

中国核政策的基本逻辑与前景

樊吉社

摘 要 中国在核力量的发展、部署与使用方面采取了显著有别于其他核大国的政策，其内在逻辑也迥异于其他有核国家。自获得核能力以来，中国面临的外部安全环境历经诸多至关重要的变化，中国自身的经济能力与科技能力也取得了长足进步，但内外环境的改变并没有对中国的核政策产生显著影响。中国的核政策总体稳定，但也有一些微妙而缓慢的调整。这些调整包括逐步增加核政策透明度，做了一些有限的努力提升较小规模核力量的生存能力，以确保中国核威慑能力的可信性和可靠性。中国对核武器的认知、冷战期间美苏核军备竞赛的经验和教训影响了中国的核政策。如果国际形势以及外部环境不发生显著变化，且中国仍对核力量的威慑可信性抱有信心，中国仍会保持当前的非对称威慑能力。

关键词 中国 核政策 核威慑 相互脆弱性 军备竞赛 战略稳定

* 樊吉社，中国社会科学院美国研究所战略室主任、研究员（北京 100720）。

** 作者特别感谢中国工程物理研究院战略研究中心孙向丽研究员和清华大学国际关系学系李彬教授提出的修改建议，以及中国社会科学院研究生院美国研究系博士研究生靳风的协助。本文的部分内容曾在核不扩散与裁军亚太领袖网络（Asia-Pacific Leadership Network for Nuclear Nonproliferation and Disarmament, 简称 APLN）的官方网站刊发，参见“China’s Nuclear Policy: Change and Continuity”，APLN Policy Brief No. 23, November 22, 2016。

国家通常会根据外部安全环境的变化和国力变迁调整其军事力量，对有核国家而言，这意味着核力量也将随之增减、核政策同时做出相应调整。冷战时期的美苏和冷战结束后的美俄两国核力量规模和配置以及核政策，均经历了非常显著甚至急剧的变化，它们根据国际安全环境的变化做出了适应性调整。冷战结束后，英国和法国两个有核国家也对其核政策进行了较为明显的调整。但这一规律对中国似乎不那么适用，或者至少在过去半个世纪中，国际形势的变化和综合国力的提升并没有对中国的核力量和核政策产生显著影响。然而，目前以及可见的将来，中国面临的外部安全环境可能出现较为复杂的变化。其一，美国在 2017 年 12 月发布的《美国国家安全战略》报告将中国界定为“修正主义大国”，并列为美国面临的首要安全挑战。^① 在随后发布的《核态势评估》报告中提出了对中国“量身定制”的核战略，并且较为显著地调整了美国的核战略。^② 在美国的对外战略语境中，中美战略竞争已成常态。其二，美国以及其他国家均开始增加在导弹防御系统能力建设方面的投入与合作，未来导弹防御能力发展到何种水平、是否会对各国之间的核关系产生重大影响尚难以确知，但是，《反导条约》被废止后，已经没有任何国际协议约束或影响导弹防御能力建设的发展方向。其三，诸如网络、外空、即时全球打击能力等新兴技术或者先进常规武器的发展、部署以及运用可能影响核威慑能力，进而影响国家间的核关系和各国核战略。如此安全环境变化以及军事力量发展，是否会对中国的核力量以及核政策产生影响，也需要认真思考。

中国于 1964 年 10 月进行首次核试验，在此后的半个多世纪里中国的外部安全环境发生了诸多较为显著的变化，从中苏关系恶化、中美关系缓和、中美建交到苏联解体、冷战结束，各国关系进入后冷战时代。同期中国自身的变化同样显著，这包括中国进行改革开放，逐渐走出与国际社会相对隔绝的状态，缓慢融入现存国际秩序，并成为现存“国际体系的参与者、建设

^① The White House, *National Security Strategy of the United States*, December 2017, p. 25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^② Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, pp. 31-32, <https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview>.

者、贡献者”。^①如今中国已经是国际舞台上非常重要的角色、国际秩序中的重要一极，中国也从一个经济羸弱的国家发展成为世界第二大经济体。中国官方文献涉及核政策的内容主要体现在一系列国防白皮书中，对比国防白皮书的相关内容和首次核试验后的政府声明可以发现，中国核政策的核心要素并没有明显的调整。^②核问题在中国与其他国家关系中所占分量，与冷战时期的美苏、冷战结束后的美俄之间关系大不相同，中国也并不像其他有核国家一样定期审议政策并发布核战略，因此核问题在中国安全战略中的“存在感”并不明显，其他国家对中国核力量和核政策的关注度也不高。但是，随着中国的快速发展以及内外政策调整变化，中国的核力量和核政策是否也会成为调整与变化的组成部分？

只有回归历史才可更好地理解中国核力量与核政策的未来走势。中国的核力量和核政策与其他四个有核国家有何不同？中国核力量和核政策为什么能够长期保持大致稳定而较少变化？中国核力量与核政策的内在发展逻辑是什么？中国核政策如有细微调整和变化，主要体现在何处？随着中国国力进一步增强，外部安全环境持续变化，中国是否会对核力量与核政策做出相应调整？本文将依据历史文献解读中国核政策的基本逻辑和历史演进，尝试对前述问题做出解答，并初步探讨中国核力量与核政策的未来走势。

一、中国核政策的独特性

根据《不扩散核武器条约》第九条的定义，有核武器国家系指在1967年1月1日前制造并爆炸核武器或其他核爆炸装置的国家，^③即美国、苏联（冷战结束后俄罗斯继承了苏联的国际权利和义务）、中国、英国和法国五国。在五个有核国家之中，中国的核力量建设过程和核政策延续性显著有别

^① 习近平 《在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲》，新华网，2015年9月22日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/23/c_1116656143.htm。

^② 《我国第一颗原子弹爆炸成功》，《人民日报》号外，1964年10月16日。

^③ “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”，United Nations Office for Disarmament Affairs，<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text>。

于其他四个国家，中国在核威慑政策、发展政策、部署政策与使用政策等各个方面所走过的道路，也不同于英法这类中等有核国家，与冷战时期的美苏和冷战结束后的美俄这样的核超级大国更有明显区别。

第一，中国宣示的核政策显著有别于其他四个有核国家，且具有很强的延续性和稳定性。中国在首次核试验后立即发布了一份政府声明，这份声明包含了迄今为止中国核政策最核心的要素，即不首先使用核武器。声明称，中国发展核武器是因为“面临着日益增长的美国的核威胁”，是为了“打破核大国的核垄断”，“是为了防御，为了保卫中国人民免受美国发动核战争的威胁”。中国有了核武器后，“核讹诈和核威胁的政策就不那么灵了，全面禁止和彻底销毁核武器的可能性也就增长了。”因此，中国做出了无条件不首先使用核武器的承诺，即“在任何时候、任何情况下，都不会首先使用核武器”。^① 中国无条件不首先使用核武器的承诺相当于对所有无核国家提供了消极安全保证，^② 在 1978 年第一届裁军特别联大上，中国重申了这一消极安全保证。通过签署多个无核武器区条约附加议定书，中国进一步确认了这一承诺。^③ 1995 年，中国发表了向无核国家和无核武器区提供消极安全保证的国家声明，并在联合国安理会第 984 号文件中得以进一步确认。^④

其他有核国家在不同时期也曾就不首先使用核武器做出承诺，对无核国家或者无核武器区做出过消极安全保证，但均附有各种条件，并随后不断调整：如只向不与有核国家结盟的无核国家提供消极安全，或者仅向签署并遵守《不扩散核武器条约》的国家提供消极安全保证。^⑤ 在所有五个有核国家

① 《我国第一颗原子弹爆炸成功》。

② 消极安全保证 (Negative Security Assurance) 系指核武器国家承诺在任何条件下或在一定条件下不对无核武器国家或无核区使用或威胁使用核武器。参见刘华秋主编《军备控制与裁军手册》，国防工业出版社，2000 年，第 395—396 页。

③ 中国签署的相关无核武器区附加议定书详见《中国加入的多边军控、裁军和防扩散条约》，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/jks_674633/ty_674661/t228262.shtml。

④ “United Nations Security Council Resolution 984 (1995)”，United Nations, Security Council, April 11, 1995, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/984\(1995\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/984(1995))。

⑤ 例如，美国 2010 年 4 月发布的《核态势评估报告》即做出了类似政策宣示，但 2018 年发布的《核态势评估》报告在做出同样政策宣示的同时，还附加了较多条件。参见 Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, April 2010, p. viii; Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, p. 21。

中，只有中国的不首先使用和消极安全保证不附加条件且具有超强连续性。尽管自此之后国际安全形势发生了戏剧性的变化，但中国的这些政策主张坚持至今，并没有因为自身能力和外部安全环境变化而做出调整。

中国在核裁军问题上的政策立场也具有很强连续性。在1964年10月16日的政府声明中，中国倡议“讨论全面禁止和彻底销毁核武器问题”，并提出了相应的步骤。^①这与后来写入《不扩散核武器条约》第六条的内容基本相同，而中国这一立场一直坚持至今。2009年4月5日，美国总统奥巴马在布拉格发表演讲，倡议降低核武器在国家安全战略中的作用，裁减庞大的核武库，推动建立一个没有核武器的世界。^②奥巴马总统因此获得了2009年的诺贝尔和平奖，但他提出的各项政策倡议与近半个世纪前的中国政府声明所倡导的内容并无显著区别，由此足见中国老一辈领导人在核问题上的远见卓识。

第二，中国在核试验的次数上显著有别于美苏（俄）等大国。从1945年美国进行首次核试验到1996年各国达成《全面禁止核试验条约》，五个有核国家进行了大约2050次各类核试验，其中，美国进行了1030次核试验，苏（俄）进行了715次核试验，法国进行了210次核试验，英国和中国的核试验次数均为45次。^③与美、苏（俄）、法相比，中国核试验的次数微不足道。各国通过核试验检验核武器原理、改进核武器、实现核武器定型、检验核武器安全和核武器爆炸效应，核试验次数对核武器种类和核武库规模的重要性毋庸置疑。如果考虑中国曾经面临非常严峻的外部安全环境、保持了很小的核武库规模，中国大可不必在核试验问题上秉持克制立场。尽管如此，中国在1996年7月29日进行一次核试验后，随即发表政府声明，宣布从1996年7月30日起开始暂停核试验。^④中国参加了《全面禁止核试验条约》的谈判，并签署了该条约，尽管该条约迄今没有生效，但中国坚持恪守停试

① 《我国第一颗原子弹爆炸成功》。

② President Barack Obama, “Remarks by President Barack Obama in Prague as Delivered”, Prague, April 5, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>.

③ 刘华秋主编《军备控制与裁军手册》，第205—207页。

④ 《中华人民共和国政府声明》，《人民日报》，1996年7月30日，第1版。

承诺。

第三，中国核武器发展和部署的政策与美苏（俄）等国相比同样区别显著。先频繁进行核试验，而后发展不同类型的核弹头、发展不同类型的运载工具，并扩大核武库规模，广泛部署核武器，美苏（俄）两个超级核大国发展和部署核武器的路径大致如此，英法基本上遵循了同样的发展和部署逻辑。美国进行了 1030 次核试验，发展了各种类型、各种当量的核武器，发展了陆基（陆基机动）导弹、战略轰炸机和核潜艇等运载工具，其核弹头数量在 1967 年最多达到 3.1 万枚，苏联的核弹头数量则在 1986 年达到最多 4 万多枚，法国和英国最多时也曾达到 500 余枚。^① 即使美苏于冷战期间和美俄在冷战结束后进行了多轮核武器裁减，美俄仍然拥有数量巨大的核弹头。根据斯德哥尔摩和平研究所发布的年鉴，截止到 2018 年初，美国部署的弹头有 1750 枚，其他处于库存或者等待拆解的核弹头有 4700 枚，所拥有核弹头总量为 6450 枚。俄罗斯部署的弹头有 1600 枚，其他处于库存或者等待拆解的核弹头有 5250 枚，所拥有核弹头总量为 6850 枚。^②

中国从来没有公开过核弹头的数量，据斯德哥尔摩和平研究所年鉴资料显示，截止到 2018 年初，中国拥有的核弹头数量约为 280 枚。^③ 相比俄罗斯和美国的核武库，中国核武库的规模非常小，而且 1964 年以来 280 枚是中国拥有核弹头的最大数量。另外，中国拥有的武器级核材料库存同样无法与美苏（俄）同日而语，这也决定了中国核武器潜力是受限的。在冷战期间，美苏两个核大国研制和部署了多种型号的核武器，但中国没有选择这样做。目前，美俄处于战斗值班状态的核武器分别为 1750 枚和 1600 枚，而按照美俄两国的定义，中国处于战斗值班状态的核武器为 0。美苏（俄）都拥有比较成熟且具有相当规模的三位一体核打击能力，而在成功进行首次核试验五十余年后的今天，中国仍然主要依托陆基导弹保持核威慑能力。另据美国国防部最近发布的《中国军力与安全发展报告（2018）》，中国有四艘可携带

^① Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, "Nuclear Notebook: Nuclear Arsenals of the World", *Bulletin of the Atomic Scientists*, <https://thebulletin.org/nuclear-notebook-multimedia>.

^② Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2018: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2018, pp. 235-302.

^③ *Ibid.*

“巨浪—2”弹道导弹的“晋”级核潜艇，这被认为是中国的海基核威慑力量。^①

在冷战结束二十多年后的今天，美俄仍然部署大量的核武器，并保持很高的戒备状态。冷战期间，美苏都曾将核武器部署到其他国家。冷战结束后，据信美国仍有非战略核武器部署在欧洲盟国。如果按照美苏或者美俄军控条约的标准和计算方式，中国处于战斗值班状态的核武器数量为零，也有人认为中国保持着核弹头与运载工具分离储存的很低戒备状态。

二、中国核政策的基本逻辑

毛泽东及其他领导人对核武器的认知形成于20世纪40年代到60年代，这种认知主要是与武器与战争的关系、中国可能卷入的战争形态、核武器在国家安全战略中的作用有关，中国核政策脱胎于此种认知。

第二次世界大战，特别是旷日持久的抗日战争，塑造了中国领导人对武器与战争关系的认识，当然也包括对核武器的初步认识。中国相信战争有正义与非正义之分，非正义战争必将面临国内和国际的双重反对，没有任何一个国家可以赢得一场非正义的战争，相信人民的意志决定战争的结果。1946年8月6日，毛泽东在会见美国记者安娜·路易斯·斯特朗的谈话中表示，“原子弹是美国反动派用来吓人的一只纸老虎，看样子可怕，实际上并不可怕。”毛泽东还在谈话中提到了俄罗斯沙皇被推翻的例子、德意日法西斯被打败的例子、中国共产党与国民党斗争的例子。^②在中华人民共和国建立初期，毛主席的言论与官方文件一再阐明了这些观点。^③虽然毛主席也认为原子弹是一种大规模屠杀的武器，但他认为战争胜败取决于人民而不是一两种新式武器。毛主席在1954年同印度总理尼赫鲁的一次谈话中也指出，从古

^① Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* 2018, August 2018, p. 29.

^② 《毛泽东选集》(第四卷)，人民出版社，1991年，第1194—1195页。

^③ 参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编 《毛泽东外交文选》，中央文献出版社、世界知识出版社，1994年。

至今，“武器虽然有变化，但是除了杀伤的人数增多以外，没有根本的不同。”^①这是中国对核武器作用认识的起点，中国老一代领导人因此称核武器是“纸老虎”，并不足以决定战争胜败。

冷战之初，朝鲜战争爆发，中美在朝鲜战场的交手以及朝鲜战争的结果强化了这种认识。中美均深度介入了1950年6月爆发于朝鲜半岛的军事冲突，其他国家也不同程度地卷入了这场第二次世界大战结束后的大规模局部战争，参战各方经过多次战役后最终将战线稳定在战前的基本状态，并最终签署了《朝鲜停战协定》。虽然美国曾经在1945年8月6日首次将核武器投放在广岛，一枚核武器便将广岛夷为平地，加速了太平洋战争的结束，美国也曾经在朝鲜战争中威胁使用核武器，但美国最终并没有使用核武器以获取战役和战争优势。核武器没有吓倒中国，中国更加相信核武器并不是轻易可以使用的武器，战争胜败当然不取决于一两种“新式武器”。毛主席在20世纪50—60年代有关战争、外交和国际关系的谈话中，数次谈到社会主义国家、亚非拉国家和西方国家的分类以及中间地带，认为中美之间爆发战争的可能性很小。

同等重要的是，中国相信未来中国可能卷入的战争很可能以类似第二次世界大战的地面战争为主，而中国有信心打赢这样的战争。中国有着庞大的人口、广袤的土地与丰富的资源，这一切都将使中国有能力赢得大规模战争。中国可以进行全民动员，充分利用大后方打一场漫长的战争，并在必要时暂时后撤，最终将敌人“淹没在人民战争的汪洋大海之中”。毛主席认为，“决定战争胜负的还是人，看谁拿着武器，看掌握着武器的战士们认为什么对他们最有利，看谁会打仗。”“在两次世界大战中，都是防御者胜利，进攻者失败。”^②毛泽东等老一代领导人相信，在这种战争形态中，常规武器比核武器更为重要。

一方面，中国相信核武器是“纸老虎”，另一方面，中国同样认识到，如果其他国家有核武器而中国没有，那么原子弹又是“真老虎、铁老虎，吃

^① 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编《毛泽东外交文选》，第170页。

^② 同上书，第170—171页。

人的老虎”，中国仍会被威胁和讹诈。毛主席在 1956 年 4 月 25 日的中央政治局扩大会议上说 “我们现在还没有原子弹，还受敌人的欺侮和包围。……我们要不受人家的欺侮，就不能没有这个东西。”^① 中国在朝鲜战争与台海危机中曾遭到了美国的核讹诈，正是这些威胁与核讹诈增强了中国发展自身核能力的决心。在中国首次核试验成功后，周恩来总理在致参与核试验全体同志的电文中指出，这次成功的试验 “对美国核垄断、核讹诈政策是一个有力的打击”。^②

对中国而言，核武器是“纸老虎”，不可轻易使用，但也需要拥有核武器以打破“核垄断”，防止“核讹诈”。总之，中国认为核武器只能用于防御目的，即使如此，中国也没有发展超过最低核报复打击需求的能力。基于此种认识，中国在核政策、核力量发展和部署政策上并没有重复冷战期间美苏两国的核发展道路。中国没有像美国与苏联那样，建立庞大的核武库、部署多样化的核武器系统或是发展战场作战、核战制胜能力。当然，中国做出了很大努力确保核报复打击能力可信、有效，必要时能够“顶用”。中国在研发核武器的同时启动了导弹研发和试验，并在 1966 年进行了两弹结合试验，还考虑了发展飞机和潜艇，但发展速度和基本构想与冷战时期的美苏区别显著。^③ 中国相信，保有一支能防止核大国对中国使用核武器的核反击力量就足够了。

中国基于这一哲学思想发展了其核政策。考虑到核武器不宜用于战场作战的特殊性，中国选择了遵循不首先使用核武器的原则，向无核武器国家和无核武器地区提供消极安全保证，同时呼吁全面彻底销毁核武器。对中国而言，核武器是政治工具，而非军事武器。它既不能用于在战场上赢得战争，也不能用于在和平时期赢得军备竞赛，开发核武器的唯一目的是防止其他国家对中国使用核武器。

“少而精”是中国发展核力量的总原则。考虑到核武器是作为威慑和报

① 降边嘉措 《李觉传》，中国藏学出版社，2004 年，第 221、437 页。

② 中共中央文献研究室编 《周恩来年谱（1949—1976）》（中卷），中央文献出版社，1997 年，第 676 页。

③ 参见《聂荣臻传》编写组 《聂荣臻传》，当代中国出版社，2006 年，第 336—370 页。

复工具存在的，因此中国并没有投入巨资采购大量核武器。1961年毛主席在与英国陆军元帅蒙哥马利的谈话中称，“这个东西（核武器）是不会用的，越造得多，核战争就越打不起来。……这是吓人的东西，费钱多，没有用。”1964年毛主席在一次谈话中对外宾称，“我们的国家将来可能生产少量的原子弹，但是并不准备使用。”^①对他来说，在核武器数量上占优还是居于劣势是无关紧要的。周恩来总理曾就核武器发展做出多次指示，在1969年谈到国防工业生产规划时提出“在尖端武器发展上，我们要以质胜敌，数量不能太多，太多了反而背包袱。”在1970年10月22日接见国防科委计划会议代表时，他又提出了中国发展核力量的基本原则，即“我们要有一定的数量、一定的质量、一定的品种”。^②中国需要的是在遭受核武器袭击时“有起码的还击手段”，^③从未以西方所谓“确保摧毁能力”为标准来确定核武器库的规模。^④

小型、机动、突防、安全、可靠是中国核武器发展的主要原则，^⑤“一定数量、质量和种类”是对“少”和“精”这一概念的具体诠释。由于没有庞大的核武库，中国在提高其核力量的质量方面付出了巨大的努力，以确保其核反击力量具备安全性、生存性和可靠性。出于这一目的，中国首先将资源投入到生存力较高的陆基弹道导弹上，其次才以非常缓慢的进度发展弹道导弹核潜艇，而在较脆弱的轰炸机方面投入比较有限。

较小的核武库规模意味着中国在面对任何大规模核打击时都非常脆弱，那么如何使小规模核武库具备生存力呢？最初，中国的策略是通过对核力量高度保密以提高其生存力，与其他四个有核国家不同，中国从未公布过其核武器的确切数量。此外，中国从1964年开始构筑导弹基地，经过二十余年建设，共修筑了数百条地下坑道，构筑了一定数量的发射工程设施和数千公

① 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编《毛泽东外交文选》，第476、540页。

② 中共中央文献研究室编《周恩来年谱（1949—1976）》（下卷），第279—280、403页。

③ 聂荣臻《聂荣臻回忆录》，解放军出版社，1986年，第814页。

④ 参见李彬、胡高辰《美国视阈中的中国核威慑有效性》，《外交评论》，2018年第5期，第21—41页。

⑤ 《当代中国的国防科技事业》编写组编《当代中国的国防科技事业：缩编本》，当代中国出版社，1995年，第91页。

里的阵地道路，以此确保中国的导弹阵地能打、能防、能贮存、能指挥、能生活，从而提高中国较小规模核武库的生存力。^①

中国在发展核武器方面走了一条与众不同的路线，历史证明中国领导人是理性而务实的。对中国而言，核武器仅用于威慑和报复目的，中国以非常有限的核力量达到了这一目的。中国核力量发展的思路和核政策逻辑在冷战环境下是可行的、有效的，保证了中国免受来自其他核大国的核讹诈与核威胁。

三、中国核政策的延续与微调

在过去的几十年中，中国的核政策保持了极大的延续性与稳定性，这在所有有核国家间比较少见。中国核政策的延续性主要体现于诸如核武器仅用于防御目的、承诺不首先使用核武器，以及维持较小核武器库、不参加核军备竞赛等方面。虽然中国核政策保持了极大的延续性和稳定性，但也在不同时期遭到国外官员以及专家学者不同程度的质疑。一些人认为，以前中国核力量与核政策的克制不是出于自主选择，而是因为受到资源和技术能力限制迫不得已才采取的政策，当中国在资源和技术方面有了足够积累，自然会对其核政策做出改变。这些专家学者认为，“如果中国同过去那些崛起中的大国一样，那么它将不会永远忍受在核武器方面处于绝对劣势。”^② 在有关中国核政策走势的分析中，这种论调频繁出现，其基本逻辑在于：如果资源和技术条件允许，中国会步美苏（俄）的后尘，对核政策做出重大调整。一些人担心中国核能力的变化，认为中国可能会在短期内迅速扩大核武库，以缩小

^① 张爱萍主编《中国人民解放军》（下），当代中国出版社，1994年，第113—115页。

^② 例如 Philipp C. Bleek, “China’s Nuclear Posture at the Crossroads: Credible Minimum Versus Limited Deterrence and Implications for Engagement”, *Kennedy School Review*, Vol. 5, 2004; Thomas J. Christensen, “The Meaning of the Nuclear Evolution: China’s Strategic Modernization and US-China Security Relations”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 4, August 2012; Michael S. Chase, “China’s Transition to a More Credible Nuclear Deterrent: Implications and Challenges for the United States”, *Asia Policy*, No. 16, July 2013。

与美俄之间的核武器数量差距。另有一些人则担心中国核政策意图的变化，担忧中国是否会改变不首先使用核武器的承诺。

中国为什么没有如外国专家学者所预测的那样改变核政策？其原因并非中国政策选择有误，而在于那些专家学者套用了错误的范式来分析中国的核政策。中国不是冷战期间的美苏，也不是冷战结束后的美俄，中国核力量与核政策选择自然有别于这两个国家。

中国认为核武器不可轻易使用，核武器仅用于防御和报复目的，因而中国承诺不首先使用并保持较小的核武库规模，这既是中国核政策的哲学认知，也是指导中国核政策的基本原则，它们决定了中国核政策的延续性和稳定性，短期内中国显著调整核政策的可能性并不大。由于中国认为核武器是一种政治武器而非一种战场使用的军事工具，这使得中国的核政策更像是一种指导原则，而非战场制胜的作战规划。与美俄等国不同，中国从未从核的角度界定与其他国家的安全关系，中国甚至努力淡化外交政策中的核因素。美国等有核国家定期评估其核政策、调整核战略，而中国从未发布有关核政策评估的报告。中国发展核力量的思路不同于美苏（俄）等国，因此，运用那些国家发展核力量的逻辑思路解读中国核政策难免把脉不准，往往会做出错误判断。当然，偶有中国的专家学者做出与官方政策不同的分析或表述，但这并不意味着中国政策已做或将要做重要的调整或改变，中国核政策最权威的信息来源于官方文件，而非专家学者的著述。

不首先使用核武器是中国核政策的核心内容之一，但很多外国官员和专家对中国承诺可信性的质疑始终没有停止。自 1998 年以来，在几乎所有的《中国的国防》白皮书中，中国一再重申不首先使用核武器的政策，但这并不足以消除那些质疑。外界虽然质疑不断，但他们内心又不希望中国放弃这一承诺，这种矛盾的心态在《中国武装力量的多样化运用》白皮书发布后外界的反应中展现无遗。^① 中国国务院新闻办公室于 2013 年 4 月发布《中国武装力量的多样化运用》白皮书，其中没有重申中国长期以来坚持的不首先使

^① 中国国务院新闻办公室 《中国武装力量的多样化运用》，2013 年 4 月，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/2013/03/4/Document/1312894/1312894.htm>。

用核武器承诺，这引起了外界对中国是否要调整核政策的疑虑。卡内基国际和平研究院核政策项目联席主任詹姆斯·阿克顿在《纽约时报》撰文称，新的白皮书没有包含不首先使用核武器的内容，因而带来了政策模糊性。中国确认以核制核，但没有排除中国还可能以核应对其他形态的军事攻击。阿克顿甚至援引其他“证据”，论证中国正在重新思考广义的核战略，通过不再重申不首先使用核武器承诺的方式对外释放政策调整的信号。^①事实上，虽然白皮书并没有提及不首先使用核武器的承诺，但这不表明中国放弃了该政策。这是因为，该白皮书与以往综合性的白皮书不同，它并不是一份系统介绍中国国防政策或国防战略的文献，而是一份专门解释中国将如何运用其武装力量的文件。而如果仔细阅读这份白皮书，字里行间不难发现中国仍将恪守不首先使用核武器的承诺。^②

中国将核武器库维持在较小规模，但这不能打消外国官员和专家学者对中国核力量规模的臆测。由于中国从未公开所拥有核武器的确切数量，这使中国不得不面对外国专家学者们大胆而不着边际的猜测。乔治城大学亚洲军控项目的菲利普·卡伯博士及其团队曾对中国的“地下长城计划”进行研究，他推测中国已经制造了大约 3000 枚核弹头，这是一般估计数量的十倍以上。^③他的研究结论如此离谱，以至于另一位美国专家撰文批驳这项研究除了收罗一些资料之外，分析太过夸张，只会引发有害争论。中国既没有生产足以制造 3000 枚核弹头的裂变材料，也没有足够的运载工具搭载如此多

^① James Acton, "Is China Changing Its Position on Nuclear Weapons?" *The New York Times*, April 18, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/04/19/opinion/is-china-changing-its-position-on-nuclear-weapons.html>; Rachel Dennis J. Blasko, "The 2013 Defense White Paper in Perspective", *China Brief*, Vol. 13, Issue 9, April 25, 2013.

^② 阿克顿的评论在《纽约时报》发表后，麻省理工学院的中国问题专家傅泰林 (M. Taylor Fravel) 和忧思科学家联盟的中国问题专家顾克冈 (Gregory Kulacki) 撰文与阿克顿商榷，傅泰林和顾克冈均认为中国并没有改变不首先使用核武器的政策，随后阿克顿撰文回应了部分商榷内容。Rachel Oswald, "China's New Defense Paper Causes Stir Over No-First-Use Nuke Policy", *Global Security Newswire*, April 24, 2013, <http://www.nti.org/gsn/article/chinas-new-defense-white-paper-causes-stir-over-questions-no-first-use-policy>; James Acton, "Debating China's No-First-Use Commitment: James Acton Responds", *Carnegie Endowment for International Peace*, April 22, 2013, <https://carnegieendowment.org/2013/04/22/debating-china-s-no-first-use-commitment-james-acton-responds-pub-51583>.

^③ Phillip A. Karber, "Strategic Implications of China's Underground Great Wall", September 26, 2011, http://www.fas.org/nuke/guide/china/Karber_UndergroundFacilities-Full_2011_reduced.pdf.

的弹头。^①一些俄罗斯专家和前军官也喜欢夸大中国核武库的规模，如俄罗斯前战略火箭军维克托·叶欣将军认为中国拥有约1800枚核弹头。^②中国不公开核武器数量，原因有多重：其一，这与中国对核武器作用的认知以及处理国家间安全关系的方式属于同一逻辑，意在淡化核武器作用；其二，中国保持较小核武库规模、保持核力量规模的模糊性，可以增加核战争场景下潜在对手核打击的不确定性，从而提升核威慑有效性；其三，正是因为中国核力量规模比较小，中国需要保证核力量的生存能力，为此中国修筑了“地下长城”，即修筑地下坑道，构筑发射工程设施和阵地道路，确保中国的导弹阵地能打、能防、能贮存、能指挥、能生活。^③一些外国专家通过研究中国的“地下长城”，认为发现了“新大陆”，将中国增强核力量生存能力的举措视为中国隐藏和存储核武器的设施，因而打开了无尽的想象空间，做出离谱而令人难以置信的推测。

中国在保持核政策延续性和稳定性的同时，也在过去几十年间做出了政策微调，因应了中国与其他国家关系的变化和对外政策的总体变化。第一，中国全面融入了现存国际军控、裁军和防扩散制度安排，必然承担相应的义务，受到这些制度安排的约束。中国曾被排除在大多数国际论坛、机构与组织之外，如今中国已经完全融入了国际社会，并成为各种国际机制的参与者、建设者和捍卫者。在核问题方面，中国签署了所有被国际社会认可的条约和协议，并在防扩散领域扮演着至关重要的角色，为国际防扩散努力做出了巨大贡献。中国这些努力包括但不限于加入国际原子能机构、参加联合国各种裁军论坛、签署《不扩散核武器条约》、参与谈判并签署《全面禁止核试验条约》、推动《不扩散核武器条约》无限期延长、参与《禁止生产核武器用裂变材料条约》讨论、捍卫《反导条约》等。中国虽然核试验次数非常有限，而且《全面禁止核试验条约》并未生效，但中国一直恪守停试承诺。

^① Hans M. Kristensen, “No, China Does Not Have 3,000 Nuclear Weapons”, Federation of American Scientists, December 3, 2011, <https://fas.org/blogs/security/2011/12/chinanukes/>.

^② Anatoly Karlin, “China’s True Nuclear Power”, June 28, 2012, <http://akarlin.com/2012/06/chinas-true-nuclear-power/>.

^③ 张爱萍主编《中国人民解放军》(下),第113—115页。

中国参加《禁止生产核武器用裂变材料条约》的谈判也意味着，中国拥有的用于核武器的裂变材料相比美俄要少得多，如果其他国家停止核武器材料生产，中国也愿意响应国际社会的诉求。

第二，过去二十多年中，中国以一种微妙而缓慢的方式提高了核透明度。1995年中国发布第一份有关核问题的白皮书《中国的军备控制与裁军》，其中述及中国核政策。^①自1998年以来，中国政府大致每两年发布一份《中国的国防》白皮书，而每一部白皮书都会提及核问题。例如，在《2006年中国的国防》白皮书中，中国较为系统地重申了核政策的主要内容，包括坚持自卫反击和有限发展的原则、建设满足国家安全需要的精干有效的核力量、保持核力量的战略威慑作用、不与任何国家进行核军备竞赛以及指挥控制体系等。^②在《中国武装力量的多样化运用》白皮书中，中国则介绍了第二炮兵部队的使命、组成，以及中国核力量建设思路和目标等。^③在2015年发布的《中国的军事战略》白皮书中，在“军事力量建设发展”部分阐述了第二炮兵发展的基本政策。^④2015年12月，第二炮兵正式命名为“中国人民解放军火箭军”部队，中国的核力量从原来的战略性独立兵种上升为独立军种。

阅兵是提高核透明度的另一种途径。每隔五或十年，中国都会进行一次阅兵，一些新的军事装备会在阅兵中展示，其中也包括核力量。在2015年9月阅兵中，中国展示了几种弹道导弹和巡航导弹，这对大多数研究中国的外国专家学者来说或许并不新鲜。中国导弹力量的发展与中国国防白皮书中所阐述的并无二致，而阅兵则可以证实外国专家学者对中国核力量的猜测，然而，外国专家学者可能无法正确理解阅兵所传递的信息。当中国展示其或新或旧的军事装备时，中国的目的并不是炫耀武力，而是为了

① 中国国务院新闻办公室 《中国的军备控制与裁军》，1995年11月，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1995/Document/307994/307994.htm>。

② 中国国务院新闻办公室 《2006年的中国国防》，2006年12月，http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2006/Document/307878/307878_1.htm。

③ 中国国务院新闻办公室 《中国武装力量的多样化运用》。

④ 中国国务院新闻办公室 《中国的军事战略》，2015年5月，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435161/1435161.htm>。

提升本国人民对军事成就的自豪感。同样重要的是，中国在阅兵中展示军事实力也不是为了威胁其他国家，更不是为了挑起与其他国家的军备竞赛，而只是为了向某些国家传递一个信息，即一个发达而强大的中国不会再如几十年前那样任人威胁或摆布了。^①

在核透明问题上，中国强调战略意图的透明比战略能力的透明更为重要。中国在军事能力方面可能不会像他人所希望的那样透明，但这并不意味着中国的军事力量比美俄等其他核国家更强大，或者中国意图破坏地区安全体系。另外，核透明本应是一个自主过程，透明到什么程度取决于一国在此问题上的舒适度，不应受制于其他国家的诉求。一些有核国家的透明程度之所以较高，要么是因为国内政治过程促进主动透明，要么是因为承担条约或者协议义务被动透明，中国没有与任何其他国家签署类似的协议或者条约，因而并不承担相应的义务，自然不应承受其他国家的核透明压力。

第三，中国还致力于提高核反击能力的安全性、可靠性、生存能力，以增强核威慑的可信度。在过去几十年中，中国相信较小规模的核武库能够确保中国不受核打击，并在经受核打击后能够进行核反击。中国可以坦然接受不对称的核威慑态势以及脆弱性，但其前提是中国能够确保自身拥有可信的核反击能力。过去几十年中，中国付出了许多努力，以提高核反击能力的安全性、可靠性和有效性。^② 中国改善了指挥控制系统，提高了早期预警能力，并采取了较为多样的部署方式。如前所述，美国国防部有关中国军力的报告认为，中国已经建设了海基核力量，并将建设空基核能力。^③ 中国一再重申不与任何国家进行核军备竞赛，因而秉持“一定的数量、一定的质量、一定

^① Fan Jishe, “China’s Military Parade: Get the Message Right”, September 11, 2015, http://www.china.org.cn/opinion/2015-09/11/content_36559721.htm.

^② M. Taylor Fravel and Evan S. Medeiros, “China’s Search for Assured Retaliation: The Evolution of Chinese Nuclear Strategy and Force Structure”, *International Security*, Vol. 35, No. 2, Fall 2010; Thomas J. Christensen, “The Meaning of the Nuclear Evolution: China’s Strategic Modernization and US-China Security Relations”; Michael S. Chase, “China’s Transition to a More Credible Nuclear Deterrent: Implications and Challenges for the United States”; Fiona S. Cunningham and M. Taylor Fravel, “Assuring Assured Retaliation: China’s Nuclear Posture and U. S. -China Strategic Stability”, *International Security*, Vol. 40, No. 2, Fall 2015.

^③ Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2018*, pp. 29, 33-34.

的品种”的发展原则，并没有致力于谋求与其他核大国在数量方面的对等，而是将核力量始终维持在维护国家安全需要的最低水平。事实上，如果中国追求核武器数量，中国早已具备此种能力并可付诸实践，而不必等到将来。中国在核领域的多项举措既不意味着中国将扩充核武库，更不意味着中国将根本调整延续多年的核政策，而是旨在提升核反击能力，只有拥有可信的核反击能力，中国才可以更自信地恪守不首先使用核武器的承诺。

四、中国核政策的前景

在可预见的未来，中国是否会对核政策做出重要调整？目前来看，这种可能性并不大。主要原因有两个：其一，苏联解体后，中国从美苏冷战核军备竞赛中汲取了教训。美苏之间的核军备竞赛是冷战的主要特征之一，两国各自建立了庞大的核武库，消耗了大量的军费，然而核武器在第二次世界大战结束后却从未被使用过。美苏之间激烈的核军备竞赛并没有给两国的安全环境带来任何积极的改变，反而可能使其竞争与对立变得更具灾难性。例如，古巴导弹危机期间，美苏几乎走向核战争的边缘。1983年北约“神射手83”演习几乎导致误判而诱发核战争。一个庞大的核武库同样意味着沉重的经济负担，必然对国计民生产生严重消极影响。美苏两国均先致力于扩大核武库规模，然后通过军控与裁军协议削减核弹头数量或者限制运载工具数量，这一过程进一步验证了中国老一代领导人关于核武器不可轻易使用的远见卓识。核时代的和平与稳定是脆弱的，过去七十多年中没有发生事故性、意外性核战争有一定偶然性，庞大的核武器可能意味着核武器出现意外发射、非授权发射、失窃和误判的概率更大。为此，中国汲取了美苏冷战的经验和教训，不会轻易重蹈美苏覆辙。

其二，中国与世界各国的经济依存度越来越高，中国与其他核大国的关系总体稳定，和平与稳定的国际环境符合中国的国家利益。中国从与其他国家的经贸往来、官方与民间交流中获益良多，因此，国际局势变化对于中国

的利害关系，当今显然远甚既往。更重要的是，中国与其他核大国都建立了良好的政治、经济和外交关系，相互间战略稳定状态已经维持了几十年。中国与其他大国之间虽然存在一些重要的分歧或者争端，但这些分歧或者争端大多是可解决的或可控的。总体而言，中国与外部世界关系急剧恶化的可能性并不大，因此，中国没有理由大幅改变核政策。

当然，除了前述有利于中国核政策维持不变的积极因素之外，也有一些消极因素可能推动中国核政策的调整。第一，核武器在各国安全战略中的作用持续降低的趋势能否延续。冷战时期，美苏规划核战略时都非常严肃地计算多少枚核武器可以完全摧毁对方，以及应该如何规划核武器的打击目标、部署地点和戒备状态。美国曾提出过各种核战略，具体内容都涉及如何使用核武器打击对手。核武器在美苏等有核国家安全战略中的地位至关重要，美苏都将使用核武器视为维护国家安全的必要选项之一。冷战结束后，各国通过削减核武库规模、限制核武器部署地点、开展军控谈判、提供有条件的不首先使用核武器或者消极安全保证等方式，尝试降低核武器在国家安全战略中的作用。一些核国家甚至尝试将核武器的作用进一步降低到“唯一目的”，即仅用于核反击。这本来是一种良性发展的趋势，然而，近年来各国在此问题上取得的进展有逆转的风险。例如，美国最近发布的《核态势评估》报告改变了奥巴马政府的政策，显著提升核武器在国家安全战略中的作用，并拟发展低当量核武器，从而降低使用核武器的门槛。^①俄罗斯则提出了通过升级实现降级的核战略，核武器的作用再度得到重视。如果核武器作用在其他核国家安全战略中的分量继续提升、核武器使用风险增大，中国对大国间核关系走势的认识和判断则必然受到影响。

第二，国际核裁军势头能否延续。过去半个多世纪中，中国始终保持较小规模核武库、很低戒备状态和较为单一的部署方式，并且恪守不首先使用核武器的承诺，这是因为中国相信核武器最终会被全面禁止和彻底销毁。中国见证了核武器作用的变迁、国际社会限制核武器条约和机制的确立与强

^① Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018,

化、冷战期间美苏限制战略武器、冷战结束后美俄削减战略武器的进程，并从中汲取了教训。中国一度受到冷战结束之初国际核裁军成就和趋势的鼓舞，曾考虑在适当的时候参与到核裁军进程中来。然而，具有实质意义的核裁军进程在 20 世纪 90 年代末便陷入停顿，虽然美俄两国在过去二十年间又签署了两项核裁军条约，但其政治意义和象征意义远大于实质裁军。美俄近年来的裁军条约并不像《第一阶段削减战略武器条约》那样，对销毁核弹头和运载工具做出明确而具体的规定，两国军控与裁军协定的象征意义远大于实际意义，而且这些裁军努力在技术上是完全可逆的。如果拥有超过世界上 92% 核武器的两个大国越来越不愿意延续核裁军势头，反而提升核武器作用、研发新型核武器甚至扩大核武库，又怎能要求中国等中小核国家参加多边核裁军？美俄等核国家又有什么资格对中国的核政策指手画脚？

第三，美国导弹防御能力的建设及其对核威慑可信性的影响。中国维持现有核政策长期不变的基本假设不仅仅是相信核武器是“纸老虎”、各国使用核武器的可能性很小，还包括相信即使核武器成为“真老虎、铁老虎，吃人的老虎”，如果各国爆发核战争，中国在经受第一次核打击之后生存下来的、数量极为有限的核武器能够进行核反击。中国始终坚决反对美国发展导弹防御系统，因为导弹防御系统会削弱中国核反击的效果，甚而可能使中国的核威慑无效。中国曾在 20 世纪 90 年代极力捍卫《反导条约》，相信该条约是各国维持战略稳定的基石。近年来，中国对美国在韩国部署末段高空区域防御系统的强烈反对也体现了这一态度。如今《反导条约》早已不复存在，核大国间既没有就导弹防御达成新的协议，也没有围绕核武器领域的攻防关系达成任何共识，导弹防御问题仍将持续困扰各国的核关系。虽然美国声称正在建设的导弹防御系统仅用于防御伊朗和朝鲜等国，其拦截弹的数量有限，并不会削弱美国与中国和俄罗斯的战略稳定基础，但美国导弹防御系统不受任何限制，其部署地点、拦截弹数量仍将不断调整，完全可能损及中国的核威慑可信性。当中国对其核威慑能力有自信时，中国愿意接受不对称的相互脆弱性。一旦中国核威慑能力被导弹防御能力削弱，中国对威慑可信性产生疑虑并将面对现实核威胁时，中国可能需要采取相应措施以确保核威

慑是可信的、有效的。

第四，如前所述，新兴技术或者先进常规武器的发展、部署以及运用可能影响核威慑能力，进而影响国家间的核关系和各国核战略，中国在考虑未来的核政策时必然要将这些因素考虑进去。中国不寻求与其他核国家进行军备竞赛，也不会寻求首先使用核武器，但中国需要确保核威慑是可信的，需要确保核反击力量的安全性、生存性和可靠性。

第五，除了前述可能影响中国核政策的消极因素，中国或许需要考虑增加核力量与核政策透明度。虽然中国从未从核的角度界定与其他国家的安全关系，甚至努力淡化外交政策中的核因素，但随着中国经济体量增大和军事现代化加速，各国对中国核力量发展和核政策趋势的关注度难免进一步提高，中国实际上也很难继续回避就此问题展开对话与交流的需求。为此，中国一方面需要进一步澄清其核政策，例如可通过发布核政策白皮书来诠释中国核政策的基本内容，^① 另一方面则需要未雨绸缪，尽早着手培育从事核政策外交的人才，设法摆脱过去二十多年中自身一直处于被质疑、被诘问的困境。

(责任编辑: 吴文成)

^① 樊吉社 《美国核政策调整与中国的政策应对》，《国际政治研究》，2010 年第 2 期，第 78—81 页。