



# 危险的合谋： 美英澳核潜艇合作的核扩散风险



中国军控与裁军协会  
中核战略规划研究总院

2022年7月



# **危险的合谋： 美英澳核潜艇合作的核扩散风险**

中国军控与裁军协会  
中核战略规划研究总院

2022年7月



## 序 言

2021年9月15日，美国、英国与澳大利亚三国发表联合声明，宣布建立三边安全伙伴关系（AUKUS），进一步加深三国在战略安全与国防领域的合作，其中包括澳将借助美英力量建造至少8艘核潜艇。此消息一出，举世哗然。

美英澳核潜艇合作将开启核武器国家向无核武器国家转让武器级核材料的危险先例，是赤裸裸的核扩散行径。三国此举严重违背《不扩散核武器条约》的目的和宗旨，直接违反《国际原子能机构规约》，对国际原子能机构现行的保障监督体系构成极大挑战，损害《南太平洋无核区条约》精神，破坏东盟国家建立东南亚无核武器区的努力，并带来核安全、核潜艇军备竞赛、导弹技术扩散等诸多方面的隐患和危害，对全球战略平衡与稳定也将产生深远消极影响。鉴于澳曾有寻求发展核武器的野心和历史，特别是近年来澳国内拥核论调再次沉渣泛起，国际社会必须对三国核潜艇合作保持高度警惕。

为了维护以《不扩散核武器条约》为基石的国际核不扩散体系的权威性和有效性，向国内各界和国际社会展现一个准确、全面、翔实的情况，从学术角度传达出中国智库和学者关注核扩散风险、维护世界和平与安全的坚定声音，我们

撰写了《危险的合谋：美英澳核潜艇合作的核扩散风险》报告。

我们希望此报告能够为有关政府部门、研究机构和普通民众了解情况带来帮助，也为有关问题的最终解决尽绵薄之力。今后我们也将持续关注美英澳核潜艇合作所涉及的复杂政治、法律和技术问题，并对报告内容予以深化细化。

报告中的数据及素材均来自开源资料，不足之处在所难免，欢迎读者不吝赐教。在报告编写过程中，我们得到多位专家学者的鼓励和指导，也参考了一些国内外智库和学者的研究成果，在此一并表示谢忱。

中国军控与裁军协会  
中核战略规划研究总院  
2022年7月

# 目 录

核心提要 .....	1
一、美英澳宣布建立 AUKUS 并开展核潜艇合作 .....	3
二、美英澳核潜艇合作严重违背《不扩散核武器条约》的目的和宗旨 .....	5
(一)《不扩散核武器条约》的目的和宗旨是防止任何形式的核武器 扩散.....	5
(二)美英澳核潜艇合作所涉武器级核材料转让问题 .....	6
三、美英澳核潜艇合作直接违反《国际原子能机构规约》 .....	8
(一)《国际原子能机构规约》是国际原子能机构建立和运行的法律 基础.....	8
(二)《国际原子能机构规约》明确规定机构应确保在其监督或管制 下提供的援助不致用于推进任何军事目的 .....	8
(三)美英澳核潜艇合作直接违反《国际原子能机构规约》 .....	9
四、美英澳核潜艇合作对国际原子能机构现行的保障监督体系造成极 大挑战.....	10
(一)美英澳核潜艇合作给机构保障监督体系带来严峻法律挑战 ..	10
(二)美英澳核潜艇合作给机构带来巨大的核查技术挑战 .....	13
五、美英澳核潜艇合作严重损害无核武器区条约 .....	14
(一)严重损害《南太平洋无核区条约》精神 .....	14
(二)破坏东盟国家建立东南亚无核武器区的努力 .....	15

六、不排除澳大利亚未来再次寻求发展核武器 .....	17
(一) 澳大利亚的核野心 .....	17
(二) 近年来澳国内拥核论调沉渣泛起 .....	20
(三) 不排除澳大利亚未来再次寻求发展核武器 .....	21
七、美英澳核潜艇合作带来的其他恶劣影响 .....	22
(一) 三国此举存在严重核安全风险 .....	22
(二) 或将引发核潜艇军备竞赛 .....	22
(三) 转让“战斧”巡航导弹将对当前国际导弹出口管制机制构成巨大挑战 .....	23
(四) 对全球战略平衡与稳定产生深远消极影响 .....	24
八、敦促美英澳立即撤销错误决定，呼吁国际社会共同行动维护国际核不扩散体系 .....	25
(一) 敦促美英澳立即撤销有关错误决定 .....	25
(二) 呼吁国际社会采取务实行动共同维护国际核不扩散体系 .....	26



## 核心提要

《不扩散核武器条约》是当前国际核不扩散体系的基石，旨在防止任何形式的核武器扩散。美英澳核潜艇合作严重违背《不扩散核武器条约》的目的和宗旨，开启了核武器国家向无核武器国家非法转让武器级核材料的危险先例，是明目张胆的核扩散行径。

《国际原子能机构规约》对国际原子能机构的目标和职能做出明确规定，包括机构应尽其所能，确保在其监督或管制下提供的援助不致用于推进任何军事目的。美英澳核潜艇合作所涉武器级核材料、核潜艇反应堆等物项及相关技术援助明显属于军事目的，直接违反《国际原子能机构规约》，冲击机构的权威性和有效性。

国际原子能机构现行的保障监督体系无法对美英澳核潜艇合作实施有效监管。法律上，全面保障监督协定（INFCIRC/153号文件）第14条主要针对当事国自主研发核潜艇，美英澳若强行套用第14条将给机构保障监督体系带来严峻法律挑战；技术上，对核潜艇反应堆及其核燃料进行核查是公认的难题，三国此举也将给机构提出新的技术挑战。

无核武器区作为区域性的核不扩散机制是国际核不扩

散体系的重要组成部分，美英澳此次将极具战略意义的核潜艇引入无核区，严重损害《南太平洋无核区条约》精神；同时对地区国家造成现实威胁，破坏东盟国家建设东南亚无核武器区的努力。

尽管澳宣称不寻求获得核武器，但事实上澳并非没有核野心。解密核档案显示，二战结束后澳数届政府都曾执意发展核武器，包括寻求向英美采购战术核武器及其运载系统、启动本土制造核武器计划等。近年来澳国内拥核论调再次沉渣泛起，不排除澳未来再次寻求发展核武器的可能。

美英澳核潜艇合作将构成其他恶劣影响，包括构成重大核安全风险、引发核潜艇军备竞赛，转让“战斧”巡航导弹还将严重削弱当前国际导弹出口控制机制，对全球战略平衡与稳定产生深远消极影响。

鉴于上述事态发展，我们敦促美英澳立即撤销错误决定，停止破坏国际核不扩散体系和损害全球安全稳定的危险行径，忠实履行国际核不扩散义务；同时，我们呼吁国际社会采取务实行动，共同维护国际核不扩散体系的完整性、权威性和有效性。

# 一、美英澳宣布建立 AUKUS 并 开展核潜艇合作

2021 年 9 月 15 日，美国、英国与澳大利亚三国发表联合声明，宣布建立三边安全伙伴关系（AUKUS），开展多种先进国防技术合作，加强在印太地区的军事能力。作为 AUKUS 框架下的首个合作项目，美英将协助澳建造至少 8 艘核潜艇，具体方案将在未来 18 个月内商定。为此，澳取消了已进展多年的由法国建造常规动力潜艇的项目。

除核潜艇外，澳下一步还将通过 AUKUS 获得一系列远程打击能力，包括“战斧”巡航导弹、联合空对地防区外导弹、远程反舰导弹、高超声速导弹以及精确打击制导导弹等，并形成制导武器本土制造能力。

11 月 22 日，美英澳三国共同签署《海军核动力信息交换协议》，正式允许澳获取美英机密的核潜艇信息。澳国防部长彼得·达顿在声明中表示，这份协议将有助于澳方就核潜艇采购项目完成预计 18 个月的前期研究；协议还将为澳人员提供建造、操作和维护核潜艇相关培训。

12 月 9 日，由美英澳三国成立的“先进能力”联合指导小组举行会议，承诺在 2022 年初完成与“先进能力”相关的工作计划，并磋商更多合作领域，而不仅限于最初确定的网络能力、人工智能、量子技术以及其他水下能力等四个重点

领域。

12月14日，由美英澳三国成立的“澳核潜艇项目”联合指导小组举行会议，重申此前承诺，即尽可能早地将澳大利亚核潜艇投入使用，并商定三国在未来18个月内的后续步骤，安排各工作组详细审查在澳建造核潜艇所需的关键行动。

2022年3月7日，澳总理莫里森与国防部长达顿发表声明称，将在澳东海岸建造一个新的潜艇基地，用以停靠澳未来的核潜艇，同时支持美英核潜艇定期访问。作为澳自20世纪九十年代以来新建的首个重要军事基地，该基地总投资预计超过100亿澳元。

4月5日，美英澳三国领导人发表关于AUKUS实施进展的情况说明称，自去年9月宣布成立AUKUS以来，三国在高级别官员小组、联合指导小组及工作小组等层面举行了多场会议，AUKUS框架下的澳核潜艇项目及先进能力两条工作路线都已取得多项重要进展。

## 二、美英澳核潜艇合作严重违背 《不扩散核武器条约》的目的和宗旨

《不扩散核武器条约》（NPT）是目前世界上最具普遍性和约束力的核不扩散条约，于1968年开放签署，1970年生效，缔约国包括五个核武器国家在内的191个国家。在其生效后的50余年里，NPT在防止核武器扩散方面发挥了至关重要和不可替代的作用，是当前国际核不扩散体系的基石。

### （一）《不扩散核武器条约》的目的和宗旨是防止任何形式的核武器扩散

就条约序言而言，防止核武器扩散被提升至有助于降低核战争风险的高度，即“考虑到一场核战争将使全人类遭受浩劫，因而需要竭尽全力避免发生这种战争的危险并采取措施以保障各国人民的安全”“认为扩散核武器将使发生核战争的危险严重增加”。

就条约案文而言，NPT第一条和第二条明确规定了核武器国家和无核武器国家的核不扩散责任和义务，是条约的核心内容。第一条规定：“每个有核武器的缔约国承诺不直接或间接向任何接受国转让核武器或其他核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权；并不以任何方式协助、鼓励或引导任何无核武器国家制造或以其他方式取得核武器或其

他核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权”。第二条规定：“每个无核武器缔约国承诺不直接或间接从任何让与国接受核武器或其他核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权的转让；不制造或以其他方式取得核武器或其他核爆炸装置；也不寻求或接受在制造核武器或其他核爆炸装置方面的任何协助。”

就条约谈判过程而言，关于 NPT 有核武器缔约国和无核武器缔约国的核不扩散义务，一度是各国争论最为激烈的问题，也是当时谈判的重点和难点。1965 年由联合国大会表决通过的 NPT 谈判指导原则（第 2028 号决议）中的第一条即“条约应没有任何可能允许核武器国家或无核武器国家以任何方式扩散核武器的漏洞”。

综上，NPT 防止核武器扩散不应被狭隘地理解为只禁止直接转让整装的核武器，以任何方式协助无核武器国家制造核武器——例如将核武器拆分成零部件，或直接向无核武器国家转让足够数量的、能够被用来制造核武器的核材料——都属于核武器扩散行为，严重违背 NPT 的目的和宗旨。

## （二）美英澳核潜艇合作所涉武器级核材料转让问题

美英澳在核潜艇合作细节方面遮遮掩掩，迄今未向国际社会公布未来核潜艇反应堆中将使用何种核材料以及核材料如何转让等核心问题。澳总理莫里森此前在声明中已明确表示新核潜艇反应堆全寿期不换料（目前只有使用武器级高

浓铀<sup>1</sup>的核潜艇反应堆具备此能力)，结合美英两国核潜艇反应堆目前均使用铀-235 丰度达到 93.5%的武器级高浓铀<sup>2</sup>，国际社会普遍认为，美英澳核潜艇合作所涉核材料也将是武器级高浓铀。据国际军控专家估计<sup>3</sup>，澳未来 8 艘核潜艇总共需要 1.6~2 吨武器级高浓铀，而制造 1 枚核武器需要 25 千克武器级高浓铀<sup>4</sup>，美英拟向澳转让的武器级核材料可用来制造多达 64~80 枚核武器。

武器级核材料是核武器的源头、物质基础和根本前提。历史上，许多具有核野心的国家企图发展核武器时，都受限于武器级核材料生产技术和能力，无法获得足够数量的武器级核材料。美国和英国作为 NPT 核武器国家，明目张胆地向无核武器国家输出成吨的武器级核材料，是赤裸裸的核扩散行径；澳大利亚作为 NPT 无核武器国家，公然接受数量如此巨大的武器级核材料，无异于“一只脚踏过了核门槛”。三国此举严重违背 NPT 的目的和宗旨，行为恶劣、危害严重。

---

<sup>1</sup> 根据国际原子能机构报告，高浓铀是指铀-235 同位素含量大于或等于 20%的铀。一般认为，铀-235 同位素含量大于或等于 90%的铀为武器级高浓铀。

<sup>2</sup> International Panel on Fissile Materials, “US study of reactor and fuel types to enable naval reactors to shift from HEU fuel” .

<sup>3</sup> 援引自瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所军备控制与不扩散项目主任塔里克·拉乌夫有关文章。

<sup>4</sup> 根据国际原子能机构报告，25 千克武器级高浓铀或 5 千克武器级钚构成一个“重要量”，即能够用来制造 1 枚核武器的最低数量。

### 三、美英澳核潜艇合作

## 直接违反《国际原子能机构规约》

**（一）《国际原子能机构规约》是国际原子能机构建立和运行的法律基础**

国际原子能机构（以下简称“机构”）是负责和平利用原子能活动的政府间国际组织。经过多年努力，《国际原子能机构规约》（以下简称《规约》）于1956年在联合国大会通过并开放签署，1957年生效。作为机构的基本文件，《规约》是机构建立和运行的法律基础，也是机构制定和执行保障监督措施的法律依据。

**（二）《国际原子能机构规约》明确规定机构应确保在其监督或管制下提供的援助不致用于推进任何军事目的**

《规约》第二条规定了机构的目标，即“机构应谋求加速和扩大原子能对全世界和平、健康及繁荣的贡献。机构应尽其所能，确保由其本身、或经其请求、或在其监督或管制下提供的援助不致用于推进任何军事目的”。

《规约》第三条详细阐述了机构的职能，其中第A款第5项规定，“（机构有权）制定并执行安全保障措施，以确保由机构本身，或经其请求，或在其监督和管制下提供的特种裂变材料及其他材料、服务、设备、设施和情报，不致用于



推进任何军事目的；并经当事国的请求，对任何双边或多边协议，或经一国的请求对该国在原子能方面的任何活动，实施安全保障措施”。

### （三）美英澳核潜艇合作直接违反《国际原子能机构规约》

《规约》授权机构实施保障监督以确保在其监督或管制下提供的援助不致用于推进任何军事目的。需要注意的是，“军事目的”不单指核武器，显然还囊括核潜艇在内的其他军事用途。美英拟向澳转让的武器级核材料与核潜艇设备、反应堆等物项以及相关技术援助，都构成明显的“军事目的”。美英澳三国不仅是机构的成员国，还曾是《规约》草案谈判的主导国，如今却出尔反尔，将一己私利凌驾于以国际法为基础的国际秩序之上，严重冲击《规约》的权威性和有效性，对国际核不扩散体系造成深远消极影响。

## 四、美英澳核潜艇合作对国际原子能机构 现行的保障监督体系造成极大挑战

保障监督是机构核查一个国家是否履行其不将核计划和核活动转用于核武器目的的国际承诺的活动。机构制定和执行保障监督的法律授权来源于《规约》、NPT、无核武器区条约、国家间双多边协议及其他安排等。事实上，保障监督早在机构成立前就已经出现，并在1956年《规约》确立后得到进一步加强和完善，1970年NPT生效后进行适应性调整。这体现在机构与当事国签订的保障监督协定模板文件不断更新迭代，从最早的INFCIRC/26号文件（机构最早的核查规范）、INFCIRC/66号文件（专项保障监督协定模板文件）、INFCIRC/153号文件（根据NPT要求机构与当事国达成的全面保障监督协定）发展至最新的INFCIRC/540号文件（附加议定书范本）。本章将主要围绕其中应用最为广泛的全面保障监督协定展开论述。

### （一）美英澳核潜艇合作给机构保障监督体系带来严峻法律挑战

20世纪60至70年代，部分无核武器国家为给发展核潜艇预留空间，在谈判缔结全面保障监督协定的过程，规定“不受禁止的军事活动”中的核材料可免除保障监督。当事国如

果希望援引第 14 条豁免机构保障监督，需要向机构保证，在“不受禁止的军事活动”中使用的核材料不被用于制造核武器或其他核爆炸装置；当这些核材料再度被用于和平活动时（如乏燃料后处理），机构应当立即实施保障监督；机构应能持续获知这类核材料总量和成分及任何出口的通报等信息，但不得涉及军事机密。

由于全面保障监督协定第 14 条在现实中从未启用，NPT 审议大会或机构理事会也未进行相关审议，国际社会目前对“不受禁止的军事活动”的定义以及豁免保障监督的范围、程序等迄今无定论。澳曾于 1978 年致函机构总干事，寻求机构澄清第 14 条的适用问题，并称澳方的理解是，当事国有义务遵守该条款规定的程序，就此通知机构并向理事会成员国澄清相关情况，与机构就此达成的安排须经理事会批准；如当事国未履行上述程序，将构成对全面保障监督协定的违反。机构总干事回复称，由于迄今无 NPT 缔约国寻求适用第 14 条，理事会尚有机会解释该条款及相关程序，但从机构秘书处角度看，澳方理解是正确的，秘书处会向理事会报告当事国通知启用第 14 条、机构与当事国达成的安排或当事国违反第 14 条所述程序的情况，理事会有权就此采取适当行动。20 世纪 80 年代，有国际军控专家亦曾向机构寻求澄清，机构秘书处回应称，鉴于“不受禁止的军事活动”尚无明确定义，核潜艇反应堆被认为是最可能适用的活动，但当事国为堆中核燃料进行的铀浓缩或后处理等活动仍需接受机构保

障监督。

但需要注意的是，国际社会普遍认为，第 14 条主要针对当事国自主研发，而非由他国援助当事国建造核潜艇的情形。这是因为，《规约》在机构成立之初就已明确规定机构应确保在其监督或管制下提供的援助不致用于推进任何军事目的，因此若将第 14 条强行套用至当事国接受来自其他国家援助建造核潜艇的情况中，将直接违反《规约》上述规定，并危及 NPT 的目标和宗旨，这显然不是全面保障监督协定谈判者的本意。据报道，美英澳已向机构通报三国开展核潜艇合作的消息，并与秘书处进行接触，其中必将涉及对核潜艇反应堆中核燃料进行保障监督相关的复杂法律问题，因此三国核潜艇合作无疑给机构现有保障监督体系带来了严峻法律挑战。

此外，需要明确的是，美英澳和机构均无权解释全面保障监督协定第 14 条。根据《规约》第四条第 F 款规定，“机构以各成员国主权平等的原则为基础”。历史上，机构各类型保障监督协定的修改、解释和执行，无论是 INFCIRC/66 号文件、INFCIRC/153 号文件还是 INFCIRC/540 号文件，均需由所有有意愿的机构成员国协商一致，再由机构理事会审批通过。无论机构秘书处是否参与，任何国家或国家集团都不能单方面、小范围地讨论保障监督执行相关问题，这是因为这项讨论必将对机构的保障监督体系产生深远影响，也必将影响机构所有成员国的利益。

## （二）美英澳核潜艇合作给机构带来巨大的核查技术挑战

一是核查过程中会不可避免地涉及核燃料组件的内部成分组成、几何结构、尺寸等敏感信息，如何在保护敏感信息的前提下达到有效监测的目的长期困扰国际社会；二是核潜艇长期在深海中游弋，机构无法保证随时随地跟踪核查，需要相应地提升技术手段；三是由于此前没有 NPT 无核武器国家就核潜艇反应堆援引保障监督豁免条款，任何核查技术的可操作性及有效性均需验证；四是由于各国对核潜艇反应堆中核燃料敏感信息的关注点和关切度不同，国际上尚未形成普遍认同的核查方案；五是目前国际上提出的核查方案均存在一定缺陷，例如就“黑匣子”方案而言，其停止核查的起点和终点存在争议，缺乏必要的时效性、可信性和可操作性，以及跟踪核查和信息屏障等技术措施。考虑到机构及其成员国长期以来为保障监督体系全面性、有效性所付出的艰苦努力，允许大量的武器级核材料长期脱离监管与国际社会防扩散努力背道而驰，三国此举已然给机构乃至国际社会提出了新的技术挑战。

## 五、美英澳核潜艇合作严重损害 无核武器区条约

无核武器区是指有关地区内的国家集团在自由行使其主权的基础上，通过条约而自愿建立并被联合国大会所承认的没有核武器的地区。NPT 赋予了缔约国建立无核武器区的权利。从 20 世纪 50 年代出现无核武器区概念至今，世界上已建立了拉丁美洲和加勒比、南太平洋、东南亚、非洲、中亚等无核武器区。无核武器区作为区域性核不扩散机制是国际核不扩散体系的重要组成部分。

### （一）严重损害《南太平洋无核区条约》精神

《南太平洋无核区条约》禁止缔约国在无核区之内或之外的任何地方制造、获取、拥有或控制任何核爆炸装置；禁止在制造或获取任何核爆炸装置方面寻求或获得任何帮助；禁止在缔约国领土上储存任何核爆炸装置；禁止向海洋倾倒核废料和其他放射性物质等<sup>5</sup>。由上述条约内容可看出，《南太平洋无核区条约》不仅禁止核武器，还禁止用于和平目的的核爆炸装置，以及决不允许向海洋里倾倒核废料及其他放射性物质，对核活动的限制非常坚决彻底，体现了南太平洋

---

<sup>5</sup> United Nations, Office for Disarmament Affairs, “South Pacific Nuclear-Free Zone Treaty: Status” <http://disarmament.un.org/treaties/t/rarotonga> and “Nuclear-Weapon-Free-Zones: South Pacific,” Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes, Center for Nonproliferation Studies, Last Update:11 May 2012.

岛国和人民的共同诉求。而美英澳核潜艇合作使澳获得成吨的武器级高浓铀，使南太平洋地区再次笼罩在核扩散的阴霾之下，严重损害《南太平洋无核区条约》精神。

此外，《南太平洋无核区条约》附有3个议定书。第一号议定书规定，每个缔约国承诺对南太平洋无核区内承担国际责任的领土执行条约所规定的禁止条款和保障监督。与该议定书有关的国家是美国、英国和法国。第二号议定书规定，每个缔约国承诺不对无核区条约缔约国使用或威胁使用任何核爆炸装置。与该议定书有关的国家是美国、苏联、英国、法国和中国。第三号议定书规定，每个缔约国承诺不在南太平洋无核区内的任何地方试验核爆炸装置。与该议定书有关的国家是美国、苏联、英国、法国和中国。值得注意的是，美国至今仍未批准三个议定书，也是五核国中唯一没有批准《南太平洋无核区条约》相关议定书的国家。

## **（二）破坏东盟国家建立东南亚无核武器区的努力**

《东南亚无核武器区条约》禁止发展、制造或获取、拥有或控制核武器；禁止放置核武器；禁止在条约区域之内或之外的任何地方试验或使用核武器；禁止寻求或获得在这方面的任何帮助；禁止任何国家采取任何帮助或鼓励制造或获取任何核爆炸装置的行动；禁止向任何无核武器国家或任何核武器国家提供源材料或特种可裂变材料或设备，除非接受国际原子能机构的全面保障监督；禁止向区域内任何地方的

海洋里倾倒放射性废料和其他放射性装置。未来澳核潜艇将涉及进入东南亚水域相关问题，引发各国高度关切，并对地区国家产生现实威胁，破坏东盟国家建立东南亚无核武器区的努力。



## 六、不排除澳大利亚未来 再次寻求发展核武器

在国际社会高度关注美英澳核潜艇合作带来的核扩散风险之际，澳总理莫里森表示“并不寻求获得核武器或建立民用核能力”。但事实上，澳大利亚并非没有核野心。二战结束后，澳数届政府都曾寻求过从英美采购战术核武器，或通过采购核运载系统间接获得核武器，甚至通过本土生产武器级核材料来制造核武器。尽管澳已经签署并批准《不扩散核武器条约》，但时至今日，澳国内仍然存在一股强烈的拥核思潮。结合解密的核档案及相关资料，我们梳理了澳曾执意寻求核武器的这段鲜为人知的历史。

### （一）澳大利亚的核野心

#### 1、澳军方曾积极寻求采购战术核武器

1956年，时任澳空军司令汤利致信国防部长麦克布莱德，建议为“堪培拉”轰炸机采购战术核武器<sup>6</sup>。1957年，时任澳总理孟席斯在会见来访英国代表团时，亲自问询英是否可向澳提供核武器<sup>7</sup>，随后澳空军中将直接向英空军元帅提出了购

---

<sup>6</sup> Australian Archives (ACT): A1945/13 186-5-3; Memo from Athol Townley, Minister for Air, to Philip McBride, Minister for Defense September 12, 1956, p. 1.

<sup>7</sup> Australian Archives (ACT): A1945/13,186-5-3; Extracts from Notes of Meeting in Cabinet Room at Parliament House, Canberra at 10:30 AM on Friday, March 15, 1957 (Top Secret).

买战术核武器的请求<sup>8</sup>。1958年1月，时任英首相麦克米伦访澳，澳政府正式提出购买战术核武器的请求。同年8月，孟席斯向来访的英国供应部长琼斯再次询问采购核弹头相关事宜<sup>9</sup>。

## 2、同步寻求核运载系统以间接获得核武器

1958年1月，澳向英空军询问购买“V”系列轰炸机<sup>10</sup>相关事宜。同年9月，澳空军中将访问英时再次表达购买“V”系列轰炸机的意愿<sup>11</sup>。从1960年开始，澳对具有核能力轰炸机的兴趣转向TSR-2攻击机<sup>12</sup>。1961年，在澳英两国防长会晤时，澳说明了对该战机感兴趣的原因，即“假如澳大利亚购买了TSR-2攻击机，他们希望确保在必要时英国核武器可供该战机使用<sup>13</sup>”。后因TSR-2战机研制计划取消，澳最终采购了来自美国的、同样具有运载核武器能力的F-111战机。澳还曾寻求采购英国“警犬”系列导弹，其中Mk-III型能够

---

<sup>8</sup> PRO: D0 35/8287; Cabinet: Prime Minister's Commonwealth Tour, Brief by the Commonwealth Relations Office, Supply of Kiloton Bombs to Australia, January/February 1958, GEN 622/1/60, December 18, 1957, p. 1.

<sup>9</sup> Australian Archives (ACT): A1838/269, TS680-10; Record of Discussions with Mr. Aubrey Jones, Minister of Supply in the United Kingdom Government, 13th August, 1958 (Top Secret).

<sup>10</sup> PRO: D0 35/8287; Memo from F. R. Carey, UK Joint Service Liaison Staff, to William S Bates, Office of High Commissioner for the United Kingdom, Canberra, October 31, 1958, p. 2; Cawte, Atomic Australia, p. 108.

<sup>11</sup> PRO: D0 35/8287; Memo from F. R. Carey, UK Joint Service Liaison Staff, to William S Bates, Office of High Commissioner for the United Kingdom, Canberra, October 31, 1958, p. 2; Cawte, Atomic Australia, p. 108.

<sup>12</sup> PRO: DO 35/8288; Committee Minutes, Ministry of Defence, Co-operation with Australia in the Development of New Weapons, (S.E. (0)C / P (60)25) July 19, 1960, pp. 1, 5 (Secret).

<sup>13</sup> PRO: D0 35/8287; Memo from N. Pritchard, [Acting Deputy Under-Secretary of State, CRO], to the Secretary of State for Commonwealth Relations, July 20, 1961. pp. 1-2.

携带核弹头<sup>14</sup>，但也因英研发计划终止而未能达成采购。

### 3、寻求英美承诺在澳需要时提供核武器

进入 20 世纪 60 年代，在苏联、美国和英国就禁止核试验问题谈判过程中，苏联坚持认为条约应该包括澳监听站，因为英国曾在澳境内进行过数次核试验。为恢复谈判，英请求允许提供这些监听站<sup>15</sup>。时任澳总理孟席斯主张，作为加入该条约的回报，美英应该承诺向澳提供延伸威慑，在澳大利亚需要时提供核武器<sup>16</sup>。1961 年 6 月，澳政府内阁支持孟席斯的提议并授权答复英国提出的请求，寻求“英国正式承认有义务在必要时向澳大利亚提供核能力”<sup>17</sup>。

### 4、启动本土制造核武器的计划

从 1964 年开始，澳政府重新审视其核政策，认真考虑如何实现并加强核武器本土制造能力<sup>18</sup>。1965 年，澳政府下令由澳供应部和原子能委员会进行本土制造核武器的成本估算<sup>19</sup>。1967 年，时任澳总理霍尔特和国防委员会安排进行一项研究，以评估澳独立制造核武器的可能以及与其盟国的安

---

<sup>14</sup> PRO: DO 35/8288; Draft Minute from Secretary of State to Prime Minister, March 21, 1960; PRO: DO 35/8288, Outward Telegram from Commonwealth Relations Office, Canberra, No. 471, March 30, 1960 (Top Secret).

<sup>15</sup> Australian Archives (ACT): A5818/2; Robert Menzies to the Cabinet, Nuclear Tests Conference: Control Posts in Australia, Submission No. 1156, V6, pp. 1-6 (Secret).

<sup>16</sup> Australian Archives (ACT): A5818/2; Robert Menzies to the Cabinet, Nuclear Tests Conference: Control Posts in Australia, Submission No. 1156, V6, p. 13 (Secret).

<sup>17</sup> Australian Archives (ACT): A5818/2; Cabinet Minute, Canberra, June 13, 1961, Decision No. 1383, Submission No. 1156, Nuclear Tests Conference: Control Posts in Australia, V6 (Secret).

<sup>18</sup> Howson, *The Howson Diaries...*, pp. 181- 183.

<sup>19</sup> Archives of the Department of Foreign Affairs and Trade: Unregistered document; Paper y Department of Supply and A.A.E.C., *Costs of a Nuclear Explosives Programme*, p. (Top Secret).

排。1968年1月，新上任总理戈顿明确拒绝签署NPT，同时开启一项雄心勃勃的核武计划，包括投入经费建设核反应堆和铀浓缩工厂，生产核弹头所需的武器级钚和武器级高浓铀，同时加强核科研人才储备。时任澳外长麦克马洪支持加入NPT，并通过英美向时任澳总理戈顿施压，澳最终于1973年1月批准NPT，自此澳无核武器国家身份正式以法律形式固定下来。

## （二）近年来澳国内拥核论调沉渣泛起

2019年7月，曾参与撰写2000年《澳大利亚国防白皮书》的前澳国防部官员怀特出版《如何保卫澳大利亚》一书，称澳所在的地区战略形势正发生根本性转变，澳目前奉行的不拥核政策恐难以为继，澳必须反思自身的军事立场，也许需要考虑拥有核武器。

2020年9月，澳国际事务研究所研究员穆基兰发表题为《澳大利亚的核难题》的文章指出，澳拥有丰富的铀矿资源和核科研力量，具备发展核防御能力的先天优势。作者建议，面对亚太地区形势变化，澳应采取“对冲战略”，在当前核不扩散政策的基础上，逐步建立核防御能力，避免陷于战略困境；同时澳应保持“核选项”，把重点放在提升核武器制造能力上，低调获得必要的核技术和核材料，以便在需要时缩短“战略脆弱期”，迅速制造出核武器。

### （三）不排除澳大利亚未来再次寻求发展核武器

澳大利亚连续数届政府都曾积极寻求发展核武器，包括向英美采购战术核武器，或采购核运载系统以间接获得核武器，或推动澳独立制造核武器，近年来部分澳学者更是不断抛出拥核论调，澳大利亚的核野心应当引起本地区各国以及国际社会高度警惕。

美英澳核潜艇合作涉及大量武器级核材料转让，而机构现行保障监督体系无法对其进行有效监管。此外，鉴于澳历史上积累的核武器相关知识，特别是未来还将获得具有核能力的运载系统，一旦澳铤而走险，再次寻求发展核武器，其核突破时间将大大缩短，国际社会无法有效应对。

## 七、美英澳核潜艇合作带来的 其他恶劣影响

### （一）三国此举存在严重核安全风险

部分美西方国家长年打着“航行自由”的旗号，派核潜艇到别国海域巡逻，而这些核潜艇一旦发生核事故，将对周围环境造成严重的放射性污染。1954 年至今，美国核潜艇发生大大小小的事故 140 余起，其中不乏反应堆故障和核潜艇沉没等重大事故。2021 年 10 月，美国海军“康涅狄格”号核潜艇在南海海域发生碰撞事故后，美方刻意拖延和隐瞒详情，至今尚未就国际社会普遍关心的事故是否造成核泄漏、破坏海洋环境等问题给出负责任的详细交代，引来普遍质疑与批评。美尚且如此，澳在毫不具备相应事故处置能力和经验的情况下操作运行核潜艇，一旦发生事故，大量放射性核废物流入海洋，不仅直接违反《南太平洋无核区条约》，还将严重破坏全球海洋环境并危及人类健康。

### （二）或将引发核潜艇军备竞赛

美英澳三国之间的核潜艇交易将促使其他国家重新考虑其潜艇野心，在追求核潜艇或表达过类似意愿的无核武器国家之中释放新的扩散动力。建造和运营这些核潜艇所需的资源和技术令大多数国家望而生畏，但美英澳核潜艇合作所

开启的恶劣先例，很可能会刺激部分国家如法炮制拥有核潜艇，进而引发潜艇军备竞赛，甚至寻求突破核门槛，刺激地区国家发展军力，推高军事冲突风险，给世界和平与稳定带来巨大威胁。

### （三）转让“战斧”巡航导弹将对当前国际导弹出口管制机制构成巨大挑战

美英澳三国在 AUKUS 组建之初就强调，美英不仅协助澳建造核潜艇，还将向其提供远程精确打击能力，包括“战斧”巡航导弹、联合空对地防区外导弹、远程反舰导弹、高超声速导弹以及精确打击制导导弹等。以“战斧”巡航导弹为例，作为由美国研发的、具备载核能力的进攻性武器，该导弹从问世之初就被深深打上了美国穷兵黩武的烙印。此次美向澳提供的“战斧”巡航导弹是其最新版本，射程方面可达 1700 公里，远超“导弹及其技术控制制度”（MTCR）<sup>20</sup>的最大限制。讽刺的是，美英澳不仅是 MTCR 的成员国，还是主要的倡导者，如今却将谋求防务能力置于其防扩散和出口控制承诺之上，与世界其他国家在导弹转让方面采取克制、慎重、负责的态度形成鲜明对比，再次体现其对国际秩序“合则用、不合则弃”的双重标准，对包括 MTCR 在内的国际导弹出口管制机制构成巨大挑战。

---

<sup>20</sup> “导弹及其技术控制制度”（MTCR）旨在防止可运载大规模杀伤性武器的导弹及其相关技术的扩散，规定成员国限制出口射程超过 300 公里、载荷超过 500 公斤的弹道导弹、巡航导弹等。

#### （四）对全球战略平衡与稳定产生深远消极影响

美英澳组建 AUKUS 并开展核潜艇合作，实质是以意识形态划线，打造新的军事集团，这将加剧地缘紧张态势。在国际社会普遍反对冷战和分裂之时，美方公然违背不搞新冷战的政策宣示，拉帮结伙炮制盎格鲁—撒克逊“小圈子”，集中整合资源向印太倾斜，运用高新技术和战略力量扩大其军事影响力，将地缘私利置于国际团结之上，这是冷战思维的死灰复燃，将加剧军事对立和冲突风险。核潜艇不仅具备机动的战略打击能力，还有携带核武器的潜力，澳依附美英强化集团军事能力，将对核武器国家间的核平衡乃至全球战略稳定产生深远消极影响。



## 八、敦促美英澳立即撤销错误决定，呼吁国际社会共同行动维护国际核不扩散体系

2022年6月6日，在中方建议下，国际原子能机构理事会又一次以协商一致方式决定设置单独正式议题，专门讨论“美英澳核潜艇合作所涉核材料转让及其保障监督等影响NPT各方面的问题”。这是机构继2021年11月和2022年3月理事会以来，第三次审议这一议题。这反映出理事会成员国对此事的严重关切，也说明此事超出了机构秘书处现有授权范畴，必须由机构成员国通过政府间进程探讨并寻求解决方案。鉴于上述事态发展，我们在此敦促美英澳三国立即撤销此错误决定，同时呼吁国际社会共同行动维护国际核不扩散体系，防止国际秩序再被侵蚀。

### （一）敦促美英澳立即撤销有关错误决定

美英作为NPT核武器国家，应摒弃陈旧的“冷战”思维和狭隘的地缘政治观念，马上停止危险的核扩散行径，立即撤销有关错误决定，忠实履行国际核不扩散义务，多做有利于国际核不扩散机制和世界和平安全的事。澳大利亚作为NPT无核武器国家，在机构全体成员国通过协商一致确定解决方案之前，应本着对本国人民和国际社会负责任的态度，停止与美英的危险合作。

## （二）呼吁国际社会采取务实行动共同维护国际核不扩散体系

我们同时呼吁国际社会采取务实行动，捍卫 NPT 的目的和宗旨，共同维护国际核不扩散体系的完整性、有效性和权威性。一是共同推动国际原子能机构尽早成立所有成员国均可参加的特别委员会性质的机制，专题讨论对无核武器国家核潜艇动力堆及其相关核材料实施保障监督所涉及的法律与技术问题，并向机构理事会和大会提交建议报告；二是在国际多边裁军及防扩散机制内进行更广泛地讨论，如五核国、安理会、联大一委、裁谈会等，特别是应在《不扩散核武器条约》第十次审议大会上单设议题，审议美英澳核潜艇合作所涉武器级核材料转让及其保障监督等影响 NPT 各方面的问题；三是以此为警醒，从实际出发，抓紧完善当前国际核不扩散体系的全面性，明确法律文书中相关条款适用范围，以免被某些别有用心国家恶意利用、混淆视听。





**危险的合谋：**

**美英澳核潜艇合作的核扩散风险**