

印太视域下美国 - 马尔代夫关系新变化

李益波

【内容提要】马尔代夫在印度洋及印太地区占据重要的战略位置。美国试图通过干预马尔代夫国内政治走向、加大经济援助、增强军事存在和扩大人文社会交流等手段，将其纳入到“印太战略”的整体规划中。美国对马尔代夫政策的调整明显出于地缘政治考量，旨在对冲中国在该国的政治、经济影响力，进而削弱中国在中印度洋的影响力。具体表现为：以马尔代夫为筹码，刺激和推动印度进一步与美国协调；制造地缘紧张局势，谋求扩大军事存在，进而强化美国在印度洋的主导优势。萨利赫政府迎合美国并试图“联美制华”，有悖于马尔代夫的长远利益及“中立和不结盟”的外交传统。但未来美马进一步走近将受多重因素制约，马尔代夫的政策选择仍有不确定性；美印在对马政策上的协调与合作可能有所发展，但根本分歧不会消除。

【关键词】美国 马尔代夫 美印协调 选边站队

【作者简介】李益波，北京印刷学院马克思主义学院副教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)05-0034-18

美国在冷战期间并不重视马尔代夫，一直默许印度在马尔代夫发挥特殊作用，这在1988年印度出兵马尔代夫实施“仙人掌行动”中得以体现。冷战后美国对马尔代夫的关注也是暂时的，而且只局限于某项具体事务（如反恐）。较之亚明（Abdulla Yameen）政府时期（2013—2018年），美马关系近年来呈现出异乎寻常的快速发展势头。2020年9月美马签署“防务安全关系框架协议”^[1]，10月蓬佩奥成为2004年以来首次访马的美国务卿，访问期间宣布美国将在马尔代夫设立新大使馆。2021年1月美马第一轮防务与安全对话会在马尔代夫首都马累举行，美国副防长安东尼·塔塔（Anthony Tata）和马防长玛瑞亚·迪迪（Mariya Did）出席。目前国内外对马尔代夫内政、外交的专题研究成果不多，对美马关系演变更少有涉及。^[2]当前印太地区秩序正处于转型之中，马尔代夫因其特殊的地理位置而成为各大国关注争夺的焦点，战略重要性凸显，美国正加紧落实“印太战略”，并且通过单边施压或多方协调迫使地区小国做出艰难的选边站队。在此背景下，研究这一案例有助于我们加深对小国外交行为特点的理解，从而进一步做好“一带一路”沿线小国的外交工作，具有重要的现实意义。

一、政策调整起点：美国与2018年马尔代夫大选

1965年马尔代夫独立，次年美国与其建立外交关系。在过去的半个多

[1] U.S. Department of Defense, “Readout of U.S.–Maldives Inaugural Defense and Security Dialogue,” Jan 6, 2021, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2463423/readout-of-us-maldives-inaugural-defense-and-security-dialogue/>.

[2] 与该课题相关且比较有代表性的成果有 Azra Naseem, “The Honeymoon Is Over: Maldives as a Growing Security Threat in the Indian Ocean,” *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 26, 2015, pp. 99–119; Benedict Roger, “The Maldives: A Threat to Us All,” *The Round Table, The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 105, No. 3, 2016; Anand Kumar, *Multi-party Democracy in the Maldives and the Emerging Security Environment in the Indian Ocean Region*, Pentagon Press, 2016. 这些研究成果大都集中于分析亚明时期马尔代夫的外交行为。参见王娟娟：《马尔代夫亚明政府内政外交评析》，载《南亚研究季刊》2016年第3期；《马尔代夫萨利赫政府外交政策探析》，载《国际研究参考》2019年第1期。

世纪里，马尔代夫作为一个“微型国家”并不受美国重视，美国未在马累设立大使馆，而是由驻斯里兰卡大使代领。“9·11”事件之后，美国出于全球反恐战争的需要，逐步加强了与马尔代夫的反恐合作。奥巴马提出“亚太再平衡”战略后，美马关系有所发展，两国于2010年签署了“相互提供物资与劳务协定”(ACSA)。^[1]2001—2013年，美马关系整体稳定，美国对马尔代夫的政策主要基于反恐需求，奥巴马政府在气候问题上的积极立场也符合马尔代夫的利益关切。^[2]

2013年11月举行马尔代夫大选，亚明(Abdulla Yameen)当选新任总统。美国对亚明政府的内政外交均有微词，特别是围绕新政府对前总统纳希德(Mohamed Nasheed)的判决、反恐政策和积极参与“一带一路”建设，两国龃龉不断。2015年8月，美国4位资深参议员联名致信亚明总统，表达对马民主形势恶化的关切，并要求释放纳希德。^[3]11月，马尔代夫通过新《反恐法案》加强反恐工作，美国务院指责其“有关条款及可能实施的国家紧急状态会限制人权和基本自由”，担心“这些措施可能被用于对付那些政府的批评者”。^[4]2016年3月，美助理国务卿德赛·比斯瓦尔(Desai Biswal)批评“马尔代夫民主正严重偏离正确轨道，与斯里兰卡民主化形成鲜明对比。

[1] K. Ratnayake, “US seeks defence agreement with Maldives,” *World Socialist Web Site*, May 21, 2013, <https://www.wsws.org/en/articles/2013/05/21/mald-m21.html>.

[2] Chris Mooney, “These countries are the ‘moral center’ of the climate debate. Will they be left behind?” *The Washington Post*, Dec 1, 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2015/12/01/these-countries-are-the-moral-center-of-the-climate-debate-can-obama-help-them/>.

[3] “US Congress members join chorus against Yameen's regime,” *Maldives Independent*, Aug 23, 2015, <https://maldivesindependent.com/politics/us-congress-members-join-chorus-against-yameens-regime-116630>.

[4] 转引自“US asks Maldives to ensure civil and political rights,” *The Economics Times*, Nov 8, 2015, https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/us-asks-maldives-to-ensure-civil-and-political-rights/articleshow/49711141.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst.

亚明政府……不能容忍任何批评和竞争”。^[1] 亚明政府则坚决反对外部干涉，美马分歧逐渐扩大。

2017年12月，亚明总统访华，签署中马共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录和自贸协定（FTA）等双边合作文件，成为继巴基斯坦之后第二个与中国签署FTA的南亚国家。中马“全面友好合作伙伴关系”的健康发展也引起美国的关注和不满。特朗普政府一直试图通过支持马国内部的反对派，对亚明政府施加压力，促其改弦易辙。如何利用2018年大选改变马国内政治格局并影响其对外政策走向，成了特朗普政府对马尔代夫政策调整的起点和着力点。

2018年2月初，马尔代夫出现政治危机，被美国视作干预良机，伙同西方国家和印度频繁向马施压。2月5日，亚明宣布实施为期15天的紧急状态。美国国务院发言人希瑟·诺尔特（Heather Nauert）批评亚明自2013年当选以来，“疏远其他联盟党、驱逐或监禁主要反对党派领导人、剥夺民选议员在立法上的代表权、修改法律以侵蚀人权”等。^[2] 在美、印的压力下，亚明于3月22日宣布解除紧急状态。选举前不久，美国国务院发言人希瑟·诺尔特再次发声，呼吁“选举应自由公正并反映人民的愿望”，警告“马尔代夫如果拒绝回到民主轨道，美国将考虑采取措施制裁那些破坏民主、法治和自由公平选举的个人”。^[3]

9月23日，马尔代夫的选举尚未结束，美国国务院便迫不及待地表态称“注意到联合反对党候选人已获胜”。9月24日，马尔代夫大选结束翌日，美国

[1] “Maldives democracy on ‘negative trajectory,’ warns top US diplomat,” Maldives Independent, Mar 31, 2016, <https://maldivesindependent.com/politics/maldives-democracy-on-negative-trajectory-warns-us-assistant-secretary-of-state-123158>.

[2] Heather Nauert, “Maldives Court Ruling To Free Opposition Politicians,” Feb 2, 2018, <https://www.state.gov/maldives-court-ruling-to-free-opposition-politicians/>.

[3] U. S. Department of State, “Statement by Heather Nauert : Need for Free and Fair Election in Maldives,” Sep 6, 2018, <https://translations.state.gov/2018/09/06/statement-by-heather-nauert-need-for-free-and-fair-election-in-maldives/>.

务院发言人立刻祝贺反对党领导人萨利赫（Ibrahim Mohamed Solih）获胜，并期望“所有党派尊重人民的选择并支持权力和平交接”。^[1]萨利赫获胜以及亚明承认败选，令美国感到意外的惊喜，从此不再指责选举中的漏洞转而颂扬这是“民主的胜利”。为了避免亚明的支持者对政权交接采取“不利”行动，10月13日美国务院发言人罗伯特·帕拉迪诺（Robert Palladino）发推文警告“美国将考虑对危及马尔代夫和平交权的任何个人采取合适措施”。

由此可见，美国对2018年马尔代夫大选十分关注并扮演了重要角色，有评论称之为“华盛顿策划的行动”（Washington-orchestrated operation）。^[2]美国智库布鲁金斯学会也发文称赞2018年马尔代夫选举标志着“民主的胜利”。^[3]2019年6月，美国《印太战略报告》中赞许2018年马尔代夫选举是“历史性的”，该国走上了正确轨道（on a positive trajectory）。^[4]马尔代夫国内政局的变化给美国调整对马政策提供了难得的契机。

二、美马关系的快速发展

马尔代夫新总统萨利赫于2018年11月上台，美马双边关系也由此驶入“快车道”，两国在政治、经济、安全及公共外交合作等方面实现了诸多突破。

[1] U.S. Mission to Maldives, “Congratulations on Maldivian Election,” Sep 24, 2018, <https://mv.usmission.gov/congratulations-on-maldivian-election/>.

[2] Rohantha De Silva, “The US reinforces political and military relations with the Maldives,” *World Socialist Web Site (WSWS)*, Mar 15, 2019, <https://www.wsws.org/en/articles/2019/03/15/mald-m15.html>.

[3] Bruce Riedel, “Maldives democracy prevails for now,” Brookings, September 27, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/09/27/maldives-democracy-prevails-for-now/>.

[4] U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, p.14. <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

(一) 政治上高层互动频繁。马尔代夫选举结束后的两个月半内, 美国迅疾派出主管该区域事务的副助理国务卿爱丽丝·威尔斯 (Alice Wells)、大卫·兰斯 (David Ranz) 和国防部助理部长薛瑞福 (Randall Schriver) 先后访马。^[1] 大卫·兰斯在马累盛赞马尔代夫实现政权和平交接是一个“重要民主时刻”, 对周边广大地区有着显著意义。^[2] 薛福瑞的主要使命是重启美马防务合作。与此对应, 马尔代夫高层也频繁访美。2019年2月, 马尔代夫外长沙希德访美, 在与蓬佩奥的会谈中表示愿意深化双边合作, 共同致力于打造“自由开放的印太”。^[3] 2020年10月, 蓬佩奥访马, 成为自2004年以来首位访马的美国务卿, 这标志两国关系达到“新的顶点”(reached a new peak)。

(二) 经济上美国加大援助力度。2019年2月, 蓬佩奥向到访的马外长沙希德承诺提供1000万美元的经济援助基金。3月美国国际开发署 (USAID) 与马尔代夫签署重要援助协定, 提供2000万美元帮助其恢复经济和发展民主政治。6月美马在“贸易与投资协定”框架下召开第二轮双边联合委员会, 美国给予马尔代夫普遍优惠制待遇 (GSP), 马国输美产品得以享有关税优惠。^[4] 同月, 美国对外援助署向国会提出3.23亿美元的拨款申请, 主要投向包括马尔代夫在内的南亚地区, 这一数额比2019财年增长了73%。^[5] 美国还注重从“软件”上提升马尔代夫的经济管理能力。2018年, 美国以约3000

[1] 三次访问的时间分别是: 2018年10月9日、12月11日和2019年1月8日。

[2] Aishath Shaany, “US SCA's Deputy Assistant Secretary in Maldives on an official visit,” *Raajje*, Dec 11, 2018, <https://raajje.mv/46229>.

[3] U.S. Department of State, “Secretary Pompeo’s Meeting With Maldives Foreign Minister Abdulla Shahid,” Feb 20, 2019, <https://www.state.gov/secretary-pompeos-meeting-with-maldives-foreign-minister-abdulla-shahid/>.

[4] U.S. Department of State, “Secretary Pompeo Travels to Maldives to Announce New U.S. Presence in Key Indo-Pacific Nation,” Oct 28, 2020, <https://www.state.gov/secretary-pompeo-travels-to-maldives-to-announce-new-u-s-presence-in-key-indo-pacific-nation/>

[5] Gloria Steele, “U.S. Interests in South Asia and the FY 2020 Budget,” Jun 13, 2019, p.6, <https://www.congress.gov/116/meeting/house/109647/witnesses/HHRG-116-FA05-Wstate-SteeleG-20190613.pdf>

万美元作为种子基金发起基础设施交易及援助网络（简称 ITAN），以促进印度洋 - 太平洋地区高质量和财务可持续的基础设施建设。2019 年 11 月 4 日，根据美国国务院发布的《一个自由和开放的印太：推进共同愿景》，美国在 ITAN 框架下帮助马尔代夫加强公共财政管理和提供仲裁裁决培训。^[1] 蓬佩奥在访马期间公开承认，自 2018 年马尔代夫大选以来，美国向该国提供的各类援助共计 4000 万美元。

（三）双边军事安全合作有新的突破。美马两国在反恐领域有合作基础，伴随美马关系走近，美国军方也积极探索扩大双边安全合作的途径。2019 年 6 月，美国国防部出台《印太战略报告》，把马尔代夫列为“新兴安全合作伙伴”^[2]；同月，美国印太司令部和马尔代夫国防军举行为期一周的“医疗超越项目”（Medical Outreach Program），帮助马尔代夫提高医疗紧急救治能力；7 月，美国国务院宣布在“孟加拉湾倡议”下向马提供 700 万美元安全援助，以提升其维护海洋安全、应对灾害救援的能力。^[3] 2020 年 9 月，马尔代夫国防部长访美，两国签署“防务与安全关系框架协议”，主要在双边演习、后勤支援、情报共享、军事教育等领域开展合作。

引人注目的是，美马频繁举行联合军演。2019 年 8 月，美马在 Kadhdhoo 环礁举行代号为“平衡金属”（Exercise Balance Metal）联合军演，来自马军特种部队、海军陆战队和海岸警卫队的军官参加了演习。2020 年 3 月，马海军陆战队、特种部队与美特种部队举行演习，演习假设背景是马国岛屿被攻击。2021 年 1 月，美国特种部队与马国防军举行了一场小规模

[1] U.S.Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” Nov 4, 2019, p.15, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

[2] U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” Jun 1, 2019, p.21, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

[3] U.S. Department of State, “U.S. Relations with Maldives,” Jul 8, 2019, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-maldives/>.

军演，现场观摩的美国官员阵容可观，包括美国驻马大使阿莱娜·特普利茨 (Alaina Teplitz)、副防长安东尼·塔塔 (Anthony Tata) 及其助理里德·沃纳 (Reed B. Werner)、国防部安全合作局局长海蒂·格兰特 (Heidi Grant) 和太平洋特种作战司令部司令乔什·鲁德 (Josh Rudd)。^[1]

(四) 扩大公共外交规模。2019年3月，美马签署协定，同意把“富布莱特学者交换计划”延长5年。美国务院下属的民主、人权和劳工局 (DRL) 为增强马尔代夫公民社会的活动能力，专门向其提供项目经费支持，资助金额为50万美元，时间为1—2年。^[2]设在马累的“美国中心”也积极开展各项活动以促进民间交流，如支持马民间组织“马尔代夫女孩指导协会” (Maldives Girl Guides Association) 开展海滩垃圾清洁活动、提供STEM (科学、技术、工程和数学) 免费教育等。2020年新冠疫情的全球大流行给马尔代夫经济以重创，美国抓住机会展示善意，多次给予马尔代夫小规模抗疫物资援助。2021年6月，马尔代夫政府接受了美国捐赠的价值12.5万美元的医疗物质。^[3]拜登政府还把马尔代夫列为其“疫苗分享计划”的首批受援国之一。

综上所述，美国通过促成马尔代夫内部的政权更迭，并以此为突破口在政治、经济、军事、人文等领域进行全面渗透，使得两国关系在短期内出现了大幅跃升。正如马尔代夫外长沙希德在“马尔代夫伙伴论坛”上所言：自2018年11月以来，美马关系取得显著进步。我们见证了更高级别的接触和各领域更频繁的互动。^[4]

[1] Stavros Atlamazoglou, “US Special Operators Flex Their Diplomatic Muscle in Maldives,” *SANDBOXX*, January 27, 2021, <https://www.sandboxx.us/blog/us-special-operators-flex-their-diplomatic-muscle-in-maldives/>.

[2] U.S. Department of State, “DRL Promoting Civil Society in Maldives,” Mar 10, 2020, <https://www.state.gov/drl-promoting-civil-society-in-maldives/>.

[3] Zunana Zalif, “Maldives receives U.S. donation of medical supplies to battle Covid-19,” *The Raajje*, Jun 4, 2021, <https://raajje.mv/101200>.

[4] U.S. Embassy in Sri Lanka, “Remarks at the U.S.-Sri Lanka Partnership Dialogue,” <https://lk.usembassy.gov/remarks-u-s-sri-lanka-partnership-dialogue/>.

三、美加强与马尔代夫关系的动机

当前，美国之所以全面加强马尔代夫的关系，其主要动因涉及以下几个方面。

第一，把马尔代夫纳入到美国的“印太战略”整体规划中来，完善印太双边网络。马尔代夫虽是“微型国家”，但它独特的地缘战略位置使其成为大国博弈的焦点。历史上葡萄牙、荷兰、法国和英国都曾把马尔代夫作为重要的殖民扩张据点。冷战期间沙特、利比亚、苏联和美国都试图在该国谋求军事存在而未能如愿。奥巴马政府于2013年谋求与马方签订“部队地位协定”（SOFA），但最终被亚明政府拒绝。

美国政府在2017年末推出新版《国家安全战略》，正式把印太地区列为美国安全关注的第一优先方向。该报告声称：“在印太地区，一场代表自由世界秩序观和代表专制世界秩序观的地缘政治竞争正在发生。”^[1]为了在这一方向应对大国地缘政治竞争，美国十分重视加强与盟友、伙伴的战略合作。2018年初美国防部出台《国防战略概要》，明确提出：互利的盟友与伙伴对这一战略的实施至关重要，他们可以给美国提供一个持久、不对称的战略优势，这一优势是任何竞争对手都难以企及的；他们还可以提供关键地区的战略通道、支持广泛分布的后勤基地系统，这些支撑着美国的全球影响力。^[2]年末，美国防部出台《评估中国的全球扩张对美国防务安全的影响》，在对策部分也重申了上述内容。^[3]毫无疑问，马尔代夫的战略位置

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” Dec 2017, p.45, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] U.S. Department of Defense, “Summary of the National Defense Strategy: Sharpening the American Military’s Competitive Edge,” Jan 19, 2018, p.8, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

[3] U.S. Department of Defense, “Assessment on U.S. Implication of China’s Expanding Global Access,” Dec 2018, p.24, <https://media.defense.gov/2019/Jan/14/2002079292/-1/-1/1/EXPANDING-GLOBAL-ACCESS-REPORT-FINAL.PDF>.

是吸引美国战略目光的关键因素。2019年6月美国国防部发布的《印太战略报告》中，8处提及马尔代夫，该国与斯里兰卡、孟加拉国、尼泊尔一道都被美国列为须重点打造的“新兴伙伴”（emerging partnerships）。2020年10月，蓬佩奥在访马时表示：“马尔代夫在印太和国际社会的作用日益重要，美国希望与独立、民主和繁荣的马尔代夫保持友好伙伴关系。”^[1]由此可见，干预马尔代夫大选并拉拢其签署军事合作协定，都是美国实施“印太战略”的连环手段。

第二，安全上谋求在印度洋更多元的军事存在，强化对印度洋的安全控制。反恐合作一直是美马安全合作的重要内容，但相较而言，美国更重视完善自身在中印度洋的军事存在，以加强对印度洋的全面控制。马尔代夫对美国军方的最大的价值，在于可在中印度洋地区为美国提供军事基地。当前美国在印度洋最重要的军事基地是位于查戈斯群岛的迪戈加西亚，1966年，美国从英国手里租借了该岛，租期70年。2019年2月，海牙国际法院（ICJ）裁定英国对查戈斯群岛的控制是“非法的”，应“尽快”归还非洲东部岛国毛里求斯。5月联合国大会以116：6压倒性多数通过决议，要求英国尊重国际法院裁定，限时6个月把这一群岛的主权移交给毛里求斯。这一裁决给美国长期使用该基地增加了不确定性，因此在中印度洋谋求新基地成为美国军方的当务之急。相比较斯里兰卡东北部的亭可马里，位于马尔代夫的甘岛地理优势明显。甘岛曾在二战和冷战时期被英军用作军事基地，而且距离迪戈加西亚只有700多公里，具有较高的军事价值。此外，相较于斯里兰卡政府的“中立”立场，马尔代夫对美国的倾向性更强。如在联合国要求英国交还查戈斯群岛的投票中，马尔代夫是6个投反对票的国家之一（其余5国为英、美、澳、以色列和匈牙利）。有分析认为，当前美马签署“防务协定”及加强海洋安全合作，“不仅是对中国的反制措施，

[1] United States Department of State, “Secretary Michael R. Pompeo and Maldives Foreign Minister Abdulla Shahid at a Press,” Oct 28, 2020, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-and-maldives-foreign-minister-abdulla-shahid-at-a-press-availability/>.

而且是为了重建美国在该地区的优势”。^[1]还有学者指出美印想联手打造另一个“第二岛链”：从马尔代夫—迪戈加西亚—塞舌尔监视中国潜艇在印度洋的活动，并控制对中国利益攸关的海上交通线。^[2]

第三，对冲中国在马尔代夫的影响力，拉拢小国建立制华“统一战线”。国内外学者多认为，美国对中国与马尔代夫关系发展十分警惕，甚至敌视。针对中国在马尔代夫的基建投资，美国官方和媒体充满猜疑和警惕并大肆污名化。美国政府和智库抛出各种指责，称中国的援助鼓励了马尔代夫的威权主义，有违民主化；中马签署的协议损害了马的主权，制造了“债务陷阱”和进行土地掠夺；蓬佩奥访马期间在记者会上抨击中国，如“继续实施非法和威胁性行动、侵犯别国经济专属区、国企破坏海洋环境和大规模非法捕鱼”。^[3]

美国还指责中国谋求新的军事基地危及美国迪戈加西亚基地和地区安全等。2018年5月，美国原太平洋舰队情报主管詹姆斯·法内尔（James E. Fanell）在听证会上指出：中国正在与马尔代夫、斯堪的纳维亚和格陵兰商谈港口协议，这些港口已经开始为中国商船队和海军舰只提供停泊、加油、补给和维修服务。^[4]7月，美国智库 CRS 在一份题为《中国海军现代化：对美国海军能力的影响》的报告中，专门分析“中国海军未来潜在的海外基地”，特意引用澳大利亚学者大卫·布鲁斯特的一段评论：如果中国在马尔代夫的甘岛或别的地方建立海空基地，这将给印度洋带来“颠覆性变化”，并将

[1] Sripathi Narayanan, “Big Picture: India and the US-Maldives Defence Agreement,” *IPCS*, No. 5726, Sep 23, 2020, http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=5726.

[2] M.K.Bhadrakumar, “Maldives crisis: US-Indian strategic alliance forming,” *Asian Times*, Feb 7, 2018, <https://asiatimes.com/2018/02/maldives-crisis-us-indian-strategic-alliance-forming/>.

[3] U.S. Department of State, “Secretary Michael R. Pompeo and Maldives Foreign Minister Abdulla Shahid at a Press,” Oct 28, 2020, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-and-maldives-foreign-minister-abdulla-shahid-at-a-press-availability/>.

[4] Testimony by Captain James Fanell, “China's Global Naval Strategy and Expanding Force Structure: Pathway to Hegemony,” May 17, 2018, p. 27, <https://docs.house.gov/meetings/IG/IG00/20180517/108298/HHRG-115-IG00-Wstate-FanellJ-20180517.pdf>.

危及美国在迪戈加西亚的军事存在。^[1]

美国上述言行的真实目的，是迫使马尔代夫等小国“选边站队”，以对冲或平衡中国在马尔代夫的影响力，建立制华的“统一战线”，追随美国共同遏制中国。有分析认为，美国对斯里兰卡、马尔代夫外交政策的调整存在某种联动性，对任何一方的突破都可能产生示范效应。蓬佩奥访斯之际，美国负责南亚事务的高级外交官迪安·汤普森 (Dean Thompson) 在记者会上说：“我们鼓励斯里兰卡重新审视我方提出的透明且可持续经济发展的选项，而非歧视性且模糊的做法。同时我们敦促斯里兰卡做出艰难但是必要的决定，以确保其经济独立与长期繁荣。”^[2]美国对斯里兰卡施压也是间接地向马传递信号：“要么跟中国一起，要么跟美国一起。”《美国之音》直接指出：美国在马尔代夫建使馆的主要考虑，就是为了与中国开展地缘政治竞争。^[3]为了全面遏制中国，美国一直以来都在逼迫一些小国家站队。2020年5月，美国白宫网站发布了一项《美国对中华人民共和国战略方针》的文件，指出“美国将与盟友及志同道合的伙伴一道努力，抵制对我们共同认同的价值和规范的攻击。推回中国的‘霸权主义自信’”。^[4]7月，美国务卿蓬佩奥在加利福尼亚的尼克松图书馆发表题为《共产党中国与自由世界的未来》的演讲，号召“理念相近国家共同结成民主联盟，对抗共产党执政的中国”。干预大选和推动

[1] Ronald O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress," *CRS*, Jul 19, 2018, p.65, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>.

[2] Humeyra Pamuk and David Brunnstrom, "U.S. urges Sri Lanka to make 'difficult' choices over China ties," *Reuters*, Oct 23, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-srilanka-pompeo-idUSKBN2772R7>.

[3] Nike Ching, "US to Open Embassy in Maldives Amid Geopolitics Competition with China," *Voice of America*, Oct 28, 2020, <https://www.voanews.com/usa/us-open-embassy-maldives-amid-geopolitics-competition-china>.

[4] The White House, "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," May 20, 2020, p.8, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>.

马尔代夫、斯里兰卡的政治转型只是美国政策的第一步，威逼利诱促其加入美国遏制中国的“统一战线”才是真正目的。

美国之所以炒作中国在马尔代夫建军事基地，其目的是人为制造紧张局势，挑动印度的敏感神经，从而为自身在马尔代夫拓展军事存在创造条件。美国还试图阻挠和破坏中国“一带一路”倡议的顺利实施。美国一些学者把斯里兰卡和马尔代夫视作是中国“一带一路”倡议的“软腹部”(underbelly)，认为如果把它们从中国的轨道上拉回来，将有力推回中国在印度洋的势力扩张。^[1]

美国这些罔顾事实的言论完全是为了一己私利。时任马尔代夫驻华大使法赛尔(Mohamed Faisal)就曾一针见血地指出:(西方)舆论就“债务陷阱”“土地掠夺”等问题施压，是因为我们同中国开展合作，如果这些事情是由印度或美国来做，他们就不会说三道四了。^[2]

第四，以马尔代夫为筹码，在中印关系中打入楔子。早在奥巴马时期，美国就有意拉拢印度，离间中印关系。但是，印度在保持“战略自主”方面有自己的想法，如何驱使或诱使印度更积极地在印度洋对抗中国，是美国决策者一直在思考的问题。美国一方面渲染中印在印度洋竞争的不可避免性，夸大中国在印度洋的实力优势及所谓的“珍珠链”战略；一方面抛出“印度洋权力真空”的论调，鼓励印度在印度洋扮演“净安全提供者”角色，默许和鼓励印度对其周边国家采取更积极的干预措施以“推回”中国的影响力。

美国近年来对斯里兰卡外交政策的调整就体现了这一思路：挑拨或鼓动印度在印度洋分担制衡中国的责任，美国在中印海洋竞争中扮演幕后平衡者

[1] Jeff M. Smith, "China and the Maldives: Lessons from the Indian Ocean's New Battleground," *The Heritage Foundation*, Oct 28, 2020, <https://www.heritage.org/global-politics/report/china-and-the-maldives-lessons-the-indian-oceans-new-battleground>.

[2] Kinling Lo, "Maldives looks to 'long lost cousin' China, despite 'brother' India's concern," *South China Morning Post*, Mar 22, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2138504/maldives-1>.

的角色。^[1]2019年12月,美国新安全中心的一份报告指出,美国要特别重视支持印度,迫使中国陷入军事困境,而不能把注意力和资源聚焦于东亚和西太平洋。^[2]如今,美国企图在马尔代夫故技重施。2020年6月,中印在加勒万河谷的冲突以及中印关系的全面走低让美国看到了实施“地缘政治投机”的希望。美国抓住机会,利用印度的默许和配合,迅速发展与马尔代夫的全面合作,这也是蓬佩奥选择访问斯里兰卡和马尔代夫的大背景。

综上所述,美国对马尔代夫的政策调整是其落实“印太战略”的重要一步,其目的是争取把马尔代夫纳入到“印太战略”的总体规划当中,对冲中国在马尔代夫的(政治和经济)影响力,进而削弱中国在中印度洋的影响力;以马尔代夫为筹码,推动印度进一步与美国协调;制造地缘紧张局势,谋求扩大军事存在,巩固与强化美国在印度洋的主导优势。

四、前景与影响

鉴于马尔代夫所处的特殊地理位置,美马关系的发展变化将“牵一发而动全身”,必将给印度洋区域安全秩序和“一带一路”建设带来诸多影响。美国在马尔代夫采取的“地缘政治投机”,短期内成效显著,但从长远来看还将受到以下因素的制约。

第一,马尔代夫长期保有“中立”外交传统,不愿卷入大国战略博弈。马尔代夫是个“微型国家”,自身无力左右区域秩序,特别是在域内外大国的博弈中处境艰险。当前萨利赫政府的外交明显偏离了“不结盟”的中立外交传统,但这不能代表全部民意。就在蓬佩奥访马期间,马前外长杜亚·毛姆恩(Dunya Maumoon)在推特发文指出:我们需要一个和平的印度洋,我敦促美国尊重马尔代夫的独立,以及马国与所有国家保持友好关系的权利,

[1] 李益波:《美国强化环孟加拉湾地区政策:措施、动因及影响》,载《太平洋学报》2020年第4期,第47页。

[2] Ely Ratner and Daniel Kliman, “Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific,” *CNAs Report*, Dec 2019, p.14.

我们不愿卷入大国在印太地区的争斗和对抗。^[1]这应该反映了大多数马尔代夫民众的态度和立场。近期马尔代夫民众发起“印度滚出去”(India Out)运动,反对萨利赫政府为换取印度经济援助而出卖国家主权。因此,萨利赫政府尽管掌握着议会的多数席位,与美国在政治、经济和文化上的联系会有所加强,但也不敢贸然引入美国的军事存在。此外,马尔代夫作为一个穆斯林国家,它与巴基斯坦、沙特保持着密切关系。美国对穆斯林世界的政策也会影响马尔代夫民众的态度,如果萨利赫政府过分倒向美国,有可能引发国内穆斯林的反美情绪。^[2]针对美国试图迫使马尔代夫“选边站队”,马政府内部也有不同声音。如蓬佩奥在美马联合记者会上大肆抨击中国,马外长沙希德并未随之唱和。^[3]马尔代夫的历史经验也表明,避免卷入大国之间的博弈及与世界各国发展友好关系才符合其长远利益。^[4]根据学术界关于小国、弱国外交的理论 and 马尔代夫的具体现实,实施“大国平衡战略”或“等距离外交”,并且利用各大国之间矛盾和竞争,保持主权完整和各项利益的最大化,应该是马尔代夫外交的最佳选择。当前马尔代夫政府倾向于追随某一大国或大国集团,这必将以牺牲部分主权为代价,而且也将在这种不对称合作中承担“被抛弃”的风险。

第二,印度对美国的介入持谨慎态度。美国在马尔代夫的“投机成功”离不开印度的默许和配合。但是,印度长期以来都把马尔代夫视作“战略后院”,针对美国的机会主义渗透其内心是矛盾的。一方面需要借重或留住

[1] 转引自 Nirupama Subramanian, “Explained: In Mike Pompeo's Indo-Pacific tour, a message to China and takeaways for India,” *The Indian Express*, Nov 3, 2020, <https://indianexpress.com/article/explained/in-pompeos-indo-pacific-tour-a-message-to-china-takeaways-for-india-6909147/>.

[2] Anand Kumar, *Multi-party Democracy in the Maldives and the Emerging Security Environment in the Indian Ocean Region*, Pentagon Press, 2016, pp. 153-159.

[3] U.S. Department of State, “Secretary Michael R. Pompeo and Maldives Foreign Minister Abdulla Shahid at a Press,” Oct 28, 2020, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-and-maldives-foreign-minister-abdulla-shahid-at-a-press-availability/>.

[4] 转引自 Ahmed Shiaan, “Small States Diplomacy,” *Fosim Quarterly*, Vol.1, No.1, Jun 2017, p.32, https://www.foreign.gov.mv/images/fosim/Fosim_Qtrly_v3.pdf.

美国的力量以抗衡中国在印度洋的影响力；另一方面也担心“引狼入室”，损害印度在印度洋的主导地位，付出代价过高。对印度一些战略精英而言，中国是印度洋上最大战略对手，“如果只通过内部资源来与北京匹敌的话将越来越难，印度需要与美国展开有力的合作”。^[1]具体在马尔代夫问题上，美印联手推翻亚明政权，同时印度“欢迎”美马签署防务框架协议、美国欢迎印马关系重新恢复活力。^[2]两者为了各自利益在马尔代夫有协调的一面。

对是否允许美国在印度洋的军事存在，印度内部也有反对声音，如印度前国家安全委员会秘书处主任塔拉·卡尔塔 (Tara Kartha) 指出：为了把中国排挤出去而允许美国进入马尔代夫代价过高。^[3]金德尔全球大学国际事务学院助理教授斯瑞普提·纳拉亚南 (Sripathi Narayanan) 质疑说：“印度是否已放弃对邻国的安全责任，而允许美国承担类似的职责？如果是，这是否会激发中国采取类似反制措施，例如鼓励斯里兰卡走自己的路？以及是否会使得南亚区域及印度洋海域有可能成为中美新冷战的战场？”^[4]作为近邻，印度一方面希望保持马尔代夫的政治稳定，另一方面也不愿意看到希望马尔代夫被其他大国渗透和控制。与美国制衡中国的首要关切不同，印度侧重维护在马尔代夫的主导地位。印度在近两年内对马开展密集外交活动，其中也有

[1] [印]雷嘉·莫汉：《中印海洋大战略》，朱宪超，张玉梅译，北京：中国民主法制出版社，2014年版，第215页。

[2] Suhasini Haidar, “India welcomes U.S.-Maldives defence agreement,” *The Hindu*, Sep 14, 2020, <https://www.thehindu.com/news/national/india-welcomes-us-maldives-defence-agreement/article32601889.ece> ; “US welcomes India ‘reinvigorating’ its ties with Maldives,” *The Hindu BusinessLine*, December 20, 2018, <https://www.thehindubusinessline.com/news/world/us-welcomes-india-reinvigorating-its-ties-with-maldives/article25786683.ece> ; Marwaan Macan-Markar, “India on board with US-Maldives alliance to counter China,” *Nikkei Asia*, Sep 27, 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/India-on-board-with-US-Maldives-alliance-to-counter-China>.

[3] Tara Kartha, “Allowing US in Maldives to keep China out is a heavy price to pay. So why is India doing it?” *The Print*, Oct 30, 2020, <https://theprint.in/opinion/allowing-us-in-maldives-to-keep-china-out-is-a-heavy-price-to-pay-so-why-is-india-doing-it/533874/>.

[4] Sripathi Narayanan, “Big Picture: India and the US-Maldives Defence Agreement,” *IPCS Commentary*, No.5726, Sep23, 2020, http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=5726.

防范美国的因素。^[1]此外，美国在印度洋的霸权主义行径也让印度非常警惕。2021年4月，美国一艘驱逐舰在印度和马尔代夫的专属经济区开展“自由航行”行动，且事先并未通知印方，这引起了印度外交部的“关切”。

第三，美国自身政策的局限性。美国对马政策的全部出发点都是基于地缘政治竞争的考虑，对于马尔代夫的真正需求考虑并不多。如在气候变化问题上，海平面上升对马尔代夫是生死攸关问题，而蓬佩奥在接受马电视台采访时仍称“气候变暖是个笑话”，为美国退出《巴黎协定》做辩护，这无疑使马尔代夫倍感失望。^[2]在经济发展问题上，新冠疫情使马尔代夫旅游业遭受重创，经济增长率下跌，但自顾不暇的美国也无予以实质性援助。在宗教及巴勒斯坦问题上，美国在巴以问题上偏袒以色列，甚至悍然支持以色列定都耶路撒冷，这与萨利赫政府的立场也完全不同。萨利赫2019年在联大上发言表示：马尔代夫将毫不动摇地支持巴勒斯坦建成以1967年边界为基础、以东耶路撒冷为首都、拥有完全主权的巴勒斯坦国。^[3]美国的投机性政策可以取得一时的突破，但能否真正赢得马尔代夫人民的心，还将有许多变数。

拜登政府上台后，美国的外交政策将有一个短暂的调整期，但美马关系将总体保持继续发展的势头，在以下领域可能有新变化：第一，在民主人权问题上，拜登政府将进一步加强公民社会建设的投入，继续推动马尔代夫民主化，鼓励或协助萨利赫政府进一步削弱反对党派的影响力，培植亲美势力；第二，在气候外交方面，拜登的政策可能会有所改变，考虑马尔代夫的需求；第三，在地区外交方面，更多地加强与印度的协调，同

[1] 这些活动包括：2019年6月，赢得第二任期的莫迪首次出访就选择马尔代夫；2020年8月13日，印度外交苏杰生（S. Jaishankar）和沙希德举行视频会晤。印度向马尔代夫提出“大马累联通计划”，承诺提供14亿美元的援助。

[2] U.S. Mission to Maldives, “Secretary Michael R. Pompeo with Aishath Shaany of Raajje TV, Secretary Michael R. Pompeo with Aishath Shaany of Raajje TV,” Oct 28, 2020, <https://mv.usmission.gov/secretary-michael-r-pompeo-with-aishath-shaany-of-raajje-tv/>.

[3] The President's Office of Maldives, “Statement by His Excellency Ibrahim Mohamed Solih, President of the Republic of Maldives, at the General Debate of the 74th Session of the United Nations General Assembly,” Sep 28, 2019, <https://presidency.gov.mv/Press/Article/22252>.

时推动四国联盟的协调，鼓动或胁迫马尔代夫加入“四国联盟”；第四，海上安全合作（如海洋信息分享及后勤合作、军事人员培训和海岸警卫队合作等）可能会有新的进展。针对马尔代夫关心的债务问题和经济困难，美国并不会展现出萨赫利政府期待的慷慨，美国更希望印度、日本或澳大利亚来填补中国留下空间。

毋庸讳言，美马关系的调整明显有针对中国的意图，当前萨利赫政府的外交明显表现出“亲美（印）疏中”特点，在“一带一路”倡议、债务问题、新疆问题和海洋安全合作等方面，日益向美国的立场靠拢，并且在不同场合公开支持美国的“印太战略”。^[1]对此，中国需要谨慎观察和妥善应对，第一敦促马尔代夫政府信守条约义务，保障中国企业在马的合法权益；第二要加强外交发声，在债务、土地和军事基地等问题上揭示真相，避免被污名化；第三坚守不干涉内政的原则，真正从朋友的角度体谅和帮助马尔代夫，在抗疫、减贫、缓债等领域保持沟通与合作。第四要警惕“美印+”“美澳+”“美日+”联手对“一带一路”沿线中小国家内政的渗透，操弄政局变动以“火中取栗”，破坏中国与相关国家友好合作的氛围和环境，进而促其选边站队。马尔代夫的政策调整无疑给中国周边外交提出了新的挑战，但不必过激反应，我应继续扎实做好对马尔代夫各党派的工作，在基建投资领域适当收缩的基础上高质量完成既定项目，助力经济复苏，同时探索后疫情时代开展旅游、人文、医疗、海洋等领域的合作，让马尔代夫人民真正收获互利合作带来的利益。

【收稿日期：2021-04-26】

【修回日期：2021-06-18】

（责任编辑：蒋娟）

[1] 萨利赫总统表示要重新审议中马自贸协定；马尔代夫没有参加第二届“一带一路”论坛。2019年10月，在联合国有关新疆问题的决议中，有23个国家反对中国，有50个国家支持中国（南亚国家里孟加拉国、斯里兰卡、尼泊尔、巴基斯坦都支持中国，只有马尔代夫和印度不在其中）。