

向无核武器国家提供安全保证：从政治承诺 迈向国际法律文书

中国军控与裁军协会
中核战略规划研究总院
二〇二五年九月

序言

核武器国家向无核武器国家提供具有法律约束力的安全保证，对实现核裁军和核不扩散目标、促进国际和地区的和平与安全具有重要意义。多年来，国际社会在联合国大会及安理会、《不扩散核武器条约》审议进程、裁谈会等平台下，始终高度关注无核安保问题并为之不懈努力。在当前安全形势下，解决无核安保问题具有新的重要性、紧迫性以及现实可行性。

为了向国际社会展现一个准确、全面、翔实的情况，推动各方更加重视无核安保问题，尽早启动相关国际法律文书谈判，我们撰写了《向无核武器国家提供安全保证：从政治承诺迈向国际法律文书》报告，从学术角度传达中方智库和专家的声音。

报告中的数据、信息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专家的研究成果，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
2025年9月

目录

| | |
|----------------------------|----|
| 核心提要 | 1 |
| 一、无核安保问题基本情况 | 3 |
| 二、关于无核安保问题的国际讨论 | 5 |
| 三、无核武器区条约框架下的安全保证 | 10 |
| 四、主要各方在无核安保问题上的政策主张 | 13 |
| 五、解决无核安保问题的重要意义与现实挑战..... | 19 |
| 六、推动谈判无核安保国际法律文书的措施建议..... | 21 |

核心提要

无核安保是核领域全球治理的重要方面。自 20 世纪 60 年代提出无核安保问题以来，国际社会在联合国大会及安理会、《不扩散核武器条约》审议进程、裁谈会等平台进行了持续深入的讨论。核武器国家通过联合国安理会决议、发表国家声明、签署批准无核武器区条约相关附加议定书等方式向无核武器国家提供了不同程度的安全保证，但多数附加了条件，在普遍性、无条件和法律约束力等方面距离广大无核武器国家的诉求仍有较大差距。

在此背景下，尽早谈判缔结一项普遍适用的、无条件的、具有法律约束力的无核安保国际文书，是广大无核武器国家的普遍期待，也是解决无核安保问题的最有效途径。由于多方面原因，谈判缔结无核安保国际法律文书仍面临不少政治、法律和技术挑战。

国际社会应支持裁谈会尽早就达成无核安保国际法律文书开展实质性工作，将不对无核武器国家和无核武器区使用或威胁使用核武器的政治承诺，通过普遍适用的国际法形式加以确立；在实现这一目标之前，还应采取降低核武器在国家安全政策中的作用、加大支持建立无核武器区的努力、强化现有无核安保政治承诺、拓展无核安保国际讨论平台等现实举措，为尽早启动相关谈判创造有利条件。

一、无核安保问题基本情况

无核武器国家安全保证，简称无核安保，是指无核武器国家享有免受核攻击和核威胁，以及一旦遭到此种攻击和威胁时获得援助与支持的安全保证，包括积极安全保证和消极安全保证两个部分^[1]。其中，**积极安全保证**是指在无核武器国家遭受使用核武器的攻击和威胁时，核武器国家向其提供援助与支持；**消极安全保证**则是指核武器国家承诺不对无核武器国家使用或威胁使用核武器。综合考虑多边军控机制议程、国际社会关切等历史与现实因素，本报告重点关注消极安全保证问题。

长期以来，无核安保始终是国际核军控、裁军与防扩散领域的重要议题。核武器国家对无核武器国家的安全保证尽管未被正式写入《不扩散核武器条约》(NPT)的案文之中，但与该条约有着十分密切的联系。无核武器国家在NPT框架下承担着不制造、不获取核武器的义务^[2]，理应不受核武器威胁，并有权利要求将此类安全保证以具有法律约束力的形式加以确立。从既往实践看，核武器国家通过联合国安理会决议、联合声明和国家声明的形式，向无核武器国家提供了不

¹ 陈小功主编：《军备控制与国际安全手册》，北京：世界知识出版社，1998，第110页；刘华秋主编：《军备控制与裁军手册》，北京：国防工业出版社，2000，第395页；田景梅：《国际核不扩散机制》，北京：中国原子能出版社，2016，第192页；United Nations Institute for Disarmament Research, A Brief History of Multilateral Proposals on Negative Security Assurances: Presentation to Inform CD Subsidiary Body 4 Discussion, 22 May 2018, Council Chamber, Palais des Nations, Geneva; Nuclear Threat Initiative, Proposed Internationally Legally Binding Negative Security Assurances ; Reaching Critical Will, Negative Security Assurances.

² United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA), Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT).

同程度的消极安全保证；核武器国家还通过签署和批准无核武器区条约相关附加议定书，向无核武器区条约缔约国提供消极安全保证。需要注意的是，中国是唯一承诺无条件不对无核武器国家和无核武器区使用或威胁使用核武器的核武器国家，其他核武器国家的消极安全保证均附带了前提条件和例外情形。

因此，广大无核武器国家长期以来强烈呼吁尽快缔结一项普遍适用的、无条件的、具有法律约束力的无核安保国际文书，认为这是无核武器国家的正当合法权利。

二、关于无核安保问题的国际讨论

无核安保问题最早提出于 20 世纪 60 年代 NPT 谈判期间，自 70 年代起引发国际社会高度关注，随后长期作为国际多边军控机制中的重要议题受到讨论。相关国际讨论大致可分为以下三个阶段。

（一）形成期：20 世纪 60 年代初到 60 年代末

在上世纪 60 年代 NPT 谈判过程中，无核武器国家，特别是不结盟国家提出，如果要求其承诺放弃制造、获取核武器，就必须向其提供相应的安全保证，即承诺不对其使用或威胁使用核武器，并在其遭受核攻击或核威胁时予以援助^[3]。这些无核武器国家于 1965 年共同推动联合国大会（以下简称联大）通过第 2028 号决议，该决议确立了 NPT 谈判的指导原则，其中包括“条约应体现核武器国家与无核武器国家在相互责任与义务方面的可接受平衡”^[4]。为落实上述原则，不结盟国家在十八国裁军委员会上主张，应将无核武器国家安全保证纳入条约框架，作为核武器国家应尽的义务，或由核武器国家以单独声明形式做出明确承诺^[5]。

对此，苏联在谈判中表示，愿在条约文本中加入不对无核武器缔约国使用核武器的条款，但前提是当事国领土上不

³ Bunn G, Timerbaev R M. Security Assurances to Non-Nuclear-Weapon States . The Nonproliferation Review, 1993, 1(1): 11–20.

⁴ United Nations General Assembly. Resolution 2028 (XX): Non-Proliferation of Nuclear Weapons . 19 November 1965.

⁵ United Nations Eighteen-Nation Committee on Disarmament. Joint Memorandum of Eight Non-Aligned States on Security Assurances to Non-Nuclear-Weapon States (ENDC/178) [J]. 1966.

得部署其他国家的核武器。该提议得到了许多不结盟国家的支持，但由于将西德、意大利、土耳其等部署美核武器的北约盟友排除在外，加之美军方坚决反对对核力量运用施加任何限制^[6]，美最终拒绝了苏联的提议^[7]。

1968年6月12日联大通过的NPT案文中并未纳入无核安保相关内容。为满足无核武器国家关切，美、英、苏三国承诺在联合国安理会框架下另行处理该问题。随后，安理会于6月19日召开会议，通过了由三国共同提交的第255号决议，申明在无核武器国家遭遇核武器侵略或相关威胁时，安理会常任理事国有责任立即采取行动^[8]。然而，该决议未就消极安全保证作出承诺。

（二）推进期：20世纪70年代初到70年代末

1974年，联大通过第3261 G号决议，强调核武器国家保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的重要性，并建议各成员国审议加强无核武器国家安全问题^[9]。

1976年，联合国大会通过第31/189 C号决议，呼吁核武器国家作出承诺，在不影响其无核武器区条约义务的前提下，不对那些未参与某些核武器国家所建立核安全安排的无

⁶ Bunn G. The legal status of U.S. negative security assurances to non-nuclear weapon states [J]. *The Nonproliferation Review*, 1997, 4(3): 1–17. DOI: 10.1080/10736709708436675.

⁷ United States Arms Control and Disarmament Agency (ACDA). *International Negotiations on the Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969: 32.

⁸ United Nations Security Council. Security Council Resolution 255 (1968) on Security Assurances to Non-Nuclear-Weapon States . 19 June 1968.

⁹ United Nations General Assembly. General and complete disarmament. Resolution 3261 (XXIX), part G . 9 December 1974.

核武器国家使用或威胁使用核武器^[10]。1977年，联大通过第32/87 B号决议，重申第31/189 C号决议并再次呼吁核武器国家采取行动^[11]。

1978年，第一届特别裁军联大一致通过《最终文件》，其中呼吁核武器国家“继续努力视情缔结有效安排，确保不对无核武器国家使用或威胁使用核武器”^[12]。同年，联大通过第33/72号决议，敦促立即作出努力，视情缔结有效安排，确保不对无核武器国家使用或威胁使用核武器，包括考虑制定一项国际公约及实现该目标的其他方式^[13]。

1979年，根据第一届特别裁军联大的建议，裁军谈判委员会（后更名为裁谈会）正式成立，并首次设立了“保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的有效国际安排”特设工作组（后演变为特设委员会），专门就无核安保问题展开讨论。

（三）深化期：20世纪80年代初至今

自20世纪80年代初以来，国际社会在NPT审议进程、联合国大会及安理会、裁谈会及其附属机构等多边机制框架下，始终高度关注无核安保问题并付出了不懈努力。

在NPT审议进程中，广大无核武器缔约国普遍认为，在

¹⁰ United Nations General Assembly. General and complete disarmament. Resolution 31/189 (XXXI), parts C. 21 December 1976.

¹¹ United Nations General Assembly. General and complete disarmament. Resolution 32/87 (XXXII), part B. 12 December 1977.

¹² United Nations General Assembly. Final document of the First Special Session on Disarmament (S-10/4). 29 May 1978.

¹³ United Nations General Assembly. General and complete disarmament. Resolution 33/72 (XXXIII), part B. 14 December 1978.

彻底消除核武器前，获得核武器国家在任何情况下均不使用或威胁使用核武器的具有法律约束力的安全保证，是无核武器国家的正当合法权利。1995年NPT审议与延期大会上，五核国各自发表了关于无核安保问题的国家声明。2000年NPT审议大会通过的成果文件指出：“五个核武器国家向无核武器国家提供有法律约束力的安全保证将增强核不扩散体系。”^[14]2010年NPT审议大会成果文件进一步决定：“裁谈会应在一个商定的、全面平衡的工作计划范围内，立即开始讨论保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的有效国际安排，进行实质性、无限制的讨论，以拟定解决所有有关问题的建议，不排除制订一项具有国际法律约束力的文书。”^[15]

在联大框架下，自1978年以来，历届联大均通过题为“缔结关于保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的有效国际安排”的决议^[16]，呼吁国际社会关注无核安保问题，并为裁谈会早日谈判缔结无核安保国际法律文书继续努力。此外，1982年第二届特别裁军联大和1988年第三届特别裁军联大虽未通过共识性的最终文件，但各方均就无核安

¹⁴ United Nations. Final Document of the 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT/CONF.2000/28 [Vol. I, Parts I & II]). 22 May 2000.

¹⁵ United Nations. Final Document of the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT/CONF.2010/50 (Vol. I)). 18 June 2010.

¹⁶ 包括第33/72B号、第34/85号、第35/155号、第36/95号、第37/81号、第38/68号、第39/58号、第40/86号、第41/52号、第42/32号、第43/69号、第44/111号、第45/54号、第46/32号、第47/50号、第48/73号、第49/73号、第50/68号、第51/43号、第52/36号、第53/75号、第54/52号、第55/31号、第56/22号、第57/56号、第58/35号、第59/64号、第60/53号、第61/57号、第62/19号、第63/39号、第64/27号、第65/43号、第66/26号、第67/29号、第68/28号、第69/30号、第70/25号、第71/30号、第72/25号、第73/29号、第74/31号、第75/34号、第76/21号、第77/39号、第78/18号决议和第79/17号。

保问题进行了积极而广泛的讨论。

在联合国安理会层面，1995年，应五个常任理事国的共同倡议，安理会在第3514次会议上通过了第984号决议^[17]。该决议主要内容有：承认NPT无核武器缔约国获得安全保证的合法权益；考虑到无核武器国家的合理关切，即在其加入NPT时应采取措施确保其安全；注意到五个核武器国家发表的关于安全保证问题的国家声明，其中载有各自消极安全保证及积极安全保证；当NPT无核武器缔约国遭到使用核武器的侵略或侵略威胁时，安理会首先是五个拥有核武器的常任理事国应立即采取行动，并向当事国提供必要援助等。

在裁谈会内，无核安保问题特设工作组自1979年首次设立以来，长期被纳入年度工作计划，至1994年持续开展讨论^[18]。1998年，裁谈会设立专门委员会重启相关议题^[19]，虽此后未再设立正式机构，但仍以专题辩论形式保持关注。2014年和2015年，裁谈会在非正式会议中进行结构性讨论；2017年，“前进路径”工作组亦就该议题开展实质性磋商。2024年和2025年，裁谈会接续设立附属机构，成员国围绕原则立场与关键问题进行深入交流。

¹⁷ United Nations Security Council. Security Council Resolution 984 (1995). 11 April 1995.

¹⁸ Conference on Disarmament. The Conference on Disarmament and Negative Security Assurances [Fact Sheet] (July 2017). OPANAL & UNODA.

¹⁹ United Nations Press. Conference on Disarmament Concludes 1998 Session; Ad Hoc Committee on Negative Security Assurances Established. UN News Centre, 10 September 1998.

三、无核武器区条约框架下的安全保证

除了联合国安理会决议、联合声明以及国家声明等形式外，核武器国家还可以通过签署和批准无核武器区条约相关附加议定书，向无核武器区条约缔约国提供具有法律约束力的消极安全保证。无核武器区是指有关国家集团在自由行使其主权的基础上，通过条约或公约建立并被联大所承认的没有核武器的地区^[20]，其依据包括联合国裁军审议委员会于1999年通过的指导原则以及NPT第七条，即任何规定均不影响任何国家集团为保证其各自领土上完全没有核武器而缔结区域性条约的权利^[21-22]。从20世纪50年代出现无核武器区概念以来，世界上已通过条约形式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，迄有104个无核武器国家成为上述无核武器区条约的正式缔约国^[23]。这些条约都附加了关于核武器国家承诺不对条约缔约国使用或威胁使用核武器的议定书，均具备法律约束力。

《拉丁美洲和加勒比禁止无核武器区条约》(《特拉特洛尔科条约》)第二附加议定书规定不得对条约缔约国使用或威胁

²⁰ United Nations. General Assembly resolution 3472 (XXX), Part B: Definition of a Nuclear-Weapon-Free Zone. 11 December 1975.

²¹ United Nations. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons(NPT), Article VII. Opened for signature 1 July 1968; entered into force 5 March 1970.

²² UN Disarmament Commission. Report of the Disarmament Commission on the Establishment of Nuclear-Weapon-Free Zones on the Basis of Arrangements Freely Arrived at among the States of the Region Concerned. Supplement No. 42 to the report of the United Nations General Assembly (A/54/42), 30 April 1999.

²³据联合国裁军事务办公室数据，截至2025年6月，拉丁美洲和加勒比、南太平洋、东南亚、非洲、中亚等无核武器区条约的正式缔约国共计104个，另有9个无核武器国家签署未批准。

使用核武器，已得到五个核武器国家的签署和批准。美、俄、英、法在签署或批准条约时，都就无核安保问题作出了事实上的保留^[24]：美在其声明中表示，若条约缔约国在核武器国家协助下对美发动武装攻击，该行为将被视为违反其条约义务；苏（俄）表示，若条约缔约国采取与其无核地位不符的行为，或与核武器国家联合或在其支持下对他国发动侵略行为，将被视为违反条约义务，苏将对此保留重新评估其在条约第二附加议定书下义务的权利；英表示，若条约缔约国在核武器国家的支持下对英发动侵略行为，英有权重新考虑其在第二附加议定书下的义务是否依然适用；法表示，其对条约缔约国作出的不使用或威胁使用核武器的承诺，不应被解释为影响其依据《联合国宪章》第 51 条所享有的自卫权的充分行使。

《南太平洋无核区条约》（《拉罗汤加条约》）、《非洲无核武器区条约》（《佩林达巴条约》）、《中亚无核武器区条约》（《塞米巴拉金斯克条约》）附加议定书也都要求五核国不得对条约缔约国使用或威胁使用任何核爆炸装置。中、俄、英、法四个核武器国家已签署并批准相关附加议定书，美已签署未批准。但英、法、俄在签署或批准上述条约的附加议定书时，均作出了类似签署批准《拉丁美洲和加勒比禁止无核武器区条约》附加议定书时所作的保留^[25]。

²⁴ United Nations. Declarations upon Signature and Ratification of Additional Protocol II to the Treaty of Tlatelolco . United Nations Office for Disarmament Affairs, [2024].

²⁵ United Nations. Declarations upon Signature and Ratification of Additional Protocol II to the Treaty of Rarotonga . United Nations Office for Disarmament Affairs, [2024]; United Nations. Declarations upon Signature and Ratification of Additional Protocol I to the Treaty of Pelindaba . United Nations

美、俄、英、法在《东南亚无核武器区条约》(《曼谷条约》)所涉专属经济区、航行自由以及自卫权等问题上持保留态度,条约议定书尚未开放供签署。中国多次声明坚定支持东盟国家建立无核武器区的努力,愿率先签署《东南亚无核武器区条约》议定书。

此外,在乌克兰、哈萨克斯坦以及蒙古等国家宣布其无核武器地位后,五核国还以不同形式重申了无核安保承诺。

无核武器区的建立为防止核武器扩散、促进和平利用核能作出重大贡献,也有利于构建均衡、有效、可持续的区域安全架构。但目前已建立的无核武器区尚未涵盖所有地区和所有无核武器国家,除中国承诺无条件不对无核武器区使用或威胁使用核武器以外,其他核武器国家都附加了条件。新的安全形势下,尽早谈判缔结无核安保国际法律文书的重要性和紧迫性进一步增强。

Office for Disarmament Affairs, [2024]; United Nations. Declarations upon Signature and Ratification of Additional Protocol I to the Treaty of Pelindaba . United Nations Office for Disarmament Affairs, [2024].

四、主要各方在无核安保问题上的政策主张

（一）中国在无核安保问题上的政策主张

中国自拥有核武器的第一天起，就向世界庄严宣告“在任何时候、任何情况下都不会首先使用核武器”。此后，中国又承诺无条件不对无核武器国家和无核武器区使用或威胁使用核武器。中国是唯一明确作出上述承诺的核武器国家。1995年4月，中国发表声明，重申无条件向所有无核武器国家提供消极安全保证，并承诺向这些国家提供积极安全保证。2000年，中国与其他核武器国家发表联合声明，重申了中国1995年在联合国安理会第984号决议中做出的安全保证承诺。应乌克兰和哈萨克斯坦要求，中国分别于1994年12月和1995年2月发表了向两国提供安全保证的政府声明。

中国已经签署和批准了拉美、南太、非洲和中亚等所有已开放供签署的无核武器区条约相关议定书，尊重蒙古的无核武器地位，积极支持建立中东无核及其他大规模杀伤性武器区，愿率先签署《东南亚无核武器区条约》议定书。

中国主张国际社会尽早谈判缔结向无核武器国家无条件提供消极安全保证的国际法律文书，支持日内瓦裁军谈判会议尽早就此开展实质性工作，对其他任何有助于推进无核安保问题取得进展的建议或举措均持开放态度。

2024年7月，中国向NPT第十一次审议大会第二次筹委会提交了关于无核安保问题的工作文件，重申在该问题上的

政策主张^[26]；在同时提交的关于互不首先使用核武器倡议的工作文件中，中国呼吁五核国承诺支持尽早启动谈判达成无核安保国际法律文书^[27]。2025年5月，根据联大第79/241号决议相关要求，中国提交了关于全面研究无核武器区问题的立场文件，再次重申了对无核武器国家和无核武器区的安全保证^[28]。

（二）美国在无核安保问题上的政策主张

美国的无核安保承诺是附加了条件的，主要包括：1）要求当事国不得与核武器国家结盟或联合实施攻击；2）要求当事国为NPT缔约国并履行核不扩散义务。

美国在1978年第一届特别裁军联大上发表声明称，不会对NPT无核武器缔约国，或任何就不获取核爆炸装置作出具有类似国际约束力承诺的国家使用核武器，除非该国与核武器国家结盟，或与核武器国家联合，对美、其领土、其武装部队、其盟国实施或维持攻击^[29]。1995年，美在提交联合国安理会的国家声明中表示，不会对NPT无核武器缔约国使用核武器，除非该国与核武器国家联合或结盟，并对美、其领土、其武装部队或其他部队、其盟国，或美提供安全承诺的国家，实施或维持入侵及其他形式的攻击^[30]。

²⁶ 外交部。中国关于无核安保问题的工作文件。2024年7月22日。

²⁷ 外交部。中国关于互不首先使用核武器倡议的工作文件。2024年7月22日。

²⁸ 外交部。中国政府关于全面研究无核武器区问题的立场文件。2025年5月30日。

²⁹ Vance, Cyrus. "Statement of Secretary of State Vance: U.S. Assurance on Non-Use of Nuclear Weapons, June 12, 1978." Department of State Bulletin, August 1978, p. 52; ACDA, Documents on Disarmament, vol. 1978, p. 384.

³⁰ United Nations. Letter dated 6 April 1995 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/50/153-S/1995/263). United Nations, 1995.

美为应对地区防扩散形势变化，在 2010 年发布的《核态势审议》报告（NPR）中明确，不会对作为 NPT 缔约国并遵守其核不扩散义务的无核武器国家使用或威胁使用核武器^[31]。2018 年、2022 年 NPR 基本延续了上述表述。

（三）俄罗斯在无核安保问题上的政策主张

前苏联曾一度承诺不首先使用核武器，并向放弃制造和获取核武器，且领土上不存在核武器的国家提供安全保证。俄于 1993 年明确放弃不首先使用核武器政策，并因应形势变化对无核安保政策作出调整。

在 1978 年第一届特别裁军联大上，苏发表声明称，其不会对那些放弃制造和获取核武器，且其领土上不存在核武器的国家使用核武器^[32]。在 1982 年第二届特别裁军联大上，苏表示承担不首先使用核武器的义务；关于提供安全保证的问题，苏认为可通过缔结国际公约方式解决，并愿与那些不拥有核武器，且其领土上不存在核武器的国家就此缔结双边协定^[33]。1995 年，俄在提交联合国安理会的国家声明中表示，其不会对 NPT 无核武器缔约国使用核武器，除非该国与核武器国家联合或结盟，并对俄、其领土、其武装部队或其他部队、其盟国，或俄提供安全承诺的国家，实施或维持入侵及其他形式的攻击^[34]。

³¹ United States Department of Defense. Nuclear Posture Review Report (April 2010). U.S. Department of Defense.

³² United Nations. Official Records of the General Assembly, Tenth Special Session, Plenary Meetings, 5th meeting, paras. 84 and 85 . 1978.

³³ United Nations. Official Records of the General Assembly, Twelfth Special Session, Plenary Meetings, 12th meeting . 1982.

³⁴ United Nations. Letter dated 6 April 1995 from the Permanent Representative of the Russian

2024年11月，俄发布新版《俄罗斯联邦国家核威慑基本政策》，其中新增关于“无核武器国家在核武器国家的参与或支持下对俄或其盟友的侵略将被视为联合攻击”的表述^[35]。对此，美学术机构认为，该表述基本延续了俄于1995年向联合国安理会提交的国家声明中关于消极安全保证的承诺^[36]。

（四）英国在无核安保问题上的政策主张

英国亦采取附加条件的无核安保政策。在1978年第一届特别裁军联大上，英发表声明称，承诺不对NPT无核武器缔约国，及其他就不制造或获取核爆炸装置作出具有国际约束力承诺的无核武器国家使用核武器，除非该国与核武器国家联合或结盟，并对英、其属地、其武装部队或其盟国实施攻击^[37]。1995年，英在提交联合国安理会的国家声明中表示，其不会对NPT无核武器缔约国使用核武器，除非该国与核武器国家联合或结盟，并对英、其属地、其武装部队或其他部队、其盟国，或英提供安全承诺的国家，实施或维持入侵及其他形式的攻击^[38]。

2025年6月，英发布《战略防御评估》报告称，英不会对任何NPT无核武器缔约国使用或威胁使用核武器，但这一

Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/50/151-S/1995/261) . United Nations, 1995.

³⁵ Russian Federation. Fundamentals of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence . Issued November 2024.

³⁶ Arms Control Association. Nuclear Declaratory Policy and Negative Security Assurances . Last reviewed January 2025.

³⁷ United Nations General Assembly. Official Records of the General Assembly, Tenth Special Session, Plenary Meetings, 26th meeting, para. 12 . 28 June 1978.

³⁸ United Kingdom. Letter dated 6 April 1995 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/50/152-S/1995/262) . United Nations, 1995.

承诺不适用于严重违反核不扩散义务的国家；若未来出现生物或化学武器等大规模杀伤性武器威胁，或具备类似破坏力的新兴技术威胁，英保留重新审议该承诺的权利^[39]。

（五）法国在无核安保问题上的政策主张

法国的无核安保政策与美、英类似。在 1978 年第一届特别裁军联大上，法发表声明称，愿按照经谈判达成的安排，向构成无核区的国家提供不使用核武器的保证^[40]。在 1982 年第二届特别裁军联大上，法表示，其不会对没有核武器并承诺不寻求拥有核武器的国家使用核武器，除非该国与核武器国家联合或联盟，并对法或法提供安全承诺的国家实施侵略行为^[41]。1995 年，法在提交联合国安理会的国家声明中表示，其不会对 NPT 无核武器缔约国使用核武器，除非该国与核武器国家联合或结盟，并对法、其领土、其武装部队或其他部队、其盟国，或法提供安全承诺的国家，实施或维持入侵及其他形式的攻击^[42]。

2025 年 3 月，法向 NPT 第十一次审议大会第三次筹委会提交了关于安全保证的工作文件，重申了其无核安保政策。2025 年 5 月，法总统马克龙表示，在探讨将法核威慑的安全承诺范围拓展至其欧洲盟国的背景下，愿与其他欧洲国家商

³⁹ UK Government. The Strategic Defence Review 2025 – Making Britain Safer: Secure at Home, Strong Abroad . Updated 11 June 2025.

⁴⁰ United Nations. Official Records of the General Assembly, Tenth Special Session, Plenary Meetings, 27th Meeting, para. 190 [M/OL]. New York: United Nations, 1978.

⁴¹ United Nations. Official Records of the General Assembly, Twelfth Special Session, Plenary Meetings, 9th Meeting [M/OL]. New York: United Nations, 1982.

⁴² France. Letter dated 6 April 1995 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/50/154-S/1995/264) . United Nations, 1995.

讨在其领土上部署核武器问题^[43]。上述动向引发国际社会关注，未来发展值得进一步观察。

（六）无核武器国家在无核安保问题上的政策主张

长期以来，广大 NPT 无核武器缔约国普遍认为，在彻底消除核武器前，获得核武器国家在任何情况下均不使用或威胁使用核武器的具有法律约束力的安全保证，是无核武器国家的正当合法权利；核武器国家在单方面声明中，向无核武器的条约缔约国作出了不使用核武器的非常有限、附条件和不充分的安全保证。

NPT 广大无核武器缔约国强烈呼吁就无核安保问题谈判达成普遍、具有法律约束力、有效、无条件、非歧视和不可撤销的国际安排；在此之前，所有核武器国家都应充分遵守其有限、附条件和不充分的现有消极安全保证承诺，并且无条件、不带歧视地把这种保证的范围扩大至所有无核武器的条约缔约国；要求 2026 年 NPT 审议大会将充分讨论无核安保问题作为优先事项^[44]。

⁴³ Reuters. Kremlin criticises Macron remarks on nuclear-armed planes. 14 May 2025.

⁴⁴ Group of Non-Aligned States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Working Paper on Negative Security Assurances: Non-use or Threat of Use of Nuclear Weapons. NPT/CONF.2026/PC.III/WP.28, 2025.

五、解决无核安保问题的重要意义与现实挑战

（一）无核安保是核领域全球治理体系的重要方面，是地区及全球安全的有力支撑

无核安保对实现核不扩散和核裁军目标、促进国际和地区的和平与安全具有重要意义。一是有助于降低核武器使用风险。如果能够建立有效的国际安排，保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器，就能以更加清晰、更可预测、更具约束力的方式限制核武器使用，直接降低核武器实际使用的可能性，减少核冲突与核战争风险。二是有助于加强国际核不扩散体系。无核武器国家承担着不制造、不获取核武器的义务，理应享有不受核武器威胁的权利。核武器国家向无核武器国家提供可信的安全保证，有助于增强无核武器国家的安全感，降低其寻求发展核武器的动机，从而维护和加强国际核不扩散机制。三是有助于推进核裁军进程。无核安保作为推动核裁军的重要措施，有助于降低核武器在国家和集体安全政策中的作用，减少对以首先使用核武器为基础的核威慑政策的依赖，为最终实现全面禁止和彻底销毁核武器创造有利环境。

核武器国家向无核武器国家提供不使用或威胁使用核武器的保证，支持建立无核武器区的努力，还能够促进地区国家间安全对话，增加国家间理解与相互信任，推动构建均衡、有效、可持续的区域性安全架构，有利于实现全球共同安全、普遍安全，符合全人类共同利益。

（二）谈判缔结国际法律文书是解决无核安保问题最有效途径，但仍面临多重现实挑战

妥善解决无核安保问题，符合广大无核武器国家的安全利益与普遍期待。虽然核武器国家通过联合国安理会决议、发表国家声明、签批无核武器区条约相关附加议定书等方式向无核武器国家提供安全保证，但多数情况下附加了条件。尽早谈判缔结一项普遍适用的、无条件的、具有法律约束力的无核安保国际文书，是解决无核安保问题的最有效途径。

尽管多年来相关国际讨论为制定相关国际法律文书提供了重要基础，但同时由于多方面原因，谈判缔结无核安保国际法律文书仍面临不少政治、法律和技术挑战。一是地缘政治紧张，大国竞争加剧，局部冲突和动荡频发，地区安全热点问题此起彼伏，无核安保国际法律文书谈判缺乏良好的外部环境。二是部分核武器国家固守冷战思维和阵营对抗理念，拒绝放弃以首先使用核武器为基础的核威慑政策，坚持奉行附带条件的无核安保政策，保留对广大无核武器国家进行核讹诈与核胁迫的选项。三是有关核武器国家拒不废除“核共享”与“延伸威慑”安排，不仅造成广大无核武器国家权利的不平等，损害真正坚持核不扩散义务的无核武器国家的安全利益，而且降低了参与上述安排的国家达成无核安保国际法律文书的政治意愿。四是游离于 NPT 机制之外的事实拥核国家，政治上可能不会轻易接受以 NPT 无核武器缔约国身份加入未来无核安保国际法律文书。

六、推动谈判无核安保国际法律文书的措施建议

解决无核安保问题的最有效途径，是国际社会推动尽快缔结一项普遍的、无条件的、具有法律约束力的无核安保国际文书。在实现这一目标之前，国际社会特别是核武器国家应采取现实可行的中间措施，推动无核安保问题取得积极进展。

（一）支持裁谈会尽早就达成无核安保国际法律文书开展实质性工作

裁谈会是国际社会谈判无核安保国际法律文书的唯一适当场所。各方应切实增强政治意愿，不断凝聚共识，推动裁谈会达成全面平衡的工作计划，将无核安保问题作为最优先工作事项，继续成立无核安保问题附属机构，明确路线图或时间表，就具体问题开展实质性讨论，为尽早谈判达成国际法律文书奠定基础。应将核武器国家无条件不对无核武器国家和无核武器区使用或威胁使用核武器确立为未来国际法律文书的核心义务。

（二）采取现实举措为谈判无核安保国际法律文书创造条件

鉴于谈判缔结无核安保国际法律文书面临的现实挑战，国际社会应采取以下现实举措，以尽早启动谈判。

降低核武器在国家安全政策中的作用。核武器国家应放弃以首先使用核武器为基础的核威慑政策，不制定针对他国

的核威慑政策，不把任何国家列为核打击目标，降低核武器戒备状态，不把自身控制的核武器瞄准任何国家。有关核武器国家应废除“核共享”及“延伸威慑”安排，将部署在境外的核武器全部撤回本国。

加大支持建立无核武器区的努力。核武器国家应尽快签署、批准有关无核武器区条约附加议定书，撤销在无核安保问题上附加条件的保留，保证无条件不对无核武器区使用或威胁使用核武器；应支持建立中东无核武器及其他大规模杀伤性武器区的主张和努力，推动无核武器区涵盖所有地区和所有无核武器国家。核武器国家与无核武器国家均应避免采取破坏或损害无核武器区地位的行动。

强化现有无核安保政治承诺。联合国安理会可结合形势发展，在 1968 年第 255 号决议和 1995 年第 984 号决议的基础上，就提供无条件的无核安保承诺开展实质性讨论，力争达成新的共识。五核国可进一步探讨通过联合或单独声明等形式，公开作出无条件不对无核武器国家和无核武器区使用或威胁使用核武器的承诺。

拓展无核安保国际讨论平台。NPT 审议进程应将无核安保作为优先议题，争取形成共识并纳入审议大会成果文件。加强在联合国框架下的国际讨论进程，积极考虑设立“无核安保之友”小组、政府专家组、开放式工作组等新机制。鼓励国际军控领域智库和非政府组织积极开展研究，为政府间进程持续提供政策供给与智力支持。