

第一编

普通履约战略

第一章 为何要采取新的战略

在疾进中，我们应对了一个又一个的威胁……却没有一种现成的体制可以告诉我们：“你们必须退回去，然后如此这般。”事情的真谛在于：如果过去有计划、按部就班地采取了那些措施……你就会更有机遇取得成功。

——2004年3月24日，中央情报局局长乔治·特尼特在对美国恐怖袭击全国调查委员会上的讲话

迄今为止，国际社会一直在为推广文明达到法制水平而做出最为雄心勃勃的努力，可能就是限制获取和使用核武器。核武器是人类创造的威力最为巨大的物质力量。20世纪60年代，美国、苏联及其他国家谈判达成了《不扩散核武器条约》（简称NPT），为这一使命奠定了基础。此后的数十年中，各国为规范核材料的出口、监控和衡算，以及控制甚至削减核武器的数量，陆续制

订了种种规则，建立了各种机构。

伊拉克、朝鲜、利比亚、伊朗及其他地方惨痛的经历表明，规则本身并不能行之有效。而且，各国和各国国际机构必须根据情况的变化，大力加强执行和调整这些规则的力度。而各国这样做涉及各种不容易达到的交易，因为它们放弃核选择并为此付出代价时必然要寻求相应的好处。

1995年，《不扩散核武器条约》缔约国在条约制订之后所做出的强化该机制的惟一最大努力是，同意把原先条约的25年有效期改为无限期的承诺。为此，缔约国商定，彼此做出严格的承诺。173个成员国重申放弃开发核武器，以换取美国、中国、法国、俄罗斯和英国明确重申最终销毁其核武库的承诺。各国达成以下谅解：尽管还有明显的不完善之处，但是该条约使所有国家，无论是单个的，还是集体的，都更加安全了。

当时，人们对此完全有理由持乐观的态度。冷战业已结束，拥有核武器国家的数量减少了，核武器的数量也在逐步减少。但是时过不久形势就变得极为严峻起来。几乎一夜之间，精心建立在《不扩散核武器条约》之上的防扩散体系处于崩溃的危险的境地。

1998年5月，印度宣布爆炸了5个核装置。两周之后，巴基斯坦宣称，它也进行了5次核爆炸。两国均未签署《不扩散核武器条约》。巴基斯坦在关键性核武器

设计和生产方面从其他条约成员国的私营企业得到帮助。突然间，南亚出现了爆发核战争的危险。这样一场战争可能招致数百万人死亡，使地球的四分之一受到核辐射。《不扩散核武器条约》和更广泛的防扩散机制都未能阻止两个重要国家跨越核门槛。

2001年的“9·11”事件后，人们不得不承认，那些不受任何国家控制的隐蔽组织能够精心筹划，并发起大规模的恐怖袭击。如果拥有核武器，这种团伙就可能执意使用。在“9·11”事件之前，转让、扩散核技术是重要的问题，但在此之后突然成为一个紧迫问题。

2003年，一个国际地下核交易网被曝光：一批来自巴基斯坦、阿联酋、英国、德国、马来西亚、南非、斯里兰卡、瑞士和土耳其的科学家、工程师和中间人，多年来一直在出售生产核武器必备的核弹设计图纸和设备。买主有朝鲜、伊朗和利比亚，也许还有其他国家。这表明，现有的法律和出口管制方面的强制措施明显不足以阻止这种设备和知识的转让。

上述事件充分暴露了该机制的种种弱点。当初在设计构建该机制时，着眼点是世界上所出现的威胁来自国家，而并不是为了应对造成大量人员伤亡的恐怖组织，也不是针对与某些国家的政府暗中有联系的核黑市交易者。以卡迪尔·汗为首的巴基斯坦核交易秘密网的许多活动并未违反现有的相关法律。该网络建在巴基斯坦也

说明：劝说虽未加入《不扩散核武器条约》的印度、巴基斯坦和以色列也必须接受严格的防扩散义务同样是一个挑战。这三个国家获取核武器并没有违反任何规约，但它们置身于条约之外不同程度上破坏了以《不扩散核武器条约》为基础的全面防扩散体系。

在现有法规中，我们面临最大的威胁是，这些法规允许大量获取高浓铀和钚，即用于制造核武器的裂变材料。^① 由于苏联的解体、苏联加盟共和国和其他数十个国家中的核材料库存安全不良，恐怖分子获取这些材料的可能性增大。另一个危险是，一些新兴国家可能利用《不扩散核武器条约》没有具体界定什么是无核武器国家承诺“和平”利用核能，借机获取核武器。该条约一直被理解为：各国可以在不明显违约的情况下获取使其达到非常接近制造核武器能力的各项技术，然后又可以退出条约而不受惩罚。

国际还产生了一系列新的、值得关切的事情。冷战结束迄今已 15 年，多数成员国感到原先的五个核武器国家（美、俄、英、法、中）都不打算履行自己的条约义务：保证销毁核武器。这种看法变得越来越强烈，以至条约的多数成员国也不愿意履行自己的承诺，更不愿

本报告使用的“武器级裂变材料”一词是指高浓铀和钚。还有其他用于武器的核材料，如非裂变材料钚（能够持续产生连锁反应）以及其他裂变材料，如不能在武器中产生核爆炸的低浓缩铀。

同意加强该机制。此外，所谓的核俱乐部中五个成员国又是联合国安理会拥有否决权的国家，五个成员国就如何应对当今世界的挑战问题也存在着分歧。这就使人们纷纷对联合国作为惟一拥有合法权力和加强防扩散承诺的国际组织的行动能力产生了怀疑。

鉴于以上的复杂原因，越来越多的人开始怀疑国际防扩散机制能维持多久。拥有足够技术能力去开发核武器的国家，可能在重新考虑做出不再履行条约义务的政治决断。例如，巴西和日本的某些政治领导人最近公开表示，他们的国家应重新权衡本国的核武器选择。韩国最近也被迫承认其工程技术人员背离了《不扩散核武器条约》的要求，在国际原子能机构安全保障条款之外生产了高浓铀和核武器级钚。此事的披露在韩国再次引发了一场辩论：为什么限制韩国拥有整套核燃料循环能力而其邻国却不受限制。

所有上述事态发展对国际安全形势投下了浓重的阴影，表明虽然防扩散取得了一些重要的成果，但核扩散的危险仍然是不争的现实，爆发核战争的可能性并未因冷战结束而消失。联系到伊拉克、伊朗和朝鲜的事态发展，国际社会还需要继续做出多大努力才能把发生核战争灾难的可能性减至可承受的水平。世界各国，包括三个不愿签署《不扩散核武器条约》的国家，都必须包括在内。无论何地都必须更加非常严格地限制接近核武

器燃料的渠道及其生产方法。防扩散规约必须扩大，使它适用于个人和企业。

未能控制核扩散的原因，有些是出于防扩散体制本身的上述问题及其他缺陷，其他更多的原因则是世界各国领导人不愿意履行早先认真通过的各项承诺和决议。在这些失败的方面，美国应承担的责任涉及历届民主党、共和党政府和两党领导的国会。

一、好的消息

不过，防扩散形势也并非漆黑一团，确有一些积极性的发展趋势。自 1968 年《不扩散核武器条约》签订至今，放弃核武器开发计划的国家比启动这种计划的国家要多。^① 现在，世界上的核武器的数量比过去少了，有核武器计划的国家也比 20 年前少了。^② 美俄两国继

^① 20 世纪 60 年代，有六个国家放弃了本国当时正在进行或者正考虑启动的核武器计划，它们是：埃及、意大利、日本、挪威、瑞典和西德。从 70 年代后期开始，阿根廷、澳大利亚、白俄罗斯、巴西、加拿大、伊拉克、哈萨克斯坦、利比亚、罗马尼亚、南非、韩国、西班牙、瑞士、台湾地区、乌克兰和南斯拉夫先后放弃了核武器计划或在其领土上的核武器（或两者兼而有之）。朝鲜和伊朗是 70 年代之后仅有的两个开始寻求核武器能力并至今仍没有停止这种诉求的国家。

^② 1970 年《不扩散核武器条约》生效时，全球核武库中约有 38000 件核武器，绝大多数属于美国和苏联；到 1986 年，全世界核武器数量增加到 65000 件的高峰；2004 年，全球约有 27000 件核武器。

续合作，撤除冷战遗留下来的核武器和核材料，防止它们被盗。利比亚的例子是一大成功之举，是值得其他国家效仿的典范，因为经过核查，它销毁了秘密核武器和化学武器能力。伊拉克则是另类典范，不过和利比亚的情形一样，它不再对邻国构成核武器威胁。美国对伊动武就是为了解决这一威胁，虽然处理不当，但还是提高了国际社会对扩散危险的认识。这种效果在欧盟尤为显著。欧盟拥有重振雄风的决心，出面干预和制止利比亚和伊朗的核计划，并制订了统一的防扩散战略，其内容包括：在今后所有贸易和合作协定中，要求成员国完全遵守防扩散准则。欧盟也表示，愿意以武力应对扩散的威胁，这一点具有重要的意义。

国际合作的加强还表现在十多个国家正式参加美国领导的“防扩散安全倡议”，以拦截大规模杀伤性武器及其材料的非法转让。2004年4月，联合国安理会一致通过决议，要求各国加强对武器和材料的安全保护，实施更严格的出口管制措施，并立法将个人和企业的扩散活动定为犯罪。布什总统、国际原子能机构干事长巴拉迪和一些国家领导人纷纷提出新的方案，要求限制获取生产浓缩铀和分离钚的核技术。

问题依然是：上述两种积极与消极的发展趋势究竟

哪一种占主导地位？世界已走到了一个核转折点。① 今后几年的决策将决定在过去几十年里削减化学、生物、核武器以导弹系统武器库的全球合作是否继续下去，还是出现席卷全球的新扩散浪潮？

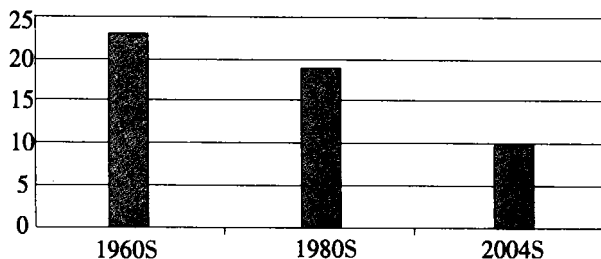


图 1.1 拥有核武器计划的国家统计

注：在 20 世纪 60 年代，23 个国家（和地区）拥有核武器或进行与核试验有关的研究或想搞核武器：阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、埃及、法国、印度、以色列、意大利、日本、挪威、罗马尼亚、南非、苏联、西班牙、瑞典、瑞士、英国、美国、联邦德国、南斯拉夫和中国台湾。

在 80 年代，19 个国家（和地区）拥有核武器或进行与核武器有关的研究：阿根廷、巴西、加拿大、中国、法国、印度、伊朗、伊拉克、以色列、利比亚、朝鲜、巴基斯坦、南非、韩国、苏联、英国、美国、南斯拉夫和中国台湾。

关于此概念的详细分析，参见库特·坎贝尔、罗伯特·艾因霍恩、米切尔·雷斯等编撰的《核天平倾斜点：全球重提前景》，华盛顿：布鲁金斯学会出版社，2004 年 6 月，以下简称坎贝尔等编撰的《核天平倾斜点》）

表 1.1 过去和现在拥有核武器或核武器计划的国家

<p>《不扩散核武器条约》认定的核武器国家</p> <p>中国 英国 法国 美国 俄罗斯</p>	<p>最近终止核武器计划的国家</p> <p>伊拉克 利比亚</p>
<p>《不扩散核武器条约》未认可的核武器国家</p> <p>印度 以色列 巴基斯坦</p>	<p>放弃苏联遗留核武器的国家</p> <p>白俄罗斯 哈萨克斯坦 乌克兰</p>
<p>被怀疑有核武器计划的国家</p> <p>伊朗 朝鲜</p>	<p>1970年以后终止核武器计划或不再考虑开发核武器的国家（和地区）</p> <p>阿根廷 a 韩国 澳大利亚 b 西班牙 a 巴西 瑞士 b 加拿大 c 中国台湾 * 罗马尼亚 南斯拉夫 南非</p>
<p>被怀疑有意图搞核武器但后来证明没有核武器计划的国家</p> <p>阿尔巴尼亚 沙特阿拉伯 叙利亚</p>	<p>1970年以前终止核武器计划或不再考虑开发核武器的国家</p> <p>埃及 挪威 b 意大利 b 瑞典 日本 b 西德 d</p>

注：共 35 个国家

a. 该国曾有积极的核武器计划，但未证实有意生产核武器。

b. 曾有有争议的核武器计划，但其积极的核计划系民用性质。

c. 80年代初之前加拿大曾拥有 250 枚至 450 枚核武器，这些核武器由美国提供、部署在加拿大运载系统上。1978 年特鲁多总理宣布：加拿大是“第一个有核武器但决定自愿放弃核武器的国家。”参见 Duane Bratt, “Canada’s Nuclear Schizophrenia,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April 2002, 58, no.2, pp.44 – 50。

d. 虽然联邦德国曾设想自行搞核武器计划，但从未把该设想付诸实施。波恩确实拥有过美国提供的核武器。这些武器在使用之前必须得到美国总统的明确批准。

2004年，除了八个拥有核武器的国家之外，伊朗和朝鲜被怀疑正在推进其核武器发展计划。

二、美国现行的政策

布什政府上任后，决心以崭新的方式应对核、生、化武器的扩散。在两个重要文件——美国《国家安全战略》报告（2002年9月）和《应对大规模杀伤性武器的国家战略》报告（2002年12月）中，布什政府阐明了这样的观点：大规模杀伤性武器的威胁源于一小撮不法国家以及这些国家、核武器及其材料和恐怖分子三者相结合。^①

最初，这种对威胁的估计与前几届政府的估计似无显著区别，后者也承认威胁与日俱增。但前几任总统都把核武器本身视为问题所在。只要这些武器存在，就有可能被使用的严重危险。肯尼迪总统曾说过：“在战争的武器消灭我们之前，我们必须消灭它们。”因此，肯

美国国家安全委员会，《国家安全战略》报告，2002年9月，见网页 < <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> > ；美国国家安全委员会，《应对大规模杀伤性武器国家战略》报告，2002年12月，见网页 < <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf> > 。2004年4月27日读取，第1页。

尼迪、约翰逊和尼克松三位总统都把谈判与落实《不扩散核武器条约》作为防止核武器扩散和销毁核武器的一个手段。^①在尼克松总统时期，谈判达成了《禁止生物武器公约》；在里根总统时期，谈判达成了《中导条约》(INF)，该条约禁止美俄拥有中程导弹。在老布什总统时期，谈判达成了《禁止化学武器公约》；在克林顿时期，谈判达成了《全面禁止核试验条约》(CTBT)。上述每一项协定都以法律形式确定了新的全球性规则，并为终止现有的武器计划和阻止启动新计划提供了国际性法律框架。

对照之下，布什政府则摒弃了要求拥有严格核查的某些条约，从而把重点从消除武器转向毁弃条约机制。1998年克林顿总统曾说，“核、生、化武器及其运载工具的扩散对美国国家安全构成了非同寻常的、独特的威胁，而布什总统在其2003年1月的国情咨文中对这个问题的表述却差别极大。布什说：“美国和全世界当前面临的最大威胁是一些不法政权企图获取和拥有核、生、化武器”（译者注：加重语气系作者所标，下同）。实际上，布什政府把重点由“什么”改为了“谁”。

布什政府遵循这一有针对性的方针，强调为了消除

全体签约国一致通过的2000年《不扩散核武器条约》审议大会的最后文件写明：“会议重申彻底销毁核武器是不使用或威胁使用核武器的唯一绝对保证。”

企图获取这种武器的一些不可救药的政权，尤其是伊拉克、朝鲜和伊朗三个“邪恶轴心”国家造成的威胁，必须更迭这些国家的政权。伊拉克战争把媒体和公众的注意力集中到为完成政权更迭而采取的预防性战争这个策略问题上，但政权更迭本身的提法则是战略创新。

布什政府还强调要用新的“威慑方法”，以表明美国“保留以压倒性的力量，包括诉诸美国所拥有的一切手段，应对针对美国、美国海外驻军以及盟友使用大规模杀伤性武器的权利”。^① 布什政府认为，导弹防御计划不仅能使美国免受攻击，而且其本身也能遏制敌人寻求获取核武器。基于这一看法，政府把国家导弹防御计划的预算增加了一倍，并着手研究更适用于执行反扩散任务的新型核武器。

布什政府把国际社会的关注引向需要认真加以对待的必要性上来，这是正确的。多年来，过分着眼于争取更多国家签署军备控制条约，而没有充分重视履约的重要性。各国缺乏制止违约者（必要时使用武力）的集体政治意志，损害了威慑的作用。在处理与巴基斯坦、以色列和伊拉克这样的关键性国家的关系时，美国过去一直惯于把对武器扩散的关切从属于其他战略和经济问题之下。无论是过去，还是现在，大量的违禁危险活动未

纳入现有的军备控制协定。因此，这实际是容忍和姑息。布什政府则完全不同，它决心敦促其他国家通过非军事和军事手段来加强履约的力度。布什政府坚信，有些行为体是无法改过自新的。这一立场有助于国际社会更加重视对威胁的估计，迫使扩散国的政府做出更深刻的反思，如果不改弦更张，就会被推翻。

但是，现已证明，新的防扩散战略如同其所代替的战略一样，仍不够有效。诚然，要制止核武器的扩散，国际社会的决心必须比前几任美国政府所能动员的更大。但与此同时，实现这一目标也要求国际配合的力度必须超过布什政府所指出的那样。核武器及其裂变材料的问题无处不在，而不仅仅是少数“邪恶”国家的问题。在特定时限内，推翻任何美国认为是最危险的几个外国政府，都无法消除扩散的威胁。历史已经一再证明，今天的盟国明天可能成为“无赖”国家。此外，不管一个国家的地缘政治取向是什么，无论何地有核武器和核材料，恐怖分子都会去到那里攫取它们。

2004年2月11日，总统提出了若干新倡议。这些倡议如能落实，会提高国际社会防止核武器扩散的能力。新倡议包括：“核供应国集团”的40个成员国所有出口物项必须具有以下条件：接受国必须接受国际原子能机构更严格的核查以及禁止一切浓缩与再处理技术向尚未在运行此类工厂的国家出口；扩大“纳恩—卢格合

作减少威胁”计划。该计划为销毁苏联领土上的核、生、化武器提供资金；提高国际原子能机构发现欺骗行为和应对违约情况的能力。

然而，很可惜的是，布什政府并没有为落实这些主张投入足够的财力，也没有做出巨大的政治努力。政府提出的 2005 财年“纳恩—卢格计划”的预算不仅没有增加，反而减少了，而且也没有增加美国给国际原子能机构的年度经费。多年来，该机构的任务越来越多，而其预算却一直保持在原来的水平上。^①

美国单打独斗，甚至依靠少数国家组成的志愿者联盟，是无法消除核威胁的。为了扩展、强化和严格实施防扩散规则，美国需要不断地得到数十个国家的广泛支持，其中包括中、俄、法、英以及诸如阿根廷、巴西、德国、日本、南非、瑞典等业已放弃研制核武器的许多重要国家。许多国家，尤其是那些放弃核武器选择的国家，希望得到的回报是想知道：遵守大量新规则和承担耗资巨大的实施费用最终会加强其自身安全。换句话说，核武器国家必须证明，强化防扩散规则不仅给强者带来好处，也要对其加以制约。防扩散是一系列讨价还价的过程。如果要使多数国家支持防扩散规则的实施，

^① 2004 年 1 月提交国会的 2005 财政年度预算要求将“纳恩—卢格计划”经费削减 1700 万美元。2005 财年国会对该项拨款最终比 2004 年净增长 3700 万美元。

这种讨价还价必须显示其公正性。

防扩散的成败将取决于美国是否能够展现促使其他国家跟随自己合法权威的能力。正如弗朗西斯·福山指出，“合法性问题之所以重要，不仅仅是因为我们希望自我感觉良好，而且也因为它有实用意义。如果其他人认为这是合理合法的，他们就会跟着美国走；否则他们就会抵制、抱怨、阻挠或极力反对美国的所做所为。在这方面，重要的不是我们认为何谓合法，而是别人认为何谓合法”。^①

近年来的事态发展损害了这种合法性，伊拉克战争就是最明显的例子。许多人认为，美国没有遵循托马斯·杰弗逊的忠告：美国应“好好尊重全人类的各种意见”，宁愿单边运用武力，而不太愿意通过基于规则的各种国际组织行事，因为国际组织的运转往往比较繁琐。由于国内民众对美国政府的言行强烈不满，一些重要国家，如巴西、德国、法国、印度、南非、韩国、土耳其等国的民选领导人对美国的倡议保持距离。对合法性的这种质疑，是只有极少数国家欢迎布什总统 2004 年 2 月 11 日提出的倡议并反对美国竭力孤立伊朗的一个原因。

即便有些国家同意美国关于核威胁的看法，它们可能也不愿意支持美国的政策。其原因是它们认为，无论

福山：“新保守主义得势”，《国家利益》杂志，2004年6月1日。