

21世纪的英国印度洋政策

时宏远

摘要：随着印度洋战略地位的持续上升，曾是印度洋霸主的英国近年来也不断加强在印度洋的存在。英国在印度洋有着自己的安全、经济和殖民利益。在安全方面，英国认为需要应对伊朗带来的传统安全威胁和恐怖主义、海盗、人道主义灾难等非传统安全威胁。在经济方面，印度洋一些国家是英国的重要贸易伙伴，英国需要从海湾进口大量的液化气，海上运输线安全对英国至关重要。在殖民利益方面，英国设立了印度洋海外属地，并通过英联邦保持与前殖民地和附属国的联系。为了维护和增进这些利益，英国在印度洋采取了一系列措施。一是提升在印度洋的军事存在，如在巴林重建军事基地、帮助阿曼完善军事基地设施以及部署航母战斗群等。二是打击非传统安全威胁特别是海盗和恐怖主义。三是加强与印度洋沿岸重要国家，如沙特、印度和澳大利亚等的关系。四是强化与美国的合作，如延长迪戈加西亚军事基地的租赁期限、参加美国在印度洋的军事行动等。尽管这些举措有助于提升在印度洋的影响，但英国也面临一些挑战。一是实力与当年称霸印度洋时不可同日而语，脱欧以及新冠肺炎疫情更是对英国经济产生了重要影响。二是与毛里求斯存在领土争端，英国背负着殖民主义的压力。这些挑战会制约英国在印度洋目标的实现。总之，无论怎样调整印度洋政策，英国都不可能复制过去在印度洋的辉煌。

关键词：英国；印度洋；海上通道；安全威胁；海洋合作

收稿日期：2021-02-18

作者简介：时宏远（1974~），贵州财经大学教授，博士，云南省社会科学院 中国（昆明）南亚东南亚研究院特聘研究员，主要研究方向：南亚和印度洋问题。

基金项目：本文系国家社科基金项目“世界主要大国的印度洋政策研究”（项目编号：19BGJ003）的阶段性成果。

海洋在21世纪重要性的日益上升使印度洋越来越受重视。一些大国纷纷进入印度洋，以在印度洋占据一席之地。作为印度洋上曾经的霸权国，英国近年来也

不断加强在印度洋的存在。英国首相鲍里斯·约翰逊在任外交大臣时曾说：“英国的旗帜1971年从印度洋降了下来，军队回家了……我们失去了对这一地区的关注。这种与苏伊士运河以东地区脱离接触的做法是错误的。我们现在想改变这种政策。”^①随着退出欧盟以及在外交上奉行“全球英国（Global Britain）”的理念，英国希望能独立开展外交活动，更多参与国际事务包括印度洋事务，树立大国形象，提升全球影响。这使得英国会更加关注印度洋。

一、英国在印度洋的利益

印度洋蕴藏着丰富的石油和天然气资源，拥有全球最繁忙的海上交通运输线，涵盖的国家和人口众多，战略地位突出。这些对英国都非常重要。虽然不再是印度洋上的霸权者，但英国在印度洋仍存在一些利益。这主要表现在以下几个方面。

（一）安全利益

印度洋是传统安全和非传统安全问题集中之地。在传统安全上，英国认为伊朗对其构成的威胁较大。一是伊朗自1979年伊斯兰革命后与美国始终敌对，而英国是美国的坚定盟友。二是伊朗进行铀浓缩活动，试图研制核武器。三是伊朗扼守着世界重要能源交通要道霍尔木兹海峡，一旦伊朗封锁霍尔木兹海峡，将对英国及其盟国产生重要影响。四是伊朗与英国发生过多次直接冲突。2004年6月，伊朗在阿拉伯河近海湾水域扣留了3艘英军舰艇，并逮捕了艇上8名英国海军士兵。2007年3月，伊朗扣押了英国15名海军人员。2011年11月，伊朗一些激进的大学生冲击英国驻伊朗大使馆，焚烧英国国旗，打破使馆窗户。英国指责伊朗放纵学生的行为，关闭了大使馆，直到2015年8月才又重新开馆。2019年7月，伊朗海军在霍尔木兹海峡扣押了一艘英国油轮，以作为英国海军在海外领地直布罗陀扣押伊朗油轮的报复。时任英国外交大臣的亨特称“无法接受”伊朗的“敌对行为”，警告事件如果得不到迅速解决“将产生严重后果”。亨特还强调，英国必须采取行动，确保船只在霍尔木兹海峡的安全。^②2020年1月，伊朗又短暂扣留了英国驻伊朗大使，指控其非法聚集，煽动游行示威。英国非常愤怒，批评伊朗此举“严重违反国际准则”，是不可接受的，英国表示“强烈反对”，“我们要求伊朗政府保证不再发生类似事件”。伊朗则把英国与美国视为是帝国主义，极

^① David Scott, “Britain Returns to the Indian Ocean?”, *The Round Table*, Vol.107, No.3, 2018, p.307.

^② 马晓霖：《英伊斗法一时热闹，美伊博弈仍为关键》，《华夏时报》，2019年8月5日，第3版。

度傲慢自大，威胁伊朗国家安全。^①

在非传统安全方面，英国在印度洋也屡遭侵犯。其中海盗和恐怖主义带来的威胁较大。2009年4月，索马里海盗劫持了一艘英国货船，船上有24名船员。同月，索马里海盗劫持了一艘英国豪华游艇，7名船员被扣留。2009年10月，英国一对夫妇乘坐的游艇被索马里海盗劫持。2009年12月，一艘英国油轮在亚丁湾海域被索马里海盗劫持，船上有26名船员。2010年1月，一艘英国货船在索马里附近海域遭海盗劫持，船上有25名船员。2008年9月和11月，巴基斯坦与印度分别发生了特大恐怖袭击事件，死亡者中均有英国人。而自2011年以来，英国已有68人在海外恐怖袭击中丧生，死亡人数超过了英国本土因恐袭致死人数。这其中包括发生于印度洋国家巴基斯坦和也门的恐怖袭击。^②对于非传统安全威胁，英国在2014年5月公布的《国家海洋安全战略》（National Strategy for Maritime Security, NSMS）中认为主要来自五个方面。一是影响英国及其利益的恐怖主义，包括袭击英国的货船和客船。二是由于战争、犯罪、海盗和国际规则变化引起的关键海上贸易路线中断。三是攻击英国的海洋设施或舰船，包括网络攻击。四是海上非法运输，包括大规模杀伤性武器、违禁药品和受管控的武器。五是非法贩卖人口。^③可以说，这几个方面在印度洋都存在。在2015年发布的《国家安全战略与国防和安全评论》（National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review）里，英国认为其在未来十年里将面临一系列威胁。其中主要威胁来自恐怖主义、极端主义和一些国家局势不稳定产生的动荡。像中东、非洲、南亚地区的恐怖主义就非常严重，一些恐怖分子还渗透到欧洲。在伊拉克和叙利亚崛起的“伊斯兰国”及其分支机构同样对英国的安全构成了威胁。不仅如此，英国还有800人加入了“伊斯兰国”从事恐怖活动。^④在2018年发布的《反恐战略》（Strategy for Countering Terrorism）中，英国再次强调了自己面临不同的恐怖主义威胁。其中“伊斯兰国”及其分支机构和基地组织对英国构成的威胁较大。^⑤尽管“伊斯兰国”已遭重创，但其分支机构仍有能力发动恐怖袭击。“伊斯兰国”、基地组织主要以西方国家为攻击目标，不能低估其对英国及其公民袭击的可能性。不仅如此，加入“伊斯兰国”的一些英国籍武装分子可能已返回国内，随时都可能对英国发动恐怖攻击。

① “UK Envoy Leaves Iran for ‘Brief Trip’, Amid Anger over Protest Appearance”, *The Times of Israel*, January 16, 2020.

② The Home Department of UK, *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*, June 2018, p.22.

③ UK Government, *The UK National Strategy for Maritime Security*, May 2014, p.19.

④ UK Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, pp.15 ~ 16.

⑤ The Home Department of UK, *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*, June 2018, p.7.

（二）经济利益

一些印度洋国家是英国重要的贸易伙伴。从货物和服务贸易角度，2019年，澳大利亚是英国第13大出口市场，出口额为123亿英镑。阿联酋是英国第14大出口市场，出口额为115亿英镑。新加坡是英国的第16大出口市场，出口额为103亿英镑。印度是英国第18大出口市场，出口额为85亿英镑。这四国占英国外贸总出口的6.2%。^①2019年，印度是英国第12大进口来源国，进口额为162亿英镑。^②2010~2018年，在英国增长最快的十大出口市场中，阿曼位居第5位，增长了145%，卡塔尔位居第7位，增长了131%，科威特位居第10位，增长了100%。^③2010~2018年，在英国增长最快的十大进口来源国中，沙特位居第3位，增长了215.4%，孟加拉国位居第6位，增长了128.9%。如果从贸易平衡的角度，在英国2018年贸易顺差的前十个国家中，印度洋国家就占了4个。其中澳大利亚位居第4位，阿联酋位居第5位，沙特位居第7位，新加坡位居第9位，英国分别顺差了68亿英镑、40亿英镑、38亿英镑、34亿英镑。^④2019年，澳大利亚、阿联酋和新加坡位居英国对外贸易顺差的第4、第5和第6位，英国分别顺差了58亿英镑、45亿英镑和36亿英镑。2019年，澳大利亚是英国对外直接投资的第十大目的国，英国累计投资了373亿英镑。^⑤

在与印度洋国家经贸关系中，能源和军火一直占有非常重要的地位。英国每年都需要进口石油和天然气，2018年的石油进口依存度为29%，天然气进口依存度为50%。^⑥虽然英国从海湾直接进口的原油并不多，2017年花费5.79亿英镑进口了188.2万吨原油，占其原油总进口的3.74%，2018年花费5亿英镑进口了119.7万吨原油，占其原油总进口的2.6%，但从波斯湾进口的液化天然气却比较多。英国2016年从卡塔尔进口的液化天然气为10.79万亿瓦时，占英国总进口的92.21%。2017年进口了6.34万亿瓦时，占其总进口的86.32%。2018年进口了6.17万亿瓦时，占其总进口的40.58%。^⑦2015~2017年，卡塔尔一国就供应了英国

① The Department for International Trade of UK, *Trade and Investment Core Statistics Book*, 19 February, 2021, p.18.

② Ibid., p.41.

③ The Department for International Trade of UK, *Trade and Investment Core Statistics Book*, 9January, 2020, p.10.

④ Ibid., p.43.

⑤ The Department for International Trade of UK, *Trade and Investment Core Statistics Book*, 19 February, 2021, pp.10~71.

⑥ Department for Business, Energy and Industrial Strategy of UK, *UK Energy in Brief 2019*, p.11.

⑦ 英国政府网站，<https://www.gov.uk/government/collections/gas-statistics>。

95%的液化气需求。^①在军火贸易方面，英国是出口大国。2009~2018年，英国是世界第二大军火出口国。中东是全球军火进口最多的地区。在前十位最大军火进口国家中，海湾地区就占了一半，沙特位居第一，卡塔尔位居第三，阿联酋位居第六，伊拉克位居第八，科威特位居第九。^②2018年，英国出口的军火占全球的19%。其中，中东是最大买家。这期间中东从英国购买的军火占英国军火总出口的60%。^③

由于与印度洋国家的贸易主要通过海上进行，海上运输线是否畅通对英国来说至关重要。在《国家海洋安全战略》中，英国特别强调了这一点，称可能影响英国运输线稳定的高风险海上咽喉要道主要有多佛尔海峡、直布罗陀海峡和霍尔木兹海峡。英国需要单独或联合国际力量确保海上贸易线路畅通无阻，包括在大西洋、印度洋和波斯湾保持永久军事存在。^④该文件还指出，印度洋及其一些战略关隘对英国和世界都意义不凡。每天通过霍尔木兹海峡的石油和液化气运输占到了全球20%的贸易量。如果霍尔木兹海峡关闭一个月，将对世界经济产生至少4年的不利影响。^⑤所以，英国海洋安全战略的一个主要目标就是，确保英国专属经济区、地区性和国际性海上关键贸易和能源运输线安全。^⑥在2019年发布的《海洋2050：展望未来》（*Maritime 2050: Navigating the Future*）中，英国再次强调，对于任何一个沿海国家的经济发展来说，海洋互通都极其重要。这使得一些交通繁忙的海上咽喉要道如马六甲海峡、苏伊士运河和霍尔木兹海峡的战略地位凸显。全球经济贸易具有脆弱性。而作为一个岛国，英国必须清楚认识自身受制于国际环境的脆弱性。^⑦因此，保障海洋自由运输不仅对英国持续的繁荣和发展必不可少，而且还事关英国的国家安全。

（三）殖民利益

英国在印度洋的殖民利益至少表现在两个方面。一个是殖民领土。英国在印度洋有一块海外属地叫查戈斯群岛。该群岛位于毛里求斯东北部约750公里的印度洋中部地区，陆地面积60平方公里，由58个岛屿构成，其中最大的一个岛屿

① Gareth Stansfield, Doug Stokes, Saul Kelly, “UK Strategy in the Gulf and Middle East after American Retrenchment”, *Insight Turkey*, Vol.20, No.4, 2018, p.239.

② The Department for International Trade of UK, *UK Defence & Security Export Statistics for 2018*, July 2019, p.13.

③ *Ibid.*, p.5.

④ UK Government, *The UK National Strategy for Maritime Security*, May 2014, p.33.

⑤ *Ibid.*, p.34.

⑥ *Ibid.*, p.18.

⑦ The Department for Transport of UK, *Maritime 2050: Navigating the Future*, January 2019, p.31.

是迪戈加西亚。16世纪时，查戈斯群岛上没有居民。1638年，荷兰占领了该岛。1715年，法国占领了毛里求斯，并在18世纪80年代占领了查戈斯群岛。1810年，英国占领了毛里求斯。1814年，英法签署《巴黎协定》，法国将毛里求斯及其附属岛屿，包括查戈斯群岛转让给英国。毛里求斯成为英国的殖民地。为了发展种植园经济，法国和英国都曾从非洲买来奴隶进行劳动。19世纪中期之前，岛上的居民几乎全是非洲人。随后陆续有一些印度人被雇佣到岛上。到20世纪60年代，岛上60%的居民是非洲和马达加斯加人及其后代，40%是印度人。^①1965年，英国花费300万英镑从毛里求斯手中购买了查戈斯群岛，并成立了印度洋海外属地（The British Indian Ocean Territory）。^②2010年，英国在其印度洋海外属地成立了一个海洋自然保护区，面积达64万平方公里，是世界上最大的海洋自然保护区。该保护区有310种珊瑚、821种鱼类和355种软体动物。这里的珊瑚鱼是印度洋其他地区的6倍多。^③包括印度洋属地在内，英国共有14个海外属地。英国外交和联邦事务部在2012年编著的一本小册子中，概括了这些海外属地对英国的重要性。一是为英国提供了全球存在和影响力。二是为英国提供了一些战略资产如军事基地。三是给英国经济和金融发展提供了机会。四是为英国提供了丰富的自然资源。五是给英国提供了智力和人才。^④正因为十分重要，在《国家海洋安全战略》中，英国称其海洋安全的其中一个目标是，确保英国本土、海外属地及其民众和经济的安全。^⑤

另一个是英联邦成员国。英联邦本是英帝国时期的产物，包括英国在内现有54个成员国。这些国家以前都是英国的殖民地或附属国。印度洋地区的英联邦成员不仅多，而且实力出众。像印度、澳大利亚、南非、巴基斯坦、马来西亚、莫桑比克、坦桑尼亚、肯尼亚、巴基斯坦等都是英联邦中非常重要的国家。虽然英联邦已演变为一个松散的多边合作平台，但仍能折射出英国的殖民情结。通过固定举行首脑峰会、运动会等，英联邦不仅有利于加强英国与前殖民地或附属国的关系，而且还能显示英国的重要地位，提升英国的影响。约翰逊首相的发言也体现了这一点。他说：“英联邦是世界上最大的家庭之一。分布在全球的54个成员

① Richard Gifford I and Richard P. Dunne, “A Dispossessed People: The Depopulation of the Chagos Archipelago 1965-1973”, *Population, Space and Place*, Vol.20, No.1, 2014, p.38.

② UK Foreign and Commonwealth Office, *The Overseas Territories Security, Success and Sustainability*, London: The Stationery Office Limited, June 2012, p.96.

③ 英国印度洋海外属地网站, <https://biot.gov.io/environment/marine-protected-area/>.

④ UK Foreign and Commonwealth Office, *The Overseas Territories Security, Success and Sustainability*, London: The Stationery Office Limited, June 2012, p.13.

⑤ UK Government, *The UK National Strategy for Maritime Security*, May 2014, p.18.

国，将我们紧紧联系在一起。我们需要加强合作。而英国居于这个独特大家庭的核心。我对此非常骄傲。”^①

二、英国在印度洋采取的措施

为了保护在印度洋的利益，英国采取了一系列措施。这些措施涵盖了军事、经济、外交等方面，反映了英国希望在印度洋能重塑大国形象，扩展影响。

（一）重建军事基地

自1971年从苏伊士运河以东地区撤离后，英国在印度洋虽有军事活动，但没有军事基地。1980年9月两伊战争爆发后，英国海军在海湾地区就开始了一年365天、每天24小时的不间断巡逻。2003~2011年，英国海军还为伊拉克的2个石油钻井平台提供保护，并帮助训练伊拉克海军和海军陆战队。^②2014年，英国与巴林达成协议，在巴林的米纳萨尔曼港（Mina Salman Port）建立永久军事基地。这是英国1971年以来在印度洋建立的第一个军事基地。该基地建成后有助于英国把军事力量投放到海湾和西北印度洋地区。2015年12月，该基地开始动工建设。时任英国国防大臣的菲利普·哈蒙德（Philip Hammond）说：“这意味着英国在巴林的海军可以应对未来的挑战，确保英国在苏伊士运河以东地区永久存在。这同时也说明我们与海湾国家有着持久的伙伴关系，能够消除一些战略性和地区性威胁。”2018年4月，该基地竣工。时任英国国防大臣的加文·威廉森（Gavin Williamson）表示：“海湾发生的事会直接影响英国的国家安全、国民的安全和民众的财富。”^③2016年3月，英国与阿曼达成协议，英国将帮助阿曼完善南部杜古姆（Duqm）海军基地设施。2017年8月，阿曼同意英国海军使用杜古姆军事基地。该基地向南可眺望亚丁湾，向东能望见阿拉伯海，向北可探视霍尔木兹海峡。英国借此获得了在苏伊士运河以东、波斯湾以外一个战略要地。从这里，英国航母能将威慑力辐射到印度洋多个关键地区。对于在印度洋的军事部署，英国一位海军将领表示：“印度洋对英国非常重要。海湾地区代表了英国海军在海外的最大投入。我们任何时候都可以部署大约12艘军舰和一些海上武装直升机。”^④约翰逊在担任外交大臣时则说：“我们已经开始与印度洋接触。我们决定未来10年在苏伊士运河以东地区恢复我们的军事存在，投入30亿英镑。我

① 英国政府网站，<https://www.gov.uk/government/news/pm-statement-on-commonwealth-day-9-march-2020>。

② 英国海军网站，<https://www.royalnavy.mod.uk/what-we-do/protecting-our-economy>。

③ Gareth Stansfield, Doug Stokes, Saul Kelly, “UK Strategy in the Gulf and Middle East after American Retrenchment” *Insight Turkey*, Vol.20, No.4, 2018, pp.237-239.

④ 英国海军网站，<https://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/news/2015/september/08/150908-fleet-commander-speech>。

们有这样的雄心。英国新航母也将出现在亚洲水域。接下来10年里，英国的海军包括两艘航母，能在苏伊士运河以东地区作出更大贡献。”^①2020年10月，英国宣布2021年将派遣“伊丽莎白女王”号航母战斗群前往地中海、印度洋和东亚。这是“伊丽莎白女王”号航母首次被部署到国际水域，是英国“20年来最具雄心的部署”。“伊丽莎白女王”号航母能搭载40架战机，代表着英国最强的海上战斗力量。一位英国官员宣称：“这是英国的自然选择，英国致力于维护地区和平。”^②

（二）打击非传统安全威胁

这最显著的体现是打击海盗和反恐。印度洋海盗对英国商船、船员和海上交通运输线均构成了严重挑战。这使得英国在打击印度洋海盗问题上非常积极，不仅支持联合国通过的一系列打击海盗的决议，而且还派遣兵力实际参与打击。2008年12月，欧盟启动了代号为“阿塔兰塔”（Atalanta）的军事行动，派遣战舰和飞机前往索马里附近亚丁湾海域和印度洋海域巡逻。作为成员国的英国派出舰只参加。该行动的总指挥部设在英国伦敦郊区的诺斯伍德（Northwood）。2009年1月，在美国领导并启动的多国舰队打击海盗行动中，英国则派遣了一艘战舰和海上巡逻侦察机参加。2009年8月，北约在索马里海域和印度洋发动了打击海盗的“海洋盾牌”（Operation Ocean Shield）行动。作为成员国的英国派遣了舰只参加。该行动于2016年12月结束。需要强调的是，在北约、欧盟和美国领导的打击海盗行动中，英国均有海军军官参与指挥。^③不仅如此，英国海军设于迪拜的海洋贸易办公室还进行24小时登记报告，能使商船在遭到海盗攻击之前或怀疑即将遭到攻击之前及时与国际海军力量联系，避免劫持事件发生。英国的积极参与打击了印度洋海盗的猖獗活动，减少了商船和人员损伤，大大方便了过往船只。在反恐方面，英国派兵参加了美国打击基地组织和“伊斯兰国”的军事行动，给予基地组织和“伊斯兰国”重创。时至今日，英国在阿富汗仍有驻军。

（三）加强与沿岸国家的关系

海湾汇集了英国在印度洋的主要利益，是英国重点关注的地区。英国不仅在海湾重建军事基地，派遣重兵，而且还通过外交手段和军火贸易提升与海湾国家的关系。2016年12月，特雷莎·梅表示，“英国和海湾国家存着数个世纪的友

^① 英国政府网站，<https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretarys-speech-at-raisina-dialogue-new-delhi>。

^② Rezaul H Laska, “Britain to Send Largest Warship, Carrier Strike Group to Indian Ocean Next Year”, *Hindustan Times*, December 7, 2020.

^③ 英国海军网站，<https://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/news/2015/september/08/150908-fleet-commander-speech>。

好关系，我们之间享有共同的安全，无论遇到什么挑战，都会转向最古老、最靠得住的朋友”。分析家指出，特雷莎·梅透露出的信息非常清楚，那就是英国将海湾国家看作是持久而又可靠的伙伴。^①英国现与海湾国家的关系都比较密切。2018年，沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼（Mohammed bin Salman）在访问英国期间表示，将从英国再购买49架多用途“台风”战斗机。这使得2015~2018年英国出口到沙特的军火达到了63亿美元。一位法国评论家表示：“英国对中东的外交政策主要围绕贸易往来、外交影响、军事存在展开。十分明显，英国已忽视之前对中东敷衍的政治声明、资助极端主义和违反人权等方面的批评。”^②当然，对于伊朗，英国除长期对其进行制裁外，还部署军力实施威慑。在2019年油轮被伊朗扣留后，英国更是派遣了多艘战舰和军机前往海湾，向伊朗施压，并为过往的英国船只护航。

至于实力出众的印度，英国尤其看重。2002年，两国宣布建立战略伙伴关系。英国称印度是“一个崛起的全球经济大国”，两国是天然的经济伙伴。两国决定加强防务合作，举行军事演习和联合生产军事装备。在2008年发布的一份报告中，英国称需要与印度建立一种类似与美国那样的特殊关系。^③2015年11月，英国与印度签署了《民用核协议》。英国现在是印度第六大投资来源国，2000年1月到2020年9月累计对印度投资295.63亿美元，占外国对印度直接投资的5.91%。^④英国则位居印度对外直接投资的第五大对象国，2018年1月到2021年1月，印度累计对英国投资32.83亿美元。^⑤而在英国的印侨和印裔有150万人，占英国人口的1.8%，为英国创造了11万个就业岗位，贡献了英国6%的GDP。^⑥20年来，英国每位首相都访问过印度，有的还不止一次，像布莱尔和布朗分别访问过2次，卡梅伦更是访问过3次。约翰逊首相原计划2021年1月受邀出席印度的独立日庆典，并访问印度，但受新冠肺炎疫情影响被推迟。英国首相到访印度的频率远远高于印度总理访问英国的频率，说明英国非常重视印度，并将其置于外交的优先地位。卡梅伦曾表示，印度是崛起的全球大国，两国是天然的伙伴关系，“这个时代属于印度。在过去半个世纪的大部分时间里，我们西方国家设置了全球议程，现在我们必须面对新的现实，与印度共享全球领导权。印度具有这样

① Gareth Stansfield, Doug Stokes, Saul Kelly, “UK Strategy in the Gulf and Middle East after American Retrenchment”, *Insight Turkey*, Vol.20, No.4, 2018, p.242.

② *Ibid.*, pp.242~243.

③ David Scott, “The Rise of India:UK Perspectives”, *International Affairs*, Vol.93, No.1, 2017, pp.169~170.

④ Indian Ministry of Commerce and Industry, *FDI Fact Sheet*, September 2020, p.6.

⑤ Indian Ministry of Finance, *Overseas Direct Investment Data Fact Sheet*, January 2021, p.3.

⑥ Indian Ministry of External Affairs, *India-UK Bilateral Relations*, March 2019, pp.4~5.

的资格”。^①英国与印度三个军种之间均会固定举行军事演习。其中海军演习从2004年开始在印度洋两年举行一次，代号为“Konkan”。两国建立的还有海洋安全问题商讨小组，签署有《白船协议》（White Shipping Agreement），共享覆盖整个印度洋的商船信息数据。2018年4月，两国发表联合声明，称要维护一个安全、自由、开放、包容、繁荣的印太地区，共同打击威胁（如海盗），确保印度洋自由航行。^②英国政府发言人表示：“印太地区对英国极其重要，因为这一地区是全球经济增长的中心，战略地位不断上升。英国在印太地区有着持久的安全利益。英国和印度是天然的防务伙伴，高层互动频繁。两国海军存在‘坚固’的友谊。英国与印度以及其他国家的海洋关系、英国在印度洋军事的定期部署和永久存在能使英国快速应对出现的安全和人道主义问题。”^③2020年12月，两国同意在印太地区就关键问题建立10年合作路线图，加强包括海洋安全在内的战略合作。对于两国关系，约翰逊首相说：“作为印太地区的一个关键角色，印度是我们在创造就业和增长、应对安全威胁、保护地球等方面不可或缺的伙伴。印度对我们的‘全球英国’非常重要，我致力于使两国关系实现巨大飞跃。”^④

英国与印度洋重要国家澳大利亚则是盟友。两国多年来都保持着密切合作，固定举行外长和防长之间的“2+2”会谈，并从2012年开始讨论印度洋安全问题。在2014年的会谈中，澳大利亚同意英国海军使用达尔文港设施。不仅双边合作，英国与澳大利亚在印度洋还进行多边合作。英国1970年与澳大利亚、新西兰、马来西亚和新加坡签署了《五国联防条约》（FPDA）。该条约诞生于冷战背景下，旨在促进五国间的防务合作。冷战结束后，五国联防合作处于非常松散的状态。但从2011年开始，五国间的防务合作又开始加强，举行了一系列年度演习。对于这一合作机制，英国表示，“这是我们维护印度洋地区和平与安全所作贡献的一个重要部分。我们会继续提升我们的贡献，特别是通过演习。我们将在新航母使用、联合训练以及双边防务关系上加大投入”。^⑤英国前国防大臣法伦（Michael Fallon）则说：“在印太地区，我们非常骄傲在五国联防合作中发挥了重要作用。我们向印太地区传递的信息非常简单：我们就在这里，随时准备提

① David Scott, “The Rise of India:UK Perspectives”, *International Affairs*, Vol.93, No.1, 2017, p.171.

② David Scott, “Britain Returns to the Indian Ocean?”, *The Round Table*, Vol.107, No.3, 2018, p.312.

③ Rezaul H Laska, “Britain to Send Largest Warship, Carrier Strike Group to Indian Ocean Next Year”, *Hindustan Times*, December 7, 2020.

④ “India, UK Agree on Key Elements of 10-yr Roadmap to Broaden Ties, to Boost Cooperation in Indo-Pacific”, *The Economic Times*, February 23, 2021.

⑤ UK Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, p.56.

供帮助。”^①此外，英国与澳大利亚、美国、加拿大和新西兰还是五眼联盟的成员。五眼联盟旨在加强五国在情报共享和拦截敌国情报方面的合作，是全世界最大的情报组织。五眼联盟现在经常以打击网络犯罪为由从事间谍情报活动。

（四）强化与美国的合作

虽然美国不是直接的印度洋国家，但实力却是印度洋最强的。英国深知，要想在印度洋上发挥作用，就必须与美国合作。其实，早在从苏伊士运河以东地区撤离之前，英国就与美国开展了合作。1966年，英国把迪戈加西亚租给美国建设军事基地，租期50年。为此，英国从毛里求斯手中购买了查戈斯群岛，并将查戈斯群岛上的居民驱离。对英国来说，将迪戈加西亚租给美国一方面有助于加强与美国的特殊关系，另一方面也可以用不高的成本保持自己的全球影响。就美国而言，通过在迪戈加西亚建立军事基地不仅能在具有重要战略意义的印度洋保持存在，同时也能让英国帮着分担一些海外责任。迪戈加西亚位于印度洋中部，在马尔代夫以南600公里处，连接了美国的中央、太平洋、非洲三大司令部。由于扼守着印度洋繁忙的交通线，迪戈加西亚能使美国监视往来阿拉伯海和马六甲海峡之间的运输。不仅如此，该基地还能使美国及其盟国对非洲东部、中东和南亚进行有效军事打击。迪戈加西亚拥有宽大的机场跑道，可以搭载B-52、B-1和B-2轰炸机，以及大型C-5M、C-17和C-130军用运输机。岛上的潟湖已被改造成可停泊航空母舰的海军港口。在第一次和第二次海湾战争、2001年打击阿富汗军事行动中，迪戈加西亚都发挥了重要作用，被称为美国“永不沉没的航空母舰”。^②而在这些军事行动中，英国都表现积极，派兵参加。分析人士称，“不像亚洲的其他次区域，在印度洋沿岸地区美国缺少坚实可靠的东道国军事基地（host-nation bases），也不太可能获得这样的基地。迪戈加西亚以其优越的地理位置和政治的可靠性能够进行常规和危机快速反应行动，是美国在印度洋地区执行行动的中枢系统”。^③还有学者指出，迪戈加西亚的作用远不止于此，在将来可能军事打击伊朗以及与其他大国在印度洋竞争方面，迪戈加西亚都将是美国特别倚重之地。^④在2016年租期届满后，英国不顾与毛里求斯关于查戈斯群岛的主权争议，将租期又延长了20年，直到2036年。对于与美国的合作，英国在《国家

^① David Scott, “Britain Returns to the Indian Ocean?”, *The Round Table*, Vol.107, No.3, 2018, p.312.

^② Hallinan Conn, “Diego Garcia: The ‘Unsinkable Carrier’ Springs a Leak”, *The Guardian (Sydney)*, No.1882, 2019, p.12.

^③ David L. O. Hayward, “China in the Indian Ocean: A Case of Uncharted Waters”, *Strategic Analysis Paper*, July 2010, p.6.

^④ Peter Harris, “A political Trilemma? International Security, Environmental Protection and Human Rights in the British Indian Ocean Territory”, *International Politics*, Vol.51, No.1, 2014, p.87.

安全战略与国防和安全评论》里指出，在安全、防务、外交、繁荣方面，美国都是英国最优先的伙伴。两国是一种特殊关系。这建立在共同的价值观、密切的国防和外交及情报合作基础之上。英国对这种特殊关系贡献很多，其中包括提供海外属地建立军事基地。^①英国外交和联邦事务部则表示：“查戈斯群岛上的英美防务设施可保护英国及世界上的民众免遭恐怖主义、有组织犯罪和海盗的伤害。作为英国领土的一部分，印度洋属地对我们共同的设施和共享的利益必不可少，这种安排不可复制。”^②约翰逊也曾表示，我们在印度洋迪戈加西亚与美国有个联合军事基地。这对我们在印度洋地区的合作至关重要。^③

三、英国面临的挑战

英国在印度洋采取了很多措施，这有助于增进其利益，提升其在印度洋的影响。但另一方面，英国在印度洋也会面临一些挑战，这会制约其在印度洋发挥更大作用。

（一）实力难以支撑

在19世纪和20世纪上半叶，英国都是印度洋的霸主，牢牢掌握了印度洋各处的战略要冲，建立起从红海到马六甲海峡的宏伟帝业，印度洋就好像英国的一个内湖。不仅如此，英国还将印度洋看作是自己的领地，并利用印度洋达到三个目的：拥有对印度洋的统治权；通过印度洋连接伦敦；通过印度洋连接远东。^④然而，二战后，随着实力下降以及风起云涌的殖民化运动，英国无力再维持在印度洋的霸权，被迫于1971年宣布从苏伊士运河以东地区撤离。从此，英国在印度洋的影响大大下降。进入21世纪后，虽然英国有意加强在印度洋的存在，并采取了一些措施，但受制于国力，英国难以再现昔日辉煌。1971年从苏伊士运河以东地区撤离时，英国GDP约占全球的4.5%，2018年则为3.3%左右。^⑤脱欧后，这种比重可能还会进一步下降。多数研究机构都认为，由于欧盟是英国最大的贸易伙伴，英国离开欧盟后与欧盟的贸易壁垒会提升，这将制约英国的经济发展，其

① UK Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, p.51.

② “The African Union Urged the U.K. to Withdraw from the Chagos Archipelago Island”, *Addis Herald*, November 24, 2019.

③ David Scott, “Britain Returns to the Indian Ocean?”, *The Round Table*, Vol.107, No.3, 2018, p.308.

④ Sarabjeet Singh Parmar, “Maritime Security in the Indian Ocean: An Indian Perspective”, *Journal of Defence Studies*, Vol.8, No.1, January–March 2014, p.50.

⑤ 世界银行网站，<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>。

GDP总量要比留在欧盟小。^①像英国国家经济与社会研究所发布的报告就显示，预计到2030年，脱欧将使英国经济总量比留欧减少约3.9%，按照2016年可比价格计算约为1000亿英镑；人均GDP则将降低3%，约为1090英镑。^②荷兰合作银行（Rabobank）则预测，脱欧后的15年内，英国的经济规模将比留在欧盟内减少18%。^③甚至连英国政府也认为，脱欧后，无论与欧盟的经贸关系属于哪种模式，双方之间的贸易壁垒越高，英国付出的成本就越大，都会比留在欧盟对英国产生的消极影响大。^④新冠肺炎疫情的暴发和持续对英国的经济增长更为不利。国际货币基金组织、经济合作与发展组织均认为在世界主要经济体中，英国所受影响最大。国际货币基金组织预测英国2020年的经济增长为-10%。经济合作与发展组织预测英国2020年的经济增长为-11.2%。^⑤而如果从军费开支的角度，英国2019年的军费不仅少于美国、俄罗斯、法国、德国等国，也不及中国、印度和沙特，与日本大致相当。^⑥很显然，实力不足会制约英国在印度洋目标的实现。

（二）领土主权争议

毛里求斯1968年独立后一直声称拥有查戈斯群岛主权，要求英国归还。毛里求斯表示，自己是在英国强迫下才同意割让查戈斯群岛的。英国当时威胁说要么割让查戈斯群岛，要么就别独立。^⑦毛里求斯还称，英国强制把查戈斯群岛分离的做法违背了联合国1960年通过的1514号决议。该决议明确规定，禁止在殖民地独立之前分离其领土。为了要回查戈斯群岛，毛里求斯2017年向联合国提出请求，就查戈斯群岛问题向联合国下辖机构国际法院进行咨询。联合国大会随后以94票赞成、15票反对、65票弃权的结果予以支持。^⑧2019年2月，国际法院发表咨询意见称，英国当年的行为具有强迫性，违反了联合国1514号决议，应尽快将

① Gemma Tetlow, Alex Stojanovic, “Understanding the Economic Impact of Brexit”, *Report of Institute for Government*, October 2018, p.60.

② 王苇航，“‘脱欧’对英国经济有何影响”，《中国财经报》，2018年12月1日，第6版。

③ Gemma Tetlow, Alex Stojanovic, “Understanding the Economic Impact of Brexit”, *Report of Institute for Government*, October 2018, p.22.

④ UK Government, *EU Exit Long-term Economic Analysis*, November 2018, p.6.

⑤ The House of Commons Library, *International Comparisons: Key Economic Indicators*, February 16, 2021, p.1.

⑥ 斯德哥尔摩国际和平研究所网站，<https://www.sipri.org/databases/mllex>。

⑦ Stephen Minas, “Why the ICJ’s Chagos Archipelago Advisory Opinion Matters for Global Justice—and for ‘Global Britain’”, *Transnational Legal Theory*, Vol.10, No.1, 2019, p.124.

⑧ Stephen Minas, “Why the ICJ’s Chagos Archipelago Advisory Opinion Matters for Global Justice—and for ‘Global Britain’”, *Transnational Legal Theory*, Vol.10, No.1, 2019, p.129.

查戈斯群岛归还毛里求斯，以完成查戈斯群岛的非殖民化进程。^①2019年5月，联合国大会以116票赞成、6票反对、56票弃权的结果要求英国在6个月内将查戈斯群岛归还毛里求斯。^②非盟也坚定支持毛里求斯的主张，称“在21世纪，作为非洲一部分的毛里求斯仍遭受欧洲的殖民统治，这是不可思议的。只有毛里求斯完全去除了殖民化，非洲才算彻底摆脱了殖民主义”。毛里求斯总理普拉温德·库马尔·贾格纳特（Pravind Kumar Jugnauth）则表示，只有等到查戈斯群岛回归，查戈斯群岛人及其后代最终返回查戈斯群岛家中，毛里求斯的领土完整才算真正实现。^③他宣称，毛里求斯会一直斗争到底。^④然而，英国没有执行联合国大会决议，并坚持对查戈斯群岛拥有主权，表示自1814年以来一直拥有该群岛，毛里求斯从未拥有该群岛主权。^⑤英国还承诺“一旦查戈斯群岛不再有军事方面的用途，就会还给毛里求斯”，但“在一个危险不断增加的世界里，查戈斯群岛被我们和我们的盟友在21世纪用来处理最难应对的威胁如恐怖主义、国际有组织犯罪和海盗等。我们欢迎美国在查戈斯群岛持续的军事存在”。^⑥分析人士指出，鉴于迪戈加西亚的战略中心地位，很难想象美国会放弃——或者更确切地说，英国会撤回与华盛顿签订的协议，并消除查戈斯群岛的殖民状态。^⑦需要指出的是，虽然联合国大会决议和国际法院的咨询意见不具有强制力，但仍会让英国面临很大压力。正如澳大利亚著名印度洋问题专家大卫·布鲁斯特（David Brewster）所说：“尽管联合国大会决议并非必须遵守，但会让英国陷入困境。”^⑧

① Hallinan Conn, “Diego Garcia: The ‘Unsinkable Carrier’ Springs a Leak”, *Guardian (Sydney)*, No.1882, 2019, p.12.

② Rick Gladstone, “Britain Dealt Defeat at U.N. Over Its Control of Chagos Islands”, *The New York Times*, May 22, 2019.

③ Stephen Minas, “Why the ICJ’s Chagos Archipelago Advisory Opinion Matters for Global Justice—and for ‘Global Britain’”, *Transnational Legal Theory*, Vol.10, No.1, 2019, p.133.

④ “The African Union Urged the U.K. to Withdraw from the Chagos Archipelago Island”, *Addis Herald*, November 24, 2019.

⑤ “UK Condemned for Ignoring UN Deadline to Hand Chagos Islands back to Mauritius”, *The Telegraph*, 22 November, 2019.

⑥ David Scott, “Britain Returns to the Indian Ocean?”, *The Round Table*, Vol.107, No.3, 2018, p.311.

⑦ Hallinan Conn, “Diego Garcia: The ‘Unsinkable Carrier’ Springs a Leak”, *Guardian (Sydney)*, No.1882, 2019, p.12.

⑧ “The African Union Urged the U.K. to Withdraw from the Chagos Archipelago Island”, *Addis Herald*, November 24, 2019.

四、结语

纵观英国的印度洋政策，可以发现有三个明显特点。一是留恋性。英国曾长期主宰印度洋，把印度洋变成了“日不落帝国的内湖”，征服过印度洋一些重要国家，殖民过澳大利亚、印度、巴基斯坦、孟加拉国、缅甸、马来西亚、南非等国。英国鼎盛时期在印度洋的实力和影响范围，即便是后来的美国也无法望其项背。时至今日，英国在印度洋仍留有浓重的殖民色彩，设置有海外领地。这都显现出英国对印度洋的不舍和眷念。二是重返性。在1971年撤出印度洋后，英国在印度洋的影响力直线下降。随着印度洋在21世纪战略地位的持续上升，英国有意重返印度洋，竭力在印度洋留下明显痕迹。否则，“全球英国”不可能实现，英国在世界上的作用和形象会进一步衰减。三是无力性。尽管英国再次认识到了印度洋的重要性，并采取了很多措施，但其实力与当年不可相比。脱欧后，英国的经济实力会进一步受到影响。加上新冠肺炎疫情的冲击以及与毛里求斯存在领土争端，都会制约英国在印度洋开展更多行动以及与其他大国竞争。不仅如此，虽然是英国的亲密盟国，也乐见英国在印度洋发挥更大作用，以帮自己分担责任，减轻自己的负担，但美国并不希望失去在印度洋上的主导地位，不愿看到自己的地位被其他国家所代替。

脱欧后，英国会更加关注印度洋，在印度洋的活动会增加，影响会有所扩大。一是因为英国需要展现独立自主的外交成就，拓展外交领域，重塑大国形象。二是因为英国需要寻找欧盟以外的新市场。不受欧盟规则限制后，英国可以自由选择与一些经济体商谈自由贸易问题，建立自由贸易区。印度洋沿岸国家如印度、澳大利亚、印尼、南非、马来西亚、巴基斯坦、沙特等都有可能成为英国的重要谈判对象。不过，由于辉煌不再，英国在印度洋更多时候需要借助美国的影响才能发挥作用。由于在印度洋存在重要利益以及与美国的特殊关系，英国不会轻易将查戈斯群岛还给毛里求斯，即便2036年与美国的合约到期后也会如此。毛里求斯要想彻底要回查戈斯群岛，还有很长的路要走。

[责任编辑：孙喜勤]