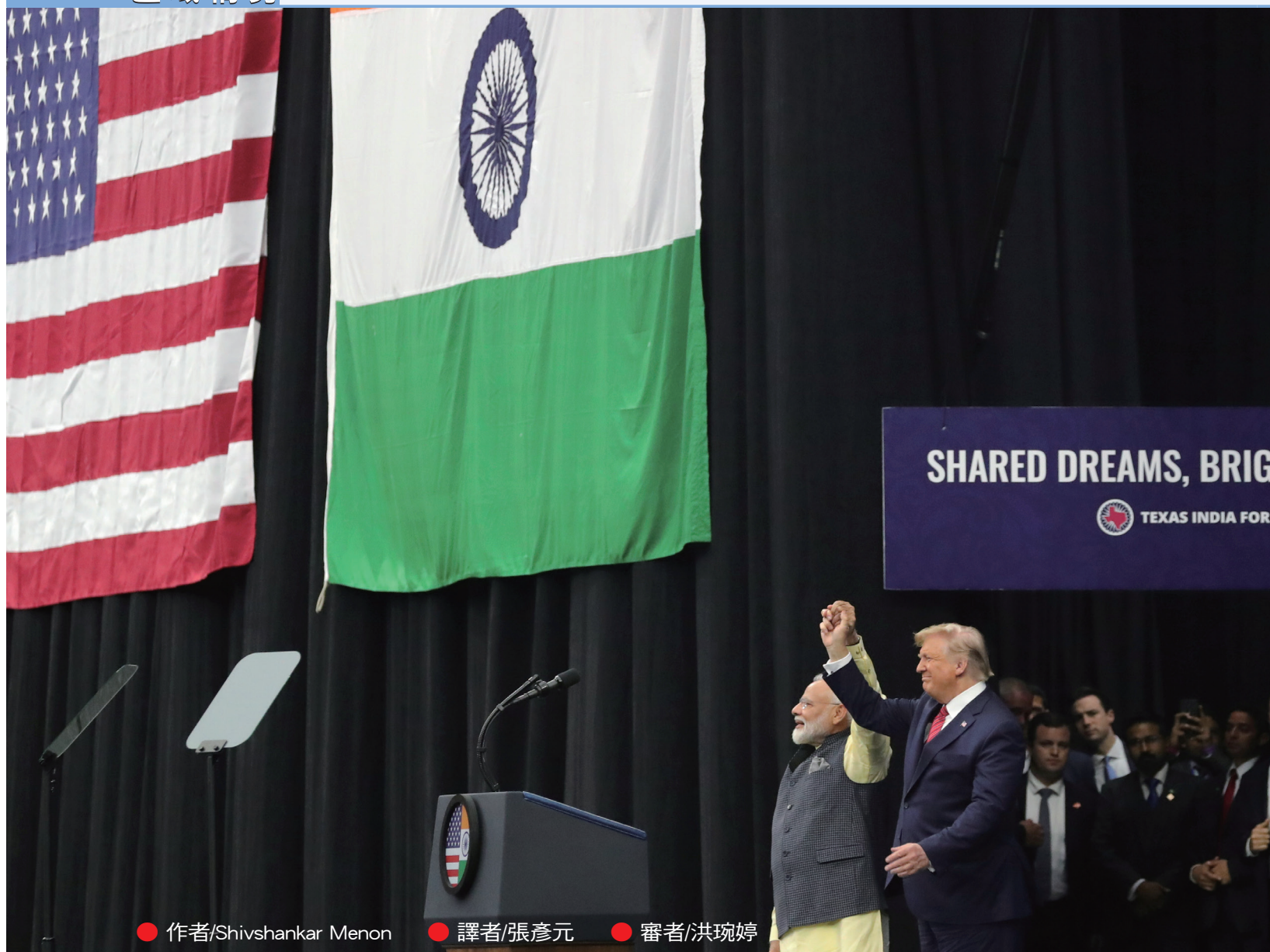




● 作者/Shivshankar Menon

● 譯者/張彥元

● 審者/洪琬婷

美印聯盟倡議

League of Nationalists

取材/2020年9-10月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, September-October/2020)

美國與印度之間的關係自川普政府上任以來日趨緊密，雙邊貿易亦穩定增加。然而，兩國間合作主要侷限於安全議題，以因應中共的崛起。為能建立夥伴國應有的密切關係，美印兩國實應在更廣泛的國際事務上攜手並進，以追尋共同的目標。

在川普總統主政下，美國與許多友邦之間的關係嚴重惡化。在亞洲、歐洲和北美洲，長期盟友與夥伴對這位總統挑起貿易爭端、決定退出國際條約、指控盟友「搭便車」，以及主張「美國優先」之舉感到不知所措。2017年，德國總理梅克爾(Angela Merkel)曾經為許多遭拋下的盟國發聲，表示「我們歐洲人必須真正地將自己的命運掌握在自己手裡。」

然而，有些國家則另有不同的感受。這些國家領導人與川普有相同的世界觀和政治理念，他們接受了川普提出之交流條件，也因此強化了與美國的關係。這些領導人和川普一樣，認為外交多半是折衝而非追求共同目標。巴西的波索納洛(Jair Bolsonaro)、以色列的納坦雅胡(Benjamin Netanyahu)，以及沙烏地阿拉伯的沙爾曼(Mohammed bin Salman)等均屬此輩中人。而印度總理莫迪(Narendra Modi)堪稱為這個現象的最佳實例；這位領導人也是訴諸極端民族主義(ultranationalism)以抵銷國內政治的分歧。莫迪和其他人一樣，尋求與川普建立更密切的關係；在這方面他成功了。

自川普就任以來，華府與新德里之間的關係日趨緊密。美國與印度間的國防和情報合作攀上新高峰，且簽署多項新協議，確立了未來雙方海上安

全事務的方向。兩國的雙邊貿易亦穩定成長。在個人層面上，套用印度外交部用語，莫迪與川普的關係「友好」、「彼此尊重」且「格外溫馨」。2019年9月，這兩位領導人相偕現身於德州休士頓，出席一場由大約5萬名印度裔美國人參加的「您好莫迪」(Howdy, Modi!)大型聚會。幾個月後，川普訪問印度大城亞美達巴德(Ahmedabad)，受到超過10萬名群眾的歡迎。有如此多的民眾現身並不令人意外；根據皮尤研究中心(Pew Research Center)於2020年調查顯示，這個國家平均有五成六的人民相信川普「在全球事務上會作正確的事」，而全球各國僅有兩成九的人抱持相同看法。

這看來似乎是一片榮景。儘管如此，美印這兩個世界上規模最大的民主國家，彼此關係層面現已變得更窄。印度和美國曾經在廣泛議題上共同合作以追求相同目標；現今卻僅著重在安全議題，而排除許多他項。對於印度和押下類似賭注之其他國家而言，這是個甚具風險的賭局：這些政策(著重安全議題，排除其他各項)在短期內創造出國際禮讓，就長期而論，正在侵蝕著維持兩國關係的過往穩定基礎。

美印緊密關係

當然，中共議題壟罩著一切。無論是

2019年9月22日，美國總統川普及印度總理莫迪相偕現身於德州休士頓的「您好莫迪」大型聚會。

(Source: Reuters/達志)



因為眾人咸認中國大陸的時代已然到來，或是由於內部壓力所致，在過去10年間，甚至是1年內，中共態度明顯地變得更加強硬。中共官媒更以2部受歡迎的動作片片名為題，將2020年這種肆無忌憚新態度稱為「戰狼外交」(Wolf Warrior Diplomacy)。印度是其目標之一。新德里對於北京在印度洋擴大駐軍並強化對印度的敵對親族巴基斯坦提供支援等舉措甚感忿惱，同時也對中共在緬甸、尼泊爾與斯里蘭卡等國的政治干預，以及在聯合國和其他國際機構反對印度利益等情況深感挫折。

此外，中印邊界爭端已開始醞釀。2020年4月，中共更為積極，重新定義了中印邊境的實際控制線 (Line of Actual Control)，即印度拉達克(Ladakh)地區與中共西藏自治區之間的邊界；這是中印兩國於1993年曾正式承認之分界線。6月15日，雙方爆發小規模衝突，造成20名印度官兵以及人數不明的共軍死亡，這是中印邊界45年來首次發生之致命衝突。

這並非印度和美國第一次因中共強硬姿態而有了新的合作契機。在艾森豪與甘迺迪政府主政的1950年代晚期和1960年代早期，中共與印度在西藏問題上僵持不下，而後達賴喇嘛逃離西藏到印度尋求庇護。1962年，中印雙方更因喜馬拉雅山邊界問題，爆發過為期1個月的戰爭。當時美國傾向將民主印度視為制衡共產中國的一個區域勢力。但是在詹森政府時期，由於美國嘗試採取對印度和巴基斯坦一視同仁的政策，造成美印兩國原有關係開始弱化。隨著美國前總統尼克森(Richard Nixon)在巴基斯坦的斡旋下，展開與中

共關係正常化過程，美國與印度剛萌芽之夥伴關係遂逐漸趨緩。華府當時擔心未與印度結盟，恐導致後者轉向而與蘇聯過於親近。尼克森的國家安全顧問季辛吉(Henry Kissinger)後來即曾寫道，「到了1971年，我們與印度的關係已變得在友好中帶著愠怒與緊繃，就像一對怨偶，既不能分手也無法相處。」

時至今日，印度和美國對中共所形成的挑戰擁有廣泛共識。在現今所稱「印太」區域這片自非洲東岸延伸至美國西岸之浩瀚海洋上，雙方也就為因應此問題的諸多細節，而達成了一致看法。2017年，印度、美國、澳洲和日本重新恢復了又名「四方安全對話」(QUAD)的「日美澳印安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue)；這個原本已處於休眠狀態的論壇，其目標係致力維護印太地區的安全、自由與開放。美印關係發展也因巴基斯坦因素的消除而受益，即美國自阿富汗撤軍之舉，代表美國漸少向印度之敵(巴基斯坦)釋出善意。

這些因素促成了美印雙邊國防合作大幅改善，軍售案增加、聯合演習更為頻繁，科技合作也更加密切。自2008年以來，美國對印度的國防出口值從零增長到累計有200億美元，且印度採購之美國軍事裝備，已占後者出口額達15%。在川普政府主政下，印度已與美國簽署了促進兩軍作業互通性方面的國防協議，而這是前幾屆印度政府均未竟之目標。協議相關範圍涵蓋了後勤到通信等各個面向。自2005年開始，印度軍隊與美軍共同演習次數，超過印度與所有其他國家共同演習次數的總和。由美印兩國率先共同舉行年度馬拉

巴(Malabar)海上聯合演習，目前已納入日本，且預期將再納入已暫停參加13年之久的澳洲。

新德里與華府現在也透過更為緊密的經貿關係而彼此連結。2019年，美國超越中國大陸成為印度最大的貿易夥伴國。同年，印度與中國大陸的雙邊貿易量已連續下跌2年，減少至840億美元；與美國之貿易金額則增長至1,430億美元。印度是美國第九大貿易夥伴國，美國出口到印度的商品及服務提供了前者約20萬個工作機會。

雙邊關係大為窄化

就許多方面而言，美印關係正處於歷來最佳狀況，但這個關係亦與先前歷任美國與印度政府所設想的情況不同。重點在於，現在這個關係變得更為狹隘，涵蓋的議題更少。雙方在教育、農業，以及科技等方面的交流曾相當活躍，但現在已漸趨萎縮。印度移民到美國的人數也在減少。2020年6月間，白宮以疫情為由，暫停核發外國人H1-B工作簽證，導致印度科技人才與其家屬無法進入美國。印度赴美國攻讀電腦科學以及工程碩士班之學生人數，於2016年至2018年減少了25%，部分原因即是拜川普政府嚴格的移民政策所賜。就總體而言，這些趨勢將減緩近400萬印度裔美國人族群的成長，這個部分也是兩國之間愈形見外的最主要原因之一。

更深層的狹隘關係則見於兩國思維，目前美印雙方對彼此關係均抱持著進行交易而非秉持原則之想法。面對川普對世界秩序、國際機構與多邊合作的蔑視，莫迪政府感到無可奈何。雙方對這個關係似乎都沒有長程的戰略願景。川普政府不

同於小布希或歐巴馬政府，前者從未表現出印度興起符合美國利益的堅定信念。莫迪政府在處理外交政策議題時則優先考量國內政治因素，且在國際交流上更著重於活動和其所象徵意義，而非交流的過程和結果。

在莫迪政府主政下，印度將穆斯林移民排除在獲得公民身分的道路之外，並限制以穆斯林占多數之查謨與喀什米爾邦(Jammu and Kashmir)所擁有的自治。由於川普政府對人權與民主不感興趣，故而縱容莫迪政府採取具有爭議的國內政策。在美國，主要是民主黨人，包括華盛頓州眾議員賈亞帕爾(Pramila Jayapal)以及加州眾議員卡納(Ro Khanna)等印度裔國會議員，公開表示對莫迪的一些國內政策感到憂慮。美國在強化與印度關係上的兩黨共識正瀕臨危機。

美印關係中，另一個日益加劇的摩擦來源乃是貿易問題。正如川普之所為，莫迪亦已轉而採取保護主義。迄今，印度已連續4年提高進口關稅；並在長達8年的談判即將完成之際的2019年，退出了「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)；該協定係澳洲、中國大陸、日本、紐西蘭、韓國，以及東南亞國協10個成員國之間的自由貿易協定。美國則已開始針對印度在智慧財產權方面作為、乳製品及農產品方面的進口限制、對製造商於當地採購零組件之要求，以及在資料隱私規定等展開反擊。除此之外，美國對印度與伊朗仍保持商業聯繫以及從俄羅斯進口軍備等亦感到不悅。

總體而論，美印關係受惠於川普效應；它是以廿年來為改善雙方關係所付出之努力為基礎，且



業已歷經兩國政府的多次更迭。這些背景應使眾人對兩國關係的未來充滿信心；然而，雙方關係也可能惡化，此亦並非難以想像的情況。倘若全球經濟成長放緩，貿易保護主義抬頭，而中國大陸經濟仍然保持強勁，則現任印度政府實有可能進一步採取閉關自守的態度。莫迪曾提出印度要自力更生，此一要求亦可延伸而成為進口替代(import substitution)，亦即阻止外國進口並鼓勵國內生產的戰略。1950年代末期，印度曾嘗試此一戰略，惟並未成功，這一次亦不太可能獲致好成效。從長遠來看，此戰略可能為美印關係造成困境，因為兩個採取閉關自守態度之國家，也就不太需要彼此。

動盪的鄰邦

就算在拉近了美印之間距離的中共議題上，美印兩國間的交集亦可能不如表面所見。莫迪對北京向來小心謹慎，即使在其政府向華府靠攏之際，也試圖不要冒犯北京。自2017年起，印度已減緩對「一帶一路倡議」(Belt and Road Initiative，中共大規模全球基礎設施計畫)的公然批評。檯面下，其官員對此倡議感到憎惡，認為此計畫使區域內許多國家落入陷阱。此外，印度未批評中共如何對待維吾爾族、鎮壓香港，以及在南海種種軍事化作為，亦未大聲指責中共在新冠肺炎病毒上處理失當。2018年，莫迪曾表示其盼望一個「自由、開放和包容的印太地區」(free, open, and inclusive Indo-Pacific)，這個想法有別於美國所望之願景，因其包括承認中共占有一席之地，並專注於無爭議且雙贏的議題。

近期印度與中共之邊境衝突甚至使印度的騎牆派也相信，與美國建立更密切關係有其價值；然而其中的風險則在於，印度可能期望過高。1962年，中印邊界戰爭結束後幾年內，美印之間的合作隨之瓦解。美國決定將巴基斯坦納入其陣營，並認為不結盟的印度在對抗共產主義時是不可靠之夥伴。與此同時，印度國內的政治情勢則轉向左派與民粹主義。今日，美國已不太可能為印度的兩個主要安全議題——中共與巴基斯坦——提供完整解決方案。在海上戰略方面，新德里與華府的看法一致，但是在亞洲大陸上應如何進退則抱持不同看法。

就更廣泛層面而言，在情勢愈來愈緊繃的亞洲，夥伴關係建立也愈形困難。目前熱點區域包括中國大陸新疆維吾爾自治區、香港、臺灣、具爭議的釣魚臺、南海、中印邊界、阿富汗、葉門、敘利亞，以及烏克蘭等地。在過去10年間，中共、印度與菲律賓都有威權型領導者崛起並掌權，他們無法實現如先前領導者所創造的快速成長和榮景；這種狀況也使得情勢更為嚴峻。由於這些領導人權力基礎來自極端民族主義政治以及個人崇拜，因此也對外交關係中至為重要的相互遷就與妥協較不感興趣。

然而，就其根本而論，亞洲動盪乃是區域內權力平衡轉移的結果。川普政府退出了「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)這個涵蓋廣泛亞太地區的貿易協定，讓中共得以有機會重組區域經濟。中共不僅透過「區域全面經濟夥伴協定」來達成此目標，且也願意加入「跨太平洋夥伴協定」的後繼組織。川普政府直接與北韓

就其核武問題進行談判，但卻無法獲得有意義之進展；此情況削弱了美國跨區域嚇阻能力，並且提高了南韓與日本先後發展核武的可能性。

中共一直致力改變其海外軍力平衡，試圖將南海納為中國大陸的一座湖泊。中共想要證明美國同盟體系無法對其行為提出一個解決之道，並藉此引誘區域內其他國家與其達成雙邊協議。中共引發了外界質疑美國運用其力量的意願，而這種懷疑尤見於東南亞諸國。與此同時，中共則毫不避諱地發揮各種形式的力量，在香港強行實施新國安法、對臺灣周邊增加軍事恫嚇力度，並對澳洲發動關稅大戰。

中共在中印邊界的強硬姿態使印度立場更為堅定，且將驅使後者更傾向美國。中共不太可能導致亞洲各國成立類似北約的同盟組織來對應其「戰狼外交」，因為所有活躍於此區域之國家，包括印度與美國，囿於風險過大，均無法真正切斷與中共的關係。然而，可以預期的是「四方安全對話」將擴大活動並試圖納入其他亞洲國家，並就更強力之安全合作方式展開斡旋。

新冠病毒的影響

在中國大陸，部分人士認為，隨著世界陷入新冠肺炎大流行，未來世界將一分为二：以中共為首之一組東亞國家在抗疫以及推動經濟復甦上較為成功；而西方國家則陷入大流行捲土重來的窘境，難以恢復其經濟動力。然而，這個預測似乎只是個自利的偏見，不太可能成真。實際情況是，新冠肺炎大流行削弱了所有大國的經濟、聲譽，以及影響力，故沒有任何一個國家毫髮無傷。因

此，未來更可能出現的狀況是，大國均更加強調保護主義，而全球經濟則呈現零散緩慢的成長，亞洲尤其可能出現較大動盪。

印度和美國必須有所調整以適應一個更窮、更小的世界。倘若這兩國都轉向採取封閉政策，且無法彼此配合或與其他夥伴國合作，則兩國均將蒙受損失。然而，由於兩國國內政情極端化，美印關係預料將難以回到本世紀初的輝煌歲月。此外，由於美「中」緊張態勢的升高幾乎無可避免，中共與美國可能均會要求亞洲國家在兩國之間選邊站。對印度而言，這將會是個艱難的抉擇。在邏輯上，印度所抱持態度向來是試圖深化其與中共以及與美國的個別關係，更勝於美「中」兩國彼此間之關係。但若到了緊要關頭，利己主義可能將驅使印度選擇美國。

目前，印度將繼續透過強化與美國的軍事夥伴關係以尋求安全。然而，倘若雙方關係僅止於此則至為可惜。在理想情況下，雙方合作不會僅止於軍事方面的議題。在如網路安全、印度洋之自由航行、反恐，以及氣候變遷等諸多跨國領域上，新德里與華府因為有著共同利益與價值觀，故而是天生的夥伴。只要雙方均秉持想像力和遠見，印度與美國有朝一日將能建立起其應有的關係。

作者簡介

Shivshankar Menon現任布魯金斯學會印度中心(Brookings India)特聘研究員，並曾於印度前總理辛格(Manmohan Singh)任內擔任國家安全顧問。

Copyright © 2020, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*, distributed by Tribune Content Agency, LLC.