印度莫迪政府外交政策初探

●陳文賢／國立政治大學台灣史研究所教授

前言

2014年5月「印度人民黨」（Bharatiya Janata Party，簡稱BJP）在莫迪（Narendra Modi）領軍下重返執政，這是該黨於2005年失掉政權之後再次取得執政權。最受矚目的是「印度人民黨」此次贏得印度下議院五百四十三席中的二百八十二個席次，而不像過去執政時雖仍是佔有下議院一百八十二個席次的最大政黨，但仍需要其他政黨的支持才能達到過半席次成立執政聯盟，卻也因而受到小黨的掣肘。因此印度人民黨此次贏得下議院絕對多數的席次，對於未來要推動的政策應有很大的助益。[1]

外交政策雖有其延續性，但印度人民黨與之前執政的「印度國大黨」（India National Congress Party，簡稱INC）在外交理念及作法上仍有其差別。簡單舉一例來說，印度國大黨從印度1947年獨立後幾十年的執政，形成不結盟外交的傳統作風，印度是少數在中華人民共和國成立之後即加以承認的民主國家，中印之間曾有所謂「兄弟之邦」的稱號，但1962年的中印邊界戰爭卻也是「打醒」印度重新審視印度對中國關係的一場戰爭。1998年印度人民黨在其主導的國家民主聯盟（National Democratic Alliance，簡稱NDA）執政時試爆核彈成功，即不諱言印度擁有核武主要是感受來自中國的安全威脅。此次印度人民黨在莫迪領導之下再度取得執政權，印度外交政策走向自然又受到高度的注意。

2014年6月9日，印度總統穆卡吉（Pranab Mukherjee）在印度國會開議時闡釋印度外交政策的方向時提及所謂印度「開明的國家利益」（enlightened national interest）。更早用及此一名詞及概念的則為前總統卡拉姆（A. P. J. Abdul Kalam）於2006年同樣也在國會演說時提及。此一所謂「開明的國家利益」是基於印度的文明根基，基於印度與所有國家發展和平及友好關係的原則，並將印度價值的力量與務實主義相結合。奠基於開明的國家利益的印度外交政策，就是要朝達到以雙方互利關係之建立為目的來與所有國家交往。莫迪政府此一基於開明國家利益內涵的外交策略，可從莫迪正式就任總理之典禮時的對外作為，及未來半年內準備出訪的國家探討其初步的詮釋。

睦鄰外交

莫迪邀請「南亞區域合作協會」（South Asian Association for Regional Cooperation，簡稱SAARC）成員國的首腦出席他的就職典禮，此一睦鄰外交的作法就被認為是莫迪外交出擊的高明手腕，與印度長期敵對的巴基斯坦總理謝里夫（Nawaz Sharif）親自出席此一就職典禮，可說是莫迪領導之印度政府在改善印、巴兩國關係上踏出漂亮的一步。此外，莫迪也送了一件印度紗麗給巴基斯坦總理的母親作為禮物，巴基斯坦總理則回贈莫迪總理的母親一條白色圍巾，此一作為被視為是印巴關係修好的插曲，印度媒體稱為「紗麗外交」（Sari Diplomacy）。

重要的是，印巴關係的觀察家認為巴基斯坦原認為印度是其最大安全威脅的看法已經發生了很大的變化，巴基斯坦也因為過去因認定印度為其最大的安全威脅而使得巴基斯坦軍人在巴國內政上扮演具有巨大影響力的角色，甚至因此讓巴基斯坦長期陷入一個不正常國家的困境。現在巴基斯坦逐漸認為塔利班及巴國內部的激進恐怖份子才是巴國最大安全威脅，此一改變，提供了巴基斯坦及印度改變自己及改善雙方關係的機會，而未來的發展就端視莫迪政府如何抓住此一改變的契機。此外，莫迪出任總理的第一個訪問國家是印度的鄰國不丹，訪問不丹被認為是莫迪重視睦鄰政策的第一步。

強化與工業化民主大國的關係

據報導莫迪可能於2014年9月訪問美國，如果屬實這也呈現幾個值得注意的意涵。2005年印度發生古吉拉特（Gujarat）邦族群暴動事件，導致數百以上的穆斯林教徒遭到殺害，當時古吉拉特邦的首長就是莫迪，美國認為他應負起責任而一度拒發簽證給莫迪。美國歐巴馬政府被批評對印度的政策似乎過於不重視，導致在前布希政府建立起來的「美印戰略夥伴關係」逐漸淡化。識者以為歐巴馬政府的「亞洲再平衡」政策，應有必要加強美國與印度的關係。此次，歐巴馬政府主動表示歡迎莫迪總理到美國訪問，莫迪也不計較美國曾拒發簽證的前嫌，站在印度國家利益的立場希望能儘快訪問美國，自有其高度的外交戰略意涵。

莫迪以過去擔任古吉拉特邦首長任內經濟發展成功的經驗，特別是招攬外資方面，莫迪認為他訪問日本有助於建立日本政府及企業界與印度地方政府直接交涉的管道，同時日本也能真正直接認識投資的環境。同時，莫迪被認為是一位清廉、有能力且深具演說魅力的首長，此次入主新德里，在攸關印度經濟發展特別是吸引外資方面，對莫迪而言格外重要。

對印度而言為吸引外資，除了要繼續創造一個安定的投資環境外，積極與世界第一大經濟體的工業大國——美國發展雙邊的密切關係，更顯得相當重要。印度不但需要美商的投資，與美國關係密切的歐盟國家及日本等經濟大國，自然也會因美、印雙邊關係的

強化，吸引這些經濟強國投資印度。印度外交觀察家即認為莫迪政府與美國、德國及日本等外交關係的強化，絕對應視為與推動內政的重要性一樣且應同步進行，不應有「先內政、後外交」的作法。[2]印度在烏克蘭危機發生時，雖然對克里米亞「脫烏入俄」一事保持緘默而贏得俄羅斯的感謝，但如何平衡印度對美俄的外交，卻也是必須面對處理的問題。[3]

另外，美國計畫於 2014年年底前撤出美國在阿富汗的所有武裝部隊，阿富汗作為南亞地區的一員，地理上又接鄰印度及巴基斯坦，阿富汗內部的安全與穩定與美國在打擊恐怖主義能否成功以及南亞區域的安定息息相關，因此印度在美國撤軍後的阿富汗安全扮演重要且不可或缺的角色，美印兩國也不願意看到阿富汗在美軍撤出後形成一個權力的真空狀態。最近在伊拉克工作之印度勞工的安全也深受伊拉克內戰的影響，也是莫迪在處理中東問題上必須思考與美國如何合作的一些重要因素。

中日之間的權力平衡

2006年，安倍晉三（Shinzo ABE）在其第一任首相時，促成日本與印度雙邊簽署朝向建立戰略及全球夥伴關係的共同宣言，使得日印兩國在經貿、文化甚至安全等領域的合作關係大幅提升。但當時印度國大黨所領導的「聯合進步聯盟」（United Progressive Alliance，簡稱UPA）認為印度與日本大動作的合作，可能會引來中國不必要的猜疑，因此在對日關係上相對的保守謹慎。反觀，莫迪則認為印度與日本的合作對平衡中國的影響力有很大的助益。莫迪接下來安排出訪的國家是日本，莫迪及日本總理安倍在其本國內部皆以右翼民族主義的色彩著稱，也互相欣賞對方，因此未來莫迪訪問日本的一舉一動，中國應會是最為注意的國家。

一般認為印、日兩國領導人在民族主義個人背景的相似性，將會是今後兩國合作的自然基礎。印度目前是日本對外發展援助的最大接受國，更何況日本已是「德里—孟買工業走廊」（Delhi-Mumbai Industrial Corridor，簡稱DMIC）計畫的主要合作國，這項關係印度從德里到孟買長達一千五百公里之發展，也是項高達九百億美元的合作計畫，幾乎是日本及印度戰略對話的重大議題。[4]同時日印兩國也簽有類似雙邊自由貿易協定的「全面經濟夥伴關係協議」（Comprehensive Economic Partnership Agreement，簡稱CEPA）。在安全方面，日印兩國的進一步合作也將有助於強化已進行有年的印、美、日三方的合作，2013年5月在華盛頓舉行了第四回合的美、日、印三邊會談。2014年1月安倍首相訪問印度，並在印度下議院的演說中強調印度及日本應扮演印度洋及太平洋守護者的角色，要共同促進印度洋及太平洋的安全及繁榮，並提出了所謂「兩洋影響力與共」（confluence of the two seas）的主義。因此，印日進一步的安全合作甚至被認為可能掀起已沉寂一陣子之美印日澳的四方合作創議。

台灣加強與印度關係的機會

莫迪執政之下的印度外交應會表現更多的自信，而較少顧慮中國的反應，過去印度國大黨領導下的執政聯盟就被認為在推動印度與其他大國，特別像是與中國有競爭且有時敵對的國家如日本的雙邊關係時，過於顧慮中國的反應而損及印度的國家利益。中國也曾抓住印度這樣的弱點，透過其官方喉舌《環球日報》撰文警告印度過度與日本發展所謂的戰略合作關係，可能造成亞太地區的不安。

就印度莫迪政府對美日關係的重視，應該相當程度上不會排斥與美日也有密切關係之台灣發展更密切的非官方關係，從台灣的角度看印度莫迪政府也會是如此希望，且會是較之印度國大黨主政時有更好的機會。台灣的主要政黨當然應該加強與執政的印度人民黨發展密切的政黨關係。過去台灣與印度在安全議題上也建立了不錯的基礎，例如：在相關領域內之安全情資的分享及相關人員的互訪等，應該更加細緻深化這樣的基礎。當然引進外資及經濟發展仍會是莫迪政府最重要及優先的政策，台灣應徹底並全面性檢討與印度的經貿合作及台印雙方的投資，這一方面更有必要納入在印度投資之企業界所提供之寶貴經驗作為政府政策的重要一環。

印度推行有年的「東望政策」已獲致相當的成果，與印度這樣崛起的大國發展密切關係本來就應是台灣發展對外關係的重點。不管台灣及印度各自在哪一黨執政下，台灣都應該要耕耘台印關係。以印度在東亞國際事務上扮演日漸重要的角色，台灣對印度關係的發展及提升更不應該在外交休兵的政策下自我設限而喪失了台印關係在莫迪新政府下的發展機會。

總而言之，美國的亞洲再平衡政策，印度莫迪政府推動開明國家利益的外交，特別是在對美日關係方面，加上日本安倍首相主推的兩洋外交，假以時日或許會讓未來東亞地區的戰略版圖呈現一個新樣貌。台灣位於東亞的樞紐自應更加注意此一趨勢的發展，為台灣國家利益做出最好的對策及作為。

【註釋】

1. 2014年5月印度國會大選的結果，在「人民院」（Lok Sahba）也是一般所稱的「下議院」全數五百三十九個席次中「印度人民」黨贏得二百八十席（原為一百一十七席），失掉執政權的印度國大黨（INC）則僅贏得四十四席（原為二百零六席）。馬克思主義印度共產黨只贏得九席（原為十五席），而印度共產黨則只剩一席（原為四席）。參考自Election Commission of India, “Sixteenth Lok Sabha Party-wise,” <http://164.100.47.132/LssNew/Members/partywiselist.aspx> & Wikipedia, “Indian general election, 1999,” <http://en.wikipedia.org/wiki/Indian_general_election,_1999#Results_by_alliance> (accessed June 18, 2014).

2. Shyam Saran, “India’s External Relations: What the Modi Factor Promises,” *RSIS Commentaries*, May 23, 2014, <http://www.rsis.edu.sg/publications/commentaries.asp?selYear=2014> (accessed June 18, 2014).

3. Manaswini Ramkumar, “India’s Foreign Policy Under BJP: Pragmatism and Proactive Diplomacy?” *RSIS Commentaries*, May 20, 2014, <http://www.rsis.edu.sg/publications/commentaries.asp?selYear=2014> (accessed June 18, 2014).

4. 陳文賢，〈印度東望政策的回顧與挑戰〉收錄於林正義、歐錫富主編，《2009亞太和平觀察》（台北：中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域專題研究中心，2011年），頁291-293。◆