

印度对美日印澳“四边机制”的 认知演变及未来趋势

王世达

内容提要：与对“印太”概念的一贯支持与倡导不同，印度政府对待美日印澳“四边机制”的态度经历了从谨慎小心到积极介入的转变。2007年前后，印度政府对于“四边机制”持怀疑甚至排斥态度，直至2017年前后才转向积极支持和介入。印度政府对“四边机制”态度演变的根源在于转向借助该机制推广和落实“印太”概念，提升印度的全球战略权重，而在安全上谋以四国之势对冲和平衡中国，在经济上借“四边机制”发展印度经济、减轻对华依赖则是直接诱因。展望未来，印度将继续介入和利用“四边机制”，在拓展参与范围和领域的同时推动实质性合作。但也要看到，若干因素始终制约印度对于“四边机制”的深度投入，印度仍将是“四边机制”中“最薄弱的一环”。

关键词：美日印澳“四边机制” 印度 “印太”

自2017年年底美国政府正式出台“印太战略”以来，印度作为印度洋地区首屈一指的大国，始终被视为“印太战略”成功实施的关键。整体看来，印度当局和战略界积极支持“印太”从地理和学术概念升级为美国的对外战略，认为印度可以从中获得重大战略收益。“印太”概念发展至今已经具备多重内涵，其最核心的标志性平台则是美日印澳“四边机制”（简称“四边机制”）。然而，印度

王世达，中国现代国际关系研究院南亚所副所长，副研究员。

本文是国家社科基金重大项目“建立全方位的中印战略互信研究”（19ZDA139）的阶段性研究成果。

对于“四边机制”的态度却相对复杂,经历了从排斥到支持的转变。随着美国拜登政府延续前任特朗普的“印太战略”,2021年以来先后召集“四边机制”第三轮外长会晤和第一届领导人峰会,印度对于“四边机制”的态度便成为考验“四边机制”乃至“印太战略”成色的关键试金石。本文将回顾印度对于“四边机制”的认知演变历程,分析归纳其背后逻辑,预判印度未来的态度,并探寻其制约因素。

一、印度对“四边机制”的认知演变历程

印度对于“印太”概念的认知是理解印度对“四边机制”态度转变的逻辑起点。可以说,正是印度当局和战略界迅速接受和认可“印太”概念为“四边机制”的复活铺平了道路。相比而言,印度对于“四边机制”的态度处于动态调整之中,总的趋势是从2007年的谨慎小心、犹豫不决,逐渐转向了近几年的积极回应和踊跃参与。

(一) 印度战略界和政府始终认可和提倡“印太”概念,深度融入亚太事务

事实上,在特朗普政府正式出台“印太战略”之前,印度战略界就已经鼓吹和兜售“印太”概念。例如,2007年1月,印度海军上校卡拉纳(Gurpreet Khurana)发表《海洋航线安全:印日合作前景分析》一文,从学术层面详细论述了“印太”概念。¹卡拉纳认为,“印太”概念将印度洋地区与西太平洋地区连为一体,成为同一个地理单元,这符合印度的战略利益。“印度也不应该被排除在与其经济和安全联系密切的亚太地区之外。”²学界普遍认为,这是印度学者首次系统性分析“印太”概念,也是21世纪以来世界范围内首次在公开学术文章中正式阐述“印太”概念。2009年,印度前海军司令、海军上将阿伦·普拉卡什(Arun Prakash)在2009年香格里拉对话会上公开表达了对亚太概念的不满,从侧面反映了印度对于“印太”概念的认可。他说:“印度人始终感觉亚太这个概念将印度排除在外。亚太概念包括东北亚、东南亚和太平洋岛国,往西到马六甲海峡戛然而止,并不包括印度。然而,马六甲海峡以西却有另一个世界。”³对于印度而言,“印太”概念将印度洋与西太平洋放在同一个地缘范畴中观察,消除了亚太概念给印度带来的被排斥感。印度前外交部秘书普里特·萨兰(Preeti

1 Gurpreet Khurana, "The 'Indo-Pacific' Concept: Retrospect and Prospect," November 14, 2017, <https://cimsec.org/indo-pacific-concept-retrospect-prospect/>, 2017-12-01.

2 "Indo-Pacific? Not from Where China Is Sitting..." *Reuters*, November 10, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-indo-pacific/indo-pacific-not-from-where-china-is-sitting-idUSKBN1DA1YH>, 2017-12-01.

3 "Trump's New Cold War Alliance in Asia Is Dangerous," *Washington Post*, November 14, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2017/11/14/trump-asia-trip/?utm_term=.845c18ac1cb6, 2017-11-16.

Saran)也表示:“随着自身国际地位的持续提高,印度正在向这一广大地缘政治和经济空间的中心移动。‘印太’概念刚好契合了这一变化趋势。”¹

紧随战略界之后,印度官方也迅速接受了“印太”概念,这体现在一系列外交政策文件中。2015年,美国时任总统奥巴马访问印度,两国签署《美印关于亚太和印度洋地区联合战略愿景》(以下简称《愿景》),首次在官方层面将印度洋和太平洋地区视为一个整体,承诺开展广泛的战略协作。《愿景》明确指出,印度与美国将在“从非洲到东亚的这一广泛地域”建立密切合作伙伴关系,以支持可持续的包容性发展;与地区伙伴一起推动地区的互联互通,如南亚、东南亚和中亚地区的彼此联通和经济发展,建设能源转运网络,鼓励自由贸易,强化人文沟通,等等;强调维护地区,特别是南海地区的海洋安全,确保“航行和飞越自由”,号召各方遵守国际法等通用准则,以和平方式解决陆上和海上争端。²《愿景》的上述表述涉及了“印太”的地域范围、互联互通合作、维护“航行和飞越自由”等,此后印美有关“印太”合作的表述基本上都在《愿景》的框架范围之内。2017年6月,印度总理莫迪在特朗普就任总统以来首次访问美国,两人就一系列议题进行了讨论,但最引人注目的仍是对于“印太”概念的热捧。莫迪表示,印度致力于与美国建立密切的伙伴关系,共同推动“印太”地区的和平与稳定,特别强调维护“印太”地区“自由航行、飞越”以及商贸的重要性;呼吁所有国家遵守国际法,以和平方式解决陆海领土争端;通过透明、负责任的融资方式推动地区基础设施建设,同时尊重所在国的主权和领土完整,维护法律秩序,避免破坏环境。³2019年4月,印度外交部出台了旨在推动“环印度洋地区合作联盟”(IORA)、东盟以及“四边机制”在“印太”地区所谓一体化合作的“新印太愿景”。⁴2020年12月16日,印度外长苏杰生(Subrahmanyam Jaishankar)表示,“印太”概念高度契合印度的全球视野,以及日益扩大的利益和全球化活动。“印太”并不是对明天的预测,而是对昨天现实的反映,这一概念有利于推动在更大地理范围内的资源优化。因此,“印太”与全球化并不矛盾。⁵2021年2月9日,

1 “Mapping the Indo-Pacific,” *The Indian Express*, October 29, 2011, <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/mapping-the-indopacific/>, 2017-11-22.

2 Ministry of External Affairs of India, “US-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region,” January 25, 2015, http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24728/USIndia_Joint_Strategic_Vision_for_the_AsiaPacific_and_Indian_Ocean_Region, 2021-06-22.

3 Ankit Panda, “6 Major Takeaways from Indian PM Narendra Modi’s First Summit with Donald Trump,” June 27, 2021, <https://thediplomat.com/2017/06/6-major-takeaways-from-indian-pm-narendra-modi-first-summit-with-donald-trump/>, 2021-09-18.

4 Jeff M. Smith, “The Quad 2.0: A Foundation for a Free and Open Indo-Pacific,” Backgrounder No.3481, The Heritage Foundation, p.14.

5 “Denying the Idea of Indo-Pacific Is Tantamount to Refuting Globalisation, Says Jaishankar,” *The Print*, December 17, 2020, <https://theprint.in/diplomacy/denying-the-idea-of-indo-pacific-is-tantamount-to-refuting-globalisation-says-jaishankar/568989/>, 2021-03-16.

拜登在就任美国总统之后不久与莫迪通话，双方同意继续合作推动“自由和开放的印太”，尤其是支持“航行自由”、领土完整以及构建更强有力的地区结构。¹

（二）印度对于“四边机制”从最初的犹豫不决转向了如今的积极介入

与自始至终就热捧“印太”概念的其他三国不同，印度对于“四边机制”的态度经历了重大调整。“四边机制”发展至今，至少已经包括了三重内涵：政治上，美日印澳四国的外长会晤机制、领导人峰会机制及司局级工作层面会晤机制；经济上，四国在重构全球供应链和产业链方面的种种倡议和举措；安全上，四国以“马拉巴尔”联合海上军演为主要内容的安全协作。从上述三重内涵的角度看，印度对“四边机制”的态度明显经历了从最初的犹豫反对，到目前支持和迎合的转变。

印度对“四边机制”的态度明显经历了从最初的犹豫反对，到目前支持和迎合的转变。

相比而言，“四边机制”的政治内涵启动较早，印度对其态度转变显然最能体现其对“四边机制”的认知。具体说来，2007年，日本首相安倍提出了美日印澳建立战略安全对话机制的设想，这也是“四边机制”安全和政治内涵的正式出现之始。2007年5月，美日印澳四国官员参加东盟地区论坛，其间四国举行首次安全对话，讨论“四方安全合作方案”。该对话明显针对中国，表明美国有意在亚太和印度洋地区构建以中国为假想敌的政治安全联盟。印度时任总理辛格（Manmohan Singh）从维护中印关系角度出发，公开澄清印度对“四边机制”的态度，表示“该会晤并没有针对中国的安全意图”。印度战略界分析家布拉玛·切拉尼（Brahma Chellaney）将此次会议称为“一次不和谐的民主国家大合唱”，认为“印度重视战略自主，不会与美国战略捆绑，印度也不会从‘四边机制’获得实质好处”。²很显然，在“四边机制”政治内涵出现之初，印度时任国大党政府态度非常谨慎，出于维护中印关系的考虑而选择公开与其保持距离。然而，十年之后，印度对于“四边机制”的态度却发生了彻底转变。2017年11月11日，美日印澳四国官员在东亚峰会前夕召开四边司局级磋商会议，这被国际媒体广泛解读为“四边机制”“死灰复燃”。会后，印度单独发布声明，表示四国就“印太”地区共同关心的问题进行了协商，关注基于共同价值观和利益的合作，进而推动“印太”的“和平、稳定与繁荣”。印度方面特别强调，“东

1 “Biden Reaffirms US-India Cooperation to Combat COVID-19, Terrorism in Conversation with PM Modi,” *Business World*, February 9, 2021, <http://www.businessworld.in/article/Biden-reaffirms-US-India-cooperation-to-combat-COVID-19-terrorism-in-conversation-with-PM-Modi/09-02-2021-375310/>, 2021-03-10.

2 June Teufel Dreyer, “The Quad: Form without Substance?” *Foreign Policy Research Institute*, February 12, 2021, <https://www.fpri.org/article/2021/02/the-quad-form-without-substance/>, 2021-07-28.

向行动”政策是其介入“印太”事务的基石。¹此后,在2017—2019年间,四国举行了多轮司局级会谈。尤其要指出的是,印度对于“四边机制”采取了日益明显的迎合态度,先后同意在2019年9月、2020年10月以及2021年2月举行三轮“四边机制”外长会晤,最终于2021年3月举行了第一次“四边机制”首脑峰会。可以说,“四边机制”得以从司局级磋商升级为外长会晤,进而举办首脑峰会,印度的态度转变发挥了不可忽视的重要作用。

“四边机制”的安全内涵几乎与政治内涵同时出现,其标志性事件就是美日印澳2007年9月在孟加拉湾举行的“马拉巴尔”联合海上军演。此次军事演习不仅涵盖了四国,而且规模空前,大约30艘军舰和150架飞机参演,其中包括2艘美军航空母舰和1艘印军航空母舰。²这引发了中方的强烈批评。此后,印度当局在很长一段时间内避免再次举办或者参与同时涵盖美日印澳的联合军事演习,避免对华营造“印度加入反华的海洋军事大联盟”的印象。例如,印度和美国又在2009年、2014年邀请日本参加年度“马拉巴尔”演习,并在2015年接纳日本为正式成员,“马拉巴尔”演习在2015年从美印双边演习升级为美印日三边演习,但澳大利亚则长期缺席这一标志性演习。事实上,直到2017年4月澳大利亚时任总理特恩布尔(Malcolm Turnbull)访问时,印度仍然拒绝了澳大利亚有关参加“马拉巴尔”演习的请求。直至2017年11月,美日印澳恢复司局级会晤才再次激活了“四边机制”的安全内涵。2018年1月,四国海军参谋长同时参加印度举办的“瑞希纳对话”。2019年11月,四国在印度国家调查局(NIA)举行首次“四边机制”框架下的联合反恐演习。2020年11月,印度与美国、日本和澳大利亚举行年度“马拉巴尔”演习。尤其需要指出,此系2007年以来印度首次邀请澳大利亚参加该军演,表明印度转向接受“四边机制”的安全内涵。

“四边机制”的经济内涵出现较晚,但印度在第一时间明确表示支持四国经济合作。2019年4月,美国宣布与印度、澳大利亚、日本、新西兰、韩国、越南等“值得信赖的伙伴”组成“经济繁荣网络”(EPN)的计划,试图构建由美国主导的新全球供应链,加强与该“网络”成员之间的合作,推动美国等国家的企业撤离中国,削弱中国在全球产业链中的地位。印度方面积极响应,尤其是借新冠疫情蔓延加大了对计划的迎合力度,推动在华美企向印度转移。为此,印度方面专门接触和游说超过1000家美国跨国企业,承诺在国内划出相当于两个卢森堡面积的土地供美国企业投资设厂。³总理莫迪亲自出马,利用“美印商业论

1 Ministry of External Affairs of India, “India-Australia-Japan-U.S. Consultations on Indo-Pacific,” November 12, 2017, https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29110/IndiaAustraliaJapanUS_Consultations_on_IndoPacific_November_12_2017, 2021-09-16.

2 Jeff M. Smith, “The Quad 2.0: A Foundation for a Free and Open Indo-Pacific,” p.5.

3 “Coronavirus: Can India Replace China as World’s Factory?” *BBC*, May 18, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-52672510>, 2021-07-06.

坛”等平台招揽美国企业，称印度是“充满机会的最佳投资地”。¹ 2019年11月，美国海外私人投资公司（OPIC）与日本、澳大利亚相关机构共同启动了“蓝点网络”（BDN），提出“统筹政府、私营部门和民间社会，以开放、包容的姿态将全球基础设施建设的标准提至高质量、可信赖的程度”。该计划重在评估而非投资，“基于对公认原则和标准的遵守情况对基础设施项目进行评估和认证，促进‘印度洋-太平洋’地区和全球范围内以市场为导向，财务透明且可持续的基础设施建设”。² 印度虽然并非该计划的发起国，但2020年2月特朗普访印签署的《印美全面全球战略伙伴关系宣言》正式提及了有关印度支持“蓝点网络”的事宜。2020年9月，印度更是联合日本和澳大利亚共同提出“供应链弹性倡议”（SCRI）。该倡议的主要目的就是对抗“中国对‘印太’地区供应链的垄断”，试图在现有双边供应链网络的基础上建立替代方案，减少对中国供应链的依赖，该倡议号召其他国家加入，并且重点对东盟国家开放。³

二、印度态度调整的背后逻辑

印度政府对“四边机制”的态度从消极转向积极，其根源在于企图借助该机制推广和落实“印太”概念，提升印度的战略权重，而在安全上谋求以四国之势对冲和平衡中国，经济上借“四边机制”发展印度经济、减轻对华依赖则是直接诱因。

（一）印度将“四边机制”的政治内涵视为落实“印太”概念、提升印度全球战略权重的核心抓手

2017年12月，美国特朗普政府公布《国家安全战略》，其中提及“印太”概念，这标志着“印太”概念正式从学界讨论升格为政府决策。回顾2017年以来“四边机制”的司局级会晤、外长会议以及首脑峰会，鼓吹“印太”概念尤其是强调“自由和开放的印太”显然是“四边机制”各层面会晤的永恒主题和最大公约数。“印太”概念虽然包括政治、安全和经济等多重内涵，但其核心恰恰如“印太”这一词的字面意思，即强化印度洋与太平洋地区的跨地区联系，用“印太”这一人为制造出的概念取代传统的亚太概念与思维。印度政府和战略界显然乐见

1 “PM Modi Woos American Companies, Says India Is a ‘Land of Opportunities’,” *The Print*, July 22, 2020, <https://theprint.in/diplomacy/pm-modi-woos-american-companies-says-india-is-a-land-of-opportunities/466364>, 2021-07-06.

2 U.S. Department of State, “Blue Dot Network,” <https://www.state.gov/blue-dot-network>, 2021-09-16.

3 “India, Japan and Australia Look to Each Other and Away from China in New Supply Chain Initiative,” *Reuters*, September 4, 2020, <https://www.reuters.com/supplychain/supply-chain/india-japan-and-australia-look-each-other-and-away-china-new-supply-chain-initiative>, 2021-07-06.

其成。正如印度国内“印太”概念的系统梳理者卡拉纳所指出的,“‘印太’概念将印度洋地区与西太平洋地区连为一体而成为同一地理单元,这符合印度的战略利益”。然而,印度作为一个区域性国家,仅凭本国之力无法在全球战略舞台上大肆宣传“印太”概念,以最终取代原有的亚太概念。相比而言,美日印澳四国总人口近19亿,约为全球总人口的1/4;四国GDP约占全球GDP总量的1/4;每年对外投资高达3800亿美元,占全球对外投资总额的1/4。¹印度与美日澳三国在“四边机制”下联合发声,其影响无论从战略意义上,还是从地理范围上显然都大得多,能更有效推动“印太”概念从设想变为现实,并且具备越来越多的内涵和合作机制。

(二) 印度将“四边机制”的安全内涵作为对华讨价还价的筹码,以弥补“自身实力不足”

众所周知,中印存在历史遗留的边界问题尚未解决。冷战结束之后,中印就解决边界问题、缓和边境地区形势做出不少努力。1993年,中印签署了《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》。1996年,中印签署《关于在中印边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》。2003年,中印建立边界问题特别代表会晤机制,制定了“三步走”战略:首先明确解决边界问题的指导原则;再确立落实指导原则的框架协定;最后在地面上划界立桩。2005年,中印签署《关于解决边界问题政治指导原则的协定》,为两国协商解决边界问题确定了指导性原则,完成了第一阶段的目标。然而,双方始终未能达成解决边界问题的框架协定。与中方抱着最大诚意解决边界问题和发展中印关系不同,印度始终在实控线问题上小动作不断,不但实际上拒绝对其边界主张“做出富有意义的调整”,而且不断越线挑衅,企图将原本并没有争议的地区变为“争议区”,导致中印边防部队在边境地区不时出现摩擦,这突出表现在2017年6月中印在洞朗地区的两军对峙事件,以及2020年6月15日的加勒万河谷冲突事件。在加勒万河谷冲突事件发生之后,印度自认为没有占到便宜,遂在冲突所在中印边界西段地区部署大量兵力和武器装备,导致此轮边境对峙截至2021年7月底双方仍未彻底脱离接触。此次冲突已经成为中印持续时间最长的对峙事件。

从客观因素分析,洞朗对峙事件可谓刺激印度改变对“四边机制”态度的最重要外部因素。中方外交部表示,洞朗事件的本质是印军非法越过中印边界锡金段已定边界,进入中国领土。中印边界锡金段是双方共同承认并已被遵守了127年的已定边界,双方之前在这个地区从来没有纠纷。因此,此次事件的责任完全在印方。然而,在印度看来,这一事件导致中印处于爆发军事冲突甚至战争的边缘,更暴露了印度与中国之间的实力差距。为了弥补自身实力的不足,印度外交

1 Jeff M. Smith, “The Quad 2.0: A Foundation for a Free and Open Indo-Pacific,” p.22.

印度因洞朗对峙事件出现外交政策重大转变,是“四边机制”“死灰复燃”的核心原因。

政策迅速从在中国和美国之间保持某种动态平衡转向公开投入美方一边,借美国之力对冲中国。例如,当年11月,美日印澳四国官员在东亚峰会前夕召开四边司局级磋商会议,这被国际媒体广泛解读为“四边机制”的“死灰复燃”。很显然,印度因为洞朗对峙事件出现外交政策重大转变,是“四边机制”“死灰复燃”的核心原因。

在与中国边防部队陆上对峙的同时,印度刻意扩大角力场,尤其是希望通过自认占据优势的印度洋方向联手美日向中方施压,企图以陆海联动迫使中方在边界问题上让步。例如,多家印媒披露称,在2020年6月15日加勒万河谷冲突事件爆发后,印度海军迅速加强了位于马六甲海峡西侧的安达曼-尼科巴群岛的兵力部署,针对马六甲海峡以及中国海军进入印度洋的路线强化巡逻,紧急采购和部署自主水下航行器等,严密监视中国海军在印度洋地区的活动。印度海军还“低调”地向南海地区派遣了海军舰艇,在南海水域收集他国军舰行踪,并通过加密通信系统与美国海军舰艇保持持续联络。当年11月,印度与美国、日本举行年度“马拉巴尔”演习,并时隔13年再度邀请澳大利亚参加,其通过“四边机制”安全合作对华示威的意图非常明显。

除了企图对华“以海制陆”之外,印度还期望通过“四边机制”的安全合作维护和巩固其在印度洋的主角地位。印度独立后继承了大英帝国的地缘战略思维,倾向于把印度洋地区视为本国势力范围,希望“把印度洋变为印度之洋”。自2014年上台以来,印度教右翼色彩浓厚的印人党政府强力宣传印度教民族主义,各类宗教民族主义色彩强烈的口号及思维方式大行其道,在外交领域则突出表现在“把印度洋变为印度之洋”。目前,中国在包括南亚和印度洋地区在内的广大区域的影响力持续攀升。例如,“一带一路”倡议获得斯里兰卡、孟加拉国、巴基斯坦等南亚国家以及吉布提等非洲东部沿海国家的积极响应和参与,大批中资企业进入“一带一路”沿线国家发展和建设,包括港口在内的大量基础设施建设项目落地开花。印度当局始终担心中国在经济发展倡议背后隐藏着“庞大的地缘政治构想”,认定中国海军势必持续强化在印度洋地区的存在和活动,尤其是谋取更多港口的使用权。在此判断下,印方认为有必要大力兜售“印太”概念,密切与美国、澳大利亚等海上力量在印度洋地区的协调与配合,在“四边机制”框架下“有效应对地区力量对比的变化,将中国纳入现有的地区秩序框架”。

(三) 印度有意利用“四边机制”的经济内涵实现“大国崛起之梦”

自1991年7月启动全面经济改革以来,印度经济活力得到很大释放,一度连续多年保持了7%以上的经济增长率。¹然而,随着经济改革红利逐渐消退,

1 中华人民共和国商务部:《对外投资合作国别(地区)指南:印度(2020年版)》,第20页。

印度经济增速自2019年以来大幅减缓。例如,印度GDP在2019财年第二季度(2019年7月至2019年9月)增长率放缓至4.5%,这是2013年以来的最低增速。印度国家数据办公室数据显示,2019财年印度经济增长率仅为4.2%,这是11年以来的最低增速。¹2020年年初以来,新冠疫情持续蔓延,印度经济增长再创新低。印度官方数据显示,2020财年GDP缩水高达7.3%。²尤其需要指出,印度制造业在国民经济中占比不高,远不如服务业发展迅速。为了扭转经济增长颓势,发展制造业,印人党政府提出雄心勃勃的“印度制造”口号,计划在2022年之前将制造业占GDP比重提升至25%,创造1亿个工作岗位。然而,事与愿违,2017年印度制造业占GDP比例仅为15%,低于类似经济体的平均水平。³2019财年,印度制造业对印度就业增长的贡献率仅为1%,而同期服务业贡献率则为5%。⁴也就是说,印度未能实现“印度制造”等雄心勃勃的发展计划。与此同时,印度现有制造业对中国中上游产业存在严重依赖。例如,2020年年初新冠疫情蔓延影响中国,导致中国部分产业一度暂停,这对印度相关产业产生严重负面影响。根据印度官方2020年统计,印度20%的汽车零部件进口、70%的电子产品进口、⁵70%的原料药进口和45%的耐用消费品进口依赖中国。⁶印度政府对此严重担忧,为此出台了本土化生产、进口来源多元化等措施,并希望在“四边机制”下与美日澳强化经济合作,减少对中国产业的依赖。

上文提及的“四边机制”下的“经济繁荣网络”“蓝点网络”“供应链弹性倡议”三大合作倡议都明显针对中国,并且各有侧重。从产业分工上分析,美日印澳生产要素禀赋高度互补。美国拥有市场、资本和技术,日本拥有技术和相对雄厚的资本,澳大利亚能源矿产资源丰富,而印度有一定的制造业承接能力、劳动力和市场。若“四边机制”能将东盟纳入上述倡议,该供应链体系还将具备相

1 “GDP Growth Slows to a 11-year Low of 4.2%, Q4 Slumps to 3.1%,” *The Hindu*, May 29, 2020, <https://www.thehindu.com/business/Economy/gdp-growth-dips-to-31-in-january-march-42-in-2019-20/article31703885.ece>, 2021-02-07.

2 “India’s GDP Contracts 7.3% for FY 2020-21, Grew by 1.6% in Q4,” *The Quint*, May 31, 2021, <https://www.thequint.com/news/india/gdp-growth-for-financial-year-2020-21-government>, 2021-07-16.

3 “India GDP Annual Growth Rate,” *Trading Economics*, <https://tradingeconomics.com/india/gdp-growth-annual>, 2021-09-16.

4 McKinsey & Company, “A New Growth Formula for Manufacturing in India,” October 30, 2020, <https://www.mckinsey.com/industries/advanced-electronics/our-insights/a-new-growth-formula-for-manufacturing-in-india#>, 2021-02-07.

5 Money Control, “How Dependent Is India on China? Here Is What Trade Data Reveals,” June 3, 2020, <https://www.moneycontrol.com/news/business/moneycontrol-research/how-dependent-is-india-on-china-here-is-what-trade-data-reveals-5346201.html>, 2021-01-18.

6 “Self-reliant India: Which Sectors Depend on Imports, and Which Do Not,” *Indian Express*, May 14, 2020, <https://indianexpress.com/article/explained/self-reliant-india-which-are-the-sectors-dependent-on-imports-which-are-not-6408407>, 2021-01-26.

当程度的中间产品生产能力，有可能形成排华的经济闭环。实际上，印度早在2019年就曾试图利用“四边机制”经济合作减少对华产业依赖，甚至实现一定程度的“脱钩”。例如，2019年6月以来，印度政府采取了封禁中国手机应用程序、限制中企投资等一系列贸易限制措施。7月22日，美国时任国务卿蓬佩奥公开为印度打气，鼓励其继续减少对中国的产业依赖，构建独立自主的产业链，并对印度提供实质支持。¹ 例如，当月印度大财阀信实集团宣布旗下的电信公司JIO将不使用华为设备，该公司立即从美国脸书和谷歌等科技企业拿到了100多亿美元的融资。这强化了印度方面的如下认知：印度从中国失去的，完全可以从美国阵营尤其是“四边机制”获得替代性补偿。

三、未来趋势及制约因素

（一）在中短期内，印度将积极介入和利用“四边机制”，在拓展参与范围和领域的同时推动实质性合作

自拜登政府上台至2022年5月，美国先后推动举办了“四边机制”下的三轮外长会晤和两届领导人峰会，第二届领导人峰会于2022年5月在日本东京举行。拜登政府上述举动显然表明，尽管拜登对前任特朗普诸多政策相当不满和反对，但在推广“印太”概念、推动“印太”合作方面两届政府却没有多少不同。印度曾经担心美国政府更迭扭转“印太”合作势头，如今可算长舒了一口气。基于以上分析，印度将继续迎合美国推广“印太”概念，甚至在某些特定议题上可能引领“四边机制”的合作。

首先，拓展合作范围和领域。2020年3月，“四边机制”代表举行视频会晤，讨论新冠疫情形势，以及如何联手应对。在此次会议上，韩国、越南和新西兰三国代表受邀参会，“四边机制+”（Quad Plus）框架逐步成形。印度外交部专门就此发布声明，称“七国分享了各自对于当前新冠疫情形势的评估，讨论了如何合作避免疫情的进一步蔓延”，“七国决定每周举行类似副部长级别会议，讨论疫苗研发、为特定国家提供援助以及减少对全球经济的负面影响”。² 5月11日，美国时任国务卿蓬佩奥召集新一轮“四边机制+”会议，不仅将会议级别提升至外长级别，而且将会议范围进一步扩大，除了上述国家之外，巴西和以色列也参加了会议。印度外长苏杰生专门为此发推特称，“会议讨论了应对疫情、医学合作、经济复苏等议题”。³

1 Neha Arora, and Aftab Ahmed, “Pompeo Urges India to Reduce Dependence on China,” *Reuters*, July 22, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-india-usa-china-idUSKCN24N213>, 2021-09-16.

2 Jeff M. Smith, “The Quad 2.0: A Foundation for a Free and Open Indo-Pacific,” p. 14.

3 “Focus on Covid in Quad Plus Meet,” *Times of India*, May 13, 2020, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/jaishankar-discusses-covid-19-with-counterparts-in-us-5-other-countries/articleshow/75702875.cms>, 2021-06-22.

其次，推动合作具体落地。以2021年3月首届“四边机制”领导人峰会为例。此次峰会发布《联合宣言》，提出成立三个工作组落实峰会所达成的共识，包括：疫苗专家工作组，四国承诺结合各自的医疗、科学、融资、制造、交付和开发能力，履行有关安全和有效分发疫苗的承诺；关键技术和新兴技术工作组，共同促进未来国际标准和创新技术方面的合作；气候变化工作组，四国将联手在全球范围内加强有关气候变化缓解和复原、技术开发、能力建设以及相关的融资合作。¹

（二）若干因素也始终制约印度对“四边机制”的深度投入

在很长一段时间，印度被视为“四边机制”中“最薄弱的一环”，这既根植于印度战略传统，也不乏“四边机制”自身的问题。

首先，印度始终存在战略摇摆。当前，印度的外交政策已经超越冷战时期的“不结盟”政策，演变成为在不同议题上与不同国家合作或斗争的“多面结盟”政策，其核心标尺就是维护和争取印度的国家利益。尽管如此，印度的战略观与政策选择仍然与作为美国条约盟友的日本和澳大利亚不同。日本是二战的战败国，国内仍然存在美国军事基地和大量美军，其外交和安全战略在很大程度上要配合美国的战略目标。澳大利亚作为亚太地区的盎格鲁-撒克逊国家，一直有很深的孤独感和安全担忧，为此在外交政策上积极追随美国脚步，以寻求与美国实现战略和安全绑定。从国土面积、战略位置、人口数量、发展潜力等指标衡量，印度是南亚和北印度洋地区首屈一指的大国，具备成为全球性大国的潜质。自独立以来，印度政治精英继承了英国殖民者的地缘政治思维，且其统治阶层上层多出身印度教高种姓，因此印度在外交领域就延伸出了“印度中心论”“天选印度论”等思维方式。综合以上种种因素，印度寻求成为全球性大国的愿望不仅强烈，而且迫切，这实际上导致印度很难成为任何国家或者国家集团中的“小兄弟”。在此情况下，印度如果完全效仿日本和澳大利亚加入美国的全球军事同盟体系，无异于“自降半格”，而且必将在安全与外交政策方面受到美国的“过度影响”。

其次，“四边机制”本身定位尚待进一步明晰。印度前国家安全顾问希夫尚卡尔·梅农（Shivshankar Menon）2020年5月表示，“只有‘四边机制’明确了自我定位以及主要任务，人们才能了解‘四边机制’的影响。到目前为止，我并

印度被视为“四边机制”中“最薄弱的一环”，既根植于印度战略传统，也不乏“四边机制”自身的问题。

¹ Ministry of External Affairs of India, “Quad Leaders’ Joint Statement: The Spirit of the Quad,” <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33620/Quad+Leaders+Joint+Statement+The+Spirit+of+the+Quad>, 2021-07-06.

不了解其定位和影响是什么”。¹ 2018年6月，莫迪在香格里拉对话会系统阐述了其“印太观”。莫迪表示，“印太”是一个自然的地理概念，在地理范围上包括该地区所有国家以及在这一地区拥有利益的其他国家；“印太”的核心内涵在于包容、开放、东盟中心地位和团结；“印太”并非少数国家的排他性俱乐部，不是试图主导这一地区的集团，也不针对任何特定国家。² 莫迪上述表态凸显了“印太”的地理属性，强调“不排他”，这显然与美国寻求的以“四边机制”这一排他性集团作为遏制中国的主要工具相悖。无独有偶，印度外长苏杰生也认为“在很多情况下，人们为‘四边机制’赋予了很多原本不属于该机制的角色和作用”。他表示，“‘四边机制’必须时刻通过政治表态展现存在，或者通过某些方式进一步实现军事化”“当前‘四边机制’的海军合作内涵过于虚弱”等叙事都是误读。他认为，“‘四边机制’本质上是有共同诉求的国家之间的外交磋商和协调论坛。我们并非在所有问题上都有共识，但拥有相当的共同立场。‘四边机制’是很好的机制，发挥了很好的作用。在‘四边机制’的推动下，该框架下国家的双边、三边和多边关系都出现向好势头”。³ 很显然，苏杰生上述有关“四边机制”“外交磋商和协调论坛”的定位只能代表印度方面的态度，美日则着眼将“四边机制”建成具有军事行动力、负有军事条约义务的军事同盟，也就是“亚洲版北约”。例如，美国南亚问题专家马丹（Tanvi Madan）认为，“四边机制”是“美国领导下的，由‘民主国家’组成的安全同盟，其功能就是遏制中国”。⁴ 美印对“四边机制”的定位差异将持续影响印度对于该机制的介入。

最后，“四边机制”现有合作成果并不明显。即使在印度最看重的经济内涵方面，“四边机制”现有合作成果也相当有限。以“经济繁荣网络”计划为例，印度本希望借助该计划吸引大量外企，尤其是美企离开中国迁往印度。然而，事与愿违，上海美国商会调查显示，超过70%的在华美企没有迁移生产和供应链的计划。截至2020年11月，真正撤离中国的美企非常有限。尤其要指出，即使有美企撤离中国，也未必如美印政府所愿而迁往印度。例如，特朗普政府2018年3月挑起对华贸易摩擦，曾有约56家美企因担心未来前景而撤离中国，但其中仅

1 Jeff M. Smith, “The Quad 2.0: A Foundation for a Free and Open Indo-Pacific,” p.15.

2 Ministry of External Affairs of India, “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 1, 2018),” <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>, 2021-09-16.

3 Ministry of External Affairs of India, “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 1, 2018),” <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>, 2021-09-16.

4 Ministry of External Affairs of India, “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 1, 2018),” <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>, 2021-09-16.

有3家搬去印度，而多达26家搬去越南。¹ 这既是因为印度现阶段根本无法抗衡中国在市场环境、政策法规、基础设施、综合劳动力成本和产业链生态等方面的优势，也是因为美国并未实质性投入太多资源实施该计划，而是在很大程度上停留在政策宣示和舆论造势层面。此外，“四边机制”在维护现行国际政治权力结构、对冲中国影响力上升方面的确存在共识，但如何让这一共识落实为切实可行的合作行动仍然存在很大未知数。

¹ “Why Manufacturers Are Not Rushing from China to India,” *Asia Times*, November 2, 2020, <https://asiatimes.com/2020/11/why-manufacturers-are-not-rushing-from-china-to-india/>, 2021-07-06.