

## 焦點評析

# 印度對美國從阿富汗撤軍之反應

## India's response to U.S. withdrawal from Afghanistan

沈菊川 *Chu-Chuan Shen*

國立中興大學國際政治研究所博士後研究

*Postdoctoral research at the Institute of International Politics*

*National Chung Hsing University*

### 一、前言

美國務卿布林肯 2021 年 7 月訪印時，曾傳達美軍撤離阿富汗後，希望印度能積極參與穩定阿國局勢的意圖。印度則冷漠以對不予回應，加上印度過往對塔利班恐怖主義底蘊向持強硬立場，外界遂咸認印度無意與重新掌權的塔利班政府接觸。然則印度駐卡達大使於 8 月 31 日美軍撤離後，隨即於多哈同塔利班政治辦公室接觸會談，印媒甚至指稱此舉對印阿未來關係「意義重大」。對於印方此作為其實無須過於驚愕，蓋其完全符合印度對外政策現實主義內涵及堅持戰略自主本質。惟值注意者印度雖對美國撤軍心存怨懟，卻又不願擔負「和平進程阻擾者」的指責，而表現隱忍態度，然此絕非意味未來印阿間發展正常關係可期，實則印度面臨的挑戰才將逐步浮現。

### 二、受限於巴基斯坦因素而落居下風

自印巴分治以迄，巴基斯坦即致力於在阿富汗扶植親巴政治勢力，冀藉此將阿富汗納入其戰略縱深，達至威脅印度在阿國戰略經濟利益，並形塑不

利印度對抗巴基斯坦的地緣政治格局。準此，如何削弱巴國在阿富汗影響力即為印度歷來對阿政策的重要戰略考量。然因印阿兩國並未相鄰，地理阻隔使得印度若僅靠自身將很難在阿富汗安全局勢中發揮作用，故其基本皆需借助同主要大國政策的連接，以維護其在阿富汗現實收益，遂使印度著墨阿富汗始終力有未逮，導致其對所應承擔地區大國角色呈現相對的戰略冷漠及優柔寡斷。加上印度傾向於從印巴對抗視角看待阿富汗，使得印巴安全競爭結構性競逐在阿國內成為常態，並造成印巴關於阿富汗政策充斥對立的權力擴展與影響因素。但誠如潘特（Harsh V. Pant）所言，阿富汗問題已成為印度能否崛起大國的重要試煉，無論是管理阿富汗關係及利益保護的成敗，皆將成為印度國力評量指標。<sup>1</sup> 所幸美國發動阿富汗戰爭後，鼓勵印度在戰後重建中扮演積極角色，印度除不斷加大對阿國援助與投資外，更於 2017 年 9 月，印度與阿富汗戰略夥伴關係委員會（SPC）第二次會議時，決定締結印阿「新型發展夥伴關係」，至此印度在阿富汗地位終於大幅提升。

然而興於美國、衰亦美國，2018 年美國撤軍計畫益趨清晰後，若從和平進程視角審視各利益攸關方的政治博弈，則緣於印度始終缺乏軍事維護自身收益及支持阿富汗國家的能力，而美國與北約推進阿富汗和平進程及撤軍策略意圖，遂直接對印度造成不利的結構性影響。蓋印度在阿富汗和平談判過程中，始終都存有高利益攸關與有限實現間的矛盾，印度反對不設前提條件的會談，卻又主張印方應具備有限參與的權利。對此，莫迪不斷表達擔憂和談開啓後，巴基斯坦及其支持的恐怖主義可能對區域安全造成嚴重危害，並申言「我們只會支持一個真正由阿富汗人主導和阿富汗人擁有的和解進程。」相反地，巴基斯坦則充分利用與塔利班特殊關係，於和談前期力爭「推動和談、共同塑造」相關機制，而和談後期隨著進程漸趨穩定、機制已然成型，巴基斯坦更加致力於保持對美國主導和談進程的持續參與。<sup>2</sup> 兩相比較，印

---

<sup>1</sup> Harsh Pant, "India in Afghanistan: A Test Case for a Rising Power," *Contemporary South Asia*, Vol. 18, No. 2(June 2010), pp. 133-153.

<sup>2</sup> 劉紅良，〈外圍利益攸關方、雙重依賴與阿富汗和談中的印度〉，《南亞研究》，2020 年第

度在阿富汗和談所處位置，顯示出其對和談進程的影響極為有限，其政策目標實際等同被忽視，巴基斯坦反成利益獲得者，印度不滿心緒可想而知。

### 三、擔憂恐怖主義對安全威脅升高

印度對塔利班政治態度基本就是敵對與疑忌的綜合產物。須知 1996 年塔利班取得阿富汗掌權後，與塔利班具淵源的恐怖組織即針對印度多次發動恐攻，最受矚目的案例為 1999 年 12 月印度航空公司 814 航班遭恐怖分子劫機，最終降落於阿富汗坎達哈機場。故就印度而言，塔利班等同於持原教旨主義極端立場的恐怖勢力。美國發動阿富汗戰爭前，印度是堅定支持反對塔利班的阿富汗北方聯盟。即使美國推翻塔利班，重新組建阿富汗伊斯蘭共和國，印度在戰後重建中已然屬於阿國和平進程重要利益攸關方，但其主要政策目標卻依舊堅持：建立即使並非友好但是至少中立的阿富汗政權，拒絕由與塔利班或其他同巴基斯坦具千絲萬縷關係的代理人支配；徹底根除阿富汗境內「基地」組織及其他伊斯蘭極端團體庇護所，其中尤重針對印度的巴基斯坦恐怖團體；維持印度政治、軍事情報能力在阿富汗的存在，以確保前兩項目標持續而有效執行，同時確保印度對中亞更廣泛影響。<sup>3</sup> 但是隨著印度在阿富汗的利益存在不斷增加，盤踞阿國境內的反印極端組織亦頻繁針對印度目標發起恐攻，尤其是在印控喀什米爾進行恐怖活動。

隨著美國著手推進與塔利班和談，印度依然拒絕承認塔利班可以區分為「好的與壞的」。儘管隨著形勢快速轉變，印度意識到孤立該類依賴於巴基斯坦的阿富汗武裝團體，可能將其更加推向巴基斯坦，進一步擴大與印度對峙。印度戰略界遂出現為滿足短期策略需要，印度有必要對塔利班保持勉強而務實的態度的爭論。<sup>4</sup> 最終促使印度與阿富汗塔利班某些派系開啟秘密對話渠

---

4 期，頁 50-61。

<sup>3</sup> James Shinn & James Dobbins, *Afghan Peace Talks: A Primer* (Santa Monica, CA: Rand Corp Arlington VA National Security Research DIV, 2011), p. 78.

<sup>4</sup> “Afghanistan Taliban Commanders Freed ‘in Swap for Indian Hostages’,” *BBC News*, October 7, 2019, <https://www.bbc.com/news/av/embed/p075wsnc/49959557>.

道，以評估彼等對與印度發展關係及印度在阿富汗存在的立場與看法。畢竟塔利班也有派系問題，有的因獲得巴基斯坦支持而實力強悍，其他力量相對較弱的派系則試圖開闢獨立政治空間。對印度而言，前者與巴基斯坦關係緊密，既與反印度恐怖組織牽扯複雜，亦抵觸印度的阿富汗政策目標，而與後者接觸則不具有戰略和現實收益。<sup>5</sup>

可無論印度採取何種嘗試，印方最擔憂的還是塔利班在阿富汗掌權後，可能向喀什米爾進行滲透。根據印度前國家安全顧問納拉亞南（M. K. Narayanan）透露，僅 2008 年 8 月印度境內極端組織即達 800 個，其中許多是由境外滲入發展，恐怖組織活動區域主要集中在喀什米爾地區。<sup>6</sup> 更嚴重者為阿富汗境內恐怖組織亦數量未減反增，至 2021 年已由數個增為 20 餘個，其中活躍於喀什米爾的「默罕默德軍」、「伊斯蘭捍衛者組織（基地組織印度半島分支）」等恐怖組織，即同阿富汗關係密切，如 2019 年 2 月，在查謨-喀什米爾邦普爾瓦馬區實施恐襲，造成印度警察 40 死 5 傷的「穆罕默德軍」，其重要成員都曾於阿富汗「基地」組織訓練營受過恐怖攻擊培訓。加以印度國內的跨境恐怖主義、極端恐怖主義漸有合流趨勢，如 ISIS 於 2019 年 5 月宣稱，已在印度新建一個「邦」，而阿富汗「伊斯蘭國呼羅珊」（Islamic State Khorasan，簡稱 IS-K），2016 年 2 月更宣佈將向喀什米爾地區擴張以打擊印度教徒。2017 年 7 月，「基地」組織亦聲稱其在喀什米爾的分支正式成立，且組建宗旨即係對印度策動恐攻。凡此，皆已增加印度的非傳統安全威脅強度。

#### 四、印度投資利益直接遭受損害

2001 年塔利班遭擊潰後，美國即要求印度負起區域大國責任，協助參與

---

<sup>5</sup> Avinash Paliwal, *My Enemy's Enemy: India in Afghanistan from the Soviet Invasion to the US Withdrawal* (London: Oxford University Press, 2017), p. 4.

<sup>6</sup> "800 terror cells active in country," *The Times of India*, August 12, 2008, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/800-terror-cells-active-in-country/articleshow/3356589.cms>.

阿國重建工作，加以印度盱衡憑恃西方軍事力量以維護其阿富汗的存在，符合印度國家利益，更遑論維持阿富汗穩定可直接挹注印度地緣政治戰略目標，印方遂展開相關投資、援建與合作項目。特別是莫迪主政後，一方面冀藉此向國際社會證明印度不再是侷限於南亞的區域性強國，而是擁有全球性領導能力且對國際政治具決定性作用的國家。<sup>7</sup> 另一方面出於遏制巴基斯坦、打擊恐怖組織、整合區域資源等考量，遂決定更加積極參與解決阿富汗重建等地區熱點問題。

莫迪除於 2016 年 9 月，宣佈印度承諾向阿富汗提供 10 億美元發展援助資金，並開展涵蓋教育、衛生、農業等領域的「高強度社區發展項目」。在人道主義援助方面，為緩解阿富汗糧食危機，則分批捐贈 110 萬噸小麥；2020 年新冠疫情爆發後，印度再度提供 7.5 萬噸小麥、60 萬片藥品，以協助阿方抗疫。<sup>8</sup> 此外並先後援建阿富汗議會大廈、砂土特大壩、巴米揚公路、恰里卡爾供水網絡等項目，印度外交部亦制定「阿富汗國民特殊獎學金計畫」，每年向阿富汗提供 1,000 個赴印學習名額。另外並承擔起阿富汗政府軍武器裝備修復任務，以提高其反恐效率。然則鑒於印度本身缺乏維護收益及支持阿國的軍事能力，此主觀缺陷即決定了印度雖然有意強化對阿富汗政治影響與掌控，卻無力承擔安全維護職能的命運，致使印方無法確維政策獨立性，相當程度反而需要依賴外部行為體。隨著美軍撤離，最終導致印度 20 年來在阿富汗投入相當 30 億美元的努力，瞬間灰飛煙滅。

## 五、小結

美國及其北約盟友自阿富汗撤軍跡象，實則早於 2010 年後歐巴馬推動「重返亞洲」戰略起，即已逐步展露，故 2021 年 8 月美軍離去絕非偶然之舉，

---

<sup>7</sup> 王曉文，〈印度莫迪政府的大國戰略評析〉，《現代國際關係》，2017 年第 5 期，頁 33-41。

<sup>8</sup> Government of India Ministry of External Affairs, "India announces major commitments at Afghanistan Conference 2020," *Ministry of External Affairs*, November 24, 2020, <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33234/India+announces+major+commitments+at+Afghanistan+Conference+2020>.

然而令人愕惋的是印度作為各利益攸關方，卻未能提前準備應變措施，導致印度在阿富汗事務上徹底癱瘓。或有議論指陳印度認為一旦阿富汗塔利班掌權，且待其政權穩固後，阿巴矛盾衝突將隨之浮現，阿富汗塔利班極可能尋求印度協助以為制衡。若真如此，則可言印方出現嚴重戰略誤判，畢竟阿富汗與巴基斯坦同為伊斯蘭國家，儘管對教義理解存在落差，但信仰宗教本質相同，阿國何至於外求信奉印度教的印度，更何況巴基斯坦在塔利班「復國」過程中扮演關鍵角色，遑論意圖對阿國政局採取積極態度，印度充其量只能「靜觀其變」，故印度非僅喪失龐大經濟利益，在區域中誠可謂是「最大輸家」。目前印度刻不容緩的工作，當是如何因應美國撤軍對區域帶來結構性轉變，以及對印度產生的深遠影響。故可合理推斷印度戰略界刻正設法釐清未來地區權力真空前景，亟力制定相應的地緣新規劃，甚至不排除運用中印俄三邊關係，藉以維護區域穩定形勢。至於塔利班是否能平穩掌控阿富汗全境、是否樂於與印度接觸、能否承擔區域安全責任，在這些問題逐漸清晰之前，印度顯然無計可施。