

日印全球夥伴關係下的印太戰略思考

Reflections on the “Indo-Pacific” Strategy of Japan-India Global Partnership

李思嫻

壹、前言

本文以近年印度日本關係升溫為背景，指出此關係加深乃「印度—太平洋」（Indo Pacific）區域的重要戰略舉措，亦是當代最值得關注的區域趨勢。安倍晉三政府不僅是「印度—太平洋戰略」的提出者，也是目前將印太戰略輪廓發展最為完備的國家。日本外相河野太郎 2018 年 4 月 23 日在內閣會議上報告日本「印度—太平洋戰略」主要精神為，讓「法治」在印度太平洋地區紮根，將在確保海上交通安全和改善法律制度方面援助發展中國家，向東南亞國家提供巡邏船艇及設備，加強海上執法機構的能力。

日本近年對外關係方面強化與印度的合作，雙方相近的戰略目標，彼此沒有遺留歷史宿怨問題與領土糾紛，現今同樣面臨經貿合作、打擊恐怖主義、海盜等非傳統安全威脅，尤其中國崛起的背景更客觀上促成了日印的密切戰略合作。2014 年莫迪當選後訪問日本意味著印度政府對經濟與安全的重視，重新定位日本在其中可以扮演的角色，建立一個「印度—太平洋」夥伴關係的大格局。

所謂「印度—太平洋戰略」指位於印度洋和太平洋沿岸、共享

法治和市場經濟等價值觀的國家在海洋安全保障和基礎設施展開合作的構想，也是標誌著日本印度兩國戰略利益與政策的交匯。更值得注意的是，印度透過「印度—太平洋戰略」連結「東行政策」(Act East Policy)，以及印度浮現中的海洋戰略是未來兩項必須關注的趨勢。換言之，印太戰略雖與東行政策相輔相成，印度洋對印度而言是否為一種印度版門羅主義的展現？若是，那麼未來印度能否接受美國等大國勢力的進駐，將影響印度太平洋戰略的發展。緣此，本文目的在於由近年印度日本關係提升之背景，彼此如何將特殊戰略夥伴升級？又是在什麼樣的背景下促成一種「大戰略」的印日合作動因，以及剖析「印度—太平洋」戰略輪廓真正意涵為何。

貳、印度-太平洋戰略輪廓的成型

(一) 概念的提出

早在 2007 年第一個首相任期中，安倍晉三就已有連結印度洋與太平洋的構想，同年於印度議會發表題為「兩洋合流」(Confluence of the Two Seas) 演講指出：「太平洋和印度洋現在正在形成一個充滿活力的聯結體系，成為自由和繁榮的海洋」。安倍分享其致力培育一個開放、透明的「印度-太平洋」海域，作為日本印度「全球戰略夥伴關係」願景的一部分，著眼於將自由、民主、人權和法治等普世價值推向更廣泛的亞洲國家，力倡日本應該為此發揮領導作用。2011 年美國「重返亞洲」的戰略規劃，當時安倍以「日本的未來繫於『印度—太平洋』地區」，為日本籌謀安全和外交政策，重點包括響應美國再平衡政策，從亞太到「印度—太平洋」區域擴大合作夥伴，建立安全合作網絡，特別是和印度與澳洲進行安全合作。

隨後，安倍在「亞洲民主安全之鑽」(Asia's Democratic Security

Diamond) 文章中指出：「太平洋的和平、穩定和自由航行與印度洋的和平穩定是分不開的。」接著警告，南海正在成為中國領海「北京湖」(Lake Beijing) 的邊緣，日本必須抗衡中國對於東海議題的脅迫。¹日本、印度、澳洲和美國連成菱形海洋線，與亞洲民主盟友共同確保西太平洋至印度洋之間的海上航行自由。2017 年安倍在前述戰略構想上，提出「自由開放的印度—太平洋戰略」(Free and Open Indo-Pacific Strategy)，該戰略將從太平洋到印度洋地區作為重視自由、法律和市場經濟的場域，推動基於國際法的基礎設施建設、貿易投資和海洋安全方面的合作，安倍也希望該戰略得到美國的支持，將之作為日美共同的外交方針。²

(二) 印太概念結合日本「國際合作」外交新戰略

安倍政府根據「積極貢獻和平」(proactive contribution to peace) 之國際合作原則出發，將更積極主動致力於國際社會的和平穩定與繁榮。為此，根據「自由開放的印度—太平洋戰略」，日本將加強亞非之間的連通性，促進地區穩定與繁榮，並通過與發展中國家合作改善其反恐措施和安全形勢，根據聯合國「維持和平」的理念，積極促進實現和平與穩定 在國際社會中通過在建設和平、援助難民和反對暴力極端主義等領域進行合作，加強人道主義援助與發展合作之間的聯繫。國際社會穩定與繁榮的關鍵是通過結合亞洲與非洲兩大洲創造的活力。亞洲迅速發展，非洲具有巨大的增長潛力。

¹ Suzuki Yoshikatsu, "Abe's Indo-Pacific 'Security Diamond' Begins to Shine," *Nippon*, August 02., 2016, <http://www.nippon.com/en/column/g00339/>

² Michael D. Swaine, "Creating an Unstable Asia: the U.S. 'Free and Open Indo-Pacific' Strategy," Carnegie Endowment for International Peace, <http://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.s.-free-and-open-indo-pacific-strategy-pub-75720>

所謂「自由開放的印度—太平洋戰略」包含：(1) 印度洋與太平洋兩個海洋：通過自由開放的印度洋太平洋改善亞洲和非洲之間的連通性，促進整個地區的穩定與繁榮，為了實現此戰略，日本將加強與印度的戰略合作；(2) 非洲充滿潛力是前景廣闊市場，人口約 11 億，佔全球人口的 15%，2050 年將達到 25 億左右、經濟高速增長、自然資源豐富，日本將以尊重非洲國家的方式，在發展領域以及政治和治理方面提供國家建設支持；(3) 在亞洲部分，增加對東南亞和南亞國家的信心，傳遞責任和領導意識以及民主法治和市場經濟的認識，透過自由開放的印度洋太平洋將亞洲的成功擴大到非洲。

參、日印「特殊戰略夥伴」關係的升級

2014 年對印日關係而言，是極具象徵性的一年，特別是印度人民黨 (Bharatiya Janata Party, BJP) 的莫迪在當選旋即訪問日本。由於安倍一直是外界所知的親印派，莫迪當選後即受邀訪問日本，後者在 2014 年 8 月底至日本進行為期 5 天訪問，印日關係自此正式開啟一個新時代。

印度與日本之間的領袖會議開始在新德里和東京之間交替進行。2014 年 9 月 1 日，印度總理和日本首相發表《東京宣言》(Tokyo Declaration)，正式宣告兩國關係提升到了「特殊戰略和全球夥伴關係」(Special Strategic and Global Partnership) 層級。《東京宣言》超越了以往國防安全合作範圍，更清楚表明了兩國未來戰略合作的方向。除了海上安全，也解決了國防設備和技術合作議題。在投資領域，日本表示將資助往後 5 年印度基礎設施和製造業項目，特別是印度東北部，通過此區域連通性合作，從清奈透過海路連接印度與

東南亞國家，經緬甸通過印度東北地區做為陸上路線，日本可說是以「印度—太平洋」地區的角度來從事與印度的交往。

安倍在 2015 年 12 月對印度的正式訪問，兩國簽署《印度和日本 2025 年遠景聯合聲明》(Joint Statement on India and Japan Vision 2025)，不僅讓印日關係達到高峰，同時象徵印度洋與亞太地區正式連接起來。《聲明》中亦論及其他合作項目，包括「西部專屬運輸走廊」(Western Dedicated Freight Corridor, DFC)，「德里—孟買工業走廊」(Delhi-Mumbai Industrial, DMIC)，以及「清奈—班加羅爾工業走廊」(Chennai-Bengaluru Industrial Corridor, CBIC) 等，包括提供 ODA 貸款在內，將落實「印度製造」(Make in India) 願景真正成功。

此次訪問還有 3 項重點：(1) 加強經濟與軍事關係；(2) 確認興建高鐵與核能合作協議；(3) 最受矚目的聯合海軍演習。莫迪在聯合記者會表述：「在塑造亞洲一體以及海洋區域連通的過程中，我不認為有比印日兩國更具深刻影響的戰略夥伴合作關係，尤其在爾虞我詐的國際交往中，甚少高層訪問是真正具歷史性或改變關係的過程，然而安倍總理訪問，就是其中之一」，莫迪信誓旦旦表示，日本與印度可以通過取得區域領導權來影響亞洲的戰略未來。³日本將加入印美一年兩次的馬拉巴爾海軍演習 (Exercise Malabar)，以建立更強大的功能來處理印度太平洋的海上挑戰，莫迪與安倍在聯合聲明中呼籲「和平、開放、公平與穩定規則為基礎的印度—太平洋地區秩序。」

2016 年 11 月，莫迪前往東京，雙方著眼於進一步推動在政治和

³ C. Raja Mohan, "Asian G-2: Modi and Abe are Drawn Together," *The Indian Express*, December 11, 2015, <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/narendra-modi-shinzo-abe-meeting-for-regional-leadership-in-asia/>

經濟等領域合作，將日本的技術與印度年輕的勞動力結合起來實現互利，促進民間交流等方面進行探討。2017年9月13日，安倍至印度進行為期3天的訪問，雙方舉行領袖高峰會更加強調夥伴關係的戰略基礎，除了拍版高速鐵路項目的落成，對於甫結束與中國將近10週的洞朗地區軍事對峙，日本首相的來訪不啻是對印度最溫暖的支持。安倍表示：「日印關係在不確定的時代是一個確定性，不僅為兩國，而是整個印度洋和太平洋地區提供穩定。」

2017年5月，莫迪與安倍共同商定「亞非發展走廊」(Asia-Africa Growth Corridor, AAGC)設想。該計畫是印度和日本共同實施的「印度洋—太平洋自由走廊」一部分，是整合南亞、東南亞、東亞、大洋洲、非洲地區經濟之遠大戰略，旨在通過重新發現古代航路，創造新的海上走廊，促成一個「自由、開放的印太地區」，凸顯印度「東行政策」與日本「自由開放的印度—太平洋戰略」之間的互補性日益增強。

肆、印太戰略下的日印合作因素

兩國領導人的相互承諾，是近年來日印關係突飛猛進的關鍵因素，超過10次的領袖會議，也使戰略討論的深廣度達到過去未有的程度。莫迪和安倍之密切關係可以追溯到2007年，兩人皆被認為是右翼民族主義者，承諾要徹底改革復興本國經濟，兩人政治理念和政策主張具有共通性。兩國匯合的深層原因是對中國崛起的共同戰略焦慮，特別是其於亞洲的外交政策野心，特別是「一帶一路」倡議的推行；擔憂美國的安全保障信譽減弱是另一重要因素，尤其在川普主張「美國優先」政策下，推出「跨太平洋夥伴協議」，皆增添美國盟友的不確定性。

近年來日本對於「國家正常化」的主張、印度自詡漸進式的崛起，以及美國軍力在亞太地區的重新調整，皆是在「中國崛起」的背景之下促成。在中國與印度相繼崛起的過程中，除了地理臨近性以及 1962 年邊界戰爭遺留的敵意，兩國對能源與資源的需求，同時更加劇了印度與中國在南亞地區競爭的白熱化，加上中國在印度洋地區部署軍事武力，讓印度感受到中國正在削弱印度在此區域影響力的威脅。印度與日本密切的戰略合作夥伴關係，正可作為應對中國崛起的措施，而且假想美國戰略緊縮後的亞洲地緣政治，對於亞洲權力轉移的共同關切問題，將使這兩個亞洲大國推向成為一個強有力的戰略懷抱。

另一方面，日本的能源安全和貿易運輸相當依賴印度洋航線安全，印度的優點就在於可以為日本面臨的挑戰作出貢獻。因此，日本和印度之間的「戰略夥伴關係」涵蓋一系列問題，包括雙邊防務合作，印度著眼於日本做為合作夥伴，可以幫助其促進在東亞的利益，日本同樣希望與印度密切的政治合作，能夠減緩東亞安全問題的迫切威脅。面對歷史的契機，首次印度和日本皆認知到雙方具有共同的利益和戰略關切，加上同為亞洲民主國家的共同價值觀，更可互補與互惠互利。

海洋戰略利益加速了雙方結合，印度和日本的戰略利益交匯於海上安全問題，雙方經濟和石油供應嚴重依賴海洋運輸，保障能源供應航線暢通是核心戰略利益。首先，印度洋地區橫跨麻六甲海峽與荷姆茲海峽兩個「咽喉要道」的全球石油供應，是日本國際貿易重要的生命線。其次，印度海軍承擔了維護印度洋安全的角色。許多日本船隊不斷成為海盜襲擊的目標，印度是印度洋惡化安全環境中的穩定力量。

伍、印太戰略前景評估：印度海洋政策的浮現

印度日本進行的戰略合作，並非傳統為了戰爭與衝突所連結而成的同盟，反而是共同抗衡潛在安全隱憂的利益結合，以及在區域經濟競爭下的相互合作，聯合理念價值趨近的國家，在共同面對假想敵與戰略與經濟共同利益下，自然而然的形成戰略夥伴關係。「印度—太平洋」戰略一方面創造印度「東行政策」相銜接的契機；另一方面，印度海洋戰略的思考。

印度領導人期望印度最終成為印度洋的領導大國，印度長期視自身為南亞安全守護者，排斥區域外力量對印度洋地區的干預，這樣一種門羅主義的印度變體已逐漸成為印度戰略菁英的共識與追求目標。門羅主義是地區強國試圖在本地區建立排他性秩序，印度傳統觀念上認為印度洋屬於印度，將印度洋視為其「後院」，是印度的海洋。除了印度處於印度洋的中心所代表的安全影響，印度洋可說是印度的生命線，以及涉及戰略運用的自由度。印度的生命線集中在印度洋，印度的自由度也取決於印度洋的自由度，除非印度的海岸線受到保護，否則印度將無法實現一切目標。包括能源的運輸安全、武器的擴散管制、亞洲大陸其他國家勢力向印度洋的擴張，凸顯海洋對印度安全的至關重要。

印太戰略的成型也誘發在南亞和印度洋地區是否存在「印度版門羅主義」的空間。印度版門羅主義可概括為印度在南亞次大陸扮演區域安全維護者的角色，既表達印度擺脫殖民遺緒的決心，又表示將其他大國排除出整個南亞地區的願望，希望鄰國不會違背印度的利益行事，或不會成為潛在敵對國家的戰略附庸。印度視自身為南亞和印度洋地區的天然盟主，而後者理所當然的是印度的勢力範圍，在該範圍內，印度負有特殊責任和義務維護地區秩序，反對任

何外部勢力干涉地區事務，使印度能掌控次大陸，稱霸印度洋。

特別是莫迪過去領導的古吉拉特邦，自古就是印度與世界進行海上貿易的前沿據點，可以預料莫迪將比以往印度領導人更能夠從海洋視角思考印度的戰略未來。過去印度較不重視海洋的兩個因素包括：首先，印度選擇自給自足做為國家經濟發展路徑，排斥貿易使其海洋戰略發展較遲；再者，獨立後的印度必須處理次大陸分裂與中國的邊界糾紛，也使印度習於從陸地出發思考戰略規劃。現今印度的國際貿易大部分通過海洋進行，佔 GDP 的比重將近 50%，但印度卻缺乏向外部海洋延伸的能力，莫迪擔任總理後頻繁出訪印度洋與南太平洋國家，可視為對「印度—太平洋」安全概念注入新活力，同時發展印度海洋戰略，重點是透過更強大的海上力量追求政治影響力。

陸、結論

本文試圖由日本印度合作動因，理解「印度—太平洋」所隱含大棋盤的戰略思考。印度企圖走出南亞，施展東行政策，「印度—太平洋」戰略新概念提出的意涵，象徵區域角色的轉變，理解背後戰略因素才能找到合作推演的空間，重新意象（re-image）亞洲的地域圖貌，未來一種傳統的亞太區域秩序正被「印度洋—太平洋」新概念所取代，這種地理定義的變化，正影響著有關國家和領導人如何看待區域戰略順序，以及所面臨的挑戰。

繼第二次世界大戰之後，中國與日本的緊張關係再一次成為亞洲地緣政治的一大特徵，如今印度處在一個更好的位置應對中日關係，當印日雙方皆尋求本國在亞洲與世界扮演更重要角色時，兩國比以往都更需要彼此，也是在亞洲當前經濟與地緣政治潮流中獨一

無二的夥伴。日本認為印度有戰略合作的價值，主要原因是莫迪具有企圖心讓印度在亞洲新的地緣政治中發揮作用，願對亞洲區域安全合作貢獻力量，成為日本口中的「安全淨提供者」。另一方面，日本正常化國家的訴求內容之一是帶領日本走出長期的經濟停滯、擔心美國在中日新態勢之間舉棋不定，積極尋求其他預防措施，加強軍事能力，意欲成為亞洲和印度洋上更加積極的安全角色，同時安倍也希望與這一地區更多國家加強安全合作關係，只是在「印度—太平洋」戰略成型中，亦需關注印度海洋政策的發展，特別是印度版門羅主義的復興。