

## 第四章 印度與印太民主同盟集結的距離

沈明室\*

### 壹、前言

隨著印度超越中國成為世界第一大人口國，以及經濟及國力的發展，已逐步企圖從南亞大國成為全球大國。印度總理莫迪（Narendra Modi）倡導印度製造，邀請世界各國到印度投資，希望能掌握經濟發展契機，超越經濟日趨衰敗的中國。相對地，區域內與中國對立或是與中國進行戰略利益競爭的國家，也希望能夠集結價值理念相同的國家，共同抗衡中國的擴張，使具備南亞地緣戰略價值，但與中國存在邊界衝突的印度，成為印太及西方各國爭取對象。不論是支撐印太戰略四邊安全架構（QUAD）、二十大工業國（G20）、金磚國家（BRICS）等，都可看到印度的影響力。即使印度不想參加區域經濟合作夥伴（RECP），主導的中國仍表達歡迎印度之意。<sup>1</sup>

印度面對中國在邊界的軍事威脅，以及習近平愈來愈強硬的對外擴張政策，印度不可能在邊界問題退讓，一次又一次的邊界談判，從來沒有觸及真正解決之道，多數在處理巡邏點與崗哨的爭議，雖可避免大型武裝衝突，但衝突可能性仍然存在。印度沒有把握在邊界戰爭打贏中國，除了強化邊界軍事建設與進行國防改革提升軍力外，印度更希望結合印太區域國家共同合作，形成民主國家同盟，嚇阻中國向外擴張。但限於不結盟的傳統與強調戰略自主，即使有共同目標及利益，印度不會與區域國家結成軍事同盟。

印度曾經與中國爆發衝突，在地緣戰略可以牽制中國，使美國、日本、澳洲等國亟欲拉攏印度成為戰略夥伴。美國從 2005 年開始與印度簽

\* 國防安全研究院國家安全研究所研究員暨所長。

1 “China Says India Free to Join RCEP Trade Bloc,” *Reuters*, August 26, 2023, <https://www.soundtelegraph.com.au/business/china-says-india-free-to-join-rcep-trade-bloc-c-11707882>.

署軍事合作協議，2015 年再續簽一次；日本安倍前首相 2012 年提出「亞洲民主安全鑽石」（Asia's Democratic Security Diamond），美國總統川普提出印太戰略（Indo-Pacific Strategy），到拜登時將其內涵具體化，定期提出戰略報告，都印證美日澳等印太國家在印度地緣戰略的需求，並成為共同嚇阻中國的民主同盟國家。即使印度對於烏克蘭問題上，並未追隨美國的腳步制裁俄羅斯，甚至從俄羅斯購得便宜的能源，美國也沒有因此制裁印度。在莫迪訪問美國時，獲得重要武器的軍售，<sup>2</sup> 印度似乎與民主同盟國家的距離愈來愈接近。隨著中國對外擴張，印度在南亞制衡的角色日趨重要。

## 貳、印度與中國主權爭端立場與作為

中印邊界問題從印度獨立之後就一直持存在，因為印度主張英國殖民時期的實際控制線，就是主權界線。但是中國並未承認，而且 1962 年還爆發邊界戰爭，成功收復過去領土。但為避免形成國際衝突，戰爭曠日廢時，中國選擇撤回實際控制線以內區域，中印邊界問題無法根本解決，成為兩國衝突的引爆點。比較受到注意的如 2017 年的洞朗（Doklam）衝突、2020 年的拉達克（Ladakh）加萬河谷（Galwan Valley）衝突、2022 年達旺（Tawang）事件衝突等。<sup>3</sup> 雖然兩國部隊未使用武器作戰，但是屢次衝突導致情勢升高之後，兩國防範衝突部署的重型部隊，與邊界的經營，都讓邊界戰爭的可能性升高。

中印近期舉行的 19 輪軍長級邊界談判在 2023 年 8 月 14 日舉行，上一次 18 輪談判是在 4 個月以前，當時並沒有實質進展，因為印度要求中國必須從拉達克撤軍。事實上，這次談判無法根本解決中印邊界問題，只

<sup>2</sup> “US Eyes Plum Arms Deals with India during Modi’s First State Visit,” *RFI*, June 18, 2023, <https://www.rfi.fr/en/international/20230618-us-eyes-plum-arms-deals-with-india-during-modi-s-first-state-visit>.

<sup>3</sup> Helen Davidson and Aakash Hassan, “Chinese and Indian Troops in Fresh Skirmish at Himalayan Border,” *The Guardians*, December 13, 2022, <https://amp.theguardian.com/world/2022/dec/13/chinese-and-indian-troops-in-fresh-skirmish-at-himalayan-border>.

能處理 2020 年拉達克加萬河谷邊際衝突後的對峙問題，由附近軍區的軍級指揮官進行面對面的談判。由於 8 月 22 日至 24 日在南非將進行金磚國家會議，9 月 9 日至 10 日在新德里召開的 G20 集團國家領導人第十八屆年度會議，為了促進莫迪與習近平的良好氣氛，才舉行這次的談判。談判過程和緩，沒有升高衝突，但仍然沒有解決根本問題。

在中國國防部公布兩國軍長級談判的新聞稿中提及以下內容：<sup>4</sup>

2023 年 8 月 13 日至 14 日，中印兩軍在莫爾多（Moldo）/ 楚舒勒（Chushul）會晤點印方一側舉行第 19 輪軍長級會談。雙方圍繞解決中印邊界西段剩餘問題展開積極、深入和建設性溝通。在兩國領導人共同指引下，雙方以開放性和前瞻性方式交換了意見，同意通過軍事和外交管道保持溝通對話勢頭，儘快解決剩餘問題。在此期間，雙方同意維護中印邊境和平安寧。

其中值得關注的是，「在兩國領導人共同指引下，雙方以開放性和前瞻性方式交換了意見」，表示此次談判是頂層設計的結果，有助莫迪與習近平見面的說法可以成立。但是「通過軍事和外交管道保持溝通對話勢頭，儘快解決剩餘問題」、「雙方同意維護中印邊境和平安寧」則意謂在這次談判中，並沒有實質結果。事實上，印方在過去幾輪的談判中，要求各自撤退到加萬河谷衝突爆發之前的駐紮位置，但中方只願意維持新的現狀。過去在的 12 輪軍長級談判後，從第一線的對峙向後撤退，但是仍保留一旦爆發衝突，可以立刻反應的前進部署能力。

前幾輪的談判，雙方曾同意在數個衝突熱點設立緩衝區，但印方也因此失去 65 個巡邏點當中的 26 個。改變印度實質控制線的現狀，印度想要藉談判要回這些巡邏點，中國不可能退讓，印度只能靠武力取得。拉達克邊境衝突仍有可能發生，而且在重裝部隊前進部署下，可能從人員徒手鬥毆升高為軍事衝突。

<sup>4</sup> 王黎，〈中印第十九輪軍長級會談聯合新聞稿〉，《國防部網》，2023 年 8 月 15 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/16245375.html>。

中印邊境僵局可能持續，雙方部署重兵沒有脫離第一線接觸的可能。中國已經在實控線一側，新蓋好的永久性和半永久性建築掩體不會被拆除，只要存在就是對印度產生壓力，使印度感受增強基礎建設，及提升軍隊實力的急迫感。中印雙方超過 5 萬名全副武裝的部隊在拉達克東部部署，兩國在西段邊界軍事對抗已進入第四個年頭，儘管歷經多少次軍事和政治層面的談判，雙方至今沒有任何緩和的跡象。

就印度而言，主權問題不能退讓，邊界問題就是主權問題，在中國不會退讓下，印度與中國之間對於邊界問題就是無休無止的談判。當無法單一抗衡中國的軍事能力時，印度希望民主國家仗義執言，阻止中國的地緣戰略意圖，但正在進行國防改革，強化邊界基礎建設，預防戰爭的爆發。

## 參、若即若離：印度與區域國家的互動

### 一、四邊安全架構（QUAD）

就印度與 QUAD 國家的關係來說，明顯的以地緣戰略為主要思考，在印太及南亞國家中，除了美國之外，日本、印度、澳洲都算是中等強權國家，美國是全球區域的警長，澳洲成為負責大洋洲的副警長，日本成為負責東北亞的副警長，印度則成為負責南亞的副警長，功能及影響各不相同。美國與日本及澳洲都簽署防衛協定的軍事同盟，以副警長身分運用自己的軍力，協助維護維持區域穩定，既利己也利人。

但就印度而言，與美日澳三國並無軍事同盟關係，印度不會捲入美日澳在此區域的衝突，當印度與中國或其他國家在此區域爆發衝突時，其他國家也沒有出兵的義務。這讓印度與其他三個國家的關係，恰似軍事同盟，卻又不必承擔軍事同盟的義務。印度與美國、印度與日本的安全合作本來就很密切，印度與澳洲關係也逐步提升，兩國參與多邊或雙邊的聯合訓練及演習頻繁，但印度不希望 QUAD 成為軍事同盟機制，而是一種廣泛的安全機制，在參與上也有保留，尤其是台海議題以及對台灣的態度。

## 二、東南亞國家

印度與中國的競爭關係愈來愈激烈，印度必須強化東南亞的布局，擴大對東南亞地區的影響力，協助東南亞各國得以對抗中國在這個地區的主導地位。印度與中國已在喜馬拉雅地區衝突不斷，為避免衝突，印度長期以來對於涉入東南亞地區事務，表現得比較「遲疑且謹慎」。然而，印度認為過去在東南亞地區事務上處處小心審慎的結果，沒有得到中國的善意回應，使印度在東南亞政策更加直接與強烈。印度東進政策（Act East Policy）本來就針對東南亞國家，尤其與東南亞國家的經貿合作，但因為美日澳等國對印度的戰略需求，讓印度在西太平洋的角色日益凸顯。

因為東南亞國家與美國及中國的傳統關係，印度與東南亞國家的交往主要偏重在新加坡、越南及菲律賓等國關係。除了這些國家與中國地緣戰略利益及南海問題爭議外，也受到美中關係的影響。在經濟方面，因為各國從中國撤出投資之後，使印度與越南、柬埔寨、寮國在吸引外資上處於競爭關係，印度比較受到西方國家青睞。

在安全方面，印度是東南亞國家軍武主要輸出國，近期出售反艦飛彈給菲律賓<sup>5</sup>及越南<sup>6</sup>，除了軍售利益考量外，拉攏這些與中國有領海主權爭議的國家，有助於印度從不同方向抗衡中國。尤其是越南，雖與中國同為社會主義國家，但是由於忌憚在南海的擴張，1979年到1988年間中越兩國經歷長期的戰爭，越南對中國仍有極強的防範心態。從拜登2023年8月訪問越南來看，越南願意與美國接觸與交往，但不可能與美國成為安全合作國家，或接受美國軍事援助，因為冷戰時期同時接受前蘇聯援助的經歷，讓兩國安全合作更為密切。<sup>7</sup>就地緣位置來說，印度與越南同時接

<sup>5</sup> “Philippines to Acquire Missile System from India for \$375 Mln,” *Reuters*, January 15, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-acquire-missile-system-india-375-mln-2022-01-15/>.

<sup>6</sup> Anuvash Rath, “Exclusive: India Likely to Sell BrahMos Missiles to Vietnam in Deal Ranging Up to \$625 Million,” *The Zee Business*, June 9, 2023, <https://www.zeebiz.com/india/news-exclusive-india-likely-to-sell-brahmos-missiles-to-vietnam-in-deal-ranging-up-to-625-million-239380>.

<sup>7</sup> Sebastian Strangio, “US President Joe Biden to Visit Vietnam on September 10,” *The Diplomat*, August 29, 2023, <https://thediplomat.com/2023/08/us-president-joe-biden-to-visit-vietnam-on-september-10/>.

壤中國領土，必須防範中國陸權擴張，思考從西面及南面圍堵中國。

### 三、南太平洋國家

在南太島國方面，在莫迪主導下，印度積極經營太平洋島國，希望能夠連結東進政策的印太，向大洋洲擴展，以奠定印度海軍東進太平洋的基礎。太平洋島國都是發展中國家，印度對東南亞國家援助方面非常慷慨，除經濟發展與援助考量外，具備軍事外交的企圖。另外，印度與法國的軍事合作很緊密，2018 年兩國同意對方的軍艦使用自己的海軍基地，2019 年印度同意法國在印度境內設立「海上監控中心」，這意味著未來印度可以使用法國在大洋洲的基地法屬波利尼西亞（French Polynesia）。

印度對太平洋島國經營雖然比較晚，但對印度來說，印度是大英國協的成員，諸多太平洋島國過往曾為英國殖民地，因此對印度並不陌生。至於紐西蘭與澳洲對印度的戰略意圖，不會感到威脅性，有利印度進一步拓展與太平洋島國的政經關係。2016 年，印度海軍軍艦運送 5 噸蔬菜種子到斐濟交給該國農政單位，2017 年 5 月，印度與斐濟（Fiji）簽署軍事合作備忘錄，斐濟國家安全與國防官員也前往印度受訓，兩國海軍開始執行合作與發展計畫；至於印度海軍曾在 2017 年 6 月訪問巴紐莫士比港（Port Moresby）。

印裔人口占斐濟總人口的 38% 左右（2023 年斐濟印裔人口數為 320 萬人），約有 300 名印裔居民居住在巴布亞紐幾內亞。印度將上述兩國當作印度在該地區的重要門戶。這些印度裔參與斐濟軍隊，某些文職、警職、軍職人員派往相關區域擔任安全工作，由印度進行軍事上的訓練，既可讓島國在安全議題上具有獨立性。另一方面，因為這些島國具有排擠紐、澳介入安全事務的心態，使印度在紐澳與島國之間可以扮演一個協助及平衡的角色。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Kallol Bhattacharjee, "Fiji Hopes to Partner with India in Meeting Climate Change Goals," *The Hindu*, February 8, 2023, <https://www.thehindu.com/news/international/after-15-years-fijis-relations-with-india-on-track-deputy-pm-biman-prasad/article66484027.ece>.

隨著近年中國在大洋洲的擴張，積極進行海外軍事基地的建設與投資，美國及澳洲非常關切此區域動態，邀請域外國家如日本、印度等國合作。2023年5月22日，印度總理莫迪訪問巴布亞紐幾內亞，並與巴紐總理馬拉佩（James Marape）共同主持第三屆「印度—太平洋島國合作論壇」（Forum for India-Pacific Islands Cooperation, FIPIC）峰會。莫迪一直努力與南太平洋島國進行接觸，建立「印度—太平洋島國合作論壇」，以提升印度在該地區影響力，隨著中美兩國對南太平洋地區重視程度的提升，南太地區在印度對外戰略的地位得到增強。<sup>9</sup>

當美國積極與南太國家聯繫與合作，透過澳洲強化與大洋洲島國鏈結。2022年9月，美國在華盛頓舉辦首屆「美國—太平洋島國峰會」；2023年5月美國國務卿布林肯訪問巴布亞紐幾內亞，會見「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum）成員國領導人；2018年澳洲推出太平洋升級（Pacific Step-Up）戰略等。然而，美國對國際政治秩序主導能力的相對下降，致使美國傾向於通過其盟友和友好國家（如澳洲、日本和印度）接觸南太平洋島國。另外，該地區國家的許多團體仍要求美國履行承諾，就1946年到1958年美國在南太平洋地區實施的大規模核子試驗正式道歉並進行合理賠償。在賠償之前，美國的承諾與要求恐會受到質疑，讓美澳將更需要印度的投入。

在這種情境下，南太平洋島國正在尋找一種遠離美中強權政治的不同選擇，尋求戰略自主的印度剛好可以成為此種選擇。尤其「印度—太平洋島國合作論壇」是一個非侵入性、非支配性、實現合作共贏的機制。讓印度可以透過建立集體安全和發展夥伴關係，增強印度在南太平洋的作用。

#### 四、上海合作組織國家

在上海合作組織方面，上合組織多邊主義裂解印度的外交政策野心，

<sup>9</sup> Explained Desk, “What is the FIPIC Summit that PM Modi Attended in Papua New Guinea?,” *The Indian Express*, May 23, 2023, <https://indianexpress.com/article/explained/everyday-explainers/fipic-summit-pm-modi-papua-new-guinea-explained-8624416/>.

使印度戰略自主與多極化目標相衝突。印度希望從全球角度發揮上合組織高峰會的影響力。未來幾個月是印度推動多極化的真正考驗。因為上合組織的職權範圍比二十工業國或其他多邊機構更貼近地區現實。從上海合作組織高峰會的新德里宣言（聯合聲明）來看，這些議題其實在各種多邊會議中不斷強調，因為上海合作組織主要聚焦在中亞區域問題，有關反恐、阿富汗問題，就是中亞區域長期以來受關注的議題。但處理中亞問題必須連結中俄兩國與印度關係。

印度仍將俄羅斯視為抗衡中國的主要憑藉。在印度看來，中俄絕非天然盟友，而是受到美國政策壓迫的合作對手，中俄戰略軸心既不符合印度的利益，也不符合美國的利益。印度在上合組織要面對中國，在印度與俄羅斯關係密切下，中亞四國基本上較偏向俄羅斯，使印度至少得到俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克等國的支持。但隨著俄羅斯發動俄烏戰爭，印度與美國的國防合作日趨密切下，與俄羅斯關係短期不會受到影響。但如果美中對峙升高，加上中印邊界衝突仍存，即使中國與印度處於共同在多邊安全架構下，仍然屬於同床異夢。

隨著伊朗加入，白俄羅斯準備加入下，這些國家以反美著稱，如果美印關係提升，造成印俄關係逐漸疏離，連帶包括中亞四國、伊朗、白俄羅斯都親俄情況下，印度在上海合作組織可能陷於孤立狀態。尤其中國及俄羅斯希望將上海合作組織運作成為反美的集團，身為美國在南亞依賴的戰略夥伴，而印度是上海合作組織成員國唯一加入四邊安全架構的國家，因為強化與美日澳合作，與安全利益的取捨，與其他成員國漸行漸遠。換言之，當上海合作組織成為中俄兩國用來抗衡美國及西方的平台，在新冷戰形成後，印度必須有所取捨，就算不想選邊站，會在上合組織中被中國所孤立。

## 肆、印度參與民主同盟圍堵中國的兩難

不論是不結盟傳統或戰略自主的政策，本來就帶有一種各人自掃門前雪的本位觀念，但是在 21 世紀，因為全球化以及國際企業重中國撤離後



投資印度，印度與各國之間的互動更為密切。儘管印度與冷戰時期的盟友俄羅斯同為重要略夥伴，但是在俄烏戰爭結果趨向俄羅斯可能挫敗下，印度必須做好俄羅斯衰敗的準備。當中國與印度的地緣競爭升高，邊界衝突可能性仍然存在情況下，不可能與中國達成軍事合作。

莫迪政府不希望在 2024 年夏天大選之前，與中國再次發生重大的衝突，中國國家主席習近平並未參加新德里的 G20 峰會，這對雙邊關係以及邊界糾紛帶來消極影響。印度對中國的立場似乎已經從積極推進轉為順其自然，懷疑情緒正在影響印度對中國的期望。印度外長蘇傑生（S. Jaishankar）表示，除非邊境地區實現「和平與安寧」，否則中印雙邊關係不可能正常化。<sup>10</sup>

尤其印度與美國的關係日益密切，加上印度戰略地位提高和經濟增長，引起中國嚴重擔憂。四邊安全架構夥伴關係以及印度在印太地區日益增長的海上利益進一步加劇中國的擔憂。隨著印美關係的實質性進展，印度慢慢成為美國在亞洲圍堵中國戰略的重要一環，讓中國隊邊界問題產生警惕，防範印度透過東進政策強化與印太國家的合作。短期之內，中國會企圖施予印度小惠，分化美印關係。如果邊界問題無法解決，中印衝突可能性就持續存在，印度繼續提升軍力或尋求域外大國，如美國、日本、澳洲，甚至俄羅斯支持的政策就不會變。

## 伍、小結

印度有可能在外來成為更大的經濟體，或是依賴人口紅利與國際投資成為全球性強權，但是在邊界問題還未解決前，中印之前仍有可能爆發衝突。而且從近期中國將印度阿魯納恰邦領土劃進國家繪製地圖，並且恢復印度占領地區原有漢文地名來看，中國不可能放棄藏南地區。<sup>11</sup> 印度瞭解

<sup>10</sup> Mausam Jha, “‘Border Tensions Dictate the State of India-China Relation,’ Says S Jaishankar,” *Mint*, June 29, 2023, <https://www.livemint.com/news/world/border-tensions-dictate-the-state-of-india-china-relation-says-s-jaishankar-11688017796233.html>.

<sup>11</sup> Shaikh Azizur Rahman, “India Protests Chinese Map Claiming Disputed Territories,” *VOA*, August 30, 2023, <https://www.voanews.com/a/india-protests-chinese-map-claiming-disputed-territories/7246891.html>.

如果再度發生中印邊界戰爭，也未必有必勝把握，而且有可能失去領土。印度必須強化軍力發展，以預防最壞狀況發生，但是因為印度軍事科技能力不如西方國家下，必須透過軍購或是技術轉移方式，從美國、歐洲及日本獲得關鍵科技能力。無疑地，這將讓印度與西方民主國家關係更為密切。

對印度來說，能從西方國家獲得更多投資及技術轉移，將是印度躋身為全球強權的關鍵，不會主動要求西方民主國家與印度結成軍事同盟，防衛中國軍事擴張。印度會在俄羅斯戰爭挫敗，使中國上升成為美國主要對手之後，趁機接收中俄留下的權力真空，不論是在東南亞、非洲、大洋洲，滿足莫迪印度成為大國的夢想。