

巴基斯坦海洋安全治理的 潜在风险与优化路径*

宫高杰** 曾信凯***

【内容提要】 巴基斯坦位于南亚次大陆与西北印度洋的海陆交汇处，是中亚国家进入印度洋的门户地带，也是印度洋沿岸的主要海洋国家，在印度洋和南亚地区的战略地位不言而喻。通过对巴基斯坦所处的海上地缘位置和周边海洋安全形势考察发现，目前巴基斯坦海洋安全主要存在与邻国在印度洋的紧张关系、海洋管控与防御能力弱化、国家与国民海洋安全意识淡薄、海洋安全治理机制的有效性缺失以及受到美印等国通过“印太战略”实施海上安全压制等几大潜在风险。未来巴基斯坦可通过借助外力即强化与中国的海洋安全战略合作、观念塑造即提升官民的海洋安全意识、经济先导即大力发展海岸带经济与强化近海安全互相辅助、“大国平衡”即扮演中美印度洋安全互动的“中间人”、身份转变即从海洋安全治理的参与者到协调者来优化巴基斯坦的海洋安全环境，借此提升巴基斯坦的海洋安全治理能力和治理水平。

【关键词】 海洋安全 区域治理 安全机制 海洋意识 印巴关系

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2022.03.05

巴基斯坦在阿富汗以及中国西部边疆等陆地安全叙事中扮演着重要角色，但其在印度洋的存在和海洋安全的发展状况却未得到国内学界的普遍

* 本文系教育部高校国别和区域研究2021年度规划课题“拜登政府台海政策‘再模糊化’研究”（项目批准号：2021-G13）与四川省区域和国别重点研究基地四川农业大学德国研究中心建设项目（项目批准号：ZDF1804）的阶段性成果。

** 厦门大学台湾研究院博士生

*** 上海交通大学国际与公共事务学院博士生，华东师范大学世界地理与地缘战略研究中心专任副研究员

重视。实际上，巴基斯坦海陆优势兼具，不仅在陆地上紧邻中东、中亚等欧亚大陆的“心脏地带”，在面向广阔的印度洋时也是一个海上地缘优势凸显的海洋国家，其海上实力在北印度洋仅次于印度，是印度洋上的海洋大国。在谈及巴基斯坦的海洋问题时，学界侧重于对瓜德尔港以及连接该港口的“中巴经济走廊”（CPEC）等与中国合作较为密切的项目的研究。实际上，港口在某种意义上来讲是一个中转站，其作用在于集散海陆两端的物流与信息，而巴基斯坦面临海洋这一端的安全问题亟待学界的探讨和解决。在“一带一路”倡议与 CPEC 建设如火如荼、印巴海上相邻又呈对抗态势的现实安全困境下，巴基斯坦的海洋安全情势如何？巴基斯坦的海洋安全治理能力为何长期以来得不到实质的提升？未来巴基斯坦如何改善这种羸弱的海洋安全现状？本文在分析巴基斯坦面临的总体海洋安全态势的基础上，详细考察了其所面临的几大海洋安全风险，并对如何提升巴基斯坦管控海域及周边海域的治理能力以及如何应对潜在的海洋威胁提出了因应之策。

一、既有研究的演进及局限

巴基斯坦海洋安全的重要性在于其得天独厚的海陆地缘优势以及随之而来的各方关注与博弈。巴基斯坦位于联结南亚、西亚、中亚和中国西部的十字路口，是中国和部分中亚国家从陆地进入印度洋的必经之地，也是进入阿拉伯海域的最短路线。^① 作为印度洋沿岸国家，巴基斯坦所处海域也是日本、韩国等东亚、东南亚国家的重要海上贸易通道。此外，巴基斯坦还是印度洋上的重要港口大国，是仅次于沙特阿拉伯、澳大利亚和印度的第四大港口国。^② 正是因为有着如此重要的海上战略地位和海洋发展潜力，巴基斯坦附近海域也被邻国和世界海洋大国所觊觎。为维护利己的海洋安全秩序，各种海上力量在这里交织，时常发生管辖和治理冲突。这种治理的失范也给各类海上违法行为提供了沃土，海盗问题、海上劫掠、海上恐怖主义等海洋安全问题时常发生，各种因素相叠加，造就了巴基斯坦周边海域的高危态势。

^① Mir Sherbaz Khetran, "SCO Membership and Pakistan: Prospects of Relations with Central Asia," *Strategic Studies*, Vol. 39, No. 2, 2019, p. 89.

^② Ahmad Rashid Malik, "The Indian Ocean Security: Challenges and Opportunities for Pakistan," *Journal of Security and Strategic Analyses*, Vol. 3, No. 1, 2017, p. 33.

纵观对巴基斯坦海洋安全的研究,国内外学界多从区域联系视角出发,分别对巴基斯坦与中国和印度之间的海洋安全关系以及印巴之间的海洋矛盾与冲突进行综合分析。在巴基斯坦与中国的海洋安全互动方面,学界多从“一带一路”、CPEC与瓜德尔港联系的视角切入,主要分析中巴在瓜德尔港的合作以及这种合作对周边海洋安全形势的影响。有国内学者从“一带一路”、CPEC等宏观视角对中巴海洋安全合作的利弊进行解析,将中巴港口安全合作视为中巴海洋安全合作的核心内容,认为CPEC、港口安全与印度洋地区的海洋安全环境密不可分,对中国维护印度洋海上通道安全以及维持印度洋地区海洋安全秩序起着建设性作用。^①还有学者从CPEC和“21世纪海上丝绸之路”出发,探讨中巴加强海上互联互通以及强化海洋安全治理的必要性,但也认识到巴基斯坦在海洋领域的战略意义并非仅仅是对前者的体现,也要看到诸如区域主义视角下的海洋安全问题。^②也有学者对中巴在CPEC及瓜德尔港的建设持负面评价,如巴基斯坦学者拉赫曼(Attiq-ur-Rehman)等认为,以瓜德尔港为核心的海上港口合作引发了印度等印度洋国家新一轮的海上竞赛,加剧了巴基斯坦与印度之间的海洋政治冲突,更会引发以美国为首的域外海洋大国介入,造成印度洋的不安全

^① 参见林民旺:《中印战略合作基础的弱化与重构》,《外交评论》,2019年第1期,第28~48页;李涛、张秋容:《中印海洋安全困境:表征、动因与消解》,《太平洋学报》,2021年第9期,第89~100页;曾祥裕:《巴基斯坦瓜达尔港对国际安全态势的影响》,《南亚研究季刊》,2009年第2期,第31~36页;刘新华:《力场效应、瓜达尔港与中国的西印度洋利益》,《世界经济与政治论坛》,2013年第5期,第1~18页;郑刚:《中巴经济走廊的风险挑战、大战略思考及其对策建议》,《太平洋学报》,2016年第4期,第89~95页;Riaz Ahmad、米红、任珂瑶:《中巴经济走廊的安全威胁及其对俾路支省的影响——从发展的视角看瓜达尔港口的角色》,《南亚研究季刊》,2018年第3期,第92~98页。

^② 持此类观点的还有:Massarrat Abid and Ayesha Ashfaq,“CPEC: Challenges and Opportunities for Pakistan,” *Journal of Pakistan Vision*, Vol. 16, No. 2, 2015, pp. 142-169; Khalid Manzoor Butt and Anam Abid Butt, “Impact of CPEC on Regional and Extra-regional Actors,” *The Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 1, 2015, pp. 23-44; Umbreen Javaid, “Assessing CPEC: Potential Threats and Prospects,” *Journal of the Research Society of Pakistan*, Vol. 53, No. 2, 2016, pp. 254-267; Asmat Naz and Fatima Ali, “Gwadar Port: As an Economic Hub for Maritime Trade in the World Corridor (CPEC),” *Journal of Business and Social Review in Emerging Economies*, Vol. 4, No. 1, 2018, pp. 7-16; Fakhar Hussain and Mezhar Hussain, “China-Pak Economic Corridor (CPEC) and its Geopolitical Paradigms,” *International Journal of Social Sciences, Humanities and Education*, Vol. 1, No. 2, 2017, pp. 79-95.

态势。^①此外，瓜德尔港的建设也面临巴基斯坦国内的俾路支分离势力和恐怖主义的威胁以及遭到巴基斯坦国内反对势力的非难，^②势必会削弱巴基斯坦对以瓜德尔港为核心的海洋安全秩序的维护和治理。

对于巴基斯坦和印度的海洋安全互动，学界的目光聚焦于印巴双边和域外介入两个视角。从域外介入视角看，有国内南亚研究学者认为巴基斯坦的海洋安全形势与多年来各国通过海上多边机制和海上联盟维持在印度洋的存在以及战略力量投射所引发的力量对比失衡有很大关系。诸如伊朗、海湾国家与印度的海洋安全互动以及美印海洋战略伙伴关系的建立都对巴基斯坦形成了现实的威胁与挑战，加之西北印度洋近年来的各类非传统海洋安全问题频发，这对巴基斯坦乃至中巴海洋安全合作都是一个巨大的挑战。^③而对于如何应对这种多国力量介入的状况，有学者提出“以区域为中心的多边主义”，^④即联合印度洋沿岸各国的海上力量，增强海洋安全治理能力，形成以印度洋沿岸国家为主导的区域性海洋安全治理机制，以应对

^① Attiq-ur-Rehman, "Maritime Politics in South Asia and Naval Compulsions of CPEC for Pakistan," *Pluto Journals*, Vol. 15, No. 1, 2018, pp. 81-94; Gurpreet S. Khurana, "China as an Indian Ocean Power: Trends and Implications," *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 12, No. 1, 2016, pp. 13-24.

^② 姚芸：《中巴经济走廊面临的风险分析》，《南亚研究》，2015年第2期，第35~45页；李家成、姜宏毅：《解析瓜达尔港建设的巴基斯坦国内阻力》，《区域与全球发展》，2018年第5期，第129~139页。

^③ 参见叶海林：《印度洋地区安全态势与主要行为体策略选择》，《印度洋经济体研究》，2021年第5期，第1~18页；孙现朴：《美印海洋合作的新发展及前景》，《太平洋学报》，2018年第8期，第26~36页；朱翠萍：《莫迪政府的印度洋战略新动向：驱动因素与局限性》，《南亚研究》，2020年第4期，第1~18页；王竞超：《“印太战略”与“东向行动政策”的相遇：美日印海洋安全合作刍议》，《太平洋学报》，2021年第7期，第27~41页；张家栋：《印度洋地区安全环境的变化与主要特点》，《印度洋经济体研究》，2019年第5期，第15~31页；Baber Ali Bhatti, "CPEC and Maritime Security: An Analysis of Pakistan Navy's Initiatives," *Defence Journal*, Vol. 21, No. 12, 2018, pp. 40-41; Prakash Panneerselvam, "Maritime Narcotics Trafficking in the Western Indian Ocean: Threat to Regional Maritime Security," *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 17, No. 1, 2021, pp. 1-6; Joseph Tertia and Anak Agung Banyu Perwita, "Maritime Security in Indo-Pacific: Issues, Challenges, and Prospects," *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, Vol. 14, No. 1, 2018, pp. 77-95; Sohail Azmie, "Maritime Cooperative Continuum: Pakistan Navy's Evolving Maritime Security Concept," *Defence Journal*, Vol. 23, No. 1, 2019, pp. 64-65.

^④ Sohail Ahmad Azmie, "Maritime Security in the Indian Ocean," *CISS Insight Journal*, Vol. 5, No. 3, 2017, pp. 1-23.

域外多国介入而引起的不稳定和不安全态势。

如何加强对西北印度洋的安全治理？如何更好地对中巴经济走廊和瓜德尔港进行科学化管理？除了加强和中国的海洋安全联系与共同应对外，巴基斯坦提升自身对周边海域的安全治理和管控能力是首要议题。由于海洋安全具有扩散性和大国博弈的特征，学界往往将目光聚焦于南亚的海洋大国印度和中美等域外大国，往往忽视巴基斯坦的海洋安全态势以及巴基斯坦在印度洋安全治理中发挥的作用。长远来看，提升巴基斯坦海洋安全治理能力，建立在其协调下的西北印度洋安全治理模式，也可降低中国在阿拉伯海域的运输风险和维护成本。

二、巴基斯坦海洋安全治理的潜在风险

巴基斯坦作为印度洋沿岸的主要节点国家，却没有发挥出作为一个兼具海陆优势的国家应有的战略效用。巴基斯坦拥有重要的海洋安全利益，却缺乏有效治理的能力，难以确保其管辖海域的安全；拥有丰富的海洋能源资源，却缺乏开发利用海洋的意识和海洋安全观念，难以将资源优势安全有效地转化为经济优势；拥有优越的海陆地缘位置，却缺乏系统的发展战略与行动机制，难以跳脱出与邻国间传统二元对立与冲突的现实安全困境；拥有不可多得的“中介”地位却因大国战略博弈而左右为难，难以保持在印度洋的战略自主性。各种主客观因素与内外部环境的影响相互叠加，使得巴基斯坦的海洋安全治理困难重重。

（一）与邻国剑拔弩张的海洋安全关系

与巴基斯坦面临的海上恐怖主义等威胁相比，来自印度的海洋安全挑战是巴基斯坦最大的外部威胁。^①自印巴分治以来，双方不仅因民族和宗教矛盾而结怨，更在克什米尔和东西巴基斯坦分裂问题上结下“世仇”。随着时间推移和地区形势的变化，这种矛盾和冲突外溢到海洋领域。在第二次印巴战争时，双方就曾发生海上冲突，由于当时印度将主要的国防力量都布局在中印和印巴陆地边境，其海上力量十分羸弱。^②随后印度便以防备和应对巴基斯坦海上安全威胁为阶段性目标，开始大力发展海上力量，这种

^① Aima Tahir and Khushboo Ejaz, "India-United States Strategic Partnership in Indian Ocean Region and its Implications for Pakistan," *Journal of Indian Studies*, Vol. 6, No. 1, 2020, p. 20.

^② 郭丹凤：《印度海洋安全力量的历史发展》，《东南亚南亚研究》，2015年第4期，第23页。

巴基斯坦海洋安全治理的潜在风险与优化路径

有针对性的发展必然会引发双方海上冲突的进一步升级。在海洋边界的划界问题上，双方也争执不下。素有海上克什米尔之称的爵士湾（Sir Creek）位于印巴南部海上交汇处，由于长期以来双方并未划定南部临海的陆地边界，而爵士湾又关系到双方海上边界的划定，因此也成为巴基斯坦与印度海上冲突的导火索。^①此外，由爵士湾划界争端引发的附近海域捕鱼问题也成为印巴海洋安全的主要矛盾之一。双方渔民经常因越界捕鱼而被对方海上安全部队逮捕，对于被捕渔民以及渔业争端的处理主要依靠政治谈判来解决，也因此带来很多的不确定性与风险性。

巴基斯坦与印度在海上港口建设与安全上的争夺也十分激烈。为应对巴基斯坦通过瓜德尔等港口建设而不断强化的海域管理与管控能力，2015年印度与伊朗签订港口合作协议，印度投资5亿美元建设恰巴哈尔港（Chabahar Port），以此绕过巴基斯坦，与阿富汗和其他中亚国家建立海上贸易联系，印度也考虑借该港与瓜德尔港在经济、政治上竞争。^②此外，印度还与阿曼建设杜克姆港（Duqm Port），以期在北阿拉伯海和广大的西北印度洋赢得影响力，这将对巴基斯坦的莫克兰（Makran）海岸和卡拉奇港构成威胁，尤其是给瓜德尔港在地缘上造成了无形的压力，因为两个港口之间仅相隔170多公里。^③而巴基斯坦最大的港口，也是最重要的海军基地卡拉奇港则邻近印度，这也在一定程度上造成了巴基斯坦和CPEC在战略和经济上的脆弱性。^④印度还通过与缅甸和孟加拉国的互动缓解其在西部与巴基斯坦的战略对抗，并不断增强在孟加拉湾北部的海上存在来抵消中国在这一地区的影响力。印缅之间早已在军舰停靠对方港口、高级官员互访以及军火销售等方面展开互动且互动频率在不断增强，缅甸对印度造船技术和相关海事专业知识表现出强烈的兴趣，这对印度与其开展港口合作与

^① Muhammad Ali, *Maritime Issues between Pakistan and India: Seeking Cooperation and Regional Stability*, Master Thesis, Naval Postgraduate School, Dept. of National Security Affairs, 2012, p. 2. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.869.3933&rep=rep1&type=pdf>

^② Junaid Roshan Tanoli, "Comparative Analysis of Gwadar and Chabahar: The Two Rival Ports," Center for Strategic and Contemporary Research, Jan. 2, 2017, p. 4. https://cscr.pk/pdf/rb/RB%20_GwadarvsChabahar.pdf

^③ Ahmad Bilal Khalil, "Pakistan and China: Don't Fear Chabahar Port," *The Diplomat*, Jan. 31, 2017. <https://thediplomat.com/2017/01/pakistan-and-china-dont-fear-chabahar-port/>

^④ Alex Calvo, "Pakistan's Navy: A Quick Look," Center for International Maritime Security, Mar. 23, 2016. <https://cimsec.org/pakistans-navy-quick-look/>

安全互动提供了契机，印度借此可扩大在北印度洋的安全影响力和对地区海洋安全的主导与控制能力。^① 这些举措对于印度来说是维持和保障海上安全，但对巴基斯坦来说则是海上威胁。

（二）羸弱的海上防御和管控能力

尽管巴基斯坦拥有优良的贸易港口和重要的海上战略地位，但由于其地理空间呈东北—西南的狭长走向，东西战略纵深严重不足，对国土的安全防御仍然是其首要任务。^② 而印巴双方的军事实力差距又十分明显，导致巴基斯坦难以有效应对印度突如其来的海上袭击，这样的安全状况一直以来受到其国防部门的关注和担忧。^③ 巴基斯坦海上力量在1947年成立后主要负责海岸巡逻以及港口和海军基地的防御，在很长一段时间内海军的发展面临财政预算不足、缺乏成熟的海上作训基地、技术严重落后以及人力不足等诸多问题。在1971年第三次印巴战争中，印度在孟加拉湾对东巴基斯坦实施海上封锁，巴基斯坦海军损失惨重。20世纪末，巴基斯坦的海上力量有较大规模增长，其水面舰艇较70年代以前增加了一倍，^④ 但这都不足以支撑起整个巴基斯坦海上力量的发展。作为巴基斯坦海洋安全的维护者，海军仅占其国防力量的4%。据简氏防务官网的数据，2021~2022财年巴基斯坦的国防预算仅为87.8亿美元，尽管比上一财年国防开支有所增加，但与印度的655亿美元相比差距甚大。^⑤ 此外，在巴基斯坦该年度国防预算中，陆军支出占比48%，几乎占了国防预算的一半，而海军占比仅11%，^⑥ 与上一年度基本持平，仍是巴基斯坦三军中预算拨款最低的部门。

巴基斯坦辽阔的管辖海域与羸弱的海上防御能力为诸多海上安全问题

^① Gurpreet Singh Khurana, "Shaping Security in India's Maritime East: Role of Andaman & Nicobar," *Strategic Analysis*, Vol. 30, No. 1, 2006, p. 176.

^② Muhammad Ali Baig, Hamid Iqbal and Syed Sabir Muhammad, "India's Indigenization and Modernization of Defence and Military Technology: Strategic Ramifications for Pakistan," *Global International Relations Review*, Vol. 1, No. 1, 2018, p. 17.

^③ Inayat Kalim, "Gwadar Port: Serving Strategic Interests of Pakistan," *South Asian Studies*, Vol. 31, No. 1, 2020, p. 212.

^④ Anees Hafiz, "Pakistan's Naval Power," *Defence Journal*, Vol. 20, No. 12, 2017, pp. 25-29.

^⑤ Anil Ahuja and Arun Sahgal, "India's Defence Budget: Beyond the Numbers," *DPG Policy Brief*, Vol. 6, No. 4, 2021, pp. 2-3.

^⑥ Jon Grevatt and Andrew MacDonald, "Pakistan Increases Defence Budget by 6% to USD 8.8 Billion," *Janes*, Jun. 14, 2021. https://www.janes.com/defence-news/news-detail/pakistan-increases-defence-budget-by-6-to-usd88-billion_18322

提供了滋生的土壤。首先，巴基斯坦不重视海上力量建设，海军长期以来在巴基斯坦国防力量中的地位不高，处在被忽视的地位，且缺乏明确的海上战略发展规划。其次，巴基斯坦拥有的海洋资源与其海上安全力量严重不匹配。巴基斯坦国家海洋研究所（National Institute of Oceanography, NIO）的数据显示，巴基斯坦拥有约 24 万平方公里的专属经济区和进一步向深海延伸的 5 万多平方公里的大陆架区域，这一地区渔业资源丰富，蕴藏着大量的可燃烃。^① 此外，巴基斯坦还拥有长约 1000 公里的海岸线，其中大部分位于俾路支省的莫克兰海岸，这是巴基斯坦和阿拉伯海其他沿岸国间石油运输和商品贸易的主要海上通道，距连接世界石油核心区的霍尔木兹海峡也仅不到 300 海里的距离，是印度洋沿岸名副其实的重要节点国家。^② 但面对如此广阔的管辖海域和重要的战略位置，巴基斯坦的海洋安全治理能力却捉襟见肘，包括远程防空系统、用于监视和侦察的间谍卫星、在海上具有第二次有效攻击能力的核潜艇、远程武装无人机等方面的装备和技术都相当薄弱，^③ 而这些都是实现对管辖海域有效管控的必要力量。巴基斯坦国内反对势力也对其近海以及港口安全造成了极大的威胁，其西南地区俾路支省民族分裂势力的叛乱活动从未停止过，经常攻击巴基斯坦的军事和国防力量，对瓜德尔港和周边海上安全造成了极大的威胁，这些国内反对势力常常受到印度、伊朗等外国势力的资助，难以彻底根除。^④ 最后，美印海上安全战略合作强化了印度的海上力量建设，使巴基斯坦在海洋防御上出现了相对劣势。自 2016 年美印双方签订《后勤交流协议备忘

① 也有学者将巴基斯坦在 200 海里到 350 海里所拥有的 5 万多平方公里的大陆架面积视为专属经济区，即 29 万平方公里说。但根据《联合国海洋法公约》的规定，200 海里是专属经济区的最大宽度和大陆架的最小宽度，二者虽在空间上有重合，但国家在专属经济区和大陆架所享受的海洋权利是不同的。2015 年，联合国大陆架界限委员会通过了对巴基斯坦主张拥有 5 万多公里大陆架权利的审查，由此巴基斯坦在专属经济区外拥有其主张的 5 万多平方公里大陆架。See “NIO Introduction,” National Institute of Oceanography, Ministry of Science and Technology, Government of Pakistan. <https://niopk.gov.pk/introduction.html>

② Asaf Humayun and Naghmana Zafar, “Pakistan’s ‘Blue Economy’: Potential and Prospects,” *Policy Perspectives*, Vol. 11, No. 1, 2014, p. 58.

③ Masood Ur Rehman Khattak and Mansoor Akbar Kundi, “Conventional Asymmetries between India and Pakistan: A Threat to the Deterrence Stability of South Asia,” *Journal of Political Studies*, Vol. 26, No. 1, 2019, p. 73.

④ Faiza Farid, “Necessity of Maritime Security in Gwadar Port Complex,” *Polaris Journal of Maritime Research*, Vol. 3, No. 1, 2021, p. 18.

录》(LEMOA)后,印度便海上装备和技术等方面获得了对巴基斯坦更大的战略优势。而该协议实际上使印度充当印度洋“警察”角色,对巴基斯坦造成战略压力,打破了地区的战略平衡。^①印度届时可借这些先进的海上装备和技术将其海上力量投射至巴基斯坦的莫克兰海岸,在战时实施海上封锁,将使巴基斯坦海上力量遭受严重遏制。

(三) 官民海洋安全意识极度匮乏

海洋安全在巴基斯坦国家安全事务中一直未能得到重视。自巴基斯坦建国以来,其战略安全与防御重心一直集中于与印度接壤的陆地边境地区,长此以往便形成了一种“内陆国”心态。加上巴基斯坦的产业以农业为主,农业发展与农产品贸易是其经济重心所在,对周边海域的战略地位缺乏清晰的认知和足够的重视。

在官方层面,巴基斯坦政府未将海洋安全视为该国长期安全战略的重要组成部分。“海洋是权力的投射,也是重要的外交渠道”,这一认知在巴基斯坦的国家安全观念中严重缺失。^②20世纪70年代以前,巴基斯坦并未有相关的海洋安全愿景和发展政策,国家海洋安全发展处于“真空”状态。21世纪初,巴基斯坦制定并通过了第一个国家海洋政策,但这仅仅是一个框架性的愿景,没有具体的实施方案与执行计划。随后在2012年,巴基斯坦推出了一项旨在推动海洋领域全面发展与改革的国家海洋政策,该政策赋予地方更多的海洋自主权,但由于领导层缺乏政治意愿,至今仍未被批准。^③出于投资回报关系的考虑,巴基斯坦政府更倾向于将相关政策投向市场成熟的内陆地区,这样能够确保在其执政任期内获得回报。例如政府将大量的财政投入人口密集的旁遮普省以换取以“人口红利”为基础的短期和快速的收益。而诸如港口建设、造船业、海洋渔业以及海岸带开发等产业由于投资巨大、开发时间长、获利周期间隔长,巴基斯坦政府因而选择放弃对海洋相关产业的投入与开发,导致其海上基建落后,进而引发了一系列海洋安全问题。以港口建设为例,瓜德尔港自开发以来,由于距离巴

^① Sobia Hanif, “Indian Maritime Doctrine: Implications for Pakistan’s Security,” *NDU Journal*, Vol. 31, No. 1, 2017, pp. 95-96.

^② Sohail Ahmad Azmie, “Maritime Awareness in Pakistan,” *CISS Insight Journal*, Vol. 5, No. 4, 2017, p. 63.

^③ Naghmana Zafar, “Building Maritime Security in Pakistan: The Navy Vanguard,” in Christian Bueger, Timothy Edmunds and Robert McCabe eds., *Capacity Building for Maritime Security* (Cham: Palgrave Macmillan, 2021), p. 77.

巴基斯坦海洋安全治理的潜在风险与优化路径

巴基斯坦商贸聚集区较远,安全等服务不到位,导致海上进出口贸易发展缓慢。在2013年中国接收该港口的运营权以前,该港口仅作为巴基斯坦政府处理进口小麦和化肥等农产品作物和原料之用。^①而巴基斯坦缺乏对莫克兰海岸的安全管理措施,导致其一度成为阿富汗毒品的必经之路,毒品经由莫克兰海岸源源不断地流向非洲和地中海,也导致巴基斯坦的海岸带安全问题一直被人诟病。此外,巴基斯坦国内权力部门腐败现象严重、各种裙带关系以及权力滥用等问题根深蒂固,导致国外投资者敬而远之。^②加上国内政局变化比较频繁,难以形成有效和持续的治理决策。^③外部的大环境迫使巴基斯坦政府被动强化海洋安全应对能力,这也说明其在主观上并不重视巴基斯坦的海洋安全问题。

巴基斯坦民众对于开发海洋、维护海洋安全的意识也比较淡薄。部分巴基斯坦民众甚至不知道阿拉伯海的确切地理方位,也不了解本国管辖海域的情况,更谈不上对海洋资源的认识、开发与相关管理规范的遵守和使用。一个国家的地缘位置对于其推进政治目标和实现人民福祉息息相关。^④巴基斯坦客观上拥有优越的地缘位置和丰富的海洋资源,主观上却缺乏动机与目标。目前巴基斯坦拥有总面积约29万平方公里海域的生物和非生物资源,约占巴基斯坦陆地面积的1/3还要多。但其沿海地区人烟稀少,除卡拉奇外,人口聚集区和经济中心在地理上都远离海岸,这种不对称使巴基斯坦成为名副其实的“内陆国”。海洋渔业作为巴基斯坦民众的主要经济来源之一,却因渔业捕捞技术落后、设备简陋、深加工技术与基础设施不完善等导致大量捕捞上来的鱼类成为残次品,无法出口。^⑤由于深海捕捞船只缺乏和捕捞技术的不成熟,海洋渔业捕捞大部分都在沿岸及近海展开,

① Sohail Ahmad Azmie, “Maritime Awareness in Pakistan,” p. 71.

② Habib Zafarullah and Muhammad Yeahia Akhter, “Military Rule, Civilianisation and Electoral Corruption: Pakistan and Bangladesh in Perspective,” *Asian Studies Review*, Vol. 25, No. 1, 2001, pp. 73-94; Umbreen Javaid, “Corruption and its Deep Impact on Good Governance in Pakistan,” *Pakistan Economic and Social Review*, Vol. 48, No. 1, 2010, pp. 123-134.

③ [美] 罗伯特·D. 卡普兰:《季风:印度洋与美国权力的未来》(吴兆礼、毛悦译),北京,社会科学文献出版社,2013年版,第90页。

④ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1948), p. 116.

⑤ Shaheen Rafi Khan and Shahruxh Rafi Khan, “Fishery Degradation in Pakistan: A Poverty-environment Nexus?” *Canadian Journal of Development Studies/Revue (Canadienne d'Études du Développement)*, Vol. 32, No. 1, 2011, pp. 32-47.

深海渔业经济几乎为零，以渔业为主的海洋经济亟待改善。^①此外，渔民不熟悉深海环境，也没有得到相应的安全培训和教育，船具的救生设备、通信系统和消防设备方面不符合标准，配备不齐全，这些都导致海上安全事故频频发生。^②

（四）区域海洋安全机制林立与治理失调

印度洋地区并不缺乏以安全为主题的海洋治理机制。^③从治理主体和层次来看，既有一国基于维护自身海洋权益而建立起的单边防御性海洋安全机制，也有国家间维护共同海洋安全而形成的双边海洋安全合作机制，更有为了应对某一海域多种非传统海洋安全问题而形成的多边海上协调和安全治理机制，还有为应对全球性海洋安全威胁而建构的全球海洋安全治理机制，形成了多层次、多主体的治理安排。从治理对象与涵盖范围来看，既有为应对区域海洋事务而设立的综合性安全治理机制，如印度洋委员会（IOC）、环印度洋联盟（IORA）等，也有专门为应对海盗威胁或海上劫掠等设立的专业性海洋安全治理机制，如美国主导下的海上联合部队（CMF），其下第152联合特遣部队（CTF-152）主要对阿拉伯海域即西北印度洋部分区域的海上非法行为进行集中打击和治理，但巴基斯坦不是该特遣部队的成员。^④还有以强化海军交流合作和提供海上公共安全产品为目标的安全机制，如印度洋海军论坛（IONS）。

从前述对印度洋地区安全治理机制的梳理来看，针对印度洋的海洋安全治理机制类别繁多、机制林立，机制的发展呈现碎片化趋势。^⑤在议程设置上，诸如IOC以及IORA讨论的议题极为广泛，囊括了包括海洋安全在内的多个领域，难以针对具体的海洋安全问题进行有效应对和治理。这类机制在共识达成上也会出现诸多问题。由于美国等世界海洋大国以自身利

^① 张玉洁、林香红、殷悦：《中国与巴基斯坦海洋经济合作研究》，《海洋经济》，2020年第1期，第54页。

^② Mirza Zeeshan Baig, "Safety in the Fishery Sector of Pakistan: Exploratory Research," Master Thesis, World Maritime University, 2017, pp. 31-32. https://commons.wmu.se/cgi/viewcontent.cgi?article=1555&context=all_dissertations

^③ Sam Bateman, "Maritime Security Governance in the Indian Ocean Region," *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 12, No. 1, 2016, pp. 5-23.

^④ "CTF 152: Gulf Maritime Security," Combined Maritime Forces (CMF). <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-152-gulf-security-cooperation/>

^⑤ 刘思伟：《印度洋安全治理制度的发展变迁与重构》，《国际安全研究》，2017年第5期，第89~90页。

益为导向,不是自己主导的安全机制就缺乏参与热情,不提供实际支持,一定程度上导致这类海洋治理机制“议而不决”,即便达成共识也可能因缺乏执行意愿而难以践行。在机制协调与信息共享上,各类海洋安全治理机制由于主导国家的利益与战略差异,难以实现机制间的有效衔接和信息共享,不同机制之间甚至出现相互排斥的现象,导致治理效能不佳,出现治理失调的状况。^①例如,巴基斯坦发起的“阿曼—2021”海上军事演习邀请了中国、美国、俄罗斯、英国、日本等世界主要海洋强国以及周边诸多海洋国家,但唯独没有邀请印度参加。同样,印度发起的“马拉巴尔—2021”印度洋军事演习中,巴基斯坦作为印度洋的主要海洋国家也未被邀请。印巴各自主导下的区域海洋安全治理机制的互斥与信息隔绝,只会导致巴基斯坦海洋安全治理失调,甚至出现机制的“缺位与错位”,导致机制之间的相互竞争与冲突。^②此外,巴基斯坦作为西北印度洋主要的海洋国家,大部分情况下仅作为成员国参与其中,无法有效掌握周边海域乃至管辖海域的海洋话语权,这也导致巴基斯坦在地区海洋安全事务中存在感不强。

(五) 美印借“印太战略”对巴基斯坦进行战略压制

美国所主导的“印太战略”塑造了中巴与美印在印度洋上地缘互动的安全态势,极大地压缩了巴基斯坦的海洋安全战略空间。^③而美国也试图通过其印太盟友将中国限制在南海地区,竭力阻止和消除中国在印度洋的影响。^④在印度看来,中美战略竞争会努力争取第三方的支持,这样反而扩大了后者的战略和利益空间,因为印度不仅想做被中美争取的第三方和平衡力量,更想在全球范围内发挥影响力。^⑤鉴于中巴在印度洋的战略合作给印

^① Shishir Upadhyaya, “Multilateral Maritime Security Cooperation in the Indian Ocean Region: Status and Prospects,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 12, No. 1, 2016, pp. 39-45.

^② 李恪坤、楼春豪:《印度洋安全治理:现状、挑战与发展路径》,《国际问题研究》,2019年第1期,第102页。

^③ Mahrukh Khan, “US Indo-Pacific Strategy: Implications for South Asia,” *Strategic Studies*, Vol. 41, No. 1, 2021, p. 53.

^④ Aman Thakker and Arun Sahgal, “US-India Maritime Security Cooperation,” Center for Strategic and International Studies, Oct. 8, 2019, p. 2. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191003_ThakkerSahgal_U.S.IndiaMaritime_v2.pdf

^⑤ 林民旺:《大变局下印度外交战略:目标定位与调整方向》,《当代世界》,2021年第4期,第25~26页。

度造成了“双重威胁”，印度必然要寻求一个“靠山”来帮助其对抗这种压力。^①因此，美印基于各自不同的战略动机和共同战略利益，开始在“印太战略”中深化安全互动。

一方面，印度积极落实美印在安全与防务层面的互动与协议。印度借助美印在“印太战略”中的安全防务合作，“提高印度在美国防务出口授权的级别，届时印度不经过审核便可引进美国的高科技防务武器”，极大改善了印度的防务装备，也巩固了印度的海上防务水平与区域安全风险的管控能力。^②双方也通过各类协定与举措不断使印度洋安全合作机制化。自2016年美国国防部将印度界定为“主要防务伙伴”以来，美印安全合作大力推进。2018年和2020年双方分别签订了《通讯兼容与安全协议》(COMCASA)、《地理空间合作基本交流与合作协议》(BECA)，据此印度可获取印度洋的一系列航海、地形和航空数据，美国也将对印度提供和出售安装最先进的美制导航辅助设备和航空电子设备的战斗机和无人机。^③这将大大增加其定位和打击巴基斯坦海上力量的成功率，提升印度在印度洋上对巴基斯坦的比较优势。

另一方面，印度通过“印太战略”将自身塑造为印度洋的“净安全提供者”(net security provider)，^④谋求在印度洋地区的权力收益最大化，挤压巴基斯坦的海洋安全与战略空间，引发巴基斯坦的不满和警惕。巴基斯坦认为，“印太战略”代表不了所有国家的利益，特别是巴基斯坦和中国的利益。^⑤实际上印度洋地区的安全结构十分脆弱，区域内长期以来缺乏主导性权力主体。印度虽然是区域内综合实力最强的国家，但无力也无意愿提供海上公共安全产品，只是一味地在中美之间左右逢源，实际上也未见印度提

^① 朱翠萍：《莫迪政府的印度洋战略新动向：驱动因素与局限性》，《南亚研究》，2020年第4期，第4页。

^② 王世达：《论防务合作对印美“印太战略协调”的推动作用》，《南亚研究》，2021年第3期，第3~4页。

^③ Mohor Chakraborty, “Changing Security Dynamics in the Indo-Pacific Region: Boosting Indo-US Maritime Security Convergence,” *Politico*, Vol. 12, No. 1&2, 2020, p. 77.

^④ Avinash Godbole, “India and China: Competition and Cooperation in the Evolving Asian Security Scenario,” in S. D. Muni and Vivek Chadha eds., *Asian Strategic Review 2015: India as a Security Provider* (Washington DC: Pentagon Press, 2015), p. 232.

^⑤ Sufian Ullah and Zeeshan Hayat, “India as a Net Security Provider in Indo-Pacific and Implications for the Region,” *NUST Journal of International Peace and Stability*, Vol. 4, No. 1, 2021, pp. 36-37.

出过有效的安全治理机制。从收益成本角度来看，印度不是一个安全提供者，而更像一个安全秩序的“净享受者”^①（net security enjoyer）。

拜登政府的“印太战略”更加强调美国的核心和主导地位，在印度洋重塑印太联盟体系，在海上通道安全的掌控、海洋安全治理机制的主导，尤其是对包括中国在内的海上竞争性力量的遏制上，推行“可持续威慑”战略。^② 这样的零和局面破坏了巴基斯坦在印度洋地区所追求的“战略平衡”。巴基斯坦对美国偏向印度的做法极度不满，其三军情报局（ISI）的负责人就直接指出，“美国从根本上就不期望巴基斯坦以自己的国家利益为指导开展外交活动，而是希望巴基斯坦为了美国的国家利益而放弃自身的利益。”^③ 鉴于此，巴基斯坦积极寻求与中国和俄罗斯更深入的海洋安全合作，以确保在印度洋上的相对力量平衡。^④ 对于美国来讲，相较于印巴海军对对方的威胁，利用和支持印度与中巴海上力量的对峙才是对对方更大的挑战，^⑤ 这也是美国想要塑造的印度洋竞争格局，这样有助于平衡各方力量，以便稳固美国在印度洋上的主导地位。

三、巴基斯坦强化海洋安全治理的举措

巴基斯坦的海洋安全治理在地域上应重视近海安全，尤其是海岸带安全，这是巴基斯坦发展深蓝海军的前提和必经之路。在海洋安全治理方式上，应不断提升与中国的海洋安全合作层次和水平，通过中巴坚定的伙伴关系筑牢巴基斯坦的海洋安全治理体系。在治理能力与治理意愿都较低的

① 叶海林：《印度洋地区安全态势与主要行为体策略选择》，《印度洋经济体研究》，2021年第5期，第6~7页。

② 刘国柱：《拜登政府国家安全战略的基本方针与发展方向》，《当代世界》，2021年第5期，第54页。

③ Hussain Nadim, “Neither Friend nor Foe: Pakistan, the United States and the War in Afghanistan,” Lowy Institute for International Policy, Sep. 2017, p. 5. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/Lowy-Neither%20friend%20nor%20foe-%20Pakistan,%20the%20United%20States%20and%20the%20war%20in%20Afghanistan.pdf>

④ Rahat Shah, “Pakistan’s Quest for Balance in the Context of the Indo-Pacific Strategy,” *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, Vol. 14, No. 1, 2022, pp. 39-52.

⑤ Damiya Saghir and Khushboo Ejaz, “A Comparative Analysis of India and Pakistan’s Naval Strategy (2001-2019),” *South Asian Studies*, Vol. 35, No. 2, 2021, p. 407.

情况下,应树立海洋发展意识和强化海洋安全观念,提升巴基斯坦政府对海洋安全与海洋经济的重视程度,塑造整个国家的海洋安全意识。此外,还需加强近海、海岸防御力量的建设,不断提升其海洋安全治理能力,完善治理机制。在海洋安全的地区和国际合作层面,巴基斯坦不仅要参与,也要积极改善与各国、各机制间的关系,争取成为各类海洋安全治理机制的联系人、“中间人”、协调者,为实现地区海洋安全治理创造主动性。

(一) 借力治理,强化中巴海洋安全合作治理效能

从现有海上力量以及所面临的地区海洋安全形势来看,巴基斯坦并不完全具备对其所属海域实施有效管控的能力。而拜登政府也在持续加强“印太战略”在印度洋的布局,鉴于美印在安全与防务上已形成实质合作,^①加上美国试图“维持由其主导下的区域安全架构,寻求美印共同的海洋安全利益”,“裹挟”印度来制衡中国、打压巴基斯坦。^②为改变这种被动的海洋安全态势,在现有条件下,巴基斯坦更需要借助中国的力量在印度洋关键节点区域进行战略布局,以抵消美印带来的战略冲击,实现对周边海域的有效治理。巴基斯坦应与中国在战略上协调一致,以应对美印通过“印太战略”在印度洋对中巴共同海洋安全和利益的威胁与压缩,并充分挖掘“21世纪海上丝绸之路”的安全功能和效用,加强中巴海洋安全合作在该框架下的深度探索。尽管面临的威胁与目标略有差异,然而打造中巴坚定的海洋安全战略伙伴关系与陆地“全天候战略合作伙伴关系”同等重要。强化中巴在北印度洋的安全互动,有助于巴基斯坦完善相对弱势的海洋防御机制,提升其在周边海域的治理能力,^③增强对印度的海上“可持续拒止”(sustainable refusal)能力。

在印度洋已然深度安全化且美印在巴基斯坦附近海域已造成事实上的战略不对称的形势下,^④中国与巴基斯坦也需推进在海洋安全与防务领域的

^① David Scott, "The Indo-Pacific in US Strategy: Responding to Power Shifts," *Rising Powers Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 2018, p. 19.

^② Vivek Mishra, "India-US Maritime Cooperation: Crossing the Rubicon," *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 14, No. 2, 2018, p. 3.

^③ Prakash Panneerselvam, "Maritime Component of China-Pakistan Economic Corridor (CPEC): India-China Competition in the Arabian Sea," *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 13, No. 2, 2017, pp. 37-49.

^④ Cara Abercrombie, "Realizing the Potential: Mature Defense Cooperation and the US-India Strategic Partnership," *Asia Policy*, Vol. 26, No. 1, 2019, pp. 121-122.

巴基斯坦海洋安全治理的潜在风险与优化路径

合作水平，对美印在这一海域起到制衡作用。因此，巴基斯坦需加强海上安全与防务建设，提升有效海上实力，逐步拓展瓜德尔港口的海洋安全功能，赋予其一定的军事和后勤角色，为巴基斯坦提升海上力量的实际战斗力提供有效战略支撑。^① 同时中国也应积极考虑和回应巴基斯坦长久以来的安全诉求，帮助巴基斯坦在其成熟港口建立海军基地，^② 巴基斯坦也期待借此提升近海防御和管控能力。^③ 双方可借此达成相应的军事互助和信息共享协议，赋予卡拉奇或瓜德尔港“非正式军事化”的功能，训练和提升中国海军因应阿拉伯海域安全事务的能力，进而与吉布提基地在西北印度洋的两端形成呼应，届时将解决中国海军在这一海域补给不可持续的问题。在阿拉伯海以东，也可有效支持巴基斯坦应对来自印度海上力量的不对称威慑，破解美印“印太战略”对中巴海洋安全合作的威胁。^④ 此外，巴基斯坦可借助中国的技术和装备援助来提升其海洋实力，加强对周边海域的管控。2016年，中国向巴基斯坦交付8艘潜艇，其中4艘将在卡拉奇造船厂建造，通过直接出售加技术援助等多种方式，明显增强了巴基斯坦海上力量的再生能力和自我更新能力。^⑤ 目前，巴基斯坦的主要海上装备和系统来自中国，包括Z-9C舰载反潜直升机、F-22P轻型护卫舰、快速攻击艇、海军巡逻舰、海岸警卫队舰艇以及用于战略防御的反舰导弹和各类鱼雷。^⑥ 2022年，中国再向巴基斯坦交付一艘054A/P型护卫舰，这将显著提升巴基斯坦的反潜、防空以及海面作战等海域任务综合执行能力，为巴基斯坦强化其专属经济

① Benjamin Barton, "Leveraging the 'String of Pearls' for Strategic Gains? An Assessment of the Maritime Silk Road Initiative's (MSRI) Economic/Security Nexus in the Indian Ocean Region (IOR)," *Asian Security*, Vol. 17, No. 2, 2021, pp. 216-235.

② Ghulam Ali, "China-Pakistan Maritime Cooperation in the Indian Ocean," *Issues and Studies*, Vol. 55, No. 3, 2019, p. 9.

③ Mir Sherbaz Khetran and Muhammad Anjum Saeed, "The CPEC and China-Pakistan Relations: A Case Study on Balochistan," *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 3, No. 3, 2017, p. 450.

④ Abdul Rab and Amir Jan, "China's 21st Century Maritime Silk Road and Indian Anxiety: An Analysis," *Journal of Humanities and Social Sciences Studies*, Vol. 2, No. 4, 2020, pp. 66-71.

⑤ Ahmad Rashid Malik, "The Growing Pakistan-China Defense Cooperation," *ISSI Issue Brief*, Oct. 7, 2016, p. 3. http://www.issi.org.pk/wp-content/uploads/2016/10/Final-Issue-brief-Ahmad_R_Malik_dated_07-10-2016.pdf

⑥ Yen-Chiang Chang and Mehran Idris Khan, "China-Pakistan Economic Corridor and Maritime Security Collaboration," *Maritime Business Review*, Vol. 4, No. 2, 2019, p. 224.

区的管控能力、遏制周边海域的安全威胁提供了有效支持。

(二) 大国平衡, 扮演中美印度洋安全互动的“中间人”

与印度的“桥接国家”(bridging power)^①角色相类似, 巴基斯坦是一个海洋“中介国家”, 它既位于印度洋的战略中心地带, 又介于中美在印度洋战略争夺的漩涡之中。且巴基斯坦长期以来致力于保持在中美之间的平衡关系, 试图将自身塑造为中美争取的对象, 期待以“中间人”的身份寻求更大的政治与外交利益。^②巴基斯坦认为与美国建立强有力的联系有助于拓宽其外交选择, 而如果减少这种联系会降低其国际地位, 不利于巴基斯坦在印度洋各类安全机制中的角色塑造。^③此外, 巴基斯坦将与中国的密切联系视为“在美国的压力之下寻求生存之道的选择, 也是对美国忽视巴基斯坦利益诉求而采取的策略”。^④因为巴基斯坦的印度洋安全目标主要针对印度, 而美国在这一地区的安全诉求在于寻求战略主导和遏制中国, 巴美没有共同的利益交汇点是巴基斯坦转向中国的一大原因。巴基斯坦国家安全事务助理莫伊德·优素福(Moheed Yusuf)表示, 尽管中美战略竞争日益激烈, 但巴基斯坦没有也不会在中美之间选边站, 因为不存在这样的两个阵营, 巴基斯坦没有偏好, 中美两国都是促进巴基斯坦和地区繁荣的伙伴。^⑤这种既想与中国保持战略伙伴关系, 同时又与美国保持密切互动的做法, 目的在于通过在某些国际事务中充当中美之间沟通的桥梁以左右逢源。^⑥

可以预见的是, 在中巴海洋安全联系日益紧密的形势下, 未来巴基斯坦

① Sunil Khilnani, “India as a Bridging Power,” in Prasenjit K. Basu *et al.* eds., *India as a New Global Leader* (London: The Foreign Policy Center, 2005), pp. 1-15.

② Harsh V. Pant, “The Pakistan Thorn in China-India-US Relations,” *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 1, 2012, p. 93.

③ Syed Mohammad Ali, “The U. S. -China Strategic Rivalry and its Implications for Pakistan,” The Stimson Center, Dec. 1, 2020. <https://www.stimson.org/2020/the-u-s-china-strategic-rivalry-and-its-implications-for-pakistan/>

④ Noraiz Arshad, Roy Anthony Rogers and Nur Rafeeda Daut, “Pakistan-China Renewed Cooperation: Survival Strategy to Balance the United States’ Tilt towards India,” *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations*, Vol. 7, No. 1, 2021, pp. 136-138.

⑤ Michael Kugelman, “U. S. -Pakistan Relations in the Biden Era: A Conversation with Moheed Yusuf,” Wilson Center, Jan. 21, 2021. <https://www.wilsoncenter.org/event/us-pakistan-relations-biden-era-conversation-moheed-yusuf>

⑥ Riaz A. Khokhar, “Cooperation between the United States and Pakistan: What Is the Future?” *Asia Pacific Issues*, No. 143, January 2020, p. 3. <https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/server/api/core/bitstreams/a63fc4b7-102a-4561-b560-7767dbfef8b7/content>

如何在中美关系中取得“大国平衡”，以及能够达到何种程度的平衡关系，就取决于拜登政府如何看待巴基斯坦在美国印度洋战略布局中所发挥的作用。^①在美国看来，尽管美巴两国在阿富汗问题和地区反恐上建立了复杂的合作关系，但是巴基斯坦与中国的合作一直是中国在印度洋平衡美印的主要战略手段，而且巴基斯坦在未来很长一段时间内仍将扮演制约美印关系的角色。^②尽管巴基斯坦的总体实力不及印度，但实际上已成为印度谋求地区海上霸主的首要地缘“障碍”，也间接导致美印海洋安全事务合作的曲折，影响了美国在印度洋的既有战略部署。而且美国认为中巴海洋安全合作的内涵已超越安全层面的意义，有寻求地区海洋战略主导地位的趋势，这是美国所不能忽视和容忍的。但美国也注意到，美印若在印度洋联合遏制中国和巴基斯坦，将导致巴基斯坦彻底转向中国，成为美国印度洋利益的挑战者。^③对于美国来讲，如何处理好与中国在印度洋的安全互动是优先问题，而对于巴基斯坦来讲，如何应对印度的陆海安全威胁是其首要议题。由于中、美、巴在印度洋上的战略目标和利益各不相同，加上中巴与美巴之间都互有需求，这也为巴基斯坦寻求成为中美印度洋安全互动的“中间人”提供了可能。

（三）经济先导，发展海岸带经济与强化近海安全

经济为安全提供支撑，而经济发展也需要一个安全的环境。巴基斯坦沿海及近海之所以安全问题频发，很大的原因是沿海地带缺乏规划和有效管理，海岸开发程度不高。目前除了信德省沿岸的卡拉奇市和俾路支省沿线的枢纽和瓜德尔地区，巴基斯坦海岸基本不存在其他城市型的定居点，海岸带基本处于未开发状态。而政府也未对海岸带建设加以重视，久而久之便成为一些海上犯罪行为的“沃土”。如不对海岸及近海海域进行积极的开发与安全治理，未来巴基斯坦海岸带及附近海域的安全问题必将积重难返。

通过海洋经济先行进而实现海洋安全是巴基斯坦实现海洋安全治理的必由之路。2022年1月巴基斯坦发布了《国家安全政策 2022~2026》文件，其中提出了“综合国家安全”框架的构想，并将经济安全置于其国家

① 张力：《拜登政府对外战略中的南亚要素：印度、巴基斯坦和阿富汗》，《南亚研究季刊》，2021年第1期，第10页。

② Chintamani Mahapatra, “Indo-US Relations under the Biden Administration: Predictable Difficulties ahead,” *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 15, No. 4, 2020, p. 284.

③ Aditi Mukhopadhyay, “Indian Ocean Region: An Area of Conflicting Maritime Strategies and Power Struggles,” *Modern Diplomacy*, Aug. 20, 2020. <https://moderndiplomacy.eu/2020/08/20/indian-ocean-region-an-area-of-conflicting-maritime-strategies-and-power-struggles/>

安全的核心位置，强调地缘经济对区域战略的支撑作用，同时将经济安全与发展视为确保巴基斯坦国家安全的重要路径。^①目前，除了瓜德尔外，巴基斯坦还通过促进莫克兰地区的旅游业、渔业以及开发海洋矿产来加快蓝色经济的发展。巴基斯坦海岸带也拥有渔业资源较为丰富的渔场，主要位于信德省和印度河河口地区以及俾路支省沿岸的松米亚尼（Sonmiani）、伯斯尼（Pasni）、吉沃尼（Jiwani）等较为分散的沿海地区。^②据统计，近十年来巴基斯坦每年的渔业捕捞量几乎都稳定在60万吨左右，其海产品行业价值超过10亿美元，其中鱼类产业发展排名为世界第28位。^③除了渔业资源，巴基斯坦沿海及近海还具有其他各类丰富的海洋资源，在印度河三角洲、俾路支海岸沿线的楚纳岛（Churna）和阿斯托拉岛（Astola）、吉沃尼和辛戈尔（Hingol）地区开发休闲旅游的潜力巨大。^④近海能源开采与安全是巴基斯坦通过发展海洋经济来完善和强化海洋安全的另一举措。俾路支省拥有漫长的海岸线，风能、海水发电、潮汐能、热能等可再生能源较为丰富，可通过相关海洋资源开发与基础设施建设带动产业发展，激活海岸带经济。^⑤此外，巴基斯坦97%的贸易都依赖于海洋，其海上贸易每年为经济增长贡献60多亿美元，其中港口贸易为国民经济发展做出了较大的贡献。卡拉奇港和卡西姆港分别是巴基斯坦第一、第二大港口，几乎包揽了全国的海上货物贸易。^⑥未来通过对海洋资源的开发与规划、港口经济与贸易发展将推动巴基斯坦海岸带及近海海洋经济的可持续发展，随着海岸带

① “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” National Security Division Government of Pakistan, Jan. 14, 2022, p. vi. <https://static.theprint.in/wp-content/uploads/2022/01/NSP.pdf>

② Mahvash Haider Ali and Ruxshin Cyrus Dinshaw, “A Handbook on Pakistan’s Coastal and Marine Resources,” Pakistan Ministry of Climate Change, 2016, pp. 44-45. <http://www.mangrovesforthe future.org/assets/Repository/Documents/A-Handbook-on-Pakistan-Coastal-and-Marine-Resources.pdf>

③ Muhammad Usman Askari, Muhammad Tahir and Nafisa Shaheen, “Blue Economy of Pakistan: Challenges and Prospects,” *Journal of the Punjab University Historical Society*, Vol. 33, No. 2, 2020, p. 7.

④ Zia Ullah, Jehangir Khan and Zahoor Ul Haq, “Coastal Tourism and CPEC: Opportunities and Challenges in Pakistan,” *Journal of Political Studies*, Vol. 25, No. 2, 2018, p. 262.

⑤ Dost Muhammad Barrech, Muhammad Abbas Brohi and Najeeb Ullah, “The Pakistan’s Untapped Blue Economy Potential,” *Journal of Global Peace and Security Studies*, Vol. 2, No. 1, 2021, p. 72.

⑥ Muhammad Usman Askari, Muhammad Tahir and Nafisa Shaheen, “Blue Economy of Pakistan: Challenges and Prospects,” p. 8.

经济的不断活跃,相关海洋经济与安全管理措施也将随之提上议程,进而也将强化巴基斯坦的近海海洋安全治理。

(四) 观念塑造,强化海洋安全意识与海洋安全观

安全是一种观念和价值的体现,^①海洋安全体现为海洋安全观与海洋安全意识的发展与环境的塑造。尽管拥有优越海洋地理特征以及对海洋经济的潜在依赖,然而巴基斯坦对海洋安全在国家安全中的地位认知依旧模糊,很大的原因是因为整个巴基斯坦的海洋安全意识淡薄。对此,巴基斯坦从政府到公众须进行国家海洋安全观念的塑造与培养。在社会层面,巴基斯坦可设立相关的海洋安全课程以及海洋安全学科,培养相关的海洋执法人才。目前伊斯兰堡的巴利亚大学(Bahria University)已经进行了相关海事课程的设置和运用,未来可在此基础上继续深化海事安全的课程开发,培养相关海事安全人才。此外,展开海洋安全的全国时事竞赛,逐渐培养公众对海洋安全的了解与认识,也是树立国家海洋安全意识的有效举措。加强对公众的海洋意识宣传力度,通过异地搬迁等方式鼓励更多内地居民到巴基斯坦发展较为成熟的海岸定居和工作。设立海洋专项留学基金,鼓励更多的大学生到海洋治理经验成熟的国家学习先进的海洋安全政策、法律与技术,为巴基斯坦海洋安全建设储备人才。

观念也是“国家安全政策重要的决定因素”,^②是否具有国家海洋安全观将决定国家未来如何发展自身的海洋安全,如何维护自身的海洋安全利益以及在面临海洋安全问题时如何开展与其他国家的国际合作。总的来讲,拥有何种国家海洋安全观涉及未来路径选择的问题。对此,巴基斯坦可从顶层设计入手,改革和重组现有涉海安全机构。鉴于巴基斯坦日益严峻的海洋安全形势以及海洋安全与发展的迫切要求,巴基斯坦政府可设立单独的海洋安全管理部门,提升海洋安全在整个国家机构中的地位,引起各部门的重视和正视,并整合现有海洋安全机构,提升执法能力和效率。目前除巴基斯坦海军外,还有隶属于国防部的巴基斯坦海事安全局(PMSA)、隶属于海军的巴基斯坦海事信息联合与协调中心(JMICC)以及巴基斯坦海岸警卫队(PCG)等部门负责海洋安全管理事务和近海安全防御,但各机构之间的职能与管辖业务和范围有所重叠,加上不同部门身份的差异,

^① Arnold Wolfers, “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol,” *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, 1952, p. 484.

^② [美]彼得·卡赞斯坦:《国家安全的文化:世界政治中的规范与认同》(宋伟、刘铁娃译),北京大学出版社,2009年版,第473页。

在涉及海洋安全事务的治理时可能会出现职权与管辖权冲突的情况。^①因此,通过对现有几大海洋安全及执法机构的优化整合,实现统一领导,有助于迅速、高效执行海洋安全任务,提升巴基斯坦的海洋安全综合治理能力。此外,还应制定巴基斯坦国家海洋安全与发展战略规划,明确未来巴基斯坦海洋安全的发展方向,加强海上安全力量的建设。鉴于巴基斯坦作为西北印度洋战略节点的地位,随着地区海洋安全形势与所面临的海洋安全威胁的不断变化,未来巴基斯坦须不断提升与区域海洋安全问题相匹配的海洋安全意识和海洋安全观。

(五) 身份转换,从区域海洋安全治理的参与者到协调者

长期以来,巴基斯坦都是以较为独立的姿态来处理海洋安全领域的各类问题。伴随着海上跨国犯罪的愈发频繁与复杂,各国意识到传统的应对方式已经无法对海洋安全问题实施有效治理,在一国领海之外发生的海上犯罪活动更需要国际海上力量采取集体安全措施来共同应对。^②时任巴基斯坦海岸警卫队指挥官的海军少将阿卜杜勒·阿莱姆(Abdul Aleem)就主张巴基斯坦要努力获取和提升在印度洋的海上能见度(maritime visibility),并加强与这一海域其他海上力量的联系与协作,共同应对愈加复杂和多样化的海洋与海事安全问题。^③若不提升海洋安全治理的认知与能力,巴基斯坦恐会丧失地区海洋安全事务的话语权。对此,巴基斯坦展开了独立的海洋安全治理行动。2016年,巴基斯坦海军成立了“TF-88”海上特遣队,这是确保近岸安全与港口防御的综合性海上力量,其职责在于确保巴基斯坦近海非传统安全领域的安全,包括完成商船护航、港口防御、海上贸易等多项海洋安全任务。^④2018年巴基斯坦建立起区域海上安全巡逻机制(RMSP),目的在于维持和净化巴基斯坦周边海域不受任何威胁的环境,进一步为维护印度洋良好的海洋秩序提供可靠的实施力量。该机制以“战略自主”

^① Naghmana Zafar, “Building Maritime Security in Pakistan: The Navy Vanguard,” pp. 88-89.

^② Mohid Lftikhar, “Maritime Security Governance: Pakistan Perspective,” *Governance and Management Review*, Vol. 1, No. 1, 2021, p. 52.

^③ Abdul Aleem, “Enhanced Maritime Visibility: Challenges and Way Forward,” Presentation at Galle Dialogue, International Maritime Conference, Sri Lanka Navy, Colombo, Oct. 9, 2017, p. 32. http://galledialogue.lk/assets/template/images/GD_2017/reasearch_papers/pdf/rear_admin_ahdul_aleem_hi_m.pdf

^④ “PN Task Force-88’s Task of Defending Gwadar,” *Gwadaria*, Oct. 19, 2020. <https://gwadaria.com/pn-task-force-88s-task-of-defending-gwadar/>

为核心，即不依靠外部力量的加入，而是独立设置和完成海洋安全的议题和任务。未来巴基斯坦还将频繁在阿曼湾、亚丁湾和南阿拉伯海等海域展开安全巡逻任务。^① 巴基斯坦通过以国家为中心的主体治理模式，有效地维护了其近海和周边海域的海洋安全，实现了区域海洋安全的良好秩序。

为了应对西北印度洋地区日趋复杂的海洋安全态势，巴基斯坦也开始转变行动策略，从以国家为治理中心的海洋安全治理机制向区域协调与协作为主的海洋安全治理模式转变。巴基斯坦海军参谋长扎法尔·马哈茂德·阿巴斯（Zafar Mahmood Abbasi）表示，要维持全球海洋公域的安全与秩序，就需要共同合作努力，且这种努力是必要而非可选择的。^② 有学者也主张巴基斯坦应该“超越领海”，在更大范围的海域发挥其海上力量的参与乃至主导性作用。^③ 实际上，巴基斯坦在西北印度洋的索马里海盗问题联络小组（CGPCS）和印度洋海军论坛（IONS）等诸多海洋安全机制中发挥着重要参与作用，特别是在CGPCS中，巴基斯坦所发挥的作用越来越大，有向区域性机制的主要协调者角色转变的趋势。^④ 2007年以来，巴基斯坦发起并主导了阿曼（AMAN）海上多边军事演习。值得注意的是，2021年第7届“阿曼—2021”海上军演吸引了45国海军的参与，中国、美国、俄罗斯、英国、日本等世界主要海洋强国均现身卡拉奇外海，这也是时隔十年后俄罗斯再次和北约国家同台进行海上联合军演。对于东道主巴基斯坦来说这是一次向世界展示自己的绝佳机会，世界主要海洋强国参与此次军演也间接表示出对巴基斯坦作为印度洋地区主要海洋国家地位的承认。^⑤ 此外，巴基斯坦

^① Sohail A. Azmie, “Regional Maritime Security Patrols (RMSP): The Pakistan Navy’s Initiative for Preserving Freedom of the Sea,” *Daily Times*, Jul. 13, 2019. <https://dailytimes.com.pk/429040/regional-maritime-security-patrols-rmsp-the-pakistan-navys-initiative-for-preserving-freedom-of-the-seas/>

^② Abu Afnan, “‘Together for Peace’: Multinational Maritime Exercise Aman-2019,” *Defence Journal*, Vol. 22, No. 8, 2019, p. 86.

^③ Christian Bueger, “Pakistan and the Western Indian Ocean Security Community,” the 7th International Maritime Conference, National Centre for Maritime Policy Research, Bahria University, Karachi, Pakistan, February 11-13, 2017, p. 5. <http://bueger.info/wp-content/uploads/2017/02/Bueger-2017-Pakistan-and-the-Western-Indian-Ocean-Security-Community.pdf>

^④ Christian Bueger and Jan Stockbruegger, “Maritime Security and the Western Indian Ocean’s Militarisation Dilemma,” *African Security Review*, Vol. 31, No. 2, 2022, pp. 8-10.

^⑤ Shabnam Fazal, “AMAN-2021, Pakistan Navy and the Narrative of Peace,” *Pakistan Politico*, Mar. 18, 2021. <https://pakistanpolitico.com/aman21/>

India's Maritime Domain Awareness System: Development and Constraints

By Liu Hongliang

ABSTRACT: The development and enhancement of a maritime domain awareness system is a critical objective for the Indian navy in recent years, this having been clearly articulated both in the Indian Maritime Doctrine and the Indian Maritime Security Strategy (2015). Such a system must be developed based on strong technical knowhow and support, while also requiring information sharing and coordination across states. This implies that India will need to increase its defense capabilities as well as its policy coordination with relevant countries. The focus of the maritime domain awareness system that India is developing is meant to respond to the so-called China threat, and as such, India is coordinating and cooperating with the United States, France, the countries of the Bay of Bengal, and the island nations of the India Ocean. While it faces many constraints, it is still important to keep a careful eye on India's progress towards developing the maritime domain awareness system.

KEY WORDS: Maritime Domain Awareness; Maritime Security; Maritime Surveillance; Indian Ocean; India

**Potential Risks to and Pathways for Enhancement of
Pakistan's Maritime Security Governance**

By Gong Gaojie & Zeng Xinkai

ABSTRACT: Pakistan is located at the confluence of the South Asian subcontinent and the northeast Indian Ocean and is the gateway to the Indian Ocean for Central Asian countries. It is also a key maritime state in the Indian Ocean region due to its clear strategic position between the Indian Ocean and South Asia. Considering Pakistan's position on the Indian Ocean and the surrounding maritime security environment, it is clear that the key maritime security challenges it faces are tensions with its neighboring countries in the Indian Ocean, weak levels of awareness of maritime security on the part of the state and the population, and the weakening of Pakistan's maritime control and defense capabilities. The lack of effective

security governance and maritime security pressure from the U. S. and India through the Indo-Pacific Strategy also represent latent security risks. In the future, Pakistan can better leverage the capacities of external states by building strategic cooperation with China. And enhance the maritime security awareness by its officials and the broader population. Pakistan can also develop its status as a leading maritime economy, which can further strengthen its offshore security. By “balancing great powers,” Pakistan can act as an intermediary between the U. S. and China with respect to maritime security in the Indian Ocean region. Last but not least, Pakistan can change its status from a participant in maritime security governance into a facilitating role. In conclusion, these measures will ultimately aid in improving Pakistan’s maritime security outlook, while enhancing its maritime governance capacities.

KEY WORDS: Maritime Security; Regional Governance; Security Mechanisms; Maritime Awareness; India-Pakistan Relations

The Decay of the “Debt Trap Theory”:

A Multi-Dimensional Analysis of Sri Lankan Media Narrative

By Xu Juan & Tu Shuan

ABSTRACT: Sri Lanka is in the midst of a profound economic and political crisis, and the theory that the country faces a so-called “debt trap” prompted by China’s involvement has once bubbled to the surface. Towards developing an accurate understanding of the narratives presented in Sri Lankan media with respect to the “debt trap theory”, and with an eye towards preventing these narratives from spiraling out of control, this article analyzes data taken from two popular Sri Lankan media outlets: *Daily News* and *Daily Mirror*. It finds that the “debt trap theory”, which is ultimately used to criticize China, tends to be transformed into an introspective discussion in Sri Lanka. In other words, narratives of a “debt trap” generated by foreign elements are replaced with considerations of the internal drivers of debt. Through a multi-layered analysis, the article identifies five explanatory factors that have driven the collapse and

作为上海合作组织（SCO）的新任成员国，与 SCO 不断加强在海洋安全领域的互动与合作，尤其在应对海上恐怖主义等安全问题时，SCO 具有相当丰富的治理经验。^① 而巴基斯坦所在的西北印度洋正是海上恐怖主义猖獗之地，通过参与 SCO 的海洋安全行动与西北印度洋地区安全事务，巴基斯坦在不断向地区海洋安全事务协调者与海洋安全秩序维持者的角色转变。^②

结 语

巴基斯坦作为一个陆海复合型国家，尽管只和四个国家接壤，但是涉及中东、西亚、中亚和东亚四大地区，是中亚和部分东亚国家进入印度洋的门户，海上地缘位置决定了其在印度洋上的战略地位和国际影响力。但由于能力和意愿“双向不足”，巴基斯坦长期以来都无法对其近海及管辖海域实施有效治理。不仅民众对海洋安全漠不关心，巴基斯坦历届政府都未曾将海洋安全纳入其核心议程。加上印巴之间的海洋划界也始终未得到解决，美印在印度洋持续推进“印太战略”，多边而无序的竞争态势也使巴基斯坦周边海洋安全形势复杂化。

巴基斯坦若想在当前全球海洋大发展的时代迎头赶上，就必须将海洋安全与发展置于国家安全战略的核心地位，确保其近海安全能够得到有效的力量支撑。巴基斯坦海洋安全管控能力有限，可借助外力，诸如与中国在港口安全、海岸带开发与管理、海上力量建设等诸多领域的合作来增强其海洋安全治理的综合能力。面对印度的海上优势和威胁，巴基斯坦可继续主导开展阿曼军演等多边海上演习，以提升在印度洋的“能见度”。也可考虑将 RMSP 拓展为以巴基斯坦主导、多方参与下的区域海洋安全治理机制，增强巴基斯坦在印度洋的战略影响力。未来巴基斯坦的海洋安全发展需从民间意识培养到官方重视、从单边独立行动到多方合作安全、从内部能力提升到外部借力治理等多措并举、多管齐下，方可实现巴基斯坦的海洋实力和海洋安全治理能力的有效提升。

（编辑 毛悦）

^① 贺鉴、王璐：《海上安全：上海合作组织合作的新领域？》，《国际问题研究》，2018年第3期，第75页。

^② Mir Sherbaz Khetrin, “SCO Membership and Pakistan: Prospects of Relations with Central Asia,” pp. 89-91.