

全克林

〔内容提要〕从 1992 年正式启动以来，美国的“合作降低威胁”项目取得了重要成就，并从一种旨在降低前苏联核武器失控所构成的即时威胁的应急措施逐渐演变成成为美国全球不扩散战略的重要工具。在对项目的主要内容、演变过程及美国的动机进行考察后，本文认为，美国实施“合作降低威胁”项目主要出于其自身安全利益和为外交战略服务的，项目自身也有很大的局限性，但美国这一努力在客观上为促进国际安全和一种新型国际不扩散机制的创设做出了贡献。

关键词：美国外交与军事 美俄关系 防扩散 “合作降低威胁”项目

2007 年 8 月，美国提出并与前苏联一道实施的一项重要国家安全项目“合作降低威胁”(Cooperative Threat Reduction, CTR)项目【注释】本文所指的“合作降低威胁”项目包括美国国防部负责对独联体国家（主要是俄罗斯）的“合作降低威胁”项目及能源部和国务院等部门负责的与这些国家的不扩散合作项目。【注尾】已走过 15 年的历程。在“合作降低威胁”项目正式启动 15 周年纪念日当天，美国总统布什发表了一个声明，称“合作降低威胁”项目为“应对美国所面对的最主要威胁之一——恐怖分子和扩散者取得大规模杀伤性武器(WMD)的一个关键手段。”【注释】The White House, “Statement by President Bush on 15th Anniversary of the Cooperative Threat Reduction Program,” August 29, 2007, available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/08/print/20070829.html>. 【注尾】15 年来，美国通过“合作降低威胁”项目向俄罗斯等前苏联国家及其他国家提供了总值 100 多亿美元的技术和物质等方面援助，协助这些国家销毁了大量核生化等大规模杀伤性武器及其基础设施，并在防止大规模杀伤性武器及其相关材料和技术的扩散方面与这些国家进行了合作。“合作降低威胁”项目被称为核不扩散领域的“马歇尔计划”【注释】James Goodby et al, “Cooperative Threat Reduction for A New Era,” Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, September 2004, p.1. 【注尾】和“美国最重要的一项不扩散努力”。【注释】Charles Pena, “Cooperative Threat Reduction Is Worth the Cost,” June 20, 2007, available at: <http://antiwar.com/pena/?articleid=11161>. 【注尾】项目取得了令人瞩目的成就。本文拟对“合作降低威胁”项目的起源和历程、主要内容及其影响，以及美国的动机等问题进行简要分析。

一、“合作降低威胁”项目的发展历程和主要内容

（一）起源和最初阶段

1991 年 11 月 25 日，美国国会参议院军事委员会主席、民主党人纳恩（Sam Nunn）与共和党资深参议员卢格（Richard Lugar）【注释】多年来纳恩一直担心在一场冷战危机中，美苏之间会因意外爆发一场核大战。他敦促两国通过谈判达成裁军协定，以降低核威胁。他与其他参议员率先提议在两国首都建立“降低核风险中心”，以改善通讯渠道，避免可能引发核大战的误解。纳恩 1996 年从参议院退休后仍积极参与推动不扩散事业，卢格仍在任。纳



恩和卢格 2000 年和 2001 年两度获得诺贝尔和平奖提名。【注尾】联合向参议院提出一项对《欧洲常规军事力量条约》(Treaty on the Conventional Armed force in Europe)实施法案(P.L. 102-228)的修正案, 建议向苏联提供紧急援助, 以降低其核武器对美国国家安全构成的威胁。在对该法案展开的国会辩论中, 纳恩指出: “仍是一个核超级大国的苏联正在分崩离析。而当苏联经济和传统的控制体制失去效力的时候, 其现有核武器和相关材料以及武器技术扩散的危险正在增长。”卢格强调: “在这个转型时期, 尤其是如果监管体系普遍失效, 那么就会出现核武器及其部件被抢夺、失窃、出售或使用的危险。”【注释】“Conventional Forces in Europe Treaty Implementation Act of 1991, Amendment No.1439,” Congressional Record, Senate, November 25, 1991, available at: <http://thomas.loc.gov>. 【注尾】 11 月 27 日, 这一法案以 86 票对 8 票的表决结果获得参议院通过。法案从起草到获参议院批准仅历时 9 天。众议院军事委员会主席阿斯平(Les Aspin)也支持这一法案, 并为它争取到了必要的支持, 使该修正案在众议院口头表决通过。法案正式名称为《1991 年降低苏联核威胁法》(Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991), 通称《纳恩-卢格法》(Nunn Lugar Act)。1991 年 12 月 12 日, 该法案经老布什总统签署生效。

《纳恩-卢格法》规定, 向苏联提供紧急援助的主要目的是: 协助苏联销毁核武器和化学武器及其他大规模杀伤性武器; 为武器销毁而进行武器的运输、储存、去功能化及护卫工作; 为避免扩散而建立可验证的保障机制; 避免武器及其相关技术落入其他国家或是实体手中; 推动苏联军事工业的非军事化和军事能力与技术的(民用)转化; 扩展美国与苏联之间的防务与军事联系。【注释】U.S. Department of Defense, “Cooperative Threat Reduction,” 1995 Annual Defense Report, available at: http://www.dod.mil/execsec/adr95/ctr_.html. 【注尾】

根据这些目标, 相关援助项目主要可以分为四个方面:

(1) 销毁和拆除。它采取措施鼓励四个主要前苏联成员国拆除和销毁存留在其境内的大规模杀伤性武器及其发射系统, 并向它们提供实施拆毁行动所需的装备和训练, 以此加速大规模杀伤性武器的拆除和销毁。

(2) 监管行动。旨在加强独联体成员国境内核弹头, 以及核聚变材料的安全和控制, 以降低这些武器和材料对美国构成的危险。

(3) 非军事化努力。这些项目主要通过鼓励独联体国家将其军事工业转化为民用, 以从源头上降低一个长期的危险。

(4) 其他项目。“合作降低威胁”项目还支持扩展美国与独联体国家防务交流与合作, 如双方防务机构间定期交流和互访, 以建立密切联系和提高透明度。

从法案内容来看, 显然在最初提出时“合作降低威胁”项目的主要目的在于减少和消除一项迫在眉睫的对美威胁——苏联的核武器。由于项目主要涉及军事和安全领域, 而且使用的资金来自防务预算, 国防部顺理成章地成为负责部门。

然而虽然老布什总统签署了该法案, 但起初国防部对援俄计划并不热心。一些官员对于动用其“行动和维护”资金援助俄罗斯的“拆东墙补西墙”的做法尤其不满, 认为这样做的条件并不成熟, 相反将美国的防务预算用于自己的国防项目上会取得更好的效果。1992 年 3 月,



老布什政府派了一个代表团前往莫斯科与俄方展开谈判，但一直没有明确合作的具体项目，直到国会开始向行政部门施压，要求其加快工作进程。谈判的另一个重要障碍是俄政府不太愿意承认其核武器和核材料的安全状况存在问题，因为这相当于间接承认其无能。经过长时间拖延，两国于 1992 年 7 月在莫斯科签订了合作的总体框架协议（《美俄关于武器的安全运输、储存和销毁，以及防止武器扩散的协定》），协定有效期为 7 年，到期后如双方同意可以延长（该协定在 1999 和 2006 年两次延长）。此后，美国分别在 1992 年 10 月、1993 年 10 月和 1993 年 12 月与白俄罗斯、乌克兰和哈萨克斯坦达成协议。

在就基本合作框架达成一致之后，美俄官员又就总体法律协议展开了长时间的谈判。由于国防部内部的抵触情绪、官僚部门效率低下、政府内各官僚机构之间协调不畅等原因，【注释】 Amy Zegart, “The Organization and Architecture of Nonproliferation: Understanding the Regime,” in Janne Noland et al, eds., *Ultimate Security: Combating Weapons of Mass Destruction* (New York: Century Foundation Press), 2003, p.24. 【注尾】在第一年，项目进展相当缓慢，这与国会通过法案和总统签署的速度形成了鲜明的对照。1992 年 2 月，纳恩抱怨说国会所拨的款项“一分钱都还没花”。到 1993 年 1 月下台时，老布什政府只使用了国会所批准 4 亿美元中的 3000 万美元。

（二）克林顿政府时期：稳步发展

克林顿政府对“合作降低威胁”项目的态度比老布什政府积极得多。克林顿政府明确了一个原则，即在美国每年仅维护其进攻性战略核力量的费用就达 80 亿美元的情况下，【注释】 William J. Perry, Secretary of Defense, *Annual Report to the President And Congress*, Washington, D. C., March 1996, p.216. 【注尾】“合作降低威胁”项目是“一项可以带来巨大回报的小额投资”。【注释】 U.S. Department of Defense, “Cooperative Threat Reduction,” 1995 Annual Defense Report, available at: http://www.dod.mil/execsec/adr95/ctr_.html 【注尾】克林顿政府上台时，来自前苏联迫在眉睫的核威胁看上去似乎已经过去，但美国国会和行政部门中的许多人仍然对潜在的危险感到担忧。1993 年，国会将《1991 年降低苏联核威胁法》重新命名为《合作降低威胁法案》(Cooperative Threat Reduction Act)，除原有任务外，新法案特别强调了将前苏联境内的核弹头运往俄罗斯、协助销毁化学武器以及军工企业转为民用等项目。新法案明确指定国防部为主要的实施部门。

克林顿政府的几任国防部长都是“合作降低威胁”项目的大力支持者。阿斯平在任议员时就是《纳恩-卢格法案》在众议院的主要支持者之一；而佩里(William Perry)参与了 1991 年《纳恩-卢格法》的起草，他任国防部长期间(1994 年 2 月至 1997 年 1 月)，“合作降低威胁”项目逐渐走上机制化的轨道，并得到较大发展。【注释】离任后，佩里将“极大地减少了冷战时代的核遗产”称为自己任内最重要的成就之一。【注尾】

克林顿政府的一个重要举措是优化了参与“合作降低威胁”项目的组织架构。“合作降低威胁”项目最初由国防部负责实施，其他部门则提供支持，如国务院负责协调与相关国家的外交谈判，能源部专家在核材料及相关技术保护和非军事化方面提供专业指导。但多部门共同参与经常导致责任不明确和效率低下等问题。克林顿政府在 1996 年重新确定了各部的责任：国防部致力于与武器项目相关的 CTR“核心内容”，非军事性项目被移交给其他部门，如针对核材料的“材料保护、控制和衡算”项目被移交给能源部，“国际科学与技术中心”、出口控制等项目则移交国务院。在 2000 财年，国防部、能源部和国务院承担的“合作降低威胁”



项目资金分别占拨款总额的 61%、31%和 5%，其他部门承担了剩余的 3%。【注释】Howard Baker and Lloyd Cutler, Co Chairs, Russia Task Force, A Report Card on the Department of Energy's Nonproliferation Programs with Russia, Appendix D 1, January 10, 2001. 【注尾】

国防部内部相关机构也进行了调整。1994 年，国防部成立了单独的项目办公室来处理“合作降低威胁”项目发包和采购事宜，单设项目办公室大大提高了效率，而此前“合作降低威胁”项目采购依照标准的美国防务采购程序进行，手续繁琐，经常影响项目的进度。最初该项目主要由分管政策事务的国防部长帮办下属的“合作降低威胁办公室”负责，其他部门，包括参谋长联席会议和各军种、分管采购和技术事务的国防部长帮办下属的“合作降低威胁办公室”、国防部特种武器局（即前国防部核武器局）都参与其中。1997 年 11 月，国防部长科恩(William Cohen)宣布组建“降低防务威胁局”(Defense Threat Reduction Agency)，将此前参加项目的各部门均整合于其中。该局于 1998 年 10 月开始正式运作。

在 1999 年 1 月的《国情咨文》中，克林顿宣布将大力扩展对前苏联不扩散援助的力度，他计划在今后 5 年内将援助额提高三分之二。【注释】The White House, “President William Jefferson Clinton's State of the Union Address,” January 19, 1999, available at: http://clinton6.nara.gov/1999/01/1999_01_19_state_of_the_union_address_as_given.html. 【注尾】1992~1998 财年，国会每年通过防务预算向“合作降低威胁”项目拨款额约 3~4 亿美元；在 1999~2002 财年，拨款力度进一步加大，达到每年 4.03~4.75 亿美元。【注释】Amy F. Woolf, Nunn Lugar Cooperative Threat Reduction: Programs: Issues for Congress, Congressional Research Service, Updated March 6, 2002, pp.8~9. 【注尾】加上通过能源部和国务院预算拨付的款项，1992~2002 财年，项目拨款总额约为 70 亿美元。【注释】The White House, “G 8 Summit: Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction,” June 27, 2002, available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020627-7.html>. 【注尾】在此阶段，一些早期重要项目得以完成，还启动了一大批新的项目。资金的实际使用率也得到较大提高。

2000 年，能源部任命了一个以贝克(Howard Baker)和卡特勒(Lloyd Cutler)【注释】贝克是共和党人，曾任参议院多数党领袖、里根政府白宫办公厅主任，擅长于在不同意见之间实现妥协，在华府政界中有“伟大的调解员”的绰号；卡特勒是民主党人，曾任卡特总统和克林顿总统的白宫顾问。【注尾】领导的跨党派工作组，对能源部对俄不扩散项目进行调查和评估。2001 年 1 月公布的《贝克-卡特勒报告》(Baker Cutler Report)认为当前对美国国家安全最紧迫的威胁是俄境内核武器或核材料被偷盗并转卖给恐怖分子或美国的敌对国家，进而被用于攻击美国军队或平民。现有能源部和国防部对俄不扩散援助项目都取得了“可观的成就”，但由于其使命和经费都有限，美国政府的管理也过于分散，所以不足以完全应对当前威胁。工作组的核心建议是美国在今后 8~10 年内拨款 300 亿美元用于对俄不扩散援助，并宣称这笔钱将是“美国当前所有国家安全和防务项目投资中可以带来最高回报的项目”。【注释】报告全文见 Howard Baker and Lloyd Cutler, Co Chairs, Russia Task Force, A Report Card on the Department of Energy's Nonproliferation Programs with Russia, January 10, 2001. 【注尾】虽然此项评估工作是由能源部实施，但其结论实际上涵盖了整个“合作降低威胁”项目，包括国防部等其他政府部门所负责的工作，因此这一报告事实上可以被认为是对“合作降低威胁”项目实施近 10 年来的总结和对今后发展方向的建议。

(三) 布什政府时期：调整和扩展



2001 年上台的小布什政府在国家安全和外交事务上似乎有一种“凡克（林顿）必反”的倾向。虽然布什在竞选期间承诺他将“要求国会大幅增加对俄罗斯的援助，以便在尽可能短的时间内销毁尽可能多的武器”，但上台后他并未兑现这些承诺。【注释】Andrea Gabbitas, “Prospects for U.S.: Russian Nonproliferation Cooperation under Bush and Putin,” BCSIA Discussion Paper 2002~2016, Kennedy School of Government, Harvard University, December 2002, p.9. 【注尾】布什的许多高级助手猛烈抨击“合作降低威胁”项目既昂贵又不现实，对它们能否有效降低对美国的威胁提出质疑，威胁要终止或大幅削减 CTR 援助。《贝克-卡特勒报告》的建议起初也没有引起布什政府的重视，布什政府的能源部长亚伯拉罕(Spencer Abraham)只是轻描淡写地表示他认为报告是“可以帮助设定关于这些关键问题的辩论框架的有用工具”。【注释】Spencer Abraham, Secretary of Energy, “Statement to the Senate Armed Services Committee,” Feb. 8, 2001, p.2. 【注尾】

1. 审议和验证危机

布什政府上台之初即开始对“合作降低威胁”项目进行一次全面审议，内容包括所有约 30 个主要项目的“费效比”及其对美国国家安全的贡献、俄罗斯和其他国家是否应当承担更多费用等。【注释】Judith Miller, “U.S. Reviewing Aid Meant to Contain Russia’s Arsenal,” The New York Times, March 29, 2001. 【注尾】许多分析人士曾担心此次审议后美国可能会大幅削减对俄援助。不管出于何种原因，审议期间布什政府确实打算大幅削减项目的援助，其 2002 财年对该项目拨款要求总额由上年度的 8.79 亿美元削减至 7.6 亿美元，降幅达 10%。此举当时引起了各方普遍担忧。卡内基国际和平基金会的高级研究员麦克福尔(Michael McFaul)在《纽约时报》撰文指出，将减少不扩散援助作为对俄罗斯在其他领域的某些“不当行为”的回应是不明智的，也无益于美国的国家安全利益。【注释】Michael McFaul, “A Step Backward on Nuclear Cooperation,” The New York Times, April 11, 2001. 【注尾】

2001 年 7 月，布什政府完成了审议，其结论是绝大部分项目“进展顺利，专注于优先目标并且管理良好”，对美国国家安全“至关重要”，因而有必要继续。【注释】The White House, “Administration Review of Nonproliferation and Threat Reduction Assistance to the Russian Federation,” December 11, 2001. 【注尾】然而审议结束后不久，“合作降低威胁”项目又生波折。2002 年 4 月，白宫首次拒绝向国会确认俄罗斯遵守了《化学武器公约》所规定的义务，而根据法律，总统的确认是拨付项目资金的前提条件。受到直接影响的资金包括国防部的 4.5 亿美元以及国务院的 7000 万美元，许多实施中的项目被迫搁置，合作中断时间长达 10 个月，新项目更是无法启动。此举引发了强烈反应。批评者指出，布什政府此举相当于“搬石头砸自己的脚”。【注释】Judith Miller, “U.S. Warns Russia of Need to Verify Treaty Compliance,” The New York Times, April 8, 2002. 【注尾】2002 年 8 月 7 日，布什做出决定，暂时取消相关的确认要求，才使得被搁置起来的援助项目得以恢复。后来布什政府又向国会提出将确认的时限由每年 1 次改为每 3 年 1 次，【注释】Charles Digges, “Bush Signs Three Year Nunn Lugar Waiver,” January 14, 2003, available at: http://www.bellona.org/english_import_area/international/russia/nuke_weapons/nonproliferation/27911. 【注尾】最终国会通过法案免除了行政部门的确认义务才使确认问题得以解决。

2003 年 3~8 月，布什政府又对所有项目进行了一次彻底的逐项审查。审查后，布什政府加强了对项目的管理，开始执行更为严格的资助标准。



2. 项目的调整和扩展

2001 年的全面审议之后，布什政府对“合作降低威胁”项目的任务进行了调整，新的“核心”任务是：销毁前苏联大规模杀伤性武器及其相关基础设施；巩固和确保前苏联大规模杀伤性武器及其相关技术和材料的安全；提高透明度以及更高的行为准则；支持以防止扩散为目标的防务和军事合作。【注释】Dr. J.D. Crouch II, Assistant Secretary of Defense for International Security Policy, “Statement at U.S. House Committee on Armed Services,” June 2, 2003, p.2. 【注尾】

此次调整标志着援助项目关注重点的转移，此后虽然美国依旧强调核武器销毁项目，但显然关注的重点转向了扩大旨在防止核武器、化学和生物武器及其相关技术和材料扩散的项目。【注释】2001 年 START I 得到履行之后，武器销毁就已不再是“合作降低威胁”项目资助的重点。由于美国退出《反导条约》，俄罗斯决定不再遵守 START II。而 2002 年美俄签订的《莫斯科条约》只是规定两国减少实战部署的核武器，并不要求销毁削减下来的核弹头。

【注尾】另一方面，受援国的开放性、合作以及对军控条约的遵守被摆到更突出的位置。2003 年逐项审查结束后，美国开始停止资助一些它认为对其安全利益“非至关重要”的项目，如在战略核潜艇的拆解方面，它继续负责核燃料拆除和导弹发射舱的拆除销毁，但舰体部分拆解则交由俄罗斯自行完成。【注释】Lisa Bronson, Deputy Under Secretary of Defense, “Testimony Before the Senate Committee on Armed Services Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities,” March 10, 2004, p.6. 【注尾】

九一一事件大体上可以被视为布什政府对“合作降低威胁”项目政策的一个分水岭。【注释】有人认为正是九一一事件使布什政府意识到对这些项目大动刀斧是“站不住脚的”。Elizabeth Bumiller, “U.S. Drops Threat to Cut Aid to Russia For Disarming,” The New York Times, December 28, 2001. 【注尾】在袭击发生之后，布什政府对该项目的重视随着其对大规模杀伤性武器扩散问题关注的提升而大幅提高。布什多次表示，恐怖分子与大规模杀伤性武器结合将对人类文明构成“最可怕的危险”，防止恐怖分子获得大规模杀伤性武器是美国政府一项“最优先任务”。在 2003 年的《国情咨文》中，布什对恐怖分子使用核生化武器攻击美国的可能性提出警告，承诺美国政府将“尽一切努力确保这样的一天永远不会到来”。在提交国会的 2003 财年预算案中，“合作降低威胁”项目预算要求从上年度的 7.6 亿美元一下子提高到 10 亿美元。【注释】The White House, “G 8 Summit: Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction.” 【注尾】

布什政府的另一个重要举措是将对俄核合作纳入其全球不扩散多边合作机制。2002 年 6 月，美国在加拿大卡纳纳斯基斯八国集团首脑会议上发起了“防止大规模杀伤性武器和材料扩散八国集团全球伙伴计划”。该计划旨在防止恐怖分子及庇护恐怖分子的国家获取或者发展核、生、化、放射性武器和导弹及相关材料、设备和技术，各国承诺在未来 10 年筹集 200 亿美元资金用于销毁化学武器、拆解核潜艇、处理裂变材料、雇佣以前的核武器科学家等。美国将提供 100 亿美元来维持当前与俄罗斯的“合作降低威胁”项目，其他七国出资 100 亿美元。【注释】The White House, “G 8 Summit: Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction.” 【注尾】而伙伴计划初期的重点仍将是美国对俄项目，同时也对包括其他国家开放。



九一一事件后，“合作降低威胁”项目在适用地理范围和对象方面都得到较大的扩展。2003年，布什签署了卢格起草并经国会批准的《纳恩-卢格计划扩展法案》(Nunn Lugar Expansion Act)，法案授权总统自行决定使用最多5000万美元资金在独联体以外国家实施类似“合作降低威胁”援助的项目以应对扩散威胁。这表明美国在重视来自独联体国家的扩散威胁的同时，开始尝试将“合作降低威胁”合作模式在全球范围内加以推广应用。2004年10月，扩展法案授权的第一笔资金被用于帮助阿尔巴尼亚销毁其化学武器，使阿国成为历史上第一个全部销毁其领土上化学武器（共计约16.45吨）的国家。

除了地理范围上的扩展，“合作降低威胁”项目的另一个重大调整是其应用范围由大规模杀伤性武器扩展到了特定常规武器。2005年底，卢格和民主党参议员奥巴马联合提出一项旨在协助相关国家确保某些美国所关注的常规武器的安全和防止其扩散的法案。《卢格-奥巴马法》2006年获参众两院通过，【注释】 Available at: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:2:./temp/~c109W9UtAB::> 【注尾】其主要内容被收入《2006年国务院授权法》，于2007年1月由布什签署生效。法案授权国务卿采取措施“协助确保美国以外国家境内的，构成扩散威胁的肩扛式对空导弹系统、轻小型武器弹药库存、废弃军火及其他常规武器（包括战术导弹系统及相关装备和设施）的安全，或是移除、销毁这些武器”。法案还授权国务院加强其侦查和拦截大规模杀伤性武器及相关材料的能力。【注释】 “Department of State Authorities Act of 2006,” available at: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR6060:> 【注尾】

纵观其表现，可以得出的结论是布什政府在对待“合作降低威胁”项目的问题上经历了一个转变过程。在九一一事件之后，通过与国会的密切合作，布什政府对“合作降低威胁”项目进行了较大的调整和扩展。对其范围和对象的扩展体现了美国政府对新时期新威胁的认知，以及应对新威胁的努力，标志着“合作降低威胁”项目的重点已经逐渐开始转移。

从当前美国不扩散战略的指导思想来看，在可预见的将来，“合作降低威胁”项目将继续下去，而且在维持对俄罗斯等前苏联国家项目的同时，美国政府将会进一步加强针对其他国家和地区的类似的不扩散努力。

（四）“合作降低威胁”项目的主要内容

从开始实施至今，“合作降低威胁”项目经历了多次演变，各种项目名目繁多，内容也有不少重叠。本文根据所属部门对最主要的项目进行介绍。

1. 国防部项目

国防部负责的项目主要涉及销毁和拆除、储存和运输安全等方面，这些都是“合作降低威胁”项目的“核心使命”。

销毁和拆除主要包括“销毁进攻性战略武器”(Strategic Offensive Arms Elimination)和“销毁大规模杀伤性武器基础设施”(WMD Infrastructure Elimination)等项目，旨在帮助独联体国家销毁和拆除 START I 条约所涉及的战略核武器及其发射装置和相关基础设施。此项工作在白俄罗斯和哈萨克斯坦业已完成。截至2007年9月，俄罗斯共销毁了6982枚核弹头、653枚洲际弹道导弹、485个导弹发射井、101个机动洲际弹道导弹发射架、超过120架战略轰



炸机、约 30 艘攻击核潜艇、500 枚潜射弹道导弹以及 400 个潜射导弹发射管。【注释】Andrei Akulov, “Russia West Non proliferation Control Cooperation Marks 15 Years: Nunn Lugar Programme,” Voice of Russia, September 19, 2007, available at: <http://www.ruvr.ru/main.php?lng=eng&q=16301&cid=58&p=19.09.2007>. 【注尾】

“运输安全”(Transportation Security)项目旨在将核武器和核材料从独联体各成员国运到俄罗斯或其他安全地点。美国提供了加强运输车辆安全、协助制订紧急预案等支持。美国还直接参加了一项代号“蓝宝石计划”(Operation Sapphire)的行动: 1994 年底, 美国国防部将哈萨克斯坦境内 600 多公斤“基本上没有什么保护”的浓缩铀运到美国进行非军事化处理。1998 年 4 月, 美国和英国使用“合作降低威胁”项目资金将一批高浓缩铀和高放射性核废料从格鲁吉亚运往苏格兰。美国在运输安全方面的开支总计为 2.65 亿美元。

“武器储存安全”(Weapons Storage Security)项目旨在协助俄罗斯改善除了实战发射基地之外的核弹头储存地点的安全条件。美国提供了安全防护网、警报系统等安全设施。美国还计划帮助俄数十个永久储存设施升级安全体系。1995~2006 财年, 美国国防部共为此项目拨款 6.71 亿美元。

化学武器销毁项目已经协助关闭了俄罗斯几个大型生化武器生产设施。俄罗斯继承了前苏联约 4 万吨化学武器。在加入《化学武器公约》后俄宣布 2007 年前销毁其全部化武, 但后来又由于缺乏销毁技术和资金而提出到 2012 年完成。这一领域最重要的是楚什叶(Shchuch ye)【注释】楚什叶是俄罗斯最大的化学武器存储场地, 那里存放着约 197 万枚化学炮弹、718 枚填充了化学战剂的蛙式和飞毛腿式导弹弹头和 42 枚 SS-21 导弹弹头。参见 Peter Eisler, “Plan to Destroy Russian Weapons Nears Collapse,” USA TODAY, September 30, 2002. 【注尾】项目, 虽然其实施因政治、资金和技术方面障碍多次受到影响, 这一耗资约 10 亿美元的大型化武销毁工厂已基本完工, 将主要用于销毁俄罗斯的神神经毒气。

另外, 1990 年代后期, “合作降低威胁”项目扩展到生物武器。

2. 能源部项目

能源部负责实施的项目主要包括“材料保护、控制和衡算”、“停止武器级钚生产”和“核城市”等项目。

“材料保护、控制和衡算”(Materials Protection, Control & Accounting)项目旨在改善俄罗斯境内大量核材料存储设施的安全条件, 实现对这些材料的有效保护和控制, 原来由国防部管理, 1996 财年起移交能源部。能源部接管后, 这一项目成为“合作降低威胁”项目最重要的子项目之一, 经费一路增加。在 1993 财年, 国防部给此项目的拨款仅为 300 万美元, 到 2001 财年即增长到 1.69 亿美元。1993~2007 财年, 此项目总经费超过 24 亿美元。【注释】Amy F. Woolf, “Nonproliferation and Threat Reduction Assistance: U.S. Programs in the Former Soviet Union,” Updated February 23, 2007, Congressional Research Service, p.31. 【注尾】通过这一项目, 美国协助加强了俄军事和民用核设施的安全条件。此项目还包括协助独联体国家监测和拦截核材料以防其被走私出境的“第二道防线”(Second Line of Defense)计划, 以及一个在世界主要海港安装核辐射探测器以便侦测和制止可能被通过海路运到美国的核材料的计划。



“停止武器级钚生产”(Elimination of Weapons Grade Plutonium Production)项目旨在帮助俄罗斯关闭其最后 3 座能生产武器级钚的反应堆, 这些反应堆每年生产约 1.2 吨钚。1994 年, “戈尔-切尔诺梅尔金”委员会商定在 2000 年前关闭这些反应堆。此项目于 1997 启动, 但在技术和资金方面都面临很大障碍, 很不顺利, 并于 2002 年从国防部移交给能源部。2005 年 2 月, 美国要求其盟国资助此项目, 英国和加拿大分别承诺出资 2000 万和 700 万美元。这些反应堆计划 2008 年关闭 2 座, 2011 年关闭 1 座 (但普遍的看法是这一目标难以实现)。在被关闭之前, 这些反应堆还将继续生产武器级钚。

苏联解体后, 俄罗斯继承了为数不少的专门从事核武器研究和生产的“核城市”, 始于 1998 年的“核城市倡议”(Nuclear Cities Initiative)旨在降低这些核城市的规模并协助它们发展替代产业。

3. 国务院项目

国务院负责的项目主要包括“国际科学和技术中心”、“不扩散和裁军基金”和“出口管制与相关边界援助”等。

“国际科学和技术中心”(International Science and Technology Center)于 1992、1993 年分别在莫斯科和基辅成立, 其主要任务是为独联体国家从事武器研发的科学家提供和平研究的资助, 帮助其增加收入, 以降低他们将所掌握的技术在核黑市上向潜在的扩散者出售的危险。国务院的数字表明, 1994~2007 年间共有 5.8 万名前苏联科学家参与了科技中心资助的研究项目。【注释】“Senators Lugar and Nunn Tour Shchuchye Chemical Weapons Destruction Facility,” August 30, 2007, available at: <http://lugar.senate.gov>. 【注尾】

“不扩散和裁军基金”(Nonproliferation and Disarmament Fund)主要资助相关国家应对其领土上可能出现的扩散问题。1994~2004 财年, 基金每年获得约 1500 万美元的财政拨款。从 2005 财年起, 拨款大幅增加。基金曾资助利比亚销毁其境内大规模杀伤性武器基础设施, 以及利比亚和伊拉克原从事武器研发的科学家的重新安置。

此外, 国务院还负责一个旨在帮助独联体成员国及其他国家加强拦截核走私能力的“出口管制与相关边界援助”(Export Control and Related Border Security Assistance)项目。当前这一项目已在全球 30 多个国家实施, 而且实施范围还在不断扩大。【注释】John Wolf, Assistant Secretary of State, Testimony before Senate Committee on Foreign Relations, March 19, 2003.【注尾】

二、美俄之间的争议和维持合作的努力

从其诞生之日起, “合作降低威胁”项目的实施就不是一帆风顺, 而在美俄之间引发了不少问题和矛盾。

俄罗斯对这个项目抱有一种矛盾心理。一方面, 俄热切希望得到西方的资助。即使是在经济境况大为好转的情况下, 俄官员仍坚持俄罗斯需要八国集团“全球伙伴”项目计划所提供的全部资助。【注释】Rose Gottemoeller, “Cooperative Threat Reduction at the Next Phases,” in



James A. Russell ed., *Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Middle East: Directions and Policy Options in the New Century* (New York: Palgrave Macmillan), 2006, p.225. 【注尾】另一方面，俄仍怀有一种深刻的“核情结”，珍视其核大国地位，视庞大核武库为其大国地位最重要的标志之一。因此，许多俄罗斯官员认为接受西方核援助等于承认一种令人蒙羞的弱势地位。【注释】“Skeptical Bear Ill Disposed to Having Its Claws Clipped,” *Financial Times*, January 15, 1996, 转引自 Rich Kelly, “The Nunn Lugar Act: A Wasteful and Dangerous Illusion,” *Cato Foreign Policy Briefing*, No.39, March 18, 1996. 【注尾】一个很典型的例子是俄国防部长伊万诺夫(Sergei Ivanov)在2004年8月一次核危机应对演习中强烈否认俄核弹头需要加强保护的說法。他宣称：“不幸的是，关于俄罗斯核武器未得到有力保护的毫无根据的說法在世界各个地区广为散布。这的确是没有根据的……我们给予此问题（核武器保护）最高程度的重视，因为俄罗斯明白其肩头所担负的保卫其核武器和避免事故的责任。”【注释】Pavel Felgenhauer, “Nuclear Security Is a Myth,” *The Moscow Times*, August 10, 2004. 【注尾】俄罗斯政界也不乏认为“合作降低威胁”项目旨在“解除俄罗斯武装”或是“将俄罗斯核武器置于（美国）控制之下”的观点。【注释】Ingrid Staudenmeyer, “A Decade of Nunn Lugar: U.S. Former Soviet Union Threat Reduction and Nonproliferation Cooperation,” May 17, 2002, available at:

http://www.partnershipforglobalsecurity.org/Issues/U.S. Russian%20Nonproliferation%20Programs/Threat%20Reduction%20Status%20and%20Issues/seminar2_writeup.html. 【注尾】在欢迎美国援助的同时，俄罗斯也怀有深刻的戒心，非常清楚“合作降低威胁”项目在帮助俄罗斯的同时，其出发点和终极目标都是为美国安全利益（以及经济利益）服务。

美国国内许多人主张对俄援助不应无条件提供，他们不断试图将之与其他问题挂钩，希望借助“合作降低威胁”项目要求俄提高其政策的透明度和接受西方认可的行为准则。共和党众议员所罗门(Gerald Solomon)对1997财年防务授权法案提出一项修正案，为“合作降低威胁”项目援助附加了10个条件，其中包括：俄罗斯终止在车臣的军事行动、结束与古巴的情报共享和取消向中国出售“日炙”反舰导弹等条件。这项修正案仅以202票对220票的微弱劣势而未获通过。【注释】Jason D. Ellis and Todd Perry, “Nunn Lugar’s Unfinished Agenda,” *Arms Control Today*, October 1997, available at: http://www.armscontrol.org/act/1997_10/nunnoct.asp. 【注尾】不过，表决结果也表明，把“合作降低威胁”项目援助用作一个影响俄罗斯内外政策杠杆的思想在美国决策层是一种较为普遍的心态。连主张加强美俄不扩散合作的贝克-卡特勒工作组也认为，俄罗斯向伊朗出售“双重用途”核技术是美国对俄提供不扩散援助的“主要障碍”，如果俄罗斯继续以违反不扩散标准的方式与伊朗进行核合作，这将不可避免地对美俄在广泛领域继续合作产生重大负面影响。【注释】Walter Pincus, “Panel Urges \$30 Billion to Secure Russian Nuclear Arms,” *The Washington Post*, Jan. 11, 2001. 【注尾】

美国一方面要求通过实地考察等方式掌握“合作降低威胁”项目援助使用的完全信息，另一方面，断然拒绝俄方提出的美国也应向俄开放其核武器设施的要求，理由是美方设施上不存在美俄合作。俄军方对美国要求俄单方面提高军事装备和技术透明度的做法尤其感到不满，因为“合作降低威胁”项目涉及的许多设施和场所属于高度机密，认为美方的某些要求超出了需要范围，是打着考察的幌子搜集军事情报。出于保密考虑俄方有时对美方的进入要求有所限制。俄方对美国官员及其他人员过于频繁的实地考察（“核旅游”）感到不满。【注释】John Shields, “Conference Findings on the Nunn Lugar Cooperative Threat Reduction Program: Donor and Recipient Country Perspectives,” *The Nonproliferation Review*, Fall 1995, p.69. 【注



尾】虽然近年来俄罗斯提高了相关设施对美方人员的开放程度，但对美方考察人员的进入仍存在很大限制。这不时成为双方争端的起因。

美国政策缺乏连贯性也时常使俄罗斯感到不安。1993 年国会允许将“合作降低威胁”项目资金用于协助俄重建前军事设施周边环境并为由于进攻性战略武器被销毁而退役的军官建造住房，但 1995 年国会又禁止资助住房建设。1998 和 1999 财年，众议院拒绝批准行政部门为楚什叶化武销毁设施要求的款项，理由是俄国的化学武器未对美国国家安全构成直接威胁。但最终国会全体会议还是批准了这些款项。在 2000 和 2001 财年，国会全体会议转而接受众议院立场，拒绝为该项目拨款。但布什政府 2002 财年为该项目要求的 3500 万美元却又得到国会批准。2002 年布什拒绝向国会确认俄罗斯在遵守化学武器条约方面表现满足获得援助的条件，这也使俄感到“疑惑不解”和担忧。俄国家化学武器裁军委员会官员普拉提(Nikolai Platé)表示俄方正在履行其所有义务，并对美国指责俄隐瞒了其化学武库的规模嗤之以鼻，称俄方不可能有意隐瞒其化学武库，因为其结果将是美国减少援助。他认为美国既然承诺提供援助，就应该履行诺言。【注释】Peter Eisler, “Plan to Destroy Russian Weapons Nears Collapse,” USA TODAY, September 30, 2002. 【注尾】这表明了俄罗斯的不满情绪。

大多数“合作降低威胁”项目的援助是以实物和服务的形式提供，而相关合同多为美国企业获得，实际进入俄罗斯的资金相当少。许多美国承包商和供货商的报价远高于俄同类服务和产品。而且使用美国产品和服务还使许多项目实施进度受到影响。【注释】Andrei Akulov, “Russia West Non Proliferation Control Cooperation Marks 15 Years Nunn Lugar Programme,” Voice of Russia, September 19, 2007, available at: <http://www.ruvr.ru/main.php?lng=eng&q=16301&cid=58&p=19.09.2007>. 【注尾】俄对此十分不满。此外，美国还要求俄罗斯免除参与“合作降低威胁”项目的西方公司的一切税负，并要求免除它们在项目实施过程中的所有责任。而俄罗斯要求这些公司也应该像俄公司一样纳税，并坚称免除责任会引发一系列问题，包括西方公司滥用这一特权。

在后冷战时期，美俄关系经历了起伏波折：从叶利钦执政之初的“蜜月期”到他执政后期的紧张，再到普京时期的“冷和平”。总体而言，虽然两国结束了长期敌对状态，但除了短暂的“蜜月期”之外，两国关系在政治、经济、对外政策等方面都充满了分歧和摩擦，还不时出现尖锐对立。美俄两国都有把对方作为战略威胁的认知。“遏制与反遏制仍是美俄关系挥之不去的主旋律”。【注释】傅梦孜等：《美俄关系现状及走向》，载《现代国际关系》2004 年第 3 期，第 57、60 页。【注尾】但两国也在努力不让在其他领域的分歧影响“合作降低威胁”项目的实施，即使在美俄关系出现严重倒退之时，双方依然努力将合作维持下去。可以说，“合作降低威胁”项目成为美俄关系中较为少见的一个长期维持的合作领域。

虽然美国国会对“合作降低威胁”项目进行监督和控制，但这些项目所受各种限制条件远远比不上美对俄经济援助苛刻。在开放性方面，美国并未坚持要求俄向其开放所有接受“合作降低威胁”项目援助的设施，大体上接受了俄方只在“如果可能”的情况下才允许美方人员进入的做法。【注释】U.S. General Accounting Office (GAO), Weapons of Mass Destruction: Status of the Cooperative Threat Reduction Program, September 27, 1996, p.12. 【注尾】美国还逐渐重视俄对经济效益的关切，将部分“合作降低威胁”项目合同转包给俄企业，并就项目资金在美国境内开销的上限做出了规定。1999 年，美俄在车臣战争、科索沃战争、北约东扩等问题上发生尖锐对立，几乎走上直接对抗，两国关系变得比冷战结束前后任何时期都要紧张。【注释】刘金质：《美俄关系十年》，载《国际政治研究》，2002 年第 1 期，第 71 页；另参



见李兴：《苏东剧变后美俄关系纵论》，载《世界经济与政治论坛》，2005年第3期，第62页。【注尾】美国甚至有媒体悲观地宣称，“合作降低威胁”项目可能成为这种紧张气氛的牺牲品。然而美国并没有将之与其他问题挂钩，1999年甚至成为该项目取得相当大成就的一年。小布什上台后，美俄关系受间谍案、车臣、美国研发部署导弹防御系统等问题影响，又一度降到“冰点”，然而布什在“合作降低威胁”项目还是选择以一种折衷的方式确保项目得以继续下去。2007年，白宫就15年来“合作降低威胁”项目所取得的成就给予了高度评价，这也向外界尤其是向俄罗斯发出了一个明确信号。

俄罗斯也清楚其对美国的需要和依赖超过美国对俄罗斯的需要和依赖。1999年，俄政府不顾国内的强烈反对，同意延长当年到期的“合作降低威胁”项目合作总体框架协议。部分出于对美国国会要求俄完全公开其化武的种类和数量，以及对俄方承担化武销毁费用过少的批评的回应，俄政府在2001年2月宣布将其化武销毁预算增加到1.05亿美元，是原来的6倍。俄罗斯还积极响应美国提出的八国集团“全球伙伴”计划，并宣布出资20亿美元。对于美方的各种具体要求，如果可能，俄基本上都努力予以满足。在开放性方面，俄罗斯也逐渐调整了政策。【注释】美国承认，整体而言，俄罗斯在“逐渐，虽然是缓慢地，允许CTR项目扩展到敏感程度更高的设施”。参阅Rose Gottemoeller, “Cooperative Threat Reduction at the Next Phases,” James A. Russell ed., *Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Middle East: Directions and Policy Options in the New Century* (New York: Palgrave Macmillan), 2006, p.226. 【注尾】在税收和民事权利问题上，俄同意给予美方实体免税待遇，并免除其民事责任。

显然，美俄双方都意识到了在合作消除核武器威胁和核扩散威胁方面的共同利益，因此，都尽量不让两国在其他领域的分歧和摩擦影响到这一合作。

核扩散所造成的威胁是全球性的。毕竟，在一个核武器和核材料的安全得不到保证的世界里，很难确定失窃或被劫夺的核弹最终会被“基地”组织用于对付美国还是会被车臣分离主义者用于对付俄罗斯。作为世界上两个最大的核国家，两国在确保核武器和相关材料技术的安全方面负有特殊的责任。当前双方在避免大规模杀伤性武器扩散所导致的灾难方面利益是高度一致的，而只要对威胁的共识存在，它就足以推动双方采取务实和灵活的政策，有时还要做出必要的妥协。用卢格的话来说就是大规模杀伤性武器所构成的威胁能够产生基于共同利益的非同寻常的结果。【注释】Richard Lugar, “Speech on the Future of US Russian Cooperation on Arms Control,” August 28, 2007, available at: <http://lugar.senate.gov>. 【注尾】而这正是“合作降低威胁”项目得以维持下来的根本原因。

三、美国实施“合作降低威胁”项目的主要动因

纳恩在1991年就已经说得很明白，通过“合作降低威胁”项目对独联体国家进行援助“并非空白支票”，这些项目甚至不属于“对外援助”的范畴，而是美国“自我防卫”的举动。【注释】“Conventional Forces in Europe Treaty Implementation Act of 1991, Amendment No.1439,” *Congressional Record, Senate*, November 25, 1991. 【注尾】在美国决策者眼里，这个项目是一项直接服务于美国国家安全的防务和外交政策工具。美国实施该项目的动机主要有消除独联体国家核武器威胁、应对核扩散和通过合作加强对俄接触等几个方面。

（一）消除独联体国家核武器对美国所构成的迫在眉睫的威胁，尤其是核武器失控所



带来的威胁。

冷战期间，经过多年的核军备竞赛，美苏都积聚了庞大的核武库。苏联拥有约 1 万件战略核武器和大量战术核武器。随着冷战结束和苏联解体，美国所面对的来自另一个超级大国核攻击的可能性已经大大降低。然而很快它就发现自己将不得不面对一个新的威胁：独联体国家核武器失控可能带来的严重危险。一些美国决策者甚至认为苏联的解体会造成核时代最大的扩散威胁。【注释】艾什顿·卡特、威廉·佩里：《预防性防御：一项美国新安全战略》（胡利平、杨韵琴译），上海人民出版社，2000 年 1 月版，第 72 页。【注尾】

首先，独联体国家的动荡使得其对核武器的掌控能力成为令人关注的焦点。1991 年“8·19”事件后，纳恩会晤了戈尔巴乔夫。他问戈氏政变期间是否仍然掌控苏联的核力量。戈氏没有回答。纳恩回忆说，戈氏这一反应已经说明了一切。他感到担心的是：在戈尔巴乔夫被软禁期间，是什么人控制了核武库？如果政变导致苏军的分裂会有什么后果？

其次，苏联境内存有大量待销毁的老旧核武器。美苏两国于 1991 年 7 月签订的 START I 规定，条约生效 7 年内各自削减约 30% 进攻性战略武器，届时各方陆基洲际弹道导弹、潜射弹道导弹、重型轰炸机总数不超过 1600 件，核弹头不超过 6000 枚。但条约签署后不久，苏联就解体了。俄罗斯表示将履行条约，然而俄履约的最大障碍是缺乏武器系统销毁所需的技术和巨额资金。美国显然不愿坐视前苏联大量待销毁的老旧核武器作为一个巨大的扩散源长期存在。

第三，在苏联解体时，有 3200 件战略核武器部署在白俄罗斯、哈萨克斯坦和乌克兰境内。一夜之间，美国需要面对的拥有核武器的国家突然增加，而当时俄罗斯和其他独联体国家都处于一个剧烈的转型时期，面临严重的政治、社会和经济问题，这一现实可能导致这些国家可能无法安全地管理和控制其领土上的核武器，可能的严重后果包括：大规模杀伤性武器或相关材料落入其他国家或实体手中、未经授权的大规模杀伤性武器使用，以及前苏联武器专家参与其他国家的核武器项目。

纳恩认为上述情况对美国国家安全构成了严重威胁。这一担忧是推动决心采取某种行动的主要原因。与纳恩抱有相同担忧的是卢格。卢格的一句名言是：“绝不能在使用大规模杀伤性武器对美国的攻击发生之后才开始着手应对其所构成的威胁。”于是他们大力推动美国采取措施应对这一迫在眉睫的威胁。

（二）“合作降低威胁”项目被美国当作长期全球不扩散战略的重要工具。

起初，“合作降低威胁”项目主要被视为是一种应急措施，但后来逐渐演变成成为全面降低核威胁和不扩散努力的重要组成部分。在后冷战时期，核武器等大规模杀伤性武器的扩散一直为美国所关注。1993 年 9 月，克林顿曾向联大表示，阻止大规模杀伤性武器扩散是美国“最紧迫的任务之一”。在俄罗斯局势相对稳定，其核武库失控的威胁逐渐降低之后，美国对“合作降低威胁”项目的重视程度实际上有增无减。佩里领导下的国防部开始将该项目视为美国应对不扩散问题的长期战略的一部分。他将这一项目视为“通过其他手段进行的防御”(defense by other means)，是预防性防御战略的重要组成部分和最出色的案例。【注释】预防性防御把国家安全战略的重点放在一旦处理不当，下个世纪有可能升级为威胁到美国生存的甲类危险上面。这些危险目前还构不成需要打败或制止的威胁，而是属于可以避免的危险。



参阅卡特、佩里：《预防性防御：一项美国新安全战略》，第 18、70 页。【注尾】他宣称美国只花很少的钱就能够减少其安全面临的严重威胁，而为了维持一种能够威慑这种威胁的军事力量所需要的投入要多得多。

九一一恐怖袭击从根本上改变了美国对全球安全环境的评估，【注释】克林顿政府 1997 年的《四年防务评估》预言，虽然冷战后世界仍充满危险和高度不确定性，但至少 2015 年前安全形势对美国有利，既不存在威胁美国安全的全球性对手，也不可能出现能在军事上抗衡美国的地区大国或国家联盟，这一时期堪称美国的“战略机遇期”。这一较为乐观的判断在 1998 年《新世纪国家安全战略》中得到延续。参阅 The White House, A National Security Strategy for A New Century, October 1998, p.1.然而，九一一事件发生之后，2001 年 9 月 30 日出台的《四年防务评估》不再出现诸如“战略机遇期”的乐观提法，强调美国正面临日益复杂的安全形势和“多种形式的多重威胁”。此后数年间美国对其安全环境的评估越来越悲观。【注尾】之后，美国开始把敌对国家 and 恐怖分子获得大规模杀伤性武器视为最严重的威胁，由此制止大规模杀伤性武器扩散已成为美国国家安全战略的重中之重。2002 年 9 月出台的《美国国家安全战略》报告强调，“在无赖国家和受它们庇护的恐怖主义分子有能力对美国及其盟国和友邦进行威胁或使用大规模杀伤性武器之前制止它们”。【注释】The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.6.【注尾】美国在 2002 年还首次针对大规模杀伤性武器制订了专项战略。布什政府在 2002 年 9 月提出了《应对大规模杀伤性武器的国家战略》报告，确立了应对大规模杀伤性武器战略的三大支柱：反扩散(counter proliferation)、加强不扩散机制和建立应对大规模杀伤性武器使用后果的危机管理机制。报告的“不扩散”部分特别提及“合作降低威胁”项目，称维持对俄罗斯和其他独联体国家的一整套广泛和有效的不扩散和减少威胁援助项目是美国的“高度优先”任务。【注释】The White House, National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, December 2002, pp.1~5.【注尾】显然，美国意识到，“预防核恐怖主义的最有效和最经济的途径是从源头上确保核武器和核材料的安全。”【注释】Matthew Bunn, et al., Controlling Nuclear Warheads and Materials: A Report Card and Action Plan, March 2003, p.ix.【注尾】从费效比角度来看，对俄罗斯的“合作降低威胁”项目的援助对于美国是一笔“极为划算”的投资。【注释】哈佛大学教授艾利逊(Graham Allison)认为，作为一种国家安全投入，“合作降低威胁”项目所需要的资金可谓是“微不足道”。参阅 Nathan Burchfiel, “Russia’s Loose Nukes Said to Pose ‘Catastrophic Threat’ to US,” CNS News, September 15, 2005, available at: <http://www.cnsnews.com/ViewPolitics.asp?Page=%5CPolitics%5Carchive%5C200509%5CPOL20050915a.html>【注尾】

从全球范围内来看，当前核安全形势不容乐观。巴基斯坦“核武器之父”卡迪尔·汗主导的地下核黑市可向买家提供离心机零部件及武器制造的专业知识。这个事件的曝光从更大程度上揭示了大规模杀伤性武器及其技术扩散的严重性。美国决策者意识到，当前“合作降低威胁”项目的意义不仅在于消除来自独联体国家的威胁，经过多年实践考验并已取得明显成效的“合作降低威胁”项目还可以提供应对世界上其他地区的大规模杀伤性武器扩散问题的具有现实指导意义的原则和具有可操作性的工具。简而言之，“合作降低威胁”项目的经验可以成为美国全球不扩散战略的重要工具。

(三) “合作降低威胁”项目服务于美国对俄罗斯总体外交战略。

美国决策层早就宣称，“合作降低威胁”项目不仅可以“帮助一个仍然危险的前敌人变得



不那么危险”，并且还可以使它与美国及其盟友的关系也变得“不那么具有敌对性”。【注释】John Felton, The Nunn-Lugar Vision 1992~2002, NTI, June 5, 2002, p.6. 【注尾】

在后冷战时期，美国对俄政策目标大体有三个支柱，即民主化、西方化和“后帝国”化。【注释】袁鹏：《美国对俄战略析论：依据、目标、框架、变化》，载《现代国际关系》，2006年第1期，第5页。【注尾】其中西方化是美国对俄罗斯制度、军事、安全方面的目标。从美国历届政府的实际作为看，其对俄战略是在防范和遏制的同时，进行全面和耐心的接触(engagement)，而“合作降低威胁”项目正是美国对俄接触战略的一个重要工具。

“合作降低威胁”项目的实施所引起的美国与俄罗斯，以及其他独联体成员国的各个层面的接触和往来是史无前例的。作为项目组成部分的“防务与军事合作”的目标即在于通过接触使美俄在防务、军事和安全官员之间建立一种“积极的关系”。【注释】U.S. Department of Defense, Fiscal Year 2007 Cooperative Threat Reduction Annual Report to Congress, 2006, p.43, available at: http://www.nti.org/e_research/official_docs/dod/2006/040705.pdf. 【注尾】此外，每一个具体项目的实施，从最初谈判一直到实施阶段，都要求双方必须保持密切的联系和合作，这种接触涉及政府最高层、军方官员、企业家、工程技术人员、科学家及其他人员，不仅涉及的范围广，而且合作的领域和程度都广泛和深入得多。有时为了实施一个项目，双方人员必须维持数年甚至更长时间的合作。美国在向俄罗斯和其他国家提供技术和资金援助的同时，还向这些国家输出美国的价值观念、企业制度等。尤其在美俄关系不可预见性增加的背景下，在美俄在其他领域的合作机会有可能逐渐减少的情况下，“合作降低威胁”项目对于维持一个开放的渠道具有至关重要的意义。【注释】Michael McFaul, “A Step Backward on Nuclear Cooperation,” The New York Times, April 11, 2001. 【注尾】虽然在这方面的成效一时尚难以判断，但显然美国希望这种接触能够为其对俄总体长远战略目标的实现发挥积极的作用。

四、结语

“合作降低威胁”项目基于一项以美国国家安全为中心的倡议，其援助的重点领域、具体项目的选择乃至援助的方式，都完全是根据美国自身对大规模杀伤性武器及其扩散威胁的认知来确定的。在各个时期，美国国会和行政当局对该项目的调整和扩展也都直接服务于当前美国国家安全战略的核心目标。

美国的努力的确在客观上为促进国际安全做出了贡献。“合作降低威胁”项目是美国历时最长、最重要的通过国际合作来降低核武器及其他大规模杀伤性武器扩散威胁的项目，开创了两个曾经处于尖锐敌对状态的国家之间通过一种全面深入的合作来降低扩散威胁的先例。美俄通过这一项目所销毁的核武器超过其他几个核国家所拥有核武器总和。该项目在大规模杀伤性武器相关材料和技术保护方面也发挥了积极作用。

此外，“合作降低威胁”项目对于新型的基于合作的国际不扩散机制的创设也具有积极的意义。从长远来看，大规模杀伤性武器扩散不仅仅是对某一个或某几个国家的安全威胁，而是对整个世界安全与和平的严重威胁，因而是整个国际社会需要共同面对的问题。”“合作降低威胁”项目是国际间通过合作应对扩散问题的一种重要努力，在合作模式与合作机制等方面，为不同国家间进行不扩散合作提供了借鉴。



然而“合作降低威胁”项目也具有很大的局限性。从诞生之日起该项目就带有很强的政治性。【注释】如《纳恩-卢格法案》明确规定，俄必须“致力于”几个方面的努力方能获得援助。除了俄自身也要向武器拆除或销毁投入资金、不将来自销毁核武器中的核材料和其他部件用于制造新武器等之外，还包括“放弃任何超出合法的防务要求的军事现代化项目”、“遵守国际承认的人权准则，包括保护少数民族的权利”等条款。【注尾】美国政府和国会中普遍存在利用这一项目影响受援国内外政策的思想。美国在项目的实施过程中也不乏无理的单边主义行为和利用合作项目干涉别国内政的做法。这个项目一方面体现了美俄在不扩散领域的共同利益，另一方面也是美俄关系不对等性的真实写照。美国是否会试图将不扩散合作变成干涉他国内政、推行强权政治的工具，是其他国家所关注的问题。而这也可能成为“合作降低威胁”项目在全球范围内进一步扩大的主要障碍。

全克林：桂林工学院外语系副教授、博士

