

印度对印太外交的考虑及其局限

李莉

【摘要】 印度的印太外交脱胎于其东向政策，初心是为融入亚太。以莫迪 2018 年 6 月香格里拉论坛讲话为标志，印度已全面接受“印太”概念，印太外交或印太构想将成为印度对外政策的新视角和新支柱。印度的印太外交将继续重视东盟外交，尊重东盟在地区安全合作中的中心地位。同时，印度将与美、日、澳这些“志同道合”的国家在多个层面、多个领域强化互动与合作，会继续参与四国集团但会适度保持低调。尽管在应对中国崛起上印度与美国有共同利益，但印度目前仍希望在中美间采取对冲战略，不想过早选边站队，因此其印太外交将保持较强的战略自主性。印度印太外交的局限在于：印度的主要战略方向印度洋与其印太外交的主要方向——亚太之间似乎存在某种矛盾；印太本身冲击东盟的地区中心地位；以及印度同时参与四国集团和上合组织也让人感觉印度“脚踩两只船”。

【关键词】 印度；印太；中美印；东盟中心地位；东向行动政策

【作者简介】 李莉，清华大学国际关系研究院教授研究员、世界和平论坛副秘书长，主要研究方向为印度问题、南亚安全和印度洋研究。电子邮箱：lili_thiir@tsinghua.edu.cn。

India's Indo-Pacific Diplomacy and Its Limitations

Abstract: India's Indo-Pacific diplomacy is born out of its 'Look East' policy, initially aimed at extending its influence into the Asia-Pacific region. Modi's June 2018 address at the Shangri La Dialogue marked New Delhi's full embracing of the Indo-Pacific concept. Thereafter, Indo-Pacific diplomacy, or such a vision, has become a new pillar of Indian foreign policy, and a new angle through which it is observed. India's Indo-Pacific diplomacy will continue to put emphasis on its relationship with ASEAN and respect for ASEAN's centrality in regional security cooperation. Meanwhile, India is expected to strengthen multilevel exchanges and cooperation in different areas with like-minded countries such as the US, Japan, and Australia, and continue to engage in the Quadrilateral Security Dialogue (Quad) – but probably keep a relatively low profile. Though it may share common interests with the US in dealing with a rising China, India so far seems to prefer hedging its bets on both China and the US, and is reluctant to choose a side too early. Consequently, India's Indo-Pacific diplomacy will maintain a relatively clear-cut strategic independence. Limitations of India's Indo-Pacific diplomacy include: the kind of competition and confusion that seems to exist between its two ambitions, i.e. the Indian Ocean region as India's paramount strategic focus, and

the Asia-Pacific as the hub of its Indo-Pacific diplomacy; ASEAN's centrality may be diminished by the Indo-Pacific; and India's simultaneous engagement with Quad and the Shanghai Cooperation Organization may leave the awkward impression of straddling two boats.

Key Words: India, Indo-Pacific, China-US-India, ASEAN centrality, Act East Policy

Author: Dr. Li Li is Research Professor at the Institute of International Relations, Tsinghua University, and Deputy Secretary General of World Peace Forum, whose specialization areas among others include India, South Asian security, and Indian Ocean studies.

2017年底美国特朗普政府推出“印太战略”后，印太概念既成为国际政治话语构建的新动力，也成为国际关系演进的新变量，同时还是当今世界经历变革与调整的一个缩影。作为美日印澳四国集团（下称“四国集团”）中的一员，印度对印太的战略设计及其可能发挥的作用倍受瞩目，因为与日本和澳大利亚不同，印度与美国尚不存在同盟关系。从2018年6月印度总理莫迪在香格里拉对话会（下称“香会”）上的讲话来看，印度的印太构想与美国的印太战略有不少差异，其核心强调印太是地理概念而非地缘政治概念，印太不是战略也不是“小圈子”（a club of limited members），印度不搞遏制性同盟。本文将就印度对印太外交的基本考虑、背后动因和实施前景做初步探讨。

一、印度“印太外交”的演进过程和基本理念

尽管印度拒绝“印太战略”，但并不拒绝“印太”这一概念。事实上，印度战略界和学界对印太的讨论已十年有余，印度政府则在2012年正式接受这一概念，印度外交从此日益受到“印太”这一框架的影响，因此本文称之为“印太外交”或“印太构想”。粗略看，印度的印太外交迄今经历了三个发展阶段：

一是初步接受阶段（2012年-2014年）。印度学界和战略界对“印太”一词的使用最早始于2007年。^①时任印度国防研究与分析所（IDSA）研究员的库拉那（Gurpreet Khurana）发表题为《海上航线安全：印日合作前景》的论文，称印太指包括印度洋和西太平洋的海洋空间，沿岸国包括亚洲（含西亚/中东）和东非国家。^②印度前海军参谋长阿伦·普拉卡什（Arun Prakash）于2011年撰文称，是时候创造一个新词了，即印太，它包括太平洋和印度洋沿岸国家。他特别强调，“Indo”不是指印度而是印度洋，其与太平洋交汇的地区构成21世纪的

^① David Scott, "India and the Allure of the 'Indo-Pacific'", *International Studies*, Vol 49, Issue 3-4 (2012), pp.166 (published on 15 September 2014).

^② Gurpreet S Khurana, "Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation", *Strategic Analysis*, Vol. 31, No. 1 (Jan-Feb 2007), pp.139-153.

世界中心。^③同年，印度前外秘萨仁珊（Shyam Saran）也撰文指出，印度的传统战略关注一直集中在印度洋，但随着国家利益的向东拓展，印度应将西太平洋纳入国家安全的核心区域，也就是将印度洋和太平洋地区作为一个整体来进行战略考量。^④

2012年底，印度时任总理曼莫汉·辛格（Manmohan Singh）在印度-东盟峰会上表示双方要加强合作，因为“我们的未来彼此相联，一个稳定、安全、繁荣的印太地区对我们各自的进步与繁荣至关重要。”^⑤这是印度领导人首次公开谈及“印太”，表明印度政府对“印太”概念的正式接受。此后，印度外交和国防高官开始频繁谈论印太。时任印度驻美大使拉奥琪（Nirupama Rao）曾提出“核心印太”的概念，称其为“连接印度洋和太平洋的海洋空间”，包括孟加拉湾、马六甲海峡、南中国海、菲律宾海和西太平洋。^⑥这实际将印太限定为东印度洋和西太平洋。时任印度驻韩国大使毗湿奴·普拉卡什（Vishnu Prakash）直接称印度是一个“印太国家”。^⑦时任印度海军参谋长乔希（Devendra Joshi）曾于2013年2月以“未来20年印太地区的地缘政治”为题发表公开演讲，称“印太”一词越来越多地出现在战略界的讨论中，表明该地区日渐成为一个地缘战略实体。与拉奥琪不同，在他看来，印太范围更广，从非洲东海岸到“远东”和澳大利亚，涵盖亚洲、非洲和大洋洲三大洲。^⑧

二是高调拥抱阶段（2015年-2017年）。2015年，莫迪政府先后与美国和日本达成重要双边文件，即：《美印关于亚太和印度洋地区联合战略愿景》以及《印日2025年愿景联合声明：合作促进印太地区和世界和平与繁荣的特殊战略与全球伙伴关系》，这是“印太外交”在印度官方正式文件中的较早呈现，标志印度对“印太”从参与讨论到推动落实。印美文件指出，两国将在“从非洲到东亚”的亚太和印度洋地区构建伙伴关系，支持该地区的可持续、包容性发展，包括促进南亚、东南亚和中亚间的基础设施互联互通、以及加强与该地区第三

^③ Arun Prakash, "Rise of the East: The Maritime dimension", *Maritime Affairs*, Vol. 7, No. 2 (Winter 2011), pp. 1-13.

^④ Shyam Saran, "Mapping the Indo-Pacific," *The Indian Express*, 29 October 2011.

^⑤ "Opening Statement by Prime Minister at Plenary Session of India-ASEAN Commemorative Summit", Ministry of External Affairs, India (December 20, 2012), http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/20981/Opening_Statement_by_Prime_Minister_at_Plenary_Session_of_IndiaASEAN_Comm-emorative_Summit (accessed October 24, 2018).

^⑥ David Scott, "India and the Allure of the 'Indo-Pacific'", *International Studies*, Vol 49, Issue 3-4 (2012), pp.168 (published on 15 September 2014).

^⑦ David Scott, "India and the Allure of the 'Indo-Pacific'", *International Studies*, Vol 49, Issue 3-4 (2012), pp.167 (published on 15 September 2014).

^⑧ Devendra Joshi, "Geopolitics of the Indo-Pacific Region in the Next Two Decades", CNS Keynote Address at the Annual Maritime Power Seminar of NMF (February 21, 2013), https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/speech/CNSSpeech_21-02-13_Annual_Maritime_Power_Seminar_of_NMF_0.pdf?download=1 (accessed October 25, 2018).

方的三边磋商。^⑩印日文件更是在“印太”框架下规划两国未来合作路径：一方面要深化双边的经济与安全合作，特别强调印度“东向行动政策”与日本“高质量基础设施伙伴关系”的对接；另一方面要加强与其他伙伴国的互动，包括确认美印日三国马拉巴尔军事演习的机制化、美印日三边官方对话机制正式升格为外长级、以及启动印日澳三边官方对话。^⑪2017年4月澳大利亚总理特恩布尔（Malcolm Turnbull）访印时，双方在联合声明中强调互为“印太伙伴”。¹¹同年6月印度莫迪政府与美国特朗普政府签署的联合声明称，印美是印太地区的“民主中坚”（democratic stalwarts），两国“紧密的伙伴关系”对印太地区和平与稳定至关重要。¹²

2017年5月下旬，印度与日本联合提出“亚非增长走廊”（AAGC）倡议，称将联手在非洲开展质量基建、发展合作、能力建设等，“通过促进亚非发展与互联互通实现一个自由与开放的印太地区”。¹³同年11月，印度与美国、日本、澳大利亚在马尼拉东亚峰会前举行了司局级对话，这是2007年以来四国官方的首次再度对话，标志着当年带有安全同盟色彩的四国战略对话机制即“四国集团”的复活。亚非增长走廊的提出和四国集团机制的重启，表明印度的印太外交日益由虚向实。

三是回调构建阶段（2018年至今）。如果说之前莫迪的印太外交更多表现为与美、日等国的积极互动、甚至是对美国印太战略的迎合，那么其2018年的香会讲话则标志着印度对外政策的整体回摆，有印度知名学者甚至称之为印度的“新万隆”（a new Bandung），即是对不结盟的一种回归。¹⁴尽管该学者的判断值得商榷，但不可否认的是，莫迪在这次讲话中用相当篇幅阐述了印度对印太的原则性看法，即：“包容、开放、东盟中心地位与团结是新印

^⑩ “US-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region”, Ministry of External Affairs, India (January 25, 2015), http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24728/USIndia_Joint_Strategic_Vision_for_the_AsiaPacific_and_Indian_Ocean_Region(accessed October 25, 2018).

^⑪ “Joint Statement on India and Japan Vision 2025: Special Strategic and Global Partnership Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World”, Ministry of External Affairs, India (December 12, 2015), http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26176/Joint_Statement_on_India_and_Japan_Vision_2025_Special_Strategic_and_Global_Partnership_Working_Together_for_Peace_and_Prosperty_of_the_IndoPacific_R (accessed October 25, 2018).

¹¹ “India-Australia Joint Statement during the State visit of Prime Minister of Australia to India”, Ministry of External Affairs, India (April 10, 2017), <http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/28367/IndiaAustralia+Joint+Statement+during+the+State+visit+of+Prime+Minister+of+Australia+to+India> (accessed October 25, 2018).

¹² “Joint Statement - United States and India: Prosperity Through Partnership”, Ministry of External Affairs, India (June 27, 2017), http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/28560/Joint_Statement__United_States_and_India_Prosperty_Through_Partnership (accessed October 25, 2018).

¹³ RIS, ERIA & IDE-JETRO: *Asia Africa Growth Corridor: Vision Document* (May 2017), <http://www.eria.org/Asia-Africa-Growth-Corridor-Documents.pdf> (accessed October 25, 2018).

¹⁴ Pratap Bhanu Mehta, “The Shangri-La Moment”, *The Indian Express* (June 6, 2018), <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/pm-narendra-modi-singapore-speech-the-shangri-la-moment-5205563/>(accessed August 6, 2018).

太的实质”。¹⁵首先，莫迪以“印太不是什么”强调了该地区的包容性与开放性。印太不是战略，而是一个自然区域；印太不是少数几个国家的俱乐部（即不搞小圈子），而是涵盖区内所有国家以及在该地区有利益关切的域外国家；印太不是遏制性同盟，不针对任何一个国家，而是应该反对大国对立，坚持多元、共存、开放与对话。其次，东南亚是印太的中心。东盟一直引领着地区和平与安全架构的构建，因此为印太地区的一体化打下了基础，如东亚峰会和《区域全面经济伙伴关系》两个重要倡议，因此印度支持印太以东盟为中心。三是应通过对话建立一个基于规则的共同地区秩序，这一秩序应该是尊重主权和领土完整、国家不分大小和强弱一律平等、以及依据国际法平等使用海洋、天空等国际公域的权力。印度信仰多边主义和地区主义。四是印度反对保护主义，支持开放和稳定的国际贸易体系，因此支持印太地区保持基于规则、开放、平衡和稳定的贸易环境。五是印度支持印太地区的互联互通，积极参与金砖国家新开发银行和亚洲基础设施投资银行，但认为这种互联互通应该是促进贸易而非战略竞争。尽管莫迪有关印太的表态仍然过于笼统，但还是指明了印度印太外交的总体方向，相信其具体政策的构建仍需要一个过程。

二、印度“印太外交”的内在动力与战略逻辑

印度“印太外交”的发展是个渐进过程，其背后动因较为复杂，既是印度自身崛起的战略需要，也是印度对当今国际形势风云变幻特别是权力转移的回应与利用。总体而言，可概括为融入亚太、深化印美关系和应对中国崛起三大考虑，但需要指出的是，这三大考虑在不同时期有不同侧重。

（一）印度接受“印太”首先是融入亚太。印度的印太外交脱胎于其东进战略。¹⁶印度东进始于1990年代初，最初名称为“东向政策”（Look East，又译“向东看”）。此后，该战略不断拓展，经历了从经济到安全、从双边到多边、从东盟到东亚再到亚太的复合演进与升级，体现了印度国力和地区影响的提升，也越来越成为印度对外战略的一根重要支柱。随着印度综合国力的日渐增强，其对亚太的重视程度明显上升，并认为印度的崛起与其融入亚太的程度密切相关。2012年2月，印度时任外秘马塔伊（Ranjan Mathai）明确表示，“印度东向政策发展到今天，其基本逻辑就是，印度必须与更多的亚洲伙伴以及世界其他伙伴联系起来，才能发现自己的真正命运。我们认为印度的未来及经济前途取决于我们融入亚洲的程

¹⁵ “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue”, Ministry of External Affairs, India (June 1, 2018), <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018> (accessed August 6, 2018).

¹⁶ 李莉：“印度东进战略与印太外交”，《现代国际关系》，2018年第1期，第37-45页。

度”。¹⁷同期推出的、备受媒体关注的印度智库报告《不结盟 2.0: 21 世纪印度的外交与战略政策》也称, 亚洲是经济机会、秩序建设、大国博弈、海上竞争的“主战场”与战略决策的关键所在。¹⁸

然而, 印度要真正融入亚太, 首先面临的挑战就是“亚太”一词本身, 因为亚太是一个成熟的地理和地缘政治概念, 印度很难在其中现身。而“印太”却从根本上突破了这一瓶颈, 让印度自然融入该地区, 并从边缘走向中心。印度时任驻美大使拉奥琪指出, “以前的亚太概念特意将印度排除在外, 如今印太这个词则让次大陆成为东方世界的一个组成部分。”¹⁹印度前海军参谋长阿伦·普拉卡什也称, 亚太一词“将印度边缘化”, 而“印太”一词使印度成为该地区“核心国家中的一员”。他并指出, 印太就是指“马六甲海峡两端、从印度到西太平洋的地域”。²⁰有印度学者因此称“印太”是“3.0 版的东向政策”。²¹2014 年莫迪执政后将东向政策升级为“东向行动政策”(Act East), 表明印度全面参与亚太事务的决心。有人因此将莫迪的“东向行动政策”称为“印度的新亚太政策”,²²也有人视之为“印太外交”。²³即便是四国集团 2017 年 11 月会晤后印度所发的新闻稿也强调, 印度将其“东向行动政策”作为其与印太地区接触的基石。²⁴由此可见, 如果说印度最初接受“印太”概念时, 其心目中的印太不过是“包含了印度的亚太”, 其印太外交无异于升级到亚太外交阶段的东进战略, 那么即便是当下, 印度仍更多以东向行动政策的视角看待印太外交。

(二) 印度拥抱“印太”与不断深化的印美战略合作密不可分。印度对“印太”概念的拥抱与新世纪第二个十年开启以来日益提速的印美战略互动几乎同步, 而印度“印太外交”的演变与起伏也反映着印度对与美在多大程度上保持战略一致前后政策出现的一些微调。印

¹⁷ “Speech by Foreign Secretary on India's Look East Policy at the 10th Meeting of the BCIM Cooperation Forum, Kolkota”, Ministry of External Affairs, India (February 18, 2012), <http://mea.gov.in/outgoing-visit-detail.htm?18855/Speech+by+Foreign+secretary+on+Indias+Look+East+Policy+at+the+10th+Meeting+of+the+B+CIM+Bangladesh+China+India+Myanmar+Cooperation+Forum> (accessed August 6, 2018).

¹⁸ Sunil Khilnani, et al., “NonAlignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century”, Center for Policy Research, India (February 2012), pp.12, <http://www.cprindia.org/research/reports/nonalignment-20-foreign-and-strategic-policy-india-twenty-first-century> (accessed August 11, 2018).

¹⁹ David Scott, “India and the Allure of the ‘Indo-Pacific’”, *International Studies*, Vol 49, Issue 3-4, 2012, pp.169 (published on 15 September 2014).

²⁰ David Scott, “India and the Allure of the ‘Indo-Pacific’”, *International Studies*, Vol 49, Issue 3-4, 2012, pp.168-169 (published on 15 September 2014).

²¹ D Suba Chandran, “The Indo-Pacific: India's Look East 3.0,” Article (ICPS)(March 14, 2013), <http://www.ipcs.org/article/india/the-indo-pacific-indias-look-east-30-3843.html> (accessed November 28, 2017).

²² Danielle Rajendram, “India's new Asia-Pacific strategy: Modi acts East,” Analysis (Lowy Institute for International Policy) (December 2014), <https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/indias-new-asia-pacific-strategy-modi-acts-east.pdf> (accessed August 11, 2018).

²³ Chietigj Bajpae, “Dephasing India's Look East/Act East Policy,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 2, 2017, pp. 361.

²⁴ “India-Australia-Japan-U.S. Consultations on Indo-Pacific”, Ministry of External Affairs, India (November 12, 2017), https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29110/IndiaAustraliaJapanUS_Consultations_on_IndoPacific_November_12_2017 (accessed August 11, 2018).

度辛格政府最初拥抱“印太”既是出于自身的战略考虑，同时在很大程度上也是对美国奥巴马（Barack Obama）政府邀约其融入亚太的回应。2011年美国开始高调重返亚太，印度的作用受到高度重视，因此美国试图将印度纳入其“亚太再平衡”的战略轨道。事实上，“东向行动”即英文“Act East”最早是由美国时任国务卿克林顿（Hillary Clinton）提出来的。2011年7月，克林顿访印时公开支持印度的东向政策，并鼓励印度不仅“向东看”（Look East）还要“融入东方”（Engage East）并“在东方有所作为”（Act East）。²⁵同年10月，克林顿在《外交政策》上又撰文称，“亚太已成为全球政治的一个关键引擎，而该地区包括从印度次大陆到美国西海岸的广袤区域”。²⁶这表明，美国此时已明确将印度次大陆主要是印度纳入亚太地区。2012年6月，美国时任国防部长帕内塔（Leon Panetta）访印时进一步指出，美国视印度为亚太再平衡战略的“支点”。²⁷此前，奥巴马政府还于2010年开始公开支持印度成为联合国安理会常任理事国。显然，美国对印度成为世界大国的主动帮扶符合印度的战略意愿，美国对印度融入亚太的邀约符合印度的战略设计，因此双方可谓一拍即合。

2015年至2017年印度高调拥抱“印太”的过程则与印度对美国的战略拥抱过程同步。2015年，印美不仅签署了《亚太和印度洋地区联合战略愿景》，还签署了为期十年的新版《印美防务合作框架协议》，确定在情报交流、反恐、防扩散、导弹防御、海上安全、军工等十几个领域加强合作。2016年，美国认定印度为其“主要军事伙伴”，允许印度在军事技术上享受美国“最紧密盟友的待遇”，²⁸同时支持印度在拒绝签署《不扩散核武器条约》的情况下加入核供应国集团；印度则在十多年的犹豫不决后最终与美国签署了《后勤交流备忘录协定》（LEMOA）。此举成为印度偏离不结盟、在战略安全上向美国倾斜的重要标志。同年6月莫迪访美时还应邀在美国国会发表演说，他称印美是“相互拥抱的伙伴关系”（embracing partnership），“一个强大的印美伙伴关系能够确保从亚洲到非洲、从印度洋到太平洋的和平、繁荣与稳定”。²⁹因此，当特朗普政府正式提出美国的印太战略后，印度最初的积极回应既是其多年来在融入亚太问题上与美国频繁互动的结果，也是莫迪政府近年战略拥抱美国的体现。尽管2018年莫迪香会讲话说明印度的印太外交有所回摆，重新强调印度的战略自主性，

²⁵ Robert M. Hathaway, “India and the US Pivot to Asia,” *YaleGlobal Online* (February 24, 2012), <http://yaleglobal.yale.edu/content/india-and-us-pivot-asia> (accessed August 11, 2018).

²⁶ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy* (October 11, 2011), <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (accessed August 11, 2018).

²⁷ “US says India ‘lynchpin’ of rebalancing strategy,” *The Indian Express*, 7 June 2012.

²⁸ “Text of Indo-US Defense Framework Agreement 2015”, *India Strategic* (June 2015), http://www.indiastrategic.in/topstories3823_Text_of_Indo_US_Defense_Framework_Agreement_2015.htm(accessed August 11, 2018).

²⁹ “Full Text of PM Narendra Modi’s historic speech in the US Congress”, *India Today* (June 9, 2016), <https://www.indiatoday.in/world/story/full-text-of-pm-narendra-modis-historic-speech-in-the-us-congress-13124-2016-06-09> (accessed August 11, 2018).

但并不意味着印美战略和安全合作的停摆。事实上，香会不久即2018年9月，印美举行首次外交和国防“2+2”对话，签署《通信兼容安全协议》(COMCASA)，宣布2019年两国将举行首次三军联合军演，并再次确认加强印太合作。³⁰因此，印度印太外交近来与美国拉开一定距离，只是对其前期过早倒向美国倾向的一种回调，但印美深化战略与安全合作的趋势并未逆转。

(三)印度的“印太外交”是为应对中国崛起。毋庸置疑，美、日、印、澳等国所推动的印太合作，无论是双边、三边还是四边，应对中国崛起都是其一个重要共识和基本动力。早就有学者指出，“印太”并非一个中性词汇，其被构建出来就是为对冲可能出现的由中国主导的地区秩序，尽管对中国崛起的担心更多出于一种集体性的“地缘政治想象”。³¹至于美日印澳四国集团，2007年5月四国首次对话时，就因其明显针对中国且具有较强的同盟色彩而招致中方的抗议，澳大利亚和印度国内也因此引发较大争论，最终相继退出。2017年底美国特朗普政府公布的《国家安全战略报告》，更臆断“中国试图在印太地区取代美国，推广其国家驱动的经济模式，以构建有利于中国的地区秩序”。因此，该报告号召美国与其盟友和伙伴加强合作，包括加强美日印澳四边合作、支持印度成为“全球性大国”、以及扩大美印战略与防务合作，以维护共同利益和美国的领导地位，阻止该地区发生不利的变化。³²在此背景下，印度与美、日、澳所开展的印太合作无疑带有很强的“制华”色彩，而以2015年《美印关于亚太和印度洋地区联合战略愿景》以及《印日2025年愿景联合声明》为例，两个文件都就所谓“南中国海自由航行和飞越”问题联合发声，其意涵不言自明。

就印度自身而言，由于中印间尚有未决的领土争端，同时中国又是印度周边与之接壤的唯一大国，如何与中国相处，特别是如何与崛起的中国相处，长时间以来就是其对外战略面对的优先课题。因此，“印太外交”从一开始就被印度战略界赋予很多“中国元素”。拉奥琪当年就指出，中国的崛起改变着印太地区的安全基本面，印度必须引起重视。³³多年前，所谓中国对印实施包围的“珍珠链战略”尽管捕风捉影，但却在印度战略界特别是军方占有一定市场。近年随着中国海军在印度洋存在的增加，包括印度洋反海盗护航行动、在吉布提

³⁰ “Joint Statement on the Inaugural India-U.S 2+2 Ministerial Dialogue”, Ministry of External Affairs, India (September 6, 2018), https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30358/Joint_Statement_on_the_Inaugural_IndiaUS_2432_Ministerial_Dialogue (accessed October 29, 2018).

³¹ Chengxin Pan, “The ‘Indo-Pacific’ and geopolitical anxieties about China’s rise in the Asian regional order”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4, 2014, pp. 453–469.

³² *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, USA (December 2017), pp. 25 & 45–46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-1.pdf> (accessed October 29, 2018).

³³ David Scott, “India and the Allure of the ‘Indo-Pacific’”, *International Studies*, Vol 49, Issue 3-4 (2012), pp.177 (published on 15 September 2014).

建立后勤补给点等,以及“一带一路”在南亚次大陆和印度洋沿岸国家的推进,确实让长期在印度洋特别是南亚次大陆享有独特战略优势的印度感到压力。³⁴印太外交因此有时被印方赋予非常具体的内涵。例如,2017年印度在未派代表出席北京“一带一路高峰论坛”的情况下,却与日本推出“亚非增长走廊”倡议,被普遍认为是制衡中国一带一路特别是海上丝路的重要举措。³⁵不久前,印美“2+2”对话也再次确认,双方要加强印太地区基础设施建设和互联互通的合作,“支持透明、负责、可持续债务融资的基建发展”。³⁶

三、印度“印太外交”的局限与挑战

“印太”是一个全新的地缘政治概念,无论印度政府承认与否,其“印太外交”既具有深刻的地缘政治考虑,也必将产生重要的地缘政治影响。印度的印太外交启动时间并不长,但已显示出较大的波动性,说明其仍要经历一个复杂而漫长的构建过程。从目前看,印度的印太外交至少面临以下三大发展“瓶颈”:

一是印度“印太外交”的范围界定存在模糊性和矛盾性。如前所述,印度“印太外交”的初心是为融入亚太,因此其印太外交的实质是亚太外交,即印太外交的重点应该是亚太。然而,根据2015年印度分别与美国和日本达成的两个重要政府间双边文件、以及2017年印日联合提出的“亚非增长走廊”倡议,印度的印太外交实际涵盖了“从非洲到东亚”的亚太和印度洋地区。根据莫迪的香会讲话,印太地区更是包含了“从非洲海岸到美洲海岸”的大片区域。³⁷清晰界定印太外交对印度的意义在于,印度是印度洋国家,其国家安全战略重点首先应该在印度洋,如若印太将印度洋与亚太连为一片,那么印度的国家安全战略重点会否有所变化?2015年印度海军公布的《印度海洋安全战略》明确指出,印度的首要海洋利益区是印度洋,包括:(1)印度海岸地区和海洋区域;(2)阿拉伯海、孟加拉湾、安达曼海及其沿岸地区;(3)波斯湾及其沿岸地区;(4)阿曼湾、亚丁湾、红海及其沿岸地区;(5)西南印度洋(含印度洋岛国及非洲东海岸地区);(6)进出印度洋的咽喉要道;(7)其他涉及印度海上通道和重要能源和资源利益的区域。而连接太平洋的东南印度洋、南海和东海、西

³⁴ Abhijit Singh, “China’s Military Base in Djibouti: Strategic Implications for India”, *War on the Rock* (August 21, 2017), <https://warontherocks.com/2017/08/chinas-military-base-in-djibouti-strategic-implications-for-india/> (accessed August 11, 2018).

³⁵ “India, Japan come up with AAGC to counter China’s OBOR,” *The Economic Times*, 26 May 2017.

³⁶ “Joint Statement on the Inaugural India-U.S 2+2 Ministerial Dialogue”, Ministry of External Affairs, India (September 6, 2018), https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30358/Joint_Statement_on_the_Inaugural_IndiaUS_2432_Ministerial_Dialogue (accessed October 29, 2018).

³⁷ “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue”, Ministry of External Affairs, India (June 1, 2018), <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018> (accessed August 6, 2018).

太平洋等则被列为印度的次要海洋利益区。³⁸因此，意在“东进”的印度印太外交，使印度在如何平衡其印度洋战略重点与前出亚太上面临挑战。

同时，如若印度的印太外交将印度洋涵盖其中，还意味着印度接受美、日、澳等国在印度洋地区建立更多的军事存在，而这与印度多年形成的大战略有所冲突。印度著名战略思想家拉贾·莫汉（C. Raja Mohan）曾指出，印度大战略将世界划分为以印度为圆心的三大同心圆：第一个同心圆覆盖与其直接接壤的邻邦。在这个同心圆中，印度追求主导地位，拒绝外部势力介入。第二个同心圆涵盖广义周边即大周边，包括亚洲和印度洋沿岸国家。印度在其中寻求平衡其他大国在此的影响，阻止后者侵占其利益。第三个同心圆包括整个世界舞台。印度在此争取大国地位，以在国际事务中发挥主要作用。³⁹近年，印度通过推动建立印度洋海军论坛和推进环印度洋联盟（前身为环印度洋地区合作联盟）开展务实合作，有意凸显自身在印度洋的领导地位。然而，印太外交却使印度与美、日等国在印度洋的安全互动日益紧密，如印美日马拉巴尔海上演习机制化、印美承诺加强在西印度洋的海上安全合作、印度支持美国成为印度洋海军论坛的观察员等，这对于印度在印度洋的地位而言，无疑是把“双刃剑”。

二是印度的印太外交冲击其东盟外交。这与“印太”概念对东盟地区中心地位的冲击直接相关。就东盟自身而言，经过多年的努力，随着东盟系列机制的建立与发展，东盟在东亚地区合作中的中心地位也逐渐确立。因此，东盟已经将维持其团结、中立、中心地位和领导地位，作为自己处理内外政策的战略目标。⁴⁰然而，美国印太战略出台后，东盟在地区合作中的作用面临被边缘化的风险，因此东盟对“印太”反应异常谨慎，其拟议中的共同立场文件迟迟未能出台。⁴¹在2018年初印度东盟对话关系25周年纪念峰会上，联合宣言也未提及“印太”。⁴²综合看，“印太”主要在三个方面挑战东盟的地区中心地位：一是印太的范围过大，东盟要发挥“小马拉大车”的作用难上加难。讲到东盟在地区合作中的中心地位，主

³⁸ Indian Navy, *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy* (October 2015), http://indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf (accessed November 5, 2018).

³⁹ C. Raja Mohan, "India and the Balance of Power", *Foreign Affairs* (July/August 2006), <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2006-07-01/india-and-balance-power> (accessed November 5, 2018).

⁴⁰ "Nay Pyi Taw Declaration on the ASEAN Community's Post 2015 Vision," *Nay Pyi Taw* (November 12, 2014), 转引自周士新：“东盟在区域合作中的中心地位评析”，《国际问题研究》，2016年第6期，第30页。

⁴¹ "ASEAN crafts position on US' Free and Open Indo-Pacific' strategy", *Nikkei Asian Review* (August 2, 2018), <https://asia.nikkei.com/Politics/International-Relations/ASEAN-crafts-position-on-US-Free-and-Open-Indo-Pacific-strategy> (accessed November 5, 2018).

⁴² "Delhi Declaration of the ASEAN-India Commemorative Summit to mark the 25th Anniversary of ASEAN-India Dialogue Relations", Ministry of External Affairs, India (January 25, 2018), https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/29386/Delhi_Declaration_of_the_ASEANIndia_Commemorative_Summit_to_mark_the_25th_Anniversary_of_ASEANIndia_Dialogue_Relations (accessed November 5, 2018).

要是指东亚地区。有关该地区经济一体化、地区安全架构的讨论已进行多年,由东盟主导的各种机制建设也受到相关各方特别是地区各大国的支持。如果印太地区包括印度洋,显然现有的东盟系列机制缺乏足够的代表性,东盟“小马拉大车”的能力也会被进一步稀释。二是美国所推动的印太合作更加看重印度的作用,客观上也造成印度与东盟在印太中心地位上的竞争关系。最新美国《国家安全战略》报告中,有8处提到印度,仅有1处提到东盟,从篇幅看二者差距更是明显。三是美日印澳“四国同盟”既挑战东盟的地区领导力,也冲击东盟系列机制所推动的地区安全合作理念。四国同盟中既有美国这样的当今世界领导国,也有日、印、澳这样的中等强国,若论领导力,东盟显然处于劣势。同时,四国同盟强调一致的民主价值观,具有较强的安全结盟倾向,与东盟系列机制所推动的包容性、合作安全理念有着本质的区别,并有可能成为地区安全架构的一个新选项。

东盟国家是印度的重要周边延伸,其中缅甸还与印度有陆上边界,泰国和印尼则与印度在海上接壤。印度的东向政策已实行26年,东盟国家始终是核心;而印度要融入亚太,东盟系列机制如“东盟+印度”、东亚峰会、东盟防长扩大会议等也都一直发挥着重要作用。因此,东盟外交或东向政策在印度对外政策中占据着举足轻重的地位。面对东盟国家对“印太”的疑惧,印度政府反复强调尊重东盟的中心地位。2017年11月莫迪就对东盟表示,“印度的东向行动政策以东盟为中心,东盟在印太地区安全架构中的核心地位显而易见”。⁴³继莫迪在香会上大篇幅论述东盟的中心地位后,不久前召开的印美“2+2”对话也强调印太地区以东盟中心地位为基础。⁴⁴尽管如此,更加注重与美、日、澳等大国协调的印度印太外交与其传统意义上的东盟外交存在着结构性矛盾,印度如何化解这一矛盾也将影响其印太外交的走向。

三是印度的印太外交受制于其对冲战略。近年,随着中美战略竞争态势的加强,印度的对外战略日益表现为一种对冲性。所谓对冲战略,是一种抵消性的国家对外战略选择,简单来说就是左右逢源、两面下注。具体到印度而言,其对冲战略至少体现在两个层面:一是印度在中美间的战略对冲,二是印度在区域和多边层面的战略对冲。尽管印度与美国的战略与安全互动不断深化,总体而言,印度依然试图与中美同时保持接触,以在中美战略竞争中

⁴³ “Opening Statement by Prime Minister at 15th ASEAN-India Summit, Manila”, Ministry of External Affairs, India (November 14, 2017), http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29113/Opening_Statement_by_Prime_Minister_at_15th_ASEANIndia_Summit_Manila_November_14_2017 (accessed November 5, 2018).

⁴⁴ “Joint Statement on the Inaugural India-U.S 2+2 Ministerial Dialogue”, Ministry of External Affairs, India (September 6, 2018), https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30358/Joint_Statement_on_the_Inaugural_IndiaUS_2432_Ministerial_Dialogue (accessed October 29, 2018).

维持中间位置。中印两国领导人的武汉非正式会晤，表明印度不想过多或过快倒向美国，依然愿意与中国保持平稳关系和开展务实合作。其后，印美开展“2+2”对话并签署《通信兼容安全协议》，也说明印美安全合作并未实质性减速。因此，莫迪的香会讲话是对印度此前在中美间“选边站队”倾向的一种纠偏，其在中美间的战略对冲要求其对于印太的解读为非排他性和不针对任何第三方。

在区域和多边层面，印度的对冲战略集中体现在其同时参加四国集团和上合组织上，即在多边安全架构上“脚踩两只船”。有印度学者指出，四国集团意在平衡中国，限制中国在地区和全球的影响；而上合组织的发展却会削弱美国的全球政治影响，如上合组织希望成员国关闭美国在其领土上的军事基地，此外美国对印度在上合组织中加强与中国、俄罗斯和伊朗的合作也感到不满。⁴⁵还有印度学者从陆地和海洋的角度看待这两个组织，认为上合组织构建的是欧亚大陆秩序，四国集团和印太则构建着海洋秩序。尽管上合组织与四国集团间存在着突出矛盾，但印度必须在其所代表的两种秩序中保持对冲。⁴⁶细读莫迪的香会讲话，字里行间流露着印度的战略自主，但这种战略自主更多是其对冲战略的体现，因此其稳定性易受到国际形势变化的影响。

四、结论

以莫迪 2018 年 6 月香会讲话为标志，印度已全面接受“印太”概念，印太外交或印太构想将成为印度对外政策的新视角和新支柱。印度的印太构想与美国的印太战略具有不少差异性：一是印度的印太外交核心仍是融入亚太，印度的东向行动政策仍将发挥重要作用。印度仍将重视参与“东盟+印度”、东亚峰会等东盟系列机制，尊重东盟在地区安全合作中的中心作用。同时，印度也将继续拓展与包括中国在内的其他国家的互动与合作。因此，印度的印太构想似乎更具有开放性与包容性。二是印度的印太外交将同时重视与美、日、澳这些“志同道合”（like-minded）国家在双边、三边和四边层面的合作，印美双边安全和战略合作将持续强化，印日“亚非增长走廊”等印太合作倡议也会不断推进，印美日、印日澳等三边互动也会加强，美日印澳四国集团也将保持定期会晤并探讨务实合作，但对四国集团同盟化和军事化的趋势印度恐怕会有所保留，以防止其成为“遏制性同盟”或小圈子。三是尽管在应对

⁴⁵ Atul Bhardwaj, "Sailing in Two Boats: India in the Shanghai Cooperation Organisation and Indo-Pacific 'Quad'", *Economic & Political Weekly*, Vol. 53, Issue No. 43 (October 27, 2018), <https://www.epw.in/journal/2018/43/strategic-affairs/sailing-two-boats.html> (accessed October 29, 2018).

⁴⁶ C. Raja Mohan, "From Indo-Pacific to Eurasia", *The Indian Express* (June 9, 2018); C. Raja Mohan, "Remapping India's geopolitics", *Seminar*, #701 (January 2017), http://www.india-seminar.com/2018/701/701_c_raja_mohan.htm (accessed October 29, 2018).

中国崛起上印度与美国有共同利益，但印度目前仍希望在中美间采取对冲战略，不想过早选边站队，因此其印太外交将保持较强的战略自主性。然而，印度在推进印太外交的过程中，仍要回答几个关键性问题，即：如何平衡其主要战略方向印度洋与其印太外交主要方向——亚太之间的关系；如何解决其自身崛起对东盟在地区安全架构中“中心地位”的冲击；如何处理其东盟外交、上合组织外交与四国集团外交之间的矛盾。作为印太地区的重要国家，印度印太外交的走向无疑对该地区力量结构变化和安全秩序转型会产生重要影响，值得密切关注。