

再论美国的防止核扩散政策:矛盾和困境

朱明权

[内容提要]是防止无核武器国家形成研制核武器的能力还是防止它们产生研制核武器的意图?在向无核武器国家进行核出口的问题上是采取否定的方法还是采取建设性约束的方法?是实行统一标准还是实行区别对待?美国的防止核扩散政策内含的这些矛盾,使得它经常陷入左右为难的困境,从而削弱了应有的积极作用。

作为世界上第一个同时也是超级的核武器国家,美国对核武器水平扩散的防止怀有特殊的热情。但是,由于狭隘的政治、安全和经济利益的作祟,美国的核不扩散政策始终包含着明显的矛盾,从而时常陷入两难的困境^①。正是这样一种状况,使得美国对核扩散趋势在世界范围中的蔓延负有不可推卸的责任。

防止“能力的形成”还是防止“意图的产生”?

从美国初获核武器的时候起,在如何防止它为其他国家所掌握的问题上华盛顿就出现了分歧。一些人主张,应向苏联提供有关“朝着和平与人道主义的方向利用原子能”的科学情报,以换取莫斯科的“无意使用和研制原子弹”的承诺。另一些人则认为,美国应该控制原子秘密,直到“所有的其他国家表现出对和平的渴望”时为止^②。这实际上就是后来贯穿于美国核不扩散政策的两种基本方法之争的滥觞。这两种基本方法一种着眼于阻挠无核国家掌握利用核能、包括和平利用核能的“能力”;另一种则立足于帮助无核国家发展和平利用核能的能力,从而获得它们的放弃研制核武器“意图”的保证。

1946年6月美国代表巴鲁克在联合国提出的建立国际原子能发展局的计划,便是防止无核国家产生研制核武器意图的方法的反映^③。这一计划所以迅速夭折,主要是因为苏联的抵制。但是,可以认为,即使它被莫斯科所接受,由于美国国内的强烈反对意见,能否得到实行也颇成疑问。实际上,在主张防止其他国家取得研制核武器能力的那些人的推动下,1946年8月,杜鲁门就签署了禁止输出核设备、核材料和核技术的《原子能法案》^④。

然而,尽管如此,在以后短短的几年中,苏联和英国先后爆炸了它们的第一颗原子弹。到了1953年,情况已经变得很清楚:随着新的核武器国家的诞生,随着国际社会对发展民用核能兴趣的增加,美国的单方面禁止核出口的措施,不仅难以阻止其他国家获得研制核武器的能力,而且会疏远它与西方盟国的关系。于是,美国政府开始转向帮助无核国家发展和平利用原子能的能力而阻止其产生研制核武器的意图。

该年12月,艾森豪威尔在联合国提出了所谓“原子用于和平”的建议。按照这一建议,核国家应当尽力促成国际原子能机构的建立,并向它贡献一定数量的“铀和裂变材料”,以帮助其他国家发展和平利用原子能的能力;与此同时,受援国应当保证不将有关核材料移用于军

事方面,并且同意接受国际原子能机构的保障制度^⑤。以此建议作为基础,美国在随后几年中采取了一系列行动,其中包括:修改1946年原子能法案,与三十多个国家达成向它们出口研究反应堆和为它们培养核专业人材的合作协议,公开了一些原来被保密的核技术。国际原子能机构(IAEA)也于1957年正式成立^⑥。美国积极倡导并与英国、苏联在1968年首先签署的《不扩散核武器条约》(NPT),同样采用了防止无核国家产生研制核武器意图的方法^⑦。

事实很快表明,美国的这一新的政策并不能真正实现它预想的目的。若干无核武器国家,包括一些已经加入了IAEA和NPT的国家,依然固执地保持着发展核武器的意图,顽强地继续着发展核武器的努力。与此同时,不少核供应国家有意无意地通过核出口促进了它们的研制核武器的能力。仅仅是在六十年代末到七十年代的几年间,以色列、南非和印度等就先后悄悄越过了核武器国家的门槛;而更多的国家则正在努力争取早日跨越这一门槛。

为此,从七十年代中期起,美国政策再次调整方向。正如我们已经指出的,美国着手利用阻止无核武器国家形成研制核武器能力的方法,来补充(但不是取代)阻止它们产生研制核武器意图的方法,将这两种本来相互对立的方法结合起来。具体地说,它在继续许诺提供和平利用核能的帮助、以换取无核武器国家不进行核武器研制的保证的同时,加紧了对核出口、特别是敏感的核商品(与铀浓缩、钚分离及重水生产直接有关材料、设备和技术)的出口的控制。而核出口控制的加紧,又是通过两条途径加以实现的。

一是美国要求核供应国家对核出口普遍实行较为严格的管理。在它的努力下,1976年,组成了所谓伦敦俱乐部的美、苏、英、法、西德等七个国家通过了《核供应国准则》。它规定,在进行核转让时,领受国必须保证不将被转让的商品用于任何类型的核爆炸、无限期地接受国际原子能机构对所有被转让的商品及其仿制品实行的保障制度^⑧。与1974年不扩散核武器条约出口委员会(赞格委员会)通过的决定相比,该准则无疑是一大进步。二是美国自身率先对核出口实行更为严格的管理,先后制订了一系列的法令,其中包括:卡特提出并在1978年由国会通过的《核不扩散法案》;1976—1977年国会通过的塞明顿修正案和格论修正案;1985年通过的索拉兹修正案;1991年布什政府颁布的《加强扩散控制计划》^⑨。这些法令无论是在加强国际保障制度还是控制敏感核出口方面,它们都要比不扩散核武器条约和核供应国准则严格得多。根据这些法令,美国基本上禁止敏感核商品的出口;美国核商品的领受国必须同意将它们拥有的所有核设备和核材料置于国际原子能机构的保障制度之下,从而事实上接受了“充分保障”的原则;非法从美国获得核商品的国家以及破坏了美国核出口控制(不管是有意还是无意)的本国商人,将受到不同程度的惩罚。

美国政府指望,通过将防止无核武器国家形成研制能力与防止它们产生研制意图的两种方法加以结合,兼采它们的长处,兼收它们的效用。此种想法确实得到了许多人的支持,但也遭到了不少人批评。由于这些批评同美国防止核武器扩散政策包含的另一对矛盾有着密切的关系,将在本文的第二部分讨论。在此只想概括地提出两点:一方面,美国在相互对立的两种方法之间的长期徘徊和动摇,必然使得它的核不扩散政策的效用遭到明显削弱;另一方面,即使两种方法的相互结合是美国在当前条件下能够作出的最佳选择,它也肯定无法完全避免它的固有的弊端。从某种意义上讲,美国的核不扩散政策依然陷于一种困境之中。

是“否定”还是“建设性约束”?

以上述的这一基本方法之争作为基础,美国的核不扩散政策内含的第二对矛盾是:在核

出口问题上究竟是应当采用“否定”的方法还是应当采用“建设性约束”的方法？否定又可分为“绝对的否定”和“有选择的否定”。绝对的否定通常是防止形成研制核武器能力的方法的衍生物；建设性的约束一般是防止产生研制核武器意图的方法的自然结果，而有选择的否定则来源于它们的结合。否定和建设性约束这两种方法之争，也象一根粗线，串连了美国核不扩散政策的整个发展过程。

按照 1946 年的原子能法案，在核出口问题上美国采用了绝对否定的方法，即完全禁止向国外转让核设备、核材料和核技术。按照艾森豪威尔的所谓原子用于和平的建议以及不扩散核武器条约，美国转向了建设性约束的方法，即在领受国同意国际保障制度和其他条件的前提下向它们提供广泛的核商品。七十年代中期，在印度成功试验了第一枚核爆炸装置以后，美国加强了对保障制度和其他条件的要求。随着国际上出现了对商业性后处理设备和铀的浓厚兴趣，建设性约束的方法进一步得到调整，事实上为一种有选择否定的方法所替代。所谓有选择的否定，是指禁止那些敏感的核材料、核设备和核技术的出口。其基础是，对核武器的研制来说，这些商品是不可缺少的，而国际保障制度又无法对它们被移用于此种目的发出“及时警告”。迄今为止，美国在管理核出口时采用的仍然是这种选择性否定的方法。它也是当前大多数核供应国、特别是传统的核供应国所使用的方法。

但是，问题并未因此完全得到解决。在实行选择性否定的方法时所依据的供应条件以及所确定的供应范围，都引起了许多分歧和争执。无论是美国与其他核供应国达成的有关协议，还是美国国内的有关法令，都遭到了来自国内外的广泛乃至激烈的批评。这些表明，美国的核不扩散政策又一次陷入了困境。

围绕供应条件发生的争执，既同这些条件的严厉程度有关，又与这些条件被施加的方式有关。一方面，有人（包括相当多的美国国会议员）认为条件过于软弱，不能有效地阻止核武器的扩散，其中一些具有极端主义倾向的人更是直接地鼓吹实行绝对否定的方法。另一方面，又有人认为条件过于强硬，施加的方式也过于专横。他们的批评可被具体地归结为三点：第一，在事先未同广大的核进口国事先进行协商的情况下，美国就和其他的传统核供应国签署了准则，单方面规定了新的供应条件。第二，不顾以前与其他国家达成的合作协议，美国就通过国内法令擅自改变了核出口条件。第三，最重要的是，关于美国核供应条件的规定不仅苛刻，而且繁琐，满足这些规定的过程势必会出现混乱和延误。

所谓有条件否定的应用范围，不仅涉及应被“否定”的核商品，而且涉及应被“否定”的国家。由于后一问题实际反映了美国核不扩散政策内含的第三对矛盾，将在本文第三部分说明。至于应被否定的核商品的范围，有人认为，应当坚决地将那些会直接帮助无核国家获得核武器研制能力的商品列入被禁止出口的“黑名单”^④；另外一些人则指出，即使这可以被当作一种原则，在具体运用时仍应十分谨慎，过于机械和僵硬的执行，势必会对其他国家的和平核能计划造成无谓的干挠，从而产生不可小觑的副作用。

前面已经说到，对选择性否定的方法的争论，还引发了对完全否定的方法的争论。在那些要求严格实行选择性否定方法的人中，一些具有极端主义倾向的分子鼓吹恢复四十年代末和五十年代初曾一度推行的完全否定的方法，即禁止所有的核出口。他们认为，艾森豪威尔开始使用建设性约束的方法，乃是一个根本性错误，因为此种方法为那些具有野心的国家铺砌了实现核武装的道路。这些国家可以以推行和平核能计划为名，获得发展核武器所需要的设备、材料和技术。他们还认为，此种方法在促进核武器扩散方面具有的破坏性，远远超过

了它为核动力的推广所带来的价值。而坚持相信选择性否定的方法是利大于弊的人则断言,完全否定的方法非但严重有害,并且不切实际。说严重有害,是因为它将进一步削弱广大国家对不扩散核武器条约的支持,而这一条约对于有效的国际防止核武器扩散机制乃是不可缺少的。说不切实际,是因为美国已非核商品的唯一源泉。即使美国停止了所有的核出口,国际核贸易仍会照常进行,它作为一个主要供应国留下的空缺也将迅速地为其他大国所填补,而这些国家对核出口的控制远远不象美国那么严格。此外,他们还强调,尽管出现了否认核动力计划的经济和其他价值的观点,无论是对发达国家还是发展中国家来说,核能都仍然具有巨大的现实及潜在意义,美国的政策应当充分顾及各国在这方面的利益。

总之,虽然美国从七十年代起已在核出口问题上逐渐确定了选择性否定这一方法,但关于它究竟应当采用完全否定、选择性否定还是建设性约束的争论并未因此而结束,至今仍在进行,并会对美国今后的政策产生进一步的影响。在某种意义上,它甚至还会影响到不扩散核武器条约的前途。在将要讨论是否和如何续订这一条约的1995年第五次国际审查会议上,广大无核武器国家的立场将不仅取决于核武器国家在全面禁止核试验问题上的态度,也取决于核供应国家在核出口问题上的态度^①

“统一标准”还是“区别对待”?

当着美国在核出口问题上采取的方法经历了从绝对否定到建设性约束、再到有条件否定的三个阶段的变化时,这些方法的适用对象的确定始终面临着是统一标准还是区别对待的抉择。正是它们构成了美国核不扩散政策内含的第三对矛盾。

应当说明的是,在讨论统一标准或者区别对待的问题时,可以从两个层面上加以分析。第一,对个别“敌国”(以及被美国视作犯有其他特殊“罪行”的国家)是否应当作出特别严格的处置?第二,对“盟国”、“友国”是否应当作出特别优待的处置?在前一点上,美国政府的回答是肯定的。根据《与敌国贸易法案》和《国际紧急经济权力法案》的规定,不得向被禁运的国家(如现在的古巴)提供任何核出口。根据《军备出口控制法案》的规定,不得向支持国际恐怖主义的国家、歧视或骚扰美国公民的国家出口“防务性质的物品或劳务”^②。这一立场很少受到挑战,至少美国国内是如此。在后一点上,情况就截然不同。美国政府的态度既前后变化,而且不断引起争论和批评。我们的讨论,正是从这一角度出发的。

四十年代后半期和五十年代初,当美国在核出口问题上实行绝对否定的方法时,它实行的是统一标准,即禁止向任何国家——包括曾为美国的第一颗原子弹的问世作出重要贡献的英国——提供核出口。随着美国在核出口问题上转而实行建设性约束的方法,1954年重新修改的《原子能法案》开始体现了区别对待的精神。它规定,可以向那些在核武器研制方面已经取得“实质性进展”的盟国提供核设备、核材料和核技术^③。在当时唯一符合这一条件的英国首先得益,其他一些国家随后也相继地与美国签订了核合作协议。

七十年代中期在核出口问题上有条件否定方法的确立,使得美国政府必须再次在统一标准和区别对待这两种倾向之间作出抉择。所涉及的主要是敏感的核商品。1976年10月28日,福特发表一项声明,宣布美国将在至少三年的时间内暂停敏感的“后处理和浓缩技术及设备”的出口^④。翌年4月7日,入主白宫未久的卡特又在一项声明中重申,美国将“继续禁止可使铀浓缩和化学后处理成为可能的设备或技术的出口”^⑤。1978年,卡特提出的核不扩散法案在国会通过,其主要目的更是为了杜绝敏感核商品的出口。在执行这些法令时,他们遵

循的基本上是种统一标准,即对任何国家都不作区别对待,无论它们与美国的关系如何。

福特和卡特政府的这一立场在国内外都遭到了指责。批评者们提出,非核武器国家的情况可以千差万别。有些国家(如日本和联邦德国)有着广泛的商业核计划,目前就能得到大量的武器级核材料,但它们又作出了不发展核武器的坚定许诺。另外一些国家则可能完全缺乏这样三个特征。忽视诸如此类的差别,对所有国家实行整齐划一的限制,不仅会干挠那些发达国家的和平核能计划,损害它们的正当利益,而且会疏远美国与这些国家的关系,从长远来看无助于美国与整个国际社会的利益,因为在建立有效的国际防止核武器扩散机制的过程中,它们的支持与合作有着至关重要的作用。批评者们强调指出,就象美国的国内法所规定的那样,关于不歧视的原则的解释应当是:对在“同样处境下的有关各方”实行区别对待的做法是不公正的^⑨。

里根上台以后迅速改变了前任的做法。他的政府宣布,对敏感核出口实行的选择性否定的方法,在被应用到欧洲原子能共同体的国家和日本时,将不会象应用到其他国家时那么严格^⑩。如此的立场自然受到了福特和卡特的批评者们的欢迎,其中少数人甚至进而鼓吹在核出口的问题上完全实行一种视具体情况而定的做法。他们声称,这样一种做法可使美国将注意力集中于个别的有着潜在的扩散核武器危险的国家,而不致损害美国与其他国家、特别是盟国的核贸易以及全面的合作。但是,里根的立场同样也招致了强烈的不满。其批评者们指出,严格实行关于核出口的统一标准,突出表明了美国的核不扩散政策的严肃性:美国决不会使防止核武器扩散的这一目标服从于其他的目标。同时,通过拒绝向盟国提供优惠待遇,美国就使某些国家无法借此而否定整个核不扩散机制。这些批评者们进而提出,区别对待甚至完全视情况而定的做法,除了将在潜在的核顾客中造成某种不确定感以外,还不可避免地会导致广大发展中国家因美国政策的歧视性而迸发强烈不满,从而牺牲防止核武器扩散的根本目标。总之,美国的核不扩散政策又一次陷入了困境。

抛却这些争论所具有的感情色彩,平心静气地分析一下客观事实,应当承认,美国在核出口控制方面的区别对待的做法,肯定会在一定程度上损害国际社会防止核武器扩散的努力。其中的道理不难理解。首先,它推动了少数国家的开发核武器能力的增长。正如我们在日本的例子中可以看到的那样。因为获准将最初来自美国的乏燃料——反应堆使用过的核燃料——送到欧洲进行后处理,日本就在美国的帮助下储存了大量的可直接用于制造核弹的材料^⑪。其次,这种区别对待的做法,无疑鼓励了其他传统或新涌现的核供应国家根据自身需要而放松对核出口的控制。例如,为了帮助本国商人在国际核供应中取得更大份额,德国政府一度就对他们的核出口、甚至秘密核出口实行了放任自流的管理。最后,这种区别对待的做法,也刺激了某些无核武器国家发展核武器研制能力的欲望。这主要是出于它们对某个从美国政策获益的邻近国家的忧虑。一些中东阿拉伯国家始终强调以色列的核武器对之造成的威胁。同样,北朝鲜曾多次尖锐指出日本蓄积了巨大的核武器研制能力的事实。

※ ※ ※

对美国防止核武器扩散政策内含的矛盾及因此陷入的困境所作的研究,不仅有助于我们客观地了解这一政策的理论依据、真正内容及实际效用,而且有助于我们深入地认识整个国际社会在防止核武器扩散领域取得的成就、遇到的问题和努力的方向,因而具有重要的实践意义。此外,该项研究也突出地表明了核不扩散这一课题所具有的广博及深邃的内涵。它就象一座丰富的矿藏,等待着包括我们中国在内的各国学者的探寻和开发。(下转第 87 页)

至穷桑,心知和乐悦未央。’……白帝子答歌:‘四维八埏眇难极,驱光逐影穷水域。璇宫夜静当轩织。桐峰文梓千寻直,伐梓作器成琴瑟。清歌流畅乐难极,沧溟海浦来栖息。’”王嘉从历史传说出发,铺陈成情节婉曲、辞采斐然的故事,描绘出了秀丽飘渺的仙境,活动其中的热恋的青年男女,环境的铺叙,气氛的烘托,极尽铺排描写之能事。因为远离了经典的记载,被后来的封建学者斥为“上诬古圣”,萧绮却认识到了“其广异宏丽之靡”的风格而加以弘扬。而且,他还指出了这种“广异宏丽”的志怪小说以其诡奇的内容和靡丽的风格,可以使读者博闻其事,在“见奇”骇怪中得到审美享受。如《越谋灭吴》条录曰:“观越之灭吴,屈柔之礼尽焉,荐非世之绝姬,收历代之神宝,斯皆迹殊而事同矣。博识君子,验斯言焉。”另外如“神奇莫与为例”(卷四录语)、“见奇而悦,万世之瑰伟也”(卷六录语)等评论,都在力图揭示作品的这种艺术风格及其给读者的审美享受。较之班固视小说为“刍蕘狂夫之议”、“诸子十家,其可观者九家而已”,较之葛洪举“美事”、干宝的“考先志”、“收遗逸”、郭璞的存“逸文”“奇言”,萧绮则从内容和艺术风格上作了更为深入细致的探讨。

基于对经史观念影响下的小说理论的突破和具体的分析批评,萧绮对于志怪小说的地位也有比较进步的认识,他力图对志怪小说的存在争一席之地,不仅认为小说所载尽管与经史有异,但作为“记其殊别”也可存在,而且他能从靡丽的艺术风格和“华而不实”的艺术手法的分析批评中揭示小说的价值。正如卷一末录语指出:“考传闻于前古,求金言于中世,而教道参差,祥德递起,指明群说,能无仿佛!精灵冥昧,至圣所不语,安以浅末,贬其有无者哉!……茫茫遐迹,渺渺流文,百家迂阔,各尚斯异,非守文于一说者矣。”不固守圣道,不强求有无,不守文于一说,这种为志怪小说伸张的勇气,是很可贵的。也使他成为同时代较有眼光的小说批评家和研究家。

(上接第 81 页)

注:

①本文中所述的核不扩散政策,是指防止核武器的水平扩散的政策。

②路易斯·亨金:《军备控制》,普德蒂斯-霍尔出版社,1964年版,第20页。

③⑤杰弗里·波罗等编:《核时代文选》,艾尔弗雷德·诺夫公司,1989年版,第39页,第91页。

④参看麦乔治·邦迪:《美国核战略》,褚广友等译,世界知识出版社,1991年版,第663页。

⑥⑧参看伦纳德·斯佩克特:《核抱负》,旧金山弗斯特维出版社,1990年版,第296—298页,第434—436页。

⑦参看法学教材编辑部编:《国际关系史资料选编》(下册),武汉大学出版社,1983年版,第441—446页。

⑨参看朱明权:《防止核扩散:美国的出口控制机制及其局限》,载于“复旦学报”(社会科学版),1993年第4期,第42—43页。

⑩⑪⑫美国国家科学院国际安全和军备控制委员会:《核军备控制:背景和问题》,国家科学院出版社:1985年版,第238页,第240页,第239页。

⑬参看联合国裁军部:《联合国和裁军:1945—1985》,联合国,1985年,第79—82页。

⑭斯坦福大学国际安全和军备控制中心:《对弹道导弹扩散及其控制的估价》(研究报告),1991年,第117—118页。

⑮⑯扎卡里·戴维斯等编:《核不扩散:组成美国核不扩散政策的国际条约、国会立法和行政文件汇编》(国会报告),国会图书馆,1990年12月,第216—220页,第285页,第305页。

⑰参看朱明权:《九十年代的日本:铀的困境和摆脱》,载于《世界经济与政治》,1993年第8期,第52—56页。