

印度北向政策及其與中亞關係展望

India's Northward Policy and the Prospect of Its Relations with Central Asia

郭偉山

中興大學日韓總合研究中心

ansel13952@gmail.com

壹、印度北向地緣利益考量

須知印度以周邊為基礎，運用國家間地緣關係謀求國家於中亞地區利益戰略活動的思維模式，實際上，早自歷史中亞強國對印度反覆入侵歷程中，對於其樹立自身獨特安全觀念與體悟地緣環境本質，即發揮重要形塑作用。

儘管印度次大陸具備得天獨厚且得以作為獨立戰略單元的地緣優勢，然亦同時存在高度脆弱性，尤以長期深受來自中亞強大勢力侵害，如亞歷山大、成吉思汗、帖木兒、巴布爾等，無不經由中亞入侵印度次大陸，儘管印度長期作為其他民族交相征戰與征服的標的，並在征服或再征服過程中實現印度化，亦即印度社會通過吸收入侵者傳統文明以融合外來入侵者。然其中亦有例外，如穆斯林始終難以納入被融合改變之列，印度遂天然敵視穆斯林強國。印度對源自中亞地區安全存在強烈威脅感，其重視甚至誇大威脅傾向，實難排除上述歷史與地緣環境影響。而就印度本身言，其既擁有廣袤

內陸縱深，復以瀕臨印度洋而具備遼闊水地環護，此種特殊地理條件與地緣環境，即決定印度地緣戰略陸海兼顧特性，促使印度制定國家地緣戰略非僅將南部海洋作為戰略重點，更無以避免的將北部陸地納為作為地緣戰略重要關鍵。

誠如 Hermann Kulke 與 Dietmar Rothermund 於 *A History of India* 書中所言，中亞實係印度「延伸的鄰國」，印度作為地區強國必然對中亞或其鄰近區內出現的任何變化，表達高度重視與關注，畢竟該等變化不排除可能對印度安全造成某種緊迫性。

前蘇聯解體後，印度對中亞地區存在若干主客觀戰略需求，例如：（1）政治方面於遏制中國加速向西發展的同時，於戰略上配合壓縮巴基斯坦安全空間，嘗試降減中亞國家對巴基斯坦的偏袒，為實現印度「大國崛起」而於北方建構戰略據點；（2）外交方面，於中亞地區配合美國反恐戰爭規劃，俟機加強改善印美關係、修繕拓展印俄關係，從而提升印度對中亞影響力；（3）經濟方面則鑒於中亞地區蘊藏豐富石油與天然氣資源，對於資源相對匱乏的印度發展戰略而言，其現實意義至關重要，印度遂不斷透過資金、技術、管理經驗等優勢與中亞國家展開能源合作，並持續加大對中亞投資力度、提升經濟合作層次，冀圖提高印度對中亞能源經濟影響力；（4）最後在安全方面，印度與中亞國家皆面臨跨境恐怖主義、宗教極端勢力威脅，雙方在安全方面進行積極合作，加以中亞自古向為歐亞大陸戰略要地，如美國之前即藉全球反恐戰爭契機，順勢將力量滲入中亞，顯見大國於中亞地區博弈始終未曾稍戢，而印度為儘早實現「大國夢」，勢須進入中亞搶佔地緣戰略競逐高位，裨益印度崛起創造相對較優的外部環境。

貳、印度階段發展中亞國家關係

如前述般，印度歷史即係重複不斷被征服的歷史，然則印度始終堅信本身國家、宗教與民族，皆為世界無與倫比的優異存在，故自獨立以迄印度國家目標追求即為對國際事務扮演重要角色。

而印度欲跨入世界大國行列，即須持續提升對全球事務影響力，尤其對鄰近熱點地區如中亞既然作為冷戰後新突顯的戰略要地，印度即不再堅持「曼荼羅」同心圓戰略而置身其他大國競逐圈外。印度戰略界亦毫不諱言指稱，為保護本國安全利益，印度除仍須將焦點集中於中亞外，更須採取必要措施以避免印度從中亞局勢進程中被其他大國推擠出去，並確保印度不至於在對自身安全至關重要的地區成為無助旁觀者。

準此，中亞對印度實現大國進程確具難以忽視地位，其既可成為印度與其它地區大國間的戰略緩衝帶，尤可於印度對中國、巴基斯坦長期競爭中發揮戰略槓桿作用。儘管過往相當期程間，印度泰半將戰略發展資源投入中東、東南亞等地區，對中亞事務關注明顯短缺，然印度已然意識到此種戰略失誤，尤以「9·11」事件後美國將其勢力快速滲入中亞地區，中美俄等大國新一輪中亞大博弈態勢悄然成形，儘管 2020 年美軍撤離阿富汗，惟中亞微妙複雜安全環境並未隨之淡化。故印度非僅格外關注中亞態勢，持續加強與中亞各國政治交往外，同時與涉及中亞其他大國或國家集團展開務實靈活多邊外交，致力提升印度於中亞地區戰略位置，為實現大國地位增添有力砝碼。

綜觀印度與中亞國家關係，蓋可謂分階段發展：

一、1991-2000 年的初級接觸階段

隨著前蘇聯瓦解與中亞五國相繼獨立、環裏海區域能源資源的

探明，同屬親俄的印度同樣理解其戰略重要性，認為中亞依然為印度外交政策優先地區，並清晰表達深入該區域的意願，然緣以喪失前蘇聯奧援而無力為之。儘管如此，印度並未放棄經營中亞，如率先承認中亞五國並於 1992 年相繼與之建交。惟此階段雙方關係發展主要集中於低階政治領域，期間簽署相關框架協議及合作項目泰半以經貿與科技、文化為主。此情況直至 1998 年印度與巴基斯坦進行核試爆始逐漸轉變，中亞國家期望維繫跨區域穩定情勢，雙方遂逐漸加強政治、經濟，特別是安全領域合作，其中尤以與塔吉克發展軍事聯繫最受矚目。惟就總體觀察，此階段印度與中亞國家關係仍處於有限、短期、相互觀望樣態。

二、2000-2010 年的升騰發展階段

基於美國先後用兵阿富汗與伊拉克的全球戰略調整，導致南亞、中亞地緣戰略格局迥然異變。印度鑒於經濟發展需求及同美國共結反恐合作夥伴關係，其與中亞各國遂逐漸邁向全方位合作。如中亞五國元首相繼赴訪印度，並簽署聯合宣言以強化彼此互動層次。另則，加速經濟互賴依託，其中特別著墨於能源貿易，蓋印度對石油需求將以每年至少 36% 速度增長，本身又係石油、天然氣極度貧乏的國家，其石油儲量僅佔世界石油儲量 0.4%，天然氣至 2005 年已證實的儲量亦僅 11,000 多億立方米，如果無法及時發現新油田，印度國內石油探明儲量僅夠維持至 2016 年，故印度大量進口石油且主要來自海灣地區。

惟其亦深知倘若過分依賴單一地區必將導致能源安全過於脆弱，致使實現能源來源多元化成為印度必要選擇，其中中亞即係最優先能源進口考量。除印度國家石油天然氣公司下屬維德希有限公

司與亞塞拜然國家石油公司共建合資企業、以參股方式開採亞國石油資源外，印度政府亦採取多項措施，協助印度石油天然氣企業參與中亞石油相關項目投（競）標活動，力爭投資開發哈薩克境內輸油管道設施建設項目，其中已然成功投入開採哈薩克、土庫曼油氣資源。

三、2010 年迄今的區域聯通階段

主要表徵即為依託美國前國務卿希拉蕊於 2011 年提出「新絲綢之路」戰略，順勢推展印度自身區域聯通計畫。蓋美國新絲路戰略重要目標即為打通從印度至阿富汗戰略通道，緊密聯繫印度與阿富汗，且於穩定阿富汗的同時，亦為美國未來對印度戰略聯合進行先期籌謀，當然箇中同樣暗藏美國對其中亞戰略的未來謀劃。

揆諸當時美國戰略係嘗試於阿富汗建立穩定政治秩序，削弱恐怖主義，並以此為範本鼓勵中亞國家遵照美國模式進行民主變革與經濟改革，從而塑造對美國友好且為其政經利益服務的中亞。然與美國迥異者為前蘇聯解體後，印度即提出「連通中亞」計畫，結果卻以失敗收場，導致印度「絲綢之路」意識與戰略規劃始終模糊混沌。惟自美國提出新絲路戰略後，印度亦於 2012 年 7 月重新闡釋「連通中亞」新規劃。印度期望借力美國絲路戰略以拓展海外貿易，故其規劃主要為打通中亞能源與貿易通道。

儘管美印皆支持「北南走廊」計畫，彼此相異處在於美國「北南計畫」係圍繞阿富汗開展，強調自身與盟友利益，具有排擠俄羅斯、伊朗、中國之意圖，至於印度「北南計畫」雖亦屬次區域聯結規劃，惟不排斥中國、俄羅斯及伊朗。加以印度地理位置決定其冀望新絲綢之路沿喜馬拉雅山脈兩側推進，藉「北南通道」既可從中

亞獲得資源、能源，更得緣此邁向歐洲，開通印度聯結歐洲商路。

美印開展新絲路合作實際有益於催生亞洲區域一體化進程，主因即係區域一體化相當程度受制交通技術及基礎設施建設，新絲路規劃非僅有助於次區域如東南亞、南亞、中亞等相互聯通，亦益於加強亞洲整體一體化。其次，伴隨著增強亞洲一體化，亞洲國家於世界格局的地位勢將獲致深刻改變。連接印度與中亞國家的絲綢之路建設，將為南亞、中亞推促龐大貿易動力與發展機遇，更可挹注印度快速崛起，除緣此深度改變世界體系外，亦可帶動其他區域中等國家如伊朗、土耳其等，獲得有利發展機遇。

參、加入上合組織深度發展中亞關係

2017年6月印度與巴基斯坦同時成為上海合作組織（SCO）正式成員國，雖然接納印巴對此組織發展造成深遠影響，惟本文僅聚焦印度進入SCO與中亞關係，故其他相關議題先暫予擱置。

鑒於SCO遵循「國家主義」路徑，遂呈現不同於歐盟、東協的相應特徵，如歐盟對主權規範遵守程度相對較低，相當程度踐行「介入性地區主義」；而奠基於以中亞為地緣安全中心基礎，SCO發展實具「跨地區性」特徵，其中若僅觀諸正式成員國所處地域，SCO地理範圍即涉及東亞、中亞、北亞、南亞與東歐地區，若同時納入觀察員國與對話夥伴，則SCO地理範圍將再擴至西亞地區，從而橫跨整個歐亞大陸。另緣於SCO對東亞、西歐議題事務介入不深，反與西亞、南亞地區聯繫對接緊密，故中亞及其周邊地區始為SCO發展關鍵地理依託。其次，以地區代表為身份定位，使成員國獲得以地區為載體的集體身份，此種地區集體身份並非預先給定，而係各成員國於SCO框架內互動過程由他者再現而逐漸建構。印度進入SCO

後，更有益其致力於通過相互合作與協調，共同應對中亞地區面臨的挑戰，實現與中亞國家於政治、安全、經濟、人文等領域共同目標，相應拓展印度與中亞關係。

SCO 發展經歷係由內向至外向的過程，其亟於新時期對超越固有區域議程的全球治理中，爭取發揮效能並獲得關鍵話語權，實係 SCO 轉型重要方向。其中，擴員舉動將增強其代表性與議題設置能力，進而成為強化其國際影響力的基礎。此非僅符合中俄增強自身國際影響的利益導向，即通過積極參與並組建具有全球治理功能的國際機構介入全球治理，且同樣係印度作為區域性大國選擇加入 SCO 重要動機之一。

特別是在美國單邊霸權主義盛行的當下，以積極多邊主義維護聯合國為核心的國際秩序，即成為印度與 SCO 共同推促的路徑，此種新型區域合作模式或可為全球治理走出失序狀態，提供可能。

然而毋庸諱言者，印度未來或將於中亞與中國展開更形激烈競爭，其中尤以能源競爭為甚。蓋印度與中國皆屬能源消耗大國與能源進口大國，能源安全關乎中印雙方國家安全及戰略延續。儘管能源合作亦可能成為中印於中亞地區的核心關注點，然則印度於加入 SCO 前缺乏與中亞國家合作的暢通渠道，一旦印度加入以中亞地區為中心的 SCO 區域性國際組織後，即具備與中亞國家對話合作平台，如此則印度與中亞國家合作成本將大幅降減，中亞區域競爭實力自然隨之提升。

鑒於中國於中亞地區原有的主要競爭對象國包括俄羅斯、美國、歐盟與日本，當印度於中亞發展具正面影響力之際，將無以避免成為中國於該地區新重要競爭對手，中印將就與中亞國家經濟合作、尤其是能源合作展開激烈競爭，緣此中國與中亞國家合作勢將

Eurasian Studies Quarterly No.22

面臨更多可替代性，結果明顯對印度相較有益，對中國則愈發成為亟待解決的挑戰。