

党派政治对冷战后美国军控政策的影响

周宝根 李 彬

[内容提要] 冷战结束后,美国的民主党和共和党对军备控制的态度出现了明显的分化,这种分化引起了美国军备控制政策明显的转变。本文通过有关《全面禁止核试验条约》、美国军备控制与裁军署和《反导条约》的三个典型案例来研究美国党派政治对美国军备控制政策的影响,以了解美国未来外交与安全政策的特点以及对国际安全的影响。

[关键词] 党派政治 军控政策 《全面禁止核试验条约》 美国军备控制与裁军署 《反导条约》

冷战结束以来,美国的军控政策出现了一个明显的转变:从积极推动军备控制转为抑制甚至逆转军备控制,其变化幅度可谓很大。20世纪90年代初期开始,在单边军控领域,前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》、《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。但是在90年代中期以后,美国对军备控制的态度开始走向消极,尤其体现在双边和多边领域。比如,将原先直接向总统汇报的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》,进行国家导弹防御系统的研究与开发。特别是小布什政府上台后,不顾国际舆论的压力,单方面退出被普遍认为是维护全球战略稳定基石的《反弹道导弹条约》(以下简称《反导条约》)。小布什政府虽然宣布将继续大幅度裁减战略核武器,但又不愿意在双边条约的基础上实现裁减,而坚持单方面的自愿裁减。

美国军控政策出现如此剧烈变化,其原因可能有两个:第一,美国的安全利益和安全威胁在冷战后可能发生了变化,旧的军备控制体系不能适应这种

变化;第二,在军备控制领域美国党派政治作用明显加强,两党斗争导致美国军控政策发生转变。这一点正是本文所要考察的。关于第一点,在美国并未形成一致的看法,有很多争论,尤其是在民主党和共和党之间。共和党认定,旧的军备控制体系不能适应美国新的安全形势,需要革除;民主党则认为,军备控制仍能继续维护美国安全利益。¹这样,即使从安全利益和安全威胁的变化来看美国军备控制政策的改变,也需要了解美国党派政治在军控中的作用。

美国在内战结束以后,民主党和共和党两大政党控制着美国政治舞台,从未遇到过强大的对手。^④因此,本文中党派政治指的仅是两党政治,即美国共和党和民主党基于党派的原因或以党派的形式而发生的政治活动。

下面将分别通过有关《全面禁止核试验条约》、军备控制与裁军署、《反导条约》的三个案例对美国的党派政治进行考察,在此基础上了解党派政治对冷战后美国军控政策的影响。

一、《全面禁止核试验条约》问题

最能直接说明党派政治深刻影响美国军控政策的例子是1999年10月13日美参议院否决《全面禁

收稿日期:2002.04.09

作者简介:周宝根、李 彬,北京清华大学国际问题研究所,100084。

¹ 共和党与民主党在军控上的分歧可以参见1996年和2000年总统大选时两党所发表的竞选纲领。http://www.fas.org/spp/starwars/elect96/plat96_r.htm, http://www.fas.org/spp/starwars/elect96_d.htm, <http://www.gopnm.org/platforms/2000platform8.html>, <http://www.democrats.org/hq/resources/platform/platform.html>

^④ 李道揆.美国政府和美国政治.商务印书馆,1999:153

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 人投入赞成票¹,阵线之鲜明足以说明这是一场党派之争。

《全面禁止核试验条约》(简称《核禁试条约》)是经过联合国日内瓦裁军谈判会议长达近 3 年的艰苦谈判达成,并于 1996 年 9 月联合国大会以 158 票对 3 票(5 票弃权)的压倒多数通过的。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。在参院投票前,包括 3 位美国武器实验室的领导、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《核禁试条约》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。^④因此有人说,参院投票的最大输家是美国的国家安全。^④

1996 年 9 月,克林顿第一个在《核禁试条约》上签字,翌年 9 月他就将《核禁试条约》提请参院批准。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《核禁试条约》提交参议院全体表决。^⑤克林顿深知赫尔姆斯对上述两个协定是深恶痛绝的,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。^⑥也就是说,条约只有通过外交委员会的同意后方能在参院进行全体表决。于是,《核禁试条约》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 2/3 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。^⑦于是,在箭在弦上的情势下,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人的长项,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。^⑧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《核禁试条约》,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。^⑨

由于不少共和党议员公开表现对该条约的否定态度,考虑到否决条约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。但共和党人坚持要求克林顿政府作出书面保证,不在任期内提出批准该条约的要求,但遭到拒绝。克林顿之所以拒绝共和党人的要求,是因为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此一个重要的筹码。因为民意调查普遍显示 80% 以上的民众是支持全面禁止核试验的。^⑩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。^⑪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

¹ 在此次投票中,45 位民主党议员有 44 位投了赞成票、一位没投票,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参议院和众议院网站, <http://www.senate.gov> 和 <http://www.house.gov>。本文中有国会投票记录,如没有特殊注明,都来自这两上网站。

^④ Eliot Marshall. Scientific Groups Endorse Test Ban. Science, 1999, 10, 15: 387~ 388

^⑤ John Isaacs. Test Ban Fizzles. Bulletin of the Atomic Scientists, 1999, 11/12: 21~ 22

^⑥ Craig Cerniello. White House Key Senators Intensify Push For CTBT. Arms Control Today: 21~ 29

^⑦ 孙哲. 左右未来: 美国国会的制度创新和决策行为. 复旦大学出版社, 2001: 237

^⑧ Stephen I. Schwartz. Out Maneuvered. Gunned. And of View. Test Ban Debacle. Bulletin of the Atomic Scientists, 2000, 1/2: 24~ 31

^⑨ Paul A. Gigot. Clinton Tests Treaty for Partisan Fallout. Wall Street Journal Eastern edition, 1999, 10, 15: 16

^⑩ John Lancaster and Terry M. Neal. Heavyweight Vulcans Help Bush Forge a Policy. The Washington Post, 1999, 11, 19: 2, 34, 35. 转引自贾浩. 全面禁止核试验条约与中国的政策选择. 美国研究, 1999 (4): 13

^⑪ David Cortright. The GOP Goes Nuclear. Sojourners, 2002, 1/2: 10

^⑫ Craig Cerniello. Senate Rejects Comprehensive Test Ban Treaty. Clinton Vows To Continue Moratorium. Arms Control Today, 1999, 9/10: 26~ 29

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”。¹

二、军备控制与裁军署问题

1961年9月在共和、民主两党主持的国会的授意下肯尼迪政府建立了军备控制与裁军署(简称军控署),其目的是为总统在军控问题上提供独立的建议和专门人才。它是一个独立的政府机构,直接对总统负责。在冷战的岁月里,军控署对于推动美国缔结军控条约、遏制美苏的军备竞赛发挥了重要的作用。

冷战结束不久,军控署是否继续存在,在美国国内出现了争议,形成了两种不同的意见。一种认为,随着美苏冷战的消失,再也不需军控署这一独立的军控机构,它的任务可以由国务院完成。^④另一种则认为,“将军控署并入国务院则意味着军控问题在官僚政治的重压下窒息而死”。克林顿政府刚执政时,国务院曾试图将其并入其负责安全事务的副国务卿的领导之下。当时有人认为这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。^⑤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。^⑥

但是到了1995年,由于共和党全面主导着国会,情形随之发生变化。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,赫尔姆斯领导的参院外交委员会投票赞成将调整外交机构的议案提交参院讨论。但由于民主党议员的集体反对,共和党不能得到使议案通过的2/3多数票。于是,赫尔姆斯就将《削减战略武器条约》、《化学武器公约》等诸多条约搁置在参院外交委员会,拒绝讨论众多驻外大使的任命。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。^⑦

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6个月内向国会提交包括解除军控署等3个机构的政府改编计划,并5年内节省政府开支17亿。与此同时,国会对军控署的拨款有了大幅度的降低。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。^⑧1995年12月19日,克林顿总统否决了包含削减军控署预算的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,并表示将继续保护其独立性和在军控与不扩散政策中的核心地位。^⑨

1996年军控署在民主、共和两党在此问题上的僵持中得以续存,但在1997年,由于共和、民主两党在批准《化学武器公约》问题上的争执,克林顿政府最终宣告了其“死刑”。《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年以赫尔姆斯为首的共和党议员解除军控署的要求由于两党的妥协未能实现后,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《化学武器公约》。根据规定,该条约可能在1997年4月份生效,因此,克林顿政府1997年的一个目标就是督促参议院批准该条约。克林顿深知,如果他在关于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,参议院是难以批准《化学武器公约》的。于是1997年4月18日,副总统戈尔宣布了克林顿总统在未来两年内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《化学武器公约》。

在党派政治的作用下,1999年4月1日军控署走到了它的尽头。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

¹ Adam Clymer, Angry Democrats and GOP. Trade Blame on Test Ban Pact, New York Times, Late Edition, East Coast, 1999. 10. 16: 4

^④ Who's In Charge Of Curbing Arms? New York Times Current Events Edition, 1993. 04. 21: 22.

^{⑤⑥} ACDA On The Line, Bulletin Of The Atomic Scientists, 1993 (6): 6

^⑦ Jack Mendelson, Clinton Announces Reorganization Plan ACDA to Lose Independent Status, Arms Control Today, 1997(4): 33

^⑧ John Isaacs, The Senate's Fits And Start, Bulletin of the Atomic Scientists 1996. 3/4

^⑨ ACDA's Budget Under Pressure From Congress, Arms Control Today, 1995(11): 29

^⑩ William J Clinton, Letter to Congressional Leaders Transmitting The Report of The Arms Control and Disarmament Agency, Weekly Compilation of Presidential Documents, 1995. 07. 17: 1236

了巨大的作用。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就被大大削弱了。

三、退出《反导条约》问题

2001 年 12 月 13 日美国总统布什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》。之后,一些分析认为,美国宣布退约是为了给其发展反导系统扫清法律障碍,因为,美国恰好需要在 6 个月后进行可能违约的活动,比如,在试验中使用机动反导弹部件,开始在阿拉斯加的反导基地施工等。¹ 这个分析基本上忽略了美国党派政治的因素,而假定美国退约是符合国家利益的理性行为。如果这个分析是准确的,美国退出《反导条约》就意味着建立全国导弹防御系统将是美国的一个既定的、持续稳定的过程。但是,我们能够看到,扫清国际法障碍只是退出《反导条约》的一个很弱的因素。首先,并不是到了 2002 年 6 月,美国才开始进行与《反导条约》相冲突的活动的。例如,美国在 2002 年 1 月 25 日进行的海基反导试验中使用机动平台,就是违反《反导条约》的,^④ 而当时离美国正式退出《反导条约》还有近 5 个月的时间。第二,如果俄罗斯不对美国违反《反导条约》的活动作出反应,或者俄罗斯同意修改《反导条约》,美国就没有必要急于通过退出《反导条约》来排除法律障碍。实际上,俄罗斯早已表示可以容忍美国今后的反导试验而不诉诸《反导条约》,也提供了修改条约的可能性,以换取美国不退出条约。^(四) 第三,美国也可以混淆条约的限制范围,比如,美国以靶弹速度低来说明 2002 年 1 月 25 日进行的海基反导试验不违反《反导条约》;在里根政府时期,美国以《反导条约》的广义解释来说明“战略防御计划”不违反《反导条约》。所以,美国不退出《反导条约》,继续发展其反导系统,至少在一段时期内不用担心来自国外的强大阻力。

实际上,布什总统不得不考虑国内的党派斗争对反导计划的影响。美国的战略导弹防御发展已经经历了两起两落。^{1/4} 今后的美国民主党政府也完全有可能将全国导弹防御计划再次压缩甚至下马。布什总统宣布退出《反导条约》后,国会民主党议员特别是其领袖们的反对明显反映这一点。

美国目前经济形势并不好,布什总统需要担心能否连任的问题。布什可以将退出《反导条约》当作一个障碍,用于防止导弹防御发展被继任的民主党政府逆转。而如果今后一两年美国经济回升,布什总统连

任可能性比较大,那么,美国政府就不用急于在全国开展部署。美国可能暂时把重点放在继续发展反导技术上,等到技术进一步成熟之后,在布什下一任的时间内全面部署。如果美国经济持续低迷,布什缺乏连任的信心,那么,美国将把重点放在合成已有的技术,并部署一个基本上不能在实战中使用的“试验型”反导系统。其目的主要在于造成既定事实,迫使后任继续投资完善已经部署的部件。结果是,美国近斯全国导弹防御的部署步伐将与美国经济景气状况倒挂钩。这个预测是否与实际符合,将是检验美国党派政治对军备政策影响的一个依据。

四、党派政治对美国未来军备政策的影响

上述三个案例表明,共和党倾向于反对以条约为基础的军备控制,并力图使政府结构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条约。两党对军备控制的严重分歧将使今后美国军备控制政策出现较大的摇摆。这种摇摆与国会选举和总统大选相关。两党军控态度的对立还使得美国采取积极军控政策的选择余地很小,美国今后在军控领域会走向更加保守。

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。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,美国党派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。

美国的国内党派政治会使得美国的军备控制政策严重偏离理性,一些美国军备政策成为党派斗争的工具或者是其妥协的产物,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,必须更多地考虑党派斗争的因素,否则难以正确了解美国的军备政策。

(责任编辑:张业亮)

¹ 吴言. 反导条约不可能一退了之. 生活时报. 2001. 12. 18

^④ 海基反导试验情况见下列报道: Andrea Stone. Missile- Defense Test To Be Launched At Sea. USA Today. 2002. 01. 25; 2. Associated Press. Interceptor Hits Target In Navy Anti- Missile Test. Washington Post. 2002. 01. 26; 5

^(四) Peter Baker. U. S. Envoy Fails To Sway Russia On ABM Pact. Washington Post. 2001. 08. 23; 20

^{1/4} 即 60 年代末“哨兵、卫兵”导弹防御系统的兴起及其 70 年代初的被终止; 80 年代“星球大战”计划的兴起及其 90 年代初的被终止。见美国国务院国际信息局网站: <http://www.usinfo.state.gov/products/pubs/armctrl/pt8.htm>