



情报杂志  
*Journal of Intelligence*  
ISSN 1002-1965, CN 61-1167/G3

## 《情报杂志》网络首发论文

题目：莫迪执政以来印度情报改革:措施、动因与影响  
作者：和晓强，金新  
收稿日期：2024-05-20  
网络首发日期：2024-08-13  
引用格式：和晓强，金新. 莫迪执政以来印度情报改革:措施、动因与影响[J/OL]. 情报杂志. <https://link.cnki.net/urlid/61.1167.G3.20240812.1107.010>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 莫迪执政以来印度情报改革： 措施、动因与影响\*

和晓强<sup>1,2</sup> 金新<sup>2</sup>

(1. 中共陕西省委党校[陕西行政学院] 西安 710061;

2. 西安交通大学 西安 710049)

**摘要：**[研究目的] 印度总理莫迪执政以来，在国家安全情报领域采取一些新措施，推动印度情报改革的进程。系统梳理总结莫迪执政以来印度情报改革有助于了解把握印度国家安全和对外政策变化，及其对我国国家安全的潜在影响。[研究方法] 基于对现有文献资料包括印度官方信息、媒体报道、相关学术论著的梳理，结合情报学和国际关系理论，分析莫迪执政以来印度情报改革的措施、动因与影响。[研究结论] 莫迪政府通过改革情报工作体制机制、调整情报机构组织职能、推动国际情报合作、运用先进科技成果提升情报工作能力等措施较为有效地推动了印度情报改革的进程。莫迪政府情报改革的动因既来自于应对多种安全威胁的需要，又来自于莫迪力图使情报机构服务于其国内执政的目的，还来自于提升印度国际影响力的考虑。调整后的印度情报工作质效有所提高，情报系统在印度的政治地位进一步强化，情报工作对于印度国家安全和大国战略的支撑作用更为明显，然而，这些改革措施也带来印度“情报政治化”、加剧印太地区地缘政治环境的复杂性等负面影响。

**关键词：**莫迪政府；情报改革；印度情报工作；国家安全；情报合作

中图分类号：G395；D83

文献标识码：A

## Indian Intelligence Reform since Modi Came to Power: Measures, Motivations and Influences

He Xiaoqiang<sup>1,2</sup> Jin Xin<sup>2</sup>

(1. Party School of Shaanxi Provincial Committee of CPC, Xi'an 710061;

2. Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049)

**Abstract:** [Research purpose] Since Indian Prime Minister Modi came to power, some new measures have been taken in the field of national security intelligence to promote the process of Indian intelligence reform. A systematic review of India's intelligence reform since Modi took office helps to understand the changes in India's national security and foreign policy and their potential impact on China's national security. [Research method] Based on the review of existing literature, including Indian official information, media reports, and related academic literature, combined with the theory of intelligence science and international relations, this paper analyses the measures, motivations and impacts of Indian intelligence reform since Modi came to power. [Research conclusion] The Modi government has effectively promoted the process of Indian intelligence reform by reforming the system and mechanism of intelligence work, adjusting the organizational functions of intelligence agencies, promoting international intelligence cooperation, and using advanced scientific and technological achievements to enhance intelligence work capabilities. The motivation of the Modi government's intelligence reform comes from the need to deal with multiple security threats, Modi's efforts to make the intelligence agency serve his domestic political purposes, and the consideration of enhancing India's international influence. The adjusted Indian intelligence system has further strengthened its political status in India, improved the quality and efficiency of intelligence work, enhanced the coordination of intelligence work, and played a more obvious role in supporting India's national security and great power strategy. However, these reform measures have also brought about the

收稿日期：2024-05-20

修回日期：2024-07-03

基金项目：陕西省社会科学基金项目“中国共产党构建国际统一战线的历史进程与经验启示”（编号：2022A047）研究成果。

作者简介：和晓强，男，1987年生，博士研究生，讲师，研究方向：国家安全、中国外交；金新，男，1986年生，博士，教授，博士生导师，研究方向：国际安全与国家安全、中国外交。

“politicization of intelligence” in India and increased the complexity of the geopolitical environment in the Indo-Pacific region.

**Key words:** Modi government; intelligence reform; India intelligence work; national security; intelligence cooperation

2014年印度总理莫迪执政以来,其内政外交呈现明显的“强人”色彩<sup>[1]</sup>,在国家安全工作上亦是如此,莫迪认为“确保国家安全是政府的首要任务”<sup>[2]</sup>,为此,莫迪政府在国家安全领域采取诸多有别于前任的做法和举措,开启了印度对外战略和国家安全政策新篇章<sup>[3]</sup>。情报是国家安全的第一道防线<sup>[4]</sup>,对国家安全的高度重视必然映射至情报领域。从实践来看,莫迪政府在情报领域亦采取了一些新举措,推动印度情报工作的调整改革。系统梳理总结莫迪执政以来印度情报改革有助于学界和政界更加深入细致地了解把握印度国家安全和对外政策变化,及其对我国国家安全的潜在影响。

近年来,学界对印度情报工作的关注不断增加,相关研究主要集中于以下几个方面:一是对印度具体情报机构的情报工作或者情报项目的研究。如对印度对外情报机构调查分析局(RAW)的研究<sup>[5]</sup>,对印度国家情报网项目的研究<sup>[6]</sup>。二是对印度国际情报合作的研究。如对美印情报合作的评析<sup>[7]</sup>,对印度情报合作推动因素的分析<sup>[8]</sup>。三是对印度情报失误案例的分析。如对1962年中印边境冲突中印度情报失误的研究<sup>[9]</sup>,对印度在卡吉尔冲突中情报失误的研究<sup>[10]</sup>。相对而言,印度情报改革是较为崭新的研究领域,对这一问题的研究正在逐步推进中。比如,吴思奇等通过分析印度独立以来情报史上三次危机,总结印度情报改革为“危机驱动型”模式<sup>[11]</sup>。维纳亚克·达尔米亚(Vinayak Dalmia)等亦认为印度历史上情报改革缺乏整体性、主动性和持续性<sup>[12]</sup>。张立辉则对莫迪政府对印度情报系统改革的重点、动因与启示进行了初步分析<sup>[13]</sup>。虽然该研究已经较为全面的涉及莫迪政府情报改革,但对莫迪执政以来印度情报改革服务莫迪国内执政这一动因、印度情报政治化问题、情报改革对印度外交和国际形势的影响等缺乏全面深入分析,这为本文进一步深入研究莫迪执政以来印度情报工作留下了空间。

## 1 莫迪执政以来印度情报改革的主要措施

莫迪执政以来基于国家安全环境变化以及对国家安全体系的重新评估,着力推进国家安全相关改革。在国家安全情报领域,通过改革情报工作体制机制、调整情报机构组织职能、推动国际情报合作、运用先进科技成果提升情报工作能力等措施较为有效地推动了印度情报改革的进程。

### 1.1 改革情报工作体制机制

莫迪政府高度重视国家安全议题,宣称“在国家安全问题上,印度不会屈服于任何压力或影响,从深海到无限宇宙,印度将充分展示其维护国家安全的能力”<sup>[14]</sup>。为此,莫迪政府推出了一系列改革举措,致力于夯实印度国家安全的制度基石。特别是2017年莫迪政府在对其国家安全体系进行重新评估后,对作为“情报中枢”和最高情报协调机构的国家安全委员会进行了重大改革,其中与情报工作直接相关的举措如下:第一,大幅提升国家安全顾问的权限,将国家安全顾问升格为内阁部长级别,突出国家安全顾问对安全事务的牵头领导职能;第二,强化了国家安全委员会秘书处的职能,新建战略事务处、技术与情报处、国内事务处以及军事事务处四个部门;第三,健全国安顾问领导下的平行岗位机制,将副国家安全顾问的数量由1位增加到了3位。此外,还设有一名军事顾问。2022年,莫迪政府进一步在国家安全委员会秘书处设立国家海上安全协调员一职,负责协调与海事事务有关的各机构的情报工作,凸显了在“印太战略背景下莫迪政府对海洋情报安全的重视”<sup>[13]</sup>。

其中尤为引人注目的是任命阿吉特·多瓦尔(Ajit Doval)担任国家安全顾问。国家安全顾问是印度总理最重要的政治亲信,直接向总理汇报工作,为总理处理国家安全事务提供决策咨询。国家安全顾问虽不是内阁成员,但其影响力不亚于国防部长和外交部长。总理、外交部长和国家安全顾问共同组成了主导印度外交政策的“三驾马车”。现任国家安全顾问多瓦尔自2014年就任,是莫迪决策圈的核心成员,也被认为是有史以来“最有权势”的国家安全顾问<sup>[15]</sup>。多瓦尔长期从事情报工作,曾任印度情报局前局长,他还有着传奇的谍报经历。曾经的情报官员出任这一要职意味着莫迪政府对印度情报工作的重视。作为国家安全决策的掌门人和莫迪最为倚重的官僚之一,多瓦尔地位显赫,对情报工作和情报机构高度重视,无疑有助于加强印度情报工作,并极大影响莫迪政府的内外决策,强化莫迪政府对情报工作的重视和支持。

### 1.2 调整情报机构组织职能

从实践来看,莫迪政府致力于推进印度相关情报领域和情报机构的改革。在国防情报领域,莫迪政府于2019年8月宣布设立国防参谋长这一职务,作为国防部长与陆海空三军军种事务的首席军事顾问,国防参谋长的设立旨在加强印度三军之间的协调,促进了

军队内部情报工作的整合以及军事情报与军事行动的协同<sup>[11]</sup>。在反情报领域,着眼信息技术对情报工作带来的新挑战,印度情报局、中央调查局等情报机构更加重视互联网领域泄密和信息数据安全工作。2020年6月17日,印度中央调查局将52个与中国相关的App标记为“危害国家安全”,并要求印度政府封锁这些App或建议印度用户停止使用”,该举措得到印度联合情报委员会的支持。近年来,这样的禁令屡见不鲜。对外情报领域,得益于莫迪和多瓦尔的重视和支持,印度调查分析局被投入更多资金,其业务范围也极大拓展。印度调查分析局负责搜集整理目标对象的政治、军事、经济、宗教等情报,同时具有开展策反、颠覆等隐蔽行动和一定的反间谍任务,历来为印度领导人所倚重。近年来,印度情报工作日益全球化,反映出该国日益增长的战略利益和情报需求,散居海外的印度特工一直在与世界各地的反情报机构发生碰撞<sup>[16]</sup>。据印度调查分析局的官员和外国政府以及相关媒体报道来看,莫迪政府强化了调查分析局的海外布局,并进一步策划了多起海外隐蔽行动,一时引发了国际社会的广泛关注。有关调查分析局的指控越来越多,该局传统上被认为活动范围不超过南亚,而今,被普遍认为其情报活动在全球拓展。种种迹象显示,调查分析局在海外策划了多起隐蔽行动,莫迪政府日益将其作为服务印度内政和外交的重要支撑。

### 1.3 推动国际情报合作

莫迪上台之后不断推行和强化印度应该成为世界大国意愿,塑造印度“领导性强国”的新国际身份<sup>[17]</sup>。在情报工作上亦一改过去印度情报机构“低调行事”的风格,表现出积极进取的一面。莫迪政府大力推动全球、地区和双边层面的国际情报合作,打造印度在情报领域的世界领导力。

全球层面,莫迪政府通过搭建平台召开全球情报首脑大会提升其情报工作影响力。2022年和2023年印度两度主持召开全球情报首脑大会,具体由印度调查分析局与国家安全委员会秘书处联合举办,印度国家安全顾问多瓦尔主持会议,来自全球20多个国家的情报首脑参加了会议。印方试图把全球情报首脑大会打造为“印度版”的慕尼黑安全会议与香格里拉对话会,彰显其在情报和国家安全领域的“壮志雄心”。

地区层面,印度或加入区域伙伴网络,或主导地区情报合作议程。2017年11月,印度首次提出将与孟加拉国、印度尼西亚、马尔代夫、马来西亚、毛里求斯、缅甸、塞舌尔、新加坡、斯里兰卡和泰国等10个友好国家海军分享实时信息和情报,以应对常规和非正规威胁。在印度看来,这些威胁包括毒品、人口贩卖、走私和南中国海的领土争端。这意味着十国将与印度海军

协调行动,共同应对海上威胁,受到十国欢迎。诚如印尼海军高级官员所言,“这是一个伟大的举动,没有人能单独应对所有威胁,友好海军之间需要合作和协调”<sup>[18]</sup>。于印度而言,这有助于提升其在印度洋乃至太平洋海域的影响力,尤其彰显其情报能力。2022年5月,美日印澳“四方安全对话”峰会期间,印度与美日澳联合发起了印太海域感知伙伴关系倡议,旨在加强四国在印太海域的情报合作,向印太区域国家提供实时、全面的海域态势图像信息、技术和培训支持。2022年12月,印度发起并组织召开了首届印度—中亚国家安全顾问会议,在美国从阿富汗全面撤军后加强与地区国家的情报交流与政策协调<sup>[9]</sup>。

双边层面,印度与美国、英国、法国、以色列、澳大利亚、日本等国的双边情报合作力度显著提升。印美情报合作是印度双边情报合作的突出亮点。莫迪执政以来,印美情报合作不断取得突破,从过去的有限合作向全面合作迈进,在情报合作机制、法理基础、合作领域、合作深度等方面都取得长足进展。美国“印太战略”实施以来,印美在地缘战略目标的契合度明显攀升,两国情报合作迎来重大机遇。印美两国签订的《通信兼容和安全协议》(Communications, Compatibility and Security Arrangement)和《地理空间基本交流与合作协议》(The Basic Exchange and Cooperation Agreement),被视为推进印美双边关系的重大步伐<sup>[19]</sup>。2023年1月,两国就加强包括情报监视侦查技术在内的新技术联合研发达成共识,这是美印在技术领域合作“里程碑式”的发展。

莫迪政府高度重视与以色列的情报合作。2014年7月,莫迪政府甫一上任,即与以色列政府签订一份应对伊斯兰极端主义势力的情报共享协议。两国情报机构印度调查分析局与以色列情报和特殊使命局(摩萨德)在反恐情报等方面保持着沟通<sup>[20]</sup>。在五眼联盟框架下,印度与澳大利亚情报合作取得新进展,尤其是两国签署协议,使“共享有关中国部队动向的数据”变得更加容易。印度与日本的情报合作也得到加强,2015年12月,印日两国签署《日印防卫装备与技术转移协定》和《日印秘密军事情报保护协定》两份协定,双方意在加强武器装备及军事技术领域合作,并寻求共享安全领域的机密情报。

### 1.4 运用先进科技成果提升情报工作能力

科技进步是推动情报工作发展的根本动力。人工智能、集成电路、量子计算机、无人机、数据网络等新技术的日趋成熟,为情报工作的发展进步提供了重要的技术支撑。莫迪执政以来,印度更加注重运用先进科技成果提升印度情报工作能力,特别是提升网络安全防护能力和情报侦察能力。

其一,提升网络安全防护能力。着眼应对来自巴基斯坦等国的网络威胁以及立足印度网络能力较弱的现实,2014年印度政府成立国家关键信息基础设施保护中心(NCIIPC),其职能主要是:负责采取一切措施保护关键信息基础设施;保护并提供旨在减少关键信息基础设施漏洞的建议,以应对网络恐怖主义、网络战和其他威胁等<sup>[21]</sup>。此外,莫迪政府还先后于2015年和2019年提出“数字印度”(Digital India)倡议和成立国防网络局。2020年,莫迪政府又出台《国家网络安全战略》,这些措施进一步强化了印度情报机构利用科技进步应对网络信息领域挑战,维护国家安全的基础。

其二,提升情报侦察能力。通过采购来自美国、以色列等国的侦察监视武器、无人机等装备来提升印度的侦察情报能力。特别是中印加勒万河谷冲突后,印度积极采取多种措施加强侦察情报建设和运用。2020年9月,印度政府全额批准预算,为新建哨所采购无人机、摄像头,先进的远程侦察和观测系统及雷达等装备,据印官员称,装备的摄像头“可以看到中国境内25-30公里的范围”<sup>[22]</sup>。2020年11月7日,印度又成功发射一颗RISAT-2BR2雷达遥感卫星。该型卫星是印度“雷达成像卫星”RISAT 2B系列的第三颗,配备X波段合成孔径雷达,最高分辨率达到0.35米,将进一步提升印航天侦察能力。2022年发射了地球观测卫星“EOS-04”,极大地提升了对全球情报的获取能力。2023年12月28日,印度空间研究组织(ISRO)主席索马纳特表示,印度的目标是在5年内发射50颗用于情报收集的卫星,包括创建一个不同轨道的卫星层,使印度具备跟踪部队移动和拍摄数千公里区域图像的能力<sup>[13]</sup>。

此外,印度还通过政策推动、项目牵引等措施,促进印度国内顶尖科研机构 and 科技企业参与国防研发,持续推动前沿科技在军事情报领域的应用。

## 2 莫迪执政以来印度情报改革的动因

总体来看,莫迪执政以来,对情报工作更为重视,印度情报机构和情报工作表现得更加“积极进取”。这种调整改革既来自于应对多种安全威胁的需要,又来自于莫迪力图使情报机构服务于其国内执政的目的,还来自于提升印度国际影响力的考虑。

### 2.1 应对多种安全威胁

情报机构和情报工作存在的首要目的和根本任务就在于应对国家安全威胁。莫迪政府基于对国家安全威胁的深切认知,推动印度情报工作调整和改革。

印度独特地理环境、屡遭入侵的历史经历和战略文化传统很大程度上塑造了印度的国家安全理念,集

中表现为对自身安全问题的过度隐忧和敏感,对“势力范围”和安全环境的极力追逐以及对近邻的“敌化”认知<sup>[23]</sup>。近年来,以恐怖主义为代表的非传统安全威胁日益成为威胁印度国家安全的重要来源,加之国内民族、宗教和分离主义等问题的泛起,以及因周边邻国的崛起而感到的战略压力,印度对自身安全问题的关注进一步强化。

其一,以恐怖主义为代表的非传统安全威胁。新世纪以来,恐怖主义在全球范围内肆虐,印度也深受其害,印度现已被认为是世界上本土恐怖组织最多的国家。印度内政部的数据显示,印度大大小小的恐怖组织多达数百个<sup>[24]</sup>。特别是2008年孟买袭击案对印度造成了深重影响,给印度政府留下了惨痛教训。莫迪执政以来,恐怖主义的势头并没有明显减弱,印度国内的恐怖主义事件依旧频发。莫迪认为,“恐怖主义是当今世界面临的三大挑战之一”<sup>[25]</sup>。铲除恐怖主义成为莫迪政府重要的安全议题。

其二,国内民族、宗教和分离主义泛起。印度社会、文化构成多元和多样化,地区间经济发展不平衡,教育普及度低,加之顽固存在的社会等级制度,造成其民族利益、教派利益、地方利益及社会阶层分离或对立交织在一起,深刻影响着印度社会的整合与凝聚力,冲击着国家安全和稳定。

其三,大国崛起的战略压力。进入21世纪以来相当长的时段内,印度都赋予中国以“威胁者”、“挑战者”等负面意象标签<sup>[26]</sup>,并日益将中国作为周边安全的首要威胁因素来看待。莫迪执政以来,其所在印度人民党具有鲜明的印度教民族主义色彩,在对华政策上日益保守,对华强硬成为印度国内的政治正确,全领域与华竞争对抗态势日渐成型<sup>[27]</sup>,印度对华政策的进攻型和冒险性不断彰显。印度情报工作的调整很大程度上与其对外政策特别是对华政策的日益激进紧密相联。印度的国际情报合作针对中国的意味明显。近年来,在美国对华战略竞争背景下,印度和美国的情报合作不断推进,情报合作领域突破了非传统安全领域,传统领域的情报合作不断加强。2020年中印对峙期间,美国印太司令部空军司令肯尼斯·威尔斯巴赫承认美印两军情报合作更加紧密<sup>[28]</sup>。

### 2.2 服务莫迪国内执政

莫迪政府通过国家安全和情报体制机制改革,特别是任命具有深厚情报工作背景的多瓦尔担任国家安全顾问,不断强化对情报机构和情报工作的掌控。莫迪政府的这一系列做法与夯实其国内执政基础,打压政治反对派的目的密切相关。

其一,夯实国内执政基础。印度自诩为“世界上最大的民主国家”,选举政治是印度政治制度的典型

特点。2014年以来,莫迪所在的印人党三次在大选中取得压倒性胜利,莫迪成为真正的“强势总理”。然而,反对党——传统的国大党等依旧具有强大的影响力,加之印度长期存在的央地矛盾、种姓矛盾、族群矛盾、宗教矛盾、阶层矛盾等,使得印度事实上面临一个现代国家建构的“整合性危机”。印度长期存在的族群矛盾和宗教矛盾就是莫迪政府面临的一个棘手问题。印人党政府及印度教民间组织越来越多地针对穆斯林群体的印度教民族主义运动,在唤起印度教民众的“自豪感”和凝聚力的同时,进一步加深了人口占比高达14%的穆斯林群体与“印度教国家”的裂痕。这对于一个多宗教、多族群的现代国家的长远发展来说,是不可承受之重<sup>[29]</sup>。

实现国内政治的高度凝聚和内在整合长期以来就是印度中央政府的诉求。对于志在推行改革的莫迪政府而言,这显得尤为重要。莫迪政府必须采取措施,打造一个强有力的中央政府以顺利推进国家的全方位改革。因此,情报工作这项隐秘性极高、又能极大调动多方资源的工作,只有牢牢掌握在执政集团手中,才能汇聚强大力量以深入推进改革。

其二,打压政治反对派。情报工作的另一特点是可以以国家安全为由,采取相关措施,表面看来是服务于公共利益,实际上却是服务于执政者的狭隘利益。鉴于此,执政者势必极力掌握情报工作主导权,莫迪政府亦不例外。

印度建国以来,历届领导人出于各种现实利益考量,并没有采取切实措施对情报工作予以规范和监督,印度情报机构运作既没有法律框架约束,也缺乏问责程序。莫迪执政以来,虽然不断有声音要求对情报机构加强监督,其中理由之一就是情报机构参与了对反对派的监控。面对这一呼声,印度领导人辩称,该国正面临着多重国家安全威胁,以此论证情报机构实行广泛监视的正当性。莫迪政府的强势风格注定其会强化对情报机构的控制,并以此作为手段加强对异见人士的监控和打压。

### 2.3 提升印度国际影响力

近年来,伴随国际恐怖主义的兴起、跨境犯罪网络的增长、大国竞争的回归和经济博弈的加剧,情报在国家安全中发挥的重要作用日益凸显。国家间围绕情报这一稀缺资源的合作也备受重视。相对于其他领域的合作,情报合作更具敏感性,通常基于一种互信关系而开展。因为个体间相互信任的最敏感的试金石就在于其有多大程度愿意向对方分享自己的秘密<sup>[30]</sup>。而情报合作的深入开展也能反向促进两国战略互信,推动双边关系的提升。

正是因为情报合作的这一显著效应,所以,秉持浓

厚现实主义外交风格的莫迪执政以来,基于对印度自身在当下国际关系中独特战略优势和地缘价值的认知,逐渐摆脱了“孤立主义”外交传统,以情报合作作为重要战略抓手,积极在全球范围内推行“情报外交”,通过不断推进印度与相关国家的双边关系,举办情报领域的多边外交活动等,建立全球情报伙伴网络,努力提升印度的国际影响力。

一方面,莫迪政府试图与西方主要国家开展双边情报合作,在寻求国家安全利益的同时,顺势推进印度与相关国家间的双边关系。比如,印度和日本多次在马拉巴尔演习中共享战术级情报,并在2015年签署《关于保护机密军事信息安全措施的协议》,在2018年建立太空对话机制共享两国的雷达信息和航天情报,印日两国外交关系顺势升温,日本不仅与印度建立了“特别战略和全球伙伴关系”,将印度列为其仅次于美国和澳大利亚的重要合作伙伴,甚至多次在中印边境冲突中为印度发声<sup>[8]</sup>。又比如,2023年1月31日印度总理国家安全顾问多瓦尔与美国总统国家安全事务助理沙利文在美国启动了“美印关键和新兴技术倡议”(iCET),就共同研发情报监测技术达成一致,这有助于深化印美战略伙伴关系。

另一方面,印度通过主持召开情报多边会议,力图提升印度的国际影响力。印度两度在其本土主持召开情报多边会议,旨在推动建立以印度为中心的地区和全球联盟,同时向外界展示印度“包容、开放”的合作理念,这符合莫迪政府建立“印度式国际联盟”的愿景,有助于提升印度的国际领导力和影响力。

## 3 莫迪执政以来印度情报改革的影响

莫迪执政以来,因应国际国内环境的变化,推动印度情报改革进程。总体来看,改革后印度情报工作质效有所提高,情报系统在印度的政治地位进一步强化,情报工作对于印度国家安全和大国战略的支撑作用更为明显。然而,这种调整也带来“情报政治化”、加剧印太地区地缘政治环境的复杂性等负面影响。

### 3.1 提升情报工作质效和情报系统地位

莫迪对国安会“大刀阔斧”的改革提升了安全决策的效率,增加了各部委、各情报系统之间的协调性和信息共享性,特别是有效增强了国家安全顾问对各情报机构的协调力度,从根本上有助于提升情报工作质效。

莫迪对国家安全委员会的改革改变了印度长期以来在安全改革问题上“有决心而没行动”的局面<sup>[31]</sup>。其中,任命多瓦尔担任国家安全顾问进一步强化情报系统和情报工作在国家安全工作中的地位和作用。其在担任国家安全顾问后曾公开表示,“情报机构最应

该得到尊重;情报机构最应该得到重奖;情报工作也最应该保密”<sup>[32]</sup>。据印度《经济时报》报道,“多瓦尔的新身份使得内阁中的许多成员相形见绌……多瓦尔完全控制着该国的情报机构”。“而他的新身份和强大影响力也引发了外交系统的不满”<sup>[33]</sup>。

莫迪政府进一步对多个领域情报工作、情报机构组织职能做出调整,并致力于推动国际情报合作,运用现代科技成果提升情报工作能力。这些举措着眼应对多样安全威胁,维护印度国家安全,促使印度情报机构在组织上更加合理,在职能上更加全面,在态势上更加积极,在能力上更加强大。实践证明,情报改革对于印度情报工作质效的提升具有重要意义。2016年6月印度对巴控克什米尔地区的精准打击,2019年9月印度对巴基斯坦巴拉科特训练营的成功空袭,以及2020年9月印度军方在查漠和克什米尔交界地区成功防止重大恐袭发生等事件,实际上都与情报改革下印度情报工作有力支持不无关系。

### 3.2 助推印度大国战略的实现

印度一直致力于成为“有声有色”的大国,而情报大国则是大国的“标配”。因此,莫迪执政以来,积极追求成为“情报大国”,力图以“情报大国”支持实现印度的大国梦,努力提升印度国际地位。

一方面,强有力的情报工作对于维护印度国家安全,夯实大国地位具有重要意义。纵观世界大国发展历程,情报工作的强大有效对于大国崛起至关重要。莫迪执政以来,印度情报工作在过往改革的基础上继续推进,在情报工作体制机制、情报机构组织职能、情报技术手段等方面都进行了一定的改革,印度情报工作整体水平得以提升,印度国家安全的情报保障进一步夯实。莫迪政府对国家情报系统的改革也得到了国际社会的广泛认可,使印度在全球情报领域的地位得到了显著提升<sup>[13]</sup>。

另一方面,莫迪大力推进“情报外交”,尝试以情报为手段拓展和深化印度的全球情报伙伴网络,从而助力印度总体外交和大国战略的实现。莫迪执政以来,印度国际情报合作广泛而深入地推进,不仅加强与“五眼联盟”等西方国家的情报合作,而且还推进了与南亚、中亚、东南亚等地区发展中国家的情报合作,不仅进一步保障了印度的国家安全,同时也促进了印度外交战略的实现。印度在与西方国家的接触中努力寻求自身利益最大化,在与发展中国家的接触中强化其主导者的角色,印度在与各方广泛的“情报外交”中助推其大国战略的实现。

### 3.3 引发国内“情报政治化”问题

莫迪政府加强了对情报与安全系统的控制。这固然有助于凝聚情报界的力量服务于国家整体利益。但

情报系统与决策系统关系的过于紧密也带来负面影响,即情报系统独立的价值判断被削弱,情报工作倾向于迎合领导人的意志主张,导致“情报政治化”。“情报政治化”的概念首先由美国战略情报之父谢尔曼·肯特提出,旨在阐明情报工作放弃客观性原则,屈从于决策者的现实<sup>[34]</sup>。“情报政治化”在各国普遍存在,是情报工作良性发展面临的一个困境。一般来说,政治强人执政时,“情报政治化”问题更为突出。

莫迪作为公认的政治强人,其对印度情报系统的控制力和影响力显著超越前任。情报系统或被动被莫迪政府控制,或主动迎合领导人好恶不可避免,从而导致印度“情报政治化”。值得注意的是,相对于大多数西方国家,印度“情报政治化”问题更为突出。一方面,印度情报机构长期以来缺乏有效的法律制约,情报监督沦为空话。比如,印度《信息技术法案》(Information Technology Act)将拦截数字通信的权力赋予了联邦政府内政大臣以及各邦、各联邦属地的内政部门主官。在紧急情况下,譬如在进行反恐行动时,就连各邦或各邦属地警察部门的主官都可以下令开展电子监控活动。但至于究竟在哪些情形下开展电子监控活动具有正当性,以及监督期限和是否应当走司法公开程序,都没有明确界定。这导致情报机构拥有较大特权,容易被决策者所操控。另一方面,情报系统特别是印度的对内情报系统受总理操控几乎成为传统,而莫迪执政及其对情报改革更强化了这一传统。莫迪政府声称,印度面临恐怖主义、宗教沙文主义等多种威胁,为全面加强监控寻找理由。印度媒体就认为,印度情报机构已然沦为总理监控和打击社会活动人士、新闻工作者以及政治领导人的工具<sup>[35]</sup>。

### 3.4 加剧印太地区地缘政治环境的复杂性

莫迪政府情报工作调整很大程度上与其威胁认知相关,特别是与来自于地缘政治方面的威胁密切相关。在其历史记忆、地理环境、战略传统等因素的综合作用下,印度长期以来极其缺乏安全感。周边国家如中国、巴基斯坦的国防建设、军事现代化、发展战略、外交举动等很容易触发印度“敏感的神经”,由此作出一种威胁判定。这种外部威胁的判定成为印度调整情报工作重心的重要诱因。

与此同时,随着美国对华竞争的加剧及其“印太战略”的实施,印度在美国对外战略中的地位不断提升,基于共同应对“中国威胁”的共识,印美不断走近,战略关系史无前例地得到夯实。在此背景下,印度与美国及美国盟友间的情报合作得以拓展和推进。这种情报合作针对中国的意味明显,充满较强的攻击性和对抗性。

此外,对中国“一带一路”倡议的负面认知,特别

是对中巴经济走廊项目的反对,也成为印度以情报为手段开展相关阻挠行动的内在诱因,这些不仅会影响印巴、印中关系,也无疑会进一步加剧印太地区地缘政治环境的复杂性。

#### 4 结 语

莫迪执政以来,基于国际国内多种因素的考虑,印度情报工作进行了一定程度的调整改革。改革后印度情报工作质效有所提高,情报系统在印度的政治地位进一步强化,情报工作对于印度国家安全和大国战略的支撑作用更为明显。然而,莫迪执政以来,印度情报改革并非全部着眼于提升情报工作质量上,印度“情报政治化”问题被诟病。同时,中印加勒万河谷冲突中印度的情报失误也引发印度国内对其情报能力的质疑,要求对印度情报工作进行改革的声音不绝于耳<sup>[6]</sup>,印度情报改革的任务依旧繁重。

需要看到,印度情报改革还进一步加剧了印太地区地缘政治环境的复杂性。中国应充分认识并持续关注印度情报改革,尤其认清其对中国国家安全的影响,并寻求从国家安全情报、外交战略、国防建设等多领域进行综合应对。

#### 参 考 文 献

- [1] Ruud A. Strongman: The extraordinary leaders of India and the Philippines[J]. Studies in Indian Politics, 2023,11(1):27-38.
- [2] We are capable of defending our country in all spheres; Narendra Modi [EB/OL]. [2024-03-15]. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/we-are-capable-of-defending-our-country-in-all-spheres-modi/articleshow/60068921.cms>.
- [3] 楼春豪. 威胁应对与安全环境塑造:印度的国家安全研究[J]. 国际政治研究,2023(4):9-37.
- [4] 高金虎. 军事情报学[M]. 南京:江苏人民出版社,2017:77.
- [5] Shaffer R. Unraveling India's foreign intelligence: The origins and evolution of the research and analysis wing[J]. International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 2015, 28(2): 252-289.
- [6] 方恺翔,李延辉. 印度国家情报网项目建设情况研究[J]. 情报杂志,2023,42(7):14-19.
- [7] 高一丹,辛 昕. 美印情报合作评析[J]. 情报杂志, 2022,41(10):22-30.
- [8] 兰培轩,魏长春. 印度情报合作的推动因素分析[J]. 情报杂志,2023,42(8):7-12.
- [9] Mahadevan P. The failure of Indian intelligence in the Sino-Indian conflict[J]. Journal of Intelligence History, 2008,8(1):1-27.
- [10] 宋宇鸽,汪明敏. 印度在卡吉尔冲突中的情报预警失误及启示——基于情报预警流程视角的考察[J]. 情报杂志,2022(41)11:27-32.
- [11] 吴思奇,迟 慧. 印度“危机驱动型”情报改革模式研究[J]. 情报杂志, 2024, 43(2):11-17.
- [12] Dalmia V, Kapoor V, Datta S. India's enduring challenge of intelligence reforms[J]. Observer Research Foundation, 2020, 428:1-12.
- [13] 张立辉. 莫迪政府对国家情报系统的改革:重点、动因与启示[J/OL]. 情报杂志 [2024-03-15]. <https://link.cnki.net/urlid/61.1167.G3.20240516.1154.002>.
- [14] Kurus. India will defy any pressure in national security matters: PM Modi [EB/OL]. [2024-02-09]. <https://www.indianpolitics.co.in/india-will-defy-any-pressure-in-national-security-matters-pm-modi/>.
- [15] 阚四进:印度总理的主要资政辅政体系[J]. 世界知识,2022(7):68-70.
- [16] As India's external intelligence operations expand globally, a growing army of spies left out in the cold [EB/OL]. [2024-01-03]. [https://theprint.in/india/as-indias-external-intelligence-operations-expand-globally-a-growing-army-of-spies-left-out-in-the-cold/1784764/#google\\_vignette](https://theprint.in/india/as-indias-external-intelligence-operations-expand-globally-a-growing-army-of-spies-left-out-in-the-cold/1784764/#google_vignette).
- [17] 任远喆. 印度外交理念的演进与莫迪政府外交变革初探[J]. 太平洋学报,2017, 25(10):38-48.
- [18] Real time intelligence sharing with friendly countries offered by India amidst increasing Chinese presence[EB/OL]. [2024-04-13]. <https://www.indiatoday.in/india/story/real-time-information-intelligence-sharing-india-chinese-presence-1076320-2017-11-03>.
- [19] Raghuvanshi V. India, US sign intel-sharing agreement amid tension with neighboring China[EB/OL]. [2024-03-28]. <https://www.defensenews.com/space/2020/10/28/india-us-sign-intel-sharing-agreement-amid-tension-with-neighboring-china/>.
- [20] Rathbone J, Reed J. India's foreign spyagency drawn out of the shadows by Canadian allegations [EB/OL]. [2024-02-20]. <https://www.ft.com/content/764a8989-ceac-4fff-85db-bc130f913f82>.
- [21] Website of national critical information infrastructure protection centre [EB/OL]. [2024-06-22]. <https://www.india.gov.in/website-national-critical-information-infrastructure-protection-centre>.
- [22] 关山研究所. 中印边境对峙后印加强侦察情报工作有关情况[EB/OL]. [2024-06-20]. <https://mp.weixin.qq.com/s/TjVNveNCJFFt43ubW77yNQ>.
- [23] 李渤. 印度“印太战略”认知的影响因素:安全理念与安全安全问题[J]. 新疆社会科学,2019(2):72-80.
- [24] 李渤. “印太战略”与印度的安全理念[J]. 人民论坛(学术前沿),2019(6):91-97.
- [25] PM Narendra Modi's speech at world economic forum in Davos [EB/OL]. [2024-02-23]. <https://www.ndtv.com/india-news/pm-narendra-modis-speech-at-world-economic-forum-in-davos-full-text-1803790>.
- [26] 杨思灵,徐理群. 印度地区安全知觉中的中国意象[J]. 南亚研究,2020(1):21-52.
- [27] 包善良. 印度“莫迪式”对外战略新特点[J]. 现代国际关系,



2023(12):132-152.

- [28] Woody C. The US is helping India keep an eye on China's military, top US commanders say [EB/OL]. [2024-02-22]. <https://www.msn.com/en-us/news/world/the-us-is-helping-india-keep-an-eye-on-chinas-military-top-us-commanders-say/ar-BB1c9cU>.
- [29] 和红梅,周少青. 印度国家共同体建设理念的历史演变及当代挑战[J]. 民族研究,2023(3):30-43.
- [30] 张晓军. 美国军事情报理论著作译介[M]. 北京:时事出版社,2010:544.
- [31] 李红梅.“瑞辛纳安全对话”彰显莫迪的“情心”[EB/OL]. [2024-03-12]. [http://www.china.com.cn/opinion2020/2023-03/12/content\\_85162185.shtml](http://www.china.com.cn/opinion2020/2023-03/12/content_85162185.shtml).
- [32] 吴健. 印度缘何强化情报野心? [EB/OL]. [2024-02-22]. [https://www.infzm.com/contents/231154?source=124&source\\_1=231884](https://www.infzm.com/contents/231154?source=124&source_1=231884).
- [33] NSA Ajit Doval's new status effectively dwarfs many in Cabinet [EB/OL]. [2024-03-12]. <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/nsa-ajit-dovals-new-status-effectively-dwarfs-many-in-cabinet/articleshow/45075985.cms>.
- [34] 谢尔曼·肯特. 战略情报:为美国世界政策服务[M]. 刘微,肖皓元,译. 北京:金城出版社,2012:163-164.
- [35] Swami P. Surveillance state isn't a secure one. Indian govts need to get this[EB/OL]. [2024-04-28]. <https://theprint.in/opinion/secu-rity-code/surveillance-state-isnt-a-secure-one-indian-govts-need-to-get-this/1104180/>.