

和平發展觀察

2016 年第 6 期 (总第 13 期)

中国社会科学院和平发展研究所

2016 年 4 月 11 日

莫迪政府的南海政策及其前景

林民旺

外交学院国际关系研究所

南京大学中国南海研究协同创新中心副研究员

2014 年 5 月莫迪上台以来, 印度在南海问题上出现一些新动向, 值得关注。

一、印度在南海问题上的新动向

近年来，南海问题升温，印度频繁涉入其中“搅局”，扮演微妙角色。

（一）在双边层面上，印度开始改变过去做法，愿意与美、日、越南等国共同就南海问题发声。在2014年8月30日-9月3日莫迪首次访问日本时发表的《东京宣言》中，印度并没有与日本在南海问题上共同发声。但是2014年9月底莫迪首访美国时，美印发表的《联合声明》称，“莫迪总理和奥巴马总统对海上领土争议日趋紧张表示担忧，认为保护海上安全，确保自由航行和飞越对这一地区是重要的，尤其是在南海上。莫迪总理和奥巴马总统呼吁各方避免使用武力，或威胁使用武力来推进自己的主权声索。两国领导人主张，各方应该按照国际法所普遍认可的原则，包括《国际海洋法》，通过所有和平方式来解决领土和海上争端。”¹这是印度新政府上台后首次明确地与美国共同就南海问题发声。

2015年1月奥巴马总统访问印度时双方发表的《美印亚太与印度洋共同战略愿景》中，特别提及南海问题：“双方重申保护海上安全和确保自由航行及飞越对于地区的重要性，尤其是在南海。双方呼吁各方避免使用武力，或威胁使用武力。各方应该按照国际法所普遍认可的原则，包括《国

¹ *Joint Statement during the visit of Prime Minister to USA.* 访问时间 2016 年 4 月 5 日。

际海洋法》，通过所有和平方式来解决领土和海上争端。”²这一表述与此前略有差别，但是基本内容并无太大变化。

更大的突破在于 2015 年 12 月日本首相安倍晋三访问印度时两国发表的《印日 2025 年共同愿景》。其中称，“鉴于南海海上交通线对地区能源安全和贸易、商业的关键作用，巩固了印太地区的持续和平与繁荣，因此两国总理注意到南海的形势发展，呼吁各方避免采取可能导致地区紧张的单边行动。双方认为，全力而有效地执行 2002 年的《南海各方行为宣言》，尽早通过共识谈判建立《南海行为准则》，将有助于地区的和平与稳定。双方决定，在海上安全和海上通道的安全议题上进行定期的紧密磋商。”³

同样，在 2014 年 9 月印度总统慕克吉访问越南时，双方发布联合声明称：“双方认为南海航行自由不应该受到阻碍，并呼吁有关各方保持克制，避免以武力相威胁或使用武力，根据《联合国海洋法公约》等国际法，通过和平手段解决争端。双方欢迎有关各方遵守和执行《南海行为宣言》，并致力于推动制定南海行为准则。”10 月，越南总理阮晋勇访印期间双方发布联合声明时再次重申了上述立场。⁴

（二）除了与美、日、越南共同发声，印度也逐步在多边场合就南海问题发声。莫迪政府就南海问题公开在国际多

2 US-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region.. 访问时间 2016 年 4 月 5 日。

3 Joint Statement on India and Japan Vision 2025: Special Strategic and Global Partnership Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World. 访问时间 2016 年 4 月 5 日。

4 龚大明：《印度莫迪政府的南海政策》2016 年 4 月 5 日访问。

边场合积极表达关切。2014年11月，第九届东亚峰会在缅甸首都内比都举行，莫迪在峰会上两次高调表示了对南海“航行自由”的关切。11月12日，莫迪在印度—东盟首脑峰会上说：“遵循国际法和国际准则对南海的和平与稳定同样重要。《联合国海洋法公约》应该是和平解决争端的基础。我们希望，有关各方能够在协商一致基础上早日达成南海行为准则。”⁵

同样，在2015年11月的印度—东盟峰会上，莫迪也说：“印度希望南海各方能遵守《南海行为宣言》，努力基于共识的基础尽早达成《南海行为准则》”。在东盟峰会期间，莫迪与安倍晋三的会谈中提及南海问题。峰会后，莫迪访问新加坡期间的演讲中同样提及南海。他说：“印度将与区域内及区域外的国家，包括美国、俄罗斯、印度—东盟峰会的伙伴们一起，确保我们的公共产品，海洋、太空和网络，成为共同繁荣的基础，而不是成为争夺的新舞台。”⁶

（三）印度与美、日、澳建立海上安全对话机制。美日一直希望将印度拉入其政治安全合作的轨道。2014年4月奥巴马访问日本时还曾强调，美日要共同增强与印度、韩国、澳大利亚在亚太事务中的三方对话。印度当时对美日的此类倡议还较为谨慎，采取“欲迎还拒”的态度。莫迪上台后，印、日、澳的三方副外长对话迅速达成。在美日的推动下，

5 龚大明：《印度莫迪政府的南海政策》2016年4月5日访问。

6 *In Singapore Lecture, PM Modi Alludes to South China Sea Dispute*. 2016年4月5日访问。

2015年9月25日美、日、印召开首次三边部长级对话，将此前的副司局级对话一下提升至部长层级。与此同时，2015年6月也首次召开了日、印、澳大利亚三方高层（副部长级）对话。日本于2015年正式加入“马拉巴尔海军演习”，印日在安全和防务政策上，初步达成了部长级的外长、防长同时参与的“2+2”会谈机制，启动防长间的防务政策对话，以及陆军、海军和空军之间的各种对话。目前，美日仍在推动形成美、日、澳、印的四方对话和协作机制，但是基于印度方面的原因，目前并未取得实质进展。

（四）印度与美、日、澳采取共同行动，增强政策协调。

2016年2月，美国媒体传出印度可能和美国一起“巡航南海”，尽管最后此事被印方否认，但是相信并非空穴来风。同样，对“南海仲裁案”，印度选择与美、日、澳持共同立场。据2015年3月的《马尼拉时报》报道，印度驻菲律宾大使 **Shri Lalduhthlana Ralte** 称印度将明确支持采用国际法和国际仲裁解决这些冲突（南海），“我们的看法是，在这类冲突中，声索国应该遵守国际法和国际规范，和平解决冲突。我们自己都应该受制于国际法的约束。”⁷

可以看出印度在南海问题的新动向：（1）由单独发声逐步走向与美日联合发声；（2）由辛格政府时期的“谨言”，

⁷Ankit Panda, *India's Got a Plan For South China Sea Disputes (And China Won't Like It)*. 2016年4月5日访问。

逐步走向更加大胆地在多边平台就南海问题“开药方”，支持南海问题的“解决方案”；（3）加强与美、日、澳的海上对话机制建设，并且在政策的协调程度上有所提升。

二、印度南海政策发生变化的原因

一直以来，印度在南海问题上的官方态度可归结为以下三个方面：

（一）虽然印度不是南海争议中的一方，但是印度关注南海事态的整体发展。印度认为，保持这一地区的和平、稳定与繁荣对于国际社会而言是至关重要的，印方呼吁各方保持克制。

（二）印度在南海的航行自由和商业利益要得到尊重。印度外交部发言人称，南海争议各方应该按照公认的国际法准则，以和平方式解决彼此的争议。重申印度支持南海等国际海域的航行自由、无害通过，认为应该根据公认的国际法准则尊重商业利益，呼吁国际社会在确保海上通道安全、提升海上安全水平上增强合作。

（三）印度在南海的活动不具有政治涵义。印度外交部的发言人称，自 1988 年以来，印度石油天然气公司就在南海海域进行勘探等相关活动，印度在越南海岸的石油天然气勘探、开发项目纯粹属于商业行为，不具有任何政治涵义，

印度企业在南海海域的行为是基于技术与经济的需要，不具有任何政治目的。

印度对南海问题的官方态度一直没有出现大的变化。不论是过去的辛格政府，还是如今的莫迪政府，涉及南海问题的基本表述都是如此。现在最大的变化是：过去印度并不希望被中国看作其与美国、日本采取同一立场，或者被认为与美国形成共同挤压中国的态势。2012年7月印度国防部长安东尼就明确表示过，与中国在南海对峙不是印度的政策，印度没有必要在美国“重返亚太”的情况下，选择与美国共同在南海问题上对华施压。但是，目前这一政策有所变化。印度至少在言语上已经选择与美日共同发声。这一变化的原因大致是由以下几个方面的因素导致。

（一）印度在南海有自身的战略利益，而中国目前的南海政策令印度有所担忧。印度对于南海的战略考量体现在三个方面。第一，南海是印度重要的海上通道。随着印度在20世纪90年代初开始对外开放，外贸在印度经济发展中的比重正在上升。印度与东亚的贸易量开始超越其与西欧、中东和非洲的贸易量，其中贸易量的55%要经由南海通道。印度逐渐认识到南海海上交通线对其自身发展的重要性。与此同时，印度与俄罗斯远东萨哈林有大量的油气合作项目，大量油气同样需要经由南海通道运回印度。印度一定程度上担心中国通过强有力的领土主张把南海变成“中国内湖”，对印度未

来发展可能带来潜在威胁。第二，印度海军的迅猛发展使得其“野心”更加膨胀，南海早已进入印度的视野。早在2000年4月，时任印度国防部长的乔治·费尔南德斯 (George Fernandes) 就明确提出：“印度的利益范围将从阿拉伯海的北面延伸到南中国海。”而2007年的《印度海军战略》中明确把南海地区界定为对印度“有战略利益的”深蓝水域。⁸印度海军很清楚维护西太平洋海上通道的重要性，不希望依靠美国或者中国来保护其在西太平洋海上通道的安全。第三，印度同东南亚各国发展海上安全合作，一定意义上是基于限制中国在南海和西太平洋的影响力。印度的海上军事战略称，“在对付更强大的对手时，通过建立伙伴关系或结盟，也能起到威慑的作用”。⁹当前中国对南海的政策，事实上已经让印度战略界有所担忧。这种担忧主要是基于远景，而非“近忧”。一来担心中国未来可能完全控制南海；二来担心中国在南海站稳脚跟后，将加快在印度洋显示存在的步伐。

（二）“中巴经济走廊”建设加剧了印度对中国在印巴克什米尔之争中的立场的怀疑，印度以强化南海政策作为回应。印度对南海争端的立场是同中国对克什米尔的政策相挂钩的，中国对克什米尔的立场一直被印度看作是检验中印巴三方关系的试金石。中国在克什米尔问题上的表态并没有明

8 胡潇文：《从策略性介入到战略性部署：印度介入南海问题的新动向》，载于《国际展望》2014年第2期，第95页。

9 [印]雷嘉·莫汉：《中印海洋大战略》（朱宪超、张玉梅译），中国民主法制出版社，2014年版，第160页。

显的立场倾向，中方一直强调：中方在克什米尔问题上的立场是一贯和明确的，克什米尔问题是印度和巴基斯坦之间的历史遗留问题，作为印度和巴基斯坦的邻国和朋友，中国希望两国能够通过友好协商解决有关问题。但是，印度认为中国在克什米尔的政策实质上是在支持巴基斯坦，不论是中巴喀喇昆仑公路经过巴控克什米尔，还是中国在巴控克什米尔进行的民用工程项目，以及中国过去对来自印控克什米尔地区官员所采取的“另纸签证”政策，都明确表明中国支持并固化了巴基斯坦对克什米尔的控制。目前正在轰轰烈烈进行的“中巴经济走廊”建设，事实上经过了有争议的克什米尔地区，更是强化了印度的担忧。印度不少官员和学者认为，印度的南海政策不过是效仿中国对克什米尔的政策。既然中国在其利益无涉的克什米尔争端中偏袒巴基斯坦，印度为什么不能在南海争端中选边站队？所以，基于中国对克什米尔问题更加深入的“介入”，印度也认为自己有理由更加深入“介入”南海问题。

（三）美、日的积极拉动加上印度的周边外交新政策，是印度在南海问题上更加积极的直接原因。首先是莫迪政府提出“东进政策（Acting East）”，寻求印度在东亚的更大存在。而他着力发展印度经济的雄心，也需要更加充分地东亚的经济发展相结合。莫迪新政府在东盟国家内也更加积极地显示存在。在东盟国家关心的安全问题上，印度需要更加

明确地表明立场。

其次，美、日的积极拉动，使印度外交整体上朝着更加倾斜美日的方向发展。美国看到印度的积极意愿，推动印度扮演“地区安全的净提供者”。莫迪上台之后，选择支持美国的“亚太再平衡”战略。2014年9月莫迪访美期间的《联合声明》中称，“两国领导人注意到印度的东进政策和美国的亚太再平衡，将与其他亚太国家致力于通过对话、磋商与共同演习加强合作。¹⁰2015年1月两国发表的《美印亚太和印度洋地区联合战略愿景》，间接表明印度接受了美国对其在亚太再平衡政策中的角色定位——“希望印度在印太区域内作为纯粹的安全提供者”。

三、印度南海政策的前景

目前来看，印度在南海问题上采取进一步的行动，尤其是与美日共同巡航南海的可能性非常小。主要原因是：

（一）南海问题并不是中印关系中的核心问题。对印度而言，南海问题不涉及其核心利益，不具有外交优先性，更多是印度对华施压的一个抓手。印度同样了解中国在南海问题上的利益和坚决态度，清晰中国的红线。对中印关系而言，边界问题、西藏问题、中巴核合作等问题才是双边核心问题。

¹⁰ *Joint Statement during the visit of Prime Minister to USA* 2016年2月1日访问。

只有印度在中印双边问题上感到“不安”时，才会急切地打“南海牌”。南海不是印度的“首要利益区域”。

（二）印度的对华“战略纵深”不超出马六甲海峡，印度目前不具备超出印度洋范围开展军事行动的能力。2011年前海军参谋长阿伦·普拉卡什就称，“在南海这样遥远的地方，面对中国摆出强硬的姿态，并不是展示印度海上或者其他实力的理想之地。”并说：“在这个当口，盘算着把海军调到离本土2500海里的地方去支持OVL(印度石油天然气公司)在南海的油气利益，这种想法是鲁莽的。”印度的安全政策制定者也充分意识到了在中国海滨毫无根据地卷入与北京的对抗是危险的。印度很清楚在南海的争议海域进行石油勘探必须是由经济驱使而非战略考虑。¹¹

（三）不参加非联合国授权的联合军事行动是印度一贯的政策。印度长久坚持的一项政策是印度军队不参加军事联盟“联合”行动（诸如联合巡逻），除非经联合国授权。原因是这样的行动会把印度军队置于外国的指挥和控制之下，这也许是印度国防部长对美印“联合（海军）巡逻”予以拒绝的原因之一。

总之，印度在南海争端中的基本立场可以概括为：既要表明印度在这一地区的战略存在，支持南海其他声索国对中国形成某种牵制，又要表明印度并不寻求与中国的公开对抗；

11 [印]雷嘉·莫汉：《中印海洋大战略》（朱宪超、张玉梅译），中国民主法制出版社，2014年版，第160页。

印度希望能够从中“搅局”，但是又不希望“乱局”，更不希望“引火上身”。基于此印度在南海问题上既不会走得太远，也不会寻求与中国形成对抗，尽管很多做法是中国所不乐见的。

因此，期望印度退出南海问题是不切实际的，印度既不可能在南海问题上完全撒手，也未必会将手伸得过长。中国需要在全局战略的层面上考量印度的作用，目前战略环境要求稳定中印关系，使南海问题难以成为中印间的热点问题。只要管控并稳定好中印关系大局，特别是借力俄罗斯，将印度拉在中俄印三方共同参与的机制（上合组织、金砖集团、中俄印外长对话）中，促使印度在南海问题上有所克制，就不至于使印度同美日在南海问题上共同采取行动。

（责任编辑：陈俊霖）

稿 约

《和平发展观察》是展示和平发展研究所动态的窗口，也是业界同仁交流思想和研究成果的平台。欢迎各位同仁围绕影响当代和平发展的国际国内重大问题，自选题目，惠赐佳作。希望来稿以学理为基，以形势、政策研究为干，立足解决当前现实问题。观点鲜明、立论有据、逻辑清晰、简明晓畅、直奔主题，字数以 5000 字为宜。来稿一经采用，稿酬从优。

来稿请邮：hpfzs@cass.org.cn

请勿一稿多投，两周内未收到回信可自行处理。

和平發展觀察

执行主编：廖峥嵘

中国社会科学院和平发展研究所

地址：北京市海淀区北洼西里颐安嘉园 11 号楼

邮编：100089 传真：010-88515507

电话：010-88515505

邮箱：hpfzs@cass.org.cn



发刊日期：2016.4.11