



就推进多边核裁军谈判以建立和保持
一个无核武器世界而拟定建议的
不限成员名额工作组

2013 年，日内瓦

议程项目 5

就推进多边核裁军谈判以建立和保持一个
无核武器世界而拟定建议

对核裁军的认知和看法：解决分歧和弥合差距

奥地利提交

一. 导言

1. 不限成员名额工作组的任务是“负责就推进多边核裁军谈判以建立和保持一个无核武器世界而拟定建议”(……)和“向大会第六十八届会议提交工作报告，反映进行的讨论和提出的所有建议(……)”。因此，不限成员名额工作组为探讨一组与核裁军有关的广泛问题提供了大好机会。鉴于联合国裁军谈判会议长期陷于停滞而且裁军审议委员会也缺乏进展，多年来无法就多边核裁军进行全面的实质性讨论，不限成员名额工作组还正好填补了空白。奥地利认为，不限成员名额工作组因而能够有助于裁军界重新振奋起来，为联合国所有会员国参与多边核裁军的讨论提供机会。不限成员名额工作组可以审议和思考核裁军的不同方面、当前情况、挑战、不同方针和具体提案，力求就如何推进多边核裁军谈判提出具体建议。

2. 核裁军的进展不如人意，这是因为各方对若干关键问题看来存在着根本不同的认知和意见分歧，其中包括：

- 国际社会在多大程度上一致认为核裁军和无核武器世界是具有紧迫性的优先目标；
- 核裁军义务和承诺的完备程度和地位；
- 核裁军的进展究竟是指什么，应如何评估。

3. 奥地利认为，不限成员名额工作组若在工作过程中涉及上述一些问题，将可推动核裁军的讨论。奥地利在本工作文件中综述这些不同的认知和意见分歧，以求促进和激发不限成员名额工作组的讨论，并着重指出有必要在哪些方面认真努力弥合现有的分歧。

二. 核裁军：优先任务抑或遥远的目标？

4. 从公开声明和国际论坛上发表的言论看来，国际社会对核裁军和无核武器世界的目标具有基本一致的看法。但实际上，拥有核武器的国家在核裁军问题上的做法与无核武器国家在核裁军问题上的期待存在严重的落差。

5. 《不扩散条约》的核武器缔约国和未加入《不扩散条约》的核武器拥有国都赞同核裁军。美国和俄罗斯联邦已采取双边措施大幅度裁减其储存数量，《不扩散条约》的其他核武器缔约国则采取了单边措施。所有这些行动都是朝向履行《不扩散条约》裁军承诺和义务迈出的步骤。未加入《不扩散条约》的国家也已提出建议和/或表示支持核裁军。然而，总的说来，拥有核武器的国家仍然看重核武器的威慑作用，继续依赖这类武器作为“保证安全的最后手段”。所有拥有核武器的国家都实施核武器的现代化方案，对核武器及其基础设施作出或预期作出长期投资。在亚洲，有迹象甚至显示核和导弹军备竞赛正在加速。

6. 因此，拥有核武器的国家似乎认为核裁军和建立无核武器世界充其量是一个可以向往的长期目标。所以，在所认为的核裁军全球先决条件满足之前，目前只采取有限的裁军步骤，而不对核武器的作用作根本性的重新评估或改变核战略平衡。现在，拥有核武器的国家主要致力于防止核武器进一步扩散。这不但是明显的优先目标，而且被说成是采取更具实质性核裁军步骤的一个必要先决条件。

7. 许多(若非大多数)无核武器国家对核武器和对核裁军紧迫性的看法则大为不同。核武器和核威慑当今被广泛认为是具有高度风险的维护国家和国际安全的政策方针。冷战时期人类能够安然躲过遭灭绝之灾，与其说靠人为设计，不如说是靠运气。到了 21 世纪还在沿用核威慑的概念、确保同归于尽的理论和核战略平衡的逻辑，而且冷战结束后的 20 年中并未致力于降低核武器的作用和地位，这已经越来越难让人接受了。不顺应新的现实，不但丧失了机会，而且也是重大的误判。亚洲的现况和中东的扩散危险证明，这还是造成扩散的主要动因。鉴于某些国家保有和依赖核武器同核武器的进一步扩散存在这种明显的联系，结论只能是，核裁军与防扩散努力必须齐头并进。

8. 核武器只要存在，其本身就一定会使整个地球有遭到浩劫的危险。因此，大多数无核武器国家认为，继续依赖核武器和核威慑，与人们越来越认识到全球紧密相连在一起，以及与国家集体安全的必要性和前景，是背道而驰的。所以，人们越来越难接受让这样一个对全人类实际存在的威胁继续任由少数几个国家作为国家安全问题处理从而损害绝大多数国家的安全利益。另一个论据是，有 100 多个国家作出了使核武器在各自区域成为非法的具有法律约束力的区域安排。核武

器的存在及其对全球构成的威胁所体现出的全球制度，被广泛认为是不公平的；为继续保有核武器所举出的理由以及不愿意对核武器的政策方针作根本性的检讨，也被认为是不负责任或不合时宜或两者兼具的。

9. 总之，国际社会对于核裁军究竟在多大程度上属于具有紧迫性的优先目标，看来存在着分歧。拥有核武器的国家也许将核裁军视为长期目标，在目前的全球环境下最多只能小步前进。另一方面，未加入“核共享”或“核保护伞”安排的无核武器国家则认为核武器本身具有高度危险性，保有和依赖核武器是不合时宜的，而裁军对于防止核武器扩散至有必要。因此，应更加紧迫地优先进行核裁军。

10. **对不限成员名额工作组的建议：**奥地利认为，不限成员名额工作组应解决这些概念分歧并力求形成共识。不限成员名额工作组应考虑尽一切可能强调核裁军及建立和保持一个无核武器世界是无附带条件且具有紧迫性的优先目标。

三. 核裁军：义务和承诺

11. 拥有核武器的国家与无核武器国家的根本意见分歧之一涉及核裁军及建立和保持一个无核武器世界的义务和承诺的完备程度和地位。

12. 拥有核武器的国家主要是从国家安全的角度看待核武器。因此，关于核武器的决定属于严格的国家主权范围。《不扩散条约》的核武器缔约国对不扩散义务与核裁军承诺作了明确区分，前者具有法律约束力并可具体操作，包括通过原子能机构的保障监督措施和联合国安全理事会的参与。《不扩散条约》第六条依然是“唯一的”具法律约束力的多边核裁军义务。冷战时期承担的这一义务措辞极其含混，“真诚地进行谈判”一语有很大的解释空间。此外，“核裁军”与“全面彻底裁军条约”之间的联系也可被人解释为，只有在遥远未来的全球安全环境下，国际关系几乎到了尽头之时，才能实现核裁军。

13. 1996 年的国际法院咨询意见对国际法下的核裁军义务作了较强的和范围较大的解释。它着重指出，“存在着如下一项义务，即应真诚地进行和完成谈判，以便(……)实现(……)核裁军”。此一义务具有普遍性，超越了《不扩散条约》普遍性的问题。但是，对于“真诚地进行核裁军谈判”的具体含义，咨询意见也留下了伸缩余地。咨询意见固然具有很大权威，但对国家不具约束力。

14. 《不扩散条约》审议大会协商一致达成的许多承诺被《不扩散条约》的核武器缔约国认为是“不具约束力”和“政治性”的。因此，这些承诺的履行具有选择性和片面性。尽管基于《不扩散条约》的不扩散义务已产生了一组有力的规则，可据以有效衡量是否违反了这一义务，但第六条义务却未产生同样程度的规则，履行与否“只能”根据一组不具约束力的政治承诺来衡量。扩散与否是履约问题，而核裁军则是履行政治承诺的问题，两者之间有明确的区别。人们可以说，《不扩散条约》的核武器缔约国之所以在审议大会上同意作出这些核裁军承诺，只是因为它们将这些承诺解释为不具有法律约束力。

15. 对于未加入《不扩散条约》的核武器拥有国，没有与《不扩散条约》第六条相等的具有法律约束力的核裁军规定。但是，随着时间的演进，它们作出了许多支持核裁军的声明和建议，体现出了对实现这一目标的政治承诺。

16. 然而，在无核武器国家看来，《不扩散条约》下的核裁军义务和承诺，包括《不扩散条约》审议大会的各项成果，是第六条义务的进一步发展和可操作性。它们认为，在其同意受不扩散条款的约束与这些议定成果的落实之间，存在着密切的概念联系。1995 年同意《不扩散条约》的无限期延期，尤其印证了这一点。同意无限期延期的条件是要采取某些核裁军步骤和措施，而这一条件被认为没有得到满足或没有令人满意地得到满足。无核武器国家广泛认为，《不扩散条约》进程的所有议定核裁军承诺和审议大会成果远不止于“软性”或“政治性”的意向声明，而是经过讨价还价达成的具有准法律约束力的协议一部分，而这一协议未得到遵守。因此，一些国家现在对 1995 年的无限期延长协议是否明智提出了质疑。

17. 总之，对于(《不扩散条约》内)核裁军义务和承诺的完备程度和地位，存在着一些明确的概念分歧。过去在协商一致达成的案文中总是回避了这些分歧和甚至相互矛盾的看法，使双方都得以有理由坚持己方的解释。然而，基于《不扩散条约》的核裁军的讨论可能已经到了不再能够继续回避这些矛盾的阶段了。

18. **对不限成员名额工作组的建议：**奥地利认为，不限成员名额工作组应以开放和坦诚的方式解决这些关于核裁军义务和承诺的完备程度和地位的概念分歧，并探讨如何能够减小在不扩散义务和核裁军承诺的地位上看来存在的认知差距。

四. 何者构成核裁军？可信进展的基准有哪些？

19. 在《不扩散条约》进程的核裁军中，《不扩散条约》的核武器缔约国与许多无核武器国家对于核裁军承诺和义务在多大程度上得到履行，也显然有十分不同的看法。核武器国家举出自己所采取的核裁军步骤，从编写核术语词汇表等技术性步骤到裁减核武器，再到双边裁减军备协议，以表明正在执行第六条。同时，无核武器国家则激烈批评它们在履行其承诺和义务方面看来缺乏进展。

20. 如本工作文件第二节所述，《不扩散条约》的核武器缔约国在执行第六条时，以及未加入《不扩散条约》的核武器拥有国，对核裁军采取的方针是一步步走(也可以说是小步前进)。然而，在核裁军的条件具备之前，这些步骤必须与它们维持核战略稳定和继续依赖核武器的政策相符。拥有核武器的国家争辩说，维持核战略稳定与它们声称支持核裁军和无核武器世界的目标并不矛盾。因此，它们的论点是，军事理论继续依赖核武器以及核武器及核武器基础设施的维持、现代化和长期投资，与它们的核裁军承诺和义务是并行不悖的。

21. 大多数无核武器国家认识到，实际进行核裁军在技术上很复杂，需要时间和采取一系列相互关联的步骤。但是，无核武器国家对核裁军可信进展的解释是，核武器国家的政策必须出现可以明确辨认的改变，并明确朝实现核裁军和无

核武器世界的方向努力。这样的改变并未发生。核武器国家继续依赖核武器，直到未明确说明有多遥远的未来，这被广泛认为明显违反了议定的核裁军承诺和义务。许多无核武器国家因而怀疑核武器国家会言行如一地急着进行核裁军。相反，它们看到的是有计划地要保持核现状，能保持多久就保持多久。在许多无核武器国家看来，一些未加入《不扩散条约》的核武器拥有国支持核裁军的政治声明与它们的政策、理论和军备积累之间也存在着类似的矛盾。

22. 由于在核裁军承诺和义务的履行上存在着这些不同的看法和期望，对于取得了多大进展很难达成共识。2010 年《不扩散条约》审议大会结论和后续行动建议以及 22 项核裁军行动为《不扩散条约》缔约国衡量进展提供了有用的新工具。在这方面需着重指出的是，公民社会作出了很大的贡献。所编写的几份关于行动计划执行情况的详细报告也许极有助于各国评估《不扩散条约》核裁军承诺和义务的履行情况。许多无核武器国家认为，对于《不扩散条约》的核武器缔约国和未加入《不扩散条约》的核武器拥有国来说，衡量核裁军是否取得进展和是否明确朝实现核裁军的方向努力的关键指标是：

- 理论发生改变，核武器的作用降低；
- 备战和警戒情况发生改变；
- 核武器国家对于核武器和核武器基础设施及核武器现代化和长期投资所作的预算拨款决定；
- 透明度；
- 《全面禁核试条约》生效方面的进展情况；和
- 裁军机制特别是裁军谈判会议的情况。

23. 总之，鉴于以上所述的分歧，在 2015 年审议大会之前和期间，《不扩散条约》缔约国对于履行承诺和开展行动的进展程度可能会有大相径庭的解释。因此，有必要解决这些概念分歧，努力就何者构成核裁军的可信进展和如何评估进展寻求共识。虽然未加入《不扩散条约》的核武器拥有国没有承担具有法律约束力的义务，也有必要同它们接触，请它们如所声明的那样，采取行动支持核裁军和无核武器世界的目标。

24. **对不限成员名额工作组的建议：**奥地利认为，不限成员名额工作组应努力探讨如何达成共识，弥合在何者构成核裁军的可信进展上存在的不同看法和期望。它可致力于为构成具体进展的具体措施和落实程度确定衡量标准，并在其报告中反映有关这一问题的各种不同意见。

五. 结论

25. 多边核裁军和不扩散制度正处于十字路口。奠基于《不扩散条约》的大厦正受到几股力量的强力推拉，而这个大厦是过去四十年来国际社会努力应对核武器时代所带来挑战的框架。《不扩散条约》普遍性的实现看起来越来越遥不可及，控制核武器扩散的努力受到了严重挑战，而全球对无核武器世界的盼望也没有带来任何进展。此外，核时代的某些主要特征，即只有少数国家拥有核武器及具备所需的知识和技术能力，正迅速成为明日黄花。技术门槛仍然存在，但每天都在降低。越来越多的国家——可能还包括非国家行为者——将能够实际够到或跨越核武器能力的门槛。跨不跨越这一门槛将日益成为政治性而非技术性的决定。这种趋势的后果严重性是再如何强调也不会过分的。它意味着核武器扩散的风险将成倍增长，某一方在某处使用核武器的危险也会迅速增加。防扩散固然重要，但只专注于防扩散必以失败告终。随着技术门槛越来越低而对核技术的兴趣越来越高，唯一的长期办法就是筑起可信的政治和法律障碍来挡住核武器。

26. 因此，必需刻不容缓地进行核裁军，因为时不我待。要么维护甚至加强全球制度和制止核武器扩散，要么听任《不扩散条约》和整个制度的正当性流失，结果可能使越来越多的行为者致力于研制核武器。

27. 要解决这个重大问题，挑三拣四的做法将来是行不通的。对于核武器及其构成的风险，需要从各个方面加以应对。避不讨论和回避基本概念分歧不是办法。不限成员名额工作组可提供一个能够公开地、坦诚地审议这些问题的论坛。现有的意见分歧不易解决，但可朝谋求共识迈出第一步。
