

焦點評析

歐巴馬政府的核外交與核戰略

Obama Administration's Nuclear Diplomacy and Strategy

戴政龍 *Cheng-Lung Tai*

國防大學戰略研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate Institute of Strategic Studies
National Defense University*

一、前言

美國將於今(2012)年11月舉行總統大選，現任總統歐巴馬(Barack Obama)確定競選連任。承接2008年以來的全球金融危機、國內的經濟成長遲緩與嚴重的失業問題、阿富汗戰場、與伊朗的緊張情勢等棘手問題仍舊持續延燒等內外重大議題，使其連任之路充滿挑戰。對裁減核武及核不擴散的堅持，可說是最能彰顯歐巴馬政績且最具國際聲望的事務，同時也是歐巴馬政府國家安全戰略中的重要環節之一。2009年1月上任後，歐巴馬一手推動的核外交與核戰略，積極體現於包括2009年4月的布拉格演說、9月安理會通過第1887號決議，2010年4月公佈新的「核武態勢評估報告」(Nuclear Posture Review Report, NPR)、與俄羅斯簽署新「戰略武器裁減條約」以及在華府主辦首屆「核安高峰會」(Nuclear Security Summit, 2010 NSS)、5月在紐約舉行「核不擴散條約評估會議」(Review Conference of the Parties to Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)，以及2012年3月下旬在南韓首爾的第二屆「核安高峰會」。這一連串的核議題

行動，表面上有著濃厚的理想主義色彩，但實則是一套邏輯清楚、環環相扣的外交行動與戰略安排。

二、全球核武威脅與美國相關戰略情勢

根據斯德哥爾摩國際和平研究所出版的《SIPRI 2011 年鑒》估算，2011 年 1 月全球約有 20,530 枚核彈頭，其中已完成部署的彈頭約 5,027 枚。各國擁有總量依序為俄羅斯（約 11,000 枚）、美國（約 8,500 枚）、¹法國（約 300 枚）、中共（約 240 枚）、英國（225 枚）、巴基斯坦（90-110 枚）、印度（80-100 枚）、以色列（約 80 枚）、北韓（數量不明），其中美、俄、英、法、中共等是「核不擴散條約」（Nuclear Non-proliferation Treaty, NPT）下的合法擁有核武的國家；近年來北韓核武的不透明與伊朗發展核武意圖的升高，核武擴散的管制面臨挑戰。其次，隨著核能應用的廣泛，核料與核技術有可能被轉用於軍事目的，部分核料或其他輻射性材料連續失竊、或非法販運，有可能被恐怖分子或跨國犯罪組織獲取，進而產生核恐怖攻擊或核威懾的危險，非預期的核擴散風險日增。最後，2011 年日本福島核災造成全球核安的恐慌，也使核能應用的安全防護與災變處理再度受到世人質疑與檢討。歐巴馬「無核武世界」（a world without nuclear weapons）的理念在此時間點上，無疑地適時得到國際社會的普遍支持與歡迎，也順理成章地直接合理化其整體核外交與核戰略的布局。

歐巴馬戰略布局，基本上可以視為是對小布希（George W. Bush）政府時代「先制攻擊」（preemptive strikes）戰略的修正。2001 年小布希上任後，同年發佈的 NPR 中提出了「新三合一」（New Triad）的概念，宣示美國將調整攻擊性核武在「先制戰略」中的角色，包括：核武與非核武的攻勢打擊系統、主動及被動性防禦、以及具有再生能力的防衛基礎設施，並且藉由強化指揮、管制、情報（C2I）的緊密連結，增強其嚇阻能力。此

¹ 美國在 2010 年第八屆「NPT 評估會議」開幕當天(5 月 3 日)，主動公布其儲備核彈頭總數為 5,113 枚。

外，在核武的運用上，小布希政府強調「核武仍然對於美國與盟國的安全具有十分必要性」、「是美國整體嚇阻戰略中最關鍵的角色」，同時也表明將發展小型戰術核武，更加重視其在實戰部署的角色，也就是應用其整體力量以嚇阻流氓國家的生化武器對美國造成的可能攻擊。對於核不擴散政策上，也僅偏重於對美國有敵意並決意要發展大規模毀滅性武器的「邪惡軸心」國家。對於裁減核武的進程上，也因為美國在 2002 年單方面退出了與前蘇聯簽署的「反彈道飛彈條約」(Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM Treaty)，雙方雖於 5 月又簽署了「戰略攻擊性武器裁減條約」(Strategic Offensive Reductions Treaty, SORT)，但卻各有歧見，後續乏力；加上北約東擴、美國計畫在東歐部署反飛彈防禦系統、喬治亞衝突等對立問題，也使雙方無意在核武裁減議題上有所進展。

三、歐巴馬推動「無核武世界」的主要進程

(一)「無核武世界」演說

2009 年 4 月 5 日，歐巴馬在捷克首都布拉格發表了倡導「無核武世界」的演說，宣示美國有道德責任，帶頭促成無核武的世界。此舉可謂重新點燃世界各國對核不擴散管制的希望與信心。歐巴馬在演說中宣示的具體作為包括：

1. 降低核武器在美國國家安全戰略中的作用，並維持安全、可靠且有效的核武，防範敵人並防衛盟邦。與俄羅斯展開新的 START 談判，以減少核彈頭及庫存。爭取國會通過「全面禁止核子試爆條約」(CTBT)。
2. 致力與其他國家合作強化 NPT，裁減核武、防核擴散，加強查核、制裁，和平利用核能，確保核武不落入恐怖份子之手。
3. 擴大與俄羅斯的合作，在四年內確保各種易散失核料不被擴散。一年內由美國主辦全球核安高峰會。

(二) 主導安理會第 1887 號決議

2009 年 9 月 24 日，歐巴馬主持聯合國安理會第 6191 次會議，全數通過由美國提出的第 1887 號決議。內容包括按 NPT 目標，為無核武世界創造條件，並要求各會員國履行軍控與裁軍的義務，防止大規模殺傷性武器的擴散，樂見美俄談判新的 START，關切核恐怖主義的威脅並要求各國防止恐怖份子獲得核料及技術，以及相關核不擴散及裁軍條約、公約、決議的確認。此次安理會是首次專就核不擴散與核裁軍議題而舉行，歐巴馬也成為第一位主持安理會會議的美國總統。此次的決議案，可謂為歐巴馬政府推動「無核武世界」理念提供最有力且難以逆轉的合法性基礎。

(三) 與俄羅斯簽署新戰略武器裁減條約

2010 年 4 月，歐巴馬與俄羅斯總統梅德韋傑夫 (Dmitry Medvedev) 簽署新的「削減和限制戰略攻擊性武器條約」(New START)。兩國同意部署的核彈頭總量限制不得超過 1550 枚，部署的彈道導彈和戰略轟炸機以 700 件為上限，部署及未部署發射器與重型轟炸機則不得超過 800 件。與 SORT 相較，已部署完成的核彈頭總數削減了約 30%，在查核措施上也顯得更為有效，將可成為美俄雙方未來裁減核武的新框架。

(四) 舉辦第一屆核安高峰會

第一屆 NSS 於 2010 年 4 月 12 至 13 日在華府召開，主要針對如何防止核料和核技術擴散，以及防範全球核恐怖主義進行討論。會後，與會國家通過了美國主導的「華盛頓核安高峰會公報」。與會的 47 國元首對於強化核安及降低核恐怖主義的威脅仍取得了若干的共識，使歐巴馬的「無核武世界」理念有更具體的實踐途徑。這些共識包括：於四年內完成保障所有易散失核料的安全，強化核料的安全與管控，打擊核恐怖主義，國際原子能總署 (IAEA) 機制的落實等。

(五) 參與並主導核不擴散條約評估會議

2010年5月3至28日在紐約舉行第八屆「NPT 評估會議」，會議鼓勵各國早日執行 CTBT，進行「禁止生產核武器用裂變材料條約」(Fissile Material Cutoff Treaty, FMCT) 談判。與會國家代表通過行動計畫，包括落實 NPT、IAEA 的相關規範與要求、強化安理會對違犯者採取適當措施角色等等。美國在開幕第一天，率先公布了其庫存的核彈頭數量，取得了道德上的高度與立足點，以主導全球核不擴散及裁減核武的進程。

(六) 延續華盛頓公報共識並展現具體成果

第二屆 NSS 於 2012 年 3 月 26 至 27 日在南韓首爾舉行，53 國元首參加。會後發佈了「首爾公報」(Seoul Communiqué)，各國同意延續 2010 年「華盛頓公報」的基礎，並盡一切努力於：全球核安體系結構、IAEA 的核心作用、核料、輻射源、核安與安全措施 (nuclear security and safety)、核運輸安全、打擊非法販運、核鑑識 (nuclear forensics)、核安全文化、核資訊安全、國際合作等 11 個領域，並訂出具體的實行計畫與時限。各國報告過去兩年成果，主要包括：有八個國家共 480 公斤的高濃縮鈾 (high enriched uranium, HEU) 已經移除處置、烏克蘭及墨西哥在高峰會前夕將所有庫存的 HEU 移轉交還俄、美，以及多項雙邊、多邊協定、公約、倡議等國際合作及參與都有實質的進展。歐巴馬在高峰會期間，探訪了兩韓的非軍事區 (DMZ)，強勢傳遞了支持南韓的訊息。此外，歐巴馬也會見南韓、土耳其、俄羅斯、哈薩克以及中共等國領袖，展現了美國對當前全球安全的影響能力和關切。

從 2009 年「無核武世界」的演說開始，歐巴馬政府一直十分精確地掌握了「核不擴散、裁減核武、打擊核恐怖主義」三個主要目標，扭轉了小布希政府時期的單邊主義及刻意迴避裁減核武的政策，改採多邊及雙邊

的國際合作途徑，大力推動國際建制（international regime）在核不擴散的積極角色，也重啟美俄兩國低盪已久的雙邊關係，以及挽回一些自反恐戰爭以來失落多時美國的聲望，可謂名實雙收。

四、美國國家安全與國防戰略的調整

同樣以「無核武世界」演說為基調，並選在與俄羅斯簽訂New START的前兩天公佈了最新的「核武態勢評估報告」（NPR）。新的NPR更詳盡地反應了稍早於2月份公布「四年期國防總檢討」（Quadrennial Defense Review Report, QDR）報告中有關特定威脅來源的評估，也取得與國家安全戰略目標規劃的一致性。NPR設定了未來5-10年美國核武政策五個關鍵目標：

（一）防止核擴散和核恐怖主義：1.強化NPT與IAEA，抑制北韓及伊朗的核企圖，防堵非法販運；2.在四年內確保全世界所有易流失核料的安全；3.簽訂New START，敦促國會批准CTBT，進行FMCT談判。

（二）降低核武在美國國家安全戰略中的作用：1.加強常規武力，減少核武在防制非核攻擊中的作用；2.只在極端情況下考慮使用核武，以維護美國或其盟國和夥伴的關鍵利益；3.對於參加NPT並遵守核不擴散義務的非核武國家，美國不會使用或威脅使用核武。

（三）以削減後的核武水準保持戰略嚇阻力量與穩定：1.與俄羅斯簽訂New START；2.維持與俄羅斯、中共的戰略穩定。

（四）加強區域嚇阻力量並向美國的盟國和夥伴作出保證：1.致力於加強雙邊和區域安全關係，保護盟國和夥伴的安全利益不受到核威脅；2.以非核武器來加強區域安全架構，包括常規武器的前進部署和戰區彈道導彈防禦系統。

（五）維持一個安全、可靠和有效的核武儲備：1.美國將不再進行核子試驗，並將尋求國會批准CTBT；2.美國不再發展新的核彈頭，只進行「延壽計畫」（Life Extension Programs, LEPs）。

這份新的 NPR 對美國歷來的核戰略有非常重大的調整，除了首次將防核擴散及反核恐怖主義列為核態勢的最高優先之外，也大幅限縮了美國本身發展、數量、使用、儲備核武的條件與時機，引來全世界的矚目，歐巴馬政府因而更得到要求其他擁核國家裁減核武的正當性。緊接著，白宮在 5 月公布的「國家安全戰略」(National Security Strategy, NSS) 中，明確將「扭轉核武及生物武器的擴散，確保核料管制」列為美國的國家安全利益，表明：追求無核武世界的目標、強化 NPT 建制、明確要求伊朗及北韓一返回國際規範，或接受制裁」、「確保核武及核料安全」、「支持和平利用核能以及對抗生物性威脅。2011 年 2 月，美國國防部發布了「國家軍事戰略」(National Military Strategy, NMS)，同樣具體支持與回應了歐巴馬的大戰略主張，並以維持「足以保證第二擊能力」的核聯戰武力，來支持美國自身、盟國及夥伴所需的「戰略穩定」。

從歐巴馬上任後的 QDR、NPR、NSS、NMS 等四份國家戰略文件來看，美國的核戰略是以「防範核擴散並打擊核恐怖主義」為一體兩面的戰略目標，而「裁減核武」、「限縮核武的戰略作用」、「維持優勢的核武嚇阻能力」屬於第二層次的戰略作為，具體的手段或途徑則是「美國主導下的國際合作」。

五、評析與結語

歐巴馬的「無核武世界」理念與作為，的確為美國與全世界帶來和平與安全的新曙光。他運用了 NPT 三大宗旨：無核武國不獲取核武、擁核武國消除核武、各國有權和平利用核能，並呼籲重視因核料及核技術管制不確實而流於非法販運的危機，進而要求各國與國際組織共同合作，採取預防、削減、管制或制裁等必要措施；並與俄羅斯重啟裁減核武談判、率先公布核武庫存數量、削弱核武的戰略角色、縮限核武的使用條件及時機等等，在在反應了其「無核武世界」理念的理想主義傾向，當然遭到盟國懷

疑其延伸嚇阻的決心，以及飽受國內對手批評，甚至同黨同志的質疑。

事實上，歐巴馬絕非一位理想主義者，頂多只能算是「帶著理想主義禮帽的現實主義者」(a realist in a idealism hat)。歐巴馬大力支持強化 NPT 體系與建制，可說是一種多重絕對獲益的極佳策略：在核不擴散上不但可以將北韓與伊朗核危機交由國際建制加以牽制約束，不必由美國單邊承擔風險與耗費，也可以催促中共對北韓就近關切約制，亦提高以色列與伊朗的衝突成本，集中核權力回到五大擁核國；在裁減核武上，即便俄羅斯與美國簽訂 New START，但兩國仍然是全世界唯二的兩大核強權國家，藉由裁減核武，可以增加美國部署飛彈防禦系統的談判籌碼，況且核武的數量超過一定規模後，其邊際效益便不會再增加；在限縮核武的運用與角色上，一方面是因為大規模相對保證毀滅式的核戰機率甚低，而維持核武部署的費用不貲，另一方面則是利益的認定仍在美國，故限縮核武符合美俄雙方利益。但最具現實主義色彩的，莫過於美國一再保證只要世界上有核武存在的一天，美國就一定會維持必要且具優勢的核武力量，以保障自身與盟邦的利益，這正是「守勢現實主義」(defensive realism) 的彰顯，也與裁減核武的宣示產生本質上的矛盾；最後，貫穿美國一連串核戰略的關鍵，實則是「打擊核恐怖主義」。無論是核不擴散的體系建構、裁減核武的限度、和平運用核能的管制措施等等，都必須與反核恐怖主義加以連結，擴大了美國核戰略所及的綿密網絡。

歐巴馬政府的核外交與核戰略的共同特色都在於藉由國際合作與國際建制來實踐。一方面各國樂於見到藉由共同的決策、制定規則，進而共同遵守，建立合作互信的國際秩序，另一方面也顯現美國國力的退縮，雖然至今美國仍是全世界的超級強權國家，但已不得不試著與各區域的中心國家共同治理，共同面對 21 世紀以來除了安全以外的各種挑戰。因此，美國在核議題上的以身作則，將會成為獲取主導地位的必要條件，而美國到目前為止的表現，應該還是受到多數的正面肯定。