

PART 1

.....

俄烏戰爭與印太戰略

- 第一章 俄烏戰爭與印度的戰略選擇
- 第二章 美中競爭與印太戰略展望
- 第三章 俄烏戰爭對歐洲印太戰略的影響
- 第四章 美國「國內」對俄烏戰爭與印太戰略連動的反
應：拜登政府、美國國會與國內民意
- 第五章 俄烏戰爭與印太經濟架構的發展與影響

第一章 俄烏戰爭與印度的戰略選擇

沈明室*

壹、前言

俄羅斯 2022 年 2 月 24 日對烏克蘭發動的戰爭，對全球戰略格局產生重大的影響。首先是北約的中東歐國家在戰爭發生後，如果烏克蘭被占領之後，原本存在的戰略緩衝被壓縮。俄羅斯擴大國界的結果，原本北約東擴的憂慮終於發生，北約國家直接與俄羅斯對壘。而且為了解決加里寧格勒（Kaliningrad）飛地的問題，俄羅斯仍有可能繼續擴張。¹ 為了鞏固戰略緩衝，美國與北約雖未直接介入戰爭，但是大量的軍事援助，擊潰了俄羅斯第一階段攻擊行動，使戰爭延長超過 7 個月。

不論俄羅斯派遣兵力的多寡及未來作戰成敗如何，對於歐亞地區而言，在地緣戰略上所受的影響最小。除了在中亞及中東因為俄羅斯的干預或影響力變化所造成的改變之外，長期戰爭對原有的戰略格局的影響遠小於東歐。但是因為部分國家基於戰爭對其並未產生直接性影響，加上長期隔絕於外的戰略思維，不願意支持國際對俄羅斯制裁或是袖手旁觀，企圖在國際制裁對俄羅斯之際，獲取更多的能源、貿易利益及地緣影響力。例如，印度及中國就是如此。

美國民主黨的拜登政府將俄羅斯對於烏克蘭的侵略，採取動員世界各國以制裁或是禁運方式，希望讓俄羅斯屈服。但是印度在國際制裁的趨勢下，顯然有不同思考，經過慎思熟慮後，採取和許多國家不一樣的態度與政策。例如，印度在聯合國安理會、聯合國大會和人權理事會的譴責俄羅斯侵略烏克蘭的投票中投棄權票，至今仍然拒絕公開指責俄羅斯是危機的

* 國防安全研究院國家安全研究所研究員兼代所長。

¹ “Kaliningrad: Russia Warns Lithuania of Consequences over Rail Transit Sanctions,” *BBC*, June 21, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-61878929>.

始作俑者。但是在9月上海合作組織高峰會中，印度總理莫迪（Narendra Modi）勸說俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）現在已經不是「戰爭的年代」（not an era of war），² 間接說出許多國家對俄羅斯侵略的不滿。

從戰爭初期的不選邊政策到戰爭持續，俄羅斯處於不利狀態下的勸服，其實可以看出印度並非置身事外的不結盟政策，而是隨著全球與區域情勢變化，動態調整其外交政策，但又不偏向任何美俄光譜的極端。

貳、印度對俄烏戰爭的反應

對許多國家而言，以看似言之成理，實際荒謬不堪的理由，以武力公然侵略另一個國家，企圖將改變邊界及軍事占領合法化，不僅違反國際法，在現今全球國與國之間的互動而言，也是難以接受的。因此多數國家都反對俄羅斯強勢入侵，僅剩一些獲得俄羅斯援助，並積極反美國家的支持。當戰爭爆發當天，印度總理莫迪曾打電話給普欽，呼籲立即停止軍事武力攻擊行為。他在兩日後與烏克蘭總統澤倫斯基交談，但沒有承諾武力的支持與協助。

可以看出，基於冷戰時期與俄羅斯建立的同盟關係，印度在戰爭初期，情勢尚未明朗之際，避免採取立場及批評俄羅斯。在貿易方面，印度不願意參與國際對俄羅斯的制裁行動，甚至利用國際制裁，俄羅斯重要貨物無法出口時，以低價方式獲得俄羅斯的能源及軍備等。這也使印度成為四方安全架構國家（QUAD）中，唯一不參與制裁俄羅斯的國家。對此，烏克蘭駐印度大使波利卡（Igor Polikha）曾告訴印度媒體，烏克蘭對印度坐視的立場深感不滿。³

² “US Welcomes PM Modi Telling Russia’s Putin Now Is ‘Not an Era of War’,” *The Indian Express*, September 21, 2022, <https://indianexpress.com/article/world/united-states-pm-modi-russia-president-putin-ukraine-war-comment-8163729/>.

³ “Ukraine Ambassador Igor Polikha Expresses Dissatisfaction over India’s Role Amid Russian Offensive,” *The Indian Press*, February 25, 2022, <https://www.newindianexpress.com/world/2022/feb/25/ukraine-ambassadorigor-polikhaexpresses-dissatisfaction-over-indias-role-amidrussianoffensive-2423514.html>.

除此之外，印度還在聯合國安理會譴責俄羅斯入侵的決議及聯合國大會譴責決議中都採取棄權票，遭致許多西方國家領袖對印度的批評。當時英國首相強森（Boris Johnson）和日本首相岸田文雄（Fumio Kishida）與印度總理莫迪對話時，都無法成功說服印度加入譴責俄羅斯入侵的行列。⁴英國還對印度與俄羅斯的針對印度及俄羅斯戰爭期間貿易貨幣交換機制的安排表達關注。大多數印度人支持政府棄權的決定。同時，印度外交部長蘇傑生（Subrahmanyam Jaishankar）強調，印度將採取獨立外交政策，並考量市場狀況後，考慮有利的選擇，以滿足能源需求。他還辯稱，與所有歐盟國家從俄羅斯購買的能源相比，印度總體進口的數量僅占很小部分。

另外，印度對這場戰爭中，抱持戰爭不要擴大的立場，蘇傑生在表達立場討論中強調，敦促「尊重國家主權和領土完整」，呼籲「立即停止暴力和敵對行動」，對「放棄外交道路」表示遺憾，並敦促有關國家「重回正軌」，重申「對話是解決分歧和爭端的唯一方法，無論此時此刻多麼令人生畏」。在聯合國安理會討論中，印度也認為「全球秩序以國際法、《聯合國憲章》和尊重國家的領土完整和主權」。印度雖然提出聯合國憲章及國際法強調戰爭的不正義性，卻未對俄羅斯發表譴責，也不參加禁運及制裁作為，更在國際會議機制決議中投棄權票，更加凸顯印度對俄羅斯外交的微妙立場。

但是正當印度開始積極面對美國所主導的四方安全架構，並努力在邊界防範中共擴軍極可能進一步行動之際，印度對於俄羅斯好戰侵略烏克蘭持包容立場，不願參與國際制裁而得到便宜能源，或者必須考慮俄羅斯對印度國防武器供應的穩定，皆無可避免的讓美國及西方國家懷疑印度的立場。印度雖不至於走向親俄羅斯或是支持俄羅斯戰爭的立場，但是這種注重自己國家利益，罔顧地緣政治變化及國際正義的立場，也很難讓其他國家接受，呈現出美國與西方國家在重大議題上的分歧。

⁴ “Japan PM Urges Modi to Take Tougher Line against Russian Invasion,” *Al Jazeera*, March 20, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/20/japan-pm-presses-modi-for-indian-action-on-ukraine>.

參、印度的戰略選擇

從印度對俄烏戰爭的選擇來看，在戰爭並未直接衝擊印度國家利益情況下，依據印度國家利益做出最有利的選擇，幾乎是不可避免的。然而從印度總理莫迪在 2022 年雷崗（Raisina Dialogue）對話中，與歐盟執委會主席的談話，⁵ 以及在 9 月參加上海合作組織高峰會與普欽的對話可以看出，⁶ 印度對於俄烏戰爭的立場與選擇，並非純粹站在眼前現實利益的考量，也會思考全球地緣戰略在戰後變化、美中戰略對峙與中國軍事崛起對印度的影響。

一、「不結盟」（Non-alignment）傳統的影響

談到印度外交政策，最常被提及的是「不結盟」的傳統。事實上，從冷戰時期開始，印度一直避免在兩極對立的格局選邊，希望位居南亞次大陸一隅，不要捲入美蘇衝突。但是在中印發生邊界衝突之後，印度明顯站在蘇聯一邊，借助蘇聯軍事援助，強化對中國的軍事抗衡。從那時起，整個世界格局經歷美中關係和緩以致建交、美國透過巴基斯坦協助阿富汗反抗軍、蘇聯瓦解冷戰結束、印巴發展核武、中國軍事崛起、波灣戰爭、反恐戰爭、美國撤出阿富汗、俄烏戰爭等重大事件改變。如果印度仍然抱持不結盟的政策，不僅過於重視自我利益，也無法提出與時俱進的外交政策。

因為印度從 1990 年代以後的經濟改革，開始重視對亞太的經營，陸續提出東望（Look East）政策與東進（Act East）政策，⁷ 希望融入亞太經

⁵ PBNS, “India-EU Ties on Fast Track with Raisina Dialogue Giving It a Much Needed Impetus,” *News on Air*, April 27, 2022, <https://newsonair.com/2022/04/27/india-eu-ties-on-fast-track-with-raisina-dialogue-giving-it-a-much-needed-impetus/>.

⁶ 莫迪正告普欽，現在已非戰爭年代。Stuart Lau and Saim Saeed, “India’s Modi Tells Putin: This Is ‘Not the Era for War’,” *Politico*, September 16, 2022, <https://www.politico.eu/article/narendra-modi-tells-vladimir-putin-war-has-no-place-in-todays-era/>.

⁷ Arijit Mazumdar, “From ‘Look East’ to ‘Act East’: India’s Evolving Engagement with the Asia-Pacific Region,” *Asian Affairs*, Vol. 52, Issue 2, May 5, 2021, pp. 357-374.

濟發展的動力，或吸引亞太國家資金與技術到印度投資。雖然在經濟上非常積極，但是安全上因為不結盟政策以及對中共的顧忌，始終在態度上有所保留。在東北亞方面，印度吸引許多韓日廠商到印度投資，在安全合作上與日本關係稍微密切，韓國則無討論空間。在東南亞方面，新加坡有許多印度人，但印度與新加坡有一些海上聯合演習，但並非同盟關係。在越南方面，兩國有共同敵人，在冷戰時期都與前蘇聯站在同一陣營，安全合作關係較為密切。但是這些國家都無法單獨抗衡中共，即使與印度合作，同樣無法協助解決中印邊界衝突問題。

後來因為中共對外軍事擴張，中共海軍藉打擊海盜之名，前進印度洋，引起印度對不結盟政策的討論，而有不結盟 2.0 的倡議。內容不是在放棄或改變不結盟政策，而是在強調堅守印度價值，以及努力解決印度內部問題，因為印度面臨威脅不只是軍事而已。⁸但是在 2017 年爆發中印邊界洞朗（Doklam）爭議，2020 年爆發加萬（Galwan）河谷爭議後，印度瞭解中共對邊界問題的野心，以及逐步提升與強化邊防部隊的企圖，遂積極強化邊界基礎設施整建，部隊組織結構也要調整，甚至積極參與四方安全架構的活動。但是仍將其界定為綜合性安全範疇，不期待美、日、澳三國在中印邊界衝突的援助。⁹

對印度而言，不結盟政策在印太地區不會帶來麻煩，但是在對俄烏戰爭方面，卻有可能獲得經濟利益。尤其當美國刻意拉攏印度，對印度未採取一致制裁措施，執意購買俄製武器及能源，無法有效制裁之際，不結盟是很好的理由與藉口。

⁸ Sunil Khilnani, Rajiv Kumar, Pratap Bhanu Mehta, Prakash Menon, Srinath Raghavan, Shyam Saran, Nandan Nilekani and Siddharth Varadarajan, “Non Alignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century,” *Centre for Policy Research*, February 29, 2012, <https://cprindia.org/briefsreports/nonalignment-2-0-a-foreign-and-strategic-policy-for-india-in-the-twenty-first-century/>.

⁹ 與印度外交部前東亞司司長班浩然（Gautam Bambawale）2020 年 10 月 8 日的訪談。

二、能否超越戰略自主性

戰略自主意味著對於任何重大戰略利益問題，能夠保有自己的主題性，不受他國牽制或主導。當印度堅持與俄羅斯維持貿易關係，使西方國家對俄羅斯制裁留下缺口，仍能苟延殘喘時，印度似乎仍保有自己的戰略自主。但如果印度不敢制裁俄羅斯或停止對俄羅斯進口軍備，是因為印度在能源及軍備上已經依賴俄羅斯，無法與俄羅斯脫鉤，不也意味著印度對俄羅斯缺乏戰略自主性。尤其當俄羅斯國力衰弱，國防工業一蹶不振時，連帶將使印度受到牽連，軍備後勤及國防產業將受到嚴重影響。

印度許多重要武器系統，如航空母艦、戰機、戰車與火炮均仰賴從俄羅斯進口。甚至輕兵器的步機槍及彈藥，因為便宜，也大量從俄羅斯進口。印度自己生產的武器系統性能不佳，無法滿足軍隊需求，只能繼續仰賴俄羅斯。印度雖然已經從法國、美國等進口軍備，努力與美日等國展開國防產業合作，尤其項目繁雜，難以在短時間之內看到成果。美日澳國也看到印度處境，希望強化對印度出售軍備與國防產業合作，或許可以解決俄羅斯軍備無法滿足印度軍隊的問題，但是同樣面臨戰略自主性的困境。

冷戰時期，印度依賴前蘇聯抗衡中共軍事威脅；冷戰結束後，俄羅斯與印度關係仍然密切，而且在俄羅斯防範中共下，出售印度的軍備均優於出售中共的品項。印度必須警覺，如果俄羅斯因為俄烏戰爭導致國力衰退，必須仰賴中共支持，使兩國戰略合作夥伴關係進一步提升為同盟合作關係，首當其衝的將是印度。即使莫迪與烏克蘭總統澤倫斯基進行對話，尋求他幫助以遣返滯留在烏克蘭的數千名印度學生，並向基輔提供人道主義援助，印度仍拒絕公開譴責莫斯科行動。印度必須思考俄烏戰爭後的各種可能狀況，重新思考印度與美國印太戰略及四方安全架構下印度的角色與責任問題。如果繼續堅持戰略自主，恐怕得不到其他國家的支持。

肆、對印太區域影響

一、印度持續扮演在印太戰略下關鍵角色

在美國印太戰略設計中，位居中共西方，與中共存在邊界衝突的印度，必須扮演重要的角色，讓美國印太戰略可以從東西兩方夾擊施壓中共。因為中共軍力快速成長，各種關鍵性武器，如數量龐大的軍艦及中程飛彈、隱形戰機發展與部署、規模龐大的地面部隊、與美國不相上下的網路及太空部隊，都已是美國無法單獨抗衡中共。因此，美國才會有印太戰略設計，並將部分北約國家，如法國、德國、英國、加拿大，納入在印太衝突爆發及各種想定之中。但是無可否認的，這些國家必須聚焦在東海、台海及南海的議題及準備，如果在中共一方能夠持續施予壓力，牽制中共軍隊調動至東部戰區支援，可以紓解美日台韓的備戰壓力。因此，只要中印存在邊界衝突，仍有可能發生戰爭，軍力規模龐大的印度，持續在美國印太戰略中扮演重要的角色。

二、印度不結盟外交政策將因俄烏戰爭結果而微調

印度對於美國存在不信任的態度，過去比較仰賴前蘇聯或是俄羅斯的承諾。如俄羅斯並未因印度發展核武而採取制裁行動，國防產業合作較青睞印度等。如果俄烏戰爭最後結果是俄羅斯戰敗，普欽狼狽下台或被殺，俄羅斯將一蹶不振，或許在 10 年後再度依賴能源收入復興。屆時中共可能成為取代俄羅斯的第二大軍事強國，或是在習近平偉大復興目標下，強硬解決中印邊界問題。在無法單獨抗衡中共軍事威脅下，印度勢必需要西方國家提供軍備，或是在國際組織中採取支持印度行動。如果印度持續不結盟或是戰略自主政策，或者對於美日澳等國的安全需求視而不見，將使印度處於孤立狀態。為了改變此一頹勢，印度將會更積極參與四方安全架構的軍事合作及演習，將四方安全架構從安全機制變成準同盟機制，以防範中共的擴張。

三、以四方安全架構增加同盟夥伴趨勢增加

當四方安全架構形成，且逐漸提升對中共的防範與準備之際，如果印度因為情勢演變，更為積極參與安全合作，將使 QUAD+1 的規模增加，形成網狀化的安全架構。事實上，美日印澳四國從冷戰開始，就已經有一些雙邊或多邊的同盟或是安全合作架構存在。冷戰結束後，這些機制，如五眼聯盟、五國防衛同盟等並未解散，但已成為儀式性維持軍事交流的例行合作機制。但是在中共軍事崛起，並對印太區域產生迫切性軍事危機後，這些原有機制開始復活，甚至產生出一些新的機制，如澳英美（AUKUS）同盟機制。

有些不在四方安全架構，但是國家利益與印太區域攸關的國家，如韓國、台灣、菲律賓、越南、新加坡、印尼、馬來西亞、紐西蘭等，都將因為與四個國家安全合作的提升，納入擴大的四方安全架構中，並且在美日印澳等國主導下，促進這些國家的合作。有的可能是固定機制，如參與美國的環太平洋演習，有的則是在特定區域爆發衝突後，因為自身利益考量而加入。由於台灣在第一島鏈中扮演核心角色，連帶將使台灣與四方安全架構國家關係更加提升。從原有美台安全合作，擴充到美日台合作—美日澳台—美日澳印台—美日澳印韓台等。當印度參與度越高，印太安全網絡更為擴大與堅實，越能確保印太和平與穩定。

伍、小結

印度戰略選擇主要基於本國國家利益的計算，也可能因為印度從冷戰時期開始的戰略文化所積澱而成。這樣的戰略選擇都會受到戰略文化、地緣戰略利益、外在環境因素及內部政治因素的影響。因為印度文化及官僚體制運作鈍重性，¹⁰ 導致不結盟策略仍是印度戰略選擇的核心。如果印度不結盟政策主要源自於外交政策利益的現實性考量，不願意選邊站，當因

¹⁰ Shrikant Paranjpe, *India's Strategic Culture: The Making of National Security Policy* (New York: Routledge, 2020), pp. 119-138.

為內外在環境的變化，導致印度利益受到影響，印度外交政策也會隨之改變。

例如當中共因為俄羅斯衰退，取代俄羅斯在全球影響力，強迫印度接受邊界領土的主張時，印度將會重新思考如何抗衡中共，以及如何運用現有國際安全合作機制，提升自己的反制與談判籌碼。甚至從原始的綜合性安全考量，因為中共軍事威脅迫切性，慢慢轉為軍事合作與同盟。基於現實利益的考量，並非拘泥於特定的理想或意識形態的原則，利益在哪裡，政策就指向哪個方向。

