

印度国家安全战略：诉求、成因与实践

胡仕胜 王 君

内容提要：基于地缘环境、历史经纬以及文化传承，印度建国以来的国家安全实践极其丰富，且折射出独具特色的国家安全战略。总体上，印度历届政府依循考底利耶《政事论》所蕴含的国家安全基本理念，承继英印殖民政府时期推行的诸多国家安全实践，立足地缘博弈的内在逻辑与国际时局的现实变化，并佐以印度教传统文化和阿育王“正法”思想的浸润，着力打造新德里对南亚次大陆安全秩序的垄断性权力架构，持续推进环印度洋水域“净安全提供者”的能力与体系建设，不断拓展其在太平洋地区的影响力网络，力争使印度成为一个享有高度“战略自主”的“世界领导型力量”。

关键词：印度 | 国家安全战略 | 战略自主

作者介绍：胡仕胜，中国现代国际关系研究院南亚研究所所长、研究员，主要研究南亚问题、大国关系及周边安全；王君，中国现代国际关系研究院博士生，研究方向为南亚政治与民族问题。

迄今为止，印度政府虽未像美国俄罗斯那样公开推出过国家安全战略报告或类似官方文件，但在 70 余年的国家建设中，新德里业已形成了一套独具特色的国家安全战略及其实践。

一、印度国家安全战略的核心诉求

基于建国以来历届政府的具体实践，印度的国家安全战略至少有一个大致

轮廓,即基本上围绕一种“曼荼罗”^①圈层而展开和布局,每一圈层的安全战略诉求与实践均有明显侧重,且因时制宜。

核心圈层即印度本身,其安全战略重在增强“战略自主”定力,维系大国力量平衡,使印度成为开国总理尼赫鲁所言的“有声有色的大国”,抑或莫迪时代所追求的“世界领导型力量”。^②第二圈层主要涵盖南亚次大陆,尤指印度的南亚诸邻。印度在这一圈层的安全战略重在建构一个自身有能力且有权力否决域外大国插手的垄断性地区安全秩序,^③打掉或牵制任何制造“南亚均势”的内外图谋。第三圈层主要指环印度洋地区,印度人又将其称为“扩展的毗邻区”(Extended Neighborhood)。^④近十年来,特别是通过实施“印太战略”,印度将这一圈层延伸进西太平洋地区。在此圈层,新德里的安全战略重在打造印度的“净安全提供能力”^⑤,使印度成为这一区域安全秩序的关键建构方乃至主导型建构方。第四圈层,指世界其他地区。在这一圈层,印度重在积极参与国际安全合作,并在全球安全治理领域努力发挥议题设置与引领作用。

尽管印度国家安全战略在不同圈层追求不尽相同的国家安全利益与目标,但维持“战略自主”(strategic autonomy)是根主线。印度前国家安全顾问梅农将“战略自主”定性为印国家安全战略的“基石”(bedrock)。至于何为“战略自主”,在梅农看来,它实质上就是一种灵活的现实主义,“(国家安全)战略不仅仅指打败那些试图打败你的对手,而且还指在非零和博弈的情势下,

① “曼荼罗”是梵文(mandala)音译,佛教术语,本意为“圆圈”,但在佛教语境里又有“轮圆具足”之意,常指“圣贤集会之地,万德交归之所”的坛城。“曼荼罗”源于古代印度的密宗修法活动,为防魔众入侵,修法者就地筑起一圆形或方形土坛,且遍请三世诸佛亲临作证,由此渐成被后世视为宇宙结构本源的坛城。“曼荼罗”本是佛教对世界秩序的一种朴素解释。考底利耶在其所著《政事论》(也称《利论》,主讲国王治国权术)中首次将“曼荼罗”理念运用于国家关系或国家对外战略。按照考底利耶的思想,国家及其邻国尤如“曼荼罗”的一系列圆圈。在各层圆圈中,一个国家最直接的邻国总是被视为敌人,而紧邻着的外圈,即敌人的邻国则被视为朋友,依此类推。

② C.Raja Mohan, *Modi's World-Expanding India's Sphere of Influence*, Harper Collins Publishers India, 2015, pp.178-179.

③ C.Raja Mohan, "India and the Balance of Power," *Foreign Affairs*, Vol. 85, Issue 4, July/August 2006, p.2.

④ David Scott, "India's 'Extended Neighborhood' Concept: Power Projection for a Rising Power," *Indian Review*, Vol. 8, No. 2, April-June, 2009, pp.107-143.

⑤ 解斐斐:《走向远海:当代印度海洋强国建设研究》,国际文化出版公司,2022年,第123页。

即使其他人都被私利而非善意所驱使着，也要寻找合作之道与实现结果导向”。^①

如今，莫迪政府的国家安全战略就是以“印太战略”为主要平台，以印度与美（西方）深度战略合作为重要抓手，以美（西方）与华地缘博弈为战略契机，持续推进“战略自主”能力建设，使印度拥有最优化的战略选择、最良性的安全环境和最充裕的崛起空间。

二、印度国家安全战略的三大成因

任何国家的安全战略都其来有自，就印度而言，地缘环境（背山环洋）、历史经纬（尤其是殖民史）、文化传承（尤其是印度教秩序观）共同塑造了印度建国以来的国家安全战略思想及其实践。

（一）印度国家安全战略的地理基因

任何国家的安全战略本源上都是从地缘政治环境中物化出来的，印度也不例外。印度所处的地理、地缘和地势即是其国家安全战略的本初成因。一是地理上自成一体。因青藏高原和印度洋的阻隔作用，印度所在的这片大陆独立成体，故又被称为印度次大陆。次大陆自西往东几乎都是连绵不绝的崇山峻岭，加之三面环水，印度与欧亚大陆区隔明显，自成一统。这种极其特殊的地理结构，让任何一位坐拥此地之王者都会生发出“我就是宇宙中心”的强烈情结与雄心。

二是地势上陆海兼扼。印度国土南瞰印度洋，东临孟加拉湾，西濒阿拉伯海，大陆海岸线长 5560 公里，国土探进印度洋 1600 公里。以最南端的科摩林角为圆点，在 1800 公里为半径的弧线附近，东有马六甲海峡，西为亚丁湾口、曼德海峡，西北是“世界油库”波斯湾的唯一出口霍尔木兹海峡。印度力量能自由地向东、南、西三个方向任意延伸。而且，远离印度大陆的安达曼—

^① Indrani Bagchi, “Why India Does Not Have a Vibrant Strategic Culture,” *The Economic Times*, August 10, 2012.

尼科巴群岛又为它提供了1400公里的防御纵深,且对世界上最繁忙的海上通道马六甲海峡形成扼控。自然,这片形似半岛的次大陆掌控在谁手里,谁就有控制印度洋的地势之利。如今的莫迪政府正借由“印太战略”的加持,快速将印度推上海陆兼修的大国征程。

三是地缘上统摄四方。得益于英属印度“分而治之”的殖民主权术,以及建国后军事上的左冲右突,印度坐拥次大陆中央,南亚诸邻众星捧月般地散布四周且互不相邻,加之历史与文化的纽带关系,印度对南亚诸邻的影响力既广且深。南亚只有巴基斯坦因拥有核打击能力而对印稍有战略制衡之力,其余国家内政外交则深受新德里影响。不丹是印度的被保护国,马尔代夫的安全保障基本由印度提供,尼泊尔、斯里兰卡和孟加拉国的内外政策特别是安全政策难以摆脱印度的牵制乃至压制。

（二）印度国家安全战略的历史基因

就历史传承而言,建国后的印度国家安全战略有三大滋养,即考底利耶《政事论》、阿育王“内圣外王”的“正法”思想以及英国殖民统治时期的诸多安全观与实践。

第一,考底利耶及其《政事论》。考底利耶是孔雀王朝(Mauryan Dynasty, 公元前324~187年)开国皇帝旃陀罗笈多的首辅大臣,其所著的《政事论》描述了从大王国(摩揭陀)到旃陀罗笈多建立孔雀王朝期间16个小王国之间相互对抗、联合、征服的多重关系,内容涵盖日常生活、国家治理、战争艺术及外交政策,被后世誉为“国王利益手册”。基辛格在其《世界秩序》里甚至称《政事论》是马基雅维利和克劳塞维茨理论的融合。

《政事论》的核心思想就是在一个遵循“鱼的法则”(Matsya-nyaya)的世界里努力打造“曼荼罗”架构的安全体系。一方面,强调现实世界的“鱼的法则”。考底利耶明确指出,这是一个大鱼吃小鱼的世界。国王生存的唯一途径就是成为一个拥有无上权势的征服者,而渴望有效管理帝国的君主不受道德和法则的约束,“道德原则必须服从于国家利益”。在“鱼的法则”所统摄的世

界里，国家间存在着六种形态的互动：国力不济时奉行“和平共处（Sandhi）”，不要以卵击石；实力占优时主动攻击，即“战争（Vigraha）”；自身将强未强之时保持“中立（Asana）”；通过“紧逼、备战、讨伐（Yana）”等高压政策，不战而屈人之兵，或将对手拖入于己有利的军备竞赛中，或乘乱落井下石；通过寻求“联盟（Sumshraya）”求得保护；执行“双重政策（Dvaidhibhava）”，即与一国交好的同时与另一国交战。

另一方面，强调地缘政治的“曼荼罗”式圈层结构。“曼荼罗”体系是《政事论》一书中对国家间外交、安全关系论述最为精华的部分。依据考底利耶构建的“曼荼罗”网络，具有“优良德行、拥有君权最佳要素配置、谋略如泉涌一般”的国王被称作征服者，处于体系中心；征服者领土四周的邻国国王则被称作其天然敌人，而敌国的邻国又是天然盟友。在这个“曼荼罗”体系里，国家可分为五大类，即征服者、敌人、盟友、调解者和中立者。调解者是领土既毗邻征服者又毗邻征服者最紧迫敌人的国王，同时他又有能力帮助或抵制两者；中立者的国家位于上述任何领土之外，且非常强大，有能力同时或分别地帮助或抵制敌人、征服者和调解者。考底利耶以地缘政治为视角，以征服者为中心，构建了主要由敌国、盟国和中立国组成的动态的、无限循环的、讲究均势的圈层。因此，“曼荼罗”体系还可被理解作为一种同心圆理论和系统论。“曼荼罗”理论不仅提供了一个判断敌友的基本标准，更关键的是，它还提供了一个整体的、系统的安全观。实际上，英国殖民者以及建国后的印度战略家与统治者基本上以“曼荼罗”架构来打造以印度为核心的国家安全战略体系，诸如“印度中心论”“远交近攻”“以邻为壑”“势力范围”“缓冲地带”等一系列安全观、外交观及相关实践均与此存在密切关联。

第二，阿育王与“内圣外王”的“正法”思想。阿育王（Ashoka，公元前273 ~ 232年）系孔雀王朝第三代国王，他实现了印度除次大陆最南端外的首次统一。早年嗜杀成性的阿育王在公元前264 ~ 261年征服南部羯陵伽（Kalinga）的惨烈战争（10万人战死）中幡然悔悟，放下屠刀、结束征战，放弃唾手可得的最南端土地，并从此笃信佛教、以教促政，实现由武力打天下

向文治保江山的转变。阿育王还仿效波斯统治者，将自己的敕令刻在岩石、山洞和专门建造的柱子上，即“阿育王摩崖法敕”和“阿育王石柱法敕”。由此，阿育王的“正法”思想得以传承于世。“正法”，梵语为 Sad-Dharma，音译为“达摩”，指真正之法，亦即佛陀所说之教法。阿育王铭文有关“正法”的思想占据约一半内容，集中在“六德”上，即少行不义、多做善事、慈悲、慷慨、真诚、纯洁。

阿育王弘扬“正法”思想旨在内外双修：对内治国理政，构建公序良俗；对外远征四方，以德服人。阿育王认为，非暴力的和平治理是国家的首选，军事征服只是必要时的惩罚手段；战争是可以避免的、矛盾是可以调和的，武力应对威胁的效用低。可见，阿育王力图摆脱考底利耶提倡的赤裸裸的权力政治，转向寻求一种更为深刻的统治合法性。^① 由于当时兴起的佛教恰好迎合了阿育王的政治需求，于是，佛教遂成为其“正法”学说的精神支柱。

阿育王的“正法”思想通过印度家喻户晓的两大史诗《摩诃婆罗多》和《罗摩衍那》所宣扬的“战和观”而在次大陆得到更广泛、更持久、更生动的弘扬。“正法”思想及“战和观”对印度后世的最大影响就是，目的与手段都要遵从“正法”原则，即用正当的手段追求正当的目的。圣雄甘地为推动印度摆脱殖民统治而采取的“非暴力不合作”恰恰是“正法”思想的最大延续。建国后，在整个尼赫鲁时期，“正法”思想也深刻影响着印度的外交与安全政策。

第三，英印殖民帝国在次大陆的安全观与实践。英国近 200 年的殖民统治，特别是以印度为中心构建殖民帝国的历史，极大地丰富了印度近现代的安全战略思想与实践。

其一，“缓冲区”的理念与实践。乔治·寇松在出任英属印度总督期间（1899 ~ 1905 年）大力兜售并履践这一理念。刺激寇松产生“缓冲区”思想的是 19 世纪末沙俄与英帝国的殖民扩张在中亚、西亚的激烈碰撞。为制止这

^① 尽管如此，阿育王在世时并未完全放弃武力或暴力，其后的数个国王甚至更加好战。实际上，在发现的阿育王统治时期的碑文里，仅仅有 25 个词是用来解释和宣扬非暴力的，而碑文其余数千梵文词都证明了王国积习难改的军事扩张主义。

种无休止的相互损耗，寇松觉得，有必要围绕印度次大陆边缘划出战略缓冲区。1899年，寇松制定了“三个缓冲区”的防卫战略，即西藏缓冲区、阿富汗缓冲区和缅甸缓冲区。其中，西藏缓冲区重在避免英俄、中英之间的地缘冲突。在寇松游说下，英国政府1903年在西藏问题上确定了目标：“即应当排除其他列强，使西藏保持孤立状态——直到最近也没有表示愿意脱离的那种孤立状态，以及使它虽处于我们的边界之外，但我们可以不必因而操心的那种孤立状态。”^①于是，英国人于1903～1904年发动了对西藏政治地位侵害至深的第二次对藏战争；后又背着中国，与沙俄在1907年签订了《英俄同盟条约》（也称《圣彼得堡协约》），不但宣称两国只承认中国在藏“宗主权”，且将西藏视为俄英间的“事实缓冲区”。阿富汗缓冲区重在防范沙俄南下获取印度洋出海口带来的威胁，以及防范中亚地区伊斯兰世界对次大陆的冲击。英国人通过三次阿富汗战争（1838～1842年、1878～1880年和1919年），最终将阿变成英俄间的名副其实的缓冲国。缅甸缓冲区的建设旨在防止缅甸成为法国进攻印度的桥头堡，确保英印殖民帝国的东北边疆无虞。英国人经过1824年、1852年和1885年的三次英缅战争后，最终将缅甸完全整合进其殖民帝国版图。

“三个缓冲区”防卫构想是为了拱卫英国在次大陆的殖民统治。建国后，“三个缓冲区”作为殖民遗产成为印度谋划国家安全战略的原型。寇松也因此成为印度战略界极为推崇与膜拜的重要历史人物。

其二，“科学边界”的理念与实践。英属印度政府的“科学边界”（Scientific Frontier Scheme）计划始自19世纪50年代，旨在服务于英殖民者在次大陆建立“更安全”、“更具防御性”的殖民帝国。^②英国人自海上殖民次大陆后，由于自身即是海洋强国，并不担心其殖民利益受到海上其他势力的威胁，而更专注于南亚次大陆的北部山区边防安全建设，重点防范来自俄中两国的威胁。为此，英国建立了“环型防线”体系。该体系包括内环和外环：内

① 此为时任英国印度事务大臣汉米尔顿语。西藏自治区政协文史资料研究委员会：《西藏地方历史资料选辑》，生活·读书·新知三联书店，1963年，第220～221页。

② Stuart Sweeney, *Financing India's Imperial Railways (1875-1914)*, Routledge, 2011, p.84.

环由喜马拉雅山诸小国及印度东北部落地区构成，外环由波斯湾、伊朗、阿富汗和泰国构成。根据英国的殖民战略，内环安全由打造“科学边界”来加以实现，外环安全则通过“缓冲区”的营建来实现，两者均致力于让整个地区不受外部大国的操控或渗透。依据“科学边界”计划，英印殖民帝国通过一系列军事行动，不断将殖民统治边界由兴都库什山—喀喇昆仑山—喜马拉雅山山脚向更高的山脊推进。在这一过程中，英属印度不但实现了对尼泊尔、不丹、锡金这些山国的蚕食与控制，同时还成功地将中国西藏和阿富汗变成了英俄“缓冲区”，实现了对次大陆边疆“安全缺口”最大限度的封堵。

“科学边界”政策为祸至今，不但埋下了当今的中印边界争端、印巴克什米尔争端、巴阿杜兰线争议的祸根，更因被建国后的印度转化为不断侵蚀中印边境争议区的“前进政策”（Forward Policy）而不时引爆中印边界摩擦与冲突。

其三，将印度打造为英国地缘战略中心的理念与实践。鉴于印度的富饶以及所具有的明显“地利”，围绕印度构建英国治下的国际秩序与世界格局就自然成为大英帝国的重要殖民政策。寇松在1894年出版的《远东问题》一书中，对印度在大英帝国战略谋划中的地位和作用进行了精准的概括：“从对其远近邻邦命运所起的政治影响上，以及从这些邻邦的盛衰系于印度这轴心的程度上，印度的中心支配地位都是无与伦比的。”^①近200年的殖民统治期间，大英帝国充分利用印度的地缘优势不断拓展殖民势力范围，且“使英国和印度联结起来”，经“旁遮普、印度河和恒河，到红海和马耳他岛”，把这一极为广阔的陆地、海洋联成一片。历史证明，在这一殖民链条之中，印度不仅是大英帝国东方殖民体系中的政治、经济中心，还是英国向亚洲及印度洋沿岸地区进行殖民扩张的战略基地。^②

建国后，印度推行的“南亚门罗主义”“印度优先”等外交与安全政策均与寇松等英殖民者的“印度中心论”一脉相承。如今，美国人也想重复日不落

① 转引自姜兆鸿、杨平学：《印度军事战略研究》，军事科学出版社，1993年，第104页。

② 杜德：《今日印度》，世界知识出版社，1954年，第240页。

帝国的这一套路，即通过战略拉拢印度，续命美国的百年全球霸主基业。

（三）印度国家安全战略的文化基因

尽管次大陆历史上屡经劫波，但雅利安人公元前 1500 年侵入次大陆后逐渐确立起来的印度教文明传承并未间断。无论是穆斯林入侵或是莫卧儿王朝统治，还是法国和葡萄牙冒险家和传教士渗透，抑或英国人长期的殖民统治，都未曾使印度教基本价值观与世界观湮没或中断。印度教文化也由此一直为次大陆上生成的各种战略文化提供丰沛滋养。其中，印度教的等级秩序观对建国后印度国家战略思想与实践的影响最为深刻。

一是基于种姓差序的等级观。印度教文化中最突出的特点就是讲究人生而三六九等的种姓制度。依据种姓制度，印度教徒从高到低主要被分成婆罗门（Brahmin）、刹帝利（Kshatriya）、吠舍（Vaisya）和首陀罗（Sudra）四大等级。人们依序履责，但又互有义务。基于种姓制度的这一最基本特点，印度统治精英倾向于认定国家也有三六九等。在国际社会中，印度理所当然就是婆罗门这样的最高种姓，理应而且必须居于最高的世界等级，绝不接受二流角色。具体到南亚次大陆地区，尼赫鲁曾直言，“印度的国际地位不是巴基斯坦等南亚国家可以相比的，而应与美国、苏联和中国相提并论。”^①为此，印度一方面要求邻国在制定外交政策时奉行“印度优先”原则，即优先考虑印国家利益关切，另一方面，坚持“南亚事务印度办”，竭力排除域外国家插手区域事务。

二是基于命运“天注定”的宿命观。依据印度教教义，一个人的现世命运是其前世履行“达摩”之果，也就是说，人的现世命运先天注定，此生不可改变。这种观念使得印度人对国家间关系有着独特的理解：印度在国际上的“一等大国”地位是与生俱来的，而非通过后天争取或者他国恩赐而来的，他国对此只需承认即可；与之毗邻的小国要依归印度这个中心大国，其他区域的大国则要尊重印度在次大陆的中心大国地位。“印度天命论”是印度精英阶层认识

^① Jawaharlal Nehru, “A Tryst with Destiny,” Inaugural Address on India’s Independence, August 14, 1947, http://www.files.ethz.ch/isn/125396/1154_trystnehr.pdf. (上网时间：2022年7月5日)

世界的起点。这就不难理解,小布什总统2005年3月有关美国将“协助印度成为21世纪世界的主要强国”的言论为何遭到印主流媒体嘲弄了。^①印度本身即是一等一大国,不需他人提携。印度政客与战略界精英据此甚至认为,“印度的天命”使其可以和美国一样,应享受这样或那样的“例外”安排、“特殊”照顾。

三是基于职业世袭的责任论。传统印度教社会秩序主要靠种姓制度下的职业世袭制来维系。王侯将相天生就是“有种的”,“天下兴亡”并非都“匹夫有责”,要看种姓职业。其中,保家卫国是刹帝利的专职。这种文化折射在国家层面上就是,绝大多数人的安全已通过种姓制度而托付给了刹帝利这样的武士种姓;在地区安全治理这一更高层面上就是,南亚邻国的安全职责理应交由“一等一大国”的印度来行使。正是基于这种文化心理,尼赫鲁政府在建国之初迅速通过一系列条约将自己确定为南亚诸邻的“安全守护者”。如今,这一角色定位更是向环印度洋地区拓展。

四是基于村社文化的自治论。在次大陆,村社是确保印度教文化传承不因统治阶层变换而没落或中断的最坚强堡垒。深入研究过东方文化特别是印度教文化的马克斯·韦伯曾言,“印度一直是个村落之国”。^②马克思在研究印度时就非常重视村社,认为村社是理解印度社会的钥匙。英国人在殖民印度的过程中,也曾对针插不进、水泼不进的村社大伤脑筋,不得不花大力气将解构村社制度作为武力征服印度后的首要任务。村社常盛不衰的根本原因即在于其高度自治的政治文化。由于种姓制度的秩序安排加之物力充沛,传统印度村社——即便现在也如此——是一个自给自足、自我运转的政治实体。

村社的这种高度自治的政治文化自然演化出“不自治勿宁死”的民族心理。在英殖民期间,次大陆上除英国女王直辖的17个省之外,竟还有563个土邦王国,它们均以“独立政治实体”的身份和地位与英殖民帝国建立了事实上的

① 任彦:“美国拉印度遏制中国”,《环球时报》,2005年3月25日。

② [德]马克斯·韦伯著,康乐、简惠美译:《印度的宗教——印度教与佛教》,广西师范大学出版社,2005年,第3页。

“盟友”关系。在这种强大自治文化的熏陶之下，建国后的印度格外重视“战略自主”，这既体现为国内政治秩序建构层面的“联邦制”设计，也更体现为国际政治秩序建构层面的“不结盟”理念与实践。

三、印度国家安全战略的具体实践

尽管印度政府迄今没有推出正式的国家安全战略文件，但印度建国后的国家安全实践脉络清晰，即依循“曼荼罗”式圈层架构，立足地缘博弈的内在逻辑与国际时局的现实变化，聚力应对“战略自主”面临的主要挑战与威胁，努力将印度建成一个能主导南亚、控制印度洋、影响太平洋的有声有色的世界级强国。

（一）在核心圈层，打造大国关系制衡力

印度建国与冷战拉下铁幕几乎同时发生，因此，如何实现“天生强国”印度与世界既有强国的平起平坐，又如何在日趋激烈的大国博弈中坚守并加强“战略自主性”，就成为印度在核心圈层推进国家安全战略实践的核心诉求。“战略自主”源于冷战初期尼赫鲁政府提出的“不结盟”（Non-alignment）政策，但印度在追求“战略自主”的实践中并没有教条于“不结盟”的字面含义，而是遵循着梅农所称的“灵活的现实主义”这一大原则。

在奉行“不结盟”政策的冷战初中期（1947 ~ 1971年），印度享受着美苏两超的竞相拉拢，既乐于成为美国着力打造的“西方民主的橱窗”，同时又不反对成为苏联所要树立的“社会主义的样板”。尼赫鲁父女正是在这种左右逢源中推动“有声有色大国”的建设步伐，并在美苏争霸的国际政治舞台上最大限度地维系着印度不选边站队的“战略自主性”。

冷战中后期至冷战结束（1971 ~ 1991年），面对着中美苏战略走近以及苏进美退的国际政治斗争态势，印度果断执行与苏结盟政策，通过部分放弃“战略自主”权益，最大限度地维护“战略自主”地位。特别是1971年底在苏联

支持下成功肢解巴基斯坦，印度顺利打掉了巴欲与其平分区域秩序主导权的战略预期。这期间，印大国平衡外交虽重在倚苏制美兼制中巴，但并未因此与美完全走向敌对，双方实际上仍维系着有限的军事互动；1988年底，印度还主动开启了对华关系正常化进程。

冷战结束至莫迪上台之前（1992 ~ 2014年），面对美国主导的“单极世界”，已失去苏联保护伞的印度自感有必要重回“不结盟”轨道，通过安全政策取向的相对中立以及拥抱经济全球化，修补明显有些破败的“战略自主”篱笆。这期间，印度竭力推行大国平衡策略，特别是在中美俄之间大搞“等距离外交”，既重发展合作也搞安全防范，尤防美国单边主义和先发制人的安全与外交政策。^①

莫迪上台后（2014年至今），随着世界格局多极化的深度发展，特别是对近年来日趋明显的“两超多强”的国际时局，莫迪政府大力推行“多向结盟”（Multi-alignment）^②政策，侧重于安全议题引领下的发展合作与战略制衡，最大限度拒绝“选边站”，既与中俄共推“改革的多边主义”^③，更与美西方共推价值观外交、民主同盟机制建设，同时与更多中等强国一道，积极参加区域与全球治理。但近年来，莫迪政府的“多向结盟”政策愈发有着“近美制华”、“抱团制华”的阵营化倾向。对于莫迪政府而言，在这场地缘大博弈中，宁要美国治下的秩序，也无意与中国一起共建新秩序，因为印度自感其“战略自主性”面临的直接且迫切的挑战与其说来自美国的霸权体系，还不如说是源于中印间的区域秩序之争。

① 这一阶段，印对美的战略疑惧更甚于对其他大国。例如，2012年出台的《不结盟2.0：21世纪印度的对外与战略政策》报告即明确指出，“与美结盟的国家将会在战略自主性方面受损。印与美作为朋友的好处强于成为盟国……对于试图笼络的国家以及潜在的竞争对手而言，印作为一个潜在的伙伴国能给予自身更多筹码。印须充分发挥这种双重策略的潜力”。参阅Sunil Khilnani et al., “Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the 21st Century,” <https://www.cprindia.org/research/reports/nonalignment-20-foreign-and-strategic-policy-india-twenty-first-century>.（上网时间：2022年8月9日）

② C. Raja Mohan and Parag Khanna: “Getting India Right,” *Policy Review* (quarterly), March, 2006.

③ 楼春豪：“印度‘改革的多边主义’别念错经”，《环球时报》，2020年11月9日。

（二）在第二圈层，打造次大陆安全秩序的垄断力

在印度看来，自己是南亚次大陆的天然盟主，南亚地区事务，特别是安全事务，理应由印度打理，不容任何内外势力发起挑战。为此，印度在南亚次大陆奉行的国家安全政策就是“要么以邻为敌，要么臣服邻国，要么远交近攻”，最大限度地第二圈层确立印度“安全守望者”的角色定位。

一是实践“缓冲区”理念。一方面，执念于西藏作为中印间的“缓冲区”。早在英国人尚未撤离次大陆之时，尼赫鲁组建的临时政府即于1946年12月邀请西藏代表以与其他亚洲国家代表相平等的身份出席由其筹划召开的“泛亚会议”，这是新生印度对英国人“缓冲区”理念的最初尝试。新中国成立之后，尼赫鲁政府以西藏为中印两国间“缓冲区”的动作更加频繁，且更加肆无忌惮——1950年反对中国出兵西藏，1956年唆使出访印度的达赖搞独立，^①1959年3月拉萨暴乱期间充当西藏分裂势力的传声筒，容留达赖集团和流亡藏人，助建“流亡政府”，支持藏人残匪武装对藏区搞武装袭扰，1963年正式成立“印藏特种边境部队”（以作未来“藏独”武装力量之用），等等。即便是在1988年12月中印关系迈上正常化轨道后，印历届政府仍是基于“缓冲区”迷思而继续向“藏独”势力及其支持者和同情者提供生存空间、活动舞台与政治关照。实际上，直至2003年6月，印度政府才在《中印关系原则和全面合作的宣言》里正式承认“西藏自治区是中华人民共和国领土的一部分”。据称，印方在宣言草拟过程中，曾竭力反对中方提议的“西藏自治区是中华人民共和国领土的不可分割的一部分”，并称如中方坚持加上“不可分割的”，印方将拒签此份宣言。^②由此可见，印度对“西藏缓冲区”执念之深。

近几年，随着印度国内政治生态加速右倾化，以西藏作为中印“缓冲区”的念头再度在莫迪执政时期沉渣泛起。莫迪政府“打西藏牌”的力度与频率比1988年以来的印度历届政府都大。如邀请达赖集团行政头目出席莫迪总理就

① 杨公素、张植荣：《当代中国外交理论与实践》，北京大学出版社，2009年，第90页；Dalai Lama, *Freedom in Exile*, London: Abacus, 1990, p.161.

② 唐璐：“揭密2003年中印两国西藏问题谈判内幕”，《国际先驱导报》，2003年6月30日。

职典礼,允许现任总统正式会见达赖并一同出席公共活动,推出新的“藏人安置计划”,莫迪总理公开向达赖祝寿,印美联手开展后达赖时期的“挺藏独”谋划,等等。

另一方面,大力推进针对北部山国的“缓冲区”建设。当意识到新中国和平解放西藏的意志与步伐难以阻挡之后,尼赫鲁政府转而加快扎紧“喜马拉雅山篱笆墙”。1949年,印度利用锡金的地方起义反抗大君之机派军入锡,使其成为印被保护国;1949年8月8日,印与不丹签订《永久和平与友好条约》,把英国指导不丹对外关系权力接管过来,并阻止其与中国建交至今;1950年,印与尼泊尔签订《和平友好条约》,使尼在军事与安全问题上受印操纵。这期间,印度还分别与阿富汗、缅甸签订了“友好条约”。这些条约将北部山国统统纳入到“南亚战略统一体”中,^①构建起“缓冲区”建设的法理支撑体系。此后经年,历届印度政权不断加强对这些北部山国的安全掌控:1974年,印度“应邀”出兵锡金平乱,并于次年实现对锡金的正式吞并,印也自此将环绕四周的南亚所有邻国各相隔离、分而驭之;1989年因不满尼方从中国购买军火而封锁尼泊尔长达13个月,直至其放弃此次军购;2017年打着“替不丹主持正义”的旗号,在不存在争议的洞朗地区悍然出兵,制造了印中边境对峙。

二是构建喜马拉雅山“天然屏障”。中国政府1959年军事平叛“3·10”拉萨暴乱以及随后中印边境地区两度爆发短暂流血冲突事件,^②最终激活了尼赫鲁政府寻求“绝对安全边界”的神经。本着先下手为强、后下手遭殃的安全逻辑,尼赫鲁政府在1961年11月2日的高层会议上正式下达了以武力向中国境内全面推进“前进政策”的指令,将喜马拉雅山—喀喇昆仑山构建成为中印间的“天然屏障”,以从地理上阻隔新中国可能对印形成的“地缘威胁”。当然,印方单边军事冒进行动招致了新中国的强硬回击,直致最终战争相向。尽管输

① 印度决策层和战略界还认为,南亚是一个地理上与其他地区明显区分开来的战略统一体。如印度前外长贾斯旺特·辛格即认为,“有人把西藏、阿富汗、缅甸等从纯粹政治定义中的南亚排除出去的做法在战略上不尽合理。……印度在地理意义上的领土边界与其战略边界是不相一致的”。参阅 Jaswant Singh, *Defending India*, New Delhi: Macmillan, 1998, p.146.

② 指1959年8月和10月的朗久(中印边界东段)和空喀山口(中印边界西段)流血冲突。

掉了1962年那场边界战争，但印度经过短暂的收敛后，利用中国陷入内乱之际，续推“前进政策”，不断加强边境巡逻以及抵近工事建设。其1976年建立的“中国研究小组”专门修订了印军“前进政策”的具体执行细节，包括巡逻路线、边境地区寻建存在的模式、与中方巡逻队接触时的应对方式等。^①经过半个多世纪“前进政策”不断切香肠式的蚕食、渗透，印军已在中印边界东段、中段基本上控制了所有制高点。

莫迪总理上台后，随着国内政治生态迅速右转，印度边防部队开始聚力于在中印边界西段寻建制高点。以2019年为例，印度对我实控线的越线活动多达1581起，其中94%发生在西段边境。这些习惯性的越线行为也是导致莫迪执政以来两国边界对峙频频发生且主要集中于西段的主要原因，实际上也是2020年加勒万河谷流血冲突之所以发生的大背景。

值得注意的是，从尼赫鲁政府到莫迪政府，一线边防基建均是其“前进政策”实施的最得力工具。印度边防公路在多处贴近中方主张的控制线，甚至在不少地段或骑墙修建或越线修建，形成对中方实控区的不断蚕食、渗透。

2006年青藏铁路的开通使印度边防敏感神经大受刺激。就在这一年，印度内阁安全委员会通过正式决议，要求印度政府沿着中印实际控制线修建73条战略道路。此后，印度边防基建迈入快车道，特别是莫迪总理上台以来这一速度不断加快，2008至2014年，印边境公路建设3610公里；而2014至2020年，其边境公路建设竟达4764公里。^②21世纪、特别是莫迪执政以来中印重大边境对峙与冲突事件，几乎都与边防基建特别是印方边境突击修路密切相关。由于这种修建极具挑衅性且带有浓郁的军方色彩，因此又有人将之称为“边境基建战”（the Border Infrastructure War）。^③

① Shishir Gupta, "Behind Galwan's Bloody Face-off, China's Plan to Interdict Gateway to Karakoram," *The Hindustan Times*, June 18, 2020.

② Anil Dhasmana, "India's Infra Push Behind Chinese Aggression," *The Hindustan Times*, June 22, 2020.

③ Rajeswari Pillai Rajagopalan, "India Is Still Losing to China in the Border Infrastructure War," *The Diplomat*, September 21, 2018.

三是奉行“南亚门罗主义”。实际上,尼赫鲁早在1947年印度独立前夕即指出,“门罗总统提出的门罗主义确保了美洲免受外来侵略近百年之久,现在到了将同样的门罗主义运用于亚洲国家的时候了。”^①建国后不久,尼赫鲁政府先是通过一场军事冲突(第一次印巴战争),最大限度地控制住克什米尔谷地与印度河上游地区,从而实现印度有史以来对西北边陲的有效管控;紧接着迅速通过一系列“友好条约”的缔结,将尼泊尔、不丹、锡金逐一纳入到“南亚战略统一体”中,以此作为施行南亚“门罗主义”的政策边界。

不过,印度公开明确其南亚“门罗主义”政策是在英迪拉·甘地总理执政后期。1983年,英·甘地提出了被称为“印度主义”的“英迪拉主义”,亦即“印度版门罗主义”:“印度不会干涉这一地区任何国家的内部事务,除非被要求这么做,也不容忍外来大国有这种干涉行为;如果需要外部援助来应付内部危机,应首先从本地区内部寻求援助。”^②此后,印度一发不可收拾,一方面坚持要求南亚邻国奉行“印度优先”“印度第一”的外交与安全政策,另一方面努力将自身打造成“南亚的安全管理者”。^③这期间较为典型的“门罗主义”政策实践包括1987~1991年出兵斯里兰卡“维和”、1988年出兵马尔代夫“平定政变”、1989年因不满尼方自主军购政策而封锁尼泊尔。

冷战结束后,印一度忙于自身调适,即以经改走出发展困境、以核试带动强军路线、以等距离外交营造大国均衡,其强势的“门罗主义”曾一度被以怀柔为主的“古杰拉尔主义”^④所替代。但莫迪执政以来,强势的“南亚门罗主义”政策再度回归。印度感到随着南亚邻国积极参与中国倡导的“一带一路”建设,特别是“21世纪海上丝绸之路”建设,其在南亚的垄断性权力遭遇冷

① Tarik Jan ed., *Pakistan's Security and the Nuclear Option*, Islamabad: Institute of Policy Studies, 1995, p. 153.

② 李忠林:“印度的门罗主义评析”,《亚非纵横》,2013年第4期,第16页。

③ P. Venkateshwar Rao, “Ethnic Conflict In Sri Lanka: India's Role and Perception,” *Asian Survey*, No. 4, 1988, p. 419.

④ 1991年5月,为修复在周边邻国中的“霸凌”形象,时任印度总理古杰拉尔提出后来被称为“古杰拉尔主义”的睦邻政策,其核心内容就是印度单方施惠、不求对等回报,以让南亚地区处于良性互信之中。此后十余年,即在冷战结束后的单极世界里,印一直采取与邻友善的怀柔政策。但究其本质而言,“古杰拉尔主义”仍旨在防止外部势力介入南亚事务,是“南亚门罗主义”的一个变体。

战结束以来最严重侵蚀，为此，不惜采取导致邻国政局动荡的过激政策予以强力干预。例如，封锁尼泊尔边界（2015年9月～2016年1月）、分化斯里兰卡友华政权（2014年12月～2015年1月）、通过介入选举进程（2013年^①与2018年）强力遏止不丹友华政党登台执政以及搞掉马尔代夫的友华政权（2019年）、通过促成执政党尼泊尔共产党的再度分裂而将亲印的大会党推上执政宝座（2020年）……如此这般，旨在重新确立印度在南亚地区排他性、垄断性的秩序主导权。

四是全方位弹压巴基斯坦。针对印度在南亚地区构建的垄断性安全秩序，巴基斯坦一直是既具有挑战意愿也具有一定挑战能力的唯一南亚国家。因此，印度在经略第二圈层时始终将巴作为重点打压对象。冷战期间，通过三次印巴战争，印度彻底打消了巴通过军事手段谋求与印平起平坐位势的企盼。冷战结束后，针对源自巴的综合威胁，印度更是三管齐下、全方位压制。其一，通过核试及不断构建“三位一体”核打击能力，有效抑制巴核威胁与核冲动。其二，通过常规军力现代化建设，保持对巴压制性军力优势。莫迪上台以来，印军还制订了“冷启动”的有限战争原则，即以先发制人的军事打击^②在第一时间压制住或清理掉源自巴境内的安全威胁，且确保不引发核战。2016年9月，在印控克什米尔的乌里军营遭遇恐袭后，印军声称对巴实施了“外科手术式打击”；2019年2月，因指责巴涉嫌纵容跨境恐袭，印军对巴实施“跨境空袭”。其三，在国际社会大张旗鼓地将巴宣传为支恐国家。近年来，仅从穆斯林国家在克什米尔问题上对巴支持力度锐减这一“怪现象”来看，印方宣传业已产生明显效果。莫迪政府的全方位压制政策至少逐渐稳定了印巴关系，也使南亚整体安全形势大为和缓。一个明显的例证就是，自印巴2021年2月24日午夜起正式实施停火以来，双方边境两侧一直维持着和平状态，这在两国关系史上前所

① 此时执政的是国大党曼牟汉-辛格政府，不管是出于“南亚门罗主义”政策考量还是出于次年大选的政治压力，国大党政府都必须防止不丹出现友华政权。

② Harsh V. Pant ed., *Handbook of India Defence Policy-Themes, Structures and Doctrines*, Oxon and New York: Routledge, 2016, p.89.

未有。^①

（三）在第三圈层，打造海洋新秩序的建构力

冷战期间直至21世纪来临之前，印度的陆上安全需求压倒一切，这使得印度地缘上所具有的海洋之利并未得到充分利用。但近十年来，在中国“21世纪海上丝绸之路”建设的刺激下，以及在美“印太战略”的拉拢下，加之自身综合国力明显提升，印度加紧推进海陆兼备大国的建设议程。印度国家安全战略与实践也因此从聚焦于制陆权向聚焦于制海权转进，以期最终实现控制印度洋、影响太平洋的安全诉求。

一方面，推出系列海军建设与海洋安全战略报告。印度第一份宣示其海洋战略的文件发表于冷战行将结束之际，即1988年出台的《印度海洋军事战略（1989～2014）》，用来指导印度海军建设。冷战结束后，印度有关海洋经略、海军建设类的文件、报告频频推出，甚至前一份战略文件尚未完全落地，新的战略报告又已出笼。这些文件、报告逐渐形成了印度的海军战略和海洋战略体系。

1998年，印度海军发布了第一份聚焦自身建设的文件，即《战略防御评估（海洋维度）——海军愿景》，专注打造海军近海防御和区域威慑能力建设。

2004年，印度海军公布的《印度海洋学说》第一次系统性地提出了以构建“三层战略边疆”为核心任务的“海军战略构想”，即以印度为中心，依据利益攸关程度和地理距离划分为3个海域控制区，即海岸至500公里海域的深度控制区、500至1000公里的中度控制区、1000公里以外的软控制区。2004年的《印度海洋学说》构成了冷战后印度海军战略的基石，旨在重点打造印度海军的远洋进攻能力，逐步将印度的战略利益延伸至西起波斯湾、东至南中国海、南抵非洲的广大海域。

2007年，印度海军颁布《自由使用海洋：印度海上军事战略》，首次将海

^① 以2019、2020年为例，两军交火频度、烈度空前，各自统计的年交火次数达3000～5000余次不等。

洋利益划分为首要利益区域与次要利益区域。^① 文件还强调,在现有资源和实力条件下,印度现行的海洋安全战略主要关注核心利益区域。2007年的“印度海上军事战略”最引人注目的地方,就是它正式揭示了印度海洋战略向东延伸至西太平洋的发展前景。这一前景构想还在2009年出台的《印度海洋学说》里再次予以明确。这都为10年后印度果断拥抱“印太战略”预作了战略思想上的准备。

2015年1月,印度海军发布了《确保海洋安全:印度海上安全战略》报告,全面阐述了印度的新海洋安全观。报告将红海、阿曼湾、亚丁湾、印度洋岛国、西南印度洋和非洲东海岸的诸多国家和地区列为印度海军的利益区域,并将中国南海、东海和西太平洋及其沿岸国家作为印度海军关注的次优先区域。这份战略文件的最大亮点在于,首次在官方战略中明确了“净安全提供者”定义,即“维护区域实际安全,抵消海洋环境中的现实威胁、潜在风险以及日益增加的挑战,并持续监视、遏制和反制上述安全风险”。印海军自此被正式赋予印度洋“净安全提供者”的具体职责。“净安全提供者”角色起初是奥巴马政府给予印度在印度洋的角色定位,特朗普政府与拜登政府高调推出“印太战略”更是直言助印打造“净安全提供者”“区域领导地位”等角色。

2018年6月,莫迪总理利用首次参加香格里拉对话会之际正式对外公布了印度版的“印太构想”。尽管这不是一份典型的海洋战略文件,但考虑到“印太战略”的核心关注是印度洋—太平洋的海上秩序问题,因此,莫迪阐述的这份构想至少部分反映了印度十余年来的海洋秩序观。依据构想,印度期待在“印太”“地区建立自由、开放和包容的秩序,强调“印太”是“自然而然”的区域,不将“印太”视为成员有限的集团、不针对任何一国。显然,印度有

① 首要利益区域包括:阿拉伯海和孟加拉湾,主要涵括了印度的专属经济区、岛屿和岛屿延伸;进出印度洋的战略支点,主要包括马六甲海峡、霍尔木兹海峡、曼德海峡和好望角;印度洋上的岛屿国家;作为印度石油供给主要来源地的波斯湾;印度洋地区的主要国际海上通道。次要利益区域包括:南印度洋地区、红海、南中国海、太平洋东部地区。

意借助“印太构想”构建以包容、共享、合作、繁荣为特征的海洋秩序。^①

另一方面,大张旗鼓地推进海洋强国建设。在一系列海洋学说或海洋安全战略指导下,印度政府特别是莫迪执政以来,大张旗鼓地推进其对印度洋及其附近水域的经略,并取得明显进展。

其一,大幅调整涉海机制。这包括筹建国家海事委员会,统筹管理涉海事务,解决条块分割、内耗严重问题;推进军改,筹建海洋战区司令部,整合海军现有东、西、南三大战区,并牵头负责安达曼—尼科巴三军联合司令部,强化海军灵活作战能力,聚焦“海上威胁”;加强海军力量建设,确保印度海军在印度洋上随时都能保持两个航母战斗群。^②

其二,在安达曼—尼科巴群岛及其附近海域增强综合军事能力建设,利用地缘优势加强对马六甲通道的扼控。包括:扩建北安达曼岛和大尼科巴岛上两条机场跑道;在该群岛增加巡逻机、地空导弹等先进设备;在附近海域部署海底传感器监听网及电子情报侦察设施,监控往来舰船;在附近海域增加军演频率与规模,甚至试射“布拉莫斯”巡航导弹。

其三,构建印度洋安全合作网络,推进“净安全提供者”能力建设。一是抓住“关键海岛”国家,加速推进印度洋“沿海监视雷达系统”计划,提高对印度洋海域,特别是重要海上通道的反潜和海域监控能力。目前,印已在毛里求斯、塞舌尔、斯里兰卡、马尔代夫部署沿海监控雷达系统,正积极推动孟、缅融入印沿海雷达网,甚至寻求在泰建立雷达站。二是重启中断6年的印度—斯里兰卡—马尔代夫印度洋安全合作机制,并吸收孟加拉国、塞舌尔、毛里求斯为观察员,^③旨在强化海域态势感知、情报共享等领域合作。三是与30

① “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue,” <https://www.mea.gov.in/Speeches—Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>. (上网时间:2022年8月19日)

② 2018年12月3日,在新德里年度新闻发布会上,印度海军参谋长、海军上将苏尼尔·兰巴宣布了未来10年印度进一步扩大海军装备规模的计划。根据该计划,印度海军在拥有140艘军舰、220架战机基础上,新建56艘军舰和6艘潜艇。新扩军计划完成后,印度海军将拥有3艘航母,可以确保其在印度洋上随时都能保持两个航母战斗群,以实现对印度洋“百分之百”的控制。

③ 2021年8月,该机制被正式命名为“科伦坡安全会议”,每半年举行一次副国安顾问级会议。

余国商签“白船协定”，主导推进印度洋地区信息融合中心，强化对印度洋往来商船情搜及监控。四是在部分岛国修建军事设施，如在马尔代夫的西法瓦鲁环礁修建码头，在毛里求斯的阿加莱加岛修建可供 P8-I 反潜机起降和停留的跑道及机库等，并提供巡逻艇、侦察机、雷达设备等，提高印海军活动能力。

其四，在“印太战略”框架下推进两洋战略融合。一是深度融入美日印澳安全架构。与美完签《后勤交流备忘录协定》《通讯兼容与安全协议》《地理空间基本交流与合作协议》，与日澳签署后勤交流协议，与澳签署海军合作文件，搭建海上安全合作机制；与美日澳均建立起多个双边 2+2（外长+防长）会谈机制；通过“马拉巴尔”军演，定期与美日澳等国在孟加拉湾、南海、东海等战略要地联演联训，提高战术协同与互操作性水平；推动印主导的印度洋信息融合中心与新加坡信息融合中心、太平洋信息融合中心共建数据库，强化信息共享与网络对接，构筑横跨“印太”的网络监控、海域态势感知数据链整合和情报信息共享；允许美战机在安达曼—尼科巴群岛停靠加油，与美航母在群岛附近海域联合演习；允许日本在安达曼—尼科巴群岛开发投资。二是与西欧强国展开“印太战略”互动，如与欧盟举行首次海洋安全对话；与法签署协议共同开发针对印度洋地区的卫星监控系统，并在西南印度洋执行联合巡航；与英法德在印度洋分别举行大规模军事演习；与英开启后勤保障协议谈判等。三是在印度洋和太平洋之间搞联动，染指南海问题。近年来，印官方除频频强调联手美西方在南海水域捍卫所谓的“基于规则的秩序”“自由开放的海上秩序”之外，不断深化与越、菲等地区国家间的防务合作，不断在南海“刷存在”。

纵观建国以来印度的国家安全战略实践可知，尽管不同圈层、不同时期的政策实践从形式到内容不尽相同，但追求“战略自主”这一核心诉求始终未变。也正基于此，可以判定，印美的战略走近是有天花板的，同样，中印之间当前的战略冲突也是有安全阀的。一切当以是否最大限度地有利于印度维持并巩固其“战略自主”这一国家安全战略的内核与基石来判定。

（责任编辑：黄丽梅）