

不扩散核武器条约缔约国 2020 年审议大会 筹备委员会

25 April 2019
Chinese
Original: English

第三届会议

2019 年 4 月 29 日至 5 月 10 日，纽约

采取“垫脚石”办法开启裁军外交

瑞典提交的工作文件

不扩散核武器条约缔约国 2020 年审议大会的安全背景和前景

使用核武器的威胁日益加剧而再次成为首要的政治问题，是当今全球安全环境最令人忧心的一个方面。我们所目睹的危险的恶性循环正在破坏和平与稳定、削弱国际社会避免灾难的能力。

这一发展包括几个方面：

- 核军备控制结构逐步散架，这一结构曾为大幅削减全球武库铺平了道路，并自冷战结束以来促进了战略关系的稳定；
- 区域扩散问题，包括《全面行动计划》岌岌可危和朝鲜半岛外交局势动荡不安；
- 新核武器能力的发展，包括低当量“可用”弹头和运载系统的发展，预示着全球核武库自 1980 年代中期以来首次出现上升趋势——这违反了不可逆原则，使我们进一步偏离了共同商定的无核武器世界的目标；
- 不负责任的政治言论，暗示着部署新兴颠覆性技术以实现战略支配地位的可能性，或先发制人使用核武器的可能性；
- 由于各方固守立场和严重缺乏相互信任，多边框架陷入困境。

扭转这一消极趋势将极具挑战性，需要领袖的远见卓识，需要改变应对方式。然而，鉴于全球安全风险不断增加，这项工作的紧迫性日益突出。为了具备实效并在短期内争取足够的支持，提案必须考虑到现有的安全环境。



《不扩散条约》是全球裁军和不扩散体系的基石，也正是实现这一目标的所有外交努力的关键平台。不扩散条约 2020 年审议大会将发挥关键作用：核武器国家和无核武器国家都将参加会议，就如何在包括第六条(核裁军)在内的所有三大支柱领域继续执行《不扩散条约》达成一致。《不扩散条约》及其以往的审议大会所规定的法律和政治义务仍未得到履行。

在这种情况下，迫切需要采取举措，在 2020 年审议大会之前动员政治支持。目标应是使会员国承诺实现作为核裁军和不扩散体系核心的共同目标，并在履行以往义务方面取得积极进展。制定雄心勃勃而又切合实际的议程，创造必要的共同点，以此促进取得成功的结果，必须成为这项工作的首要重点。

虽然本文件的具体重点是《不扩散条约》的裁军方面，但显然，要取得任何成果以争取必要支持，就必须在条约的所有三大支柱领域取得积极进展。

为审议大会确定恰如其分的目标

瑞典将与其他参与工作的《不扩散条约》缔约国密切合作，争取在 2020 年审议大会上取得成果，重申：

- 《不扩散条约》作为核裁军和不扩散基石的无可争辩的地位；
- 以前在《不扩散条约》框架内作出的承诺，特别是 2000 年和 2010 年作出的承诺继续有效；
- 明确反对任何使用核武器的提法——“核战争打不赢，也决不能打”；
- 一套涵盖条约所有三大支柱的切合实际的措施，包括采用“垫脚石”办法，在履行与第六条有关的尚未履行的承诺方面取得进展；
- 改进《不扩散条约》进程，为 2020 年后系统化后续行动提供框架。

包含这些要素的一揽子计划将表明打破恶性循环的根本意图。这本身就传达出了非常强有力的政治信息。

未来一年美利坚合众国和俄罗斯联邦军控对话的进一步发展，将是决定 2020 年审议大会局面的关键因素。在这方面，瑞典强烈鼓励各方早日就新的《裁减战略武器条约》(《新裁武条约》)延长五年达成一致，并在 2026 年之前谈判一项最好包括战略武器和非战略武器的后继制度。

采取“垫脚石”办法的理由

传统的循序渐进做法包括几个长期项目(禁止生产用于核武器或其他核爆炸装置裂变材料条约谈判、《全面禁止核试验条约》生效、具有法律约束力的全球性消极安全保证等)，这在 2000 年审议大会的“13 个步骤”和 2010 年审议大会的“64 点行动计划”中得到了阐述。每一个步骤都极具价值，但在 2020 年前似乎尚无法采取行动。一方面，某些国家认为，在当前低信任度战略环境下，这些步骤要求在国家安全方面做出太多让步。另一方面，需要有务实的临时步骤为执行这些既定步骤做好准备。

《不扩散条约》缔约国在 2020 年必须取得成果。目前局势对国际社会未来的稳定极其危险，因此需要有“可采取行动的”执行措施，以便：

- 表明参与相互管理的裁军以支持全球核裁军体系的意向；
- 为后续步骤建立信任；并且
- 考虑到现有安全环境，而这些执行措施有助于改善这一环境。

这一“垫脚石”办法承认各国不同的观点，并为务实、短期、可实现地展示对全球裁军体系的承诺提供政治支持开启了进程。至关重要的是，它与其他核裁军办法并行不悖。这一办法认识到核裁军是更广泛的安全政策的组成部分，核心目标是促进执行以前就《不扩散条约》签订的各项协定。

每一块垫脚石除了自身的价值之外，还在于重建现今缺乏的信任和信心。这一办法有助于消除目前的外交障碍，并且在这一过程中，使已经列入外交议程的更实质性的裁军步骤在今后更有可能实现。

这些垫脚石构成了执行以往审议大会《最后文件》中所确定的更大步骤的可能途径。根据其定义，早期垫脚石更易在短期内实现。

可能纳入垫脚石办法的措施

为了在履行现有义务方面取得进展，2020 年审议大会必须制定措施，努力：

- 降低核武器的重要性；
- 重建国际社会的合作习惯；
- 减少核风险；以及
- 采取步骤提高武库规模透明度、控制裂变材料与核技术。

虽然对实现这一目标的具体步骤可能有不同的看法，但围绕这些原则制定的一揽子措施将大大推动履行以往承诺并加强裁军和不扩散体系。

以下是有助于取得积极进展并尊重这一愿景的垫脚石不完全清单。

降低核武器的重要性

核武器国家在 2000 年和 2010 年审议大会《最后文件》中承诺，“降低核武器在其安全政策中的作用”。履行限制核武器重要性承诺的垫脚石可包括：

- **增强消极安全保证：**不完全遵守对无核武器国家的消极安全保证，意味着在一定程度上仍不愿放弃对无核武器国家的核威慑，这种做法被广泛认为是非法的。在 2010 年裁军谈判会议《最后文件》行动 8 中，所有国家都同意努力实现消极安全保证，“不排除制定一项具有法律约束力的文书”。如果目前无法达成具有法律约束力的保证，那么核武器国家就有责任采取步骤，在履行这一先前承诺方面取得进展。

- **批准尚未批准的无核武器区议定书：**在批准议定书方面仍然存在较大差距。所有国家都认为无核武器区有利于《不扩散条约》和更广泛的不扩散体系，并根据 2010 年审议大会《最后文件》行动 10，“鼓励有关国家批准无核武器区条约……[并]审查任何相关保留”。具体而言，核武器国家可以重新评估对签署和批准《曼谷条约》议定书的保留。
- **唯一用途和“不首先使用”：**核武器国家可以考虑更严格的政策宣示，以表明限制使用核武器的意愿并向国际社会做出保证。各国政策宣示的最新发展似乎是扩大了核威慑的范围，与维护以往承诺的变化渐行渐远，其中包括 2010 年《最后文件》行动 9——“所有核武器国家承诺充分尊重其关于安全保证的现有承诺”。对更严格政策宣示面临的障碍进行审议，能够增强国际社会的信心。
- **明确反对任何使用核武器的提法：**“核战争打不赢，也决不能打”

重建国际社会的合作习惯

军备控制和核外交遭受严重挫折，挫败感加深，信任遭到破坏，显示国际社会内部意见两极分化。人们就不扩散和裁军体系是否运作良好、各国是否承诺履行义务提出了更多质疑。各国需要以某种方式重建合作习惯和一定程度的战略同理心，这对实现《条约》的目标及审议大会的各项决定至关重要。

- **透明度和明确性：**对建立国际信任和信心而言，提高透明度至关重要，明确的意图和沟通也同样重要。
- **系统化后续行动：**就 2020 年成果文件而言，国际社会乐见开展后续进程推动有效的执行阶段，并相信承诺是言而有信的。后续进程应被视为旨在确保对商定义务负责的一揽子计划的组成部分，并应在审议大会之后不久启动。

减少核风险

核武器国家对把核风险降至最低水平并采取步骤减少核风险负有特殊责任。减少风险要求信奉威慑理论的国家与军方充分参与裁军讨论，外交界应将他们的观点纳入考虑范围。在确定这些垫脚石时，缔约国可就这些步骤的先后顺序提出自己的观点，即将一些步骤作为短期步骤，而将另一些步骤作为较为长远的步骤。减少核风险的步骤可包括：

- **改进危机沟通渠道和程序：**采用热线和军方对军方接触是冷战期间的一项重大进步。探索建立明确、可信的信息传递方式也许是减少核风险方面最紧迫、最关键的挑战之一。
- **明确区分常规与核运载系统：**常规资产与核资产分开，将表明核武器纯属政治和战略工具，表明军方无意打赢核战争，并降低了把攻击指挥、控制、通信、情报两用设施解释为摧毁核反击能力的战略企图的风险。

- **易受网络威胁的指挥和控制漏洞：**虽然有高超声速滑翔机、自主平台、人工智能等潜在的破坏稳定的新兴技术，但网络脆弱性对信任和威慑稳定性的潜在影响十分巨大，人们对此认识不足。这方面的措施可包括避免指挥和控制遭破坏的协议和最佳做法。
- **整理编纂现有不部署非战略核弹头的安排：**短程非战略弹头通常对稳定具有更大的破坏力，但却不在军备控制的范围之内。必须解决核查方面的挑战，可能的办法是借鉴《新裁武条约》所采用的程序。重新阐明和考虑如何在 1992 年总统核倡议的基础上进一步开展工作，将是解决这一风险的有益的第一步。
- **考虑旨在延长危机中决策时间的措施：**核武器国家可以探索相互步骤增加决策时间，并通过事先解读彼此的具体行动，发出更加明确的危机信号。例如，虽然有人认为，在敌人立即行动为可能采取的先发制人攻击做好核力量准备时，取消“预警即发射”态势和解除待命状态可能会增加危机早期阶段的不稳定性，但一触即发式态势具有因误解和误判而导致偶然或意外发射的高风险。与不同核态势有关的复杂风险应得到更多关注。

核武库的透明度以及材料与技术的控制

核裁军显然包括裁减弹头、运载系统及其平台。这是人人都同意的基本原则，并得到了核武器国家的确认，核武器国家在 2000 年和 2010 年“明确承诺……彻底消除其核武库”并商定“通过单边、双边、区域和多边措施等途径进一步削减并最终消除已部署和未部署的所有类型核武器。”还需要采取必要步骤管制和减少军用级裂变材料及获得关键技术的机会。

- **武库报告以及武库现代化计划和逐渐降低核威慑重要性的计划：**即使各国目前没有削减武库，对各项计划作出明确说明，可以表明在一定程度上对国际社会负起责任，增进了解，促进交流，并有可能在相互裁军的道路上建立信任。
- **裂变材料库存情况报告以及将置于国际原子能机构保障监督之下的过剩裂变材料的申报：**对库存及其指定用途作更明确的说明，使人们对这一问题的规模有所了解，并促进对未来裁军进程的信心。
- **按照各国在 2000 年和 2010 年作出的承诺，批准《全面禁止核试验条约》并采取措施拟订禁止生产用于核武器或其他核爆炸装置裂变材料条约：**各国应考虑采取措施，在这些似乎遥不可及的步骤上取得进展。
- **借鉴核裁军核查国际伙伴关系、四方核核查伙伴关系和其他有关项目的经验教训，开发裁军和军控设想方案的能力和程序：**减少核查方面的技术障碍可以建立各国对他国执行裁军的相互信任。