

背水一戰？ — 中印之間的水戰爭

宋國誠

政治大學國際關係研究中心研究員

「中國電力建設集團」2020年11月26日證實，中國將在「十四五」計劃期間實施「雅魯藏布江下游水電開發」計畫，該計畫不只是一項單純的水電工程，而是集國安、民生、能源與國際合作於一體的綜和戰略工程，消息一出，不僅引起印度的焦慮和緊張，也使處於交惡狀態的中印關係雪上加霜。可以想見，這項計畫將繼中印邊界衝突之後，引爆雙方政治角力的新戰場。

一、 中國「雅魯藏布江下游水電開發」計畫的戰略意涵

雅魯藏布江發源於喜馬拉雅山北麓的昂色洞冬冰川，行政上屬於西藏阿里地區的普蘭縣，東流至「墨脫」一處形成一大拐彎(Great Bend)，號稱天下第一大峽谷，流經中印爭議的藏南地區之後進入印度，改稱「布拉馬普特拉河」(Brahmaputra River)，流入了孟加拉之後改稱為亞穆納河(Yamuna River)，最後再與恆河匯流後注入印度洋。這條跨越西藏與南亞大陸的大河，在中國境內雖稱為「雅魯藏布江」，但從國際跨境流域來說，應稱為「雅魯藏布—布拉馬普特拉—亞穆納全流域」，是南亞多國重要的經濟命脈，任何在此流域上進行人為的工程建設，都會對全流域國家和人民造成生存意義上的影響。

在所謂「基建魔人」的稱號下，中國主要河域的可開發資源已經消耗殆盡，雅魯藏布江是當前中國潛力最大卻開發最低的河流，也是中國唯一剩下的水電供應點。中國正是看準了「墨脫一大拐灣」一處充沛的流量、理想的高低差和巨大的發電額度，卻不顧自然條件的險惡與工程技術的難度，也未經下游國家共同協商，在開發計畫在擱置幾年之後，選擇中印關係交惡之際，決定在此興建發電量3倍於三峽大壩的「墨脫水電廠」。

但，墨脫絕不只是一座水電廠而已，而是一個能源戰略要地。它將塑造中國

在南亞的生態霸權，改變南亞的地緣政治，遏制印度的經濟命脈，嚴重的話，在形成對印度政治上的「水綁架」效應之下，極可能引發中印之間的水源大戰。

二、 印度不答應

首先，印度不答應。儘管中國外交部發言人華春瑩宣稱，「雅魯藏布江下游水電開發」計畫是「中方的正當權利」，「會充分考慮對下游地區影響，兼顧上下游利益」，但中國的「國際信用度」普遍低落，印度不會接受這種哄小孩的安撫話術；依據跨境流域《赫爾辛基規則》，各流域國家對流域水資源的運用必須遵守合理且公平分攤的原則，無論是中國或印度，都不擁有「固有優先權」，因此，華春瑩的「主權正當論」無法取代國際社會的「跨域共享論」。

其次，印度不信中國。儘管依據聯合國教科文組織世界水資源評估報告，歷年來起因於跨界河流與水資源爭奪而導致暴力衝突的比例很低，儘管中國出面解釋，墨脫水電站主要是用來發電，不具調蓄水量的功能，但中國官方支持的社交媒體，在還未動工之前就不斷發出「直接截斷 13 億印度人水源」、「大壩開閘，水淹印度」、「乾死印度」、「放大招」等等恐嚇論調，都使印度不會輕信中國的承諾。印度反而相信，處在中印長期「水政治」(politics of water)的博弈關係之下，「墨脫電廠」極可能通過「(乾旱)蓄水/(洪澇)洩洪」的水龍頭操作，對印度的生存構成寢食難安的威脅。

最後，在興建水電站之後，中國接下來就是「調水」，這對印度來說，將是「核爆級的水威嚇」。目前中國繼續推動「南水北調」三線工程，這是中國境內的事，福禍自負，不存在跨國爭議。但 2005 年，一部以遊記體寫成的「西藏之水救中國」的著作，援引水利專家郭開的觀點，提出了「大西線—五江一河」的構想，將雅魯藏布江、怒江、瀾滄江、金沙江、雅礮江和大渡河進行串聯，每年以相當於 4 條黃河流域的優質水源，調送到西北乾旱和京津缺水地區，從而永遠解決中國北方的乾旱問題。然而，一本文學性的遊記，竟成為今日命名為「紅旗河工程」的模擬範本，這是一項從雅魯藏布江大拐彎處築壩調水，實現「藏水入疆」的夢幻目標。這項技術上不可能、財政上不可行、效益上不顯著的逆天工程，在「網路民粹」的推波助瀾下，呈現一副煞有其事的開工在即姿態。一旦截水成功，中國滋潤了，但南亞大陸將成乾裂之地，恆河平原將失去 40% 的來水量，印度面臨亡國，中印大戰必將無可避免。

出於政治運用，在開閘與關閘之間，墨脫水電廠握有招勒南亞大陸經濟咽喉的戰略支配權，這使得中國擁有對南亞大陸的生態勒索能力。印度重要學者布拉馬·切拉尼(Brahma Chellaney)很早就把墨脫水電廠視為「針對印度的政治武器」，他在《水：亞洲的新戰場》(Water: Asia's New Battleground)一書中指出，中印之間的「水戰爭」已無法避免，因為中國把水源當作一種「政治槓桿」(political leverage)，迫使印度屈服於中國既定的戰略。印度政府、學界與媒體也紛紛提出警告，中國極可能採取「河域武器化」的策略，以「斷水入印」作為對付印度的外交手段，塑造中國在此一區域的「生態霸權」，逼使印度在所有雙邊爭議中讓步。

三、 「流域政治」— 跨境河域非中國所能獨占

傳統上，主權被視為對固有疆域之土地與人民實施單一、最高之排他性統治，但「流域政治」這一概念改變了傳統主權理論的定義。在跨境河域的開發與利用上，主權國家不再是合法性的唯一來源，新的合法性可能更多地與倫理、正義等價值目標相聯繫。再就資源的占有形態而言，傳統的主權理論是國家對境內所有資源的獨占性支配，但流域政治則超出了國界(主權管轄區)，排除單一國家對跨界資源的專擅性、損他性占有，無論就水資源利用或水域、水段、沿岸所產生之經濟利益的分配而言，將由「單一獨占」走向「分享共用」。換言之，雅魯藏布江流域既是中國所有，更是國際共有，絕非一國所能獨佔。

四、 國家大？還是國際大？

國際社會普遍認為，中國並不是一個積極支持「水合作」的國家。在「世界水壩委員會」(World Commission on Dams, WCD)編寫的「世界大壩委員會公民指南」(Citizen's Guide to the World Commission on Dams)報告中指出，儘管中國在初期支持 WCD，但隨後就拒絕了 WCD 對中國任何一座水庫的調查。國際社會指責，中國既不承認 1966 年「國際法協會」(International Law Association, ILA)發表的《國際河流利用規則》(The Use of Rules of International Rivers)，即「赫爾辛基規則」，這個原則規定一個國家的發展僅僅在不損害鄰國的資源時才是可允許的，而中國總是以主權原則相對抗。中國在 1997 年 5 月 21 日聯合國大會《國際水道非航行使用法公約》(Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses)的決議中，投下了反對票。這說明即使作為擁有全球最大、最多國際河流的國家，也堅持在總數只有 3 個反對國家中位居其中，也說明

中國患有「主權肥大症」，把主權利益置於國際公約之上。

五、 中印之間的「修昔底德陷阱」

儘管運用水資源進行戰略威嚇，必遭國際社會嚴厲譴責，南亞大陸也有與中國友好的國家，所以「水淹/乾旱印度」在現實上未必可行，但在中國水霸權的陰影下，中印兩國陷入「修昔底德陷阱」(Thucydides's Trap)的危機卻十分明顯。

自哈佛教授艾利森(Graham Allison)以「歷史重演」的概念，提出「修昔底德陷阱」(Thucydides's trap)——一個崛起強權(rising power)引起現有統治強權(ruling power)的恐懼而走向戰爭——以來，人們關注的是中美之間的強權角力，但中印之間的「修昔底德陷阱」較之中美之間可謂過猶不及。印度雖非世界級統治強權，但卻是典型的南亞舊有強權，以「舊權」對「新權」的恐懼程度來說，印度對中國的恐懼絕不亞於美國對中國崛起的擔憂。

中國是一個缺水國家，千年以來深受北方乾旱之苦，攔水、集水、調水以解決國土荒漠危機乃是勢在必為的戰略，而印度這一個位居下游的農業大國，若因缺水而糧草不生，也只有亡國一途，在此「零和張力」之下，中印之間的水源衝突絕不亞於中美之間的科技競爭，特別是雙方存在領土爭議、邊界對峙和民族主義對抗的背景之下。除非中國讓步，或者採取協商開發、利益分享的睦鄰政策，否則兩個核武大國的「水戰爭」，並非杞人憂天，而是可能的悲劇。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)