

## 南亞區域合作會議初探

沈鈞傳

南亞七國於八月初在印度首都新德里舉行區域合作會議，會後簽署了一項聯合宣言，其內容包括區域合作的目标、宗旨、機構和經費等。這項聯合宣言象徵著南亞地區各國向團結合作之途邁進了一大步。這個區域合作組織的成員包括：孟加拉、布丹、印度、馬爾地夫、尼泊爾、巴基斯坦和斯里蘭卡，蘇聯一手扶植的阿富汗政權以及戰亂頻仍的伊朗均被摒棄在外。南亞區域合作的構想，早期頗有仿效歐洲經濟共同體 (European Economic Community) 的合作方式，晚近則主張採用東南亞國家協會的模式，其目的在加強南亞地區的經濟開發，促進社會繁榮、擴大文化交流、改善交通運輸和電信設施、強化農業和工業合作、增加貿易數額、提高人民生活水平等等；可是南亞七國彼此之間，無論幅員、人口、國力、資源等各方面無不相差懸殊；尤其主要國家之間不僅政治制度、宗教信仰和對外政策不相一致，而且彼此之間的關係也存有諸多矛盾和歧見。因此，南亞七國要想實現真正的區域合作，尚有賴於建立互信、互賴和互諒的共識。

### 南亞區域合作的歷史背景

當一九六八年八月捷克事件以及一九六九年中蘇共發生珍寶島事件後，中蘇共之間的緊張局勢升高，蘇聯不僅在中蘇邊境佈下百萬重兵，而且還暗示可能對中共發動核子攻擊，使中共的安全受到前所未有的威脅。蘇聯爲了進一步孤立中共，在亞洲開始圍堵中共的政策，最明顯的步驟之一就是「一九六九年六月布里茲涅夫創導「亞洲集體安全體系」。在這一被中共認爲是「反中

共軍事聯盟」的構想提出以前，柯錫金在一九六九年初曾提出一種構想，希望蘇聯和印度、巴基斯坦、阿富汗、伊朗等五國建立一個區域性的合作計劃，此即所謂「柯錫金計劃」(Kosygin Plan)<sup>①</sup>，同時也是南亞地區首次提出區域合作的構想。「柯錫金計劃」被南亞主要國家認為表面上是個經濟合作組織，實際上充滿著霸權主義的色彩。因此，身為不結盟國家領導國之印度不便于以支持，巴基斯坦則因為與中共具有傳統的友誼而加以拒絕。

到了一九七四年伊朗國王巴勒維訪問印度時，曾提出南亞地區成立類似歐洲經濟共同體的構想，試圖把伊朗、巴基斯坦、孟加拉、印度、尼泊爾、斯里蘭卡，甚至於阿富汗等國結合成一個經濟體系。巴勒維的構想相當受到印度的重視，可是巴基斯坦前總統布托却不表熱衷<sup>②</sup>。一九八〇年三月，孟加拉第二任總統齊亞·拉曼(Zaur Rahman)看到東協五國經濟合作的成就，乃正式提出召開「南亞區域合作會議」的建議，其成員應包括：印度、斯里蘭卡、布丹、巴基斯坦和孟加拉六國，後來又加上印度洋島國馬爾地夫，至於阿富汗因俄軍入侵，伊朗則局勢動盪而均未納入。拉曼總統在一九八〇年初提出此一構想，其主要原因為：

(一)甘地夫人於一九八〇年初東山再起後，其對外關係的主要方針為睦鄰政策，它不僅和巴基斯坦、孟加拉和尼泊爾擴大了經濟、貿易和技術方面的合作，且進而和東協國家，甚至與共黨越南也加強聯繫。齊亞·拉曼總統認為南亞諸國不應捨近取遠，先應該建立區域性的合作組織。

(二)印度為南亞的第一大國，擁有先進的科學和技術，工業潛力極為雄厚，南亞諸國希望藉印度的成就，來加強貿易、分享技術、交換人才、相互投資，唯有如此，才可以減少重覆投資和惡性競爭。

(三)東協五國所帶來的衝擊。東協五國在領土、資源、人口及軍力方面也有很大的差距，其所以能由經濟合作而擴及今天在政治上的逐漸步調一致，除了阿富汗和柬埔寨事件的影響外，主要得力於大國印尼採取溫和政策使然。齊亞·拉曼總統希望印度在南亞區域合作組織中，扮演印尼在東協的角色。

(四)除了經濟因素外，蘇聯入侵阿富汗，使南亞各國的安全受到威脅。因此，齊亞·拉曼總統當年提出南亞區域合作概念時，可能還想依賴集體力量來確保區域的安全。可是印度對於蘇聯入侵阿富汗立場曖昧，更使各國希望以集體的力量，敦促印度採取果斷而明確的態度。

(五)印度為南亞的大國，素有稱霸次大陸的野心，其鄰國時時都深感不安，印巴之間有喀什米爾問題、印孟之間有恒河分享水源以及孟加拉灣小島主權歸屬問題、印度與斯里蘭卡之間有他米爾種族問題，其他還有收容叛亂份子、走私販毒問題、少數民族移民問題等都急待解決。南亞各國一致希望透過區域合作，促使印度宣佈不干涉他國內政的保證。

註① Robert C. Horn, *Soviet-Indian Relations, Issues and Influence*, Praeger Publishers, New York, 1982, p. 30.

註② *The Hindustan Times*, New Delhi, October 25, 1980.

齊亞·拉曼正式提出南亞區域合作構想後，印度表示支持與歡迎，其他表示興趣濃厚的國家還包括尼泊爾、布丹、斯里蘭卡和馬爾地夫，至於巴基斯坦原則上表示贊同，但是一直未採取比較肯定的立場。不過，就整個南亞地區來看，這種反應令人感到相當鼓舞。一九八〇年六月，孟加拉外交部長哈克 (Shamsul Huq) 訪問維也納時，曾樂觀地表示：「我們確信，南亞區域合作有助於各國間建立互信、諒解與合作，對於經濟開發、區域和平與穩定極為重要。我很高興地宣佈，本地區大部份國家都已作出了建設性的反應<sup>③</sup>。」

## 南亞區域合作的發展過程

南亞區域合作會議的成敗，最重要的當然要看印度與巴基斯坦的態度而定，其次才是孟加拉和斯里蘭卡，其他三個小國對於南亞的經濟和政治起不了什麼作用。所以，四個主要國家間的一些雙邊性政治障礙必須一一加以克服。一九八〇年五月，不結盟運動碩果僅存的發起人狄托去世後，印度總理甘地夫人野心勃勃，一心想有意領導不結盟運動。因此，對外展開一系列的多邊外交，試圖改變世人對印度的親蘇形象，其訪問的對象遍及歐洲經濟共同體各國、東協各國以及阿拉伯國家。對於南亞地區的鄰國則展開睦鄰外交，簽訂了若干經濟和技術協定；尤其重要的是甘地夫人於四月中旬在南非會晤了巴基斯坦總統齊亞·哈克將軍，就阿富汗危機及南亞局勢交換意見，該次南亞兩個大國領導人的會晤，有助於整個南亞局勢的緩和。孟加拉總統齊亞·拉曼也展開穿梭外交，分別於一九八〇年元月出席聯合國國際開發組織 (UN International Development Organization) 年會，八月訪問美國，會晤卡特總統，九月出席在新德里召開之大英國協區域性高峯會議，十月孟加拉與印度簽訂三年貿易協定。同時孟加拉總統還派出特使分別訪問南亞各國元首，積極籌備舉行首次南亞區域合作會議。若干阻礙區域合作的雙邊糾紛，各國也都承諾不在區域合作會議上討論，最後孟加拉外長哈克在聯合國總部獲得巴基斯坦外長沙希 (Agha Shahi) 的支持以及斯里蘭卡總統賈亞瓦汀 (J.R. Jayawardene) 的同意，於一九八一年元月在可倫坡召開首次會議，不過，由於新德里將於該年二月召開不結盟國家外長會議，有關國家商議後，決定將南亞區域合作會議延後於四月間召開<sup>④</sup>。

孟加拉總統齊亞·拉曼心目中的南亞區域合作，旨在採取東協的模式，建立一種由經濟聯繫而擴及政治上的合作關係。可是東協的成功主要在面臨共同的敵人越南共黨政權的擴張，對於越南出兵柬埔寨的態度，採取了一致的立場。而南亞七國却缺乏這種一致性，印度對於蘇聯出兵阿富汗就持有保留的立場，所以南亞區域合作會議，在基本上就無法順利地展開。一九八一年四月

註③ Asia 1981 Yearbook, p. 107.

註④ Far Eastern Economic Review, Hongkong, March 20, 1981.

廿一日，南亞七國的外交秘書（相當於我國政務次長）齊集可倫坡，舉行了為期三天的會議，以便為南亞各國高峯會議作鋪路的工作。第一次南亞七國外交秘書集會期間，斯里蘭卡外交部長哈米德（C. A. S. Hameed）在開幕詞中表示：「南亞區域合作旨在擴展區域貿易；在國際社會中，強化本地區的談判能力；共同利用有限的資源來改善人民生活品質。」他呼籲南亞地區各國應消除歧見，和平解決彼此糾紛，以免受外力的干涉<sup>⑤</sup>。可是出席會議的七國代表，對於合作的方式以及對國際局勢的看法並不一致，尤其是本區內各國的資源、疆界、以及政治問題的爭執，不是短期內能夠克服的。會議期間，巴基斯坦代表畢拉查（Riaz Piracha）警告其他南亞國家不要受到誘惑而對區域合作採取急躁的步驟<sup>⑥</sup>。南亞七國外交秘書會議雖然對於重大政治性的問題沒有獲得任何重大的成就，但是對於技術性的合作却完成了初步的分工，以便先行研究區域合作的潛力及可能合作的範圍。會議決定的分工共分五個小組：

- (一) 孟加拉主持農業研究；
- (二) 斯里蘭卡主持農村發展的研究；
- (三) 巴基斯坦從事電信研究；
- (四) 印度進行氣象方面的研究；
- (五) 尼泊爾則主持衛生和人口活動的研究。

這次會議還決定，前述五項研究必須在六個月內向下屆在尼泊爾首都加德滿都召開的會議提出具體的建議。會後的聯合公報表示，南亞各國代表首次聚會一堂，是南亞歷史上的首創之舉，各國代表一致同意，區域合作使各國互蒙其利，但是合作的本身需要長期的準備和相互的瞭解，是一種逐步而緩慢的過程。聯合公報還特別指出，重大的決議各國應採全體一致性的意見而不是雙邊性的決定。聯合公報也指出了今後合作的方向為：區域性的合作不必完全取代雙邊合作，這兩種方式的合作必須相輔相成，才能發揮其應有的功能<sup>⑦</sup>。從談判過程及聯合公報中，我們可以看出，南亞七國的區域合作阻礙重重，孟加拉所草擬的各項提案，大部份國家都採保留的態度。

## 南亞七國區域合作組織成立

一九八三年八月初，南亞七國外交部長在新德里召開首次會議，正式宣告成立區域合作組織。在此以前曾先後舉行了五次外交秘書級的會議，逐步增加瞭解，擴大合作的範圍。這五次會議分別為：

⑤ *The Hindustan Times, New Delhi, April 23, 1981.*

⑥ 新加坡（南洋商報），一九八一年四月廿三日。

⑦ *The Hindustan Times, New Delhi, April 24, 1981.*

- (一) 一九八一年四月在斯里蘭卡首都可倫坡召開；
- (二) 一九八一年十一月在尼泊爾首都加德滿都召開；
- (三) 一九八二年八月在巴基斯坦首都伊斯蘭瑪巴德召開；
- (四) 一九八三年三月在孟加拉首都達卡召開；
- (五) 一九八三年七月的印度首都新德里會議。

南亞七國的區域合作之所以在最近有所突破，主要應歸功於印度分別和巴基斯坦及孟加拉雙邊關係的改善。巴基斯坦鑑於阿富汗危機的升高，俄軍毫無撤出的跡象，因此一方面爭取以美國為首的西方國家的軍事援助，另一方面力謀與印度關係正常化。當巴基斯坦獲得美國承諾提供精密的 F-16 戰機以及各種保證後，齊亞·哈克將軍正式訪問新德里，向甘地夫人表達和解的誠意，印巴雙方對於簽訂一項互不侵犯條約的建議和談判也有了比較具體的結果，美國軍援巴基斯坦也似乎逐漸取得印度的諒解。在印巴關係和解過程獲得進展之後，巴基斯坦開始逐漸改變對南亞區域合作的態度。齊亞·哈克總統於一九八二年十月訪問東南亞各國時，在曼谷表示：他希望印巴關係獲得突破而使類似東南亞國協的南亞合作組織能順利成立，並希望將來這兩個區域組織建立一種合作的伙伴關係<sup>⑧</sup>。印度和孟加拉有關恒河分享水資源的新協定也在一九八二年十月七日簽字。南亞三大主要國家之間的重要爭論問題對南亞區域合作的阻礙已顯然減少，因此成立這一組織也就順理成章了。

一九八三年七月底在新德里召開的第五次七國外交秘書級的會議，其實就是一次外長會議的籌備會，負責起草外長會議的有關文件和宣言，而且各國還分攤了各項經費的數額<sup>⑨</sup>。籌備會於七月卅一日結束後，八月一日正式召開南亞七國外長會議。印度總理甘地夫人在開幕詞中，首次正式向南亞各國保證，印度不干涉他國內政。甘地夫人說：「印度幅員廣大，但是也意味著困難和問題相對的也特別多，我們無意為自己添加麻煩。我們的政策是不干涉他國的內政事務。」對於南亞合作的理想，甘地夫人認為：「區域性的合作不在針對任何一國，也不含任何意識形態和軍事的考慮。我們之間的合作也不妨礙個別國家的自由意志，整個目標在於發展各國的經濟力量。」對於雙邊問題，她特別指出：「外長會議應避免討論雙邊性的歧見，着眼點要放在團結一致，互相幫助，來追求共同嚮往的和平與繁榮」<sup>⑩</sup>。

南亞七國外長會議結束後，一致決議每年召開外長會議一次，同時決定在明（一九八四）年會期中討論高峯會議的確切日期。會後發表的聯合宣言中包括下列要點：

註⑧ 「印巴關係與南亞組織」，新加坡〔南洋商報〕，一九八二年十二月五日。

註⑨ *The Hindustan Times*, New Delhi, July 29, 1983.

註⑩ *The Hindustan Times*, New Delhi, August 2, 1983.

#### (一) 區域合作的目標：

1. 促進南亞人民的福祉，並改善其生活品質。
  2. 加速經濟成長、社會繁榮和文化發展，俾提供本地區人民生活尊嚴以及瞭解本身的潛力。
  3. 促使南亞各國間自給自足。
  4. 對他國所面臨的困難應該寄以同情和諒解。
  5. 在經濟、社會、文化、科技各領域內互相支援提携。
  6. 加強和其他開發中國家的合作。
  7. 在國際會議中，有關共同利益的事情，七國應加強合作。
  8. 在國際性和區域性國際組織中應協議採取一致的立場。
- (二) 區域合作應互相尊重領土完整、主權平等、政治獨立，互利和不干涉內政。
- (三) 雙邊或多邊合作關係不得取代區域性合作關係，彼此應相輔相成。
- (四) 區域合作不得約束他國雙邊或多邊的國際義務<sup>⑩</sup>。

### 各國對南亞區域合作的態度

(一) 中共非常重視南亞區域合作會議，當首次會議在可倫坡召開後，「新華社」爲文讚揚：這次會議對於促進各國本身利益具有很大作用，同時也有助於亞洲地區的穩定與和平。中共同時深恐這一組織被蘇聯利用，因此該文又指出：「南亞已變成霸權主義滲透和擴張的目標，因此南亞各國必須加強努力、緊密地團結一起，以集體力量來保護這一地區，使其不受外國擴張主義的危害」<sup>⑪</sup>。

(二) 若干美蘇政治領袖對南亞區域會議表示支持與歡迎，但迄未見正式支持的官方聲明，中共官方也持緘默態度，可見各國對南亞各國之合作持觀望的態度。

(三) 南亞區域合作目前還滯留在技術合作的層面，尚未擴及全面的經濟和貿易合作，所以對東協五國、韓國、中華民國、香港的貿易不致構成威脅，至於政治性的合作更是遙不可及。

(四) 區域合作乃是當前國際局勢發展下，各國求取經濟開發的共同趨勢，唯獨南亞地區因政治背景、種族分歧、邊界糾紛、宗教信仰的不同而一直無法團結一致。今天南亞主要國家在面臨大國介入的情勢下，能捐棄成見，向區域合作之途踏出了一大步，是乃南亞各國深深體驗團結重要性的充分表現，不過其前途仍然充滿著荊棘。

註⑩ The *Hindustan Times*, New Delhi, August 3, 1983.  
註⑪ 香港《星島日報》，一九八一年四月廿六日。