

从《工业安全附件》看近期 美印防务安全合作

肖 军

【内容提要】2019年12月，美印两国外长与防长在美国举行第二届“2+2”会谈，并就签署《工业安全附件》达成一致，这有益于两国深化在防务技术领域的合作。近年来，美印两国在联合军演、防务贸易、防务技术转让与海上安全合作等领域不断取得一系列新进展，使得两国防务安全关系更加紧密。不断加强的美印防务安全合作既有两国地区战略利益与现实利益的驱动，也受到两国对华共同安全战略关切以及基于两国利益的共同价值观的影响。与此同时，美印防务安全合作不仅面临印度的战略需求与美国战略期许之间的矛盾，还面临美国与巴基斯坦关系、关键防务技术转让的障碍以及印度官僚机构的滞后性等因素的制约。

【关键词】工业安全附件 美国 印度 防务安全合作 影响因素

【作者简介】肖军，贵州民族大学马克思主义学院副教授，华南理工大学印度洋岛国研究中心特聘研究员，主要研究方向为南亚国际关系与印度洋地区安全，电子邮箱 xj19860605@163.com。

【基金项目】教育部国别和区域研究2019年度重点课题“‘一带一路’背景下中印非传统安全合作领域重大问题研究”（项目编号：19GBQY012）的阶段性成果。

【DOI 编码】10.16717/j.cnki.53-1227/f.2020.04.003.

2019年12月18日，美国国务卿蓬佩奥（Michael R. Pompeo）、国防部长埃斯珀（Mark Esper）与印度外长苏杰生（Shri Jaishankar）、国防部长拉杰纳特·辛格（Rajnath Singh）在美国华盛顿举行第二届美印“2+2”对话。在此次对话中，美印就两国防务安全、战略以及联合军演等议题展开广泛讨论，不仅签署了关于空间探索与防务合作的协议，还签署了《工业安全附件》（Industrial Security Annex）。《工业安全附件》使得美国向印度转让前沿军事技术以及两国合作研制尖端武器装备成为现实，有助于两国在国防工业领域展开密切合作。《工

业安全附件》的签署标志着美印两国在深化防务安全合作上又迈出了重要步伐。如此重要的防务信息与技术转让协议，为何在此次“2+2”对话期间得以签署，成为两国在防务安全合作方面取得的又一重要成果，对此问题的探究有助于理解美印两国在防务安全领域深化合作的新动向。

一、美印《工业安全附件》的提出及影响

美印两国外长与防长举行的第二届“2+2”对话旨在对两国之间的安全、防务和战略伙伴关系进行审查。两国外长与防长在此次对话期间积极评价了两国不断发展的伙伴关系，并表示此次对话是两国自2018年在印度举行首届“2+2”对话以来的具有里程碑意义的对话。双方重申致力于发展自由、开放、包容、和平与繁荣的“印太”地区。在此次对话中，双方承诺进一步深化军事合作，包括印度海军与美国“印太”司令部、中央司令部和非洲司令部海军之间的合作，并打算扩大两国陆军与空军之间的合作，以及商定其他有助于两国加强军事合作的举措。两国在此次对话期间缔结的《工业安全附件》旨在为两国防务产业部门之间的合作提供政策支持。

在第二届美印“2+2”对话期间，两国签署的《工业安全附件》在现有协议的基础上增加了有关保护军事机密的内容，该协议对美国公司向印度公司转让技术至关重要。在该协议签署之前，包括洛克希德·马丁公司、波音公司在内的美国公司就已经与印度公司在防务产品开发领域展开了合作，但都不涉及关键技术转让。美印两国签署的《工业安全附件》允许美国公司向印度公司转让一直受美国法律监管的关键高端技术。同时，该协议使得长期受阻的《国防技术与贸易倡议》重获生机。在这次对话期间，两国在《国防技术与贸易倡议》框架下敲定了共同开发若干项目的意向书。两国还决定在2020年继续就《基本交换与合作协议》展开讨论，以实现两国在更广阔地理空间里的信息共享。

为促进两国公司能分享更多技术，美印两国在达成《工业安全附件》之前就《军事信息总体安全协议》曾举行过多次会谈。实际上，《工业安全附件》属于《军事信息总体安全协议》的重要补充。印度国防部副部长苏巴斯·巴尔（Subhash Bhamre）于2018年在印度人民院（Lok Sabha）回答有关美国防务产业公司是否希望在印度建立合资企业以提高两国军事信息安全性的问题时给予了肯定答复。巴尔声称，为促进两国公司在更大程度上实现技术共享，美印两国于2002年签署《军事信息总体安全协议》以来就对达成《工业

安全附件》展开磋商。这样的协议有助于美国的高科技公司更多地参与印度的防务产业项目。^①

《工业安全附件》涉及印度政府和技术安全方面的承诺,以防止第三方获得转让技术。对于一般性防务技术的转让,该协议强调美国公司先将转让技术的文本给予印度政府,然后印度政府将转让技术的文本给印度公司。对于关键防务技术的转让,美国公司先向美国政府提交转让技术的文本,然后美国政府通过外交渠道把文本送达印度政府,最后印度政府在确定已经对文本内容建立适当保护机制的情况下才能把文本发送给印度防务产业公司。根据《工业安全附件》的相关规定,美国公司可以在印度参与制造战斗机和海军通用直升机,这对深化美印防务安全合作伙伴关系是至关重要的。

“美印商业委员会”主席比斯瓦尔 (Nisha Desai Biswal) 认为,第二届“2+2”对话最重要的成果就是美印签署了《工业安全附件》。该协议的签署能加深美印在防务安全领域的合作,并能够与美国拥有先进技术和信息的防务公司展开诸多合作。同时,比斯瓦尔还提及印度是美国非盟国里面唯一与美国在战略和安全领域展开“2+2”对话的国家。^②就美国而言,美国通过不断增进与印度在防务安全领域的合作还希望印度能尽量减少从俄罗斯的武器进口。然而,印度却希望其在美国加强防务安全合作之时仍然能保持与俄罗斯在防务安全领域的传统关系,同时,印度还希望其与俄罗斯的合作还能免遭美国制裁。在此情形下,美国赋予印度“主要伙伴关系”地位并与印度签署《工业安全附件》就是让印度能继续从俄罗斯进口武器而免遭美国制裁。

二、美印防务安全合作的新发展

《工业安全附件》的签署标志着美印两国在防务安全领域的合作又取得了重大进展,为两国在防务安全领域展开深入合作进一步消除了障碍。同时,两国在防务技术的研发与转让方面取得的积极进展也丰富了两国在基础性协议方面的合作

① “India , US Held Talks To Facilitate Greater Technology Sharing: Govt ,” March 7 , 2018 , https://www.business-standard.com/article/pti-stories/india-us-held-talks-to-facilitate-greater-technology-sharing-govt-118030701251_1.html.

② Nisha Desai Biswal , “Industrial Security Annex To Deepen Industry Collaboration Between India ,” December 28 , 2019 , <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/industrial-security-annex-to-deepen-industry-collaboration-between-india-us-nisha-desai-biswal/articleshow/73004435.cms>.

内容,促进两国在防务安全领域的合作越发紧密。事实上,特朗普(Donald John Trump)政府自执政以来就沿着奥巴马(Barack Hussein Obama)政府制定的框架与印度在防务安全合作方面取得了累累硕果,并在诸多领域取得了重大突破。

(一) 日益频繁的联合军演

联合军事演习已经成为美印两国防务安全合作的重要组成部分。2017年美国的《国家安全战略》(NSC)就表示,美国欢迎印度成为全球大国以及成为美国更密切的战略防务伙伴,并明确宣布美国将增强与印度的防务安全伙伴关系。美印在2002年举行的特种兵联合军演拉开了两国联合军演的序幕。美印两国陆军展开的具有重大持续影响力的联合军演当属“准备战争”(Yudh Abhyas)系列联合军演。自2004年开始,美印两国陆军交替在两国举行“准备战争”联合军事演习。2017年9月,美印两国在美国的刘易斯·麦克德联合军事基地(Joint Base Lewis - McChord)举行“准备战争-2017”联合军事演习。此次军演主要是为了在面临不可预见的突发性事件爆发时实现两国武装部队之间的互操作性。美印两国于2018年9月在印度的北阿坎德邦(Uttarakhand)举行了“准备战争-2018”联合军事演习。“准备战争-2018”不仅是美印两国进行时间最长的联合军事演习之一,也是美印两国之间展开的重大防务合作。此次演习旨在让参演部队在熟悉两国陆军的组织结构、武器装备、心理训练与战术训练的基础上实施联合战术演习。此次军事演习也旨在促进两国军队在虚拟而又现实的环境中共同对付恐怖分子。^①2019年,美印两国陆军在美国的刘易斯·麦克德联合军事基地举行“准备战争-2019”联合军演。此次美印两国陆军以营级单位为主体举行的联合军演,为两国武装部队实现旅级联合军事演习提供了条件,也为两国了解彼此陆军的组织结构和战斗程序提供了机会。印度政府报告指出,“准备战争-2019”能促进了美印两国实现更密切的合作,从而可以进一步促进两国武装部队之间的互操作性,进而使得两国武装部队有能力应对全球范围内不可预见的突发事件。^②

美印两国在海上举行的有重大影响力的联合军演当属肇始于1992年“马拉

① “Yudh Abhyas 2018: Indo - US Joint Military Exercise From September 16 In Uttarakhand,” September 12, 2018, <https://zeenews.india.com/india/yudh-abhyas-2018-indo-us-joint-military-exercise-from-september-16-in-uttarakhand-2140490.html>.

② “Rstv - In Depth - Yudh Abhyas 2019 | India - Us Joint Military Exercise,” September 26, 2019, <https://www.insightsonindia.com/2019/09/26/rstv-in-depth-yudh-abhyas-2019-india-us-joint-military-exercise/>.

巴尔”(Malabar)系列联合军演。日本曾分别于2007年2009年受邀参加“马拉巴尔”军演,此后,自2014年起每年都参加该系列联合军演。2019年9月底至10月初,美印日“马拉巴尔-2019”联合军演在日本海岸附件举行。此次军演是基于共同的价值观,努力加强美国、印度与日本海军之间的合作以及增强三国海军的互操作性。此次演习包括在水面、水下和空域中展开复杂的海上联合行动,并将重点放在反潜战、反空和反地面射击以及海上拦截行动。^① 印度派遣海军舰艇参与此次军演,增强了美印日三国海军海上联合作战的能力。

空军联合军演也是美印两国联合军演不可或缺的部分。印度空军于2008年首次被邀请参加美国组织的“红旗”联合军演。实际上,“红旗”系列军事演习是美国空军最大的空战演习。美印两国空军自2004年开始举行“对抗印度”(Cope India)系列军事演习。2018年12月,美印在印度西孟加拉邦(West Bengal)举行了为期12天的“对抗印度-2018”联合军演,这是美印两国空军在2010年后举行的首次联合军演。此次联合军事演习体现了美印两国对在自由与开放的“印太”地区共同承诺的回应。美国太平洋空军与印度空军举行的“对抗印度-2018”联合军事演习的重点是实现两国空军的相互合作,增强现有能力,加强机组人员的战术和军力部署能力。演习的目的是提供操作方面的信息,并相互交流操作方面的最佳战法,以增强相互操作能力。^② 美国方面希望美印两国应定期举行“对抗印度”系列联合军演。

2019年美国国防部的《印太战略报告》强调了印度对美国国家安全的重要性,指出具备强大军事能力和经济繁荣的印度可以成为“印太”地区的另一个力量中心。2019年11月,美印两国三军首次举行“老虎凯旋”(Tiger Triumph)的联合军演,该联合军演在孟加拉湾的印度海域举行。此次联合军演侧重于人道主义援助与救灾,并实施了两栖作战。“老虎凯旋”联合军事演习不仅提高了美印两国武器平台的互操作性,还促进两国各军种之间建立了密切关系,尤其是丰富了美国对印度洋地区军事安全的认知。^③ 客观上,为了捍卫两国的共同利益以及阻止印度洋地区将会出现的强大对手,美印两国彼此都需要强大的合作

① “India, US, Japan Begin Trilateral Maritime Exercise,” September 26, 2019, <https://www.indiatoday.in/india/story/india-us-japan-maritime-exercise-1603343-2019-09-26>.

② “India And US To Participate In 12 - Day Joint Air Force Exercise,” December 2, 2018, <https://www.indiatoday.in/india/story/india-and-us-to-participate-in-12-day-joint-air-force-exercise-1400813-2018-12-02>.

③ Bradley Bowman and Andrew Gabel, “US, India Bolster Their Military Partnership In Tiger Triumph Exercise,” November 13, 2019, <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2019/11/13/us-india-bolster-their-military-partnership-in-tiger-triumph-exercise/>.

伙伴。两国将以此次军事演习为契机继续推动双边防务安全合作关系不断深入发展，因此，“老虎凯旋”联合军事演习对美印两国不断深化的军事伙伴关系具有里程碑意义。

（二）不断增进的防务贸易关系

近 10 余年来，美印防务贸易以前所未有的速度增长。随着两国防务贸易的迅速增长，美国目前已经成为印度最主要的武器供应国之一。为便利美印防务贸易，特朗普政府于 2017 年修改了《出口管理条例》，后又于 2018 年赋予印度“战略贸易授权 1 类”地位。美国赋予印度“战略贸易授权 1 类”地位使得美国公司可以向印度出口更多种类的军民两用的高科技产品，从而提高印度防务产品的供应链效率。

美国政府向印度出售 C-17 环球霸王和 C-130 运输机、P-81 海上侦察机、阿帕奇与奇努克直升机、M777 超轻榴弹炮以及“海上卫士”无人机。2019 年 11 月，美国国防安全合作局（DSCA）利用政府外国军售计划（FMS）向美国国会提交了一份价值超过 10 亿美元的对印军售计划，其中包括向印度出售 13 套海军 MK-45 Mod4 型 127 毫米 62 倍口径通用火炮装置。目前，美国政府已经批准了该军售计划。实际上，美国在对印军售方面拥有许多竞争力强劲的军工企业。印度国防采购委员会（DAC）在采购用于空军的战斗机以及采购用于海军多用途直升机等方面都在深化与美国军工企业的合作。

美印双边防务贸易额从 2000 年的 2 亿美元增长到 2019 年的 180 亿美元。^① 美国学者阿什利·泰利斯（Ashley J. Tellis）也表示，不断增长的美印防务贸易也加强了两国之间的关系。印度在防务采购方面曾过度依赖俄罗斯，但近年来已经从美国采购更多的高科技防务产品。目前，印度希望购买美国的反潜和反坦克直升机，先进的地对空导弹、舰炮、无人飞机和远程海上巡逻机。^② 2020 年 2 月，印度欲图批准以 26 亿美元从洛克希德·马丁公司购买 24 架多用途 MH-60R 海鹰直升机。美国国防安全合作局宣布，美国国务院还批准向印度出售价值 18 亿美元的武器，

① “Extraordinary Growth Potential In US - India Defence Trade: Boeing Official,” January 28, 2020, <https://www.republicworld.com/business-news/international-business/extraordinary-growth-potential-in-us-india-defence-trade-boeing-official.html>.

② Ashley J Tellis, “Growing India, US Defence Trade Strengthens Bilateral Ties,” February 21, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/growing-india-us-defence-trade-strengthens-bilateral-ties-ashley-j-tellis/articleshow/74236422.cms>.

包括防控雷达、导弹、步枪和其他设备。^①

(三) 深入拓展的防务技术合作

长期致力于实现国防装备制造自给自足的印度，已经制定了相关收购程序，旨在将外国的尖端技术和先进生产线转移到印度。《印度国防采购程序 2016》及此后的《印度国防采购程序 2020》都旨在推动“印度制造”计划并提升防务装备的国产化水平。

美印两国在防务产业方面的任何合作都受到政府的强烈干预。美国与印度之间的防务产业合作主要分为三类：第一，根据两国的要求而展开的合作。这种合作通常源于两国签署的防务协议来转让技术、联合研发与联合生产；第二，由防务协议规定的行业间的合作。这种合作使得外国供应商在提供防务产品时不用履行大量义务，而不履行大量义务的前提是外国供应商与购买国要建立一定程度的防务产业合作。尽管履行什么样的责任是由政府的政策规定的，但是产业合作在很大程度上还是要根据产业规范来管理；第三，纯粹是由两国防务产业公司之间展开的自愿合作。这种自愿性质主要是由于防务产业的全球化，一个国家的公司通过该产业寻求投资，此后其他国家的公司则因其竞争优势而获得了市场准入资格。政府通过制定有利的政策框架和提供营商便利来吸引外国制造商。^② 长期以来，美国是否愿意与印度共享敏感技术，取决于印度政府是否保证美国转让的技术受到美国标准的保护。美国私营企业遵循美国政府的安全协议来处理相关机密军事信息。同时，印度也在刺激国内的私营企业从事防务技术研发，并已经着手制定标准操作程序和监督系统，以便私营企业能够管理机密军事信息。2019 年 12 月，美印举行的第二届“2+2”对话更是有助于两国在防务产业领域的合作。印度国防部长辛格表示，《工业安全附件》的签订将为两国在防务产品制造领域追求共同研发提供了必要的协议支持。^③ 该协议的签署促进了美印两国的私营企业合作研发敏感技术。

为增进美印两国在前沿防务技术领域的合作，美国不仅赋予印度“主要防务

① “U. S. And India To Sign \$3 Billion In Defense Deals , Trump Says ,” February 24 , 2020 , <https://fortune.com/2020/02/24/us-india-sign-defense-deal-trade-trump/>.

② Laxman Kumar Behera , “Indo - US Defence Industry Cooperation: A Prognosis ,” *India Quarterly* , Vol. 74 , No. 3 , 2018 , p. 338.

③ “Industrial Security Annex With US Will Provide Co - Production Linkages In Defence Manufacturing: Rajnath Singh ,” December 19 , 2019 , <https://www.aninews.in/news/world/us/industrial-security-annex-with-us-will-provide-co-production-linkages-in-defence-manufacturing-rajnath-singh20191219023507/>.

伙伴”地位，还给予印度“友好国家”地位。“友好国家”地位使得美国法律法规能更好支持美印两国在防务产业领域的合作。《美国法典》第10编的第2350a条和第22编的第2767条的内容有益于美印两国在防务安全及相关领域展开密切合作。第2350a条规定印度能以“友好外国”身份参与有助于增强美印两国常规防御能力的防务产业研发项目。第2767条规定允许印度的防务产业部门能参与美国防务产业部门的研发项目，并进一步明确规定允许在对方国家同时生产联合开发的防务产品；同时，第2767条规定印度应允许美国政府从印度合作者那里采购上述联合开发的防务产品。^① 美印两国已经同意根据美国相关法律的规定在一些防务产业项目上展开合作。其实，为了绕过两国官僚部门的限制，美印也在《国防技术与贸易协议》框架下利用两国的产业和技术能力展开防务项目的联合开发。两国在第九届“国防技术与贸易倡议”会议上都表示两国愿意进一步加强在防务技术领域的合作。2019年6月，美国参议院通过了一项法案，使印度与美国的北约盟国以及与以色列和韩国等国家在加强防务合作方面处于同等水平。2019年12月在“2+2”对话期间，两国在《国防技术与贸易协议》框架下又签署了关于双边行业合作和标准操作程序的协议，这将进一步深化美印两国在高精尖防务技术领域的合作。2020年2月，在特朗普总统访印期间，两国承诺将通过共同开发和生产先进的武器系统来加强两国的防务安全合作。

（四）越发紧密的海上安全合作

海洋安全合作是美印防务伙伴关系不可或缺的重要组成部分。与此同时，反潜战议题又是美印两国海洋安全合作的重要组成部分。美国的波音P-8A波塞冬海上巡逻机与印度海军从美国购买并部署的P-8I海王星是印度洋地区的最现代化的反潜战飞机。2016年，美印两国在首次海上安全对话期间就海军合作与多边对话展开磋商。此后，为促进航行自由和航空自由以及为美印两国军方提供后勤支持，两国于2016年签署了《后勤保障协议》。

为使得美印两国海上安全合作制度化，美国众议院与参议院分别于2016年5月与同年12月通过了《国防授权法案-2017》中的印度条款。同年，美国政府赋予印度“主要防务伙伴”地位，这其中就包括推动美印两国加强海上安全合作的议题。2017年12月，美国参议院批准了《国防授权法案-2017》的最终

① Laxman Kumar Behera, “Indo – US Defence Industry Cooperation: A Prognosis,” *India Quarterly*, Vol. 74, No. 3, 2018, p. 339.

草案, 包括许多旨在加强美印双边合作的前瞻性规定, 并寻求与印度在防务安全领域建立相互信任的机制。为促进两国武器平台的互操作性与信息兼容, 美印两国又于 2018 年签署了《通信兼容与安全协议》。美印两国不断在人道主义援助与救灾、反海盗、航行自由和航海安全以及武器系统的互操作性等方面展开有效合作。此后, 美国的《国防授权法案》更为重视两国在海上的防务安全合作, 且在美国国内得到了美国民主党和共和党的广泛支持。2019 年 8 月, 在第四轮美印海上安全对话期间, 双方讨论了区域海上安全问题, 并就进一步加强两国海上安全合作交换了看法。2019 年 12 月, 在两国外长与防长举行的“2+2”对话期间, 两国强调了加强海上安全合作的重要意义。为了维护两国的共同利益, 两国同意提升在海上安全和海军联合方面的合作, 并在第四轮美印海上安全对话取得成功的基础上促进印度官员与美国海军中央司令部增进交流。美国赞扬印度在印度洋地区建立信息融合中心方面发挥的领导作用, 并决定在该中心部署美国联络官, 旨在加强两国在印度洋地区的海上安全合作。^①

过去几年, 美印两国在印度洋地区的合作明显增强。作为一个在经济和军事上迅速发展的国家, 印度一直寻求其在印度洋地区扩大战略影响力的途径。对美国而言, 美国在“印太”地区寻求长远利益需要印度的支持, 并将印度视为其在“印太”地区重要的平衡力量。同时, 印度近年来也加强了对“印太”地区海上事务的关注。在共同利益的驱使下, 美印两国对“印太”地区事务的关注使得两国的合作伙伴关系具有重要的战略意义。美印海上伙伴关系在两国防务安全关系中具有重要地位。美印两国防务安全合作不仅是印度在“印太”地区增强影响力的重要组成部分, 而且还对印度重塑海上安全至关重要。

三、美印两国不断增进防务安全合作的动因

美印两国不断深化防务安全合作关系并非源于美国对印度的无私帮助, 而是源于两国共同利益、对中国的战略安全关切以及“共同价值观”的考量。

(一) 共同的地区战略诉求是两国增进防务安全合作的首要动因

近年来, 在特朗普政府制定并实施的“印太”战略中印度处于关键地位。

① “Joint Statement On The Second U. S. - India 2 + 2 Ministerial Dialogue,” December 19, 2019, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-second-u-s-india-22-ministerial-dialogue/>.

实际上,缺乏印度的积极参与,美国“印太”战略就难以获取预期效果。美印两国在“印太”地区的战略合作已经成为理解美印双边关系的重要视角。

2020年7月21日,美国国务院政治军事事务局(Bureau Of Political – Military Affairs)发布了一份名为“美印安全合作”文件。该文件开宗明义地指出,印度在美国实现自由开放的“印太愿景”中发挥着至关重要的作用。^①在美国看来,无论印度是否在每个重大问题上与美国保持一致,但是一个崛起的印度符合美国的利益;印度是美国日益重要的经济合作伙伴;印度的崛起将对世界和美国产生越来越大的影响。^②推进与印度的防务安全合作对加强印度的军事能力和维护“印太”地区的共同安全利益十分重要。

美国政治军事事务局公布的文件明确表示,美国支持印度和美国在印度洋地区的其他合作伙伴国加强安全合作。自2018年以来,美国向“孟加拉湾倡议”(the Bay of Bengal Initiative)组织提供了超过1.45亿美元的外国军事融资,这些资金用于加强孟加拉国、斯里兰卡与马尔代夫的海上能力建设,这有助于增强上述三国在各自境内以及在孟加拉湾地区对非法活动拥有预防、侦察和迅速应对的能力。2019年,印度、斯里兰卡、孟加拉国有资格获得美国国防部“海事安全计划”(Maritime Security Initiative)的资助,该计划旨在切实加强美国在“印太”地区的合作伙伴关系国的能力建设。^③同时,美国政治军事事务局强调加强美国、日本、印度与澳大利亚在“四边机制”(The Quadrilateral Mechanism)内的合作,通过加强四国的协调能力建设与安全援助能力建设来保障四国强调的海上安全。

对印度而言,与美国在包括防务安全在内的诸领域加强合作符合印度自身的战略需求。长期以来,印度都希望能崛起成为世界大国。“美国将长期是波斯湾以及南亚和东亚的重要安全参与者。因此,美国会以多种方式影响印度的地区利益。在大多数情况下,美国在这些地区的安全方案都有益于帮助印度维持地区稳定。”^④

① Bureau Of Political – Military Affairs , U. S. Department Of State, “U. S. Security Cooperation With India ,” July 21 , 2020 , <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-india/>.

② “The United States And India: Forging An Indispensable Democratic Partnership ,” January 14 , 2018 , <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2018/01/14/444786/united-states-india-forging-indispensable-democratic-partnership/>.

③ Bureau Of Political – Military Affairs , U. S. Department Of State, “U. S. Security Cooperation With India ,” July 21 , 2020 , <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-india/>.

④ “The United States And India: Forging An Indispensable Democratic Partnership ,” January 14 , 2018 , <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2018/01/14/444786/united-states-india-forging-indispensable-democratic-partnership/>.

莫迪政府奉行积极与主动的地区外交战略,符合了特朗普政府的战略期许。在印度洋地区,莫迪政府不断加强与马尔代夫、毛里求斯、塞舌尔以及莫桑比克等国的关系,这将把印度洋的西部和南部带纳入印度的印度洋地区安全架构中。与此同时,印度已经在其西部海岸的卡纳塔克邦建立卡尔瓦尔^① (Karwar) 军事基地。作为印度海事战略的一部分,莫迪政府需要积极维护并巩固与斯里兰卡的海事合作。印度已经与斯里兰卡、马尔代夫达成了一项三方海上安全协议,该协议将来可能会扩大为非正式战略伙伴关系,这有益于印度扩大在印度洋的战略存在。因此,通过增进与印度洋国家的联系来扩大印度海军在印度洋的战略存在是莫迪政府的优先事项,这不仅有助于印度制定更有效的海上战略,还可以增强印度在“环印度洋地区合作联盟”(The Indian Ocean Rim Association) 中的地位,同时还能在美印两国在印度洋地区深化合作提供条件。

同时,莫迪政府不断深入践履“东向行动政策”(Act East Policy)。根据莫迪政府的官方声明,“东向行动政策”意味着印度会将整个“印太”地区置于其外交事项的优先地位。自2014年6月以来,印度总理办公室和外交部就将新加坡、缅甸、越南和日本作为“东向行动政策”的首选合作伙伴。接着,莫迪政府将“东向行动政策”的范围扩大到远东的斐济和其他13个大洋洲小国。^② 同时,印度也在不断推进印度、美国、日本与澳大利亚的对话与合作机制建设。印度的“东向行动政策”与美印双边战略伙伴关系存在诸多融合。美印双边战略伙伴关系可以使得两国在更大范围内分享共同利益。印度的“东向行动政策”与美国在“美印亚太和印度洋地区联合战略愿景”中阐述的美印伙伴关系存在相通之处,都强调在印度洋和亚太地区扩大海上安全和保护航行自由。此后,特朗普政府倡导的“印太”战略也希望推动美印两国在“印太”地区融合战略利益。

美印两国在“印太”地区拥有符合双方利益的“共同愿景”。在美印两国看来,两国紧密的伙伴关系,尤其是密切的防务安全伙伴关系对“印太”地区的安全与稳定至关重要。在“印太愿景”框架下,美印两国希望通过共同努力来改善“印太”地区的安全架构,同时,两国也希望继续通过对话与合作来深化两国在“印太”地区的伙伴关系,这都有助于维护两国的地区战略利益。

① 卡尔瓦尔海军基地已被印度海军命名为卡达姆巴基地。

② Isabelle Saint-Mézard, “India’s Act East Policy: Strategic Implications For The Indian Ocean,” *Journal Of The Indian Ocean Region*, Vol. 12, No. 2, 2016, p. 179.

（二）对华安全战略关切是美印两国深化防务安全合作的重要动力

美国对拥有不同历史传承、文化底蕴、政治制度与发展模式且综合国力日益增强的中国给予重大战略全切。特朗普政府在 2018 年的《国防战略摘要》中更是宣称中国是美国的战略竞争对手，认为中国在“印太”地区不断增强影响力并寻求在该地区的霸权。同时，该报告指出，互惠互利的联盟关系与伙伴关系对美国防务战略至关重要。^① 楼春豪认为，“在西太平洋地区，美国通过强化军事部署和同盟体系，对中国走出第一岛链进行牵制；在印度洋地区，印度成为美国拉拢防华的不二选择”。^② 如前所述，美国认为印度在其“印太”战略中具有重要地位。长期以来，美国一直倡导美国完全支持印度崛起成为全球领先大国。美国愿意帮助印度增强军事力量，以平衡日益崛起的中国。美国坚信其可以从印度日益增强的军事力量中受益。美国领导人指出，美国应该对印度的安全能力建设给予帮助和支持。因此，美国把与印度在防务技术和贸易领域的合作作为两国深化战略关系的主要引擎。^③

对印度而言，中印关系受领土与边界纷争、巴基斯坦以及地缘政治等因素的影响，印度对中国在南亚与印度洋地区日益增长的影响力表示担忧。在南亚地区，印度一直对友好发展的中巴关系表示战略关切。同时，印度对中国在印度洋的战略存在也表示忧虑。在印度看来，中国海军的崛起对印度洋地区安全产生了严重影响。印度海军在印度洋拥有自己的地缘战略利益，并将印度洋视为自己的“后院”。在保护海上信息通道安全和应对中国在印度洋地区日益增长的威胁方面，印美海军的利益和目标趋于一致。^④ 此外，印度近些年在中国南海问题上敦促中国对《联合国海洋法公约》给予最大尊重。印度在中国南海问题上的过激言论也可以看作是对中国在印度洋不断增强海军存在的一种回应。有分析认为，中国在印度洋进行重大基础设施建设让印度感到不安，这就使得印度认为有必要调整其对中国的战略定位。此后，印度越发频繁参与东亚事务，特别是涉入中国南海问题，这其实是莫迪政府对中国在印度洋扩大影响力的一种施压方式。莫迪政府的“东向

① U. S. Department of Defense, Government of U. S., “Summary Of The 2018 National Defense Strategy,” 2018 <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

② 楼春豪 《美印防务合作新态势评估》，《国际问题研究》2017 年第 1 期，第 116 页。

③ Arzan Tarapore, “How India’s Rise Can Complement U.S. Strategy,” October 7, 2018, <https://www.lawfareblog.com/how-indias-rise-can-complement-us-strategy>.

④ “Can India – US Naval Partnership Counter China In The Indian Ocean?,” June 13, 2017, <https://www.dailyo.in/politics/india-us-naval-alliance-chinese-threat-indian-ocean/story/1/17780.html>.

行动政策”也可以理解为印度试图强化其战略地位来应对中国日益增长的海上影响力。^①由此可见,印度涉足南海是为了平衡中国在印度洋地区的影响力。正如印度学者谢钢(Srikanth Kondapalli)认为,印度为保护其在南海的利益制定了单边、双边和多边的应对方案。尽管如此,印度海军仍将印度洋视为其主要关注区域,将南海视为次要关注区域。^②虽然印度目前仍然重点关注印度洋地区,但印度的南海政策也表明印度对南海的关注也在不断增强,将南海视为与中国竞争的舞台。与此同时,美国欲图利用南海问题来牵制中国。近来,中美两国在南海有争议水域增加的军事活动加剧了南海的紧张局势。在美国看来,美国要履行其对盟国的承诺,维护南海水域的“自由与开放”,并防止中国在“印太”地区取代美国。^③美印对南海的战略关切促使两国在南海议题上不断协调彼此的立场,并商讨针对中国的联合举措。

(三) 现实利益是推动美印防务安全合作直接动因

莫迪政府高度重视印度国防的现代化建设,希望以“印度制造”推动国防产业的本土化发展,但是受国内研发条件和研发能力的制约,印度需要进口大量的防务产品。在2014年至2018年间,印度进口武器占全球武器进口量的9.5%,仅次于沙特阿拉伯的12%,位居世界第二。俄罗斯仍然是印度最大的武器供应国,在2014-2018年间占印度武器进口量的58%,而在2009-2013年间为76%。^④俄罗斯对印度的武器销售有所下降的主要还是因为印度寻求武器购买的多样化。与此同时,美国仍然是世界最大的武器装备出口国。随着美印两国战略关系的改善与增进,印度也开始大量从美国采购武器装备。相较于在2009-2013年间,印度在2014-2018年间从美国进口的武器装备增长了569%。^⑤特朗普政府与莫迪政府都在采取积极举措深化两国在防务安全领域的合作,尤其是《工业安全附件》的

① Isabelle Saint-Mézard, “India’s Act East Policy: Strategic Implications For The Indian Ocean,” *Journal Of The Indian Ocean Region*, Vol. 12, No. 2, 2016, p. 180.

② Srikanth Kondapalli, “India And The South China Sea: To Act Or Not Is The Country’s Dilemma,” September 2, 2019, <https://www.financialexpress.com/defence/india-and-the-south-china-sea-to-act-or-not-is-the-countrys-dilemma/1693641/>.

③ Oriana Skylar Mastro, “Rising Tensions In The South China Sea,” May 26, 2020, <https://www.aei.org/op-eds/rising-tensions-in-the-south-china-sea/>.

④ Rahul Singh, “After 10 Years, India No Longer World’s Top Weapons Importer,” March 12, 2019, <http://www.indiandefensenews.in/2019/03/after-10-years-india-no-longer-worlds.html>.

⑤ “India, Facing Sanctions For Russian Arms Deals, Says It Wants To Pivot Spending To The US,” May 23, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/05/23/india-to-pivot-spending-to-the-us-amid-russia-arms-deals-sanctions.html>.

签署为两国在前沿防务技术领域的合作提供了政策支持。

为吸引外国投资，莫迪政府将把在国防领域的外国投资上限从 26% 提高到 49%。当涉及现代技术时，外国投资比例可以高达 100%。为了实现印度国防现代化，莫迪政府采取了一系列举措。首先，莫迪政府通过简化采购流程，减少繁琐的采购手续以及鼓励印度私营部门更多地参与曾经长期由国有企业主导的领域，使印度的国防部门更有能力和更具竞争力。为此，莫迪政府已经设立了三个委员会来重点改革印度的国防采购程序：一个委员会负责重塑印度国防开支的基本格局；一个委员会负责通过重组国防部的采购机构来刺激防务采购；另一个委员会负责评估如何让私营部门更好地参与国防工业。第二，提高国防研发部门的效率。莫迪政府执政后面临着国防研发部门效率低下的严重问题。九个国有军工企业和 39 个国有兵工厂占印度国内防务制造产业份额的 90%，一个高度官僚化的国防发展与研究组织拥有 30000 名人员和 52 个研究中心。^①莫迪政府对这个国防发展与研究组织不务正业地从事建筑业相当不满，认为该组织研发的装备不能满足国防现代化需求。莫迪政府希望该组织能专注于建设更好的武器平台，并大力提拔年富力强有干劲的人进入该组织。第三，促进私营企业参与国防工业。莫迪政府让私营企业参与无人机、炸弹以及坦克发动机等项目的研发。同时，印度国防部还与私营企业共享武器平台需求的详细信息。第四，莫迪政府宣布了一项本土设计、开发与制造的国防工业政策，该政策使得私营企业可以在防务采购中享有优先权。

美印两国都能从防务安全合作伙伴关系中斩获实际收益。美国希望在印度不断增长的武器市场中占有更大份额。美国一直将武器出口作为其获取经济利益和战略影响力的重要方式，扩大对印度的武器出口不仅可以为美国创收丰厚利润，还可以挤压俄罗斯在印度市场的份额，这将有助于使印度更倾向从美国进口武器。同时，美国通过向印度出售防务产品与转让防务技术不仅可以更好地拥有印度市场，也能让美国利用联合军演检验美式武器的性能。与此同时，印度通过深化美印防务安全关系不仅能从美国进口先进武器来充实印度的武库，也能获得从美国转让的先进技术来保障印度防务产业的长足发展。就目前的现实而言，美国支持“印度制造”有益于印度国防工业的本土化。美国赋予印度“主要伙伴关系”地位，并与印度签署《后勤保障协议》《通信兼容与安全协

① “Waking The Beast: India’s Defense Reforms Under Modi,” December 15, 2016, <https://tribunecontentagency.com/article/waking-the-beast-indias-defense-reforms-under-modi/>.

议》以及《工业安全附件》等协议都有益于美国与印度在航母研发、提升反潜能力、武器操作平台信息共享以及前沿防务技术转让等诸多领域加强合作,这些都有助于两国深化在防务安全领域的合作。

(四) 共同价值观是美印两国不断增进防务安全合作的价值基础

一般而言,价值观的异同虽不是各国开展合作的主要参考因素,但是却能影响国家深层次的选择偏好。冷战结束后,美印这“两个世界最大民主国家”不断在各领域增进合作,旨在向世界表明两国之间越发紧密的关系。尽管美印两国在经济和安全领域的关系不断密切,但归根结底,共同的价值基础使得两国产生了特殊的认知与全球责任感。美印两国认为两国的宪法规定了两国政府在对其人民负责方面都有共同承诺。民主、平等、法治与和平解决争端等价值观是两国价值理念的核心。当今世界,上述价值观面临的挑战无处不在,这就使得美印在建设更美好世界方面日益成为不可或缺的民主伙伴。为了实现这些目标,美印两国必须在历届政府对双边关系进行长期战略投资的基础上,不断加强合作来维持世界的和平、繁荣、发展与民主。^①

美国国会议员贝拉 (Ami Bera) 认为,美国 and 印度之间拥有特定关系,但这种特定关系必须基于“共同的价值观”。作为一个“民主”国家,美国要确保维持美印伙伴关系的基础是两国拥有共同的“民主”价值观。^② 2018 年,美国国防部长马蒂斯 (James N. Mattis) 在对印度国防部长西塔拉曼 (Nirmala Sitharaman) 的到访表示欢迎时称,美印两国对基于规则的国际秩序具有相同的原则与价值观。同时,西塔拉曼表示,印美关系是基于共同的民主价值观,两国之间的合作得到了彼此国内政治势力和民众的支持,两国之间的信任度不断提高,两国防务伙伴关系也将拥有美好前景。^③ 2019 年,美国国务院文件指出,美印两国在共同价值观的基础上不断增进两国人员之间的交流是两国建立伙伴关系的重要基础。^④ 同时,

① “The United States And India: Forging An Indispensable Democratic Partnership,” January 14, 2018, <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2018/01/14/444786/united-states-india-forging-indispensable-democratic-partnership/>.

② David A. Wemer, “US-India Relationship Is Moving From The Era Of Ambitions To The Era Of Achievements,” December 11, 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/us-india-relationship-is-moving-from-the-era-of-ambitions-to-the-era-of-achievements/>.

③ Jim Garamone, “U. S. , India Strengthen Defense Cooperation,” December 3, 2018, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1704150/us-indian-cooperation-continues-growing/>.

④ “U. S. Relations with India,” June 21, 2019, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-india/>.

印度也认为共同的价值理念对两国展开合作意义重大。莫迪总理在特朗普总统于2020年2月访问印度期间强调,美印两国之间的合作是建立在共同的民主价值观及其目标的基础之上的,这种合作对“印太”地区以及全球建立以规则为基础的国际秩序具有重要意义。^①就美印两国而言,共同价值观对推动两国深化战略伙伴关系,尤其对加强两国在防务技术领域的合作,是不可忽视的因素。然而,从美印两国合作的内容和表现形式来看,美印两国的合作虽受共同价值观的影响,但是这种共同价值观是以共同利益为前提的。也就是说,我们在承认共同价值观对美印关系的重要性时,不能夸大共同价值观在两国合作中的作用。

四、美印两国深化防务安全合作面临的制约因素

共同的战略诉求和价值基础使得美印两国在防务安全方面增进合作,但是美印两国在战略层面、地区安全认知、前沿技术转让与滞后的官僚机构等方面仍然存在重大分歧,这些分歧深刻影响着美印两国防务安全合作的向度与深度。

(一) 印度的战略需求与美国对印度战略期许的矛盾

防务安全合作是美印两国战略关系的核心内容,同时,美印两国战略融合的基础始终是关于美印关系在世界秩序中将发挥何种作用的共识,而不是就个别国家或问题达成共识。美国对美印两国在防务安全合作领域的现状感到失望。其实,这是美国未能理解印度对自身安全环境的认知。美国制定了的南亚战略与“印太”战略都不等于印度战略。实际上,这些战略通常与设定目标相矛盾。美国南亚战略本质上是针对阿富汗的战略,这取决于巴基斯坦的支持。为此,美国不仅向巴基斯坦提供军事援助还提供经济援助,这使得印度对巴基斯坦的军事优势遭到削弱。同时,在印度看来,美国向巴基斯坦提供援助又加剧了南亚地区安全的结构性矛盾,使得印度为维护自身利益将矢志不移地追求成为“以自我为中心”的海上大国,这在很大程度上又削弱了美国的“印太”战略。

与此同时,美印在印俄防务合作方面存在分歧。印度从俄罗斯采购S-400导弹系统遭致美国的反对。美国希望印度能不断减少从俄罗斯的武器进口并减

① Misha Bhatt, “Full Remarks: Modi – Trump Raise Indo – US Ties To Comprehensive Global Strategic Partnership”, February 25, 2020, <https://www.republicworld.com/india-news/general-news/pm-modi-announces-elevation-to-comprehensive-global-strategic-partners.html>.

少对俄罗斯的军事技术依赖。在美国看来,如果不帮助印度实现防务安全技术的跨越式发展,印度仍将是防务产品的销售市场,那么印度依赖多国军事装备和技术的结构性问题将难以解决。如果美国支持印度防务安全产品的本土制造计划,就可能使得印度逐渐减少对俄罗斯的军事依赖,这样就能使印度更好地支持美国的“印太”战略。^①然而,印度实际上在防务贸易与防务技术合作领域坚持自主选择原则。关于印俄防务合作,印度认为其要进一步加强与俄罗斯的军事战略伙伴关系。几十年来,俄罗斯都是印度可信赖的朋友。在1971年印巴战争期间,俄罗斯将潜艇派往孟加拉湾以对付美国的第七舰队。印度前北方陆军司令贾斯瓦尔(BS Jaswal)中将指出,虽然地缘政治局势发生了变化,但是印度需要在与美国与俄罗斯的关系中取得平衡。^②

在“印太”地区,美国希望印度能更好地融入针对崛起中大国的地区战略,但是印度是否会采取完全追随美国的政策仍有待观察。就目前“印太”地区的局势而言,无论形势如何变化,只要中印关系继续朝着积极的方向发展,美国欲图在印度洋地区构建起有效针对中国的战略仍然相当遥远。实际上,随着综合实力的增强,印度在印度洋地区的重要性日益显现,这就使得印度注重与印度洋沿岸国家在生态环境保护以及可持续发展方面展开合作。同时,印度长期以来都希望在地区事务中保持战略自主。这些都会在一定程度上限制着美印两国在该地区的防务安全合作成效。同时,印度对美国作为可靠防务伙伴持有怀疑态度。尽管美印两国在各种场合都在强调美印战略伙伴关系的重要性,但是印度从历史的角度来看待美国时就会认为美国并不是可靠的合作伙伴。在印度真正面临危险时,印度怀疑美国能否对两国相关防务协议规定的由美国提供的可供两国分享的防务设备给予使用许可,而这些防务设备可能会影响印度国家安全与外交政策。印度的这种担心与疑虑是有其历史根源的。在历史上,美国不仅对印度实施过武器禁运,还对印度展开过制裁。

(二) 美巴关系制约着美印防务安全合作关系深入发展

自印巴独立以来,两国之间的冲突不断,并发生了多次大规模战争。克什

① Joy Mitra, “US Needs An Explicit India Strategy,” August 12, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/view-us-needs-an-explicit-indiastrategy/articleshow/70644157.cms>.

② Rahul Singh, “India To Boost Military Relations With Russia,” October 19, 2018, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-to-boost-military-relations-with-russia/story-mcX-POXiQKGUaHmWqfDOgUl.html>.

米尔归属问题成为印巴两国紧张局势的重要因素。同时，印巴两国在阿富汗展开的竞争让双边关系再添变数。美印关系和美巴关系本身就是相互制约的。美国发展与巴基斯坦的紧密关系使得印度不悦，反之亦然。美国不能忽视巴基斯坦在地缘政治中具有的重要地位。同时，美国在印巴两国关系中的立场，尤其是美国有时在克什米尔问题上的态度使得印度产生了重大战略疑虑。更为重要的是尽管美国表示要与印度深化防务安全合作，但是美国并没有停止向巴基斯坦出售武器。美国已经向巴基斯坦出售 F-16 战机表明美国对巴基斯坦的重视。正如扎卡里亚（Mohd Zakariya）指出，美国对巴基斯坦的军事援助引起了印度的疑虑，这导致了印美两国之间的信任赤字。^①

2019 年 7 月，巴基斯坦总理伊姆兰·汗（Imran Khan）对美国进行国事访问，旨在恢复已紧张多年的美巴关系。美国表示其要从阿富汗的泥淖中解脱出来需要巴基斯坦的支持。特朗普总统明确表示，美国政府要实现在阿富汗问题上的目标离不开巴基斯坦的帮助，而美国也会兑现对巴基斯坦的承诺。^② 伊姆兰·汗总理此访也希望美国政府恢复对巴基斯坦的军事与经济援助。在美巴两国领导人会谈后，两国就合作事宜不断展开磋商。2020 年 2 月 26 日，美国商务部长罗斯（Wilbur Ross）访问巴基斯坦，旨在促进两国经贸合作。美国代理助理国务卿爱丽丝·韦尔斯（Alice Wells）指出，美巴有能力展开建设性的合作以促进和平，这是两国建立更为强大的伙伴关系的基础。随着巴基斯坦对地区和平的承诺不断提高，美巴关系特别是双边贸易关系也在不断增进。^③ 在印度看来，美巴在经贸领域深化合作会逐步提高巴基斯坦的综合实力，这会增加印度与巴基斯坦的竞争与对抗成本，进而使得美巴经贸合作又成为美印两国信任赤字的又一重要因素。

（三）关键防务技术的转让要取得实质性进展仍然困难重重

美国在美印双边防务安全合作伙伴关系中处于优势地位，这就使得美印两国的防务安全合作关系存在一种“自上而下”的关系。自 2005 年美印两国在防务合作方面达成框架性协议后，两国之间的防务安全合作就不断取得新发展。

① Mohd Zakariya, "Pakistan As A Factor In India - US Relations," *International Journal Of Advance Research And Innovative Ideas In Education*, Vol. 3, No. 4, 2017, p. 711.

② Mohammed Ayoob, "The US - India - Pakistan Triangle: How New US - Pakistan Relations Are Going To Impact India," August 4, 2019, <https://www.dailyo.in/politics/us-pakistan-us-india-afghanistan-kashmir-imran-khan-donald-trump-narendra-modi/story/1/31716.html>.

③ "US Praises Pakistan's Cooperation For Peace In Afghanistan," May 21, 2020, <https://www.dawn.com/news/1558647/us-praises-pakistans-cooperation-for-peace-in-afghanistan>.

然而,美印两国不断密切的防务安全合作使得印度国内有人批评印度的国防工业发展是拜美国所赐。实际上,印度的大型运输机、重型攻击机、重型直升机、远程海上巡逻机以及海军旋转式反潜作战平台都依赖于美国。^①在莫迪政府的“印度制造”倡议下,印度正在努力推动国防产业的多样化与本土化。尽管美印两国已经达成包括《工业安全附件》在内的诸多防务安全协议,并就最终达成共享地理空间情报的《基本交流与合作协议》不断展开磋商,但是印度对美印两国在防务领域的密切合作仍然相当谨慎。

尽管美印两国在第二次“2+2”对话期间达成了《工业安全附件》,但是两国要在技术转让和武器销售方面达成更深层次的合作协议仍然道路漫漫。在过去的十余年里,印度从美国购买了P-8波塞冬反潜巡逻机,AH-64E阿帕奇守护者攻击直升机,CH-47F重型运输直升机,C-17环球霸王运输机以及供特种部队使用的C-130J运输机。这些采购虽然意义重大,但并没有涉及到印度武装部队的核心装备,例如喷气式战斗机和装甲车。美国近来已经批准向印度转让包括无人机群、海上监视系统、对抗无人机以及短程防空系统等在内的国防新技术。虽然美国欲向印度转让最前沿的国防技术,但是这些新技术只有在获得相关授权的情况才能与印度方面实现具体的交易。^②

(四) 印度官僚机构的滞后性制约着两国防务安全合作

尽管美印两国已经就加强两国防务产业部门的合作签署了《工业安全附件》,但是美国仍然担忧印度缓慢的官僚决策机制,以及印度政府对两国深化防务安全合作的冷漠。印度对深化美印防务安全合作有着自己的认知。第一,为保持战略自主性,印度认为美印两国的防务安全合作不能危及印度主权和国际形象;第二,印度长期以来都认为美国欲图通过不断深化与印度的防务安全合作旨在占领印度武器市场,而不会在先进核心技术方面实现坦诚合作;第三,尽管印度已经在探索深化与美国防务安全关系的途径,但是印度防务人员素养、防务管理机构的低效率以及缺乏训练有素的高端专业技术人才使得印度防务部门难以应对日益多元复杂的美印防务安全关系;第四,虽然《工业安全附件》

① Vivek Mishra, “India – US Defence Cooperation: Assessing Strategic Imperatives,” Strategic Analysis, Vol. 42, No. 1, 2018, p. 10.

② Sebastien Roblin, “Deepening Alliance Between United States And India Faces Headwinds In 2020s,” December 31, 2019, <https://www.forbes.com/sites/sebastienroblin/2020/12/31/deepening-alliance-between-united-states-and-india-faces-headwinds-in-2020s/#1a4195b317f2>.

已经规定了美国向印度转让防务技术的采购流程，但是印度决策仍然面临简化采购程序与明晰防务部门职责的重任。由此可见，美印防务安全合作除了受到印度战略考量的影响外，主要还面临着印度官僚机构滞后性的制约。

同时，印度大多官僚精英缺乏与防务安全议题相关的专业知识。另外，由于历史原因，印度对美国将其视为可靠的防务伙伴表示怀疑和不情愿。因此，阿什利·泰利斯（Ashley Tellis）指出，如果印度不对其防务政策进行结构性改革，印度就不可能充分展开与美国的防务合作。莫迪关于深化“美印关系愿景”的理念通常不被其内阁成员完全认同，更不用说能得到印度国民的大力支持。要改革印度官僚机构根深蒂固的世界观通常是历届印度政府执政过程中最困难的事情。^① 印度官僚机构的滞后性不仅影响着印度国防工业的自力更生与现代化，更影响着美印防务安全合作的深度与向度。

结 语

美印在 2019 年签署的《工业安全附件》为两国加强防务技术合作提供了新动力。考察近年来美印防务安全合作的新进展可以看到，两国在防务安全领域的合作不仅通过联合军演和双边防务贸易来维持双边防务安全合作的传统模式，两国还在通过防务安全技术转让与加强海上合作来拓展防务合作的内容。探究美印两国深化防务安全合作关系的缘由可以发现，两国防务安全合作主要是以两国的地区战略利益和共同价值观为基础，两国的战略考量已经超越了传统商业利益的现实需要。实际上，美印两国共同的地区战略利益与对华安全战略关切是两国加强防务安全合作的重要因素。尽管美印两国都有增进防务安全合作的强烈意愿，但是双方都深知两国在短期内难以有效解决一些阻碍两国深化防务安全合作的因素。美印防务安全合作虽受到核心技术转让的困境以及印度官僚机构的滞后性等因素制约，但主要还是面临两国不同的战略诉求和美巴关系的挑战。未来美印防务安全合作的关键在于两国防务安全合作的收益是否能维持甚至超越两国在联合军演、防务贸易以及技术转让中的困境与障碍。

（责任编辑 刘 务）

① Ashley Tellis, “Narendra Modi And US – India Relations,” November 1, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/11/01/narendra-modi-and-u.s.-india-relations-pub-77861>.

Recent Development Of US – Indian Defense Security Cooperation The Case Studies Of “The Industrial Security Annex”

Xiao Jun

Abstract: During the Second Indo – US" 2 + 2" talks in December 2019 , the two sides reached an agreement on signing the Industrial Security Annex , which is conducive to deepening cooperation between the two countries in defense technology. In recent years , the two sides have made a series of new progress in the fields of joint military exercises , defense trade , defense technology transfer , and maritime security cooperation , the defense security relationship between them move forward greatly. The ever – increasing defense and security cooperation between the two sides is driven not only by the strategic interests and realistic interests of them , but also by the common strategic concerns of them towards China and the common values based on the interests of the two sides. At the same time , the US – India defense and security cooperation is not only challenged by the contradiction between India’s strategic needs and US strategic expectations , but also faced with the constraints of US – Pakistan relations , Barriers to key defense technology transfer , and lagging bureaucracy.

Key Words: Industrial Security Annex , United States , India , Defense Security Cooperation , Influencing Factors

The Historical Evolution And Future Trend Of India’s Policy On Tibet

Liu Shu ,Zhang Shuai

Abstract: After 70 years independence , the evolution of the Indian government’s policy on Tibet has experienced three stages , which are mainly characterized by inheriting and developing the British policy on Tibet , direct intervention , utilization and restraint. it is a “historical inheritance” of the British policy on Tibet , but more based on “realistic considerations” of strategy and diplomacy for China based on the Tibet policy of previous Indian governments. India regards the Tibet issue as an important part of practicing the “India – centric theory” , and actively cultivates and uses “soft power” , “smart power” and “hard power” in its relations with China and regional affairs. For a long time , , India has used the issues of the 14th Dalai Lama and Southern Tibet as an important bargaining chip in Sino – Indian border negotiations and relations with China , aiming to capture more practical benefits; however , as the problem of Tibetans in India and other issues are increasingly important , it highlights that the “introverted” constraints of India’s policy on Tibet has increased , and it will be crucial of this policy that how to maintain the influence on China in future.

Key Words: Historical Bond , Realistic Considerations , The Diplomacy Of Issues , India , Policy On Tibet