

俄乌冲突对国际核军控和裁军的影响

吴苑思

【内容摘要】 俄乌冲突对国际核军控和裁军带来了诸多风险，包括有核武器国家使用核武器，无核武器国家境内核设施遭到破坏，更多无核武器国家跨越核门槛，国际核军控和裁军谈判陷入僵局，以及有核武器国家进一步提升核军备等五种情形。这些风险涉及有核武器国家的核政策，国际核军控和裁军机制的有效性，无核武器国家在核军控中的角色，以及有核武器国家间的关系等。综合考虑核武器对全球安全的冲击，国际社会应以应对这些核风险为契机，以进一步防止核扩散、保障核设施安全以及避免核冲突为目标，修复国际核军控和裁军机制，并推动全球核治理。首先，国际社会要充分用好《核不扩散条约》第十次审议大会提供的机会，重新确认核不扩散和核军控目标。其次，重新推进核安全合作，继续加强国际原子能机构在管控民用核设施方面的作用。再次，国际社会要继续敦促核大国承担核军控和裁军责任。最后，推动有核武器国家之间重建战略互信。中国在国际核军控和裁军问题上自我克制，积极有为，要继续推动国际核军控和裁军走出一条维护世界持久和平、稳定的新路。

【关键词】 俄乌冲突 核军控 全球核治理 战略稳定

【作者简介】 吴苑思，上海国际问题研究院国际战略研究所所长、副研究员
(上海 邮编: 200233)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2022)03-0022-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202203002

当前的俄乌冲突再次对管控大规模杀伤性武器敲响警钟。核大国提升了战略威慑力量的战备状态，无核武器国家的民用核设施危机重重，国际社会几十年来建立的管控核风险的机制软弱无力。在未来一段时期，我们也许将不得不面对更多核武器国家，防止核及其他大规模杀伤性武器扩散将更加困难。面对俄乌冲突中暴露出来的核风险，本文认为国际社会应积极行动，改变一段时间以来在国际核军控和裁军方面的消极、无为状态，充分运用好现有的各种机制和平台，重新激发有利于核军控和裁军的内生动力。中国支持国际核军控和裁军机制，一直奉行非常克制的核政策，在当前核风险上升的情况下，要继续推动国际核军控和裁军走出一条维护持久和平、稳定的新路。

一、核风险的主要来源

2022年2月24日，俄罗斯对乌克兰展开特别军事行动，俄乌冲突爆发。到目前为止，这场冲突尚未结束，也尚未实际出现使用核武器或其他大规模杀伤性武器的情况。但是，关于出现核或其他大规模杀伤性武器风险的消息时有所闻，其中涉及的核风险大致有五种情形。

第一，有核武器国家^①使用核武器的风险。虽然很长一段时间以来使用核武器已被认为是现实中无法想象的情形，2022年1月五个有核武器国家发表了《关于防止核战争和避免军备竞赛的联合声明》，但在此次俄乌冲突中，俄罗斯的战略威慑力量进入了特殊战备状态，这使全世界感受到了爆发核战争的可能性。当然，从历史上看，除了美国在广岛和长崎两次使用核武器外，美、苏即便在竞争最激烈的时候也避免了动用核手段。然而，至少在理论上，核武器被使用的风险一直存在。这主要有两方面原因，一是有核武器国家普遍奉行核威慑战略。核威慑并非不使用核武器，相反，核威慑必须要有强烈的使用核武器的决心，才能显示其核威慑具有可信度。二是有核武器国家并未保证不使用核武器。其中只有中国是例外，中国保证不首先使

^① “有核武器国家”是指《核不扩散条约》认可的拥有核武器的国家。根据《核不扩散条约》，在1967年1月1日前爆炸核武器或其他核装置的国家被称为“有核武器国家”。

用核武器，无条件不对无核武器国家和无核武器区使用或威胁使用核武器。^①

当然，二战结束之后核武器一直未被使用。这一方面得益于在较长一段时间内，核武器仅掌握在少数国家手中；另一方面，有核武器国家经过长期磨合，也基本形成了不应该进行核战争、要防止常规战争升级为核战争的基本共识。然而，冷战结束以后，核扩散的速度明显加快。1999 年，爆炸了核装置的印度和巴基斯坦在卡吉尔发生冲突。这使拥核国家是否会在常规力量武装冲突中使用核武器这一问题再次凸显出来。此次俄乌冲突的情况则更加严重。一方面，俄罗斯是拥有数千枚核武器的核大国^②；另一方面，乌克兰背后是拥有庞大核武库的美国及其领导下拥核的北约。在当前的时代背景下，有核武器国家之间在极端情况下是否仍然具有不使用核武器的默契，有核武器国家是否仍然保证不将常规战争升级为核战争，这些都成了问题。核时代以来形成的核武器不应该被使用的观念和文化都需要重新被确认。

第二，无核武器国家境内核设施遭破坏的风险。就此次俄乌冲突来看，乌克兰境内的核电站成为核风险的另一个来源。首先，乌克兰境内的切尔诺贝利核电站和扎波罗热核电站在俄乌冲突中都受到了军事行动的影响。所幸的是两座核电站都未遭到破坏，没有发生核泄漏事故。其次，俄罗斯虽然在其实实施特别军事行动的第一天就控制了切尔诺贝利核电站，但是，俄罗斯士兵能否维持核电站正常运行具有很大不确定性，切尔诺贝利核电站直至 3 月 10 日才恢复供电。再次，扎波罗热核电站遭到军事袭击导致联合国安理会召开紧急会议。然而，由于俄、乌各执一词，联合国安理会并未得出明确结论。最后，国际原子能机构在此次俄乌冲突中虽然比较及时地发布了有关核电站的消息，但国际原子能机构总干事格罗西（Rafael Mariano Grossi）直到 3 月 29 日才得以访问乌克兰，讨论启动对当地核设施的安保支持问题。

由此可见，在战争等极端情况下无核武器国家境内的民用核设施至少存在以下风险。一是遭到有核武器国家或无核武器国家的军事打击而发生核泄

① 《新时代的中国国防》白皮书，国务院新闻办公室网站，2019 年 7 月 24 日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/39911/Document/1660529/1660529.htm>。

② “核大国”在国际核军控和裁军领域是个专有名词，专指拥有庞大核武库的美国和俄罗斯。

漏。二是拥有核电站的无核武器国家以核设施为手段实施核威慑。三是在特定条件下，核设施遭到恐怖主义组织等非政府组织破坏。对于以上风险，虽然联合国、国际原子能机构等国际机构高度重视，但很难在第一时间作出反应并提供安全保障。国际社会对民用核设施的管理至少是不充分、不完善的。

第三，更多无核武器国家跨越核门槛的风险。鉴于在俄乌冲突中面临十分被动的局面，乌克兰公开宣称后悔在 1994 年放弃其曾经拥有的核武器。2022 年 2 月 20 日，乌克兰外长库列巴（Dmytro Kuleba）在接受美国哥伦比亚广播公司采访时明确表示，在 1994 年放弃核武器是个错误，而乌克兰总统泽连斯基（Volodymyr Zelensky）在慕尼黑安全会议上也威胁要放弃当年弃核时签署的《布达佩斯安全保障备忘录》（Budapest Memorandum on Security Assurances）。^① 当然，乌克兰在现实中是否有能力重获核武器是令人怀疑的，但乌克兰的处境确实让一些无核武器国家再次重新思考其在是否拥核方面的选择。首先，从中国周边来看，最引人注目的是朝鲜，因为朝核问题一直是国际社会关注的焦点。朝鲜在俄乌冲突后也确实进行了导弹试验。朝鲜在 2022 年 3 月 24 日还发射了“火星炮-17”的洲际弹道导弹。当然，朝鲜发展核武器的决心早在伊拉克战争和利比亚事件时就已经确定，其核装置也早在 2006 就宣告试验成功。此次俄乌冲突对朝鲜而言只不过是再次确认了不能弃核的选择，朝鲜半岛无核化无疑将更加困难。其次，相对于朝鲜等正在开发核武器的国家，一些尚未跨越核门槛的国家在俄乌冲突中关于核问题的表态更加值得关注。2022 年 2 月 27 日，日本前首相安倍晋三（Abe Shinzo）提到《布达佩斯安全保障备忘录》并声称，鉴于乌克兰危机，日本国内应探讨与美国的“核共享”问题。^② 此外，韩国也正在出现自主研发核武器的声音。美国智库芝加哥全球事务委员会的报告显示，近七成韩国人赞同自主研发核武器。^③ 韩国总统尹锡悦（Yoon Suk-yeol）也曾表示，如果韩

① 齐倩：《乌克兰外长：上世纪 90 年代放弃核武器是个错误，美国欠乌克兰的》，观察者网，2022 年 2 月 21 日，https://www.guancha.cn/international/2022_02_21_627104.shtml。

② 《危险言论！安倍借俄乌危机鼓动探讨与美国“核共享”》，观察者网，2022 年 2 月 28 日，https://www.guancha.cn/international/2022_02_28_627998.shtml。

③ Toby Dalton, Karl Friedhoff and Lami Kim, “Thinking Nuclear: South Korean Attitudes on Nuclear Weapons,” Chicago Council on Global Affairs, February 2022, <https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2022-02/Korea%20Nuclear%20Report%20PDF.pdf>。

国受到朝鲜的威胁，其将要求美国重新在韩部署战术核武器或签订核共享协议。^① 日、韩在希望拥核方面的迹象表明，当前重提核武器开发要求的不少国家都是美国的盟友。^② 这种情况不同于此前主要是非西方国家寻求拥有核武器。从历史上看，美国在核扩散问题上经常对其盟友或意图拉拢的国家网开一面。在国际核不扩散体系频受冲击的情况下，如果美国再次放任其盟友的核扩散行为，将对当前的国际核不扩散体系造成致命打击。

第四，国际核军控及裁军谈判陷入僵局的风险。在俄乌冲突中，一个尚未受到充分重视的问题是美俄战略稳定对话前途未卜。美俄战略稳定对话是美俄之间核军控与核裁军进程的延续，也是国际核军控和裁军的重要组成部分。美、俄两国的核武库规模相当，两国的核弹头数量占全球核弹头总数的近 90%。^③ 美、俄两国中的任何一国不参与国际核军控和裁军，都将对全球安全产生重大消极影响。当然，从冷战结束以来美、俄的行动来看，进一步削减进攻性战略核力量，推动国际核军控和裁军，支持国际核不扩散体系，被认为符合两国的利益。首先，美、俄确实都不需要如此庞大的进攻性战略核武库。两国都希望调整核武库构成，将有限的资源更合理地投资于其他军事装备。其次，美、俄都认识到削减冗余的战略核武库有助于树立良好的国际形象，展现其大国形象。再次，美、俄也都希望将国际核军控和裁军谈判扩展到其他有核武器国家，以便控制其他有核武器国家的发展速度和核武库结构。最后，美、俄并不希望看到更多国家拥核。国际核不扩散体系总体上

① “Yoon Says He will Request Redeployment of U.S. Tactical Nukes in Case of Emergency,” Yonhap News Agency, September 22, 2021. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20210922005300320>. 2022 年 2 月 8 日，尹锡悦在美国《外交事务》杂志网站发表文章，文中措辞相对谨慎，未提及重新部署美国的核战术导弹或核分享。Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up,” *Foreign Affairs*, February 8, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>.

② 与韩日等盟友发出拥核言论不同，有关伊核问题谈判在俄乌冲突期间仍在进行。虽然伊核问题到目前为止仍未达成协议，但可以发现，伊朗并没有因俄乌冲突改变其在核问题上的立场。

③ 瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所 2021 年 1 月公布的数字显示，美国有核弹头 5550 枚，俄罗斯 6255 枚，两国的核弹头占全球核弹头总数的约 90%。在瑞典斯德哥尔摩和平研究所的数据中，除了美、俄、英、法、中，还包括对以色列、印度、巴基斯坦及朝鲜核弹头数量的估算。<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/nuclear-disarmament-arms-control-and-non-proliferation/world-nuclear-forces>。

有利于两国管控同盟和伙伴关系。因此，拜登政府执政后第一时间就延长了美国与俄罗斯的《新削减战略武器条约》。俄罗斯虽然与美国有很多矛盾，但也积极促成两国开展战略稳定对话，以此作为沟通和调节双方关系的重要渠道和平台。然而，俄乌冲突再次改变了美俄战略稳定对话的背景。如果这一对话在未来的一段时间内无法恢复，同时美西方继续升级和加大对俄制裁和排斥，俄罗斯未来在国际核军控和裁军问题上将发挥什么作用、将如何发挥作用，都值得观察。^①

第五，有核武器国家进一步提升核军备的风险。从俄罗斯 2021 年 12 月向美国和北约提出的安全保障协议草案来看，俄罗斯此次实施特别军事行动的根本原因在于其认为冷战结束以来在欧洲形成的安全架构是不平衡、不合理的，俄罗斯的安全受到了严重威胁。然而，俄乌冲突到目前为止并未使欧洲安全架构朝着更平衡、更包容的方向发展。相反，美国利用俄乌冲突进一步强化北约，增加在中东欧的军事部署，促使欧洲国家增加军费，^② 进一步论证发展和部署导弹防御系统的合理性。^③ 显然，美国和北约的这些行为又会进一步刺激俄罗斯进行反制。在财力比较有限的情况下，俄罗斯的一个合理选择是更加强调其战略力量对美国及北约的威慑力。无独有偶，美国在欧洲强化北约及其军事部署的行动，将同样映射到亚太地区。毕竟美国最新出台的《2022 年国防战略报告事实清单》（Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy）在俄乌冲突的背景下仍然强调中国才是会“产生最严重后果的”“战略竞争者”。美国在亚太地区加强同盟体系以及进一步部署导弹防御系统乃至计划在盟国部署进攻性导弹的行动，势必严重危害中国国家安全。由此，美、俄、中以及其他相关国家在核、导弹防御以及其他相关领域的互动

① 关于俄乌冲突对俄罗斯在国际军控和裁军问题上角色的影响，可参见 Rose Gottemoeller, “How to Stop a New Nuclear Arms Race,” *Foreign Affairs*, March 9, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/russia-fsu/2022-03-09/how-stop-new-nuclear-arms-race>.

② Press Release, “Statement by NATO Heads of State and Government,” NATO, March 24, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm.

③ 2022 年 3 月 28 日，美国国防部发布《2022 年国防战略报告事实清单》。该文件强调，在此次的国防战略报告中首次整合了核态势审议评估和导弹防御审议评估，美国军方进一步提升导弹防御系统在整个国防战略中重要性的意图可见一斑。参见 U.S. Department of Defense, “Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy,” March 28, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>.

将成为国际核军控和裁军在下一阶段不得不关注的内容。

二、核风险管控的主要困难

通过以上分析不难看出，俄乌冲突虽然迄今为止仍是区域性的，动用的是常规力量，但其对如何防范核风险、能否继续保障核安全提出了问题。其中涉及的问题至少包括：有核武器国家的核政策、国际核军控和裁军机制的有效性、无核武器国家的角色以及有核武器国家间的关系等。

第一，有核武器国家的核政策。有核武器国家拥有大规模杀伤性武器，因此对维护国际安全负有特殊责任。然而，核武器出现 70 多年来，中国之外的其他有核武器国家仍然以“核威慑”或“延伸威慑”为理由，拒绝采纳“不首先使用核武器”“不对无核武器国家使用核武器”的政策，使世界处于核战争随时可能爆发的危险中。更为严重的是，冷战时期美苏两个核大国建立在“相互确保摧毁”基础上的战略稳定在冷战后时代几乎已难以成立。首先，两极格局瓦解后，核扩散的速度有所加快。拥有核武器的国家在文化上更加多元，在国家间关系上更加复杂，在如何管理核武器方面尚未形成如冷战时美苏之间那样明确的共识。其次，冷战后的国家间关系呈现出明显的不平衡性。美国在军事实力上占据显著优势，而不平衡的力量关系使有核武器国家在冲突时都有可能抢先采取行动。再次，导弹防御系统进一步增加了抢先发动核打击以及扩大核武库的动力。^①最后，科学技术的进步正在使核武器更加小型化。低当量的核武器降低了使用核武器的道德约束，从而降低了使用核武器的门槛。冷战结束以来，国际战略格局、各国之间的核力量结构、科学技术条件等都发生了重大变化。冷战时期促使美苏保持战略稳定的一些因素不再适用。^②在此情况下，管控核风险需要有核武器国家再次确认彼此的战略意图，在政策上做出新的承诺。2022 年 1 月五个有核武器国家

① 关于美国导弹防御系统的介绍及其对国际安全的影响，可参见吴苑思：《威慑理论与导弹防御》，长征出版社 2001 年版。

② 关于美苏核军控的经验，可参见吴日强：《大国竞争中的军备控制与全球战略稳定——以美苏核军控谈判为例》，《外交评论》2021 年第 6 期，第 45—66 页。

发表的《关于防止核战争与避免军备竞赛的联合声明》应该说是个好的开始，但是显然还不够。美国政府仍然没有宣布核武器的“唯一用途”是核威慑，美国仍然无法在国家政策中写入不首先使用核武器。在新的时代背景下，有核武器国家需要就管控核风险进行新的磨合。

第二，国际机制的有效性。进入核时代以来，国际上就核军控和裁军形成了一系列制度性安排。这套机制的规范内核是在《核不扩散条约》基础上建立的核扩散危害国际和平与安全的理念，其实施由联合国安理会背书，具体操作体现在国际原子能机构的核查以及国际出口管制等制度上。然而冷战结束后，随着宣布拥核的国家不断增加，美国在小布什政府和特朗普政府时期又不断退出重要的国际军控和裁军条约，使这套机制的权威性和有效性受到质疑，而俄乌冲突对此更是雪上加霜。首先，受到乌克兰处境的刺激，一些无核武器国家谋求拥核的声音再次高涨，而且其中不少是美国的盟友。维护并继续坚持《核不扩散条约》所倡导的核不扩散理念已经到了刻不容缓的程度。其次，国际原子能机构在俄乌冲突中虽然屡次出现，在一定程度上缓解了人们对乌克兰境内核设施安全的担忧，但客观地说，如果乌克兰境内的核电站确实遭到破坏，国际原子能机构能采取的行动相当有限。因此，国际社会急需进一步讨论如何在危急情况下保障核电站以及其他民用核设施安全的问题。再次，在俄乌冲突中，联合国以及安理会能否有效工作已经受到质疑，而大国合作对于国际核军控和裁军一直至关重要。由此可见，现有国际核军控和裁军机制正面临全方位、系统性的质疑和挑战。国际社会需要重塑国际核军控和裁军机制的权威性和有效性。

第三，无核武器国家的角色。长期以来，无核武器国家在国际核军控和裁军中的角色既重要又边缘。说其重要，是因为无核武器国家占据着道义制高点，有核武器国家应该防止无核武器国家受到核武器的侵害，应该帮助无核武器国家享有民用核技术带来的利益。无核武器国家一直被视为国际核军控和裁军中建设性的活跃力量。无核武器国家处于边缘，是因为国际核军控和裁军的主要目标是有核武器国家，除了不开发核武器，无核武器国家需要作出的自我约束承诺比较有限。然而俄乌冲突使人们看到了无核武器国家在

核风险问题上的另一面。无核武器国家虽然没有核武器，但它们在极端情况下也可以利用境内的民用核设施实施核威慑。而且，无核武器国家境内的民用核设施还可能落入一些危险的非政府组织手中，因此，无核武器国家在管控核风险方面也应该承担更大责任，并就极端情况下管控其境内的民用核设施作出承诺，采取具体行动。

第四，有核武器国家之间的关系。核军控和裁军谈判与有核武器国家之间的关系一直比较微妙。在一些情况下，核军控和裁军谈判有助于有核武器国家打破彼此之间的外交僵局；但在另一些情况下，有核武器国家之间僵化的双边关系又限制了核军控和裁军的开展。有核武器国家之间的关系究竟会如何影响国际核军控和裁军似乎并无固定模式。另外，当前的大国关系也很难令人乐观。首先，美俄战略稳定谈判显然已经受到俄乌冲突的影响。其次，拜登政府在对外战略中表现出强烈的意识形态倾向，这与历史上美国启动军控谈判时的情况有明显差距。再次，大国关系重新转向地缘战略博弈。基于此，如何使有核武器国家继续保持冷战结束以来在国际军控和裁军问题上的合作就成为一个问题。

总的看来，在俄乌冲突的背景下，当前的国际核军控和裁军机制显得脆弱不堪。然而，管控好核风险以及其他大规模杀伤性武器事关人类生存，这在当前复杂多变的国际环境下尤为重要。当然，国际核军控和裁军领域需要处理的问题很多，涉及的内容很广，这就需要明确主要目标，找到适当的突破口，重新激活国际核军控和裁军领域的内在动力，为维护国际安全、稳定提供正能量。

三、加强核风险管控的路径

俄乌冲突反映了国际社会面临诸多核风险，从这些风险对全球安全和国际核军控和裁军体系造成的冲击来看，核武器被使用以及核设施遭到破坏的冲击力最大，其后是核扩散，因为这些情况一旦发生，将危及人类生存或冲击整个国际核军控和裁军体系。与前三项相比，核谈判陷入僵局以及核军备

升级也会带来巨大风险，但是从逻辑上讲，它们要再经过一个中间步骤，比如刺激对方进一步增加军备等才能对国际核军控和裁军体系造成直接危害（见表1）。

表 1 五种核风险管控优先次序

风险	严重性	迫切性	综合评估
核武器使用	1	3	3
核设施遭破坏	2	2	2
核扩散	3	1	1
核谈判陷入僵局	5	—	5
核军备升级	4	—	4

资料来源：作者自制。

当然，后果严重的风险并不一定是最有可能发生的。从以上五种核风险来看，有两种情况事实上已经发生，其一是美俄战略稳定谈判已陷入僵局，其二是核武器国家升级核军备。事实上，核武器国家升级核军备并非以俄乌冲突为必要条件，因此，就俄乌冲突刺激的核风险而言，防止更多无核武器国家跨越核门槛更具迫切性，之后是防止民用核设施遭到破坏以及进一步约束有核武器国家的核武器使用政策。综合判断，本文认为国际社会应以俄乌冲突中暴露的核风险为契机，以进一步防止核扩散、保障核设施安全以及避免核冲突为目标，重新修复国际核军控和裁军机制的全球核治理。

第一，充分用好《核不扩散条约》第十次审议大会，重新确认核不扩散和核军控目标。受到新冠肺炎疫情等因素影响，《核不扩散条约》第十次审议大会一再延后，目前暂定于2022年8月举行，这为国际社会重新激发国际核军控和裁军合作提供了一个机遇。首先，俄乌冲突所暴露的各种核风险需要重新汇聚全球合力，而《核不扩散条约》审议大会既不同于其他常设核军控机构，又足以引起广泛、更高层次的领导人关注，且时间近在眼前，是

反思核风险问题、探讨解决方案的比较合适的国际平台。其次，当前大国关系比较复杂，而五个有核武器国家在《核不扩散条约》审议大会框架下尚保持了比较好的沟通渠道，这一多边平台也可以为调节大国关系发挥一定作用。再次，《核不扩散条约》审议大会本身就承担着全面评估核扩散风险以及促进核裁军的使命。当然，自 2000 年以来，每届《核不扩散条约》审议大会都斗争激烈，其中一个主要问题是无核武器国家认为有核武器国家在核裁军方面进展缓慢。然而，对于有核武器国家的不满，不应该成为放弃国际核军控和裁军的理由。考虑到国际社会面临如此多的核风险，国际社会应立即畅通各种渠道积极为拟议中的《核不扩散条约》第十次审议大会设立一个建设性的议程，同时推动有核武器国家为国际核军控和裁军作出更大贡献。

第二，重新推进核安全合作，继续加强国际原子能机构在管控民用核设施风险方面的作用。俄乌冲突在民用核设施安全方面暴露出的问题尤其需要警惕，而加强对民用核设施的安全防护至少有两个重要平台，分别是 2009—2016 年核安全峰会留下的成果^①以及国际原子能机构。核安全峰会是美国前总统奥巴马在其执政期间在全球推进的一项重要议程，其主要目标是严格管控核材料以及防止核恐怖主义。奥巴马执政短短的八年时间显然无法完成全面管控核材料的目标，但是当年的核安全峰会仍然留下了有利于管控民用核设施的平台，如设立在北京房山的中美核安保示范中心。这是亚太地区乃至全球规模最大、设备最全、设施最先进的核安保交流与培训中心，可为亚太地区各国提供系统、全面的核安保教育培训。^②此外，核安保一直是国际原子能机构的主要使命，然而，国际原子能机构主要是从防止核武器扩散的角度对核设施实施监管，^③且其监管力仍然比较有限。因此，如何更好地发挥国际原子能机构的核安保作用，如何形成更加有效地预防和应对核反应堆事故的平台是国际社会应该持续推进的课题。

① 关于 2009—2016 年核安全峰会的介绍及成果盘点，可参见吴苑思：《核安全峰会、全球核秩序与中国角色》，《国际安全研究》2015 年第 2 期，第 42—63 页。

② 余晓洁、白国龙：《核安保示范中心建成运行》，《青岛日报》2016 年 3 月 19 日，第 3 版。

③ 关于国际原子能机构安全保障方面的介绍，可参见滕建群：《国际军备控制与裁军》，世界知识出版社 2009 年版，第 396—399 页。

第三，敦促核大国继续承担核军控和裁军责任。美国是世界上最早拥有核武器的国家，其至今仍然拥有世界上最庞大和最先进的核武库，对国际核军控和裁军负有十分特殊的责任。然而，美国的核军控和裁军政策一直具有两面性、选择性。所谓两面性是指美国虽然在口头上反复强调核裁军，但在实践中却从未停止过追求和保有核优势的行动。美国不仅仍然保持着数千枚进攻性核武器，而且仍在开发新型的、小型化的核弹头，且不断推进导弹防御系统，强化其军事同盟体系，寻求在远离其本土的欧洲和亚太地区部署中程导弹。因此，美国到目前为止的核军控和裁军政策只是其维护军事优势的一种手段，没有达到国际社会的期待。所谓选择性是指美国在核问题上采取双重甚至是多重标准，不仅对己宽容、对他国严格，而且对不同国家的态度也不同。美国按照与其关系的亲疏将世界各国纳入不同类别，如倚重的盟国、追随美国的友好国家、可以合作的一般国家、需要警惕的敌对国家以及应该关注的失败国家等。美国对于其要拉拢的国家，在核扩散问题上就视而不见；而对于没有利用价值或要防范的国家，就以核扩散为由进行打压。美国将核不扩散服务于其地缘战略，对国际安全造成了非常负面的影响。国际社会仍要督促核大国承担其在核军控和裁军方面的责任，使其实质性、更进一步地裁减核武器，降低核武器在国家安全战略中的作用，严格管控其盟友谋求核武器的冲动，采取措施改善刺激核风险的国际安全环境。如果核大国不能带头承担责任，国际核军控和裁军恐怕难以深入推进。

第四，推动有核武器国家之间重建战略互信。俄乌冲突表明，当今世界主要力量之间存在严重的信任赤字。美西方在冷战结束后不断推进北约东扩、不断强化其军事体系的做法造成了严重的负面效应。在此背景下，有核武器国家之间的核军控和裁军工作不得不回到更基础的议题，从而重建信任、管控分歧。首先，主要核力量之间需要重新确认彼此的战略意图。美苏在冷战时期实施的“相互确保摧毁”固然并非良策，冷战结束后北约东扩不断挤压俄罗斯的战略空间显然更不可取。在当今时代，世界主要核力量之间应遵循何种相处之道是需要解决的首要问题。其次，有核武器国家之间需要认真探讨如何实现战略稳定。美苏在冷战时期构建战略稳定的经验虽然仍有

借鉴意义，但也必须认识到时代背景已经发生了很大变化。冷战时期美苏维持战略稳定的两极格局已经为国际权力结构更加分散的多极化所代替；美苏之间相对平衡的核力量结构在当今有核武器国家之间也不复存在；20 世纪六七十年代导弹防御系统的发展在技术上受到很大限制，而当今时代不仅导弹防御技术，而且外空、网络、人工智能等技术都在迅速发展，这使得有核武器国家间的关系更加复杂。因此，在当今时代，如何实现有核武器国家之间的战略稳定也需要更宽广的视野。再次，主要核力量之间还需要就预防事故性发射等危机管控措施进行磋商。核武器作为一种大规模杀伤性武器，无论是有意使用还是事故性发射，都会对世界造成难以承受的灾难。在当前大国之间严重缺乏互信的情况下，要降低战略误判以及事故性发射带来的核风险，并积极重建大国战略互信。

总的来看，核武器国家之间需要加强对话。《核不扩散条约》审议大会及其框架下的五个有核国家对话机制是较好的机会和平台，但显然还不够。在俄乌冲突的强烈预警下，国际社会应努力改变一个时期以来在国际核军控和裁军领域无所作为的状态，积极管控好正在上升的核风险。

四、中国的地位和作用

面对国际核军控和裁军面临的诸多问题，中国既要积极有为，又要沉着冷静。中国应继续推动国际核军控和裁军走出一条能够维护世界持久和平、稳定的新路。

第一，中国奉行自我克制的核武器政策。中国是有核武器国家，但是中国自爆炸第一个核装置时起就奉行非常克制的核武器政策。首先，中国是世界上唯一坚持不首先使用核武器和无条件不对无核武器国家和无核武器区使用核武器或威胁使用核武器的国家。1995 年，中国作为联合国安理会常任理事国又承诺，“任何无核武器国家受到核武器攻击时，在安理会范围内采取行动，以便安理会根据《联合国宪章》采取适当措施向该国提供必要的

援助和对攻击国实行严厉和有效的制裁。”^①由此可见，中国是五个有核武器国家中唯一一个对无核武器国家作出消极和积极两方面安全保证的国家。其次，中国明确将核武器的作用限定为防御。2019年发表的《新时代的中国国防》白皮书指出，“中国坚持自卫防御核战略，目的是遏制他国对中国使用或威胁使用核武器，确保国家战略安全。”再次，中国的核武库始终维持在维护国家安全需要的最低水平，中国政府明确宣布不参与核军备竞赛。可见，中国在核军备问题上保持着非常克制的态度，而且其政策具有强烈的延续性、稳定性和可预见性。无论是从削减核武器数量，还是从防止军备竞赛的角度看，将国际核军控和裁军的矛头指向中国都是毫无道理的。

第二，中国为国际核军控和裁军提供新思路 and 正能量。中国不仅积极参与国际核军控和裁军，还努力为国际核军控和裁军机制的健康、持续发展提供新思路 and 正能量。首先，中国认为国际核军控和裁军在总体上是有利于维护国际和平稳定的，但是其中也不乏严重缺陷。首先，当今的国际核军控和裁军机制有利于大国，而不利于发展中国家和中小国家。在当前的体系下，有些核大国甚至可以随心所欲地退约、毁约，以双重乃至多重标准处理国际核军控和裁军问题，这种情况必须予以纠正。广大的发展中国家尤其是中小国家应该在国际核军控和裁军事务中享有更公平的权利。其次，当前的国际核军控和裁军机制重军事安全，轻民生发展。事实上，安全与发展是辩证统一的关系。没有安全，就无法实现发展；但如果不推动和保持发展，同样无法维护持久的安全。而实现发展对于广大发展中国家而言又极为重要。在国际核军控和裁军体系中强调发展问题是治理思路的重大突破，有利于发展中国家的发展。再次，当前的国际核军控和裁军机制多为治标，难以治本。以国际核不扩散机制为例，其通过出口管制甚至制裁等手段在一定条件下、在一定时间内固然可以遏制核扩散的势头，但其无法消除刺激核扩散的根源，也没有采取措施改善总体安全环境。因此，经过一段时间，核扩散的风险往往会卷土重来。由此可见，当前的国际核军控和裁军机制确实需要提升其消

^① 在这一声明中，中国政府同时指出，“中国在第四段中提供的积极安全保证毫无改变中国在第三段中表述的立场，也不得被解释为中国赞成使用核武器。”参见《中国关于安全保证问题的国家声明》，《中华人民共和国国务院公报》1995年第8期，第60页。

除核风险根源的能力。对于国际核军控和裁军机制存在的问题，中国已经提出了改进的目标和方案。习近平主席在 2014 年参加海牙核安全峰会时就指出，“我们要坚持理性、协调、并进的核安全观，把核安全进程纳入健康持续发展轨道。”^① 2016 年在华盛顿举行的核安全峰会上，习近平主席再次重申，“中国主张构建一个公平、合作、共赢的国际核安全体系。以公平原则固本强基，以合作手段驱动发展，以共赢前景坚定信心，为核能安全造福人类提供强有力、可持续的制度保障。”^② 可见，中国不仅是国际核军控和裁军的积极参与者，更是建设性的引领者。中国正在为国际核军控和裁军提供中国智慧和方案。

第三，中国要进一步筑牢周边地区的核军控和安全网络。自推行“亚太再平衡”战略以来，美国将中国视为首要战略对手，中国周边的安全环境发生了重要变化。从管控核风险的角度而言，中国也需要继续加大对周边的投入，进一步筑牢周边的核军控和安全网络。首先，要更加综合、全面地考虑亚太地区的核扩散风险。由于美西方的一些政客不断炒作所谓的“中朝威胁论”，亚太地区的核扩散风险正在进一步上升。其中，2021 年 9 月美国决定向澳大利亚出售核潜艇是一个典型案例。与此相似的还有各种关于美国将在其亚太盟友的国土上部署中程导弹以及加强导弹防御体系的传言。此外，在此次俄乌冲突中，日、韩等美国盟友倾向于拥核的态度也广受关注。^③ 由此看来，亚太地区的核扩散风险已经扩散到更广泛的区域，中国不得不在此背景下思考下一步的核军控和裁军政策。其次，继续务实推进亚太地区核安保机制建设。从俄乌冲突来看，核电站的安全问题应该引起更多关注。亚太地区是一个经济快速增长但能源短缺的区域，核电站广泛分布在中、日、韩以及东南亚国家。2011 年日本核事故后，核电站的安全问题引起了广泛关注，但是这个问题尚未得到完全解决，日本已决定将核废水排放到太平洋。因此，

① 《习近平在荷兰海牙核安全峰会上的讲话》，新华网，2014 年 3 月 25 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-03/25/c_126310117_2.htm。

② 《习近平在华盛顿核安全峰会上的讲话》，新华网，2016 年 4 月 2 日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-04/02/c_1118517898.htm。

③ 胡豫闽：《俄乌危机与东北亚局势》，国观智库，2022 年 3 月 28 日，<https://mp.weixin.qq.com/s/dBfmGhfCHjPsuxBWPgT00A>。

对于亚太地区国家来说，核电站的安全问题不仅是理论上的，更是现实中的。亚太国家需要对防范核安全风险、应对核安全问题作出机制性和制度性安排。在这方面，已经运行的中美核安保示范中心应该可以发挥更大作用。再次，进一步主动塑造大国关系。鉴于周边地区核军控和安全形势趋于严峻与美国推行大国竞争战略有关，中国管控周边核风险就需要主动塑造大国关系。然而，当前的中美关系之所以会处于比较困难的境地，主要原因在于美国受到意识形态及其国内政治等因素的影响，不愿与中国相向而行，固执地推行其单边议程。因此，对于中美在核军控和裁军方面的接触和互动，在当前的情况下，应该设置一个比较现实的预期。具体而言，双方可以从核安保等低敏感领域做起，从促进核不扩散的多边平台做起，逐渐恢复双方各相关领域的联系，提出一个双方都能接受的致力于管控核风险、推动国际核军控和裁军的议程。

总的来看，俄乌冲突在国际核军控与裁军问题上向国际社会发出了强烈预警。当然，从俄乌冲突揭示的问题来看，关于大规模杀伤性武器的风险远远不只发生在核领域，生化武器领域也充满着风险和挑战。国际军控和裁军体系未来将有大量工作要做。

然而，使问题变得更加复杂和危险的是，世界上的一些主要力量为了一己私利正在国际上制造矛盾和分裂。它们的这些行为已经使国际社会对全球问题的管控面临重重挑战。全球治理能否继续取得进展在很大程度上将取决于未来大国关系的发展。

当前国际形势充满了动荡和不确定性。面对不确定，中国决心为世界增加更多的确定性和稳定性，也希望世界上其他主要力量能够总结此次俄乌冲突的教训，与中方相向而行，共同维护世界和平和稳定。

[责任编辑：石晨霞]