

核不扩散六十年：检视与展望

——卡内基国际不扩散会议侧记

樊吉社

1945 年 10 月,美国总统杜鲁门向国会致辞:“文明社会之希望在于国际安排,如果可能,这种国际安排可望禁止使用和发展原子弹”。同年 11 月,美、加、英联手向联合国提出倡议:消除所有核武器,用于和平目的的核技术应在严格的国际监控下为世界所共享。随后而至的冷战及其间的军备竞赛表明,国际社会似乎并没有因为杜鲁门总统的“无核”呼吁而变得“有希望”,相反各国已经无可挽回地被纳入了“核时代”。1945 年 11 月,仅有美国拥有两枚核弹,六十年后的今天拥有核弹的国家从一个增加到八个或者九个,核弹的数目从两枚增加到了两万七千余枚。从杜鲁门总统发表讲话、提出倡议的那一刻起,国际社会就一直在“核扩散”和“防扩散”之间较劲,六十年后的今天如何审视我们处于其中的“核时代”,如何寻找解决今天核扩散问题的出路?2005 年 11 月 7—8 日由卡内基国际和平基金会主办的“卡内基国际不扩散会议:六十年后”即为此目的在华盛顿罗纳德·里根国际贸易中心召开。

感谢福特基金会的支持,我有幸应邀参加了这次研讨会。这是卡内基国际和平基金会近年来主办的不扩散系列会议之一,其规模 and 影响几乎无可匹敌。共有来自 12 个国家的 800 多名政要、专家、学者、新闻记者以及研究生与会,在 70 多名发言者中,不乏本领域的“大腕级”人物,例如获得 2005 年诺贝尔和平奖的国际原子能机构总干事巴拉迪、卡内基基金会主席杰西卡·马修斯、美国能源部长塞繆尔·博德曼、副国务卿罗伯特·约瑟夫、前国防部长佩里和麦克纳马拉、埃及驻美大使纳比尔·法米、俄罗斯原子能部长亚历山大·鲁缅采夫、美国核保安署署长布鲁克斯、国会军控和不扩散问题的领军人物萨姆·纳恩(前)参议员和理查德·卢加参议员。会议以两种形式展开,一种是全体参加的大会,包括若干“大腕级”人物发表主旨演讲、对核时代的简要回顾、与国际原子能机构总干事巴拉迪的对话、与核时代历史学家的对话、美国国家公共广播电台“全国话题”节目的现场访谈,期间还穿插了两个 13 岁少年自己制作的电影短片《挣脱束缚的瓶中妖怪》。另一种

会议形式是分组讨论,共计 12 个小组讨论会,议题涉及本年度的三个热点:伊朗核僵局、朝鲜核危机、美印核交易,也涉及核武器历史、秘密、禁忌、核黑市、贸易管制、核武效用、防止核恐怖主义、外空安全、国会对核武器的监控、美国不扩散政策的新面貌、核燃料供应以及核查等。此外还有午餐和晚餐演讲,会议安排紧凑而高效,讨论激烈而不失融洽。

除参加全部大会之外,我还有选择地参加了伊朗核僵局、朝鲜核危机、美印核交易和美国不扩散政策的新面貌等四个分组讨论。由于分组讨论同时进行,尽管我对其他议题同样兴致浓厚,但也不得不“忍痛割爱”。在触及核不扩散这个议题之前,有必要谈谈参会的一些观感。首先是中国没有成为会议话题,这既是“好消息”也是“坏消息”。在几年前,核不扩散问题还是中美之间的重要议题,它能够影响中美关系的整体状态;如今,中国已经加入了几乎所有的全球和多边军控、不扩散机制,由“圈外”转入“圈内”,核不扩散成了中美合作的“亮点”而不是“麻烦”,中国成了地道的“利益相关者”,这一点从各国对中国在朝核危机六方会谈中所发挥作用的评价中可以得到充分体现。另一方面,中国近年来对国际军控、不扩散机制以及地区安全所做的贡献没有得到充分的宣传,以致目前仍有许多国家担忧中国仅仅在不扩散问题上制订积极的政策,但这些政策可能无法得到有效执行。特别是在出口管制方面,虽然中国政府相关部门已经做了很多积极努力,但似乎没有得到其他国家的正确理解和赞赏,相关的中国政府官员或者学者缺席会议错过了增信释疑的良机,有些遗憾。其次,虽然许多国家的智库宣称自己为非营利、非党派的民间机构,并间或批评政府的某项不扩散政策或者该政策的某个方面,但在会议发言中为本国政策立场进行宣传辩护、博取别国官员和学者理解支持的倾向表露无遗,例如俄罗斯之于伊朗核问题、美国之于单边反扩散行动。再次,很多研究机构利用会议主办方提供的场地进行推广、宣传工作值得一提。大约有 10 余家从事军控、不扩散和安全问题研究的机构在会场外设置了展台,利用展板、多媒体、分发小册子和研究成果的单行本等方式宣传本机构的研究内容、成果以及影响。此种方式在美国大概司空见惯,它显然有利于促进了解、增进合作,但国内罕见类似的推介举动。

在第一个消除核武器、遏制核扩散的倡议提出六十年后的今天,通过此次国际不扩散会议来检视过去、叩问现在、展望未来,可谓恰逢其时。经过多年的努力,国际社会在防止核扩散方面已经取得了一些成就,建立了防核扩散的全球机制(如《不扩散核武器条约》、《全面禁止核试验条约》和国际原子能机构)、多边机制(如核供应国集团、桑戈委员会)、双边机制(如《战略武器限制条约》、《战略武器削减条约》),实现了一些有意义的战略核武器削减,推动了核不扩散国际共识的形成。所以能够取得这些成就,在于各国认识到了核扩散的重大危害,相信军控与不扩散

的制度建设有效并且有益,而且威胁来源单一并且相对可控。但是,这些防核扩散的“好消息”,并不足以让我们乐观到无视那些可能助长扩散的“坏消息”。《全面禁止核试验条约》虽在历经艰苦谈判后达成,但生效遥遥无期;最近一次对《不扩散核武器条约》的审议大会无果而终,各国对这个防扩散的基石信心动摇;《禁止生产武器级裂变材料公约》谈判迟迟未能启动,即使谈成,其效用也颇为可疑;美俄战略武器削减有起有落且前景不容乐观;曾经有助于美俄裁减战略武器的《反导条约》已经寿终正寝。除了这些制度建设的延宕、后退以及停滞,近年来一些地区事态也对未来的防核扩散提出了致命挑战:印度、巴基斯坦 1998 年的核试验,彰显了防扩散体系的脆弱;“9·11”恐怖主义袭击,让世界各国意识到了“恐怖主义+核武器”所构成的致命威胁;卡迪尔·汗国际地下“核黑市”被发现表明,现有法律和出口管制措施不足以阻止核技术、材料和设备的转让;朝核危机和伊朗核问题的出现,冲击了《不扩散核武器条约》中的核能和平利用原则。概言之,当前全球核扩散威胁大致来源于核恐怖主义、怀有核武企图的国家、现有核武库、现有防扩散体制的效用等四个方面。

导致当前这些扩散威胁的根源是多方面的。第一是存在技术、材料和设备扩散的可能。由于核物理学的发展和普及,制造核武器的技术已经不像六十年前那样为一国所垄断。同样,全球化导致跨国公司在许多国家设立高科技公司,子公司间的技术转让使得防扩散更加困难。剧烈的商业竞争也迫使许多公司为了获取商业利益而忽视技术出口管制。即使怀有核企图的国家或者非国家行为体面临技术障碍,不具备生产高浓缩铀或者钚的能力,它们仍有可能盗窃或者从黑市上购买核材料。更何况现在的确存在核材料走私现象,1993 年以来全球发现核材料走私案件达 175 起。另外,放射性材料源广泛散布于民用核设施、医院、研究单位和工厂实验室,这也为恐怖分子制造“脏弹”提供了便利。遍布世界各地的 438 座民用核反应堆也容易成为恐怖分子攻击的目标。第二,当这些国家或者组织具备获取相关技术、材料和设备的能力后,某些国家的安全政策或者某个地区的安全态势又催生了它们获取核能力的意愿。一国致力于获取核能力,要么是因为面临巨大的外部安全威胁,寄望发展“终极武器”弥补常规军力的劣势,要么是为了国家荣耀,获取与其政治经济地位相称的军事地位,相比而言,前一个因素通常是决定性的。部分有核国家不肯承诺不对无核国家使用核武器,并信奉黩武主义,动辄使用武力解决外交纷争也成为核扩散的动因之一。怀有核企图的国家一旦得逞,灾难性的后果是由此产生的核连锁反应,该地区的其他国家也可能因此致力于发展核能力。第三,现存核武库的安全性也是核扩散的隐患。前苏联解体后曾一度出现核材料库存安全措施不到位、一些核基地被关闭后核科学家失业、缺少完备的核材料统计制度的问题,这都为核走私提供了便利。不仅如此,美俄核力量都保持在“预警即

发射”的高度戒备状态,这大大增加了未经授权发射的危险。此外,个别拥有核能力的国家政局动荡或者更迭频繁,也有可能造成核材料和核武库的管理失控。第四,现有防扩散体制的效用备受质疑。这主要体现在履约与核查两个方面。此次卡内基国际不扩散会议上出现频率最高的词汇就是履约与核查。防扩散制度建设的价值在于,这些制度安排能够得到有效遵守,参与这些制度安排的国家能否有效履约则有赖于核查。当前的伊朗核危机表现为核查的困难,朝核危机则说明《不扩散核武器条约》的签约国能否如实履约成了问题。作为防核扩散最重要基石的《不扩散核武器条约》之所以能够达成,归因于有核国家和无核国家的相互妥协:五个有核国家从此“合法”拥核并承诺最终完全消除核武器,其他国家承诺不发展核能力的同时获得了和平利用核能的权利。条约签署以来,“有核”和“无核”国家的表现均难尽如人意。虽然美苏以及后来的美俄进行了一些有意义的战略核力量裁减,但相对两国庞大的核武库,这些裁减距离完全消除核武器这个最终目标依然很远。同样,部分无核国家也借着发展民用核能的幌子从事发展核武的活动。条约没有得到有效的履行。一方面,未来解决能源需求的有效途径为核能和平利用(美国能源部长博德曼语),无核国家不能也不应该被剥夺和平利用核能的权利,另一方面,核能和平利用又有可能被转用于发展核武能力,那么如何在核能和平利用与防扩散之间找到平衡?核查显而易见至关重要。就当前的制度安排而言,国际原子能机构专司核查职责,核查有效就需要加强国际原子能机构的核查能力,并获得被核查国家的积极合作。但目前国际原子能机构每年预算仅有 1.2 亿美元,约 650 名工作人员负责核查 71 个国家的 900 余处核设施,显然力有不逮。不仅如此,被怀疑发展核武的国家通常不肯积极配合国际原子能机构的“侵入性”核查,国际原子能机构即便“心有余”、“力也足”,核查的效果也未必显著。履约与核查方面的这些问题凸现了防扩散制度建设的困境。

未来的核扩散形势严峻,当前防扩散制度效用有限,那么国际社会是否就因此丧失了安全与稳定而逐步走向“世界末日”?与会的各国官员、专家、学者开出了救治的药方,即对核扩散威胁进行“综合治理”。针对核技术、材料和设备的扩散,首先要切断供应源。相应的措施包括:确保核设施的安全,诸如保管好现有的核武器和核材料,无论这些材料是军用还是民用;所有国家停止生产武器级材料(浓缩铀和钚),并将现有燃料循环设施置于新机制的控制之下;使用武器级燃料的反应堆应该改用替代燃料或者关闭;销毁多余材料。此种措施必须适用于所有拥有核材料和核设施的国家,唯有如此方可有效防止恐怖分子和怀有核武企图的国家发展核力量。这并不排斥相关国家和平利用核能,可以通过建立燃料供应者集团或者建立国际管理的燃料库存来满足和平利用核能的燃料需求。为了防止核技术和材料的转让,还应加强出口管制并对非法转让进行拦截。第二,针对部分国家因为

安全需求发展核武的动向,应该缔造和平环境,让相关国家意识到获取核力量所付出的代价远远高于其收益,从而减少核武需求。为达到这个目的,不仅需要巩固既有“战果”(即那些曾经发展核武、但目前已经停止或者放弃的国家),防止这些国家发生逆转,还要由各主要大国协力解决地区冲突。同时,针对无核国家的要求,有核国家进一步实现真正的核武库裁减,并逐步降低核武器在军事战略中的重要性,对无核国家承诺不使用核武器。第三,针对现存核武库的扩散危险,继续加强“合作削减威胁”项目,积极推动八国集团“防止大规模杀伤性武器和材料扩散全球伙伴计划”,并将这些项目扩大到存在“扩散问题”的国家。第四,针对现存防核扩散机制存在的缺陷,修补制度漏洞,加强核查,惩戒违约行为。相关措施包括在联合国安理会 1540 号决议的基础上促进国内和国际立法,将核扩散列为犯罪并提出惩戒措施,加强联合国安理会在防扩散问题上的权威,让那些为发展核武退出《不扩散核武器条约》的国家权衡收益与代价,加强国际原子能机构的核查能力,包括提供更多的授权、足够的经费和人力资源支持,推动大国间的磋商与合作。

尽管防核扩散的道路荆棘密布,倘若本次会议的一些设想和变革措施得以有效贯彻,那么在荆棘丛生之中前行也并非“不可能完成的任务”。