

熱點聚焦

曼荼羅思想與印度外交政策

Chanakya's Mandala Theory and Indian Foreign Policy

李思嫻

雲林科技大學通識教育中心

壹、前言

從歷史的長河觀之，印度位居南亞次大陸是世界上古老文明的發源地之一；在種族和宗教方面，印度雖然以印度教徒為主，實際上是一個多種族、宗教和語言共存的社會，印度的歷史與宗教密不可分，種姓制度的歸屬性強化菁英階層對偉大國家的預期，從而產生「印度的偉大地位是給定」的信念。其實印度外交政策的傳統思考存在更深層的歷史底蘊，古印度政治家 Kautilya 在 2000 多年前提出的「曼荼羅」(Mandala) 政治思想提供一種整體戰略觀，做為判斷敵友的基本準則。印度自詡為南亞次大陸的強權，地理特徵就是印度中心，不僅指在地理上以印度為中心，同時表述印度於歷史與政治發展方面佔據的核心領導地位。本文主要闡述印度外交政策「曼荼羅」體系的相關特色，以及在政策上的具體實踐。

貳、古印度文明的政治思想：曼荼羅體系

回溯歷史，在阿育王統治下的孔雀王朝 (Maurya Empire, 西元

前 321-181 年)是印度文明欣欣向榮的重要形成時期，也是印度教經典《奧義書》(Upanishads)的撰寫時期，印度的社會與哲學思想在這段歲月中奠定基礎並編撰成書。孔雀王朝時代確實掌控了整個次大陸，以帝國之姿征服統治廣大領土，Kautilya 根據其親身參與的戰略和外交實踐寫下了經典之作《政事論》(Arthashastra)，討論印度治國之道與政治組織，對於現實政治的描述成為爾後啟蒙的重要依據。根據考底利耶所描述的經世致用準則，權力是最為重要的現實考量，構成權力的各種因素是相互關聯的，綜合運用即能達到領導者的戰略目標，建立實力堅強的偉大帝國。¹

換言之，在歐洲發展均勢理論前，《政事論》已發展出以「曼荼羅」體系為基礎的一系列詳盡外交政策選擇方案。理論基本假設如下所述：世界是由眾多國家所構成的一系列圓圈，國家類別包含盟國、敵國與中立國，就本國立場而言，與自身邊界接壤的鄰國是真正的敵國，緊鄰在外圈的是潛在敵人的敵國，可視為本國的友好國家，以此類推向外擴散，構成友好/敵國型態交替的同心圓。Kautilya 認為此種圓周形的國家安排代表 6 種型態外交政策，包括帶有承諾的協議（和平）、攻勢作戰（戰爭）、對敵人施加威脅、中立、於聯盟關係中屈居附屬地位以及雙重政策（與一國結盟，同時向另一國發動戰爭）。

據此，傳統印度外交政策體系也稱為「曼荼羅」體系，或稱「曼陀羅」體系。以北印度的地緣政治概念為發想，Kautilya 提出如何以

¹ Kautilya, *The Arthashastra* (New Delhi: Penguin Books India, 2000)；張金翠，〈《政事論》與印度外交戰略的古典根源〉，《外交評論》，第 2 期（2013），頁 119-130。對於「曼荼羅」理念當中暗示的政治現實主義原則進行深入探討部分，請參閱 Hussein Solomon, "Critical reflections of Indian foreign policy: Between Kautilya and Ashoka," *South African Journal of International Affairs*, 19:1 (2012), pp.65-78.

中立、聯盟、顛覆、侵佔等方式來保衛國家的觀點。²過去的輝煌帝國主宰接續了幾世紀的印度政治活動，即便其後的印度王朝趨於沒落，不再具有成為帝國的強大條件，但是印度仍然有成為帝國的慾望，只是欠缺全盛時期的龐大軍隊與實力。

另一方面，印度戰略文化造就了印度獨樹一格的婆羅門等級世界觀，與之相伴的是具有強烈的天定命運意識，當省視印度在世界上應有的地位時，印度政治菁英習於以印度為世界中心地位進行思考，此種中心觀不可避免夾帶著某種優越感，以婆羅門為首的種姓文化構成印度人認識世界的基礎，在一個以財富和權勢為基礎的階級結構中，反映印度應居於世界最高層級結構的婆羅門世界觀。³冷戰後無論是國大黨抑或印度人民黨組成政府，都堅信印度是偉大的民族，一個正在崛起中的大國，在即將到來的世紀裡將扮演舉足輕重的角色。印度安全文化的核心要素是，印度注定要發揮在南亞和印度洋地區主導作用的信念。事實上，這也是印度領導人的核心信念，印度的天命不僅是一個地區霸主，但也是全球性大國之一。

例如，在首任總理 **Nehru** 擘劃的願景中，印度身為世界主要文明之一，對國際事務的安排有特別的權利和責任，向世界推廣堅定的反殖民信念列為印度的外交工作重點，主張印度是一偉大的國家，印度的價值可成為其他國家學習的典範。這樣的想法源於婆羅門階層長期以來主導了印度的決策過程，強化了身為婆羅門階級的 **Nehru** 認為印度應扮演全球性的導師以及領航者的角色，一個偉大的國家是兼具高貴情操與優越戰略能力的領導人，可以為世界帶來秩

² 宋德星，〈印度國際政治思想芻議〉，《南亞研究季刊》，第 2 期（2006），頁 9-15。

³ 宋德星，〈從戰略文化視角看印度的大國地位追求〉，《現代國際關係》，第 6 期（2008），頁 27-28。

序，或保護國家不陷入外在世界所帶來的動亂與無政府狀態。

Nehru 在《印度的發現》(*The Discovery of India*) 書中表示：「印度以它現在所處的地位，是不能在世界上扮演二等角色的，要不做一個有聲有色的大國，要不就消聲匿跡。中間地位不能吸引我，我也不相信任何中間地位是可能的。」⁴身為婆羅門階層菁英深信不疑印度是個偉大國家，認為擔當世界大國是印度既定的道路。

歷史和文化塑造印度戰略思維功不可沒。從歷史上看，屬於印度文明統一的帝國統治和榮耀的時代其實是相當短暫有限的。因此，藉由重新喚起文明的光榮，印度認為自身既是古老文明和重視價值的大國，預言帝國輝煌成就的可能復甦就是國家成為超級大國的再現。偉大的印度文明與民族主義相互連結，推動建立一個擁有軍事實力也更強大的印度，顯示旨在復興過去價值概念。

參、印度外交政策特色：同心圓體系

印度長久以來自視為主導南亞地區的大國，20 年來累積的經濟成長使印度擁有潛在強權的實力，印度正試圖全面拓展其戰略版圖。現代印度地緣戰略的基本原則如同「曼荼羅」體系的概念，以同心圓的方式做為理解印度追求安全的策略關鍵，圓圈由中心向外圍的擴散輻射顯示印度外交政策路徑的制訂大原則，印度的國家安全同樣建構在這些圓圈穩定的關係上。

對於印度戰略文化的思考，延續對南亞的戰略關注，防守外國勢力介入印度洋和南亞次大陸地區，確保在印度區域優勢地位。如圖 1 所示，以同心圓的操作說明印度的外交政策。2002 年印度人民

⁴ Jawaharlal Nehru 著，向哲睿、朱彬元、楊壽林譯，《印度的發現》(上海：上海人民出版社，2016 年)，頁 40。

黨曾言：「如同 Kautilya 描繪的由圓圈組成的國家關係，對當代印度外交政策的思考同樣可適用此概念框架，由 3 個同心圓圍繞一個中心軸，首先，圓心為印度自身，第二圈是更廣泛的外部世界，最外圍第三圈則是全球性議題。」在國大黨方面，2007 年亦曾提出：「從更廣泛的角度來看，印度的安全仰賴於由同心圓拓展開來的周邊鄰國關係。」就此而言，「同心圓」概念體現在 5 個層次，第一是以印度為主體的圓心，第二圈涉及與印度直接碰觸的鄰國，第三圈觸及印度延伸的周邊地區，第四圈處理印度與其他大國的關係，最後一圈則是印度在重大國際全球性議題的參與及所持立場。

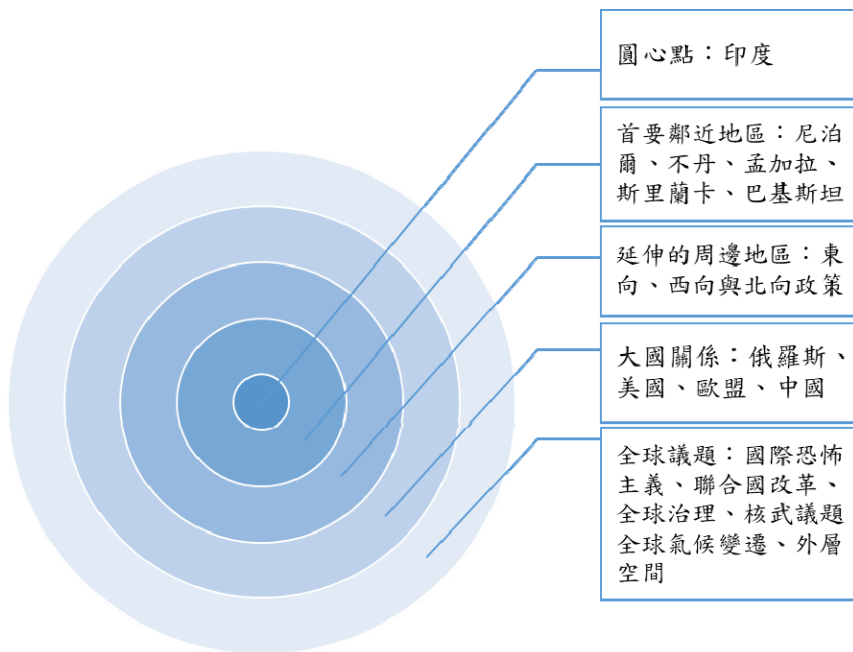


圖 1：以印度為中心的同心圓外交關係體系

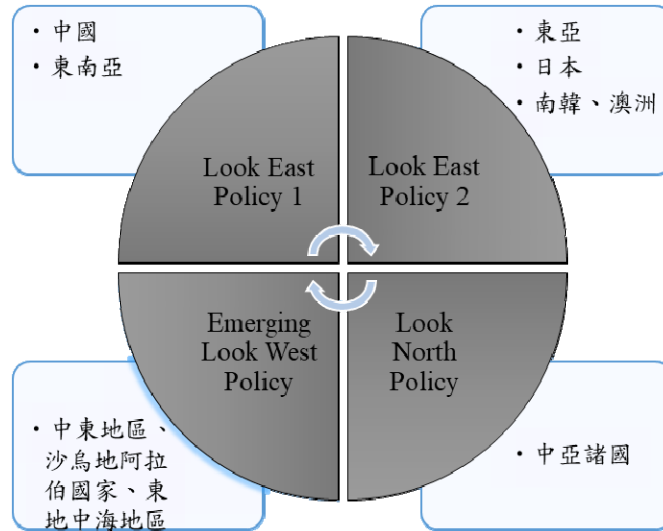


圖 2：印度同心圓外交體系延伸的周邊地區

周邊地區外交關係從南亞延伸到整個印度洋地區，往西推進到西亞伊朗等國家，北面則是中亞地區，向東則是亞洲太平洋地區。「東向政策」(Look East Policy) 是印度走向亞太地區的開端，透過東協做為制度平台，建立和東南亞國家之間的經濟連結，形成某種程度上與中國競爭的關係；第二階段「東向政策」(Look East 2 Policy) 目標則進一步擴展到東亞與大洋洲的範圍，包括由北到南，相繼與南韓、日本和澳洲建立經濟與安全的合作關係。上圖 2 呈現印度的亞洲政策歷程已經由最初以東南亞地區做為戰略起點，逐步發展為涵蓋整個東亞到澳洲和紐西蘭等亞太地區的新階段。

印度傳統觀念上認為印度洋屬於印度，將印度洋視為其「後院」，除了處於印度洋中心所代表的安全影響，印度洋可說是印度的生命線，以及涉及戰略運用的自由度。對其他國家而言，印度洋只是重要的海洋之一，對印度卻是生死攸關，印度的生命線集中在印

度洋，印度的自由也取決於印度洋的自由度，除非印度的海岸線受到保護，否則它將無法實現一切目標。包括能源的運輸安全、武器的擴散管制、亞洲大陸其他國家勢力向印度洋的擴張，凸顯海洋對印度安全的至關重要，印度指出亞洲大陸和印度洋地區擁有重要的戰略地位。同時，印度對進口原油和天然氣的依賴漸增，印度洋地區的穩定對印度利益具有越來越重要影響，延伸出印度的「東向政策」與「西向政策」(Look West policy)。

最後，新興國際安全環境涉略的議題則包括：地緣政治下印度與全球主要大國的關係、印度獨特的戰略文化與權力屬性、地緣經濟下的能源政策；全球性議題諸如人口流動、國際恐怖主義、印度與聯合國、核武議題、氣候變遷以及外層空間的發展；周邊國家現況則可瞭解印度東向政策與西向政策的推行概況。

肆、全球層面的政策推展：安理會改革倡議

印度不僅是人口第二大國，也是世界上最大的民主國家，更是全球第三大聯合國維和行動貢獻者，因此被排除於聯合國安理會常任理事國之外，在印度本身看來相當具有諷刺意味。印度自 1990 年代起就確立爭取常任理事國席位的目標，在印度人民黨執政後，對實現此一願望更為迫切，近年隨著經濟蓬勃發展，以及國際社會對安理會改革呼聲日高，印度爭取常任理事國的意願越趨強烈，既表達安理會應該順應後冷戰現實，而印度有資格成為優先候選國。印度試圖以非訴諸戰爭的方式，透過國際制度的認可賦予印度正當性、展現權力，如果要在其他國際場域或決議具有發言權，獲得更高的國際地位，爭取常任理事國席位將是最關鍵的。

然而，印度與聯合國看似合作無間關係也出現了挑戰。喀什米爾問題是印度在聯合國遭受的第一個重大挫折，1947年印度與巴基斯坦因喀什米爾爆發第一次印巴戰爭，印度對於聯合國的支持使其願意通過仲裁解決國際爭端，安理會隨即成立印巴問題委員會協調此一爭議，但並未接受印度對喀什米爾主權之主張，英國不希望被視為對穆斯林不友好的國家，聯合法國和美國支持巴基斯坦，決議喀什米爾爭議應訴諸公投。第二項挫敗是中印邊界問題，在1962年戰爭中僅40個國家積極響應印度，其中只有25個不結盟國家。印度首次意識到安理會基本上是一個政治機構，常任理事國根據自身國家利益的評估產出決策，對聯合國的期待逐漸幻滅。

殖民遺留下來的領土爭議是一段現實與理想的拉扯過程，間接促使印度覺醒，體認到沒有硬實力支撐的大國地位是一種妄想，一味對聯合國貢獻是不夠的，必須爭取進入權力核心，從而在冷戰後有了政策上的轉變。在經歷中印邊界戰爭以及三次印巴戰爭後，美國與中國基於戰略需要和巴基斯坦建立戰略合作關係使印度感到不安；中國與印度還有爭奪第三世界領導人的白熱化緊張關係，印度對聯合國產生不信任情緒，特別是有關領土爭議的調解方案，對於美中的不信任強化了印度取得大國地位的渴望。

後冷戰時期的印度，對聯合國的定位產生了改變，在重新爭取常任理事國的席位中，印度不再對聯合國賦予高度理想性，認為聯合國是維護全球和平的力量，而是將提升自身國際地位與維護國家安全做為主要的關切事項，在策略上也有所不同，印度認為常任理事國的候選國應修改為「以一套原則做為選擇的考量」，這套原則應考量包含國家的幅員以及對聯合國的貢獻。更重要的是，安理會反

映的是 1945 年戰後的地緣政治現實，時至今日已不合時宜，聯合國成立時只有 51 個國家，其中有 11 個安理會成員，如今成員國增加到 193 個，卻只有不成比例的 15 個理事國；其次，席位控制於人口只佔世界 5% 的歐洲，5 個常任理事國憑藉一場戰爭，享受對任何決議否決的特權；再者，未考慮其他國家對聯合國的財政貢獻以及地區的代表性。

印度在推動安理會改革議程時，主張現今安理會是「不具代表性與不合時宜的」。除了巴西，印度被視為發展中國家當中最有資格的候選人之一，安理會的擴大肯定將包括至少一個發展中國家，這也是目前安理會所缺乏的組成部分。印度用以說服外界，認為自身符合安理會席位的要素在於，首先，印度是世界上人口數最多的民主國家，總人口佔了世界 1/6 的比例，是世界最大的民主國家；其次，印度是聯合國維和行動最主要的軍隊貢獻者之一，

曾任印度外交部長的 Salman Khurshid 指出，印度始終支持聯合國進行有意義的改革和擴大聯合國安全理事會，並且再與巴西、日本和德國共同組成的「四國集團」中，建立共識將聯合國安理會在現有 15 個理事國的基礎上增至 25 個，增加 6 個常任理事國和 4 個非常任理事國，包括來自亞洲，非洲和拉丁美洲的國家。並且進一步主張，無論從哪些客觀條件來看，如人口、國土面積、國內生產總值、經濟實力、文化遺產、文化多樣性、政治制度，或者過去與現今對聯合國活動做出的貢獻，尤其是聯合國維和行動，印度都非常適合安理會常任理事國，同時具備意願與能力承擔安理會常任理事國的責任。不過，印度堅持只接受有否決權安理會席位，非否決權會員將意味著印度的權力低於中國，這也意味著涉足印度的所有

周邊爭議，可能無法保護自己的切身利益，同時也是一種對新任常任理事國的歧視。

因此，印度認為自身對於常任理事國的訴求是非常具有正當性的，悠久文明、具規模的人口、土地、經濟軍事實力、財務軍隊貢獻、反恐等使印度成為相當適切的候選國，反映無論強國或弱國皆能充分參與決策過程，全球的重大議題不再只是由少數大國拍板定案，應尊重大多數國家的訴求。

伍、結論

循著上述曼荼羅體系的指引，全面性統整印度的世界觀，有助吾人更系統性探索印度外交政策的軌跡。印度認為自身在世界上具備重要性，亦顯示印度如何從與其他國家不同的角度看待自己。印度歷任領導人表明，印度參與多邊組織、在全球問題上採取主要立場、反對軍事同盟等有助強化在世界舞台上的地位。另一方面，印度希望被接納為南亞的主要大國，同時期望美國、中國和西方等大國牢記印度在該地區的利益。

最後，曼荼羅理論的中心概念是「鄰國天生是本國的天敵，而鄰國的鄰國則是友好國家」，按此邏輯，在確保國家外部環境的安全狀態下：對於印度核心關切而言，巴基斯坦與中國仍然是其國家安全最迫切的挑戰。而印度希望在全球實現國際外交的影響力，這也是印度當前外交政策的基本原則，區域層級結交「敵人的敵人」之國，例如阿富汗、美國、日本、澳洲等國；全球層面是印度的總體目標。對於印度來說，成為聯合國安理會常任理事國之一將是最主要策略。