

印度視角下的中國大陸 「一帶一路」戰略

王繼舜*

因為地緣政治與歷史因素，中印兩國的關係一直充滿糾葛與矛盾。伴隨著整體國力的崛起，中國大陸提出了具有向外擴張意涵的「一帶一路」(Belt and Road)戰略，也牽動了國際局勢的變化。儘管中國大陸官方一再強調此戰略將走出過去的冷戰思維與現實主義架構，不會落入「修昔底德陷阱」；身為亞洲另一大國，印度的理解顯然並非如此。在當今美國反覆強調「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)的重要性，明顯與「一帶一路」戰略針鋒相對的情勢下，印度的角色更顯重要。職是之故，以印度的立場與戰略邏輯來思考中國大陸大戰略的實行，乃有其必要。本文將分析印度視角下，中國大陸對於南亞諸國的布局，進而對臺灣新南向政策與未來的臺印合作釐清較明確的方向。

中國大陸「一帶一路」戰略對於南亞區域的意涵

習近平於 2013 年 9 月與 10 月分別提出建設「新絲綢之路

* 作者為國立政治大學外交學系博士候選人。

經濟帶」與「21世紀海上絲綢之路」的戰略構想，簡稱「一帶一路」。此倡議是中共對外戰略的重大調整。中國大陸原先的對外開放是從東部沿海地區開始，主要向東開放，開放給亞太地區的發達國家；而「一帶一路」倡議主要是開放給大陸地區的中西部地區，重點是向西開放，開放給西部的發展中國家。這是中國大陸對外開放與區域發展戰略的重大轉變。由此宏大的戰略，筆者分析出在國際政治經濟的動態下，「一帶一路」戰略所象徵的意義有：（一）中國大陸的軟實力與經濟實力成正比；（二）中國大陸逐漸將硬實力轉變為軟實力；（三）軟實力如果施展於與本國相比國力較弱之國家，則較有成效，國力較弱之國的接受度比較高。這也是中國大陸積極在南亞和非洲部署「一帶一路」戰略路線的原因。

「一帶一路」對於南亞區域整體建設的意義，在於可以南亞區域合作聯盟（South Asian Association for Regional Cooperation，簡稱 SAARC）作為支點，向西部延伸。南亞區域合作聯盟以建設中巴經濟走廊（China-Pakistan Corridor）與孟中印緬經濟走廊（Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor）

為重要基礎，中國大陸目標在於以建設一條新的路上通道，來突破麻六甲困境。然而國際陸路的開鑿不同於海路，通過數個主權國家，需要相當的共識與強有力的整合。而身為南亞的區域大國，印度對於「一帶一路」戰略的理解便相當重要。

中國大陸邊境交界國家眾多，與周邊國家的相處關係直接牽涉到中國大陸內部政權的穩定，乃屬重要國家利益。習近平於 18 大政治報告中，提到「睦鄰友好與區域合作」的理念；然而基於國土幅員廣闊，中國大陸對東北亞、東南亞、

南亞以及中亞等周邊國家的外交方式皆有所不同。簡單來說，習近平時期中國大陸的周邊外交方針是「背靠俄國、進取中亞、穩住南亞、周旋東南亞、對抗東北亞」；然而若從歷史的脈絡來看，中國大陸長久以來對於各區域的周邊外交都會因客觀條件不同而有所調整。

舉例而言，中國大陸的東北亞區域外交戰略乃是採取「遠交近攻」的方式，如二戰時期聯合美國，抵抗日本。即使如今美日兩國有軍事同盟的關係，中國大陸仍然試圖與美國保持友誼，但對日本軍事「正常化」的舉動非常警覺。中亞方面，中國大陸採取的是「反客為主」的策略，對於中亞各國的影響日深，以鴨子划水的方式逐漸取代昔日俄羅斯的影響力。在東南亞區域方面，中國大陸以「蠶食」的方式擴展影響該區域，以多邊外交與雙邊外交相互使用的方式主導議題。

對印度來說，中國大陸對於南亞的外交戰略為何？印度知名中國大陸研究學者謝鋼(Srikanth Kondapalli)認為，鑒於地緣政治的因素，長久以來中國大陸採取的是「合小攻大」戰略：聯合南亞諸小國，牽制印度。然而中國大陸並非只用單一的南亞政策，而是隨著不同的領導人以及互動情形而有所更迭。¹ 在 1950 年代時，只有印度與巴基斯坦承認中華人民共和國，北京會與印度親近是因為地緣政治的考量；而巴基斯坦當時是東南亞公約組織(Southeast Asia Treaty Organization, 簡稱 SEATO)的成員，中華人民共和國與其保持一定的友好。在 1954 年時，斯里蘭卡首先解除了對中共稻米的禁運，進而提升了兩國的關係。1962 年中印戰爭後，兩國成

¹ 王繼舜，當面訪談，謝鋼教授，國立尼赫魯大學(Jawaharlal Nehru University)，2018 年 4 月 4 日。

為敵對的關係，直至蘇聯解體。1972年，中國大陸為了巴基斯坦，第一次使用安理會否決權（孟加拉於1971年爆發獨立戰爭）反對孟加拉獨立。而中國大陸也將核武科技傳授給巴國，使其具備核武能力。至於不丹，中國大陸因為與其有領土爭端，至今兩國未建立正式邦交關係。

印度對於中國大陸「一帶一路」戰略的理解與回應

對印度而言，中國大陸對於印度的「攻大」，是結合地緣政治，而且不是所有的面向都是競爭；北京領導人很務實，如果能透過合作來謀取國家利益，他們會毫不猶豫地建立友誼。中印貿易額於2017年底已達到730億美元，中國大陸是印度最大的貿易夥伴；而印度也是中國大陸在南亞地區最大的貿易順差國。中國大陸與巴基斯坦的貿易額是160億美元；與斯里蘭卡是60億美元；與尼泊爾是20億美元；與孟加拉是10億美元，南亞其他國家的貿易額加起來，還不及中印貿易額的一半。²然而，如果僅依貿易數字來判斷中印兩國的友好程度，則是很大的謬誤。印度對於「一帶一路」在南亞諸國上的建設一直心懷警戒，認為中國大陸有更深遠的圖謀；而南亞某些國家過於依賴中國大陸援助的惡果，如今已逐漸浮現。

在印度學術界，對於中國大陸在南亞的「一帶一路」布局的看法可分為兩種：第一是將其視為中國大陸版的「租借法案」（Lend-lease Act），如同二戰時期的美國對反法西斯的

² 「國別數據」，中華人民共和國商務部亞洲司，<http://yzs.mofcom.gov.cn/guobie.shtml>，2018年6月6日。

盟國，或者冷戰時期蘇聯對中亞各國的作為。尤其值得注意的是，當時美國提供軍事武器給英國，就是以英國在北大西洋與加勒比海上的港口作為抵押；蘇聯援助越南，亦是將金蘭灣作為軍事基地。中國大陸在南亞地區的作為，與上述的美、蘇兩大國相較，可說如出一轍。³

第二種看法與上述類似，將中國大陸對於南亞各國的援助視為變相的不平等條約。雖然大部分南亞國家在中印兩國之間常會採取避險(Hedging)策略，試圖在兩國抗衡中謀取國家利益的極大化；然而近來中國大陸對於債務國的態度逐漸嚴厲，大部分的南亞國家不堪負荷，只能租出港口作為抵押。如斯里蘭卡已於2017年12月租借漢班托塔港(Hambantota)與中國大陸，租期達99年。

由上述可知，即使印度清楚知道中國大陸在雙方貿易上的重要性，印度仍然抵制中國大陸在南亞事務上涉足的可能性。舉例而言，目前專屬於南亞的區域組織為南亞區域合作聯盟，中國大陸想要依循東協加一的模式，建構SAARC加一模式。這一點印度極力反對，阻撓中國大陸參與SAARC的進程。

印度對於「一帶一路」的認知，可從兩個方面來看。第一是隨著時間呈現動態變化(Dynamic)。中共正以投資的方式重新塑造(Reshape)南亞的版圖；除了經濟外，也以軍事援助的方式進行。然而目前這些南亞國家已經開始發現中國大陸並不是無償投資，而他們難以負擔龐大的債務；債務國除了上述的斯里蘭卡外，尚有巴基斯坦、尼泊爾、馬爾地夫等

³ Vijay Sakhuja, "China's Maritime Infrastructure Projects in the Indian Ocean: Lend and Lease Agreements," *Commentary on the VIF*, April 3rd, 2018.

國。對此印度靜觀其變。第二是以全球市場的角度來看。中國大陸對印度的貿易順差在 2017 年底時已達 650 億美元，尤其是手機，大陸品牌的手機已佔領大部分的印度市場。由此可見，印度對於中國大陸來說，是「一帶一路」部署上很重要的據點；然而印度也會相當謹慎，不會掉入債務過大的陷阱之中。

身為三面環海的國家，印度有自身的海洋戰略。就實際的發展狀況來看，印度的海權戰略上屬於守勢，而未採取進攻型的戰略。以當今世界矚目的南海議題為例，曾於印度海軍艦隊擔任要職的班納吉准將 (Commodore Somer Banerjee) 曾直言，印度對於南海沒有戰略可言，也不貪圖南海的相關利益。⁴ 而對於美國所發起，由美、日、印、澳四國所串起的「菱形鑽石四國同盟」的戰略目標，印度一再強調，這是美國自身說法，四國頂多僅止於「合作」(Cooperation) 而非「同盟」(Alliance) 的關係。而且印度深知美國提出此戰略主要是基於本國的國家利益，而非看重美印之間的情誼或合作背景；如果印度完全配合上述戰略，挑起印中之間的衝突，反而將自取其禍。也就是說，印度對於「一帶一路」戰略背後所隱含的意義是悲觀的，認為不利南亞長期發展，但是它又不會因此採取倒向美國，對中國大陸展開地緣包圍。

整體而言，印度對於中國大陸的態度是「不排除商業合作，不(主動)挑起軍事衝突」，而對於「一帶一路」戰略，印度本身興趣並不大；其所顧慮的是中國大陸是否會效仿 19 世紀帝國主義國家，採取「先商後軍」的方式，將軍事力量

⁴ 王繼舜，當面訪談，維維卡南達國際基金會 (Vivekananda International Foundation)，2018 年 4 月 5 日。

延伸進印度洋。而印度對於「一帶一路」戰略的回應，乃是依據其在地緣政治上的優勢，對於南亞其他國家採取一對一的互動，企圖以此方式來分化南亞各國。至於在對應中國大陸的部署，印度並沒有明顯的積極或先行的戰略名稱，大都是採取「敵動我動」的態勢。例如「一帶一路」在南亞的陸路部署「中巴經濟走廊」，由於其路線經過印巴兩國領土爭議的喀什米爾地區，印度對於經濟走廊的建設態度就相當消極；2017年印巴兩國在喀什米爾的衝突交火，更使得經濟走廊的建設進程受到影響。

對臺灣的可能影響與政策建議

印度對「一帶一路」戰略的消極態度，加上臺灣「新南向政策」的推行，的確給予臺印雙方合作廣大的空間。筆者期待透過觀察分析，以利政府更加清楚未來合作的方向與程度，達成雙贏的局面。

（一）臺印目前交往情形

印度方面將臺印交往分為三個層次：經濟、政治與軍事。經濟方面希望越密切越好；政治層面則是保持低調、按部就班；軍事層面則完全不考慮。目前臺灣方面不宜提出臺印軍事交流之方案，因為印度不會願意在兩岸問題上成為任何一方的棋子，類似的方案只會徒增印方的困擾。

至2017年底，臺灣與印度之間的貿易額約在63億美元

左右；而中國大陸對印度貿易額則達到 730 億美元。⁵ 值得注意的是，臺灣對於印度的進口需求大幅增加，物品主要為石化產品、鐵、銅等原物料。無論在金額與項目上，臺灣都有很大的努力空間。臺印之間的協定目前以諒解備忘錄(MOU)為主，如今年 1 月 24 日臺方的「對外貿易發展協會」與印度的「貿易推廣組織」在「臺印貿易論壇與貿易洽談會」(India-Taiwan Trade Forum & Business Matching Meeting)中，雙方均是次長(副部長)層級會談，並當場簽訂 MOU。預計在 4 月之後也將展開經濟對話。但是印度智庫學者認為，經濟對話畢竟只是「對話」，希望臺灣方面可以提出更為具體的行動。⁶

(二) 臺灣須清楚認知印度在「一帶一路」與「印太戰略」之間的取捨

根據過去一年來的發展，臺灣似乎有意在印太戰略中，利用中印之間的矛盾，提升自己的戰略地位，甚至促成臺印軍事合作的可能；執政黨認為印度有意以印太戰略來抵制「一帶一路」在印度洋的影響力。然而印度對於印太戰略或者所謂「美日印澳」四方合作，其實是持保留態度。印度認為上述說法都是美國單方提出，是美國為了短期國家利益而建構出來的說法。印度明確的立場有二：其一是美印之間的合作是基於短期的國家利益考量，尚無法建立起長期的合作關係。其二是美日印澳四國的合作，頂多就是「合作」的層級，不可

⁵ 「中華民國進出口貿易值表」，經濟部國貿局，<https://cus93.trade.gov.tw/FSC3030F/FSC3030F>

⁶ 王繼舜，當面訪談，維維卡南達國際基金會 (Vivekananda International Foundation)，2018 年 4 月 5 日。

能更進一步到「同盟」的階段。印度相當重視本身的自主性，在中國大陸「一帶一路」與美國的印太兩大戰略之間，印度也想保持彈性，左右逢源。有了這樣的認知，臺灣方面應該以更務實、循序漸進的方式，尋求「新南向政策」與印太戰略中相重疊的部分。從經濟發展與文化交流的層面中，使臺印雙方的實質關係更加穩固。