

不结盟运动构建印度洋和平区的 过程、困境与内涵（1964—1980）

高志平 吴奕锋

摘要：二战后，随着英国影响力在印度洋地区逐渐收缩，美苏两个超级大国在印度洋区域扩大势力范围，对印度洋沿岸及区域内国家造成了安全威胁。万隆会议召开后，印度洋沿岸及区域内国家开始利用不结盟运动这一平台向联合国建议构建印度洋和平区，这一提议在1971年被联合国通过。对比二战后两大超级大国主导的对第三世界不公正的世界秩序，印度洋和平区的倡议体现了区域内国家对构建以独立、自主、和平、合作等理念为核心的新世界秩序的向往与尝试。然而，印度的地区霸权主义行径与美苏两国在撤出军事基地与海军等方面并不进行实质性对话，使印度洋和平区决议难以落实。印度洋和平区的主张是在美苏两大超级大国进行全球性对抗时，第三世界国家率先发出的对于和平、稳定等秩序的追求，为世界和平发展增加了更多可能性和正能量，直至今日全球南方国家对这一进程的奋斗仍在继续。

关键词：不结盟运动；印度洋和平区；新世界秩序；第三世界

收稿日期：2024—04—11

作者简介：高志平（1964—），湖北大学历史文化学院教授，主要研究领域：不结盟运动、当代国际关系史、中华人民共和国对外关系史等；吴奕锋（1995—），湖北大学历史文化学院科研助理，主要研究领域：不结盟运动与冷战国际关系史。

基金项目：本文系国家社会科学基金重大项目“不结盟运动文献资料的整理、翻译与研究（1961—2021）”（项目批准号：18ZDA205）的阶段性成果。

1971年，在众多第三世界国家的支持下，斯里兰卡总理在联合国提出构建印度洋和平区的主张，巴基斯坦等南亚国家为限制印度地区霸权对该决议表示支持，而印度也投了赞成票。于是第26届联合国大会通过了第2832（XXVI）号决议，即《宣布印度洋为和平区宣言》，这一倡议起初被英国等国家认为难以实现，却在随后的10年激起了包括美苏在内关于构建印度洋和平区的数十次探讨。那么，如何看待斯里兰卡总理提出的构建印度洋和平区这一主张，这一决议为何难以实现，以及这一主张对当今世界又有何影响，值得我们深思。

学界对印度洋和平区的专题研究以国外居多，且集中于20世纪70年代至80年代的国际关系领域。如要解释印度与周边国家关于赞成构建印度洋和平区问题的缘由，则需将研究视野放大，上升至提出构建印度洋和平区的不结盟运动之上。不结盟运动对于印度及其他南亚国家的外交实践有着深远影响。长期以来，部分学者认为不结盟运动的“不结盟”即单纯的不同美苏结盟，并联合起来走第三条道路，在此语境下不结盟运动也成了美苏争霸中的“第三同盟”。但这一观点仍是从大国对抗视角出发，将不结盟运动的诞生视为超级大国争霸过程中小国的“冲击与回应”，如此便忽视了不结盟运动与不结盟国家内部的能动性，忽视了一些国家有着不结盟之名但行结盟之实的现象，继而也无法理解不结盟运动在倡导裁军、反核、维护世界和平之外还担负着构建世界政治经济新秩序、世界信息与传播新秩序、国际海洋与安全新秩序等责任。本文将从不结盟运动对印度洋和平区的构建过程出发，探究不结盟国家构建印度洋和平区的原因及其背后内涵。

一、霸权竞逐：美苏军事力量 在印度洋地区的出现与维持

20世纪60年代至70年代，美国与苏联为争夺全球霸权在世界范围内针锋相对，在印度洋地区亦是如此。自英国殖民力量从南亚地区撤离，英国的军事力量也开始从苏伊士以东逐渐收缩，印度洋及沿岸国家与地区从英国势力范围转为美、苏争夺范围。其中，超级大国通过派遣军事力量对一个国家或地区进行控制，并向其周边地区施加影响力，是最为常见的手段，这也引起了印度洋周边与区域内国家的紧张与不安。

（一）苏联海军在印度洋的扩张

二战后，英国依然是印度洋上的霸主，但随着印度独立、苏伊士运河主权重归埃及，英国在印度洋的影响力大不如前。20世纪60年代，军事设施的维护费用问题成为战后英国需面对的一个主要政治问题，无论是工党还是保守党，均主张减少在印度洋的军事存在。因此，英国于1966年2月22日发布了《国防白皮书》（敕令书2901和2902号），实际上宣告了英国将不会在印度洋继续展开单方面军事活动。1968年初，英国首相哈罗德·威尔逊宣布，计划在1971年底前大幅削减英国在苏伊士以东的存在。^①自此，英国在印度洋的势力范围开始消退，同时，美苏两个超级大国开始进入这一地区，印度洋从潘尼迦口中的“不列颠湖”逐渐成为美苏两个超级大国争夺的势力范围。

苏联最早进入印度洋的非商业船只 是 1957 年 派 遣 的 一 艘 海 洋 研 究 船，之后苏联每年都有研究性质的船只访问于此。^②在 20 世纪 60 年代初，苏联为追求政治与军事战略目标，通过对沿海国家展开贸易、经济和军事援助、太空活动等方面的合作，不断增加其海军部署数量，在印度洋地区显著增强了其存在感。^③1964 年，苏联海军的舰艇总吨位相较于前已成倍增长，接近于美国的舰艇总吨数，除了航空母舰以外，苏联其他类型的舰艇数量也有明显增加。1968 年 3 月，苏联海军的数艘舰艇“参观”了印度洋一些国家的港口，这是苏联海军首次在印度洋出现，同年下半年，另外两支苏联舰队访问了印度洋地区。自此，苏联海军开始在印度洋地区持续进行活动，活跃时间也显著增加。^④“根据 1970 年 9 月美国海军作战部长办公室发布的战略文件《六零计划》（*Project SIXTY*），在最近 3 年里，苏联海军在印度洋地区活动的舰船从 0 增加到了 2400 个。相比之下，美国海军只在该地区的有限地点进行活动，并且每年的舰船日少于 800 个。”^⑤在增加海军活动时长的同时，苏联也在集中增加海军舰艇数量。截至 1980 年初，

① Selig S. Harrison and K. Subrahmanyam, *Superpower Rivalry in the Indian Ocean: Indian and American Perspective*, New York: Oxford University Press, 1989, p. 15.

② Edward C. Keefer, “Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969–1972; Jordan, September 1970”, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*, Vol. XXIV, p. 139.

③ “Soviet Facilities in The Indian Ocean”, FCO8/3465, U.K. Foreign and Commonwealth Office, 1980.

④ Alvin J. Cottrell and Walter F. Hahn, *Naval Race or Arms Control in the Indian Ocean: Some Problems in Negotiating Naval Limitations*, New York: National Strategy Information Center, 1978, pp. 25–26.

⑤ *U.S. Naval Strategy in the 1970s: Selected Documents*, New Port: Naval War College Press, 2007, p. 6, 转引自：张愿：《20 世纪 70 年代初美国对苏联军力进入印度洋的战略评估与有限应对》，《边界与海洋研究》，2023 年第 8 期，第 112—128 页。

苏联在印度洋上已拥有由 10—15 艘舰艇组成的舰队，其中包括巡洋舰、护卫舰、两栖舰、扫雷舰和辅助舰，这使得苏联比印度洋所有域内国家的海军力量总和还要强大。^①

在增强自身军事实力的同时，苏联以较低价格向印度洋周围的一些国家提供武器和其他军事设施，并开始在接受武器的国家寻求建立海军基地的可能，表明了其决心在该地区保持有效和永久的军事存在。^② 20 世纪 70 年代末，苏联已为阿拉伯也门共和国提供了大量的军事装备，包括飞机、大炮、坦克等装甲车辆，可能还有防空导弹，也门还拥有约 300 名苏联或东欧顾问。1978 年 11 月，苏联和埃塞俄比亚缔结了友好合作条约，为埃塞俄比亚提供了大量的军事援助和相关人员训练，这一时期，约有 1000 名苏联军事人员在埃塞俄比亚担任顾问职务。^③ 伴随着军事上的合作，苏联与这些国家经济上的往来也日渐频繁。

苏联同印度洋地区国家的密集来往及其在该地区军事力量的显著增强，引起了同一时期众多学者的关注。伊丽莎白·瓦尔肯尼尔 (Elizabeth Kridl Valkenier) 认为，苏联与第三世界国家进行的密切合作，包括一体化措施，必然会把发展中国家带入苏联的轨道。她将苏联的行动总结为“一个协调、执行良好的经济计划，在许多方面都成功地取代了政治渗透，成为苏联渗透到第三世界的方式”。^④ 有分析认为，苏联军队进入印度洋的动机：一是针对美国弹道导弹潜艇 (SSBN) 的战略性防御；二是保护苏联商船队和通信正常；三是抵消中国在印度洋地区的影响力；四是拥有威慑或阻止西方石油运输的能力，并提升对沿海国家的政治影响。^⑤ 印度学者南德拉尔 (Nand Lal) 认为，地缘上的缺陷也是苏联关注印度洋的重要原因：一方面，因美军在印度洋的基地可以打击苏联境内中亚和乌拉尔地区，苏联须在印度洋地区保有一定数量的军事力量以发现和打击美国的核部队，特别是配备北极星导弹或海神导弹的潜艇与攻击型航母，以形成反制；另一方面，苏联的舰队分散在大西洋与太平洋，作为两个舰队快速联系的通道，印

① “Soviet Facilities in The Indian Ocean”, FCO8/3465, U.K. Foreign and Commonwealth Office, 1980.

② Ibid.

③ Ibid.

④ Rex Wingerter, “The United States, the Soviet Union and the Indian Ocean: The Competition for the Third World”, *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 1977, pp. 52-64.

⑤ Constantine G. Papavizas, “Soviet Naval Power in The Indian Ocean: Motivations and Interests”, *Journal of International Affairs*, Vol. 34, No. 2, 1980, pp. 401-404.

度洋对维持苏联欧洲部分和亚洲部分十分重要。^①由此可见,苏联在印度洋地区的政策目标主要是谋求战略利益、增强影响力,并抑制其他大国。与此同时,苏联在印度洋的军事存在也是在试探西方在此区域的反应,以便在不引起极端事态爆发或与美国发生军事对抗的情况下,为进一步扩大影响力创造条件。^②毫无疑问,苏联在印度洋地区施加这种持续的经济和政治影响破坏了西方在这里的特权,美国故而将苏联看作其在印度洋利益的最大挑战。

(二) 美国在印度洋的利益诉求与相应行动

苏联军事力量进入印度洋后,引起了英国的高度警惕。英国外交大臣亚力克·道格拉斯·霍姆(Alec Douglas-Home)担心印度洋会成为“苏联之海”,而英国对此却无能为力,于是转而向美国国务卿罗格斯寻求帮助。^③美国在印度洋有诸如“石油流动、投资、情报、通讯、政治影响、安全义务、进入权和过境”^④等地缘利益。美国驻印度大使莫伊尼汉(Moynihan)认为美国在印度洋的利益应有如下三种:

第一,确保美国与盟国的商船及美国军舰在大洋之间,特别是在波斯湾地区自由航行的权利;

第二,在这一战略区域拥有部署弹道导弹的选择权;

第三,美国可出于自身意愿,因政治或军事需要对沿岸国家施加压力,并阻止苏联拥有相同能力。^⑤

自苏联军事力量进入印度洋后,美国开始针对苏联在印度洋地区潜在的威胁进行研究。1970年11月9日,美国发布了《1971—1975年印度洋地区苏联及其盟友海军涉入情况》(*Soviet and Friendly Naval Involvement in the Indian Ocean Area, 1971—1975*)的研究备忘录,要求对苏联海军可能构成的威胁美国在印度洋利益的情况进行调查。该备忘录包括以下内容:

① Nand Lal, *Indian Ocean & Peace Zone Politics*, Kashi Vidyapeeth University, Political Science PhD Thesis, 1993, p. 66.

② Selig S. Harrison and K. Subrahmanyam, *Superpower Rivalry in the Indian Ocean: Indian and American Perspective*, New York: Oxford University Press, 1989, p. 15.

③ Edward C. Keefer, “Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969—1972; Jordan, September 1970”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. XXIV, pp. 131-132.

④ Ibid., pp. 138-146.

⑤ “Telegram 5616 from the Embassy in India to the Department of State”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. E-8, Document 72, pp. 3-4.

第一，明确美国在印度洋地区的利益，包括政治考量、商贸利益、交通与后勤需求、侦查行动、战略部队部署等；

第二，调查苏联在印度洋地区活动，并评估其对美国利益的威胁；

第三，评估当前和未来英国、澳大利亚、南非以及其他印度洋地区力量的角色，同时考虑在上述地区建立基地的可能性；

第四，考察日本、澳大利亚、印度、印尼等其他地区国家的政治、商业等利益如何影响苏联和美国在印度洋地区的海军行动；

第五，制定美国军队和基地的备选方案。^①

美国为阻止苏联在印度洋地区势力的继续扩大，准备展开建设军事基地、向地区国家施加影响力等对等行动。在冷战的大背景下，此项备忘录的发布为其在印度洋地区对抗苏联军事力量提供了行动指南。美国为维护在该地区的利益，开始向印度洋派遣海军力量，同时开始建设军事基地。1972年，美国海军宣布将印度洋列入太平洋舰队的“责任区”。^②同年，美国开始着手建设印度洋中的迪戈加西亚军事基地，该基地的建设也成了印度洋沿岸与区域内国家关注的焦点。1972年10月，英国将迪戈加西亚基地正式转让给美国，并在转让协议内“允许美国在该地建设、维护和运营一个海军通讯站。该通讯站的功能包括提供收发装置、锚点、机场及相关后勤支持、补给和住宿设施”。^③美国政府对外宣称迪戈加西亚仅仅是有民用功能的“简易通讯设施”，并继续实施建设计划。但事实上经过美国建设的迪戈加西亚基地拥有长达8000英尺的机场跑道，使迪戈加西亚基地的用途饱受质疑。^④对此，澳大利亚学者认为，“该基地的建立是为了应对苏联在前英国殖民地亚丁和摩加迪沙日益增强的海军势力。”^⑤美国正是通过这里稳固了自身在印度洋的军事力量，拥有了同苏联在这一地区对抗的能力。有学者分析认为，美国和苏联之间在印度洋地区更

^① Edward C. Keefer, “Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969–1972; Jordan, September 1970”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. XXIV, pp. 132-133.

^② Selig S. Harrison and K. Subrahmanyam, *Superpower Rivalry in the Indian Ocean: Indian and American Perspective*, New York: Oxford University Press, 1989, p. 87.

^③ “Telegram 5616 from the Embassy in India to the Department of State”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. E-8, Document 72, p. 3.

^④ “Non-Strategic Naval Limitations in the Indian Ocean”, *Documents on National Security Affairs*, February 15, 1972, p. 2.

^⑤ 肯尼斯·麦克弗森著，施诚等译：《印度洋史》，商务印书馆2015年版，第204页。

加注重政治影响力的斗争，而在军事行动方面相对保持克制。“美国在印度洋地区的战略态势主要是防御性的，其主要目标是阻止苏联扩大其政治影响力，并非追求扩大自身在该地区的权力。”^①值得注意的是，同期的美国国家安全委员会(National Security Council)认为，“相对于大西洋和地中海，美国在印度洋地区的利益是低级和温和的。”^②

(三) 美苏霸权竞逐威胁印度洋地区和平

20世纪60年代初，美国注意到在非殖民化的时代，非西方的“第三世界”变得越来越不稳定。在未来的5到10年内，非洲、中东和远东地区将实现完全独立或高度自治，这意味着西方的影响力在该地区将逐步减弱。^③自此，美国开始有意增强在印度洋地区的影响力，同时保持各国间的均势。1962年，在中印边境自卫反击战期间，美国第七舰队的一支特遣部队进入孟加拉湾，以“帮助”印度制衡中国。1971年12月，在印巴战争期间，为防止印度战胜巴基斯坦后在南亚地区过于强大，美国再次派遣第七舰队的航母特遣部队进入孟加拉湾。

对于印度洋沿岸的发展中国家，这一时期的印度洋从英国治下的“不列颠湖”转为冷战中美苏竞逐的“战场”，使地区和平安全面临极大的不确定性。莫伊尼汉认为，美国在这一战略区域部署弹道导弹“是包括印度在内的许多沿海国家所怀疑、害怕的，而且不管在公开场合如何解释，几乎没有国家会相信”^④美国所追求的“出于自身意愿，因政治或军事需要对沿岸国家施加压力”的目标不会对沿海及区域内国家带来威胁，这也给印度带来了强烈的挫败感并使其对美国动机产生怀疑。^⑤

事实上，印度的担心不无道理。20世纪60年代至70年代，美苏两国的军事实力远超同时代的其他国家。以1974年为例，“美国和苏联的防务开支分别达850亿美元和1090亿美元，分别相当于中国

① 张愿：《20世纪70年代初美国对苏联军力进入印度洋的战略评估与有限应对》，《边界与海洋研究》，2023年第8期，第115—128页。

② Edward C. Keefer, “Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969–1972; Jordan, September 1970”, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*, Volume XXIV, pp. 138–146.

③ Horacio Rivero, “Long Range Requirements for the Southern Oceans, Memorandum to Chief of Naval Operations, 21 May, enclosure”, NHC, 00 Files, 1960, Box 8, 5710. Cited in: David Vine, *Empire’s Footprint: Expulsion and the United States. Military Base on Diego Garcia*, The City University of New York, MA Thesis, 2006, p. 52.

④ “Telegram 5616 from the Embassy in India to the Department of State”, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*, Vol. E-8, Document 72, pp. 3–4.

⑤ Ibid.

（260亿美元）的3—4倍，相当于欧洲主要国家（英国97亿美元，法国99亿美元，联邦德国137亿美元）的8—10倍”；在部队数量与装备上，“美苏两国的武装部队分别达200多万人和300多万人，比欧洲国家的规模大得多，比中国300万人的军队的装备精良得多”；在海军方面，“两个超级大国的作战舰艇的总吨位分别达到280万吨（美国）和210万吨（苏联），大大超过英国（37万吨）、法国（16万吨）、日本（18万吨）和中国（15万吨）”；在空军方面，“两个超级大国都有5000多架战斗机，比上述大国多10倍以上”^①。两国与其他国家军事力量的最大差距体现在其所持核武器投射载具的数量方面。1974年，美国拥有洲际弹道导弹1054枚、潜射弹道导弹656枚、远程轰炸机437架、中程轰炸机66架；苏联拥有洲际弹道导弹1575枚、中程弹道导弹600枚、潜射弹道导弹720枚、远程轰炸机140架、中程轰炸机800架。作为对比，1974年中国、英国与法国三国合计拥有潜射弹道导弹98枚、潜射弹道导弹102枚、中程轰炸机202架，三国均无洲际弹道导弹与远程轰炸机。^②这样远胜于其他国家的军事实力不仅确保了美苏两国有相互摧毁彼此的力量，还使两个超级大国拥有抹除世界其他任何国家的实力。

因此，美国与苏联庞大的军事力量进入印度洋，使这一地区的第三世界国家感受到严重威胁。印度第21届英联邦会议代表卡·拉古拉马亚（K. Raghuramaiah）将美苏在印度洋地区建设军事基地的行动视为新殖民主义，并对此表示强烈反对：

从澳大利亚海岸到非洲散布的基地，经历过殖民统治的国家充分意识到殖民统治留下的诸多痕迹。除此之外，大国们还打着联盟和地区演习的幌子，在印度洋炫耀其海军和空军力量。……真正的目的是实现他们（大国）在印度洋的利益，以便与他们可能的战略敌人保持势均力敌。……我们不希望任何国家在印度洋建立任何基地。如果我们忽视了这种新的殖民主义，后代永远不会原谅我们。^③

由此可见，美苏凭借强大的军事力量在印度洋地区肆意扩张，使

① 保罗·肯尼迪著，王保存等译：《大国的兴衰（下）》，中信出版社2013年版，第130页。

② 同上。

③ S. L. Shakhder, *21st Commonwealth Parliamentary Conference 1975*, New Delhi: Lok Sabha Secretariat, 1976, p. 26.

印度洋沿岸与区域内国家感到强烈的不安与愤慨。正因此，为维护地区安全与稳定，印度洋沿岸与区域内国家秉持追求和平、独立、自主的信念，参与到不结盟运动构建印度洋和平区的进程之中。

二、和平共处：第三世界的新世界秩序想象 与印度洋和平区的构建

第二次世界大战后，旧有的殖民体系瓦解，印度洋沿岸及区域内国家纷纷获得独立。1947年，英国承认印度、巴基斯坦和缅甸独立；1948年，锡兰摆脱英国统治实现独立。此后，印度洋沿岸及区域内国家掀起民族主义运动，直到20世纪80年代之前，除英属查戈斯群岛及法国的留尼旺群岛，所有隶属于前西方殖民国家的殖民地都获得了独立。^①伴随着美苏两大超级大国在全球范围内展开的竞争，以不结盟理念为代表的，以独立、团结、合作和平为主要内涵的第三世界国家为中心的共同意识也开始出现。

（一）第三世界的反殖反帝意识与不结盟运动的成立

1955年4月18日，24个国家的元首应缅甸、锡兰、印度、印度尼西亚和巴基斯坦五个印度洋国家首脑邀请，在万隆举行了第一次亚非发展中国家会议，即万隆会议。在会议的开幕式上，印度尼西亚总统苏加诺发表了开幕致辞，他提到：

多少代人以来，我们的人民在这个世界上总是毫无声息。我们不受人注意，我们受人摆布，我们忍饥耐苦。然后我们这些国家提出了要求，我们为独立而战斗，我们达成了独立的目的，随着独立而来的还有责任。我们对自己负有重任，对这个世界也负有重任，对未来几代人负有重任。对此，我们无怨无悔。^②

苏加诺总统提到的“重任”，无疑是对新独立的第三世界国家在世界范围内取得平等、繁荣、和谐的未来发展的一种美好希冀。同时，

^① 肯尼斯·麦克弗森著，施诚等译：《印度洋史》，商务印书馆2015年版，第203页。

^② 原文参见：*Speech by President Soekarno at the Opening of the Asian-African Conference, April 18, 1955, Asia-Africa Speak from Bandung*, Djakarta: The Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, 1955, pp. 19-29, 转引自：殷之光：《新世界：亚非团结的中国实践与渊源》，当代世界出版社2022年版，第48页。

万隆会议提出了一种新的国际秩序畅想。在万隆会议上，各与会国认为“自由与和平是相互依存的。所有人民都应享有自决的权利，须立即给予那些仍处于附属民族地位的人民自由和独立。事实上，所有国家都应当有权根据《联合国宪章》的宗旨和原则，自主选择其政治和经济制度及生活方式。各国应免除猜疑和恐惧，以信任和善意，力行容恕，彼此以善邻之道，和睦相处……”^①自此，倡导“团结、友谊、合作”的万隆精神为第三世界国家未来处理国际关系赋予了新的准则与内涵。

值得注意的是，万隆会议对于正在发生的冷战发表了如下认识：

（会议）审议了当前紧张的国际局势，以及全人类面临的全球战争爆发风险，特别是在这场战争中可能使用包括核武器和热核武器在内的各类武器所具有的毁灭性力量。会议就此提请各国关注一旦此类战争爆发将会带来的可怕后果。^②

在万隆会议上，亚非各国首次达成了关于核问题与大规模杀伤性武器的共识。万隆会议与会国家强调，“聚集在这里的亚洲和非洲国家对人类和文明负有责任。”具体而言，即各国认为“裁军和禁止生产、试验和使用核武器和热核武器，是拯救人类和文明免遭全面毁灭的恐惧和前景的当务之急”。因此，各国希望通过“宣布支持裁军和禁止这些武器，并呼吁主要有关国家和世界舆论实现这一行动”。并希望“在全面禁止制造核武器和热核武器之前，所有有关国家达成协议，暂停核武器试验”。^③由此可见，万隆会议希望通过“呼吁”这样一种理想主义的方式，实现第三世界国家对于世界和平、稳定和繁荣的美好愿景。万隆会议上各国对于核战争的看法，反映了万隆精神的特殊内涵。万隆精神不仅对国际关系的处理是有益的，还强调各个国家同为世界地球村的一部分，实质上命运相连、休戚与共。由此而形成的万隆精神成为世界人民追求全球性正义的早期表达，也成为随后成立的不结盟运动的精神滥觞。

早在1946年9月7日，尼赫鲁在政府广播讲话中提到：“我们需要尽量远离超级大国的集团，联合一个国家反对另一个国家，这在

^① Odette Jankowitsch and Karl P. Sauvart, *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-aligned Countries*, Vol. I, Dobbs Ferry/New York: Oceana Publications, 1978, p. lxiv.

^② Ibid.

^③ Ibid.

过去导致了世界大战，并且也许将再次导致更大规模的灾难。”^①这种等距离的远离即为不结盟政策的雏形。而选择不结盟政策也为刚刚独立的印度带来不小的困扰。美国就曾经认为印度的不结盟是一种不负责任且不明智的做法，^②而苏联认为印度对外政策完全是亲西方的、不独立的。^③但不加入“超级大国的集团”也代表着尼赫鲁政府自愿成为不受任何一方约束的独立主权国家，这种做法随后也获得了其他刚刚获得独立的第三世界国家的支持。1961年9月6日，第一次不结盟国家和政府首脑会议宣言在贝尔格莱德发布，标志着不结盟运动正式诞生。值得注意的是，参加首届不结盟运动首脑峰会的正式成员国共25个，印度洋沿岸及区域内国家有阿富汗、缅甸、锡兰、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚、伊拉克、尼泊尔、沙特阿拉伯、索马里、苏丹、阿拉伯联合共和国（埃及）和也门共13个，占国家总和的半数。^④同时，不结盟运动五大创始成员国也有三个位于印度洋地区^⑤。毫无疑问，在不结盟运动诞生之初，印度洋沿岸及区域内的第三世界国家可以说是不结盟运动这一组织的中流砥柱。

不结盟运动成立后，始终倡导“巩固和加强国际和平与安全；尊重各国人民和民族的自决权利……尊重各国主权和领土完整，不干预和不干涉各国内政；……全面彻底裁军；禁止核试验；不同政治和社会制度国家之间和平共处”的原则^⑥，秉持着这些原则的不结盟外交政策也迅速在世界范围内获得认同，不仅被广大发展中国家所接受，也被日本这类有军事同盟条约的发达国家的内部党派所推崇。^⑦美苏两大霸权国家在全球范围内的对抗，随时都有爆发新一轮世界大战的风险，对全球和平与稳定造成了极为恶劣的影响。而拥有不同制度、不同背景、不同信仰的不结盟运动成员国却相互学习、相互理解，并联合起来为追求世界和平共同努力。在第一次不结盟运动首脑会议的《致苏联部长会议主席赫鲁晓夫和美国总统肯尼迪的呼吁书》中，不结盟运动成员国强调：

① Jawaharlal Nehru, *Jawaharlal Nehru's Speeches Volume One: 1946.09-1949.05*, Delhi: B. R. Publishing Corporation, 1972, pp. 2-3.

② 尤建设：《美国对印度援助研究（1951—1971）》，中国社会科学出版社2010年版，第69页。

③ R. K. Panikkar, *Memoirs of a Diplomat*, Westport: Hyperion Press, 1955, pp. 10-11.

④ Odette Jankowitsch and Karl P. Sauvant, *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-aligned Countries*, Vol. I, Dobbs Ferry/ New York: Oceana Publications, 1978, p. 3.

⑤ 分别为印度、埃及和印度尼西亚。

⑥ 中国国际问题研究所：《不结盟运动文件集》，中国对外翻译出版公司1987年版，第18页。

⑦ 日本共产党第22回大会決議より抜粋，しんぶん赤旗，2000年11月24日，第1版。

我们正处在威胁着世界和人类危险的边缘。……它不仅可能使我们让人民幸福繁荣的愿望化为泡影，也危及人类本身……鉴于这种危机严重地威胁着世界……我们坦率地呼吁各大国恢复合作与谈判……使人类能沿着和平的道路前进……创造繁荣与和平，并为了繁荣与和平而生活。^①

对比两个超级大国，反而是这些刚刚独立的并不发达的第三世界国家承担起了全球和平的人类道义和历史使命。通过组织内部的不结盟国家，不结盟运动首先在观念上形成第三世界国家特有的广泛认同，并以此同两个超级大国相区别，形成一种第三世界共同体意识。时至今日，全球绝大多数国家及社会团体都将不结盟奉为外交准则之一，这种产生于冷战时期第三世界国家之间的“文明意识”，如今已成为世界共识。第三世界国家凭借其道义准则与对新世界的向往，期望构建一种不同于大国霸权主导下的新世界秩序，而在这个意义上，由新兴国家组成的第三世界也逐渐走向了世界的中心地带。

（二）不结盟运动的印度洋和平区主张构建

20世纪70年代初，针对超级大国在印太地区的军事扩张，第三世界国家联合起来进行了有力的斗争。1970年9月8日至10日，第三次不结盟运动首脑会议在卢萨卡举行，大会讨论通过了锡兰总理班达拉奈克(Sirimavo R. D. Bandaranaike)关于建设印度洋和平区的提议，强调域内国家应努力限制甚至禁止外国海军在印度洋的活动。这一提议文本在不结盟运动首脑会议文件第十部分《关于联合国的宣言》第六条中表述如下：

宣布印度洋为和平区。应通过一项宣言，呼吁所有国家将印度洋视为一个和平区并予以尊重，大国之间的对抗和竞争以及在这种对抗和竞争背景下构想的基地，无论是陆军、海军还是空军基地，都不应出现在和平区内。该地区也应是无核武器区。^②

这是不结盟运动首次正式提出了构建印度洋和平区的主张，它们希望通过联合国构建印度洋和平区，在印度洋地区实现排除“大国竞

^① Odette Jankowitsch and Karl P. Sauvart, *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-aligned Countries*, Vol. I, Dobbs Ferry/ New York: Oceana Publications, 1978, pp. 9-10.

^② Ibid., p. 105.

争”“军事基地”及推动该区域无核化。1971年，第26届联合国大会会议期间，不结盟国家外交部长针对将印度洋构建为和平区一事进行协商。与会部长们认为，“根据《卢萨卡宣言》，建立和平区将有助于国际和平与安全以及所有国家和民族的稳定。”因此，会议商定“执行《卢萨卡宣言》第12号决议……所载关于宣布印度洋为和平区的决定”。^①与此同时，班达拉奈克在联合国的发言中详细全面地解释了印度洋和平区的这一概念。她认为，和平区的内涵是不结盟概念所固有的，它要求不结盟国家的空间和领土必须与大国冲突和竞争隔绝。因此，根据定义，不结盟国家管辖下的所有地区都应是和平区。“适用于海洋地区的和平概念可以追溯到1964年的不结盟会议。我们当时只关心这个问题的一个方面：在世界许多地方，包括亚洲建立无核区。1970年9月，在不结盟国家卢萨卡会议上，我们更进一步呼吁在印度洋实现和平，这一和平不仅排除核武器，也将排除大国对抗和竞争。”^②班达拉奈克针对在印度洋建设和平区的可行性进行了分析，她认为印度洋与其他大洋不同，印度洋上现有的海军基地，特别有利于这一政策在该地区的实施。在印度洋沿岸国家中，既没有核大国，也没有任何主要海权国家。事实上，他们都在地理上远离该地区，没有理由认为印度洋对超级大国的全球战略利益至关重要。正因此，班达拉奈克主张趁各大国在印度洋的军力尚未占相当大的比例，有利于印度洋解除现有的军事基地和军事设施，为实现印度洋和平区反而无需“像在其他地区那样，有必要制定详细的条例”。^③她将印度洋和平区的提议同仅限于印度洋的“集体安全计划”相区别，“相反，它直接致力于为这十多年来的裁军和加强世界和平做贡献。”^④她对构建印度洋和平区的具体建议如下：

在印度洋划定一个区域，使之成为和平区，并在一个适当的管辖制度下专门用于和平目的。域内不得在海上、次表层海床或陆地上设置任何防御性或进攻性设施，各国船舶可以行使其过境权。但载有作战装备的舰艇和芯片，包括潜艇，不得进入；任何国家的军舰不得进行军事演习；禁止海军情报行动；不得进行任

^① Odette Jankowitsch and Karl P. Sauvart, *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-aligned Countries*, Vol. I, Dobbs Ferry/ New York: Oceana Publications, 1978, p. 504.

^② Nand Lal, *Indian Ocean & Peace Zone Politics*, Kashi Vidyapeeth University, Political Science PhD Thesis, 1993, p. 177.

^③ Ibid.

^④ Ibid.

何种类的武器试验。即将建立的规章制度受到有效的国际管制。^①

1971年12月16日，在不结盟运动和第三世界国家的努力下，联合国第2022次全体会议讨论并通过了关于构建印度洋安全区的2832（XXVI）号决议，正式宣布印度洋为和平区，通过了《宣布印度洋为和平区宣言》的决议，对于不结盟运动第三次首脑会议关于构建印度洋和平区的倡议作了简短回应，认可不结盟运动对于当时印度洋局势的看法，认为“通过军事同盟之外的方式在该地区维持这种条件是可取的。这是因为此类军事同盟不仅会带来财政和其他义务，迫使这些国家将其有限的资源从更为紧迫和富有成效的经济社会重建任务中转移出去，而且还可能使这些国家卷入强权集团的对抗之中，损害其独立性和行动自由，从而加剧国际紧张局势”。^②同时，联合国表示“对有可能扩大到印度洋地区的军备竞赛感到不安，这将严重威胁印度洋地区维持和平”，并“进一步确信在某一地区广大地理范围内建立和平区，将有利于根据《联合国宪章》的宗旨和原则，在人人享有平等权利和正义的基础上实现永久的世界和平。”^③因此联合国认为“在印度洋设立和平区将有助于阻止这种情况的发展，缓解国际紧张局势，促进国际和平与安全”^④。构建印度洋和平区的目的是通过协商的方式“停止它们（各大国）在印度洋的军事力量再升级与扩张”并“从印度洋清除一切军事基地、军事设施、后勤补给设施，以及在大国对抗背景下设置的核武器和大规模杀伤性武器，并消除大国在印度洋的一切军事存在”，最终达到“建立普遍集体安全的体系，且不是军事同盟，通过区域内及其他范围的合作加强国际安全磋商，以期执行这项宣言”的目的。^⑤该项宣言获得了61票赞成、0票反对及55票弃权，从而得以正式通过。联合国通过构建印度洋和平区的《宣言》可以称为不结盟国家外交的重大胜利，这也为世界其他国家维护自身的独立、主权与和平提供了思路。

次年8月初，不结盟运动在乔治敦召开了第三次不结盟国家外交部长会议。会议对《宣布印度洋为和平区宣言》的通过非常满意，认

① Nand Lal, *Indian Ocean & Peace Zone Politics*, Kashi Vidyapeeth University, Political Science PhD Thesis, 1993, p. 177.

② “U.N. General Assembly Resolution on Indian Ocean as Zone of Peace”, *International Legal Materials*, 1972, Vol. 11, No. 1972, pp. 217-219.

③ Ibid.

④ Ibid.

⑤ Ibid.

为“第三世界国家和不结盟国家的这一倡议是对加强国际安全的重大贡献，其实施将大大促进世界和平新局面的形成，并有助于创造条件逐步实现全面和平和彻底裁军的目标”。会议再次强调，这项《宣言》的通过“将促进第三世界国家的和平、安全与合作。在这方面，外交部长们审议了为执行《宣言》应采取的进一步行动，并同意在即将举行的联合国大会第27届会议上，以及在论坛以外，通过沿海和内陆国家协商，协调其行动”。^①此后，不结盟运动成员国开始正式着手建设印度洋和平区。

1975年，尼泊尔国王比兰德拉（Birendra, Bir Bickram Shah Dev）提出了宣布尼泊尔为和平区的倡议。比兰德拉指出，这项倡议的宗旨是：“为了安全我们需要和平，为了独立我们需要和平，为了发展我们需要和平。”他阐明这项倡议的基本内容是不结盟、互不侵犯、和平解决争端和从事和平发展。^②和平区范围的进一步扩大也获得更多国家的认可，巴基斯坦总理阿里·布托（Zulfikar Ali Bhutto）在尼泊尔“和平区”倡议提出后不久，就表达了坚决支持的立场，还主张整个南亚应宣布为无核区。孟加拉国总统齐亚·拉赫曼（Ziaur Rehman）在1977年底与比兰德拉国王进行了互访，并强烈支持将尼泊尔宣布为和平区的倡议。^③同年，塞舌尔总统强调：“我们绝不允许任何大国，无论来自东方还是西方，在我们的领土上设立军事基地。”他宣称要坚决建设印度洋和平区，将塞舌尔从大国核威慑中“解放”出来。^④不结盟运动并未满足仅仅将一两个地区建成和平区，而是希望通过印度洋和平区、东南亚和平区及尼泊尔和平区的建设，在世界范围内建成广泛的和平区地带，不结盟运动外交部长会议也曾表示，要在世界其他地方建设和平区，“为实现这些目标，将做出必要努力，包括发表《和平区总宣言》。”^⑤

自此，印度洋和平区这一构想从作为不结盟运动的“理想秩序”逐渐上升为“普遍秩序”，以印度洋和平区为中心，以独立、自主、和平、合作为基础，同充斥着威慑、对抗、争霸的霸权力量形成了鲜

① Odette Jankowitsch and Karl P. Sauvant, *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-aligned Countries*, Vol. I, Dobbs Ferry/ New York: Oceana Publications, 1978, p. 436.

② 何长城：《尼泊尔和平区——顺应历史潮流的倡议》，《瞭望周刊》，1984年12期，第34页。

③ 王艳芬：《试析尼泊尔的“和平区”倡议》，《历史教学问题》，2022年第1期，第123页。

④ Korwa G. Adar, “The Indian Ocean as A Zone of Peace: A Gamble or A Reality?”, *Institute of Strategic Studies Islamabad*, Vol. 8, No. 2, 1985, pp. 70-71.

⑤ Odette Jankowitsch and Karl P. Sauvant, *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-aligned Countries*, Vol. I, Dobbs Ferry/ New York: Oceana Publications, 1978, p. 678.

明的对比。在构建印度洋和平区的过程中，印度洋地区国家开始摒弃传统意义上如宗教、人种、制度以及意识形态等种种矛盾，转而关注国家间的横向联系，将“求同存异”真正进行实践。“同”不仅源于第三世界国家相似的苦难史与民族独立斗争，更是在未来对于国家繁荣稳定的美好希冀，是一种对于和平、合作、共赢的新世界秩序的向往。“普遍秩序的形成本身便是一个全球史的动态过程，是一种压迫与被压迫关系之间缠斗的阶段性的成果。”“这种在民族独立运动中形成，但试图超越民族国家界限、朝向普遍主义世界新秩序的政治主体意识，才真正赋予了20世纪以独特的历史意义。”^①不结盟运动正是凭借“共同体”意识，构建以印度洋和平区为代表的“普遍秩序”，是针对旧有秩序的挑战和超越。

为践行印度洋和平区宣言中的主张，联合国在1972年通过第2992（XXVII）号决议，宣布成立“印度洋特设委员会”以推动“印度洋和平区”的构建。该委员会是联合国九个特设委员会之一，每两年发布一次《印度洋特设委员会报告》。恢复联合国合法席位的中国作为委员会的一员，发挥了重要的作用。这一委员会审议了印度洋和平区宣言中的关键定义问题，如“涉及和平区界限的定义以及诸如‘沿岸国和内陆国’‘外国军事基地’和‘大国竞争背景’等用语的确切含义”。^②并且，委员会就该区域各国如何才能更好地为实现目标做出贡献发表了广泛的意见。委员会就如何构建印度洋和平区的意见大致如下：第一，印度洋沿岸国和内陆国通过密切协商达成共识；第二，确认各国决心按照相互尊重主权的原则通过和平手段而不诉诸武力解决争端；第三，尊重各国的独立和领土完整，但不妨碍行使使用武力对付武装攻击的自卫权和自决权；第四，必须促进并确保区域内的安全条件，以加强印度洋国家自决权；第五，确保印度洋沿岸和岛屿的独立、主权和领土完整。还有人认为，在审议本款的主题时，应提及《联合国宪章》和《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的原则宣言》。他们还建议在之后再召开一次会议，以便就沿海和内地各国的问题取得一致意见。^③在联合国与参与此次会议的各国代表达成共识后，不结盟运动对此也高度关注并充满信心。1973年9月，不结盟运动在第四次首脑会议通过的成果文件《政治宣言》中特别强调：

① 殷之光：《新世界：亚非团结的中国实践与渊源》，当代世界出版社2022年版，第10—11页。

② Nand Lal, *Indian Ocean & Peace Zone Politics*, Kashi Vidyapeeth University, Political Science PhD Thesis, 1993, p. 198.

③ Ibid.

人类一直向往自由、福祉与和平，这不再是遥不可及的愿望，也不再是少数人可以企及的理想。我们时代的创造潜力使之成为可能，人民的深切需求使之成为历史的必然。

.....

先后在贝尔格莱德、开罗、卢萨卡和乔治敦举行的会议有力地表达了各国人民在独立、进步和公正的基础上建设新世界的和平愿望。^①

正因此，不结盟运动自20世纪60年代起，就已开始通过联合国诉诸国际法的力量，尝试建立一种“普遍秩序”，进而实现第三世界国家对于新型国际秩序的向往。对于这种“普遍秩序”的追求，不仅符合世界绝大多数国家和人民的利益，也是人类发展的应有之义，因此获得了广泛支持。在不结盟运动及以不结盟国家为代表的第三世界国家努力下，将印度洋构建为和平区的构想似乎正在逐步实现。但值得注意的是，印度洋和平区禁止各国海军进入印度洋的主张一经提出即被包括不结盟国家在内的众多国家所质疑，美国就曾公开批评这项建议严重干扰了航行自由，^②这也为之后印度洋和平区的真正实施埋下了隐患。加之印度洋地区复杂的地缘形势与国际关系，印度洋和平区的真正建成仍面临巨大挑战。

三、双重阻碍：印度洋和平区构建中的内外压力

在构建印度洋和平区的过程中，作为印度洋地区“大国”的印度在不结盟运动宣布印度洋为和平区之时表示强烈支持。^③但随着国家实力的增强，印度发现早先关于建设印度洋和平区构建的主张，日益成为遏制其海权发展的制度性障碍。同时，美苏将印度洋和平区的设立视为限制对方军事力量的有力准则，因此两者之间关于将印度洋构建为真正和平区的实践极为有限，给印度洋和平区的前景蒙上厚重

① Odette Jankowitsch and Karl P. Sauvant, *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-aligned Countries*, Vol. I, Dobbs Ferry/ New York: Oceana Publications, 1978, p. 614.

② “Declaration of the Indian Ocean as a Zone of Peace, 1971”, A/8584, U.N. General Assembly, p. 4.

③ Yogesh Joshi, “Whither Non-Alignment? Indian Ocean Zone of Peace and New Delhi’s Selective Alignment with Great Powers during the Cold War, 1964-1979”, *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 30, No. 1, 2019, pp. 26-49.

阴影。

（一）大国背反：印度支持印度洋和平区的考量与其“门罗主义”实践

印度洋和平区构建的进程以结果导向来看，至今未能达成其设想。从不结盟运动成员国视角出发，内部“大国”间的矛盾是这一进程失败的主要原因。作为印度洋地区的关键声音与不结盟运动创始成员国之一，印度的认同与落实对印度洋和平区的构建至关重要。印度对于班达拉奈克总理提出的印度洋和平区主张一贯持支持态度，特别是进入20世纪70年代后，印度更是成为构建印度洋和平区的主要支持者。^①印度代表斯韦尔（G. G. Swell）曾在第21届英联邦会议中旗帜鲜明地抨击超级大国在印度洋建立军事基地的行为：

（印度洋）地区和平并不取决于一个超级大国建立罗马和平（Pax Romana），而是取决于有关地区各国之间基于地缘考量的互谅互让。而超级大国对其他国家的专横干涉的影响是无效且荒诞的。^②

印度代表对超级大国的态度源自尼赫鲁的不结盟政策，其目的是通过不与其他国家结成军事同盟，在远离两个超级大国的前提下，实现与其他国家和平共处，维护自身的独立与主权。印度独立之初提出的颇具理想主义的不结盟政策，受到国际社会的广泛支持，成为不结盟运动的主要思想来源。但自中印自卫反击战后，印度外交道路明显开始偏向现实主义。

1963年12月，美国海军首次宣布计划将第七舰队派入印度洋，对此，印度国内一片哗然。印度驻中华人民共和国第一任大使潘尼迦曾认为，“认真研究一下印度历史上的各种力量，就可以毫不怀疑地认识到：谁控制了印度洋，谁就掌握了印度。”^③印度国内对于美国航母进入印度洋表现出恐慌情绪，美国则安抚印度，美国将舰队派入

^① Yogesh Joshi, “Whither Non-Alignment? Indian Ocean Zone of Peace and New Delhi’s Selective Alignment with Great Powers during the Cold War, 1964-1979”, *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 30, No. 1, 2019, pp. 26-49.

^② S. L. Shaktiher, *21st Commonwealth Parliamentary Conference 1975*, New Delhi: Lok Sabha Secretariat, 1976, p. 28.

^③ 潘尼迦著，德隆、望蜀译：《印度和印度洋：略论海权对印度历史的影响》，世界知识出版社1966年版，第81页。

印度洋是为了维持地区均势，第七舰队的航行是为了表明“美国关注该地区防务问题，并将在发生侵略行为时动用美国军事力量”。^①但印度国内对美国是否会为诸如印度这类次级盟友甘愿冒核战争的风险持怀疑态度。同时，一直以来奉行不结盟外交政策的印度并非任何一个超级大国的盟友，但印度寻求美国的核保护伞这一举动背离了不结盟外交政策，使印度遭遇国际社会的信任危机。^②此外，尼赫鲁对于美国军舰进入印度洋“沉默的批准”^③，开启了印度寻求西方军事支持的道路。

1964年，中国在罗布泊成功进行了第一颗原子弹爆破实验，这不仅使印度在国防安全方面感到威胁，也标志着印度在社会经济发展方面落后于中国，引起了印度强烈的不安全感。因此，这一时期的印度并不像20世纪70年代那样强烈反对美国于迪戈加西亚基地建设核武器设施。在中国成功进行核试验后，印度为寻求美国核保护伞，在迪戈加西亚问题上不想“有过多的声音”^④。而1964年10月的不结盟运动开罗首脑会议，印度为维护其热爱和平的正义形象，依然对班达拉奈克关于反对核武器，排除超级大国军事基地，将印度洋建设为和平区的主张表示支持。^⑤但实际上，印度已开始对印度洋和平区这一概念保持高度怀疑态度，认为和平区的构建可能对其不利。^⑥作为不结盟运动主要领导国的印度碍于其自身的不结盟政策，不能公开寻求大国保护，而印度洋和平区的主张削弱了印度洋地区超级大国的军事存在，印度惧怕超级大国从海上撤出后，其国防安全会受到周边国家的“威胁”，迫切需要得到超级大国海军甚至核力量的支持。可以说，印度初期对于构建印度洋和平区的支持，更多是基于印度在不结盟运动中的领导地位，为维护印度的第三世界领导者形象而不得不为之。对于印度洋和平区决议中主张的“排除大国军事力量”，印度并不认

① Darshana M. Baruah and Yogesh Joshi, "India's Policy on Diego Garcia and Its Quest for Security in the Indian Ocean", *Australian Journal of International Affairs*, Vol.75, No.1, 2021, pp. 36-59.

② Yogesh Joshi, "Whither Non-Alignment? Indian Ocean Zone of Peace and New Delhi's Selective Alignment with Great Powers during the Cold War, 1964-1979", *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 30, No. 1, 2019, pp. 26-49.

③ Ibid.

④ Darshana M. Baruah and Yogesh Joshi, "India's policy on Diego Garcia and its quest for security in the Indian Ocean", *Australian Journal of International Affairs*, Vol.75, No.1, 2021, pp. 36-59.

⑤ Ibid.

⑥ Yogesh Joshi, "Whither Non-Alignment? Indian Ocean Zone of Peace and New Delhi's Selective Alignment with Great Powers during the Cold War, 1964-1979", *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 30, No. 1, 2019, pp. 26-49.

为美苏两个超级大国的军事力量进入印度洋对于其国家安全是一种威胁，相反，一位印度国防部官员称，美苏军事力量进入印度洋后，“在战略上，它们很可能会相互威慑。”^①因此，双方并不会爆发大规模的军事冲突。

但在1970年之后，印度对于印度洋和平区的态度发生了重大变化，其中一个原因是中美关系的缓和。印度敏锐地察觉到，美国总统尼克松开始对中国展现友好姿态，中美两国随后展开的会谈更令印度感到不安。印度在一份报告中指出，“美国和中国之间建立关系很可能在政治和经济上对我们不利。”^②同时，自第二次印巴战争以来，西方国家对印度实施武器禁运，苏联因此逐渐取代西方成为印度主要的军事和经济贸易伙伴。1971年8月，印度与苏联签订了《友好合作条约》，双方成为事实上的军事盟国，这也引起了其他国家的质疑，时任美国副国务卿罗杰·威廉姆斯（Roger Williams）曾就这一问题质问印度驻华盛顿大使拉克希米·杰哈（Lakshmi Kant Jha）：“印度怎么能认为该条约（印苏《友好合作条约》）与不结盟政策一致？”杰哈认为，对印度来说“不结盟并不意味要独自面对侵略或侵略威胁”。^③此外，第三次印巴战争时期，美国为维护地区均势，敦促印巴停火，将第七舰队派往孟加拉湾，这一针对印度的军事行动使其产生了一定程度的恐慌。印度国防部认为，“美国第七舰队的出现，不可避免地引起了（印度人的）疑虑。”^④英迪拉·甘地在1972年的一本杂志上发表的文章中谈及了关于此事的看法：“（美国）派遣企业号军舰，来支持一个残酷的军事独裁政权并恐吓一个民主国家，请想象一下我们的感受。”^⑤同时，这一时期美国一直在向沙特阿拉伯及伊朗等国家提供武器，印度担心美国对这些国家的支持，最终会损害印度在印度洋的主导地位，更惧怕美国援助这些国家的武器最终流入巴基斯坦。^⑥由此可见，中印自卫反击战给印度带来了阴影，中国成功研制核武器更是加深了印度的恐慌；在随后的几次印巴战争期间，以美国

① Kerry Ward, “Ebb and Flow of Power in the Indian Ocean Region”, *USI Journal*, 1968, LXXXIV/410, p. 14.

② “Sino-Indian Relations in the Context of Latest Development in Sino-US and Sino Soviet Relations”, MEA PP (JS) 3(3)/74, Vol. I, Ministry of External Affairs, Government of India, 1970.

③ “Record of Conversation between L.K. Jha and Secretary of State Roger Williams”, MEA WII/504/3/71, Ministry of External Affairs, Government of India, 1971.

④ *Annual Report 1972-73*, New Delhi: Ministry of Defence, 1973, p. 8.

⑤ Indira Gandhi, *India and the World*, New Delhi: Foreign Affairs, 1972, p. 75.

⑥ “Chatterjee to Haksar, 8 November 1972”, PHN Subject File, No. 240, Records Management Publication, 1972.

为代表的西方势力站在巴基斯坦一方频频干涉印度军事活动，促使印度完成从亲美到亲苏的转变。印度正是出于制衡美国海军在印度洋地区的优势地位，进而支持印度洋和平区的主张。

印度对苏联军事力量进入印度洋时的态度与对美国第七舰队截然相反。印度认为，苏联并不威胁其领土完整，同时还能够帮助印度监视可能有潜在威胁的美国舰队：“1971年，第七舰队从太平洋基地进入孟加拉湾，历史上是苏联帮助了我们（印度）。苏联国防部长格雷奇科（Marshal Grechko）元帅说，苏联海军对第七舰队进行了跟踪，一艘苏联潜艇曾两次在美国人不知情的情况下潜入其航空母舰下方。”^①印度认为苏联“对该地区的任何一个国家都不构成威胁”，并且苏联海军在印度洋的力量是“防御性的”，是为“对抗美国在那里（印度洋）用核武器威胁苏联中亚的战略力量”。^②此外，印度对苏联的和平意图有信心，认为“（苏联）许多海军活动与苏联东西港口之间的往来有关”，法国海洋历史学家科托沃·贝加列（Coutau-Bégarie）则证实，“1971—1976年，根据一项正式协议，苏联海军被获准有限使用印度东海岸的维萨卡帕特南港和安达曼群岛的布莱尔港”^③，证明苏联在印度洋地区的确保有一定军事力量。但为支持苏联，印度在不结盟运动的内部文件中避免提及关于苏联在印度洋维持军事基地的内容：“西方报告不时声称，苏联在印度洋沿海各邦获得了基地设施。事实上，没有任何证据表明苏联在任何一个沿海国家保有基地设施。”^④然而，为了消除西方在印度洋的海军存在和营造反对美国在印度洋建设基地的世界舆论，印度不得不支持不结盟运动在文件中使用“大国”（superpower）的字眼，^⑤这就将苏联也纳入其中。可见，印度对于印度洋和平区主张的支持是利用了班达拉奈克反对美国迪戈加西亚基地的主张，意图抵消美国在印度洋上的军事力量，维护自身国防安全。而出于自身利益的考虑，印度对同样在印度洋地区拥

① “D. P. Dhar’s Note to the Prime Minister on Brezhnev’s Visit to India”, PHN Subject File, No. 284, Records Management Publication, 1973.

② “Talking Points: Indian Ocean”, MEA WI/104(5)/75 EE, Ministry of External Affairs, Government of India, 1976.

③ Michael Richardson, “East Asia and Western Pacific Brace for Indian Ascendancy”, *The International Herald Tribune*, Vol. 9, No. 2, 1989, p. 180.

④ “Great Power Presence in Indian Ocean”, MEA WI/104/108/72-EE, Vol. I, Ministry of External Affairs, Government of India, 1974.

⑤ “Visit of USSR Deputy Foreign Minister Mr. Firyubin: Brief on USSR’s Attitude towards the Proposal for the Declaration of the Indian Ocean as a Zone of Peace, 1976”, MEA WI/104/99/76, Ministry of External Affairs, Government of India, 1976.

有强大军事力量的苏联却持纵容态度。

一直以来，致力于做“有声有色的大国”的印度利用“印度版门罗主义”将周边国家划归自身势力范围之中。无论是侨底利耶在《利论》中的曼荼罗主义，还是独立之初“印度版门罗主义”的传统，均可发现印度的霸权主义思想由来已久。早在1961年印度总理尼赫鲁就在关于果阿问题的演讲中提到：

即使是美国，在成为强国后的一段时间里，都在担心欧洲列强涉足美洲的土地，这就致使门罗总统发表了著名的门罗宣言……因此我认为，葡萄牙如果继续占领果阿邦，就是干涉印度当今的内政了。我便要站出来说一句，现在任何干涉都将视为对印度内政的干涉……或许我们还不够强大，不能制止这种干涉。但是不论哪个国家想要以任何方式干涉印度，都是我们不能接受的，都是要用实力去反抗的。这就是我所主张的门罗主义扩展化。^①

据一些学者关于“门罗主义”适用范围的研究，尼赫鲁关于果阿的上述表述的确符合“门罗主义”的政策逻辑。^②但在20世纪80年代之前，印度还未将“门罗主义”应用在海上。相反，在第三次印巴冲突时，美国海军却介入印度洋维持南亚均势，伴随着美国迪戈加西亚军事基地的建设，使印度越发感受到不安。潘尼迦曾认为“主宰着印度国防全盘战略的是海洋”。然而，20世纪70年代之前的印度国防重心在陆上，海军的建设则相对滞缓。^③从这一角度出发，20世纪70年代的印度对不结盟运动卢萨卡峰会提出的印度洋和平区的支持有

^① Jawaharlal Nehru, *India's Foreign Policy: Selected Speeches*, September 1946 to April 1961, New Delhi: Government of India, pp. 113-115. 转引自：宋德兴：《印度海洋战略研究》，时事出版社2016年版，第101页。

^② 章永乐认为，“从19世纪以来，‘门罗主义’这一符号适用的空间斗争，主要是在两个层面展开：一是‘超国家’的区域（regional）乃至全球（global）层面，二是‘次国家’的省域层面。”而在“门罗主义”话语诞生之前，国家层面已经有一种强有力的“主权”（sovereignty）话语，起到划定国家政治空间边界、排除外部干涉的作用，这样的话语不被称为“门罗主义”。尽管地理上果阿邦为印度的一部分，但尼赫鲁发表这篇演讲时印度尚未恢复对果阿邦的主权，故尼赫鲁的“门罗主义扩展化”旨在收复主权，涉及“超国家”范畴。详见：章永乐：《此疆尔界：“门罗主义”与近代空间政治》，生活·读书·新知三联书店2021年版，第28页；关于果阿问题的研究参见：陶亮、李敏：《尼赫鲁对果阿问题的处理与1962年中印边界冲突》，《南亚研究》，2014年第2期，第87—105页、第159页。

^③ 潘尼迦著，德隆、望蜀译：《印度和印度洋：略论海权对印度历史的影响》，世界知识出版社1966年版，第82页。

了充足动机。^①印度的霸权行为致使南亚地区其他小国主张的印度洋和平区有了双重目的，一方面反对美国等在印度洋地区的军事活动，另一方面是制止邻国的“门罗主义”霸权行动。

同时，印度洋沿岸及内陆国家“都存在在它们以前的殖民统治者所设立的边界内，这些边界割裂了古代的语言、文化、种族和经济统一体。因此，有趣的是，摆脱殖民统治进一步强化了欧洲帝国主义带来的地区分裂”。^②这种分裂导致了他们在独立后的互相攻讦，因此对印度洋大多数沿海国家来说，邻国的威胁有时更大于超级大国的影响，以至于“事实上，他们中（印度洋沿岸及区域内国家）的许多政客希望有超级大国的存在，以保证能对抗敌对的邻居或另一个超级大国”。^③以尼泊尔为例，尼泊尔构建和平区的主要目的并非排除超级大国的影响，而是防范印度。尼泊尔与印度接壤，毫无缓冲可言，“正因印度过于直白的现实主义立场及其处处插手尼泊尔内政的老大哥姿态，加德满都不得不考虑如何避免印度方面进一步干涉的可能，最终决定采取‘和平区’的路线。”^④巴基斯坦则与尼泊尔类似，在第三次印巴战争临近结束之时，联合国通过了宣布印度洋为和平区的宣言，巴基斯坦投了赞成票，宣言强调：

同意1970年9月在卢萨卡举行的不结盟国家或政府首脑第三次会议的宣言要求所有国家把印度洋看作大国（great power）对抗与竞争以及基于此种对抗与竞争所设想的基地都应排除在外的和平区，并予尊重，且宣告这一地区亦应全无核武器；

……

郑重宣告指定印度洋在尚待决定的界限内，连同上方空间和下方海床洋底，永远为和平区；

请各大国（great powers）依照这项宣言立即与印度洋沿海国家进行协商……^⑤

① Selig S. Harrison and K. Subrahmanyam, *Superpower Rivalry in the Indian Ocean: Indian and American Perspective*, New York: Oxford University Press, 1989, p. 23.

② 肯尼斯·麦克弗森著，耿引曾等译：《印度洋史》，商务印书馆2015年版，第204页。

③ Selig S. Harrison and K. Subrahmanyam, *Superpower Rivalry in the Indian Ocean: Indian and American Perspective*, New York: Oxford University Press, 1989, p. 56.

④ 王艳芬：《试析尼泊尔的“和平区”倡议》，《历史教学问题》，2022年第1期，第125页。

⑤ 《宣布印度洋为和平区》，联合国，[https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-2832\(XXIV\)](https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-2832(XXIV))，访问时间：2023年9月7日。

但在这份文件中，对于“大国”一词没有明确的解释，“‘大国’既可以指超级大国，也可以指新兴地区大国。”^①巴基斯坦等国明显认为印度属于后者，比起对于排除超级大国的影响，巴基斯坦更寄希望这份宣言可以遏制印度的扩张力量。然而，在第三次不结盟运动首脑会议后，印度则成为同其他国家商议构建印度洋和平区的主要力量。^②印度希望印度洋和平区可以限制美国的迭戈加西亚基地，而并非限制自身军事力量，这就造成了不结盟运动的内部分裂。

同时，印度在1974年进行了核试验；1975年吞并锡金，使其成为印度的一个邦；20世纪80年代后印度又动用军事力量干预斯里兰卡的内战。这些“印度版门罗主义”行径均与其领导的不结盟运动理念相违背。同样值得注意的是，1972年2月在乔治敦召开的不结盟外交部长会议上，埃及代表首先赞扬了《宣布印度洋作为和平区宣言》，但随后指责伊朗“以武力占领位于阿拉伯海湾霍尔木兹海峡顶端的三个阿拉伯岛屿，将岛上的人驱逐到阿拉伯大陆”。埃及代表认为，“伊朗政府的侵略行为公然违反了联合国原则以及所有和平共处相关原则……伊朗占领三个阿拉伯岛屿是其他沿海国家通过霍尔木兹海峡进入公海的唯一出口，对其他国家构成了直接经济贸易和其他重要利益的威胁，伊朗的侵略威胁到整个地区的和平与稳定。”^③然而，对于刚刚过去两月，造成较大伤亡且改变地缘形势的第三次印巴冲突，不结盟国家在这次会议上却只字未提。同时，在印度洋和平区的构建之中，印度对于超级大国与其自身的要求也存在着双重标准：“在任何印度洋和平区的实质内容上，印度人都倾向于反对大国在印度洋的活动，但他们一直怀疑并抵制锡兰排除印度军事的行动。”^④而印度正是利用这一时期，对自身的海军军备进行大规模建设。

20世纪70年代前后，通过苏联的帮助，印度海军力量急速增长。1970年，印度海军人数已经上升到4万人左右，而在1966年印度海

① 杜英：《1971年〈宣布印度洋为和平区宣言〉局限性分析》，《历史教学问题》，2010年第6期，第105页。

② “Talk Between the Minister and Prime Minister of Australia-19 And 20 December 1974, Arms Limitation and The Indian Ocean Peace Zone, (Dirgo Garcia, Indian Ocean Peace Zone)”, FCO 37/1404, U.K. Foreign and Commonwealth Office, 1974.

③ Odette Jankowitsch and Karl P.Sauvant, *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-aligned Countries*, Vol.II, Dobbs Ferry/New York: Oceana Publications, 1978, p. 663.

④ “Telegram 5616 from the Embassy in India to the Department of State”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. E-8, Document 72, p. 6.

军只有 1.7 万人。^① 印度计划“到 2000 年时，海军将拥有几百艘战舰，包括核潜艇和 3 艘航空母舰。海军预算在全部国防费用中所占比重由 20 世纪 60 年代的平均 4.8%，上升到 20 世纪 70 年代的平均 8.7%……虽然印度这一雄心勃勃的计划由于缺乏国力根本无法实现，但可以表明印度强烈的海洋意识和对海军发展的重视程度”。^② 这也使得构建印度洋和平区提倡的削减印度洋地区大国军事力量的主张，为印度海军在北印度洋称霸提供了便利条件，而印度洋和平区则成为印度在该地区称霸的工具性政策。^③ 印度海军在 20 世纪 80 年代获得一定程度的发展后，随即开始对周边海上各国的军事干涉，特别是针对锡兰泰米尔叛乱的军事干预，被视为印度门罗主义实践的典型。印度南部军区策划的“巴斯特行动”（Operation Buster）甚至企图通过分裂斯里兰卡威胁斯里兰卡政府，以表示对泰米尔武装的支持。^④ 此外，印度还在 1983 年实施了针对毛里求斯的“拉尔多拉”计划（Operation Lal Dora）；于 1988 年采取了针对马尔代夫的“仙人掌行动”（Operation Cactus）；对塞舌尔也曾有过一定程度的干预。对此，马来西亚国防部部长东姑·礼道丁（Tengku Rithauddeen）评论道：“（马来西亚）希望新德里不会在比印度洋更远的地方展现军事实力或者试图控制通往马六甲海峡的大门。”^⑤

综上所述，印度作为印度洋和平区的主要支持者，更像是将《宣布印度洋作为和平区宣言》看作是在自身海军与海防建设尚不完备时，为排除超级大国影响及维护海疆安全的缓兵之计。作为不结盟运动主要领导国的印度，数次“同室操戈”，但似乎并没有引起不结盟运动组织中其他成员国的重视。从其他不结盟运动成员国视角来看，它们一方面需要仰仗类似印度等大国推动完成不结盟运动商定的主要事务，另一方面又不得不提防印度的霸权行径，这种对内部大国的矛盾态度致使不结盟国家对这一组织产生双重心理，造成组织内部力量的分裂，继而引发不结盟运动组织在冷战后期日渐式微。对此，印度无疑要承担主要责任。

① A. J. 科特雷尔、R. M. 伯勒尔著，上海师范大学外语系译：《印度洋：在政治、经济、军事上的重要性》，上海人民出版社 1976 年版，第 319 页。

② 孙士海：《印度的发展及其对外战略》，中国社会科学出版社 2000 年版，第 286 页。

③ Yogesh Joshi, “Whither Non-Alignment? Indian Ocean Zone of Peace and New Delhi’s Selective Alignment with Great Powers during the Cold War, 1964-1979”, *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 30, No. 1, 2019, pp. 26-49.

④ 大卫·布鲁斯特著，杜幼康、毛悦译：《印度之洋：印度谋求地区领导权的真相》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 71 页。

⑤ 同上。

（二）域外压力：美苏两国对于印度洋和平区的态度及应对

在班达拉奈克提出构建印度洋和平区的主张时，西方大国就开始针对印度洋和平区进行分析。英国作为在美苏之前的印度洋秩序主导国，对印度洋和平区提出过不同于不结盟运动国家的理解。英国认为印度洋的“和平可能甚至已经受到沿岸国之间敌对行动的破坏，印度洋和平区倡议并非针对这一问题，而是专门针对大国竞争所带来的潜在威胁”。并且英国完全同意“大国在印度洋地区的海军存在不断升级，不利于该地区的安全与稳定。希望能对这种军事存在进行有效制衡”。^①然而，谈到印度洋和平区，英国认为“即使在联合国得到大多数国家的支持，但期望有关大国接受一个由区域沿海国家制定，用来限制他们的制度是不现实的。某些沿岸国家可能有能力阻止一个或多个大国的海军或其他军事活动，但如果没有大国的同意和合作，就不可能实现重大的全面限制”。同时，英国对锡兰提出的建议也表示怀疑，“就锡兰的详细建议而言，我们对该地区界线的进一步划分以及这些规定与沿岸国所具有的单独或集体防卫权利之间的关系还很不清楚。我们对某些提案的含义及其可能的实际效果也持怀疑态度”。^②从某种程度上来说，英国的这一观点和建议准确地预言了构建印度洋和平区的未来走向。

美国驻印度大使莫伊尼汉站在印度的角度对印度洋和平区发表了与英国近乎一致的看法。莫伊尼汉认为，“关于印度洋海军限制和印度洋和平区的建议是混乱的、分散的，而且基本上是政治性的。”印度洋和平区的成功实践与“（印度洋地区国家）国内的姿态及其对削弱超级大国的意愿有很大关系”，但他同样怀疑印度洋地区内部对此能否达成一致，“印度洋的国家是一个动物园，而不是单一物种”，因此“我们怀疑很难在地区国家和外部力量之间找到足够的共同利益来为任何他们普遍接受的限制提供基础”^③，这也在相当程度上代表了美国国内的看法。

针对印度洋地区的情况，美国表示虽然不会控制该地区，但需防止苏联或其他势力介入：

① “Foreign Policy of Government Ceylon”, Proposals for Neutralization of The Indian Ocean, Indian Ocean Peace Zone, FCO37/792, U.K. Foreign and Commonwealth Office, 1971.

② Ibid.

③ “Telegram 5616 from the Embassy in India to the Department of State”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. E-8, Document 72, p. 8.

尽管美国没有理由控制印度洋地区，但阻止苏联和其他潜在敌对势力控制该地区或其主要部分符合美国的利益。^①

美国认为印度洋和平区具有明确的反苏色彩，可以利用这一建议中的某些部分来限制苏联，但也认为印度洋和平区可能有利于印度：

（锡兰）建议的一个重要特点是它带有明显的反苏色彩，其提出的时间紧临苏印条约。国务院发布了一份文件……从军备控制的角度讨论了苏印条约。……它指出，军备控制计划可以帮助缩小美苏在印度洋地区的差距，并限制苏联可能从该条约中获得的具体军事优势；然而，一项限制外部军事存在的协议可以解放印度，使其可以作为苏联的代理人，或者在该地区从事破坏稳定的活动。^②

尽管印度洋和平区的提议有利于美国限制苏联，但如真正落实印度洋和平区规定的要求，需要美国与苏联达成同时削减双方于印度洋地区的海上军事力量协议。美国国防部和参谋长联席会议代表对此认为，与苏联在印度洋海域达成削减军事力量这方面进行任何方式的合作都不符合美国利益。苏联具有的地缘优势威胁了美国的海军，使苏联对其周边地区有相较于美国更强的影响力。此外，美国作为一个海权国家，非常重视自身在海上的优势地位，并以此保证美国及其盟友海上运输的能力，而印度洋和平区会将印度洋塑造为封闭海（enclosed sea），这限制了美国海军的自由航行，因此美国不会在有损这一优势的方面同苏联进行合作：

苏联占据了一个中心地理位置，而美国没有。……在政治上，他们一贯坚持“封闭海”的概念，即把与苏联毗连的封闭海和半封闭海变成苏联的湖泊，以利于苏联在这些地区取得军事和政治上的优先地位。

……

美国的海军战略旨在保持对我们及我们的盟友所依赖的重要

① Edward C. Keefer, "Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969-1972; Jordan, September 1970", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Vol. XXIV*, p. 139.

② *Ibid.*, p.190.

海上交通线的控制，并在必要时从海上向内陆投射军事力量。因此任何对美国 and 苏联海军力量施加同等限制的协议或谅解，都会倾向于支持苏联的战略，而反对美国的战略。同样，任何将促进闭海原则而损害自由海的协议或谅解都将往往对我们不利，并建立一个破坏性的先例。^①

美国认为依照海洋法规定中的国际公海的定义^②，其“海军部队可以部署到世界各地而不跨越国界”。因此，“以任何方式达成一项限制使用海军的协议，将意味着美国放弃一个对国家安全利益具有极大灵活性和价值的选择”。^③因此，美国不会“承认（印度洋和平区）这种限制我们国家利益的条款。基本上，这与我们对海洋自由的想法是不一致的。此外，它可能导致我们未能实现海洋政策目标，保护海洋自由世界最大面积的海洋”。^④美国的国务院和国防部认为印度洋和平区的某些条款不符合国际法，对印度洋和平区的宣言进行了彻底的否决：

美国国务院和国防部随后拒绝将印度洋宣言作为谈判基础，因为该宣言意味着为印度洋制定一个特殊的海洋法制度，使得联合国大会支持一个与海洋法不一致的宣言，降低了战略机动性，并影响了依赖军事力量平衡以维持稳定的任何国家的安全利益。^⑤

综上所述，美国内部确定不会在印度洋地区削减军事力量。同时，不结盟运动对美国的霸权行为进行了强烈谴责。美国也认为自身“由于拒绝参与对话，我们表现出挫败、对抗、对印度洋沿岸国家的观点漠不关心的态度，当我们在该地区从事海军活动时，还增加了挑衅和威胁的形象”。^⑥因此，在不结盟运动相关会议与联合国大会相关文

① Edward C. Keefer, “Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969–1972; Jordan, September 1970”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. XXIV, p. 218

② 参见：《公海公约》，联合国，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/ILC-1958-3>，访问时间：2024年3月15日。

③ Edward C. Keefer, “Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969–1972; Jordan, September 1970”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. XXIV, p. 219.

④ Ibid.

⑤ Edward C. Keefer, “Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969–1972; Jordan, September 1970”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. XXIV, p. 207.

⑥ “Telegram 5616 from the Embassy in India to the Department of State”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. E-8, Document 72, p. 10.

件中，有较多批评美国在印度洋地区保持军事力量的记载。但印度避免在会议文件中出现苏联于印度洋保持军事力量的相关信息，导致不结盟运动历届关于构建印度洋和平区的相关文件中以批评美国的记录居多，将美国塑造为破坏印度洋和平与影响印度洋沿岸及区域内国家的主要责任方。

在印度洋和平区问题上，美国不愿意放弃相较于苏联战略部署所具有的非对称战略优势。^①对此，苏联也有坚定的立场，认为造成印度洋地区紧张局势、破坏印度洋地区和平的罪魁祸首就是美国。苏联代表曾在联合国发言认为：

我们一再指出，发展苏联和该地区沿岸国家之间合作的障碍之一是错误地试图把苏联和美国相提并论，认为苏联对印度洋军事活动的扩大和紧张局势的加剧应负同样的责任……苏联在印度洋没有军事基地，它现在没有以封锁，夺取油田或以任何其他方式威胁任何国家。我们并没有在印度洋国家的海岸边上集结一支军事性的海军舰队。是美国正在积极地从事这种活动，并在试图扩大和强化其在印度洋的军备活动，从而对和平构成了威胁……^②

同时，苏联坚称其支持印度洋和平区的构建以及相关裁军工作：

苏联代表团愿再次声明，苏联赞成在该地区建立和平区。我们将与所有感兴趣的国家积极合作……以便在该区域建立一个和平区。^③

苏联对构建印度洋和平区的支持，一方面是为了削弱美国在印度洋上的军事力量，另一方面是为了维护苏联在第三世界国家的正面形象。然而，在1979年末苏联军队入侵阿富汗后，苏联支持和构建印度洋和平区的承诺实质上已不足为信。印度洋和平区的宣言明确指出需要“撤出印度洋沿岸及内陆国家的军事基地”，^④而阿富汗作为印度洋地区的内陆国家，也是构建印度洋和平区的支持方，却遭受了超

① Selig S. Harrison and K. Subrahmanyam, *Superpower Rivalry in the Indian Ocean: Indian and American Perspective*, New York: Oxford University Press, 1989, p. 230.

② “Verbatim Record of The 42nd Meeting”, A/C.I/35/PV.42, United Nations, 1980, p. 31.

③ Ibid.

④ “U.N. General Assembly Resolution on Indian Ocean as Zone of Peace”, *International Legal Materials*, January 1972, pp. 217-219.

级大国军事上的直接侵略，这使得印度洋和平区宣言名存实亡。

在苏联入侵阿富汗后，美国转而开始支持印度洋和平区建设，但实质上是为寻找机会名正言顺地谴责苏联的军事入侵活动。美国代表曾在联合国发言称“我们认为，并非所有大国的军事存在都是在对抗的背景下，导致危险的局面。……我们认为，违反《联合国宪章》的宗旨和原则部署的军事部队破坏了和平区的意图，而依照这些宗旨和原则部署的部队则不会”。^①美国意在借遵循《联合国宪章》宗旨的名义，为维护地区均势向印度洋地区派遣军事力量。在《宣布印度洋为和平区宣言》通过10年后，美国第一次对旨在商讨如何建成印度洋和平区的印度洋地区会议表示支持：

我国决定参加就支持今年关于印度洋问题决议草案达成的协商一致意见，这是美国首次采取支持关于印度洋和平区的决议草案的立场。

……

我国代表团之所以能支持目前的决议草案是因为我们认为它考虑到了美国严重关切的某些事项。尽管美国将继续作出种种努力来帮助消除印度洋特设委员会仍面对的众多障碍，但我们仍认为在目前的状况下安排一次印度洋会议的时机是不成熟的。……某种程度上由区域冲突，特别是由苏联入侵和占领阿富汗造成的去年该地区安全局势的明显恶化已使会议成功的可能性消失殆尽。^②

苏军占领阿富汗后，不结盟运动成员国决定在1981年锡兰科伦坡召开印度洋地区会议，美国方面对此展开了分析与应对。美国希望找到一种方法“既能最好地保护自己的利益，又能使不结盟国家以海军为导向的印度洋和平区概念名誉扫地”。并且认为“要想成功地实施其战略，就必须及早采取强有力的行动”。美国将即将召开的印度洋会议视为“除非美国干预，否则将对美国政治和安全利益不利的会议”。故而有意质疑印度洋和平区这一概念，目的是“减缓会议召开

^① “Verbatim Record of The 42nd Meeting”, A/C.I/35/PV.42, United Nations, 1980, p. 35.

^② Ibid.

的势头”以将舆论引导至对美国有利的方向。^①同时，美国也认可“在印度洋沿岸的一些国家真诚地希望减少超级大国对抗的风险，他们支持印度洋和平区是出于这个原因而不是出于反美动机”。但最终美国仍选择参与会议筹备的讨论，但反对会议的召开，“这样我们就可以发挥带头作用，确保不安排会议，并将苏联对阿富汗的占领视为对地区安全的威胁。”并且“使苏联承担破坏协议的责任。我们不会接受任何可能的参加最终印度洋和平区会议的情况”。^②显而易见，美国将印度洋和平区的构建视为自身霸权谋取地缘利益的工具。

美苏两个超级大国均将构建印度洋和平区视作自身牟利的工具，不结盟运动作为印度洋和平区的发起方对此却无可奈何，从历次不结盟运动关于采取措施落实印度洋作为和平区的商讨中可见一二。如1976年在科伦坡召开的第五次不结盟国家元首和政府首脑会议上，要求“进一步呼吁印度洋沿岸国和内陆国不要参加在大国竞争的情况下所设想的或有损于该区域人民利益的军事联盟或盟约”，并“敦促它们（超级大国）与委员会进行协商，以期早日执行联合国关于这个问题的各项决议”。同时“呼吁该区域的不结盟国家同印度洋其他沿岸国和内陆国协商采取一致行动，根据联合国大会第3259（XXVII）号和第3468（XXX）号决议，尽快采取措施执行《宣布印度洋为和平区宣言》”。但遗憾的是，“尽管一再发出邀请，但某些大国和某些主要海洋国仍未予以合作。”^③在利马召开的第五次不结盟国家外交部长会议中，不结盟运动“呼吁所有沿海国和内陆国尽快撤出这些在大国竞争背景下形成的多边军事联盟……敦促呼吁沿海国家和内陆国家拒绝为大国在其对抗背景下使用的军舰和军用飞机提供设施，同时也不为任何可能损害该地区国家主权、领土完整和安全的其他目的提供设施”。^④不结盟运动对于超级大国不配合构建印度洋和平区的行径进行了强烈的谴责，但实际上不结盟运动仅能用“呼吁”“敦促”等词语尝试号召印度洋地区国家以及超级大国执行联合国通过的相关宣言，除此之外并无实质性措施。

① “Secretary of State Alexander Haig, Jr. Provides President Ronald Reagan with Three Options the U.S. can Pursue Concerning a UN Proposal for a Conference on the Indian Ocean Zone of Peace (IOZP) Which Would Focus on the Superpower Naval Buildup, and Especially the Military Role of the U.S. in the Indian Ocean”, GALE|CK2349545862, Washington: The Secretary of State, 1981.

② Ibid.

③ Odette Jankowitsch and Karl P.Sauvant, *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-aligned Countries*, Vol. II, Dobbs Ferry/ New York: Oceana Publications, 1978, p. 780.

④ Ibid.

四、不结盟运动的局限性与构建印度洋和平区的影响

至冷战结束，印度洋和平区构建依旧渺茫。印度洋和平区的构建主要依赖于不结盟运动内部国家在联合国大会进行的斗争，形成决议后仰仗各国的共同合作与努力，特别是在印度洋地区军事力量最为强大的美国与苏联的合作。然而，在印度洋与不结盟运动内部，以印度为代表的国家为谋求地区利益，将印度洋和平区视为实现其成为“有声有色的大国”的助力。印度支持印度洋和平区的实际目的，使得南亚、东南亚各国无法真正做到不依靠超级大国军事力量维系自身安全。因此，印度洋域内国家也无法真正达成印度洋和平区旨在排除超级大国军事基地并在区域内实现无核化的目标。同时，印度洋域外的大国将联合国构建印度洋和平区的决议视作在印度洋地区制衡彼此军事力量的工具性政策，他们之间也缺乏构建印度洋和平区的正向动机，无法与对方达成真正关于建立印度洋和平区的合作与实践。

但归根结底，不结盟运动自身缺乏实现主张的有力方式，仅仅利用与依靠道义的力量实现目标自然是不现实的。从不结盟运动构建印度洋和平区的过程来看，不结盟运动内部决策受到不结盟大国影响较大，其内部国家也偶有隔阂，这些因素进一步限制了不结盟运动在国际舞台上完成自身主张的实践活动。此外，美国与苏联同部分第三世界国家在经济与政治上的联系极为密切。诸如美英两国在二战后实施的通过经济和技术援助帮助亚洲国家实现社会经济发展的“科伦坡计划”（Colombo Plan）^①，也使得第三世界国家无法与美苏等超级大国进行完全意义的切割。美苏在全球范围内展开的冷战争霸活动，也决定了美苏在印度洋均有切实利益的地区难以进行真正的缓和。因此，在内外因素影响下，不结盟运动构建印度洋和平区的主张成为具有浓厚理想主义色彩的愿景。

然而，不结盟运动提出的构建印度洋和平区这一类的主张，依旧在一定程度上发挥了维护世界和平的作用。联合国宣布印度洋为和平区的决议发布后，不仅印度洋沿岸及区域内国家纷纷表示赞同，包括中国等印度洋外部国家也强烈支持这一决议。中国驻联合国代表团认为，“宣布印度洋为和平区是一项正义的主张。它从印度洋地区的实

^① 郭语、岳云霞：《“科伦坡计划”与亚洲区域发展合作的形成与演变（1948—1977）》，《国际政治研究》，2024年第3期，第104—132页。

际情况出发,反映了包括印度洋地区国家在内的许多亚非国家维护民族独立和国家主权、反对超级大国侵略和霸权的强烈愿望。我们坚决支持宣布印度洋为和平区的大会第2832(XXVI)号决议,并认为这项决议应得到遵守和执行。”^①同时,中国代表团也强调应由印度洋内部国家决定其自身发展,反对超级大国的扩张和霸权行动。印度洋和平区受到了世界上绝大部分第三世界国家的支持与赞同,而和平区这一形式,更是第三世界国家的世界和平愿景与实现国家真正独立自主的直观表达。纵使这一主张具有强烈的理想主义色彩,但人类对于和平的不懈追求仍使得大国在使用军事力量前将人道主义作为极为重要的衡量标准,在一定程度上维护了世界和平。

第三世界国家通过不结盟运动对于世界和平的追求建立在反对超级大国冷战争霸、反对新殖民主义及反对核战争这种由超级大国主导的世界秩序基础之上。不结盟运动构建印度洋和平区的主张,在一定程度上更是对新型国际关系秩序的追求,这种国际秩序以反霸权主义、反新殖民主义为中心,同美苏两大超级大国主导下的世界秩序形成了鲜明对比。在构建印度洋和平区的同时,不结盟运动又陆续提出或支持了第三世界国家建立以经济为中心的国际经济新秩序与国际海洋新秩序^②;以信息权为中心的世界信息与传播新秩序,成为这一时期第三世界国家主张构建新型国际秩序的核心力量。尽管这些新秩序的主张并无太多实质性成果,但第三世界国家一直以来不断追求建立新型国际秩序,这也一定程度上解释了不结盟运动这一组织在冷战后依旧存在的原因。

正因此,在今天全球南方吸纳了冷战时期第三世界国家对于构建新型国际秩序的主张,力争建立类似印度洋和平区的这一国际关系新秩序,如中国提出的构建人类命运共同体,本质上是联结全人类共同利益和价值的建设性理念。^③人类命运共同体同印度洋和平区的理念相一致,同样基于对和平、独立、合作等共识的追求,已成为第三世界国家及全球南方国家提出类似主张的核心。这也说明了自万隆会议到不结盟运动成立,再到今天人类命运共同体的实践,全球南方对于构建新世界秩序的梦想与努力从未停息。从这一角度来说,印度洋地

^① “General Assembly Twenty, 1969th Meeting, First Committee”, AC1PV/1969, United Nations, 1973, p. 582.

^② 关于不结盟运动主张构建国际海洋新秩序,参见:高志平:《不结盟运动与国际海洋新秩序的构建》,《湖北大学学报》(哲学社会科学版),2017年第5期,第90—97页。

^③ 蔡文成、牟琛:《论人类命运共同体理念对国际行为体行动逻辑的重构》,《社会主义研究》,2022年第5期,第157—163页。

区从冷战时期美苏争霸的边缘地带转变为追求新世界秩序的中心。不结盟运动的实践虽然具有诸多局限性，但在思想史的意义上则成为革命性力量。

五、余论

20世纪中后期，美苏两个超级大国军事力量触及印度洋地区，印度洋周边的新兴第三世界国家受到严重威胁。同时，如印度这类印度洋大国以“门罗主义”的方式同样损害着周边国家的利益。因此，构建印度洋和平区的支持者分为两类：以印度为代表的印度洋地区“大国”和以巴基斯坦、尼泊尔为代表的国家，前者主要是为了反制美苏两个超级大国在印度洋的军事争霸活动；后者则更关注于周边国家对于自身的安全影响。两者的共同点都是基于不结盟运动理念与联合国宗旨下对自身安全形势进行考量，都希望以“普遍秩序”的方式维护自身与超级大国或“大国”交往中的主权与领土完整。印度洋和平区的构建虽已式微，但直至今日，依然有国家坚持主张建立印度洋和平区。^①

以冲击回应视角审视这段历史，可以得出“历史的终结”之后，作为对抗大国争霸冲击产物印度洋和平区及不结盟运动将伴随苏联的解体自行消失的结论。但实质上，超级大国构建的不公平、不公正的世界秩序依然存在，因此第三世界国家或全球南方国家希望建立新的世界秩序的努力也依旧在进行之中。发轫于20世纪60年代的不结盟运动秉持着“万隆精神”，陆续提出了构建国际经济新秩序、国际海洋新秩序、世界信息与传播新秩序等旨在建立不为超级大国服务的且更为国际主义的新世界秩序。对比二战后超级大国建立的对第三世界不公正的世界体系，印度洋和平区的理念与意图更是对构建一种以独立、自主、和平、合作等新的世界秩序的向往与尝试。这种诞生于第三世界的“域外意识”，经这些国家的不懈努力与奋斗早已成为一种“世界共识”，并被赋予了更多意义与内涵。自此，“世界各地的普通人都在讨论国际事务，敢于相信自己可以成为创造历史的推动力。”^②

^① 《科摩罗国家概况》，中华人民共和国外交部，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_677872/1206x0_677874/，访问时间：2023年9月8日。

^② Annamária Artner and Zhiguang Yin, “Towards a Non-hegemonic World Order-emancipation and the Political Agency of the Global South in a Changing World Order”, *Third World Quarterly*, 2023, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2023.2251422>.

从现实主义和实用主义政治的视角来看，第三世界运动的愿景在人们眼中可能是理想主义的，但当饱受战争摧残的世界急切地要摆脱残酷的霸权主义的过去时，国际主义的论述确实为那些相信《联合国宪章》所描绘的新世界秩序的人们提供了新的希望。

正因此，不结盟运动应被视为一种积极地、能动地对世界秩序改造的过程，而非“冲击与反应”范式下一种被动的、消极的或是一种欧洲中心主义的叙事模式。同时，类似印度洋和平区的倡议更像是因根植于第三世界国家历史与现实的背景而产生的“防患于未然”，并非“冲击与回应”范式可一概而论的。印度洋和平区提出之时，印度洋沿岸及区域内国家尚未受到切实威胁，“冲击”既未形成，更遑论“反应”。不结盟运动的新世界秩序想象，在当时无疑具有革命性的力量，而这种革命性推动着第三世界国家成为世界历史的一部分，甚至在某种意义上成为世界的中心地带。相对于超级大国而言，新兴国家绝不是野蛮、僵化与定型的呈现，反而应是一种具有生机的、能动的、创造性的力量。在美苏争霸时，世界范围内都被战争及大规模冲突所威胁，正是第三世界国家率先发出对和平、稳定等秩序的追求。同样作为第三世界的中国也始终致力于这项革命性进程中，自新中国建立之初就对未来世界平等秩序的梦想与实践有了直观表达：从1950年起便在天安门城楼两侧高悬“中华人民共和国万岁”和“世界人民大团结万岁”的标语，^①到如今中国外交部长王毅曾指出“中国是不结盟运动的天然伙伴，始终同广大发展中国家同呼吸、共命运”。^②中国通过学习和吸收历史经验，提出构建人类命运共同体的主张，这一主张同印度洋和平区有着相同的精神内核，以世界眼光关注人类前途命运，提供了新时代的中国方案。

[责任编辑：李丽]

① 殷之光：《新世界：亚非团结的中国实践与渊源》，当代世界出版社2022年版，第38页。

② 《王毅在纪念不结盟运动成立60周年高级别会议发表讲话》，中华人民共和国外交部，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/bjmyd_682350/xgxw_682356/202110/t20211012_9552873.shtml，访问时间：2023年9月8日。