

## 焦點評析

## 中國在中印洞朗對峙事件中之強制外交分析

## An Analysis of China's Coercive Diplomacy during the Doklam Standoff with India

方天賜 *Tien-sze Fang*

清華大學通識教育中心助理教授

*Assistant Professor of Center For General Education**National Tsing Hua University*

## 一、前言

2017年6-8月間，中國與印度在中、印、不丹交界的洞朗地區（印度稱都克蘭 Doklam）地區發生衝突，對峙長達72天，成為雙方在1980年代後最嚴重的邊界衝突事件。事件的引爆點為中國於6月16日在洞朗地區修築道路引起印度緊張。由於印方決定派兵介入阻撓，雙方軍隊因此而對峙。

洞朗事件反應出雙方對於洞朗地區的主權歸屬的不同看法。印方認為洞朗是中國與不丹間的爭議地區，中國在此建築道路是破壞現狀，且對印度造成安全威脅。印度認為根據它與不丹之間的協議，它有權力介入此一事件。但中國認為洞朗地區不存在領土爭議，印度是非法越界製造事端。中方要求印方立即無條件撤回所有非法越界的人員和設備，才能開展有意義對話。由於雙方的立場都很強硬，陸續向該地區周邊動員部隊，也引發是否爆發軍事衝突的疑慮。但印度外交部在8月28日首先發出聲明，表

示中印雙方已談判同意從洞朗撤軍。中國外交部則在稍後確認印方軍隊已撤出洞朗區域，和平結束此一事件。

由於雙方尚未就此地區的主權歸屬爭議及防範類似衝突達成具體協議，類似事件有可能重演。為回顧及分析此一事件的發展，本文擬使用「強制外交」(Coercive diplomacy)作為分析工具，重新檢視中國在此衝突事件中的外交作為及雙方互動的發展歷程。所謂的強制外交主要是指利用威脅作為工具，意圖說服對手停止或回復己方所不樂見的行為。從相關的研究可發現，強制外交是否成功，需要有相關條件的配合。<sup>1</sup>本文將上述條件歸納成外部環境、內部因素及實行策略等三個面向，藉此討論中國在洞朗事件中使用強制外交的成效。

## 二、外部環境

從外部環境來看，強制外交的成效受到全球戰略環境、國際的支持、對手的能力等變數的影響。一般而言，印度的整體國力還不如中國，但印度畢竟不是一般的中小國家。印度陸軍參謀總長拉瓦特(Bipin Rawat)早在2017年6月8日接受印媒訪問時便曾表示，印度已經準備好應對「2.5線戰爭」(two and a half front war)，有能力同時處理中國、巴基斯坦和國內的安全威脅。在洞朗對峙發生後，中國國防部新聞發言人吳謙於6月29日對此回應表示，中方希望印度個別人汲取歷史教訓，停止發表這種叫囂戰爭的危險言論。吳謙所謂的歷史教訓被認為是暗指印度在1962年中印戰爭的挫敗。但印度國防部長兼財政部長賈特里(Arun Jaitley)隨後也回應，

---

<sup>1</sup> 有關強制外交的成功條件，可參閱 Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 1991), pp.75-82.; Alexander L. George and William E. Simons eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed. (Boulder: Westview Press, 1994); Peter Viggo Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War* (London: MacMillan Press Ltd., 1998), pp.25-49; D. L. Byman, M. C. Waxman, and E. V. Larson, *Air Power as a Coercive Instrument* (Santa Monica, CA.: RAND Corp., 1999), pp.24-25.

現在的環境與 1962 年不同，2017 年的印度也與以前有所不同。事實上，不論是印度在邊界的部署軍力或者整體國力而言，確實不同於 1962 年的中印戰爭前夕。加上印度已經發展核子武器，中國的相對優勢並不明顯。

在國際支持方面，不丹是主要關係國，但遲至 6 月 29 日才由外交部發表聲明，提到中國在不丹領土內築路是單方面破壞現狀及抵觸兩國之前的邊界談判協議，希望洞朗地區的情勢可以回覆到 2017 年 6 月 16 日之前。<sup>2</sup>但因為印度與不丹的關係緊密，印度獲得不丹的支持並不太意外。印度稍後也獲得日本的支持。日本駐印度大使平松賢司向媒體表示，理解印度是基於與不丹之間的雙邊協議而介入，希望各方停止以武力單方面改變現狀，以和平方式解決爭端。

但多數國家對於洞朗事件都採取中立觀望的態度。美國便持模糊態度，由國務院發言鼓勵中印雙方以和平對話方式解決爭議，但沒有明確表態選邊。相對之下，北京方面在此事件也沒有獲得明顯的國際奧援，僅獲得巴基斯坦的支持。由於印巴關係長期對立，巴基斯坦又是中國所謂的「鐵哥們」，巴基斯坦的支持亦無特別之處。因此，中國外交部特別在 8 月 2 日發布《印度邊防部隊在中印邊界錫金段越界進入中國領土的事實和中國的立場》的文件，希望爭取及擴大國際輿論的支持。

### 三、內部因素

在內部因素方面，強制外交主要是考量國內的支持、本身國力及堅強領導力(Strong Leadership)等因素。中國領導人習近平主政以來，逐漸強化其統治權力，已被認為是幾十年來最有影響力的中國領導人之一。<sup>3</sup>但此事件中，北京受到兩個內部因素的制約。第一，中共當時已預定在本年底舉

<sup>2</sup> “Press Release,” *Ministry of Foreign Affairs, Royal Government of Bhutan*, (June 29, 2017), <http://www.mfa.gov.bt/?p=4799>.

<sup>3</sup> Javier C. Hernandez, “China Sets Date for Major Communist Party Reshuffle,” *The New York Times*, (August 31, 2017), <https://www.nytimes.com/2017/08/31/world/asia/china-xi-jinping-communist.html>.

辦第十九次全國代表大會，決定中國新的權力與人事布局。中國領導人習近平勢必不希望洞朗對峙持續到十九大前。換言之，即便是中國希望以武力解決此一事件，也必須要能快速取勝及終止戰事，否則萬一戰事拖延至十九大會議，也會影響習近平的統治威信。

另一個時間壓力則是在廈門舉辦的金磚國家(BRICS)高峰會議。金磚國家集團係由中、印、俄、巴西及南非五國所組成，今年為第九屆高峰會。北京相當重視此項會議，認為是下半年度最重要的主場外交活動。但因為洞朗對峙事件持續，印度方面傳出總理莫迪(Narendra Modi)可能抵制而不出席。就北京的立場，並不希望此外交盛事因此而受影響。這些考量也降低中國在金磚會議前使用武力懲罰印度的可行性。

事實上，在學者的研究中，急迫性(Sense of Urgency)常被認為可以強化強制外交的可信度，讓對手感受到急於解決的威脅與壓力。但在洞朗對峙事件中，中國同樣受到急迫性的制約，由於中國並沒有以武力在短時間解決洞朗問題的十足把握，反而可能先讓步。

#### 四、實行策略

一般將強制外交的策略區分為：「典型的最後通牒」(classic ultimatum)、「靜默式最後通牒」(tacit ultimatum)、「嘗試後觀察」(try and see)、「逐漸旋緊」(gradual turning of the screw)等四項。<sup>4</sup>這四項策略可能混用。另外也要觀察目標的選定、威脅的方式、是否給予誘因、決心是否充分等。在動朗對峙過程中，中國主要是採取「嘗試後觀察」方式，期間也曾一度採用「逐漸旋緊」策略，但並沒有明確提出時間表及威脅方式。

為了升高對印度的壓力，中國在對峙期間，陸續釋出增兵及演習等新

---

<sup>4</sup>「典型的最後通牒」需要提出明確要求、設定時限，並具有可信及可行的懲罰威脅，屬於最強硬的策略；「靜默式最後通牒」則沒有設定特定的時限，或是沒有明確地宣佈懲罰的方式；「逐漸旋緊」則沒有設定時限，但逐漸向對手升高壓力；「嘗試後觀察」在提出要求後，僅僅使用有限的威脅行動，然後等待對手的反應再決定採取何種步驟，屬於最溫和的策略。

聞，但其實並未明確提出具體的懲罰方式。在 8 月 3 日-4 日間，中國外交部、國防部、中國駐印度大使館以及《新華社》、《解放軍報》、《人民日報》等 6 個單位先後就印方越界事件發表強硬的報導或聲明，意圖「逐漸旋緊」對印度的壓力。《解放軍報》便發表題為《中國領土主權絕不容侵犯》的評論員文章，稱中國邊防部隊「將進一步加強針對性措施」，警告印方不要心存僥倖，不要抱有任何不切實際的幻想。《新華社》文章則稱「中國人向來講究先禮後兵」，「中方把該說的話都說了，已經仁至義盡」，「與中國為敵沒有好下場。」《人民日報》則發表《揭露印軍非法越界真相》的評論文章，稱中國將採取一切必要措施維護其權益。<sup>5</sup>國防部新聞發言人任國強、中國外交部發言人耿爽、中國駐印使館公使劉勁松也分別發表相關聲明。

在目標的選定方面，北京一開始時相當明確，認為洞朗地區是中國領土，要求印度必須要先撤軍。中國外交部發言人陸慷在 6 月 27 日表示，「中方要求印軍立即撤回邊界線印度一側」；另一位外交部發言人耿爽在 7 月 3 日表示，如果印方不打算撤軍，「怎麼可能有外交解決呢？」。中國駐印度大使羅照輝於 7 月 4 日表示，中方立場明確，要求印度無條件撤軍。7 月 24 日，外長王毅對此發言，印方進入了中國領土，「解決這個問題也很簡單，那就是，老老實實地退出去。」

但印方對此回應，需要藉由談判解決此爭議，雙方應同時從洞朗撤出軍隊，印度不會單方面撤退。外交部次長蘇杰生(S. Jaishankar)在 7 月 11 日回應，「我們過去能解決這些問題，這次為什麼不能？」但中共外交部 12 日重申，印度軍隊撤至其所謂的「邊界線印方一側」，是兩國會談的「先

---

<sup>5</sup> 參閱鈞聲，〈中國領土主權絕不容侵犯〉，《解放軍報》，(2017年8月3日)，[http://www.81.cn/jfjbm/content/2017-08/03/content\\_183901.htm](http://www.81.cn/jfjbm/content/2017-08/03/content_183901.htm)；吳黎明，〈給印度三點“忠告”〉，《新華社》，(2017年8月3日)，[http://news.xinhuanet.com/world/2017-08/03/c\\_1121427634.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-08/03/c_1121427634.htm)；鐘聲，〈揭露印軍非法越界真相〉，《人民日報》版 3，(2017年8月4日)。

決條件」。但就結果來看，中方並未堅守先撤軍才談判的底線，反而在檯面下與印方就撤軍進行磋商。中國雖然要求印度先撤軍才能進行有意義的會談，但實際上並沒有關閉談判管道。7月7日，中國國家主席習近平在G20 高峰會場外與莫迪總理進行短暫碰面及交談。「印度國家」安全顧問多瓦爾(Ajit Doval)於7月27、28日前往北京參加金磚國家國安顧問會議，也因此得以和中國國務委員楊潔篪就對峙問題進行會談。雙邊的大使館與駐在國也保持溝通。

另外值得一提的是，是否給予對手誘因，也有助強制外交的實行。印度在洞朗撤軍後，便宣布莫迪總理將參加金磚國家的廈門高峰會，讓中國可以順利舉辦此外交活動。中國也對印度的合作給予回報。金磚峰會發布的《廈門宣言》中，首次點名「虔誠軍」(LeT)、「穆罕默德軍」(JeM)等印度認為與巴基斯坦有關的恐怖組織。事實上，去年金磚峰會在印度果阿Goa舉行時，印方便希望將這些恐怖組織列入宣言中，但遭到中方阻撓。此次在中國主場反而得其所願，可見這是中方提供給印度的誘因之一。

## 五、結語

從上述的分析來看，中國此次採取的強制外交手段並非全然成功。中國對印度的威脅策略並沒有奏效，也沒有堅守「不撤軍便不談判」的條件。從外部環境及內部因素來看，並沒有特別有利於中國的條件。在策略運用上，雖然中國面臨解決的急迫性，也曾一度升高對印度的壓力，但並未給予期限，大多採取「嘗試後觀察」的策略，相對溫和，使得對峙因而持續相當長的時間。更重要的是，印度最後並沒有因為中國口中的「非法越界」而遭受到「懲罰」，反而因為與中國對峙而強化其國際形象，有損未來中國再採用類似威脅手段時的可信度。

但就結果而言，印度最終同意將軍隊撤出洞朗地區，也滿足中國的部分目標，並非全然無功。但中國最後能夠說服印度選擇合作，可能是因為提供足夠的「誘因」，包括在金磚《廈門宣言》中提及印度所關切的恐怖

組織名稱。由於未來中印仍可能發生類似事件，此次的處理經驗值得參考與省思。

責任編輯：賴郁璇