



中共核軍備控制 對核武戰略的影響

作者簡介



梁文興中校，政戰學校專科77年班、政戰學校正規班248期、國立中山大學大陸研究所碩士、國立中山大學中國與亞太區域研究所博士；曾任連長、營輔導長、教官、中隊長、大隊長，現任職於第八軍團。

提要

- 一、中共的核武政策較不強調如何使用核武，而多是圍繞在核裁軍議題上，所以其核武政策幾乎等同於核軍備控制政策。
- 二、核軍備控制是中共核戰略的組成要素，從中共對核軍備控制實踐的情形，可以瞭解其核武戰略的發展或走向。
- 三、中共參與核武軍備控制真正目的是在藉此壯大自己的核武實力，而不是如其所說最終要徹底消滅核武器。
- 四、除非中共能認真地執行核軍備控制，否則其核武戰略可說是處於一個變動的基礎上，隨時可以改變。

關鍵詞：核軍備控制、核武戰略、威懾戰略



前言

核軍備控制是中共核戰略的組成要素^①，中共的核武政策較不強調如何使用，而多是圍繞在核裁軍議題上，所以其核武政策幾乎等同於核軍備控制政策，例如1964年周恩來的核武試爆聲明中，向世界各國政府鄭重建議召開世界各國首腦會議，討論全面禁止和徹底銷毀核武器問題^②，和當今其國防白皮書都一再強調始終奉行在任何時候、任何情況下都不首先使用核武器的政策，無條件地承諾不對無核武器國家和無核武器地區使用或威脅使用核武器，全面禁止和徹底銷毀核武器。發展核力量是極為克制的，過去沒有、將來也不會與任何國家進行核軍備競賽^③，字裡行間處處可見有關核軍備控制的字眼。

本文藉由中共核軍備控制的實踐情形來分析對核武戰略的影響，從實踐情形可瞭解中共遵守政策的誠信度，若屬於國家政策的範疇都無法信守，又怎能期待她不去改變政策指導下的戰略與使用原則呢？這也是本文的主要目的。由於不擴散核武器、彈道導彈技術出口限制建制、全面禁止核試驗與擴散安全倡議等，可說是整個國際核軍備控制的核心，故本文就以中共

對這些條約或建制的實踐情形，來分析對核武戰略的影響。

中共的核軍備控制立場

早期中共在論及武器裁減、武器控制，尤其是核武器控制方面，使用的是「裁軍」一詞；後期才開始使用「軍備控制」一詞^④。其實兩者的定義有所不同，例如軍備控制是指「通過雙邊或多邊國際協定對武器系統的研製、試驗、生產、部署、使用、轉讓及武力的規模進行限制」，著重在「限制」；而裁軍則著重「裁減」^⑤，且本文所提及的條約主要在限制而非裁減核武與技術，故本文是以「軍備控制」一詞為主。

中共在核軍備控制的官方立場並不多見，除了1964年周恩來的核武試爆聲明外，就僅見《2006年的國防白皮書》與《2005年的裁軍與防擴散努力白皮書》中，雖然裁軍與防擴散努力白皮書則是以軍備控制政策為主，但其內容了無新意，例如該白皮書提到「中共在核武器的規模和發展方面，始終採取極為克制的態度、中共是核武器國家中核子試驗次數最少的、中共過去沒有、今後也不會參加核軍備競賽」^⑥，這些字眼在過去的聲明中都

註①：當代軍官百科辭典編輯委員會，《當代軍官百科辭典》（北京：解放軍出版社，1997年），頁18。

註②：整理自中共中央文獻研究室，《周恩來軍事文選第4卷》（北京：軍事科學院，1997年），頁488、494。

註③：中華人民共和國國務院，《2006年中國國防》（北京：國務院辦公室，2006年12月29日），〈（二）國防政策篇〉，http://www.gov.cn/zwggk/2006-12/29/content_486759.htm

註④：越恆，〈世界歷史下軍備控制與裁軍研究中的問題與設想〉《淮北師範學院學報》（安徽），第29卷1期，2008年2月，頁85。

註⑤：同上註。

註⑥：於下頁。



出現過。

中共是有條件與選擇性地參加這些核軍備控制體系，這也符合中共學者李少軍對中共參與核軍備體系的評論「比較支持減少其他國家實力，而較不支持限制自己實力的協定。對於可能限制或減少中共實力的協定，設法避免或推遲其全面貫徹。支持有利於國內經濟建設、穩定國際和平環境的協定，但不願意提高其軍備的透明度」^⑦。這也可以解釋為何影響中共核武發展較大的不擴散核武器條約與全面禁止核試驗條約，中共在簽署10餘年後仍遲未經國內人大批准、完成立法，甚至不加入防止彈道導彈擴散建制的原因^⑧。

儘管中共一再支持全面核禁試條約早日生效，希望所有國家盡快批准該條約，與努力促進條約防止核武器擴散^⑨。而不擴散核武器、全面禁止核試驗條約與防止彈道導彈擴散建制，可說是整個核軍備控制的核心，中共的核武政策核心又在於全

面禁止和徹底銷毀核武器^⑩，但至今未批准或加入就是一件諷刺的事，據中共在聯合國的說法，她是有條件的批准「不擴散核武器與全面禁止核試驗條約」，條件是美、俄兩個擁有最大核武庫的國家要進一步裁減核武庫，並遵循可核查、不可逆的原則，為最終走向全面、徹底核裁軍創造條件^⑪。

中共認為在全面、徹底銷毀核武器締結法律前，核武器國家應放棄使用核武器，承諾不對無核武國家或地區使用或威脅核武，及摒棄在不擴散核武器問題上實行雙重標準的作法，以達不擴散建制的非歧視性^⑫，任何加強國際核不擴散的努力，應在各國普遍參與、民主決策的基礎上進行^⑬；換句話說，只要美、俄兩國不裁減核武、不接受核查建制、其他核武國不放棄首先使用、與世界各國未共同參與核不擴散建制的決策前^⑭，中共可以不將不擴散核武器與全面禁止核試驗條約予

註⑥：中華人民共和國國務院，《中國的軍控、裁軍與防擴散努力》（北京：國務院辦公室，2005年），
<http://www.mfa.gov.cn/chn/wjb/zzjg/jks/jksxwlb/t209578.htm>

註⑦：李少軍，〈中國與核不擴散體制〉《世界經濟與政治》（北京），第10期，2001年，頁61。

註⑧：Office for Disarmament Affairs, “Weapons of Mass Destruction Branch of the UN Office for Disarmament Affairs,” <http://disarmament2.un.org/wmd/>

註⑨：中華人民共和國國務院，〈中國的軍控、裁軍與防擴散努力〉，<http://www.mfa.gov.cn/chn/wjb/zzjg/jks/jksxwlb/t209578.htm>

註⑩：同上註。

註⑪：中華人民共和國外交部，〈中國代表團團長成競業大使在2006年聯合國裁軍審議委員會一般性辯論上的發言〉，中華人民共和國外交部網站，2006年4月10日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/jks/jksfyywj/t245613.htm>

註⑫：同上註。

註⑬：中華人民共和國外交部，〈中國代表團關於實現核裁軍和防止核武器擴散目標的建議〉，中華人民共和國外交部網站，2006年4月24日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/jks/jksfyywj/t248956.htm>

註⑭：於下頁。



以立法及執行，而偏偏這些條件又是核武大國很難做到的，要世界各國有一致的共識也不容易，中共如此訂定過度理想的目標，又把達成目標的責任推給其他國家的作法，很難讓人不去聯想其真正的目的是在藉此壯大自己的核武實力，而不是想要徹底消滅核武器。事實上，中共說一套、做一套的行為，在執行以下重要核軍備控制的落實度上，即可看出這些端倪。

不擴散核武器條約 (Non-Proliferation of Nuclear Weapons Treaty)

此條約是於1968年由聯合國裁軍委員會所訂立，主旨是關於核供應或出口國的限制，其中第1條為「有核武器的締約國承諾不直接或間接向任何接受國轉讓核武器，或其他核爆炸裝置或對這種武器或爆炸裝置的控制權，不以任何方式協助、鼓勵或引導任何無核武器國家製造，或以其他方式取得核武器，或其他核爆炸裝置或對這種武器或爆炸裝置的控制權」^⑮。

中共於1992年加入此條約，在未加入前，中共是一個常受指責該為核擴散負

責的國家，尤其是對第三世界國家的擴散，中共將此視為能鞏固與這些受供國在政治、軍事關係的利器，後來因為要融入國際社會及扭轉外界對其不負責的核武轉移，及取得其他核武國家的核技術與設備等因素，才有加入此條約的意願^⑯。

中共不因加入此條約而停止核武與技術的非法轉移，例如其曾出口核融合反應設施給伊朗，並提供操作技術及低濃鈾給印度，這兩項都是製造核武的重要原料與技術。也曾出口環形磁鐵給巴基斯坦，此原料能強化核武的高濃鈾重要成分。在1996上半年，中共還是世界最大的「大規模毀滅性武器設備與技術」之單一供應國^⑰。還有其也是巴基斯坦主要核技術與設備的供應國^⑱，及伊朗核技術的主要供應國，並派有核子專家在伊朗的核設施內支援^⑲。目前，獲得中共可攜帶核彈頭的導彈與核武相關技術的國家共有巴基斯坦、沙烏地阿拉伯和伊朗。另外埃及、印度與敘利亞則是進口中共民用或軍民兩用的核物資與技術^⑳。

儘管中共一再強調絕不會出售核武器、核爆炸裝置與設備，以及移轉核武技

註⑭：有關此立場，周恩來在1964年給世界各國政府首腦的信中就已提及。至今已有40餘年，一切成效等於還在原地踏步，請參閱中共中央文獻研究室，《周恩來軍事文選第4卷》，頁494。

註⑮：Office for Disarmament Affairs, United Nations, "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," <http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>

註⑯：Wendy Frieman, China, Arms Control, and Nonproliferation (New York:Routledge, 2004), p.7.

註⑰：bid., p.34.

註⑱：“China's Non-Proliferation Words vs. China's Nuclear Proliferation Deeds,” Nuclear Control Institute website, <http://www.nci.org/i/ib12997.htm>

註⑲：Ibid.

註⑳：Henry Sokolski, China and Nuclear Proliferation: Rethinking the Link (Washington, DC: The Nonproliferation Policy Education Center, 2008), p.3



術給他國^㉑，並公布核出口管制條例^㉒，但執行效果不彰，以2005年為例，全國整年只查獲2件違反核出口管制的案例，且違反者，只處以行政罰則或罰鍰了事。不同於中共的處理情況，美國則直接對將彈道導彈、巡航導彈或與大規模毀滅性武器與技術移轉給伊朗及敘利亞的一些中國企業施予制裁，單2007年4月就有3家公司遭受制裁，顯見中共反核擴散的作為有待加強^㉓。

中共管制核出口的單位計有商務部、外交部、原子能機構、國防科工委、公安部、解放軍的裁軍事務部等10幾個單位，主要分布於國務院與中央軍事委員會兩大互不隸屬的體系，部門組織（如附圖），由於缺乏核心主管機關的結果，在執行上造成了多頭馬車現象，而通常違反規定者不是公家單位如軍方與國營企業，就是與一些有官方色彩作為掩護的私人企業^㉔。所涉入的軍方與國營企業出口目的，一方

面是為了增加額外的收入；一方面是要展現在此領域的技術能力而軍售他國^㉕，可說是一種中共政府縱容下的行為，在此官官相護的情形下，又如何能落實核不擴散條約呢？這也衍生出中共非軍方與軍方體系在決策主導權的爭鬥，看誰略勝一籌，而通常共軍在建制中有關擴散與透明的議題上，是持反對立場且握有主導權^㉖。

彈道導彈技術出口限制建制 (Missile Technology Control Regime)

此建制成立於1987年，宗旨是管制大規模武器的載具與技術的擴散，主要是限制500公斤載荷、300公里以上、可攜帶大規模毀滅性武器的導彈、火箭、無人飛行載具和相關技術等出口^㉗。目前已有34個國家加入，除了中共未加入外，其他擁核的美、俄、法、英四大國在成立之初就已加入^㉘。

註^㉑：Ibid.

註^㉒：中華人民共和國商務部，〈國務院關於修改中華人民共和國核出口管制條例的決定〉，中華人民共和國商務部網站，2006年11月9日，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/200612/20061204176773.html>

註^㉓：U.S. Department of State, "China's Proliferation and the Impact of Trade Policy on Defense Industries in the United States and China," U.S. Department of State website, July 12, 2007, http://hongkong.usconsulate.gov/uscn_state_2007071201.html

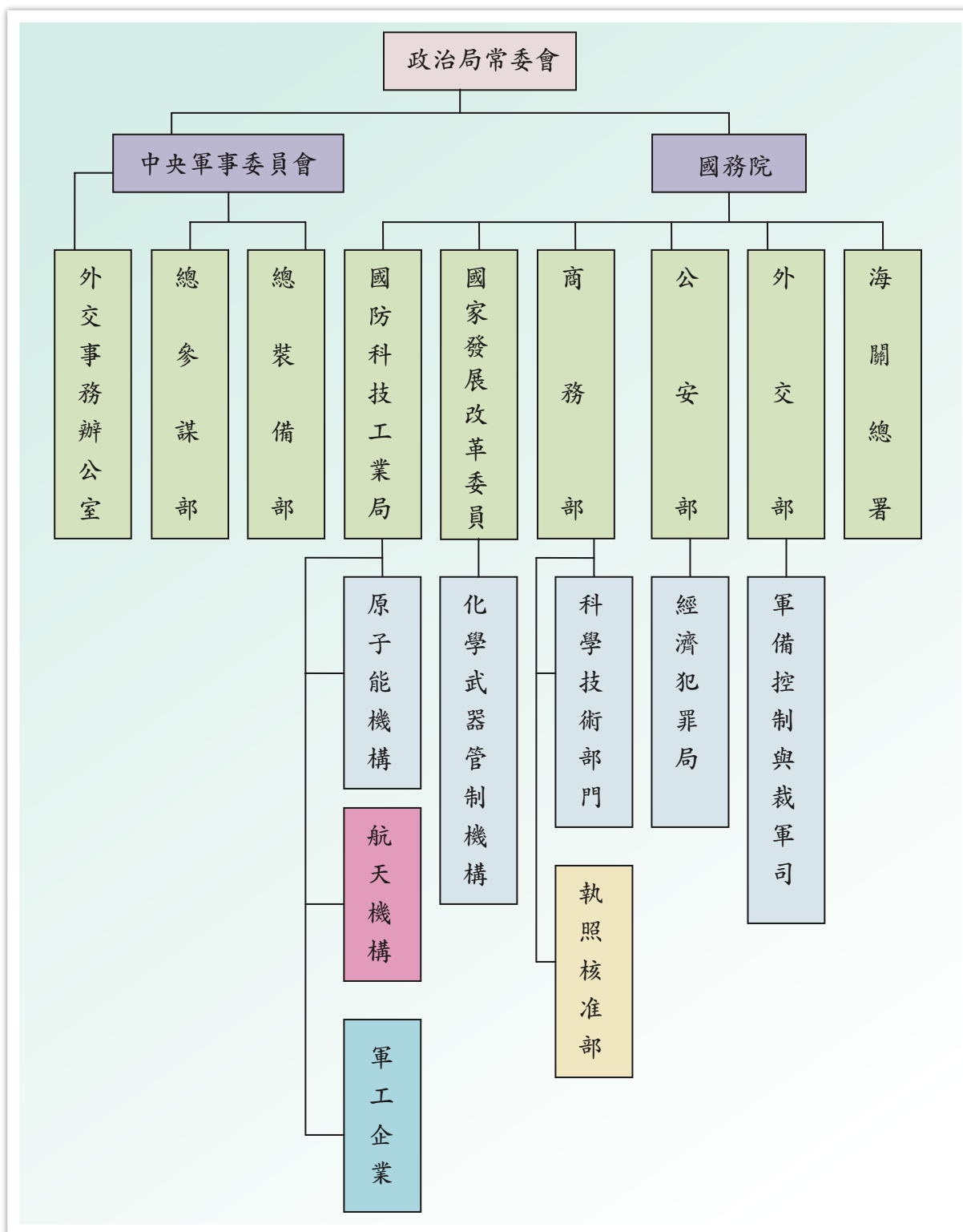
註^㉔：Evan S. Medeiros, Chasing the Dragon: Assessing China's System of Export Controls for WMD-Related Goods and Technologies (Santa Monica: Rand Corporation, 2005), p.90.

註^㉕：Bates. Gill and Evan s. Medeiros, "Foreign and Domestic Influences on China's Arms Control and Nonproliferation Policies," The China Quarterly, vol.2, Issue 7 (2000), p.90.

註^㉖：Ibid., p.86.

註^㉗：The Missile Technology Control Regime website "Objectives of the MTCR," <http://www.mtcr.info/english/objectives.htm>

註^㉘：The Missile Technology Control Regime website "MTCR Introduction," <http://www.mtcr.info/english/index.html>



附圖 中共政府核出口管制組織圖

資料來源：Evan S. Medeiros, Chasing the Dragon: Assessing China's System of Export Controls for WMD-Related Goods and Technologies, p.76.



該建制成立時期正是中共導彈與技術擴散的興盛期，當時中央軍委會指示開發、生產出口用的導彈，並對國防機關賦予武器出口的權限，開始銷售武器²⁹，可見軍方在相關出口方面的主導地位。近20年來，中共經常出口具有攜帶核武且受上述限制的載具至其他國家，例如輸出海鷹-2（HY-2）反艦導彈給埃及；海鷹-2導彈技術與設施、東風-15導彈給伊朗；海鷹-2導彈給伊拉克；東風-15導彈技術給敘利亞；海鷹-2導彈給阿拉伯聯合大公國；海鷹-2導彈給孟加拉；海鷹-2導彈與東風-11導彈及技術給巴基斯坦³⁰，另一方面，儘管中共承諾美國將限制核武技術的轉移，但仍加強與巴基斯坦的導彈合作³¹、提供導彈設備與技術給伊朗及協助利比亞發展彈道導彈³²。可見中共未加入的原因之一是該建制會限制其在相關導彈與技術的出口。

彈道導彈進口方面，俄羅斯一直都是中共主要的援助國，目前俄國提供機動式固體燃料的洲際彈道導彈技術支援，如公

路運載的白楊系列SS-25與鐵路運載的白楊系列SS-24型，對中共公路運載新型洲際彈道導彈與潛射彈道導彈的導引、控制與準確能力有很大的助益。另外在穿透能力方面，俄國也提供了新型的白楊M型SS-X-27洲際彈道導彈技術給中共，此型導彈聲稱能穿透任何導彈防禦系統，預料將有助於中共對抗美國的國家導彈防禦系統³³。

其實中共參與導彈技術管制建制的態度是矛盾的，一方面認為該建制不具國際法位階，所以沒必要去參與或遵循，另一方面又訂定多項國內法律與規定來配合³⁴，除前面提到的核出口管制條例外，較重要的就屬導彈與相關物項和技術出口管制條例，此條例清楚規定「國家對導彈及相關物項和技術出口實行嚴格管制，防止管制清單所列可被運用於運載大規模殺傷性武器的導彈，及其他運載系統的擴散，並對這些物項與技術建立許可制度，未經許可不得出口」³⁵。中共會有訂定相關法律與規定的行為，可能是受美國與各方的壓

註²⁹：平松茂雄，楊鴻儒譯，《江澤民與中國軍》（臺北：文笙書局，1999年），頁329。

註³⁰：Nuclear Threat Initiative (NTI) website “China's Nuclear Exports and Assistance to the Middle East and South Asia,” <http://www.nti.org/db/china/nmepos.htm>

註³¹：孫飛，〈防擴散新手段：補充還是取代該體制〉《防擴散評論中文特刊》（蒙特立），頁20。

註³²：Shirley A. Kan, “China and Proliferation of Weapons of Mass Destruction and Missiles: Policy Issues,” Report for Congress, February 26(2003), pp.3~16.

註³³：Christopher Cox, “Cox Report,” The United States House of representatives, June 14, 1999, <http://www.house.gov/coxreport/pdf/ch2.pdf>, pp.196~197.

註³⁴：袁易，〈中國與導彈建制：國際規範之挑戰與遵循〉《問題與研究》，第43卷3期，2004年5-6月，頁114~116。

註³⁵：中華人民共和國外交部，〈中華人民共和國導彈及相關物項和技術出口管制條例〉，中華人民共和國駐德國大使館網站，2002年8月22日，<http://www.china-botschaft.de/chn/zt/fksyckgz/xgfg/t129468.htm>



力，與可能面臨的制裁影響而不得不然所致³⁶，當然也有符合國家利益的誘因，因為中共是有條件與選擇性地參加這些核軍備控制體系。但內部決策與主管機關繁雜的程度所出現的問題與核出口管制類似，所以即使國內法規再怎麼完善，執行成效也一樣不彰，自然讓外界質疑中共反核擴散的決心³⁷。

全面禁止核試驗條約 (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty)

此條約由聯合國成立於1996年，目前全球已簽署並經批准、生效的共有34國，而核武大國中則有美國與中共仍未批准。該條約主旨在於締約國不進行任何形式的核武器爆炸實驗或其他核爆炸，並在其管轄或控制下的任何地方禁止或防止此種核爆炸³⁸。

中共一開始就不願意參加此條約，例如1990年中共在聯合國拒絕參與此條約籌畫，原因是要等到其他核武國做不首先

使用的宣示及核裁軍才會有所行動。1993年中共提出在簽約前，美國與俄羅斯應暫停核試驗並將各自核武器數量降低在1千件以下³⁹。接著該條約在協商期間中共還提出兩個條件，第一、不應將和平用途的核試爆放在此條約內，以免影響國家的經濟發展；第二、拒絕用衛星來偵測簽約國的核設施，做為判定有無違反該條約的依據，因為這些衛星多屬於美、俄兩國所有，若接受外國在其領土上核查，就是侵犯領土主權，但後來中共又同意接受核查。1996年中共加入此條約，並承諾會盡快批准。1999年江澤民在裁軍會議再度重申會盡快批准的立場⁴⁰。2001年其聯合國裁軍大使沈國放說「在未批准前，中共會暫停核試爆」⁴¹。可見中共屢次拒絕批准的理由或條件，多不一樣且都無法堅持，重點是至今還未批准也未說明原因，動機可議。

其實加入核武相關控制機制，對中共並非一無是處，例如可以塑造其成為一個負責任的核供應國，避免被國際社會孤

註³⁶：袁易，〈中國與導彈建制：國際規範之挑戰與遵循〉，頁117。

註³⁷：一般來說只有中共軍方才能擁有這種高科技的武器與技術，而中央軍委卻又是核武出口管制的決策與主管機關，等於是球員兼裁判，失去了公正性。

註³⁸：Office for Disarmament Affairs, United Nations, "Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty," <http://disarmament2.un.org/wmd/ctbt/index.html>

註³⁹：Alastair Iain Johnston, "Prospects for Chinese Nuclear Force Modernization: Limited Deterrence versus Multilateral," *China Quarterly*, no.146 (June 1996), p.303.

註⁴⁰：Nuclear Threat Initiative (NTI) website, "Promote Disarmament Process and Safeguard World Security," Jiang Zemin, President of the People's Republic of China Address at the Conference on Disarmament 26 March 1999, <http://www.nti.org/db/china/engdocs/jzm0399.htm>

註⁴¹：轉引自Nuclear Threat Initiative (NTI) website "Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT)," <http://www.nti.org/db/china/ctbtorg.htm>



立，也可藉此限制美、俄兩國核武數量的增加等⁴²，所以中共遲未批准的原因，很容易讓人聯想是想藉核測試來進行核武現代化，尤其是小爆炸當量的核彈頭與多彈頭核導彈，仍需要繼續測試來修正準確與可靠度。另一原因是中共內部出現不少反對批准的聲音，其中又以來自軍方為最多，他們認為除了美國的導彈防禦系統外，也要顧及到鄰國印度與巴基斯坦相繼核試爆所帶來影響，是否會危害國家的安全⁴³，不批准反而可以保持核武發展的彈性。

以印、巴兩國在1998年的核試爆為例，他們和中共一樣都是全面禁止核試驗條約的簽約國也都未批准，兩國當時不顧條約及輿論的反對而執意核試爆震撼了國際。中共認為印度核試爆旨在測試能襲擊中共的遠程導彈上小型核彈頭，且印度表示其核武現代化，主要是針對來自中共的威脅及中共的長期軍事盟國—巴基斯坦⁴⁴，在印度試爆後幾天，巴基

斯坦即進行一連串的地下核試爆，可說是回應印度的核試爆。除了長程核導彈外⁴⁵，巴基斯坦是以中共提供的東風-11型短程導彈作為核武的主要載具，在巴國將東風-11型大量生產及部署的情況下⁴⁶，當時印、巴雙方的軍事衝突可說是一觸即發⁴⁷。2007年巴基斯坦為了回應印度核能力的擴充，決定將擴充自己的核能力，擴充的要項是自中共進口能生產核武所需的鈾及重水反應爐，中共也幫助巴基斯坦將這些物項與技術運用在提升長程導彈的能力⁴⁸。

除美國遲未批准全面禁止核試驗條約外，中共很可能將印、巴兩國的核試爆所引發的效應，列為拒絕批准條約的其中原因。還有來自解放軍反對意見，共軍認為如果不擴散核武建制，縱容印度核武持續不受限擴張的話，那中共應該調整核武政策，並意味此建制將會瓦解⁴⁹。

另外，以美、俄兩國的技術，可能已實踐其核武現代化的目標，所以即使不進

註⁴²：Wendy Frieman, China, Arms Control, and Nonproliferation, p.57.

註⁴³：Nuclear Threat Initiative (NTI) website “Comprehensive Test Ban Treaty(CTBT),” <http://www.nti.org/db/china/ctbtorg.htm>

註⁴⁴：麥艾文（Evan S. Medeiros），〈重建雙邊共識：評估美中軍控和防擴散成果〉《防擴散評論中文特刊（蒙特立）》，2002年9月，頁57。

註⁴⁵：Ming Zhang, China's Changing Nuclear Posture Reactions to the South Asian Nuclear Test (Washington, D.C.: the Brookings institution, 1999), pp.30~31.

註⁴⁶：Andrew Koch, “Nuclear Testing in South Asia and the CTBT,” The Nonproliferation Review (Monterey), (Spring-Summer1996), p.102.

註⁴⁷：直到今天，印度對巴基斯坦與中共仍存有敵意，不時試射導彈來彰顯嚇阻的決心，請參閱〈印度將試射烈火三型飛彈嚇阻中共〉《青年日報》，2008年5月5日，版5。

註⁴⁸：Henry Sokolski, China and Nuclear Proliferation: Rethinking the Link(Washington,DC: The Nonproliferation Policy Education Center, 2008), p.3.

註⁴⁹：Ming Zhang, China's Changing Nuclear Posture Reactions to the South Asian Nuclear Test, p.13, p.48.



行核測試，他們的核戰力仍超越中共，由於美、俄兩國在戰略核武裁減的進展都不順利，加上俄國有意廢止限制中程核武條約，以報復美國在歐洲部署彈道導彈防禦系統等作為，而中共又在這些中程核武的射程範圍內，在上述因素考量下，要中共批准全面禁止核試驗條約，幾乎是不可能的事。

擴散安全倡議 (Proliferation Security Initiative)

此倡議是於2003年由美國前總統布希訪問波蘭時所發表的，希望藉有力的工具與積極作為來阻止大規模殺傷性武器在全球擴散，特別是封鎖特定區域以阻止這些武器的擴散，目的是以積極的行動，將各國的行政制度、國內法與國際法能結合一致，也就是綜合國家情報、軍事外交法律與其他各種工具來共同打擊擴散的行為。對此倡議，聯合國安理會也通過第1540決議案，要求所有國家都能合作並採取行動來制止大規模武器相關設備與技術，經由陸地、海上與空中的運輸與擴散^{⑤①}，必要時，也將對可疑的輸具進行攔檢，以防止

大規模毀滅性武器的擴散^{⑤②}。

和前幾項條約最大不同的是：「擴散安全倡議不是奠基在條約的基礎之上，而是在參加國的共識與一致行動上」；也就是說，參加國並不是在法律的義務而是在政治的承諾下來執行任務。參加國常一起進行封鎖（Interdiction）操演，以利在陸、海、空等各種可能擴散的路徑上執行攔截、搜索可疑的運輸工具。該倡議也授權參與國在各領海、領空或鄰近區域內，可以對經過之可疑的船隻、飛行器等進行聯合攔截與檢查，防止大規模毀滅性武器或物品之擴散^{⑤③}。至今加入國已由草創時的18國累積到86個國家^{⑤④}，值得一提的是五個核武大國中，唯獨中共迄未加入。

中共至今仍未加入的原因，主要是認為防擴散國際合作應該在國際法框架內進行，也就是說防擴散安全倡議沒有完全排除在國際法允許範圍外，採取攔截行動的可能性^{⑤⑤}，中共認為該倡議是由美國所主導，尤其對在參加國領域或鄰近區域內攔截、搜索可疑的運輸工具的任務，更是無法接受，中共擁有2千多艘商船，數量排行世界第三，一旦參加，其被攔檢的機會將大幅提高，因此不允許他國以形跡可疑

註⑤①：U.S. Department of State's Bureau of International Information, "What is the Proliferation Security Initiative?" U.S. Department of State website, June 2004, <http://usinfo.state.gov/products/pubs/proliferation/>

註⑤②：George W. Bush, The National Security Strategy of the United States of America (Washington, D.C.: The White House, 2002), p.14.

註⑤③：U.S. Department of State's Bureau of International Information, "What is the Proliferation Security Initiative?" <http://usinfo.state.gov/products/pubs/proliferation/>

註⑤④：The Bureau of International Security and Nonproliferation, "Proliferation Security Initiative Participants," U.S. Department of Defense website, May 22, 2008, <http://www.state.gov/t/isn/c19310.htm>

註⑤⑤：張炎談有關中國為何未參加防擴散安全倡議問題，新華網，2005年9月1日，http://news.xinhuanet.com/video/2005-09/01/content_3429111.htm



為由去攔截、檢查中共的船隻與飛機⁵⁵，這也是中共反對參加該倡議的主因。

還有北韓及中共內部的問題也是其中因素，在北韓方面，雖然北韓是世界最大的導彈輸出國之一，且是大規模毀滅性武器的出口與進口國，但中共對北韓的政治、經濟層面具有很大影響力，例如北韓有40%的外貿是與中共進行，中共又是北韓原油的主要供應國，一旦中共加入該倡議，會讓來往北韓的雙方船隻被攔檢率提高，且會讓外界認為中共是在對有核擴散行為的北韓施壓，讓六方會談中的北韓更形孤立，並鼓勵其他未參加的國家去接受中共認為這個由美國所主導的倡議組織⁵⁶。

在內部問題方面，由於中共對核武擴散管制的成效不彰，如國營或民營企業將核武擴散至巴基斯坦、伊朗、北韓和利比亞，加上內部管制單位的多頭馬車現象，造成中共對是否加入導彈技術管制建制有所顧忌⁵⁷，現在又要面對是否加入擴散安全倡議，恐怕中共在未解決管制不彰的問題前，貿然加入擴散安全倡議，屆時對其運輸工具攔檢的成果，只會讓中共更加難

堪。

其實該倡議並非不受國際法的限制，因為聯合國安理會在2004年通過的1540決議案中，就明文指出任何防止核擴散的作為必須要在「國際原子能機構」及「國際法」的框架內，由各國依照本國法律授權和立法採取合作行動，以防止非法販運核生化武器及其運載工具和相關材料⁵⁸。1540號決議案也贊成各國應採取和實施有效措施，必要時通過國際合作，查明、阻止和打擊非法販運和中間商的交易⁵⁹，也就是說1540號決議案是支持在國際法架構下所進行的攔檢行動，而擴散安全倡議的宗旨，也明白表示要在國際法架構下來行為⁶⁰。

另外中共擔心該倡議是由美國所主導的單邊行動，會對中共及非美國盟邦國不利而不加入的理由也有些牽強⁶¹，根據2002年美國國家安全戰略，美國是在該倡議加入國的支持或與多國共同行動下來執行攔檢的任務，且當時美國、日本、英國、法國、德國、義大利、加拿大與俄羅斯等國還集資200億美元作為共同執行反擴散的經費⁶²，較不可能出現美國單獨的

註⁵⁵：William R. Hawkins, "Chinese Realpolitik and Proliferation Security Initiative," China Brief (Washington, D.C.), vol.5, Issue3 (February 1, 2005), p. 8.

註⁵⁶：Mayuka Yamazaki, "Origin, Developments and Prospects for the Proliferation Security Initiative," pp.12-13.

註⁵⁷：Ibid., p.14.

註⁵⁸：UN Security Council website "Resolution 1540 (2004)," April 28, 2004, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement>

註⁵⁹：Ibid.

註⁶⁰：U.S. Department of State's Bureau of International Information, "What is the Proliferation Security Initiative?" <http://usinfo.state.gov/products/pubs/proliferation/>

註⁶¹：Mayuka Yamazaki, "Origin, Developments and Prospects for the Proliferation Security Initiative," p.13.

註⁶²：George W. Bush, The National Security Strategy of the United States of America, p.14.



意志與攔檢行動。如果中共的顧慮屬實，那麼就無法解釋在短短地5年內，由18國擴充至86個會員國，且還有一些國家例如南韓與印度正準備加入的現象⁶³，若非這麼多國家的支持，且這些國家中也有非美國的盟邦⁶⁴。

也就是說若沒有一定的成果，應不致有越來越多的國家去加入該倡議的，且該倡議不講究煩冗規則與程序，而是重實際的行動去防止大規模毀滅性武器擴散，成為其在相關核武條約中的一個特色外，也收到一定的效果，所以中共有關該倡議與國際法相抵觸等說辭，可能只是在掩蓋其不加入該倡議的真正原因，由此觀點來看，中共並非真心去執行防止大規模毀滅性武器，包含核武擴散的政策。

對核武戰略的影響

當然核軍備控制存在不少現實的困難，如有些國家包含美國的不願意加入或其他窒礙因素，也會讓核軍備管制進度延宕，要完全責咎於中共的不配合也說不過去。問題在於中共不應將全面禁止和徹底銷毀核武器寫入其核戰略的核心，也就是只講理論，不求實際。不像美國直接表達不願意參加或退出的理由，在核武態勢評估報告中就明白指出「美國亟待恢復自1992年就暫停的地下核試爆，以保持其

核武的可靠與穩定度」⁶⁵，並表明要退出反彈道導彈條約。而中共深怕自己實力落後也隨美國不批准或不遵循相關條約，當外界質疑其軍備管制不彰與核武的過度發展時，它總是避重就輕地重申一切發展作為會堅守不首先使用等原則，絲毫也不想針對戰略內涵去檢討，自然無法消除外界的疑慮，因為跟進的結果，不是造成美、中的軍備競賽，就是她的核武實力對美國仍是最小威懾，但對其他國家卻構成很大威脅。

雖然中共已暫緩實施核試爆，但只要她不批准條約，就有隨時恢復試爆的可能，持續強化其小型戰術核彈頭與多彈頭的技術，就如同印、巴兩國只簽署未批准條約，卻仍進行試爆一樣，屆時只有失信而沒有違反國際法的問題。美國考克斯報告提到中共可能已獲得電腦模擬核測試的技術⁶⁶。中共將這種模擬核爆炸稱做次臨界核爆炸試驗（Sub-Critical Test），認為這不涉及實際的核試爆而有高度的興趣，但印度和一些發展中國家卻認為這種模擬試爆，仍能實質地改善核武器的性能，而主張明令禁止⁶⁷。因此中共所謂的暫緩核試爆有無包括電腦模擬測試仍是疑問，這種模擬測試外界是很難察覺的，即使中共自1996年後就無試爆的紀錄，但不代表沒有進行模擬測試，或者正在等待具備該測

註⁶³：Mayuka Yamazaki, "Origin, Developments and Prospects for the Proliferation Security Initiative," p.24.

註⁶⁴：Mary Beth Nikitin, "Proliferation Security Initiative (PSI)," Summary.

註⁶⁵：Global Security. Org website, "Nuclear Posture Review Report," <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>

註⁶⁶：Bertel Heurlin and Sten Rynning, *Missile Defence: International, Regional and National Implications* (New York: Routledge, 2005), p.142.

註⁶⁷：林國炯，〈核武、核壟斷與中共的核戰略〉《海峽評論》（北京），第69期，1996年9月，頁7。



試能力後再批准條約。

若中共用電腦技術作核試爆的話，是否違反全面禁止核試驗條約有待爭議，雖然該條約有不進行任何形式核武器爆炸實驗的規定，但畢竟是模擬而非實物測試，就算違反而遭致外界譴責會比實際試爆的聲浪小很多，因此這種形式的試爆會是繼預警反擊後，中共很可能會先採納的變動幅度較小之過渡性作為。

總之，雖然中共沒說明為何未批准這些條約，真正的原因就是要累積核武實力，而累積後的核武實力更會超出目前最小威懾（Minimum Deterrence）戰略之所需程度，根據我國學者林中斌的觀點，最小威懾戰略所需的核武數量為200~250個載運裝置，核爆炸當量總和最低為250~300萬噸，最多不超過2,000萬噸TNT的標準，中共的核彈頭總數約341枚，載運裝置已超過420個⁶⁸，僅以中共現有總數70多枚的東風-3、東風-4、東風-5型長程戰略核導彈來說⁶⁹，以每枚爆炸當量330萬噸計算（東風-3、東風-4型為300萬噸，東風-5型為400~500萬噸），總和就達1億1千萬噸TNT，這還不包括其他核彈頭的爆炸當量，因此中共的核武規模已遠超過最小威懾所需的標準，以同樣是最小嚇阻的英國與法國為例，他們與中共的核武規模做一比較，就可看出此種現象（如附表）。

附表顯示中共不論在核運載裝置與爆

炸當量總和，都遠超過英國與法國，也遠超過學者林中斌認為最小威懾所需的標準，雖然法國的核彈頭數量和中共相當，但中共的洲際與長程彈道導彈動輒300~500萬噸，比法國最大30萬噸爆炸當量的核彈頭還多，總和遠超過法國，若英、法兩國是講求最小嚇阻戰略與首先使用原則，中共的核武戰力已超過最小威懾所需，且已具備首先使用的能力。

不管是中共的戰略思維或美國對中共的軍力報告，都已顯示中共「積極防禦」戰略中有先制攻擊的概念，也就是不限敵人已攻擊或攻擊之初，可以提早至敵人在計畫或在政治運作時，即發動第一擊，甚至在計畫或意圖侵犯其領土或主權時，就有權發動第一擊來制止⁷⁰。但要中共馬上接納，首先使用核武原則並非易事，因此很可能會採循序漸進的方式讓影響程度降低，例如先採取預警反擊（Launch on Warning）的方式，也就是將首次核突擊的時機提早到在判明敵核彈確已來襲，但尚未爆炸時，而非遭受敵人核攻擊後，就迅速對敵實施核突襲，再視情況做改變。

中共一再表示其核武現代化目標在於對美國仍能保持最小威懾，基於此而做核武質與量的提升，不會牽動現有的戰略與原則，這容易讓人陷入只要其保持以懲罰性質為主的最小威懾戰略，就沒有改變使用原則的邏輯迷思，並認為這是一種正常

註⁶⁸：Robert A. Manning, Ronald Montaperto, and Brad Roberts, China, Nuclear Weapons, and Arms Control, A Preliminary Assessment (Washington D.C.: The National Defense University, 2000), p.16.

註⁶⁹：The Bulletin of the Atomic Scientists, "Chinese Nuclear Forces, 2008," Nuclear Notebook, vol.64, no.3 (May/June, 2008), p.43.

註⁷⁰：U.S. Department of Defense, Military Power of the People's Republic of China 2008, p.17.



附表 中共、英國與法國核爆炸當量總和之比較

爆 炸 當 量 / 國 家	中	共	英	國	法	國
陸 基 式 戰 略 導 彈	運載裝置	約121枚	無	無	無	無
	核彈頭	約79枚				
	爆炸當量	約2億2千365萬噸				
海 基 式 戰 略 導 彈	運載裝置	約28枚	約58枚		約48枚	
	核彈頭	約12枚	約200枚		約288枚	
	爆炸當量	約350萬噸	約2千萬噸		約2千288萬噸	
空 基 式 戰 略 (戰術) 核 轟 炸 機	運載裝置	約20架	無	無	約84架	
	核彈頭	約130枚			約60枚	
	爆炸當量	約6千500萬噸			約1千800萬噸	
其他戰術核武	運載裝置	約255枚	無	無	無	無
	核彈頭	約120枚				
	爆炸當量	約1千200萬噸				
運 載 裝 置 合 計		約424枚 (架)	約58枚		約132枚 (架)	
核 爆 炸 當 量 合 計		約3億415萬噸	約2千萬噸		約4千88萬噸	

註記：運載裝置與爆炸當量算法為取參考資料之平均值

資料來源：U.S. Department of Defense, Military Power of the People's Republic of China 2008 (Washington, D.C.: Office of The Secretary of Defense, 2008), p.56. The Bulletin of the Atomic Scientists, "Chinese Nuclear Forces, 2008," p.43. U.S. Defense Threat Reduction Agency, Minimum Nuclear Deterrence Research Final Report (Washington, D.C.: Advanced Systems and Concepts Office, 2003), pp.28-29. Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament, and International Security (Oxford: Oxford University Press, 2007), p.534. The Bulletin of Atomic Scientists, "French Nuclear Forces, 2005," Nuclear Notebook, vol. 61, no. 4 (July/August, 2005), pp.73-74.

的現象，而忽略了數量與性能背後所牽涉的戰略意涵與變動因素。事實上，有不少學者認為中共將會改變核武使用原則，認為其已具備了限制性威懾戰略（Limited Deterrence）所需的條件^①，且這種演變趨勢不是中共所能阻擋與控制的，加上若中共未能遵守核武軍備控制政策，而放

任核武發展與擴散的話，那麼「中國威脅論」的陰影將再度籠罩亞洲，甚至全球地區。

我國應有的體認（代結論）

不管中共是有意核擴散或只是因為其本身的軍備控制與反擴散體系還未制度

註①：認為中共將會改變核武使用原則的學者，國外學者有江憶恩、麥艾文（Evan Medeiros）、伍爾澤（Larry M. Wortzel）、普理赫（Joseph W. Prueher）、李伯爾（Keir A. Lieber）等認為中共可能改變核武使用原則，中共國內支持改變核武使用原則的有軍方將領朱成虎，學者沈丁立、陳雅莉，章明、王仲春及高岩等人。



化所造成的管制不彰，其核擴散問題至今仍未有明顯地改善，除了核出口外，俄羅斯與以色列對中共輸入違反條約的導彈與核技術，都對其核武能力的提升有不少助益，加上中共刻意不參加或不批准多項核武建制與條約等，凸顯了中共根本無心落實全面禁止和徹底銷毀核武器的國家政策，更別談是否會堅守核武使用原則及核戰略，核軍備控制是屬於國家內部的管理與實踐的決心，是自己可掌控的，除非她能認真地執行核軍備控制，否則中共的核武戰略可說是處於一個變動的基礎上。

目前其國防白皮書中所提到的「全面禁止和徹底銷毀核武器」的政策已跳票，一旦中共朝向有「首先使用核武」特色的限制性核威懾戰略方向改變的話，該白皮書中剩下的「強調在任何情況下都不首先使用核武器及無條件地承諾不對無核武器國家和無核武器地區使用或威脅使用核武」政策，也不可能會謹守。

況且中共已有多次對美國威脅要首先使用核武的紀錄，均與我國有直接或間接關係，如1996年臺海危機時，中共前副總參謀長熊光凱上將對美國警告「是否不惜讓洛杉磯遭核導彈摧毀而堅持要保護臺灣」^⑫，1999年當我國提出兩國論後，

中共突然宣布「擁有中子彈的技術」^⑬，2000年提到「如果美國反對中共的軍事行動而對臺灣省採取軍事保護，將使用核武器對付美國」^⑭，2001年中共前首席裁軍事務大使沙祖康說「中共不首先使用之承諾，不適用於臺灣，因為臺灣是中國的一省，不是國家」^⑮，2005年中共國防大學防務學院院長朱成虎將軍提到「若臺海衝突，美國將彈道導彈或傳統制導武器投擲在中國領土範圍內，我們必須以核武回應，而不首先使用只適用非核武國家且是可以改變的」^⑯。

所以若國人認為中共會堅持一貫的核武使用原則與政策，不會對臺使用核武而放棄我國應有的防制核武作為，不僅天真而且危險，因臺灣問題牽涉到中共的核心利益，中共可不惜用任何手段來解決，尤其是核威懾的運用。我們應該從1995及96年中共在臺海導彈試射事件中得到教訓，及早從軍事、心理、政治及經濟等全民國防層面做好預防工作，只要中共核威懾手段無法奏效，就算其核戰略有所變動，對我國造成的影響就可減至最低。

收件：98年1月7日

修正：98年1月15日

接受：98年1月17日

註⑫：Ting Wai, "The Potential Flashpoint: Taiwan," in Paul J. Bolt and Albert S. Willner, *China's Nuclear Future* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2005), p.152.

註⑬：〈中共宣稱擁有中子彈的技術〉《中國時報》，1999年8月13日，兩岸三地版。

註⑭：轉引自（俄）佛伊斯里普琴科，張鐵華譯，《第六代戰爭》（北京：新華出版社，2004年），頁295。

註⑮：陳世民，〈從不首先使用核武之爭議論核武角色之演變〉《問題與研究》，第37卷10期，1998年10月，頁31。

註⑯：轉引自U.S. Department of Defense, *Military Power of the People's Republic of China 2006* (Washington, D.C.: Office of The Secretary of Defense, 2006), p.28.