

# 印度对外政策决策模式研究

宋海啸

中国人民大学国际关系学院政治学（外交学）博士后

【内容提要】本文采用“政治过程”论证结构，从国家权力与对外政策关系的角度来分析，通过探讨印度对外关系中各个重要历史时期国内各界政治力量在国家制定重大对外决策过程中的互动过程及其对国家对外政策的影响，深度挖掘出独立 60 年来印度对外政策决策中的关键影响因素，揭示了印度对外政策决策的一般性规律，归纳出印度对外政策的决策模式——“双螺旋”决策模式，并对该模式做出了初步的评价。

进入 21 世纪，“一个崭新的印度冉冉升起，它的存在将改变整个世界，从宝莱坞到世界金融市场，从信息技术到制造业，从服务到设计。”<sup>1</sup>然而，当人们要了解这个古老又崭新的印度时，发现谜团层层、困难重重，不少人不得不发出这样的感慨：“要了解印度实在太难了，因为这是一个充斥着异质性和矛盾的国家，对所有人来说都很复杂，而不单单是外来者。”<sup>2</sup>要了解其中最难揭开秘密的部分——印度对外政策决策特点和决策模型，更是难中之难。但作为中国最重要的邻国之一，印度对外政策决策秘密的揭开，无疑会对中印之间的友好往来意义重大。

本文采用“政治过程”论证结构，从国家权力与对外政策关系的角度来分析，根据“决策背景→决策过程→对外政策”这一线索，选择五个关键事件——“中印边界冲突”、“解放孟加拉”、“斯里兰卡维和行动”、“现实核政策”和“卡吉尔冲突”——来进行分析。选择以上个案主要基于以下四个因素：第一，在所属的历史时期具有典型性和代表性；第二，其发生在印度国内引起激烈和广泛的争论，来自各界的国内政治力量均对政策的制定过程有影响；第三，对印度甚至对南亚地区格局有重大影响；第四，有鲜明的文化和社会特征，具有印度对外政策决策的独特性。

本文认为，分阶段以及个案考察，比较容易找出不同历史时期印度对外政策决策的“变”与“不变”因素。通过分析，也能够厘清印度对外政策决策中的常量、变量、主要因素和次要因素。当然，这并不意味着这些个案已经包括了印度对外政策决策的所有重大事件。笔者认为，只要所选择的个案已经能够揭示出印度对外政策决策的特点、能够形成印度对外政策决策的解释框架、能够构建印度对外政策的决策模式就足够了。但是由于渠道所限，兼之外交过程的神秘性和外交档案的保密性，可以肯定地说，本文所用材料，尚不足以说明所有问题，也不排除观点的偏差。只能留下遗憾与疑问，待将来相关国家外交档案解密后、材料丰富时再做补充与可能的更正了。

## 一、印度对外政策决策的变量与常量分析

A·B·瓦杰帕伊曾说，“（印度的对外政策）有延续也有变化，（然而在行动上），延续的更加加大渲染，变化的更加悄悄进行。”<sup>3</sup>所以，针对印度对外政策决策的变化与不变因素，还需通过历史线索的梳理，才能慢慢发现其规律。通过对“中印边界冲突”、“解放孟加拉”、“斯里兰卡维和行动”、“现实核政策”和“卡吉尔冲突”五个案例政策决策的分析，可以发现印度对外政策决策的各行为体有以下特点。

### （一）变量分析

在印度对外政策决策的过程中，新闻媒体与公众舆论、国内反对势力、民间思想库的作用与影响不断增大，标志着成熟决策的外交决策机制逐步形成。独立 60 年来，印度对外政策决策的行为主体中发生比较突出变化的有：

<sup>1</sup> [印]威奈·莱、[美]威廉·L·西蒙：《思考印度》（宣晓凤等译），上海大学出版社，2010 年版，第 1 页。

<sup>2</sup> [美]拉斐奇·多萨尼：《印度来了》（张美霞等译），北京，东方出版社，2009 年版，第 3 页。

<sup>3</sup> Rajeev Gupta, *Rajiv Gandhi's Foreign Policy: A Study in Continuity and Change* (India: M.P.Publishers and Book Distribution Agency, 1987), p.1.

## 1. 印度新闻媒体与公众舆论对政府对外政策决策的作用与影响不断显现

独立以前，印度国内媒体不可能对英国殖民政府产生任何的监督和制约作用。随着国家的独立，民族的解放，特别是在尼赫鲁政府倡导下的“外交开放”，印度新闻媒体经历了历史发展的机遇，在新闻自由这一英国殖民遗产的影响下，开始迅猛地发展起来。由于新闻机构独立于政府之外，因而其新闻行为往往令政府也无可奈何。在“中印边界危机”期间，人们往往可以看到印度新闻媒体对中国的肆意攻击和诬蔑，<sup>4</sup> 印度总理尼赫鲁在 1959 年曾对中国说，印度报刊上发表的“诬蔑、攻击的话是同印度政府无关的，因为印度有言论自由”。<sup>5</sup> 无论尼赫鲁此话用意何在，但是印度新闻媒体对政府的制约、监督甚至制造麻烦的作用还是显露出来了。

本来印度国家的分散与联邦制使印度一般民众对国家对外政策缺乏关注，但是随着现代媒体的发展，以及出于各种目的而进行的铺天盖地的宣传与鼓动，印度民众在历史上第一次对国家的对外政策产生了异乎寻常的关注。兼之由于民众受教育程度与认知参差不齐，公众舆论一旦受到煽动，很容易形成一种非理性的群体行为，从而对政府构成很大的压力。<sup>6</sup> 在“中印边界冲突”期间，行政当局常常“由于代表制议会和群众舆论的压力变得软弱无力，时常陷于瘫痪的边缘”。<sup>7</sup>

1971 年的“东巴危机”为印度新闻媒体与公众舆论提供了一个绝佳的显示力量与锻炼能力的机会。“东巴危机”期间，在媒体煽动下，印度国内动员达到空前程度，一般民众、民间社团第一次如此广泛地参加了这场轰轰烈烈的政治军事运动。据印度民意研究院 1971 年对印度四个大城市孟买、加尔各答、德里和马德拉斯的 1000 名居民调查发现，绝大部分居民不但赞成立即承认孟加拉国，而且认为应该采取断然措施确保难民返回家园。这次民意调查还反映出大部分民众赞成并给政府施加压力，以支持孟加拉自由战士。<sup>8</sup> 同时，知识界大量的个人或团体，纷纷发表言论、撰写文章呼吁政府立即承认孟加拉国，批评政府的“不作为”政策。著名学者拉贾恩 (M. S. Rajan) 甚至将英·甘地 1971 年初不切实际的声明与尼赫鲁关于在果阿不使用武力的声明相提并论，他说避免使用武力导致了巴基斯坦的镇压行为与印度国内难民问题，<sup>9</sup> 一些政治学家也请求政府给予孟加拉国政府正常的法律地位。<sup>10</sup> 国会议员（包括联邦院与人民院议员）纷纷参与了推动承认孟加拉国政府的活动。

<sup>4</sup> 1959 年 11 月 7 日，周恩来总理给尼赫鲁写信，“为了进一步商谈边界问题和两国关系中的其他问题”，建议“两国总理在最近期间举行会谈”。针对这个充满友善的、有着良好愿望的建议，印度主流媒体居然反应强烈，纷纷要求印度政府对中国说“不”。1959 年 11 月 11 日，《印度斯坦时报》发表主编评论，标题是《明显的圈套》，文章攻击周总理举行谈判的建议。文章肯定地说，“对周恩来提出的举行谈判的邀请的答复必须是坚定和毫不含糊的‘不行’”。文章说，“这是荒谬和傲慢的建议。虽然丝毫没有接受这个建议的可能性，但是我们必须谨防接受任何派生的建议，幻想我们这样会赢得和平。在整个历史上，没有一个侵略者的胃口是可以用让步来遏制的。”“中国的建议是一个圈套，如果谈判失败的话——我们知道它一定会失败，而中国人大概指望它失败——这个圈套就会使他们在整个边界上处于非常有利的地位。”“中国人是很好的战术家。他们试图欺骗我们。他们大概不会由于显得很难打交道而破坏进行成功的交易的机会。”参见《中印边界问题》，北京，人民出版社，1962 年版，第 28~29 页。

<sup>5</sup> 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室：《周恩来外交文选》，北京，中央文献出版社，1990 年版，第 275 页。

<sup>6</sup> “随着印度同中国的争吵不断加剧，印度公众对这个问题的兴趣也不断增长，但只是在边界战斗打响后，它才变成了中产阶级（按照米达尔的说法）以外的人们所关心的事。特别是在印度民族主义情绪的煽动下，印度的一般民众参与政治活动的热情异乎寻常地高涨起来。1959 年 3 月西藏武装叛乱之后，印度民众大肆批评印度政府的政策，认为它默许中国军队开进西藏。印度各城市举行了声援西藏叛乱集团的反华示威游行，4 月间在孟买达到高潮。印度社会党在孟买市组织了一群人到中国总领事馆示威，将中国国家主席毛泽东的肖像贴在中国总领事馆的墙上，并向肖像上乱掷鸡蛋和西红柿。”参见[澳]内维尔·马克斯韦尔：《印度对华战争》，生活·读书·新知三联书店，1971 年版，第 143 页。

<sup>7</sup> [澳]内维尔·马克斯韦尔：《印度对华战争》，第 143 页。

<sup>8</sup> See Monthly Public Opinion Survey, Vol.17, No.1, October, 1971, p.XI. Quoted from Nalini Kant Jha, Domestic Imperatives in India's Foreign Policy (New Delhi: South Asian Publishers, 2002), pp.158-160.

<sup>9</sup> M.S.Rajan, "Fatal Error in Policy," Hindustan Times, July 12, 1971.

<sup>10</sup> M.L.Sondhi, "Indian Lead Needed Regional Pact to Contain Pakistan," The Motherland, May 13, 1971.

在“解放孟加拉”的运动中，印度新闻媒体与公众舆论集体地显示了自己的势力，锻炼了影响国家对外政策决策的能力，积累了影响国家对外政策决策的经验。

20世纪80年代末，“斯里兰卡维和行动”中，新闻媒体的报道，让公众舆论给拉吉夫·甘地施加巨大压力，他们敦促政府尽快采取行动，介入僧泰冲突。1986年初，面对斯里兰卡总统贾亚瓦德纳通过谈判解决问题的建议，印度新闻媒体纷纷质疑其政治解决问题的诚意。印度民众（特别是南部印度人）认为，谈判进程只不过是帮助了贾亚瓦德纳加强军备打击泰米尔武装组织，并指出拉吉夫·甘地被对和平解决泰米尔问题毫无兴趣的科伦坡欺骗了。<sup>11</sup>迫于新闻媒体与公众舆论的压力，拉吉夫·甘地1986年2月取消了外交秘书罗摩什·邦达里的科伦坡和谈使命，开始重新审视调停政策。当斯里兰卡政府军对贾夫纳半岛进行经济封锁，泰米尔反政府武装有被消灭之势时，在印度泰米尔纳德邦的泰米尔人纷纷出手援助贾夫纳半岛，印度公众舆论齐声谴责斯里兰卡政府的“种族灭绝行动”，并呼吁印度政府采取“实际行动”，实质上是要求印度政府出兵干预。<sup>12</sup>

世界上没有任何一个国家的核武化像印度一样经历过长达三十多年的激烈国内争论，也没有一个国家的舆论会像印度一样因为核武化而被分化与被分割至今。“在核爆炸两周之后，潘卡杰米什拉确有足够的理由得出结论：‘核试验非常得人心，尤其是在城市中产阶级之中’。然而，要看到对印度舆论的长期影响尚为时过早。”“随之而来的是许许多多人的怀疑与指摘，他们没有欢庆活动，没有出现在早先的电视图像中，而随着时间的推移，他们的疑虑与反对日益得以酣畅淋漓地表述出来。长篇小说作家阿米塔夫·高士在其就印度公众对原子弹的反应为《纽约客》撰写的广泛评论中指出，“这些试验已比以往任何时候都更为深刻地分裂了国家。”“同样一清二楚的是，宁愿让印度的核冒险逐步升级的主要政党即印度人民党，并未从博克兰核爆炸获得任何实质性的选举利益。事实恰恰相反，对1998年核爆炸以来的地方投票的分析往往都说明了这一点。”<sup>13</sup>

“卡吉尔冲突”是第一场通过电视媒体进入印度普通家庭的国家间冲突。电视媒体直观的画面对民众视觉产生了巨大冲击，现场直播还让资讯能够在第一时间传播到观众的耳朵里，无孔不入、死缠烂打的记者让军方和政府无处躲避，压力倍增。第一个冲破官方限制进入作战地区的是《前线》(Frontline)首席记者帕拉文·斯瓦米(Praveen Swami)，他于1999年5月19日进入作战区，而大批记者涌去是5月25日至6月4日。他从卡吉尔得到的消息，让整个德里震动——陆军参谋长离开岗位访问波兰，第15集团军司令也不在战区。另外，在冲突初期，当印度士兵准备不足造成大量死伤的消息传来之后，各大媒体纷纷发表言论批评军方领袖的无能。<sup>14</sup>电视机的普及使得一般民众对政治产生前所未有的热情，对国内政治生态进而对印度对外政策决策产生了深远的影响。

## 2. 国内反对势力对政府对外政策决策的影响力度增大

历史地看，印度不属于崇拜英雄和出现权威的国度，但是由于独立前后印度国大党发挥的巨大作用以及印度国大党的领袖们所作出的卓越贡献，让国大党在议会中能够一党独大，其领袖在印度人民中备受尊重。因此，在独立后很长的一段时间里，印度国内是没有真正意义上的反对派势力的。但是随着时间的推移，国际局势的变化以及国内情况的变迁，特别是连国大党政府也没法解决的国内民族宗教问题、地方势力的利益问题以及语言邦问题等，给国内反对势力的生长提供了温床，给行政当局的压力越来越大，影响力日益增长。这些反对势力既来源于国大党的外部，也来源于国大党内部。

<sup>11</sup> M. G. Gupta, *Rajiv Gandhi's Foreign Policy: A Study in Continuity and Change*, p.300.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> [印]阿马蒂亚·森：《惯于争鸣的印度人——印度人的历史、文化与身份论集》(刘建译)，上海三联书店，2007年版，第194页。

<sup>14</sup> General V.P. Malik, *Kargil, From Surprise to Victory* (New Delhi: Harper Collins Publishers India, 2006), pp.120-121.

研究发现，印度国内反对势力借助“中印边界危机”的爆发，通过举行群众集会、在国会进行反对政府的辩论等形式，批评尼赫鲁的对华友好政策，同时也在批评对华友好的党派等活动中逐步强大起来，初步形成了国家对外政策决策的制约力量。

在这个时期批评中国、指责尼赫鲁政府的事件包括以下几项。1959年9月11日，人民社会党领袖在德里组织了一次公众集会，大肆攻击中国政府“侵略”印度的政策。他们要求政府采取强有力的措施击退在印度领土上的中国军队。游行高喊口号，包括“不许中国干涉印度”、“印度共产党是卖国贼的团体”、“谁同印度发生冲突谁就要遭到毁灭”。<sup>15</sup> 1959年12月10日，人民社会党主席梅达在密拉特说，“中国侵略印度国土不仅是对这个国家的挑战，而且是对亚洲民主的挑战。”他要求尼赫鲁总理在目前的中国扩张主义危险面前，采取主动，把所有亚洲国家联合起来。<sup>16</sup> 自由党则呼吁改变印度政府的“不结盟政策”。1959年12月10日，自由党领袖拉贾戈帕拉查理在海得拉巴公众大会讲话时声称，中国在印度边界上的行动辜负了印度对中国的信任，“印度在世界上孤单无伴是不好的。当一方进攻的时候，不结盟政策就会完蛋。”“我并不责怪任何人信任别人。但是当人们辜负这种信任时，我们必须改变我们的政策。”<sup>17</sup> 印度人民同盟工作委员会呼吁，要印度同其他亚洲国家建立统一战线，以对付它所谓的“中国帝国主义”。<sup>18</sup> 纳拉扬在1959年11月15日晚的斋浦尔群众集会上说，在印度为了解决边界争端同中国谈判之前，中国首先要从它侵略的地方撤走。谈到周恩来总理11月7日的关于印度与中国军队各从他们目前在边界附近的阵地后撤的建议，他说，即使中国后撤20公里，印度军队将仍然停留在印度领土上。<sup>19</sup> 这一系列事件，均给尼赫鲁政府造成巨大的压力。

“东巴危机”期间，与以往不同的是，给印度政府施加强大压力的不仅仅是反对党议员，还包括执政党在国会的议员，不但人民院议员纷纷发表意见，联邦院议员也积极参与其中，连印度共产党都表示支持孟加拉国流亡政府，这是前所未有的，他们纷纷要求“立即承认”孟加拉国。如1971年4月7日，联邦院所有议员均敦促政府在外交上承认孟加拉国。在国会外的群众集会上，各党派领导人如森（A. K. Sen）、米什拉（S. D. Mishra）、萨马尔·古哈（Samar Guha）、普拉卡希维尔·夏斯特里（Prakashvir Shastri）、古普塔（K. L. Gupta）等，认为政府应该毫不拖延地承认孟加拉国，推动英联邦国家与联合国制止在东巴的“种族灭绝”行为。议会领袖苏彻塔·克里帕拉尼（Sucheta Kripalani）说，政府采取恰当行动反对巴基斯坦的时候到了。印度共产党坚定地支持孟加拉国流亡政府。印度共产党中央执行委员会敦促印度政府表态会与东巴人民团结在一起，进行保卫民主和社会进步的光荣斗争。关于难民问题，印度共产党领导人H·N·穆克吉（Mukherjee）断言，“孟加拉受到关切，孟加拉政府被承认是彻底解决孟加拉问题、阻止屠杀的先决条件”，他在人民院重申，“政府必须执行议会通过的决议承认孟加拉国”。印共（马）要求首先要承认孟加拉国临时政府，然后提供物质帮助抵抗巴基斯坦的军事镇压，并批评印度外交部长斯瓦兰·辛格关于在巴基斯坦框架内政治解决东巴危机的声明，印共（马）中央委员、国会议员乔提尔莫伊·巴苏（Jyotirmoy Basu）将此声明描述为是对孟加拉和印度人民的“历史背叛”。社会党摆出强硬的姿态，挑动舆论，给政府施压，要求尽早承认孟加拉国。社会党还警告政府，“现在人民同盟领袖穆吉布·拉赫曼已经得到人民的普遍支持，但是，如果叶海亚·汗被允许继续践踏民主，孟加拉连同整个地区将会成为帝国主义的附庸”。<sup>20</sup> 社会党认为，是数以百万计的难民涌入直接导致了印度政府延迟承认孟加拉国。革命社会党（Revolutionary Socialist

<sup>15</sup> 《参考消息》，1959年9月15日。

<sup>16</sup> 《参考消息》，1959年12月16日。

<sup>17</sup> 同上注。

<sup>18</sup> 同上注。

<sup>19</sup> 《参考消息》，1959年11月19日。

<sup>20</sup> Nalini Kant Jha, *Domestic Imperatives in India's Foreign Policy*, p.153.

Party)的特里底波·乔杜里(Tridib Choudhuri)宣称,美国总统尼克松与英国首相希思已同意分摊巴基斯坦镇压孟加拉解放运动的开支。人民社会党(PSP)领袖萨马尔·古哈(Samar Guha)于1971年3月26日与英迪拉·甘地会晤,要求她为了孟加拉的解放,动用所有必要的资源。他极力主张印度和苏联应该立即承认孟加拉国政府,并展开外交行动劝说其他世界强国。他说正常承认会使印度与孟加拉国的外交关系制度化,能够让印度基于两个独立国家互惠原则,展开对孟加拉国的军事、政治和经济支持。如此可以消除巴基斯坦和其他国家对印度的指责,印度也不用与孟加拉国发生秘密关系。后来他还宣称,“你有两个选择——与巴基斯坦开战,或者立即承认孟加拉国(如果你想避免战争)”。<sup>21</sup>人民院议员、自由党领导人帕特尔(H. M. Patel)说,第一步先承认孟加拉国,接下来尽可能快地采取军事行动。尽快承认孟加拉国的最强呼声来自印度人民同盟,它将印度代表团到各国访问讽刺地描述为“浪费宝贵的时间送内阁部长到世界各国首都,带着乞讨碗用颤抖的声调哀求同情印度,乞求帮助难民。”<sup>22</sup>它主张印度政府立即承认孟加拉国,提供有效的精神与物质帮助,在印度边界采取有效的军事行动对付巴基斯坦的侵略,并有效地限制印度国内穆斯林社团的活动。印度人民同盟领导人不断地重复上述要求。1971年5月6日,在新德里一次大型群众集会上,印度人民同盟领导人A·B·瓦杰帕伊发表讲话,要求政府必须为孟加拉人民提供军事与道义援助,并举行了游行示威。<sup>23</sup>

上述反对党和议员的统一发声,是迄今为止印度历史上最强大的一次,对英·甘地政府造成巨大的影响,同时又无形中支持了英·甘地政府的对巴强硬政策,形成与政府的呼应。

印度“跨越核门槛”政策决策期间,印度人民党当政,国大党成了最大的在野党。在此期间,印度各反对派纷纷发挥作用,以期能够影响政府的决策——主要是反对印度的核政策。

反对的最大声音来自当时印度主要在野党国大党。1998年5月17日,国大党主席索尼娅·甘地在该党的一次会议上说,瓦杰帕伊总理领导的印度人民党“在有计划和有步骤地采取行动,试图从政治上利用这次核试验”。<sup>24</sup>5月27日,国大党指责瓦杰帕伊总理以研制核武器的方式“从根本上改变了”印度的核政策。前财政部长奇丹巴拉姆说,政府并没有发现作为威胁存在的中国,而是“臆造了这样一种情况”。<sup>25</sup>

反对印度发展核武器的还包括共产党和社会党。共产党领导人、前内政部长古普塔也提出了严厉批评。他说,在核试验问题上如此兴奋是没有理由的,而在新德里,成千上万的人却没水没电。<sup>26</sup>社会党人,以莫拉吉尔·德赛(前财政部长)和J·P·纳拉扬(德高望重的非国大党领军人物之一)为首的甘地主义者均表示无条件地反对任何核武器。<sup>27</sup>

“卡吉尔冲突”期间,面对初期印度的被动局面,各反对党(主要是国大党)纷纷指责政府的反应无力。1999年5月6日,印度主要的反对党国大党领导人索尼娅·甘地说,在印度只有她的国大党才能组成团结的政府(以应付目前的被动局面)。看守政府总理瓦杰帕伊的印度人民党领导的联合政府不可能使(政局)稳定。<sup>28</sup>6月18日,索尼娅·甘地加重了对执政者的指责,她在印度北部城市瓦拉纳西的一次公众集会上说,是瓦杰帕伊总理领导的“软弱和不稳定的”政府,吸引了巴基斯坦派“渗透者”进入印控克什米尔地区。<sup>29</sup>同时,她在5月30日向政府保证,她领导的国大党支持政府在有争议的克什米尔对伊斯兰叛乱分

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Nalini Kant Jha, *Domestic Imperatives in India's Foreign Policy*, p.154.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> 《参考消息》,1998年5月19日。

<sup>25</sup> 《参考消息》,1998年5月29日。

<sup>26</sup> 同上注。

<sup>27</sup> [美]斯蒂芬·科亨:《大象和孔雀:解读印度大战略》(刘满贵等译),北京,新华出版社,2002年版,第173页。

<sup>28</sup> 《参考消息》,1999年5月8日。

<sup>29</sup> 《参考消息》,1999年6月20日。

子发动军事进攻。<sup>30</sup>面对巴基斯坦的渗透,6月13日,反对派团体要求解除国防部长费尔南德斯的职务,说他对巴基斯坦的渗透行动反应不力。<sup>31</sup>

瓦杰帕伊看守政府就是在这种强大的在野党势力的压力下,作出对巴基斯坦政策的。

### 3. 民间思想库对政府对外政策决策的影响日益突出

独立初期,印度民间思想库基本上没有形成任何影响力,20世纪70年代的“东巴危机”给其一个绝佳的显示力量与锻炼能力的机会。印度民间思想库与其他政治力量一起,第一次广泛地参加了这场轰轰烈烈的政治军事运动并显示了实力。印度大部分思想库建议,与其背上大量孟加拉难民这样一个包袱,倒不如打一场战争更省钱。1971年年初,时任印度国防分析研究所所长的著名战略家K·苏布拉马尼亚姆说:“我们应采取果敢行动帮助孟加拉的斗争迅速取得利益。”<sup>32</sup>3月31日,他还在新德里举行题为“世界事务中的印度安全”的研讨会上声言“印度必须认识到一个事实:巴基斯坦的分裂符合我们的国家利益,现在这个千载难逢的机会来了!”<sup>33</sup>7月,著名国际问题研究学者比姆拉·普拉萨德(Bimla Prasad)在题为“不结盟政策的未来”的研讨会上说,像印度这样一个不结盟大国,不仅应该在议会通过决议或者在媒体发表声明,表明团结一个追求自由的国家,更应该提供实际的军事援助,使像孟加拉国这样的小国能够走向独立。同时,另一位著名智库人物V·P·达特(Dutt)声称:我们不用惧怕中国的介入,是时候(军事)干预孟加拉了。<sup>34</sup>

关于印度核武化这一议题,印度民间思想库发挥了至关重要的作用。印度战略界的代表K·苏布拉马尼亚姆在1973年就提出印度核战略原则:为了敦促核武器“大户”裁减核武器,确保印度免遭核讹诈的威胁,印度应该掌握核武器。<sup>35</sup>在1974年印度核试验前夕他还发表文章,认为印度受到的外部威胁主要来自巴基斯坦、中国以及地区外的大国干涉,印度在任何情况下都不能天真地相信中国“不首先使用”核武器的承诺。苏布拉马尼亚姆的核主张在20世纪70年代的印度政府看来太过激进,故而一直未引起高层的重视,在80年代之前印度的历次核政策辩论中,核原则从未成为辩论的焦点。1985年,在印度总理拉吉夫·甘地授意下,印度政府成立了国家安全工作小组和专家委员会,苏布拉马尼亚姆是其中的重要一员。11月,该委员会提交报告建议印度以“不首先使用”和“仅报复针对印度的核攻击”两大原则,建立一支最小限度的威慑力量。由于拉吉夫·甘地总理在80年代中期并不打算建立印度的核武装,该报告没有产生多少政策效果。1999年,苏布拉马尼亚姆成为新成立的国家安全顾问理事会的重要成员,作为召集人拟定了印度的核原则草案。该草案的主要内容在2003年1月上升为印度政府的核战略理论。

### 4. 对外政策决策机制不断完善

一般认为,印度对外政策经历了从“小集团决策”到“集体决策”的演变过程,对外政策决策机制不断完善。

比较多的学者认为,独立初期,印度对外政策的决策中并没有出现所谓的“决策机制”,对外政策基本上都是尼赫鲁一人说了算。然而研究发现,这个观点有偏颇之处,至少在“中印边界危机”期间就是如此。在“中印边界危机”期间,涉华问题的对策商定主要在被称为“决策三棱镜”的总理尼赫鲁、国防部长梅农和情报局长穆立克三人决策核心小组之间进行的,具备“小集团决策”的特征。英迪拉·甘地任总理期间,被认为是强化了个人统治,集体决策机制自然没有形成。拉吉夫·甘地继任总理期间沿用印度“小集团决策”的传统,例如,在印度“出兵斯里兰卡”政策决策中,起决定性作用的就是总理拉吉夫·甘地、陆军参

<sup>30</sup> 《参考消息》,1999年6月1日。

<sup>31</sup> 《参考消息》,1999年6月15日。

<sup>32</sup> [印]S·辛格:《喋血孟加拉》(皓月等译),北京,军事译文出版社,1985年版,第99页。

<sup>33</sup> Nalini Kant Jha, *Domestic Imperatives in India's Foreign Policy*, p.156.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> [美]斯蒂芬·科亨:《大象和孔雀:解读印度大战略》,第182页。

谋长 K·桑达尔吉 (K. Sundarji) 将军、印度驻斯里兰卡的高级专员 J·N·迪克西特和调查分析局负责人等, 其中总理拉吉夫·甘地是关键性人物。“关于斯里兰卡事务, 在制定外交政策之初, 比起英迪拉·甘地甚至她的前任, 拉吉夫·甘地更多地咨询他的非官方服务机构、情报人员与军队领导人。”<sup>36</sup> 对此, 印度前外长贾斯万特·辛格评论道, “这令人感到非常迷惑, 因为上述这些决定意味着印度全面卷入整个事态, 而这样重大决策的制定却只是基于‘内部讨论’, 而且只是与一些‘私人顾问’进行讨论。”<sup>37</sup> 在签署《印斯和平协议》之前, 曾经有一些专家持反对意见, 但不被采纳。

20 世纪末, 印度认为, 缺乏正常的安全决策机制使得政府无法回应一系列重大问题, 为此, 1998 年 11 月 19 日, 印度成立了国家安全委员会, 主席由总理担任, 核心成员包括国防部长、外交部长、财政部长、内政部长和计划委员会副主席, 总理首席秘书为国家安全委员会顾问, 其余政府部长也应邀参加国家安全委员会会议。同时国家安全委员会成立了三套班子, 主持日常工作。一是秘书处, 其核心成员来自联合情报委员会, 其主要工作是处理日常的情报收集、分析等工作。二是战略决策小组, 其主要成员有内阁秘书、三军总参谋长、外秘、内政秘书、国防秘书、国防生产秘书、财政秘书、国家税收秘书、印度储备银行行长、印度情报局局长、研究分析处主任、原子能委员会秘书、空间开发委员会秘书以及联合情报委员会主席, 其主要任务是评议印度的国防战略。三是国家安全顾问委员会, 其主要成员是已退休和退役的政府和军队高级官员。另外还有各个领域的专家参与, 主要人员涉及外部安全、战略分析、外交事务、国防、武装部队、内部安全、科学技术、经济等各方面的著名专家学者。自此, 印度有关国家安全的重大问题与事件的决策完全摆脱了个人的意志及行为的影响和左右, 走上了调研、探讨、决策和全面整体长期规划的道路。印度“跨越核门槛”政策决策就是在国家安全委员会的决策之下进行的。

1999 年的“卡吉尔冲突”, 印度依靠内阁安全委员会这一决策机制, 被认为是能够有效解决危机的关键。“卡吉尔危机”期间, 内阁安全委员会开会时, 参加人员除了内阁安全委员会成员外, 还有来自总理办公室、内阁秘书处、国防部、调查分析局、国家情报局以及其他部局的文职官员。这一特色鲜明的决策机制, 回答了“巴基斯坦的‘入侵’发生在新德里非常困难的时期, 以印度人民党为首的政府刚刚在大选中落败, 正在担任‘看守政府’的角色。为何还能有效打败巴基斯坦?” 这一问题。

## (二) 常量分析

印度对外政策决策的行为主体常量包括“二元政治结构”与议会民主制度、中央行政内阁的地位和作用、对国家利益目标追求、实施战略政策思想以及军队被排除在决策体系之外, 这些基本点没有变化。独立 60 年来, 印度对外政策决策的行为主体中始终没有发生变化的因素是:

### 1. “二元政治结构”与议会民主制度

印度独立以来的“二元政治结构”与“议会民主制度”一直没有变化, 始终是支撑着印度国家对外政策决策的基本点。

印度政治文化深受印度宗教社会的影响, 印度教中的“超自然中心主义”传统使印度人对专制君主缺乏绝对服从和拥戴的文化思想基础。印度传统政治文化没有形成对统一国家权威的崇拜, 在历史上很早就形成了分裂性与多元性, 加上近代以来英帝国的殖民统治, 使得印度政治文化逐步呈现出明显的“二元性”。关于印度政治文化的“二元性”, 中国学者均有不少的论述, 在“二元性”这个根本问题上基本没有太大的争议。但是对于这种独特的二元政治文化的成因, 有不少方向各异的分析。比如“英国的殖民统治和印度悠久的历史传统文化, 使得在印度这块土地上形成了独特的二元政治文化。英国的殖民统治和英式教育政策

<sup>36</sup> J.N.Dixit, *Makers of India's Foreign Policy* (New Delhi: Harper Collins Publishers, 2004), p.198.

<sup>37</sup> [印]贾斯万特·辛格:《印度的防务》(胡仕胜等译), 第 237~238 页。

的结果，发展了一个强有力的中央政治权力和在印度传统社会阶层之上的新的国民政治精英。一个新的精英政治文化出现在受英语教育的中产阶级知识分子、高级官僚、军队、国家政治领导、工会领袖、各行业的企业精英中。但是传统的政治文化继续存在，相对不变，其中大量的地方的不识字的农民，以及被划为各种单一部族的社会单元。双重政治文化的存在，显然对希望通过直接手段获得大众支持的任何集团形成实际的障碍。只有少数受过良好教育的人才能意识到印度的政治问题，而且有能力理智地去思考它们。而那些可能对政治有兴趣的低阶层的人来说，他们所处的发展中社会的政治对他们并不透明，他们既不能对政治争议做出有意义的反应，也不能解决当前的问题。”<sup>38</sup>还有人认为，印度战略文化的二元特征来源于“考底利耶主义与阿育王思想传统之间明显的价值分野——现实主义取向和道德尺度的不同定位”。“而当代印度战略文化也基本沿袭了这一特色，即印度在战略思维、安全观念和战略倾向三大方面均呈现二元特征。”<sup>39</sup>

印度宪法确立印度国家政体为议会民主制，坚持政教分离的世俗主义建国原则，同时规定，印度在政治上实行三权分立和议会民主制。一直影响着印度对外政策决策的是印度的议会选举制度。在印度的历史中，通过竞选让本政党获得或稳固政权往往成为政党活动的头等大事，为了获取政权，有时候甚至将对外政策让位于国内政治，特别是针对地方势力和国内民众时。

## 2. 中央行政内阁的地位和作用

印度实行议会民主制度，中央行政内阁中总理是议会中多数党的领袖，同时又是部长会议的首脑，这种特殊的地位使其成为印度政治生活中的中心人物。印度独立以来的政治实践证明，总理不但领导着部长会议，而且领导着整个国家。印度 60 年的外交实践表明，总理在国家对外政策决策中起绝对性主导作用的性质从来没有变化过。从“中印边界战争”决策到“卡吉尔冲突”决策，都是如此。

## 3. 对国家利益目标追求没有变

印度国内各界对国家利益目标追求一直没有变化过。自从第一任总理尼赫鲁开始，追求“有声有色”大国地位的努力一直没有停止过。尼赫鲁曾说，印度的对外政策“不是我自己创造出来的。它产生于印度的环境，产生于印度的一贯思想，产生于印度的整体精神面貌，产生于自由斗争期间印度人民的心理，产生于当今的世界环境”。<sup>40</sup>在尼赫鲁“去世后的近 40 年的时间里，他的思想和政策仍然具有影响，部分地因为印度外交政策的环境在 20 年里没有大的变化”。<sup>41</sup>印度历届政府均将追求世界大国地位作为国家利益的根本目标，并认为实现核武化和争取成为联合国常任理事国是实现大国地位的重要标志。

## 4. 实施的战略政策思想没有变

印度对外使用权力、实施的战略政策思想来源于共和国的缔造者尼赫鲁，尽管经过几代领导人的调整和变更，但是其基本方面没有变化，概括起来主要有两个方面。

第一，印度的战略政策总是深受国内政治事件的影响。关于国内形势对国家对外政策的影响，英国学者克里斯托弗·希尔认为，对外政策制定者必须同时应对多种问题。他们既要应对国际政治体系中的国家，也要应对跨国行为体，……最实际的情况是，决策者必须接近自己的选民——共同体的‘内部’。……他们必须面对一个事实，就是‘国内’事件很容易影

<sup>38</sup>任佳：《印度工业化进程中产业结构的演变——印度发展模式初探》，北京，商务印书馆，2007 年版，第 228~229 页。

<sup>39</sup>宋德星：《现实主义取向与道德尺度——论印度战略文化的二元特征》，《南亚研究》，2008 年第 1 期，第 12 页。

<sup>40</sup> Jawaharlal Nehru, “Reply to the Debate in the Lok Sabha on 9 December 1958,” in A. Appadorai ed., *Select Documents on India's Foreign Policy and Relations, 1947-1972, Vol.1* (Delhi: Oxford University Press, 1982), p.52.

<sup>41</sup> Stephen Philip Cohen, *India: Emerging Power* (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2001), p.37.



响（对外）政策的结果。”<sup>42</sup>

在不同的历史时期，印度国内均面临着不少复杂的国内问题，这些问题或通过选举或通过政党斗争，对印度国家的对外政策产生深远的影响。如独立以来至 60 年代末期，印度国内面临的复杂问题包括：混合经济制度弊病逐渐暴露与经济政策的一系列失误造成恶果、国大党自身的腐败和党内斗争使国大党一党专政面临挑战、民族和语言问题引发社会危机等。在 70 年代初期印度国内存在以下一系列问题：国大党与反对党的斗争日渐白热化；经济临近崩溃边缘；军人地位上升，民主形象受损；政治危机和经济衰退引起社会动荡。80 年代印度国内最显著的问题是，各地叛乱不断，比较突出的有阿萨姆邦、旁遮普邦、查谟—克什米尔邦等地的叛乱，以及南部与斯里兰卡泰米尔组织的争斗，而且英迪拉·甘地对所有这些叛乱都处理失当。从 90 年代初期至今，印度国内面临的问题主要有：尼赫鲁家族势微引发国内党派斗争激烈；地方势力、印度教低种姓力量与印度教民族主义势力顺势而起；民族矛盾尖锐与教派冲突剧烈等。

在影响国家对外政策的国内诸要素中，尤以国内民族主义与民粹主义的影响为甚。希尔在论述这个问题时认为，印度人民党这个“好战的印度教政党是在人们对腐败和停滞的不满浪潮中突然崛起的，但它同样很快形成了特定的对外政策”，“结果在 1998 年采取重大行动，进行了核弹试验。这个行动随即导致巴基斯坦以牙还牙的核试验”，“人民党的民族主义使印度对外政策很快走上了新的危险道路，迫使其他政党为了维持政治生命而追随其后。”<sup>43</sup>“尼赫鲁对果阿的武力收复以及在喜马拉雅山地区与中国对抗，都含有应对国内压力的部分因素。同样，插手斯里兰卡事务并最终出兵干涉，在某种意义上说，也是由于国大党对泰米尔纳德邦存在野心才会产生的后果。”<sup>44</sup>

第二，外部势力在印度的战略考虑中占据重要位置。历史地看，国际局势是对国际关系与一国的对外政策产生影响的主要因素之一。独立以来，国际局势经历了从紧张到缓和的渐进变化过程，印度的对外政策也伴随这一进程在不断地发展和变化着。

印度独立以来至 60 年代末期，世界正处于美苏争霸的紧张氛围之中。美国凭借其在战争期间迅速膨胀起来的经济、军事实力，企图建立起对整个世界的控制权。“马歇尔计划”的推出和“北大西洋公约组织”的组建，让美国实现了对西欧的控制以及对东欧的遏制。同时，苏联凭借“经济互助委员会”与《华沙条约》也建立了与美国相抗衡的力量。这样一来，分别以美苏为代表的资本主义和社会主义两大阵营的冷战对峙局面初步形成。

面临严峻的国际形势，印度何去何从，直接影响着这个刚刚获得独立的国家的前途与命运。国力薄弱的印度为了避免卷入冷战漩涡，采取了“不结盟”政策，不与大国集团结盟，不参加任何世界军事组织和条约组织，奉行独立的外交政策。尼赫鲁总理在 1947 年的一次演讲中说，“我们并不想要反对任何人……我们主张依靠自己站起来，并愿同所有想和我们合作的人们携手合作。我们并不期望成为别人手中的玩物。”<sup>45</sup>

70 年代初至 80 年代末，国际体系两极格局的态势发生了微妙的变化，呈现出“苏攻美守”的态势。“在美国人看来，70 年代后期苏联的表现就是向外扩张势力和扩大影响。从安哥拉到非洲之角再到阿富汗，苏联人都表现出对那些国家或地区的冲突进行干涉——不管是直接动手还是借助古巴人之手——的欲望，行动规模之大前所未有的。”<sup>46</sup> 国际局势出现“压力下的缓和”。

基于国际形势的变化，在印度国内，表现为对尼赫鲁理想主义外交的反思。持批评态度

<sup>42</sup> [英]克里斯托弗·希尔：《变化中的对外政策政治》（唐小松、陈寒溪译），上海世纪出版集团、上海人民出版社，2007 年版，第 255 页。

<sup>43</sup> [英]克里斯托弗·希尔：《变化中的对外政策政治》，第 276~277 页。

<sup>44</sup> [美]斯蒂芬·科亨：《大象和孔雀——解读印度大战略》，第 164 页。

<sup>45</sup> A. Appadorai ed., *Select Documents on India's Foreign Policy and Relations, 1947-1972, Vol.1*, p.6.

<sup>46</sup> [英]理查德·克罗斯卡特：《50 年战争》（王振西等译），北京，新华出版社，2003 年版，第 365 页。

的人认为，印度在五六十年代奉行的不结盟政策是消极的，是以中立为防御武器。过去的观点——“因为有另外一方的保护，任何一方都不能进攻一个中立国家”——被证明（如对华战争的失败）是错误的。因此，需要以“积极不结盟”取代“消极不结盟”。于是，英迪拉·甘地政府重新界定了“不结盟”的含义，奉行以灵活依靠某一超级大国、大力扩充军备为特色的“积极不结盟”政策，以军事实力为后盾，推进地区强势政策的实施。<sup>47</sup> 这一政策的基本精神一直延续到冷战结束。

90年代初期至今，国际局势发生了戏剧性的变化——苏联解体，两极格局中一极自我崩溃，冷战格局以一种出人意料的方式结束了。“冷战的结局打破了几乎所有观察家的预料和所有原来以为冷战是一个稳定格局的人的观点。”<sup>48</sup>现在，虽然美国还是世界上最强大的国家，但是世界多极化已经呈现出不可扭转的趋势。在过去两极格局掩盖下的民族、宗教矛盾显露出来，地区冲突成为新的热点问题。综合国力的竞争成为世界各国竞争的主要内容。

面对国际形势的变化，印度认为，冷战结束后，包括战略、政治、经济、意识形态、文化等在内的整个世界环境都与以往不同了，印度必须调整与发展对外政策，以应对变化中的全球新现实。印度对外政策调整与发展的思路是：防止任何对印度统一与领土完整的威胁，通过在本地区建立持久稳定与和平的环境来确保地缘政治的安全，通过促进健康的对外经济环境来确保以经济发展为中心。目的是争取印度在世界上的“大国地位”。<sup>49</sup>

美国著名的南亚研究学者斯蒂芬·科亨认为，“外部势力仍然在印度的战略考虑中占据重要位置，尤其当印度觉得这些外部势力与那些讨厌的邻国有牵连的时候。在这一点上，美国、各个伊斯兰国家和中国均被单列出来。印度将这些国家视为巴基斯坦的支持者，正是因为他们的撑腰，伊斯兰堡才敢向印度叫板。此外，一些印度人断定，这种战略的唯一解释就是因为美国以及巴基斯坦的其他盟友确实想要挖印度的墙角，削弱印度。虽然卡吉尔冲突时期美国对印度的支持性反应在某种程度上缓和了这种情绪，但是，印度对美国仍然疑心重重，挥之不去。假如美国并非全面支持印度的话，印度仍将把美国势力视为一股压制性势力。”

50

## 5. 军队被排除在决策体系之外的思想没有变

印度现行国防体制的鲜明特点是文官治军、三级决策和三军分立。其中，文官治军是指印度宪法规定总统为武装力量最高统帅，总统通过内阁总理对全国武装部队实施领导。总统并不掌握实权，军事战略、国防政策的制定和武装部队的控制与指挥等重大权力实际上掌握在内阁手中。政府从权力结构、决策程序和军事预算等各方面对军队实施控制。军队负责军事行动的执行，战略决策由文官控制。印巴分治时，印度规定最高国防决策权由总理领导下的一个内阁委员会执行，该委员会在50年代名为“内阁国防委员会”，60年代称“内阁紧急委员会”，70年代称“内阁政治事务委员会”。印度内阁并没有专门负责处理国防事务的委员会，内阁政治事务委员会就是印度现行最高国防决策机构和最高行政决策机构，呈总统核准后通过国防部监督三军执行。委员会由总理任主席，成员有国防、外交、内政和财政等主要内阁部长，列席会议的有国防秘书和陆、海、空三军参谋长等；必要时，其他内阁部长也可参加内阁政治事务委员会会议。

军队被排除在决策体系之外的传统来源于印度的种姓制度、英国殖民统治和民族独立的结果。

第一，尽管印度历史上有《政事论》这样的著作，但是由于印度教文化里掌握军队的国王、武士阶层属于第二种姓刹帝利，国家中处于最高地位的是婆罗门，印度人历史上崇尚的

<sup>47</sup>陈继东：《当代印度对外关系研究》，成都，四川出版集团、巴蜀书社，2005年版，第46页。

<sup>48</sup>理查德·克罗卡特：《50年战争》（王振西等译），第530页。

<sup>49</sup>马嫒：《当代印度外交》，上海世纪出版集团、上海人民出版社，2007年版，第25页。

<sup>50</sup> [美]斯蒂芬·科亨：《大象和孔雀——解读印度大战略》，第164~166页。

是圣人而不是武士。因此，军人的作用从来没有受到重视，就是靠武力征服取得政权的莫卧儿帝国，也不把国家大权交予军队。<sup>51</sup>

第二，英国殖民统治时期，英印政府为了避免以印度人为主的军队干预政治，在军队建设上形成了一套较完善的防范体制，印度独立后把这一体制继承下来。这套体制强调了两点：其一，政治控制国家的军事决策权，强调军队是一种“非政治型组织”，要求军人确立“只执行命令，不过问政治”的思想。其二，陆、海、空三军平等独立，只接受由文官控制的国防部领导，军队指挥官与所辖部队定期进行调整和调动，从而使军界难以拉帮结派，形成势力范围。印度这套充满殖民军特色的国防体制，有效防止了军队干预政治，避免了军方发动政变、实行军管、控制政府等事件的发生，保证了军队指挥权牢牢掌握在文官手中。印度独立时，基本上全盘继承了英国殖民统治者的军队管理体制。

第三，在争取独立的斗争中，印度人民受甘地非暴力思想的影响，对英印殖民军队有一种反感的情绪，国大党在领导印度人民进行独立的斗争中，“从未试图吸收军官团参加”。即使是参加了独立斗争的军官，国大党的政治领导人也“很有远见地做到未让他们中的任何人呆在武装部队中。”<sup>52</sup>

## 二、印度对外政策的“双螺旋”决策模式

研究发现，印度对外政策是由两股重要的政治力量所决定的，即中央行政内阁（主要包括总理、外交部长、政治事务委员会、情报部门与国防机构）和社会政治力量（主要由民众、国会与在野党、媒体、思想库与学者组成）。独立60年来，印度对外政策的决策模式就是“双螺旋”决策模式。简单地说，该模式表明：印度在制定对外政策时，国内政治力量对国际环境的认知是最重要的影响因素之一；“二元政治结构”所形成的中央行政内阁和社会政治力量是印度国家对外政策决策的主要行为体。基于对国家利益目标的共同追求，这两股政治力量在印度国家对外政策的决策过程中常常实践了由分歧与相互制约走向认同与相互支持的“螺旋上升”决策模式。印度国家对外政策决策的“双螺旋”决策模式（见图1）的运作规律如下。

### （一）决策起点：国际局势与国内形势的前提条件

在印度，制定对外政策时国内政治力量对国际环境的认知是最重要的影响因素之一。国际问题专家尤塔·韦尔德茨（Jutta Weldes）认为：“为了进行决策，决策者们必须认识和理解他们所处的环境、对外政策的性质或国家安全的目标。”<sup>53</sup>

图1 印度对外政策的“双螺旋”决策模式

印度人被认为是“最有世界眼光”的人群之一。历史上，根深蒂固的“曼荼罗”地缘政治思想就是基于对国家外围政治力量博弈权衡的计算结果，加上英国殖民统治所带来的“缓冲地带”国土防御思想更加坚定了印度人关注世界的眼光。由印度著名私立大学曼尼帕尔高级教育学院地缘政治系主任纳拉帕特教授所倡导的“亚洲版北约”计划，<sup>54</sup>从另一个侧面说

<sup>51</sup> [印]贾斯万特·辛格：《印度的防务》，第17页。

<sup>52</sup> [印]《印度完全没有军事政变的危险》，《三军学会杂志》，1989年10~12月号。转引自陈平生：《印度军事思想研究》，北京，军事科学出版社，1992年版，第164页。

<sup>53</sup> [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》（閻学通、陈寒溪等译），北京，世界知识出版社，1987年版，第596页。

<sup>54</sup> 这个计划由纳拉帕特于2003年5月提出，目的是“建立一个由亚太地区民主国家组成的联盟以对付在台湾的恐怖主义行为和组织；第二个考虑是如何确保亚洲不发生战争，我希望民主能够成为防止战争的因素。”

“‘亚洲版北约’的全称是NAATO，意思就是‘北美—亚洲公约组织’，它将具有类似北约那样的组织结构，所有成员都平等。根据协商，我们确定将把一切专制国家或宗教国家排除在外，显然，中国和巴基斯坦不可能被接纳。下面三类是可以成为潜在成员的地区：第一类指印度和美国，它们将在‘亚洲版北约’中起核心作用，而日本和澳大利亚只能起二流作用；第二类是包括菲律宾、韩国等在内的一些民主国家；

明了印度人关注国际局势思想的一脉相承。其中比较典型的明证，就是在外交实践上，印度人常常以一些国家对巴基斯坦的态度来决定印度对这些国家的亲疏关系。

议会民主制度对印度政治生态的影响是根本性和基础性的。国内形势常常会通过选票影响政治（当然也包括对外政策）。印度政治家常常利用民众的民族主义情绪，制定投其所好的对外政策来赢得选票、获取政权。这样一来，国家对外政策常常成为国内政治斗争的工具。1999年的“卡吉尔冲突”就是很好的证明，印度人民党“顺应”民意使用军事力量对巴基斯坦游击队进行打击，战后印度民众用选票来“回报”印度人民党。一来一回的好处无疑会鼓励各类政党如法炮制。1999年，香港《远东经济评论》驻新德里记者杜力记述了这种有趣的情形：“在克什米尔问题上与巴基斯坦发生的最新冲突触及了普通印度人的生活。虽然战争可能结束了，但是悲泣的寡妇和向阵亡者敬礼的表情严肃的军官，这些形象促成了一场民族主义高潮，它在未来几个月里将影响印度的政治和政策。卡吉尔之战的遗产很可能包括防务开支的增加和印巴之间紧张关系的继续，以及以印度人民党为首的联盟在定于9月初举行的选举中可能获得的连任。……迄今，瓦杰帕伊总理的政府一直成功地包装了这场冲突，使之看起来是一场军事和外交胜利。……现在，由于印度人民党及其盟友希望借助于一场民族主义浪潮，所以左右选举活动方向的将是对巴基斯坦作战的胜利，而不是合作。卡吉尔效应很可能将在投票箱里产生作用。”<sup>55</sup>

国内政治塑造了对外政策决策的过程。“现在没有人相信对外政策不受国内事件的影响。把国家比喻成台球的观点已经被抛弃了，同时被抛弃的还有另外一个观点，就是认为对外政策类似国际象棋，其本质是战略问题。”<sup>56</sup>

“国内社会也对对外政策制定者产生制约，使他们在国际关系中代表本国作出策略选择的自由总是受到相当大的限制。”<sup>57</sup>印度的情况就是如此。印度的议会民主制度来源于英国殖民统治时期，深受英国民主政治思想的影响，在实践上政治过程与英国也非常相似，总理在行使国家权力时，同样受到国内政治力量的制约。“在议会民主制度下的英国，首相一人独揽大权，被认为是一个强有力的领袖，因为他很少遭到强有力的公开反对。其实这是表象，是具有欺骗性的。权力的融合诱使首相将对本党团结的关注置于对公众利益的关心之上。为了使本党在选民眼中表现得富有责任感，却使得政府对国家的需要反应迟钝，效率低下的事情一再重复；为了保持自己为本党所接受与支持，首相不得不大幅削弱自身的行动自由。首相在系统的约束下缓慢前进，任凭形势自行发展，直到近乎不得已才作出决定，以此来减弱关于做何决定的争吵。”<sup>58</sup>

## （二）决策过程：“双螺旋”决策模型的运作规律

由“二元政治结构”形成的中央行政内阁和社会政治力量是印度政治过程的主体，是印度国家对外政策决策的主要行为体。在国家对外政策决策中形成了很典型的“双螺旋”决策模型。其运作原理如下。

第一，对国家利益目标的共同追求是“两股政治力量”的共同目标。中央行政内阁和社会政治力量这两股力量为代表的印度国内各政治力量对国家利益目标的追求——主宰南亚大陆，充当印度洋霸主；追求世界一流大国地位；为经济发展创造有利的国际环境——独立以来只有强化而没有弱化。实现国家战略目标是印度国家对外政策各决策行为体所共同恪守

---

第三类是一些支持西方且具有改革意识的阿拉伯国家。因此，拟议中的‘亚洲版北约’的潜在成员有：印度、美国、加拿大、科威特、巴林、阿曼、卡塔尔、新加坡、澳大利亚、韩国和日本。印尼和越南在政治和其他条件满足之后，也可以在适当时间加入进来。”参见唐璐：《“亚洲版北约”之父纵论“亚洲版北约”》，载《国际先驱导报》，2003年9月15日。

<sup>55</sup> 杜力：《在战争结束之后——一股民族主义浪潮将在9月份的选举中为执政联盟助一臂之力》，《远东经济评论》（香港，中文版），1999年8月5日。

<sup>56</sup> [英]克里斯托弗·希尔：《变化中的对外政策政治》，第256页。

<sup>57</sup> [英]克里斯托弗·希尔：《变化中的对外政策政治》，第258页。

<sup>58</sup> [美]肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》（信强译），上海人民出版社，2003年版，第110~115页。

的。

第二，客观性和特定性的决策条件让“两股政治力量”对国家利益目标的追求的起点一致，“二元政治结构”又让它们从一开始就来自不同方向。由于国际形势和国内问题的客观性，中央行政内阁和社会政治力量对决策环境的认知具备相同的物质基础。决策条件的特定性同样让两股政治力量在同一起点开始对国家利益目标的不懈追求。但是由于印度历史形成的“二元政治结构”，让这两股政治力量从一开始就置身于不同的界别、来自不同的方向。

第三，历史地看，“两股政治力量”在国家对外政策的决策过程中常常走了一条由“分歧与相互制约”走向“认同与相互支持”的“螺旋上升”决策道路。这段“螺旋上升”决策道路可以分为两个阶段。第一阶段：分歧与相互制约阶段。既然印度的“两股政治力量”在“二元政治结构”中属于不同的政治结构，加上印度政府对外政策决策过程一直以来的神秘性和保密性（作为“最大民主国家”的印度政府目前在外交决策中的神秘性和保密性并不亚于所谓“专制国家”政府），它们在国家利益实现手段的理解、国际环境的认知等方面自然存在很大的差距。这些差距常常让中央行政内阁和社会政治力量出现意见分歧甚至对峙。这种分歧或对立可能表现在对外政策的内容上的严重分歧（如是否进行核试验问题），有时候却仅仅表现在对外政策的实现手段上的不一致（如是否立即承认孟加拉国政府、何时开始军事干预巴基斯坦内部事务）。另外，这两股力量对意见的表达的手段和渠道非常不一致——中央行政内阁可以借助国家机器充分表达，而社会政治力量比较多地采用媒体发布、群众集会、游行示威和发行公开出版物等方法。由此，它们常常在国家对外政策形成过程中的开始阶段形成相互对立和相互制约的局面。第二阶段：认同与相互支持阶段。鉴于印度国内“两股政治力量”对国家利益目标的一致追求，在这个阶段，一方面，由于“两股政治力量”中的中央行政内阁一般是这个国家的精英阶层，他们接受过良好的教育，掌握先进的科学技术和理念，而且他们能够掌握强大的国家机器。因此，他们能够说服社会政治力量，引导对方纳入己方设定的议题范围，或者利用对方给对外政策的对象（如国际社会、对象国等）施加压力，增加自己讨价还价的砝码（如“中印边界冲突”期间尼赫鲁利用媒体对中国的施压），以达到实现自己所追求的国家利益目标的目的，最终让社会政治力量认同与支持政府的决策。另一方面，“两股政治力量”中的社会政治力量，尽管它们结构复杂、素质不一，早期一般处于被动状态，但是随着时间的推移，加上历次政治斗争的历练，印度社会政治力量中的一部分逐步成长起来，形成了对政府越来越大的制约和牵制。如日益强大的议会在野党、日趋成熟的新闻媒体、羽毛渐丰的民间思想库、目光弥高的地方势力等，它们能够逐步形成强大的民意，特别是利用了民主选举制度提供的条件，制约、牵制甚至左右了政府的对外政策，也形成了“两股政治力量”最终合二为一之势，实现了两股力量的认同与相互支持。

总体来说，在整个决策过程中，中央行政内阁始终是主导性因素，而社会政治力量一般处于被动地位。这两股政治力量互相制约、互相支持、互相借重，它们“螺旋上升”，最终促成印度国家的对外政策。

### （三）决策结果：印度的对外政策

尽管印度的对外政策的决策过程常常会经过各种力量博弈、斗争与相互较量的过程，但是一旦国家的对外政策形成之后，往往能够代表这个国家在特定历史时期对外部世界的反应和共识。

总体上看，独立以来，印度对外政策的决策经历了一个从幼稚到成熟的历史演变过程：独立初期至60年代末期，由于国家独立时间短、外交经验不足、决策机制不健全，对外政策的决策严重受到依赖政治领导人个人能力等因素制约，印度这个时期对外政策的决策有浓重的理想主义成分。尽管在倡导“不结盟运动”、带头促进亚非团结、与中国共同提倡“和

平共处五项原则”、维护世界和平等方面取得了不少成绩，但由于与周边主要国家（特别是与中国和巴基斯坦）关系处理不当，国家对外交往出现了一些挫折和失败。70年代初期至80年代末期，印度对外政策思想表现为对尼赫鲁理想主义外交的反思，印度力图走出60年代初期外交失败的阴影，推行了现实主义外交政策，与苏联建立准结盟关系。在外交实践上有讲究艺术的一面并取得了一些成就，但由于没有完全摆脱早期尼赫鲁主义的影响，加上政治领导人“好用武力”的倾向（如“解放”孟加拉、吞并锡金、出兵马尔代夫和斯里兰卡、封锁尼泊尔等），使得这个阶段的对外政策备受争议。90年代初期至今，轮流上台的执政党逐步走向成熟，外交决策机制也日渐健全。这时，印度国内经济改革也成就显著，国家综合实力明显增强，国际形象大大提高，民族自信心不断增强，印度对外政策决策逐步走向稳健，走上了全方位务实外交的道路。

### 三、对印度“双螺旋”决策模式的评价

#### （一）印度“双螺旋”决策模式对印度国家的积极作用

“双螺旋”决策模式作为印度国家对外政策的主要决策模式，独立60年来发挥了相当积极的作用，择其要点简述如下。

1. “双螺旋”决策模式中，“两股政治力量”相互支持与相互借重，有利于国家战略目标的实现

“两股政治力量”在对外政策决策过程中，常常表现为相互支持与相互借重的特点，这非常有利于国家战略目标的实现。印度中央行政内阁的决策者们常常利用社会政治力量的意见来实现国家的利益目标。如在独立初期，决定继续留在英联邦之内、反对战争、维护世界和平、支持反殖民统治、支持亚非独立运动、拒绝美英军事联盟而坚持不结盟并同双方都保持友好合作关系等，印度国家领导人常常认为这是印度的国情使然。与此同时，以国内实际情况的名义，尼赫鲁在国内推行苏式计划经济体制同本国实际相结合的混合经济，从苏联和东欧国家获取西方拒绝的经济技术援助；同时从西方获取援助并最终以苏援助迫使西方向印度做出让步。这一切居然得到国际社会的理解。印度国家领导人深明民众舆论利用之道，“（政府）决策者们倾向于相信，国内的公众舆论支持可以增大外交政策者在海外获得成功的机会”，“民主国家中的大多数决策者还相信，在决定采取任何政策的时候，公众舆论是一个应该考虑的合法性因素”。<sup>59</sup>

#### 2. “双螺旋”决策模式中的共识民主，有利于国际环境的改善与国家形象的塑造

印度对外政策决策过程的“双螺旋”决策模式的核心和实质就是共识民主。“共识民主不仅能代表少数群体和少数利益，还能更准确地表达每个人的意愿，而且更具包容性，能够代表更多人、更广泛的利益。”<sup>60</sup>在以西方国家为主导的国际政治意识形态里面，共识民主是宽容的、温和的，意味着政治平等。“一人一票”的选举制度被认为是政治平等的象征，是民主的体现。“民主和平论”给印度这个“世界最大的民主国家”赢得了好的名声。独立60年来，印度不但在两极争霸的世界里左右逢源，而且在冷战后仍然赢得国际社会的尊重。我们奇怪地发现，面对与中国的发展速度基本上一样迅速的印度，世界却从来没有发出“印度威胁”的惊呼。这无疑是印度属于“民主国家”的功劳。

#### 3. 印度日趋成熟的“双螺旋”决策模式为印度国家从容应对世界变化提供保障

印度对外政策决策中的“双螺旋”决策模式实际上走过了一个从草创到逐步成型的过程。特别是自20世纪90年代末期以来，在国家对外政策决策中集体决策机制（如国家安全委员会的诞生）代替了自尼赫鲁政府至拉吉夫·甘地政府一直沿用的“小集团决策”机制之后，“双螺旋”决策模式更加成熟与稳定。日趋成熟的“双螺旋”决策模式为印度从容应对

<sup>59</sup> [美]约翰·罗克尔：《世界舞台上的国际政治》（宋伟等译），北京大学出版社，2005年版，第125～127页。

<sup>60</sup> [美]阿伦·利普哈特：《民主的模式：36个国家的政府形式和政府绩效》（陈崎译），北京大学出版社，2006年版，第203页。

世界变化提供了制度上的保障。印度从容应对了 1998 年核试验以后国际社会的压力与制裁以及处于看守内阁状态的瓦杰帕伊政府成功解决了“卡吉尔危机”就是很好的注脚。

## （二）印度“双螺旋”决策模式对国家的消极作用

辩证地说，对印度国家而言，“双螺旋”决策模式还不是一个完美的模式，其缺点和弊端对国家产生了负面作用。

第一，“双螺旋”决策模式限制了政策的可选择范围，减少了被选政策成功的几率。在印度，中央行政内阁和社会政治力量形成的“双螺旋”决策模式，实际上是一种群体决策模式。这种模式在实施过程中双方往往要寻找群体内的“共识”，这种“共识”有时往往会在国家内部形成压力。“共识可能是一次思想的真正交锋，但也可能是因为领导者和群体忽略或压制持异议者、不和谐的信息和政策选择，或者因为下属不敢提交不和谐的意见和信息。”<sup>61</sup>为了政策被群体内部所接受，决策者常常会采取最不会招人反对的、而不是最适宜的对外政策。基于上述考虑而选择出来的对外政策，能确保政策的成功吗？能确保国家利益的实现吗？因此，群体决策模式常常会限制政策的可选择范围，也减少了被选政策获得成功的几率。

第二，“双螺旋”决策模式使政府决策效率低下，不利于国家应对国际突发事件。在“双螺旋”决策模式中，印度国内的“两股政治力量”相互制约、相互对峙的格局导致国家的对外政策的出台常常要经过漫长的沟通与论证过程，耗费的时间常常也较多。这无疑会导致政府决策效率低下，在面对国际突发事件时常处于被动的状况。

第三，“两股政治力量”中的社会政治力量构成复杂、素质参差不齐，使国家对外政策有不稳定的危险。由于受教育程度的差别和政府对国家对外政策开放程度的影响，印度国内“两股政治力量”中的社会政治力量对国家利益的认知和对国际事件的反应不是一致的和齐整的。“准确地说，公众舆论既包含对外交政策兴趣盎然部分，也包括漠不关心部分，具体要依形势和问题而定。”<sup>62</sup>这股构成复杂、素质参差不齐的社会政治力量在介入国家对外政策制定的过程时，势必会造成国家对外政策的不稳定。“在对外政策问题上，舆论会以意外的力量爆发并产生意外的影响”，“在决策过程中，公众通常是追随者而不是领导者。无知加冷漠使公众往往处于被动状态，可以被政治上活跃的政府机构和非政府组织忽视、分化和利用。在本性上，公众不一定信任领导人，而是对变化的可能性采取宿命的态度。”<sup>63</sup>“对于公众舆论，需要加以考虑的另一个重要方面是其质量。一些分析家不把公众列入考虑的范围，认为他们对外交政策漠不关心、愚昧无知。他们认为，如果决策者过于关注反复无常、心血来潮的公众舆论，会带来外交政策不稳定的危险。”<sup>64</sup>

第四，“两股政治力量”的分歧，常常导致国内社会的分裂和政治资源的浪费。在印度的对外政策决策过程中，中央行政内阁和社会政治力量在政策的起点上常常会产生分歧，这种分歧是民主国家的必然。在民主制国家中，“政府、商业和其他领域的领导人的舆论经常与组成普通大众的平民舆论不同，导致了领导人—平民的舆论分歧”。<sup>65</sup>问题是这些分歧常常会国内社会的分裂，进而导致政治资源的内耗与浪费。

印度对外政策决策的“双螺旋”模式产生于印度独特的文化传统，折射出印度被奴役、被侵略的历史记忆，是经过长期的实践而形成的固定的决策模式，具有深深的印度烙印。在今后很长的时期内，这个模式还将继续存在并不断完善，为印度的发展做出贡献。

<sup>61</sup> [美]约翰·罗克尔：《世界舞台上的国际政治》，第 144～145 页。

<sup>62</sup> [美]约翰·罗克尔：《世界舞台上的国际政治》，第 128～129 页。

<sup>63</sup> [英]克里斯托弗·希尔：《变化中的对外政策政治》，第 304 页。

<sup>64</sup> [美]约翰·罗克尔：《世界舞台上的国际政治》，第 128～129 页。

<sup>65</sup> [美]约翰·罗克尔：《世界舞台上的国际政治》，第 103 页。