



## 拜登执政以来美印关系发展的基本特征、动力与局限\*

李红梅

**【内容提要】**2022年是美国与印度建交75周年，两国在政治、防务安全、经济与外交等领域的合作取得了全方位发展。本文系统分析了拜登执政以来美印关系的发展进程。研究发现，近期美印关系呈现四大基本特征：政治上首脑互动日趋密集和活跃；防务与安全上合作范围不断扩大和升级；经贸关系上强化对话机制，聚焦双边分歧的解决；外交上形成双边与多边机制互补合作模式。基于此，本文分析了驱动美印关系发展的三大因素：国际体系权力结构的变化、威胁认知的变化以及政治精英的战略偏好。最后文章分析了未来美印关系发展存在的限制性条件，包括印度对“战略自主”和“多极化”的追求以及美印经济关系中现存的结构性矛盾。

**【关键词】**美印关系；防务合作；权力结构；精英共识

**【作者介绍】**李红梅，上海国际问题研究院助理研究员。

2022年是印度独立75周年，也是美印两国建交75周年。<sup>①</sup> 回顾美印关系

\* 本文系国家社会科学基金青年项目“印度外交战略转型及对中国的影响研究”（项目批准号：20CGJ007）的阶段性成果。

① 根据美国国务院历史文献办公室（Office of the Historian）的信息，1946年9月2日印度临时政府组建后，美国国务院于1946年10月22日宣布，印度和美国政府“同意互派大使，并将各自的代表团升级为大使馆级别”。随后的11月1日，美国与印度临时政府建立了外交关系，并将驻新德里的外交使团升级为大使馆。参见<https://history.state.gov/countries/india>。1947年8月15日印度正式独立时，美国当天即宣布承认，因此美印外交关系历史从1947年至2022年正好是75年。



发展史,2004年1月,美印宣布启动“战略伙伴关系的下一步”(NSSP)计划,旨在加强两国在民用核能、民用航天项目、高科技贸易和导弹防御领域的合作,美国决定将印度纳入其全球核秩序。2005年7月18日,美印宣布启动民用核能合作倡议,从而为两国战略关系的发展扫除了障碍。当天,美国宣布美印成功完成了“战略伙伴关系的下一步”计划,这对美印关系的战略性转变具有里程碑意义。<sup>①</sup>2006年3月2日,美国总统小布什与印度总理辛格在新德里宣布美印就民用核能合作达成了历史性协议。<sup>②</sup>然而,尽管辛格在发展美印关系上表现出了政治意愿,但受制于国大党内部对美矛盾心理、印人党的政治抵制,辛格政府发展对美关系的能力受到了限制。<sup>③</sup>

2014年5月莫迪上台后,在对外战略上选择了积极拥抱美国,两国关系在不同领域获得了拓展和提升。2020年2月25日,美国总统特朗普访印时,美印发布了《美印全面的全球战略伙伴关系的愿景和原则》联合声明,将美印关系升级为“全面的全球战略伙伴关系”,<sup>④</sup>这也是印度从独立到现在为止,美印关系发展的最高水平。拜登上台后,从整体来看其对印政策具有继承性和创造性,使美印关系成为国际关系中最活跃的大国关系之一。鉴于此,本文聚焦拜登政府上台以来美印关系发展的基本特征,探索导致美印关系发展的主要驱动因素,并在此基础上分析美印关系发展的主要限制因素。

## 一、美印关系发展的基本特征

美印自称为两个“最大的民主国家”,双边关系经历了从前半个多世纪的起伏不定到近20年的总体稳步增长,从战略分歧为主逐渐走向战略趋同为主。

<sup>①</sup> “United States and India Successfully Complete Next Steps in Strategic Partnership,” U.S. Department of State, July 18, 2005, accessed February 8, 2022, <https://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/fs/2005/49721.htm>.

<sup>②</sup> “U.S.-India Civil Nuclear Cooperation Initiative,” U.S. Department of State, March 9, 2006, accessed February 8, 2022, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/scp/2006/62904.htm>.

<sup>③</sup> 拉贾·莫汉:《莫迪的世界:扩大印度的势力范围》,朱翠萍、杨怡爽译,社会科学文献出版社,2016,第16页。

<sup>④</sup> “Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership,” The White House, February 25, 2020, accessed February 8, 2022, [https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-vision-principles-united-states-india-comprehensive-global-strategic-partnership/?utm\\_source=link&utm\\_medium=header](https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-vision-principles-united-states-india-comprehensive-global-strategic-partnership/?utm_source=link&utm_medium=header).



从时空维度来看，两国关系经历了从量变到质变的过程，目前形成了以政治合作为引领、防务安全合作为基石、经济合作为重点、外交合作为依托的基本格局。在两国的外交叙事中，美印关系已被塑造为具有重要全球意义和地区意义的大国关系。印度被纳入美国的“印太”框架，成为美国“印太战略”的重要支柱性伙伴；美国则被印度视为抬升其全球大国地位和国际影响力、对冲中国的关键战略伙伴。美印已建立“非协约性”亲密伙伴关系，美印关系日渐成为国际政治舞台上最活跃的双边关系之一。

### （一）政治层面：首脑互动日趋密集和活跃

加强首脑互动、发挥顶层设计的引领作用是当前美印关系发展的一大特征。早在2000年3月美国总统克林顿访印时，美印就确立了定期举行领导人峰会和年度外交对话机制。<sup>①</sup>但美印真正进入高层互动活跃阶段则是近年莫迪上台后，自2014年上任至2021年年底，印度总理莫迪已先后7次访问美国。<sup>②</sup>在此期间，美国先后有两任总统访印，2015年1月奥巴马受邀以主宾身份出席印度共和国日纪念活动；2020年2月特朗普访印将美印战略伙伴关系提升为最高级别。2014—2022年的8年时间里，印度与阿富汗成为美国总统出访仅有的两个南亚国家，分别被访问了2次，可见印度对美国的战略价值。

拜登2021年上台后，两国元首线上线下交流的密集度都超越了奥巴马和特朗普执政时期，无论双边还是多边层次的互动频率都是前所未有的。就双边互动来看，拜登宣誓就职后不久，两国元首于2021年2月8日进行了首次通话，莫迪表示期待与拜登紧密合作推动两国的战略伙伴关系，并积极邀请拜登访印。<sup>③</sup>4月26日，两国元首再次通话，相互分享了抗疫进展，承诺双方将加

<sup>①</sup> “Joint U.S.-India Statement: “U.S.-India Relations: A Vision for the 21st Century,” U.S. Department of State-Archive, March 21, 2000, accessed February 8, 2022, [https://1997-2001.state.gov/global/human\\_rights/democracy/fs\\_000321\\_us\\_india.html](https://1997-2001.state.gov/global/human_rights/democracy/fs_000321_us_india.html).

<sup>②</sup> 莫迪访问美国的时间分别是2014年9月、2015年9月、2016年3月、2016年6月、2017年6月、2019年9月和2021年9月。

<sup>③</sup> “Telephone Conversation Between Prime Minister and His Excellency Joseph R. Biden, President of the United States of America,” Ministry of External Affairs, Government of India, February 8, 2021, accessed February 13, 2022, [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33484/Telephone\\_conversation\\_between\\_Prime\\_Minister\\_and\\_His\\_Excellency\\_Joseph\\_R\\_Biden\\_President\\_of\\_the\\_United\\_States\\_of\\_America](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33484/Telephone_conversation_between_Prime_Minister_and_His_Excellency_Joseph_R_Biden_President_of_the_United_States_of_America).



强在疫苗领域的合作。<sup>①</sup> 9月出席美日印澳首次线下峰会期间，莫迪单独与拜登举行了第一次双边首脑线下会晤，双方承诺将开启美印关系新篇章，加强两国在抗疫、气候变化、清洁能源、防务安全、全球反恐、经贸、新兴技术、人文、全球公益等领域的合作。<sup>②</sup> 2022年4月11日，在美印举行第四届“2+2”部长级线下会议前夕，拜登与莫迪举行了视频对话，集中讨论了双边关系、“印太”地区发展以及乌克兰危机等议题，莫迪称美印作为“全球最大和最古老的民主国家”是“天然盟友”。<sup>③</sup> 值得注意的是，1998年印度总理瓦杰帕伊首次公开形容印美关系时也用了“天然盟友”一词。

美印多边层次的首脑互动比双边层次更为活跃。2021年3月12日，拜登主持召开了首次美日印澳四国领导人视频峰会，莫迪出席会议，四国领导人推进了在疫苗、气候变化以及新兴技术领域的协作，共同发表了“四方精神”联合声明，承诺携手应对时代挑战。<sup>④</sup> 4月22日，莫迪受邀参加了拜登主导的全球气候峰会，美印宣布建立“2030年美国-印度气候和清洁能源议程伙伴关系”，并在“清洁能源战略伙伴关系”和“气候行动与金融动员对话”两个机制下推动合作进程，强化两国在清洁能源领域的发展及技术合作，促进印度国

---

① “Telephone Conversation Between Prime Minister Shri Narendra Modi and H.E. Joseph R. Biden, President of the United States of America,” Ministry of External Affairs, Government of India, April 26, 2021, accessed February 18, 2022, [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33824/Telephone\\_conversation\\_between\\_Prime\\_Minister\\_Shri\\_Narendra\\_Modi\\_and\\_HE\\_Joseph\\_R\\_Biden\\_President\\_of\\_the\\_United\\_States\\_of\\_America](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33824/Telephone_conversation_between_Prime_Minister_Shri_Narendra_Modi_and_HE_Joseph_R_Biden_President_of_the_United_States_of_America).

② “U.S.-India Joint Leaders’ Statement: A Partnership for Global Good,” Ministry of External Affairs, Government of India, September 24, 2021, accessed February 8, 2022, [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/34320/USIndia\\_Joint\\_Leaders\\_Statement\\_A\\_Partnership\\_for\\_Global\\_Good\\_September\\_24\\_2021](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/34320/USIndia_Joint_Leaders_Statement_A_Partnership_for_Global_Good_September_24_2021).

③ “English Translation of Remarks by Prime Minister, Shri Narendra Modi at Virtual Meeting with the President of the USA,” Ministry of External Affairs, Government of India, April 11, 2022, accessed April 13, 2022, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/35179/English\\_Translation\\_of\\_Remarks\\_by\\_Prime\\_Minister\\_Shri\\_Narendra\\_Modi\\_at\\_virtual\\_meeting\\_with\\_the\\_President\\_of\\_the\\_USA](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/35179/English_Translation_of_Remarks_by_Prime_Minister_Shri_Narendra_Modi_at_virtual_meeting_with_the_President_of_the_USA).

④ “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’,” The White House, March 12, 2021, accessed February 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad>.



内能源转型。<sup>①</sup> 9月22—25日,莫迪受邀访美参加美日印澳四国领导人首次线下峰会,四国领导人第一次发表了联合声明,承诺将加强在全球公卫、高标准基础设施、气候变化、第五代移动通信技术、技术供应链、关键和新兴技术、网络安全、太空、人文与教育等领域的合作,宣布成立四国基础设施协调小组,规定定期召开会议评估“印太”地区基础设施发展需求,形成四国集体领导“印太”地区高标准基础设施建设的局面。<sup>②</sup> 2021年10月31日,莫迪在出席罗马二十国集团峰会之际还参加了拜登主持的全球供应链多边峰会。11月1日在出席格拉斯哥联合国气候变化峰会期间,莫迪也参与了拜登主持的“重建更美好的世界”会议。<sup>③</sup> 12月10日,莫迪受邀代表“世界最大的民主国家”参加了拜登主持的“全球民主峰会”。<sup>④</sup> 2022年5月23—25日,拜登和莫迪共同出席了在日本举行的第二届美日印澳四国领导人线下峰会,<sup>⑤</sup> 由此可见,多边平台成为美印首脑互动的重要场合。

## (二) 防务与安全层面:合作范围不断扩大和升级

防务与安全合作是美印双边关系发展的基石,合作范围具体涵盖军演、军售、网络、太空、情报共享等内容。美印防务与安全合作始于冷战结束后,1995年1月美国国防部长佩里(William Perry)访印时,双方签署《美印防务关系备忘录》,开启了两国防务合作新时代,并且双方成立了国防政策小组(DPG)、联合技术小组(JTG)和联合指导委员会(JSC)等系列合作机

① “India-US Joint Statement on Launching the ‘India-US Climate and Clean Energy Agenda 2030 Partnership’,” Ministry of External Affairs, Government of India, April 22, 2021, accessed February 15, 2022, [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33821/IndiaUS\\_Joint\\_Statement\\_on\\_Launching\\_the\\_IndiaUS\\_Climate\\_and\\_Clean\\_Energy\\_Agenda\\_2030\\_Partnership](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33821/IndiaUS_Joint_Statement_on_Launching_the_IndiaUS_Climate_and_Clean_Energy_Agenda_2030_Partnership).

② “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit,” Ministry of External Affairs, Government of India, September 24, 2021, accessed February 19, 2022, [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/34319/Fact\\_Sheet\\_Quad\\_Leaders\\_Summit](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/34319/Fact_Sheet_Quad_Leaders_Summit).

③ Ministry of External Affairs, India, “Annual Report 2021-2022,” February 24, 2022, p.144.

④ “National Statement by Prime Minister Narendra Modi at the Summit for Democracy,” Ministry of External Affairs, Government of India, December 10, 2021, accessed February 21, 2022, <https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34637/National+Statement+by+Prime+Minister+Narendra+Modi+at+the+Summit+for+Democracy>.

⑤ “Visit of Prime Minister Shri Narendra Modi to Japan (May 23-25, 2022),” Ministry of External Affairs, Government of India, accessed June 17, 2022, <https://mea.gov.in/outgoing-visit-info.htm?2/1362/Visit+of+Prime+Minister+Shri+Narendra+Modi+to+Japan+May+2325+2022>.



制。这些机制的建立对增进两国互信建设和促进防务互动发挥了重要作用，尤其是国防政策小组在促进美印整体防务合作上发挥了主体机制的作用。<sup>①</sup>当前美印防务合作以2015年续签的《美印防务合作伙伴关系框架》为基础，该框架协议为美印防务关系的发展提供了全面指导，有效期至2025年。<sup>②</sup>在此框架下，2016年奥巴马政府将印度列为主要防务合作伙伴。2018年，美国商务部授予印度“一级战略性贸易许可”地位，意味着印度获得了对美系列军事和两用技术市场准入资格，有机会从美国购买密级更高的武器。特朗普政府时期美印防务关系飞速发展，两国分别于2018年9月签署了《通信兼容与安全协议》(COMCASA)、2020年10月签署了《地理空间合作基本交流与合作协议》(BECA)，<sup>③</sup>自此美印完成了4个基础性防务合作协议的签署，<sup>④</sup>美印曾就后两个协议展开长达数年的拉锯式谈判。

当前，两国防务合作形式多元，内容丰富，包括高层往来、政策对话、联合军演、军售、联合研发等。就高层互动而言，2021年3月19—21日，美国国防部长奥斯汀上任后将印度作为第一个出访地，访印期间承诺将强化两国防务关系。两国还先后举行了第15届美印国防采购与生产小组会议、第16届国防政策小组会议、第11届国防技术与贸易倡议会议以及海陆空三军行政指导小组会议等。2022年4月11日，美印“2+2”部长级会议进一步推动两国在防务与安全领域的合作。双方承诺将在太空、人工智能、网络空间等国防新兴领域推动技术创新和合作，并签署了新的太空合作协议，宣布当年启动美国太空司令部和印度国防太空署两个部门之间的防务太空交流活动；在网络空间领域，两国将加强培训合作，扩大两国在作战部门间的信息共享；两国还将启动新的供应链合作，以实现在优先国防需求上的相互快速支持；双方还承诺将举办更多高级别军事演习。奥斯汀欢迎印度加入驻巴林的联合海上部队，鼓励印

① Mohammad Samir Hussain, *Indo-US Strategic Relations: Prospects and Challenges in the 21st Century* (New Delhi: Neha Publishers and Distributors, 2014), pp.50-51.

② “Framework for the U.S.-India Defense Relationship,” U.S. Department of Defense, June 3, 2015, accessed February 23, 2022, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2015-Defense-Framework.pdf>.

③ “U.S. Security Cooperation with India,” U.S. Department of State, January 20, 2021, accessed February 23, 2022, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-india>.

④ 另外两个分别是2002年小布什总统时期签署的美印《一般军事信息安全协定》(GSOMIA)和2016年8月奥巴马政府时期签署的美印《后勤交换协议备忘录》(LEMOA)。





度为维护国际秩序发挥更多作用。<sup>①</sup>此外，两国还将加强军事领域的信息共享，确保两军能实现实时信息交流。

在联合演习方面，美印已建立了系列双边和多边联合军演机制，实行定期联合演习，现有机制包括“马拉巴尔”（MALABAR）联合军演、“老虎凯旋”（Tiger Triumph）三军联合军演、“米兰”（MILAN）多边海军演习、双边陆军“准备战争”（Yudh Abhyas）联合演习、双边空军“印度合作”（COPE India）联合演习等。<sup>②</sup>2021年10月14—19日，美印在阿拉斯加举行了第17届双边联合军演，2021年9月和10月又共同参加了第25届“马拉巴尔”多边军事演习。<sup>③</sup>

军售是两国防务合作的亮点，自2008年以来，美国对印武器出售已从几乎为0美元增长到了210亿美元。<sup>④</sup>其中2017—2020年特朗普任内，两国国防贸易规模达到了近79亿美元。拜登上台后，分别于2021年4月和8月对印出售了价值24亿美元和8022万美元的军事装备。<sup>⑤</sup>斯德哥尔摩和平研究所（SIPRI）2022年3月公布的最新国际武器转让报告显示，2017—2021年期间，印度依然是全球第一大武器进口国，占全球武器进口交易额的11%，但比2012—2016年下降了21%，说明莫迪推动的武器本土化已取得进展。从印度过去5年的武器进口结构来看，俄罗斯武器占比46%，法国27%，美国12%。印度成为俄罗斯、法国和以色列的第一大武器买家，分别占三国出口份额的28%、29%和37%。<sup>⑥</sup>随着乌克兰危机爆发以及俄罗斯遭遇国际经济和金融制裁，印度可能降低从俄进口武器比例，转而增加从美进口的份额；近年印从美

① “U.S., India Take Steps to Increase Cooperation, Ties Between 2 Largest Democracies,” U.S. Department of Defense, April 11, 2022, accessed April 12, 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2996395/us-india-take-steps-to-increase-cooperation-ties-between-2-largest-democracies>.

② “Fourth Annual U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue,” U.S. Department of State, April 11, 2022, accessed April 12, 2022, <https://www.state.gov/fourth-annual-u-s-india-22-ministerial-dialogue>.

③ “Annual Report 2021-2022,” Ministry of External Affairs, India, February 24, 2022, p. 146.

④ “Brief on Indo-U.S. Relations,” Embassy of India, Washington D.C., USA, p.3, accessed April 12, 2022, <https://www.indianembassyusa.gov.in/pages/MzM>.

⑤ “U.S. Arms Sales to India,” Forum on the Arms trade, accessed March 15, 2022, <https://www.forumarmstrade.org/usindia.html>.

⑥ “Trends in International Arms Transfer, 2021,” Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), March 2022, pp.2-6, accessed April 1, 2022, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs\\_2203\\_at\\_2021.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf).



进口武器比例不断上升已是明显趋势。值得注意的是，美国对印军售主要分为对外军售（FMS）和直接商务销售（DCS）两个途径，美国国务院下属的政治军事事务局在推动美印军售上发挥了重要作用。

此外，两国在共同防务研发、军工企业交流等方面的合作不断推进，在反恐领域合作也不断深化和机制化，双方每年定期召开美印反恐联合工作组会议。

### （三）经贸关系层面：强化对话机制聚焦双边分歧的解决

经贸关系长期以来是美印双边关系的“短板”，双方经贸谈判是一个漫长的讨价还价过程，常常纷争不断。双方分歧主要涉及关税制度、市场准入（特别是农产品、医疗器械）、知识产权保护、数据本地化管理、投资壁垒、监管体系不透明、劳工问题以及普惠制待遇（GSP）等。值得一提的是，莫迪对内倡导“印度制造”“自力更生的印度”以及在部分领域提高关税和限制进口的行为，令部分期望进入印度市场的美国公司感到担忧。<sup>①</sup> 尽管双方在经贸领域的分歧广泛，但从数据来看，现存分歧并未阻碍两国在贸易和投资领域的“逆势增长”；美印贸易规模不断扩大，美对印投资不断创新高。从美印双边商品贸易来看，2001年两国商品贸易额为134.9亿美元，2021年增长到了1133.9亿美元，<sup>②</sup> 扩大了近9倍。美国对印进口增幅比较明显，对印贸易逆差呈总体扩大态势（详情参照表1）。在特朗普政府时期，由于美国奉行贸易保护主义政策，因此部分年份美国对印贸易逆差出现了温和下降态势，但拜登上台后这一趋势又发生反转，美国对印贸易逆差迅速扩大。

值得一提的是，2019年美印双边商品和服务贸易总额实现了近1490亿美元的突破，创下历史新高；2020年因新冠疫情影响有所回落，2021年实现反弹，趋近2019年的水平。美国和中国是印度的两个最大贸易伙伴，<sup>③</sup> 从长期来

① “U.S.-India Trade Relations,” Congressional Research Service, January 21, 2022, accessed March 12, 2022, <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10384.pdf>.

② “Trade in Goods with India,” United States Census Bureau, accessed March 1, 2022, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5330.html>.

③ 关于2021—2022财年印度的最大贸易伙伴是中国还是美国的问题，由于中印存在数据统计的差别，因此印度官方和中国官方的表态有所不同。根据中国海关总署的数据，2021年中印贸易总额为1256亿美元，中国仍是印度第一大贸易伙伴。而根据印度商务部的统计数据，同期美印双边贸易额为1194.2亿美元，中印双边贸易额为1154.2亿美元，因此印度政府宣布美国是印度第一大贸易伙伴。



看，鉴于印度致力于减少对华贸易，因此未来美国对印贸易发展比中国对印贸易发展更有政策优势。目前美国已是印度第一大出口市场和第三大商品进口来源。但从双方贸易依存度来看，印度对美依赖更高，例如2020年美印双边商品贸易额仅占美国商品贸易总额的2%，却占印度商品贸易总额的12%，印度仅是美国的第11大贸易伙伴。<sup>①</sup>就投资而言，美国已超越毛里求斯，成为印度第二大境外投资来源国，仅次于新加坡。其中2020—2021财年，美国对印直接投资达到了138.2亿美元，而2019年双边投资额高达626亿美元。<sup>②</sup>

表1 2011—2021年美印商品（货物）贸易情况

单位：亿美元

年	美对印出口	美从印进口	进出口总额	差额
2011	215.4	361.5	576.9	-146.1
2012	221.1	405.1	626.2	-184.0
2013	218.1	418.1	636.2	-200.0
2014	214.9	453.6	668.5	-238.7
2015	214.5	447.8	662.3	-233.3
2016	216.5	460.2	676.7	-243.7
2017	256.5	485.5	742.0	-229.0
2018	331.8	542.5	874.3	-210.7
2019	342.2	578.8	921.0	-236.6
2020	270.8	512.0	782.8	-241.2
2021	401.3	732.6	1133.9	-331.3

资料来源：U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5330.html>。

与特朗普政府时期相比，拜登政府时期美印在经贸领域的摩擦有所“降温”，双方积极通过对话寻找解决分歧的方案，努力将两国的分歧点转化为新的合作增长点。2021年11月23日，美印在新德里举行了第十二届双边贸易政策论坛（TPF）部长级会议，印度工商部长戈亚尔（Piyush Goyal）和美国贸易代表戴琪（Katherine Tai）共同主持会议。会议旨在落实拜登和莫迪在2021

① “U.S.-India Trade Relations,” Congressional Research Service, January 21, 2022, accessed March 8, 2022, <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10384.pdf>.

② “Annual Report 2021-2022,” Ministry of External Affairs, India, February 24, 2022, p.147.

年9月24日峰会上宣布的经贸目标，即“为两国未来的贸易关系制定一个雄心勃勃的共同愿景”。本轮部长级会议双方发布了《联合声明》，达成了系列共识：同意重启农业、非农产品、服务、投资和知识产权等工作小组机制，以解决两国现存的主要问题；同意美印发挥在建立关键贸易与技术领域安全供应链上的共同主导作用；同意加强在世贸组织、二十国集团、经合组织等多边经贸机制中的建设性合作；在新兴技术领域，除了在“四边机制”框架下进行合作外，双方还决定定期就网络空间、半导体、人工智能、第五代移动通信技术、第六代移动通信技术、未来通信技术等议题举行双边交流。美国充分肯定了印度在促进投资自由化和便利化方面的系列经济改革举措，包括促进保险领域的投资自由化，建立“单一窗口制”促进投资便利化等。<sup>①</sup>

另外，双方在农产品市场准入、印度的数字服务税收方面的谈判也取得了部分进展。2022年3月30日至31日，美国副国家安全顾问达利普·辛格（Daleep Singh）访问新德里，双方就强化美印经贸关系、共同推进“印太”经济框架、“重建更美好的世界（B3W）”、促进全球高质量基础设施建设等议题进行了广泛讨论。<sup>②</sup> 2022年4月11日美印“2+2”部长级对话期间，印度外长苏杰生高度肯定了美印经贸关系发展的成果，认为美印双边关系超越了双边范畴，具有全球意义，两国目前投资水平创历史新高。<sup>③</sup> 4月12日苏杰生还与美国商务部长雷蒙多（Gina Raimondo）举行了会谈，双方承诺将在美国推动的“印太”经济框架下加强商贸合作，充分利用美印首席执行官论坛机制深化两

① “U. S. Joint Statement from the United States - India Trade Policy Forum,” Office of the United States Trade Representative, November 23, 2021, accessed March 8, 2022, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/november/joint-statement-united-states-india-trade-policy-forum>.

② “Readout of Senior Administration Travel to India,” The White House, April 1, 2022, accessed April 3, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/01/readout-of-senior-administration-travel-to-india/>.

③ “Opening Remarks by External Affairs Minister, Dr. S. Jaishankar at the Fourth India-USA 2+2 Ministerial Dialogue,” Ministry of External Affairs, Government of India, April 12, 2022, accessed April 12, 2022, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/35182/Opening+Remarks+by+External+Affairs+Minister+Dr+S+Jaishankar+at+the+fourth+India+USA+22+Ministerial+Dialogue>.



国商业关系、减少贸易壁垒。<sup>①</sup>由此可见，拜登政府在解决美印经贸分歧上更加积极，充分利用各种机制平台解决双方经贸分歧，弥补双边关系的“短板”。

#### （四）外交层面：形成双边与多边机制互补的合作模式

美印两国外交日趋活跃，互动机制不断健全和完善。

就双边交流机制而言，美印通过对话、联合工作组、论坛等合作形式，已组建了几十个双边对话和工作机制，涵盖国防、反恐、健康卫生、经贸、科技、能源、气候变化、网络、太空、人文交流等议题。为寻求印度在气候变化问题上的合作，2021年4月和9月，拜登两次派遣气候特使克里（John Kerry）访问印度。<sup>②</sup>2021年9月9日，美国能源部与印度石油天然气部召开了第一次部长级会议，双方同意将新兴燃料作为两国清洁能源合作的第五大支柱。9月13日，美印又召开了第一届部长级“气候行动与金融动员对话”会议，讨论气候变化合作。2021年11月，美国签署协议加入了由印度发起的国际太阳能联盟。<sup>③</sup>

作为美印防务合作的重要评估平台，2021年10月8日，美印国防政策小组召开了第16届会议，双方同意将信息共享、尖端海上合作、物流、国防贸易作为未来美印合作的优先选项，两国还就共同关心的南亚与印度洋地区问题交流了看法，承诺共同致力于维持“印太”地区的“自由与开放”目标。<sup>④</sup>此外，两国还建立了海洋安全对话、防务技术与贸易倡议、军事合作小组、高级技术安全小组、联合技术小组等军事领域的交流合作机制。

作为两国在外交层面的合作机制，美印“2+2”部长级对话机制在促进两国外交关系方面发挥了重要作用，该机制到目前为止已分别于2018年9月、2019年12月、2020年10月和2022年4月11日举办了四届会议。第四次“2+2”部长级会议上，双方发布了联合声明，美国重申继续支持印度成为改革后的联

① “Readout of Secretary Raimondo’s Meeting with Indian Minister of External Affairs, Dr. Subrahmanyam Jaishankar,” U.S. Department of Commerce, April 12, 2022, accessed April 13, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/04/readout-secretary-raimondos-meeting-indian-minister-external-affairs-dr>.

② Ministry of External Affairs, India, “Annual Report 2021-2022,” February 24, 2022, p. 144.

③ Ministry of External Affairs, India, “Annual Report 2021-2022,” February 24, 2022, p. 148.

④ U.S. Department of Defense, “Readout of 16th U.S.- India Defense Policy Group,” October 8, 2021, accessed March 10, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2806246/readout-of-16th-us-india-defense-policy-group>.



联合国安理会常任理事国，支持印度加入核供应国集团。为应对亚洲和非洲的发展挑战，美国国际开发署（USAID）和印度发展伙伴关系管理局（DPA）将联手在第三国开展活动，两国还将在美国发起的蓝点网络和“重建更美好的世界”倡议框架下加强在“印太”地区的基础设施建设合作。美国表示全力支持印度于2022年12月至2023年11月担任二十国集团轮值国主席。<sup>①</sup>

美印外交的不断发展还体现在美日印、印日澳、美澳印、美日印澳等互动机制上。根据美国国务院公布的信息，2022年2月11日，美日印澳四国在墨尔本举行第四届外长会议，四国外长首次发布了联合声明，重申在“印太”地区的共同目标。在疫苗伙伴关系框架下，四国承诺到2022年年底向全球提供至少10亿剂疫苗援助，并在人道主义援助与灾害应对、海洋安全、反恐、网络安全以及打击虚假信息上加强务实合作。值得一提的是，联合声明中谈及联合反恐问题，四国谴责任何利用恐怖分子作为代理人的跨境恐怖主义活动，重申谴责针对印度的孟买恐袭案等，这实际上是以美为首的三个国家在充分“照顾”印度在反恐问题上的利益诉求。同时，四国也首次就共同打击虚假消息达成共识，而在2020年的四国外长会上，仅美澳提议四国需要在打击虚假消息方面合作，这说明印度在此立场上与三国取得了共识。另外应澳大利亚提议，四国于2022年年中举行“印太”清洁能源供应链论坛，加强四国战略界的1.5轨对话。<sup>②</sup>

## 二、美印关系发展的基本动力

国家间关系的发展是多重因素共同作用的结果，总体来看，这些因素主要包括国际体系权力结构、国内政治经济形势、战略文化、政治精英集团、社会利益集团、领导人特性、国家威胁认知等方面要素。具体到拜登时代美印关系的发展而言，本文认为主要有三方面突出因素共同塑造了美印关系的发展态势。

<sup>①</sup> “Fourth Annual U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue,” U.S. Department of State, April 11, 2022, accessed April 12, 2022, <https://www.state.gov/fourth-annual-u-s-india-22-ministerial-dialogue>.

<sup>②</sup> “Joint Statement on Quad Cooperation in the Indo-Pacific,” U.S. Department of State, February 11, 2022, accessed March 12, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-quad-cooperation-in-the-indo-pacific>.



### （一）国际体系权力结构的变化

国际体系权力结构的变化是一国对外政策的重要动因。当前国际体系的权力对比变化主要呈现出美国较之中国相对衰落和中国较之美国相对崛起的基本态势。就经济层面来看，尽管对比2007年和2020年，美国的国内生产总值占世界国内生产总值的比例都是24.9%，未发生明显下降，但同期中国的国内生产总值占世界国内生产总值的比例却从6.1%上升到了17.4%，这说明中国在全世界的经济地位在不断提升。<sup>①</sup>美国领导的西方发达国家在全球经济中的比例相对以中国为代表的发展中国家在全球经济中的比例在下降，<sup>②</sup>这进一步强化了全球权力结构的变化。加之美国近年在国际上战略信誉下降以及国内政治极化所导致的“灯塔效应”减弱，多种因素综合使美国的软实力下降。相反，中国因成功的治理和发展经验成为一些发展中国家的效仿对象。中美软实力变化也加剧了双方的权力结构变化态势。

此外，近年中国军力特别是海上力量的发展，正在缩小中美之间的军力差距，使作为海上霸主的美国认为其二战后建立的海洋秩序遇到了潜在“挑战者”。美国国家安全委员会中国事务主任杜如松（Rush Doshi）在其2021出版的新著《长期博弈：中国取代美国的大战略》中写道，美国自2008年全球金融危机以来处于第五波衰落主义浪潮中，美国国内政治和社会撕裂以及治理失效则加剧了这一态势，相反中国却处于持续崛起状态。<sup>③</sup>杜如松认为这种悲观情绪在美国战略界蔓延，美国战略界担心中国最终取代美国的全球领导地位。为防止权力转移，美国不仅将中国列为“最紧迫的战略竞争对手”进行全方位制衡，还积极苦练“内功”增加战略资本。拜登政府上台后强调对内要增强国内实力，对外要联合盟友共同制衡中国，包括主办“民主国家峰会”、主持召开美日印澳“四边机制”领导人峰会等都是这些主张的体现，<sup>④</sup>而印度则持续成为美国“印太战略”框架下的重要支柱国家。

国际体系是由相互关联的要素组成的，“任何一对国家间的现存的、潜在

① 王缉思：《美国内政外交演变的表现与动因——王缉思教授专访》，《当代美国评论》2022年第1期，第2页。

② 王缉思：《美国内政外交演变的表现与动因——王缉思教授专访》，第3页。

③ Rush Doshi, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order* (New York: Oxford University Press, 2021), p.332.

④ 王缉思：《美国内政外交演变的表现与动因——王缉思教授专访》，第9页。



的和期望的关系，都会影响每一方与第三方的关系”，<sup>①</sup>中美关系的变化因此间接影响了美印关系的变化。为联合盟友制衡中国，国内生产总值只有中国1/5的崛起中的印度成为美国近年积极争取和团结的对象，美国希望印度在南亚和印度洋地区分摊部分制衡中国影响力扩散的责任。

印度则希望通过美印关系提升在国际社会的地位和影响力。随着印度综合国力的提高，印度对国际秩序的认知在转变，其对国际多边机制改革的呼声越来越强烈，希望借多边机制平台提升印度的国际话语权，实现印度自独立以来就希望成为“有声有色的大国”的夙愿。美国是全球头号大国以及主要国际多边机制的主导力量，因此发展与美国的友好关系、获得美国的支持对印度实现其国际地位诉求至关重要。同时，发展与美国的密切关系也有利于印度融入西方世界，有效发挥印度与美国盟友之间的关系潜力。通过联合美国，增加印度在中印边境以及印度洋地区与中国竞争的战略资本，是印度实用主义外交的体现。

印度战略界认为，未来的国际竞争越来越聚焦于亚洲地区。例如，印度前外秘什林拉（Harsh Vardhan Shringla）认为，与全球新冠疫情暴发相重叠，世界地缘政治与地缘观念也在发生转变。一方面，由于亚洲地区日益增长的经济活力，全球活动逐渐转向亚洲；另一方面，中国崛起具有地缘技术、地缘政治和地缘经济影响，冷战后的单极世界正在消退，一个印度期待的多极世界正在到来。他认为当前国际体系是竞争与合作并存的，竞争与结盟关系是非线性的。<sup>②</sup>印度前国家安全顾问梅农（Shivshankar Menon）2022年4月4日在《外交事务》上也撰文表示，未来的世界秩序将由亚洲的竞争决定，亚洲已取代欧洲成为地缘政治的中心地带。<sup>③</sup>而印度要赢得竞争，“远交近攻”是最理性的策略。

<sup>①</sup> 罗伯特·杰维斯：《系统效应：政治与社会生活中的复杂性》，李少军、杨少华、官志雄译，上海人民出版社，2008，第212页。

<sup>②</sup> “Foreign Secretary’s Remarks on ‘India’s Foreign Policy and Its Strategic Imperative: The Way Forward’ at the 6th JP Morgan ‘India Investor Summit’,” Ministry of External Affairs, Government of India, September 20, 2021, accessed March 21, 2022, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34287/Foreign\\_Secretarys\\_Remarks\\_on\\_Indias\\_Foreign\\_Policy\\_and\\_Its\\_Strategic\\_Imperative\\_The\\_Way\\_Forward\\_at\\_the\\_6th\\_JP\\_Morgan\\_India\\_Investor\\_Summit\\_September](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34287/Foreign_Secretarys_Remarks_on_Indias_Foreign_Policy_and_Its_Strategic_Imperative_The_Way_Forward_at_the_6th_JP_Morgan_India_Investor_Summit_September).

<sup>③</sup> “The Fantasy of the Free World: Are Democracies Really United Against Russia?” Foreign Affairs, April 4, 2022, accessed April 6, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2022-04-04/fantasy-free-world>.





## （二）威胁认知的变化

对中国的共同威胁认知是促进美印两国走向战略趋同和紧密合作的一个重要原因。通过近年美国发布的关于中国的军事力量评估报告、年度威胁评估报告以及国家安全战略报告可发现，美国对中国崛起的认知随着时间的推移不断强化，呈现出对华威胁认知从部分领域向所有领域扩散、从宏观内容到微观内容评估的发展趋势。2020年5月20日，特朗普政府发布的《美国对华战略方针》指出，中国经济的快速发展和与世界融入的深化并未导致中国发生如美国所期待的变化，认为中国企图重塑一个“利己的国际体系”。<sup>①</sup>2020年12月，美国海军、海军陆战队、海岸警卫队三部门联合发布了美国的海洋战略文件——《海上优势——以综合全域海军力量取胜》。这是一份指导未来10年美国海军发展的战略性文件，文件强调美国海军要优先控制海洋；将当前大约60%的美国海军部队驻扎在“印太”地区。这份文件与2015年发布的《21世纪海权的合作战略》相比，突出了对中国的威胁认知，认为中国是唯一具有经济和军事潜力的对手，可对美国构成“长期、全面且最紧迫的挑战”。该文件认为“一带一路”会给美国带来潜在“威胁”。该文件主张通过强化联盟与伙伴关系网络，加强在“印太”地区对中国的区域威慑。<sup>②</sup>

2021年3月拜登政府发布的《临时国家安全战略方针》报告指出，世界权力结构的变化带来了新的“威胁”，只有中国具有挑战国际体系的潜在综合实力。<sup>③</sup>2021年6月12日，拜登与七国集团领导人联合发布了“重建更美好的世界”伙伴关系倡议，旨在通过加强对中低收入国家的基础设施建设，强化对华战略竞争，对冲“一带一路”影响。<sup>④</sup>2022年2月，美国国家情报总监办公室发布了《年度威胁评估》报告，认为中国正日益成为与美国旗鼓相当的竞争对

① The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 20, 2020, p.1.

② U.S. Navy, U.S. Coast Guard, U.S. Marine Corps, “Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power,” December 2020.

③ The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 2021, p.8.

④ “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” The White House, June 12, 2021, accessed March 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership>.



手，在经济、军事、科技等领域给美国带来了挑战。<sup>①</sup>

相反，美国对印度崛起的认知从过去的有限警惕转变为将之视为发展机遇从而奉行积极扶持的战略。从奥巴马到特朗普再到拜登政府的对印政策都体现了美国对印战略的继承性和发展性。2021年7月，美国国务卿布林肯访问印度时，强调要深化美印关系，支持印度成为一个领先的全球大国和实现“印太战略”的重要伙伴。<sup>②</sup>2022年2月，拜登政府发布“印太战略”报告，承认印度是一个志同道合的合作伙伴，承认印度在南亚与印度洋地区的领导力、在东南亚的积极参与、在“四边机制”和其他地区机制中的重要作用以及对地区发展的引擎角色，承诺要支持印度的持续崛起和地区领导力。<sup>③</sup>印度作为印度洋地区的关键国家，容易依靠其关键地位而获得与其经济和军事资源不相称的收益，美国在美印安全与防务合作谈判中偶尔展现出的妥协姿态就充分说明了这一点。

同时，印度近年的对华认知也在转变。2017年的洞朗事件和2020年6月的加勒万河谷冲突后，印度对华战略全面调整，将中国视为“威胁来源”，在战略上加速了与美国的融合。印外长苏杰生在其2020年出版的新书《印度之路：在不确定世界中的策略》中表示，印度是时候“联合美国、管控中国、深耕欧洲、安抚俄罗斯……”了。<sup>④</sup>印度前外秘什林拉强调：“中国是我们最大的邻国，我们不仅与之有共同的边界，互为近邻，还必须面对中国所构成的特定战略挑战以及在共同边界上采用的战术。”<sup>⑤</sup>简言之，美印对中国“威胁”认知的变化也促进了两国的战略趋同。

① “Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community,” Office of the Director of National Intelligence, February 2022, p.4, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2022-Unclassified-Report.pdf>.

② “The United States and India: Deepening Our Strategic Partnership,” U.S. Department of State, July 27, 2021, accessed March 23, 2022, <https://www.state.gov/the-united-states-and-india-deepening-our-strategic-partnership>.

③ The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, p.16.

④ S. Jaishankar, *The India Way: Strategies for an Uncertain World* (India: HarperCollins Publishers, 2020), p.15.

⑤ “Foreign Secretary’s Remarks on ‘India’s Foreign Policy in the Post-Covid World: New Vulnerabilities, New Opportunities’, Public Affairs Forum of India,” Ministry of External Affairs, Government of India, June 18, 2021, accessed April 5, 2022, [https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/33929/Foreign\\_Secretarys\\_Remarks\\_on\\_Indias\\_Foreign\\_Policy\\_in\\_the\\_PostCovid\\_World\\_New\\_Vulnerabilities\\_New\\_Opportunities\\_Public\\_Affairs\\_Forum\\_of\\_India](https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/33929/Foreign_Secretarys_Remarks_on_Indias_Foreign_Policy_in_the_PostCovid_World_New_Vulnerabilities_New_Opportunities_Public_Affairs_Forum_of_India).



### （三）政治精英的战略偏好

国内政治精英的战略偏好是影响一国对外行为的重要原因，本文中的战略偏好主要指政治精英对另一国的态度或者行为偏好。就美国国内而言，无论是美国白宫、国会还是战略界，普遍显示出追求对印关系友好和合作的战略偏好。在拜登政府的人员构成中，一个显著特征是印度裔美国人占据了很高比例。拜登上任前夕就提名了20多名印度裔作为其政府团队成员，其中17人担任白宫要职，<sup>①</sup>这说明拜登政府对发展美印关系格外重视。尽管拜登的对外政策突出了人权作为核心价值观的重要作用，而莫迪上台后在其国内议程中的人权表现可谓乏善可陈，但人权议题并未对美印关系的整体发展起到“伤筋动骨”的破坏性作用，这说明美印关系的发展依然是基于现实利益而不是价值观。美国国会在推动美印关系上也发挥了重要作用，促进美印关系在美国国会两党中已成政治共识，尽管有少数议员也对印度国内政治充满批评，但这并非主流声音。

值得注意的是，印度核心小组在美国国会发挥了关键作用，该小组是国会中规模最大的国别核心小组，两院小组成员总计150人左右，该小组通过定期召开会议讨论美印关系重要议题，积极在国会推动相关对印关系决议。例如，该小组主导并通过了一项关于敦促美国政府向受新冠影响的印度提供援助的决议。<sup>②</sup>此外，与美国决策圈关系密切的华盛顿各大智库也是推动美印关系发展的一支重要力量。

从印度国内来看，莫迪凭借自身的政治信誉和个人威望结束了自1989年以来印度长期存在的“悬浮议会”局面，传统上对与美合作保持警惕的左翼群体在对美关系上日渐失去影响力。莫迪领导的印度人民党政府具有高度政治凝聚力，印度决策圈形成了以莫迪为核心的决策小团体，这些都有利于实现政策共识。美印关系在莫迪上台以前发展相对缓慢。各方都有不同的战略优先事项，因此对发展美印关系缺乏政治考虑和系统思维。2014年莫迪的上台重新

<sup>①</sup> “Biden Ropes in 20 Indian-Americans in Administration, 17 at the Key White House Positions,” The Economic Times, January 17, 2021, accessed April 8, 2022, <https://economictimes.indiatimes.com/nri/migrate/biden-ropes-in-20-indian-americans-in-administration-17-at-key-white-house-positions/articleshow/80310862.cms?from=mdr>.

<sup>②</sup> “Brief on Indo-U.S. Relations,” Embassy of India, Washington D. C., USA, p.3, accessed April 8, 2022, <https://www.indianembassyusa.gov.in/pages/MzM>.



带来了发展美印关系的契机。<sup>①</sup> 莫迪在对美关系上放弃了上一届政府的犹豫不决和被动反应式外交作风，展现了政治积极性和印度的传统自信。他从实用主义角度出发使美国成为印度在国际政治中的“北方邦”。发展美印关系被视为有利于促进印度国内政治议程和经济目标、有利于追求印度的地区目标和国际地位。<sup>②</sup>

与此同时，印度外交精英也越来越呼吁印度外交要保持“灵活性”，避免对不结盟战略“墨守成规”，强调要“打破传统束缚”，从国家利益出发发展对外关系。因此当前美印国内在发展双方关系上形成了一种精英共识。此外，不能忽视的是，美印关系发展也具有强劲的内生动力，如本文第一部分所分析的，美印尤其在武器贸易、经贸、网络安全等领域存在日益上升的合作利益，在此不再赘述。

### 三、美印关系未来发展的局限

尽管美印关系的发展潜力巨大，发展势头“如火如荼”，但这并不代表未来美印关系的发展会是一帆风顺的。相反，两国关系发展的障碍和限制性因素是客观存在的，主要包括印度对战略自主原则的坚持、对多极化国际秩序的追求以及美印经贸关系存在的系列矛盾。其中，印度奉行“战略自主”以确保政策灵活性和行动自由容易与美国在特定议题上对其战略服从的期待相背离，而印度对国际秩序多极化的战略目标又与美国寻求霸权护持、维持全球领导地位的目标存在“真实的不相容”。另外，经贸领域长期累积的矛盾在短期内仍难以解决，成为影响美印关系发展的一大潜在因素。

需要特别指出的是，过去不同程度阻碍美印关系发展或导致美印分歧的一些第三方因素（如俄印关系、巴基斯坦问题、阿富汗问题等）要么影响力已弱化，要么已不再是障碍。其中就俄印关系来说，自2014年乌克兰危机至2022年2月乌克兰危机以来，尽管印度从自身利益出发，拒绝追随美国对俄采取制裁政策，但这并未从根本上改变美印关系“高歌猛进”的发展势头。美国从美印关系的整体战略价值出发，对印度在俄罗斯问题上与美国常常背道而驰的行

<sup>①</sup> Harsh V. Pant, “Modi’s Unexpected Boost to India-U.S. Relations,” *The Washington Quarterly* 37, no.3 (Fall, 2014): 99.

<sup>②</sup> 拉贾·莫汉：《莫迪的世界》，第143—147页。



为最终开了“绿灯”，因此俄罗斯因素未来也难以成为影响美印关系走向的关键变量。再看巴基斯坦问题，客观而言，巴基斯坦已不太可能像冷战时期和阿富汗战争时期那样，成为影响美印关系发展的一大阻碍。一方面，在阿富汗战争中，美国已失去了对巴的战略信任。2017年美巴关系跌入谷底，至今都未恢复，一直“低位徘徊”。另一方面，巴基斯坦对美国而言只是议题性伙伴，而印度对美国而言是全面的、全球的战略伙伴；随着美国从阿富汗战略撤退，巴基斯坦对美的战略价值已大大下降。而阿富汗问题未来则可能成为美印新的“合作增长点”，美国从阿富汗撤退后，鼓励印度在阿富汗承担更多的义务和责任，因此在此议题上两国并非竞争性伙伴，而是合作伙伴。鉴于此，下文主要从美印行为体本身寻找更具现实可能性的潜在制约因素。

### （一）印度对战略自主和多极化的追求

面对风云变幻的国际形势，印度前外秘什林拉指出，印度的外交包括五大支柱：第一，坚持印度战略思维的本质——战略自主；第二，致力于聚焦世界多极化；第三，扩大印度的国际影响力；第四，成为一个提供全球公共产品的重要力量；第五，着眼于未来。<sup>①</sup>因此，“战略自主”已成为印度战略文化的核心。而2020年5月莫迪推出“自力更生的印度”倡议，实质也是企图通过“苦练内功”减少对外依赖，增强印度战略自主的物质基础，避免受制于人。在对外政策上，印度在2022年乌克兰危机中更是将战略自主这一特质展现得淋漓尽致。面对美国的政治高压，印度不仅拒绝追随美国谴责俄罗斯、对俄实施经济制裁，还大规模从俄罗斯采购打折原油和大宗商品，以平衡全球油价上涨对印度国内经济的冲击。这说明在涉及印度国家利益时，即使冒着可能被美国惩罚的风险，印度仍然会坚持战略自主而不会选择屈从与妥协。美国波士顿大学副教授曼佳里·米勒（Manjari Miller）对此批判道，印度在乌克兰危机中避免陷入外交危机而保持战略自主的做法是行不通的，她认为这让印度看起来像个

<sup>①</sup> “Foreign Secretary’s Remarks on India’s Foreign Policy and Its Strategic Imperative: The Way Forward at the 6th JP Morgan India Investor Summit,” Ministry of External Affairs, Government of India, September 20, 2021, accessed March 21, 2022, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34287/Foreign\\_Secretarys\\_Remarks\\_on\\_Indias\\_Foreign\\_Policy\\_and\\_Its\\_Strategic\\_Imperative\\_The\\_Way\\_Forward\\_at\\_the\\_6th\\_JP\\_Morgan\\_India\\_Investor\\_Summit\\_September](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34287/Foreign_Secretarys_Remarks_on_Indias_Foreign_Policy_and_Its_Strategic_Imperative_The_Way_Forward_at_the_6th_JP_Morgan_India_Investor_Summit_September).





投机取巧、自私自利的伙伴，因此不值得合作和支持。<sup>①</sup>

此外，实现国际体系的多极化则是印度追求国际地位的具体政治目标，但印度所谓的多极化的关键在于使印度成为多极中的一极。在印度看来，特别是在中印崛起的背景下，多极化并非选择而是必然趋势。印度还认为，国际体系的多极化应该以亚洲的多极化为前提。对美国而言，护持美国作为全球领导者的单极国际体系，而非与世界其他大国共享国际地位是美国的主要对外目标。因此，美印对国际体系的利益诉求实际上是存在差异的。

因此，无论是印度战略文化中的战略自主基因还是对国际体系的多极化目标，对美印关系的发展实际上都起了限制而不是促进的作用。印度的对外政策将基于自身国家利益的考量而非对美言听计从，这客观上为未来中印关系的复苏提供了机遇。印度未来将与中国进行合作，特别是在拥有共同利益的领域。

## （二）美印经济关系中的结构性矛盾

相比于美印在防务领域的合作一路“高歌猛进”，经贸领域是美印关系的矛盾“集散地”。拜登上台后一大对印政策特征是，加速推进美印经贸谈判，努力解决长期横亘在美印关系中的这一难题。2021年11月23日，美印第十二届双边贸易政策论坛（TPF）部长级会议为两国2022年的经贸关系制定了“目标清单”，以期通过问题和结果导向的方式早日突破两国的拉锯式经贸谈判。然而，在农业、制造业、劳工权利、数字贸易等方面，美印之间的立场还是相去甚远。从过去美印在经贸领域谈判的规律来看，美印经贸谈判要么举步维艰要么功亏一篑。例如，2020年特朗普政府期间，美印即将敲定一个关于市场准入问题的双边贸易协定，最后却功败垂成。<sup>②</sup>对此，美国大西洋理事会南亚中心的高级研究员马克·林斯科特（Mark Linscott）持谨慎乐观的态度，他根据曾任美印双边和多边经贸谈判代表的经验判断，美印将会继续在一系列经贸问题上争论不休，包括对涉及国内利益的保护措施、贸易限制、气候变化、劳工、环境以及人权问题等，其中劳工与环境问题是拜登政府贸易政策的关注

<sup>①</sup> Manjari Chatterjee Miller, “India’s Faltering Nonalignment: The Ukraine Crisis Should Force New Delhi to Rethink Its Russia Policy,” *Foreign Policy*, February 22, 2022, accessed April 16, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2022-02-22/indias-faltering-nonalignment>.

<sup>②</sup> “U.S.-India Trade Relations,” Congressional Research Service, January 21, 2022, accessed April 18, 2022, <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10384.pdf>.





重点。<sup>①</sup>

尽管美印两国各为全球第一大和第五大经济体，在经贸领域的合作潜力巨大，但两国的经济发展水平还呈现发达国家与发展中国家之间的巨大差距。这就决定印度中短期内难以“揠苗助长”去满足美国作为发达国家的经贸标准，印度的经济发展阶段决定了两国的经贸谈判难以一帆风顺。而且从莫迪对农业市场化的失败尝试中也可以预计，任何不顾印度国内经济实际情况而进行的改革都可能引发广泛抵制。2021年11月莫迪宣布撤销三项农改法案，最终向农民作出妥协。这是选举政治国家的必然情形。执政党往往为了选票利益而难以持之以恒地贯彻有利于国家长远发展的举措。因此在双边经贸领域，印度国情的特殊性和复杂性决定了美印经贸关系难以实现跨越式突破。

#### 四、结论

国际权力对比变化、威胁认知、政治精英战略偏好以及双边发展的内生动力综合促进了美印关系的全面发展。拜登政府的对印政策总体来看具有自小布什政府、奥巴马政府和特朗普政府以来的延续性，拜登政府上台后在各领域不断推进双边务实合作。但也存在不同之处，尤其是与特朗普政府比较而言主要体现在经贸领域，拜登政府致力于通过双边贸易谈判针对性解决两国在经贸领域不同层面所存在的长期分歧，希望能在经贸领域实现“破局”，弥补美印关系发展的“短板”，最大限度发挥双方在经贸领域的潜能。

但客观来看，美印关系存在发展的制约因素或局限，主要表现在：一方面，印度对战略自主的追求使得美国很难向印度任意施加政治意志，乌克兰危机问题上的两国态度就是一个典型例子；另一方面，印度对多极化国际格局的追求实际上与美国存在着“真实的战略不相容”。作为霸权守成国，美国战略利益是继续维持现有的全球领导地位和等级化的国际格局，而印度作为崛起大国的战略利益是打破“一家独大”局面，努力成为全球多极化中的一极。此外，双方在经贸领域的结构性矛盾和深刻分歧也是难以一劳永逸解决的，可能会经历漫长的讨价还价过程。

---

<sup>①</sup> Mark Linscott, “Here’s How to Get US-India Trade on the Right Track,” The Atlantic Council, January 11, 2022, accessed April 18, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/heres-how-to-get-us-india-trade-on-the-right-track>.



美印关系的整体性推进可能会增加未来中印关系的复杂性，特别是在边境问题上增加印度对华竞争的战略资本。这是学界需要高度关注美印关系发展的现实原因所在。



## The Primary Characteristics, Driving Forces and Limitations of US-India Relations under the Biden Administration

LI Hongmei

**Abstract** 2022 marks the 75th anniversary of the establishment of diplomatic relations between the United States and India. The cooperation between the two in the fields of politics, defense and security, economy and diplomacy has achieved all-round development. This article systematically analyzes the recent development of U.S.-India relations, especially since Biden took office. The study finds that the recent development of US-India relations presents four basic characteristics. In the political field, interactions between the heads of government have become increasingly intensive and active; in defense and security, cooperation has continued to expand and deepen; in economy and trade, dialogue mechanisms have been strengthened to focus on resolving bilateral differences; In diplomatic terms, bilateral and multilateral mechanisms complement each other to further cooperation. This article further analyzes three major driving factors promoting the US-India relations: changes in the power structure of the international system, changes in threat perceptions of both states, and the strategic preferences of political elites. Finally, the article analyzes the hindrances that constrain the future development of US-India relations, including India's pursuit of strategic autonomy and multipolarity in the international system, and the existing structural frictions in US-India economic relations.

**Keywords** US-India relations; defense cooperation; power structure; elite consensus

**Author** Li Hongmei, an assistant researcher of the Shanghai Institutes for International Studies (SIIS), Shanghai, China. The author focuses on India's Diplomacy, Security in South Asia and the Indian Ocean region, Geopolitical theory.

