

# 印度「東行政策」對臺灣在印度產業布局的影響與建議

李思嫻\*

伴隨中國大陸崛起、美國「印太戰略」成型、日本邁向國家正常化、印度漸進式崛起，整個 21 世紀亞太戰略樣貌已經改變。我國政府基於此地緣政治的變化與尋找臺灣新出路，提出了「新南向政策」，擘劃出臺灣與東南亞、南亞合作藍圖與發展新契機。另一方面，印度總理納倫德拉·莫迪 (Narendra Modi) 執政後，宣示重新定義最初針對與東南亞國家外交和經濟交往的「東向政策」(Look East Policy)，注入新元素轉為「東行政策」(Act East Policy)，這個政策已經演變為包括整個亞太地區更廣泛的安全和國防關係。

## 印度「東行政策」的戰略思維：經濟＋戰略下的雙元雙利

印度推行第一階段「東向政策」始於 1990 年代，初衷旨在增加與東南亞國家的經濟關係，由納拉辛哈·拉奧 (Narasimha Rao) 總理所提出，並由繼任者延續，認為應該與東南亞各國有更多融合才符合印度經濟利益。如印度前總

---

\* 作者為國立雲林科技大學通識教育中心兼任助理教授。

理曼莫漢·辛格 (Manmohan Singh) 曾經表示：「東向政策不只是一個對外經濟政策；它也是印度的世界展望，以及在不斷變化的全球經濟中定位的一個戰略轉移。」此一階段主要集中在與東南亞國家的經濟連結及貿易往來，而後又意識到印度東擴不能侷限於東協成員國，因此又有第二階段的「東向政策」，將合作對象擴及日本和澳洲，議題包含經濟領域和區域安全合作。「東向政策」為印度帶來與東亞和東南亞國家更緊密的經濟利益與戰略目標的一致性，以及強化印度對扮演更廣泛全球角色的渴望。

自 2014 年莫迪上台後，在外交上印度一改以往被動作風，戮力提升其國際影響力，試圖走出南亞以連結亞太，甫上任 6 個月便在緬甸東亞峰會上宣布將「東向」調整成「東行政策」，希望能夠洗脫印度以往欠缺自信及對自身國際地位的困惑。主要目標是深化與亞太地區的經濟關係，以促進印度本國的經濟增長，在外部抵制中國大陸在印度洋的影響，並擴大印度在該地區發揮更大的作用。因此，莫迪政府通過與東亞更有目的性的接觸，鞏固印度核心利益和安全的迫切需求，更加重視改善印度與東協及其他東亞國家的關係，將印度軍事、政治和經濟利益和東亞國家的利益匯集在一起，在亞太地區開創新的合作夥伴關係。

中國大陸崛起的地緣政治現實，使得印度與東協關係更加活躍，將區域連通性、文化和商業置於首位，「東行政策」若要成功將取決於其對印度東北部的安全和經濟發展的貢獻。莫迪除了利用佛教、旅遊等文化聯繫外，彼此亦有實質軍事合作，包括與多個東南亞國家領袖商討區內事務、與印尼舉行每半年一次的海上軍事演習，及協助訓練越南戰機飛行員等。

因此，與東協各國關係，除了經濟還包括安全、戰略、政治與反恐合作。印度亦重視與東南亞建立交通網絡。2017年舉行首屆「東協—印度連結峰會」，推動海陸空交通連結，改善印度東北部持續萎靡的經濟。印度將東南亞視為其外交政策重要舞台，希望藉由彼此間聯繫能與東協國家共享海域。今(2018)年1月26日，莫迪總理更邀請東協10國領袖為慶祝「印度共和日」閱兵典禮的座上賓，並且舉辦「印度—東協紀念峰會」，主題定調為「共享價值、共同命運」，發表《德里宣言》，主要涉及維持促進區域和平、穩定、海上安全與保障、區域航行與飛越自由等內容，一般認為雖然印度與東協交流目的為經濟合作，但不可能跳脫中國大陸崛起等政治安全議題，邀請東協各國領袖出席閱兵儀式，透露出軍事合作意向的弦外之音。<sup>1</sup>

在國際層面，配合美日「印度—太平洋」戰略，力求將「東行政策」地理範圍擴大到美國、日本、澳洲和太平洋島國，將印度帶往太平洋地區。特別是日本投資高速鐵路以及印度境內多條工業走廊的建設合作，兩國不斷加強海上安全合作關係。還有美日印馬拉巴爾海上軍事演習合作，印度「東行政策」與美國亞太政策能夠相結合，印度尋求擴大地緣戰略空間，以應對中國大陸日益增長的自信心並促成平衡關係。

<sup>1</sup> 「美國對華戰略顯輪廓 印度拉東盟打先鋒？」，BBC 中文網，2018年1月27日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-42836689>

## 啟示與政策建議

當印度透過「東行政策」加強與東亞和東南亞國家關係之際，臺灣也推動「新南向政策」加深與印度等國的經貿連結，臺印在農業合作及航空運輸等領域已簽署合作協定。「新南向政策」實施以來不僅在臺印雙邊貿易與投資展現成果，也促成觀光與學生交流，臺灣「新南向政策」與印度「東行政策」有共同關切焦點，可互相裨益。針對上述觀點，本文嘗試提出下列四項對我國啟示及因應政策建議，希望能藉此拋磚引玉。

### (一) 善用東協平台，創造「東行政策」與「新南向政策」的加乘效果

臺商早期南下東南亞國家投資經營已有豐碩成果，東協國家亦是印度「東行政策」與「新南向政策」的重疊對象，臺灣可借鏡東協國家經驗與模式進軍印度。換言之，臺灣在印度商業發展缺乏總體戰略，經濟比較優勢產業定位不明，相較於韓國與日本早期已投入鉅資深耕印度，創造與南亞的連結，許多臺灣人仍然缺乏對南亞國家或印度的正確認知，雙方無法真正融合。政府如鼓勵企業前往該地投資發展，必須有相應配套措施，協助臺灣企業瞭解印度，完成妥善準備。

印度是世界最吸引外來投資的新興國家之一，跨國企業都想進入印度市場，每一個國家在印度都會面臨同樣的投資環境，欲進入印度與南亞市場，必須消除偏見，努力調適市場規則以創造契機。當務之急，臺灣應針對印度及南亞各國產業體質有所瞭解，特別是印度目前重點在振興經濟，因此拓展雙邊貿易與增加投資是最易入門的領域，臺灣應更專注

於特定的產業，研擬不同時期的政策目標，未來在強化臺印交流與合作上會變得比較容易。

## (二)「新南向政策」應與莫迪「印度製造」(Make in India) 產業相呼應，確立短期、中期與長期目標進程

基於國際政治現實，臺灣並未出現在印度現行「東行政策」的交往對象之列。加上中國大陸崛起的效應，無法否認與中國大陸的政治經濟因素是印度優先考慮事項。不過自2000年政黨輪替以來為臺印建立非正式關係提供樂觀環境。蔡英文政府上台後，目前處於一種發展信心以及雙方皆感知到新視野的狀態。例如2016年簽訂「航空貨運服務協定」，以及「關於農業部門合作備忘錄」；2017年12月雙方簽署「臺灣印度推動產業合作瞭解備忘錄」等諸多合作備忘錄，不僅擴展貿易及投資合作，持續推動兩國產業合作。主要以研發、設計、工程、製造及售後服務的分享，以不同商業模式進行合作，建立產業價值鏈，提升產品及服務的附加價值或合作建立產業園區，同時進行法規、政策資訊之交流提供商業協助。

現實是，過去臺印雙方關係長期進展緩慢，臺灣須對臺印交流關係有更清楚的期望與擘劃，印度也需要反思與臺灣關係的新發展契機。整體而言，莫迪總理「印度製造」和臺灣提出「新南向政策」可以證明印度與臺灣關係的改變。臺灣在IT產業方面是印度的最佳合作夥伴，例如2015年3月，印度電子和半導體協會與臺灣同行簽署諒解備忘錄，莫迪總理推行的「印度製造」、「數位印度」、「智慧城市」等，以及綠色能源亦是臺灣傳統及資通訊產業的專長。

印度「一個中國」政策及居住環境曾造成臺灣投資者卻

步，莫迪總理現行的經濟政策為臺灣投資者提供一個很好的試水溫機會，這將有助於推動臺灣印度多元化的經濟關係，證明臺灣投資對印度有所助益。如同1980-90年代臺商對中國大陸的投資一樣，經過長年非正式外交關係，臺印需要對雙邊關係的未來有新的思考，莫迪以經濟為重點的外交政策，和「新南向政策」的融合可以做為新關係的基礎。

以實例而言，缺電情況在印度是陳年問題，隨著印度智慧城市項目的啟動，需要建立穩定設施以確保充足的水電供應系統、衛生設施、公共交通、IT數位化與公民安全保障設施等。臺灣在城市發展項目方面有豐富的經驗，可以帶來城市建設的經驗，幫助印度建設智慧城市項目。透過城市化項目的長處獲得積極的回報，建立城市之間的溝通管道，可做為臺灣「新南向政策」的核心任務之一，解決在區域經濟整合浪潮中逐漸邊緣化的困境，並創造機會加強與鄰國的合作。因此，城市級合作可以幫助印度和臺灣創造雙贏局面。

### **(三) 在「印度—太平洋」戰略架構下，臺印應找到共同利益點，由經貿擴溢至加強外交與戰略合作。**

面對亞太地緣政治的重新平衡和經濟重組，臺灣在此時機點推行「新南向政策」隱含經濟兼顧戰略的邏輯與考量。如同蔡英文總統所言，「新南向政策」的動機在於臺灣需要重新定義其在亞洲發展的作用，為臺灣區域角色定位，與印度太平洋國家有更多合作與經貿交流。在1980年代，臺商在中國大陸大量投資，到1990年代中期以來，臺灣通過「南向政策」投資東南亞國家，推行走出去的戰略。這些過往經驗的累積，有助於臺灣重塑與這些國家在亞太地區的經濟和政治關係，促進產業比較優勢的定位。

臺灣透過「新南向政策」於南亞佈局，進一步加速臺灣與印度之間的商業聯繫，於雙邊貿易、投資、文化、人才和經濟交流促進全面夥伴關係，是臺灣經貿發展的主要戰略之一，資源共享是合作的主要關鍵領域，擴大與南亞國家的聯繫。雖然目前「新南向政策」看起來相當廣泛，臺灣不應將經貿合作局限於公共部門，要善用臺商企業，如果在臺印雙方特別是地方政府的支持和參與下，被有計劃地採納和執行，可以預見將帶來積極的加乘效果。

#### （四）培養印度事務專才，精進實務與政策研究

在人才培育方面應符合國家政策發展需求，創造臺印產官學合作契機。可大略分為三大領域：一為經濟與產業，合作議題可涵括氣候變遷、經貿發展、支援臺商與精緻有機農業的交流；二為教育文化，像是推廣影視觀光、華語文教學應持續進行、關切印度技職教育之需求。在莫迪「Make In India」計劃之下，協助印度培訓技職人才，研擬臺灣職業體系教育模式移植至印度的可行性，或至印度設立相關機構，讓有興趣的青年學子或教學機構至印度教學。其他還有宗教及藝術領域的持續接觸；三為計劃性的提昇非傳統安全面向的合作，例如人道救援、反恐國際合作、國防商機研發合作等。

值得注意的是，自莫迪政府上任以來，印度智庫地位正逐漸提升，政黨與智庫關係不僅比以往更為密切，甚至直接任命重要智庫的執行長；另一方面，印度企業亦已開始投資某些政策研究機構和智庫，並與政府形成合作關係，顯示智庫在連接官方機構與產業之間的中介作用，值得臺灣政策界與學術界更進一步深耕，與對方共同研擬如何增進臺印關係

的報告。

重要智庫例如觀察家研究基金會（The Observer Research Foundation，簡稱 ORF），是政府與業界橋樑，由印度規模最大民營企業信實集團（Reliance Industries Group）支持成立。過去 5 年裡，此基金會規模與預算增長 5 倍之多，一年預算為 2.5 億盧比，目前是新德里最具規模的智庫。原先信實集團創始人安巴尼（Dhirubhai Ambani）在 1991 年構想設置一個平臺，提供政策制定者、學者和不同派別新聞工作者舒適自由的工作環境，以制定務實的解決方案。起初前 10 年基金會專注於印度內部的經濟問題；自 2000 年開始擴大關切議題。目前 80% 的任務集中在與外部世界的接觸交往。基金會之重要成員包括印度對外政策最具關鍵影響力的學者拉賈·莫漢（C Raja Mohan），提升智庫的份量。觀察家研究基金會近幾年主辦相當多外交參與事務，包括與其他金磚國家進行 Track1.5 對話；與法國、埃及與澳洲等眾多國家之間的第二軌對話，同時舉辦「印度洋對話」（Indian Ocean Dialogue）和「藍色經濟論壇」（Blue Economies Forum）。

另外，維維卡南達國際基金會（Vivekananda International Foundation，簡稱 VIF）則是與目前執政黨「印度人民黨」（BJP）關係密切。維維卡南達國際基金會核心活動圍繞國際關係、國防、經濟、治理、歷史和文明研究。莫迪總理上任後，任命多瓦（AK Doval）做為國家安全顧問和密斯拉（Nripendra Misra）擔任首席秘書，兩人長期與維維卡南達國際基金會維持緊密關係，使基金會成為目前最受關注的智庫。過去幾年與中國大陸、美國代表團進行頻繁第二軌對話與交流；另有臺、美、日、印圓桌會議（Trilateral Strategic Dialogue），議題包括印度洋戰略合作（安達曼群島）、國防工業（航空、



戰備)、人員互訪與蹲點研究和反恐國際刑警組織合作。

## 未來觀察重點

莫迪甫於 2018 年「世界經濟論壇」年會致詞，並推銷印度未來將持續展現樂觀的國家願景，宣稱「我們拿掉了紅膠帶(指繁文縟節)，改鋪紅地毯，來印度投資、到印度旅遊、在印度從事製造，已經變得比以前容易多了。」再度向世界展示印度改善投資環境的誠意與決心。印度駐臺代表史達仁亦積極推動臺印在經貿、文化等領域的交流合作，肯定臺灣「新南向政策」與印度「東行政策」具備高度的互補性，將使雙邊關係提升至新層次，且是雙方共同利益的匯流。我國政府應積極把握此難得契機，搭上印度崛起的列車。