

熱點聚焦

中國對外政策與印度之實用主義回應

Xi's Neighborhood Policy and Modi's Matrix of Pragmatism with China

康靖

Geeta Kochhar

Jawaharlal Nehru University, India

壹、前言

在過去幾十年中，當前世界發生明顯變化，從積極準備戰爭到創造生存和諧，儘管各國依舊持續進行不間斷的對抗，歐盟的建立展現了合作和更團結的整合模式，證明了「合作勝於抗衡」。全球化發揮了更重要的角色，在各國之間創造和諧，以交流和分享對全球民眾的概念、知識和資源提供貢獻。本質上，透過合作參與尋求經濟發展的國家之間存在著動態變化。

當前不斷變化的地緣政治現實，需要各國從雙邊到多邊，從區域到全球層級有著更深刻的責任感和合作態度。在亞洲，印度和中國這兩個崛起中的強權，過去幾十年已將重點從對抗轉向合作；相對和平的邊界可以看到這點，儘管發生若干小規模衝突，雙方已設法透過建立機制來縮小彼此分歧。

印度總理 **Narendra Modi** 和中國國家主席習近平的持續執政創

造了有利印中關係再造的環境，使兩國互動日趨成熟。**Modi** 與鄰國的積極互動使印度偏向實用主義外交政策重新定位，推動進一步發展和擴大與所有鄰國，尤其是與中國的關係。實用主義方法將經濟參與放在關係核心，同時透過主動對話來處理歷史問題。中國政府強調「發展」是國家發展和與其他國家建立戰略外交關係的核心所在，這也符合了 **Modi** 面對中國時的做法。

需要進一步瞭解的是，習近平呼籲建立「命運共同體」以重新定義與所有鄰國之間的關係並結成聯盟時，印度將如何參與？印度和中國都想藉由民族主義熱情來建立強大的國家，印度的「**Akhand Bharat**」（大印度）以及中國的「振興中國」願景都是例證。在這種民族口號下，印度和中國之間的合作參與面臨哪些挑戰？與此相關的是，**Modi** 政府如何重新調整去面對強大而武斷的中國，儘管後者無法受到許多鄰近小國信任並且感到威脅，因「支票外交」為進一步與中國接觸提供了豐厚刺激，使其仍是不可避免的合作夥伴。

在面對強大的鄰居習近平時，**Modi** 與中國的來往是建立在實用主義之上；其領導的印度政府做法更傾向在各個可能面向上與中國互動，不願製造可能導致戰爭的敵對情緒。兩國的共同底線在於國內政策的思維轉換，亦即以國家核心利益為基礎，在不斷變化的全球秩序中更加重視經濟發展。

貳、中國的邊疆與鄰邊政策

中國對周邊地區之戰略有三，亦即：發展（開放、基礎建設和生態保護）、穩定（族群關係，宗教問題和利益分配）以及安全（邊界社會管理，例如與毒品和疾病、愛滋病、邊境管理和邊境建設相

關的跨境移動問題)。這些問題同樣反映在印度對國家發展和安全利益的態度上。

1979年，中共中央委員會召開了「全國邊界工作會議」，決定要以「對口支援」方式發展周邊和落後地區，把協助邊疆民族地區的任務分配給發展程度較高地區，例如北京支援內蒙古、河北援助貴州、江蘇協助廣西和新疆、山東援助青海、上海負責雲南和寧夏等地，至於全國都要協助西藏，藉此在發展程度高地區和少數民族地區之間建立一個支援網絡，其特點是設置特別援助基金，為周邊地區帶來繁榮，並解決根深蒂固的貧困問題。

整體的周邊政策在「西部大開發」口號下重新得到關注。在2000至2002年間，中國政府根據前述政策發佈了36項重要計畫，總投資額超過6000億人民幣。背後的想法是將繁榮傳播到落後地區，尤其是在中國社會的少數民族地區當中，日益嚴重的社會矛盾正在蔓延開來。該政策被命名為「邊富民戰略」，據此在2000-04年啟動了2萬個計畫，中央財政投資達2.64億人民幣，地方政府以及社會投資額也超過300億，用於西部的整體開發。因此，發展仍然是緩解內部緊張局勢和灌輸民族團結意識的底線意識。

2002年，中國將自我援助和對口支援機制政策，轉向發展領土以外周邊地區之更深入互動。中共「十六大」提出「與鄰為善，以鄰為伴」政策後，從原先「近而不親」口號（與接壤鄰國接觸但同時保持距離），轉變為與所有鄰國建立和諧關係與夥伴關係；背後概念是繁榮周邊地區並維持社會穩定，同時維護國家主權並防範對統一政策的外部威脅。因此，經濟發展模式被認為有利於維持國家穩定。從本質上講，北京強調為邊疆地區的經濟發展提供更大的自治

權，藉此促進該地區整體發展，並建立與鄰國經濟的相互依存，有利於化解區域內互相接壤國家之間的主要衝突因素。

參、習近平的中國經濟願景

根據 2011 年出版的《和平發展白皮書》，中國提出了「命運共同體」概念，聲稱中國是具有「共同繁榮」願景的非霸權國家。此一主張在「一帶一路」戰略（OBOR）中得到進一步強化，該戰略企圖重振古老的絲綢之路，自此開始積極吸引經濟盟友，並連結了 60 個亞洲與歐洲國家。隨著一帶一路戰略施行，中國更著眼於鄰近的國家，並強調自身在區域內的地位。為了改變其區域形象，中國向亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）提供了 5 億美金以促進區域經濟；這項提案與中國的野心直接相關，暗示它想成為區域性及全球性的強大經濟體，並連結全球的華人社團以創造中國復興。

2012 年 11 月 29 日，習近平提出的「中國夢」口號在國內外引起軒然大波，也揭示了中國的抱負。習近平本人指稱，「中國夢」的目標是達成「中華民族偉大復興」。1997 年，「民族復興」一詞首次被替換為「中華民族偉大復興」，國家主席胡錦濤並於 2002 年對該名詞進行深入解釋。習近平表示，該項願景是為了實現「兩個一百年」目標，亦即在中國共產黨成立 100 週年的 2021 年完成「建設小康社會」的任務，然後在新中國成立 100 週年的 2049 年實現中華民族偉大復興的夢想。在那之後的討論都圍繞在尋求達成兩個大目標的辦法。如同鄧小平預想，中國將在 2050 年成為中等開發國家。隨著中國步上創造經濟、軍事政治強權的軌道，眼前的挑戰將是在全球秩序中找到正確的定位，設計一條道路與全球制度接軌並得到全

球領導地位。

肆、中國尋求全球定位：霸權還是權力共享

隨著中國成為第二大經濟體，學者們開始討論中國在全球體系中的角色與定位。一般認為，成為全球強權的主要因素首先是「綜合國力」(comprehensive national power, CNP)，其次則是「國立戰略結構」或所謂「勢」。CNP 衡量中國相較於其他國家的國力，包括對領土、自然資源、經濟實力、外交影響力、國內政府、軍事能力和文化影響之質量衡量，至於「勢」則根據在全球的權力結合。自 1980 年代以來，中國開始逐漸追求強調增強綜合實力，尤其聚焦於傳統軍事能力及經濟實力，其國家戰略是根據挑戰中國地位的國際安全環境和有益於與其他國家關係的經濟機會來進行調整。

由於關於霸權和霸權統治之爭論核心涉及國際社會治理，對於中國可以對世界提供何種統治的討論，在「中國威脅論」聲音越來越大的情況下也開始出現。例如，閻學通提出「道義現實主義」的說法，提倡「王道治理」(Rule by Virtue) 概念並反駁中國成為「霸權大國」的推論。傳統上中國雖傾向霸權統治，但在「霸道」和「王道」之間進行區分。考慮到習近平在 2013 年將中國外交戰略從「韜光養晦」轉變為「奮發有為」，閻學通指出該戰略本質是基於「親、誠、惠，融」之公平主義原則與鄰國建立關係，透過為盟友提供某些好處以換取隨時能提供協助的盟友。於此同時，中國學者以「天下」概念看待世界秩序及處理國與國之間的關係，並常被與西伐利亞體系放在一起比較。例如，趙汀陽認為天下概念可以成為「世界治理」的一個良好模式，並將為中國提供在該地區的領導地位。許多學者還將這些提案視同是建立帝國體系，較小的體系內鄰國將被

當做中國的附庸國。

伍、中國式象棋及 Modi 之政策回應

現任總理 Narendra Modi 領導下的印度政府，正積極地與鄰國接觸，希望將該國外交政策重新導向實用主義。這種方法顯然符合中國對「發展」的重視，而「發展」也是國家發展以及與他國建立戰略外交關係的核心政策。

印度的「印度教民族主義」乃是「大印度」(Akhand Bharat) 政治意識形態之基礎。印度教意識形態之興起極大地影響了印度的政治路線，並正在重塑其社會。此民族主義為培養「建設印度」(Bharat Nirman) 的情緒奠定新的基礎，據此，印度將成為經濟強大、軍力堅強且受國際認可的新強權，與中國的口號「振興中國」有異曲同工之妙。Y 世代在此種新的意識形態下，為了民族以及為建設更好國家而扮演更重要角色感到自豪。

作為新興經濟體的印度和中國，都傾向建立強大的國家品牌形象。但由 2017 年的洞朗僵局可見，強烈民族主義情緒給中國政府施加了壓力，使它在國家利益和鄰邊關係議題上採取強硬立場。值得注意的是，習近平已經獨攬了包括領導中央集團在內的許多高層機構的權力，例如外交、金融和經濟工作、網絡安全、資訊科技與軍事改革等重要領域，控制了幾乎所有高層職位，還重新調整了整體外交政策方向，成為強大的掌權者，並得到了中央政治局的大力支持。有鑑於在許多領土爭端中表現出來的堅定立場，以及擴大經濟實力的渴望，可推論中國正在地區中採取以下 4 個戰略：

(1) 經濟外交：由於中國內部經濟正面臨更大挑戰，因此與鄰國潛在市場之經濟互賴乃中國政府所需。隨著中國經濟步上從勞動

密集型經濟轉向技術先進型經濟的「過渡」道路，並加快其工業化進程，選擇正確改革道路面臨著更大障礙。由於出口和內需成長遲緩，以及對能源和商品供應的高度需求，中國必須在周邊地區尋找市場。因此，建立更深的經濟連結十分迫切。

(2) 宗教外交：中國正積極促進東西方宗教連結。宗教外交使中國得以在尼泊爾、巴基斯坦、緬甸及斯里蘭卡進行各式計畫，甚至延伸到蒙古以及俄羅斯；有些學者認為，中國正在進行佛教的地理政治。

(3) 文化外交：自 1978 年以來，重建儒家思想和外國投資的聯繫全部基於復興文化和跨越邊界宗族之間的聯繫。有趣的是，在全球各地建立傳播中國語言和文化，並向世界推廣少數民族文化的孔子學院，正在創造一種全天下「中國人」更加團結的氛圍。

(4) 戰略外交：在追求地區及全球權力的過程中，中國必須面對美國在亞洲對其地區角色的挑戰。習近平在 2017 年 5 月亞洲相互協作與信任措施會議（CICA）中呼籲「亞洲人的亞洲」，或暗示中國正採取一項戰略，即透過經濟和軍事援助，尋找比夥伴更長期的盟友。該戰略的核心是建立「命運的共同體」，從而使所有友好國家得到充分的回報，至於敵對國家將面臨侵略。

Modi 對於印度在該地區之參與願景與中國戰略大致重疊，且經常與後者目標相吻合。當中國與巴基斯坦成為「中巴經濟走廊」的合作夥伴，進行「一帶一路」計畫時，這成為明顯問題。Modi 政府迄今在領土和主權問題上沒有任何明確妥協跡象，並強化了「大印度」的說法，然而在很多情況下，Modi 也清楚地將潛在衝突地區界定為各方都可從中受益的「空間」，而不是讓「歧異變成爭端」。因

此，為了創造合作環境，印度政府採取積極措施，讓中國參與所有四個核心領域，同時更謹慎地尋求自己的「東進政策」目標，更別說印度還是中國企業的潛在市場。

因此，**Modi** 政府強調，經濟參與應基於貿易平衡目標，而不是過度依賴。從印度拒絕加入「區域全面經濟夥伴協議」(RCEP) 的態度便可明顯看出這點。另一個重點是從更深入接觸中瞭解中國，而非走向製造敵對。當中國推動新的區域安全秩序以尋求結盟時，印度則致力於與鄰國的傳統和文化聯繫。身為民主和世俗國家，印度在整個亞洲地區的宗教和文化連結方面比中國更有優勢，因為北京一向反對推廣宗教信仰，只追求物質利益。**Modi** 政府需要採取的方法是重新審視印度所有周邊地區的經濟繁榮和更大範圍的接觸；這不僅有利於更積極地與中國接觸，而且還可以遏制其鄰國醞釀當中的反印度情緒。

(翻譯：黃子誠)