

我们能赢的一场竞赛

世界能够而且必须建立一个更强大的安全框架

穆罕默德·埃尔巴拉迪

核扩散和核恐怖主义是对全球安全的最大威胁。在如何处理这个越来越危及到我们生存的威胁方面，仍存在根本性分歧。我们应该选择外交还是诉诸武力？集体行动与单边行动相比好在哪儿？是采取遏制政策还是采取基于包容的政策更有效？

不管怎么衡量，这些都不是新问题。但是，当一些国家在地区和全球范围内努力处理一系列比从前更多的冲突、形式极复杂的恐怖主义和日益增加的大规模毁灭性武器威胁时，它们已经呈现出新的紧迫性。

在现实意义上，我们是在与时间赛跑，但如果我们共同努力的话，那将是我们能够赢的一场竞赛。

《不扩散核武器条约》仍然是人类限制核扩散和推进核裁军努力的全球性基石。毫无疑问，《不扩散核武器条约》的实施通过确保在大多数无核武器国家核能不被滥用于武器目的而继续提供重要的安全利益。《不扩散核武器条约》也是惟一一份5个有核武器国家都承诺推动核裁军的有约束力的协定。

但是，最近的一些事件显然已经把《不扩散核武器条约》及其支持制度置于前所未有的压力之下，暴露出它的一些固有的局限性，显示出一些需要调整的领域。我们面临的问题是，为实现我们所寻求的安全，我们怎么做才最好？

抓住机遇

世界明显已经改变。过去20年来，国际安全形势的主要特点已经发生了重大变化。无论核威慑概念在冷战期间可能发挥了什么价值——作为平衡两个超级大国

之间对立的不稳定的筹码——它们现在已经变成了“客厅中”最终的“大象”。就《不扩散核武器条约》所承认的5个有核武器国家而言，他们的核武库日益成为无核武器国家愤恨或讥嘲的焦点，甚至更严重的是，变成那些认为这将给它们带来安全和地位因而希望实施秘密大规模毁灭性武器计划的国家仿效的榜样。

极有讽刺意味的是，在今天的安全环境中，大概认为这种世界上最强大的武器能够发挥作用并会毫不迟疑地投入使用的只有极端分子集团。对付此类集团，核威慑绝对是无效的。它们没有城池可以在反击时轰炸，也不能成为自卫的焦点。但是，即使当我们采取紧急措施保护自己免受核恐怖主义伤害时，我们仍然对摆脱核武器的必要性反应迟钝而且不相信有这种必要性。

为什么？我认为，答案是国际社会到现在为止还没有成功地创造出一个可替代核威慑学说的可行方案作为国际安全的基础。

只有存在一个可填补这块真空的可靠的集体安全框架时，核武器才会走开。冷战的结束理应成为这种努力的开端。它给国际安全状况带来的变化是明显的，只是我们一直没有行动起来适应这些变化。

如果说乌云中还残存一缕曙光的话，那就是机会之窗仍然在敞开着。

最近为消除伊拉克虚幻的大规模毁灭性武器、揭露利比亚秘密核武器计划、了解伊朗未申报核计划的范围和性质、使朝鲜重返《不扩散核武器条约》制度和解除他们可能拥有的任何核计划以及预防核恐怖主义所做的努力已使全世界的注意力都转向了防止核扩散和核安全

问题。

核能是我们利用的能源。如果我们要建立一种基于人类共同责任和共同人类价值观的全球安全文化，一种使所有国家同样受益并使核武器不再成为依赖的集体安全框架，现在就该开始行动了。

建立集体安全框架

问题仍然是怎样办？建立这种集体安全框架是谁的责任？这是向决策者还是向联合国安理会或科学界提出的一项倡议？

当然，答案是这将需要我们所有人的参与，必须在政治、科学、社会等一切方面都取得进展。我们必须都负起行动的责任。

依赖核武器是一剂自我毁灭的良方。我发现一段时间以来，社会各阶层的人都在就如何对付核扩散挑战和核军备控制问题提出建议，这是令人鼓舞的。我认为，这也许会成为一场急需的安全讨论的开端，因此我们应该尽一切努力来促进这种对话，推动其发展，并且使其一直受到公众的关注。

在政治和政策领域，领导层必须集中精力来恢复和加强解决国际安全面临的冲突和威胁的多边方案的可信性，包括从保护环境到确保人权得到尊重、促进可持续发展和控制大规模毁灭性武器方面的冲突和威胁。在我们的全球化世界中，只能通过一种集体性的多边方案才能解决这些问题，这种多边方案能够包容和协调一些相互竞争的权益和权力。《联合国宪章》所企盼的集体安全制度从来就未被建设成一种职能完善和有效的制度。这必须作为我们的起点。

最近几年来，实现安理会改革的努力主要集中在是否要增加常任理事国的问题上。我认为，这种改变有助于使安理会更能代表今天的全球现实，有助于消除相互关系现状，因为《不扩散核武器条约》所承认的5个有核武器国家同时占据着安理会的5个常任理事席位。

但是，安理会要担当起为其设计的领导角色，其改革就不能只侧重于成员资格问题。安理会必须在拥有应对国际和平与安全已经面临的和渐渐浮现的威胁所需要的手段和方法的条件下，能够而且准备迅速和果断地采

取预防性的外交措施和执行措施。

这应该包括处理国家内部和国家之间正在浮现的争端的预防性外交机制。卢旺达的种族屠杀和达富尔每月有1万人正在死去的骇人情形就是安理会未及早和果断进行干预的两个重要实例。

如果我们要建立一种基于人类共同责任和共同人类价值观的全球安全文化，一种使所有国家同样受益并使核武器不再成为依赖的集体安全框架，现在就该开始行动了。

安理会还应该有一些随时可用的以政府为目标而不像我们在伊拉克所见到的那样给无助平民带来痛苦的“灵巧”制裁办法。安理会应该有足以用来干预一系列可预见情况的力量，包括从维持法律秩序，到监视边界，再到抗击侵略。是的，我认为在威胁的紧迫性和严重性值得采取先发制人的集体军事行动时，安理会应该能够认可这种行动。

提高安理会的有效性和相关性是迈向实用的集体安全制度的重要一步。只有这样一种制度才能替代包括核武器国家及其盟友在内的一些国家对核威慑的依赖，而核威慑采取的是一种“好人对坏人”的手段，这种手段不可避免地促使一些国家设法与核武器国家平起平坐。一种有效的集体安全制度是能够替代目前头绪杂乱的安全问题处理办法——从国际社会方面的无动于衷或行动迟缓到个别国家或国家集团方面的单边行事和“自救”式解决方案——的惟一方案。

建立起一种充满活力的集体安全制度之后，决策者和政治领袖们将会发现，在核军备控制方面，例如促使《全面禁止核试验条约》生效以及协商达成一份可在国际上进行核查的易裂变材料（禁产）条约等方面，更容易取得进展。

为安全制订基准

我认为，应该从2005年《不扩散核武器条约》审

议会议开始，并且在另外一些场合继续进行各种努力，为防扩散和裁军达成一些标准。这些标准应该包括：敦促所有国家使国际原子能机构（原子能机构）保障协定附加议定书生效，加强核材料和技术出口控制并使其规范化，设法实现对核燃料循环敏感部分（浓缩、后处理和乏燃料管理与处置）的多边控制以及确保在有关国家退出《不扩散核武器条约》之后能够采取明确的后续行动，包括由安理会采取迅速审议和适当的行动。国际社会还应该迅速采取措施来减少全球的高浓铀和钚库存，并加强对现有核材料和核设施的保护。

一个必不可少的基准将是，至少要为经核实的、不可逆转的核裁军制订一个有时间表作为补充的具体路线图，它不但要涉及《不扩散核武器条约》承认的有核武器国家，而且要涉及印度、巴基斯坦和以色列。

不久前，巴西、埃及、爱尔兰、墨西哥、新西兰、南非和瑞典的外交部长们曾发表联合声明说：“核不扩散和核裁军是一枚硬币的两个面，必须同时尽力推进”。《不扩散核武器条约》制定后的30年，冷战已经结束，但仍有3万多枚核武器可供使用，因此许多无核武器国家不愿再接受有核武器国家对《不扩散核武器条约》裁军义务的承诺是可信的，这是可以理解的。

我认为，我们已经走到这条路上的一个岔口：要么必须履行推进核裁军的承诺，要么就听任另一些国家通过扩散追求一种更危险的平等的事实。我们决不应低估实现消除一切核武器这一最终目标的困难。同时，也不该将这种困难作为未能开启大幅削减现有核武器进程以及未能探索建立阻止任何未来秘密核扩散企图将需要的集体反应机制的借口。

通力合作共谋改革

我还想强调科学家在推动不扩散和裁军目标中的作用以及科学界应该采取行动的责任。科学带给了我们原子弹，如果要摆脱核武器，我们将需要科研人员付出同样多的努力，开发核核查的创新手段和降低核材料和核技术扩散可能性的机制。

例如，在核核查方面，环境取样和分析技术的发展正在使原子能机构视察员能够以高得多的精度确定单个铀颗粒的性质和来源，从而有助于我们探知未申报的活动。卫星图像技术和先进信息分析技术也拓宽了视察能力的范围。而从长期来看，科学也许能够开发出更多革新性的方法和手段来消除核武器及其他大规模毁灭性武器的影响。

核武器扩散是我们共同的遗留问题，因此每一位与此相关的公民最终也要分担行动的责任。从最强大的国家到一些最不发达国家，公民的呼声日益成为政治辩论中的一股力量。重要的是，我们要让社会各界人士参与有关国际安全的公开对话，以提醒他们核战争危险仍然存在，向他们解释各种可能的替代方案以及提供参与的途径。我们必须继续制订和斟酌行动建议，使它们得到政府和舆论领袖的关注，并鼓励公众讨论核不扩散和裁军问题，这种讨论将变得十分强烈而不容忽视。为使我們摆脱对核武器及核威慑的依赖而提出建议的努力从未像现在这样紧迫或重要过。

重新思考我们的安全

几个世纪来，也许是几千年来，安全战略一直是基于界限的：城墙、边界巡逻以及用种族和宗教划分或其他分类法来区分敌友。那些战略不再有效。随着人员、思想和货物的不断流动，全球社会已变得密不可分。现代生活的许多方面，如全球变暖、因特网通讯、全球市场以及反恐战争等，均表明人类已经进入一道不能重新跨入的大门。

虽然在许多层次上我们向着相互接触大踏步前进，但在其他一些层次上，我们的思维仍然衔接不上。在贸易方面我们进行全球性思考，但在安全上我们还是局部性地考虑问题。我们珍爱我们的网上联系，但却逃避极端贫困问题上的共同责任。世界粮食计划署执行干事詹姆斯·莫里斯最近指出，“今天世界上大约有8亿饥民，其中约一半是儿童”，然而去年世界各国政府在军备上花了9000亿美元。也许是我们优先考虑的领域被曲解了？

这是我们必须改变的一种精神状态。在本世纪，在

加强安全的7项措施

在《金融时报》最近发表的一篇文章中，原子能机构总干事穆罕默德·埃尔巴拉迪简要介绍了他提出的用以加强世界安全的7项措施。他说，3种现象已经从根本上改变了世界安全状况，它们是核黑市，更多国家决心获取生产可用于核武器的易裂变材料技术以及恐怖主义分子明确表示欲获取大规模毁灭性武器。

他说，“实施《不扩散核武器条约》的制度本身显然需要加强”。

他要求参加2005年5月《不扩散核武器条约》审议会议的缔约国贯彻旨在加强世界安全的7项措施。

❶ 5年内不建新的铀浓缩和钚分离设施。没有令人信服的理由建设更多此类对扩散来说十分敏感的设施。核工业为核电厂和研究设施提供燃料的能力已经绰绰有余。

为使这个停建期能为每个国家所接受，要求已有这些设施的国家保证为善意应用提供经济的核燃料。然后利用这个5年停建期，为管理这些技术制订更好的长期管理方案（比如由多国控制的地区中心管理）。

为了促进这些想法，埃尔巴拉迪博士聘用了一个国际核专家组，并且将在5月会议上提出他们的建议。

❷ 加速目前由美国的“全球减少威胁倡议”等主导的努力，改造世界各地以高浓铀运行的研究堆，尤其是使用易被用作炸弹材料的金属燃料的研究堆。把这些反应堆转换为使用低浓铀，以及加速如

何使一切和平核应用不再需要高浓铀的技术研究。

❸ 通过把“附加议定书”确立为核查遵守《不扩散核武器条约》情况的准则来提高视察标准的尺度。没有该附加议定书的扩大授权，原子能机构的视察权利是相当有限的。最近在伊朗、利比亚和其他地区，附加议定书证明了自身的价值，因此所有国家都应该使其生效。

❹ 要求联合国安理会在任何国家退出《不扩散核武器条约》时，根据这种退出对国际和平与安全构成的威胁，迅速、坚决地采取行动。

❺ 要求一切国家按照安理会最近的第1540号决议采取行动，追踪和调查任何非法的核材料和核技术贸易。

❻ 要求《不扩散核武器条约》的5个有核武器缔约国在俄罗斯和美国的《2002年莫斯科条约》之类的努力基础上加速履行其“毫不含糊”的核裁军“承诺”。达成一项旨在不可逆转地禁止生产用于核武器计划的易裂变材料的条约，这将是一个深受欢迎的起点。

❼ 承认像中东和朝鲜半岛等地区的长期紧张局势变化会引起扩散，并采取行动解决现有的安全缺陷，必要时提供安全保证。就中东的情况，要求各方就地区安全继续进行对话，将其作为和平进程的一部分。这种对话的一个目标是使中东成为一个无核武器区。

他说，“上述任何一项措施都不能单独发挥作用，每项措施都需要另一项措施的配合。但是，在所有方面的带领下，这一揽子建议将使各方受益。”

这一代人中，我们必须制订一种能够超越国界的新安全方案，即一种以每个人的生命价值为中心的无所不包的方案。我们能愈早完成这种转变，就能愈早实现让世界遍布和平与正义的目标。

穆罕默德·埃尔巴拉迪博士是国际原子能机构总干事。本文摘自他于2004年11月在美国加利福尼亚州斯坦福市斯坦福大学国际安全与合作中心发表的演讲。电子邮箱：Official.mail@iaea.org。