

## 第(七)章 世界之友或大國外交？印度選後的外交政策

沈明室\*

### 壹、前言

攸關印度政局的國會大選於 2024 年 4 月 19 日到 6 月 1 日舉行，到 6 月 4 日記票結束公布，執政的印度人民黨（Bharatiya Janata Party, BJP）僅僅贏得 240 席。與 2019 年相較，少了 63 席，無法如上次選舉一樣，單獨過半取得執政權。這使印度人民黨只能聯合其他兩個小黨：安德拉邦（Andhra Pradesh）的泰盧固之鄉黨（Telugu Desam Party）和比哈爾邦（Bihar）的聯合人民黨（Janata Dal），組成了全國民主聯盟（National Democratic Alliance），在眾議院 543 個席位中獲得了 293 個席位，勉強過半組成聯合政府，取得執政權力。反觀在野的國大黨雖僅取得 99 席，但比上次選舉多 47 席，成為在野最大黨，結合其他在野黨組成共獲得 234 席的印度國家發展包容性聯盟（India National Development Inclusive Alliance, INDIA）。<sup>1</sup>即使無法單獨過半，但是人民黨仍然主導執政權，讓莫迪（Narendra Modi）成為尼赫魯（Jawaharlal Nehru）以來，印度獨立之後第二位擔任三任總理者。<sup>2</sup>

\* 沈明室為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員。

1 Hannah Ellis-Petersen, “Narendra Modi Wins Backing of Allies to Form Indian Government,” *The Guardian*, June 5, 2024, <http://web.archive.org/web/20240606000854/https://www.theguardian.com/world/article/2024/jun/05/narendra-modi-wins-backing-of-allies-to-form-indian-government>.

2 Daniel Bellamy, “India’s PM Narendra Modi Sworn in for Rare Third Term after Weak Election Showing,” *Euro News*, June 9, 2024, <https://www.euronews.com/2024/06/09/indias-pm-narendra-modi-sworn-in-for-rare-third-term-after-weak-election-showing>.

檢視印度兩個聯盟政見，除了各邦地域特殊性的政策主張外，多數政見以內政為主，如福利政策、<sup>3</sup> 就業問題、<sup>4</sup> 宗派主義、<sup>5</sup> 選舉債券<sup>6</sup> 等，比較少談外交政策。有學者指出，聯合政府的現實屬性可能會限制莫迪有關國內議題及政策，但不太可能改變印度現行的外交政策。因為這些小黨對於外交政策問題的興趣較低，可以讓莫迪發揮其外交政策的主張，達成其外交的目標。實際上，印度外交政策仍會受到國際戰略環境或者是大國政治的影響，如美國總統選舉的結果等。<sup>7</sup>

但從另一觀點來看，正因為內政受限聯合政府的影響，反而讓莫迪政府必須在外交方面展現成果，全力投入過去尚未完成的外交政策，以大國形象及影響力，爭取亮麗執政成績單，取得下次選舉中獲得更多席次。印度選舉從來不是以外交政策為重點，但選舉結果會對外交政策產生影響。<sup>8</sup> 印度選舉會影響政策制定過程、執政政府意識形態和世界觀，以及政治家及政黨未來的命運。印度想要透過大國外交，主導及影響全球重要議題，也想透過世界之友（Vishwa Bandhu）的想法，領導全球南方國家，落實自己希望建構的秩序，雖然選舉結果不如人意，莫迪仍堅持自己的外交政策。

<sup>3</sup> 如人民黨主張提供住房計畫（Pradhan Mantri Awas Yojana）、全球最大的農民現金轉移計畫、提供免費烹飪燃氣、電力和自來水等。Soutik Biswas, “Free Water, Housing, Food: Modi’s \$400bn Welfare Bet to Win Indian Elections,” *BBC*, May 9, 2024, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-68236697>.

<sup>4</sup> “India’s Narendra Modi Has a Problem: High Economic Growth But Few Jobs,” *Financial Times*, March 23, 2024, <https://www.ft.com/content/6886014f-e4cd-493c-986b-1da2cfc8cdf2>.

<sup>5</sup> 如莫迪信守重建羅摩（Lord Rama）神廟的政治承諾，履行印度人民黨向全國印度教徒發出的宣言，印度教民族主義意識形態獲得印度教社區成員的大力支持。Suvolaxmi Dutta Choudhury and Suyesha Dutta, “Temple Inauguration Raises Ruling Party’s Stock Ahead of India’s National Elections,” *Asia Pacific*, January 24, 2024, <https://www.asiapacific.ca/publication/temple-inauguration-raises-ruling-partys-stock-before-elections>.

<sup>6</sup> Yashraj Sharma, “Ban on India’s Electoral Bonds: How Will It Affect 2024 Election?” *Al Jazeera*, February 16, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/16/check-on-quid-pro-quo-will-indias-electoral-bonds-ban-hurt-modi>.

<sup>7</sup> Sumit Ganguly and Dinsha Mistree, “Modi’s Third-Term Foreign Policy Looks the Same,” *Foreign Policy*, July 1, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/07/01/india-modi-diplomacy-west-us-biden-trump/>.

<sup>8</sup> Daniel Markey, “After India’s Surprising Elections, What’s Next for Modi’s Foreign Policy,” *USIP*, June 11, 2024, <https://www.usip.org/publications/2024/06/after-indias-surprising-elections-whats-next-modis-foreign-policy>.

## 貳、莫迪外交政策延續與變化

從邁入第三任期的莫迪的人事布局來看，阿米特·沙阿（Amit Shah）繼續擔任內政部長，蘇傑生（S. Jaishankar）繼續擔任外交部長，拉傑納特·辛格（Rajnath Singh）延續國防部長的職務，自2014年以來擔任國家安全顧問的阿吉特·多瓦爾（Ajit Doval）也繼續留在位子上。這顯示他們在印度人民黨受到重用，而且過去政策受到莫迪的肯定。因此，這也表明莫迪的外交政策重點將維持不變。

印度未來外交政策延續與變化反映出以下的考量：首先是國際戰略環境改變的影響，如俄烏戰爭、中東衝突等，使印度必須調整以往政策。俄烏戰爭讓印度可以在俄羅斯受到制裁的情況下，購得便宜的石油，並且轉賣給其他國家。雖然印度也有許多蘇聯時期規格的武器，但並沒有轉賣給俄羅斯，用於烏克蘭戰場。印度總理莫迪在2024年8月23日訪問烏克蘭，與總統澤倫斯基會談，強調要透過對話和外交方式結束俄烏戰爭，並稱印度是「站在和平這邊」，願積極為和平努力。明顯地在烏克蘭和平歷程中扮演一定角色，但不會在俄烏兩國之間選邊站。<sup>9</sup>

在中東的以色列及哈瑪斯衝突方面，印度明顯並未偏向任何一方，也沒有任何明顯的利益考量，但因為葉門的青年運動組織（Houthi）對於紅海航道船隻的攻擊行動，使印度必須派遣船隻護航，加以印度對於恐怖攻擊行動比較敏感，應該會支持紅海的護航行動，以維護自身利益，但不會介入中東衝突。

其次是區域國家的政策轉變，如鄰國外交政策，因為馬爾地夫及孟加拉等國政局改變，連帶影響印度外交政策。在印度選舉之後，2024年6月，印度和孟加拉簽署海上安全、海洋經濟和其他擴大合作的協議，以此強化兩國國防關係。<sup>10</sup> 另外，之前與斯里蘭卡合作啟動印度資

<sup>9</sup> “India Stands ‘Firmly for Peace’ PM Modi Tells Ukraine’s Zelensky,” *RFI*, August 23, 2024, <https://www.rfi.fr/en/international/20240823-india-stands-firmly-for-peace-pm-modi-tells-ukraine-s-zelensky>.

<sup>10</sup> “India, Bangladesh Sign Pact to Boost Maritime, Blue Economy Ties,” *The Time of India*, June 20, 2024, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-bangladesh-sign-pact-to-boost-maritime-blue-economy-ties/articleshow/111188001.cms>.

助的海軍偵測中心升級改造專案。這個中心位於可倫坡（Colombo），包含斯里蘭卡東部沿海區域的 7 個遠程基地，其中一個靠近漢班托塔港（Hambantota），升級後能夠追蹤更廣範圍的船運狀況。<sup>11</sup> 這些計畫體現印度處理與 8 個鄰國關係（阿富汗、孟加拉、不丹、馬爾地夫、緬甸、尼泊爾、巴基斯坦和斯里蘭卡）的「鄰國優先」（Neighborhood First）政策。這個政策遵循印度的「區域安全與成長」（Security and Growth for All in the Region, SAGAR）政策，其主張確保印太「自由、開放、包容、和平與繁榮」。

在孟加拉方面，由於歷史和地理位置的原因，印度非常關注孟加拉的動態及合作。2017 年、2021 年、2022 年，兩國領導人在互訪的過程中，簽署了幾十項合作協議和諒解備忘錄。繼莫迪於 2024 年 6 月承諾強化印度的軍事準備和影響力後，印度亦強化與孟加拉和斯里蘭卡的安全事務。由於美印強化與孟加拉的關係，可能引起孟加拉國內的民族主義情緒。針對政府公職配額制度的抗議活動演變成暴力事件，孟加拉發生變局，致哈西娜總理（Sheikh Hasina）流亡，這種反印和反美的民族主義情緒可能引發美印強力的干涉。現在由經濟學家尤奴斯（Muhammad Yunus）擔任臨時政府總理，<sup>12</sup> 孟加拉相對穩定的經濟發展環境，勢必需要較長時間才能恢復，印度過去對孟加拉的經營也會受到影響。

最後則是全球性大國外交政策的變化，如美國與中國的戰略競爭，對印度可能造成衝擊，也可能帶來機會。另外，中印邊界近年持續爆發衝突，也成為中印外交的隱患，雖經多次邊界談判，解決了巡邏路線的問題，但難有立竿見影的改變。這次選舉結果沒有明顯改變印度既有的外交政策，換言之，延續性大於突破性。

<sup>11</sup> Arundathie Abeysinghe, “India and Sri Lanka Sign Pacts to Enhance Maritime Security,” *The Diplomat*, April 15, 2022, <https://thediplomat.com/2022/04/india-and-sri-lanka-sign-pacts-to-enhance-maritime-security/>.

<sup>12</sup> Redwan Ahmed, “Nobel Laureate Muhammad Yunus to Head Bangladesh’s Interim Government,” *The Guardian*, August 7, 2024, <https://www.theguardian.com/world/article/2024/aug/07/muhammad-yunus-bangladesh-interim-government-pm-sheikh-hasina>.

從美中競爭關係來看，印度可以從中國對外擴張及美中戰略競爭中獲得地緣政治利益，因為中印邊界問題，印中關係難以和解，但印度也不會完全倒向美國。印度需要美國，在成為聯合國常任理事國、區域安全議題得到更多的支持。經過俄烏戰爭驗證之後，長期使用俄羅斯武器系統的印度必須獲得新的武器管道，才能與中國軍事能力相比擬，因此想與美國合作提升其軍事科技能力，振興國防產業。但基於冷戰時期的不結盟基礎，以及親蘇政策下累積對美國的不信任，印度雖有許多與美國的國防合作，但避免成為美國的同盟。

## 參、印度外交政策走向

### 一、印度對美政策

美國從小布希總統開始，一直將印度視為地緣政治必須拉攏的對象，除了簽訂民用核子協定之外，也有一些軍事合作的安排。從美國總統川普公布《印太戰略》之後，美國將印度視為在南亞抗衡中國的關鍵性角色，希望印度可以從西方牽制中國的擴張。牽制中國擴張符合印度的利益，印度也在經濟與貿易上制裁中國，但印度並不希望與中國爆發衝突，也不願擔任圍堵中國的第一線，仍然保留不結盟或戰略自主的傳統。為了拉攏印度，美國對於莫迪政府違反人權的作風採取包容的態度，表面上看起來印度已經融入四邊安全架構，但從印度不斷強調此一機制並非屬於軍事安全架構來看，印度雖已成為印太安全主要關鍵國家，但是與區域衝突保持距離，避免自己捲入。

從美國的觀點來看，對印度外交政策不會有太大的轉變。兩位總統候選人選舉時沒有在政見中提及如何與印度合作，新上任的川普總統將印度視為地緣戰略合作對象，但印度應該不會在臺海問題提供援助承諾，美國會鼓勵印度開發替代中國的供應鏈。聯合政府的形成，可能使印度成為對美國投資更具吸引力的市場。在安全合作方面，未來美國與印度在國防領域合作將繼續加深。舉例而言，美國和印度去年達成聯合生產史崔克

（Stryker）裝甲車的計畫，不僅可以提升印度裝甲車的品質，也可以協助印度脫離對俄羅斯軍工產品的依賴。

值得一提的是，美國兩位前後任總統與莫迪私人關係有所不同。從互動來看，川普與莫迪關係更為融洽，但是拜登總統給予印度更多國防合作計畫，而且兩位總統對於印度人權紀錄的觀點也有所不同。莫迪鎮壓反對黨，或者參與對政敵在加拿大的暗殺行動，印度政府雖未承認，<sup>13</sup> 但可能會成為批評美印進一步合作的理由。川普選上美國總統後，會強化與印度合作，甚至在印度人權問題上保持緘默，莫迪的威權統治可能成為民主黨政府的負擔，但對川普而言，中國問題比較重要。

## 二、印度對中政策

從 2020 年拉達克（Ladak）邊界衝突以來，中國一直在與印度爭議邊界上採取激進行動。如果俄羅斯和中國在未來幾年繼續深化關係，印度可能不得不重新評估其與莫斯科的長期夥伴關係，思考俄羅斯是否因為中俄戰略同盟關係，降低對印度的支持。印度將繼續追求其在南亞其他地區、東南亞和中亞的利益，不會有太大變化。印度與西方國家（尤其是美國）合作的意願將會持續下去，儘管印度已經表示不願放棄很多東西來換取西方的支援。

前任中國駐印度大使孫衛東於 2022 年 10 月離任後，該職位便一直出缺，這是自 1976 年中印恢復互派大使以來空缺最久的一次。18 個月後，中國新任駐印度大使徐飛洪於 2024 年 5 月 10 日抵達新德里履新。這表明中國和印度準備在大選後尋求關係正常化，這在政治和戰略邏輯是合理的。一方面中國在莫迪再次贏得壓倒性多數後，可能更願意達成協定，以紓解未來 5 年任期的緊張情勢；另一方面，莫迪也需要一個大幅的選舉勝利，以高度的政治支持，獲得與中國談判的有力籌碼。因為選舉結果不如

<sup>13</sup> Jessica Murphy, “Three Arrested and Charged over Sikh Activist’s Killing in Canada,” *BBC*, May 2024, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-67836968>.

預期，莫迪處於比較艱困的政治處境中，可能會堅持強硬路線，或是避免與中國接觸，防範國內政敵的攻擊。

雖然中國與印度在拉達克的衝突暫時休止，但是兩國預防邊界衝突的部署與準備仍積極進行。如中國將殲 20 戰機前進部署中印邊界，<sup>14</sup> 在班公湖（Pangong Tso）邊積極強化軍事設施的部署，<sup>15</sup> 沿著邊界設置戰略村等，<sup>16</sup> 都證明中國表面上維持邊界和平及穩定，實際卻為了強化作戰準備及部署，在邊界一帶步步進逼。印度同樣也在強化邊界的作戰部署，除了基礎設施外，也陸續在邊界增兵。儘管印度並無越界攻擊的計畫，但中國軍隊強化部署，伺機而動的意圖非常明顯。因此，印度在中印邊界上採取增兵與防範態勢，但同時與中國延續邊界軍長級談判，交換彼此訊息，以持續對話來穩定邊界情勢。

基本上，中國及印度在外交上仍然保持互動，但因為中國與美國關係的和緩，印度有可能在外交政策部分開放，恢復某種程度的互動與往來，以象徵兩國關係的和緩。甚至兩國有可能在國際重要議題合作，為兩國利益表達關切。但是在某些議題如邊界、中國對印度周邊國家的擴大影響力、美印合作等，仍存在重大歧見，短期之內難以解決。

### 三、印度對俄政策

相對於美國及中國而言，俄羅斯應該是印度從冷戰時期以來的摯友，雖然印度及俄羅斯並非盟國，但是兩國互動在印度不結盟政策脈絡下，可以說是關係緊密的戰略夥伴。兩國在國防產業、能源及工業合作的關係相

<sup>14</sup> “Satellite Images Show China’s J-20 Stealth Fighters Near Indian Border in Sikkim,” *The Economic Times*, May 30, 2024, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/satellite-images-show-chinas-j-20-stealth-fighters-near-indian-border-in-sikkim/articleshow/110569521.cms?from=mdr>.

<sup>15</sup> “China Building Base on Land India Held until 2020: Kharge,” *The Hindu*, July 7, 2024, <https://www.thehindu.com/news/national/take-nation-into-confidence-on-border-situation-at-lac-kharge-to-govt/article68378627.ece>.

<sup>16</sup> Jennifer Jun and Brian Hart, “China Is Upgrading Dual-Use Villages along Its Disputed Indian Border,” *CSIS China Power*, May 16, 2024, <https://chinapower.csis.org/analysis/china-upgrading-dual-use-xiaokang-villages-india-border/>.

當緊密，即便在區域安全議題，兩國互動也很密切。印度不論是參與上海合作組織或金磚五國，都受到俄羅斯的強力支持。

2024 年 7 月 8 日，印度總理莫迪前往莫斯科拜會俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）。這是莫迪連任後的首次出訪，彰顯俄羅斯對印度的重要性。訪俄期間，兩國領袖分別就「強化俄印友好關係」和「討論國際及區域重要議題」進行會談，主要包括國防、貿易、投資及能源合作。<sup>17</sup> 印度正致力實現國防工業自給自足的目標，印俄軍事夥伴關係也從早前的武器採購，轉向先進國防技術及系統的聯合研發及生產。

印度希望從俄羅斯進口更多先進武器，因為印度一些計畫中的軍備發展計畫，需要俄羅斯的協助，俄羅斯也希望與印度在能源與貿易，對俄羅斯投入更多的財政挹注，彌補俄烏戰爭中的消耗。到 2024 年 3 月止，印度與俄國的雙邊貿易成長 33%，達到 657 億美元的新高，只不過雙邊貿易並不均衡。官方數據顯示，印度對俄出口僅 42.6 億美元，但卻從俄國進口將近 614.4 億美元。<sup>18</sup> 雙方貿易雖然不均衡，但印度卻扮演支持俄羅斯經貿的重要角色。

綜合而言，印度雖然並未譴責或反對俄羅斯入侵烏克蘭，也未批評俄羅斯總統普欽，但也呼籲雙方停戰，對戰爭保持中立。印度明顯地從戰爭中獲利，美國及西方國家則因為地緣政治利益，並未直接批判印度立場及投機作為。在印度外交政策上，俄國和美國各有重要地位。美國積極拉攏印度，但印度不會在國際間孤立普欽。

#### 四、全球南方政策

因全球南方地位愈發重要，遂引起中印等發展中大國的重視，紛紛將競爭全球南方主導權，置於攸關國家未來國際影響力增升與否的考量，

<sup>17</sup> Anbarasan Ethirajan, “Modi’s Balancing Act as He Meets Putin in Moscow,” *BBC*, July 9, 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/cpd91pe5r9go>.

<sup>18</sup> Surabhi, “PM Modi’s Visit to Moscow: India’s Rising Trade Deficit in Focus,” *Business Today*, July 9, 2024, <https://www.businesstoday.in/india/story/pm-modis-visit-to-moscow-indias-rising-trade-deficit-in-focus-436464-2024-07-09>.

無論是投入大量援助資源，抑或透過國際性組織活動爭取認同，雙方競逐異常激烈。印度於接任 G20 輪職主席國前，莫迪即透過投書印度國內報章，提出對 G20 議程願景，指出「會透過諮詢不止 G20 的夥伴，還有聲音往往未獲聽見的全球南方同伴，來形塑 G20 的優先事項」。<sup>19</sup> 自 2022 年 12 月成為 G20 輪職主席國後，印度即高調展開外交工作，尤其強調新德里作為全球南方的領袖，將趁峰會傳達該字眼所指涉的新興、發展中和未開發國家的聲音，被視為尋求進一步提高近年已上升的國際地位。隨後於 2023 年 1 月中旬主辦「全球南方之聲峰會」，邀請 125 國的代表以視訊形式開會，蒐集、交流全球南方國家的訴求，惟中共卻被排除於外。<sup>20</sup>

全球南方迄今尚未研議出立場一致的相關文件，且缺乏協調不同利益訴求與實現共同利益的行動綱領，不但短期內很難形塑出屬於全球南方的普遍價值，從而為維護共同利益奠定共同理念基礎；相反地，彼此間的客觀差異，極易衍生出認知與強化共同利益的羈絆。尤其鑑於中印競相爭逐成為全球南方領袖代言國，使得日益凸顯的多樣化訴求，無法得到有效協調與融合。

印度與全球南方國家謀求戰略自主的選擇並無差異，尤其是婉拒美歐關於共同制裁俄羅斯的邀約，成功規避可能損害自身利益的要求。惟面對美中博弈加劇，印度親西方戰略思考與推進全球南方議程呈現合一態勢，如何與中國競逐全球南方領導權，成為印度追求全球南方代言人背後更深層的戰略目的。

<sup>19</sup> Narendra Modi, "Narendra Modi Writes: India's G20 Presidency, for the World," *The India Express*, November 30, 2023, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/narendra-modi-writes-indias-g20-presidency-for-the-world-9047703/>.

<sup>20</sup> "Modi to Inaugurate Second Voice of Global South Summit on November 17," *The Hindu*, November 15, 2023, <https://www.thehindu.com/news/national/modi-to-inaugurate-second-voice-of-global-south-summit-on-november-17/article67537317.ece>.

## 肆、小結

事實上，與許多其他國家一樣，印度國會的選舉，尤其是下議院或眾議院的選舉，選民關注的主要還是國內問題而不是外交事務。對於傳統的印度選民來說，經濟和身分認同等議題，往往優於外交政策。但因為莫迪所屬的印度人民黨屬於民族主義政黨，基於執政優勢，希望將重大外交成果納入選舉議題，並且利用國際參與來傳達關於印度在世界上日益突出的國家地位。

為了激發民族自豪感，印度人民黨在競選過程反覆強調，在莫迪的努力下，印度已成為世界第五大經濟體，發展工業，並在貿易出口取得重大進展，提升印度新的外交和戰略自信。印度人民黨強調莫迪的許多國際承諾，包括他參加四方安全對話（QUAD）、金磚國家、二十國集團和上海合作組織（SCO）等論壇，頗有大國外交的氣勢。

此外，印度人民黨採用世界之友的概念，將印度描繪成和平締造者、人道主義援助提供者和世界解決方案設計者，這也顯示，印度人民黨試圖鞏固莫迪成為印度在世界舞台持續崛起的領導人，藉著喚起選民的民族自豪感以及他們的國家獲得國際認可的願望。<sup>21</sup> 但是，在沒有獲得大勝的結果下，這些恢弘遠大的目標，也可能會使印度外交政策的執行受到約制。在更廣泛的地緣政治發展（包括美中競爭）的背景下，儘管其統治者發表了令人震驚的民族主義言論，<sup>22</sup> 西方仍將會繼續尋求與印度保持接觸。

<sup>21</sup> “Foreign Policy Issues in the BJP 2024 Election Campaign: Boosting National Pride and Glorifying a Strong Government Asia,” *Ifri*, No. 141, June 2024, <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/asia-visions/foreign-policy-issues-bjp-2024-election-campaign-boosting>.

<sup>22</sup> Chietigj Bajpae, “A Modi Election Victory Will See Indian Foreign Policy Grow More Assertive – Bringing Risk and Opportunity,” *Chatham House*, May 29, 2024, <https://www.chathamhouse.org/2024/05/modi-election-victory-will-see-indian-foreign-policy-grow-more-assertive-bringing-risk-and>.