

印度實施經濟改革以來的 外交走向

方 天 賜

(英國倫敦政經學院國際關係博士班研究生)

摘 要

蘇聯解體之後，印度必須重新制訂它的外交政策並尋求新的夥伴關係，來彌補在外交、經濟，甚至安全上失去的援助。與此同時，印度政府也因財政危機而開始推行開放的經濟改革政策。本文試圖說明，一九九一年以來的經濟改革不僅在經濟層面改變了印度內向型的經濟政策，同時也催生新的外交取向和目標。經濟改革伴隨著冷戰結束的影響，促使印度外交由傳統的不結盟取向轉向以交往政策為重心。印度和東南亞、南亞鄰國、中共及美國的關係清楚顯現出這項調整。

關鍵詞：印度外交政策、經濟改革、東向政策、古杰拉爾主義、中印關係、美印關係

* * *

壹、前 言

印度的內外環境在一九九〇年代初面臨巨大的挑戰。在內政方面，獨立以來即一黨獨大的國大黨（the Congress Party）影響力持續衰落，沒有一個政黨能在九〇年代的選舉中獲得過半數的席位，印度政治版圖面臨重組。印度教民族主義（Hindu nationalism）引發的宗教衝突及國家財政的惡化，則進一步增加了社會不穩定的因素。在外在環境方面，蘇聯解體造成國際安全環境的重大改變，俄羅斯的國力與影響力大不如前蘇聯，印度因此失去一個強而有力的國際盟友及軍事、經濟外援。當拉奧（P. V. Narasimha Rao）於一九九一年接任總理時，印度所面臨的便是這種內外環境的不確定性。其中，印度政府最為迫切的任務在於重新建構經濟政策，以挽救瀕臨崩潰的財經體系。

經濟政策和外交政策之間的相互影響早為學者所確認。^①在外交政策的分析中，經濟力量被視為一項外交工具，經濟發展則是許多國家外交政策的主要目標之一。而隨著經濟因素的重要性增加，經濟利益的考量在外交政策中具有較高的位階性，經濟議題也常出現在外交的議程上。就連安全研究也不再限於傳統的軍事領域，而把經濟安全視為一項主要的內容。事實上，經濟利益已是制訂外交政策時不可忽略的因素，而外交政策也必須要能配合經濟發展的需求。

因此，冷戰結束後的印度外交政策，除了必須尋求新的國際夥伴來彌補蘇聯瓦解後失去的援助外，也必須配合國內經濟政策的需要而加以調整。在推動經濟改革之後，印度比以往更重視與外界的經濟交往，經濟因素在外交決策過程中的重要性也因此而增加。配合著國際情勢的轉變，印度的經濟改革不僅改變了印度內向性的經濟取向，也產生動力調整了其外交取向與外交目標。最明顯的一項變化便是印度不再固守「不結盟」(non-alignment)的意識形態，而積極地與相關國家及地區進行交往。

本文除了簡短回顧印度經濟改革的背景外，主要目的即在探討印度推行經濟改革之後，其對外關係的演變情形，並以印度與東南亞地區、南亞鄰國、中國大陸及美國等主要地區與國家的關係為說明。

貳、經濟改革對印度外交的影響

直到一九九一年時，印度基本上是採取高管制的經濟政策。一方面透過配額及關稅等措施限制進口，另一方面則建立龐大的公營事業及廣泛的許可制度。外國投資必須逐案審查，大部分的勞力密集產業和低科技產業都受到保護。這種僵化的經濟政策使得印度的經濟發展逐漸趕不上外界，所謂的「印度成長率」(Hindu growth)被戲稱只有3%的水準。為了平衡支出，印度政府對多邊組織及國際銀行的借貸大幅增長。

促使印度政府進行經濟改革的主因是一九九〇～九一年間的財政危機。雖然造成印度經濟不振的原因複雜，但引發這個財政危機的近因則是因為波斯灣危機的爆發。印度的外匯支出因油品價格的上漲而成長25%。二十萬左右在海外工作的印度人被迫返鄉，則讓印度損失一項外匯收入。一些僑民也開始將錢匯出印度。^②政府赤字高達國民生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)的7.7%。^③拉奧總理坦承：印度當時的財政狀況已達谷底，在一或二星期內，印度將無力償還借貸。^④在外匯幾乎用

註① 參閱 Charles Wolf, Jr., *Linking Economic Policy and Foreign Policy* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1991).

註② Manmohan Agarwal, "Implications of Economic Liberalization for India's Foreign Policy," *International Studies* (New Delhi), Vol. 3, No. 2 (1993), p. 134; Shekhar Gupta, *India Redefines Its Role* (New York: Oxford University Press, 1995), p. 7.

註③ Government of India, Ministry of Finance, *Economic Survey 2000~01* (New Delhi: 2001).

註④ "Let Us March Ahead Hand in Hand," Prime Minister P. V. Narasimha Rao's address on Independence Day, August 15, 1991.

罄的情況下，印度政府不得不變賣黃金求現。

拉奧總理面對這樣惡劣的情勢，決定化危機為轉機，以自由化的經濟改革來釋放國家的經濟潛力。自此之後，經濟改革成為印度政府所遵循的大方向。自一九九一年以來，印度政府陸續推動了貿易體制的自由化、逐步解除工業許可限制、降低外資的額度限制、削減稅捐、補貼政策的合理化及公營企業民營化等措施。^⑤印度經濟亦因此而逐步對外開放並展現出新的活力。

根據印度官方的資料顯示：十年以來的經濟改革取得相當不錯的成果。除了一九九七—九八年度因遇到亞洲金融風暴的影響表現較不佳外，印度的經濟成長率大都維持在6%以上的水準。^⑥但更重要的意義是，它使印度被肯定為具有經濟潛力的大國。根據世界銀行的統計，印度為世界第十一大經濟體，超越南韓、俄羅斯、紐西蘭及瑞士等國家。若以平均購買力（Purchasing Power Parity, PPP）為換算指標，印度則躍為世界第四大經濟體，僅次於美、日及中國大陸。^⑦

經濟改革對印度的影響並不僅僅表現在經濟方面，對印度外交造成的影響也是深遠的。自從獨立以來，印度便奉行不結盟的外交政策。其基本訴求是反對將世界劃分為不同的集團（bloc），希望藉由不結盟的架構，保持其政策選擇的空間，以獲得最大的國家利益。^⑧而印度的不結盟外交取向與改革前的經濟政策有著相當的關聯性。根據前印度駐聯合國常任代表嘎瑞克汗（C. R. Gharekhan）的觀察，不結盟雖是一項對外政策，實際上也影響了印度國內的經濟政策取向。他認為，印度在經濟上也採取了「不結盟」的方針，以中央計畫經濟為主要模式。^⑨根據上述的關聯性分析，當印度決定採行新的經濟改革政策時，不結盟的外交取向自然也會跟著受到調整。

不結盟的產生背景是國際社會被劃分為美、蘇兩大集團時，因此在蘇聯瓦解及兩極體系結束之後，不結盟取向在理論層次上便已失去存在的意義。賈斯旺·辛格（Jaswant Singh）在就任印度外長之前，便曾以「後不結盟世界」（post-nonalignment world）一詞來形容冷戰結束後的國際社會。^⑩前外交國務部長（The Minister of State for External Affairs）潘迦（Ajit Panja）也直陳不結盟運動（the Non-aligned Movement, NAM）已經喪失它的功效，不結盟已經是一個過時的理論。^⑪但印度內部仍有一些人主張不結盟政策仍具有意義。

註⑤ 關於印度經濟改革的詳細分析，請參閱 Jeffrey D. Sachs, Ashutosh Varshney and Nirupam Bajpai, eds., *India in the Era of Economic Reforms* (New Delhi: Oxford University Press, 1999).

註⑥ 參閱 Government of India, Ministry of Finance, *Economic Survey 2000-01*.

註⑦ World Bank, *World Development Indicators 2000* (Washington, D.C.: The World Bank, 2000), pp. 10~12.

註⑧ “Aspects of India’s Foreign Policy,” External Affairs Minister I. K. Gujral’s address at the Bandaranaike Center for International Studies, Colombo, Sri Lanka, January 20, 1997.

註⑨ C. R. Gharekhan, “Questioning Non-alignment,” *The Hindu* (Chennai), January 29, 2000, p. 10.

註⑩ Jaswant Singh, “What Constitutes National Security in a Changing World Order? India’s Strategic Thought,” CASI Occasional Paper Number 6, June 1998, the Center for the Advanced Study of India, University of Pennsylvania.

註⑪ *The Hindu*, April 6, 2000, p. 14.

然而，若從實際的作為觀察，當印度決定開放經濟並尋求國際上的經貿夥伴時，不結盟的立場事實上就已逐漸動搖。為了確保經濟發展，印度內部要求進入外國市場、吸引外資和尋求科技轉移的呼聲愈來愈高。除了努力營造一個和平穩定的周邊環境外，印度也必須積極地找尋經貿「盟友」及進入區域整合的組織。堅持反對「集團」政治的不結盟外交並無助印度達到上述目標。

隨著經濟改革的啓動，也彌補了以往印度外交政策不重視經濟面向的缺失，使經濟發展在外交政策中佔有較高的位階。所以現任的印度外長辛格在就職後的第一次記者會中便強調經濟外交將成爲印度外交政策的基石。^⑫從印度學者的研究中也可看出此種變化。印度知名的外交學者羅瞻（M. S. Rajan）在他較早期的研究中，認爲印度外交政策的目標爲：追求國際和平與安全、支持殖民地人民的自決、反對種族主義、和平解決爭端、支持亞非國家的團結及支持國際組織等。^⑬關於經濟發展則隻字未提。但在他近期的研究中，則改將經濟發展列爲印度的外交目標之一。^⑭

冷戰結束加上推行經濟改革的需要，印度的外交政策實際上已經超越不結盟的意識形態包袱。印度一方面積極地與主要國家建立夥伴關係，一方面則熱衷於區域及次區域的經濟整合計畫。相對之下，參與不結盟運動成爲例行性的外交儀式，並沒有重大的實質意義。由於經濟發展的需要，交往（engagement）政策事實上取代了傳統的不結盟立場，成爲印度處理國際事務時的主要準則。最爲明顯的例子，便是它和東南亞國家、南亞鄰國、中國大陸及美國的關係發展。

叁、東望政策

在首任總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）主政時代，印度的外交政策對亞洲寄予厚望。在印度正式獨立的五個月之前，他便在新德里召開首屆的亞洲關係會議（the Asian Relations Conference），表達對亞洲國家的重視。然而，在冷戰的制約及區域與國內因素的交互影響下，印度逐漸被侷限於南亞大陸這個角落中。它與中共之間的衝突、支持越南在柬埔寨的行動、與前蘇聯的同盟關係、與回教國家巴基斯坦的紛爭，讓它與東亞大多數的國家處於相對的立場。內向的經濟政策也是它與東亞漸行漸遠的原因之一。印度官方便承認，印度以往的經濟政策對東南亞一點吸引力也沒有。^⑮

冷戰結束給印度帶來重新發展東亞關係的契機，經濟改革則促使印度重新建構新的東亞政策。在金融危機爆發之前，東亞國家在經濟方面的表現相當不錯。因此當印

註⑫ *The Hindu*, December 25, 1998, p. 1.

註⑬ M. S. Rajan, "India's Foreign Policy in Action," in M. S. Rajan, *Studies on India's Foreign Policy* (New Delhi: ABC Publishing House, 1993), pp. 15~22.

註⑭ M. S. Rajan, "The Goals of India's Foreign Policy," *International Studies*, Vol. 35, No. 1 (1998), pp. 73~105.

註⑮ "India's Relations with South East Asian Countries," Ministry of External Affairs website, available at <<http://www.indiagov.org/foreign/india-southeast.htm>>.

度開放經濟並強化與外界的經貿交流時，它的目光很快便落到東亞上面。在這個背景之下，拉奧政府在外交上開始推行「東望政策」（Look East policy），強化與東亞國家的交往。

印度的東望政策實際上是以東南亞國協成員國為重心。為了增進和東南亞國協之間的聯繫，印度在一九九二年爭取成為東南亞國協的「部分對話夥伴」（Sectoral Dialogue Partner），雙邊將貿易、投資、科技與觀光等四個項目列為優先加強合作的領域。^⑥一九九六年時，印度與東南亞國協的關係達到第一個高峰，印度被接納為東南亞國協的「完全對話夥伴」（full Dialogue Partner），並且第一次參加東協部長後會議（Post Ministerial Conference of ASEAN）。同時，印度也成為東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）的成員。

冷戰結束之後的經濟區域化趨勢，則是印度強化與東亞國家合作的另一個主要考量。歐盟、北美自由貿易區（North American Free Trade Area, NAFTA）及亞太經濟合作會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）對區域經濟發展都扮演了重要的角色。由於南亞區域合作協會（South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC）一直無法發揮其功能，為了避免在經濟區域化的過程中被邊緣化，印度乃尋求與南亞大陸之外的相關區域建立起更緊密的聯繫，以進入經濟區域整合的集團。所以，它雖然不是太平洋國家，卻想經東南亞國協進入亞太經合會。它也分別與泰國、菲律賓、越南、馬來西亞、緬甸和寮國簽訂經貿協定。另外，印度也積極鼓吹次區域（sub-region）的經濟整合。除了在一九九七年成立「孟印緬斯泰經濟合作組織」（Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Thailand Economic Cooperation, BIMSTEC）外，又於二〇〇〇年十月倡導設立「湄公河—恒河合作組織」（Mekong-Ganga Cooperation, MGC）。^⑦

在亞洲金融危機爆發之前，東望政策的成果相當不錯。東南亞各國成為印度的主要出口市場及外資來源之一。但是一九九七年開始的金融危機讓東南亞國家的經濟力大損，加上印度及若干東南亞國家內部政局的不穩定，影響彼此建立更緊密的關係。若單就經濟的角度分析，現在是美國與歐盟對印度有較大的吸引力，東南亞地區的重要性相對減少。但這並不代表印度會再度忽略這個地區。

繼經貿之後，安全與軍事合作成為現今印度與東協合作的重點議題。印度樂於提供東協國家人員訓練及舉行聯合演習，東協國家則對於印度的太空及核能技術深感興趣。以個別國家來看，印度除定期提供新加坡海軍關於防潛方面的訓練外，自一九九三年以來，已舉行了七次以上的聯合演習。「馬印國防合作會議」（Malaysia-India Defence Cooperation Committee, MIDCOM）也繼一九九三、一九九七年之後，於二〇〇〇年召開第三次會議。^⑧在印度軍艦於一九九八年十月到菲律賓進行友好訪問

註⑥ 參閱 Sujit Dutta, "India and ASEAN: A Framework for Comprehensive Engagement," *Strategic Analysis*, Vol. 20, No. 3 (June 1997), pp. 357~372.

註⑦ 該合作組織是由緬甸、寮國、柬埔寨、泰國及越南等五個湄公河流域國家及印度組成。

註⑧ *The Hindu*, April 17, 2000, p. 14.

時，菲國軍方表達了購置印艦的興趣。^①印方則有意願與印尼海軍建立夥伴關係。^②印度與越南的合作更為緊密。在印度國防部長費南德茲（George Fernandes）於二〇〇〇年三月訪問越南時，雙方議定廣泛的軍事合作項目，包括印度售越輕型直升機、協助越南維修米格機及提升軍事交往層次等。^③印度外長辛格於二〇〇〇年十月訪問寮國時，除了簽訂經貿合作協議外，也贈送二十五輛吉普車與十部坦克車給寮國軍方，為進一步的軍事合作建立基礎。^④

另一方面，隨著印度逐漸展現其經濟潛力，東南亞國家現在反過來主動表達與印度建立緊密經貿關係的意願，特別是印度擅長的製藥、資訊科技和軟體工業等項目。越南國家主席陳德良（Tran Duc Luong）於一九九九年十二月訪印，新加坡總理吳作棟、印尼總統瓦希德（Abdurrahman Wahid）與柬埔寨總理韓森（Hun Sen）則在二〇〇〇年一月、二月間分別造訪印度。緬甸和平與發展委員會副主席冒埃（Maung Aye）則於二〇〇〇年十一月往訪新德里。這些東南亞領導人不約而同表達希望與印度強化經貿交往的決心。為了宣示對東南亞地區的重視，印度總理瓦杰帕伊（Atal Behari Vajpayee）則在二〇〇一年元月回訪越南、印尼兩國，並於訪問期間與越南簽署核能、旅遊和文化等協議；與印尼訂立軍事、貿易、工業、科技、農業及文化領域的合作協定。二〇〇一年五月，瓦杰帕伊總理則率團訪問馬來西亞，共有七十位企業領袖隨行。雙方的企業並簽訂了十五項的合作協議，涵蓋太空、石油及資訊等領域。這一系列的訪問已對印度與東南亞國家關係的發展提供新的動力。

東望政策的一個重要意涵是印度體認到，如果它的外交政策和安全政策不走出南亞，忽略它是亞洲國家的本質，它成爲世界大國的理想將無法達成。這種思維也使印度積極地重新界定「周邊地區」（neighbourhood）的概念。現任外長辛格便認爲，戰略疆界並不一定要和地理上的邊界一致，國家利益所及之處便是印度的戰略疆界所在。^⑤而東南亞地區因爲攸關印度的國家利益，已被印度定位爲它的延伸周邊地區（extended neighbourhood）。從雙邊頻繁的高層互動及印度不放棄爭取與東協定期召開高峰會的舉動來看，東南亞在新世紀仍是印度的外交重點之一。

肆、古杰拉爾主義

從地理上看，印度很自然地需要與它的南亞鄰國保持良好的關係。然而，其他的南亞國家有感於自身的相對弱小，對於印度想掌控南亞大陸的意圖始終耿耿於懷。一直到九〇年代初期，印度和斯里蘭卡、尼泊爾及孟加拉等鄰國的關係都不是很好。

註① *The Hindu*, October 26, 1998, p. 14.

註② 參閱 Editorial, "Now a Security Dialogue," *The Hindu*, January 14, 2000, p. 12.

註③ *The Hindu*, March 29, 2000, p. 13.

註④ *The Hindu*, November 10, 2000, p. 13.

註⑤ Jaswant Singh, "What Constitutes National Security in a Changing World Order? India's Strategic Thought."

印度與巴基斯坦多年來的衝突更強化了南亞是一個不穩定區域的印象。

當拉奧政府開始推行經濟改革時，便體認到努力修好與南亞鄰邦關係的重要性，一些雙邊的聯合經濟組織相繼建立或重新恢復運作。印度便和斯里蘭卡重訂了雙邊貿易協定，並將聯合經濟會議（Joint Economic Commission）提升到部長層次。首屆的「印孟商業會議」（Indo-Bangladesh Business Council）則於一九九三年七月在新德里召開。^②

雖然自拉奧政府時期開始，印度已積極發展與南亞鄰國的友好關係，但是直到古杰拉爾（Inder K. Gujral）於一九九六年擔任外長及一九九七年繼任總理之後，印度才具體闡釋並推動新的南亞政策。因此，這項政策被外界稱為「古杰拉爾主義」（Gujral Doctrine）。根據古杰拉爾本人的解釋，「古杰拉爾主義」涵蓋五項基本原則：首先，對於孟加拉、不丹（Bhutan）、馬爾地夫（Maldives）、尼泊爾和斯里蘭卡等小鄰國，印度在不要求互惠的前提下，願意調整並提供其能力所及的真誠幫助；第二、任何南亞國家都不可以讓其領土被利用來對抗區域內其他國家的利益；第三，沒有國家可以涉入他國的內政；第四，所有南亞國家必須尊重相互領土和主權完整；第五，所有的南亞國家都應該透過雙邊的和平談判來解決爭端。^③

事實上，古杰拉爾主義中的原則並非都是新創的。早在一九五四年印度與中共簽訂關於印度與西藏的貿易協定時，就在前言中載入互相尊重主權與領土完整及互不干涉內政等說法。但古杰拉爾主義中最具意義的部分是印度在與它的南亞鄰國交往時，主動放棄「平等互惠」（equality and mutual benefit）原則，不強求鄰國回報同等的優惠。不過，並不能完全從道德的角度來衡量這項政策。因為古杰拉爾主義除了反映印度對小國不求回報的態度外，也反映出印度對鄰國的期望。除了不求回報的原則外，古杰拉爾主義的其他內容在要求其鄰國避免將區域爭端國際化或抵觸印度利益。所以，印度的學者便指出：這項政策成功與否將取決鄰國對印度和整個區域的態度而定。^④

如前所述，在古杰拉爾主義提出之前，印度事實上已經重新強化它與鄰國之間的經濟往來。這是因為印度體認到南亞大陸對它的重要性。更和平穩定的周邊環境將有助於資本和科技流入，進而促進印度經濟的發展。而基於它的大小和位置，印度很自然地應擔負起推動南亞地區信心建立和合作的龍頭角色。在這些考量下，印度乃主動對鄰國釋出善意。在一九九六年時，印度與尼泊爾同意將既有的貿易協定延長到二〇〇一年，並允許尼國的產品免稅銷售到印度而不受配額的限制。同年，印度也在恆河河水的分配問題上對孟加拉做出讓步，不再要求孟加拉給予印人經孟國領土進入印度東北地區的便利。雖然，古杰拉爾外長並未明確指出巴基斯坦是否也在古杰拉爾主義的適用範圍內，但在實踐上，印度也主動對巴國採取若干友善措施。印度先是單方面

註② 參閱 Padmaja Murthy, "The Gujral Doctrine and Beyond," *Strategic Analysis*, Vol. 23, No. 4 (July 1999), pp. 639~652.

註③ I. K. Gujral, "Aspects of India's Foreign Policy."

註④ Padmaja Murthy, "The Gujral Doctrine and Beyond," pp. 639~652

對巴基斯坦遊客放寬簽證的規定，接著於一九九七年三月恢復已中斷三年的印巴兩國次長級對話。

在印度人民黨（Bharatiya Janata Party, BJP）於一九九八年上台之後，印度是否會繼續前任政府的古杰拉爾主義曾引起討論。因為印度人民黨向來主張強硬的外交路線，也曾對印孟兩國的河水分享條約表示異議。然而，就具體實踐來看，印度人民黨在執政初期雖然沒有明言提及古杰拉爾主義，但仍表現出強化與鄰國合作的意願。在第十屆的南亞區域合作協會高峰會中，印度便承諾對該組織成員國解除二千多項產品的配額限制，並且表達和會員國締結自由貿易協定的意願。瓦杰巴伊總理也說道：「我正見到一個在南亞擴大合作與瞭解的時代。南亞區域合作協會已經發展成熟，並且以強化內部的經濟互動和提升人民生活水準為其主要議程。」²⁷在斯里蘭卡總統庫瑪拉通佳（Chandrika Kumaratunga）於一九九八年訪問印度時，印斯兩國便簽訂了自由貿易協定。瓦杰巴伊總理則在稍後展開「巴士外交」，利用參加印度與巴基斯坦間的跨國巴士通車典禮的機會，到巴基斯坦的拉合爾（Lahore）進行訪問，試圖修補核試之後的印巴關係。一九九九年四月，從加爾各答（Calcutta）到孟加拉首都達卡（Dhaka）的巴士也告通車。

印度期望能在南亞區域合作協會的架構下將南亞整合成以印度為首的區域經濟體。經過了數年的運作和實驗，古杰拉爾主義雖然獲得國際上不錯的評價，卻未能達成經濟整合的成效。到一九九九年時，南亞區域合作協會內部之間的貿易值只佔總貿易額3%左右，相對於歐盟的40%，南亞區域合作協會的整合功能顯然不彰。²⁸印度想要將南亞區域合作協會轉型成自由貿易區的努力主要來自區域內第二大國巴基斯坦的阻撓。巴基斯坦不願意開放其經濟，並強調只有在喀什米爾（Kashmir）問題解決之後，兩國才有發展友好關係的可能。一九九九年夏天，印巴兩國在邊界卡吉爾（Kargil）地區發生的軍事衝突，將這兩個新具核武能力的國家帶至戰爭邊緣。

一九九九年十月，巴基斯坦參謀長聯席會議主席兼陸軍參謀長穆沙拉夫（Pervez Musharraf）上將發動軍事政變，解散民選政府，並自任首席執行官一職。印度認定巴基斯坦的軍方長期支持喀什米爾地區的叛亂運動，是卡吉爾事件的主要策動者，因此對軍事政變後上台的穆沙拉夫極不信任，並拒絕與其軍事政權進行對話。印度客機在千禧年前夕被劫持事件則進一步惡化兩國之間的關係。²⁹二〇〇〇年二月及八月間兩國又發生相互驅逐對方外交官的事件，雙方的關係難以改善。

在卡吉爾事件後，軍事安全的考量再度凌駕於經濟發展的需要之上。印度的二〇〇〇～二〇〇一年度預算即反應出此種趨勢。雖然經濟學家一致認為印度需要進一步削減赤字才能更健全財政，印度政府卻讓軍事預算大幅成長了21%。為了在國際舞台上抵制巴基斯坦的軍政府，原訂於一九九九年在新加坡（Singapore）召開的南

註²⁷ *The Hindu*, June 15, 1998, p. 13

註²⁸ *The Hindu*, November 27, 1999, p. 13.

註²⁹ 二〇〇〇年前夕，一架載有一百七十位人員的印度客機從尼泊爾被劫至阿富汗。印度指責巴國政府涉及這起劫機事件。

亞區域合作協會年度會議也因印度的反對而延期至今。

但印度對巴基斯坦的強硬外交終究無法改善兩國之間的緊張關係，更無助南亞地區的和平。於是，印度政府不得不放棄原先的強硬立場，決定恢復與巴基斯坦政府的對話。印度總理瓦杰巴伊於二〇〇一年五月對穆沙拉夫發出邀請，希望他到新德里訪問並面對面商討兩國之間的相關問題。穆沙拉夫已決定接受邀請，訪問日程及相關細節則在磋商當中。不過，即使兩國重新恢復對話，在喀什米爾問題獲得合理解決之前，印巴之間的衝突難以有實質性的改變。不穩定的印巴關係仍是印度想整合南亞經濟的最大障礙，對於印度經濟發展的負面影響依舊無法排除。

伍、中(共)印信心建立措施

中國大陸是印度最大的鄰國，一直在印度的安全政策中佔有極大的份量。但兩國的關係自一九五〇年代末期起，即因邊界及西藏問題陷入低潮。一九六二年時，雙方甚至爆發軍事衝突，關係進一步惡化。雖然印度的東望政策與古杰拉爾主義並未將中共涵蓋在內，但雙邊關係在前印度總理拉吉夫·甘地（Rajiv Gandhi）於一九八八年訪問中國大陸後，有明顯的提升。兩國之間的邊界貿易則在中斷數十年之後，於一九九二年重新恢復。中共駐孟買（Mumbai，舊稱 Bombay）的領事館及印度駐上海的領事館亦重新設立。一九九四年時，印度取代巴基斯坦，成為中共在南亞地區的最大貿易夥伴。雖然雙邊貿易仍然有限，卻具有相當的意義。

邊界問題是中共和印度之間長久以來的爭執之一。在拉吉夫·甘地訪問中國大陸時，雙方同意建立「聯合作業小組」（Joint Working Group, JWG），以尋求可能的解決方案。進入一九九〇年代之後，兩國邊界問題雖仍懸而未決，一連串的「信心建立措施」（confidence building measures, CBMs）卻有效控制住邊界的情勢，使其不致成為惡化雙邊關係的因素。

兩國的信心建立措施可以追溯到一九八九年六月召開的第一次聯合作業小組會議中，雙方同意維持邊界的「和平與安寧」（peace and tranquility）。具體的措施與內容則是由一九九三年及九六年的兩個協定所規範。在印度總理拉奧於一九九三年訪問中國大陸時，兩國首先簽署了「關於在印中邊境實際控制線地區保持和平與安寧的協定」（Agreement on Maintenance of Peace and Tranquility along the Line of Actual Control in the India-China Border Areas）。雙方同意不以使用武力或威脅使用武力的方式來解決邊界爭端，並將邊界駐軍降到最低程度以符合雙邊的友好及睦鄰關係；任何一方都不在雙方確定的區域內進行特定規模的軍事演習。一九九六年十一月江澤民訪問印度時，雙邊進一步簽訂「關於在中印邊境實際控制線地區軍事領域建立信任措施的協定」（Confidence Building Measures in the Military Field along the Line of Actual Control in the China-India Border Areas）。除了重申不使用武力外，兩國同意在實際控制線相互商定地帶削減和限制各自的軍事力量至商定的最高限額；除非事先通告，避免在實際控制線附近舉行一個師（一萬五千人員）以上的演習；除非事

先通告並獲得起飛許可，禁止戰鬥機在實際控制線十公里以內飛行；也禁止人員在實際控制線二公里以內進行射擊、爆破及狩獵。^④

一般的觀念容易將印度與中共關係的提升侷限於軍事安全的考量，而忽略了經貿也是一個重要因素。前印度外長古杰拉爾便曾指出：除了安全利益外，中國大陸也影響到印度的經濟利益。^⑤中共的南亞學者也認為，緩合與中國大陸邊界的緊張有助於印度集中力量於國內的經濟發展。^⑥印度學者則認為，除了正式的協定和高層互訪之外，雙邊貿易事實上是印度和中國大陸之間最具持久性的信心建立措施。^⑦

在印度人民黨執政之後，印度和中共的關係再生波折。國防部長費南德茲公開表示中共是印度「頭號潛在威脅」，^⑧引起中共的不滿。接著，印度人民黨政府於一九九八年五月放棄印度多年以來的模糊政策，分別於十一日及十三日進行核子試爆。總理瓦杰巴伊並致函各國領導人解釋印度進行核試的理由及立場。在瓦杰巴伊總理致美國總統柯林頓的信中，印度指稱中共的核武能力及中共協助巴基斯坦發展核武與飛彈，造成印度周邊安全環境的惡化，促使印度必須發展核武。^⑨

中共對於印度的核試原本反應謹慎，但在瓦杰巴伊總理指責中共的信件披露之後，中共立即以強硬態度回應印度的指控，對印度的核試給予「強烈譴責」，並要求印度立即停止核武發展。^⑩原訂一九九八年底召開的中（共）印聯合工作小組會議也被推遲。雙方八〇年代末期以來為關係正常化所做的努力嚴重受挫。

印方並沒有預料到美國會將印度總理的信函公開，造成印度和中共的關係陷入低潮。而且與中共直接衝突畢竟不符合印度的利益，所以印度政府主動表達與中共修好的意願。總理的首席祕書米夏拉（Brajesh Mishra）在一九九八年五月廿一日表示，印度希望能與中共維持「最佳的關係」。^⑪國防部長費南德茲則於一九九八年五月廿七日在下議院（Lok Sabha）中正式否認他曾說過中共是印度的頭號敵人。^⑫總理瓦杰巴伊則於五月廿九日在下議院中表示，印度和中共應該維持友好的關係，是媒體扭曲報導了一些言論，才會使中共心生不滿。^⑬同年八月四日，瓦杰巴伊總理於下議院中

註④ 參閱Swaran Singh, "Sino-Indian CBMs: Problems and Prospects," *Strategic Analysis* (New Delhi), Vol. 20, No. 4 (July 1997), pp. 543~559; 王宏緯，*喜馬拉雅山情節：中印關係研究*（北京：中國藏學出版社，1998年），頁339~340、368；趙蔚文，*印中關係風雲錄*（北京：時事出版社，2000年），頁333~339、357~359。

註⑤ "Continuity and Change within the Global Scenario," External Affairs Minister I. K. Gujral's address at the Council for Foreign Relations, New York, October 3, 1996.

註⑥ 馬加力，「後冷戰時代印度的外交政策」，*南亞研究*（北京），1994年第4期，頁47。

註⑦ Swaran Singh, "Sino-Indian CBMs: Problems and Prospects," pp. 543~559.

註⑧ *The Hindu*, May 4, 1998, p. 1.

註⑨ 瓦杰巴伊總理致柯林頓總統信函的全文見 *The Hindu*, May 14, 1999, p. 11.

註⑩ *人民日報*，1998年5月15日，版1。

註⑪ *The Hindu*, May 22, 1998, p. 1.

註⑫ "Recent Nuclear Test in Pokhran," *Lok Sabha Debates* (English Version), Twelfth Series, Vol. 2, No. 1, column 335.

註⑬ "Recent Nuclear Test in Pokhran," *Lok Sabha Debates* (English Version), Twelfth Series, Vol. 2, No. 3, column 394.

再度表示，印度應該和中共維繫友好合作的關係。他並以「我們的中國朋友」（our Chinese friends）來稱呼中共。他也透露：印度正試著化解與中共之間的誤解。^④顯示印度已經透過管道向中共澄清立場。但中共對這些談話並未積極回應，而是要求印方採取實際的行動。

一九九八年十二月，瓦杰巴依總理卸下外交部長的兼職，由辛格擔任外長。在就任後的第一次記者會上，辛格表示印方願意在和平共存五項原則的基礎上改善與中共的關係。辛格先前曾以特使身份率團赴馬尼拉參加東南亞國協會議，並和與會的中共外長唐家璇會晤，是印度人民黨政府中，少數未發言得罪中共的重要人物。因此，中共對他較有好感，對他在記者會上的談話給予正面的評價，並希望印方「繼續做出確實努力」。^④

中共立場軟化的另一個跡象是中共官方同意由前駐印大使程瑞聲率學者代表團於一九九九年一月訪問印度，與印方學者進行對話。印度總統納拉亞南（Kocheril Raman Narayanan）在接見程瑞聲時表示，印度和中共對彼此沒有威脅。^②同年二月廿五日，印度外交官員訪問北京，就恢復聯合工作小組等對話進行磋商。雖然印方領導人之前便曾表示印方不將中共視為威脅或敵人，但在中共官方眼中，直到這次的會晤，雙方才確認了彼此不構成對方的威脅。^③中共外長唐家璇稍後在第九屆人大二次會議舉行的記者會上便鬆口表示，中共已經注意到印方領導人「最近」在公開場合表示願意改善與中共的關係及不視中共為威脅的談話。^④唐家璇的言論透露出中共已願意與印度進一步改善關係。由於中共不再抵制，第十一輪的聯合工作小組會議於一九九九年四月順利召開。

印度外長辛格於一九九九年六月訪問北京。他是八年來第一個訪問中國大陸的印度外長。訪問期間，辛格重申印度不將中共視為威脅，得到中共官方的諒解。但辛格此行最大的成就是成功說服中共與印度舉行安全對話（security dialogue）以討論雙方所關注的安全事務。這表示中共同意把印度發展核武等爭議性議題放到安全對話中來處理，使兩國其他領域的發展不致因此而受到干擾。

在獲得以對話方式來解決彼此安全爭議的共識後，雙方的關係有了實質的進展。由於印度在一九九九年九月及十月間進行大選投票，所以兩國之間的第一次安全對話延到二〇〇〇年三月間舉行。在第一次的對話中，雖然沒有具體解決彼此的爭議，但雙方都同意繼續這項機制。二〇〇〇年五月，印度總統納拉亞南訪問中國大陸。中共人代會主席李鵬則於二〇〇一年一月往訪印度。在這些高層會晤的場合中，雙方都刻意迴避印度發展核武的爭議，以營造較友好的氣氛。顯示雙邊的領導人都有意改善彼

註④ “Re: Recent Developments Affecting India's Foreign Policy,” *Lok Sabha Debates* (English Version), Twelfth Series, Vol. 5, No. 36, column 15~16.

註① 人民日報，1998年12月29日，版4。

註② 人民日報，1999年1月29日，版6。

註③ 「中國與印度的關係」，中共外交部網站，Available at <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/3119.html>>.

註④ 人民日報，1999年3月8日，版1。

此的關係。

雖然沒有強烈的跡象顯示中（共）印兩國可以在短期內找到彼此接受的方案來解決現有的爭執，但相較於印度與巴基斯坦及孟加拉邊境的衝突仍時有所聞，^⑤可以發現兩國之間的信心建立措施有效地維持了邊界地區的和平與穩定。目前，兩國之間最大的共識是雙方在經濟方面有很大的合作空間，彼此也都注意到雙方的經濟實力。印度支持中共儘早加入世界貿易組織，而中共則對印度申請加入亞太經合會表示樂觀其成。中共駐印使館紀念兩國建交五十周年的方式之一是宣布凡是到中國大陸從事經貿活動的印度商人都可以立即申請到簽證。橫跨緬甸而連接印度和中國大陸雲南地區的道路計畫也受到雙邊重視，希望藉此進一步帶動區域的經濟整合。由於雙邊的貿易額只佔彼此外貿總額的很小比例，短期內經濟合作或許還無法成為雙邊關係的基石。不過，由於雙方都強調經濟發展與維持和平穩定環境的決心，即使邊界問題一時難以解決，只要雙方不採取冒進主義，爆發軍事衝突的可能性已大幅降低。

陸、與美國的交往

在冷戰時代，印度被美國視為蘇聯陣營的一部分。印度的不結盟外交被前美國國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）斥為「不道德」。美國和巴基斯坦的軍事合作及美國與中共關係的緩和則進一步阻礙美印兩國交好的可能性。直到八〇年代末期蘇聯自阿富汗撤軍及中蘇共關係開始正常化之後，情勢才開始好轉。

在印度決定經濟改革之後，美國的資金、市場和技術顯得相對重要。從印度的角度來看，在蘇聯瓦解之後，俄羅斯自顧不暇，已無法在經濟方面給予大量補助，印度必須轉向西方世界尋求新的奧援。一九九四年五月，拉奧總理打破以往印度總理先出訪莫斯科再訪華盛頓的慣例，把美國列在俄國的訪問行程之前，強烈暗示印度政府有意加強印美關係，即使此舉可能引起俄羅斯不快。與此同時，美國商業部則將印度列為新興起的市場之一，正式肯定印度的經濟發展潛力。

在雙方都有意願的前提下，過去幾年來印美經濟關係的發展相當可觀。在一九九一年，印度核准的美國外資約七千六百萬美元。在爆發亞洲金融危機之前，這項數字逐年成長。一九九七年時達到三十七億美元。實際流入的外資亦由一九九一年的一千一百萬美元成長到一九九七年的七億一千九百萬美元。事實上，美國已成為印度最主要的外資來源。根據統計，在一九九一年到二〇〇〇年五月這段期間內，印度共核准外資六百零三億美元，美國便佔了一百三十四億美元。就實際流入的外資來看，同一段期間內的總金額為一百六十億美元，而美國貢獻了二十五億美元。^⑥美國也是印度最大的貿易夥伴和市場。以一九九九年為例，兩國的外貿總額超過一百二十億美元，

註⑤ 印度於一九九九年夏天在邊界與巴基斯坦發生七〇年代以來最嚴重的軍事衝突；二〇〇一年五月則發生十多名印度邊界駐軍遭孟加拉方面擊斃的事件。

註⑥ “India-U.S. Economic Relations,” prepared by the Economic Wing, Embassy of India in Washington D.C., August 2000, available at <<http://www.indianembassy.org/indusrel/economy.htm>>.

相較於一九九二年的五十六億美元，成長一倍多。^⑦由於兩國外貿額僅佔美國全球外貿不到1%，預料還有很大成長空間。

兩國日趨活絡的經貿交流，也促使美方重新審視印度的重要性。美國國務院在一九九三年設立南亞事務局（South Asian Bureau），任命拉斐爾（Robin Raphael）為主管南亞事務的助理國務卿，顯示整個區域在美國的外交政策中佔有較大的重要性。但核擴散議題無疑是印度和美國能否成為戰略夥伴的一個重要關鍵。印度學者便承認，在擁有或可能擁有核武的亞洲國家中，只有印度和北韓會對美國造成困擾。^⑧

印度於一九九八年進行的核武試驗，嚴重違背美方對於核擴散的立場。美國立即對印度施與經濟制裁，並取消柯林頓總統一九九八年的訪印計畫。為了化解雙方立場的差異，印度政府指派辛格為特使和美國國務次卿塔伯特（Strobe Talbott）舉行多輪會談。^⑨印度要求國際承認它具有核武國家的地位並保有最小而有效的核武威脅能力，並希望美國解除對其核子試爆的經濟制裁。美國則希望以印度加入全面禁止核試條約（Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, CTBT）來換取消經濟制裁。雖然兩國還未能就相關議題達成協議，美方對印度的核武立場逐漸表示理解，雙方關係趨於緩和。

美印關係在二〇〇〇年三月美國總統柯林頓訪印時達到高峰。柯林頓成為一九七八年卡特（Jimmy Carter）訪印之後，第一位造訪印度的現任美國總統。訪問期間，兩國簽署「印美關係：廿一世紀遠景」（India-US Relations: A Vision for the 21st Century）宣言，表達透過制度化的對話及定期磋商和交往以深化彼此關係的意願。雙方同意美國總統和印度總理有定期會晤的必要，並表示：「在新的世紀，印度和美國將成為和平相處的夥伴，在確保區域及世界和平上，具有共同的利益和互補責任。」^⑩

雖然，柯林頓曾在訪問前夕表示，核武擴散問題將是美印是否能夠履行所有合作潛力的關鍵，但兩國並未能在這次訪問中就印度核子試爆及相關核擴散問題達成共識。相較於此，兩國在經貿議題上達成的協議則令人滿意。在「遠景」聲明中特別提到，「美國讚譽印度經濟開放的成功、科技成就、新一波的經濟成長與改革及它將經濟成長利益用於全民的決心。我們兩國承諾降低雙邊貿易和投資的障礙，特別是新興的知識基礎工業和高科技領域。」^⑪為進一步強化經貿關係，雙方也決定建立包含產、官、學在內的論壇，並簽訂促進知識基礎工業對話的議定書。在柯林頓訪問之後，印度財長便即刻率一個二十人代表團赴美尋求更多商機。

註⑦ “India-U.S. Trade Relations,” prepared by the Economic Wing, Embassy of India in Washington D.C., August 2000, available at <<http://www.indianembassy.org/indusrel/trade.htm>>.

註⑧ Chintamani Mahapatra, “Major Post-Cold War Trends in India’s Neighbourhood,” *Strategic Analysis*, Vol. 23, No. 3 (June 1999), pp. 371~392.

註⑨ 辛格當時擔任計畫委員會副主委（Deputy Chairman of the Planning Commission）一職，一九九八年底才就任外長，並繼續代表印方與美國進行談判。

註⑩ *The Hindu*, March 22, 2000, p. 15

註⑪ *Ibid.*

在小布希 (George W. Bush) 就任美國總統之後，印度和美國的關係呈穩定的成長。當共和美國正因為南海上空的軍機擦撞事件而爭執不下時，印度外長兼國防部長辛格正在華府訪問，受到相當熱烈的歡迎。小布希總統並主動加入辛格與國家安全顧問萊絲 (Condoleezza Rice) 之間的會談。^②辛格也與國務卿鮑威爾 (Colin Powell) 及國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 進行會晤。在原國防部長費南德茲於二〇〇一年三月因軍售醜聞去職後，辛格便兼任國防部長一職。他與倫斯斐的會面是兩國國防部長在一九九二年之後的第一次會晤。雙方並簽署多項合作協定。而當大多數的美國盟邦還在對小布希政府的全國飛彈防禦 (National Missile Defence, NMD) 計畫進行觀望之際，印度政府便率先表態支持。^③這一連串發展顯示兩國不但已走出一九九八年核試的陰影，更有意提升彼此的關係。

然而，美國和印度是否能發展更緊密的戰略關係，除了彼此的主觀意願外，還將受到第三國家的制約。舉例而言，俄羅斯便不樂見印度過於偏向美國。所以，當印度表態支持小布希政府的全國飛彈防禦計畫之後，俄國便提議印俄兩國成立一個外交次長層級的工作小組，以便雙方能在這類的爭議性議題上採取一致的立場。^④由於俄羅斯仍是印度最大的軍購來源，對於印度仍有其影響力。所以，印度雖然不改對小布希政府的全國飛彈防禦計畫的支持，另一方面也附和俄羅斯的立場，強調反對單方面廢除一九七二年簽訂的反彈道飛彈條約 (Anti-Ballistic Missile Treaty)。這明顯看出，印度在發展與美國關係時，不能完全忽略俄羅斯的態度。

巴基斯坦則是另一個可能的影響因素。美國政府不顧印度的反對，執意將軍事政變後的巴基斯坦納入柯林頓的南亞之旅，顯示其無意忽視巴基斯坦的地位。在柯林頓訪問印度之時，主管南亞事務的國務助卿英德佛斯 (Karl Inderfurth) 便斷然否認美國偏向印度，重申美方希望同時與印巴維持友好關係的立場。^⑤現任國務卿鮑威爾也表示：在與印度交往的同時，不應該忽略美國「在巴基斯坦的朋友」。^⑥換言之，在巴基斯坦仍有疑慮的情況下，美國不太可能與印度進行全方面的軍事安全合作，兩國的戰略關係發展自然會受到限制。

雖然，印度與美國是否能在現有的基礎上發展更緊密的戰略合作仍有待觀察。但美印兩國關係的進一步提升則是不爭的事實。在評論柯林頓訪印時，印度共產黨領導人大數總理瓦杰巴伊與柯林頓的會晤是印度對不結盟政策的「告別」。^⑦事實上，如前所述，在印度推行經濟改革之後，早已逐漸放棄它的不結盟取向，柯林頓的印度之行只是進一步印證此一發展。由於美印「遠景」聲明已確立兩國願以積極交往的政策

註② *The Hindu*, April 8, 2001, p. 1.

註③ *The Hindu*, May 3, 2001, p. 1.

註④ *The Hindu*, June 6, 2001, p. 1.

註⑤ 人民日報，2000年3月25日，版4。

註⑥ *The Hindu*, January 19, 2001, p. 14.

註⑦ *The Hindustan Times*, March 22, 2000, available at <<http://www.hindustantimes.com/nonfram/220300/detNAT03.htm>>.

作為互動的模式，高層往來和各領域的交流將會持續加強，並有助於將彼此的關係推向新的層次。

柒、結 論

自獨立以來，印度便希望在國際上佔有舉足輕重的地位，因此採取積極的外交政策。除了倡導成立「不結盟運動」而活躍於第三世界的舞台外，在許多國際爭端中，也都看得到印度折衝協調的身影。印度還積極參與聯合國的維和運動（the UN Peacekeeping Operations）。^⑤然而，在經貿政策方面，印度卻採取內向的方針，與外界的經濟交往並不熱絡。這種經貿與外交政策取向的落差，一直到印度於九〇年代初推行經濟改革後，才逐漸拉近。

在啓動經濟改革之後，促進經濟成長成為印度外交工作中重要的一環。為了避免被摒除在經濟區域化的過程之外，印度結束多年以來對東亞地區的忽略，轉而尋求更緊密的交往，並希望藉由與區域內國家追求共同利益的方式在全球事務上獲取較大的發言權。這便是印度東望政策的主要考量背景。而古杰拉爾主義與中（共）印「信心建立措施」則顯示出印度希望營建和平穩定周邊環境的決心。其中，中（共）印間的「信心建立措施」已有效地防止邊界發生軍事衝突，但南亞地區的經濟整合成效則視印巴之間的進一步互動而定。此外，自由化的經濟改革配合新的國際情勢演變，也提供印度和美國改善關係的契機，兩國的交往較冷戰時期更為密切。

從上述印度與主要地區及國家的關係發展不難看出，經濟改革的需要加上冷戰結束的背景，使得印度沒有必要再堅持不結盟的外交取向。印度不再刻意反對「集團」政治，轉而積極地尋求建立夥伴關係及參與區域組織，交往政策才是今日印度外交政策的重心。基於實施經濟改革以來所獲得的正面效應，印度政府將更有自信地繼續其對外開放的路線，擴大與世界主要地區和國家交往的外交方針亦不會改變。

* * *

（收件：90年4月25日，修正：90年6月19日，再修正：90年7月27日，接受：90年7月31日）

註^⑤ 關於印度參與聯合國維和運動的細節與分析，參閱Jaswant Singh, *Defending India* (London: Macmillan Press LTD., 1998), pp. 142~212.

India's Foreign Policy Since Economic Reform

Tien-sze Fang

Abstract

With the dissolution of the Soviet Union, India was required to reformulate her foreign policy and seek new international partnerships to compensate for the loss of diplomatic, economic, and even security support from her traditional partner. Almost at the same time, India's government began to restructure its economic policy in order to open up to the world in the wake of the financial crisis that shook the country in the early 1990s. This paper suggests that the economic reforms initiated in 1991 not only altered India's inward focus on the economic front, but also generated momentum towards a new foreign policy orientation and a readjustment of foreign policy goals. The thrust generated by economic reforms along with the end of the Cold War deflected India's policy from non-alignment towards engagement. India's foreign policy was adjusted to meet the significant changes in the internal and external environment, as illustrated by its relations especially with Southeast Asia, its immediate South Asian neighbours, mainland China, and the U.S.

Keywords: India's foreign policy; economic reform; Look East Policy; Gujra Doctrine; Sino-Indian relations; Indo-American relations