

美国核政策调整与中国的政策应对

樊吉社

内容提要 奥巴马总统显著调整了美国在核裁军、军控和防扩散问题上的政策,此次政策调整的目的在于恢复美国在此类议题上的领军地位、修复受损的国际形象、重建国际社会的防扩散共识。奥巴马总统的高度重视、外交和安全团队的丰富经验及民主党在国会两院的多数,都有利于政策调整。但在调整政策过程中如何协调部门之间的政策分歧、核裁军与有效核威慑的关系,以及核裁军与导弹防御的关系等,将是美国核政策调整面临的挑战。美国的政策调整对中国构成多方面的压力,中国有必要未雨绸缪,确立中短期应对之策,以避免国家利益和国际形象受损,并争取在核问题上的话语权。

关键词 地区与国别政治 美国 奥巴马政府 核裁军 军备控制

布什执政时期,美国的单边主义政策致其几近丧失在裁军、军控和防扩散问题上的主导权和领军地位。奥巴马执政后,美国的裁军、军控和防扩散政策开始从单边主义向多边合作回摆,美国也因此较短的时间内扭转了在核裁军、军控与防扩散等问题上的被动局面。在接受美国广播公司采访时,奥巴马将恢复美国的国际

* 樊吉社:中国社会科学院美国研究所副研究员。(邮编:100007)

** 本文系北京大学国际战略研究中心2010年度课题,感谢北京大学国际战略研究中心惠予资助,感谢中心主任王缉思教授、副主任朱锋教授、秘书长于铁军教授和办公室主任章棣老师在笔者撰写过程中给予的鼓励、支持和帮助。同时,对提出修改意见的两位匿名评稿人表示感谢。文中的错讹与不足概由本人负责。

形象列为他任期第一年的成就之一。^①

美国国内有关核裁军的辩论及奥巴马政府的核政策调整引起了我国主要媒体的关注,我国学者亦有广泛讨论,但学术性研究成果仍然比较有限。^② 美国专家学者的相关研究成果较为丰硕,其中较为重要的是斯坦福大学胡佛研究所为纪念雷克雅未克会晤 20 周年举行研讨会而相继出版的论文集、学者有关如何走向无核世界的探讨和美国《核态势评估》报告撰写过程中的激烈争论等。^③

本文拟在前述研究的基础上扼要梳理美国核裁军实践,并尝试回答如下问题:美国拟对其核政策做出哪些调整?为何做出这些调整?这一政策调整将面临什么样的机遇和挑战?政策调整的结果如何?美国政策调整将对中国产生什么样的影响?中国应如何应对美国的政策调整?本文论及的核政策调整是一揽子的有关核裁军、军控、防扩散的政策理念、政策行为和政策实践,它包含但又不仅限于狭义的核裁军。

一、核裁军倡议与美国裁军实践

有关核裁军的讨论由来已久,冷战前期的美苏核裁军提议更多具有宣传色彩,是为了占据“道德高地”,为保持核垄断地位而以裁军之名行扩军之实。早在 1946 年 6 月联合国原子能委员会第一次会议期间,美国曾提出“巴鲁克计划”,表示将在国际管制体制建立后销毁它所拥有的核武器。^④ 1953 年 12 月,美国总统艾森豪威尔也曾经在联合国大会发表演讲,发出核裁军的呼吁,^⑤但并未因此对美苏核军

① “Obama Gives Himself B+ for First Months in Office,” December 4, 2009, <http://www.thedailystar.net/story.php?nid=117788>.

② 通过检索清华知网期刊数据库收录的论文发现,与奥巴马政府核政策调整相关的论文共计 14 篇,主要刊载于《美国研究》、《世界经济与政治》、《外交评论》、《现代国际关系》、《国际论坛》、《当代亚太》、《和平与发展》、《当代世界》等期刊,内容主要是与奥巴马政府此次核政策调整相关的分析与评论。

③ Sidney Dress and George Shultz eds., *Implications of the Reykjavik Summit on Its Twentieth Anniversary*, Stanford: Hoover Institution Press, 2007; George Shultz, Steven Andreasen, Sidney Drell, and James Goodby, eds., *Reykjavik Revisited: Steps Toward a World Free of Nuclear Weapons*, Stanford: Hoover Institution Press, 2008; Federation of American Scientist, Natural Resources Defense Council, Union of Concerned Scientists, *Toward True Security: Ten Steps The Next President Should Take to Transform US Nuclear Weapon Policy*, Cambridge: UCS Publications, 2008; George Perkovich and James Acton, *Abolishing Nuclear Weapons*, Oxon: Routledge 2008; Nuclear Weapons Complex Consolidation Policy Network, “Transforming the U. S. Strategic Posture and Weapons Complex for Transition to a Nuclear Weapons-Free World,” April 2009; William J. Perry, James R. Schlesinger, *America's Strategic Posture—The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2009.

④ “The Baruch Plan,” Presented to the United Nations Atomic Energy Commission, June 14, 1946, <http://www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/BaruchPlan.shtml>.

⑤ President Dwight D. Eisenhower, “Atoms for Peace,” December 8, 1953, http://www.iaea.org/About/history_speech.html.

备竞赛产生根本影响。直到20世纪60年代末,美苏才开始限制战略进攻性武器和防御性武器谈判。两国于1972年5月达成《美苏第一阶段限制战略武器条约》(简称SALT I)和《美苏反导条约》(以下简称《反导条约》)。《美苏第一阶段限制战略武器条约》对美苏各自可拥有的弹道导弹做出了限定,但并不是真正意义上的裁减。《反导条约》则对美苏可以部署的弹道导弹防御系统进行了限定。1972—1979年间,美苏继续限制战略武器谈判,并于1979年签署了《美苏第二阶段限制战略武器条约》(简称SALT II)。这一时期,美苏谈判主要是限定战略运载工具数量,而不是核弹头的数量;是设定上限,而不是向下削减。在里根总统将美苏“限制”战略武器谈判转为“削减”战略武器谈判之前,核裁军仅限于讨论,难以付诸实施。

里根就任总统后将美苏“限制”战略武器谈判改为“削减”战略武器谈判。^①1981年11月,美苏首先开始限制欧洲中程核武器谈判,1987年12月,美苏达成《美苏中导条约》,将美苏核武库中中程和中短程导弹一整类核武器完全消除。此后,美苏/俄又分别在1991年7月和1993年1月签署了《第一阶段削减战略武器条约》(简称START I)和《第二阶段削减战略武器条约》(简称START II)。《第一阶段削减战略武器条约》将美苏各自拥有的运载工具限定为1600件,核弹头限定为6000枚。《第二阶段削减战略武器条约》在《第一阶段削减战略武器条约》的基础上继续向下平衡削减,条约规定双方将核弹头削减到3000到3500枚。

冷战结束后,裁军的这种良好势头却未能继续下去。由于克林顿政府着力发展战区导弹防御(TMD)能力,美俄有关进一步裁军的谈判未能启动。1997年9月,美俄就战区导弹防御问题达成协议,宣称将在《第二阶段削减战略武器条约》生效后启动第三个战略武器削减条约的谈判。然而,《第二阶段削减战略武器条约》的批约问题一再被延宕,第三个战略武器削减条约的谈判无从谈起。小布什执政后,美国退出《反导条约》,《第二阶段削减战略武器条约》随之寿终正寝。2002年5月,美俄达成仅具象征意义的《莫斯科条约》:美俄将各自的核弹头裁减到1700到2200枚。此后,两国在核裁军领域再无有意义的进展。

布什政府密切关注反恐战争,忽略乃至贬低军控和防扩散国际制度建设,核裁军进展有限,核扩散问题日益严重,核恐怖的可能性上升。正是在这种背景下,斯坦福大学胡佛研究所和核威胁倡议(The Nuclear Threat Initiative)于2006年10月11—12日联合主办了题为“雷克雅未克峰会及其20周年启示”的会议;^②一年后又

^① President Reagan, "Remarks to Members of the National Press Club on Arms Reduction and Nuclear Weapons," November 18, 1981, <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/111881a.htm>.

^② 在1986年10月11—12日的雷克雅未克峰会上,里根总统和戈尔巴乔夫总书记论及多个话题,但核武器是谈话的核心,如果不是美国发展战略导弹防御系统,两国领导人几近达成在十年内消除各自的核武器的共识。

主办了题为“再论雷克雅未克:建设无核武器世界的步骤”的会议。两次会议后,前国务卿舒尔茨、前国防部长佩里、前国务卿基辛格、前参议院军事委员会主席纳恩分别于2007年1月4日和2008年1月15日联名在《华尔街日报》撰文《一个没有核武器的世界》和《建设一个无核武器世界》,^①呼吁建设一个没有核武器的世界。这是美国智库呼吁下一届政府调整核政策的最强音。

奥巴马在竞选总统期间即对四位前政要有关核裁军的呼吁表达了明确的支持,他还阐述了当选总统后拟采取的核裁军、军控与防扩散政策,^②这基本上构成了2009年4月5日他在布拉格发表无核世界演讲的核心内容。从四位前政要的无核世界倡议到奥巴马竞选总统期间的言论,再到奥巴马总统关于建设一个无核世界的讲话、美俄重启核裁军谈判、美国推动联合国安理会通过1887号决议,核裁军逐渐从一项源自智库的倡议转化为一项官方政策。综合奥巴马所发表的言论及其采取的政策可以看出,美国的核政策调整实质上是一揽子有关核裁军、军控、防扩散的综合动议。奥巴马的这些动议均与《不扩散核武器条约》的三大支柱相符,^③即条约第二款所规定的不扩散、条约第四款所规定的和平利用核能及条约第六款所规定的核裁军。毫无疑问,《不扩散核武器条约》是美国核裁军动议的国际法来源及合法性基础。

具体而言,奥巴马政府核政策调整的主要议题包括如下一些内容:

1. 实施核裁军。建设一个无核武器世界的首要任务是进行核裁军。目前美国拥有的弹头总量达到了9400枚,俄罗斯则有13000枚,两国的弹头总数占世界核武器总量的95%以上。^④在美俄仍然拥有巨量核弹头的时候谈论建设一个没有核武器的世界没有多少说服力,因此,奥巴马提出要继续美俄之间的核裁军谈判。1991年签署的《第一阶段削减战略武器条约》于2009年12月5日到期,美俄核裁军谈判就从该条约的替代条约谈判开始。奥巴马主张的核裁军并不仅限于美俄两个超级核大国,他在布拉格讲话中亦明确表示未来将把其他核武器国家纳入核裁

① George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons," *The Wall Street Journal*, January 4, 2007, Page A15; George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "Toward A Nuclear Free World," *The Wall Street Journal*, January 15, 2008.

② "Arms Control Today 2008 Presidential Q&A: President Elect Barack Obama," *Arms Control Today*, December 2008, <http://armscontrol.org/2008election>.

③ Article II, IV, VI, "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/Infocirc140.pdf>.

④ 这些弹头包括美俄双方各自现役部署的核弹头、处于储备状态的核弹头和等待拆解的核弹头,详见 Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, "U. S. Nuclear Forces, 2009," *Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April 2009, Vol. 65, No. 2, p. 60; Robert S. Norris & Hans M. Kristensen, "Nuclear Notebook: Russian Nuclear Forces, 2009," *Bulletin of the Atomic Scientists*, May/June 2009, Vol. 65, No. 3, pp. 55-56.

军的进程,敦促其他国家采取核裁军行动。^①

2. 降低核武器在国家安全战略中的作用。核武器是用于威慑他国发动核攻击还是胁迫他国在安全冲突中做出让步?是“以核制核”还是也用于应对生物武器和化学武器攻击?如果不降低核武器在国家安全中的作用,很难真正实现深度核裁军,枉谈无核世界,因此奥巴马政府提出要降低核武器的作用。不仅如此,即使美俄完成了《第一阶段削减战略武器条约》和《莫斯科条约》规定的裁减,两国仍将各有2200枚核武器处于一触即发状态,即通常所称的“预警即发射”(Launch on Warning, LOW)。^②美国拥有超强的常规武器能力,但仍然保持核武器的高度戒备状态,这很难说服其他无核国家不寻求发展核武器。因此,奥巴马也提出要与俄罗斯一起努力,增加发射核武器之前的预警和决策时间,^③这是降低核武器作用的具体措施。

3. 加强防扩散。这包括:加强军控和防扩散的制度建设,主要体现为寻求国会尽早批准《全面禁止核试验条约》(简称CTBT);^④明确支持启动《禁止生产核武器用裂变材料公约》(简称FMCT)谈判,以尽早达成一项可以核查的条约。另外,奥巴马政府也表示改变处理两个地区防扩散问题的政策,准备在朝核和伊核问题上综合运用经济、军事、政治、外交、文化等“巧实力”,对话、接触与施压、制裁并用。

4. 加强核安全、推动反核恐。奥巴马总统一再表示将加强对核武器、核材料的管控,从源头上防范核扩散。奥巴马政府加强核安全的努力已经在由美国推动通过的联合国安理会1887号决议中得到体现,即改进核安全措施,提高核安全标准,减少核恐怖主义风险,在四年内达到所有易流失的核材料都能免遭此类风险的目标;在技术和经济可行的范围内尽量减少为民用目的使用的高浓缩铀;提高本国在其全境探测、慑止和阻止非法贩运核材料的能力,并加强相应的国际合作;采取

① “President Obama Remarks in Prague, Czech Republic,” <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/April/20090406115740eaifas0.9701763.html>.

② 所谓预警即发射是指使用核武器报复被认为的核攻击,核武器的这种戒备状态意味着可能在接到进攻导弹的警报后即需发起攻击,决策者仅有数分钟的时间做出是否进行核报复的决定,也可能因为错误的预警导致核战争。Alan F. Phillips, “No Launch on Warning,” *Ploughshares Working Paper 02-1*, <http://www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp021.html>.

③ “Arms Control Today 2008 Presidential Q&A: President Elect Barack Obama,” *Arms Control Today*, December 2008, <http://armscontrol.org/2008election>.

④ 奥巴马总统已经为争取国会批准条约做了一些准备工作;2009年初,《华盛顿邮报》载文称副总统拜登将负责推动国会批准条约;2009年6月,国务院、能源部及国家科学院联合资助国家科学院国际安全和军备控制委员会(Committee on International Security and Arms Control)就与《全面禁止核试验条约》相关的技术问题进行研究,该项目预计18个月完成。详见Walter Pincus, “Biden to Shepherd Test Ban Treaty Vote,” *Washington Post*, April 8, 2009, A08. 以及“Project Information: Review and Update of Technical Issues Related to the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty,” <http://www8.nationalacademies.org/cp/projectview.aspx?key=49131>.

措施防止扩散融资和运输,确保敏感材料安全,控制无形技术转让等。^①

在加强防扩散和核材料安全的同时,奥巴马政府亦呼吁解决防扩散与和平利用核能之间的矛盾,尝试解决无核国家发展民用核能的核燃料供应问题。总体来看,美国的核裁军动议所包含的一揽子议题覆盖了与核裁军、防扩散及和平利用核能的各个方面。

二、美国核政策调整的动因与机遇

布什执政期间,美国对其核军控和防扩散政策做出了显著的调整,这些调整意味着美国从克林顿政府的核裁军、核军控、防扩散制度建设转向布什政府的志愿者同盟。^②与布什政府相反,奥巴马政府在核问题上的政策立场完全改变了布什政府在这些問題上的政策偏好,这似乎意味着美国核政策逐渐回摆:从布什政府的志愿者同盟转向核裁军、军控及防扩散的制度建设。促使奥巴马政府调整核政策的基本背景是复杂多样的。

首先,核扩散问题日益严峻,而且短期内获得解决的希望渺茫。朝鲜已经进行了核试验,并且分离了足以制造六到八枚核武器的钚材料;伊朗执意进行铀浓缩,建立独立的核燃料循环能力。美国应对这两个地区核扩散挑战的政策成效有限:为解决朝核问题举行的六方会谈迄今仅达成了原则性共识,尚未实质上迈向朝鲜半岛无核化;为解决伊朗核问题的多边会谈亦进展不大。同样,由于能源紧缺及气候变暖,很多发展中国家正计划发展民用核能作为解决能源安全的替代方案,其中一些国家计划发展独立的核燃料循环能力,这相应增大了核技术、核材料的扩散风险。另外,恐怖分子涉足核扩散的风险也逐渐增大,而美俄两国拥有的庞大核武库,仍处于部署状态的战术核武器,疏于安保的、散布在各国的核材料,都为非国家行为体涉足核扩散提供了可能。卡迪尔·汗地下核走私网络的曝光进一步说明,恐怖组织可以通过多种渠道涉足核恐怖。

其次,在核扩散挑战日益严峻的同时,布什政府的核政策却无助于应对核扩散威胁。布什执政期间,核武器的作用不仅没有下降而且得到了提升:美国试图研制新型核武器,并拟对所谓的“流氓国家”实施先发制人的军事打击。布什政府的核政策导致美国在防扩散问题上面临话语权危机,^③并且难以得到国际社会对其政策的有效支持;地区核扩散问题不但没有解决,反而变得严重;无核国家也质疑防

^① “S/RES/1887 (2009): Maintenance of International Peace and Security: Nuclear Non-proliferation and Nuclear Disarmament,” <http://daccess-ods.un.org/TMP/4671937.html>.

^② 樊吉社:《美国军控政策的调整与变革:从制度建设到志愿者同盟》,《美国研究》2006年4期,第7—28页。

^③ 樊吉社:《防扩散与话语权危机》,《人民日报》2006年10月9日。

扩散机制是否仍能有效防止核武器的扩散。由于美国不愿意在核裁军、军控与防扩散问题上继续发挥领军作用,其国际形象在过去几年大大受损;美国面临的核扩散威胁也因此呈现恶化趋势。

其三,美国要想有效应对日益严重的核扩散威胁,就必需恢复美国在核裁军、军控问题上的领军地位,修复美国受损的国际形象,重建国际社会对防扩散机制的信心。因此,奥巴马总统明确表示与俄罗斯谈判新的裁军条约以取代2009年12月5日到期的《第一阶段削减战略武器条约》,以可核查的、具有法律约束力的条约方式实现美俄核武库的削减。奥巴马政府在《全面禁止核试验条约》批约及《禁止生产核武器用裂变材料公约》谈判问题上的表态亦有助于恢复国际社会对防扩散机制的信心。唯此,美国才可能重新夺回在防扩散问题上的话语权,实现核裁军与防扩散的平衡、和平利用核能与防扩散的平衡。美国调整核政策亦有助于其获得其他国家在地区防扩散、防范核恐怖主义、加强核武器、核材料安全等问题上的支持。恰如无核世界倡议者之一、前参议院军事委员会主席纳恩所言:“美国不展示领导作用,不展示世界最终将消除核武器的远见,我们将无法得到国际上对保护我们自己的社会所必需步骤的合作。”^①

通过提出包括核裁军、防扩散及和平利用核能在内的一揽子动议,奥巴马总统为国际社会描绘了一幅致力于核裁军的美好图景。说易行难,美国核政策调整的这种姿态在多大程度上能够转化为可行的行动?

目前来看,奥巴马总统拥有一些推行核政策调整的有利条件。

首先,奥巴马总统本人高度重视核裁军这个议题,在竞选期间、当选后他均将核裁军列为外交的首要议题之一。奥巴马本人虽是国家安全事务的“新面孔”,但有军控和防扩散政策的“老经验”。他任职参议院时就曾和共和党元老级的军控和防扩散领军人物卢格参议员共同倡议了延续“合作削减威胁法”的《卢格—奥巴马法》;在讨论美印核协议期间,他也在《海德法》中贡献了限制南亚核武器试验和部署的两条修正案。同等重要的是,奥巴马作为总统能够深刻影响美国的军控政策,^②如果他将军控议题看作外交政策中至关重要的组成部分,那么他可以在政策形成的三个阶段——确定议程、制订政策和执行政策——都可以施加非常重要的影响。目前,奥巴马总统的确做到了这一点,即将核裁军议题提升到各政府官员和机构必需关注的程度,在一些关键议题的决策过程中起到主导作用,并且持续关注该政策的实施。另外,奥巴马总统的核政策调整也得到了国际社会的积极回应。从奥巴马发表布拉格讲话、访问俄罗斯推动核裁军谈判、推动联合国安理会通过

^① James Kitfield, "Road to Zero Nukes Remains Fraught," *National Journal*, May 30, 2009, http://www.nationaljournal.com/njmagazine/print_friendly.php?ID=nj_20090530_1512.

^② 美国总统在外交政策方面的权力具体到军控议题上主要表现为:缔结军控条约或者协议的权力、任命负责军控问题官员的权力、倡议、否决或者签署各项涉及军控政策法案的权力。

1887号决议,到准备2010年4月的核安全峰会,可以看出奥巴马政府对核政策调整的重视程度。

其次,奥巴马还组建了一个具有丰富军控和防扩散政策经验的外交和安全团队,这对贯彻核政策调整非常有利。副总统拜登不仅弥补了奥巴马自身经历中的薄弱环节,而且他曾是六任参议院元老、参议院外交委员会主席,数十年来一直都是国会有关国家安全辩论的重要角色,具有丰富的军控和防扩散经历。在白宫负责协调防止大规模杀伤性武器扩散和反恐政策的盖瑞·萨默尔(Gary Samore)也是一位经验丰富、较少政党色彩的军控和防扩散谈判专家。克林顿总统的两届任期几乎是美国军控和防扩散政策最为活跃的时期,现任国务卿希拉里曾作为第一夫人耳濡目染,参与“创造历史”。副国务卿詹姆斯·B.斯坦伯格(James B. Steinberg)曾任克林顿时期国务院情报与研究局助理国务卿帮办、政策规划主任、国家安全事务副顾问等,谙熟外交安全事务。负责核查和履约事务的助理国务卿罗斯·戈特莫勒(Rose Gottemoeller)曾数次在能源部和国务院任职,具有丰富的军控和防扩散政策实践经验;她熟谙美俄关系,是主谈《第一阶段削减战略武器条约》后续条约的最佳人选。曾在克林顿时期主管军控和防扩散事务的助理国务卿罗伯特·J.艾因霍恩(Robert J. Einhorn)则成了国务卿希拉里的军控和防扩散事务高参。克林顿政府主管军控和防扩散的老班底“卷土重来”,有助于修复当前严重受损的国际军控和防扩散机制,重建美国在该议题上的主导权,政策变革将因此更有“底气”。

其三,国会民主党和共和党议员的分布亦有利于奥巴马总统推行核政策调整。总统的军控政策偏好并不意味着一定能够体现在最后的美国军控政策中,国会既可以是总统军控政策的“推进剂”,也可以是总统政策的“刹车片”。国会通过立法、拨款、批准或者否决条约、确认或者拒绝确认总统的政治任命等手段影响美国军控政策。总统通常能够在多数外交议题上得到本党议员的持续支持,却难以获得反对党的支持。民主党和共和党在诸多军控议题上存在类似“意识形态”般的思想分野和政策偏好差别,^①政党身份决定了国会议员在外交、安全等议题上的投票倾向。当总统和国会均由同一政党掌握的时候,该党的军控政策理念较为容易在政策中得到体现,虽然并不能保证国会中同一政党议员全部支持该党总统的所有政策动议,但也不会出现很大的差异。目前民主党是参众两院的多数党,在参议院控制了58席,众议院有256席。在参众两院的多个委员会中,民主党的多数保证了涉及军控的议题能够朝着符合奥巴马总统政策偏好的方向发展,也可以避免

^① Lee Sigelman, "A Reassessment of the Two Presidencies Thesis," *The Journal of Politics*, Vol. 41, No. 4, 1979, pp. 1202, 1204.

出现极端的党派政治,诸如通过冗长发言阻碍议事日程等。^①在参议院的两个重要委员会——军事委员和外交委员会中还有一些比较支持军控政策的共和党参议员。总体来看,国会政治力量的分布有利于奥巴马总统将其军控政策倡议转化为政策实践。

三、美国核政策调整面临的挑战

奥巴马总统个人支持军控政策的强烈意愿,经验丰富的外交和安全团队,以及国会有利的政治力量分布,这都是奥巴马政府推行核政策调整的有利条件,但他同样面临一些比较严峻的挑战。

(一)《核态势评估》如何平衡各部门的政策偏好

根据美国国防部的解释,新的《核态势评估》将为未来5—10年确立美国核威慑政策、战略和核力量态势。该报告将评估核力量在美国军事战略、军事规划中的作用;维持一个安全、可靠和可信的核威慑态势的政策和目标要求;核威慑政策、瞄准战略与军控目标之间的关系;导弹防御能力和常规打击力量对确立美国核力量规模所起的作用;核运载系统的组成和水平等。这份报告将由国防部和参谋长联席会议主导完成,并与能源部长和国务卿直接磋商,也将与国会相应的委员会进行沟通。^②这是指导美国核裁军、军控和防扩散政策的纲领性文件,只有这份文件出台后美国才可能真正确立在核裁军、《禁止生产核武器用裂变材料公约》谈判、《全面禁止核试验条约》批约等问题上的政策。奥巴马政府决定在该报告出台之前即谈判《第一阶段削减战略武器条约》的后续条约已经遭到了部分共和党人的质疑。^③在如何调整美国核政策的问题上,国防部也与国务院、国家安全委员会有不同见解。报告原定于2009年底完成,但一再延期报告的发布时间,^④可以想见各机构之间对报告的分歧之严重。^⑤

① 参议院的议席分布为:民主党参议员有58名,2名为独立参议员,共和党参议员有40名;众议院的议席分布为:民主党众议员有256名,共和党众议员有178名,另有一个席位空缺。详见:<http://www.senate.gov>和<http://www.house.gov>。

② “2009 NPR Terms of Reference Fact Sheet,” June 2, 2009, <http://www.defense.gov/news/d20090602NPR.pdf>.

③ John Isaacs and Kingston Reif, “Will the Senate Support New Nuclear Arms Reductions?” *Bulletin of the Atomic Scientists*, June 23, 2009. <http://www.thebulletin.org/web-edition/features/will-the-senate-support-new-nuclear-arms-reductions>.

④ “Letter on NPR March Submission,” http://www.foreignpolicy.com/images/100105_12-29-09_PDUSDP_Letter_on_NPR_March_Submission.pdf.

⑤ Anya Loukianova, “The Nuclear Posture Review Debate,” *Issue Brief*, August 19, 2009, http://www.nti.org/e_research/e3_nuclear_posture_review_debate.html.

(二) 如何界定核武器的作用

核武器到底应该在美国军事战略、军事规划中发挥什么样的作用?这个问题的答案是美国所有核政策的关键。冷战虽然早已结束,但美国核武器的作用并没有实质性的变化。克林顿政府和布什政府曾分别于1994年和2001年进行过两次《核态势评估》,但美国的核政策基本上维持了冷战时期的态势。目前,许多美国政治家和学者均认为到了一个重新界定美国核武器作用的关键时刻。在奥巴马当选总统之前,很多相关的研究报告即已经在撰写之中,这包括美国国会战略态势委员会的报告、外交委员会特别小组的报告、美国科学家联盟与自然资源保护委员会的报告、巩固核武器综合体政策网络的报告、新威慑工作组的报告等。^① 这些报告评估了美国核政策的方方面面,提出了各种不同的政策建议。其中美国国会战略态势委员会发布的报告最具有代表性,该委员会是由两位前国防部长共同主持,报告最终版本兼容了各种不同的观点。有关核武器的作用,这份报告提出“美国的核力量旨在威慑对美国或其盟友的任何攻击,且仅作为最后手段使用”,建议应该强调“美国只在极端情况下为保护自身和盟友才考虑或者准备使用核武器”。这种表述对美国核武器的作用仍然保持了模糊的态度,并没有解释什么是“极端情况”,因为报告仍然建议美国“不应采取不首先使用的政策而放弃刻意的模糊政策”。^② 该报告努力在维持现状的一派和试图改变的一派之间寻求平衡和妥协。外交委员会则建议将核武器的作用界定为:“美国核武器的唯一目的是为美国及其盟友提供威慑”。^③ 也有人建议不讨论美国什么时候使用核武器,而阐释美国拥有核武器的目的是为了“威慑,如果必要,回应对我们、我们的军事力量或者我们的盟友的核打击”。这实际上间接表述核武器的作用是“以核制核”。^④ 核武器在美国安全和军事战略中到底应该发挥什么样的作用?这个问题不解决,核裁军能

① 外交委员会的报告为:William J. Perry and Brent Scowcroft, Charles D. Ferguson, “U. S. Nuclear Weapons Policy,” *Council on Foreign Relations Independent Task Force Report*, No. 62, April 2009. 美国科学家联盟与自然资源保护委员会的报告为:Hans M. Kristensen, Robert S. Norris, Ivan Oelrich, “From Counterforce to Minimal Deterrence: A New Nuclear Policy on the Path Toward Eliminating Nuclear Weapons,” *Federation of American Scientists and the Natural Resources Defense Council Occasional Paper*, No. 7, April 2009. 巩固核武器综合体政策网络的报告为:The Nuclear Weapons Complex Consolidation (NWCC) Policy Network, “Transforming the U. S. Strategic Posture and Weapons Complex for Transition to a Nuclear Weapons-Free World,” April 2009. 新威慑工作组的报告为:The New Deterrent Working Group, *U. S. Nuclear Deterrence in the 21st Century: Getting It Right*, Washington, DC: Center for Security Policy Press, 2009.

② William J. Perry, James R. Schlesinger, *America's Strategic Posture--The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2009, pp. Xii, 37.

③ William J. Perry and Brent Scowcroft, Charles D. Ferguson, “U. S. Nuclear Weapons Policy,” *Council on Foreign Relations Independent Task Force Report*, No. 62, April 2009, p. xiv.

④ 详见 Jeffrey Lewis, “Declaratory Policy,” <http://www.armscontrolwonk.com/2583/declaratory-policy>.

走多远是一个疑问。

(三) 如何为建设一个无核武器世界实现真正的深度核裁军

美俄核裁军谈判确立了裁减处于部署状态的核弹头和运载工具的上限和下限区间,无论最终条约达到的是上限还是下限,都距离无核世界遥遥无期,也不足以说服其他有核武器国家加入核裁军的进程。因此,美俄应该在新条约达成后继续谈判核武器的深度裁减。对于未来的核裁军,美国的一些学者提出了不同的裁军路线图。在2007年10月“再论雷克雅未克:建设无核武器世界的步骤”会议上,有学者提出比较稳妥的、渐进的裁军路线图,认为未来核裁军应该分四个阶段:第一阶段美俄分别将各自处于部署状态的战略核弹头削减到1000枚,另有一些核弹头作为“响应力量”(Responsive Force);第二阶段美俄将各自处于部署状态的核弹头限定为500枚,另有500枚作为“响应力量”;第三个阶段美俄将各自的战略核力量限定为500枚核弹头,所有的弹头均处于储备状态,这时候其他有核国家承诺不增加核力量、同意更大的核透明并且不将核力量置于部署状态;第四个阶段所有有核国家的任何型号或者种类的核弹头均不能超过500枚,且均为非部署状态。^①最为激进的是“巩固核武器综合体政策网络”所发布的报告,该报告提出下一步应将美俄各自拥有的所有核弹头裁减到500枚,并提出如何才能达到500枚。^②比较保守的报告则提出,美国不应该将核弹头裁减到《莫斯科条约》所界定的1700枚以下,因为这将影响美国三位一体的核力量结构。^③

实际上,如果美国未来真正深度裁减核武器,将难以在较低核弹头数目下仍然维持三位一体的核力量结构,必然要调整其核力量结构。任何一种调整都会影响某一兵种的利益,部门间争权夺利难以避免。另外,随着深度裁军,美国必然要撤回部署在海外军事基地的核武器;非战略核弹头亦应纳入裁减的范围。这些都是存在较大争议的问题。

(四) 如何平衡核裁军与维持美国有效核威慑之间的关系

无论是深度裁减核武器还是回撤部署在海外的核武器,美国未来的核裁军将对其核威慑能力和可信性产生双重的影响:一是美国延伸威慑(Extended Deterrence)的可信性,二是美国自身核威慑的可信性。美国现在仍然向其盟友提供核

① David Holloway, "Further Reductions in Nuclear Forces," in George Shultz, Steven Andreasen, Sidney Drell, and James Goodby, eds., *Reykjavik Revisited: Steps Toward a World Free of Nuclear Weapons*, Stanford: Hoover Institution Press, 2008, pp. 1-2.

② Nuclear Weapons Complex Consolidation Policy Network, "Transforming the U. S. Strategic Posture and Weapons Complex for Transition to a Nuclear Weapons-Free World," April 2009, pp. 1-5.

③ The New Deterrent Working Group, *U. S. Nuclear Deterrence in the 21st Century: Getting It Right*, Washington, DC: Center for Security Policy Press, 2009, p. 54.

保护伞,如果美国撤回海外部署的核武器,将导致盟国怀疑美国的核保护伞是否仍然可信。如果美国将核武器裁减到一个较低的数目,美国盟友亦会怀疑美国核武器在威慑其他国家对美国本土进行核攻击之余,是否仍然能够帮助盟国对抗其他国家的核威胁。核保护伞是美国军事同盟体系的重要组成部分,美国降低核武器的作用、深度削减核武器均将对这种军事同盟产生冲击。与美国核态势评估相关的多个报告都提出,美国的核裁军不应该影响到向盟友提供核保护伞,甚至应该在延伸威慑问题上征询盟友的意见,这将增大未来核裁军的难度。

另外一个更重要的问题是在美国进行核裁军的同时如何确保其核武库的安全性、有效性和可信性,这涉及到核武器综合体未来的使命和命运。美国的核武库将逐渐缩小是一个趋势,不确定的是缩小到什么程度。这种情况下,美国核武器综合体应负有的使命是维持现有核武库的规模并承担解除核武器的任务,还是保持核武器综合体应对未来不确定变化的能力?即使对于前者也有一个是继续以前的核武器“延寿”项目,还是设计甚至制造新型核武器的问题。布什政府提出制造新型核武器的逻辑是:有了更可靠的核武器,美国就可以减少核武器的数量。^① 如果美国最终决定仍然研发并制造新型核武器,那么其他有核国家很难最终参与到核裁军的进程中来。另外,在美国有关核裁军的辩论中,未来如何处理美国与中国的关系也是一个争论的焦点。一些美国人担忧随着美国的核武器逐渐裁减,中国有可能在数目上争取同美国的对等地位,因而主张美国应该应对未来的不确定性,保持美国的核武器综合体随时恢复制造核武器的能力,确保美国拥有绝对优势。美国有关保持未来核威慑有效性的争论也将影响未来《全面禁止核试验条约》的批约问题,而最大的可能是,奥巴马总统以继续支持核武器综合体、保持美国政策选择灵活性来换取国会支持条约的批准。这种妥协将损害无核世界动议的可信性。

(五) 在核裁军的进程中如何处理导弹防御问题

导弹防御与核裁军之间的关联早在 20 世纪末就已建立。冷战期间,美国和苏联不愿意在防御领域展开另一场军备竞赛,因此通过签署《反导条约》限定了各自的导弹防御能力,通过保持“相互脆弱性”(Mutual Vulnerability)来维持战略稳定。里根政府推行“星球大战计划”曾经让美苏有关核裁军的谈判进展异常缓慢,1986 年 10 月美苏首脑雷克雅未克会晤期间,如果不是因为美国发展战略导弹防御系统,两国领导人几近达成在十年内消除各自核武器的共识。克林顿执政期间,因为美俄在导弹防御问题上的分歧,《第二阶段削减战略武器条约》批约一再延宕,第

^① Anya Loukianova, "The Nuclear Posture Review Debate," *Issue Brief*, August 19, 2009, http://www.nti.org/e_research/e3_nuclear_posture_review_debate.html. 盖茨一直支持“可靠替代弹头”研发,在被奥巴马留任国防部长之前他即重申了他的主张,称发展新型核弹头关系到美国核武库的可靠性和安全性,可以让美国更有信心深度裁减核武库。

三个削减战略武器条约因而无从谈起。布什政府退出《反导条约》后,《第二阶段削减战略武器条约》随之被废弃。美俄现在进行的《第一阶段削减战略武器条约》后续条约谈判也因美国计划在欧洲部署导弹防御系统受到了影响。目前,奥巴马政府对东欧部署导弹防御系统的政策做出了调整,^①暂时缓解了美俄两国在这个问题上的深刻分歧。鉴于导弹防御政策一向得到国会共和党议员的支持,而且美俄之间并没有签署任何有约束力的条约或者议定书对未来导弹防御系统的发展进行限定,导弹防御政策很可能再次出现反弹,届时必将影响美俄未来的深度核裁军,也将会影响其他国家加入核裁军进程的意愿。

奥巴马政府面临的严峻挑战决定了美国的核政策调整不会在短期内取得重大突破,但奥巴马政府拥有的有利条件的确有助于美国在以下几个问题上取得一定的进展和成效:(1)通过确立无核世界这个遥远的目标,美国在较短的时期内修复其受损的形象,再次夺得核裁军、防扩散问题上的主导话语权;(2)凝聚国际社会对于加强核安全、防范核恐怖主义的共识,强化从源头上防控扩散的措施;(3)重建国际社会对国际防扩散机制的信心,包括重新以条约的形式实现核武器的裁减、推动原有的军控条约生效、谈判新的军控条约等;(4)在地区防扩散问题上争取更多国家的合作与支持,特别是在伊朗问题上获得俄罗斯的支持。

四、美国核政策调整与中国面临的压力

截止到2010年4月,奥巴马政府的各项核政策调整已经大致成型:4月6日,美国发布《核态势评估》报告;4月8日,美俄签署新的战略武器削减条约;4月12—13日,美国主办了核安全峰会。综合美国的官方政策文献、双边条约协议、多边政策动议,可以看出美国核政策调整的内容:第一,通过新的裁军条约,美俄将各自部署的核弹头限定为1550枚,部署和非部署的运载工具限定为800件。^②由于计数规则的变化,这个条约的实际裁军意义比较有限。第二,通过核安全峰会,美国提升了国际社会对核材料保安的重视,将加强核保安塑造为新的国际议程,并推动国家间的合作。第三,新出台的《核态势评估》报告则对美国的核政策做出了较

① “Remarks by the President on Strengthening Missile Defense in Europe,” September 17, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Strengthening-Missile-Defense-in-Europe/.

② “Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms,” <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf>. “Protocol to the Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms,” <http://www.state.gov/documents/organization/140047.pdf>.

为明显的调整。^① 一是显著调整了对核威胁来源的判断。报告调低了对传统大国之间核威胁的认知,突出了来自核恐怖主义和核扩散的挑战。二是改变了对国际军控和防扩散机制的态度和政策,准备强化防扩散机制,加强核安全,推动核裁军、军控和防扩散的制度建设。三是降低了核武器的作用,将“威慑别国不对美国及其盟友发起核攻击”界定为核武器的“根本作用”。美国还对那些签署并遵守《不扩散核武器条约》的无核国家做出承诺,不对它们使用核武器。报告还进一步界定了使用核武器的条件,即只在最极端的情况下,为保护美国及其盟友的核心利益,才会考虑使用核武器。四是强调维持与中国和俄罗斯的战略稳定,并承诺不发展新型核武器,继续推动核裁军。但同时,报告重申要加强地区威慑能力,维持前沿部署能力,继续发展远程打击能力;美国重申维持一个“安全、有效”的核威慑能力,并为此加大对核武器项目的投入;美国还打算加强先进常规武器能力建设,包括即时全球打击能力等,但不准备对导弹防御能力的研发、部署作任何限定。

从核政策调整的结果来看,奥巴马政府在主张维持现状的保守派与主张大幅降低核武器作用的自由派之间走了“第三条道路”。“激变”或者“急变”可能遭遇五角大楼与国会共和党的强烈抵制;“不变”则背离当下的国际安全现实,也会增加美国协调各国裁军和防扩散立场的难度。为了使美国政策调整体现奥巴马总统布拉格讲话的基本精神,奥巴马总统本人亲自介入了这个过程。在十轮美俄裁军谈判过程中,奥巴马曾经与俄罗斯总统梅德韦杰夫会晤和通话 14 次以解决谈判中遇到的分歧;^②在《核态势评估》报告撰写过程中,曾经召开了 150 次部门间的协调会,其中 30 次是由国家安全委员会召集的;奥巴马亦曾要求重新撰写报告。^③ 报告之所以未能及时发布,据称原因之一是奥巴马亲自批阅了这份报告。^④ 此外,《核态势评估》报告有关美国将不再研发新型核武器的表示表明,奥巴马抵挡住了来自国防部的压力。虽然美国核政策的调整结果并不符合理想的预期,但所有这些政策调整措施,包括有限的核裁军、核安全峰会、《核态势评估》报告等,均体现了奥巴马总统的核政策调整理念。虽然无核世界短期内无法实现,但美国核政策正从“不变”中“谋变”。

虽然中国的核裁军、军控与防扩散政策大致保持了稳定,而且早在 1964 年就主张全面、彻底地销毁核武器,但随着中国国际地位的变化,美国核政策的调整将对中国造成多方面的压力和挑战。

① “Nuclear Posture Review Report,” April, 2010, <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>.

② Peter Baker, “Twists and Turns on Way to Arms Pact with Russia,” *New York Times*, March 26, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/27/world/europe/27start.html>.

③ David E. Sanger, Peter Baker, “Obama Limits When U. S. Would Use Nuclear Arms,” *New York Times*, April 5, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/04/06/world/06arms.html>.

④ 这个说法来自美国某大学一位学者,此人曾经在布什政府担任要职。2010 年 3 月 31 日。

(一) 核透明的压力

中国在核政策方面通过表述不首先使用核武器、消极安全保证等体现了意图的透明,但在核武器发展战略、核力量运行战略、核作战战略方面没有表述。这种刻意的模糊,一方面有益于维持中国核威慑的有效性,另一方面也导致其他国家特别是美国因为模糊而产生疑虑。这种疑虑最终以“中国威胁论”的方式表现出来。美国声称它所担忧的不是中国核力量的现状,而是未来的不确定性。这种担忧背后的逻辑是:经济实力和军事实力可以相互转化,中国经济上强大之后就有可能将经济实力转化为军事实力,从而导致中国也很快成为军事大国。当中国不具备经济实力的时候,中国在核武器发展的问题上保持克制;现在中国经济实力日益增强,中国是否仍然会保持克制?中国是否在美俄进一步裁军的时候增加核武器的数量,并最终寻求与美国的数量平等?近年来,美国在各种交流中均提出核透明问题,希望中国澄清未来的核发展战略。随着美国逐步裁减核武器并降低核武器的作用,中国面临的压力将继续加大。

(二) 国际舆论压力

此种压力来自两个方面:一是美俄核裁军造成的间接压力;二是来自其他有核国家及无核国家的直接压力。虽然美苏在冷战期间生产了巨量的核武器,^①但美苏/俄通过《中导条约》、《第一阶段削减战略武器条约》、《莫斯科条约》和新近签署的战略武器削减条约已经进行了核裁军。尽管经过裁减后,两国拥有的核弹头总量依然非常惊人,但两国将侧重强调“裁减”的趋势,从而给没有在裁减问题上表态的中国以压力,并可能将中国塑造成唯一的其他有核国家削减核武库规模,而中国在扩大核武库规模、增加部署方式的国家。这种压力并非要求中国立即加入核裁军的进程,而是希望中国在核裁军问题上做出更明确的表态,特别是中国将在美俄裁减到什么水平下才会加入核裁军的表态,以及中国不会大幅扩大核武库规模的承诺。

另外,虽然英法两个核国家没有通过条约进行核裁军,但两国近年来调整了核力量的规模和结构。例如,在2009年2月发布的白皮书中,英国表示已将可用于作战部署的核弹头削减到160枚以下,仅保留潜射导弹一种部署方式。在最新的

^① 据估计美国保有的核弹头数量在1967年达到惊人的32000个,随后逐渐减少。详见 Robert S. Norris & Hans M. Kristensen, "U. S. Nuclear Warheads, 1945-2009," *Bulletin of the Atomic Scientists*, July/August 2009, Vol. 65, No. 4, pp. 72-81.

裁减完成后,法国拥有的核弹头将降低到300枚以下,并且取消了陆基部署。^①美俄目前通过条约进行核裁军,英法自行裁减核力量,这很容易造成五个核国家之中仅有中国不履行《不扩散核武器条约》第六条的印象。不仅如此,奥巴马的核裁军倡议发表前后,世界各国均积极呼吁核裁军。在新一轮的核裁军呼吁中,无核国家对有核国家的裁军压力正逐步上升。

(三) 如何平衡国际形象与国家利益的挑战

自从核武器面世迄今,在核裁军问题上中国一向享有“超脱”地位。冷战期间,中国一直呼吁美苏核裁军。冷战结束后,中国也是核裁军问题上的主流声音。中国在核武器发展问题上的长期克制,以及中国作为有核国家对核裁军的一再呼吁,获得了广大发展中国家的呼应与支持,也让美苏/俄感受到国际社会的压力。事实上,随着中国国力的增强和影响力的扩大,中国在核裁军问题上的“道德高地”必然面临所谓“中国军事威胁论”的挑战。如果美俄继续深度裁减核武器,英法继续调整自身核力量与结构,而中国仍然不做响应,中国拥有的“道德高地”与“和平”国际形象将受到损害,其他无核国家在核问题上对中国的支持也将受到影响。不仅如此,美俄在核裁军谈判的过程中也将涉及导弹防御问题。目前,美国迫于俄罗斯的压力,已经调整了在东欧部署导弹防御系统的政策,部分缓解了俄罗斯的安全关切。未来美俄如果深度裁减核武器,两国必然将对防御能力做出限定。届时,能够照顾俄罗斯安全关切的导弹防御系统未必符合中国利益。美国不仅在本土部署导弹防御系统,也同中国周边的国家和地区如日本、韩国、澳大利亚以及印度等进行导弹防御合作。未来美国导弹防御能力的发展未必会对仍拥有较多核武器的俄罗斯的战略威慑能力产生重大影响,但可能严重影响到核力量比较有限的中国的核威慑能力。如何既保持中国在核裁军问题上的“道德高地”,又将核裁军、导弹防御、中国核力量现代化相互关联,争取中国应有的国家利益,这将是一个严峻的挑战。

(四) 在军控及地区防扩散问题上希望中国承担更大责任的压力

奥巴马总统一再表示将争取国会尽快批准《全面禁止核试验条约》,并推动其他国家也批准条约,争取条约尽早生效。如助理国务卿戈特莫勒所言:“在美国所采取的步骤中,没有任何一个比批准《全面禁止核试验条约》能更有效地恢复我们

^① Foreign and Commonwealth Office, “Lifting the Nuclear Shadow: Creating the Conditions for Abolishing Nuclear Weapons,” February 4, 2009, pp. 12, 29. <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf1/nuclear-paper>.

的道义领导地位,并提高我们重新激励国际防扩散共识的能力。”^①美国也拟在2010年推动《禁止生产核武器用裂变材料公约》谈判。《全面禁止核试验条约》能否最终生效、《禁止生产核武器用裂变材料公约》谈判能否获得成功,中美均是至关重要的国家。美国在调整政策的同时,必然对中国施加压力,敦促中国采取类似的政策行动,甚至期望中国在这两个条约上表现得比美国更积极一些。另外,目前处于僵局中的朝核问题和伊核问题是对国际防扩散机制的最大挑战,中国同朝鲜和伊朗都维持着较为特殊的关系,在过去几年中也发挥了建设性的作用,有效防止了两个防扩散问题失控。美国同样希望中国在这两个地区防扩散问题上发挥更大作用。

五、美国核政策调整与中国的应对之策

奥巴马政府的政策调整不仅显著改善了布什政府时期美国在相关议题上的被动局面,而且也对中国构成了核透明、国际舆论、要求中国在军控和防扩散问题上承担更多责任的挑战和压力。当前核裁军与军控问题虽非中国外交议程上首要处理的问题,但在未来几年中国将不得不应对这些问题。因此,中国有必要未雨绸缪,确立中短期应对之策,以避免国家利益受损、国际形象受损,并争取在相应问题上的话语权。

(一) 中国应该鼓励美国那些符合中国安全利益的核政策调整

奥巴马政府各项核政策调整在诸多方面契合了中国以往的政策诉求:(1) 核裁军。中国一直主张最终完全、彻底销毁核武器,奥巴马政府也倡导建设一个没有核武器的世界。目前美俄已经达成了新的战略武器削减条约,虽然新条约有关计数的规则决定了双方的裁减仍然是有限的,但裁减能够重新启动,并且以具有法律约束力的条约形式进行裁减,符合中国的利益。中国应该敦促美俄继续核裁军谈判,并实现可核查的、不可逆转的裁减;(2) 降低核武器在国家安全政策中的作用。中国一直主张降低核武器在国家安全政策中的作用,奥巴马政府在新出台的《核态势评估》报告中做出了调整,对无核武器国家做出了有条件的“消极安全保证”并对使用核武器的条件做了限定。报告同时表示,虽然目前美国不准备采取核武器仅仅用于威慑核攻击(类似不首先使用核武器)的政策,但将致力于创设采取这种政策的条件。美国这种政策调整更有利于中国宣扬不首先使用核武器的政策及

^① Josh Rogin, "Push for Controversial Nuke Treaty Expected Next Spring at the Earliest," *The Cable*, October 2, 2009, http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2009/10/02/obamas_push_for_controversial_nuke_treaty_likely_delayed_until_spring.

对无核国家提供“积极”和“消极”安全保证的承诺；(3) 对国际核军控和防扩散机制的态度和政策。最近十多年来，中国一直是维护现存国际军控和防扩散机制的重要力量，奥巴马政府也改变了布什政府对国际军控和防扩散机制的态度和政策，更强调国际合作并主张加强这些机制。中国应该继续敦促美国在军控和防扩散问题上采取多边合作的姿态。

（二）中美有必要加强在国际舞台上的合作

同为有核武器国家，中美两国在广义的核裁军、军控与防扩散问题上拥有共同利益，两国可在以下这些领域进行合作：(1) 核材料保安。奥巴马政府将核材料安全问题提升到至关重要地位，并呼吁其他国家响应、支持这种政策。最近几年，中国提高了对核恐怖主义的认识，也采取了一些防范措施。中美两国在此问题上没有冲突，中国亦可通过核安全议题增进中美两国的合作。(2) 重建有关防扩散的国际共识。中美同为核武器国家，重建国际社会有关防核扩散的共识符合两国的安全利益。(3) 和平利用核能与燃料银行。致力于发展民用核能的很多国家均为发展中国家，且位于地缘安全比较敏感的地带，这些国家发展民用核能可能催生核扩散风险。一旦出现防扩散问题，中国与美国的利益不同，处理方式有别，某些地区防扩散问题却可能成为中美之间的麻烦之一。既不能限制民用核能，又要防范核扩散，建立国际社会对燃料的控制符合中国利益，中美在此问题上有合作空间。

（三）中美在一些存在政策分歧的地区防扩散问题上要控制分歧、减少损害

中美两国在多边领域的合作并不能掩盖在某些地区防扩散问题上的分歧，这主要包括：(1) 美印民用核能合作。美印民用核能合作协定缓解了印度的核材料压力，有助于印度将本来用于民用的核材料转用于军事项目。美印合作损害南亚印巴之间的平衡，也损害中国的安全利益。虽然无法改变美印民用核能合作的事实，但要防范这种合作促进印度核力量的发展。(2) 朝核危机、日本核材料的累积与美日韩导弹防御合作。多年来未得到彻底解决的朝核危机诱发了日本有关核政策的公开讨论，短期内日本不会走向核道路，但日本已经累积了大量的钚材料，并且每年还在继续分离更多的钚材料。日本的钚累积应该引起关注，应敦促美国及国际社会对日本进行适当的约束。同样，朝核危机也为美日韩导弹防御合作提供了借口，未来美日韩在区域导弹防御问题上的合作有可能加强，中国应该影响并塑造美国与日韩两国导弹防御合作的内容和方式，防止美日韩以朝鲜威胁为借口损害中国安全利益。(3) 伊核问题。奥巴马政府调整了对伊核问题的政策，但这种政策尚未收到实效，美国计划推动国际社会加强对伊朗的制裁。由于中国在伊朗拥有能源投资和其他经济合作，美国强化对伊朗的制裁不符合中国的利益。此种情况下，中国如何既积极协调解决伊核问题，又可保障中国在伊朗的利益，或者实

现利益交换,这将是中美之间需要协调的问题。

(四) 中国应争取在核裁军、军控和防扩散问题上的话语权

这包括两方面内容:(1)核政策。中国核力量的发展极为克制,中国对无核国家和无核武器区做出了无条件的“消极”和“积极”安全保证,并承诺不首先使用核武器,这都是中国独有的政策。它不仅符合广大无核国家的利益,也是奥巴马政府核政策调整应该采取的措施。中国应继续突出强调这些政策对建设一个无核武器世界所具有的重要性,重新建立中国在核裁军问题上的话语权。(2)防止核扩散。中美在防扩散问题上并无基本分歧,但中美两国对于如何处理扩散问题所采取的方式不同。中国主张“标本兼治、综合处理”,通过对话和谈判处理有关分歧,认为构建一个稳定、合作与互信的安全环境是消除核扩散威胁的根本办法。中美处理方式的差别不应该被放大成利益甚至意识形态的分歧。两国合作可以实现不同解决方式的互补,两国纷争则对双方不利。中国亦可将这种中国特色的、应对核扩散问题的处理方式上升到处理一般地区安全问题的基本准则,并争取广大无核国家的支持。

(五) 中国宜在适当时机发布核政策白皮书

迄今为止,中国分别在1995年、2003年和2005年发布了三份有关中国核裁军、军控与防扩散基本政策或者原则的白皮书,并自1998年起每两年发布一份《中国的国防》白皮书。以白皮书的形式宣示中国的国防政策、核裁军、军控与防扩散政策,这种做法受到了国际社会的欢迎,起到了增信释疑的作用,有助于缓解各国对中国的疑虑,亦可宣传中国在相应安全问题上的政策立场。白皮书未必能够完全消除有关“中国崛起”的担忧,也未必能够完全缓解“透明”的压力,但白皮书的确展示了中国在这些国防、军控等问题上的“意图透明”。尽管上述白皮书中部分述及了中国的核政策,但那些原则性的阐释仍不足以降低“中国威胁论”的喧嚣。国际社会对中国是否及何时发布核政策白皮书有所期待,当前中国的地区和全球影响已经不容忽视,择机发布核政策白皮书也许更符合中国的国家安全利益。

中国核政策白皮书可以缓解核透明的压力,它不仅应进一步解释中国核政策的基本内容,也应阐明影响中国核政策的各类外部因素。白皮书至少可以阐述如下议题:中国怎样看待核武器的作用?中国为什么在核力量建设方面保持克制?中国为什么不会参加核军备竞赛?中国在核问题上的各种承诺为什么是可信的?中国在核安全方面做了哪些工作?中国如何看待核裁军?彻底消除核武器的中国思路是什么?哪些外部因素将影响到中国核力量的发展及对核裁军的态度和政策?前一部分内容可以减少美国及其他国家对中国的疑虑,后一部分则可为中国核政策未来的调整奠定舆论基础。

（六）尝试重新定位中美战略安全关系

历经 30 多年的发展,中美关系已经发生了量和质的变化。中美关系更具韧性,两国在地区性和全球性问题上加强合作符合双方的利益,但双边安全关系进展严重滞后。两国对对方的战略疑虑甚至战略焦虑阻碍两国建立真正的战略互信,而这些安全问题上的分歧非常可能损及两国经济关系的成就。奥巴马政府公布的《四年防务评估》报告、《弹道导弹防御评估》报告和《核态势评估》报告中,有关中国内容的陈述和判断已经做出了比较显著的调整,突出强调中美关系的重要性、中美相互依赖的程度,以及中美未来共担处理全球安全议题责任的重要性。美国国防部国防开支改革计划削减了陆海空三军的大型作战平台,而这些平台是为了与传统的大国发生冲突做准备的,美国亦在《核态势评估》报告中强调与中国保持战略稳定的重要性。这些政策调整表明美国开始考虑中国的安全关切,有意愿同中国探讨导弹防御问题,并考虑接受中国核威慑的有效性。两国具备了讨论建立平等战略关系的基本条件。中美两国宜展开真正的战略对话,讨论两国战略安全关系。战略安全关系一经确立,核问题将更容易处理。