

焦點評析

強權陰影下的民主試驗：2013 年不丹選舉結果分析

Bhutan Elections in 2013: An Experiment in Democracy Under the Shadow of Big Powers

陳牧民 *Mumin Chen*

中興大學國際政治研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

喜馬拉雅山小國不丹在 2013 年 5-7 月舉行第二屆國民議會選舉，共有 4 個政黨登記參選，角逐 47 個議員席次。選舉結果公佈後，在野「人民民主黨」(People's Democratic Party) 竟然取得 32 席，擊敗已執政五年的「不丹繁榮進步黨」(Druk Phuensum Tshogpa)，讓政局一夕變天。執政黨為何慘敗？外界普遍認為是因為印度在選前宣佈暫停對不丹的能源供應所致，而印度此一舉動又和中國有關。印度與中國在不丹選舉中扮演什麼角色？以下將試圖就這個問題提出分析。

歷史上不丹作為一個地理區域，受到西藏文化與宗教的影響很深，但一直到近代之前都沒有形成統一的國家，西藏政府曾經多次嘗試將這個地區納入其統治範圍也未能成功。今日的不丹政體——不丹王國——是在 1907 年由烏顏·旺楚克 (Ugyen Wangchuk) 所建立的，這個王國在外交上受到

英國的「指導」，實際上是英國的保護國。

從旺楚克一世建國至今，不丹共出現 5 位國王，其中第二位國王吉美·旺楚克在位期間（1926—1952），印度脫離英國而獨立，不丹立刻與之簽訂條約，由印度繼承英國對不丹的影響力。從今日的角度來看，這樣的條約等於是出賣國家自主性的不平等條約，但是當時的背景是中國剛取得對西藏的控制權，對不丹的安全構成嚴重威脅，與西藏文化相近且地理相鄰的不丹有必要找到一個能保障其地位的大國，印度正好符合這個要求。且當時不丹仍然是處在一個極度封閉的環境之中，境內沒有現代道路（印度總理尼赫魯前往訪問還是騎犛牛進去的），亟須外界援助。印度既取得對不丹的影響力，也同意對這個小國提供各種援助，包括各級學校教師、能源供應、財政補助等等。今日外國遊客到不丹，發現此地年輕人都能用英語溝通，以為這是政府有遠見，很早就推行英語教育來走向國際化，其實是因為當年不丹境內缺乏師資，只好靠印度政府招募老師，這些只會講英語的教師把印度教科書帶來，反而讓不丹學童提早全面接受英語教育。

因為印度的關係，不丹對外關係發展很慢，直到 1971 年才申請加入聯合國，同年與印度建交並互派大使。2007 年不丹與印度重新簽訂了友好條約，將過去條約中「不丹外交關係受印度政府指導」的字句修改成「兩國政府將積極合作以維護雙方的國家利益」，新修訂字句讓不丹看起來更像一個主權獨立國家。即使如此，不丹在發展對外關係的時候仍處處展現出尊重印度的態度，與其他國家建交前大概都會先獲得後者的默許。迄今與不丹有外交關係的國家只有 53 個，都是中小型國家；聯合國安理會五個常任理事國（美、中、英、法、俄）與不丹均無邦交；與不丹建交的國家中，只有印度、孟加拉、科威特三國在不丹設有大使館。

世人對不丹印象最深的是其「幸福指數」很高——這是第四任國王吉美·新格·旺楚克（Jigme Singye Wangchuk）在 1972 年創造的概念，主張施政目的在增加人民的幸福感，因此並不追求純粹的經濟成長，主張物質進步必須兼顧精神文明發展，這包括保存傳統文化、提倡佛教精神、維護

生態環境等措施。這使得不丹在人民尚不富裕的情況下（人均 GDP 只有 2500 美元），人民普遍樂觀知足，在世界上可謂獨樹一格。旺楚克四世除提倡幸福指數外，也推行民主，他在 2006 年 1 月宣佈將王位讓給長子吉美·凱薩爾·納姆耶爾·旺楚克（Jigme Khesar Namgyel Wangchuck，同年 12 月正式即位），並將王國改為立憲君主制，設立兩院制國會。不丹在 2008 年進行了首次國民議會（下議院）選舉，選出 47 位議員，由支持王室的不丹繁榮進步黨取得 45 個席次，黨魁吉美·廷里（Jigme Thinley）出任首相。其實廷里過去曾經擔任過兩次首相，也曾任外交部長，不過只有 2008 年這次是真正因選舉而上台執政。

過去不丹因為地處偏僻，民智未開，加上財政上有印度支持，所以對於國際事務不甚積極。但廷里總理卻對國際事務頗為熱衷：他最自豪的政績是讓世界知道不丹——過去五年他積極參與各類國際活動，與許多國家建交，甚至飛往聯合國參加關於「幸福指數」的國際會議。2012 年 6 月，廷里在里約熱內盧舉行的地球高峰會上與中國總理溫家寶見面，這是歷史上兩國政府總理首度正式接觸，雖然事後廷里表示此次會面是為了爭取讓不丹進入安理會，中國媒體報導卻是「不丹總理希望儘快與中國建交」。

此舉似乎踩到印度設定的紅線：2013 年選舉前，印度政府突然決定暫緩撥付給不丹的財政補助，並宣佈停止對不丹的煤油與天然氣供應。印度的動作對原本經濟狀況不佳的不丹無疑是雪上加霜：近年來因印度盧比大幅貶值，讓貨幣與盧比掛鈎的不丹吃足苦頭：貸款遭到凍結，政府被迫縮減支出，連車輛進口都受到限制。反對黨「人民民主黨」抓住這個機會猛力攻擊廷里，指他只會搞外交，卻忘了最重要的印度以及國內的危機。執政黨雖然極力辯護，說不丹與印度的關係沒有任何改變，但是選民顯然並不領會，最終在投票時選擇了人民民主黨。廷里黯然下台，由 47 歲的策林·托傑（Tshering Tobgay）擔任總理。

不丹是否真的想和中國建交，本文作者在 2013 年 1 月前往不丹研究

時，曾就此事詢問長駐當地的印度記者 **Aby Tharakan**，他表示政府裡的确有人主張與中國發展關係，但是王室基本上對此事持反對立場。由於國王在政治上仍然具有絕對的影響力，加上不丹與印度關係緊密係，與中國建交目前並不可行。但另一位受訪的不丹籍學者 **Dil Rahut** 卻表示這個國家在地緣政治中地位非常脆弱，必須與大國交好來保持自身安全，過去不丹採取完全仰賴印度的策略，但面對中國崛起的趨勢，不丹應該要考慮與中國交往。不過 **Rahut** 也承認這種主張在現階段還無法在國內獲得支持。

從地理位置來看，不丹最大的缺點是過於孤立，歷史上不丹幾乎只和西藏和錫金交往，與印度、中國這兩個亞洲古老文明反而沒有聯繫。但是由於歷史因緣，印中兩國在 20 世紀卻成了不丹唯一的兩個鄰國。1950 年代中國佔領了部分不丹領土，不丹選擇靠攏印度以求自保，但兩國的領土糾紛一直沒有解決。雙方邊界在 1960 年關閉之後就沒有再重新開放，1966 年與 1979 年還兩度發生邊界衝突。1984 年間雙方開啓邊界談判，就七段爭議領土進行討論，至今已進行了 19 回合。2012 年傳出雙方已經完成劃界共識的新聞，但至今仍未正式簽約。

目前中國對不丹最大的吸引力是經濟：歷史上不丹與西藏之間的貿易往來非常密切，但後來因為邊界封閉，不丹與中國之間的貨物往來都必須透過印度。雖然兩國貿易量不大（每年只有 100 萬美元），但是如果能夠直接貿易，對不丹國內經濟會有很大幫助。舉例來說：前往不丹旅遊的人都知道這個國家全面禁煙，但是市面上還是買得到中國香煙，可見邊界走私的情況的確存在。不丹對中國來說絕對不會是一個重要的貿易夥伴，但是對於促進西藏地區的發展仍然具有一定的重要性。

此次選舉結束後，印度總理辛格立刻拍發賀電給不丹新政府，新任總理托傑也在 8 月底訪問新德里，獲得約 9 億美元援助，不丹的經濟困境暫時得到舒緩，印度也如願得到不丹這個盟友「效忠」的保證。中國與印度在不丹的權力角力至此告一段落，但隨著中國在南亞地區影響力增加，不丹這個位於中印之間的小國，未來可望繼續成為兩大強權競爭的目標。