

南亚核态势新发展初析

○ 荣 鹰

[内容提要]1998年印巴核试验改变了南亚地区安全格局,南亚核态势出现新的变化。南亚核态势发展的主要动因是南亚地缘政治因素,但同美国的南亚政策密切相关。奥巴马“无核世界”的构想,特别是2010年不扩散核武器审议大会,各方在核裁军、核不扩散、和平利用核能等重大问题上共识增加,使印巴这样的“体制外”有核国家面临压力。南亚安全形势错综复杂,如何在维护核不扩散体系有效性的同时,推动印巴两国不断改善关系,走出安全困境,考验着国际社会特别是印巴两国的智慧。

[关键词]印巴核试验 核不扩散体系 南亚核态势

[作者简介]荣鹰,中国国际问题研究所副所长、研究员,和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6241(2010)04-0001-05

一

1998年5月,印度和巴基斯坦相继进行了核试验,南亚从此走上了公开核武化的道路。与此同时,印巴两国开始确立各自的核战略,努力学习“核相处”之道。

1999年8月,印度政府公布了国家安全顾问委员会起草的《核战略草案报告》,明确提出了建立和维持“可靠的最低限度核威慑力量”、不对无核国家或地区首先使用核武器等思想。报告强调,印度的核威慑力将建立在“三位一体”基础之上,注重“可靠性、生存性和安全性”。2003年1月,印度政府正式宣布其核战略。称印度将建立和维持“可靠的最低限度核威慑力量”和“不首先使用”两大原则,但印度或印度军队遭受生化武器袭击时,印度将保留“核反击的选项”。印度核战略还提出,将“强化”对核和导弹相关材料和技术出口的管制,参与《核裂变材料禁产公约》的谈判,继续遵循暂停核试验的承诺等内容。^[1]

巴基斯坦核战略最主要的特点就是同印度针锋相对,不放弃“首先使用核武器”的选项。巴基斯坦核试验后,总理谢里夫明确提出:印度核试验“根本上”改变了南亚战略平衡,巴基斯坦必须做出反

应,“恢复”地区战略平衡。巴基斯坦拥有核能力是为了威慑针对巴基斯坦的侵略行为,不管这种侵略是“核武器的还是常规性的”。^[2]2000年,巴基斯坦外长阿齐兹在联合国裁军大会上再次重申该国的核武器是用来“阻吓”任何针对巴基斯坦的侵略行为。不少巴基斯坦的战略分析家认为,由于印度是巴基斯坦的首要安全威胁,在常规军力方面占有巨大优势,巴基斯坦若遭受印度常规武器攻击,造成“灾难性损失”,将考虑首先动用核武器。巴基斯坦前战略规划局局长哈里特·吉特瓦伊(Khalid Kidwai)曾提出四种情况或门槛,可能会导致巴基斯坦对印度使用核武器:一是空间门槛,即巴基斯坦失去大部分领土;二是军事门槛,即巴基斯坦陆军或空军力量严重受损;三是经济门槛,即经济上遭受巨大损失;四是国内政治门槛,即巴国内因为印度原因出现重大的政治动荡或内乱。

印巴核试验后,两国的战略思想和心态都发生

[1] Statement Issued on January 4, 2003 Following Review of Operationalization of India's Nuclear Doctrine by the Cabinet Committee on Security", www.meaindia.nic.in.

[2] "Statement on the Pakistani Nuclear Tests by Prime Minister Nawaz Sharif", www.pak.gov.pk.

了重大变化。双方领导人频频放话,谁也不愿示弱。1999年5月,两国在克什米尔卡尔吉尔地区爆发了南亚公开核武化后的首次军事冲突。这场冲突虽然不到两个月,但双方伤亡总人数超过千人。更重要的是有情报显示,冲突一方已准备考虑动用核武器。只是在国际社会的调停压力下,印巴双方才就交战军队“脱离该地区战斗”问题达成一致,避免了核战的可能性。2001-2002年,因为印度议会遭受恐怖袭击,两国百万大军再次处于对峙状态,南亚地区安全和稳定又一次笼罩在核战争的阴影之下。这次对峙同样也引发了国际社会对印巴之间可能爆发核战争的担忧。

在此背景下,印巴两国建立安全和信任措施,特别是在核领域加强信任措施建设,通过对话谈判解决两国所有的悬而未决的问题,对避免印巴爆发核冲突,维护南亚地区的和平稳定具有十分重要的意义。印巴两国在核领域的安全与信任措施始于上世纪80年代。1985年,两国达成了互不攻击对方核设施的协议。1988年2月,双方正式签署了相关条约,1991年该条约生效。此后的每年1月1日,印巴两国政府都交换各自核设施清单,向对方通报己方核设施地点,并保证不对对方的核设施进行攻击。克什米尔问题是印巴两国悬而未决的重大问题之一,两国为此几次兵戎相见。2004年1月,印巴两国领导人启动了和平进程,同意就两国所有问题进行“全面对话”,宣称和平进程“不可逆转”。同时,两国政府还派遣密使,就最终解决克什米尔问题进行了多轮谈判。近几年来,尽管两国国内政局有了很大变化,印度几次遭受重大恐怖袭击,但和平进程并未中止。

国际社会对印巴核问题的态度一直是影响南亚核态势发展的重要因素。印巴核试后,国际社会立即做出了强烈反应:美国对印巴两国进行了严厉的经济制裁,联合国安理会通过相关决议予以谴责并呼吁双方作出“战略克制”,停止发展和部署核武器,维护核不扩散机制,缓和南亚地区紧张局势。当时印巴两国在国际上处境孤立,作为“始作俑者”的印度感到压力更大。如何通过开展积极有效的外交活动打破国际社会的制裁,争取核地位合法化,是两国面临的共同课题。

印巴核试后不久,美国派当时的常务副国务卿

塔尔博特分别同两国进行了11轮和14轮高级别的安全对话,历时近三年。美国在对话中对印度提出了“强化出口管制、实行战略克制、参与核裂变材料禁产公约、签署核禁试条约”四个条件,以逐步改善印巴关系,维护南亚和平稳定。^[1]印巴两国同美国巧妙周旋,逐步打破了美国为首的西方国家对它们的制裁。2000年3月,美国总统克林顿出访南亚,标志着美国南亚政策,特别是对印度政策的重大转变。布什政府上台后,继续致力于发展印美战略关系,美国对南亚政策中的核议题进一步后置。“9.11”后南亚地缘战略重要性上升,美为赢得反恐战争胜利,进一步调整对印巴的战略。2008年印美签署民用核协议,美国事实上承认了印度核国家的地位,对巴基斯坦的核问题也采取默认的态度。

二

南亚核态势的发展变化是多方因素作用的结果。独立之初,印度奉行和平利用核能的政策。尼赫鲁总理积极宣扬核裁军,主张全面禁止核试验,公开承诺不谋求发展核武器。但印度同时也在关注核能的军事用途,希望通过加强对核能运用研究能力的建立,增加其战略选择的余地。^[2]印度奉行“和平”的核政策,主要是受以下三个因素的影响:一是印度外交中的理想主义。受圣雄甘地非暴力思想影响,尼赫鲁在多个场合强调,核武器的使用“威胁着人类和文明的生存”,核武器是不道德的武器。二是实用主义和经济外交的需要。印度当时奉行经济为先的发展战略,认为只有经济发展了,军事需求才能得到满足。三是印度想通过自身的努力,发展自主的核能力,维护战略自主和独立。

印度推行的“和平”核政策,确实给独立之初的印度带来了不少好处。印度不仅提高了在不结盟运动中的声望,而且还从西方得到了发展和平利用核能所需的技术、设备和材料。1955年,印度在加拿大和美国的帮助下,建起了实验用的反应堆。在此基础上印度逐步发展了核武器研发的能力,为印度

[1] Strobe Talbott, *Engaging India, Diplomacy, Democracy and the Bomb*, New Delhi, Penguin Viking, 2004.

[2] 腾建群. 军事观察: 50年来印度核武器发展政策的演变[EB/OL]. 人民网, www.people.com.cn.

最终的核抉择进行了必要的物质准备。此时的尼赫鲁对发展核武器的态度也开始发生变化。尼赫鲁宣称,印度正处于新的阶段,“一旦需要,印度可以制造自己的原子弹”。^[1]

上世纪60年代开始,印度“和平”核政策出现了重大变化。印度国内就是否发展核武器开展激烈的公开辩论。1964年中国成功进行核试验后,印度开始调整核政策。印度在继续公开表示反对发展核武器的同时,赞成“和平性质”的核爆炸。印度提出了为期十年的核发展规划,并开始进行实质性的准备,搞地下核试验。1974年5月18日,印度进行了首次核试验。印度政府宣称这是一次“和平核爆炸”,当量为1.2万吨。^[2]此后,印度采取继续高举核裁军大旗,但刻意奉行“核模糊”的战略,竭力保持“核抉择”权力。

随着国际核不扩散体系的发展,特别是对不扩散核武器认同的增强,印度自上世纪80年代末90年代初起,就谋求改变“核模糊”政策,恢复核试验。这一方面是印度素有大国之志,希望通过公开其核能力获得国际社会的尊重和承认。另一方面,印度对联合国安理会五个常任理事国又是核大国的身份十分不满,反对核不扩散体系中对非核武器国家的“歧视”,坚持不签署《不扩散核武器条约》。印度一直认为,核不扩散机制是“核种族隔离”政策,每个国家有权根据自己的安全需要选择其安全战略,包括核抉择。印度认为,身处巴基斯坦和中国两国核国家之间的印度,出于安全需要,必须发展核武器。^[3]

印度核计划对巴基斯坦是重大刺激。1974年,印度“和平”核爆炸后,面对印度发展核武器带来的“生存威胁”,当时的巴基斯坦总理阿里·布托称,巴基斯坦“吃草也要搞出核武器来”。此后巴基斯坦加快了核计划发展步伐,并通过自身的不懈努力,到上世纪80年代中期,巴基斯坦具备了核威慑能力。但直到1998年成功举行6次核试验后,巴基斯坦才公开显示其核能力。

如果说在南亚地缘安全格局中,印度谋求大国地位,印巴长期对抗,以及核不扩散机制本身的缺陷,是南亚核武化的重要因素,那么美国南亚政策中地缘政治利益与核不扩散目标的矛盾,以及随之而来的政策摇摆,则是南亚核问题发展演变的催化

剂。

冷战期间,美国对南亚政策主要是谋求印巴两国服从美国全球战略的需要。美国不仅为印度发展核计划提供了技术和材料,对巴基斯坦的核计划也曾采取“视而不见”的立场。冷战结束后,随着核不扩散问题在美国南亚政策中的重要性提升,美国决定先对巴基斯坦的核计划发难。1990年,老布什拒绝签署行政命令豁免巴基斯坦的核计划,使巴基斯坦无法得到美国的经济援助。实际上这是对巴基斯坦核计划的制裁。同时美对印度也保持高压,以各种方式阻止印度试图恢复核试验的努力。但是,克林顿政府后期,随着印度经济发展的提速,其发展潜力开始被美国重视。美国从全球战略需要出发,着手调整其南亚政策,对印度的核计划准备“另眼相待”。1998年印巴核试后,美分别同印巴开展安全对话,软硬兼施,试图迟缓它们发展和部署核武器。但后来美国的立场突然转变,前倨后恭向印度示好,这场对话反而以取消制裁,提升印美战略关系的结果而告终。“9.11”事件后,布什政府迅速取消对印巴核试的制裁措施,推动印美战略关系特别是军事防务合作的发展,专门为印度核计划修改法律,为印度获得核原料和技术打开方便之门。

美国南亚政策目标的阶段性和长远性矛盾,以及在印巴核问题上的实用主义态度和双重标准,已引起巴基斯坦的强烈不满。美国内及其盟国也颇有微词。塔尔博特认为,印美核协议对印度是好事,但对核不扩散机制是坏事。不少国家认为,印美核协议虽然含有不扩散条款,但开了一个“危险的先例”,会“鼓励”那些不遵守核不扩散原则的国家,损害了核不扩散体系的完整性和有效性。印度在核供应国集团的豁免,应该同印度同意签署核禁试条约“挂钩”。

[1] Rodney W. Jones & Mark G. McDonough, Tracking Nuclear Proliferation: A Guide in Maps and Charts, Washington D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 1998, www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=125

[2] 夏立平. 论印度核政策与核战略[J]南亚研究, 2007(2). 滕建群. 军事观察 50年来印度核武器发展政策的演变[EB/OL]. 人民网, www.people.com.cn.

[3] Jaswant Singh, "Against Nuclear Apartheid", Foreign Affairs, September/October, 1998.

三

奥巴马“无核世界”的倡议,特别是在2010年不扩散核武器审议大会上,与会各方在核裁军、核不扩散与和平利用核能等重大问题上共识的增加,使印巴这样的“体制外”有核国家面临巨大压力,南亚核态势的走向值得关注。

首先,核不扩散体系的完整性和有效性将继续面临印巴两国为争取享有核国家地位的挑战。两国将继续高举核裁军大旗,努力突破不扩散核武器条约的框架,争取其核计划合法性和相应的国际地位。2010年4月印度辛格总理赴美出席核安全峰会前夕,印度著名智库国防分析和战略研究所召开研讨会,讨论印度可能的对策。与会的多名前政要、核战略家和核科学家认为,奥巴马的“无核世界”倡议,可能是真诚的,但尚未看到美国会采取实质性行动。如果“无核世界”真的来临,印度的安全环境不会因此而发生实质性变化。但印度可能将面临签署《不扩散核武器条约》和《全面禁止核武器试验条约》的更大的压力。印度认为,现有的核裁军进程,通过谈判逐步削减核武器只能使核裁军走入“死胡同”。因为这只会使现有的五个核大国更有借口在拖延核裁军的同时,逼迫其他国家放弃“核选择”的权利。所以,除非有核国家承诺核裁军,在核裂变材料禁产问题上最终达成协议之前,印度也不应该支持所谓的暂定核裂变材料生产多边倡议。但印度不少战略家提出,印度在签署《不扩散核武器条约》问题上可以考虑显示一定的灵活性,以适当的方式参与核不扩散机制的讨论。因为这不仅使印度重返国际防扩散体系,而且更加彰显其拥有“国际认可”的核计划国家的特殊地位,以及通过寻求其他方式“接纳”印度的必要性。对此,有关国家已表示将持积极态度。日本和澳大利亚提出可以用观察员的方式让印度参与不扩散核武器条约大会。^[1]

印度在参与强化核不扩散机制讨论问题上,态度确有变化。作为一个新兴大国,印度有积极参与国际体系建设和调整的愿望,更希望通过发挥新兴大国的建设性作用,维护自身的利益。在今年的核安全峰会上,印度总理辛格提出了设立核安全培训

中心倡议,表示愿为应对核安全挑战提供人员和技术培训。事实上,印美核协议的签署,是印度回归核主流进程的重要阶段性成果,而这一进程已被多数国家认可和接受。印度在继续积极参与核不扩散机制外的谈判以外,大力开展核外交活动。继美国之后,印度同日本、韩国、加拿大等国就和平利用核能问题进行的谈判也取得了重大进展。

值得注意的是,印度国内最近在签署核禁试条约问题上态度正发生微妙变化。1996年9月,联大讨论通过核禁试条约时,印度是三个投反对票的国家(另外两个是不丹和利比亚)之一。印度认为,核禁试条约并未给有核国家设定时间表。1998年核试后,面对国际压力,印度先表示要暂停核试验。此后曾一度表示要通过凝聚全民共识来推动签署核禁试条约。美国参议院拒绝批准核禁试公约后,印度提出,印度将在其他国家签约后即签。现在印度深知,随着美国内政治的变化,特别是民主党无法得到三分之二的参议院多数席位,印度也不必再担心奥巴马政府会逼它签署核禁试条约了。

不少评论家认为,印度提出的“最低限度可靠的核威慑力”是个开放的概念。这既取决于印度对安全威胁的认定,更重要的涉及其核武库是否可靠这一核心问题。对此,核科学家之间是有争议的。因为印度要维持其核武库的可靠性,现有实验室很难满足其实际需要。因此,印度保留核试这一选择,以便随时予以恢复。对印度来说,这是十分必要的。

巴基斯坦在核不扩散问题上一直采取“紧盯”的做法。巴基斯坦在努力扩大核力量同时,倡议支持建立南亚无核区,提出与印度一起加入国际核不扩散体制。1974年,巴基斯坦首次提出建立南亚无核区构想。巴基斯坦的倡议受到南亚国家和国际社会的积极响应,直到1997年,巴基斯坦的提议在联大都是受到绝大多数国家的支持。但印度以核裁军是全球性问题为由而予以拒绝。^[2]考虑到其自身核武库的有效性和可靠性,巴基斯坦以程序为由,阻止了禁止核裂变材料生产公约谈判的启动。2003年A.Q.汗全球地下核走私网络曝光后,巴基斯坦努力

[1] Dilip Lahiri, "Obama's Global Zero Roadmap: Wake Up Call for India", ORF Occasional Paper 13#, January 2010.

[2]对于建立南亚无核区,印度提议两国达成“互不首先使用”核武器协议,巴基斯坦则针锋相对提出两国签署“互不侵犯条约”。

维护其核武库安全形象,加大打击非国家行为体核扩散行为。

第二,南亚核竞赛将继续缓慢进行,影响地区安全格局和核态势走向。自1998年5月印巴相继进行核试验后,两国之间出现了暂时的“恐怖平衡”,改变了南亚地区印巴力量失衡的格局。这在一定程度上有助于改善相对弱小的巴基斯坦的战略安全环境,对防止两国爆发大规模战争起了积极作用。但是,南亚核竞赛仍在缓慢进行,两国核武库和运载工具的发展不断取得进展。与此同时,印度常规军事力量近年来发展迅速。除传统的俄罗斯外,印度通过与美国、法国、以色列等西方国家军事技术合作和贸易,其常规军力已明显超过巴基斯坦。印度依靠其日益强大的经济实力,推出庞大的军事现代化计划,积极发展导弹防御体系,更使巴基斯坦的核威慑力大打折扣。为应对巴基斯坦核战略威胁,印度军方还推出“冷启动”战略,试图以特种快速作战方式,先发制人,消除巴基斯坦军方反应能力,在冲突升级到核战争前,使巴军失去作战能力。

针对印度的战略优势,巴基斯坦只能加快其核威慑力量的发展。有报道称,印美核协议达成后,巴基斯坦对其自身的核威慑能力作了重新评估,决定扩大其核裂变材料的生产能力。而这又刺激印度扩大核武库,造成恶性循环。最近印度军方高层利用美国关于巴基斯坦提升核武器库的报告大做文章,称印度可能重新考虑其不首先使用核武器的承诺。印度一些鹰派战略家则火上加油说,印度的核武承诺不是一项实质性声明。印度一些知名科学家也呼吁印度政府加强自身核力量。印巴核军备竞赛,引发美国的担忧。美国不少核不扩散问题专家提出,美国要利用印美核协议的相关条款,强化对印度核材料的监控,避免引发南亚核军备竞赛。更重要的是,美国出于其驻扎在南亚的军队和人员安全考虑,应加大推动印巴和谈的力度。^[1]

第三,印巴在和平利用核能权利问题上的竞争将更加激烈。奥巴马政府上台后,在印美核协议执行和落实上坚守了上届政府的承诺,并同印度就美国提供的核材料后处理问题的安排达成了新的协议。印度政府也投桃报李,试图推动相关的立法进程。2010年3月,印度政府向议会提交《核事故民用赔偿法》(Civil Liability for Nuclear Damage Bill),但

不料引起国内各派强烈反弹。不过这最多是在当年印美投资合作领域两大败笔(安然公司破产案和1984年美国联合碳化公司毒气案)之后再加上一小笔,不足以改变印美核能合作这一新领域的大局。

尽管美国强调印美核协议是特例,不应成为其他国家仿效的先例,但巴基斯坦一直要求享受同等待遇。2006年印美核协议达成后,巴政府公开表示要求美国一视同仁。但美政府一直不予回应。随着美国在阿富汗困局加剧,巴基斯坦重要性提升,美国终于在今年3月美巴战略对话期间同意把和平利用核能列入对话议程。

对巴基斯坦而言,同美国签署民用核协议后,不仅涉及平等的“待遇”问题,更是考验巴美战略关系,缩小自己同印度在核材料和技术方面越来越大的差距。对此,印度和美国也是心中肚明。印美两国舆论拼命利用巴基斯坦国内政局、核武库安全和核不扩散记录作文章,继续抹黑巴基斯坦。巴基斯坦方面则竭力维持其核武库安全的声誉,实际上也确实取得了不少成就,连美国对此也是持肯定的态度。最近,美国参谋长联席会议主席马伦称,巴基斯坦的核计划不能同伊朗和朝鲜核问题相提并论。巴基斯坦的核武库的安全性已大有提高。对巴基斯坦和中国的民用核合作,尽管印美媒体大肆炒作,但美政府却没有公开表示反对。^[2]

总而言之,南亚核态势的新变化,既是南亚地缘政治格局变化使然,也是当前国际防扩散体系转型变化的结果。南亚安全形势错综复杂,传统和非传统安全因素交织,只有继续推动印巴两国加强安全对话,特别是核对话,不断增进互信,才能逐步降低核武器在南亚安全战略中的作用,最终实现南亚无核区构想,为地区和平稳定发展创造良好的外部环境。

[收稿日期 2010-07-18]

[1] Henry Sokolski, "Controlling the Further Spreading of Nuclear Weapons", Working Paper, Council of Foreign Relations, April 2010, www.cfr.org.

[2] "Shift for the Better", Dawn, July 2, 2010.

Abstracts

Current Trends in the Nuclear Posture of South Asia, by Rong Ying, Deputy Director, China Institute of International Studies and Guest Researcher of CPDS. Nuclear tests by India and Pakistan respectively in 1998 altered the security setup of South Asia, ushering in a new change in the nuclear posture of the region. The main cause of development and change of the nuclear posture in South Asia not only lies in the geopolitical elements in the region, but is closely related to the U.S. policy to South Asia. As consensus reached by various sides on such important issues as nuclear disarmament, nuclear non-proliferation, peaceful use of nuclear energy is gaining ground due to the proposal of “nuclear-free world” by President Obama, and in particular, to the 2010 UN NPT Review Conference, India and Pakistan, the two nuclear countries that are out of bounds of any treaty, have felt the pressure. Under the backdrop of a complicated and confused security environment in South Asia, how to uphold the validity of nuclear non-proliferation mechanism and at the same time encourage India and Pakistan to improve their bilateral ties so as to get out of the security dilemma, will be a demanding test of wisdom on the international community and on India and Pakistan in particular.

Sino-Indian Relations in Retrospect and in Prospect, by Ma Jiali, Senior Researcher at China Institutes of Contemporary International Studies, Guest Researcher of CPDS and a member of the editorial board of Peace of Development. In the past 60 years, Sino-Indian relations have gone through an uneven process, which can roughly be broken down into six stages: the “honeymoon” stage, confrontation stage, Cold War stage, thawing stage, warming stage and heat-up stage. Past experience and lessons show that to China and India, peace and harmony are beneficial to both sides while tussles and squabbles do harm to either of them. That has already become the general consensus by the two sides. People have every reason to believe that, as the two countries gain mutual political trust, enjoy their mutual economic benefits and deepen their mutual cultural exchanges, a scene of common prosperity for the two countries will come into view and they will make great contributions to peace in Asia and in the world.

A Comment on the Overseas Deployment of Troops by Japan after the End of the Cold War, by Dr. Xu Wansheng, Professor at the PLA University of Foreign Languages. After the end of the Cold War, overseas deployments of troops by Japan are carried out within three frameworks of the United Nations, the Japan-U.S. alliance system and fulfillment of diversified missions. Among them, overseas troop deployments under the U.N framework are tasked with U.N peace-keeping operations, mainly in the form of logistics support and maintenance and those operations are decreasing now due to policy constraints. Japan-U.S. alliance system and troop deployments overseas are mutually complementary and interact with each other. The alliance strategy not only shows off overseas military presence of Japan Self-Defense Forces, but also helps improve their combat abilities overseas. Meanwhile, implementation of diversified tasks has given them more ways and means for overseas deployments. In addition, overseas troop deployments by Japan are providing favorable conditions in strengthening its defense buildup and accelerating the process of making Japan a big military power. In the future, Japan’s overseas troop deployments will further display a tendency towards wide diversity in forms and styles.