

印度探索印度洋主导权的 动因、举措与制约

张 力* 陶 姍**

【内容提要】 探寻在印度洋的主导地位被印度视为其战略崛起的内在需求，与地区安全认知和外部周边环境的变化存在着直接关联。为实现这一战略抱负，印度莫迪政府近年来重视践行海权意识，强化与印度洋地区国家的战略关系，不断提升海军实力和远海行动能力，积极推动与美国在“印太战略”框架下的海上安全合作。印度的进取性姿态有助于转变其在印度洋地区的战略形象，为争当“净安全提供者”带来机遇，并由此对地区格局带来复杂的影响，甚至有可能挑战中国在该地区的战略利益。尽管如此，由于受自身综合实力偏弱、美国既有海洋霸权和中国常态进入印度洋等因素的制约，印度寻求印度洋主导权的探索将面临重大障碍。

【关键词】 印度 印度海洋战略 印度洋安全 地区主导权

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2024.02.04

地理上居于印度洋中枢决定了印度与印度洋海域及整个地区的特殊关系。印度传统上一直认为其是印度洋的天然主导者，期望确保印度洋始终是“印度之洋”。^①然而受战略重心布局、超级大国对抗及自身综合国力等因素影响，印度自独立后很长时期主要将战略重心聚焦于陆地，海洋安全则注重近海防御，主导印度洋的宏大抱负似乎只限于政治家和战略学者的构想。

* 教育部人文社科重点研究基地四川大学南亚研究所和“985工程”南亚及当代国际问题创新研究基地研究员

** 四川大学历史文化学院博士生

① [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1页。

近年来，随着综合国力进入显著的上升轨道，跻身“全球领导型大国”日益成为印度追求的战略目标。在此背景下，政治上强势的莫迪政府推出更具进取性的海洋安全战略，强调印度对印度洋海域和平、稳定和繁荣负有主要责任，力争扮演“净安全提供者”的角色，并通过外交、经济发展、军事防务等多种途径探索在印度洋的主导地位。本文基于当前印度洋安全态势和印度海洋战略演化，分析莫迪政府积极谋求印度洋主导权的动因、措施及制约因素，并对印度海洋战略的未来走向及影响加以预判。

一、印度海洋安全战略的转变

自独立以来，印度的安全战略一直存在着“陆权”与“海权”之争。三面环海的地理特征使得印度洋在印度的国家安全战略中一直占据着特殊地位。然而，印度在独立后相当长时期内，始终未推出正式的海洋安全战略。冷战时期，受防务重心布局、超级大国海上争霸以及自身经济不发达等因素的影响，印度无力兼顾陆海两个方向的力量建设，一直将军事安全的重心放在西部和北部陆上边境。在海洋安全方面，印度注重近海防御，将维护专属经济区作为核心安全利益。印度战略学界一度希望印度能填补英国退出后在印度洋留下的“权力真空”，但这一愿景却因冷战背景下美苏博弈以及自身实力所限而落空。鉴于当时的国际形势，印度奉行“不结盟”外交政策，拒绝在美苏两极之间选边，积极倡导建立“印度洋和平区”。

20世纪90年代后，随着印度经济快速增长、国力增强和战略崛起加速，印度洋对印度的地缘安全、经贸、能源供应的重要性上升，印度对印度洋的战略认知出现调整和转变，追求印度洋主导权的愿望日益明显。印度国防部2004年发布的《印度海洋学说》表明，印度海军已改变过去的近海防御战略，转而寻求进攻性海洋安全战略，发展可信的最低核威慑，加强濒海作战能力，并最终主导印度洋地区；同时，《印度海洋学说》也指出从波斯湾到马六甲海峡的弧形地带是印度海军的合法活动区域。^①印度海军2007年发布的《自由使用海洋：印度海洋军事战略》指出：印度的首要海上军事利益是确保国家安全，防止域外势力干涉，以保障经济增长和发展的安全环境；印度在印度洋的主要利益空间一是阿拉伯海和孟加拉湾划归

^① Rahul Bedi, "A New Doctrine for the Navy," *The Hindu*, July 16, 2004. <https://frontline.thehindu.com/the-nation/article30223434.ece>

印度专属经济区的部分及附近岛屿与海域，二是马六甲海峡、霍尔木兹海峡、曼德海峡和好望角等印度洋咽喉要道。^① 在这一阶段，印度依然认为作为一个正在崛起的大国，自身海军力量有限，影响只局限在沿海水域。^②

印度人民党莫迪政府在战略上高度重视海洋，执政初期便于 2015 年推出《确保安全的海洋：印度海洋安全战略》。2015 年版的《印度海洋安全战略》将印度在印度洋的战略目标从“自由使用海洋”改为“确保安全的海洋”；首次将印度洋和西太平洋作为一道整体的“战略弧”加以考量，并将红海、阿曼湾、亚丁湾以及西南印度洋等过去的“战略次要区域”提升为“战略主要区域”，同时“战略次要区域”也相应扩展到东南印度洋、地中海、非洲西海岸以及西太平洋等地区。^③ 这些重大调整表明，印度在印度洋的战略姿态已出现从“战略防守”向“战略进取”转变的趋势。与此同时，印度开始强调在印度洋的“净安全提供者”作用。2017 年 11 月，印度正式宣布增强在印度洋各咽喉要道和关键水域的力量部署，强化在印度洋的战略存在。^④ 可以看出，进入 21 世纪第二个十年以来，随着美国“亚太再平衡”、“印太”战略的相继推出和中国“一带一路”倡议的实施，印度洋的战略地位进一步凸显。与此同时，印度的综合国力持续增长，印度成为印度洋地区举足轻重的力量和主要大国积极争取的对象。

美国特朗普政府 2017 年推出的“印太战略”将印度洋、西太平洋视为单一的战略整体区划，突出印度的特殊地缘战略作用。莫迪政府也于 2018 年提出印度版“印太”构想，强调“印太”地区是一个“自由、开放且包容的地区”。^⑤ 2019 年莫迪领导印度人民党为主的全国民主联盟（NDA）再次赢得人民院选举，莫迪政府于同年 11 月在曼谷东亚峰会提出“印太海洋

^① India Navy, *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy* (New Delhi: Indian Integrated Headquarters Ministry of Defense (Navy), 2007), pp. 15, 59.

^② Allah Nawaz, "India's Evolving Maritime Strategy," *South Asia Voice*, May 31, 2023. <https://southasianvoices.org/indias-evolving-maritime-strategy/>

^③ Darshana M. Baruah, "India's Evolving Maritime Strategy: India Shifts Its Focus from 'Using' to 'Securing' Maritime Security in the Indo-Pacific," *The Diplomat*, Dec. 3, 2015. <https://thediplomat.com/2015/12/indias-evolving-maritime-strategy/>

^④ Dinakar Peri, "Navy Steps up Patrolling of Indian Ocean Region," *The Hindu*, Nov. 5, 2017. <https://www.thehindu.com/news/national/navy-steps-up-patrolling-of-indian-ocean-region/article61859678.ece>

^⑤ Rahul-Roy Chaudhury, "Modi Spells out Free, Open, Inclusive Indo-Pacific Policy," Aug. 7, 2018. <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2018/08/modi-free-open-inclusive/>

倡议”(IPOI),强调与“志同道合的”国家加强合作,确保安全、可靠和稳定的印太海域,实现地区繁荣。^①显而易见,印度在呼应美国“印太战略”的同时也试图构建自身的“印太”愿景,表明印度尽管将战略重心放在印度洋,但有兴趣和意愿将战略触角向西太平洋延伸。2021年8月,莫迪总理为彰显印度在全球海洋问题上的影响力,在联合国安理会提出加强海洋安全国际合作“五原则”:消除对合法性海上贸易的壁垒,以和平方式并基于国际法解决海洋争端,共同应对自然灾害和非国家行为体造成的海上威胁,保护海洋环境与资源,以及鼓励负责任的海上联通。^②可以看出,印度寻求印度洋海域的主导权、参与领导全球海洋事务的意图十分明显。

二、莫迪政府寻求印度洋主导权的动因

一国的海洋安全战略服务于该国的整体战略需求,且与同一时期海洋安全态势以及外部周边环境直接相关。莫迪政府将其主要战略区域扩展到整个印度洋,强调印度作为“净安全提供者”的作用,表明寻求地区主导权已成为印度推行海洋安全战略的重要目标。莫迪政府追求印度洋主导权,是印度宣示战略崛起内在需求、改变对印度洋安全认知、利用对自己相对有利国际环境等因素共同作用的结果。

(一) 印度战略崛起的内在需求

印度次大陆北部为喜马拉雅山脉,东西两侧为孟加拉湾和阿拉伯海,南部深入印度洋,特殊的地理位置决定了印度在安全、战略和外贸等方面对印度洋的高度依赖性。在独立初期,印度的政治精英就意识到在印度洋取得主导地位是印度未来战略崛起的必备条件。印度开国总理尼赫鲁曾明

^① Jagannath Panda, “The Strategic Imperatives of Modi’s Indo-Pacific Ocean Initiative,” April 8, 2020. <https://www.eastwestcenter.org/publications/the-strategic-imperatives-modi%E2%80%99s-indo-pacific-ocean-initiative>

^② Rezaul H. Laskar, “5 Principles Needed for Global Maritime Security, Says PM Modi as He Chairs UNSC Meet,” *Hindustan Times*, Aug. 9, 2021. <https://www.hindustantimes.com/india-news/5-principles-needed-for-global-maritime-security-says-pm-modi-as-he-chairs-uns-c-meet-101628527337014.html>

确提出，“印度要称雄大陆，必先称雄海洋。”^① 印度战略学者和外交家潘尼迦（K. M. Panikar）也指出，印度洋安全与否关系着印度的生死存亡。^② 印度学者韦迪亚（Kesha Vaidya）的表述则更为直接：“印度洋必须成为印度之湖。也就是说，印度必须是印度洋水域无可争议的主导者，……控制包括阿拉伯海和孟加拉湾在内的广阔水域。”^③

进入 21 世纪以来，伴随印度经济持续增长，其国际地位显著提升，在对外战略上显现出前所未有的自信和强势。莫迪在第二任期内将跻身“全球领导型大国”作为印度的战略目标，并承诺要使印度在其第三届任期内变成世界第三超级经济大国。^④ 对于印度战略精英尤其是莫迪政府，推行积极的海洋战略、谋求在印度洋的主导权成为印度战略崛起的“刚性需求”，也是其跻身世界强国的必要步骤。

印度的这一“刚性需求”叙事主要包括以下方面。其一，印度要继续保持经济的可持续发展，必须确保印度洋海上交通线畅通无阻。印度虽然是印度洋地区大国，但无法左右或决定性地影响印度洋的重要咽喉要道，仍面临自身的“霍尔木兹困局”与“马六甲困局”。印度对外贸易总量的 95% 和总价值的 74% 需要通过海运完成；作为世界第三大能源消费国，印度 80% 以上的石油和 50% 以上的天然气依托海洋运输进口。^⑤ 换言之，印度要克服能源进口和对外贸易的运输瓶颈，避免印度洋局势对自身可持续发展构成的潜在负面影响，争取海域和地区的主导权成为其必然的战略选项。

其二，获取在印度洋的主导地位将为印度参与大国博弈提供重要支撑。

^① Jawaharlal Nehru, *India's Foreign Policy: Selected Speeches, September 1946-April 1961* (New Delhi: Publications Division, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India, 1961), pp. 113-115.

^② [印] 潘尼迦：《印度与印度洋——略论海权对印度历史的影响》（德隆、望蜀译），北京，世界知识出版社，1965 年版，第 81 页。

^③ David Scott, "India's 'Grand Strategy' for the Indian Ocean: Mahanian Visions," *Asia-Pacific Review*, Vol. 13, No. 2, 2006, pp. 97-129.

^④ Mayank Kumar, "Modi Vows to 'Make India the Third Largest Economic Superpower in the World' in His Third Term," *The Hindu*, Dec. 19, 2023. <https://www.thehindu.com/news/national/modi-vows-to-make-india-the-third-largest-economic-superpower-in-the-world-in-his-third-term/article67651532.ece>

^⑤ Anil Jai Singh, "India's Maritime Economy: Driving India's Growth," Feb. 27, 2021. <https://indiafoundation.in/articles-and-commentaries/indias-maritime-economy-driving-indias-growth/>

印度战略精英普遍认为，印度洋对印度来说是至关重要的战略和经济区域，覆盖了能潜在影响印度安全环境的远近邻邦，对印度的外交、军事利益和对外接触利害攸关，印度洋的稳定和安全直接决定印度的外部环境；并且印度在印度洋的战略位置得天独厚，对地区安全是举足轻重的主导力量。^① 21世纪以来，主要大国在印度洋地区的地缘战略竞争加剧，缺少包容性地区安全建构加之非传统安全问题日益突出，这种不稳定态势既加深了印度对印度洋的战略敏感，也刺激了印度的战略追求。印度学者就认为，“在这种态势下，印度应以其拥有的海上实力，寻求在该地区发挥‘不引人注目的支点’和‘力量平衡者’的作用。”^②

其三，印度洋是印度扩展战略影响力的主要方向。印度意识到要跻身于世界大国之林，就必须冲破南亚的区域藩篱，在印度洋方向扩展战略影响力是现实的选择。从地缘政治的视角看，印度延伸战略触角在北和西北陆缘方向直接受制于与中国和巴基斯坦的长期对峙以及阿富汗的动荡，而印度洋、孟加拉湾和阿拉伯海则为印度提供了拓展地缘影响的广阔空间。印度战略界对此有清晰认知。印度战略家苏布拉马尼亚姆(K. Subrahmanyam)曾表示：“主导印度洋是印度‘天定命运’的组成部分。”^③ 印度前外交秘书希克里(Rajiv Sikri)也相信：“如果印度要成为一个大国，那么它的战略影响力可向海洋方向扩展，其他方向则都会受到极大限制。”^④ 因此不难理解，印度近年旨在拓展对外影响力的“东向行动政策”、“西进”战略和“萨迦”(SAGAR，意为地区国家的普遍安全与发展)倡议，都将印度洋作为基本的地缘依托。

(二) 印度对印度洋地缘安全的认知变化

印度对印度洋安全态势的认知变化是其寻求印度洋主导权的重要动因。

^① Darshanam Baruah, "Maritime Competition in the Indian Ocean," May 12, 2022. <https://carnegieendowment.org/2022/05/12/maritime-competition-in-indian-ocean-pub-87093>

^② Probal Ghosh, "Indian Ocean Dynamics: An Indian Perspective," April 5, 2011. <https://eastasiaforum.org/2011/04/05/indian-ocean-dynamics-an-indian-perspective/>

^③ David Brewster, "Between Giants: The Sino-Indian Cold War in the Indian Ocean," *Asie. Visions*, No. 103, December 2018, p. 10. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brewster_sino_indian_cold_war_2018.pdf

^④ Denis Venter, "India and Africa: Maritime Security and India's Strategic Interests in the Western Indian Ocean," in Iain Walker *et al.* eds., *Fluid Networks and Hegemonic Powers in the Western Indian Ocean* (Lisboa: Centro de Estudos Internacionais, 2017), pp. 131-167.

印度洋作为世界第三大洋，是连接亚洲、非洲和欧洲的海上战略通道，东西两翼的孟加拉湾和阿拉伯海的地缘战略重要性尤为突出，分布着马六甲海峡、霍尔木兹海峡、曼德海峡等多个海上咽喉。从全球能源安全的视角看，据联合国贸易与发展会议（UNCTAD）数据，印度洋承载着全球 50% 以上的集装箱运输和 70% 的原油运输。^① 近年来，由于地缘政治冲突与大国博弈加剧，尤其随着美国“印太战略”的推出，印度洋安全成为各主要大国和地区国家普遍关切的问题。印度作为印度洋地区大国，战略利益覆盖面广泛，对域外大国的活动和地区性冲突反应敏感。在非战争状态下，印度对印度洋的安全关切既包括域外国家的军事存在，也包括海上咽喉通道阻断、地区不稳以及海盗和海上恐怖主义等非传统安全威胁。印度相信，尽管其中大多数威胁也影响该地区其他利益攸关方，但鉴于印度“已承担保障印度洋地区安全的责任”，因此所受影响更大。^② 在全球化的今天，印度更是无法承受供应链中断的威胁与影响。据统计，印度约 50% 的外贸运输途经阿拉伯海，能源需求约 60% 从中东国家进口，红海航道阻断被印度视为对国家安全利益的直接威胁，可能使全年出口损失达 300 亿美元。^③ 此外，印度对 2008 年孟买恐怖袭击教训深刻，担心来自海上的非传统安全威胁再次危害国土安全。

印度对印度洋安全的认知以战略现实主义为准绳，明确指向大国间的竞争与对抗。在印度洋众多利益攸关方中，印度最关注的对象是中国和美国，中美各自的战略取向及其影响成为印度评估印度洋局势的基本要素。美国迪戈加西亚海军基地和分布在西亚、中东地区的众多军事设施表明，美国仍然掌握着印度洋的制海权。尤其美国为应对中国的战略崛起，极力鼓动印度承担印度洋“净安全提供者”的角色以配合其“印太战略”。印度鉴于实力差距和利益得失权衡，选择“搭车”美国，持续深化与美国的防务与海上安全合作，事实上正在成为美国“印太战略”在印度洋的支点。

印度对印度洋安全的认知转变更多聚焦中国的海洋战略。近年来，中

^① Sajjad Ashraf, "Power Struggle in the Indian Ocean," April 28, 2023. <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/power-struggle-in-the-indian-ocean>

^② Gopal Suri, "India's Maritime Security Concerns and the Indian Ocean Region," *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 11, No. 3, July-September 2016, pp. 238-252.

^③ Yusuf T. Unjhwala, "Is India on Course to Address Maritime Threats," *Deccan Herald*, Jan. 15, 2024. <https://www.deccanherald.com/opinion/is-india-on-course-to-address-maritime-threats-2848791>

国定期向亚丁湾派遣国际护航编队，中国海军舰艇在印度洋的活动常态化，中国“一带一路”倡议将印度洋列入主要拓展方向，这些都引发印度的极度过敏反应。印度判断中国在印度洋的意图和能力主要基于地缘政治逻辑，尽管也有观点承认中国在印度洋的海上存在具备合法性，但诸多事实表明，与印美海上安全合作形成反差，印度高度警惕中国在印度洋的存在与活动，认为对其地区利益和影响力构成严重挑战。^①与常态进出印度洋相关，印度也对中国远海投射力量的提升感到担忧，声称“中国具备陆海攻击能力的战略核潜艇进入印度洋对印方关键的沿海基础设施和资产将造成巨大不安全感”。^②

印度从零和博弈的观念出发，也将“一带一路”倡议视为引发印度洋安全态势发生改变的重大挑战。印度主流观点认为，从中国南疆直通巴基斯坦瓜德尔港的“中巴经济走廊”途经印巴争议的巴控克什米尔地区，既损害印度的主权与领土完整，又形成中巴联合从陆海两向对印方的战略围堵；“建成将克什米尔地区包括在内的中巴陆地通道只会加剧中印之间的地缘政治鸿沟，瓜德尔港则进一步给‘丝绸之路经济带’添加了海洋因素。”^③在另一方向，印度尽管对“孟中印缅经济走廊”（BCIM）的抵制程度相对较低，但认为中国与缅甸、孟加拉国发展互联互通将损害印度的地缘政治利益；并且基于中国的经济和战略实力，“孟中印缅经济走廊”可能提升中国对印度东北部地区的影响，从而削弱它与印度本土的地理、经济、社会与情感联系。^④

事实上，印度在认知上将区域发展泛安全化由来已久。早在2005年，印度战略学界就将中国投资援建瓜德尔港、汉班托特港（斯里兰卡）、吉大港（孟加拉国）和皎漂港（缅甸）视为围堵印度的“珍珠链战略”。随着近年来“21世纪海上丝绸之路”倡议取得进展，特别是中国增加在环印度洋

① Sajjad Ashraf, “Power Struggle in the Indian Ocean”.

② Gurpreet S. Khurana, “India’s Maritime Strategy: Context and Subtext,” *Maritime Affairs*, Vol. 13, No. 1, 2017, pp. 14-26.

③ Darshana M. Baruah, “India’s Answer to the Belt and Road: A Road Map for South Asia,” Carnegie India, Aug. 21, 2018. <https://carnegieindia.org/2018/08/21/india-s-answer-to-belt-and-road-road-map-for-south-asia-pub-77071>

④ Ashok Sajjanhar, “Understanding the BCIM Economic Corridor and India’s Response,” *Issue Brief*, No. 147, June 2016, p. 4. https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2016/06/ORF_Issue_Brief_147.pdf

地区的基础设施建设投资，印度对中国从陆海双向对其实施战略围堵的疑虑进一步加深，认为中国与印度洋地区其他国家合作建设的港口项目具有军民两用性质，将加强中国的地区战略布局，从而致使印度的安全处境更加复杂化。^①由此可见，以对中国的战略“疑虑”为特征的安全认知为印度谋求印度洋主导权提供了某种貌似合理的依据。

（三）对印度相对有利的外部环境

印度当前面对的外部环境较为宽松，为其谋求在印度洋的主导地位提供了有利条件。美国的战略追捧与印美关系的稳步提升是印度外部环境相对有利的主要体现。冷战结束后，美印两国在相互调整政策的基础上实现了双边关系稳固发展。自奥巴马政府宣布“重返亚太”并将战略重心从“反恐”重新转向大国博弈后，印度在美国全球战略布局中的重要性明显提升，成为美国的主要防务伙伴。特朗普执政时期，美国明确将中国定义为主要战略竞争对手，鼓动印度在其“印太战略”中发挥印度洋战略支点的作用，印美战略合作进一步密切。拜登执政后，美印基于“印太战略”的合作持续深化。2021年印美发布指导性文件《美国和印度：深化战略伙伴关系》，双方同意提升战略合作，在印太地区安全事务中协同发挥重要作用。^②2022年10月美国《国家安全战略》强调，“鉴于印度是世界上最大的民主国家和（美国的）主要防务合作伙伴，美国与印度将进行双边和多边合作，以此支持共享的自由和开放的印太愿景。”^③

印度在与美国及美国的地区盟友加强战略合作的同时，也与其他大国保持密切互动。莫迪政府在外交上强调“多向结盟”，主张在加强印美战略合作伙伴关系的同时，也平衡与中国、俄罗斯、东盟以及其他大国和地区力量的关系。事实表明，印度与俄罗斯的战略伙伴关系并未因俄乌冲突和对俄国际制裁而实质性受损；印度与中国的关系近年来尽管因边境等问题陷入低谷，但双边关系总体上仍然是可控的。作为“多向结盟”的体现，印度

^① Dipanjan Roy Chaudhury, “Dual-Use Infrastructure Projects Cause of Concern in the Indo-Pacific,” *The Economic Times*, Oct. 12, 2021. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/dual-use-infrastructure-projects-cause-of-concern-in-the-indo-pacific/articleshow/86956869.cms>

^② U. S. Department of State, “The United States and India: Deepening Our Strategic Partnership,” July 27, 2021. <https://www.state.gov/the-united-states-and-india-deepening-our-strategic-partnership/>

^③ The White House, “National Security Strategy,” Oct. 12, 2022, p. 38. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

目前既参加美国主导的美日印澳“四边安全对话”(QUAD),又是“上海合作组织”、“金砖国家”、“全球南方”等非西方多边机制的重要成员。这种相对宽松的外部环境为印度在国际事务中发挥独特作用提供了空间,也为其追求印度洋主导权提供了难得机遇。

三、印度寻求印度洋主导权的战略举措

寻求在印度洋的主导权集中反映了印度在崛起过程中的利益扩张、安全认知转变和外部环境的刺激,而追求这一目标需要其在政治、外交、军事、经济等方面付出努力与成本。为寻求印度洋主导权,莫迪政府推出四类举措:实践海权意识,强化在印度洋海域的制海能力;发展与印度洋地区国家的伙伴关系;提升印度海上军事力量与投射能力;借助与美国的海上安全协同扩展在印度洋的战略影响。

(一) 实践海权意识,强化在印度洋海域的制海能力

海权在当代国际关系中的内涵既包括海洋军事与商业实力,也包括为海上公域和公益提供服务的能力。印度战略界认为,增强海军力量“不仅要反映战略实力的提升,也需验证是否符合马汉所提的“通行全球海洋公域”的海权准则,因此印度面对的问题始终是印度海军能否为在海上冲突中获胜而控制海洋(印度洋),以及印度的印太战略如何应对各类传统与非传统海上威胁。^①

印度伸张当代海权的重要表现是对印度洋“净安全提供者”这一角色的强调和实践。“净安全提供者”通常指一国拥有可信的军事实力和战略意愿,能在地区或全球层面为应对共同的安全利益提供自身的军事及其他资产。印度在印度洋充当“净安全提供者”,最初由时任美国国防部长的盖茨(Robert Gates)在2009年香格里拉会议上提出,后来日益频繁地见诸“四边安全对话”机制和印度的官方文件。印度对承担该角色职能的界定包括:军事存在与快速反应,海上接触,能力建设与实力提升,发展地区海域感

^① Abhijit Singh, “India’s Maritime Power Is Growing, but Challenges Loom,” ORF, August 14, 2023. <https://www.orfonline.org/expert-speak/indias-maritime-power-is-growing-but-challenges-loom>

知以及海洋安全行动。^① 以其中反映当代制海能力和支撑海上安全的海域感知 (MDA) 为例, 印度目前已经以整个印度洋地区的主导者自居。印度 2018 年正式启用印度洋区域信息融通中心 (IFC-IOR), 由海军主要负责管理, 其主要任务是促进和共享有关印度洋海上安保的海域感知, 如辨识和交换各类针对商船航行的安全威胁。该机构作为印度洋地区信息网络枢纽, 与 20 多个国家及多个国际多边组织建立起联系, 并有一些国家表达了参与意向。^② 2021 年印度宣布将新建 42 个沿海雷达站以加强沿海监控能力, 2022 年继而批准“国家海域态势感知” (NMDA) 项目。^③ 印度也是《白色航运协议》 (WSA) 签署方, 能与其他签约国海军及其他利益攸关部门相互交换与商船航行安全相关的信息数据。

印度近年来在西印度洋海域打击海盗和多边国际护航行动中发挥了重要作用。2007 年以来, 印度多次参与经联合国安理会授权的打击索马里海盗的多国行动。2019 年 6 月, 印度海军在阿曼湾开始实施打击海盗、护航商船的“桑卡尔普行动” (Sankalp) 并取得一定成效。2023 年年底巴以冲突的加剧导致地区安全局势恶化, 也门胡塞武装对过往红海的国际商船频频发起导弹和无人机袭击, 连接苏伊士运河与印度洋的海上通道受到直接威胁, 在此背景下印度海军扩大了护航与救援范围。印度海军宣称在危机中发挥“第一响应者与首选安全伙伴”的作用, 在红海部署了护卫舰和驱逐舰等 10 余艘舰艇。截至 2024 年 4 月, 印度海军已经对至少 19 次突发事件采取行动, 护卫商船通过海上走廊, 并施救遭遇袭击的多国商船。此外, 通过增强力量部署并与伙伴国家海军协调, 印度海军采用远程巡逻机、遥控飞行器及海上平台对阿拉伯海及附近区域保持全天候监视, 搜集信息、识别威胁和预测安全风险。有分析指出, 鉴于现阶段巴以冲突尚未结束,

^① Abhay Kumar Singh, “India as a Net Security Provider in the Indian Ocean Region: The Strategic Approach of a Responsible Stakeholder,” in Jivanta Schöttli ed., *Maritime Governance and South Asia: Trade, Security and Sustainable Development in the Indian Ocean* (Chennai: World Scientific, 2018), p. 72.

^② Vijay Sakhuja, “Indian Navy: A ‘Preferred Security Partner’ in the Indian Ocean,” *India Narrative*, Jan. 23, 2021. <https://www.indianarrative.com/india-news/indian-navy-a-preferred-security-partner-in-the-indian-ocean-14743.html>

^③ Manjari Chatterjee Miller and Clare Harris, “India’s Efforts to Strengthen Indian Ocean Security,” *Council on Foreign Relations*, July 18, 2023. <https://www.cfr.org/blog/indias-efforts-strengthen-indian-ocean-security>

印度海军在该地区的作用将会日益重要并产生回报；并且无论冲突最终如何终结，印度作为该地区“净安全提供者和第一响应者”的作用将再次得到证明。^①也有评论相信，红海护航使印度海军巩固了在亚丁湾和阿拉伯海的存在，表明印度作为重要角色对国际海洋安全的影响正在日益上升。^②

2024年2月在孟加拉湾举行的“米兰”多国海上军演也体现出印度对现代海权的宣示。“米兰”军演凸显了印度对国际社会的召集力。印度海军成功邀集50多个国家参加军演，既包括印度洋地区国家、美国及其盟友，也包括与西方关系紧张的俄罗斯、伊朗等国，各国海军的这种非正式互动突出了印度的主导作用。除军事和安全外，印度对现代海权的热衷也反映在利用海洋满足国内发展需求和繁荣经济方面。印度2021年2月发布的《海洋愿景2030》规划出10年发展蓝图，涉及港口、海运和内河航运。据世界银行《2023年物流绩效指数（LPI）报告》，印度在“国际海运”分类栏目的全球排名为第22位（2014年为第44位），物流绩效指数得分居第38位，升速显著。与此同时，印度的港口与海事物流部门也呈现较快的发展态势。^③

现代海权也包括影响海上安全规则、主动承担在国际海域的责任并寻求在海洋公域有所作为。印度近年来在这方面有突出表现，前述莫迪总理在安理会提出加强国际海洋安全合作的原则即为典型一例。值得一提的是，莫迪高调列举印度的相关经验和“贡献”作为倡议的支撑，包括印度倡导“萨迦”理念，推动包容性地区海上安全建构；印度与孟加拉国顺利解决海上划界问题；印度海军长期在印度洋执行巡逻任务并打击国际海盗；印度举办的印度洋区域信息融通中心增进地区共享海域感知和强化海上安全；印度在印度洋发挥“净安全提供者”的作用等。^④有分析据此认为，莫迪的

① J. K. Tripathi, "India: 'The Net Security Provider' and 'the First Responder' in the Indian Ocean," ETV Bharat, April 13, 2024. <https://www.etvbharat.com/en/!opinion/india-the-net-security-provider-and-the-first-responder-in-the-indian-ocean-enn24041203933>

② Zikru Al-Rahman, "India: A Growing Maritime Power," The Media Line, Feb. 16, 2024. <https://themedialine.org/mideast-mindset/india-a-growing-maritime-power/>

③ Abhijit Singh, "India's Maritime Power Is Growing, but Challenges Loom".

④ "PM's Remarks at the UNSC High-Level Open Debate on 'Enhancing Maritime Security: A Case for International Cooperation'," Aug. 9, 2021. <https://www.narendramodi.in/prime-minister-narendra-modis-remarks-at-the-uns-c-high-level-open-debate-on-%E2%80%9Cenhancing-maritime-security-a-case-for-international-cooperation-556599>

倡议表明印度已开始在国际海洋安全政策与实践方面扮演领导角色。^①也可看出，莫迪刻意推出“印度经验”作为国际海洋治理的借鉴，无意掩饰印度对印度洋主导地位的企求。

（二）扩大对印度洋地区国家的影响

加强与印度洋地区国家的接触是印度追求印度洋主导权的重要途径之一，涵盖多个方向和层次。其一是深化与东盟国家的战略伙伴关系。东盟地区是印度“东向行动政策”和“印太”构想的指向伙伴，莫迪政府2019年提出的“印太海洋倡议”（IPOI）将东盟列为重要合作对象。2018年5月，印度宣布与东盟的主导国家印尼建立全面战略伙伴关系，双方同意就防务、联合海上演习和巡逻开展合作，此举为印度海军在马六甲海峡的活动提供了政策支撑。同年，印度与印尼就举行双边代号为“萨穆德拉·沙克提”（Samudera Shakti）的年度海上军演达成协议，借此加强两国海军的互操作性。^②2016年9月莫迪总理访问越南，成为15年来首位访越的印度总理；2019年以来印越已举行三轮海上安全对话。印度2022年同意向菲律宾出口布拉莫斯超声速巡航导弹，并在2023年6月与菲律宾发表联合声明，呼吁各方支持2016年南海仲裁案结果，首次在南海问题上站队菲律宾针对中国。^③在地区层面，印度2022年宣布与东盟建立全面战略伙伴关系，2023年5月首届印度—东盟海上军演在南海附近举行，军演意在增进印度—东盟全面战略伙伴关系。^④当然，印度加强与东盟国家的安全合作有双重目的，既可扩展自身的战略空间，也可缓解东盟对印度增强远洋投射能力的疑虑。印度刻意强调印太的“东盟中心”地位以博取对方好感，从而起到联手东盟制衡其他大国的作用，尤其对冲中国在该地区的影响。

其二是增强与西印度洋地区的战略接触。阿拉伯海不仅关系到印度本土安全，也是印度重要的经贸与能源通道。中东地区则是印度能源进口的

^① Christian Bueger, “India’s New Sea Power. Reflections from Milan 2024.” Feb. 24, 2024. <https://bueger.info/indias-new-sea-power-reflections-from-milan-2024/>

^② Indian Ministry of Defence, “India-Indonesia Bilateral Exercise Samudra Shakti-23,” May 14, 2023. <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1924058>

^③ Abhijit Singh, “Despite the Excitement, India’s South China Sea Policy Remains Unchanged,” Lowy Institute, July 14, 2023. <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/despite-excitement-india-s-south-china-sea-policy-remains-unchanged>

^④ Gurjit Singh, “India Cements ASEAN Cooperation,” *Taipei Times*, May 14, 2023. <https://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2023/05/14/2003799748>

主要来源，沙特、阿联酋等国为印度带来大部分海外劳务外汇。印度2015年8月推出“西联”（Link West）计划，强调从互联互通、能源安全、经贸等层面促进与中东地区国家的合作，注重在该地区开展全方位“大国外交”。伊朗是海湾地区大国和印度的主要地区伙伴及原油进口来源国，印度2018年就租借恰巴哈尔港与伊朗达成协议，从而将战略触角扩展到霍尔木兹海峡。2018年5月美国退出伊核协议后，印度仍顶住美方制裁压力坚持从伊朗进口石油。印度2019年10月与沙特阿拉伯签署战略伙伴关系理事会协议，成为沙特阿拉伯《2030愿景》的重要伙伴国。此外，印度于2021年10月与美国、以色列和阿联酋共组“四方机制”（I2U2），有助于扩大对中东地区的影响并巩固在西印度洋的战略地位。

其三是稳固与印度洋岛国的传统联系。在双边层面，印度与斯里兰卡的关系近两年出现明显改善。2023年7月，莫迪总理邀请斯里兰卡总统维克拉马辛哈（Ranil Wickremesinghe）访印，试图为一度不稳的双边关系重定积极基调。莫迪对其表示，“一个稳定、和平和繁荣的斯里兰卡不仅符合印度的利益，也符合整个印度洋地区的利益。”^① 在2022年斯里兰卡国内危机期间，印度提供了超过45亿美元的经济和人道主义援助，支持斯里兰卡债务重组努力。印度致力于加强与斯里兰卡的双边关系，推动多项发展投资倡议，包括能源中心、港口与大型炼油厂。^② 印度长期与马尔代夫保持战略、经济与文化联系，包括向马尔代夫提供援助、协助发展项目和履行经贸协议，但马尔代夫对印政策近年来一直在“印度优先”和“驱离印度”两者间摇摆。2023年马尔代夫大选前，印度外长和防长相继到访，试图对其施加压力。印度防长辛格（Rajnath Singh）声称，印马双方对维护地区和平与安全承担着共同责任。^③ 有分析认为，莫迪政府试图进一步利用外

^① “India, Sri Lanka Should Work together Keeping Each Other’s Security Interests and Sensitivities in Mind; PM Modi,” India News Network, July 21, 2023. <https://www.india-newsnetwork.com/20230721/india-sri-lanka-should-work-together-keeping-each-other-s-security-interests-and-sensitivities-in-mind-pm-modi>

^② Rajni Gamage, “Sri Lanka-India Relations in 2024,” *ISAS Briefs*, March 1, 2024. <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/sri-lanka-india-relations-in-2024/>

^③ Nirendra Dev, “Defense Minister Rajnath Singh to Hand over Patrol Vessel, Landing Craft to Maldives as India’s Gift,” *Organiser*, May 1, 2023. <https://organiser.org/2023/05/01/171813/bharat/defence-minister-rajnath-singh-to-hand-over-patrol-vessel-landing-craft-to-maldives-as-indias-gift/>

交、信息优势、军事合作与经贸关系等工具，恢复此前丢失的阵地，支撑双边关系。^① 穆伊兹（Mohamed Muizzu）就任总统后，马尔代夫新政府主动疏远印度，要求印方撤离驻马军事人员，这让莫迪政府始料未及。

在地区层面，莫迪总理 2015 年出访毛里求斯时首提“萨迦”倡议，表达印度与印度洋地区国家加强安全与发展合作的决心。^② 基于该倡议，印度海军在新冠疫情期间向马尔代夫、毛里求斯、马达加斯加、科摩罗和塞舌尔等国提供医疗与粮食援助。印度外交部 2016 年成立印度洋司，负责处理印度洋地区事务，其中特别强调与地区岛国协调关系。2020 年 3 月，印度成为印度洋岛国组织“印度洋委员会”（IOC）的观察员国。印度重视利用“环印度洋区域合作联盟”（IOR-ARC）和印度洋海军论坛（IONS）等地区多边机制，加强与印度洋地区国家的安全关系，降低后者对域外大国的安全依赖。^③

（三）提升海上军事力量与远海行动能力

为尽快获取并维持在印度洋海域的主导地位，印度将发展一支现代化的“蓝水”海军作为重要选项。在莫迪政府的推动下，过去十年印度在海军力量发展、海域感知能力提升、海军多功能基地构建、远海军力部署与投射等方面取得了长足进展。

一是推进海军力量建设。作为军力建设的物质基础，印度的防务预算在过去十年快速增长。2023 年度，印度国防预算达 738 亿美元，仅次于美国、中国而位居世界第三。其中，印度海军军费占预算总额的 17%（陆军为 57%、空军 19%），在三军中所占份额尽管最低但增速最快。^④ 军费的增长趋势为印度的海军现代化建设提供了必要条件。2015 年《印度海洋安全战略》颁布后，莫迪政府随即提出加快实施“2030 年海军现代化计划”。

^① Radhey Tambi, “India Can’t Afford to Lose Maldives again,” *The Diplomat*, May 5, 2023. <https://thediplomat.com/2023/05/india-cant-afford-to-lose-maldives-again/>

^② Harshita Kanodia, “India’s SAGAR Policy in the Indian Ocean Region,” *Diplomatist*, Dec. 25, 2020. <https://diplomatist.com/2020/12/25/indias-sagar-policy-in-the-indian-ocean-region/>

^③ Ranendra S. Sawan, “Problems and Prospects of Maritime Security Cooperation in the Indian Ocean Region: A Case Study of the Indian Ocean Naval Symposium (IONS),” *Maritime India*, June 23, 2022. <https://maritimeindia.org/problems-and-prospects-of-maritime-security-cooperation-in-the-indian-ocean-region-a-case-study-of-the-indian-ocean-naval-symposium-ions-part-i/>

^④ Karl Dewey *et al.*, “Personnel vs. Capital: The Indian Defence Budget,” *International Institute for Strategic Studies*, April 14, 2023. <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2023/04/indian-defence-budget/>

近年来，莫迪政府先后从俄罗斯、美国、法国等国购入先进作战舰艇和海上军事平台，同时通过军工产业的“印度制造”计划降低进口依赖，提高包括海军装备在内的军备国产化程度。2022年9月，印度首艘国产航母维克兰特号（INS Vikrant）正式服役，这不仅标志着印度已成为双航母国家，也表明其海军装备国产化进入新阶段。印度第二艘国产航母目前已在规划中，预计到2027年将拥有三个航母战斗群。印度海军现拥有各类舰艇132艘，预计2035年将达到175艘左右，且大部分将实现国产化。^①

二是升级孟加拉湾海军基地。印度的安达曼—尼科巴群岛位于孟加拉湾东部，靠近连接东印度洋和中国南海的马六甲海峡北端，是跨接东西印度洋重要国际航线的必经之地，战略位置尤为重要。印度早在2001年便在安达曼—尼科巴群岛建立了三军联合指挥部，并于2019年制定了总额高达565亿卢比、为期10年的安达曼—尼科巴群岛“专属军事基础设施发展计划”，着眼部署更多的军舰、航母、无人机和导弹，提升其作为军事基地的综合作战能力。^②与此同时，印度也在酝酿一项旨在2027年之前逐步提升该岛驻军人力和军事资产的“力量扩充”综合计划。根据现有规划，印度海军将在布莱尔港以北新建一处空军基地，使之成为印度在安达曼—尼科巴群岛的第三处空军设施。位于该群岛的海军基地被视为印度“东向行动政策”的主要战略支点，有利于印度未来向马六甲海峡以东及中国南海地区进行战略延伸。近年来，美印主导的“马拉巴尔”联合海上军演也多在该群岛附近海域举行。

三是强化在阿拉伯海的常规部署与投射能力。印度力图通过强化在阿拉伯海的军力部署拓展在印度洋的地缘军事优势。卡尔瓦尔（Karwar）海军基地地处印度次大陆西南端，方便印度海军监视阿拉伯海及其周边国家的海军动向，并有效缓解孟买海军基地的压力。2005年5月，卡尔瓦尔基地一期工程竣工，2011年二期工程启动。据报道，该基地建成后能同时容

^① “India Planning a 175-ship Navy Fleet to Counter China in Indian Ocean; Report,” *Deccan Herald*, Sep. 18, 2023. <https://www.deccanherald.com/india/india-planning-a-175-ship-navy-fleet-to-counter-china-in-indian-ocean-report-2690876>

^② Rajat Pandit, “Eye on China, Government Finalises Rs 5, 000-crore Defence Plan for Andamans,” *The Times of India*, Jan. 27, 2019. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/eye-on-china-government-finalises-rs-5000-crore-defence-plan-for-andamans/articleshow/67705690.cms>

纳 32 艘军舰和潜艇，包括两艘航母。^① 印度 2014 年从俄罗斯购入并改名的“维克拉玛蒂亚”号航母（INS Vikramaditya）长驻该基地。印度国防部长拉杰纳特·辛格（Rajnath Singh）2021 年 6 月访问基地时表示：“项目完成后卡尔瓦尔海军基地将成为亚洲最大的海军基地，将进一步加强印度武装力量的作战准备，并在贸易、经济、人道主义援助行动等方面起到积极作用。”^② 随着印度在东西印度洋海军基地的完善，加之近年来在毛里求斯、塞舌尔等印度洋岛国新建的军事设施，印度海军在印度洋的地缘战略优势日益凸显。有学者分析认为，地理位置使印度在印度洋具有相当大的军事优势，包括可迅速到达自己的基地并获取物资补充等。^③ 此外，印度海军 2024 年决定在拉克沙群岛（LakshawEEP）的米尼科伊岛（Minicoy）建设海军基地。鉴于该群岛靠近战略位置重要的国际航道九度海峡，并且米尼科伊岛距马尔代夫距离较近，此举有助于增强印度海军对该片海域的控制能力。

（四）提升与美国的海上安全合作

印度将增进印美战略合作作为在印度洋寻求主导权、扩展地区战略影响的重要阶梯。自莫迪执政以来，印度逐渐转变了以往在地区安全建构中防范美国的认知模式，这为改善双方战略互信创造了机会。随着 2017 年“四边安全对话”重启，尤其特朗普政府明确提出将印度作为“印太战略”在印度洋的重要支点和“净安全提供者”，印度对美国不断作出积极回应。2018 年 9 月印美举行外长防长“2+2”首次会晤，此后即使在俄乌冲突爆发后印度拒绝参与西方对俄制裁的情况下，印美战略合作仍保持活力。

莫迪政府注重加强与美国的防务和海上安全合作。在拖延多年后，印度与美国在 2016 年签署《后勤交流协议备忘录》（LEMOA），准许必要时相互借用对方军事基地。2018 年印美签署《通信兼容与安全协议》（COMCASA），印度获许从美国引进防务尖端技术与设备。2020 年印美签

^① Pawan Atri, “Indian Navy’s Jewel in Arabian Sea: A Naval Base with Exclusive Port for Operation,” Sputnik News, April 12, 2024. <https://sputniknews.in/20240412/indian-navys-jewel-in-arabian-sea-a-naval-base-with-exclusive-port-for-operations-7117666.html>

^② “Important Points about Indian Navy’s Project Seabird,” SSB Crack, June 25, 2021. <https://www.ssbcrack.com/2021/06/indian-navys-project-seabird.html>

^③ David Brewster, “An Indian Ocean Dilemma: Sino-Indian Rivalry and China’s Strategic Vulnerability in the Indian Ocean,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 11, No. 1, 2015, pp. 48-59.

署《地理空间合作基本交流与合作协议》(BECA), 印度得以从美方获得地理空间情报信息, 提高自动化硬件系统和巡航、弹道导弹和无人机等武器的军事精准度。^① 美国拜登总统执政以来, 印美海上安全和防务合作继续深化。在2022年美印“2+2”对话期间, 双方提议“允许美印两国军队在从海洋到网络空间的所有潜在冲突领域进一步无缝合作”。^② 美印日澳“四边安全机制”峰会继而于同年推出“印太海域态势感知伙伴关系”(IPMDA), 意在实现印太地区海域态势信息和情报共享, 提升海域监控能力, 印度成为显而易见的受惠方。武器供售关系升级也是印美防务合作水平的直接体现。当前, 美国已成为仅次于俄罗斯的印度第二大武器供应国。随着俄乌冲突持续和印美战略关系增强, 如果俄制武器进口受到影响, 印度有可能在军备进口上更多向美国等西方国家倾斜。2023年6月莫迪总理访美期间, 印美宣布就防务和安全合作达成一揽子协议:^③ 《美印关键和新兴技术倡议》(iCET) 将增加印度获取美国新兴技术的机会; 船舶修理协议允许部署印度洋的美国船只进入印度的造船厂进行维修, 对于美国强化在印度洋前沿部署的后勤保障具有特殊意义; 美印联合生产F414航空发动机协议将使印度获取美方先进技术, 促进武器生产的本土化; 印度受许从美购买MQ-9B“海上守护者”无人机则将显著提升印度海军的监控与实战能力。

除军备合作外, 联合军演也一直是印美海上安全合作的重要内容。印美“马拉巴尔”年度军演近年在印度的支持下已演变为美印日澳“四边”年度军演。此外印度还积极参与美国主导的其他海上军事行动, 包括2022年成为海上联合部队(CMF)成员国, 这增强了印度在西印度洋海域的存在感。

^① “Basic Exchange and Cooperation Agreement for Geo-Spatial Cooperation (BECA),” Insights on India, Oct. 27, 2020. <https://www.insightsonindia.com/2020/10/27/basic-exchange-and-cooperation-agreement-for-geo-spatial-cooperation-beca/>

^② U. S Department of Defense, “Readout of U. S. -India 2+2 Ministerial Dialogue,” April 11, 2022. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2996350/readout-of-us-india-22-ministerial-dialogue/>

^③ The White House, “Joint Statement from the United States and India,” June 22, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/22/joint-statement-from-the-united-states-and-india/>

四、印度追求印度洋主导权的制约因素

印度的海洋战略经历了从保守到进取的渐进转变，尤其莫迪政府近年来采取积极进取姿态探索和争取在印度洋主导地位的实践取得了显著进展。然而由于受自身综合国力局限、美国既有海洋霸权及其在印度洋的总体战略布局、中国经略印度洋等内外因素的影响，印度要实现海洋战略目标仍将面临诸多现实挑战。

（一）综合国力的局限

综合国力是衡量一国强大与否的主要指标。如前所述，印度是印度洋地区首屈一指的大国，国土幅员、战略资源、人口规模都具备明显优势，加之经济持续快速增长，这些因素为印度崛起提供了信心和基础条件。然而迄今为止，印度的综合国力——无论经济实力还是军事实力，尚不能为其主导印度洋提供充分的战略支撑。从经济体量上看，若将印度的国内生产总值（3.94万亿美元）与美国（28.78万亿美元）和中国（18.54万亿美元）相比，实力差距依然悬殊。^① 实力对比也相应反映在国防开支上。印度的年度国防预算呈增长趋势，国防预算总额位居世界前列，2023年世界排名第3，然而论绝对值仍远低于美国和中国。根据斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）发布的数据，以2023年为例，印度的军费开支为840亿美元，而同期美国和中国分别达9160亿美元和2960亿美元。^② 印度智库专家承认，“印度与中国的国防预算有很大差距，印度在近期不可能追上中国。”^③ 经济实力受限必然影响军事现代化的进程与速度，印度军方继续受到军费投入不足的困扰。分析数据表明，防务预算逐年增加并不能满足印度军方的全部预计需求，实际上2018年至2024年各年度的预算额度与实

^① “The Top 10 Largest Economies in the World in 2024,” *Forbes India*, Feb. 7, 2024. <https://www.forbesindia.com/article/explainers/top-10-largest-economies-in-the-world/86159/1>

^② Rajat Pandit, “India Is 4th Largest Military Spender after US, China and Russia, but Gaps Remain,” *The Times of India*, April 23, 2024. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-is-4th-largest-military-spender-after-us-china-russia-but-gaps-remain/articleshow/109510550.cms>

^③ Laxman Kumar Behera, “Bigger, Not Necessarily Better: India’s Defence Budget 2022-23,” *ORF Issue Briefs*, Aug. 11, 2023. <https://www.orfonline.org/research/bigger-not-necessarily-better-india-s-defence-budget-2022-23>

际需求相比仍存在 20%左右的巨大缺口。^①

印度作为陆海复合型国家，在强调发展海权战略时不得不权衡陆上安全战略的需求。到目前为止，与海基相比，印度在军事战略上仍将陆基放在防务安全的首要位置。印度战略学者宣称，印度未来几十年的主要军事行动是应对与巴基斯坦和中国（争议边界）的冲突。^② 尽管莫迪政府近年加大对海军建设的投入，但海军军费占比偏低、投入不足的现状不可能较快改观。有限的经费分配限制了印度海军的诸多规划。例如，鉴于建造第二艘国产航母所需的巨额开支，一位前海军司令承认，“印度确定海军在作战上和理论上都需要第三艘航母，但也须明白这将以牺牲其他军事项目和武器系统需求作为代价。”^③ 印度军事专家认为，印度如要实现印度洋海域的有效控制，至少需要 3~4 艘航母，但由于多种因素限制，海军现已不再坚持原计划新建排水量 6.5 万吨的大型航母，而改为与现有国产航母规模（4.5 万吨）相当。并且尽管 2022 年《印度海军海上能力前瞻规划》提出建造由三艘航母和 150 架舰载机组成的三支航母战斗群，但兑现这项计划仍需付出很大努力。^④ 另有报告显示，印度海军已近 20 年未订购新型常规潜艇，现有潜艇中半数的服役期已超过 30 年。^⑤ 随着“基洛”级等老式潜艇即将退役，印度海军寄予厚望的 75-1 项目目前尚未启动，而本土建造核潜艇的计划也因受资金分配、需求优先顺序等因素限制仍在筹划阶段。^⑥ 此外，综合国力受限也影响到印度“东向行动政策”、“萨迦”倡议、“邻国优

^① Laxman Kumar Behera, "Examining India's Interim Defence Budget 2024- '25," *ORF Issue Briefs*, Feb. 26, 2024. https://www.orfonline.org/research/examining-indias-interim-defence-budget-2024-25#_ednref7

^② Rohan Mukherjee, "Keeping China out, the United States in, and Pakistan down: India's Strategy for the Indian Ocean Region," *Asia Policy*, Vol. 16, No. 3, July 2021, pp. 29-33.

^③ Rahul Bedi, "Why Indian Navy's Proposal to Acquire a Third Aircraft Carrier May Not Materialise," *The Wire*, Dec. 5, 2020. <https://thewire.in/security/navy-third-aircraft-carrier-proposal-materialise-submarine>

^④ "India Needs Four, Not Three Aircraft Carriers: Report," *Indian Defence News*, Dec. 6, 2023. <https://www.indiandefensenews.in/2023/12/india-needs-four-not-three-aircraft.html>

^⑤ Manjari Chatterjee Miller and Clare Harris, "India's Efforts to Strengthen Indian Ocean Security".

^⑥ Ravi Srivastava, "Indian Navy's Challenges in Underwater Warfare," *Indian Aerospace & Defence Bulletin*, Jan. 5, 2024. <https://www.iadb.in/2024/01/05/indian-navys-challenges-in-underwater-warfare/>

先”和“西联”等政策、倡议和计划的实施，某些针对“一带一路”倡议推出的反制措施因资金不足而陷于尴尬，制约了印度在印度洋地区拓展影响力的实践。

（二）美国在印度洋的既有优势

在“印太战略”背景下，印美遏制中国的地缘战略需求成为双方战略互信、防务合作取得进展的主要动因。然而，由于印美基于各自的战略考量对印度洋的安全认知和利益设定不尽相同，也存在着相互猜忌和不信任。

首先，印美两国在印度洋的战略各有侧重。对于美国，印度洋是相对次要的战略区域，是其连接西太平洋与地中海、欧洲等战略区的海上通道，在印度洋的主要战略利益在于确保印度洋通道安全和航行自由。众所周知，美国并没有将印度洋地区作为一个统一的战略区进行考量，而是将其划由印太司令部、中央司令部和非洲司令部三大战略部门分管。当前美国强化与印度战略合作的区域主要限于与“印太战略”相关的部分，即从印度次大陆西海岸到西太平洋之间的区域，也即东印度洋地区。在长达 19 页的 2022 年《美国印太战略》报告中，只有两处涉及印度的段落里提及印度洋。^① 但与美国不同，印度认为，印度洋作为一个整体与自身的地缘安全、经济安全和能源安全等密切相关，印度寻求的印度洋主导权的地理范围，既包含传统的势力范围孟加拉湾，也包括西北印度洋、波斯湾以及南部岛国地区在内的海域。其中，西印度洋是印度试图进一步加强战略能力和伙伴关系建设的地区，但印美迄今为止很少讨论在该地区的合作。

其次，印度主导印度洋的战略企图本身就与美国继续作为全球海上“主要安全提供者”的角色定位发生矛盾。目前，美国依然是主导国际海域的既有军事霸权，地处迪戈加西亚的美国海军基地以及分布在印度洋西缘各战略要地的美国海空基地的力量仍能辐射整个印度洋及其内陆地区。有分析指出，印度习惯将印度洋视为自己的天然影响范围，一直对来自美国海军的增压表示担忧；而美国在继续推进“印太战略”的进程中，将致力

^① Darshanam Baruah, “Maritime Competition in the Indian Ocean,” Carnegie Endowment, May 12, 2022. <https://carnegieendowment.org/2022/05/12/maritime-competition-in-indian-ocean-pub-87093>

于与除印度之外的地区小国加强安全合作并由此受益。^①从美国及其主要盟友的角度来看，印度是大国事务中的一种“摇摆”力量，更确切地说就是一枚棋子。^②美国对印度采取的政策更像是米尔斯海默（John Mearsheimer）提出的“离岸平衡”，即将印度看作美国在印度洋的战略抓手，引诱其配合美国的“印太战略”和在西太平洋地区的战略重心。因此可以推断，美国虽在口头承诺支持印度成为“全球主要大国”，欢迎印度成为印度洋的“净安全提供者”，但绝不愿意看到印度上升为美国霸权的挑战者。

最后，印度在海洋战略上寻求与美国合作只是一种策略性调整。印度出于提升自身实力的需要，已逐渐摆脱传统排他性地区观的约束，转而与美国在印度洋探寻合作，然而这只是一种策略性调整，并不表明印度在海洋战略上完全倒向美国。印度对美国仍存有军事互信的问题。冷战期间，印度为阻止美苏在印度洋的竞争曾大力倡导建立“印度洋和平区”；美国在1971年印巴战争期间曾派“企业”号核动力航母驶入孟加拉湾对印度施压，印度对美国的“核讹诈”至今耿耿于怀。^③尽管冷战结束以来美印海洋安全合作不断加强，但双方间仍存在某些难以解决的利益矛盾。例如印度认为，包括毛里求斯在内的印度洋岛国都应在印度的势力范围之内。^④印度支持2019年联大会议要求英国将海外领地查戈斯群岛归还毛里求斯，但相关决议因美国迪戈加西亚海军基地设在该群岛的主岛而未获通过。不难看出，印度在印度洋扩展战略影响、寻求主导权的尝试终将与美国的海洋霸权发生碰撞。也有美国军事专家指出：印度未来将通过加强与美国合作并获得支持来争取在印度洋的主导地位，但在与美国保持合作的同时，印度

① Manjari Chatterjee Miller, Satvik Pendyala and Clare Harris, “Gaps in the U. S. Approach to Indian Ocean Security,” Council on Foreign Relations, Aug. 1, 2023. <https://www.cfr.org/blog/gaps-us-approach-indian-ocean-security>

② Peter Drysdale and Charlie Barnes, “How India Can Realise Its Ambitions to Become a Great Power,” Aug. 7, 2022. <https://www.eastasiaforum.org/2022/08/07/how-india-can-realise-its-ambitions-to-become-a-great-power/>

③ Manish Tewari, “Why Kissinger’s Legacy in South Asia Is a Toxic One,” *Deccan Chronicle*, Dec. 17, 2023. <https://www.deccanchronicle.com/opinion/columnists/161223/manish-tewari-why-kissingers-legacy-in-south-asia-is-a-toxic-one.html>

④ Chirayu Thakkar, “Overcoming the Diego Garcia Stalemate,” *War on the Rocks*, July 12, 2021. <https://warontherocks.com/2021/07/overcoming-the-diego-garcia-stalemate/>

会提防美国增强力量存在，以防影响印度在印度洋地区的主导地位。^① 更重要的事实则在于，印度毕竟不是美国的盟国，也不愿与美国结为条约盟友，“美国与正在崛起的印度想要实现美日或是美英那样的关系是不可能的。”^② 2023年6月，印度在莫迪总理访美前夕拒绝了加入“北约+”的邀请，印度外长苏杰生（S. Jaishankar）明确表示印度无意加入“北约+”机制，表示北约模式不适合印度。^③ 印度对美国既借重又防范的奇特关系模式，不可避免将对印度追求印度洋主导权的尝试形成制约，产生不确定影响。

（三）中国对印度洋的经略

对中国而言，能源、经贸和战略安全都与印度洋存在日益紧密的关联，常态进入印度洋已成为中国的必然选择。2008年起，中国开始定期派遣海军舰艇赴印度洋参与亚丁湾国际护航行动；2013年起，中国开始在印度洋部署战略核潜艇；2015年《中国国防白皮书》表明中国海军已经启动从“近海防御”向“近海防御与远洋护卫相结合”的转变；2017年，中国吉布提海军后勤保障基地正式投入运行。近年来，中国增加了与友好国家在印度洋海域举行联合军演的频次。2023年2月，中国、俄罗斯和南非在印度洋海域举行第二轮联合海军演习；同年3月，中国与俄罗斯、伊朗在阿曼湾举行“安全纽带”联合军演，11月又与巴基斯坦在阿拉伯海北部举行“海洋卫士-3”海上联合军演。可以看出，中国海军在印度洋的常态化存在，主要任务是在维护自身权益的同时为印度洋海上安全提供国际公共产品。

2013年以来，印度洋地区成为中国实施“一带一路”倡议尤其是“21世纪海上丝绸之路”的重要方向。中国在环印度洋地区参与铁路、公路和港口等基础设施建设，既有助于加强与地区国家的双边和多边经贸合作，也能促进地区国家的社会经济发展。中国始终强调，“一带一路”是经济合

^① Manjari Chatterjee Miller and Clare Harris, “India’s Efforts to Strengthen Indian Ocean Security”.

^② Alyssa Ayres, “India Is Not a U. S. Ally—and Has Never Wanted to Be,” *The Time*, May 24, 2023. <https://Time.Com/6288459/India-Ally-Us-Modi-Biden-Visit/>

^③ “EAM Jaishankar Rules out Possibility of India’s NATO Membership, Says ‘Template Doesn’t Suit India’,” *The Times of India*, June 10, 2023. <https://timesofindia.indiatimes.com/videos/news/eam-jaishankar-rules-out-possibility-of-indias-nato-membership-says-template-doesnt-suit-india/videoshow/100893181.cms>

作倡议，不是搞地缘政治联盟或军事同盟，不针对谁也不排除谁。^① 鉴于印度在印度洋地区的重要地缘位置和经济体量，中国一直希望印度能参与“一带一路”倡议。中国学者认为，印度是中国在南亚和印度洋实施“一带一路”倡议的关键节点，印度的配合将实现“一带一路”在南亚稳步推进的目标。^② 但印度惯于以零和思维看待中国经略印度洋，认为中国与东盟国家发展互联互通必然对冲印度的“东向行动政策”；中国与沙特阿拉伯、伊朗等西亚国家的战略关系必然与印度的“西联”政策形成竞争；中国与斯里兰卡、马尔代夫密切合作必然导致印度的利益受损。受这种零和思维的左右，印度很难在印度洋地区与中国开展有实质意义的合作。

当然不可否认，中国在印度洋的战略存在及与地区国家深化合作，特别是“一带一路”倡议的实施，将在很大程度上改变印度洋地区的地缘政治和地缘经济格局。中国成为很多地区国家在印度之外的替代性选择，一些与印度保持传统关系的地区国家也基于自身利益的权衡不愿按印度要求在中印之间选边站队。例如，斯里兰卡和马尔代夫过去曾被印度视为其独家势力范围，毛里求斯和塞舌尔等西印度洋岛国也曾在安全和经贸上长期依赖印度，这些国家近年加强与中国的战略合作，势必在较大程度上销蚀印度的影响力。尽管印度也在印度洋地区推动“印度版”互联互通，但限于经济实力很难在与中国的竞争中占据优势。

结 语

在印度崛起以及印度洋安全态势发生变化的背景下，寻求在印度洋的主导权已成为印度海洋安全战略的核心目标，而且印度寻求在印度洋的主导权的相关举措与尝试近年来也取得可观进展。可以预见，随着地区影响力的扩展，海军力量的提升和印美“印太”伙伴关系的加强，印度将会更主动地扮演“净安全提供者”的角色，增强在印度洋的制海能力，巩固并扩展地缘战略影响。与此同时，印度也将继续视中国为主要战略对手，呼应美国的“印太”战略，奉行“进攻性”政策，在海上安全、地区联通等

^① 《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》，人民网，2023年9月26日。<http://world.people.com.cn/n1/2023/0926/c1002-40085648.html>

^② 叶海林、吴俊、张展毓：《泛安全化现象与南亚东南亚政治经济形势演进》，《印度洋经济体研究》，2024年第1期，第1~23页。

方面与中国展开竞争，甚至不排除对中国的印度洋通道安全和“一带一路”建设构成潜在威胁。

印度寻求印度洋主导权的尝试仍将继续受制于多种内外因素。印度的综合实力与美国和中国相比存在显著差距，无法充分支撑其主导印度洋的战略抱负；印美合作虽使印度受益，但本身也受制于双方共同信奉的地缘政治逻辑，印美的认知分歧和利益矛盾并不会因合作而消解，印度对印度洋主导权的探索终究会与美国的海洋霸权撞车；中国常态进入印度洋现已成不可逆转的定局，印度不可能排除或抵消中国日益增长的影响。因此，无论海域安全还是地区发展，印度寻求在印度洋取得主导地位仍存在难以逾越的障碍。

（编辑 吴兆礼）

competition among major powers in the Indian Ocean region has intensified. For its part, India has gradually turned away from a strategy of self-reliance to pursuing influence in the Indian Ocean region by seeking external assistance. In this regard, India prefers to work with the United States which has hegemony in the Indian Ocean, to counterbalance China which has only a limited presence in the region. India's adjustment of its Indian Ocean strategy is influenced both by material factors, but more importantly by conceptual factors. On one hand, conceptive factors such as self-identity, threat perception and concerns about maritime power always shape a country's behavioral preferences, the change of relative power also plays a moderating role in a country's strategic choice. On the other hand, as an intervention variable, the influence of the international system on strategic choice cannot be ignored. Recently, there are great limitations to the Modi government's strategic goal of weakening China's influence in the Indian Ocean by adjusting its Indian Ocean strategy. What's more, India's strategic shift has had a negative impact on both China-India relations as well as cooperative ties between China and South Asian countries. To some extent, it has even added some uncertainties to China's deepening economic cooperation with countries along the Indian Ocean.

KEY WORDS: Modi Government; Indian Ocean Strategy; Indo-Pacific Strategy; China-India Relations; Identity Politics

India's Pursuit of Dominance in the Indian Ocean Region:

Motivation, Approach and Limitations

By Zhang Li & Tao Shan

ABSTRACT: India's quest for dominance in the Indian Ocean region is seen as an intrinsic need vis-à-vis its strategic rise and is directly related to its perceptions of regional security and changes in the external environment.

To realize these strategic ambitions, the Modi government has placed greater emphasis on maritime power, strengthening its relations with countries in the Indian Ocean region, while enhancing its own naval capabilities and distant sea operational capacities. Meanwhile, it has actively promoted maritime security cooperation with the United States under the latter's Indo-Pacific Strategy. This proactive posture functions to transform its strategic image in the Indian Ocean region, providing India with opportunities to position itself as a "net security provider". While so, this could complicate regional dynamics and challenge China's strategic interests. While so, India's pursuit of regional dominance faces significant obstacles due to its relatively weak influence, America's ongoing regional dominance and China's consistent presence in the region.

KEY WORDS: India; Indian Maritime Strategy; Indian Ocean Security; Regional Dominance

**Effectiveness and Limitations of India's Minilateral Diplomacy:
An Institutional Balancing Perspective**

By Hu Juan

ABSTRACT: This article argues that competition for rule-making power is a critical means through which India engages in major power competition, and that India deploys minilateral diplomacy as a key tool for achieving institutional balancing. In the period immediately following the Cold War, Pakistan was the initial focus of India's balancing. As India grew as a power, its focus quickly shifted to China. From the 1990s to the present, India's use of minilateral diplomacy as a means of achieving exclusive institutional balancing can be divided into three distinct phases, each with a different emphasis and yielding a different set of outcomes. Currently, India is participating in alliance-style minilateralism led by the United States as a