

## “萨加尔”战略下印非印度洋地区的 海上安全合作探究\*

刘立涛 张振克

**内容提要** 近年来,非洲印度洋地区非传统安全形势相当严峻,本地区国家又无力应对这一挑战,需要域外国家的积极参与。印度莫迪政府上台后,积极调整海洋战略,提出印度要做印度洋地区的“净安全提供者”的“萨加尔”战略。为获得政治、能源、交通、贸易与投资等方面的利益,以及出于与中国竞争的需要,印度从多方面积极推动与印度洋地区相关国家的海洋安全合作,为非洲印度洋地区的海洋安全做出了一定贡献,提升了印度的影响力,也获得了相应的政治、经济与安全利益。然而,由于印度本身的实力、政策特点以及域外大国和区域内国家的抵制,印度无法实现通过提供海洋安全公共产品而成为本地区主导国家的意图。

**关键词** 印非关系 海洋安全合作 “萨加尔”战略

**作者简介** 刘立涛,南京大学非洲研究所副所长、副教授(南京 210023);张振克,南京大学非洲研究所所长、教授(南京 210023)。

印度洋独特而重要的地缘位置决定了印度洋战略是世界关注的热点,也是大国角力和潜在冲突海域。<sup>①</sup>在印度洋国际战略问题研究方面,学术界十分重视印度海洋战略的发展与走向,“一带一路”倡议下中国与印度在印度洋海

---

\* 本文系外交部中非联合研究交流计划项目(KT201510)及江苏高校国际问题研究中心建设项目阶段性研究成果。

<sup>①</sup> Samaranayake N., “The Indian Ocean: A Great - Power Danger Zone?”, <https://nationalinterest.org/feature/the-indian-ocean-great-power-danger-zone-10568>, 2018-01-10.

域的竞争和潜在冲突也是近年来学术研究的焦点。<sup>①</sup> 由北到红海、南到南非的非洲东部沿海国家及邻近的海洋岛国构成的非洲印度洋地区作为一个新兴的地缘政治板块正受到越来越多的关注，原因在于：该区域不但是重要的国际海洋运输通道、蕴藏着丰富的能矿资源与生物资源，而且经济发展势头良好。由肯尼亚、坦桑尼亚和莫桑比克三国构成的“KTM 增长带”引人瞩目，同时，这几个国家在区域与国际政治舞台上也都具有一定的影响力。基于此，2015年3月，印度总理莫迪在出访毛里求斯时，提出了名为“萨加尔”（“SAGAR”，印地语意为“海洋”，莫迪将其解释为英文“Security and Growth for All in the Region”，意为“为本地区所有人的安全与增长”）的印度洋战略，同年10月印度军方发布新的海洋战略文件《确保安全的海洋：印度海洋安全战略》，进一步贯彻了莫迪政府的战略意图，明确界定印度在印度洋各地区的利益，力图将自身打造成印度洋地区“净安全提供者”，主导印度洋地区的大国雄心昭然若揭。在这份战略报告中，印度首次将作为非洲印度洋板块中最重要的一部分即西南印度洋地区增列为其核心利益区，莫桑比克海峡也被列为核心利益区的咽喉要道，并将相邻的西非大西洋沿岸列为次要利益区。为了谋求在本地区的战略利益，印度选择从该地区最紧缺的公共产品即海洋安全入手，加大投入力度，积极发展区域海洋安全合作，巩固和扩大在本地区的影响力，力求为其实现大国地位打下牢固的基础。值得注意的是，非洲印度洋地区是中、印两国在非洲大陆与印度洋地区激烈竞争的交叠区域，印度一直以遏制中国在本地区影响作为其区域政策的重要内容，因此，我们有必要对印度与非洲印度洋地区的海洋安全合作进行深入的分析研究。

## 印度与非洲印度洋国家开展海洋安全合作的动因

国家利益是决定国家外交政策和对外行为的根本因素。非洲印度洋地区对印度的发展具有重要的政治、经济与安全意义，是印度大国战略的区域支撑基础之一。从国家利益的角度来看，印度与非洲印度洋地区的海洋安全合作主要是基于安全、经济、大国战略三方面的利益。

---

<sup>①</sup> Brewster D. , “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; Naidu GV, “India, Africa and the Indian Ocean”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 9, No. 2, 2013, pp. 189 –207.



米的世界级天然气田被发现<sup>①</sup>。鉴此，印度已经在坦桑尼亚和莫桑比克的海洋天然气开发中投入了数十亿美元，印度石油天然气公司维迪什公司、印度石油有限公司和印度（婆罗多）石化资源有限公司共出资 50 多亿美元，拥有美国阿纳达科公司运营的鲁伍马盆地 1 号区块的最大股份（30%）。此外，在油气基础设施建设方面，拥有原苏丹石油储量 70% 以上的南苏丹与肯尼亚、乌干达及坦桑尼亚等国都在积极筹划建设通往印度洋的石油管道。2017 年 5 月，乌干达最终决定同坦桑尼亚签署修建通往坦噶港的输油管道的协议。南苏丹积极推动拉穆港——南苏丹——埃塞俄比亚交通走廊的建设，通过肯尼亚拉穆港出口石油。无论是肯尼亚的拉穆港、还是坦桑尼亚的达累斯萨拉姆港，抑或预定出口液化气的莫桑比克帕尔马港，都是非洲印度洋沿岸港口。这对印度日益增长的石油天然气进口需求是极大的利好因素。2016 年，莫迪政府提出总投资达 1 800 亿美元的推动港口经济发展的萨加尔马拉（Sagarmala，印地语意即“海洋的项链”）计划，以期为开发海洋经济提供坚实基础。<sup>②</sup> 在“亚非增长走廊”倡议下，印度亦在推动包括毛里求斯、塞舌尔、肯尼亚、坦桑尼亚和莫桑比克等国在内的非洲印度洋国家的高质量基础设施建设，其中主要就是港口建设。印度与非洲印度洋沿岸国家进行的海洋安全基础设施合作，对于开辟新的能源来源与保障稳定的能源供给具有重要意义。

## （二）经济利益

从直接的海洋经济合作利益来看，通过合作开发本地区海洋经济的巨大潜力，印度可获得丰厚的经济收益。海洋经济包括矿业能源资源开发、渔业与海洋生物、旅游、海洋运输与贸易等诸多方面。非洲印度洋国家所在海域资源丰富，除了前文提到的天然气资源外，金枪鱼、石斑鱼、龙虾、鲍鱼等名贵经济海产品资源也十分丰富。而印度是发展中国家中较早进行海洋开发的国家，20 世纪 80 年代该国就开始实施“蓝色革命”，因此迅速跻身世界十大渔业国。<sup>③</sup> 在该国一定的海洋资源开发技术积累基础上，莫迪政府上台后进

<sup>①</sup> 张梅：《莫桑比克期待中国企业前往投资兴业》，载《中国投资》（非洲版）2016 年 6 月刊（下），第 12 期，第 36~39 页。

<sup>②</sup> “India to Pour \$180 Billion into Infrastructure via Sagar Mala”，<https://www.joc.com/port-news/asian-ports/port-jawaharlal-nehru/india-pour-180-billion-infrastructure-sagar-mala-20161111.html>，2018-01-10。

<sup>③</sup> 《中国农业考察团：印度农业科技体制的组织框架、运行机制及其启示》，[http://www.chinareform.org.cn/Economy/Agriculture/Experience/201106/t20110620\\_113559.htm](http://www.chinareform.org.cn/Economy/Agriculture/Experience/201106/t20110620_113559.htm)，2018-01-10。

一步推动海洋产业，2014 年他在出席卡内基国际和平基金会《让印度回到正轨：一项改革行动议程》（Getting India Back on Track: An Action Agenda for Reform）一书发布会的即席发言中，也提到将“蓝色革命”作为其施政目标之一。<sup>①</sup> 2016 年 1 月，印度政府正式推出名为“蓝色革命”的渔业发展与管理项目，以期在印度洋地区海洋产业开发中获得经济回报。

从间接的经济收益来看，非洲印度洋地区许多国家都是印度重要的贸易与投资对象，增进与非洲印度洋国家的海洋合作，可进一步密切双边之间的经贸投资关系。事实上，非洲印度洋地区与印度次大陆交往历史悠久，在殖民时代，双方人员往来与物资流动相当频繁，大量印裔居民随之流入。印度独立后，双方经济往来还相对有限。但自 20 世纪 90 年代初印度进行经济自由化改革后，双方经济关系得到迅猛发展。在与“KTM 增长带”三国的贸易与投资关系上，印度是仅次于中国的肯尼亚的最大贸易伙伴，2014/2015 年度双方贸易额为 43 亿美元，同时印度也是肯尼亚第二大投资者。<sup>②</sup> 印度是坦桑尼亚最大贸易伙伴，2014/2015 年度双边贸易额约 40 亿美元，印度在坦桑尼亚的投资也超过 30 亿美元。<sup>③</sup> 虽然莫桑比克与印度之间的贸易额不大，2014/2015 年度双边贸易额约 24 亿美元，但是由于莫桑比克有丰富的煤炭和天然气资源，印度对莫桑比克的总投资高达约 80 亿美元，占印度对非洲总投资额的 1/4。<sup>④</sup> 莫桑比克还是 2004 ~ 2013 年间印度对非洲优惠贷款额度第三大接受者，总额达 6.3944 亿美元。<sup>⑤</sup> 印度与非洲相对发达经济体南非之间的经贸关系更加密切。南非印裔居民是仅次于黑人、白人的该国第三大族群。2014 ~ 2015 年度两国贸易额为 117.99 亿美元，仅次于印度与尼日利亚的贸易额。大

---

① Suhasini Haidar, “PM calls for a ‘Tricolour Evolution’”, <http://www.thehindu.com/news/national/pm-calls-for-a-tricolour-revolution/article6095423.ece>, 2018-01-10.

② “India, Kenya Sign 7 Pacts, to Deepen Cooperation in Security”, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/India-Kenya-sign-7-pacts-to-deepen-cooperation-insecurity/articleshow/53154434.cms>, 2018-01-10.

③ “India, Tanzania to Cooperate in Counter-Terrorism, Maritime Security and Natural Gas: PM Modi”, [http://zeenews.india.com/news/india/india-tanzania-to-cooperate-in-counter-terrorism-maritime-security-and-natural-gas-pm-modi\\_1616164.html](http://zeenews.india.com/news/india/india-tanzania-to-cooperate-in-counter-terrorism-maritime-security-and-natural-gas-pm-modi_1616164.html), 2018-01-10.

④ “Dal Diplomacy: India to Boost Food Security Cooperation with Mozambique”, <https://www.oneindia.com/international/dal-diplomacy-india-boost-food-security-cooperation-with-mozambique-2147317.html>, 2018-01-10.

⑤ “Visit of Minister of Foreign Affairs and International Cooperation of Mozambique to India”, November 23-29, 2014, <http://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/24310/visit+of+minister+of+foreign+affairs+and+international+cooperation+of+mozambique+to+india++november+2329+2014>, 2018-01-10.

量印度企业在此从事经营活动。2014/2015 年度,印度对南非的投资累计达 70 亿美元,<sup>①</sup> 约占印度对非投资总额的 1/4。<sup>②</sup> 总体而言,印度对非洲印度洋国家的贸易关系中,印度获益丰厚,仅南非拥有贸易顺差,其他国家均为逆差。印度向非洲印度洋国家出口主要是工业制成品,而进口的主要是大宗原材料和矿产品。随着印度工业化的发展,印度需要更大的市场和更多原材料,拥有丰富的资源和大量人口、经济增长较为迅速并且积极推进一体化建设的非洲印度洋地区对印度的经济贡献亦会随之增大。

### (三) 大国战略利益

近年来,随着中国在非洲大陆影响力渐增,印度将中国看作是其在非洲的能矿资源与非洲市场的重要竞争者,并理所当然地将印度洋视作自己的战略后院。非洲印度洋地区是中、印两国在非洲大陆与印度洋竞争的重叠区,无论在贸易还是直接投资方面,中国对非洲印度洋国家的经济合作关系均超印度。印度是仅次于中国的非洲第二大贸易伙伴,中国、印度同非洲的贸易结构非常相似,技术水平相差不大,因此中、印在非洲的竞争性大于互补性。印度对中国与非洲关系的迅猛发展极具危机意识,并自 2008 年起效仿中国举办了印非论坛,大幅增加对非援助。与此同时,印度总统、副总统和莫迪总理等印度领导人也频繁地踏上非洲大陆,以抗衡中国在非洲的影响力。而印度洋对于印度重要性,印度现代海权理论的奠基人潘尼迦在其《印度与印度洋》一书中早有透彻的论述:“谁控制了印度洋,印度的自由就只能听命于谁。因此,印度的前途如何是同它会逐渐发展成为强大到何等程度的海权国,有密切联系的。”<sup>③</sup> 在战略实践中,印度一直将印度洋视为“命运之洋”和“未来之洋”,并努力将其变为“印度之洋”。莫迪政府的外交政策中更充斥着“印度洋是印度之洋”的思维。<sup>④</sup> 印度主流战略学者将中国推进“一带一

---

<sup>①</sup> T. E. Narasimhan, “India Inc Investment in South Africa to Touch \$7 bn”, [http://www.business-standard.com/article/companies/india-inc-investment-in-south-africa-to-touch-7-bn-114022500188\\_1.html](http://www.business-standard.com/article/companies/india-inc-investment-in-south-africa-to-touch-7-bn-114022500188_1.html), 2018-02-06.

<sup>②</sup> “India Seeks Deeper Partnership with South Africa in Defence Sector”, <http://indianexpress.com/article/india/india-news-india/india-seeks-deeper-partnership-with-south-africa-in-defence-sector-2902090/>, 2018-01-10.

<sup>③</sup> [印度] 潘尼迦:《印度和印度洋——略论海权对印度历史的影响》,德隆等译,世界知识出版社,1965年版,第89页。

<sup>④</sup> Antony Clement, “Indian Ocean or India’s Ocean?”, <http://moderndiplomacy.eu/2015/09/08/indian-ocean-or-india-s-ocean/>, 2018-02-06.

路”倡议，在蒙巴萨、拉穆港、巴加莫约、贝拉等港口建设看作是中国围堵印度的“珍珠链”战略的一部分。<sup>①</sup> 面对中国海军为维护自身合法利益在印度洋的不断增强的存在，印度抱持强烈的排斥心理，并费尽心思地采取了多种反制措施。

就印度政治大国的追求而言，拥有 54 个国家的非洲大陆在国际舞台上是一支重要力量，特别是 2002 年非洲联盟成立后，积极推动非洲国家在重大国际与地区问题上以一个声音说话，进一步增强了非洲国家对重大国际事务的影响力。自首任总理尼赫鲁起，印度就立志要做一个“有声有色”的大国，宣称“印度以它所处的地位是不能在世界上扮演二等角色的。”<sup>②</sup> 印度认为国家众多的非洲大陆是其实现大国雄心的重要基础。冷战后，印度一直希望对联合国进行改革并成为改革后的安理会常任理事国。在非盟明确表示不支持由印度、日本、巴西、德国组成的“四国联盟”提出的联合国改革方案后，印度转而改变对非策略，进一步亲近非洲，其中包括明确支持增加非洲在联合国安理会的代表权并支持南非成为改革后的联合国安理会常任理事国。<sup>③</sup> 与非洲印度洋国家海洋安全合作，承担起负责任大国提供国际公共产品的职能，从而提升自身的国际形象，一方面可以赢得非洲印度洋国家的政治支持，另一方面也可以以此来影响非洲其他国家。相比于印度洋其他地区特别是中东海湾地区而言，非洲印度洋地区特别是印度指称的索马里以南的西南印度洋地区，域外大国介入相对有限，印度可以通过较少的投入获得较大的政治回报。

总之，以海洋运输通道为核心的海洋安全、石油天然气供给的能源安全、非洲印度洋区域的经济利益、赢得对中国竞争的优势和全球政治大国地位，是印度推动与本地区进行合作的主要利益追求。

## 非洲印度洋国家海洋安全面临的困境与合作期待

尽管非洲印度洋地区国家的对外贸易绝大部分是经由海洋进行的，海洋

---

① Brahma Chellaney, “China Reinvents ‘String of Pearls’ as Maritime Silk Road”, <https://asia.nikkei.com/Viewpoints- archive/Perspectives/China-reinvents-string-of-pearls-as-Maritime-Silk-Road>, 2018-02-08.

② [印度] 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁：《印度的发现》，齐文译，世界知识出版社，1956 年版，第 57 页。

③ 《印度支持南非争取成为联合国安理会常任理事国》，<http://news.dnews.com/global/big5/news/2006-10-03/2410361.html>，2018-01-10。

经济对于它们的未来发展也具有重要意义，但由于本地区国家除南非经济较为发达、国力较强外，其他国家经济都较为落后，维护海洋权益的能力也较弱，而域外大国所能提供的支持相对有限，且不具有可持续性。总体而言，非洲印度洋国家都希望能得到外部援助与支持，对于海洋合作有着极高的期待，这也为印度推动同本地区的海洋安全合作提供了良好的机遇。

### （一）非洲印度洋国家面临的安全问题

第一，海盗与海上武装抢劫事件频发。自2006年以来，海盗一直是非洲印度洋国家面临的重大非传统安全挑战，索马里海盗活动的地理范围从最初的索马里海岸逐步蔓延到印度洋西部大片区域，向南沿着肯尼亚、坦桑尼亚直到莫桑比克海峡和塞舌尔，向东直到印度喀拉拉邦的拉克沙群岛，影响面积达250万平方公里。<sup>①</sup> 海盗利用先进的武器装备，通过劫持船只，扣押船员，索取高额赎金，或者袭击海上油气设施，严重影响地区及国际经济的正常运行。据统计，2010~2016年间，索马里海盗带来的累计经济成本高达276亿美元。<sup>②</sup> 而海盗活动对经济体量较小的非洲印度洋国家造成的损害更为严重。在肯尼亚，该国旅游业因此受到的损失在1.29亿~7.95亿美元之间。在坦桑尼亚，2011年3月到2012年2月间，由于该国海域发生57起海盗事件，导致同一时期因担心安全问题进入达累斯萨拉姆港口的船只下降了30%。对于海洋国家塞舌尔而言，据保守估计2009年海盗活动导致该国国内生产总值减少约4%，保险费用上升50%，港口渔业收入减少30%，并且每年还要拿出230多万欧元来进行反海盗巡逻与监视活动。<sup>③</sup> 海盗活动同样导致本地区国家的海洋运输成本上升、当地物价上涨以及财政收入减少等不良后果。海盗活动更影响非洲印度洋国家的海洋经济的发展，特别是海洋能源开发大受影响。众所周知，海洋油气开发成本极高，每口井的成本往往高达上亿美元，一个钻井平台的价值则动辄以10亿美元计。一旦钻井设备被海盗或恐怖分子控制，则会对该地区国家造成严重的负面影响。

第二，非法的、不报告、无监管（IUU）的海洋渔业活动极为猖獗。非

---

<sup>①</sup> Gerelene Jagganath, “Maritime Security Challenges For South Africa in the Indian Ocean Region (IOR): The Southern and East Coast of Africa”, *Man In India*, Vol. 94, No. 3, 2014, pp. 399-412.

<sup>②</sup> “The State of Maritime Piracy 2016”, <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/summary>, 2018-02-02.

<sup>③</sup> “President Michel’s Speech at the Opening of the International Symposium on Piracy”, 13 July 2010, [http://www.statehouse.gov.sc/speeches.php?news\\_id=2229](http://www.statehouse.gov.sc/speeches.php?news_id=2229), 2018-01-10.

洲印度洋沿海地区渔业资源丰富，是世界著名渔场，全球 25% 金枪鱼集中于西印度洋海域。由于海洋管理能力较弱，大量外国渔船在此非法捕捞。2009 年联合国环境项目地区海洋报告曾指出，在西印度洋地区 52% 的渔获源于非法捕捞。<sup>①</sup> 另据一些学者估计，肯尼亚水域非法渔获量约占总量的 20%，在坦桑尼亚和莫桑比克水域，这个数字估计为 15%。<sup>②</sup> 非法捕鱼使肯尼亚每年损失 100 亿先令（约合 9 800 万美元）<sup>③</sup>。非法捕鱼带来的其他后果也非常严重，它不仅导致非洲东部海岸的一些物种包括金枪鱼、虾和鲨鱼资源衰退，一些渔船进行的底层拖网作业更严重破坏了当地的海洋生态系统，而且大量机械化捕鱼还导致从事手工捕鱼的本地渔民渔获量大减，生计严重受损。更有甚者，很多索马里当地人往往声称正是因为外国渔船在索马里海域大量非法捕鱼，才导致索马里渔民铤而走险当上海盗的。<sup>④</sup>

第三，武器、毒品麻醉品走私及人口贩运也是非洲印度洋地区面临的一个重要安全问题。非洲印度洋沿海地区港湾、岛屿众多。政府管理不力导致大量毒品麻醉品、轻小武器以及人口贩运盛行。在轻小武器走私方面，走私者除了利用陆地边界管控不严的漏洞外，还利用渔船从海上走私进入肯尼亚和坦桑尼亚境内。联合国莫桑比克行动（UNOMOZ）也未能在控制武器方面起多大作用，大量上缴的武器甚至被偷窃走私到南非。在毒品麻醉品走私方面，肯尼亚与坦桑尼亚已成为如大麻、可卡因、海洛因等全球毒品交易的重要中心。特别是坦桑尼亚，基于地理位置因素而成为一个重要的毒品集散地，北部沿海的坦噶镇更被联合国相关机构描绘为来自东非、伊朗和巴基斯坦的毒犯们的毒品交易中心。<sup>⑤</sup> 近期的缉获情况也表明，大批阿富汗海洛因穿过印

---

① David J. Agnew, John Pearce, Ganapathiraju Pramod, Tom Peatman, Reg Watson, John R. Beddington, and Tony J. Pitcher, "Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing", *Plos One*, No. 2, February 2009, <http://www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0004570>, 2018-01-10.

② "Maritime Security Issues on the East Coast of Africa", [https://www.files.ethz.ch/isn/128725/2007\\_11\\_26.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/128725/2007_11_26.pdf), 2018-01-10.

③ 《肯媒撰文表示应大力发展海洋经济》，载中国驻肯尼亚大使馆经商参处网站：<http://ke.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201612/20161202121912.shtml>, 2018-01-10.

④ Christian Bueger, "Practice, Pirates and Coast Guards: the Grand Narrative of Somali Piracy", *Third World Quarterly*, Vol. 34, 2013, pp. 1 811-1 812.

⑤ Polycarp Machira, "Fake Goods Continue to Hurt Dar's Economy", *Guardian on Sunday Online*, August 23, 2009, quoted from Ghassan Schbley and William Rosenau, "Piracy, Illegal Fishing, and Maritime Insecurity in Somalia, Kenya, and Tanzania", [https://www.cna.org/CNA\\_files/PDF/IIM-2013-U-005731-Final.pdf](https://www.cna.org/CNA_files/PDF/IIM-2013-U-005731-Final.pdf), 2018-01-10.

度洋而走私进入东非和南部非洲。<sup>①</sup>此外，印度与南非之间也存在毒品交易往来。大量海洛因和甲喹酮等被从印度走私到南非，除少量在当地消费以外，大部分毒品从这里再转运到欧洲。印度麻醉品控制局曾在孟买周围多次截获运往南非的甲喹酮，其中最大的一次数量达2.8吨左右。<sup>②</sup>同样，人口贩运也是本地区一个严重的问题，根据关于移民的政府间组织研究，每年从索马里和埃塞俄比亚偷渡到南非的非法移民人数多达2万人。坦桑尼亚亦因地缘因素成了非法移民的一个重要集散地。大量非法移民被从海上偷运进坦桑尼亚大陆或沿海的奔巴、马菲岛及桑给巴尔岛上，然后经陆路前往南非。

第四，非洲印度洋地区国家不断受到宗教极端组织的恐怖主义侵扰与袭击。早已效忠“基地”组织的索马里“青年党”不仅在索马里猖獗一时，在肯尼亚首都内罗毕及沿海城镇进行恐怖活动，而且已经延伸到坦桑尼亚沿海地区，并发动过针对无辜平民与警察的严重暴力事件。莫桑比克东北沿海也活跃着与索马里“青年党”同名的极端组织<sup>③</sup>。南非国内也有很多恐怖组织，“伊斯兰国”就曾将南非作为其后期中转站，其下属的“白寡妇”莎莉·琼斯（Sally Jones）曾一度在南非活动。被联合国列入支持恐怖主义组织名单的哈拉曼（伊斯兰）基金会及其设在肯尼亚和坦桑尼亚的办事处，为伊斯兰团结组织和“基地”组织等提供资金支持。伊斯兰宗教极端组织与肯尼亚蒙巴萨共和委员会以及桑给巴尔的极端分离主义组织都有一定联系。2013年，时任坦桑尼亚总统基奎特在接受中国记者采访时明确表示，坦桑尼亚3个主要港口都面临恐怖组织和索马里海盗的威胁，希望能与中国在打击恐怖主义和索马里海盗方面开展合作。<sup>④</sup>

## （二）非洲印度洋国家安全治理的现状

在严重的海洋安全挑战面前，非洲印度洋国家缺乏有效应对的能力。由于本地区各国国力有限，海洋管理能力严重欠缺，海岸警备力量与海军力量

---

<sup>①</sup> 联合国毒品与犯罪问题办公室：《2015年世界毒品问题报告》，[https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015\\_chinese.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015_chinese.pdf), 2018-01-10。

<sup>②</sup> Ruchita Beri, “Indo - South Africa Defence Cooperation: Potential and Prospects”, <https://www.idsa-india.org/an-jan00-4.html>, 2018-01-10。

<sup>③</sup> “More Islamic Terrorist Attacks in Mozambique”, <https://mozambique.co.mz/News/Archive.php?ref=NE96449>, 2018-01-10。

<sup>④</sup> 《习近平访问坦桑尼亚坦总统：坦是中国的全天候朋友》，<http://news.cntv.cn/2013/03/24/VIDE1364121123371621.shtml>, 2018-01-10。

极为有限。在本地区国家中，只有南非有一支较为完整的海军力量，但是南非海军也面临资源严重不足的问题。<sup>①</sup> 南非政府的国防开支在国内生产总值中所占比重一直不到 2%。尽管南非海军在 2007 年获得了 4 艘巡洋舰和 3 艘常规动力潜艇，但是南非海军提出的增建海上巡逻舰的“圆珠笔项目”（Project Biro）几经波折，一直拖延到 2015 年 3 月才开始实施。由于海军军费严重不足，南非军舰每年能够在海上作业的总时间不超过 1 万小时。而南非本身就有 155.3 万平方公里的领海与专属经济区需要进行管理。在没有获得新潜艇前，由于缺乏先进的技术，南非军官坦承针对爱德华王子岛周围 46.6 万平方公里的反非法捕鱼行动并不成功。<sup>②</sup> 本地区其他国家的海军或海岸警卫队的能力更弱，如肯尼亚号称拥有从开普到开罗的非洲东部沿海国家中规模最大的海军，然而它仅有一艘千吨级巡逻舰，即排水量为 1 400 吨的贾斯里号，这还是由海洋调查船改装而来并且在 2012 年才入役的，另外仅有 8 艘排水量不到 500 吨的巡逻艇以及 12 艘各型支援船。非盟虽在 2014 年通过了《2050 年非洲海洋总体战略》，并于 2016 年 10 月在洛美召开的非盟海事安全特别峰会上通过了《非盟关于海事安全、防卫与发展的宪章》，但它既没有人力也没有物力来履行海洋安全保护责任。<sup>③</sup>

相对薄弱的海军力量也使得非洲印度洋国家的区域海洋安全合作成效十分有限。2010 年 12 月莫桑比克海峡发生海盗袭击事件后，莫桑比克、南非和坦桑尼亚才开始重视海盗问题。从 2011 年起，南非与莫桑比克实施了打击海盗维护海洋安全的“铜”行动（Operation Copper）。2012 年 2 月，在南部非洲发展共同体的支持下，南非、莫桑比克和坦桑尼亚三方又签署了海洋合作备忘录，“铜”行动合作机制走入正规化轨道。但在整个“铜”行动中，只有南非派出一艘巡逻舰轮流出海，其余两国仅能提供有限人员与后勤支持。2013 年，坦桑尼亚退出了“铜”行动。在海盗活动受到抑制后，南非先是停

---

① Van Rooyen, F. C., “A Southern Perspective on the Indian Ocean”, Research Paper, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 2012, p. 13, in Denis Venter, *India and Africa: Maritime Security and India's Strategic Interests in the Western Indian Ocean*, [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/13796/4/07Venter\\_FINAL12.07.17.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/13796/4/07Venter_FINAL12.07.17.pdf), 2018-01-10.

② Calvin Manganyi, “South African Naval Diplomacy Since 1994”, 2014, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.917.877&rep=rep1&type=pdf>, 2018-01-10.

③ Denis Venter, “India and Africa: Maritime Security and India's Strategic Interests in the Western Indian Ocean”, <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/13788>, 2018-01-10.

止军舰巡逻，后又由于飞机老旧不堪不得不停止空中巡逻，“铜”行动彻底蜕变成纯粹的电子情报监视行动。一旦出现海盗袭击事件，南非海军根本无力在莫桑比克海峡协助搜救。<sup>①</sup>

在本地区缺乏应对海洋安全问题能力的情势下，域外国家和国际组织提供的海洋安全合作相对片面且较为有限。根据2008年12月联合国安理会第1851号决议，北约及其伙伴国的“海洋盾牌行动”（Operation Ocean Shield, OOS）、欧盟及其伙伴国的“亚特兰大行动”（Operation Atalanta）、美国及其盟国的“第151联合特遣队”（Combined Task Force 151），以及中国、印度、日本、马来西亚、俄罗斯等国的单独行动等等主要集中在亚丁湾和索马里盆地部分海域。与此同时，国际海洋组织、欧盟和美国也都向非洲印度洋国家提供了一定的技术与能力建设援助。例如，国际海事组织赞助非洲16国与阿拉伯国家于2009年通过了在西印度洋和亚丁湾遏制海盗和针对船只的武装抢劫的行为准则即“吉布提行动准则”（Djibouti Code of Conduct），并推动国际各方力量援助非洲国家建立了5个地区搜救中心和26个次级中心。欧盟在2012年也拿出200万欧元支持2010年在毛里求斯通过的东部与南部非洲印度洋地区战略与行动计划，后者的目标是通过加强本地区的能力建设打击海盗与推进海洋安全。<sup>②</sup>

“九·一一”事件后，美国出于反恐的需要于2007年10月建立了美国非洲司令部，通过实施“非洲伙伴合作站”（Africa Partnership Station, APS）项目<sup>③</sup>和非洲海洋法律伙伴项目（Africa Marine Law Enforcement Partnership, AMLEP）<sup>④</sup>，努力提升非洲国家海洋安全能力。美国还组织东部非洲国家进行一年一度的“弯刀快递”演习（Cutlass Express），美国军舰访问非洲印度洋

---

<sup>①</sup> “Piracy Threat in the Mozambique Channel increases as Operation Copper is Reduced to an Electronic Listening Operation”, [https://www.mast-security.com/i/Downloads/Op\\_Copper\\_Intrep.pdf](https://www.mast-security.com/i/Downloads/Op_Copper_Intrep.pdf), 2018-01-10.

<sup>②</sup> “The EU Supports the Implementation of The Regional Strategy and Action Plan on Maritime Security in the Eastern and Southern Africa - Indian Ocean Region”, <http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/eu-programme-promote-regional-maritime-security-eastern-and-southern-africa-indian-ocean>, 2018-01-10.

<sup>③</sup> “非洲伙伴合作站”项目始于2007年，是美国开展的非洲海上安全合作的旗舰项目，聚焦于海洋意识、反应能力和基础设施上的提升，它主要进行四方面的工作：发展海域感知能力，培养海洋专业人员，建立海洋基础设施，以及构建地区安全合作的一体化。

<sup>④</sup> 非洲海洋法律伙伴项目旨在通过开展联合海上执法行动，以期帮助非洲伙伴国家建立海洋安全能力、增进海洋环境管理。

国家的港口,使用对外军事援助预算购买一些装备,如巡逻艇、自动识别系统等赠送给当地政府。此外,美国海岸警卫队也在非洲印度洋国家实施国际港口安全项目援助。除美国外,英国、法国、德国和意大利也向非洲印度洋国家提供了一定的海洋安全援助,这些援助大多表现为海军巡逻和军舰的短期存在。如由于埃尼公司在莫桑比克海洋天然气开发上有大量投资,2014 年意大利曾将一个航母编队派驻莫桑比克海峡两个月,并与莫桑比克签订了帮助其训练海军的协定。法国则通过印度洋委员会向马达加斯加、塞舌尔、毛里求斯等提供海洋安全合作。

不可否认,以上这些援助对于改进非洲印度洋地区的海洋安全状况发挥了一定的作用,但是也存在很多不足。国际社会提供的援助更多的是针对海洋运输安全与海盗活动的短期行动,在近年来本地区海盗活动大为减少的情况下,却几乎没有转移部分资金投入地区海洋安全能力建设上。<sup>①</sup>由此,非洲印度洋国家在中短期内迫切需要国际组织和域外国家参与海洋安全治理。

### (三) 非洲印度洋国家对海洋安全问题的关注

尽管非洲国家 90% 以上的贸易都是通过海洋进行的,但是直到最近几年它们才高度重视海洋经济发展问题。例如,非洲国家在 2014 年提出的《2050 年非洲海洋总体战略》和 2015 年非盟出台的非盟《2063 年议程》中,均提到大力发展海洋经济。《2063 年议程》宣称:“非洲的蓝色经济,将为这个大陆经济转型与增长提供主要贡献”。<sup>②</sup>

此外,非洲印度洋地区各国也相继提出要发展海洋经济,如 2014 年南非政府启动名为“费吉萨”(Phakisa,南非塞索托语意为“赶快”)的行动计划,希望到 2030 年海洋经济能为该国提供 1 770 亿兰特的经济贡献,创造 100 万个直接工作岗位和数百万个间接就业岗位。陆地面积仅 450 多平方公里、海洋专属经济区却有 140 万平方公里的塞舌尔,2015 年 3 月在联合国非洲经济委员会举行的一次会议上,该国副总统丹尼·富尔称“蓝色经济是非洲的未来”。<sup>③</sup>2016 年初,塞舌尔专门成立了蓝色经济部,宣布蓝色经济为其“首

<sup>①</sup> “Ocean Beyond Piracy, The State of Maritime Piracy”, 2016, Executive Summary, <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/summary>, 2018-02-07.

<sup>②</sup> “Agenda 2063: The Africa We Want”, <http://archive.au.int/assets/images/agenda2063.pdf>, 2018-01-10.

<sup>③</sup> The Blue Economy is Africa's Future, <https://www.uneca.org/stories/blue-economy-africa%E2%80%99s-future>, 2018-01-10.

要发展战略”。<sup>①</sup> 而肯尼亚政府则于 2016 年发布了一号行政令，其内容就是在农业家畜与渔业部下专门成立了渔业与蓝色经济部。2017 年 1 月初，莫桑比克海洋、内河及渔业部长阿戈什蒂纽·蒙德拉内也表示，会尽快出台本国的海洋战略政策。

总之，在严峻的海洋安全挑战面前，非洲印度洋国家因能力有限而无力应对，且绝大多数外部援助又都投向眼前迫切需要应对的问题上，没有能在非洲印度洋国家能力建设上提供更多的支持。随着域外大国安全投入的减少，本地区的海洋安全问题有可能出现反复，地区内国家需要来自域外国家的进一步支持。因此，在印度洋地区国家将发展海洋经济提上国家经济发展战略重要议程的情况下，与本地区有着长久交往历史的印度主动提出成为“净安全提供者”，努力推动区域海洋合作，提供安全公共产品，自然会受到区域国家的欢迎。

## 印非印度洋地区海洋安全合作的路径

莫迪政府自 2014 年成立后，更加重视扩大海军力量，提升对印度洋地区的影响力。基于“邻居优先”的外交战略，莫迪政府将非洲印度洋地区纳入“延伸的邻居”范畴。如前所述，印度于 2015 年 3 月和 10 月相继提出了“萨加尔”海洋战略和海洋战略文件，明确将非洲印度洋地区列为印度首要利益区。<sup>②</sup> 据此，印度进一步加大了同非洲印度洋国家的海洋安全合作的力度，主要合作方式如下：

### （一）通过密集双边高层互访达成海洋安全合作的共识

2015 年 3 月，莫迪访问了与印度海上安全关系最密切的毛里求斯及塞舌尔。同年 10 月，在第三届印非峰会之际，莫迪与前来新德里参会的非洲印度洋国家领导人举行高层会晤，以进一步推进海洋安全合作。在与索马里总统的会谈中，印度承诺同索马里展开安全治理合作，尤其是海洋安全与反海盗

---

<sup>①</sup> 《驻塞舌尔使馆经商处负责人拜会塞蓝色经济部首秘》，载中华人民共和国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201611/20161101888361.shtml>，2018-01-10。

<sup>②</sup> Ministry of Defence (Navy), “Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy”, [https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian\\_Maritime\\_Security\\_Strategy\\_Document\\_25Jan16.pdf](https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf), 2018-01-10。

行动。<sup>①</sup> 印度还推动将海洋安全合作写入大会最后文件《进步伙伴：迈向富有活力的变革的发展议程》之中。<sup>②</sup> 2016 年 7 月，莫迪又先后访问了莫桑比克、南非、坦桑尼亚和肯尼亚四国。<sup>③</sup> 在坦桑尼亚，莫迪称两国“在印度洋海洋安全与一个和平繁荣的非洲上有着共同利益”。<sup>④</sup> 在肯尼亚，莫迪称“海洋安全领域的紧密合作在我们的防务与安全交往中占有重要地位。”<sup>⑤</sup> 由此看，莫迪的非洲四国之行的重点“无疑是与东非国家在印度洋的海洋安全的更大的合作上达成一致”。在非洲印度洋地区国家领导人对印度的回访中，海洋安全同样也是重要的合作内容。如 2016 年 7 月南非总统祖马访问印度期间，在莫迪与祖马的会谈中，两国决定加强包括造船与港口领域在内的海洋安全合作。2017 年 1 月，肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔访问印度期间，两国外交部在发表的联合声明中宣示双方同意加强海洋监视与海洋安全合作，分享运输信息并进行联合水文调查。<sup>⑥</sup> 2017 年 5 月，毛里求斯总统贾格纳特访问印度期间，莫迪在记者会上表示“作为印度洋前线国家，贾格纳特总理与我一致同意，确保我们的海岸周围及专属经济区的集体海洋安全是我们的责任。”<sup>⑦</sup> 两国领导人一致同意务实合作对于有效管理常规及非常规安全威胁非常重要。2017 年 10 月，印度总统戈文德访问了吉布提和埃塞俄比亚。在 2015 年访问毛里求斯期间，莫迪宣布了“萨加尔”海洋战略，宣称“毛里求斯是印度洋安全的可持续的未来的一位关键领导者，我们的伙伴关系是这个世界上最强的伙

---

① “India, Somalia to Enhance Cooperation in Anti - piracy Operations”, <https://somaligenda.com/india-somalia-to-enhance-cooperation-in-anti-piracy-operations>, 2018-01-10.

② “Partners in Progress: Towards a Dynamic and Transformative Development Agenda”, [http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/25981\\_framework.pdf](http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/25981_framework.pdf), 2018-01-10.

③ “Modi’s Africa Visit: Toward Greater Cooperation in Maritime Security”, <http://thediplomat.com/2016/07/modis-africa-visit-toward-greater-cooperation-in-maritime-security>, 2018-01-10.

④ “India, Tanzania to Cooperate in Counter - terrorism, Maritime Security and Natural Gas: PM Modi”, [zeenews.india.com/news/india/india-tanzania-to-cooperate-in-counter-terrorism-maritime-security-and-natural-gas-pm-modi\\_1616164.html](http://zeenews.india.com/news/india/india-tanzania-to-cooperate-in-counter-terrorism-maritime-security-and-natural-gas-pm-modi_1616164.html), 2018-01-10.

⑤ “India, Kenya Sign 7 Pacts to Deepen Cooperation in Security”, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/India-Kenya-sign-7-pacts-to-deepen-cooperation-insecurity/articleshow/53154434.cms>, 2018-01-10.

⑥ “Kenya and India in Deal to Boost Maritime Security”, <https://www.businessdailyafrica.com/Kenya-and-India-in-deal-to-boost-maritime-security/1248928-3521004-dbjl19/index.html>, 2018-01-10.

⑦ G. Padmaja, “India and Mauritius: Cooperating to Ensure Collective Maritime Security”, <http://www.maritimeindia.org/View%20Profile/636388737609732076.pdf>, 2018-01-10.

伴关系之一，我们也将一起为维系这片海域共同努力。”<sup>①</sup>

值得注意的是，莫迪连续对非洲印度洋地区国家进行国事访问在当代印度历史上是前所未有的，如莫迪对塞舌尔和莫桑比克的访问距上次印度总理对它们的访问都间隔了30多年，凸显了莫迪政府对印度洋国家合作的重视程度。

### （二）同非洲印度洋国家达成海洋安全合作协定

2015年3月，莫迪在访问毛里求斯和塞舌尔期间，与毛里求斯签订了关于海洋安全、海洋基础设施、海洋经济等方面的双边协定，其中包括在阿加莱加岛进行海洋与航空运输设施的开发；与塞舌尔签订了一个海洋水文调查协定以及开发塞舌尔阿桑普申岛协定，并启动一个沿海雷达监视项目。2016年7月，莫迪访问肯尼亚、坦桑尼亚、莫桑比克和南非四国时，与肯尼亚签订了一个防务合作谅解备忘录，提出两国在人员交流、专业知识分享、培训，水文和装备方面进行合作。在莫桑比克访问期间，双方一致同意在海洋领域挑战日益增长的情况下，加强双边防务和安全合作。尽管双方没有签订任何协定，但实际上2012年两国已有过印度在包括莫桑比克水域在内的莫桑比克海峡进行反海盗巡逻的协定。而印度与南非两国安全领域的机制性合作开展得较早，1999年南非海军就与印度海军签订过防务合作备忘录，2005年南非海军军官还在印度海军潜艇学校接受德制“209型”潜艇的培训，使南非海军具备操作从德国进口的同型号潜艇的能力。2017年5月，毛里求斯总理贾格纳特访问印度时，两国也签署了一份海洋安全协定，同意为确保安全与和平的海洋进一步加强水文方面的合作。

### （三）加大印度与非洲印度洋国家之间海军外交力度

自联合国呼吁各国采取行动共同打击索马里海盗后，印度自称是第一个进行反海盗巡逻的国家。印度海军除了在从索马里海域到印度西海岸的广大区域进行护航活动外，还协助在塞舌尔、毛里求斯专属经济区和莫桑比克海峡进行巡逻。在此期间，印度海军积极进行海军外交活动。印度海军西部舰队不时对塞舌尔、毛里求斯、肯尼亚、坦桑尼亚、莫桑比克和南非等国的港口进行访问。在“萨加尔”战略提出后，印度加大了对非洲印度洋国家的海

---

<sup>①</sup> “Prime Minister Shri Narendra Modi’s Remarks on the Commissioning of Coast Ship Barracuda”, March 12, 2015, <https://idsa.in/resources/speech/narendra-modi-commissioning-of-coast-ship-barracuda-march-12-2015>, 2018-01-10.

洋安全外交的力度。2016 年 2 月，印度在孟加拉湾举行的有 50 国海军参加的大型国际阅舰式中，非洲的吉布提、埃及、苏丹、肯尼亚、坦桑尼亚等国海军都参加了这一国际军事活动。<sup>①</sup> 2016 年 9 ~ 10 月，印度海军西部舰队抵达莫桑比克、肯尼亚、坦桑尼亚、马达加斯加、毛里求斯、塞舌尔和南非，进行了全程访问。在访问期间，印度海军多次强调印度在非洲的和平存在、致力于加强双边关系和海洋领域的合作，以及印度对印度洋海域安全的承诺，并与当地海军举行了联合演练或演习、举行小型讨论会等活动，以期加强双边关系。另外，印度洋地区相关国家的海军也参加印度自 1995 年起举行的、基本上两年一次的海军演习项目即“米兰”（“MILAN”，印地语为联合之意）演习，如 2014 年非洲的肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔、坦桑尼亚都名列其中。

#### （四）为非洲印度洋国家持续提供经济和军事援助

为密切与友邦的关系，印度政府专门设立了海洋外交基金，旨在为海洋力量较弱的国家提供小型舰艇，并帮助友军进行军事训练与人员培训。在这方面，毛里求斯与塞舌尔获益较多。如 2005 年印度曾向塞舌尔捐赠一艘二手巡逻艇“塔莫格里”号。2010 年塞舌尔总统迈克尔访问印度时，印度同意向塞舌尔提供用于防务项目的 500 万美元援助，并赠送塞舌尔一架“多尼尔 - 228 型”海上巡逻机和两架猎豹直升机。2014 年莫迪执政后，印度又向塞舌尔捐赠一艘二手巡逻艇“塔拉萨”号。2015 年 8 月塞舌尔总统迈克尔访问印度期间，两国签订备忘录，印度再向塞舌尔捐赠一架“多尼尔 - 228 型”海上巡逻机和一艘拦截艇。<sup>②</sup> 对毛里求斯这个战略地位极为重要的印度洋岛国，印度施援更多。毛里求斯独立后第一艘舰艇就是印度捐赠的二手舰艇“阿马尔”号。印度于 2001 年向毛里求斯捐赠一艘拦截巡逻艇“观察家”号，2004 年捐赠了一架“多尼尔 - 228 型”海上巡逻机，2009 年捐赠了一架先进的轻型直升机。2011 年，毛里求斯获得印度电子公司生产的一部海岸侦察雷达，由印度向毛里求斯提供的一次性赠款 2 465 726 欧元。此外，印度还向毛里求

<sup>①</sup> “International Fleet Review - 2016”，<https://www.indiannavy.nic.in/content/international-fleet-review-2016-1>，2018-01-10。

<sup>②</sup> “Indian to donate Dornier aircraft, interceptor boat to Seychelles”，[http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=40493:indian-to-donate-dornier-aircraft-interceptor-boat-to-seychelles&catid=35:Aerospace&Itemid=107](http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=40493:indian-to-donate-dornier-aircraft-interceptor-boat-to-seychelles&catid=35:Aerospace&Itemid=107)，2018-01-10。

斯提供买方贷款 5 850 万美元，用于购买印度为其建造的一艘排水量达 1 300 吨的梭鱼级海上巡逻舰。2016 年 3 月，根据毛里求斯政府与印度进出口银行达成的信贷协定，印度向毛里求斯交付了 10 艘拦截艇。<sup>①</sup>此外，印度政府还向毛里求斯海岸警备队综合发展项目即“三叉戟项目”（Project Trident）提供资金援助。尽管印度在这方面对整个非洲印度洋国家提供的援助较为有限，但因为援助主要集中在毛里求斯和塞舌尔，对提升这两国的海洋安全能力还是很有帮助的。

### （五）巩固三边及多边海洋安全合作机制

三边海洋安全合作机制主要指印度、巴西与南非的三国海军演练。该机制始于 2008 年。三国海军演习每两年举行一次，由三国轮流举办和担任指挥，最近一次三边演习是在 2016 年印度国际阅舰式（International Fleet Review）后在印度果阿外海进行的。

多边海洋安全合作机制包括：一是 2008 年成立的印度洋海军论坛（Indian Ocean Naval Symposium, IONS），这是印度洋沿岸最大的地区性海军磋商组织。该论坛成立的宗旨是推动成员国家海洋合作，共同应对非传统海洋安全威胁及挑战，如海盗、恐怖主义、毒品与枪支走私等。在此过程中，论坛相关国家努力推动海军专业人士之间的信息交流。在这个论坛中，非洲印度洋国家被划分在东非沿海次区域小组中。“印度海军在建立印度洋论坛中发挥了领导作用”<sup>②</sup>，并为这个论坛的活动提供赞助。二是环印度洋联盟（IORA）。该组织前身为 1997 年成立后便一直处于停滞状态的环印度洋地区合作联盟（IOR-ARC）。2011 年，印度担任该组织主席后与澳大利亚及南非等国重新激活了该组织，并更名为环印度洋联盟。2011 年 11 月，环印度洋联盟部长会议在班加罗尔召开。在印度的积极推动下，确定了该组织未来合作的 6 个优先领域，首当其冲的就是海洋安全与保障。<sup>③</sup>基于该组织提出的举行印度洋对话会的倡议，2015 年 9 月印度在克拉拉邦的科钦举行了首次“一轨半”（Track One and a Half）印度洋对话会，会上讨论了印度洋地区的地缘政

<sup>①</sup> “India Mauritius Relationship in Indian Ocean Region”, <http://diplomacybeyond.com/articles/india-mauritius-relationship-indian-ocean-region>, 2018-01-10.

<sup>②</sup> Manoj Kumar, “India and South Africa: Security and Military Cooperation”, [https://ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2915013](https://ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2915013), 2018-01-10.

<sup>③</sup> “Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IORARC)”, <https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/IORARC.pdf>, 2018-01-10.

治框架、海洋安全挑战、地区机制建设等多个问题。<sup>①</sup> 2017 年 3 月, 首届环印度洋联盟首脑峰会在雅加达举行并通过了《雅加达协定》, 内容包括“致力于本地区的海洋安全”的表述。”<sup>②</sup> 此外, 印度还力推印度洋五国机制即“IO-5” (Indian Ocean-5), 推动毛里求斯与塞舌尔加入由印度、斯里兰卡及马尔代夫三国于 2013 年 7 月达成的《确保印度洋地区海上通道安全的三边海洋合作协定》, 这也被一位澳大利亚学者称为印度自己的珍珠链。<sup>③</sup> 毛里求斯与塞舌尔对此都作出了积极回应, 只是由于近两年印度与马尔代夫、毛里求斯与斯里兰卡这两对双边关系出现问题才未能迅速达成。

总之, 印度与非洲印度洋国家的合作呈现出全方位的、多主体、多层次的特征, 并明显地表现出印度在区域海洋安全合作中的强势地位, 这种实力对比上极不对等的合作客观上有利于印度实现自己的利益和目标。

## 印非印度洋地区海洋安全合作的成效

总体而言, 印度与非洲印度洋国家的海洋安全合作中, 与肯尼亚和坦桑尼亚等国的海洋安全合作进展有限, 与毛里求斯和塞舌尔以及莫桑比克的合作较为深入, 印度投入也较多, 特别是对毛里求斯与塞舌尔的投入更引人注目。而印度与南非的合作则较为广泛, 南非有着一支非洲地区较强的海军力量, 在海洋安全方面尚可基本自给, 海洋安全则是他们全面合作的一部分。

通过与非洲印度洋地区国家的海洋安全合作, 印度为本地区的海洋安全做出了一定的贡献。截至目前, 印度海军已经累计为经过亚丁湾到印度西海岸的 3 000 多艘船只提供了护航行动, 为联合国打击海盗提出了一些好的建议, 为相关国家提供了大量的海军人员培训以及一些硬件支持, 通过海军访问与演习、通过各种协定和机制, 印度密切了与本地区国家之间的关系, 在本地区获得了一定的影响力, 并被一些国家看成是有兴趣推动地区安全的

---

<sup>①</sup> “Indian Ocean Dialogue 2015”, <http://www.futuredirections.org.au/publication/indian-ocean-dialogue-2015>, 2018-01-10.

<sup>②</sup> “Indian Ocean Rim Association and India’s Role”, [http://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/IORA\\_new.pdf](http://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/IORA_new.pdf), 2018-01-10.

<sup>③</sup> David Brewster, “India’s own string of pearls: Sri Lanka, Mauritius, Seychelles and Maldives”, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/indias-own-string-of-pearls-sri-lanka-mauritius-seychelles-and-maldives>, 2018-01-10.

“良性大国”。由此，在政治上，印度同非洲印度洋地区的合作得到了一定深化，非洲国家积极参与印度举办的印非合作活动，如绝大多数非洲国家元首或政府首脑出席了2015年在新德里举行的第三届印非合作论坛峰会，其空前规模完全可以与中非合作论坛峰会相媲美。非洲开发银行2017年年会也首次在印度召开，非洲54个国家和27个域外成员国约3000名代表出席，这是继2015年印非峰会后规模最大、层级最高的印度对非主场外交。

莫迪政府追求大国地位的努力获得了非洲印度洋国家一定程度的支持。例如，在印度争取成为改革后的联合国安理会常任理事国问题上，印度得到了绝大多数非洲印度洋国家的支持。2015年6月时任坦桑尼亚总统基奎特出访印度时，就重申支持印度成为改革后的联合国安理会常任理事国，并承诺“坦桑尼亚将继续与非洲朋友一道为此而努力”。<sup>①</sup>当年8月，莫桑比克总统纽西在访问印度期间，也表明支持印度成为扩大了联合国安理会常任理事国候选国。<sup>②</sup>毛里求斯和塞舌尔两国对此也持相同观点，“塞舌尔一直支持印度成为改革后的联合国安理会常任理事国。”<sup>③</sup>南非也明确表示了这一立场，而印度则支持南非而非尼日利亚成为扩大后的联合国安理会常任理事国。<sup>④</sup>在印度寻求加入核供应国集团（NSG）问题上，在2016年莫迪访问南非期间，时任南非总统祖马一改以往南非政府的立场，明确表示支持印度加入这一集团。在经济上，非洲印度洋国家也积极推进与印度的合作，将印度视作他们发展的重要机遇。然而，印度欲通过海洋安全合作，以非洲印度洋地区“净安全提供者”身份进而获得在印度洋的主导地位则较为困难，主要有以下四方面的原因：

第一，印度难以解决长期存在的拥有美好意愿但自身实际能力不足的矛盾。“印度有着长期的战略野心超越其能力的历史”。<sup>⑤</sup>一些印度学者也认为，

---

<sup>①</sup> “India, Tanzania to Fight Terrorism, Boost Gas Exploration”, <https://www.ndtv.com/india-news/india-tanzania-to-fight-terrorism-boost-gas-exploration-773510>, 2018-01-10.

<sup>②</sup> “Prime Minister Shri Narendra Modi’s media-briefing on the State visit of President Filipe Nyusi to India”, <http://www.hicomind-maputo.org/hc.php?id=Visit%20of%20President%20of%20Mozambique%20to%20India>, 2018-01-10.

<sup>③</sup> “Indian Ocean Diplomacy: Seychelles - India Connect”, <http://www.mea.gov.in/in-focus-article.htm?24887/Indian+Ocean+Diplomacy+Seychelles++India+Connect>, 2018-01-10.

<sup>④</sup> “Modi tour: Seven Things about Africa and India”, [www.bbc.com/news/world-africa-36745704](http://www.bbc.com/news/world-africa-36745704), 2018-01-10.

<sup>⑤</sup> Denis Venter, “India and Africa: Maritime Security and India’s Strategic Interests in the Western Indian Ocean”, <http://cei.iscte-iul.pt/publicacao/fluid-networks-and-hegemonic-powers-in-the-western-indian-ocean-2>, 2018-01-10.

“基于印度有限的资源和过时的造船工业，它本身无法成为印度洋的一个‘净安全提供者’”。<sup>①</sup>当然，另一些学者怀疑印度变成海军强国的能力，印度著名学者瓦伦·萨哈尼就曾说过，苏联在 20 世纪七八十年代未能成为一个海权国家的历史应作为“印度海军的马汉主义的一个警示，以及对一个大陆国家拥有过度宏大的海洋野心的一个严重警告”。<sup>②</sup>印度政府数年前还宣布了将其海军规模扩大到拥有 200 艘舰只的宏大计划，由此也让印度成了世界上有着最具雄心的造舰项目的国家之一。<sup>③</sup>实际上，目前印度海军有 27 艘水面战舰、14 艘潜艇、近 100 艘巡洋舰与近海战斗舰，以及海洋巡逻机中队等。印度海军装备表面看实力不俗，但舰艇老化问题严重，约 60% 的舰只已不同程度地老化过时。潜艇部队中仅有 13 艘老旧的常规潜艇，其中只有一半可随时投入使用。2017 年 12 月，首艘“鲐鱼”级柴电潜艇入役，这是印度海军 17 年来获得的第一艘新型常规潜艇。<sup>④</sup>印度正在建造的舰只也受严重超支和超期的影响，无法及时入役，如印度在俄罗斯帮助下制造的第一艘“歼敌者”号核潜艇，2009 年下水后经过 7 年海试，到 2016 年 8 月才全部测试完毕，正式入役。<sup>⑤</sup>此外，印度海军也缺乏持续军事部署所需的能力如后勤船只、扫雷舰以及供海军使用的直升机。不仅如此，印度海军人才也严重短缺，拥有委任衔的军官缺员 16%，无委任衔的军官缺员 11%。<sup>⑥</sup>由于缺乏足够的军事训练，海军官兵素质低下，导致大小事故频发，严重的如“辛杜拉克沙克”号潜艇因操作不当而爆炸沉没、所租俄罗斯核潜艇“查克拉”号入役不足一个

---

① “Pravin Sawhney, Maritime Diplomacy, Not Bluff”, <http://www.dailypioneer.com/columnists/oped/maritime-diplomacy-not-bluff.html>, 2018-01-10.

② Sahni, V, “India’s Security Challenges out to 2020”, Paper presented at the Australia India Security Roundtable, Canberra, <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/13788>, 2018-01-16.

③ Rahul Roy - Chaudhury and Arushi Kumar, “Between China, Terror and the Deep Blue Sea, India’s New Naval Doctrine Takes Shape”, <https://thewire.in/16665/between-china-terror-and-the-deep-blue-sea-indias-new-naval-doctrine-takes-shape>, 2018-01-10.

④ “PM Modi to Commission INS Kalvari, India’s First Scorpene Submarine, Today”, <http://www.hindustantimes.com/india-news/pm-modi-to-commission-india-s-first-scorpene-class-submarine-kalvari-tomorrow/story-dqZ5q2yOYx7nsgdTGFA2BI.html>, 2018-01-10.

⑤ “First indigenous nuclear submarine INS Arihant Secretly Inducted into Service”, <http://www.hindustantimes.com/india-news/first-indigenous-nuclear-submarine-ins-arihant-secretly-inducted-into-service/story-EYbZ2dWn3foXWYfH5x5MP.html>, 2018-01-10.

⑥ Rahul Roy - Chaudhury, “Five Reasons the World Needs to Pay Heed to India’s New Maritime Security Strategy”, <https://thewire.in/17741/five-reasons-the-world-needs-to-pay-heed-to-indias-new-maritime-security-strategy>, 2018-01-10.

月声呐便被撞坏、“歼敌者”号核潜艇因艇员操作失误而发生推进舱进水而瘫痪的严重事件。

第二，政策连续性不足弱化了印度海洋战略的执行力。尽管印度自 20 世纪 90 年代起就雄心勃勃地想打造一支蓝水海军，然而，由于在北方边境地区因领土问题与中国及巴基斯坦存在长期严重的对立，甚至不时擦枪走火，导致新德里安全机构中一直存在“大陆主义思维定式”。<sup>①</sup> 在诸军种内部，印度海军的积极作为通常走在其他部门的前面，“虽然印度开出口头支票成为一个‘净安全提供者’，但是国防部仍未准备好。”<sup>②</sup> 在印度海军与印度外交部之间也存在对于印度海军执行印度洋国际合作政策方面不协调的问题。早在 2008 年，在参加打击索马里海盗问题上，印度外交部曾反复搁置印度海军进行海上拦截的申请。此举无论是反映出印度官僚机构的谨慎，还是基于两者在战略上的根本分歧，都不利于相关政策的践行。因此，一些印度学者认为，要让印度成为本地区一个富有成效的安全伙伴，首先要整合国内各部门在落实印度洋地区安全计划方面的行动，使之保持一致性。

第三，印度洋在全球地缘政治与经济中具有重要性，其他国际力量不允许印度独霸印度洋，这自然也包括印度在非洲印度洋地区拥有主导地位。随着印度国力的增加，印度国内“印度洋是印度的洋”的声音越来越响亮。2015 年 3 月莫迪访问印度洋国家时，曾在国内引发大量头条新闻和评论，其中一家新闻门户网站甚至宣称“莫迪确保了‘印度洋是印度的洋’”。<sup>③</sup> 然而，无论过去、现在，还是不远的将来，这种可能性都不存在。在大英帝国结束其“印度洋内湖”的历史后，美国与苏联就一直在印度洋进行激烈角逐。印度与不结盟运动参与国推动联合国大会通过的“印度洋和平区”决议并未带来印度所期望的结果。冷战结束后，美国海军在印度洋更是一家独大。尽管美国出于平衡中国的考虑，早在 2005 年 3 月小布什政府就宣布美国将“帮助印度成为 21 世纪的世界主要大国”，并称“(美国) 理解这一声明包含军事影

<sup>①</sup> C. Raja Mohan, “Modi and the Indian Ocean: Restoring India’s Sphere of Influence”, <https://anti.csis.org/modi-and-the-indian-ocean-restoring-indias-sphere-of-influence>, 2018-01-10.

<sup>②</sup> C. Raja Mohan, “Modi’s Sagar Mala”, [www.orfonline.org/research/modis-sagar-mala/](http://www.orfonline.org/research/modis-sagar-mala/), 2018-01-10.

<sup>③</sup> “India and Its Island Neighbours”, <http://www.straitstimes.com/opinion/india-and-its-island-neighbours>, 2018-01-10.

响在内的所有影响”。<sup>①</sup> 2012 年，美国国防部发布的国家安全战略指南也称，美国致力于与印度结成一个长期战略伙伴关系，提升其能力，成为一个地区经济之锚和广大印度洋地区的“净安全提供者”。2015 年，美、印双方又共同发表了《美印亚太和印度洋地区联合战略愿景》文件，印度接受美国希望其在印太区域内做“净安全提供者”的角色安排。2016 年 6 月莫迪访美，两国宣称将彼此视为印度与太平洋的首要伙伴。但是，以美国对印度洋战略地位的认识和美国在迪戈加西亚、新加坡与巴林的海军基地和海军力量部署就可看出，美国只会继续保持其在印度洋的主导地位，美国“印太战略”的实施也只会继续强化其在印度洋的存在，所以印度搞“门罗主义”根本行不通。事实上，美国也一直对印度独霸印度洋的野心保持警惕。美国 2009 年重返塞舌尔，将其“MQ-9”收割者无人机编队部署在当地，既出于反恐的需要，更有将塞舌尔作为控制印度洋着力点的深层考虑。当然，传统上在印度洋有着重大利害关系的欧洲大国也同样不会接受印度在印度洋的主导地位。

对中国而言，印度洋对中国的经济安全与能源安全都极具战略意义，同时也是中国“一带一路”战略倡议的重要沿线地区，因此，中国作为印度洋重要的利益攸关者，也不会任由一直视之为战略竞争对手的印度所控制。此外，中国已于 2011 年从联合国国际海底管理局获得马达加斯加以南的西南印度洋海域国际海底矿区面积为 1 万平方公里的资源勘探权和优先商业开采权。<sup>②</sup> 中国勘探船已在此发现了丰富的多金属硫化物资源，<sup>③</sup> 这种资源因为富含铅、锌、铜、金、银等多金属元素，有望成为 21 世纪人类重要的矿产来源。这个新增加的经济利益因素，也进一步加深了中国对印度洋地区的关切。早在 20 世纪 90 年代初，中国军方就明确表示“中国不接受印度洋是印度之洋”这一说法。<sup>④</sup> 近年来，中国海军在参与打击索马里海盗的同时，为了保护

---

<sup>①</sup> US Department of State, “Background Briefing by Administration Officials on US – South Asia Relations”, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/43853.htm>, 2018-01-10.

<sup>②</sup> 《中国大洋协会与国际海底管理局签订勘探合同》，<http://china-isa.jm.china-embassy.org/chn/hdxx/t897838.htm>, 2018-01-10.

<sup>③</sup> Nicole Arce, “Chinese Deep – Sea Sub Reports Large Mineral Deposits In Indian Ocean Seafloor”, <http://www.techtimes.com/articles/40774/20150319/chinese-deep-sea-sub-reports-large-mineral-deposits-in-indian-ocean-seafloor.htm>, 2018-01-10.

<sup>④</sup> Prakash Nanda, “Strategic Significance of the Andamans”, *Bharat Rakshak Monitor*, Vol. 5, No. 3, November – December 2002, <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/Strategic%20Significance%20of%20the%20Andamans.html>, 2018-01-10.

正当的国家利益，也加大了在印度洋的活动力度，其中包括与作为中国全天候伙伴的非洲印度洋地区国家的合作。随着中国国力的增强以及进一步扩大与巩固中国在非洲及印度洋地区利益的需要，中国在印度洋的建设性介入程度会加大。

第四，非洲印度洋国家也不会接受印度在本地区的主导地位。印度的对外政策具有强烈的两面性，对待周边邻国素来具有浓厚的地区霸权主义色彩。然而，非洲一些印度洋国家传统上与英、美、法等国有密切的安全合作关系，近来与中国的安全合作增多，希望在海洋安全领域与域外大国开展多元合作，以期从大国平衡中获得更多利益。例如，塞舌尔除了引入美国军事力量平衡印度外，还接受中国的军事援助并曾邀请中国在马埃岛建军事基地。<sup>①</sup> 2017年初，塞舌尔总统提出，希望同中国军方合作来改善该国防务体系。号称“小印度”的毛里求斯，该国政治精英虽与印度有着极强的历史文化与政治关联，但也希望借助中国在当地建立的晋非经贸合作区进一步推动与中国的合作。毛里求斯还希望在转型为一个面向非洲大陆的离岸金融中心方面，中国能在其中扮演重要角色。<sup>②</sup> 在印度坚决抵制中国的“一带一路”倡议时，毛里求斯与塞舌尔都期待与中国在“一带一路”框架下深化合作。至于南非，它是非洲印度洋地区的大国和非洲位居前列的经济体，且是自然资源相当丰富的国家。印度希望通过推进与南非的海洋合作，为其谋求在非洲印度洋地区的领导角色获得该地区国家的一致认可。然而，在南非看来，两国存在一定的战略相似性，认为这些相似性并不能完全转变成共同利益。并且，南非与中国政治、经济关系的深化也排除了印度利用南非实现限制中国在非洲印度洋地区影响力的图谋。上述情况均表明，非洲印度洋国家不愿为印度所控制，希望与域外多国开展互利合作，其中也包括海洋安全领域。

因此，总的来看，印度虽然努力密切与非洲印度洋地区的海洋安全合作，获得了本地区国家与其深入合作的意愿，并在其寻求担任改革后安理会常任理事国席位一事上赢得大量支持，然而，由于实力因素、政策特性、大国利益以及地区国家的利益考量，印度不可能因此获得在印度洋地区海洋安全合

---

<sup>①</sup> “China Invited to Set up Anti-piracy Base in Seychelles”, [http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21843&catid=74&Itemid=30](http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=21843&catid=74&Itemid=30), 2018-01-10.

<sup>②</sup> [英国] 约瑟夫-科特生尔：《在中印之间左右逢源的毛里求斯》，<http://www.ftchinese.com/story/001074621>, 2018-01-10.

作的主导地位。

## 结 语

在“萨加尔”战略下，印度莫迪政府积极发展与非洲印度洋地区多层次、多方位的海洋安全合作。从近期来看，基于强烈的大国雄心，随着印度国力的持续增强、经济军事实力的进一步壮大，非洲印度洋地区的能源开发和经济发展与印度的利益关系进一步深化，双方之间的海洋合作将进一步走向深化并有走向机制化趋势。印度进行海洋安全合作的战略考量是多方面的，既有现实的海洋运输线安全利益和能源资源安全供给利益、又有海洋经济利益以及一般的经济贸易与投资利益，更有花小钱谋大利意图，以期获得非洲印度洋国家对其独霸印度洋、排挤中国并成为改革后联合国安理会常任理事国的大国政治战略利益。而非洲国家由于国力弱小，以非盟为首的区域组织集体力量很有限，区域外的大国支持也不足以维持本地区的海洋安全，因此对于印度提出的开展海洋合作、提供公共产品的动议及其行为，基本上都持积极态度。而印度则通过频繁的高层交往、打击海盗与护航行动、签订双边与三边合作协定，以及建立合作机制等方式，为非洲印度洋的安全做出了一定的贡献。通过努力树立印度洋地区“净安全提供者”形象，印度提升了其在本地区的影响力，密切了与非洲印度洋国家的安全合作关系，推动了印度与该地区国家的政治经济合作，一定程度上赢得了本地区国家对其谋求政治大国地位的支持。然而，印度想通过海洋合作，主导非洲印度洋地区的图谋则很难实现。非洲印度洋地区既是国际经济的重要运输通道，又具有丰富的能矿资源与经济资源，利益攸关者众多，印度虽然希望成为本地区的“净安全提供者”，但其自身能力并不足以为本地区带来和平与安全，更何况印度的地区政策经常会呈现连续性不足的特征。就大国立场而言，美国为了维护自身的霸权地位，自然不会容许印度将印度洋变成自己的后院，而由于印度洋对中国的经济、能源安全的战略攸关性，以及对于中国“一带一路”倡议的重要性，中国也不会听任其独霸行为。对于非洲印度洋国家而言，无论与印度的亲疏关系如何，都同样不愿看到印度主导非洲印度洋地区的局面出现，更希望与所有国家发展友好关系，获得各方支持，共同维护本地区安宁，并在大国竞争中为自己赢得更多的经济与安全利益。

## Maritime Security Cooperation between India and African Indian Ocean Region under the Strategy of SAGAR

*Liu Litao & Zhang Zhenke*

**Abstract:** In recent years, the non-traditional security situation in the African Indian Ocean region has been so severe that countries in the region cannot meet this challenge alone. Therefore, active support of countries outside the region is earnestly needed. After taking office, the Modi administration has adjusted the national maritime strategy, stressing that the region's countries should take the primary responsibility for regional security and India should become a “net security provider”. In order to enhance its own interests in politics, energy, transportation, trade, investment as well as to compete with China, India actively promoted maritime security cooperation from many aspects. As a result, India has made a positive contribution to the regional maritime security, boosting its influence and gaining significant political and economic benefits. However, India's intention of becoming the dominant country in the region through the provision of the public goods of marine safety won't be realized because of its own strength and the characteristics of its policies, as well as the resolute rejections from the great powers and countries in the region.

**Key Words:** India - Africa Relations; Maritime Security Cooperation; SAGAR Strategy

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)