

熱點聚焦

印度的東進政策與印太戰略

India's Act East Policy and Indo-Pacific Strategy

Om Prakash Dahiya

Zakir Husain Delhi College, University of Delhi

壹、從東望（Look East）到東進（Act East）

21 世紀的印度和與東南亞和南太平洋國家有著共同的利益。隨著全球化進程和新的區域問題浮現，迫使印度全面檢視並重新調整它對於東方國家的外交政策。

在總理 Modi 執政下，印度政府將與東亞以及南太平洋鄰國的關係視為外交政策的優先事項。打從一開始，Modi 政府便表明將依照東望政策（Look East Policy），未來會越來越關注改善與東協和東亞國家的關係。印度外長 Sushma Swaraj 在 2014 年訪問河內時，以所謂「東進政策」（Act East Policy）新觀點取代了 1992 年 Rao 政府時期提出來的「東望政策」，後者目的是為了強化與東部鄰國的經濟往來關係，至於「東進政策」則旨在該地區扮演更積極角色，以及作為建立戰略夥伴關係和安全合作的工作。

所謂東進政策再次重申印度對於東亞地區的承諾，並著眼於規畫與東亞地區各國建立更緊密關係。Modi 政府對東南亞及南太平洋國家的外交政策重點，在於使人們對於該地區有更完整認識，並將

關注延伸到南太平洋鄰國。這項政策最初被視為一項經濟舉措，如今已增加了政治、戰略以及文化層面，包含了對話及合作機制的建構。印度將與印尼、馬來西亞、日本、韓國、澳洲、新加坡以及東協的關係升級成為戰略夥伴，並與印度太平洋地區各國建立了更緊密互動。除了東協、東協區域論壇（ARF）和東亞高峰會（EAS），環孟加拉灣多領域技術暨經濟合作倡議（BIMSTEC）、亞洲合作對話機制（ACD）、湄公河—恆河合作組織（MGC），以及環印度洋地區合作聯盟（IORA）等，都是印度積極參與的多邊機制。

東進政策重點在於推進印度與東協的合作，包括基礎建設、製造、貿易、技術、都市更新、智慧城市、印度製造及其他倡議等國內議程。至於連通性計畫、太空合作、科學技術和民間交流也可能成為區域整合和繁榮的開端。

東進政策旨在透過持續性的雙邊、區域性和多邊參與，促進印度太平洋地區的經濟合作、文化連結與發展戰略關係，從而強化與東北部各邦的連結。印度東北部一直是東進政策（AEP）重點；該政策為此地區與東協提供一個窗口，藉此透過雙邊和區域性規劃，包括貿易、文化、民間交流、基礎建設（例如道路、機場、通訊、電力等），不斷強化印度東北部和東協地區的連結；其中，加叻丹多模式交通運輸計畫（Kaladan Multi-modal Transit Transport Project）、印緬泰三方跨國快速道路（India-Myanmar-Thailand Trilateral Highway Project）、伊達克—泰迪姆道路計畫（Rhi-Tiddim Road Project）、邊境保護區等，都是重點項目。

根據 2015 年 8 月通過的《2016-20 年東協—印度行動計畫》，確立了雙方在三大支柱（政治安全、經濟、社會文化）下的具體倡議

及合作領域。在文化方面，佛教徒和印度教徒能夠激發新的民間交流；在戰略問題上，印度與其雙邊及多邊的主要夥伴在安全利益上的一致性日漸增加；在國際規範和法律基礎上，雙方尋求更緊密合作，共同打擊恐怖主義，在區域安全及穩定上合作，以及促進海洋安全等。自此，印度不僅與東協的合作日益深化，彼此夥伴關係達到新高度，與孟加拉、模里西斯、緬甸、斯里蘭卡、新加坡以及越南等國也建立了緊密的雙邊關係，並主導數個次區域計畫，例如「孟加拉、不丹、印度和尼泊爾協議」(BBIN)、三邊快速道路 (Trilateral Highway) 等，並積極地為 ASEAN、EAS、BIMSTEC、IORA、RCEP 等若干區域性計畫做出貢獻。

貳、從東進到印太戰略

印度的外交和經濟政策正經歷一段劇烈的變革。人們對於這些改變是否太超過抑或改變不足，持續爭論不休。國際事務的變化也許沒有那麼劇烈，但在許多案例中卻影響廣泛。其背後原因極為相似。除了「東進政策」外，各國也受到中國「帶路倡議」影響。在愈發多極化的當前世界，各國在建立新地盤以及尋求新夥伴關係時必須更富有想像力。

印度認為印度太平洋是自由，開放且包容的，它建立在合作與協力的秩序之上。一方面「以東協為中心」仍然是印度太平洋區域的當代特徵，印度亦試圖以「印度太平洋」作為與南亞、東南亞以及東亞國家互動的核心。2018年，Modi 在新加坡香格里拉對話的演講中提出「一個自由、開放、繁榮且包容的印度太平洋地區」，並呼籲對於相同價值觀和原則做出共同承諾，以促進此區域的規則秩

序。漸漸地，「東進」政策逐漸轉變為「印度太平洋」政策。東進政策提供了許多機會，但該地區同樣充滿威脅與挑戰。如今，印度和東協鄰國將要面對新的挑戰，不僅止於經濟領域，還包含了安全以及環境領域。

當印度在 2012 年《東協－印度願景宣言》中將雙方提升為戰略夥伴關係層級，它對於東協核心地位的支持顯而易見。印度積極參與東協主導的機制以應對（傳統與非傳統）安全的挑戰，包括東協區域論壇（ARF）、東協外長擴大會議+印度（ASEAN PMC+1 with India）、東亞高峰會、東協國防部長擴大會議（ADMM-Plus）、東協－印度資深官員會議、東協－印度聯合合作委員會。除此之外，印度還參加了 BIMSTEC 和 MGC 等次區域論壇。

值得注意的是，印度的東進政策強化了防禦和安全關係，與其印度太平洋戰略不謀而合，後者構成了美國安全防禦圈的外圍。這些國家對於中國來勢洶洶崛起的戰略考量十分相似，很可能只是巧合。印度與美國、日本、越南和澳洲在戰略上逐漸趨同，這種戰略偶然性預示著印度太平洋地區未來的穩定和安全。儘管這並不表示這些戰略志同道合的國家將組成軍事同盟，但這無疑是一個有力的指標，代表著儘管缺乏正式同盟結構，仍舊存在非正式軍事合作之戰略空間，從而也平衡了中國致力在印度太平洋區域建立以中國為核心的秩序。

前述都是早期的印度太平洋戰略。未來，印度必須持續努力進一步強化與東協及其他國家的合作，共同策進經濟振興，尋求戰略合作以打擊恐怖主義，強化海洋安全合作，且持續利用佛教、旅遊業、民間交流和地區文化連結等等軟實力。

參、對當前印度戰略之政策建議

可以這麼說，重新制定「東進政策」將會為東協與印度的夥伴關係，以及印度太平洋地區合作奠定新的里程碑。為此，以下幾個建議可供政策參考。

(1) 首先也最重要的是，完成 2018 年《德里宣言》中 3 項值得一提的任務：第一是完成並且提升與柬埔寨、寮國、緬甸和越南的數位連結計畫；其次是完成三方快速道路 (TH)，重啟快速道路周邊 69 座橋梁的替換工程，並商討三方機動車輛協議 (Trilateral Motor Vehicle Agreement, MVA)；接著是繼續進行並落實具高度影響力的計畫，例如向東協提供綜合博士學位獎學金、建立大學網絡、鼓勵東協國家和印度之間更多的大學交流、將 2019 年訂為東協和印度「旅遊年」、重啟計畫開發基金 (Project Development Fund, PDF) 等具體工作項目。

(2) 針對總理 Modi 提出「所有人團結、所有人一起發展，贏得所有人的信任」的原則，我們必須利用東進政策，使印度得以更加強大，尤其是針對東部和東北部各邦。許多邦已採納了東進政策原則，但成果仍然有限。若想引導這些邦施行東進政策，則需要特別的計畫；若中央和各邦政府能致力提升地區之間的連結性，東北地區的東進政策將蓬勃發展。

(3) 更加關注 BIMSTEC 發展。BIMSTEC 是南亞和東南亞天然的窗口，因此應履行 2018 年在加德滿都舉辦的第四屆 BIMSTEC 會議上的承諾。BIMSTEC 的主要計畫已經準備就緒，各國必須加快協商的過程，簽署 MVA 與沿海運輸協議等。按照承諾，挹注資金和資源也必須同步進行，以強化位於達卡之 BIMSTEC 秘書處的地位。同時，持

續進行「孟中印緬區域合作論壇」(BCIM-EC)的運作。

(4) 由中小型企業在邊境內外推展業務。最初，將中小型企業納入印度與東協的活動中所做的努力有限，現在應該給予中小企業特別關注，因為他們有助於建立有效的商業網絡；某些計畫（如東協印度中小企業論壇，特別資金等）將能夠刺激貿易和投資以及在區域價值鏈中整合生產者和製造業。許多印度東北部和東部的的新產業並沒有注意到東協的市場潛力。

(5) 東進政策需要許多利益關係人合心協力，並需要即時的資金挹注。外交事務部 (MEA) 依靠財政部 (MoF) 提供資金，財政部則需要總理府 (PMO) 進行政治和法律指示。官僚體制的過程經常成為阻礙，延誤計畫和資金，因此總理府，外交部及財政部之間的合作對落實東進政策必不可少。東部和東北部各邦可以考慮設立東進政策辦公室做為特別秘書處 (Additional Secretary)，以強化與聯邦政府的政策合作。

(6) 旅遊業是最立即的賺錢機會，並且有助於促進印度與東南亞的連結。印度東北部和南亞的航空連結需要立即解鎖，民航局應付出更多努力開設從因帕爾 (Imphal) 和古瓦哈蒂 (Guwahati) 起飛的國際航班，並將東北部以及印度其他地區的國內機場升級為國際機場。若想落實 2019 東協印度旅遊年，開通因帕爾和古瓦哈蒂的國際航班是個好的開始。這同樣會促進東北部的醫療旅遊。因帕爾的希亞醫院已成為最受緬甸人民歡迎的醫療地點。

(7) 加強邊境基礎設施、物流和最後一哩路的連結。讓主要的邊境關卡全年無休，包括：建立 ICP 並配備高速網路、食物檢驗研究室、冷鏈、保全、銀行設施、技術人才資源倉儲等。完善的邊境基

礎設施能夠強化國家安全。某些邊境關卡（例如位於曼尼普爾的莫雷）由於邊境爭端或缺乏足夠土地，並未獲得適當發展，從而導致非正式貿易猖獗。當邊界漏洞百出時，增加關稅結構並非阻止非正式貿易的良藥，而是需要創新的解決方案，尤其是莫雷（Moreh）的非法貿易。在道奇（Dawki）和莫雷建設智慧城市將強化該地區的經濟活動，培訓能力並強化青年參與將為當地帶來信任和信心。

（8）更快速的跨境經濟往來，尤其在東北部將消滅叛亂，也是擴張貿易和投資的主要限制。各邦必須鼓勵創業，通過邊界出口食物、有機蔬果、花卉以及高端時尚產品。設立新的工業獎勵，刺激新廠房和機械設備的建立，降低東北部商品服務稅，設立科技發展和培育中心，貿易經濟和銀行設施不僅會促進新的投資也會提升就業率。

（9）為東南亞和東亞的投資者和商人提供多次入境簽證。雖然機場接受電子簽證，邊境關卡並不允許。內政部（MHA）應從至少在莫雷邊境關卡放行電子簽證開始做起。

（10）印度與東南亞、南亞以及其他印度太平洋地區的國家建立緊密經濟夥伴關係的時機已經成熟。這將為強化東進政策，同時逐漸消除印度東部和東北部的經濟孤立狀態。

最後，絕對不能忘記的是，無論如何，倘若缺少制度基礎，任何規則以及對於國家和體制內各邦的信心，都不可能成功。

（翻譯：黃子誠）

