很可能决定性地改变印度洋地区的传统力量架构。印度拥有得天独厚的地理优势,印度半岛“楔入”印度洋达1600余公里,且是印度洋重要海域(孟加拉湾、阿拉伯海、中印度洋、马六甲海峡、安达曼海峡等)“唯一可行的联结”。“世界上很少有一个国家像印度主导印度洋那样主导一个海洋。”^①印度快速增长的经济实力被不断转化成海军实力,加上地理优势赋予的“主导印度洋的使命感”,印度势必寻求对印度洋的主导权甚至可能谋求独占性主导。中国受制于自身海军实力不足和地理位置的局限性,在印度洋地区尚不拥有与美、印相提并论的影响力,外界所炒作的中国“珍珠链战略”更是子虚乌有。但是,印度洋地区攸关中国的能源与贸易通道安全,“中国的政治经济利益已不再局限于南中国海,而是已经涵盖整个印度洋区域”,^②中国的影响力业已辐射到印度洋。中国即使主观上不寻求大幅修正印度洋现存权力架构,客观上也将对重构地区力量架构产生影响。因此,印度洋有望改变域外力量“独霸”的历史。

其次,环印度洋地区动荡国家增多,非传统安全威胁日益突出,地区安全威胁呈现“碎片化”和“扩散化”趋势。印度洋具有“破碎地带”属性,“印度洋沿岸的东南亚、中东和东非作为政治地理区域,是由一些较小的国家组成,没有一股大的力量能把它统一为一个地缘政治实体”,^③印度洋地区的这种属性导致其易被外部力量所左右,且难以形成集体应对地区安全威胁的有效合力。西方殖民历史和美苏冷战导致地区局势持续动荡。全球化的冲击、政府治理的缺失以及宗教极端主义的兴起等,又增加了地区安全局势的复杂性,滋生出相互交织的传统与非传统安全威胁。英国《经济学家》杂志形容印度洋是“由世界上最危险的海域组成”;^④澳大利亚战略政策研究所的报告称之为“麻烦之洋”。^⑤

由于历史原因,印度洋沿岸多个国家间存在矛

盾冲突,一些冲突并成为世界级安全热点问题,如,阿拉伯世界与以色列的矛盾难以化解,巴以冲突导致中东和平进程缓慢,印巴克什米尔问题迄今仍在僵持。当前,肇始于突尼斯的西亚北非动荡席卷阿拉伯世界,“中东波”将在相当长时间持续发酵,其对印度洋安全局势的冲击不容低估。印度与巴基斯坦依然相互敌视,印孟、缅孟之间的领海划界存在分歧,严重制约着南亚地区局势稳定。据德国海德堡国际冲突研究所“2008年冲突报告”统计,当年“全球345起冲突中,有146起发生在印度洋地区,约占42.3%”,其中包括6场战争和其他高烈度冲突。^⑥

不仅如此,印度洋不少国家政府治理能力不足,濒临“失败国家”边缘,人口年轻化态势对不稳定尤其起到推波助澜作用。在这些国家,政府治理失效和政局持续动荡、经济发展缓慢、宗教极端势力借势壮大,导致这些国家陷入社会动荡,也门、索马里等国即是此类国家的典型,巴基斯坦的情况也不容乐观。未来,由于人口数量持续、快速增长,就业、教育、社保等问题增多,越来越多的印度洋沿岸国家有可能加速沦为“失败国家”。印度海军报告称,“人口失控将在各个方面制约政府治理,并经常导致国家垮台(特别是印度洋地区)。如果设定高、中、低风险等级评估的话,基于地理幅员、水资源、治理水平及社会支持系统等因素来评判各国能否消化人口增长的压力,印度洋沿岸国家显然处于风险最高的等级”,“人口变迁将使许多印度洋国家处于危险之中”。^⑦美国国家情报委员会的报告也认为:“到2025年,预计巴基斯坦的人口将增加5500万,埃塞

① R. Misra, *Indian Ocean and India's Security*, Delhi: Mittal Publications, 1986, p. 19.

② C. Raja Mohan, “Sino-Indian Naval Engagement”, *ISAS Brief* (Institute of South Asian Studies, National University of Singapore), No. 103, April 16, 2009.

③ 刘新华:“论中印关系中的印度洋问题”,《太平洋学报》,2010年,第1期,第47页。

④ “Pirates are terrorizing the high seas off Africa's East Coast”, *The Economist*, June 17, 2008.

⑤ Australian Strategic Policy Institute, *Our Western Front: Australia and the Indian Ocean*, March 2010.

⑥ Heidelberg Institute for International Conflict Research, University of Heidelberg, *Conflict Barometer 2008 (17th Annual Conflict Analysis)*, <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/index.html>. (上网时间:2011年4月11日)

⑦ Integrated Headquarters Ministry of Defence (Navy), *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy*, May 2007.

俄比亚约增加4000万,也门人口增加50%以上,且这些国家中年轻人占很大比例。从人口统计学角度看,这样的年龄结构,意味着离政治暴力与内乱也就不远了。”^①

除此之外,印度洋地区海上恐怖主义、海盗和有组织犯罪等问题日趋严重,且呈现个体化、网络化和高智能化特征,国际社会治理难见成效。研究表明,一些环印度洋国家的内部动荡催生出形形色色的暴力组织,包括恐怖主义组织、毒品贩卖和军火走私团伙等,印度洋成为其活动平台,因而也成为海上有组织犯罪的高发区,而印度洋辽阔的海域又增加了各国打击暴力活动和有组织犯罪的难度。显然,在可预见的未来,这些“产生于大陆,却活跃于印度洋”的暴力组织和有组织犯罪活动非但难以被消灭,且可能因更多“失败国家”的出现而不断增多,成为影响地区稳定的顽疾。

第三,海上通道的稀缺性与不可替代性更加凸显。印度洋地区是全球“石油中心”,随着海洋经济的进一步发展,印度洋凭借其丰富的矿产、渔业等资源,还将成为未来的“资源中心”。世界上资源生产国与消费国之间存在天然的地理距离,如无畅通的海上通道,资源本身将毫无意义。中东是全球最大的石油生产与出口基地,“印度洋地区的石油和天然气出口,占全球总额的比例分别超过50%和30%”^②。因此,印度洋及其周边(尤其是中东)局势与国际油价紧密相连,对全球经济具有“牵一发而动全身”的影响力。此轮“中东波”中,国际原油价格一路走高,导致多个国家的经济遭遇“输入型通胀”就是一个例证。

国际航道的特性是相对固定和稀缺,大国经常围绕国际航道及其“咽喉关口”而展开争夺。印度洋作为全球最繁忙的海域之一,同样是各国尤其是各大国的争夺对象。据统计,“全球2/3的石油运输、过半的集装箱运输都经过印度洋”。^③印度洋“拥有9条重要的通道,包括霍尔木兹海峡、苏伊士运河与红海、曼德海峡、马六甲海峡、龙目海峡、巽他海峡、六度海峡(安达曼·尼科巴群岛与马六甲海峡)、九度海峡(波斯湾到东亚)及好望角,其中5条是‘至关重要’的能源通道”。^④美国海军于1986年

2月提出了控制全球16个咽喉航道的计划,其中7个就在印度洋地区;1999年8月,美国能源部列出了“世界石油6大运输咽喉”,其中4个在印度洋地区。鉴此,主要大国尤其是美印等国纷纷制订战略、投入资源,加紧控制印度洋航道。

二

印度洋的上述特征构成了中美印三国在印度洋互动博弈的大框架,对三国互动关系的研究及趋势判断,也需基于上述大背景及其各自的海洋战略。未来,由于有关国家各自对印度洋的战略地位与利益关切不同,中美印围绕印度洋权力与利益的博弈势必加剧。

当前,印度洋大国博弈中,美印矛盾是主导性矛盾,美国和印度的“印度洋观”具有不可协调性,印度崛起强力挑战美国在印度洋的主导权,成为阻碍印度洋地区合作的障碍。虽然国外战略界经常论及“中国崛起”对印度洋安全的影响,特别是所谓的中国“珍珠链战略”对美印的冲击。但是,无论从能力还是意图上看,中国都不可能主导印度洋海权,美印围绕印度洋海权的矛盾要超过中美或中印之间的矛盾。

印度对印度洋具有特殊的情感,概括起来就是“危机感”和“使命感”。印度的政治家和战略家非常重视印度洋对印度国家安全的重要性。印度海权之父潘尼迦强调:“印度有两千英里以上的开阔海岸线,如果印度洋不再是一个受保护的海洋,那么,印度的安全显然极为可虑”,“认真研究一下印度历史上的各种力量,就可以毫不怀疑地认识到:谁控制印度洋,谁就掌握了印度”。^⑤印度国父尼赫鲁表示:“我们无法承受弱势海权的代价。历史已经告

^① U. S. National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, 2008. 转引自美国国家情报委员会编,中国现代国际关系研究院美国研究所译:《全球趋势2025:转型的世界》,时事出版社,2009年,第38页。

^② Integrated Headquarters Ministry of Defence(Navy), *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy*, May 2007.

^③ Integrated Headquarters Ministry of Defence(Navy), *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy*, May 2007.

^④ Integrated Headquarters Ministry of Defence(Navy), *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy*, May 2007.

^⑤ 潘尼迦著,德隆、望蜀等译:《印度和印度洋——略论海权对印度历史的影响》,第1-2、9、81页。

诉我们,谁控制了印度洋,谁就能控制印度的海上贸易,进而控制印度的独立本身。”^①2005年,时任印度海军司令普拉克什指出,“虽然殖民主义时代已经结束,但印度自身命运与印度洋地区发生的一切息息相关”。^②2004年,印度海军发布首份海洋战略报告《印度海洋学说》(Indian Maritime Doctrine),明确了印度的“海洋使命”。该文件“寻求保障印度在印度洋的绝对利益,堪称‘门罗主义’的翻版”。^③印度此后的若干国防与海权报告,都强调印度洋及其沿岸国家的和平攸关印度国家安全与经济繁荣。2008年12月,恐怖分子经海路在孟买发起大规模恐怖袭击,促使印度军方和战略界更加重视海上安全,特别是环印度洋地区的安全。现任印度海军司令库马尔·威尔玛强调,“印度绝不会容忍任何国家或个体在印度周边海域胡作非为”。^④

印度独特的地理位置还赋予其主导印度洋的使命感,印度战略界不少人主张将印度洋打造成“印度的海洋”。潘尼迦认为,“印度洋,对别的国家说来,不过是许多重要海区之一,但对印度说来,却是唯一最重要的海区”。^⑤1998年印度人民党上台后,改变了此前历届政府将主要注意力集中用于防范巴基斯坦的政策,转而关注对印度洋主导权的争夺。此后,印度提出了诸多加快海军建设、谋求主导印度洋的政策,其“加强海权地位的步伐在20世纪90年代末更加坚定……由近海防御的‘褐色海军’转向强势的‘蓝水舰队’”。^⑥2004年10月出台的《新陆军学说》(New Army Doctrine)指出,“考虑到自身规模及其在印度洋的战略地位,印度期待发挥主导角色,保障印度洋地区的和平与稳定。”^⑦2006年出台的《印度海军展望》强调,“印度海军决意发展和维系三维、高技术及网络化的部队,有能力保障我们在公海上的海洋利益,并远程投送军力”。^⑧2007年出台的《印度海上军事战略——自由驾驭海洋》指出,“印度海军的合法职责是保障印度洋的‘良好秩序’”。^⑨实际上,“印度战略界想当然地认为印度洋是印度的领地”。^⑩

对美国而言,“在21世纪继续保持对海洋的绝对控制仍将是美国大战略的一个核心要素,这种控制同时也将在相当程度上赋予美国在世界范围内实

施其影响力(尤其是对其他大国)的重要手段”。^⑪作为全球性霸权国家,美国追求绝对海权的政策自然不会局限于大西洋或太平洋,而是要扩展至印度洋,特别是对中东地区和印度洋“咽喉要道”进行绝对控制。美国前副国防部长道格拉斯·费思曾指出:“印度洋对美国有重要战略价值,故其在这一地区的海外军事基地数量仅次于欧洲和亚太,美军将全面控制印度洋上具有战略意义的航道、海峡和海域。”从理念上看,美国强调“在阿拉伯湾/印度洋地区继续部署可信的战斗力量,保护美国的关键利益、向美国朋友和盟友展示对地区安全的承诺,并威慑与制服潜在敌人和竞争对手”。^⑫从行动上看,美国通过迪戈加西亚基地和第五舰队驻巴林基地,以及与沙特阿拉伯、巴林等国的军事合作,构建前沿军事基地网络,控制“咽喉要道”。

显然,美印两国围绕印度洋主导权存在严重的战略分歧,且由来已久、根深蒂固。二战结束后,当英国准备撤出印度洋地区,并抛出“真空论”希望美国填补时,印度就予以强烈反对。1966年5月,英迪拉·甘地强调:“英国军队从这个地区撤退不会造成什么‘真空’,即使造成‘真空’,也应当由当地国家而不是由外来国家来填补”,“外来势力的介入

① S. Menon, “Maritime Imperatives of Indian Foreign Policy”, September 11, 2009.

② Arun Prakash, “Shaping India’s Maritime Strategy – Opportunities and Challenges,” November 2005, http://www.indiannavy.gov.in/cns_add2.htm. (上网时间2011年4月30日)。

③ “The Indian Navy’s Monroe Doctrine?,” *IDC Analysis*, April 11, 2004, <http://www.india defence.com/doctrine.htm>. (上网时间2011年4月11日)

④ “Messing in our waters will not be tolerated: Navy chief”, *Times of India*, January 31, 2011.

⑤ 潘尼迦著,德隆、望蜀等译:《印度和印度洋——略论海权对印度历史的影响》,第82页。

⑥ David Scott, “India’s Drive for a ‘Blue Water’ Navy”, *Journal of Military and Strategic Studies*, winter 2007–08, Vol. 10, Issue 2, p. 1.

⑦ Raghuvanshi, “India Embraces New Army Doctrine,” *Defence News*, November 8, 2004.

⑧ Integrated Headquarters Ministry of Defence (Navy), *The Indian Navy’s Vision Document*, May 2006.

⑨ Integrated Headquarters Ministry of Defence (Navy), *Freedom to Use the Seas: India’s Maritime Military Strategy*, May 2007.

⑩ David Scott, “India’s ‘Grand Strategy’ for the Indian Ocean: Mahanian Visions”, *Asia-Pacific Review*, Vol. 13, No. 2, 2006, p. 117.

⑪ 吴征宇:《霸权的逻辑:地理政治与战后美国大战略》,中国人民大学出版社,2010年,第213页。

⑫ US Marine Corps, Department of the Navy, US Coast Guard, *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, October 2007.

不仅将增加紧张局势,而且将加剧那些已经存在的紧张局势。”^①1971年印巴第三次战争期间,美国第七舰队驶入孟加拉湾,试图帮助巴基斯坦制衡印度,更是引起印度的极度担忧。一名印度学者指出:“美国在迪戈加西亚设立基地并派遣军舰进入孟加拉湾的事件,给印度人留下了无法抹去的记忆。”^②未来,随着印度自身实力的迅速增长,其主导印度洋的步伐也将更快、更坚定,其与美国控制印度洋的政策发生“结构性冲突”的可能势必加大,并成为影响印度洋地区安全与稳定的最重要变量。“如果印度成功打造强大的海军力量,它可能会像罗斯福时代的美国一样,在原则和实际上都将印度洋作为印度的领地。……而美国寻求战略伙伴的努力将归于失败,并重新评估英语民主国家共同体的有效性。”^③

与美印矛盾相比,当前印度洋大国博弈中的“中国因素”则相对处于次要地位。美、印对中国既心怀疑虑、又试图拉拢,中国与美、印两国都维持“不结盟、不对抗”的关系,催生了中美印“非盟非敌”的三边结构。在印度洋力量架构中,中国是后发力量,相对处于弱势,与美印两国都保持“非盟非敌”的关系。美印对中国进入印度洋都心怀警觉,但印美围绕印度洋主导权的潜在争夺又迫使它们不放弃拉拢中国,且“美印都不愿建立公开反对中国的联盟,因为双方都不愿牺牲十多年来与中国之间不断改善的双边关系,都不愿承担与中国对抗的风险。虽然美印结盟对抗中国的可能仍然存在,但这不是美印的优先选择”。^④由此推论,“中国因素”将防止中美印恶性博弈,有助于三国在印度洋实现有选择的合作及有限度的竞争。

一方面,“中国因素”是近年来引起美印关系大幅提升的重要原因,也是美印在印度洋开展合作的潜在原因。中国的海洋利益由太平洋扩展至印度洋,而印度则从印度洋扩展至太平洋,彼此利益重合的同时,也可能导致彼此竞争的加剧。“印度对中国进入印度洋的看法,除了直接受印度的海洋战略和印度地缘特点的影响外,还受制于印度对中印关系总的看法,即印度是如何认知正在崛起的中国”。^⑤印度担心中国进入印度洋,构筑针对印度的“珍珠链”,认为“中国在印度洋和南亚地区的行为,

让人重新想起了对印度的‘中国式遏制’,只不过这次是从海上”。^⑥印度对中国发展与巴基斯坦、斯里兰卡、非洲沿岸国家的关系心存疑虑,并以中国并非环印度洋国家为由,反对中国加入其主导的“印度洋海军论坛”。有的印度学者甚至抛出了破解中国“珍珠链战略”的方略,包括封锁航道或截留中国商船以打击中国海外贸易、介入南中国海事务、与美国签署情报共享协定,共享海上侦察情报等。^⑦与之相对,美国试图借助印度平衡中国,认为“随着军事能力的增长,印度将成为印度洋地区‘纯粹的安全提供者’,甚至超越印度洋”。^⑧美国国家情报委员会编写的《全球趋势 2025:转型中的世界》甚至假设:“一系列微小事件”导致中国在阿曼海域袭击两艘印度军舰,并引发美国对中国军舰的打击。中国军舰试图撤出此海域时,被美国摧毁了。显然,在美国国家情报委员会的假设中,“中国是一方,美印是另一方”。^⑨另一方面,美印都试图将中国作为平衡对方的借助力量。中美都不愿意看到印度洋成为“印度的印度洋”,“印度的战略目标是成为印度洋上最强大的海上力量,实现该目标的方式是打造一支强大的海军,该海军有能力持续地在整个印度洋地区执行任务”,而该目标将受到中美两国的反对。^⑩

① [印]克·拉简德拉·辛格著,周水玉等译:《印度洋的政治》,商务印书馆,1980年,第262页。

② James R. Holmes, Toshi Yoshihara, “China and the United States in the Indian Ocean: An Emerging Strategic Triangle?”, *Naval War College Review*, Summer 2008, Vol. 61, No. 3, p. 13.

③ James R. Holmes, Toshi Yoshihara, “China and the United States in the Indian Ocean: An Emerging Strategic Triangle?”, p. 57.

④ 慕永鹏:《中美印三边关系——形成中的动态平衡体系》,世界知识出版社,2011年,第111页。

⑤ 刘新华:“论中印关系中的印度洋问题”,《太平洋学报》,2010年,第1期,第52页。

⑥ Gurpreet S. Khurana, “China’s ‘String of Pearls’ in the Indian Ocean and its Security Implications”, *Strategic Analysis*, Vol. 32, No. 1, January 2008, pp. 1-39; Amit Kumar, “A New Balance of Power Game in the Indian Ocean: India Gears up to Tackle Chinese Influence in Maldives and Sri Lanka”, *IDSA Comment*, November 24, 2006.

⑦ Iskander Rehman, “China’s String of Pearls and India’s Enduring Tactical Advantage”, *IDSA Comment*, June 8, 2010.

⑧ U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p. 60.

⑨ U. S. National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, 2008. 转引自美国国家情报委员会编,中国现代国际关系研究院美国研究所译:《全球趋势 2025:转型的世界》,时事出版社,2009年,第104页。

⑩ David Scott, “India’s ‘Grand Strategy’ for the Indian Ocean: Mahanian Visions”, *Asia-Pacific Review*, Vol. 13, No. 2, 2006. p. 98.

近年来,美国虽然大幅提升对印关系,但也同步加强在印度洋的军事力量,甚至试图诱使中国进入印度洋,寻求在中印竞争中扮演“离岸平衡手”角色。2008年12月,中国决定派遣海军舰艇编队赴亚丁湾打击海盗,美国表示“欢迎包括中国在内的任何国家派遣军舰前来索马里海域打击海盗,并将与中国军舰保持良好的协同合作”。^①美国太平洋总部司令基廷曾表示,“美国不赞成将印度洋划分为不同的势力范围”,“乐于见到中国海军出现在印度洋”。^②印度既担心中美瓜分“印度洋-太平洋”(Indo-Pacific),同时也寻求在与美国争夺印度洋主导权时借助中国,因为中印自独立以来就一直反对外部势力介入本国或本地区事务,反对美国在太平洋和印度洋地区构建军事基地。某种程度上,中国进入印度洋的重要目标就是突破美国在太平洋构筑的岛链,求解“马六甲困局”,与印度谋求改变美国主导印度洋、求解“霍尔木兹困局”的政策有不谋而合之处。

三

中美印是印度洋上最为重要的“利益攸关方”,印度洋关乎中美印的重要利益,中美印互动又反过来决定印度洋地区的稳定与繁荣。总体上,三国在印度洋上将呈现彼此借用又相互竞争的关系,且随着现实环境、具体议题变化而不断调整的动态平衡。未来,中美印应寻求扩大合作领域与控制冲突风险,尝试打造符合各方利益的合理竞争关系。

首先,认清并理顺各自地位,构建有序的权力架构,特别是就印度的定位达成妥协,是决定中美印在印度洋和平共处的重要因素。国家冲突主要围绕权力与利益的争夺而展开,各国如果能就各自的地位安排与利益分配达成妥协,无疑将大大降低相互冲突的可能性。正如前文论述的,今后一段时间,中美印在印度洋的力量对比将发生巨变,妥善处理“现存国家”(美国)与“修正国家”(中印)的关系显然是印度洋安全的最重要保障。根据各自的力量兴衰及外交理念,印度有限主导权、中美作为利益攸关方积极参与的结构可能最有利于地区和平与稳定。

“印度因素”有可能成为印度洋大棋局的关键

变量,其政策走向将决定中美印能否在印度洋开展有效合作。“现在关于印度洋的讨论集中在中国的印度洋野心及美国反应,而忽视了地区主导国家——印度——的影响”,“印度洋的稳定很大程度上取决于印度海上力量的崛起及其应用。一方面,如果印度海上力量无法崛起,印度将被迫再次屈服于域外力量,从而给中美留下巨大战略真空。另一方面,如果印度海军拥有排他性的实力,地区海军竞赛显然会异常激烈。”^③鉴于目前印度崛起速度较快,特别是海军建设步伐坚定而又迅速,且拥有“控制印度洋”的地缘优势与意图,很可能成为决定印度洋安全的最重要力量。不过,印度也不可能无视中美利益,奉行完全排他的印度洋政策。其合理的做法是放弃对“绝对主导权”的追求,转而寻求“有限主导权”或者“最主要攸关方”,承担维护印度洋安全的更多责任。

对于美国来说,其实力衰退是一个缓慢、渐进的过程,霸权地位将维持相当长时间。为了维系自身霸权地位,美国很可能会尝试扮演“离岸平衡手”的角色,意欲在中印博弈中坐收渔翁之利。不过,美国的“平衡手”政策将增加而非减缓国家间的利益争夺,进而威胁地区稳定。鉴此,美国应正视印度海权的增强,在印度洋地区“逐步交权”,确保地区秩序有变革却不失控。

中国对印度洋的现实要求主要是确保能源及其通道安全,不具有控制印度洋的意愿与实力,也难以跃升为印度洋大变局的主导力量。中国最可行的政策是将印度洋战略放在中美、中印关系大局的框架下,继续推动“和谐印度洋”理念的宣传与落实,保障能源及海上通道的安全、有效。

其次,构建中美印都参加的地区性合作与对话机制,增强相互依赖的深度。国际机制对大国间的关系改善发挥了重要作用,是维系国际安全的一大

^① Mark McDonald, “China Sends Naval Task Force on Anti-Piracy Mission”, <http://www.nytimes.com/2008/12/26/world/asia/26iht-beijing.1.18936740.html>. (上网时间:2011年4月9日)

^② 任彦:“美乐见中国海军进入印度洋”,《国防时报》,2009年5月22日。

^③ James R. Holmes, Toshi Yoshihara, “China and the United States in the Indian Ocean: An Emerging Strategic Triangle?”, *Naval War College Review*, Summer 2008, Vol. 61, No. 3, p. 41.

支柱。目前,由于印度担心外部力量与其争夺主导权,拒绝域外大国加入“印度洋海军论坛”、“环印度洋地区合作联盟”等地区机制,导致印度洋的地区合作机制数量少且缺少大国参与。与之相对,许多区域的地区合作机制都多而有效,对缓解国家间冲突大有裨益。比如,东盟地区论坛、东亚峰会等机制均吸纳了主要大国参与,虽然效率可能有所下降,但却维护了地区总体稳定。

印度洋安全局势的复杂化客观上需要中美等国的更多参与,而脱离大国推动的机制本身难以持续发展。未来,中美印应推动地区合作机制的建设与改革,打造协调立场、化解误会的平台。在机制建设过程中,可体现两条思路。宏观上看,中美印没有必要设立更多新的地区机制,而是应该立足已有的两大机制,即“印度洋海军论坛”和“环印度洋地区合作联盟”。前者主要负责安全事务,包括打击海盗、联合反恐、海上通道联合巡逻等;后者着重强调经济与科技合作,如印度洋的海洋管理、资源开发、海洋科学研究等。“目前,环印度洋地区合作联盟的一些子机构已取得一定成就,如贸易投资工作组、环印度洋商务论坛、环印度洋学术网络等。”^①微观上看,中美印可以根据印度洋地区各个地理区域的安全形势特点,设立次区域安全合作机制或围绕特定议题的合作机制。比如,中美印可牵头设立“亚丁湾海域打击海盗合作组织”,专门协调在打击海盗问题上的合作。

再次,扩大共同利益,推动“有共识的功能性合作”。中美印在印度洋面临一些共同的安全挑战与任务,能够为彼此合作提供空间。“在应对传统议程方面取得的进展已经不能满足要求。一类前所未有的新问题凸显出来。能源、资源、环境、人口以及太空和海洋的利用等问题已经与构成传统外交议程的军事安全、意识形态和领土争端等问题并驾齐驱。”^②在功能性合作领域,海上通道安全、海洋经济开发和反恐反海盗是三大重点领域。

英国海上问题专家莱佛以国家为研究单元,认为威胁海上通道的主要因素有三:沿海国家出于国家安全利益试图对海上通道进行控制;沿海国家的国内不稳定;相邻国家就海上重叠区进行争夺。^③

但是,当前印度洋海上通道安全的最大、最直接的威胁并非来自中美印三大国的博弈,而是来自海上恐怖主义、海盗、有组织犯罪等非国家行为体的破坏,以及环印度洋地区“失败国家”的内部动荡。这些都严重冲击了印度洋海上通道安全,成为中美印三国亟需面对的共同课题。正如印度国家安全顾问梅农所言:“对印度洋地区能源通道的威胁并非来自主要大国,比如印度、美国、中国或日本。这些国家对保障海上通道运行拥有共同的利益”,“在过去几年,印度海军2004年《海洋学说》中警示的恐怖主义、走私、海盗、跨国犯罪和武器扩散等威胁都不幸成真了”,“中国和其他国家可以选择作为问题解决者,而非麻烦制造者”。^④总的来说,海上通道安全“由传统和非传统安全两个部分组成:一为‘畅通工程’,一为‘安全工程’”。^⑤“畅通工程”需要中美印放弃将控制咽喉要道作为牵制他国的工具,特别是当前在军事上居于绝对主导地位的美国;“安全工程”需要各国海军加强合作,清除威胁通道安全的各种非传统威胁。

对于海洋经济开发来说,中美印是全球能源消耗最大的国家之一,对海洋能源的需求最为迫切,且三国具备一定的海洋资源开发技术,有实力推动印度洋海洋经济发展。“陆上资源不是无限的。据估计,陆地主要矿产资源可开采年限大多在30-80年之间,石油、天然气、油页岩只能开采几十年到百余年,煤开采300年后将所剩无几。人类需要新的资源空间使面向海洋当然成为世界也包括中国缓解资源矛盾的重要考虑。”^⑥在此背景下,海洋经济超越了传统的海运贸易、海洋捕捞和海盐生产等,而是转向对海洋资源的大规模开发与利用。印度洋地区资源丰富,富含油气资源、矿产资源和渔业资源。中东

^① Australian Strategic Policy Institute, *Our Western Front: Australia and the Indian Ocean*, March 2010.

^② Henry A. Kissinger, “A New National Relationship”, *Department of State Bulletin*, February 17, 1975, p. 199.

^③ Michael Leifer, “The Security of Sea Lanes in Southeast Asia”, *Survival*, Vol. 25, No. 1, January/February 1983, p. 16.

^④ S. Menon, “Maritime Imperatives of Indian Foreign Policy”, September 11, 2009.

^⑤ 中国现代国际关系研究院“海上通道安全”课题组:《海上通道安全与国际合作》,第6页。

^⑥ 中国现代国际关系研究院“海上通道安全”课题组:《海上通道安全与国际合作》,第15页。

地区、澳大利亚附近的大陆架、孟加拉湾、红海、阿拉伯海、非洲东部海域,都发现大量油气资源,西澳大利亚海盆和中印度洋海盆蕴藏大量金属矿,加上大多数沿岸国家不具备大规模开采海洋资源的能力,拥有海洋资源开采技术的中美印自然将目光转向印度洋,并有望就共同开发事宜达成合作。2003年6月,中国国家海洋局和印度海洋开发部签署《两国海洋科技谅解备忘录》,宣布在海岸综合管理、海底资源勘探与开发技术、海洋资源评估、卫星海洋学等领域开展合作,即是例子。

恐怖主义与海盗日益成为各国在印度洋利益的共同威胁。以“基地”为首的国际伊斯兰恐怖势力主要分布在北印度洋地区,“海上恐怖主义”(maritime terrorism)严重;海盗活跃于亚丁湾和马六甲海峡,近年来更是活跃于索马里海域和亚丁湾附近,“西印度洋地区既拥有国际贸易网络,更是国际恐怖主义、海盗和毒品走私的网络”。^①中美印三国商船都曾被海盗劫持,美国军舰甚至曾在也门海域遭受恐怖袭击。鉴于海盗与恐怖主义的安全威胁非常急迫,且有可能持续下去,该领域有可能成为中美印中近期的合作重点。○

^① Robert D Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean”, *Foreign Affairs*, Volume 88, Issue 2, March/April 2009, p. 13.