

普遍遵守（初稿）

新核安全战略（下）*

（卡内基国际和平基金会，2004年6月）

作者：乔治·潘可为，约瑟夫·西林乔恩，罗斯·戈特莫勒，乔恩·B. 沃尔夫斯塔尔，杰西卡·T. 马秀丝

译者：白璐，杜飞，程丽娜

第二部分 可行的核不扩散规则的要素

第六章 减少需求

政策建议概述

- 重申国家应放弃核武器，转而缔结新的鼓励它们放弃核武器的有利交易：
 - 提供正式和非正式的安全保证。
 - 减少与核武器有关的政治价值。
 - 对在经济、政治和其它方面发展非扩散计划的国家予以奖励。
 - 投资核反应堆技术和抗扩散替换性能源技术的发展。

很大一部分国家已经停止或放弃了核武器发展项目，这些国家和地区包括阿根廷、澳大利亚、巴西、埃及、德国、日本、哈萨克斯坦、南非共和国、韩国、瑞典、台湾、土耳其和乌克兰。这些国家都拥有制造核武器所需的资金和技术，理论上能够制造出核武器。阻止这些国家发展核武器对于整个非扩散的成功至关重要。如果它们不完全服从非扩散条约和规定，在一些紧要问题上不肯加强合作，就将给全球安全构成严重的威胁。因此，美国政策应更注重确保这些国家执行放弃发展核武器的决定。为实现这个目标，美国可以有如下做法：

- 向这些国家提供正式的安全保证，即在遇到勒索或战争时，美国将在政治和军事上对其进行保护，美国的对外政策和安全政策将无损于这些国家的安全。
- 向阿根廷、巴西、南非共和国和其他未得到美国正式安全保障的国家保证，美国将把保护它们的国家安全视为自己的职责，它们在遭受威胁时没有必要使用核武

* © 本文版权为卡内基国际和平基金会所有，未经卡内基基金会的书面同意，不得以任何形式复制和转载本文的任何部分。

器。至于某些国家的领导人可能怀疑与美国的关系是否会损害其政治制度的问题，美国处理与这些国家关系的方式将和安全保证一样具有重要的政治意义。

- 降低与全球核武器有关的安全和政治地位，这样，这些国家的领导人就不再认为他们能通过寻求核武器来获得国际支配地位。
- 评价某个国家对不扩散机制的贡献时要结合扩大安理会常任理事国的数目。
- 在美国决定某个国家享有访问、政治经济优惠待遇和其他形式的与美友好关系时，应对积极参与不扩散的国家予以奖赏。
- 建立如氢燃料电池等有利于能源技术发展和投资的国际体制，以减少核技术的吸引力。
- 与非核武器的国家开展合作研究，发展更安全和抗扩散的核反应堆。
- 亚洲西南部和东北部、伊朗或北韩核扩散问题有可能促使沙特阿拉伯、土耳其、日本和韩国重新考虑其核地位，在这种情况下，美国应致力于预防性的高层外交和国防合作以确保这些国家的战略利益在没有核武器时不会受到侵害。

正如前国防部和国务院官员罗伯特·艾因霍恩和科特·坎贝尔所说，“在《核不扩散协议》目标正在得以实现的世界，现存的核武器弹药正在削减，国家不再谋求秘密核武器方案，核试验已经被停止，使用核武器的禁忌得到进一步加强，在处理国际事务时核武器的突出作用已经降低，这有利于加强没有核武器的国家和团体处理事务的能力。”

为达到这个目的，一些有效的方法包括减少核武器在国家安全学说中的作用，避免发展新式核武器，打破现有的安理会常任理事国与拥有核武器之间的联系，拒绝向印度、巴基斯坦和以色列等国提供新的益处，包括核反应堆的出售等。

解决矛盾的方法和地区安全

政策建议概述

➤ 提高全球政治要求，即敦促有核国必须在调节和解决有可能导致核扩散和使用核武器的地区矛盾方面发挥更大的领导作用。（有关美国、印度、以色列、巴基斯坦和其他有核国的义务的讨论请见下面有关章节。）

目前扩散威胁比较严重的地方多存在于矛盾尚未解决和政策失误的地区，尤其是中东、南亚和东北亚地区。如果一些潜在的矛盾未得到处理，这些地区的扩散威胁将不可能得到根本的解决，相反，还有可能引发国家政治体系的动荡。

国际机构的领导人当然可以促使某些改变发生，但他们若要施加影响，需保证从高于外交政策的高度出发制定决策。非扩散政策制定者、技术专家或专门机构如国际原子能组织不应该起领导作用，尽管它们可以提供某些帮助。因此，印度和巴基斯坦谋求发展核武器不应被视作一些不扩散机制自主性的失败。这是这些国家高层政策决策的结果，也是美国、中国和其他一些国家所做出的不改变印度和巴基斯坦领导人决策动机的决定的结果。同样，中东地区的扩散压力不能靠出席《核不扩散协议》 审议会的外交官们来解决，只有在地区和国家高层领导人真正为使某些地区免遭大规模杀伤性武器破坏而确定某些必要措

施时，这些问题才能得到根本解决。地区冲突的解决或许也有助于减少恐怖分子对核武器的要求，只要这些利益都可以借助理性来实现。巴以冲突就是明证。

美国核政策和核削减协议的作用

政策建议概述

- 防止核武器扩散及投入使用的不扩散目标应符合美国的核政策。
- 由于世界范围内仍存在核威胁，应维持强有力的核震慑机制。
- 核武器在国家安全政策中的作用应当降低，不宜过分夸大，而禁止使用这些武器的法规则应该加强。
 - 终止新式核武器的研制和开发，对核试验继续加强限制。
 - 与俄罗斯和其他国家合作，进一步减少核武器和核材料的数量。
 - 继续进行针对战略常规导弹发展的改革。
 - 制定新政策以减少一触即发的核危险状态，武器部署和优先战略。

美国核政策的终极目标应该是阻止更多的国家发展核武器，并把这些拥有核武器国家使用核武器的风险降为零。不扩散规定反映了冷战后的主要变化。冷战时期，美国面临的最严重的威胁来自与前苏联间的大规模冲突，它们之间的冲突有可能促发相互使用大量核武器。现在，核扩散和非对称性战争、而不再是互相使用核武器威胁着美国。在这种情况下，美国更有必要确保将来的武装冲突和对抗将是非核化的。

因此，不扩散目标应推动而不只是服从核政策。然而这并不是否认其他核规定。美国的核震慑机制是其安全保障中的关键组成部分，将对它重要的盟国如日本、韩国和德国提供保证。对美国安全保障的依附将减少这些国家自己谋求核武器的兴趣。美国有可能使用核武器进行打击有助于震慑其对手威胁美国利益的行为。因此，只要世界上仍存在核威胁，美国就应该保持有效而可靠的核震慑机制。此外，美国还应积极寻求有力的不扩散战略以阻止更多国家发展核武器和把包括美国在内拥有核武器的国家使用核武器的可能性降为零。

对美国决策者来说，问题是如何达成这些关键目标。有两个截然相反的建议可供参考：方法一是通过发展和使用性能更好的新式核武器来阻止核扩散；二是降低核武器的过高评价来加强谋求核武器和使用的法规，并发挥美国在不扩散贯彻方面的政治调节作用。

用于不扩散的核武器

眼下美国的政策和国防科学自身要求发展适用于不扩散的新型核武器。2004年3月，美国国务院、国防部和能源部要求美国国会资助新式“低产量”核武器的研究和开发。2004年3月的国防科学局称，如果美国建设和销毁这种武器，其他国家和恐怖组织将不再谋求使用威胁美国安全的大规模杀伤性武器。他们认为，如果这样做，低产量核武器将减少对美国公民的危害并因此减少对使用核武器的限制，美国对核武器反应的能力将有所提高。因此，通过提高其震慑作用，新式核武器可以促进不扩散目标的实现。那些对此有异议的人认为，新式核武器只能在极端时刻使用，不能加入美国军事理论中去或作为主要部分加入军事态势中去。恰恰相反，他们认为美国常规武器性能应继续得到加强。例如，他们强

调，美国战略指挥中心已经转换其武器系统以求得远程常规导弹的发展。其支持者也为，新式核武器只适用于其战略任务，如对藏有生化武器的深处掩体进行打击，其他国家将认识到这一事实并开始接受它。别国不会认为，美国正强调核武器的新价值以提升其世界范围内的军事影响力，而这正是其他国家意欲通过自身发展核武器想去震慑的情形。

同样，美国在不扩散方面的领导能力不容置疑，这些国家在完成不扩散目标过程中应听从美国的领导。对此有异议的人认为，新式核武器并非真正能够提高震慑能力并减少核扩散的危险。他们建议，如果美国发展新式核武器，那么其他拥有核武器的组织，如在俄罗斯、中国、印度和巴基斯坦的一些组织，将更为抵制美国要求他们放弃组建其自身核军事力量的做法。他们还表达了他们自己的担忧，即无核国家会认为，核武器国家在《核不扩散协议》第六款的约束下正在打破其关于全面销毁核武器的承诺。

如果美国对其不扩散承诺反悔，其他国家就不太可能与美国保持一致，加强不扩散条约以反对进行欺骗的可疑国家。此外，关于美国总统是否应该因为战术任务而破坏使用核武器的禁忌的看法也受到质疑。近期经验表明，美国在把核武器的使用作为战术上的明智选择时缺少足够准确的情报。在两次伊拉克战争中情报的不准确，对中国驻南斯拉夫大使馆的误炸和对苏丹“化学武器”工厂的误判等，都是明证。只要对掩体能有准确的定位，完全可以使用核武器以外的武器对其进行打击。

由物理学家和过去核武器设计方面的专家所组成的几支独立的调查队证明，从物理学的角度而言，小型（低产量）核武器足以完全破坏地下生化武器。消灭这些目标所需的武器与现在弹药库里某些武器的体积大致相同并产生比其支持者所声称的更多的辐射微尘。也就是说，如果核武器是打击这些目标的唯一方法，则美国已经掌握了可供其使用的武器。那种认为完成该军事任务有更清洁卫生的方法的想法只不过是危险的幻想。

不使用和不扩散

达到不扩散目标的第二种方法是加强反对核武器使用的立法工作。美国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德在评价伊拉克战争时谈到了此问题：难道我们——指美国国防部——有这个义务吗？在接下来的两政党政府中就有足够的程序可以使我们令人信服地使用核武器吗？是的……（但是）在我看来，如果看看我们在朝鲜战争和越南战争的记录就会发现，我们并没有使用核武器就打完了这两场战争。这就有必要说一说使用核武器的极限问题了。

为了加强禁止核武器使用的法规，美国核武器政策已经脱离了“单一综合作战计划”，该计划很大程度上是针对俄罗斯军事目标大规模的报复性攻击而制定的。现在的《核子形势检讨》表明，尽管俄罗斯销毁了瞄准美国的超过5000枚战略核武器，这并非一次销毁核军事力量的“直接的偶然事件”。考虑到对可能发生的俄罗斯袭击应该做出回应，美国仍然会把俄罗斯作为军事目标，但这是冷战后一个重要的变化。

同样，正如前文所说，美国战略指挥中心负有发展更多战略常规作战任务的责任，美国远程炸弹在常规作战任务中得到了应用。采取这些步骤的目的在于建立一个“新三角”关

系，其中一部分像过去一样部分地用于核武器，强调同样的战略常规作战任务。这样美国政策上采取了一些步骤来防止未来核武器的使用。这一趋势将因为重视几项长期存在的核政策问题而得到强化。例如，美俄战略核弹仍然保持敏感的触发机制，可以在收到袭击警报几分钟内发射出去。由于偶发的或未经授权的发射核武器比两个核大国之间的大规模核攻击更有可能发生，所以这种冒险看起来有些不必要。正如前参议员萨姆能所说，“真是难以让人置信，冷战结束11年了，我们国家领导人还没有改变两个国家在关系最紧张时候的思维方式。”

美国应与俄罗斯合作以使双方都尽可能不使用核武器。两国外交人员和军事专家应共同致力于制定使两国避免冷战时期的使用核武器的思维。核武器部署政策也亟待改革。美国已经从韩国撤出了其核武器，在北约欧洲国家内的核武器也不足200枚。在北约计划编制中，它们并未受到关注，在很大程度上仅仅被视为部分有效，这与北约已经将其范围扩展到了俄罗斯边界和俄罗斯正作为北约的伙伴发挥作用有关。在这种情况下，美国在欧洲的核武器面临被恐怖分子盗用或转移的危险而不是服务于北约的安全。目前，美国正停止在固定的基地进行传统的军事部署的做法，而通过实行所谓的荷叶通信方式体制调整其在北约的地位。美国将不再建设用于长期储存和维护核武器的新的小型基地，北约可以把目前已经部署的武器归还美国，当然，如果北约军事行动需要这些武器，应该立即归还欧洲。

为确保该方法切实可行，核武器的训练和基础设施应该与北约在欧洲的设备保持同步。一些北约新成员十分关心俄罗斯的核武器能力，它们希望北约能够有解决方案。因此，应该重视对俄罗斯非战略核武器的相互限制（见下文相关论述）。

即使像法国和英国自身拥有核武器和没有核武器的德国这些老牌的北约国家，我们也应确保它们受此限制，它们也要维持核训练和基础设施建设。至于生化武器附带的偶然事件，美国核武器政策在近几年并不明朗：如果生化武器是针对美国的，那么发动袭击的对手将遭到同样的反击。它们必须保证将是核武器。美国不必公开声明该现实，但需强调美国将对针对其国家、军队或盟国对手实施核武器打击报复。

然而，目前美国政策会给别国这么一个印象，即美国将抢先使用核武器破坏库存的生化武器，不管对手是否真的使用这些核武器。这些建议是从近来关于发展打击深埋地下的生化武器的新式核武器的报告中提出来的。用这种方式扩展核武器的作用达不到预期的目的，也是不必要的。它只能显著地使危害美国利益的核武器被更加频繁地使用。

毕竟，生化武器通常被视为多用于解决地区冲突的“穷人的核炸弹”。夸大核武器的作用达不到预期目的而且也是不必要的。因此，美国有可能经常使用核武器以应付核威胁。反过来，频繁的核威胁也会制造某些陷阱：如果你真正使用核武器，人们就不再很重视你。考虑到破坏核禁忌的后果和防止其他国家效仿美国而可能引发地区核危机，美国不应该使自身处于感到有必要制造这种威胁的地位。

当然，在真正面临生化武器威胁的时候，美国也不会被其对手震慑住而不采取行动。美国国防部反扩散方案就是为此目的而建立的，并确保其军队在有可能使用生化武器的环境中

作战成功而为其注射了疫苗，配备了装备。用于摧毁生化储藏设备的常规武器也正在改进中，为了能够使用这些武器克敌制胜，美国军队必须接受训练。

美国政策中的一些内容已经在禁止使用核武器方面有所加强。最近对俄的战略调整就是一个例子；另一个例子是对用于战略指挥的常规导弹的重视。这一趋势还将随着触发预警机制和核武器基地建设的进步而得以巩固。最后，尽管在针对生化袭击时是否应该使用核武器这一问题尚未有明确答案，但美国政策应该强调国防部长拉姆斯菲尔德的观点，即非在特殊情况下禁用核武器。美国核武器政策应该继续强调加强禁止核武器使用的立法工作，降低核武器和建设战略常规武器设施的价值。

如果美国发展新式核武器，它将有可能在那些希望获取核武器的国家和那些保持非核化的国家里投资这样的设施建设。对比来看，政策的影响力和新式核武器的技术有效性并不确定，因此，这些武器能否抑制核扩散仍有疑问。

表6.1 战略核弹头：美国，俄罗斯联邦/原苏联共和国

YEAR	ICBM	SLBM	BOMBERS	TOTAL	ICBM	SLBM	BOMBERS	TOTAL
1964	201	74	548	821	952	605	6,471	8,028
1974	1,666	722	596	2,985	2,041	6,569	6,788	15,398
1984	7,135	2,140	756	10,031	2,231	5,611	6,118	13,960
1994	4,530	2,436	1,468	8,434	2,215	3,021	3,565	8,801
2003	2,922	1,732	632	5,286	1,600	2,880	1,660	5,340

资料来源：Natural Resources Defense Council, “Table of USSR/Russian Nuclear Warheads,” November 2002, “苏联/俄罗斯核弹头表” 见www.nrdc.org/nuclear/nudb/datab10.asp; “美国核力量，2003”，《原子科学公告》第3期（2003年5/6月），第73-76页，见www.thebulletin.org/issues/nukenotes/mj03nukenote.html

削减核武器协议的作用

美国在保持有效可靠的震慑机制的同时，应该继续减少其核武器数量。通过磋商达成协议，美国和苏联核武器的数量与80年代的核武器数量最高峰时相比已经大大降低。1984年，在START I 协商开始前，每个国家部署的战略核弹头超过了10,000枚（见表6.1）。由此开始了法律规定的核武器削减过程。

这一过程还将通过2002年的莫斯科条约而完善，该条约要求美国和苏联都把部署的战略核弹头的数量限制在1,700至2,200以内。这个削减核武器的过程很紧迫且要求十分严格。然而，它更关注于销毁导弹和炸弹，也就是发射系统，而不是核弹头和其中的核材料。START I 并没有规定部署这些核弹头后如何对其进行处理。美俄都做出了单边销毁核弹头的承诺，但由于核弹头设计的敏感性特征，核弹头储存和销毁的合作监控难度很大。在双

边削减核弹头方面缺乏足够的力度，这正是许多国家轻视美俄裁减核装备的一大原因。

2002年莫斯科条约更加深了这种怀疑。像以前的START 条约一样，莫斯科条约鼓励移走军事行动部署的核弹头，把部署的和弹头数量由6,000减少到1,700枚到2200枚之间，却并未提到彻底销毁核弹头。与START I 不同的是，这个条约并没有提到削减运载火箭的协议。双方都同意在新的战略环境中对核武器削减采取相对温和的措施。然而，2002年公布的美国安全战略同样重视增加战略核武器的部署而不仅仅强调削减其数量。

该政策与在销毁导弹和炸弹措施方面缺乏一致措施的事实使得包括俄罗斯在内的许多国家认为，美国有可能违背莫斯科条约削减核武器的规定并重建核武器系统。此外还有针对俄罗斯在所谓的总统核倡议规定下未实现其减少拥有非战略性或战术武器的承诺。在1991年和1992年制定的单边声明中，美俄都同意把非战略武器撤出其军事部署并予以销毁。

尽管总统核倡议并非条约性的承诺而是单边提议，它们却包括资料交流之类的措施以增强贯彻执行信心。俄罗斯并没有提供该信息的全部，美国和它的欧洲盟国对俄罗斯在该提议下未完成其PNI中的承诺表示关注。因此，尽管过去的35年间花费了相当大的努力来减少它们拥有的军事核武器，美俄在国际社会中并未因对其《核不扩散协议》第六款的重视而获得多少赞誉。

当然，其它掌握核武器的国家——英国、法国和中国——在美国和俄罗斯重新大力削减其核武器之前是不愿意加入裁军行动的。有几个方法可以解决这一问题。首先，华盛顿和莫斯科应该作出积极姿态。例如，除了销毁武器系统，两国已经关闭和销毁了大规模的生产核弹头的设备。这一行动在美国尤为明显，当然在美国帮助下俄罗斯也不甘落后。然而更重要的是双方采取措施减少核弹头的数量。

这些步骤将有利于敏感核弹头信息的保护工作。这一重点将由近来技术的进步来完成，例如信息屏蔽等，使观察者没有直接接触的同时完成对核弹头的监控。美俄也可利用包括富集铀购买协议工程上的革新运输措施，它们将促进美俄采取新措施，提高核弹头安全和稳定。因此，双方对于核弹头控制的重视是个现实的目标，它将向国际社会表明美俄对其减少核武器的承诺十分重视。

对核弹头的严格控制更有利于防止恐怖分子盗用或用其它非法手段获取核弹头和核武器。美国在减少核武器规模的同时应保持有效可靠的震慑机制。只要世界上还存在核威胁，就有必要这样做。从政治层面上来讲，核武器削减可以通过维持核军事力量的承诺来实现。这就涉及到一个关键问题：在未经过核试验的情况下美国如何维持其核武器的可靠性？

由于早在90年代禁止核试验，美国一直依靠科学的库存管家。美国实验室已进行了许多保证美国核武器保养和在任何情况下随时可供使用的措施。这些武器的性能都建立在每年进行鉴定的基础上。然而，一些专家认为，由于是对新式武器的使用，所以核试验对于检验武器的效能十分重要。他们还认为，如果美国放弃核试验方案无法保证维持基础设施试验所需的资源的话，库存方案并不足以维持武器开发所需的科学人力资源，在他们看来，美

国如果未能进行试验将不能保持有效可靠的核震慑的承诺。这是保持震慑和减少核武器全球作用之间紧张关系的例子。美国核武器的规模巨大且具有多样性，因此科学的库存机制应该寻找许多部署的核武器中的不足之处，轮流震慑威胁的做法也许值得考虑。

另外，由于禁止核试验并不是单边行动，其他核武器国家面临同样或更多的难题和挑战。美国应保持其技术领先地位，至少和其他收到约束的国家一样维持专门技术和核武器专家。只有这样，才可以证明只有更新核试验才符合美国安全利益的观点。

裁军

政策建议概述

- 美国应该通过以下方式遵守《核不扩散协议》：
 - 放弃部署新式核武器。
 - 重申禁止核试验并批准实施《全面禁止核试验条约》。
 - 减少核武器在美国国家安全政策中的地位。
 - 切实深入地削减核武器。
- 美国应该听从英国的领导和相关政府部门的指令以明确它在《核不扩散协议》中的承诺的有关削减其核武器的过程和技术。
- 美、英和其他受《核不扩散协议》约束的核武器国家应该要求国际原子能组织邀请所有掌控核武器或库存裂变材料的国家提交白皮书，在这个白皮书中应该阐明它们将如何拆除其核武器设备，或者讲明如何在无核武器的世界中安全可靠地储存它们的裂变材料。

《核不扩散协议》第六款要求其成员国“为尽早停止核装备竞赛和销毁核武器而进行坦诚谈判”。2000年，这个要求由成员国“全面销毁其核武器的明确承诺”而进一步得到强化。许多核武器国家的官员认为该承诺在现今不再受到重视。考虑到这一点，世界上许多其他的国家在加强不扩散上犹豫不决，因为它们认为，核武器国家并未承诺裁军。

放弃发展核武器的国家尤其如此。阿根廷、巴西、加拿大、德国、日本、南非共和国和瑞典都承诺裁军承诺，确保它们在不扩散领域的合作。这些国家将来不仅可以选择不开始核武器计划，它们还可参与制定有效的不扩散规则。无论如何，美国和其他核武器国家必须比以往更加重视裁军问题。近期来看，美国必须分四步来实施核武器国家于1995年为劝服其他国家无限制扩展《核不扩散协议》所做出的承诺：

- 否认存在发展新型核武器的行为。
- 重申禁止核试验并进行库存革新以批准全面禁止核试验条约。
- 减少而不是增加核武器在美国国家安全政策中的地位。
- 与俄罗斯取得一致意见，同意进行莫斯科条约中彻底有效进行核裁减的要求。

通过遵守它作为《核不扩散协议》谈判一部分的政治义务规定，美国应努力使其他国家接受和加强更有力的不扩散规定。更根本的是，美国应在裁军问题上从防御战略转向进攻战略。美国应使其裁军工作不仅限于喊口号，而是使它能够真正应对艰难的技术和政治安全

挑战，以利于消除核武器。为使这一方案进展下去，参加2005年《核不扩散协议》审议会的核武器国家应请求国际原子能组织要求所有拥有核武器或库存裂变材料的国家提交白皮书，来解决如下问题：

- 对于有核国来说，需要什么技术、性能和过程来消除每个国家的核武器并安全处理其中所含的裂变材料？原则上讲，分期进行的拆除处理过程将持续多长时间呢？
- 核裁军的国际认证在保护敏感武器的设计或其他信息免遭“扩散”时需要什么技术和程序？
- 对于掌握核武器材料的国家来说（包括以色列），如何说明所有产出的裂变材料的用途？考虑到大多数人所知的核武器国家在过去相当长的一段时间内并没有核武器材料生产的准确记录，这些国家应该采取什么程序来说明它们在声称已销毁了所有核武器的同时没有偷偷隐藏核物质或核武器？
- 对于那些核裂变材料并未得到安全保证的国家来说，在其拆除最后一件核武器或将最后一公斤裂变物质交给国际原子能组织保护之前，应采取怎样的证实措施呢？
- 核反应堆所需的燃料生产，包括铀的分离，在一个扩散威胁敏感程度比今天还要高的世界是切实可行的吗？这样的生产过程需要不同的管理方式吗？如果是这样，又是什么原因并如何进行管理呢？核力量的升级会耗费什么？对这些问题的提出和回答对那些核武器国家（和其他国家）来说是展示其重视裁军义务的基础。

以上各种的问题将由各个国家、国际社会和国际原子能组织来回答，并且只有当所有核武器的裁减真正提到这些国家议事日程上时才能得到回答。白皮书可以提交给国际原子能组织的理事会（或联合国某个合适的机构）；印度、以色列和巴基斯坦作为这些组织的成员，应该制定这些文件。还应有这些文件的公共版本以展示给对此有兴趣的民众，非政府组织和政府间机构可以对此进行分析和争论。

英国已经为这项工作提供了先例。国际上对这些文件的争论将促进核裁军问题的解决。不仅有核国，而且那些拥有核材料和相关基础设施建设的国家也将有更大的透明度。在解释核武器的用途上存在分歧是不可避免的，国际安全问题只是在今天没有显示出来罢了。简而言之，有关全面核裁军的挑战和益处的问题将得到应有的重视。

美国不扩散组织的发起人和其他国家领导人共同认识到，“有”核和“无”核国家的分歧将不会持续很长时间。核裁军的义务正是从这一理解生发出来的。如果通过测试发现，要消除最后一件核武器尚有不定因素，技术要求上十分严格并且对国际社会——不只是拥有核武器的国家——政治和经济要求过高，那么还需建立使该核秩序稳固的其他可能性基础。这将要求对调整预期目标有共同的理解。所有这些可以通过建立在《核不扩散协议》基础上的本战略报告所勾勒的普适准则和机制框架内得以解决。

第七章：将新战略应用于地区性冲突

南亚地区

政策建议概述

- 主动确保巴基斯坦和印度采取理智的行动和利用先进的技术，保证两国所拥有的核武器、核材料及相关核技术的安全。
- 扩大降低威慑计划的作用范围。
- 鼓励印巴采取适当的行动降低核风险。
- 鼓励全球性合作，暂停所有裂变性材料的生产。
- 敦促印巴尽快解决两国在克什米尔地区的争端。
- 进一步发展巴基斯坦国内的民间政派和公共机构。
- 促进保持常规武装力量的平衡。反对印度提出的废除或修改关于反核技术交易的防止核武器扩散禁令的要求。

南亚地区的核扩散问题涉及到诸多层面。从潜在的核武器的使用方面看来，会产生两大威胁：

- 印度与巴基斯坦之间可能发生武装冲突，并有可能升级成为核战争。
- 巴基斯坦有可能将核武器、核材料及相关技术转让给非法主体。

当前，联合国安理会第 1540 号决议中规定采取防止核扩散的政策，以防止核材料落入恐怖分子手中，并加强对核材料出口的控制；目前巴基斯坦和印度都应单方面地执行这些规定。但是为了达到进一步减小南亚地区的核战争威胁和真正消减核武器的目标，要求印巴和中印关系必须取得突破性进展，且巴基斯坦的国内改革得以顺利进行。离开互惠的全球核裁军进程，印巴两国不会消减它们本国的核武库，而中、法、俄、英、美五国至今仍未拟定这一进程的大体框架。

防止恐怖分子获取核生产能力

为防止恐怖分子获取核武器的生产能力，美国应采取积极的态度确保巴基斯坦和印度都将采取理智的行动和利用先进的技术，保证两国所拥有的核武器、核材料和相关核技术的安全。这与 1540 号决议中所规定的各国的义务相一致（根据核不扩散协议，各国应提供援助保证和保护核材料、核武器以及相关核技术的安全，而不能提供协助用于增强其自身核武器的性能。）

美国应与其他国家一起，或在必要情形下，做到以下几点：

- 扩大降低核威胁计划的作用范围，把资助印巴两国的放射性材料的保护工作视为首要

任务。

- 对负责生产、存储、运输和管理核材料和核武器的机构组织中的工作人员，应提供一些技术和规程以提高他们的可靠程度。或通过讨论其他国家所采取的最佳实践来改进他们的工作。
- 提供援助改进印巴两国边境管理和海关机构，以加强两国边境对核材料和放射性材料的检测查处工作。
- 制定一系列计划，鼓励巴基斯坦和印度两国的科学家、工程师和技术专家团结合作，共同致力于降低威胁的项目，比如针对边境和核材料库存的监控和检测体系。
- 为印巴两国的核设施的操作和管理人员提供身体健康保护，材料监控，清算培训和相关设备。

印度和巴基斯坦的情形与北韩和伊朗不同，根据国际条约，印巴两国并没有被禁止拥有核武器。而那些应提供援助的国家，不能以此而期待进入印巴两国敏感的核设施。但是，它们能够提供建议，先进实践经验和安全技术，使得印度和巴基斯坦能将应用于它们的核设施之中。

采取降低核风险的措施

应当积极鼓励印巴采取降低核风险的措施。虽然两国都已制定出了大致的可能措施，但巴基斯坦却将此事与解决两国在克什米尔地区的争端挂钩。经历近阶段发生的对核不扩散准则的严重违反之后，应当强烈敦促巴基斯坦与印度一道采取这类措施，以显示它是一个负责任的有核国家。美国并没有公开近年来所掌握的关于巴基斯坦核扩散的情报，这保护了巴方领导人和巴国军队的利益；如果巴基斯坦国家领导人并不立即与印度一起积极采取举措建立其作为有核国家的信任度，那么美国将考虑做出相应的公开。同时，美国也将评估印巴两国在降低核风险方面所做出的努力，并依此决定与两国的军火贸易的数量和质量问题。

优先性措施包括：

- 两国建立国家核风险控制中心，执行建立相互信任的措施。
- 承诺决不发展、生产和使用“战术”核武器。
- 同意互相不针对另外一国的方向进行导弹试射试验。
- 同意只在指定的试验区域内进行导弹试射试验。
- 事先提供出于训练目的而进行的导弹调动通知。

逐步停止国家的裂变材料的生产

对于印巴两国来说，要达到限制核竞赛的潜在花费，降低核竞赛潜在风险，同时防止核材料库可能落入恐怖分子之手的目的，最简单有效的方法便是停止裂变材料的生产。同

时也能预见两国将会从此行动中获得安全 and 经济方面的利益。由于中国已停止为核武库生产更多的裂变材料，因此目前两国已拥有足够数量的核材料来满足制造用于防御目的的核武器需要。巴基斯坦并不需要为其小型的低浓铀核能源项目生产更多的材料，对于印度的钷培育项目，如果曾被证明切实可行的话，此项目的原料完全可依赖于现有的库存或是通过进口俄罗斯大量的富余库存。如果印度同意停止进一步的钷分离生产，俄罗斯向印度的出口应得到核供应国集团的批准。事实上，如果印巴拆除其浓缩铀和钷分离设施，并且将所有的核反应堆都置于国际监管之下，那么国际社会将有可能达成协议，开放与两国间在核能源反应堆和填充燃料服务领域的商业合作。然而，印巴两国的领导人将不会单方面或双方面停止所有的裂变材料的生产。两国仅期望参加包括中国在内的核控制进程和协议，并加强它们自身与国际社会的联系。

解决克什米尔地区的争端

导致在南亚地区的核控制失败，以及由此而导致的核武器的使用，最可能的原因是印巴试图强行改变两国目前在克什米尔地区的边界现状。印度似乎已承认其不能获得克什米尔地区的目前巴方所占领的土地。因此，目前主要的问题在于说服巴基斯坦或其他可能存在的武装组合接受现状，即它们不能获得克什米尔地区的目前印方所占领的土地。巴方的谈判人员应向伊斯兰堡通告，巴基斯坦不能希望试图改变两国目前在克什米尔地区的边界现状，需要开展创造性和大胆的政治和外交方面的工作以稳定克什米尔地区的局势。这不仅需要印巴双方之间的外交合作，同时也需要相关各方充分考虑克什米尔地区人民的需要和愿望。印度、巴基斯坦和国际社会各方已就克什米尔问题提出许多建设性的解决方案。而目前的主要任务是由美国和其他有影响力的各方敦促印巴两国的领导人执行这些方案。这是一项长期的任务，但是在未实现目标之前，希望在消减南亚地区的核武器方面取得实质性进展也是不切实际的。

支持巴基斯坦的政治改革

作为有能力掌控核武器的国家，一些政府赢得了比其他政府更多的信任。巴基斯坦向北韩、伊朗、利比亚和其他可能的目的地转让核武器设计图纸、离心分离机以及相关的武器生产能力的行为，使得其他各方对巴政府的信任度产生了怀疑。在巴基斯坦国内缺少真正的权力制衡，这也降低了其信任度，使人们怀疑它是否能够找出并替换行为危险者及不合适的政策和程序。

巴基斯坦军队的国内统治地位应被视作一种体制的弊端。军队经常声称，只有这种制度才能够引导国家，而那些民主选举出来的总统会习惯性地对国家管理不当，这也许有一定的道理，但是在这种军事统治之下，巴基斯坦不能实现长期的稳定。巴基斯坦军队，包括其情报机构，不断使巴基斯坦国内政治伊斯兰化，资助塔利班政权，为并极端组织提供了政治活动空间。为了纠正这种危险性的发展势头，巴基斯坦本国军队及其外国支持者必须努力加强民主制度建设，以使得能够建立高效的政治和经济权威。对于核政策领域以及其他领域的一些其他问题，有必要使得军队不仅对其自身负责，而且对其他一些机构制度负责。

由于巴基斯坦军方，包括其强大的情报机构声称，印度据称会对克什米尔地区的穆斯林和巴方构成威胁，而要求掌握政权和财源，因此巴军队缺乏动机去寻求解决克什米尔问题的途径。这反过来也成为了巴基斯坦要求拥有核武器的正当理由。

为实现巴基斯坦国内长期的稳定以及建立印巴之间睦邻友好的关系，应当进一步增强巴国内民间政党和机构的能力，以使它们成为政治和经济方面强有力的管理者。从根本上讲，这也是在南亚地区实行有效的防止核扩散策略的关键之处。

促进保持常规武装力量的平衡

印度正处于常规武装力量的现代化进程之中。它计划购买先进的战斗机空中预警、指挥和控制系统，以及可能从俄罗斯、以色列和美国购得导弹防御系统。这些购买的武器似乎是应对巴基斯坦的核威慑。如果这些军备采购完成，而印巴之间的关系又未出现根本的改善，那么巴基斯坦将对此做出反应，也增加其核武器的数量，改进性能，研究打破印度的防御的方法。所有的这些将加大危机升级的风险，加速南亚地区的核军备竞赛。

要制约南亚地区的常规军备竞赛和核军备竞赛，需要做出多方面的努力，原因在于印度同时也试图威慑别国并防御巴基斯坦和中国的威胁。在这种三角安全难题之中，印度获得能力以制约中国，却被认作是由于受到巴基斯坦的威胁，从而促使巴方寻求拥有更强的军力，而这反过来又会增加印度自身所感觉到的威胁。

对于印巴关系或三角中巴安全难题并没有理想的解决方法。印中两国在解决两国边界遗留问题和改善两国关系方面取得一些进展；假如印巴两国之间也能取得类似的进展，那么就能为谈判创造条件，以求通过谈判来控制三方的常规和核军备力量。然而现实仍然比较严峻：中国将继续进行军队现代化的进程，这将促使印度展开同样的进程，这些反过来又会引起巴基斯坦的警觉，而巴方的必要资金的数量最少。关于取得进一步的进展以及考虑消减核武库的问题，巴基斯坦会期待印度采取主动的行动，而印度又将等待中国率先带头才会做出反应。然而，中国消减核武器的意愿同它与美国和俄罗斯的安全关系紧密相连，这也正是当前南亚地区的裁军挑战与全球裁军进程密切相关的原因之所在。

美国关于核贸易的政策

在与印度开展核贸易的领域，美国需要采取一项明确的政策。印度官员迫切要求美、法和其它国家的相关官员放弃或修改关于禁止和印度开展核技术贸易（通常受到资助）的防止核扩散禁令。印度不会将其所有核设施都置于安全控制之下，但是希望核供应国改变现行的规则并向它出售核反应堆。

美国不会答应印度方面的要求，因为此种行为将违反无核武器国家所做的关于巩固防止核扩散体系的承诺。核不扩散协议的许多成员选择放弃拥有核武器并以无核国家的身份加入该协议，它们是基于如下的考虑，即只有远离核武器的国家才会从核贸易中受益。

此类国家包括阿根廷、澳大利亚、巴西、日本、德国、瑞典和南非。它们认为，应将印度归为拥有核武器的国家，假如与印度开展自由的核贸易的话，那么将会导致核泛滥且会损害它们本国的核节制政策。这种信息，连同目前日益恶化的安全形势，将会促使其中一些国家重新考虑它们的核节制政策。

因此，承认印度为有核国地位和放开与其核反应堆贸易所造成的长期代价超过了从中获得的利益。修改全球性的防止核扩散准则的责任不应在美国肩上；而应该是由印度去劝说那些无核武器国家，使它们相信这些准则应被修改。即使美国认为印度发展核武器是出于维护本国国家利益的考虑，且协议规定的义务也并未禁止其采取这种举措，但是美国必须支持那些通过不拥有核武器来支持核不扩散体系的国家。

伊朗

政策建议概述

- 促使欧洲各国领导人详细定义说明伊朗必须采取的措施，以暂停它的核燃料循环活动并拆除其设施。
- 鼓励欧盟阐明，如果伊朗放弃获得和使用核燃料生产的能力，那么作为交换条件，它将会获得的利益。
- 如果德黑兰方面至少满足了欧盟关于核不扩散的要求，那么敦促欧盟提供一些特殊的经济利益。
- 与伊朗的现任政府进行沟通，使它认识到，如果德黑兰方面确实放弃能够用于核武器的核材料的能力，那么美国将停止颠覆其政权的活动。
- 在目前支持改革的同时，也支持进行关于核问题的协商。
- 欢迎并参加由波斯湾国家（包括伊朗和伊拉克代表）举行的安全对话。
- 寻求英、法、俄、中四国的合作，并在私下里警告伊朗，如果它拒绝采取全面的暂停措施和最终放弃核燃料循环能力，且此行为被提交给安理会审议，那么这些国家将投票赞成对其实行制裁。
- 通过国际原子能机构和核不扩散协议的审核程序进一步重申，所有国家都应暂停与国际原子能机构不能充分保证其原子能项目的和平用途的国家的原子能合作。
- 提议一项安理会决议，并做出规定，任何退出核不扩散协议的国家，当其仍作为协议的成员时，应当为其违反协议的行为负责。
- 提议一项安理会决议，做出规定，若一国退出协议——无论它是否违反协议——那么它将不能利用在其退出协议之前从其它国家获得的核材料、设施、设备或技术。
- 商议制定双边的核技术转让协议，特别包括核供应国集团，如果接受国退出核不扩散协议，那么不准供应国向它转让核材料、设施、设备或技术。

有发现表明，伊朗违反了核不扩散协议所规定的各项义务，并且国际原子能机构和安理会也正就此事展开调查。作为欧盟的代表，法、德、英三国带头阻止伊朗这种极具危险性的举动。如果伊朗在此种情形下逃脱了对它获得核武器而应受到的处罚，那么这将对防止核扩散体系的一次极大的讽刺。随后中东地区将变得更加危险。简而言之，伊朗

可能会成为核扩散的倾覆焦点。

伊朗对它与法、德、英三国于 2003 年 10 月签订的协议所做出的无法令人接受的解释，以及对其进行的核活动继续抱有的不明确的态度表明，尽管伊朗努力避免成为国际社会共同谴责的对象，但伊朗的领导者仍希望继续执行核计划。美、俄与欧洲应共同制定出一份既包括代价又含有动机的计划，以说服伊朗领导者做出放弃核武器的战略性决策。

详细定义核燃料循环活动的暂停和终止概念

伊朗这种明显的违反安全义务的行为以及持续的欺骗隐瞒行为表明，将来德黑兰将不会获批准生产可用于制造武器的铀和钚。否则，这些材料将会使伊朗有能力退出核不扩散协议并发展核武器，并由伊朗的这种记录而引发新的风险。

首先，法、德、英三国的领导人应明确详细定义，伊朗应该采取哪些措施以暂停并放弃核燃料循环活动且拆出其核设施。2003 年，欧盟三国曾授权国际原子能机构与伊方商谈具体的暂停条件，但是这一进程却并未收到成效。而目前欧盟三国应再次采取主动的举措。暂停的项目应该包括铀浓缩和生产，以及离心分离机组合装置的运转，获取与浓缩相关的技术，铀转化设备的运转和发展与钚生产和分离相关的能力。

这些要求表示，对核不扩散协议中第 4 章关于非核武器权利做出的全新的且具有限制性的阐释。但是伊朗长期的不遵守协议和欺骗性的行为使得有必要实行此项举措，因为伊方已正式对此举措是否符合协议的第 2 章和第 3 章的问题提出了质疑。

阐明利益

在美国和国际原子能机构的政府委员会的其他成员国的支持下，欧盟应阐明作为伊朗放弃获得和操作所有核燃料生产能力的交换条件，伊朗将会获得利益补偿。特别是伊朗应得到保证，它能获得经济上可行的低浓铀的供应，以满足核反应堆及清除和处理废弃燃料的需要。俄罗斯已同伊朗展开了关于此问题的磋商，美国也应根据以上所列的条件认可这些计划。

制定这一计划将有几大优点。首先，该计划将停止伊朗方面为它获得核武器生产能力寻求正当理由而所做的关于经济和能源安全的争辩。如果伊朗拒绝接受包括这些条件计划，那么将会赤裸裸地显示出它想要获得核武器能力的潜在野心，也使得国际社会寻求其他的强制性措施。

伊朗还将有机会与欧盟间开展日益增长的进出口贸易。欧盟已暂停了关于《欧盟与伊朗贸易和合作协议》的谈判，以此反对伊朗违反核不扩散义务，支持恐怖组织和对人权的侵犯。欧盟还应明确指出，如果德黑兰方面至少能满足欧盟的核不扩散要求，那么伊朗将得到何种利益补偿。

美国也应向伊朗现任政府表明态度，如果德黑兰方面确实放弃获得与核武器相关的能力，那么美国也将放弃更替伊朗政权的努力。同时，出现下列情形的可能性也十分渺茫，即美国或伊朗两国人民在伊方拥有核武器之前就能够推翻伊现任政权。因此，美国必须与现任的伊朗政府展开合作，如果伊朗政府感受到来自美国的外在威胁，它也许不会放弃拥有核武器的能力。美国不应否认它在政治上支持伊朗国内的民主改革；应该对伊朗采用与苏联相同的方式，在进行核问题谈判的同时支持其改革。最终，为了增强地区性的安全，美国应欢迎并参加由波斯湾国家（包括伊朗和伊拉克代表）举行的安全对话。

提高代价

美、法、英三国应寻求得到俄罗斯和中国的支持，并私下告诫伊朗，如果它不彻底暂定和最终消减核燃料循环能力，那么五国将会共同在安理会中投票赞成对其实施制裁。安理会的五大常任理事国应强调指出，它们尊重伊朗反对被孤立的愿望，更希望不把此问题提交给安理会，但是如果伊方拒绝接受这一积极性方案，那么五大常任理事国将根据核不扩散体系对其执行制裁。为了取得最佳的可信度和效果，预期的制裁将主要集中在国际社会对伊朗能源部门的投资及伊朗向国际金融机构申请批准和贷款方面。扩散安全发起国集团的成员也应向伊朗声明，它们将会加倍努力以切实禁止伊朗得到或出口核技术和核材料。

巩固普遍性标准

为支持伊朗此类个别的主动举措，能够有效防止核扩散的策略也应包括：

- 通过国际原子能机构和核不扩散协议的审核程序做出说明，所有国家都应暂停与那些国际原子能机构不能完全确认其核项目的和平性质的国家的核合作。当国际原子能机构政府委员会的执行主席报告显示一国正处于“危险的边缘”或“不服从状态”或者当出现“不可接受的脱轨的危险”或该机构不能执行使命时，国际原子能机构政府委员会有权要求暂停合作。
- 提议一项安理会决议，并做出规定，任何退出核不扩散协议的国家，当其仍作为协议的成员时，应当为其违反协议的行为负责。
- 提议一项安理会决议，并做出规定，若一国退出协议——无论其是否违反协议——那么它将不能利用在其退出协议之前从其它国家获得的核材料、设施、设备或技术。而且这些设施、设备和核材料应在国际社会的监督之下被返还供应国，冻结或拆除消减。（若一国违反了这些义务，将会增强通过军事行动消减相关设施和设备的合法性。）
- 协商制定双方的核技术转让协议，尤其应包括核供应国集团在内，所以如果一国退出核不扩散协议，它将不能使用或转让核材料、核设施、核设备或相关技术。
- 如文中先前所讨论的那样，与其他相关国际机构一同制定一项普遍性原则，并规定，在无核国家当中，不能以国家的身份建立任何浓缩铀和钚分离设施，应立即着手制定此项原则并将其应用于伊朗问题当中，而且此项原则应成为一项普遍性的原则。
- 最后，美国、欧盟和其他各方都不能忽视一个事实，即伊朗处于不稳定的地区之中，

而且它的一个强敌——以色列却拥有核武器。这并不意味着免除伊朗所肩负的使其邻国和全世界确信它不会拥有核武器的义务，却意味着安理会的五大常任理事国负有责任加强措施，在中东地区建立一个无大规模杀伤性武器的区域，我们也将下一章中讨论此问题。

中东地区

政策建议概述

- 积极主张开展地区性对话，并磋商达成和实现建立无大规模杀伤性武器地区所必需的条件。
- 为取得实质性进展创造有利条件，所有国家和党派团体都必须承认以色列拥有保证自身安全的权利和巴勒斯坦享有和平建国的权利。而且对话的参与者应包括该地区所有的国家在内。
- 鼓励友好国家和非政府组织开展研究并进行对话，以探索建立无大规模杀伤性武器地区所必需的关键条件。
- 设计并制定在此地区实行检查的程序和措施。
- 为一些外部的力量提供机会，使得它们有机会提供独立的情报帮助核实各方正在履行它们的承诺。
- 努力争取提高在国家政策、预算和设施等方面的透明度。
- 敦促以色列再次重申其已做出的关于保证不在中东地区第一个拥有核武器的承诺。
- 敦促以色列批准《禁止化学武器公约》，并签订《禁止生物武器公约》。
- 敦促以色列向外界宣布，它已经无限期的延迟铀的生产，并且停止了从废弃燃料中提取铀的活动。
- 敦促以色列与 2005 年度核不扩散协议审议会议开展沟通表明其态度，如果确实建立起无大规模杀伤性武器地区并且证明其能够长期存在，那么以色列将准备以无核国家的身份加入核不扩散协议。

地区性裁军的障碍

利比亚的现实已经证明，在中东地区不通过以地区内全面裁军为条件的步骤，也能够使得该地区的一个主要国家放弃其化学、生物和核武器武器的计划。尽管付出了沉重的代价，但伊拉克也已放弃了此类计划。美国和其他与此有利益关的各方应当保证，作为它们放弃拥有这些武器的结果，两国将在安全、政治和国际融合方面取得重要的进步。利比亚的事例也显得更为明晰，美、英和其他各方当前正向利比亚做出一系列政治和经济方面的许诺。而伊拉克的问题却更加严峻。除了重建新的国家此类艰难的问题之外，美国、欧盟和联合国必须做出保证，伊拉克将不会受到外来的威胁，因此，未来的新政府

将不会试图重新启动非常规武器的计划。

为了巩固利比亚和伊拉克两国的裁军计划，并由此产生一种良性势头，美和其他主要国家应该制定针对地区安全和裁军的新战略。最为严峻的挑战是阻止伊朗获得核武器，并且敦促以色列立即采取有利于增强在中东地区建立无大规模杀伤性武器地区的前景的步骤。阿拉伯国家之间相互仇视并敌视伊朗，而它们对待美国在该地区的军事驻扎的态度也不同，或持憎恨态度或怀依赖态度。伊朗对伊拉克一直存有疑虑，且由此也对美国在该地区的军事驻扎怀有恐惧。这个现实的和夸大的关于安全威胁和寻求地位的死结，由于以色列未对外界宣布就拥有核武器和它与巴勒斯坦及相邻阿拉伯国家间的持续的冲突而被扣得更紧。

以色列的军事战略是基于防御需要的基础之上的，而并不含有侵略性的意图。同时，以色列也并不依靠其核武库而寻求政治上的威望，虽然其一直否认拥有核武器。然而，以色列拥有的核武库却为阿拉伯国家的潜在的获得核武器的努力提供了一个政治借口。更为贴切地说，以色列的有核国家的地位破坏了埃及和其他阿拉伯国家对核不扩散体系的支持，原因在于该体系并未迫使以色列放弃拥有核武器。约旦、阿联酋和其他一些阿拉伯国家是受到怀疑的进出口的重要的中转站。比如，A. Q. Khan 核扩散网络，运营遍布阿联酋全境内，并且覆盖了该地区的所有客户群体，然而这一点却并不为世人所知。如果它们认为核不扩散体系的拥护者并不是以平等的态度对待以色列和穆斯林国家，那么这些阿拉伯国家和巴勒斯坦将不会投入资源和领导者的精力来加强出口和海关控制，或与主要的核不扩散协议签署国开展情报合作，比如国际原子能机构。

无大规模杀伤性武器的地区

因此，即便美国及其他各国应当每次向单个国家强加核不扩散的目标，而那些防止核扩散的领导者也必须采取积极有效的地区性措施。中东地区的关键性各方，包括以色列均已确立了建立无大规模杀伤性武器地区的目标。该目标在 1995 年核不扩散协议各方所作的关于无限制的扩大该协议的作用范围的决议和联合国安理会第 687 号决议中得到重申，而根据安理会第 687 号决议，组建了联合国伊拉克问题特别委员会对 1991 年海湾战争后伊拉克的裁军进程实行监督。在 2000 年度的核不扩散协议审议会议上，美国代表提议，“以色列已经声明，它准备放弃核武器计划以换取公正、稳定和持久的中东地区的和平…并且美国正竭尽全力创造这种和平环境，并且我们也相信如果能够实现这种和平，那么以色列将会作为无核武器国家加入核不扩散协议。”其他各方出于自卫的目的而无法忽视以色列拥有核武器的现状，美国和以色列应该积极提倡开展地区性对话以确定、磋商并实现建立无大规模杀伤性武器地区所必须的条件。

假设在该地区中存在生化和核武器的项目和军械库，那么为实现上述目标将会产生一系列影响深远的变化。但是，就在不久之前，几乎没有人会相信伊拉克和利比亚会于 2004 年确实消减其所拥有的大规模杀伤性武器。为了在中东地区建立无大规模杀伤性武器的区域，联合国安理会和核不扩散协议审议会议中的起带头作用的各国应利用它们的影响力做出相关的承诺，提供有助于加速此进程的经济和安全方面的保证。它们同时还应该为启动

这一严肃的进程制定一些明确的条件：

- 所有该地区的国家和党派都应承认，地区内的其他国家和党派均拥有生存权和维护安全的权力。这也就意味着，所有的阿拉伯国家、伊朗和其他的非政府武装组织必须公开承认以色列拥有生存权，同时以色列也必须承认巴勒斯坦方面的生存权、建国权及安全方面的要求。
- 只有在各方都互相承认对方的合法权利的情况下，谈判才能开展；并且关于建立区域性无大规模杀伤性武器地区的谈判必须包括该地区所有的合法国家参加。

作为谈判的倡议者，一些友好国家和非政府组织应该开展研究和对话，并探讨达成条约所必须满足的重要条件。而下列条件似乎是必不可少的：

- 努力劝说各方，并使其相信，放弃它们所有的战略性武器将不会危及其安全，并且任何一方都应充分相信其他各方正在履行它们的承诺。这反过来也需要行之有效的检查规程和实践活动（正如在呼吁白皮书的倡议中说明的那样，参见第6章，裁军），还需要专业型的术经验来制定此类的规程和实践活动。应该发起由地区性和国际检查专家开展的 非政府间对话或合作计划，借此来制定核查机制并使得地区性政府了解其最终所必须采取的措施。这将是极为困难的进程，因为当中涉及到许多复杂情况和敏感问题。希望实现此目标的各方投入人力和外交资源以求尽快确定核查机制。
- 充分的核查验证，反过来也要求在国家政策、预算和设施方面保证较高的透明度。该地区的政府官员与非政府官员间进行的关于安全问题的非正式对话将有助于建立实现高透明化所必需的信任。
- 如果主要的外部力量能够提供有助于证明各方都在履行各自承诺的公正的情报，那么该地区的各方可能会建立信用。应该鼓励安理会五大常任理事国的现任或前任官员与地方性参与者一道组成技术小组，并在关于建立无大规模武器地区的官方谈判开始时能够平行地开展工作。

为了使得这一进程展现出良好的势头，作为该地区唯一具有生产核武器能力的国家，以色列应当采取一些积极的举措：

- 以色列应该重申它所做出的不把核武器第一个引进中东地区的诺言。
- 为了继续延续在伊拉克和利比亚出现的良好裁军势头，以色列应当批准其先前已签订的禁止化学武器公约并应加入禁止生物武器公约。
- 各方都越来越坚信，伊朗最终将会放弃获得浓缩铀和分离钚的能力，并且已制订了新的准则以防止其他国家获得原子弹燃料的生产能力。以色列应声明其已无限期延迟钚的生产，已停止从废弃燃料中分离钚，而且准备将这些定为永久性的政策。同时，应当采取上述建议的专门对话来核查以方所声称的此类的延迟。

为了有助于支持核不扩散协议，应敦促以色列与 2005 年度核不扩散协议审议会议进行沟通并表明态度，如果确实建立起无大规模杀伤性武器地区并且证明其能够长期存在，那么以色列将准备以无核国家的身份加入核不扩散协议。

以上所勾画出的步骤大多将需要相当长的时间。而当前必须立即贯彻的是，美国应公开承认以色列的有核国家的地位是必须解决的核心问题。

表 7.1. 中东地区内怀疑存在的武器和计划

国家	核武器	生物武器	化学武器	导弹运输系统
以色列	怀疑拥有 100 当量的核武器 ^a	怀疑拥有计划	怀疑拥有武器 ^b	能够用于携带核武器的近程弹道导弹和中程弹道导弹
伊朗	怀疑拥有计划	怀疑拥有计划	怀疑拥有武器 ^c	近程弹道导弹 (Scud-B and -C, CSS-8) 和中程弹道导弹
叙利亚	情况尚不清楚	怀疑拥有计划	怀疑拥有武器 ^d	近程弹道导弹 (Scud-B, -C, and -D, SS-21)
埃及	—	怀疑拥有计划	怀疑拥有武器	近程弹道导弹 (Scud-B and -C)
沙特阿拉伯	—	—	—	中国产中程弹道导弹 (CSS-2)
伊拉克	消减计划	消减计划	消减计划	消减计划
利比亚	断绝关系计划	断绝关系计划	断绝关系计划	近程弹道导弹
其他所有国家	—	—	—	近程弹道导弹

a “以色列是中东地区唯一拥有核武器的国家。”大卫·奥尔布赖特和凯文·奥尼尔援引自《裂变性材料控制所面临的挑战》（华盛顿特区：科学暨国际安全研究协会，1999）参见www.isis-online.org/mapproject/israel.html（2004 年 5 月 3 日刊载）。

b 埃弗利·科恩“以色列和化学生物战：历史，障碍和军备控制”，核不扩散审议(秋/冬，2001 年)：27-53 页，参见www.bsos.umd.edu/pgsd/people/staffpubs/AvnerCBWart.pdf（2004 年 5 月 6 日刊载）。

c 局主任于 2003 年 11 月对国会所做的《2003 年 1 月 1 日至 6 月 30 期间，关于获得与大规模杀伤性武器相关的技术和先进常规武器的公开报告》，参见www.cia.gov/cia/reports/721_reports/jan_jun2003.htm（2004 年 5 月 3 日刊载）（以后简称为 2003 年 1 月至 6 月中情局大规模杀伤性武器报告）。

d 2003 年 1 月至 6 月中情局大规模杀伤性武器报告。

e 包括巴林、约旦、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、苏丹、阿联酋和也门。

北韩和东北亚

政策建议概述

- 积极确定北韩是否自愿以及在何种条件下愿意放弃它的核能力。
- 通过安理会达成国际社会统一意见，即北韩的行动对国际和平与安全构成威胁，

而且它试图退出其已经违反的协议的举动也是国际社会所无法容忍的。

- 充分考虑北韩方面的诚意，即北韩应确实彻底消减其生产核武器的能力，以求根本性转变与美国的关系，包括外交关系与和平重建援助。
- 进一步巩固美国与南韩、日之间的同盟，为实现美国在该地区的安全目标争取更多的支持，而它们的安全目标中包括不拥有核武器。
- 通过总统委派的特使与北韩方面继续进行快速、持续的会谈。特使应对会谈完全负责，做好充分的准备并且有能力取得实质性进展，同时也与北韩方面的同等级别的官员会谈并争取取得进展。
- 为可能出现的下列情况做好准备，即北韩在该地区内通过加强外交和军事能力以求进一步增进朝鲜半岛的防御和稳定，不愿放弃其生产核武器的能力，同时要打消其他国家效仿北韩准备发展核武器的念头。
- 进一步重申，北韩方面任何试图向国外出口核材料和核武器的行动都将被视作向美国宣战的行为，并会导致废除《朝鲜战争停战协议》。

北韩拥有现行的核武器计划项目并可能已拥有一些数量的核武器。驻扎在东亚地区的美军，美国在东亚地区的盟国以及战略利益均受到北韩日益增长的核力量的直接威胁，而北韩拥有核力量违反了核不扩散协议中平壤承诺的内容和其他相关协议。如果北韩经济方面有困难，我们可以想象，平壤有可能向其他国家或甚至是恐怖组织出售核材料和核武器以换取高额的经济收入，而此种行为将使得区域性的威胁扩展至全球范围。这种结果将是十分严重的，美国的政策制定者们可能很快就会面对一个令人瞠目的选择，即在默许北韩对外转让武器技术与在朝鲜半岛上进行一场大规模的全面战争之间做出抉择。

除了战争，如果我们不能成功解决北韩的核危机，那么将会严重破坏核不扩散的进程并同时刺激该地区其他国家，包括南韩和日本重新考虑开展它们本国的核计划。而这最终也会造成前所未有的地区和全球性的安全风险。

美国及其与北韩会谈中的各方应当确定北韩是否自愿，以及在何种条件下愿意放弃核能力。确定平壤方面愿意与美国及盟国开展关于确定北韩停止核计划的最终期限，或形成国际社会的统一意见，以应对北韩拥有的核武器所构成威胁的底线。

六方会谈机制的建立使美国能够与中国在北核问题的前景上进行更加密切的合作，但北京方面在敦促北韩放弃核计划问题上的意愿和实际作用仍不十分清楚。中国也许对其邻国——北韩拥有核武器的问题不那么感兴趣，但是它却不愿看到北韩的政权崩溃或是美国与北韩之间发生战争，以及可能导致的美国在中国边境驻军的结果。总之，中国也许认为现状是可以容忍的，但美国也不能寄希望于中国方面能够或者愿意促使北韩同意或接受拆除核武器的协议。

北韩想通过故意挑起事端来最大限度地增加谈判筹码的图谋是现实的。与军事冲突或不加制止的核扩散相比较，许多会谈的成果都具有积极的意义。如果会谈所达成的关于取

消北韩核计划的解决方案有可能实现，那么我们应立即采取坚决而全面的努力。同时，美国及其盟国也应对出现下列情况作好准备，即平壤方面将不会放弃核计划，这样就迫使美国和盟国采取适当的措施在该地区加强防御并提高防止核扩散的标准。

为了检查北韩在有效的核查工作下是否已准备放弃其核计划，美国需采取以下措施：

- 通过安理会达成国际社会统一意见，即北韩的行动对国际和平和安全构成威胁，而且试图退出其已经违反的协议的举动也是国际社会所无法容忍的。
- 考验北韩方面通过完全、坚决和彻底地消减其生产核武器能力以求根本性转变与美国的关系，包括外交关系和和平重建援助的决心。
- 进一步巩固美国与南韩、日之间的同盟以为实现美国在该地区的安全目标争取更多的支持，而其安全目标中就包括不拥有核武器。
- 通过总统委派的特使与北韩方面继续进行快速、持续的会谈。该特使应完全对会谈负责，做好充分的准备并且有能力取得实质性进展，同时也与北韩方面的同等级别的官员会谈并争取取得进展。
- 为可能出现的下列情况做好准备，即北韩在该地区内通过加强外交和军事能力以求进一步增进朝鲜半岛的防御和稳定，不愿放弃其生产核武器的能力，同时要打消其他国家效仿北韩准备发展核武器的念头，
- 进一步重申，北韩方面任何试图向国外出口核材料和核武器的行动都将被视作向美国宣战的行为，并会导致废除《朝鲜战争停战协议》。

北韩目前正在开发的核武器生产项目所带来的地区性安全后果是非常可怕的。这也意味着我们正在纵容北韩这种违反国际条约框架的行为。北韩已经违反了核不扩散协议且目前企图退出该协议，这种行为已破坏了框架的基本前提——国际社会要求各国遵守各自的承诺。1992年1月的安理会主席报告中已指出核武器的扩散对国际和平和安全构成巨大威胁。因此，安理会各成员有责任对北韩的行为做出回应。然而直至目前，安理会仍未对违反和退出协议的行为做出反应。如果经过一番坚决、善意的努力之后，美国和其他会谈各方仍未达成协议，那么到时美国将会使安理会确信，北韩违反协议的行为是对国际和平与安全的一大威胁并且其擅自退出核不扩散协议的行为是无效的。美国应该对这种结果做好准备。(全文完)■

作者简介

乔治·潘可为 (George Perkovich) 是卡内基国际和平基金会的研究副总裁。他曾任美国琼斯基金会世界安全项目的负责人，他设计并采取积极措施增强董事会降低核战争风险的目标。潘可为撰写过《印度的原子弹：对全球核扩散产生的影响》，并在《外交事务》、《外交政策》、《旗帜周刊》、《华尔街日报》、《华盛顿邮报》和《华盛顿时报》等报刊上发表过许多关于核扩散问题的文章。

约瑟夫·西林乔恩 (Joseph Cirincione) 是卡内基国际和平基金会防止武器扩散项目的主任和高级研究员。他曾在美国众议院三军部队委员会和政府事务委员会中担任长达九年的国家安全专家。他撰写过许多关于核扩散、防卫政策以及核扩散全面核查措施的著作，其中包括《致命的军火库：追踪大规模杀伤性武器》一书，他也是《修复体制——防止大规模杀伤性武器的蔓延》的编辑。

罗斯·戈特莫勒 (Rose Gottemoeller) 是卡内基国际和平基金会俄罗斯和欧亚项目的高级研究员。她曾在美国国家能源部担任副部长和负责防核扩散的执行行政官。在此之前，她还曾任美国能源部负责防核扩散和国家安全的助理秘书，并且还在白宫国家安全委员会担任俄罗斯、乌克兰和欧亚事务主管。戈特莫勒著有《增强反恐斗争中的核安全——印度和巴基斯坦》一书。

乔恩·沃尔夫斯塔尔 (Jon B. Wolfsthal) 是卡内基国际和平基金会防止武器扩散项目的副主任和高级研究员。他曾在美国国家能源部任职，并担任防核扩散和国家安全助理秘书的特别助理。他合著《致命的军火库：追踪大规模杀伤性武器》一书。

杰西卡·马秀丝 (Jessica T. Mathews) 是卡内基国际和平基金会主席。她曾担任国家安全委员会中全球事务办公室的主任，主管核扩散、常规武器销售政策、化学和生物战争和人权问题，并曾在《华盛顿邮报》编辑部中任职，主要负责科技和武器控制方面的报道。她与约瑟夫·西林乔恩和乔治·潘可为合写“伊拉克的大规模杀伤性武器：证据与推断”。