



## 第六十一届会议

临时议程\* 项目 87(b)

全面和彻底裁军：导弹

### 导弹问题的各个方面

#### 秘书长的报告

##### 摘要

本报告由联合国裁军研究所根据大会第 59/67 号决议，在合格顾问的协助下，为处理导弹问题的各个方面而编写。报告介绍了导弹领域的背景和现状，查明了现有共识领域以及可达成共识的领域。

报告的结论是，各国承认就导弹问题的所有方面达成共识不可能一蹴而就。但大多数国家都认为当前形势不能令人满意，有关导弹的军备控制和裁减措施现阶段无法达成。在这个基础上，报告建议联合国探讨国家、双边、区域和国际各级建立信任措施的实质内容和适当性。可能达成共识的第二个领域则以现有便携式防空导弹控制协定为基础。因此，报告建议在联合国主持下齐心协力控制便携式防空导弹，以增进大会第 60/77 号决议所确定的控制和援助内容，并更加广泛地支持当前国际、区域和国家各级为打击和防止非法转让便携式防空导弹所作的努力。

\* A/61/150 和 Corr. 1。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-5	3
二. 如何理解对导弹问题的各个方面缺乏共识 .....	6-35	3
三. 关于导弹控制和裁减的提议 .....	36-52	8
四. 迈向定向共识 .....	53-67	11
五. 建立共识领域 .....	68-95	12
六. 结论和建议 .....	96-100	18

## 一. 引言

1. 根据大会 2000 年 11 月 20 日第 55/33 A 号决议，2002 年设立了一个政府专家组，负责协助秘书长编写关于导弹问题各个方面的报告。该报告(A/57/229)是联合国为处理导弹问题各个方面所作的第一次努力，大会在 2002 年 11 月 22 日第 57/71 号和 2003 年 12 月 8 日第 58/37 号决议中对之表示欢迎。
2. 大会以第 58/37 号决议请秘书长在根据公平地域分配原则于 2004 年设立的政府专家组的协助下，进一步探讨导弹问题的各个方面，并提交一份报告供大会第五十九届会议审议。该第二个专家组就导弹问题的各个方面全面和深入地交换了意见。到 2004 年 7 月底结束工作时，由于所审议的问题错综复杂，专家组未能就报告达成共识。
3. 本报告是应大会 2004 年 12 月 17 日第 59/67 号决议编写的，该决议请秘书长酌情在合格顾问和联合国裁军研究所的支持下并顾及会员国表达的意见，编写一份报告，查明能够达成共识的各个领域，以协助联合国处理导弹问题各个方面的努力，并将报告提交大会第六十一届会议。
4. 大会在同一项决议中还请秘书长在根据公平地域分配原则于 2007 年设立的政府专家组的协助下，进一步探讨在联合国内处理导弹问题各个方面的其他途径和方法，包括查明可达成共识的领域，并提交一份报告供大会第六十三届会议审议。
5. 在编写本报告过程中，顾问和联合国裁军研究所进行了全面非正式咨询，透彻研究了 2005 年和 2006 年的所有公开资料，涵盖导弹所涉问题的技术、战略、政治及军备控制和裁减方面。得出的结论认为，导弹问题虽然具有复杂和敏感的性质，但共识领域业已存在或可以实现，可作为在联合国框架内进一步处理导弹所涉问题的基础。

## 二. 如何理解对导弹问题的各个方面缺乏共识

6. 联合国在 2002 年和 2004 年召集两个政府专家组，为判断当前是否存在以及未来是否可能就导弹问题的各个方面达成共识提供了独特的机会。任何其他论坛都不可能汇聚观点截然不同的各国专家全面和彻底地讨论这些问题，并把就导弹问题的各个方面达成共识作为明确目标。
7. 第一个专家组编写了一份全面的事实报告，主要介绍和说明了现状及其背景，包括弹道导弹、巡航导弹和其他导弹的技术特征，以及为这些导弹制订的各类国际文书。专家组虽然未能成功地就实质性结论达成共识，更不要说建议，但却为进一步审议这个问题奠定了基础。

8. 第二个专家组未能推进其前任的工作。这强烈表明，各国可以对当前现实有同样的看法，但无法就如何应对达成一致。而且，第二个专家组的挑战是，要求它进一步探讨的问题正是与第一个专家组处理的同样的问题，由于处理导弹问题的各个方面这一任务具有包罗万象的性质，第二个专家组无法通过一份报告来反映业已存在共识或可实现共识的领域。

9. 第二个专家组未能就报告达成一致也进一步确证，在当前和可以预见的形势下，不太可能就导弹问题的各个方面达成共识。实际上，两个专家组的经历都已清晰表明，在涉及优先性、全面性和普遍性事宜的中心问题上存在重大分歧。要处理的是导弹本身还是纯粹作为大规模毁灭性武器运载工具的导弹(优先性)?从肩扛式火箭到洲际弹道导弹，在形形色色的导弹中，应处理哪些类导弹(全面性)?在作出安排时，是否一定要牵涉整个国际社会，还是只需牵涉部分国家(普遍性)?

10. 这些极其敏感和争议不断的问题将所有国家划分为：

- 支持积极弹道导弹防御的国家，反对积极弹道导弹防御的国家；
- 主要关注有能力运载大规模毁灭性武器的弹道导弹的国家，主要关注常规或核巡航导弹的国家；
- 主张逐步处理导弹所涉问题的国家，认为全面性和普遍性是先决条件的国家；
- 视《导弹及其技术控制制度》、《瓦森纳安排》和《海牙行为守则》为具有前途的基石的国家，认为此类安排由于实质全面性和(或)政治上包容而存在固有缺陷的国家；
- 接受与导弹有关的透明措施的国家，不怎么接受或反对这类措施的国家；
- 认为拥有和平用途的空间发射能力是绝对权利的国家，认为这项权利需具备资格和条件的国家。

#### **A. 改变在联合国框架内处理导弹所涉问题时的优先次序、范围和方法**

11. 有一种趋势认为，导弹不论携带什么武器，本质上都不容小觑。根据这个观点，导弹即使携带常规炸药，或根据不携带武器而只依靠动能实现破坏，也可以产生非常重大的影响。另一种趋势也已清晰可见，那就是参与导弹外交的国家越来越多，而在 1980 年代后期之前，这个领域大多还都是通过双边途径处理。同时还有一种趋势，试图想出对越来越多的导弹种类，如便携式防空导弹、巡航导弹和弹道导弹都适用的办法和措施。

12. 优先性、全面性和普遍性这三个问题使五十年来联合国对导弹问题的审议变得纷繁复杂。目前没有任何普遍规范、条约或协定对导弹的发展、试验、生产、购置、转让、部署或使用作出规定。联合国对导弹所涉问题的处理常常是在以全面性为特征的办法和以选择性为特征的办法之间摇摆不定，下文对相关文件的检视就是一个证明。

## **B. 导弹作为运载工具？**

13. 导弹问题最初仅靠推断进行处理，是努力处理核领域优先事项的内容之一。对导弹问题的处理是多年来逐渐变得更加明晰的。

14. 开始时，导弹并没有被看作单独一个优先事项，而只是作为涵盖裁军所有方面的广泛任务之一。在最初阐述应对裁军挑战的全面办法时，大会对核武器和所有其他武器作了基本区分。大会 1954 年 11 月 4 日第 808(IX) 号决议体现了对导弹的认识不清，认为导弹兼具核用途和常规用途，而且从一开始就是这么设计。在许多观察者眼中，似乎导弹在本质上就是核武器系统的组成部分，但发展最快的，还是导弹在运载常规武器方面的用途。

15. 1957 年 10 月 4 日，史波尼克号人造地球卫星由一枚无疑具有洲际能力的火箭发射升空送入轨道，引发了许多加以限制的提议。大会采取间接回应的形式，在项新的呼吁中暗示“采取措施防范突然攻击的可能性”（1958 年 11 月 4 日第 1252 (XIII) 号决议）。这一次，导弹本身也仍然没有得到强调。

16. 大会第十届特别会议最后文件（1978 年 6 月 30 日第 S-10/2 号决议）将导弹列为核军备竞赛的要素，并着重论述了导弹作为核运载工具的作用。

17. 安全理事会第 687(1991) 号决议在提到“目的是在中东建立无大规模毁灭性武器和任何运载此种武器的导弹的地区”时，明确了导弹和大规模毁灭性武器之间的联系。

18. 安全理事会第 707(1991) 号决议提到“发展大规模毁灭性武器和弹道导弹的计划”以及“与[伊拉克]核、化学或生物武器或弹道导弹计划有关材料或设备”。这一短语可以理解为将弹道导弹视为装备有大规模毁灭性武器的武器系统的组成部分，或者弹道导弹具有同等和单独的重要性。

19. 安全理事会第 1540(2004) 号决议申明，向非国家行为体扩散核生化武器及其运载工具，构成对国际和平与安全的威胁。在该决议中，运载工具被定义为“专门设计的能够运载核生化武器的导弹、火箭和其他无人驾驶系统”。

## **C. 哪些导弹？**

20. 联合国最初只把导弹视为运载系统，但到了 1990 年代，形形色色的导弹本身已越来越多地成为关注的重点。

21. 有一点表明了这一新的重点，那就是于 1992 年设立《联合国常规武器登记册》，这是国际武器转让自愿登记册。除其他外，该登记册适用于“能够运载弹头或毁灭性武器，射程不低于 25 公里的制导和非制导火箭、弹道导弹和巡航导弹”，反映了 1990 年代向逐步涵盖大多数类型(常规和非常规)导弹的转变。

22. 在联合国审议的各类导弹中，尤其关注的是。

### 弹道导弹

23. 1990 年代末，联合国通过从总体上强调导弹，扩展了讨论对象，同时又将审议压缩到另外的特定类别。例如，大会呼吁保留《反弹道导弹条约》，要求美国和俄罗斯联邦对各自导弹防御部署厉行克制，以符合条约的限制。

24. 大会以 2004 年 12 月 3 日第 59/91 号决议欢迎通过《海牙行为守则》，并请所有尚未签署的国家予以签署。该决议以记录投票的方式，以 137 票赞成、2 票反对、16 票弃权获得通过。决议强调必须“进行区域和国际努力，全面防止和控制能够运载大规模毁灭性武器的弹道导弹的扩散”。《海牙行为守则》迄今已有 120 个签署国，是第一份写明以普遍性为使命的国际文书，并把能够运载大规模毁灭性武器的弹道导弹挑选出来，作为国际关切的一个对象。

### 巡航导弹

25. 是否将巡航导弹列入国际审议、谈判和措施，是针对全面性问题的最激烈辩论之一。从技术上看，巡航导弹能够履行许多与弹道导弹相同的使命。自冷战结束以来，巡航导弹在军事行动中的使用也比弹道导弹要广泛得多。虽然迄今在冲突中使用的巡航导弹都携带常规烈性炸药，但这类导弹显然具有运载大规模毁灭性武器的能力。传统上把弹道导弹和巡航导弹分别同大规模毁灭性武器和常规弹头挂钩，这种理解看来越来越不得势。在更多军队添置巡航导弹的同时，技术趋势却已使携带常规武器的长程弹道导弹成为更浓厚的兴趣所在。

26. 在联合国范围内，巡航导弹自冷战结束以来受到了一些关注，特别是在《联合国常规武器登记册》、第一个政府专家组的报告(A/57/229)、以及安全理事会有关销毁伊拉克导弹能力的决议中。

### 便携式防空导弹

27. 自 2002 年以来，便携式防空导弹已成为一个越来越受国际和联合国关注的课题。秘书长的报告《大自由》(A/59/2005, 第 101 段)将便携式防空导弹和弹道导弹平等地列为与导弹有关的安全挑战：

如同肩射导弹的扩散可能为恐怖主义所利用一样，高精度增程弹道导弹容易获取这一问题，也是许多国家与日俱增的关切。会员国应各自对导弹及其他核生化武器的运载工具、火箭以及肩射导弹采取有效的出口管制，并禁

止向非国家行为者转让任何此类武器或运载工具。安全理事会还应考虑通过一项决议，使恐怖分子更难以获得或使用肩射导弹。

28. 2003 年修订了《常规武器登记册》，增加了对转让便携式防空导弹作出报告的规定。根据《登记册》作出报告仍然全凭自愿，但参与国逐年增加，现已包括大部分会员国。

29. 大会 2005 年 12 月 8 日第 60/77 号决议呼吁在国际、区域和国家各级作出努力，打击和防止便携式防空导弹的非法转让以及此种武器的擅自获取和使用。该决议涉及一个特定类型的导弹系统，有两个独一无二之处。首先，该决议是协商一致通过，这在导弹领域并不多见。其次，在再次阐明导弹问题多样性和复杂性的同时，该决议没有提及任何现有与导弹有关的协定，而只提及《联合国小武器问题行动纲领》(A/CONF.192/15，第四章，第 24 段)。

30. 在这三类导弹系统(便携式防空导弹、弹道导弹和巡航导弹)中，国际社会处理便携式防空导弹的时间最短，但也最有成效。目前已有由《瓦森纳安排》参与国制定、稍后并经欧洲安全与合作组织以几乎同一形式通过的严厉措施，以及其他一些相关的区域倡议，而且其遵从范围可以随着国际共识及其演变而得到尽可能地扩展。相对应地，大会第 60/77 号决议所表达的普遍共识也可以扩展到包括尽可能多的具体措施。

#### D. 普遍性还是条块化？

31. 说到导弹问题，联合国内部对是否遵从普遍性准则时常摇摆不定，有时会作些条块分割，并突出某些具体国家。

32. 最初，大会表示支持和鼓励双边对核军备及所涉导弹进行双边控制。1987 年关于消除美国和当时苏联的中短程地射弹道和巡航导弹的《中程核力量条约》因此受到了大会的欢迎。

33. 在 1980 年代对以色列和南非与导弹有关的活动、特别是弹道导弹计划表示关切时，也使用了条块分割的办法。

34. 以导弹活动为理由对某个单一国家采取的最强烈行动，见于安全理事会第 687 (1991) 号决议，其中规定：“伊拉克应无条件同意，在国际监督下销毁、拆除下列武器和设施或使其变成无害：…… (a) 一切射程在 150 公里以上的弹道导弹和有关主要部件，以及修理和生产设施”。

35. 除上述针对具体国家的例子之外，大会一般采用强调导弹本身重要性、全面处理所有导弹问题和寻求普遍参与的办法。大会 1999 年关于导弹问题的决议 (1999 年 12 月 15 日第 54/54 F 号决议) 以及要求设立一个政府专家组的 2000 年决议 (2000 年 11 月 20 日第 55/33 A 号决议) 没有强调特定类别的导弹技术或

具体国家的导弹活动，而只是认可与军备控制和裁减领域的以往决议的精神相一致的全面主题。这一趋势在大会要求编写本报告的决议中也显而易见。

### 三. 关于导弹控制和裁减的提议

#### A. 专家关于控制导弹和裁减导弹的提议

36. 当国际社会难以就导弹所涉问题取得进展的时候，一些军控专家提出了与这个问题直接相关的提议。虽然某些行动领域比其他领域更具前途，但不论是否能立即实施，这些宏伟的提议都值得认真考虑。在当今国际环境下，对导弹技术全球扩散的回应不仅仅包括军备竞赛和防御，还包括先发制人式攻击和预防性战争，因此，必须考虑制订广泛的导弹约束机制。在最近几年提议的约束措施中，最重要的有以下几种：

##### 零弹道导弹提议

37. 完全禁止某一特定类型的武器，仍然是所有裁军措施中最彻底、最宏伟和最有效的措施。继苏联和美国在 1986 年雷克雅未克首脑会议上进行审议之后，裁军专家开始对禁止一切弹道导弹的想法作定期审议。在专门的论述中，这些提议通常牵涉到连续和渐进的导弹裁减，并强调一视同仁寻求全球和区域稳定的目标。这类具有法律约束力的普遍协定还有另一个目标，即避免在进攻型导弹和导弹防御之间开展竞赛，以及避免导弹防御的成本升高。

##### 禁止特定射程的导弹

38. 除了消除一切弹道导弹的协定外，还提出了以据信对区域和国际稳定特别有危害的导弹系统为对象的相对平庸的协定。现存唯一的此类协定是 1987 年苏维埃社会主义共和国联盟与美利坚合众国间的《中程核力量条约》，其中规定消除射程在 500 至 5 500 公里之间的地射弹道和巡航导弹。在专门的论述中，提出了一些关于借鉴《中程核力量条约》模式制订新协定的提议，同时也承认存在困难。

39. 可考虑予以禁止和消除的其他类型导弹包括洲际弹道导弹、中程弹道导弹、所有运载大规模毁灭性武器的导弹和便携式防空导弹等。正如上文所述的联合国以往实践所显示，几乎所有类型的武器技术都可以隔离出来予以消除。谈判订立条约的最好例子是《美利坚合众国和俄罗斯联邦关于进一步削减和限制进攻性战略武器条约》（第二阶段削武条约），其中规定消除多弹头洲际弹道导弹发射架和重型洲际弹道导弹，但该条约从未生效。

40. 巡航导弹，特别是运载常规武器的巡航导弹，一直没有被挑选出来实施导弹禁令或数量限制，只是在一些借鉴《中程核力量条约》模式的协定提议中有所暗示。现有提议仅限于相对谨慎的措施，例如将巡航导弹列在《海牙行为守则》的权限之下，以及加强《导弹及其技术控制制度》的相关规定等。

## 控制部署和更新

41. 导弹领域的既定先例所涉及的并不是普遍禁止，而是对各国拥有的导弹数量和类型作出双边限制。三项经全面批准的美苏和美俄战略武器条约（《反弹道导弹条约》、《第一阶段消武条约》和《莫斯科条约》）全都强调对部署和更新作出限制。这些协定的前提条件是，完全消除此类武器不可能实现，但通过彼此接受对双方导弹力量的限制，可大大增进共同安全。其他国家或区域，甚至在全球一级，都可以考虑制订具有类似性质的条约。不过在专门的论述中，这类提议大多侧重于核武器，而不是设计用于运载核武器的导弹。

## 限制部署：区域限制和禁止

42. 最成功的一些区域军控协定只侧重于限制某一特定类型武器可部署的数量。这一原则在双边一级已根据 1972 年《临时协议》（第一阶段限制战略武器条约）适用于导弹，在区域一级已根据 1990 年《欧洲常规力量条约》适用于常规武器。两项条约都没有禁止更新，而只是限制受控系统可部署的数量。在具体提到导弹时，提议建立区域限制制度，包括设定在某一特定区域部署导弹的数量和(或)射程的最高值，有时并进一步提出全部裁减导弹的目标。

43. 在关于建立中东无大规模毁灭性武器区的提议中，包括考虑需由区域作出不拥有或不部署射程超过商定门槛值的导弹的承诺。讨论通常只强调弹道导弹，但巡航导弹也被提及。有关论述承认，考虑到导弹与化学或生物武器不同，不受任何普遍限制，对于不拥有此类导弹需作出具体规定。

44. 在关于处理东北亚导弹和导弹防御系统有关问题的提议中，则包括一个以逐步实现区域禁止任何类型地对地导弹为目标的渐进谈判过程。

## 试验限制

45. 全面禁止较大型导弹的飞行试验，同禁止较大型导弹发动机的静态试验一样，很容易通过各种技术进行核查。弹道导弹(大多可同空间运载火箭互换)和巡航导弹(主要特征与远程制导火箭相同)的两用性给核查和建立信任带来了特殊挑战，但这些挑战既非史无前例，也不是非同寻常，而且在国际裁军的其他领域已被克服。虽然潜力显而易见，但无论在实践还是在现有专著中，对这一备选方案的研究仍然比较少。

## 出口管制

46. 适用于导弹及导弹技术的出口管制主要由各国负责，有时并通过自愿诸边安排进行协调（《瓦森纳安排》和《导弹及其技术控制制度》的参与国在自由分享导弹技术方面接受限制）。正如许多专门论述所论证，如果能确保所有拥有大量导弹的国家参与，就可以增进这类安排的效力。不过，扩大这些出口管制安排在政治上高度敏感。

## B. 全球控制制度提议

47. 除最近几年非政府专家的提议外，俄罗斯联邦于 1998 年 6 月提出了防止导弹及导弹技术扩散的全球控制制度。这项制度的主要国际机制和措施包括：导弹发射的透明和监测制度；对放弃或舍弃有能力运载大规模毁灭性武器的导弹的国家，考虑提供安全保证和奖励；对导弹所涉问题进行国际协商；实施区域建立信任措施；以及在发射民用空间物体方面开展国际合作。

## C. 较长期提议和临时措施

48. 上文对有关导弹所涉问题的现有提议的调查清晰显示，大部分此类提议都侧重于弹道导弹，特别是有能力运载核武器的弹道导弹。对于在多边基础上，并在联合国主持下利用《海牙行为守则》的现有成就而言，全球控制制度是一套阐述最为充分的备选方案。运载常规武器的导弹和巡航导弹并没有得到类似的关注，便携式防空导弹则是近期一个例外。

49. 此外，包括上文各项提议的编制者在内，都广泛承认这些提议最好具有中远期前景。虽然在可以预见的将来，甚至在当前国际环境中也不能高估执行这些提议的前景，但这些提议还是值得认真考虑。

50. 因此，Scheffran指出：“加强对弹道导弹的控制将是一个长期过程，必定会牵涉到通过和修改大量措施，从相对谨慎的行为守则、强化出口管制、以及导弹监测和发射通知协定，到意义深远的设立全球导弹禁令的裁军条约。……即使这类以多边协定为基础的全面裁军制度目前看来还遥不可及……，也不能因此就不作概念思考和外交举措来扩大对这一制度的政治支持。”<sup>1</sup>

51. 同样，Kurosaki也表示，“鉴于当前的区域政治环境”，他的东北亚导弹控制和裁军制度的提议“仅旨在作为未来就东北亚合作导弹控制和裁减问题进行政策讨论的一个出发点。拟议的区域导弹限制制度是否可行还不确定。但至少从现阶段看，倡议开始此类讨论无疑是非常需要的。”<sup>2</sup>

52. 在开始讨论之前，还需要探讨不涉及实际武器削减或裁撤的其他措施。这类建立信任措施虽然比上文概述的提议更和缓，但可能有助于减轻导弹领域较为突出的一部分国际安全关切。

<sup>1</sup> Jürgen Scheffran, “Moving Beyond Missile Defence: The Search for Alternatives to the Missile Race”, *INESAP Information Bulletin*, 第 18 期, 2001 年 9 月, 第 10 页。

<sup>2</sup> Akira Kurosaki, “Proposal for a Regional Missile Limitation Regime: An Alternative to Missile Defence in Northeast Asia.” *Journal on Science and World Affairs*, 第 1 卷第 1 号第 13 页。

## 四. 迈向定向共识

53. 近年来在导弹领域一直存在如上文第 10 段所述的敏感和有争议的问题，这有助于说明所遭到的困难，但仍可查明几个存在会聚点的领域，这意味着，未来确实有达成共识的可能。

### A. 存在共识的领域

54. 第一个共识领域是，当前导弹形势(发展、拥有和部署方面)不能令人满意。所有国家都认为导弹会对国际安全环境造成重大影响，有时甚至造成损害。大多数国家也承认(虽然原因各异)，从拥有和(或)扩散方面以及国际努力控制导弹方面看，当前形势都不能令人满意。

55. 第二，在导弹影响国际安全这个一般性认识的基础上，还普遍认为只有其他国家的导弹才会产生负面影响。任何国家都不认为本国导弹是不适当的威胁，而且全都将本国导弹视为必要和正当的。任何国家都不认为本国导弹会构成问题；相反，它们常常声称导弹本身不是问题，而是对问题的回应。

56. 第三个共识领域是，最佳解决办法遥不可及，主要是因为对何谓最佳解决办法缺乏一致意见。毫无疑问，那些意义深远的解决办法，例如禁止弹道和(或)巡航导弹、区域无弹区、以及面向裁减的其他备选方案(见上文第 36 至 46 段)等，在可以预见的将来都不会得到普遍甚至大多数国家的支持。但尽管如此，大多数或所有国家似乎仍一致认为，如果趋势继续没有好转，当前已经令人不满的形势就非但不会改善，反而会继续或进一步恶化。

### B. 不存在共识的领域

57. 试图就导弹问题的各个方面达成共识，由于对个别问题出现激烈分歧而受到阻碍。例如，导弹防御的影响问题继续造成争议，在不久的将来不大可能达成任何共识。

58. 对导弹使用方面国际规范做法的不同意见看来也正在显现。一方面，一项不首先使用弹道导弹的规范似乎已逐渐形成，这或许是弹道导弹不够精准而且普遍作为威慑武器的结果。另一方面，巡航导弹似乎不受任何类似规范约束，而实际上却在冲突中大量使用。将这两项规范合二为一并非不可能，但要在一份关于导弹问题各个方面的报告中这样做，难度不小。至于以导弹为基础的反导弹防御，看来不大可能在不久的将来达成共识。

59. 这些缺乏共识的例子，有助于在评估第三个政府专家组的审议中会有哪些共识时，采取一个选择性更强的处理办法。

### C. 可以形成共识的领域

60. 在争议过程中，一些鼓舞人心的事态发展表明，大量共识正在显现。在全球共同立场中通常针锋相对的国家实际上都在朝着类似的方向前进，而且常常彼此独立。看一看以下例子。

61. 《海牙行为守则》的签署国承诺采取透明措施，这种措施迄今只出现在双边协定、而不是多边协定中，从而在导弹领域制订了一项史无前例的规范。

62. 印度和巴基斯坦建立了严格的发射前通知制度，该制度适用于地对地弹道导弹试验，双方承诺至少提前 72 小时发出发射通知，并承诺不在边境沿线或克什米尔控制线附近试验。简言之，两国已在双边一级逐步形成透明和发射前通知的规范。同样，《海牙行为守则》明确规定：“签署国可酌情在自愿基础上制订双边或区域透明措施。”

63. 1999 年，朝鲜民主主义人民共和国宣布暂停长程导弹试验。这一暂停到 2006 年 7 月仍然有效。

64. 美国和俄罗斯联邦用数年时间建立了全面的发射前通知制度，并于 1988 年签订了适用于所有战略弹道导弹发射的《弹道导弹发射通知协定》。该协定没有规定期限，并意欲在联合数据交换中心形成制度化。

65. 因此，虽然并非所有国家都认为导弹存在诸多危险，但它们可能都认为某些行为方式是危险的，特别是在有战争可能的战略关系中。所以，或许已经存在这样一个非正式共识，即不作任何通知试射导弹的行为容易造成误解，而即使导弹不令人不快，误解也是令人不快的。

66. 目前没有也不可能就所有导弹本质上是危险和不正当达成共识。各国不可能认为所有导弹都会带来国际安全问题，更不可能认为本国导弹会构成问题。但是，有一个共识似乎正在形成，即某些类别的行为会产生危险的后果。

67. 所以，国际社会的努力应以建立共识，减少导弹的威胁为目标，不一定要消除导弹，但必须鼓励那些能够对意图产生信任的行为。

## 五. 建立共识领域

68. 2005 年世界首脑会议成果(大会第 60/1 号决议)没有提到任何大规模毁灭性武器和导弹。这进一步表明目前不可能就诸如大量削减导弹的深远措施达成任何协议，更不用说裁减导弹了。唯一有可能达成共识的领域虽不那么雄心勃勃，但不管怎样还是相当重要的措施，可有助于减少某些较为突出的与导弹有关的安全忧虑。有些重要问题是第三个政府专家小组可以关注的。

## A. 制定导弹方面的建立信任措施

69. 建立信任措施是许多国际安全领域久经试验和考验的一个方法，也许会提供解决导弹问题的某些可能性。迄今为止，已经形成讨论、谈判和实施适合多种武器系统（无论是常规武器还是非常规武器）和战略态势的建立信任措施。比较而言，专门适合各种导弹造成或加剧的安全问题的建立信任措施仍是一个相当落后的领域。

70. 但原则上说，可供选择的方案很多，而且如果国际战略状况特别是区域战略状况变得更有利于积极考虑新的建立信任措施的话，则需要比现在更为广泛地探讨这些方案。这将有必要使这种措施既适合导弹系统生命周期的各主要阶段，又要适应与导弹有关的行为模式。

## B. 使建立信任措施适合导弹系统生命周期的要素

71. 导弹系统生命周期的主要阶段包括：研究与开发、飞行试验、采购与生产、储存/储藏、部署、转让、使用、退役和销毁。

### 研究与开发

72. 决定获取导弹的国家单方面或双方面或通过国际合作进行研究与开发工作。研究与开发将包括建造研究、开发、培训和实验设施，培训技术人员以及实际设计和制造导弹并实地实验各种部件。

### 飞行试验

73. 飞行试验指的是对已完成的导弹系统进行实际飞行试验，这有别于地面或静止试验。飞行试验对新的和自己开发的导弹系统必不可少，但从外部引进的性能已得到证明的导弹则可不必要试验。虽然飞行试验的意图往往是非军事性的，但试验的时间、地点和方式（例如不预先通知）也可被看作是威胁和警告信号。

### 采购或生产

74. “采购”通常指一国从外部来源购买导弹，而“生产”通常指在国内（或联合）生产在数量上有军事意义的导弹。采购与生产从其资本支出和发展生产能力而言，都意味着一国此时比生命周期的早先阶段更加执意地想拥有导弹。

### 储存/储藏

75. 尽管有了导弹（无论是从外部购买还是本国生产），但国家可以选择不将导弹作为其军备的一部分，或不在实地部署导弹。相反，它们或许仅想在武库中储存或储藏导弹，以便将来部署或使用。虽然这种储存或储藏标志着国家在更加执意地想要拥有和有选择地使用导弹，但这要比实际部署导弹的威胁小。

## 部署

76. “部署”是指通常由实地军事部队实际操作和部署导弹，并根据使用学说，意味着实际动用导弹作战的可能性更大。有些学说要求先发制人或及早使用导弹，而另一些学说则要求报复性地使用导弹或后期使用导弹。

## 退役和销毁

77. 拥有导弹的国家可单方面选择或协议不生产或不获取某些类型的导弹，或减少或销毁它们拥有的这些导弹或使其退役。这种退役和销毁可以单方面进行，也可以双方面和多方面进行，可以经过也可以不经过核查和检查。

## C. 使建立信任措施适合与导弹有关的行为模式的要素

### 获取

78. 全世界几乎所有国家的军事装备中都有这种或那种形式的导弹。各国获取、拥有和使用不同类型的导弹的动机各不相同。一些国家获取导弹是因为其政治和战略环境，以及某种导弹系统的特性和能力。第一个政府专家组的报告（A/57/229，第二节C）讨论了导弹的这些主要特性。军事学说和装备的现代化，无论由国家独自进行还是联合进行，也可能导致获取和转让导弹系统。国家获取导弹的另一个主要决定因素可能是针对它们的拥有、威胁使用以及特别是实际使用导弹的情况。如果政策也涉及拥有、使用或威胁使用非常规武器，如果没有或负担不起代替导弹的其他军事手段，以及没有外部安全保障和（或）援助，则获取导弹以防御敌人和遏制敌人使用类似导弹的动力就会更强。

### 转让

79. 各国之间常常转让多种类型的导弹。国家通常出于各种商业和政治-战略动机转让导弹、导弹防御系统和技术，其中还可涉及结盟的承诺。非国家实体，包括公司，在这种跨国转让中也发挥着显著作用。转让可涉及成套导弹系统，也可涉及部件。在进行研究与开发的国际合作时，转让也可包括生产设备和有关技术资料。这种转让通常受制于出口国自己现有的出口管制条例和程序。在有些情况下，这种管制和条例也反映该国参加的多边出口管制安排标准，以及出口国对这种转让具有的国际与区域安全影响的评估标准。但人们已经在担忧，一些导弹和与导弹有关的转让并没有经过应有的国家批准，或许会对安全造成不利影响。

### 舍弃/放弃

80. 虽然几乎每个国家都拥有某种导弹，但一些国家也决定舍弃、放弃或中止拥有某种类型的导弹，作为政策以及由于它们自己对其国家安全状况和要求的评估而这样做。不存在或不可能发生某种实际或潜在的导弹威胁、或地理位置遥远、或安全环境改善，这些均可在这种评估中发挥一定作用，结盟承诺、和平倡议和

其他安全保障也可发挥一定作用。放弃设法取得或拥有导弹可以是一国由于经济、技术或工业限制而无法靠本国或通过进口获取导弹的结果，但一些有经济、技术和工业能力开发、生产或进口导弹的国家也选择放弃这样做。然而对大多数国家来说，导弹是行动和战略学说如此核心的一部分，全面控制简直就无法想象。

### 限制

81. 拥有导弹的国家可选择解除待命状态（将弹头与导弹分离）或不瞄准（将导弹定在非战略坐标上），这可以限制导弹的使用，或者是建立“与功能有关的可见差异”，以区分常规导弹与核导弹，这可减少观察错误。这类与导弹有关的行为模式主要与逐渐发展的对总的安全环境和国家安全要求的看法有关。限制也可以说明国家鉴于国家或国际的出口管制标准和政策，在导弹和与导弹有关的转让方面的做法。与自愿舍弃和放弃导弹一样，导弹限制与国家本身对其安全环境的评估有关。

### 使用

82. 使用各种形式的导弹已经成为现代军事装备、战略、学说、行动和战术的核心特点。配备核弹头的导弹尤其在一些国家的战略中依然发挥着重要作用。核战略为威胁作为核武器运载手段使用导弹（通常是弹道导弹）赋予了特殊作用，以达到遏制、强迫或报复等目的。至今尚未发生过实际使用核导弹的事例。巡航导弹除其核作用以外，还可被用来作为生物武器和化学武器的运载工具，虽然它们还没有被这样用过。各种常规装备的导弹，包括巡航导弹和弹道导弹，被广泛用于进攻或防御目的，也被用于自卫。有些种类的常规导弹可被用作恐怖武器，包括威胁人口集中的城市地区。近年来，常规巡航导弹用得越来越多。其他一些为专门目的设计的常规导弹（包括反舰导弹、反装甲导弹或防空导弹）在世界各地经常被广泛地用于作战行动。

## D. 与导弹有关的建立信任措施：原则、指导方针和备选方案

83. 建立信任措施是各国自愿采取的减少或消除因看到威胁或发生武装冲突而产生的不信任和紧张局势的重要步骤。它们可分为三大类：信息和通信措施，观察和检查措施，以及军事限制，其侵扰程度从低到高不等。这类措施可以是单方面的，也可以是双边、多边、区域或全球性的。国家可行使主权自由决定是否着手开展建立信任的进程，若然，则决定应采取哪些措施，如何开展这一进程。建立信任措施可以在国家自愿遵守的国际协定或其他文书中详细规定。

### 全球角度

84. 遵守《联合国宪章》的原则有助于减少军事活动方面（包括有关导弹的活动）的不信任根源。

85. 充分履行裁军、军备控制和不扩散领域的义务，并在拟定和实施足够的措施方面进行合作，确保核查遵守情况的本身就有着重大的建立信任的效果。为此，也许应鼓励更加关注《常规武器登记册》的导弹部分。

86. 在全球一级，国家还可以商定通过在联合国和非联合国论坛继续进行讨论和审议的方式，依然关注导弹和建立信任措施的问题。

#### **区域角度**

87. 选择采取或实施区域建立信任措施的国家可以根据具体情况建立这种措施。具体措施更有效力，就必须根据特定情况或特定区域的所认为的具体威胁和敏感性对其加以调整。适当的区域论坛或组织的存在可有助于在区域开展有效的建立信任的进程，但并非必不可少。

88. 虽然区域有自己的具体情况，但鉴于一些导弹的射程、某些导弹发射台的可移动性以及导弹的跨区域转让作法，区域一级的建立信任措施及其今后的作用也许不一定能局限于某个特定的地域；区域的建立信任措施可能具有跨区域的建设性作用，但其可行性和影响也可能受到跨地区因素和全球因素的阻碍。

#### **双边角度**

89. 双边的建立信任措施可由选择采取和执行这些措施的两个国家根据具体情况制定。要使具体措施产生作用，就要根据看到的具体威胁和某种特定情况或特定区域的敏感问题而作出调整。适当的区域论坛或组织的存在可有助于在区域开展有效的建立信任的进程，但并非必不可少。

90. 尽管双边有其具体特点，但由于上文第 88 段概述的同样的技术原因，双边的建立信任措施也可以在区域和全球具有较为广泛的建设性作用。反之，区域或全球的因素也可以影响双边的建立信任措施的可行性和效果。

#### **国家或单边角度**

91. 一个国家可单方面地自愿采取一系列措施，推动拥有、部署和可能使用其导弹方面的建立信任措施。单边建立信任措施的性质和作用涉及对具体威胁的看法和某种特定情况或特定区域的敏感问题、该国与其近邻和地区的关系以及一个或多个邻国采取的类似对等单边措施。

### **E. 针对导弹的建立信任措施备选方案**

92. 尽管普遍性的或非军事性的建立信任措施可以对与导弹有关的关切问题产生有利影响，但建立信任措施也可以针对导弹引起的安全忧虑作具体调整。可根据这种针对导弹的自愿的建立信任措施与上述导弹系统生命周期各主要阶段的适切性探讨措施选案。建立信任的自愿措施，无论是单边、双边、多边、分区域、区域或是全球的，均可由国家在行使主权时，自由考虑是否适合这种阶段和具体

情况，理解是任何特定的建立信任措施，视当时的安全而定，可以产生不同的效果。这种自愿的建立信任措施可分为以下两类：信息和通信措施；以及军事限制因素。

93. 通信和信息措施可包括：

- 由适当机构主办的讨论导弹方面的关切问题和措施的会议/讲习班
- 交流关于导弹方案的信息
- 定期向《联合国常规武器登记册》报告
- 报告飞行试验
- 事前通知飞行试验
- 充分实施《海牙行为守则》的建立信任措施，以期实现普遍加入，并能完全透明地查阅缔约国的建立信任措施呈文
- 访问（认为有关和适当的任何地点，诸如研究与开发或生产设施、飞行试验地点、退役地点等）。

94. 军事限制因素可包括：

- 限制所试验的导弹射程或其他特性
- 暂停飞行试验
- 禁止飞行试验
- 不部署导弹
- 导弹不瞄准目标
- 解除导弹的待命状态
- 范围包括导弹在内的不首先使用承诺
- 限制转让导弹技术和发展本国能力
- 暂停/禁止有关导弹的转让。

95. 在有关导弹的建立信任措施领域，联合国的作用可包括：

- 鼓励国家系统地向《常规武器登记册》报告导弹转让情况
- 鼓励确定和（或）实施双边、区域和其他与导弹有关的或针对导弹的建立信任措施，特别是在不存在处理这类事项的适当区域或其他论坛的情况下

- 继续在联合国内部提供一个场合，就导弹问题进行深入全面的讨论，同时允许这种讨论着重现有的和新的共识领域。

## 六. 结论和建议

96. 本报告得出结论认为，国家认识到对多层面的导弹问题达成共识不可能一蹴而就。报告还得出结论认为，可以达成共识的领域主要有两个。

97. 第一个可能达成共识的领域建立在两个相辅相成的研究结果的基础上：

(a) 所有国家或大多数国家一致认为目前在导弹方面的情况不令人满意；

(b) 所有国家或大多数国家一致认为目前无法实现关于导弹的雄心勃勃的军备控制和裁军措施，而且在可预见的将来也不可能实现。

98. 在这种情况下，本报告建议：

(a) 在联合国的框架内开展工作，包括在大会第 59/67 号决议要求建立的未来政府专家小组的范围内开展工作，讨论在区域或全球一级制定针对导弹的建立信任措施的实质内容和适当性问题；

(b) 就弹道导弹而言，还可以进一步探讨这些建立信任措施。目前在双边和多边（虽然不是全球）级别上，已经存在着某些有关透明的建立信任措施；

(c) 还可以对其他导弹（包括巡航导弹和导弹防御系统）探讨这种建立信任措施，目前对这些导弹还没有双边协定或建立信任措施。

99. 第二个领域确实存在着共识，尽管是一个非常特别的导弹系统类型——便携式防空导弹。可进一步探讨具体就便携式防空导弹形成的共识和对其加强控制的措施。

100. 关于便携式防空导弹，本报告建议在联合国主持下开展并持续进行协同努力，以便：

(a) 以实质性措施深化大会第 60/77 号决议确定的控制和援助内容；

(b) 尽可能扩大关于便携式防空导弹的现有多边协议和倡议所规定控制措施的遵守范围。