

印度的國防戰略思維

章榮明

網路安全與決策推演所

壹、前言

印度位於南亞次大陸樞紐，戰略地位重要，是目前核子俱樂部的成員之一，¹於2003年因經濟發展的潛力被列入金磚四國，其角色本就值得吾人關注。特別是近年來，印度與中國及巴基斯坦因邊界衝突而持續躍上國際檯面；持續多年的馬拉巴爾演習更凸顯出印度在美國印太戰略下的重要性。因此，印度的國防戰略思維及未來的發展是本文要探討的重點。

貳、印度國防戰略思維的淵源

印度的國防戰略思維不僅受到外部因素（國際環境與區域環境）的制約，也受到內部因素（地理、歷史、政治與經濟發展）的主導。在此需特別說明的是，由於印度歷史悠久，屬於四大古文明之一，因此下文的重點放在1947年印度獨立建國之後，以免失焦。

印度建國時剛好是冷戰初始，國際社會主要分為由美國與蘇聯分別領頭的兩大陣營，及第三世界國家。就區域而言，與印度邊界接壤的國家中計有巴基斯坦、中國、尼泊爾、不丹、緬甸，其中以中國與巴基斯坦的武力最為強大，同時也因印度與中、巴兩國的疆界問題並未解決，使得這兩國最具威脅性。在外有敵人，內部因政局不穩、經濟凋敝、且軍備不興，當時的印度總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）採取了「不結盟」（non-alignment）以及睦鄰兩個政策。前者表現在不加入冷戰時的美、蘇任一陣營，以免強權介

¹ 目前全球共有8個國家已經成功試爆核子武器，因此這些國家被外界稱為「核子俱樂部」。就《核武禁擴條約》的內容則認定聯合國安全理事會的5個常任理事國為「核子武器擁有國」：美國、俄國、英國、法國和中國。自從1972年《核武禁擴條約》簽訂之後，印度、巴基斯坦和朝鮮3個未簽署該條約之國家也陸續發展各自的核子武器，因此進入擁核國家行列。

入而干擾印度的發展；但與位於亞洲與非洲的第三世界國家，基於被殖民的共同歷史與後殖民的共同命運，則積極發展關係；後者首次出現於 1954 年 4 月 29 日印度與中國於北京簽署的《關於中國西藏地方和印度之間的通商和交通協定》(*Agreement on Trade and Intercourse between the Tibet Region of China and India*)，其中明確列舉了五項原則，後被稱為「和平共處五原則」。²和平共處五原則的影響很大，甚至出現在 1955 年於印尼萬隆召開的亞非會議上。儘管和平共處五原則的名氣很響亮，但維持的時間並不長。1959 年，西藏的達賴喇嘛受到美國中央情報局的暗助，取道印度成功出逃。印度庇護達賴喇嘛的舉動，形同破壞了和平共處五原則下的不干涉他國內政，等於單方面破壞了與中國的協議，與中國的關係從此不睦，1962 年中、印邊界戰爭的爆發因之有跡可循。

復從內部因素來看，印度國土分為山區、平原、與高原。歷史上，入侵印度的方向均來自印度北方的陸地，尤其是山區的隘口；南方海域分屬孟加拉灣、印度洋、與阿拉伯海，反倒成為屏障。使得印度在建國之初，國防戰略的重心放在北邊的國界。³這樣的國防戰略，很明顯地是承襲英國殖民印度時期的政策。值得注意的是，英國以船堅炮利破壞印度洋固有的帆船貿易並殖民印度，繼之以大英帝國海軍防衛印度的海洋安全，使得印度在建國之初並無充分的海洋安全意識，亦使得印度當時的國防戰略顯得局部而非全面。可以這麼說，印度剛建國的時期，採取的是獨善其身、確保本國主權獨立與領土完整的戰略，無意於本國安全以外的事務。推行不結盟運動僅是基於理想主義。⁴

² 和平共處五原則包括：(一) 互相尊重領土主權、(二) 互不侵犯、(三) 互不干涉內政、(四) 平等互惠、(五) 和平共處。

³ 吳東林，〈印度武裝力量與大國之路〉，《台灣國際研究季刊》，第 2 卷第 4 期（2006 年冬季號），頁 104-105。

⁴ Aparajita Gangopadhyay, "India's Foreign Policy in the Twenty-First Century: Continuity and Change," *TEKA of Political Science and International Relations*, July 2012, 119-120.

參、印度國防戰略思維內容

由於外部與內部因素不斷改變，印度的國防戰略思維亦相對應地做出改變，茲說明如下：

一、睦鄰作為的轉變

為了維護印度的主權獨立與領土完整，必須妥善處理對於印度的外在威脅。如 1961 年印度出兵兼併葡萄牙殖民地果亞（Goa）。⁵ 在陸地上由於中國與巴基斯坦對於印度構成最大的威脅，因而印度也數度以傳統安全的方式處理，如 1962 年印度與中國在喀什米爾爆發戰爭；1948 年、1965 年、1971 年印度亦與巴基斯坦為了克什米爾地區而開戰，1999 年則在卡吉爾（Kargil）地區爆發軍事衝突。自這些武裝衝突後，印度與中、巴兩國在邊界進行了長期的武力對峙。

隨著時間演進，大規模武裝衝突雖不復見，但非傳統安全的攻擊行動卻開始出現。譬如巴基斯坦便開始使用恐怖攻擊的方式處理對印關係，如 2001 年 12 月攻擊印度國會大廈，以及 2008 年 11 月的孟買恐怖攻擊事件。晚近的發展則是在喀什米爾地區對印度控制的地區進行滲透。印度國防部發布的最新一期年度報告（2018-2019）便指出，在喀什米爾地區違反停火（Ceasefire Violations）的事件逐年升高，2016 年有 228 起，2017 年有 860 起，2018 年則高達 1689 起。恐怖分子自境外滲透的情事亦時有所聞，2017 年印度陸軍破獲 33 起滲透事件並擊斃 59 名恐怖分子；2018 年則防止了 15 起滲透事件並擊殺 35 名恐怖分子。由印度國防部新聞局發布的 2020 年年度回顧則指出，喀什米爾地區雖然仍出現少數恐怖份子的滲透行動，但均遭印度陸軍成功攔阻。⁶2020 年 6 月 15 日中、印邊防軍在加萬

⁵ 陳牧民，〈印度國家安全戰略分析〉，《台灣國際研究季刊》，第 2 卷第 4 期（2006 年冬季號），頁 89。

⁶ Annual Report 2018-19, Indian Ministry of Defence, 2019, <https://www.mod.gov.in/sites/default/files/MoDAR2018.pdf>; Year End Review – 2020, Indian Ministry of Defence, January 1, 2020, <https://pib.gov.in/Pressreleaseshare.aspx?PRID=1685437>.

河谷（Galwan Valley）進行的衝突，直接升高了該地區的緊張情勢。

二、維持不結盟政策的變革

印度建國之初所採行的不結盟政策，所指涉的是不加入美、蘇任一陣營，但並非保持中立，甚至是孤立。由於不結盟，印度反倒左右逢源，坐收與美、蘇個別交好的成果。雖然在冷戰期間，印度與前蘇聯的友好程度比印、美關係來得佳，印度甚至採行的是計畫經濟而非市場經濟。然而，印度仍然維持了不結盟政策。冷戰結束後，國際體系由雙極變為單極，即使不結盟政策失去了根本性的意義，印度也改行了資本主義下的市場經濟，但印度仍未揚棄不結盟政策。⁷1991年開啟了與東南亞及東亞各國開始增加交往的東望政策（Look East policy），在這些國家中，以越南與印度基於兩千年來的經濟活動與文化淵源，雙邊關係發展地最好。⁸1992年則是開始與美國展開馬拉巴爾演習（Malabar Exercise）。

三、轉而重視海軍的發展

印度對於海軍的發展有幾個重要的時間點。在冷戰結束後的1990年代初，國際環境改變，使得印度在南亞的重要性大增，是印度發展藍水海軍的近因。自1991年開始的東望政策，派出敦睦艦隊至東亞及東南亞各國進行訪問。2007年5月，印度海軍發表了《自由使用海洋：印度海洋軍事戰略》（Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy），強調建設大海軍以維護印度的海洋權益，並且使用海軍的力量來保護其國家安全。⁹因應世界安全重心由

⁷ A. Z. Hilali, "India's Strategic Thinking and Its National Security," *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5 (2011), pp. 737-738.

⁸ Dipanjan Roy Chaudhury, "India-Vietnam relations: contextualising the Indo-Pacific region," *The Economic Times*, June 11, 2021, <https://reurl.cc/YORWaX>.

⁹ "Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy," Indian Ministry of Defence, 2007, <https://www.scribd.com/doc/31917366/India-s-Maritime-Military-Strategy>.

大西洋轉移至印度洋與太平洋，2015年10月印度海軍公布了《保障海洋安全：印度海洋安全戰略》（*Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*），不僅提出印度在海洋上的全方位利益，亦擴大了印度海軍的角色，使能應對傳統與非傳統的任務。¹⁰

肆、印度國防戰略的未來發展

如前所述，印度的國防戰略已經由僅僅重視陸權，而轉向陸海並重。然而，印度在海權的發展上無疑受到已經崛起的中國所帶來的威脅，也是未來印度最需要妥善處理的項目之一。以下簡述印度國防戰略的未來發展。

一、持續保持本國主權獨立與領土完整

承襲英國殖民時期的防衛北方政策並未過時，從這幾年與中國及巴基斯坦的衝突可以看出。在喀什米爾問題未解決前，以及中國與巴基斯坦對印度所造成的威脅不消失的情況下，未來印度仍將繼續在北方與西北邊境維持大軍，以確保本國主權獨立與領土完整。甚至若中國與巴基斯坦合作，同時或先後對印度發動武裝衝突的話，印度將需要進行兩面作戰。印度對這種想定並非全然陌生，印度陸軍參謀長拉瓦特（Bipin Rawat）將軍在2017年9月的一場研討會上便表示，不能排除印度與中、巴兩國同時作戰的可能性，並表示印度陸軍已經有所準備。¹¹然而，美國智庫史汀生中心（Stimson Center）於2021年4月所發布的研究報告則指出，印度軍方在資源受限、兵力不足的不利情況下，兩線作戰十分不利。¹²

¹⁰ “Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy,” Indian Ministry of Defence, October 2015, https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf.

¹¹ Sudhi Ranjan Sen, “War with China, Pakistan at the same time cannot be ruled out, warns Army chief General Bipin Rawat,” *India Today*, September 6, 2017, <https://www.indiatoday.in/india/story/china-pakistan-war-army-chief-general-bipin-rawat-1039236-2017-09-06>.

¹² Sushant Singh, “The Challenge of a Two-Front War: India’s China-Pakistan Dilemma,” The Henry L. Stimson Center, April 19, 2021, <https://www.stimson.org/2021/the-challenge-of-a-two-front-war-indias-china-pakistan-dilemma/>.

二、持續參與四邊安全對話以對抗中國

由美國、日本、印度、澳洲等四國所構成的四邊安全對話（Quadrilateral Security Dialogue），一般被認為是針對中國崛起的國際合作，但並非一個正式的聯盟。印度雖參與其中，卻不願涉入過深。在今（2021）年 3 月 12 日四邊安全對話成員國的領袖高峰視訊會議後，各成員國的高級官員相繼發表對於台海情勢的看法，這些發言諸如美國總統拜登（Joe Biden）與日本首相菅義偉（Suga Yoshihide）於雙邊高峰會後所強調台海和平穩定的重要性，該發言是過往 52 年所未見。又如澳洲國防部長杜登（Peter Dutton）指稱「不應低估」中國因台灣爆發軍事衝突的可能性。唯獨印度高階官員並未就同一議題發言。¹³由此可見，印度雖然參與四邊安全對話，但仍保有戰略自主性（strategic autonomy），並未隨其他成員國而起舞。也就是說，印度並未明白表示對抗中國的國防戰略思維。

三、鞏固在印度洋的地位

承上，印度並未追隨四邊安全對話其他三國對於台海情勢的發言，進行該國立場的闡述。印度的目的雖然是為了對抗中國，但對抗的場域並非在台灣周邊，而是在印度洋。這是由於中國在第三世界國家以協助發展基礎建設為由，讓貸款成功進入這些國家。在無力償還貸款之時，則以長期租借港口相抵，如租借斯里蘭卡的漢班托塔港（Hambantota Port）99 年即為一例。一旦中國將這些設施轉為軍事用途，則後果不堪設想。特別是若中國將位於印度洋的島嶼之機場與港口大量轉為軍事用途（或稱珍珠鍊戰略），則各國軍艦將

¹³ Shunsuke Shigeta and Rieko Miki, "Taiwan in US-Japan statement: show of resolve or diplomatic calculus?" *Nikkei Asia*, April 18, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Taiwan-in-US-Japan-statement-show-of-resolve-or-diplomatic-calculus>; Sarah Martin, "Australian defence minister says conflict over Taiwan involving China 'should not be discounted'," *The Guardian*, April 21, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/25/australian-defence-minister-says-conflict-over-taiwan-involving-china-should-not-be-discounted>.

無停泊、補給之處。由印度國防部長辛赫（Rajnath Singh）所領導的國防採購委員會，便於今（2021）年 6 月 4 日批准代號為「印度 P-75 號」專案計畫（Project 75-I）的 6 艘潛艦建造案，¹⁴購置六艘潛水艇以對抗中國勢力在印度洋的擴張。此次潛艦建造案的通過，達成了 1999 年所制定 30 年造艦計畫的目標。由此可知，印度的重點仍在鞏固自身於印度洋的地位，以應對中國可能的軍事企圖。

四、睦鄰政策的重視

構成上述珍珠鍊戰略所需的港口，恰好出現在印度的鄰國，使得印度產生被中國包圍之危機感。印度因而需要進一步修補並維護與鄰國的關係，避免這些港口為中國所用，藉此使珍珠斷鍊。舉例而言，除了前述斯里蘭卡的漢班托塔港，珍珠鍊尚包括巴基斯坦的瓜達爾港、孟加拉的吉大港、及緬甸的皎漂港。儘管印度與巴基斯坦的對立關係使得修補兩國關係的困難度極高，但為了印度的國家安全，修補並維護與印度領土接壤的國家仍然勢在必行。

五、維持與非洲的連結

印度將繼續擴展在非洲的影響力，尤其是瀕印度洋的非洲國家。印度過去幾年來在非洲大陸以協助建設為名擴展影響力，一方面促進印度的經濟發展，一方面抗衡中國在該地區的影響力。由於地緣的關係，印度在瀕印度洋的非洲國家擁有大量僑民。藉由這些僑民，印度更容易進入非洲國家的市場，也有助於印度維繫與非洲的關係。基本上，非洲國家提供印度原物料，如原油與礦產；經印度加工後，回銷石油與藥品至非洲。換句話說，在印度向強權邁進

¹⁴ Vivek Raghuvanshi, "Indian navy to float \$6 billion tender for six submarines," *Defense News*, June 7, 2021, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2021/06/07/indian-navy-to-float-6-billion-tender-for-six-submarines/>.

的過程中，非洲扮演了相當重要的腳色。¹⁵

伍、結論

印度的國防戰略思維隨著時代的演進而演化，建國之初採行的不結盟仍然維持至今；睦鄰政策則是在揚棄後再度受到重視。冷戰結束後的印度更體認到自身地理位置在國際間的戰略價值，而開始擴大自身在國際社會的影響力。自 1990 年代起，印度便以發展藍水海軍為目標，將目光放向印度洋以外的區域。短期內，印度與巴基斯坦及中國的領土爭端恐不易獲得圓滿的解決，而印度與中國的競合關係則是全球關注的焦點。印度參與的四邊安全對話會如何發展值得關注，而印度在四邊安全對話中的戰略自主性更值得關注。換句話說，如果四邊安全對話的其他三個成員主張該機制朝向軍事化對抗中國發展，甚至是打台灣牌，則印度將如何回應將是關注的重點。

本文作者章榮明為美國馬里蘭大學政府暨政治系博士，目前為財團法人國防安全研究院網路安全與決策推演研究所博士後研究。研究興趣包括美中台關係及台灣與印太國家關係。

¹⁵ Harsh Pant and Abhishek Mishra. "Is India the New China in Africa?" *Foreign Policy*, June 17, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/06/17/india-china-africa-development-aid-investment/>; Ruhita Beri, "India-Africa Trade," *The Diplomat*, January 4, 2020, <https://diplomatist.com/2020/01/04/india-africa-trade/>; Christian Kurzydowski, "What Can India Offer Africa?" *The Diplomat*, June 27, 2020, <https://thediplomat.com/2020/06/what-can-india-offer-africa/>.

India's National Defense Strategic Thinking

Jung-Ming Chang

Post-doctoral Fellow

Abstract

Over the years, India has maintained its non-alignment policy but has modified the good-neighbor policy, both policies adopted in the early stage of independence. Preserving peace and stability are still the priorities of India for now, and the development of a Blue-Water Navy could be of help. Pakistan and China remain two rivals closely connected to the disputed area of Kashmir. Additionally, China's role in the Indian Ocean has become a concern to India and it is critical to examine India's strategic autonomy in the Quadrilateral Security Dialogue in the years to come.

Keywords: non-alignment, good-neighbor policy, strategic autonomy