

从首先签署到首先否决: 美国与全面核禁试条约

朱明权

1999年10月13日晚,美国参院以51票对48票否决了1996年美国首先签署的全面核禁试条约(CTBT)。某种程度上,它是80年前威尔逊总统竭力倡导的建立国联计划在参院遭到否决的那段历史的重演。正像一些美国报刊所指出的,自1919年1月和1920年3月两次否决凡尔赛条约以来,这是参院第一次否定一个具有如此重要的国际协议。它也是参院第一次否决一项军备控制条约。

就像在美国国内和在许多其他国家一样,这一事件在中国也引起了不小反响,一些媒体纷纷载文加以评论。本文试图从美国防务政策和安全战略的角度探讨当年它为何积极推动和促成全面核禁试条约的缔结,现在参院为何又否决这一条约,以及这一否决对国际安全和军备控制可能产生什么影响。

美国竭力促成和首先签署全面核禁试条约

使世界感到震惊的原因之一是,此次参院否决的乃是一个自50年代以来几乎曾为历届美国总统(无论是共和党还是民主党)努力提倡并被克林顿总统视作其外交政策支柱之一的全面核禁试条约。

自50年代后期起,美国政府就对全面禁

止核试验(即同时禁止在大气层、地下、外层空间和水下等各种环境中进行的核武器试验)的想法产生了兴趣,这既是为了限制苏联不断改进其核武器质量的能力,也是为了阻止美苏英以外“第四个核国家”的出现。1958年初艾森豪威尔总统首先提出了在有效的国际监督下全面实施核禁试的建议。同年10月美苏英三国在日内瓦正式拉开了“停止核武器试验会议”的帷幕。但是,在以后的几年中,美苏始终未能就全面核禁试拟定一项国际性协议。表面上的症结在于它们无法就地下核试验的检查、核实问题取得一致。真正的障碍是:在当时的冷战气氛下,为了在核竞争中能维持(就美国而言)或取得(就苏联而言)优势地位,它们都无意于真正停止核试验;或者说,它们都指望能在对自己有利的条件下停止核试验。结果,到了1963年夏,肯尼迪总统只能改变方向,满足于同苏英一起签署一个仅仅禁止在大气层、外层空间和水下三种环境中进行核武器试验的条约,也即满足于签署一个不禁止地下核试验的部分核禁试条约(PTBT)。所谓的“中国因素”在推动这一协议的最后达成方面起了一种关键作用,尽管

美苏的考虑各不相同。

进入70年代后,尼克松总统、福特总统对核禁试问题继续怀有兴趣。但是,由于在检查和核实地下核试验方面的许多分歧依然无法得到解决,美苏只是在1974年达成了《限当量核试验条约》,在1976年达成了《和平核爆炸条约》。前者禁止进行当量超过15万吨的地下核武器试验,后者禁止进行当量超过15万吨的和平目的进行的地下核试验。美国相信,如果没有现场核实等更具“侵入性”的措施,只凭当时拥有的国家技术手段,它无法确有把握地发现当量不足15万吨的地下核试验(无论其用途是什么)。1977年初上台的卡特政府,决心争取在全面核禁试问题上取得新的进展,并与苏联、英国迅速达成了恢复关于这一问题的谈判的协议。当年秋,三国在日内瓦重新开始了谈判,并取得了一些重要的初步成就。

直到里根总统入主白宫后,美国政府对全面核禁试的态度才发生了变化。由于积极谋求通过“重整军备”,包括重新取得对苏联的核优势来加强美国的安全,他认为“在当前的情况下”全面核禁试无助于减少“核武器的威胁或维持核平衡的稳定”,因而并不符合美国的国家安全利益。1982年7月,美国正式宣布不再参加三方全面核禁试谈判。

冷战结束后,随着美国安全地位的加强以及核武器扩散危险的加剧,全面禁止核试验的问题再次被提到美国的议事日程,而且最初美国国会的态度比总统还要积极。1992年9月,众院在审议《1993财年能源与水源发展拨款法案》时,同时来自两党的多数议员硬是要塞进这样的内容:美国暂停核试验9个月,到1996年前核试验总次数不得超过15次,1996年9月30日之后不再进行核试验(除非其他国家进行核试验)。当时布什总统在签署这一法案时还有点犹豫。但是,克林顿总统上台

后迅速确定了更加主动积极的态度。1993年7月,他公开宣布“全面禁试可以加强我们在世界范围内为阻止核武器扩散所作的努力”,并决定将核试验的暂停期延长到1994年9月。自此以后,促成全面禁止核试验条约的缔结就成了克林顿政府外交和安全政策的重要基石之一。在他的努力下,日内瓦的多边裁军会议于1994年1月正式就此问题展开了谈判。为了使谈判有一个良好的气氛,1995年1月,克林顿又决定将核试验的暂停期延长到1996年9月,并号召其他核国家也在核试验问题上采取克制态度。1995年12月,美国又推动联合国大会通过一项决议,要求日内瓦裁军会议加快谈判,以便在1996年秋联合国大会开始时各国能够签署全面核禁试条约。

1996年8月下旬,在参加日内瓦裁军会议的61个国家中,有60个就全面禁止核试验条约的文本取得了一致(只有印度反对)。9月10日,联合国大会表决并通过了这一条约,赞成的国家有158个,反对的只有3个国家:印度、不丹、利比亚。9月24日,第51届联合国大会举行了该条约的开放签署仪式,首先签署的就是代表美国的克林顿总统。

条约的主要规定有:所有缔约国承诺不进行任何核武器试验爆炸或任何其他核爆炸(核国家为了保证其核武器的安全可靠而进行的非爆炸性核试验不在禁止之列),承诺在其管辖或控制下的任何地方禁止和防止核爆炸,并承诺不导致、鼓励或以任何方式参加任何核爆炸;建立能及时识别违约行为的国际监督体系,并允许在极端情况下作为最后和例外手段对可疑国进行现场核查,但必须得到该条约执行理事会51个成员国中30个国

参看拙作《部分核禁试谈判过程中的“中国因素”》,载《国际问题论坛》1999年第2期。

US National Academy of Science: Nuclear Arms Control: Background and Issues, National Academy Press, 1985, p. 202

家的批准; 条约将在44个具有核动力反应堆和(或)研究反应堆的日内瓦会议成员国交存批准书之日起第180天开始生效。

从总体上看, 全面核禁试条约显然反映了美国在冷战后的世界上具有的独特地位, 它的各项条款无疑充分体现了美国的想法和主张。正因为如此, 克林顿在9月24日签署了这一条约以后在联合国大会上踌躇满志地说: “在进入这个大厅以前, 我十分荣幸地成了第一个签署全面核禁试条约的领导人。我签名时颇为我的笔感到骄傲, 因为这支笔正是肯尼迪总统33年前用来帮助促成了部分核禁试条约的诞生的笔。全面核禁试条约将有助于防止核国家发展更先进的和更危险的武器。它将限制其他国家获得核武器的能力。它将我们引入了一个核武器的作用和威胁会被进一步削弱乃至最后消除的世纪。”也正因为如此, 中国裁军大使沙祖康在9月10日联合国大会通过全面核禁试条约之后发言指出, 该条约的意义在于它体现了国际社会的共同心愿, 但是其文本并非完全令人满意; 它未能反映包括中国在内的许多发展中国家的正当要求和合理主张, 有些条款带有明显的歧视性。

在美国参院否决行动的背后

美国参院对全面核禁试条约, 无疑反映了美国共和、民主两党间的党派之争的深刻, 以及白宫和国会间的府院之争的严重。

确实, 尽管美国参院在审批美国总统或其他政府官员同外国订立的国际条约时一直受着国内政治的影响, 但是国会和白宫之间、代表不同派别和利益集团的参议员们之间, 通常都能“以大局为重”, 找到平衡点, 达成妥协。正因为这样, 在美国历史上, 直到此次表决以前, 参院否决美国与外国缔结的国际条

约的情况并不多见: 由它否决的仅为20个, 由它批准的却是1523个。也就是说, 被它否决的仅为被批准的条约总数的1.3%。全面核禁试条约的被否决使美国参院否决的条约数增加到了21个。

事实上, 当时白宫和参院领袖之间也正在酝酿一项推迟表决的方案, 以避免公开的决裂。但是, 这一妥协最终未能实现。一方面, 以赫尔姆斯等人为首的保守共和党人一心要将全面核禁试条约埋葬在国会山; 另一方面, 克林顿政府也对问题的严重性估计不足, 缺乏有效的对应措施。它表明, 美国党派利益之争对国家政策的侵蚀和冲击已经达到了无以复加的程度。这也可从投票几乎完全以党派划线的情况看出: 所有民主党参议员投了赞成票, 除了4个人外, 所有共和党参议员投了反对票。

但是, 不能将参院中的共和党人对全面核禁试条约的否决完全归结为国内政治的驱动, 完全归结为美国的府院之间、两党之间的利益冲突。至少对部分共和党议员来说, 他们在投下反对票时也有着防务政策和安全战略方面的考虑。参院的否决反映了美国一些人在这方面所持的极端保守立场。他们片面主张通过加强军备建设和扩大军事优势来促进美国的安全, 而对军备控制谈判和协议则采取怀疑态度。他们认为, 此类谈判和协议将会“阻止美国利用技术手段改进自己的军事力量, 尤其是核能力, 而正是这种能力构成了对战争的真正威慑手段”; 美国对手则可以通过秘密的违约行为“继续发展自己的军备”。在他们看来, 对“面临着一个不确定的

U S A C D A : C T B T R e a d e r , O c t o b e r 1 9 9 6 , U S A m s C o n t r o l a n d D i s a m a n e n t A g e n c y , W a s h i n g t o n D C , p . 1 0

上海国际问题研究所编:《1997国际形势年鉴》第194页, 上海教育出版社1997年。

拙作《美国国家安全政策》第153页, 天津人民出版社1996年。

未来”的美国来说,在军事和技术方面维持“支配性优势”是“消除多重威胁的惟一办法”。具体地说,美国参院对全面核禁试条约的否决体现出这种极端保守主义势力的三个特点:

首先,从所谓“绝对核实”的标准出发(即保证任何违约行为都会得到及时的揭露),他们对全面核禁试条约的核实机制提出了批评:“全面核禁试条约缺乏可核实性,一些国家可以秘密研制核武器而不被发现”;全面核禁试条约的“核实机制软弱”,“缺少强制执行的手段”,因而“无赖”国家仍可继续发展核武器,使美国利益受到损害。

其实,关于核实问题,在国际(特别是两个核大国间的)军备控制谈判过程中已经形成的“理性规则”是:一项军备控制协议只要达到“足够核实”的标准即可(即能够及时发现重要的违约行为)。“绝对核实”是不可能也是不必要的,坚持“绝对核实”只会使有关谈判一事无成。毫无疑问,全面核禁试条约已经达到了“足够核实”的标准。美国地球物理协会(AGU)和美国地震协会(SSA)这两个重要的科学家组织就在10月6日指出,它们“确信被加以结合的世界性监察资源可以满足全面核禁试条约的核实目标”。它们还说,由于该条约将在世界范围建立一个由337个观测站构成的网络,进行地震、放射核素和水声的监察,美国在监视核试验方面本已相当优异的能力实际上还会得到加强。并且,正如前面提到的,全面核禁试条约还建立了一种对被怀疑从事了秘密核试验的国家进行现场核实的制度,以补充技术手段。

其次,美国参院的否决表明,这种极端保守主义势力还企图以此推动美国国家导弹防御体系的开发与部署,推动美俄关于修改反导条约(ABM)的谈判。

冷战结束以后,虽然里根提出的战略防

御计划(SDI)失去了继续存在的基础,美国却有一些人肆意渲染所谓的“有限”导弹攻击的危险,要求部署有限的导弹防御体系。正是在这样一种背景下,克林顿政府1993年的《防务全面审查》报告规定,美国将集中力量开发和部署先进的战区导弹防御系统(TMD),以应付来自伊拉克等地区性大国的中、短程弹道导弹对美国的海外驻军和盟国造成的威胁;同时,美国还要着手研究与开发国家导弹防御系统(NMD),以便一旦未来某个时候出现针对美国本土的少量战略导弹攻击的威胁时,“美国能够尽快地加以部署”。

但是,美国共和党人对此计划特别是对它开发国家导弹防御系统的进度感到不满,他们在1994年的《美利坚契约》和此后的一系列其他文件中多次要求“尽快部署有效的国家导弹防御系统”。1998年7月,一个由国会授权成立、以共和党人罗纳德·拉姆斯菲尔德为首的专门小组在一份报告中声称,由于朝鲜、伊拉克、伊朗等国家有可能不久就研制出可以打到美国本土的战略弹道导弹,部署国家导弹防御系统的任务已经是迫在眉睫。同年8月,共和党全国委员会主席吉姆·尼科尔森在《华尔街日报》上撰文宣称,国家导弹防御计划是“2000年大选中将涉及到的最重要的(安全)问题”。

面对这种压力,1999年1月,美国国防部长科恩宣布,五角大楼计划增加对国家导弹防御系统和战区导弹防御系统的拨款,以加快它们的开发和部署。但是,美国参院中的共和党人并不以此为满足,他们试图通过显示在全面核禁试条约问题上的强硬,迫使克林顿政府进一步加快有关拦截导弹的试验,并

Christian Science Monitor, Oct. 7, 1999, p. A 1.
Proliferation Brief, Carnegie Endowment for
International Peace, V. II, No. 18, Oct. 7, 1999.

Ibid.

同俄罗斯就修改1972年《美苏反导条约》一事展开谈判，以“迅速建立一个对付远程导弹攻击的有限导弹防御体系”。

再次，美国参院此次对全面核禁试条约的否决，反映了极端保守主义势力在国家安全战略上的一种观念，即美国至上主义(Primacy)或霸权主义。

自10月13日以来，克林顿政府的重要成员纷纷对参院否决全面核禁试条约之举进行了谴责。克林顿本人在10月18日说，这一否决和国会通过的2000财年对外援助法案一样，是美国新孤立主义抬头的一大例证。国务卿奥尔布赖特以及国家安全事务顾问伯格也提出了同样的指责。应当看到，他们的批评在原则上是正确的：参院对全面核禁试条约的否决体现了在国家安全战略方面的一种不同观念。但是，他们的批评也有错误的地方，即有意无意地把美国至上主义(说得更直率一点是霸权主义)与新孤立主义混淆了起来。

新孤立主义的基本观点是：“世界上没有一个国家可以威胁到美国的领土完整和主权”，所以，“美国应当置身于国际的冲突之外”，“不应当使用它的政治和军事力量强行建立世界秩序、传播民主或促进美国的经济利益”。新孤立主义要求“美国停止参与北约和其他同盟体系”以及“大规模削减美国的常规军事力量”。与反对介入国际事务的新孤立主义不同，美国至上主义则主张美国应当介入国际事务，但是，它强调在介入过程中美国要“维持它作为世界惟一超级大国的地位”；敢于突破多边机制的限制而采取单边行动。它的鼓吹者们还批评说，“美国是个富裕的国家，但是其行事方式却像个穷国一样”；“问题不是缺乏资源，而是缺乏政治意志”。总之，权力最高主义的特征是“惟我独尊”，“惟我独霸”；怀疑、排斥甚至反对同其他国家的合作。其典型表现之一就像10月21日伯格在纽约对

外关系委员会发表演讲时所指责的：“别国拥护的决议，我们都不加入”。

对照一下上述的定义和概念，我们不难发现，美国参院对全面核禁试条约的否决，乃是出于一种彻头彻尾的美国权力最高主义(而非孤立主义)。该条约至今已为154个国家所签署；在认定批准是条约生效的必要条件的44个国家中，已有26个(包括英国和法国)完成批准手续，除印度之外的其他国家在履行批准手续上也都不会有什么大的问题。用伯格的话来说，“几乎世界上所有其余国家都支持这一核禁试条约，尽管它们知道该条约具有使美国在核武器方面的优势得到维持的结果。”并且，全面核禁试条约在各国人民中得到了普遍的欢迎和肯定。因此，美国参院的这次否决可说是全然置各国政府和人民的愿望于不顾，霸道之极。其实，早在好几年前美国的一些学者就已指出，这种极端保守主义势力“更多地是美国至上主义者而非孤立主义者”。最近，美国《洛杉矶时报》也发表专栏文章提出，参议院中反对批准全面核禁试条约的人并不主张美国退出世界，而是相信美国应该按照自己的想法而不是依靠跟别的国家合作来解决问题。总部设在伦敦的有名杂志《经济学家》在美国参议院否决核试

按照这一条约，美苏都不得部署全国性的弹道导弹防御系统，而只能部署两个非常有限的弹道导弹防御系统，一个用来保护首都，一个用来保护陆基洲际弹道导弹发射场。该条约还特别禁止研究、试验和部署海基、空基、天基和陆基机动的反弹道导弹防御系统及其部件，因为这些系统将为全国性的导弹防御体系提供基础。1974年，尼克松和勃列日涅夫又达成协议，将ABM条约允许每方部署的两个ABM防御系统减至一个。到1975年，美国又单方面撤除了自己部署在北达科他州的惟一的ABM防御系统，因为其价值十分有限。

New York Times, Aug. 30, 1999, p. A 1.

《新民晚报》1999年10月20日，第16版。

Edited by Michael E. Brown & al. America's Strategic Choices, The MIT Press, 1997, p. 29, 31.

NSC'S Berger on U. S. Power at Council on Foreign Relations (Internationalist Consensus Challenged by New Isolationism), in Internet Mail Service(5.5.2448.0).

Edited by Michael E. Brown & al. America's Strategic Choices, The MIT Press, 1997, p. 29, 42.

Los Angeles Times, Oct. 27, 1999, p. A 1.

验条约后也评论说,在对全面核禁试条约投反对票的参议员中,固然有人像金里奇那样认为美国政府不论是在国内还是国外都应当尽量减少干预,但大多数人强调的是美国应当能在国际上自由采取行动。

美国否决行动的后果

美国参院否决全面核禁试条约的行动,在国际上和在美国国内都造成了并将继续造成严重的影响。从它对国际安全可能带来的消极后果看,下述几点特别值得注意:

第一,美国参院对全面核禁试条约的否决,危及到了该条约的法律地位,使得它的前途复杂化。

按照全面核禁试条约的规定,美国属于那44个认定批准是条约生效的必要条件的国家之一。可是,现在美国参院竟然否决了这一条约,并且,因为竞选下届总统斗争的需要,在克林顿于2001年搬出白宫以前参院的共和党人不会同意对它重新进行审查。这就意味着,即使其他43个国家都在此以前履行了批准手续,全面核禁试条约也无法生效。所以,美国参院的否决实际上至少是暂时地宣判了该条约的死刑。更何况其中某些国家(如印度)本来就对它不感兴趣,很可能以美国参院的否决为由推迟本国立法机构的审议,从而使得该条约前途更趋复杂。

第二,国际核不扩散事业在某种程度上也会因美国参院对全面核禁试条约的否决而受损,尽管在参院表决之后克林顿总统就迅速表示美国将继续信守这一条约。

按照不扩散核武器条约(NPT),无核(武器)国家关于不谋求获得核武器的承诺和有核(武器)国家对核裁军的承诺是联系在一起的,而是否接受全面核禁试则是考验有核国家是否真心实想实行核裁军的一个标准。不难想象,在其参院公然否决了全面核禁试条

约后,美国又怎么能够义正词严地要求,说服乃至逼迫无核国家遵守不谋求获得核武器的义务呢?美国作为不扩散事业主要推动者的地位已因这一否决而严重削弱。

关于这点,无论是美国还是其盟国都看得很清楚。国务卿奥尔布赖特10月17日接受CNN的采访时说,“参院的这一否决非常严重。它在国际上伤害了我们。对于这样一个重要条约采取如此随意的态度,不管其理由是什么,都严重伤害了我们的领导地位,伤害了我们努力使得印度和巴基斯坦做它们应当做的事情的立场。”伯杰也说,参院的否决使美国利益“处于危险之中”。刚刚离任的北约秘书长西班牙人索伦纳说,这一否决“对未来是一严重的悲哀,对和平是一严重的悲哀,对防扩散是一严重的悲哀”。

最后,继美国1999年决定加快开发和部署导弹防御系统计划和领导北约发动科索沃战争之后,美国参院对全面核禁试条约的否决进一步削弱了美俄的相互信任,是投向美俄军控进程的又一支利箭。

在美国最近的军备控制日程表上,美国指望俄罗斯近期内能就三个问题采取行动:同意修改反导条约,批准1993年美俄两国签署的第二阶段削减战略核武器条约(START II),就第三阶段削减战略核武器条约(START III)同美国展开谈判。为了给美国加快开发和部署导弹防御系统的计划打开绿灯,当务之急则是说服莫斯科接受修改反导条约的建议。为此,美国甚至准备同意帮助它

《经济学家》1999年10月23日~29日第14页。

A bright interview on CNN Sunday on Foreign Policy, EPF104, Oct. 18, 1999

NSC's Berger on U. S. Power at Council on Foreign Relations (Internationalist Consensus Challenged by New Isolationism), in Internet Mail Service (5.5.2448.0).

Los Angeles Times, Oct. 15, 1999, p. A1.

参看拙作《破坏国际安全的两个防御系统》,载于《青岛日报》1999年4月30日第14版。

建立一个导弹跟踪雷达设施。如果说在科索沃战争以前,俄罗斯在此问题上尚是犹犹豫豫的话,在美国参院否决全面核禁试条约以后,其态度则变得相当强硬了。10月20日,俄外交部发言人说,“我们不会对反导条约作任何修改”。差不多在同一个时候,俄国防部第一副部长宣称,“我们的武库有着足够的能力克服任何导弹防御系统。他还表示,如果美国坚持建立这样的防御系统,俄将部署更多的核弹头。10月21日,俄罗斯在联合国第一委员会(裁军和国际安全)提出了一项决议草案,要求维护和遵守反导条约,以防止任何削弱或绕过该条约的意图。中国和白俄罗斯也是这一提案的共同发起国。它强调,反导条约是当今维持全球战略平衡与稳定的基石,修改反导条约将使导弹防御系统的开发和部署合法化,从而使核裁军的前提和基础不复存在。显然,美国参院对全面核禁试条约的否决将使美俄的军控进程遭受相当程度的干扰。

结 论

综上所述,全面核禁试的想法得到了自艾森豪威尔以来几乎所有历届美国总统的支持(只有里根在一定程度上是个例外),全面核禁试条约更为90年代的美国国会和政府所竭力提倡和促成。这些反映了在防务政策和安全战略方面美国社会的一种主流观点:在必须维持足够的核力量以推行核威慑政策的同时,美国也应当推动国际社会在军备控制方面的合作,以加强美国的安全;一个具有有效核实措施的全面核禁试条约可以限制其他核国家改善核武器的能力,并阻止非核国家获得核武器,因而完全符合美国的安全利益。

尽管美国参院的否决集中反映了当前美国的两党之争、白宫和国会之争,也突出体现

了从冷战时期延续下来的美国关于防务政策和安全战略的争论,代表了在此方面的一种极端保守的观念:强调在军事力量方面维持支配性优势是消除美国面临多重威胁的惟一办法,而对军备控制谈判和协议则采取怀疑和反对态度。从90年代中期以来,这种极端保守的观念又有所发展,表现为在军备控制问题上非理性地坚持无法实现的“绝对核实”的标准,竭力推行战区导弹防御和国家导弹防御计划,并为此要求修改构成两个核大国战略关系重要基石的反导条约,以及在国际事务中奉行美国至上主义,不愿进行国际对话和合作。

美国参院对全面核禁试条约的否决,直接威胁到了该条约的法律地位,给国际不扩散事业和美俄军控进程设置了新的障碍,使国际安全面临着新的考验。但是,有理由相信,由于许多的结构性因素,和平已经成为并将继续成为我们时代的主题之一、主要潮流之一。美国参院对全面核禁试条约的否决,没有也不可能彻底扭转这一历史趋势。它不会像一些人所悲观预言的那样,必然导致核扩散的大规模扩展,必然导致美俄军控过程的中止和美俄新一轮的军备竞赛。尽管出现一时的停顿或反复,不扩散和核裁军事业将会继续得到发展。我们甚至可以相信,像北约新任秘书长英国人罗伯逊所说的那样,美参院在全面核禁试条约问题上迟早会回心转意,因为这一条约毕竟“不仅有利于国际安全,而且也符合美国的利益”。

(作者单位:复旦大学美国研究中心)

Proliferation News (Carnegie Endowment for Int'l Peace), Oct 21, 1999

Washington Post, Oct 20, 1999, p. A 1

《解放日报》1999年10月23日第4版。

Edited by Peter L. Hays et al. American Defense Policy, The John Hopkins University Press, 1997, pp. 277-282

Los Angeles Times, Oct 15, 1999, p. A 1