

印美新一轮战略互动：观察与评估*

张 力**

[内容提要] 印美战略关系的走向直接影响到亚太和印度洋地区的国际关系，需要保持关注。自莫迪 2014 年 5 月就任印度总理以来，印美展开了新一轮战略互动，范围广泛的对话取得显著成效，尤其奥巴马作为美国总统再度访印，表明双方有进一步提升战略合作的强烈意愿。尽管印美存在某些分歧和矛盾，但战略上互有所求决定了两国在双边和地区层面的合作将继续保持发展态势。本文通过解读印美在防务和民用核能合作等方面取得的进展，评估印美新一轮战略互动的意义和潜在影响。

[关键词] 印美关系；战略互动；防务合作；民用核合作

[中图分类号] D871.2 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1508 (2015) 02-0001-08

[DOI] 10.13252/j.cnki.sasq.2015.02.001

随着印度与美国近年来不断提升战略合作关系，印美之间围绕利益趋同与利益分歧的互动受到日益增多的关注。自莫迪 2014 年 5 月就任印度总理，印美两国政府紧锣密鼓地开展接触和对话，尤其奥巴马 2015 年 1 月在总统任内再次访印，更是美国首脑外交中不多见的现象，成为近期印美双边关系发展的一个重要标志。本文以莫迪执政和奥巴马第二次访印为背景，考察印美关系在战略层面的某些新进展，并对印美新一轮战略互动可能产生的影响作出评估。

一、莫迪上台后印美关系再次升温

印美的新一轮战略互动既旨在进一步提升关系，也寻求修补和磨合现有关系。印美关系近年来在经历发展的同时，存在着一些问题和矛盾，反映了双方的利益差别和政策对接缺失。印度舆论多认为，与前任小布什政府相比，奥巴马政府重视印度不够，对印度的重大利益诉求口惠而实不至。印度不满美国在地区反恐战略上倚重巴基斯坦的政策，对美国从阿富汗撤军的后果感到担忧。印度也时常批评美国针对印度技术移民的签证限制和不完全开禁对印“敏感设备和技术”

出口管制。2013 年底，印度驻美女外交官被美警方拘押和起诉，在印度国内引起强烈不满，并引发两国之间的外交风波，印度一度中止多项与美国的例行对话。从总体上看，辛格政府与奥巴马政府的关系并不密切。此外，美国政府以维护人权和宗教自由为由，要求时任印度古吉拉特邦首席部长的莫迪对该邦 2002 年的恶性教派暴力骚乱承担政治责任，并一直拒绝向莫迪本人发放入境签证。

美国在与印度发展关系的过程中也多有不满。例如美国批评印度的改革步履迟缓，贸易保护主义盛行，强制对外资实行倒退性税收政策，使美国投资商处境艰难。美国也抱怨印美民用核协议因印度国内立法限制而搁置、预期商业红利无法兑现。在地区事务中，印度对伊朗、乌克兰等冲突热点与美国保持着外交距离。由于印度对奥巴马政府“亚太再平衡”战略的表态含糊以及印度对“金砖国家”、上合组织的参与兴趣，美国对印度在国际事务中是强调对美关系还是强调多极化并无把握。美国有舆论认为，印度在外交上至今未摆脱因循守旧、无所作为的传统状

* 本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《美国“亚太再平衡”背景下的中印美三边关系研究》(项目批准号: 14JJD810010) 的阶段性成果。

** 历史学博士，教育部人文社科重点研究基地四川大学南亚研究所和教育部“985 工程”南亚及当代国际问题创新研究基地研究员。

态, 滞后于它的发展现状与政治抱负。^① 在不少场合, 尽管美印政治高层高谈民主价值共享和战略利益趋同, 但实际处理关系时却都感到某种水土不适。

从近年印美关系的发展看, 美方的主动姿态起到了不可低估的作用。美国如何定位与印度的关系非常重要, 美国对印美提升战略伙伴关系的认知。但印度毕竟不是美国标准意义上的盟国, 美智库人士对此支招说: 要实现为美印相互合作建立更坚实基础的目标, 需要协调美国对提升美印关系的期待和印度向往的非盟友伙伴关系, 只要美印双方能制定一套互补性政策就能充分应对挑战, 真正做到“求同存异”。该判断指出: 在可预期将来, 印度与美国仍将相互保持一定距离, 不会为了促进各自的核心利益而结成稳固的地缘政治联盟; 美印要成为真正意义上的战略伙伴存在很大难度, 但从印美双方的长远安全目标和相对力量地位着眼, 这对美国将是一项值得投资的事业。分析人士进而对美印两国决策者提议: 一是美国应采取具体行动深化双边关系, 在不期待利益交换的前提下增强印度的实力。强化印度的大国地位有助于制约中国崛起为亚洲的霸权, 使美国的持久战略利益免遭损害, 此举符合美国的利益, 尽管不能马上获得回报。二是印度如满意美国提供的战略优惠, 就应充分阐明其地缘政治目标, 将美国作为对外政策的重中之重, 加强与美国在更广泛领域的合作, 以创造性方式体现与美国的战略一致。^②

莫迪 2014 年 5 月就任印度新总理后, 印美关系迅速出现回升。美分析人士在展望莫迪执政后的印美关系时指出, 奥巴马要继续推动重返亚洲的大战略, 必须赢得莫迪这位印度新政治强人的支持, 确保印度与美国相向而行。^③ 奥巴马在莫迪当选后马上致电祝贺, 邀请莫迪在 9 月出席

联合国大会后赴华盛顿会晤。以支持提升美印关系著称的美共和党参议员麦凯恩 7 月初访印, 行前发表声明称美国应进一步推动美印战略伙伴关系, 并表示将促成国会邀请莫迪发表演讲。^④ 莫迪政府对奥巴马的姿态作出积极回应, 原定在华盛顿举行的印美年度战略对话改在新德里举行。其后奥巴马政府三位高官相继访印, 包括国务卿克里、国防部长哈格尔和商务部长普利兹克。莫迪与奥巴马 9 月 30 日在白宫举行首次会晤, 随后发表联合声明称, 印美关系将重新步入新的发展轨道。双方在会晤中同意将在广泛领域提升合作。这次会晤直接推动了双边关系取得进展。在同年 10 - 12 月之间, 为落实和跟进莫奥会所作决定, 印美双方紧锣密鼓地筹划了一系列对话, 内容涉及战略合作、经贸、教育和高科技等重要领域。^⑤ 印美防务政策工作组 10 月底在五角大楼举行会晤, 美国防部长哈格尔亲自与会并讲话, 表明奥巴马政府高度重视印美防务磋商。印美 11 月起又分别在新德里、华盛顿举行政府间教育对话、首轮双边技术峰会、知识产权工作组对话、双边经贸论坛、民用航空工作组会晤、双边投资协议磋商、双边基础设施合作平台对话等。莫迪 9 月访美期间成立的印美核问题联络组也举行多次会议, 力图尽快解决影响实施民用核合作的突出问题。此外, 印美双方并同意尽早举行政治军事对话。2015 年 1 月, 奥巴马作为首位两次访印的在任美国总统, 受邀以主宾身份出席印度国庆阅兵, 印美领导人并举行会谈和发表多份提升双边关系的重要文件, 宣布双方在战略层面取得某些新进展。奥巴马访印后, 印美高层官员继续保持密切接触, 推动已达共识的深化和具体落实。

① Ravi Agrawal, "Why India feels jilted by Obama," *CNN*, April 7, 2014, http://edition.cnn.com/2014/04/06/opinion/agrawal-india-vote-u-s-relations/index.html?iid=article_sidebar (2015 年 4 月 27 日)。

② Ashley J. Tellis, "Unity in Difference: Overcoming the U. S. - India Divide," Report, January 21, 2015, http://carnegieendowment.org/2015/01/21/unity-in-difference-overcoming-u.s.-india-divide/hzla?mkt_tok (2015 年 4 月 14 日)。

③ Edward Luce, "Modi's existential challenge to Obama," May 27, 2014, <http://www.todayonline.com/chinaindia/modis-existential-challenge-obama?singlepage=true> (2015 年 4 月 2 日)。

④ "What's the big agenda for Modi - Obama meeting," July 4, 2014, <http://theindianeye.net/whats-the-big-agenda-for-modi-obama-meeting/> (2015 年 3 月 9 日)。

⑤ "Intensive follow-up meetings scheduled post Narendra Modi - Barack Obama summit," *The Economic Times*, Nov 2, 2014, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-11-02/news/55682617_1_technology-policy-prime-minister-narendra-modi-technology-commission (2015 年 3 月 30 日)。

(一) 发表《关于亚太和印度洋地区联合战略愿景声明》

作为奥巴马此次访印的主要收获之一, 印美双方除联合声明之外单独发表《印美关于亚太和印度洋地区联合战略愿景声明》(The Joint Strategic Vision Statement for the Asia - Pacific and Indian Ocean Region)。声明明确提出, 印美两国建立更密切的伙伴关系对亚太和印度洋地区的和平、繁荣和稳定必不可少; 在从非洲到东亚、从东南亚到中亚的广袤陆域和海域, 印度和美国将支持可持续和包容性发展, 增强地区互联互通, 与其他伙伴国家强化合作, 支持实现广泛繁荣; 印美将共同“通过连接南亚、东南亚和中亚, 促进基础设施互联互通和经济发展, 包括增强能源运输、鼓励自由贸易、增加人员相互交往。”《愿景声明》宣称, 必须“维护整个地区、尤其是南中国海的海上安全及确保航行和飞越自由的重要性”, 并提出南海争端“当事各方避免威胁或使用武力, 依据联合国海洋法公约等普遍承认的国际法准则, 通过一切和平方式解决领土和海洋争端”。该文件强调并责成印美双方为实现这一愿景制定路线图, 共同致力增强与亚洲主要国家的关系, 从而成功回应该地区所面对的外交、经济与安全挑战, 确保现状不受挑战和干扰。《愿景声明》也表示, 美国支持印度成为亚太经合组织成员, 印度“东向行动”政策与美国亚太“再平衡”政策协调一致, 欢迎美国在亚太地区推动跨太平洋伙伴关系(TPP)。值得一提的是, 尽管这份文件未具体明指中国, 但印美战略人士并不否认, 签署《愿景声明》的主要动因是应对中国在南海的战略态势, 甚至相信其中传达的政策立场是反制中国的“海上丝绸之路”等战略部署。^① 因此, 《愿景声明》反映出印美试图与日本等美国亚太盟国一道制衡中国、共同规范地区格局的战略意图。

(二) 实施民用核合作取得“突破”

印度和美国在 2008 年正式签署民用核能合作协议, 国际原子能机构和核供应国集团也对印度给予破例安排。但由于印度 2010 年颁布《民用核事故责任法案》(下称《核责任法》), 规定

供货商将承担核事故的赔偿责任, 成为美国等国际商家进入印度核市场的法律障碍, 导致核协议的实施实际受阻。在奥巴马访印前夕, 印美宣布在这一问题上取得“突破性谅解”。所谓“突破性谅解”可说是双方艰难讨价还价的结果: 美国放弃先前依据《海德法案》坚持的跟踪监督核物质终端用户的要求, 同意按《123 协议》(即《印美民用核协议》) 由国际原子能机构负责监督(但提出美国有权掌握监督情况); 印度则同意设立由国有保险公司和政府分别出资的核保险基金, 解决运营商和供货商的赔付责任。这样一来, 在美方同意取消附加核监督之后, 另一影响核合作实施的主要障碍得以消除。莫迪政府上台不久便在保持《核责任法》不动的前提下克服诸多障碍, 消除美方顾虑, 不能不说是一项外交成就。由于这两项进展, 印美两国政府宣布已从政治上和法律上铺平实施核合作的道路, 余下的事将由美方企业自行跟进完成。

(三) 提升防务与军事合作

在印美双边关系中, 防务与军事合作的重要性日益突出。奥巴马二度访印, 印美宣布续签 2005 年签署的《防务合作十年框架协议》, 将其有效期延长 10 年。此外, 印美依据双边已签《防务技术和贸易倡议》(Defence Technology and Trade Initiative, DTTI), 新宣布四项联合研发和生产项目, 表明两国的防务技术合作迈上新台阶。印美并成立一个联合工作组, 探索分享航母技术和研发喷气式发动机技术。总体上看, 美国原有对印军售的多种管制措施已实际松动, 双边军事合作已不再限于先前的联合军演和军购贸易, 而扩展到技术转移、联合研发与联合生产, 从而实现了双边防务合作的重大突破。在过去几年内, 美国已成为印度最大的军备提供方, 这一趋势有可能持续。2013 年, 印美双方同意相互给予对方防务合作优先待遇, 美国通常只向主要盟国提供这一待遇, 对印度破例表明奥巴马政府高度重视美印防务合作。美国并表明将推动重启因印度消极而冻结数年的美印《通信互操作与安全协议备忘录》(CISMOA) 和《基本合作与交流协议》

^① Satish Chandra, "Obama's Republic Day Visit: Transforming Stagnating India - US Ties into a Vibrant Relationship," <http://www.vifindia.org/article/2015/january/29/obamas-republic-day-visit-transforming-stagnating-india-us-ties-into-a-vibrant-relationship> (2015 年 3 月 23 日)。

(BECA) 谈判, 主动提议加强印美两军操作协调、军事技术数据分享和日常联络。^①

(四) 增强反恐协调力度

反恐是印美安全合作的重要组成部分。与印度时任总理辛格 2014 年 9 月访美印发表的联合声明相比, 奥巴马此次访印的联合声明中增加了更多与反恐相关的内容, 显得更加全面和具体。譬如, 除继续要求巴基斯坦将 2008 年孟买袭击的元凶绳之以法、重申印美相互协调努力以瓦解“虔诚军”、“穆罕默德军”和“哈卡尼网络”等暴力极端组织之外, 并强调两国领导人有责任致力于建立 21 世纪反恐合作伙伴关系, 在打击各类恐怖主义威胁方面深化合作, 确保各自国土和国民免遭恐怖袭击; 继续致力达成分享有关已确认和涉嫌恐怖分子的情报。从这种意义上说, 印美反恐合作正迈向更高层次。

就以上所列, 《愿景声明》在目前阶段还仅为一纸文件, 是否将转化为具体的政策行为仍有待观察和判定; 增进反恐合作在印美关系中多为老生常谈, 能否最终产生双方满意的实质性效果也因各自的利益差别而存在疑问。相比之下, 推进民用核能合作、增强安全防务互动对印美深化战略关系具有显著的重要意义, 后文试作进一步考察。

二、提升防务与安全合作

对美国来说, 与印度发展更密切的防务合作基本符合自身的战略利益, 而扩大对印军备出口是这一合作关系的重要部分。印度近年来名列全球武器和防务装备进口国的榜首, 俄罗斯、以色列及法国等欧盟国家多年来一直是印度的主要武器提供方。美国近年来力图改变现状, 将增大美对印军事出口列为加强美印战略关系的重要内容之一。从现阶段看, 印度致力实现先进武器进口的多源化, 也为美国扩大对印军事出口提供了难得机遇。美国对印军售数额近年来获得迅速增长。据印国防部长 2014 年 8 月向印度议会提交

的防务相关数据, 美国已首次超过其他国家成为印度的最大军备进口国。统计显示, 在过去三个财政年度, 印度军备进口开支的近 40% 是对美国, 然后依次是俄罗斯 (30%)、法国 (14%) 和以色列 (4%)。从具体数额看, 印度三个财政年度用于防务进口的总开支为 8345.8 亿卢比, 对美国为 3261.5 亿卢比, 对俄罗斯、法国和以色列分别为 2536.3 亿卢比、1204.6 亿卢比和 338.9 亿卢比。但在 1998 - 2003 年印度人民党执政期间, 以色列曾成为印度的最大军备进口国。鉴于俄罗斯、以色列长期是印度的最大军备进口国, 美国的后来居上可以说意义重大。美国一跃成为印度的最大武器卖家, 主要归结于印度前届国大党政府与美国达成的几笔大额军售交易。这些军购合同依合同金额依次为 C-17 军用运输机 (仅此一项价值 47 亿美元)、P8I 反潜巡逻机和 C-130J 多用途战斗机。^②

然而, 印度着眼于实现先进军备生产的本土化和降低军购依赖, 对单纯进口尖端武器装备的兴趣有限, 并急于推进军备相关联合研发与技术转让。美国为回应印度的这一需求, 在双边防务对话中多次向印方表示, 美不仅鼓励印度采购更多美式装备和武器平台, 也愿尝试与印度开展联合生产和共同研发。^③ 尽管如此, 由于美军备技术出口管制、两国政府部门官僚程序等因素的影响, 这些言辞很难转变为实际作为。莫迪执政后, 美国领导人寄希望印度将美国列为主要军购伙伴, 使推动印度国防现代化与扩大美国对印军备出口挂钩, 让美国军工企业从中获得更大实惠。而莫迪上台后提出“印度制造”战略, 并将发展本土国防工业确定为该战略的重要领域之一, 这就使印度在联合研发军备并获取相关技术转移等问题上与美国磨合和对接成为不可避免。

美国原则上并不鼓励向武器进口国无保留地转移技术, 即使盟国也鲜有例外, 印度要享受这一待遇更非易事。印度近几年多项对美军购大单均纳入政府“对外军事采购计划”(FMS), 表

① Prabhat P Shukla, “The Obama Visit: An Assessment,” <http://www.vifindia.org/article/2015/february/18/the-obama-visit-an-assessment> (2015 年 4 月 2 日)。
② Manu Pubby, “It’s official: US overtakes all to become India’s largest defence supplier,” *India Today*, August 12, 2014, <http://indiatoday.intoday.in/story/us-india-strategic-ties-defence-supplier-mod-defence-ministry-arun-jaitley-defence-imports/1/376743.html> (2015 年 5 月 3 日)。
③ “What’s the big agenda for Modi - Obama meeting?” July 4, 2014, <http://theindianeye.net/whats-the-big-agenda-for-modi-obama-meeting/> (2015 年 4 月 2 日)。

明不涉及技术转移。与俄罗斯相比,美国对印军售的优势是能按时甚至提前交货,售后服务和部件供应跟得上。但由于美政府部门在机制运作上设有诸多限制,因此对印度的吸引力不大。近年来,印美军购项目因双方在技术转移、终端用户监督等问题上谈不拢而取消的事例并不少见。例如:美国以印度未签署《通信互操作与安全协议备忘录》为由,在向印度海军提供 P8I 反潜机时拆卸了通讯系统、作战控制系统等关键电子部件,印度只能用国产部件替换。^① 美国曾拒绝向印度转让美制“标枪”肩射式单兵反坦克导弹技术,致使印度转而订购以色列产的“斗牛士”同类导弹在本土生产,后当美国主动提出提供技术并合作生产下一代单兵反坦克导弹时,遭到印度拒绝。美国穆格公司(Moog Corp.)作为设计制造动力和液压控制装置和航空操控系统的专业厂家,按合同须向印度提供用于印度国产“鲁斯图姆-2”型(Rustom-2)中空长航程无人机的旋转定位仪,但却无法从美政府当局获取对印出口许可,致使印度不得不推迟无人机试飞。^② 印度原本打算购买美国诺斯罗普/格努曼公司(Northrop Grumman)生产的 RQ4“全球鹰”或其海军版 MQ4C 无人机,但因印度未加入导弹技术控制机制而最终取消。该无人机的载荷属于敏感技术,谈判和批准需涉及其他监督措施,譬如由美方专家对印度所购无人机实施例行监督。美国政府虽在 2010 年宣布取消对印军民双向技术出口管制,对印度国防研发组织(DRDO)和印度航天组织(ISRO)开禁,但由于美国仍在对印军备技术出口方面设置障碍,因此实际情况并无太大改变。印度舆论甚至据此认为,美国并非印度在国防产业内推广“印度制造”战略的理想合作伙伴。^③

但美国防部长哈格尔 2014 年 8 月访印具有重

要意义。访印期间,哈格尔与莫迪及国防部长贾特里、总理安全顾问多瓦尔和外长斯瓦拉吉等印度高官举行会谈。莫迪对哈格尔反复强调防务关系对印美全面战略伙伴的重要意义,表明印度希望提升与美防务合作,包括军备生产本土化、防务新技术转让、联合军演和尖端武器研发。莫迪明确表示,印度希望与美国军工部门一道努力,进行联合研发和联合生产,帮助印度实现自力更生和减少军备进口。莫迪等印度领导人表示,印度有意提升印美防务伙伴关系,使其超越现阶段的单纯军售联系,迈向联合生产和联合研发。^④ 印方也对到印出席战略对话的美国务卿克里提出同一诉求。由此表明,在印美深化防务合作的不同选项中,与单纯进口美国军事装备相比,莫迪政府显然对美向印转移技术、印美联合研发以帮助印度实现先进武器生产本土化更感兴趣。

哈格尔对印方的提议有备而来。美国防部发言人在发布信息时称,哈格尔访印旨在强化关系而非签署任何协议,双方将集中讨论美印在亚太和印度洋地区的共同利益、阿富汗问题、强化双边防务合作动议等,后者包括联合军演、军事交流、军售、联合研发和生产新型装备等。哈格尔访印带了一份新动议,涉及美国拟向印转移技术、计划与印联合生产和研发新型武器装备。哈格尔动议的主要亮点是联合研发 7 项防务新技术。美国曾在 2012 年就依据印美《防务技术与贸易倡议》承诺向印度转让 10 项重要技术,但不久该项提议无疾而终。哈格尔将进展受阻归咎于繁琐的官僚主义程序,回应印方称:美印双方应避免官僚主义及其他问题阻碍双边关系取得进展,需要高度务实和着眼实效,抓住机遇增强在防务领域的合作,致力使双边防务合作从单纯的供求转化为联合生产、联合研发和自由交换技

① “Boeing Delivers First P8I To Indian Navy,” <http://www.defencenow.com/news/1051/boeing-delivers-first-p8i-to-indian-navy.html>. (2015 年 5 月 1 日)

② Saurav Jha, “India is finally looking to enter the era of armed drones,” May 23, 2015, <http://www.ibnlive.com/blogs/india/saurav-jha/india-is-finally-looking-to-enter-the-era-of-armed-drones-10879-995842.html> (2015 年 6 月 2 日).

③ Robert Dsouza, “Why US is not ideal partner for “Make In India” in Defence sector,” July 10, 2014, <http://defencetalk.net/threads/why-us-is-not-ideal-partner-for-%E2%80%9Cmake-in-india%E2%80%9D-in-defence-sector.4071/> (2015 年 4 月 2 日).

④ “Under Modi, Indo-US ties will move to next level,” August 15, 2014, <http://theindianeye.net/under-modi-indo-us-ties-will-move-to-next-level-2/> (2015 年 4 月 3 日).

术。^① 哈格尔的言辞表明美国已就向印度转移军备技术给出明确的正式答复。

奥巴马访印后,印美有关联合研发和联合生产军备的结果开始揭晓。印度新任国防部长普利卡尔在奥访印前夕对媒体表示,签署并强化防务框架协议、拓展防务合作范围对印度完全有利。他透露说,续签防务框架协议将包含军用技术转移、军购贸易和联合军演,但主要亮点是联合研发和技术转移。印度媒体评论指出,新框架协议将提升印美双边防务合作,其中除扩大联合军演、深化情报分享、增强海上安全、推动联合反恐和反大规模杀伤性武器扩散之外,最重要的内容则是推动实施《防务技术和贸易倡议》,将既有框架升级换代,为未来的防务合作铺平道路,推动美印联合研发、联合制造军事装备,打造莫迪政府所提“印度制造”的国防工业版。^② 作为初期试点,印美决定先行启动以“开路者”(Pathfinder)计划命名的一批小项目,以便促进下阶段的联合军备生产,并为将来进一步深化双边防务合作奠定基础。

2015年6月初,美新任国防部长阿斯顿·卡特在新加坡参加香格里拉对话后到访印度,印美正式签署新版十年防务框架协议。印度高度重视卡特的访问,媒体评论称,卡特能够左右印美《防务技术和贸易倡议》能走多远,并能在很大程度上决定是否松动技术管制并排除其他部门的干预,他将按照奥巴马-莫迪峰会设定的基调开展具体操作,致力于解决问题并能让没完没了的谈判转变成具体项目,这次访问有潜力迈过先前的障碍,将印美防务关系提升到一个新阶段。^③ 卡特访印期间确认,新版防务框架协议旨在提升印度的防务能力,美印两国将联合生产和联合研发军事技术项目,包括先进航母、喷气引擎及一些小型军工项目。^④

三、打破实施民用核能合作僵局

2008年底,美国小布什政府冲破多重政治障碍,极力促成正式签署推动民用核合作的《123协议》,美国为此修订国内相关立法(《海德法案》),并促使国际原子能机构(IAEA)和核供应国集团(NSG)作出相应特殊安排,为印度以反扩散条约非签署国的身份参加国际民用核贸易开放了绿灯,也为美国企业进军印度核市场创造了前提条件。但印度议会2010年批准《核责任法》,其中包括允许核电站运营商向供货商追索赔付责任的条款。依据法案,运营商向供货商的索赔额不超过2亿4400万美元,印度政府以3亿国际货币基金组织特别提款权(4亿2000万美元)为上限承担其余赔付额。此外,《核责任法》责成印度签署国际原子能机构《核损失补充赔偿国际公约》(CSC,该公约规定成员国按其拥有核电站的数量分担核事故风险),以获得国际补偿基金。《核责任法》除使核供应商承担事故赔付风险外,也须考虑因增添保障设施、增大核电站建造成本而承担的额外经济负担。因供货商如遇核事故将承担巨额连带赔付责任的规定,《核责任法》致使美国及其他国家的核商家望而生畏,却步不前。美国政府试图向印度施加压力,修改法案中不利于供货商的条款。但印度坚持不愿作出让步。因此,一度被誉为印美战略关系里程碑的《民用核合作协议》(即《123协议》)在实际操作上陷于停顿,甚至成为双方诟病和不快的话题。

美国政府一直试图打破僵局,实际推进与印度的核能合作。美国的政策在很大程度上受自身商业利益的驱使。截止2014年底,印度全国供

① Lolita C. Baldor, "Hagel: US, India must improve defense cooperation," August 9, 2014, <http://news.yahoo.com/hagel-us-india-must-improve-defense-cooperation-082556207> (2015年4月3日)。

② "Barack Obama's visit: India-US likely to sign defence pact, says Defence Minister Manohar Parrikar," The Economic Times, Jan 12, 2015, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-01-12/news/57982916_1_defence-minister-manohar-parrikar-dti-framework (2015年4月16日)。

③ Seema Sirohi, "Why US defence secretary Ashton Carter's visit to India this week is crucial," The Economic Times, June 3, 2015, <http://blogs.economictimes.indiatimes.com/letterfromwashington/why-us-defence-secretary-ashton-carters-visit-to-india-this-week-is-crucial/> (2015年6月6日)。

④ Andrew V. Pestano, "Defense Secretary Ashton Carter visits India to sign 10-year defense framework," June 4, 2015, http://www.upi.com/Top_News/World-News/2015/06/04/Secretary-of-Defense-visits-India-to-sign-10-year-defense-framework/9721433412912/ (2015年6月6日)。

电总量为 224680 兆瓦，核电在其中占 2.57%，但印度计划到 2050 年将提高到 25%。根据规划，印度将投资 1820 亿美元扩大核电生产能力，在现有 5780 兆瓦的基础上，使核电产能到 2020、2032 年分别达到 14600 兆瓦和 63000 兆瓦。印度雄心勃勃的核电计划对国际市场产生了极大吸引力，对急待复苏的美国核能产业更意味着不可多得的商机。西屋（Westinghouse）、通用-日立（GE-Hitachi，通用电气公司与日立核能公司联手）等美国核电生产商家已率先探路印度民用核市场，法国阿海珐集团（Areva）和俄罗斯国营原子能建设出口公司（Atomstroyexport）等国际核电巨头也不甘落后。西屋公司现已在印度古吉拉特邦境内获批商业用地，拟建 6 座装机容量为 1110 兆瓦的压水式反应堆；通用电气公司也将在安得拉邦建造 6 座 1520 兆瓦的经济型沸水反应堆。^①

印美围绕核合作的互动在莫迪上台后出现较大转机。在莫迪与奥巴马 2014 年 9 月华盛顿会晤期间，印美宣布成立核合作联络组，磋商影响实施民用核合作的《核责任法》。随着印美宣布奥巴马次年 1 月访印，双方为在访问前打破僵局展开了多次谈判。^② 奥巴马在访印时声称，印美已就民用核合作达成“突破性谅解”；莫迪也表示对印度能与美国开展民用核商贸合作感到欣慰。不过，根据印美联合声明，“两位领导人欢迎就《核责任法》和民用核合作相关行政措施等问题达成谅解”，这表明有关细节仍在协商中，协议最后文本尚未公布。

奥巴马所言“突破性谅解”，是指双方在一直制约印美实际开展核合作的两大难题上取得了重要进展：一是《核责任法》，二是民用核合作相关“行政措施”。依据印度《核责任法》规定：一旦发生核事故并造成损失，核电站的供货方、设计方和营运方都将承担赔付责任。美方则要求印度将核事故责任限于核反应堆的营运商。

围绕《核责任法》的矛盾最终因印度一方同意设立民用核保险基金而缓解。所谓民用核合作相关“行政措施”，是美国一方要求按严格程序直接监管由美方直接提供或美方所售核反应堆生产的核原料。并由于印度未签署国际反扩散条约（NPT），美国政府核管制委员会（NRC）拒绝在缺少美方监督的情况下批准向印出售核反应堆和核燃料。但印度反对美国提出的多级监管，坚持由美方及由与印签署类似民用核协议的其他国家供应的所有核原料只接受国际原子能机构的单级监管。经过反复谈判，美国最终放弃了直接监管的要求。奥巴马并重申 2010 年 11 月首访印度时的承诺，支持印度分阶段加入核供应国集团、导弹技术控制机制、瓦森纳尔安排（规范常规武器和双向产品及技术出口管制）和澳大利亚集团（强化反扩散和出口管制）等国际多边军控机制。^③

奥巴马访印后不久，白宫即正式宣布，美印两国已就阻碍核合作进展的重要问题达成谅解，现在该由美国的公司评估风险的基础上最后决定是否或何时赴印度投资和推动计划取得进展。^④ 印度外交部则在 2015 年 2 月就《核责任法》及相关问题发表声明，公布了印美实施核协议有所“突破”的具体细节，宣布《核责任法》与国际原子能机构的《核损失补充赔偿国际公约》相符，印度不拟进行修订；核设施运营商须为核事故造成的损失承担责任，赔付基于无过失责任的原则，并通过保险计划实施；运营商承担赔付责任之后，如查明核事故属于供货商的责任，例如产品质量不合格、服务不过关或故意造成核事故等，则有权向供货商索赔。重点在于：声明提出，为促成运营商与供货商围绕追索权的谈判，印度已设立核保险基金，形成通过市场化运作向第三方赔付核损失的资金来源。此举将使供货商能通过保险方式回避追索权风险。

① Sarosh Bana, "India - US Civil Nuclear Deal: A Dependence Entrapment?" <http://www.vifindia.org/article/2015/february/09/india-us-civil-nuclear-deal-a-dependence-entrapment> (2015 年 4 月 3 日)。

② "Modi - Obama meet in Washington 'reinvigorated' ties, claims MEA," January 22, 2015, <http://www.thenewsinternational.com/2015/01/22/current-affairs/modi-obama-meet-in-washington-reinvigorated-ties-claims-mea/4117783.html> (2015 年 4 月 3 日)。

③ Sarosh Bana, "India - US Civil Nuclear Deal: A Dependence Entrapment?" <http://www.vifindia.org/article/2015/february/09/india-us-civil-nuclear-deal-a-dependence-entrapment> (2015 年 4 月 5 日)。

④ "Up to companies to decide on civil nuclear power: US," January 26, 2015, http://zeenews.india.com/news/india/up-to-companies-to-decide-on-civil-nuclear-power-us_1536818.html (2015 年 4 月 3 日)。

印度并表示将学习法国、俄罗斯、南非和美国等国同行保险基金的经验。

印度主动提议设立核保险基金,是在不修改已颁《核责任法》的前提下打破现有僵局的重大举措。作为风险转移机制,由印度国有保险公司和印度政府共同出资,设立一项总额为150亿卢比(约合2亿4400万美元)的核保险赔付基金,印度保险总公司(GIC Re,印度唯一一家国有再保险公司)与另4家保险公司承担其中半数75亿卢比(约合1亿2200万美元),其余部分将由印度政府提供。^①显而易见,核保险基金能在核事故情况下避免供货商遭索赔的经济损失。通过建立这一机制,运营商和供货商由潜在的诉讼对手变成为共同管控风险的伙伴。当然,从技术角度看,在不改动《核责任法》的前提下实现所谓“突破”并非解决了制约实际开展双边和多边民用核合作的所有问题。印度国内也有争议指出,印度未必是这一互惠安排的受益方,包括对核损失赔偿责任设定上限(即《核责任法》规定150亿美元为责任上限)的做法,并不符合国际惯例(公约和议定书)及大多数拥有先进民用核技术国家的国内相关立法。^②熟悉印美谈判内幕的美方分析人士也认为,虽然印度迫切需要发展核能源缓解能源短缺,但由于仍

然存在着复杂的法律问题,美国的私营企业可能会对新签项目敬而远之。^③但尽管如此,通过积极互动突破实施“瓶颈”可谓意义重大,它不仅意味着印美双方政治互信的增强,并意味着印美之间在战略和经济领域的合作将重现重大机遇。

结 语

尽管印度与美国存在某些难以弥合的利益矛盾,但双方在战略上互有所求,印度试图借重美国的支持和帮助实现自身大国崛起的目标,美国则极力争取印度在亚太、印度洋地区联手制衡中国。这一互动需求决定了印美战略合作无论在双边还是地区层面都将继续保持发展。并且,双方如何协调关系、能否“求同存异”将在很大程度上影响各自的利益得失和地区总体局势的演化。当前的莫迪政府和奥巴马政府对此都有比较明确的认知,寻求进一步磨合印美关系,克服各种阻力,改进战略合作的质量。印美近期在防务合作、民用核合作等领域酝酿的“突破”似可说明问题,其中反映的战略内涵更值得密切关注。

① “Civil nuclear liability law will not be amended, says India,” February 9, 2015, <http://www.firstpost.com/india/civil-nuclear-liability-law-will-not-amended-says-india-2087615.html> (2015年4月8日)。

② Prabhat P Shukla, “The Obama Visit: An Assessment,” <http://www.vifindia.org/article/2015/february/18/the-obama-visit-an-assessment> (2015年4月3日)。

③ Annie Gowen and Steven Mufson, “Is the India nuclear agreement really the ‘breakthrough’ Obama promised?” *The Washington Post*, February 4, 2015, http://www.washingtonpost.com/world/is-the-india-nuclear-agreement-really-the-breakthrough-obama-promised/2015/02/04/bc0b0dd2-abc1-11e4-8876-460b1144cbc1_story.html (2015年4月8日)。

ABSTRACTS

India-US Strategic Engagement: New Dynamics and Emerging Breakthroughs

Zhang Li

The trajectory of Indo-US strategic ties have significant effects on the reshaping relationships in the Asia-Pacific and Indian Ocean region. Following Narendra Modi taking office in May 2015, New Delhi and Washington began a new round of interaction, with wide-range bilateral dialogues dealing with various bilateral and regional dimensions. It shows that both sides' growing interest to enhance partnership will help produce important and far-reaching results, despite some existing discord and disagreements. The recent progress in materializing defense and civilian nuclear cooperation gives telltale examples.

India-Korea Relations and Implications: A Geopolitical Perspective

Hu Zhiyong

This paper discusses the different aspects of India's ties with Korea, including political, security and economic cooperation in the context of the post-cold war geopolitical shift. It argues that India's "Look East" strategy tends to increasingly interact with South Korean "New Asian Diplomacy" and greatly promotes India's position and influence in East Asia. India's strategic interaction with Korea has weakened China's political and economic clout in the region and become a countermeasure against China's interest to expand its influence in South Asia.

India-Japan Diplomatic Game and the Relations of Major Asian Powers

Lin Xiaoguang

In August 2014, India's Prime Minister Narendra Modi visited Japan and both New Delhi and Tokyo hyped this round of diplomatic activities to achieve win-win effects in various dimensions of the bilateral relations. Given the recent big changes and uncertainty in the Asia-Pacific region, the strategic reciprocity of India and Japan, as well as the following responses from other regional players, causes the escalating attention of the international community.

New Thinking about Sino-Indian Relations since Modi Taking Office

Zhang Li

Since Narendra Modi took office in May 2014, there have been some trends in China-India relations. The economic and trade cooperation becomes the limelight of the bilateral interaction and is expected to see a new breakthrough. At the same time, some challenges loom large that possibly undermines the constructive engagement between them, such as India's under-developed commercial environment and imbalanced media reflection, Western playing India off against China, and the lagging bilateral people-to-people exchange. With a sober awareness of the problems, China should take initiative to promote its good-neighbor relations with India.

India's Democracy Transformation and Foreign Policy

Xiao Jun

With the implementation of the new economic reforms, India's democratic political model has undergone a subtle change. With the rise of the Hindu nationalist parties, the growing of local powers, and the shrinking of the central authority, the "de-centralized" model has become the main characteristic of the ongoing Indian politic pattern. To defend their own interests, low-caste forces expand their influence in the national democratic politics. This has made a transition of democratic model from "nationalism" to "pluralism", which plays an important role in India's foreign policy. This paper explores the trends of India's foreign policy based on the transforming democratic politics and examines the correlation between the domestic politics and foreign policy.

Banking Financial Development and Reform: India's Experience and Lessons

Wen Fude

India has for long attached great importance to the development of banking financial business by releasing friendly policies