

## 印度洋海权问题之细思考

师小芹

**内容提要：**无论是国际层面，还是中国和印度两国国内层面，印度洋安全问题都频繁得与中印两国的能源需求及其海军的快速发展联系在一起，并透露出一种焦灼不安的情绪。本文意在将印度洋安全问题的分析向前深入一步，指出虽然印度洋安全的确牵动着各方的战略考虑，引起明里暗里的海权竞争，但要实现印度洋的持久安全，海权并不是一个直接、速效的解决之道，深层次的政治和经济动力才是根本。因此，在维护印度洋安全上，避免简单粗暴地将印度洋安全与海军力量挂钩，避免零和式的海权竞争，才是正确的方向。

**关键词：**印度 印度洋 海洋权

尽管关于“太平洋是21世纪之洋”的说法尚未淡去，而21世纪也还只开了个头，但是越来越多的人开始谈论“印度洋是21世纪之洋”。对于关心印度洋的中国人来说，谈论印度洋问题的意义有三点，第一，中东、非洲石油和通过印度洋的航线；第二，印度经济上崛起和外交政策挥别“不结盟”政策，转向全方位；第三，印度表现出越来越强烈的与中国在地缘政治上进行竞争的态势。与此同时，当前西方视野中的印度洋问题，似乎总是与中国问题联系在一起，包括对中国海权在印度洋发展的疑忌和借印度平衡中国的博弈考虑。在西方许多战略家和分析家看来，在全球地缘政治的棋盘上，印度的异军突起，适时为西方制衡中国提供了棋子。

但在印度洋问题喧嚣的水面之下，印度洋海权问题的实质究竟是什么？与印度洋有关的各种安全焦虑和随之而来的关于印度洋海权竞争说法的根基如何？本

---

师小芹 军事科学院战争理论和战略研究部助理研究员。

文拟在分析印度洋海权竞争的基础上, 回答上述问题。

## 一、从地缘政治看, 印度海权的增长及其战略意图正激荡起新的传统海权竞争

海权转换成切实的国家利益的机制是复杂的。很多时候, 其影响力的展现是缓慢的。但同时, 它也是影响国际关系的一个根本的、不可或缺的因素。在印度洋地区, 印度海军力量的增长、海权观的转变和海军战略的调整, 已经成为影响印度洋安全的重要因素。

### (一) 印度海权的核心目标是获取印度洋优势

自20世纪90年代起, 印度进入战略转型期。一方面是从“不结盟政策”转向“技术性结盟”; 另一方面是由陆权战略向海权战略转型。印度签署的双边防务协议在1947—1990年间仅有3个, 1990—2000年间增长至7个, 而从2000—2009年骤增至26个。<sup>1</sup> 2000年以来的骤变有两个背景, 一是1998年印巴两国进行核试验后, 经过1999年卡吉尔冲突的检验, 导致双方重新审视核背景下两国战争的可怕后果, 相应地出现了一种战略克制; 二是2001年“9·11”事件后美国对巴基斯坦的需求上升, 在印巴之间进行调和, 要求两国保持稳定和合作。中国的南亚政策在卡吉尔冲突后也转为希望印巴双方保持稳定、和平相处。<sup>2</sup> 在陆上必须或者不得不保持一定克制的情况下, 加上印度经济起飞和对海外市场依赖的发展, 印度的战略视线不再集中于陆上, 而是转向强调区域使命和全球责任, 强调其战略中的海洋属性。印度年度国防报告中对安全环境判断的变迁就清晰地勾勒出了这一变化轨迹。1999—2000年度国防报告开篇就是与巴基斯坦的冲突及相应的对中巴关系的警惕, 申明印度维护其主权的决心。而自2000—2001年度报告开始, 印度开始强调印度安全半径超越陆地界限, 东西横跨波斯湾和马六甲海峡, 南北纵穿中亚地区直至赤道。因此, 海洋事务在印度的未来战略中越来越重要。2006—2007年度报告进一步明确指出, “随着地缘经济的重要性超过地缘政治, 国防力量的使命正出现一种‘海洋性的’变化”。印度洋航线是世界上主要的能源生命线, 运载着66%的世界石油贸易, “使印度负有为这个关键的能源运输线提供安全保障的首要责任”。<sup>3</sup> 在此背景下, 2004年, 印度发布了其第一个国家海军学说, 标志着印度战略的重大转型。这个海军学说显示了印度海军从

1 Brian K. Hedrick, “India’s Strategic Defense Transformation: Expanding Global Relationships,” Strategic Studies Institute (SSI).

2 原狄: “中国对南亚安全的影响及其制约因素——以印巴卡吉尔冲突为实例”, 载《南亚研究季刊》, 2001年第3期。

3 关于印度1999年以来年度国防报告, 参见印度国防部网站<http://mod.nic.in/reports/welcome.html>。

一支近岸海军转型为地区性优势强军的倾向。力量投送、控制海上交通线、赢得濒海战斗和拥有海基核威慑能力成为印度海军的力量建设目标。<sup>1</sup> 2007年印度接着发布了“海上军事战略”文件。<sup>2</sup>

结合过去20年间印度海军战略和其力量建设的进展来看，印度海权的基本目标有三：一是实现海基核威慑能力，奠定核国家地位；二是掌握区域优势，拒绝其他海上力量获取在印度洋的优势；三是维护海上交通线稳定、参与国际海上安全网络，发挥全球性国家的影响力。其中，以追求印度洋优势为核心要义。

1. 印度追求核海军以制衡大国。这支核海军不仅仅是为了平衡巴基斯坦，还包括平衡中国、美国等核国家，并作为其追求全球大国地位的保障。2009年7月26日，印度本土核动力潜艇项目（Advanced Technology Vehicle，缩写为ATV）结出了第一颗果实——印度第一艘国产核动力潜艇下水。印度建设核海军的动力是与中国竞争，<sup>3</sup> 因为印度的宿敌巴基斯坦海军实力弱小，说印度核潜艇的目标针对巴基斯坦显然不令人信服。<sup>4</sup> 从全球层面来看，印度海基核威慑能力同样增加了它在国际舞台上的地位和影响。美国在核问题上改变对印度的政策不能不说是对其所造就的核现实的无奈承认。

美国在核问题上改变对印度的政策不能不说是对其所造就的核现实的无奈承认。

2. 印度海军积极增强其对整个印度洋的控制能力，强调遏控由太平洋进入印度洋的咽喉要道。按照印度的装备采购计划，印度计划拥有三艘航母，以维持两艘处于战备状态的航母的状态。两艘航母将分别部署于印度半岛东西两侧，并机动以相互策应。印度海军的“蓝水”舰艇比例将从40%提高到60%，海岸警卫队则肩负起更多的沿岸任务以使海军将更多的资源集中于“蓝水”上。<sup>5</sup> 在东部印度洋，印度海军正构建一个纵深体系。一方面是加强控制太平洋入印度洋要道的安达曼—尼科巴群岛的建设。2001年，印度将该群岛基地体制改组为三军联合司令部，大力扩充其空军力量，扩大控制范围。另一方面，在本土东海岸修建新的海军基地，为安达曼—尼科巴基地提供有力的支持。2006年《亚洲时报》报道印度计划在其东部海军基地维萨卡帕特南以南50公里处另建一处海军基地。由于该基地不仅能便利印度海军进入中国南海，而且其又享有远至

1 Chief of Naval Staff, "Indian Maritime Doctrine," <http://indiannavy.nic.in>; 另见 Deba R Mohanty, "Coming of Age: The Indian Navy in the 21st Century," *Military Technology*, July 2004, Vol. 28, Issue 7.

2 Directorate of Strategy, Concepts and Transformation, Integrated Headquarters Ministry of Defence (Navy), New Delhi, "Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy," May 28 2007, [http://indiannavy.nic.in/maritime\\_strat.pdf](http://indiannavy.nic.in/maritime_strat.pdf).

3 C. Raja Mohan, "India's Nuclear Navy: Catching up with China," *ISAS Insights*, Institute of South Asia Studies, National University of Singapore, 20 July 2009, No.78.

4 Norman Friedman, "Indian Navy Growing," U.S. Naval Institute, *Proceedings*, Vol. 133, Oct. 2007.

5 Gurpreet Singh Khurana, "Interpreting India's Naval Strategy," *The Straits Times*, July 16, 2007.

可与孟加拉国和缅甸保持安全距离，又近到足以监听中国海军活动的位置，所以其负有双重使命，一是为使“东向”政策变得更为有力，一是平衡中国在印度洋的影响，特别是对缅甸的影响。<sup>1</sup> 2010年12月，美国《防务新闻》网又报道印度政府已经批准在东海岸地区建立两座新的海军基地，并引用新德里的分析评论称此举是针对中国。<sup>2</sup>

在西南印度洋，印度与莫桑比克、毛里求斯和马尔代夫有活跃的海军关系。印度与毛里求斯自1974年以来就存在一个军事协议，印度海军向毛里求斯海岸警卫队派出军事代表团以指导其行动。印度海军还派出战舰，与西南印度洋的塞舌尔群岛和毛里求斯在其专属经济区巡逻，执行打击海盗行动。<sup>3</sup> 在西北印度洋，印度的海军外交也在蓬勃展开，包括反海盗行动和双边联合演习等。例如2003年印度与伊朗海军举行过联合演习。

3. 印度发展海权的动机充满与中国竞争的色彩。追求在印度洋的优势是印度海权的主要目标。由于多数印度洋国家都是中小国家，印度在印度洋具有无可争议的优势。但这种优势在一定程度上被印度视为垄断性的，对地区外大国在印度洋的存在天然保有猜疑之心。例如，为了主导印度洋安全合作，2008年2月印度海军发起了“印度洋海军论坛（IONS）”，<sup>4</sup> 由环印度洋各国海军司令出席。时任印度海军司令苏里什·梅赫塔在解释这一会议的宗旨时讲道，印度洋地区海军合作是为了减少对地区外国家的依赖，使它们可以自行解决印度洋的安全保障问题。<sup>5</sup> 但当与印度洋安全保障有重大关系的中国申请参加论坛时，却遭到了印度的拒绝。<sup>6</sup>

对大国地位的追求和对陆地束缚的不满，共同为印度海权提供着推力。印度发展海权背后的动机可以分为两个方面，一方面，印度在南亚的地理位置、人口、历史文化传统，都使印度相信自己是一个大国，至少是作为一个地区大国。为了实现这一地位，印度非常珍视战略自主性，相信战争是必要的治国手段。<sup>7</sup>

---

1 Sudha Ramachandran, "India Navy Drops Another Anchor," *Asia Times Online*, Oct. 17, 2006, [http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/HJ17Df02.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/HJ17Df02.html).

2 孙瑞博：“印度计划东海岸新建海军基地，防务政策盯紧中国”，新华网，2010年12月10日，参见 [http://news.xinhuanet.com/mil/2010-12/10/c\\_12866313.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2010-12/10/c_12866313.htm)。

3 “印度将向印度洋西南海域增派战舰打击海盗”，载《解放军报》，2009年11月24日。

4 相关资料参见 [http://indiannavy.nic.in/ions/welcome\\_to\\_ions\\_website\\_new.htm](http://indiannavy.nic.in/ions/welcome_to_ions_website_new.htm)。

5 “印将主办印度洋海军论坛”，载《新闻晚报》，2007年12月4日，转引自人民网 <http://world.people.com.cn/GB/1029/42354/6611762.html>。

6 任彦、常黎明：“印度政府拒绝中国参加印度洋海军论坛”，载《环球时报》，2009年4月22日，参见 <http://mil.news.sina.com.cn/2009-04-22/0818549580.html>。

7 Manjeet Singh Pardesi, "Deducing India's Grand Strategy of Regional Hegemony from Historical and Conceptual Perspectives," No. 76 working paper, Institute of Defense and Strategic Studies, Singapore, April 2005.

这是印度不断扩大其海军力量的深层动因。另一方面，由于印度与各个陆地邻国关系的改善进展缓慢，使得诉诸于海权来平衡它在陆权方面受到约束具有很大的吸引力。特别是随着中国对印度洋航线依赖的上升，印度一些人士相信这为印度制衡中国提供了机会。<sup>1</sup> 无论是印度国内，还是西方的分析文章和报告，多数都直接或间接地提到，印度与中国在缅甸、孟加拉、斯里兰卡等国关系中是相互竞争的关系。<sup>2</sup> 而且，印度在与中国竞争这些印度洋沿海国家中处于下风。但也该看到，印度在陆上难以打开局面，或者说不能在陆上建立持久的和平机制，是海权发展面临的一个重大限制。

## （二）美国出于制衡中国的考虑，可能会为印度海权发展提供更大的空间

经过十余年关系转暖和磨合期，印美在安全领域的共同利益渐渐变得清晰：维持南亚稳定；防止印度洋航线被一支单独力量（中国）控制；避免中国在亚洲独大。在维持一个稳定的南亚局势方面，美国不仅期望得到印度在反击恐怖主义方面的支持，而且需要印度和巴基斯坦保持稳定的关系，包括印巴核稳定，使美国的反恐利益得以实现。美国相信，一个政治和经济上稳定的印度将是环印度洋地区的稳定器，而且印度还能帮助美国平衡中国力量发展过快，所以在使印度成为一个“强壮有力的安全提供者和伙伴”方面美国有着至关重要的利益。<sup>3</sup> 甚至更直接一点，印度是美国与中国敌对至至关重要的一块砝码。<sup>4</sup> 美国2010年《四年防务评估报告》中更是将印度界定为“净安全提供者”，这与评价中国时所表述的对中国“军力发展和决策程序的不透明性和本质意图”的疑忌形成了鲜明的对比。<sup>5</sup>

美国相信，一个政治和经济上稳定的印度将是环印度洋地区的稳定器，而且印度还能帮助美国平衡中国力量发展过快。

美国对印度的这种期望得到印度的共鸣。冷战结束后，印度在判断美国的价值方面一向清楚明确：美国是唯一的超级大国，美印关系不仅没有根本的利益冲突，相反倒有许多一致之处。美国与印度在地缘政治上有共同的关切：中国崛

1 Admiral Arun Prakash, "India's Growing Maritime Power: Roots, Objectives and Long-Term Plans," Conference paper for The Emerging Naval Powers: Cooperation and Conflict at Sea, held by Norwegian Institute for Defence Studies, Norwegian Defence University College, Oslo, 24-25 June 2010.

2 Madhav Lalapat, "How China Plays the Great Game," <http://the-diplomat.com/2010/10/08/china-plays-the-great-game/October 08, 2010>; Harsh V Pant, "The New Battle for Sri Lanka," <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?id=117624&lng=en>, 17 June, 2010.

3 Marshall M. Bouton, "America's Interests in India," US-India Initiative Series, Center for a New American Security, Oct., 2010.

4 Robert D. Kaplan, "South Asia's Geography of Conflict," August 2010, Center for a New American Security.

5 Michael A. McDevitt, "The 2010 QDR and Asia: Messages for the Region," *Asia Pacific Bulletin*, East-West Center, No. 53, March 11, 2010.

起, 以及中国对印度洋沿岸国家的影响力。<sup>1</sup> 因而, 随着美国不断调高中国作为其潜在敌手的可能性, 印美战略关系深化的空间将不断增大。2007年美国“21世纪海上合作战略”宣布美国战略重心由大西洋和太平洋两洋战略转变为太平洋和印度洋两洋战略。在这两洋中, 第五舰队驻扎在中东的巴林, 第七舰队驻扎在邻近中国的日本。对这一战略持批评态度者认为, 听上去美国作为一支全球海军, 有能力在任何地区保持充足的力量。但事实上, 随着中国力量的发展, 美国必须在东亚和南亚之间的轻重缓急顺序中做出选择。<sup>2</sup> 由此, 如果我们将美印关系和美中关系做一对比, 就会承认在美国的认知中, 中国更大程度上是一个潜在敌人, 而印度则是一个潜在盟友。顺理成章, 对于托付给印度更大的海上权力, 美国要感觉好一些。因而, 可以预期美国将会在印度洋地区更多地放手让印度发挥作用, 而集中力量在东亚应对中国, 最新的美国国防战略报告已经明确地展示了这一趋势。<sup>3</sup>

将中国作为双方合作的一个粘合剂, 作为印度发展自身军力的借口, 会不断强化“中国威胁”认知, 加深中国的不安全感。

无论如何, 如果从地缘政治的角度来看, 印度与美国在印度洋的海权战略对于中国来说是有隐忧的。将中国作为双方合作的一个粘合剂, 作为印度发展自身军力的借口, 会不断强化“中国威胁”认知, 加深中国的不安全感。这样一种前景, 对于中、印、美三方, 以及其他国家都不是一件幸事。

## 二、从地缘经济看, 印度洋需要的是合作而不是冲突

中印双方海军发展的背后, 都潜藏着对石油的不安全感。

中印双方海军发展的背后, 都潜藏着对石油的不安全感。的确, 海军在保障航线安全、护送油轮安全到达本国港口方面有不可替代的作用, 但海军在保障充足、价格合理的石油供给方面的作用却值得商榷。事实上, 维护产油国的稳定和开放的国际石油市场方面, 更需要的是政治和经济手段, 而不是军事手段。

(一) 西亚产油, 南亚和东亚消费石油, 印度洋联通这两个相互需要的市场, 这将是未来影响亚洲和全球的重要因素

当前印度洋的能源安全问题基本是一个“东方”问题。这么说有两个原因。

1 Zafar Nawaz Jaspal, "The Indo-US Strategic Relationship and Pakistan's Security," South Asian Strategic Stability Institute (SASSI) Research Report, December 9, 2007.

2 James Holmes and Toshi Yoshihara, "US Navy's Indian Ocean Folly?" <http://the-diplomat.com/2011/01/04/us-navy%e2%80%99s-indian-ocean-folly/5/>.

3 Department of Defence, the United States of America, "Quadrennial Defense Review Report," February 2010, <http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.pdf>.

第一是东亚和南亚石油需求市场的不断扩大。据国际能源署《世界能源展望2009》报告,“至2025年以后不久,中国将超越美国成为世界上在油气进口方面开支最大的国家,而在2020年以后不久,印度在油气进口方面的开支将超越日本成为世界第三大进口国”。在天然气领域,“2007年到2030年间……中国和印度的增长速度将是最快的”。除了印度与中国之外,东盟国家的能源需求在2007至2030年间将扩张76%。这些趋势表明,世界能源活动正重新聚焦在亚洲。<sup>1</sup> 印度是个特别明显的例子。印度对进口石油的依赖程度在过去几年直线上升。预计到2014年,印度对进口原油的依赖程度将达到80%。<sup>2</sup> 按照国际能源署的数字,印度70%的原油进口来自中东,首先是沙特阿拉伯,其次是伊朗。2009年,印度进口原油的18%来自沙特,16%来自伊朗,科威特10%,伊拉克9%,阿联酋8%,尼日利亚8%,安哥拉5%,委内瑞拉4%。<sup>3</sup>

与亚洲的强势需求形成对比的是,美国和欧洲国家对中东(西亚)石油依赖度持续走低。2001年,亚太地区(包括东亚、东南亚、南亚及阿富汗和澳大利亚和太平洋岛国,不包括印度)对进口石油的依赖度达到62%,其中90%的进口石油来自中东。同一年,美国对进口石油的依存度是54%,其中仅有25%来自波斯湾。<sup>4</sup> 也就是说,与美国相比,亚太地区对中东石油的依赖度远高于美国对中东石油的依赖度。就石油消费来看,中东石油占到亚太消费石油的一半,而仅占美国消费石油的15%。<sup>5</sup> 而且,从大趋势来看,西方,包括美国、西欧和日本的石油消费将稳步下降,预计在未来20年间,美国的降幅是0.7%,日本是1.8%,西欧是0.4%。这还没有考虑生物燃料和其他新能源的替代作用,以及减少碳排放带来的石油消费的减少。<sup>6</sup>

因此,印度洋石油航线对亚太国家具有极为重要的意义,而且其意义还将随着对美国重要性的下降而上升。美国的石油进口则更多来自非洲北部及拉美邻国,与美国相比,中国明显更依赖中东与非洲地区。<sup>7</sup> 中国进口石油来源的路线图中,除了俄罗斯以外,其他进口来源的路线都必须经过

印度洋石油航线对亚太国家具有极为重要的意义,而且其意义还将随着对美国重要性的下降而上升。

1 国际能源署:《世界能源展望2009》执行摘要中文版,见 [http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2009/weo2009\\_es\\_chinese.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2009/weo2009_es_chinese.pdf)。

2 蒋晓慧:“印度经济增长推升油气进口”,载《中国能源报》,2010年11月29日,第12版。

3 参见美国能源信息署网站 <http://www.eia.doe.gov/cabs/India/Oil.html>。

4 Kang Wu and Fereidun Fesharaki, “Managing Asia Pacific’s Energy Dependence on the Middle East: Is There a Role for Central Asia?” the East-West Center, No. 60, June 2002.

5 同上。

6 Carola Hoyos, “Seismic Shock as Demand Shifts East,” 英国《金融时报》中文网,2010年4月8日,参见 <http://www.ftchinese.com/story/001032090/en?page=2>。

7 何丽:“中国去哪买石油?”载英国《金融时报》中文版,2011年1月25日,参见 <http://www.ftchinese.com/story/001036653#>。

印度洋，特别是西北印度洋。从石油运输通道上看，中国不仅依赖霍尔穆兹往印度洋、太平洋方向的航线（这是印度主要依赖的），而且依赖从东非出印度洋前往太平洋的航线。而印度虽然与中亚产油区距离很近，但由于与巴基斯坦和孟加拉两个紧邻国家的关系不睦，导致其在陆上石油和天然气运输方面面临很大的困难，从而格外倚重石油的海上运输。冷战结束以来，一共有三条陆上管道项目被提出来。第一条是伊朗—巴基斯坦—印度管道设想。这项计划由伊朗提出，但遭到美国的强烈反对。2005年3月，美国国务卿赖斯明确表示美国对此管道路线的反对立场，认为该管道将会使遏制伊朗核野心的努力大打折扣。<sup>1</sup> 第二条是土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度天然气管道。这条管道因为与伊朗和俄罗斯无关，符合美国推进地区反恐战略的意图，得到美国支持。2010年12月11日，上述四国签署了框架协议，决定开始修建管道。<sup>2</sup> 这一倡议最早于1995年就提出，但印度始终担心天然气管道将为巴方提供一个控制印度的工具。<sup>3</sup> 而且，阿富汗的安全形势仍有诸多风险。所以，这条管道最终能否成功尚有很多变数。第三条是从缅甸经孟加拉国至印度的天然气管道。这条天然气管道虽然谈判经年，也尚未成为现实。一方面孟加拉国担心途径管道为印度提供干预其内政、借保护管道安全向其境内派兵的机会。另一方面也与印度在缅甸油气供应竞标中的落败有关。因而，印度大量进口的石油主要依靠海上运输。

**美国和欧洲对中东石油需求的下降趋势将减少它们在印度洋能源安全问题上的动力，或者改变它们看待印度洋安全问题的视角。**

简而言之，就石油安全而论，印度洋对中国和印度的重要性在上升，而对于美国的重要性在下降。美国和欧洲对中东石油需求的下降趋势将减少它们在印度洋能源安全问题上的动力，或者改变它们看待印度洋安全问题的视角。在新能源不断受到各国政府重视和全球变暖带来的碳减排背景下，发达国家对石油需求的高峰期已过，主要发达国家已经不再把争夺足够石油和天然气等化石燃料作为其安全政策的一个重要动因。<sup>4</sup> 而且，美国比亚太国家更易于弥补一旦中东石

油供应中断或者价格高升所带来的经济冲击，与中东石油有关的变化对亚太国家影响更大。

1 B. Muralidhar Reddy, "U.S., India Can Explore Alternative Energy Sources: Rice," *The Hindu*, Mar 19, 2005, <http://www.hindu.com/2005/03/19/stories/2005031903971200.htm>. also see Abbas Maleki, "Iran-Pakistan-India Pipeline: Is it a Peace Pipeline?" ,MIT Center for International Studies, September 2007, pp.7-16, [web.mit.edu/cis/](http://web.mit.edu/cis/).

2 陈志新、牟宗琮、廖政军：“土库曼斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度四国签署天然气管道框架协议”，参见人民网 <http://world.people.com.cn/GB/57507/13462468.html>。

3 时宏远：“论印度实施能源外交的条件”，载《南亚研究》，2010年第1期。

4 查道炯：“清洁能源与国家竞争力的战略制高点”，载王缉思主编：《中国国际战略评论2010》，北京：世界知识出版社，2010年，第295页。

## （二）维护印度洋能源安全挑战的根本在于政治，而不仅仅在于军事；在陆上，而不仅仅在海上

国际能源安全首先是一个政治问题和经济问题，而不是军事问题，包括最坏的情况，即石油禁运情况下也是如此。以此次利比亚政局动荡引起的石油恐慌为例。从供给上看，石油输出国组织的闲置产能能够应对两三个国家的短期停产。利比亚每天的石油产量是158万桶，而石油输出国组织（OPEC）当前的闲置产能在520万桶左右。利比亚与阿尔及利亚的产能之和也仅为310万桶，低于石油输出国组织的闲置产能。这还没有考虑到伊拉克等其他产油国的闲置产能。从石油运输安全看，各石油消费国之间还可在石油产地与消费地之间进行临时调剂，例如将距离欧洲更近的尼日利亚石油出口中对亚洲部分调剂到欧洲。从石油储备看，目前全球“商用库存可代消费天数为60天，而总库存可供消费天数为95天”。<sup>1</sup>最后，世界市场对石油的需求也不会骤然增加，市场的压力是可以预期的。所以，石油安全，包括运输通道安全，首先是一个价格安全问题。解决能源安全问题的关键在于维护一个畅通的市场，与能源生产国保持友好关系。20世纪70年代的“石油战争”就是个很好的例子。中东石油输出国对西方的石油禁运，沉重打击了发达国家的经济。<sup>2</sup>但发达国家的经验证明，友好的外交关系比大炮军舰更可靠。例如，美国改变了其对沙特阿拉伯的政策，积极向其提供军事支持。日本为了保障能源供给，也与美国和以色列拉开距离，发展与阿拉伯产油国的友好关系。1970年代发达国家没有派出军舰强制恢复石油生产和出口，今天我们也做不到。这说明如何使国际石油市场保持合理、稳定的价格，武力并不是一个简单易行的手段。

这说明如何使国际石油市场保持合理、稳定的价格，武力并不是一个简单易行的手段。

可见，避免石油产地因政治形势动荡而引起的国际油价大幅上涨是印度洋的能源安全的核心问题。上文已经谈到，中东国家与中国和印度，包括日本、东南亚国家相互需要。可喜的是，石油安全的这两端已经开始采取措施来处理新的形势。2006年12月16日，中、美、日、韩、印五个能源消费大国的能源部长在北京开会，共同探讨如何维护国际能源市场的稳定，如何在能源领域构建合作关系，而不是竞争关系。<sup>3</sup>2004年，针对亚洲石油溢价问题，<sup>4</sup>以印度、中国、日本和韩国为一方，以中东石油供应商为另一方，双方进行谈判，以期管理石油

1 张斐斐：“原油恐慌”，载《经济观察报》，2011年2月28日，第8版。

2 张伟：“石油危机多次让欧美恐慌”，载《环球时报》，参见人民网<http://www.china.com.cn/chinese/WISI/305788.htm>。

3 张翼：“中印日韩美五国能源部长会议在京召开”，载《光明日报》，2006年12月17日，参见[http://www.gmw.cn/01gmr/2006-12/17/content\\_523469.htm](http://www.gmw.cn/01gmr/2006-12/17/content_523469.htm)。

4 亚洲石油溢价，即产油国借亚洲石油需求高涨之机执行的对亚洲国家比对欧美国家更高的定价。

价格。这是竞争激烈的石油消费国携手与产油国进行谈判的努力，证明印、中、日、韩四国在保持石油市场和价格安全方面具有共同利益。<sup>1</sup> 其中，中印之间的协作尤为重要。虽然印度与中国都依赖中东石油，但中国仍有其他多元化选项，所以在石油获取上中印之间并不构成你死我活的状态。在能源问题上，印度与中国的共同利益应该大于冲突。特别是在针对亚洲石油溢价问题上，2005年初，在

### “亚洲石油经济合作部长圆桌会议”

印度举办了首次“亚洲石油经济合作部长圆桌会议”，亚洲主要石油消费国和生产国都出席了会议，会议提议搭建亚洲石油消费国和生产国的共同平台，希望增强亚洲市场的稳定性。<sup>2</sup>

前任印度外交部常任秘书拉吉夫·西克里 (Rajiv Sikri) 提出了更大胆的设想。他指出，印度和中国有可能互相成为能源转运国。印度可从俄罗斯经中国进口石油和天然气，而中国可经印度进口中东石油和天然气。此类合作将使双方保障其能源安全，促进经济发展，同时降低彼此疑虑，建立信任，对于地区和全球

稳定与和平有重大意义。<sup>3</sup> 如果在能源安全上能够建成一个更稳定、更包容的亚洲市场，无疑将会对整个印度洋的安全带来深远影响。

中国、印度、日本和韩国等亚洲石油消费国的合作应该超越就石油而石油的层次，而是共同就维护中东和非洲产油国的政治经济稳定进行更深入、更广泛的磋商和合作。

不过，中国、印度、日本和韩国等亚洲石油消费国的合作应该超越就石油而石油的层次，而是共同就维护中东和非洲产油国的政治经济稳定进行更深入、更广泛的磋商和合作。中国与印度作为新崛起国家，与中东国家的关系无论是深度还是广度上还不够，同时还受到美国对中东政策的影响，例如美国在伊朗问题上与中国与印度的政策分歧。要使印度洋能源安全得到更有力、更持久的保障，就必须以能源

安全合作为出发点，以更高层次的政治合作为目标。

### 三、印度洋海上安全合作预示着积极的方向，但也面临重重障碍

上文谈到，海军在保障航线安全方面发挥着重要作用。即使在这一传统的海军领域，和平时期利用航线的需求正受到越来越多的关注，这与以往强调控制航线的战争时期的观念有所不同。海军与海军的关系中合作的因素正逐渐增多。这是海权在全球化时代的新发展，是与传统的以“制海”为核心的海权观念有所不

1 朱冰尧：“亚洲溢价催生合力，四巨头应一致对外”，中国产经新闻网，参见<http://finance.sina.com.cn/review/20050824/13331913311.shtml>。

2 “Ministers Agree to Develop Asian Oil Market,” *The Hindu*, online edition of India’s National Newspaper, Jan 07, 2005.

3 Rajiv Sikri, “The Geopolitics of Energy Security and Implications for South and Southeast Asia,” *ISAS Working Paper*, No. 37, 11 Feb., 2008.

同的地方。这是一个积极的倾向，其方向是更朝着和平，而不是冲突与战争。但合作仍然面临着重重障碍，始终处于与传统的海权观的竞争之中。印度洋地区也不例外。

西北印度洋亚丁湾反海盗问题就是一个非常合适的例证。一方面，为了打击海盗，美国、欧盟、北约、中国、俄罗斯、日本、印度和其他国家都在这一地区投入了大量的力量。这说明没有哪个国家有力量独立打击海盗，也说明在航线安全问题上，利益相关方很多。另一方面合作的效果也理想。虽然各方都投入相当大的海军资源参与反海盗活动，各方也都在联合国框架或者其他多边、双边框架下积极推动合作，但海盗问题并没有得到根本性的缓解。2008年，海盗发动111次袭击，俘虏了42艘货轮。而2009年海盗共发动了至少209次袭击，其中有43次登船得手。<sup>1</sup> 2010年，在索马里沿岸的海盗事件竟然上升至286起，67艘船只被劫持，涉及1130名海员。<sup>2</sup> 海盗越打越多局面的出现是因为反海盗行动在本质上是一种警察巡逻行动，它可以保护商船免受海盗危害和减少损失，但无法根除海盗。如果国际社会只是派遣军舰长期值守在这一海域，而不是最终登陆，将护航行动变成维持和平和国家重建行动，那这种“救急”总难达到“救穷”的效果。另外，虽然各国都反对海盗行为，但由于存在国际利益轻重差别，各国的投入程度，无论是意志还是人力物力，都不尽相同。<sup>3</sup>

如果国际社会只是派遣军舰长期值守在这一海域，而不是最终登陆，将护航行动变成维持和平和国家重建行动，那这种“救急”总难达到“救穷”的效果。

索马里海盗问题的根源在于索马里国内局势动荡失序。关键在于实现这一海域周边陆地形势的稳定，需要周边国家携手合作，把“救急”行动变成日常行动，打一场持久战。从地理近便来看，非洲之角的国家应该成为反海盗的中心，国际社会应该对它们提供支持。<sup>4</sup> 实际上，不仅本地区国家心有余而力不足。例如2008年11月，海湾阿拉伯国家合作委员会成员国和红海沿海阿拉伯国家海军司令会议（包括沙特、阿联酋、巴林、阿曼、科威特、卡塔尔、埃及、吉布提、约旦、苏丹和也门）达成协议，决定组建打击海盗维和部队。<sup>5</sup> 但要组建这样一支部队谈何容易？！而且随着近来整个地区形势的恶化，这些国家在本国政局不

1 高铁军：“索马里海盗竟然‘越打越多’”，人民网，2009年12月26日，参见<http://military.people.com.cn/GB/10656013.html>。

2 数据来自国际海事组织秘书长米乔普勒斯（Mitropoulos），参见国际海事组织网站<http://www.imo.org/MediaCentre/PressBriefings/Pages/04-2011-WMD-launch.aspx>。

3 李大光：“海盗肆虐亚丁湾：欧洲因受害多反海盗最积极”，新华网，2010年12月20日，参见<http://mil.huanqiu.com/Observation/2010-12/1357043.html>。

4 James Kraska and Brian Wilson, “Maritime Piracy in East Africa,” *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2009, Vol. 62, No. 2.

5 苏玲：“阿拉伯国家将组联合舰队，打击海盗确保安全”，中国广播网，参见[http://news.china.com/zh\\_cn/international/1000/20091028/15682216.html](http://news.china.com/zh_cn/international/1000/20091028/15682216.html)。

稳的情况下,用于海上合作的政治意愿、经济实力、执法能力等要素显然难以具备。另一方面国际社会在提供反海盗这种公共产品方面也纠缠着各种利害算计。美国意图通过“千舰海军计划”和“海上伙伴关系计划”主导地区安全合作进程。欧盟、俄罗斯和印度因实力不济于美国,倾向于较为均衡的安全合作机制。中国倾向于技术性安全合作机制。<sup>1</sup>而大国的意图也令本地区国家疑虑重重,担心自己的主权受到干涉。甚至也受到其他受海盗侵扰地区国家的反对。例如马来西亚就担心索马里地区的国际干预机制可能会削弱马六甲地区已经形成的本地区国家联合行动机制。<sup>2</sup>所以,海上安全作为一种公共产品,既十分重要,必须通过共同行动才能得到保障,又由于相对利益分配问题,而在实践中困难重重。<sup>3</sup>

许多海洋安全问题具有全球化特点,需要国际合作来应对。传统的海权观:即控制海洋为己所用、不为敌所用的观念,在今天的国际关系中仍大有市场。海上力量的最大价值在于为陆地力量创造条件,最终在陆上解决问题。促进海上安全合作,使印度洋成为共享的安全空间,共同维护、共同受益,应该成为思考印度洋海权的主要指导思想。

## 结 语

总之,当我们谈论海权时,必须铭记两条:第一,海洋是难以分割的,也是难以控制的。海权的发展在今天还呈现出另外一种趋势,即全球化趋势,这意味着许多海洋安全问题具有全球化特点,需要国际合作来应对。<sup>4</sup>但传统的海权观:即控制海洋为己所用、不为敌所用的观念,在今天的国际关系中仍大有市场。第二,在谈论海权时,不能忘记那条恒久的原则,那就是海上力量无法直接、最终解决陆上问题。海上力量的最大价值在于为陆地力量创造条件,最终在陆上解决问题。这两个特点在印度洋都有很好的体现。印度洋既有传统制海权相争的影子,也正进行合作维护海上安全的探索和实践。如何尽量减少前一种海权观念的影响,避免海权零和竞争;促进海上安全合作,使印度洋成为共享的安全空间,共同维护、共同受益,应该成为思考印度洋海权的主要指导思想。

1 杨凯:“亚丁湾海上非传统安全合作与机制建设”,载《东南亚纵横》,2009年第4期。

2 Gaye Christoffersen, “China and Maritime Cooperation: Piracy in the Gulf of Aden,” Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultancy, Berlin, Germany.

3 孙德刚:“海盗问题的全球治理范式研究——公共产品理论的视角”,载《世界经济与政治论坛》,2010年第4期。蔡万助、陈冠宇:“海盗治理与亚丁湾海上安全合作机制”,第五届“恐怖主义与国家安全”学术及实务研讨会,2010年,参见<http://trc.cpu.edu.tw/ezfiles/93/1093/img/118/98112610.pdf>。

4 关于当前海权的两大特点,见Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, London and New York: Routledge, 2009。