

政治·外交

印太背景下的印美海上安全合作： 进展、影响与对策

曾祥裕 张春燕

摘要：印太战略是“重返亚太”的继承与发展，但其实质政策内涵仍处于演化之中。印太背景之下的美印两国进一步加强了双边或多边海上安全合作：双方高层特别是海军高层互访频繁，战略沟通进一步机制化；两国海军演习继续推进，双边与多边并举，特别侧重美印日三边合作；两国防务关系包括海军合作发展迅速。尽管如此，印太背景下的美印在海上安全领域仍有明显分歧：在印太的地理范围上，印度实际上更重视在印度洋的优势地位，美方则将印太局限于东印度洋和西太平洋地区；在主导机制上，印度有意淡化美日印澳四国协调机制，与美方存在差异；在政策方向上，印度更愿意凸显印太的“包容性”；在外交姿态上，美印的对俄与对华态度也有明显差异。印美海上安全合作进一步提高了印度的战略地位，扩大了两国战略机动空间；有利于印度增强海上安全实力特别是在东方水域的地缘优势；加剧了地区安全局势复杂性并恶化了南海局势。中方可采取积极发展中印关系，稳妥应对南海争端，对不同版本的印太政策采取差异化策略，积极稳妥推进“一带一路”建设等综合措施，应对印太战略的挑战。

关键词：印太战略；印美关系；印度洋局势；21世纪海上丝绸之路

收稿日期：2020-06-18

作者简介：曾祥裕（1980~），四川大学南亚研究所副研究员，主要研究领域：印度海洋战略、中印关系、南亚非传统安全问题等；张春燕（1980~），四川大学外国语学院副教授，主要研究领域：印度洋问题、印美关系、印日关系等。

基金项目：本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“‘印太’背景下印美海上安全合作及其对策研究”（项目编号：18XJCGJW001）的阶段性成果。

2017年底，美国总统特朗普访问越南期间极为高调地重提印太战略，成为国际政治舞台一枚“重磅炸弹”，得到盟国和伙伴国的积极响应，也引起广泛关注。印度对印太概念反响热烈，同时又根据自身利益对其做出了独特解读。印太

背景下的美印海上安全互动表现出诠释不同，合作升级，分歧待解的特征，对地区局势也产生了较明显的影响。

一、印太概念的缘起

印太（Indo-Pacific）本是海洋地质学和海洋生态学的传统术语，德国地缘政治学者豪斯霍弗1920年使用“印太空间”（Indopazifischen Raum）一语标志着印太首次进入国际政治领域。从20世纪50年代到80年代，“印太”一语陆续进入部分国家特别是澳大利亚的某些研究和官方文件。尽管如此，偶尔出现的印太一语影响一直不大。^①2007年，印度国防分析研究所研究员库拉纳（Gurpreet S. Khurana）在知名战略刊物《战略分析》上发表“海上通道安全：印日合作的前景”一文，成为印度对印太倡议的较早提倡者。^②尽管如此，此语仍然不温不火，直到美国国务卿希拉里2012年在《外交政策》发表“美国的太平洋时代”一文并提出美国的发展与繁荣同印太盆地密切相关，^③“印太”一语才在国际社会激起强烈反响。然而不久以后，美国政府正式提出名为“重返亚太”的大战略并沿用多年，外界对“印太”的兴趣也迅速消退。2017年11月初，特朗普访问越南期间高调重提印太战略，在此前后，美国军政高官也频频重提印太。这一概念迅速升温，成为特朗普政府接替“重返亚太”的战略设想。

要强调的是，印太概念与“重返亚太”或“亚太再平衡”有同有异，并不是非此即彼的简单替代关系。从同的方面来说，二者的地理范围和精神内核其实是一脉相承的。一方面，印太的地理界定与奥巴马时代的亚太其实有很大重合，因为美方早在2012年初就将亚太地区定义为“从西太平洋和东亚延续到印度洋地区和南亚的弧形地带”。^④另一方面，二者的实质都强调进一步向亚洲地区集中资源，其未言明的针对目标都是中国。从异的方面来说，印太概念的具体政策内容比“重返亚太”要含糊得多。“重返亚太”首先要求逐步强化美国的亚太军力部署，当时构想到2020年将美军60%的军舰（包括11艘航母中的6艘）部署于太

^① Pradeep Chauhan, Prabir De and Gurpreet Khurana, *Indo-Pacific Report 2019: Indo-Pacific Partnership Realising the Benefits of Economic and Maritime Cooperation*, National Maritime Foundation, 2019, p12.

^② Gurpreet S. Khurana, “Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation,” *Strategic Analysis*, 2007, Issue 1.

^③ Hillary Clinton, “American’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011.

^④ US Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p2.

平洋地区。^①其次是全力巩固与盟国和伙伴国的关系，更多地借重盟国或伙伴国的协助，而美方武装力量（如军舰、飞机和部队）则借助与伙伴国的联合演习、联合训练和联合行动等方式实现轮流部署。^②与此形成对照的是，印太概念总体上要含糊得多，并未提出明确的数量目标任务，但也有自己的重点。一是运用美日印澳四国协调机制，积极制衡中国；二是频繁提及所谓“以规则为基础的秩序”，以制定与诠释“规则”方面的已有优势抢占道义制高点，以所谓“规则”和“舆论”手段来牵制中国，拉拢与中国存在争议的国家对华施压；三是大力强调航行自由与飞越自由，借此暗批中国；四是谈大谈基础设施建设的财务健康性，或明或暗地指责“一带一路”建设下中国与有关国家的正常合作；五是呼吁在海上反恐等领域开展安全合作。^③

二、印太背景下的印美海上安全合作

自2017年底以来，印美两国在印太背景之下迅速扩大了共同点，进一步扩大了双边与多边的海上安全合作，取得了极为明显的成效。首先，美印在理念层面产生共振，战略上相互借重。美国将印度视为“印太”战略的一大支柱。特朗普政府2017年12月公布的首份《美国国家安全战略》将中俄视为挑战而将印度视为伙伴，公开表示欢迎印度成为领导性的全球大国和强大的战略与防务伙伴，声称要深化两国战略伙伴关系，支持其在印度洋和更广阔地区的安全领域发挥领导作用。^④与此类似的是，美国国防部2019年6月公布的《印太战略报告》用了近两页篇幅来描述与印度的伙伴关系，称两国具有共同的印太观，称赞印度的“东向行动”政策持续大力投资于安全、经济与发展，为自由开放的印太愿景做出了贡献，强调美国将印度定为“主要防务伙伴”是要将二者的防务伙伴关系提升到最亲密盟国和伙伴的水平。^⑤与此对应的是，印度也将“印太”战略视为一大机遇，对美国的积极表态反响热烈，多次与美方领导公开讨论印太问题，如莫迪2018年2月8日与特朗普通话表示要协作巩固“印太”地区的安全与繁

^① Boris Volkhonsky, "Leon Panetta Shifts the Arms Race to Asia Pacific," The Voice of Russia website, June 4, 2012, http://english.ruvr.ru/2012_06_04/77026287/. "US Defence Secretary Leon Panetta Identifies India as 'Linchpin' in US Game Plan to Counter China in Asia-Pacific," India Today, June 7, 2012.

^② "US to Bolster Military Presence in Asia-Pacific: Panetta," *Indian Express*, June 1, 2012.

^③ PTI, "US, India Cooperation in Indo-Pacific Based on Shared Commitment to Uphold Rule of Law: State Department," *Economic Times*, January 31, 2020.

^④ White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p42~50.

^⑤ US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p33~34.

荣，^①2019年6月28日两人又在20国集团大阪峰会期间与日本首相安倍晋三就印太等问题进行了广泛讨论。^②2020年2月24~25日特朗普访印，两国不仅重申美印关系对自由开放包容和平繁荣的印太至关重要，而且将“印太领域的战略共通性”（Strategic Convergence in the Indo-Pacific）作为集中体现访问成果的联合声明的三大组成部分之一详加论述，强调要进一步巩固美印2+2会谈、美印日三边峰会和美日印澳四国协调机制等形式的战略协调。^③

其次，印美高层特别是海军高层互访更为频繁，战略沟通进一步机制化。特朗普在2017年11月重提印太概念，次年即建立了美印2+2即两国外长（国务卿）和国防部长年度会谈机制，2018年9月6日和2019年12月分别举行两轮2+2会谈。2019年1月还举行了首次两国国防和外交部联秘级官员的小2+2会谈，跟踪落实印太伙伴关系的落地情况。^④在这一背景下，两国海军高层也频繁互动。印度海军参谋长2018年3月19~22日率团访美，9月18~21日又率团赴美参加第23届国际海权研讨会。^⑤次年5月12~14日，美国海军参谋长回访印度并会见印度海军参谋长等海军高层。^⑥两国2016年建立海上安全对话机制，由两国外交部（国务院）与国防部负责官员参加。2018年4月30日~5月1日，印美在印度果阿举行第3轮海上安全对话。^⑦2019年8月，两国又在美国加利福尼亚举行第4次海上安全对话，印方由外交部辅秘及国防部负责海军的联秘带队，美方则由负责南亚与中亚事务的代理助理国务卿和负责印太安全事务的助理国防部长带队。此次对话讨论了若干地区海上安全问题，就进一步加强两国海上安全合作交流了意见，评估了此前3轮对话结果的执行情况，取得了积极成效。^⑧

^① “Readout of President Donald J. Trump’s Call with Narendra Modi of India,” White House website, February 8, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/readout-president-donald-j-trumps-call-narendra-modi-india/>.

^② PTI, “G-20 Summit: Modi, Trump, Shinzo Abe Focus on Indo-Pacific during Trilateral Meeting,” *Deccan Chronicle*, June 28, 2019.

^③ “Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership,” White House website, February 25, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-vision-principles-united-states-india-comprehensive-global-strategic-partnership/>.

^④ Dipanjan Roy Chaudhury, “Indo-US Mini 2+2 Reviews Indo-Pacific Partnership,” *The Economic Times*, January 11, 2019.

^⑤ Ministry of Defense (Government of India), *Annual Report 18-19*, p204.

^⑥ Shaurya Karanbir Gurung, “US Marine Corps, Special Forces to Participate in First Indo-US ‘Tiger Triumph’ Exercise,” *The Economic Times*, September 25, 2019.

^⑦ Express News Service, “India, US Hold Round 3 of Maritime Security Dialogue,” *Indian Express*, May 3, 2018.

^⑧ “India, US Hold Maritime Security Dialogue,” *The New Indian Express*, August 27, 2019.

再次，两国海军联合演习继续推进，双边与多边并举，美印日合作得到特殊关注。美印两国在20世纪90年代后期建立了马拉巴尔双边海军演习机制，21世纪初重启之后迅速成为两国海军之间的年度性主要活动，有时甚至一年两次，参演方一度扩大到5国但不固定。这一机制近年来的一大变化是，其固定成员从美印两国转变为美印日三国。2018年6月，三国在菲律宾海举行新一轮马拉巴尔海军联合演习。2019年9月26日~10月4日，印度海军东部舰队司令贝里少将（Suraj Berry）率印方舰船在日本外海参加第23次马拉巴尔演习，参演舰船有印军“萨雅德利”号轻型导弹驱逐舰和“基尔坦”号护卫舰及一艘P8I远程海上侦察机，美军“洛杉矶”级攻击型潜艇“麦克坎贝尔”号（USS McCampbell）和1架P8A远程海上侦察机，日本海上自卫队“出云”级直升机驱逐舰“加贺”号（JS Kaga）、导弹驱逐舰“五月雨”号（JS Samidare）和“鸟海”号（JS Choukai）与1艘P1远程海上侦察机。演习内容包括水面、水下和空中演习，重点是反潜战、防空与反舰作战以及海上拦截行动。^①除了美印日三边演习，美印也开展了其他演习活动，如美印日三国2019年5月和菲律宾在南海军演，为期一周，印度海军“加尔各答”号和“萨克提”号参演；^②同年4月15日，印美在印度洋举行反潜演习；11月中下旬，两国举行首次三军演习，即在维沙卡帕特南的“虎胜”演习，印方1200人和美方500人参演。^③

最后，两国防务合作包括海军合作加速发展。美国在2016年给予印度主要防务合作伙伴地位，印度外秘颇为满意地表示这意味着印度将“得到与美国最亲密盟国和伙伴相类似的待遇”。^④2017年开始执政的特朗普政府进一步重视印美军事合作，其首任国防部长马蒂斯上台不久就与印度国防部长通电话，重申特朗普政府渴望“维持合作势头”，对其“寄予厚望”。两国在2016年签署拖延12年之久的《后勤支援协定》（LSA），2018年签署《通讯兼容性与安全备忘录》（CISMOA），签署《地理空间基本交流与合作协议》（BECA）的问题也取得积极进展。上述协议得以签署化解了两国的多年纠纷，逐步消除了美印军事合作的

^① Zee Media Bureau, “Malabar 2019: Indian Navy Takes Part in Military Drills with Japan and US Forces”, ZeeNews, September 26, 2019, <https://zeenews.india.com/world/malabar-2019-indian-navy-takes-part-in-military-drills-with-japan-and-us-forces-2236911.html>.

^② Shaurya Karanbir Gurung, “US Marine Corps, Special Forces to Participate in First Indo-US ‘Tiger Triumph’ Exercise,” *The Economic Times*, September 25, 2019.

^③ “Exercise Tiger TRIUMPH,” US Embassy website, November 25, 2019, <https://in.usembassy.gov/tiger-triumph/>. Rajeswari Pillai Rajagopalan, “Tiger Triumph: US-India Military Relations Get More Complex,” *The Diplomat*, November 15, 2019.

^④ Varghese K George, “Defence, Asia-Pacific Focus of Indo-US Cooperation,” *The Hindu*, June 8, 2016.

一大障碍。根据美印《后勤支援协定》，两国海军船只可相互访问对方的港口和专属经济区，补给油料和物资。^①现在，印度甚至可以在阿拉伯海上直接从美军加油船加油。同时，美舰经过批准也可从印度基地加油。^②两国在印度国产航母建设领域可能开展合作，印度希望第二艘国产航母为弹射起飞拦阻着舰型并具备电力驱动能力，很可能与美方联合研发上述技术。^③印美航母技术合作联合工作组（JWGACTC）已分别举行4次会晤，2017年11月初的第4次会晤期间讨论了围绕航母设计优化、测试程序、项目管理等领域开展合作的问题。^④此外，两国近年来已就多笔海军防务采购进行多轮磋商。印度已决定以26亿美元从美国采购24架“海鹰”舰载多用途直升机（MH60R）及配套装备，^⑤还计划以20亿美元采购22架美国通用原子能公司（General Atomics）的海上护卫无人机，^⑥2019年又决定再采购10架P8I侦察机。^⑦两国还就“海上卫士”武装无人机销售事宜开展磋商，这一装备此前只销售给北约盟国。^⑧

三、印太背景下的印美海上安全分歧

尽管如此，印太背景下的印美两国在海上安全领域仍有明显分歧。这些分歧或显或隐，有一些包裹在合作的表象之下，还有一些是两国有意淡化但却长期存在的，因而显得颇为隐晦而复杂。首先，两国在印太地理范围的界定上存在不小的分歧。印度强调印太包括整个印度洋和西太平洋乃至太平洋地区，用莫迪的

① Dipanjan Roy Chaudhury, "India Set to Sign US-like Defence Logistics Sharing Pact with Russia," *The Economic Times*, July 19, 2019.

② ANI, "Indian Navy Benefits from Strategic Logistics Pacts with US, France," *The Economic Times*, June 16, 2019.

③ Manu Pubby, "For Future Aircraft Carrier, Navy Homes in to Electric Propulsion, Could Use Hybrid System," *The Economic Times*, July 25, 2019.

④ "4th Meeting of the Joint Working Group on Aircraft Carrier Technology Co-operation Organised in India," Indian Navy official website, <https://www.indiannavy.nic.in/content/4th-meeting-joint-working-group-aircraft-carrier-technology-co-operation-organised-india>.

⑤ Yashwant Raj, "US Approves Sale of 24 MH 60 Romeo Seahawk Helicopters to India for \$ 2.6 billion," *Hindustan Times*, April 3, 2019.

⑥ PTL, "Sale of Drones Worth \$2 Billion to 'Cement' India-US Bilateral Ties," NDTV website, August 19, 2017, <https://www.ndtv.com/india-news/sale-of-drones-worth-2-billion-to-cement-india-us-bilateral-ties-1739394>.

⑦ Manu Pubby, "India to Go ahead with \$3.1 Bn US Deal for Maritime Patrol Aircraft," *The Economic Times*, September 5, 2019.

⑧ HT Correspondent, "US Approves Sale of Armed Drones to India," *Hindustan Times*, June 9, 2019.

话说就是“从非洲海岸到南北美洲海岸”，^①但印度实际上的重点关注领域仍然要小得多。一大标志是，莫迪2019年11月选择在东亚峰会上正式提出印度版的印太概念即“印太海洋倡议”（Indo-Pacific Ocean Initiative），^②而东亚峰会的成员范围是东盟10国、中国、日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰、俄罗斯和美国。实际上，印度最为关心的仍然是印度洋地区的优势地位和亚洲东部的有利地位。反观美国，美方虽然口头上也认同“从印度洋到太平洋”的地理界定，实际关注重点却集中于东印度洋和西太平洋地区。特朗普政府2017年12月公布的首个《美国国家安全战略》将印太界定为从印度西海岸到太平洋东岸的地区。^③相对于美方2012年初对亚太地区的界定即“从西太平洋和东亚延续到印度洋地区和南亚的弧形地带”^④，印太的西缘其实是大幅收缩了，从泛称的印度洋明确收缩到印度西海岸。美方虽然将“太平洋司令部”改名为“印太司令部”，但其辖区仍然不变，在西侧终止于印度洋中部而不扩展到印度洋西部。这种安排有美军内部协调的原因，因为西印度洋是美军中央司令部和非洲司令部的辖区；但更重要的是，美方并不愿意坐视任何大国在印度洋地区坐大，甚至在将来有实力挑战美国。印度挑战美国的前景仍然遥远，但美国并不会掉以轻心。不过，美方倒是更愿意引导印方扩大在东方水域特别是马六甲以东的投入，以便对冲中国的海权发展。然而，印度虽然重视东方水域包括南海地区，但其重点仍然是印度洋水域。正如印度海军参谋长维尔玛所说：“最关乎我们利益的地区是从马六甲海峡到西部的波斯湾和南部的好望角的区域。太平洋和南海的确与我们有关，但在此地积极活动却并不可能。”^⑤

其次，在主导机制上，印度一方面积极参加美日印澳四国协调机制（Quad），另一方面又试图淡化其战略影响。比如，美日印澳四国海军参谋长在2018年1月的瑞辛纳对话期间举行了会谈，但印度海军参谋长苏尼尔·兰巴（Sunil Lamba）此后又公开表示四国协调机制不应具有军事维度。他坦率地表示，“印度是四国协调机制中唯一与中国有陆地边界的国家，如果发生冲突……

① “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue,” Ministry of External Affairs (Government of India) website, June 1, 2018.

② Surya Gangadharan, “Modi’s ‘Indo-Pacific Oceans Initiative’: India Reaches Out To Stakeholders,” Strategic News International, November 19, 2019, <https://sniwire.com/2019/11/19/modis-indo-pacific-oceans-initiative-india-reaches-out-to-stakeholders/>.

③ White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p46.

④ US Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p2.

⑤ Ajai Shukla, “Navy Chief Says Indian Ocean is Priority, Not South China Sea,” *Business Standard*, August 8, 2012.

不会有人赶来挺身相助 (hold your hand)”。^①又比如,印度已连续两次拒绝美方将澳大利亚纳入“马拉巴尔”演习的要求。^②目前,“马拉巴尔”演习已从美印双边扩展为美印日三边,如果再纳入澳大利亚,就会与美日印澳四国协调机制完全重合,后者就很容易被解读为四边安全同盟,而这种强烈的军事色彩和对抗色彩是现阶段的印度所不乐见的。不过印度仍然愿意在四边机制之外与澳大利亚发展海洋安全合作包括定期军演,到2019年已举行3次。^③与此相伴的是,印度反复强调东盟中心性 (ASEAN Centrality),认为“包容性、开放性、东盟中心性和团结应成为新‘印太’的核心”。^④从策略上说,既然印度本身难以主导印太政策,那么凸显东盟中心性至少可避免美日等大国势力完全控制印太政策;这种姿态也充分结合了印度“东向政策”的内在需求,有利于其争取东盟好感,提升双方关系。

再次,在外交姿态上,印度更愿意凸显印太政策的“包容性”,理论上不排斥各方势力,不搞对抗,如莫迪在2018年的香格里拉对话会上表示“印度并不将印太地区视为战略或成员范围有限的俱乐部,也不将其视为寻求支配地区的集团,我们绝不认为其针对任何国家”。^⑤这一表态与美国直接点名排挤中俄有很大区别,^⑥也得到中方肯定。^⑦不过印方也有研究指出,这种包容性也有包容美澳等国,避免“亚洲人的亚洲”的意图。^⑧在政策目标上,印度强调“印太”的经济方面,希望优先谋求更大经济实力,助力综合国力发展,同时不动声色而非大肆张扬地形成某种对华制约。^⑨莫迪在2019年11月的第14次东亚峰会上提出

^① HT Correspondent, "Indian Navy Chief Says No Need to Give Military Angle to 'the Quad'," *Hindustan Times*, May 23, 2018.

^② Asha Sundaramurthy, "India Keeps Australia out of the Malabar Exercise—Again," *The Diplomat*, May 8, 2018.

^③ IANS, "Indian Army chopper crashes in Bhutan, both pilots killed", *Economic Times*, September 27, 2019.

^④ "Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue," Ministry of External Affairs (Government of India) website, June 1, 2018.

^⑤ "Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue," Ministry of External Affairs (Government of India) website, June 1, 2018.

^⑥ US Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report, June 1, 2019, pp. 7–12. White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p8.

^⑦ 杨一帆、刘乐凯:《中方:莫迪演讲十分积极,两军互动友好积极》,澎湃新闻,2018年6月2日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2168860.

^⑧ Jagannath P. Panda, "India's 'Multipolar Asia' Approach and China," *East Asia Forum Quarterly*, April–June 2019, p26.

^⑨ 可参阅印度国家海洋基金会的《印太报告2019》(*Indo-Pacific Report 2019: Indo-Pacific Partnership Realising the Benefits of Economic and Maritime Cooperation*, National Maritime Foundation, 2019)。

“印太海洋倡议”，强调强化海洋安全、促进自由公正与互利的贸易与海上交通、减灾、保护海洋资源、应对海洋塑料垃圾问题、提升科技与学术合作以及能力建设等七大支柱。^①这也与美国的主张表现出明显差异乃至一种相对独立性。

最后，美印对俄罗斯和中国的态度差异明显。美国一再试图驱动印度疏远俄罗斯，对印俄合作施加了各种压力，包括以威胁制裁来力阻印方采购俄罗斯潜艇和短程防空导弹等。^②但印俄关系对印度有极为独特的价值。在战略上，印俄没有根本矛盾，良好的印俄关系对两国扩大国际战略机动性都有不可替代性。在外交上，印俄关系极其稳定，两国在多极化、联合国改革、反恐等一系列问题上观点类似。在安全上，俄罗斯长期是印度军备特别是海军装备的重要提供方，印度唯一一艘现役航母采购自俄罗斯，现役潜艇部队55%的舰艇来自俄罗斯或与其合作生产，两艘核潜艇也有一艘从俄罗斯租借。出于自身利益考虑，印度对美国驱使其疏远俄罗斯的意图并不顺从，不仅在2018年10月不顾美国反对决定以52亿美元向俄购买5套S400防空导弹，印度外长还在2019年10月于华盛顿公开表示，印度不需要任何大国告诉自己应该从俄罗斯采购或不采购什么。^③实际上，印度也有意识地在美印之间保持一种微妙的平衡。比如就在特朗普2020年2月访印并敲定价值30亿美元的防务采购订单前夕，^④印俄双方也签订了14项防务装备合作备忘录。^⑤美印两国的对华态度也有较大差异，下一部分详谈。

四、印太背景下美印海上安全合作的影响

印太背景下的美印海上安全合作具有重大的国际政治影响。首先，这种合作进一步提高了印度的战略地位，扩大了美印两国的战略机动空间。各种分析普遍把印太（Indo-Pacific）战略之“印”理解为印度，因为尽管印美都以不同形式表示此处的所指是印度洋而非印度，^⑥但本地区得到特别重视的仍然是且只是印度

^① Surya Gangadharan, “Modi’s ‘Indo-Pacific Oceans Initiative’: India Reaches Out To Stakeholders,” *Strategic News International*, November 19, 2019.

^② Shishir Gupta, “US Sanction Cloud Hangs over India, Russia Arms Deal,” *Hindustan Times*, November 12, 2018.

^③ HT Correspondent, “Would not Like Any State to Tell Us: Jaishankar on S-400 Purchase from Russia,” *Hindustan Times*, October 1, 2019.

^④ HT Correspondent, “Trump, Modi Get down to Business, Sign Defence Deal Worth \$3 Billion,” *Hindustan Times*, February 25, 2020.

^⑤ HT Correspondent, “India-Russia Defence Deals Set to Cross \$16 Bn; to Include S-400 Systems, Kalashnikov Rifles,” *Hindustan Times*, February 17, 2020.

^⑥ Pradeep Chauhan, Prabir De and Gurpreet Khurana, *Indo-Pacific Report 2019: Indo-Pacific Partnership Realising the Benefits of Economic and Maritime Cooperation*, National Maritime Foundation, 2019, p15.

而不是任何其他国家。由此可见，印太战略实际上赋予了印度在印度洋地区的首要地位。此外，传统上一般将印度视为南亚国家或印度洋国家，而印太战略则为印度提供了涵盖两大洋及周边的更广阔地缘空间。当然，印度真正能有所作为的主要集中于南亚周边和西太平洋地区，这一区域正好也与印度“东向行动”政策的目标区域相重合。综上，“印太”战略整体而言对印度是相当有利的，令印度能够在更为有利的战略环境中谋求崛起。对美国来说，印太战略与四国协调机制相互配合，将日澳等盟国和印度这一伙伴国与美国捆绑到一起，得到日澳的积极配合和印度的某种默契，也具有相当的战略价值。

其次，有利于印度增强海上安全实力特别是在东方水域的地缘优势。印太背景下的美印海上安全合作对印度提升海上安全实力助益颇多。印美海军军备合作的重点不在于驱逐舰、护卫舰、潜艇等主力战舰，而是侧重于关键领域的先进装备，包括海上侦察机、武装直升机、无人机和两栖登陆船等。美国已多次向印度销售先进的海军多用途直升机、侦察机等装备，对印度安全能力的提升发挥了巨大作用。值得关注的是，一些先进武器装备有可能部署于扼守马六甲的安达曼·尼科巴群岛。印度2001年宣布在安达曼·尼科巴建立首个三军联合司令部，有研究进一步建议印方在那里永久部署一两艘大型军舰，在某些大岛上建立“布拉莫斯”巡航导弹发射井。^①一些分析公开称这一地区可增强印度对中国的空中核威慑力，因为大尼科巴岛上的坎贝尔（Campbell）机场距离中国的距离与印度其他机场一样，但走的是防御较少的南海水路，而其他机场则要跨越喜马拉雅山。^②该群岛的“巴阿兹”基地能起降各种轻重型飞机，未来将部署美制C130运输机等重型装备。另据时任印度海军参谋长维尔马表示，这一基地会运用无人机来进行海上侦察，^③而这些无人机很可能来自美国。此外，美国的亲密盟国日本也在积极协助印度更新该群岛的机场等军事设施，帮助铺设从印度本土的钦奈到该群岛首府布莱尔港的海底电缆，借此全面提升安达曼·尼科巴群岛的战备水平。^④

最后，加剧地区安全局势复杂性，恶化南海局势。尽管印度一再表示印太并

^① Iskander Rehman, "China's String of Pearls and India's Enduring Tactical Advantage," *IDSIA Comment*, June 8, 2010.

^② Donald L. Berlin, "The 'Great Base Race' in the Indian Ocean Littoral: Conflict Prevention or Stimulation?" *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 3, July 2010, p242.

^③ 《印正式启动“鹰眼”防中国“染指”印度洋》，中评网，2012年8月2日，<http://www.zhgp.com/doc/1021/8/7/0/102187099.html?coluid=4&kindid=16&docid=102187099&mdate=0802142734>.

^④ Abhijit Singh, "India's 'Undersea Wall' in the Eastern Indian Ocean," Center for Strategic and International Studies website, June 15, 2016, <https://amti.csis.org/indias-undersea-wall-eastern-indian-ocean/>.

非战略，也不是排外集团，^①但在这一问题上具有决定性影响力的并不是印度而是美国，而美国所界定的印太毫不隐讳其对俄罗斯和中国的非友好态度。美国国防部的《印太战略报告》将俄罗斯称为“复兴的恶意行为者”，将中国称为“修正主义国家”。《美国国家安全战略》批评中俄试图塑造与美国价值与利益背道而驰的世界，指责俄挑战美国权力、影响与利益，试图侵蚀美国的安全与繁荣。^②印太背景下的美印频繁提及所谓“以规则为基础的秩序”“尊重国际法（包括联合国海洋法公约）”等说辞实际上都在暗批中国，一些分析认为印度强调印太的东盟中心性（ASEAN Centrality）也具有牵制中国的成分（因中国与部分东盟国家有南海争端）。^③在军事领域，美印双边的马拉巴尔演习已正式扩容为美印日三边演习，有最新消息称这一机制近期可能容纳澳大利亚，正式扩容为美日印澳四国演习。^④一个军事化的四国协调机制或印太机制很容易导致地区的两极化。美印军备合作的对华效应也逐步显现，如印度首任国防参谋长比平·拉瓦特近期公开表示，正是印度海军的美制P8I侦察机帮助印方在洞朗对峙期间了解到中方军队调动情况。^⑤更有报道称，印方可能在日本援助下在从苏门答腊到尼科巴群岛最南端的英迪拉角之间铺设海底反潜传感装置，该系统建成后可能接入美日已有的“鱼钩”（Fish Hook）反潜传感系统（印方既未确认也未否认）最终将其接入美日两国的已有。^⑥

上述态势也在一定程度上加剧了南海局势。在2016年7月的所谓“南海仲裁案”之后，南海局势逐步降温。经过多方磋商，南海局势重新趋于平静，“南海各方行为准则”磋商取得积极进展，然后，一些势力并不愿意看到南海局势的积极进展。先有美印澳三国联合要求“南海各方行为准则”要“与国际法保持一致”，^⑦后有印日两国在2+2会谈中表示“南海各方行为准则”“不能歧视使用

① “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue,” Ministry of External Affairs (Government of India) website, June 1, 2018.

② US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p11-12. White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, pp2-25.

③ Surya Gangadharan, “Modi’s ‘Indo-Pacific Oceans Initiative’: India Reaches Out To Stakeholders,” *Strategic News International*, November 19, 2019.

④ Rajat Pandit, “India May Invite Australia for Malabar Naval Exercise with US & Japan,” *Times of India*, January 29, 2020.

⑤ Press Trust of India, “‘Indian Navy Deployed P-8I Anti-submarine Aircraft to Keep Eye on Chinese Troops during Doklam Face-off’: Gen Rawat,” *Hindustan Times*, February 17, 2020.

⑥ Abhijit Singh, “India’s ‘Undersea Wall’ in the Eastern Indian Ocean,” Center for Strategic and International Studies website, June 15, 2016.

⑦ Manuel Mogato and Christian Shepherd, “Australia, Japan, U.S. Call for South China Sea code to Be Legally Binding,” *Reuters*, August 7, 2017.

南海的各利益相关方的权利和利益，不能危害所有国家的航行自由和飞越自由，要保障南海地区的合法商务活动不受阻碍”。^①最近又在特朗普2020年2月24~25日访印后发表联合声明敦促“南海各方行为准则”“不得歧视各国根据国际法享有的合法权利和利益”。^②由此可见，印太背景下的美印两国仍然希望有机会继续打“南海”牌。

五、结语

针对美印两国战略上有同有异，政策上有合作也有分歧的复杂情况，中国有必要采取一系列务实对策，化解风险。首先，应争取中印关系健康稳定发展。印度是印太战略的关键，印度与美方既有配合也有差异，在军事和安全领域尤其注重避免完全追随美国。中印互为陆地邻国对印度的战略思维有双重影响，一方面令其长期对华不信任，另一方面也令其无法忽视中印武装冲突的灾难性影响。因此，中印两国既有必要，也有条件共同努力，妥善管控两国的潜在分歧。与此同时，中印均处于迅速崛起的阶段，充分释放中印合作潜能对于两国经济社会的稳定发展有重要意义。中印双边合作形成的共同利益需依靠两国关系的稳定发展，而稳定的中印关系将最终有助于化解印太战略所带来的风险。

其次，稳妥应对南海争端，保持局势总体稳定。2016年前后的南海局势一度因所谓“南海仲裁案”出现较大波动。此后，争端直接当事各方积极推动“南海各方行为准则”磋商，积极开展双边协调，南海局势重趋平静。与直接当事方的相对冷静相比，倒是美日等域外国家表现得颇为焦躁，积极推行所谓“航行自由行动”，在2016年试图拉上印度一起在南海搞联合巡航（印度当时未同意），^③到2019年又拉上印度和菲律宾在南海军演；^④美印大谈所谓“以规则为基础的秩序”，最近又重申要“支持航行、飞越和其他合法使用海洋活动的安全与自由”。^⑤在这种背景下，中方更需要采取智慧而审慎的措施，推动南海局势的稳

^① Anirban Bhaumik, "India, Japan Oppose China's Bid on South China Sea Code," *Deccan Herald*, December 1 2019.

^② "Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership," White House website, February 25, 2020.

^③ Press Trust of India, "No Joint Maritime Patrol With India In South China Sea At Present: US," NDTV website, February 12, 2016, <https://www.ndtv.com/india-news/no-joint-maritime-patrol-with-india-in-south-china-sea-at-present-us-1276660>.

^④ Shaurya Karanbir Gurung, "US Marine Corps, Special Forces to Participate in First Indo-US 'Tiger Triumph' Exercise," *The Economic Times*, September 25, 2019.

^⑤ "Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership," White House website, February 25, 2020.

定与积极发展，推动当事方直接磋商，避免局势升级为外部势力所乘。南海局势如能在一个较长的时段保持稳定，上述势力的举措就会不攻自破，美印干预的空间也会大幅缩减。

再次，对不同版本的印太政策采取差异化策略。美国制定的印太战略具有浓厚的制华色彩，已引起了中方的充分警觉。与此同时，主动被动牵涉其中的印度和东南亚也在2019年下半年分别提出了各自版本的印太倡议，与美方倡议表现出明显区别。2019年6月，东盟峰会通过了“东盟印太展望”（AOIP），一方面强调亚太地区和印度洋区域的经济增长为减贫并提高民众生活水平开辟了合作可能，另一方面强调要避免基于零和博弈的不信任、误判和相应行为模式，倡导建设对话与合作而不是竞争的印太区域。^①这一构想表现出较强的包容性，也符合中方在东亚一体化进程中支持东盟核心作用的一贯立场，已得到印日的口头支持。有鉴于此，中方可考虑适时对其表示支持态度。2019年11月，印度正式提出了“印太海洋倡议”，其主要内容包括海洋安全、自由公正与互利的贸易与海上交通、减灾、保护海洋资源、应对海洋塑料垃圾问题、科技与学术合作以及能力建设等七大支柱。^②由于印方倡议提出较晚，披露信息也不多，印度的政策考量和具体落实方案都还有待观察，中方暂可采取密切观察的冷处理策略，即仔细考察其与美日倡议的异同，以便准确研判，同时不急于公开表态，留有余地。

最后，积极稳妥推进“一带一路”建设，塑造强大的共同利益纽带。“一带一路”建设致力于推动地区互联互通与互利互作，六七年来，“一带一路”建设卓有成效，已成为中国与相关国家的主要合作平台。“一带一路”秉持开放原则，不奉行非此即彼的排他态度，对伙伴国谋求多方合作不设置任何障碍。在美国印太战略加速推进，美印合作明显发展的背景下，中国更有必要进一步积极稳妥地推动“一带一路”建设，特别是中国——中南半岛经济走廊和孟中印缅经济走廊以及海上丝绸之路建设，同时加速研究中缅经济走廊和中国——尼泊尔——印度经济走廊的可行性，积极塑造中国与地区国家之间强大的共同利益纽带，以合作与开放打破对抗与封锁。^③

[责任编辑：李丽]

^① ASEAN Outlook on The Indo-Pacific, Asean Secretariat Official Website, June 23, 2019, p. 1-2, https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

^② Surya Gangadharan, “Modi’s ‘Indo-Pacific Oceans Initiative’: India Reaches Out To Stakeholders,” *Strategic News International*, November 19, 2019.

^③ 需要注意的是，推动“一带一路”建设的根本目的是构建地区各国命运共同体而不是专门应对印太战略。如果将其完全视为印太战略的被动应对措施，实际上是矮化了“一带一路”建设。这种思路无疑是应该避免的。