

第四章 印度之安全情勢發展

王尊彥¹

壹、前言

新世紀以來，南亞大國印度的國際存在感日益鮮明。在莫迪政府「東進」(Act East) 的政策旗幟下，印度與亞太地區國家展開前所未有的緊密互動。印度和日本持續提升戰略關係；韓國的「新南方政策」(New Southern Policy) 也重視印度。在太平洋的彼岸，美國川普政府於 2017 年提出「印太戰略」，取代過去歐巴馬時期的「亞太再平衡」政策，將印度納入其戰略規劃。此等發展均反映印度在區域政治與安全地位之提升。

在台灣，蔡英文政府實現選前承諾，提出旨在強化台灣與印太地區經貿關係的「新南向政策」，該政策的 18 個目標國家當中即包含印度在內。台灣外交部也在亞太司新設「印太科」，期符合國際社會重視印太地區的戰略趨勢，爭取未來與該地區民主國家間進行合作。

印度的經濟發展整體穩定，根據世界銀行公布，目前印度為全球第 6 大經濟體。² 在經濟成長的支撐之下，印度每年的國防預算逐年增加，以 2017 年度而言，印度國防支出 631 億美元，僅次於美、中、沙烏地阿拉伯和俄國，居全球第 5 名。³ 在持續強化其傳統軍武力量的同時，印度仍然維持其核武政策。目前印度是全球 9 個核武國家之一。斯德哥爾摩國際和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) 2017 年之資料顯示，印度目前擁有 130 到 140 枚核彈頭，且仍逐步擴大其核武規模，不斷加強核武器生產設施建設。⁴ 與周邊鄰國相較，印度在外交、軍事和經濟等方面均享有相對優勢，故整體而言印度仍是南亞地區的強權。

然而，這並不表示印度能夠樂觀看待其所處之安全形勢。2017 年 8 月，印度與中國在不丹洞朗(Doklam) 地區爆發對峙事件，即引發區域與國際社會緊張，憂慮擦槍走火引發戰爭。在南亞地區，印度與巴基斯坦的敵意由來已久且至今未消；而印度與其他南亞鄰國間之關係雖屬平穩，但是在中國因素的陰影之下，新德里當局仍然存在疑忌。

本章觀察 2017 年迄今印度安全情勢的重要發展，聚焦在印度與南亞區域內、外主要國家之間的安全關係。首先是印度與中國之關係，闡述中國的對外戰略如

¹ 非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員。

² “Gross domestic product 2017,” World Development Indicators Database, World Bank, September 21, 2018, <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

³ “Military expenditure by country,” SIPRI Military Expenditure Database, Stockholm International Peace Research Institute, 2018, https://www.sipri.org/sites/default/files/1_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20in%20constant%20%282016%29%20USD.pdf

⁴ Hans M. Kristensen & Robert S. Norris, “Status of World Nuclear Forces,” *Federation of American Scientists*, n.d., <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

何衝擊印度的安全形勢，接著則觀察印度與南亞區域內周邊鄰國間的關係，主要以巴基斯坦、孟加拉和斯里蘭卡為例，討論印度與這三個國家之間的安全關係，及其如何受到中國的影響。然後，將觀察視角擴大到印度與東北亞的互動，觀察印度「東進」政策在該地區、尤其與日本、韓國這兩個東北亞主要國家的關係。最後，討論美國「印太戰略」下的印美安全關係。

貳、中國陰影下的印度周邊安全形勢

中國自 1978 年「改革開放」以降逐步崛起，自習近平主政以來更採強勢的對外政策。在南亞地區，中國和印度因有邊界與西藏等問題不睦已久，尤其 1962 年 10 月到 11 月中印兩國爆發邊界戰爭，雙方敵意數十年未消。再加上中國在全球展開戰略性擴張，尤其是採取西方所稱「珍珠鏈戰略」(String of Pearls Strategy) 的能源運輸據點策略，將具有高度戰略重要性的有關國家港口串聯起來，更對印度形成戰略威脅。斯里蘭卡之漢班托塔港 (Hambantota)、巴基斯坦的瓜達爾港 (Gwadar)、孟加拉的吉大港 (Chittagong)、甚至緬甸的皎漂港 (Kyaukpyu) 等皆是戰略上之重要港口，若將其串聯起來，在地緣政治上便形成對印度的戰略包圍格局。

此外，中國政府的「一帶一路」戰略規劃，也加深印度遭中國包圍的疑懼。例如，作為「一帶一路」戰略在南亞重要環節的「中巴經濟走廊」(China-Pakistan Economic Corridor)，預定將前述的瓜達爾港和中國新疆，藉由交通基礎設施和能源開發連結起來，但卻需經過印度宣稱擁有主權、但目前受巴基斯坦控制的部分克什米爾地區。印度亦批判中國透過貸款援助的方式，以財政負擔控制其他國家的主權，後述之斯里蘭卡即為此例。

中國此等跨區域的戰略規劃，令印度當局備感壓力。在此背景之下，2017 年 6 月爆發中印部隊在洞朗對峙的事件。該事件起因於中國試圖修建至洞朗的道路，遭到印度部隊以「中方侵犯不丹主權」、「印度支持不丹主權」為由阻止。對峙期間中印雙方部隊曾經出現肢體推拉，惟未惡化為武裝衝突。最後，中印兩國政府在廈門「金磚峰會」(BRICS summit) 之前，於 2017 年 8 月 28 日發表聲明，同意結束長達 72 天的對峙，化解爆發戰爭的危機。2018 年 4 月 27-28 日，莫迪總理對中國進行非正式訪問，媒體報導稱雙方均同意維持邊境的和平，現階段中印兩國安全情勢尚能維持穩定。

過去一年，莫迪政府推行所謂「睦鄰優先」(Neighborhood First) 政策，亦即重視與印度周邊鄰國的關係。在此政策之下，印度與周邊國家關係大致能夠維持穩定。不過，在中國持續在南亞擴張影響力的情況下，印度與周邊國家關係仍然存在隱憂與挑戰，尤其是與宿敵巴基斯坦、東北方鄰國孟加拉、以及海島鄰國斯里蘭卡等三國之間。這三個國家的地理位置，恰好對於印度形成三角包圍的態勢，故在地緣政治上對於印度具有安全意涵。以下即針對過去一年，印度與這三國之間在安全領域的重要發展進行說明。

一、印度與巴基斯坦關係

在前述三國之間，印度與巴基斯坦之間的安全關係，其軍事衝突風險可謂最高。印巴兩國關於克什米爾主權的衝突長年未解，儘管 2013 年兩國協議停戰，然而 2016 年 9 月印度陸軍基地遇襲，印度認係巴國所為並展開報復，雙方衝突迄今。2018 年印巴關係出現改善氛圍，5 月底兩國軍方各自宣示，願透過對話與會議化解衝突，並落實前述停戰協議。不過，巴基斯坦與中國的軍事關係持續緊密，根據斯德哥爾摩國際和平研究所 2018 年 3 月公布的報告，中國仍是巴國最大武器供應國，而印度亦繼續向美、俄等國增購武器裝備，顯然印巴兩國的安全關係仍然無法跳脫不斷升高軍事競賽的「安全困境」。

二、印度與孟加拉關係

由於印度在歷史上協助孟加拉自巴基斯坦獨立建國，印孟關係一向良好。2017 年 4 月，印孟兩國簽署數項有關防務合作之協議。但在經濟領域，中國近年加大對孟加拉投資，引發印度不安與反對。印度即曾在 2016 年對孟加拉政府施壓，迫使其取消由中國建造索那迪亞 (Sonadia) 深水港之計畫。不過，孟加拉仍接受中國的貸款，建造跨越博多河 (Padma River)、長 6 公里的鐵公路兩用大橋，這顯示現階段印度並無力阻止中國與其鄰國發展關係。

三、印度與斯里蘭卡關係

印度和斯里蘭卡的關係，同樣因中國因素而出現陰影。2017 年 12 月 9 日，斯里蘭卡將其第三大國際港漢班托塔港以及港口周圍 15000 英畝土地，租借給中國「招商局港口控股有限公司」(China Merchants Port Holdings Company Limited)，租借期間長達 99 年，中方並且取得港口的控股權，中國透過商業手段得以長期掌握該港，此令印度十分憂慮。此外，2018 年 2 月 10-11 日斯里蘭卡舉行地方選舉，被視為親中的前總統拉賈帕克薩 (Mahinda Rajapaksa) 所領導之政黨「斯里蘭卡人民戰線」(Sri Lanka Podujana Peramuna) 取得大幅勝利。10 月 26 日，斯里蘭卡總統席瑞賽納 (Maithripala Sirisena) 將原總理威克瑞米辛赫罷黜，並任命拉賈帕克薩為新總理。若最終獲得國會支持，斯里蘭卡恐將更向中國傾斜，進一步衝擊印度在南亞地區的影響力。

參、「東進」政策、「印太戰略」及「新南向政策」

中國勢力擴及南亞，已然對印度構成地緣上的包圍態勢。儘管印度奉行「不結盟政策」，但中國的擴張已迫使印度對外尋求潛在盟友，並建立戰略關係以強化其安全環境。至此，原本非以中國為目標的「東進」政策，遂逐漸帶有對抗中國的戰略意涵，尤其是在「東進」的對象國家與中國之間存在著矛盾之情況下。

在東南亞地區，中國近年在南海「填海造陸」並加以軍事化的作為，已不斷引發與相關國家間的緊張。以此為背景，印度在 2018 年 1 月下旬舉行與東協 10

國領袖之高峰會，會後發表共同宣言，宣示將共同面對海洋議題的挑戰。1 月底，菲律賓國防部長羅倫沙納（Delfin Lorenzana）表示尋求強化與印度軍事合作的可能性，包含向印度購買武器在內。4 月底，印度與馬來西亞舉行首次聯合軍事演習；5 月下旬，印度與越南首度進行海上聯合演習。菲律賓、越南和馬來西亞等國都在南海的島嶼主權上與中國立場對立，印度與此等國家強化軍事合作關係的背後，應有牽制中國擴張之意圖。

另外在東北亞地區，日本與中國迄今屢因釣魚台列嶼（日本稱「尖閣諸島」）的主權爭議、以及二戰歷史問題而頻生齟齬；韓國與中國之間，則因朝鮮半島無核化問題，尤其是在「終端高空區域防禦」部署的問題上立場互異。日、韓兩國和中國之間的緊張與矛盾，在印度「東進」東北亞以擴大其安全環境之際，都轉化為新德里當局著力點。韓國總統文在寅於 2018 年 7 月上旬抵達印度進行國事訪問，韓印雙方同意提升安全關係；日本持續參與「馬拉巴爾」軍演，2017 年 7 月甚至首次出動直升機護衛艦「出雲號」參演。2018 年 10 月上旬，日本與印度在印度維薩喀巴坦（Visakhapatnam）舉行代號「JIMEX-18」之聯合軍事演習；10 月下旬，莫迪總理更對日本進行其首相任內的第 3 次訪問，同時也是莫迪總理與安倍晉三首相第 12 次的會晤。

而做為日、韓兩國最重要軍事盟國的美國，由川普政府所提出的「印太戰略」，其戰略目標區域之範圍，從美國西岸遠至印度西岸；⁵ 據此，美國已明確將印度列為戰略目標。美國國防部亞太事務助理部長薛瑞福 2018 年 5 月在美國參議院外交委員會的聽證會上便指出，美印兩國非僅是在政治、經濟與軍事議題上的「天然夥伴」，兩國的夥伴關係甚至超越印太地區。⁶

然而，儘管美國在「印太戰略」中強調印度的角色，但尚無進一步的具體作為，而印度對「印太戰略」的理解與美國也不盡相同。莫迪總理在 2018 年 6 月初舉行的「香格里拉對話」發表演講，在暗指中國而主張「自由、開放、包容」的印太地區之同時，卻也強調「印度不把印太地區視為一種戰略，抑或一個成員有限的俱樂部」，⁷ 表現出對於「印太戰略」概念之保留。此外，儘管 2018 年印美在安全關係出現重要進展，包含 7 月美國授予印度「戰略貿易授權地位」（Strategic Trade Authorization-1 (STA-1) status），准許對印度出口高科技產品，也與印度簽署《通信兼容性和安全協議》（Communications Compatibility and Security Agreement, COMCASA），俾使兩國得以安全交換機敏軍事資訊，但是 9 月上旬印美首次外交與國防部長會談的聯合聲明，僅稱雙方認為「印太」是「自由、開放、包容」的地區，而未出現「印太戰略」之用語，顯係顧慮印度立場而刻意迴

⁵ The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2017), pp.45-46.

⁶ Randall Schriver, "Testimony on American Leadership in the Asia-Pacific," Senate Foreign Relations Committee, May 15, 2018, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051518_Schriver_Testimony.pdf

⁷ "Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 01, 2018)," India's Ministry of External Affairs, June 1, 2018, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>

避該詞。⁸ 此反映印美雖在安全合作有實質進展，且對「印太地區」的認知漸有共識，但現階段「印太戰略」之概念仍未獲印度接受。

2018年10月初，印度確定購買俄製S-400防空飛彈系統，已引發川普政府的不滿。今後美國的「印太戰略」究竟對印度的安全情勢將產生何種影響，印度對外發展安全關係，是否衝擊美國「印太戰略」之政策方向，均需持續審慎分析。

對台灣而言，除日、韓兩國之外，同處東北亞的台灣亦未忽視印度的戰略重要性。「新南向政策」即反映台灣政府對此之認知，惟印度「東進」政策未見有關台灣的規劃。印度政府已將日、韓兩國視為其「延伸周邊」(extended neighborhood)，亦即視為印度的安全環境，而台灣在地理位置上，較日本與韓國更接近印度，台灣理應也屬於印度的安全環境的一部分；而且台灣與印度相同，同樣面對來自中國的壓力與安全威脅。據此，印度政府實應將台灣納入其「東進」政策的範圍，台灣的「新南向政策」亦可增加安全議題，與印度加強交流。

肆、小結

2017-2018年間，印度與其他南亞國家間的安全關係大致維持穩定，與巴基斯坦之間的關係甚至出現好轉跡象。與中國之關係雖因「洞朗」事件一度出現緊張，但其後情勢趨穩至今。

在中國的陰影之下，印度「東進」政策背後隱含著對抗中國的意圖。印度試圖藉由「東進」政策，持續鞏固其周邊的安全，也重視在地緣上更遠的亞太地區，藉由強化與東北亞國家之間的安全與戰略關係，某程度削減或抵消中國的壓力，前述印度與日、韓發展戰略關係便是一例。然而，「東進」政策跳過台灣而直抵日本與韓國，這讓台灣成為印度在北半球的戰略邊疆之缺口。既然日本、甚至遠在太平洋彼岸的美國都無法對台灣的戰略重要性視而不見，台灣更應是「東進」戰略必須納入考量的因素。

川普政府「印太戰略」涵蓋印度，印美安全關係持續提升，惟新德里當局仍與「印太戰略」保持距離。我國政府對「印太戰略」表達支持之時日尚淺，今後川普政府將要如何推動並落實其「印太戰略」，同樣需要進一步觀察。在中國以「一帶一路」戰略增進其國際影響力，而使北京與新德里於南亞相互競逐之態勢日益明顯的背景下，印度「東進」政策亦可能持續調整與發展。

⁸ “Joint Statement on the Inaugural U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue,” U.S. Department of State, September 6, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/285729.htm>

