

冷戰後印緬海上軍事安全合作評析

彭念、張棋炘*

冷戰結束後，印度逐漸轉變對緬政策，從過去以指責緬甸軍政府及支持緬甸民主運動，轉而尋求更多良善接觸。印度認為若能加強雙方合作並建立良好關係，不僅有助於開啟亞太與東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 簡稱東協) 會員國的陸路交通連結，亦將便利印度、亞太及東協國家之交流。除此之外，更能共同抑止印緬邊境地區反政府的武裝襲擊活動。¹ 在軍方推動下，印度決定與緬甸軍政府展開謹慎接觸，以便獲得緬甸的支援來促進東北部地區的穩定。² 1992年，印度提出「東望政策」(Look East Policy)，試圖加強與東南亞各國的經貿聯繫，提升印度在該地區的經濟及戰略影響力，而緬甸則是印度進入東南亞的門戶，透過緬甸建立印度與東南亞地區的地理聯繫，將有助於雙方商品、服務及人員的流動，這反過來又會強化印度在該地區的影響力。³ 對於緬甸而言，改善與印度的

* 彭念為香港浸會大學政治及國際關係學系博士候選人；張棋炘為國立清華大學亞洲政策中心助理研究員。

¹ Col R Hariharan, "India-Myanmar-China relations", Asian Tribune, Jun 22, 2007, <http://www.asiantribune.com/index.php?q=node/6641>

² Renaud Egretreau, India's Ambitious in Burma-More Frustration than Success?, Asian Survey, Vol. 48, No. 6, November/December, 2008, p.941.

³ Ann Koppuzha, India's Myanmar policy-An Alternative Roadmap, IPCS Issue Brief, No. 77, Jul, 2008, p.1.

關係不僅能夠緩解來自西方國家的外交壓力，還可以加強與印度的經貿聯繫，促進自身經濟發展。此外，若緬甸與印度維持良好關係，則能適當地平衡來自中國大陸、泰國及西方國家的壓力。⁴

在此背景下，印度不斷加強與緬甸的海上軍事安全合作關係，海上軍事安全合作也成為印緬防務合作中至關重要的一環。2016年2月，兩艘印度軍艦訪問緬甸仰光迪拉瓦港(Thilawa Port)，隨後印緬海軍即就「舉行聯合軍演與擴大防務合作」一事達成協議，這再次凸顯出印緬海上軍事安全合作不斷深化的趨勢。遺憾地是，學界並未對此予以高度關注。基於此，本文將著重分析近年來印緬強化海上軍事安全合作之動力、進展與制約因素，以期引起學界對此議題之關注。

印緬海上軍事安全合作的動力

一、緬甸在印度洋的戰略地位提升

緬甸海岸線漫長，南部一直延伸至安達曼海(Andaman Sea)，在地理位置上與印度對孟加拉灣形成合圍之勢。因此，緬甸對於麻六甲海峽的尼科巴群島(Nicobar Islands)及安達曼海具有重要的戰略意義。長期研究印緬關係的印度觀察家基金會(Observer Research Foundation)研究員尤姆(Khriezo Yhome)認為，緬甸的開放為過往封閉型態的孟加拉灣增添新戰略價值。其更補充若將孟加拉灣置於印度洋-太平洋間的戰略視野層次檢視，孟加拉灣之戰略地位將更形重要，並

⁴ Renaud Egreteau, It Takes Two to Tango: the Dance between India and Burma, *Asia Pacific Bulletin*, East-West Center, No. 66, Aug 24, 2010, pp.1-2.

對大國而言具有重要的戰略地位。⁵ 值得注意的是，印度認知到緬甸重要的戰略價值，進而與其展開海上軍事安全合作，企圖增強本身在緬甸海洋安全戰略中的影響力，進而避免印度與緬甸在海上安全上形成互相威脅之勢。⁶

二、印度對中國大陸印度洋戰略的關注

早在上世紀 90 年代末期，就有學者透過所謂的「珍珠鏈」戰略來分析中國大陸的印度洋戰略。在這一戰略中，緬甸、斯里蘭卡等印度洋沿岸國家被視為是關鍵支點。印度學者戈斯瓦米 (Namrata Goswami) 近期將中國大陸透過緬甸拓展在印度洋的影響力稱為中國大陸的「第二海岸」戰略。她認為，中國大陸控制從緬甸北部史迪威港到南部馬蘭島、勃生 (Patheingyi) 等「第二海岸」的軍事設施能夠增強中國大陸的反介入能力，制約印度海軍在孟加拉灣海域的操控能力。⁷ 因此，為了抵銷中國大陸的影響力，印度近年來與緬甸發展緊密關係，並積極幫助緬甸提升海軍軍事能力。⁸

⁵ K 尤姆，緬甸對孟加拉灣地緣政治的影響，〈印度洋經濟體研究〉，2014 年第 2 期，第 41-42 頁。

⁶ C S Kuppaswamy, “Myanmar: Sandwiched between China and India and Gaining from Both”, South Asia Analysis Group, Jan 31, 2008, <http://www.southasiaanalysis.org/papers26/paper2574.html>

⁷ Namrata Goswami, “China’s Second Coast: Implications for Northeast India”, Institute of Defence Studies and Analyses, Jun, 2014, http://www.idsai.in/idsacomments/ChinasSecondCoast_ngoswami_190614

⁸ Maung Aung Myoe, Myanmar’s China Policy since 2011: Determinants and Directions, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, No. 2, 2015, p. 27.

三、緬甸多樣化軍事合作夥伴

儘管中國大陸是緬甸海上軍事安全合作的最主要合作夥伴，但是緬甸並不願意完全仰賴中國大陸。⁹換言之，緬甸並不願意成為中國大陸印度洋戰略的一顆棋子，也不願意將自身置於大國在印度洋角逐的漩渦之中。正因如此，緬甸逐步多樣化其軍事合作夥伴，這其中就包括印度。對緬甸而言，印度強大的海軍實力及其在孟加拉灣的海軍優勢能夠幫助緬甸提升海軍軍力，而主導孟加拉灣的印度海軍也有訓練緬甸海軍官員的意願。對緬甸而言，與印度海軍拉近距離也是一個理想的目標。¹⁰

印緬海上軍事安全合作的進展

印緬海上軍事安全合作主要集中於高層官員互訪、軍艦互訪、聯合軍演、裝備提升以及培訓交流等領域。表一列出了冷戰後印緬海軍高層互訪的具體情況。

⁹ David I Steinberg and Hongwei Fan, *Modern China-Myanmar Relations: Dilemmas of Mutual Dependence*, (Copenhagen: NIAS Press, 2012), p. 304.

¹⁰ Renaud Egreteau, *India's Ambitious in Burma-More Frustration than Success?*, *Asian Survey*, Vol. 48, No. 6, November/December, 2008, p.952.

表一 印緬海軍高層互訪一覽表

年份	高層訪問
2001年1月	印度海軍參謀長庫馬爾（Sushil Kumar）訪問緬甸
2001年11月	緬甸海軍中將姬敏（Kyi Min）訪問印度
2003年9月	印度海軍參謀長辛格（Madhvendra Singh）訪問緬甸
2005年2月	緬甸海軍參謀長梭登（Soe Thein）訪問印度
2005年4月	印度東方司令部（即：安達曼—尼科巴司令部）參謀長蘇丹（RP Suthan）訪問緬甸
2005年12月	印度東方艦隊司令巴辛（Sanjeev Bhasin）訪問緬甸
2006年1月	印度海軍參謀長普拉卡什（Arun Prakash）訪問緬甸
2007年5月	印度海軍參謀長梅塔（Sureesh Mehta）訪問緬甸
2007年7月	印度東方司令部參謀長賈姆瓦爾（KS Jamwal）訪問緬甸
2009年8月	印度東方司令部參謀長戈爾（PK Goel）訪問緬甸
2011年8月	印度海軍參謀長喬希（DK Joshi）訪問緬甸
2013年7月	緬甸海軍參謀長德瑞（Thet Swe）訪問印度
2016年1月	印度海岸警衛隊司令比什特（HCS Bisht）訪問緬甸

資料來源：作者根據印度外交部年度報告整理

除了頻繁的海軍高層官員互訪之外，軍艦互訪也成為印緬拓展海軍軍事合作的重要領域。2002年12月，一支印度小型艦隊首次獲准在緬甸仰光迪拉瓦港停泊。2003年5月，兩艘印度海岸警衛隊船艦也在該港停泊。2005年7月至8月，緬甸海軍編隊訪問印度軍艦，印度海軍編隊隨後回訪。同年12月，印度東方艦隊訪問緬甸。2010年，3艘印度海軍海岸警衛艦成功出訪緬甸。¹¹2015年1月，一艘印度海岸警衛艦訪問緬甸。同年5月，兩艘印度軍艦訪問緬甸。2016年2月，兩艘印度軍艦再次訪問仰光迪拉瓦港。

緬甸還持續參與印度主導的聯合軍演。2003年，首次印

¹¹ Annual Report 2010-2011, India's Ministry of External Affairs, New Delhi, p.10.

緬聯合海軍演習在安達曼海舉行。2006年1月，緬甸「阿奴律陀」(Anawrahta)號¹²軍艦參加印度在布萊爾港(Port Blair)舉行的「米蘭」(MILAN)軍演。2012年2月，緬甸海軍派出軍艦參與印度海軍主導的14國海軍聯合演習。2013年3月，兩國海軍在孟加拉灣舉行首次聯合軍演。同年7月，緬甸海軍參謀長德瑞訪問印度，雙方同意「進一步加強海軍在聯合作戰、培訓、後勤供應方面的合作，將現有關係提升到新水準，促進能力建設和能力提升。」¹³2016年1月6日，印度海岸警衛隊司令比什特訪問緬甸，雙方討論進行聯合軍事訓練以及打擊走私犯罪的可能性。一個月之後，印緬簽署《印緬聯合巡邏標準操作程序》協定(the Standard Operating Procedure for India-Myanmar Coordinated Patrol)。這是印度首次與第三國簽署正式協定進行海軍聯合巡邏，反映出印緬海軍軍事合作關係的加深。¹⁴

自2002年開始，印度開始向緬甸出售武器裝備。多年來，印度向緬甸提供了包括海上偵察機、海軍艦炮、電子設備和雷達在內的軍事裝備。2006年，印度向緬甸海軍交付2架BN-2「保衛者」(Britten-Norman Defender)海上偵察機及艦載防空火炮。2013年7月，緬甸海軍參謀長德瑞訪問

¹² 阿奴律陀為緬甸蒲甘(Bagan)王朝的創建者，在位期間(A.D. 1044-1078)結束緬甸內部群雄割據的局面，奠定蒲甘王朝長達兩百四十餘年的大業。

¹³ K. 尤姆，緬甸對孟加拉灣地緣政治的影響，印度洋經濟體研究，2014年第2期，第42頁。

¹⁴ “Indo-Myanmar Coordinated Patrol and Signing of Standard Operating Procedure”, Indian Navy (Website), 18 Feb, 2016, <http://www.indian-navy.nic.in/content/indo-myanmar-coordinated-patrol-and-signing-standard-operating-procedure-0>

印度，尋求印度提供海上巡邏艇以及海軍軍用感測器等海軍裝備。¹⁵2015年7月，緬甸外長訪印，印度承諾繼續為緬甸海軍現代化提供援助。7月27日，緬甸國防軍總司令敏昂萊（Min Aung Hlaing）率領由海軍參謀長等人所組成的高階代表團訪問印度。訪印期間，敏昂萊赴印度果阿造船廠公司（Goa Shipyard Limited，簡稱GSL）參觀，並對其所生產的海上巡邏艇及掃雷艦艇極感興趣。果阿造船廠公司主席米塔爾（Shekhar Mital）稱，對緬出口海上巡邏艇只是時間問題。¹⁶

最後，印度還幫助緬甸培訓海軍官員。2009年9月，印度軍事訓練部門官員曾率團訪問緬甸。2012年8月，緬甸國防軍司令敏昂萊訪印時，印度再次提出可協助培訓緬甸的軍事人員。2013年7月，緬甸海軍參謀長德瑞訪印期間，雙方達成協議，印度將利用其軍事設施來訓練緬甸海軍官員，印度海軍還計畫幫助緬甸建立兩個海軍飛行訓練中心。2014年9月，第三屆海軍官員年度對話在新德里召開，雙方討論進一步提升海軍官員培訓及海洋安全。¹⁷

印緬海上軍事安全合作的阻礙

自上世紀90年代末以來，印緬海上軍事安全合作取得

¹⁵ N C Bipindra, “Myanmar Navy seeks arms from India”, The New India Express, Jul 30, 2013, <http://www.newindianexpress.com/nation/Myanmar-Navy-seeks-arms-from-India/2013/07/30/article1708731.ece>

¹⁶ Prashanth Parameswaran, “India, Myanmar Eye Future Defense Cooperation”, The Diplomat, July 28, 2015, <http://thediplomat.com/2015/07/india-myanmar-eye-future-defense-cooperation/>

¹⁷ Annual Report 2014-2015, India's Ministry of External Affairs, New Delhi, p.14.

一些成效。儘管如此，兩國海上軍事安全合作仍存在制約因素。

首先，印度自身仍在緩慢成長的國防工業以及其有待提升的指揮管理，與緬甸亟欲獲取先進海戰裝備、先進作戰經驗的期待之間存在差距。此外，印度在與緬甸進行海上軍事安全合作時也存在說的多、做得少的弊病。印度戰略學者莫漢（C Raja Mohan）就曾指出，對印度而言，真正的挑戰是印度如何改善其防務能力以滿足緬甸日益增長的防務需求，並在一些關鍵領域成為緬甸可信賴的合作夥伴。¹⁸ 例如 2013 年緬甸海軍參謀長德瑞訪問印度尋求印度的幫助來建造海上巡邏艇，但是截至目前為止，印度政府並未批准相關協議。因而，儘管緬甸已經從印度獲取平臺、裝備和培訓，但成效並不顯著，尤其是海上巡邏。¹⁹ 此外，由於歐盟及美國均未解除對緬甸的武器禁運，印度對緬出售那些從歐美進口的軍事武器自然也面臨歐美的壓力。此前印度向緬甸出售自英國進口的 BN-2 海上偵察機時就曾受到英國的指責。

而緬甸經濟發展落後，對海軍軍事建設的資金投入有限，這相對也制約了緬甸購買印度先進海軍武器裝備的能力。更重要的是，印度對緬甸武器裝備需求的承諾多於實現的窘境既削弱了緬甸對印度的信任感，也影響緬甸與印度進行海上軍事安全合作的積極性。再者，考慮到中印在印度洋的競爭態勢，緬甸也因此適度控制了與印度海軍的合作範圍與

¹⁸ C Raja Mohan, *India's Security Cooperation with Myanmar: Prospect and Retrospect*, ISAS Working Paper, No. 166, Feb 2013, pp.11-12.

¹⁹ Prashanth Parameswaran, "India, Myanmar Eye Future Defense Cooperation", *The Diplomat*, July 28, 2015, <http://thediplomat.com/2015/07/india-myanmar-eye-future-defense-cooperation/>

印緬海上軍事安全合作的前景

未來，印緬海上軍事安全合作可以預見將繼續圍繞在高級官員互訪、艦艇互訪、聯合軍演、武器裝備提升、人員培訓以及機制建立等六個層面展開。印度將持續保持海軍高階官員互訪以及艦艇互訪的頻率，同時也將尋求印緬海軍聯合軍演之常態化。雙方聯合軍演的主要內容將集中在打擊海上犯罪、救災演練及聯合巡邏等非傳統安全領域，演習的區域則將集中在孟加拉灣海域。此外，印度也將繼續擴大對緬甸海軍軍事裝備的提升力度，尤其是緬甸感興趣的海上巡邏艇。印度還將提升對緬甸海軍軍官的培訓力度。印度一方面會持續邀請緬甸海軍官員赴印度海軍基地進行訓練；另一方面，印度也會繼續幫助緬甸建設訓練中心，並強調海軍軍事交流的機制建設等。