

B.13

美印关系的回顾与展望

李恒阳*

摘要： 2018年以来，美国和印度的关系有所起伏。两国外长和防长首次举行的“2+2”会谈是美印关系的亮点。在美国政府扩大对印军售的基础上，两国的军事合作不断深化。然而，特朗普政府的贸易保护政策以及印度的反制措施使得两国经贸摩擦不断。美印关系发展将面临一系列挑战，包括印度国内政治和外交传统的影响、经济上的分歧，以及军事合作方面的挑战。未来，美印之间的经贸关系会继续发展，投资领域和能源贸易将成为增长点，美印两国的军事合作也将继续加强。如何恢复并提振由于经贸摩擦而受损的双边关系，将考验两国领导人的智慧。

关键词： 美国外交 美印关系 莫迪政府 印太战略

2018年以来，美国和印度的关系跌宕起伏。美印两国高层交往不断，在一些地区和国际问题上取得了共识。美印两国的军事合作是双边关系的重点，美国推动印度成为“主要防务伙伴”的计划没有改变。两国外长和防长首次举行的“2+2”会谈为将来两国合作提供了制度上的准备。然而，随着特朗普政府的贸易保护主义倾向越来越严重，美印两国的贸

* 李恒阳，中国社会科学院美国研究所副研究员，主要研究领域为美国外交、网络安全、中美关系。



易摩擦不断。为了打击印度的贸易壁垒，美国提高了对某些印度进口商品的关税。作为报复，印度也相应地提高了美国商品的关税。未来，美印两国的合作还会继续，但将面临一系列挑战。本文将在回顾 2018 年以来美印关系的基础上，分析两国关系面临的主要挑战，并展望未来两国关系的走向。

一 美印关系的回顾

2018 年，美印关系的发展并不顺利。虽然两国交往频繁并在一些领域取得共识，两国的军事合作也比较顺利，但由于特朗普政府推行的贸易保护主义政策以及印度的反制措施，美印两国经贸摩擦频现。此外，由于印度对美国制裁伊朗和俄罗斯支持力度不够，美国威胁要制裁印度，这也是双边关系发展受阻的重要原因。

（一）外交合作增进共识

2018 年，美印两国在双边和多边领域交往频繁。“2+2”会谈是两国合作的亮点。9 月，印度和美国在印度首都新德里举行首次外交和防务“2+2”对话。印度外长苏诗马·斯瓦拉吉（Sushma Swaraj）和防长尼尔马拉·西塔拉曼（Nirmala Sitharaman）以及美国国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）和防长詹姆斯·马蒂斯（James Norman Mattis）参加了此次会谈。本次对话的重点是落实印度作为美国主要防务伙伴的地位，合作应对全球挑战，以及寻求两国对印度-太平洋发展愿景的共识。对话期间，双方签署了《通信兼容与安全协议》（Communications Compatibility and Security Agreement）。美国国务卿蓬佩奥表示，这次会晤是美印关系的一个“里程碑”。^① 美印两国决定，开通蓬佩奥和斯瓦拉吉之间以及马蒂斯和西塔拉曼

^① Michael R. Pompeo et al, “Closing Remarks at the U. S. - India 2 + 2 Dialogue,” September 6, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/09/285746.htm>.

之间的安全热线，这扩展了奥巴马政府建立的与印度对话的高层热线。在多边领域，11月15日，美印两国高官参加了在新加坡举行的美日澳印“四方安全对话”第三次高官会议。11月30日，在阿根廷举行G20峰会期间，美国总统特朗普、印度总理莫迪以及日本首相安倍晋三举行了首次“美印日首脑会谈”。三国确认了“自由和开放的印度-太平洋”（Free and Open Indo-Pacific）的重要性，一致同意深化在海洋安全领域的合作。

美印两国希望加强在印太地区的合作。自2017年特朗普政府提出“印太战略”后，印度在美国地缘战略中的地位凸显。美国和印度鼓吹要在印度-太平洋地区推动建立“民主和尊重规则的国际秩序”，在这个秩序中，所有国家无论大小都被视为平等的主权国家。美印两国发表的联合声明称，双方承诺与其他伙伴共同努力，在承认东盟中心地位和尊重主权、领土完整、法治、善治、自由和公平贸易以及航行和飞越自由的基础上，推动建立一个自由、开放和包容的印度太平洋区域。^① 针对印太地区基础设施薄弱影响互联互通的问题，美国和印度希望与其他伙伴国家合作进行基础设施建设，并为此进行融资。在阿富汗问题上，美印都支持由阿富汗政府主导的和平进程。美国希望印度继续为阿富汗提供经济援助，从而有利于阿富汗的发展和稳定。在朝鲜问题上，印度对美朝首脑会议表示欢迎。美印双方承诺共同打击朝鲜的大规模杀伤性武器计划，并追究那些支持这些计划的国家的责任。

美印两国对反恐战略的共识也有所加深。美印两国认为，为了提升双边反恐合作水平，需要加强交流关于已知或可疑恐怖分子的情报。两国认为，加强在联合国和反洗钱金融行动特别工作组（Financial Action Task Force on Money Laundering）等多边国际组织的合作非常重要。美印两国共同支持《联合国关于国际恐怖主义的全面公约》（UN Comprehensive Convention on International Terrorism），该公约将推进全球反恐合作框架。美印两国都认

^① US Department of States, “Joint Statement on the Inaugural U.S. - India 2 + 2 Ministerial Dialogue,” September 6, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/285729.htm>.



为，任何理由或冤情都不能为恐怖主义辩护。美国和印度反对任何国家成为恐怖主义的代理人，它们要求巴基斯坦确保其控制下的领土不被用来对其他国家发动恐怖袭击。针对2008年发生的孟买恐怖袭击案，美国国务院“奖励正义项目”（Rewards for Justice Program）计划对提供信息协助逮捕或定罪策划或参与孟买恐怖袭击案的恐怖分子的人，提供了最高为500万美元的奖金。^① 美国和印度非常重视关于指认恐怖分子的双边对话，该对话对打击“基地”组织、“伊斯兰国”等恐怖组织发挥了作用。

（二）军事合作进展顺利

军售和军演一直是美印军事合作的重点。美国在将亚太司令部改为印度太平洋司令部后，不断放宽对印度的军售限制。2018年6月，美国国务院批准了一项潜在的向印度出售武器及支持设备的军售协议。该协议涉及的军售总价值约为9.3亿美元，其中包括火控雷达、雷达频率干涉仪、“地狱火”导弹、“毒刺”导弹和夜视传感器系统等。^② 此次军售允许更多地使用直接商业销售的方式，即国家和企业可以直接谈判，而不是通过对外军售计划处来进行。相比而言，直接商业销售方式的效率更高。美印两国非常重视联合军演，认为它是增强两军互信和协调联合行动的关键。2018年6月，美国、印度、日本在关岛海岸外的菲律宾海举行了“马拉巴尔2018”（Malabar 2018）联合海上军演。这是“马拉巴尔”军演首次在西太平洋举行。9月，美印两国陆军举行了“准备战争2018”（Yudh Abhyas 2018）联合军演。本次军演美军首次派出师级单位参与演习，表明美国和印度军事合作的升级。12月，美印两国空军举行了“对抗印度”（Cope India）军事演习。这是两国空军时隔8年再次举行联合空军演习。

^① Michael R. Pompeo, “In Remembrance of the Mumbai Attacks,” November 25, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/11/287537.htm>.

^② Aaron Mehta, “India Seeks \$930 Million Worth of Weapons and Gear for Apaches,” June 12, 2018, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2018/06/12/india-seeks-930-million-worth-of-weapons-and-gear-for-apaches/>.

美国政府和国会重视美印之间的军事合作，并努力推动合作的发展。2018年7月，美国商务部部长宣布授予印度《战略贸易许可例外规定》（License Exception Strategic Trade Authorization）第一层级国家地位（STA - 1）。^① 这是美国对印度出口管制政策的一个重要的变化。目前全球拥有《战略贸易许可例外规定》第一层级国家地位的国家和地区有36个，大部分为美国的盟国。印度成为继日本和韩国之后第三个获得《战略贸易许可例外规定》第一层级国家地位的亚洲国家。该地位将使印度能够从美国进口各类高科技产品，包括敏感的国防技术。2018年8月，美国总统特朗普签署了《2019年国防授权法案》。^② 该法案要求国防部支持与日本、澳大利亚和印度举行军演，并加强安全合作，并以此推动区域安全和维护以规则为基础的共同利益。该法案要求特朗普政府落实与印度的“主要国防合作伙伴”关系，加强军事协作、信息共享和适当的技术转化；制定战略计划增强印度国防能力，包括海上安保能力。

《通信兼容与安全协议》的签署为美印两国未来的军事合作奠定了基础。2018年9月，美国和印度两国的外长和防长在新德里举行“2+2”对话期间达成了这一协议。《通信兼容与安全协议》将使印度能够通过从美国购买国防设备而获得先进的通信技术。同时，印度和美国以及拥有类似设备的美国盟国将更容易进行实时协调。这样，印度军队在获得美国先进军事技术的同事时，也与美军进行了信息和情报共享。^③ 该协议有利于加强印度与美国两国军队的互操作性，体现了两军战略互信的深化。根据美印两国达成的《国防技术和贸易倡议》（Defense Technology and Trade Initiative），有6

① U. S. Department of Commerce, “U. S. Secretary of Commerce Wilbur Ross Announces Programs to Increase U. S. Commercial Engagement in the Indo-Pacific Region,” July 30, 2018, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/07/us-secretary-commerce-wilbur-ross-announces-programs-increase-us>.

② 115th Congress, “H. R. 5515 – John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>.

③ ET Online, “Seven Reasons Why COMCASA Is So Important for India,” *The Economic Times*, September 7, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/seven-reasons-why-comcasa-is-so-important-for-india/articleshow/65707682.cms>.



个开创性项目受到关注，包括化学和生物武器防护措施、便携式发电机组、下一代小型无人机、运输机的情报和监视模块、数字头盔显示器以及联合生物战术侦察系统。其中，由于无人机与运输机的情报系统涉及分享敏感信息，双方的合作曾一度停滞不前。《通信兼容与安全协议》的签订为这两个项目的推进奠定了良好的基础。

（三）经贸合作与摩擦并行

印美贸易关系保持了继续发展的势头。2017年，双边贸易额增长到1262亿美元。^①随着战略能源伙伴关系的启动，2018年3月，来自美国的第一批液化天然气运抵印度。印度国营天然气公司盖尔公司（GAIL）与美国的能源公司签署了为期20年、价值320亿美元的液化天然气供应协议。未来20年，盖尔公司将每年接收来自美国的约580万吨液化天然气。作为扩大经济合作的一种方式，2018年印度大约从美国进口了价值40亿美元的石油。7月，国务卿迈克·蓬佩奥在美国商会上发表讲话称，美国将提供一项1.13亿美元的拨款，以促进印度-太平洋地区的数字经济、能源和基础设施建设。^②美国对印度-太平洋地区的投资反映了其对该地区的重视，印度希望能从美国的投资中获益。随着美国商务部将印度确定为《战略贸易许可例外规定》第一层级国家，美国对印度的出口管制进一步放松。印度成为美国商务部认定的“最受信任”的国家之一，享受与美国其他盟国同样的待遇。未来，印度可以从美国进口数量更多的高技术产品和武器装备。

自特朗普上台后，美印之间的贸易分歧日益加剧。特朗普政府一直希望缩小对印度的贸易逆差，力图通过施压印度使其放宽贸易壁垒。2018年3月，特朗普签署公告，对进口钢铁和铝产品征收高关税，印度在未能取得美国豁免之后，在世界贸易组织就美国钢铝关税提出申诉。6月，印度决定对

① Office of the United States Trade Representative, “U. S. - India Bilateral Trade and Investment,” <https://ustr.gov/countries-regions/south-central-asia/india>.

② Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’,” July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.

农产品和钢铁制品等 29 种美国进口产品提高关税，以进行报复。2018 年 11 月，特朗普政府取消了印度出口美国的至少 50 种产品的免税优惠。迫于美国的压力，印度已将从美国进口哈雷摩托车的关税下调了一半。然而，在不久后的 12 月，印度商工部发布了电子商务领域外国直接投资监管新规，对外国企业进行了较大限制。作为印度电商领域的巨头，美国企业亚马逊和沃尔玛旗下的 Flipkart 公司受到较大冲击，被迫改变业务模式。为给印度施加更大压力，美国贸易代表办公室正重新评估是否在“普遍优惠关税制度”框架下授予印度最惠国地位。若印度的最惠国待遇被撤销，那么印度出口到美国的总价值约 56 亿美元的产品将不再享受零关税待遇。^①

制裁问题不利于美印经贸关系的顺利发展。2018 年 5 月，特朗普政府单方面宣布美国退出《伊核协议》，恢复对伊朗的制裁。美国要求所有与伊朗进行石油贸易的国家在 11 月 4 日前将伊朗石油的进口量减少到零。印度是伊朗石油的第二大消费国，美国的决定对印度非常不利。如果大幅减少从伊朗进口的石油，印度短期内将难以找到合适的石油供应商和合理的价格，其能源安全压力将增大。尽管美国在 11 月暂时豁免了印度等 8 个国家，允许它们继续进口伊朗石油，但豁免期只有半年。未来印度是否因为进口伊朗石油而受美国制裁还不确定。另外，美国一直反对印度购买俄罗斯 S-400 防空导弹系统。根据《以制裁反击美国敌人法案》（Countering America's Adversaries Through Sanctions Act），美国要对与俄罗斯军工企业合作的第三国实施制裁。美国多次表示，如果印度与俄罗斯签署有关 S-400 防空导弹系统的协议，将不能保证把印度排除在制裁之外。然而，印度一直坚持该购买计划，并于 10 月与俄罗斯签署了购买 5 套该系统的合约，价值 54.3 亿美元。^②

① Sanjeev Miglani, Neha Dasgupta, “Exclusive: U. S. Considers Withdrawal of Zero Tariffs for India-sources,” *Reuters*, <https://in.reuters.com/article/usa-trade-india/exclusive-u-s-considers-withdrawal-of-zero-tariffs-for-india-sources-idINKCN1PX0ZI>.

② 胡晓明：《印俄签署 S-400 防空导弹系统采购协议》，新华网，2018 年 10 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/05/e_1123521736.htm。



二 美印关系发展面临的挑战

在特朗普政府的“印太战略”的指导下，美国力图全面发展与印度的合作。然而，两国关系的未来还面临诸多挑战：印度国内政治和外交传统将对美印关系产生影响；美印两国在经济上的分歧短期内难以弥合；两国的军事合作也不会一帆风顺。如何应对这些挑战，将影响未来两国关系的发展。

（一）印度国内政治和外交传统对美印关系的影响

印度宪法规定了印度的国家政体为议会民主制。议会选举制度对印度外交政策有很大影响力。莫迪政府对美国不卑不亢，有时甚至态度强硬，与2019年的印度选举密切相关。目前，莫迪领导的印度人民党选情并不乐观。2018年底，印度人民党在5个邦的议会选举中全部失利。这是该党近几年来最严重的失败，失去了100多个立法席位。^①这说明莫迪政府的政策并未惠及更多中下层选民。莫迪政府后来推出的电子商务政策就是为了争取这些不满的中下层选民。新政策客观上不利于亚马逊、沃尔玛等深耕印度电子商务多年的美国企业，从而引发了美国方面的不满。尽管如此，莫迪政府没有修改政策的意向。此外，面对美国的制裁威胁，印度政府坚持购买伊朗石油也是体现人民党强硬态度的举措。印度议会议员、国大党成员萨希·塔鲁尔（Shashi Tharoor）曾表示，尽管美国对伊朗实施制裁，但印度应继续从伊朗购买石油，不应轻而易举地屈服于美国的要求，迫使自己为了进口石油支付更高的价格。^②只有在对美关系中坚定地维护自己利益，人民党才能经受住反对党的挑战，寻求连任。

① Jeffrey Gettleman, Kai Schultz and Suhasini Raj, “Modi’s Party is Trounced in India’s ‘Semifinal’ Elections,” *The New York Times*, December 11, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/12/11/world/asia/modi-india-elections-bjp.html>.

② 《无视美国施压，印度议会议员：应继续从伊朗购买石油》，环球网，2018年10月5日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2018-10/13180632.html>。

战略自主是印度一直坚持的外交原则。在传统不结盟思想的影响下，印度更愿意在大国之间保持平衡。尽管美国不断拉拢印度，希望其成为自己在南亚的战略支点，但印度不会完全倒向美国。当前印度的主要任务是发展经济，只有经济保持健康稳定的发展，才能获得更多选民的支持。经济建设需要良好的外部环境，这使印度维护与周边国家的睦邻友好关系并在大国间保持平衡变得非常重要。尽管美国对伊朗进行了制裁，但印度还要保持与伊朗的合作。这涉及印度与穆斯林世界的整体关系，也是印度维护中东地缘政治平衡的手段。印度与俄罗斯的关系也不会因为美国的施压而下降。印度与俄罗斯发展关系不是为了对抗美国，而是要向美国展现其自身的战略价值。莫迪与习近平主席在武汉会晤时，也表明了印度要与中国深化合作的态度。然而，在“美国优先”政策的主导下，特朗普政府并不重视印度的战略思想。这导致美印关系在某些方面并不合拍，甚至脱节。

莫迪政府对特朗普政府“印太战略”的看法，体现了印度的战略自主思想。美国推行的“印太战略”目标，旨在采取政治、经济、军事等综合手段，遏制中国在该地区的崛起，削弱中国的影响力，以巩固美国的霸主地位。但是，印度对“印太战略”有不同的观点。2018年6月，在新加坡举行的香格里拉会议上，莫迪说：“印度并不认为印度-太平洋地区是一个战略地区或一个成员有限的俱乐部，也不是一个要支配别国的组织，而且我们从不认为它是针对某个国家的。”莫迪还说：“只要印、中两国相互信任，照顾彼此的利益，亚洲和世界就会有更美好的未来。”^①可见，印度对中国并不排斥，它更希望印度-太平洋地区是一个和谐、开放、多元的地区。莫迪这一表态令想拉印度一起组建“亚洲版北约”的美国感到失望，却符合印度的战略利益。作为传统的不结盟国家，战略自主是印度维护国家利益的保障。印度不会为了配合美国的“印太战略”而放弃自己的战略自主权。

① 《莫迪在香格里拉对话的主题演讲》，今日印度网，2018年6月1日，<http://jinriyindu.in/index.php?m=Mobile&c=Index&a=show&catid=29&id=359>。



（二）经济上的分歧短期难以弥合

美国与印度的关税问题是长期形成的，短期内难以全面解决。特朗普上任后，一直批评印度的关税太高，是造成美印贸易逆差的主要原因。2017年，美国对印度商品货物与服务贸易的逆差为270亿美元。^①美国希望通过削减贸易赤字来获取所谓“健康的”双边贸易关系。莫迪政府上台后，为保护本国企业的发展，对一些源自美国的产品征收了较高的关税。例如，印度对美国制造的汽车征收60%~70%的关税，对进口橡胶征收70%的关税，对某些美国制造的农产品征收50%~113%的关税，对美制酒精饮料征收150%的关税，对某些纺织品征收300%的关税。^②除了国家政府征收美国商品关税之外，印度个别州还有自己的适用于进口货物的附加增值税或销售税。相比而言，美国对印度的关税水平较低。根据1976年美国等发达国家与数十个发展中国家签订的“普惠制协议”，由印度等发展中国家所生产的很多产品可以享受免税的待遇进入美国市场。

美印两国的经济政策也体现了一定的竞争性。莫迪上任后就提出了“印度制造”计划，希望将制造业占印度国内生产总值的比重从目前的15%提升至25%，并创造更多就业机会。特朗普上台后，在“让美国再次伟大”的思想指导下，提出“买美国货，雇美国人”的口号，号召制造业回归美国。美国和印度以制造业振兴带动出口的战略，在一定程度上存在结构性的矛盾。随着通信、电脑、软件、信息等成为印度的优势领域，印度对美国的核心竞争力开始构成挑战。2017年下半年美国收紧H-1B签证后，印度的签证申请者受到的影响最大，因为该类签证主要发放给印度的技术工人。为了促进本国电子商务的发展，2018年底印度商工局发布了电子商务新规定。

① Shayerah Ilias Akhtar, K. Alan Kronstadt, “U. S. - India Trade Relations,” October 24, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10384.pdf>.

② Integer Investments, “Is Made in India Going to Replace Made in China?” December 21, 2017, <https://www.valuewalk.com/2017/12/made-in-india-vs-made-in-china/>.

对于在印度开展业务多年的亚马逊和沃尔玛来说，新规的打击力度很大。作为报复，美国正重新考虑是否在“普遍优惠关税制度”框架下授予印度最惠国地位的问题。如果美国取消了印度的最惠国地位，那将是特朗普上台以来对印度采取的最强硬的惩罚措施。

（三）美印两国在对伊朗制裁的问题上也分歧较大，短期内难以形成共识

为了对伊朗进行制裁，特朗普政府一直希望印度停止从伊朗进口石油。目前，印度能源的70%依赖进口，是世界第三大石油进口国，是仅次于中国的伊朗石油出口国。为了应对美国的制裁，伊朗一直保持低价，主动延长信贷期限，并提供几乎免费的运输，这使伊朗石油很有竞争力。此外，许多印度炼油厂的设备只能加工伊朗石油，如转向其他国家的供应商将提高运营成本。近年来，印度国内的燃料成本正处在多年来的高位，而印度卢比兑美元的汇率一直在下降。在这种情况下，停止从伊朗进口石油容易引起通货膨胀，并破坏经济的健康发展。在国会内部，一些反对党议员也要求政府顶住美国的压力，继续购买物美价廉的伊朗石油。除了进口伊朗石油，印度还在伊朗有许多投资项目，包括基础设施、交通物流、石油开采等。其中恰哈巴尔港的建设意义重大，是印度通向中亚的重要枢纽。未来，美印两国围绕对伊制裁的斗争会继续下去。

保障武器来源的多元化符合现阶段印度的安全利益。从奥巴马时期开始，美国就积极发展与印度的国防合作，力图把更多的美式装备销售给印度。印度也被美国认定为“主要防务伙伴”。如果印度的军火市场被美国控制，美国不仅可以获取更多的经济利益，而且双方的战略伙伴关系会进一步深化。然而，印度并不希望美国的军工产品一家独大，俄罗斯的武器也很重要。冷战期间，苏联和印度两国军事合作密切。时至今日，俄制武器和设备仍占印军装备的六成以上。这使得俄罗斯在印度部队的零部件供给和维修保养方面地位重要。据瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所2018年3月发布的报告，2013~2017年，印度武器进口量占全球武器总进口量的12%，其中



62% 来自俄罗斯。^① 虽然美国的武器装备技术复杂，但俄罗斯的军品可能更加实用。尽管特朗普政府大力向印度推销“爱国者”防空导弹系统，印度还是要购买俄罗斯的 S-400 防空导弹系统。因为“爱国者”防空导弹系统在也门战场上表现不佳，未能完全抵御胡塞武装向沙特首都利雅得发射的导弹。

技术转让也对美印军事合作构成挑战。印度认为，实现军事现代化不能仅靠购买，掌握自主知识产权是关键。为此，印度十分重视军事合作中的技术转让。1995 年，时任印度总统阿卜杜尔·卡拉姆（APJ Abdul Kalam）手下的一个委员会曾建议国防部在 2005 年前把印度军工产品的本土化比例从 30% 提高到 70%。^② 然而，目前这一目标远未实现。印度国防部部长西塔拉曼在就职时表示，她的重要目标是实现国防部门的“印度制造”。因此，在购买美国先进武器装备的同时，印度要努力获取相关的技术转让。然而，美国对技术转让比较谨慎。如果美国将大批先进技术转让给印度，无疑将加强印度军工企业的生产独立性。那样，美国对印度的军售将大幅减少。此外，战略目标的统一性也影响技术转让。如果印度的战略目标与美国产生分歧，高技术的转让会对美国产生风险。作为传统的不结盟国家，印度很难保证自己的战略目标和美国的总是保持一致。目前，美国把一些相对过时的技术转让给印度，例如将 F-16 生产线搬到印度，但真正的尖端技术美国还是严格保护。

制裁不利于美印之间的国防合作。2018 年，围绕印度购买俄罗斯 S-400 防空导弹系统，美国多次警告要对印度进行制裁。根据《以制裁反击美国敌人法案》的规定，任何同俄罗斯、伊朗和朝鲜展开重要交易的国家都要受到美国的制裁。面对美国的压力，莫迪政府还是与俄罗斯签订了购买协议。印度政府的举动得到了国内的普遍支持。实际上，印度并不惧怕美国的

① Pieter D. Wezeman et al, “Trends in International Arms Transfers 2017,” p. 6, https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri_at2017_0.pdf.

② Sushant Singh, “Indigenous Production; Self-Reliance, the Best Defence,” October 13, 2015, <https://indianexpress.com/article/india/india-news-india/indigenous-production-self-reliance-the-best-defence/>.

制裁。特朗普上台以来，一直在推动“印太战略”。作为该战略中的支点国家，美国一再拉拢印度，希望其成为对抗中国的重要棋子。近年来美印防务合作的突飞猛进，显示了美国的用心良苦。如果因为购买俄罗斯军火而制裁印度，美国似乎得不偿失。制裁不仅不能迫使印度购买美国的“爱国者”防空导弹系统，反而坚定了其与俄罗斯达成协议的决心。未来，如果美国对印度购买别国武器继续挥舞制裁的大棒，美印的国防合作势头将受打击。

三 美印关系的未来走向

美国希望在“印太战略”的框架下，发展同印度的关系。特朗普上台后，美国政府用“印太”概念取代“亚太”概念，提出建立一个“自由开放的印度-太平洋”的愿景。《美国国家安全战略》报告在地区战略部分重点谈论了印太地区的地缘政治竞争。^①通过拓展与印太地区相关国家的政治、经济和军事合作，美国力图塑造这一地区的未来秩序，并遏制中国的影响力。“印太战略”中的四个核心国家包括美国、印度、日本和澳大利亚。鉴于日本和澳大利亚是美国的传统盟国，提升与印度的关系对美国尤为重要。防务合作成为美国推进美印关系的主要抓手。美国不仅向印度出口高技术武器装备，而且要在印度本土联合研究和生产某些武器。在美国的拉拢下，美印关系有所发展。

然而，印度对美国的“印太战略”并非完全认同。印度认为，印度-太平洋地区不应该由一个战略所覆盖，在该地区参与合作的国家数量不应受到限制。“印太战略”不是针对任何国家的。印度的观点与美国的战略构想有着较大的差距。这体现了印度的外交独立性，与其长期执行不结盟政策一脉相承。如果把自己捆绑在美国的战车上，印度将很难成为有声有色的大国。特朗普上台后，美国偏离传统的经济和外交政策，大搞单边主义，增加

^① The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, pp. 45 - 47.



了国际和地区形势的不确定性。美国的很多举动给印度带来了麻烦，甚至是伤害。尽管美国总是鼓吹两国在价值观和意识形态上的一致性，称美印合作是世界上两个最大的“民主国家”间的合作，但当印度违背美国的意志时，美国是毫不手软的。印度报复性地提高部分美国进口商品关税，表明了印度政府反击的决心。未来，如果美国继续贯彻“美国优先”的外交政策，不重视甚至忽略印度的国家利益，两国关系将面临挑战。

美印之间的经贸关系将会继续发展，投资领域和能源贸易将成为增长点。随着中国“一带一路”倡议的推进，美国开始重视在印度-太平洋地区的经济合作。其中，与印度的合作是美国加强合作的重要一环。2018年，美国宣布将提供1.13亿美元，以推进印度-太平洋地区的数字连接、能源工程和基础设施建设。但是，这一数字与印太地区的实际融资需要差距较大。^①例如，单是中巴经济走廊这个项目，迄今中国就已承诺要投资620亿美元。^②为此，美国将逐步扩大投资力度。美国国会正在审议一个新的法案，力图通过合并海外私人投资公司（Overseas Private Investment Corporation, OPIC）和美国国际开发署（United States Agency for International Development, USAID）下属的发展信贷管理局（Development Credit Authority），建立一个统一的美国融资发展机构。美国考虑未来利用这一新机构来扩大与印太地区的金融合作。为了缓解进口伊朗原油导致的美印关系紧张，印度能源公司与美国能源公司签订了购买美国石油和液化天然气的协议。未来几年，美印贸易将在液化天然气和原油进出口领域出现大规模增长。

然而，美印的经贸合作进程将不会顺利。特朗普政府奉行贸易保护主义，力图通过提高关税来打破印度的贸易壁垒，减少美国对印度的贸易逆差。为了保护本国的经济利益，印度不会轻易屈服于美国的压力。未来，两

^① Alyssa Ayres, “Pompeo’s Indo-Pacific Strategy is Just a Start,” July 31, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/07/30/opinions/pompeos-indo-pacific-strategy-opinion-ayres/index.html>.

^② 甄翔：《巴媒：中国增资中巴经济走廊 规模将达620亿美元》，《环球时报》2017年4月14日，<http://oversea.huanqiu.com/article/2017-04/10474542.html>。

国的经贸摩擦将常态化。美印经贸争端的实质是特朗普以制造业回归为主要标志的“让美国再次伟大”政策与莫迪大力推动的“印度制造”计划之间存在的结构性矛盾。由于印度购买伊朗石油和俄罗斯防空导弹系统，美国威胁要对其进行制裁，但目前来看，美国不会轻易实施制裁。这是因为一旦实施制裁，美印之间的防务合作将受影响，美国扩大对印出口军工产品的计划也将受挫，而由此带来的损失会更大。制裁更多的影响在心理层面，印度会对美国产生逆反心理。为了绕开美国的制裁，印度曾考虑在购买伊朗石油时弃用美元，直接用卢比结算。为了争取选民，印度政府会通过修改政策使本国企业获益，而这可能对美国的跨国公司产生冲击，引起美方的不满。此外，美国在普惠制下对印度最惠国待遇问题的态度变化，也给两国经贸关系的顺利发展蒙上阴影。

未来，美印两国的军事合作将进一步深化。根据首次“2+2”对话的结果，2019年美印两国将首次开展三军联合演习。双方先前分别举行过海军联合演习、空军联合演习以及涉及特种部队的陆上联合军演。新的三军演习增加了军事合作的复杂性，有助于提升两军在共同作战中的协调性。为了支持海洋安全和提高对海洋领域的认识，美印两国将加强两军和国防组织之间的人员交流。其中，美国海军中央司令部和印度海军之间的交流受到两国的重视。此外，按照特朗普政府的“印太战略”，印度-太平洋区域并不包括印度以西到非洲东部的广大区域。但是，印度认为这一区域非常重要。印度与南非共同创建了“环印度洋地区合作联盟”（Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation, IOR-ARC），以促进这一地区的经贸合作，西亚的伊朗、也门以及东非的毛里求斯、肯尼亚和坦桑尼亚等国都是该组织的成员。美印两国在印度太平洋区域的划分上还需要协调立场。在印度的努力下，美印两国将深化在西印度洋的海上安全合作。

美国将提升对印度出口的武器装备的数量和质量，以保障印度“主要防务伙伴”的地位。在美国商务部授予印度《战略贸易许可例外规定》第一层级国家地位后，美国对印度的出口管制明显放松，印度获得了与美国北约盟国相同的地位。这样，印度就可以从美国获得一些高技术武器装备。为了促



进美印《国防技术与贸易倡议》（Defense Technology and Trade Initiative），两国国防部需要签订三份协议来避开一些监管上的障碍。这三个协议是《后勤交换协议备忘录》（Logistics Exchange Memorandum of Agreement）、《通信兼容与安全协议》（Communications Compatibility and Security Agreement）以及关于地理空间情报共享的《基本交流与合作协议》（Basic Exchange and Cooperation Agreement）。前两个协议已经分别于2016年和2018年签署。如果美印能顺利达成《基本交流与合作协议》，两国在使用不同类型的信息和高端设备方面将有更广阔的合作前景。那样，美国对印军售将更加顺畅。

美印关系的未来发展可能更加复杂。作为一个地区大国，印度面临着诸多安全挑战。美国致力于发展与印度的关系会增强印度应对挑战的能力，但有时也会产生矛盾。印度不希望用美印关系来定义印度的地缘政治特点、战略未来和其他双边关系。作为一个传统的不结盟国家，印度希望世界的多极化得到发展。这样，印度有可能成为多极世界的一个大国。印度不同于那些过去和现在得到美国安全保护的传统盟国。印度不想依靠别国的安全保护，而是希望在与大国保持紧密关系的同时更加自信和独立自主。^①未来，印度会继续贯彻“战略自主”这一原则。为了维护本国经济的健康发展，印度非常需要良好的周边环境。遏制中国并不符合印度的战略诉求。恰恰相反，中印经贸合作对印度发展经济至关重要。印度希望保持与中国、俄罗斯等大国关系的稳定，在大国之间保持平衡最符合印度的利益。经贸摩擦导致美印关系受挫，未来如何恢复并提振双方关系将考验两国领导人的智慧。

（审读 叶海林）

^① Aparna Pande, Atman Trivedi, “India is Getting Cold Feet about Trump’s America,” August 30, 2018, <https://www.hudson.org/research/14530-india-is-getting-cold-feet-about-trump-s-america>.