

拜登时代，斯里兰卡路在何方？

何演

美国总统大选已尘埃落定，各国领导人相继给拜登发去贺信表示祝贺，如不出意外，拜登将在明年1月组建政府，届时美国将弃特朗普而进入拜登时代。过去四年，特朗普在亚太地区动作频频，将南亚地区融入到美国的“印太战略”的框架之中，南亚地区在战略地位上提升了一个新高度，由此带来了美国与南亚多数国家的关系提升。自2015年至2019年的斯里兰卡联合政府执政期间，美斯关系在特朗普政权下表现出全面快速上升趋势，美国在斯里兰卡大打“中国牌”和“战略牌”，给南亚地区秩序和中国在斯利益造成了冲击。而2019年总统大选和2020年议会大选后产生的斯里兰卡新政府与特朗普政府的关系仍不甚明朗，从近期迹象可以判断，现阶段美斯关系停止了此前的上升趋势，近乎处于冷静期。美国总统大选后，拜登将与拉贾帕克萨兄弟碰撞出怎样的火花？美斯关系的走向十分值得期待。

一、影响美斯关系的外部因素：美对印、对中的政策调整

谈论美斯关系，离不开对斯里兰卡地缘政治因素的讨论。经过学界多年来的努力，这种地缘政治的视角已逐渐趋于饱和状态，甚至难有再深入和再进步的空间。不可否认，斯里兰卡的地缘政治地位确实很重要，但从美斯关系发展中的美国政策选择来看，这一地缘政治地位并不足以让美国将斯里兰卡视为“重点”国家。究其原因，一方面，美斯在国家实力上过于悬殊，斯并没有与美直接谈判的筹码和资本；另一方面，南亚地区大体认同西方主流价值观，美斯在意识形态上没有矛盾，美认为斯容易实行追随策略，从而使美减少对斯的外交成本投入。在这种情况下，美斯政治关系发展常年基本处于不温不火的状态。不过，这一现象在特朗普政府时期有了一些明显的变化，美开始在斯有所动作，这些举动引起了各方的注意。美斯政治关系这一变化的背后，正是出于美国对印度、中国和斯里兰卡等多边关系的竞争与合作的考量。

而从美斯关系中的斯里兰卡政策选择来看，平衡外交策略是斯里兰卡协调大国外交关系的基本路径。“平衡”是现实主义思想中确保国际和平的基本思路，也是小国为了维护并增进自身利益而游走、周旋于大国之间的有效工具。¹然而，这种小国平衡的外交策略已经被谈论多年，如果只以“平衡”一词来包罗一切的小国外交现象，显然是笼统和不切实际的。因此，在讨论美斯关系这种世界霸权与小国的双边关系的问题上，需要确立一个前提，即在多大程度上涉及与其他大国的关系。显然，斯里兰卡牵涉多方力量角力，既有与世界霸权的关系，还有与世界第二大经济体崛起国的关系，更有与地区内主导国的关系。简而言之，美斯关系因印度和中国在斯的影响力而变化。所以，理解拜登时代的美斯关系，需要厘清美国对印度和对中国的政策调整的变化和可能性。综合来看，美斯关系的外部因素影响着美斯关系的走向。因此，拜登政府对印度和对中国的政策将会对美斯关系产生联动影响。

观察美印关系可以确定美斯关系的基本面。特朗普政府以来，美国加强了与印度的安全合作，虽然印度并非美国的正式盟国，但是美国近年来一直极力拉拢印度，希望印度能够与美国一同制衡中国，随之推出的“印太战略”更是可以视为美日澳印四国安全合作的升级版，印度逐渐有成为美国“准盟国”的趋势。²这种趋势表现为大选时的特朗普还为强化美印关系做了新贡献，10月27日美印签署了《地理空间合作基本交流与合作协议》，该协议被认为是强化美印军事同盟的新基石。但是，特朗普在军事上拉拢印度，却在经济上对印度商品征收高额关税，该做法让印度颇为不满。相比于特朗普，在美国权力中心沉浮了半个世纪的拜登会更加强调外交多目标之间的协同以及联盟体系的作用，加强与伙伴的合作，不会出现像特朗普的国别政策两面性一样的情况。这也为印度拉近与美国的距离增加了新的机会，美印双方也更有机会在印度渴望的国际地位提升

上碰撞出令印度欣喜的火花。³从这一点来看,美印双方会在南亚地区维护共享的利益。斯里兰卡在贸易上与美国和印度联系紧密,在安全上和政治上与印度又难舍难分,这种联系使得美斯关系往往会顺着美印关系和美国在南亚地区的战略布局而变化。

观察中美关系可以推断美斯关系的走向。整体而言,南亚地区秩序一直处于相对稳定的状态中,斯里兰卡作为南亚地区的小国在面对邻国印度的地区主导权时,其寻求地区外大国帮助的需求会更迫切。此外,仍然值得注意的是,斯里兰卡和印度在保障国家主权独立的基础上,追求国际地位和国际发言权成为了双方共有的政治利益默契。斯里兰卡一方面充分认识到与印度关系的重要性,另一方面又试图摆脱印度对自身外交独立性的限制。⁴这就为美国在斯里兰卡发挥作用留下了空间。近年来,中国与斯里兰卡的经济联系频繁且活跃,美国遂以斯里兰卡为突破口炮制了所谓的“债务陷阱”论,这就是美国在斯里兰卡发挥作用的“关键伎俩”,试图以此遏制中国在南亚的影响力。拜登组建的政府依然会将中国视为最主要的竞争对手,并将保持对中国的竞争力同美国的创新能力以及团结世界各地民主国家经济力量的能力联系起来,⁵这说明斯里兰卡也被纳入到美国团结经济合作力量与中国进行竞争的范围之内。美国将中国视为美国主导的国际秩序的修正者和美国霸权的挑战者,中国与斯里兰卡在“一带一路”倡议下进入高质量建设阶段以推动共同发展的努力正是被美国视为这种挑战的经典案例。从这点来看,无论是中国与其他发展中国家的经贸关系,还是中美两国的经贸联系,美国对中国的敌意都难以化解。美国推出“印太战略”和构建反华同盟不是出于某位总统个人的思维方式、行为偏好以及家族利益,而是出于美国作为世界霸主对接近于自己实力的崛起国的天然警惕,恰恰是这点使得印度确信无论谁当总统美国都会继续向印度伸出橄榄枝。⁶而斯里兰卡则没有这么幸运,中美关系影响着中国在斯投资与合作的进度,从而间接影响美斯关系的未来走向。

二、决定美斯关系的内部因素：斯里兰卡的策略选择⁷

拜登时代的美斯关系如何,还需要从斯里兰卡新政府的策略选择来考虑。自斯里兰卡2019年总统大选和2020年议会大选后,拉贾帕克萨兄弟执政以来的政策主张和外交活动表明,斯在新时期将保持发展全方位友好外交关系,对大国实行等距离外交政策。斯里兰卡政府继续遵循“不结盟”的传统外交原则,强调在地缘政治经济优势下发展平等友好的对外关系,在与大国关系上保持中立和平衡,以维护国家主权利益为最根本目标,积极发展与其他地区国家的经贸联系,以实现国家的经济发展和繁荣稳定。斯里兰卡一贯坚持独立自主的外交政策主张,从斯内政的角度来看,无论拜登政府将如何调整对斯政策,斯方都会把协调大国关系作为对外政策的重点。

其一,优先发展与南亚地区国家间关系,重视印度在地区内的特殊地位。

印度是南亚地区主导国,斯里兰卡将对印度关系放在优先考虑方向符合其地缘政治地位的要求。莫迪第二任期以来,“邻国优先”政策得以延续,拓展对周边国家的经略力度成为印度实现从“南亚国家”到“印太国家”的自身定位转变的重要步骤,尤其是寻求对除巴基斯坦以外的其他南亚国家的影响力。⁸斯里兰卡对印度的地缘位置重要性不言而喻。戈塔巴雅在竞选获胜之际,莫迪作为第一位外国领导人发来贺电。11月29日,戈塔巴雅·拉贾帕克萨首访印度,并在与莫迪会谈时表示希望将斯印关系提升到一个新的高度。两个月后,马欣达·拉贾帕克萨总理的第一次出访也选择了印度。斯政府加强与印度关系的政治优先考虑,说明斯印关系将更具体化,两国合作更密切。政治上印度优先,经济上与其他国家开展广泛合作,成为了斯政府对印政策的一个方向。戈塔巴雅的对印政策主张包括:两国需要加强斯印间的反恐安全合作;重新考虑印度在斯项目的可行性,如前总理维克拉马辛哈签署的谅解备忘录中关于亨可马里港口和油罐区的项目;减少印度疑虑,增强斯印关系政治互信。⁹

其二,协调地区外大国关系,以维护国家主权利益为出发点调整对中国、对美国关系。

在中斯关系问题上,斯里兰卡政府持谨慎态度,但中斯关系总体向好,有可能迎来新局面。关于中国在中斯投资,戈塔巴雅上任后欲就汉班托塔港股权结构和99年特许经营权协议的合作方式重启谈判,以符合斯方当初建立该项目的预期利益目标。¹⁰但在中方代表赴科伦坡就此问题进行关切的情况下,斯方又同时强调提升双边友谊的必要性。¹¹而戈塔巴雅在回答外国记者提问时表示,斯中关于汉班托塔港的运营管理协议不会重新谈判,其作为一项商业合作协议,不能因为政府更迭而改变,斯方更重视的是对与汉港协议相关的安全因素的管控,比如进入港口船只和边界控制等有关事项。¹²不同态度的表达说明戈塔巴雅政府在对中关系问题上十分谨慎。戈塔巴雅和马欣达兄弟政权上台后,舆论普遍认为斯中关系会重回马欣达时期的密切合作轨道。然而,是否存在这种趋势仍然有待观察。可以预期的是,斯政府会采取更灵活的政策处理斯中关系,即斯方在更重视

自身利益的基础上推进与中国的经济合作。例如，今年3月，应斯政府请求，中国向斯提供5亿美元紧急贷款以帮助斯方加强财政流动性并更好地应对新冠肺炎疫情。由此看来，斯中关系将朝着更务实且灵活的方向发展。

美斯关系方面，斯政府面临美国在南亚的压力，将重新调适对美政治经济关系。美国“千年挑战公司”(Millennium Challenge Corporation)拟对斯提供4.8亿美元的援助合作协议，该协议由斯前政府推进签署，但因备受争议而在斯里兰卡总统大选和议会大选前中断签署进程。该协议遂成为了斯政府处理对美关系时必然面对的问题。据去年新上任的内阁部长维马尔·维拉万萨透露，戈塔巴雅政府将不会与美国签署该协议。但是，美方施压并表达了推进该协议的强烈意愿。这一协议引起的意见分歧，将成为斯政府处理对美关系的风向标，也可能是拜登政府在美斯关系上需要解决的问题。此外，斯前政府时期美国推动关于军事训练与合作等内容的《部队地位协议》(Status of Forces Agreement)和《物资劳务相互提供协定》(Acquisition and Cross Servicing Agreement)也成为未来斯美关系的重要看点。在特朗普的“印太战略”时期，美国在南亚印度洋地区以“孟加拉湾倡议”(Bay of Bengal Initiative)为重点，加强对印太战略薄弱区域的资源投入，斯里兰卡、孟加拉国和尼泊尔被列入安全援助对象，其中美国对斯里兰卡的援助与战略投资力度最大，并以2020年12月前是否续签到期的普惠制协议为要价，对斯里兰卡政府施压，胁迫其接受并签署《部队地位协议》。¹³从斯政府对“千年挑战公司”协议的态度来看，签署具有军事联系的协议将会对更注重国家主权利益的斯政府形成挑战，而在美方的施压下，美斯双方也有可能面临更严重的分歧。不过，即便这种分歧加大而使美斯双方谈判处于僵局，美斯政治关系的变数也不会增大。

结语

基于上述对美斯关系的讨论可以看到，在实力悬殊的条件下，美国和斯里兰卡如何寻求到利益共同点才是下一步美斯关系提升的关键之处。当前，斯里兰卡政府更加强调自身安全利益。斯里兰卡知道美斯关系再好也不如美印关系好，而拉贾帕克萨兄弟政权又容易被误解为亲中国派，在这种美斯中三角关系，甚至美斯印中四边关系中，斯里兰卡看似“香饽饽”，实则“烫手山芋”。马欣达·拉贾帕克萨经历五年的在野期后，斯里兰卡国内、国际发展环境都发生了变化，况且兄弟两人的分工仍未明确，他的再次掌权并不能保证其有能力和有意愿实行与五年前如出一辙的向中国倾斜的外交政策。在这种情况下，斯里兰卡政府强调国家安全利益优先，既符合国家提高生存能力的需求，又迎合了选民的愿望。所以，当前斯里兰卡在外交上不选边站，既不追随也不平衡，实则是一种权宜之策。待拜登政府正式上任后，从美印、美中关系的政策可能来看，美在南亚地区的对华制衡策略将更为显现并不断强化，未来斯里兰卡可选择的空间将变小，摆在斯里兰卡和中国面前的将是一道难题。

何演，清华大学国际与地区研究院、社会科学学院国际关系学系博士研究生，研究对象国为斯里兰卡。

参考文献

- 1 韦民：《小国与国际安全》，北京，北京大学出版社2016年版，第68页。
- 2 凌胜利：《特朗普执政以来美国亚太联盟关系新调整》，《现代国际关系》2020年第5期，第36页。
- 3 叶海林：《拜登时代的美印关系将走向何处？》，《中印对话》2020年11月13日，<https://mp.weixin.qq.com/s/IPNH7XyGLQMSrxLkmDm7WQ>。
- 4 李捷、王露：《联盟或平衡：斯里兰卡对大国外交政策评析》，《南亚研究》2016年第3期，第87页。
- 5 “President-Elect Biden on Foreign Policy”，Council on Foreign Relations, (November 7, 2020), <https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker>。
- 6 叶海林：《拜登时代的美印关系将走向何处？》，《中印对话》2020年11月13日，<https://mp.weixin.qq.com/s/IPNH7XyGLQMSrxLkmDm7WQ>。
- 7 参见何演：《斯里兰卡2019年总统大选及新政府政策走向》，《南亚研究季刊》2020年第1期，第84-85页。

- 8 楼春豪：《莫迪第二任期的外交政策转向及前景》，《现代国际关系》2019年第7期，第23页。
- 9 Subasini Haidar, “Will be frank with New Delhi to avoid misunderstandings: Gotabaya Rajapaksa”, *The Hindu*, (December 1, 2019), <https://www.thehindu.com/news/international/need-more-coordination-between-delhi-colombo-says-gotabaya-rajapaksa/article30125809.ece>.
- 10 “Leasing Hambantota port to China was a mistake -President”, *Ada Derana*, (November 25, 2019), http://www.adaderana.lk/news_intensedebate.php?nid=59261.
- 11 Kelum Bandara, “Sri Lanka, China agree to negotiate without harming bilateral ties”, *Daily Mirror*, (December 2, 2019), http://www.dailymirror.lk/breaking_news/Sri-Lanka-China-agree-to-renegotiate-without-harming-bilateral-ties/108-178826.
- 12 “Hambantota contract not to be renegotiated -President”, *Daily News*, (December 20, 2019), <http://www.dailynews.lk/2019/12/20/local/206285/hambantota-contract-not-be-re-negotiated-president>.
- 13 刘鸣：《美国“印太战略”最新进展与前景评估》，《太平洋学报》2020年第10期，第52-53页。

《区域观察》	
<p>清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园1号 中国，北京100084 清华大学中央主楼205室 电话：+86-10-62787747 官方网站：http://ias.tsinghua.edu.cn/</p>	<p>协调人：张静 本期执行编辑：段九州 编委会（按姓氏笔画排序）： 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、 段九州、傅聪聪</p>
<p>未经授权，请勿转载，引用请注明出处。</p>	