

两党政治下的美国军控政策*

周宝根

一、导 言

(一) 问题的提出

冷战结束以来,美国的军控政策出现了一个明显的转变过程:从积极推动军备控制到抵制甚至反对军备控制。从20世纪90年代初期开始,在单边军控领域,老布什政府单方面宣布大幅度裁减战术核武器;在双边军控领域,美国与苏联(俄罗斯)签订了《削减战略武器条约》和《进一步削减战略武器条约》;在多边军控领域,美国积极推动并签署了《欧洲常规力量公约》、《开放天空条约》、《禁止化学武器公约》、《全面禁止核试验条约》,积极促使《核不扩散条约》的无限期延长。但是90年代中期以来,美国对军备控制的态度开始走向消极,这尤其体现在双边和多边领域。比如,把军备控制与裁军署并入美国国务院,使其发言权大为降低;拒绝签署《杀伤人员地雷公约》;拒绝批准《全面禁止核试验条约》;单方面退出

* 本文在写作过程中得到了许多人的帮助,特别是清华大学国际问题研究所的李彬教授。在此,作者对他们表示感谢。文中的错误不当全由作者本人承担。

《反弹道导弹条约》，进行全国导弹防御系统的研究与开发。

美国军控政策出现如此变化的原因有哪些呢？弄清这一问题，对于更深入地理解美国的军控政策，预测未来一段时间内美国军控政策以及国际军控局势的走向，都具有十分重要的意义。

美国军控政策在冷战后出现巨大变化的原因是多方面的，有一点值得特别注意，那就是美国国内的两党政治。

1999年10月美国参议院对《全面禁止核试验条约》的投票就是一个明显的例子。在投票中，45位民主党议员有44位投了赞成票、1位没投票，55位共和党议员有51位投了反对票、4位投了赞成票^①；民主党的克林顿政府则是积极促使参议院通过条约。

2001年1月，共和党人小布什入主白宫。在其上任后至“9·11”的大半年时间里，小布什政府的军控政策与克林顿政府后期相比，发生了巨大的变化：加紧部署全国导弹防御系统（NMD），声称准备单方面退出《反弹道导弹条约》（ABM条约），不再要求国会批准《全面禁止核试验条约》。显然，共和党人入主白宫前后，影响美国军控政策的国际、国内环境基本没有变化，那么小布什的军控政策为什么会有如此大的改变？

根据美国的政党制度与长期的政治实践，美国政党一般不被视为国家的外交与安全政策的行为者，对其影响也很小。^②而上述两个例子却与人们的“常识”不符。本文试图考察影响冷战后美国军控政策的两党政治因素，从政党政治的角度去考察冷战后美国军控政策演变的动因。

（二）现有研究及其不足^③

研究美国外交与安全政策的著作比较多，研究美国政党的著作也不少，但

^① 投票记录来源于美国国会图书馆网站，<http://thomas.loc.gov/home/rolcallvotes.html>。

^② 笔者阅读的关于美国政治、美国外交的专著中，在讨论美国外交与安全政策的主要行为者或影响美国外交与安全政策的关键因素时，都集中在总统、国会、官僚机构、利益集团等，而基本不涉及政党。例如，《美国对外政策的政治学》在考察影响美国对外政策的三大因素（政府、社会与国内政治、全球环境）时，并没有提到政党对美国对外政策的作用。杰里尔·罗赛蒂：《美国对外政策的政治学》（周启朋等译），北京，世界知识出版社1997年版。

^③ 一般说来，军控政策从属于外交与安全（防务）政策。所以本文回顾的文献包括了从党派政治的角度研究冷战后美国外交、安全（防务）政策的研究成果。

是,从美国政党的角度研究美国的外交与安全政策的著作就比较少。

尽管如此,还是有一些学者从两党政治的角度去研究美国的外交与安全政策。弗雷瑟(Richard Fleisher)等人的研究表明,在冷战时期,特别是美苏两大阵营对抗比较激烈的时期,在美国外交和防务政策上,两党政治表现得不甚明显,总统拥有支配性的权力。两党政治主要表现在国家的(总统的)对内政策。但在里根第二任以后,由于苏联这一外部威胁的明显减弱和最终消失,两党在外交和防务政策上的一致开始动摇,国会对总统的外交和防务政策的投票更多以党派划线,跨党派的投票明显减少。¹ 贾浩在分析1999年美国参议院否决《全面禁止核试验条约》的原因和背景时指出,美国参议院否决这项条约是一个重要信号,表明美国民主、共和两党在核军备控制与防止核武器扩散等问题上的矛盾已更趋表面化。² 中国学者也注意到两党政治对冷战后美国外交、防务政策以及军控政策的影响。刘德斌在其论文中,考察了两党政治对冷战后美国外交的影响。他分析了1992年总统大选和1994年中期选举“两个戏剧性转折点”之后,指出“冷战后美国政治的戏剧性变化直接波及美国的内外政策,外交事务成了美国两党斗争的主要阵地,基于冷战结束条件下美国对外政策的调整也因此愈加带有党派斗争的色彩,给人留下摇摆与混乱的印象”³。李晓岗认为:冷战后“民主、共和两党往往假国家利益之名,从各自狭隘观点出发,肆意歪曲事实,以维护党派的政治利益”。“两党争斗、相互牵制,制约着美国的对外政策走向。”⁴ 倪锋的研究也指出:“冷战的结束,外部威胁压力的显著降低,使得党派斗争的外在约束力减小,两党在外交和安全领域展开角逐有了更宽松的环境。这在1994年共和党赢得中期选举之后表现得尤为明显。”⁵ 樊吉社认为,冷战后党派政治在美国的军控政策上表现得十分明显。⁶ 朱锋认为,

1 Richard Fleisher et al., "The Demise of The Two Presidencies," *American Politics Quarterly*, Vol. 28, No. 3, 2000, pp. 3—25.

2 贾浩:《全面禁止核试验条约与中国的政策选择》,《美国研究》1999年第4期,第7—21页。

3 刘德斌:《冷战后的美国政治与美国外交》,《吉林大学社会科学学报》1996年第2期,第1—8页。

4 李晓岗:《党派争端与美国对外政策》,《和平与发展》2001年第2期,第51—54页。

5 倪锋:《影响国会外交及安全政策的关键因素及冷战后的新特点》,《美国研究》2002年第1期,第22—39页。

6 樊吉社:《影响冷战后美国军控政策的若干因素》,《世界经济与政治》2001年第9期,第28—33页。

自 1993 年克林顿政府接手导弹防御计划以来,美国国内对国家导弹防御系统的争论就是呈现了强烈的政党政治的色彩,在国会内部,共和党议员主要支持“战略防御派”,而民主党议员则主张军控优先的原则。^①

尽管有学者注意到了冷战后美国军控政策中两党政治的表现,但是,由于党派政治与国际、国内环境因素耦合在一起,前述研究在说明政党政治现象的时候,没有剔除这些因素的影响。因此,这些研究没有,也不大可能准确、系统地确定美国军控决策中党派政治作用的形式、程度以及影响力,因而对于未来美国军控政策走向的估计可能是不全面的。

(三) 研究内容的界定

1. 两大政党及其与美国军控政策的关系

(1) 两大政党的基本情况^②

美国实行两党制,民主、共和两党长期轮流执政。两大政党可以说不是正常意义上的政党,而是一个极其松散的政治联盟。要成为民主党或共和党的党员,无须申请和履行入党手续,也不要交纳党费。公民在进行选民登记时声明一下并履行登记手续,就成为民主党或共和党党员。登记成为一个大党的党员,在选举时可以改投另一大党候选人的票,即可以跨党投票。政党对其党员不能进行纪律制裁。严格地说,选民中只有 5% 的人可以被认为是政党的党员。当然,政党有一些核心成员,在联邦政府或地方政府中任要职,他们是政党的中间力量。

(2) 两大政党如何影响国家的军控政策

通过总统对国家政策发生影响

争夺总统宝座是各政党的首要任务。虽然总统制定的国家政策不一定是政党的政策,但是在一定程度上体现着党的指导和影响。原因在于:第一,总统本身即是执政党的领袖,在某种程度上讲,总统的政策也就是执政党的决策;第二,总统主要从执政党中物色、任命政府各部门的领导。其中,总统的直属机构

^① 朱锋:《弹道导弹防御计划与国际安全》,上海人民出版社 2001 年版,第 131—170 页。

^② 关于两大政党的基本情况,参阅了陈其人等:《美国两党制剖析》,北京,商务印书馆 1984 年版;李道揆:《美国政府和美国政治》,北京,中国社会科学出版社 1999 年版,第 150—196 页。

(如白宫办公厅、国家安全委员会)领导人的任命无须经国会的批准。这样,总统一般都安排本党要员和为其当选总统立下功劳的人员来担任,于是就出现了“在民主党人执政时,大部分政治任命官员都是民主党人,当共和党执政时,则大部分是共和党人”^①。

通过国会议员对国家的军控政策发生影响

国会是美国国家外交与安全政策(包括军控政策)的一个重要行为者,这是《美国宪法》赋予的。国会在军控决策中的主要作用^②是:①国会拥有军备发展预算拨款权与项目授权权。国会有权监督政府的各项开支包括国防开支中的武器采购与发展计划。②国会拥有对外军事援助项目批准权和出口管制授权权。③国会拥有审议与批准正式军控条约和协定的立法权。任何重要的双边军控条约和多边条约都需要取得参议员三分之二票数的同意才能通过。④国会对有关政府部门的组织与人事安排的任命有着重要作用。这些任命包括对军控谈判及履行军控政策行政部门的组织机构安排及人事任命。

国会由100名参议院议员和435名众议院议员组成。国会对国家军控政策的影响正是通过这些议员的行为来实现的。这样,民主党或共和党可以通过它们的议员对国家的军控政策发挥影响。

由于国会议员是由各州(选区)选出来的,政党对其议员无法实施严格的党纪要求。如果出现党的要求与选民的期望发生矛盾时,议员就可能背弃党的主张,顺从选民的期望。尽管如此,政党还是能通过以下几种方式对其议员发挥影响:第一,政党通过协助议员竞选从而对当选或连任后的议员形成“非正式的压力”^③。第二,通过国会委员会的安排来对议员发挥影响。安排议员在哪个委员会是由政党(领导层)来决定的。所以,“当政党的领导层呼吁本党议员团结一致以支持本党的政策目标时,议员就不得不考虑,如果多次在投票中站在本党的对立面,日后自己希望调整委员会时也得不到领导层的足够重

① 希尔斯曼:《美国是如何治理的》(曹大鹏译),北京,商务印书馆1986年版,第34页。

② 有关国会在军控决策中主要作用的论述,参考了顾国良的《美国国会与军备控制》, http://www.cass.net.cn/chinese/s29_mgs/app/detailgugl.asp?code=69;李道揆:《美国政府和美国政治》,第313—376页。

③ Frank J. Sorauf, *Party Politics in America* (Boston: Little, Brown and Company, 1988), p. 404.

视”^①。第三,如果议员未面临上述矛盾或上述矛盾不明显时,“他们大多数仍能遵从该党的大多数意见。党籍仍为预测民意代表投票倾向的最好指标之一”^②。

2. 研究范围与研究对象

影响冷战后美国军控政策的因素很多,如国际环境的变化、总统与议员的个性等,本文重点考察党派政治因素,不包括其他因素。因为这些因素的作用往往会受到美国党派政治的影响,而且对于国际环境因素的研究很多,例如,美国与其他国家实力对比变化可能引起美国军控政策的调整。因此,我们把研究重点放在人们了解较少的党派政治因素上。

在本研究中,不考虑两党内部的政治分歧,只考虑整体意义上的或者统计意义上的两党立场,用具有决定性作用的决策者(多数决策者或者负主要责任的决策者)的立场来表示两党各自的立场。

3. 概念界定

冷战后 即 1991 年 12 月 25 日苏联解体之后。

两党政治 也就是党派政治,即美国共和党与民主党基于党派的原因或以党派的形式进行的政治活动。

军控 即军备控制,指的是对军事力量做出某种限制。^③

美国的军控政策 美国[联邦政府(行政与立法)]在军控问题上所采取的政治行为或规定的行为准则。需要特别指出的是,在本研究中,美国的军控政策除包括严格意义上的军控政策外,还包括与军控相关的安全与国防政策,比如导弹防御政策。

① 与非:《美国国会》,北京,中国民主法制出版社 2001 年版,第 20 页。

② 阿兰·格兰特:《美国政府与政治》(刘世忠编译),台北,五南图书出版公司 1996 年版,第 64 页。转引自孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,上海,复旦大学出版社 2001 年版,第 192 页。

③ 《军备控制与裁军手册》中将军备控制定义为,通过双边或多边国际协定对武器系统(包括武器本身及其指挥控制、后勤保障和相关的情报收集系统)的研制、试验、生产、部署、使用及转让武器力量的规模等进行限制(参见刘华秋:《军备控制与裁军手册》,北京,国防工业出版社 2000 年版,第 1—2 页)。该定义将军控的途径仅限于双边或多边的国际协定,而不包括单边的自我限制。笔者认为,这一定义可能是不完备的。单边的自我限制也应该属于军控。

(四) 研究方法

本文的主要部分采用归纳和比较的研究方法。相应的研究工作分三个部分:第一部分,对同一政党(包括议员、总统及总统候选人)的军控主张进行归纳,考察其是否存在系统性;第二部分,对不同政党的军控主张进行比较,看二者是否存在系统的差别;第三部分,对两党在军控决策中较量的案例进行归纳,分析两党政治对军控决策影响的方式和程度。下面用定量语言进一步阐述这三部分工作。

在研究过程中,来自一个政党的决策者的军控主张是一个因变量,其自变量为不同的决策者、所涉及的不同军控问题以及决策的不同时间。对于不同的决策者,在不同的问题上,在不同的时间,决策者给出的决策主张可能是不一样的,或者说,因变量的取值可能是不一样的。在图-1中,用方点表示民主党决策者的军控主张,这是第一个变量的取值,它有一个分布;用斜线表示共和党决策者的军控主张,这是第二个变量的取值,它也有一个分布。上一段所提到的第一部分工作,就是论证第一个变量和第二个变量各有密集的取值范围,并求出这两个取值密集的范围。在图-1中,就是圈出方点所在的范围、圈出斜线所在的范围。

上一段所提到的第二部分工作,就是求出两个变量取值的平均距离。在图-1中,就是求出两个圈的中心点的距离。

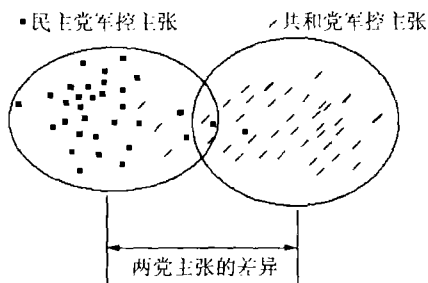


图-1 归纳和比较两党军控主张

第三部分工作超越了图-1所示的内容。在这部分工作中,自变量是不同的军控决策过程、不同的军控问题以及不同的时间,因变量是军控决策受到党

派政治影响的程度。研究工作就是总结自变量和因变量关联的方式,归纳因变量的取值范围。

在归纳研究的过程中,根据问题的不同,本文采取了不同的归纳方法。第一,对于那些数量有限的对象,采取完全归纳法。冷战后,美国不同党派政府发生了两次更替,本文对相关过程进行完全归纳。第二,案例研究。通过对不同类型问题的重要案例进行分析,考察美国共和、民主两党在军控问题上的系统差别。这种研究方法有利于剔除偶然因素和表面现象。在讨论过程中,还将介绍选取案例的原因和标准。

在比较研究的过程中,本文采取了一系列方法来控制其他变量,主要是控制外部环境(国际、国内环境)变量,突出党派属性这个变量。在比较两党政府军控政策的差异时,本文只比较总统职位在两党间易手前后两党政府的军控政策,即比较老布什政府后期(1991年底至1993年初)与克林顿政府前期(1993年初到1994年底)的军控政策、克林顿政府后期(1999年初至2000年底)的军控政策与小布什政府前期(2001年初至2001年底)的军控政策。这样,两党政府的军控政策是在大体相同的外部环境下进行的,我们可以忽略外部环境的直接影响,认为其差异是来自政党属性。

在本文的研究过程中,比较研究方法和归纳法实际上是同时使用的。在同一个军控问题上,归纳同一政党决策者的军控主张的同时,也比较两个政党决策者的军控主张之间的差别。

在通过归纳和比较研究得到民主党和共和党的军控倾向以及两党斗争模式之后,本文也根据美国决策机制,采用演绎的方法,分析和预测美国今后军控政策的走向。

二、冷战后两党围绕军控问题在国会的斗争

国会是美国国家外交与安全政策(包括军控政策)的一个重要行为者。冷战结束以来,国会的大量工作涉及军控议题。通过调研冷战结束后国会围绕军控议题的大量辩论记录、所有投票记录,本章选取了四个案例,即《全面禁止核试验条约》问题、弹道导弹防御问题、军备控制与裁军署问题、国务院负责军控

事务的副国务卿的任命问题,在此基础上总结军控领域国会中两党政治的特点及其作用。这四个案例代表了四个典型的问题。案例一是审议与批准军控条约的立法问题,在该案例中,两党在军控问题上的统计性差别很明显。案例二是典型的防务政策问题,是具体的军备发展政策。该案例持续时间长,可以考察两党在该问题上的立场是否连贯。案例三是政府机构设置问题。案例四是人事任命问题。这四个案例几乎概括了军控领域国会运作中所有类型的问题。

在上述案例中,我们考察的针对某个具体问题的两党主张都是在同一时间提出的,因此,两党面对的外部环境(国际、国内环境)是一样的。这样,在本文的讨论中就排除了外部环境因素,我们专门考察政党因素。

(一)《全面禁止核试验条约》问题

最能直接说明两党政治深刻影响美国军控政策的例子或许就是,1999年10月13日参议院否决《全面禁止核试验条约》。在表决中,参议院55名共和党议员几乎全部投了反对票,而45名民主党议员中44人投了赞成票^①,阵线的鲜明足以说明这是一场党派之争。

《全面禁止核试验条约》(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty,简称CTBT)历经联合国日内瓦裁军谈判会议长达近3年的艰苦谈判方才达成,并于1996年9月在联合国大会上以158票对3票(5票弃权)的压倒多数获得通过。该条约要求所有缔约国不进行任何核武器试验爆炸或任何其他核爆炸,不导致、鼓励或以任何方式参与任何核武器试验爆炸。它是有关国际核军备控制的一个具有普遍性的国际法律文书。条约不但包括了成立全面禁止核试验国际核查组织的内容,而且对国际监控系统、国家核查手段和在出现争议情况下的现场核查办法等都做出了详细的规定。在参议院投票前,包括3位美国武器实验室的负责人、32位美国诺贝尔物理学奖获得者在内的专业人士都认为美国不需要再进行核试验即可保证其核武器的威慑力量,国会批准CTBT对于阻止核武器的扩散“势在必行”,而该条约的核查安排也是可信的。^②因此有人说,

^① 在此次投票中,45位民主党议员有44位投了赞成票,1位没投票,55位共和党议员有51位投了反对票,4位投了赞成票。投票记录来源于美国国会图书馆网站,<http://thomas.loc.gov/home/rollcall-votes.html>。本文中有国会的投票记录,如没有特殊注明,都来自这个网站。

^② Eliot Marshall, "Scientific Groups Endorse Test Ban," *Science*, Oct. 15, 1999, pp. 387—388.

参议院投票的最大输家是美国的国家安全。^①

1996年9月克林顿第一个在CTBT上签字,翌年9月他就将CTBT提请参议院批准。如果条约得到批准,将是克林顿军控外交的重大胜利。但作为参议院外交关系委员会主席的共和党人杰西·赫尔姆斯公开表示,在克林顿将控制全球气候变暖的《京都议定书》和美俄1997年达成的对《反导条约》的补充协定即《划界协定》(Demarcation Agreement)提交给参议院之前,他不会将CTBT提交参议院全体表决。^②克林顿深知赫尔姆斯对上述两个协定深恶痛绝,所以克林顿政府拒绝这样做。根据美国的宪法和有关法律的规定,参议院外交关系委员会对总统与他国缔结的条约有初审建议权。^③也就是说,条约只有经外交委员会的同意后方能在参议院进行全体表决。于是,CTBT就这样被搁置在参议院达两年之久。1999年9月底,在确定有44位议员将投反对票的情形下(这使得赞成票不会达到议案通过所需三分之二的多数即67票),共和党参议院领导人突然宣布将于10月份进行参议院投票表决。^④在这样的情势下,等待民主党的只能是党派斗争中的惨败。共和党之所以要如此刻意给民主党总统制造难堪,与2000年总统大选有很大的关系。长期以来,外交和防务是共和党的长项,但是他们的这一长项在1992年和1996年都没有成为大选的议题。^⑤此次投票给了共和党一个绝好的机会。参议院投票后,共和党总统竞选人小布什即表示支持共和党参议员否决CTBT,但从防止全球核扩散的考虑出发,他又表示如当选总统将继续其父1992年任总统时开始的美国单方面停止核试验的做法。^⑥

由于不少共和党议员公开表现出对该条约的否定态度,考虑到否决该条约

① John Isaacs, "Test Ban Fizzles," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Nov./Dec. 1999, pp. 21—22.

② Craig Cerniello, "White House, Key Senators Intensify Push for CTBT," *Arms Control Today*, July/August 1999, pp. 21—29.

③ 孙哲:《左右未来》,第237页。

④ Stephen I Schwartz, "Out Manoeuvred, Gunned, and of View: Test Ban Debacle," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Jan./Feb. 2000, pp. 24—31.

⑤ Paul A. Gigot, "Clinton Tests Treaty for Partisan Fallout," *Wall Street Journal*, Eastern edition, Oct. 15, 1999, p. A16.

⑥ John Lancaster and Terry M. Neal, "Heavyweight 'Vulcans' Help Bush Forge a Foreign Policy," *The Washington Post*, Nov. 19, 1999, p. A2, A34 and A35. 转引自贾浩:《全面禁止核试验条约与中国的政策选择》,第13页。

对民主党是一个很大的挫折,克林顿总统于该条约表决的前一天写信给参议院多数党领袖、共和党人洛特,要求参议院推迟该条约的表决。共和党人坚持要求克林顿政府做出书面保证,不在任期内提出批准该条约的要求,但遭到拒绝。从表面上看,克林顿之所以拒绝是由于他认为在离任前的一年半,国际形势的变化难以预料,在此期间拒绝讨论该条约“具有潜在的破坏性”^①。但实际上有一个很重要的原因,那就是如果在他离任前参议院不能批准该条约,那在第二年的总统选举中民主党就会少一个重要的筹码。因为民意调查普遍显示 80% 以上的民众是支持 CTBT 的。^② 而参议院投票否决后,两党互相攻击对方是出于党派政治考虑而不是国家利益。克林顿在表决后即批评参议院的投票是“不计后果的”、“最恶劣的”党派政治。^③ 民主党的总统竞选人、副总统戈尔在表决后则立即播放了其谴责共和党的电视宣传片。这一行为加深了共和党议员对民主党在此问题上动机的怀疑。他们指责“民主党关心的是政治上的结果而不是条约本身”^④。

当前的共和党小布什政府已要求参议院“无限期推迟”批准 CTBT,以使这一条约在国会里“烂掉”。而目前在参议院共和党稍占优势^⑤,因此,近期内参议院通过 CTBT 的可能性并不大。

(二) 弹道导弹防御问题

冷战后,美国对来自俄罗斯核攻击的担心明显下降,但另一方面,美国一些人十分担心大规模杀伤性武器(核武器、生物武器、化学武器)及其运载工具的扩散对美国本土、海外驻军及其盟国安全构成重大威胁。1993 年 1 月,民主党克林顿政府上任后对前共和党里根政府的战略防御倡议(简称 SDI,又称星球大战计划)和前共和党布什政府的防御有限攻击的全球保护系统(GPALS)进行了重大战略性调整。同年 5 月,美国国防部长宣布,美国星球大战时代结束,

① Paul A. Gigot, "Clinton Tests Treaty for Partisan Fallout," p. A16.

② David Cortright, "The GOP Goes Nuclear," *Sojourners*, Jan./Feb. 2000, p. 10.

③ Craig Cerniello, "Senate Rejects Comprehensive Test Ban Treaty; Clinton Vows to Continue Moratorium," *Arms Control Today*, Sep./Oct. 1999, pp. 26—29.

④ Adam Clymer, "Angry Democrats and G. O. P. Trade Blame on Test Ban Pact," *New York Times*, Late Edition (East Coast), Oct. 16, 1999, p. 4.

⑤ 在 2003—2004 年 108 届国会参议院中,民主党 48 席,共和党 51 席,独立人士 1 席。

将 SDI 计划和 GPALS 系统更名为弹道导弹防御 (Ballistic Missile Defense, 简称 BMD) 计划, 内容包括战区导弹防御 (Theater Missile Defense, 简称 TMD) 计划和全国导弹防御 (National Missile Defense, 简称 NMD) 计划两大部分, 并首次把局部战争中拦截战术导弹的战区导弹防御计划放到第一位, 将全国导弹防御计划降至第二位, 把 TMD 计划发展的技术视为 NMD 计划发展的铺路石。^① 从此, 美国的弹道导弹防御计划逐渐成为冷战结束后全球安全领域的一大焦点, 同时也开始了冷战后美国国内民主、共和两党在导弹防御问题上令人瞩目的较量。

对于弹道导弹防御问题, 在 20 世纪 90 年代中前期共和党与民主党有着不同的观点。共和党认为, 为了对付“流氓国家”和大规模杀伤性武器及其运载工具在第三世界扩散所带来的威胁, 美国必须研制并部署 TMD 和 NMD。在此过程中, 应该促使俄罗斯同意修改《反导条约》; 如果不能说服俄罗斯, 美国应突破《反导条约》的限制, 甚至单方面退出该条约。而民主党认为, 部署 TMD 和 NMD 不能简单地破坏美俄之间已有的双边军控条约, 更不能妨碍美国推动全球防扩散和军备控制的国际合作, 应该将导弹防御与军备控制结合起来, 而不是美国单方面地采取行动。共和、民主两党正是基于这样的观念展开了在弹道导弹防御问题上的党派竞争。

克林顿执政之初对导弹防御没有显示出特别的兴趣。美国政府投在导弹防御上的费用从 1992 财年的 39 亿美元降到 1995 财年的 27 亿美元。^② 而此时, 民主党主导着国会^③, 此问题上国会与总统持基本相同的立场。

1994 年的国会中期选举中, 共和党在国会选举中获胜, 成为参众两院的多数党^④, 于是共和党利用这一形势, 在导弹防御问题上对民主党政府发动了进一步的进攻。1995 年 2 月 16 日, 美国众议院几乎以党派划线的形式通过了共和党提出的《重振国家安全法》(National Security Revitalization Act)^⑤。该法案

① 刘华秋:《军备控制与裁军手册》,第 280 页。

② John Morrocco, "Missile-Defense Programs A High Priority For Congress," *Government Executive*, Aug 1995.

③ 1993—1994 年 103 届国会中参议院民主党 57 席、共和党 43 席, 众议院民主党 259 席、共和党 176 席、其他党派 1 席。

④ 1995—1996 年 104 届国会中参议院共和党 52 席、民主党 48 席, 众议院共和党 230 席、民主党 204 席、其他党派 1 席。

⑤ 在此次投票中, 241 张赞成票中有 223 张来自共和党, 181 张反对票中有 176 张来自民主党。

要求在 2003 年部署 NMD。后来克林顿否决了这一法案。同年 9 月,共和党主导的参议院在《1996 财年国防授权法案》中附加的条件是,美国应为多个地点部署的 NMD 系统进行研发,在 2003 年获得初始阶段的作战能力;就 NMD 问题同俄谈判修改《反导条约》,如果谈判失败,美国应考虑退出条约。由于共和党在导弹防御问题上不停地对克林顿施压,克林顿在 1996 年初将 NMD 计划由“技术准备计划”改为“部署准备计划”,并为此制定了一个“3+3”计划,即先用 3 年的时间发展 NMD 所需的各种部件技术,并在 1999 年进行系统综合试验。如果届时决定部署,在随后的 3 年时间内,美国将具有随时部署 NMD 的能力。

共和党在 1996 年总统大选中失败,但它并未放弃在导弹防御问题上同民主党政府的较量。1997 年 1 月,参议院多数党领袖特伦特·洛特提出《1997 年全国导弹防御法案》,要求在 2003 年底之前部署 NMD,无需考虑导弹威胁,立即同俄罗斯谈判修改条约,如果达不成协议,美国应考虑退出条约。同年 4 月 24 日,参议院军备委员会以 10 票赞成(全部为共和党)、8 票反对(全部为民主党)通过了该法案。《1997 财年国防授权法案》授权成立了专门评估美国受导弹威胁程度的“评估对美国弹道导弹威胁委员会”,任命前国防部长、共和党人拉姆斯菲尔德为委员会主席。随后,国会发表了拉姆斯菲尔德报告。该报告认为,对美国具有敌意或者潜在敌意的国家,正在研制和装备能够威胁美国的弹道导弹,这些导弹将装载生化弹头或者核弹头;认为朝鲜和伊朗只要 5 年、伊拉克只需 10 年就能装备可以直接威胁美国的弹道导弹。^① 这一报告的发表大大增加了共和党在导弹防御问题竞争中的分量。

经过四年的斗争,到 1999 年,共和、民主两党在发展导弹防御系统问题上的分歧已有所变化。两党都同意发展 TMD,分歧主要集中于 NMD 问题上。共和党在 NMD 问题上咄咄逼人,提出要尽早建立一个覆盖美国及其北约盟国的庞大的导弹防御体系,为达此目的,甚至不惜单方面退出《反导条约》;民主党及克林顿政府则持比较谨慎的态度,明确提出部署范围只限于美国 50 个州,而且分阶段实施,在决定是否部署 NMD 时,坚持要考虑费用开支、技术可行性、对他国影响以及导弹威胁紧迫程度等四大因素。1999 年 1 月,国防部长科恩宣

^① Craig Cerniello, "Ramsfeld Panel Releases Report on Missile Treaty to U. S.," *Arms Control Today*, June/July 1998, pp. 17-18.

布,将原定的“3+3”NMD部署方案改成“3+5”部署方案,即一旦在2000年做出部署的决定,美国将用5年的时间完成NMD系统的最后研制,再用3年的时间完成实战部署。克林顿政府的这一决定在很大程度上是出于党派政治的需要。当时2000年大选即将到来,克林顿政府不得不考虑安全政策对即将到来的大选形势的影响。^①当年约翰逊民主党政府宣布决定部署哨兵导弹防御系统,就曾在1968年总统大选中使民主党在导弹防御问题上对共和党给予了有力的还击。^②1999年3月,NMD问题再次被提出来,参众两院都以压倒多数票通过赞成部署NMD的《导弹防御法案》,6月克林顿总统签署了这一法案。^③这样,部署NMD成为了美国的法律要求,也成为美国政府和国会都竞相支持的基本国策。^④2000年9月克林顿总统宣布,由于对全国导弹防御系统的技术和整个系统的有效性缺乏足够的信心,他决定目前暂不授权部署这一防御系统。

但是,共和党与民主党在导弹防御问题上的竞争并未就此结束。在2000年大选中,民主党及其总统候选人戈尔和共和党及其总统候选人小布什都表示支持导弹防御系统(包括TMD和NMD)。两党在TMD上基本没有区别,但在NMD问题上则存在差异。民主党支持建立一个对付“有限导弹攻击”的防御系统(主要是陆基),共和党则支持包括陆基、海基甚至空基的防御系统。2001年5月,新当选的总统小布什在美国国防大学发表演讲时称,美国将致力于建立对付弹道导弹袭击的防御系统。为了建立这一系统,美国必须突破美苏1972年签署的《反导条约》。小布什主张扩大NMD的覆盖范围,不但要保护美国本土,而且还要保护美国的盟国。小布什的这一讲话受到了国会中共和党议员的热烈欢迎,但遭到了包括众参两院少数党领袖在内的民主党议员的广泛谴责。^⑤

① 朱锋:《弹道导弹防御计划与国际安全》,第148页。

② John E. Pike, "National Missile Defense: Rushing to Failure," *Journal of the Federation of American*, Nov./Dec., 1999, p. 6.

③ 造成民主党人放弃反对立场的直接原因是,参议院同意对法案做出两点修正。第一点修正是,声明继续与俄罗斯进行有关减少进攻性核武器的谈判依然是美国一项正式的官方政策;第二点修正是,保证NMD项目仍将通过每年的年度授权和年度拨款。参见倪锋:《国会与美国国家导弹防御系统》,《太平洋学报》2001年第3期,第51页。

④ 朱锋:《弹道导弹防御计划与国际安全》,第156页。

⑤ Wade Boese: "Congress Responds to Bush Missile Plans Along Party Lines," *Arms Control Today*, June 2001, <http://www.armscontrol.org/act/2001-06/conjun01.asp>.

“9·11”袭击之后,由于恐怖主义的现实威胁,民主党在导弹防御问题上同共和党较量的立场有所退却。^① 2001年12月13日,布什总统正式宣布退出禁止美国部署全国弹道导弹防御系统的《反导条约》。此举遭到了国会民主党议员特别是其领袖们的反对。参议院外交委员会主席、民主党议员拜登认为,美国放弃《反导条约》,谋求建立导弹防御系统,将使自身更容易受到核扩散等问题的威胁;鉴于当初《反导条约》需经参议院批准,可能有某种法律依据来防止布什在未经参议院批准的情况下退出这个条约。^② 2002年6月11日,即6月13日小布什正式宣布退出《反导条约》的前夕,31名民主党众议员向美国哥伦比亚特区地区法院提出起诉,指控布什总统及其他共和党政府主要成员违反了法律,因为《反导条约》具备与联邦法律相同的美国最高法律地位,只有国会才有权取消。^③

从导弹防御发展的过程可以看出,两党对于该问题的立场存在着系统性的差别,民主党与共和党总是分布在相对的两端。共和党总体要求减小军控约束,更大规模、更快速地发展导弹防御,而民主党希望更小规模、更有克制地发展导弹防御以顾及国际军控协议或条约的规定。

(三) 军备控制与裁军署问题

1961年9月,在国会的授意下,肯尼迪政府建立了军备控制与裁军署(Arms Control and Disarmament Agency,简称军控署),为总统在军控问题上提供独立的建议和专门人才。军控署是一个独立的政府机构,直接对总统负责。在冷战的岁月里,军控署在推动美国缔结军控条约、遏制美苏的军备竞赛与维护世界和平上发挥了重要作用。

冷战结束不久,美国国内就军控署是否应继续存在出现了争议,形成了两种不同的意见。一种意见认为,随着美苏冷战的结束,再也不需要军控署这一

① Wade Boese, "Democrats Withdraw Missile Defense Restrictions," *Arms Control Today*, October, 2001, <http://www.armscontrol.org/act/2001-10/misdefoct01.asp>.

② 陈建:《综述:美国宣布退出反导条约引发强烈反响》,中新社纽约2001年12月13日中文电,见 <http://www.chinanews.com.cn/2001-12-14/26/146662.html>.

③ 胡晓明、谭新木:《31名民主党议员就美退出反导条约起诉布什》,新华网华盛顿6月11日电,见 <http://www.people.com.cn/GB/guojj/22/86/20020612/750587.html>.

独立的军控机构,它的任务可以由国务院完成^①,在冷战后的世界里,军控署的存在是一个“时代的错误”;另一种意见则认为:“将军控署并入国务院则意味着军控问题在官僚政治的(bureaucratic)重压下窒息而死。”克林顿刚执政时,国务院曾试图将其并入,置于负责安全事务的副国务卿的领导之下。当时有人认为是为了节省政府开支,也有人认为这是国务院对军控权力的争夺。^②后来由于民主党主导的国会的拒绝,国务院将军控署并入的计划暂时没能实现。^③

但是到了1995年,共和党全面主导国会,情形发生了变化。以赫尔姆斯为首的共和党议员要求克林顿政府将军控署等三个机构^④并入国务院。1995年3月以党派划线的形式,赫尔姆斯领导的参议院外交委员会投票赞成将调整外交机构的议案提交参议院讨论。但由于民主党议员的集体反对,共和党无法获得三分之二多数票使议案通过。于是,赫尔姆斯就将《削减战略武器条约》、《禁止化学武器公约》等诸多条约搁置在参议院外交委员会,拒绝讨论众多驻外大使的任命。1995年6月,众议院通过一项要求削减外交援助和1997年之前取消军控署等三个机构的议案。在这一议案的表决中,222张赞成票有210张即95%是共和党议员投的,192张反对票有175张即91%是民主党议员投的,可谓党派分明。后来,由于共和党在赫尔姆斯提出的对古巴进一步制裁的议案和参议院多数党领袖多尔提出的惩罚焚烧国旗的宪法修正案两个问题上需要民主党的配合,共和党与民主党政府之间的僵局才被打破。^⑤

1995年12月,一项由共和党议员赫尔姆斯提出的立法建议在参议院获得一致通过。这一立法建议虽然不要求解散军控署等政府机构,但要求克林顿在六个月内向国会提交包括解除军控署等三个机构的政府改编计划,并在5年内节省17亿美元的政府开支。与此同时,国会大幅度削减了对军控署的拨款。

① “Who’s In Charge Of Curbing Arms?” *New York Times*, Current Events Edition, Apr. 21, 1993, p. A22.

② “ACDA on The Line,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Jun. 1993, p. 6.

③ Jack Mendelsohn, “Clinton Announces Reorganization Plan, ACDA to Lose Independent Status,” *Arms Control Today*, Apr. 1997, p. 33.

④ 其他两个机构是美国新闻署和美国国际发展署。从国会的有关记录可以看出,以赫尔姆斯为首的共和党议员要求将军控署并入国务院的力度,不亚于要求将这两个机构并入国务院的力度。

⑤ John Isaacs, “The Senate’s Fits and START,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Mar./Apr. 1996.

1995 财年政府提供给军控署的预算为 5.03 亿美元,而 1996 财年国会的拨款为 3.57 亿美元。当时有评论说,国会采取的是通过削减预算的办法削弱军控署的作用,并最终解除这一机构。¹ 1995 年 12 月 19 日,克林顿总统否决了包括削减军控署预算的《1996 财年拨款法》。在此之前,克林顿曾专门写信给国会,认为军控署对于合理的军控和不扩散政策是必需的,并表示将继续保持其独立性和在军控与不扩散政策中的核心地位。²

1996 年,民主、共和两党在此问题上依然僵持不下,军控署得以存续。但在 1997 年,由于共和、民主两党在批准《禁止化学武器公约》问题上的争执,克林顿政府最终宣告了军控署“死刑”。《禁止化学武器公约》于 1993 年 11 月由克林顿总统提交参议院讨论批准。1994 年参议院各相关委员会都举行了听证会后,计划于 1996 年进行表决。但是,在共和党议员特别是外交关系委员会主席赫尔姆斯的压力下,原计划在 1995 年后进展得很不顺利。1995 年,由于两党的妥协,以赫尔姆斯为首的共和党议员解除军控署的要求未能实现。但他们并没有放弃解除军控署的斗争,而其中的一个斗争筹码就是《禁止化学武器公约》。根据规定,该条约可能在 1997 年 4 月生效。因此,督促参议院批准该条约是 1997 年克林顿政府的目标之一。1997 年 3 月,克林顿总统与俄罗斯总统叶利钦在赫尔辛基发表了关于化学武器的联合声明。克林顿明确表示,他决心在 1997 年 4 月该公约生效时让美国加入这项公约,并且正极力敦促参议院迅速批准该公约。³ 但克林顿深知,如果在撤除军控署等机构问题上不向以赫尔姆斯为首的共和党妥协,参议院难以批准《禁止化学武器公约》。于是 1997 年 4 月 18 日,副总统戈尔宣布了克林顿总统未来两年内要完成的外交机构改组计划,其中包括将军控署并入国务院。该决定宣布后的 6 天,参议院以 74 票赞成、26 票反对通过了《禁止化学武器公约》。

在党派政治的作用下,1999 年 4 月 1 日军控署走到了尽头。作为美国政府中一个独立分支,军控署曾为推动符合美国利益的国际军控条约发挥了巨大

¹ "ACDA's Budget Under Pressure From Congress," *Arms Control Today*, Nov. 1995, p. 29.

² William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders Transmitting The Report of The Arms Control and Disarmament Agency," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, July 17, 1995, p. 1236.

³ "U. S. -Russian Joint Statement On Chemical Weapons," <http://www.fas.org/nuke/control/cwc/news/bmd970321f.htm>.

的作用。在军控署被国务院吸收后,美国政府内部推动达成军控条约的力量被大大地削弱了。

(四) 国务院负责军控事务的副国务卿的任命问题^①

2001年5月8日,经过基本上以党派划线的投票,参议院确认约翰·博尔顿为国务院军备控制方面的最高负责人。博尔顿是一名有政府工作经验的律师,曾在罗纳德·里根和老布什的政府中任负责军备控制和国际安全的副国务卿。在这次投票中,全部50名共和党参议员投票支持小布什总统提名的博尔顿,7名民主党参议员加入了共和党参议员的行列,对确认案投票的结果是57票对43票(全部是民主党议员投的)。

在投票前按计划对提名进行了3个小时的现场辩论。在辩论中,一些民主党参议员认为,博尔顿不是担任军备控制负责人一职理想的人选。但博尔顿得到了参议院外交委员会主席杰西·赫尔姆斯(共和党)的大力支持。赫尔姆斯形容博尔顿是“一个杰出的思想家”,“正是美国在这个困难时刻迫切需要的那种在保护美国人民不受导弹攻击的威胁方面有重要作用的公民”。他说:“他是一位思维缜密的学者,一名有成就的外交家,一个诚实和正派的人。”他认为,反对提名博尔顿的参议员之所以这样做,是因为他们也反对总统在一系列问题上的政策,“特别是涉及导弹防御的政策”。

参议员、外交委员会资深民主党成员约瑟夫·拜登则说,博尔顿将“处理一些我们最敏感、最困难的谈判”。他说,这位获得提名的人选“使用煽动性言辞的偏好使我对他处理这种谈判的能力有所怀疑”。他强调,博尔顿把美国在克林顿政府时期签署的、从未得到参议院批准的CTBT以及类似的协议说成是“提供虚假保护、无法执行的协议”。他说:“我不认为这些人应当负责促进军备控制、裁军和不扩散事务。”民主党参议员拜伦·多根则提出了最尖锐的评论。他指责博尔顿“丝毫不关心军备控制”,而且将在国务院任职时扮演谚语中所说的“鸡窝中的狐狸”的角色。

2001年3月29日,在参议院外交委员会的确认听证会上,博尔顿表示要

^① 此案例资料来源为《参议院确认博尔顿为国务院负责军备控制的副国务卿》, <http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0509bolton.htm>。

严格遵循总统和国务卿科林·鲍威尔阐明的政策立场,并确信“合理的、可核查的军备控制协议和积极的不扩散战略,能够成为而且应当成为美国对外政策的关键部分”。他引述了布什和鲍威尔在一系列问题上的看法:把美国核武器数目降低到削减战略武器第二阶段谈判的水平以下的意图;支持韩国同朝鲜接触的努力,但仍有“一些现存的忧虑”;“尽早”建立导弹防御系统的决心;从根本上相当彻底地修改、取消或改变同俄罗斯的《反弹道导弹条约》。在 CTBT 问题上,博尔顿引用了鲍威尔早些时候发表的声明:“我们将不要求国会在本届会期内批准……(此条约)。”

三、冷战后总统职位在两党间交替 前后政府军控政策的比较

前面已经指出,总统(政府)的政策在一定意义上也就是政党的政策。因此,下面将比较冷战后共和党政府与民主党政府的军控政策。与国会中两党可以在同一时间“针锋相对”不同,两党政府在时间上是前后相继的,而非同一时间并存。这样,不同政府的军控政策就是在不同的外部环境(国际、国内环境)下制定和执行的,从而政府的军控政策不仅仅受到政党因素的影响,也会受到外部环境的影响。为了控制外部环境这一对美国军控政策可能有重要影响的变量,本文只比较老布什政府后期(1991 年底至 1993 年初)与克林顿政府前期(1993 年初到 1994 年底)的军控政策、克林顿政府后期(1999 年初至 2000 年底)的军控政策与小布什政府前期(2001 年初至 2001 年底)的军控政策,这样,不同政党的政府的军控政策就是在大体相同的外部环境下制定和执行的。

(一) 老布什政府向克林顿政府更替前后两政府军控政策的比较

1. 防扩散问题

防扩散,即防止大规模杀伤性武器(核武器、生物武器和化学武器)及其运载工具的扩散。从广义上讲,它包括两层含义:一、防止没有这些武器的国家获得此类武器(即横向防扩散);二、防止拥有此类武器(即核武器及其运载工

具)的国家改进其此类武器(即纵向防扩散)^①。从狭义上讲,它指的是横向防扩散。对美国政府而言,防扩散指的也是横向防扩散。

无论是老布什政府还是克林顿政府都极为关注大规模杀伤性武器及其运载工具扩散的问题。冷战后期,随着苏联威胁的减弱,老布什政府开始关注大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散问题。1991年,老布什发表的《美国国家安全战略报告》中就指出:“由于我们落实了欧洲和东西方军备控制的主要项目,我们的注意力将越来越转到其他地区和全球军备控制的目标上去。没有任何事情比停止核武器、化学武器和生物武器以及投掷这些武器的导弹的全球性扩散更加紧迫了。”^②克林顿上台后明确指出:“防止核扩散是冷战后世界军备控制的重点。我们面临的最严重的安全威胁是大规模杀伤性武器、导弹和尖端常规武器及其研制上述武器必需的技术的扩散。”^③

尽管老布什和克林顿都将防扩散列为其安全战略的重点,但在防扩散的具体政策上,二者既有相似的地方,也存在着不同。

(1) 防止核扩散

自1945年爆炸了第一颗原子弹后,核扩散问题就被提上了美国政府的议事日程;20世纪60年代中期起,防止核扩散更是美国防务政策的一个重要方面。^④对于冷战结束前后的老布什政府和克林顿政府来说,更是如此。

在防核扩散问题上,两政府的政策基本相似:①都积极维护《不扩散核武器条约》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,简称NPT);②都支持国际原子能机构(International Atomic Energy Agency,简称IAEA)的工作^⑤;③都积极加强核出口控制。1991年,布什政府颁布了《加强扩散控制计划》,对有关物品和技术的出口做了严格的限制。他要求“几乎任何”出口者“知道”、“有理由知道”或“被告知”其最终用途可能涉及核、生、化武器和导弹的商品出口或再出口都应从商业部获得有效特许。1993年9月,克林顿在向国会

① 由于生物武器和化学武器被《禁止生物武器公约》和《禁止化学武器公约》所禁止,所以这两类武器不存在(至少从法律上讲)纵向扩散问题。

② 梅孜:《美国国家安全战略报告汇编》,第212页。

③ 王仲春、夏立平:《美国核力量与核战略》,北京,国防大学出版社1995年版,第269—270页。

④ 朱明权:《美国国家安全政策》,天津人民出版社1996年版,第237页。

⑤ 王仲春、夏立平:《美国核力量与核战略》,第270页。

提交的《不扩散与出口控制》中指出,应该采取多方面的措施推进不扩散,其中包括对有关两用(军用和民用)物品的出口实施更加严格的限制。^①

(2) 禁止化学武器与生物武器

化学武器和生物武器都是大规模杀伤性武器,在近代战争中都曾被使用过,给人类造成了深重灾难,因而国际社会不断寻求禁止这两类武器。因此,禁止生化武器也成为国际军控领域的重要议题,成为国际军控主要参与者之一美国的重要关注领域。

在此问题上,冷战结束前后的老布什政府和克林顿政府的政策相差无几,都主张防止这两类武器的扩散。

早在1990年6月,老布什与戈尔巴乔夫签署了《美苏关于销毁和不生产化学武器及促进多边禁止化学武器公约的措施的协定》,宣布双方将裁减和限制各自的化学武器,支持缔结全球禁止化学武器的公约。^②1991年5月,老布什宣布,一旦《禁止化学武器条约》生效,美国将在任何条件下都不使用化学武器,并且在条约生效的10年内无条件销毁美国的全部化学武器库。^③1993年1月,老布什政府在1992年11月联合国大会通过的《禁止化学武器公约》上签字。克林顿政府同样支持禁止化学武器。1993年11月,克林顿总统将《禁止化学武器公约》提交美国参议院批准。

同对待化学武器的态度类似,老布什也积极参加防止生物武器扩散的国际努力。在1991年9月《禁止生物武器公约》第三次审议大会上,老布什主政的美国同其他成员国共同决定,增加建立信任措施的内容,设立一个特设政府专家组以确认和审查可能的核查措施。^④1993年9月,新上任的克林顿在联合国大会上宣布,美国将采取新的措施以加强《禁止生物武器公约》的实施。1994年9月,美国和其他公约缔约国一起在日内瓦召开了特别会议,决定设立一个

① 朱明权:《美国国家安全政策》,第258页。

② “Chemical and Biological Weapons Chronology,” <http://www.fas.org/nuke/control/bwc/chron.htm>.

③ Ibid.

④ “BIOLOGICAL WEAPONS CONVENTION REVIEW CONFERENCE 1991,” <http://dosfan.lib.uic.edu/acda/factshee/wmd/bw/revcon91.htm>.

特别组,负责起草加强公约的核查议定书草案,并提交给1996年的公约审议会议。^①

(3) 导弹及其技术出口控制

冷战后期,特别是海湾战争以后,为了防止导弹在全球特别是第三世界的扩散,无论是老布什政府还是克林顿政府,都十分强调对导弹及其技术的出口控制。

1993年1月7日,老布什政府公布了在1987年《导弹技术控制机制》(Missile Technology Control Regime—MTCR)基础上修订的新的《导弹技术控制机制》,实行更加严格的导弹技术控制标准。^②克林顿上台不久,为了更有效地防止导弹及其技术的扩散,表示将把已有的导弹技术控制机制推广为全球性的防止导弹扩散的准则。^③

无论是老布什政府还是克林顿政府,都以导弹及其技术扩散为由,对有关国家实行制裁。例如,1991年,老布什政府以中国向巴基斯坦出售导弹为由,对中国实行商业制裁;1992年5月,老布什政府以转让火箭发动机为由对俄罗斯和印度实行商业制裁;1993年8月,克林顿政府以中国向巴基斯坦出售M-11导弹为由对中国和巴基斯坦实行商业制裁。^④

2. 禁止核试验问题

在禁止核试验问题上的态度,老布什与克林顿存在着较大的差别:老布什总统比较消极,克林顿总统比较积极。

1992年9月24日,美国国会通过了《1993财年能源与水源发展拨款法案》^⑤,

^① “Chemical and Biological Weapons Chronology,” <http://www.fas.org/nuke/control/bwc/chron.htm>.

^② 1987年在美国的牵头下,美国、英国、法国、德国、意大利、加拿大和日本共7个工业化国家签订了《导弹技术控制机制》,规定禁止转让射程300公里以上、有效载荷500公斤以上的能携带核武器的导弹。1993年以美国为首的22个成员国公布了新版本的《导弹技术控制机制》,规定该机制的管辖范围,由原来只禁止转让能携带核武器的导弹和技术,扩大到禁止转让能携带大规模杀伤性武器的导弹和技术;将原来须达到射程300公里、有效载荷500公斤两项标准的导弹才禁止转让,修改为只要达到其中之一的标准的导弹就被禁止转让。“Missile Technology Control Regime [MTCR] News,” <http://www.fas.org/nuke/control/mtr/news/>。

^③ 王仲春、夏立平:《美国核力量与核战略》,第272页。

^④ 同上。

^⑤ 投票结果(民主党议员240票赞成,14票反对;共和党议员125票赞成,36票反对)显示,多数民主党和共和党的议员都支持该法案。

该法案附加了一个修正案,即《海特菲尔德(Hatfield)一艾克森(Exon)一米切尔(Mitchell)法案》,作为该法案的补充条款。该修正案规定,美国将从1993年起暂停核试验9个月;到1996年前,美国核试验的总数不得超过15次;1996年9月30日之后,美国将不再进行核试验(除非其他国家进行核试验)。随后,老布什总统颇不情愿地签署了这项拨款法案,声称其补充条款是“极其讨厌的”。在提交给国会的报告中,老布什政府指出,为了维护和提高核武库的安全、评估并确保核力量的可靠性,美国必须继续进行核试验,因此强烈敦促国会修改其上述立法,允许美国进行最低数量和种类的地下核试验。^①

与此相反,克林顿则积极寻求禁止核试验。在1993年6月的美俄首脑会晤中,双方都同意尽快开始禁止核试验的多边谈判。同年7月,克林顿政府正式决定将禁止核试验和推动国际社会达成《禁止核试验条约》列为美国基本的安全政策,并且明确表示,禁止核试验可以加强美国在世界范围内阻止核扩散所作的努力;只要其他核大国同意停止核试验,美国将暂停核试验到1994年9月或更长时间;美国将推动世界拥有核武器的五个国家首先同意全面禁止核试验,并在1996年达成多边的CTBT。^②

3. 弹道导弹防御问题

1991年1月29日,老布什在《国情咨文》中宣布,美国将把战略防御计划(即星球大战计划)项目的重点从防御苏联导弹的大规模攻击转变为“防御有限攻击的全球保护系统”(GPALS)。该防御系统的目的是保护美国本土及其海外力量和美国盟国免遭有限数量的导弹攻击。所谓有限攻击是指导弹攻击最多为200颗弹头,所谓全球保护是指在全世界范围提供连续的防御,并摧毁所有来袭的弹头。这一新系统将由三个部分组成:(1)机动战区导弹防御系统,主要保护美国海外部队和盟国免遭近程和中程弹道导弹的攻击。(2)本土导弹防御系统,即在美国本土部署防御战略导弹攻击的基地战略导弹防御系统。美国为保护本土、阿拉斯加和夏威夷,计划建立6个战略防御系统基地,部署750枚拦截导弹。(3)天基导弹防御系统,负责拦截全球任何地方发射的射

^① “Comprehensive Test Ban Treaty Jeopardizes U. S. Nuclear Deterrent,” <http://www.senate.gov/~rpc/releases/1999/dfl00599.htm>.

^② Jonathan Medalia, “Nuclear Weapon Testing: Should There Be Further Restriction?” *Congressional Service*, 1993, p. 15. 转引自朱锋:《弹道导弹防御计划与国际安全》,第243页。

程大于 600 千米的各种弹道导弹。^①

克林顿上台后,对共和党政府实施了 10 年之久的“星球大战”计划(包括“防御有限攻击的全球保护系统”计划)进行了重大调整。

1993 年 5 月 13 日,克林顿政府的国防部长阿斯平宣布“星球大战”计划结束,代之以新的弹道导弹防御计划,并将“战略防御计划局”(SDIO)改名为“弹道导弹防御局”(BMDO)。该计划主要包括针对中短程弹道导弹的战区导弹防御系统(TMD)和针对战略弹道导弹的全国导弹防御系统(NMD)。克林顿政府同时宣布将发展“战区导弹防御”系统作为重点,把发展地基“全国导弹防御”系统放在第二位。

与此同时,克林顿政府大幅度削减用于导弹防御系统的预算开支。1993 年 2 月 2 日,克林顿政府下令将布什政府提出 1994 财年预算中用于导弹防御的 63.47 亿美元,削减为 37.63 亿美元,减幅为 41%。10 月 15 日,克林顿政府发表《全面防务审查报告》,确认将“全国导弹防御”系统降格为研究与发展的“技术准备”计划,将其费用削减 18 亿,减幅为 60%。^②

总之,布什共和党政府与克林顿民主党政府在导弹防御问题上存在着较大的差别:克林顿政府对导弹防御的兴趣远不如老布什政府。在当选总统之前,克林顿甚至公开表示:“自从里根总统揭开战略防御倡议的面纱以来,我们的国家在这个无用的、只能证明愚蠢的防御系统上花费了 260 亿美元;国会中的民主党推荐了一个更为现实、更为容易达到的目标:防御非常有限和意外的导弹发射。这个目标将允许在《反导条约》的框架内研发导弹防御系统。”他上台以后,大幅度地缩小了老布什政府计划发展的导弹防御系统规模和费用。

(二) 克林顿政府与小布什政府前后两届政府军控政策的比较

小布什上台几个月后便发生了震惊世界的“9·11”恐怖主义事件,由于这一事件本身对美国安全政策的影响,本节所要比较的是克林顿政府后期(1999—2000)与小布什政府“9·11”之前的军控政策,以及“9·11”之前已明

^① 刘华秋:《军备控制与裁军手册》,第 277—278 页。

^② 顾国良:《布什政府与克林顿政府军控政策之比较》,《国际经济评论》2001 年第 5 期,第 33—37 页。

确、“9·11”之后得到延续的军控政策。

1. 弹道导弹防御问题

(1) 克林顿政府的导弹防御政策

在包括党派政治等各种因素的作用下¹,到1999年,克林顿政府的导弹防御计划特别是全国导弹防御计划进入了一个新的快速发展阶段。1999年1月20日,克林顿政府的国防部长科恩宣布了新的弹道导弹防御计划。该计划提出的防御系统仍然包括两个部分,即全国导弹防御系统和战区导弹防御系统。根据该计划,美国将在2000年6月做出是否正式部署NMD的决定;将大幅度增加NMD的研发经费,国防部决定在随后3年内新增NMD经费66亿美元;将NMD原定的“3+3”部署方案改为“3+5”部署方案,即一旦在2000年做出部署的决定,美国将用5年的时间完成NMD武器系统的最后研制,再用3年的时间完成实战部署;为了避免ABM条约对NMD的限制,美国将寻求与俄罗斯修改条约,或者根据条约规定自动退出条约。²1999年6月,克林顿总统签署了国会通过的《导弹防御法案》,部署导弹防御系统成为美国政府的一项重要政策。1999年10月到2000年7月,美国军方对用于全国导弹防御系统的导弹拦截技术进行了3次试验,其中2次成功,1次失败。2000年9月,克林顿宣布,由于对“技术和实用效能”缺乏“足够的信心”,美国政府决定暂不部署全国导弹防御系统。³

总的说来,克林顿政府第二任后期的导弹防御政策具有以下特点:第一,研制和要部署的NMD是一个有限的NMD,即一个以陆基拦截器为主不包括天基和海基的NMD。第二,NMD系统是否由研制进入实战部署阶段,要考虑到四个基本条件,即NMD计划的现状、试验与其他发展努力的结果;NMD计划的成本;美国面临的实际导弹威胁;对实现军控目标的影响(包括对ABM条约的修改)。⁴第三,基本上坚持遵守《反弹道导弹条约》。虽然克林顿政府表示,为了

1 参见朱锋:《弹道导弹防御计划与国际安全》,第65—170页。

2 “DoD News Briefing,” <http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/CohenBMD12099.htm>.

3 Wade Boese, “Clinton Says No to NMD As Program Lags; Cites Technology Doubts and Foreign Concerns,” *Arms Control Today*, Sep. 2000, <http://www.armscontrol.org/act/2000-09/nmdsept00.asp>.

4 “Evaluating the Criteria for NMD Deployment,” *Arms Control Today*, Vol. 30, Mar. 2000, pp. 8—17.

要部署 NMD 而将寻求对 ABM 条约的修改,但它基本上还是遵守这一条约的。1999 年 1 月 20 日,国防部长科恩表示,维持 ABM 条约的效力符合美国的利益。在提出是否部署 NMD 的 4 个条件中,克林顿明确提出需要考虑部署 NMD 对 ABM 条约的影响。2000 年 6 月,克林顿总统与俄罗斯总统叶利钦发表联合声明,表示苏美 1972 年签署的《反弹道导弹条约》是国际战略稳定的基石,两国将继续努力,加强《反弹道导弹条约》,以便提高其生命力和功效。^①

(2) 小布什政府的导弹防御政策

小布什上台后即表示,他将兑现竞选时许下的诺言,全力推进导弹防御系统的部署。2001 年 5 月 1 日,小布什在华盛顿国防大学发表演讲,指出美国必须突破《反弹道导弹条约》,以建立对付弹道导弹袭击的全球防御系统。^② 12 月 17 日,小布什又发表声明,下令军方着手部署导弹防御系统,以预防大规模杀伤性武器对美国造成“灾难性破坏”,并正式宣布退出《反弹道导弹条约》。^③

总的说来,小布什政府的导弹防御政策具有以下特点:第一,只要技术条件成熟,美国就将立即部署导弹防御系统。第二,发展和部署的导弹防御系统不仅包括陆基防御系统,还包括海基防御系统和空基防御系统;第三,布什政府要发展的导弹防御系统,不仅要保护美国,而且要保护美国的盟国和友邦,也就是说建立一个超越美国本土之外的全球性战略导弹防御系统。第四,不顾国际社会的反对,单方面退出《反弹道导弹条约》。

(3) 比较

在两政府前后相继的时间段里,克林顿政府与小布什政府的导弹防御政策存在着比较明显的差别:第一,克林顿政府对部署导弹防御系统的态度比小布什政府谨慎许多。前者提出部署该系统的 4 个条件,而后者只要技术条件具备就部署。第二,克林顿政府计划发展的导弹防御规模远小于小布什政府。前者的全国导弹防御计划只包括陆基,而後者的不仅包括陆基,还包括海基和空基。第三,克林顿政府计划发展的导弹防御系统防护的范围小于小布什政府。克林

^① 《俄美总统签署联合声明》,《人民日报》2000 年 6 月 5 日,第 6 版。

^② 2001 年 5 月 1 日布什总统对华盛顿国防大学师生的讲话, <http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0501ndutx.htm>。

^③ “President Announces Progress in Missile Defense Capabilities,” <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021217.html>。

顿政府的导弹防御系统具有明确的定位,即战区导弹防御系统保护美国海外驻军以及美国和友邦,全国导弹防御系统保护美国本土。小布什的导弹防御系统是一个全球性的导弹防御系统,不区分 NMD 还是 TMD,它保护美国的本土、海外驻军,还将为美国的盟国和友邦提供导弹防御网络。第四,克林顿政府坚持遵守《反弹道导弹条约》,而小布什则单方面退出该条约。

2. 《全面禁止核试验条约》问题

在对待 CTBT 问题上,克林顿政府与小布什政府的态度是相反的,前者支持,后者反对。

1999 年 10 月 CTBT 遭参议院否决以后,克林顿总统即表示,在他的任期内,美国将继续执行 1992 年以来不进行核试验的政策,他将继续努力使得这一条约得到批准。他还任命前参谋长联席会议主席沙利卡什维利将军为总统特别顾问,专门就 CTBT 问题进行调研和开展工作,以求得国会两党的支持,最终批准 CTBT。^① 克林顿政府的国务卿奥尔布赖特也指出,美国将继续按照国际法的要求,履行作为一个签字国的义务。当重新批准条约的时机得到改善以后,美国将寻求参议院对条约重新进行审议。^② 此后,克林顿政府多次表示支持 CTBT。就在克林顿即将卸任的时候,他还敦促国会和即将上任的布什政府就他的特别顾问提出的旨在减轻人们对 CTBT 的担心的一套新建议采取行动。^③

小布什上台后,其对 CTBT 的政策显现出与克林顿政府较大的差异。虽然他表示美国将继续执行 1992 年以来的暂停核试验政策,但是他反对这一条约。2001 年 7 月,美国政府一名官员说,小布什政府已决定让 CTBT 在美国国会里终结。^④ 8 月,小布什政府决定不再为 CTBT 现场视察相关活动提供经费,也不

^① John Shalikashvili, "Will Seek Senate Consensus on CTBT," <http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/00031302.htm>.

^② Jack Mendelsohn, "Still Bound," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 56, January/February, 2000, pp. 42-43.

^③ 《克林顿敦促两党支持禁止核试验条约》, <http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/0105clintontb.htm>.

^④ Thom Shanker and David E. Sanger, "White House Wants to Bury Pact Banning Tests of Nuclear Arms," *New York Times*, Jul 7, 2001, Late Edition (East Coast), p. 1.

参加此类活动。^① 11月,小布什政府又抵制了联合国召开的讨论尽快批准 CTBT 的大会,拒绝出席这次会议,并再次重申不支持此条约。^②

四、两党政治对未来美国军控政策的影响

两党政治是美国共和党与民主党基于党派原因或以党派形式而发生的政治活动。它对美国军控政策发挥作用,主要是通过作为民主党或共和党主要成员的国会议员和总统来实现的。在国会中,两党政治对美国军控政策产生影响的主要方式有:审议和表决正式军控条约、防务发展议案、军控机构设置议案和政府军控官员的人事提名。在政府中,两党政治的主要表现形式是:在大体相同的外部环境下,总统职位在两党间交替导致前后政府的军控政策出现明显差别。

根据以上对冷战后两党围绕军控问题在国会斗争的分析、总统职位在两党间交替前后政府军控政策的比较,我们可以得出这样的结论:共和党倾向于反对军备控制,特别是反对以条约为基础的军备控制,并力图使政府结构和有关官员的任命不利于进行军备控制,尤其不利于缔结有效的军控条约。而民主党倾向于推进和维护军备控制,较多地支持军控条约,并力图使政府结构和有关官员的任命有利于进行军备控制。这种差别在冷战结束以来是一贯的、连续的,并没有随时间的变化而发生明显的变化。

由于两党对军控的严重分歧,在一定时期(如三个总统任期)内,美国的军控政策将可能出现较大摇摆。这种摇摆与国会选举和总统大选相关。在不考虑其他因素的作用下,当民主党执政,政府就可能实行倾向于军备控制的政策,当共和党执政时,政府就可能实行倾向于反对军备控制的政策;当国会中民主党占有较大优势时,国会就可能多做出一些倾向于军控的决策;当国会中共和党占有较大优势时,国会就可能多做出一些倾向于反对军控的政策。

^① "Maintaining U. S. Support for the CTBT Verification System," <http://www.armscontrol.org/aca/ctbtver.asp>.

^② 《抵制联合国会议,美拒绝签署全面禁止核试验条约》, <http://www.people.com.cn/GB/guojij/22/86/20011112/603015.html>。

不仅如此,两党政治作用下的美国军控政策在摇摆的同时,会向着保守化^①的方向发展,即军控政策“钟摆”的重心会向着反对军备控制的一方逐渐偏移。这是因为支持军控条约本身比反对军控条约的难度要大。缔结一个军控条约、建立一项军控机制(以军控条约为基础,如国际核不扩散机制就以《不扩散核武器条约》为基础^②),往往需要花费大量的时间和精力,而终止、废除它却容易得多。在国际法上,条约是两个或两个以上国际法主体依据国际法规定确定其相互间权利和义务的一致表示。也就是说,条约的缔约方必须就某个或某些问题达成协议,达成一致的意思表示;只要一方不同意,就不能达成一致的意思表示,就不能达成条约。条约的缔结和生效必须有一定的程序。对于双边条约,特别是关于外交与安全的条约来说,需要经过如下程序:(1)谈判和议定约文;(2)约文的认证;(3)签署;(4)批准;(5)批准书的交换(批准行为的通知)。对于多边条约,特别是关于外交与安全的条约来说,需要经过如下程序:(1)缔结(在有关国家或国际组织召开的国际会议上进行);(2)加入;(3)保留(即国家或国际组织在签署、批准、接受、核准或加入条约时所做的单方面声明。如前面提到的美国参议院1997年批准《禁止化学武器公约》做出的保留)。条约生效后,在条约有效期内,缔约方也可以单方面解约或退约,在做出解约或退约通知的一定期限后,双边条约失效,己方不承担多边条约的义务。^③美苏1972年《反弹道导弹条约》规定:“在行使国家主权过程中,如果它认定同本条约的主题有关的非常事件已经危及本国的最高利益的话,每方都有权退出本条约,并应当在退出本条约以前六个月把它的决定通知对方。”^④上述复杂的缔约程序和简单的解约或退约程序使得反对一个条约比支持一个条约要容易得多,比如《反导条约》。自1969年11月17日美国和苏联在芬兰首都赫尔辛基谈判起,到1972年5月26日双方缔结条约止,双方共举行了7轮关于限制战略武器谈判,总计123次。可以说,《反导条约》是经过美苏双方千辛万苦而达

^① 军控政策的保守化是指忽视或取消军控条约,在军控政策上单边主义作风比较明显,总体上使得军备的控制程度下降。

^② “NPT Tutorial,” <http://cns.miiis.edu/research/npt/>.

^③ 有关国际条约的缔结程序与终止,参见王铁崖:《国际法》,北京,法律出版社1995年版,第401—443页。

^④ 美苏1972年《反弹道导弹条约》全文见 <http://news.xinhuanet.com/mil/2001-05/22/content-8119.htm>。

成的。^①但对于反对该条约的小布什共和党政府来说,终止这一条约却显得容易得多:2001年12月单方面宣布退出并通知苏联的继任者俄罗斯,6个月后即2002年6月该条约就被终结。

目前的小布什政府尽管反对以条约为基础的军控,但仍然支持一些单边的、自愿的军控措施。例如,前面提到的布什承诺继续暂停核试验,大幅度削减战略核武器等。所以,在以条约为基础的军备控制受挫的同时,单边军控仍会维持,甚至有所进展。但是,单边军控的内在稳定性远远不如多边军控。因此,美国两党政治导致的军备控制政策转变会使得全球军备控制变得不稳定。

美国国内两党政治会使美国的军备控制政策严重偏离理性,一些美国军备政策是党派斗争或妥协的产物,并不一定代表美国的国家利益。因此,我们对美国当前和今后军备政策的分析,必须更多地考虑两党政治的因素,否则难以正确了解美国的军备政策。

^① 汪徐和、任向群:《20世纪十大谈判》,北京,世界知识出版社1998年版,第285—297页。

作者简介

阎学通 清华大学国际问题研究所教授,美国加州大学伯克利分校政治学博士(1992年)。著有《中国国家利益分析》(1996年)、《国际关系研究实用方法》(合著,2001年),译著有《争论中的国际关系理论》(2003年)。

电子信箱:yanxt@mail.tsinghua.edu.cn

江忆恩 美国哈佛大学政府系教授,密歇根大学政治学博士(1993年)。研究兴趣为国际制度、身份认同和战略文化。著有 *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (1995)。

电子信箱:johnston@fas.harvard.edu

朱毓朝 加拿大里贾纳大学政治系副教授,皇后大学政治学博士(1996年)。曾在《当代中国研究》(美国)、《中国研究》(日本)、《二十一世纪》、《民族研究》、《世界民族》以及 *Issues and Studies, Korean Journal of Defense Analysis, Canadian Foreign Policy, Pacific Review, American Review of China Studies, Development and Change* 等学术刊物上发表论文。

电子信箱:yuchao.zhu@uregina.ca

郭钢 美国密西西比大学政治学系助理教授,美国罗切斯特大学政治学博士(2002年)。1997年国际关系学院国际政治系本科毕业,2001年获罗切斯特大学政治学硕士学位。研究领域为东亚政治、比较政党和政治统计分析。

电子信箱:gg@olemiss.edu

周宝根 清华大学国际问题研究所博士研究生。2000年东北师范大学本科毕业,2003年清华大学国际问题研究所硕士毕业。曾在《世界经济与政治》等核心期刊上发表学术论文。

电子信箱:zb04@mails.tsinghua.edu.cn

秦亚青 外交学院教授,美国密苏里大学政治学博士(1994年)。著有《霸权体系与国际冲突》(1998年),译著有《国际政治的社会理论》(2000年)、《国际政治中的知觉和错误知觉》(2003年)等。

电子信箱:yqqin@cfau.edu.cn