

印度國家安全戰略分析

陳牧民

彰化師範大學政治學研究所助理教授

摘 要

本文嘗試由戰略的角度來分析當代印度的國家安全戰略。自 1947 年獨立以來，印度領導人一直將主權與領土完整、外交的獨立自主、與穩定的經濟秩序視為國家安全戰略的三大目標。由於與巴基斯坦及中國之間的領土爭議未獲妥善解決，使得印度與這兩個鄰國之間的關係一直處於長期緊張的狀態。其次印度在 1998 年正式成為核武俱樂部的一員，並開始發展出自己的核武原則，顯示印度仍然積極地尋求成為具有影響力的區域霸權。為分析這些現象，本文嘗試由三個角度來分析這些問題：首先是從國際政治的理論中找出一個可以研究印度國家安全戰略的分析架構；其次是從印度政治發展過程與印度與亞洲其它國家互動過程中找出印度國家安全的主要目標；最後是討論印度當前安全戰略的三個主要難題：印中關係、印巴關係與印度成為核武國家後的戰略環境轉變。

關鍵字：印度外交、安全戰略、印中關係、印巴關係、印度的核武計畫

壹、簡介

國際知名的高盛證券經濟研究團隊在 2005 年發表一份研究報告，預言在公元 2050 年時，世界經濟版圖將重新洗牌，現有的六大工業國中，英、德、法、義將被淘汰出局，取而代之的是中國、印度、巴西、俄國等四個新興經濟體。在這四個國家中，「中國與印度將成爲世界上最主要的製成品和服務提供者，而巴西和俄羅斯相應的將成爲世界上最主要的原材料提供者」。由於巴西和俄羅斯可以爲中國和印度在製造業上提供所需原料，這四國將開展更加廣泛的合作。據預測，「金磚四國」將有能力組成強大經濟集團，取代現在六大工業國家的地位。高盛報告中的「金磚四國」儼然成爲未來新經濟強權的代名詞（《商業週刊》，2005）。

在這四個即將崛起的經濟強權中，印度的走向值得進一步分析。在文化上，印度是世界四大古文明之一，距今已有五千年歷史，曾創造出印度教、佛教等主要宗教。在政治上，印度自獨立以來一直維持穩定的民主體制，迄今是世界上最大的民主國家。在軍事上，印度是南亞地區領土最大的區域強權，1998 年更成功進行核子試爆，成爲世界上第六個宣稱擁有核子武器的國家。在經濟上，印度自 1991 年開始推行市場經濟改革，目前已成爲世界經濟發展最快速的地區之一。近年來印度在電腦軟體上的表現更令人刮目相看：在美國紐約時報專欄作家 Thomas Friedman (2005) 的新作《世界是平的》(*The World Is Flat*) 一書中，印度年輕一代菁英正透過網際網路，迅速成爲世界經濟分工體系下最具創造力與活力的一員。據估計，2004 至 2005 年間印度軟體產業的獲利已超過二百億美金。

另一方面，二十世紀的印度卻長期被視爲貧窮與落後的代名詞。2003 年每人平均 DGP 只有 543 美元，而境內十億人口中有四分之一以上生活在貧窮狀態。印度境內有百種以上 17 種官方語言，1600 種使用中的語言及七種宗教，使各類種族宗教衝突與暴亂不斷。近年來印度更成爲恐怖主

義攻擊的目標，今年 7 月孟買還發生 186 人死亡、八百多人受傷的連環火車爆炸案，兇手至今逍遙法外。在外交上印度刻意維持「不結盟」政策（non-alignment），不與超級強權結盟，維持獨立自主的對外關係，但卻與中國、巴基斯坦等鄰國發生多次戰爭衝突。印度未來的發展不僅將深深影響其十億人民的福祉，也必將牽動亞洲政治軍事的版圖。

今天的印度究竟是不是一個強權？而印度的國家領導人是如何在這樣一個複雜且差異性極大的社會環境中，建構出印度自己的國家安全戰略？這些都是本文將討論的議題。以下分析將分為三個部分：首先是從國際政治的理論中找出一個可以研究印度國家安全戰略的分析架構；其次是從印度政治發展過程與印度與亞洲其它國家互動過程中找出印度國家安全的主要目標；最後是針對印度當前與中國與巴基斯坦兩大鄰國之間的關係進行分析。

貳、權力與經濟交互影響下的安全戰略

雖然在國際關係理論中討論「安全」的書籍和理論極多，但是正如同英國學者 Barry Buzan 所言，學界一直未對這個概念形成一個普遍接受的定義（Buzan, 1991: 3-4）。國際政治學者最常引用的定義是 Arnold Wolfers 在 1962 年所提出：

安全，在客觀意義上意指既有價值不受威脅；在主觀意義上意指對既有價值可能遭受攻擊不感恐懼。（Wolfers, 1962: 150）

這樣的定義其實並沒有清楚說出被保護的對象是國家、社區、還是民族，也沒有告訴我們什麼才算是「既有價值」，是一個社群的基本價值（core values）、關鍵利益（vital interests）、還是生存發展的權利（rights to survival and development）？雖然部分學者提出其它表述人類社會現象的概念如「正義」（justice）、「和平」（peace）同樣缺乏明確定義，但對一個獨立的研究

領域而言，定義明確與否將直接影響到其基本假設、指涉對象、與建立客觀評量標準的可能性。

首先，絕大部分學者對安全概念的理解上是建立在「免於威脅」（absence of threat）的基本假設上。就如同政治學者認為追求權力（pursuit of power）是研究政治現象的基本假設一樣，安全學者也認為安全應被表述為「免於威脅」的狀態。安全與威脅二者向來就密不可分：威脅愈大，安全程度愈小。然而威脅如何認定？以冷戰來說，資本主義國家陣營認定共產主義的存在是其安全威脅，但共產主義的威脅究竟在哪裡？是意識型態的？還是經濟上的？軍事上的？還是以上的總和？在安全研究的發展過程中，威脅如何認定的問題並沒有獲得應有的重視，學者只是籠統地把如何減少甚至免除軍事上的威脅視為安全狀態的指標。

在古英語中，security 除了一般所理解的「免於威脅」（absence from threat）的意義之外，也有過度自信（overconfident）、無慮（careless）的意思（Der Derian, 1992: 74-76）。但在 19 世紀之後，security 一詞的應用範圍被大幅窄化，幾乎只代表家庭、財產、土地等「實體」受保護而免於威脅的狀態。而強化安全狀態的工具也逐漸軍事化，如武器、軍隊等充滿軍事意涵的詞彙被大量應用到與安全相關的領域裡，使得安全一詞被賦予軍事化的意義。到了 20 世紀，安全所指涉的對象幾乎只限定在主權國家（sovereign state）。

嚴格來說，「國家安全」（national security）一詞是在 1940 年代中期之後才被廣泛運用在美國的外交政策上，這與「國家利益」（national interest）概念的出現有直接關係。在二次世界大戰之前，美國一直是以「國防」（national defense）來表述國家以軍事手段來保障其人民、土地、與財富不受外來威脅的作為。故傳統的「防衛」（defense）概念完全以領土國界為衡量標準。然而美國參戰後發現「國家安全」比「國防」更能精確表述國家以軍事或外交手段保障其「國家利益」的一切作為（Sweeney, 1999: 19-20）。作為一個從孤立主義者突然躍升為世界強權的美國，其軍事力量

已經強大到突破空間限制，將國家防衛線拓展到距離國土甚遠的地方。1947年美國國會制訂『國家安全法』(National Security Act of 1947)，並依據該法規定成立「國家安全會議」(National Security Council)與「中央情報局」(Central Intelligence Agency)等機構，負起保衛美國國家安全、維護國家利益的重責大任。自此之後，維護「國家利益」成爲各國國家安全政策的主要目標，而「安全」與「國家安全」二者也幾乎劃上等號。安全概念國家化的結果使得這個領域在冷戰結束後分裂成不同陣營，各自建立新的研究體系。

但國家所追求的「安全」究竟是維持主權領土完整與國防安全意義上的「領土安全」還是國家經濟富裕發展的「經濟利益」？部分學者認爲一個國家是否會受到外來的武力威脅永遠是決策者關注的焦點。Stephen Walt在1991年發表的一篇廣受討論的論文中即明確宣示：由於組織性武裝力量永遠是人類生存發展過程中所持續關注的焦點，因此任何試圖瞭解人類社會演進的研究都必需將軍事角色列爲重要考慮(Walt, 1991: 35, 213)。在此一前提下，國際安全應被定義爲「對軍事力量的威脅、使用和控制的研 究」(Walt, 1991: 212)。「領土利益」概念的核心是「權力」(power)。現實主義的學者主張追求權力是所有主權國家的本能，而國際社會的和平與否取決於國際上主要強權之間的權力關係。國際秩序是由各強權之間的權力消長所決定，因爲強權的本質是不斷的對外擴張以追求其自身的利益與勢力範圍，在擴張到一定的程度後一定會與其他強權的利益產生衝突，強權只好聯合其他國家以與另一強權對抗，最後演變爲強權之間的權力平衡。「權力平衡」(balance of power)不僅是主要強權間彼此競逐權力的結果，也是國際社會保持長期和平的關鍵因素。

將「國家追求權力」做爲核心論述的現實主義學者最著名的是 Hans Morgenthau。其著作 *Politics Among Nations* (1948) 被視爲二十世紀最有系統闡述現實主義論點的書籍。主張「權力平衡」概念的則是將 Morgenthau 論點做進一步發揮的「結構現實主義」(structural realism) 創始者 Kenneth

Waltz。Waltz 認為國際政治結構上的無政府狀態（anarchy）使得所有國家成爲類似的單元（like units），並爲了生存需要而執行相同的功能（perform similar functions）；因此國際政治的型態是強權之間能力分配（distributions of capabilities）的結果（Waltz, 1979）。受「主權原則」影響下的現代國家，可能視「維持主權獨立」與「領土完整」爲國家生存的最終目的，也可能將「追求權力極大化」與「擴大勢力範圍」作爲國家安全的目標。現實主義學者將前者稱爲「守勢現實主義」（defensive realism），以維持國家生存爲國家存在的最終目的；將後者稱爲「攻勢現實主義」（offensive realism），以追求全球或區域霸權地位爲國家的終極目標（Mearsheimer, 2001: 17-22）。

「經濟利益」的核心概念是經濟全球化。在貿易自由化與科技快速發展等兩大潮流的推波助瀾下，全球化已經成爲當前國際社會裏最主要的特徵之一。不僅人與人之間的距離隨著通訊與運輸工具的進步而大幅縮減，更由於各國之間貨物與資本大量且快速的流通，使得世界各國在經濟上的相互依存度逐漸加大，地球村的概念逐漸成型。伴隨著全球化潮流而來的是人們逐漸體會到時間與空間壓縮對生活所帶來的影響，學者們也傾向於以更廣闊的全球視野來觀察各種社會現象。雖然西方學術界討論全球化的書籍和相關研究與日俱增，但是學者們對全球化的定義與範圍仍然沒有產生一定的共識；而贊成與反對全球化現象存在的辯論也方興未艾。避開這方面的爭論不談，我們大致上可以把全球化視爲人類社會在經濟、文化、科技甚至政治等層面的活動在全球範圍下相互影響的加速與深化的一種過程或現象。其結果是商品、資本、技術、訊息、甚至個人得以更快速或更低廉的方式到達世界上的其它地區，進一步促成國際社會的一體化與多元化¹。

面對資本主義全球經濟的趨勢，主權國家的選擇有二：接受或抗拒。認爲國家必須接受資本主義全球化的學者大多倡導貿易和市場的作用，認爲國家間可透過貿易、交往等方式化解歧見、獲取最大的經濟利益。因爲

¹ 這樣的定義是認爲全球化的進程與影響應該超越經濟層面。類似的定義請見 Held 等人（1999: 16）、Friedman（2000）。

他們認為自由貿易會促使各國充分發揮其在經濟上的相對優勢，以獲取原本必須透過對外軍事行動才能獲得的經濟利益。因此古典自由主義者多半倡導去除貿易壁壘，促進自由貿易，使國際關係朝理性和平的方向發展，徹底消滅衝突的禍根。自由主義傳統包含幾種不同觀點，但以 Robert O. Keohane 與 Joseph S. Nye Jr. 所主張的新自由制度主義（neo-liberal institutionalism）最具影響力。二人主張國與國之間在經濟上的相互依賴（economic interdependence）將使得兩國間產生多重議題溝通管道（multiple channels），議題間不再具有高低位階的差別（absence of hierarchy among issues），且使用武力解決爭端的機率降低（minor role of military force）（Keohane and Nye, 1977）。從自由主義者的角度來看，近代國家獲取經濟利益的主要方式是領土擴張，因為唯有控制領土才能保障基本的稅收和物資供應。當國際貿易增加後，原來國家必須透過對外戰爭或帝國主義式擴張來增加領土的動機已不復存在。現代國家逐漸把經濟上的利益由領土轉移到國際貿易上來，而各國之間經濟利益的融合會使得國際間爆發衝突的機會大大減少（Rosecrance, 1986）。

並非所有國家都將擁抱全球化視為追求國家利益的唯一選擇。百年以來，嘗試擺脫資本主義力量的國家所在多有：冷戰時期蘇聯與其他社會主義國家嘗試創造出一個以計畫經濟為主的體系；拉丁美洲等國家在資本主義不平等交換下永遠處於邊陲地位而無法脫貧，也嘗試以進口替代等方式發展經濟。這些抗拒全球化的試驗大多失敗。目前世界上大概只剩下北韓、緬甸等少數國家仍然以鎖國的方式抗拒資本主義。其次就是像中國，一方面接受資本主義世界經濟，另一方面小心翼翼地防止資本主義所帶來的開放與自由思想侵蝕中國共產黨的統治基礎。這也是過去數年來中國領導人一再強調西方國家不應該利用經濟全球化的機會向中國強行推行自己的價值觀、政治體制和社會制度的原因。

將「權力」概念與「經濟」概念下國家採取的不同安全戰略相結合，就能得到表 1 所顯示的四種安全戰略。

表 1：國家安全戰略的四種選擇

經濟利益 \ 領土利益	維持國家主權與生存	追求霸權地位
接受全球化與資本主義	日本（1945 之後）	美國（1945 迄今） 未來的印度？
抗拒資本主義經濟	印度（1947-1991） 北韓	蘇聯（1945-1991）

其中美國和蘇聯分別是接受或抗拒資本主義的兩種霸權典型，而日本在二次世界大戰後吉田茂首相所建立的吉田原則（Yoshida Doctrine）就是全力發展經濟但不追求軍事霸權地位的一種安全戰略。由這樣的架構來看，印度究竟採取何種安全戰略是本文將討論的重點。由印度獨立後的發展經驗來看，印度早期採取的主要策略是一方面維持國家主權與生存，另一方面抗拒資本主義經濟力量。這樣的作法在冷戰結束之後發生變化。在經濟利益上，印度決定全面接受市場經濟並開始吸引外資；但在領土利益上，印度所處的特殊地緣戰略位置與外部安全威脅也促使印度由消極維持領土完整往積極擴張區域影響力的方向移動。未來的印度是否有可能發展出既接受全球化又追求霸權地位的戰略，將是本文亟欲回答的問題。

參、印度安全戰略的發展過程

印度在獨立之後的安全戰略深受兩大傳統影響。首先英國殖民統治的影響。在英國殖民者眼中，印度的主要安全威脅來自北方傳統的大陸型強權，特別是中國與俄羅斯。因此英國的作法是建立一個「環狀的防衛系統」（system of ring fences）。其中「內環」（inner ring）是由印度東北諸部落及喜馬拉雅山區各王國所組成；「外環」（outer ring）則包括在地緣位置上處於印度與其它強權之間的區域，如波斯灣、伊朗、阿富汗、泰國。內環防衛以軍事為主，外環則以外交及武力展示為主要手段（Kavic, 1967: 9）。

英國對其殖民地的防衛方式對獨立後的印度產生兩種效果：第一、印度決策者深知印度在地緣政治上的關鍵地位，因此極力擺脫強權對印度的影響。第二，英國將疆界防衛與維持區域安全穩定的概念帶入印度，使得印度在獨立後一直將維持印度領土完整與南亞區域穩定做為印度外交政策的重要目標。

影響印度建構其安全政策的第二個傳統是印度執政黨國大黨（Indian National Congress）在獨立過程後逐漸發展出來的以反對殖民主義及種族主義、維持世界和平為核心概念的印度式外交政策，特別是首任尼赫魯（Jawaharlal Nehru）執政時期印度所發展出來的不結盟外交傳統（Hardgrave and Kochanek, 1993: 394-95）。印度在獨立後一面高舉不結盟運動大旗，以亞非發展中國家領袖自居，並積極聲援世界各國殖民地爭取獨立，試圖創造出其在國際社會的道德形象；但另一方面印度時時刻刻不忘以維護國家利益為最高原則，有時甚至不惜以武力達到目的，例如在 1961 年與武力兼併葡萄牙殖民地臥亞（Goa）。這樣的作法使印度時常遭致西方國家嚴厲的批判，認為印度在對外政策上不一致，甚至是虛偽。

在這兩個傳統的交互影響下，印度國家安全戰略有三大目標：

首先是維持國家主權與領土完整，對外防止他國入侵領土、對內全力防範國內分離主義運動，並強力反對他國以支持印度境內的種族分離運動為名干涉印度的政策。在印度獨立之後，對其主權與領土構成「威脅」的來源有三：(1)內部整合問題；(2)鄰國對印度領土與主權的威脅；(3)內部分離勢力與外國干涉。在印度獨立初期的十多年內，幾乎盡全力在處理內部整合問題。當時英屬印度的部分地區領袖不願加入印度或巴基斯坦，或是選擇加入對象與其境內種族期望不同，特別是 Hyderabad、Junagadh、與 Kashmir（喀什米爾）。當時印度境內也存有英國以外其他國家的殖民地，例如法國的 Pondicherry 與葡萄牙的臥亞。除法國是以簽訂條約方式放棄其領地，其餘地方的整合多是以武力解決（Bajpai, 1998: 166）。因此今日印度在主權與領土上的威脅主要來自與鄰國的領土糾紛與內部分離勢力。

目前印度最主要的領土問題來自與中國與巴基斯坦之間的邊界糾紛，以下將以專節討論。在內部分離勢力上，印度最重要的問題來自 Kashmir、Punjab（旁遮普邦）、及東北諸省分。印度政府一直認為中國與巴基斯坦對這些地區分離主義團體的支援和庇護是印度直無法有效解決這些問題的主要原因。

其次，在不結盟思想的影響下，印度將維持外交上的獨立自主作為其維持國家安全的重要目的。冷戰時期印度刻意以不結盟政策來保持與美國及蘇聯的關係，但從來未正式與美蘇任何一方為敵。雖然蘇聯是印度軍事武器裝備的主要供應者，印度也將蘇聯的計畫經濟做為印度經濟發展的模範，兩國甚至簽訂友好合作條約，但印度從未正式成為蘇聯在軍事或戰略上的盟友。冷戰結束之後，印度在外交上不再強調「不結盟」，但不結盟政策所凸顯的外交上獨立自主仍然存在印度的安全戰略思維之中。印度領導人在不同場合重申「不結盟」仍然是印度外交政策的原則，只是這樣的想法在近年來遭到極大的挑戰。在印度決策者眼中，冷戰後的世界是「軍事上單極但經濟上多極」的世界（Bajpai, 1998: 174）。無論是軍事上的唯一超極強權美國，或經濟強權如美國、日本、歐盟、中國等，對印度堅持的獨立自主都構成了一定程度的挑戰。同時，印度在外交上獨立自主政策與國際上強調建立合作機制以處理共同問題的思維格格不入。印度拒絕簽署『核不擴散條約』（*Nuclear Non-proliferation Treaty*），並進而在 1998 年試爆核武成功，正式成為核子俱樂部的一員。

印度安全戰略的第三大目標是在國內創造一個穩定且發展的經濟秩序。印度獨立後一直將經濟發展視為國家安全的重要價值之一。首任總理尼赫魯曾表示：提升經濟生產力是印度所有國家發展目標中最的重要的目標。只是印度追求「提升生產力」在不同時期有完全不同的表現方式。在 1991 年之前，印度在經濟發展上所追求的目標是「適度的成長與自給自足的經濟」。簡單來說就是類似蘇聯的中央計畫經濟體制：一方面以配額或高關稅限制產品進口，另一方面在國內廣為扶植國營事業。這樣的作法讓印度的經濟成長率遠遠落後於其他發展中國家。

1991 年拉奧 (Narasimha Rao) 繼任總理之後，改為推行類似中國大陸以市場為導向的經濟改革。當時主要的作法是貿易自由化，解除國內工業的限制，降低對外資投資的限制，削減稅捐、及補貼政策，以及國營事業的民營化 (方天賜, 2001: 83)。在印度「改革開放」十多年來，在經濟上取得極大的成就，平均年經濟成長率都在百分之六以上，去年更躍升為世界經濟成長最快的國家之一，GDP 成長率達 8.9%。今天的印度已逐漸擺脫貧窮落後的形象，成為具有發展潛力的區域大國。從時間來看，印度在獨立後的對外安全戰略大致可分為以下四個時期：

1. 尼赫魯時期 (1947-1964) 印度所認定的國家安全目標是追求是軍事、領土上的安全。印度發展自主國防工業與核武計畫的方向就是在尼赫魯執政時期所定下來的目標。但尼赫魯並不認為獨立之後的印度有足夠的軍事力量來維持其國家安全目標，而必須靠綜合武力、談判、與外交結盟不同手段來達到目的。對巴基斯坦問題，尼赫魯認為巴基斯坦與印度分裂只是一個暫時性的現象。假以時日，印度與巴基斯坦之間的矛盾將逐漸消失，一個融合多元族群的印度終將出現 (Cohen, 2003: 19)。在國際政治上，尼赫魯認為冷戰只是歐美列強競逐勢力範圍的延續，因此印度不僅必須堅定維護其國家利益，反對霸權干涉，還有義務聯合其他第三世界國家，推動反殖民主義與不結盟政策。
2. 甘地夫人 (Indira Gandhi) 執政時期 (1966-1977, 1980-1984)，印度對國家安全的看法逐漸轉為現實主義，強調以軍事力量來維持國家安全。當時印度在外交及軍事領域的所關注的對象不再是全球範圍，而是印度在南亞區域的安全與國內的穩定。這樣的作法在其第二任有所調整：印度轉而採取比較廣泛而非純軍事的態度來定義國家安全。當時甘地夫人還主導了與美國重建經濟與技術合作伙伴關係的計畫，並嘗試進行經濟改革。
3. 拉吉夫甘地 (Rajiv Gandhi) 執政時期 (1984-1989) 與拉奧執政時

期（1991-1996），印度對國家安全的看法逐漸轉為以經濟為主、軍事次之。拉吉夫與拉奧政府所推動的經濟改革將印度逐步由過去的管制與無效率轉為以市場與自由競爭為主。在軍事上，拉吉夫進一步強化印度在維持區域政治秩序穩定上的角色，包括 1987 年派兵至斯里蘭卡協助斯國政府處理泰米爾（Tamil）叛軍問題；1988 年派兵弭平馬爾地夫政變；拉吉夫之繼任者拉奧上任之際，美蘇冷戰已告結束，而東亞地區經濟快速發展對亟欲振興經濟的印度具有極大的吸引力。拉奧開始推動「東望政策」（Look East Policy），全面推展與東南亞國家之關係（方天賜，2001：84-85）。

4. 人民黨（Bharatiya Janata Party, BJP）執政期間（1996-2004），印度一方面繼續經濟改革、吸引外資，另一方面卻在軍事上以強硬作風展現其維護其勢力範圍的決心，使南亞地區陷入一段緊張不穩的時期。1998 年，印度成功進行地下核子試爆，正式成為核武俱樂部的一員（巴基斯坦也在同一年試爆核武成功）；1999 年印巴雙方軍隊在喀什米爾的喀吉爾（Kargil）地區爆發軍事衝突，差點引發全面戰爭。2004 年國大黨在大選中獲勝而重新掌權，新任總理辛哈（Manmohan Singh）重新將印度的發展重心放在經濟，並謹慎處理與巴基斯坦、中國、美國的關係。

肆、印度安全戰略的主要議題

2006 年 3 月，英國《詹氏防衛週刊》（*Janes Defense Weekly*）所發佈的〈南亞安全評估報告〉（*Jane's Sentinel Security Assessment - South Asia*）中，指出當前印度最大的安全問題仍然是與巴基斯坦及中國的關係，兩者都與領土有關。本節將特別討論印巴關係及印中關係，並介紹印度擁有核武之後其安全戰略環境的改變。

一、印中關係

在印度獨立初期，總理尼赫魯曾經努力地與新成立的中華人民共和國政府建立關係。1954年，尼赫魯向中國提出發展印中關係的五個原則（Panchasheel），獲得中國政府的正面回應。這五個原則後來發展成1955年在印尼舉行的亞非國家萬隆會議（Bandong Conference）所提出的「和平共存五原則」：(1)各國彼此尊重主權與領土完整；(2)互不侵犯；(3)不干涉他國內部事務；(4)平等互惠；(5)和平共存。然而印度與中國之間由於領土糾紛與地緣戰略兩大因素，使得衝突往往多於合作。首當其衝的是西藏地位問題。印度決策者繼承了英國殖民當局的想法，將西藏視為與中國之間的緩衝區，因此主張西藏應維持一定的獨立與自治。1959年西藏人民起義抗拒中國統治失敗，達賴喇嘛流亡印度，獲得印度政府的庇護，兩國關係迅速惡化。原本印中之間未解決的領土糾紛也因此成為往後數十年關係緊張的根源。

印中之間的領土糾紛可分為三個部分。其中東段邊界問題源自英治印度時期。1914年，英國乘中國內部局勢不穩，邀請中國、西藏代表至印度西姆拉（Simla）舉行會議討論劃界問題，會後劃定「麥克馬洪線」（McMahon Line），將中國稱之為「藏南地區」的西藏南部的疆域劃為印度領土。中段領土糾紛指的是印中在尼泊爾與喀什米爾之間的小塊未劃界區域。在西段地區，中國實際控制喀什米爾東部拉達喀（Ladakh）地區的阿克塞欽（Aksai Chin）。雙方爭議地區面積共約12.5萬平方公里。1957年，中國在阿克塞欽地區修建一條公路（屬新藏公路的一部份）。該公路為新疆進入西藏的主要交通要道，對中國有重要的戰略意義。中國總理周恩來甚至曾經向印度提出中方願意放棄對東段領土的主權要求來取得對阿克塞欽的主權，但遭尼赫魯拒絕（Hardgrave and Kochanek, 1993: 411）。

1960年，印度邊防軍隊發現中國在阿克塞欽地區鋪設的公路。印度政府向北京抗議，要求中國撤出未果後兩國關係陷入緊張。雙方都政府都不

斷對邊界增派隊軍，並設立戰略據點，衝突時有所聞。1962年10月，戰爭正式爆發。令人意外的是，中國取得勝利後自行宣布停火，並退回戰爭爆發前的實際控制線（Line of Actual Control）。目前印中邊界整個東段約四分之三的爭議地區基本上為印度所控制。該地區在1972年被編為印度的「東北邊境特區」（Northeast Frontier Agency），後來又改為「阿魯納恰爾中央直轄區」。1986年，印度議會兩院通過立法將阿魯納恰爾中央直轄區升格為邦。1987年，印度正式宣佈成立阿魯納恰爾邦（Arunachal Pradesh），但中國並不承認。中國實際控制阿克塞欽地區並宣稱對其擁有主權，印度也拒絕承認（*Janes Defense Weekly*, 2006）。

印度與中國雙方克制的作為是邊界衝突未進一步惡化的主因。1980年，印度與中國發表共同聲明，雙方同意進一步合作以處理邊界糾紛。1993年，雙方承諾尊重邊界的「實際控制線」，並在2003年6月23日印度總理華紀培（Atal Behari Vajpayee）在訪問北京時與中國總理溫家寶簽署兩國關係原則與全面合作之宣言，確立雙方未來將遵循和平共存五原則，並承諾互不使用武力或以武力威脅對方。在宣言中，印度政府首次明確承認西藏係中國領土之一部分，並重申不允許西藏人在印度進行反對中國之政治活動。而中國則承認印度對錫金（Sikkim）的主權。

二、印度與巴基斯坦關係

印巴關係是印度立國以來最重要且最複雜的議題。1947年印度與巴基斯坦分別獨立建國之後，1,200萬居住在巴基斯坦的印度教徒與居住在印度的伊斯蘭教徒被迫遷徙，成為人類歷史上規模最大的難民潮。然而在遷徙行動結束後，仍有四千萬的伊斯蘭教徒居住在印度地區，一千萬的印度教徒居住在東巴基斯坦地區，致使種族衝突不斷發生，難民問題與種族衝突使兩國關係陷入長期不睦。

然而印巴關係中最為關鍵的問題仍然是喀什米爾地區的主權爭議。1947年印度與巴基斯坦分別獨立之後，人口有四分之三為回教徒的喀什米

爾統治者 Maharaja Hari Singh 宣布加入印度，引發兩國之間的戰爭。戰後印度佔領喀什米爾東部約三分之二的領土，而西部約三分之一為巴基斯坦所佔有。雙方都在控制領土上部署軍隊，形成對峙之勢。同時印巴兩國均同意在聯合國監督下在喀什米爾舉行公民投票，惟後來投票並未舉行。1948 年戰爭之後，印巴之間又分別於 1965 年、1971 年及 1999 年發生三次戰爭。其中 1971 年是印度派兵協助孟加拉自巴基斯坦獨立；1999 年夏天印巴雙方軍隊在喀吉爾爆發軍事衝突時，兩國都已成功進行核子試爆，幸好雙方克制而未使衝突進一步惡化。2001 年 12 月，印度國會大廈遭恐怖份子攻擊，造成 13 人死亡。印度認定此事件是巴基斯坦回教恐怖主義團體所策劃執行，要求巴國採取措施懲治其境內恐怖主義份子。在未獲回應後，雙方關係再度惡化。直到 2002 年 1 月，巴基斯坦總統穆夏拉夫（Pervez Musharraf）公開承諾不讓恐怖主義在巴基斯坦活動，情勢才稍見緩和（方天賜，2002：85-86）。

雖然印巴之間衝突未見進一步惡化，喀什米爾主權歸屬仍然是個難以妥善解決的問題。喀什米爾地區本身就可分為三個在文化上不同的區域，人民對歸屬印度或巴基斯坦並無共識，甚至還主張喀什米爾獨立的聲音。這樣的差別或主張往往因印巴衝突而遭到忽略。

三、印度的核武

印度發展核武的企圖早在獨立之後不久就已經開始。1947 年，印度原子能委員會（Indian Atomic Energy Commission）在政府支持下成立。在科學家 Homi Bhabha 主持下開始進行核能研究。當時印度已經在英國的支援下擁有一定程度的核子技術，並有能力開採核原料，但國際合作在印度顯示出發展核武決心後紛紛暫停。印度早年發展核武最大的困難點除了技術，還有經濟上的原因。對於一個人口眾多且經濟實力弱的國家而言，發展核武的經濟成本是必須考慮的因素。加上軍方在決策圈的影響力甚小，印度在外交上強調尼赫魯的國際主義與甘地的非暴力主義，因此發展核武

的作法並不符合當時決策者的想法。尼赫魯甚至下令停止進行核子試驗。1964年中國在羅布泊試爆原子彈成功對印度產生極大壓力。1968年，印度也面臨是否簽署核不擴散條約的選擇。印度最後選擇不加入該條約，並在1974年成功進行首次代號為「微笑佛陀行動」(Operation Smiling Buddha)的地下核子試爆。印度政府只解釋該試驗是和平的核子試爆(peaceful nuclear explosion)，但未說明印度是否有能力製造核武器。其後因國內政局不穩等因素，印度的核武計畫停滯了一段相當長的時間，但也有資料顯示印度一直在進行相關的核試驗(Cohen, 2003: 164)。直到1998年5月，人民黨政府才進行三次核子試爆，並正式對外宣布印度有能力製造核子武器。印度的舉動立刻遭到美國、日本加拿大、澳洲等國的經濟制裁。這些制裁直到2000年底才遭解除。

印度因執意發展核武而遭到國際社會譴責的情形近來卻有戲劇性轉折：今(2006)年3月間，美國總統布希(George W. Bush)訪問印度時，與印度總理辛哈達成一項協議。根據這項協議，印度同意把22座民用核子反應爐當中的14座開放國際檢查；而美國則同意提供印度核子技術和燃料，以作為回報。因為這項協議，印度已正式獲得認可為擁有核武的國家(BBC New, 2006)。

印度製造核武的動機究竟為何？印度政府一直宣稱中國的核武力量是印度被迫發展核武的主要原因。1998年印度進行核子試爆前，人民黨政府國防部長George Fernandes便多次公開表示中國是「印度的頭號敵人」；核子試爆成功後印度政府也聲明印度的核子武力是為了防範來自中國的軍事威脅，明顯是將中國當藉口。其次，印度與巴基斯坦之間的宿怨也是印度發展核武自保的可能原因，但巴基斯坦的軍事力量是否強大到需要以核武來嚇阻令人懷疑。軍事專家多認為巴基斯坦的對印度的軍事威脅並不需要以發展核武的方式來嚇阻，而印巴在地理上的鄰近性使印度不太可能對巴基斯坦發動核武攻擊(Cohen, 2003: 167)。因此印度發展核武或許有強化民族主義或提升國家聲望的因素。就如同積極發展核能計畫的伊朗將擁有

核子技術視為邁向現代工業化國家關鍵指標一般，印度認為擁有核武器才能將印度在國際政治的影響力真正提升到與其他世界強權平起平坐的地位（Sitaraman, 2000: 57-74）。

伍、結論

本文嘗試由國家安全戰略的角度來分析當代印度的國家安全戰略。自獨立以來，印度領導人一直將主權與領土完整、外交的獨立自主、與穩定的經濟秩序視為國家安全戰略的三大目標。由於與巴基斯坦及中國之間的領土爭議未獲妥善解決，使得印度與這兩個鄰國之間的關係一直處於長期緊張的狀態。印度與巴基斯坦之間的四次戰爭及與中國在 1962 年的邊界戰爭都與領土有關。由於印度在軍事實力上不具絕對優勢，因此難以在與領土有關的軍事糾紛中取得完全的主導權。這種現象產生兩種明顯結果：第一、印度的軍方在國家安全戰略的決策過程中的影響力不大。相對於鄰國巴基斯坦自獨立以來多是軍人執政，軍人在印度的外交安全決策中並沒有絕對的影響力。而印度自的民主政治體制也使得外交安全相關決策多是由政治領袖決定。第二、或許是因為民主政府與文人決策的傳統，印度在安全戰略上並不完全追求絕對的軍事勝利，反而多是以軍事加談判的方式來達到目的。印度與巴基斯坦之間就喀什米爾問題打打談談的過程或許可以說明這種獨特的現象。

在追求「經濟領域」的安全上，印度在獨立以來的四十餘年選擇了抗拒西方資本主義的計畫經濟路線，強調穩定重於成長。在 1990 年代初，印度決定全面接受資本主義全球化，以市場經濟與吸收外資的方式來發展。截至目前為止，這樣策略十分成功。現任印度總理辛哈正是十多年前決定改革開放政策的主要策劃人及推手，在他主政下，印度應會持續朝經濟自由化與市場化的方向邁進。

印度究竟是不是霸權？從印度軍事表現平平及全力發展經濟的角度來

看，印度的確不能稱為霸權，因此印度目前的位置應該位圖一的左上角。但印度安全戰略仍然受兩個因素的影響：第一、印度的戰略地位太過特殊。從地緣戰略來看，印度正位於南亞次大陸樞紐地位，是該區域最大的國家，因此印度對周遭小國的發展具有十足的影響力。這可由印度對斯里蘭卡、孟加拉、馬爾地夫等國用兵的經驗上看出。第二、印度擁有核武。印度在1998年正式成為核武俱樂部的一員，並開始發展出自己的核武原則。近年來印度更積極爭取成為聯合國常任理事國。這顯示印度仍然主觀地將自己定位成一個具有影響力的霸權。未來印度否有可能在經濟改革成功之後，在軍事或戰略上展現更大的企圖心，將是未來觀察印度安全戰略發展的重點。

參考書目

- Bajpai, Kandi. 1998. "India: Modified Structuralism," in Muthiah Allagappa, ed. *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*. Stanford: Stanford University Press.
- BBC News. 2006. "US and India Seal Nuclear Accord." March 2 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4764826.stm).
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Cohen, Stephen Philip. 2003. *India: Emerging Power*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Der Derian, James. 1992. *Anti-Diplomacy: Spies, Terror, Speed, and War*. Oxford: Blackwell.
- Hardgrave, Robert L. Jr., and Stanley A. Kochanek. 1993. *India: Government and Politics in a Developing Nation*. Fort Worth, Tex.: Harcourt Brace College.
- Held, David, Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton, eds. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Janes Defense Weekly. 2006. "Jane's Sentinel Security Assessment: South Asia." (<http://sentinel.janes.com/public/sentinel/index.shtml>)
- Kavic, Lorne. 1967. *India's Quest for Security: Defense Policies, 1947-1965*. Berkeley: University of California Press.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye Jr. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown & Co.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.
- Rosecrance, Richard. 1986. *The Rise of Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books.
- Sitaraman, Srin. 2000. "Domestic Politics and Grand Foreign Policy Motivations of the Indian Nuclear Weapons Program." *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, Vol. 24, No. 1, pp. 57-74.
- Sweeney, Bill. 1999. *Security, Identity, and Interests: A Sociology of International*

- Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walt, Stephen M. 1991. "The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, pp. 211-39.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Wolfers, Arnold. 1962. *Discord and Collaborations: Essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Friedman, Thomas (楊振富、潘勛譯)。2005。《世界是平的》。台北：雅言文化。
- Friedman, Thomas (蔡繼光、李振昌、霍達文譯)。2000。《了解全球化——凌志汽車與橄欖樹》。台北：聯經。
- 方天賜。2001。〈印度實施經濟改革以來的外交走向〉《問題與研究》40卷4期，頁81-96。
- 方天賜。2002。〈印度的巴基斯坦政策——在國會攻擊事件後採行強制外交的成效與侷限〉《遠景基金會季刊》3卷4期，頁69-96。
- 商業週刊。2005。〈一個截然不同的世界：正在崛起的金磚四國〉《商業週刊》901期（2月28日）。

Analysis of India's Security Strategy

Mumin Chen

*Assistant Professor, Graduate Institute of Political Science
National Changhua University of Education, Changhua, Taiwan*

Abstract

This article attempts to analyze India's security strategy from a strategy perspective. Since independence in 1947, the leaders of the country have emphasized sovereign and territorial integrity, independence of foreign policy, and stable economic performance as three primary objectives of India's security. However, the existing border disputes with China and Pakistan and the acquisition of nuclear weapons indicate that India is trying to become a regional hegemonic power. This article will analyze the issues above in three parts. First, the article locates an analytical framework to explain India's security policy; next it identifies India's security objectives from the process of interactions with its neighboring countries; finally the article discusses three problematic areas in India's security policy: India-China relations, India-Pakistan relations, and India's security environment after India became a nuclear power in 1998.

Keywords: foreign policy of India, security strategy, India-China relations, India-Pakistan relations, nuclear weapons program of India