

# 孟加拉湾地区的大国 参与模式与地缘战略动态

李红梅

**【内容提要】**孟加拉湾地区的地缘政治与地缘经济竞争呈现日趋激烈之势。除中国外，美国、印度与日本三个大国在这一地区的行为以不同的参与模式呈现。美国通过经济与安全援助“武装”地区小国，并将印度培育为分摊地区责任的地缘战略棋手；印度在“邻国优先”原则下奉行地区“轴辐”战略，强化对地区机制的主导权；日本利用经济优势寻求与印度的战略协同，并强化对地区国家的经济和安全支持。大国对孟加拉湾地区参与日趋活跃的背后是出于制衡中国“战略共识”的考量。

**【关键词】**孟加拉湾 大国参与 战略趋同 对冲战略

**【作者简介】**李红梅，上海国际问题研究院国际战略研究所助理研究员，主要研究领域为印度外交、地区安全、地缘政治理论，电子邮箱 lihongmei@sis.org.cn.

**【DOI 编码】**10.16717/j.cnki.53-1227/f.2020.05.002.

孟加拉湾次区域正成为大国在印度洋地区进行战略博弈的交汇点和缩影，并为我们观察整个印太区域未来战略走势提供了一个窗口。中国的“一带一路”倡议、印度的“东向行动”战略、美国的“印太”战略、日印的“亚非增长走廊”倡议正在孟加拉湾地区形成相互趋同<sup>①</sup>或相互冲突的战略互动态势，这既是孟加拉湾地区地缘政治与地缘经济价值上升的结果，客观上也加剧了这一地区在大国战略布局中的重要性，促使其地缘价值呈“螺旋式上升”。既有文献多集中于对这一地区单个国家或者孟加拉湾次区域安全治理的研究，而对主要大国

<sup>①</sup> 本文在此对描述国家间战略关系的三个易混淆的词组进行细微区别，以便于本文的表达：战略协同、战略趋同与战略融合。战略协同（Strategic Collaboration）主要强调有关行为体在战略上的协调与合作；战略趋同（Strategic Convergence）强调相关行为体在战略利益和目标上的一致；战略融合（Strategic Integration）更强调各方行为体在战略上的全面一致性和统合。

近年在这一地区具体参与模式的系统性研究尚不足。在此背景下，本文在对孟加拉湾地区的地缘基本概况和历史沿革进行系统梳理的基础上，将聚焦于美国、印度与日本这三个关键大国近年在孟加拉湾地区的具体参与模式进行系统分析。需要说明的是，无疑中国也是孟加拉湾地区的重要参与大国，并在一定程度上对地区的秩序产生了塑造作用，但既有研究已有所涉及，因此本文不将其作为重点分析对象。本文尝试从中国的视角来观察其他几个关键大国在这一地区的“谋篇布局”，试图为中国理解当前孟加拉湾次区域的地缘战略态势提供清晰的图景，为未来中国在这一地区的战略设计提供参考。

## 一、孟加拉湾地区的地缘概况与历史沿革

### （一）孟加拉湾地区的地缘概况

孟加拉湾地处印度洋东北部，是全世界最大的海湾，覆盖面积约 217.3 万平方公里，大致位于北纬 5 度至 22 度，东经 80 度至 90 度之间。<sup>①</sup> 沿岸国家有斯里兰卡、印度、孟加拉国、缅甸、泰国、马来西亚、印度尼西亚 7 个国家。但在印度和美国学界的有关研究中，深居内陆的尼泊尔和不丹通常也被划入孟加拉湾地区国家之列。尽管这两个内陆国家并不直接濒临孟加拉湾，但是孟加拉湾是它们进入印度洋的最近出海口，两国的海上贸易通常要经过孟加拉湾通往印度洋。如果依此逻辑，那么从地理距离来看，中国也可以被视为孟加拉湾地区国家，或者说中国属于泛孟加拉湾地区国家。因为中国西南边陲到达孟加拉湾也具有地理优势，孟加拉湾是中国西南地区的最近出海口。此外，中国在孟加拉湾地区已进行了广泛的建设性参与，包括基础设施投资建设、能源合作、港口合作以及应对非传统安全事务等。因此，无论从地理距离还是从地区参与的合法性来讲，中国也可被视为广义上的孟加拉湾地区国家。

就人口分布来看，孟加拉湾沿岸地区也是人口分布最稠密的地区之一，占全球人口总数近 1/4，<sup>②</sup> 市场潜力巨大。从资源分布来说，这一地区享有非常丰富的自然资源，尤其是石油和天然气。截止 2017 年底，该地区共发现了油气田

<sup>①</sup> Bay of Bengal, Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/place/Bay-of-Bengal>.

<sup>②</sup> Mohammad Humayun Kabir, Amamah Ahmad, "The Bay of Bengal: Next Theatre for Strategic Power Play in Asia", CIRP, 2015, p. 204.

82 个, 其中缅甸、孟加拉国和印度三国的天然气蕴藏量尤为丰富。据估计, 该地区未来的石油可采量为 1200 万吨, 天然气可采量为 1.4 万亿立方米。<sup>①</sup> 作为拥有重要运输功能的海上通道, 它的战略意义非常重要。据估计, 全球近 1/4 的海上贸易经过这一地区。<sup>②</sup> 此外孟加拉湾还位于从中东到东亚国家进行油气资源运输的主航道上, 从波斯湾穿越北印度洋到马六甲海峡必经孟加拉湾地区, 这也决定了它对中国、日本、韩国等油气资源高度依赖进口的国家的战略重要性。因此, 孟加拉湾的和平与稳定将直接影响这些国家的能源安全, 进而影响经济安全甚至国家安全。另外, 孟加拉湾还发挥了连接南亚与东南亚的桥梁作用, 过去很长一段时期这两个区域几乎处于“各自为政”的状态, 互联互通性比较弱、地区一体化程度低、区域整合性差, 导致这一地区在安全治理上几乎长期处于无政府状态, 地区国家“协同发展”的机制“缺位”。随着国家间经济相互依赖的日益增强, 尤其是经济全球化催生下的区域主义的不断发展, 孟加拉湾连接南亚与东南亚国家的枢纽作用就越来越明显。而处于孟加拉湾东南侧的安达曼-尼科巴群岛在印度的海洋战略中重要性日显, 与历史上这一群岛长期被“战略忽视”形成了鲜明对比。2015 年, 莫迪宣布要将这一群岛打造为印度的“第一海上枢纽”, 聚焦港口、航运基础设施以及旅游业发展。为此印度也开始积极寻求与其他国家合作来共同开发安达曼-尼科巴群岛, 例如邀请日本参与群岛的民用基础设施建设, 而历史上印度却比较排斥其他国家特别是域外国家的地区性介入。拉贾·莫汉认为这是印度在意识到中印之间实力存在严重不对称的情况下, 寻求外力来弥补印度“短板”的结果。<sup>③</sup> 同时印度也在加速对安达曼-尼科巴群岛的军事化过程。早在 2001 年印度就在该群岛设立了三军司令部, 以提升安达曼-尼科巴群岛在印度军事部署中的战略地位, 通过将这一群岛的部分地区军事化, 企图将它打造为印度在印度洋地区“永不沉没的航空母舰”, 如同迪戈加西亚岛之于美国, 使安达曼-尼科巴群岛更有效的服务于未来印度在印度洋地区和西太平洋地区的战略利益。因此, 无论从经济层面还是从军事安全层面来看, 孟加拉湾地区都正在变得“炙手可热”。

① 《孟加拉湾盆地叩开深海油气希望之门》, 中国能源网, 2018 年 9 月 12 日。http://www.cnenergy.org/pub/xny/yq/201809/t20180912\_695222.html.

② Constantino Xavier, Darshana M. Baruah, “Connecting the Bay of Bengal: The Problem”, Carnegie India, March 1, 2018. https://carnegieindia.org/2018/03/01/connecting-bay-of-bengal-problem-pub-75710.

③ C. Raja Mohan, Ankush Ajaywagle, “Returning to the Andaman Sea”, CarnegieIndia, January 01, 2019. https://carnegieindia.org/2019/01/01/returning-to-andaman-sea-pub-78132.

## （二）孟加拉湾地区的历史沿革

历史上，孟加拉湾次区域也曾作为关键的海上贸易通道发挥过重要作用。15世纪末欧洲国家先后进入印度洋后，通过“炮舰外交”使得印度洋沿岸地区逐步沦为欧洲国家的殖民地，这些国家成为了欧洲的原料供应地和商品销售市场。欧洲国家殖民扩张的结果客观上也促使了孟加拉湾地区海上贸易的发展，反过来，这一地区贸易主导权的权力转移又成为了观察欧洲大陆大国兴衰的“晴雨表”。从17世纪到19世纪初，葡萄牙与荷兰主导了这一地区的贸易，到19世纪20年代时，英国取代了葡、荷两国开始主导孟加拉湾地区<sup>①</sup>并最终逐渐控制了整个印度洋，将其视为英国的“内湖”。但在整个冷战时期，孟加拉湾次区域并不属于大国竞争的关键地带，因为那段时期大西洋仍聚焦着世界各大国权力争夺的目光，整个印度洋并不是大国竞争的“主战场”，孟加拉湾作为印度洋的重要组成部分也不例外。尽管1971年第三次印巴战争期间，美国曾派“企业号”航空母舰（USS Enterprise）开赴孟加拉湾对印度进行核威慑，但总体来看这一地区在国际社会的存在感比较低。沿岸国家先后获得殖民解放并独立后，普遍忙于国内事务，纷纷建立了相对内向型的发展模式。域内国家在政治、经济以及文化等方面存在较大差异性，彼此独立性强相互依赖性弱，以及多数国家当时面临族群冲突的问题而担忧其他国家的政治介入，综合导致了整个孟加拉湾次区域难以实现整合。在地理上，孟加拉湾又地处南亚与东南亚之间的中间分割线上，这两个地区长期以来更注重区域内部的交流与合作，彼此交叉互动少<sup>②</sup>，都尝试通过建立相关机制促进区域内部一体化，例如1965年成立的东盟以及1985年成立的南盟，这两个组织的建立客观上强化了区域内部的身份认同，而没有形成促进两个区域之间交叉互动的关系纽带<sup>③</sup>。

冷战后随着经济全球化与区域经济一体化的不断发展，地区国家间加强经济交流与合作的内在需求越来越强烈。而作为机制化水平低、整合性弱的孟加拉湾地区，部分国家开始进行政策的转向和调整，最典型的也就是冷战后印度开

① Mohammad Humayun Kabir, Amamah Ahmad, “The Bay of Bengal: Next Theatre for Strategic Power Play in Asia”, CIRR, 2015, P. 204.

② David Brewster, “The Bay of Bengal: A New Locus for Strategic Competition in Asia”, *Asia Pacific Bulletin*, May 15, 2014.

③ Nitin Agarwala, Premesha Saha, “Is the Bay of Bengal Regaining Its Lost Importance?” *Journal of the Indian Ocean Region*, July 2, 2019. p. 1.

始实行经济改革,推行经济自由化与对外开放,提出“向东看”的对外政策,积极发展与东南亚国家的经济合作关系,客观上推动了印度主导的南亚与东南亚两个独立区域互动的步伐。1997年,孟加拉湾首个次区域性机制宣告成立,由斯里兰卡、印度、孟加拉国、尼泊尔、不丹、缅甸和泰国七国组成的环孟加拉湾多领域经济技术合作组织(BIMSTEC)宣告成立,其成员国涵盖了孟加拉湾沿岸的南亚国家与东南亚国家,从而为促进区域间的融合提供了制度基础。BIMSTEC旨在通过建立以行业为导向的合作模式,利用区域的资源与地理优势,在具有共同利益的不同领域间加强合作以减轻全球化带来的冲击,<sup>①</sup>因此它是一个纯粹的次区域经济合作组织。但成立后的20年时间里影响力有限,地区存在感弱,没有有效发挥其纽带作用,原计划每两年举行一次的成员国领导人峰会到目前为止只举办了四次。但2018年8月在尼泊尔首都加德满都举办了第四届峰会后,同年9月该组织首次举行了名为“MILEX-2018”的联合军事演习,机制功能已实现扩大化,从过去纯粹的经济性组织扩大为涵盖区域安全合作的多功能性组织,这得益于印度的积极推动。<sup>②</sup>孟加拉湾沿岸国家之间原有争端的解决也促进了区域融合,最典型的就是印度与孟加拉国长期存在的海洋边界划界争端问题,自1974年两国开启谈判后历时40年,终于在2014年得以解决。同样孟加拉国与缅甸的海上争端也于2012年得到了最终解决。<sup>③</sup>另外,这一地区国家经济发展的速度整体比较快,发展潜力巨大。根据世界银行关于各国的GDP统计数据来看,孟加拉湾沿岸国家如印度、孟加拉国、缅甸、印度尼西亚等国的经济增速相对较快,<sup>④</sup>各国寻求对外合作以促进国内经济发展的政治意愿强,地区经济发展正呈现活跃态势,这也使得该地区越来越呈现巨大的吸引力。

然而随着中国“一带一路”倡议的实施,印度“东向行动”政策的推行,日印“亚非经济走廊”的出炉以及美国主导的“印太”战略的推出,孟加拉湾又重新成为了一个新的地缘战略热点地区。域内国家之间、域内国家与域外国家之间以及域外国家之间在经济、安全等多层面形成复杂互动,相关国家在这一区域的活动也越来越频繁,客观上为地区的发展既带来了机遇也带来了挑战。

① BIMSTEC, [https://bimstec.org/?page\\_id=189](https://bimstec.org/?page_id=189).

② Nazia Hussain, “Can BIMSTEC Finally Become Relevant?” *The Diplomat*, November 2, 2018. <https://thediplomat.com/2018/11/can-bimstec-finally-become-relevant/>.

③ Mohammad Humayun Kabir, Amamah Ahmad, “The Bay of Bengal: Next Theatre for Strategic Power Play in Asia”, CIRR, 2015, P. 208.

④ GDP Growth, The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

近年来，国内外学界对这一区域的关注度也越来越高，使得这一地区正在成为新的“学术增长点”。伴随着地区活动参与主体的日趋多元化，传统的地缘政治与地缘经济竞争也开始出现回潮，部分大国并没有放弃“零和”思维。相反，孟加拉湾沿岸小国则态度更加积极，以“合作发展”的心态来看待与域外国家的经济合作行为，并借此机会提升其国内的综合实力和地区影响力，反对传统的地缘政治思维，例如孟加拉国学者认为，中国并没有在印度洋地区实施所谓的“珍珠链”（String of Pearls）战略<sup>①</sup>，而是通过签署协议的方式进行合作，并认为中国在地区的活动并非寻求“基地”而是寻求可进入性。<sup>②</sup> 不过孟加拉湾地区也面临各种安全风险，比如分离主义、政治动荡、自然灾害、难民、人口走私、海盗、跨境犯罪、恐怖主义等问题，这些议题又为国家之间的合作提供了机遇，因为在全球化时代人类命运共同体的特征已越来越明显，国家之间只有通过合作而非竞争，提倡集体治理才能实现共同安全。但同时这也成为部分国家用来加速“武装”地区小国以实现其战略利益的借口，尤其是对于那些抱有地缘政治竞争思维的国家而言。孟加拉湾正日益成为大国在印度洋地区的“战略重点”，各方积极进行战略上的“谋篇布局”，大国战略正在此形成协同与趋同、碰撞与冲突相并行的基本态势。

## 二、美印日在孟加拉湾地区的主要参与模式

本部分将系统分析近年相关大国在孟加拉湾次区域的主要参与模式或战略部署模式，并聚焦于除中国以外的美国、印度和日本三个国家，一方面源于这三国在孟加拉湾地区已有一定的参与基础和地区影响力，并形成了相对系统的参与模式；另一方面，三国在孟加拉湾地区出于对抗中国地区影响力的“战略共识”，正形成一定程度上的战略协同和趋同。中国作为该地区重要的参与大国之一，目前在孟加拉湾地区的参与主要涉及孟中印缅经济走廊、“21世纪海上丝绸之路”、中缅经济走廊，以及中国与斯里兰卡、孟加拉国和印度等国的系列双

---

① 这一概念最早于2004年由美国博思艾伦咨询公司（Booz Allen Hamilton）在其发布的《亚洲的能源未来：最终报告》中提出，曲解中国与印度洋沿岸国家如缅甸、孟加拉国、斯里兰卡、马尔代夫、巴基斯坦等国的港口基础设施建设合作为增加中方的地缘战略存在，并将其与军事意图挂钩，由于这些点串联起来如同“珍珠”，故有此称呼。这一概念提出后经美国蓄意炒作，后日渐被印度视为中国在印度洋地区的战略部署。

② Mohammad Humayun Kabir, Amamah Ahmad, “The Bay of Bengal: Next Theatre for Strategic Power Play in Asia”, CIRP, 2015, P. 219.

边合作。而随着孟加拉湾地缘政治和地缘经济重要性的不断增强,区域内国家以及域外国家之间战略互动不断深化,并呈现分化与冲突的基本特征,为中国在该地区的参与带来了潜在风险。在此背景下,研究美印日三国在孟加拉湾次区域的具体参与模式,将有助于为中国了解它们在这一地区的战略布局提供基本认识。

### (一) 美国: 用援助“武装”小国和培育地缘战略棋手

孟加拉湾地区已被美国视为具有重要战略意义的区域。在2019年6月1日美国国防部发布的《“印太”战略报告: 未雨绸缪、伙伴关系、促进区域网络化》(后文简称《“印太”战略报告》)中,印太地区被视为对美国未来最重要的区域,也将是美国的战略优先地区。所谓印太地区,在地理范围上被界定为“横跨从美国西海岸到印度西海岸的广阔区域”,<sup>①</sup>孟加拉湾次区域在整个印太地理范畴中属于印度洋地区的关键地带,因此要从整个印太视角来观察美国在孟加拉湾地区的战略部署。2017年11月,特朗普在越南出席亚太经合组织领导人峰会时提出了美国的“自由与开放的印太愿景”后,<sup>②</sup>美国战略界与中国学界普遍认为特朗普的印太愿景难以付诸实践,然而不到3年的时间,美国已按部就班将当初的愿景战略化。美国“印太”战略的关键是构建一个排他性的区域性经济与安全合作新机制,尤其注重对区域国家的基础设施投资与安全能力建设。为配合“印太”战略的实施,美国国防部进行了部门重组和资源整合。2018年5月,美国将太平洋司令部更名为“印太司令部”,将下辖范围扩大到整个印太地区,即东西范围从美国西海岸到印度西海岸,南北范围从北极到南极的广阔区域,下辖37万余人,其人员规模和负责的范围也是当前美国所有司令部中最大的,<sup>③</sup>可见这一区域在美国全球战略部署中的重要性。就孟加拉湾地区而言,美国近年在整个孟加拉湾地区政策的调整多集中于对孟加拉国、斯里兰卡以及马尔代夫的安全与经济支持,而对缅甸、尼泊尔、不丹等国,美国延续了长期以来的政策,以支持非传统安全应对为主,对印度则是努力让其扮演分摊地区

① “Indo - Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked Region”, The Department of Defence, U. S. June 1, 2019, p. 1.

② “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit”, The White House, November 10, 2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.

③ “Indo - Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked Region”, The Department of Defence, U. S. June 1, 2019, P. 19

责任的“伙伴”角色，具体表现如下。

### 1. 通过经济与安全援助“武装”地区小国

美国在孟加拉湾地区的主要参与模式是经济与安全手段“双管齐下”，通过经济与安全援助提升孟加拉湾沿岸小国的“经济独立性”与安全防卫能力。孟加拉湾作为印太地区的重要组成部分，美国早已从法律上为其战略部署做好了准备。美国先后通过了两部关键性法案，一个是2018年10月5日由特朗普签署生效的《2018年优化投资促进发展法案》（BUILD Act of 2018），通过法案美国成立了国际发展金融机构，以促进私营部门在中低收入国家中的资金与技术参与，该机构的有效期为20年，到2038年9月30日截止。这个金融机构设立的初衷是向一些欠发达国家提供资金、贷款以及其他金融类服务。<sup>①</sup>通过这项法案该机构的发展融资能力被提升到了600亿美元。<sup>②</sup>国际发展金融机构本质上服务于美国的对外政策和国家安全利益，因此具有美国政府背景，而不是单纯的盈利性经济组织。美国战略与国际研究中心（CSIS）高级副总裁丹尼尔·让伦德（Daniel Runde）等人认为，特朗普上任后将中国视为全球经济的一个“主要挑战者”，《2018年优化投资促进发展法案》正是美国对中国崛起的政策回应。<sup>③</sup>其实早在2017年12月美国发布的《美国国家安全战略》报告中，美国就明确提出了要通过升级美国的金融工具，以促进美国企业在发展中国家的经济参与，“当其他国家利用投资和项目融资来扩大其影响力时美国也将不会落后于人”，<sup>④</sup>因此《2018年优化投资促进发展法案》的最终出炉是美国安全战略的“副产品”。该法案的实质是企图通过金融手段来对冲中国在“一带一路”沿线发展中国家的贷款和投资业务。美国国务卿蓬佩奥就表示，“《2018年优化投资促进发展法案》可以强化美国政府的发展融资能力，为国家主导型投资提供一个更好的替代选择，并推进美国的对外政策目标。”<sup>⑤</sup>

① S. 2463 - BUILD Act of 2018, Congress Gov, June 27, 2018. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463/text>.

② “Advancing a Free and Open Indo - Pacific Region”, U. S. Department of State, November 18, 2018. <https://www.state.gov/advancing-a-free-and-open-indo-pacific-region/>.

③ Daniel Runde, Romina Bandura, “The BUILD Act has Passed: What’s Next”? CSIS, October 12, 2018. <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

④ “National Security Strategy of the United States of America”, The White House, December, 2017, P. 39.

⑤ Daniel Runde, Romina Bandura, “The BUILD Act has Passed: What’s Next”? CSIS, October 12, 2018. <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.



另一个法案是 2018 年 12 月 31 日由特朗普签署生效的《2018 年亚洲再保证倡议法案》(ARI Act of 2018), 该法案旨在促进美国在印太地区的安全和经济利益, 授权从 2019 年到 2023 年的每个财年为美国国务院、美国国际开发署和美国国防部拨款 15 亿美元, 同时每年还专门拨款 1 亿美元与印太地区国家合作应对网络安全威胁, 额外每财年单独拨款 2.1 亿美元用于促进地区国家的民主和人权。法案明确规定要应对中国带来的“体系性挑战”,<sup>①</sup> 由此可见这个法案的出台具有很明显的地缘政治竞争性质。孟加拉湾地区作为美国“印太”战略的重要组成部分, 该区域国家正越来越受到美国的青睐。在美国的《“印太”战略报告》中, 美方对中国在孟加拉国、马尔代夫和斯里兰卡的合理投资行为进行了妖魔化,<sup>②</sup> 尤其将中国在孟加拉国、斯里兰卡等国的投资和贷款活动视为“债务陷阱”。美国官方和战略界热衷于这方面的议题炒作。为此, 美国近年加大了对与中国有广泛经济合作的孟加拉湾沿岸小国的经济和军事安全援助力度, 以降低他们对中国资金与技术的依赖。此外, 美国国务院还要求国会将 2020 财年对南亚的援助额提升到 4.68 亿美元, 以增加对地区国家的经济和安全援助, 这笔费用比 2019 财年美国国务院所要求的拨款高出了两倍多。<sup>③</sup> 美国白宫 2019 年 3 月向美国国会提交的 2020 年财政预算报告中, 为实现美国在印太地区的战略目标, 要求拨款超过 10 亿美元专门用于印太地区, 以支持地区国家的民主建设、经济能力建设与安全力量的提升等。其中还强调要利用通过《2018 年优化投资促进发展法案》所建立的美国国际发展金融机构来提升私营资本在高质量的区域基础设施中的运用, 以促进美国的战略。<sup>④</sup> 根据预算规定, 这个新的美国国际发展金融机构在第一年将获得 3 亿美元的运作资金。因此金融手段已成为美国推行地区政策的一个有效工具。特朗普 2020 财年的政府预算直到 2019 年 12 月 19 日才最终获得美国两院通过, 12 月 20 日特朗普签署后正式生效。<sup>⑤</sup> 可见美国正通过立法以及财政支持的方式为后期在整个印太地区的活动提供法律和资金支持。

① S. 2736 - Asia Reassurance Initiative Act of 2018, Congress Gov, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736>.

② “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked Region”, The Department of Defence, U. S. June 1, 2019, p. 9.

③ “Trump Admin Seeks USD 30 Million Bay of Bengal Security Funding from Congress”, Business Standard, June 13, 2019. [https://www.business-standard.com/article/pti-stories/trump-admin-seeks-usd-30-million-bay-of-bengal-security-funding-from-congress-119061300043\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/pti-stories/trump-admin-seeks-usd-30-million-bay-of-bengal-security-funding-from-congress-119061300043_1.html).

④ The White House, “A Budget for a Better America (FY2020)”, March 11, 2019, p. 72.

⑤ “Appropriations Watch: FY 2020”, Committee for a Responsible Federal Budget, December 24, 2019. <http://www.crfb.org/blogs/appropriations-watch-fy-2020>.

2018年,美国提出了“孟加拉湾”倡议,特朗普政府为孟加拉国、斯里兰卡、马尔代夫的海上能力建设提供了8600万美元的外国军事融资,以提高区域国家预防、发现和快速应对本区域内出现的非法活动的的能力。<sup>①</sup>2019年6月的报道,特朗普政府正积极扩充其“孟加拉湾”倡议。此前美国宣布向孟加拉湾地区提供6400万美元经济援助,以支持地区国家提升基础设施标准、区域互联互通以及强化地区的网络安全。之后,美国又寻求向孟加拉国、斯里兰卡以及马尔代夫提供3000万美元的安全援助,以加强这些国家的海上能力和维护边界安全能力的建设。<sup>②</sup>此外,美国国务院2019年7月公布的资料显示,美国向斯里兰卡提供了3900万美元的外国军事援助,以提高斯里兰卡的海上力量。同时美国国会对外援助机构——千年挑战公司(MCC)又与斯里兰卡签署了一项价值为4.8亿美元的经济协定,旨在促进斯里兰卡的经济发展。2019年4月斯里兰卡发生恐怖袭击后,美国直接派遣了FBI专家协助调查,<sup>③</sup>从而也在非传统安全领域增强了对斯里兰卡的影响力。在非传统安全领域发挥作用是美国加强在孟加拉湾地区影响力的一个有效手段,从表面上看,美国对这一地区的介入常打着以共同应对如恐怖主义、跨国犯罪、贩卖人口以及毒品走私等非传统安全问题的“旗号”,<sup>④</sup>目的是增强美国地区参与的合法性,避免引起地区国家的警惕。在战略上美国还积极向斯里兰卡靠近,2017年美国航母对斯里兰卡港口进行了30年来的首次访问,并举行了有史以来的第一次水上活动与联合训练演习合作。2018年8月,美国第七舰队对斯里兰卡进行了港口访问,包括“斯坦尼斯号”航空母舰访问了亭可马里,美国舰队与斯里兰卡海军进行了海上安全合作演习、医疗应急训练,同时美军利用斯里兰卡独特的地缘位置,尝试在印太地区践行“空中物流中心”(Air Logistics Hub)的理念,以便在美国及其盟友和人道主义组织需要时,斯里兰卡能迅速提供救援物资、设备以及其他物资等。<sup>⑤</sup>2020年2

① “U. S. Security Cooperation with India”, U. S. Department of State, June 4, 2019. <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-india/>.

② “Eye on China, U. S. Seeks \$30 Million for South Asia Security Project”, NDTV, June 13, 2019, <https://www.ndtv.com/world-news/eye-on-china-us-seeks-30-million-f-south-asia-security-project-2052385>.

③ “U. S. Relations with Sri Lanka”, U. S. Department of State, July 8, 2019. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-sri-lanka/>.

④ “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked Region”, The Department of Defence, U. S. June 1, 2019, p. 33.

⑤ Jeff Landis, “NAVSUP WSS Assists 7th Fleet with Logistics Hub in Sri Lanka”, America Navy, September 24, 2018, [https://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=107160](https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=107160).

月4日,在斯里兰卡独立日当天,美国国务卿蓬佩奥在祝贺声明中强调两国拥有共同的民主价值取向,并共同致力于促进印太地区的自由与开放,以确保和平、经济发展、安全与民主。<sup>①</sup>美国之所以极力拉拢斯里兰卡,很大程度上源于中国近年在斯里兰卡的广泛参与,包括科伦坡港口城市项目、汉班托塔港等。

孟加拉国也是美国的重点支持对象,它是美国在亚洲除阿富汗和巴基斯坦以外的第三大援助接收国,美国主要通过援建基础设施、人员培训以及为滞留在孟加拉国的罗兴亚难民提供人道主义援助等方式进行。除此之外,自2019年以来美国加速了向孟加拉国“兜售”武器的步伐,双方正在就孟加拉国从美国进口AH-64阿帕奇直升机的军售事宜进行谈判,不过美方的前提是双方必需签署一个《整体军事信息安全协议》(GSOMIA),以确保孟加拉国能保护美国的机密军事信息。实际上这是美国军售的一个“捆绑协议”。另外美国还希望与孟加拉国签署一个《采购与跨服务协议》(ASCA),使双方可以在必要的时候向对方提供后勤交换服务,这将有利于未来美军在孟加拉湾地区或印度洋执行任务时从孟加拉国获得必要的后勤补给。<sup>②</sup>实际上美国与斯里兰卡、泰国、印度等孟加拉湾沿岸国家也签署了相似的协议,其中泰国与美国于2012年就发表了共同声明建立了防务联盟关系。<sup>③</sup>通过与地区国家签署军事协议,美国在整个孟加拉湾地区打造了广泛的军事合作网络。此外,美国实施“印太”战略以来,相对“放宽”了对外出售现代化军事装备的条件,在2017年12月发布的《美国国家安全战略》报告和2018年1月发布的《美国国防战略》报告中,美国都将对外军售作为巩固联盟和吸引新伙伴的重要手段。<sup>④</sup>推动地区国家的民主转型也是美国长期以来所追求的政治目标,例如自2012年以来,美国已向缅甸提供了近15亿美元以支持缅甸的民主转型、经济转型以及国内和平进程。<sup>⑤</sup>深居内陆的尼泊尔近年也成为美国防务伙伴的潜在培养对象,2018年6月两国展开了首次高级

① “Sri Lanka’s Independence Day”, U. S. Department of State, February 3, 2020, <https://www.state.gov/sri-lankas-independence-day-2/>.

② Mir Mosta fizar Rahaman, “Purchase of U. S. Defence Hardware: Dhaka, Washington Closing in on Deal”, *The Financial Express*, October 18, 2019, <https://thefinancialexpress.com.bd/trade/purchase-of-us-defence-hardware-dhaka-washington-closing-in-on-deal-1571371673>.

③ “U. S. Relations with Thailand”, U. S. Department of State, October 21, 2019, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-thailand/>.

④ “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked Region”, The Department of Defence, U. S. June 1, 2019, P. 22

⑤ “U. S. Relations with Burma”, U. S. Department of State, January 21, 2020. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-burma/>.

别的防务对话。<sup>①</sup>

## 2. 打造地缘战略棋手——印度

“活跃的地缘战略棋手是有能力、有民族意志在其国境之外运用力量或影响去改变现有地缘政治状况以致影响美国的利益的国家”。<sup>②</sup> 地缘政治学家布热津斯基曾认为，印度对其邻国以及印度洋地区的地缘战略构想同美国在欧亚大陆没有利益冲突，不会在与俄罗斯或中国同等的程度上成为产生地缘政治问题的根源。<sup>③</sup> 当前美国似乎正在践行当初布热津斯基的这一建议，将印度打造为这一地区的地缘战略棋手，利用印度对孟加拉湾地区小国的影响力来实现美国的战略利益。拉拢印度，将印度培育为美国在印度洋地区坚定的责任分担者是自奥巴马政府以来美国长期的一项对印政策。主张“美国优先”的特朗普上台后“变本加厉”，强调盟友与伙伴的责任分摊而不是美国承诺。罗伯特·卡普兰（Robert D. Kaplan）曾认为，“对于美国和中国这两个竞争对手来说，印度向哪一边倾斜，可以决定 21 世纪欧亚大陆的地缘政治进程”。<sup>④</sup> 现实政治也证明了美印两国走近背后的“中国因素”，以防务合作为基石的美印关系实现不断升级。根据美国发布的《“印太”战略报告》，2016 年 6 月美国将印度列为“主要防务伙伴”，旨在将两国的防务合作关系提升到美国最亲密盟友的水平。<sup>⑤</sup> 2019 年 12 月，两国举行了第二届“2+2”（防长与外长）部长级对话，双方在政治上高层互访频繁，防务与安全合作不断扩大和深化，不同层次和不同领域的对话与协调机制密集开展或建立，并呈多元化发展之势。例如，2019 年 8 月，美印举行了第四轮海洋安全对话，2019 年 9 月举行了网络安全对话，2019 年 11 月举行了美印空间联合工作组会议。此外，2019 年 5 月和 11 月美日印澳就地区性和全球性问题进行交流等。美印两国每年还定期举行双边或多边联合军事演习，例如 2019 年 11 月，美印首次举行了致力于人道主义救援和救灾合作的代号为“老虎

① “Indo - Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked Region”, The Department of Defence, U. S. June 1, 2019, pp. 35 - 36.

② [美] 兹比格纽·布热津斯基 《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社，2007 年，第 34 页。

③ [美] 兹比格纽·布热津斯基 《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，2017 年，第 39 页。

④ [美] 罗伯特·卡普兰 《即将到来的地缘战争》，广东人民出版社，2013 年 6 月，第 230 页。

⑤ “Indo - Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked Region”, The Department of Defence, U. S. June 1, 2019, P. 34.

凯旋”的三军联合演习。<sup>①</sup>

美印在防务合作上尽管依然保持着“结伴不结盟”的关系，但印度实质已成为美国的“非协约盟友”。2020年2月24-25日，特朗普执政以来首次对印度进行了国事访问，2月25日两国发表了一份联合声明，将美印战略关系提升到了最高层次——全面的全球战略伙伴关系，重点强调了两国在印太地区的战略趋同（Strategic Convergence），这标志着美印关系进入了新的阶段。美国将加大对印度出售高精尖武器的速度和力度，目前双方正在谈判第三项基础军事协议——《基本交流与合作协议》（BECA），BECA一旦签署成功，印度将可共享美国在地理空间情报方面的优势，有助于印度在边界地区提高其自动化硬件系统与武器的精确度。随着美印三个基础性军事协议<sup>②</sup>的签署和谈判，印度真正享有了美国的“非盟友”待遇。特朗普这次访印尽管并没有完全实现其预期效果，但双方签署了价值约34亿美元的军售订单，并达成了几个谅解备忘录，以及就双边经贸、能源安全、太空合作以及地区和全球性问题展开了广泛讨论<sup>③</sup>在一定程度上为美印双边关系的进一步提升创造了良好的政治气氛。尽管印度坚持不结盟战略，然而追求“战略伙伴关系”成为了印度在对外关系中越来越明显的政策倾向。1997年南非第一个与印度建立战略伙伴关系，法国和俄罗斯分别于1998年和2000年与印度建立战略伙伴关系，而美国与印度的战略伙伴关系建立于2004年。特朗普此次对印国事访问的最大成果除了军售外，就是将两国关系提升至战略伙伴关系的最高阶段。从两国关系发展的历史规律来看，一旦双方在战略伙伴关系上升级，后续防务合作就会大幅提升，例如2004年美印确立战略伙伴关系后，两国实现了在民用核能方面的合作突破，美国甚至通过修改国内法专门为印度开了绿灯，同年两国还签署了长达10年有效期的防务合作框架协议。此后美国对印军售级别不断升级，规模不断扩大。尽管俄罗斯仍是印度的最大武器供应国，但美国2020年的财政预算中明确规定要支持伙伴国家摆脱对俄罗斯军事装备的依赖<sup>④</sup>，强化双边安全关系以帮助伙伴国家从美国购买更

① “Report 2019-20”, Ministry of External Affairs, Government of India, pp. 181-182.

② 美印三个基础性军事协议，分别是2016年8月已签署的《后勤交换协议备忘录》（LEMOA），2018年9月已签署的《通信兼容与安全协议》（COMCASA），以及目前还在谈判中的《基本交流与合作协议》（BECA）。

③ “Joint Statement: Vision and Principles for The United States - India Comprehensive Global Strategic Partnership”, The White House, February 25, 2020.

④ “A Budget for a Better America (FY2020)”, The White House, March 11, 2019, p. 73.

多的国防产品和服务。<sup>①</sup> 因此，美国加速对印武器出口也将成为必然趋势，同时也符合美国对印度的利益诉求，让对方分摊在孟加拉湾地区甚至整个印度洋地区抗衡中国的部分责任。印度还成为继日本和韩国之后第三个获得美国给予战略性武器贸易授权地位（STA-1）的亚洲国家。<sup>②</sup>

此外，积极参与地区多边合作也是美国当前对孟加拉湾地区的一项重要参与方式。与美国传统在亚太地区推行以双边合作为基础的“轴辐”战略不同的是，自“印太”战略推出以来，美国开始更加注重在印太地区的三边合作机制，尤其是在防务领域的三边合作，并积极鼓励其盟友和伙伴国家建立相互间的联系网络。例如“马拉巴尔”联合军演机制为美国在孟加拉湾地区增加“存在感”提供了平台。2007年9月，孟加拉湾举行了有史以来最大规模的“马拉巴尔”海军演习，美国2艘航母和印度1艘航母参加，此外还包括日本、澳大利亚和新加坡，目前该机制已从1992年的美印双边机制演变为美印日三边机制，日本于2015年正式成为永久性合作伙伴。另外通过融资提高孟加拉湾地区国家的防务能力也是美国打造地区安全网络的一个重要方式，2019年，印度、孟加拉国、斯里兰卡获得了由美国国防部设立的海上安全倡议支助，美国致力于在印太地区开展伙伴能力建设。此外值得注意的是，美国当前为印太地区“量身制作”的“蓝点网络”计划（Blue Dot Network）可能将在孟加拉湾地区引发新的“规则竞争”。该计划企图将这一区域的各国政府、私营部门、民间社会团体联合起来，构建一个全球基础设施发展项目的统一认证标准，也就是建立以美国为主导的新的地区基础设施投资国际标准，从规则上进行霸权式领导，试图垄断对地区大型基础设施投资建设的统一审核标准，以实现所谓基础设施发展项目的市场驱动性、透明性和财务上的可持续性。<sup>③</sup> 这一计划提出的背景是中国“一带一路”项目在发展中国家的推进，因此具有极强的针对性和地缘竞争性。无疑孟加拉湾地区已成为美国未来战略重心地带，美国正在努力打造有利于实现其整个“印太”战略利益的联盟与伙伴关系网络，包括通过巩固与韩国、日本、菲律宾和泰国的联盟关系，强化与新加坡、中国台湾地区、新西兰以及蒙古的伙伴关系，以及在南亚地区落实与印度的主要防务伙伴关系和建立与斯里兰卡、孟加拉国、马尔代夫和尼泊尔的新伙伴关系，从而促进美国在整个印太地区关

① “A Budget for a Better America (FY2020)”, The White House, March 11, 2019, p. 74.

② Vinay Kaura, “Securing India’s Economic and Security Interests in the Indo-Pacific”, *Indian Journal of Asian Affairs*, Vol. 31, No. 1/2, 2018, p. 42.

③ “Blue Dot Network”, U. S. Department of State, <https://www.state.gov/blue-dot-network/>

系网络的构建。

## (二) 印度: 实施“轴辐”战略和强化对地区机制的主导权

印度作为孟加拉湾沿岸的主要大国, 孟加拉湾无论在印度的海洋战略还是对外政策中都具有重要作用。根据印度港口协会公布的数据, 印度全国拥有 13 个主要港口, 其中有 7 个位于孟加拉湾地区, 全印第二大港钦奈港也位于印度东海岸。除此之外, 印度还分布着一些非主要港口。<sup>①</sup> 因此孟加拉湾对印度的重要性不言而喻。根据印度 2015 年发布的《确保海洋安全: 印度的海洋安全战略》报告, 在地理范畴上印度的海洋利益从阿拉伯海和孟加拉湾地区延伸到了整个印太地区, 甚至还包括大西洋的一部分。<sup>②</sup> 这是印度在不断崛起的过程中致力于从过去“陆向”战略向“海陆复合型”战略转变的结果。从南非到印度尼西亚以北的印度洋地区都被印度视为了主要海洋利益区, 包括红海和整个波斯湾地区, 而次要利益范围则覆盖了整个印太地区, 延伸至非洲西海岸并涵盖地中海。从印度的海外石油与天然气投资分布来看, 也主要集中在孟加拉湾地区的孟加拉国、斯里兰卡和缅甸三国, 尤其在斯里兰卡和缅甸, 印度参与了大量的石油和天然气投资。<sup>③</sup> 受根深蒂固的地缘竞争思维影响, 印度对中国在这一地区的任何合作行为都保持了高度警惕, 利用其实力优势对地区周边小国奉行“轴辐”战略, 并在地区机制中积极发挥主导作用以增强地区影响力。不过印度的政策是一个动态变化的过程。印度外长苏杰生 (Subrahmanyam Jaishankar) 认为, 对于处于不断变化和转型的外部环境, 印度的对外政策应该充满灵活性, 并能随机应变。<sup>④</sup>

### 1. 在“邻国优先”原则下奉行地区“轴辐”战略

“印度的安全关切与印度洋沿岸国家紧密相连”<sup>⑤</sup>, 加强与区域内国家间的双边关系在印度看来是实现国家安全的重要途径之一, 同时也是莫迪上台以来实

① India Ports Association, <http://ipa.nic.in/sitemap.cshtml>.

② "Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy", Indian Navy, October 2015, p. 28.

③ Indian Maritime Doctrine 2009, Updated Online Version 2015 © Integrated Headquarters, Ministry of Defence (Navy) 2015, p. 32.

④ "External Affairs Minister's Speech at the 4th Ramnath Goenka Lecture, 2019", Ministry of External Affairs, Government of India, November 14, 2019. [https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32038/External\\_Affairs\\_Ministers\\_speech\\_at\\_the\\_4th\\_Ramnath\\_Goenka\\_Lecture\\_2019](https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32038/External_Affairs_Ministers_speech_at_the_4th_Ramnath_Goenka_Lecture_2019).

⑤ "Annual Report 2018-2019", Ministry of Defence, Government of India, p. 4.

行“邻国优先”政策的结果。在孟加拉湾地区，莫迪的“邻国优先”政策与“东向行动”战略正共同塑造着印度的地区参与模式和行为，体现为印度在孟加拉湾次区域奉行强化以双边伙伴关系为基础的“轴辐”战略。这种战略的优势在于它可以增加地区小国对印度的非对称性依赖，而非对称性依赖是权力的来源之一。印度国防部在其发布的《2018 - 2019 年度报告》中，对孟加拉湾三个主要国家斯里兰卡、缅甸和孟加拉国提及的频率高达 40 次以上，远远超过了对其他南亚国家的提及，这说明了当前印度地区政策的重心。莫迪推行的“邻国优先”政策尤其重视与周边邻国关系的发展，其第一任期刚上任就将不丹作为首访国。而与孟加拉国领土边界问题、飞地交换等问题的解决也为印孟关系的发展扫除了障碍，印度积极向孟加拉国提供基础设施建设援助、增加贷款等。<sup>①</sup> 2019 年两国高层互访密集，为双边关系的全面发展营造了良好的政治气氛，两国合作不断深化。2019 年 3 月印孟共同启动了 4 个在孟加拉国的发展项目，加强了两国边界地区的互联互通，创建了印孟 CEO 论坛以促进两国商界的交流。孟加拉国不仅是印度在南亚地区的最大贸易伙伴，还是印度最大的发展伙伴。在过去 8 年时间里，印度还向孟加拉国提供了 80 亿美元的贷款用于发展孟加拉国的公路、铁路、港口等基础设施，同时印度还在孟加拉国开展了 80 多个小型发展项目，而小型发展项目是印度对外发展援助的主要方式。<sup>②</sup> 印度与缅甸的关系也在不断加强。缅甸作为印度通往东南亚的“门户”，它是印度“东向行动”战略和“邻国优先”政策的交汇点，<sup>③</sup> 对印度具有重要地缘战略价值。2019 年 5 月莫迪第二任期宣布就职时，也邀请了缅甸总统温敏出席其就职仪式。对缅援助是印度发展印缅关系的一个突出特征，印度向缅援助项目达 17.5 亿美元，两国涉及实兑港港口项目、边界地区发展项目、若开邦发展项目的合作等，印度承诺将向若开邦提供 2500 万美元的发展援助。两国在油气资源方面也有广泛合作，印度对缅甸丰富的油气资源投资兴趣浓厚。两国的防务合作也不断深化，2019 年 7 月印缅签署了防务合作备忘录，在此框架下 2019 年 9 月两国海军开启了第一次海洋安全对话，两国防务部门也开始密切合作解决双方边界的反叛组织问题，印度还帮助缅甸培训军官，提升缅甸的综合防务能力。<sup>④</sup>

① “Challenges in India’s Neighbourhood Policy”, Ministry of External Affairs, Government of India, July 14, 2017. <https://www.mea.gov.in/distinguished-lectures-detail.htm?674>.

② “Annual Report 2019 - 20”, Ministry of External Affairs, Government of India, pp. 40 - 42.

③ “Annual Report 2019 - 20”, Ministry of External Affairs, Government of India, p. 55.

④ “Annual Report 2019 - 20”, Ministry of External Affairs, Government of India, pp. 55 - 57.



在孟加拉湾地区，斯里兰卡一直是印度对外关系中的“重头戏”，两国高层互访频繁、人文领域合作项目众多。2019年4月复活节斯里兰卡发生恐怖袭击后，莫迪于6月对斯里兰卡进行了访问，成为恐怖袭击发生后首位到访斯里兰卡的外国领导人，足见印度对斯里兰卡的重视。为提升对斯里兰卡的软实力，印度积极通过贷款和援助的方式密切两国关系。斯里兰卡也是印度对外发展援助的主要接收国之一。2019年11月斯里兰卡总统访印时，莫迪宣布向斯里兰卡提供4亿美元的贷款以促进斯国内基础设施建设和经济发展，额外再提供5000万美元贷款用于斯里兰卡国内反恐，还积极在斯里兰卡北部、东部地区以及内陆地区进行住房援助。<sup>①</sup> 印度共承诺向斯里兰卡提供6万套援建住房，目前已完成了48200套。<sup>②</sup> 加强与斯里兰卡在军事与安全方面的合作也是印度对斯政策的一个重要表现。两国不仅从2013年以来建立了双边联合军演机制，印度还正推动与斯里兰卡建立一个海洋研究协调中心，<sup>③</sup> 以强化两国的海上合作关系。另外双方还在健康、教育、交通基础设施方面进行了大量合作。总体来看，印度在这一地区采取了强化双边伙伴关系为基础的“轴辐”战略模式，并以经济合作，特别是经济援助为主要手段，有别于美国此前在亚太地区推行的、以安全承诺为主要形式和以双边同盟关系为基础的“轴辐”战略。印度加强与孟加拉湾沿岸国家关系发展的步伐既有其国内发展的内在需要，也有出于对中国在孟加拉湾地区日益上升影响力的担忧。在区域安全部署上，印度正紧锣密鼓地扩大和升级在安达曼-尼科巴群岛的军事设施，例如将群岛上的一个海军航空站直接升级为了航空基地。而且莫迪政府正在酝酿一个针对安达曼-尼科巴群岛长达10年的扩建计划，旨在充分利用该群岛的地缘优势来提升印度在东印度洋的战略存在。印度战略界也普遍认为印度早该在安达曼群岛打造强大的战略存在。

## 2. 强化对地区机制的主导权

强化对孟加拉湾地区机制的主导权是印度在该地区参与的一个主要表现。

① “Translation of Press Statement by Prime Minister during State Visit of President of Sri Lanka to India”, Ministry of External Affairs, Government of India, November 29, 2019. [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32126/Translation\\_of\\_Press\\_Statement\\_by\\_Prime\\_Minister\\_during\\_State\\_Visit\\_of\\_President\\_of\\_Sri\\_Lanka\\_to\\_India](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32126/Translation_of_Press_Statement_by_Prime_Minister_during_State_Visit_of_President_of_Sri_Lanka_to_India).

② “Annual Report 2019-2020”, Ministry of External Affairs, Government of India, p. 66.

③ “India Moves to Seek Closer Military Ties with Sri Lanka”, Aljazeera, January 20, 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/india-moves-to-seek-closer-military-ties-sri-lanka-200120062906351.html>

典型代表就是在印度的推动下，BIMSTEC 取得了实质性进展。正如前文已介绍的，在孟加拉湾地区，BIMSTEC 是目前连接南亚国家和东南亚国家的重要地区性机制，该组织包含了 5 个南亚国家和 2 个东南亚国家，总人口约 16.7 亿，经济总量约 3.7 万亿美元。<sup>①</sup> BIMSTEC 的前身是 1997 年成立的孟印斯泰经济合作倡议（BIST-EC），致力于促进次区域经贸、投资、技术交流等领域的合作，同年缅甸加入，随后 2004 年尼泊尔与不丹正式加入后，该组织更名为 BIMSTEC。因此它成立的初衷是为了促进次区域国家间的经济合作，打破南亚与东南亚地区长期的“分离”状态，致力于实现孟加拉湾次区域的经济融合。然而从 1997 年成立到 2017 年的 20 年时间里，由于 BIMSTEC 受限于财力、人力资源以及互联互通不足等因素，<sup>②</sup> 导致该组织未能有效发挥促进地区经济融合的作用。不过作为地区“领头羊”，印度态度的转变是关键。印度从过去对 BIMSTEC 缺乏“兴趣”转为了积极引领的态度，主张通过定期举办高级会议的形式来激活 BIMSTEC 的功能，这主要源于停滞不前的南盟让印度不得不重新寻找替代机制，同时也与莫迪上台来邻国政策的调整有关。<sup>③</sup> 2016 年 10 月，在莫迪总理的邀请下，BIMSTEC 成员国领导人齐聚印度果阿举行与金砖国家领导人的对话，实际上这也为 BIMSTEC 领导人会晤提供了机会，最后该组织的领导人集体发布了一份会议文件，强调“共同的地理接近、丰富的自然与人力资源、深厚的历史联系以及共同的文化遗产为 BIMSTEC 促进地区的和平、稳定与繁荣提供了一个理想的平台”。<sup>④</sup> 值得注意的是，这份文件还强调了成员国寻求集体反恐的决心，“我们认识到有必要采取紧急措施，遏制和防止恐怖主义、暴力极端主义和激进主义的蔓延。我们决心采取具体措施在执法、情报和安全机构之间建立合作与协调”。<sup>⑤</sup> 这与过去 BIMSTEC 只是定位于促进地区经济融合的唯一功能有所区别，说

---

① “Keynote Address by Secretary ( East) at the BIMSTEC Coastal Security Workshop”, Ministry of External Affairs, Government of India, November 20, 2019, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32068/Keynote\\_address\\_by\\_Secretary\\_East\\_at\\_the\\_BIMSTEC\\_Coastal\\_Security\\_Workshop\\_November\\_20\\_2019](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32068/Keynote_address_by_Secretary_East_at_the_BIMSTEC_Coastal_Security_Workshop_November_20_2019).

② Constantino Xavier, “Bridging the Bay of Bengal: Toward a Stronger BIMSTEC”, Carnegie India, February 2018, p. 7, [https://carnegieendowment.org/files/CP\\_325\\_Xavier\\_Bay\\_of\\_Bengal\\_INLINE.pdf](https://carnegieendowment.org/files/CP_325_Xavier_Bay_of_Bengal_INLINE.pdf).

③ Constantino Xavier, “Bridging the Bay of Bengal: Toward a Stronger BIMSTEC”, Carnegie India, February 2018, p. 11, [https://carnegieendowment.org/files/CP\\_325\\_Xavier\\_Bay\\_of\\_Bengal\\_INLINE.pdf](https://carnegieendowment.org/files/CP_325_Xavier_Bay_of_Bengal_INLINE.pdf).

④ “BIMSTEC Leaders’ Retreat 2016 Outcome Document”, Ministry of External Affairs, Government of India, October 17, 2016, [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27501/BIMSTEC\\_Leaders\\_Retreat\\_2016\\_Outcome\\_Document](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27501/BIMSTEC_Leaders_Retreat_2016_Outcome_Document).

⑤ “BIMSTEC Leaders’ Retreat 2016 Outcome Document”, Ministry of External Affairs, Government of India, October 17, 2016, [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27501/BIMSTEC\\_Leaders\\_Retreat\\_2016\\_Outcome\\_Document](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27501/BIMSTEC_Leaders_Retreat_2016_Outcome_Document).

明在印度的推动下 BIMSTEC 的功能日益多元化,并扩展到了安全领域。2018 年 8 月, BIMSTEC 第四次峰会发表了《加德满都宣言》,实现了孟加拉湾经合组织成员国内政部长会议的机制化,其目的是进一步推动地区安全合作,次月不仅举行了以反恐为主题的多边联合军演,还召开了首次陆军参谋长秘密会议。<sup>①</sup>由此可见安全议题已成为孟加拉湾经合组织的一项重要内容。当然这与孟加拉湾地区本身面临复杂的非传统安全问题有关,前文已有提及,在此不再赘述。

不过中国在整个孟加拉湾地区影响力的不断上升也是印度重新将注意力转移到这个地区的一个重要因素,无论在印度官方层面还是学术层面对此都比较担忧。例如泰米尔纳德邦中央大学的森加迪尔 (T. Sengadir) 教授就公开表示,中国在斯里兰卡影响力的上升令印度感到担忧。<sup>②</sup>另外“东向行动”战略的实施也是促使印度在孟加拉湾地区提升影响力的一个重要因素,加强与东南亚地区的全方位互动和交流是印度的一个政策重点,而孟加拉湾地区则可以发挥桥梁和枢纽作用。随着印度政策的转向,环孟加拉湾经合组织成员国间的合作开始迈出了实质性步伐,改变过去低水平、松散的合作状态,逐渐发挥机制的有效性。例如 2019 年 11 月 7-8 日,在印度维沙卡帕特南首次召开了 BIMSTEC 港口会议,并达成系列成果,泰国西海岸拉农港口与印度东海岸的钦奈港口、维沙卡帕特南港口以及加尔各答港口签署了 3 个合作备忘录,使得印泰之间的海上航行距离从以前的 10-15 天缩短到了 7 天的时间,<sup>③</sup>大大降低了两地的贸易成本。同时跨境安全与海上安全合作议题的重要性凸显,这是印度主导议程设置的结果,例如 BIMSTEC 新建立了国家安全会议机制, BIMSTEC 沿海安全研讨会等,加大了官方层面的安全合作力度,同时强化学术层面的交流以提供智力支持,各成员国共同合作应对孟加拉湾地区的安全挑战。除了强化现有地区机制的功能外,印度还积极创建新的地区机制以增强印度的地区影响力和领导力。早在 2015 年 3 月莫迪访问毛里求斯时,曾提出了“萨迦”(SAGAR)构想,致力于将印度洋打造为一个名副其实的“所有人共享安全与发展”(Security and Growth for All in the Region)的地区。在他看来,印度洋是印度对外政策的重中

① “Annual Report 2018-2019”, Ministry of Defence, Government of India, p. 3.

② “Challenges in India’s Neighbourhood Policy”, Ministry of External Affairs, Government of India, July 14, 2017, <https://www.mea.gov.in/distinguished-lectures-detail.htm?674>.

③ “Keynote Address by Secretary (East) at the BIMSTEC Coastal Security Workshop”, Ministry of External Affairs, Government of India, November 20, 2019, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32068/Keynote\\_address\\_by\\_Secretary\\_East\\_at\\_the\\_BIMSTEC\\_Coastal\\_Security\\_Workshop\\_November\\_20\\_2019](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32068/Keynote_address_by_Secretary_East_at_the_BIMSTEC_Coastal_Security_Workshop_November_20_2019).

之重，“今天，我们 90% 的贸易额和 90% 的石油进口都通过海运进行，我们有 7500 公里的海岸线，1200 个岛屿，240 万平方公里的专属经济区”。<sup>①</sup> 这也是印度新印度洋政策的开端，为此印度致力于深化与印度洋上岛国和沿岸国家的经济与安全合作。

2018 年 6 月 1 日，莫迪在出席香格里拉对话会时勾勒了印度的印太愿景，即一个包含了所有国家的自由、开放和包容的印太区域。<sup>②</sup> 在这一背景下，为了加强印度在地区安全的主导作用，2018 年 12 月印度海军在古尔冈创建了“印度洋地区信息融合中心”（IFC - IOR），其主要目的是通过与涉及海洋安全相关的国家和多边国际组织建立联系和协调的方式，建立一个确保印度洋地区和平、稳定与繁荣的信息交流和共享平台。这是印度试图提供新的区域安全公共产品的一个尝试，为区域海洋安全合作搭建了一个海域信息实时分享的平台，孟加拉湾作为印度洋的重要组成部分，受非传统安全影响严重，因此这一机制的建立也将提升印度的地区主导作用。目前 IFC - IOR 已与 15 个国家和 15 个海洋安全中心建立了合作关系，其合作网络正在不断扩大。IFC - IOR 在建立初期并不是采取实体办公模式，而主要采取虚拟化的信息交流方式，包括通过电话、传真、邮件与视频会议等方式进行信息的传输。<sup>③</sup> 从其官网发布的信息内容来看，主要涉及印度洋地区最新海上安全相关的信息发布、安全警告发布以及相关国家的海洋活动与合作等，无疑它有利于促进地区国家间信息的互联互通。此外，印度主导或参加的其他系列区域性机制与多边活动也会间接将其影响力投射到孟加拉湾次区域，例如米兰（MILAN）多边海军联合演习、环印度洋区域合作联盟（IORA）、印度洋海军论坛（IONS）等。印度也开始积极拉拢地区国家组成多边联合军演以抗衡中国的影响力，使得孟加拉湾地区的安全动态呈现多层次化，吉特·辛格认为，2019 年 9 月印度与新加坡和泰国三国海军举行的联合军事演习就是制衡中国在孟加拉湾地区影响力的表现。<sup>④</sup>

① “Prime Minister’s Remarks at the Commissioning of Offshore Patrol Vessel (OPV) Barracuda in Mauritius”, Ministry of External Affairs, Government of India, March 12, 2015. [https://www.mea.gov.in/Speeches-State-ments.htm?dtl/24912/Prime\\_Ministers\\_Remarks\\_at\\_the\\_Commissioning\\_of\\_Offshore\\_Patrol\\_Vessel\\_OPV\\_Barracuda\\_in\\_Mauritius\\_March\\_12\\_2015](https://www.mea.gov.in/Speeches-State-ments.htm?dtl/24912/Prime_Ministers_Remarks_at_the_Commissioning_of_Offshore_Patrol_Vessel_OPV_Barracuda_in_Mauritius_March_12_2015).

② “Annual Report 2018 - 2019”, Ministry of Defence, Government of India, P. 5.

③ Information Fusion Center - Indian Ocean Region, India Navy, <https://www.indiannavy.nic.in/ifc-ior/>.

④ Abhijit Singh, India, “Singapore & Thailand Navy Exercise is Delhi’s Chance to One - Up China in Bay of Bengal”, Observer Research Foundation, September 21, 2019. <https://www.orfonline.org/research/india-singapore-thailand-navy-exercise-is-delhis-chance-to-one-up-china-in-bay-of-bengal-55702/>.

### (三) 日本: 寻求与印度的战略协同和加大对地区的资源投入

比较美国和印度而言,日本在孟加拉湾次区域的参与相对低调,主要从“低级政治”领域进行针对性的接触和合作。日本在孟加拉湾地区“长期经营”,因此也积累了一定的合作基础和地区影响力,在全球对外援助中日本长期做得比较出色,无疑增强了其软实力。总体来看,日本在孟加拉湾地区的参与是有针对性和选择性的,重点通过向印度、缅甸、斯里兰卡和孟加拉国提供发展援助、基础设施建设投资、优惠贷款等方式来提高地区影响力。日本早在冷战时期就已在孟加拉湾次区域打下了广泛的合作基础。就当前来看,日印关系的不断升级为日本在孟加拉湾地区影响力的进一步拓展提供了有利条件。随着全球战略环境的变化、孟加拉湾地区重要性的上升以及日本国内对外政策的调整,日本近年在孟加拉湾地区的参与更加多元化,除了经济层面外,已加快了与地区国家的政治、安全合作步伐。

#### 1. 利用经济优势寻求与印度的战略协同

随着全球和地区战略环境的变化,日本与印度正不断走向战略协同和战略趋同,这为日本扩大在孟加拉湾次区域的参与提供了有利条件。因为两国战略趋同有助于实现身份认同,避免一国对另一国的行为产生威胁感知,印度不但没有对日本在孟加拉湾次区域的经济和军事参与感到担忧,反而积极欢迎日本的地域性接触,从印度近年对日本在孟加拉湾次区域介入的态度来看尤为明显。2016年,日本首相安倍向莫迪建议两国共建一条“亚非增长走廊”,以促进地区基础设施建设和经济发展为目的。2017年5月22-26日,在第52届非洲开发银行峰会上,莫迪正式宣布了日印共同打造的“亚非增长走廊”计划,两国联手促进亚非地区的经济发展、互联互通以及相互合作。<sup>①</sup>根据日本外务省公布的资料,在过去几十年的时间里,印度一直是日本最大的官方发展援助贷款接收国,德里地铁是这方面合作最成功的案例。日本还表示将通过对接印度的“东向行动”战略与日本的“优质基础设施伙伴关系”,致力于促进南亚与东南亚地区的互联互通。实际上,日印能实现战略协同并走向战略趋同,除了两国有制衡中国的共同战略需求外,双方在经济层面具有很强的互补性。为促进莫迪政府所

<sup>①</sup> “Jagannath Panda, Asia - Africa Growth Corridor (AAGC): An India - Japan Arch in the Making?” Institute for Security and Development Policy, August, 2017.

推出的“印度制造”与“印度技能”计划，日本利用其在制造业上的技能与实践优势，宣布未来10年将在日本-印度制造业研究所为印度培训3万名专业人才，帮助印度减轻人力资源不足的问题。<sup>①</sup>两国在基础设施建设方面已有坚实的合作基础，日本此前与印度进行了德里-孟买工业走廊、钦奈港口基础设施建设以及专用运输通道升级等项目的合作。<sup>②</sup>

受印度邀请，日本早在2014年就积极在印度东北部地区进行基础设施项目的投资建设，包括道路兴建、农业援助、林业管理、水利系统的建造等，<sup>③</sup>其中合作范围还涵盖中国的藏南地区，可见两国合作的密切程度，也印证了双方的“战略默契”。而利用日本的资金和技术优势来“填补”印度东北部地区基础设施建设投入的不足，是莫迪政府长期坚持的一项政策，使得日本在这一地区的投资和经济参与不断扩展和深化，双边合作如火如荼。据印度《经济时报》报道，日本将向印度东北部地区新投资约1300亿卢比（Rs 13000 Crore），涉及供水与污水处理、路网升级、生物多样性保护、林业管理等多个项目，几乎覆盖了整个印度东北部地区。<sup>④</sup>这些基础设施项目的建设主要通过日本政府的对外援助机构——日本国际协力机构（JICA）进行。另外日本还接受印度的邀请，到安达曼-尼科巴群岛进行民用基础设施项目的投资，两国在该群岛共同合作建立了能源工厂，同时两国还共同参与了在斯里兰卡科伦坡港口的投资。除了经济互动频繁外，日印在安全领域的合作也不断增强，两国已建立了特殊的战略与全球伙伴关系，日印“2+2”部长对话已实现机制化，2019年11月30日举行了首轮对话，莫迪表示印日关系是印度“东向行动”政策的基石。<sup>⑤</sup>可见，印度与日本正在实现战略上的趋同，印度的“东向行动”战略与日本的“亚非增

① “Japan - India Relations”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, January 30, 2020. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/data.html>.

② “JICA’s Cooperation Adds Powerful Electric Locomotives for ‘Western Dedicated Freight Corridor’”, Japan International Cooperation Agency, September 15, 2017. [https://www.jica.go.jp/india/english/office/topics/press170915\\_02.html](https://www.jica.go.jp/india/english/office/topics/press170915_02.html).

③ Ankit Panda, “India Invites Japan to Develop Infrastructure in Its Northeast”, *The Diplomat*, February 1, 2014. <https://thediplomat.com/2014/02/india-invites-japan-to-develop-infrastructure-in-its-northeast/>.

④ Bikash Singh, “Japan to Invest around Rs 13000Cr in Various Projects in India’s NE States”, *The Economic Times*, June 17, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/infrastructure/japan-to-invest-around-rs-13000cr-in-various-projects-in-indias-ne-states/articleshow/69757901.cms?from=mdr>.

⑤ “Foreign Minister and Defense Minister of Japan Call on Prime Minister”, Ministry of External Affairs, Government of India. November 30, 2019. <https://www.mea.gov.in/incoming-visit-detail.htm?32129/Foreign+Minister+and+Defense+Minister+of+Japan+call+on+Prime+Minister>.

长走廊”和“自由与开放的印太愿景”正走向战略对接。在两国关系不断升级的大背景下，日本在孟加拉湾地区的参与不仅不容易引起印度的疑虑，反而在印度看来有助于促进其国家利益的实现，因为日本的资金和技术不仅可以弥补印度国内发展的短板，还可以对中国在孟加拉湾地区的投资起到对冲作用。

## 2. 加大对地区的经济和安全支持

在以日印关系作为日本在孟加拉湾地区建立广泛的战略存在的基石的同时，日本还积极发展与孟加拉湾沿岸其他国家的关系，主要通过加强高层往来、增加发展援助与基础设施建设投入、强化地区军事存在等手段来扩大日本的地区影响力。例如2014年9月，安倍成为了14年来首次访问孟加拉国和24年来首次访问斯里兰卡的日本首相。日本还加大对孟加拉国的发展援助。推动环孟加拉湾工业园建设，重点参与在缅甸、斯里兰卡和孟加拉国的港口合作等。同时，日本还通过增加对地区国家的港口访问频率、提供武器装备、参与双边或多边军事演习等方式来增强军事存在。据大卫·布鲁斯特的研究发现，截至2018年以前的10年时间里，日本海军就对斯里兰卡港口进行了65次访问，并向斯里兰卡捐赠了海岸警卫队船只。日本的援助是对美国在印太地区承诺进行大规模基础设施建设的补充，可为孟加拉湾地区国家提供中国“一带一路”建设项目的替代选择。<sup>①</sup>由此可见地缘经济竞争的思维在这一地区正呈抬头之势。相对于日本在这一地区进行经济参与的优先历史和范围广度而言，其在安全层面的介入没有那么活跃，保持了相对“低水平”参与的状态，尤其是与美国和印度在这一地区所存在的军事优势相对比。自2000年以来，日本海岸警卫队开始在孟加拉湾地区保持战略存在，与印度海岸警卫队定期举行演习。<sup>②</sup>日本还积极参与了由印美组成的“马拉巴尔”军事演习，2015年日本成为该机制的永久成员后“马拉巴尔”双边机制变为了印美日三边机制。综上所述，日本在利用其经济优势保持在孟加拉湾地区广泛参与的同时，也开始积极在安全层面增强“存在感”和扩大影响力。实际上，日本在印度洋地区的主要利益是维护其海上能源通道的安全，这是由日本严重依赖从中东进行能源进口的现实所决定的。同时孟加拉湾作为人口稠密的次区域，也将为日本经济的发展提供广阔市场。另外制衡

① David Brewster, "Playing to Australia's Strengths in the Bay of Bengal", Policy Forum, August 28, 2018. <https://www.policyforum.net/playing-australias-strengths-bay-bengal/>.

② David Brewster, "Japan is back in the Bay of Bengal", Lowy Institute, September 10, 2018. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/japan-back-bay-bengal>.

中国在这一地区日益上升的影响力也是日本战略目标之一，印度与日本在这方面已取得了一定的战略共识，这也是两国关系不断走近的重要背景因素之一。

正如前文分析已提到，孟加拉湾地区之所以越来越成为大国战略竞争的焦点，在一定程度上是由于部分国家依然“拥抱”地缘政治竞争的思维，对中国近年在这一地区日渐上升的影响力反应过度，企图联合建立具有排他性的新地区经济与安全安排。中国目前在孟加拉湾地区的参与主要是区域经济合作与基础设施建设投资，例如孟中印缅经济走廊、中缅石油与天然气管道，以及中国与斯里兰卡、孟加拉国、缅甸等国的港口合作等。<sup>①</sup>而在这些项目推进的过程中，出现了部分合作对象国由于国内政局变动与第三方因素“插足”导致合作项目受阻的情况，这又为一些抱有地缘政治竞争思维的国家提供了利用矛盾的机会，进而加剧了中国地区参加的困难。而“债务陷阱”依然成为印、美、日等国用来攻击中国在孟加拉湾地区进行基础设施建设投资和提供贷款业务的主要议题，日本的地区投资替代方案便顺理成章地获得了美印的认可。另外日本对孟加拉湾地区安全存在的强化也部分出于遏制中国在地区战略存在上升的需要。实际上中国与孟加拉湾地区国家间的安全合作都是建设性的，根据中国国防部2019年7月发布的《新时代的中国国防》白皮书统计数据，自2012年以来，中国分别与印度、斯里兰卡、泰国、马来西亚等孟加拉湾沿岸国家开展了联合演习或联合训练活动，有的已实现机制化，同时还分别参与了5次在斯里兰卡、缅甸、尼泊尔、马来西亚等孟加拉湾地区国家的救灾活动或人道主义援助活动。<sup>②</sup>可见中国在孟加拉湾地区的非传统安全领域扮演了积极作用。

另外，就其他国家而言，澳大利亚由于长期聚焦于东盟地区和太平洋区域，在整个孟加拉湾几乎处于比较“边缘化”的状态，参与相对有限，也正因为如此，布鲁斯特建议作为没有地区“历史包袱”的澳大利亚应该利用其优势，在孟加拉湾奉行接触政策，<sup>③</sup>以弥补澳大利亚长期以来对这一区域的忽视。另外相比较于印度和日本来说，澳大利亚几乎奉行了全面追随美国的对外政策，鉴于其在孟加拉湾现有地区影响力的有限以及对美实行追随外交，故本文未将其作

① Nitin Agarwala, Premesha Saha, “Is the Bay of Bengal Regaining Its Lost Importance?” *Journal of the Indian Ocean Region*, July 2, 2019. p. 5.

② 《<新时代的中国国防>白皮书全文》，中华人民共和国国防部，2019年9月24日。http://www.mod.gov.cn/regulatory/2019-07/24/content\_4846424.htm.

③ David Brewster, “Playing to Australia’s Strengths in the Bay of Bengal”, *Policy Forum*, August 28, 2018, https://www.policyforum.net/playing-australias-strengths-bay-bengal/.



为主要分析对象。此外新加坡、印尼等国尽管也在孟加拉湾地区有一定的参与,然而这些国家在一定程度上并不是孟加拉湾地区地缘政治变化的关键变量,而且相对而言这些国家的对外政策追求的是一种在大国竞争中的“对冲战略”。

### 三、孟加拉湾地区地缘战略动态的基本特征

尽管不同大国在孟加拉湾地区的介入选择了不同的参与模式,但它们共同塑造了孟加拉湾地区地缘战略互动的一些基本特征,并间接影响了地区小国的对外战略选择。无论从目前孟加拉湾地区的参与主体还是涉及议题来看,都呈现了多元化的状态,这将使得整个地区的地缘战略图景更加复杂化。在此背景下,本文尝试在这一复杂的战略动态图景中归纳出以下三个基本特征,以便为我们观察孟加拉湾地区的整体战略态势提供一个基本思路。

#### (一) 美印日在孟加拉湾地区“战略互补”趋势明显

随着中国在孟加拉湾地区影响力的上升,美印日三国在寻求构建排他性的地区经济与安全安排上形成了“战略共识”。本文认为看似这一地区正在实现地区权力格局的多极化,但实际上正在形成以美印日为一方和中国为另一方的竞争性格局,其中美印日三国在战略上正实现不断趋同,在优势上相互补充,因此本部分强调的“战略互补”是指美印日三国在战略趋同下利用各方优势实现“战略互补”。最明显的特征是美国有军事优势,印度具有地缘优势和主导地区的政治意愿,而日本有经济优势。由于三国都具有排斥中国地区参与的共同利益诉求,因此容易彼此身份认同,而不将任何一方的介入视为威胁。印度对美日两国在孟加拉湾地区的参与并未像对中国在孟加拉湾地区的参与那样充满战略疑惧,相反美日的介入在印度看来有助于实现平衡中国地区影响力的战略目标。

印美关系目前已提升为全面的全球战略伙伴关系,两国的防务合作将不断升级,印度可借与美国合作之机加速其国防现代化,同时通过美国在孟加拉湾地区的军事援助抵消中国在孟加拉湾地区的军事影响力。然而印美的经贸关系却问题重重,2020年2月特朗普对印度进行国事访问并没有敲定双方期待已久的贸易协议,两国在关税问题、印度乳制品行业对美开放问题上依然有分歧严重,未来谈判任重道远。美国对外关系委员会资深研究员艾莉莎·艾尔斯(Alyssa Ayres)认为,中国发起的“一带一路”倡议在印度所有邻国都取得了重大进展,中国与孟

加拉国、马尔代夫、尼泊尔、斯里兰卡等国关系的不断升温令印度感到焦虑。更糟糕的是，印度经济面临了11年来最低的增长率和45年来的最高失业率，经济发展受限导致国防开支被压缩。<sup>①</sup>而且受全球新冠肺炎疫情扩散的影响，印度国内经济面临进一步下滑的局面。在此背景下，美国在孟加拉地区的军事援助和日本在这一地区的发展援助和投资缓解了印度面临的困境，被印度视为制衡中国在孟加拉湾地区影响力的重要方式。美国布鲁金斯学会资深研究员坦薇·马丹（Tanvi Madan）通过研究印中关系发现，莫迪政府的对华关系特征是“具有印度特色的竞争性参与”，其善于借助美国、日本、俄罗斯、法国以及澳大利亚等国来平衡中国，并达到增强印度力量的目的。<sup>②</sup>当前世界经济遭遇逆全球化时代，区域主义和次区域主义可能将获得新的发展机遇，孟加拉湾次区域目前的发展态势尽管有大国地缘政治博弈的结果，但也有印度寻求实现次区域一体化的动力，而且在印度国内经济遭遇发展缓慢的情况下更是凸显了它的重要性。

## （二）地区小国在大国间奉行“对冲战略”

随着孟加拉湾地区的大国地缘竞争态势日益剧烈，地区小国的行为也将对大国间的战略互动产生直接影响。本文研究发现，孟加拉湾沿岸小国倾向于在大国之间奉行“对冲战略”，以实现自身利益的最大化。而关于什么是“对冲战略”，目前国际关系学界并没有就其定义达成共识，对“对冲”概念的理解也比较模糊，以至于在使用中经常出现泛用的情况。就既有研究来看，郭清水（Cheng - Chwee Kuik）认为，对冲是国家在处于高风险和高度不确定性的情况下的一种战略行为，在此情形下国家通过追求多项相反和相互矛盾的选择以寻求抵消风险，这是在一个不稳定的国际环境中为确保国家的长期利益而做出的努力。<sup>③</sup>该战略普遍被用于解释东南亚国家在中美之间的战略行为，然而南亚国家在中印之间的战略行为近年也越来越具有相似的特征。例如孟加拉国在国防

---

① Alyssa Ayres, “Democratic Values No Longer Define U.S. - Indian Relations”, *Foreign Affairs*, March 11, 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2020-03-11/democratic-values-no-longer-define-us-indian-relations>.

② Tanvi Madan, “Managing China: Competitive Engagement, with Indian Characteristics”, *Brookings*, February 2020. <https://www.brookings.edu/research/managing-china-competitive-engagement-with-indian-characteristics/>.

③ Cheng - Chwee Kuik, “Smaller States’ Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore’s Hedging Behavior in the Face of a Rising China”. School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, PhD dissertation, June 2010, p. 118.

装备采购上就采取了对冲行为,为减少对中国武器进口的依赖,自2019年以来孟加拉国就开始与美国商谈购买美式军事装备的事宜。达卡大学国际关系教授德瓦尔·侯赛因(Delwar Hossain)博士认为,“孟加拉国似乎正在使其防务关系多样化”,<sup>①</sup>实质就是在中美之间奉行“对冲战略”。

同样,斯里兰卡凭借其优越的地理位置成为大国竞相争取的“香馍馍”,这也为斯里兰卡带来了发展的“战略机遇期”,为此斯里兰卡在中印两国之间也奉行“对冲战略”,以实现微妙的平衡。斯里兰卡一方面希望获得中国的资金和技术支持其国内发展,改善斯国内落后的基础设施现状,例如与中国合作进行汉班托塔港口建设以及国际机场建设等;另一方面又担心对中国形成过度依赖以及顾及印度的疑虑,所以同时也寻求来自印度的经济帮助。<sup>②</sup>另外在安全合作方面,斯里兰卡行为的反复无常也是一种对冲表现。例如自2014年开始,斯里兰卡允许中国的少数潜艇在科伦坡港口停靠,但2015年3月新政府上台后,又宣布无论哪国的潜艇都不能到斯里兰卡港口停靠,不久后斯里兰卡的态度又进行了180度的大转弯,宣布欢迎任何国家的船只访问斯里兰卡,包括潜艇在内。<sup>③</sup>斯里兰卡反复无常的行为实质是出于对印度压力的反应,为此不断调整政策以减少对印斯关系的影响,确保在中印两个大国之间同时获得好处。总之,“对冲战略”在地区国家中尤其是小国的对外行为中得到了普遍运用,因为它们可以利用大国的地缘竞争奉行两边平行接触的策略,从而避免在大国之间进行选边站队。“斯里兰卡、孟加拉国、缅甸和泰国都将自己定位为南亚政治中的独立角色”,<sup>④</sup>倾向于奉行与所有大国接触的政策。

### (三) 传统安全与非传统安全领域的竞争分化

正如前文所分析的,孟加拉湾地区当前依然面临传统安全与非传统安全问

① Mir Mostafizur Rahaman, “Purchase of U. S. Defence Hardware: Dhaka, Washington Closing in On Deal”, *The Financial Express*, October 18, 2019. <https://thefinancialexpress.com.bd/trade/purchase-of-us-defence-hardware-dhaka-washington-closing-in-on-deal-1571371673>.

② Gauri Bhatia, China, “India Tussle for Influence as Sri Lanka Seeks Investment”, *CNBC*, April 24, 2016. <https://www.cnbc.com/2016/04/24/global-opportunities-china-india-tussle-for-influence-as-sri-lanka-develops.html>.

③ Darren J Lim, Rohan Mukherjee, “Hedging in South Asia: Balancing Economic and Security Interests amid Sino-India Competition”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, 2019, P. 516.

④ Abhijit Singh, “India, Singapore & Thailand Navy Exercise is Delhi’s Chance to One-up China in Bay of Bengal”, *Observer Research Foundation*, September 21, 2019. <https://www.orfonline.org/research/india-singapore-thailand-navy-exercise-is-delhis-chance-to-one-up-china-in-bay-of-bengal-55702/>.

题，而大国地缘竞争的加剧在一定程度上又导致了地区安全问题的复杂化。例如部分国家对地区小国民主转型的间接干预凸显了传统安全问题依然不容忽视，又如部分国家依然抱有地区霸权主义的心态，隐形干涉地区小国的对外交往行为或者在对方国家扶植亲己方势力，还出现了有的国家以提升地区小国“防务能力”和参与非传统安全治理为名来行排挤其他域外国家势力之实，客观上加剧了地区安全形势的不稳定性。不过总体来看，作为域外国家而言，通过非传统安全领域介入的方式更容易让地区国家所接受，因为它将为地区带来真正的和平与繁荣，正如上文提到中国在孟加拉湾地区对非传统安全问题的积极贡献一样。传统安全与非传统安全领域的竞争出现分化或者分野，因为传统安全领域的竞争不仅缺乏合法性和政治道义，而且容易遭致地区小国的抵制和其他大国的反对，但是非传统安全领域的竞争其实是一种和平的、开放和合作式的竞争。在非传统安全领域，孟加拉湾地区的安全治理正在实现“网络化”的发展趋势，参与主体既包括国家行为体，也包括非国家行为体；既包括域内国家，也包括域外国家。<sup>①</sup> 而且有研究认为近年孟加拉湾地区的恐怖主义发展呈现上升势头，特别是在与中国经贸与投资合作比较多的缅甸、斯里兰卡和孟加拉国，它们都面临不同程度的恐怖主义与极端主义威胁。<sup>②</sup> 这为多边合作尤其是大国共同参与的合作提供了协同安全治理的机会，而且不容易引起大国之间的地缘政治竞争，因为非传统安全议题的合作并非“零和”游戏，而是在坚持命运共同体的原则下实现合作共赢。以非传统安全治理为目标的机制由于可以让集体受益，其在地区国家中的合法性更高，更容易获得认同，也有利于塑造地区秩序，而且域外国家的参与也不容易引起其他国家的政治敏感性。不过尽管如此，在安全治理中，也有一些大国借治理之名谋求私利之实，这是地方小国尤为警惕的，避免沦为大国进行地缘政治竞争的工具。

#### 四、几点建议

综上所述，由于美印日三国在孟加拉湾次区域正出现“战略趋同”之势，未来中国在孟加拉湾地区的经济和安全参与面临来自美印日联合制衡的压力可

---

① 刘思伟、戴永红 《孟加拉湾地区安全治理：模式变迁、驱动因素及现实困境》，《太平洋学报》2019年第12期，第55-59页。

② 傅小强 《孟加拉湾地区反恐形势变化的特点、影响与对策》，《南亚研究季刊》2019年第3期，第101页。

能会有所增长，地区战略环境总体上充满挑战，尤其是地区系统层面的。同时，地区小国国内政局的稳定与否也将为中国的地区参与带来不确定性。在此基础上，本文尝试提出几点简短的建议。第一，寻求与印度的地区合作，减少印方战略疑虑是关键。处理好中印关系是未来中国在孟加拉湾地区寻求改善战略环境的重点所在。由于印度享有地缘优势以及对孟加拉湾地区具有传统影响力，加之印度自身巨大发展潜力所带来的战略吸引力，因此印度成为了美国、日本都极力争取的对象。对中国而言处理不好与印度的关系，将客观上推动美印日三国的“战略趋同”从而更不利于未来中国的地区性参与。同时，印度对孟加拉湾沿岸小国特别是斯里兰卡、孟加拉国等国的影响力也是不容忽视的，正如前文分析指出，斯里兰卡对华政策的反复无常就与印度不无关系。因此为减轻战略压力，中国可主动寻求与印度合作扩大在孟加拉湾地区的参与活动，例如两国合作共同在第三国进行基础设施投资建设。第二，理解地区小国的战略选择。孟加拉湾地区小国在大国地缘竞争中奉行“对冲战略”，避免在大国间进行选边站队，这并不妨碍中国在该地区利益的实现。如果这些国家放弃“对冲战略”而选择彻底的“追随战略”或者“制衡战略”，鉴于相比较于印度、美国而言，中国对它们的影响力更弱，因此从地区小国对外战略的成本与收益来看，它们会更有可能选择追随他国以及制衡中国的战略，其结果更不利于中国未来的地区参与。第三，积极参与地区多边机制建设。除了发展好与地区国家的双边关系外，要增强中国的地区影响力以及避免遭到其他国家的敌意。中国应积极参与地区多边机制的建设，特别是在非传统安全领域贡献中国的力量，发挥建设性作用，以提高地区国家对中国的身份认同，增强中国参与的合法性。而且在非传统领域的参与不容易引起其他大国的敌意，因为这有利于实现合作共赢。另外，机制对塑造地区秩序发挥着关键性作用，中国要成为孟加拉湾地区秩序的坚定维护者和贡献者，需要在地区机制建设中展现“正能量”。

(责任编辑 胡文远)

## **Indian Ocean Security Environment: Stability and Relaxation in the Competition**

### **Zhang Jiadong**

**Abstract:** In terms of traditional security , the United States is still the main strategic actor in the Indian Ocean region and is actively developing relations with its traditional allies and new strategic partners. India is actively developing its own military forces , especially naval forces , in order to seek for a dominant role to a certain degree in the Indian Ocean. Countries like China , Japan , Australia , the United Kingdom , as well as France have also put their emphasis on the strategy of the Indian Ocean. In terms of non – traditioanl security , the Indian Ocean region is still facing severe terrorist threats. The piracy is now basically extinct in East Africa , but there is a rising trend in Southeast Asia. The security situation in the Indian Ocean region is generally stable and trends to develop well.

**Key Words:** Indian Ocean , Traditional Security , Non – traditional Security

## **Pattern and Geo – strategic Dynamic of Major Power's**

### **Participation in the Bay of Bengal Region**

**Li Hongmei**

**Abstract:** At present , the geopolitical and Geo – economic competition in the bay of Bengal region is becoming increasingly fierce . In addition to China , three major powers – the United States , India and Japan – have different pattern of engagement in this region. The U. S. is " arming" regional countries with economic and security assistance , and nurturing India as a Geo – strategic player to share regional responsibilities. Under the principle of " Neighbor First" policy , India pursues a regional " spoke" strategy and strengthens the dominance of regional mechanism. Japan has used its economic advantages to seek strategic synergies with India , at the same time , Japan also strengthens economic and security support for countries in the region. The growing engagement of the U. S. , India and Japan in the Bay of Bengal region is driven by a " strategic consensus" against China.

**Key Words:** the Bay of Bengal; Major Powers' Engagement; Strategic Convergence; Hedging Strategy