

# 印度以「議題為基礎結盟」之新戰略觀

● 裘兆琳／中央研究院歐美研究所兼任研究員

2019年1月印度外交秘書（Foreign Secretary）顧凱傑（Vijay Gokhale）在「瑞辛納對話」（Raisina Dialogue）表示印度的對外關係已超越「不結盟」（non-alignment）階段，目前和不同的國家及團體結盟，但是是以國家利益有關的「議題為基礎」（issue-based），而非意識形態，印度決心維持其決策與戰略的自主（decision and strategic autonomy）。<sup>1</sup> Raisina Dialogue是由印度政府對外事務部與「觀察研究基金會」（Observer Research Foundation，簡稱ORF）共同舉辦的對話機制。顧凱傑的談話清楚表明當今印度「以議題為主」務實的對外關係，在此脈絡下吾人可以看出印度處理美、中關係靈活性如下。

## 壹、印、美關係

**印度定義印太政策：**美國川普總統在2017年底公布了《國家安全戰略報告》，視中、俄為美國長期戰略挑戰者，並推出「自由、開放的印太戰略」以為因應。美、日、澳、印四國安全對話（QUAD）顯然為印太戰略的重要一環，但是印度顧慮中國反應與自身利益，採取與美國不同調的立場。2018年6月，印度總理莫迪（Narendra Damodardas Modi）在香格里拉對話（The Shangri-La Dialogue）時表示「印太是一個天然區域。」「不是有限會員的俱樂部，亦不是尋求佔據主導地位的集團。」「我們絕不沒有針對特定國家的意圖。」「印度對印太地區的願景是積極、多元的。」<sup>2</sup>此番談話顯然是對中國釋放善意，印度無意視印太為「戰略」體制，印太只是地理區域而已。

**強化美、印軍事合作：**雖然如此，在美國印太戰略（Indo-Pacific Strategy）下，加強和美國的軍事合作，卻十分符合印度的國家利益。2016年美國授予印度「重要國防夥伴」（Major Defense Partnership）地位。2018年美國賦予印度「戰略貿易授權地位」（Strategic Trade Authorization Status）放寬對印度高科技產品出口限制，皆為印度樂見以議題為基礎的合作。

2018年9月，美、印舉行國防部長+外交部長的2+2會議，簽署了具歷史意義的「通訊

相容與安全協定」(The Communications Compatibility and Security Agreement, 簡稱 COMCASA), 共用機密軍事相關資訊, 雙方並將在2019年舉行首次三軍聯合軍事演習。

過去多年來印度支持美、印聯合軍事演習常態化, 其中包括美、印陸軍「準備戰爭」軍演, 美、印海軍「馬拉巴爾」(Malabar) 軍演、美、印空軍的「合作印度」和「紅旗」(Red Flag) 軍演, 以及美、印特種部隊「瓦拉吉普拉巴爾」(Vajra Drahar) 聯合軍演等等。透過聯合軍演可對威脅印度安全的國家, 傳送清楚的嚇阻訊息。

印度和俄羅斯一向友好, 印、美強化軍事合作, 但不影響印度繼續向俄國軍事採購的政策。2008年以來, 印度已向美國採購一百八十億美元的國防武器。2018年10月俄羅斯普丁總統訪問新德里, 印度不顧美國反對, 仍與俄國簽約購買五十四億美元的S-400防空飛彈系統, 此為近年來最大宗向俄國的軍事採購。值得一提的是, 中國向俄羅斯購買S-400在2018年9月遭到美國制裁。根據美國國會2017年通過的法案“Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act”(CAATSA), 向俄羅斯軍購可被美國經濟制裁, 未來川普政府是否給予印度經濟制裁或值得觀察。<sup>3</sup>印度以「議題為基礎之結盟」儼然具有一刀二刃的危險性。

**「優雅地」接受美國取消GSP待遇, 但也對美提高關稅因應:** 2018年美印雙邊貿易額為一千四百二十億美元, 印度擁有兩百一十三億貿易順差。美國川普總統決定在2019年6月5日終止給予印度「普遍性優惠關稅制度」(GSP) 待遇, 印度新任商工部長戈雅爾(Piyus Goyal) 表示感到遺憾, 但「優雅地」(graciously) 接受此一事實, 工商部估計受影響的金額為一點九億美金。<sup>4</sup>

川普總統上任以來一再抱怨印度的關稅過高, 2018年3月美國對印度輸美鋼鋁產品課徵關稅, 6月20日印度政府表示將針對美國進口的杏仁、蘋果、磷酸等二十九項產品課徵關稅作為報復, 但卻一再展延實施日。2019年美國取消給印度「普遍性優惠關稅制度」待遇, 十天後, 印度工商部宣布, 將於6月16日對美國蘋果課徵百分之七十之稅率, 另有胡桃、杏仁、扁豆和許多化學產品課徵百分之一百二十的關稅, 總值約二點四一億美元。<sup>5</sup>印度是美國最大的核桃進口國, 也是第二大的蘋果進口國。印度強調, 「這不是報復, 我們等了一年, 只是現在實施。」<sup>6</sup>雖然如此, 印度仍積極思考如何強化美、印經貿關係, 並增加美對其投資。

## 貳、印、中關係

自2010年以來印度的「一中政策」, 以「一印政策」為前提, 印度政府並未重申一中政策。2018年印度航空公司將「台灣」改為「中華台北」被印度視為商業決策。

中國崛起並在軍事、外交與經濟層面的種種作為, 讓印度深感壓力, 加上中、印長

期以來的邊界主權爭議、巴基斯坦內部組織對印度進行恐怖攻擊、中、巴關係緊密，以及中國投資「中巴經濟走廊」等，均被視為可能影響印度安全的威脅。

2017年中、印雙方在洞朗（Doklam）發生了七十天的對峙危機，最後雖然和平收場，但是事後雙方皆加緊佈置陸軍設施以及空軍力量，以備未來之需，危機仍可能再起。中方從洞朗事件中深切體會印度為戰略挑戰者，印度也學習到以堅定的立場應對中國在領土挑釁，是維護主權與領土完整的最佳對策。雖然如此，印、中有戰略競爭，但亦有對話、合作的意願，2018年4月下旬習近平與莫迪在武漢舉行「非正式對話」，即為一例。2019年10月習近平亦預期會到印度訪問，對話與對抗一體之二面。

此外，印度對中國「一帶一路」深具戒心，認為中小型國家可能陷入債務危機，2017及2019年莫迪二度拒絕參加「一帶一路高峰會」。雖然如此，基於經濟因素，印度仍參與中國主導的「亞洲投資銀行」，希望爭取中國到印度投資，並協助其取得基礎建設的發展資源。值得一提的，目前印度內部並沒有類似美國「外國投資委員會」（Committee on Foreign Investment in the United States，簡稱CFIUS），協助審查敏感科技及有國安疑慮之國外投資。

## 參、台、印關係

莫迪總理在第二任內將繼續推動「東向」（Look East）、「東進」（Act East）、「印度製造」、「技能印度」、「數位印度」的政策。2019年6月5日印度媒體報導莫迪政府將在內閣成立二個委員會：一為「投資與成長」（Investment and Growth）委員會，另一為「僱用與技能發展」（Employment and Skill Development）委員會，以便強化經濟增加工作機會。可以預期的是莫迪將以發展經濟降低失業率列為其首要任務。

2018年12月台灣與印度簽訂雙邊的投資協議，未來如何增加台、印雙邊投資，雙邊是否能夠與印度就「技能印度」與「數位印度」等議題展開對話，促成雙邊經貿與實質關係之進展將是我方的挑戰。在此同時，我方應進一步深入研究莫迪政府以「議題為基礎的結盟政策」之意義與可能影響。台灣確實能夠在科技、資訊、數位、技能與教育等議題之上協助印度。此外，在安全、軍事與我國參與各項國際組織等議題上，我方能否構建符合台、印雙方利益的論述，台北若能靈活應對印度新的「議題為基礎之結盟」思維，將可開啟未來台、印關係發展的契機。

印度靈活的新戰略思維，可給予我方在兩岸與外交關係拓展若干借鏡。美國給予印度多項特殊國防夥伴與戰略貿易地位，亦可作為未來美台關係提升之指引。

## 【註釋】

1. Foreign Secretary Vijay Gokhale G20 India Observer Research Foundation, "India Now Aligns With Countries Based on Issues: Foreign Secy Vijay Gokhale," *News 18*, January 10, 2019, <<https://www.news18.com/news/india/india-now-aligns-with-countries-based-on-issues-foreign-secy-vijay-gokhale-1998641.html>>.
2. Prime Minister of India, Shri Narendra Modi, Keynote Address, 17th Asia Security Summit the Iiss Shangri-La Dialogue, 1 June, 2018.
3. The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, *CAATSA*, H.R. 3364 <<http://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364>>, Pub. L. 115-44 <<http://legislink.org/us/pl-115-44>>.
4. 經濟部駐印度台北經濟文化中心經濟組，〈美國取消給予印度之普遍性優惠關稅制度（GSP）待遇〉，《台灣經貿網》，2019年6月10日，<<https://info.taiwantrade.com/biznews/美國取消給予印度之普遍性優惠關稅制度-gsp-待遇-1813696.html>>。
5. 經濟部駐印度台北經濟文化中心經濟組，〈美國延後取消印度普遍性優惠關稅制度（GSP）待遇，印度再度展延對美國採取報復關稅措施〉，《台灣經貿網》，2019年5月6日，<<https://info.taiwantrade.com/biznews/美國延後取消印度普遍性優惠關稅制度-gsp-待遇-印度再度展延對美國採取報復關稅措施-1795180.html>>。
6. 高梓根，〈貿易戰第二戰場？印度對美國課徵報復性關稅〉，《台灣英文新聞》，2019年6月16日，<<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3725399>>；陳韻涵，〈印度對美29商品加稅〉，《聯合報》，2019年6月17日，<<https://udn.com/news/story/11314/3875835>>。◆