

拜登政府的印度政策调整与美印关系走向

徐金金 严俊诚

摘要：拜登政府上台后，延续和发展了特朗普时期的“印太战略”，加强了与印度的战略和防务联系，并在全球抗疫上与印度进一步协调。与此同时，拜登政府在经贸领域、移民政策和南亚政策方面进行了调整。拜登政府重塑美印贸易关系，放松对印度的移民管制政策，在南亚实施更加平衡的印巴政策。然而，美印两国在经济贸易、人权、俄罗斯、伊朗以及中国问题等议题上仍存在分歧。在经贸问题上，美印贸易症结仍然存在。在人权问题上，拜登政府将人权置于外交政策中心，人权议题成为美印关系的一道槛。在对俄政策上，美印涉俄立场截然相反，拜登政府主张制裁俄罗斯，而印度在俄乌冲突中则采取中立立场。在伊朗问题上，拜登政府维持对伊朗石油出口的制裁，而印度认为美国此举损害了印度的能源安全利益。在对华政策上，拜登将中国定位为“最大竞争对手”，主张拉拢印度等国围堵中国。印度是“四方机制”中最薄弱的一环。从全球霸权角度看，美国试图将印度纳入其战略轨道，使之全面倒向美国。美印关系的未来走势取决于印度多大程度上愿意纳入美国战略轨道。对此，中国应保持谨慎，稳定中印关系，管控边境分歧，实现中印边境局势正常化，防止美印形成反华联盟。此外，中国还应利用金砖五国、中印俄三边合作机制、上海合作组织等多边机制与印度开展合作，实现互利共赢。

关键词：拜登政府；美印关系；印太战略；防务合作；四方机制

收稿日期：2022-10-12

基金项目：本文系国家社科基金重点项目“美国政治生态变化和两党对华政策比较研究”（项目编号：22AGJ011）和一般项目“总体国家安全观视域下的网络空间主权及其治理研究”（项目编号：19CZZ018）的阶段性研究成果。

作者简介：徐金金（1984—），南昌大学公共政策与管理学院讲师，博士，研究方向：美国外交、美印关系；严俊诚（1998—），南昌大学公共政策与管理学院研究助理，研究方向：美印关系。

为维持美国霸权，拜登政府积极拉拢印度，试图将印度纳入其“印太战略”框架，以遏制“最严峻的竞争者”中国。2022年2月，拜登政府发布了《印太战略报告》。这一报告将美印战略合作视为拜登政府“印太战略”的重点，明确指出支持印度的持续崛起和区域领导地位。2022年10月27日，美国国防部颁布《美国国防战略报告》。该报告不仅将中国视为美国国家安全面临的最全面和最严重的挑战，而且表示互利

的联盟和伙伴关系是美国最大的全球战略优势，美国将与盟友和伙伴加强主要地区安全架构。该报告强调，美国将推进与印度的重大国防伙伴关系，以增强其实力来威慑中国，并确保印度洋地区的自由和开放。^①拜登政府“联印制华”的图谋势必对亚太乃至世界安全局势产生重大影响，因此探析拜登政府的印度政策调整对把握国际局势并进一步维护我国战略利益具有重要参考意义。

一、美印关系的现实基础

在特朗普执政期间，美国重新调整了奥巴马政府时期的对印战略，将印度视为其“印太战略”的重要支柱。为进一步拉拢印度遏制中国，特朗普在“印太”战略框架下不断强化同印度的政治和防务合作。但同时，特朗普的“美国优先”政策也使得美印在贸易层面存在较大的分歧。政治和军事合作深化、经贸分歧扩大构成了特朗普时期美印关系的整体现实状况。

（一）拢印制华，提出“印太战略”

在奥巴马政府时期，美国意识到印度在其战略规划中的重要性，两国发布了“亚太和印度洋地区共同战略愿景”。但在奥巴马的“亚太再平衡战略”中，印度在美国的战略视野中仍处于较边缘位置。特朗普执政后，基本放弃了奥巴马政府试图整合美日韩三方，将菲律宾作为美国在亚太地区桥头堡来制衡中国的做法，代之以积极笼络印度的“印太战略”，并将之作为其在亚太地区打压中国的战略部署。^②2017年11月，特朗普在首次亚洲之行中强调“自由开放的印太”概念。与此同时，美国拉拢印度、日本和澳大利亚重启了“四方机制”，作为“印太战略”的重要抓手。2019年6月，美国国防部出台《印太战略报告》，明确“印太”是美国的优先战略区域。2019年9月，美国携手印度将“四方机制”由厅局级升格为部长级对话。2020年2月，特朗普总统访问印度，两国表示将推动在“印太”区域的战略融合。特朗普总统在下台之际，提前解密了《美国印太战略框架》。在解密文件中，美国把印度视为“印太战略”的基石，大肆渲染“中国威胁论”。特朗普政府的“印太战略”构建起了一套遏制中国的战略框架，并将印度作为其战略支柱之一，而拜登政府为了进一步围堵中国，整体上延续了“自由开放的印太战略”。

（二）注重防务合作，加强国防贸易

在奥巴马政府时期，美印签署《国防技术和贸易倡议》，加强了两国在国防技术和工业领域的合作。在“印太战略”下，特朗普深化了与印度的防务合作，相继签署了《通信、兼容与安全协议》（2018年）与《地理空间基本交流与合作协议》

^① U.S. Department of Defence, “National Defence Strategy of The United States of America”, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.

^② 王莎莎：《特朗普政府时期美印关系的发展态势》，《印度洋经济体研究》，2021年第1期，第17页。

(2020年),使印度能够与美国联通军事通信系统和共享空间情报。此外,近年来美国成为印度增长最快的军备供应国。^①2017年,印度开始从美国购买22架MQ-9B型“卫士”战略无人侦察机,可用于海上巡逻与海洋监视。2018年,特朗普政府特别授予印度“战略贸易许可地位”,放松了美国高科技国防和航空航天对印度出口的监管,使印度成为日、韩之后的第三个获此“殊荣”的亚洲国家。^②2020年2月,印度与美国又签署了30亿美元的国防协议,包括24架MH-60R“海鹰”直升机和6架AH-64E型“阿帕奇”武装直升机。

(三) 推行重商主义,开展对印贸易战

特朗普在战略和防务领域主张与印度合作,但在贸易方面则剑拔弩张。2018年3月,美国根据《贸易扩张法》第232条,宣布对包括印度在内的多个国家征收钢铁和铝关税。2019年6月,美国贸易代表办公室终止了印度的普惠制贸易地位。2020年2月,美国将印度踢出了发展中国家经济体名单。^③作为回应,印度也对美国的部分商品进行反制裁。2018年6月,印度对美国的杏仁、苹果与核桃等28种产品提高关税。^④2018年9月,印度又增加了19种征收关税的产品。^⑤此外,印度制定的关于支付数据本地化储存的规定,限制了数据密集型的美国企业。为此,特朗普冠称印度为“关税之王”“数字贸易的最大壁垒”。可以说,特朗普在其执政时期的贸易保护主义政策加剧了美印两国之间的贸易摩擦。

二、延续与发展:拜登政府印度政策中的“不变”成分

作为长期身处政坛的建制派精英,拜登的印度政策更趋稳健,美印关系保持整体稳定。拜登政府与印度的战略、军事联系继续得到发展,在全球抗疫上与印度进一步协调。

(一) 在战略上更加倚重印度

在特朗普政府时期,美国国防部公布《印太战略报告》,强调“自由、开放的印太”的重要性。2021年1月,美国国家安全委员会解密《印太战略框架》,指出“一

^① “Russia Remains India’s Largest Arms Supplier (For Now)”, <https://thediplomat.com/2016/03/russia-remains-indias-largest-arms-supplier-for-now/>.

^② Smith J.M, “Modi 2.0: Navigating Differences and Consolidating Gains in India-U.S. Relations”, <https://www.heritage.org/asia/report/modi-20-navigating-differences-and-consolidating-gains-india-us-relations>.

^③ “USTR Updates List of Developing and Least-Developed Countries Under U.S. CVD Law”, https://ustr.gov/sites/default/files/Designations_Notice_2020-02524.pdf.

^④ “From Apples to Almonds, India Hikes Tariffs on US Goods”, <https://www.france24.com/en/20190616-apples-almonds-india-hikes-tariffs-us-goods>.

^⑤ C. Raja Mohan and John J. Brandon, *Trump and Modi: Prospects for US-India Burden Sharing*, Washington D.C: The Asian Foundation & Institute of South Asian Studies, 2019,p.25.

个强大的印度，将起到制衡中国的作用，应加快印度的崛起”。^①拜登执政后，美国更加重视印度在“印太”的特殊作用。在中美博弈态势下，拜登政府视中国为“最严峻的竞争者”，认为中国在包括“印太”在内的全球进行所谓“胁迫和侵略”，寻求成为全球最有影响力的大国，但同时强调“美国的目标不是改变中国，而是要塑造中国所处的战略环境，建立影响力平衡，与中国展开负责任的竞争”。^②可见，在经历中美贸易战与新冠疫情的挫败后，拜登政府意识到难以凭自身的力量单独对抗中国。对美国来说，印度在制衡中国，构建“自由开放的印太”方面举足轻重。事实上，早在拜登担任参议院外交关系委员会主席，以及奥巴马政府的副总统期间，拜登就尤为重视印度的作用而推进美印合作。2006年，拜登曾描述美印关系的未来愿景，“我的梦想是，在2020年印度和美国将是世界上最亲密的两个国家”。2008年，拜登主动带头说服民主党和共和党合作，促使国会通过《美印民用核协议》，批准向尚未签署《不扩散核武器条约》的印度提供民用核能技术。^③在任奥巴马政府副总统时，拜登于2016年支持授予印度“主要防务伙伴”地位，使印度成为美国传统盟友之外的首位获此“殊荣”的国家，为印度获得美国先进和关键的技术转让提供了便利。同年8月，拜登又推动签署了《后勤交换协议备忘录》。在拜登正式就任总统后，更加积极推动美印关系的进一步发展。在“印太战略”框架下，拜登继续推进美印在“印太”的战略融合。2021年9月，美国总统拜登与印度总理莫迪在白宫举行会晤，双方确定了指导美印关系发展的愿景，包括建立战略伙伴关系，加强与包括东盟和“四方机制”在内的区域集团合作，促进印太地区的共同利益等。^④2022年2月，拜登政府在其《印太战略》文件中首次明确表示支持“一个强大的印度”，支持“印度继续崛起，获得区域领导地位”。拜登政府把做深做实“四方机制”纳入“印太”十大行动计划，表示要加强“四方机制”合作，使其成为首要的区域集团。印度对美国的重要性不言而喻。

（二）强化与印度的军事和防务合作

特朗普政府时期，防务合作成为美印关系的重要支撑，美国与印度签署了《通信、兼容与安全协议》和《基础交流与合作协议》。拜登执政后，美国政府继续强化与印度的国防合作。2021年1月，美国新任国防部长奥斯汀与印度国防部长辛格通话。

① “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific”, <https://news.usni.org/2021/01/15/u-s-strategic-framework-for-the-indo-pacific>.

② The White House, “Indo-Pacific Strategy of The United States”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

③ “What does President-elect Joe Biden Mean for India, its Relationship with US”, <https://indianexpress.com/article/explained/us-president-joe-biden-donald-trump-india-6968421/>.

④ The White House, “U.S.-India Joint Leaders’ Statement: A Partnership for Global Good”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/u-s-india-joint-leaders-statement-a-partnership-for-global-good/>.

奥斯汀强调了“美印主要防务伙伴关系的承诺，确保‘自由开放的印太’”。^①2021年2月，美国总统拜登与印度总理莫迪首次通话，双方同意“继续密切合作，推动建设一个‘自由开放’的印太地区，包括支持航行自由、领土完整和通过‘四方机制’建立一个更强大的地区安全架构”。^②同月，美印两国陆军在印度边境拉贾斯坦邦的马哈扬野外射击靶场开启了代号为“准备战争”的长达十四天的联合军事演习，这是拜登上任后的首次双边军事合作，进一步印证了美印军事合作的稳定性。^③2021年7月，根据《国防技术与贸易倡议》，美国和印度签署一项价值2200万美元的空射无人机协议，成为双方规模最大的军事技术研发合作。协议由美国空军研究实验室和印度国防研究与发展组织共同实施，旨在通过原型设计为印度和美国空军开发小型无人机、航空电子设备、有效载荷功率、推进和发射系统。^{④⑤}2021年9月，美国总统拜登与印度总理莫迪举行了首次线下会晤。拜登重申了两国防御关系的重要性，并对美印防务合作做出了坚定承诺。^⑥2021年8月和10月，由印度和美国主导的“马拉巴尔”联合军事演习分别在属太平洋的菲律宾海和印度洋的孟加拉湾举行，旨在维护所谓的“自由开放的印太”。2022年9月14日，美国国防部长劳埃德·奥斯汀与印度国防部长拉杰纳特·辛格举行会谈。在会谈中，双方重申了美印防务伙伴关系对于建立一个自由和开放的印太地区的共同愿景的核心作用，并且商议在今年晚些时候启动对话，以深化两国在太空，网络，人工智能和其他新国防领域的双边合作。^⑦同年11月16日，印度和美国在距离中国边境95千米的北阿坎德邦奥里进行第18届“准备战争”联合军事演习。^⑧美国在中印边境与印度举行联合军演的目的非常清晰，旨在通过塑造“中国威胁”深化美印防务合作，从而服务

① “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III’s Phone Call With Indian Minister of Defense Rajnath Singh”, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2484283/readout-of-secretary-of-defense-loyd-j-austin-iiis-phone-call-with-indian>.

② “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Prime Minister Narendra Modi of India”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/08/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-prime-minister-narendra-modi-of-india/>.

③ 兰顺正：《美印联合军演“准备战争”》，《中国国防报》，2021年2月19日，第4版。

④ 根据《国防技术与贸易倡议》，美国和印度成立陆、海、空和航空母舰技术联合工作组，空射无人机由空中系统联合工作组监督。

⑤ Press Information Bureau Government of India, “India & US Sign Project Agreement for Air-Launched Unmanned Aerial Vehicle”, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1751648>.

⑥ “President Biden Reaffirmed Strength to Defence Ties with India: Shringla”, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/president-biden-reaffirmed-strength-to-defence-ties-with-india-shringla/articleshow/86500696.cms>.

⑦ “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Call with Indian Minister of Defense Rajnath Singh”, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3157601/readout-of-secretary-of-defense-loyd-j-austin-iii-call-with-indian-minister-of/>.

⑧ “India-US training exercise ‘Yudh Abhyas’ goes high altitude this year, to LAC in Uttarakhand”, <https://theprint.in/defence/india-us-training-exercise-yudh-abhyas-goes-high-altitude-this-year-to-lac-in-uttarakhand/1221722/>.

于美国围堵中国的战略。

（三）加强与印度的抗疫协同

特朗普政府重视与印度的抗疫合作，支持印度领导的南亚区域合作联盟抗击新冠病毒倡议。拜登执政后，抗疫仍是美印合作的重要议题。2021年2月，美国总统拜登与印度总理莫迪首次通话。在通话中，拜登承诺美国将全力支持印度抗疫，与印度密切合作，从而赢得抗击新冠肺炎疫情的胜利。2021年3月，美日印澳四国领导人举行线上会晤。会议决定，美国和“四方机制”成员国将支持印度扩大新冠疫苗的生产和出口能力，以加强整个印太地区的疫苗接种工作，预计于2022年底前向印太地区分发10亿剂疫苗。^①2021年4月25日，美国总统国家安全事务助理沙利文与印度国家安全顾问多瓦尔通电话，讨论印度日趋严重的新冠疫情。为了帮助印度尽快渡过难关，美方表示将立即向印方提供疫苗原材料以及防疫物资。2021年9月，美日印澳“四方会谈”在华盛顿举行，就增加疫苗生产、结束新冠疫情大流行的有关事项进行讨论。美国表示，包括印度在内的“四方机制”成员国，已向印太地区共交付了近7900万剂安全有效的疫苗。除“新冠肺炎疫苗实施计划”（COVAX）资助的疫苗之外，四国还将向全球捐赠超过12亿剂疫苗。四国欢迎印度从2021年10月起，向包括COVAX在内的国家恢复出口安全有效的新冠疫苗。^②2022年5月24日，美日印澳四国领导人在东京举行会谈，并在会谈中重点讨论了疫苗合作和全球卫生安全。会后，四国领导人发表声明称“四国已经并将继续领导应对新冠病毒的全球努力，以期建立更好的卫生安全系统。同时，四国将继续在需要的地方和时间分享安全、有效、负担得起和有质量保证的新冠疫苗”。^③

从美印两国目前的合作态势看，拜登政府在战略上更加倚重印度，目的是推行“印太战略”以遏制中国。而防务合作是美印战略融合的基础，使印度在军事防务方面逐步向美国靠拢。此外，作为“四方机制”领袖，美国在新冠疫情扩散之际与印度携手，将“四方机制”由军事协调向新冠疫情等非传统安全领域拓展，旨在彰显美国在印太地区的领导力和治理能力。

三、调整与变动：拜登政府印度政策中的“易变”要素

特朗普总统过分地奉行保守主义，在其执政期间不仅与印度打贸易战和限制移民，而且在南亚政策中更多地重视印度而导致了巴基斯坦的忽视。作为传统的民主党建制派领袖，拜登在这些问题上表现出与特朗普不同的政治理念。

① “Biden: Quad Partners Boosting COVID-19 Vaccine Production in India”, <https://it.usembassy.gov/biden-quad-partners-boosting-covid-19-vaccine-production-in-india/>.

② The White House, “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>.

③ “Quad Joint Leaders Statement”, <https://in.usembassy.gov/quad-joint-leaders-statement/>.

（一）重塑与印度的贸易关系

在特朗普政府时期，美国与印度因关税、市场准入、贸易逆差等问题导致两国贸易关系剑拔弩张。为了制裁印度，美国于2017年停止了美印贸易政策论坛（TPF），并于2019年终止了印度的普惠制贸易地位（GSP）。而美印贸易关系也因贸易分歧受到冲击。根据美国贸易代表处的数据，2020年美国与印度的商品贸易总额约为783亿美元，与2019年相比萎缩13.1%，是特朗普执政时期的历史最低点。拜登执政后，为了缓和两国贸易分歧，开始着手改善与印度的贸易关系。2021年11月，美国和印度重启贸易政策论坛，就关税等问题进行磋商。同月，美国宣布与印度就数字服务税（DST）待遇达成一项政治协议。印度承诺将从数字服务税转变为新达成的相关全球税收框架。作为交换，美国同意终止对印度部分商品的额外关税。^①2022年1月，美印就涉农产品进出口达成协议，印度首次允许进口美国猪肉，美国则允许进口印度的芒果。

在拜登政府的积极推动下，美印贸易分歧有所缓和，两国贸易关系进一步强化。印度工商部数据显示，2021年美国与印度的双边商品贸易突破千亿美元大关，总额为1133.94亿美元，与2020年相比增长约45%。在美国的前15名贸易伙伴中，印度的增幅最大，美印经济关系进一步深化。^②2022年1—6月，印美贸易额约为670亿美元，其中美国对印度的出口额为230亿美元，而印度对美国的出口额为440亿美元。按此发展趋势，预计2022年美印贸易总额将超过2021年。由此可见，拜登政府在贸易议题上更加谨慎，或将继续采取搁置分歧、循序渐进、寻求合作的方式，继续深化美印贸易关系。

表1 美国对印度商品贸易总额

单位：百万美元

	2017	2018	2019	2020	2021
总额	74197.2	87426.2	92104.8	78284.6	113391
出口额	25647.8	33176.6	34221.4	27080.3	40130.1
进口额	48549.4	54249.6	57883.4	51204.3	73260.9
盈余	-22901.6	-21073.0	-23662.0	-24124.0	-33130.8

数据来源：美国人口普查局，<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5330.html>。

（二）放松对印度的移民管制政策

2020年6月22日，特朗普宣布暂停发放H-1B、L级等工作签证。据此，在2020年6月23日之后获得上述签证的非美国公民将在12月31日前不得进入美国。然而，在发放的H-1B签证中，印度专业人士的获得比例高达70%。因此印度国家软

^① “U.S.-India Trade Relations”, <https://crsreports.congress.gov>.

^② “India-US trade crossed \$100bn-mark in 2021”, <https://www.hindustantimes.com/india-news/indiaustrade-crossed-100bn-mark-in-2021-101644530664858.html>.

件和服务公司协会表示，特朗普的这项政策将影响到印度 IT 专业人员的赴美工作和移民事务。^① 拜登执政后，通过更新以家庭为基础的移民制度，修订以就业为基础的签证规则，增加多样性签证的数量，调整了特朗普时期对美国移民的限制。在 H-1B 签证方面，拜登总统撤销了 2017 年 10 月特朗普政府通过的旨在拒绝 H-1B 签证的备忘录。根据美国国家政策基金会（NFAP）的报告，2021 财年新 H-1B 签证申请的拒绝率降至 4%，远低于 2018 财年的 24%、2019 财年的 21% 和 2020 财年的 13%。^② 此外，拜登政府正式撤回了特朗普时期的 H-1B 签证薪资优先抽签政策，还提议立法向 H-1B 签证持有人的配偶提供永久工作许可。^③ 拜登政府的移民政策调整，将放松对印度的移民管制措施，从而有利于进一步吸取印度高素质人才移民美国。

（三）在南亚实施更加平衡的印巴政策

在特朗普政府时期，美国实施对印“一边倒”政策，几乎停止了对巴基斯坦的军事援助。^④ 而拜登政府的南亚政策更加稳健。在阿富汗问题上，美国需要巴基斯坦的支持，因而在拉拢印度的同时也重视巴基斯坦的战略价值。早在多哈谈判签署美国—塔利班和平协议时，巴基斯坦便利用其对塔利班的影响发挥了关键作用，因此拜登政府也意识到巴基斯坦的重要战略作用，同时在应对阿富汗问题上也更加倚重巴基斯坦。^⑤ 2021 年 3 月，美国阿富汗问题特别代表哈利勒扎德访问伊斯兰堡，会见了包括陆军参谋长巴杰瓦在内的巴基斯坦官员，商讨美国与巴基斯坦共同促进阿富汗和平进程等问题。^⑥ 2021 年 8 月，美国完成了从阿富汗的撤军行动，阿富汗的和平稳定成为新的议题。2021 年 11 月，美国赴伊斯兰堡参与巴基斯坦主办的阿富汗问题“中美俄+”机制扩大会议，就阿富汗的和平与稳定进行磋商。同一时期，印度也举行了关于阿富汗问题的地区安全对话，与会成员只包括俄罗斯、伊朗和中亚五国。不难看出，在阿富汗问题上，拜登政府对巴基斯坦的重视度不亚于印度。2022 年 3 月底，美国和巴基斯坦共同参与了在中国举办的阿富汗问题“中美俄+”机制扩大会议

① Tridivesh Singh Maini, *Trump or Biden? The Potential Impact of the US Election on India*, Nedlands: Future Directions International Pty Ltd, 2020, p.14.

② “H-1B Visa Denial Rate Drops”, <https://www.shrm.org/resourcesandtools/hr-topics/talent-acquisition/pages/h1b-visa-denial-rates-drop.aspx>.

③ “Key Facts about U.S. Immigration Policies and Biden’s Proposed changes”, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/01/11/key-facts-about-u-s-immigration-policies-and-bidens-proposed-changes/>.

④ Sumit Ganguly and M. Chris Mason, *An Unnatural Partnership? The Future of U.S.-India Strategic Cooperation*, Carlisle: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2019, p.9.

⑤ “US Hails Pakistan’s Role in Advancing Afghan Peace”, <https://www.voanews.com/south-central-asia/us-hails-pakistan-role-advancing-afghan-peace-process>.

⑥ “U.S. Department of State. Department Press Briefing”, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-march-8-2021/#post-224701-AFGHANISTAN>.

议，再次讨论了阿富汗的和平重建问题。^①事实上，在“印太战略”乃至全球战略上，印度对美国的作用不可或缺。而在阿富汗问题上，拜登政府则更加重视巴基斯坦，因此其南亚政策也由特朗普时期“重印轻巴”的战略导向，回归到传统的“兼顾印巴”的战略平衡轨道。

实际上，拜登政府在经贸、移民、南亚政策上做出调整，主要是受自由主义和国际主义的影响。以意识形态观之，拜登是温和自由主义者。^{②③}因此在处理贸易问题上，与特朗普重商主义言行相比，拜登更加温和，希望同印度通过谈判达成小型贸易协议进而推动美印贸易持续向好。而在移民问题上，作为美国自由主义的大本营，民主党素来支持移民，遵从自由主义传统。同时，通过放松对移民政策的管制，可以增加美国的外来移民数量以巩固民主党票仓。在国际事务上，拜登是个自由国际主义者。^④拜登的外交政策与特朗普的民族主义、民粹主义不同，拜登注重重塑结盟与伙伴关系。因此，在南亚问题上，拜登政府的政策表现更像奥巴马，采取更加平衡的印巴政策。巴基斯坦是美国的反恐盟友，在阿富汗问题上仍然具有重要作用。而印度作为美国联手制华的战略伙伴，在美国的“印太战略”中更是不可或缺。因此，兼顾印巴成为拜登政府的南亚政策选择。

四、龃龉与分歧：美印关系的挑战

拜登政府延续了特朗普提出“自由和开放的印太战略”，加强了与印度的防务和抗疫合作，并就美印贸易关系、移民政策和南亚政策作出相应调整。然而，美印两国在经贸、人权、俄罗斯、伊朗以及中国问题等议题上仍存在分歧。

（一）在经贸问题上，美印贸易关系虽趋于缓和，但症结仍然存在

特朗普执政四年后，美国民粹主义情绪和保护主义势力遗留下来。拜登当政后，虽然没有过度的重商主义言论，但拜登政府部分延续了特朗普政府的政策路线。拜登认为，“外交政策植根于美国中产阶级的需求和抱负”。^⑤2021年2月，拜登在其首次对外政策演讲中再次指出，“外交政策和国内政策之间不再有明确的界限。美国采取的每一个行动，以及美国在国外的所作所为，都必须考虑到美国的工薪家

① 《王毅集体会见阿富汗问题“中美俄+”磋商机制会议与会代表》，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202203/t20220331_10658081.shtml。

② 根据 CNN 的一项民意调查：美国民众评价拜登处理事务的能力，评为 69 分。在评价体系中，0 分表示最保守，25 分表示偏保守，50 分表示温和，75 分表示偏自由，100 分表示最自由。

③ Harry Enten, “How Biden Is as Liberal as He Said He’d Be”, <https://edition.cnn.com/2021/05/02/politics/biden-ideology-analysis/index.html>。

④ Duncan Mil, “The Freight Politics Facing Biden’s Foreign”, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/23/the-freight-politics-facing-bidens-foreign-policy/>。

⑤ “Democratic Party Platform”, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2020-democratic-party-platform>。

庭”。^①因此，拜登政府难以彻底扭转特朗普遗留下来的对外经济政策，美印经贸关系的障碍也难以消除。在贸易普惠制问题上，由于市场准入问题，印度的普惠制贸易地位尚未恢复。倘若美国恢复印度的普惠制，美国对印度的贸易逆差将大幅提升，而2021年美国对印度的贸易逆差已增至331.3亿美元。在知识产权方面，美国在2021年仍将印度置于“特殊301”报告的“优先观察名单”上，指责印度的专利待遇漏洞、知识产权盗窃率高、商业秘密保护松懈等问题。在世界贸易组织中，美国对印度自称为发展中国家而要求在世贸组织规则下享有特殊和差别待遇的做法表示批评。^②而印度也对美国的数据密集型企业进行打压。在数据储存与安全上，印度推动数据本地化，以及印度持有数据主权与数字殖民主义观念，使美国的谷歌、亚马逊等数据密集型巨头企业在印度发展面临困难。^③2022年10月25日，印度市场监管机构对美国互联网巨头谷歌公司罚款1.13亿美元，并要求谷歌允许软件开发商使用第三方支付软件。^④由此来看，美印经贸分歧在短期内难以消除。

美印经贸问题的深层矛盾反映出了美印经济利益差异，以及印度对经济主权的谨慎。一方面，拜登政府旨在重振美国经济，防止美国工人与就业受到威胁，在贸易问题上不会有较大让步。^⑤而印度贸易保护主义十分严重。就关税而言，印度的52个最惠国应用税率范围是从0—150%，简单平均最惠国税率约为17%—18%，在世界主要经济体中属于最高行列。^⑥而且，在“印度制造”运动下，印度对劳动密集型产品、手机、电视和其他电子通信设备征加关税，给美国出口商造成较大困扰。^⑦另一方面，印度的数据主权意识给美印数字经济合作造成冲击。印度政府规定，必须通过本地化要求对数据流进行技术和法律控制，这涉及到数字领域的政治主权。而全球大型的美国技术公司进入印度市场，收集印度公民数据，将其经济价值提取回美国，使印度冠有“数字殖民主义”魔咒。正如印度最大私营企业信实工业（Reliance Industries）董事长穆克什·安巴尼（Mukesh Ambani）所述，“数据殖民和其他形式殖民一样糟糕，印度的数据必须由印度人控制和拥有，而不是由企业，特别是全球

① The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

② “U.S.-India Trade Relations”, <https://crsreports.congress.gov>.

③ “Trading in US-India Data Flows Prospects for Cooperation in US-India Data Policy”, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/trading-in-us-india-data-flows-prospects-for-cooperation-in-us-india-data-policy/>.

④ 《印对谷歌开出巨额罚单》，<https://m.gmw.cn/baijia/2022-10/27/1303178907.html>。

⑤ Michael Kugelman, “How May U.S.-India Relations Under Biden Differ from the Trump Era”, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/how-may-us-india-relations-under-biden-differ-trump-era>.

⑥ “View: India must Policy-push Itself away from A Protectionist Mindset and Compete Globally”, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/view-india-must-policy-push-itself-away-from-a-protectionist-mindset-and-compete-globally/articleshow/80176370.cms?from=mdr>.

⑦ “India-U.S. Relations”, <https://crsreports.congress.gov>.

企业所有”。^①

（二）在印度人权问题上，美印争议较为突出

在特朗普执政时期，美国政府搞“双重标准”，一方面对中国在香港、新疆等主权范围内的正当权利进行指责，另一方面选择性忽视印度出台的基于宗教歧视的《公民身份（修正）法案》和印控克什米尔的管控措施。而拜登则以“世界人权卫士”自居，因此更加关注印度的人权问题。拜登在竞选期间便发布过关于印度的《公民身份（修正）法案》、新公民身份登记制度和恢复克什米尔自由的言论。在克什米尔的人权问题上，拜登表示，“在克什米尔，印度政府应采取一切必要步骤，恢复所有克什米尔人民的权利。对持不同政见者的限制，如阻止和平抗议或关闭、降低互联网速度，都会削弱民主”。^②此外，在人权问题上，具有印度血统的美国副总统哈里斯也公开批评印度歧视穆斯林的政策，宣称“如果确有需要，美国有必要进行干预”。^③美国布鲁金斯学会外交政策研究员德鲁瓦贾尚卡在《印度斯坦时报》撰文称，“印美都骄傲于自己是民主国家，但这不足以拉近双方距离，印美两国的民主是存在本质性差异的。为此，印美在双边和全球民主问题上开展合作需要进行有力的对话”。^④2021年9月，拜登总统在白宫会见莫迪总理时，引用圣雄甘地的“非暴力、尊重、宽容”的思想来提醒莫迪，警示印度应该关注印度的人权问题。^⑤

事实上，拜登政府将人权置于外交政策中心，试图以美式民主和人权价值观，重塑全球影响力。这一理念反映在拜登政府发布的报告中。2021年5月，美国国务院发布“2020年度国际宗教自由报告”，指出“印度宗教自由状况继续恶化，由印人党领导的印度政府推行印度教民族主义政策，对宗教自由产生了系统性、持续性的严重侵犯”。^⑥而在2022年美国国务院颁布的《2021年国别人权报告：印度》中，美国也明确指出印度存在的人权问题，包括警察和监狱官员实施酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；恶劣和危及生命的监狱条件；任意或非法定干涉隐私；限制言论自由和媒体自由；严重的政府腐败；涉及基于宗教信仰、社会地位或性取

^① Justin Sherman, “Trading in US-India Data Flows Prospects for Cooperation in US-India Data Policy”, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/trading-in-us-india-data-flows-prospects-for-cooperation-in-us-india-data-policy/>.

^② Tridivesh Singh Maini, *Trump or Biden? The Potential Impact of the US Election on India*, Nedlands: Future Directions International Pty Ltd, 2020, pp.1-3.

^③ 王世达：《拜登时期美印关系的展望》，《世界知识》，2021年第1期，第51页。

^④ Dhruva Jaishankar, “India and the US should Have A Dialogue on Democracy”, https://www.google.com/amp/s/www.hindustantimes.com/columns/india-and-the-us-should-have-a-dialogue-on-democracy/story-ZHw0pFksGdrp19Ux8xcW2M_amp.html.

^⑤ “The Biden Administration Is Enabling India’s Human Rights”, <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/12/5/the-biden-administration-is-enabling-indias-human-rights-abuses>.

^⑥ Office of International Religious Freedom, “International Religious Freedom Reports”, <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/2021-04/2021%20Annual%20Report.pdf>.

向或性别认同针对少数群体成员的暴力和歧视的犯罪；以及强迫和强制劳动等。^①总而言之，拜登政府自由主义意识形态突出，人权问题是当前美印关系的一道槛。

（三）在俄罗斯、伊朗以及对华政策上，美印持不同立场

就俄罗斯而言，拜登政府对俄政策更趋强硬。拜登在2020年大选前曾宣称，俄罗斯是美国安全的“最大威胁”，民主党人将与欧洲合作伙伴反对复仇的俄罗斯，不允许莫斯科干涉；同时，拜登也重申美国对北约和捍卫盟国的承诺，继续为乌克兰的改革及其领土完整提供跨大西洋支持。^②2021年2月，拜登在对外政策演讲中公开指责俄罗斯对美国的侵略性行动（干扰美国选举、网络攻击等），并称要俄罗斯为此付出代价。^③然而，俄罗斯是印度“特殊特惠的战略伙伴关系”，且印俄军事防务合作密切，美印涉俄立场截然相反。特别是2022年2月俄乌冲突爆发后，美国对俄罗斯采取了前所未有的制裁，包括利用国际资金清算系统（SWIFT）制裁俄罗斯，冻结俄罗斯的外汇储备等。而印度在俄乌冲突中则采取中立立场。在联合国的数次涉乌决议中，印度都投下弃权票。而且，在美西方集体制裁俄罗斯情况下，印度在2022年2—3月至少进口了1300万桶俄罗斯原油。相比之下，2021年印度全年来自俄罗斯的总购买量仅1600万桶。^④印度财政部长尼尔马拉·西塔拉曼表示，“为了国家利益，即使孤立克里姆林宫的压力越来越大，印度仍将继续购买廉价的俄罗斯石油”。^⑤这也凸显出美印两国在对俄问题上的立场差异。

就伊朗而言，拜登政府对伊政策相对温和，但变数较大，与印度期待的美伊关系存在差距。在特朗普政府时期，美国退出伊核协议，对伊朗石油出口进行制裁，导致印度停止从伊朗进口石油，印度和伊朗关系出现了螺旋式下降。拜登执政后，有意重返伊核协议。2021年10月，拜登承诺美国将有条件地重返伊核协议，针对伊朗的相关制裁也将解除。^⑥实际上，印度希望美国解除对伊朗的石油制裁。印度是世界第三大石油进口国和消费国，80%以上的原油依赖进口，而制裁前的伊朗曾是印度的第二大石油供应国，对于保障印度的能源安全具有关键作用。2021年，中东是印度石油进口的主要来源地，其中前三名分别是伊拉克（22.14%）、沙特阿拉伯

① U.S Department of State, “2021 Country Reports on Human Rights Practices:India”, <https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/india/>.

② “Democratic Party Platform”, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2020-democratic-party-platform>.

③ The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

④ “US Says No ‘Red Line’ for India’s Oil imports from Russia”, <https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/oil-gas/us-says-no-red-line-for-indias-oil-imports-from-russia/articleshow/90571135.cms>.

⑤ Vrishti Beniwal and Debjit Chakraborty, “India Will Continue to Buy Oil From Russia, Sitharaman Says”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-01/india-will-continue-to-buy-oil-from-russia-sitharaman-says>.

⑥ 《拜登承诺美国将有条件地重返伊核协议》，http://www.news.cn/world/2021-10/31/c_1128014201.htm。

(16.40%)、阿联酋(9.02%)。^①但从地理位置看,伊朗才是距离印度最近的中东国家,能源互补性强,因此印度也一直期待深化与伊朗的合作。然而美伊关系却一直没能得到根本缓和。2022年4月,伊朗外长阿卜杜拉希扬称,伊朗一直与法国、德国、英国、俄罗斯、中国以及美国谈判,且在维也纳的会谈协议接近达成,目前主动权在美国手中。^②然而,伊朗要求美国将伊斯兰革命卫队从美国恐怖组织名单中移除,但美国则表示对伊斯兰革命卫队的制裁将持续存在。2022年10月20日,在白宫新闻发布会上,白宫国家安全委员会战略沟通协调员柯比(John Kirby)指责伊朗“直接参与”(directly engaged on the ground)俄乌冲突。^③2022年11月8日,拜登政府宣布针对伊朗的国家紧急状态延长一年。^④可见,美伊关系仍存在不确定性,美国对伊朗制裁的解除充满变数。美伊关系紧张致使印伊经贸关系受损。特别是美国对印度购买伊朗石油的制裁威胁,损害了印度的能源安全利益,招致印度的不满。

在对华政策上,印度与美国的战略理念也并不一致。拜登政府将中国定位为“最大竞争对手”,主张拉拢包括印度在内的盟友和伙伴国对华进行战略围堵。拜登执政后,美日印澳四国召开了首次外长视频会议。美日围绕“印太构想”,宣布将在四国框架内“加强合作”,但印度使用的措辞只是“交换了意见”。^⑤实际上,中印之间仍存在共同利益和合作空间。根据印度商务部的数据,2021年中印双边贸易额历史性突破千亿美元,达1256.6亿美元,其中印度自中国进口达975亿美元,甚至超过2019年中印双边贸易总额。这反映出中印两国在经贸层面仍具有较大的合作空间。此外,中印两国在国际事务和双边关系上仍保持战略合作。2021年11月,中印俄三国外长发表《联合公报》,肯定中印俄合作对经济增长与全球和平、安全、稳定、发展的作用。2022年3月,中国国务委员兼外交部长王毅赴新德里与印度外长苏杰生举行会谈。双方就恢复边界稳定、深化经贸合作等问题达成重要共识。^⑥2022年7月7日,中国外交部长王毅同印度外长苏杰生在二十国集团外长会议期间举行会谈,苏杰生在会谈中表示“印方十分期待有一个积极、合作、建设性的印中关系,愿同

① “Ukraine Crisis: Why India Is Buying more Russian Oil”, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-60783874>.

② “Iran Says Agreement in Vienna Nuclear Talks Close”, <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/iran-says-agreement-in-vienna-nuclear-talks-close/articleshow/90624264.cms>.

③ “On-the-Record Press Gaggle by NSC Coordinator for Strategic Communications John Kirby”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/20/on-the-record-press-gaggle-by-nsc-coordinator-for-strategic-communications-john-kirby/>.

④ The White House, “Notice on the Continuation of the National Emergency With Respect to Iran”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/11/08/notice-on-the-continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-iran-4/>.

⑤ Ministry of External Affairs Government of India, “3rd India-Australia-Japan-USA Quad Ministerial Meeting”, https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33540/3rd_IndiaAustraliaJapanUSA_Quad_Ministerial_Meeting&lang=en.

⑥ 《王毅同印度外长苏杰生举行会谈》, http://www.gov.cn/guowuyuan/2022-03/25/content_5681582.htm.

中方共同努力，推进关系改善进程，将两国领导人的共识和愿景转化为现实”。可见，中印有望在经贸领域深化合作，并在国际和地区事务上继续保持战略互动。在美国推动产业链去中国化，并以“四方机制”遏制中国之时，印度仍将是“四方机制”中最薄弱一环。

美印对俄罗斯、伊朗、中国的立场差异，反映了美国的霸权主义与印度的战略自主之间的根本分歧。俄罗斯、伊朗、中国被美国视为其在欧洲、中东和印太地区的霸权威胁。而印度则避免成为美国的霸权附庸，主张战略自主。在俄罗斯问题上，印度抵制美国制裁压力，坚持引进俄 S-400 防空导弹系统。特别是在俄乌冲突中，印度坚持中立立场，以示其战略自主。在伊朗问题上，由于美国的制裁威胁，且伊朗实力远逊于美国，印度被迫暂时停止从伊朗进口石油，但双方正通过易货贸易机制来解决贸易问题。在对华问题上，印度更不想沦为美国的日韩式或澳大利亚式的“附庸”盟友。加之俄乌冲突爆发，使印度对充当美国抗华“马前卒”感到不安。因此，美印分歧凸显了印度的大国自尊和战略自主。

五、美印关系的未来走势

从全球霸权角度上看，美国希望将印度纳入其战略轨道，使之全面倒向美国。而美印关系的未来走势则取决于印度多大程度上愿意纳入美国战略轨道。

未来，美印两国不太可能发展成为同盟关系。印度长期以来一直奉行不结盟的外交政策，在涉及国家安全时，坚持“战略自主”原则，期望通过独立的外交策略，使印度在全球事务中扮演大国角色。此外，随着印度对其大国崛起潜力的认知，更不愿意将自己捆绑在美国的地缘战略轨道之上。如果印度追随日本和澳大利亚成为美国的军事盟友，印度的地位就会降低，在外交上将受到美国的影响，这将不可避免地影响印度向全球大国迈进。^①印度外长苏杰生也曾表示，“在未来，印度将不会加入任何联盟”。^②因此印度将继续坚持其“战略自主”的外交原则，而不会完全融入美国的同盟体系。

然而，为维持美国在印太地区以及全球的主导地位，拜登政府将进一步推进美印关系。美国的军事盟友北约成员国远在欧洲，对亚太事务有心无力，日本长期追随美国外交政策，但其军事能力有所限制。印度是唯一在领土、人口和体量上与中国等量齐观的国家，美国必须倚重印度推进其“印太战略”。而印度同样对中国的崛起感到担忧，因此也会积极寻求和美国的战略合作，以达到制衡中国的战略目标。

战略与防务合作仍将是两国合作的重点。在战略协同上，美、印两国将以“四

^① Yang Rui and Wang Shida, "India and the Indo-Pacific Strategy Vision: Orientation, Involvement and Limits", *Contemporary International Relations*, May/June 2018, p.65.

^② "India Will Never Join Any Alliance: Jaishankar", <https://www.deccanchronicle.com/nation/in-other-news/210720/india-will-never-join-any-alliance-jaishankar.html>.

方机制”为抓手，致力于推进建设“自由开放的印太”。为换取印度对美国“印太战略”的支持，美国继续支持印度成为改革后的联合国安理会常任理事国，支持印度加入核供应国集团。在国防贸易方面，美印合作空间较大。未来，印度将进一步推进国防采购以更新苏联时代的军火库，旨在促进其军队转型，使印军成为拥有先进技术与全球影响力的军队。美国则寻求与印度磋商以确定印度要求的技术共享和联合生产模式下的武器销售。而且，美国正试图将洛克希德·马丁公司的新型战斗机 F-21、波音公司的 F/A-18 “超级大黄蜂”和 F-15EX “鹰”先进战斗机推销给印度。在军事演习方面，美印合作的重点是海上安全和互操作性。美国是印度对外联合演习和人员交流最多的国家，包括大型年度“马拉巴尔”联合海军演习、双边和多边空中演习，以及联合特种部队训练和其他地面部队演习。从重点上看，美印将持续深化“马拉巴尔”军事演习，提高各国的互操作性，以维护其所谓“自由开放的印太”。

美印两国在部分议题上的矛盾分歧将影响两国的关系发展。2021年4月，美国海军舰艇未经印度允许，借口“航行自由”闯入印度拉克沙群岛以西的印度专属经济区，引发了印度政府的抗议。这也表明印度仍然将印度洋作为自身的战略核心区域，美国过度介入印度洋事务将加剧两国之间的政治分歧。此外，在俄乌冲突问题上，美国与印度的立场分歧较为突出。美国迫使印度选边站队，要求公开谴责和制裁俄罗斯。但主张战略自主的印度，拒绝美国的指手画脚，在能源、军售等领域仍然与俄罗斯保持合作。因此，在对俄立场上的差异也可能影响到两国关系的发展。

在此情势下，中国应审时度势，利用俄乌冲突下的美印分歧、中印立场相近的新形势，妥善处理好中印问题，稳定中印关系，防止美印组建反华联盟。此前，由于新冠疫情冲击，印度2020—2021财年GDP增长率为-7.3%，且2020年印度GDP仅为2.66万亿美元，略低于英国的2.76万亿美元，跌出全球GDP排名前五。中国或可以经贸合作为突破口，推动中印关系正常发展。与此同时，中国应完善边境管控机制，在中印边境西段大部分地区已实现脱离接触的条件下，推动剩余地区的脱离接触，实现中印边境局势正常化。此外，中国还应在金砖五国、中印俄三边合作机制、上海合作组织，以及更广泛的国际组织与印度开展合作，实现两国的互利共赢。

[责任编辑：孙喜勤]