



Steven Pifer: 中美俄关系与核武控制

7月13日下午，清华-布鲁金斯公共政策研究中心与财新世界说共同举办“中美俄三边关系与全球核不扩散策略”研讨活动，布鲁金斯学者 Steven Pifer 就新形势下中美俄关系与核武控制话题表达了自己的观点。本文由 Steven Pifer 根据演讲内容整理成[英文稿](#)，中午由刘海顿等翻译。

Steven Pifer，布鲁金斯学会外交政策项目资深研究员，军控与核不扩散倡议项目主任。他专注于核军控问题以及乌克兰、俄罗斯研究，写有专著 *The Eagle and the Trident: U.S.-Ukraine Relations in Turbulent Times*、并同 Michael O' Hanlon 合著 *The Opportunity: Next Steps in Reducing Nuclear Arms*。Steven 在美国国务院工作长达 25 年，在处理同前苏联以及东欧地区的外交关系、军控和安全问题等方面有着丰富的外交经验。他曾担任美国驻乌克兰大使（1998-2000），以及总统特别助理和国家安全委员会涉俄罗斯、乌克兰和欧亚事务主任。

核军控一直被作为双边问题对待：先前是美苏双边，现在是美俄双边。双边性的思考方式之所以可行，部分原因在于中国部署核军备的步伐较为保守收敛。

但随着事态的发展，我们应将核武及相关问题置于更广泛的关系框架下来考虑，包括在中美俄三边关系议题下进行探讨。此演讲中我会探讨三个问题：一、当前双边战略稳定模型如何向多边、多领域模型演变？二、美俄核军控体系及中国可能的参与方式，以及该体系奔溃的可能性。三、朝鲜的核武和弹道导弹研发，给中美俄三国带来的挑战。

战略稳定模型

（战略）稳定的传统定义情景为：由于对方具有实施摧毁性报复的能力，即使面临严峻危机，双方也都不愿率先发动核打击。鉴于两国战略进攻性核武器的数量，战略稳定传统上被认为只适用于美苏或美俄两国之间。双方都具有稳固的二次核打击能力，所以双方都不会先发动攻击——美俄两方都深谙于此逻辑。

而中美或中俄之间的战略稳定却更难定义。因为中国同美俄两国间都存在着较大的核武能力差距，传统模型并不完全适用。虽说如此，美国大部分专家都认为中国目前是有稳固的二次核打击能力的。无论如何，是时候发展新的战略稳定模型，以更好地应对诸如导弹防御系统、常规精确打击、第三国核力量，以及太空和网络安全等新领域的问题。

以针对朝鲜的美国反导系统为例：朝鲜发展其弹道导弹技术，美国便布置导弹防御系统，包括在韩国的萨德系统和在阿拉斯加和加州的陆基拦截器。但美国此举又会使中方不安。所以美国如今的一大挑战便是如何做到一方面满足对朝导弹防御的需求，另一方面顾及中方的担忧，不刺激中方增加洲际弹道导弹数量。

另一问题是常规精确打击系统对核平衡可能造成的影响。中国和俄罗斯似乎对此比较担忧。在太空和网络安全的新领域也存在新的问题。

基于以上原因，目前美俄双边性的战略稳定模型应该演变为多边、多领域的新模型。这将更为复杂。我们需要思考如何强化该模型的稳定性，避免增加不稳定因素。

美俄核军控体系

美俄两国间的核军控历程已将近 50 年，这显然对两国甚至世界的安全与稳定都有好处。但接下来呢？

我希望美俄两国能在《新战略武器削减条约》（New START）的基础上进一步削减核武器，也希望新谈判能涉及美俄所有的核武器——包括战略性或非战略性的、已部署或未部署的。

但俄罗斯已拒绝与美国再次进行双边谈判，并提出开展多边谈判，这可能会将中英法包括在内。俄罗斯虽有此提议，却没有阐明具体希望达成怎样的协议。如果五国都接受相同的数量限制，要么美俄两国大幅减少当前的核武器数量，要么中英法三国增加核武数量。中英法应该不会接受不平等的限制条款。

我的建议是，美俄能争取通过以下条约：美俄大幅减少核武总量，而同时中英法三国单边承诺不再增加当前的核武数量。

但就目前局势而言，连现有的美俄核军控体系都不一定能延续。最紧要的问题是 1987 年的《中程导弹条约》会不会延续。该条约由里根和戈尔巴乔夫共同

签署，美苏停止开发所有射程在 500 公里到 5500 公里之间的陆基弹道导弹以及巡航导弹。基于该条约，两国销毁了大约 2700 枚核导弹。

但约十年前，俄方官员开始表现出对该条约的担忧。他们注意到，该条约尽管禁止美俄拥有中程导弹，但其他“第三国”却仍可研发、装备中程导弹。朝鲜、韩国、中国、印度、巴基斯坦、伊朗、沙特阿拉伯和以色列都已经拥有中程导弹。以上国家的共同点在于：离俄罗斯很近，离美国很远。

我认为俄罗斯的担忧理由并不充足：俄罗斯的战略核力量 and 传统军事力量都远超这些“第三国”，所以并不需要与这些国家在中程导弹上追求持平。

莫斯科方面却对此有不同的结论。俄罗斯已经违反条约，部署了中程陆基巡航导弹。俄国否认此事，并指责美国三次违反条约，其中一条指责也许有一定的道理。

如果美国和俄罗斯愿意，让两国消除担忧并重新全面履行 1987 年的条约还是有可能的。但俄罗斯显然认为违反条约的成本小于为了遵守条约得到安全保障所付出的代价。

特朗普政府正在就此局势作出重新评估，其态度还不能确定。有些人提出找到谈判筹码，通过激励手段促使俄罗斯重新履行条约。而国会共和党却希望美国建造中程导弹。但目前国防部还没有这部分的导弹经费；北约、日本和韩国也不太可能同意美国在其境内部署导弹。若在美国国内部署中程导弹则难以对俄罗斯造成威胁。

我为《中程导弹条约》感到担忧。我很惊讶欧洲、日本、韩国及中国都没有对此事进行外交抗议。在俄罗斯部署的中程陆基巡航导弹并不能射及美国领土。它的设计、制造及部署实则是针对包括中国在内的欧亚国家。

恪守条约从而获取安全保障是有价值的，但该条约也许已经难以为继。

美俄核军控体系的另一个挑战是《新战略武器削减条约》前景的不确定性。该条约（对美俄核武数量削减）限期是在 2018 年 2 月。美方预计可以按时达标，美国也相信俄国会达标。我认为美国会遵守条约，直到 2021 年条约失效。

问题是，美俄会将条约延期到 2026 年吗（最多延期五年）？美国军方应该会支持延期，但特朗普政府整体的决策很难预测。如果俄罗斯继续违反 1987 年的《中程导弹条约》，就算特朗普政府想延期《新战略武器削减条约》，也会面临巨大的政治挑战。

如果《中程导弹条约》失效，并且《新战略武器削减条约》在 2021 年没有得到延期而失效，将是近 50 年来美俄两国的核武力量首次都处于不受任何协商约定限制的状态，这会对美俄双方均造成负面影响。

首先，双方会失去《新战略武器削减条约》提供的透明度：按照当前规定，在战略力量方面，两国每半年需进行一次大量性的数据交换，每年进行上千次的通报。该条约也允许针对对方的战略力量进行高达十八次的审查。

其次，双方的核武力将不再受到任何数量限制，这可能不会自动引发双方的军备竞赛，但双方将失去限制。

第三，如果美俄核武不再受限制，这将对《核不扩散条约》以及无核国家造成怎样的影响？中国会如何应对？我认为中国目前以保守步伐发展核武器的原因之一是美俄核力量的制约。但如果这些限制消失，中国将怎么做？

我深切希望美俄两国会延续目前的核军控体系，但我不确定两国会不会这么做。

应对朝鲜核问题

朝鲜半岛去核化及冲突规避，应该是中美俄三国的共同愿景。奥巴马政府采用的“战略忍耐”政策显然失败，朝鲜的核武器和远程弹道导弹试验还在继续。

特朗普政府声明，不会继续容忍朝鲜永久拥核，也不会容忍朝鲜拥有洲际弹道导弹。但特朗普政府声明中“不容忍”的含义却不清晰。朝鲜在 7 月 4 日试验的导弹如果按照正常轨道飞行，射程已经可以达到 5500 公里，这达到了洲际弹道导弹的标准。

特朗普政府正在努力解决这个问题。此前特朗普总统和习主席在佛罗里达会面时，讨论了中国对朝鲜更严厉的制裁。但似乎这对朝鲜并没有任何影响。

同时，国务卿泰勒森试图向朝鲜做出保证，即美国政策的目标不是推翻金氏政权或过早寻求半岛统一。此声明也旨在让中国安心。

现在紧要的问题是，如何改变朝鲜的利害评估。美国很可能对朝鲜进一步施压、采取更多的制裁手段，可能包括对与朝鲜经商的公司进行“二级制裁”，也可能包括更强硬的美韩军事演习和更完善的导弹防御系统。

就军事行动选项而言，美国国防部长马蒂斯已经阐明了其严重后果：可能触发在朝鲜半岛的全面战争。

美国的非政府军控界一直在讨论一个想法。即重点寻求中方的配合，实行更严厉的制裁，恢复谈判，将美朝交流渠道纳入到多边对话中，就像“六方会谈”那样。

在谈判议程中，实现朝鲜半岛无核化将仍然是最终目标，但短期目标将是冻结朝鲜的核试验、远程弹道导弹试验和核材料生产活动。美国须为此做出让步妥协，可能包括减小军事演习的规模。

我注意到对于这个思路，在美国政府中存在一些怀疑的声音。有人质疑美国为什么要对朝鲜让步，以使其遵守联合国安理会的决议要求。他们还担忧朝鲜的核发展冻结将永久化，让完全去核化永不得实现。我们必须承认这一风险，但如果不这么做的话，可能导致朝鲜进一步增加核武器和弹道导弹能力。

即使美国采取这一方法，对成功的期望值也应适度。但目前还不清楚特朗普政府是否准备尝试。虽说如此，要求美国政府“做些什么”的压力越来越大。导弹防御系统很可能是回应之一，即使这会给中国带来麻烦。

我的看法是，如果朝鲜有了洲际弹道核弹，并在未来的美朝危机中考虑是否用其打击西雅图，美国的导弹防御系统也许会对金正恩的决策有一定影响。但令金放弃发射核弹一个更大的影响因素是让金清楚地知道，核弹击中西雅图几小时后，他的政权也会被彻底摧毁。

这一观点在华盛顿并没有被很广泛地接受。俄罗斯有能力对美国进行核打击，美国人承认这一事实。许多美国政府官员也意识到，中国同样有能力对美国进行核打击，虽然美国出于国内政治和盟军信心的考虑不正式承认这一点。但很少人做好了心理准备承认朝鲜是有能力对美国进行核打击的。

因此，朝鲜在核武器和弹道导弹的发展上越有进展，美国部署更多的导弹防御系统以及在朝鲜半岛附近部署更多的军事力量的压力也就越大。甚至可能会有人提议，将美国对朝政策从改变朝鲜政策转为改变朝鲜政权。我不是研究朝鲜的专家，但我不认为美国有足够的智慧或手段来达成这种目标。

我希望有一个解决朝鲜问题的好方法。朝鲜局势需要中美俄三方共同努力。我能理解中方规避不稳定性这一主要目标。中方不想自己边境混乱，也不想大量的难民涌入中国。但我不确定，随着事态往下发展，这一局面是否可以避免。中美俄甚至日韩应该就此问题好好合作。

总结

核武器和核军控给中美俄三国带来了许多大问题。三方在这些问题上的合作将会很有价值。但这些问题确实错综复杂，带来的挑战也不是容易应对的。

