

美印核合作意义有限

沈丁立

内容提要：本文论述美印核合作协议对美印两国关系和地区格局可能产生的影响。长期以来，防止核武器扩散是美国的核心利益。但以“防技术”为特征的防扩路径，始终难以有效防范印度等国家的拥核诉求。布什政府接受了核供应国集团等国际防扩散体制防范印度的失败，转而区割印度民用与军用核计划，采取了同时推进限制印度军用核项目与促进民用核能合作的战略，从而对印度核问题实施更为务实的分类管理。本文认为此举虽能改善美印关系，并且有包含我国在内的综合考虑，但不可能因此根本提升印度的核威慑力和国际竞争力，对我国产生的竞争影响比较有限。我国对美印核关系乃至战略关系改善虽应重视，但国际社会对其意义仍不宜过分解读。

关键词：美印关系 核协议 防扩散 战略

2008年8月1日，国际原子能机构理事会特别会议一致同意与印度签署核监督保障协议。9月6日，核供应国集团一致批准解除对印度核禁运。我国对此均投了赞成票。¹随着美国国会之后对此的最后批准，布什政府为自己留下了所谓

沈丁立 复旦大学国际问题研究院副院长、教授，复旦大学美国研究中心主任。

1 据悉，在2008年9月核供应国集团会议期间，美国时任国务卿赖斯向中国外长致电，以确保中国支持美印核协议。这期间印度外交部还分别在新德里和北京向中方发出信息，把中国是否在会上支持美印核协议的问题，同中印战略合作伙伴关系的前景作了关联。另据报道，对于印度方面所谓中国在会上曾予阻挠的指责，中国外长杨洁篪在2008年9月7日至9日访问印度期间，曾予以澄清。他认为中国支持美印核协议的立场没有改变。尽管如此，中国多数学者曾对美印核协议不甚看好。表面上，唱衰美印核合作是出于对其冲击国际防扩散制度的担心，但实质却是担忧美印战略合作可能旨在对付中国，以及这一合作可能有助于提高印度的核威慑力，损害我国的国家安全。参见樊吉社，“美印核协议闯关难”，《人民日报》，2008年9月1日，第3版。

的外交遗产。

一、美国限制印度核武发展

当前,印度尚是一个具有核武器能力但其拥核合法性尚不被国际社会承认的国家。所谓“合法”,是根据《不扩散核武器条约》第9条第3款之规定,只有在“1967年1月1日之前已经制造并爆炸了核武器或其他核器械的国家”,才可被条约称为核武器国家。由于印度迟至1974年才试验核装置并于1998年才试爆核武器,所以印度不被此条约承认为核武器国家。亦即从该条约视角,印度是个“不合法”的核武器国家。

印度于1974年进行过自称旨在“和平目的”的核爆试验。为此,印度使用了1956年从加拿大引进、1960年开始运行的重水反应堆中乏燃料所含的钚。而20世纪加拿大向印度出口核反应堆,完全是为了响应1953年美国提出的“原子用于和平”之倡议,试图通过向无核武器国家出口民用核能设施,来削减它们对掌握核武器的向往,从而避免核武扩散。¹印度接受此项进口时,曾保证不发展核武器。因此,当印度擅自从该反应堆的核废料中提取了钚并用于核试时,美国、加拿大等西方国家无疑都感受到了欺骗。

显然,事情发生的结果并非如美国等西方世界所一相情愿,即只要有核能力国家向无核国家提供了民用核能国际合作,就可预防非核武器接受国发展核武器的愿想。有时恰恰相反,由于无核国家的国家利益之多元化,满足其核能需求并不一定能消除其对核武器的需求。反过来,有些国家出于安全考虑而发展核武器的政治动力,往往甚于其出于经济或科技动因而发展核能的驱动。以色列和印度等在过去属于非核武器国家,都同时具有核能与核武器需求,而且这些需求同步存在,不会此消彼长。国际社会向其提供民用核能技术,事实上不仅难以消除其军用核期望,反而有可能在一定程度上助长其军用核计划。客观上,正是以色列和印度分别从法国和加拿大获得了民用核能技术的输入,才使它们更容易地取得了核发电的副产品即核废料,有助于它们绕开独立研制大型核设施譬如核反应堆的技术瓶颈,使其更有可能取得核燃料的闭式循环能力,从而为独立研发核武进行关键的核材料储备。

由于无核国家的国家利益之多元化,满足其核能需求并不一定能消除其对核武器的需求。

印度核试一年后,在美国的倡议下,世界上一些具有核技术出口能力的国家于1975年至1978年齐聚英国,会商并出台了一个国际性核技术出口管制组

¹ 关于加拿大向印度出口重水反应堆的研究,参见David Martin, "Exporting Disaster: The Cost of Selling CANDU Reactors," A Report of Nuclear Awareness Project for the Campaign for Nuclear Phaseout, Ottawa, November 1996.

织——核供应国集团（Nuclear Supplies Group, NSG），亦称伦敦俱乐部，或伦敦供应国集团。¹

核供应国集团的宗旨，是要求任何非核武器国家为了发展民用核能而从核供应国集团成员进口民用核技术或核设施时，必须整体性做出不发展核武器的保证。为此，进口国必须加入《不扩散核武器条约》。相应地，它必须与国际原子能机构（IAEA）签订“全面安全保障”协议。所谓全面安全保障，就是进口国不仅要当次的核进口置于 IAEA 监督之下，还要接受 IAEA 对其境内所有核活动的保障监督，以确保该进口国所有的核设施都不被用于军事目的。

印度1974年的核试爆导致了核供应国集团的产生，它也因此成为被核供应国集团设计的制度所限制的核心对象。

印度1974年的核试爆导致了核供应国集团的产生，它也因此成为被核供应国集团设计的制度所限制的核心对象。通过全面安全保障的要求，美国所倡导的这项制度迫使印度要么完全自主发展核武器，即使其民用核能发展不可能得到已加入“核供应国集团”的一切有核能力出口国的技术援助；要么为了取得民用核能国际合作，而放弃全部核武器计划。

随着核武器技术的不断扩散，核供应国集团针对民用核技术出口限制的主要对象，就是游离在《不扩散核武器条约》之外的四个事实上的核武器国家或有核武器能力国，即以色列、印度、巴基斯坦和朝鲜。这四国在发展核武器或核武能力的同时，仍然具有从事民用核能发展的需要，包括经由国际合作从海外进口民用核能技术与设备的需求，而这些技术或设备未必一定将被转化于核武器发展。但是，核供应国集团成员所采取的全面安全保障的要求，在过去长期封堵了印度等决意发展核武器的国家从该集团成员国进口民用核能技术的可能，迫使它们或者独立自主研发民用核技术、或者从尚未加入核供应国集团的有核出口能力的国家或从国际核黑市引进核技术。²

二、技术途径防扩散难起作用

美国等西方大国所采取的以技术为手段来围堵印度的政策，最后以失败告终。这是因为印度作为大国，具有独立发展核能的丰富的人力与物力资源。印度在20世纪40年代独立后，就启动了独立的核能发展计划，是全世界所有发展中国家中最早进行民用核能研发的国家，而且是独立研究，并不依赖外国帮助。³

1 该机构现有45个成员国，中国于2004年加入。

2 在中国加入核供应国集团之前，曾通过直接与间接的方式，向印度的核计划提供过材料合作。有些是为了民用，如中国向印度出口的低浓缩铀；另一些则被印度在其内部转化，有助于其军用核计划，如中国曾经通过转口向印度出口的重水，在客观上有助于印度节省其国产的重水，对其钚生产堆的运行有利，印度为此十分高兴。

3 印度的民用核计划起于1948年，先于中国；但中国的军用核计划始于1955年，早于印度。

只是西方国家在20世纪50年代中叶为了防止核武器扩散而表示愿意主动提供民用核能技术援助时,印度才接受了加拿大提供的重水反应堆(加拿大提供反应堆、美国提供重水)。那时,印度确实只是意图民用核能发展。印度将民用核能计划扩展到军用领域,还是在20世纪60年代同中国发生边界冲突之后,它作为平衡周边新兴有核力量国家的崛起而做出的战略调整,尽管因此对加拿大和美国而言有失信用。

即使是在受到以西方为主的核供应国集团成员国的集体性抵制后,印度仍然主要依靠自己的力量,相当成功地发展起了规模庞大的民族核能工业。到了20世纪80年代中后期,印度已走上了核材料国产化的快车道,除了建设一大批民用核能设施外,印度还发展了一些军事核项目,新建了一个大型的钷生产堆(Dhruva 重水堆)。需要指出的是,并非所有的有核输出能力的国家都不同印度来往。个别具有核技术输出能力但还没有参加核供应国集团的国家如中国,还是向印度提供了民用核能的一些国际合作。就连加拿大这样的核工业国集团创始成员,在当印度于1977年兴建 Dhruva 重水堆时,仍然给予了技术援助。

印度的自然禀赋、技术能力、安全动力、政治决心以及国际社会曾经给予的各种帮助,使它能够在以美国为首的西方核技术卡特尔的围堵下脱颖而出。美印开展核能合作,纯粹表明了西方以“防技术扩散”为主线的防核扩散道路的失败。显然,将近半个世纪以来美国历届政府限制印度发展核武器的政策,最终归于失败。即使是在美国等西方国家的严格围堵之下,印度照样突破了防扩散,成为了一个事实上的核武器国家。

美印开展核能合作,纯粹表明了西方以“防技术扩散”为主线的防核扩散道路的失败。

印度突破西方的防扩散,事实上并未创下先例。这种突破,既非首先,也非最后。在印度之前,中国已经突破西方对我国发展核武器的围堵。面临美国奉行的帝国主义政策以及屡次对华发出的核威胁,我国政府于20世纪50年代中期决定研制核武。虽然当时中国乃穷国弱国,并且面临西方的技术封锁,但我国仍然具有发展核武的基本要件:自然禀赋、人力储备、安全动力、政治决心以及来自苏联的重要核援助,用今天的语汇就是苏联对中国进行了“严重”的核扩散。因此,我国从1955年决策到1964年核试,不到十年就取得了成功。印度也具备了自然禀赋、人力资源、外部压力、政治决心等发展核武的诸核心要素,因而已经取得了重大突破。虽然国际社会并不乐见印度发展核武器,但当前的防扩散体制一味重视“防技术”(阻碍核武技术转移),而不同时重视“防心”(防范一定安全环境下有些国家发展核武的意图),还是使扩散事例屡见不鲜。

当前的防扩散体制一味重视“防技术”(阻碍核武技术转移),而不同时重视“防心”(防范一定安全环境下有些国家发展核武的意图),还是使扩散事例屡见不鲜。

相对全球经济背景,当前亚洲仍在经历较快崛起的时代。亚洲的一系列新兴经济体,如日本、中国、印度和韩国等的经济发展,都需要较多的能源支撑,至少是在2008年下半年全球经济危机突现之前还是这样。因此,扩展核能发展也就必然成为这些国家的战略选择。日本和韩国作为非核武器国家,民用核能已经

中印加强它们的核出口管制,不对外扩散核武技术,美国就可以在事实上分别接受这两个国家的核武器地位,与它们进行民用核能合作。

成为其能源消费构成的重点。中国作为有核武器国家,也在积极规划向核能领域的投入。¹经长期磨合,我国已确定同美国开展和平利用核能的实质性合作。²印度发展经济与核能之路不可阻挡,传统方式的防扩散已被证明不能被西方用来阻挡中国和印度发展核武器,美国不得不退而求其次,转而分别要求中国和印度只要在防扩散领域都做“负责任的利益相关者”,即中印加强它们的核出口管制,不对外扩散核武技术,美国就可以在事实上分别接受这两个国家的核武器

地位,与它们进行民用核能合作。

同中国,美国的这个合作过程启动于里根总统执政的1985年,完成于克林顿总统执政的1998年,跨越冷战结束前后的14年。同印度,美国的合作过程则由小布什总统在其第二任期内全部完成,从2005年到2008年,前后跨四年。两相比较,这两个合作的时代背景不一样。美国与中国的民用核能合作,发生在《不扩散核武器条约》的框架内,合法合理,其中有针对苏联的冷战成分,尽管在实际上长期没有起到作用。迄今中国尚未同美国完成任何核技术合作,倒是从冷战期间一度的对手苏联的合法继承国俄罗斯进口了压水堆。美国同印度的民用核能合作,则争议很大。原因是尽管美国针对印度的防扩散政策已经失败,但美国未必一定需要大幅修改防扩散政策,尤其是单独针对印度进行修改,并为此需修改一系列内外法规。布什政府如此有选择性地推动与印度在民用核能在内的高科技领域的合作,用意可能是多方面的:损害本已不太有效的技术性防扩散国际体制、加强美印战略信任、牵制印度与伊朗的关系,平衡亚洲大陆的力量版图等。至于白宫能否如愿,则是另一回事。

自2005年起,美国开始从根本上调整对印度的防扩散政策,从技术性防堵转向分类型管理。

三、美印改善核关系收益有限

自2005年起,美国开始从根本上调整对印度的防扩散政策,从技术性防堵转向分类型管理。美国要求印度自我分割其民用核计划与军用核计划。对于民用核计划,美国可以同

1 见中华人民共和国国家原子能机构:“中国核能和平利用十五发展计划纲要”,北京,2003年12月2日;中华人民共和国国防科学技术工业委员会:“核工业‘十一五’发展规划”,北京,2006年8月。

2 中国国家核电技术有限公司与美国西屋联合体于2007年7月25日签署第三代核电自主化依托项目合同。这是中美两国在排除民用核能合作所有法律障碍后首次进行的实质性合作。

印度进行合作,但印度必须将民用核计划置于IAEA监督保障之下,切断美印民用核能合作被印度在内部转化为军用的可能。表面看,对同一个印度,布什政府采取了在印度切割其民用与军用核计划的情况下,同时推进印度民用核计划与限制印度军用核计划的双重目标。美国修改其核出口管制政策,不再将印度推行核武计划作为美国与其开展民用核能合作的障碍,这不能不被视为对印度的重要妥协,其中还可能部分怀有针对中国的成分。在防扩散问题上,美国在南亚正呈现亲印疏巴的战略倾向。

美国对印核政策的调整固然不利于国际社会的防扩散努力,但国际社会也不宜对此过度解读。核扩散本身有复杂原因,它的出现可能是一些无核国家对一些有核国家对外政策的对抗,这就是当初中国发展核武器以抗衡美国核威胁中国的理由。使用这种理由,并非仅是为了使中国发展核武取得正当性,而是基于当时美国核讹诈中国的客观事实。类似的道理也不一定只对中国适用,而是对其他一些面临安全威胁的国家如朝鲜也适用。当中国为了发展核武器而认为自身的逻辑有正当性,而为了否定其他国家发展核武器而拒绝承认对方使用中国曾经使用过的逻辑的正当性,那么,我们可能不仅否认自己曾经的逻辑还有任何正当,更可能根本就不再能理解核扩散继续发生的必然,也无法解释美国等国际社会无力予以阻止的事实。在中国看来,印度发展核武器不是也不该是中国对外政策的后果;但印度不这么看。在印度看来,它面临着来自外部的安全压力以及外部的核武器环境,所以它必须同样获得核武器。中印之间迄今仍难以接受对方的核武器,也难以接受对方的一些核武器观。正是这种难以接受,使双方更不会因为对方而放弃或削减自己的核力量。

在防扩散和核出口管制问题上,美国对印度政策的调整只能被认为是美国长期以来推行超出世界标准(世标)的美国标准(美标)的失败。世界标准是:任何国家都有权利发展民用核能。即使发展了核武器,仍然有权利发展民用核能,就像美国、中国等国家那样,可同时享有核能民用和军用的主权。不发展核武器只能是自愿而非强迫。对于自愿放弃核武器发展的国家,IAEA将对其所有核设施实施监督保障;而对不愿放弃核武器选择的国家,它只需将其民用核能设施交给国际社会检查,保证它们不作军用,尤其是当其民用核设施/技术是从一个《不扩散核武器条约》的成员国进口的时候。

在防扩散和核出口管制问题上,美国对印度政策的调整只能被认为是美国长期以来推行超出世界标准(世标)的美国标准(美标)的失败。

如前指出,美国推出的标准则是:只要一国不加入《不扩散核武器条约》,就不要指望从美国或接受美国这种增强型的防扩散出口管制政策的国家那里获得任何民用核技术。不然,就必须接受全面安保,加入上述条约。这种做法似乎管制更严格,其实超出了“世标”。但即使采取“美标”,国际社会仍未有效地限制住以色列、印度、巴基斯坦和朝鲜发展核武器。这些国家或通过自力更生,或

经由相互扩散等途径,还是分别突破了发展核武器的禁区。

对于美印核合作,这两国国内各存担忧。一种担忧来自美国。美国的军控与防扩散界对布什政府的政策调整产生了相当的忧虑,认为这严重损害美国了自己创制的全面安全保障的戒律,对美国安全和国际安全后果严重。另一种忧虑来自印度共产党等左派,认为印度政府应美国的要求将印度的军用核计划从整体核计划中隔离出来,甚至承诺不再核试验,严重损害了印度主权,乃丧权辱国之举。美印执政当局为在各自政府下台前完全通过《美印核协议》,都做出了最大努力。印度的辛格总理不惜下台,在2008年7月下旬举行议会信任投票并通过考核,为国际原子能机构理事会同印度签署核保障协议,铺平了道路。

印度国内存在着相当的反对意见,这并非印度的国会议员们不愿抓住历史机遇,也不是他们不愿同美国进行战略合作,而是由于他们怀有全赢心态,就是只能是美国给印度援助,而印度不应做出任何限制自身核计划的姿态。这种极端民族主义表现,貌似爱国,实则误国。就是这种追求全赢的落后心态,妨碍了印度的大国崛起,也妨碍了印度与周边国家以双赢方式解决边界争端,从而影响了它早日获得更为安宁的周边安全环境。

国内外都存在着一种担心——美印核合作将增强印度的核力量。其实,这种担忧是不必要的。中国的核力量基本是靠独立自主取得(尽管苏联给过早期的重要援助),而且中美民用核能合作协议在1998年被美国批准后,十多年来中国也没有得到多少来自美国的物质合作,即使有也不会对我国的军用核计划产生多少助益。同样道理,印度要成为核大国,主要靠它自己的努力。印度今

日的核科技成就,主要是靠自身实力获得的,就如印度目前的环月探测器发射成功,也未得到美国多少帮助。美国能给印度的核技术,印度基本都能自己研制。

当然,美印民用核合作确实能给印度释放些许资源来发展军事核计划。但印度早已跨过核武器门槛,获得了地区威慑能力。没有美国的协助,一个地大物博的印度利用自身条件也还是能多添几件核武器。¹但在印度已经取得核武器技术之后,这只属锦上添花,不增加印度的根本安全,也不增添印度的根本竞争力。和世界上除了美国以外的多数核武器国家一样,印度的核武器也是用于核威慑,是用来预防核侵略,而不是用来发动核战争的。核武器赋予印度战略安全,

但在印度已经取得核武器技术之后,这只属锦上添花,不增加印度的根本安全,也不增添印度的根本竞争力。印度的核武器也是用于核威慑,是用来预防核侵略,而不是用来发动核战争的。

1 国际裂变材料小组(笔者是其成员)认为美印核协议可使印度每年多生产40至50件核武器,但这是基于印度国内的铀产量永远不能同时满足其民用和军用之需的假定之上。事实上,只要印度具有战略需求,它总是可以做出扩大国内铀产量的政治决定的。见 Global Fissile Material Report 2006: Developing the Technical Basis for Policy Initiatives to Secure and Irreversibly Reduce Stocks of Nuclear Weapons and Fissile Materials - First Report of the International Panel on Fissile Materials, 2006。

而真正解决战场问题的,还必须靠印度的先进常规武器。¹

由于美国在南亚地区对印倾斜,南亚的战略平衡是否可能倾覆?应该不会。当中国获得核武器后,中美之间也就取得了非对称战略平衡。鉴于核武器的超杀性,只要中国不追求在质量和数量上赶超美国的核武库,中美是可以长期保持战略平衡的,只是在数量和质量上不那么对称而已。同样的道理,也适于印巴核平衡、甚至中印核平衡。在印度和巴基斯坦均获得核武器之后,南亚地区已经进入了长时期的战略平衡状态。南亚还会有冲突,包括2008年在孟买发生严重恐怖主义事件,但已不可能再发生大规模战争,这就是因为印度和巴基斯坦都具有了核武器。即使印度的战略威慑能力通过美印核协议再有所提升,也不会根本改变印巴之间的非对称战略平衡。

同样道理也适用于中国与印度之间的战略平衡。这种平衡,是在印度1998年公开进行核武器试验后达到的。中国并不欢迎这种平衡,但印度不会接受中印之间长期维持对印度不利的战略格局。即使中国再反对,但在印度核试成功后中国对印度根本性的战略优势已不复存在,两国之间相应进入了长期的战略稳定阶段。当前,无论中印之间任何一方单方面增加几枚甚至几十枚核武器,都无法改变这两个国家之间形成的战略稳定状态。正因为印度的核武器给印度安全和国际地位带来如此巨大的提升,国际社会的任何防扩散努力,都不可能限制住印度谋求核武器的意志。这也如同在美国的核威胁面前,世界上没有任何力量能阻止中国发展核武器一样。

正因为印度的核武器给印度安全和国际地位带来如此巨大的提升,国际社会的任何防扩散努力,都不可能限制住印度谋求核武器的意志。

美印民用核合作,双方都有中国考量。时任美国国务卿赖斯及其助手对提携民主伙伴印度以牵制中国的论述,已一再被各界引述。但是,这里还是要指出,印度发展核武器主要是为了防御,它同中国一样奉行“不首先使用核武器”的政策。印度发展民用核电,更是正当。中国为了抵御帝国主义对我们的核讹诈,发展了自己的核能力,同样不是为了对外扩张,而中美开展民用核合作更是早于美印核合作,而且根本没有压制印度的意图。

只是由于中国快速发展,美国在反恐、防扩散、地区稳定等方方面面需要中国,它防范中国的政策优先度才显著下降,因此有了利用印度制约中国的念头。这是间接手段,美国没有采取更为直接的遏制手段。至于能否因此制约住中国,恐怕毫无希望,更何况中国也不是无所作为。随着美印发展民用核能合作,中国

¹ 直至小布什总统任内,美国仍在追求可实战的核武器。尽管美国提出了核威慑,但其内涵还是将核武器看作能同常规武器等量齐观的武备,可在特定的常规战争中首先使用。

与印度、中国与巴基斯坦发展民用核能合作的计划，也在逐步出台。¹所有这些无不表明，防扩散虽是国家安全的重要目标，但不是唯一目标，对现阶段的我国更非核心目标。防扩散更经常是国家安全的手段。美国处理同印度的核关系，就反映了这一点。我国需静观其变，少安毋躁。

1 见《中印联合宣言》，2006年11月21日，新德里。其中的第八项合作战略表示中印“双方同意在遵循各自国际承诺的同时，促进在核能领域的合作”。另见，《中巴联合声明》，2006年11月25日，伊斯兰堡。其中的第17条表示，中巴双方“将加强在矿物燃料、煤炭、水电、核电和可再生能源等能源以及采矿和资源领域的全面合作”。