

# 禁止核武器条约缔约国 第三次会议

Distr.: General  
7 March 2025  
Chinese  
Original: English

2025年3月3日至7日，纽约

临时议程\*\* 项目 11(f)(五)

审议《条约》的现况和实施情况以及对实现《条约》目标和宗旨具有重要意义的其他事项：对实现《条约》目标和宗旨具有重要意义的其他事项：《禁止核武器条约》下的国家安全关切协商进程

## 《禁止核武器条约》下的国家安全关切协商进程协调员的报告(奥地利)

### 一. 执行摘要

1. 所有国家都有责任保护其人民的安全不受威胁。核武器是对所有国家安全的严重和根本威胁。不论一个国家是否拥有核武器、是否依赖核威慑或是否直接卷入核冲突，情况都是如此。因此，争取消除核威胁并以此作为应对此威胁的方法，是所有政府的首要责任和合理关切，也是对国家安全利益的完全“现实的”追求。
2. 任何使用核武器的行为都会造成灾难性的人道主义后果和安全后果。这种事件除了造成直接破坏外，还将使人道主义应急能力不堪重负，产生跨界和全球性影响，并对环境、社会经济和可持续发展、粮食安全以及今世后代的健康造成长、短期影响。这些后果，包括流离失所和对生命权的威胁，具有累积性、复杂性和级联性，将使有关方面不可能采取充分的人道主义应对措施，并危及全人类的安全。
3. 鉴于这些严重后果，核武器的继续存在，以及核武器作为为拥有或依赖核武器的国家提供安全与稳定的“基本”手段而起作用，对《禁止核武器条约》缔约国的安全构成了直接和严重的威胁。由于核态势和核理论继续日益突出和强调核武器，加上在地缘政治紧张局势加剧的情况下核武库质量走向现代化，数量也有增加，这种威胁更加严重。此外，人们越来越多地坚持认为核武器是

\* 由于技术原因于 2025 年 3 月 7 日重发。

\*\* [TPNW/MSP/2025/1](#)。



一种基本和不可或缺的“安全保障”，这样做正在煽动核扩散，破坏全球不扩散制度，从而进一步增加安全风险。

4. 核威慑的有效性和无效性都没有定数。然而，核威慑可能失败的事实是无可争议的。核武器国家控制升级和避免误判或事故的能力是不确定的，过去的险情、事故、误判和侥幸逃脱的案例就是证明。关于核威慑过去防止了大规模战争和核冲突的说法同样不可能得到确凿的证明，也不能确定核威慑在未来会像人们所设想的那样发挥作用。在军事领域使用新兴技术有可能大大增加不确定性并带来新的风险。

5. 核威慑通常与胁迫、讹诈或强迫不同，但都依赖于在(通常定义模糊的)情况下威胁使用核武器。从《禁止核武器条约》缔约国的角度来看，这些风险和后果是相同的。这些风险的形成，这些国家没法控制，也没有人对此承担问责；现在却要《条约》缔约国去面对这些风险，这是不可接受的。然而，核武器国家减少风险的努力侧重于完善威慑，而不是解决核威慑实践本身固有的风险。关于裁军必须等待未来“安全”环境的论点是虚伪的，并使不作为状态永久化。相反，日益动荡的全球安全格局突出表明，迫切需要改变核威慑的模式。

6. 关于核威慑和使用核武器的设想的讨论和分析大多是抽象的。关于核武器国家的核规划和目标选择评估在多大程度上具体考虑到使用核武器对人类和社会的后果，包括遵守国际人道法义务的情况，我们几乎没有掌握什么信息。鉴于核武器爆炸的跨界和可能的全球影响，这种评估对非冲突当事国至关重要。同样，关于是否已采取任何补救措施来处理核爆炸的后果并赔偿第三国所受的影响的问题，没有多少相关信息。核武器国家历来缺乏透明度，也不承认核武器的人道主义和环境影响，包括混淆和歪曲的情况。

7. 从《禁止核武器条约》缔约国的角度来看，有关核武器的政策决定应主要基于有关核武器后果和风险的现有科学事实，而不是基于核威慑的不确定安全利益。越来越多的新科学研究表明，核武器及其固有风险造成的人道主义和环境后果比以往所知的更为严重，其累积性、跨界性、级联性、持久性和复杂性更强。必须进一步扩大和发展这些研究成果，以便更好地了解不同时间尺度上的主要和复杂、相互关联的级联效应，并从系统分析的角度进行跨部门考虑和研究。

8. 与《不扩散核武器条约》所有其他缔约国一样，《禁止核武器条约》缔约国的共同目标是建立一个没有核武器、各国安全不受减损的世界。只有通过积极的裁军步骤才能实现这一目标。相反，《禁止核武器条约》缔约国的安全却因核武器和长期依赖危险和投机的核威慑体系而受到严重削弱，尽管有大量的、越来越多的证据表明此种依赖会带来各种后果和风险；核威慑体系非法和不公正地将风险转嫁给所有国家，并威胁到人类的未来。

9. 本协商进程产生了一系列建议，涉及以下各方面：改善讯息传递，与公众、各种机构和论坛以及依赖核武器的国家进行接触，以及进一步研究以加强反对核武器的依据。

## 二. 引言

10. 在禁止核武器条约缔约国第二次会议上，缔约国制定了闭会期间协商进程，在缔约国第二和第三次会议之间进行协商，并向缔约国第三次会议提交报告，其中应提出一套全面的论点和建议：

(a) 更好地宣传和阐明《条约》中所载的因核武器的存在和核威慑概念而产生的正当安全关切、威胁和风险观念；

(b) 通过强调和宣传有关核武器的人道主义后果和风险的新科学证据，并将其与核威慑所固有的风险和假设并列，对基于核威慑的安全模式提出挑战。

11. 奥地利被指定在科学咨询小组、红十字国际委员会、国际废除核武器运动和其他利益攸关方及专家的参与下，并与普遍加入问题非正式工作组联合主席密切合作，推动缔约国和签署国之间的本协商进程。

12. 通过《禁止核武器条约》，缔约国可以表明和阐明其对核武器及核裁军紧迫性的威胁认识和安全关切。《条约》的核心在于其关于核武器可造成灾难性人道主义及环境后果以及与核武器有关的复杂风险的基本论点。这得到了越来越多的科学研究的支持。所有国家的人民，以及地球上任何地方的人民，都面临着相当大的风险——他们很有可能成为核冲突或核爆炸的附带损害。越来越有力的证据表明，核武器国家继续拥有和依赖核武器，削弱了全人类的安全。

13. 尽管《禁止核武器条约》已经生效，其依据也是基于事实和科学的，但一些国家仍然不愿意建设性地处理《条约》中或通过《条约》提出的合理安全关切以及风险和威胁观念。这表明，依赖核威胁的国家提出的关于安全和核武器作用的论点与人们的以下安全关切之间存在根本的脱节：令人们感到关切的，是《条约》所依据的核武器存在和对核武器的依赖所产生的人道主义后果和风险。

14. 自核时代开始以来，在核武器讨论中一直存在维护安全的做法：一种做法主要从威慑其他国家对其国家安全的威胁的角度来证明核武器的合理性，另一种做法则认为这种做法本身是对人类共同安全的根本威胁。依赖核威胁的国家所持的前一种观点在全球核话语中占主导地位。目前，为应对日益恶化的地缘政治局势，这一点再次得到强调。后一种安全观点一直为大多数无核国家所持，并随着联合国系统增加新的成员国、扩散进程以及多边核裁军义务和承诺得不到履行而有所加强。越来越多的科学证据表明，核武器的人道主义和环境后果及风险将影响到所有国家，这进一步加强了后一种观点。

15. 在多大程度上能够弥合，或至少建设性地处理，不同的安全观点，以便在如何应对核武器对人类生存的威胁方面开辟一条更加共同的道路，这是国际安全以及核裁军和不扩散制度未来面临的一大挑战。

16. 因此，本协商进程和本报告的目的是制定一种更加协调一致的办法，完善《禁止核武器条约》缔约国关于其核武器安全关切的论点，并推动各国普遍加入《条约》的努力。这是为了协助《条约》缔约国在有关论坛上更好地发展和

宣传其立场。然而，最重要的是，人们希望，本协商进程将促进国际间就核武器、关于安全与核武器的不同概念、核武器的“吸引力”与其风险以及集体寻求国际安全等问题进行更有意义的讨论——这也是本协商进程所宣布的目标。随着核风险的增加，这一问题的紧迫性怎么强调都不为过。

17. 2024年2月，协调人分发了一份工作计划和现有商定案文(见附件一)，<sup>1</sup>内容涉及《禁止核武器条约》和《条约》缔约国第一次(2022年)和第二次(2023年)会议的政治宣言中，有关安全关切、威胁和风险认识、人道主义后果和核威慑的内容，以及一系列所建议的协商指导问题(见附件二)。在缔约国第二和第三次会议之间，举行了六次虚拟协商，缔约国和签署国参加了协商，科学咨询小组、红十字国际委员会和国际废除核武器运动也参与了协商。若干受邀专家<sup>2</sup>作了情况介绍，并为解决指导性问题的提供了宝贵意见。一些缔约国为磋商进程提供了书面投入，并在虚拟磋商期间提出了指导性问题和(或)口头评论。

18. 本报告综合了磋商进程中收到的集体意见，并分析了这些意见与本进程受权处理的两个问题之间的关系。根据有关方面布置的任务，报告还向《禁止核武器条约》缔约国提出了一套建议，建议它们在不同论坛开展活动和让不同利益攸关方参与，从而推进这项工作。

### 三. 《条约》所载的安全关切、威胁和风险观念

19. 所有国家都有责任保护其人民的安全不受威胁。核武器国家援引这一原则为其核武器政策辩护，但这一原则同样适用于大多数无核国家，特别是在面临全球性生存威胁的情况下。因此，除了流行病疫情、灾难性气候变化和人工智能的潜在风险之外，核战争和核武器的永久性对所有国家、其人口、生物圈和人类文明构成了最严重的、事关生存的全球性威胁之一。

20. 面对该威胁，就设法去消除该威胁——这是一项首要和合理的关切，也是各国的责任。然而，当核武器国家为这种威胁辩护，声称维持这种威胁是为了追求自己的国家安全利益、以阻止其他核武器国家的侵略时，这就构成了重大挑战。因此，所有其他国家的安全都受到严重削弱，其生存面临风险。自第二次世界大战以来没有在战争中使用核武器，这可能掩盖但不会改变这样一个事实，即：任何时候都可能发生核冲突或核武器事故或无意使用核武器，从而对所有国家造成全球灾难性影响。

<sup>1</sup> 构成本文件附件的补充资料，可查阅 <https://meetings.unoda.org/meeting/73413/documents>。

<sup>2</sup> 应邀参加虚拟磋商的专家有：Beatrice Fihn、Marianne Hanson、Patricia Jaworek、Christopher King、Astrid Kause、Hans Kristensen、Moritz Kütt、Richard Lennane、Patricia Lewis、Magnus Lovold、Zia Mian、Gaukhar Mukhazhanova、Benoit Pelopidas、Emma Pike、Nick Ritchie 和 Alicia Sanders-Zakre。一些受邀专家不愿透露姓名。还咨询了其他几位专家，他们提供了宝贵的非正式意见。

21. 与此同时，核裁军和不扩散制度受到严重挑战；该制度目的是保护国际社会免遭这些危险、防止核扩散和推动裁军。义务和承诺方面的倒退加剧了核风险。

22. 《禁止核武器条约》缔约国比较详细地表达了它们的安全关切、对威胁和风险的看法和观点、人道主义后果和核威慑。下文概述了《条约》缔约国的安全关切，特别侧重于非正式进程中审议的其他内容。

#### A. 核武器的人道主义后果和环境后果

23. 对核武器的人道主义后果的安全关切是《禁止核武器条约》及其通过进程的组成部分和基础。这包括核武器造成的人道主义影响会议及有关发言；参加会议并发言的国家多达 159 个。

24. 核武器爆炸对环境、社会经济和可持续发展、经济、粮食安全以及今世后代的健康产生长期影响；它们将影响到生命权并导致流离失所。此外，这些后果可能是跨界的、累积的、复杂的和级联的，因此关系到全人类的安全。

25. 除了那些直接受核爆炸影响者的痛苦之外，对未卷入冲突的国家和人民造成的灾难性、可能是全球性的人道主义后果和环境后果也令人严重关切。此外，红十字国际委员会和联合国系统的人道主义组织强调，要对在人口稠密地区的核武器爆炸造成的这些人道主义影响作出充分反应，是办不到的；而大规模使用核武器的情况就更不用说了。

26. 危害不仅限于核武器的使用。核武器的生产和试验留下了长期的环境破坏和严重的健康后果，特别是对弱势社区而言。对于当地居民，通常是土著居民，环境污染使他们的自然环境-远离核武器国家的大都市中心地带-不适合农业生产，影响他们的健康和文化习俗。这对不断面临许多公共卫生挑战的高度贫困地区的整体人类发展造成了障碍。铀矿开采、核爆炸试验、弃置放射性废物或核燃料循环事故所遗留的电离辐射使这些问题更加严重。

27. 还有明确的证据表明，电离辐射对妇女和女童、儿童以及土著人民造成过大的影响。由于以男性为中心的参考模型，研究和监管分析在很大程度上忽视了这些影响，导致系统性地低报电离辐射照射对全球人口的危害。除了妊娠期发育之外，妇女儿童对放射性照射特别敏感，每剂量所受的损害比成年男性更大。儿童比成年人更容易死亡或遭受严重伤害，因为他们更容易受到核武器的影响：高温、爆炸和辐射，而且在核攻击后他们要依赖成年人求得生存。

28. 其中许多关切来自核试验的第一手经验。这些经验，加上对核武器的人道主义后果和风险的普遍关切，有助于推动建立若干无核武器区，例如非洲无核武器区(1964年通过了《非洲非核化宣言》)和太平洋无核武器区和中亚无核武器区。《禁止核武器条约》缔约国支持大会解决核遗留问题的决议，包括解密过去使用核装置和核试验的数据。对于受影响的缔约国来说，消除核武器不仅是消除对其安全的威胁，而且是解决不公正现象的问题。

29. 特别是在气候建模和沉降物分析方面取得进展，加深了人们对核爆炸累积、长期、复杂和级联的人道主义和环境影响的理解。此外，人们越来越多地-尽管

只是部分地-研究受核试验影响的地区及其造成的人道主义和环境后果，记录了癌症和其他健康状况导致的疾病和死亡率上升、流离失所、被迫改变饮食和粮食供应以及长期的心理社会影响。气候变化加剧了现有环境污染的负面影响。然而，这一点往往没有得到承认，围绕这些后果的透明度往往受到阻碍——这在过去试图歪曲核冬季研究和国际原子能机构对前试验场的辐射评估中显而易见。

30. 用于促进核武器观点的研究的资金超过了用于研究这些武器的人道主义和环境后果以及内在风险的资源，使无核国家的安全关切被边缘化。这种不平衡引发了更多安全问题，突出表面需要进行更多的研究，并利用国际组织的更大参与；此种参与可以提供相关专业知识。

31. 尽管开展了更多的研究，但经过严格的同行审查的科学研究已经证明，人道主义和环境后果具有跨界、累积、长期、复杂和级联性，这一点不容置疑，七国集团国家的科学院也承认这一点。尽管如此，但大多数核武器国家仍然对以下说法提出异议，即：这一证据包含新的结论，此种结论要求对基于大规模毁灭性威胁的安全方法的可持续性进行紧急政策审议。

32. 关于核武器的长、中、短期人道主义和环境后果及其潜在跨界和全球影响的全面现有数据在多大程度上被适当纳入所有相关级别的军事核指挥、控制和行动规划？这方面也仍然存在问题。

33. 虽然核武器的灾难性后果和风险是毋庸置疑的，但仍然需要对核爆炸的直接、间接和复合影响以及这些影响的相互作用有更细致的了解。这对于深入评估核武器的安全影响和遵守国际法而言至关重要。

34. 虽然核武器国家也认识到大规模饥荒、经济中断、移民危机和系统性崩溃等风险，但迄今为止的研究工作仍然有限。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国国家风险登记册和 2023 年美利坚合众国国家科学院报告强调了知识(包括关于核冬天、电磁脉冲、社会崩溃和长期经济后果的知识)方面的差距。需要进一步研究的关键领域包括：级联环境影响，现实世界条件下和气候变化中的放射性沉降物，代际健康和移民危机以及全球供应链中断。可能的研究领域汇编载于附件四。如果不对这些风险进行更深入、更综合的分析，人们对核战争的人道主义和安全后果的全面规模和复杂性就仍然没有充分加以探讨。

## B. 风险

35. 《禁止核武器条约》缔约国也对核武器和核威慑做法带来的危险表示了严重的安全关切(见附件一)。它们认为，以全球大规模毁灭或隐或显的威胁为基础的国际安全范式违背了全人类的正当安全利益，核威慑理论是一种危险、被误导、不可持续和不可接受的安全方法。

36. 全球核风险的根源在于 9 个国家所持约 12 000 至 13 000 枚核武器的持续存在，这些武器目前置于 15 个国家，其中许多处于高度戒备状态。由于核态势和核理论日益突出和强调核武器，核武库在质的方面走向现代化、量的方面则有所增加，以及地缘政治紧张局势加剧，爆炸(无论是意外、无意还是误判或计划

好的爆炸)的可能性又在加剧。缔约国谴责威胁使用核武器、日益尖锐的言辞以及将核武器作为政策工具,与讹诈、胁迫、恐吓和加剧紧张局势联系在一起。这种使用违反了国际法,包括《联合国宪章》,并与核武器仅用于威慑的说法相矛盾。最后,《禁止核武器条约》缔约国对核武器缺乏透明度或透明度降低以及核裁军缺乏有意义的进展表示关切,核风险因此而加剧了。

37. 《禁止核武器条约》的几个缔约国是核武器国家或拥核国家的邻国或毗邻国家。因此,它们面临着特殊的核危险。在发生核冲突时,这些国家的核设施或其他军事/战略设施可能成为核攻击的直接和主要目标,造成严重的放射性污染。随后可能会发生大规模移民,人口逃离受影响地区和邻近地区。

38. 核爆炸还可能引发电磁脉冲,破坏通信、应急能力、医疗保健、社会服务、经济活动和供应链,从而助长囤积和犯罪活动。数据中心可能遭到破坏,这些数据中心拥有对社会运作至关重要的知识,其影响也可能远远超出直接影响范围。这些级联反应可能导致严重的社会、医疗和基础设施崩溃,造成严重后果(包括:邻国的公共秩序也可能崩溃)。

39. 严重的后果也可能在全球范围内发生。大规模流离失所可能会使以前的难民潮相形见绌。核冬天的研究表明,粮食生产的崩溃可能导致世界各地发生大规模饥荒,死亡人数可能以数十亿计。即使在似乎远离北半球冲突的南半球各个地区,要维持保健服务、农业等,也会很吃力。因此,不要以为世界上有任何地区能躲过核武器带来的风险。

40. 核威慑的倡导者常常把避免不必要的核爆炸归功于或隐或显的核威胁的假定威慑效果。然而,它们没有考虑或低估了运气因素,包括失败、不服从或超出核威慑控制范围的变数。此外,过去发生的这类案件的透明度也有很大的不同。虽然学术汇编记录了大量险些发生的事件,但核武器国家有动机少报“运气情形”,并可能表现出过度自信。然而,过去的好运并不能保证未来的好运。鉴于潜在的全球性后果,确保最大限度的透明度和预防措施符合所有国家的根本利益。

41. 对升级途径和战争演习的研究表明,核升级的极端危险以及无法控制战术核使用的升级。战略轰炸机和潜艇活动的增加以及战术演习的增加,提升了误解、事故和升级的风险。核弹道导弹潜艇的存在在《禁止核武器条约》国家或无核武器区附近构成了一个特殊的挑战,因为它们可能成为目标,从而导致敌对行动,甚至在未参与国家的领土上发生核交火。

42. 新的和正在出现的军事技术进一步增加了核风险,例如对预警系统以及指挥和控制系统的网络攻击。人工智能可能会增加误解和无意中使用核武器的风险,而自动化可能会限制人类在发射决策中的作用,尽管理性人类在防止灾难方面发挥着至关重要的核心历史作用。压缩、混乱或错误的决策,以及自动化偏见,增强遥感技术来跟踪以前被屏蔽的技术(如潜艇),都可能增加冲突的可能性。

43. 鉴于存在这些风险，任何减少这些风险的措施都具有紧迫性，与核裁军相辅相成、平行并举。然而，依赖核威慑的国家和《禁止核武器条约》国家在减少风险方面的做法存在着明显的分歧。对《条约》国家来说，核爆炸的后果是它们也要面临的风险；核爆炸是违背其意愿的，它们对此却无能为力。这些危险是核武器的存在和基于或隐或显的核威胁的政策造成的。因此，减少风险的重点应是消除任何蓄意、无意、意外或计算错误的爆炸的可能性。

44. 消除核武器乃是减少风险工作的黄金标准。在核武器消除之前，应通过解除待命状态、不再瞄准目标、使武器退出作战状态、承诺不“首先使用”核武器、削减武库、提高态势和实际使用情况的透明度等方式，尽可能避免使用核武器或发生核事故。新的核武器计划、挑衅和升级行动、降低核武库或理论的透明度、转移核武器，包括转至第三国，以及两用军事设施和武器平台，也破坏了减少核风险的工作。

45. 相比之下，核武器国家侧重于“减少战略风险”，即应对可能破坏核威慑关系的风险。这一重点是降低核威慑的风险，而不是考虑核威慑本身的风险，因此拒绝采取限制核武器使用的措施，因为这些措施被认为会对核威慑的可信度产生负面影响。这种做法忽视了核威慑本身就是核风险根源的现实。

46. 对减少风险的这些不同看法表明了一个内在的矛盾：威慑需要表明准备使用核武器，而更全面的减少风险办法则将确保永远不以任何方式(有意、无意、不经意或由于人为或技术错误)使用核武器。这是符合《禁止核武器条约》缔约国安全关切的观点。

47. 消极的安全保证作为解决无核武器国家核风险的一种手段，仍然是拼凑而成的，在大多数情况下不具有法律约束力，可能不足以解决上文强调的关切。使用核武器讹诈和胁迫无核武器国家的持续可能性加深了这些关切。虽然通过无核武器区取得了一些进展，但几十年来在《不扩散条约》框架内没有取得进展，裁军谈判会议和联合国大会没有向《禁止核武器条约》缔约国和其他无核武器国家提供它们免受核武器威胁、胁迫或勒索的保证，尽管它们严格遵守不扩散义务。

#### 四. 凭借有关核武器的人道主义后果和风险的新科学证据，并将其与核威慑所固有的风险和假设并列，对基于核威慑的安全模式提出挑战

48. 《禁止核武器条约》缔约国强调，它们感到关切的是，核威慑理论的基础和依据是实际使用核武器的威胁和造成全球灾难性后果的风险。它们强调指出，将核威慑作为一种合法的安全理论的理由，宣扬了核武器对安全的价值，助长了横向和纵向核扩散。各缔约国还注意到，越来越多的国家接受扩大核安全保证和核部署安排；并对在无核武器国家部署核武器表示关切。



49. 核威慑的支持者认为，核威胁对他们的安全至关重要，并认为他们在过去几十年中维持了核武器国家之间的稳定。他们将核威慑视为国际安全与稳定的“保证”和“最终保险单”。据称，扩展核威慑保障措施遏制了核扩散。当前的地缘政治紧张局势似乎再次强化了这些观点。

50. 与此同时，支撑核武器威胁的技术基础不断演变，破坏了核武库提供稳定的概念。核武器国家正在不断寻求提高其核威胁的可信度、效率和严重性，推动技术创新，将核武库从广岛和长崎使用的裂变炸弹转变为广泛的现代核武器和运载系统，并正在进一步加以发展。这种持续的技术发展有效地创造了一个永久的循环，即：武器库现代化，追求军事优势，以及防范对手，所有这些都有助于军备竞赛的动态。

51. 核武器和威胁使用核武器的行为始终受到国内和国际政治动机的驱使。核武器国家政治的变化，它们与对手、盟友和无核国家的关系，以及更广泛的国际动态，都会影响人们对核能力的作用和效用的看法。冷战后全球政治的变化正在重塑核威胁的制造方式，以及核武库的规模、规划和管理方式。新的和颠覆性的技术增加了新的和不可预测的风险。对《禁止核武器条约》缔约国而言，要应对这一不断变化的局面，就需要持续关注持续存在的核威胁及其潜在后果；需要积极参与和挑战与核威胁有关的新的和正在出现的想法、做法和工具，而不是依赖过时的冷战框架。

52. 地缘政治紧张局势加剧，更多行为体卷入不同的核威慑关系，增加了蓄意、无意或意外使用核武器的风险。目前核扩散的趋势和危险进一步增加了这些风险。军备控制和透明度已经崩溃，无法用于管理当今的多极核挑战。鉴于这些多重和复杂的趋势，基于核武器威胁的安全政策方针正朝着越来越危险、脆弱和充满已知和未知风险的方向发展。尽管如此，核威慑的支持者似乎主张更加依赖核武器，作为应对安全挑战的适当和可持续的对策，加深了《禁止核武器条约》缔约国的安全关切。

#### A. 稳定、可预测和合理的核威慑假设

53. 核威慑是一种心理和沟通结构，依赖于稳定、可预测和合理的假设。核威慑的倡导者假设和预测行为和行动顺序、意图、后果和预期结果，仿佛它们都是可控的。因此，核威慑理论和威慑稳定状态被奉为“信条”。

54. 一个关键的不确定因素在于，在评估或隐或显的核威胁提供的假定稳定性时，可能存在证实偏向，以及控制可能升级和避免误判、无意使用或人为和技术事故的可预测性和能力。各种假设乃是其基础；这些假设是主观的，具有内在的风险，即对自己的观点过于自信，不愿考虑质疑这些评估的其他论点。证实偏向可能会造成一种错误的核威慑有效性的感觉，而不承认其他因素。过去有几个例子表明，运气而不是程序阻止了灾难性的发展。在危机局势的混乱和紧张条件下，核升级是可控的——这一概念需要经过更严格的公众审查。

55. 声称核威慑在过去几十年中阻止了大规模战争的说法所依据的只是有限的证据，时间太短，都进不了统计学的范畴，而且忽视了其他因素。核威胁的存

在与核战争的不存在之间的因果关系无法得到确证，这可能反映了一种乐观偏见。传闻证据并不等于对未来效力的可靠保证。此外，核武器一再未能阻止涉及核武器国家的冲突，甚至未能阻止无核武器国家攻击核武器国家。因此，鉴于核爆炸所涉风险和全球灾难性后果，核威慑稳定性的说法并不能令人放心；核爆炸尚且如此，核冲突就更不用说了。

56. 核威慑理论将核武器的使用主要视为抽象问题。针对不同的威胁观念，人们设想出了各种使用核武器的情形。然而，这种设想各种使用情形的基本理念有一个出发点，即，人们假定，可信的威胁和相互脆弱性将导致相互克制和威慑稳定状态，而不是假定核武器会实际投入使用，或至少，不假定使用核武器会升级为核战争。

57. 这就提出了一些基本问题：在假定不使用核武器以及仅抽象考虑使用核武器之后果外，是否还作了核规划？是否充分详细地考虑了打击(对方)军事力量和打击社会财富核目标评估对人类和社会的后果？在核规划和目标选择方面，在多大程度上考虑到对非冲突方国家和非冲突方国家的更广泛影响？

58. 甚至“确保相互摧毁”的概念主要也是作为支持核威慑稳定性及其假定结果(即避免核升级和冲突)的论点来讨论的。“确保相互摧毁”是作为核威慑博弈论逻辑的假设结果进行讨论的。至于它对人类(包括核冲突幸存者)具体意味着什么，大家似乎并未予以审议。人们对支撑核威慑理论和始终避免这一灾难性终点的步骤和行动充满信任，可能反映出一种极不稳定的“乐观偏见”。

59. 威慑理论侧重于威慑稳定性、生存能力、二次打击能力和相互脆弱性，对核后果的现实作了抽象处理。这种抽象回避了对失败给人类和地球带来灾难性后果的具体审查，也回避了严肃的伦理、道德和法律审查，包括代际正义和维持可能失败的系统的合法性。

60. 此外，核威慑理论假定行为体将以可预测和谨慎的方式行事，因此可以避免或控制核升级以及种族灭绝和自杀性后果。同时，该理论的支持者认为，核威慑之所以有效，是因为它将导致所有行为者采取“理性”(希望也是“负责任”)的行为。然而，理性行为体避免使用核武器以及核威慑会导致“理性”行为的推理是一种循环论证，最终是一种风险极高的假设。依赖所有核行为体的谨慎、非自杀和非灭绝种族行为很难为大多数无核国家提供保证。升级具有不确定性，出现“战争迷雾”，那时可能不得不在时间紧迫的情况下，根据可能不完整、有缺陷、被篡改或被误解的信息作出决定，这可是拿全人类安全进行高风险赌博，失败一次，其潜在后果无法想象——此种不确定性令人严重关切。

61. 核威慑的支持者认为，核报复的威胁将使那些可能已诉诸核胁迫或讹诈的行为体或可能发现自己处于极端情况的行为体(如衰败、解体或激进化的核武装国家)束手无策。我们假定，即使是此类行为体最终也会以自我保护的方式行事，避免升级为核冲突。自我保护看起来虽然是令人信服的论点，但也是蕴含着巨大风险的假设，包括对第三国和全人类而言。

62. 核威慑是由人类实践的，依赖于人类设计的机器和流程，带有固有的和不可预测的风险。没有一种人类构造是绝对正确的，就像人会犯错一样。事故、误判和人为或技术错误必须尽量减少，但不能从人类的核威慑结构中根除。考虑到潜在后果的严重性，即使失败的可能性很低，也会转化为不可接受的高风险水平。

63. 无可否认，核武器国家之间存在着差异，对“责任”的理解也可能不同。然而，对《禁止核武器条约》缔约国来说，这不是中心问题。所有核武器国家的核政策都是基于或隐或显的核威胁，这造成了一系列相互关联的、威胁人类生存的全球性风险，损害了没有参与这一做法的国家的国家安全。从这个角度来看，核威慑理论是一场非常危险的赌博。不应该委托任何人、任何政府去做此种赌博。

64. 事实上，有关方面要求大多数无核国家将其信任和安全寄托在核武国家政治和军事决策者以及决策机构的绝对正确性上。鉴于整个地球以及后世后代的命运可能都岌岌可危，要如此寄托信任和安全，可是需要极大勇气的。

## B. 权衡核威慑的“益处”与全球灾难性后果的风险

65. 要对核威慑的所谓安全“益处”与它对全人类生存构成的威胁加以权衡，是一项极其困难的任务。整个框架建立在不确定性、假设和相互威胁的不稳定平衡之上。有人声称相互核威胁会形成脆弱稳定；如果什么地方出了差错，此种脆弱稳定是否可以说明这些威胁到全球生存的风险具有其合理性？没有核武器是否会增加大国冲突的风险？如果是的话，这是否值得接受核毁灭的风险？由谁来决定是否可以冒这种风险，以及根据什么标准和合法性加以决定？还是说，一如《禁止核武器条约》所主张的那样，出于审慎起见，必须紧急消除核武器对人类生存构成的威胁？因为世界少了或没了这种威胁，无论如何都会更加安全。

66. 这些问题和相应的坚定信念没有简单的答案。不能肯定核威慑在过去或将来是否有效，也不能肯定核武器在过去或将来是否能防止冲突。即使核威慑在特定危机中似乎“成功”，但这并不能保证它在下一次不同的情况下也会成功。行为预测变得越来越不确定，对阻碍因素及其原因的理解也变得越来越不确定。因此，在高度紧张局势下，核威慑目前甚至可能在核武器国家之间都不存在。在这种情况下，与其说核威慑可能失败，不如说核威慑根本不起作用。

67. 要问的问题不是核武器是否能够永远保持威慑性，而是是否有把握它们将永远保持威慑性。这个问题的答案很可能是否定的。只要这一讨论仍然是一种假设——人们必须希望这样——这种不确定性就会持续下去，并应得到承认。从《禁止核武器条约》缔约国的角度来看，核威慑所固有的上述不确定性、假设、模糊性和风险令人高度关切。核威慑可能失败，这一事实是无可争议的。如果进行核威胁，现有的确凿科学证据表明，这将导致灾难性的，可能是全球性的，甚至可能发展为威胁到人类生存的后果。

68. 这样，核武器的存在只是为了威慑和防止冲突的说法就无法令人信服。所谓核威慑的有效性取决于使用这些武器的意愿。每天，核武器国家都在实际使用核武器，并向其他行为体表明：随时准备使用核武器，并在必要时造成灾难性的全球后果。这不是威慑不幸带来的副产品，而是威慑的基础。

69. 这种核暴力威胁不仅给核武器国家的人民带来了很大风险，而且也给不依赖核威慑的国家的国家安全带来了很大风险。他们的人口最终也会以各种比以前理解的更严重的方式成为附带损害。核威慑不是可持续的安全办法。它建立在制造极端风险和某种恐惧意识的基础上，而该恐惧意识又是基于相互毁灭和全球灾难性后果的威胁。

70. 核威慑安全模式是以不采纳此做法的国家为代价的。这就提出了有关核现状的重要法律和道德问题，以及合法性和国际及代际正义问题。因此，核武器对某些国家的“安全利益”必须与其对全人类的固有风险相权衡。从《禁止核武器条约》缔约国的角度来看，这就要求在讨论核武器与国际安全的关系时，必须考虑并尊重它们的合理安全关切。

71. 在过去，人们往往也通过反殖民主义，反帝国主义和反种族主义的镜头去看待核武器。从这些角度来看，核不平等是更广泛的全球不公正的一部分，其中“安全”与公平和正义有关，而不仅仅是维持稳定，后者往往支持现有的权力不平衡。全球核秩序被广泛认为是不公平的，因为它不平等地分配了核暴力的风险和危害。对于支持《禁止核武器条约》的国家来说，《条约》构成了植根于正义的安全框架，符合将安全、正义和发展联系在一起的更广泛的国际观点。

72. 实行核威慑的国家把持着这些事关人类生存的风险；它们这样做，并未得到国际社会其他成员的认可或同意。此外，核武器政策和程序处于(各国)保密状态，使《禁止核武器条约》缔约国和其他无核国家对它们被迫所处的危险环境不甚了了。此外，在核武器爆炸的潜在后果问题上，没有实行问责制——不论是在法律层面还是其他方面，但这些后果却要由全世界承担。

73. 例如，就核武器国家计划使用核武器和以符合国际人道法规则和原则的方式选择攻击目标而言，这方面几乎没有什么透明度。鉴于核武器爆炸的跨界和可能的全球影响，这种评估对非冲突当事国也至关重要。此外，是否已制定任何补救措施，以处理核爆炸的后果，并赔偿核爆炸对第三国造成的影响(如辐射、环境损害和其他后续影响)? 从《禁止核武器条约》缔约国的角度来看，在权衡或隐或显地威胁使用核武器的安全影响时，需要考虑到这些问题。

74. 依赖核威胁的国家强调核武器的“必要性”，将其视为自身安全和国际安全的“最终安全保障”。然而，坚持核武器是自身安全的基本“保障”，事实上扩散和推广了核威慑概念和对核武器的希求。一方面要认可核威慑和延伸威慑是保护某些国家的合法手段，另一方面，又要令人信服地反对其他地方的核扩散——这谁也办不到。这种双重标准违背了《不扩散条约》的目标和宗旨，违背了防止核武器扩散的责任，也违背了根据实现无核武器世界的目标而奉行的

政策。核武器国家过去的扩散案例表明，这种双重标准损害了全球核裁军和不扩散制度。

75. 从《禁止核武器条约》缔约国的角度来看，核威慑是一种理论，其效果和效力充满风险和不确定性。相比之下，关于核威胁一旦实施或发生事故时核爆炸的风险和后果，已有详细和可靠的科学和经验数据。有关核武器的政策决定应主要基于关于后果和风险的现有科学事实，而不是基于对核威慑的不确定信念，对核威慑的不确定信念应受到更严格的审查。此外，政策决定还应符合以下这一点，即：预防威胁到人类生存的风险，符合所有国家的共同利益。

76. 拒绝核武器不是一种理想主义的愿望，而是对真正危险的理性和现实主义的反应。要相信核威慑将永远、无限期地有效，就需要有投机、教条和可能是理想主义的思维。现实情况是，人类会犯错误，而且并不总是能够控制技术、情感和感知。认为人类将永远理性行事、技术永远不会失败、误判永远可以避免的假设属于危险的幻想——它根植于傲慢，而不是现实主义。

77. 《禁止核武器条约》缔约国认识到今天全球面临安全挑战，从未主张应脱离全球安全环境孤立地看待核裁军。然而，有人认为，必须等待一个不再需要核威慑的未来安全环境，以此作为核裁军取得进展的先决条件，这种论点不够诚恳。国家之间总是存在着实际的或感知到的安全不平衡。这种论点只能为不改变核现状永远提供借口。这种理想的情况不大可能存在。

78. 所有裁军、军备控制和不扩散努力，包括最终消除核武器的努力，都不可避免地必须在面临持续的安全挑战和地缘政治竞争的情况下进行。从《禁止核武器条约》缔约国的安全角度来看，国际安全环境严峻、核风险加剧，加上有关方面持续和日益依赖核武器，使得摆脱核武器大规模毁灭性威胁的模式转变来得尤为紧迫。但是，只要核武器被等同于提供安全，就很难看到核武器国家采取变革性步骤，摆脱核威慑模式。这一矛盾使核裁军成为一个无限期拖延的目标，与一个不确定的未来联系在一起。

79. 《禁止核武器条约》缔约国得出结论认为，基于和依赖于威胁和准备造成毁灭性全球后果(包括对其人民造成毁灭性全球后果)的安全方针，只会产生安全和保障的幻想，削弱其人民的安全，并破坏全球安全。

80. 这一结论是在权衡了以核武器威胁为基础的安全模式的风险、不确定性和可能结果以及关于核武器爆炸和核威慑失败的后果和风险的现有科学证据之后得出的。《禁止核武器条约》缔约国得出结论，认为核武器爆炸的人道主义后果是严重的，甚至可能威胁到人类的生存。它们还认定，蓄意、无意或意外使用核武器的风险相当大，当然不容忽视。总的来说，它们得出结论认为，核武器威胁到所有国家的安全，因此必须立即摆脱这种模式。

## 五. 建议

### A. 讯息

81. 《禁止核武器条约》支持者的声音在国际论坛上往往得不到充分的倾听，尽管他们占大多数，而且可以利用充分的科学证据。鉴于摆脱核威胁具有紧迫性，非正式进程提出了若干关于加强讯息传递的建议，这些建议可在闭会期间进一步发展：

(a) 澄清并加强讯息传递：支持《条约》的国家可以在公开声明中更具体地说明核武器的人道主义和环境后果，包括其人民面临的风险以及作为国家应对这些风险的主权责任。它们可以质疑将核威慑概念作为“理论”而不是“事实”的说法，质疑将任何核武器国家定性为“负责任”的说法，并主张保持无核应带来安全利益。《条约》国家可以指出，核威慑尚未得到国际社会的合法化或同意，并就“对人类生存的威胁”、“极端自卫”或“安全不受减损”等问题和不明确的概念达成共同理解和编制共同讯息；

(b) 推广成功案例：《禁止核武器条约》的支持者可以更多地强调，大多数国家反对核武器和核威慑，这代表了对国际安全的广泛和积极的叙述。可以强调南非和哈萨克斯坦等积极的例子，以表明它们的决定如何促进区域稳定和加强安全；

(c) 增加宣传和公众参与：通过更高级别的政治参与，利用所有相关论坛，包括那些通常不会听到这种观点的论坛，扩大《条约》的观点和可见度。《条约》利益攸关方可以开展媒体工作(包括社交媒体)，寻求与创意产业发展伙伴关系，注重教育举措，以提高《条约》国家安全观点具有广泛可见度并为人们理解。

### B. 参与的机构和论坛

82. 支持《禁止核武器条约》的国家，作为各国际和区域组织中的多数，可以就核武器的人道主义后果、风险和由此产生的安全关切与这些组织进行更多的接触。这将扩大和丰富辩论，增加国际社会对核武器的关注，提高认识，并释放未充分利用的专门知识和数据。它还将通过提出有关核武器风险和后果的事实来平衡有关核武器效用的技术官僚、以国家安全为重点的辩论。会上提出了一些建议，可以进一步加以发展，以使这种参与具有可操作性。

(a) 利用专家机构：支持《禁止核武器条约》的国家可要求原子能机构、禁核试组织、联合国安全理事会和其他相关组织提供关于核武器使用、试验、污染和相关核风险及风险缓解的技术专门知识，并具体要求就这些内容以及过去核试验的人道主义和环境影响提供投入。

(b) 倡导安全理事会/大会采取行动：担任安全理事会主席的《条约》国家可就核风险的安全关切以及核武器的人道主义和环境后果举行公开辩论。它们还可以考虑推动一种联合办法，将任何核威胁、胁迫或讹诈立即作为违反《联

联合国宪章》和国际人道法的行为提交安全理事会，或在不作为的情况下，提交大会，以加强“核禁忌”，并提高对任何此类违法行为的门槛。

(c) 参与多边和区域论坛：为加强宣传，支持《条约》的国家可以让对核武器和核威胁的人道主义和环境后果及风险负有责任的相关联合国机构参加进来，例如：在人权、健康和环境领域；并让国际和区域组织以及联合国附属中心(包括联合国裁军研究所和区域裁军中心)参加进来，同时利用专业知识应对核裁军的广泛影响并分享研究成果。

### C. 与依赖核武器国家接触

83. 《禁止核武器条约》缔约国和其他无核武器国家对核目标、战争规划、部署和程序具体知之甚少，尽管这些方面对上述各国人民构成跨界和潜在的、威胁其生存的风险。这些领域的透明度对它们履行保护其人民免受这些后果的主权责任至关重要。《条约》国家可以利用一切可用的渠道和论坛，系统地公开要求核武器国家和拥核国家提供详细信息。作为与核裁军并行的一项紧迫的直接措施，《条约》国家还可以通过制定一种共同的方法来讨论减少风险问题，从而扩大它们的声音。这两项建议可在下一个闭会期间加以发展和协调：

(a) 制定联合透明度信息要求：可通过联合声明、工作文件、决议或国际人道法官方渠道，在裁军谈判会议、裁军审议委员会、大会等多边论坛，以及与《不扩散条约》和《全面禁止核试验条约》有关的论坛上提出问题，让依赖核武器的国家参与进来。还可以利用区域框架和与有核国家的双边接触，以及高级别接触和与立法者的接触，同时让更广泛的公众和媒体参与进来。附件三载有《禁止核武器条约》支持国可考虑以不同形式和在各种论坛上提出的一系列可能的一般性问题和具体问题。

(b) 制定关于减少风险的讨论的共同方法：支持《条约》的国家在参与减少风险的讨论时，可以侧重于不以减少战略风险为限，而是要解决核威慑实践中固有的风险，并包括具体的减少核风险措施，以减少任何使用或事故的风险。有一种观念认为，核选择增多，会对上述国家和所有人的安全产生积极的结果；这些国家不妨对此提出质疑。

### D. 关于值得进一步研究的领域的建议

84. 关于核武器的人道主义和环境后果以及相关风险的证据是明确的，毫不含糊的，甚至得到核武器国家的主要科学组织的证实，并继续增多。然而，甚至在有形影响方面，仍然存在着重大差距，复杂、级联和(或)长期影响就更不用说了。需要进行系统层面的跨部门分析，以评估以下问题：使用核装置会如何破坏国际互联合作和关系体系？填补这些空白可进一步加强反对核武器的理由，这也关系到核武器是否符合国际法(特别是国际人道法)。

(a) 鼓励(进一步)研究和分配资金：见附件四所列领域和问题的详细指示性清单。