

「莫習會」及印度外交走向研析

劉奇峯*

印度總理莫迪(Narendra Modi)於今(2018)年4月27日至28日在湖北省武漢與中共總書記習近平舉行雙邊非正式會晤。本次會晤不但事發突然，也讓外界許多觀察家疑惑。由於今年6月莫迪就要前往青島參加上海合作組織(SCO)青島峰會，在中印雙方領袖即將見面的情況下，在4月底突然舉行非正式領袖會議，其理由為何，頗值玩味。而印度表面上似乎一改對抗中共的態勢，轉而與北京交好，也讓人懷疑印度對去年重啟的美日澳印「四邊會談(Quad 2.0)」的政策是否改變。

2018 莫習會：與先前會晤的比較

莫迪和習近平4月底在武漢舉行非正式領導人會晤。會後雙方表示，莫、習兩人「就國際格局和雙邊關係中的全局性、長期性、戰略性問題以及各自國家發展願景和內外政策深入交換意見，達成廣泛共識。」莫迪和習近平武漢會晤的聲明重點當中，不少部分呼應了先前兩人分別於2014及2015年在新德里及西安舉行之雙邊會談的共識，如推動「國際關係民主化」以及多方面、各層級的合作等(見表一)。和先前

* 作者為印度 FLAME 大學社會科學系副教授。

的莫習二人會相比，2018年的非正式會晤在原則性的基調設定上著墨較多。邊界問題在三次會晤中皆被提及，而2003年瓦帕依總理中國大陸行所協議設立之「特別代表會晤機制」的角色則在本次會晤中受到強調。由於是「務虛」性質的會議，故並未如前兩次會晤般列出雙邊合作的細項，但提出了建立「高級別人文交流機制」的構想。同時，由於印方在莫習會先前（4月14日）的「中印經濟戰略對話」中，明確拒絕了中方邀請參加「一帶一路」的倡議，故今年的會晤也沒有提及。

幾年下來，中印雙方在達成相關共識上進展有限。除了亞投行之外，印度對一帶一路的各項計畫以及孟中印緬經濟走廊，仍然抱持著提防的態度，更不用說進一步的互聯互通進程。鐵路建設方面，原本規劃由中方評估可行性的新德里至清奈的高鐵案迄今仍未有進展，但由日本承建的阿赫邁達巴德（Ahmedabad）至孟買段高速鐵路已經進入預備動工階段，預計於2018年6月啟動。在產業園區方面，原本預計由萬達集團在哈里亞納邦投資、金額高達100億美元的「萬達產業新城」計畫，由於該集團在中國大陸國內因浮濫的對外投資受到中共中央的警告，已收縮其海外投資計畫，加上萬達哈里亞納產業新城在股權共享及土地所有權方面與印度中央及地方政府難以達成進一步共識，該計畫已經於2017年終止。與此相較，日本在印度各地的共建工業園區計畫則持續進展，目前除了已經運作的拉賈斯坦邦（Neemrana）工業園區外，還有10個規劃中的方案正在進行。

文化交流方面，雖然中印雙方在這幾年進一步推動了包括書展、學者學生交換互訪、媒體及智庫交流等活動，但在最具指標性的漢語教學上，仍然未見突破性的進展。中方在

印度擴建「孔子學院」的步調依然停滯不前。自 2005 年始，由北京大學與尼赫魯大學（Jawaharlal Nehru University）共同成立的孔子學院迄今仍未進入教學模式，僅剩聯絡處的功能。其他已設立的兩所孔子學院，包括公立的孟買大學與泰米爾納德邦的私立韋洛爾科技大學，雖然開設漢語教學班，但處於低調運作狀態，其英文網頁上也避免使用“Confucius Institute”字眼。孟買大學的孔院成立於 2012 年，韋洛爾大學孔院則成立於 2009 年。也就是說，在莫習兩人 2014 及 2015 年的高層合作聲明後，中印雙方在相對容易達成的漢語教學合作上仍然沒有進展，期間並沒有任何一所新的孔子學院獲批成立。

如果說 2014 及 2015 兩年的高層會晤，是中印雙方新領導層產生後，欲為雙邊關係定調、推動更進一步合作、但效

表一、歷年莫習會之比較

年份	2014 年 9 月	2015 年 5 月	2018 年 4 月
地點	印度新德里	中國大陸西安	中國大陸武漢
性質	正式	正式	非正式
重要性	莫迪上任後的首次中印領導人會晤；習近平首次訪問印度	莫迪首次訪問中國大陸	「洞朗事件」後雙方領導人首次的專程單獨會談
會晤共識要點	基調：中印應保持高層互訪和接觸，加強各層級交往。	基調：要從戰略高度和兩國關係長遠發展角度看待和處理中印關係，加強國際和地區事務中的戰略協作、推動國際秩序朝著更加公正合理的方向發展。	基調：雙邊關係定調為「鄰居、朋友、夥伴。」要推進全方位合作，構建「更緊密的發展夥伴關係」；加強政治、安全等領域對話。充分挖掘經貿、投資合作潛力；大力促進人員往來。以此次非正式會晤為契機，打開「中印關係新局面。」

會晤共識要點	<p>邊界問題：雙方要繼續通過友好協商，尋求解決方案。在問題解決前，共同管控好爭議，維護好邊境地區和平安寧，不使邊界問題影響兩國關係發展。</p>	<p>邊界問題：共同努力增進兩國互信，管控好分歧和問題，避免兩國關係大局受到干擾。</p>	<p>邊界問題：雙方同意妥善處理和管控分歧；通過兩國邊界問題特別代表會晤機制尋求解決方案。兩國軍隊將加強信任措施建設和邊防交往合作。</p>
	<p>雙邊合作項目：資訊、鐵路基礎設施、產業園區、清潔能源、科技、航太、金融等領域。中方願意擴大進口印度藥品、農產品等適當產品。中方願意和印方共同制定「中國大陸－印度文化交流計畫」，擴大文化、教育、旅遊、宗教、影視、媒體、人力資源等領域交流合作；為印度培訓漢語教師，互設文化中心。未來5年，每年組織200名青年互訪，中國大陸將作為主賓國參加2016年德里書展。</p>	<p>雙邊合作項目：重點推動鐵路、產業園區等領域合作；探討在新型城鎮化、人力資源培訓等領域拓展合作。中方鼓勵企業赴印投資，希望印方提供便利。鼓勵各界加強交往；實施好「中印文化交流計畫」和「印度旅遊年」活動；繼續加強智庫、媒體、青年交流；擴大地方友好往來；推動構建兩國全方位、多層次的「人文合作大格局」。</p>	<p>雙邊合作項目：雙方同意建立某種形式的「高級別人文交流機制」；將指示兩國相關部門就落實相關共識進行研究，提出具體的規劃和實施步驟。</p>
	<p>「一帶一路」下的合作：加快推進孟中印緬經濟走廊建設，開展在絲綢之路經濟帶、21世紀海上絲綢之路、亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）等框架內的合作，推動區域經濟一體化和互聯互通進程。共同致力於在亞太地區建立開放、透明、平等、包容的安全和合作架構。</p>	<p>「一帶一路」下的合作：要更加緊密地對接發展戰略、實現更高水準的互補互助、攜手推動地區經濟一體化進程。雙方可以就「一帶一路」、亞洲基礎設施投資銀行等合作倡議以及「東進政策」加強溝通、實現對接。</p>	

會晤 共識 要點	國際多邊機制中的合作：加強國際事務中的戰略溝通及合作，共同推動「國際關係民主化」，維護發展中國家利益；在聯合國、G20、金磚國家等多邊機制中保持溝通，就全球治理、可持續發展、氣候變化、反恐、能源和糧食安全等全球議程加強合作。中方支持印度成為上海合作組織正式成員。	國際多邊機制中的合作：雙方將推動更積極的國際和區域合作。共同應對流行性疾病、自然災害、氣候變化、恐怖主義等全球性挑戰；共同推進「國際關係民主化」，提高發展中國家和新興市場國家的代表性和發言權，支援多邊貿易體制，反對保護主義，推進開放、包容、普惠、平衡、共贏的經濟全球化。
----------------	---	---

資料來源：

[HTTP://world.chinadaily.com.cn/2014-09/18/content_18623542.htm](http://world.chinadaily.com.cn/2014-09/18/content_18623542.htm)

[HTTP://www.xinhuanet.com/mrdx/2015-05/15/c_134240710.htm](http://www.xinhuanet.com/mrdx/2015-05/15/c_134240710.htm)

[HTTP://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2018-04/30/content_1851323.htm](http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2018-04/30/content_1851323.htm)

果卻不如預期的新嘗試，則吾人又將如何解釋 2018 年莫習兩人突發的會面？

2018 莫習會：危機管控、各取所需

2017 年中至 2018 年初在印度周邊發生的地緣政治對峙，以及國際政治大環境的改變是中印雙方臨時決定安排高層會面的最主要因素。從中國大陸的角度出發，美國總統川普上台後，發表「印太戰略」，強化印度在美國未來亞洲政策的地位，同時重新啟動十年前由美日澳印四國共同安排的四邊安全對話（Quadrilateral Security Dialogue）機制。華府並於 2018 年春季對中國大陸施加壓力，威脅對中國大陸輸美的鋼鐵及鋁製品在內的數百項產品課徵關稅。在朝鮮半島局勢上，美

國以各種單邊及多邊策略施壓北韓，使平壤同意與美韓談判朝鮮半島非核化問題。中國大陸在此過程中不但未發揮重要協調角色，更有被邊緣化的危機。在地緣政治突圍的考量下，中方開始改善與周邊鄰國的關係。習近平和日本首相安倍晉三在2017年的峴港亞太經合會(APEC)領導人會議中會面，雙方也安排2018年互訪。北京欲以與週邊大國改善關係的方式，突破美國印太政策的包圍圈並抗衡美國對其施展的貿易壓力，這是中方安排並同意進行莫習會的背景因素。

在印度方面，2017年中開始持續70餘日的中印洞朗對峙，以及2018年初中印就馬爾地夫政變問題所產生的軍事遭遇及外交事件，則為莫習會提供了實現的動力。2017年6月下旬，印度陸軍指責中國人民解放軍在中國大陸-印度-不丹三國交界地帶(tri-junction)修築道路，違反中國大陸和不丹之間的協定，侵犯了不丹的領土主權。中印雙方開始在邊境集結兵力進入洞朗地區。對峙在7月中旬開始升級。8月初，中方連續以中英文在多個媒體和場合發表措辭強烈的聲明，警告印方不要低估北京保衛領土的決心。8月28日，中印兩軍正式宣布結束對峙，但雙方的兵力仍持續在洞朗駐留了一段時間。

本次洞朗事件是1987年東段邊界的桑多洛河谷(Sumdorong Chu)對峙以來，中印雙方強度最大的軍事對峙。1987年桑多洛對峙後，印度總理拉吉夫甘地(Rajiv Gandhi)訪問中國大陸會見鄧小平，改善了1962年中印戰爭以來凍結的雙邊關係。為了管控實際控制線上的邊界問題，北京和新德里在2005年設立了邊界問題特別代表會晤機制，迄今已經召開過二十次會議。但衝突近年來仍不時發生。其中較為嚴重的發生在2013年4-5月西段阿克賽欽邊界的德普桑(Depsang)、

2014年9月西段列城以南200公里的初馬(Chumar)。初馬對峙發生的時候，還正值第一次莫習會。

對印度來說，莫迪和習近平見面的目的，除了邊界問題之外，更在於以元首外交緩解中共「一帶一路」計畫施行後，對印度周邊造成的地緣政治壓力。洞朗事件的重要性超越單純的邊境衝突，就新德里戰略政策制定者的角度來看，洞朗對峙的背後，隱藏著中國大陸意圖以「一帶一路」等計畫，強化對包括不丹在內的南亞國家之政治、經濟及安全事務的影響力。在洞朗事件後，印度隨即鞏固與不丹的外交關係。2017年10月底，應印度總理莫迪之邀，不丹國王旺楚克、王后佩瑪及王儲訪問新德里。不丹是莫迪上任後首次外訪的國家，也是印度「睦鄰外交」的重要據點，在洞朗對峙後不丹王室的到訪，其象徵意義不言可喻。

第二十次邊界特別代表會議在2017年12月底召開，中印雙方分別由國務委員楊潔篪以及國家安全顧問多瓦爾(Ajit Doval)代表與會。照理說，受雙方最高領導人授權的特別代表應能妥善就洞朗對峙及其後的局勢進行溝通，並進行解決，但這個機制由於缺乏高層政治動力，所以沒有發揮釋除中印雙方在邊界安全事務上彼此猜疑的作用。

2018年2月初發生的馬爾地夫準政變，則讓印度進一步感受到了中國大陸步步進逼的地緣政治攻勢。親中的馬爾地夫總統亞明(Abdulla Yameen)以逮捕憲法法庭法官的方式，阻止反對黨上台。該國反對黨「馬爾地夫民主黨」向來支持印度，並被看好能在2018年的大選中重獲執政權。亞明在準政變後於2月8日跳過印度前往北京面見中國大陸外長王毅，並尋求中國大陸政府支援。當時正在中東訪問的總理莫迪、國安顧問多瓦爾，以及新接任印度外務部副部長的顧凱

傑 (Vijay Gokhale; 前任印度駐中國大陸大使、前任駐臺代表) 三人討論後，做出了立即反應，暗示新德里無法容忍中國大陸以武力或其他方式介入馬爾地夫情勢。2 月下旬，多家媒體報導中國大陸海軍派出艦隊 (可能多達 11 艘) 進入印度洋東部靠近馬爾地夫的海域，並與印度海軍艦艇遭遇，最近距離僅有 30 浬，雙方情勢一度緊張¹。

印度在南亞面臨來自中國大陸的地緣政治挑戰，還包括尼泊爾和斯里蘭卡等國。曾因修憲事件在 2015 年地震後遭受印度採取準封鎖措施的尼泊爾前總理奧利 (K.P. Oli)，與其執政的尼共在 2017 年底選舉勝利重返執政地位，並表示未來要與中國大陸加強合作。在斯里蘭卡，親印的總統斯里塞納 (M. Sirisena) 執政不力、連遭醜聞，並與總理維克拉馬辛赫 (Ranil Wickremesinghe) 產生分裂。當地咸認親中的前總統拉賈帕克薩之弟 (Gotabhaya Rajapaksa) 將在 2020 年的大選獲勝，重登總統大位。斯里蘭卡也將中國大陸港灣承建的南部漢班托塔港，租予招商局集團長達 99 年。

洞朗對峙和中印在印度洋周邊國家的競逐給德里帶來軍事及外交壓力，也暴露出印方準備不足的問題。在針對南亞國家的睦鄰外交上，由於先前採取的威嚇方式，南亞各國近年來反印情緒也逐步上升。對於中國大陸在南亞各國的基礎建設投資案，印方一是跟進投資相似或鄰近的標案，二是親印政黨上台後，要求其廢止先前與中方合意的投資案。但隨著挾帶著豐沛資金而來的北京逐漸主導南亞各國的投資，印

¹ Pubby, M. "No Confrontation or Warning Shots at Chinese Warships Near Maldives: Indian Navy." *The Print*. March 28, 2018. <https://the-print.in/security/no-confrontation-warning-shots-at-chinese-warships-near-maldives-indian-navy/45422/>

度採取的上述兩種方法愈發無法抵擋中國大陸的援助攻勢。

而在軍事上，通往邊界負責戰時運輸的中印邊界公路，建設進度嚴重落後，73條規劃公路中，截至2017年8月僅完成了27條，全部完工需至2022年，比原本2012年的完工期延遲了10年。²印度海軍和空軍也面臨著戰艦和戰機數量落後建軍時程的問題。若在2019選舉年重演洞朗對峙，在國內民氣高漲的情況下，中印衝突的機率將上升，也將讓莫迪政府進入被動的局面。為了預防這種情況發生，透過非官方高層對話的方式進行摸底、對外傳達訊息、構建高層關係並緩解氣氛，符合新德里和北京雙邊目前的政治計算及當下的利益考量。

「莫習會」對美日澳印四邊對話以及臺灣的可能影響

「莫習會」對2017年重新啟動的美日澳印四邊對話（又稱Quad 2.0）是否將產生負面影響？又是否會影響印美兩國自莫迪上任以來回溫的關係？雖然川普新政府的新印太戰略中，將印度稱為「美國的主要防衛夥伴」，但印方在2017年四國官員會面時，僅表示印方將以其「東向政策（Act East Policy）」為基礎推進其印太政策，並未一面倒地呼應美方的立場。Tremblay和Kapur（2017）將揚棄了傳統不結盟政策（Non-alignment）的莫迪外交政策，稱為「多層次結盟（Multilevel alignments）」，即針對不同的議題以靈活的方式，與利

² Basu, N. "Deadline for India-China Border Roads Pushed to 2022." The Hindu. August 1, 2017. <https://www.thehindubusinessline.com/economy/policy/deadline-for-indiachina-border-roads-pushed-to-2022/article9797419.ece>

益相符或相近的強權進行交往，避免一邊倒向某個國家而限定了自己的外交空間³。

莫迪在中美之間的外交就展現了這種思考。將「莫習會」以非正式的方式舉行，展現了其重要性，但既然是「非正式會晤」，也淡化了對四邊對話及對美關係可能造成的衝擊。印度在傳統上雖然並非美國盟友，但在莫迪政府的「重啟和重設(Reboot and Reorient)」政策下，雙方關係在近年來有很大進展。印度外交秘書顧凱傑在策劃「莫習會」的同時，也在3月中首次訪問美國，與國務院相關官員會面，商討Quad 2.0 架構下即將舉行的印美首次「2+2」外交與國防部長級會談⁴。美國國防部長、也是印太戰略主要的擘畫者馬提斯4月底在參院國防委員會聽證時，也特別向國會提出國家安全豁免，要求不要因購買俄製S-400防空飛彈而制裁印度。印美關係目前並未有因「莫習會」而冷卻或受負面影響之跡象。

雖然在會前雙方的宣傳論調都定得很高，將莫習會比喻成1987年對峙後的甘地-鄧小平破冰會晤，或是如王毅在會前說的，一場針對「世界百年未有之大變局」進行的戰略溝通，但僅憑一次非正式高層會晤，中印雙方就要達成重新設定雙邊關係的目標，目前尚言之過早，也有其實際困難。衡諸中印之間自莫迪上台以來的交往，呈現出「雷聲大雨點小」及進展緩慢的特點。一個例子是雙方邊界的軍事熱線。在兩軍參謀部作戰部門層級設立軍事熱線來溝通邊界衝突，是

³ Tremblay, R.C. and A. Kapur. 2017. *Modi's Foreign Policy*. New Delhi: SAGE India.

⁴ 該會談原定於4月18-19日舉行，由於國務卿人事變動，受到延遲。目前可能改至川金會後2018年的夏季末期進行。

2015年中國大陸國務院總理李克強和莫迪會晤後之公報內所達成的共識，但在落實層面受到中方官僚體系的抵制。中方起初非常堅持雙邊熱線在使用前必須在48小時前，透過中國大陸大使館加以通知。中印兩軍一直沒有達成共識，直到三年後的莫習會時才完成設置。

軍事熱線顯示出中印兩國間進展之緩慢。對於臺灣來說，還是有幾點值得注意。「莫習會」雖然在一時半刻很難改變中印兩國結構性的問題，但在微觀層面，臺灣有可能受到影響。在莫習會之前，印度政府在外交秘書顧凱傑的建議之下，曾經通令中央政府資深官員，要他們避免參加達賴喇嘛流亡印度60週年的活動。該活動也在印度政府的壓力下，部分由首都新德里移至達蘭薩拉舉行。原定在3月初由軍方智庫「國防研究暨分析研究院(IDSA)」承辦的2018年度大型「亞洲安全會議(ASC)」也在政府的壓力下改期。該會議預定的主題是中國大陸外交和「一帶一路」的影響，有不少臺灣學者參加。2月23日，顧凱傑訪問北京，並會見楊潔篪、王毅及孔鉉佑等中國大陸外交官員，當時印方應已開始和北京磋商莫習會事宜，為免破壞莫習會前氣氛，印方在諸如ASC和西藏議題上採取了管控措施。⁵

臺灣在策劃台印合作的案子或活動時，建議避開中印重要事件的關頭，以免在外交上造成觀感不佳的效應。鑑於莫迪邀請習近平明(2019)年前往印度參加領導人會晤，駐外單位宜密切觀察、掌握並注意相關發展，特別是要提醒印方，避免中方將對印關係的改善與遏制臺灣在印度的發展連結、

⁵ 劉奇峰，「從洞朗對峙到莫習會，中印修和背後的印度算盤」。《端傳媒》。2018年5月21日。<https://theinitium.com/article/20180521-opinion-rogerliu-india-china/>

亦避免將投資案與對臺政策掛鉤，而關注層級宜同時注意中央政府及地方政府。另外，本次莫習會亦達成共識，同意建立某種形式的「高級別人文交流機制」，臺灣方面宜注意此共識的內容，是否意味著印度將進一步鬆綁對孔子學院及其他相關機構的限制、並透過其高等院校以及智庫等機構加強對印度學者的工作，而影響目前臺印之間的學術合作及華語教學的相關計劃。印度方面由於官僚系統的慣性影響，孔子學院快速獲批進入印度的機率並不高。但近年來，北京方面對從事中國大陸研究的印度學者及智庫、媒體等相關人士著力日深，並藉由邀訪、項目合作等途徑與印度學界建立進一步聯繫，此點臺灣方面應多加注意。臺灣未來可在「新南向政策」的架構下，逐步加強與印度大專院校、智庫及媒體界的合作，以應對北京在人文交流方面的新佈局。