

同盟分歧背景下美国境外核部署的逻辑^{*}

程志寰 李 享

【内容提要】 境外部署核武器是美国同盟体系中的重要安全议题。由于利益和认知的差异,美国与盟友常常针对核部署问题出现分歧。当一些盟友反对美国在其领土部署核武器时,美国有时会采取较为弹性的方式,以说服或让步的方式处理核部署争议;有时却展现较为强硬的态度,不顾盟友的反对而坚持自身的原有立场。为什么美国的行为会存在如此巨大的差异?本文认为,是否具有替代性的核部署方式以及核同盟结构的类型这两项因素,会影响美国在境外部署核武器争议中对待盟友的态度。当拥有替代性的核部署方式时,在多边同盟中,美国倾向于对盟友的反对作出让步;在双边同盟中,美国虽然会不情愿地对盟友作出让步,但同时会对该盟友的不服从行为进行报复性的惩罚。当不存在替代性的核部署方式时,在多边同盟结构中,美国倾向于耐心地说服盟友接受核部署;在双边同盟中,美国会向盟友施压,迫使其对核部署要求作出妥协。通过比较同盟分歧背景下美国面对北约和亚太盟友不同的核部署政策,上述假设基本得到了验证。这一差异性的现象表明,在境外部署核武器问题上,美国会设法权衡其军事战略价值以及其对同盟政治的影响。

【关键词】 境外部署核武器 北约 美日同盟 延伸威慑 联盟管理

【作者简介】 程志寰,清华大学国际关系学系博士研究生。

电子邮箱:Chengzh19@mails.tsinghua.edu.cn

李享,清华大学国际关系学系博士研究生。

电子邮箱:L-xiang20@mails.tsinghua.edu.cn

^{*} 感谢《国际政治科学》编辑部、匿名评审专家以及李彬教授提出的宝贵修改建议,文中疏漏由笔者自负。

一、问题的提出

在冷战时期,核武器是美苏展开大国竞争的重要工具。双方为了维持自己的势力范围以及同盟安全,均向盟友提供了核保护伞(延伸核威慑),甚至还将大量的核武器部署在盟友境内。冷战结束后,美国和俄罗斯已大幅撤回这些境外部署的核武器,但到目前为止,美国仍然保留了 100 多件部署在北约国家境内的核武器。^①

近年来,新一轮大国竞争的格局日益显现,美国、俄罗斯以及其盟友都开始重新重视核武器的作用,甚至实施了新的境外部署核武器(又称“境外核部署”)行动。^②这使得冷战结束后长期被忽视的境外部署核武器问题再次引起人们关注。2019 年 8 月,特朗普政府宣布退出《中导条约》后,时任美国国防部长的马克·埃斯珀(Mark Esper)随即表示美国计划在“印太”盟友境内部署陆基中程导弹。一些盟友如韩国、澳大利亚、菲律宾则在第一时间表示不会承担中导的部署,而日本的态度较为积极。^③这表明美国的盟友在潜在的进攻性战略武器的部署问题上存在较大的分歧。

回顾冷战时期美国在境外部署核武器的经验,可以发现以下两类现象。第一,在通过延伸威慑构建起来的核同盟中,美国与其盟友之间关于境外核部署问题经常存在分歧。不论是部署或撤出,美国和盟友都可能出现意见矛盾的情况。第二,核同盟中的受保护盟友有时候能够对美国境外核部署的态度和立场造成影响,但有时候却难以做到这一点。

为了进一步理解在同盟分歧背景下影响美国境外核部署政策的关键因素,本文主要关注美国与其盟友针对核部署问题最为普遍的分歧形式,即美

① Hans M. Kristensen and Matt Korda, “Nuclear Notebook: United States Nuclear Weapons, 2023,” Bulletin of Nuclear Scientists, January 16, 2023, <https://thebulletin.org/premium/2023-01/nuclear-notebook-united-states-nuclear-weapons-2023/>, 访问时间:2023 年 1 月 17 日。

② 王妍慧、郭晓兵:《俄罗斯开始在白俄罗斯部署战术核武器》,载《世界知识》,2023 年第 9 期,第 46—47 页。

③ 罗曦:《美国开启退出〈中导条约〉后的“连锁进程”》,载《世界知识》,2019 年第 20 期,第 53 页。

国欲在盟友境内部署核武器,但盟友反对的情况。因此,本文的研究问题是:当盟友反对接受美国核武器的部署时,为什么有时候美国会坚持进行部署,有时候却会对盟友作出让步?

二、文献回顾

与本研究主题相关的现有文献包括以下两类。一是讨论美国与盟友在军事基地部署问题上的分歧,以及最终影响矛盾走向的因素;二是分析弱小盟友在同盟分歧中成功抗衡美国的原因。

(一) 美国与盟友在基地部署问题上的分歧和结果

关于这个问题,现有研究多从国内视角来解释影响美国境外核部署政策的因素,其中可分为核大国与受保护盟友的国内因素两类。

首先是核大国的国内因素影响。有一些学者指出,即便与受保护盟友之间存在分歧,大国在海外的军事部署模式主要是根据其财政状况决定的。例如,孙德刚认为,大国在海外军事部署的规模、模式和期限都会受财政状况影响。从经验上来看,只要处于财政不佳的状况下,美国就会大幅缩减海外的军事基地部署。^① 亚历山大·兰诺斯卡(Alexander Lanoszka)也提出了类似的观点。他指出,尼克松政府时期美国大幅调整战略规划和撤出海外军事部署的主要原因是,在深入参与越战之后,美国遭遇了严重的收支平衡危机。这使美国不得不缩减海外军事部署,甚至撤销了对某些地区盟友的安全承诺。^② 另外,也有学者认为美国行政部门与国会之间的权力博弈问题是更为关键的因素。其最典型的案例是1977年卡特政府上任后,曾不顾韩国的极力反对,坚持要撤除在韩国的所有军事部署。然而,最终卡特政府却没有成功撤除相关部署。许多学者指出,决定卡特政府政策转向的关键因素是美国国会对军事问题的干涉力度增强,并对政府决策发挥了重要的制

① 孙德刚:《大国海外军事基地部署的条件分析》,载《世界经济与政治》,2015年第7期,第64—65页。

② Alexander Lanoszka, *Atomic Assurance: The Alliance Politics of Nuclear Proliferation*, Ithaca: Cornell University Press, 2018, p. 46.

衡作用。在国会要求下,卡特政府必须在作出任何撤军的决定前向国会提交详细的报告,说明撤军行动不会影响朝鲜半岛的军力平衡,也不会降低美国对朝鲜半岛的影响力。同时,国会也不愿意通过军事援助案作为撤军后对韩国的补偿。这些障碍使卡特政府最终改变了全面撤除在韩国军事部署的政策。^①

其次是受保护盟友的国内因素影响。这类文献将研究聚焦于美国盟友的国内政治,试图通过研究东道国政府与其国内反美军基地社会运动的互动模式,分析其对美国境外军事部署的影响。例如,安德鲁·吕(Andrew Yeo)认为,如果承担部署的东道国国内的政治精英对于与美国同盟关系的“安全共识”(security consensus)较强时,反对相关部署的社会运动就不容易成功;若政治精英的“安全共识”较弱,代表他们的态度比较分裂,当地反对美国军事基地与部署的社会活动团体就可能拉拢到部分精英,并获得他们一定程度的支持,如此一来,反抗运动较容易成功。^② 亚历山大·库利(Alexander Cooley)和乔纳森·霍普金(Jonathan Hopkin)以西班牙在冷战时期与冷战结束后反对美国核部署的不同做法为例,认为东道国的政治体制转型过程会影响核大国在其境内的基地部署。在东道国民主转型初期,政治精英为了拉拢民意并获得选票,会刻意激起针对该国威权体制时期与美国签署的军事部署协议的反对声浪。在民主体制巩固后,政治精英则会出于显示其遵守国际法与重视外交声誉的目的,强调应保留政府与外国达成的军事部署协议。^③ 盟友的国内政治对于美国的海外军事部署施加了不同程度的压力。

① 孙茹:《七十年代美韩安全关系中的撤军问题》,载《太平洋学报》,1998年第4期,第44—45页;马德义:《卡特政府从韩国撤军政策变化初探》,载《世界历史》,2011年第1期,第38—39页;闫普、邓峰:《塑造美国外交政策:试析95届国会对卡特政府撤离驻韩美军政策的态度与影响》,载《安徽史学》,2019年第2期,第142—144页。

② Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U. S. Base Protests*, New York: Cambridge University Press, 2011, pp. 22-23.

③ Alexander Cooley and Jonathan Hopkin, “Base Closings: The Rise and Decline of the US Military Bases Issue in Spain, 1975—2005,” *International Political Science Review*, Vol. 31, No. 4, 2010, p. 499.

(二) 弱小盟友在同盟分歧中成功抗衡美国的原因

针对美国与盟友在极度不对称的同盟关系中产生分歧时美国为何会退让,或说弱小的盟友为何能够影响美国调整其政策这一问题,现有研究主要有实力论和决心论两种解释。实力论认为,虽然弱小盟友的军事实力完全无法与美国比拟,但是在与美国发生分歧时,其仍然可以运用各方面的实力来增强抗衡美国的筹码。布莱恩·布兰肯希普(Brain Blankenship)指出,弱小盟友可以通过其潜在的安全自主能力,例如积累发展核武器的潜力,或者发展替代性安全伙伴的选择,迫使美国在安全问题上对其让步,并提供更多的安全保障来争取和维持同盟关系。^①杰里米·普莱斯曼(Jeremy Pressman)则认为,在同盟关系中,不论是大国影响小国或小国影响大国,关键因素是一个国家在与盟友发生分歧或矛盾时针对该议题的动员能力。如果国家具备资源,且愿意克服国内的阻碍,整合、动员各种资源来抗衡盟友,就能够在和盟友的对抗中胜出。例如,1954年英国成功阻止了美国军事介入印度支那地区的计划。^②

在决心论方面,一些学者认为,弱小盟友针对某一议题与美国讨价还价时,展现出对该议题的特别重视程度和争取利益的决心,就能迫使美国退让,或有能力影响美国的政策。这称为弱小盟友对特定议题展现的偏好或需求的不对称性。例如,申基旭(Gi-Wook Shin)等人以韩国民众和媒体在2002年反对驻韩美军和2008年反对进口美国牛肉的抗议事件为例,说明弱小盟友在特定议题的高度舆论动员,可以迫使美国在这些议题上对盟友作出让步。^③王雄发和谢凌志将弱小盟友的硬实力以及在同盟中与美国的军事捆绑程度作为其联盟地位的指标,并将双方利益分歧时弱小盟友传递的

① Brain Blankenship, "Promises under Pressure: Statements of Reassurance in US Alliances," *International Studies Quarterly*, Vol. 64, No. 4, 2020, p. 1018.

② Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2011, p. 123-125.

③ Gi-Wook Shin, Hilary Izatt, Rennie J. Moon, "Asymmetry of Power and Attention in Alliance Politics: The US-Republic of Korea Case," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 3, 2016, p. 239.

议价决心分为直接和间接对抗两种信号。他们认为,对抗信号的强弱决定了弱小盟友能否展现决心,以此逼迫美国让步。在联盟中的地位较高的弱小盟友反而会受到更大的约束力,而不愿意向美国传递高强度的直接对抗信号,其结果便是抗衡失败。而联盟地位较低的弱小盟友受到的约束力也较低,因此,在与美国利益分歧较大时,其更愿意传递直接对抗信号,以迫使美国让步。例如,2013年后土耳其不顾美国反对,从俄罗斯购得S-400反导系统;2014年后泰国不顾美国的“印太”战略,与中国建立军事合作关系。^①

通过上述内容可以发现,关于美国与盟友对基地部署问题的分歧和解决问题上,现有观点多关注美国或盟友国内的微观层面因素;而关于弱小盟友在与美国发生分歧时如何抗衡和逼迫美国让步的文献,则仅关注弱国的实力和决心。两者都忽略了美国自身对其同盟体系以及核武器境外部署的战略权衡。因此,本文试图从美国自身对核同盟的战略利益思考的角度出发,讨论在盟友反对核部署并与美国的立场存在较大分歧的状况下,美国将如何处理境外核部署问题。本文将对当前关于境外核部署的理论提供两点补充。首先,基于对美国与盟友关于境外部署核武器的分歧立场的观察,可以总结出核大国在境外核部署问题上对盟友展现不同态度的原因。其次,一些学者指出,学界需要进一步探究核部署在核同盟中的政治象征意义,才能更全面理解核大国进行境外核部署的作用。^② 通过本文的讨论,我们可以发现,在核同盟中,境外核部署虽然能为核大国带来重要的军事和政治价值,但在盟友反对核部署时,这两种价值会发生冲突。而在冲突过程中,核大国会根据境外核部署的军事必要性和东道国所属的同盟结构来权衡这两种价值的优先次序。

三、不对称同盟中的核部署分歧

目前学界关于核部署与延伸威慑问题的理论性研究,主要是围绕着“境

① 王雄发、谢凌志:《不对称联盟管理的弱国议价机制——以美国联盟体系为例》,载《世界经济与政治》,2022年第8期,第152页。

② Matthew Fuhrmann, “On Extended Nuclear Deterrence,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 29, No. 1, 2018, pp. 51-73; Todd S. Sechser, “Sharing the Bomb: How Foreign Nuclear Deployments Shape Nonproliferation and Deterrence,” *The Nonproliferation Review*, Vol. 23, No. 3-4, 2016, pp. 452-453.

外部署核武器在核同盟中发挥什么样的功能”这一问题展开的。这些研究成果总结出了境外核部署的两个重要功能:一是通过拓展核力量的投射范围,强化核大国的威慑能力,阻止敌人使用武力威胁自己的势力范围;二是通过在盟友领土部署核武器,缓解盟友对核大国安全保障的疑虑,并抑制盟友的核扩散冲动。

(一) 核大国境外部署核武器的两种目的

在不对称的核同盟中,核大国进行境外核部署的主要目的有两点。一是发挥核武器的军事价值,通过部署能够打击对手领土或潜在战场区域目标的核武器,以增强针对特定对手的核威慑或核实战效果,慑止对手侵犯其势力范围的意图。二是发挥核武器对于联盟政治的作用,将核部署作为一种保证(assurance)措施来强化对盟友的安全保障,以此安抚盟友,使其降低威胁感知并减少被核大国抛弃的恐惧感。

第一,延伸威慑是美国实现地缘战略利益的重要手段。然而,如何向敌人传达延伸威慑信号是核大国不得不面对的一个重要问题。在诸多手段中,境外核部署被认为是向敌人展示保护盟友的能力和决心的最有力信号。该理论最初的提出者托马斯·谢林(Thomas Schelling)认为,对于美国来说,设法对欧洲盟友作出“昂贵的承诺”,就能够慑止苏联在欧洲地区轻启战端。例如,在冷战期间,美国在东西方对抗前沿部署了一定数量的美军,这些部队的主要功能并不是强化西方的常规威慑或实际作战能力,而是在冲突爆发后“战死”。这么做可以向苏联传达的信号是,一旦苏联进攻西欧国家,美国将不得不介入战争,并迫使苏联面临核升级的高度风险。^①一些学者基于谢林的理论,认为境外核部署是核大国在和平时期所能投入的“最昂贵的成本”,其不仅可以展现核大国坚决守护盟友的能力和决心,还能够改变地区军力对比态势,弥补核大国与盟友在常规军力上的相对弱势。^②除此

① 托马斯·谢林著、毛瑞鹏译:《军备及其影响》,上海人民出版社2017年版,第40—42页。

② Matthew Fuhrmann and Todd S. Sechser, “Signaling Alliance Commitments: Hand-Tying and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence,” *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 4, 2014, pp. 923-924.

之外,马修·富尔曼(Matthew Fuhrmann)与托德·塞克塞(Todd S. Sechser)还指出,核武器国家在境外核部署的目的不一定是保护盟友,其也希望尽可能将核武器部署在邻近于战略对手的地点,便于在战争发生时能迅速投入使用。例如,美国在西班牙和北非的摩洛哥的核部署,以及英国在新加坡的核部署,这些举措的主要目的是确保美英能够对社会主义阵营国家施以更迅速、更精确的核打击。^① 以上研究表明,境外核部署的一个重要功能是拓展一国核力量的投射范围,以强化对对手的威慑效果,并保护自身重要的势力范围。

第二,境外核部署能强化核大国提供的安全保障,发挥安抚盟友和防扩散的功能。这是目前学界关注较多的议题。例如,一些学者通过定量研究发现,虽然存在一些例外,但大多数国家在与拥有核武器的大国缔结正式盟约,并获得核大国提供的核保护伞后,就不再试图发展本国的核能力。因此,缔结核同盟是防止核扩散的重要方式。^② 丹·赖特(Dan Reiter)通过引入“同盟困境”的概念后更进一步指出,就算与核大国缔结了盟约,面对高度安全威胁的国家还是会怀有被抛弃的恐惧感。因此,境外核部署就成了核大国最有效提升对盟友安全保障、缓解其被抛弃疑虑的手段。^③

兰诺斯卡针对联邦德国(下文称“西德”)、日本、韩国发展核武器计划的过程进行了深入考察。他指出,弱小盟友在核同盟与延伸威慑关系中最迫切的需要是获得核大国更可靠的“拒止性威慑”(deterrence by denial)保障,而不希望核大国仅提供模糊的“惩罚性威慑”(deterrence by punishment)承诺。^④ 因此,兰诺斯卡认为,在核同盟中,核大国在盟友境内的常规力量或核部署都发挥着向盟友“明示”其安全保障的重要功能。如果核大国在没有

① Matthew Fuhrmann and Todd S. Sechser, “Nuclear Strategy, Nonproliferation, and the Causes of Foreign Nuclear Deployments,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 58, No. 3, 2014, pp. 463-464.

② Philipp C. Bleek and Eric B. Lorber, “Security Guarantees and Allied Nuclear Proliferation,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 58, No. 3, 2014, pp. 429-454.

③ Dan Reiter, “Security Commitments and Nuclear Proliferation,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 10, No. 1, 2014, pp. 61-80.

④ Alexander Lanoszka, *Atomic Assurance: The Alliance Politics of Nuclear Proliferation*, pp. 27-28.

与盟友磋商的情况下单边撤出相关军事部署,就很可能导致盟友对延伸威慑丧失信心,从而选择独自发展核武器。^①

江天骄也提出了类似观点。他将核大国提升延伸威慑可信度的做法分为“承诺机制”和“分享机制”两种,这两种机制都涉及在盟友境内的核部署。首先,在“承诺机制”方面,前沿部署的核武器可以发挥“绊线”(tripwire)的功能,确保在盟友遭受攻击时美国的核力量能够自动介入,甚至导致核武器的实际使用。其次,在“分享机制”方面,江天骄指出,除了接受核大国的前沿核部署之外,盟友还会关切自己是否能够掌握这些核武器的控制权,或参与到核战略的磋商与决策中。如果盟友能够获得上述涉及核共享的权力,则对延伸威慑的信赖度会更高,对于被抛弃的恐惧感会更低,因而更愿意放弃自身的核武器计划。^②

(二) 核大国与盟友间分歧的来源

基于实现自身战略目标和安抚盟友两种目的,核大国会将核武器部署到盟友境内。然而,由于出于安抚盟友目的的核部署,其安全需求往往来自盟友,因而不会发生盟友反对核部署并与核大国产生严重分歧的状况。这并非本文的讨论范围。基于第一种目的,为了发挥核武器的军事价值,核大国往往优先选择在毗邻主要对手的地区部署核武器,这主要基于以下三个方面原因。

第一,对于那些远离潜在冲突爆发地区的核大国来说,地理距离将为其向海外投射军事力量带来巨大的成本和风险,当危机发生时,“距离的限制”(tyranny of distance)将严重影响核大国投射军事力量的能力和意愿,这使得其针对对手的威慑可信度将随着地理距离的增加而受到削弱。^③相反,若对手在地理上与核大国的弱小盟友更加邻近,那么这些盟友将更容易遭到

① Alexander Lanoszka, *Atomic Assurance: The Alliance Politics of Nuclear Proliferation*, pp. 5-6.

② 江天骄:《同盟安全与防扩散:美国延伸威慑的可信度及其确保机制》,时事出版社2020年版,第38—56页。

③ Paul F. Diehl, "Contiguity and Military Escalation in Major Power Rivalries, 1816—1980," *The Journal of Politics*, Vol. 47, No. 4, 1985, pp. 1203-1211.

对手的突然袭击。^① 即使当联盟主导国相对于对手拥有明显的军事优势时,地理距离也将使其军事力量产生折损。^② 由于核武器的前沿部署能够尽可能克服地理带来的障碍,且因易受攻击而具有“不使用就失去”的特性,因此采取此种方式有利于强化核大国延伸威慑的可信度。^③

第二,当缺乏射程覆盖对手本土的核武器运载工具时,核大国为了弥补这一“射程差距”,也倾向于在靠近对手的前沿地区部署各类中短程核力量,以确保拥有可信的核威慑与核实战能力。例如,在冷战初期,由于缺乏远程导弹,美国主要将核武器部署在靠近苏联的盟友领土上,并将驻扎在海外军事基地的舰艇和战略轰炸机作为核武器的运载工具。^④ 与之类似的是,由于苏联当时拥有的远程轰炸机和洲际导弹数量较少且可靠性差,其基本不具备对美国本土进行核打击的能力。而与此同时,美国却在靠近苏联的土耳其部署了核导弹,为了建立美苏之间的核均势,苏联领导人认为可以通过在美国周边部署中程导弹的方式来解决上述问题。^⑤ 此举拉开了古巴导弹危机的序幕。

第三,对于那些希望通过将核冲突限制在本土以外的地理范围、借助打有限核战争实现政治目标的核大国来说,在境外部署战术(tactical)或战区(theater)核武器仍然是有必要的。例如,在1953—1955年,苏联曾考察了在保加利亚、罗马尼亚和东德部署中短程导弹的可能性,以谋求获得打击西欧国家政治、军事中心的能力。1957年,苏联开始在东德秘密部署射程为1200公里的R-5M导弹。^⑥ 而在60年代后期美苏大体形成核均势的背景下,为

① Clint Peinhardt and Todd Sandler, *Transnational Cooperation: An Issue-Based Approach*, New York: Oxford University Press, 2015, p. 111.

② Eric Heginbotham and Jacob L. Heim, “Deterring without Dominance: Discouraging Chinese Adventurism under Austerity,” *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 1, 2015, pp. 185-199.

③ Tom Nichols et al., eds., *Tactical Nuclear Weapons and NATO*, Carlisle Barracks, PA: U. S. Army War College Strategic Studies Institute, 2012, p. 5.

④ Ibid., p. 10.

⑤ 赵学功:《十月风云:古巴导弹危机研究》,天津人民出版社,2009年版,第94—103页。

⑥ Matthias Uhl and Vladimir I. Ivkin, “‘Operation Atom’ The Soviet Union’s Stationing of Nuclear Missiles in the German Democratic Republic, 1959,” *Cold War International History Project Bulletin*, Vol. 12/13, 2001, p. 300.

了遏制苏联针对西欧的常规入侵,北约采纳了使用前沿部署核武器进行“蓄意升级”的策略,尽可能将交战范围局限在欧洲,防止冲突升级为美苏两国间的全面核战争。^①此外,由于前沿部署的核武器能够更为迅速、精确地打击敌方目标,因此即使某些核大国拥有了可靠的战略威慑力量,出于作为军控谈判筹码或军事目的的需要,在境外部署核武器对其仍然有着不小的吸引力。^②与之相反的是,那些只将吓阻敌方核打击作为部署核武器唯一目的的国家并没有境外核部署的需求。

然而,受到两方面因素影响,核大国在境外部署核武器的需求有时会遭到盟友的反对与抵制。首先是盟友的国内政治压力。在那些采用西方选举式民主政体的国家,其决策者在考虑是否接受核部署时,不得不考虑国内各派政治势力与民间舆论的影响。尤其是一些遭受过核事故或核攻击的国家,其国内会形成强大的反核政治团体,使政府在接受核部署的问题上面临着严重阻力。例如,日本国内的“原爆受难者”(Hibakusha)群体极大地促进了核禁忌规范在该国的传播。此外,1954年日本渔船在南太平洋比基尼环礁附近进行捕捞作业时,因美国氢弹试验辐射而造成人员伤亡的“第五福龙丸号”事件,也曾激起日本国内强烈的反核浪潮,这使当时的美国驻日大使约翰·埃里森(John M. Allison)不得不拒绝美军提出的在日本本土部署核武器的计划。^③类似的,新西兰也因为无法忍受冷战初期南太平洋地区成为几个核大国的核试验场,在国内形成了具有强大舆论影响力的反核与环保团体。在这种国内政治压力下,新西兰政府不得不长期拒绝其他国家的核动力或可运载核武器的舰船停靠和使用其港口。^④

其次是盟友不愿意承担因接受核部署而卷入核冲突中的风险。对于无

① 李亨、高衡:《大国竞争背景下的美国有限核战争理论再辨析——基本逻辑、政策辩论与现实影响》,载《当代亚太》,2022年第5期,第113—114页。

② Matthew Fuhrmann and Todd S. Sechser, “Nuclear Strategy, Nonproliferation, and the Causes of Foreign Nuclear Deployments,” p. 464.

③ Masakatsu Ota, “Conceptual Twist of Japanese Nuclear Policy: Its Ambivalence and Coherence under the US Umbrella,” *Journal for Peace and Disarmament*, Vol. 1, No. 1, 2018, p. 157.

④ 崔越、牛仲君:《澳大利亚与南太平洋地区主义:南太无核区的历史经验与启示》,载《战略决策研究》,2016年第5期,第78—79页。

核国家来说,接受核大国的核部署就意味着其将在威慑失败后直接成为对手核打击的目标。^①更令其难以接受的是,前沿部署的核武器很可能会使核冲突只局限在部署国的领土上,从而使核大国摆脱全面核战争的威胁。基于这一原因,在冷战时期,西德国内一直存在着反对部署北约短程核武器的强大舆论,西德政治人物甚至创造了“(核武器)射程越短,德国人越会死”(the shorter the range, the deader the Germans)的讽刺俗语。^②与之相反的是,西德更希望美国愿意冒着引发全面核战争的风险为其提供安全保障。以上因素导致核大国与盟友在核部署问题上有时会发生严重分歧。

四、同盟分歧与美国境外部署核武器的政策调整

本文认为,在核同盟分歧背景下影响美国境外部署核武器行为的自变量有二。一是核部署方式的可替代性,即面对东道国的反对时,美国是否拥有其他替代性的核部署方式,这一因素限制了美国可选择政策的空间。二是核同盟的结构,即美国在不同地区建立的多边或双边结构的同盟体系,这一因素导致美国针对不同的盟友拥有不同程度的议价能力。这两项自变量的组合将导致在同盟分歧出现时美国采取差异化的核部署政策。

(一) 替代性核部署方式与美国的政策选择空间

如前文所述,本文主要讨论的是美国试图在盟友境内部署核武器,但遭到东道国反对时,美国处理同盟分歧的政策选择逻辑。在这种情况下,是否存在不影响其军事战略规划替代性核部署方式决定了美国调整核部署行为的选择空间。

从军事和技术角度来看,两项因素决定了核大国是否拥有替代性的核部署方式。首先是地理的可替代性,即核大国是否拥有替代性的部署地点。正如前文所述,为了强化核武器的威慑和实战能力,核大国一般偏好在毗邻

^① Tom Nichols et al., eds., *Tactical Nuclear Weapons and NATO*, p. 25.

^② Michal Onderco and Michal Smetana, “German Views on US Nuclear Weapons in Europe: Public and Elite Perspectives,” *European Security*, Vol. 30, No. 4, 2021, p. 632.

对手国家的地点进行核部署。当核大国在对手国家附近拥有更多的盟友时,其选择核部署地点的空间就越大。在这种情况下,如果核大国在某个地点部署核武器的计划遭到了东道国的反对,那么其可以变更原先的部署方式,寻求在其他盟友的领土上进行核部署。一旦有地理位置相近的其他盟友愿意接受新的核部署时,核大国将倾向于考虑采取替代性的核部署方式。例如,出于维持与苏联关系的目的,挪威和丹麦在冷战期间一直拒绝美国和北约在其领土上部署核武器。^① 由于已在土耳其、意大利、西德等国部署了核武器,美国和北约并未强迫挪威和丹麦等反核态度较为强烈的国家接受核部署。

其次是技术的可替代性,即核大国是否拥有可以克服地理距离障碍的武器技术。历史表明,军事技术的进步对于缓解地理因素限制、改善国家的军事力量投射能力发挥着极为重要的作用。^② 在核武器领域,运载工具技术的发展在很大程度上影响了核大国出于军事目的在境外部署核武器的必要性。在核武器发展的早期,由于缺乏射程较远的运载工具,核大国只能通过在对峙前沿部署可携带核弹头的中短程导弹、战术飞机、战略轰炸机等武器来威慑对方。而当洲际导弹、潜射导弹、战略核潜艇等技术成熟时,核大国在境外部署核武器的军事需求就相对有所下降。^③ 例如,为了解决古巴导弹危机,美国曾同意苏联的要求,撤除了在意大利和土耳其部署的“朱庇特”陆基中程导弹。但是,通过在海上部署“北极星”潜射导弹作为替代选项,美国仍然保持了对苏联的威慑能力。^④

对于美国来说,当不存在替代性的核部署方式时,出于实现自身军事战略利益的考虑,其一般会倾向于坚持原有的核部署方案,并尽可能地争取盟友同意部署核武器的类型、模式和地点。而当存在替代性的核部署方式时,

① Tom Nichols et al., eds., *Tactical Nuclear Weapons and NATO*, pp. 29-30.

② Daehee Bak, "Alliance Proximity and Effectiveness of Extended Deterrence," *International Interactions*, Vol. 44, No. 1, 2018, pp. 114-115.

③ Matthew Fuhrmann and Todd S. Sechser, "Nuclear Strategy, Nonproliferation, and the Causes of Foreign Nuclear Deployments," p. 457.

④ Philip Nash, *The Other Missiles of October: Eisenhower, Kennedy and the Jupiters 1957-1963*, Carolina: The University of North Carolina Press, 1997, pp. 104-105.

美国将拥有更大的政策空间去调整原有的核部署方式,因此相对更容易向盟友作出让步,并通过改变核部署地点或部署射程更远、机动性更强的核武器来替代原有方案。不过,由于改变既有的核部署安排需要重新进行外交谈判、制定新的部署计划、研发生产新的武器装备,这将增加美国的政治、经济和技术成本。此外,对盟友的政治让步也有可能损害美国作为同盟主导国的地位和声望。^① 因此,相对于向盟友让步并采取替代性的核部署方式,美国的最优选择仍是说服或强迫盟友接受原有的核部署方式。只有当盟友的反对十分坚决时,美国才会考虑采用替代性的核部署方式。

(二) 核同盟结构与美国在核部署分歧中的议价能力

建立核同盟是核时代美国与对手进行战略竞争的重要基础。美国会依照自己在不同地区的战略目标,以及针对的不同对手,组建不同结构的同盟体系。例如,针对欧洲地区,由于与该地区盟友一致面临共同的军事对手与同质化的战略威胁,美国建立了跨大西洋多边军事同盟组织北约。而在亚太地区,由于盟友间的利益较为多元和分散,彼此的主要对手也不一样,美国通过双边盟约的方式与它们建立了同盟关系,并形成了“轴辐型”的同盟体系(Hub-and-Spoke System)。这两种核同盟结构不仅使美国形成了差异性的同盟管理机制,也导致美国对不同地区的同盟体系施行不同模式的延伸威慑政策。这些因素对美国在核部署分歧中的议价能力产生了影响。

首先是关于美国差异性的核同盟管理模式。在双边同盟中,美国对盟友的控制力较强;在多边同盟中,美国对盟友的控制力较弱。车维德(Victor Cha)将美国对亚太地区双边盟友的管理方法称为“高压攻势”(power play)。他指出,美国在冷战时期通过与东亚盟友建立的双边同盟关系,使它们在安全上极度依赖美国,借此加强和维持对它们的控制力。^② 基于对盟友较强的控制力,在双边核同盟中,美国占据主导地位,独自决定核战略与核部署规

^① 王梓元:《国际政治中的地位与声望:一项研究议程》,载《国际政治研究》,2021年第3期,第129页。

^② Victor D. Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*, New Jersey: Princeton University Press, 2016, p. 4.

划。长期以来,美国也没有与双边盟友建立关于核战略的对话或磋商机制。^①而在多边同盟中,由于各国对于安全防务的一致性规划要求更高,形成了较完善的安全合作机制,因此美国无法在核战略与核部署问题上过于专断独行,或采取对盟友过于强硬的管理方法,而是更强调与盟友之间的相互协调、妥协。出于两点原因,美国也极为重视多边同盟中盟友之间的凝聚力。一是同盟内部可能形成排除美国的其他结盟选择。例如,法国曾经尝试联合西德一同推动排除英美等国家的欧陆结盟方案。^②二是美国担心当某一盟友出现反美情绪而退出同盟后,可能会影响其他盟友,造成退盟的多米诺骨牌效应。

其次是在多边或双边不同的延伸威慑模式下,盟友对同盟延伸威慑机制与安排的参与程度有所不同。美国提供给多边盟友的是集体性延伸威慑,其特征是建立了一套北约核共享机制,内容包括设立“核计划小组”,使盟友获得核战略与核部署安排的集体磋商权;与盟友建立了前沿部署核武器的“双钥匙”安排,使盟友获得使用核武器的部分控制权。在核共享机制下,北约的核战略是通过集体规划来完成的。例如,北约通过的首份关于在战争中首先使用战术核武器的政治指导方针,其基础就是由英国和西德国防部长共同制定的“希利-施罗德报告”(Healey-Schröder Report)。^③在北约的集体性延伸威慑机制下,美国必须更谨慎地处理关于核部署问题的同盟分歧,以避免其与个别盟友之间的嫌隙和争议影响整个核同盟的核战略安排,导致其他盟友对延伸威慑失去信心,或降低美国对战略对手的核威慑可信度。正如美国前国防部长罗伯特·麦克纳马拉(Robert McNamara)所述,在灵活反应战略下,西方阵营紧密结合为一个军事一体化的整体是非常重要的。

① 直到2010年美日才建立延伸威慑对话机制。2023年美韩发布《华盛顿宣言》,建立核磋商小组。但上述两者仅代表日本与韩国具有对美国核战略的知情权和发言权,不具备控制权或决策权。参见金赢:《美日“核共享”:历史基础、演进趋势与应对策略》,载《世界社会主义研究》,2022年第12期,第92页;史建斌:《〈华盛顿宣言〉推动韩美“核共享安排”及“亚太北约化”》,载《世界知识》,2023年第11期,第26—27页。

② 姚百慧:《肯尼迪政府与〈法德条约〉的签订》,载《首都师范大学学报(社会科学版)》,2017年第3期,第31页。

③ Christoph Bluth, *Britain, Germany, and Western Nuclear Strategy*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 185.

要的。因为该战略不仅需要盟友在常规军事力量方面分摊更多成本,在核力量方面也需要接受北约的统一指挥,以贯彻集体同意的核战略规划。^①

而在亚太地区,由于美国与盟友主要以双边盟约形式建立了较为模糊的延伸威慑关系,其延伸威慑较少受到双边之外的第三方影响,美国相对不需要投入过多的精力和盟友协调核战略或核部署规划。在冷战时期,美国主要通过亚太盟友境内核武器与战略资产的前沿部署、私下作出的口头承诺、发布联合声明等方式来维持其延伸威慑可信度。^②在双边核同盟的模糊性延伸威慑关系中,由于其制度化水平较低,美国主要依据自身战略需求来规划和调整延伸威慑政策,较少与盟友讨论或协商。例如,尼克松(Richard Milhous Nixon)在1969年底决定要减少在韩国的驻军,1970年3月基辛格(Henry Alfred Kissinger)随即发布《第48号国家安全决策备忘录》(NSDM-68),宣布在1971年底前撤走驻韩的陆军第七步兵师。此举令韩国感到极度震惊。^③2010年奥巴马政府在其发布的《核态势报告》中决定,美国将令可携带核弹头的海基“战斧”巡航导弹(TLAM-N)退役,此举也引起日本的不满。^④由此可见,在双边模糊延伸威慑关系中,美国较不顾及盟友的想法,而是更多地以自身战略利益来规划核战略或核部署政策。

综上所述,同盟结构的差异会使美国采取不同的同盟管理和延伸威慑模式。在 NATO 这种多边核同盟体系以及集体延伸威慑模式下,美国会更加重视与盟友一同协商核部署问题。因此,当与 NATO 盟友在核部署问题上发生矛盾时,美国的议价能力相对较弱。为了不影响延伸威慑可信度并在美国的领导下维持盟友的团结一致,美国倾向于采取安抚策略,通过协商和劝

① Francis J. Gavin, "The Myth of Flexible Response: United States Strategy in Europe during the 1960s," *The International History Review*, Vol. 23, No. 4, 2001, p. 855.

② 孙逊、韩略:《冷战后美国延伸威慑战略模式探析——基于地缘政治的视角》,载《当代亚太》,2017年第5期,第10—12页。

③ Jeffrey W. Taliaferro, *Defending Frenemies: Alliances, Politics, And Nuclear Nonproliferation in US Foreign Policy*, New York: Oxford University Press, 2019, pp. 169-170.

④ David J. Trachtenberg, "US Extended Deterrence: How Much Strategic Force Is Too Little?" *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 2, 2012, p. 76.

说的方式与盟友化解分歧。而在亚太地区的双边核同盟和模糊延伸威慑关系下,由于每一个盟友对美国的依赖性较高,没有太强的议价能力,再加上弱小盟友彼此之间的军事合作程度较低,美国与个别盟友关于核部署问题的双边纠纷很难对整个“轴辐型”同盟体系产生影响。美国相对不需要担忧亚太地区盟友的同盟凝聚力和自身领导权问题,具有更强的议价能力。因此,在与盟友发生核部署矛盾时,美国一般会采取较为强硬的单边行动迫使亚太盟友接受其要求。此外,在制度化程度较低的双边核同盟结构和模糊延伸威慑关系下,美国也能够通过更为隐蔽的方式和亚太盟友达成双边协议,处理与他们在核部署问题上的分歧,无须通过公开化的政策来维持其延伸威慑对盟友和敌人的高度可信度。^①

(三) 同盟分歧下美国境外部署核武器政策的选择

当美国与盟友关于境外核部署问题发生分歧时,首先,是否存在替代性的核部署方式从军事和技术层面限制了美国的政策选择空间。其次,在政策选择空间的约束下,美国会根据自身在不同核同盟结构中的议价能力,进一步决定处理同盟分歧的具体立场。

当存在替代性的核部署方式时,由于变更原有的核部署方式并不会对美国的军事战略利益造成负面影响,美国在原则上可以接受变更境外核部署方案的选项。因此,尽管美国更倾向于保留既有核部署方式,但当盟友反对态度较为坚决时,美国可以在不损害其核心军事战略利益的情况下对盟友作出让步,并调整境外核部署的方式。不过,根据自身在不同类型同盟结构中拥有的议价能力,美国在处理与盟友的核部署分歧时也存在差异性的立场。在多边结构的同盟中,由于其议价能力较弱,美国较为倾向于照顾盟友的政治诉求,并与盟友经协商达成政治妥协。在双边结构的同盟中,面对盟友对核部署的坚决反对立场,美国虽然会作出让步并选择替代性核部署方式,但由于变更原有核部署方式会给美国带来额外的成本和地位声望损失,为了警告其他盟友,美国会凭借优势地位对反对核部署的盟友进行报复

^① Tom Nichols et al., eds., *Tactical Nuclear Weapons and NATO*, p. 87.

性的惩罚。

当不存在替代性的核部署方式时,无论美国相对于盟友的议价能力强弱与否,出于自身的军事战略利益考虑,美国都会坚持保留在盟友领土上的核部署,因而不会轻易地对盟友的反对立场作出退让。不过,在多边结构的同盟中,盟友在同盟的集体安全决策以及延伸威慑机制中均具备发言权和影响力,境外核部署分歧的激化可能会对同盟凝聚力和美国的领导权构成威胁,导致美国在这一问题上的议价能力相对较弱。为了在获得境外核部署军事价值的同时维护同盟的团结,美国会与盟友做长期的沟通和协商,希望得到盟友对核部署的同意和谅解。而在双边结构的同盟中,盟友对美国的安全依赖程度更高,且缺乏与美国进行讨价还价的政治工具,美国的议价能力相对较强,因此更倾向于通过强硬和单边主义的态度来应对核部署分歧,强迫盟友接受核部署要求。

综上,在盟友反对核部署时,美国采取的策略会出现以下四种情况:(1)当境外核部署方式具有可替代性时,在多边同盟中,美国倾向于对盟友的反对立场做出让步;(2)当境外核部署方式具有可替代性时,在双边同盟中,美国会不情愿地对盟友的反对立场做出让步,但同时会报复这种“不听话的盟友”;(3)当境外核部署方式不具可替代性时,在多边同盟中,美国会通过长期与盟友沟通、斡旋的方式,劝导盟友逐渐接受核部署;(4)当境外核部署方式不具可替代性时,在双边同盟中,美国不会像对待多边同盟中的盟友那样有耐心,而是会采取强硬施压的策略,要求盟友配合美国的核部署规划,并可能以非公开方式要求盟友妥协。这四种情况如表 1 所示。

表 1 核部署方式的可替代性、核同盟结构与同盟分歧下美国境外核部署政策

核同盟结构	核部署方式的可替代性	
	具有可替代的核部署方式	不具可替代的核部署方式
多边结构	退让	劝导 (长期斡旋并说服盟友)
双边结构	退让,有报复行为	施压 (以非公开方式要求盟友妥协)

表格来源:作者自制。

最后需要说明判断美国是否在境外部署核武器问题上向盟友做出退让的标准。从经验上来看,美国与盟友关于核部署的分歧并非总是体现为“要求部署/反对部署”的形式,而是有时会围绕核部署的强度出现矛盾。核部署的强度指的是核同盟中核大国与弱小盟友在核武器领域军事合作关系的程度,其存在强化和弱化两种趋势。一般来说,美国的境外核武器部署可分为两种模式。首先是美国展示能力为主、显示决心为辅的“非固定式部署”,例如派遣具核打击能力的舰艇、轰炸机进行例行性或不定期巡航,或是过境盟友的领海和领空。其次是美国显示决心为主、展现能力为辅的“固定式部署”,这包括部署陆基核导弹、长期驻扎战略轰炸机与携带核武器的舰艇,或建立核弹头储存基地等。^① 其中,固定式部署的强度比非固定式部署更高,主要原因有二。第一,对美国来说,固定式部署需要付出的成本更高,美国不仅要在境外规划和建设核武器基地,还必须派遣作战部队和技术人员常驻于此。相比之下,非固定式部署的成本则更低。第二,对于需要美国安全保障的盟友来说,固定式部署能使他们在和平时期更紧密地与美国庞大的核武库捆绑在一起,进而更大程度地满足其安全需求;对于反对核部署的盟友来说,固定式部署将使他们面对更高的核安保、核安全以及受到核冲突牵连的风险,而非固定式部署的风险较低。因此,从无核部署到非固定式核部署,再到固定式核部署,这三种模式的强度呈现出递增趋势。根据本文的研究问题,美国与盟友之间的分歧主要表现为美国希望强化或维持某种核部署模式,而盟友则倾向于弱化美国的核部署。那么以美国最初支持的核部署模式为基准,经过其与盟友的讨价还价,若能够观察到最终的核部署强度出现了弱化,则可以认为美国向盟友作出了退让,反之则可以认为美国坚持了原有立场(如图1所示)。

五、案例分析

本部分将通过对四个案例的比较分析,论证在前述四种盟友反对的情

^① Brian Blankenship and Erik Lin-Greenberg, “Trivial Tripwires? Military Capabilities and Alliance Reassurance,” *Security Studies*, Vol. 31, No. 1, 2022, pp. 99-103.

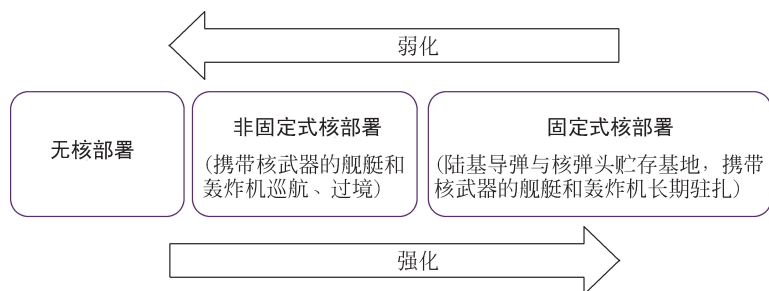


图1 核部署的模式与强度

图片来源：作者自制。

况下,美国对其境外核部署政策的调整策略。这四个案例分别是:20世纪80年代美国从西班牙撤除固定式核部署,美国对新西兰反对非固定式核部署的惩罚,美国劝导荷兰接受北约“双轨制”决议(Dual-Track/Double-Track Decision),美日核密约。由于本文研究的问题是在盟友反对核部署且与美国存在严重分歧的状况下美国应对盟友的策略,因此在案例选取上,本文较关注的是那些不仅具有反核民意,且政府也在民意的压力下与美国在核部署问题上针锋相对的东道国盟友。

在相关案例中,日本和新西兰是美国在亚太地区的盟友中唯二展现出前述强烈反对核部署态度的盟友。在北约国家中,西班牙是较为明显的案例。此外,在20世纪70年代末的北约“双轨制”决议中,由于西欧国家内部的左派和天主教团体发起了大规模反核运动,这些国家内部反核民意高涨。其中,一些国家如西德、意大利的政府仍然不顾反核民意,坚持承担核部署。但在许多小国内部,反核民意或多或少影响了政府对承担核部署的犹豫和反对态度。为了符合本文设定的同盟分歧的前提,我们排除掉其他在官方立场上犹豫不决的国家,只选择当时反对核部署最为激烈的荷兰作为案例进行讨论。

(一) 美国对盟友反对立场的让步:美国从西班牙撤除固定式核部署

自冷战开始以来,美国就长期将西班牙作为在欧洲部署核武器的重要地点。美国军方认为,伊比利亚半岛对于建设海空军基地具有重要的战略价值,使其能够在北约战线后方提供更大的战略纵深,并对美军的远程打击

能力给予支持。1953年,美西两国达成了《马德里协议》(Pact of Madrid),允许美国在西班牙的托雷洪(Torrejon)、萨拉戈萨(Zaragoza)和加迪斯(Cadix)建立战略空军司令部(SAC)基地,并在罗塔(Rota)建立日后用于部署“北极星”(Polaris)核潜艇的海军基地。作为交换,美国向西班牙提供了其迫切需要的军事和经济援助。自此,西班牙成为美国在地中海和大西洋沿岸海基和空基核力量的主要驻地之一。^①

西班牙在1982年正式加入北约,成为美国和西方阵营的重要盟友。尽管如此,西班牙国内反对加入北约的声势依然强盛。1986年,西班牙曾举办了一场关于是否继续留在北约的公投,最终,支持西班牙留在北约的当权派赢得了公投。不过,为了安抚国内反对北约的政治势力,确保自己能在公投中胜出,当时的西班牙政府也对国内强大的民意作出三点让步:一是宣布西班牙将禁止北约将核武器部署在其境内,二是保证西班牙不会参与北约军事一体化的安排,三是承诺会逐渐减少美国在西班牙的军事基地数量。^②这对美国在欧洲地区的核部署规划造成了阻碍。

当时西班牙国内具有如此强烈的反核、反美、反北约的情绪,主要源自两个原因。首先是经历民主化改革后的西班牙社会对于佛朗哥独裁政权以及与其合作的美国感到不满,其次是当地民众对于美国曾经在西班牙领土上制造的核事故感到恐慌。^③

弗朗西斯科·佛朗哥(Francisco Franco)在1936—1939年的西班牙内战中获胜,建立了独裁政权。该政权维持了超过36年,直到1975年佛朗哥去世后才逐渐走向终结。经过几年的政治转型过程,1978年西班牙经由公投确立并施行了新宪法,正式建立民主化的政治体制。在佛朗哥执政时,他效仿当时的德国和意大利,实行法西斯统治。虽然西班牙在二战时期保持中立,没有受到战争波及,但是,在战后反法西斯的国际背景下,西班牙多年

① Boris Liedtke, "Spain and the United States, 1945—1975," in Sebastian Balfour and Paul Preston, eds., *Spain and the Great Powers in the Twentieth Century*, London: Routledge, 2002, pp. 235-239.

② David Garcia Cantalapiedra, "Spain, Burden-Sharing and NATO Deterrence Policy," *Strategic Insights*, Vol. 8, No. 4, 2009, p. 3.

③ Clara Portela, "The Rise and Fall of Spain's 'Nuclear Exceptionalism'," *European Security*, Vol. 23, No. 1, 2014, p. 96.

来一直遭到国际社会的孤立。直到 1953 年美西两国达成《马德里协议》后,在美国的援助和支持下,西班牙的孤立状态才得以解除,并能够在 1955 年加入联合国。更为重要的是,美国与佛朗哥政权的合作也使其他西方国家愿意进入西班牙投资,这在很大程度上改善了西班牙的经济困境。^① 不过,美国对佛朗哥政权的支持使民主转型后的西班牙社会普遍充斥着反美情绪,民众将美西军事合作关系视为独裁政权的残留。这是 20 世纪 80 年代西班牙社会激烈反对美国军事基地与核部署的一个重要原因。

另一个导致西班牙反对核部署的重要原因是 1966 年曾在该国领土上发生的核事故“帕洛马雷斯事件”。这是美国一架装载四枚氢弹的 B-52 战略轰炸机在进行空中加油作业时与加油机相撞的坠毁事故。轰炸机坠毁后,美军立即派遣人员在西班牙东南部的事故地点帕洛马雷斯村附近搜寻氢弹。在四枚氢弹中,其中一枚没有大碍,另有一枚落入地中海,美国海军动用了大量人员和舰艇,花了三个月才将其打捞上岸。剩下的两枚氢弹则发生破裂,并泄漏出放射性物质铀,对该地区的环境造成严重污染。为了安抚当地民众,美国将此处受污染较严重的土壤运到南加州储藏,并对核污染造成的损失进行了赔偿。直到 2015 年,美国才与西班牙达成协议,将协助西班牙彻底清除当地的核污染。^② 此次核事故发生后,美国政府试图隐瞒事件的细节和严重性,时任美国驻西班牙大使安吉尔·杜克(Angier Duke)甚至到事发地点附近的海边游泳,以证明事故并没有造成严重后果。^③ 但是,相关信息的曝光仍然激起了西班牙左翼政治团体发起的反核反美社会运动。

在“帕洛马雷斯事件”发生后,佛朗哥政府极力配合美国的搜寻和掩盖行动。但是,在国内反核的政治压力下,西班牙政府正式禁止携带核武器的

① Sheelagh Ellwood, *Franco*, London: Pearson Education, 1994, pp. 162-163.

② Stephen Burgen, “US to Clean Up Spanish Radioactive Site 49 Years After Plane Crash,” *The Guardian*, October 19, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/19/us-to-clean-up-spanish-radioactive-site-49-years-after-palomares-plane-crash>, 访问时间:2023 年 5 月 25 日。

③ Barbara Moran, “The Aftermath of the Palomares Nuclear Accident,” *Bulletin of Atomic Scientists*, Vol. 65, No. 3, 2009, pp. 48-54.

飞机在其领空飞行。^① 佛朗哥本人和外交部长费尔南多·卡斯蒂埃拉(Fernando Castiella)也对美国的核部署表达了担忧。对此,美国国防部长克拉克·克利福德(Clark M. Clifford)和参谋长联席会议主席厄尔·惠勒(Earle Wheeler)则强调相关军事基地对美国战略部署的必要性。调整核部署地点的巨大经济开销也使美国军方支持保留在西班牙的基地。受到军方观点的影响,新上任的尼克松政府与西班牙在1970年达成协议,延续了美国对相关军事基地的使用权。^②

1975年底佛朗哥去世后,新的西班牙政府希望完全禁止美国在其领土部署核武器。^③ 1977年,民主转型后的西班牙国会正式以立法方式禁止在本国境内的核部署。即使在1982年前后谈判加入北约的过程中,西班牙仍然坚持这项禁核政策。^④ 但是,这一做法被美英等北约重要盟友视为危险的“核过敏”(Nuclear Allergy)。^⑤ 不过,虽然美国对西班牙一方面享受北约提供的安全保障,另一方面又不愿意承担核部署的态度感到不满,但由于美国必须顾及北约的凝聚力和西欧地区的防务整合,不希望因为核部署分歧导致刚加入北约的西班牙退出,所以其只能谨慎地处理这一问题。对此,美国中央情报局在1984年的一份情报评估报告中也指出,西班牙的退出虽然不会对北约军事态势造成太大影响,但会凸显出北约政治凝聚力的问题,这将意味着北约扩大化的努力不仅是徒劳的,还具有潜在的不稳定性。^⑥ 此外,北约大

① David Stiles, “A Fusion Bomb over Andalucía: U. S. Information Policy and the 1966 Palomares incident,” *Journal of Cold War Studies*, Vol. 8, No. 1, Winter 2006, p. 59.

② John Megara, “Dropping Nuclear Bombs on Spain the Palomares Accident of 1966 and the U. S. Airborne Alert”, M. A. Thesis, The Florida State University, 2006, pp. 75-76.

③ Boris Liedtke, “Spain and the United States, 1945—1975,” p. 77.

④ William L. Heiberg, *The Sixteenth Nation: Spain's Role in NATO*, Washington D. C.: The National Defense University, 1983, p. 39.

⑤ Marrano Aguirre, “Spain's ‘Nuclear Allergy’: The U. S. Finds A Treatment,” *The Nation*, December 26, 1988, pp. 722-723.

⑥ Director of Central Intelligence, “Spain, NATO, and Western Europe,” National Intelligence Estimate 27. 1/20-84, March 12, 1984, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP87T00126R000801080001-2.pdf>, 访问时间:2023年5月25日。

多数盟友仍然认为美国在它们境内的军事部署能增强它们的国家安全^①,即使从西班牙撤除核部署,美国还是能够维持在西欧地区的军事存在。

基于以上考虑,美国最终不得不在1988年12月与西班牙达成新的协议,将原本西班牙空军基地承担的核部署任务移转到意大利;西班牙则同意美国舰机不论装载任何武器,都有过境其领空或领海的权利。通过将其在西班牙的核部署模式从固定式部署弱化为非固定式部署的处理,美国显示出对盟友反核立场的让步。

(二) 美国对盟友反对立场的报复:惩罚新西兰

新西兰是澳新美联盟(ANZUS)的成员。澳新美联盟成立于1951年,是美国在南太平洋地区打造的主要军事联盟。尽管参与该联盟的国家有三个,但本文仍然将该联盟视为美国在亚太地区的双边同盟体系。这主要基于以下三个方面原因。第一,澳新两国的地理位置较为特殊。澳新不仅彼此邻近,而且由于远离地缘冲突焦点,两国的安全环境极为一致,都不存在重大安全威胁。因此,美国在考虑澳新的安全防务问题时,通常会将两国捆绑在一起。这使得西方在习惯上也将两国统称为“澳新地区”(Antipodean或Downunder)。第二,与北约那样的高度制度化同盟体系不同,澳新美联盟明显较为松散,不具有正式的军事指挥结构,成员所承担的军事义务也较为有限。^②所以,澳新美联盟实际上更像是美国与澳大利亚以及美国与新西兰之间的两组双边同盟,而不是真正的多边同盟体系。第三,美国曾企图将该澳新美联盟与东南亚盟友整合在一起,拓展成一个高度制度化的多边同盟体系——东南亚条约组织(SEATO),但这一尝试最终以失败告终。

在澳新美联盟成立后,美国虽然没有在新西兰建立军事基地或安排固定式核部署,但常年派遣具有核能力的飞机和舰艇过境或临时停靠在澳大

^① Director of Central Intelligence, "Prospects for US Military Access Abroad," National Intelligence Estimate 4/2-88, October, 1988, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP93T00451R000100040006-1.pdf>, 访问时间:2023年5月25日。

^② William T. Tow, "The Anzus Dispute: Testing U.S. Extended Deterrence in Alliance Politics," *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 1, 1989, p. 118.

利亚和新西兰。^① 这种被称为“核访问”(nuclear visiting)的非固定式核部署使得美军舰机及搭载人员可以在新西兰进行补给、维修和休整。由于美国当时在太平洋地区70%的主要作战舰艇都采用核动力且具备携带核武器的能力,因此对澳大利亚和新西兰的访问有助于支持美国在远洋的持续性军事活动。^② 不过,根据其一贯做法,对于访问盟友的飞机和舰艇是否搭载了核武器,美国政府一直采取“既不承认也不否认”(Neither Confirm Nor Deny, NCND)的模糊政策,此举引发了新西兰国内对美军涉核舰机部署的疑虑和抵制。新西兰社会长期存在强大的反核政治运动,其根源主要基于两个方面。一方面,美、英、法等国在冷战初期时,常年于南太平洋地区进行大气层核试验,造成放射性尘埃的扩散,使该地区人口与生态环境深受其害,导致相关国家对核武器与核大国持有强烈反感情绪。另一方面,由于地理位置远离冷战前线,新西兰在战略上并不需要核武器的保护,为了避免被卷入超级大国间的军备竞赛与核冲突,将南太平洋建立为无核区更为符合新西兰的国家利益。^③ 随着美军涉核舰艇在新西兰部署的次数增加,新西兰民众的反核情绪也日益高涨。在1984年新西兰大选前夕的民意调查中,已经有60%~70%的被调查者支持禁止美军涉核舰艇到访新西兰。^④

1984年7月,新西兰工党赢得选举,新政府上台后立即提出一系列反核政策:一是禁止所有核动力、搭载核武器或未明确其为常规动力的船舶进入新西兰港口;二是拒绝参与澳新美联盟有关核武器的事务;三是支持建立南太平洋无核区。^⑤ 1985年1月,新西兰以美国未能提供无核化证明为由,拒绝了美国“布坎南”号驱逐舰停靠奥克兰港的请求。同年12月,新西兰议会

① William T. Tow, "The Anzus Dispute: Testing U. S. Extended Deterrence in Alliance Politics," p. 123.

② Michael C. Pugh, *The Anzus Crisis, Nuclear Visiting and Deterrence*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 5.

③ F. Allan Hanson, "Trouble in The Family: New Zealand's Antinuclear Policy," *SAIS Review*, 1987, Vol. 7, No. 1, pp. 149-151.

④ Jason Salzman, "The Genesis of New Zealand's Ban," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 43, No. 6, 1987, p. 48.

⑤ William T. Tow, "The Anzus Dispute: Testing U. S. Extended Deterrence in Alliance Politics," *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 1, 1989, p. 127.

批准无核化政策进入立法程序。1987年,新西兰正式通过立法,从法律上禁止了所有核动力以及载有核武器的舰船和飞机进入该国。^①

对于新西兰工党政府的反核政治主张,美国起初保持了谨慎观望的态度。实际上,在20世纪80年代初期,针对南太平洋地区的反核运动,美国中情局就已经针对其可能对美国战略利益产生的影响作出了评估,认为这种态势造成的负面影响不大。其主要原因是美国在南太平洋地区有可替代性的双边盟友澳大利亚,其不仅积极支持美国涉核舰艇的通行权,还尝试与其他南太平洋岛国沟通,强调美国的军事存在对地区安全的重要性。^②而美国也将其重要战略设施都设置在澳大利亚。基于上述因素,对美国来说,新西兰的港口和海域禁止搭载核武器或采用核动力的美国舰艇停靠或通过,并不会严重损害美国在南太平洋地区的军事存在。在新西兰坚持其反核立场后,美国很快便转向强化与澳大利亚在核部署方面的合作关系。

不过,由于不希望新西兰的反抗行为对其他盟友产生负面的示范效应,以及美国海军对新西兰干扰其在亚太地区的战略部署与规划极度不满,美国对新西兰采取了一定程度的惩罚措施。在1985年初新西兰禁止美国核舰艇靠港事件发生后,美国随即取消了超过20项原本由新西兰参与的军事演习或防务研讨会,切断了新西兰与美国的情报交流渠道,还中止了两国的军事人员交流活动。^③鉴于上述制裁仍没有迫使新西兰让步,美国进一步于1986年6月正式停止对新西兰承担安全义务,使新西兰从美国的盟友降级为“友好国家”。^④针对此举,美国和澳大利亚的不少政界人士都认为针对新西兰的制裁是过度反应,指出在面对丹麦、法国和挪威等北约国家对核部署

① James M. McCormick, "Healing the American Rift with New Zealand," *Pacific Affairs*, Vol. 68, No. 3, 1995, p. 395.

② CIA Directorate of Intelligence, *The South Pacific: Growing Antinuclear Attitudes and U. S. Security Interests*, June, 1982, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP83B00227R000100210007-9.pdf>, 访问时间:2023年6月10日。

③ William T. Tow, "The Anzus Dispute: Testing U. S. Extended Deterrence in Alliance Politics," *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 1, 1989, p. 129.

④ Amy L. Catalinac, "Why New Zealand Took Itself out of ANZUS: Observing 'Opposition for Autonomy' in Asymmetric Alliances," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 6, No. 4, 2010, p. 319.

的抵制时,美国从来没有考虑过采取类似的惩罚措施。^① 这表明美国政府只倾向于对那些影响力较小的不服从的盟友进行报复。^②

值得一提的是,美国对新西兰的惩罚不仅没有引起亚太地区盟友对它们与美国延伸威慑关系的质疑,反而对盟友产生了示警作用。正如当时的澳大利亚国防部长金·比兹利(Kim Beazley)所言,美国根本不在意新西兰,切断与新西兰的防务关系,是为了向澳大利亚和日本传递示警信号^③,从而使这两国认识到新西兰这种做法是非常不明智的。因此,在澳大利亚签署和批准《南太平洋无核区条约》时,该国立法机构非常谨慎地确保加入条约不会影响到美澳同盟关系以及美国提供的延伸威慑。

在此后的20多年中,美新两国仅保留了极为有限的防务合作关系,包括电子情报的收集与共享,以及美国使用克赖斯特彻奇港口执行南极任务的权利。^④ 进入21世纪后,美新关系逐渐改善,新西兰甚至在阿富汗和伊拉克战争中派兵参与了部分军事行动。2016年,在确认符合无核标准的情况下,新西兰批准了美国海军“桑普森”号驱逐舰到访的请求,这是30年来首次获准停靠新西兰港口的美国军舰。^⑤ 尽管以上内容表明美新防务关系有所发展,但两国至今仍然在核部署问题上存在分歧。2021年9月美英澳三国达成以核潜艇合作为目标的“奥库斯协议”(AUKUS)后,新西兰总理杰辛达·阿德恩(Jacinda Ardern)立即表示,新西兰不会改变其禁止核动力舰艇进入相关海域的政策。^⑥ 在这一背景下,美新两国的防务合作仍然未能恢复到20

① Michael C. Pugh, *The Anzus Crisis, Nuclear Visiting and Deterrence*, p. 138.

② Ibid., p. 3.

③ Christine M. Leah, *Australia and the Bomb*, New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 104.

④ Jim Rolfe, “New Zealand and the United States,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 30, No. 2, 2003, p. 127.

⑤ 新华网:《军事关系解冻? 美军舰获准30年来首访新西兰》,2016年10月19日, http://www.xinhuanet.com/world/2016-10/19/c_129327884.htm, 访问时间:2023年6月10日。

⑥ Tess McClure, “Aukus Submarines Banned from New Zealand as Pact Exposes Divide with Western Allies,” *The Guardian*, September 16, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/16/aukus-submarines-banned-as-pact-exposes-divide-between-new-zealand-and-western-allies>, 访问时间:2023年6月10日。

世纪 80 年代以前的水平。

(三) 美国以劝导方式说服盟友：北约“双轨制”决议中的“荷兰病”

在美国的推动下,北约于 1967 年正式采纳了“灵活反应”军事战略,该战略将联盟防御态势的重点从核力量转移到了常规力量上,使得欧洲盟友不得不承担更多的安全义务。^①同时,苏联经过多年的追赶,在战略核力量方面与美国形成了均势,这意味着美国难以再利用自身的核优势地位遏制苏联的军事威胁。美国部署在西欧地区的战术核武器不再以作战用途为优先,而是作为连接欧洲北约军事力量与美国战略核力量的桥梁,试图通过迅速的核升级吓阻苏联可能发起的进攻。

1976 年,苏联的战区核力量获得了突破性进展^②,并开始在东欧地区部署射程、精度、生存能力方面都优于北约现有同类武器的 SS-20 中程导弹^③。由于 SS-20 没有被纳入到美苏第二阶段限制战略武器谈判(SALT II)之中,其被西方视为一种不受军控条约限制的“灰色地带”(gray area)武器。^④西德总理赫尔穆特·施密特(Helmut Schmidt)对这样的局势极为担忧。1977 年 10 月,施密特在英国国际战略研究所(IISS)的演讲中首次公开提及欧洲战区核力量不平衡问题。他质疑美国的安全承诺,并表示在无法通过军控谈判削减苏联 SS-20 导弹的条件下,北约应部署新的远程战区核武器。对此,英国与法国都支持西德的立场,认为在欧洲部署远程战区核武器不仅能

① North Atlantic Military Committee, “MC 14/3 (Final): Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area,” January 16, 1968, in Gregory W. Pedlow ed., *NATO Strategy Documents, 1949—1969*, pp. 358-359.

② 战区核武器主要指能够打击战场后方战略目标或战场内战术目标的各类核武器。参见 Karl Lautenschläger, “Theater Nuclear Forces and Grey Area Weapons,” *Naval War College Review*, Vol. 33, No. 5, 1980, p. 14.

③ Noel D. Cary, “Helmut Schmidt, Euromissiles, and the Peace Movement,” *Central European History*, Vol. 52, No. 1, 2019, pp. 148-149.

④ Kristina Spohr Readman, “Conflict and Cooperation in Intra-Alliance Nuclear Politics: Western Europe, The United States, and the Genesis of NATO’s Dual-Track Decision, 1977—1979,” *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, No. 2, 2011, p. 45.

够抵消苏联的核优势,还能够增加美国在对苏军控谈判中的筹码。^① 基于上述原因,卡特政府开始与盟友讨论和拟定“北约长期防御计划”(LTDP),考虑在西欧部署包括中子弹在内的新型核武器。但由于西欧国家出现了非常激烈的反核运动,卡特政府最终又在1978年春撤销了之前关于在欧洲地区部署中子弹的承诺,这对西德等盟友对美国延伸威慑的信心造成严重冲击。^② 为了恢复盟友的信心,卡特决定支持在欧洲部署远程战区核武器。^③ 1978年4月,北约各成员国的国防部长在核计划小组会议上一致同意美国应升级在欧洲部署的战区核武器,并使其射程超过1000公里。^④ 1979年12月12日,北约正式通过“双轨制”决议,即一方面推动北约的战区核武器现代化,在欧洲地区部署共572枚新型“潘兴”Ⅱ型(Pershing II)中程导弹和巡航导弹;另一方面持续与苏联进行军控谈判,以裁减双方在欧洲地区的战区核武器。

荷兰在1977—1979年“双轨制”决议达成的过程中,表现出激烈的抵制态度。这被美国学者称为破坏北约同盟团结的“荷兰病”(Hollanditis)。^⑤ 荷兰对核部署的抵制主要受到了国内政治的影响。在20世纪70年代,荷兰政府是由数个小党组成的联合政府,当中就包括积极反核的荷兰工党(PvdA)和天主教人民党(KVP)。这些小党的支持率很高,对社会也有很强的影响力。尽管在1977年由德赖斯·范艾格(Dries van Agt)领导的右派联合政府上任,但由于其党派在下议院的150席次中只占了77席,因此难以完

① Stephanie Freeman, “The Making of an Accidental Crisis: The United States and the NATO Dual-Track Decision of 1979,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 25, No. 2, 2014, pp. 341-343.

② Raymond L. Garthoff, “The NATO Decision on Theater Nuclear Forces,” *Political Science Quarterly*, Vol. 98, No. 2, 1983, pp. 197-214.

③ Stephanie Freeman, “The Making of an Accidental Crisis: The United States and the NATO Dual-Track Decision of 1979,” p. 337.

④ Nuclear Planning Group, “Final Communiqué”, Frederikshavn, Denmark, 18-19 April, 1978, <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c780418a.htm>, 访问时间:2023年5月25日。

⑤ Walter Z. Laqueur, “Hollanditis: A New Stage in European Neutralism,” *Commentary Magazine*, August, 1981, <https://www.commentary.org/articles/walter-laqueur/hollanditis-a-new-stage-in-european-neutralism/>, 访问时间:2023年5月25日。

全忽视左翼和宗教团体的力量。^①而在社会层面,1977年的中子弹问题也催生了荷兰国内由左翼、和平主义和宗教团体组成的强大反核政治力量,并激起了多次全国性的反核集会游行。基于上述原因,荷兰政府明确反对接受北约要求新增核部署的“双轨制”决议。

然而,对于北约“双轨制”决议而言,荷兰的支持是不可或缺的条件。从地理位置上来说,部署在荷兰的中程导弹能够打击到苏联的重要目标。而更为重要的是,荷兰对“双轨制”决议的态度将对北约的凝聚力产生重要影响。这主要基于两点原因。首先,虽然西德本身愿意承担核部署,但是施密特提出了“非单一性”(non-singularity)原则,强调不能只有西德一国独自承担核部署,还必须要有其他无核武器的盟友共同承担,而荷兰是其中的重要一环。其次,荷兰会影响其他盟友的态度。在当时的北约的无核武器成员国中,西德和意大利是积极参与北约核战略规划且较有能力影响美国核政策的大国,荷兰、比利时、丹麦等则为小国。对于“双轨制”决议,比利时也不希望自己是唯一参与分担核部署的小国,这使得荷兰的态度成为影响“双轨制”决议成败的关键因素。^②

美国和其他北约盟友深刻意识到荷兰对于“双轨制”决议的重要性。因此,他们通过多种方式劝导荷兰接受核部署。一是扩大荷兰在北约核计划小组中的参与度。1979年1月,美国邀请西德、英国、法国领导人召开瓜德罗普岛峰会(Guadeloupe Summit),决定推进北约战区核部署现代化。荷兰对此感到不满,担心几个大国不顾小国反对,擅自作出决议,并要求小国承担核部署。因此,荷兰国防部长向北约提出核计划小组制度调整方案,希望小国也能在同盟核战略与核部署规划中有更大的参与度。^③在荷兰的要求

① Ruud van Dijk, “Prelude to the Euromissile Crisis the Neutron Bomb Affair, the Netherlands, and the ‘Defeat of the Strangeloves’, 1977—1978,” NPIHP Working Paper # 8, Washington D. C. : Woodrow Wilson Center, 2015, p. 15.

② Ruud van Dijk, “‘A Mass Psychosis’: The Netherlands and NATO’s Dual-Track Decision, 1978—1979,” *Cold War History*, Vol. 12, No. 3, 2012, p. 391.

③ Wilson Center, “Speaking Notes for the Talks with Vice President Mondale on TNF and NPG Membership,” April 22, 1979, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/speaking-notes-talks-vice-president-mondale-tnf-and-npg-membership>, 访问时间:2023年5月25日。

下,核计划小组取消了先前的常任代表国制度,给予了所有成员国平等的参与权,并强调战区核力量现代化方案将由各成员国高级外交、军事官员组成的高级别小组(HLG)共同拟定。^①

二是加强对荷兰的沟通斡旋。在高级别小组最终拟定出战区核力量现代化方案后,荷兰仍然不愿承担核部署,并认为部署的核武器数量应该减少一半。^② 为了说服荷兰做出妥协,北约多国展开了斡旋外交。1979年10月中旬,意大利总理弗朗切斯科·科西加(Francesco Cossiga)出访荷兰,不仅向荷兰总理范艾格传达了意大利愿意承担核部署的决定,还试图说服荷兰同意高级别小组的方案,一同配合北约的核规划。^③ 10月22日,美国国家安全事务助理大卫·亚伦(David L. Aaron)访问荷兰并与该国国防部长威廉·斯科尔滕(Willem Scholten)会晤。亚伦表示,北约其他盟友均已同意原计划部署核武器的数量,荷兰提出的削减一半的提议不可接受,希望荷兰配合盟友的共同决定。^④ 10月31日,卡特总统致信范艾格,表示在北约即将通过“双轨制”决议的背景下,荷兰削减核武器部署数量的提议会危及同盟的团结,因此希望荷兰能理解其立场将对北约产生的重要意义,并接受新的

① 在核计划小组成立之初,设立了四个常任代表席位给美国、英国、西德、意大利,另外还有一席为非常任代表,由其他盟国轮流担任(第一任轮值代表为土耳其)。

② Wilson Center, “Letter from the Dutch Minister of Defense to the Defense Ministers of Denmark, Belgium, Germany, Italy, Norway, and UK,” December 23, 1979, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/letter-dutch-minister-defense-defense-ministers-denmark-belgium-germany-italy-norway-and>, 访问时间:2023年5月25日。

③ Catholic Documentation Center, University Nijmegen. Translation from the Dutch and footnotes; Ruud van Dijk, University of Amsterdam, Wilson Center, “Memorandum of Conversation between Dutch Prime-Minister Van Agt and Italian Prime-Minister Francesco Cossiga, Archive of A. A. M. van Agt, box 41, TNF file,” October 13, 1979, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/memorandum-conversation-between-dutch-prime-minister-van-agt-and-italian-prime-minister>, 访问时间:2023年5月25日。

④ Wilson Center, “Memorandum of conversation between Dutch Defense Minister Willem Scholten and US Deputy National Security Advisor David Aaron,” October 22, 1979, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/memorandum-conversation-between-dutch-defense-minister-willem-scholten-and-us-deputy>, 访问时间:2023年5月25日。

核部署。^①

然而,荷兰最终还是不愿意全盘接受北约的“双轨制”决议和核部署,并决定采取拖延策略。1979年11月26日,范艾格给卡特回信,表示荷兰政府接受北约的“双轨制”决议,但是对于新的核部署问题,政府仍然尊重荷兰国会的立场。^②12月,范艾格在访问美国时对卡特表示,荷兰国会最终的表决结果仍然是拒绝承担核部署。不过,他同时也提出了一个“承诺做出承诺”(commitment to commit)的拖延性解决方案^③,即荷兰先支持北约“双轨制”决议,但暂缓两年再作出是否承担核部署的承诺。对此美国也做出了妥协,卡特最终同意了荷兰的方案。此后,荷兰政府就一直采取拖延政策,直到美苏关于双方完全撤除在欧洲地区前沿部署核武器的“零点方案”谈判破裂后,荷兰国会最终才在1985年批准了新的核部署。

(四) 美国施压迫使盟友妥协:美日核密约

美国在日本的核部署与冲绳归属问题密切相关。自1951年美日《安全保障条约》(下文称“旧安保条约”)签订后,冲绳就一直是驻日美军的主要基地。起初,美国曾设想要把核武器部署在日本本土,但是,在1954年的“第五福龙丸号”事件后,由于日本国内掀起激烈的反核运动,美国最终只能将目光投向由其托管的琉球群岛。1955年起,美军开始在琉球群岛的冲绳岛以及小笠原群岛的硫黄岛和父岛秘密部署核武器,并派遣搭载核武器的舰艇和战机在日本境内活动。^④

① Wilson Center, “Letter from Jimmy Carter to Andreas A. M. Van Agt,” October 31, 1979, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/letter-jimmy-carter-andreas-am-van-agt>, 访问时间:2023年5月25日。

② Wilson Center, “Letter from Prime Minister Van Agt to President Carter,” November 26, 1979, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/letter-prime-minister-van-agt-president-carter>, 访问时间:2023年5月25日。

③ Ruud van Dijk, “‘A Mass Psychosis’: The Netherlands and NATO’s Dual-Track Decision, 1978—1979,” p. 399.

④ 陈波:《日美同盟与冷战前期美国在日本本土及琉球群岛的核部署》,载《日本学刊》,2010年第4期,第47页。

迫于国内反美反核政治运动的压力,日本政府曾两次试图对美国在冲绳和小笠原群岛的核部署权加以限制。日本的第一次尝试发生在旧安保条约修订期间。20世纪50年代末,日本朝野出现了声势浩大的“安保斗争”运动,要求政府修改美日地位不平等的旧安保条约,并争取美国对日本更明确的协防义务。为了防止“安保斗争”危及美国对日本的政治影响力,美日于1960年达成了《新安全保障条约》(下文称“新安保条约”)。在岸信介政府的要求下,新安保条约规定美军使用驻日基地时涉及部署、装备、作战行动的重要变更,需与日本政府进行事前协商。^①然而,由于美国军方的坚决抵制,新安保条约涉及的范围并不包括美军在日本的核部署行动。为此,美日同时还签署了一份核密约,使美国能够在日本民众不知情的前提下保持自由的核部署权利。这份核密约规定,对于美国秘密向日本运进核武器,以及搭载核武器的舰艇和战机在日本过境或停靠的行为,美国无须与日本进行事前协商。^②根据该密约,美国的涉核舰艇曾多次在日本停靠。岸信介下台后,尽管后续的几届日本政府在公开场合不同程度地表现出了反核立场,但实际上都认可和遵守了1960年核密约的内容。

1964年中国成功进行了首次核试验后,日本政府的核政策出现矛盾。首相佐藤荣作一方面希望从美国获得更强的核保护伞作为安全保障,另一方面又面临国内强大的反核民意。所以在1965年美日两国元首会晤时,佐藤荣作对美国总统约翰逊表示,尽管他内心希望寻求美国的核保护伞,但他不能公开这么说。^③1967年佐藤荣作虽然在国会作出了不制造、不拥有、不运进核武器的“无核三原则”承诺,但在1968年他又推出日本核政策的“四根支柱”,除了“无核三原则”之外还强调必须依赖美国的核保护伞,使日本免

① 尹晓亮、文阡箫:《日本在无核三原则下的隐蔽诉求——基于日美核密约的解读》,载《东北亚学刊》,2015年第5期,第35页。

② 同上。

③ “Memorandum of Conversation,” *FRUS*, 1964—1968, Volume XXIX, Part 2, Japan, Document 41, January 12, 1965, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v29p2/d41>, 访问时间:2023年6月10日。

受他国的核威胁。^①

日本限制美国核部署的第二次尝试出现在双方关于归还冲绳施政权的谈判期间。1969年尼克松上台后,出于实施全球战略收缩以及加强美日关系的需要,美国同意将冲绳的行政管辖权归还给日本。对于美国在冲绳部署的核武器,日本民众强烈反对继续保留。尽管60年代中期以后日本政府的核政策呈现出上述暧昧不明的态度,但是在强大的反核民意下,佐藤政府不得不安抚民意,提出希望美国在返还冲绳时撤除其所有的核部署。为此,日本外务省北美局局长东乡文彦还草拟了一份评估报告,认为日本可以学习加拿大的经验,一方面坚决反对美国在其领土上部署核武器,同时又争取美国为其提供高度可信的核保护伞。^②此外,佐藤政府还希望使冲绳具有与日本本土一致的政治地位,以杜绝美国未来不论在日本本土还是在冲绳进行的任何核部署行动。^③

但是,对美国来说,当时的冲绳在军事上很难被其他地点替代。首先,在冲绳部署的战术核武器使美国能够灵活地应对亚太地区的安全威胁。^④尽管美国在韩国也部署了核武器,但其主要针对的是朝鲜和东北亚地区,无法为东南亚方向提供迅速的支援。其次,尼克松政府上任后便开始尝试改善对华关系。在中美大使级会谈中,双方已就美国撤除在台湾地区部署的军事力量进行了协商。在基辛格与美国政府官员讨论该问题时,时任美国陆军参谋长的威廉·威斯特摩兰(William Westmoreland)指出,若美国减少或撤除在台湾地区的军事基地,就必须改变其大幅降低在日本本土和冲绳

① Richard J. Samuels and James L. Schoff, "Japan's Nuclear Hedge: Beyond 'Allergy' and Breakout," *Political Science Quarterly*, Vol. 130, No. 3, 2015, p. 481.

② Fintan Hoey, "Japan and Extended Nuclear Deterrence: Security and Non-proliferation," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 39, No. 4, 2016, p. 496.

③ 陈静静,姜磊:《美日移交琉球行政权谈判中关于核问题的交涉始末》,载《美国研究》,2017年第4期,第155页。

④ "Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon," *FRUS*, 1969—1976, Volume XIX, Part 2, Japan, 1969—1972, Document 4, March 12, 1969, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v19p2/d4>, 访问时间:2023年6月10日。

的军事部署的计划。^①因此,美国军方以维护在西太平洋地区的核力量灵活性为由,坚持在归还冲绳后保留重新部署核武器的权利。受到军方立场的影响,美国政府最终确定了“同意在归还冲绳时撤出核武器,但保留在紧急事态下引进和运输核武器权利”的最低要求,否则美国将不会向日本归还冲绳的施政权。^②

基于上述立场,基辛格和日本特使若泉敬分别代表美日两国政府展开了秘密谈判。在美方的强硬要求下,佐藤荣作不再坚持“冲绳基地与本土基地等同”以及“不缔结特别协定或秘密协定”的立场,对美国的条件作出了妥协。^③1969年11月,尼克松与佐藤荣作秘密签署了名为《关于联合声明的谅解议事录》的核密约,其主要包括三点内容:第一,美国在向日本移交冲绳的行政管辖权后将撤回在此部署的所有核武器;第二,在发生重大紧急事态时,在与日本经过事前协商后,美国政府将要求在冲绳部署核武器,并获得通过冲绳的权利;第三,美国在冲绳现存的核武器储存基地应保持可使用的状态。^④

这份核密约意味着,尽管美国暂时从冲绳撤回了原先部署的核武器,但这很可能只是为了安抚日本民众的表演。而且,美日以密约、非公开方式达成关于核部署问题的协议,也使佐藤荣作免于遭受日本国内和冲绳岛内反核民意的责难。在美国的要求下,日本签署了承认美国部署核武器权利的核密约,让美国享有在危急情况下知会日本并迅速将核武器重新部署在冲绳的权利。实际上,所谓的知会也只是一种形式上的说法,因为佐藤荣作在密约中允诺,当美国提出这样的知会时,日本会立即满足美国的核部署需求。^⑤这代表日本政府基本上没有拒绝的余地。日本政府关于彻底拒绝美

① “Memorandum for Record of the Senior Review Group Meeting,” *FRUS*, 1969—1976, Volume XVII, China, 1969—1972, Document 108, March 12, 1971, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d108>, 访问时间:2023年6月10日。

② 陈静静,姜磊:《美日移交琉球行政权谈判中关于核问题的交涉始末》,第155页。

③ 崔丕:《美日返还冲绳施政权谈判中的核密约问题考》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》,2014年第4期,第59页。

④ 同上,第46—47页。

⑤ Robert D. Eldridge, “Prelude to Okinawa: Nuclear Agreements and the Return of the Ogasawara Islands to Japan,” *The Journal of American-East Asian Relations*, Vol. 15, Special, 2008, p. 20.

国核部署的意图最终未能实现。

六、结论与讨论

本文针对美国在与盟友立场存在分歧的情况下,实施核部署的行为逻辑进行了讨论。本文发现,当盟友反对核部署并与美国发生分歧时,美国会基于是否具有替代性核部署方式和核同盟结构的类型两项因素来调整境外核部署政策。当存在替代性的核部署方式时,美国可以通过变更核部署的方式,在不影响其军事战略利益的情况下对盟友作出退让。在多边同盟中,美国对盟友反对核部署的立场一般较为包容,会对盟友的反对作出妥协。在双边同盟中,美国对盟友的态度一般比较强硬,在盟友的坚决反对下,美国尽管会变更核部署计划,但也会报复性地惩罚盟友的不配合行为,以对其其他的盟友作出警示。在20世纪80年代对西班牙反核立场的退让,以及因新西兰禁止其涉核舰艇过境而废除双方的同盟关系这两个案例中,美国分别采取了上述两种策略。在没有替代性的核部署方式时,为了维护其军事战略利益,美国会倾向于坚持原有的核部署方案。在多边同盟中,美国愿意在一定程度上采取温和的态度,倾向于通过长期的沟通斡旋来说服盟友接受核部署。例如,对于20世纪70年代末到80年代荷兰反对北约“双轨制”决议的立场,美国一直采取了说服策略。在双边同盟中,美国对盟友的态度一般比较强硬,会以施压的方式要求盟友同意进行核部署。例如,为了保留在冲绳进行核部署的权利,美国迫使日本作出了妥协,使其不惜违背“无核三原则”与美国达成核密约。

当前,国际体系正朝向新一轮大国竞争的态势发展。在此背景下,美国的全球同盟体系不仅存在持续扩张的可能性,甚至有可能进一步出现“再次核武装化”的趋势。同时,在大国竞争日益激烈的背景下,美国国内自冷战结束以来对境外核部署的消极态度也有可能发生巨大转变。从本文所涉及的案例来看,一旦美国认为境外核部署合乎其战略利益,即使面对盟友的反对,其也很可能通过劝导甚至施压的策略来实现该目标。目前美国正在加大力度整合亚太地区的联盟体系,美国对该地区盟友提供的模糊延伸威

慑政策也可能会有所转变。在日本和韩国国内呼吁重新部署美国战术核武器以及建立类似北约核共享机制的背景下,美韩于2023年4月26日发布了《华盛顿宣言》,表示两国将建立新的“核磋商小组”(NCG),以强化延伸威慑关系。这一动向表明,境外部署核武器有可能会再次成为美国联盟体系中备受关注的议题,其对全球核秩序以及大国之间的战略稳定性都将产生重要的影响。