

## 焦點評析

# 歐巴馬政府核武管制政策之轉變：朝向核擴散或無核武世界？

---

## Evolution of U.S. Nuclear Arms Control Policy under the Obama Administration: Toward Nuclear Proliferation or a World Without Nuclear Weapons ?

陳世民 *Shi-Min Chen*

台灣大學政治系副教授

*Associate Professor of Department of Political Science,  
National Taiwan University*

### 一、前言

自美國總統歐巴馬 (Barack Obama) 上任以來，全球核擴散管制有了十分積極性發展而備受世人關注。從 2009 年歐巴馬提出「無核武世界」(a world without nuclear weapons) 理想後，9 月，聯合國安理會歷史上首次專門就核不擴散與核裁武問題舉行峰會，歐巴馬更是史上首次主持安理會會議的美國總統，會中全票通過美國提出的「無核武世界」決議案。之後全球在垂直擴散 (vertical proliferation) 及平行擴散 (horizontal proliferation) 之管制上均有重要發展。

在垂直擴散之管制方面，美國為求主導並重塑全球核不擴散的新秩序，2009 年 1 月 27 日就職後不久，美國帶頭宣布將停止研發新一代核武。

之後調整歐洲飛彈防禦計畫，重啓美俄核裁武談判。2010年4月6日並發表新的「核武態勢評估」(Nuclear Posture Review)報告，降低核武在美國國家安全戰略中的作用。4月8日二天後，美國與俄國簽署新的「戰略武器裁減條約」(Strategic Arms Reduction Treaty)，雙方同意大幅削減核庫存。在平行擴散管制方面，2010年4月美國主辦了首屆核安全峰會(Nuclear Security Summit)，5月3日，五年一次的「核不擴散條約」(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)「評估會議」(Review Conference)在紐約舉行，二者亦均通過重要的宣言。這些發展與之前十幾年中處於低潮的核軍備管制形成鮮明的對比。

然而，在核擴散管制取得進展的同時，區域性核擴散問題仍尚未解決，北韓和伊朗核問題的長期僵持，甚至惡化，加上一些核武國仍持續其核武的現代化，亦顯示全球核擴散管制之發展不容樂觀的前景。未來世界會走向核擴散或無核武世界，目前實為關鍵時刻，這對未來國際關係與戰略格局的演變亦將影響深長。本文目的便在探討歐巴馬上任後核擴散管制的重要進展及其意義。

## 二、歐巴馬上任前核擴散管制之停滯及「無核武世界」理念

冷戰剛結束時，在國際上有一股反核武氣氛，到1996年核武全面禁試條約(Nuclear Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT)簽訂前，完成不少重要的核武軍備管制的條約，被喻為是核裁武的黃金時期。然而，之後由於美國有意發展飛彈防禦體系，引起俄、中等國的反彈，甚至威脅將重新考量過去的核裁武承諾。1998年印、巴的相繼核試及1999年美國參院對核武全面禁試條約的否決，這均對全球核裁武進程帶來重大打擊。2001年小布希總統(George W. Bush)上任後，其單邊主義傾向的政策作風更使得核擴散管制停滯不前。2002年美國單方面退出了與俄國簽署的「反彈道飛彈條約」(Anti-Ballistic Missile Treaty: ABM 條約)，同時簽署的「莫斯科條約」僅具有裁武的象徵意義。之後，由於美國計畫在東歐部署反彈

道飛彈體系，再加上北約東擴、喬治亞衝突等問題，兩國關係跌落到冷戰結束後的低點，核裁武談判幾無進展。

此外，小布希政府的核不擴散政策偏重於對美國有敵意並決意要發展大規模毀滅性武器的少數「邪惡軸心」國家。2001年12月公布的「核武態勢評估」強調將發展小型戰術核武，並更加重視戰術核武的「實戰」角色，尤其是用以嚇阻流氓國家的生物和化學武器對美國可能造成的攻擊。2002年3月洛杉磯時報所透露的美國「核武評估報告」機密版中，更列出7個美國可能使用核武的對象，其中包括當時仍簽署核不擴散條約的無核武國：北韓、伊朗等。實有違核不擴散條約中的「消極安全承諾」(negative security assurance)，亦即有核國承諾不對簽署此約的無核武國使用核武。在如此增強核武軍事效用的政策下，美國有何立場要求無核武國繼續遵守核不擴散條約呢？這自然亦成爲北韓2003年退出此約的藉口之一。

2003年美伊戰爭過程中，美國對伊拉克和北韓的差別待遇，可能令伊朗認爲唯有先擁有核武，再去和美國打交道，方不致落入海珊的下場。之後，核不擴散機制便因北韓進行核試驗，伊朗進行鈾濃縮而面臨重大挑戰。2005年的「核不擴散條約評估會議」亦因政治對抗無果而終而被視爲一場災難。2006年美國和印度簽署的核合作協議，更被批評是美國已默認核不擴散條約的非會員國：印度、巴基斯坦、以色列擁有核武。上述被輿論批判是與核不擴散機制背道而馳的作爲，自然大損美國主導推動核不擴散的名份，亦令人對核擴散管制的前景擔憂。

在此背景下，2009年4月5日歐巴馬在捷克演講提出的「無核武世界」理想，及伴隨的核擴散管制努力，便有其重要意義。歐巴馬演講中宣佈了其實施「無核武世界」計畫的步驟：與俄國一道儘快談判達成下一階段「戰略武器裁減條約」，大幅削減美俄核武；並力爭國會儘快批准「核武全面禁試條約」；與其他國家一道尋求強化「核不擴散條約」，且更重視多邊主義推動全球核擴散管制，包括加強核查、強化對違反條約國家的制裁，及

尋求建立一個關於和平利用核能的新機制；爭取四年內確保可用於核武器生產的核裂變材料不會被擴散；在一年內主持召開關於世界核安全的全球高峯會議。此外，美國還尋求達成一項旨在終止核武器用裂變材料生產的國際條約，確保恐怖分子永遠不能獲得核武或核材料。

這是首位提出此一遠大目標的美國總統，為當時低迷的核擴散管制氣氛喚起了希望，讓世界各國重拾對核擴散機制的信心。並隨即重啓美俄核裁武進程，調整歐洲飛彈防禦計畫，舉辦聯合國安理會核高峰會，使全球核擴散管制開始積極進展。不但使美國形象大幅改善，而且美國以身作則大幅裁減自己的核武，提昇美國推進並強化核不擴散機制的名分，有助美國佔有道德和輿論高地，以爭取更多的支持及運用更多的影響，更有效地對北韓和伊朗施壓。因此本文將先探討歐巴馬政府以身作則大幅裁減美國的核武，及降低核武角色的努力。

### 三、歐巴馬上任後「垂直核擴散管制」的發展

美俄於 2010 年 4 月在布拉格簽署新的「戰略武器裁減條約」（New START），雙方同意將各自處於實戰部署的核彈頭數量減少 1/3，由目前的 2200 枚減至 1550 枚以下。同時，將洲際彈道飛彈發射架、潛艦發射彈道飛彈發射架及配備核武的重型轟炸機等戰略武器投射工具的數量降低 50%以上，總數以 800 為上限，部署的彈道導彈和戰略轟炸機限額 700 件為上限。美國參議院亦於 12 月通過此約。

這份核裁武領域近二十年來最重要的條約談判，自 2009 年 4 月，經過一年談判便達成協定，新條約談判速度之順利主因 2009 年 9 月美國決定廢止在波蘭、捷克部署飛彈防禦系統的計畫，改而在歐洲分階段實施靈活的防禦系統計畫。與 2002 年莫斯科條約相比，新條約規定有效的核查措施，有一些進步，但相關的情報交換、銷毀資訊、核查機制和程式、信任和透明度措施，比 START I 的規定簡單，且成本要低。該協議為未來的美俄核裁武提供一個新的框架，有助贏得國際支援及阻止地區核擴散。

談判過程中，俄國一直試圖將核裁武與飛彈防禦掛鉤，但美國甚至不願意通過共同聲明的方式來約束自己，只承認進攻性武器和防禦性武器的部署之間「存在內在聯繫」，新條約中並不含有對試驗、發展或部署美國現有或計畫中的飛彈防禦體系或美國現有或計畫中的長程傳統打擊能力進行限制的條款。因此俄國堅持在約中加入了體現俄方利益的表述：「一旦飛彈防禦系統水準發生變化，每一方都有權決定是否繼續參加進攻性戰略武器裁減的進程。」這也為新裁武條約順利實施增添不確定因素。

此協議之軍事意義仍有限，如同昔日條約，新條約下兩國仍有足夠核武摧毀世界，頂多或許只是從能摧毀地球 30 次降到 10 次罷了，其實質意義不大。而且上述後續條約中規定的核彈頭或投射工具裁減大都是庫存和退役的，而大量拆卸的核彈頭，美、俄仍會將之轉為庫存。為了消除此一質疑，5 月 3 日在「核不擴散條約評估會議」開幕日，美國國防部公佈了美核武庫核彈頭庫存狀況，稱美方現有 5113 枚核彈頭和數千枚等待拆除的退役核武。這是美國首次正式披露其核武數量。其目的在提升美國核武狀況的透明度，激勵其他有核國家效仿，也有助於增進國家間的相互信任。

美國其實不看重最後到底裁減多少核彈頭，而是側重於形成一套新的核監查機制、改善與俄國的關係，為將來再度削減核武做鋪墊。而且就目前來看，這離實現「無核武世界」的道路尚遙遠，美國不僅需要大幅削減核力量，還必須重新確立核武在其國家安全戰略中的地位。因此，在簽署新條約的前兩天，美國公佈了新的「核武態勢評估」報告，對其核戰略做出重大調整，宣佈美國將大幅裁減核武，承諾停止發展新核武，降低核武在美國國家安全戰略中作用，並大幅限縮美國使用核武的時機條件，它將指導美國今後五年的政策。

一反之前冷戰後歷任政府政策，新報告承諾不對遵守「核不擴散條約」的無核國家使用核武，即使他們以生化武器攻擊美國，不再保留以核武嚇阻生化武器攻擊的權力，強化對無核國家的「消極安全保障」承諾。但前

提是無核國家加入「核不擴散條約」並履行其中的義務，如北韓和伊朗便不適用。該報告宣稱，美國政府將只在維護美國及其盟國重要利益的情況下考慮使用核武。核武在美國安全戰略中的唯一作用將是嚇阻別國不對美國及其盟友實施核打擊，並強調美國具明顯優勢的傳統武器的嚇阻力量。報告同時稱美國將停止核武試驗，並尋求 CTBT 在國會獲得批准。

此報告在諸多關鍵部份選擇採取中間立場，以尋求參議院足夠的支持通過 CTBT。例如，美國承諾不以核武對付非核國家的條件，意味著伊朗仍是美國使用核武的可能目標，部分民主黨議員曾呼籲歐巴馬更進一步地宣佈美國不會在衝突中首先使用核武，但國防部和國務院官員擔心，這會損及美國「延伸嚇阻」(Extended deterrence) 可信度，令「核保護傘」下的盟國不安，因此希望在不以弱化核保護傘之前提下，來防止核擴散。

新報告的主要目標在於防止核武擴散到其他國家，以及防止恐怖分子使用核武。過去美國政府雖然都認為這些是重要因素，但它並不屬於美國的核政策和核態勢。此外，它還清楚表示美國核政策的最終目標是要走向一個無核武世界。但這不是單邊的，美國不會獨自取消其核武。報告明言只要別人還有核武，美國將不得不保留核武，並且用安全可靠的方式保留它們。報告雖承認離該目標尚遠，但那仍是一個長期目標，因此美國將設法帶領世界各國減少核武在國家安全政策中的作用。美國將努力以身作則，並盡力減少其國家安全對核武的依賴，並鼓勵和施壓更多國家跟進。藉此鼓勵其他國家與美國合作孤立伊朗與北韓。這樣，美國得以加強其說服力，讓其他國家參與這個進程，共同處理核擴散的威脅，並使美國具足夠名份來推動平行核不擴散。

#### 四、歐巴馬上任後「平行核擴散管制」的發展

2009 年以來，在歐巴馬「無核武世界」理念推動下，核擴散管制又成為國際熱點，沉寂多年的多邊談判打破僵局，取得了一系列令人鼓舞的積極進展。

### (一) 聯合國安理會首次專門就核不擴散與核裁武問題舉行高峰會

2009 年 5 月，聯合國裁武談判會議（Conference on Disarmament: 裁談會）打破 12 年的僵局，就 2009 年度會議的工作計畫草案達成共識，根據這個草案，裁談會將成立裁減核武、「禁產公約」（Cut-off Convention Treaty）談判和防止在外太空進行軍備競賽等工作組。9 月 24 日聯合國安理會歷史上首次專門就核不擴散與核裁武問題舉行高峰會，歐巴馬亦是首次主持安理會會議的美國總統。歐巴馬提出建立「無核武世界」的構想得到聯合國安理會支持，15 票全票贊成通過 2009 年第 1887 號決議，重申「核不擴散條約」的基石作用，呼籲促進多邊核軍控進程、簽署並批准「核武全面禁試條約」，儘快啓動「禁止生產核武器用裂變材料條約」（Fissile Material Cut-Off treaty: FMCT）談判，尤其是規定，如果獲得核物質和相關設備的國家不遵守或者退出 NPT 的話，出售核物質和設備的國家可以進行收回，使「核不擴散條約」更爲嚴格。

### (二) 核安全峰會（Nuclear Security Summit）

美俄簽訂新戰略武器裁減協定，使得核武議題再次成爲全球焦點，幾天後，歐巴馬在 2010 年 4 月 12-13 日主動邀請 47 國元首以及歐盟、聯合國與國際原子能委員會代表在華盛頓召開核安全峰會上，針對如何防範全球核武恐怖主義，防止核原料和技術散播進行討論。它反映核子與放射性原料擴散的情況，已暴露連美國都難以控制的大漏洞。

當前世界面臨的核安全問題主要來自兩個方面：一是核恐怖主義威脅，據國際原子能總署（International Atomic Energy Agency）統計，從 1993 年到 2008 年，全球共發生經確認的核材料或其他放射性材料偷竊、丟失或非授權佔有等事件多達 1500 餘起。恐怖分子和跨國犯罪組織獲取、非法販運核材料，甚至製造核恐怖事件的危險不容忽視。二是隨著核能產業的快速復興和發展，以及核材料、核技術的應用更加廣泛，核材料擴散和

流失的風險也在加大。由於越來越多的國家開始發展核能，原本應用於和平用途的核材料與核技術可能被轉用於軍事目的。

因此，歐巴馬希望借助峰會探討可行的措施，以發現並阻止核材料的非法貿易，開展關於核安全威脅性質的討論，確定能一同實施的步驟，確保核材料安全，打擊核走私，威懾、發現並阻止核恐怖主義企圖。會後各國發表 12 項要點的「華盛頓核子安全高峰會公報」(Communiqué of the Washington Nuclear Security Summit)，也通過「工作計畫」(Work Plan) 同意防止核設計被盜竊、被走私，特別是嚴訪恐怖分子企圖獲取核材料或其他放射性物質、製造和使用核爆裝置或置放放射性裝置(髒彈)的潛在威脅，是當下最具挑戰的安全課題及峰會最大的共識。由於其中並無做出具有強制的核安全管理機制的決議，且會後的共同聲明也無特別約束參與國，這只是小小的進步，但仍是貫徹「無核武世界」理念的重要開端。各國領袖僅最後同意於 2012 年在南韓召開第二屆核武高峰會。

### (三) 第八屆「核不擴散條約評估會議」(2010 年 5 月 3 日至 28 日)

「核不擴散條約評估會議」每五年召開一次，這次會議是繼 1970 年條約生效後的第 8 次。會議開幕當天，一向將核軍備作為國家機密的美國國防部，令人意外的首次公佈了其核彈頭庫存，使美國成為了世界上第一個披露核武最新資料的國家。這是歐巴馬政府於 4 月份針對全球不擴散問題作出一系列密集努力的延續，以助此會議的順利談判，並使美國有足夠的道德立場主導全球不擴散機制，並將壓力轉移至伊朗、北韓等國。

NPT 自上次 2000 在聯大審議以來，有關核裁武工作一直陷入僵局。此次會議集中討論加強遵守條約，增加對國際原子能總署的支援，強調該機構的安全保障機制對確保所有條約簽署國切實履行條約義務的重要性。尤其是為防止宣佈退出 NPT 後進行二次核試的北韓事例再次發生，將討論防止任意退出 NPT 的方案。

進行了一個月的談判後，NPT 評估會議終於取得突破，與會國家代表



一致通過長達 28 頁包含 64 項行動計畫的「最後文件」(Final Document)。這與 2005 年評估會議上由於成員國間的不同見解無法採納宣言相比是個進展。各方同意，在裁武，核查各國核計畫是否是和平及民用以及中東非核化三大領域實施四大行動計畫，最終達到落實核不擴散協定的目的。

在非核化方面，最後文件強調，五大核武國保證採取新的努力，減少並且最終廢除所有核武。大會最中具爭議性的是第四個行動計畫，即朝向建立中東無大規模殺傷性區，敦促以色列加入有關條約，這將迫使以色列放棄它從未宣佈的秘密核武庫。並預計在 2012 年組織一個國際會議，包括以色列和伊朗在內的中東地區所有國家都應參加這一會議，在這一會議上最終確定建立中東非核區。最後文件特別對以色列提出要求。然而伊朗沒有在最後文件中被特別提及，西方國家本來希望寫上伊朗必須中止濃縮鈾提煉以及向國際社會證明其核計畫是民用的內容。最後文件亦強烈敦促北韓以可驗證方式、全面徹底放棄核武計畫，同時早日重新加入 NPT。

在核裁武方面，要求 5 個官方核武國家承諾「加快努力以推動核裁武進程取得切實進展」，但仍和過去一樣未提出具體時間。另外，雖然說為中東無核區的國際會議將在 2012 年召開，但是以色列當場就表明了不參加的意思。此外，完全沒有提及涉嫌開發核武的伊朗也是個問題。以禁止單方退出 NPT 來防止伊朗成為第二個北韓的措施亦未完備。不過，這次大會仍顯現了一種合作的氛圍，對於今後進一步加強 NPT 的普遍性、權威性和有效性，推進條約規定的核裁武、核不擴散以及和平利用核能三大目標，都會有積極意義。此外，2009 年 3 月 21 日「中亞無核武區條約」生效，8 月 14 日「非洲無核武區條約」生效，亦均是重要突破。

## 五、結論：走向核擴散或無核武世界？

歐巴馬提出「無核武世界」理念後，核擴散管制雖有不少突破，然而近年來北韓及伊朗核談判的發展，令人感到核擴散的潘朵拉盒子正逐漸開

啓。平壤願意放棄核武嗎？北韓過去作為一直以「退一步、進兩步」方式和他國談判，當國際壓力過大時，便在中國的勸說下回六方會談，甚至做出一些令人贊揚的動作，如簽協議承諾去核化、炸核反應爐，以緩和國際壓力。然而事後證明，北韓之核武及飛彈一直在精進中。2009 年底以來北韓態度有所軟化，提出願在先有北韓和美國雙邊會談之後，重新加入六方會談。然而 2010 年 3 月以來的「天安艦事件」又使局勢僵化，令人對六方會談的前景擔憂。

至於伊朗在 2009 年總統大選爭議影響下，此過程一個令人意料之外的結果，是伊朗與歐盟國家（尤其英國）關係惡化，進而可能影響未來伊朗核談判的前景。歐盟乃近年來核談判的主導國，一旦在伊朗和美、以之間扮演重要調解、中介角色的歐盟失去影響力，勢必衝擊未來伊朗核武問題的談判。此外，伊朗總統的統治正當性及權威已大為弱化，他是否會利用核武發展來激化其國內民族情感，強化其權力基礎呢？要想阻止北韓方面擁有核武，目前恐怕已為時過晚，現今必須密切關注的發展，即伊朗顯然正在從北韓核危機和伊拉克海珊的失敗中總結經驗教訓，如果伊朗也退出核不擴散條約，那將在中東地區產生嚴重結果，核不擴散條約也將遭受重創，則「無核武世界」的夢會更為遙遠。