

壹、前言

自從 2017 年在印中邊界中段的洞朗（Doklam），以及 2020 年加萬河谷（Galwan Valley）與班公湖（Pangong Tso）爆發衝突以來，雖然印中雙方經過多輪談判，直到 2021 年 2 月第九次談判後才達成班公湖撤軍，但是在爭議地區，雙方並未完全撤離軍隊，甚至反而強化對西段邊界增兵與進行軍隊遠程投射的訓練。近期中國領導人習近平在河南鄭州水災期間，突然到西藏視察，並且與駐藏部隊軍官講話，除紀念共軍入藏 70 周年外，也關切印中東段邊界衝突時，共軍的防範與部署。2021 年 6 月 25 日拉薩到林芝鐵路通車後，習近平刻意搭乘火車至林芝，更凸顯這段鐵路的國防與經濟戰略價值。拉林鐵路可以連結川藏與青藏鐵路，將來也會興建從林芝到成都的鐵路，使得西藏鐵路可以連結甘肅、青海、雲南、四川，在印中邊界衝突時可以擔任遠程後勤與兵源輸送的重要角色。

就雙方而言，印中兩國並無升高邊界衝突的計畫，但是中國在對外關係、內部穩定與經濟下滑情況下，攸關下一屆中國二十大人事的北戴河會議召開之際，達成穩定拉達克（Ladakh）邊界衝突的協議，對習近平穩定內部政局有所助益。問題是，只要印中邊界爭議沒有解決，雙方駐守軍隊將會因為內部政局變化與民族主義情緒，習慣性對領土主權的表態與越界，仍有可能再度引起衝突。

* 國防安全研究院國家安全研究所研究員兼代研究副執行長。

貳、邊界焦慮引起的基礎建設與軍隊部署

因為印中邊界的爭端，為了營造更好的戰略態勢，印度積極地強化邊界基礎設施，2021年7月，印度在與中國接壤的7個邦新建63座橋樑和12條道路。¹ 在63座橋樑中，11座位於拉達克地區，4座位於查謨和克什米爾（Jammu and Kashmir）地區。實際控制線（Line of Actual Control）沿線的其他印度州正在獲得其餘的資源：喜馬偕爾邦（Himachal Pradesh）3個，北阿坎德（Uttarakhand）6個，錫金（Sikkim）8個，那加蘭（Nagaland）和曼尼普爾（Manipur）各1個，阿魯納恰爾邦（Arunachal Pradesh）29個。這些橋樑的建造總成本為24億盧比（約3,220萬美元）。² 這項作為象徵印度戰略正在變化，但在涉及敏感的阿魯納恰爾邦時仍保持謹慎。

在印中邊境，就實體邊境基礎設施而言，經過多年的經營，對中國比較有利。中國在西藏自治區和印中邊境地區的基礎設施和互聯互通取得進展。中國還對喀喇崑崙公路進行重大修復，改善中巴之間的連通性。尤其印度幾十年來，一直忽視邊界地區的發展，影響印度軍隊在緊急狀況遠程兵力投射的能力。惟印度政府政策已在轉變，在邊境地區建設和升級道路、橋樑和隧道。邊界爭議使印中雙方必須派遣軍隊沿著邊界駐守，以防對方越界或是趁隙占領。但因邊界位於高原地帶，隨著河流沖刷或雪地掩蓋後的地貌變化，實際控制線附近對於臨時性的緩衝區或界線的確認，往往失去明確界標成為爭議焦點。

例如在拉達克地區，印度宣稱擁有的阿克賽欽（Aksai Chin）由中國實質占領，沿阿克賽欽到加萬、班公湖還有一些爭議地區，在印中雙方情勢升高時，會成為當地駐守部隊宣示主權的重要場域。以加萬事件為例，因為河谷中間線位移，印軍認為中國軍隊越界採取反制行動，雖然衝突暫

¹ Kunal Purohit, “China-India Border Dispute: New Delhi Talks up Infrastructure Build-up in Strategy Shift against Beijing,” *South Chinese Morning Post*, July 6, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3139929/china-india-border-dispute-new-delhi-talks-infrastructure-build>.

² Rajeswari Pillai Rajagopalan, “Unabating Tension with China Spurs India’s Border Infrastructure Efforts,” *The Diplomat*, July 1, 2021, <https://thediplomat.com/2021/07/unabating-tension-with-china-spurs-indias-border-infrastructure-efforts/>.

時停止，但因互有傷亡，隨後在班公湖又爆發第二次衝突。印中雙方雖然未動用武器，但因涉及領土主權，彼此都不願意退讓下，後續又採取增兵對抗作為。

2021年6月，中國空軍出動20餘架的國產殲-11和部分殲-16戰機，在印度列城東部地區的印中實控線，靠中國一方的空域進行空戰演習，³印度空軍則以購置法國的颶風戰機應對。中國這些飛機來自剛重建強化的機場，如和田、阿里昆莎和喀什機場。這些機場已重新建造堅固的掩體、加長跑道長度和部署額外後勤設施及人力，以容納更多機種。阿里昆莎機場離邊界最近，但是受到3,000公尺的地形環境影響，戰機部署的數量並不多。新疆主要的空軍基地在和田，距離邊界約350公里，可部署50架至60架戰機，也可部署轟6K戰機；喀什基地距離邊界約600公里，可當作後援機場。

另外，根據《印度斯坦時報》（*Hindustan Times*）報導，⁴中國已經為西部戰區建立新的聯合防空系統，負責印中實際控制線沿線防空作戰行動。為了建立此一系統，中國將新的武器系統和飛機編隊轉移到西藏和新疆，加強中國實際控制線後方的防空作戰能量，這套防空作戰系統已經過西部戰區的演習驗證。因為聯合防空作戰涉及陸軍、空軍相關單位，由戰區空軍指揮與控制，整合至少10個解放軍陸軍與空軍單位進入到指揮鏈，成為新的聯合防空系統。

另外，中國為了強化作戰準備，建造上百個新設施，以便為駐紮在拉達克邊境日土鎮（Rudok）和康西瓦（Kangxiwar）的軍隊提供支援。康西瓦位於連接西藏和新疆地區的阿克賽欽高原以北。中國在日土鎮營地則已設立約20個永久和臨時營地，可駐紮1.5萬至1.8萬名部隊，而此前營地僅能容納為5,000人左右。

3 賴錦宏，〈印媒：共軍殲16居印中前線主導地位 印戰機無法占上風〉，《聯合新聞網》，2021年6月13日，<https://udn.com/news/story/7331/5530434>。

4 Rezaul H. Laskar, "China Creates Combined Air Defense System along LAC," *Hindustan Times*, June 2, 2021, <https://www.hindustantimes.com/india-news/china-creates-combined-air-defence-system-along-lac-101622544473501.html>.

除了西部戰區的部隊外，隸屬於中部戰區的 81 集團軍砲兵旅遠火分隊（遠程多管火箭連）也到新疆地區結合無人機部隊進行射擊訓練，這種跨戰區的支援是否成為慣常配屬作戰，值得後續注意。因為射程較遠，無法以前進觀測方式修正射擊目標，故以無人機的方式進行目標修正。此次火力演習，新疆軍區以新型 122 厘米輪型自走砲以及 08 式步兵戰車投入邊界作戰，並部署紅旗 9 反飛彈系統。

印度為了反制中國火力，也使用從韓國購買 K9 自走砲部署邊界附近，另購買美國的 M777 火砲，以增強地面反制火力。另部署從美國採購 24 架 MH-60 多用途直升機、6 架阿帕契攻擊直升機、30 架武裝無人機，以及從以色列購買防空飛彈、蒼鷲 TP 無人機，以因應印中邊境的情勢。

7 月 3 日，媒體也報導印中兩國分別向邊界派遣數萬名士兵與先進裝備，使兩國在邊界軍隊部署達到數十年來的最高程度。去年此時兵力約 1.5 萬人，現已增加到 5 萬人。因為部隊人數增加，兩國軍隊也配合強化軍事基礎設施，包含地下坑道、後勤設施、野戰醫院、直升機停機坪、避寒營舍等，企圖強化與確保在嚴寒時期軍隊的部署與能力。

綜合而言，印中兩國在邊境的情勢並未因撤軍而緩和，反而針對預想可能升高的衝突加強防範，另外擬定不同地段邊界發生衝突的作戰計畫，利用夏季的時間加強邊防部隊訓練。

參、印中邊界談判後的防範

從加萬衝突之後，印中兩國陸續進行軍長級的談判，企圖穩定拉達克邊界安全。但除了達成班公湖撤軍之外，仍未建立降低與消弭邊界衝突的制度性措施。2021 年 4 月的第十一輪軍長級談判，歷經 13 個小時的談判，雙方各執一詞，毫無退讓跡象。中國拒絕在拉達克東部的高格拉（Gogra）地區、溫泉（Hot Springs）地區與德普桑（Depsang）地區脫離接觸，而部署於其間的摩托化步兵、砲兵旅及防空旅，與印度哨所最近距離僅數十公尺。如果中國不撤軍，雙方再度發生衝突的可能性就存在。

平心而論，印中邊界爭議的談判本來就不是軍長層級可以決定，任何重大決定都必須遵從雙方政府高層的戰略指導，這種指導又受區域戰略情勢的影響。2021年4月期間正值印度與美國、日本及澳洲「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）高峰會議，展現出四國緊密合作抗衡中國的態勢。後續不論在美日、美韓、美國與北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）及七大工業國組織（Group of Seven, G7）高峰會對於中國「戰狼外交」，以及對新疆、香港及台灣議題的蠻橫處理已有共識。在此情況下，中國不可能在印中邊界問題示弱，中國軍事談判代表堅守既有立場，強調主權係理所當然。

但是在2021年7月31日開始的軍長級談判，印度曾表達解決此區域駐軍對峙問題，對印中兩國關係而言非常重要。而且之前7月16日印度外長蘇傑生（Subrahmanyam Jaishankar）在塔吉克（Tajikistan）首都杜尚別（Dushanbe）印中雙邊外長會議上，向中國外長王毅表示，拉達克東部情勢的延續將對兩國雙邊關係產生消極影響。雙方同意再舉行一次高級軍事指揮官會議，雙方也都認為目前局勢的延長不符合任一方的利益。⁵7月5日西部戰區司令突然從張旭東換為徐起零，9月6日又換成汪海江，似有臨陣換將以改變政策的跡象，從而促成第十二輪軍長級談判的成果。但不到兩個月，西部戰區司令又更換為剛接任新疆軍區司令的汪海江，讓西部戰區的指揮官人選備受關注。⁶

根據第十二輪軍長級談判的聯合聲明來看，聲明中提及「雙方繼續就推動印中邊界西段實控線地區一線部隊脫離接觸坦誠、深入地交換意見」、「會談具有建設性，進一步增進了相互理解。雙方同意根據雙邊協議協定，保持談判對話勢頭，儘快解決剩餘問題。」中國態度已有軟化，因為會議9小時就結束，可能是印中兩軍之間最短的一輪會談。可見兩國都希望在這一輪的軍長級談判中，儘快穩定拉達克的情勢。

5 林汪靜，〈印中外長會談 邊境局勢稍緩〉，《聯合新聞網》，2021年7月16日，<https://udn.com/news/story/7331/5604842>。

6 Ananth Krishnan, “Xi Names New General to Head Border Command, Third Change This Year,” *The Hindu*, September 7, 2021 <https://www.thehindu.com/news/international/xi-names-new-general-to-head-border-command-third-change-this-year/article36331318.ece>.

值得注意的是，在談判隔日的 8 月 1 日，也是中國建軍 94 周年，印中舉行錫金北部空喀隘口（Kongka Pass）印度軍隊和西藏自治區崗巴鎮的中國軍隊之間熱線的開通儀式，以彰顯兩國邊境地區的信任和友好關係。這是印中兩國在錫金段的第二條熱線，在西段拉達克邊界已有 2 條熱線，東段阿魯納恰邦邊界也有 2 條，印中邊界總共已有 6 條避免衝突的熱線電話。會選在此時舉行開通儀式，就代表前一天的邊界談判應該可以順利舉行，也會達成共識。

但問題是，兩國軍隊在拉達克如何脫離接觸細節並未公布，兩國為了防範衝突的軍事部署是否會減緩，以及增兵部署與擴建軍事設施，短期內不會有重大變化。兩國如認為採取邊界增兵戰略態勢可以有效達成談判協議，任一方主動撤軍的可能性不高。就如同拉達克原本就有 2 條熱線，但是在一方執意升高衝突下，此種溝通性的信心建立措施，當爆發衝突時難以發揮作用。

肆、印中邊界情勢未來發展及影響

一、印中盼覓得下台階以避免衝突擴大

不論是 2017 年洞朗爭議或是 2020 年的加萬衝突，似為邊界部隊因「認真」執行任務，而導致傷亡引起衝突。事實上，印方其實並無升高衝突趁勢解決邊界問題的意圖；就中國來說，面對美中關係緊張，中國以「戰狼外交」讓自己陷於孤立狀態之際，挑起邊界衝突，驅使印度強化與美國、北約國家的合作，更使中國處於腹背受敵的戰略態勢。即使中國自信在軍改後，不論軍隊規模、基礎設施與戰力都超越印度，但一旦發起戰爭，短時間無法結束，而且可能從拉達克的衝突，擴大到西藏及阿魯納恰邦。此時升高衝突，對亟欲穩定過渡二十大，繼續掌握權力的習近平而言是不利的。印度也未必做好與中國軍事衝突的準備，能夠達成軍長級談判，也讓兩國得以找到下台階，緩和印中邊界衝突。

二、印度對「四方安全對話」的態度與變化

面對印中邊界衝突，目前印度需要時間強化因應軍事衝突的準備，恐怕還需要其他國家的協助。基於不結盟的傳統，印度並未與任何國家簽訂防衛或同盟協定，在難以抗衡中國威脅時，主觀上希望獲得其他國家的支持。印度雖與美國簽訂軍事合作協議，又在「四方安全對話」上展現積極態度，卻不會與美國成為同盟國家，或展現出與美日澳等國合作對抗中國的態度。印度雖然從美國購得如海上巡邏機、阿帕契武裝直升機、魚叉飛彈、飛機發動機等先進系統，但這只是印度提升軍備的途徑，不能理所當然認為美印已經強化軍事同盟。正如印度同樣也從俄羅斯、法國採購戰機，也不能說印度與俄羅斯及法國可能結成軍事同盟。

然而印度須面對與強敵存在邊界爭議的事實，在中國不放棄收回領土的企圖下，兩國在邊界就可能發生衝突。印度如果無法獨自抗衡中國，就需要其他國家的支持與協助。不論是亞太再平衡或印太戰略，美國都需要印度在南亞扮演支柱的角色，因此美印在地緣戰略利益前提下，仍存在軍事合作空間。近期美國國務卿布林肯（Antony Blinken）訪問印度，首先表明，印度和美國都希望防止中國共產黨及其盟友控制印度—太平洋地區。⁷ 就是期望以美國及印度的共同利益，強化與印度的安全合作。四國在南海區域舉行馬拉巴爾演習（Exercise Malabar），更提升四國安全合作的層次。

是 2021 年 9 月的四國高峰會，卻未明指中印邊界及台海問題，⁸ 有可能因為印度將此機制視為廣泛安全的機制，並非軍事同盟機制，故未在聯合聲明中提及。故此種表述方式不代表中印邊界不重要，或美國對中政策已經改變。

7 古莉，〈美國務卿布林肯訪印度 聚焦阿富汗和中國〉，《法國國際廣播電台》，2021 年 7 月 28 日，<https://www.rfi.fr/tw/國際/20210728-美國務卿布林肯訪印度-聚焦阿富汗和中國>。

8 U. S. White House, “Joint Statement from Quad Leaders,” *The White House*, September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>.

三、兩國持續採取進攻型防禦爭取嚇阻優勢

中國軍隊邊界第一線由新疆軍區及西藏軍區的邊防部隊駐守，但已強化兩個軍區合成旅的編成與裝備。另外，中國以西部戰區的 77 集團軍支援新疆軍區，以 76 集團軍支援西藏軍區，而且中部戰區的 81 集團軍及空軍的空降軍擔任預備隊，形成利於縱深作戰與機動打擊的戰略部署。媒體報導原戰略支援部隊司令員李鳳彪轉任西部戰區的政委，⁹ 他從專司太空與網路作戰的司令員轉任督導新疆與西藏軍區的西部戰區政委，有可能借重他在空降軍與戰略支援部隊經歷，整合邊界衝突的聯合作戰行動。另外像新疆、西藏鐵公路網設置，以及沿著不丹邊界建立軍事化的村莊，都是在強化印中邊界的軍事部署，企圖以「切香腸」的方式，在邊界地區達成既定用有主權的事實。

印度沿邊界部署的軍隊仍維持傳統山地軍與山地師的編制，但中國軍隊則以集團軍及合成旅部隊部署於印中邊界。印度雖然了解中國的意圖與做法，但是除了增派兵力外，並無有效方式遏止中國在邊界的灰色地帶作為。尤其印度邊界戰場經營較慢，目前印度正強化邊界地區鐵公路的經營，但若從公路前進部署兵力不僅數量少，也比較耗時，目前則透過重型運輸機與直升機的方式，可以彌補基礎設施的不足。

2021 年 10 月 10 日，中印兩國軍隊舉行第十三輪軍長級會談。中國堅持印度需撤回 2020 年派往中印邊境數千名部隊和武器，包括位於德普桑平原（Depsang Plains）的駐軍。¹⁰ 印度拒絕中國的要求，因為印度認為中國軍隊頻繁在此演習證明，中國準備強化在實際控制線沿線的活動，不可能撤軍。顯示雙方在第十二輪軍長級談判達成雙方軍隊脫離接觸，但因應可能發生邊界衝突所做的準備不可能放鬆。不論東段、中段或西段，仍潛存邊界發生衝突的可能性。

⁹ 張謙，〈習近平西藏行 分析：宣示印中邊界立場〉，《中央通訊社》，2021 年 7 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202107270109.aspx>。

¹⁰ Rajat Pandit, "India, China Lash Out at Each Other as Talks Reach Bitter Deadlock," *The Times of India*, October 12, 2021, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/lac-row-no-breakthrough-in-13th-round-of-india-china-talks/articleshow/86928076.cms>.

伍、小結

印中兩國軍長級談判雖已取得共識，未來可能從拉達克爭議地區撤回增援部隊，但是兩國對於主權觀點並未退讓，也未建立徹底解決的模式。可以想見的是，拉達克邊界問題暫時休止，但是爭議仍在。劍拔弩張情勢雖然緩和，邊境部隊仍有可能因為執行邊境巡邏發生衝撞而升高衝突。兩國為可能發生的軍事衝突而加強防範，但在邊境增兵或是建立基礎設施愈多，將引起對方疑慮，疑慮愈高，雙方難以達成緩和邊界共識，仍然有可能擦槍走火。

隨著美印兩國在軍備貿易、聯合演習、人員交流以及海上安全與反海盜合作的強化，軍事合作已成為美印關係的重要支柱。拜登上任後，這樣的趨勢並無改變跡象，兩國的戰略夥伴關係有望在拜登領導下進一步加強。拜登對川普的印太戰略不會改弦更張，但執行方式將有調整。因為美印兩國領導人對於中國在印太地區崛起的憂慮，進而深化兩國軍事合作關係，強化彼此的戰略保證。惟印度並未期待美國介入中印邊界衝突，此反倒將讓邊界問題複雜化。印度正積極強化軍事組織改革及軍備提升，而在軍備提升仍需要美國在科技與國防產業上的協助。

