

论美印安全合作的机制化建设

刘红良*

【内容提要】 近年来,美印关系逐渐升温,尤其在安全领域,双方合作的广度及深度令人印象深刻。两国在联合军演、防务产品销售、国土安全等方面的合作成果较为明显,借助安全合作协议的签署、联合机构的建立,双方安全合作机制化渐趋形成。未来两国安全合作是否会继续深化,机制建设中存在哪些促进及制约因素,对这些问题的探讨无疑有助于深化对美印双边关系的认识,从而把握未来两国关系的发展方向。

【关键词】 美印 机制化 安全合作 制约

随着奥巴马政府外交政策的调整,印度在美国的全球战略考量中被赋予越来越重要的作用。尤其是亚太再平衡战略的出台,全面提升了美印战略关系,印度的作用也日益凸显。与美印两国已经进行的安全合作相承接,学者们的研究成果也多倾向于从安全合作的具体举措入手,探讨两国安全合作的促进因素及可能的制约,得出两国安全合作关系未来将进一步拓展、深化等较具有倾向性的结论。然而,对美印安全合作关系进行全面、审慎的评估之后,笔者发现,两国安全合作的重心是围绕机制化建设进行的,小布什时期已逐渐呈现机制化的趋势,在奥巴马政府时期得到进一步增强。从机制化建设的角度评估两国安全关系的激励因素、障碍及深层次制约,以逐渐趋向于结论的得出,可能更具有说服力。因此,立足于对两国安全合作的机制化建设已经取得的成果进行梳理、分析,探讨机制化建设中两国利益的汇聚以及阻碍因素就成为本文的主要任务。

* 赣南师范学院东南亚研究中心讲师

一、美印安全合作现状

美印安全关系的突破性进展可以追溯到小布什政府时期,作为应对中国崛起及伊斯兰原教旨主义威胁的举措,小布什重新评估和提升了印度的战略重要性,将其作为潜在的伙伴以保证印度洋地区的和平和稳定,并重新塑造亚洲地区的战略平衡。^①与这一战略思维相适应,两国安全关系逐渐升温。

(一) 联合军事演习

双边联合军演的规模、范围和复杂程度都有显著变化。从2001年到2011年,双方进行了56次联合军演及军事行动,包括在阿富汗的“持久自由行动”(Operation Enduring Freedom)、在孟加拉湾的四国海军“马拉巴尔演习”。四国海军协调的迅即和有效性在2004年12月的印度洋海啸救援中得到有效展示,充分显示了在应对传统及非传统安全方面的合作潜力。^②2010年,美印在阿拉斯加进行了年度联合军演的高层桌面军事推演。^③美军太平洋司令部计划在印度船只上装备美国科技以提升未来应对安全挑战时的协调和联合执行任务的能力,保证东亚与西亚间海上航线及通讯安全也成为双方共同的目标。海军联合军演有助于奠定军事合作的基础,并促使两国的军演逐渐向着复杂化方向发展。通过将美国海军的年度四大军演与印度年度联合演习建立联系,两国海军间建立专业的关系和熟悉度,运行一体化空中/导弹防御、反水面战、反潜艇战以及海军特种作战。^④

除了海军及海岸警戒方面的合作,印度极欲与美军在海军陆战队方面展开合作以发展其两栖作战能力。两国间进行的年度春季演习(Exercise Shatrueet)是一种互惠的、中队规模的场地训练演习。自2010年起,春季演习开始将重点转向两栖作战原则及行动。空军方面,“对抗印度”(Cope India)是

^① Ashok Sharma, "The U. S. - India Strategic Partnership: An Overview of Defense and Nuclear Courtship," July 4, 2013. <http://journal.georgetown.edu/2013/07/04/the-u-s-india-strategic-partnership-an-overview-of-defense-and-nuclear-courtship-by-ashok-sharma/>

^② Anupam Srivastava, "India: Towards True Partnership," *The Journal of International Security Affairs*, No. 11, Fall 2006, pp. 21 - 28.

^③ U. S. Department of Defense, "Report to Congress on U. S. - India Security Cooperation," November 2011, p. 3. http://www.defense.gov/pubs/pdfs/20111101_NDAA_Report_on_US_India_Security_Cooperation.pdf

^④ Ibid.

两国间空军联合军演的主要形式,每两年举行一次。2009年双方在阿格拉的演习主要集中于人道救援方面行动的机动性。2010年,美国空军和印度空军进行了联合接触(Unified Engagement)的研讨,主要聚焦于未来制空权概念的探讨,包括:情报、监控、侦查计划;打击强硬及深埋的目标;空中搜查及救援行动。而这次研讨的议程是两国空军年度行政指导组(Executive Steering Group)会议制定的,重要主题是专家交流,涉及机场工程、情报、武器、战略以及飞行安全等科目。

(二) 防务产品销售及装备合作

“九一一事件”后,美国取消了对印制裁,两国防务合作逐渐进入上升通道。2005年以来,两国防务贸易取得了显著进展,印度与美国签署了二十多个对外军事采购协议用于购买防务产品及服务,采购的产品包括C-17及C-130J飞机、TPQ-37雷达、鱼叉导弹、传感器引爆武器等等。2011财政年度,印度成为美国第三大军火采购商,年合同价值达45亿美元。^①截至2011年11月,美国通过印度的军事采购协议获得的销售额接近60亿美元。^②2012年6月,两国防务累计销售超过80亿美元。^③除获得巨额利润外,防务产品的销售也为双方军队间的训练和人员交流提供了机会,并使之逐渐形成一种机制。以飞机销售为例,C-130J飞机于2011年2月开始交付印度,并在9月锡金的地震中执行关键的人道救助行动。美国空军帮助印度训练了一百多名空军人员,包括飞行员、装卸长和维修人员。在C-17合同完全履行的情况下,印度将组成世界第二大C-17飞行编队。

在防务技术与系统方面,美印有着广泛的合作机会。美国海军研究所和印度防御研究与发展组织正实施2011年2月签署的一项教育交流计划和联合研究项目计划。两国间的科学和技术合作主要集中于交流信息和项目合作,正在进行的合作包括动力能源、微型飞行器、环境预警等方面。

(三) 国土安全方面的合作

2008年发生的孟买恐怖袭击案表明,印度在应对国内安全威胁上存在能

^① “India is Third Largest Buyer of US Arms,” December 8, 2011. <http://www.ndtv.com/article/india/india-is-third-largest-buyer-of-us-arms-156515?from=home-otherstories>

^② U. S. Department of Defense, “Report to Congress on U. S. - India Security Cooperation,” p. 5.

^③ S. Amer Latif and Amb. Karl F. Inderfurth, “U. S. - India Defense Trade; Opportunities for Deepening the Partnership,” CSIS Report, Vol. 2, Issue 7, July 2012, p. 7. http://csis.org/files/publication/120713_WadhvaniChair_USIndiaInsight.pdf

力不足和装备缺陷的弊端,这也为两国在国土安全上进行合作提供了机会。正如美国国土安全部部长珍妮特·纳波利塔诺(Janet Napolitano)所说,两国相互之间需要借鉴的很多,相互关系中也会得到很多的收益。^①孟买恐怖袭击案之后的信息交流,为两国高科技倡议和国土安全领域的努力合作奠定了稳固的基础。例如,为对疑犯拉纳与赫德利进行取证,印度国家情报局与美国方面合作,收集恐怖分子的对话录音,以便最终进行判决。2010年1月15日,拉纳和赫德利在美国被联邦大陪审团指控为策划袭击日德兰邮报和帮助策划孟买恐怖袭击案。因美印双方安全机构开展积极有效的合作,案情取得重要突破。^②

2010年开始的印美战略对话决定通过扩展对话、军事演习以及领先科技的分享来强化两国的安全合作关系。2011年美国国土安全部和印度通讯与信息技术部签署网络安全备忘录。5月,两国举行首次国土安全对话,特别集中于国土安全及反恐合作,会上纳波利塔诺和印度内政部部长奇丹巴拉姆(P. Chidambaram)建议两国致力于城市治安、供应链安全、反非法交易领域的合作。^③2012年6月,在第三次战略对话上两国高层决定在一系列安全问题上进行合作,诸如反毒品、反走私、人道救援、灾难救济、网络犯罪、反恐、警察事务等。尤其是《美印反恐合作倡议》为美国在印度领土上进行反恐能力建设和人员培训提供了便利,其覆盖的范畴非常广泛,包括发展调查技能、提升法庭科学实验室的合作、建立程序提供相互调查的帮助、提高反洗钱、反伪钞、反恐怖主义资助的能力、运输及铁路安全、港口及边界安全方面的经验交流、加强特别反恐法庭之间的联系和训练。^④

此外,两国在行动合作、人员培训及交流等领域的合作也有所发展。如美国特种部队通过联合交流培训计划与印度进行联合行动,两国为在印度洋建立灾难联合响应机制进行培训与接触,两国空军在美国哥伦比亚空军基

^① Janet Napolitano, "Building Strong International Security Partnerships: The U. S. - India Homeland Security Dialogue," transcript from event at CSIS in Washington, D. C., June 2, 2011. See <http://csis.org/>

^② "Headley, Rana to Admit Plotting Mumbai Attack at ISI's Behest," *The Economic Times*, April 4, 2011. http://articles.economictimes.indiatimes.com/2011-04-12/news/29409913_1_rana-and-headley-suspicious-of-isi-complicity-mumbai-terror

^③ U. S. Department of Homeland Security, "Readout of Secretary Napolitano's Trip to New Delhi," *The Hindu*, May 27, 2011.

^④ Brianna Fitch, Melissa Hersh, Rick "Ozzie" Nelson, "U. S. - India Homeland Security Cooperation: Building a Lasting Partnership via Transportation Sector Security," CSIS Report, June 2013, p. 4. http://csis.org/files/publication/130618_Nelson_US-IndiaHomeland_WEB.pdf

地、密西西比以及印度海德巴德的空军基地进行 T-38 教练机飞行员交流项目等。

二、美印安全合作的机制化建设

对于机制建设来说,合作协议的签署、机构的设置至关重要,因其构建了机制的总体框架及发展方向。协议更多代表了高层对两国安全合作的设计及原则性规定,而其具体展开有赖于相关机构的实质性举措。同时,两国机制化合作的需求则构成了持续的推动因素。

(一) 美印已经签署的安全合作协议

对于战略利益趋近的美印两国来说,安全合作是在政府间相关协议框架指导下进行的,因而对两国已经签订的合作协议的追溯及梳理尤为必要。2004年1月,两国发起“战略伙伴关系后续步骤”(NSSP),双方共同致力于在民用核能、民用空间项目、高科技商贸及导弹防御领域的合作。其中《十年防务协议》及《美印民用核合作协议》被认为在增强美印防务及核合作关系上具有里程碑意义,引领了两国战略伙伴关系新时代的开启。2005年7月,两国签署《美印防务关系十年新框架》,进一步推进双方在各领域的合作,包括双向防务贸易、提高科技转让机会、有关导弹防御领域的联合生产及合作。协议揭示了提升双边防务产业关系的长期机制以及研究、产品向印度外包的可能性。它既有助于印度防务现代化的努力,也使得印度在防务获取来源、科技转让、合作生产方面更为多元化。^① 2006年,《印美海上安全合作框架》显示了两国合作应对海上安全威胁的意愿,涉及的威胁包括跨国犯罪、海上大规模杀伤性武器扩散、对人员、船只、财产的危害、环境恶化和自然灾害。2010年7月,两国签署了《美印反恐合作倡议》,进一步呼吁海岸警卫队和海军加强海上交流和合作以应对海盗和恐怖主义的威胁。^② 2012年,美国国防部部长帕内塔(Leon Panetta)访问印度期间,两国就《防务技术和技术合作倡议》进行磋商,以消除防务贸易中官僚机构的繁琐程序,以使贸易程序更为简便、直接和有效。在开发和生产防御系统方面,将美印双方关系从传统的买卖关系转化为伙伴关系。^③

^① Ashok Sharma, “The U. S. - India Strategic Partnership: An Overview of Defense and Nuclear Courtship” .

^② U. S. Department of Defense, “Report to Congress on U. S. - India Security Cooperation,” p. 2.

^③ S. Amer Latif and Amb. Karl F. Inderfurth, “U. S. - India Defense Trade: Opportunities for Deepening the Partnership,” p. 2.

对美印来说,安全乃至经济合作的前提在于克服影响两国信任和制约其合作展开的障碍,从这一点来说,2005年7月两国签署的《美印核安全合作倡议》意义尤为重大。因为核问题在两国关系中具有“初始刺激因素”的作用,该协议的签署释放了两国关系,说明两国已克服了制约其关系的最困难挑战——将印度整合进全球核不扩散体系。^① 协议旨在解决能源安全、核安全合作、印度加入全球核机制以获得其渴望的具有安全保障的核燃料和先进核反应堆。同时,该协议只是更广泛的合作倡议的一部分,围绕此领域的合作已延伸至空间、军民两用高科技、先进军事装备和导弹防御。^② 因而,没有核协议的签署,美印战略及防务伙伴关系就无从建立。小布什政府以核不扩散机制的“例外”做法使印度获得了敏感技术转让、双用途科技的权利,从而也表明美国政府致力于帮助印度使之成为一个大国,标志着美印对相互之间战略重要性的重新发现。2008年10月,美印两国正式签署民用核合作协议,在美国主导下国际原子能机构和核供应国集团同意给予印度特殊对待,为印度融入现有国际核机制并打破涉核高科技禁运创造了机遇。同时,协议最终能在美国国会顺利通过,在印度议会表决中化险为夷,足以表明印美深化战略关系在两国国内所获得的民意支持。^③

(二) 防务合作联合机构的建立

亚洲地区权力均衡、稳定的共同需求为美印两国的防务契约增添了深度。在一系列协议框架下,双方成立了各种联合机构,以具体指导安全和防务合作的开展。2012年帕内塔访印期间,提名副部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)为美印防务贸易合作的关键人物。2001年美印恢复多次中断的防务政策组(The Defence Policy Group)对话,其职能在于给予防务合作以政策方面的引导,评价所涉事项及广泛的防务政策合作问题,在其机制下处理不同机构在防务政策方面的协调与执行。所涉及的不同机构包括:防务联合工作组、高级技术安全工作组、防务采购和生产工作组、联合科技组、军事合作小组、服务执行指导小组等。^④ 高科技合作组创立于2002年,由美国商务部与

^① Ashley J. Tellis, “A New Friendship: U. S. - India Relations,” November 29, 2012. <http://carnegieendowment.org/globalten/?fa=50147>

^② Ashley J. Tellis, “India as a New Global Power: An Action Agenda for the United States,” July 14, 2005. <http://carnegieendowment.org/2005/07/14/india-as-new-global-power-action-agenda-for-united-states/fgx>

^③ 张力:《崛起中的印度:自我角色认知与对外战略调整》,载王缉思主编:《中国国际战略评论2011》,北京,世界知识出版社,2011年版,第90页。

^④ “India - U. S. Defence Relations”. <https://www.indianembassy.org/pages.phh?id=5>

印度对外事务部联合组成,并设立了由多个涉及科技转让的次级团体组成,主要负责纳米技术、国防与战略贸易、信息与生物技术、生命科学方面的合作事务。其中,下设的机构包括:高级技术保障组,由国防技术安全管理局和印度国防部共同领导处理许可及技术保障;国防采购和生产工作组,由国防安全合作局的首脑和处长组成,讨论未能决定的对印军售个案;联合科技组,由国防部长办公室和印度防务政策和发展组织共同领导,旨在寻求技术合作的可能性。^①

(三)美印安全合作的机制化及需求

从以上概括中可以看出,美印两国在安全合作方面机制化建设的轮廓已然显现。以框架性协议的签署为先导,“战略伙伴关系后续步骤”的推出,《十年防务协议》、《美印防务关系十年新框架》、《美印民用核合作协议》等一系列文件的签署,引领和指导着两国在具体防务领域合作的开展。同时为协调和解决合作工作中的机构设置、程序等问题,两国建立了专业性小组,作为实际工作推进的指导机构,如防务政策组、高科技合作组,下面分设了各次级机构,负责具体的合作事宜。由于防务政策和科技合作本身存在着一定程度的重叠,次级机构也会出现隶属上的交叉性。在相关协议的指导和专业机构的协调与配合下,两国在联合军演、防务产品贸易及合作生产、国土安全、人员培训、交流等多个领域进行了有效合作,并逐渐形成了合作常态化的特点。综合两国在安全合作方面的具体举措及已经取得的进展,可以得出两国已经在安全合作领域形成机制化的结论。

从国际机制本身来说,它是适应国际合作的需要而产生的,是“国际诸行为体在某一领域集体行为的原则、规则、规范以及议事规程。其中原则主要是共同的信念;规范是指规范了权力和义务的行为标准;规则是指某些领域的禁令和指令;议事规程指集体行动时约定俗成的惯例。”^②虽然对国际机制的研究者更多地把注意力放在国际机制的体系层次,专注于国际机制具有的降低交易成本、提供公共产品、推进合作顺利进行、减轻集体行动困境的效应,着重整体性供给与需求研究,而具体的国家行为体在特定的问题领域显然有着更强烈的合作需求,因而对特定国家之间机制需求及建设的考察也具

^① S. Amer Latif and Karl F. Inderfurth, “U. S. - India Defense Trade: Opportunities for Deepening the Partnership,” p. 36.

^② Stephen D. Krasner, “Structural Cause and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 1.

有重要的研究价值。

概而言之,美印合作的机制化需求来自于两个层面。首先是经济合作空间的不断扩大,其中印度经济的快速发展、权力的上升以及带来的发展机会对美国有着巨大的诱惑。据统计,2012年第一季度印度GDP增幅比上年同期增长1.3%,2000~2012年印度GDP年均增幅高达7.4%。^①据国际货币基金组织2012年4月的统计,2011年印度GDP总量约为4.46万亿美元,按购买力平价计算,不考虑欧盟在内,在183个国家中排名第三,超过了日本。^②2010年11月奥巴马访印期间两国签订上百亿美元订单,为复苏乏力、失业高企的美国经济创造了至少5万个就业机会,实质上奥巴马访印的最大目标就是刺激美国经济的复苏。^③而南希·鲍威尔上任驻印大使之初就明确表示,提升美印双边经济关系的合作潜力是其首要任务。^④在两国逐渐攀升的贸易总额中,最大的构成份额就是防务贸易,截至2012年6月累计额达到80亿美元。

其次,两国在防务领域合作既有经济因素,提升防务和安全战略关系也是重要的考量。奥巴马首次访印时将美印关系称为“21世纪决定性伙伴关系”,摒除其中的外交与宣传成分,对印美关系的重视程度也是不言而喻的。在重返亚太战略中,美国特别强调了印度所能发挥的作用,认为“印度能促进亚太地区的和平与安全,重返亚太战略需要与印度的长期伙伴关系,印度应成为亚洲经济的支柱与安全的提供者。”^⑤美国亚太战略的实施举措中除了继续加强与日、韩、澳等传统盟友的关系外,发展与印度等新伙伴的紧密合作也成为一个重要倚重。而印美关系的发展与强化也凸显了亚太地区安全体系发生的显著变动,美国为长久维持其霸权位置并延缓国家实力衰落进程,极欲消除其战略认知中“日益临近的现实威胁”。印度则需要倚重美国不断扩展其全球影响进而实现大国诉求,印度认识到在实现大国战略目标上美国

① “India GDP Growth Rate”. <http://www.tradingeconomics.com/india/gdp-growth>, 2012-05-06

② “India’s GDP Grows at 8.5% in FY-2011, Q4 Growth at 7.8%,” May 31, 2011. http://articles.economictimes.indiatimes.com/2011-05-31/news/29604483_1_gdp-growth-india-s-gdp-cent-expansion

③ 刘红良:《印美关系:权力政治和身份—利益的社会建构》,《东南亚南亚研究》,2013年第3期,第26页。

④ “Indo-US Economic Ties Top Priority”. http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-04-11/news/31325019_1_usibc-president-top-priority-ron-somers, 2012-04-11

⑤ “US Defense Strategic Review 2012: Global and Regional Implications, Analysis,” January 20, 2012. <http://www.eurasiareview.com/20012012-us-defense-strategic-review-2012-global-and-regional-implications-analysis/>

是可资利用的最大资源,因而冷战后的印度外交中对美关系是重中之重。^①同时,美国先进武器系统的进口及两国军事、安全产业的合作对于印度防务系统的更新及现代化程度的提升具有尤为关键的作用。因应“中国崛起带来的挑战”,也是两国合作渐趋紧密的一个重要诱因。这点在印度具有针对性的军力配备及美国赋予印度的角色设计上有明显体现。

无论是从合作的紧密度还是政界、学界及媒体的关注度来看,美印经济及安全方面合作的展开都是令人瞩目的,签订的协议及建立的机构也最为密集。以基欧汉(Robert O. Keohane)问题密度(issue density)的视角来看,国际机制中某种特定政策空间内出现的问题数量越多,重要性程度也会越高。政策空间越密集,不同问题之间的相互依赖程度越大,达成的协议也会越多。而问题密度低的地方,达成的协议之间难以相互产生重大影响。问题密度高的地方,一个实质性目标会和其他目标相互影响,机制将实现规模经济。^②经济及安全无疑是美印合作中政策空间最为密集的领域,两国在这方面的合作也最为紧密,合作的机制化程度也最高,同时对其他领域的合作也会产生牵制作用。因而,对美印合作机制化建设的水平及其未来发展趋向来说,在这两个领域的考察则显得更为重要。

三、美印安全合作机制完善与深化的可能性

机制的产生源于国际行为体相信,通过某种安排,彼此之间能够达成互惠的协议。由于国际体系结构的缺陷和制度的匮乏,行为体的有效合作会面临诸多障碍和制约,机制则提供了行为体达成协议的工具。^③虽然行为协调也具有减少冲突、增进合作的功能,但协调本身就具有公共物品的特征,这使得仅仅以行为协调的方式来达成合作的可能性极小,因而机制的建立及完善显得尤为必要。美印安全合作机制的逐渐形成,使得双方在安全领域多种形式的合作向着常态化、制度化的方向演进,减少了不确定性及“具体问题”的干扰。但与此同时,机制的建立及完善本身需要既定的基础性条件,这些因素对机制产生的助推或制约极为重要。如原则、信念的一致性或者说经协调

^① 吴永年:《21世纪印度外交新论》,上海译文出版社,2004年版,第177页。

^② [美]罗伯特·O.基欧汉:《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》(门洪华译),北京大学出版社,2004年版,第149页。

^③ [美]罗伯特·O.基欧汉:《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》,第145页。

可以保持一致、规范的认同、互信的确立以及利益的汇合。

首先,对美印来说,共同的信念基础来自民主以及价值原则的趋同。两国都有着民主政治的价值追求和实践,这也给两国关系的逐渐增强提供了聚合力。瓦杰帕伊时期,基于共同的民主体制,印度将两国关系定位为天然的盟友。而两国国内不同的派别也将其看作是处理、超越全球事务中分歧的核心原则。“民主的特征是一系列精细制约的平衡,管理决策过程的规范牢牢地嵌入民主国家的政治文化中,通过社会化、沟通和法律的进程塑造了行为体的认同。”^①民主认同的考量对于两国的战略接近有着至为重要的作用,在解析两国关系中民主政体的同质性成为一个重要的因素,如仅仅考虑战略的诱因,难以解释小布什政府在民用核能合作方面对印度的例外。在美国的价值判断中,印度作为一个成功、多样化、非西方的民主国家,给世界提供了一个独特的民主典范。^②近年来,印度在海外支持民主的行动也在加速。印度是民主共同体的创始成员之一,是联合国民主基金的共同发起者和捐赠者,参与了民主过渡中心、民主治理伙伴关系以及亚太民主伙伴关系的多边行动。在美国海外扩展民主、人权和自由的行动中,印度可以起到支持作用。如在缅甸事务上,印度可以利用其历史与文化上的联系,促进缅甸民主改革进程,为缅甸各方对话开辟新途径,促进一个更有活力和与民主反对派积极接触的政府,为缅甸的政治和经济改革进程提供支持。^③

其次,美印安全合作的动力来自于在一些关键地区或领域的利益汇聚。仅有信念和原则的趋同,缺乏利益的汇聚,合作关系难以持久。相比于其他因素,美印安全利益上的汇聚主要集中在一些关键的地区及领域,机制的出现某种意义上是“对某个既定问题领域的预期汇聚”,这也说明为何两国在安全领域合作较为紧密,出现机制化的倾向。美印安全合作关系的确立及其机制的初创,肇始于小布什政府时期,随着美国的全球战略布局的调整而逐渐得以加强。因相互磨合的时间有限,两国之间的战略也处于一种逐渐互相调

^① [美] 彼得·卡赞斯坦:《国家安全的文化》(宋伟、刘铁娃译),北京大学出版社,2009年版,第345页。

^② Richard L. Armitage, R. Nicholas Burns and Richard Fontaine, “Natural Allies: A Blueprint for the Future of U. S. - India Relations,” October, 2010, p. 11. <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Burns%20-%20Natural%20Allies.pdf>

^③ Sunjoy Joshi and C. Raja Mohan et al., “Beyond the Plateau in U. S. - India Relations,” Special Report from the Asia Study Center, No. 132, April 26, 2013, p. 9. http://s3.amazonaws.com/thf_media/2013/pdf/SR132.pdf

适的阶段。在安全合作问题上,美印在多个地区及领域存在着需要共同应对的挑战,有着共享的战略利益。在西南亚地区,长期以来印度与伊朗关系较为亲密。伊朗与巴基斯坦、阿富汗接壤,是印度最大的能源供应国,也是印度进入阿富汗西部和中亚的通道。在美国从阿富汗撤军后,伊朗也是印度联合应对阿富汗内部变化影响的潜在伙伴。尽管印度本身并未签署核不扩散条约,但对周边邻国大规模杀伤性武器的扩散极为担忧。在有关伊朗如何达到不扩散目标的问题上,两国主张采取的方式不同。但印度理解美国所认知的核武器化的伊朗给中东地区的力量均衡带来的威胁,因而响应了联合国对伊朗的制裁,相应减少了从伊朗的石油进口。美印成熟的伙伴关系无疑提供了促使伊朗核计划和平解决的机会。对两国来说,中东地区面临的不仅是核扩散问题,阿拉伯力量的觉醒和教派分裂引发的骚乱和动荡,给伊朗增添了不确定性,在此背景下塑造伊朗的改变会使印美两国收益,聚焦于地区力量的平衡也给两国打开了更广阔的空间,创造了新的合作机会。^①

美印在稳定阿富汗国内局势、阻止恐怖分子力量的发展上有着共同的利益。利益上的相对一致性使得印度完全支持美国对阿富汗的军事介入,但认为迅速、完全的撤出既意味着挫败,也在多方面损害了印度的利益。出于维持对巴基斯坦压力及安全需要,印度认为美国在阿富汗应保留少量驻军。两国共享维持阿富汗稳定的目标,但在取得的方式上观点不同,印度担心与塔利班的和解进程会导致对巴基斯坦力量的倚重,从而取悦巴基斯坦军方而做过多让步。^② 因印度在阿富汗拥有最大的投资份额,加之历史和文化上的紧密联系,印度对阿富汗政府及民众有着广泛的影响力。同时,印度与阿富汗境内的反对派、不同部族都有着非同寻常的亲密关系,这赋予其在阿富汗重建问题上的重要地位,对重建过程中各派的选择发挥着影响。^③ 因而,美国在此问题上与印度的合作对于阿富汗的未来至关重要。

两国在巴基斯坦未来走向、巴核武库的安全及保障上有着重要的共同利益。美国已改变其在印巴关系改善过程中“斡旋者”的角色定位,推动印巴和解进程,并在此过程中考虑印度的感受。两国在巴基斯坦稳定上有着强烈的利益需求,需要找到有效的方法共同促进巴基斯坦的政治、经济现代化以及民主转型,使之向着积极的方向演化。同时,随着巴基斯坦核武库的扩充以

^① Sunjoy Joshi and C. Raja Mohan et al., "Beyond the Plateau in U. S. - India Relations," p. 5.

^② Sunjoy Joshi and C. Raja Mohan et al., "Beyond the Plateau in U. S. - India Relations," p. 6.

^③ Ashley J. Tellis, "A New Friendship: U. S. - India Relations".

及国内对于核武器使用上的争议,导致美印对巴基斯坦核武库安全的隐忧,由此产生了两国强化努力稳定巴基斯坦局势的需求,并提供技术帮助维护核武器的安全、防止敏感技术的转让,讨论对巴基斯坦政策改进的可能性,提升应对巴基斯坦恐怖主义及突发事件的能力。^①

在中国及东亚事务上,两国合作的一个重点是应对中国的崛起。美国以各种态势及策略强力支持印度的和平崛起,将其作为亚洲权力均衡及安全稳定的关键。在中国与周边国家的领土争端日益复杂的情势下,美国相关机构认为传统的管理冲突地区的方式——前沿军事部署与联盟结构——对于与印度的合作并不适用,可以采用更灵活的外交政策,况且印度的“东向政策”也与美国在该地区的利益相吻合。^② 两国可以在应对中国崛起上形成密切的合作关系,以构建政府间合作的全球框架,接纳中国并使之融入亚洲及全球安全体系。^③ 两国在东亚峰会及东盟地区论坛上已进行了有效合作,以稀释中国在相关机制中的影响力。在东亚范围内,双方共享的战略利益还包括鼓励中国以和平方式管理边界争端、防止中国周边地区的中立化、避免东亚核秩序崩溃、维护印太地区公海安全。

双方合作的领域也包括反恐合作。两国调查机构间的互动和训练课程深化了合作以及对恐怖主义的理解。尤其是2008年孟买恐怖袭击事件后,两国强调全面、富于活力的合作以应对新的、更复杂的威胁。两国都认识到反恐合作的意义不仅在于遏制恐怖主义的威胁,同时强化了双边关系的全面合作。而美印设立的空间合作论坛、达成的双边反恐合作协议以及美国国务院反恐国家援助计划对印度人员和机构的培训为两国进一步克服障碍和实现维护安全的承诺奠定了基础。防务合作方面,美印在高科技转让上已取得了一些进展。美国认为印度将会从美国改革武器出口机制中受益,在武器出口控制方面两国经常进行积极的对话。2009年,两国在终端监测防务设备使用上达成宽泛的协议,允许两国在预定的时间、地点进行检查,协议为未来其他方面的防务合作寻求折中的解决方案提供了框架。^④ 美印防务合作的一个

^① Robert D. Blackwill and Naresh Chandra et al. , “The United States and India: A Shared Strategic Future,” Joint Study Group Report of Council on Foreign Relations and Aspen Institute India, p. 26. http://i.cfr.org/content/publications/attachments/USIndia_jointstudygroup_IIGG.pdf

^② Sunjoy Joshi and C. Raja Mohan et al. , “Beyond the Plateau in U. S. – India Relations,” p. 8.

^③ Sunjoy Joshi and C. Raja Mohan et al. , “Beyond the Plateau in U. S. – India Relations,” p. 32.

^④ K. Alan Kronstadt and Sonia Pinto, “India – U. S. Security Relations: Current Engagement,” CRS Report for Congress, November 13, 2012, p. 26. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42823.pdf>

重要驱动是中国因素,但在应对中国崛起时,印度显示出更复杂的态度,倾向于在一定的方式、明确的环境下扩展与美国的防务合作以满足自己的利益需求。美国理解、认同印度对于中国在西太平洋以及西藏地区行为的担忧,美国国家情报总监詹姆斯·克莱珀尔(James Clapper)在一次谈话中说,“我们判断印度对中国在有争议的边界地区的姿态以及在印度洋、亚太地区的咄咄逼人越来越担忧。”^①美国希望印度在亚太再平衡战略中起到关键的作用。两国的防务关系也得到迅速扩展,双方都期待两国的防务合作能不断向前推进,但美国国防部内部以及印度的民众也存在较深的疑虑。

对美印两国来说,核武器的扩散都将是直接的威胁,因而支持核不扩散的政策。虽然印度一直批评核不扩散机制,而随着美国将其整合进全球核不扩散体系,这方面的障碍已然消除,两国在出口控制机制方面已取得了进展。在核安全领域的合作也将成为未来两国扩展合作前景较为明朗的领域,以阻止核恐怖主义、确保核武库掌握在负责任的政府手中。

在加强核安全领域上,印度签署了多个核安全方面的国际倡议,支持安全行动代码、放射性物质安全以及进出口放射性物质补充指导,这成为美印合作的一个重要议程。印度将核材料安全看作是国家的基本责任,在应对巴基斯坦核安全挑战上较为警醒,因而在核安全方面采取积极的政策,这也为美印在核大国之间的合作提供更大的空间。此外,在朝鲜核问题上,印度也有着潜在的影响。美国认为,有关巴基斯坦、朝鲜、伊朗核问题的麻烦暴露了核不扩散机制的缺陷,权力均衡的改变也凸显了改革核不扩散机制的必要性。美国急于使印度成为技术出口控制机制中的成员,以赋予机制更大的活力。印度对成为其成员、设定规则有极大兴趣,这对于其提升负责任的国家形象、建立在信用及全球治理方面的领导地位大有裨益。^②

除了安全领域的合作,美印在贸易投资领域的合作进展也较为突出。两国的商品、服务贸易额达到1000亿美元。在印度持续经济改革、开放两国工人就业机会、协商双边投资协议、鼓励地方政府投资贸易关系方面两国合作的潜力巨大。

两国在众多地区和多个领域已经取得的合作成就及存在的合作空间,显

^① James R. Clapper, “Unclassified Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence,” January 31, 2012, p. 12. http://www.fas.org/irp/congress/2012_hr/013112clapper.pdf

^② Sunjoy Joshi and C. Raja Mohan et al., “Beyond the Plateau in U. S. - India Relations,” p. 17.

示了其合作进一步深化与拓展的可能性。而在机制建设方面,在一定的原则、规范信念支配下,在利益汇聚的基础上,机制才会获得进一步发展的空间。利益的诱惑、共享战略图景显然会成为机制建设强有力的推动。与此必然相伴的是,制度安排在多大程度上解决导致其建立的问题,^①这成为制度性合作是否会持续进行并走向深入的关键。美印两国在很多问题领域上的合作,是利益协调的产物,说明了利益存在的亲和性、相近性,最终合作达成的程度则取决于解决合作过程中的不信任及利益分配上的分歧。况且,作为独立的国际行为体,两国不可能在所有问题领域有一致的立场和应对,其他领域的分歧会多大程度上影响美印在安全问题上的合作,从而干扰机制建设的进程,这也是研判其机制建设能否持续深入的重要因素。

四、美印安全合作机制建设的障碍及制约

与两国在多个地区及领域的利益汇聚相比,美印也在诸多方面表现出立场的分歧及利益的迥异,这种分歧乃至对立在国际议程、全球治理的各个领域表现得最为明显。同时,两国战略决策的不同考量、战略文化的特性以及合作机构的缺陷等因素也从不同层面制约了两国安全合作的逐步推进。

第一,在国际议程及全球治理上,印度与美国的立场截然不同。在维持可行的多边机制与管理体制、处置失败国家、管理战略核军备机制上,印度的态度、立场及最终表决显现出对美国的挑战。印度虽然加入了多边国际机制,认可自由的国际经济及政治秩序,但反对美国对他国内部事务的干涉,认为现有的贸易、金融体系过多地向发达国家倾斜,因而主张改变现有全球治理的机制和规则。在联合国大会的表决,印度更多地站在发展中国家的立场上。如2002年有关伊朗安全问题的22个方案,印度与中国投票一致的情况占了73%,美印则没有取得投票上的一致。在大规模杀伤性武器扩散问题上,印度与美国对立率为40%。^②其他如国际原子能机构有关伊朗核问题、2008年多哈农产品贸易谈判、2009年哥本哈根气候大会,印度的立场也与美国大相径庭。同时,在一些具体领域,印度与美国的利益不相容也得到越来越

^① [美] 奥·兰扬:《世界事务中的治理》(陈玉刚、薄燕译),上海世纪出版集团,2007年版,第136页。

^② George J. Gilboy and Eric Heginbotham, "Double Trouble: A Realist View of Chinese and Indian Power," *The Washington Quarterly*, Summer 2013, p. 129.

越多的体现。如在贸易争端机制下,2013年针对印度的贸易投诉有22起,最大的投诉来自于美国。同期,针对中国的有30起,而考虑到印度国际贸易规模仅为中国的1/5,这种投诉率相对较高。^①在印度进口伊朗石油、军费预算增长倾向、军事战略态势等具体行为上,与美国政策取向明显背离。

第二,美国战略布局中赋予印度的角色设计与印度自身利益选择存在着落差。美国在安全上对印度的倚重来源于美国战略界认为印度的崛起会产生有利于美国的亚洲权力均衡,在奥巴马政府的亚太再平衡战略中,将其作为战略成功的关键。美国将资源及聚焦更多投向亚太的稳定与安全,这一战略需要美国重振其现有联盟、寻找新的伙伴、重新思考亚洲防务态势,使得其他亚洲国家对区域稳定的共同利益做出重要贡献。印度则因其经济、政治各方面影响力的增强,有望塑造新的、逐渐显现的战略格局。^②但此种思维更多地体现了“美国意志”,是美国的战略设计,是否切合印度的利益需求,印度会做出怎么的选择才是根本所在。从印度战略界的反应来看,印度更倾向于与亚太大国建立一对一的战略关系,印度虽然公开响应美国应对中国崛起的战略,但在政策选择上相对谨慎,不愿意与中国的关系复杂化。印度一位学者指出,“印度与美国同样关切中国的战略崛起态势,但印度并不想成为一个制衡中国的工具或战略平衡手。”^③

第三,战略文化特性及战略重点的不同聚焦对两国合作推进的制约。从印度的战略文化来看,强调保持对外政策的独立性,以战略选择上的自由换取更大程度的国家利益,不结盟政策是其集中体现。虽然不结盟政策的实用主义色彩相当浓厚,但印度独立后的外交实践中一直强调对独立性的维护。尤其随着实力的增强,印度的大国抱负逐渐强烈,而战略自主显然是一个大国必然拥有的特质。而在美印两国以往的交往过程中,印度对美国人地位的优越性带来的颐指气使印象深刻。因美国支持印度加入核机制承担的成本,很多美国人认为印度应通过补偿性行动表明自己的感激。即便在美国学者的文章中,类似的思想也有很好的体现,“亚洲均衡的关键在于美国支持印度

^① WTO, “Disputes by country/territory”. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm#respondent

^② S. Amer Latif and Amb. Karl F. Inderfurth, “U. S. - India Military Engagement: Steady as She Goes,” *U. S. - India Insight*, Vol. 2, Issue 10, p. 2. http://csis.org/files/publication/121101_WadhvaniChair_USIndiaInsight.pdf

^③ Jyoti Thottam, “Six Things from Hillary Clinton’s India Tour,” *Global Spin*, July 19, 2011.

的优势,对印度政治家来说,要做的只有一件事,即加强与美国的战略关系,只要其能明显增强印度的实力。”^①出于对美国优越性的敏感及外交自主性定位的考虑,印度对与美国的更为紧密的交织心存芥蒂,因而阻止了两国军事服务协同性的发展。^②同时,因战略政策层面的关注不同,美印的政策焦点呈现出不合拍的一面。如冷战后美国随其实力地位及安全格局、进程的变化,关注的优先事项及其程度不断转换,而印度对其反应相对缓慢。这种节奏上的不协调,经常会造成美国对印度的外交政策要求过多,印度难以做出及时的回应。战略及政策层面的差异也会对两国合作的推进形成掣肘。

第四,政治机构因素对于推进双边合作的制约。2012年帕内塔访印期间,提名副部长阿什顿·卡特为美印防务贸易合作的关键人物,并提议削减繁琐的程序以使得防务贸易更为简便、有效。但印度方面并未做出相应的任命,程序削减也未能得以执行。这一问题的出现暴露了两国合作关系中的一个实质性制约,其关系急剧提升是两国最高领导人驱动的,而相应机构的设立相对滞后,所涉的管理机构的认识未能及时更新。民用核能协议的签署与实施,即为明显的一例,政治领导人的清晰认识与官僚机构的行为难以同步。在两国合作的另一关键领域——防务合作上,出于政治、预算及能力因素的考虑,印度并不愿充分放开与美国军方的接触。在防务合作的工作组建设上,也存在功能未能得到充分利用的弊端。在美国看来,印度的公共防务部门缺乏吸纳价值数亿的设备的能力,应刺激私营部门的建设。^③

第五,美印关系推进中呈现出的战略便利性,妨碍其安全合作的对等与互惠,使双方的合作关系难以有效展开。美印安全关系的形成较晚,致使美印的外交政策还处在磨合与调试的过程中。出于应对和制衡中国崛起而带来的影响这一目的,美国有意强化与印度在安全事务上的合作,使得两国关系实质上超越了其应有的发展阶段,尤其是美国对印度的武器供应和地缘战略支持上。正如美国学者所说,“美印之间应建立起互惠的承诺和投资,这应该成为两国关系的基础,而不是一方得到战略便利的伙伴关系……不能在基本政策与承诺的行动上达成一致,正是一个迹象,说明双方应减缓其合作的

^① Ashley J. Tellis, “A New Friendship: U. S. - India Relations” .

^② S. Amer Latif and Amb. Karl F. Inderfurth, “U. S. - India Military Engagement: Steady as She Goes,” p. 2.

^③ S. Amer Latif and Amb. Karl F. Inderfurth, “U. S. - India Defense Trade: Opportunities for Deepening the Partnership,” p. 22.

速度”。^① 美印两国研究机构联合推出的报告也认为,两国的合作中扩大了双边关系的可能性,使之出现从结构到方向上的根本性改变,因而会造成更多不切实际的期待,两国关系不同于共同地缘战略基础上的联盟关系,而应在相对狭窄的利益汇合的基础上进行现实性合作。^②

结 语

通过对美印安全合作关系的梳理分析可以看出,从小布什政府时期,两国在安全领域的互动逐渐强化、关系日渐紧密,而奥巴马政府的亚太再平衡战略进一步提升了两国的战略关系,使美印安全合作进入发展的快车道。双方在伊朗、巴基斯坦、阿富汗、中国及东亚、反恐、核安全、防扩散等多个地区和领域有着相近的立场和共同的安全关切,这成为合作关系推进的基础和重要驱动。因而在两国高层的推动下,两国安全关系日趋紧密,出现了机制化发展的趋向。但两国毕竟有着不同的战略关切和独立的战略重点,在利益交汇的地区及领域,也会出现利益的并行与分歧,这对具体领域内合作的开展形成了牵绊。况且国家身份上的区分,致使印度在一些重大问题上的立场与美国迥然对立。美国赋予印度的角色定位也同印度自身的直接利益需求不相吻合,加上两国合作中政策的急于求成与机构的制约,都会形成对安全合作机制建设的掣肘。尤其是双方合作深化与拓展的一些深层制约,双方立场及政策的实质性差异,决定了现实性的权力因素仍将成为两国关系中主要的分析变量。两国出于进一步加强合作的考虑,会提出一些现实性举措,推出若干新思维、新倡议。这可能会有助于解决两国合作中的一些程序性、技术性问题,但却无助于两国关系中一些根本性制约。如两国在全球治理领域的对立、美国要求印度开放防务领域外国直接投资的比例等。因而,对两国安全合作的机制建设来说,应根据两国关系的现实发展,不能超越两国对于地区乃至全球事务的共同愿景。同时,在安全、贸易等领域发展互惠性的关系才能为两国进一步深化和拓展合作奠定坚实的基础。

(编 辑 吴兆礼)

^① George J. Gilboy and Eric Heginbotham, "Double Trouble: A Realist View of Chinese and Indian Power," p. 139.

^② Sunjoy Joshi and C. Raja Mohan et al., "Beyond the Plateau in U. S. - India Relations," p. 3.