

印美民用核能合作协议濒临破裂？

上海国际问题研究所南亚研究室主任 赵干城

1

美国亮「绿灯」

印度庆「胜利」

问：印美民用核能合作协议是什么时候达成的？其重要意义体现在哪里？

印美民用核能合作协议是 2005 年 7 月印度总理辛格访问美国时,与美国总统布什达成的,被认为是近年来印美关系最重要的一个进展。

该协议之所以重要,其要害不是在印度,而是在美国。因为这一举措对美国自己不遗余力推行的防止核武器扩散体系构成了严重冲击,而且导致美国必须修改国内相关法律。美国究竟为什么要如此做,是国际社会一直争论不休的问题,也遭到美国国内众多人士批评。

印度是世界上少数几个拒不签署《不扩散核武器条约》的国家之一,并在 1998 年进行了相当规模的核试验,成为所谓“事实上的核武器国家”,同时又坚持不加入《全面禁止核武器试验条约》。根据国际社会现有共识,上述两条约成员及“核供应国集团”成员均不得与印度开展核能合作,包括民用核能合作。

换言之,印度不是国际社会承认的“法理上的核武器国家”,这极大地阻碍了印度的民用核能发展。例如,迄今印度民用核能仅占其发电量的 3% 左右,远远落后于政府设定的目标。

更严重的是,印度是核燃料贫乏国,由于上述限制,它也无法获得进一步发展核能的原料。鉴于印度原油基本依赖进口,能源形势十分吃紧,打破国际社会限制已然成为印度外交的重点,其中的“重中之重”则是美国。

美国同意与印度开展民用核能合作,在国际社会引起广泛反响。美国给出的理由有多条,其中最重要的应该是美国近年来突然表示的高度“信任”印度。美国国务卿赖斯声称印度有良好的“防扩散纪录”,就算它开发了核武器,也因为根本没有加入《不扩散核武器条约》而算不上违背国际法。美国总统布什则对印度的民主和多元文化大加称赞,因此要通过核能协议帮助印度发展经济,同时使美国核反应堆制造商全面进入印度市场。至于国际社会有关规则和机制,美国照例还是那句“顺我者昌,逆我者亡”的单边主义嘴脸,似乎根本就没有放在心上。

美国的“绿灯”一度令印度兴高采烈,视为外交“重大胜利”,其意义主要反映在两个层面上:一是协议本身可以使印度摆脱核孤立状态,从此可以顺利获得急需的核能技术、设备和燃料等。虽然都是在民用名义下获得,但核能的诡异之处就在于,民用和军用的界线没人分得清。印度战略界大致也看好这方面的前景。二是美国将印度作为“特例”,在印度看来,是自身力量得到超级大国承认的结果,表明其战略地位的上升。

2

文本有妥协 博弈未结束

问:印美民用核能合作协议为什么至今不能执行? 两国的分歧在哪里?

两国领导人达成协议的最初热忱过后,马上又进入了漫长的谈判进程。由于协议规定,印度必须将现有反应堆分为民用和军用,使民用置于国际机构监督之下,因此双方围绕区别的标准讨价还价。印度自然希望列为民用的越少越好,美国在这方面对印度的“信任”却十分有限,力图全面监控印度今后的核能发展。

2006 年 3 月,布什访问印度,为使协议能够在本次“历史性访问”中得以签署,双方谈判代表彻夜工作,终于达成妥协,印度最终同意将现有 14 个反应堆中的 8 个算为民用。3 月 2 日,布什和辛格在新德里签署协议,标志着双方行政部门已就此达成一致,但仍有一系列法律和操作层面上的问题需要解决,这也是为什么协议正式文本迟迟没有问世的原因。

印度最为重视的是美国国会的态度。由于美国有相关国内法,布什政府要与一个“不合法的核武器国家”开展核能合作,必须得到国会首肯,才能针对印度的“特例”修改法律。为此,美国要求印度承诺不再试验核武器,同时美国保留核燃料后处理的权利,并希望印度最终加入《全面禁止核武器试验条约》。但是所有



问:印度政府会不会向反对派妥协? 印美民用核能合作协议前景如何?

辛格政府事实上继承了上届印度人民党的对美政策,并将印美关系推向一个新的高潮,因此与美国的民用核能协议在政府看来是外交一大成果。但与美国打交道的历史也告诉印度,美国从来不是什么“省油的灯”,决不会仅仅为了美国核反应堆制造商的利益,就在战略上作这么大的调整。围绕协议进行的大量谈判已经清楚地显示,美国对印度的“信任”是建筑在印度服从美国战略布局的基础上的,布什虽称赞“印度的伟大”,但未必允许它“伟大”到和美国平起平坐。

印度和美国平起平坐虽还遥无时日,眼前利益却是实实在在的。协议的实施可以加速印度民用核能建设,这对能源匮乏却经济发展迅速的印度绝非小事。同时,协议在军事上的潜在好处,更为印度的世界大国雄心树立了一个新的前景。这是印度政府全力以赴推进协议的根本原因,并在国内做足功课,期望取得共识。

裂。本周一,印度执政联盟与反对派就是否执行该协议举行第五轮会谈,由于分歧依旧,会谈再次无果而终。

印美民用核能合作协议为何陷入僵局? 其执行前景如何? 本期论坛请专家作一分析。——编者

这些条件都遭到印度激烈反对,相关谈判也一再以破裂告终。

令印度庆幸的是,美国国会没有在法律层面上加以阻挠,众议院和参议院于 2006 年 7 月和 11 月分别通过这一协议。然而,实质问题并没有解决,因为在国会通过的协议中,美国提出的条件仍在。

协议搁浅的真正危险出现在今年 1 月。美国负责与印度谈判的副国务卿伯恩思突然公开指责印度缺乏诚意,使谈判一再陷入困境,如果谈不下去,美国可能另作考虑。这使印度慌了手脚,高官急赴华盛顿谋求解套。经过新一轮密集谈判,终于在 7 月达成协议正式文本,其中最为关键的核试验和核燃料后处理问题,美国似乎作了妥协,即在核试验问题上印度不必作承诺,但美国保留终止执行协议的权利,同时印度拥有核燃料后处理权利。

协议文本的签订再次被印度视为胜利,从字面上看也确实如此。耐人寻味的是,辛格总理 8 月 13 日在议会声称,印度仍可以在必要时试验核武器,美国国务院发言人立即警告,如果印度违背游戏规则,美国将终止执行协议,并收回给予印度的技术和设备。显然,双方的博弈仍未结束。

4

为保组阁权 被迫开谈判

孰料,随着最终文本出台,来自左右两方面的反对声音不但未见减弱,反而越来越大。其中最具威胁性的是“左派阵线”声称,如果政府坚持以现在的方式与美国合作,将不再支持国大党领导的“民主团结联盟”政府。

辛格总理领导的执政联盟基础相当薄弱。国大党在 2004 年大选中虽然取胜,但只是议会微弱多数,依靠与其他小党联盟,同时又得到“左派阵线”支持,才勉强过半,得以组阁。“左派阵线”在议会中有 60 多席,他们的支持对本届政府的顺利运行是不可或缺的。尽管很多印度政治分析家都认为,“左派阵线”未必会将威胁付诸实施,因为这么做的后果是解散议会提前大选,万一印度人民党获胜,“左派阵线”连参政的机会都没有。但对辛格政府来说,如何保持“团结联盟”继续“团结”下去,仍然是极其重要的课题。

问：印度国内谁在反对印美民用核能合作协议？理由是什么？

从协议产生的第一天起,印度国内争议就没有停过。反对派中既有最大反对党印度人民党,也有支持执政联盟的“左派阵线”。反对理由主要是担心美国控制印度,政府的做法被指责为几乎是丧权辱国。

印度政府坚持在核武器试验问题上不作承诺,应当说也是出于国内政治考虑。在目前的国际条件下,印度再要公开进行核试验,即便不是不可能,也是极其困难,所以就算作了承诺,对印度利益也无太大损害。但在印度国内,这却是高度敏感的政治问题,是印度是否仍有独立性的试金石。如果退让,政治上会产生什么后果,难以预测。

从双方达成的最终文本看,美国不要求印度公开承诺不进行核试验,但美国如果认为印度的行为不能接受,可以终止协议。这差不多等于一个“君子协定”,隐含的意思仍然是印度不能再核试验。这一点激怒了反对派,迫使辛格在议会竭力解释,高调宣称“是否核试验是印度的主权,不许任何人干涉”。

既然是民用核能合作协议,为何在核武器问题上纠缠不清? 对这个问题,从印度坚持要得到核燃料后处理权利这点可以看出端倪。核燃料经发电后,通过后处理可以得到铀,这是制造原子弹所必需的。当初美国坚持掌握该项权利,即意在从根源上控制印度可能有的核武器开发项目。现在美国让步了,印度则“万事俱备,只欠东风”,“东风”就是核试验。没有核试验,更多的核武器也未必有用,这是虽然亲美、但民族主义立场强硬的印度人民党不能接受的。

而以印度共产党为首的“左派阵线”则根本不信任美国,认为美国就是处心积虑控制印度,政府的作为只会把印度推向深渊。

法律上,执行协议已经没有障碍。如印度议长所说,议会并无权否决政府签订的协议,政府也无须请议会来通过协议。但强行推行的政治后果仍然是存在的,辛格不得不三思而后行。更重要的是,下届大选已然临近,在剩下的一年多时间里,让一个引起巨大争议的议题悬在那里,对国大党恐怕不是利好消息。基于上述考量,尽管政府一再坚持协议对印度的巨大好处,仍然被迫与反对派谈判。这是国内政治影响外交政策的典型案例。

印美核能协议可谓一波三折,变数迭出,走到今天这一步,恐怕是布什在新德里夸夸其谈“印度的伟大”时没有想到的。但从印美关系的演变轨迹来看,双方各有所需的利益格局并没有根本改变,由此推断,该协议所产生的困难并不会中断印美关系发展的大趋势,协议本身最终得以推行的前景仍然是存在的。

另外,还有很多瑞士人担心,人民党的排外立场会损害瑞士长期努力形成的“宽容、公平、中立、人道”的正面形象,希望人民党能够更加“开化”、“缓和”地执政。

分析人士认为,尽管人民党力量上升会给瑞士政坛带来变化,但并不能断言未来瑞士就一定会“向右转”,因为还有其他因素可以对这种趋势产生制约。

第一,人民党虽然喊出许多极端主张,但在某种程度上是出于选举作秀之需要,是为吸引更多注意力。在投票前,人民党悄悄撤下“白羊踢走黑羊”的海报,也对外界对其冠以“极右政党”表示不满。可见人民党深知,“极右”并不得人心。

第二,瑞士法律规定,除国民议会决定国家大事外,各州议会也有相当大自主权,如遇重大事件,更需要一人一票直接民主方式的全民公决来决定。如瑞士加入联合国,加入申根协定等,都是最终由全民公决说了算。所以,即使是第一大执政党,也不可能完全左右国家政治进程。

段秀杰

3

担心受控制 反对声高涨

极右政党大胜,瑞士会否右倾?

瑞士联邦统计局 22 日公布了前一天举行的议会选举的最终统计结果,极右政党瑞士人民党得票率位居第一。由于人民党的政治主张中包含诸如严格限制外国移民、将犯罪青少年移民及其父母一起驱逐出境等极端主张,人民党的获胜是否会引发瑞士政治“向右转”,成为大选后人们关注的话题。

人民党是 70 多年前由瑞士德语区的手工业者和市民组成的政党,在 1999 年议会选举中崭露头角,2003 年议会选举时获得 27% 的选票,一跃成为第一大执政党。

在此次选举中,人民党赢得了拥有 200 个议席的下院国民院中的 62 席,比上届增加 7 席,而且 29% 的得票率还创造了瑞士选举史上得票率最高的新纪录。由于瑞士长期保持各种政治力量的均衡,政党之间得票率相差不大。而此次人民党不仅创造了最高得票

率,还使其主要政治对手左翼社会民主党遭受重创,丢掉了 9 个议席。

人民党现任领导人布劳赫是企业家出身的政治家,一直宣称自己是“瑞士传统价值观的捍卫者”,反对瑞士加入欧盟和联合国,反对大量接收外国移民,有明显的仇外、排外色彩。今年该党推出的“白羊踢走黑羊”竞选海报更是引发极大争议。海报上三只白羊将一只黑羊拱出了瑞士国界,明显的仇外倾向受到联合国人权特别报告员的批评,在国内批评声也很多。左翼激进分子为了阻止人民党集会,与警察发生冲突,致使局势一度出现紧张,警察施放催泪弹与抗议者对峙的照片登上了美英等报刊的头版。

瑞士媒体在分析人民党获胜原因时认为,人民党的保守主张迎合了国内部分人惧怕全球化、担心外来移民带来经济负担、分享

福利、冲击劳动力市场的心理,而该党在竞选中的造势运动,尤其是竞选海报引发的争议,吸引了关注,客观上增加了该党知名度。

媒体认为,人民党获胜对瑞士政局产生的影响将很快显露出来。

首先,瑞士加入欧盟将更加艰难,欧洲面对的将是一个更加“不合作”的瑞士。瑞士缺乏自然资源和人力资源,经济严重依赖外部市场,欧盟是瑞士第一大贸易伙伴。随着欧盟扩大和内部经济一体化的深化,瑞士出口市场空间进一步压缩。几年前瑞士国内曾出现加入欧盟的呼声,但因未能得到大多数人支持而未果,人民党就是其中最坚决的反对者。

其次,瑞士外国移民比例颇高,约占 15%,人民党的排外主张已引起移民群体不安,并有可能引发族群间对立和分裂,造成国内局势不稳定,甚至会使外国直接投资减少。