

學術論文

印度面對拜登執政後中美競逐升溫的因應策略

India's countermeasures against the rising competition between China and the United States after Biden came to power

沈菊川 *Chu-Chuan Shen*

國立中興大學國際政治研究所博士

Postdoctoral research at the Institute of International Politics

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

拜登時期來了，美國也回來了！美國在拜登帶領下，世界究竟會往何處去，這是 2021 年國際政治最受矚目的焦點，如今拜氏戰略雛形已然大致明確：「厚實本身綜合國力，領導民主國家聯盟，繼續對中實施壓制」。拜登對於前任制策既有延續性更存在自身特色，如在「印太」戰略中依舊堅持「四方安全對話」機制，持續圍堵中國，但對中國又非川普式的單純擊打，而是透過「合作—競爭—對抗」併舉，裨於國際現實縱橫捭闔中佔據道德制高點。拜登對中是改變川普獨立對抗而轉以多方聯合圍堵，除廣續鞏固並提升美日印澳弧形防堵功能與強度，如由外長會晤升級為領袖峰會外，更以此為基石，加入北約國家元素，將對中防線由亞洲延伸至歐洲，

組成涵括日印澳在內的「民主國家聯盟」大包圍圈，此由法國、荷蘭、英國、德國相繼派遣海軍艦艇，東向航行至印太洋區參加高度針對性聯合軍演，甚至直接穿越台灣海峽，踩踏中國紅線即可見一斑。其中值得關注者為地處關鍵地緣位置的印度，印度以往對待「四方」機制始終是欲拒還迎，但是面對拜登主政後美國立場的變化，莫迪態度明顯轉為積極參與，顯然意圖在印太區域增強印度國際能見度與影響力。然而印度對於涉及安全、軍事等敏感領域依舊擺盪不選邊，如面對俄羅斯發動對烏克蘭戰爭的西方制裁，印度始終堅持中立，美歐日等大國卻對其無可奈何，甚至還要剝與接觸安撫。鑒此，印度在中美競逐升高對峙強度時，究竟可能做出何種戰略抉擇，實為本文著重探討的議題。

The Biden era is here, and the United States is back! Under Biden's leadership, where the world will go, this is the most noticeable focus of international politics in 2021. Now the embryonic form of the Bayesian strategy is roughly clear: "Strengthen its own comprehensive national strength, lead the alliance of democratic nations, and continue to focus on China. Implementation of suppression". Biden has its own characteristics for the continuation of his predecessor's policy. For example, in the "Indo-Pacific" strategy, he still adheres to the "four-party security dialogue" mechanism and continues to contain China, but it is not a simple attack on China. It is through the simultaneous development of "cooperation-competition-confrontation", which helps to seize the moral commanding heights in the international reality. Biden's confrontation with China is to change Trump's independent confrontation and turn to a multi-party joint containment. In addition to continuing to consolidate and enhance the anti-blocking function and strength of the US, Japan, India, and Australia, such as the meeting of foreign ministers to upgrade to a leader's summit, it is even more important. The cornerstone, adding NATO national elements, will extend the line of defense against China from Asia to Europe, forming a large encirclement of the "Alliance of

Democracies" including Japan, India, and Australia. This is where France, the Netherlands, the United Kingdom, and Germany have successively dispatched naval ships to sail eastward. Participate in highly targeted joint military exercises in the Indo-Pacific region, and even cross the Taiwan Strait directly, as you can see by stepping on the red line of China. Among them, the one worthy of attention is India, which is located in a key geographical position. India has always refused to welcome the "quartet" mechanism in the past. However, India is still vacillating in sensitive fields such as security and military affairs. For example, in the face of Western sanctions against Russia for launching a war on Ukraine, India has always insisted on neutrality, but major powers such as the United States, Europe and Japan have nothing to do with it, and even cut and contact to appease it. In view of this, what kind of strategic choices India may make when China and the United States compete to increase the intensity of the confrontation is actually the focus of this article.

關鍵詞：拜登、美中競逐、印太戰略、區域整合、經濟脫鉤

Keywords: Biden, U.S.-China Race, Indo-Pacific Strategy, Regional Integration, Economic Decoupling

壹、前言

拜登接掌美國之初，原本外界預期可能將優先處理國內疫情、經濟復甦及內部因大選導致社會分裂等議題，而暫時擱置外交攻勢，從而為緩和自川普以來高度緊繃的中美關係，甚至為飽受新冠疫情所苦的印太區域帶來喘息生養機會，但實際情況卻與普遍預想大相徑庭。儘管拜登與當初川普決然關閉中國駐休斯敦領事館並中斷外交溝通，致使中美間迅即增生對峙風險的操作方式迥異，轉而回歸更靈活務實做法，提出「該合作就合作，該競爭就競爭，該對抗就對抗」新遏制戰略構想，¹ 避免直接攤牌危險。但是觀察拜登發佈的《國家安全戰略臨時指南》，依舊將中國視為唯一有能力持久挑戰穩定開放國際體系的潛在競爭對手。² 此與川普 2017 年的《國家安全戰略報告》將中國定位為「戰略競爭對手」，可謂是薪火相承，卻更加入微細緻。

拜登延續川普對中政策，主要精髓實係傳承其總體方向。蓋美兩黨對遏制中國發展的戰略認知相同，差異者僅為應對策略，其根源出於美國霸權的驕傲心態，不接受中國崛起而美國漸衰的趨勢。實則拜登作為多邊主義擁護者，早在 2020 年 3 月總統大選前，拜登即於《外交事務》雜誌發表「為什麼美國必須再次領導世界」專文，闡述其對美國與世界關係的理解。³ 當選後除重申彌合國內分裂後的美國，重新成為世界燈塔外，並明確表明民主價值觀是美國力量源泉與領導地位基礎，美國必須重振國內民主制度及國際信譽。其中首重修復回歸傳統外交的盟友關係，主張建立包

¹ Nick Wadhams, "Blinken Says Only China Can Truly Challenge Global System," *Bloomberg*, March 4, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-03/blinden-calls-china-competition-a-key-challenge-for-the-u-s>.

² "Interim National Security Strategic Guidance," *The White House*, March 3, 2021, pp. 7-8. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

³ Biden, Joseph R. Jr, "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs, New York*, Vol. 99, Iss. 2, Mar, Apr, 2020, pp. 64-68, 70-76.

括日本、印度、北約（NATO）、澳洲、加拿大、韓國與歐盟在內的民主國家聯盟，以便「共同促使中國遵守國際貿易規則」，力爭聯合盟友以達遏中效益最大化戰略目標，⁴由此亦明顯看出拜登對中競逐急於彰顯結盟成效的緊迫感。2021年2月19日，拜登在年度慕尼黑視頻會便宣示，「向全世界發出一個明確的信息：美國回來了，跨大西洋聯盟回來了」，⁵也就是由美國領導的「民主國家聯盟」既涵蓋北約，亦包含印度、日本、韓國與澳洲。拜登雖曾表示不批評中國要成為全世界最富有和最強大國家的總體目標，但是更申言「這不會在我的任內發生，因為美國將會繼續發展壯大。」⁶此作法除為穩定盟友、夥伴對美國重新領導抗中信心外，更意味美中爭霸業已進入新的階段。

在拜登以印太區域為核心，建立全球安全能量架構及合作網路的同時，其實印度並未悄然無聲，初始時莫迪對拜登揚棄單邊、推動多邊，儘管未改「不結盟」立場，但是其亟於展現印度對區域影響力的意圖，至為熱衷與積極，予人對印度可能將有更主動的作為。須知印度認為「印太」地緣板塊崛起，為其提供將「地理優勢」轉變為「地緣優勢」重要契機。復以儘管拜登並未正式制定針對印太地區相關政策，但從其舉措與動向可知，基本延續「印太」戰略框架思維及對中戰略競爭方針，除對川普的「印太」戰略作出修正與調整外，並敦促域內外國家推出各自的「印太」戰略或「印太願景」，尤其是實力較強的地區大國如法、英、德等，更進一步

⁴ Kylie Atwood and Jennifer Hansler, "Former top State Department official is Biden's leading contender to be US ambassador to China," *CNN*, February 17, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/02/17/politics/nick-burns-ambassador-picks/index.html>.

⁵ Kathryn Watson, "'America Is Back,' Biden Tells Munich Security Conference," *CBS NEWS*, February 19, 2021, <https://www.cbsnews.com/news/biden-addresses-the-munich-security-conference-watch-live-stream-today-02-19-2021/>.

⁶ Jenny Leonard and Justin Sink, "Biden Says China Won't Be Most Powerful Country on His Watch," *Bloomberg*, March 26, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-25/biden-says-china-won-t-be-most-powerful-country-on-his-watch>.

參與印太地區事務且持續提升實質影響力。此外，根據中國國防部 2021 年 4 月底公佈資料，拜登就職以來美軍艦在中國當面海域活動頻次較 2020 年同期增加逾 20%、偵察機活動頻次超 40%，⁷ 說明美國並未限縮制中強度。

凡此，皆讓莫迪深覺印度應該在堅持「戰略自主」的同時，最大限度調動於已有利的戰略資源以服務國家戰略。特別是美國早已將「印太」戰略地理範圍界定為「從寶萊塢到好萊塢」，更是極大滿足印度的大國雄心，故從印度對外政策宣示與佈局剖析，印度已然在「印太」框架下推進對外戰略。特別是從近來印度推行的政策實踐觀察，印度對美日印澳「四方安全對話」機制的態度已由「謹慎猶豫」轉為「全面參與」、從「策略性利用」轉為「戰略性（有限度）合作」。⁸ 然則其對於涉及安全、軍事等敏感領域依舊擺盪不選邊，如面對俄羅斯發動對烏克蘭戰爭的西方制裁，印度始終堅持中立，美歐日等大國卻對其無可奈何，甚至還要剝與接觸安撫。

故本文將從拜登執政後對中戰略調整切入，分析美中競逐及印度參與概況，並闡述印度在中美升高對峙強度時，所面臨的諸般挑戰與影響，再緣此嘗試提出印度可能做出相關戰略抉擇的論證，俾期藉此拋磚引玉，激盪出對此議題更多精闢研究與見解。

貳、拜登對中政策特質

觀察 2021 年 1 月拜登出任美國總統以來，與中國競逐情勢並未如原先外界預期般減緩。相反地，拜登展現出相對溫和領導風格雖然與川普的獨斷霸氣截然不同，但是對中政策本質依然展現高度延續性。拜登一方面

⁷ 〈國防部：中國海軍艦艇警告驅離抵近偵察的美艦「馬斯廷」號〉，《國防部網》，2021 年 4 月 29 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-04/29/content_4884225.htm。

⁸ “Modi’s vision for the Indo-Pacific region,” *The International Institute for Strategic Studies*, June 2, 2018, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/06/modi-vision-indo-pacific>.

決然拋棄民粹氛圍營造出川普式獨特孤立性質的美國對外政策，除重新改善修補與同盟國家、夥伴國家關係外，並更多地倚重多邊主義以厚植抗中聲勢，以及形構更有利於以美國核心的對中三面合圍地緣政治優勢。另一方面鑒於諸多友美國家雖然承認中國政治、經濟、軍事、科技實力成長迅速的客觀事實，但卻高度質疑潛藏在中國快速崛起背後試圖掌控區域的戰略野心，認為習近平「中國夢」就是有意稱霸全球的表徵。而拜登充分把握此種瀰漫國際間憂慮卻又無力對抗中國的共通意識，明確表達中國就是當前威脅世界秩序、繁榮與自由淵藪，宣示中方已然形成美國在全球戰略競爭對手，並迅速運用外交、經濟、軍事多重管道對中國施壓，西方媒體甚至將之形容為「沒有川普的川普抗中路線」。⁹ 準此，拜登的對中政策究竟什麼特質，概予剖析如後。

一、從合作、競爭到對抗

首先需要釐清對中國的戰略定位是否改變。蓋川普的《國家安全戰略報告》、《國防戰略報告》均認定中國是「改變現狀的國家」，為美國國家安全利益「主要威脅」的「戰略競爭對手」與「修正主義國家」。¹⁰ 2021年2月4日，拜登在美國務院發表首次外交政策講話，稱中國是「最嚴峻競爭者」(the most serious competitor)，對美國的繁榮、安全和民主價值觀構成挑戰。¹¹ 從「戰略競爭對手」和「修正主義國家」的定位到「最嚴峻的戰略競爭對手」，儘管表述方式不同，但是美國對中國的戰略意圖並

⁹ 〈拜登主義—沒有特朗普的特朗普抗中路線〉，《德國之聲中文網》，2021年6月21日，<https://today.line.me/tw/v2/article/YJmgkL>.

¹⁰ “National Security Strategy of the United States of America,” *The White House*, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

¹¹ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” *The White House*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

無實質性調整，明顯呈現延續性。此主要因緣於中國實力增長與美國相對衰落，中國作為其霸權主要挑戰者的基礎性、結構性條件並未發生任何變化。¹²

同時諸多美國重要官員亦反覆闡述對中戰略定位議題，如國務卿布林肯（Anthony Blinken）表示中國是美國安全面臨的最大威脅。¹³ 美國國家情報總監海恩斯（Avril Haines）表示「中國是美國情報界無與倫比的優先事項」，該機構更藉發表《2021年度威脅評估》報告，指中國正繼續用「全政府」方式「削弱美國的影響力，在華盛頓及其盟友和夥伴之間製造分裂，並培育有利於中國威權體制的新國際規範」，以獲得「全球性力量」，為美國頭號威脅。¹⁴ 國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）稱「美國的戰略是根據威脅進行排序的，而未來中國是美國面臨的最重大威脅，因為中國在上升；雖然俄羅斯也是威脅，但它在下降。」美軍面臨中國「步步進逼的威脅」，中國軍力發展步調已影響到美國為保持優勢而採取軍力發展的步調。¹⁵

加上拜登擅長運用外交詞彙，通過反覆申言美國自由主義形貌及堅守國際秩序立場，進而實現世界和平願景，以包裝確維美國霸權地位的現實主義權力概念。故此拜登一改川普對中只能是對抗的強硬路線，而賦予只

¹² 李義虎，〈拜登對華戰略中的對台政策：戰略定位與戰略競爭〉，《台灣研究》，2021年第3期，頁2。

¹³ Brooke Singman, "Biden Officials Believe China to Be 'Greatest Long-term National Security Threat' to the US, McCaul Says," *Fox News*, February 8, 2021, https://www.foxnews.com/politics/biden-national-security-officials-believe-china-greatest-long-term-threat-mccaul?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A%20foxnews%2Fpolitics%20%28Internal%20-%20Politics%20-%20Text%29.

¹⁴ Office of the Director of National Intelligence, "Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community," April 9, 2021, pp.6-8.

¹⁵ Mallory Shelbourne, "SECDEF Nominee Austin Affirms Threat from China, Will 'Update' National Defense Strategy," *USNI News*, January 19, 2021, <https://news.usni.org/2021/01/19/secdef-nominee-austin-affirms-threat-from-china-will-update-national-defense-strategy>.

要不損及美國利益，美中之間是存在合作空間的轉圜。睽其目的，主要在於形塑行為合理化並先為拜登強硬對中鋪墊，最大限度爭取盟友支持（特別是歐洲），而其中關鍵在於美國利益是否遭損的解釋權只能是美國，致使中國在國際政治環境下更趨被動。拜登對中的戰略籌謀，充分展現於2021年3月3日公佈的《國家安全戰略暫行指南(以下簡稱指南)》(Interim National Security Strategic Guidance)。¹⁶

《指南》對於中國「維持既競爭又合作」戰略基調。對此，美國國務卿布林肯解釋「與中國的關係，該競爭時要競爭，可合作時合作，如果一定要敵對就敵對。」¹⁷亦即美國戰略原則為「美中關係會在該競爭時競爭，能合作時合作，須敵對時敵對」。¹⁸根據拜登戰略構想雖然依舊維持強硬的政策框架，但還是明顯調整川普時期對中國立場，而其中最大差異是以「競爭」詞彙代替中國對美國構成的「威脅」。其戰略側重方向，包括：選擇以實力為後盾的多邊主義價值，明確對外要奪回國際領導地位、重振盟邦夥伴網絡，但首先是以實力與中國交往；誓言與各國共同制定新的全球規範與協議，並通過外交、軍事手段支持盟邦與夥伴，全面遏制中國；美國願與北京進行務實、以結果為導向的外交，致力減少誤解與誤判的風險，並歡迎中國在氣候變遷、全球公衛安全、軍備控制與核武不擴散等議題進行合作。但是，貫穿其間的是美國必須「以強而有力的立場與中國往來。」

儘管2013年後，中國調整「韜光養晦」戰略轉向大國邁進，由此從美國潛在戰略威脅變成現實戰略威脅。但拜登對外卻仍稱「中國不是敵

¹⁶ "Interim National Security Strategic Guidance," *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

¹⁷ 〈布林肯：美中當合作則合作 若一定要敵對就敵對〉，《經濟日報網》，2021年3月4日，<https://money.udn.com/money/story/5599/5293043>.

¹⁸ Simon Lewis & Humeyra Pamuk, "Biden administration singles out China as 'biggest geopolitical test' for U.S.," *Reuters*, March 4, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-blinken-idUSKBN2AV28C>.

人」，而是西方「經濟的競爭者」（economic competitor）與「體制的對手」（systemic rival），美中關係具多面性，有競爭、敵對和合作的元素；美中關係是以競爭為前提的廣泛雙邊關係；美國目標不僅是與中國接觸，而且要與盟友和夥伴接觸，利用國內優勢開展對中競爭並獲勝。¹⁹ 此舉顯然是為任何可能壓制中國的部署，先期取得道德制高點，裨益將責任歸諸於中國，而美國與其他民主國家合作，形塑全球新規範和協定，推進美國的利益和價值觀，即屬歷史的必然。不過鑒於《指南》標明「暫行」字樣，說明此僅為拜登根據目前情勢所做彈性應時規劃，對具體行為準則依舊保留高度調整空間。尤其美國對於中國的挑戰，最終會發展出何種因應對策，恐仍需要歷經若干期程互動，始得深窺其究竟。

二、從東亞、南亞到歐洲

川普通過標榜「美國優先」、強烈反對非法移民等具有濃厚民族主義色彩的選舉承諾，激起民粹主義思潮，既顛覆美國政黨政治遊戲規則，其脫出常理的不確定政治語言，更獲取美國民眾擁護。加上川普迥異直率、主動製造議題的個人風格，以及不依循傳統上由政府內部三權分立結構博弈、社會群體與個人彼此競爭共同影響政治外交決策的行事態度，²⁰ 致使美國對外戰略、政策充滿不確定性，尤其在國家交往中，「美國優先」成為最強指標，其既可犧牲與同盟國家利益，也相當程度衝擊美國與傳統盟國及友美聯盟的合作關係，造成美國聲譽損害。

拜登當選美國新任總統後，在許多方面逐漸轉變川普作法，但是「美國優先」結構性精神並未動搖，與其認為拜登可能予以揚棄，不如將之修正為「美國國家利益優先」更為實際，而此向來也是美國現實主義的戰略

¹⁹ “Department Press Briefing-April 26, 2021,” *U. S. DEPARTMENT of STATE*, April 26, 2021, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-april-26-2021/>.

²⁰ Graham T. Allison & Morton H. Halperin, “Bureaucratic Politics a Paradigm and Some Policy Implications,” *Theory and Policy in International Relations*, 1972, 24(S1), p. 47.

精髓。不過拜登認為自歐巴馬卸任以來，川普「美國優先」政策疏離美國盟友與夥伴，美國的世界信譽及影響力確實下降，有必要修補與盟友關係重新由單邊回歸多邊。²¹ 遂積極打造「盟伴體系」，力圖以「复合型陣營」、「規則制衡」等方式加大對中戰略競爭力度。²² 拜登除不斷強化「印太」戰略外，並著力構建美歐共同制中的聯合陣線，其中主要是以日韓澳菲泰同盟國為基礎、美日印澳四國機制（QUAD）、澳英美聯盟（AUKUS）為主體，積極爭取區域內外夥伴國，形構對中國的大弧形制衡架構，進一步提升在「灰色地帶」對中國進行軍事安全威懾能力。²³

睽諸拜登加大對中施壓的重要措施，包括：一是升級美日印澳「四方安全對話」機制，如在 2021 年 3 月召開該機制首屆領導高峰會，通過議題性合作以提升該機制影響力，雖然美日印澳皆稱該機制不會變為新的「北約」，²⁴ 但不排除未來在「印太」戰略框架中蘊涵更多「北約」的功能。二是全面強化「美日同盟」深度，構築美日「競爭力和韌性夥伴關係」。三是要求「北約」加大關注對來自中國的挑戰，加緊落實「北約 2030 倡議」以應對中國挑戰及中俄協作，²⁵ 並推促英國、法國、德國、加拿大等盟友，插手印太區域事務，如派遣海軍艦艇赴南海巡航及參加針對性聯合軍演。²⁶ 四是繼續推進「太平洋威懾倡議」等防務計畫，²⁷ 加強相關軍事

²¹ Hans Nichols, "Biden's Doctrine: Erase Trump, Re-embrace the World," *Axios*, July 12, 2020, <https://www.axios.com/joe-biden-doctrine-allies-matter-foreign-policy-d0d37753-6701-415b-b69-ab60d0354662.html>.

²² Joseph Biden, "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump," *Foreign Affairs*, March/April 2020, pp.64-65.

²³ "Biden Calls India's Modi, Seeks to Strengthen Regional Security through 'Quad' Grouping," *Dawn*, February 9, 2021, <https://www.dawn.com/news/1606377>.

²⁴ "Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan, March 12, 2021," *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/12/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-march-12-2021/>.

²⁵ Sara Bjerg Moller and Sten Rynning, "Revitalizing Transatlantic Relations: NATO 2030 and Beyond," *The Washington Quarterly*, Vol.44, No.1, pp.184-186.

²⁶ Carisa Nietzsche, Jim Townsend and Andrea Kendall-Taylor, Enlisting NATO to Address the China Challenge, *Center for A New American Security*, October 5, 2020,

部署。

參、印度參與美中印太競逐

經過前文概析拜登戰略思維、對外政策等與前任川普的差異性後，再逐一觀察美國在各領域同中國進行競合，當可更加深入瞭解當前美中競爭實況，並漸次構築出拜登抗中總體部署形貌，對未來賡續研究美中區域、甚至全球對抗趨向，或能提供挹注。而印度作為美國「印太」戰略重要組成，除建國前期因緣於現實主義在同中國互動關係可謂跌宕起伏，尤其為推行「前進政策」導致兩國衝突難戢，²⁸ 並從此與中國對邊界問題爭議不休。²⁹

誠然印度在處理陸路方向的地緣戰略取向，既有堅決守護不得更動的底線，也有基於地緣政略需要而適度彈性運轉空間，此明顯然表現於面對中國沉重全方位競爭壓力，印度不斷於緊張、舒壓、合作間輾轉反側，既施壓中國放緩對南亞周邊小國滲透力度，更不斷爭取爭取歐美國家同情以凝聚國際輿論重視，為尋求與中國透由非軍事途徑協調解決，確保雙方鬥而不破。不過印度亦深知若是一味抗拒中國崛起擴張趨勢，恐有獨木難支

<https://www.cnas.org/publications/commentary/enlisting-nato-to-address-the-china-challenge>.

²⁷ 王嘉源，〈劍指中國 美 2021 財年 NDAA 啟動「太平洋威懾倡議」〉，《中時新聞網》，2020 年 12 月 12 日，

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201212004024-260408?chdtv>.

²⁸ 印度的「前進政策」根源，係印度認為自己在西藏具有特殊利益，無論是英國殖民時期或印度獨立後，都將西藏當作隔離緩衝區。解放軍進入西藏後，使印度軍方突然感到來自北方軍事壓力，認為無疑是中方控制力向前大步推進，因此將中國視為強大的侵略獲益者。從 1961 年開始，尼赫魯命令軍方採取「前進政策」擴大控制邊界爭議地區領土，然而卻沒有給軍方足夠資源以應付可能來自中國的反彈。「前進政策」不斷蠶食土地，最終在 1962 年 10 月 20 日招致反擊，而歸於失敗。Neville Maxwell 著、陸仁譯，《印度對華戰爭》（北京：世界知識出版社，1981 年），頁 247。

²⁹ D. K. Palit, "War in High Himalaya: The Indian Army in Crisis, 1962," *New Delhi: Lancer International*, 1991, pp.106-107.

危險，遂充分運用本身貼近中亞的地緣優勢，以及俄羅斯力抗美歐聯手打壓實況，在不影響「戰略自主」前提下，靈活借助俄羅斯致力營造歐亞大陸路權地緣優勢的佈局。尤其在中俄必須聯合對抗以美國為首的西方圍堵戰略情境中，又似有意識地參與美日澳積極推動的「印太」戰略，甚至在莫迪強烈「東進」政策意圖驅策下，已然參加「四方安全對話」機制，不過在印度傳統「不結盟」意識主導下，其並未明確在區域競逐中選邊，印度雖然較前更多向美日澳「印太」安全體系傾斜，但是依舊保持中印俄三邊關係，如此既可迫使中國必須考慮對印度策略與行為準則，避免對印過度施壓而使其進一步倒向美日澳的戰略聯盟。

儘管美國一再表示中國與印度作為全球新博弈者的崛起，將會對 21 世紀地緣政治帶來相當影響，³⁰ 鼓勵印度崛起成為區域大國，加上美國、印度都對中國崛起具備相類似的防範意識，期望印度能成為足以託付大國責任的「淨安全提供者」。³¹ 但是印度畢竟因緣於地理位置緊鄰中國，需要多方衡量不同地緣條件和戰略需求，此即無以避免地框設住印度聯美制中的侷限性，加上印度並不願與美國過度親近，而可能受制於美方，故印度戰略最佳選擇即在保持對美友好關係的同時，不打破對中俄間的平衡。亦即對兩邊皆保持接觸及相當程度迴旋合作空間，並視區域形勢發展走向於美日澳、中俄兩邊周旋、趨吉避凶，以獲取國家最優戰略利益。

不過，自拜登主政後，美國加大對中國圍堵力度，主要呈現外交為重、軍事輔佐特徵。既然印度作為美國對中施壓重要環節，加上班公錯加勒萬河谷（Galwan Valley）邊境衝突始終未獲根本解決，印度對美國制中遂由消極避險轉趨積極態勢。謹將相關情況分述如次，藉供參考。

³⁰ Ananya Chatterjee, *India-China-United States: The Post-Cold War Evolution of a Strategic Triangle, Political Perspectives*, volume 5(3), 2011, p.89.

³¹ “Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy,” *Indian Navy*, 2015, pp. 81-82.
http://indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.Pdf.

一、外交方面

（一）積極參與「四方安全對話」

首先於 2021 年 2 月 18 日，美國、日本、印度、澳洲等 4 國外長參加由美方主導、重啟「四方安全對話」電話會議，除聚焦氣候變遷、疫情合作外，主要是再度重申推進「自由和開放的印太」願景。四國外長更達成共識，支持東協的中心地位，反對武力改變印太區域安全現狀。³²

其次是 2021 年 3 月 12 日，莫迪出席「四方安全對話」首次領袖視訊峰會。峰會為拜登執政後首度結合印度、日本和澳洲等盟國對中國釋放訊息，批評中國在南海單邊及違反國際法的軍事行動，要求中國放棄專制與壓迫，遵守國際規範。而觀諸莫迪與會發言內容亦充分展現大國崛起雄心壯志，其指出四國因民主價值觀及對自由、開放、包容的印太地區的承諾而緊密團結，使得該機制已然成熟為穩定印太地區重要支柱。³³ 莫迪認為議程涵蓋 COVID-19 疫苗、氣候變遷與新興科技等領域，讓「四方安全對話」成為推動全球更好發展的重要力量，而上述願景「是印度古老 Vasudhaiva Kutumbakam 哲學的延伸，這個哲學將世界視為一個大家庭」。

34

再次是 2021 年 9 月 24 日於美國華盛頓出席首次面對面「四方安全對話」峰會，莫迪表示拜登領導的美國已然更加鞏固擴展印美關係及與世界民主國家擴大合作，未來世界格局將進入轉型期，印度承諾與美、日、澳

³² 〈美國重啟四方安全對話 週四舉行線上會談〉，《德國之聲中文網》，2021 年 2 月 18 日，<https://www.dw.com/zh/美國重啟四方安全對話-週四舉行線上會談/a-56606345>.

³³ 〈4 國峰會 莫迪：四方安全對話已成印太穩定支柱〉，《中央通訊社網》，2021 年 3 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103120371.aspx>.

³⁴ Vasudeva kutumbakam 是印度教文本 Maha Upanishad 中的短語，意為「世界是一個家庭」，該術語源於古梵文瓦蘇戴瓦，意味著永恆的現實。而 kutumbaka，意為「家」。另種拼寫中，vasudha 的意思是地球。此種表達整體含義皆為—世界、宇宙或現實都是一體的。它除被刻在印度議會大樓的入口處，更是印度外交常用詞句。“Vasudeva Kutumbakam,”Yogapedia,<https://www.yogapedia.com/definition/6372/vasudeva-kutumbakam-yoga>.

共同捍衛印度-太平洋地區民主。³⁵

(二) 加強與美國外交互動

印度除配合「四方安全對話」機制升級與增溫措施外，美印雙邊高層官員互訪活動同樣益趨頻密，謹將重要晤訪與要點製表如下：

表 1：2021 年美印高層互訪概況

日期	參與官員	地點	活動概要
3月20-21日	美國國防部長奧斯汀、印度外交部長蘇杰生、國防部長辛赫	印度	1、強調在當今瞬息萬變的國際情勢中，印度是日益重要夥伴，將藉由區域安全合作、軍方互動及國防貿易提升美印主要防衛夥伴關係。 2、擴大跨軍種的軍事交往、資訊共享、國防新興部門合作及後勤相互支援。
5月24-28日	印度外交部長蘇杰生、美國國務卿布林肯、國家安全顧問沙利文、國防部長奧斯汀、貿易代表戴琪、國家情報總監海恩斯	美國	1、就進一步發展戰略和防務夥伴關係進行全面對話，針對當代安全挑戰交換意見，並重申美印對維持自由和開放的印太地區，以及加強美印主要防務夥伴關係的承諾。 2、美印貿易、技術和商業合作是戰略夥伴關係的核心，加強該等領域合作對後疫情經濟復蘇至關重要。期待美國在知識產權問題上，提供高效的供應鏈支持。
7月27-28日	美國國務卿布林肯、印度總理莫迪、外交部長蘇杰生、西藏流亡政府代表仲瓊歐珠	印度	1、美國和印度都對中國日益增長的影響力感到擔憂，對於中方指責「四方」機制是遏制中國的軍事聯盟，印方直皆回應指別的國家所做的事情不應該就被認為是針對某個特定國家。 2、美國希望在阿富汗已經投資數十億美元的印度，於美國撤軍後，能積極參與穩定阿富汗局勢。

³⁵ 〈拜登白宮主辦面對面四方峰會 在中國勢力日增背景下討論合作〉，《美國之音網》，2021年9月25日，
<https://www.voacantonese.com/a/biden-plays-host-to-in-person-quad-leaders-summit-20210924/6245179.html>.

11 月 22 日	美國貿易代表戴琪	印度	出席美國-印度貿易政策論壇（U.S.-India Trade Policy Forum），表示此行主要目標是完成路線修正，美國即使不參加「全面與進步跨太平洋夥伴關係協定」（CPTPP），也有多種機會與印太地區盟友進行合作，應對中共非市場經濟政策。
-----------	----------	----	---

資料來源：〈美防長奧斯汀首訪印度 會談聚焦兩國對中擔憂〉，《聯合新聞網》，2021 年 3 月 20 日，<https://udn.com/news/story/6809/5332293>、〈印度外長訪美受超常規接待 會見一系列美國高官〉，《法國廣播網》，2021 年 5 月 29 日，<https://www.rfi.fr/tw/政治/20210528-印度外長訪美受超常規接待 會見一系列美國高官>、〈布林肯訪問印度擴大印美夥伴關係〉，《美國之音網》，2021 年 7 月 29 日，<https://www.voacantonese.com/a/blinken-visit-to-new-delhi-expands-indo-us-partnership-2021-07-28/5983092.html> 等，由作者彙整製表。

由上表明顯得知，美印雙邊戰略合作關係正不斷強化，惟其中亦可看出印度依舊堅持「戰略模糊」立場，即印度仍關注於多邊機制性合作，而不願針對特定事務同美國選邊，如儘管印度憤懣中國崛起施壓，卻始終不願明確表態與美共同抗中；美國希冀印度對阿富汗問題承擔更多具體重任，然或因牽涉俄中因素，以及避免捲入複雜地緣競爭而損害自身利益，故印度總是實問虛答，充分展現「戰略自主」特質。

二、軍事方面

拜登上台後，已與盟國、夥伴舉行多次聯合軍演，對中國擴張行為直接施壓，其中印度參與的相關演訓情況詳如下表：

表 2：聯合各國展開針對性軍演

參演國家	演習日程	實施地域	演訓科目
美國、印度 「PASSEX」 聯合軍演	2021年3月 28日至29日	印度洋東 部	除印度自製多功能匿蹤巡防艦什瓦利克號外，印方空軍首次派戰機參與海上軍演。美方則由羅斯福號航艦打擊群參演。據印度海軍透露，印度空軍戰鬥機首次同美國海軍在靠近印度海岸演練空中攔截等近岸防空技能。
美國、日本、 印度、澳洲、 法國「拉佩魯 茲」海軍演習	2021年4月 5日至4月7 日	孟加拉灣	由法國主導，羅斯福號航空母艦打擊群、法國海軍拉佩魯茲號巡洋艦、印度 P-8I 巡邏機與潛艦，以及日本、澳洲海軍軍艦，共同在孟加拉灣舉行演練。演習科目包括水面戰、防空戰與防空演習等系列行動。
法國、印度、 阿拉伯聯合大 公國舉行「瓦 魯納」多國海 上軍演	2021年4月 25日至4月 27日	阿拉伯海 波斯灣	法國航母戴高樂號航艦打擊群與印度加爾各答級驅逐艦、阿聯海軍舉行海上聯合軍演。
印度、英國海 上聯合軍演	2021年7月 23日	孟加拉灣	雙邊海上演習的目的是磨練兩國海軍在海上領域共同行動的能力，且由於「伊麗莎白女王」號航母打擊群在印度洋的存在，演習科目即涵括反潛、反空和反水面作戰。

<p>美國、印度、日本、澳洲「馬拉巴爾 2021」演習</p>	<p>2021 年 8 月 26 日起</p>	<p>關島周邊的菲律賓海</p>	<p>由美國海軍主辦，將分 2 個階段進行。其中第一階段由 4 國海軍在菲律賓海共同行動，加強海上聯合作戰、反潛作戰、空戰、實彈射擊、海上補給、跨甲板飛行操作和海上攔截操作等技能，以及海軍特種作戰部隊應對不規則的海上威脅。</p>
<p>美國、印度、澳洲、加拿大、日本、韓國「海龍-21」聯合反潛演習</p>	<p>2022 年 1 月 5 日至 15 日</p>	<p>關島安德森空軍基地附近海域</p>	<p>美國海軍 P-8A、澳大利亞 P-8A、印度 P-8I、日本 P-1、韓國 P-3C 和加拿大 CP-140 等潛機悉數登場。美國海軍派出一艘洛杉磯級核動力攻擊潛艇擔任假想敵。演習主要分為陸上訓練、跟蹤模擬目標和跟蹤潛艇 3 個部分進行。</p>
<p>美國、印度、日本、澳洲、英國、韓國等 47 國「米蘭-2022」跨國聯合海上軍演</p>	<p>2022 年 3 月 1 日至 4 日</p>	<p>孟加拉灣</p>	<p>1、軍演的目的在於確保海上航行安全與、航道開放與航行自由，除了一般海上反恐、人道救援外，還會演練兩棲登陸、聯合作戰、艦隊防空等項目；甚至挑明是針對「中國在印度洋的滲透」，「各國除了相互幫助之外，更要設法阻止中國繼續在印度洋地區水域的欺凌行為」，等同是印度洋版的「抗中大聯盟」。</p> <p>2、韓國首次出席此項軍演活動，派出「仁川級」巡防艦（Incheon class frigate）「光州號（FFG-817）」參加。</p>

資料來源：〈對抗中國威脅 奧斯汀訪後印度美國聯合軍演〉，《中央通訊社網》，2021 年 3 月 29 日，
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103290163.aspx>、〈英印海軍在孟加拉灣舉行聯合軍演〉，《法國廣播網》，2021 年 7 月 23 日，
<https://www.rfi.fr/cn/亞洲/20210723-英印海軍在孟加拉灣舉行海上聯>

合軍演、〈鎖定反潛！美日印澳「馬拉巴爾 2021」海上軍演第一階段今展開〉，《newtalk 網》，2021 年 8 月 26 日，
<https://newtalk.tw/news/view/2021-08-26/626813> 等，由作者彙整製表。

綜觀上表可知，2021 年至 2022 年 3 月印度參與同美國相關的聯合軍演，無論強度與廣度皆明顯升高，並呈現以下特點：一是自 2020 年同意澳洲海軍於時隔 13 年後重歸「馬拉巴爾」演習後，與美日印澳「四方安全對話」機制相對應的準軍事協作，業已成形。二是呼應美歐聯合打造的跨大西洋制中陣營，法、英、荷、德等北約成員國，相繼派遣軍艦進入印太區域，印度領會美國戰略企圖，非僅參與多國聯合軍演，甚至無須美軍介入而有能力與個別北約國家如法、英單獨舉行軍演，彰顯印度海軍與外來艦艇協作演訓能力，已然大幅提升，對中示威意圖明顯。另個關注焦點為韓國首度參與美印等國聯合海上軍演，除彰顯其致力貢獻「印太」區域和平穩定的決心外，未來是否可能更積極投入類似 QUAD 等區域安全機制，某種程度加強與印度在各領域「圍中」合作，值得持續觀察。

肆、面對美中競逐升溫的可能抉擇

在美中全方位競逐中，印度始終扮演重要角色，其北倚中國、南出印度洋中心的地理位置，天然成就其特殊關鍵地緣優勢。加以莫迪執政以來展現出「印度崛起」的強烈意志，非僅在經濟發展、軍事實力等方面快速提升，更引人矚目的是跨出東南亞邁入亞太，致使印度國際地位大漲。儘管印度堅守「戰略自主」、「不結盟」基本國策，但是觀察在拜登主政後與中國激烈競爭態勢中，莫迪表現出的熱切期待，特別是分別在「四方安全對話」視訊與實體高峰會，莫迪罕見的多次措辭強烈發言，或許某種程度透露印方期待在新冠疫情肆虐全球客觀情勢下，有更加傾向美國的跡象，進而從美國獲取更多利益以增強其在疫苗對抗中，力壓中國。然則仍需注意印度並非就此傾向美國，2022 年 2 月爆發的俄烏戰爭，面對西方陣

營對俄羅斯各種制裁，印度總是力扛各方壓力選擇不選邊，甚至為自身利益考量逆向大幅購買俄產能源。加以印度與美國間本即存在若深度參與「印太」戰略即違背其「不結盟」外交傳統、高度保護國內企業與美方存在經濟利益分歧等窒礙。尤其是美國冀望通過加強對印合作，始之成為美方於印太地區甚至全球對抗中國的砝碼，而印度則預期通過美國支持以提升國際地位，實現國家戰略利益訴求，惟亦忌憚因與美國過從太近最終在中美博弈中入局。其次鑒於中國地區影響增溫，印度不願過多參與中美競爭而影響自身發展周邊外交。處此情境中的印度究竟會做出何種戰略選擇，作者依據中美競逐態勢及印度於國際秩序變動中的作為，嘗試提出印度或可思考戰略抉擇。

一、加速與東南亞區域整合

對於區域的認知，學界迄無統一義，如 Joseph S. Nye Jr. 主張區域為「由一種地緣關係和一定程度的相互依存性聯結在一起的有限數量國家。」³⁶ 王逸舟則引述 Spykman 的觀點「專門的地緣政治區域並不是由恆定不變的地形所規定的地理區域，而是一方面由自然地理所決定，另一方面由實力中心的動態轉移所決定的戰略區域。」³⁷ 不過在說明印度同東南亞兩大區域加強地緣互動前，須先理解以地緣為優先考慮的區域合作，本身具備顯著的距離特徵，蓋空間遠近為決定地緣威脅程度重要因素之一，特別是身為小國者對於周邊環境界定出的地緣政治安全現實，尤為敏感與焦慮，³⁸ 故原則上若是面對共同的地緣安全，緊鄰性空間特質較易促成地緣戰略合作可能，儘管地緣威脅同樣極易阻礙共同空間類的協同關係。³⁹

³⁶ Joseph S. Nye Jr., "International Regionalism: Readings," *LITTLE BROWN & COMPANY*, November 1968, p. 52.

³⁷ 王逸舟，《國際政治析論》（台北：五南圖書出版公司，1998年），頁145-146。

³⁸ 儲新宇，〈試論中小國家參與區域合作的動因—利益社會性視角下的經驗分析〉，《當代世界與社會主義》，2012年第5期，頁129-132。

³⁹ 曹長智，〈淺析中國對東盟的睦鄰友好及區域合作政策〉，《南方論刊》，2010年第3

然而位於亞洲西南部南亞核心區的印度及亞洲南部的東南亞，因地理緊密毗鄰，且以人口、資源、實力等各項地理因素形成的政治、經濟格局地域分佈及空間關係，即決定兩大區域間的政經互動與國家地緣戰略制定方向。實則證諸印度近年來的多般部署與作為，其與東南亞區域整合互動方式既靈活又多元，甚至取得某種程度進展，如在安全方面，印度自 1991 年起，即與東南亞個別國家舉行雙邊或多邊各式軍演，甚至對新加坡出借軍事訓練基地。尤其 1994 年印度與越南簽署首份防務合作協議後，⁴⁰ 印度更加積極投入東協防務多邊安全機制，藉以深化彼此在軍事安全領域的互信合作。其中尤重發展與越南、新加坡、印尼防務安全關係，如 2018 年 5 月，莫迪出訪印尼時承諾雙方戰略國防夥伴，將強化軍事與海上合作，並繼續推動發展基礎設施的合作，尤其印度將投資發展印尼沙璜深水港及安達曼與尼古巴群島，⁴¹ 鑒於兩者正扼住麻六甲海峽，印度戰略意圖不言可喻。此外，印度更得以使用越、星、印尼的港口、機場，作為軍事船艦與戰機後勤補給基地，凡此足證印度對東南亞區域安全用心深遠。

「隨著印度在地區與全球地位的持續提高，印度正在不可避免地這一廣大地緣政治和經濟空間的中心移動。」⁴² 基此，印度戰略目標特別置重於推動世界多極化轉為推動亞洲多極化，而「印太」概念剛好契合此變化趨勢。⁴³ 依據現實主義理論，權力要素是構成國際關係「安全困境」、

期，頁 10-11。

⁴⁰ Sumit Ganguly 著，高尚濤譯，《印度外交政策分析：回顧與展望》（北京：世界知識出版社，2015 年），頁 121。

⁴¹ 〈兩印領袖會面 強化印太戰略合作〉，《中央通訊社網》，2018 年 5 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201805300418.aspx>。

⁴² Rory Medcalf, "Mapping our Indo-Pacific Future: Rory Medcalf's public lecture," *Head of the ANU National Security College*, May 21, 2018, <https://nsc.crawford.anu.edu.au/news-events/news/12677/mapping-our-indo-pacific-future-rory-medcalfs-public-lecture>.

⁴³ Raja Mandala, "Rearranging the BRICS," *The India Express*, September 5, 2017, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/raja-mandala-rearranging-the-brics-rics-summit-2017-brics-xiamen-narendra-modi-india-china-4828862/>.

均衡等重點安全議題的來源，而以中國區域崛起對區域政治、經濟、安全等整體地緣格局的影響，為戰略思考背景，圍繞印度與東協共同應對中國的安全關係、印度與東協共同開展同中美日等大國博弈，就成為推動南亞、東南亞區域協調合作的重要動因。不過隨著印度、東協日益發展，兩者的自我認知及對外戰略都相應出現變化，如印度「東進」已然不再滿足於本身勢力覆蓋東南亞，亞太區域將是印度今後更廣域的战略揮灑空間，且能夠因此使得印度更加貼近「印度作為世界大國」目標。而東協為維護其「中心地位」及本身的對外戰略自主價值，一方面積極建構東協核心化地區安全機制，如東協地區論壇、東協外長系列會議機制、東協政治安全共同體等。另一方面東協對於美國加強介入東南亞事務，其實與其應對中國崛起同樣深具戒心，唯恐在美國強勢主導與勢力進入，通過各類雙邊外交或互動關係，建立由美國主導的地區安全機制，被迫唯命是從而無法自拔，而這正符合東協「大國平衡」戰略對大國勢力「捲入」而非「主導」的精神，東協也以諸多機制設法約制美國勢力在東南亞的擴張。

面對如此緊密地緣關係，作者假設：東南亞在面對中國、美國等大國競爭壓力時，選擇相對溫和的印度作為平衡槓桿，有利於維繫東南亞地區在大國競逐中相對穩定格局。印度則藉由自 1991 年以來即與東南亞建立鎮密戰略關係，若通過進一步整合南亞與東南亞地理概念，使成為相依整體，對印度言既得以形成對中國地理大包圍，東南亞同樣能擺脫身處「印太」戰略「中間地帶」的窘境。

首先需要瞭解兩者間可能的區域整合，並非涉及領土兼併、主權易主等硬性結合，而是透過更加緊密合作關係，不斷提升意識與實務的融合。美國政治學者米爾納（Helen V. Milner）就明確指出某個特定地理範圍內的國家或區域為獲取共同利益目標，願意調整本身行為，以凝聚成區域間集體行為，從而產生有效力量以適應區域當前及未來需求。⁴⁴ 再輔以兩個

⁴⁴ Helen V. Milner, "International Theories of Cooperation Among Nations-Strengths and Weaknesses," *World Politics*, Vol. 44, No. 3(April 1992), pp. 466-480.

(含以上)國家或區域由於地理位置接近而產生政治關係的「地緣」概念，就可以理解由地緣相近的地理板塊為單元進行劃分之後，在其涵蓋範圍內的國家和區域相對比較容易放緩防禦心態，而進行戰略性資源開發、經濟貿易、社會文化交流等合作，而由此取得互信互賴後，再通過國家共同體展開政治、經濟、安全一體化的區域合作。所以依據區域合作發展經驗觀察，東協已然成為區域合作的成功典範。

印度與東協之間的合作早自 1991 年就已展開，近年來隨著印度戰略規劃從「東望」深化轉向「東進」，兩大區域間合作也由早期以經貿為主，延伸至政治、安全、社會，甚至相當程度的軍事領域，而促成雙邊區域合作內容升級的主要動力，就是對中國崛起共同存在的恐懼與猜忌。但是南亞與東南亞是否就能實現真正的地緣區域合作，對此應瞭解構成地緣區域合作主體為基於地緣關係的多國聯合體，以及由此透過政策支持運作方式所成立中央協調機構。須知由多國組成中央聯合協調機構的性質主要是基於地緣區位優勢，而不是源自於對主權讓渡，也就是藉著它是國家層級的多國政府進行區域合作的平台，通過非強制性、開放性與協調一致性，達到對外與大國進行地緣博弈及增強自身國際影響力，對內實施關稅、貿易、安全等同盟合作。此種地緣區域合作模式符合印度與東協要求戰略自主、大國平衡的需求，雖然組織結構較鬆散，對外合力相對呈現彈性而非剛性，區域合作綜合力量較易分散，但是可免除東南亞對歷史印度威脅的疑慮。

儘管印度與東南亞國家合作經驗深遠，對單一國家或許已具備準同盟性質，惟即使目前已有「東協+1」存在，但是真要如同前述般，共同組織中央聯合協調機構的區域多國聯合體，實現兩大地理區塊完全合作，僅憑中國威脅單一因素，恐仍力猶未逮。不但印度本身有其大國戰略盤算，即使東協成員國的地緣立場同樣難以統一。不過根據合作原則、運作方式等內涵的不同，地緣合作機制可區分為高強度的地緣區域合作、地緣次區域合作、地緣經濟合作區等三個層次。而鑒於印度已經加入大湄公河次區

域經濟合作(GMS)運作，如2000年與GMS五國簽訂《恆河—湄公河合作計畫》，2011年時任總理辛格表示研商建設「湄公河—印度經濟走廊」，進一步擴大與GMS五國合作。印度可先積極參與地緣合作空間層次第二層的GMS地緣次區域合作，與東協國家間培養更嫻熟、更穩定的安全戰略互信，則不無可能邁向最高階層的地緣區域合作。

二、與美國「印太」戰略有限對接

依據印度自身設想的印太實為其「東進」政策擴展版，致使參與「印太」戰略既得相當程度削弱中國對南亞周邊地區影響競爭力，維持印度自身既有的地區優勢外，亦可發展與其周邊國家關係及深化印美關係。然基於印度「戰略自主」的實用主義思維邏輯，其與美國於貿易、能源、基礎設施建設及軍事安全達成多項投資安排與協議的同時，亦積極爭取在傳統合作夥伴與美國間尋求戰略平衡，拒絕因發展印美關係而冷處理與俄羅斯、伊朗等國家關係，表現於現實層面即出現加進對接「印太」戰略之際，印度絲毫不忌諱美國反對，斥資數十億美元購買俄羅斯S-400防空導彈系統，且即使面臨美國對伊朗制裁措施，印度同樣忽視美國威脅，堅持進口伊朗石油。⁴⁵ 可當各方皆判斷印美將將發生齟齬時，印度卻又頻繁加入美國主導「四方安全對話」機制的防務安排，並選擇與美國共同高調抨擊中國國家制度，政策輿論日益增加關於價值觀表述，明顯呈現傾向美國主導「價值觀」態勢。⁴⁶ 尤其是新冠疫情發生後，印度配合美方展開內外輿論宣傳批判，大肆渲染「疫情傳播污名化」、疫情擴散根源於中國政治體制不透明等言論，極大程度挑戰對中國的意識形態爭鬥。⁴⁷ 印度於安全層面

⁴⁵ 李如意，〈最嚴厲懲罰？特朗普對印度「動手」了〉，《北京日報網》，2019年2月10日，<https://ie.bjd.com.cn/a/201902/10/AP5c5fe68ae4b03921ac503bac.html>。

⁴⁶ 樓春豪，〈印度對華政策的轉變與中國的政策反思〉，《現代國際關係》，2020年第11期，頁27。

⁴⁷ 林民旺，〈新冠肺炎疫情下印度的大國外交戰略〉，《當代世界》，2020年第9期，頁34。

則借重美國影響力及日印澳軍事防務合作，並靈活運用政治上多重的雙邊、多邊機制，打破過往冷處理應對南海問題方式，於 2021 年 9 月美日澳印「四方安全對話」領袖實體峰會，藉由《聯合聲明》方式，公開表明印度決心因應南海海洋秩序的安全挑戰。⁴⁸

不過作者認為印度最期望透過美國主導「印太」戰略達成的國家目標，實係取代中國在國際經貿活中的關鍵供應鏈角色，此種戰略期待將使印度與美、日、澳，甚至歐洲大國互動選項中，經濟成分佔比遠高於政治、安全、軍事方面的付出。一方面，印度出於對中國「一帶一路」倡議審慎懷疑態度，咸認「帶路」倡議將加深原本逆差嚴重的中印貿易更加失衡，從而削弱印度對東亞、南亞區遇影響，復高度忌憚「帶路」旗艦項目「中巴經濟走廊」對印巴關係造成直接影響，不利印度制霸南亞的絕對優勢。特別若是有限度對接「印太」戰略，則該戰略多項經貿安排皆係針對反制「帶路」倡議的海上絲路計畫，相當程度將對印度製造壓力。另一方面，中美經貿摩擦疊加新冠疫情，導致逆全球化趨勢加劇，特別是隨著中美競逐不斷升級，美國對中國經濟領域壓制已由貿易蔓延至產業、科技、金融等領域，雙方經濟脫鉤風險隱然顯現。在產業領域，供應鏈轉移難度高度連結產業產品複雜程度，中國在專利密集型行業資本品及中間產品方面，受到中美經貿摩擦衝擊較深遠，而新冠疫情則進一步刺激高端複雜產品行業加快轉移出中國境內。儘管在科技領域中美技術脫鉤對於市場層面而言，確實存在相當大的阻力，惟美國強勢推動科技脫鉤，嚴重擠壓中美科技合作空間，即使在可預見的未來也不樂觀。雖然現階段金融領域脫鉤風險總體仍屬可控，但是新冠疫情卻使中美於貨幣合作方面逐漸露出脫鉤徵兆。

49

⁴⁸ 江今葉，〈四方安全對話聲明 美日澳印關切印太安全、海洋秩序挑戰〉，《中央通訊社網》，2021 年 9 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109250071.aspx>。

⁴⁹ 渠慎寧、楊丹輝，〈逆全球化下中美經濟脫鉤風險的領域與應對策略〉，《財經問題研究》，2021 年第 7 期，頁 102。

前述中美間客觀戰略環境變幻，相對刺激印度嘗試與中國經濟脫鉤以緩解中印間貿易逆差鴻溝，並借助與美國經濟合作以完善升級印度全球供應鏈，試圖循此超越仍處疫情條件下的中國全球供應鏈。同時，印美日澳的雙邊及多邊經濟合作亦提供印度相當可觀經濟收益，使其得以相對有效對沖中印貿易失衡的負面影響。復因，中國大量企業受新冠疫情影響被迫停工，導致出口交貨延遲，境內外企業中下游企業生產斷鏈，再緣於疫情嚴重迫使多數國家地區實行隔離封城，造成失業率提升、工資水準下降的雙重壓力，相應降低社會群體對相關產品的消費需求，致使中國全球供應鏈遭受相對嚴重影響。⁵⁰ 鑒此，莫迪試圖趁中國供給側出現暫時下滑趨勢，再結合「印度製造」計畫，積極提升印度全球供應鏈的地位。對此，印度一則加入美國主導的印太經濟網絡（包括日本、新加坡、韓國及越南），與上述國家共同重構全球供應鏈，藉以解除包括治療新冠疫情重要醫療用品的出口禁令；⁵¹ 其次，印度通過承諾修改印度勞動法特別要求、延遲數字交易徵稅等方式，積極尋求吸引 1,000 餘家美國企業海外分支機構，遷往印度；⁵² 再者，印度致力於國內市場推銷本國產品，並配合提高中國半成品或成品關稅等措施，拉抬「印度製造」地位。⁵³ 此外，印度積極爭取美、日同意通過稅收優惠與修改法律法規，刺激推動本國企業將其原設置於中國的分支機構遷至印度。美國與印度更以國家安全為由，頻繁審查中國投資項目，特別是 2020 年 5 月中印爆發邊境衝突後，印度海關對進口中國產品實行 100% 檢查。⁵⁴ 印度亦逐漸將對中經濟問題政治化，

⁵⁰ 劉瑤、陳珊珊，〈新冠疫情對全球供應鏈的影響及中國應對—基於供給側中斷與需求側疲軟雙重疊加的視角〉，《國際貿易》，2020 年第 6 期，頁 54。

⁵¹ Michael R. Pompeo, "Secretary Michael R. Pompeo at a Press Availability," *U. S. Determination of the State*, October 21, 2020, <https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-15/index.html>.

⁵² 〈印度尋求吸引超千家美企海外分支落戶〉，《人民網》，2020 年 5 月 8 日，<http://world.people.com.cn/n1/2020/0508/c1002-31701225.html>。

⁵³ 同註 46，頁 36。

⁵⁴ 同註 46，頁 35。

如 2020 年 7 月，印度以與中國軍方有聯繫為由，限制監控 7 家中國企業。

55

綜合前述可知，印度面對中美競逐益趨高漲的當下，於堅持「不結盟」、「戰略自主」前提內，確可有效規避安全、軍事等敏感領域選邊站隊的尷尬，復得於國際經貿領域坐擁美國主導「印太」戰略優勢，逐漸蠶食中國崛起的經濟支柱，相對增強本身大國崛起的實力與資源。故未來印度在中美競逐中仍將停留於宣示立場、配合演出的現狀，實際操作面不至於超脫軍演層次，然對中經濟層面競爭，則將傾力放手一博，此亦為爾後觀察重點之一。

伍、結論

回顧 2020 年美國總統大選時，諸多媒體評論泰半指稱拜登相對於川普將是軟弱的領導者，尤其在對中問題上可能多所退讓。可睽諸拜登執政以來的表現，卻斷非如此。從前列內文種種似可初步蠡測拜登對外戰略形貌，首先是依舊延續置重「印太」以圍堵中國的策略，須知拜登曾為歐巴馬任內副總統，歐巴馬「重返亞洲」、「再平衡」戰略雖遭川普棄置，但是拜登當前所做既沒有否定川普的「印太」戰略，反而以此為基礎，進一步結合「重返亞洲」戰略精髓，使美國於印太區域更有能力應對中國。其次是揚棄川普獨尊美國利益、輕忽盟友價值的作法，盡力修補與盟國、戰略夥伴間合作罅隙與疑慮，而其上任後即優先推動美日、美韓高層會晤及相繼舉行與日韓高峰會，戰略意圖明顯在致力穩固島鏈圍堵中國。再者為奠基於鞏固雙邊以更靈活運用多邊功能，其中除賡續彰顯美日印澳「四方

⁵⁵ 包括中國電子科技集團及其在印度安德拉邦投資建設的光伏設備製造廠、新興際華集團及其投資的新印度鋼鐵公司、阿里巴巴、騰訊、華為和上汽公司等，參見：蔡碧月，〈下一步制裁？印度列出阿里巴巴等 7 家「中資軍方企業」〉，《yahoo 新聞網》，2020 年 7 月 20 日，<https://tw.sports.yahoo.com/news/下一步制裁-印度列出阿里巴巴等7家-中資軍方企業-063435095.html>。

安全對話」機制外，尤以積極推動 G7 峰會就其代表性，一是藉此表明「美國回來了」，「美國優先」不再是橫互其間的障礙；二是對歐洲盟友釋出善意，美歐將平等相待，美國不再強加自身意志於對歐關係；三是引導其他 6 大工業國，逐步邁向美國構築對中國進行全球競和的框架中，如投入巨額援助資金與批量疫苗，以反制中國的「一帶一路」及「疫苗外交」。

由內文陳述中，美國制中動作頻仍且幅度極廣，尤其是外事出擊力道強勁。睽其目的在重新打造美國主導西方世界的領導地位，重新贏回傳統盟友及新戰略夥伴對美國的信任，與各國共同制定新的全球規範與協議。不過此舉並非對川普政策的否定，而是扭轉因其不確定性，所導致對現有國際秩序的某種混亂。故有別於川普強調美國軍武力量，拜登首重外交且不排除在符合國家利益時，與競爭對手合作，展現其「鬥而不破」的務實與彈性。拜登領導下的美國，如今所展現的或可稱之為「補 4 年的課」，其何嘗不是在快速蓄積抑制中國的「勢」。而在美中全方位競逐中，印度始終扮演重要角色，加以莫迪執政展現「大國崛起」強烈意志，非僅在經濟發展、軍事實力等方面快速提升，更引人矚目的是毅然跨入亞太，致使印度國際地位大漲。儘管印度依舊堅守「戰略自主」，但是觀察在拜登主政後與中國激烈競爭態勢後，莫迪就表現出特別熱切的期待，尤其對「四方安全對話」機制更是傾力支持，足證莫迪期盼借助美國拜登政府力壓中國，且擺脫川普時期對印度的經濟制裁干擾的機會，同樣能蓄積印度應處中國的「勢」。

然則如風雲變化般難以逆料的是新冠疫情對印度造成嚴重傷害同時，亦為印度帶來額外戰略獲益。蓋印度原即於「印太」戰略架構中適度擺盪，在關鍵議題中拒絕選邊，美國及印太強國對此咸感無奈，然則國際經濟結構中至關重要的中國供應鏈部分，卻於疫情嚴重期間出現斷鏈危機，尤其在美國刻意形構供應鏈「去中國化」推促下，印度彷彿瞬間找到其在「印太」戰略中美激烈競逐中的正確位置，那就是供應鏈取中國而替

代之。當然此種戰略作為斷非短時期所能竟全功，加以印度外資投資環境頻受外界詬病，如國家安全審查既無成文制度亦缺明確法規，導致大量以威脅國家安全為由被拒投資的失敗案例，加上市場准入退出與稅率難度相當高，且印度腐敗嚴重問題與其政黨本身缺陷，以及個人集權、家族政治有直接關係，相對影響國外投資者信心。未來印度如何持續透過推動經濟改革，使其投資制度環境不斷改善，以真正吸引中國供應鏈外國企業分支機構轉移至印度，將是決定印度能否快速崛起的關鍵因素。

另誠如作者主張，印度在外部情勢依舊嚴峻的當下，若想儘快增加大國影響地位，並於拜登以對抗中國為核心的全球戰略及對外政策主軸中，繼續扮演吃重角色，關鍵的戰略抉擇就是進一步推促與東南亞區域整合，蓋無論是東亞主義、東協主義等的區域發展概念，許多關於定義「廣義東亞」是包括東南亞、東北亞，但不包括南亞，雖然印度已然成為「東協+」、東亞峰會成員，惟本質仍屬於附加式。印度倘若能更加著力與東南亞深層次整合，使得南亞+「廣義東亞」成為可能，進而實現益形廣泛的戰略「東南亞（東亞+南亞）」，則非僅將擁有更多與中國競爭的資源與奧援，甚至得以於印太區域凝聚更高強度的主導價值。當然不可諱言，此種地緣戰略形構仍需假以時日多方努力，但是就當前印度可選擇的有限的發展道路觀察，實不失為印度醞勢再起，成就引領區域大國地位的捷徑之一，未來動向不可小覷。

責任編輯：吳家綺