澳洲「印度經濟戰略 2035」報告之安全意涵

黃恩浩 國防安全研究院 助理研究員



一、前言

美國川普政府針對中國實施貿易壁壘,亞洲各國也 擔心遭到實際威脅,貿易戰除了使外國企業將在中國的生產線轉至東南 亞或以外地區,美國的親密盟友,包括日本、南韓,以及澳洲等國家, 也開始不約而同加強與印度的經濟合作關係。基本上,亞洲國家不少企 業的材料、生產及市場均十分依賴中國,且許多產品都是先在中國進行 組裝,然後再出口至美國或其他地區國家,這些地區的供應鏈易受美中 貿易戰之影響,因此在中國的周邊國家開始考慮,在經濟上降低對中國 市場的依賴,並轉而向鄰國印度尋求合作。

就澳洲而言,因在經貿上有很的大程度是依賴中國,因此中國(共產黨)得以利用經濟的統戰手段(或稱做銳實力)來滲透並影響澳洲的政治與社會。再者,在美中貿易戰的期間,澳洲當然也會成為貿易戰火率先波及的對象。為避免被滲透與影響,澳洲除了於 2018 年 6 月 28 日通過「國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法案」(National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2018) ¹ 與「外國影響力透明化法案」(Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018),²明文禁止外國政治獻金以打擊和防止國外勢力介入國內政治,並擴大間諜罪的定義。澳洲在 2018 年 7 月更公布《印度經濟戰略 2035》(An India Economic Strategy to 2035)報告,³企圖改善現階段經貿過度依賴中國市場的現況,計劃到 2035 年要將印度提升為澳洲前三大

¹ "National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2018," Available from:."

² "Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018," Available from:https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00063.

³ Mr Peter N Varghese AO, *An India Economic Strategy to 2035: Navigating from Potential to Delivery*, A report to the Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, April 2018. Available from: https://dfat.gov.au/geo/india/ies/index.html>.

出口標的,以期降低澳洲經濟發展過度依賴中國所帶來的危機。

該報告是由澳洲外交貿易部前駐印度大使 Peter Varghese 為首,帶領 13 名澳洲外交人員耗時一年多撰寫而成的,這亦是 2017 年時任澳洲總理 Malcolm Turnbull 在訪問印度時所定下的澳洲政府委託研究項目。該報告 指出,在未來 20 年內,沒有任何一個單一市場能比印度為澳洲提供更多經濟與貿易成長的機會,這不僅事關印度做為澳洲優先經濟合作夥伴的發展,亦可以避免澳洲在經貿上過度依賴中國的風險。此與我國的「新南向政策」、南韓的「新南方政策」,以及日本向印度推動基建投資並加強雙方軍事合作等,都有著不約而同之處。

二、促進澳印經貿、人民與地緣的交流合作

據新加坡《海峽時報》,中美貿易戰升級,提高關稅將導致澳洲 10 年內損失 5,000 億澳元,以及 6 萬個工作機會。即使貿易戰不再升級,澳洲 GDP仍會在 5 年後下降 0.3%,經濟損失高達 360 億澳元。為減少對中國經濟過度依賴,以避免被中國政經滲透與受美中貿易戰影響的雙重戰略思維下,澳洲政府對強化與印度雙邊經貿關係信心滿滿,甚至認為應該優先選擇印度,而非把中國做為未來 20 年的優先經濟合作夥伴。「印度經濟戰略 2035」報告主要有三大面向:

(一)經貿合作方面

雖然澳洲印度「全面經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement)尚在商討中,但該報告認為,印度未來的經濟主要依靠服務和消費,而非出口。該國擁有創業傳統、消費階層在擴大、生產力也會提升。此外印度人口結構更加年輕,鄉鎮人口世界第一,且在經歷城市化,印度經濟更加可持續。該報告列出 10 項雙方可以加強的優勢產業,包括:教育、開採資源與礦產所需之設備科技與服務、農業、觀光、能源、健康醫療、交通運輸與城市發展、金融服務、運動、科學研究與創新等。澳洲政府並針對這 10 項產業分析在印度拓展的挑戰與機會,並擬定短中長程的計畫,提出共 90 項拓展建議。

(二)以人民交流方面

印度是澳洲最大的技術移民輸出國、第二大國際學生來源國,僅次於中國。最近 10 年來,澳洲的印度僑民規模大幅增長至約 70 萬人,印度移民人口佔澳洲人口的 3%,是近年來澳洲移民人口中增長最快的,強化與印度僑民的合作,此將有助澳印雙邊提升商業夥伴關係,並在雙邊市場上發揮重要作用。

(三) 地緣政治方面

在這份報告中,地緣政治的論述並不長,但卻是這份報告中的重要關鍵。該報告提及,澳洲與印度都擔心美國在印太戰略架構中的優勢可能手向消退,中國因此有可能藉此取代美國在區域上的優勢,所以澳洲必須尋求地區力量的平衡。澳印兩國在當下都具有共同利益,雙方都擔心美國優勢正在消退,中國將可能取而代之,因此澳洲與印度必須維持國際秩序並尋求地區力量的平衡。

三、強化澳印國防需求的互補性

依據澳洲在 2018 年 1 月公布的《國防出口戰略》報告, 4澳洲高科技武器裝備的年出口價值約 20 億元,其中包括:電子產品、監視和跟蹤系統、軍事程式等。澳洲國防出口策略的核心是一個新的融資機制,其將為尋求海外銷售的澳洲國防企業提供 38 億元的資金。此外,澳洲是「五眼聯盟」(Five Eyes)之一,其國防出口戰略將把五眼聯盟的其它四國:美國、英國、加拿大、新西蘭作為主要優先市場。如此,澳洲敏感技術不僅將能得到保護,並且能支持澳洲在全球的主要安全盟國。澳洲的軍事裝備輸出除了五眼聯盟國家之外,中東地區、日本、印度等國也都被納入銷售市場。

在《印度經濟戰略 2035》報告中,澳洲認為印度是其在印太區域的 一個重要安全夥伴,雙方應在戰略上有所整合,而這也是澳洲與印度擴展並強化雙方軍事工業合作及科技分享的重要契機。澳印雙方正在經歷 重要軍事現代化的過程,印度是全球最大的軍事採購國家之一,其相當 重視軍事裝備系統的進口。印度在實踐軍事現代化的過程中,其相當重

⁴ Australian Government, *Defence Export Strategy*, Department of Defence, January 2018. Available from: http://www.defence.gov.au/Export/Strategy/documents/DefenceExportStrategy.pdf>.

視「印度製造」對其建構國防安全的重要性。對此,以出口為取向的澳 洲軍事工業部門,與印度進行國防安全合作的可能性相當有限。然而, 由於印度發展的高科技的國防設備、網路安全與人工智慧的能力仍相當 不足,印度軍事現代化的需求仍遠超過其國內的供給能力,所以澳印雙 方在這方面的合作仍有很大的空間。

儘管澳洲國防出口相較於其他先進國家仍十分薄弱,就斯德哥爾摩和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute)的 2017 年度報告指出,澳洲每年國防工業產品出口值約每年 15-25 億美元之間。5在 2012-2016 年間,澳洲在軍事裝備的支出為全球第 12 位,軍工出口全球排名僅第 20 位,只佔全球軍工出口市場的 0.3%。澳洲對印度的軍事裝備出口的放寬作法,可以說與目前美國的印太戰略相得益彰,透過軍事裝備的出口不僅可以強化印度軍事現代化不足的部分,也可以為澳洲增加其國內就業率與國際競爭力。最重要的是,透過軍事設備的出口可以強化並鞏固美日印澳的四邊同盟關係,並可能在面對中國擴張的敏感議題上取得最大化的利益。

四、深化澳印之間戰略夥伴關係

在印太區域,印度不僅是澳洲的經濟夥伴,也是澳洲重要的地緣政治夥伴。雖然。澳洲在《印度經濟戰略 2035》報告中提及,「不結盟」一直是印度重要的外交立場,但在地緣政治的考量上目前該政策已有所動搖,並且強調要在國家利益的前提下與各國建立較強的戰略連結,包括:美國與美國在區域上的盟友等。因此,澳印未來在軍事、經濟與外交上合作的機會更多。澳印早在 2009 年就以聯合聲明等方式,將雙邊關係提升為「戰略夥伴關係」。由於澳洲地緣位置橫跨印度洋與太平洋,所以澳印雙邊的經貿、文化與教育等交流相當頻繁。面對中國正逐步向印度洋方向的擴張,維持印度洋區域的穩定繁榮亦是印澳重要安全利益,所以雙方在印度洋安全合作之重要性也越來越明顯,對於環印度洋的海上自由航行與安全更有著共同責任。

面對中美兩強在區域上的政經交鋒,澳洲主要的戰略思維是扈從美

⁵ 主要出口軍工產品包括:美國 F-35 隱形戰機的一些零部件、Nulka 反制導彈、由西澳省 Austal 造船生產輸往中東和亞洲國家的巡邏艇、由維多利亞省 Thales 公司生產出口到日本和荷蘭等國的「大蟒蛇」(Bushmaster)輕型輪式裝運兵甲車等等。

國的印太戰略以獲得安全保障,同時與中國維持一定程度的友好關係以維持經貿成長。然而,自從川普政府上台後,「美國優先」成為川普的重要政策,美國在區域上開始要求盟國要負擔分擔安全戰略成本。此外,在中美貿易戰開打之後,中國周邊國家紛紛受到直接挑戰,澳洲也不例外。因此,澳洲在安全上乃不得不尋求國防自主,在經濟上開始走向印度市場以分散經貿風險。就印度的戰略思維而言,面對與中國的競爭,其目前追求的是戰略自主、增加與美國及其聯盟的經濟與安全合作(例如:與澳洲與日本)、支持國際秩序穩定與海洋自由航行等等。從澳印雙方的戰略思維來看,雙方的確有安全考量上的契合度,因此雙方都在嘗試經濟與安全上互補的可能性。

在軍事合作上,澳印目前都在積極提升在印度洋的海軍能力,雙方亦正在逐步加深雙邊或多邊聯合演習,例如:澳印海上軍演(AUSINDEX)、「黑暗行動軍演」(Exercise Pitch Black)、「卡卡杜軍演」(Exercise Kakadu)、進行其他更廣的相關國防合作,以及擴大分享情資等等。在2017年11月13日的東亞峰會(East Asia Summit)中,澳洲提出希望印度能強化與澳日的三邊戰略合作關係。此外,澳印雙方在2017年12月12日首次舉行二加二的外交與國防次長級對話,以強化未來彼此軍事事務交流與合作。

五、結論

據澳洲在 2017 年 11 月新版《外交政策白皮書》(2017 Foreign Policy White Pape),坎培拉當局認為,中國確實正在挑戰美國在印太區域的地位,但美國仍將是最後的贏家,而澳洲也可以繼續依賴美國這個 70 年以來澳洲國家安全的守護者。6相反的,澳洲國立大學教授 Hugh White 對此觀點表示異議,他認為中國時代已經到來,美國正在退出,而澳洲必須自尋出路才是王道。澳洲究竟要如何面對中美關係消長的問題,而這亦正是大部分現在印太區域國家所面臨的重要問題。

澳洲經濟成長嚴重依賴對中國的鐵礦石和能源出口,當下大量湧入的中國留學生和遊客正支撐著澳洲高等教育和旅遊業,澳洲對中國的依

⁶ Australian Government, 2017 Foreign Policy White Paper: Opportunity, Security, Strength (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 2017). Available from: https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper.

賴只增不減。在對中國不斷增加的經濟依賴和與美國存在已久的安全合作關係之間,澳洲正試圖保持平衡並確保自主性。從澳洲《印度經濟戰略 2035》報告中可以瞭解到,澳洲正試圖強化與印度的經貿關係,甚至是軍事合作關係,藉以轉移其對中國經濟高度依賴,並降低中國以經濟為手段的政治滲透,此與我國的「新南向政策」視印度為重中之重有相同的戰略考量。印度一直以來都保持與台灣的互動,並著重持續著重於商業、宗教、旅遊與文化交流等。換言之,印度在區域上正是一個崛起中的新興市場,是在區域上除中國以外可以選擇的合作標的。

總的來說,近期印太區域吹起的這股印度風,並非空穴來風。北京當局透過其經濟實力來達成對區域國家的政治目的,加上中美貿易衝突引發的外溢效果,這可能就是促使亞洲各國(南韓、日本、臺灣、澳洲等)開始紛紛尋求替代性市場以分散風險,選擇與印度合作因此成為關鍵。然而,依照目前印度的政治結構與經濟體質,其是否真能從中獲益,或是取代中國市場,這趨勢仍必須持續觀察。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)