

印度的中國政策—— 影響因素與形成過程之分析

陳牧民

中興大學國際政治研究所副教授

摘要

印度與中國之間至今仍存在著數個難以化解的難題，使得雙方關係難以開展。其中領土爭議仍然是最核心的議題，不過兩國政府也在西藏問題、中國援助巴基斯坦、印度洋上的戰略競爭與雙邊貿易等議題上存在歧見。本文的目的是介紹並分析印度對中國的政策，並集中在外交決策機構與決策者、中國政策的形成，以及影響中國政策的因素等。內容將分為以下幾部分：

關於外交政策的決策圈，將分為兩方面討論，狹義的外交決策圈包括內閣、外交部、國會及軍方，內容包括主要決策者與決策過程，以及不同黨派對中國政策的差異；廣義的決策圈為在社會上可能對中國政策產生影響的部門，包括智庫、學術界、媒體等等；論文的第二部分進一步介紹影響印度目前對中政策的各種因素、以及印度國內對於如何看待中國的相關辯論。

關鍵詞：印度、中國政策、外交決策

壹、前言

自印度獨立以來，與鄰國中國的關係會出現許多戲劇化的轉折：從 1950 年代初雙方「稱兄道弟」到十年後反目成仇，最後在 1962 年全面開戰；1980 年代初的「冷戰」到 2005 年雙方宣布建立「面向和平與繁榮的戰略合作夥伴關係」；自從 2006 年中國領導人胡錦濤訪問印度之後，雙方關係又由好轉壞，外交糾紛層出不窮。這些小摩擦雖然不致演變成正式衝突，且兩國領導人都極力否認關係不佳，但是印度各界仍對中國充滿不信任感，媒體則大肆宣傳中國威脅論。

目前印度與中國之間並不算和睦，不過也很難說是敵對關係，比較適切的表達方式是兩國間存在著數個難以化解的難題。其中領土爭議仍然是最核心、也是最難化解的難題，不過雙方也在西藏問題、中國援助巴基斯坦、印度洋上的戰略競爭與雙邊貿易等議題上存在歧見。北京方面一直認為印度政府持續利用達賴喇嘛來削弱中國對西藏的影響力，新德里則認為中國藉著援助巴基斯坦的名義將勢力伸入喀什米爾地區，是挑釁印度主權的作為。在印度洋上，兩國的競爭愈來愈明顯，印度認定中國政府在印度洋沿岸各國進行基礎設施援建，對印度進行戰略包圍，中國雖然否認有這樣的戰略意圖，但卻沒有減緩對印度洋沿岸國家的各類投資與援建。此外，雖然雙方貿易額年年攀高，2011 年甚至達到 740 億美元，但是中國對印度享有 200 億美元以上的出超，印度朝野對這樣的經濟「侵略」普遍感到不安。

隨著印度及中國的崛起，過去幾年來國內對於印度外交及中印關係等主題的關注也逐漸提升。關於中印關係的演變及兩國在戰略上的競爭，目前已經有一些論文或專書篇章可供參考。¹ 因此本文探索的主題放在印度對中國的政策：印度是否有一個明確的中國政策？如果有，其主要內容為何？相關的決策者又有哪些？影響其中國政策的因素是什麼？影響的方式又為何？本文將試圖對這些問題提出解答。以下章節將分為幾個部分：

¹ 對於中印關係有興趣的讀者，可參閱陳牧民 (2012a：第八章)；領土問題可參考陳牧民 (2009：第五章)；中印近期的戰略競爭可參考：陳牧民 (2012b：42-49)。

首先是介紹印度的外交決策圈，即印度政府在外交政策上的主要決策者與決策過程，以及不同黨派對中國政策的差異；下一部分將說明廣義的決策圈，也就是在社會上可能對中國政策產生影響的部門，如智庫、學術界、媒體等等；論文的第二部分將進一步討論影響印度目前對中政策的各種因素、中國政策的主要內容與其影響方式。

貳、中國政策的形成：外交政策相關部門與決策過程

本節將先介紹印度外交政策的相關機構，並說明其決策的過程，目的是勾勒出印度對中國政策的主要決策者與決策方式。由於印度為內閣制國家，行政權掌握在由總理所領導的內閣（稱為部長會議）手裡，因此外交政策的制定與執行也理所當然地是由總理負責。總理一職由國會多數黨領袖擔任，任期至多五年，但可連選連任。自印度獨立以來，總理個人的想法及偏好對外交政策有直接的影響，舉例來說：首任總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）所主張的不結盟政策與反殖民主義使得印度在他主政期間一直採取與美蘇兩大強權保持距離的政策，並且在外交上提倡與第三世界國家結盟；其女兒甘地夫人（Indira Gandhi）在外交上比較傾向蘇聯，在她主政期間，印度與蘇聯建立相當好的關係，引進蘇聯的計劃經濟體制與武器系統，並且在軍工業上密切合作。目前的總理辛格（Manmohan Singh）在 2006 年間力排眾議，主張與美國簽訂民用核子協定。在野黨國會議員對其內閣發動不信任投票，最後靠執政黨聯盟的強力護航才勉強過關。

印度內閣的部長會議由總理、各部部長（或稱內閣部長，Cabinet Minister）以及國務部長（Minister of State）所組成。內閣部長是指屬於內閣成員的部長，分別掌握外交、內政、國防、財政等重要部門，也參與國家大政方針的決策。國務部長地位次於內閣部長，一般只管理其主管部門的工作，經特別邀請才能參加內閣會議，其地位相當於我國政府部會的政務次長。不論是內閣部長還是國務部長，都是由國會議員兼任，只是前者通常是總理的親信，而後者多半是由資歷較淺的議員擔任（楊翠柏等，2004：125）。在內閣中與外交政策相關的是外交部（Ministry of External

Affairs)，由一位內閣部長所領導，另外設有兩位國務部長。部內文官最高的職位是外務秘書 (Foreign Secretary)，約等於我國外交部的常務次長，此職被視為職業外交官生涯的頂峰。2009 年 - 2011 年間擔任印度外交秘書的拉奧琪女士 (Nirupama Rao) 在接下此一職位前就是印度駐北京大使。

與外交政策相關的另一個職位是國家安全顧問 (National Security Advisor)，這是印度人民黨 (BJP) 政府在 1998 年設立的一個新職位。國家安全顧問由總理任命，負責提供與國家安全相關事務的政策建議。在行政組織上，國家安全顧問直接領導國家安全會議 (National Security Council，同樣是 1998 年設立) 以及印度的情報部門，也就是說情報局 (Intelligence Bureau) 與研究分析部 (Research and Analysis Wing，負責國外情報工作，即印度的「中情局」) 直接對國家安全顧問而非總理報告其工作內容。雖然國家安全顧問所負責的業務涵蓋所有境內與境外對印度安全的威脅，但是迄今總理所任命過的四位國家安全顧問有三位是職業外交官出身，其中現任國家安全顧問梅農 (Shivshankar Menon) 的前一個職位就是外交秘書。而國家安全顧問也被指定為印度 - 中國邊界問題特別代表會談的印方首席談判代表。

總理、外交部長、與國家安全顧問三者構成印度外交政策的決策核心，不過根據邦迪約帕雅 (J. Bandyopadhyaya) 的觀察，在實際運作上是透過另外兩個協調機制：第一是總理府 (Prime Minister's Office)，這是總理與外交部及其他內閣部會之間的溝通媒介；第二個協調機制是之前所提到的國家安全會議，這是由國家安全顧問、外交、國防、內政、財政部長以及經濟計劃委員會副主席等內閣成員所組成的小決策圈。邦迪約帕雅也指出：由於國安會的成員與內閣大致重疊，功能其實非常有限，也很少舉行正式會議；此外，這些決策首長之間的互動程度往往取決於彼此之間的關係，總理比較信賴外長抑或國家安全顧問，端看誰是總理的親信 (Bandyopadhyaya, 2003)。

由於總理與外交部長都是由國會議員兼任，其外交政策想當然也受到國會監督，因此國會中的政黨生態對於外交政策有很大的影響。目前下議院 (人民院，Lok Sabha) 存在兩個主要的政黨聯盟：由國大黨所領導的聯

合進步聯盟 (United Progressive Alliance) 以及主要反對黨印度人民黨所領導的全國民主聯盟 (National Democratic Alliance)。國大黨是帶領印度走向獨立建國的老政黨，受首任總理尼赫魯個人影響，國大黨曾經與中國維持好的友誼，不僅率先承認中華人民共和國，還數度邀請中國總理周恩來訪問印度。不過國大黨也是 1962 年與中國發生邊界戰爭時的執政黨，黨內至今仍有許多人對中國存有戒心。2004 年國大黨重新執政之後，印度與中國的關係並不算和睦，2006 年之後所出現的許多外交摩擦也都是在國大黨執政時期內出現的。

主要反對黨印度人民黨並沒有像國大黨那樣背負著與中國戰敗的責任，因此印度與中國關係在其執政期間 (1998-2004) 反而比較穩定。不過印度人民黨在外交政策上強調民族主義立場，還在 1998 年上台執政後立刻進行核武試爆 (此舉明顯是針對中國)，讓外界有時產生印度人民黨比國大黨更激進反中的印象。作者在 2012 年 2 月間訪談印度人民黨籍的上議院議員米特拉 (Chandan Mitra) 時，對方告稱只要中國的威脅繼續存在，邊界問題無法解決，印度就不可能有任何政黨與中國做朋友。目前除了國大黨和印度人民黨之外，其他地方型政黨並沒有非常明顯的親中或反中傾向，因此印度的中國政策可說是由兩大政黨所主導的局面，只是在現階段雙方的立場差距並不大。

另一方面，由於邊界問題至今尚未解決，中印兩國之間有許多問題與軍事相關，因此軍方對於中國政策存在著一定程度的影響，例如 1998-2004 年間擔任國防部長的費南德斯 (George Fernandes) 就以其強烈的反中國立場聞名 (Rana, 2003)。他曾經公開宣稱中國是印度的頭號敵人，多次批評中國在西藏的政策，直到卸任後還被視為印度反中政策的代表人物。另一位前國防部長雅達夫 (Mulayam Singh Yadav) 在 2010 年接受訪問時說：「中國很快就會對印度發動攻擊」，媒體還爭相轉載其發言 (*Times of India*, 2010)。去年中國國防部長梁光烈出訪時還與印度國防部長安東尼 (A. K. Antony) 舉行正式會談，雙方談話的內容也正是印中關係。

至於「中國」在印度外交決策中占有何種地位？獨立之初，印度在對外政策上受首任總理尼赫魯的影響，堅持不結盟主義，廣泛與亞非等洲的

發展中國家交往；到了甘地夫人執政期間，印度在外交及經濟政策上都比較偏向蘇聯。1990 年代初期，印度為了擺脫經濟發展的困境，推行以市場為導向的改革開放政策，積極發展與西方國家的關係。同時印度也提出「東望政策」(Look East Policy)，希望藉由與東亞各國的貿易合作，帶動印度的經濟發展。從這個角度來看，中國既是印度在經濟發展上的競爭者，也是其強化與東亞國家貿易關係的一環。不過中國對印度來說並不僅僅具有經濟上的意義而已：兩國曾經在 1962 年爆發戰爭，至今邊界問題未解；許多人至今仍將中國視為威脅，因此在談到與中國的關係時，軍事戰略遠比經濟貿易來得重要。對印度決策者而言，中國的重要性在過去幾十年來逐漸提升，目前已經成為印度在外交及戰略上最大的挑戰，如何因應中國崛起也是印度外交政策最重要的議題之一。至於中國政策與印度和其他國家關係的關聯性？這個問題可以用兩個戰略三角 (strategic triangle relationship) 的角度來解釋，其中大的戰略三角是印度、中國、與美國；小的戰略三角是印度、中國、與巴基斯坦。也就是美國與巴基斯坦在一定程度上會牽動印度與中國的關係。²

參、廣義的決策圈：中國政策的相關團體與其影響方式

如果我們進一步將視野從內閣擴大到整個社會，則能夠對決策結果造成影響的就不僅僅是總理、外長等少數政府高層首長，而應該包括這個國家內研究中國、分析中國，甚至「消費」中國議題的其他團體。

在此首先介紹智庫。印度的政策分析智庫可分為政府與民間兩類，前者多半是政府某部門的附屬研究單位，後者則是由企業或外國資金贊助設立。在中國研究上，最有名的智庫是位於首都新德里斯里蘭路 (Sri Ram Road) 上的中國研究中心 (Institute of Chinese Studies)。這個歷史悠久的中國研究機構設立於 1969 年，當時印度政府在與中國戰敗後希望建立一個瞭

² 鑑於這個問題的討論可能會讓本論文的主題失焦，且學界對此已有相當多的分析，不擬在此作進一步分析。有興趣的讀者可參閱：Sidhu and Yuan, 2003, Chapter 3。

解與研究中國政經發展的研究社群，因此邀集了德里大學與尼赫魯大學的一些學者成立這個機構，早年中國研究中心一開始是由德里大學東亞系主任、華裔印度籍學者譚中所主持，當時算是印度境內唯一研究中國的地方。經過四十餘年的發展，這個中心目前已是德里地區中國研究學者之間的主要合作與溝通平台，藉著每週三定期舉辦演講及出版期刊（中國述評 China Report）的方式來保持影響力。³ 另外在其他城市也有以中國為主題的智庫，比較著名的有清奈中國研究中心（Chennai Center for China Studies）。⁴ 其他的政府智庫多數設有中國研究部門，例如國防研究分析中心（Institute for Defense Studies and Analysis, IDSA），這是隸屬國防部的政策智庫，裡面有一個 6 至 7 人的中國研究群。由於是政府單位，國防研究分析中心擁有相當多的資源，過去許多著名的中國研究專家都在此工作，如謝綱（Srikant Kondapalli，現任尼赫魯大學教授）、莫漢（Raja Moha，著名外交政策分析家）、阿查爾雅女士（Alka Acharya，現任中國研究中心主任）。此地的中國研究以軍事戰略為主，不過並非所有研究員都有軍事背景，也並非所有研究員都曾經在中國實地研究過。印度外交部所屬的智庫世界事務研究院（Indian Council of World Affairs, ICWA）也有中國研究部門，不過規模很小，其影響力也不如上述智庫。⁵

民間智庫方面，位於德里的和平與衝突研究中心（Institute for Peace and Conflict Studies）、觀察家研究基金會（Observer Research Foundation）以及維瓦坎德拉國際基金會（Vivekandra International Foundation）都有中國研究小組，不過其規模與影響力大小不一。這些民間智庫背後多有大企業或海外資金支持，行事比較具有彈性，但研究的範圍與主題通常由委託單位所決定。例如觀察家研究基金會就特別設立一個關於中國軍事動態的月報

³ 過去這個機構是外交部的附屬單位，不過在一年前進行組織改造，目前是獨立運作的狀態。

⁴ 其網址為 <http://www.c3sindia.org>。

⁵ 與軍方有關的智庫還有 National Maritime Foundation (NMF), Center for Air Power Studies (CAPS), Center for Land Warfare Studies (CLAWS), Center for Joint Warfare Studies (CENJOWS), and United Services Institute (USI)。這些單位都有人數不等的中國研究專家，但都以軍事戰略研究為主。

(China Military Watch)與一個報導中國內部情勢的週報(China Weekly);而和平與衝突研究中心也在2001年正式設立中國研究群,並出版一份Inside China季刊。和政府智庫相比,民間智庫在出版和舉辦活動上很活躍,但對政策的影響力似乎不如前者。維瓦坎德拉國際基金會與印度人民黨關係很深,而且成立的時間很短,不過在其出版的政策分析裡,有關中國的文章占的比例很高,數量僅次於討論巴基斯坦的文章。

外界其實很難真正判斷印度智庫與學術界對中國政策的影響程度,主要是其官僚體系較封閉且權力很大,外交決策者並不需要廣納意見才能做決定,不過智庫與學界可說是在印度社會裡討論中國最多的一群人,其撰寫的政策報告、在媒體所發表的言論、甚至與高層領導人的關係都可能直接影響政策的結果。只是目前我們很難找到一個評估智庫與中國政策之間聯結的機制。

在高等學術機構裡,傳統名校如尼赫魯大學的國際關係學院及語言學院,以及德里大學的東亞系是培養中國研究人才的搖籃。迄今政府及學術界的「中國通」都是從這兩個學校畢業的。近年來受到中國熱的影響,有一些新的大學開始設立中文科系,如伊斯蘭大學(Jamia Millia Islamia)、金達環球大學(Jindal Global University)等,其影響力還沒有完全建立起來。國防部智庫研究員達斯(Bijoy Das)曾表示印度目前培養的中國人才只有需求的一成,因此還需要增加很多人進入這個領域。⁶不過即使是名校畢業的中文人才,也很少有人願意進入政府工作,這也是印度中國研究學界的一個嚴重問題。

印度的媒體非常開放且競爭激烈,因此在與中國相關的議題上,既是訊息的傳播者,有時也是謠言的散播者。電視報紙對中國威脅的誇大性報導是近年來印度社會非常獨特的一個現象,外人如果只觀看印度的某些新聞頻道,甚至會產生兩國即將開戰的錯覺(Baruah, 2009)。不過在媒體之間,對於中國的態度也有明顯的差別,最大的英文報紙印度時報(*Times of*

⁶ 達斯表示目前研究中國的人才主要有兩個來源:一是語言(中文專業再進修獲得碩士以上學歷),二是傳統政治學、國際關係或東亞學系(特別是尼赫魯大學與德里大學)。

India) 對於中國威脅論的報導較多，立場上比較鷹派，另一個主要的英文報印度教徒報 (*The Hindu*) 立場相對比較溫和，整體的報社立場也比較自由開放。而報紙又比電視台更溫和一些，有些新聞頻道將未經證實的消息用跑馬燈或號外的方式不斷重複播出，或利用談話性節目邀請學者專家大談中國威脅，對一般民眾會產生直接而明顯的影響。或許是這個原因，中國國防部長梁光烈在去年 (2012) 9 月訪問印度時，特地透過中國駐印大使館接受印度教徒報的書面訪問，告訴印方中國從未在巴基斯坦控制的喀什米爾地區駐兵，也保證不會在印度洋沿岸國家設置軍事基地。其做法正是利用媒體來回應印度各界對中國正在對其進行「戰略包圍」的疑慮 (*The Hindu*, 2012)。媒體對外交政策的影響一般來說比較間接，但是印度媒體在型塑中國的意象上，扮演非常關鍵的角色。以印度時報來說，其 2009-2011 年間對於中國的報導數量從 161 篇增加到 269 篇。進一步來看，這些報導大致集中在五個議題領域：外交 / 歷史 / 雙邊關係、喀什米爾 / 巴基斯坦、印度洋戰略競爭、西藏問題、邊界爭議與談判。其中多數是比較負面的議題，而所有議題中，又以邊界爭議及西藏問題所出現的頻率最高 (2011 年分別是 84 篇與 104 篇，占有中國報導的七成)，可見媒體的報導取向大致決定印度社會對中國的看法。⁷ 此外，政治人物有時也會利用媒體來發表對中國的看法。舉例來說，印度前駐斯里蘭卡維和部隊司令梅塔 (Ashok Kumar Metha) 在 2011 年訪問斯里蘭卡回來後，在印度斯坦時報 (*Hindustan Times*) 上發表文章，說中國在斯國的投資與建設已經挑戰印度在印度洋的利益 (*Hindustan Times*, 2011)。另一個事件是 2012 年 5 月，印度內政部長羅摩昌達 (M. Ramachandran) 在下議院質詢時表示中國部隊在過去兩年內曾非法越界 (transgression) 達 505 次之多 (*Times of India*, 2012a)。在這兩個事件上，政治人物與軍方將領利用媒體來宣揚中國對印度的軍事威脅，而媒體也利用這樣的報導來增加其在中國議題的影響力，已經很難看出是誰在利用誰。

⁷ 資料來源為 *Times of India* 網站，作者自行統計整理。

肆、影響中國政策的因素

影響外交政策的因素可以大致分為國內及國際環境兩部分。對印度來說，內部的因素包括領土爭議、歷史問題、以及貿易失衡；而外部因素則牽涉到印度的地緣戰略以及中印與其他南亞小國的關係。以下將分別討論之。

首先是領土問題：自從 1950 年中國正式占有西藏後，印度與中國之間就存在著如何劃定邊界的問題。目前中印兩國間主要存在著三段領土爭議：東段中國一般稱為藏南（或稱山南）地區，面積約為九萬平方公里，自 1950 年後由印度實際控制，並在 1987 年設立阿魯那恰爾邦（Arunachal Pradesh）；中段的小塊未劃界地帶面積約為二千平方公里，問題不大；西段稱為阿克賽欽（Aksai Chin）地區，總面積約為三萬八千平方公里，位在印控喀什米爾與中國的新疆省之間，目前由中國實際控制。⁸ 領土爭議導致兩國在 1962 年 10 月爆發戰爭，並且在往後十多年維持冷戰的狀態。中國政府至少曾經有兩次向印度提議用東段換西段，也就是讓印度保有東段阿魯納恰爾邦，以換取印度承認中國擁有阿克賽欽地區，不過都遭到拒絕。1981 年時，兩國政府決定用談判方式解決領土爭議，先後設立副部長級會談（1981-87）、邊界問題聯合工作小組會議（1989-2005）以及特別代表會談（2003 迄今），但這些談判都沒有具體結果。2007 年後，印度媒體曾報導中國有可能最終放棄東段山南地區的領土主張，但希望至少收回面積約兩千平方公里的達旺地區（理由是該地為六世達賴喇嘛的出生地），只是印度政府目前不太可能接受這樣的結果。

與領土相關的是 1962 年中印邊界戰爭的影響。雖然這場戰爭已經是五十年前的往事，但因為是印度建國以來敗的最慘的一場戰爭，印度各界對其印象仍然很深刻，相關的討論及研究仍然不斷出現。印度國內許多人指責總理尼赫魯在軍事上領導無方而戰敗，而他本人則認定自己是遭到一個曾經完全信任的盟友（中國）背叛。而這種因戰敗產生的恥辱以及感覺被

⁸ 另外印度也宣稱兩國未定邊界還包括西藏與錫金的邊界，以及巴基斯坦在 1960 年代劃給中國的一部分喀什米爾領土邊界。

中國背叛的心理一直持續至今，印度政界還普遍存有「永遠不能信賴中國」的看法（Acharya, 2008）。印度已故的戰略思想家蘇婆羅姆揚（K. Subrahmanyam）曾說：1962年印度在色拉-邦迪拉（Sela-Bomdila）戰線上慘敗的事實仍被埋葬，整個國家至今仍深陷在精神負擔之中，沒有機會發洩，這片「膿瘡」還在發酵中（*Times of India*, 2012b）。1970年代西方學者麥斯威爾（Neville Maxwell）撰寫一本中印戰爭的學術著作，主張印度政府應為挑起戰爭負起較大責任，至今此書在印度仍然被禁。

這樣的歷史情結進一步反映在印度政府對邊界問題的態度上：一方面印度不可能改變現有的領土主張來換取中國的善意回應，因為這等於否定1962年戰爭時的立場；另一方面印度認為中國是一個只信賴實力而不講道義的對手，即使在談判桌上先取得協議，中國最後還是有可能對印度動武。因此即使有人認為放棄阿克賽欽地區符合現狀，也是現階段印度能夠獲得的最大利益，但在政壇上幾乎沒有人敢公開做此主張。

印度與中國的貿易是兩國關係變化最大的一環。事實上在1990年雙方恢復接觸之初，貿易額僅有2.6億美元，到了2000年也只增加到29.14億美元。所以印度政府還頗為積極推動與中國的貿易：2006年中國國家主席胡錦濤訪印時，兩國曾訂下到2010年貿易額突破500億美元的目標。不料到了2008年雙方貿易額就達到517.8億美元；2011年更達到739億美元。中國順勢取代美國，成為印度最大的貿易夥伴與第一大進口來源國（楊莉、楊光，2010）。不過雙方巨大的貿易量背後卻是結構性的問題：中國對印度出口多為製成品與半成品，而印度對中國出口多數為初級產品，這使得中國享有鉅額的貿易順差 - 2008年為112.2億美元，2012年更高達290億美元（北京週報，2010）。近年來印度各界對中國的擔憂已經從軍事逐漸蔓延到經濟上，認為對中國的貿易逆差會讓印度在兩國關係上變得更弱勢。因此印度政府屢次對中國產品祭出限制作為，包括反傾銷調查，發起貿易救濟措施，設置非關稅障礙等等，甚至還限制中國電信產品及設備進口。中國學者任佳曾指稱印度是對中國發起反傾銷調查次數最多的開發中國家，單在2009年中國應訴的115起貿易調查中，印度就占了27起（任佳，2010：2）。

從外部環境來看，影響對中政策最大的因素是印度的戰略位置。因為邊界問題遲遲無法解決，使得印中兩國長期在實際控制線 (Line of Actual Control) 上部署重兵，形成對峙之勢。印度媒體時常出現中國軍隊越界或中國非法侵占印度領土的新聞，雖然這樣的報導很難獲得證實，但證明在邊界地區存在一定程度的緊張與對峙氣氛。此外巴基斯坦也是重要因素：中國自 1960 年代以來是巴基斯坦最忠實的政治與軍事盟友，並且公開地利用巴基斯坦對付印度，不僅供應巴基斯坦傳統武器，協助其興建核能電廠，甚至還可能是其核武計劃的幕後推手。近年來印度與西方媒體猜測中國正藉著援助建設的名義而派遣工兵部隊進入巴基斯坦。這類報導的起源是美國《紐約時報》在 2010 年 8 月間刊載的一篇由哈里森 (Selig Harrison) 所撰寫的文章，稱中國將派遣 7,000 - 11,000 名部隊前往喀什米爾的吉爾吉特-巴提斯坦 Gilgit-Baltistan 地區，協助巴基斯坦進行基礎設施建設 (New York Times, 2010)。當時中國與巴基斯坦兩國對此都嚴正否認，指稱是刻意挑撥中巴關係的謠言，不過中國在巴基斯坦的各類投資與援建計劃的確逐年增加。其中最有名的例子是巴基斯坦與伊朗之間的油管鋪設計劃，印度及巴基斯坦的媒體都曾報導巴國總統扎爾達里 (Ali Zardari) 親自赴北京遊說，希望取得 12.5 億美元的貸款，並同意將油管延伸到中國境內，不過兩國政府都沒有證實這個消息。

近年來當印度各界談到所謂的中國威脅，所關切的地區已經不僅僅是解放軍在北方邊境的軍事部署，還包括中國對印度洋地區的擴張行動。隨著經濟快速發展與能源需求激增，中國政府近年來不斷在印度洋沿岸國家進行基礎設施的投資與援建，以期為打開前往中東地區的交通與能源通路。2005 年間，美國國防部內部的一份報告首次用「珍珠鏈戰略」 (String of Pearl Strategy) 一詞來表示中國在印度洋的一系列戰略作為 (Khurana, 2008)。目前中國在印度洋沿岸各國的援建計畫包括協助巴基斯坦修建西南方瓜達爾港 (Gwadar Port) 工程，投資孟加拉南部吉大港 (Chittagong) 深水港之興建工程，重建斯里蘭卡南部大型商務港漢班托特港 (Hambantota) 等等，以及租借緬甸外海島嶼作為雷達站與軍事基地，其中對瓜達爾港與吉大港的建設還包括興建從中國境內興建延伸至此地的戰略公路或鐵路。

印度媒體對於中國在印度洋上的戰略部署或許過於誇大，而且中國國防部長梁光烈在去年訪印時已經正式表態中國絕對不會在印度洋上駐軍，不過像斯里蘭卡這樣的國家的確受到中國相當多的援助：2009 年內戰結束後，西方國家為斯里蘭卡政府以武力手段消滅泰米爾之虎叛軍而進行經濟制裁，中國躍升為最大外援國。印度各界認為中國在斯里蘭卡的各項計劃都是為了對印度形成南北夾擊的戰略包圍，而印度在這樣的情勢下正逐漸處於劣勢。因此只要中國繼續援助巴基斯坦及斯里蘭卡，印度對中國戰略包圍的憂慮就不會消失。

伍、印度是否有明確的中國政策？

在這樣的組織與決策方式下，印度是否存在著一個既定的中國政策？潘特 (Harsh V. Pant) 在 2006 年發表的一篇論文中說印度並沒有發展出明確的中國政策，而主要的原因是政府內部的決策方式：一方面是民主的政治體制讓印度很難建立制度化的外交及戰略決策機構；另一方面是即使制度化的決策機構已經存在，也很難發揮真正的功能。此外，潘特也認為印度的決策這沒有發展出「戰略性」的思維方式，特別是在對中國政策上，印度並不清楚其戰略目標在哪裡，也沒有發展出因應中國崛起的外交及軍事策略。不過 Pant 認為在決策圈內存在這三種對中國的看法：務實主義者認為中國可能是長期的威脅，在現階段印度應該和中國保持對話交往；現實主義者則認為中國是立即而明顯的威脅；姑息主義者則主張中國是友好的鄰邦，印度應該與其保持良好關係 (Pant, 2006: 760-80)。此文章出版的 2006 年正好是印度與中國關係的轉捩點，當年中國國家主席胡錦濤訪問印度前夕，中國駐印度大使孫玉璽在印度電視上公開宣稱印度的阿魯納恰爾邦是中國領土，此舉讓印度舉國憤怒。此後印中之間在領土問題上的小衝突就不斷出現，關係也逐漸走下坡。

2006 年至今，印度朝野對中國的態度有相當大的變化，目前政界及智庫很少人會公開主張中印友好合作，多數人的共識是因應中國崛起已成為印度在外交及戰略上最大的挑戰。不過對於如何面對中國，各界看法不盡

相同。有軍方背景的決策者及智庫學者多認為所有國家經濟崛起必將帶來政治崛起，中國也不例外。因為印中兩國在許多地方有利益的衝突，因此未來發生衝突的機會還是很大。此外，軍方人士認定中國如果對印度發動攻擊，一定出其不意，因此目前中國說對印度沒有野心並不代表中國沒有對印度攻擊的企圖。⁹ 相對而言，印度的外交部門比較穩健保守，比較不想把和北京的關係搞壞，甚至在國際場合推動與中國的合作。¹⁰ 2002 年起，印度與中國、俄羅斯三國外長定期舉辦外長會議，並且將其建制化；2010 年聯合國氣候變遷會議上，印度與中國曾提出一項共同減排目標；此外，印度也歡迎中國成為南亞區域合作協會 (South Asian Association for Regional Cooperation) 的觀察員，並參加中國主導的上海合作組織 (Shanghai Cooperation Organization)。這些都是由外交部門所主導的合作事例。

目前印度對中國的政策主軸是把中國視為一個競爭對手而非威脅。如果中國的發展目標是趕上美國，那印度的目標就是趕上中國。前空軍總司令、現任空軍智庫 Center for Air Power Studies 主席辛格 (Jasjit Singh) 將軍認為 30 年之後全世界的軍事力量前三名將是美、中、印度，因此印度在國際事務的影響力將能與美、中分庭抗禮。此外印度以其 11 億的人口，只要年保 7% 的成長率，未來將十分可觀。¹¹ 許多印度學者在談到與中國的競爭時還頗為樂觀：例如德里大學教授薩胡 (Janadan Sahu) 質疑中國將成為新世界超強的說法，認為中國其實並沒有太多軟實力，目前展現出的經濟力與軍事力都只是硬實力的展現，因為軟實力不能靠政府刻意去推行，目前中國比較為外人所知的軟實力如儒家文化和孔子學院都是靠政府推銷。但在印度境內，正因為各界對中國仍有疑慮，就沒有任何孔子學院的設立；相對來說，瑜伽和寶萊塢 (Bollywood) 電影就就不是靠政府的協助，反而傳播到全世界，可見印度擁有更多的軟實力。¹² 和平與衝突研究中心 (IPCS) 主任昌德拉 (Suba Chandra) 則認為印度與中國之間不一定是完全對抗的關

⁹ 此為作者參加印度軍方智庫座談時印方的觀點，2012 年 1 月 13 日。

¹⁰ 此為尼赫魯大學 Naidu 教授之觀點。

¹¹ 與辛格 (Jasjit Singh) 將軍會談內容，2012 年 1 月 9 日與 1 月 13 日。

¹² 與薩胡 (Janadan Sahu) 教授談話內容，2012 年 2 月 10 日。

係，應該說是競爭與合作並存；他認為中印兩國甚至可以在能源議題上合作。¹³

在與中國競爭的過程中，印度開始展現出更多的彈性，例如自 2010 年以來，印度開始將一中政策當成一種籌碼，也就是除非中國在喀什米爾問題上回到原來立場，否則印度不可能正式承認西藏與台灣是中國的一部分。¹⁴ 另一個例子是鎖定越南作為主要的戰略合作夥伴：自從 2007 年印度國防部長安東尼訪問越南之後，兩國正式建立戰略夥伴關係；2011 年越南海軍總司令訪問印度時，兩國進一步將合作具體化，其中最重要的是印度開始幫越南代訓其潛艇部隊，而越南則同意讓印度艦隊使用南部的芽莊港作為整補基地 (Karambelkar, 2012)。中國國防部長梁光烈去年訪問印度時，雙方還同意恢復中斷四年的陸軍聯合軍事演習，並重啟兩國軍方高層定期互訪。此外雙方也承諾合作進行演練海上聯合搜救演習、加強在打擊索馬里亞海盜行動上的合作、以及互派學員到對方軍事院校學習等等。

陸、結論

去年 9 月中國國防部長梁光烈訪問印度後，香港媒體「中國評論新聞網」刊載了一篇由評論員余永勝撰寫的文章，文中如此評論兩國關係：「中印關係近年來經歷的起伏波折，都與雙方互信的缺失有關。這其中，由於中國綜合國力要比印度強很多，所以印度對華信任的缺失及由此產生的疑懼心理，是對雙邊關係殺傷的最主要因素」。該文進一步指出：「近年來印度在外交和安全領域頻頻做出制衡中國的動作，比如，頻頻出台聯美制華舉措、大規模從俄羅斯採購軍事裝備、與日本、越南等與中國有領土爭端的國家戰略性靠近、插手南海油氣開採等等。結果，近年來中印關係發展的總體趨勢是呈下滑狀態」(余永勝，2012)。

¹³ 對昌德拉 (Suba Chandra) 主任訪談內容，2012 年 1 月 10 日。

¹⁴ 2010 年 12 月溫家寶訪問印度時，雙方所發表的聯合公報首次沒有提到西藏與台灣是中國不可分割的一部分。作者在印度外交部智庫世界事務研究院參加座談時，印方學者指出這是印度政府改變一個中國原則立場的證明。

從中國的角度來看，這些舉措當然是杯弓蛇影，自我折磨，不過印度的這些制衡動作正是其對中國崛起的自然反應。自 2004 年以來，印度一直由國大黨主政，因此在外交政策上保有相當的延續性，對中國政策既反映出國內各界的立場與國際環境的制約，也是其國家實力上升後，在對外關係上展現出更多自信與彈性的結果。鑑於印中關係中所存在的根本問題短期內仍難化解，故印度在制定其外交政策的時候仍然會將中國視為重要的變數之一，中國威脅的陰影很難消除。如同前外交秘書斯克里 (Rajiv Sikri) (2009: 111) 所說：

印度追求安全區域影響力的作為必然會讓中印關係處在猜忌、互不信任的境地。而中國以支持巴基斯坦和其他鄰邦的方式不斷為印度製造麻煩，也將永遠是印度在外交與安全上的最大挑戰。

這段話或可作為印度目前對中國政策的最佳註腳。

參考書目

- 任佳，2010。〈金融危機背景下的中印貿易發展趨勢及合作建議〉《東南亞南亞研究》S1期，頁1-4。
- 余永勝，2012。〈印度克服對華疑懼是關鍵〉《中國評論新聞網》(http://www.chinareviewnews.com/doc/1022/2/5/0/102225002_2.html?coluid=137&kindid=5291&docid=102225002&mdate=0926120029) (2013/5/16)。
- 陳牧民，2009。《國際安全理論：權力、主權與威脅》。台北：五南。
- 陳牧民，2012a。〈中印關係「龍象之爭或是中印大同？」〉收於宋鎮照等人《當代中國的東亞外交策略與關係「區域霸權興起」？》。台北：五南。
- 陳牧民，2012b。〈中國大陸與印度的戰略競爭：趨勢與展望〉《中共研究》46卷2期，頁42-49。
- 無作者，2010。〈中印建交六十週年，發展更為緊密的中印貿易合作〉《北京週報網路版》3月26日(http://www.beijingreview.com.cn/2009news/guoji/guancha/2010-03/26/content_258223.htm) (2010/11/20)。
- 楊莉、楊光，2010。〈中、印經貿關係現況和發展分析〉《特區經濟》4期，頁103-104。
- 楊翠柏等，2004。《印度政治與法律》。中國成都：四川出版集團。
- Acharya, Alka. 2008. *China and India: Politics of Incremental Engagement*. Delhi: Har-Anand.
- Bandyopadhyaya, J. 2003. *The Making of India's Foreign Policy*. Delhi, India: Allied.
- Baruah, Amit. 2009. "China Bashing in the Indian Media." *BBC News*, September 16 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8258715.stm>) (2013/5/16).
- Harrison, Selig. 2010. "China's Discreet Hold on Pakistan's Northern Borderlands." *New York Times*, August 26 (<http://www.nytimes.com/2010/08/27/opinion/27iht-edharrison.html>).
- Karambelkar, Amruta. 2012. "Indo-Vietnam Defense Relations: Strategically Responsive." *Institute of Peace and Conflict Studies website*, January 31 (<http://www.ipcs.org/article/india/indo-vietnam-defence-relations-strategically-responsive-3568.html>).
- Khurana, Gurpreet S. 2008. "China's String of Pearls in the Indian Ocean and its Security Implications." *Strategic Analysis*, Vol. 32, No. 1, pp. 1-39.

- Krishnan, Ananth. 2013. "India's Trade with China Falls 12%." *Hindustan Times*, January 10 (<http://www.thehindu.com/business/Economy/indias-trade-with-china-falls-12/article4295117.ece>).
- Metha, Ashok Kumar. 2011. "Not So Hidden Dragon." *Hindustan Times*, August 18 (<http://www.hindustantimes.com/News-Feed/ColumnsOthers/Not-so-hidden-dragon/Article1-734816.aspx>).
- Pant, Harsh V. 2006. "Indian Foreign Policy and China." *Strategic Analysis*, Vol. 30, No. 4, pp. 760-80.
- Rana, Vijay. 2003. "China and India's Mutual Distrust." *BBC News*, April 21 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/2964195.stm) (2013/5/16).
- Sidhu, Waheguru Pal Singh, and Jing-dong Yuan. 2003. *China and India: Cooperation or Conflict*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Sikri, Rajiv. 2009. *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*. Delhi: Sage.
- The Hindu*. 2012. "China Has No Plan for Indian Ocean Military Bases." September 4 (<http://www.thehindu.com/opinion/interview/china-has-no-plan-for-indian-ocean-military-bases/article3855313.ece>) (2013/5/16).
- Times of India*. 2010. "China Will Attack India 'Soon': Mulayam." November 9 (<http://timesofindia.indiatimes.com/india/China-will-attack-India-soon-Mulayam/articleshow/6895140.cms>) (2013/5/16).
- Times of India*. 2012a. "China Violated LAC 505 Times in Last Two Years." May 17 (http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-05-17/india/31748482_1_chinese-troops-sq-km-finger-area-pangong-tso) (2013/5/16).
- Times of India*. 2012b. "50 Years on, China Is an Opportunity as Well as a Challenge." October 10 (http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-10-10/india/34362623_1_india-s-china-war-chinese-scholars-new-delhi) (2013/5/16).

Indian China Policy: An Analysis of Its Factors and Decision-making Process

Mu-min Chen

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

Abstract

Certain unsolved problems between India and China make it difficult for both countries to achieve a truly reconciliation. Among them, territorial dispute remains on the top of agenda, but both governments also disagree on other issues such as Tibet, China's assistance to Pakistan, strategic competition in the Indian Ocean, and trade imbalance.

This paper attempts to uncover India-China relations by looking at how China policy is made in India today. Discussions concentrate on following issues: policymaking apparatus and policy makers, formulation of China policy, and driving factors. Decision-making circle, in a narrow sense, include the Cabinet, Ministry of External Affairs, the Parliament, and military, while a broader decision-making circle include think tanks, academic communities, and media. The second part of the paper further discusses the factors driving India's China policy and the debate about China rising in the Indian society.

Keywords: India, China Policy, foreign policy making