

大国竞争驱动下的美俄核战略调整： 举措、动因及其影响

罗 曦

内容提要：近年来，根据国际安全环境的变化，美俄相继对本国的核战略进行了调整，其核威慑政策、核力量发展政策、核力量使用政策及军控与核不扩散政策均发生了变化，具体表现为两国调整核威慑对象和手段，加速核武器现代化进程，降低核武器应用门槛，并相继退出冷战时期签订的各类军控条约。美俄此举，是大国战略竞争激增、核制胜理念返潮、新型战争形态显现等内外因素共同作用的结果，将对大国关系稳定、地区安全形势和国际军控机制产生一系列消极且复杂的影响。基于美俄核战略调整对中国构成复杂的外部安全威胁，中国需结合外部安全环境、防御性国防政策、核力量发展潜力和军控外交舞台等因素，对自身的核态势进行相应调整。

关键词：大国军力竞争 核战略 威慑 战略稳定 军备控制

近年来，美俄两国对各自核战略进行了调整。特朗普执政后，美国明确提出“定制威慑”核战略，改变了核威慑对象、目标和手段；乌克兰事件发生后，俄罗斯“战略遏制”政策的具体内涵由“核遏制”进一步拓展到“非核遏制”。在具体的调整过程中，双方呈现出以下几个共同点：斥巨资加速核武器现代化进程，降低核武器应用门槛，并相继退出冷战时期签订的军控条约。美俄调整核政策的战略举措，既是大国军力竞争这一国际政治新趋势在战略武器领域的表现，也是核制胜与核对抗思维在美俄国内政治中的回归，还折射出两国对大国间战争

罗曦 军事科学院战争研究院副研究员。

内涵与模式认知的变化。美俄核战略的相继调整,预示着冷战时期构建的大国战略稳定框架在其消极核军控政策下将变得岌岌可危,这不仅严重威胁着欧洲和亚洲地区的安全形势,也对国际核军控的机制和进程造成严重冲击。

一、特朗普政府核战略调整的举措

特朗普上台后颁布《核态势评估报告》,提出“定制威慑”战略,通过降低核武器使用门槛,增加核武器适用情景,加速核武器现代化进程以及研发小型低当量核武器等战略举措,逆转了奥巴马政府旨在降低核武器作用的“无核武器世界”战略构想,重新提升核武器在国家安全战略中的地位。

(一) 出台“定制威慑”核战略,以灵活多样的选项确保核领域的绝对优势

特朗普上台以来,与奥巴马所信奉和坚持的“无核武器世界”主张渐行渐远,在其任期内先后颁布《核态势评估报告》《弹道导弹防御评估报告》《核威慑政策报告》《核作战条令》等文件,其“定制威慑”核战略日渐明晰。¹所谓的“定制威慑”核战略认为,“不存在一个‘以一敌百’的威慑政策,针对某一特定对手的有效威慑战略,在面对另一对手时则可能无效。美国将使用量身定制的、灵活的方式来有效地威慑不同的敌人和威胁”。²简言之,就是要根据不同的威慑对象制定威慑战略,设计一套范围广泛、种类多样的军事选择,使其适用于不同的潜在对手,从而实现既定的威慑效果。与之前的核战略相比,“定制威慑”战略在战略对象、战略目标和手段上都发生了较大变化。

与之前的核战略相比,“定制威慑”战略在战略对象、战略目标和手段上都发生了较大变化。

战略威慑对象更为多元。冷战时期,美国的威慑对象主要是苏联这一单一对手国家;冷战结束后,美国的威慑对象转变为拥有大规模杀伤性武器的“流氓国家”及恐怖分子;现阶段美国的威慑主要针对来自俄罗斯、中国、伊朗、朝鲜等国家的核威胁,以应对“大国战略竞争”背景下的核冲突与对抗。鉴于威慑对象间存在巨大差异,美国难以通过单一核战略进行有效威慑。

战略目标更为多重。当前的“定制威慑”战略,重在实现“三个防止”,即防止俄罗斯、中国等“势均力敌”大国在战区层面首先发动有限核攻击;防止朝鲜对美国本土及其亚洲盟友发动核攻击;防止伊朗动用导弹等大规模杀伤性武器打击美国在中东地区的盟友。威慑目标和内涵更为复杂多样。

战略手段更为多样。在战略威慑“工具箱”中,特朗普政府不仅改变了奥巴

1 U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” 2018, p. 2, <https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>, 2019-04-16.

2 Ibid., p. 3.

马政府“不研发新弹头、不赋予核武器新的军事能力与作战任务”的政策，转而开始“研发和部署低当量核弹头，并研发新型海基核巡航导弹”，加速推进既有核武库的升级换代，还增加了导弹防御、常规精确快速打击及网络攻防等常规手段，并强调结合不同手段的“综合威慑”和“跨域威慑”。¹通过打造一支核常兼备、攻防一体、涉及多域、运用灵活的现代化战略威慑力量，美国实现“多域制胜”的意图一览无遗。

（二）以“攻防一体”为宗旨，推进其战略核力量建设

为实现“量身定制”的威慑效果，美国正计划在未来30年耗资1.2万亿美元用于核武器现代化项目。²未来10年（2019—2028年），美国将投入4940亿美元用于核武器的现代化升级，平均每年花费约500亿美元。³届时，美国将拥有一支可用于战场作战、致力于打赢战争的“新三位一体”核力量，包括新一代陆基洲际弹道导弹（ICBM）、新型弹道导弹核潜艇（SSBN）、新型远程轰炸机（LRB）、新型空射巡航导弹（ALCM）以及能够执行核任务的新型战术歼击机（ATF）等。其中，新一代陆基洲际弹道导弹（又被称为“新型陆基战略威慑系统”，GBSD）将于2030年左右替代“民兵3”洲际弹道导弹。⁴新型洲际弹道导弹将装备Mk12A和Mk21再入飞行器，其射程更远、精度更高，不仅能够被用于威慑俄罗斯，还可以用来应对中国、朝鲜和伊朗。⁵在海基核力量领域，第一艘“哥伦比亚”级弹道导弹潜艇将取代现有的“俄亥俄”级核潜艇，预计将于未来10年左右开始服役。新的弹道导弹潜艇项目将耗资1030亿美元，几乎占到美国海军整体造舰项目花销的五分之一。⁶在空基核力量领域，新型B61-12核重力炸弹和新型“远程防区外核巡航导弹”（LRSO）将装备于B-21战略轰炸机，以替代日渐陈旧的核重力炸弹和AGM-86B空射巡航导弹。美国还继续加大低当量小型核武器的研发力度，通过发展更多具备不同爆炸威力、发射平台、有效射程以及防范能力的核武器，为美国提供除战略核武器外更多的威慑选项。

1 U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” 2018, p. 55.

2 Congressional Budget Office, “Approaches for Managing the Costs of US Nuclear Forces, 2017 to 2046,” October 2017, p. 1, <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53211-nuclearforces.pdf>, 2020-05-10.

3 Congressional Budget Office, “Projected Costs of U.S. Nuclear Forces, 2019 to 2028,” January 24, 2019, p. 1.

4 Woolf, A.F., “U.S. Strategic Nuclear Force: Background, Developments and Issue,” *Congressional Research Service*, February 10, 2017, <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33640.pdf>, 2020-07-17.

5 Hans M. Kristensen and Matt Korda, “United States Nuclear Forces, 2019,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 75, No.3, 2019, p. 127.

6 “Navy Columbia (SSBN-826) Class Ballistic Missile Submarine Program: Background and Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, October 23, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/weapons/R41129.pdf>, 2020-04-12.

除了进攻性战略武器，特朗普政府也同样重视防御性战略武器力量建设，将反导能力视为核力量建设的重要内容，以削弱或抵消对手的战略进攻能力。为实现上述目标，其具体举措包括：一是加速扩建“陆基中段防御”系统，在阿拉斯加格里利堡增加部署20枚陆基拦截弹和一处陆基拦截发射阵地，使陆基拦截弹的数量从44枚增加至64枚，并计划在美国东海岸德拉姆堡基地新增一处陆基拦截发射阵地；二是研究部署天基传感器，用于全程跟踪弹道导弹和高超音速滑翔飞行器，实现“从发射到摧毁”的全程监控；三是加强研究部署天基拦截器、无人机载高能激光器、F-35搭载改良版拦截器的可能性，旨在拦截仍处于助推加速飞行阶段的来袭导弹；四是针对来袭导弹释放的导弹诱饵，考虑采取“双击齐射”(double-tap salvo launches)的拦截方式，即同时发射两枚拦截弹，用于拦截飞行中的真假弹头。五是计划开发下一代拦截器，恢复“多目标杀伤飞行器”项目以替代“重新设计杀伤飞行器”项目，即通过在单一助推器上部署多个杀伤飞行器，强化地基中段拦截能力。

(三) 重视“以核慑常”原则，强调核武器的首用性和实战性

在核力量运用政策上，特朗普政府明显降低了核武器的使用门槛。2018年的《核态势评估报告》明确指出，美国的核武器将不仅仅限于“慑止核进攻”，还将用于“慑止来自网络、生物、化学及大规模杀伤型武器的非核战略进攻”，且“针对美国及其盟友的任何可能的核攻击、核升级、非核攻击，都将遭受美国的核报复行动”。¹ 这表明，特朗普政府的核武器使用原则，已从奥巴马时期的“仅用于慑止核进攻”，进一步转变为“慑止核与非核进攻”，更加重视“以核慑常”。美国正通过强化核武器的首用性和实战性，来达到“以核慑常”的战略效果。

奥巴马政府时期，美国国内出现了推动“不首先使用”(No First Use)政策的数次努力，但均以失败告终。² 特朗普上台后，美国也没有推行“不首先使用核武器”原则，其原因在于：一是鉴于俄罗斯在冷战后放弃了“不首先使用”原则，美国对“不首先使用”原则的可信度始终持质疑态度；³ 二是美国始终认为，中国是由于自身核反击能力薄弱才奉行“不首先使用”原则，随着核能力的提升，在未来势必会改变其“不首先使用”政策；⁴ 三是随着外部安全威胁越来越多样化和复杂化，敌人使用非核战略武器突袭美国的可能性在上升，美国在“不首先使

1 U.S. Department of Defense, "Nuclear Posture Review," p. vii.

2 员欣依：《关于奥巴马政府“不首先使用核武器”政策的争论》，《美国研究》，2017年第3期，第112页。

3 顾克冈、杰弗里·刘易斯：《不首先使用核武器：中美核对话的困境和出路》，《外交评论》，2012年第5期，第96页。

4 Alexey Arbatov, "Beyond the Nuclear Threshold: Russia, NATO, and Nuclear First Use," *European Leadership Network Issue Brief: Arms Control*, April 2017, p. 2.

用”原则上保持一定的模糊性，有助于美国强化“以核慑常”能力；四是如果美国奉行“不首先使用”原则，将严重影响美国为盟友提供“延伸威慑”的能力，从而削弱盟友对美国的信心。¹

除了研发低当量小型核武器、强化核武器的战场实用性外，美国还在战术层面进一步增加了核武器的具体使用场景，“包括但不限于针对美国及其盟友与伙伴的人口、基础设施、核力量、核指挥控制系统或预警系统的攻击”。² 2019年6月11日，美国参联会发布了《核作战》条令，该条令延续了《国家安全战略报告》《国防战略报告》《核态势评估报告》体现出的“应对和打赢大国战争”理念，在规划、实施和评估美军联合核作战行动的基础上，为各军种核威慑与核作战行动提供基本原则和指导，并在重申“定制威慑”“灵活威慑”战略的基础上，明确了先发制人的核打击方案，强调以敌对国家的重要军事设施或军事力量为打击目标。³ 从冷战时期的“统一作战行动计划”，到反恐战争时期的“战略威慑与全球打击”计划，再到新版《核作战》条令的出台，美军一直在战术层面修订和完善其核攻击目标和作战方案。

（四）以“实用主义”为原则，对既定军控条约持消极否定态度

与奥巴马政府注重核裁军、军控和防扩散的制度建设相反，特朗普政府更强调以强制和单边行为推动核不扩散进程，认为提供“延伸威慑”和安全保证，比原有的核不扩散机制更能有效抑制核扩散。特朗普政府强调要“通过维持可信的‘延伸威慑’，使核武器国家的数量最小化”，即通过向亚洲和欧洲盟国提供核保护伞，使这些国家主动放弃发展核武器。⁴ 对于那些“非法”获取核武器的国家，例如伊朗和朝鲜，特朗普政府主要采取“极限施压”政策来抑制其核扩散倾向，政策基调为遏制和反制，主要手段为单边和强制。针对伊朗，美国在2018年退出《联合全面行动计划》（JCPOA，即伊核协议）之后，对伊朗重启强硬政策，施加数轮制裁并使用无人机对伊朗高级将领实施“定点清除”行动。2019年5月，伊朗宣布进入伊核协议第五阶段，大幅度增加离心机生产数量和钚存储量，以此作为报复美国的主要手段，使中东局势日趋紧张。伊朗的强硬反制又引发了美方的新一轮制裁，美国国务卿蓬佩奥于2020年5月宣布将终止对伊朗多个民用核项

1 James N. Miller, “No to No First Use-for Now,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 76, No.1, 2020, p. 8-13.

2 U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” p. 21.

3 The Joint Staff Operations Directorate (J-3), “Nuclear Operations (Joint Publication 3-72),” June 11, 2019, p.3, https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3_72.pdf, 2020-11-1.

4 Allan Behm, “Extended Deterrence and Extended Nuclear Deterrence in a Pandemic World,” A Working Paper presented to Weapons of Mass Destruction (WMD) in the Asia-Pacific Workshop, Organized and Sponsored by the Asia Pacific Leadership Network for Nuclear Non-proliferation and Disarmament (APLN), December 1-4, 2020, p. 2.

目的制裁豁免。针对朝鲜，特朗普虽然没有关闭朝美对话的大门，并于2019年上半年促成了两次“金特会”，但美国对朝鲜始终采取强硬政策，而不正视和解决朝鲜的核心关切与地缘诉求，这决定了朝核问题难以出现根本性逆转。2019年12月，朝鲜先后两次宣布在西海卫星发射场进行“重大试验”，并宣称其试验结果将增强朝鲜的“战略遏制力”。¹

针对其他双边或多边军控条约，特朗普奉行“实用主义”原则，将此类军控条约视为“限制自己、壮大对手”的“鸡肋”。2019年2月，特朗普正式宣布退出于1987年签署的《中导条约》，并退出《开放天空条约》，撤销对《武器贸易条约》的签字，对多边《全面禁止核试验条约》表示不满，并宣称要恢复核试验。针对2010年签署的美俄《新削减战略武器条约》（“新START条约”），特朗普采取了消极推诿和转移压力的“两手政策”。一是将延续条约的重要责任推到俄罗斯一边；二是将军控谈判的压力推到中国一边。2019年12月底，美国国务卿蓬佩奥在会见俄罗斯外长拉夫罗夫时表示，美俄展开于2021年到期的“新START条约”续约谈判的前提条件是“中国加入”，并“喊话”中方就降低核风险和军备控制同美方展开战略安全对话。²此后，美高层人士分别在不同场合多次提出要将中国拉入新的核裁军和核军控谈判。这表明，将中国拉入三边核军控谈判已经成为特朗普政府军控政策的优先议程之一。当前，美俄已就该条约的续约问题于2020年6月和8月分别进行了两轮谈判，面对俄罗斯“不附加任何前提条件”的续约诉求，美国一方面向中国加大谈判压力，另一方面要求谈判将俄罗斯的高超音速武器、非战略核武器等囊括在内，以此抵消俄罗斯在这些领域的战略优势。

二、克里米亚事件后俄罗斯核战略的调整

克里米亚事件后，俄罗斯为应对国内外形势变化，对原有军事战略和核战略进行了相应调整，主要包括：明确并拓展了“战略遏制”政策的重要内涵，重启核武器现代化进程，提升非战略核武器和非核战略武器的地位，以期实现“以升级求降级”（escalation to de-escalation）的战略效果。

（一）拓展“战略遏制”内涵，更加重视核武器的降级和战场对抗功能

2010年版的《俄联邦军事学说》首次提出“战略遏制”概念，即“除了用

1 Masao Dahlgren, “North Korea Tests Rocket Engine,” December 9, 2019, <https://missilethreat.csis.org/north-korea-tests-rocket-engine/>, 2020-11-28.

2 U.S. Department of State, “Secretary Michael R. Pompeo and Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at a Press Availability,” December 10, 2019, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-and-russian-foreign-minister-sergey-lavrov-at-a-press-availability/>, 2020-04-27.

于慑止核武器或大规模杀伤性武器，核武器还要用于慑止其他国家的常规武器入侵”。¹ 俄罗斯核武器的战略作用主要被分为两类，即“威慑+降级”：“威慑”指的是以基于预警发射和报复性打击的方式，使用战略性核武器慑止大规模核入侵，强调核武器慑止核战争的威慑作用；“降级”指的是在威慑失败后，使用低当量核武器，以有限核打击的方式，慑止或打赢地区性常规战争，使常规冲突“降级”。² 这表明俄罗斯对核武器的战略定位逐渐发生逆转，由冷战时期旨在维持与美国“相互确保摧毁”的威慑作用，转为开始强调利用核武器慑止常规冲突的实战作用。

2014年版的《俄联邦军事学说》进一步拓展了“战略遏制”政策的内涵，修正了此前“使用核武器应对常规威胁”的遏制概念，首次在官方层面宣布俄罗斯需要更多遏制选项，并提出“非核战略遏制”概念。³ 该学说异常关注美国的常规全球快速打击、导弹防御和天基精确制导武器等常规军力，表明俄罗斯决心利用非核遏制力量逐步取代核遏制力量的部分作用。在手段选择上，此版军事学说将威慑手段从战略核武器、非战略核武器进一步延伸至非核战略武器乃至非军事手段。“战略遏制”的政策内涵由“核战略遏制”进一步拓展至“非核战略遏制”，前者指通过威胁使用核武器，遏制潜在敌人实施任何形式的侵略；后者是在不动用核武器的条件下，依靠常规武器的战略能力达到预防、制止和打赢军事冲突的目的。

（二）以“核常一体”为原则，加速核武器现代化进程与非核战略武器发展

在美国推动核现代化项目的压力下，俄罗斯也不甘示弱，将核力量现代化视为国防建设的重心。截至2019年初，俄罗斯共有大约4490枚核弹头，其中包括1600枚已部署的战略核弹头、1070枚库存核弹头和1820枚非战略核弹头。⁴ 针对导弹武器系统老化的问题，俄罗斯核现代化项目主要依靠研制新型导弹与延长现有导弹服役时间两种手段。目前，俄罗斯“三位一体”核力量的现代化升级工作

1 Office of the President of the Russian Federation, “The Military Doctrine of the Russian Federation,” February 5, 2010, http://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf, 2020-07-20.

2 Nikolai N. Sokov, “Why Russia Calls a Limited Nuclear Strike De-escalation,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, March 13, 2014, <https://thebulletin.org/2014/03/why-russia-calls-a-limited-nuclear-strike-de-escalation/>, 2020-11-03.

3 Olga Oliker, “Russia’s New Military Doctrine: Same as the Old Doctrine, Mostly,” *Washington Post*, January 15, 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/01/15/russias-new-military-doctrine-same-as-the-old-doctrine-mostly/>, 2020-10-07.

4 Hans M. Kristensen and Matt Korda, “Russian Nuclear Forces, 2019,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 75, No.2, 2019, p. 73.

已完成了一半,核力量现代化率已高达82%。¹陆基方面,俄罗斯实现批量生产“亚尔斯”(SS-27)新型洲际弹道导弹,且已在2017年12月、2018年3月和5月对“萨尔马特”(SS-29)井基洲际弹道导弹进行了三次试射。此外,俄罗斯还决定在SS-19和SS-18洲际弹道导弹上部署“先锋”助推—滑翔式弹头,旨在突破美国的导弹防御系统;空基方面,升级后的首架图160M2战略轰炸机于2018年1月试飞成功,计划于2023年批量装备军队;海基方面,俄军将战略核潜艇作为海军建设的优先发展项目,目前已有3艘最新型的“北风之神”战略核潜艇交付海军服役,最新型的“布拉瓦”(B)海基洲际导弹也已完成试射。俄罗斯还在研究第五代战略核潜艇,其将装备新型核反应堆,从而极大地增强本国的战略威慑能力。²

此外,在“非核战略遏制”政策的指引下,俄罗斯着力发展各种类型的非核战略武器,例如进攻性的非核武器(远程精确打击武器)、防御性的非核武器(航空航天防御部队)以及非对称性力量(特种作战部队)等,上述武器均能对常规威胁构成威慑。³值得一提的是,核常两用的高超音速武器被认为是俄罗斯非核战略遏制的重要组成部分。2018年3月,普京在俄罗斯国情咨文中首次披露了一系列据称能够“对美国本土构成威胁”的战略武器,例如“先锋”高超音速洲际弹道导弹、“波塞冬”无人水下潜航器、“匕首”高超音速巡航导弹等,均可搭载常规弹头或核弹头,兼具战略打击和战略威慑的双重效应。⁴由于飞行速度极快,大部分飞行轨迹位于大气层内且可实现机动变轨,以及弹头装有干扰和反制措施,高超音速武器可突破目前世界上所有防空及反导系统,并对目标实施精确打击。

(三) 不断降低“核首先使用”门槛,旨在确保威慑信号有效传递

1993年,俄罗斯放弃了1982年确立的“不首先使用核武器”原则,并提出“使用核武器遏制大规模常规战争”,为“以核慑常”原则奠定了前提条件。⁵2000年版的《俄联邦军事学说》进一步明确“使用核武器遏制地区性常规冲突”,其“以核慑常”原则从“遏制大规模常规冲突”进一步延伸至“遏制地

1 Russian Federation Defence Ministry, “Supreme Commander-in-chief of the Russian Federation Attends Extended Session of the Russian Defence Ministry Board Session,” *Press Release*, December 18, 2018, http://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.htm?id=12208613@egNews, 2020-07-06.

2 张书涛等:《俄罗斯核力量发展现状及启示》,《飞航导弹》,2018年第12期,第58页。

3 V. I. Poletayev and V. V. Alferov, “Non-nuclear Deterrence in the Strategic Deterrence System,” *Voennaia Mysl*, No.7, July 2015, pp.3-10.

4 Vladimir Putin, “Presidential Address to the Federal Assembly,” March 1, 2018, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>, 2020-05-11.

5 Dmitry Dima Adamsky, “Cross Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy,” *Proliferation Papers*, No.54, November 2015, p. 14.

区级别常规冲突”，“核首先使用”门槛被降低。2010年和2014年版的《俄罗斯军事学说》再次确认了地区性常规战争中的“核首先使用”原则。

2014年8月乌克兰事件发生后，普京总统对外宣称：“俄罗斯是最强核国家之一，我们正在强化自身的核威慑力量。”¹ 俄方多名高官在不同场合曾多次表示，“当危及国家重要利益时，或在并不危及国家生存的常规冲突中，（俄罗斯）也可能有选择地首先使用核武器”。² 这预示着俄罗斯“核首先使用”的门槛将进一步降低，具体表现为：一是核武器的威慑对象发生了变化，核威慑适用范围进一步拓展。除了“地区常规冲突”，俄学者还增加了“核首先使用”的两个前提条件，包括由于意外或事故导致俄罗斯首先使用核武器，以及当对手使用常规武器攻击俄罗斯的核设施或指挥控制系统时（即“核常交缠”），俄罗斯将首先使用核武器进行反击。还有一些学者认为，俄罗斯核打击对象将包括伊斯兰极端恐怖分子以及美国的弹道导弹防御设备等。³ 二是核武器的作战样式发生了变化，新的核战略强调“以更加积极主动的迎击战术，取代坚持已久的还击战术”，新的“迎击战术”将可能首先使用非战略核武器或战术核武器，反映出俄“先发制人”的核武器使用倾向，旨在通过具有“实战对抗”特征的战术核武器，进一步强化其核实战能力。⁴

2020年6月2日，俄罗斯总统普京签署命令，批准了《俄罗斯核威慑国家政策的基本原则》，首次就核威慑政策发布相关文件。在进一步明确俄罗斯“战略遏制”和“以升级求降级”核威慑政策的基础上，首次提出俄罗斯使用核武器的四个场景：一是对手使用核武器或大规模杀伤性武器对俄罗斯及其盟友发动

从“以核慑常”
到“以核反常”再到
“预警用核”，俄罗斯
首先使用核武器的门
槛不断降低。

攻击；二是对手使用常规武器对俄罗斯联邦发动攻击；三是俄罗斯获得对手发射弹道导弹攻击俄领土及其盟国的可信数据；四是对手攻击俄联邦关键政府机构或军事场所。⁵ 该文件进一步明确了俄罗斯“首先使用核武器”的前提条件和使用场景，从“以核慑常”到“以核反常”再到“预警用核”，俄罗斯“首先使用核武器”的门槛不断降低。

1 Vyacheslav Kachevsky, “Zarubezhnye SMI: Putin ugrozhaet Zapadu yadernym oruzhiem (Foreign Mass Media: Putin Threatens the West with Nuclear Weapons),” *Russian Times*, August 29, 2014, <http://therussiantimes.com/news/12416.html>, 2020-03-16; “Excerpts from Transcript of Meeting with Seliger 2014 Forum Participants,” August 29, 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/46507>, 2020-02-05.

2 Tatiana Anichkina, et al., “The Future of US–Russian Nuclear Deterrence and Arms Control,” *Bulletin of The Atomic Scientists*, Vol. 73, No.4, 2017, p. 272.

3 Alexey Arbatov, “Beyond the Nuclear Threshold: Russia, NATO, and Nuclear First Use,” p. 3.

4 Alexey Arbatov, “Understanding the US–Russia Nuclear Schism,” *Survival*, Vol. 59, No.2, April–May, 2017, p. 34.

5 Shannon Bugos, “Russia Releases Nuclear Deterrence Policy,” *Arms Control Today*, July/August 2020, <https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/russia-releases-nuclear-deterrence-policy>, 2020-11-28.

(四) 追求与美对等地位, 将军控条约视为与美博弈的重要手段

冷战结束后, 俄罗斯将核军控条约视为在战略核军备领域保持与美对等地位的重要手段, 强调以对等姿态推动美俄双边军控与裁军。随着国际格局的变化以及新技术的发展, 鉴于美国对核军控与核裁军态度日渐消极, 俄罗斯突破各类军控条约限制的意愿也越来越强烈。2007年, 俄罗斯宣布暂停参与《欧洲常规力量条约》, 并规避欧洲安全与合作组织《维也纳文件》中关于军事活动与演习视察的规定。2019年2月, 继美国宣布退出《中导条约》之后, 俄罗斯也紧随其后宣布暂停履行《中导条约》。

面对当前陷入胶着状态的美俄双边核裁军, 俄罗斯更倾向将军控谈判视为对美博弈的重要手段。以即将于2021年到期的《新削减战略武器条约》为例, 俄罗斯的立场大致可以分为两个阶段: 一是从2012年到2016年, 针对美国退出《反导条约》并分阶段部署地区和国家导弹防御系统的行为, 俄罗斯各级官员在不同场合威胁将以退出《新削减战略武器条约》作为反制措施。¹ 第二阶段为2016年至今, 俄罗斯一改动辄退出的消极立场, 转而以更加积极的姿态要求延续该条约, 并提出与美国展开为期六个月的谈判。俄罗斯此举的主要原因在于: 一是该条约并没有对俄罗斯正在研发的新型战略武器做出限制; 二是向国际社会展现其严格履约的良好形象, 将未能按时延期的主要责任“归功”于美国。2019年11月, 俄罗斯向美方核查人员展示了装备高超音速滑翔翼弹头的导弹系统, 向美方证明了俄方在严格履行条约义务。²

关于美俄双边军控谈判的未来走向, 尽管俄罗斯对美国提出的“拓展双边核军控谈判的范畴”表示赞同, 但双方在谈判内容、谈判时机、谈判对象和核查举措等领域分歧巨大。美国要求将俄罗斯加速研发和部署的新型战略武器囊括其中, 而俄罗斯更为关注“对战略稳定构成严重冲击”的美国导弹防御系统、太空武器和常规全球快速打击系统。此外, 对于是否要将美俄双边军控延伸至多边军控, 美国强烈要求把中国拉入其中, 而俄罗斯更希望将英国和法国拉入其中。³

1 Nikolaj Makarov, “Speech at a Ballistic Missile Defense Conference Held by the Russian Defense Ministry,” May 5, 2012, http://stat.mil.ru/conference_of_pro/news/more.htm?id=11108033, 2020-04-05; Mikhail Uljanov, “Россия может воспользоваться правом выхода из Договора о СНВ (Russia can exercise the right to withdraw from the START treaty),” *Interfax*, February 1, 2014, <http://www.interfax.ru/russia/355289>, 2020-04-05.

2 Andrey Pavlov and Anastasia Malygina, “Russian Perspective: New START and Beyond,” *Arms Control Today*, January/February, 2020, <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/features/russian-perspective-new-start-beyond>, 2020-10-06.

3 “В МИД прокомментировали перспективы дальнейшего сокращения СНВ (Foreign Ministry commented on prospects for further strategic offensive arms reduction),” *RIA Novosti*, November 7, 2019, <https://ria.ru/20191107/1560655230.html>, 2020-08-05.

三、美俄核战略调整的动因

美俄核战略的多方位调整，背后蕴藏着复杂且多重的内外动因，既是大国军力竞争这一国际政治新趋势在战略武器领域的表现，是核制胜与核对抗思维在美国国内政治的回归，也折射出美俄两国对大国间战争内涵与模式认知的新变化。

（一）在大国军力竞争背景下，战略武器成为美国追求相对于中俄的战略优势及俄罗斯寻求相对于美国的战略平衡的有效工具和手段

特朗普上台后，先后颁布了《国家安全战略报告》《国防战略报告》《核态势评估报告》《导弹防御评估报告》等几份重要战略文件，将“大国战略竞争”视为国家面临的重大外部安全威胁。为更好地应对“大国竞争”、备战“大国冲突”，美国需要对国家安全战略、国防战略、军事战略进行自上而下的调整，核战略尤其如此。在美国看来，俄罗斯“战略遏制”政策在本质上是“以升级求降级”的核战略，中国“最低威慑”核战略是“有限升级”的核战略，均属于核边缘政策（nuclear brinkmanship），极易导致美俄、美中之间由常规战争升级为核战争。¹ 在此背景下，美苏冷战时期基于“相互确保摧毁”的传统核威慑已远远不能适应现阶段的战争需求。美国需要一个现代化的、灵活多样的核武库，来弥补地区性常规战争和大规模核战争之间的巨大鸿沟，防止美国陷入“要么投降、要么毁灭”的两难境地。

因此，美国的战略武器将至少发挥三个方面的战略功能：一是传统核威慑功能，利用战略核武器慑止对手向美国国土发动核进攻。美国正斥巨资加速推进其核武库的更新换代，国防部2021财年预算申请计划斥资289亿美元用于核现代化项目。² 二是在威慑失败后，能够使用非战略核武器进行地区核战争或有限核战争。美国目前共有230枚战术核武器，包括空军在欧洲地区部署的大约200个B-61核炸弹，以及海军“俄亥俄”级战略核潜艇“田纳西”号“三叉戟II”D5潜射弹道导弹上部署的约30枚W76-2低当量核弹头。³ 三是在威慑失败后，能够使用非核战略武器，发动或者打赢与对手进行的常规战争。所谓非核战略武器，

1 Elbridge Colby, “If You Want Peace, Prepare for Nuclear War: A Strategy for the New Great-Power Rivalry,” *Foreign Affairs*, Nov/Dec, 2018, p. 28.

2 US Department of Defense, “DOD Releases Fiscal Year 2021 Budget Proposal,” February 10, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2079489/dod-releases-fiscal-year-2021-budget-proposal>, 2020-03-15.

3 Aaron Mehta, “Trump’s New Nuclear Weapon Has Been Deployed,” *Defense News*, February 4, 2020, <https://www.defensenews.com/smr/nuclear-arsenal/2020/02/04/trumps-new-nuclear-weapon-has-been-deployed>, 2020-09-06.

指的是能够对敌对双方的战略稳定造成重大影响的常规武器系统,其中包括常规全球快速打击系统、网络进攻武器、导弹防御系统、反卫星技术和人工智能技术等。除了提高核武器在国家安全战略中的地位,美国还积极发展地区和国家导弹防御系统,研发常规全球快速打击系统,组建太空部队司令部,强化网络、太空乃至人工智能等新兴科技在军事领域的应用,旨在谋求相对于对手的全方位战略优势。

另一方面,冷战结束后,俄罗斯在常规军力方面实力锐减。经历了数轮东扩的北约,在与俄罗斯交界地区部署了大规模的常规军事力量和军事设施,导致俄罗斯和北约常规军力对比发生了急剧变化,北约相对于俄罗斯的常规军力优势愈发明显。¹在此背景下,俄罗斯出台的“战略遏制”政策旨在从两个方面缩小并抵消美国在常规能力上的优势,从而恢复与美国的战略平衡:一是更加倚重核武器尤其是战术核武器的作用,用“核遏制”抵消美国的非核军事优势,以此弥补常规力量相对于美国的不足。执政以来,普京将核力量提升至维护国家安全、维持大国地位的战略高度,试图重现20世纪70年代美苏在战略核军备领域的均势。²二是更加重视非核战略武器等“非核遏制”手段的应用。随着常规武器技术的进一步发展,其战场毁伤能力、精确打击能力、远程投送能力急剧提升,常规武器拥有了更多改变战争结局的战略能力。2018年3月,普京在俄罗斯国情咨文中首次披露了一系列据称能够“对美国本土构成威胁”的战略武器,例如“先锋”高超音速洲际导弹、“波塞冬”无人水下潜航器、“匕首”高超音速巡航导弹等。

(二) 核制胜理念逐步取代核威慑理念,成为美俄核战略的主流思潮,其实战化特征愈加明显

自核武器诞生以来,美国国内就围绕着核武器地位、核军备建设以及核军控作用等问题进行了数次规模不一的讨论与争议,并分为两个不同的阵营,即核军控(或核威慑)学派与核制胜(或核实战)学派。³在核制胜学派看来,美国在核军备发展过程中将不可避免地存在着“脆弱性”,敌人将会利用这一短暂的“机会窗口”威胁美国。美国的核威慑力不仅表现为核武器的生存性与可靠的第

1 冷战时期,北约与华约组织在中欧部署的坦克和战斗机总数比分别为1:2和24:38,冷战结束后,北约与俄罗斯西部和南部军区在波罗的海、波兰和罗马尼亚部署的坦克和战斗机总数比分别为17:11和190:34。数据来源:Alexey Arbatov,“Beyond the Nuclear Threshold: Russia, NATO, and Nuclear First Use,” p. 3.

2 Andrey Pavlov and Anastasia Malygina,“Russian Perspective: New START and Beyond.”

3 关于这两派的具体争论,可参见:Michael Krepon,“Strategic Stalemate: Nuclear Weapons and Arms Control in American Politics,” Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 1997.

二次打击能力，更体现在核武器规模和种类上相对于其他国家的绝对优势。¹ 因此，美国不仅不应该与外国签订任何核军控条约，还需要从各类既定的军控条约中脱离出来。² 在核军控学派看来，美国的核威慑力应该以具有“确保摧毁”能力的“第二次核打击”力量为主，基于“相互确保摧毁”原则的均势状态足以以为美国赢得和平。“作用—反作用”的军备竞赛是引发不稳定的根源。³ 因此，美国需要与外国签订军控条约，并克制核军备发展倾向。

就特朗普个人而言，他在就任前就声称美国应该“扩大其核能力”，要在军备竞赛中“超越”中俄两国。⁴ 就职后，他更宣称要维持美国的核优势地位。⁵ 美国前国家安全顾问约翰·博尔顿（John Bolton）是核制胜学派的重要代表人物之一，他极其反感任何约束美国核力量发展的军控条约，在小布什政府时期先是主导了美国退出《反导条约》的进程，后又在特朗普时期主导了美国退出《中导条约》的进程。2018年《核态势评估报告》提出的“量身定制”核战略则是核制胜思维的精准概括，即通过研制低当量战术核武器，降低核武器使用门槛，使核武器在战场上“可用”与“能用”。美国政府与国会乃至军方在核与反导领域的一系列表态和动作，标志着美国国内就核威慑能力与导弹防御系统基本达成了共识，即美国目前的核威慑能力难以确保美国本土及盟友安全，需要大力发展导弹防御系统。这同样也标志着核制胜学派返潮的趋势。

俄罗斯国内的核制胜思维由来已久。冷战伊始，由于苏联担心美国利用核优势发动突袭，且对本国报复性反击能力信心不足，因而更加强调核武器的战术或战场效应。⁶ 20世纪70年代中期，苏联开始对美国提出的“相互确保摧毁”原则表示认同，认为大国之间的核战争将难以取胜。⁷ 1982年苏联公开宣称“不首

1 孙向丽：《中国军控的新挑战与新议程》，《外交评论》，2010年第3期，第17页。

2 National Security Council, “NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security,” <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>, 2020-02-02.

3 Robert S. MacKnamala, “The Mechanism of Nuclear Strategy,” *Department of State Bulletin*, No. LVII, October 19, 1969, p. 236. 转引自朱锋：《弹道导弹防御计划与国际安全》，上海：上海人民出版社，2001年版，第51页。

4 Shear, M. D. and J. Glanz, “Trump Says the U.S. Should Expand Its Nuclear Capacity,” *The New York Times*, December 22, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/12/22/us/politics/trump-says-us-should-expand-its-nuclear-capability.html>, 2020-02-04.

5 McCaskill, N. D. and B. P. Ocasio, “White House: U.S. Will Not ‘Yield Its Supremacy’ on Nuclear Front,” *Politico*, February 23, 2017, <http://www.politico.com/story/2017/02/trump-white-house-nuclear-supremacy-russia-235317>, 2020-02-04.

6 John A. Battilega, “Soviet Views of Nuclear Warfare: The Post-Cold War Interviews,” in Henry D. Sokolski, ed., *Getting MAD: Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origins and Practice*, Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2004, p. 153.

7 Dmitry Dima Adamsky, “If War Comes Tomorrow: Russian Thinking about ‘Regional Nuclear Deterrence,’” *Journal of Slavic Military Studies* 27, January 2014, p. 164.

先使用”原则，标志着核威慑学派逐步取代核制胜学派成为其核战略的主流思想。¹ 冷战结束后，俄罗斯国内的核战略思潮又发生逆转，从强调核威慑作用逐渐转为强调核实战效用，从放弃“不首先使用核武器”原则到确立“战略遏制”，再到“以升级求降级”战略，其对核武器的认知逐步向核实战学派回归。在美国看来，俄罗斯“以升级求降级”战略追求的并非是核武器的威慑效应，而是核武器的实战效应。其“升级”的根本目标是“制胜”，而非“降级”。² 2018年版的《核态势评估报告》就指出，“俄罗斯军事战略及军事学说，强调的是核武器潜在的胁迫功能和军事应用，通过对核升级风险的错误评估，认为首先使用核武器将使冲突以有利于俄罗斯的方式降级”。³

(三) 对国家安全威胁和战争形态认知的新变化推动美俄核战略调整

美俄双方均有核制胜思维强化的趋势，即远离核武器的威慑作用，而更加强调核武器的实战作用，将核武器作为战场较量的工具和手段，这反映出美俄两国对外部安全环境判断以及对战争形态认识的变化。特朗普上台后，以“应对大国竞争”取代“暴力极端组织”作为最重要的安全威胁。在美国看来，当前美国亟须应对的，是一场与中俄等“势均力敌大国”的“旷日持久”的战争。⁴ 对美国而言，打造一个“核常兼备、攻防一体”的战略武器体系，能够为决策者提供多重战略选择，取得相对于对手的战略优势，从而有助于实现“慑止、作战和打赢”的战略目标。俄罗斯方面也在积极调整核威慑战略，推进研发和部署低当量非战略核武器，强化核武器的战场运用，降低核武器在冲突中的使用门槛，旨在提升对手发动入侵的成本，阻止对方发动突然攻击，以此真正实现和维护国家安全。双方在核战略和核态势上的动作，将进一步强化他们各自针对对方的威胁认知。

核实战理念的强化，同样也反映出美俄对“混合战争”(Hybrid Warfare)或“新一代战争”(New Generation War)这一新型战争形态的认知。与传统“常规战争”不同，“混合战争”的战争界限更加模糊，作战样式更趋融合，战争手段更加多样。在新的战争设想中，核武器有可能和常规、数字、网络、人工智能技术甚至非军事化手段相互结合，形成了与传统核威慑截然不同的“复杂威慑”或

1 Thomas G. Mahnken, "Understanding Strategic Interaction in the Second Nuclear Age," Center for Strategic and Budgetary Assessments, p. 42.

2 Hyten, J. E., "2017 Deterrence Symposium Closing Remarks," July 27, 2017, <http://www.stratcom.mil/Media/Speeches/Article/1264664/2017-deterrence-symposium?closing-remarks/>, 2020-06-05.

3 U.S. Department of Defense, "Nuclear Posture Review 2018."

4 Andrew F. Krepinevich, "Protracted Great-Power War: A Preliminary Assessment," Center of New American Security, February 2020, p. 4.

“跨域威慑”。¹在美国看来,俄罗斯有可能采取网络、核、常规武器或其他非军事非对称手段来发动对美国的攻击。而在俄罗斯眼中,西方国家也正计划以“混合战争”方式来针对俄罗斯,具体手段包括经济战、正规军事力量、非正规军事力量、特种作战部队、网络攻击、信息战等。新的战争方式和形态正在发生变化,“混合战争”中敌对双方由常规冲突升级为核冲突的可能性在上升,而传统核威慑政策应对“混合战争”威胁的效用将可能大打折扣。在此背景下,美俄两国应从核威慑政策转为核实战政策,更强调核武器的拒止功能而非报复功能,秉持“核实用主义”,将核武器作为战场较量的工具和手段,使核武器在战场上变得“可用、能用、好用”,并发展强大、健全和多样的核战能力。²

四、美俄核战略调整的影响

冷战时期构建的大国战略稳定框架,在美俄强化核实战战略和消极核军控政策的冲击下变得岌岌可危,不仅严重威胁着欧洲和亚洲地区的安全形势,也严重影响和迟滞了国际核军控的机制和进程。

(一) 美俄陷入新一轮战略攻防军备竞赛, 大国战略稳定关系备受冲击

战略稳定这一概念首先起源于核领域,来源于冷战时期美苏构建相互核威慑的互动实践,本质上指的是敌对双方缺少对对方发动首轮攻击的能力或意图,或者说发动首轮攻击获得的收益要远远低于其可能遭受的代价,因此,实际上形成了一种“既不会爆发战争、亦不会友好相处”的“冷和平”状态。战略稳定的关键在于报复性打击能力的确定性,任何有损于报复性打击能力(常规全球快速打击系统)或效率(导弹防御系统)的武器系统,均被认为不利于战略稳定。根据战略稳定的概念,其内涵主要包括危机稳定性和军备竞赛稳定性。³

就危机稳定性而言,在当前大国竞争和博弈日益加剧的背景下,美国在核威慑领域的强硬做法,诸如追求第一次打击能力(a first-use posture)、助推段拦截能力(boost-phase intercepting)、有限核战争能力(limited warfighting)、基于预警的发射能力(launch-on-warning),表明美国试图在战略威慑体系中的攻防领域均占据绝对优势(strategic primacy)。这种战略优势,能够将美国置于免遭对手战略性报复的处境,无疑增加了对手的恐惧心理,极易被具备二次核打击能力

1 Tatiana Anichkina, et al., "The Future of US-Russian Nuclear Deterrence and Arms Control."

2 Keith Darden, "Keeping the 'New Cold War' Cold: Nuclear Deterrence with U.S. and Russian Nuclear Force Modernization," *PONARS Eurasia Policy Memo*, No.530, May 2018, p. 4.

3 杜祥琬编著:《军备控制的科学基础》,北京:国防科学出版社,1997年版,第296页。

的中俄两国,解读为谋求核优势能力的“进攻性”行为和“改变现状”行为。¹对于陷入安全困境中的核国家而言,即便一国追求的是防御性力量,也容易被其他国家解读为寻求战略优势的进攻性手段。如果其他核国家将防御性力量视为抵消其核威慑能力的手段,安全困境就会进一步加剧,从而增加该国发动意外核攻击的倾向。²就军备竞赛稳定性而言,美俄将陷入新一轮战略武器攻防领域的恶性军备竞赛。在2018年《核态势评估报告》中,美国提及与中俄保持战略稳定性的次数,要远低于上一版《核态势评估报告》。2019年美国《导弹防御评估报告》表示,“美国将不会限制或克制关于导弹防御能力的研发和部署进程,因为反导能力是美国保卫其国土、应对‘流氓国家’导弹威胁所必需的”。³在导弹防御体系建设“无限制”原则的指导下,美国正在研究和部署一系列新反导能力,旨在探测和拦截“无论是处于发射前还是发射后状态”的导弹袭击。⁴

美国在导弹防御领域的技术优势,引发了俄罗斯的强烈反弹。在2018年3月的演讲中,普京公开展示了一系列新型战略武器,主要用于克服和抵消美国的导弹防御系统。普京声称,《反导条约》曾经是美俄战略稳定的基石,但随着“美国退出《反导条约》,俄罗斯将不惧与美国展开新一轮的军备竞赛”。⁵由此可见,谋求先进的防御能力,在某种程度上被认为是在加强核进攻能力,必然对美俄之间的核军备竞赛带来负面影响。在“刺激—误解—反应”战略互动模式的影响下,美俄等大国将可能陷入关于核攻防领域的危险军备竞赛。美俄双方对于核武器的战略认知以及在此指导下的核力量建设和运用政策,在相当程度上受到对方核攻防能力乃至常规军力对比的影响。

(二) 美俄谋求推进陆基中导的地区部署态势,欧洲和亚洲地区安全形势日趋恶化

美俄核态势的变化和调整,进一步恶化了欧亚大陆两端的地区安全形势。就欧洲地区而言,在当前美俄战略竞争和博弈不断加剧的背景下,俄罗斯和以美国为首的北约在东欧、波罗的海、黑海和北极地区发生冲突的概率有所提升。鉴于

1 Kier A. Lieber and Daryl G. Press, “The New Era of Nuclear Weapons, Deterrence and Conflict,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 7, No.1, p. 5.

2 Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Co-operation*, Princeton University Press, 2010, p. 81.

3 US Department of Defense, “2019 Missile Defense Review,” Office of the Secretary of Defense, January 17, 2019, p. 31, <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>, 2020-02-02.

4 Matt Korda and Hans M. Kristensen, “US Ballistic Missile Defenses, 2019,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 75, No.6, 2019, p. 304.

5 Mikhail Metzler, “Putin Says Arms Race between US, Russia Followed Washington’s Withdrawal from ABM Treaty,” *TASS*, March 2, 2018, <https://tass.com/politics/992402>, 2020-05-04.

美国在东欧地区部署了大量战术核武器，且美俄“核首先使用”门槛进一步降低，双方都可能陷于“担心对方发动突袭，而首先使用核武器以先发制人”的安全困境之中。此外，美俄双方的战略投送系统均存在部署两用弹头的“核常交缠”属性，进一步加剧了美俄两国由常规冲突升级为核冲突的风险。¹ 2019年，美俄相继退出《中导条约》。2019年8月和12月，美国进行了退出《中导条约》后的常规陆基巡航导弹和常规陆基弹道导弹试射，前者利用海基“宙斯盾”调整 Mk41 发射系统发射陆基巡航导弹，后者为反导试验发射靶弹的改良版本，其射程均超过500公里。² 下一步，美国有可能在欧洲的波兰、罗马尼亚或其他国家部署和升级各类陆基常规中程巡航导弹、反舰巡航导弹、中程弹道导弹和战略火力系统。在“战略遏制”政策的指导下，俄罗斯对于陆基中导同样有着“核常兼顾、攻防一体”的复杂战略诉求。鉴于美国退约后加速的陆基中导研制和部署进程，俄罗斯可能在短期内部署陆基“口径”导弹予以反制。2019年2月5日，俄罗斯国防部长谢尔盖·绍伊古（Sergei Shoigu）命令研发海基“口径”发射系统的陆基版本以及陆基高超音速中程和中短程导弹。在此背景下，欧洲将从《中导条约》的最大受益者，变成条约“空心化”之后的首当其冲者，重现冷战时期美苏对抗前沿阵地的场景，使欧洲安全形势进一步恶化。

亚洲地区的核安全态势同样不容乐观。美国着眼中国的“反介入/区域拒止”能力以及朝鲜的核能力，在亚洲盟国强化核与反导能力前沿部署，使中国国家和周边安全态势进一步恶化。美国退出《中导条约》也蕴含着针对中国的战略意图。早在2011年，美国前任国家安全事务助理（副国务卿）约翰·博尔顿在《华尔街日报》上发表文章称，美国应该退出《中导条约》以对付中国。2017年，美国时任太平洋司令部司令哈里·哈里斯（Harry Harris）上将在参议院武装力量委员会作证时称，“中国拥有世界上最大和最多样化的导弹力量”，认为中国有近95%的导弹是违反这一条约的。³ 由此可见，中国的中近程导弹早已成为美国的“眼中钉、肉中刺”。美国退约后，意图在东亚的日、韩、菲、关岛等基地部署陆基中远程弹道导弹和巡航导弹。从地缘政治的角度来看，鉴于陆基中导的有效射程有限，其部署区域不能超出第二岛链以东，才能有效发挥其作战效能，实现制衡中国不断增强的中程导弹优势、迟滞中美在亚太地区日益形成的地缘军力平衡的战略目标。

1 Alexey Arbatov, “Beyond the Nuclear Threshold: Russia, NATO, and Nuclear First Use, European Leadership Network,” p. 4.

2 Aaron Mehta, “Watch the Pentagon Test a Previously Banned Ballistic Missile,” Defense News, December 12, 2019.

3 Jacob Stokes, “China’s Missile Program and U.S. Withdrawal from the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” *U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Report*, February 4, 2019, p. 2.

(三) 美俄先后退出各类既定军控条约, 国际核军控与裁军前景日益黯淡

根据《中导条约》要求, 美苏两国从1988年到1991年销毁了中程和中短程导弹共计2695枚。其中美国销毁859枚, 占销毁总数的32%; 苏联销毁1836枚, 占总数的68%。虽然销毁的核导弹数量有限, 且仅占当时美苏核武库的3%—4%, 但由于美苏均较好地履行了各自义务, 《中导条约》被誉为“冷战时期最成功的军控条约之一”。《中导条约》还与《不扩散核武器条约》(1968年)、《反导条约》(1972年)、《欧洲常规武装力量条约》(1990年)、《削减和限制进攻性战略武器条约》(1992年)一道, 共同构成了冷战时期国际军备控制机制的基础, 维持了美苏(核)大国之间的战略稳定。

冷战时期, 尽管美苏同时拥有巨大的核武库, 但是双方都能够在对方的首轮攻击中生存下来并发动报复性核打击, 因此形成了事实上的“相互确保摧毁”状态, 谁也不敢首先动用核武器。尤其是《反导条约》的签署, 通过削弱和限制两个超级核大国的战略防御能力, 使美苏在防御性战略武器的研发和部署领域形成了大致对称的局面, 以此限制各自针对对方发动首轮核打击的动力, 并确保双方都拥有可靠和有效的二次打击能力。然而在2001年, 小布什总统率先退出《反导条约》, 开始研制和部署“多层级的弹道导弹防御系统”, 使冷战时期美苏的战略稳定性基础, 即“相互确保摧毁”原则遭到严重削弱。

特朗普就任总统以来, 以“美国优先”为首要执政原则, 对“大国战略稳定”的重视程度要远远低于奥巴马政府, 美俄军控谈判未取得任何进展。2018年2月出台的《核态势评估报告》没有提出任何关于推进美俄裁军或战略稳定的建议。相反, 美俄当下都在现有的核武器现代化项目上投入巨资。美俄相继退出《中导条约》后, 即将于2021年到期的《新削减战略武器条约》续约的可能性将大大降低。对于美国来说, 延续《新削减战略武器条约》存在两个前提: 一是将中国拉入新的三边军控谈判, 二是将俄罗斯研发的新型战略武器(如“萨尔马特”洲际弹道导弹和“先锋”高超音速洲际导弹)和非战略核武器考虑在内。针对第一个前提条件, 中国已明确表示不加入任何形式的三边军控谈判; 就第二个条件而言, 俄罗斯已同意将“萨尔马特”和“先锋”纳入该条约内, 但续约谈判仍未取得任何进展。除《新削减战略武器条约》外, 美俄双方也没有就战略核武器削减问题进行其他任何形式的接触和谈判。美俄核裁军以及全球核不扩散机制前景日益黯淡, 国际核秩序呈现出“新冷战”的对抗趋势。

五、思考与对策

与美俄相比, 中国所面临的外部安全环境与坚持的军事和核战略更为特殊。就外部安全环境而言, 中国既面临着传统军事大国的潜在威胁, 也面临着周边国

家在领海、领土主权问题上的不时挑衅，域外大国还在借助相关议题继续鼓吹各类“中国威胁论”。在中国的邻国中，俄罗斯、朝鲜、韩国、印度、巴基斯坦，甚至日本，都在或明或暗地追求核导技术，力图发展中程乃至远程导弹。就军事与核战略而言，中国始终奉行“积极防御”的军事战略，坚持“最低限度”核威慑战略和低戒备状态，采取“不首先使用”的核应用战略和“精干有效”的核发展战略，还是世界上唯一一个承诺“不首先使用核武器”的核武器国家。中国所面临的复杂恶劣外部环境，与其所秉持的基于报复性而非对等性的核战略形成了鲜明对比。

针对美俄调整核态势的具体举措和驱动因素，中国可从军控谈判、军备发展、政策调整、国际外交等各个领域着手进行应对：

在军控谈判领域，中国已明确表示不加入任何类型的三边军控谈判进程，但对于战略安全领域内任何形式的双边交流都持开放和支持的态度。如果能与美国展开以“平等、坦诚”为原则的战略安全对话，对核实力较为弱小的中国来说，存在以下几个“机会窗口”：一是可借机阐述中国“最低限度威慑”的核战略与“不首先使用”的核政策；二是可借机为美俄设定核力量发展的“天花板”；三是可借机限制美俄核武器现代化进程；四是可借机降低美俄的核武器高戒备状态。在核武器戒备水平上，中国可以以1994年“不首先使用核武器”条约草案为基础，提议核国家之间达成以“不首先使用”为原则的相关声明（诸如互不瞄准、发射通报联合声明；降低核武器戒备状态声明；限制核武器使用范围声明；“防止网络、外空军备竞赛”联合声明等）。

在军备发展上，进一步优化中国核力量规模结构，增加海基、空基核力量比例。在常规武器发展领域，鉴于美国的关切点在于中国不断壮大的、常规军事领域的所谓“反介入/区域拒止”能力以及网络攻防和反太空能力，可要求美国对在亚太地区部署导弹侦察和拦截能力持克制态度。如果美国继续谋求先进的反导能力，那么中俄将不得不研发更先进的导弹进攻能力和突防技术，以主要用于突防美国的地区导弹防御系统，并在导弹攻防领域形成相对于美国的军力平衡。从战略稳定角度来看，国家之间达成军控条约的前提条件之一，就是核国家之间的“相互脆弱性”原则应该首先得到承认，对于核实力较为弱小的国家尤其如此。如果是出于降低核战争风险的目的，核实力强大的国家若想拉核实力较为弱小的国家进行军控谈判，必须要充分尊重弱小一方的最低限度核威慑能力，而不寻求发展相对于弱小国家的战略优势，不寻求核武器的“首先使用”原则，对发展战略攻防武器保持克制，并承认谈判各方在核武器领域的“相互脆弱性”。如果上述前提条件均不能实现，那么任何形式的核军控施压都是“不平等”和“非对称”的强权意志的体现。

在核政策调整上，面对美俄军控博弈白热化以及美国对华战略施压增大的趋势，国内出现了一些“增加核武器数量、增强对美威慑力”的声音，引发了各界

对“中国是否需要调整既定核战略”的激烈争论。笔者认为，核武器数量与核威慑力这两个因素之间并非是简单的正相关关系。一个国家是否需要提升本国的核威慑力，既要考虑国家利益、国防政策、外部威胁等政治因素，也要考虑未来战争形态等军事因素，更要考虑与对手国家的战略攻防对比等技术因素。当前，中国奉行防御性的国防政策，将经济恢复与发展作为现阶段的首要任务。考虑到未来战争形态的混合性、系统性和复杂性，由其他常规技术与核技术“交缠”所引发的战略风险越来越大。因此，相对于急剧增加核武器数量，中国更需要提升核武器的隐蔽性、突防性、机动性以及防止核误判相关联的风险管理能力、风险规避能力和战略沟通能力等。

在外交舞台上，中国可立足于联合国框架下的多边谈判模式或者五核国合作机制。当前国际核不扩散进程缓慢，美国不断退出各类军控条约，无核国家与有核国家矛盾日益激化。例如，无核国家抛出《禁止核武器条约》，而美国则企图抛弃五核国机制另起炉灶。但中国不仅在2019年重启五核国合作机制，并在拟制核术语领域做出了较大贡献。因此，中国可发挥在五核国合作机制中的引领作用，进一步宣传本国在核裁军和核不扩散领域中的贡献，并可利用国际多边场合强化核禁忌理念，敦促各有核国家尽早实施“不首先使用核武器”原则。