

學術論文

印度發展核武政策之演變： 以《美印民用核能合作協議》為例

The Evolution of India's Nuclear Policy: the case study of the U.S.–India Civil Nuclear Agreement

李思嫻 *Szu-Hsien Lee*

國立雲林科技大學通識中心兼任助理教授
*Assistant Professor of Center for General Education Center
National Yunlin University of Science and Technology*

摘要 / Abstract

2019年8月印度與巴基斯坦兩國再度因喀什米爾地區爆發衝突，印度國防部長拉傑納特·辛格揚言，未來印度不排除優先投入核武器進入戰場，暗示過往「不首先使用核武」政策將視情況調整。印度雖然在1974年即已進行核武試爆，不過當時在國大黨執政下，甘地與尼赫魯「非暴力」的精神一直影響著印度外交政策，直到1998年印度人民黨執政後，印度才正式公開成為核武國家，並且因違反《禁止核武擴散條約》規定，遭受美國長期的制裁，直到小布希為了戰略考量承認印度成為擁有核武俱樂部的成員地位。印度的核武實力浮上檯面，同時對中國的勢力增長十分憂心，本文主要論述印度在發展核武議題上，美國對印度政策扮演關鍵因素，印度欲透過與美國的合作取得「大國地位」的被認可，當中又因價值信念所呈

現的糾結與轉折。

India's strategic path towards nuclear weapons capability was so long. A legacy of India's non-violent independence movement and diplomatic opposition to nuclear proliferation during the long premiership of Jawaharlal Nehru is the vital factor. On the other hand, India's nuclear programme has always been related to its search for recognition and respect in the eyes of the world. Indeed, the Indians viewed the entire nuclear non-proliferation regime as being deeply flawed. They believed that the regime perpetuated a world of inequality in which the existing nuclear powers enjoyed the benefits emanating from their possession of the ultimate weapon, while other states were forced to accept second-class status.

In 2005, the Bush administration announced that it planned to offer India fuel and technical support for its civilian programme. There is little doubt that the U.S.–India Civil Nuclear Agreement has played an important role in facilitating the India and US rapprochement. The US has altered its position and change its domestic laws and convincing international agencies to alter their regulations in order to provide India with civil nuclear assistance. The agreement shows enormous strategic victory for India, however, the most political challenging aspects has been India's domestic politics and sees it as reducing India's freedom of action.

關鍵字：印度核武政策、印度人民黨、《美印民用核能合作協議》、印美關係

Keywords: India's nuclear policy, BJP, the U.S.–India Civil Nuclear Agreement, India-US foreign relations

壹、前言

2019 年 8 月印度與巴基斯坦兩國再度因喀什米爾地區爆發衝突，印度國防部長拉傑納特·辛格（Rajnath Singh）揚言，未來印度不排除優先投入核武器進入戰場，暗示過往「不首先使用核武」（No First Use）政策將視情況調整。¹ 印度自 2005 年與美國簽署《美印民用核能合作協議》（the U.S.–India Civil Nuclear Agreement）以來，可視為核孤立（nuclear isolation）狀態已告終，並積極將與其他國家的核能合作視為重要外交成果。目前印度共與 14 個國家簽署民用核能協議，不僅能夠確保印度龐大的能源需求供給，同時保持其在不斷變化的全球秩序中的領導地位，這項協議對印度是否成為負責任核武大國的信譽與地位亦至關重要。²

學者 Andrew B. Kennedy 引用《奧德賽》（The Odyssey）史詩典故，貼切形容印度在尋求核武發展過程中，所經歷的複雜情勢與無數不順遂的阻力，由此可以理解為何受到外界高度關注。於 1970 和 1980 年代，外界專注於印度青睞哪一種核武「選項」（options）的發展，並關切印度是否會不斷尋求行使落實核武研發。1990 年後，注意力轉向印度的崛起，自 1998 年印度決定成為一個公開的核武試爆國，掀起學術界進一步對印度核武歷史和走向突破的研究浪潮。這不僅是對中國和巴基斯坦不斷增長的核武威脅的回應與反制；亦給予印度科學家契機，壓制政治領袖更迅速地走向解開長期束縛與研發技術功能的限制，卻也使得印度的決定違背了禁止核武

¹ 2019 年 8 月 5 日印度總理莫迪（Narendra Modi）宣布廢除憲法第 370 條，取消「查謨—喀什米爾邦」（Jammu and Kashmir）的特殊地位與自治權，以加強對此地區的掌控，由此引發巴基斯坦不滿，印巴兩國再次升高衝突。

² Pulkit Mohan and Pallav Agarwal, “India’s civil nuclear agreements: A new dimension in India’s global diplomacy,” *ORF Issue Brief*, No. 320(October 2019), pp. 2-3.

擴散的國際規範。³

另一方面，印度的核武政策與冷戰後由美國所主導的單極權力結構，以及中國和巴基斯坦有強烈的連結關係。⁴ 著眼於冷戰結束初期美國的單極地位，以及在國際經濟領域所發揮的主導作用，當時印度試圖重新與美國修補過往疏離的關係，藉以吸引美國對印度投資，為處於嚴酷經濟困境下的印度內政外交解套。不過印度旋即面臨的卻是美國施加印度簽署《禁止核武擴散條約》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 的壓力；印度方面則是長期累積的不滿未得到化解，特別是對美國與巴基斯坦雙邊關係的維持，聯合國安理會改革問題等，引發印度進一步強烈反對《全面禁止核試爆條約》(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, CTBT)，抗議美國不顧印度核心安全考量。⁵ 印度若貿然簽署這些旨在限制發展核武的相關條約，標誌著將臣服於美國單極的主宰壓力，基於保有選擇自主權的前提下，不難理解印度無法對美國妥協之癥結。

1990 年代初期，防範大規模毀滅性武器的擴散是美國主要關切重點，印度拒絕加入相關規範，自然成為美國制裁與譴責的對象，即便雙方開始逐漸恢復經濟領域的來往，印度亦無法逃脫要求放棄核武發展的壓力，國家形象因此蒙上負面意涵。⁶ 換言之，在缺乏重大共同且立即的戰略利益與目標之下，阻礙印美關係的既存因素並未消除，國際體系所提供印美關係的第一次破冰契機，結束於 1998 年印度進行核武試爆的實踐。

³ Andrew B. Kennedy, "India's Nuclear Odyssey: Implicit Umbrellas, Diplomatic Disappointments, and the Bomb," *International Security*, Vol. 36, No. 2(2011), pp. 120-121. 《奧德賽》(The Odyssey) 史詩主要講述在歷經十年的特洛伊戰爭 (Trojan war) 後，取得戰爭勝利的伊薩卡島 (Ithaca) 國王奧德修斯 (Odysseus) 歷經劫難、冒險、充滿詛咒與不幸的返鄉過程。

⁴ Jason A. Kirk, "The Evolution of India's Nuclear Policies," In Sumit Ganguly ed, *India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect* (New Delhi: Oxford University Press, 2010), p. 296.

⁵ Uma Chatterji, "March of India's Foreign Policy from Idealism to Realism," *Indian Streams Research Journal*, Vol. 1, Issue XI (2011), p. 2.

⁶ Baldev Raj Nayar and T. V. Paul, *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*(New York: Cambridge University Press, 2003), p. 113.

隨後，美國基於中國實力漸長所調整的權力平衡策略，以及因應恐怖主義蔓延，瓦傑帕伊(Atal Bihari Vajpayee)總理於1999年9月訪問美國，正式開啟印美關係新階段，雙方承諾兩個民主國家之間應朝向建立強大和成熟的夥伴關係。在此次會晤中，美國首次在喀什米爾議題上維護印度的立場，並且表示印度未來大有可為，將成為平行於中國的另一股力量，至此，顯現印美關係進入建設性轉變。⁷

小布希(George W. Bush)總統主政時期推動與南亞主要強權印度嶄新交往模式，確立雙方戰略合作的基本架構，是冷戰結束後較為積極與印度發展關係的美國總統。⁸尤其在911事件後，美國戰略利益延伸到南亞與中亞區域，為了有效加強全球反恐政策，美國有意收回過去對印度的核武制裁，提出關於核能合作計劃，旨在使印度成為擁核合法地位「俱樂部」的成員，為美印建立戰略合作夥伴關係鋪路遞出橄欖枝，可謂美國與印度首次呈現正面關係。⁹

原本脆弱的印美關係在小布希時期有實質性的提升，從強調民主政治共同價值到軍事安全合作的戰略夥伴關係，自2004年進行一系列加強雙方關係的措施，包括軍事演習、科學與技術合作等互訪交流。印美加速轉型的重大發展最深層因素仍然來自迅速崛起的中國。¹⁰如何保持全球權力優勢一直推動當代美國的戰略關鍵核心，美國國務卿萊斯(Condoleezza Condi Rice)甫上任即訪問南亞次大陸，做為向印度釋出善意與保證，美

⁷ Robert M. Hathaway, "The US-India Courtship: From Clinton to Bush," In Sumit Ganguly ed., *India As An Emerging Power* (London: Frank Cass Publishers, 2003), p. 8.

⁸ C. Christine Fair, "India and the US: Embracing a New Paradigm," In Harsh V. Pant ed., *India Foreign Policy in a Unipolar World* (New Delhi: Routledge, 2009), p. 132.

⁹ Lowell Dittmer, "Assessing American Asia Policy," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4 (2007), pp. 531-532.

¹⁰ K. Alan Kronstadt, Paul K. Kerr, Michael F. Martin and Bruce Vaughn, "India: Domestic Issues, Strategic Dynamics, and U.S. Relations," In Johnson G. Pryor and Irene Mobley eds., *India: Domestic Policies, Foreign Relations and Cooperation with the United States* (New York: Nova Science Publishers, Inc., 2012), p. 1.

國承諾抹去巴基斯坦在戰略部署中的關鍵地位，印美關係必須獲得往更高層次升級，美國的全新戰略目標是要幫助印度在 21 世紀成為世界大國。自此，一系列具有充分軍事含義的合作關係如火如荼展開。¹¹

2004 年小布希與瓦傑帕伊宣布《美印戰略夥伴關係下一步聯合聲明》(United States-India Joint Statement on Next Steps in Strategic Partnership, NSSP)，主要論及雙方在民用核能項目與高階技術貿易領域的合作，並擴大有關飛彈防禦的對話。¹² 2005 年 7 月辛格 (Manmohan Singh) 總理訪問美國，雙方領導人發表聯合聲明，印度與美國致力維護民主、自由與法治等價值觀，雙方新關係將促進世界的穩定和平與民主繁榮，同時做為全球性議題的夥伴關係，將在共同關心的領域發揮領導作用。¹³ 為提升雙方國防合作、武器生產與技術轉移等方面的合作，以此為建立夥伴關係的基礎，美國也成為印度最大的貿易和投資伙伴，向印度出售先進武器、聯合舉行陸海空反恐軍事演習以及與日本、澳洲進行戰略對話，同年 6 月印美雙方國防部長簽署為期 10 年的《美印防衛合作新框架協議》(New Framework for the U.S.-India Defense Relationship)，內容表明兩國提高在防務貿易的合作層次。¹⁴

另一重大進展則是小布希總統放棄對核武擴散問題的原則，接受印度為事實上的擁核國家，印度亦同意遵循其他擁核國家所承擔的同等責任，兩國進一步簽署《科學技術合作框架協議》(Science and Technology Framework Agreement)，同意在太空探索、衛星導航以及其他航空領域建

¹¹ Baldev Raj Nayar, "India in 2005: India Rising, but Uphill Road Ahead," *Asian Survey*, Vol. 46, No.1(2006), p. 96.

¹² White House, "United States - India Joint Statement on Next Steps in Strategic Partnership," *U.S. Department of State*, September 17, 2004, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2004/36290.htm>.

¹³ White House, "Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh," *U.S. Department of State*, July 18, 2005, <http://20012009.state.gov/p/sca/rls/pr/2005/49763.htm>.

¹⁴ 張貴洪，《中美印三邊關係研究》(北京：時事出版社，2013 年)，頁 34-35。

立更密切的聯繫，同時簽署《開放天空協議》(Open Sky Agreement)，允許兩國之間民用航班的飛行使用。¹⁵

2006年小布希訪問印度，再次強調印度對美國的戰略意義和亞洲權力平衡的不可獲缺，承諾將進一步加強全球夥伴關係。¹⁶ 2007年通過雙邊貿易穩步成長證明印度與美國的關係繼續深化，美國增加對印度的投資，並大幅擴大印美外交和軍事對軍事(military to military)的接觸，例如印度在同年9月初參與美國、日本、澳洲和新加坡共同舉行，為期六天的「馬拉巴爾」(Malabar)海軍演習，目的在於加強友好海軍部隊的互相操作性，標誌印度與美國及其盟國軍事合作意願的最高點。¹⁷ 當時的美國副國務卿伯恩斯(Nicholas Burns)認為美印這種嶄新的關係，伴隨著美國設想其在未來世界的角色，一個民主和日益崛起的印度代表了絕佳的機會有助於增進美國的全球利益，這就是美國將建立密切的美印夥伴關係置於未來最優先的工作重點之原因，新的美印戰略夥伴關係是國際政治中最顯著和積極的發展，美國與印度在今天比任何其他大國有更多戰略上的共同利益與契機，不應再重蹈過去冷戰時期同樣的錯誤。¹⁸

印美雙方關於戰略夥伴關係的聯合聲明顯示達到了一定程度的里程碑，結束印度因核武問題所招致的隔離狀態。本文主要重點回顧從1970年代至今，印度發展核武過程的政策爭辯，以及安全威脅關切對象的轉變；接著再以2005年展開的《美印民用核能合作協議》談判為例，說明印度一方面希望藉由美國獲得成為核武國家的認可在，另一方面又不希望因此成為美國政策的追隨者，當中所呈現的政策糾葛。

¹⁵ Donald L. Berlin, "India in the Indian Ocean," *Naval War College Review*, Vol. 59, No. 2(2006), pp. 66-68.

¹⁶ "The Singh-Bush Joint Statement," *Rediff India Abroad*, March 2, 2006, <http://www.rediff.com/news/2006/mar/02bush23.htm>.

¹⁷ Sumit Ganguly, "India in 2007: A Year of Opportunities and Disappointments," *Asian Survey*, Vol. 48, No. 1(2008), p. 171.

¹⁸ Nicholas Burns, "America's Strategic Opportunity with India: The New U.S.-India Partnership," *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 6(2007), pp. 131-146.

貳、印度外交政策思想分類

隨著印度在國際體系地位的變動，關於印度對外政策指導原則的依據，學者 Rahul Sagar 認為正型塑出四種相互競爭的論述，包括道德主義者希望印度以服務原則為行動的典範；印度教民族主義者主張印度應戮力捍衛印度文明；戰略規劃者呼籲通過發展戰略能力培養國家實力；自由派則試圖透過貿易和相互依賴促進繁榮與和平。這些政治思想的「願景」(visions) 有助於更好地理解印度政策的形成背景，其中自由主義者和戰略規劃者的觀點可以對應到新自由主義和新現實主義。¹⁹

另一方面，現實主義者主張在無政府狀態的國際場域中，應強化自我能力以及依靠己身力量，國家不應指望依賴國際制度的保護，物質能力的作用是凌駕於理念與意識形式之上的。民族主義同樣強調自我能力的提升與自立自強，受到意識形態與理念的驅動之下，民族主義可以同時做為應對外來威脅的工具與目的。²⁰ 學者 Deepa M. Ollapally 與 Rajesh Rajagopalan 進一步研究印度外交政策主要思想流派，依表 1 所列主要分為四大類：民族主義者 (Nationalists)、大國現實主義者 (Great Power Realists)、自由全球主義者 (Liberal Globalists) 以及左派 (Leftists)，其中以民族主義最具影響力，又可再細分為規範民族主義者 (Standard Nationalists)、新民族主義者 (Neo-Nationalists) 以及超民族主義者 (Hyper-Nationalists)。²¹

¹⁹ Rahul Sagar, "State of Mind: What Kind of Power Will India Become?," *International Affairs*, Vol. 85, No. 4(2009), pp. 801-802.

²⁰ Deepa M. Ollapally, "Identity and Strategy in India's Asia-Pacific Policy," *Joint U.S.-Korea Academic Studies*, Vol. 25(2014), p. 138.

²¹ Deepa M. Ollapally and Rajesh Rajagopalan, "India: Foreign Policy Perspectives of an Ambiguous Power," In Henry R. Nau and Deepa M. Ollapally eds., *Worldviews of Aspiring Powers: Domestic Foreign Policy Debates in China, India, Japan and Russia* (New York: Oxford University Press, 2012), p. 83.

表 1、印度外交政策主要流派觀點

主要思想流派	目標與世界觀	根源
民族主義者		
規範民族主義者 (1947-)	追求成為已開發國家 均衡成長	尼赫魯主義 (Nehruism)
新民族主義者 (1947-)	首要關注印度國內議題 南南團結	柔性尼赫魯主義 甘地主義 印度文明 社會主義理論
超民族主義者 (Post 1998)	成為世界強權 印度優先	考底利耶 現實主義理論 印度教民族主義
大國現實主義者 (Post 1998)	成為世界強權	考底利耶 現實主義理論
自由全球主義者 (Post 1991)	成為全球經濟強權	經濟學理論
左派 (1947)	團結第三世界對抗美國霸權	馬克思主義

資料來源：Deepa M. Ollapally and Rajesh Rajagopalan, "India: Foreign Policy Perspectives of an Ambiguous Power," *op. cit.*, p. 84.

依照下表 2 的歸納，印度民族主義的細部差異區別兩大主要政黨對重大議題之側重面向。規範民族主義源起於印度擺脫英國殖民取得獨立地位，強調制訂政策的自主性以及反西方的論述，對第三世界國家富有同情心，尼赫魯主義是主要的政策指導原則，國大黨 (Indian National Congress, INC) 則是其論述實踐之代表。只是在實際作為方面，時常呈現反覆不一的特性，時而依循權力政治的思考，時而又強調印度的道德義

務；注重軍事武力的同時，在對外戰略謀劃上也注重印度傳統道德價值，這種矛盾反映在其一面譴責安理會是大國權力政治的體現，但是又積極推動印度爭取常任理事國席位。與超民族主義區別體現在發展核武的態度，規範民族主義視核武為一種必要的政治工具，在對抗外來威脅時提供強而有力的後盾與談判籌碼，支持最低限度的核武數量，反對「首先使用核武」。在軍事武力的需求方面，主張發展足夠的軍事預算以及具備製造武器科技力量，這不僅是維持戰略自主性所需，也是恐懼一味依靠向外國購買武器所帶來的不安全感。²²

規範民族主義對國際政治以及權力平衡充滿著矛盾面向，他們一方面倡議尼赫魯主義以及南南團結，另一方面卻又支持微調印度外交政策與西方國家接觸，使印度在經濟與國防上能達到已開發國家的水準，這種矛盾即反映在印度與大國的關係。²³

超民族主義主要是冷戰結束後出現的觀點，對應的是印度人民黨（*Bharatiya Janata Party, BJP*），「印度認同」是具有排他性的，持續支持印度外交政策應更具自主的路徑，主張是時候去喚醒古老印度的光榮過去，尋求更具軍事實力的印度，對於國際武器管控與國內軍事政策，相較其他流派觀點更具開放性。對國際關係抱持懷疑，對於阻礙印度權力的不利環境充滿猜疑，反映在抗拒與美國簽訂《美印民用核能合作協議》，認為這是一個美國將其拉進《禁止核武擴散條約》的計謀。²⁴

²² *Ibid.*, pp. 84-85.

²³ *Ibid.*, p. 86.

²⁴ *Ibid.*, pp. 89-90.

表 2、印度兩大政黨對重要議題之立場

	印度民族主義者		
	規範民族主義者 (Standard Nationalists)	新民族主義者 (Neo-Nationalists)	超民族主義者 (Hyper-Nationalists)
代表	尼赫魯主義	甘地主義	印度教徒特性
政黨	國大黨		印度人民黨
軍事權力	需要多一些	適量即可	需要更多
使用武力	反對	反對	支持
發展核武	適量即可	適量即可	大量擁有
與美國簽訂核武協議	模稜兩可	反對	反對
與他國建立戰略同盟	可行	遲疑	危險
對美國關係	模稜兩可	不信任	不信任
對中國關係	不信任	尋求建立友善關係	不信任
對巴基斯坦關係	猜疑、勉強和解	建立友善關係、和解	軍事武力做為回應、不妥協
全球化	損益參半	高風險	高風險

資料來源：修改自 Deepa M. Ollapally and Rajesh Rajagopalan, "India: Foreign Policy Perspectives of an Ambiguous Power," *op. cit.*, p.102.

歸納前述觀察而言，近年來印度的崛起不代表過去民族屈辱的記憶已經痊癒，國家身份認同所形塑的民族主義仍然是政策制訂的主導觀念，在推動民族主義議程時，規範民族主義較為強調規範性的價值（normative values），相較之下超民族主義注重國家物質力量（material power）的提

升。這也是為何一般外界習慣依據此預料，只要印度教民族主義色彩鮮明的印度人民黨取得執政地位，將賦予印度對外政策更多剛性的特質。

印度人民黨基本上認為，印度是由印度教社會所組成的國家，整體而言應該能反映印度教教徒的價值觀與抱負，如同西方國家所代表的基督教精神，回教世界捍衛的伊斯蘭教義，因而指出印度必須以一個具有印度教文明國家的身份在世界上運作，不是公開呼籲必須信奉印度教，而是主張要將「印度教特性」(Hindutva)的理想發揚光大，彼此在價值觀上要能相容。²⁵

印度人民黨所具備的「印度教民族主義」特質，並非是要恢復宗教基本教義，也就是嚴格遵守宗教或社會規範，而是想運用國家的能力以及現代的技術，來強化或恢復以往曾經非常重要的某些價值觀，印度人民黨所重視的是印度是否面臨受困的情勢，以及如何以強而有力的手段回應國內外威脅的需求。

參、印度發展核武的漫漫長路與價值信念爭辯

1998 印度公開進行核武試爆，在印度教民族主義鼓吹世界大國的雄心壯志之下，不僅為數十年的辯論劃上句號，也使印度的大國抱負往前跨一大步。但是在這時期，印度無視於冷戰後國際社會對核武的態度與立場，使其在整個 1990 年代承受以美國為首的西方大國巨大壓力，要求放棄核武選擇。印度於 1998 年所進行的核武試爆強化其威望與地位，不管如何，印度自此在概念上將被歸類於核武國家，換言之，在這件事情上的政治意義是大於技術發展層面的，若能擁有準核武國家的地位，在相關對話或論壇中有其一席之地，將促使印度晉身主要大國之列，從這個層面而言，進行核武試爆是必經之路。

²⁵ Stephen P. Cohen, *India: Emerging Power* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2001), pp. 119-120.

由表 3 回顧冷戰時期至今整個進程，關於核武的辯論與制訂可能的選擇方案，印度的核武發展是一段價值信念來回拉扯與猶疑不定的過程，²⁶ 冷戰時期印度關於是否發展核武呈現兩股同樣具備印度價值觀的政治論點：第一種論點是以尼赫魯的國際主義精神為主，認為核武是冷戰時期強權所配戴的一種可恥標記，印度應以超然的態度設法終止全球核武競賽，在此議題上展現印度的全球領導能力，核武是一種邪惡的象徵，況且曾經備用來攻擊亞洲某個已然戰敗且無防衛能力的國家，印度應該揚棄「擁有核武便是強國」的墮落觀念；光譜另一端的看法則是，印度擁有核武和印度具備大國地位，兩者之間存在一種正面意義的關聯，此種論述以印度教民族主義者為代表。

表 3、印度發展核武之時程與辯論焦點

辯論時期	壓力來源	辯論焦點與主要立場
1964-1965	針對中國	<ol style="list-style-type: none"> 核武的製造、試爆與武器化 向世界宣布擁有核武及研擬相關準則 人民同盟（印度人民黨前身）率先公開支持發展核武 →Nehru 道德原則與甘地主義取得優勢
1968-1969	印巴戰爭	<ol style="list-style-type: none"> 是否應簽署《禁止核武擴散條約》 核武廢除主義者：在原則與實踐上永不發展核武

²⁶ 尤其是到了 1968 年，印度面臨是否簽署《禁止核武擴散條約》的難題，嚴格來說，條約所倡議的精神其實是印度獨立以來的目標，要求擁有核武國家承諾盡早結束核武競賽以及推動軍備裁減；然而印度與巴基斯坦戰爭開始轉變了印度關於核武的思考。按照條約的定義，「核武國家」指的是 1967 年以前製造並試爆核武的國家，在此之前已經擁有核武的國家將被視為合法的核武國家。參閱 Baldev Raj Nayar, and T. V. Paul, *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*, op. cit., p. 13; 李思嫻，〈冷戰後印度『大國地位』的想望：一種幻想、迷思與現實的建構〉，收錄於司徒文、陳牧民主編，《南亞新視野：政治發展、國際關係、經濟社會》（台北：五南出版社，2015 年）。

		→折衷的「核武選擇方案」：暫時不決定是否發展軍事核武，但不排斥以此做為選擇方案
	西方國家	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主張擁核之鷹派：繼續研究工作，具有戰術考量的等待時機 2. 中間立場：不需馬上擁有核武，除非出現新的外部威脅
1988	巴基斯坦 西方國家	<ol style="list-style-type: none"> 1. 西方國家要求印度簽署《全面禁止核武試爆條約》 2. 贊成者：挽救印度每下愈況的戰略地位 →公開場合仍否認對核武的興趣
1994-1996	延緩美國 要求簽署 NPT 壓力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 支持發展核武之政黨掌權 2. 印度：相關條約已演變成用以長期阻止印度發展核武策略的緊跼咒，尤其美國再三重申優先要務是禁止核武擴散，因此對未簽署條約之國家採取限制向上發展核武能力的策略
1998	維護戰略 自主	<ol style="list-style-type: none"> 1. BJP：發展核武可展現印度精通科學與多元文化的形象，讓世人瞭解印度在資源有限情形下，仍有能力達成偉大成就 2. BJP：只要任何能保有發展核武的選擇方案，並維持印度的尊嚴與獨立，都將受到廣泛的支持，擁有核武後將可改善和中國美國與巴基斯坦的關係，在交往關係中處於一種平等地位，同時讓美國瞭解印度在國際上堅持自我主張的決心 →跨越對外宣告與核武試爆兩個門檻

資料來源：Stephen P. Cohen, *India: Emerging Power, op. cit.*, pp. 159-184.

在 1998 年之前，歷任印度政府皆阻止制訂核武戰略並否認印度有發展核武的計劃，大部分領導人相信，只要印度不成為核武國家，就仍然可以對全球性核武議題的辯論發揮影響力，因此只要擬定核武選擇方案做為暫時性的立場聲明即可。最後促成印度從事核武試爆的因素，是旨在禁止核武擴散的條約，反倒不是構成印度國家安全威脅來源的巴基斯坦中國，凸顯印度在乎「戰略自主性」被侵蝕。

在政治上，南亞地區戰略環境的衝突特點即是印度和巴基斯坦之間的宿願與歷史糾葛，印度自詡為負責任的擁核國家，巴基斯坦不可與印度相比擬；然而，這種仇恨和敵意容易引發軍備競賽甚或戰爭，無法避免核武化最終成為這一持續敵意的結果。²⁷ 核武計劃已經被視為是印度國家地位與國家認同的重要象徵。有核武國家或者無核武國家對訴求民族主義的印度而言仍是強有力的主題。1998 年試爆前，印度的基本立場是保留發展核武的選擇，不付諸實施但也不願放棄，因此美國清除未簽署國核武能力的政策對印度是有威脅性的。反對這些條約代表印度爭取自主權及對美國帝國主義的抗拒，所以是否發展核武可能是一回事，透過反對條約以保護印度安全利益才是必要之舉。形成一種反美又反核的現象。反對簽署條約也是一種對西方國家非暴力的反抗行為。

從其發展歷程而言，贊成者認為獲取最先進的軍事武力可展現印度的文明優勢；反對者認為放棄核武將可彰顯印度的優越性。在堅持戰略自主性原則下，印度有他自己的邏輯思考：以《禁止核武擴散條約》做為劃分合法擁核與非法擁核的標準，是一種歧視性，違反了國家平等自主的原則，如果印度是在以美國為首的西方大國壓力下而簽署相關條約，是印度所不能接受的。

隨著冷戰結束，國際社會日益關注全球的和平與安全，致力防止核武

²⁷ Irum Khalid, "Nuclear Doctrine: Ramifications for South Asia," *South Asian Studies*, Vol. 27, No. 2(2012), pp. 313-334.

擴散與核武軍備競賽，印度一方面謹慎會應國際壓力，卻同時堅持不放棄發展核武的權利，並將這種權利與國家主權聯繫在一起。1996年，當時仍是在野黨的印度人民黨發表競選宣言，政策目標是「印度的強大與安全」，使印度成為國際舞台上的主要大國，當中承諾將優先選擇發展核武，在安全與外交政策領域落實「各國主權平等」，除非其他擁核大國同意在規定的時間內消除核武，否則印度絕不簽署《禁止核武擴散條約》，以及《全面禁止核武試爆條約》。²⁸

印度致力成為擁核國家與其根深蒂固的「大國情節」存在密切關聯，發展核武當然有其國家安全的考慮，但是印度政治菁英與民眾長期以來強調擁有核武與大國身份認同之間是一種因果邏輯必然的聯繫，進入核俱樂部國家行列是成為世界一流大國地位必備的條件，發展核武技術的複雜性不是關切重點，利用擁有核武宣揚印度大國地位的心態也是昭然若揭。當時的總理瓦傑帕伊曾指出，始終支持印度成為核武國家，從任何意義上而言，印度有其輝煌的過去以及對未來日益強大的追求，擁有核武是印度應得的地位與權利。²⁹

印度尋求擁有核武國家地位表明印度對世界的看法發生了變化。不同於1974年第一次核試驗強調和平性質，印度在20世紀90年代專注於《禁止核武擴散條約》和《全面禁止核武試爆條約》的不平等性質與制度化的歧視。此外，1998年印度人民黨上台，一心想追求更多的實力，是不公平的世界核武秩序影響印度追求核武，而非安全問題，尤其曾經淪為殖民地的歷史更深切的解釋了印度一路走來令人費解的行為。³⁰

強烈的大國心態和其他國家對印度的抱負為表達充分的尊重，導致印度對冷戰後的國際秩序的不滿與對國際建制的批判態度，認為國際社會剝

²⁸ 張力，〈印度走向核軍備化：戰略動因的再認識〉，《南亞研究季刊》，第4期（2006年），頁36-37。

²⁹ 同上註，頁40-41。

³⁰ Manjari Miller, *Wronged by Empire: Post-Imperial Ideology and Foreign Policy in India and China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2013), pp. 82-105.

奪其發展核武的權利，在其戰略思維中，擁有核武與確立大國地位兩者之間是劃上等號的，核武議題不只是目的，更是一種有助於印度實現自身政治經濟與外交目標的手段，一國是否擁有核武決定一國的實力，進而決定其對國際情勢的發言權和影響力。

成為大國的意識已成為大多數政治菁英與社會的政治價值觀、國民精神與國家意志，儘管政黨之間意識形態各異，「印度註定成為偉大國家」之大國思想卻是印度外交決策者中廣泛的共識與一致目標，自獨立以來一再強化核心價值並擴展到實際政治、經濟與軍事政策實踐，大國精神恆常未變。首要目標除了致力於使南亞地區國家和區域外的大國接受印度在南亞的主導地位，相關國家的外交政策必須考慮到印度的利益和地位，在參與國際議題上要求其他國家必須將印度視為重要的國家看待，或至少對印度十分重視的問題上不要與印度發生衝突。

核武議題呈現雙面刃的結果，為印度「大國地位」取得基本的物質條件，對於後續爭取常任理事國席位增添合法性與正當性；另一方面卻必須承受來自聯合國的嚴厲批評，換言之，印度由呼籲各國放棄核武到自行研發，容易招致外界批評印度善變的立場，然究其實，印度深層意涵在於表達一個訴求，亦即所有全球性的議題或政策的討論都應該是非歧視性的。

肆、2005年《美印民用核能合作協議》之簽署

長久以來，印度拒絕簽署《禁止核武擴散條約》與《禁止核武試爆條約》，成為和美國交往關係正常化的阻礙，雙方在核武相關議題上存在相異立場，使得儘管美國認為印度將成為巨大的新興經濟市場，然核武問題仍凌駕了美國對印度投資的興趣。這樣的窘境在 2005 年小布希決意推動《美印民用核能合作協議》有了戲劇性的轉變。

美國明確表態將協助印度邁向崛起的大國地位，為印度和美國之間的

關係提供了全新的歷史基礎，分別有兩項重要雙邊協議對印美關係創造積極面向：首先是 2005 年 5 月簽訂長達 10 年的《美印防務關係新框架協議》（New Framework for the U.S.-India Defense Relationship），打開實質性國防合作；另一項則是《美印民用核能合作協議》的倡議，結束印度長期原能技術的孤立隔離狀態，雙方展開就民用核能的國際合作，推動印度融入全球擁核俱樂部。³¹

換言之，中國崛起除了促使美國總統小布希進一步更新強化美日安保體系之外，同樣看重印度將可能發揮的正面作用。美國試圖連結中國周邊最有潛力的鄰國與最主要的挑戰者，以平衡中國在亞洲日益增長的影響力。透過聯盟的運作，美國已經成功將日本定位為「遠東的英國」，《美印民用核能合作協議》的用意是以幫助印度成為 21 世紀全球主要力量之一為主，圍堵中國的言下之意不言可喻。³² 美國對印度政策的轉向就從小布希總統明言，在核相關議題上印度將成為一個負責任的行為者揭開序幕。³³

1990 年代初期美國並未看重印度在其戰略中的角色與未來的潛在實力，一直到印度進行核武試爆，引起巴基斯坦跟進，頓時之間使美國關於全球禁止核武擴散政策陷入困境。在進行核武試爆 7 年之後，小布希政府與印度磋商簽署具有歷史意義的核能協議，美國同意修改國內關於禁止核武擴散的相關法令，並修訂核能合作的國際指導原則以有利於印度的銜接。

一、美國對印度核制裁的解禁

時序回到 1974 年印度第一次進行核武試爆，正式引爆美印關於國家

³¹ C. Raja Mohan, "India: Between 'Strategic Autonomy' and 'Geopolitical Opportunity'," *Asia Policy*, No. 15 (2013), pp. 21-25.

³² Pang Zhongying, "The Dragon and the Elephant," *The National Interest*, (2007), pp. 47-48.

³³ Walter Andersen, "Recent Trends In Indian Foreign Policy," *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5 (2001), p. 765.

是否有權發展核武的爭議，以及印度拒絕簽署《禁止核武試爆條約》。³⁴ 美國為了對印度 1974 年核武試爆做出回應，開始將有關軍民兩用的核武技術管制出口，也據此成為對印度政策的主軸，當時管制核武裝置出口的桑格委員會（Zangger Committee）以及「核供應集團」（Nuclear Suppliers Group）提出限制措施，將減少並逐漸終止核武相關技術轉移給如印度之類有核武擴散之虞的國家，同年美國國會通過《禁止核武擴散法》，明訂有關核武技術出口之核准，必須取決於該國是否能接受相關防護措施。³⁵

1998 年印度進行第二次核武試爆，美國國會通過《格倫修正案》（Glenn Amendment），要求美國政府反對國際組織對於進行核武試爆的非《禁止核武擴散條約》簽署國提供貸款，印度因此失去國際金融機構世界銀行等西方國家的經濟援助。³⁶ 就美國觀點而言，因核武所進行的經濟制裁目的不在於削弱印度的「大國地位」，阻止印度崛起成為主要強國；而是基於對抗核武全球性擴散的必要措施，以經濟制裁措施對待像印度這樣違反《禁止核武擴散條約》的國家，除了是一種示範警惕作用，也是對簽署相關條約國家的一種保證。不過顯然印度有其另外的感受，印度認為此種制裁符合美國利益，而非印度的利益，是對印度的一種干預，甚至是欲藉此拖延印度成為具有發展潛力的大國，防止印度成為能夠主宰南亞區域的大國，從而變相增加巴基斯坦的優勢，因此美印關係最深遠的影響，莫過於美國減少對印度核武政策的支持。³⁷ 1998 年 5 月進行核武試爆後，美國法律要求對印度施加制裁，因此美國長期拒絕釋放軍民兩用核武以及外空技

³⁴ Savita Pande, "India and the Test Ban," In Jasjit Singh ed., *Nuclear India* (New Delhi: Knowledge World, 1998), pp. 231-248.

³⁵ Stephen P. Cohen, *India: Emerging Power*, op. cit., p. 279.

³⁶ *Ibid.*, p. 280.

³⁷ *Ibid.*, pp. 280-281.

術給印度。³⁸ 在印度的觀點與感受中，這些制裁構成美印關係最主要的刺激性障礙因素。

另外一方面，印度的核武立場同樣招致印日大國關係的另一個絆腳石，導致印度與日本兩個國家無法彌合的國內發展核武問題。印度與日本針對《禁止核武擴散條約》處於歧異立場，日本亦是印度 1998 年核武試爆最嚴厲的批評者之一，最大衝擊莫過於阻礙了冷戰後初期，日本與印度尋求恢復交往的契機。印度舉行核武試爆之後，日本立即與美國密切合作，配合對印度實施制裁的相關政策，凍結擬定給予印度的龐大經濟援助，試圖以強烈的外交壓力逼迫印度放棄其軍事核武計劃。相比之下，對於中國的核武威脅，日本與中國大規模的經濟交往似乎沖淡了對中國發展核武的反應；同時，日本在呼籲、抗議印度進行核武試驗之餘，卻又充分享受美國所提供的核武保護傘與威懾作用，此舉令許多印度分析家認為這一差異制裁有失偏頗。³⁹

日本身為《禁止核武擴散條約》的簽署國，支持不擴散制度做為廢除核武器的第一個步驟；印度則是將《禁止核武擴散條約》視為旨在防止「無產者」獲得核能技術的歧視性制度。印度認為支持《禁止核武擴散條約》的擁核大國並未能履行該條約第六條明列的義務，在一定的時程內銷毀核武的規定，美國更是拒絕承諾提出廢除核武的時限框架，此才是導致印度不願加入《禁止核武擴散條約》體制的因素。⁴⁰ 同時反映出，擁有核武的大國無視於印度希望增加其核能產量，是源於對有限傳統能源的渴求，能源安全的迫切需要對於經濟快速增長的印度是目前面臨最困難的挑戰。

³⁸ V. P. Malik, "Indo-US Defense and Military Relations: From 'Estrangement' to 'Strategic Partnership'," In Sumit Ganguly, Brian Shoup and Andrew Scobell et al eds., *US-Indian Strategic Cooperation into the 21st Century: More Than Words* (New York: Routledge, 2006), pp. 86-87.

³⁹ Satu P. Limaye, "Tokyo's Dynamic Diplomacy: Japan and the Sub-continental Nuclear Tests," *Con-temporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 2(2000), pp. 322-339.

⁴⁰ Madhuchanda Ghosh, "India and Japan's Growing Synergy: From a Political to a Strategic Focus," *Asian Survey*, Vol. 48, No. 2(2008), pp. 296-298.

二、《美印民用核能合作協議》之談判

上述針對印度的核武制裁在 2001 年 9 月 11 日之後，隨著地緣政治的改變，小布希政府期望改造美印關係，並與印度發展堅固的戰略夥伴關係，小布希總統上任後首要工作就是試圖解除 1998 年核武制裁的障礙，儘管此舉將使其面臨來自美國國務院防擴散局的強大阻力。

首先，小布希總統與印度總理瓦傑帕伊共同提出合作願景，其中包括在高科技領域的更深層次合作關係，同時，美國駐印度大使布萊克威爾（Robert Blackwill）亦積極推動創新技術的交流，試圖將印度整合進入全球防擴散機制，第一步就是消除過去美國針對印度所制訂的政策障礙，在民用核能和太空等高科技領域技術轉移給印度。⁴¹ 緊接著，2005 年 7 月，美國總統小布希宣布一項重大外交政策舉措，承諾與印度展開全面民用核能合作和貿易，這項民用核能合作旨在提振美國與印度的戰略夥伴關係是當前政府的重要任務。⁴²

然而，涉及民用技術如核能反應爐（Nuclear Energy Reactors）的轉移，必須修改美國法律和國際準則，而這可能會削弱全球核不擴散機制。做為防範措施，「防擴散利益集團」（nonproliferation interest groups）通過美國國會的影響，主張在民用核能轉讓予印度之前，必須針對印度相關設施與限制進行審查。⁴³

從 2005 年 7 月至 2006 年 3 月，小布希政府與印度交涉談判，以確保印度將涉及民用和軍用核能設施進行分離的承諾。過去大多數印度能源發電反應爐（energy-generating reactors）並沒有置於國際監督之下，而從這

⁴¹ Ashley Tellis, “The Evolution of U.S.-India Ties: Missile Defense in an Emerging Strategic Relationship,” *International Security*, Vol. 30, No. 4(2006), p. 136.

⁴² Vinay Rai and William L. Simon, *Think India: The Rise of the World's Next Superpower and What It Means for Every American* (New York: Penguin Group Inc., 2007), pp. 101-103.

⁴³ Dinshaw Mistry, “Diplomacy, Domestic Politics, and the U.S.-India Nuclear Agreement,” *Asian Survey*, Vol. 46, No. 5(2006), p. 675.

些反應爐產生的鈾（plutonium）可用於軍事目的，小布希政府希望印度設置「保障措施」（safeguards），並接受相關國際機構的監督。然而，印度政府在面臨國內其他政治勢力的阻力之下，雖然接受軍民用核能分離的計劃，但為維護其反應爐，其結果是印度拒絕其他具有爭議的反應爐置於國際檢核之下。⁴⁴ 不過這種軍用民用分離的計劃仍無法消除「核供應集團」（Nuclear Suppliers Group, NSG）和美國國會關於防止核擴散的擔憂，儘管這兩者最終不得不接受並授權與印度進行核能合作。

2005 年印美聯合聲明指出，「印度做為擁有先進核技術的負責任國家，應該和其他核武國家一樣獲得同樣的好處和優勢」。但由於印度不是《禁止核武擴散條約》締約國，無論是基於美國國內《原子能法》（Atomic Energy Act）或根據《禁止核武擴散條約》，這項協議都是違反法律、不合法律效力的，而為了使協議具有法律依據，確保國會批准通過，小布希政府採取一系列措施，同意接受兩階段立法程序，在第一階段中，國會將同意與印度的核能合作原則（2005 年 7 月眾議院以壓倒性多數投票支持通過）；進入第二階段，小布希政府將提交《美印雙邊正式核能合作協議》，進行國會投票，2006 年美國國會通過《海德法案》（The Hyde Act），允許美國投資印度民用核能發展，2007 年印美達成《123 協議》，規定印度將民用與軍用核設施分離，表明在印度享受該協議所賦予的技術之外，遵守核武不擴散原則將是衡量印度的關鍵標準，並將全部民用核能計劃接受國際機構監督。在國際多邊建制方面，2008 年「國際原子能總署」（International Atomic Energy Agency, IAEA）同意對印度的民用核能設施進行核查，美國同時對「核供應集團」施壓，使該集團同意解除對印度的核能禁運。2008 年 9 月，美國國會通過該協議，小布希總統在 10 月簽署使該協議符合美國法律，《美印民用核能合作協議》正式生效。⁴⁵

對美國而言，《美印民用核能合作協議》標誌著歷經冷戰時代隔閡的

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 676-677.

⁴⁵ 伍福佐，《形成中的中美印三邊關係》，前引書，頁 159-160。

印美雙邊關係，在新時代的戰略合作夥伴關係逐步邁向歷史性的一刻，是一種交往模式的轉變。在 2005 年默許印度做為「核武俱樂部」事實上的成員，美國情願放棄迫使印度具備獨立核武能力的長期目標，改變過去美國堅持以簽署《禁止核武散條約》為前提條件的印美民用核能合作核能，標誌印美戰略伙伴迎接 21 世紀的挑戰。

三、《美印民用核能合作協議》停滯之因

2006 年 3 月正式簽署《美印民用核能合作協議》之後，印度政府成立兩個小組委員會應對核武戰略問題，草擬其核能計劃分離。這些委員會包括來自印度國家安全委員會、外交部、原子能部門、軍隊和總理辦公室的代表，小組委員會進行廣泛的辯論，當中涉及了印度的反對黨，安全分析專家，核武研發科學家和媒體影響。在這些委員會的討論中，外交部和總理辦公室普遍青睞與核議題的讓步，將促進印度與美國關係的重要性置於更高的優先性；然而，印度原子能部門反對讓步以維護印度自身的反應爐，並且懷疑，美國之所以將出售核能反應爐給印度，目標在於從印度核能反應爐獲得核燃料。⁴⁶

當時的反對黨「印度人民黨」反對向國際機構釋放印度核能部門的檢查權力，認為美印協議將限制印度主權和主權獨立的核武決策，印度辛格政府向這些反對聲浪保證，印度的核武研發計劃將不會受到影響，只有民用核設施會接受國際檢驗，才使得印度主要反對政黨沒有正式公開反對印度核能分離計劃。然而，隨著印度政府暫停其核試爆計劃而引發成政治問題，2006 年 4 月，印度人民黨再次開始反對核能協議，批評者指出，美印協議當中的禁令是相當於印度全盤接受《全面禁止核武試爆條約》，可能不利於印度抵制從巴基斯坦或中國而來的任何核武攻擊；另一方面，來自

⁴⁶ Dinshaw Mistry, "Diplomacy, Domestic Politics, and the U.S.-India Nuclear Agreement," *Asian Survey*, Vol. 46, No. 5(2006), p. 686.

印度的左翼政黨，反對整個核能協議的理由是，此舉將降低印度在外交政策制定上的戰略自主性。⁴⁷ 不過，印度政府仍然逕自宣布其核能用途分離計劃。

印度科學家同樣提出了對印度的核能用途分離計劃許多技術性問題，強烈反對開放其反應爐接受國際監督，原因包括：首先，軍用與民用核能設施是難以區分的，因為兩者是相互關聯的，軍用相關反應爐也是印度原本核能計劃的一部分，若因此也被認為是一個民用能源技術而必須接受公開監督，是不利印度的；再者，印度科學家認為，將核能反應爐放置國際監督之下，會傷害印度的戰略安全（指的是將鈾應用到核武器的能力）和能源安全（指的是不受監督而進行能源計劃追求研究的能力）。因此，印度核能科學家反對「國際原子能總署」的侵入檢查。儘管美國讓步並向印度政府擔保，允許「印度特定的協議」與「國際原子能總署」進行談判。但是，關於哪些核能反應爐應該被置於國際監督之下，印美雙方各有堅持，⁴⁸ 印度政府最終傾向於接受了其核能科學家的立場。

印度和美國政府雙方花費相當多時間在重建民用核能協議談判，如果進展順利，印度將可脫離在核能技術中長期被遺棄的地位。根據協議，印度 22 座核能反應爐將釋出 14 座在「國際原子能總署」的全面保障監督之下。一旦印度遵守承諾，該協議將使印度結束長期的核能隔離，核能基礎設施也將獲得廣泛急需更新的技術。然而，隨著 2007 年接近尾聲，高度的不確定性仍環繞著複雜而艱苦的印美未來民用核能協議的談判。事實上印度政府此時在解決核能協議的能力處於搖搖欲墜之中，除了協議最初遭到反對黨印度人民黨的抨擊之外，民用核能協議對於破壞印度核武計劃具有高度風險，也面臨來自印度原能科學家的反彈，理由是該協議將使美國供應商受惠。反對者仍認為印美民用核武協議是一種對美國的妥協，以目

⁴⁷ *Ibid.*, p. 688.

⁴⁸ Richard Stone, "India Struggles to Put Its Nuclear House in Order," *Science*, Vol. 311, No. 5759 (2006), pp. 318-19.

前的交易形式而言將是對印度「戰略自主」的重大傷害。⁴⁹

《美印民用核能合作協議》的停滯涉及印度國內政治對國家利益看法分歧的反映，以及對於「戰略自主性」的侵害，印度左傾政黨認為美國做為一個霸權帝國主義，印度不應該與之有密切的關係，印度人民黨不願意讓該能協議通過。⁵⁰ 因此，在這些反對力量運作之下，協議面臨岌岌可危的狀態，同時亦延遲與「國際原子能總署」的談判，直到 2008 年才有進一步突破。

另一項癥結則是關於核廢料再加工的議題。2008 年 10 月美印雙方進行技術問題的磋商，這些措施包括：(一)核廢料「再加工協議」(reprocessing arrangement)，指定印度可以使用從美國發送，用過的核燃料；(二)設立「民用核能責任制度」(Civil Nuclear Liability Regime)，以限制在印度運營的美國公司（尤其是那些興建計劃反應爐的公司）關於核能事故責任歸屬；(三)印度政府的書面保證，也就是印度政府遵守美國能源部規定的，關於盡力防止擴散的能源規則。雙方在此三項議題取得共識後，整個協議將可送到「國際原子能總署」進行確認，並建立了後續處理設施的監管安排，包括對核廢料的處理和運輸準則。⁵¹

最後，經過歷時 8 個月關於「再加工協議」的程序談判，2010 年 3 月，歐巴馬政府宣布已經成功解決與印度關於核燃料「再加工協議」爭議的談判，由印度駐美國大使珊卡 (Meera Shankar) 和美國副國務卿伯恩斯 (Bill Burns) 簽署《美印民用核能合作協議》(the U.S.-India Civil Nuclear Agreement)，通過這樣的方式，印美兩個國家為貫徹落實 2008 年《美印民

⁴⁹ Sumit Ganguly, "India in 2007: A Year of Opportunities and Disappointments," *op. cit.*, pp. 171-172.

⁵⁰ Radha Kumar, "India as a Foreign Policy Actor-Normative Redux," *Centre For European Policy Studies (CEPS)*, No. 285(2008), p. 15.

⁵¹ Shalendra D. Sharma, *China and India in the Age of Globalization* (New York: Cambridge University Press, 2009), Chapter 6.

用核能合作協議》又往前一步。⁵²

第二個《美印民用核能合作協議》的障礙，是關於實施「民用核能責任制度」，通過立法來限制在印度的美國公司責任歸屬。美國明確表示，希望印度政府盡快進行核能責任立法的公開表示，印度採取迅速行動才有利其利益，因為除非將該法案相關限制責任條文化為法律，美國公司才能出售國家最先進的核能技術給印度。就其本身而言，印度迫切需要實施核能協議，以解除美國對印度核能貿易長達 30 年之久的禁令，將使美國公司參與印度百廢待舉的民用核能能源領域，讓印度境況不佳的民用核能能力現代化。不過，辛格卻無預期的退出了「民用核能責任制度」，2010 年 3 月 15 日，印度政府突然宣布推遲法案的決定。主要是人民院（Lok Sabha，又稱下議院）議長收到反對黨眾多反彈意見，並認為政府需要更多的時間來充分應對。反對派指出「民用核能責任」法案是極不公平的，因為它在發生事故時排除外國供應商的責任，僅使營運商承擔責任，反對派指責政府正屈服於美國的壓力，試圖讓該法案在不加以修改的情況下通過，認為政府的決定是「非法和違憲」，是一種取悅美國人（pleasing the Americans）的行為。⁵³

美國總統歐巴馬（Barack Obama）於 2015 年 1 月至印度進行為期三天的訪問，兩國宣佈在落實民用核能合作領域取得了突破性的進展。根據 2008 年簽署的合作協議，印度可在不簽署《禁止核武擴散條約》情況下為其民用核能工業獲得美國提供的核燃料和技術，前提是印度承諾將民用和軍用核能設施分開，並接受「國際原子能總署」對其民用核設施的核查監督。另外印度國內缺乏限定私營企業賠償責任的制度，協議在簽署之後遲遲無法得到落實，至此兩國終於有望克服數年來阻礙美國公司在印度建設

⁵² Shalendra Sharma, "India in 2010: Robust Economics amid Political Stasis," *Asian Survey*, Vol. 51, No. 1(2011), p. 116.

⁵³ *Ibid.*, pp. 118-119.

核能反應爐的僵局，美國公司可以向印度提供民用核能技術。⁵⁴ 2018年美國與印度舉行「印美戰略安全對話」，會中達成美國將在印度安得拉邦（Andhra Pradesh）建造6座核反應爐，美國亦重申對印度加入「核供應集團」的堅定支持。⁵⁵

伍、結論

從整個發展歷程總結而言，《美印民用核能合作協議》歷經美國三任總統，印度亦政黨輪替，印美關係雖然在冷戰後逐漸得到改善，但絕不表示印度將與美國的政策保持一致，一方面印度指責美國對印美雙邊關係不夠重視，沒有充分給予印度尊重，抗拒印度與美國過於親近，以致於對《民用核能合作協議》存有異議。

以《美印民用核能合作協議》為例，與美國合作簽署協議的具體好處之一即是，印度直接納入全球核武秩序中，並被接受為負責任的核武國家，可說完全改寫全球核武機制的規則，⁵⁶ 無異使印度成為「核武俱樂部」一員獲得了關鍵的背書。在理性選擇之下，《美印民用核能合作協議》除了有效解套印度軍事裝備和技術限制的困境，同時也做為其促進原子能發展的方式，融入核能技術和燃料供應的全球制度化網絡，將有助於印度實現能源自給。就現實政治而言，將使印度擺脫核能隔離狀態，擺脫在核能世界中的賤民地位，獲得民用核能技術供應。

⁵⁴ 〈美印落實民用核能合作協議取得突破〉，《BBC 中文網》，2015年1月25日，
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2015/01/150125_us_india_nuclear。

⁵⁵ “India, US agree to build six nuclear power plants in India,” *The Hindu Business Line*, March 14, 2019,
<https://www.thehindubusinessline.com/news/world/india-us-agree-to-build-six-nuclear-power-plants-in-india/article26528862.ece>.

⁵⁶ C. Raja Mohan, “India and the Emerging Non-Proliferation Order: The Second Nuclear Age,” In Harsh V. Pant ed., *India Foreign Policy in a Unipolar World* (New Delhi: Routledge, 2009), pp. 43-72.

無論是基於權力或意圖的平衡態勢，亞洲地區的權力平衡變化提供印美擴大戰略夥伴關係的機會，至少在鄰國安全威脅方面，印度藉由印美關係的接近，有助增加印度應對巴基斯坦和中國潛在隱性聯盟的籌碼。從2001年以來，美國持續對印度釋出善意，小布希開啟與印度走向戰略夥伴關係，2005年公開宣示支持協助印度追求「大國地位」的政策目標，接著透過《美印民用核能合作協議》，美國等於間接承認印度在不加入《禁止核武擴散條約》的前提下，成為合法擁核國家，倡議印美基於自由民主價值觀的「天然盟友論」。

2005年，為落實美印雙方關於民用核能的合作，小布希耗費龐大政治資本推動協議，抵抗美國防擴散團體持續對國會的遊說，不惜改變長期堅持的防止核武擴散原則，為使該協議具有合法性，進而修改國內相關法律，同時向國際機構施加壓力接受印度享有例外。印度反對者仍然質疑《美印民用核能合作協議》已經使印度變成美國的衛星國或服從美國全球利益外交政策的小夥伴，印度應維持引以為傲的獨立自主外交紀錄，確保在政策上有屬於自己的節奏。⁵⁷ 印度國內反對《美印民用核能合作協議》簽署理由主要在意，此不僅影響印度的核武器計劃，同時影響印度外交政策的獨立性，是一種象徵印度對美國外交政策的支持與參與，表明印度政府輕易服從另一個國家的國家利益，某種程度亦凸顯了印度外交政策的非現實面向。

責任編輯：李欣樺

⁵⁷ Lalit Mansingh, "Indo-US strategic partnership: Are we there yet?," *IPCS Issue Brief*, No. 39(2006), p. 4.