

关系网络、问题密度与印太视野下的 印度外交与安全谋划

刘红良

【内容提要】利用美国“印太战略”的推行，印度积极谋划面向印太的外交与安全战略。通过构建多层面、立体交织的关系网络，并以双边、多边（小多边）合作为主要内容和体现，印度强化了自身在印太区域的关系性权力，扩展了在多个议题领域的影响。综合考察印度关系网络构建，可以发现其与主要国家和地区互动集中在安全与联通领域。围绕印太安全与区域联通议题，印度与相关国家及地区机制形成稳定而复杂的联系，此类议题也成为它们进行对话与协调的主要着力点。在推动环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议及四边机制发展进程中，印度的战略意图及驱动力有清晰、鲜明的体现；但由于机制缺陷、推动力不足以及印度自身资源禀赋限制，印度的外交与安全谋划、议题领域内的配合需要借助相关国家并面临相关制约，从而影响了政策效果。

【关键词】印太 关系网络 问题密度 印度外交

【作者简介】刘红良，赣南师范大学新加坡研究中心副教授，中国（昆明）南亚东南亚研究院特聘研究员，主要研究方向为国际安全、国际关系理论及国际关系史，电子邮箱：lhly228@163.com

【基金项目】本文为2019年度教育部人文社科规划基金项目“印美安全合作发展趋向及其对中国的影响研究”（项目编号：19YJAGJW005）的阶段性研究成果。

【DOI 编码】10.16717/j.cnki.53-1227/f.2021.04.004.

一、问题的提出

自美国“印太战略”构想推出以来，围绕特朗普政府“印太战略”背景与驱动、实施路径、效果及趋向等方面的研究应运而生，印太区域及周边大国的认知与反应也成为学界及政界关注的焦点。与此相关，印度作为较为活跃的印度洋沿岸大国，近年来与美国有着愈益密切的战略安全合作，其态度及政策对

美国“印太战略”的推行及成效利益攸关。“印太战略”推出之际，也时值美日印澳四边对话机制在十年沉寂后的重启。服膺于构筑更为广泛的地区安全架构的意图，推动印度融入成为四边对话会议的主要安排，此举也凸显出印度对于印太权力均衡、秩序构建的意义。2018年4月，美国国务院的一份政策简报称，印度地区作用的发挥，既符合美国利益也符合地区整体利益。美国政策要确保印度继续发挥这种作用，并成为地区更有影响的行为体。^①印度对于“印太战略”的价值、意义逐渐得以显现。

随着莫迪执政后对外交的重视及全面推行，印度大国外交中对美国的重视程度与合作领域都在扩展。尤其是两国间《地理空间合作基本交流与合作协议》、《后勤保障协议》、《通信与安全协议》的签署，外长加防长2+2对话机制的开启以及特朗普对印度作为主要防务伙伴关系的确认，既具象征性意味，也增添了两国关系的实质性内容。在此背景和趋势下，印度对美国“印太战略”的正面认知及积极回应似乎成为必然，乃题中应有之义。而在现实层面，印美战略安全合作关系在逐渐推进的同时，印度在多种场合，刻意回避“印太战略”的提法，否认印太的政治意味，淡化其参与四边机制的安全倾向性，其政策走向尤值得关注和玩味。

因美国对印度地位的倚重和作用提升，印美战略合作的涉及面及影响度的扩大，学界、政界对印美合作及印度印太外交的研究蔚然成风。然有几个问题亟须解答，迄今为止印度有没有明确的“印太战略”？或者称之为以一以贯之的外交与安全谋划？如果答案是肯定的，其实施路径如何体现，美国在其中的位置及价值所在？如果答案是否定的，印度在印太区域采取的多种安排与举措，以扩展环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议（BIMSTEC）和升级四边对话机制（The Quad）为典型代表，仅仅是地缘经济整合使然或安全不确定态势下的权变之举？同时印度不断强调印太事务中东盟的中心地位，在其面向亚太的外交与安全扩展下，东盟中心性对印度外交安全战略具有怎样的意义？本文意图解答印度印太视域下外交与安全政策中的多种疑惑，为达至这一目的，文章在梳理、评述相关文献的基础上，以社会网络分析解读印度面向印太的关系构建与机制扩展，认为借助关系网络形成的关系性权力是印度外交发力以及推动机制建设的主要考量。同时，印度的主要外交谋划集中于安全及联通领域，凭借在这两个领域形成的“问题密度”，

^① Alex N. Wong, “Briefing on the Indo – Pacific Strategy”, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Washington, D. C., 2 April, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/04/280134.htm>.

凝聚与相关国家及机制间的合作，服务于莫迪的整体印太外交。

二、现有研究及其不足

截至目前，围绕印度的印太外交及具体举措的现有研究成果颇丰，集中在如下几个领域。

第一，印度的“印太战略”或亚太外交的整体评述。这一领域研究可划分为两个类别，其中一种是将印度的印太外交与已然推行的战略相联系，如李莉的《印度东进战略与印太外交》，从东进战略的缘起、发展、进程入手，探讨东进战略的阶段性和发展演化的战略逻辑。认为印太外交正是东向政策的3.0版，体现了印度战略中融合两洋的一体性和联动性考量。但印太外交与东进战略既存在脱胎与超越的关系，又有着不尽相融之处，尤为明显的是其大国外交与东盟中心性、“制华因素”与对华合作面之间的冲撞及张力。^① 王丽娜认为莫迪上台后升级东向政策为东向行动政策，其重点区域涵盖印度洋与太平洋，意味着“印太战略”的全面铺开。战略举措上，印度与东盟的合作层次更趋多维，与美、日的战略关系得以强化，复兴与澳大利亚等南太岛国的关系，建构印度洋地区领导者角色。但根源于“印太战略”在其整体战略中优先程度、战略能力与意图的匹配程度以及地缘政治和大国博弈的牵制，莫迪推行的“印太战略”成果未达到预期。^② 与上述视角注重政策的连续性与衔接不同，另一种研究视角则集中于“印太战略”根源于应对现存挑战的迫切性。穆克吉（Mukherjee）认为印度对印太采取包容性策略，既可以从其奉行的大战略中推断出来，也是印度维护自身安全的必然逻辑。^③ 印度的“印太战略”包含三个大战略目标，其一为国内因素，确保经济的持续增长，为此需要大量资金用于经济和基础设施建设。其二为应对安全与领土完整性的挑战，主要威胁来自于中国与巴基斯坦。其三则为确保亚洲的和平与稳定。为确保战略目标的实现，印度需要在安全上倚重于西方的军事权力和经济上倚重东方的经济活力。为应对中国一带一路对印度周边安全与影响构成的严峻挑战，印度需在其“印太战略”强调如下原则：

① 李莉 《印度东进战略与印太外交》，《现代国际关系》2018年第1期，第37-45页。

② 王丽娜 《印度莫迪政府“印太”战略评估》，《当代亚太》2018年第3期，第90-114页。

③ Rohan Mukherjee, “Looking West, Acting East: India’s Indo-Pacific Strategy”, *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2019, pp. 43-51.

包容性、东盟中心性、基于规则的秩序、平等获得公共产品、贸易自由和连通性。^①《印度的印太战略：理解印度的影响范围》一文认为，印度在印度洋的能力及其影响是印度海洋政策的主要驱动，但印度逐渐增加了与东方邻国在南中国海问题上的互动，由此形成了印度在三个区域的影响力：近邻区域及印度洋，在这一领域印度拥有成熟的能力和影响力；东南亚地区复合体；印太大国。印度采取三管齐下的策略：印度在多领域采用多种外交方式（法律、双边－经济、多边－军事和政治）在印太区域与所有相关方展开互动，随后是在印度洋和南中国海区域。印度和所有相关国家间建立一个合作网，通过双边和多边行动框架保护其利益，使其免受传统和非传统威胁。^②文章注意到了印度“印太战略”的多维性，尤其是印度与美、日、澳的双边安全互动及四边机制的启动，印度与越南、新加坡及印尼的安全合作，但在其阐释的多边行动框架下，显然忽略了印度对其他多边机制的推动和参与，多边机制在印度“印太战略”中的位置和权重未得到充分说明，从而低估了其功能及影响的发挥。

第二，印度与印太国家间的双边关系的研究成果。在这一层面，现有成果倾向于以“印太战略”视角审视印度与具体国家的安全合作。^③随美国“亚洲再平衡”及“印太战略”的渐次推出，印美两国战略合作的领域逐渐拓展，安全合作已成为两国间最为频繁和紧密的互动领域，因印美合作的经常性和动态发展，印美战略安全关系业已成为学界持续探讨和热议的主题。《印度的红利》倾

① Ministry of External Affairs (MEA), Government of India, “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue”, 1 June, 2018. <http://hk.crntt.com/crm-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=0&docid=105089598&kindid=0&mdate=0602011434>.

② Japish S. Gill, Ryan Mitra, “India’s Indo-Pacific Strategy: Understanding India’s Spheres of Influence”, <http://www.sirjournal.org/research/2018/7/5/indias-indo-pacific-strategy-understanding-indias-spheres-of-influence>.

③ 相关成果参见：王竞超，《印日海洋安全合作的新发展与制约因素》，《现代国际关系》2018年第5期，第49-58页；张力，《从地区安全热点看印美战略安全关系的制约因素》，《南亚研究季刊》2019年第3期，第1-8页；包善良，《莫迪执政以来印日海洋战略合作新态势及前景》，《现代国际关系》2019年第9期，第34-43页；刘红良，《论印美战略安全关系的趋向、进展与阻滞》，《南亚研究季刊》2019年第4期，第9-14页；Priya Chacko, Alexander E. Davis, “The Natural/Neglected Relationship: Liberalism, Identity and India Australia Relations”, *The Pacific Review*, Vol. 30, No. 1, 2017, pp. 26-50; G. V. C. Naidu, Ishida Yasuyuki, “India-Japan Defence Ties: Building a Strategic Partnership”, *Strategic Analysis*, Vol. 43, No. 1, 2019, pp. 13-27; Sinderpal Singh, “The Indo-Pacific and India-U.S. Strategic Convergence: An Assessment”, *Asia Policy*, Vol. 14, No. 1, January 2019; Walter C. Ladwig III, Anit Mukherjee, “India and the United States: The Contours of an Asian Partnership”, *Asia Policy*, Vol. 14, No. 1, January 2019 “The New India-U.S. Partnership in the Indo-Pacific: Peace, Prosperity and Security”, *The Report of Observer Research Foundation*, January 2018.

向于认为支持印度崛起就是美国从印美战略关系所能获得的最大收益,^①《印度与美国: 亚洲伙伴关系的轮廓》则从历史的角度审视两国在亚洲的合作。^②《印太与印美战略汇合》则认为根据相关成果的研究结论, 印美战略趋同在很大程度上是由于两国对中国在印太地区日益增长的地缘战略意图的共同担忧所致, 一些重要国家的反应也足以说明印太是印美战略汇聚的关键区域。然而一些重要的战略分歧, 如对印太范围的界定的不同, 对于两国广泛的融合意义重大。^③概言之, 现有成果从两国战略合作的背景驱动、合作内容、障碍限制等因素进行了详尽的阐释和分析, 突出印美安全合作的中国因素, 既申明印度对美国战略的积极应因, 也指出印度传统战略观念的制约及两国战略目标的差异性构成印美合作的限度。与美国“印太战略”相呼应, 印度与美国盟国的安全合作关系也渐趋紧密, 如印日、印澳关系趋暖、升级。同时, 在东进战略与印太外交的双重驱动下, 印度与东盟国家, 尤其是与越南、新加坡、菲律宾及印尼在安全领域的合作内容日渐丰富, 在热点议题上形成紧密的互动关系。在“印太战略”下, 印度与相关国家关系方面, 虽然成果较为丰硕, 涵盖印度与印太地区多组双边安全关系, 但成果更多聚焦于双边关系的动态发展, 追踪两国关系的具体问题。对于印度与相关国家双边关系的常态及发展脉络, 缺乏进一步把握。同时, 成果中过于倾向于中国因素及权力均衡视角, 以此来解读双边安全关系链接, 对双边关系发展的内在驱动阐释稍显欠缺。况且双边关系在整体关系结构中属于单维度, 如缺乏与其他层面因素的接触和交叉, 难以充分掌握一国外交的总体特征, 也就难以窥测其前景和走向。

第三, 关于印度发起和参与的多边机制的研究成果。^④ 现有研究集中于两个

① Robert D. Blackwill, Ashley J. Tellis, “The India Dividend”, *Foreign Affairs*, September/October 2019, Vol. 98, No. 5, p. 175.

② Walter C. Ladwig III, Anit Mukherjee, “India and the United States: The Contours of an Asian Partnership”, *Asia Policy*, Vol. 14, No. 1, January 2019, p. 6.

③ Sinderpal Singh, “The Indo – Pacific and India – U. S. Strategic Convergence: An Assessment”, *Asia Policy*, Vol. 14, No. 1, January 2019, p. 81.

④ 参见张力 《“印太”视域中的美日澳四边机制初探》,《南亚研究季刊》2018年第4期,第1–12页; 张洁 《美日印澳“四边对话”与亚太地区秩序的重构》,《国际问题研究》2018年第5期,第21–23页; 林民旺 《“印太”的建构与亚洲地缘政治的张力》,《外交评论》2018年第1期,第18–32页; Yuki Tatsumi, Jason Li, “Rebuilding the Quad?”, *Report of Stimson*, March 2019; Rahul Roy – Chaudhury, Kate Sullivan de Estrada, “India, the Indo – Pacific and the Quad”, *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 60, No. 3, June – July 2018; Ashok Rai, “Quadrilateral Security Dialogue 2 (Quad 2.0) – a credible strategic construct or mere ‘foam in the ocean’?”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 4, No. 2, March 2018.

领域，首先是对美日印澳四边机制的探讨，张力、张洁的文章探讨了印度在四边机制中的作用、四边机制的走向及四边机制构建的地区秩序对中国的影响。林民旺则从四国对概念把握及机制诉求方面的分歧入手，提出中国的应对举措。辰己由纪和杰森·李（Yuki Tatsumi, Jason Li）主要从国际灾难管理角度探讨四国合作的可能性。米勒（J. Berkshire Miller）探讨了四边机制发展的空间及未来的机遇和挑战，乔杜里和凯特·沙利文（Rahul Roy – Chaudhury, Kate Sullivan de Estrada）认为根源于战略优先区域的差异，印度与其他国的分歧会制约四边发展目标。阿肖克·莱（Ashok Rai）则主要讨论了对四边机制认识的不同观点及可能的发展轨迹。其次，是对印度推动的次区域合作机制的聚焦。林民旺探讨了莫迪执政后，对互联互通项目和地区整合计划的推动，梳理印度互联互通项目的主要内容及战略考量，提出中国应保持关注和做出必要的应对之策。戴永红和王俭平则考察了BIMSTEC的发展历程，重点关注该组织目前面临的转型、升级，分析其转型进程中面临的挑战。印度辨喜基金会的《国家安全》，则连续刊发了系列文章，探讨BIMSTEC的发展进程、机构革新及赋予使命、障碍、挑战与前景，以及相关国家对该机构的态度及政策反应，可见印度对该机构发展前景的重视。^①

梳理既有研究成果可发现以下几点不足：首先是并未明确印度是否具有内核一致的“印太战略”或印太外交，对印度总体外交的研究虽然考察了东进战略与推行的印太外交的联系，但尚未就二者的内容、政策目标做出区分，印太外交是东进战略的新版本或变体，抑或二者具有根本上的一致性？而聚焦于印度“印太战略”的成果则突出战略根源在于其面临的迫切性，由此事实上与东进战略做出明显区分。这一类别的研究虽然对“印太战略”的内容、目标、具体推行等进行了研究，但其所称的战略包容性显然与印度某方面的战略实践不相吻合，对这种不相容并未进行解释和说明，也未能对印度“印太战略”进行全方位解读，因而有片面与简单处理之嫌。其次，在阐释印度与印太具体国家的双边关系上，过于强调驱动双边安全合作的中国因素及权力均衡，认为对中

① 参见林民旺《印度与周边互联互通的进展及战略诉求》，《现代国际关系》2019年第4期，第31-44页；戴永红，王俭平，《环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议：转型与前景》，《南亚研究季刊》2019年第3期，第44-62页；楼春豪《印度的地缘战略构想与地区基础设施联通政策》，《南亚研究》2019年第4期，第34-53页；Biswas, Niloy Ranjan. “Bangladesh beyond Borders: It Trans – Regional Experience in BIMSTEC”, *National Security*, Vivekananda International Foundation Vol. III (1) (2020); Choudhury, Angshuman. “A New BIMSTEC?: Reforms, Possibilities and Complexities”, *National Security*, Vivekananda International Foundation Vol. III (1) (2020)。

国发展意图的不确定性及相关举措的警惕性，推动印度与相关国家的合作。须知外在因素仅能构成双边合作的调节因素，有弱化或强化的效果，合作的达成及推广、深化来自于两国内在需求的融合或具体领域的一致性。况且对于实力和抱负日益增强的印度来说，扩展利益与影响区域，开拓与多区域国家间多层面的关系网络才是其最终目的。再次，对于印度积极推动和参与的印太区域多边机制（小多边机制），相关成果的考察更注重个例的研究，如对四边机制、对 BIMSTEC 的详细分析。因缺乏对印度推动和参与多边机制的总体把握，对印度在印太视域下推动和参与相关机制的意图、目标，难以置于一个总体和宏观的框架中，对其中隐含的布局意图和轨迹、规律很难形成进一步的认知。从这些缺陷入手，本文认为，如欲进一步从广度和深度认识印度面向印太的外交和安全谋划，考察领域应涵盖双边、多边和小多边层面，全方位把握印度的外交与安全政策及其实施，为达到此研究目标，本文采用关系网络及问题密度的分析框架，力图在透视印度外交与安全谋划的基础上，预测其发展方向与前景。

三、解释框架：关系网络与问题密度

在印太概念升温、美国“印太战略”出台、相关国家做出回应的背景下，印度虽然并未出现官方制定的“印太战略”文件，在多边场合也刻意回避印太的政治意涵，但不代表印度没有面向印太的外交导向与战略意图。透过外交和安全领域的具体举措，可以窥见印度的印太谋划与考量，也显示出其政策趋向的发展轨迹。

根据其具体实践进行研判，印度外交与安全政策中的印太谋划清晰可见。在双边层面上，印度与美国及其盟国的战略安全合作趋于常态化，印度与美国、日本、澳大利亚的外长 + 防长对话机制得以构建，形成在印太问题及事态上的磋商和协调机制，并由双边扩展为多边（小多边）形式，四边机制的重启及升级成为典型例证。在亚太海洋区域，借由南海问题的契机，印度加强与越南、菲律宾、新加坡等东盟国家的安全链接，联合演习、人员培训、装备供给成为防务合作经常性内容。印度洋区域，印度利用传统联系，强化与马尔代夫、毛里求斯、塞舌尔等印度洋国家的安全与经济关系。在多边层面上，四边机制成为印度与涉入国推行印太谋划的路径与主要凭借。东盟 + 印度合作机制、印度—东盟对话关系、部长级会议以及涵盖性更为广泛的东盟峰会、10 + 6 对话机制

等多种机制交织成印度与东盟的合作网络，涵盖海洋、能源、联通、安全多重议题领域。尤值得关注的是在印度—东盟互联互通战略下，印度—缅甸—泰国卡拉丹多模式联运项目（KMTTP）得以推动，BIMSTEC 获得重视、持续激活，成为印度推进与东盟国家互联互通建设的主要发力点。

通过构建涵盖多层次、涉及多领域的多重关系，印度与相关国家、多边机构之间形成了紧密交织的关系链条，而这些日渐紧密的关系、进程凭借常设机构、协议及规则的成熟互动发展形成重叠、交错的关系与机制网络。依赖于在这些关系、机制网络中的位置，印度逐渐巩固、形成一定的关系性权力，借以扩张在印太区域的影响，增强对事态和议程的掌控力。而在这些议题领域中，印度与相关国家和机制间链接最为紧密的无疑是安全与联通领域，通过频繁、紧密的安全互动和联通领域的议题凝聚和项目推进建构起在该领域内的问题密度。

（一）关系网络与关系性权力

网络作为社会分析中常用的方法，正在逐渐被国际关系纳入和借用，但在多数语境下，网络仅仅作为一个常用的隐喻而不是作为分析工具。^①从概念来看，关系网络立足于位置或节点，依据节点和位置之间的固定联系、连接或链接，以关系的模式塑造了一个占据该位置者的行为，以及对他者的影响。^②应用到国际关系领域，约瑟夫·奈和基欧汉较早注意到了全球化时代，关系与过程在国际政治中的意义，认为全球主义形塑的国际关系网络正是通过资本、商品、信息、观念、人民、军队、与环境和生物相关的物质流动和影响而联结在一起，这改变了国际关系的根本特征。^③随着社会网络分析方法的逐渐引入，国际关系学者认为网络分析方法为学科提供了两种工具，既可以用于识别和测量网络结构属性，亦可以作为一种理论。网络分析方法以三种不同的方式界定权力：获取、作为中介和退出的选择。其中行为体通过利用和增强其网络位置提高其权力能力，以及网络权力的可替代性尤为重要。^④

① Miles Kahler, *Networked Politics: Agency, Power and Governance*, New York: Cornell University Press, January 2009, p. 3.

② Smith Doerr and Powell, "Networks and Economic Life. In Neil ", from J. Smelser and Richard Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005, p. 380.

③ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈 “权力相互依赖与全球主义”，《战略与管理》2002 年第 4 期，第 63—76 页。

④ Emilie M. Hafner Burton, Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery, "Network Analysis for International Relations", *International Organization*, Summer 2009, pp. 559—592.

借鉴中国传统哲学中的关系及其动态性,在批判西方三大国际关系理论范式缺失社会性因素的基础上,秦亚青提出了完整的关系与过程理论,以突出过程本体与关系本位。关系是社会生活的关键枢纽,是分析社会生活的基本单位;关系确定身份,个体身份只有在关系中才能界定;关系权力的假定,权力在关系网络中孕化,同时关系本身就是权力。这些假定确定了关系性具有的内涵。^①

关系网络具有两重性,在一重意义上关系网络作为结构存在,构成其组成部分的系统性约束,影响成员的行为,并通过成员间互动产生系统性效应。另一重意义上,关系网络作为单独的行为体,有其组织形式,在这种意义上,网络与等级制的组织形式形成对比。^② 关系网络作为分析工具与其作为理论范式同样具有两重性,产生内在张力。在作为结构的关系网络分析上,结构是行为体(节点)的连接或位置间的稳定联系,强调行为体之间的关系数据,而不考虑施动者及其属性。^③ 而作为理论范式的关系网络,因关系的社会性内涵,属性成为判别关系网络的重要指标,由覆盖范围、亲密性、重要性三者构成,也成为关系性权力的主要来源。^④

关系网络中的动力机制如何产生,即关系网络中的权力从何而来?虽然网络分析因强调非等级性,往往忽略甚至掩盖了其中的权力问题或网络中的权力,实质上权力仍处于人们熟悉的政治机制的核心。^⑤ 首先,关系性权力来源于在网络结构中的位置,在一个相互联系且具有稳定性关系的领域,权力依赖于行为体的相对位置及行为能力与属性。其中,居于某种位置的行为体能够对其他行为体的态度、行为产生影响,有价值的信息和稀缺资源得以从一个行为体向其他行为体传递,网络中的突出位置显得异常重要。^⑥ 其次,由网络结构位置衍生而来,权力来源于整体连通性,通过与其他行为体的连接数量来测度。连通性或连接性指标,普遍的操作方法是以中心性来定义的。具有较高程度中心性的

① 参见秦亚青,《关系与过程:中国国际关系理论的文化建构》,上海人民出版社,2012年版,第二章。

② Miles Kahler, *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, New York: Cornell University Press, January 2009, p. 8.

③ Wasserman, Stanley and Katherine Faust, *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 4.

④ 韩志立《关系网络的竞争“印太战略”对东盟中心地位的挑战》,《外交评论》2019年第2期,第95页。

⑤ Miles Kahler, *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, New York: Cornell University Press, January 2009, p. 5.

⑥ Smith - Doerr, “Laurel and Walter W. Powell. 2005. Networks and Economic Life”, In Neil J. Smelser and Richard Swedberg, eds., *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 380.

国家，拥有更大的社会权力或者依据更多的联系拥有更高的声望。拥有较高中心性的国家，通常成为行动产生之处，即行动的发起国。^① 而从定量指标进行描述，中心性来自于独有的结构位置，该位置首先具有最大可能的“度”；其次是位于尽可能多的其他点之间的连接线上；最后由于它位于与所有其他点之间的最小距离处，因此最大程度地靠近它们。^② 最后，属性对于关系性权力的意义十分重要。网络拓扑结构研究方法着重考察的是节点以及连接的物理属性，有些社会网络分析也建议专注于关系数据而不是施动者属性，但作为在发展进程中日益重视行为体关系与过程的学科，国际关系的社会属性及其产生的影响不容忽视。属性对关系性权力的影响主要通过以下几个方面施加：覆盖性、亲密性和重要性。关系网络的覆盖范围越广，活动区域与领域越大，影响力范围自然也得以拓宽。亲密性取决于行为体与其他行为体相互关系认知及关系实际状态，通常以朋友、对手、敌人作标签或表征。^③ 重要性则基于行为体间权力结构和相互依存度，由其构成的关系网络产生的全局性影响或占据结构领域内的核心地位。

（二）印太视域下印度关系网络的构建

印度的印太外交与安全谋划以双边和多边（小多边）关系为主要体现。在多组双边关系中，印美战略与安全互动最为持久、稳定，双边安全合作框架已然构建成形，合作内容日趋丰富。两国业已形成的外交与安全合作机制包括核安全监管和保障机制、高科技合作机制、防务合作机制、印美多兵种联合军演机制、海洋安全对话及反海盗、人道主义援助、海域感知领域合作机制等等。在与日本关系上，印日两国在海洋安全领域的对话、协调与联合行动持续推进。2015 年发表《印日 2025 年共同愿景》，将两国关系定位为特殊全球战略伙伴关系。同年底，日本就向印度提供核能技术达成突破性协议，意味着日本在核出口及合作方面对印度的“例外”。2017 年 5 月，印日通过提出“亚非增长走廊”（AAGC）计划，旨在强化两国在区域联通建设方面的合作，构建区域秩序，实现优势互补。两国间形成的机制包括，外长与国防次长 2+2 对话机制、日本海上保安厅与印度海岸警卫队年度对话机制。在首脑互访机制下，在海洋安全领

① Hyung Min Kim, “Comparing Measures of National Power”, *International Political Science Review*, 2015, 31 (4), p. 408; Hanneman RA and Riddle M (2001) *Introduction to Social Network Methods*. Riverside, CA: University of California, Riverside.

② Linton C. Freeman, “Centrality in Social Networks Conceptual Clarification”, *Social Networks*, 1 (1978-1979), p. 219.

③ 韩志立 《关系网络的竞争 “印太战略” 对东盟中心地位的挑战》，《外交评论》2019 年第 2 期，第 85 页。

域形成战略性合作机制、防卫合作机制与海上保安合作机制三大类别。^①

在印太领域,印度推动的具有代表性的双边合作关系还包括印度与越南、新加坡、塞舌尔、毛里求斯的安全合作。在与越南关系方面,印度积极支持越南防务装备升级,实现技术与军队能力现代化。印越防务、安全关系逐渐发展到经常性的联合演习、训练、情报共享、信息交换、丛林战、海上搜索等多个领域。在与新加坡的安全合作方面,2017年11月,印度与新加坡签署海军合作协议,印度舰艇、飞机可以停靠樟宜基地,获得燃料补给与物流支持。^②两国在陆海空三军都签署有合作协议,在人员培训、联合演习等多领域形成密切的合作关系。在与印度洋岛国毛里求斯和塞舌尔关系上,印度利用其传统影响,加深与两国的经济、安全联系,包括对塞舌尔赠送快速攻击艇、提供直升机、改善其海上力量、为安全人员提供培训。对毛里求斯,印度很早就援助毛里求斯建立海岸警卫队,通过谅解备忘录,提供海岸监视雷达网络。^③两国还一致同意加强合作、通过信息交换、能力建设以及有效的反海盗法律体系的发展,改善印度洋地区安全。

在多边合作关系上,印度与美国及其盟国构建的小多边安全合作机制在印太区域引发关注,在印美日三边官方对话机制与印日澳副外长级三边对话以及四国多组双边对话基础上,2017年11月四国举行司局级对话,在经历几次对话会议之后,2019年9月四方安全对话首次将级别提升到外长层级。与东盟关系上,除早已存在的东盟部长会议、东盟——印度高官会议、东盟印度联合合作委员会、东盟印度联合工作组等对话和合作机制,^④印度近年来积极致力于发展与环孟加拉湾、中南半岛国家次区域经济合作,印缅泰三方公路及卡拉丹多模式联运项目,在莫迪执政后获得强劲推动,三方就加速建设印缅泰三方高速公路项目达成协议,并着手谈判航空服务协议。^⑤莫迪同时着力推动 BIMSTEC 合作范围的扩展、赋予其发展动力。在 2016 年果阿金砖国家峰会期间,莫迪精心安排 BIMSTEC 成员国领导人与金砖国家领导人的会晤。

凭借自身有意识的发力及美日等国的大力推动,印度在印太区域构建起涵

① 王竞超 《日印海洋安全合作的新发展及制约因素》,《现代国际关系》2018年第5期,第50页。

② 沈德昌 《冷战后印度新加坡关系透析》,《南亚研究季刊》2011年第2期,第27页。

③ [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,第121页。

④ 孙现朴 《印度东向政策视阈中的亚太多边机制》,《亚太安全与海洋研究》2016年第5期,第103页。

⑤ 林民旺 《印度与周边互联互通的进展及战略诉求》,《现代国际关系》2019年第4期,第57-58页;李莉 《印度东进战略与印太外交》,《现代国际关系》2018年第1期,第40页。

盖多层次、多领域的关系网络。从这个意义上说，印度的崛起、备受瞩目并非仅仅源于其物质实力的增长与较高增速的维持，对印度外交所谓“桥接国家”、“多重结盟”的概括足以说明印度外交全域覆盖、层次多样的特性，尤其是同印太区域大国及重要机制的稳固联系形成的关系网络成为印度权力、影响的另一来源。印俄特惠战略伙伴关系、中印战略合作伙伴关系、美印全面的全球战略伙伴关系、印日特殊全球战略伙伴关系、印澳全面战略伙伴关系等伙伴关系推高了印度在关系网络中的位置，增强其在网络关系中的影响。

印度在印太区域的关系网络与机制网络的经营及关系性权力的生成，以 BIMSTEC 及四边机制体现得最为典型。

第一，BIMSTEC 代表了印度对已有机制的推动，赋予其新的活力。作为初创于 1997 年的经济合作组织，被寄寓实现跨区域经济一体化的厚望，但在十多年的发展中，成果及推进一直乏善可陈。莫迪上台后，在第三届 BIMSTEC 峰会上，完成货物贸易协议总结，开启自贸协定中有关服务贸易和投资领域谈判。^①在金砖国家果阿峰会期间，莫迪有意识邀请 BIMSTEC 国家领导人参加外联会议，展示对该区域组织的重视和信心。在莫迪第二届任期庆典上，邀请了所有 BIMSTEC 国家领导人。印度外长苏杰生（S Jaishankar）说，莫迪政府看到了 BIMSTEC 的“能量、心态和可能性”，而非困难重重的南盟可比。^②2018 年 8 月，BIMSTEC 增设环孟加拉倡议常设工作委员会（BPWC），责成其制定机制程序规则。同时加强秘书处的机构能力，从而在机构、规则方面发挥其对组织的推动和领导能力。莫迪更有意推动成员间军事安全合作，使该区域经济合作组织进一步向安全合作拓展和转化。具体包括：2017 年 3 月，组织举行首届国家安全部门首脑会议，推动该组织同意就内部安全问题举行内政部长定期会议。^③2018 年 11 月，举行了 BIMSTEC 成员第一次安全对话，涉及恐怖主义威胁、海洋安全、跨国犯罪、灾难管理等议题。2019 年第二次安全对话，议题包括应对激进化蔓延的手段、海洋安全维护举措、白色运输协定、沿海运输协议对于安全合

① BIMSTEC, “Third BIMSTEC Summit Declaration”, 4 March, 2014, <http://drive.google.com/file/d/0B8Fv9wDJGqx2ODFab3NtWTB3RfK/view>.

② Chaudhury, Dipanjan Roy. “SAARC Has Problems, BIMSTEC Full of Energy, Says Jaishankar”, *The Economic Times*, 7 June, 2019. <https://bit.ly/2rQne3b>.

③ Ministry of External Affairs, *First Meeting of the BIMSTEC National Security Chiefs*. 21 March, 2017. https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/28193/First_meeting_of_the_BIMSTEC_National_Security_Chiefs_March_21_2017.

作的必要性等。^①

BIMSTEC 成员分别是不同的区域及次区域合作组织的重要参与者,使得该机制与多种区域及次区域合作机制形成交叉、叠加的关系网络,印度也期望以此推动该组织在经济、安全领域卓有成效的合作,产生示范效应。在 BIMSTEC 成员中,印度、孟加拉国、不丹、斯里兰卡、尼泊尔是南盟成员,印、孟、尼、不四国也是“孟不印尼”次区域合作机制成员国,缅甸和泰国则是“湄—澜合作机制”重要成员。^②同时,印度积极推进与缅甸、泰国三方公路和卡拉丹多模式联运项目,目前在高速公路、机动车等联通设施合作上达成协议。印度在环孟加拉湾推动的基础设施与联通项目的合作,也是印度与在东盟联通性领域合作意向的展示和具体实施。在多个跨区域及次区域合作机制中,印度作为主要参与者及推动者,对合作机制焕发活力乃至升级起到巨大作用。在这些关系与机制网络中,印度的中心性得到很大程度的体现,而中心性本就是衡量关系性权力的主要指标。

与此同时,印度利用地理趋近与便利所构建的合作网络,也符合网络拓扑结构的小世界特性。小世界网络被定义为具有小路径长度的高度集群系统,研究这类网络的数学性质,可以发现具有小世界耦合的动态系统显示出增强的信号传播速度和计算能力。应用在贸易领域,尽管资源通常在全球范围内分配,大多数贸易在本地发生。^③虽然,网络节点及连接线的近便更适于国家间双边贸易网络的形成,但受制于产业结构及不对称经贸关系,国家往往寻求与周边国家在次区域范围内的合作,因国际通道及能源、贸易网络的小世界属性,国家间的通道连接及贸易关系的展开通常具有聚集系数高、路径长度短的特点,在该区域范围内合作集聚效应最为明显,同时也便于在此基础上逐渐扩展到次区域层次。印度对 BIMSTEC 的厚望及推动,既源于通过此举连接三个重要次区域,以实现印度洋东北部地区的一体化,并将其与印度东北地区的发展紧密连接。也可借此实现其安全意图,形成该组织成员国在经济网络之外的新的议题聚焦,并期望在此方向获得进一步发展。

第二,印度的参与,使得四边机制迎来恢复与发展。四边对话是印度参与

① Sreeradha Datta, “BIMSTEC Security Dialogue”, *National Security*, Vol. III Issue II, 2020, pp. 121 – 122.

② 张键 《“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”发展前景分析》,《南亚东南亚研究》2019 年第 5 期,第 44 – 45 页。

③ Wilhite A, “Bilateral trade and ‘Small – World’ Networks”, *Computational Economics*, Vol. 18, 2001, p. 51.

的机制，其恢复、密集磋商及升级，包含有印度较为清晰的意图指向。该机制源于2007年安倍访印时，建立四边关系的提议，得到相关国家响应，美日印澳四国安全对话及联合军演也相继启动，但由于印、澳的政策摇摆及顾忌中国的反应，四边对话随之中止。2017年11月，东盟峰会期间美日印澳四国外交官员举行会议，讨论恢复四方合作。会议以“自由开放的印太”为主题，聚焦“以规则为基础的秩序”、“航行与飞跃自由”、“互联互通”、“海洋安全”、“恐怖主义”等议题，会后发表的声明宣称“实质性表明各方战略利益的一致性”，但各国不同的侧重及措辞显示了分歧及不同的战略考量。之后，四边对话机制逐渐形成。2018年6月，四边对话第二次会议，四国发表声明强调了坚持东盟在印太地区的中心地位，并发挥东盟领导下的各种机制在区域架构中的作用。^① 11月，四边对话第三次会议在新加坡举行，各方对会议的重点、主题仍有侧重。印度声称讨论重点是互联互通、可持续发展、反恐、防扩散等领域的合作，重申东盟的中心地位是印太基石，同意与该地区其他国家和论坛建立伙伴关系。^② 美国、日本则明确表示，四国高级官员重申共同致力于在印太地区维护和加强基于规则的秩序，致力于维护地区国家主权、强大和繁荣。2019年5月四国高级官员于在曼谷举行会议，会议主题仍围绕推进自由、开放和包容性的印太进行集体磋商。会议在评估区域事态发展时，欢迎东盟为制定印太展望所作的努力，四国进一步申明其坚决支持东盟中心地位和东盟主导的区域架构的态度，并支持其他区域机构，包括环印度洋合作联盟和太平洋岛国论坛。四国强调，它们打算继续与其他感兴趣的国家和机构就印太接触和倡议进行定期磋商。^③

2019年9月27日，四边安全对话首次将级别提升到外长会晤。在一年前印度还坚持对话限于次级官员的有限接触，同时避免在此框架下的基础设施建设倡议。有学者认为，印度参加四边部长级会议，直接反映了在与北京的关系并不稳定的情况下，印度希望巩固与志同道合的国家的关系。从理论上讲，印度可以把四边与已经成立的俄印中部长级论坛相提并论，并可以利用它来展示莫迪总理新的“多方位”外交政策方针。四边的主要战略用途是传递信号，包括向北京展示这些

① 林民旺 《“一带一路”与南亚地缘政治》，世界知识出版社，2018年版，第238页。

② “India - Australia - Japan - U. S. Consultations”，https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/30593/IndiaAustraliaJapanUS_Consultationss。

③ “U. S - Australia - India - Japan - Consultations ‘The - Quad’”，<https://www.state.gov/us-australia-india-japan-consultations-the-quad/>。

国家之间日益紧密的联系。这一信号让北京方面猜测这些国家可能会做些什么。^① 相对于之前司局级的官员会谈,显然部长级会谈讨论的议题范围可以更为广阔,也表明印度对于四边会谈的态度发生了悄然的变化。进入2020年,四边机制的磋商和互动更为频密,分别在9月、10月及12月举行了会晤。

特朗普执政后在与盟国及伙伴关系上的交易性做法,一定程度上损害了盟国、伙伴与美国政策的契合度,其力推的“印太战略”也缺乏很多后续举措,作为该战略重要的运作手段,四边机制也仅仅停留在磋商及议题聚焦方面。尤其是受制于疫情、国内民权运动及竞选等因素,四边机制自层次升级后,再无新的举动。从传统权力资源角度评价,四边机制在此领域结构性约束和影响并不显著,对其过多的分析、评估是否正陷入一种迷思?应用关系网络的视角,即便抛开四边机制,四国在双边和三边领域已然进行了许多战略性接触,包括多组双边关系及美日澳三边对话、美日印三边对话、印日澳副外长级三边对话。多层次伙伴关系及合作机制强化了印度与相关国家间的紧密连接,形成交叉、重叠的关系网络,每个国家皆为组成这种结构的网上纽结,并通过机构、规则、议题之间的复杂互动形成结构性联系。

从关系性权力的衡量指标来看,四边机制参与国分别处于印太区域四个方位,为区域有重要影响力的大国或中等国家,覆盖范围广泛。^② 自恢复活动后,四边机制密集磋商,涵盖议题广泛并对区域动态、相关国家政策产生微妙而重要的影响。在亲密性上,四国在双边层面及多个议题领域已建立密切合作关系,号称共享民主、自由等价值观念。日澳两国原本就是美国的条约盟国,印度已成为美国主要防务伙伴。在印度对东盟中心性的坚持和强调上,也可窥见印度的考量。主张东盟的中心地位既可以排斥中国的中心地位,又在于以此为原则显示对东盟政策的认可,使之获得东盟的接纳,“同时使正在进行的关于替代安全架构的审议更具活力。这也反映在印度积极寻求与东盟国家建立区域伙伴关系方面,印度认为这些国家不具有挑衅性。印度的政策反应源于美国外交政策日益增加的不确定性。同时特朗普政府的保护主义政策进一步加强了战略谨慎。”^③ 印度的政策举措反映了其构建的关系网络具有包容性,与东盟紧密的安

① Aakriti Bachhawat, “India grows keener on the Quad as relationship with China worsens”, <https://asia.nikkei.com/Opinion/India-grows-keener-on-the-Quad-as-relationship-with-China-worsens>

② 尽管四国对印太区域范围及重点区域的认知存在差异,但无损于印太范围的广泛性。

③ Harsh V. Pant and Paras Ratna, “India and the ‘Quad’: Forging an Innovative Approach”, <https://thediplomat.com/2018/11/india-and-the-quad-forging-an-innovative-approach/>.

全连接及联通领域的合作无疑增强了印度的关系性权力。而在关系网络的重要性上，印度并非四边机制的推动国，但对于由双边关系、三边对话及小多边安全机制构成的复杂关系网络来说，印度代表了“亚洲民主菱形”拼图中关键的西部版块。印度的政策选择及具体举措经由网络的开放性，不同层面网络互动的传递性不可避免的影响到更大层面的网络，从而产生一定的塑造作用。^①

（三）问题密度与印度的印太关系网络

问题密度（Issue Density）指的是特定政策空间内出现的问题数量及其重要性。政策空间越密集，不同问题之间的相互依赖程度越大，达成的协议也会越多。问题密度低的地方，达成的协议之间难以相互产生重大影响。问题密度高的地方，一个实质性目标会和其他目标相互影响，机制将实现规模经济。^② 同时，在密集的政策空间内，实质性问题将发展出复杂的联系。虽然印度在广泛的印太区域，与不同国家及机制构建了不同层面、不同领域的关系网络，政策空间及意图指向较为密集的领域仍集中于安全以及联通领域。如果说关系网络关注的是通过多层次关系网络的构建，集聚权力、扩展影响，而问题密度则聚焦合作主要围绕哪些议题，产生议题间的联系和更大需求，推动更高层次的相互依赖及建立更广泛的国际机制。

从印度发展和推动 BIMSTEC 的意图和初衷可以窥视其推进区域连通性的考虑。早在 2004 年，BIMSTEC 领导人第一次峰会就已制定自由贸易区框架协议，但时至今日在签证和旅游业、运输设施、商业联系等连通性领域仍面临着关键挑战。2014 年在达卡成立了 BIMSTEC 秘书处，使得该组织发展产生新的动力，随后印度承诺使该组织成为其新区域主义的核心。2016 年 9 月 27 日，印度外交部长发表了简短的不参加巴基斯坦举办的南盟峰会的声明，声明中同时强调仍然坚定地致力于区域合作、连通性和接触，^③ 已说明了印度将探索其他替代性组织。而两周后，果阿峰会期间金砖国家领导人与 BIMSTEC 领导人的外联会议，清晰表明了这一点。印度此举并非是临时举措，而是代表了其对地区一体化的

① 魏玲 《关系、网络与合作实践：清谈如何产生效力》，《世界经济与政治》2016 年第 10 期，第 47 页。

② [美] 罗伯特·基欧汉 《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》，门洪华译，北京大学出版社，2004 年版，第 149 页。

③ Ministry of External Affairs, “India’s Participation in the SAARC Summit in Islamabad”, 27 September, 2016.
https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/27442/Indias_participation_in_the_SAARC_Summit_in_Islamabad_a/.

中期乃至长期考虑。不仅仅是政治或者策略上的，这也表明了印度对巴基斯坦并无兴趣参与南亚及东南亚更大范围地区联通计划的战略解读，印度认为巴基斯坦的兴趣在于中巴经济走廊以及与中亚、海湾地区的联通。^① 显然印度对 BIMSTEC 的投资意愿反映其更愿意在排除巴基斯坦参与的情况下，致力于机制化地区主义的追求。况且，印度已在印一缅－泰三方公路和卡拉丹多模式联运项目框架下，帮助缅甸修建其境内路桥，加大资金投入升级印度境内的公路设施。在孟不印尼合作框架下，加速推进互联互通项目建设。对 BIMSTEC 联通领域的推动，也将进一步促进其整合南亚与东南亚区域联通的目标，并将印度不发达的东北区域与环孟加拉湾区域连接为一体。

同时，印度意欲拓宽 BIMSTEC 议题，推动成员国在安全领域的合作。2016 年之后，印度一直试图推动 BIMSTEC 成员在军事反恐领域内的合作甚至是情报共享。印度作为该组织反恐恐怖主义和跨国犯罪工作组（包括情报共享小组）以及环境与灾难管理工作组的领导者，依据的基本逻辑是，印度需要 BIMSTEC 来进一步实现其反恐目标，与跨境恐怖主义的威胁作斗争。^② 在印度推动下，加德满都峰会上，达成共识以识别并追究鼓励、支持和资助恐怖主义的国家和非国家实体的责任。2017 年 3 月，BIMSTEC 举行首届国家安全部门首脑会议，推动了 2018 年 BIMSTEC 成员国第一次安全对话。2019 年第二次安全对话，涉及的议题更为广泛。为进一步营造区域安全对话、合作的氛围和凝聚共识，印度利用智库对话的轨道和方式举办了区域安全问题智囊团对话。

BIMSTEC 成立之初，定位于区域经济与技术合作，在莫迪执政后，推动该组织更多集中于联通与安全议题。为此，印度寻求在双边层面与各成员国关系的改善和提升，并与各国的发展项目对接。在 BIMSTEC 的组织层面进行机构改革，包括加强秘书处的机构能力，设立常设工作委员会，试图激活、推动该组织服务于印度的区域联通和一体化的政策目标，并扩展至安全领域，这也促进了该组织间不同政策议题间的互动、连接，成为组织发展的主要方向和聚焦。

对四边机制而言，恢复重启后涵盖的最为重要的议题领域仍为安全与联通领域。四边机制成员国之间的双边、三边联合军演、安全对话、防务磋商等方

① Kumar, Rajiv, "Introductions Towards New Beginnings in South Asia", *Quarterly Files. IIC*, New Delhi. Vol. 41. 2015. p. 6.

② Chaudhury, Dipanjan Roy, "BIMSTEC Summit Delivers on Terror where SAARC Failed", *The Economic Times*. 31 August, 2018. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/bimstec-summit-delivers-on-terror-where-saarc-failed/articleshow/65623374.cms>.

面的联动及相关机制合作，在媒体及研究成果中已有明确体现，尤以印美安全合作推进最为显著。印美之间防务产品销售及联合研发，各政策工作组之间的密集互动，在海洋安全领域的对话及海域感知领域的合作，牵动更多的部门及机制间的联动，成为问题密度较高的议题领域。

虽然，四边机制并未就基础设施倡议、互联互通议题达成实质性协议，但该领域一直是会议讨论不可避免的主题。归因于四边机制目前仅作为对话机制存在，成员国远未就这一共同关切的议题达成共识，如四边机制恢复后的首次对话，尽管各方就联通设施议题进行了讨论，而在会后声明中并未提及这一点。而成员国之间双边层面及三边层面的对话上，联通领域的合作被反复提及。如美印“印太走廊计划（IPEC）”，特朗普政府在2017年5月的首期预算中重新启动了“新丝绸之路”和“IPEC”。国务院也寻求双边捐助者、多边开发银行和私营部门增加对这两个项目的预算。在美印首次外长与防长2+2对话会议上，双方也讨论了基础设施和连通性对印太平洋区域的重要性，强调需要与其他伙伴国家共同努力，支持基础设施发展中的透明、负责任和可持续的债务融资做法。^① 日印合作方面，两国致力于在亚非增长走廊框架下开展一系列联合项目，日本是唯一获准在印度具有战略重要性的东北地区投资的外国国家。日本还计划在其官方发展援助下，在印度太平洋地区建立高标准的基础设施。四国间有关区域基础设施发展的谈判正在以印日美和印日澳三边模式进行。^② 2018年2月，美日印召开三边基础设施工作组会议，议定共同推进印太地区基础设施投资，并明确各自的分工，印度负责港口开发、日本负责工业园区建设、美国负责电站建设。^③ 美国2018年7月启动的美日澳基础设施基金，预计投入1.13亿美元，该项目虽然没有印度加入，但有消息称印度正与美国会谈，以加入该倡议。^④ 尽管，联通领域的合作在四边机制成员国之间实际推展有限，具体举措也相对乏力，但该议题已成为每次磋商的主题之一，足以显示它已成为各成员国异常关注的领域，也极有可能成为机制发展的另一驱动。一带一路倡议

① “Joint Statement on the Inaugural U. S. – India 2 + 2 Ministerial Dialogue”, <https://in.usembassy.gov/joint-statement-on-the-inaugural-u-s-india-22-ministerial-dialogue/>.

② Vinay Kaura, “Modi in Singapore: India – US – Australia – Japan Quad must move from theoretical discussion to pragmatic cooperation”, <https://www.firstpost.com/india/modi-in-singapore-india-us-australia-japan-quad-must-move-from-theoretical-discussion-to-pragmatic-cooperation-5541621.html>.

③ 楼春豪《印度的“印太构想”：演进、实践与前瞻》，《印度洋经济体研究》2019年第1期，第40页。

④ Robert Delaney, “India in Talks to Join U. S. Global Development Partnership Countering China’s Belt and Road Plan”, *South China Morning Post*, 25 September, 2018.

的推行成为四边机制成员国的共同关切,这使得四边互动有潜力从海上合作扩展到用印太互联互通和基础设施倡议替代中国提出的“一带一路”倡议。^①

四、印度外交与安全谋划的相关限度与制约因素

在印太区域,通过有意识的外交、安全谋划及对已有机制的融入,印度营造起议题领域广泛、合作关系紧密的关系网络,并凭借机制性联系,获得区域内的机制性权力。因其关系及议题一定的针对性,安全及联通领域的合作举措及意向成为关系、机制网络的聚焦,在此领域汇聚了印度的资源投入,展示了印度的战略意图。尽管印度推动及参与的机制,其走向、前景正处在动态发展进程中,但以往议题、实践无疑提供了判断其何去何从的依据。因现有研究成果中对印度与其他国家双边关系发展的驱动和制约已有详尽分析和描述,而对多边机制的影响关注较少。在印度构建和参与的多边(或小多边)机制中,BIMSTE是印度极为看重的,四边机制则是最为关注的,因而本文仍以这两个机制作为分析对象,考察印度的印太谋划存在的障碍、制约。

首先,印度外交战略的原则及趋向性的限制。自建国后,印度外交战略秉持“不结盟”、“战略自主”的理念原则,并在实践中随战略环境的演变发展出“摇摆国家”、“桥接国家”、“多重结盟”等概念。实质上,印度外交以游走于大国之间、避免同大国关系的僵化作为其现实“操作码”。在与美国关系上,尽管两国在安全领域合作紧密,而特朗普经济民族主义做法加剧了印度对美国外交交易性本质的担忧,印度开始自然地对各种不确定性做出回应,重新平衡其战略投资组合。印度需要在大国间维持谨慎的平衡,才能营造出有利于其发展的战略空间。对印度来说,最舒服的环境是不需要被迫在大国之间做出选择,特朗普让印度很容易重新养成迎合多方的习惯。^②作为平衡美国的需要,印度在洞朗对峙后很快调整了对华关系,并在有关“印太战略”、四边机制的官方发言中显示了与美国声明不一致的基调,突出印太的自然地理含义及包容性,刻意淡化政治安全色彩。正如一位学者所说,新德里在寻求重塑印度-太平洋权力

① Grant Wyeth, “Why Has Australia Shifted Back to ‘the Quad?’”, 16 November, 2017, <https://thediplomat.com/2017/11/why-has-australia-shifted-back-to-the-quad/>.

② Atman Trivedi, Aparna Pande, “India Is Getting Cold Feet About Trump’s America”, <https://foreignpolicy.com/2018/08/30/india-is-getting-cold-feet-about-trumps-america/>.

平衡的过程中口口声声强调“四方会谈”的重要性，但它又回到了通过与中国直接接触和遏制破坏性的中国行为来寻求对冲的做法。新德里正在玩一场微妙的地缘政治游戏，它正在考虑北京的敏感性。印度拒绝为与美国、日本和澳大利亚的海上演习建立四方会谈框架，可以解释为印度不愿意加入中国认为敌对的多边阵线。^①

而随着大国关系的动态发展，面临国内疫情严峻及反对党的批评以及国际战略结构中中美关系恶化带来的“机遇”，印度在对华关系上日益显示出强硬的姿态。在中印边界对峙中，授意边界武装力量自由使用武器，在2020年度马拉巴尔军演中主动邀请澳大利亚参与，声称将委派资深外事官员担任新的所谓驻台北代表。印度在国际事务中的话语权及影响力，来自于其全方位外交尤其是与大国稳定的战略关系，如其战略太平过度倾斜于一方，必然带来对另一方关系的损害。以印度的国力及现有影响力，并无资源与储备承受中印关系恶化产生的消极影响。这也决定了印度虽有意愿发展与四边机制成员国的紧密合作关系，但难以积极推动该机制在军事化方向上走得过远，最多将其作为博弈和要挟一种手段，这也制约了其对冲中国的策略工具的使用。

其次，机制的内生缺陷及后续推动乏力。从其实质及发展趋向来看，四边机制更多类属于小多边机制，相较于多边机制成员的广泛性，小多边机制通常是少数国家围绕特定议题的协调，因其通常并不包含所有的主要利益攸关方，因而更具有一定的指向性，主要关注点也为传统安全问题。^②小多边机制虽可以绕过多边机制的程序性障碍和达成一致的困难性，并具有自愿性、议题选择性及自下而上的发展动力，但因其代表性不足，往往难以提出一个可以被广泛接纳，从而在区域范围具有强有力影响的安全架构或秩序安排。四边机制一方面希望其安全聚焦足以产生左右区域安全结构的影响力，而为不至于引起东盟的排斥和抵制，又不断强调东盟在地区事务中的中心性。参考印度对印太及四边机制的相关表述来说，就已存在内在悖论，印度对印太地区的愿景及其在该地区明确的包容性，与“四方”预设的小多边主义的前提是背道而驰的。印度寻求包容性，本就与四边机制的排他性产生冲撞。实际上，印度的印太愿景在围绕集团和伙伴关系的区域讨论中增加了进一步的不确定性。由于清晰性的欠缺，

① Vinay Kaura, "Incorporating Indo-Pacific and the Quadrilateral into India's Strategic Outlook", *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, 29 January, 2020, p. 8.

② 张勇 《奥巴马政府的亚太地区“少边主义”外交浅析》，《美国研究》2012年第2期，第68-70页。

致使四边机制的成效不彰。^①

从后续推动角度考察,组织、机制的发展需要持续的推力,尤其是某种领导力的存在。四方机制的产生更多源于日本及澳大利亚的推动,在其恢复及演进过程中,美国对国内经济问题的过分关注及对盟友责任分摊的执着使其在四边机制发展方面并无建树。而对组织发展最为关键的,一是来自于观念的领导力,观念的领导力可以帮助国家认知和识别合作带来的共同利益或“绝对收益”,成为合作得以推动的前提。二是行政领导力,是各国在无政府状态下相互合作解决执行过程中的难题如“相对收益”和“集体行动”的必要条件。^②在观念领导力上,与亚太观念聚合及多边架构形成相比,印太及四边机制的倡议更多由政策分析家及官方所推广,区域主义的观念认知相对较弱,无法确定共同利益和合作重点,致使观念不易澄清、制约也未得以解决。在行动领导力上,2007年安倍对四边机制的倡导因澳大利亚退出使其领导力备受打击,而在十年后,四边机制的恢复、重启上,澳大利亚不遗余力的以官方文件形式推广“印太话语”,但其影响力极为有限。特朗普执政后,虽以“印太战略”取代亚太,但缺乏共同利益足以凝聚区域国家。^③在印太的地理界定方面观念各异,经济鸿沟也成为贸易、投资障碍,致使机制发展缺乏强力推动。

而相对于四边机制的后劲乏力,BIMSTEC在组织机构、资源分配等领域已获改进和推动,成员间围绕经济整合及联通建设也已达成共识,但印度的愿景仅仅在推动区域经济整合上具有一定的效力。在将合作议题和领域推广至安全合作方面,组织成员显然并不热心。因对该成员国来说,印度对经济整合的驱动恰恰与相关国家区域合作的兴趣及政策相吻合,而安全、军事等合作议题并非其他成员国的意愿,这也致使印度在该组织框架下安全合作方面的倡议响应寥寥、效果并不显著。2018年9月的首次环孟联合军演,无论是演习规模还是参与级别都远非印度所预期,足以说明印度在推动组织向安全合作领域扩展方面成效有限。

再次,基础设施和联通领域发展合作的资源投入及其他限制。虽然印美日

① Vivek Mishra, Udayan Das, “India’s Understanding of the Quad & Indo – Pacific: Distinct Narrative or a Flawed One?”, <https://www.orfonline.org/expert-speak/indias-understanding-of-the-quad-indo-pacific-distinct-narrative-or-a-flawed-one-49068/>.

② Kai He, Huiyun Feng, “The institutionalization of the Indo – Pacific: problems and prospects”, *International Affairs*, 1 January, 2020, p. 150.

③ IBID, p. 165.

澳强调透明、负责任、可持续的基础设施建设及债务融资做法，并将基础设施与联通领域的合作作为发展的重要方向。但从实践上来看还存在两大薄弱之处，一是印度发起的一些基础设施和联通建设项目进展不大。印度 2014 年推出的被赋予战略意义的季风计划，已逐渐淡出了公众视野。莫迪执政后，提出萨迦倡议（SAGAR），以推动地区集体安全 and 经济整合机制的构建，地区互通成为萨迦倡议的重要内容。但面临国内多变形势和复杂的战略环境的演变，印度寄予厚望的塞舌尔阿桑普申岛（Assumption Island）及恰巴哈尔港（Chabahar）建设计划都面临阻滞，需要重新调整其战略优先性及意图。^① 印度每年举办的瑞辛纳对话（Raisina Dialogue）会议，本意为提升在南亚地区影响力，构建地区安全秩序及经济规则，但从多次对话会议情况来看，安全议题成为聚焦，经济话题始终未曾成为讨论议题，折射出这一领域乏善可陈的现实。对印度来说，始终面临着中国一带一路基础设施投资带来的窘境，印度的邻国非常需要这些资源，印度却无法提供替代中国资源的选择，这使得中国与这些国家关系更为紧密。^② 在实施中，这些项目面临的首要瓶颈是资源筹措、资金投入问题，以 BIMSTEC 为例，成员国本身可支配资源极为匮乏，并受国内政治问题困扰，无法给予组织机制更多的关注。在这样的情况下，实现环孟加拉湾多领域经济技术合作组织提出的 65 个耗资近 200 亿美元的项目不是件容易的事情。^③ 而寻求外来资金进行项目投资，无论南盟还是 BIMSTEC 都无法满足高昂的基础设施建设资金需求，亚洲开发银行（ADB）、亚洲基础设施投资银行（AIIB），金砖国家新开发银行可能会成为项目资金的来源。^④ 同时，印度在寻求区域联通及经济整合目标时，主要目标国多为地区小国，虽然可以保证印度意图和目标在很大程度上得以贯彻和实现，但这种依附对于促进组织和机制的发展并无裨益，且仅靠一国的推动难以实现预期目标。除此，港口、船舶及联通设施建设对于各国来说并非发展优先事项，受保护的经济、发展水平较低、区域内贸易有限、资本稀缺、技

① Jivanta Schöttli, “‘Security and growth for all in the Indian Ocean’ – maritime governance and India’s foreign policy”, *India Review*, Vol. 18, No. 5, 2019, p. 579.

② Vikram J. Singh, “How to Keep the U.S – India Defense Relationship Moving Ahead”, <https://www.defenseone.com/ideas/2018/08/how-keep-us-india-defense-relationship-moving-ahead/150342/>.

③ Devare, Sudhir T, Shivali Lawale Gauri, Tiwari and Swarnakshi Luhach, “India’s Look East Policy Act East Policy: A Bridge to the Asian Neighbourhood”, Symbiosis Institute of International Studies, Symbiosis International University, 2014, p. 9.

④ P. V. Rao, “‘Development through connectivity’: India’s maritime narrative”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 15, No. 3, 2019, pp. 257 – 258.

术能力低、海洋领域意识差等也制约着联通项目推进的进展。

二是印度与四边机制成员国在联通领域的合作项目推进乏力。2013 年,印度-美国战略对话中产生的印太经济走廊计划,除在 2017 年特朗普推动对项目的资金投入,鲜有进展。印日 2017 年推出的亚非增长走廊计划,涵盖经济、社会、教育等多个领域,该计划虽然目标宏大,但本身印日两国的合作各有不同的战略需求,倡议内容很多仍停留在概念阶段,实施状况尚待观察。而蓬佩奥 2018 年 7 月在美国商会发言时称美国将启动“基础设施交易和援助网络”,促进印太地区的基础设施,并在资金援助、伙伴关系协调等方面采取诸多举措^①,但其投入的 1.13 亿美元与庞大基础设施建设需要完全难以匹配,致使其实际推进并未多大进展。2019 年 11 月,美日澳启动的“蓝点网络”计划,旨在于对印太基础设施的评估与认证,但其并不提供资金支持,显然私人投资对该领域的意愿度极低。^②从项目特点看,跨区域基础设施及联通建设本身耗资巨大,需要各国资源与资金的充分投入。而各国发展战略使其资源和资金投入分异,战略优先目标不同,加上机构程序与机制对接问题,使得这一议题尽管在不同场合被不断提及,但始终合作程度有限、推动乏力。

五、余论

随着政界、学界对“印太”概念的热议和美国“印太战略”的出台及推行,印度在印太视域下,在外交、安全领域都有因应之举,可将其概括为印度的印太外交与安全谋划。印度的外交与安全谋划以双边和多边关系为主要体现,凭借多层次、多议题互动构建的复杂关系网络,并依据常态化联系及机构间作用形成的机制性连接,印度有效扩展了印太区域的关系性权力,彰显其在更广泛区域和议题范围内的影响力。

印度的外交与安全谋划实质上显露了两种动向,一是与东盟及其成员国在联通领域内的合作,以湄澜合作机制、印缅泰三方公路和卡拉丹多模式联运项目、BIMSTEC 等为代表,尤其以 BIMSTEC 的推动和进展成为其典型体现。通过

① Michael R. Pompeo, “America’s Indo-Pacific Economic Vision”, 30 July, 2018, Remarks at Indo-Pacific Business Forum, U.S. Chamber of Commerce, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.

② 参见韦宗友《美国印太战略新发展、新趋势及其影响评估》,《人民论坛·学术前沿》2020 年第 9 期,第 3-7 页。

推动基础设施及联通项目的合作，印度意图以此为契机，进一步扩展成员国在多个领域的合作。印度在 BIMSTEC 框架内对安全合作的重视和推动，充分显示其对该组织新发展方向的意图和考量。虽然，这一举动并未得到各国的充分配合，但印度显然并不会就此止步，未来印度对该组织发展的举措及可能的进展值得关注。二是在美国“印太战略”影响下和该战略具体实施过程中，印度与美国及其盟国的安全合作，并意图扩展至联通领域。以四边机制为典型案例。印度的印太谋划及其推行，与美国的紧密安全链接是最为重要的环节。借助与美国在安全领域内各议题间密切的合作关系，印美战略安全互动关系成为印度关系与机制网络的中枢，印日、印澳关系乃至美日印、印日澳三边关系据此展开并形成复杂的互动网络。四边机制的重要性并不在于四边协调这一形式，而在于四国间多组多层次多议题领域的联动。尽管四国之间可能存在着更为复杂的关系协调，然而逐渐深化的双边和三边合作的自然趋势将会持续下去。^①

在这两种动向背后的印度战略意图，既有推进区域经济整合、塑造地区安全秩序的考虑，也包含对冲中国影响、提供替代性联通方案的因素。因印巴关系不睦，印度对在南盟框架下的区域合作兴趣有限，试图抛开巴基斯坦推动以印度为首的经济整合，BIMSTEC 及相关的联通项目正可以达成这一目标。同时，根源于印度的疑虑和消极，孟中印缅经济走廊项目停滞不前，印度更热衷于强化与环孟加拉湾周边国家在联通领域的合作，以实现绕过中国的基础设施与联通项目建设目标。印日开展亚非增长走廊时宣称的透明的、基于规则的高质量基础设施建设，影射中国的意味较为明显。四边机制的多次协调与对话会议中，互联互通始终为对话的内容之一，彰显四国对于联通意义的重视。而在安全方面，印度试图推动环孟加拉湾国家在安全领域进一步的合作，四边机制对于航行与飞越自由、基于规则的秩序、自由开放的印太的强调无不凸显印度的战略安全考量。印度一方面维持与中国在各领域对话与协调，另一方面通过发展竞争性的双边与多边关系网络强化其关系性权力，弱化中国在区域和多边机制内的影响力。印度的经营显示出典型的对冲战略的框架，印度在印太地区采取了一种推诿的制衡行为，试图将两个不相容的方面结合起来：通过建立制衡联盟

① Patrick M. Cronin, "US Asia Strategy: Beyond the Quad", <https://thediplomat.com/2019/03/us-asia-strategy-beyond-the-quad/>.

阻止中国控制该地区，同时还说服北京，印度实际上并不是在试图制衡中国。^①

在中美关系急转直下的战略态势下，印度显然认为存在极为有利的机遇，近期频繁采用边界强化对峙、提高中国商品关税、禁止使用中国手机 APP 等多项措施。针对印度的相关举措，如何消解其意图、化解其操作带来的影响，中国可在以下几个方面入手：一是着力培育好亲密性关系网络，即发展、扩大自己的朋友圈，营造紧密合作的环境和氛围，如中泰、中老、中柬命运共同体的构建；二是切实推进好“一带一路”项目，以项目的示范效应，凝聚共识，带动与相关国家在更广泛议题领域内的合作；三是充分利用和发挥中印间相关机制的沟通、协调功能，化解在具体问题上的分歧，形成在利益汇聚领域的合力发展。同时，利用好中国培育和主导的机制，发挥机制的凝聚作用，对冲指向性鲜明的相关机制，增强机制的议题塑造能力和影响力。在处理与印度的关系时，本着与邻为善的原则，也要警惕、防范印度在外交战略和战术层面采取的针对性举措。既要讲求以和为贵，也要坚持以“斗”维“和”、多措并举，打消印度意图获取最大收益的侥幸心理，以期更有效地维护我国的战略安全利益。

(责任编辑 冯传禄)

① Rajesh Rajagopalan, “Evasive balancing: India’s unviable Indo – Pacific strategy”, *International Affairs*, 1 January – y, 2020, p. 93.

Saudi Arabia have the characteristics of clear high – level leading path , rich diplomatic means and obvious pragmatic color. In view of the sensitivity of West Asia affairs , India is still trying to maintain a balanced position in the process of exchanges with countries in the region to maximize its own interests. Besides , the Pakistan factor has also become the biggest external danger hidden in India – Saudi relations. Upgrading bilateral relations with Saudi Arabia and other Gulf countries is regarded by India as an important support for realizing the strategic goal of being a “leading power” and an important means to balance China’s influence in the region.

Key Words: Narendra Modi , “Link West” Policy , India – Saudi Relations

Relations Networks , Issue Density and Indian Diplomacy and Security Planning from the Indo – Pacific Perspective

Liu Hongliang

Abstract: With the launch of the U. S. “Indo – Pacific Strategy ,” India has been actively planning the diplomatic and security strategy. By building a multi – level network of relationships , India strengthened its relational power in the Indo – Pacific region and expanded its influence in multiple issue areas. A comprehensive inspection of India’s bilateral and multilateral (minilateral) network of relations reveals that its interaction with major countries and mechanisms is centered around the areas of security and connectivity. Focusing on the issues of Indo – Pacific security and regional connectivity , India has formed stable and complex ties with relevant countries and mechanisms , which has become the main focus of dialogue and coordination. India’s strategic intent and drive have been manifested clearly and vividly in the process of promoting the Bay of Bengal Multi – Sector Economic and Technical Cooperation Initiative and resumption of the Quad. However , due to institutional flaws and lack of impetus , as well as India’s limited resource endowments , India’s diplomacy and security planning needs to rely on the close cooperation with relevant countries in the subject area , which restricts its development and policy effects.

Key Words: Indo – Pacific , Relational Networks , Issue Density , Indian Diplomacy