

戰略瞭望

日印關係與印度太平洋戰略

Japan-India Relations and Indo-Pacific Strategy

林賢參

壹、前言

於 1952 年建交的日印兩國，因受制美蘇冷戰對立的國際環境影響，以及印度倡導不結盟運動，以致雙邊關係無法進一步發展。曾與中共爆發國境戰爭的印度，為因應中共與美國改善關係、印度與巴基斯坦關係惡化所衍生不利於印度的戰略環境變化，於 1971 年 8 月與蘇聯締結被視為具有軍事同盟意涵的《印蘇和平友好條約》，對日印關係的發展造成重大障礙。蘇聯瓦解後的 1990 年代，日印關係逐漸回溫，再加上印度放棄蘇聯式計畫經濟體制，改採自由市場經濟制度，日本成為印度拉攏的經濟發展夥伴。不過，受到印度核試爆影響，導致日印關係停滯不前。2000 年 8 月，日本首相森喜朗訪問印度，打開因核試爆造成雙邊關係的僵局，為後續日印關係飛躍地進展奠定良好的基礎。另一方面，由於中共崛起所衍生的潛在威脅與挑戰，成為日印兩國在安全保障領域上的共同課題，因而促進日印關係發展進入轉換期、乃至於飛躍期。

本文將探討在處於摸索期的 1990 年代日印關係後，分析新世紀以降促進日印關係緊密化發展的外部因素（中共崛起），並且介紹日印合作因應中共崛起的「避險」（Hedging）戰略一環之「自由開放的印

度太平洋戰略」(Free and Open Indo-Pacific Strategy, 以下簡稱印太戰略)。雖然中共崛起壓縮到日印兩國戰略空間，但因中共擁有龐大市場與豐沛資金，是印度發展成為經濟大國以及日本經濟擺脫「失去二十年」夢魘所不可或缺的「交往」(Engagement)對象。因此，本文認為，日印兩國並非單純地採取「平衡」(Balance)中共權力或潛在威脅的措施，而是結合平衡與交往的避險戰略。當中共對外交態趨向「獨斷」(assertiveness)，日印兩國的對應措施就傾向平衡的「硬避險」(Hard Hedging)，當中共態度柔軟趨向協調時，日印的對應措施就傾向交往的「軟避險」(Soft Hedging)。

貳、摸索期的日印友好關係

經濟與安全伙伴國蘇聯之瓦解，不僅迫使印度進行經濟制度變革，更要尋求其他伙伴。1991年6月成立的拉奧(Narasimha Rao)政府接二連三發表經濟自由化措施的新經濟政策，並制定面向經濟快速發展的亞洲太平洋區域的「東望政策」(Look East Policy)，企圖讓印度經濟脫胎換骨。在東望政策牽引下，印度於1995年成為東協對話國，翌年亦加盟了東協區域論壇(ARF)，積極建構與日本、韓國、中共、以及東南亞國家的緊密經濟關係，希望搭上亞太區域經濟發展的順風車。

1991年4月，受到波斯灣戰爭影響，印度外匯存底暴跌，陷入外債可能無法償還的危機。值此之際，日本迅速伸出援手，協助印度解決燃眉之急。印度政府包括拉奧總理、外交部長、以及財政部長，利用日印建交40周年的1992年先後赴日訪問，以期吸引日本資金投入剛起步的印度自由化市場。事實上，日本早在1986年已是印度最大援助國，提供約2.3億美元「政府開發援助」(ODA)，占印

度接受外國 ODA 的 22%。

1990 年代以降，日本開始增加對印 ODA，積極投入交通、電力等民生基礎建設。但是，日本企業投入印度市場的資金，遠低於投入中國大陸或東南亞區域的資金。日本企業未能對印度市場進行大規模投資，主要原因有以下三點：(1) 如火如荼推動改革開放的中國大陸市場發揮磁吸效用；(2) 日本企業對剛起步的印度經濟自由化政策持觀望態度；(3) 印度基礎設施嚴重落後。但因日本政府對於印度的關注焦點，在於遊說印度簽署《核不擴散條約》(NPT)、《全面禁止核試驗條約》(CTBT)，以致日、印關係未能聚焦於經濟發展議題。

另一方面，冷戰結束前夕，印度總理拉吉夫甘地 (Rajiv Gandhi) 在蘇聯敦促下，於 1988 年 12 月赴北京訪問，尋求改善因 1962 年國境戰爭以來的中印敵對關係。其後，中印雙方雖然陸續展開協商國境劃界問題，實施裁減國境駐軍、軍事演習相互通告等建構國境互信機制等措施，但是，由於雙方國境線主張差異過大，以及中共強化進出印度洋能力、提供彈道飛彈技術給印度宿敵巴基斯坦等等因素，導致印度對中威脅認知有增無減。再加上中共搶在 CTBT 簽署生效前，連續實施核試爆，更加深印度的不安。

在此狀況下，印度不但無視於日本的呼籲、拒絕簽署 CTBT，甚至於 1998 年接連實施五次核試爆作為回應。由於日本政府未能理解印度核武開發背後的中共威脅認知，不但利用各種國際會議場嚴厲批評印度核試爆，並採取凍結 ODA 援助、擱置世界銀行與亞洲開發銀行對印度融資案件等制裁措施，導致日印關係倒退。

參、邁向日印準同盟關係發展的中共因素

歷經 1990 年代摸索期，進入二十一世紀後，美國政府捐棄印度核試爆前嫌，柯林頓（Bill Clinton）總統於 2000 年 3 月訪印，開啟美印關係的新時代。受到美印關係改善鼓舞，日本首相森喜朗也在同年 8 月訪問印度，與印度總理瓦杰帕伊（Atal B. Vajpayee）達成建構「日印全球夥伴關係」之共識，奠定了新世紀日印關係緊密化發展基礎。在美印與日印關係同步進展情形下，日印關係持續走向緊密化方向發展，逐步邁向兼具經濟與海洋安全合作的某種「準海洋同盟」（Quasi-Maritime Alliance）關係。日印兩國領袖定期互訪及其成果，如下表 1 所示。

新世紀以降，中共在經濟上與軍事上持續崛起，以增強的國力為後盾所呈現出的自信與對外獨斷姿態，讓如何因應中共崛起所衍生的潛在威脅與挑戰，成為美日同盟以及印度必須思考對應的主要課題。具體而言，以日中兩國在東海油氣田開發與釣魚台列嶼（日本稱尖閣諸島）主權的爭議，中共海空軍頻繁在日本周邊海空域活動，壓縮日本防衛的戰略空間。其次，中共在南海的強勢作為，勢必威脅到必須經過南海的日本海洋運輸線安全。2012 年 6 月，中共強勢占領菲律賓主張擁有主權的黃岩島（Scarborough Reef），並且於 2013-14 年間，以極快速度在南沙群島 7 個島礁，實施大規模吹沙造陸工程後，再以「小島堡壘化」和「大島障地化」方針，在包括永暑礁（Fiery Cross）、渚碧礁（Subi Reef）、美濟礁（Mischief Reef）建構海空軍據點，與西沙之永興島（Woody Island）基地構成南、北呼應，將可以把整個南海納入海空軍作戰範圍，為設立南海「防空識別區」（ADIZ）做準備，並且強化其穿越麻六甲海峽進入印度洋的兵力投射能力。

表 1：日印領袖互訪統計

時間	互訪領袖	發表共同聲明
2000.08	森喜朗訪印	建構「全球夥伴關係」
2005.04	小泉純一郎訪印	賦予「全球夥伴關係」戰略性方向，決定兩國領袖每年互訪
2006.12	辛哈訪日	建構「戰略性全球夥伴關係」
2007.08	安倍晉三訪印	邁向「戰略性全球夥伴關係」實質化路線圖
2008.10	辛哈訪日	確認「戰略性全球夥伴關係」更進一步發展
2009.12	鳩山由紀夫訪印	確認「戰略性全球夥伴關係」進入新階段
2010.10	辛哈訪日	建構「邁向下個十年戰略性全球夥伴關係」
2011.12	野田佳彥訪印	發表「邁向迎接建交 60 周年強化戰略性全球夥伴關係願景」
2013.05	辛哈訪日	建構「強化超越建交 60 周年戰略性全球夥伴關係」
2014.01	安倍晉三訪印	建構「強化戰略性全球夥伴關係」
2014.09	莫迪訪日	發表「特別戰略性全球夥伴關係」東京宣言
2015.12	安倍晉三訪印	發表「2025 願景：特別戰略性全球夥伴關係—為印度太平洋區域與世界的和平與繁榮共同努力」
2016.11	莫迪訪日	追求日本「擴大高品質基礎建設出口構想」與印度「東進政策」的相乘效果，透過自由與開放印度太平洋的實現，提升亞洲與非洲的連結性，達成區域整體繁榮

資料來源：筆者根據日本外務省官網資料製作

中共將南海島礁軍事化措施，乃所謂「珍珠鍊」(String of Pearls) 戰略之一環，亦即中共為防衛其聯結中國大陸東南沿海、南海、穿

越麻六甲海峽進入印度洋、以及中東、波斯灣海洋運輸線安全，以確保其海外進口能源供應不被切斷或干擾，在沿線國家港灣取得海軍艦隊中繼基地，例如緬甸的實兌港與可可島、孟加拉吉大港、巴基斯坦的瓜達爾港、斯里蘭卡的漢班托塔港、馬爾地夫、以及非洲之角吉布地等。吉布地是中共於 2017 年 7 月在海外設立的首座軍事基地，如果將來與瓜達爾港相連結，不但可扼制荷姆茲海峽與與蘇伊士運河出入口，更可以與漢班托塔、馬爾地夫、吉大港、實兌港等連結成包圍印度的珍珠鏈。

表 2 日印防衛合作與戰略對話/現況

性質	成果與現況	備註
戰略對話	雙邊：印度國家安全顧問與日本國家安全保障局長對話、外長戰略對話、外交次長對話、外交與防衛次長聯席會議 多邊：日印美三國領袖//外交部長/局長對話、日印澳三國外長、日印美澳四國局長對話	自 2007 年以降，逐步建構的對話機制
海上執法機關交流與對話	日本海上保安廳與印度海岸警衛隊合作訓練與機關首長定期會晤	自 2000 年以降，每年實施
防衛裝備合作與軍事情報交換	簽署《防衛裝配品技術移轉協定》、《秘密軍事情報保護協定》	2015 年 12 月
核能合作	簽署《核能和平合作使用協議》	2016 年 11 月
海軍聯合演習	2016 年 6 月起，日本成為美印「馬拉巴爾」(Malabar) 海軍聯合演習正式成員	2007、2009、2014、2015 年日本均曾受邀參加

資料來源：筆者根據日本外務省官網製作

印度戰略研究社群認為，中共在吉布地駐軍，再加上中共海軍艦艇、核動力潛艇以反海盜為由，頻繁地進出印度洋活動，意圖強化在印度洋的軍事存在感，對印度安全構成嚴重挑戰。2013 年底以降，中共積極推動「一帶一路」構想，特別是穿越具主權爭議的克什米爾之「中巴經濟走廊」，引發印度不滿，再加上「21 世紀海上絲綢之路」被視為「珍珠鍊」戰略的翻版，讓印度加緊與日本進行合縱連橫，以圖建構對中避險戰略。日印兩國的防衛合作與戰略對話現況，如表 2，其中特別值得注意的是，日本自 2016 年起正式成為印度與美國間形諸多年的海軍聯合演習「馬拉巴爾」成員，日印美三國於 2017 年 7 月在孟加拉灣舉行歷年來最大規模的反潛作戰演習，平衡中共持續在印度洋增強軍事存在感的意圖明顯。

肆、日印共同對中避險：自由開放的印度太平洋戰略

誠如前述，日印兩國對中避險戰略，是由交往與平衡所構成的混和型戰略。具體而言，針對中共軍事力量崛起，日印兩國採取增強戰略合作、防衛交流等平衡措施的同時，也各自不斷地摸索改善對中關係的軟途徑，以搭上中共經濟持續成長的順風車。例如，印度總理莫迪於 2018 年 4 月底赴武漢訪問，並預定出席同年 6 月在青島召開的上海合作組織峰會，形同 3 個月內兩度與習近平會晤，莫迪對中交往、改善雙邊關係的姿態明顯。另一方面，日中也積極摸索改善關係，例如兩國外交部長 9 年未曾在一年內互訪，於今年 4 月間再度實現，停開 8 年的日中部長級經濟對話也於 4 月 16 日在東京召開，停開兩年的日中韓峰會也於 5 月在東京召開，其後習近平將擇期進行其就任國家主席後的首度訪日。

由於中共崛起導致美中國力消長，美中兩國間是否會出現「權

力轉移」(power transition)？是和平轉移？還是爆發衝突？即成為國際政治學界討論的熱門議題。

面對中共國力增強後對外獨斷姿態日益明顯，身為中共周邊鄰國的日印兩國選擇合作對應，乃合理抉擇。日本首相安倍晉三所提出的印太戰略，即成為日印兩國企圖結合美國與澳洲以共同確保印太區域的自由與開放之構想。事實上，印太戰略可追溯至 2006 年 11 月，安倍第一次內閣外相麻生太郎提出的「自由與繁榮之弧」(Arc of Freedom and Prosperity) 構想，表明日本將協助位於歐亞大陸塊外緣弧狀地帶的新興國家，以實現政治自由與經濟繁榮，而印度則是其中的樞軸。2007 年 5 月，日本、美國、澳洲、印度等四國協議建構用以擴大民主和平 (democratic peace) 的「四國聯合」(Quad) 架構，即是「自由與繁榮之弧」構想的骨架雛形。不過，該構想因安倍第一次內閣於 2007 年 9 月總辭而胎死腹中。2012 年 12 月，安倍第二次內閣成立後翌日，安倍在 Project Syndicate 發表與「自由與繁榮之弧」構想脈絡相連的「亞洲民主安全之鑽」(Asia's Democratic Security Diamond) 構想，主張以日美同盟為主軸，深化與澳洲、印度、以及東協等國合作的鑽石陣容，以維護從印度洋到西太平洋安全的戰略構想，即是「四國聯盟」構想的復活，以及印太戰略的先聲。

2016 年 8 月，安倍晉三在肯亞召開的「非洲開發會議」(TICAD) 主題演講上，正式揭櫫印太戰略作為日本的新外交戰略，強調亞非兩洲、印太兩洋將是掌握國際社會穩定與繁榮的關鍵，期待透過日本的高品質基礎建設出口，以提升介於印太兩洋的亞洲與非洲的連結性，促進印太區域整體的穩定與繁榮。同年 11 月，印度首相莫迪訪日，與安倍晉三發表共同聲明，雙方同意將日本印太略與印度「東

進政策」(Act East Policy)相結合，強調日印共同主導印太區域的繁榮與穩定，以促進亞洲與非洲的產業走廊與網絡之開發。2017年5月，日印智庫共同提出擊劃從東南亞延伸到非洲東岸的「亞非成長走廊」(Asia-Africa Growth Corridor)構想，企圖與「一帶一路」構想競逐該區域基礎建設，弱化中共藉由基礎建設投資而取得對沿線國家的影響力。

伍、結論

在後冷戰初期的摸索階段中，雖然印度期待與日本發展緊密的經濟伙伴關係，但因日本企業熱衷於中國大陸市場，日本政府則關注印度是否參與核不擴散體制，以致日印關係未能獲得提升。在此狀況下，印度於1998年實施核試爆，被日本施加經濟制裁，因而導致日印關係停滯不前。解除對印制裁的新世紀以降，陷入「政冷經熱」的日中關係，讓日本將關注的焦點逐漸轉移到印度，發展出日印經濟發展伙伴關係。隨著中共國力增強所衍生的威脅與挑戰，成為日印兩國必須對應的共通課題後，摸索建構安全保障議題的合作架構即登上日程。在安倍首相倡導下，於2007年5月召開的四國聯合，即是日印尋求安全合作的第一步嘗試。其後四國聯合架構雖未成立，但是，除了既有的美日、美澳的雙邊同盟關係之外，還具備日印、日澳、美印、美日印、美日澳、日澳印等雙邊/三邊交叉的準同盟安全合作或戰略對話架構。

在前述基礎上，安倍於2016年再度拋出印太戰略，並且獲得印度的支持，成為雙方共同建構對中避險之一環。誠如前述，印太戰略兼具經濟開發與海上安全的雙重意涵，希望透過日本出口高品質基礎建設提升印太區域的連結性，以促進區域的發展與繁榮，以及

強化日印美、乃至於日印美澳的海上安全合作，以確保印太海洋的自由與開放。

前項日印在經濟領域的合作，既可以帶動兩國經濟發展，也可以稀釋化中共對印太區域沿線國家的影響力，並藉此與中共「一帶一路」構想形成良性競爭、甚至尋求合作的交往關係；至於後項海上安全合作，確立日印美三國「馬拉巴爾」海軍聯合演訓的定期化機制(將來再視時機加入澳洲)，則是具有平衡中共增強在印太地區軍事存在感的戰略意涵。隱含於印太戰略的日印對中避險戰略，是比較趨向平衡的硬避險，或者是趨向交往的軟避險，端視於中共對日本與印度姿態而定。近期的日中關係以及印中關係發展，由於彼此間都在摸索改善雙邊關係的途徑，讓日印兩國的對中政策趨向交往的軟避險。不過，由於印度堅持戰略自主性的不結盟原則，讓今後日印兩國在安全議題上的合作有其侷限性，現階段的日印關係尚未達到準海洋同盟程度。