莫迪执政以来印度海洋安全战略的观念与实践*

刘　磊

【内容提要】 2014 年莫迪执政以来，引领印度经济持续快速发展，印度对外贸易、国内民生与国家安全对海洋的依赖越来越高。莫迪政府清醒认识到海洋特别是印度洋对印度的安全与发展的关键意义，并于 2015 年起适时调整海洋安全战略，将 2007 年确立的以“自由使用海洋”为主题的海上军事战略调整为以“确保安全的海洋”为主题的海洋安全战略。这说明印度在自由使用海洋的过程中，遭遇了多样的海上安全挑战。海上的安全风险直接影响到印度的对外贸易和海上运输、海洋经济活动的展开、海岸和港口城市的安全、海外资产与海外公民的安全，最终危及印度的国家安全。印度调整海上安全战略，明确以印度洋地区为首要利益区，同时加强以印度海军为主体的海上安全保障力量，为之确立多样任务目标下的军事战略，并积极采取有针对性的海上军事行动。同时，印度政府还通过外交手段，与周边邻国、关键的地区大国或国家集团以及全球大国建立双边和多边海上安全机制来应对多样的海上安全威胁，维护海洋安全，最终服务于印度的经济发展和国家安全，并为印度寻求印度洋的主导地位积累资本、创造条件。

【关键词】 印度莫迪政府；印度洋；印度海军；海洋安全战略；海上安全机制

【作者简介】 刘磊，中国海洋大学法政学院副教授、海洋发展研究院研究员（青岛　邮编：266100）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2018.05.006

【中图分类号】 D815.5 【文献标识码】 A 【文章编号】2095-574X（2018）05-0098-22

* 本文系国家社会科学基金重点项目“新时代中非海洋合作及其法律问题研究”（项目编号：17AZD015）及中国海洋大学基本科研业务费文科培育类专项“海上丝路沿线重点国家研究——巴基斯坦”（项目编号：201715008）的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》编辑部和匿名审稿专家非常专业和认真的修改意见，文责自负。

印度独立之后，始终把追求地区领导者和世界大国地位作为其对外战略的目标。控制印度洋正是该战略目标的重要内容之一。[①] 但由于印度复杂的地缘战略环境和当时的国际政治格局，如克什米尔问题、中印边界问题，独立后很长一个时期，“印度的战略视野远离海洋，转向大喜马拉雅山脉的亚洲内陆边界”。进入 20 世纪 80 年代，印度拉吉夫·甘地（Rajiv Gandhi）政府推动经济改革，持续增长的海外贸易调动了印度海权的积极性与主动性，印度海军开始与国家外向型战略保持一致，壮大自身实力并向外扩展海上势力。在拉吉夫政府努力的基础上，20 世纪 90 年代初开始，“印度推出更具针对性的全球化战略，此后印度出现了快速增长，为其坚定的海洋战略打下了一个可持续的基础。”[②] 进入 21 世纪，印度的命运与印度洋更密切地联系在一起，印度对海洋特别是印度洋的重视与日俱增。2007 年 6 月，时任印度外交部长普拉纳博·穆克吉（Pranab Mukherjee）公开表示：“在经过数千年对内陆事务的关注后，我们（印度）开始把目光转向海洋。我们不仅要成为陆地强国，还要成为海洋大国。”[③] 印度的国家安全与经济发展、印度世界大国地位的实现从此更加地依赖海洋。印度对海洋的依赖注定导致印度在发展和安全领域加大对海洋的重视，在国家战略建构和具体投入上都会向海上力量倾斜。

21 世纪以来，印度的海洋安全与海军发展战略早已受到国内外学界的积极关注，并产生了较为丰富的研究成果。已有研究多关注到 2007 年印度曼莫汉·辛格（Manmohan Singh）政府推出的“自由使用海洋”的海洋安全战略及相应海洋学说。多数观点都强调，印度一直把印度洋视为其传统的势力范围，把控制印度洋作为其海洋战略的重要目标，其海洋战略和海军建设都围绕这一目标进行。但实际上印度洋地区秩序正在演变中，印度虽梦寐以求，但印度洋仍非其势力范围，印度欲获取该地区的主导地位，可谓如牛负重，行程尚远，因为它面临来自多方面的挑战，既有传统大国和新兴大国的制约，还有一些非传统安全威胁的挑

① 宋德星：《印度海洋战略研究》，北京：时事出版社 2016 年版，第 90 页。

② [印] 雷嘉·莫汉：《中印海洋大战略》，朱宪超、张玉梅译，北京：中国民主法制出版社 2014 年版，第 31-32 页。

③ Pranab Mukherjee, “International Relations and Maritime Affairs-Strategic Imperatives,” Speech for the Admiral AK Chatterjee Memorial Lecture, Kolkota, June 30, 2007, 转引自胡娟：《印度的印度洋战略研究》，北京：中国社会科学出版社 2015 年版，第 86 页。

战。[①] 2014 年 5 月起，纳伦德拉·莫迪（Shri Narendra Modi）领导的人民党开始在印度执政，莫迪政府对海洋特别是印度洋地区给予史无前例的重视，并很快调整海洋安全战略，加大海上力量的投入，为进一步利用海洋和控制印度洋做好充足准备。现有研究成果都没有关注到 2015 年 10 月以后，莫迪政府修改后的“确保安全的海洋”这一新战略。而这一战略恰恰值得正在推动“一带一路”倡议和海洋强国建设的中国来认识和关注，因此有必要追踪研究印度海洋战略观念及实践的最新动态。

一　印度当前对海洋的依赖与其对海洋安全的认知

印度天然的地理特征决定了印度国家的命运与海洋不可分割的密切关系，特别是进入被称为“海洋世纪”的 21 世纪。印度位于印度洋北部的中心位置，三面环海。印度拥有 7 516 千米的海岸线，1 200 多个岛屿，202 万平方千米专属经济区，大约 120 万平方千米的大陆架。而印度洋作为世界主要海运交通枢纽，三面被陆地环绕，要进出其他大洋，只能从阿拉伯海到孟加拉湾以及南印度洋的特定咽喉要道上通过。印度大陆的两侧濒临阿拉伯海与孟加拉湾，并居于俯视南印度洋广阔海域中心的位置。印度半岛位于印度洋中心的地理特征赋予印度从各方向进入广阔海洋的天然优势。由于前述各处咽喉要道位于印度洋外围边缘，而印度到所有咽喉要道的距离几乎都是相等的，因此印度一方面具备影响印度洋地区海洋空间，促进和维护国家海洋利益的优势地位；另一方面，在所谓“海洋世纪”的 21 世纪，印度的生存与发展也日益严重地依赖海洋，印度漫长的海岸线、广阔的海域以及海洋相关利益都需要印度投入大量资源来保证其安全与繁荣。

（一）印度经济与民生对海洋的依赖

莫迪政府自 2014 年 5 月执政以来，在印度进行了多方面的政治经济改革。印度经济在原有基础上得到进一步发展，2015-2016 财年印度实际国内生产总值

① 代表性著述参见[印] 雷嘉·莫汉：《中印海洋大战略》，朱宪超、张玉梅译，北京：中国民主法制出版社 2014 年版；[美] 詹姆斯•R. 福尔摩斯、[美] 安珠•C. 温特、[美] 吉原恒淑：《印度二十一世纪海军战略》，鞠海龙译，北京：人民出版社 2016 年版；胡娟：《印度的印度洋战略研究》，北京：中国社会科学出版社 2015 年版；宋德星：《印度海洋战略研究》，北京：时事出版社 2016 年版；马加力、徐俊：《印度的海洋观及其海洋战略》，载《亚非纵横》2009 年第 2 期，第 48-50 页；曹天枢：《印度海洋战略对我国“海上丝绸之路”的影响》，载《山西财经大学学报》2015 年第 2 期，第 1 页；马嫚：《试析印度的海洋战略》，载《太平洋学报》2010 年第 6 期，第 74- 80 页等。

（GDP）增速达到 7.6%，按照自然年统计，2015 年全年实际 GDP 增速为 7.3%，其增速首次超越中国，远高于新兴市场与发展中国家 4%的平均水平。[①] 2015-2016 财年，印度 GDP 总额为 1.99 万亿美元，排世界第七位。而印度作为一个海洋国家，其海洋经济、海外贸易在国民经济发展中占据重要地位，其重要性在持续增加。截至 2015 年底，印度商品对外贸易额占 GDP 的 42%，其中 90%的货物贸易量及 70%以上的贸易额是通过海运实现的。[②] 无论是贸易规模比例，还是价值比例，印度对外贸易对海上运输的依赖都是非常高的。

印度能源对海洋的依赖则更加严重。除了本土能源供给外，能源贸易是印度整个对外贸易中的关键组成部分。截至 2015 年底，印度全国 80%的原油需求通过海运进口而且是经由印度洋海上通道，另外 11%的原油来自印度海上专属经济区的近海能源开采。同时，印度沿海天然气开采占国内天然气产量的 80%。印度还增强了石油加工能力，通过海运向许多国家出口石油制品。石油产业产值占印度全国 GDP 总量的 15%。综合计算以上各类石油相关产业进出口总值，印度石油产业依赖海洋的部分总占比达到 93%。[③]

在承担以上各种海上运输任务的商船中，印度籍商船占比 8.5%，与 20 世纪 80 年代的 40% 相比下降很多，因为印度海上贸易增速高于船运业增速，但印度本国船运业绝对数在增加。截至 2016 年 12 月 31 日，印度有 1 301 艘商船，总注册吨位 1 142.5 万吨，其中 403 艘暨 990.7 万吨位从事海外贸易，898 艘暨 151.8 万吨位从事国内沿海贸易。印度籍的国内和国际海员数量占世界海员总数的 6.6%。[④] 同时，印度在东西海岸及岛屿拥有 12 座大型港口和 187 座中小型港口，是处理印度 90%以上对外贸易的门户。[⑤] 港口在国家经济发展中发挥关键作用，它们是海陆贸易的枢纽、货物运输的中转站，也是全球供应链的目的地和出发地。在 2015 年 3 月莫迪政府推出的萨迦玛拉计划（Sagarmala Project）的推动下，印度港口吞吐能

① 曲风杰等编著：《走向印度洋：“丝绸之路经济带”东南亚-南亚-印度洋方向重点国别研究》，北京：中国市场出版社 2016 年版，第 22-23 页。

② “Sagarmala: Concept and Implementation Towards Blue Revolution,” March 25, 2015, Press Information Bureau, Government of India/Cabinet, http://www.pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=117691.

③ Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, pp. 24-25, https://www.indiannavy.nic.in/node/1170.

④ Ministry of Shipping, Government of India, “Indian Shipping Statistics 2016,” p. 1, http://shipping.gov.in/showfile.php?lid=2487.

⑤ Ministry of Shipping, http://shipping.nic.in/index1.php?lang=1&level=0&linkid=16&lid=64.

力对印度 GDP 增长的贡献率达到 2%。[①]

印度还是世界第二大渔业生产国，分为内陆渔业和海洋渔业。2015-2016 财年，印度渔业总产量 1 079 万吨，内陆渔业产量 721 万吨，海洋渔业产量为 358 万吨，1 450 万人直接或间接从事渔业产业，对全国 GDP 贡献率为 0.9%、对农业产值贡献率为 5.43%。就海洋渔业来说，印度有约 8 000 公里海岸线、202 万平方公里专属经济区、1 537 个海洋渔业中心和 3 432 个渔村。印度海洋渔业还存在一定潜力，可提高到年产 441 万吨。[②] 还有必要提及的是，截至 2016 年 12 月底，总计 3 084.3419 万印度人生活在海外的 208 个国家或地区，其中 1 300.8012 万人为印度籍海外公民，1 783.5407 万为印度裔海外居民。[③] 94%的印度籍海外公民和 99.7%的印度裔海外居民生活在沿海国家或地区。[④] 一方面，这些海外印度人会为印度的发展做出相应贡献；另一方面，他们的安全与福祉也是印度政府所关注的议题。综上所述，进入 21 世纪，印度经济的新发展使得印度的命运与海洋更为密切地联系在一起，印度政府充分认识到海洋在印度国家经济与社会发展方面的重要意义。正如印度国防部在 2016-2017 年度的国防报告所强调的，“过去十年，随着印度经济、军事和技术的发展，全球行动的扩展，国家安全与政治利益逐渐向印度洋地区以外延伸，印度对海洋环境的依赖大大加深。”[⑤]

（二）印度对印度海洋安全利益的认知与关切

鉴于海洋安全日渐成为攸关印度经济繁荣与国家安全不可或缺的重要因素，印度对国际海洋局势的变化以及海洋对印度重要意义的认知也是不断深化和提升的，其对海洋的运用思路也在继承中不断发展。早在 2004 年，印度国防部发布了第一份《印度海上学说》，以一种专业军事教育读物的形式，初步呈现了印度军方对海权的认识。他们从西方海权理论寻找启示，联系理论、历史以及当今政治和地缘战略条

① 萨迦玛拉计划是莫迪政府内阁会议于 2015 年 3 月 25 日正式通过的振兴印度港口和航运的综合计划，以港口现代化和发展新兴港口为目标，加强港口间联通，发展港口带动的相关工业，最终推动沿海地区的发展。参见 *Newsletter-Sagarmala Post*, http://shipping.gov.in/index1.php?lang=1&level=0&linkid=99&lid=2332。

② Department of Animal Husbandry, Dairying & Fisheries, Ministry of Agriculture & Farmers Welfare, Government of India, *Annual Report*, *2016-2017*, pp. 81-82, http://dahd.nic.in/documents/reports.

③ 参见 http://mea.gov.in/images/attach/NRIs-and-PIOs_1.pdf。

④ Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 30.

⑤ Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report,* 2016-2017, p. 26, https://mod.gov.in/documents/annual-report.

件总结出自己的战略方法，并认可了“控制印度洋具有决定性作用”这一观点。[①] 到 2007 年 5 月，印度海军正式出台了第一份代表性的海洋战略文件《自由使用海洋：印度海上军事战略》，其设定的目标与指导原则包含了以下几方面内容：第一，印度海军要发展自己的联合作战能力，特别是给予陆军以作战支持，同时开始希望不论在和平时期还是战争时期，自己也应该并能够独立发挥作用。第二，印度要建立研究机构，发展海洋思想，提升全印度的海洋意识。第三，印度有必要建设强大海军来维护国际海洋法所赋予印度的海洋权益，保卫海疆与保卫岸上领土具有同等重要意义。第四，印度海军还要提升力量投射实力，建立前沿防御，当威胁远在印度洋之外、还不能威胁印度本土时就对其进行打击。第五，印度海军还要承担防止武器通过海上非法运输，防止东北部叛乱分子获取武器的任务。第六，海军还要承担军事外交任务，推进国际合作，建立信任。总之，该战略文件的主题是“自由使用海洋”，强调的是自由使用全球范围内的海洋的诉求，其最终目标是使用海洋力量来实现其国家安全，只不过当时将其主要限定在印度洋范围之内。[②]

到了 21 世纪的第二个十年，印度对海洋的认识持续深化。2015 年 10 月，印度海军新出台了《确保安全的海洋：印度海上安全战略》（2015 版《印度海上安全战略》）。该文件认为，“在过去两个世纪科技和海洋的发展背景下，作为贸易、经济发展的主要交通媒介，海洋已成为国际贸易的首要渠道，也成为全球经济的核心要素。海洋与海底日渐成为主要的资源来源地，成为各国发展与繁荣的关键贡献者。海上权力成为国家实力的重要组成部分，也是国家发展的关键推动者，导致人类关注点稳步而快速地由陆地向海洋转移。印度也在其中。印度的海洋前景主要决定因素来自于其独特而优越的地理环境、持续发展经济的需求、充满活力与变数的地缘战略环境、维护海上通道安全的需求、印度投资和海外公民及其他海外利益安全的需求。”[③]

印度海军参谋长罗宾·K. 多万（Robin K. Dhowan）上将总结了当今世界局势及印度安全态势出现的三个新特征：“第一，全球和地区的地缘战略环境变动。世界的焦点从欧洲大西洋转向亚洲太平洋，全球的经济和军事力量向亚洲聚集，也导

① [美] 詹姆斯•R. 福尔摩斯、[美] 安珠•C. 温特、[美] 吉原恒淑：《印度二十一世纪海军战略》，鞠海龙译，北京：人民出版社 2016 年版，第 94-95 页。

② 有关 2007 年版《印度海上军事战略》的详细分析，请参见 [美] 詹姆斯•R. 福尔摩斯、[美] 安珠•C.温特、[美] 吉原恒淑：《印度二十一世纪海军战略》，鞠海龙译，北京：人民出版社 2016 年版，第 97-115 页。

③ Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 16.

致印度洋地区政治、经济和社会变动，从多方面影响印度的海洋环境。第二，印度面临的安全威胁发生重大变化。除了持续存在的“传统”安全威胁与挑战，印度的海洋安全环境更加复杂和不可预测，非传统安全威胁种类与规模都在增加。印度需要重新评估安全认知，走向全面的海洋安全，包括海岸与沿海地区的安全。第三，印度国家的战略关注也面向海洋，海洋开始成为主导因素，明确认识到海洋安全成为国家发展和国际交往的关键因素。”[①]

通过对比可以发现，2015 年版《印度海上安全战略》的创新之处在于将其主题从 2007 年版的“自由使用海洋”调整为“确保安全的海洋”，由相对狭义的“军事战略”上升为较为广义的“安全战略”。这一变化表明印度认识到在“自由使用海洋”的过程中，遭遇到了不小的安全威胁或挑战，因此印度的目标由“自由使用海洋”升级为“自由而安全地使用海洋”；同时，相对实践性较强的“军事”战略，“安全”战略具备目的性与实践性的多重特征。2015 年版《印度海上安全战略》在观念上的新变化还体现在以下几个方面：第一，亚洲及其两侧的太平洋与印度洋开始取代欧洲及其相邻的大西洋成为世界的新战略重心。印度无论从陆地还是海洋方向都已被包容进这一重大战略转变中，印度必须调整战略以适应这一转变。第二，印度所关注的海洋利益范围要超出印度洋，走向太平洋。第三，来自海洋方向的非传统安全威胁的危害程度不亚于传统安全威胁，值得印度从国家战略层面予以应对。以上观念配合前述印度的海洋地理特征与最新的经济发展状况，恰恰成为印度确定新的海洋利益与海洋安全战略的关键因素。

2015 年版《印度海上安全战略》指出印度海洋地理位置、海上邻国关系、海洋经济活动是决定印度海上安全战略的三个关键因素。[②] 首先，印度位于印度洋的中心地位，自北向南插入印度洋，是全球贸易和商业往来的枢纽。其次，印度与海洋邻国的关系以及印度在这一区域内的角色。印度与海洋邻国关系是建立在相互尊重国际法与国际行为准则、都有合作与共同发展的愿望基础上，印度必须把邻国关系放在最优先地位。这也是印度在对外政策中“邻国优先”原则运用的必然逻辑。[③] 最后，印度的海洋经济活动范围广泛，包括能源安全、海上贸易、海上运输与渔业

① Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. ii.

② Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, pp. 5-6.

③ Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, p. i, http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

以及海外投资和海外公民。在对外贸易和能源需求方面，印度严重依赖海洋，如原油和液化烃的进口，制成品的出口，沿海地区的发展，世界各地经济伙伴关系等所有活动的维持等都需要依赖海上交通线。

在此基础上，2015 年版《印度海上安全战略》重新界定了印度的海洋利益：（1）保护印度主权和领土完整，应对当下海洋环境的威胁；（2）保护在海上活动的印度公民、航运、渔船、贸易、能源供应、资产和资源的安全；（3）寻求和保证在印度领海、周边海域、其他海洋区域的和平、稳定与安全；（4）保护和构建在海洋领域的其他国家利益。[①] 通过对比 2007 年印度国防部设定的七个总体国家安全目标，可以发现新时期印度国防部对海洋安全利益的设置，既有其继承性与普遍性，也存在海洋方面的特色与创新。2007 年的七个目标分别是：保护国家疆域；保护印度公民人身、财产安全免受战争、恐怖主义、核威胁和军事活动的侵害；保障国家稳定，防范来自邻国的宗教和其他形式激进主义、极端主义影响；防止别国使用大规模杀伤性武器，保障国家安全；升级物资、装备和科技以保障印度安全；深化与邻国的理解与合作，实行经由双方同意的措施建立互信；与世界主要大国和重要伙伴一起维护安全、进行战略对话。[②] 其中保护印度领土完整是执行保护国家疆域的任务；保护海上活动的印度公民及资产安全也是保护印度公民人身、财产安全的要求。但是印度海军对超出主权范围的领海，进一步提出了“寻求和保证在印度领海、周边海域、其他海洋区域的和平、稳定与安全”的目标。印度的安全利益随着印度在广阔海洋活动的深入展开而向外扩展。

与此同时，在印度国防与三军建设方面长期处于从属地位、一度仅被视为外交工具的印度海军在国家安全战略中的地位得到很大提升，话语权增大，一方面得益于印度经济发展与国家安全对海洋依赖的加深，另一方面得益于莫迪领导的印度政府对海洋意义的更深认识。莫迪来自古吉拉特邦，这一地区自古以来就是印度与世界进行海上贸易的前沿阵地。“莫迪也许比他的前任处于更好的位置，能够从海洋视角思考印度的战略未来。”上任之初的莫迪第一次与印度军队实地接触就选择了海军。2014 年 6 月，他在印度海军“维克拉玛蒂亚”号航空母舰的入列仪式上表

① Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 9.

② Ministry of Defense, *National Security Objectives*. 转引自 [美] 詹姆斯•R. 福尔摩斯、[美]安珠•C. 温特、[美] 吉原恒淑：《印度二十一世纪海军战略》，鞠海龙译，北京：人民出版社 2016 年版，第 102-107 页。

示，“印度海军必须被置于印度经济和安全战略的核心位置”。[①] 可见，无论从客观形势还是主观意识出发，印度政府对海洋的进一步重视，印度海军更加活跃的角色必定带来印度海洋安全战略的新发展。

二　印度对海洋安全环境及安全威胁的认识与评估

正如上文所说，印度天然优越的海洋地理条件，印度及整个世界经济对海洋的依赖，在赋予印度以优势的同时，也带来一些安全上的挑战。鉴于海洋所蕴藏和所能提供的巨大资源和利益，几乎所有相关国家行为体和非国家行为体都希望从海上获取自身利益，这就难免引起国家行为体之间的竞争和争夺；也难免遭到一些非国家行为体直接的劫掠。世界四大洋是相通的，海洋与陆地又是联通的，印度并不能独享印度洋，也不能把陆地与海洋隔离开来，所以印度也会从海上多个方向，在多个海域遭遇不同的竞争、安全威胁与挑战。印度政府也清醒地认识到这些海洋安全领域的挑战既可能来自国家行为体，也会来自非国家行为体；既有传统安全威胁，也有非传统安全威胁。

（一）印度对周边总体安全环境的分析与判断

印度国防部对当前全球的安全形势进行了总体判断，认为当前全球和地区安全环境具有以下几个明显而普遍的特征：变化迅速、持续波动、长期不稳定以及大国政策与行动的不确定性。报告认为，持续的跨国恐怖主义是首要安全挑战，国家行为体与非国家行为体互动活跃，有些非国家行为体作为国家行为体的代理人扩散极端主义意识形态和暴力行动。西亚、北非及阿富汗政局动荡威胁亚欧大陆的安全与稳定。领土与海洋争端加剧了一些国家间的分歧，可能导致军事手段来解决，这会挑战国际法原则和国际行为准则。[②]

以上重点提及的跨国恐怖主义以及近年出现的海洋争端可能带来的威胁都是有具体指向的。印度国防部认为跨境恐怖主义行动主要来自近邻巴基斯坦，“以巴基斯坦为基地的恐怖分子袭击印度军事基地”。关于海洋争端带来的威胁，印度军方所担忧的正是中国，认为“中国正在大力重组其军队，加强联合作战能力，具备机动性，可执行多样攻防任务，如近海防御和远海护卫，还在建设航空力量以及核

① [印] 拉贾·莫汉：《莫迪的世界：扩大印度的势力范围》，朱翠萍、杨怡爽译，北京：社会科学文献出版社 2016 年版，第 205-207 页。

② Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report, 2016-2017*, p. 2, https://mod.gov.in/documents/annual-report.

与常规导弹能力。中巴经济走廊穿越巴控克什米尔地区，侵犯印度主权。南海是重要水道，每年有价值 5 万亿美元的货物经此航道运输。有超过 55%的印度贸易运输途经南海和马六甲海峡。该地区的和平与稳定对印度至关重要。”[①] 言下之意，印度忧虑中国海军力量的壮大会导致军事手段解决其与南海周边国家争议的可能性增加，或者会促使中国加强对南海航道的控制，进而影响到印度海上贸易的顺畅及安全。

除了根据恐怖主义和海洋争端的来源划分总体安全威胁外，2015 年版《印度海上安全战略》还根据性质来界定其安全威胁，那就是传统安全与非传统安全威胁。“传统威胁可能来自历史上曾经侵略印度的国家，以及继续与印度存在分歧或者保持对印度敌对态势的国家，还会扩展到有能力伤害印度利益以及展现对印度抵触意图的国家。”[②] 根据这一标准，巴基斯坦再次成为传统安全威胁的主要来源。鉴于中印之间在领土上存在分歧，并在边界地区偶有对峙的经历，虽然印度没有在这一方面明确提及中国，但作为观察者，无法排除这一设想。这两点其实并无新意，关于“还会扩展到有能力伤害印度利益以及展现对印度抵触意图的国家”这一说法不能不引起更多关注。也就是说具备一定实力的国家在印度对外扩展利益的过程中，可能阻碍或者不接受印度向本国及所在地区的利益扩展，也可能对印度安全造成威胁。这一思路展现出印度似乎要将其安全利益的边界提前向外扩展。这种主观臆造的安全威胁，却能很好地成为印度加强其安全力量、构建更广泛安全战略的动力和借口。

传统安全威胁之外的非传统安全威胁近些年也成为印度国防部关注的新重点。来自西亚、中亚、北非大陆上的恐怖主义会危及整个欧亚大陆的安全与稳定，这在总体上不符合印度的安全利益。基于其地缘战略位置，印度在中亚有着重要利益，这体现在能源和其他资源需求以及历史和文化联系方面。而激进的恐怖组织寻求颠覆世俗政权，持续威胁这一地区安全。[③] 例如印度已参与的 TAPI [④] 天然气管线计

① Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report, 2016-2017*, pp. 3-4, https://mod.gov.in/documents/annual-report.

② Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 37.

③ Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report, 2016-2017*, p. 5, https://mod.gov.in/documents/annual-report.

④“TAPI”是土库曼斯坦、阿富汗、巴基斯坦和印度四国英文首字母的缩写，同时也用来指代一条拟议修建连接四国的天然气管道项目。

划需要安全保障。[①] 此外，从印度洋到太平洋、地中海、大西洋一路之上的海盗、海上恐怖主义活动危及印度的海上航运及远洋海洋经济和科技活动的安全。还有各种波及印度海外公民及资产的海外自然灾害、人道主义危机需要印度政府的关注和应对。

（二）印度对印度洋区域内的海上安全环境及威胁的分析与判断

从地理位置看，印度位于印度洋的中心地位，从三个方向面向印度洋，一方面这是海路交通上的优势，另一方面也容易遭受来自海上的各种安全威胁。因此印度洋以及印度洋上的邻国是印度安全与发展所要关注的重中之重。2015 年 3 月，莫迪访问塞舌尔、毛里求斯和斯里兰卡三个印度洋邻国时确立了一个大方向，那就是印度要维护自己的利益就要集中关注确保印度洋的安全和印度洋地区的稳定和繁荣。[②] 而在印度军方看来，“印度周边海洋环境是变动的，不稳定性在增强，地缘政治断层在加深，周边国家军事能力在增长，安全挑战在增加。印度在海上及从海上都面临着传统和非传统安全威胁。”[③] 2018 年 1 月，印度与塞舌尔签订协议，印度将租借塞舌尔的一个岛屿作为军事基地，使用期为二十年。

从印度本土来看，由于历史、宗教和民族等原因，印度国内长期遭受一些恐怖主义威胁和直接伤害，过去这些袭击都来自并发生在内陆地区。然而，冷战后时代，恐怖主义逐渐从陆地扩展到海洋，又从海洋攻击陆地，恐怖分子通过海洋输送武器、爆炸物或者从海上登陆直接袭击海岸目标。2015 年版《印度海上安全战略》特别引用了以下两个突出案例：1993 年 3 月 12 日，一些恐怖分子从海上走私爆炸物运进孟买，发动袭击，造成 257 人死亡，700 多人受伤。2008 年 11 月 26 日，恐怖分子乘坐小型充气艇从海上进入孟买市区，进行袭击，造成 195 人死亡，295 人受伤。这表明对印度沿海地区、港口城市来说，来自海上的恐怖主义危害加剧。除自身案例外，印度也从他国案例注意到其他海上恐怖袭击的可能，如直接袭击海上船只，从海岸用火箭弹袭击海上船只，或者试图劫持海军舰艇，用其来攻击

① TAPI 天然气管线计划是 2012 年 5 月土库曼斯坦、阿富汗、巴基斯坦和印度达成四国区域能源合作项目，线路长达 1 735 千米、日运力达 9 000 万立方米，建成后土库曼斯坦向阿、巴、印三国输送天然气，并将更好保障南亚能源安全，甚至将缓和印度和巴基斯坦的宿怨，但同时，它也会使中亚地区的资源争夺战更为复杂。这条管道对区域政治，乃至全球政治都将产生深远影响。参见 http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2012-06/18/content_1069586.htm。

② Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, p. vii, http://www.mea. gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

③ Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report, 2016-2017*, p. 26, https://mod.gov.in/documents/annual-report.

海上目标。[①] 2015 年版《印度海上安全战略》总结指出“海上恐怖主义过去几年有所增加，产生了新的手段和方式，造成严重而持续的威胁，有可能发展成非对称的混合战斗形态，也有可能超越传统威胁挑战。”[②] 也就是说在印度本土及近海范围内，来自海上和发生在海上的非传统安全威胁不仅加重而且成为印度安全部门所要加强重视的一个突出领域。

从印度洋的外围看，2015 年版《印度海上安全战略》列举了印度进出印度洋进行海上贸易要经过许多咽喉要道，主要有好望角、莫桑比克海峡（莫桑比克新发现世界最大天然气储量以及巨大的煤炭储量，该海峡地位将再次上升）、曼德海峡、苏伊士运河（孟买到伦敦走运河约为 6 200 海里，走好望角为 10 800 海里）、霍尔木兹海峡（波斯湾出口，每年 1 700 万加仑原油运输途经此地、占世界海运石油总量的 35%，该海峡关闭将影响许多国家能源安全，包括印度）、马六甲海峡（最繁忙航道、每年超过 7 万艘船只通过，最窄处 1.5 海里宽）、巽他海峡、龙目海峡、韦塔和翁拜海峡。[③] 这些咽喉要道位于印度洋边缘，印度到所有咽喉要道的距离几乎都是相等的。这既是印度的优势，也隐含了其脆弱性。这些咽喉要道的安全与通畅对印度的海外贸易、海上运输和能源安全至关重要。

首先，与这些通道所在地的主权国家保持良好关系是非常重要的，这些国家对相应海上通道握有传统的控制力。如新加坡、马来西亚之于马六甲海峡，伊朗之于霍尔木兹海峡，埃及之于苏伊士运河，南非之于好望角，索马里、也门之于曼德海峡等。就目前态势看，印度与这些国家之间都保持正常乃至友好的关系，在和平时期，相应通道的传统安全威胁不大。然而，有不少国家政局不稳，其政府都难以管控相应海域，造成海盗横行，海上恐怖主义活动猖獗，直接影响海上通道安全。典型的如扼守进出红海与阿拉伯海交通咽喉曼德海峡的索马里，国内几乎长期处于无政府状态，更不要说对其近海的管控了。曼德海峡外缘的亚丁湾、索马里海域乃至整个阿拉伯海自 2005 年以来海盗猖獗，多年来给包括印度在内的整个世界经济造成严重损失。2013 年 1 月，世界银行曾发布报告指出，索马里

① 如 2000 年，亚丁湾美海军科尔号驱逐舰遭袭案；2014 年，巴基斯坦恐怖分子在卡拉奇港试图劫持巴基斯坦海军佐勒菲尔卡号驱逐舰；同年，埃及一艘导弹艇也差一点被劫持；2015 年，在西奈半岛沿海，恐怖分子在岸上用火箭弹攻击埃及海军舰艇。

② Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 6.

③ Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, pp. 21-22.

海盗活动海域达 400 万平方公里，远超索马里本国海域。2005 年 4 月以来，总计 149 艘船只被劫持并索要赎金，金额在 3.15 亿-3.85 亿美元之间；来自 125 个国家的 3 741 名船员曾被扣留，最长时间达三年；在各类袭击中，有 82-97 人死亡；相比较其他海上航道，阿拉伯海海上贸易额每年减少 7.4%。索马里海盗的活动使世界经济每年损失约 180 亿美元，特别是低收入国家的进出口贸易遭受影响最为严重，大约 25% 的贸易受到影响。[①] 印度就属于遭受严重影响的国家之列，自 2008 年 10 月开始，印度海军在亚丁湾到东阿拉伯海的海域执行反海盗任务就是对这一威胁的反应。[②] 除了亚丁湾，东非其他海岸、马六甲海峡等地的海盗与海上武装抢劫活动近些年都有所增加。在 2015 年版《印度海上安全战略》看来，“海盗与武装抢劫威胁海洋经济活动、使用海洋的自由以及经济的发展，影响许多国家的海洋利益。”[③]

除了以上直接的海上安全威胁，还有许多在印度周边海域的非法海上活动也被 2015 年版《印度海上安全战略》视为威胁其海洋利益的行为。具体如走私活动、非法无序的捕鱼、私营武装安保力量的泛滥等。特别是走私活动，利用海路走私毒品和军火是对印度的长久威胁，西有“金新月”，东有“金三角”。此外，还有通过海路的人口贩卖以及核原料的走私等。以上各种海上非法活动特别是非国家行为体的活动，都将破坏海洋秩序和海洋国家的安全利益。鉴于海洋的联通性，这些行为会扩展到不同国家的海域和海岸，影响沿海国家的安全与经济繁荣。[④]

三　印度维护海洋安全利益的战略及其实践

面对来自多个领域、多种形式的海洋安全威胁与挑战，印度政府积极思考和应对，既有统筹性又有针对性地制定相应的海洋安全战略，采取相应的海上措施与行动来应对。印度首先明确界定海洋安全利益的范围与目标，制定海上军事战略，加

① *The Pirates of Somalia: Ending the Threat, Rebuilding a Nation: Executive Summary*, p. 1, http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/pirates-of-somalia-executive-summary-web.pdf.

② 如《印度时报》曾在 2010 年 3 月 30 日报道，当天有 8 艘印度商船和 100 多名船员在索马里海域被海盗劫持，这是单次规模最大的劫持事件。参见环球网，http://world.huanqiu.com/roll/2010- 03/761865.html。

③ Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 39.

④ Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 40.

强海上军事力量，同时积极采取单边、双边和多边的海上安全行动，创建海上安全机制，综合利用海上军事、民事力量，国际海洋法规等多种手段来应对海上安全威胁，维护海洋利益。

（一）区分海洋利益区域　明确海洋安全目标

要维护海洋利益的安全，首先要明确所需要维护的对象、范围并设定相应目标，然后才能去设计和采取相应措施与行动。印度国防部在 2009 年版《印度海洋学说》基础上更新和重申了 2015 年版《印度海洋学说》，在其中明确界定和划分了印度海洋利益区（areas of maritime interests），并根据其重要性分为首要利益区（primaryareas）和次要利益区（secondary areas）。首要利益区包括：（1）印度沿海地区及专属经济区，如海岸线、岛屿、内海、领海、毗连区、专属经济区和大陆架；（2）阿拉伯海、孟加拉湾、安达曼海及其临近海域；（3）波斯湾及其邻近海域；（4）阿曼湾、亚丁湾、红海及其邻近海域；（5）西南印度洋，包括相应岛国以及东非海岸邻近海域；（6）印度洋边缘的咽喉要道（诸多海峡）；（7）其他环绕印度海上通道的海域。次要利益区包括：（1）东南印度洋，包括前往太平洋及邻近海域的海上航道；（2）南中国海、东中国海、西太平洋及其邻近海域；（3）南印度洋地区包括南极；（4）地中海、西非海岸及邻近海域；（5）其他攸关印度海外公民、投资和政治利益的海域。[①]

这一界定对之前印度官方的判断既有继承也有发展。2007 年 6 月，时任印度外长慕吉克就曾描绘过印度海上利益的主要范围：“北起波斯湾，南至南极洲，西起好望角和非洲东海岸，东至马六甲海峡……和印度尼西亚。”[②] 2007 年版《印度海上军事战略》的划分是，首要利益区包括：（1）阿拉伯海和孟加拉湾，主要涵盖印度专属经济区、岛屿和岛屿的延伸；（2）进出印度洋的战略支点，主要包括马六甲海峡、霍尔木兹海峡、曼德海峡和好望角；（3）印度洋上的岛国；（4）波斯湾；（5）印度洋地区的主要国际海上通道。次要利益区有：（1）南印度洋地区；（2）红海；（3）南中国海；（4）西太平洋地区。[③] 前后对比可见，印度始终把其所在印度洋周边区域和印度洋与其他大洋交汇和联通的海域及海上通道，还有关键的海湾和

① Ministry of Defense (Navy), *Indian Maritime Doctrine* 2009, Updated Online Version 2015, pp. 65-68, https://www.indiannavy.nic.in/node/1170.

② Pranab Mukherjee, “International relations and maritime affairs-strategic imperatives,” Speech for the Admiral AK Chatterjee Memorial Lecture, Kolkota, June 30, 2007, 转引自[澳] 大卫·布鲁斯特：《印度之洋：印度谋求地区领导权的真相》，杜幼康、毛悦译，北京：社会科学文献出版社 2016 年版，第 55 页。

③ Government of India, *Freedom to Use the Seas*, pp. 59-60, 转引自宋德星：《印度海洋战略研究》，北京：时事出版社 2016 年版，第 174 页。

印度洋岛国海域视为自己首要利益区域，尤其关注这些海域的安全、航道的通畅。与此同时，又把红海提升为首要利益区，把靠近南极洲的南印度洋、西太平洋、地中海乃至西非海岸的大西洋区域列入次要利益区。值得特别关注的是，2015 年版《印度海洋学说》与《印度海上安全战略》都把中国南海及东海海域增列为自己的次要利益区，并在最近几年的实践中有所体现。

为在以上利益区内维护印度的安全利益，2015 年版《印度海上安全战略》还具体设定了要确保实现的不同层次的安全目标：（1）威慑冲突或者针对印度的讹诈；（2）进行有利于印度的以尽早结束冲突为目标的海上军事行动；（3）创建有利的积极的海洋环境，为印度海洋利益提供系统性的安全保障；（4）保护印度海岸与沿海地区的资产及人员安全，应对来自和发生在海上的攻击或威胁；（5）发展必要的海上军事力量，确保满足印度海洋安全需求的能力。[①]

（二）设定海上军事战略　加强海上军事力量积极采取海上军事行动

印度海军被赋予维护印度海洋利益，实现以上海洋安全目标任务的首要承担者角色，它需要与海岸警卫队和其他武装力量，联邦与各地方机构合作来采取一系列协调行动承担海洋安全责任。2015 年版《印度海上安全战略》为此确立了五个有针对性且相互联系的海上军事战略来实现相应的海洋安全目标。第一，威慑战略是印度国防的基础战略，防止冲突和对印度讹诈的发生是印度武装力量的首要目标。印度海军将从核与常规两个领域为国家的威慑战略做出贡献，因此要加强其军事能力、战备状态和意图的展示。第二，应对冲突的战略主要指在战争时期，要综合运用多种方式和力量实现海上管控、海上打击、制海权、海上拒止、海上拦截、海上通道保护、海岸和沿海区域防御、海上信息战以及冲突升级的控制。第三，创造一种有利和积极的海洋环境的战略目标以促进海洋安全与稳定，与友好国家的海上力量加强合作、相互理解与协作。如向利益区部署军事力量，与友好国家海上力量进行多种形式和层次接触，通过联合训练、技术合作等方式加强海上能力建设，独立或联合采取海洋安全保障行动。第四，海岸与沿海地区安全的战略要求，加强运用海岸与近海安全机制的力量及协作能力来应对海上次常规武装攻击和渗透的威胁，主要是海军、海岸警卫队、其他沿海执法部门的跨机构合作，通过巡逻和行动来支持海洋治理。第五，海上军事力量与能力发展的战略，要求印度海上安全力量保持良好战备状态，推动技术发展，提升海军能力以满足未来的海上安全需求。

① Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 10.

海上力量发展的主要关注领域就是本土化、信息化、军力规划与维护、后勤保障以及新技术的研发。[①]

在实践中，莫迪执政以来印度大力加强国防军备建设，国外采购与国内自产相结合。2016 财年印度常规国防预算增加了 49%，个案预算增加 100%。就海军军备建设来看，2016 年的主要采购计划中包括 240 亿卢比用于采购海军护卫舰，160 亿卢比采购扫雷舰。[②] 最为重要的是莫迪政府推出了“2015-2030 年海军本土化”计划，希望在未来 15 年内大力推动军备的“印度制造”。该计划要求印度海军未来在国家安全的各领域都要发挥特殊作用，包括维持和平、应对低烈度冲突到高烈度常规战争再到核战争。印度海军需要扩展在印度洋区域内各个地区的力量存在。鉴于过去二十年，潜在对手的能力得到巨大发展，并仍在发展，印度海军需要获得足够的进行威慑性战争的能力。过去印度不得不依赖多渠道、多方向进口军事技术，因为本国的研发能力不足以适应战争需求。但作为一项长期战略，印度需要基于自身需求通过本土化实现国防技术的自主。印度海军在这方面具有一定的基础和成就，自主的本土化发展也是保持良好战备状态这一更大目标的一部分。在本土化完全实现的同时，也要在个别有价值的领域继续进行采购。[③]

目前，正在进行中的海军装备建造项目如下：2014 年 6 月，购自俄罗斯的“维克拉玛蒂亚”号航母正式服役取代老旧的“维拉特”号的同时，持续加紧建造印度第一艘国产航母“维克兰特”号；自行生产 5 艘海岸巡逻船；7 艘“德里”级驱逐舰（前两艘已分别于 2014 年和 2015 年服役）；3 艘训练舰；6 艘侦察船（第一艘已服役）；7 艘隐形护卫舰；8 艘登陆舰；4 艘隐形反潜舰；4 艘快速攻击艇；14 艘直接支援船；6 艘“天蝎”级潜艇；轻型舰载战斗机。[④] 同时，2016 年又追加采购 4 架美国 P8A 反潜巡逻机。2017 年继续致力于研发和试射可装备于其“歼敌者”号战略核潜艇的中程潜射弹道导弹。

除了海军，印度还重视海岸警卫队的作用及其建设。成立于 1978 年 8 月的印度海岸警卫队是印度一支独立的武装力量，成立时由印度海军支援调拨的两艘

① Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, pp. 10-13.

② Ministry of Defense, *Transforming India, Key Accomplishments in the Defense Sector Under the Narendra Modi Government*, July 2016, pp. 4-9, https://mod.gov.in/e-book.

③ Directorate of Indigenisation IHQ MOD (Navy), *Indian Naval Indigenisation Plan (2015-2030)*, pp. 1-3, http://ddpmod.gov.in/sites/default/files/INIP%20(2015-2030).pdf.

④ Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 131.

护卫舰以及海关的五艘巡逻船组成，被赋予以下五大职能：（1）保证人工岛屿、海岸码头及其他海洋设施的安全；（2）在海难时向渔民提供安全援助；（3）采取必要措施保护海洋环境，防止海洋污染；（4）协助海关和其他职能部门进行反走私活动；（5）维护海上活动的生命与财产的安全，收集科学数据等。发展到今天，其职能扩展到负责领海内的海岸安全，执行对印度专属经济区的监察任务，必要时指挥联邦和地方的相关机构如海警来负责海岸安全相关事务。具体任务有：海洋调查与搜救；协调救助海上油料泄漏灾难和确保海岸油井安全；在印度近海特定区域内打击海盗、海上武装劫掠；指挥海岸情报工作。其装备水平也有极大提升，目前拥有 62 艘舰船，64 艘小型船只或气垫船，62 架飞机；另外还有 2 艘近岸巡逻船和 6 艘高速巡逻船，2 艘拦截船在 2016 年入列。①

装备建设的同时，为加强和体现印度的海上安全保障能力，印度海军和海岸警卫队始终保持高强度训练，并适时参与实战部署。首先，印度海军在国内加紧进行海上军事演练，提升军事作战与民事执法及救援能力。如 2016 年 4 月，印度海军在安达曼和尼科巴群岛进行了代号“普哈拉”（Jal Prahar）的两栖登陆演习。海军舰艇、战机、直升机，陆军部队和空军战机、直升机都参加了这次演习。11 月，印度海军、空军和海岸警卫队在印度西海岸联合进行代号“莱哈尔”（Paschim Lehar）的演习，包括 30 艘舰船、3 艘潜艇、5 艘支援船，37 架来自海军、空军和海岸警卫队的飞机参加演练。2016 年 4 月，印度海军和空军联合演练海上生存与救援。5 月，以海岸警卫队与海军为主进行了 2016 搜救演习，还邀请来自 9 个海洋国家的 25 名观察员观摩。除了国内的演练，印度海军还积极参与国际军事行动。2008 年 10 月起，印度海军开始在亚丁湾、阿拉伯海长期执行反海盗任务，截至 2017 年上半年，印度海军已护送 3 325 艘商船（388 艘悬挂印度国旗），保护了 24 450 名印度籍海员的安全。2012 年 3 月以来，东阿拉伯海已经没有海盗活动。印度与其他相关国家合作，改变了海盗高危区域，将其从印度西海岸推移到东经 65 度。

（三）通过外交手段进行国际海上安全合作　构建多种海上安全机制

除了积极进行单方面海上军事行动，印度海军和海岸警卫队还积极发挥军事外交的作用，服务于印度通过外交手段创建国际双边及多边海上安全机制的努力。根据利益区的优先顺序和“邻国优先”外交原则的指导，印度还通过政治与军事外交手段致力于印度洋区域内双边及多边海上安全机制的创建。继 2014 年提出“季风

① Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report, 2016-2017*, pp. 44-45, https://mod.gov.in/documents/annual-report.

计划”，意在重塑印度与印度洋地区国家的文化联系及相关交往之后，印度在 2015 年又推出“印度洋地区国家安全与增长”（SAGAR）计划，作为以相互支持与合作的方式加强经济联系和推动发展的努力的一部分。2016 年 1 月，印度外交部专门成立一个独立的印度洋地区事务部，协同处理与斯里兰卡、马尔代夫、塞舌尔、毛里求斯等印度洋海上邻国的关系以及创建双边海上安全对话机制（印度与斯里兰卡、印度与马尔代夫）来维护印度洋地区的地缘战略安全、经济和发展利益。同时印度政府还制定计划，在不远的将来建立一个印度洋地区组织（Indian Ocean Region Association, IORA）。①

在上述原则下，印度采取了诸多具体行动：印度于 2015 年 8 月将海岸警卫队舰艇瓦拉哈（Varaha）号赠予斯里兰卡。9 月 8-10 日，印度与斯里兰卡海岸警卫队参谋长在科伦坡举行对话会。印度向马尔代夫提供海上军事装备。2015 年以来，印度海军舰机每月定期协助巡航马尔代夫专属经济区，印度陆军与马尔代夫海军陆战队在特里凡得琅（Trivandrum）联合演练，印度、斯里兰卡、马尔代夫共同参加第二次兵棋推演（TTEX-15），印度向马尔代夫移交了其资助建设的马尔代夫国防军综合训练中心一期工程。印度还与塞舌尔和毛里求斯建立密切的防务合作伙伴关系，特别是海上安全合作。2015 年印度海军与海岸警卫队分别访问毛里求斯，在其专属经济区进行联合巡航、监控及水文调查，2016 年印度海军参加毛里求斯国庆阅兵。印度海军也与塞舌尔进行其专属经济区的联合巡航监控，2015-2016 两年，印海军还参与了塞舌尔国庆阅兵。印度要从国防与外交方面确保对印度洋海上邻国牢固的影响力与控制力，尤其体现在海上安全领域，为进一步打造印度在印度洋区域海上安全机制中的主导地位奠定基础。

除了双边合作，莫迪政府还继续维持和扩展前任政府创建的其他多边区域安全平台，如印度倡导并创建于 2008 年的印度洋海军论坛继续发挥作用并扩大。2015 年 8 月，在孟买举办了印度洋海军论坛人道主义救援和减灾工作组会议。2017 年 11 月，在孟加拉国进行了印度洋海军论坛架构下的多边海上搜救演习，中国海军首次受邀参加了这一架构下的演习。同时，印度还在传统的南亚区域合作联盟平台上增加防灾减灾的地区国际合作。2015 年 11 月，南盟成员国在新德里多次召开减灾工作组会议并创建灾害管理中心。环孟加拉湾经合组织也是印度政府关注的另一个多边平台。在 2015 年 4-12 月的该组织系列会议上，除了传统的经济、科技和能

① Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, p. vii, http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

源合作等议题外，印度还主持讨论了反恐和打击跨境犯罪等议题，努力把非传统安全合作加入到这一多边机制中，这些都包含了应对海洋灾害及海上恐怖主义等海上安全合作的内容。[①]

在将印度洋邻国作为优先合作对象的同时，印度也将印度洋边缘以及与其他大洋交界处的海洋国家视为重要的海上安全合作对象。东南亚国家是印度关注的另一重点区域，这些国家正好处于印度洋与太平洋交汇处。莫迪政府将之前面向东亚和东南亚国家，特别是东盟成员国的“东望”（look east）政策升级为“向东行动”（act east）政策，扩展与印太地区东方国家的接触与联系，注重经济和安全合作。[②] 在莫迪政府看来，东南亚地区经济持续增长，防务开支也在增长，大局面是稳定的，但可能由于太平洋两侧大国政策的变化，进入一个战略变动期，形成新的经济和安全格局。印度需要持续在战略、经济、文化和军事接触等多层次多领域执行其“向东行动”政策，这一政策再次强调了印度是该地区负责任的利益攸关方这一自我身份定位。[③]

印度在政治上支持东盟一体化，积极参与地区结构的演化，如参与东亚峰会、东盟地区论坛、东盟国防部长会议、东盟海洋论坛扩大会议等。[④] 在安全上，以海军外交的方式与东盟及个别成员国建立多种形式的海上军事联系与防务合作机制。2015 年以来，印度海军成为东盟防长扩大会议及相关军演的常态化参与者。[⑤] 如 2016 年 5 月 2–10 日，印度海军参加东盟防长扩大会议后直接参与了文莱和新加坡举办的海上安全与反恐演习。2015 年 10 月 27–28 日，印度与泰国在新德里举行海上安全与执法合作联合行动部队首次会议。2015 年，印度与越南签订了两国海岸警卫队合作备忘录以及为期五年的防务合作联合声明（2015-2020 年）。印越双边防务合作还扩展到各领域，包括军备生产，2016 年印度海军访问金兰湾。2015 年和 2016 年，印度海军分别访问菲律宾马尼拉和苏比克湾，推动与菲律宾的防务合作。2016 年 7 月，印度海军访问马来西亚巴生港，与马来西亚皇家海军在红土坎进行沙盘演习。2016 年 4 月，印度海军参加在印尼巴东港举行的国际舰队大阅兵。2017 年 11

① Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, pp. 169-170, http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

② Ministry of Defense (Navy), *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, October 2015, p. 23.

③ Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report, 2016-2017*, p. 4, https://mod.gov.in/documents/annual-report.

④ Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, p. x, http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

⑤ Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report, 2016-2017*, p. 26, https://mod.gov.in/documents/annual-report.

月 29 日，新加坡国防部长黄永宏访问印度期间与印度达成两国海军合作协议，内容包括海洋安全合作、举行联合演习、短暂使用对方海军设施并提供后勤支持等。印度可以使用新加坡樟宜海军基地，印度海军“向东行动”政策取得实质进展，其影响力开始深入南海和亚太地区。①

除了东南亚，印度还把东亚纳入“向东行动”政策的范围。在印度看来，一个和平稳定的东亚对印度经济的发展至关重要。印度与东亚国家贸易额很大，因此该地区在国际法原则上和平解决争端、确保航行和飞越自由，不受干扰地进行合法商业活动是非常重要的。日本和韩国是印度重点发展的东亚伙伴。2014 年，莫迪访问日本时，提议将双边关系发展成“特殊战略与全球伙伴关系”；2015 年 12 月 11–13 日，安倍首相访问印度，再次强调了日印“特殊战略与全球伙伴关系”。印日关系展现出印度“向东行动”政策与日本“高质量基础的伙伴关系”政策产生协同共鸣，进而发展和加强具有持久、灵活基础的关系状态。② 2015 年 10 月 14–19 日，印美日在孟加拉湾成功进行马拉巴尔海军例行演习，这是日本首次参加在印度海岸举行的此类海军演习。从此，日本开始常态化参与传统的美印马拉巴尔演习。2016 年 6 月和 2017 年 7 月，日本分别在西太平洋和孟加拉湾连续两年进行了阵容强大的马拉巴尔演习，动用了航母和准航母。印度和日本借机轮流出现在太平洋和印度洋，这明显是一种战略性新举动，也是美日印三大国各自印太战略的一个体现。印度还把韩国视为“向东行动”政策的关键一环，双方承认双边关系对亚太地区和平、稳定和安全的贡献。③ 2016 年 7 月，印度海军编队接连访问了日本的佐世保、韩国的釜山、俄罗斯的符拉迪沃斯托克等港口。与俄罗斯的关系是印度对外政策的核心支柱之一，防务合作依然是印俄伙伴关系的关键动力之一。④ 印度海军在东亚之行中访问符拉迪沃斯托克并不令人意外。

继东南亚和东亚之后，印度还向东南印度洋方向的澳大利亚与新西兰建立安全联系。2015 年 9 月，印度与澳大利亚两国海军在孟加拉湾进行了印澳双边联合海上

① 《新加坡印度签海军合作协议：“东进”遇上“大国平衡”》，澎湃新闻，2017 年 12 月 2 日，http://military.china.com/news2/569/20171202/31751760_all.html。

② Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, p. xi, http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

③ Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, p. xi, http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

④ Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, p. vii, http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

军事演练，这是印澳海军第一次联合演习，给印澳防务合作提供了强劲推动力。[①] 2016 年 11 月，印度海军访问新西兰的奥克兰，并参加了国际舰队大阅兵；同时访问澳大利亚悉尼，参加印澳双边关系金禧之年庆典。同时，印度海军也积极向西印度洋各海域积极部署和活动，与中东、波斯湾、东非海岸重要国家发展海军交往与安全联系。2016 年 5 月，印度海军编队访问了阿联酋的迪拜、科威特、阿曼的麦那麦、也门的马斯喀特等港口城市。另有一艘舰艇单独访问了伊朗。同年 8-9 月，印度海军编队访问了东非海岸的一些印度洋港口，还与塞舌尔、毛里求斯、肯尼亚的海军或海岸警卫队进行了海上通行演练。

最后，必须提及的是印度与美国在印度洋地区的安全关系。作为一个全球大国的美国，即便距离印度洋十分遥远，也受到印度的高度重视，况且美军在印度洋的迪戈加西亚岛保持了强大的军事存在。莫迪政府将印度和美国界定为“强大的战略伙伴关系”，其基础在于“共同的价值观、交叉的战略视野、经济和制度上的互补性”。两国“防务与安全合作是印美关系的关键组成部分，成为关键的支柱”。[②] 2014 年 9 月，莫迪第一次访美。2015 年 1 月，美国时任总统奥巴马（Barack Obama）访印，同年 9 月，莫迪第二次访美。2015 年 6 月，美国时任国防部长卡特（Ashton Carter）访印期间确立“印美防务关系新框架”，指导未来十年的防务关系。自 2015 年起，印美日连续进行常态化马拉巴尔年度海军演习，到 2017 年 7 月已进行三次演习。2016 年 1 月，印美在西雅图进行瓦拉吉・普拉哈尔（Vajra Prahar）特种部队演习。美国海军部长雷・马伯斯（Ray Mabus）2015 年 4 月访问印度；海军作战部长约翰・理查森（John Richardson）上将 2016 年 2 月访问印度，参加印度海军主办的国际舰队大阅兵，双方还进行了反恐合作。美印海上安全合作始于 20 世纪 90 年代，起初多属象征意义；2001 年九一一事件之后，美印海上安全合作得以迅速推进和扩大，全面提升。[③] 如今，印美在印度洋地区就应对传统和非传统安全威胁都保持着频繁而深度的交流与合作。其动力正如莫迪政府所言主要是“共同的价值观、交叉的战略视野”。在传统安全领域，应对中国在印太地区的崛起和影响力的扩大，确保印度洋航行自由与安全；在非传统安全领域，打击印度洋周边的中东、东非、南亚和东南亚地区的海上恐怖主义和国际犯罪（海盗劫掠，毒品、武器的走

① Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, p. ix, http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

② Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2015-2016*, p. 123, http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

③ 张春燕：《美印海上安全合作研究》，成都：四川大学出版社 2014 年版，第 61-65 页。

私及扩散等）。

四 结论

21 世纪以来，印度经济持续而快速的发展，到 2016 年底印度已成为国内生产总值增速最快的新兴经济体，也成为世界第七大经济体。印度对外贸易与海外投资、对海外能源的需求和依赖都随之增长，例如超过 80%的原油需求是通过海运进口实现的，90%以上的货物贸易量通过海运进行。这些新的经济因素连同印度本身居于印度洋北部中心地位的天然地理特征这一客观因素，共同促使印度政府认识到海洋特别是印度洋对印度的经济发展和国家安全的关键意义。为此，印度政府在 21 世纪初提出了“自由使用海洋”的战略目标。这包括印度的海上贸易、海上运输、海洋渔业、海洋资源开采的顺利运营，海员和船只走向世界各大洋、各海域，印度海军也要跟进。印度政府还为以上海洋活动设定了不同层次的利益区域，几乎整个印度洋的中心及边缘区域特别是连接其他大洋的海上通道成为印度关注的核心利益区。

然而在过去近十年的实践中，印度“自由使用海洋”的战略目标遭受了来自多个领域、多种形式的安全威胁。比如域外大国海上力量向印度洋的扩展，海上咽喉要道和其他重要国际水道的地区纷争等传统安全威胁；还有海上恐怖主义、海盗劫掠、海上国际犯罪的加剧等系列非传统安全威胁。这些威胁在直接攸关印度海洋利益的印度洋地区表现尤其突出，印度也成为海盗与海上恐怖活动的直接受害国，印度对海洋的使用变得不那么“自由”。为此，印度莫迪政府在有所继承的基础上调整海洋战略，提出了以“确保安全的海洋”为主题的海洋安全战略。具体内容是调整和细化印度核心海洋利益区和次要海洋利益区的划分，重申印度洋的核心地位；并根据不同层次的海洋安全目标制定了相应的海洋军事战略，据此加强海上安全保障力量的建设（以海军为主、海岸警卫队为辅）；同时采取政治与军事外交的手段与印度洋周边邻国以及域外友好国家建立双边及多边海上安全机制，共同应对多样的海上安全威胁，确保印度得以“自由而安全”地使用海洋，进而维护印度的经济发展和国家安全。总之，印度莫迪政府重申了对印度作为海洋国家身份的定位，在这一基本观念基础上把确保海洋安全作为首要目标，进而制定相应的海洋安全战略，同时积极诉诸实践。这一思路和行动值得在中共十九大之后持续推进海洋强国建设的中国予以关注、思考和借鉴。

【收稿日期：2017-12-18】
【修回日期：2018-01-25】
【责任编辑：苏 娟】