

## 防核扩散治理

## 中东地区的防核扩散治理机制建设探析\*

刘宏松

摘 要：本文以机制建设为分析视角，讨论中东地区的防核扩散治理机制建设。本文认为，中东国家若以地区安全论坛为对话平台，通过在争议较小的非传统安全领域开展的合作治理行动增进信任，在防核扩散问题上引入“分步走”的治理措施，将更有可能在防扩散治理机制建设方面取得进展。

关 键 词：中东地区；防核扩散；全球治理；国际机制；机制建设

作者简介：刘宏松，博士，上海外国语大学国际关系与外交事务研究院副研究员（上海 200083）。

文章编号：1673-5161（2014）00-0110-11 中图分类号：D815 文献标识码：A

\* 本文是教育部哲学社会科学研究重大攻关项目（08JZD0039）及上海高校一流学科建设项目（2013GXYLXKZZXGG）的阶段性成果。

中东地区的核武器扩散问题是影响中东地区安全乃至全球安全的一大难题。为应对和解决核武器扩散问题，国际社会建立了以《不扩散核武器条约》为核心的多层级核不扩散机制。由于中东地区安全形势的复杂性，全球层面的多边核不扩散机制未能有效解决中东地区的核武器扩散问题。为实现对本地区核武器扩散问题的自主和有效治理，从而改善地区安全环境，中东国家开展了一系列防止核武器扩散的治理机制建设。本文将在评估中东地区核扩散态势的基础上，梳理该地区建立防扩散治理机制的努力，分析既有机制建设路径未能取得实质性成效的原因，进而对中东地区防扩散治理机制建设的路径选择进行探讨。

## 一、中东地区的核扩散态势

除以色列外，中东国家均签署了《不扩散核武器条约》。作为中东地区唯一没有签署《不扩散核武器条约》的国家，以色列既不承认也不否认其拥有核武器，但外界普遍认为，以色列事实上是个有核武器国家。以色列的核武器开发计划始于 20 世纪五十年代。在法国的帮助下，以色列在迪莫纳建造了核反应堆。秘密建造的迪莫纳核设施很快被美国情报机构发现，但随着美以之间盟友关系的确立，美国承认了以色列拥有核能力的事实，对以色列拥有核武器采取了默许态度。经过数十年的发展，以色列的核武器数量已达到相当规模。并且，以色列已拥有陆基、海基和空基“三位一体”的核力量结构。

以色列在是否拥有核武器问题上采取“模糊”政策。为了不刺激阿拉伯国家发展核武器，并为美国在中东核扩散问题上向其偏袒提供合法性基础，以色列不承认拥有核武器。为了不削弱其核威慑政策的可信性，以色列也不否认拥有核武器。同时，以色列还极力维持其在中东地区的核垄断地位。为此，以色列动用了各种强制性手段来阻止其他中东国家获得核武器。为了阻止伊拉克和叙利亚进行核开发活动，以色列先后发动了代号为“歌剧院行动”（也称“巴比伦行动”）和“果园行动”的秘密空袭，摧毁了两国的秘密核设施。

值得注意的是，尽管以色列采取了对中东地区潜在核武器国家的预防性打击政策，但仅仅起到了有限的作用，有发展核武器意图的中东国家不会因以色列可能发动的预防性打击而放弃核计划。核模糊政策也没有达到使其他中东国家“视而不见”的效果，以色列拥有核武器的事实，往往是相关中东国家发展核武器的重要动因。

由于以色列不是《不扩散核武器条约》的签署国，其拥核事实不涉及违反核不扩散机制。而其他中东国家均已签署《不扩散核武器条约》，从法律意义上

---

赵伟明等：《中东核扩散与国际核不扩散机制研究》，北京：时事出版社 2012 年版，第 343 页。

Joseph Cirincione, Jon Wolfsthal and Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenals, Nuclear, Biological and Chemical Threat*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2005, pp. 259-263.

阿夫纳·考恩(Avner Cohen)将这种“模糊”政策界定为：“一个国家的领导层不承认本国是否拥有核武器，但有充分的证据表明核武器确实存在，从而影响其他国家的安全认知及行为。”参见 Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York: Columbia University Press, 1998, p. 4.

Shai Feldman, “The Bombing of Osiraq Revisited”, *International security*, Vol. 7, No. 2, Autumn 1982, pp. 114-142; Bret Stephens, “Osirak II?”, *The Wall Street Journal*, 18th September 2007.

讲，这些国家没有发展核武器的权利。尽管受到核不扩散机制的限制，一些中东国家出于国家安全、政权安全等方面的考虑，试图成为“核俱乐部”成员。伊拉克和利比亚曾经实施过核武器开发计划。经过多年的制裁和美国的多次军事打击，伊拉克放弃了核计划。由于担心遭到军事打击，利比亚也在伊拉克战争后放弃了核计划，同意销毁所有与大规模杀伤性武器的生产有关材料、设备，并中止此类武器的研发计划，自愿接受国际社会的核查。

由此，伊拉克和利比亚的核扩散问题已得到解决。目前，中东地区的核扩散问题集中在伊朗身上。伊朗的核开发活动由来已久。20世纪七十年代，伊朗在德国西门子公司和克拉夫特维克联合公司的帮助下，在布什尔建造了两座核反应堆。伊斯兰革命前，法国弗马通公司又为伊朗在阿瓦兹建造了一座核反应堆。这些工程都因伊斯兰革命的爆发而中断。1991年，伊朗总统拉夫桑贾尼宣布，伊朗决心要完成布什尔的两座核反应堆的建设。为此，伊朗积极寻求与掌握核能技术的国家开展合作。1993年，伊朗与俄罗斯签订了一项关于核能、核反应堆安全、生产与使用同位素方面的基础研究与应用合作协定。1995年1月，伊朗与俄罗斯签订了一项8亿美元的合同，由俄罗斯帮助伊朗在布什尔重建一座核反应堆。对于伊朗与俄罗斯开展核合作的动机，美国从一开始就持怀疑态度，认为伊朗的核能开发计划可能带有军事目的。因此，“在20世纪九十年代的大部分时间里，阻止俄罗斯帮助伊朗发展核计划是美国的一项重要任务”。

2002年8月，伊朗的一个反对派组织——全国抵抗委员会向外界披露，伊朗正在纳坦兹和阿拉克秘密建造地下浓缩铀设施。2002年9月，美国商用卫星拍摄到的一组照片显示，伊朗正在纳坦兹和阿拉克建造重水反应堆。2003年，国际原子能机构在伊朗的伊斯法罕和纳坦兹发现了高浓缩铀的痕迹。这些事件加深了美国对伊朗核计划带有军事目的的怀疑，伊朗核问题成为国际社会关注的热点问题。此后不久，伊朗总统哈塔米承认，伊朗已提炼出能为其核电站提供燃料的铀，拥有了铀浓缩技术，但他表示，伊朗是《不扩散核武器条约》的签署国，不会寻求发展核武器。然而，伊朗核计划存在两大疑点：一是伊朗没有按照《不扩散核武器条约》的规定，完整和及时地申报其核材料的进口、加工和使用情况；二是伊朗拒绝签署《不扩散核武器条约》附加议定书，这意味着伊朗不接受国际原子能机构的全面安全保障。这两大疑点的存在使伊朗的辩

---

赵伟明等：《中东核扩散与国际核不扩散机制研究》，第393页。

Robert Einhorn, “A Transatlantic Strategy on Iran’s Strategy on Iran’s Nuclear Program”, *The Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 4, Autumn 2004, p. 21.

赵伟明等：《中东核扩散与国际核不扩散机制研究》，第519页。

解难以消除外界的怀疑。在巨大的压力下，2003年12月18日，伊朗政府签署了《不扩散核武器条约》附加议定书。此后不久，国际原子能机构的核查人员在伊朗核设施中发现了先前没有通报的铀的痕迹。国际原子能机构和西方大国的共同施压，使伊朗同意暂停浓缩铀活动。2005年6月，艾哈迈德·内贾德当选为伊朗总统，伊朗在核问题上的态度发生了转变。2006年1月，伊朗揭去了其核设施上的封条，重新启动铀浓缩活动。不久，国际原子能机构理事会通过一项决议，表示在经过近三年的核查活动后，国际原子能机构仍不能澄清与伊朗核计划有关的一些重要问题，也不能得出伊朗不存在未申报的核材料或核活动的结论；伊朗多次不履行和违反与《不扩散核武器条约》相关的“保障协定”的义务，隐瞒核活动的历史和性质。伊朗核问题进一步升级。

随后，国际原子能机构将关于伊朗核问题的报告提交到联合国安理会。联合国安理会分别于2006年7月31日、2006年12月27日、2007年3月24日和2010年6月9日，通过了1696号、1737号、1747号和1929号决议，对伊朗实施了四轮制裁。与此同时，美国、俄罗斯、英国、法国、中国和德国与伊朗进行了多次谈判。但由于伊朗与六国在铀浓缩等关键问题上存在严重分歧，谈判一直未能取得实质性进展。

2013年2月26~27日和4月5~6日，六国与伊朗在哈萨克斯坦阿拉木图举行了两轮对话。在第一轮对话会上，伊朗外交部部长萨利希在谈判结束后表示，他对达成协议表示“充满信心”。但参加谈判的西方官员则认为，伊朗并没有采取具体措施来减轻西方对其核诉求的担心。如果伊朗不承诺采取具体措施，达成协议的可能性微乎其微。如西方官员所料，在第二轮对话会上，各方未能达成一致。

在鲁哈尼于2013年8月当选伊朗总统后，伊朗表达出重启核谈判的意愿。10月15日，伊朗核问题谈判在日内瓦重启。经过三轮对话，伊朗与六大国于11月24日达成了为期6个月的初步协议，伊朗承诺将停止进行5%浓度以上的铀浓缩，不再增加离心机，以换取初步减轻制裁。在执行初步协议期间，六国还将与伊朗就最终协议进行谈判。对于各方达成最终协议的可能性，西方国家并不乐观。美国总统奥巴马表示，就伊朗核问题各方达成最终协议的可能性而

---

赵伟明等：《中东核扩散与国际核不扩散机制研究》，第241页。

“伊朗外长称伊核问题六方会谈获‘里程碑’结果”，

[http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-03-01/content\\_8385476.html](http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-03-01/content_8385476.html)。

“欧盟高官：伊朗核问题谈判未能达成一致”，

[http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2013-04/07/content\\_16379903.htm](http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2013-04/07/content_16379903.htm)。

言，他相信成功的几率只有五成或更低。

受以色列拥核事实和伊朗核事态影响，越来越多的阿拉伯国家正在进行或准备进行民用核技术研究和开发。由于民用核技术可以转用于军事目的，民用核技术为越来越多的阿拉伯国家所掌握，将使核武器扩散的风险增加，加剧中东国家在核问题领域的相互猜疑，从而使本已十分脆弱的中东地区安全环境变得更加不稳定。

## 二、中东地区的防扩散治理机制建设

核武器扩散是中东国家面临的重大安全问题。这一重大安全问题促使中东国家开展了防止核武器扩散的治理机制建设。中东地区防扩散机制建设进程主要包括军备控制与地区安全对话和中东无大规模杀伤性武器区倡议。

### （一）军备控制与地区安全对话

军备控制与地区安全对话是于 1992 年启动的马德里和平进程的一部分。美国是这次多边军备控制对话的积极推动者。在美国的积极拖动下，大多数中东国家都参与了这次对话。经过三年时间的对话，各国在关键问题上无法达成一致，于 1995 年 12 月宣布无限期停止这项多边对话。

在信任和安全建立措施(Confidence and Security-Building Measures)方面，对话取得了一定的进展。例如，各国就海上搜救问题签署了一份文件，突尼斯原则上同意主办高级海军军官会议；各国达成了一份关于军事演习的事前通知的协议，并同意在军事人员、非机密性军事文件、军事训练和教育等方面进行信息交换；各国决定建立三个以危机预防、管理和解决为目标的地区安全中心。然而，在防止核武器扩散的核心问题上，埃及和以色列之间存在严重分歧。埃及认为，以色列的核裁军是中东地区防扩散治理的首要步骤，以色列必须采取

---

“奥巴马称伊朗核谈判达成最终协议可能性低”，

<http://news.sina.com.cn/w/2013-12-09/072028921312.shtml>；詹姆斯·西比尼尔斯(James Sebenius)和迈克尔·辛(Michael Singh)认为，美国与伊朗之间不存在“可能的协议区”(zone of possible agreement, ZOPA)，即伊朗核谈判不可能达成协议。James Sebenius and Michael Singh, "Is a Nuclear Deal with Iran Possible? An Analytical Framework for the Iran Nuclear Negotiation", *International Security*, Vol. 37, No. 3, Winter 2012/2013, pp. 52-91.

唐志超：《中东国家核竞赛加剧及其影响》，载《现代国际关系》2007 年第 1 期，第 45～46 页。

叙利亚、伊朗、伊拉克和利比亚没有参与这次多边军备控制对话。

Emily Landau, "The ACRS Experience and Its Relevance to the WMDFZ Conference", *The Nonproliferation Review*, Vol. 19, No. 2, November 2012, p. 359.

裁减核军备的具体措施。以色列则认为，核武器是其应对安全威胁的需要，核军备控制问题应在建立信任措施和减少地区紧张局势等事项取得进展后讨论。在以色列看来，埃及的立场是不可接受的。同样，埃及也丝毫不愿做出妥协。这不仅出于消除以色列造成的安全威胁的需要，也出于维护其在阿拉伯国家中的领导地位的需要。在对话过程中，阿拉伯国家参与了为以色列所主导的关于信任和安全建立措施的讨论。这对埃及在阿拉伯国家中的领导地位造成了威胁。为维护其领导地位，埃及必须将对话的重心引向核军备控制问题。由于埃及与以色列在上述问题上的严重分歧，军备控制与地区安全对话陷入停顿，各国未能建立起地区防扩散治理机制。

## （二）中东无大规模杀伤性武器区倡议

中东无大规模杀伤性武器区倡议可以追溯到伊朗和埃及于 1974 年提出的中东无核武器区倡议。1974 年，伊朗和埃及向联合国大会提交在中东地区建立无核武器区的决议草案。在这次联合国大会上，第 3262 号决议获得通过。该决议呼吁有关国家在对等的基础上不生产或不以其他任何方式拥有核武器，同时呼吁这些国家加入《不扩散核武器条约》。伊朗和埃及希望通过联合国大会决议向以色列施加压力，迫使其加入《不扩散核武器条约》。以色列虽然对中东地区无核武器区倡议表示支持，但却提出，所有中东国家达成和平协议是建立无核武器区的前提条件。这使建立中东地区无核武器区谈判无法开展。1990 年，受伊拉克在两伊战争中使用化学武器的影响，埃及将倡议禁止的对象从核武器扩大到大规模杀伤性武器，建议在中东地区建立无大规模杀伤性武器区，并强调以色列加入《不扩散核武器条约》对中东无大规模杀伤性武器区的建立至关重要。2002 年和 2003 年，叙利亚也利用自己在联合国安理会中担任亚洲地区国家代表的机会，多次提出在中东地区建立无大规模杀伤性武器区的倡议。2003 年 4 月 16 日，叙利亚向联合国安理会提交决议草案，要求消除中东地区所有大规模杀伤性武器，特别是核武器。以色列则反复提出，中东国家达成和平协议是其考虑加入《不扩散核武器条约》的前提。

除联合国大会和联合国安理会外，《不扩散核武器条约》审议大会也成为阿拉伯国家倡议建立中东无大规模杀伤性武器区的平台。1995 年举行的第 5 次《不扩散核武器条约》审议大会是决定该条约能否永久延续的关键会议。在这次审

---

Emily Landau, "The ACRS Experience and Its Relevance to the WMD/FZ Conference", p.367.

王联：《论“大规模杀伤性武器”与中东地区安全》，载《阿拉伯世界研究》2008 年第 1 期，第 58 页。

赵伟明等：《中东核扩散与国际核不扩散机制研究》，第 442 页。

议大会上，为确保埃及和其他阿拉伯国家对《不扩散核武器条约》永久延续的支持，美国、俄罗斯和英国将建立中东无大规模杀伤性武器区提上了会议议程。一项呼吁建立中东地区无大规模杀伤性武器区的大会决议获得通过。2000年，第6次《不扩散核武器条约》审议大会又决定设立落实中东无大规模杀伤性武器区的专门机构。然而，在落实决议方面，没有取得任何进展。在2005年和2010年举行的第7次和第8次《不扩散核武器条约》审议大会上，阿拉伯国家提出了为落实决议采取具体行动的要求。在阿拉伯国家的强烈要求下，第8次审议大会决定，由联合国安理会和1995年决议的发起国（美国、俄罗斯和英国）在2012年召集有关国家，召开中东地区无大规模杀伤性武器区大会，并指定芬兰为会议主办国。

由于中东地区发生了一场始料未及的政治变局，埃及等处在民主转型或政治动荡过程中的阿拉伯国家无暇顾及地区安全事务，拟于2012年召开的中东无大规模杀伤性武器区大会未能如期召开。未来召开大会的具体时间也无法确定。各主要中东国家的态度是决定这次大会能否召开的关键因素。

对于中东无大规模杀伤性武器区大会一事，以色列在2010年审议大会上表达了保留态度。以色列官员表示，“以色列不会参与这项倡议的实施。”不过，在审议大会结束后的几个月时间里，以色列的态度有所转变。宣布是否参与大会的问题正在讨论中。有以色列分析人士指出，审议大会决议语言的模糊性为以色列“在塑造大会议程和逻辑的过程中采取更加积极的姿态提供了机会……大会不一定是负面事件。”根据这一观点，以色列是否参加中东无大规模杀伤性武器区大会取决于大会议程是否严格限于核裁军。如果大会议程可以扩大到信任建立措施等更加广泛的地区安全议题，以色列就有可能参加。

在为大会作准备的二轨会议上，以色列官员认识到，这次拟召开的大会很可能集中讨论以色列加入《不扩散核武器条约》的问题。这可能会影响其参加大会的意愿。不过，由于在2011年召开的国际原子能机构大会和随后召开的中东无大规模杀伤性武器区论坛上，阿拉伯国家没有对以色列施加压力，以色列

---

Benjamin Hautecouverture and Raphaëlle Mathiot, “A Zone Free of WMD and Means of Delivery in the Middle East: An Assessment of the Multilateral Diplomatic Process, 1974-2010”, *Background Paper prepared for the EU Non-Proliferation Consortium*, Brussels, July 6-7, 2011, pp. 12-14.

Shimon Stein, “Between Israel and Iran: Egypt and the 2010 NPT Review Conference”, in Emily Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament*, Memorandum No. 107, The Institute for National Security Studies, March 2011, p. 112.

Emily Landau, “Israel and the Proposed 2012 WMDFZ Conference: Framing a Regional Process”, *INSS Insight*, No. 221, November 3, 2010, <http://www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=4541>.

对在拟召开的中东无大规模杀伤性武器区大会上成为施压对象的担心可能会有所减少。

对于中东地区无大规模杀伤性武器区大会的议程，埃及与以色列存在较大的分歧。在埃及看来，将大会议程扩大到更加广泛的地区安全议题会使核裁军问题无法得到充分讨论。在二轨会议上，埃及表达了对以色列试图扩大议程的担心以及将大会议程聚焦于核裁军议题的强烈意愿。埃及官员明确指出，具体的军控举措是推动地区和平进程的必要步骤。埃及官员引用了南非放弃核能力的例子来说明建立无大规模杀伤性武器区的实际步骤。这其实是在发出暗示：以色列应该采取关闭核设施，允许国际原子能机构检查等非核武器化措施。

与以色列类似，伊朗也担心其核武器开发活动成为中东无大规模杀伤性武器区大会的焦点。在二轨会议上，伊朗的这一关切已表现出来。因此，伊朗希望埃及在这次拟召开的大会上将注意力放在以色列身上。可能是因为预期埃及会将矛头指向以色列，伊朗已正式要求参加这次大会。在伊朗已明确表达参会意愿的情况下，以色列将更有可能参加这次大会。因为，伊朗的参会使以色列获得更多的将大会议程引向伊朗核问题带来的地区安全威胁的机会。

除中东国家外，美国的态度也具有重要影响。作为这次大会的积极倡议者，美国希望大会能够如期召开，或者至少在 2015 年第 9 次《不扩散核武器条约》审议大会到来前召开。原因在于，中东无大规模杀伤性武器区大会的召开有助于提高美国致力于全球防扩散治理的可信性。然而，在推动各国支持中东地区防扩散机制（无大规模杀伤性武器区）建设方面，美国却没有表现出战略上的重视。中东剧变后美国将中东政策的重心转向阿拉伯国家的政治转型。在此背景下，美国几乎不可能积极投入资源，为中东地区大规模杀伤性武器区建设注入政治动力。由于以色列与埃及在大会议程上有较大分歧，加上美国缺乏对建设中东地区防扩散机制的战略重视，即使这次大会能够召开，各国也很难达成实质性成果。

---

Dalia Dassa Kaye, "The Middle East WMD-Free Zone Conference: A Reset for Regional Arms Control?", *The Nonproliferation Review*, Vol. 19, No. 3, November 2012, p. 420.

Nabil Fahmy, "Salvaging the 2012 Conference", *Arms Control Today*, September 2011, [http://www.armscontrol.org/2011\\_09/salvaging\\_the\\_2012\\_Conference](http://www.armscontrol.org/2011_09/salvaging_the_2012_Conference).

Alireza Nader, "Iran and a Nuclear-Weapon-Free Middle East", *Arms Control Today*, September 2011.

“伊朗要求参加建立中东无大规模杀伤性武器会议”，  
<http://www.chinanews.com/mil/2012/09-13/4180280.shtml>.

Dalia Dassa Kaye, "The Middle East WMD-Free Zone Conference: A Reset for Regional Arms Control?", p. 421.



### 三、中东地区防扩散治理机制建设的路径选择

军备控制与地区安全对话无果而终，中东无大规模杀伤性武器区建设也前景黯淡。既有的地区防扩散机制建设实践表明，军备控制与地区安全对话和中东无大规模杀伤性武器区倡议代表的以信任建立措施为重心的机制建设路径和《不扩散核武器条约》主导下的机制建设路径都难以取得实质性成效。军备控制与地区安全对话聚焦于信任建立措施，这一路径无法满足埃及等阿拉伯国家将核裁军议题引入对话进程的要求。《不扩散核武器条约》主导下的中东地区无大规模杀伤性武器区建设路径将信任建立、领土争端解决等地区安全议题置于边缘地位。在这些问题无法回避的情况下，这一路径很难对以色列构成足够的吸引力。

由于防扩散问题和地区安全问题同时存在，中东地区的防扩散治理机制建设需要采取兼顾两大问题的路径。符合中东地区现实情况的防扩散治理机制需要就阿拉伯国家与以色列之间的领土争端、信任建立措施、恐怖主义等地区安全问题开展多边对话。如果对话取得成果，中东地区安全环境将得到改善。安全环境的改善可以在一定程度上减少中东地区防扩散治理的障碍。此外，中东地区防扩散治理机制在开展多边安全对话的同时，需要对核武器扩散问题采取“分步走”的治理措施。在以色列对加入《不扩散核武器条约》持抵制态度的情况下，从“增量管理”的角度开展防扩散治理更容易维系相关国家的参与意愿。“增量管理”的核心在于，防止中东各国的和平核计划用于军事目的。要实现有效的“增量管理”，中东国家需要在核问题领域建立信任措施，达成对核裂变材料和民用核设施实施多边监管的共同安排。当然，这只是防扩散治理的第一步。作为下一步的发展目标，建立中东地区无大规模杀伤性武器区仍然是多边对话进程中的重要议题。

与中东地区相似，南亚地区长期受领土争端问题困扰。该地区建立了南亚地区合作协会(South Asian Association for Regional Cooperation)，南亚各国以此为平台就地区安全问题展开多边对话。同样，地区安全形势较为复杂的东亚地区也建立了东盟地区论坛(ASEAN Regional Forum)，各类热点安全问题在论坛上得到持续讨论。尽管这些地区安全对话机制存在局限性，但其运作模式可以为中东地区所借鉴。通过建立类似的非正式对话机制，中东各国可以就核武器扩散、领土争端、信任建立措施、恐怖主义等地区安全问题进行持续的、制度化的多边对话。

在地区安全论坛中，中东地区各国还可以在官方对话之外组织针对各种具体安全问题的二轨对话。作为一种更加灵活的对话形式，二轨对话可以提供在非官方层面得到认可的问题解决思路，从而促进官方层面的多边对话。与传统安全问题相比，海盗、毒品走私、非法移民等非传统安全问题的争议较小。中东地区各国更容易在地区安全论坛上就这类问题达成共识，进而开展相应的合作治理行动。针对非传统安全问题的合作治理可以增进各国的信任，从而推动各国在争议较大的传统安全问题上的多边对话，为最棘手的防止核武器扩散问题的讨论创造条件。通过持续的、制度化的多边安全对话、在防扩散问题上引入“分步走”的治理措施，中东地区将可能在防扩散治理机制建设方面取得进展。在这一机制建设路径下，中东地区有可能经过较长时间的努力，使无大规模杀伤性武器区得以建立。

这一机制建设路径的首要步骤是建立中东地区安全论坛。以多边安全对话为运作形式的地区安全论坛是一种多边安全机制。一般而言，多边安全机制的形成有赖于核心国家发挥领导作用。然而，由于埃及与以色列在优先对话议题上的分歧以及中东剧变后国内政治转型问题的凸显，中东地区大国难以在当前条件下发挥领导作用。因此，就推动建立中东地区安全论坛而言，地区外大国需要发挥积极作用。如果美国、俄罗斯等关注中东地区核武器扩散问题的大国能够与中东地区大国密切合作，在建立地区安全论坛方面作出努力，建设中东地区防扩散治理机制的首要步伐将更有可能顺利迈出。可以预期的是，如果中东地区无大规模杀伤性武器区大会未能召开或陷入僵局，地区外大国的政策性努力将可能转向中东地区安全论坛建设。这将可能成为中东地区推进防扩散治理机制建设的契机。

## 四、结语

核武器扩散问题在相当程度上影响着中东地区的安全和稳定。为应对和解决这一重大安全问题，中东国家在 20 世纪九十年代启动了军备控制与地区安全对话，多次提出在中东地区建立无大规模杀伤性武器区的倡议，拟召开的中东地区无大规模杀伤性武器区大会将决定这一倡议能否得到落实。然而，军备控制与地区安全未能在防扩散治理方面取得进展，中东地区无大规模杀伤性武器区大会即使能够召开，各国也很难达成实质性成果。由于核武器扩散问题与领

---

任晓：《论安全机制的生成条件和有效性——个案分析与理论探讨》，载《世界经济与政治》2006 年第 6 期，第 31-37 页。

土争端、信任缺失等地区安全问题相互交织，中东地区的防扩散治理机制建设无法与地区安全对话机制建设相脱离。以地区安全论坛为对话平台，通过在争议较小的非传统安全问题领域开展的合作治理行动增进信任，在防扩散问题上引入“分步走”的治理措施，中东国家将更有可能在防扩散治理机制建设方面取得进展，逐步向建立中东地区无大规模杀伤性武器区的远期目标推进。

## **Exploring the Nonproliferation Governance Regime Building in the Middle East**

**LIU Hongsong**

(Ph.D, Associate Professor, School of International and Diplomatic Affairs,  
Shanghai International Studies University)

**Abstract** This article discusses the nonproliferation governance regime building in the Middle East based on the perspective of regime building. On the basis of assessing the situation of nuclear proliferation in the Middle East, this article analyzes the reasons why the CBM-oriented and NPT-led approached are difficult to succeed, and discusses how a nonproliferation governance regime can be built in the Middle East. This article argues that it would be more likely for the Middle East countries to make progress in building nonproliferation governance regime by means of setting the Regional Security Forum as the platform for dialogue, increasing confidence through conducting cooperative governance in less contentious non-traditional security issues, and adopting step-by-step measures in nonproliferation governance

**Key Words** The Middle East; Nonproliferation; Global Governance; International Regime; Regime Building

(责任编辑：李 意)