

熱點聚焦

印度莫迪總理周邊優先政策評析

India's Neighborhood First Policy under Prime Minister Narendra Modi

黎氏姮娥

Le Thi Hang Nga

越南河內社會科學翰林院印度與南亞研究所

壹、前言

近年來，印度與其鄰國的關係引起愈來愈多國內外政治家與學者注意。事實上，C. Raja Mohan 和 S. D. Muni 等南亞著名學者很早便指出，倘若印度真想成為亞洲的主要大國之一，就必須正視其鄰國問題。¹Raja Mohan 更曾巧妙地表示：「一個未能奪回其在次大陸上的統治地位的印度，…無法讓後世留下長久的印象。」²許多越南學者認為，2014 年在 Modi 總理新政府領導下，印度的外交政策在經歷十年的毫無作為後重新找回動力，並突然崛起為全球戰略考量中的一個新因素。³普遍認為，印度的外交政策確實變得更果決且充滿

¹ S.D. Muni and C. Raja Mohan, "Emerging Asia: India's Options," *International Studies*, 41:3(2004), p.318.

² Angana Das, "India's Neighborhood Policy: Challenges and Prospects," *Jindal Journal of International Affairs*, 4:1, 2016.

³ Nguyễn Thị Quế, Đặng Đình Tiến (2017). Chính sách đối ngoại Ấn Độ, Nxb. Lý luận Chính trị Quốc gia.

動力，使其獲得國內人民的政治支持和信心。然而，印度學者對 Modi 的周邊政策意見分歧，有人認為他不過延續了前任政府的政策，有人則認為這是極端的改變。

印度的「周邊」(neighborhood)是一個持續發展的概念，其範圍是相對寬鬆的。在一場於河內舉辦關於印度與其鄰國關係的研討會中，個人曾詢問了與會的印度學者：「印度與多少國家接壤？」結果得到 3 種不同的答案。學者們開始計算印度的鄰國數量，有人說 8 個，有人說 9 個，其他人則說 10 個，甚至有人說只有 5 個且只有 5 個國家與印度接壤，也就是巴基斯坦、尼泊爾、不丹、孟加拉、緬甸，阿富汗被排除在外。

本文認為，Modi 的周邊優先政策(Neighborhood First Policy, NFP)基本上延續了 Gujral 及前任政府的政策，但多了新動力並具有更多活力及衝勁。雖然印度政府在 Modi 帶領下嘗試促進區域架構，雙邊關係仍然是印度外交政策的基礎。

貳、Modi 執政前的印度周邊外交政策

(一) Nehru 的遺產

印度過去長期將周邊政策視為優先事項。在正式獨立後，前總理 Jawaharlal Nehru 奠定了印度多數外交政策的基礎。在 1950-60 年代間，印度的外交政策由理想主義支撐。Nehru 專注在鞏固國家獨立和經濟振興等國內挑戰上，因此選擇了不結盟的道路。在 Nehru 領導下，周邊被視為亞洲團結框架之一，甚至 Nehru 早在獨立前便於 1947 年 3 月 23 日至 4 月 2 日在新德里舉辦了第一屆泛亞會議，共有

28 個亞洲國家參加。兩年後的 1949 年 1 月 21-23 日，Nehru 政府又召開了第二屆泛亞會議。1954 年 6 月，Nehru 與中國總理周恩來簽署了「五項和平共處原則」，該協議不僅為印中關係，也為印度與其鄰國的關係奠下基礎；這些原則包括：相互尊重彼此的領土完整和主權、互不侵犯、互不干涉、平等互利、和平共處。這 5 項原則也成為印度外交政策的基礎。

（二）Gujral 時期

在 1996 年 6 月出任外交部長，接著於 1997 年 3 月擔任總理的 I. K. Gujral，或許是第一位清楚闡述印度周邊政策的人。根據 Dutt 的看法，Gujral 堅信作為該地區最大的國家，印度在保護其基本利益時可以更加慷慨。⁴據此，「古吉拉爾主義」被認為在印度與其鄰國，特別是較小鄰國建立雙邊關係的方式上發生了重大變化。

古吉拉爾主義（Gujral Doctrine）包含 5 項用以指導印度與其鄰國關係之原則：(1) 與孟加拉、不丹、馬爾地夫、尼泊爾和斯里蘭卡等鄰國，印度不要求互惠，而是真誠信任地給予和包容；(2) 任何南亞國家均不得為了損害該區域另一個國家的利益，而使用其領土；(3) 任何國家都不得干涉他國的內政；(4) 所有南亞國家都必須尊重彼此的領土完整和主權；(5) 所有爭端都應通過和平的雙邊談判解決。⁵ Gujral 期待，透過嚴格執行前述原則將有助於重塑南亞的區域關係，包括印度和巴基斯坦的艱難關係在內，也將在該地區產生積極密切和相互良性的合作氣氛，其中，印度的地位和規模將

⁴ Angana Das, "India's Neighborhood Policy: Challenges and Prospects," *Jindal Journal of International Affairs*, 4:1, 2016.

⁵ Padmaja Murthy, "The Gujral Doctrine and Beyond," Institute of Defense Studies and Analysis, <https://www.idsia-india.org/an-jul9-8.html>

會是助力並且對於小國來說十分有利。

在這 5 項原則中，不互惠原則被認為最與眾不同；靠著經濟實力和其他潛力，印度擔負了對該地區的額外責任。儘管這可能不是一個全新的概念，因為在某些情況下，印度認為它必須向鄰國提供更多的東西且確實依此執行。但將其訂定為一項政策，此乃印度首次明確表示了決心。結合前述原則，明確地闡明了印度對鄰國的態度，儘管仍然存在一些雙邊問題，在 1990 年代後，的確可以在印度與其鄰國之間見到正向氛圍。

值得一提的是，在 1980 年代末期，印度與尼泊爾以及斯里蘭卡的關係降到低點。對巴基斯坦而言，某一派人士認為，Gujral 目的是藉由與其他南亞國家建立關係來孤立巴基斯坦。無論如何，Gujral 將承諾付諸行動，使印度得以與鄰國建立友好關係，並在證明印度的誠意之餘，在 1990 年代為南亞營造了積極的建設性氛圍。1990 年代見證了印度在 Gujral 領導下，與其鄰國積極互動的開端。「古吉拉爾主義」扮演了重要角色，使印度明確定義了與鄰國建立友好關係的重要性，既提供了方向和使命感，並且永遠成為印度外交政策的目標之一。尤其在 1998 年印度進行核試驗後，更可清楚地感受到古吉拉爾主義的好處，國際社會對此的反應與南亞鄰國的反應形成鮮明對比。各國政府對這些目標的表達方式可能有所不同，但是它們的持久性（本質）是毋庸置疑的。

因此，有人認為這些政策迄今仍在持續進行。或許，無論是誰在德里執政，「古吉拉爾主義」的原則以及宗旨都將被奉為圭臬。必須注意的是，該主義最終成敗，將取決於鄰國對於印度以及該地區的態度定。

參、Modi 總理的周邊政策

自從 Narendra Modi 出任印度總理以來，其個人特質與過往經歷深深影響了印度的外交政策。在 2002 年擔任古吉拉特邦首席部長期間，他曾涉嫌參與了社區暴力事件。在他的第二任期中，著名的口號「周邊優先」(Neighborhood First) 雖很可能會延續下去，但其個人形象受到印度教影響，或將在與印度接壤的鄰國及其他國家的外交關係中產生長遠的影響。⁶在 Modi 第一個任期開始時，對於南亞鄰居們的態度相當樂觀，從所有南亞領導人都受邀並參加了 2014 年在德里舉行的就職典禮可見一斑，但在這個任期中，Modi 顯然無法掌握印度的鄰國，如斯里蘭卡，尼泊爾，馬爾地夫和孟加拉，至於中國的影響力似乎是主要因素。因此，其第二任期內的外交政策可能採用具較多理想主義特徵的作法，以便維護印度的南亞霸權。

(一) 第一期 (2014-19)

Modi 在 2014 年 5 月上台後，與鄰國互動日漸頻繁，一方面延續並使印度與周邊國家關係更加緊密，也增加了新的面向。在任職的最初幾年，他試圖通過南亞區域合作組織 (SAARC) 推廣「周邊優先」政策。如同眾所周知，Modi 邀請了所有 SAARC 領導人參加 2014 年的首次就職典禮，不丹也成為他首次出訪目的地。Modi 所以選擇不丹作為第一個國外訪問目的地，是因為兩國有著「獨特且特殊的關係」，並稱之「婆羅多到不丹」(Bharat to Bhutan, B2B)。⁷Modi 在

⁶ Punsara Amarasinghe & Eshan Jayawardene, "From Gujral doctrine to Modi doctrine," *Modern Diplomacy*, July 13, 2019;

<https://moderndiplomacy.eu/2019/07/13/from-gujral-doctrine-to-modi-doctrine/>

⁷ 印度 (India) 在印地語中自稱婆羅多 (Bharat)，源自 Bharata Varsha 的縮寫，意為「婆羅多王統治的地區」；其後，婆羅多被化為具女性特質的「印度之母」(Bharat

訪問不丹和尼泊爾時強調「跨喜馬拉雅區域主義」(trans-Himalayan regionalism) 主張，並重申它作為亞洲文化，環境，政治和區域安全基石的重要性。至於尼泊爾和印度都是印度教徒佔多數的國家，Modi 在 2014 年 8 月成為 17 年以來首位到訪的印度總理；他在訪問期間強調，過去未兌現的諾言不應成為兩國未來共同繁榮的絆腳石，這是因為印度在尼泊爾被視為一個無法兌現承諾，並不斷干涉其內政的鄰居。Modi 保證不會要求尼泊爾免費提供電力，印度「將購買尼泊爾的電力，僅此一項便會改變尼泊爾的面貌」，據此，印度增加了對尼泊爾的投資，提供包括灌溉和能源項目等基礎設施 10 億美元信貸額度，並啟動自 1996 年簽署後延宕 18 年，預計發電 5600 兆瓦的潘契舒瓦爾（Pancheshwar）計畫。

至於 2015 年 3 月訪問斯里蘭卡後，Modi 也成為自 Rajiv Gandhi 之後，28 年來第一位到訪的印度總理；他強調兩國有著悠久的歷史和文化連結，隨著斯里蘭卡擺脫困境和動盪，印度想要與該國重新發展。接著，Modi 前往馬爾地夫並強調，馬國的穩定和安全與印度國家利益直接相關，他並保證支持加強該國民主體制，其後雙方在 2016 年 4 月簽署了「防禦合作行動計劃」。藉由前述出訪，Modi 努力與鄰國建立例行聯繫，而非僅在雙邊晤面或 SAARC 峰會上拍照而已，從而也有助舒緩南亞地區的氛圍，並證明印度對周邊地區的重視。有鑑於其規模和地理位置，Modi 在所有聲明和行動中都十分強調印度對鄰國的責任。

在 2015 年批准延宕 40 年之久的《土地邊界協定》後，印度與孟加拉的關係經歷了決定性的提升。試圖改善印度與巴基斯坦的關

Mata）來表徵生生不息特性，成為印度護國女神，並衍生出「頌讚印度之母」(Bharat Mata ki jai) 之口號。

係同樣表明了這一點。印度對這些國家明確表達了新政策方向以及 Modi 個人的態度，有助於消彌印度與這些國家關係中，長期存在的溝通和信任鴻溝。儘管如此，自 2016 年底印巴關係急轉直下後，印度似乎正在建立新的外交政策。印度洋、喜馬拉雅山和東南亞（通過印度東北）受到更多關注。印度對於與鄰國往來的發展已經不再回應對於中國的擔憂，而是試圖透過訊息，確認這些國家依照自己的意願參與而獲益。

（二）第二任期（2019 迄今）

Modi 第二任期的特點，是將注意力從 SAARC 轉移到 BIMSTEC 上頭，例如，邀請了 BIMSTEC 成員國代表參加他的就職典禮。BIMSTEC 於 1997 年 6 月 6 日在曼谷成立，最初名稱是 BIST-EC（孟印斯泰經濟合作計畫），在緬甸於 1997 年 12 月加入後，尼泊爾和不丹也在 2004 年 2 月成為正式成員。2004 年 7 月 31 日，BIMST-EC 重新命名為 BIMSTEC，擁有 7 個成員國家（孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡、泰國、尼泊爾和不丹），涵蓋全球約 21% 人口，GDP 合計超過 2.5 兆美元，並被認為在很大程度上取代了涵蓋 8 個南亞國家的 SAARC。這個轉變代表著 Modi 可能已經放棄與巴基斯坦接觸；或許當 Modi 發現透過接觸並未能對巴基斯坦的政策產生實質改變時，就開始轉為關注 BIMSTEC。

透過 BIMSTEC 來引導印度的區域外交政策，突顯出 Modi 關注的是其東方的鄰國們，除了傳統的南亞夥伴（例如孟加拉、不丹、尼泊爾和斯里蘭卡），同樣注意東南亞的緬甸和泰國；據此，Modi 試圖重新定義印度的戰略邊界，以更有利的形式重新構想印度的周邊

關係。

根據印度駐越南大使 Pranay Kumar 表示，BIMSTEC 的願景來自於連結性，包括物質以及經濟產能的連結，「若我們檢視其主要參與國家，便會發現包含了許多海洋國家，…假使擁有一條三方快速道路（*trilateral highway*），泰國自然會因為這條通過緬甸的道路而成為印度的東部邊境，…我們正考慮在第二階段將這條三方道路延伸至柬埔寨、寮國及越南；事實上，相關研究正在進行當中。因此，我認為隨著各方提高連結性，將會產生自然的利益；…正如同我提到的，缺乏直接連接是必須克服的主要問題之一，三方快速道路有望在未來 4-5 年內拓展，這將改變我們如何與越南以及其他東協國家接觸」。目前，印度正專注於印度太平洋地區，BIMSTEC 將可以成為印度增強其在東亞和東南亞地區形象的重要平台。對 BIMSTEC 的重視也反映了新德里利益的轉變，亦即更關注與東方的連結性和經濟一體化，這也是 Modi 將印度舊的「東望政策」，打造成更加充滿活力的「東進政策」之主要考量。

肆、結語

與鄰國保持良好關係始終是任何國家的頭等大事，建立一個穩定、和平與共同發展的周邊區域，既是印度也是其鄰國的需要。然而，儘管盡了多方的努力，印度的周邊始終處於不穩定狀態。在所謂「周邊優先」政策引領之下，Modi 大致改善了印度與許多南亞國家的關係，除了巴基斯坦之外，雙邊關係仍然緊張。引用 M. J. Akbar 的話：「Modi 總理在很短時間內就重新定義了鄰居的含義，但實質連結比地理連結更加重要，即便很親密，若無法建立實質連結也無

用武之地。如今，印度的鄰里從東部的印尼延伸到西部的海灣。印度的戰略哲學不再侷限於喜馬拉雅山脈以南的土地。印度還是海洋以北的一個國家。印度目前在亞洲扮演舉足輕重的角色，若它能夠在未來 10 年繼續以包容平等的經濟中心政策前進，並保持成為安全與穩定的堡壘角色，勢必將在塑造亞洲乃至 21 世紀的命運中發揮決定性作用。」⁸

(翻譯：黃子誠)

⁸ M. J. Akbar, "The Shadow of History on Foreign Policy," in Dhruv Katoch, *India's Foreign Policy towards Resurgence* (Pentagon Press LLP, 2019), p.8.

Eurasian Studies Quarterly No.11