

熱點聚焦

印度視角下的印太戰略

Indian Perspective on Indo-Pacific Strategy

Abhishek Kumar Darbey

Centre for China Analysis & Strategy (CCAS), New Delhi

壹、前言

所謂「印度太平洋」(Indo-Pacific)是一個地理概念，涵蓋印度洋以及太平洋中西部和西部的兩個不同區域。依照美國的定義，印度太平洋包括太平洋以及一部分的印度洋，延伸到印度西部的海岸線；迄今為止，印度雖尚未發布其官方定義聲明，但從 2015 年印度海洋安全戰略的「主要」和「次要」責任區(AOR)來看，其定義範圍更廣，大致包含了整個西部和中部太平洋以及整個印度洋。

印太這個名詞對地緣政治來說並不陌生。1920 年代，德國地緣政治學家 Karl Haushofer 在其著作中首次使用 Indopazifischen Raum 一詞，亦即「印度太平洋環帶」。2011 年以來，「印度太平洋」在全球戰略與地緣政治討論中也越來越常見。在此背景下，2007 年 1 月海洋戰略學家，同時是時任新德里國家海洋基金會執行長的 Gurpreet S. Khurana 首次提出了「印度太平洋戰略」一詞；同年 8 月，日本首相安倍晉三在印度國會演說中再度使用了此一名詞，他引用蒙兀兒王子 Dara Shikoh 在其書中提到「印度與太平洋的結合」在「更廣闊

的亞洲」、「強而有力地連結成為自由與繁榮之海」等詞句。

2010年10月，前美國國務卿 Hillary Clinton 描述了印度太平洋對全球貿易和商業的重要性。2012年，印度戰略專家 C. Raja Mohan 在《攪乳海》(*Samundra Manthan*) 書中指出：「必須將西太平洋和印度洋視為單一整合的地緣政治場域，即印度太平洋」。2013年5月，時任印度總理 Manmohan Singh 在東京的演說中雖也提到了「印度太平洋」，但此一名詞首次被正式使用在官方聲明，是在2013年澳洲的白皮書當中。2016年，日本政府提出關於「自由和開放的印度太平洋戰略」(*Free and Open Indo Pacific Strategy*) 願景文件，澳洲在2017年版《外交白皮書》中也多次提及「印度太平洋」。2017年11月，美國，澳洲，日本和印度的四方安全對話 (Quad) 睽違10年在馬尼拉重新召開時，印太概念得到進一步認同。如今，「印太戰略」由美國主導，主要針對中國在該地區進行反擊，亞洲其他主要民主國家如印度，日本和澳洲也加入該戰略。2019年，東協也正式承認「印度太平洋」一詞。

人們認為東南亞將成為「自由與開放印度太平洋」(FOIP) 之戰略核心，且該戰略是為了所有具意願及能力的夥伴所做的努力，以制度為基礎為他們捍衛自由與開放。幾個該地區國家都反映了相似的政策願景，例如日本的「印度太平洋戰略」，澳洲的《2017年外交白皮書》，印度的「東進政策」(*Act East Policy*) 和台灣的「新南向政策」等皆是。儘管如此，人們仍對自由與開放印太戰略 (FOIP) 的存續性抱以遲疑的態度，少數人猜測，這只不過是打擊中國的安全策略縮影。

貳、印度和印太戰略

對印度而言，「印太戰略」是一個充滿野心的機會，可以促進它在東南亞地區利益的合理性和正當性，提升在東亞的地位，並強化與美國及其盟友在政治、經濟和軍事上的合作，同時與其盟國提升印度的國際事務影響力。透過環印度洋區域合作聯盟（IORA），印度參與了印度洋海域各國政治和制度層次的活動；IORA 包括 21 個成員國和 7 個印度洋對話合作夥伴，涉及 8 個重點合作領域。¹2016 年 2 月，印度總理 Modi 在維薩喀巴坦的安得拉邦舉行的國際海上閱兵中強調印度在印度洋地區的核心地位，指出「印度洋地區是我最重要的政策之一，清楚反應在我們對 *Sagar*，也就是 *Ocean* 的願景中，此願景就是地區所有人的安全與成長；我們將繼續追求在海上，特別是印度洋的地緣政治、地緣戰略和地緣經濟利益」。概念上，*Sagar* 的基礎乃積極追求和促進印度在海洋（特別是印度洋）的地緣政治和經濟利益。印度洋對印度很重要，因為它在此擁有 1200 個島嶼領土，以及 240 萬平方公里的專屬經濟區（EEZ）。

2017 年 6 月，印度總理 Modi 訪美期間，在兩國發表的聯合聲明中提及「印度太平洋」一詞，從而使該名詞知名度大為提高。2019 年 6 月，來訪的美國國務卿 Mike Pompeo 在新德里舉行聯合記者會時，印度外長 S. Jaishankar 說：「關於印度太平洋問題，最重要的一點是，印度太平洋是為了追求事物，而不是針對某人，至於要追求的事就是和平、安全、穩定、繁榮和規則，…所以，我們的願景是希望一群獨立參與者共同為他們認定的全球利益進行努力。」

印度對於印度太平洋及其在該地區獨特包容性的看法，違背了

¹ 包括海上安全與防衛、貿易投資便利化、漁業管理、災害風險管理、恐怖主義和文化交流、藍色經濟、女性經濟發展、學術交流、科技技術等。

四方安全對話假設的小型多邊主義（mini-lateralism）前提。印度持續強調航行自由和尊重海洋法原則，並保持等距平衡，避免在國際舞台與任何具區域安全影響的特定團體有所牽連。印度強調戰略連續性，而非緣政治分裂。在分別於武漢和索契與中國和俄羅斯舉行兩次非正式會議後，新德里尋求將 Quad 作為在印度太平洋地區運作的若干多邊框架之一，而非區域性框架。印度力圖避免將其「印度太平洋戰略」限制在「四國集團」的控制之下，同時試圖透過保有選擇餘地，與俄羅斯和中國接觸，以保持長期以來重視的戰略自治原則。印太戰略為印度提供了一個機會，亦即利用印度在該地區的地理核心地位，增強自身在印太區域的安全願景，並將其延伸到馬六甲海峽另一側。在 2018 年「香格里拉對話」期間，印度總理 Modi 的評論可以解讀為，印度的印太戰略並非要將中國邊緣化，而是代表著對印太地區的正面願景，也就是「以東協為中心」並強調東南亞作為該地區核心區域的包容性。對於印度來說，印太戰略「代表著自由、開放、包容的地區，代表著所有人共同追求進步與繁榮的戰略，它包括該地理區域中的所有國家，以及與之息息相關的其他國家。」

參、與主要強權之利益聚合

（一）美國和印度太平洋

所謂「印度太平洋」首次被放進美國戰略宣示中，是在 2017 年 12 月的《美國國家安全戰略》和 2018 年 1 月《國防戰略報告》兩份白皮書，它們將中國及俄羅斯定為「修正主義國家」並且是該地區

的威脅。根據美國的定義，「印度太平洋」包括太平洋和印度洋的一部分，一直延伸到印度西部海岸。美國和印度尚未取得對此名詞的共識定義；對新德里來說，華府最好將目前對印度洋的定義擴大到包括所有西印度洋。美國的太平洋司令部是歷史最悠久且規模最大的司令部之一，2018年6月更名為印太司令部。美國在印太地區5個條約盟友分別是：澳洲、日本、菲律賓、韓國和泰國，並在該地區部署了約7.4萬名美軍。除此之外，印尼、新加坡和越南是其戰略夥伴。美國國務院表示，Pompeo在2019年7月前往參加東協會議目的在於「強化華府與這些國家長期聯盟和具活力的雙邊關係，並重申對東協的承諾，東協是我們對印太地區願景的核心」。

過去幾十年以來，美國和印度之間的互動逐漸提高，例如2008年孟買11/26恐怖襲擊後，兩國情報共享和合作有所增加。2010年，Obama總統訪印期間，國務卿Hillary表示印度應「參與」並「採取行動」向東方邁進。兩國之間的「2+2對話」始於2018年，促進了兩國外交和國防部門的高層制度化對話。2017年6月簽署的《美印聯合聲明》呼籲南海所有利益相關者在中國主張擁有主權的海域中維護航行自由；不過，儘管簽署聲明，印度似乎不願意參與美國海軍在南海進行的聯合巡邏。

美國和印度之間存在一些紛爭，例如：因巴基斯坦位於美國中央司令部責任區，使得進一步強化印度和美國海軍之間的互動變得複雜；其次，華府對北京和美中G2協議的立場經常不一致，也成為印度決策者擔心之處。相對地，美國將恐怖主義視為印太戰略主要挑戰十分明智，這將促使印度扮演更重要之地區角色。其次，美國中央司令部和印度海軍西部司令部應進行更多互動，以增進對阿

拉伯海的瞭解，對此部分的一項重大發展是印度決定在美國海軍中央司令部派駐專員。雙方都採取主動措施，推動制度化對話，且加深國防、科技和反恐領域合作。《後勤交流備忘錄》(LEMOA)反映了雙方互通性和技術轉移；為了在海洋領域達到更高互通性，印度與美國以及該地區其他國家海軍進行了聯合演習，例如新加坡的 SIMBEX 系列，法國的 VARUNA 系列，澳大利亞 AUSINDEX 系列，阿曼的 Sea Breeze 系列，日本的 JIMEX 系列，以及緬甸的 MILAN 和 CORPAT 系列等。上述演習都僅限於孟加拉灣和安達曼海。儘管在成為印太地區核心強權之前，印度還有很長的路要走，Trump 政府主導的印太戰略仍鞏固了印度作為美國大戰略關鍵夥伴的地位。

(二) 日印互動與印太戰略

日本外務省在 2017 年 4 月發布了新版《外交青書》並提到「自由與開放的印太戰略」，旨在積極「確保國際社會的和平，穩定與繁榮」，並「創造一個國際和平，穩定和價值觀共享的環境」，同時建議東亞，南亞和東南亞國家在一套規則，民主和市場經濟下，在各領域中擔負起領導的角色和負責。

日本是印度在印度太平洋的新興安全夥伴。新德里和東京對中國崛起以及它對該地區的軍事自信抱持著共同擔憂。日本將印度視為保障自身海上航線安全的重要夥伴，雙方於 2000 年開始推動反海盜和海岸巡防演習，並在 2001 年將安全對話制度化。2004 年，兩國海軍在印度洋海嘯期間進行合作，並於 2006 年啟動戰略關係後，在 2007 年演變為 Quad 對話和演習。2008 年簽署《安全保障聯合宣言》乃一大突破，從而開啟了海軍交流。「亞非成長走廊」(AAGC)是印

度，日本和多個非洲國家之間的經濟合作協議。印度於 2017 年 5 月在古加拉特邦的「非洲發展銀行會議」上發布了 AAGC 願景文件，該計畫被認為將對印度的建設性角色有重大影響。

（三）澳洲和印太戰略

澳洲將自己視為印度洋國家，並且是在印度太平洋擁有共同利益的主要攸關者之一。澳洲的 2009 年版國防白皮書標題為《在亞太世紀保衛澳洲：2030 軍力》，其中提到，由於印度洋在其海洋戰略以及防禦計畫中的核心地位，印度洋將會在 2030 年加入太平洋。澳洲堅信《聯合國憲章》建立了以規則為基礎的海上秩序。國防白皮書雖反映了澳洲政府欲獨立確保其戰略利益，但同時也歡迎與擁有共同戰略利益的其他國家進行軍事聯盟以保護該地區。澳洲的國防政策還提到了中國、印度、日本、韓國和美國等，倡導加強區域安全並就印太地區政治、經濟和安全問題進行討論合作。澳洲，印度和法國舉行了 1.5 軌對話，以確定印太地區安全挑戰和永續議題。在印法、印澳和澳法合作夥伴關係不斷發展的背景下，三邊關係有助於在廣闊的印太地區重新制衡中國。印度海軍參謀總長 Karambir Singh 海軍上與國防部長 Rajnath Singh 分別於 2019 年 9 月和 11 月訪問了澳洲，目的都在拉近雙邊關係，這方面表現在雙方的 AUSINDEX 海軍聯合演習中。印度政府聲明：「參與規模的擴大代表兩國對此活動的重視，而複雜性增加則表示兩國海軍的互通性」；報告認為，雙方可能會簽署一系列重要協議，包括相互後勤支援協議、資訊交換協議和海事協議。

（四）中國和印太戰略

中國在南海的侵略性姿態，是各國在海上尋求規則秩序的原因之一。南海航線乃重要的「海上運輸線」(SLOC)，中國對南海的單方面主張侵犯了該地區其他沿海國家的海事權利。由於中國擴大了對戰略領土的控制，因此破壞了現有的國際規則和公約。根據 Brahma Chellaney 的說法，美國發起的「印太戰略」對遏制中國的領土修正主義無能為力。吳士存和 Jayanath Colombage 則認為中國將受到「印太戰略」的挑戰，後者在經濟上將與「帶路倡議」(BRI) 競爭，至於中美政治關係將遭到考驗，於此同時，中國與日本、澳洲和印度在內的地區大國的關係，也將受到不利影響。

Pooja Bhatt 指出，衛星圖像證實了過去幾年中國在有爭議的地區建造了人工島和雙重用途軍事設施，如跑道和基礎設施等，證明中國的現代軍事實力有可能阻礙南海各國使用公海以及飛越其上方的權利。至於其他事態發展，也突顯出中國在印太地區影響力不斷增強，例如，北京收購斯里蘭卡的漢班托塔港與巴基斯坦的瓜達爾港口設施，中國在馬爾地夫和若干東南亞國家增強中的影響力，中國海軍艦艇頻繁調往在吉布地的海外軍事基地，以及中國目標在阿曼的杜克港等地強化建設等。

肆、印度在印太地區之首要目標與挑戰

2017 年 1 月，印度總理 Modi 在瑞辛納對話 (Raisina Dialogue) 中宣稱：「印度認為，航行自由和遵守國際規範對於印度太平洋的和平與經濟增長至關重要」，2018 年 6 月在香港拉對話中也指出，印度太平洋既非印度的戰略也不是其私人俱樂部，而是一個從非洲沿

岸延伸到美洲沿岸的「自然區域」，且印度洋太平洋應是「自由，開放和包容的」，建立在「所有人的同意的規則和規範之下，並非少數的力量」，因此必須尊重國際法，包括自由航行和飛越領空。印度外交部據此於 2019 年設立新的「印度太平洋司」，把環印度洋區域合作聯盟、東協地區和 Quad 整合進印太地區。

其他舉措還包括：「印緬泰三邊友好公路」將連接印度東北部與泰國，預計於 2020 年完成；「加叻丹多模式交通運輸計畫」(Kaladan Multi-modal Transit Transport Project)將連接緬甸實兌港與印度米佐拉姆邦；在日本和亞洲開發銀行擔保下，推動改善印度東北部基礎設施；與新加坡、越南、緬甸、印尼、泰國、馬來西亞和菲律賓簽署了《安全夥伴關係協議》等。Harsh V. Pant 指出，印度與越南合作收購俄羅斯的薩哈林一號 (Sakhalin-I) 離岸油氣田，以及南海離岸能源中重要股份。印度還與日本、韓國和新加坡簽署「全面經濟夥伴關係」，以及與東協和泰國的自貿協定。2018 年 12 月，印度在古爾岡 (Gurugram) 建立情報整合中心以提高海上警示和共享資訊能力，並在過去幾年中擴大海軍巡防範圍，例如在印度洋地區部署新任務基地、進駐印尼沙璜 (Sabang) 港、2017 年 11 月與新加坡簽署進入樟宜海軍基地協議、2019 年 1 月在安達曼海尼科巴島建立陸戰隊空軍基地 INS Kohassa、推動與印尼的 CORPAT 和 Samundra-Shakti 聯合演習等。

印度最大的挑戰是海軍力量投射能力的侷限。據統計其 2018-19 年國防預算僅占 GDP 的 1.62%，而海軍預算在印度軍方所有部門中位列最低。偏低的海軍預算限制了其行動，例如，印度只有 14 艘戰術潛艇與 1 艘現役航母，還需要建造更多或具有聯合海軍維修和保

養的設施，並改善合作監視和情報。有鑒於現有港口貨櫃運輸量的增加，印度需要建設更多港口基礎設施，以促進與孟加拉、東協和東部其他鄰國的聯繫。毫無疑問，印太戰略將確保印度扮演更重要的角色，以及它在該地區的地理核心地位，並確保和平、穩定、安全、自由航行、規則秩序，以及該地區之貿易暢通。除此之外，印太戰略還將為該地區提供一個權力平衡的舞台。

（翻譯：黃子誠）