

評析印度的喜馬拉雅地緣戰略

An Analysis of India's Geostrategy towards the Himalayan States

方天賜

壹、前言

南亞周邊鄰國向來是印度外交中關注的重點。Narendra Modi 總理於 2014 年上任後便積極推行周邊優先（Neighbourhood First）外交。其中，不丹及尼泊爾這兩個北方喜馬拉雅山鄰國獲得新德里的高度重視。Modi 選擇不丹作為上任後第一個出訪的國家。尼泊爾則是他上任後第三個出訪國。而且他在三個月內接連走訪尼泊爾兩次，包括 2014 年 8 月的國事訪問及 2014 年 11 月出席南亞區域合作協會高峰會，顯示對此地區的重視。

相關研究認為，印度的核心利益還是在南亞大陸為主，所以就地緣戰略而言，印度對於大陸的考量還優先於海洋。¹因此，尼泊爾與不丹這兩個陸上鄰國在印度對外戰略中，具有一定的重要性。2017 年 6-8 月間，印度與中國在中印及不丹相鄰的洞朗地區發生對峙。印度以中國改變現狀為由，派兵介入中國與不丹之間的領土爭議，便充分彰顯此區域對於印度的重要性及敏感性。

¹ Zorawar Daulet Singh, "India's Geostrategy and China: Mackinder versus Mahan?" *Journal of Defence Studies*, vol.7, no.3, July-September 2013, pp.137-146.

基本上，印度對於不丹及尼泊爾這兩個喜馬拉雅鄰國的政策是以發展及安全為主軸。印度希望藉由給予鄰國經濟利益，換取這些國家重視印度的安全利益，給予相對的回報。²簡言之，印度意圖成為南亞地區的良性霸權（benign hegemony）。³從地理位置來看，尼泊爾與不丹位於中國與印度間，自然受到這兩個大國的影響。但這兩個國家傳統上與印度關係緊密度甚於中國。就印度而言，也將喜馬拉雅國家視為對抗中國的屏障。⁴就國力來看，印度與尼、不兩國呈現非常懸殊的對比。印度的國土面積是尼泊爾的 22 倍、不丹的 85.5 倍。印度的 GDP 是尼泊爾的 106 倍、不丹的 1082 倍。這些客觀條件有助印度建立及鞏固相對優勢地位。

以此為背景，本文擬回顧及分析印度與不丹及尼泊爾的近期關係發展，藉以檢視印度的喜馬拉雅地緣戰略特性。本文認為，印度希望藉由優勢條件與尼泊爾及不丹建立綿密關係，包括給予特定優惠和便利，藉此建構這些國家對印度的依賴性，印度因而對這些國家產生特殊影響力。但印度的喜馬拉雅政策也會受到尼、不兩國內政變遷及中國崛起的挑戰，印度需要加以因應。

貳、印度與不丹的關係

不丹與印度有 605 公里長邊界，北部與中國接壤則有 470 公里左右的邊界。印度與不丹在 1949 年簽訂《友好合作條約》（Treaty of Friendship and Cooperation），內容明定不丹外交關係由印度負責「指

² David M. Malone, *Does the Elephant Dance: Contemporary Indian Foreign Policy* (New Delhi: Oxford University Press, 2014), p.105.

³ Stephen F. Burgess, "India and South Asia: Towards a Benign Hegemony," in Harsh V. Pant ed., *Indian Foreign Policy in a Unipolar World* (New Delhi: Routledge, 2009), pp.231-250.

⁴ Burgess, "India and South Asia: Towards a Benign Hegemony," p.244.

導」。印度也是不丹第一個建交的國家，兩國在 1968 年正式建立外交關係，直到五年後的 1973 年，不丹才與第二個國家（孟加拉）建立外交關係。

高層往來頻繁反映出印不雙方關係的密切性。不丹國王在 2013 年 1 月訪印，擔任印度共和國日主賓，2014 年 1 月及 10 月則再度訪印。現任總理 Tshering Tobgay 在 2013 年 8 月首次以總理身分訪問印度，2014 年 5 月再度前往德里參加 Modi 就職典禮，之後又於 2015 年 1 月、2015 年 11 月、2016 年 1 月、2016 年 5 月、2016 年 10 月及 2017 年 3 月訪問印度。Modi 總理則在 2014 年 6 月訪問不丹並於國會發表演說，宣布提高獎學金及協助建立電子圖書館等。印度總統 Pranab Mukherjee 也在 2014 年 11 月訪問不丹，主持三項印度援助計畫的啟動典禮，包括學校改革計畫、東西道路及電力訓練中心的升級計畫等。

在制度性交流方面，兩國在安全、邊界管理、貿易、過境、經濟、水力、發展計畫、水資源等雙方所重視領域都已建立制度性機制。在經貿方面，印度是不丹最大貿易夥伴。兩國在 1972 年簽署《貿易及過境協定》(India-Bhutan Trade and Transit Agreement) 並在 2016 年 11 月更新。根據該協定，兩國建立自由貿易機制，使用不丹幣及印度盧比交易。不丹在經濟上仰賴印度甚深，包括財政援助和建設所需勞力。水力輸出佔不丹 GDP 的 1/4。不丹對印度的水電輸出也是主要出口項目。兩國在 2006 年簽署水利合作協議，再於 2009 年簽署合作議定書。印度據此同意協助不丹開發 10,000 百萬瓩水電，不丹則同意將多餘水電出口至印度。2014 年 4 月，雙方同意以合資方式增加四項新的水力計畫，將提供 2120 百萬瓩電力。印度也是不丹主要的外援來源國。

在邊界管理及安全領域，兩國在中央層級建立次長級的對話機制。值得一提的是，與不丹接壤的印度省份也和不丹建立邊界地區協調會議機制（**Border District Coordination Meeting Mechanism**）以促進相關事宜。國防領域合作也是雙邊關係重要部分。印度協助訓練不丹軍隊及皇家衛隊，藉以強化雙邊戰略關係。⁵水資源方面，兩國已成立共同專家小組討論防洪等問題。最近一次會議於 2017 年 4 月在不丹召開。大量不丹學生前往印度就讀，目前估計有 4000 名不丹學生自費在印度就讀大學部課程，印度政府每年也提供不丹學子獎學金名額、研究所及短期訓練課程等。

在對外關係上，印度對於不丹有相當大影響力。如前所述，1949 年《友好合作條約》第二條賦予印度「指導」不丹外交的權力。不丹在 1971 年加入聯合國後，才開始與國際社會有較多接觸。在 2007 年新約中，兩國同意刪去指導相關條文，讓不丹享有更多的外交自主權。但修訂後約文仍約束任何一方不可讓其領土上有違對方利益的活動。不丹迄今僅與 52 個國家及歐盟建立外交關係，與聯合國安理會 5 個常任理事國（美、中、英、法、俄）都無正式邦交。目前也只有印度、孟加拉、科威特等國在不丹設有大使館。在對外事務上，印度對不丹仍有無與倫比的影響力。

不丹的內政發展也對印度的喜馬拉雅山戰略規畫造成影響。不丹原本是君主制，但 Jigme Singye Wangchuck 國王在 2005 年 3 月提出憲法公投，改採君主立憲，並在 2007 年讓位於其子 Jigme Khesar Namgyel Wangchuck。2008 年不丹舉行第一次國會大選，「不丹繁榮進步黨」（Druk Phuensum Tshogpa）獲勝，由 Jigme Yozer Thinley 擔任首位民選總理。Thinley 總理有意強化不丹對外關係，將邦交國數

⁵ Ministry of Defence, Government of India, *Annual Report 2016-2017*, p.169.

從 25 國增加到 53 國，自然稀釋印度的影響力。2012 年，Thinley 總理前往巴西參加聯合國永續發展會議時，與中國國務院總理溫家寶在里約熱內盧會面。中國與不丹沒有邦交，經貿交流也有限。截至 2015 年底，中國在不丹仍無直接投資。兩國總理會面時表達建立正式外交關係的意願，引起印度不滿。

2013 年不丹大選前，印度刻意停止對不丹的家用煤氣及煤油的補貼，導致不丹國內燃料費用大漲，也使得 Thinley 領導的執政黨落敗，改由「人民民主黨」(People's Democratic Party) Tshering Tobgay 擔任總理迄今。⁶印度藉此充分展現它對不丹的影響及制裁力。

參、印度與尼泊爾關係

由於地緣、歷史和文化等聯繫，印度和尼泊爾也享有密切的特殊關係。印度與尼泊爾之間有長達 1800 公里的邊界，由錫金省、西孟加拉省、比哈爾省、北方省及北阿坎德省與尼泊爾接壤。兩國在 1950 簽署《和平友好條約》(Treaty of Peace and Friendship)，其中第七條規定：允許雙方人民可以在對方國家居住、擁有財產、經商貿易、移動等。因此兩國人民不需要護照或簽證，便可以自由穿越國界。開放邊界的結果，有助印度與尼泊爾維持密切關係，迄今有將近 600 萬尼泊爾人在印度生活或工作。

在近期高層往來方面，尼泊爾前總理 Khadga Prasad Oli 在 2016 年 2 月訪印，現任總理 Pushpa Kamal Dahal 則在 2016 年 9 月訪印進行國事訪問，再於 11 月參加 BRICS-BIMSTEC 高峰會。Modi 上台後也積極經營與尼泊爾的關係，是 17 年來第一位訪問尼泊爾的印度總

⁶ 參閱陳牧民，〈強權陰影下的民主試驗：2013 年不丹選舉結果分析〉，《全球政治評論》，第 45 期 (2014)，頁 1-4。

理。2014 年 8 月訪尼泊爾時同意給予 10 億美金的援助貸款，也建議幫助其發展高速公路、資訊網絡等，2014 年 11 月訪問時則同意協助興建 900 百萬瓦水力發電廠。

經濟方面，印度是尼泊爾最大外資來源國，該國 40%外國直接投資來自印度。2015 年 4-5 月大地震後，印度立即提供相關救助及援助重建計畫。強化軍方交流也是雙方合作的重要部分，包括提供國防設備、協訓尼泊爾人員等，自 1950 年代以來便授予對方軍方領導人將級榮譽軍階。尼泊爾陸軍參謀長於 2016 年 2 月訪問印度，印度陸軍參謀總長則並於 2016 年 11 月 11-14 日回訪。印度每年提供尼泊爾軍方 250 多個受訓機會，協助其培訓人員。印度的廓爾喀兵團不僅有 32,000 名尼泊爾傭兵，在 2015-16 年度間共支付 12.5 萬名退休廓爾喀軍士 197.4 億盧比退休俸。兩國在 2017 年 9 月舉行第 12 次聯合軍事演習。在對話機制方面，兩國已成立外交聯席會議，在 2016 年 10 月舉行第四次會議。

內政發展同樣對雙邊關係產生衝擊。尼泊爾在 2006 年結束多年內戰，2007 年決定終止君主制，2008 年由毛派游擊隊轉型的尼泊爾毛派共產黨（the Communist Party of Nepal）成為國會第一大黨，由暱稱 Prachanda 的 Dahal 組成政府，他原是毛派游擊隊領導人，意識形態親中，不為印度所喜，當選總理後也選擇中國為第一個出訪國家，打破尼泊爾總理以印度為第一個出訪國的慣例。Dahal 在 2009 年與時任尼泊爾參謀長 Rookmangud Katawal 因為軍隊整編問題產生衝突，後因免職後者未果而辭職。Katawal 畢業自印度國防學院，與印度關係不錯。外界多認為，印度在此事件中暗中支持卡塔瓦。

印度在 2015 年再度強勢介入尼泊爾內政，主因是尼泊爾在 2015 年 9 月 20 日頒佈的新憲法。尼泊爾根據新憲將全國分為劃分為

7 個邦，但馬德西族（Madhesi）等少數民族不滿新憲法中沒有獲得獨立邦地位，因而在邊界抗議並佔領交通要道。馬德西族被視為是印度人後裔，因而獲得印度支持。新德里當局便以抗議事件影響安全為由，關閉尼、印邊界，藉此對尼國政府施壓。由於尼泊爾石油供給都來自印度，使其面臨能源供給危機，嚴重影響民生及經濟安全。尼泊爾一度轉向北方鄰國中國尋求援助，但終究無法解決尼泊爾的能源危機，尼泊爾當局最後被迫向印度妥協，同意以提案修憲的方式來解決此爭端，印度在「封鎖」135 天後，重新開放邊界。⁷印度以強勢作為影響尼泊爾，有其成效，但 Modi 政府在尼泊爾社會中的形象轉趨負面。

肆、近期的中國影響

除了印度之外，中國是不丹與尼泊爾的唯一鄰國，也對這兩國有地緣影響力。中國勢力逐漸崛起，並藉由推動「一帶一路」計畫強化與南亞地區的連結，將進一步侵蝕印度在南亞的優勢。

為平衡中國的擴展及強化印度與喜馬拉雅山國家的聯繫，印度曾聯合不丹、孟加拉、尼泊爾等國（依英文字首稱為 BBIN），在 2015 年 6 月順利簽署 BBIN 車輛運輸協議。根據該協議，會員國車輛於跨境運輸貨物時不需要重新裝卸和轉運，可節省時間和成本。BBIN 四國也開始討論就鐵路運輸進行合作。但該計畫目前遇到挫折，因為不丹擔心這個協議會導致外界的車輛大量湧入，對其環境造成影響，因此未獲不丹國會批准。不丹「暫時」退出此計畫，勢必影響到原先的規畫構想。

⁷ 參閱方天賜，〈沒有贏家的博奕—印度與尼泊爾的邊界封鎖爭議〉，《風傳媒》，2016 年 2 月 28 日，<http://www.storm.mg/article/83332>。

中、印洞朗對峙事件，再次檢驗印度的喜馬拉雅戰略。印度認為根據它與不丹的協定，它有權利介入不丹與中國的領土爭議。不丹作為主要相關國之一，遲至 6 月 29 日才首度由外交部就此事發布新聞稿，附和印度的論點，認為中國在中不領土爭議地區進行道路工程，是破壞協議及現狀。不丹對此爭議的立場上偏向印度，也顯示印度對其影響力。

中、印在對峙事件期間也極力拉攏另一個喜馬拉雅山國家尼泊爾的支持。印度外長 Sushma Swaraj 於 8 月藉參加環孟加拉灣多部門技術與經濟合作倡議（The Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation, BIMSTEC）會議之便，前往尼泊爾會晤政要。中國副總理汪洋則接著在同月訪問尼泊爾，簽署多項合作協議，包括貿易合作及推動投資，亦對尼泊爾水災提供 100 萬美元援助。尼泊爾總理 Dahal 則於 8 月底前往印度訪問，同樣獲得印度給予經濟等援助。尼泊爾則在此事件中保持中立態度，並未公開選邊支持中印其中一方。事件落幕後，印中持續在喜馬拉雅山區進行角力。印度外長斯瓦拉吉在聯合國大會會晤不丹總理。中國則宣布將正式開放啟用西藏連接到尼泊爾邊境的道路。由於尼泊爾已表態參加中國的「一帶一路」建設，未來或許會出現更多的公路與鐵路建設，將對印度形成新的壓力。

五、結語

印度對不丹及尼泊爾的影響力程度並不相同。⁸基本上，印度對不丹有較大的掌控權，尼泊爾則比較有能力在中印兩強之間維持獨

⁸ Satish Kumar, "India and the Himalayan states," in David Scott, *Handbook of India's International Relations* (London: Routledge, 2011), p.73.

立性的角色。但從前述的分析中可以發現，印度對喜馬拉雅山的地緣戰略建立在幾個共同特性上。

第一個是印度與不丹及尼泊爾的不對稱性。不丹及尼泊爾的經濟發展明顯依賴印度，這有利於印度在必要時使用經濟性的強制手段來迫使對方妥協。2013 年的不丹大選及 2015 年的尼泊爾憲法問題，印度都用經濟手段迫使對方妥協。這仍是印度可預期的主要外交工具。

第二，印度與不丹及尼泊爾的特殊關係都由條約所保證，有助印度將尼泊爾、不丹納入其區域體系的一部分。但這些協議多是由印度的安全角度所主導的，未必考量到小國的實際需求。如印方所評估，印度的周邊南亞環境情勢仍相當艱困，多數南亞國家的整體安全及政治情勢並不穩定。⁹一旦這些小國政府更迭時，便可能因為需求而希望改變原先的關係。

第三，印度的喜馬拉雅戰略將受到中國的強力挑戰。中國國力逐漸成長，有更多的籌碼可以建立與不丹及尼泊爾的特殊關係。印度迄今並無相當的措施來平衡中國的「一帶一路」計畫。不丹及尼泊爾也可能想利用中國來平衡印度的影響力。

整體而言，印度為了不丹的領土問題而挺身抗中的形象，有助強化它對南亞其它小國的影響力，彰顯它的良性霸權角色。但印度不能僅將不丹、尼泊爾視為次等夥伴，一旦印度控制力減弱，這些國家便可能不滿印度的掌控而尋求重新定位與印度的關係。

⁹ Ministry of Defence, Government of India, *Annual Report 2016-2017*, p.17.

