

多边军控领域的德中合作

潜在对话的目标与形式

Oliver Meier (奥利弗·迈尔) 和
Michael Staack (米夏埃尔·施塔克)
2024年2月



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

在多边军控领域，德国和中国在重大问题上**目标一致**。两国原则上都主张维护多边协定和机制，通过国际合作减少人类所面临的各种威胁，同时加强地区稳定，这符合双方的共同利益。¹《不扩散核武器条约》(NPT)、《禁止生物武器公约》(BWC)、《禁止化学武器公约》(CWC)和《全面禁止核试验条约》(CTBT)是北京和柏林均支持的重要条约，尽管双方支持背后的目标和利益可能有所不同。

德国和中国还致力于维护《联合全面行动计划》(JCPOA)，核查伊朗核计划处于可控状态，并建立该计划希望达到的对伊朗和平开发核能的信任。但在中东地区战乱纷争的背景下，美国挽救伊核协议的机会进一步减少。因此，该计划其他参与方对于防止中东核武器扩散的责任也在相应地增加。

然而，这些相似之处并不能掩盖北京和柏林在军控政策上存在**分歧**的事实。德国对中国扩大核力量所带来的影响感到担忧。德方认为，在中国日益增长的威慑潜力的规模与目标方面必须有更多的透明度，以降低核军备竞赛的风险，并履行《不扩散核武器条约》的要求。

德国比中国更多地认为防扩散和裁军是全球性事务。德国是一些重要的人道主义军控协定的缔约国，例如禁止地雷（《渥太华公约》）和集束弹药（《奥斯陆协定》）。到目前为止，中国尚未加入这些条约。

此外，目前尚**不清楚**德国和中国的军控政策在各种问题上究竟有**多大程度的一致性**。对自身角色的不同理解，以及不同的历史经验、地区背景和地缘政治目标，都会导致中德军控政策的目标在表面上虽然相似，但实质上可能存在分歧。

自二十世纪八十年代中期以来，中国越来越多地加入多边军控协议。关于中国不参与军控谈判的笼统说法，其实只是在限制核潜力方面。尽管如此，北京在多边军控中所扮演的角色是摇摆不定的。一方面，北京扮演着大国角色，特别是在联合国安理会常任理事国的圈子中；另一方面，北京反复强调自己仍然是一个发展中国家，其优先事项在于发展经济。这种不断转变的角色模式使中国很容易根据自身利益而拒绝对其在执行全球规范方面发挥更大作用的要求。

对于那些政府间协议不足以进行有效监管的领域，德国同样致力于制定相关的规则和行为规范。在德国看来，网络空间和外空中的负责任行为，便属于必须将私人 and 民间社会行为者纳入到军控政策行动中的领域。但迄今为止，中国对这种“治理”模式一直持怀疑态度。不过同时，北京又希望参与那些具有重要利益——如经济利益——的领域的规则制定，例如太空领域。

军备控制仍然是国际秩序不可或缺的组成部分

习近平主席和拜登总统于2023年11月中旬在旧金山举行的中美峰会虽未带来军控政策的突破，但至少打开了两国军事沟通的部分渠道。²从北京的角度来看，外空、网络空间和人工智能等话题已被列入中美专家会谈的议程。因此，中国也更加希望和欧洲就这些问题进行对话。北京显然已经认识到，未来几乎不可能将与欧洲伙伴的政府会谈议程局限在经济政策议题上：外交和安全政策也将成为双方对话的“固定”议题。

军控始终是国际秩序不可或缺的组成部分，符合有关各方的利益。军控措施提高了相关行为体之间的可预

1 参见Meier, Oliver / Staack, Michael (2022): 《中国在多边军控中的角色》，弗里德里希·艾伯特基金会，波恩，<http://library.fes.de/pdf-files/iez/19346.pdf>。

2 参见Nakamura, Ryo / Moriyasu, Ken (2023): 《美国和中国将于1月恢复参谋级军事对话》，摘自：NikkeiAsia, 2023年12月31日，<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/U.S.-and-China-to-resume-staff-level-militarydialogue-in-January>。

测性，而持续的沟通——特别是中美之间的沟通——对于理解彼此的看法尤为不可或缺。它有助于建立信任、遏制危机。由于军控在全球秩序中发挥着至关重要的作用，因此决不能使其依赖于其他实质性问题的解决。不过，军控合作取得成功的前提条件是各方必须有尊重对方核心利益的起码意愿。

中国对多边军控的重要性与日俱增

没有中国，多边军控协议就难以维持，特别是难以加强。中国的军事力量和军备建设以及它的经济实力和政治影响力，使其成为多边军控努力中不可或缺的参与力量。作为联合国安理会常任理事国，中国也有责任执行重要的裁军标准和规则。

由于北京依然是莫斯科最重要的外交和安全政策伙伴，中国在维护和进一步发展重要军控机制方面的责任也在不断增加。最迟自2022年底以来，俄罗斯一直在阻挠所有的多边军控论坛，以期促使西方国家减少对乌克兰的支持，并展示其在这一政策领域的阻挠力量。俄罗斯这样做，不惜以重要的多边协议面临失败为代价。俄罗斯滥用协商一致原则和程序规则的做法，正在对多边军控造成持久性的损害。

2022年2月24日俄罗斯入侵乌克兰是德国外交和安全政策的转折点，并对欧洲的军控产生了巨大影响。《中导条约》、《开放天空条约》和《欧洲常规武装力量条约》等事关欧洲安全的核心协定或成为历史，或名存实亡。而在俄罗斯宣布暂停履约后，《新削减战略武器条约》如今也岌岌可危。

不过，中国对俄罗斯在双边军控立场上的支持充其量是有限度的。虽然中国和俄罗斯在国家元首和政府首脑层面确认了“中俄合作无上限”，双方继续认为军控不应妨碍自己同美国进行竞争的军备计划。但事实上，北京更多地将这一合作视为“权宜之举”，因为双方都在与西方、尤其是美国进行竞争；而在其他方面，中俄则在追求完全不同的目标和利益。

中国尤不希望看到多边军控制度走向崩溃。与西方国家一样，北京正越来越多地利用这些机制来追求自身利益，管控地区和全球安全所面临的威胁。

自2022年2月以来，俄罗斯的阻挠政策与中国在重要多边机制中所持立场之间的分歧愈加明显。例如，2022年8月，中国（未能成功）力劝俄罗斯不要让《不扩散核武器条约》第十次审议大会无果而终，因为中方本可在最终文件草案中确定重要的目标和表述。³

同样重要的是，北京一再告诫莫斯科不要在对乌克兰的战争中使用核武器。2022年11月初，在美国情报部门获得确切证据，表明俄罗斯使用核武器的风险已上升至50%时，中德两国国家元首和政府首脑发出联合警告，要防止俄乌战争出现核升级。⁴

在此背景下，北京在旨在减少核风险的“为核裁军创造环境倡议”（CEND）中所做的调解工作值得关注。虽然俄罗斯在2022年秋退出了这一倡议，但中国继续积极参与其中，并在全球南方国家和北方国家之间进行斡旋。

尽管没有对俄罗斯撤销批准《全面禁止核试验条约》提出批评，中国可能仍希望继续维持暂停核试验。因为例如朝鲜的核试验场就紧邻中朝边境。与此同时有迹象表明，中国已做好准备，一旦其他有核国家结束暂停核试验，中国将进行自己的核试验。⁵

俄罗斯宣布在白俄罗斯部署核武器，这增加了北约将其目前的核武器部署扩大到其他国家的风险。⁶但这违背了中国所持的原则，即核武器只能部署在拥有国的领土上。不过，中国软化了此前与俄罗斯共持的立场，即所有核武器国家均应终止“核共享”安排。⁷由于俄罗斯以北约部署做法为由，希望将核武器部署在白俄罗斯来作为一种形式的“核共享”，目前中国对在“海外”部署核武器的做法持批评态度，尤其指向美国在印太地区部署核武器。⁸

中国多年来一直积极投入生物安全领域的发展。中国的生物技术公司在全球的重要性与日俱增，并正在打破美国在生物安全领域的主导地位，从而使这一投入变得越发重要。鉴于中国一直存在“不透明”文化，因此中方对于国际生物安全规则和规范的兴趣是复杂的。⁹ 更值

3 参见 Baldus, Jana / Meier, Oliver (2022): 《公告失败》，载于：联合国 70, 第 6 期 (2022 年 12 月), 第 266-271 页, <https://doi.org/10.35998/VN-2022-0030>。

4 参见德国联邦政府 (2022年): 《2022年11月4日德国总理朔尔茨和中国国务院总理李克强在北京发表的新闻声明》，2022年11月4日, www.bundesregierung.de/breg-cn/search/press-statements-by-chancellor-scholzand-premier-minister-of-the-premier-li-keqiang-on-november-4-2022-inbeijing-2139982; 国际安全与合作中心 (2023 年): “稳定-不稳定悖论: 管理乌克兰的核升级风险”, 加利福尼亚州斯坦福大学, <https://www.youtube.com/watch?v=40sTLN7A1sw>。

5 参见 Broad, William J. / Buckley, Chris / Corum, Jonathan (2023): 《中国悄悄重建核试验秘密基地》，载于: 《纽约时报》，2023年12月20日 (更新于: 2024年1月9日), <https://www.nytimes.com/interactive/2023/12/20/science/china-nuclear-tests-lopnur.html>。

6 参见 Kacprzyk, Artur (2023): 《北约的核适应: 扩大欧洲部队态势的理由》，波兰国际事务研究所, 华沙, https://www.pism.pl/webroot/upload/files/Raport/PISM%20Report%20NATO%20Nuclear%20Adaptation_END.pdf。

7 参见傅聪 (2022): 《中华人民共和国中国代表团团长兼外交部军控司司长傅聪在《不扩散核武器条约》缔约国第十次审议大会上的发言》，纽约, 2022年8月2日。

8 参见孙晓波 (2023): 《中国外交部军控司司长孙晓波在2026年《不扩散核武器条约》审议大会筹备委员会第一次会议一般性辩论上的发言》，2023年8月。

9 参见 Kelle, Alexander / Siegmann, Eva (2023): 《大国和生物武器禁用规范》，CBWNet工作文件, 2023年12月, 汉堡, <https://cbwnet.org/news/out-nowcbwnet-working-paper-on-great-powers-and-the-norms-of-thebw-prohibition-regime>。

得注意的是，中国携手多个国家——包括得到西方重要国家的支持——在2022年12月《禁止生物武器公约》第九次审议大会上提出了《天津指南》，但最终却沦为俄罗斯阴谋的牺牲品。目前尚不清楚中方将是否以及如何挽救这一倡议。

与此同时，中国继续支持俄罗斯毫无根据的指控，即乌克兰的实验室正在西方国家的帮助下研发生物武器。此外，莫斯科和北京还共同反对扩大禁止化学武器组织（禁化武组织）追查化武攻击事件责任方的职权。

与中国开展军控对话的障碍

毫无疑问，经济竞争会阻碍与中国开展军控问题对话。美国在其认为与安全相关的各种军民两用技术方面对中国实施了贸易限制。北京严厉批评这些措施，因为它怀疑华盛顿想打着防扩散的幌子来阻碍中国的经济发展。迄今为止，欧盟只在少数几个特定领域加入了美国的上述政策，但不排除未来会实施更为广泛的技术限制措施。¹⁰ 此外长期来看，美国很可能会对中国实施二级制裁，尤其是一旦共和党候选人赢得即将到来的美国大选。

中国可能会敦促德国及欧盟采取更为明确的立场，反对战略性技术和贸易限制，并在多边不扩散和裁军机制的框架内磋商这一问题，因为这些机制原则上也应推动和平利用此类技术方面的合作。

德国对俄罗斯违反《禁止化学武器公约》以及俄罗斯虚假指控乌克兰及其他东欧和中亚国家的实验室（包括在德国的支持下）正在开发生物武器深表关切。俄罗斯在使用化学武器暗杀俄罗斯公民方面缺乏透明度，同时虚假指控他方违反条约，这些都违背了禁止使用化学和生物武器的重要规范。德方认为，必须扩大禁化武组织的职权，使之能够独立地查明此类违法行为的责任方。这也有助于将裁军法和刑法更紧密地联系起来。

与中国开展军控对话的相关议题和方法

中德两国应当围绕双方异同之处，公开、针对具体议题和具有建设性地开展政府层面的军控政策对话。德方可在现有的沟通机制基础上，针对上述及其他问题，与中国开展官方正式对话。2023年7月初，德国外交部国际秩序、联合国和军控司司长绍特尔（Günter Sautter）与中国外交部军控司司长孙晓波举行了军控政策会谈。¹¹ 而北约和中国在工作层面上也有沟通渠道。北约秘书长

斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）强调，北约及其成员国都已准备与中国就军控问题进行会谈。¹²

另一方面，未来也更有望在专家层面上开展“自下而上”的对话，并使对话内容逐步深入。与中方的军控政策对话可以从探索中德双方合作的具体可能性开始。如能将中方的专业知识纳入到核裁军核查的磋商中，将极大推动核裁军核查国际伙伴关系（IPNDV）相关磋商工作的进展（中国在2017年退出）。¹³

具体性、灵活性和参与对话的意愿可以增加与中国开展军控政策对话的成功可能性。讨论技术问题会是一个很好的开端，这也是因为中方人员通常需要政府授权才能参与。此外，这种对话应当是长期的，旨在建立双方参与者之间的信任。

那些长期以来与德方机构或政治基金会已建立制度化伙伴关系的智库机构应被视为重要的对话伙伴。此外，中国最近新成立的一些智库机构也可能成为潜在的对话伙伴。尽管这些机构不是传统意义上的独立机构，但它们并非持有统一的立场，因而会给军控政策辩论带来不同的视角和专业知识。

中方专家强调，虽然中国的核武潜力明显增长（但其程度尚无法确定），但这并不代表中国将背离不首先使用核武器和保持最低限度威慑的原则。然而这一论断并非是不证自明的，而是应当通过适当的步骤进行解释和说明，从而有助于建立信任。此外，关于核透明这一重要问题，中国认为进一步开放信息会削弱中方的二次打击能力，对这一论点必须予以反驳。关键需要澄清的是，除了披露弹头数量和部署地点之外，还可以采取哪些步骤。譬如，德国可以与北约和欧盟伙伴合作，描述可能采取的提高核武透明度的措施。

中国已经参与了“创造核裁军环境倡议”（CEND）框架内关于降低核风险的磋商。在此基础上，这些问题也可以成为中方与北约军控政策对话的议题。关于网络空间或外层空间负责任行为规范和规则的对话可以在中欧对话中继续进行。

此外，德国还希望降低新兴颠覆性技术（EDT）与核武器系统结合运用的风险。通过《斯德哥尔摩倡议》和《不扩散与裁军倡议》，德国正与联合国安理会五个常任理事国就上述及其他减少核风险的问题开展交流。

至于这种交流在俄罗斯担任五常轮值主席国期间是否还会继续下去，这是个问题。尽管如此，在中国于2025年8月开始担任安理会轮值主席国之后，此类接触应当得到加强。

¹⁰ 参见Hanke Vela, Jakob (2023):《欧洲想要远离中国的4项技术》，摘自：《Politico》，2023年10月3日，<https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/the-4-technologies-europe-wants-to-keep-safe-from-china/>。

¹¹ 参见中华人民共和国驻黑山大使馆（2023年）：《中德举行军控与防扩散磋商》，2023年7月3日，http://me.china-embassy.gov.cn/mon/wjbxw/202307/t20230719_11115075.htm。

¹² 参见北约（2023年）：《北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格在第18届北约军控、裁军和大规模杀伤性武器不扩散年度会议上的讲话》，2023年4月18日，https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_213952.htm。

¹³ 参见赵通（2022）：《中国的军备控制核查方法》，桑迪亚报告，2022年3月1日，阿尔伯克基，<https://t.co/C01UNfRnn>。

目前，中国是欧洲三国/欧盟+3中唯一仍在执行《联合全面行动计划》(JCPOA)条款的成员国。中国显然不愿见到中东地区的军事冲突进一步升级，但俄罗斯正在利用这一局势，迫使以色列的支持者处于守势。因此，中德对话还可讨论欧洲三国/欧盟是否能与中国共同提出建议，以化解伊朗核计划所面临的冲突。

德国对由中国主导的《科学家生物安全行为准则天津指南》表示支持，并对该指南在2022年12月的《禁止生物武器公约》审议大会上沦为俄罗斯阻挠政策的牺牲品感到遗憾。中德两国可在积极履行军控义务的承诺和要求方面进一步加强合作，例如生物安全计划以及防止恐怖组织滥用化学品方面。

德方希望看到中国在《武器贸易条约》(ATT)之外也能积极加入其他的军控领域人道主义行动机制。对此，德国可在履行军控领域的人道主义积极承诺方面(例如排雷或控制小武器)请中国参与行动或提供支持。

民间社会的接触是对官方对话渠道的有益——有时是必要——补充。从德国的角度来看，这些民间社会组织不受限制地参与多边论坛非常重要，这样可以采纳其专业知识，并通过它们的参与来提高军控协议的合法性。不过中方对这些机构和团体仍持怀疑乃至拒绝的态度。一轨半对话和二轨对话的形式会有助于减少相关的保留意见，并鼓励中国接受非政府组织的专业知识。

奥利弗·迈尔 (Oliver Meier) 是欧洲领导力网络 (ELN) 的政策与研究主任。此前他曾担任汉堡大学和平研究与安全政策研究所 (IFSH) 研究员以及柏林德国国际与安全事务研究所 (SWP) 安全政策研究小组副主任。

米夏埃尔·施塔克 (Michael Staack) 是汉堡联邦国防军赫尔穆特·施密特大学 (Helmut Schmidt University of the Federal Armed Forces) 的政治学教授，主攻国际关系理论和实践。他曾在中国和美国的多所大学担任客座教授和研究学者，并曾担任德国外长和韩国外长关于朝鲜半岛统一的外交政策领域的顾问。

CONTACT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Dept. Asia and Pacific |
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin

Meike Adam
Department Asia and Pacific
meike.adam@fes.de