

## 美印戰略夥伴關係的建構

劉復國\*

美國總統布希3月1日至4日分別訪問阿富汗、印度、巴基斯坦三國，此次南亞行普遍被視為具有高度戰略意涵。布希不僅與印度總理辛赫簽署民用核能合作條約並發佈多項合作聯合聲明，強調美印的戰略夥伴關係；也與巴基斯坦總統穆夏拉夫發佈聯合聲明建構戰略夥伴關係。布希此行不僅在印度與美國國內引起極大的政策辯論，特別是對簽訂美印民用核能合作條約所引起的討論，目前雙方的國會對此合作仍有一些不同的看法；同時也引起國際各界注意到美國所堅持的防擴散政策，此時獨厚印度卻無法與北韓、伊朗就防擴散議題尋求共同解決方案。此外，在全球戰略格局中，美國刻意拉抬印度的角色並與其共同建構戰略夥伴關係，呈現出的戰略意涵更具有深遠的意義，也是必須注意的動態方向。

綜合而言，布希南亞行所反映出的重要意義可略如下：確立美印全球性戰略夥伴關係、穩定南亞區域平衡勢力、繼續強化反恐合作、預防核武擴散。

### 布希南亞行的重要戰略意義

布希此行中最具有戰略意涵的成果，莫過於美印間的戰略夥伴關係其所傳達出

的訊息。在美國的南亞戰略佈局中，不僅僅要拉攏印度進入以美國為首的亞太戰略版圖，同時要維持印巴關係穩定，以促使南亞區域的戰略情勢達到平衡。所以在美國的觀點中，印度正好是居於維持戰略平衡的關鍵角色，也是協助美國掌握區域戰略優勢的核心。2005年布希總統參加亞太經合會非正式領袖會議時，順道訪問日本、南韓、蒙古、中國，並在會議期間與印尼總統、馬來西亞總理會談，顯現出美國決策者在策定因應中國崛起的新亞洲戰略之際，除了表示將與中國發展全面性經濟互動外，也對於其持續增長的軍力和決策不透明表示憂慮；同時，布希透過亞洲行明白地傳達給北京：美國仍然堅持保護其在亞洲的利益，並與區域中重要盟友合作維持其區域主導者的角色。

自1998年印、巴試爆核武以來，美國固然持續對印、巴兩國採取制裁，但當前美國全球戰略必須進行重新部署，政策上選擇積極拉攏印度，布希並在促進雙邊關係上作出重大讓步，同意印度目前之民用核能反應爐可以不須經由國際原子能總署(IAEA)檢視監督。換言之，美國此次送給印度最大的禮物，是賦予其在未簽署「核不擴散條約」(Nuclear Non-Proliferation Treaty)的情形下，得以享有與其他核能供

\* 作者現職為國立政治大學國際關係研究中心第一所副研究員

應集團會員以及其他五個核武強國同樣的權利；印度經此已然獲得事實核武強國的地位。僅從這一點的發展便足以說明美國積極拉攏印度的實際動作和深遠的戰略意涵。

布希南亞行與辛赫達成共識確立美印戰略夥伴關係，並簽署一系列的合作文件，包括：民用核能合作、經貿、農業合作、民主價值與利益、能源和環境科技發展、安全合作、創新與精進科技發展合作、公共衛生合作。具體將去年雙方承諾的全球合作夥伴關係帶向全面性的戰略夥伴關係，開啓美、印雙方合作歷史的新頁。

而就反恐戰爭方面，阿富汗政府已經多次公開抱怨巴基斯坦對於清剿塔里班政權的殘餘勢力，以及在其境內繼續流竄的蓋達組織份子漠不關心，因此布希在與巴國總統穆夏拉夫會面時要求採取具體行動。布希事前未公開突然造訪阿富汗，並刻意安排會見駐阿美軍，在喀布爾與阿富汗總統喀寨(Hamid Karzai)就阿國民主轉型、重新建國的過程、徹底清剿恐怖組織餘孽、以及與巴基斯坦就反恐合作事宜的摩擦進行討論，美國希望其視為民主轉型典範的阿富汗能夠維持穩定走向民主的道路。而在巴基斯坦的訪問中，布希在美國喀拉噠總領館遭爆炸攻擊後刻意停留 24 小時，表示美國全力支持喀寨和穆夏拉夫政府。

對於美國而言，印度一直是美國全球反恐戰爭中的夥伴，也是恐怖主義的受害者。美國要求印度共同分享情報資訊、反恐策略，此外也希望印度能夠積極參與阿富汗政治經濟重建、以及在伊拉克的維和

與重建過程。而巴基斯坦則是反恐戰爭的前哨戰也是盟友，布希在反恐合作戰線的思維下，不顧當地激烈的反美情緒仍然堅持訪問。

對於防擴散方面，防止大規模毀滅性武器擴散一直是美國南亞政策的目標，自從 1998 年印巴兩國核試爆以來，未曾接受國際相關機制的規範。美國相信只有與印度合作將其民用與軍用核能區隔開來，將印度納入修訂的防擴散體系，才能促進美國防止大規模毀滅性武器擴散的目標，進而改善其全球戰略的部署。印度已經同意將其 65% 核能設施納入國際原子能總署的監督，並同意簽署核不擴散條約附加聲明書，同時承諾片面中止核試、願意嚴格遵守飛彈科技管制機制(Missile Technology Control Regime)和核能供應集團的規範。

美國基於地緣戰略考量，積極促成美印核能合作，雖然能夠明確防止南亞核擴散的情形，但是對於全球防擴散的體系卻可能帶來負面的衝擊；尤其美國的雙重標準將會使北韓和伊朗核武問題更加複雜，將會有更大的挑戰。

### 印度在美印戰略合作的立場

儘管在美國積極推動之下，美印戰略夥伴關係之建構已經成爲美國全球戰略佈局的核心，也是當前亞洲戰略變遷中的重要一環。各國媒體也或有點出美、印的戰略合作意有所指是針對平衡中國擴張的勢力；但是，印度政府仍然小心翼翼，本著其獨立外交政策理念，重申印度將與所有友好國家發展密切合作關係，包括美國、

俄羅斯、中國、歐盟等等，美印發展戰略夥伴關係並非具有針對性。尤其針對所謂美國為主的「圍堵」中國作為或牽涉入美中戰略競爭，印度表示毫無意願與興趣作為任何一國戰略運用上的棋子。

印度耀眼的經濟成長成績和壯大的政治、軍事力量，在當前全球和區域戰略環境之重要性和價值大幅上升，近年來已經成為全球戰略的焦點。重要大國(美、中、日、俄、歐盟)均紛紛積極爭取與印度建立戰略夥伴關係，以增進各自對比下的戰略態勢。印度運用靈活外交進一步提升其戰略關鍵性影響，除與大國建立密切互動關係外，也已經積極參與亞太各重要組織以擴充其在區域的影響力。同步發展與重要國家的關係才符合其自主外交政策，也是印度的國家利益。

### 對亞太區域戰略形勢的影響

據日本媒體近日報導指稱，印度國防部長穆克吉(Pranab Mukherjee)將於3月20日首度訪問日本，日本政府對外宣稱將與印度就經濟、政治、安全保障等議題進行協商。而最值得注意的是日本媒體特別強調日印關係的強化，主要就是想建立聯合的力量牽制中國漸增的軍力。具體而言，現階段日、印之間已經就國防和海上保安事務進行工作層面的交流，雙方討論的項目包括有防阻海盜、救難搜救等的合作。今年2月所召開的日印安保對話，已經提出有必要提升更高政治層級交流的建議。日印之間在海事安全上有相當高的共同利益存在，特別是日本仰賴中東原油運輸海線安全，如果印度能夠加入防擴散安全倡

議(PSI)，日本便能夠與之在印度洋進行聯合演習；除共同防範大規模武器擴散之外，並可保障日本的中東原油運輸能源之安全。

布希南亞行促進美印戰略合作的實質關係，不論是否如媒體所預告日本政府正欲加強日印關係，將日印、美印關係連結上美日安保體系，形成美、日、印三國在經濟、政治、軍事上合作體系共同對抗中國的崛起，事實的發展確實已經促動印度與區域內重要國家間推進戰略合作的激因。

### 對台灣戰略環境的啓示

美印戰略夥伴關係的建構必然指向未來亞洲戰略格局的變化，其主要考量方向便是因應中國崛起的一種具體作為。美國的亞洲戰略，簡而言之，就是一方面鼓勵與中國繼續好友合作、加強交往；另一方面進行深化與區域內盟友間的戰略合作，創造出新的戰略優勢，向北京釋放美國仍然主導亞洲戰略的訊息。美、中的戰略競爭與合作將是未來亞洲戰略的基本格局，台灣處在快速變遷的外在戰略環境，應該充分掌握外在變動的重要脈動，儘可能融入區域戰略轉變中，利用有利形勢加強與相關重要國家間的往來與聯繫。

尤其美國正以重點部署加大在亞洲的戰略格局，落實美日安保合作、深化美印戰略合作、加速調整其軍事戰略之部署，以正面作為因應中國崛起的挑戰。台灣各界雖然充分感受到外界戰略環境的快速轉變，但是受到國內政治鬥爭未歇、政府政策陷在國內政治議題紛爭中打轉，未能充

分掌握國際先機，策勵台灣的新戰略；面對這種動態區域戰略變遷，社會各界在擔憂台灣的角色何在？台灣未來的戰略圖像何在？當日本因應美印戰略結合態勢已經立即以積極推動日、印的合作，做出對於未來戰略格局的契合點，不論認同美國的區域戰略佈局與否，台灣都應該嚴肅面對國際現實面的挑戰，尋找契機追求我國的國家利益。