

## 论 20 世纪 60 年代美国对以色列的核不扩散政策

王 震

**内容提要** 从艾森豪威尔到约翰逊期间的美国政府都曾试图阻止以色列发展核武器,并为此进行了一系列交涉,而认知偏差、国内政治掣肘,以及政策杠杆和政策连贯性缺乏等因素影响了这一政策的效果,最终使美国错失了阻止以色列拥有核武器的最佳时机。美国在以色列核项目上的交涉失败反映了其在核不扩散问题上所面临的一系列内在困境,比如,核不扩散政策的道义目标与现实利益诉求之间的矛盾、政策目标与政策杠杆之间的“差距”等。从理论上说,美国并不希望除自己以外的其他任何国家获得核武器,以便通过对核武器的垄断来实现自身安全,这也是战后美国核不扩散政策的本质所在。然而,在现实中,美国又不得不根据自身利益和能力而采取“有所选择”的核不扩散政策。这与其说是一种“双重标准”政策,倒不如说是一种典型的“实用主义”或“机会主义”政策,因为它更多地体现为核不扩散政策的最终效果,而非政策选择本身。

**关键词** 地区与国别政治 美国 以色列 核不扩散 迪莫纳

20 世纪 60 年代正是国际核不扩散机制形成和发展的关键时期,但以色列却成功地在这一时期获得了核武器。尽管目前国际社会对以色列核弹头数量的评估

---

\* 王震:上海社会科学院世界中国学研究所助理研究员、博士。(邮编:200235)

\*\* 作者衷心感谢《国际政治研究》编辑部和匿名评审专家提出的宝贵修改意见,所有文责均由作者本人承担。

存在分歧,但普遍认为以色列是一个不折不扣的“核国家”。<sup>①</sup>为什么美国阻止以色列发展核武器的政策没有取得预期后果?为什么美国推动建立的国际核不扩散机制未能让以色列在核武器面前“望而却步”?长期以来,由于以色列奉行“不透明”的核政策,外界不仅对其核能力知之甚少,而且对于它和美国之间在核项目上的种种交涉也了解不多。近年来,随着 20 世纪 60、70 年代官方档案的陆续解密,为了解以色列核问题,特别是分析美国和以色列之间在核不扩散问题上的互动提供了一个重要窗口。

本文主要利用近年解密的美国和以色列官方档案,以艾森豪威尔、约翰逊和肯尼迪三届美国政府对以色列核项目的评估、认知与交涉作为案例进行实证分析,探讨美国未能阻止以色列最终拥有核武器的原因及其在阻止全球核扩散过程中面临的困境。

## 一、艾森豪威尔政府对以色列核项目的认知与交涉

以色列核项目始于 1955 年,当时美以两国主要根据“和平利用原子能”计划开展相关合作,但这一合作并无太大军事意义。1956 年,苏伊士运河战争后,以色列与法国合作在内格夫沙漠腹地的迪莫纳秘密修建大型核反应堆与乏燃料后处理设施。1958 年前后,美国发现了秘密修建中的迪莫纳核反应堆。U-2 高空侦察机多次拍摄到迪莫纳核基地的图像,中情局官员还曾专门就此向艾森豪威尔总统汇报。1960 年夏天,美国驻特拉维夫大使馆派人向以色列当局询问迪莫纳附近的建设项目,以色列官员最初说是一家“纺织厂”,随后又改口称是一个“冶金研究机构”。当年底,在英国情报部门协助下,中情局经过分析后认定,迪莫纳是一处正在建设中的“核反应堆”设施。<sup>②</sup>

随着有关以色列核项目的情报不断增多,美国政府内部也加大了对以色列核项目的关注,这种关注首先体现为进一步加强对以色列核项目的情报收集和评估。1960 年 12 月初,美国情报界完成了针对以色列核项目的特别评估报告(SNIE 100-8-60)。这份题为《以色列获取核武器能力的含义》的报告从以色列的核计划、核意图及其影响三方面进行了系统评估,是美国政府针对以色列核项目进行的早期全面评估。关于以色列核计划,报告确认“以色列在内格夫沙漠的贝尔谢巴(Beersheba)附近建造了一个核反应堆系统”,并指出“基于现有各种证据,特别是反应

---

<sup>①</sup> 目前,国际社会对以色列核弹头数量的评估从 70 多枚到数百枚不等,美国《原子科学家公报》最新公布的估算数据为 80—200 枚,参见 Timothy McDonnell, “Nuclear Pursuits: Non-P-5 Nuclear-armed States 2013,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 69, No. 1, January/February 2013, p. 64。

<sup>②</sup> Jeffrey T. Richelson, *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, New York, W. W. Norton & Company, 2006, pp. 248-250.

堆的构造,我们认为生产武器级钚至少是该反应堆的主要目标之一”。该项目的保密程度及其地理位置表明:“无论迪莫纳核反应堆否生产电力,它都将进行武器级钚的生产。”<sup>①</sup>报告认为,以色列的核意图主要体现在三个方面:一是获得更多的自信 and 安全感;二是获得相应的声望与国际地位,“以色列在此领域的任何进展都会使其阿拉伯对手和其他亚非国家对于以色列的科技能力、军事潜力和政治声望印象深刻”;三是有助于阿以双方达成和解。一旦以色列成功地拥有了核武器,“阿拉伯人将别无选择,只能和以色列人进行关于和平方案的谈判”。<sup>②</sup>报告从三个层面分析了以色列拥有核武器的后果:第一,阿拉伯世界民众将“惊慌失措”,与此同时,阿拉伯国家的社会舆论将谴责美国、法国对以色列的援助,并把这一行为当作是“帝国主义者和犹太复国主义者反对阿拉伯人的又一证据”。对威胁感受最深的阿拉伯联合共和国(UAR)<sup>③</sup>或许会求助于美国和联合国帮助;阿拉伯人也可能寻求苏联的军事援助和政治支持;在绝望的情况下,阿拉伯人还有可能通过预防性军事行动摧毁以色列的核设施;此外,他们还会采取反对法国,乃至抵制其他西方国家中东利益的举措。第二,对西方国家产生的影响主要体现在:(1) 引发公众对以色列和法国的指责;(2) 增加西方国家阻止核扩散的公众压力;(3) 促使一些西方国家更为迫切地进行核试验;(4) 使法国和非洲国家的关系更为复杂,因为许多非洲国家强烈反对法国在撒哈拉地区进行核试验。第三,对苏联的影响。报告认为,苏联将“竭尽全力搅动以色列核问题”,借机从中渔利。比如,它有可能加大对美、英两国的压力,以达成核禁试协议或采取更为广泛的禁核措施;重新强调建立包括土耳其在内的中东无核区;借机寻求中立国和西方国家支持全面核裁军的倡议。此外,赫鲁晓夫还有可能借此谋求实现美苏高层会谈。不过,报告认为,苏联肯定不会向阿拉伯人提供核武器,也不会帮助它们发展核裂变材料生产能力,至多就以色列可能发起的核攻击提供“某种安全保证或常规武器援助”。<sup>④</sup>

艾森豪威尔政府加强对以色列核项目关注的另一体现便是公开表示美国政府

---

① Special National Intelligence Estimate, 100-8-60, “Implications of the Acquisition by Israel of a Nuclear Weapons Capability,” December 8, 1960. [http://www.irmep.org/ila/nukes/1960SNIE\\_Israeli\\_Nukes.pdf](http://www.irmep.org/ila/nukes/1960SNIE_Israeli_Nukes.pdf), 2011-10-25.

② Special National Intelligence Estimate, 100-8-60, “Implications of the Acquisition by Israel of a Nuclear Weapons Capability,” December 8, 1960. [http://www.irmep.org/ila/nukes/1960SNIE\\_Israeli\\_Nukes.pdf](http://www.irmep.org/ila/nukes/1960SNIE_Israeli_Nukes.pdf), 2011-10-25.

③ 阿拉伯联合共和国系1958年2月1日在埃及与叙利亚基础上组建的泛阿拉伯主义国家。1958年3月,阿拉伯联合共和国同也门王国(后来的阿拉伯也门共和国)组成邦联性质的阿拉伯合众国。1961年9月,叙利亚宣布退出,同年12月,阿拉伯合众国宣布解散。但埃及仍然保留“阿拉伯联合共和国”的国号,1971年9月,“阿拉伯联合共和国”更名为“阿拉伯埃及共和国”,前者自此不复存在。

④ Special National Intelligence Estimate, 100-8-60, “Implications of the Acquisition by Israel of a Nuclear Weapons Capability,” December 8, 1960. [http://www.irmep.org/ila/nukes/1960SNIE\\_Israeli\\_Nukes.pdf](http://www.irmep.org/ila/nukes/1960SNIE_Israeli_Nukes.pdf), 2011-10-25.

对此问题的关切,并提出了对迪莫纳核反应堆进行现场核查的初步设想。就在前述评估报告出炉的同一天,美国国家安全委员会召开会议,专门讨论与迪莫纳核反应堆有关的问题。第二天,国务卿克里斯蒂安·赫脱(Christian Herter)召见以色列驻美大使亚伯拉罕·哈尔曼(Avraham Harman),要求以色列就迪莫纳核项目问题进行澄清。<sup>①</sup>12月中旬,《时代》杂志、《伦敦每日电讯》和《纽约时报》等媒体相继刊出了以色列在迪莫纳修建核基地的消息。12月19日,艾森豪威尔主持召开白宫安全会议,继续讨论以色列核项目问题。国务卿赫脱和中情局局长艾伦·杜勒斯(Allen Dulles)在会上一致认为,迪莫纳核基地是一个“钚生产厂”。国防部长托马斯·盖茨(Thomas Gates)也指出,美国军方的情报显示,“这个工厂并非用以和平目的”。原子能委员会主席约翰·麦考恩(John McCone)建议将迪莫纳核反应堆置于国际原子能机构的监管之下。<sup>②</sup>

在面临媒体曝光和白宫要求澄清的双重压力下,以色列驻美大使亚伯拉罕·哈尔曼在20日会见了赫脱,表示以色列建设迪莫纳核反应堆只是出于“和平目的”,且仍需2—3年时间才能完工。21日,以色列总理本·古里安向议会发表公开声明,宣称“迪莫纳核反应堆和美国援助的核反应堆一样,将只用于和平目的。”<sup>③</sup>然而,以色列的表态并未使美国放心。12月31日,国务院指示美国驻以色列大使奥格登·雷德(Ogden Reid),希望本·古里安或果尔达·梅厄夫人就以色列核项目的五个有关问题进行“澄清”:(1)以色列打算如何处理迪莫纳核反应堆生产的钚?(2)以色列是否同意对迪莫纳核反应堆所生产的钚进行检查?(3)以色列是否允许国际原子能机构或其他友好机构的科学家参观迪莫纳核反应堆?(4)以色列是否计划建造新的核反应堆?(5)以色列能否毫无保留地宣布没有制造核武器的计划?<sup>④</sup>1961年1月3日,雷德大使将这五个问题递交给了以色列外长梅厄夫人。不久,国务院再次指示雷德大使进行交涉,要求以色列尽早安排对迪莫纳的“核查”活动。不过,两天后,艾森豪威尔政府却向国会原子能联合委员会提交了一份备忘录,声称已经得到了法国政府“保证”:虽然法国将会为迪莫纳核反应堆提供燃料,但核反应堆生产的钚将会被运回法国,美国确信以色列“没有生产

① Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel, December 9, 1960. Department of State, *Central Files*, 784A.5611/12-960. *FRUS: 1958-1960*, Volume XIII: Arab-Israeli Dispute; United Arab Republic; North Africa, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1992, pp. 393-394.

② “Memorandum of Conference with the President, 19 December 1960,” January 12, 1961, *International Files*, Box 8, Israel, The Dwight D. Eisenhower Presidential Library.

③ Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998, pp. 89-91.

④ “Telegram (502), Acting Secretary Livingston T. Merchant to Reid, 31 December 1960,” *International Files*, Box 8: Israel, The Dwight D. Eisenhower Presidential Library; 或参见[以色列]米迦勒·巴尔-祖海尔:《现代以色列之父:本—古里安传》,刘瑞祥、杨兆文译,北京:中国社会科学出版社1994年出版,第318页。

核武器的计划”。<sup>①</sup>

尽管艾森豪威尔政府初步表达了美国对于以色列核项目的关切,并迫使本·古里安政府公开承认了迪莫纳核反应堆的存在,然而,随着其总统任期很快结束,艾森豪威尔关于对迪莫纳核反应堆进行现场核查的倡议并没有机会得到落实。

## 二、肯尼迪政府阻止以色列发展核武器的努力

肯尼迪总统入主白宫时,美国面临的核扩散形势更为严峻;随着核技术的传播与核材料的扩散,拥有核武器计划或研制核武器能力的国家数量不断增加。与此同时,随着人们对于核辐射危险认识的增加,国内外反对核试验与核扩散的呼声也日趋高涨。在此背景下,肯尼迪总统在上任伊始就对核不扩散问题表现出了浓厚兴趣。1961年1月19日,就职典礼结束当晚,他就向前政府交接团队询问了以色列核项目的有关问题。随后,他又召见了行将卸任的雷德大使,听取了后者对以色列核项目的看法和建议。1月27日,根据肯尼迪总统指示,中情局就美国在获取和分析以色列核项目情报方面的工作失误进行了总结和反思,并撰写了一份针对“SNIE 100-8-60”的总结报告。这份报告认为:如果美国情报部门能够及早重视并“正确解读”以色列核项目信息,美国可以提前一到两年发现以色列核意图。报告坦承,“我们在以色列迪莫纳核反应堆的铀生产和储存问题上存在‘认识差距’,并缺少有关迪莫纳核基地规模、类型、反应堆数量,以及铀生产潜能等方面的信息。”<sup>②</sup>

肯尼迪政府阻止以色列发展核武器的努力主要包括三个方面:

第一,加强对以色列核项目的情报收集工作。为了改变情报来源匮乏局面,肯尼迪上任后接受了雷德建议,决定由美国派出科学家代表团对迪莫纳核基地进行实地核查。由于以色列坚持美国科学家只能对迪莫纳核基地进行“访问”(visit)而非“核查”(inspect),双方为此进行了激烈交涉。5月18日,两名美国科学家获准对迪莫纳核基地进行第一次“访问”,不过“访问”并未发现任何异常情况。由于情报匮乏始终是困扰白宫决策层的一大难题,1963年3月底,总统国家安全事务特别助理麦乔治·邦迪(McGeorge Bundy)在第231号国家安全行动备忘录(NSAM-231)中指示国务院、中情局和原子能委员会负责人:“总统迫切希望我们能够采取一切可行的措施增强对以色列核项目,以及以色列和阿拉伯联合共和国

---

<sup>①</sup> “Summary of Additional Recent Information Israeli Atomic Energy Program,” enclosed in a letter from Assistant Secretary of the State William B. Macomber to James T. Ramey, The Executive Director of the Joint Committee on Atomic Energy, 19 January 1961, The Dwight D. Eisenhower Presidential Library.

<sup>②</sup> “Post-Mortem on SNIE 100-8-60: Implications of the Acquisition by Israel of a Nuclear Weapons Capability,” Draft, January 31, 1961, Department of States Lot files, Lot No 57D688, United States National Archives.

高级武器项目方面的情报获取工作,并形成关于其武器来源的可靠评估。”<sup>①</sup>根据这一指示,美国对以色列核项目的“关注”大幅提升。1962年,“科罗纳”间谍卫星对迪莫纳基地进行了三次拍摄,1963年对迪莫纳的空中侦察任务增加到了五次。<sup>②</sup>

第二,进一步加强对以色列核项目的情报评估工作。1961年9月底,中情局在新出炉的国家情报评估报告(NIE 4-3-61)中指出,“以色列早已决定发展核武器”,假如能够继续得到外援的话,它将在1966—1967年爆炸第一枚核装置。报告认为,被阿拉伯人包围的以色列“具有获取核武器的强烈动机”,迪莫纳核设施每年能够生产出足以制造一到两枚核武器所需的武器级钚。此外,以色列还在秘密发展核武器投送能力。到1968年,以色列将会拥有几枚射程为200—300英里的弹道导弹,但它们“需要针对核弹头进行重新设计”。不过,这份报告也提到,由于缺乏进行核武器和导弹试验所需的场地,“这对以色列发展核能力构成了很大障碍”。<sup>③</sup>1963年3月6日,中情局国家评估办公室(ONE)主任谢尔曼·肯特(Sherman Kent)在一份备忘录中系统地分析了以色列获取核武器的后果。这份文件第一次阐明了以色列“获取”核能力的涵义:(1)以色列爆炸了一枚核装置,不管其是否在事实上拥有核武器;(2)以色列声明“拥有”核武器,尽管它可能并未进行核试爆。<sup>④</sup>他认为,以色列获取核武器的后果体现在三个方面:首先,对以色列来说,拥有核武器将会极大地增强其安全感,“使以色列对阿拉伯邻国的政策更加强硬”;其次,美国将会成为阿拉伯世界怨愤的主要目标,美国和其他西方国家在阿拉伯世界的利益也将会因此而受到损害;最后,以色列获取核武器对苏联利弊兼有。苏联肯定会借机增加阿拉伯世界对它的依赖,但“不大可能帮助它们发展核武器”。<sup>⑤</sup>

1963年5月初,中情局公布了编号为“SNIE 30-2-63”的特别国家情报评估报告,报告全面分析了以色列和阿拉伯联合共和国的高级武器项目,不过大部分报告

① National Security Action Memorandum Number 231, McGeorge Bundy to the Secretary of State, Chairman of Atomic Energy Commission and Director of Central Intelligence, “Middle Eastern Nuclear Capabilities,” March 26, 1963, John F. Kennedy Presidential Library.

② Jeffrey T. Richelson, *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, New York, W. W. Norton & Company, 2006, p. 258.

③ National Intelligence Estimate, NIE 4-3-61, “Nuclear Weapons and Delivery Capabilities of Free World Countries Other than the US and UK,” September 21, 1961. microfiche supplement to U. S. Department of State, *FRUS: 1961-1963*, Volume VII: Arms Control and Disarmament, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1997.

④ CIA, Office of National Estimate, Memorandum for the Director, Sherman Kent, “Consequence of Israeli Acquisition of Nuclear Capability,” March 6, 1963, *National Security Files*, Box 118, John F. Kennedy Presidential Library.

⑤ CIA, Office of National Estimate, Memorandum for the Director, Sherman Kent, “Consequence of Israeli Acquisition of Nuclear Capability,” March 6, 1963, *National Security Files*, Box 118, John F. Kennedy Presidential Library.

内容目前仍未公开。这份报告提到,目前两国都不能生产“放射性战争武器”,也没有证据表明两国正在寻求发展核武器。但以色列正在发展射程为250—300海里的导弹系统,如果以色列能够获得法国的技术和试验设施,它很可能在两年内生产出射程为250海里,有效载荷为4000磅的导弹。报告还提到,“如果纳赛尔不能发展出应对以色列核威胁的能力,他很可能向苏联寻求保护以应对日益增长的以色列威胁,并谴责包括美国在内的西方国家”<sup>①</sup>6月底,中情局完成了另一份国家情报评估报告(NIE 4-63),其中有关以色列核项目的内容在解密时基本上全被抹去,只在报告概要部分谈到“我们认为以色列人可能会部署核能力以恫吓阿拉伯人,而不是在战争中使用它们”。不过,报告中的一份图表显示:以色列可以在做出决定后2—3年内生产出核爆炸装置,并进行第一次核爆炸试验。<sup>②</sup>这一信息表明美国情报界已经修订了1961年国家情报评估(NIE 4-3-61)中“以色列已经做出(发展核武器)决策”的结论。

第三,进一步对以色列施加压力,要求对迪莫纳核基地进行“全面检查”。鉴于前三次对迪莫纳核基地的“访问”并未取得任何预期的实质性成果,1963年4月,肯尼迪总统指示沃尔沃斯·巴博(Walworth Barbour)大使转告本·古里安总理:他希望对迪莫纳核反应堆的访问次数增加为每年两次,并要求以色列不再对核查工作设定任何限制。不久,肯尼迪总统又亲自致函本·古里安总理,再次要求对迪莫纳基地进行全面核查。由于本·古里安很快辞职,肯尼迪只好请巴博大使将信转交给以色列新任总理利维·艾希科尔。他在信中强调了三点内容:(1)要求以色列政府确认关于“迪莫纳核反应堆只用于和平目的,并同意美国科学家定期‘访问’”的承诺;(2)要求对迪莫纳核基地进行全面核查,美国科学家“可以进入迪莫纳基地所有区域,接触所有相关内容,如核燃料加工厂、铀分离厂,开展时间所允许的全面检查”;(3)对以色列发出警告,“如果我们无法获得有关贵国核项目的可靠信息,那么本届政府对于贵国的支持和承诺将会受到严重损害”。<sup>③</sup>这是美国政府在以色列核问题上提出的最为严厉的警告。8月19日,艾希科尔通过巴博回复肯尼迪,重新确认了本·古里安关于迪莫纳核反应堆将只用于“和平目的”的承诺。然而,对于肯尼迪要求每半年进行一次全面核查的建议,艾希科尔却含糊其辞、不置可否。<sup>④</sup>11月22日,肯尼迪总统在达拉斯遇刺身亡,他所提出的全面核查

① Special National Intelligence Estimate, 30-2-63, “The Advanced Weapons Programs of the UAR and Israel,” May 8, 1963, secret, excised copy. CIA FOIA release.

② National Intelligence Estimate Number 4-63, “Likelihood and Consequences of a Proliferation of Nuclear Weapons Systems,” June 28, 1963, secret, excised copy. CIA FOIA appeal release.

③ President John Kennedy’s Letter to Prime Minister Levi Eshkol, 5 July 1963, *FMRG*, 3377/14, Jerusalem, Israel State Archives.

④ Prime Minister’s Office Memorandum, message to President Kennedy, August 19, 1963, *FMRG*, 7233/5A, Jerusalem, Israel State Archives.

要求也随之暂告一段落。

### 三、约翰逊政府对以色列核项目的继续关注与交涉

受中国核试验成功和美国国内外反核运动等因素影响,约翰逊政府也对核扩散问题表现出了高度关注。1964 年 4 月,国务院情报与研究署负责人托马斯·黑格(Thomas Hughes)专门致信中情局局长约翰·麦考恩,指出自 1963 年 6 月发布国家情报评估报告(NIE 4-63)以来,美国又获得了关于以色列与印度核项目的新情报,而这些信息“将会改变 NIE 4-63 中的一些结论”。为此,他希望中情局能在当年第三季度就“非共产党国家发展和生产核武器的能力与意图”进行一次全新的评估。<sup>①</sup> 文件还在附录中列出了希望中情局在新评估中解答的问题:(1) 哪些国家具有足够的科技能力在 1970 年之前发展核武器? 其意图是什么?(2) 这些国家在多大程度上缺乏必需的材料、设备和科技人才,以及必要的外部援助?(3) 如果外部援助对某一国家是必需的,那么它在获取这种外部援助时面临的困难是什么?(4) 第 N 国签署核禁试条约后,对其发展核武器形成的约束是什么?(5) 未来五年内,第 N 国秘密发展核武器是否具有现实的可能性?(6) 近期有何技术进步将会使制造核武器变得容易一些?(7) 除去投送系统等之外,一个象征性核项目的成本是什么? 一个更为雄心勃勃的核项目成本又是什么?<sup>②</sup> 10 月 21 日,中情局完成了题为“未来十年核武器扩散的展望”的新评估报告(NIE 4-2-64)。在这份报告中,美国对印度发展核武器的担忧反而超过了以色列,认为“在发展核武器潜力方面,以色列没有印度走得远”。报告认为,从 1965 年中期开始,以色列将会从国内开采出足够的铀材料以供应其核项目,并有足够的剩余材料满足一个中型核武器项目。以色列可以在大约两年内建造一座铀分离厂,并可在建成后很快进行第一次核试验。但以色列至少还需要两年时间才能发展出能被用于空投的核弹头,供以色列空军唯一的轰炸机“秃鹰-II B”携带,因为这款战机的炸弹托架能够携带的武器直径非常小。进行第一次核试验后,以色列至少需要四年时间才能生产出与自身导弹相匹配的核弹头。从经济成本来看,以色列建造一个中型核武器项目的铀分离厂所需的额外花费为 1500—2000 万美元,组装、研发第一枚核装置将另需要 3000—4000 万美元。这样的项目将需要以色列在三年内每年投入其国

---

<sup>①</sup> Letter from Thomas Hughes, Director, Office of Intelligence and Research, Department of State, to Director of Central Intelligence John McCone, with attachment, 23 April 1964, Secret. State Department mandatory review release.

<sup>②</sup> Letter from Thomas Hughes, Director, Office of Intelligence and Research, Department of State, to Director of Central Intelligence John McCone, with attachment, 23 April 1964, Secret. State Department mandatory review release.



民生产总值(GNP)的1%—1.5%,这是一个“沉重的但尚可承受的”经济负担。<sup>①</sup>

1964年底,约翰逊总统亲自任命了“核扩散问题”专门委员会,由国防部前副部长吉尔帕特里克担任主席,专门研究全球核扩散问题与美国的对策。中情局奉命向该委员会提供了有关全球核扩散问题的背景材料,其中一份材料将全球范围内与核武器有关的国家分成两类:一类是已经拥有核武器的国家,即美、苏、英、法、中五国;另一类是“潜在的”核国家,即未来十年具备发展核武器能力的国家。其中首先是印度,其次是以色列,然后是瑞典,它们都具备利用钚材料发展核裂变武器的能力。这份材料还指出,以色列“可能并未决定建造核武器”,不过一旦感到无法维持对阿拉伯人的军事优势时,它将发展核武器;如果阿拉伯人获得了核武器,以色列肯定也将启动核武器项目。以色列利用迪莫纳核反应堆可以生产出足够的钚,并拥有生产核燃料棒所需的铀材料和设施,只是还未建立从乏燃料中提取钚的化学分离厂。因此,“除非接受其他国家提供的钚(这种可能性并不大),否则,以色列进行第一次核试爆还需要两年时间”。此外,以色列还需要大约两年时间发展运载工具。目前,以色列导弹射程约为270海里,可以覆盖埃及、叙利亚和约旦的大部分重要城市。如果以色列将现有核项目转变为核武器项目的话,在未来三年内所需的投入将占其国内生产总值的1%—1.5%。<sup>②</sup>

从1965年开始,约翰逊政府根据吉尔帕特里克小组建议,进一步加大了对全球核扩散问题的关注力度,并坚持继续就以色列核项目进行交涉。1月4日,巴博在与艾希科尔会面时指出,美国希望以色列安排一次新“访问”,并提出美国政府对于“访问”的建议:核查时间放宽至两天;允许美国科学家接触所有工作记录;允许核查所有的核燃料生产与存储情况;允许对核反应堆进行独立检测;回答钚材料生产与存储过程中的有关问题。<sup>③</sup>艾希科尔当即指出,这种要求不符合之前双方达成的“访问”谅解,而且“有损以色列主权”。他甚至“威胁”说,如果白宫坚持要改变核查性质,他将把这一事件“提交给整个内阁进行讨论”,这无异于将以色列核计划公布于众。<sup>④</sup>不过,会谈结束后不久,以色列外交部通知巴博大使:以色列部分

---

① National Intelligence Estimate Number 4-2-64, “Prospects for a Proliferation of Nuclear Weapons Over the Next Decade,” 21 October 1964, Secret. CIA Mandatory Review Appeal.

② Central Intelligence Agency, “Nuclear Weapons Programs around the World,” December 3, 1964, top secret, excised copy. Mandatory review request by National Security Archive to Lyndon B. Johnson Library, *National Security File, Committee File*, Committee on Nuclear Proliferation, Box 6, Prospects for Proliferation of Nuclear Weapons.

③ Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State, January 4, 1965. National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66, AE 11-2 ISR. Secret; Priority; Exdis. *FRUS; 1964-1968*, Volume XVIII: Arab-Israeli Dispute, 1964-1967, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1992, p. 263.

④ Israeli Foreign Ministry report to Israeli embassy in the United States, January 4, 1965, 4317/9 FGN, Jerusalem, Israel State Archives.

同意了美国的“访问”请求,但拒绝了延长核查时间、放宽核查范围、独立进行检测等建议。1月30日,美国科学家代表团对迪莫纳进行了第四次例行“访问”,但仍未发现任何异常。2月底,约翰逊派阿维尔·哈里曼(Averell Harriman)和罗伯特·考默(Robert Komer)作为总统特使访问以色列。经过多次会谈之后,美以双方在3月10日初步达成了关于以色列核问题的谅解备忘录。在这份备忘录中,以色列政府重新确认“它将不会第一个在中东地区引进核武器,美国政府则确认以色列拥有建设迪莫纳核反应堆的权利”。<sup>①</sup>由于备忘录是约翰逊政府向以色列妥协后的产物,它没有要求以色列在核问题上承担任何实质性义务或做出任何有价值的承诺,也不可能限制以色列在核领域的活动自由。

1966年1月20日,新公布的国家情报评估(NIE 4-66)再次谈到了以色列核项目问题,认为以色列进口并储存了足可用于制造几枚原子弹的未经监管的铀材料,“能够在两年时间内制造出核武器”。并指出,“以色列具有发展核武器的一系列动机和制约因素,但其最终决定将取决于它和阿拉伯国家之间的相对军事优势。……如果以色列认为其常规武器不足以遏制阿拉伯国家的威胁时,它可能会发展核武器。在这种情况下,即便是国际协议、美国的压力,包括美国对以色列的安全保证都不足以阻止它获取核武器。”<sup>②</sup>也就是说,这份报告不仅认识到了阿以冲突对以色列核意图的决定性影响,而且意识到美国或许无法制止以色列最终拥有核武器。2月中旬,国务院政策规划署的报告也指出,以色列迪莫纳核反应堆“具备生产小型核武器项目所需裂变材料的能力”,“如果以色列决定发展核武器,它可以在两年内达到核试验阶段”。有别于以往历次情报评估的是,这份报告第一次提到了以色列在不进行核试验的情况下生产核武器的可能性,认为“也许以色列在武器设计领域具有足够的自信,可以直接进行武器生产,这并非令人难以置信”。<sup>③</sup>关于以色列的“核意图”,报告认为以色列或许希望将其核力量作为应对常规武器攻击的一种威慑,“即便没有生产出核武器,迪莫纳核反应堆也可以作为一种‘核勒索’形式”。<sup>④</sup>报告再次分析了阿拉伯世界和苏联对以色列核武器项目可

---

① Zaki Shalom, *Israel's Nuclear Option, Behind the Scenes Diplomacy between Dimona and Washington*, Brighton and Portland, Sussex Academic Press, 2005, pp. 116-117.

② National Intelligence Estimate 4-66, “The Likelihood of Further Nuclear Proliferation,” January 20, 1966, Secret, excised copy, Lyndon B. Johnson Library, mandatory review release, currently under appeal.

③ U. S. Department of State Policy Planning Council, “The Further Spread of Nuclear Weapons: Problems for the West,” 14 February 1966, Secret. National Archives, Record Group 59, Records of the Department of State, Records of Policy Planning Council, 1965-1968 Subject, Country and Area Files, box 384, Atomic Energy-Armaments.

④ U. S. Department of State Policy Planning Council, “The Further Spread of Nuclear Weapons: Problems for the West,” 14 February 1966, Secret. National Archives, Record Group 59, Records of the Department of State, Records of Policy Planning Council, 1965-1968 Subject, Country and Area Files, box 384, Atomic Energy-Armaments.

能产生的反应,认为“苏联不大可能重复当年在古巴的做法,即在阿拉伯联合国领土上部署核武器或为其提供核武器。不过,苏联或许会像在1956年战争中那样提供核支持,或许是核保证,外加常规武器(包括装备常规弹头的导弹)来解决这一问题”。<sup>①</sup>与此同时,美国驻以色列特拉维夫大使馆工作人员威廉·戴勒(William Dale)和罗伯特·韦伯(Robert T. Webber)等人经过对迪莫纳核基地的长期跟踪和研究后也得出结论,“以色列已经开始将(核)弹头装入导弹,以便组装成武器供飞机投送”。<sup>②</sup>然而,这些信息似乎并未引起华盛顿决策层的足够重视。

约翰逊政府除了对以色列研制核弹头的的能力进行关注和评估之外,还密切关注着以色列在核武器投送能力方面的进展。也就是说,与艾森豪威尔和肯尼迪前两任政府相比,约翰逊政府对以色列核项目的关注已经进一步扩大了战略导弹领域。1967年1月的国家情报评估(NIE 4-67)指出:以色列正在法国帮助下获得MD-620导弹(即“杰里科”导弹),第一枚导弹将会在两年内运抵以色列;如果以色列因故未能从法国获得MD-620导弹系统,它将在大约五年时间内自行生产这种导弹。报告还指出,MD-620导弹是一款可携带核弹头的二级固体燃料导弹,其射程足以威胁埃及境内绝大多数重要目标。<sup>③</sup>10月中旬,国务院的一份政策备忘录也指出:“以色列已经做出了决策,正在快速发展并部署战略导弹”,并认为法国已经帮助以色列获得了2枚MD-620导弹,到1969年中期将会获得另外5枚。“一旦以色列获得成功,将极大地减少部署可投送核武器的时间。而且,证据还表明以色列打算维持其核选项,并继续减少实现这一目标所需的时间。”备忘录还建议,美国应当把对以色列的军售与其核武器和导弹项目进行“挂钩”,因为“战略导弹与核武器问题密不可分”。<sup>④</sup>

20世纪60年代末,随着国际社会在达成《不扩散核武器条约》(NPT)领域的进展,美国转而开始敦促以色列签署《不扩散核武器条约》,试图利用国际条约来限制以色列发展核武器。早在1967年,国家安全委员会成员哈罗德·桑德斯(Harold Saunders)就曾建议对以色列施压,敦促以色列尽早加入《不扩散核武器条

---

① U. S. Department of State Policy Planning Council, “The Further Spread of Nuclear Weapons: Problems for the West,” 14 February 1966, Secret. National Archives, Record Group 59, Records of the Department of State, Records of Policy Planning Council, 1965-1968 Subject, Country and Area Files, box 384, Atomic Energy-Armaments.

② Seymour M. Hersh, *The Samson Option: Israel Nuclear Arsenal and American Foreign Policy*, New York, Random House, 1991, pp. 164-166.

③ National Intelligence Estimate 4-67, “Proliferation of Missile Delivery Systems for Nuclear Weapons,” January 26, 1967, secret, excised copy. Lyndon B. Johnson Library, National Security Files, National Intelligence Estimates, Box 1, 4 Arms and Disarmament.

④ Parker T. Hart to Secretary Dean Rusk, “Issues to be Considered in Connection with Negotiations with Israel for F-4 Phantom Aircraft,” October 15, 1968, Top Secret/Nodis (Note 2)/Sensitive, Department of State Records, Record Group 59, 1967-1969, Def 12-5 Isr.

约》。由于“六日战争”的影响,这一建议被搁置了下来。1968 年 1 月,艾希科尔总理访美前夕,国家安全事务特别助理沃尔特·罗斯托(Walt Rostow)再次向约翰逊总统提出了这一建议。他在备忘录中指出,美国在阻止以色列发展核武器方面并不成功,“现在有了一个可以令人接受的《不扩散核武器条约》,这将有助于以色列长期安全,我们期待以色列签署它”。<sup>①</sup>4 月 18 日,军控与裁军署负责人威廉·福斯特(William C. Foster)给国务院提交了一份备忘录,建议由总统出面给艾希科尔写信,通过“特殊途径敦促以色列签署《不扩散核武器条约》”。<sup>②</sup>第二天,国务院便以约翰逊总统的名义起草了一封致艾希科尔的信,但这封信在 28 日发送时却改成了由腊斯克国务卿致埃班外长的信。腊斯克在信中指出,“作为中东地区科技最发达的国家,贵国政府已经清楚地表明不会第一个在中东地区引进核武器,贵国的立场对其他中东国家加入《不扩散核武器条约》至关重要。”为此,美国敦促以色列在联大会议中采取主动,“准备好加入支持这一条约的国家的行列”。<sup>③</sup>6 月 30 日,埃班回复腊斯克,表示以色列完全理解《不扩散核武器条约》的全球性意义,将继续在各种场合支持《不扩散核武器条约》,但以色列的首要关注是对其国家安全的影响。<sup>④</sup>

10 月底,美以双方开始就 F-4“鬼怪”战机交易进行谈判。一开始,美国国防部和国务院一些高级官员坚持要对军售设置若干前提条件,要求以色列首先澄清在“核问题”上的立场。11 月 4—12 日,负责军售的助理国防部长保罗·华科(Paul Warnke)和以色列驻美大使拉宾之间进行了四轮谈判。由于以色列坚决反对将军售与核问题挂钩,谈判进行得异常艰难。谈判一开始,华科就提出“贵国已接近拥有核武器和战略导弹,这一发展将会严重影响美国安全利益”。为此,美国必须寻求以色列政府做出三点保证:(1) 以色列将不再测试或部署战略导弹;(2) 以色列将不再发展、制造与获取战略导弹和核武器;(3) 以色列将会签署和批准《不扩散核武器条约》。<sup>⑤</sup>在 11 月 8 日第三次会谈中,双方争议的焦点集中于军售协议备忘录第三款,即美国要求对以色列的核项目拥有知情权,以色列必须同意对

① Memorandum of W. W. Rostow to President Johnson, “Talking Points for Prime Minister Eshkol,” January 5, 1968, National Security Files, Country Files-Israel, Box 144-145, Lyndon B Johnson Presidential Library.

② Secretary of State Dean Rusk, Memorandum to the President, “Letter to Prime Minister Eshkol on NPT,” 19 April 1968, Secret. National Archives, Record Group 59, Records of the Department of State, 1967-1969 Subject-Numeric Files, DEF 18-6.

③ Secretary of State Dean Rusk, Memorandum to the President, “Letter to Prime Minister Eshkol on NPT,” 19 April 1968, Secret. National Archives, Record Group 59, Records of the Department of State, 1967-1969 Subject-Numeric Files, DEF 18-6.

④ Israeli Foreign Minister Eban to Secretary of State Rusk, 30 June 1968, Secret. National Archives, Record Group 59, Records of the Department of State, 1967-1969 Subject-Numeric Files, DEF 18-6.

⑤ Memorandum of Conversation, “Negotiations with Israel-F4 and Advanced Weapons,” November 4, 1968, Top Secret/Sensitive, National Security Files, Israel, Vol XI, Memos & Cables, Lyndon B. Johnson Library.

其境内的全部核设施和导弹基地进行核查；而拉宾则坚持“核查”只能限于迪莫纳基地，并且只能以“访问”名义进行。拉宾表示，以色列对使用“核查”一词非常谨慎，“‘访问’意味着你在我们国家是客人，而不是一个核查人员”。双方的会谈并不愉快，以至于拉宾在会谈结束时生气地质问华科：“你只负责卖武器。何以有权过问所有的事情？”<sup>①</sup>

正是在这次会谈之后，拉宾开始私下邀请美国犹太领袖阿贝·范伯格(Abe Feinberg)出面斡旋，后者是约翰逊总统的好朋友。或许是范伯格的游说发挥了作用，几天后，国防部长克利夫德在电话中告知华科，F-4 战机交易谈判应“无条件地尽快完成”。<sup>②</sup>实际上，就在华科与拉宾进行激烈谈判的同时，约翰逊总统也亲自给艾希科尔去信。他在信中表示，如果中东地区的军备竞赛扩展了核领域，那将是一个“无可挽回的悲剧”，也将是对“美国阻止全球核扩散努力的一个沉重打击”。以色列只有签署了《不扩散核武器条约》，国际社会才会相信它“真正无意发展核武器”。<sup>③</sup>在11月12日的第四次会谈中，华科进一步要求拉宾澄清“不引进”的涵义，拉宾表示“引进”是指核武器的“物理存在”，“未公开和未测试的核装置不算是核武器”。<sup>④</sup>22日，拉宾致信保罗·华科，进一步确认了以色列的官方立场，即“以色列将不会第一个在中东地区引进核武器，以色列同意不使用美国提供的飞机作为运载工具”。华科在回信中接受了这一说法，同时表示“中东国家在物理上拥有或控制核武器都将会被视为‘引进’核武器”。<sup>⑤</sup>于是，双方通过各执一词的方式为这次交涉做了暂时了结。至此，美国在军售谈判中所设定的条件基本上被完全抛弃了。

从约翰逊政府和以色列之间在“核问题”上的互动来看，这一时期，美国政府关注的领域已经从迪莫纳核设施扩大到了以色列战略导弹的研发和部署问题，美以双方交涉的内容也从之前的对迪莫纳进行“全面核查”进一步扩大为要求以色列签署《不扩散核武器条约》。但总体而言，约翰逊政府阻止以色列发展核武器的热情远不如肯尼迪政府，而且这一努力并未和以色列核项目的发展进程有效地结合起来。到1969年尼克松入主白宫时，以色列已经悄悄地跨越了核门槛。认识到问题严重性的尼克松总统上任不久即授权基辛格主持拟定国家安全研究备忘录第

---

① Memorandum of Conversation, “Negotiations with Israel-F4 and Advanced Weapons,” November 8, 1968, Top Secret/Sensitive, National Security Files, Israel, Vol XI, Memos & Cables, Lyndon B. Johnson Library.

② Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998, pp. 314-315.

③ Telegram (269999), “Rusk to Tel Aviv Embassy,” 8 November 1968, RG 59, CFPF, 1967-1969, Box 2060, POL ISR-US 1968, USNA.

④ Memcon, “Negotiations with Israel-F4 and Advanced Weapons,” November 12, 1968, Top Secret. National Security Files, Israel, Vol XI, Memos & Cables, Lyndon B. Johnson Library.

⑤ “Paul C. Warnke to Ambassador Yitzhak Rabin,” November 27, 1968, Secret. National Security Files, Israel, Vol XI, Memos & Cables, Lyndon B. Johnson Library.

40 号文件(NSSM-40),专门探讨如何妥善解决以色列“核问题”的对策。尼克松政府依照 NSSM-40 和以色列进行了多轮交涉,明确表示美国不仅将以色列的核武器与导弹项目看作是中东地区的悲剧,也是“对美国国家安全的直接威胁”,更是“对美国阻止全球核扩散努力的沉重打击”。<sup>①</sup>但这些交涉同样未能取得成功,相反却使白宫决策层逐渐认识到:对于可能已经“拥核”的以色列而言,要求其通过冻结核项目、拆除可能拥有的核装置,或销毁核部件等途径来放弃核武器是“不现实的”。<sup>②</sup>正是在充分认识到美国已经无法阻止以色列拥有核武器的情况下,尼克松政府转而采取了典型的实用主义政策,与 1969 年秋天访美的以色列新任总理梅厄夫人达成谅解,即美国不再就以色列“核问题”继续施压,以色列则放弃成为公开的“有核国家”,也即不以“可见”(visible)的形式公开拥有核武器。<sup>③</sup>

#### 四、美国对以色列核不扩散政策失败的原因

从艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊三届美国政府在以色列“核问题”上的认知、评估和交涉来看,这一时期美国阻止以色列发展核武器的努力显然并未取得预期的结果。那么,到底是什么因素影响了美国对以色列核不扩散政策的效果?

目前,国际学术界对这一问题的看法可谓见仁见智,这些看法大致上可以归为下述几种:一种观点认为,美国领导人根本无意反对以色列的“核选项”,而是采取了典型的“双重标准”政策。比如,中国学者路自平、舒涵等认为,“美国几乎做了以色列研制核武器所需的任何事情”。<sup>④</sup>以色列前外交部官员莫德凯·加齐特(Mordechai Gazit)基于对美国外交文献的研究提出,在迪莫纳问题上对以色列进行严厉施压的政策与肯尼迪、约翰逊两位总统对以色列和美国犹太人的态度是“完全不相容的”。<sup>⑤</sup>以色列国家安全研究所扎基·沙洛姆(Zaki Shalom)教授则认

① Richardson to President Nixon, “Israel’s Nuclear Program,” with memorandum of conversation attached, August 1, 1969, Top Secret/Nodis. Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, box 604, Israel Vol II.

② “The Issues for Decision,” n. d. [Early July 1969]. Top Secret/Nodis/Sensitive. Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, box 604, Israel Vol II.

③ 由于尼克松和梅厄夫人达成谅解的具体内容并未被记录在案,这一内容是学者们通过各种途径所做出的分析和推断。参见 Michael Karpin, *The Bomb in the Basement: How Israel Went Nuclear and What That Means for the World*, New York, London, Sydney and Toronto, Simon & Schuster Paperbacks, 2006, p. 318; Avner Cohen and William Burr, “Israel Crosses the Threshold,” *Bulletin of the Atomic Scientist*, May/June, 2006, p. 28; Avner Cohen, *The Worst-Kept Secret: Israel’s Bargain with The Bomb*, New York, Columbia University Press, 2010, pp. 25-26.

④ 路自平编著:《核武器与核战略》,北京:兵器工业出版社 2009 年版,第 169 页;舒涵编著:《蘑菇云:恐怖中的和平:核大国五十年角逐风云录》,北京:中国档案出版社 2000 年版,第 409 页。

⑤ Mordechai Gazit, “The Genesis of the US-Israel Military-Strategic Relationship and the Dimona Issue,” *Journal of Contemporary History*, Vol. 35, No. 3, July 2000, p. 419.

为,“华盛顿在事实上倾向于接受以色列发展核选项,并设计出了符合双方利益的谅解方案。”因此,迪莫纳核项目不仅没有影响两国关系发展,以色列在迪莫纳所展现的科技能力反而成为“推进两国战略关系的重要因素”。<sup>①</sup>第二种观点认为,美国在中东地区的其他战略诉求影响了其对以色列核不扩散政策的效果。美国克拉克大学历史学教授道格拉斯·利特尔(Douglas Little)指出,尽管20世纪60年代初期以色列核问题已经浮出水面,但艾森豪威尔把以色列当作“遏制苏联支持下的革命的阿拉伯民族主义的潜在盟友”;肯尼迪“通过向以色列提供先进军事装备并承诺在阿拉伯人侵略时提供援助来增强特拉维夫的常规威慑”;约翰逊同样认为“犹太国可以作为一个应对阿拉伯世界反西方激进主义不断扩散的潜在盟友”。具有讽刺意味的是,“约翰逊把以色列当作‘战略资产’并敞开常规武器供应大门的做法不仅未能阻止以色列获得核武器,反而将更多阿拉伯激进人士推入了克里姆林宫的轨道”。<sup>②</sup>此外,还有观点认为,“肯尼迪总统遇刺身亡使得美国对以色列核项目的压力出现中断”,继任的约翰逊总统对于阻止以色列发展核武器的兴趣远不如肯尼迪强烈。因此,虽然1967年战争后美国取代法国成了以色列最大的武器供应者,但由于约翰逊总统拒绝将以色列签署《不扩散核武器条约》与F-4军售进行挂钩,美国也就丧失了阻止以色列拥核的“最后机会”。<sup>③</sup>

这些观点虽然在不同层面揭示了美国对以色列核不扩散政策的问题所在,但却难免有失准确与全面。笔者认为,从艾森豪威尔到约翰逊的近十年时间里,三届美国政府阻止以色列发展核武器的政策之所以未能取得预期效果,其原因固然是多方面的,但至少有以下四个因素值得关注:

第一,美国对以色列核计划的认知和评估始终存在较大偏差,这种认知偏差在一定程度上影响了其核不扩散政策的针对性。至少从1960年开始,美国政府就开始不间断地收集有关以色列核项目的情报信息,并对其进行评估和分析,但这些评估始终存在较大“偏差”。一直到1968年,美国还未能得出以色列已经“跨越核门槛”的准确结论。事实上,以色列大约在1966年就已经具备了制造核武器的能力。<sup>④</sup>导致这种“认知偏差”的原因主要有三个方面:(1)美国对以色列核项目的情报信息较为匮乏,这正是艾森豪威尔和肯尼迪两位总统坚持要求进入迪莫纳基

---

① Zaki Shalom, *Israel Nuclear Option: Behind the Scenes Diplomacy between Dimona and Washington*, Brighton and Portland, Sussex Academic Press, 2005, p. 173.

② Douglas Little, “The Making of a Special Relationship: The United States and Israel, 1957-1968,” *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 25, No. 4, November 1993, pp. 563-564.

③ Gawdat Bahgat, “Israel and the Nuclear Proliferation in the Middle East,” *Middle East Policy*, Vol. 13, No. 2, Summer 2006, p. 129.

④ 美国学者杰弗瑞·理查森认为,“尽管没有向世人提供核试爆的证据,以色列武器设计者们确信他们的国家在1966年跨入了核俱乐部”。参见 Jeffrey T. Richelson, *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, New York, W. W. Norton & Company, 2006, pp. 241-242.

地进行“访问”的原因所在,因为“访问代表了获取现场情报的唯一机会”;<sup>①</sup>(2) 以色列应对美国“访问”的伪装和误导政策较为成功。以色列为了防止核计划被曝光,不仅在迪莫纳核基地内外进行了精心伪装,而且对美国科学家来访设置了诸多限制,有意阻碍和误导美国科学家的工作。因此,美国科学家虽然多次被获准进入迪莫纳核基地,但始终未能发现以色列研制核武器的重要证据;(3) 美国的认知困境与以色列核项目的决策特征密切相关。艾希科尔在担任以色列总理之前曾反对核项目,他在出任总理后虽然没有叫停迪莫纳核项目,但迟迟不愿在制造核武器问题上做出明确决策,而是采取了一种任其自行发展的“不作为”政策,这使得美国始终无法捕捉到以色列在核决策方面的有效信息。当然,这也是以色列未能在 1968 年之前成为核国家俱乐部“合法成员”的另一个重要原因所在。<sup>②</sup>

第二,美国应对以色列“核问题”的政策缺乏连贯性,从而错失了阻止以色列发展核武器的最佳时期。从表面看,艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊政府的目标都是为了阻止以色列拥有核武器,并就此与以色列进行了各种交涉,但这些政策不仅未能和以色列核计划发展进程有效地结合起来,而且随着政府更迭失去了应有的连贯性。在艾森豪威尔和肯尼迪执政时期,以色列核计划尚处于早期发展阶段,美国的政策重心是进入迪莫纳核基地,获取以色列发展核项目的有效信息和真实意图,通过全面核查阻断以色列发展核武器的潜在可能。但是,两人在总统任内所提出的全面核查要求均未能实现。到约翰逊政府时期,以色列无论是在研制核爆炸装置还是在远程投送系统方面,都已经取得了突破性进展,而约翰逊政府无视这一问题的紧迫性,拒绝对以色列进行任何实质性施压。导致美国不仅在“全面核查”迪莫纳核项目问题上未能取得任何进展,而且在阻止以色列发展战略导弹方面也没有取得任何成效,只能坚持对迪莫纳核基地进行毫无成效的例行“访问”。等到 1968 年国际社会达成《不扩散核武器条约》时,美国已经错过了阻止以色列发展核武器的“黄金时期”,约翰逊政府试图通过国际条约来限制以色列发展核武器的政策最终也只是一厢情愿。

第三,美国政府阻止以色列获取核武器的目标与手段之间存在着明显“差距”。美国政府在其内部情报评估中多次提到,以色列发展核武器不符合美国利益,美国并不希望以色列拥有核武器。然而,在如何阻止以色列发展核武器问题上,美国政府却始终面临着“能力不足”的问题,即缺乏能够有效影响以色列核决策的“政策杠杆”。虽然约翰逊政府后期达成了《不扩散核武器条约》,但正如曾在

---

① Jeffrey T. Richelson, *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, New York, W. W. Norton & Company, 2006, p. 257.

② 根据 1968 年达成的《不扩散核武器条约》第九条第三款规定:“有核国家”是指在 1967 年 1 月 1 日前制造并进行过核武器或其他核爆炸装置试验的国家。也就是说,只有这些国家才是“合法”的“核国家俱乐部”成员。



1961—1965年担任美国总统国家安全事务助理的麦乔治·邦迪所说,“那些接近拥有核武器的国家没有一个在条约上签字”。<sup>①</sup>由于当时美国和以色列之间尚未形成“准联盟”关系,以色列对美国的战略依赖主要体现在常规武器供应方面,因此约翰逊政府唯一可资使用的政策杠杆只剩下像F-4战机交易这样的常规武器装备合作,而这一工具本身又是一柄“双刃剑”。基辛格在1969年7月致尼克松总统的备忘录中一语道破了“天机”:一旦美国停止向以色列交付“鬼怪”战机,那么这一事实肯定会被公布于众,白宫就会因此面临“巨大的国内政治压力”。如果它不能向公众说出拒绝向以色列交付F-4战机的理由,白宫就会在政治上无法自圆其说;如果美国公开解释这样做的原因,又会将以色列拥有核武器的事实公开化,从而“引起严重国际后果”。<sup>②</sup>

第四,国内政治因素同样阻碍了美国政府在以色列核问题上采取更有力的政策。正是出于对以色列“核问题”可能导致的国内外政治后果的认识,在以色列“核问题”上,艾森豪威尔以来的三届美国政府都无一例外地采取了为以色列严守秘密的政策。除了肯尼迪总统外,其他两位总统始终未能在任内就以色列核问题采取强硬立场。1968年10月,正当美以双方围绕以色列核项目与军售问题进行激烈交涉的关键时期,美以公共事务委员会(AIPAC)发动了70名参议员联合签名以支持向以色列出售F-4战机。美国犹太领袖阿贝·范伯格则在军售谈判的最后时刻,亲自与约翰逊总统联系,促使白宫通过国防部长克利夫德指示保罗·华科“无条件”放弃对以色列施压。约翰逊政府一方面阻止以色列发展核武器与战略导弹,另一方面却又批准向以色列出售具备携带核武器能力的F-4“鬼怪”战机。这种看似矛盾荒谬的政策实际上恰恰体现了白宫决策层的“两难困境”:一方面,美国不希望因为以色列而在中东地区背上更为沉重的冷战包袱,因而无意通过结盟或提供“安全保证”的方式换取以色列放弃核计划;另一方面,在势力庞大的国内亲以院外集团面前,白宫决策层又不敢通过强力施压的方式迫使以色列在核不扩散问题上就范。以色列著名记者和作家迈克尔·卡尔平(Michael Karpin)曾一针见血地评论说,对任何一个美国总统候选人来说,“犹太人的选票和金钱比在以色列核问题上的义务更强大”。<sup>③</sup>

① [美]麦乔治·邦迪:《美国核战略》,褚广友等译,北京:世界知识出版社1991年版,第692页。

② “Memo from Kissinger to the President ca. July 19, 1969. National Security Council Files, Israeli Nuclear Program, Box 612, Folder 4, Sanitized Copy, see [http://nixon.archives.gov/virtuallibrary/documents/mr/071969\\_israel.pdf](http://nixon.archives.gov/virtuallibrary/documents/mr/071969_israel.pdf), 2013-01-06.

③ Michael Karpin, *The Bomb in the Basement: How Israel Went Nuclear and What That Means for the World*, New York, London, Sydney and Toronto, Simon & Schuster Paperbacks, 2006, p. 316.

## 结 论

如上所述,从艾森豪威尔到约翰逊的近十年时间里,历届美国政府从未停止对以色列核项目的关注,并一直试图阻止以色列获取核武器,只是这些努力均未取得预期效果。美国未能阻止以色列拥有核武器这一事实是国际、国内多重因素共同作用的结果,它在很大程度上折射了战后美国核不扩散政策所面临的内在困境。这一困境至今仍困扰着美国的核不扩散政策,具体体现在三个层面:

其一,战后美国核不扩散政策的道义目标与现实利益诉求之间存在着内在冲突。美国是战后国际核不扩散机制的主要倡议者和推动者之一,并据此获得了在国际禁核运动中的道义制高点。然而,美国的核不扩散政策并不是孤立的,而是与其国家利益尤其是国家安全利益紧密相联。也就是说,国家安全利益才是美国核不扩散政策的主要出发点,后者只是其国家安全战略中的一部分。这种“自利性”的政策导向决定了一旦核不扩散政策需要在“自身安全”和“别国安全”之间进行选择的话,美国将会毫不迟疑地选择更加有利于自身的政策。正是因为美国核不扩散政策屡屡被现实利益所超越,其在全球核不扩散运动中的道义地位也经常被质疑。在某些情况下,反对核扩散的政策反而有可能成为一些潜在核扩散者的“求核”动力。

其二,美国国内政治对其核不扩散政策形成了严重掣肘。外交是一国内政的延伸,美国的核不扩散政策同样深受其国内政治影响。在核不扩散问题上,国内政治的影响主要来自三个方面:一是 20 世纪 60 年代以来美国国内不断兴起的反核运动;二是美国国会等其他官方机构;三是某些特定的利益集团。前者是一种有利于核不扩散的力量,而后两者并不总是如此。比如,在以色列“核问题”上,三位美国总统虽然有着各种地缘政治考虑,但也都面临着不同程度的国内政治压力,这也是三届美国政府始终不敢将以色列“核问题”公布于众并进行政策辩论的重要原因之一。对于约翰逊总统而言,其亲以色列政策在很大程度上正是来自国会、白宫和国内犹太团体中亲以势力的压力,这种压力使其无法在以色列核项目上采取强硬立场。有学者甚至认为,“约翰逊总统或许希望:对以色列的坚定支持将有助于平息对其东南亚政策越来越多的批评”。<sup>①</sup>

其三,美国核不扩散政策所追求的目标与实现这一目标的政策杠杆之间存在“差距”。尽管在理论上美国并不希望除它以外的其他任何国家获得核武器,以便通过对核武器的垄断来实现自身安全,这也是战后美国核不扩散政策的本质所在,

---

<sup>①</sup> Douglas Little, “The Making of a Special Relationship: The United States and Israel, 1957-1968,” *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 25, No. 4, November 1993, p. 578.

但这只不过是一厢情愿的幻想。因此,在现实中,美国又不得不根据自身利益和能力而采取“有所选择”的核不扩散政策。对于像英法这样作为盟友的“核扩散国”来说,美国虽然不希望它们拥有核武器,但却因经不起双方关系恶化或破裂的风险而只能“无所作为”。对于那些与美国对抗的“核扩散国”来说,美国除了孤立和封锁之外也同样缺乏有效的政策杠杆,因为对抗或遏制反而可能促使其加快发展核武器的步伐。即便是像以色列这样并非“正式盟友”的国家,美国也同样缺少影响其核决策的手段:一方面,出于各种现实利益考虑,美国不愿与之结盟或为其提供“安全保证”以打消其发展核武的政治意愿;另一方面,美国又往往无法完全切断它们发展核武器物质和技术基础,最终不得不默认这些国家在事实上拥有核武器。这种“选择性”政策无疑大大削弱了美国核不扩散政策的说服力及其在道义上的感召力,与其说是一种“双重标准”政策,倒不如说是一种典型的“实用主义”或“机会主义”政策,因为它更多地体现为核不扩散政策的最终效果,而非政策选择本身。