

## 全面禁止核试验条约

作者：小托马斯·格雷厄姆

美国军备控制和裁军署前总法律顾问兼代理署长

总统军备控制、不扩散和裁军问题特别代表（1994 至 1997 年）

60 多年前，美丽的日本广岛市遭到了原子弹爆炸摧毁。炸弹爆炸释放了 12 500 吨三硝基甲苯（TNT）当量，直接造成的死亡人数加上随时间推移受辐射中毒的死亡人数共占了该市人口的近 75%。三天后，日本长崎市遭遇了类似的摧毁，但几天之后，人类历史上最血腥、最具破坏性的第二次世界大战宣告结束。

当时及随后的若干年中，很多人都认为，对广岛和长崎的攻击预示着核武器未来必将传遍世界各地，成为未来战争的一部分，威胁人类生存。几年后，一场规模空前的核军备竞赛拉开了帷幕，美国和前苏联都迅速发展了可多次摧毁地球的能力，这样就更加强化了上述观点。

约翰·F·肯尼迪总统是担心核武器会主导地球的人之一。他在任期间，曾有预测说，到 1970 年代末，世界上可能会有 15 至 20 个核武器国家，核武器将全面进入这些国家的武库。如果真是那样，那么，今天拥有核武器的国家的数量很可能是预测数量的两倍或更多。例如，2004 年，国际原子能机构总干事穆罕默德·巴拉迪称，世界上有 40 多个国家如果想制造核武器，立即就能制造。这种发展将把国际社会置于危险境地，任何冲突都有可能导致动用核武器；并且很难保证核武器不落入恐怖组织手中，这样的话，核武器将极为广泛的扩散。这样的国际安全局势一旦形成，麻烦重重的今天相比之下已似天堂。

可是，并没有发生这种核武器扩散的情况；肯尼迪总统最深的恐惧并未成真。没有发生这种情况的主要原因在于 1970 年《不扩散核武器条约》（《不扩散条约》）的生效，以及在美国和前苏联冷战时期扩大了影响的有关威慑政策。

《不扩散条约》主要划定了 1970 年的世界核局势；它承认了五个核武器国家：美国、联合王国、法国、前苏联（俄罗斯联邦）和中国，并规定世界其他国家同意不获取核武器。世界上大多数国家都同意这一点。目前（2009 年 4 月），《不扩散条约》下有 183 个无核武器国家。但是，《不扩散条约》并不是世界其他国家给五个核武器国家的免费礼物；相反，它是基于一项核心契约的战略安排。无论是过去还是现在，这一契约都是以不扩散来

换取和平技术的共享和核裁军。无核武器国家认为，核裁军是五个核武器国家在长远阶段内同意谈判取消其核武库，从而最终实现所有国家获得《不扩散条约》下的同等待遇。由于大家公认这将需要很长时间，因此无核武器国家要求核武器国家同意采取临时措施，首先就是缔结一项全面禁止核武器试验的条约，即“全面禁试条约”。禁试已被纳入了《不扩散条约》的序言中。几年来召开的多次不扩散条约审议大会都因在这个问题上的分歧而宣告失败。无核武器国家过去和现在都一直认为，如果要它们放弃核武器，五个核武器国家至少应同意停止试验其核武器。

事实上，核时代讨论的第一个裁军问题就是如何努力阻止核爆炸试验。早在 1954 年，印度总理贾瓦哈拉尔·尼赫鲁就针对核试验提出了“维持现状协定”。但这种裁军努力真正开始于 1955 年，此前一年发生了美国热核装置事故，其产生的当量远远超出预期，结果，日本渔船福龙丸上的渔民虽然处在美国政府在太平洋中部划出的试验区域之外，却也受到了放射性微粒的伤害。同年，日本还受到了前苏联放射性微粒的伤害。后来，人们开始对进入食物链的核爆炸副产物表示关注——最值得注意的是牛奶中的铯 90 含量超标。在 1956 年美国总统竞选中，民主党候选人阿德尔·史蒂文森建议暂停核试验。史蒂文森的建议在竞选期间遭到了谴责。1957 年，美国总统艾森豪威尔提出暂停两年核试验，并匹配检测机制以确保遵守这一承诺。但前苏联拒绝了有关条件，而宣布单方面暂停试验。

为了回应苏联暂停试验的做法，艾森豪威尔总统提出召开技术专家会议，讨论有关核查禁试的问题。1958 年 7 月和 8 月召开了专家会议；来自美国、联合王国、法国、加拿大、前苏联、波兰、捷克斯洛伐克和罗马尼亚的科学家出席了会议。8 月 21 日，会议发表了一份报告称，可以通过约 160 至 170 个陆基监测站核查对一份全面禁止核试验条约的遵守情况。第二天，艾森豪威尔总统提出暂停试验一年，当年秋天，美国、前苏联和联合王国启动了三边禁试谈判。在谈判就许多问题取得进展的同时，人们开始关注核查问题。

1960 年，法国在撒哈拉沙漠进行了首次核试验；1961 年，前苏联结束了自 1958 年开始的暂停试验，实施了有史以来最大的核爆炸（约 58 兆吨）。美国的反应是同样实施了一系列重大试验。1962 年 1 月，三边谈判无限期休会，美国于 1962 年 4 月恢复了大气层试验。

此后，虽也曾为禁试做出过新的努力，但核查和视察问题仍然是主要绊脚石。美国希望对前苏联领土进行现场视察，设置无人地震台。苏联原则上接受了这两个要求，但双方未能就有关数字达成一致；谈判最接近的数字是，美国希望有权每年核查七次，但苏联只接受三次。对遥感传感器的谈判也是如此——原则一致，但数字有分歧。

为了避开僵局，同时解决与大气层核试验有关的环境问题，约翰·F. 肯尼迪总统在1963年6月美国大学的毕业典礼上提出了禁止在大气层、水下和外层空间进行核试验的条约。《局部禁止核试验条约》（《局部禁试条约》）于1963年7月经历了十天的谈判，于1963年10月生效，解决了最突出的环境问题，却使人们在全面禁试方面无所作为长达二十五年以上——分别于1974年和1976年签署的《美国/前苏联极限禁试条约》和《和平核爆炸条约》（其中确定了150千吨的核爆炸限值）除外。具有讽刺意义的是，因为《局部禁试条约》缓解了要求结束试验的公众压力并允许进行地下核试验，结果是核试验的次数反到随之出现了大幅增加。

美国和前苏联在禁试方面并不积极，但世界上其他国家却并未如此。1960年代末，根据上述核心契约进行了《不扩散条约》的谈判。从一开始，无核武器国家就将全面禁试条约视为判断核武器国家是否会坚持其契约目标的试金石。《不扩散条约》1970年生效后的二十年间，如前文所述，大部分不扩散条约审议大会——每五年举行一次——在让美国和前苏联承诺签署全面禁试条约的问题上，基本都失败了。

但是后来开始有了转机。1990年，前苏联总统米哈伊尔·戈尔巴乔夫宣布暂停苏联核试验，前苏联解体后，俄罗斯联邦继续实行了暂停。法国总统弗朗索瓦·密特朗于1992年宣布法国暂停试验——这显然让他的军队大吃一惊。当年秋天，美国国会通过了“哈特菲德-米切尔-埃克森法”，呼吁美国投入全面禁试条约的商谈，并规定立即暂停试验九个月。“哈特菲德-米切尔-埃克森法”最终迫使克林顿政府在1993年春天就全面禁试条约做出重要决定。

因此，在美国政府经历了长期内部斗争之后，克林顿总统于1993年7月3日宣布，他期待一项全面禁试条约，并通过立法继续暂停试验，直至1994年9月（其后将每年延期一次，直到达成《全面禁试条约》）。谈判于1994年初的裁军谈判会议期间开始，但在很长一段时间内都进展缓慢。条约草案逐渐开始形成。美国于1995年1月决定延长其暂停试验，放弃要求在条约生效十年后退出条约的权利，并于1995年8月决定支持真正零当量禁试。这些决定大大推动了这方面的进展。

1995年4月/5月，《不扩散条约》缔约国汇聚一堂，召开了期待已久的审议和延期大会。1968年，在签署《不扩散条约》时，大部分谈判方都希望按照多边军备控制条约的惯例赋予《不扩散条约》永久地位。但有三个国家反对：瑞典、德国和意大利，它们不想永远放弃核武器，因为它们不确定《不扩散条约》实际上是否会有效，而且它们担心其保障制度的商业影响。达成的折中方案是规定《不扩散条约》有效期为二十五年，然后由缔约国召开会议，以多数票表决来一次性决定该条约剩余期限的长度——与国内立法无关。这

样，1995年，为了确保国际社会得到《不扩散条约》的永久保护，至关重要的是要在当年的会议上获得多数票以支持无限期延长《不扩散条约》的期限。经过许多国家的艰苦努力，这一点得到了实现（实际上，各国一致决定无限期延长《不扩散条约》期限），但这一具有里程碑意义的成就的主要政治代价是各方一致同意在一年内（即1996年底之前）缔结全面禁试条约。

1996年1月，在日内瓦举行的《全面禁试条约》谈判再次陷入僵局。这一次是由于印度提议条约应规定核武器国家同意限时核裁军框架，而中国则提议允许在诸如民用工程项目中实施和平用途的核爆炸。印度的条件未纳入条约，因此，印度后来拒绝支持该协议，而中国则于1996年6月放弃了对和平用途核爆炸的要求。

多年来，实际上，在全面禁试条约整个漫长的谈判历史中，对遵守情况的核查始终是一个单独的问题。随着时间的推移，依据科研人员的大量工作，于日内瓦在技术上就对全面禁试条约进行有效核查所需的手段达成了广泛共识。这包括改善和扩大全球地震监测网，以及放射性核素、水声和次声监测。各国一致同意将所有这些系统纳入根据条约建立的庞大的国际监测系统中。主系统将包括50个在世界各地监测地下活动（地震和爆炸）的地震监测站和120个辅助站、80个监测核爆炸放射性粒子的放射性核素实验室、11个监听水下爆炸的水声监测站，以及60个监测大气层声波的次声监测站。这些设施获取的数据源源不断地传输到国际数据中心。该数据中心是全面禁止核试验条约组织（禁核试组织）技术秘书处的一部分，位于奥地利维也纳。人们将存储、分析并视情况传播这些数据，用以处理与遵守条约相关的问题，包括有关现场视察申请的决定。重要的是，该条约规定缔约国有权将国家技术手段（例如，美国卫星监测的信息——以及可能来自其他国家的信息）用于核查，特别是用于评估现场视察申请（经长期谈判后商定，现场视察须经技术秘书处五十一个成员中的三十个投赞成票授权）。

完成谈判的一项最重要挑战是，1996年7月，印度就规定全面禁试条约生效条件的第十四条提出抗辩。从本质上讲，中国和俄罗斯联邦采取的立场是，三个门槛国家（印度、巴基斯坦和以色列），特别是印度必须加入，《全面禁试条约》方可生效。联合王国支持它们的立场。最值得注意的是，中国非常清楚地表明，除非印度做出同样的承诺，否则他们不会在法律上承诺停止试验。因此，为了避免让印度、巴基斯坦和以色列在最终草案文本中落单，1996年裁军谈判会议特设谈判委员会的主席，荷兰大使Jaap Raamaker拟订了生效条款，规定所有作为裁军谈判会议成员且其领土上已经存在核设施的国家（四十四国，包括朝鲜民主主义人民共和国）必须加入，《全面禁试条约》方可生效。此外，条约开放供签署满三年时（必要时，其后每年）将召开关于条约生效问题的会议，讨论如何促使条

约生效。在中国的坚持下，该会议无权使《全面禁试条约》生效，也无权修改生效要求，只能讨论如何使其生效。

截止 1996 年 8 月，绝大多数未解决的问题都得到了解决（印度同意第十四条除外）。印度宣布，他们将打破共识，阻止按裁军谈判会议的做法将该条约送交联合国开放供签署。经过若干程序性步骤后，印度也只是：阻止了特设委员会向裁军谈判会议全体会议提交报告，并阻止了在没有报告的情况下向联合国转交已完成的条约草案。显然，这时已有必要绕过裁军谈判会议，而直接将《全面禁试条约》引入在纽约举行的联合国大会。美国接触了传统的三国集团（墨西哥、新西兰和澳大利亚），这三个国家在一段时间内每年都向大会提出一项决议，要求签署《全面禁试条约》。美国接触它们是为了提出一项决议，批准所附《全面禁试条约》草案（裁军谈判会议草案）开放供签署。但只有澳大利亚愿意采取行动，提出这样一项决议。该决议提出后，经会场辩论，以 158 票对 3 票获得通过：印度、不丹和伊拉克投了反对票，而古巴、黎巴嫩、叙利亚、毛里求斯和坦桑尼亚投了弃权票。

该条约于 1996 年 9 月 24 日开放供签署。美国最早签署该条约，最终有 179 个其他国家签署。截至 2009 年 4 月，条约已获得 148 个国家的批准，包括联合王国、法国、俄罗斯联邦和日本，但要求必须批准的四十四个国家中只有三十五个批准。其余九个国家中有几个国家，如中国、以色列，也许还有印度，都在等待美国批准该条约，但美国参议院却于 1999 年 10 月拒绝批准《全面禁试条约》，该条约仍然搁置在参议院。

《全面禁试条约》第一条规定了基本义务。缔约国不进行任何核试验爆炸或任何其他核爆炸，在其管辖和控制的任何地方禁止此种核爆炸，避免导致或参与进行任何其他核爆炸。这项规定基于《局部禁试条约》，但没有具体指出《局部禁试条约》中规定的四种环境（即大气层、外层空间、水下和地下）。为了避免就可能的漏洞发生争论，对核爆炸的禁令是普遍的。采用“任何其他核爆炸”这一短语便明确表明，这一禁令也适用于所谓的和平用途核爆炸，就是中国在谈判期间主张免除禁止的爆炸，类似于苏联在 1970 年代的《极限禁试条约》谈判期间主张的爆炸。

第二条设立了全面禁止核试验条约组织，以确保条约得到执行，并为各缔约国提供了一个进行磋商和合作的论坛。

第四条和《核查议定书》建立了广泛的核查机制，以确保遵守上述基本义务。这一机制的目的在于监测地震和其他事件，探测世界任何地方的核爆炸，以便阻止可能存在的逃避试验禁令的情况。核查机制包括国际监测系统，以及全球地震、放射性核素、水声和次声传感器网络；关于现场视察、磋商和澄清的规定；以及包括自愿数据交换在内的建立信

任措施。条约允许缔约国把通过国家技术手段收集的信息用于核查，以及用作现场视察申请的根据。

条约修正须经缔约国的简单多数投赞成票且没有缔约国投反对票才能通过（第七条）。条约生效满十年时，应由所有缔约国进行审议（而且根据第八条，其后每隔十年审议一次）。条约应无限期有效，但每一缔约国若断定与条约主题有关的非常事件已使其“最高利益”受到危害，应有权退出条约（第九条）。

《全面禁试条约》一旦生效，将对国际安全条约结构产生深远影响。如上所述，根据《不扩散条约》第六条，《全面禁试条约》是《不扩散条约》核武器国家义务中最重要的因素，是《不扩散条约》无核武器缔约国判断《不扩散条约》基本契约是否合理以及该条约基本可行性的晴雨表。《全面禁试条约》生效将为《不扩散条约》注入活力，使世界更加安全。

除此之外，一项全面禁试条约的生效将意味着，国家再也不可能开发新型尖端核武器；而且，有了全球范围的国际监测系统后，其他国家将不可能获得除过于笨重、难以控制、不能与导弹系统配套的原型核武器之外的核武器。实施《全面禁试条约》机制将是实现在全世界消除核武器的最终目标的第一步。

## 参考资料

### A. 法律文书

《禁止在大气层、外层空间和水下进行核武器试验条约》（《局部禁试条约》），莫斯科，1963年8月5日，联合国，《条约汇编》，第480卷，第43页。

《不扩散核武器条约》，伦敦、莫斯科和华盛顿，1968年7月1日，联合国，《条约汇编》，第729卷，第161页。

《限制地下核武器试验条约》，莫斯科，1974年7月3日，联合国，《条约汇编》，第1714卷，第123页。

《美利坚合众国和前苏维埃社会主义共和国联盟和平利用地下核爆炸条约》，华盛顿、莫斯科，1976年5月28日，联合国，《条约汇编》，第1714卷，第387页。

## B. 文件

不扩散条约缔约国大会的第 2 号决定，“核不扩散和裁军的原则与目标”（NPT/CONF.1995/32（Part I），附件）。

不扩散条约缔约国大会的第 3 号决定，“延长《不扩散条约》的期限”（NPT/CONF.1995/32（Part I），附件）。

1996 年 8 月 22 日比利时常驻代表致裁军谈判会议主席的信，其中转交《全面禁止核试验条约》草案的全文（CD/1427）。

1996 年 8 月 22 日澳大利亚常驻联合国代表给大会主席的信（A/50/1024）。

1996 年 8 月 22 日澳大利亚常驻联合国代表给大会主席的信（A/50/1027）（载有《全面禁止核试验条约》草案的全文）。

1996 年 9 月 10 日大会第 50/245 号决议（《全面禁止核试验条约》）。