

冷战后印度与缅甸能源外交探析

夏磊

福建师范大学社会历史学院, 福建 福州
Email: 2447609210@qq.com

收稿日期: 2021年7月21日; 录用日期: 2021年8月11日; 发布日期: 2021年8月17日

摘要

冷战结束后, 印度适时调整对缅甸的外交政策, 两国开启了能源外交的历程。此后两国不断加强能源领域的交流与合作。在这场能源外交中, 双方均有各自的利益诉求, 并通过切实的合作部分地满足了自身的需求。印度与缅甸的能源交流与合作对保障两国能源安全、推动经济社会发展以及维护国家利益等方面以及地区局势均产生了重要影响, 并且还波及到了中国, 可能加剧中国与印度在本地区的经济博弈与竞争。

关键词

印度, 缅甸, 石油与天然气, 平衡

An Analysis of India and Burma's Energy Diplomacy after the Cold War

Lei Xia

College of Sociology and History, Fujian Normal University, Fuzhou Fujian
Email: 2447609210@qq.com

Received: Jul. 21st, 2021; accepted: Aug. 11th, 2021; published: Aug. 17th, 2021

Abstract

After the end of the Cold War, India adjusted its foreign policy towards Burma in due course, and the two countries started the course of energy diplomacy. Since then, the two countries have continuously strengthened exchanges and cooperation in the energy field. In this energy diplomacy, both parties have their own interests and demands, and have partially met their own needs through practical cooperation. The energy exchanges and cooperation between India and Myanmar have

had an important impact on ensuring the energy security of the two countries, promoting economic and social development and safeguarding national interests, as well as the regional situation. It has also spread to China, which may intensify the economics of China and India in the region game and competition.

Keywords

India, Myanmar, Oil and Gas, Balance

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

进入 20 世纪 90 年代以后, 印度面临的国际国内局势均发生了深刻的变化, 推动了印度内外政策的调整。此后印度对内进行了经济改革, 对外于 1991 年底推出了“东向政策”(Look East Policy), 重点发展与东南亚的经济贸易。而缅甸由于其拥有丰富的油气资源和邻近的地理位置逐渐得到了印度的重视, 同时随着经济的快速发展, 印度对能源需求不断增加, 印缅双方开展了能源外交¹, 两国能源合作兴起。

2. 印度与缅甸能源外交实践

1991 年随着苏联解体, 冷战宣告结束, 世界政治局势发生了翻天覆地的变化, 同时印度自身也陷入了经济困境。同年 5 月, 印度由于外汇短缺爆发了严重的国际支付危机, 再加上此前印度长期推行半管制计划经济带来的弊端日益凸显, 印度经济濒临崩溃的边缘。为应对国内外不断涌现出的新形势, 印度政府一方面进行经济改革, 另一方面调整对外政策, 试图实现从理想主义外交向现实主义外交的转变, 使其更注重务实性。这其中有一个显著的标志便是于 1991 年底出台的“东向政策”。该政策首先强调加强印度与东南亚的经贸联系, 而缅甸作为与印度山水毗邻的东南亚陆上邻国, 蕴藏有丰富的油气资源, 且由于印度经济的快速发展, 本身对能源的需求越来越大。另一方面, 缅甸正因政治问题遭到西方国家集体制裁, 缺乏国际社会的有力支持; 而印度作为世界性大国在国际社会中占有较大分量, 如果与之达成合作则会推动打开缅甸通向国际社会的重要突破口。故此两国能源合作与开发应运而生。

早在 1998 年, 印度便开始与缅甸洽谈能源合作。1998 年, 在印度政府的支持下, 印度天然气管理有限公司与两家经缅甸政府批准的第三国油企签署合作谅解备忘录, 商定缅甸每年向印度供应 28 万立方米的天然气, 输送方式采用陆上跨境天然气管道或者海上天然气管道[1]。2000 年 5 月, 印度一个企业代表团访问缅甸, 双方探讨了铺设缅甸至印度的天然气运输管道的可能性。2001 年, 时任印度外交部长贾斯旺特·辛格(Jaswant Singh)率团访问缅甸, 开始与缅甸就购买天然气进行谈判, 将油气资源的勘探和供应作为两国基础设施项目合作的一部分参与讨论。2002 年 1 月, 印度的天然气管理有限公司和石油天然气有限公司与缅甸石油天然气公司以及韩国大宇国际天然气公司四方签订合作协议, 合作开发若开邦境内的 A1 天然气田[2]。2003 年 1 月, 缅甸外交部长吴温昂(U Win Aung)的印度之行推动了两国在电力和能源领域的合作, 尤其是关于勘探缅甸陆上石油和天然气资源。2004 年, 吴温昂率团再次访问印度, 双方就合作开发缅甸海上油气田以及建设跨境天然气管道交换了意见, 并签署了能源合作协议。2005 年 1

¹ 本文所指的能源仅限于石油和天然气资源, 不包括水电、核能等其它新能源。

月,印度石油与天然气部长访问缅甸,双方签署了关于石油和天然气领域合作的谅解备忘录。同年5月,为开采缅甸境内两个区块的油气资源,印度石油公司 Essar 与缅甸国有石油天然气公司达成合作协议。2006年3月,印度总统卡拉姆访问缅甸期间,两国签署了包括油气资源合作在内的三个谅解备忘录,并且确认印度可优先购买缅甸天然气资源。同年底,印度盖尔天然气有限公司与一家缅甸以及一家新加坡能源公司三方合作开发缅甸近海 A7 天然气田。2007年9月,印度石油与天然气部长与缅甸当局签署合作开发缅甸海域 AD2、AD3 以及 AD9 天然气田的协议[3]。2010年3月,印度一家能源公司与两家缅甸公司签署联合开发油气资源的协议。同月,印度出资 13.5 亿美元入股中缅油气管道,占据 12.5%的股份份额,并参与石油天然气资源的开发与管道建设,与中国、缅甸和韩国一块成为中缅油气管道项目的共同股东。2016年,缅甸总统吴廷觉(Htin Kyaw)和国务资政昂山素季(Aung San Suu Kyi)先后访问印度,两国签署了相关能源合作协议[4]。据统计,在 1991 年冷战结束到 2009 年这段时间内,印度共获得 5 块石油和天然气田项目(参与),在数量上仅次于泰国和中国,位列第三名[5]。

总体来说,印度与缅甸的能源外交是在国内外局势发生重大变动的情形下产生,并且得到了官方的重视;两国政府高层为能源合作项目牵线搭桥,从而推动项目顺利进行。在能源外交过程中,石油与天然气领域的合作开发是其主要表现形式,而合作载体则是双方大型油气企业。冷战结束后尤其是步入 21 世纪以来双方能源外交在各自政府的直接推动下展开并取得了较大成就。

3. 印度与缅甸能源外交诉求

3.1. 印度的能源外交诉求

3.1.1. 增加能源供应渠道,维护能源安全

印度的一位高官曾经说过:“印度驻世界各国的外交官都非常清楚,我们在本世纪的头等大事就是能源安全。这是关系到国家安全的大事。”[6]印度矿产资源总体储藏丰富,但石油与天然气资源较为匮乏,需长期依赖进口。且随着经济飞速发展,印度对油气的需求越来越大。据统计,在印度进口的石油与天然气当中,有大约三分之二来自中东波斯湾地区,这使得其易受中东不稳定局势的影响,比如 ISIS “伊斯兰国”极端组织以及伊朗核问题。而且这条自波斯湾进口的能源运输通道势必经过阿拉伯海巴基斯坦海域,在某种程度上来说不利于能源安全。因此印度为了寻求能源供应渠道多元化,维护国家能源安全,积极从中东以外的国家和地区进口石油与天然气,而拥有丰富天然气资源的陆上邻国缅甸自然引起了印度的注意。参与缅甸油气项目的开发,从缅甸进口天然气并修建通往印度的天然气管道,成为印度推行能源供应渠道多元化的重要措施之一。

3.1.2. 扩大印度在本地区的影响力和战略空间

早在独立之初,印度便确立了成为世界大国的目标,其首任总理尼赫鲁曾经说过,“印度要么做一个有声有色的大国,要么便销声匿迹”,[7]但迫于国力限制以及国际局势的变迁,此后这一目标不断受挫。直到两极格局结束后,印度重新点燃了追求大国地位的欲望。“印度洋是印度人的海洋”成为印度国内不少人的共识。巩固在南亚的霸主地位,努力确保在印度洋地区的主导权,推行“东向政策”,向东南亚地区扩展势力,成为冷战结束后印度“世界大国”梦和追求地缘战略利益的重要内容[8]。缅甸是印度在东南亚的唯一陆上邻国,是其通往东南亚的桥头堡,同时也是东盟成员国,在本地区具有重要战略地位。与缅甸的能源交流与合作,有利于加强印度同缅甸的经济与政治联系,扩大印度在缅甸的政治与战略影响力,并以此为跳板,加强印度同东南亚以及东盟的交流,增强印度在该地区的存在感和话语权,扩大战略空间,贯彻实施“东向政策”,继而将自身影响力扩张到亚太地区,向追求大国地位迈出坚实的一步。

3.1.3. 平衡中国在缅甸的影响力

自 1988 年缅甸军事政变以来, 缅甸与中国的关系迅速发展, 两国在经济、政治以及军事安全等方面都有着广泛且深入的合作与交流。但与此同时, 缅甸与中国的密切关系被印度认为是对其地缘安全的一种威胁[9]。印度长期将中国视为最大的战略对手和潜在“假想敌”, 尤其在 1962 年中印边境冲突之后更是如此。同时, 中国在缅甸拥有巨大影响力是印度政府高层的普遍看法; 印度担心中国会进一步扩大和提升在该地区的战略空间与地位, 甚至主观臆测其寻求向印度洋扩张并构建针对印度的环印度洋“包围圈”。因此, 印度认为必须加强同缅甸政治和经济等各方面联系, 推动印缅关系快速向前发展, 增强在该地区存在感, 以对冲和平衡中国在该地区的影响力, 从而维护本国在缅甸和印度洋地区的战略空间与利益。

3.2. 缅甸的能源外交诉求

3.2.1. 拓展外交空间, 改善国际环境

1988 年缅甸发生军政府政变, 随后遭到西方国家的严厉制裁, 在国际社会上陷入了孤立局面。为了打开外交新局面, 缅甸积极寻求与中国发展友好关系, 奉行几乎对中国“一边倒”的对外政策。后来随着苏联解体, 冷战结束, 国际政治局势发生了巨大变化。邻国印度逐渐改变了长期以来奉行的带有理想主义风格的外交政策, 转向更具有现实主义色彩的外交政策, 更加注重务实性。因而印度不顾西方国家的制裁, 对缅甸采取“建设性接触政策”, 将缅甸作为“东向政策”实施的重点国家, 积极寻求改善与缅甸的关系, 两国关系不断向前发展。缅甸可通过发展与印度的关系进一步突破外交僵局, 改善国际环境, 拓展自身的外交空间。1993 年, 缅甸开始寻求与印度改善关系, 2000 年以后两国关系进入新的发展阶段, 在各大领域尤其是能源领域展开了广泛的合作与交流。

3.2.2. 发展国民经济

缅甸是被联合国认定的世界上最不发达的国家之一。近代以来长期属于英国殖民地, 缺乏良好的工业基础, 1948 年独立后面临艰巨的发展任务; 军政府长期把持国内政局, 其重心并没有完全放在经济发展上来。此外, 缅甸国内民族问题严峻, 在北部以及西部靠近边疆地区存在众多地方民族反政府武装势力; 况且缅甸还在 1988 年以后遭遇了西方社会的严厉制裁。以上这些因素共同造成了缅甸经济发展长期落后, 人民生活水平较低。据统计, 按购买力平价计算, 2000 年缅甸 GDP 仅为 89.05 亿美元[10]。但与此同时, 缅甸近海拥有丰富的天然气资源, 通过与外国合作开发油气资源项目, 出口天然气已成为缅甸获取外汇的重要渠道, 天然气长期以来也是缅甸第一大出口商品。传统上缅甸的天然气主要出口新加坡、泰国以及中国, 但近些年来印度不断加大与缅甸的能源合作力度, 积极参与缅甸能源市场竞争。中、印、日、韩、泰、新等国在缅甸的能源竞争使缅甸颇为受益, 有力地推动了其国民经济稳步发展。

3.2.3. 实行传统中立主义政策, 推行平衡外交

缅甸自独立以来一直奉行不投靠任何大国的传统中立主义政策与大国平衡政策。但在 1988 年军事政变之后在国际上遭到了西方社会的集体孤立, 转而加强同中国的友好关系, 奉行几乎对中国“一边倒”的外交政策。随着中国国力不断增强, 中国在缅甸本国的影响力越来越大, 缅甸受西方所渲染的“中国威胁论”的影响, 对中国国力的增强以及在本国影响力不断加大而心存顾虑。为了更好地维护本国国家利益, 推行传统的中立主义外交政策, 缅甸积极寻求发展与其它大国的关系, 与中国存在明显竞争态势的邻国印度自然成了理想选择。“仰光一直尝试寻找替代方案, 以抗衡中国在缅甸日益增长的影响力”[11]通过加强同印度的能源合作, 引入“印度势力”, 增强印度在缅甸的存在感, 可在一定程度上对冲中国在该地区的重要影响, 让域外大国在本国的势力与影响力维持在一种相对均衡的状态, 从而更好地维

护缅甸自身政治、经济与安全利益。

4. 印度与缅甸能源外交的影响

4.1. 对印度的影响

印度开展与缅甸的能源外交,一方面,增强了印度在缅甸和东南亚的存在感和话语权,有力地促进了“东向政策”以及升级后的“东向行动政策”的实施,推动了印度在亚太权力结构重塑中获得更多的发言权,扩大了在东南亚的影响力和战略空间,使其向着成为“有声有色”的世界大国的目标稳步前行;另一方面,能源外交有力地保障了印度国内的能源供应与能源安全,推动能源供应渠道多元化,降低从中东进口油气资源的渠道对国家能源安全的风险,促进印度经济持续高速发展。同时,能源合作还为推动印度本国企业“走出去”参与海外竞争创造了有利机会。当然,印度与缅甸的能源外交也存在着一定局限性。印缅两国边境都存在有大量的反政府武装力量,地方分离主义势力较为强大,这给两国能源合作以及铺设过境输气管道都带来了不稳定因素。加上印度国内政治腐败,行政效率低下,这些因素在一定程度上阻碍了印度与缅甸的能源交流与合作。

4.2. 对缅甸的影响

对于缅甸来说,推进与印度的能源交流与合作,发展能源外交,一方面,拓展了自身的外交空间,大大改善了自1988年遭遇西方集体制裁之后的国际环境,同时通过引入“印度力量”来中和与抵消中国在本地区的重要影响力,维持大国间相对平衡,继续坚持传统的中立主义外交政策。另一方面,与印度的能源交流与合作有力地推动了缅甸的国民经济建设。通过与外国合作开发天然气资源,缅甸获得了大量的外汇收入,而天然气已成为缅甸对外第一大出口商品。根据此前缅甸当局与外国政府和公司签订的协议,自2013年至2043年,缅甸通过出口天然气以及天然气管道过境将获得290亿美元的巨额收入[12]。缅甸将这些外汇收入大量投入到国内经济社会建设中来,推动了国民经济的发展和人民生活水平的提高。据统计,2018年缅甸GDP达到了712.15亿美元(按购买力评价计算),相比2000年的89亿增长了7倍,[10]其国民经济发展取得了令人瞩目的成绩。

4.3. 对中国的影响

印度与缅甸的能源外交对中国也产生了一定影响。一方面,它使得中缅两国双边关系受到一定制约。缅甸同印度的能源合作与交流,推动了两国关系向前发展,想借此摆脱对中国的过分依赖;而印度想通过缅甸遏制中国日益增长的影响力以及可能向印度洋扩张的趋势。正是出于这种状况,缅甸在与中国交往时不得不考虑印度因素,使得中缅两国双边关系受到了一定制约,中国与缅甸的正常往来将面临更为复杂的局势[8]。另一方面,它将加剧中国和印度在缅甸的经济博弈,尤其是能源竞争。2007年,由于缅甸方面不满印度在管道建设问题上的拖延,决定取消印缅管道计划,后来转而同中国签订气田供气以及铺设输气管道的协议,此举令印度大为震惊。2010年中缅输气管道开工建设,同年印度宣布注资2.5亿美元入股,持股12.5% [13]。随着印缅能源交流与合作不断深入,中国与印度在缅甸的经济博弈可能会变得愈发激烈。

5. 结语

冷战结束后,随着国内外环境的变化,印度调整了其对外政策。1991年印度出台“东向政策”,积极发展与东南亚的经贸联系,其中缅甸占据了重要地位,而这又以能源方面的合作比较突出。印度与缅甸在能源外交上各有诉求,因而推动了能源合作的展开。虽然两国面临的困难较多,存在着一些不稳定

因素,但在双方努力下仍取得了较为明显的成效,这对于两国保障能源安全、推动经济社会发展以及维护国家利益等方面以及地区局势均产生了重要的影响,并且波及中国,客观上可能使得中印两国在本地区的经济博弈更加激烈。同时可以预测,只要印缅两国关系不发生大的波动,两国能源合作与交流仍将继续维持,两国的能源外交仍将持续向前发展。

参考文献

- [1] B.G.维尔吉斯. 重新确定印度的方向—亚洲的新地缘政治学[M]. 傅超等,译. 成都:四川国际友好联络会南亚与东南亚研究中心及四川大学南亚与中国西部合作发展研究中心, 2005: 246.
- [2] Bhatia, R. (2016) *India-Myanmar Relations: Changing Contours*. Routledge Press, London, 179.
<https://doi.org/10.4324/9781315681108>
- [3] Indians Ministry of External Affairs. Annual Report 2007-2008.
http://mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/169_Annual-Report-2007-2008.pdf
- [4] 张帅,任欣霖. 印度能源外交的现状与特点[J]. 国际石油经济, 2018(3): 88.
- [5] Black, N.M. (2009) *Blood Money: A Grounded Theory of Corporate Citizenship Myanmar (Burma) as a Case in Point*. The University of Waikato, Hamilton, 216.
- [6] 能源安全: 印度经济成长的烦恼[N]. 参考消息, 2005-01-23 第四版.
- [7] 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁. 印度的发现[M]. 向哲濬,朱彬元,杨寿林,译. 上海:上海人民出版社, 2016: 40.
- [8] 骆乐. 印度“东向政策”下的对缅甸外交研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 广东外语外贸大学, 2015.
- [9] 陈阳. 印度失手缅甸天然气竞争[J]. 世界知识, 2007(13): 26.
- [10] World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org/cn/country/myanmar?view=chart>
- [11] 王震. 制衡中国?——中美日印在缅甸影响力变迁分析(2010~2018) [J]. 南亚研究, 2019(2): 26.
- [12] 阮金之. 冷战后中缅印三边关系研究[D]: [博士学位论文]. 广州: 暨南大学, 2010.
- [13] 彭念. 中印在海外能源市场的竞争博弈——以非洲和缅甸为例[J]. 南亚研究季刊, 2018(26): 26.