美国对国际核秩序的侵蚀与弱化*①

王政达

【内容提要】 美国是国际核秩序的主要创建者、参与者和受益者，维持稳定的国际核秩序符合美国的安全利益。但是，出于战争制胜型核战略、意识形态、盟友关系、地缘政治等方面的战略考量，美国在维持、巩固国际核秩序的过程中，也对国际核秩序造成侵蚀与弱化。美国仍然把核武器置于其国家安全战略的重要位置，重视战术核武器的作用，研发低当量核武器和钻地核弹，模糊了核武器与常规武器的界限，降低了核武器的使用门槛，侵蚀了核价值观。美国追求绝对核优势，部署全球导弹防御系统，研发全球即时打击系统，违反国际核规范与印度进行核能合作，弱化核禁忌等做法，不利于大国之间的战略稳定性，破坏了核规范。在防扩散领域，美国一贯奉行双重标准，缺乏全局观念，对他国进行安全威胁，刺激了核扩散。为维护国际核秩序，美国应从维护全球和平与稳定的长远考虑出发，降低核武器在国家安全战略中的作用，缩小核武器的使用范围，停止部署全球范围内的导弹防御系统，放弃防扩散的双重标准，推动核价值观、核规范和核不扩散体制向着更加完善的方向演进，保证国际核秩序平稳、有效运行。

【关键词】 国际核秩序；核价值观；核规范；核不扩散；美国国家安全战略；美国对核秩序的侵蚀与弱化

【作者简介】 王政达，中共中央党校研究生院马克思主义理论骨干人才培养计划 2015 级博士研究生（北京 邮编：100091）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2018.02.007

【中图分类号】 D815.5 【文献标识码】 A 【文章编号】2095-574X（2018）02-0132-24

* 感谢《国际安全研究》匿名评审专家提出的修改意见与建议，文中疏漏概由作者负责。

国际核秩序自形成以来就不断向着完善和稳定的方向演进，对于防止核扩散、维持大国之间的战略平衡、防止核冲突与核战争发挥了积极作用。但是，核秩序在向着积极、完善的方向演化的过程，也是一个被逐渐侵蚀和弱化的过程，突出表现就是核扩散，其原因除了国际核秩序存在歧视性的不公平、不合理之处外，美国的对外政策也是国际核秩序不断遭到侵蚀与弱化的主要原因。作为当今世界唯一的超级大国和主要核国家，美国是国际核秩序的创建者、参与者、受益者，维持稳定的国际核秩序符合美国的安全利益，为此，美国也不遗余力地维持既有国际核秩序。但是，出于战争制胜型核战略、维持霸权地位、盟友关系和地缘政治等方面的复杂战略考量，美国的对外政策常常对国际核秩序带来负面冲击，对国际核秩序的维持与演化带来了诸多消极影响，致使某些国家仍然把核武器作为国家安全的根本保障手段。

目前，学界对美国与国际核秩序关系的研究主要集中在美国与作为国际核秩序构成要素之一的国际核不扩散体制的关系方面，鲜有从总体上对美国与国际核秩序关系的研究成果。本文着重研究美国与国际核秩序的负面关系，首先对国际核秩序的概念进行辨析，然后从核价值观、核规范和核制度安排三个方面考察美国对国际核秩序的侵蚀与弱化，最后指出为维护国际核秩序美国应该改变其对外政策。

一　国际核秩序辨析

国际核秩序是国际政治行为主体在处理国际核问题时所秉持的价值观念、行为规范及为此建立的制度安排的总和，是国际秩序的重要组成部分。由于核武器所具有的重要军事和政治意义，在核问题领域最难形成稳定的国际秩序。[①] 自核武器出现后，经过核国家和广大无核国家的共同努力，核秩序已经建立起来并不断完善。核秩序包括核价值观、核规范和处理国际核问题的制度安排及其运行机制等构成要素。

（一）核价值观

核价值观是一国对于核武器在整体国家安全战略中的地位与作用的认知，是国际核秩序的主要构成要素。[②] 核价值观在核秩序中居于中心地位，是核规范与核制

① 赵通：《中国与国际核秩序的演化》，载《国际政治科学》2016 年第 1 期，第 136 页。
② 赵通：《中国与国际核秩序的演化》，载《国际政治科学》2016 年第 1 期，第 136 页。

度安排形成的基础，与一国的核战略密切相关。核武器出现后，核国家的核价值观开始形成。冷战期间，核国家的核价值观有两种：一是以美苏为代表的核武器在国家安全战略中居于重要地位的核价值观。美苏两国均把核武器置于国家安全的首要位置，奉行战争制胜型的核战略，立足于打赢核战争，作为慑止核进攻、争夺霸权、巩固联盟的工具。为此，美苏进行了以规模数量和能力优势为重点的激烈的核军备竞赛，建造了远超防卫需求的庞大核武库。冷战后，虽然核武器的作用总体有所下降，但美国和俄罗斯依然把核武器置于其国家安全战略的重要位置，一是美国一直奉行以首先使用核武器为基础的核威慑政策；苏联/俄罗斯曾一度奉行以不首先使用核武器为基础的核威慑政策，但随着常规军力的下降和安全形势的恶化，俄罗斯以首先使用核武器为基础的核威慑政策又得以恢复；二是以中国为代表的不首先使用核武器、核武器主要用于反对核讹诈、报复核攻击的核价值观。中国主张核武器不能用于战场作战工具，认为首先使用核武器，或者把核武器的作用常规化是不道德的，也必然会带来巨大灾难，不利于国际防扩散目标的实现。虽然中国把核威慑作为国家安全战略的基石，但对发展核武器始终保持克制态度，只维持满足自卫防御需求的小规模核力量。中国的核价值观自形成后一直保持高度的稳定性，即使在中国经济实力增强后有实力对国防事业进行更大投入时也未受到影响。

冷战后，朝鲜、伊朗、伊拉克和利比亚由于受到美国的安全威胁甚或生存威胁，在常规力量无法与美国抗衡的情况下，拥核的意愿十分强烈，均把核武器置于国家安全的重要位置，其核价值观的形成受到美国对外政策的强大负面影响。其中，朝鲜拥核的意志尤其坚定，把核武器置于其国家安全战略的首要位置并已写入本国宪法。

（二）核规范

核规范是国际社会在核领域明文规定或约定俗成的一系列国际社会行为准则，是国际规范的重要组成部分。核规范主要包括三个方面的内容，即战略稳定性原则、反对核扩散原则与核禁忌。核规范规定和制约着国家在核领域的行为，成为维护国际核秩序平稳、有序运行的重要保障。核规范是在国际核领域主导国家的引导、型塑过程中形成的，因此核主导国的性质对国际核规范的演化方向发挥着决定性作用。如果核主导国是霸权国家，它就倾向于奉行双重标准原则，即对盟国采取规范原则，为盟友提供核安全保障以巩固同盟体系，对“敌国”采取实力原则以打压无核国家核力量的发展。国际体系的主导国可以通过三种途径影响其他国家对于国际

核规范的态度，包括示范—效仿、支持—强化和惩罚—维护。[①] 核主导国具有较高的实力地位，其行为具有极强的示范意义，其双重标准原则被敌对国家效仿，其实力行为原则促使敌对国家也依据实力原则以应对霸权国家的打压。因此，核主导国在遵守核规范方面应以身作则，引导他国遵守核规范或通过奖励遵守国际核规范的国家、惩罚违反核规范的国家而强化核规范，进而促进核规范在核国家和无核国家自身中的内化。如果主导国自己带头违反核规范而不受惩罚，就会引起其他国家跟进效仿，从而破坏核规范。核主导国如果以经济制裁、军事威胁、政治孤立甚至政权更迭等手段强行压制他国遵守核规范，则极易引发他国的恐惧心理，反而会以违反核规范、发展核武器的方式来保障自身安全。

作为国际社会规范，核规范既有通过国际法或国际协议明文规定的，也有通过约定俗成的惯例形成的。通过国际法或国际协议明文规定的核规范，可由国际组织及其机制保证实施。但由于国际法是“软法”，即使国际社会可以通过对遵守和违反核规范的行为进行奖惩，也不能保证这类核规范始终得到遵守。由约定俗成的惯例而形成的核规范，其效力主要在于各国的自觉和自律。由于霸权国家对核规范奉行双重标准，所以霸权国家的行为倾向于破坏核规范。因此，在霸权国家存在的情况下，核规范遭到削弱具有必然性。

（三）核制度安排

国际核秩序中的制度安排是指核国家与无核国家在相互交往中形成的行为规则与程序，各种正式与非正式、定期与非定期的安排，包括核不扩散体制与战略稳定体制。核不扩散体制以《不扩散核武器条约》为中心，由一系列国际条约、协定和相应的国际组织构成，包括《部分禁止核试验条约》《全面禁止核试验条约》《核转让准则》和《触发清单》等；组织保障机制包括联合国、国际原子能机构、桑戈委员会和核供应国集团等。战略稳定体制主要是核国家之间签订的一系列核军控条约或协议，如美苏《反弹道导弹条约》《防止核战争协定》《美苏关于防止公海水面公海上空意外事件的协定》等条约或协定。另外，核国家之间还存在关于战略稳定和建立信任措施的协定。中俄两国签署了《中华人民共和国主席和俄罗斯联邦总统关于互不首先使用核武器和互不将战略核武器瞄准对方的联合声明》，中美也宣布不将核武器瞄准对方，中、美、俄、英、法五国 2000 年发表联合声明，宣布它

① 阎学通：《世界权力的转移：政治领导与战略竞争》，北京：北京大学出版社 2015 年版，第 45 页。

们的核武器不瞄准任何国家。[①] 核秩序中的制度安排对于防止核扩散、维护全球战略稳定都发挥了重要作用。但是，由于这一制度安排存在法律和机制上的漏洞以及美国奉行双重标准，所以核扩散仍不能被彻底制止，核价值观与核规范仍然不断遭到侵蚀与弱化。

二　美国对核价值观的侵蚀与弱化

核价值观包括密切相关的三个方面，一是核国家如何看待核武器在总体国家安全战略中的作用，主要涉及核思想，即核武器的作用及其使用方式问题；[②] 二是核国家如何看待战术核武器的作用；三是核国家如何看待核武器和常规武器的关系。如果核国家都不把核武器置于总体国家安全战略中的重要位置，它们就不会过于关注相互间的核力量对比状态，核军备及其技术竞赛就难以形成，稳定的国际核秩序的形成就有了可靠的价值观基础。反之，稳定的国际核秩序难以形成，国际核格局就会处于失序状态。如果核国家坚持战术核武器的政治属性，不把战术核武器用于实战，并清楚地区分核武器和常规武器之间的界限，不把核武器的作用等同于常规武器，则稳定的国际核秩序就容易形成。反之，则国际核秩序就会处于不稳定状态。

冷战时期，美国一直十分重视核武器在国家安全战略中的作用，把核武器作为维持其世界霸权地位的支柱力量，并一直奉行战争制胜型的核战略，[③] 保留对苏联及华约集团的常规进攻进行核反击的权利。冷战结束后，美国依然把核武器作为维护其霸权地位、威慑和遏制任何可能对美国霸权地位提出挑战的国家工具。美国使用核武器的战略也没有改变，而且有所扩展。在 2002 年的《核态势审议》报告中，美国政府明确了使用核武器的条件，即对常规武器难以打击的军事目标和核、生、化武器的攻击进行报复以及对对手出人意料的军事态势发展进行核遏制，大大降低了核武器的使用门槛。[④] 美国把俄罗斯、中国、伊朗、伊拉克、叙利亚、朝鲜和利

① 《关于中华人民共和国履行〈不扩散核武器条约〉情况的国家报告（2005 年 5 月 2 日至 5 月 27 日，纽约）》，中国外交部网站，2005 年 5 月 2 日，http://www.fmprc.gov.cn/123/wjb/zzjg/jks/jkcjxb/d1/t267558.htm。

② 李彬：《中国核战略辨析》，载《世界经济与政治》2006 年第 9 期，第 17 页。

③ 胡思得、刘成安：《核技术的军事应用——核武器》，上海：上海交通大学出版社 2016 年版，第 173 页。

④ 孙景文、李志民：《导弹防御与空间对抗》，北京：原子能出版社 2004 年版，第 6 页。

比亚等七个国家列为核打击的对象。不仅如此，小布什政府还扩大了核武器的使用范围，包括威慑核、生、化武器对美国及其盟国安全的威胁；阻止潜在敌人对美国关键利益的可能的威胁，击败未被慑止的威胁等。[①] 俄罗斯依靠其强大的核力量和美国一直维持着战略稳定性，故美国的新增核武器使用战略和范围对俄罗斯影响不大，但却给其他六国带来威胁。直至 21 世纪初期，由于中国受国家实力和技术发展的限制，在核武器的机动性、生存能力和突防能力等方面与美国相比还存在不小的差距，因此美国的这一核武器使用战略不利于中美之间的战略稳定性。对其他五国来说，美国的核政策变化带来的首先是对其国家生存的威胁，因此成为这些国家发展核武器的最大驱动力，使得这些国家把发展核武器置于国家安全保障手段的重要位置，刺激了核扩散。正是在小布什任内，朝鲜进行了第一次核试验，成为事实上的核国家；伊朗也在这一时期加快了核开发的进程。奥巴马政府虽然认识到核武器在国家安全战略中的位置高低对核扩散有着重要影响，在《核态势审议》报告和《美国核武器部署战略》中均强调降低核武器在国家安全战略中的地位，并为此采取了削减核武器数量、停止开发新的核武器、承诺不对《不扩散核武器条约》的无核武器成员国和不从事核扩散的无核武器国家使用核武器、排除核武器的进攻性使命等措施。但是，核武器在美国国家安全中的地位并没有显著降低，美国继续保持强大的核力量，仍然保持相互确保摧毁的核态势；核武器仍承担广泛的任务，打击对象有所增加，《不扩散核武器条约》的无核武器成员国和不从事核扩散的无核武器国家使用或扩散生物武器，仍会遭到美国的核打击。[②] 如果伊朗和朝鲜不遵守不扩散义务，也将遭到美国的核打击。[③] 特朗普政府依然看中核武器的战略价值。在总统竞选期间，特朗普就多次表示要维持美国的核大国地位。就任总统后，特朗普政府增加 14 亿美元军费用来支持美国核力量的发展。虽然《核态势审议》报告还

① U.S. Department of Defence, “Report on Nuclear Employment Strategy of the United States,” p. 5；U.S. Department of Defence, “Report of the Secretary of Defense Task Force on DoD Nuclear Weapons Mangerment Phase Ⅱ; Review of the DoD Nuclear Mission,” December 2008, pp. 5-13, http://www.defense.gov/pubs/pdfs/phaseiireportfinal.pdf.

② David E. Sanger and Thom Shanker, “Obama’s New Nuclear Strategy Is Itended as a Message to Iran and North Korea,” *New Nork Times*, April 7, 2010；U.S. Department of State, “Under Secretary Ellen Tauscher on Nuclear Posture Review,” 2010.

③ Merle David Kellerhals Jr. Cliton, “Gates Discuss U.S. Nuclear Strategy,” April 12，2010，http://iipdigital.Usembassy.gov/st/english/article/2010/04/20100412133151dmslahrellek0.2405054.html # axzz2uIqcw1Y.

未公布，但特朗普政府已经明确表示，核威慑仍将是美国国家安全事务的核心。据媒体披露，特朗普政府的《核态势审议》报告将包括发展新的低当量核弹头、重新部署战斧核潜射巡航导弹、缩短重启核试验所需时间以及放宽核武器使用条件等内容，[①] 美国核政策将向右转已是不争的事实。[②]

美国不但重视战略核武器的作用，而且还十分看重战术核武器的作用，主张战术核武器的实战运用，造成事实上的核扩散。冷战期间，作为美苏对峙的最前沿，欧洲始终是美苏核武器部署的重点地区。因为北约成员国和华约成员国接壤，所以在欧洲部署战术核武器可以发挥战略核武器的作用。因此，冷战期间美国在欧洲持续部署了大量的战术核武器，在 20 世纪 70 年代中期的历史峰值时期，美国在欧洲部署的战术核武器数量高达 7 300 枚。随着冷战后期国际形势的缓和，北约面临的苏联核与常规武器威胁减弱，美国逐步减少了在欧洲的战术核武器数量。冷战结束后，随着苏联威胁的消失，美国对部署在北约国家的战术核武器进一步削减，其战术核武器的作用也转向拓展延伸威慑和应对地区紧急事态，以维持大西洋联盟的统一，确保美国在北约的主导地位，应对现实和潜在的威胁。[③]

《不扩散核武器条约》规定，任何有核缔约国不得直接或间接向任何国家转让核武器或其他核爆炸装置以及对这种武器和爆炸装置的控制权。由于北约成员国中部署美国核武器的国家已于 20 世纪 70 年代签署了《不扩散核武器条约》，而美国的核武器部署使得其北约无核盟国在战时获得了核作战能力，这显然违背了《不扩散核武器条约》的宗旨和原则。因此，2000 年、2005 年和 2010 连续三届核不扩散审议大会均对北约的战术核武器予以关注，2010 年的审议大会曾号召解决各种类型和任何部署地点的所有核武器问题。虽然美国认为部署在无核国家的核武器控制权始终掌握在美国手中，这些无核武器国家只是直接使用部署在其领土上的核武器，并没有违反《不扩散核武器条约》。但是，美国的这种说法是站不住脚的。这是因为，美国在为其无核盟国提供核战力的同时，却强力打压其他国家获得核能力，美国的这种做法显然违犯了《不扩散核

① 蔡莉、赵畅、哈林：《美国起草新〈核态势评估报告〉》，中国国防科技信息中心网站，2017 年 10 月 30 日，http://www.dsti.net/Information/News/107054。

② 吴日强：《核军备竞赛会卷土重来吗？》，环球网，2017 年 11 月 24 日，https://m.huanqiu.com/r/MV8wXzExMzk3NjAyXzM3MV8xNTExNDU0NTQw?from=timeline&isappinstalled=0。

③ 毛翔：《现代非战略核武器概论：美俄非战略核武器理论发展与部署实践》，北京：航空工业出版社 2017 年版，第 107-110 页。

武器条约》的规定。如果爆发核冲突，美国的无核盟国就可以用部署在本国领土上的核武器遂行核作战行动，这无疑赋予了它们对核武器的实际控制权。[①] 美国还推动在北约内部成立“核计划小组”，作为美国与其北约盟国核武器运行和使用政策的磋商机制。显然，美国的做法等同于使其北约盟国成为事实上的核国家。毫无疑问，美国的做法属于事实上的核扩散。如果其他有核国家跟进效仿，国际社会就会面临更大的核扩散风险。

冷战后，美国凭借其巨大的力量优势，竭力追求本国的绝对安全，奉行单边主义对外政策，为此战术核武器的实战作用有所强化。美国军方自 20 世纪 90 年代以来不断论证战术核武器的具体实战运用前景，着眼于使用战术核武器对付无核或弱小核国家。面对美国的安全威胁，在美国核武器观念的启发下，核武器及其相关技术的扩散趋势难以逆转，非国家行为体也在竭力获取核材料或核武器，以实现对美国的不对称核威慑，或发动不对称核袭击。

美国曾试图利用其地理、地缘上的优势，使用低当量核武器对敌对国家进行核打击。1994 年，克林顿政府制订的针对朝鲜的“5027”战争计划中，就包括了使用低当量战术核武器对朝鲜的地下纵深战略目标实施突击的内容。2004 年，在美军修订的“5030”战争计划中，也涉及针对朝鲜的军事目标特别是核设施使用低当量战术核武器进行突击的内容。此外，美军也研究过使用战术核武器对伊朗进行核打击的问题。[②] 美国对低当量核武器的研发无疑是朝鲜、伊朗等国发展核武器的刺激因素。如果美国在战场上使用低当量核武器对他国进行核打击，将会从根本上改变战争的性质，突破核禁忌，扭曲传统的核价值观。此外，伊拉克和利比亚政府被美国颠覆的残酷现实，使某些中小国家更加看重核武器的价值。

在冷战期间，美国就已经研制并列装了 MK-8、MK-11、B61-11 等钻地核弹。在 20 世纪 90 年代中期 B61-11 钻地型核航弹的发展过程中，美国政府利用了法律的漏洞，突破了 1994 年《国防授权法案》对新开发核武器最低当量下限的规定，在美国政军两界引起大量争论和抗议，B61-11 钻地型核航弹是在各方的抗议声中完成列装的。2003 年 11 月，小布什签署了参众两院通过的 2004 年度国防授权法

① 毛翔：《现代非战略核武器概论：美俄非战略核武器理论发展与部署实践》，北京：航空工业出版社 2017 年版，第 75 页。

② 毛翔：《现代非战略核武器概论：美俄非战略核武器理论发展与部署实践》，北京：航空工业出版社 2017 年版，第 257 页。

案，废除了禁止美国军方研发当量在 5 000 吨三硝基甲苯（TNT）[①] 以下的低当量核武器的《斯普拉特—弗斯法》，使洛斯阿拉莫斯国家实验室等三处国内核设施研究低当量核武器的工作得以恢复。[②] 2005 年，美军曾计划用钻地核弹对利比亚的大规模杀伤性武器地下设施进行突袭，但由于遭到外界抗议而放弃。小布什政府时期，美国政府启动了“强力钻地核弹”项目，继续推进性能优于 B61-11 核弹的新型钻地核弹的研发，后在 B83 和 B61 系列核弹的基础上成功改装了 B-62 核航弹，北约已经同意在 2020 年前进行部署。[③] 2017 年 11 月 7–8 日，美国在内华达州托诺帕试验场成功进行了两次 B61-12 重力炸弹的鉴定飞行试验。未来三年，B61-12 还将继续进行一系列这类试验。[④] 美国对钻地核弹的研发遭到了科学家的质疑。从杀伤原理和效果上讲，钻地核弹不可能达到既能摧毁敌方加固目标, 又不伤害平民的目的。[⑤] 受到技术水平的限制，核钻地弹如果不能钻入一定的深度而在目标上方形成弹坑，就无法避免造成放射性污染。[⑥] 核武器本身的性质决定了无论其威力大小，都会造成大量的平民伤亡。核钻地弹将会使得核武器看起来更为可用，从而降低核武器的使用门槛。[⑦]

传统上，核武器与常规武器领域区分明显，美国等核国家也严格遵守了核武器和常规武器的部署和使用规定。在美国与苏联/俄罗斯签署的一系列军控条约中，都对核武器和常规武器运载工具和部署基地进行了明确区分并以核查措施予以保证，旨在避免在可能的冲突中敌对双方将对方的常规武器当做核武器予以打击，从而引起战争升级。美国在进行武器规划设计时，也对自己的核武器和常规武器能否被潜

① 三硝基甲苯（TNT），是一种带苯环的有机化合物，熔点为 81.8 摄氏度。它具有爆炸性，常用来制造炸药。

② 张翼：《美国核军工管理局下令恢复三处小型核武器研究设施》，载《国外核新闻》2004 年第 2 期，第 16 页。

③ Hans M. Kristensen and Mattew Mckinzie, “Video Shows Earth-Penetrating Capability of B-61 NUclear Bomb,” http://fas.org/blogs/security/2016/01/b61-12_earth-penetration/.

④ 蔡莉：《美国成功进行 B61-12 核重力炸弹飞行试验》，中国国防科技信息网，2017 年 11 月 28 日，http://www.dsti.net/Information/News/107481。

⑤ 庞立：《美国研制低当量钻地核武器剖析》，载《现代军事》2002 年第 7 期，第 56 页。

⑥ Robert W. Nelson, “Nuclear ‘Bunker Bustres’ Would More Likely Disperse than Destroy Buried Stockpiles of Biological and Chemical Agents,” *Science & Global Security*, Vol. 12, No. 1-2 (2004)，pp. 69-89.

⑦ Sinney Drelletal，“A Strategic Choice: New Bunker Bustres versus Nonproliferation,” *Arms Control Today*, Vol. 33, No. 2 (February 2003), p. 8.

在对手区分的问题给予了关注，放弃了可能引起对手误判的战略武器项目。[①] 但是，随着安全环境的变化和技术的发展，美国为谋求军事和技术领域的决定性优势，从 21 世纪初即开始研发全球即时打击系统。2006 年美军将海空军的相关项目合并为国防系统内的全球即时打击项目，研发全球即时打击技术。目前，美军已经进行了多次高超音速武器试验，美国国防部承诺在 2018–2022 财年间率先向欧洲及太平洋司令部提供一定的“常规快速全球打击”能力。如果美国使其全球即时打击运载工具搭载核弹头或核常两用弹头，将会模糊核武器与常规武器之间的界限，削弱中俄战略核力量的威慑力，将严重破坏全球战略平衡与稳定，引发新一轮军备竞赛。[②]

三　美国对核规范的侵蚀与弱化

美国一贯追求在核领域的绝对优势地位，其在核武器领域的双重标准行为具有内在的矛盾性，因此其行为常常破坏核规范，损害大国之间的战略稳定性，在客观上产生了刺激核扩散的消极后果。只要不放弃双重标准，美国就会继续侵蚀核规范，核扩散行为就很难得到制止。

核武器以其可导致战争后果与政治目的错位的“超杀能力”和传统上核武器使用时的“不可防御性”，成为威慑理论的最佳载体。正是在核威慑的基础上，美苏两国在冷战期间建立了经典的战略稳定性理论，大国之间的战略稳定性逐渐演变为核规范。在冷战期间和冷战后，由于美苏之间核力量大体上处于均衡状态，美苏之间的战略稳定性长期得以保持。冷战后，随着中国经济实力的增强和科技的进步以及随之而来的对于国防投入的相应增加，中国战略核力量在安全性、可靠性、生存能力和突防能力等方面快速进步，奥巴马政府开始接受两国在核领域已经形成的相互脆弱关系，并愿在此基础上建立双方的战略稳定关系。[③] 但为维持其霸权地位，美国在冷战后的一系列行为却对美俄、中美之间的战略稳定关系带来挑战。

传统的核力量部署方式是维持大国之间战略稳定的重要基础。但是，美国近年来正致力于发展全球快速打击系统，这一系统对他国部署在国土纵深的战略核力量的快速打击潜力逐步显现，必然会打破攻击与防御的技术平衡，破坏核大国之间的

① 赵通：《中国与国际核秩序的演化》，载《国际政治科学》2016 年第 1 期，第 138 页。

②《中华人民共和国主席和俄罗斯联邦总统关于加强全球战略稳定的联合声明》，中国外交部网站，2016 年 6 月 26 日，http://wwwf.mprc.gov.cn/web/zyxw/t1375312.shtml。

③ 赵通：《中国与国际核秩序的演化》，载《国际政治科学》2016 年第 1 期，第 146 页。

战略稳定性。美国可以利用搭载常规或战术核武器的全球快速打击平台，穿透他国防空网进入其国土纵深，对其固定战略核力量进行突击。如果快速打击平台搭载钻地核弹头，美国将有能力对他国战略指挥中心和核弹发射井等加固硬目标进行快速打击。即使美国利用全球快速打击平台搭载常规弹头对其他核国家发动攻击，也将因无法判明弹头性质而招致受攻击方的核反击。随着侦察监视能力日益提高，美国打击他国机动战略核力量的能力也将不断提高。在技术进步日新月异的情况下，中等核国家或刚跨越核门槛的国家的有限核力量被美国先发制人打击剥夺的危险越来越大。美国建立在日益进步技术基础之上的核常战略打击能力，通过降低他国核武器的生存能力，削弱了战略稳定的基石，弱化了核威慑对战略稳定性的维护作用。

如果一个国家掌握了新的技术手段并将之用于军事，而且保持与对手的技术差距，那么两国之间的战略稳定性就会降低。[①] 随着技术的进步，战略防御系统的完善对核武器系统的“不可防御性”正构成越来越大的挑战，日益侵蚀着战略威慑的基础。20 世纪 80 年代以来，美国为追求绝对安全，凭借其超强国力和巨大的科技优势，大力发展导弹防御系统。经过三十多年的发展，美国已经初步建成了包括战略级全国导弹防御系统、战役级战区高空防御系统、战术级战区导弹防御系统和“海基宙斯盾”反导系统等在内的反导网络。随着未来导弹拦截和预警探测技术的进一步完善，美国的反导能力还会持续增强。虽然美国一直声称其导弹防御系统主要是针对“无赖”“流氓”国家的弹道导弹威胁，不会对中俄的核力量构成威胁。但是，在预警探测技术、动能反导拦截技术和作战指挥系统等方面日益进步的情况下，美国正持续获得对更高弹道导弹的防御能力，对中俄的战略核力量构成日益增大的威胁，对大国之间的战略稳定性带来严峻挑战。尽管美国现有的导弹防御系统部署成本高、拦截机制单一，远不能对中俄的核武库取得压倒性战略优势，但核威慑的基础正遭到侵蚀。对于中等核国家或刚跨过核门槛的国家而言，美国现有的导弹防御系统可以剥夺它们有限的核反击能力，使它们难以通过自己有限的核力量与美国形成不对称相互威慑，刺激它们增加核武器数量，加速核扩散，威胁国际和平与稳定。

《不扩散核武器条约》和核供应国集团为维护国际核安全提供了明文规定的核规范。按照《不扩散核武器条约》的规定，无核武器国家应该接受国际原子能机构的全面安全保障监督。核供应国集团规定，如果无核国家不接受国际原子能机构的

① 李彬：《代序：中美核思维差异及其根源》，载李彬、赵通主编：《理解中国核思维》，北京：社会科学文献出版社 2016 年版，第 13 页。

全面安全保障，核供应国集团成员就不应与它们进行包括民用核能在内的核能合作。此类规范给事实上拥有核武器的国家带来了压力，使它们不能既拥有核武器又能分享国际核能合作的好处。以色列虽拥有核武器，但在政治上、法律上还是无核国家。以色列拒绝加入《不扩散核武器条约》，不接受国际原子能机构的安全保障监督，但美国却与之进行民用核能合作，而且还帮助以色列转移阿拉伯国家要求监督以色列核设施的呼吁。[①] 印度与以色列一样，是无核国家，但美国却违反国际核规范，与印度进行民用核能合作，强力推动核供应国集团解除了对印度的核贸易限制，[②] 使印度可以不接受国际原子能机构的安全保障监督。如此一来，印度就获得了有核国家才可享有的权利，在保留事实上的核国家地位的同时，还可以在享有和平利用核能、开展国际核能合作的权利时避开国际制度的约束。[③] 此外，美国还极力推动印度加入核供应国集团。

核禁忌是一种不使用核武器的强烈的禁止性规范，是一种反对使用核武器的社会态度，[④] 具有保持战略稳定、预防核战争的作用。美国的核战略经过调整，核武器在国家安全中的地位有所降低，核武器的使用范围也有所限制，说明美国大体上遵守了核禁忌。但是，美国核战略也对核禁忌构成挑战。首先，美国发展低当量核武器和钻地核弹及其发展常规进攻性战略武器的政策宣示，模糊了常规武器和核武器的界限，降低了核武器的使用门槛，使人们对核禁忌的信心不足，损害了核禁忌。其次，美国不但不承诺不首先使用核武器，反而为之辩护，认为核国家将在常规冲突中失利后动用核武器挽救败局。[⑤]

四　美国对核不扩散体制的侵蚀与弱化

国际防扩散体制是国际核秩序的重要组成部分。美国作为世界上最大的核国

① 张莉：《美国与以色列将在民用核领域公开合作》，中国国防科技信息网，2015 年 10 月 29 日，http://www.dsti.net/Information/News/96768。

② Wade Boese, “NSG, Congress Approve Nuclear Trade with Indin,” *Arms Control Today*, Vol. 38, No. 8 (October 2008), http://www.armscontrol.org/act/2008_10/NSGapprove.

③ 李彬：《默认朝鲜为核武器国家，选项是否存在》，载《世界知识》2017 年第 1 期，第 57 页。

④ 李彬：《中国核战略辨析》，载《世界经济与政治》2006 年第 9 期，第 16-22 页。

⑤ 李彬、聂弘毅：《中美战略稳定性的考察》，载《世界经济与政治》2008 年第 2 期，第 18 页。

家和国际核秩序的主导国，自然不希望出现核扩散，以免威胁到其在国际核秩序中的主导和控制地位，[①] 进而威胁其国家安全利益。但是，因为核武器是大规模毁灭性的具有战略意义的军事和政治武器，一国拥有核武器一方面可以大大提高其军事实力，慑止敌手的威胁和进攻，维护国家安全；另一方面可以大大提升该国在国际格局中的地位和威望。[②] 因此，拥有核武器自然就成了许多国家孜孜以求的目标。随着核能的开发利用，越来越多的国家将会掌握核武器技术，核扩散的危险日益增大。为维护自己在核武器领域的主导地位，美国与其他核国家和无核国家在制止核扩散、建设核不扩散体制方面做出了一系列努力。20 世纪 70 年代，以《不扩散核武器条约》的签署为标志，美国主导的核不扩散体制基本建立，并在以后不断发展和完善，有效抑制了核武器扩散的速度和规模，使得拥核国家从 20 世纪 60 年代预计将会出现 25 个到今天维持在 9 个这样一个较低的数量水平。[③] 在这方面，美国发挥了积极作用。但是，我们在看到美国建立和维护核不扩散体制方面的积极作用的同时，还必须看到美国的对外政策对核不扩散体制侵蚀与弱化的消极后果。

作为核不扩散体制的主导国家，美国在核不扩散体制的议题框定、议程设置、规则制订方面发挥了重要作用，成为维护核不扩散体制的积极因素。但是，由于其自私的对外政策考虑，美国对维护国际防扩散体制的努力并不是一以贯之的，出于战争制胜型核战略、霸权战略、地缘政治、盟友关系等方面的考虑，美国在维持核不扩散体制的过程中，其政策取向也对国际核秩序造成破坏。有时美国本意在于维护核不扩散体制，但其对外政策效果却与此目标背道而驰，反而加快了核扩散的趋势。

（一）美国的安全威胁是刺激核扩散的主要驱动力量

美国是当今世界霸权国家，拥有超强的核与常规军事力量。为维持其霸权地位，出于其地缘战略考虑，美国长期对一些国家推行敌视政策，致使它们长期受到美国强大的军事安全压力。这些国家大都为中小国家，由于国力的限制，常规军事力量与美国无法相提并论，为维护国家生存与安全，就选择发展和拥有核武器来应对美

① 赵通：《中国与国际核秩序的演化》，载《国际政治科学》2016 年第 1 期，第 140 页。

② 胡思得、刘成安：《核技术的军事应用——核武器》，上海：上海交通大学出版社 2016 年版，第 145 页。

③ Joseph S. Nye, “Maintaining the Non-proliferation Regime,” *International Organizition*, Vol.35, No.1 (Winter 1981), pp. 15-38.

国的安全威胁。朝鲜、伊朗、伊拉克和利比亚等国发展核武器，都与美国对它们长期推行敌视政策有关。

朝鲜是因美国的敌视政策而走上核武装道路的典型国家。

第一，朝鲜有长期面临美国核威胁的历史。美国国防部解密文件披露，到 1951 年时，小型核武器大量进入美国核武库，美国国防部开始制定对中国和朝鲜使用核武器的计划。美国总统杜鲁门曾宣称，为了军事形势的需要，美国可以动用核武器。1951 年夏季，美国国防部长罗伯特•洛维特（Robert Lovett）指示参联会对在朝鲜使用战术核武器进行认真研究。1951 年 8 月 14 日，参联会向国防部递交了相应的作战方案，参联会主席与国防部长一道向时任总统艾森豪威尔介绍了在朝鲜使用核武器的前景。从 1953 年 2 月至 1954 年 1 月，参联会制订了在朝鲜使用核武器的计划，美国国家安全委员会多次就在朝鲜使用核武器的可行性进行讨论。艾森豪威尔表示可对英、法两国反对在朝鲜使用核武器的态度不屑一顾。1953 年冬，他又表示朝鲜开城地区是使用原子弹的一个很好的目标。[①] 虽然由于朝鲜战争谈判取得进展和世界各国人民的强烈反对，美国最终放弃了在朝鲜半岛使用核武器的计划，但美国的核威胁显然强烈刺激了朝鲜，成为朝鲜日后发展核武器的强大外部刺激因素。朝鲜战争结束后，美国军队留驻朝鲜半岛。美军考虑到朝鲜半岛距离中国和苏联较近，驻韩美军和韩国军队在遭到突袭的情况下将遭受重大损失，难以坚持到美国本土和驻日美军驰援的到来，因此美军违反《朝鲜停战协定》中禁止向朝鲜半岛引入新武器的规定，将核武器引入韩国，希望用核武器迟滞北方的进攻或暂时遮断南北交通。1957 年 8 月，艾森豪威尔政府对朝政策做出了重大调整，批准了参联会 5702/2 号决议，准许在朝鲜半岛部署核武器。从 1958 年开始，美军在韩国部署战术核武器。1958 年 1 月，美国在韩国部署了 280 毫米核炮和“诚实约翰”核弹头导弹；一年后，美国空军永久性地在韩国部署了一个配备核弹头的“斗牛士”巡航导弹中队。20 世纪 60 年代中期，美国的朝鲜防务战略中列入了在任何一场新的战争中尽早使用核武器的日常计划。1967 年，美国国防部的战争推演包括 12 个韩国师和 2 个美国师的防御计划，其防御计划几乎都包含全权率先使用核武器的内容。1968 年 1 月，朝鲜捕获了美国的普韦布洛号间谍船，美国决策者的第一反应就是对朝鲜使用核武器。美国的原子爆破雷是专为在朝鲜使用而设计的武器，目的

① 滕建群主编：《国际军备控制与裁军概论》，北京：世界知识出版社 2009 年版，第 539 页。

是使战争前沿地带受到放射性污染，从而阻止装甲部队的进攻。1976 年 8 月，朝美白杨树事件爆发后，一个可携带核武器的 B-52 轰炸机编队从关岛起飞，飞往朝韩非军事区，[①] 对朝鲜实施核威胁。高峰时期美国在韩国部署的核武器多达 950 枚。20 世纪 70 年代，美苏对峙升级，美国部署在韩国的核武器开始担负战略任务，被纳入“统一联合作战计划”。虽然受到美国的核威胁，但在整个冷战时期，朝鲜与中苏结盟，并且受到了苏联的核保护，其国家安全得到了有效的保障，朝鲜发展核武器意图尚不强烈，其发展核武器的企图也受到了苏联的有效约束，并于 1985 年 2 月加入《不扩散核武器条约》。

第二，美国长期对朝鲜推行敌视政策。20 世纪 90 年代初，全球范围内的冷战结束后，朝鲜半岛的冷战格局继续存在、苏联的核保护伞不复存在、中韩建交但美、日、韩拒绝与朝鲜实现关系正常化，朝鲜又要面对美韩持续加大的军事安全压力的情况下，朝鲜的孤立感和安全危机感日益强烈，于是走上了发展核武器保障国家生存与安全的道路，自此朝鲜半岛危机不断。截至 2017 年 9 月 3 日，朝鲜已进行了六次核试验，并进行了大量的导弹试验，其核导技术不断进步和成熟，从而成为事实上的核国家。朝鲜之所以执意发展核武器，朝核问题之所以难以解决并形成困局，根本原因在于美国推行对朝敌视政策，不愿解决朝鲜的合理安全关切。克林顿政府把朝鲜归入“流氓国家”的行列，列为进行经济封锁、政治孤立、军事干涉进而改变其行为的对象，促使其政权垮台。小布什政府时期，美国推行单边主义对外政策，肆意对他国进行政权更迭，把朝鲜列为“邪恶轴心”，威胁对朝鲜进行“先发制人”的核打击，[②] 奉行“以压促变”的强硬对朝政策，加剧了朝鲜的不安全感。也正是在小布什政府时期，朝鲜进行了第一次核试验，走上了难以逆转的拥核道路。奥巴马政府对朝鲜实行以施压为主的“战略忍耐”政策，拒绝美朝对话，强化对朝制裁，加强美日韩对朝施压力度，频频进行联合军演震慑朝鲜，抨击朝鲜人权问题。2010 年 4 月，美国防部发表的《核态势审议》报告把伊朗、朝鲜等违反核不扩散政策的国家列为核打击对象国。正是在强烈的不安全感的驱使下，朝鲜加快了核开发的步伐。在奥巴马任内，朝鲜进行了四次核试验，朝核问题非但未能解决，朝鲜的核能力反而越来越强。特朗普上台后，美国对朝鲜推行极限施压政策，频频在朝鲜半岛

① ［美］布鲁斯•卡明斯：《视差：美国与东亚的关系》，李茂增译，北京：生活•读书•新知三联书店 2016 年版，第 181-185 页。

② “President Delivers State of the Union Address,” The White House, January 29, 2002, http://georgewbush-whit.ehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html.

及其周边举行空前规模的联合军演以震慑朝鲜，并进一步强化对朝制裁，拒绝与朝鲜进行对话，继续推行对朝敌视政策，且特朗普多次对朝鲜发出武力威胁。在特朗普上任不到一年的时间内，朝鲜进行了第六次核试验，并进行了中远程弹道导弹试验，朝核问题困局进一步固化。

第三，朝鲜长期承受美国的军事压力。自 1953 年以来，美韩每年在朝鲜半岛进行大规模军演，包括每年二三月份的“关键决断”“秃鹫”军演、三四月份举行的“埃尔索伊”军演、八九月份的“乙支自由卫士”联合军演以及“协作精神”演习等，其中“协作精神”军演被朝鲜视为核战争演习。[①] 近年来，美韩在朝鲜半岛的军演呈现规模增大、实战色彩浓厚、针对性更强的特点。朝鲜进行第三次核试验后，美韩举行“占领平壤”的大规模登陆演习、“占领朝鲜后恢复行政单位”演习以及针对朝鲜国家领导人的特种作战演习等，政权更迭的意味明显。朝鲜第四次核试验后，美国战略武器频繁亮相朝鲜半岛，举行针对朝鲜核设施进行定点清除的军演。2017 年 9 月初，美韩举行带有“先发制人”与“外科手术打击”性质的“乙支自由卫士”军演。在此次军演中，韩国军队在美国的支持下快速提高了海空作战和远程战略打击能力，不仅能够攻击“军事分界线”后方的朝鲜人民军第二梯队，更能在美军情报指挥系统的协助下深入朝鲜腹地实施“外科手术”式打击。为震慑朝鲜，美国还制订了多个针对朝鲜的作战计划，包括对朝鲜实施外科手术打击的 5026 作战计划、大规模防御作战的 5027 作战计划、应对朝鲜变局的 5029 作战计划、进行心理战的 5030 作战计划以及美国与盟国联合作战的 5055 作战计划等，对朝鲜施以强大的军事压力。美国的军演和作战计划对朝鲜构成日益增大的安全压力，朝鲜在常规军力与美韩严重失衡的情况下，走上了核武装道路。

美国的安全威胁也是刺激伊朗发展核武器的重要因素。自从伊朗发生伊斯兰革命后，美国就一直对伊朗推行敌视政策，对伊朗构成安全威胁。受制于经济实力，伊朗发展庞大的常规力量对抗美国不具现实可行性。伊拉克虽有化学武器，但恐于美国的核报复，亦未敢在海湾战争中使用，因此未能阻止美国对伊拉克的入侵。因此，伊朗认为，捍卫国家生存与安全的武器只有核武器。伊拉克战争后，美国加大

① ［美］约翰·F. 法雷尔：《“协作精神”演习对武力展示及战后博弈的价值》，载《空天力量》2009 年冬季刊，知远战略与防务研究所网站，2010 年 1 月 13 日，http://www.defence.org.cn/article-13-99914.html。

了对伊朗的打压力度。伊朗首席核谈判代表认为，美国的阴谋旨在颠覆伊朗政权，伊朗必须做出应对。可见，伊拉克战争和美国对伊朗的敌视政策加深了伊朗对美国战略意图的疑虑。伊朗最高安全会议秘书拉里贾尼认为，虽然核武器给伊朗带来的问题超过其价值，但伊朗不能被敌人束缚住手脚，因此伊朗被迫获取核武装，有权拥有核防卫的能力。[①]

既然美国的安全威胁是核扩散的主要刺激因素，那么防止核扩散的关键就在于美国放弃对期望拥有或已经拥有核武器的国家的敌视政策，消除他们拥核的根源，但美国却希望通过军事威胁、经济制裁、政治孤立甚至试图采取政权更迭的方式，逼迫其他国家放弃核开发。但是，像朝鲜、伊朗等国家，均是在遭受美国安全威胁的情况下逐步走上核开发道路的，美国的强力打压不但不能促使它们放弃核开发，反而更加强化它们对美国威胁的负面认知，更加坚定拥核的决心。安全问题是国际关系中最难妥协的领域，在面临国家生死存亡的问题上，很少有国家会在强力打压下自动弃核。退一步讲，即使在美国的强力打压下，某些国家放弃核开发，也不能保证问题不会出现反复，即放弃核开发的国家在美国的安全威胁下重新走上拥核的道路，或者其他核门槛国家在美国的安全威胁下开发核武器，因为它们是从其安全利益出发进行收益成本比较的，它们认为拥核可以维护其国家生存与安全，遭受制裁与打压所带来的成本损失，远小于拥核所带来的收益补偿。美国的行为方式使国际社会陷入防止核扩散的怪圈，即愈是对追求拥核的国家进行强力打压，就越加加快它们的拥核进程，[②] 最终造成无法挽回的局面。因此，美国在防扩散问题上治标不治本的方法，非但不能有效维护核不扩散体制，反而成为核不扩散体制的破坏性因素。相反，如果外部安全威胁消失，一些“核门槛国家”或“事实上的核国家”就会放弃核计划或核武器。苏联解体后，白俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦三国继承了苏联部署在它们领土上的核武器，成为核武装国家，但在得到美、俄、英三国的书面安全保证后，它们放弃了核武器，加入了《不扩散核武器条约》，成为无核国家。[③] 南非在其安全威胁明显消退、孤立的外部环境得到改善后，也主动放弃

① Babak Ganji, “Iranian Nuclear Politics: Change of Tactics or Strategy?” Camberley，UK: Conflict Studies Research Centre, Defence Academy of the United Kingdom, November 2005.

② 赵继珂：《美国对以色列发展核武器的评估和对策（1958-1974）》，东北师范大学 2011 年硕士学位论文，第 24 页。

③ 孙向丽：《核扩散：发展历史、扩散模式与前景》，载《世界经济与政治》2007 年第 12 期，第 57 页。

了核武器。[①] 由此可见，在制止核扩散过程中，应把核扩散问题同地区安全问题结合起来考虑，努力推进地区和平进程，构建地区安全机制，才能最终制止核扩散。

（二）美国防扩散的双重标准刺激核扩散

美国是国际防扩散体制的维护者，对于防止核扩散发挥了积极作用。但是，美国在推行防扩散政策的过程中，从自己的战略利益出发，一贯奉行双重标准，破坏了国际核不扩散体制的公正性和严肃性，成为某些国家发展核武器的刺激因素，[②] 使防扩散成为美国以霸权主义冲击国际防扩散体制的工具。[③] 出于地缘政治和维护自身霸权的需要，美国不顾默认某些国家拥核对国际防扩散行动的后继负面影响，默认、支持其盟国或所谓的民主国家拥有核武器，对它所认定的所谓“流氓国家”开发核武器的行为则极力打压，树立了破坏核不扩散体制的不良先例，致使其他国家跟进效仿拥核，对国际核不扩散体制造成严重冲击。美国在防扩散政策上的双重标准不仅不能防止核扩散，反而加速了核扩散。[④]

防止核扩散，就要坚决反对和全力制止任何国家破坏核不扩散体制的拥核行为，防止核武器向任何国家扩散，任何国家不得享受核扩散的特权，但美国在防止核扩散的过程中却屡屡执行双重标准。美国采取双重标准的原因包括其战争制胜型核战略和国家利益、地缘政治、意识形态等方面的战略考量。首先，美国长期奉行战争制胜型核战略，这是导致其在防止核扩散的过程中奉行双重标准的主要原因。美国的战争制胜型核战略的目标在于打赢核战争，为此，美国必然会一方面尽力增强自己或自己盟友的核力量，另一方面极力削弱对手的核力量，或遏制无核对手追求发展自己的核力量，从而保持自己或其盟友对于其对手的核优势，维持自己的世界霸权地位。因此，美国在防扩散方面实行双重标准具有必然性。其次，看是否有利于美国的国家利益。默认以色列和印度拥有核武器，是美国在核不扩散问题上奉

① Hannes Steyn, Richardt van der Walt and Jan van Loggerenberg, *Armament and Disarmament: South Africa's Nuclear Weapons Experience*, Bloomington IN, United States: iUniverse, 2005, pp. 68-71.

② 邵峰：《国际核扩散难题：困境与出路》，载《世界经济与政治》2008 年第 2 期，第 34 页。

③ 徐光裕：《核扩散的历史定位及未来走向》，载《世界经济与政治》2008 年第 1 期，第 68 页。

④ 刘子奎：《奥巴马政府防扩散政策评析》，载《世界经济与政治》2014 年第 4 期，第 103 页。

行双重标准的典型。印度拥核的模式属于“强国战略模式”，[①] 即以拥核提升其大国、强国地位，实现其大国抱负，[②] 对美国的安全利益不构成威胁。以色列是美国的中东盟友，被视为美国在中东的“地缘战略支轴国家”，[③] 以色列拥核可对阿拉伯国家尤其是奉行反美政策的伊朗、伊拉克、叙利亚等国形成强有力的威慑。美国曾有高官直言不讳地表示，“我们容忍以色列拥有核武器，和容忍英国、法国拥有核武器是一样的，我们并没有将以色列视为威胁。”[④] 巴基斯坦长期以来与美国维持着良好的关系，被美国视为“非北约亲密盟国”，在国际安全领域拥有独特的地位。九一一事件后，巴基斯坦在美国反恐格局中的地位明显提升，美国取消对印巴进行核试验的制裁，也是为了取得两国在反恐和其他安全事务上的配合。[⑤] 因此，美国为了自己的国家利益，遂默认了以色列、印度、巴基斯坦事实上的核国家地位。但是，美国认为，如果朝鲜拥有核武器，则会威胁日本、韩国、驻日韩美军的安全，对美国在东北亚的利益带来挑战。随着朝鲜核导技术的日益进步，甚至美国本土将来也有可能被朝鲜纳入核打击范围。朝鲜拥核还会刺激日、韩拥有核武器，如此一来，美日、美韩同盟就有可能瓦解，日韩两国则会脱离美国的掌控，美国的势力就会被赶出东北亚。伊朗如果成为核国家，就会威胁美国在中东的驻军和以色列的安全，动摇美国在中东的主导地位。再次，看是否有利于推进美国的安全战略。印度和中国接壤，与中国存在领土争端，而且在 20 世纪的中印边界冲突中曾因败于中国而对中国心有芥蒂，所以美国认为印度在经济上和军事上的强大可以成为制约中国的强大力量，印度拥有核武器可以更有力地制衡中国。默认以色列拥有核武器，可以巩固美国在中东地区的战略地位，有利于通过以色列实现其在中东的战略意图，便于美国充当阿以冲突的仲裁者，控制中东局势。为此，美国默许以色列使用从美国进口的 F-15 和 F-16 战斗机以及“鱼

① 孙向丽：《核扩散：发展历史、扩散模式与前景》，载《世界经济与政治》2007 年第 12 期，第 57 页。

② George Perkovich, “India’s Nuclear Bomb: the Impact on Global Proliferation,” Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1999.

③［美］兹比格涅夫·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，上海国际问题研究所译，上海：上海人民出版社 1998 年版，第 54-55 页。

④ 固山：《分析：以色列的核路历程——谁来核查以色列？》，人民网，2003 年 10 月 13 日，http://www.people.com.cn/GB/junshi/1078/2131197.html。

⑤ 赵通：《获取核地位：印巴容易朝鲜难》，清华-卡内基全球政策中心网站，2017 年 9 月 14 日，http://carnegietinghua.org/2017/09/14/zh-pub-73151。

叉”导弹作为核武器的投送工具。[①] 而朝鲜拥有核武器，则会威胁美国在日、韩驻军及美国海外领土的安全，对美国构成战略威胁。伊朗作为拥有悠久文明和主导中东雄心的大国，如果拥有了核武器，其在中东的战略地位就会大为提升，威胁美国在中东的主导地位。最后，看是否与美国拥有相同或相近的意识形态和价值观。印度和以色列被美国视为民主国家，与美国持有相同或相似的意识形态和价值观。美国认为，作为民主国家，印度和以色列对于核武器的发展和运用遵循法定程序，其行为具有可预期性。但朝鲜和伊朗被美国视为专制、非理性的“流氓”“无赖”国家，其行为不受民主程序的制约，不具有可预期性，可能对美国等国家使用核武器，或者进行核扩散。因此，基于以上原因，美国默认了印度和以色列事实上的核国家地位，而对朝鲜和伊朗拥核则极力打压。

美国默认印度和以色列拥有核武器，树立了危险的先例，撕开了核不扩散体制的口子。第一，以色列发展核武器的模式，成为其他试图拥核的国家发展核武器的模仿对象。在公开进行核试验之前，印度和巴基斯坦都是仿照以色列的拥核模式，以发展民用核能为名，秘密推进核武器开发，进行公开核试验后又被美国默认为事实上的核国家。以色列、印度和巴基斯坦的拥核模式又被朝鲜效仿。朝鲜发展核武器的策略是：首先，成为事实上的核国家，并不断展示其拥核的坚定决心，迫使国际社会承认其核国家地位。即使其核国家地位不被国际社会认可，朝鲜也试图让国际社会默认其拥核的现实，成为像以色列、印度、巴基斯坦一样事实上的核国家。[②] 第二，以色列拒绝签订《不扩散核武器条约》对其他国家对该条约的态度带来负面影响。在《不扩散核武器条约》签订初期，作为“核门槛国家”的以色列拒绝签署该条约，使得其他国家对该条约的规则能否发挥效力信心不足，迟滞了其他中小国家的签署时间。以色列拒签《不扩散核武器条约》而不被制裁，使该条约成为约束力不强的“软法”。印巴不顾国际社会的反对多次进行核试验并拒签《不扩散核武器条约》，朝鲜退出《不扩散核武器条约》，都受到了以色列这一不良先例的负面影响。第三，以色列通过被美国默认为事实上的核国家并拒签《不扩散核武器条约》，为中东无核区的建立设置了障碍，刺激了伊朗、伊拉克、叙利亚等国发展核武器的欲望。此外，以色列曾经从事核扩散。法国、印度和南非在发展核武器的过程中都

① 固山：《分析：以色列的核路历程——谁来核查以色列？》，人民网，2003 年 10 月 13 日，http://www.people.com.cn/GB/junshi/1078/2131197.html。

② 赵通：《获取核地位：印巴容易朝鲜难》，清华-卡内基全球政策中心网站，2017 年 9 月 14 日，http://carnegietinghua.org/2017/09/14/zh-pub-73151。

曾与以色列保持合作关系，它们与以色列或是就核武器研发展开合作，或是就导弹发射等进行技术交流与合作。以色列在 20 世纪 70 年代曾与南非合作研制核武器，两国一直进行技术交流，1977 年南非从以色列购买了用作核引爆装置的 30 克氚，并向以色列提供了 600 吨“黄饼”。[①] 正是在以色列的帮助下，南非成功获得了核武器。

（三）美国缺少防扩散的全局观念

从理论上看，美国反对核扩散的态度应该是坚定的，美国也确实和国际社会一道，为维护国际核不扩散体制做出了切实的努力。但是，在制止核扩散的过程中，出于自身利益的考量，美国缺少全局观念，以防扩散为名追求自己的战略目的从而促成核扩散，其中最为典型的当属以色列和朝鲜，它们都是因为美国缺乏全局观念而成为事实上的核国家。

美国对以色列发展核武器的态度经历了一个从反对、施压到默认的过程。以色列自立国伊始就在建设民用核设施的掩护下秘密推进核武器发展计划。以色列的核计划引起了美国的注意，美国怀疑以色列试图发展核武器，曾试图以秘密核查的方式阻止以色列发展核武器。当迪莫纳的核基地建设曝光后，艾森豪威尔政府曾探讨应对措施，认为以色列应公开声明其核计划用于和平目的，[②] 但因艾森豪威尔政府任期将近结束，未能就以色列核计划制定长期政策。肯尼迪政府积极应对以色列核问题，不断对以色列施加压力，迫使以色列两次接受美国的核查，试图让以色列终止其核计划。美国参联会对以色列核计划进行了评估，认为美国必须采取措施终止以色列的核计划，以色列则以拖延方法应对。约翰逊政府继承了肯尼迪政府的对以政策，继续阻止以色列发展核武器，美以关系曾因此一度紧张。但因以色列政府对美国核查的阻挠和限制，同时考虑到如果以色列获得核武器一事被公开，美国将受到国际社会的谴责，严重影响美国同中东阿拉伯国家的关系，损害美国在中东的战略利益，[③] 并将损害美以关系，约翰逊政府遂中止了对以色列核设施的核查，以色列则趁机跨过了核门槛，于 1967 年成功制造出核装置。[④] 考虑到以色列核问题的

① 微亮：《南非和以色列曾合作研制核武器》，载《国外核新闻》1994 年第 4 期，第 13 页。

② “Dimona Revealed,” https://nsarchive2.gwu.edu//israel/documents/reveal/index.html.

③ 赵继珂：《美国对以色列发展核武器的评估和对策》，东北师范大学 2011 年硕士学位论文，第 12 页。

④ Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York: Columbia Univercity Press, 1998, pp. 273-276.

复杂性和对核不扩散体制的冲击，美国政府转而试图把以色列核项目置于国际原子能机构的监管之下，但遭到以色列拒绝；[①] 美国政府试图促使以色列签署《不扩散核武器条约》，也被以色列以其特殊安全需求为由拒绝签署该条约。[②] 尼克松就任总统后即面对以色列已经成功的核计划，为保持中东稳定，美国政府仍试图促使以色列签署《不扩散核武器条约》，同时组成由基辛格领衔的评估小组，负责评估以色列的核计划并提出对策。评估报告认为，以色列拥核不符合美国的利益，将加剧中东局势的动荡，但公开以色列的核计划将会使阿拉伯国家更加依赖苏联，同样对美国不利。基辛格与参联会、国防部和国务院均认为不能再让以色列的核计划进一步发展，必须促使以色列在 1969 年底前加入《不扩散核武器条约》，并计划以提前向以色列提供 F-4 战斗机为筹码换取以色列加入；以色列应书面保证不第一个将核武器引入中东，停止生产且不部署“杰里科”导弹。但随后美国同以色列的交涉陷入僵局，以色列拒绝就是否签署《不扩散核武器条约》进行表态。由于担心美以关系破裂影响美国在中东的战略利益，尼克松政府反对以色列拥核的决心产生动摇，遂对以色列核问题采取了秘密处理的做法。1969 年 9 月 26 日，尼克松通过与梅厄夫人秘密会谈就以核问题达成协议。虽然二人会谈的内容至今仍不得而知，但梅厄夫人承认，她和尼克松就实质性问题进行了讨论，她个人认为，美国政府打算继续维持中东地区的军事力量平衡。[③] 结果，美国向以色列做出让步：只要以色列不公开其核计划，不公开进行核试验，美国即不对以色列进行核查，[④] 这等于美国默认了以色列事实上的核国家地位，以色列加入《不扩散核武器条约》一事也不了了之。通过回顾美国应对以色列核问题的历程，我们不难发现，美国在应对这一问题时缺少彻底根除以色列核武器的坚定决心，对以色列步步退让，使得美国在第一次应对核扩散问题时即遭到失败，不得不面对核扩散的现实和在国际社会树立负面先例的长远不良后果。

出于地缘政治和意识形态方面的原因，美国坚决反对朝鲜拥有核武器。克林顿政府后期，美国曾有意和平解决朝核问题，为此美国曾采取措施缓和朝美关系，并

① 赵继珂：《美国对以色列发展核武器的评估和对策》，东北师范大学 2011 年硕士学位论文，第 13 页。

② 赵恒：《核不扩散机制：历史与理论》，北京：世界知识出版社 2009 年版，第 232 页。

③［以色列］果尔达·梅厄：《梅厄夫人自传》，张仲远、李佩玉译，北京：新华出版社 1986 年版，第 374 页。

④ 刘国伟：《揭秘尼克松档案：美国对以色列发展核武无奈》，凤凰网，2008 年 2 月 19 日，http://news.ifeng.com/world/3/detail_2008_02/19/1239029_0.shtml。

把克林顿访朝、金正日访美提上议事日程，但由于国内政治的原因，克林顿访朝未能成行，解决朝核问题的机会就此失去。[①] 小布什和奥巴马政府时期，美国的战略考量发生了变化，和平解决朝核问题的大局观不复存在。虽然朝美通过谈判达成《朝美核框架协议》，但此协议是在美国预计朝鲜会在短时间内崩溃的情况下达成的。小布什上台后，急于否定克林顿政府的成绩，迅速抛弃了《朝美核框架协议》。小布什政府时期，六方会谈也曾达成了《9•19 共同声明》等一系列和平解决朝核问题的协议，但美国均未有效履行义务，致使和平解决朝核问题的机会一再失去。随着中国的崛起速度日益加快，美国拒绝解决朝鲜的合理安全关切，屡以枝节问题干扰朝核问题的解决，企图借朝核问题保持朝鲜半岛的适度紧张与可控混乱，达到牵制中国，巩固美日、美韩同盟，离间中朝、中韩关系，加强在朝鲜半岛和东北亚战略部署的目的，从而拖延了朝核问题的解决，致使朝鲜的核导能力日益增强。特朗普政府虽意识到了朝核问题的严重性，但仍不能下决心放弃对朝敌视政策，通过消除朝鲜拥核的根源解决朝核问题，而是继续为美朝和谈设置前提条件，对朝鲜推行极限施压政策，从而使朝鲜在拥核的道路上越走越远。

美国的对朝政策拖延了朝核问题的解决，朝鲜则趁机完善核导技术。美国拖延朝核问题解决的消极后果不可低估。虽然美国一再对日、韩两国保证美国将坚定履行保卫盟国的承诺，但是随着朝鲜核导技术的日益进步与成熟，在驻日、驻韩美军基地甚至将来美国本土也将处于朝鲜核打击范围的情况下，日、韩两国是否还相信美国能冒着本土遭受核打击的风险而向自己提供延伸威慑，是值得怀疑的。如果日、韩的信心产生动摇，其发展核武器的压力就会增大，一旦日韩实现核武装，国际核秩序将遭到严重破坏，东北亚国际秩序将被彻底打乱，美国在东亚保持战略存在的基石将彻底动摇，最终后果对美国不利。

印度和巴基斯坦进行核爆炸后，美国仅推动联合国安理会对两国的核爆炸进行谴责和象征性的制裁。九一一事件爆发后，为取得印巴两国在反恐问题上的合作，美国旋又取消了对印巴的经济制裁。美国为了其地缘政治利益，不顾国际核不扩散的大局，推动国际社会承认印度的核国家地位，破坏了不扩散核武器的国际规范及作为其形成基础的核价值观共识。[②]

① 傅莹：《朝核问题的历史演进与前景展望》，人民论坛网，2017 年 5 月 2 日，http://www.rmlt.com.cn/2017/0502/471991.shtml。

② George Perkovich, “Faulty Promise: The US-Indian Nuclear Deal,” Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

美国应对以色列和朝鲜核问题的过程表明，国际社会在反对、制止核扩散问题上，必须始终具有不可动摇的坚定决心，始终以维护核不扩散体制的大局为重，而不是采取实用主义的做法，以一己私利强行制定标准。如果因为自己的利益而动摇反对核扩散的决心，就会产生其他国家跟进效仿的致命后果，最终侵蚀、弱化国际核不扩散体制，进而对自己产生反噬作用。

五　结论

作为国际体系中的主要大国，美国是众多国际规则的制定者和国际制度的创立者，对于维护国际规则的权威性、有效性和国际机制的平稳、顺利运行责任重大。作为当今世界核大国，美国是国际核秩序的主要受益者，对维护稳定的国际核秩序负有特殊责任。在当今全球治理供给不足的情况下，国际核治理同样存在赤字。美国作为霸权国家，其维护核秩序的做法存在深刻的内在矛盾，事实上反而给核秩序带来冲击，主要表现为核扩散仍在继续，美国仍然看重核武器在整体国家安全战略中的作用，其全球导弹防御系统建设持续进行并不断研发高超音速武器、谋求全球即时快速打击能力的努力正在危及核威慑理论的基础，等等，都扭曲了核价值观，削弱了核规范，减弱了国际防扩散机制的效力，威胁全球战略稳定。欲使国际核秩序得到有效维护，美国应当从维护全球和平与稳定大局的长远战略考虑出发，降低核武器在国家安全战略中的作用，缩小核武器的使用范围，停止部署全球范围内的导弹防御系统，放弃防扩散的双重标准，停止研发威胁战略稳定基础的先进武器系统，巩固核大国间以相互脆弱性为基础的战略稳定关系，维护全球战略平衡，推动核价值观、核规范与核不扩散体制向着更加完善的方向演化，保证国际核秩序的平稳、有效运行。

【收稿日期：2017-12-20】
【修回日期：2018-01-08】
【责任编辑：苏　娟】