

核军控的动力考察

——以第一阶段限制战略武器会谈为例

马晓云 刘 磊

内容提要 冷战时期,美苏核军备的发展与竞争给这两个超级大国进行核军控提出了紧迫性。尽管美苏在核威慑、核军控的理论和实践上存在分歧,但双方共享对避免核战争、实行核军控的共同利益的观念或认知。这是它们在控制战略武器问题上合作的前提,并在第一阶段限制战略武器会谈及其成果中体现出来。然而,战略武器谈判不是在真空中进行的,随着美苏战略态势的消长、新武器技术的发展和各自的军事及政治需要,美苏共享的核军控观念和认知不断演进。利益、观念与理性选择在此过程中紧密联系、相互作用,共同决定核军控合作的发生。

关键词 世界政治 核军控 冷战 美苏 核恐怖平衡 第一阶段限制战略武器会谈

美苏在冷战时期核军备的发展、竞争与合作是国际关系学界的重要研究内容。国际关系理论三大主流范式分别从理性选择与观念的视角对超级大国间核军控合作的动力和逻辑进行了阐释。按照新现实主义的逻辑,寻求均势与保持稳定是美苏进行核军控合作的根本原因。^①新自由制度主义认为,战后世界出现的许多关于

* 马晓云:南京大学国际关系研究院博士研究生。(邮编:200093);刘磊:南京大学历史系博士后。(邮编:200093)

** 感谢《国际政治研究》杂志匿名评审老师的评审和修改建议,感谢南京大学洪邮生老师对本文的指导。当然,文责概由作者自负。

① [英]劳伦斯·弗里德曼:《核战略的演变》,黄钟青译,北京:中国社会科学出版社1990年版,第299—300页。

核武器的限制性规范是双方合作的原动力。^①而建构主义强调,美苏进行核军控合作不仅是因为均势和技术的变化,或者共同的战略文化或政治目标,更重要的是它们共享避免核战争、进行核军控合作的共同利益的一整套观念或认知。^②

军备竞赛是20世纪50年代美苏冷战的一个主要特点。美苏双方似乎都在为可能发生的冲突做准备。尽管自50年代中期开始,美苏都曾提出种种限制军备竞赛的倡议,但都没有达成任何实质性协议。1969年11月,美苏举行第一阶段限制战略武器会谈(the First Strategic Arms Limitation Talk,以下简称SALT I),进入尼克松总统所谓的“共同约束和限制军备的新时代”。^③本文以核威慑和核军控观念为基本变量,通过考察美苏举行第一阶段限制战略武器会谈的背景和预期,以期揭示美苏进行核军控合作的动力与逻辑。研究美苏军备控制的历史对于理解当下的美俄裁军与军控,以及美国的军控政策有一定的参照意义。

一、威慑与核军控

核武器的出现改变了军事战略中威慑和战争的概念,国际关系学者非常关注核威慑和超级大国之间的核互动。^④人们公认的核威慑理论的先驱,耶鲁大学教授、后任兰德公司分析员的伯纳德·布罗迪(Bernard Brodie)指出:“核武器不可防御,一国只有具备同样的报复性能力才能够防止核攻击。”^⑤随着冷战的开始,核武器被包裹在基于博弈论模型之上的核威慑理论的外衣之下。这种理论认为,通过威胁实施报复性核打击,给对手造成无法承受的损伤,能够有效避免或阻止对手发动侵略行动。核武器具有的毁灭性的威慑力将决定性地改变挑衅者对其行动的成本与收益的评估,同时改变其行为。^⑥核威慑的逻辑表明,威胁不必是具体的,因为“即使稍许具有造成巨大惩罚的机会就能够产生足够强大的威慑力”。^⑦正如布罗迪指出的,自从出现核武器以来,“威慑不仅被特别强调,而且具有了特殊的涵

^① 朱明权:《威慑与稳定:中美核关系》,北京:时事出版社2005年版,第47—48页。

^② Emanuel Adler, “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control,” *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 105-106.

^③ Mason Willrich and John Rhinelander, eds., *SALT: The Moscow Agreements and Beyond*, New York: The Free Press, 1974, p. ix.

^④ Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2007, p. ix.

^⑤ Bernard Brodie, *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York: Harcourt, Brace, 1946.

^⑥ Nick Ritchie, “Deterrence Dogma? Challenging the Relevance of British Nuclear Weapons,” *International Affairs* Vol. 85, Issue 1, 2009, p. 82.

^⑦ Michael Quinlan, “Deterrence and Deterrability,” in Ian Kenyon and John Simpson, eds., *Deterrence and the New Global Security Environment*, London: Routledge, 2006, p. 5.

义”。^①

与核威慑紧密相关的一个词是“稳定”。同“均势”一样，核威慑并不是一门精确的科学，看似简单的因果关系实质上并不可靠，更不必说可以确保威慑的成功。在实践中，核威慑不会自动稳定基于理性选择之上的核对手之间的关系。美苏在冷战时期的核对抗常常被描述成高度危险的确保摧毁的关系。^② 美苏之间若要保持威慑的稳定性，威慑必须是相互的，即在稳定的战略平衡中，任何一方都不会担心另一方具备可以摧毁其报复力量的第一次打击能力。在双方都拥有使对方遭到无法承受的第二次打击的报复性能力的前提下，基于理性决策之上的第一次核打击就不会发生。^③

成功的威慑从根本上取决于互动双方对这种威慑性威胁的可信度的感知。在整个冷战时期，美国的核威慑性威胁的可靠性反复遭到质疑，导致美国核战略经常地被修订。从第二次世界大战结束到 20 年代 60 年代末，美国的核威慑战略大致经历从重视战略轰炸的消极威慑到主张“大规模报复”的积极威慑，最后走向“相互确保摧毁”(MAD)的平衡威慑这几个阶段。^④ 在 60 年代中期，美国军方认为苏联已经具备了可靠的确保摧毁的“第二次打击能力”，美苏之间已经形成了“相互威慑”的局面。^⑤ 为了应对苏联可能采取的先发制人的核攻击，时任国防部长麦克纳马拉(Robert S. McNamara)认识到美国必须加强自身的报复能力。他开始支持“确保摧毁”的方针，进而发展成为相互确保摧毁战略。

军备控制是指国家对军队和武器采取的某些限制和管理，旨在实现理想的政治和战略目标，避免损害国际安全形势和国际形势发展的可预测性。^⑥ 军控的目的是在不削弱威慑力的前提下，缓和局势、降低风险，其核心是“稳定”。军控合作对威慑的稳定性具有重要的补充作用。美苏之所以没能在 50 年代中期以来就军备控制达成任何实质性协议，主要原因之一就在于美国不愿放弃并想方设法维持自己的核优势；而苏联则不甘落后，力图扭转战略劣势，双方对谈判都缺乏必要的诚意。60 年代初，美苏之间相对稳定的威慑平衡受到战略核武器进一步部署的威胁。1962 年 10 月发生的“古巴导弹危机”使美苏两个超级大国走到了核战争的边

^① Bernard Brodie, “The Anatomy of Deterrence,” *World Politics* Vol. 11, No. 2, Jan. 1959, pp. 173-191.

^② Nick Ritchie, “Deterrence Dogma? Challenging the Relevance of British Nuclear Weapons,” p. 85.

^③ Robert Pflatzgraff, “The Rationale for Superpower Arms Control,” in William Kintner and Robert Pflatzgraff, eds., *SALT: Implications for Arms Control in the 1970s*, p. 4.

^④ [英]理查德·克罗卡特：《五十年战争》，王振西译，北京：新华出版社 2003 年版，第 201—213 页。

^⑤ 1956 年，美国导弹生产商康维尔(Convaire)公司的一些工程师提出通过第二次打击力量获得不可摧毁性(invulnerability)的观念，后经由沃伦·阿姆斯特(Warren Amster)、舍尔温(C. W. Shervin)和谢林(Thomas Schelling)发展成为“相互确保摧毁”的概念。参见 Emanuel Adler, “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control,” p. 121.

^⑥ James Dougherty and Robert Pflatzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, the 3rd ed., New York: Harper & Row, Publishers, Inc., 1990, p. 413.

缘,由此产生的一个直接后果是促使双方认识到了核对抗的危险所在,开始认真思考如何防止核战争的发生。随着危机的解决,美苏缔结了一系列军备控制协议,构成了一定的军备控制规范。^①

然而,在一个价值体系、政治体系和主要行为体的战略目标充满变数的当代世界,超级大国的军控预期是很难界定的。在美国国内,“军控论”与“优势论”的支持者一直就主导的国家安全政策争执不下,表现为对战争、敌手间合作和武器技术的不同预期。前者把军控视为国家安全政策不可分割的一部分,强调军备竞赛的风险,重视同对手的合作。而后者的主要逻辑是,根据罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)的论述,战争的发生是“因为国家没有能够发展必要的军事力量和可靠的威胁来阻止别国挑战现状”。^②“优势论”的支持者们乐观地认为,通过技术方法能够获得军事优势甚至胜利,同对手合作是危险的,会导致不稳。所以,他们赞成反制战略(counterforce strategies),支持积极发展反导体系,怀疑相互确保摧毁的威慑态势是美国可能取得的最好结果。^③

“军控论”与“优势论”的观点部分是兼容的,但他们秉持的是不同的战争理论,因此在实践中,他们的政策方法是相互冲突的。这两派的论战在 20 世纪 60 年代进入白热化,直至东欧巨变、冷战结束,战略争论的概念随之发生改变,这种争论才随之减弱。^④

二、“核恐怖平衡”:20 世纪 60 年代的美苏战略态势

美苏之所以能够进行第一次具有实质意义的军备控制尝试,是基于对这两个基本事实的承认:一是两个超级大国都已经达到确保摧毁潜在敌人的充足能力;二是防御体系令人怀疑的效力。^⑤20 世纪 60 年代国际形势最重大的变化是苏联的战略力量获得与美国大致的均势,美国的国内政策是促成这一变化的主要因素。

在第二次世界大战后 20 多年里,美国的远程战略打击力量相比苏联占明显优势。但是,由所谓的“导弹差距”产生的“信任危机像风借火势迅速蔓延,造成了普

^① 1963 年 6 月 20 日,美苏达成了《热线协定》。同年 8 月 5 日,美英苏签署了《禁止在大气层、外层空间和水下进行核试验的条约》(即《部分核禁试条约》),这是美苏在限制军备竞赛方面取得的第一个具体成果。

^② Robert Jervis, “Arms Control, Stability, and Causes of War,” *Daedalus* 120, Winter 1991, p. 172.

^③ Alton Frye, “U. S. Decision Making for SALT,” in Mason Willrich and John B. Rhinelander, eds., *SALT: The Moscow Agreements and Beyond*, p. 68.

^④ 军控问题在 20 世纪 80 年代开始发生根本变化,尤其在苏联解体之后,人们越来越关注大规模杀伤性武器的扩散,以及国家之外的其他行为体问题。参见 James Dougherty and Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, pp. 414-416。

^⑤ [美]汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》,徐昕等译,北京大学出版社 2006 年版,第 436、448 页。

遍的恐慌，人们以为美国的军事力量已经失去保卫国家的实力（事后表明完全是一场虚惊）。^①为此，肯尼迪政府大力发展战略武器计划，加强美国“三位一体”的合成战略核力量（即陆基洲际导弹、潜射导弹和远程战略轰炸机），旨在追求和掌握具有“确保摧毁”能力的“第二次核打击力量”，这种势头一直保持至约翰逊政府时期。美国认为保持进攻性武器的战略优势是威慑苏联的必要条件。

然而，苏联战略力量与反导系统的发展令美国感到不安。古巴导弹危机带来的另一个后果就是促使苏联领导人决心要夺取对美国的核优势，加快了战略核武器的发展，由此引发了更大规模的核军备竞赛。从1963年起，苏联进入大批量生产装备核武器时期，使得战略核力量得到全面发展。尤其是威力巨大的SS-9陆基洲际导弹对美国构成了巨大的威胁。苏联战略核力量的扩增态势不但打破了美国的核优势地位，也影响了美国保持这种优势的决心。从古巴导弹危机到限制战略武器会谈开启的七年间，伴随60年代末美国在军事、政治和经济上深陷危机，苏联的战略力量已从明显的劣势转为与美国处于大致均等的地位。^②

美苏战略均势的形成还不是最坏的结果，战略武器技术的两大发展是对双方战略威慑的稳定性最糟糕的威胁。一是外太空核爆炸技术，极大地增强了导弹防御系统（ABM）的有效性。如果这些系统得以增厚并扩大范围，美国的报复性打击力量就会被削弱；二是多弹头分导式再入飞行器技术（MIRV）的完善，增强了现有导弹的反击能力，威胁到美国的陆基导弹。尽管美国先于苏联掌握了多弹头分导再入飞行器技术，能够倍增其报复能力，增强穿透导弹防御系统的能力，但这种战略平衡对它来说似乎更为不利。^③

出于成本、技术和效用因素的考虑，反导武器并未获得美国政府的青睐。^④包括国防部长麦克纳马拉在内的军方和防务专家们主张发展进攻性武器，不赞成部署反导系统。然而，苏联早在1962年就先于美国在莫斯科建造“橡皮套鞋”的导弹防御系统。苏联总参谋长塔林斯基写道：“拥有一个有效的反导系统之后，国家的防务就可以主要依靠自己的能力，而不再只是决定于相互威慑。”^⑤苏联在扩张导弹数量的同时，也开始致力于战略武器运载系统的多样化研制。1966年底苏联完成防御系统的部署。1968年8月，苏联首次试验分导多弹头导弹（1975年完成部署）。这两大变化促使美国政府的态度发生改变，美国军方强烈要求部署反导

^① James R. Killian, Jr., *Sputnik, Scientists and Eisenhower* Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977, p. 7.

^② J. I. Coffey, “American Interests in the Limitation of Strategic Armaments,” in William Kintner and Robert Pfaltzgraff, eds., *SALT: Implications for Arms Control in the 1970s*, p. 58.

^③ William Kintner, and Robert Pfaltzgraff, “Technological Change and the Strategic Arms Race,” in William Kintner and Robert Pfaltzgraff, eds., *SALT: Implications for Arms Control in the 1970s*, pp. 109-110.

^④ Alan Platt, *The US Senate and Strategic Arms Policy, 1969—1977*, Boulder Colorado: Westview Press, Inc., 1978, pp. 9-37.

^⑤ 顾德欣、牛永军：《核幽灵的震荡》，北京：国防大学出版社1999年版，第93—96页。

系统。1966年12月，美国国会批准1.6亿美元的预备资金用于反导系统的建设。次年初，在国会的压力下约翰逊政府决定推进反导系统的建设。^① 1967年9月，麦克纳马拉宣布部署哨兵系统，保护军事设施和人口中心，应对“小规模”的核袭击，或作为“更密集的”、范围更广的导弹防御系统的核心。1969年初上台的尼克松政府把“哨兵”系统更名为“卫兵”，转而保护美国的洲际导弹基地。

两个超级大国势均力敌的战略态势对保持战略稳定、抑制核战争爆发具有决定性作用。由于反导系统的建设，多弹头分导技术的运用，这种稳定的威慑平衡就被打破。美国政府认识到，仅以发展反导系统与改进现有的战略武器不足以对抗苏联战略武器的扩张势头。反导系统的防御性质必然要求增强进攻性核武器的能力，结果导致军备竞赛的升级，增加核战争爆发几率。美国要保持战略优势的出路有两条：一是发展新的进攻性武器系统，二是通过谈判阻止苏联继续大规模部署反导武器。而前者一时难以收效，因此只有通过核军控谈判来赢得时间，度过美国自认为的战略被动期。正如纽豪斯所说，“事实上，反导导弹和分导多弹头技术的相互作用是促成美苏进行核军控合作的重要因素”。^②

美苏就反导系统问题的讨论于1966年底就已开始。在约翰逊总统同意、国务卿腊斯克(Dean Rusk)的支持下，美驻苏大使卢埃林·汤普森(Llewellyn Thompson)向苏联驻美大使多勃雷宁建议美苏就限制反导系统进行正式会谈。美国的目标显然是针对苏联当时正在部署的反导系统，意在阻止双方在此问题上毫无效果、成本巨大、愈演愈烈且将引发进攻性武器系统竞赛的竞赛。苏联的反应迅速而谨慎，原则上表示同意限制战略武器，但坚决反对限制反导系统。^③

美苏如欲保持或获得稳定的战略态势，进行军控合作，限制既有的进攻性武器、防御性武器和新的核武器研发计划是保持威慑的稳定性，使它们免受威胁的一种选择。到20世纪60年代末，美苏战略形势的变化促使两国的决策者们愿意就限制战略武器进行谈判并取得较大进展。

① Raymond L. Garthoff, "SALT I: An Evaluation," *World Politics*, Vol. 31, No. 1, Oct., 1978, p. 2.

② [美]约翰·纽豪斯：《苦寒的拂晓：限制战略武器会谈内幕》，齐沛合译，北京：生活·读书·新知三联书店1974年，第42页。

③ Raymond L. Garthoff, "SALT I: An Evaluation," *World Politics*, Vol. 31, Oct. 1978, pp. 1-4.

三、核军控观念

(一) 对核军控认知的变化

在社会科学定义中,认知和利益是理解国家行为的重要视角。^① 20世纪60年代,美国限制战略武器政策形成的前提条件是美国政府有意识的军控观念。第二次世界大战后不久,大量关于军备控制的思想在美国就已经出现。与此同时,正在兴起的国际关系“实证主义”学派开始挑战传统的方法,认为核僵局只有借助于谨慎的行为和外交才能得以缓解。^② 随着科学行为主义的发展,以及民间战略(civilian strategy)的职业化,早期的这些军控思想在50年代得到加强。^③ 民间战略分析家和科学家们认识到核武器的易摧毁性(vulnerability),担心相互之间的突然袭击,进而开始关注核均势、核安全困境、合作的必要性,以及威慑的心理和军事层面。他们预计,加强美国国家安全和避免核战争的前提是超级大国通过军控合作稳定核均势。这些战略家和科学家们通过影响决策层把这些观念转变成广泛的国家安全政策和实践。

1955—1960年间,民间战略分析家们给战争的概念赋予了一种全新的意义,认为核威慑已经变的不稳定,核灾难就要降临。1956年,军控和裁军之间某些最重要的差异被提出来,如军控中的高核门槛原则,通过第二次打击力量获得不可摧毁性观点。^④ 这些观念又受到一系列事件的鼓动:艾伯特·沃尔斯泰特(Albert Wohlstetter)提交的两份关于美国战略力量易摧毁性的调查报告、^⑤ 詹姆斯·基里安(James R. Killian Jr.)委员会1955年提交的“迎接突然袭击的威胁”的报告、盖瑟(Rowan Gaither)委员会1957年提交的“核时代的威慑与生存”的报告,^⑥ 以及同

^① Alessandro Pizzorno, "Rationality and Recognition," in Donatella Della Porta & Michael Keating, eds., *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2008, p. 168.

^② 最早提出军控观念的较有影响的人物包括利奥·希拉尔德(Leo Szilard)、爱德华·希尔斯(Edward Shils)和威廉·福克斯(William Fox)等,詹尼弗·西蒙的博士论文《美国军控思想的演变:1945—1960》是迄今对美国军控观念的知识基础最全面的研究。参见 Jennifer E. Sims, *The Development of American Arms Control Thought, 1945—1960*, Ph. D. diss., Baltimore, Md.: Johns Hopkins University, 1985。

^③ 在美国有一批隶属于一些私人战略研究机构或团体如兰德公司的知名战略家和科学家,这些机构与人员是美国政府的智库。他们专门从事战略政策的分析与制定,为政府决策提供参考。

^④ Emanuel Adler, "The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control," p. 121.

^⑤ 兰德公司R-226和R-290这两份报告的主要内容涉及轰炸机与弹道导弹的易摧毁性,使得易摧毁性成为战略分析中的首要问题。

^⑥ 基里安报告和盖瑟报告的主要内容都是对美苏部署洲际导弹竞赛和美国威慑力量易受到攻击表示忧虑。参见[英]劳伦斯·弗里德曼:《核战略的演变》,第186—191页。

年苏联试验洲际弹道导弹(ICBM)、发射人造卫星。这些事件对艾森豪威尔总统的触动很大。

在苏联发射卫星后,包括兰德公司成员在内的一些战略家们注意到沃尔斯泰特的报告中对洲际导弹易摧毁性的研究,开始重视通过单边稳定的力量部署和外交途径重获不可摧毁性。尤其是托马斯·谢林(Thomas Schelling),他反对盲目地寻求军事优势和赢得核战争的观念,认为这种趋势的结果刚好会适得其反。^①一部分曾参与起草“盖瑟报告”的科学家进入总统科学顾问委员会(PSAC),他们放弃了原先支持的技术优势论,向艾森豪威尔和政府部门传递一整套新的军控观念。^②由此,通过技术优势和加强核军备重获失去的不可摧毁性的优势论的观点就被取代了。

由美国政府主导的一些事件对军控观的形成起到很大作用。首先是“巴鲁克计划”留下的遗产没有被军控论者忽视;^③其次是50年代无结果的裁军谈判中的争论所起的促进作用。例如,1953年“和平的原子计划”引发了对共享情报作为一种稳定的工具的思考。^④1955年,艾森豪威尔“开放天空”的建议促成了对有限的裁军协议和双边谈判的思考。1958年,美苏在日内瓦召开防止突然袭击会议(Surprise Attack Conference)产生了对战略稳定的技术要求的研究;^⑤再次是整个50年代签署《部分核禁试条约》思想的持续发酵。实际上,美苏核禁试谈判早在1958—1960年间发生的大事件之前就已经开始。最后,艾森豪威尔的支持使得白宫取代国务院成为推进新军控观的中心。^⑥

当学界和决策者们逐步达成对战争与和平的共同理解时,他们完成了通过国际谈判的方法把核武器限制在可以容忍的限度内的转变。1960年秋,美国人文和科学学会杂志《代达洛斯》(Daedalus)出版了一期有关军控的主要思想和观念的特刊,成为核军控进程开始的标志。^⑦整个60年代,军控知识的巩固、方法的完善一

^① Strobe Talbott, *The Master of the Game: Paul Nitze and the Nuclear Peace*, New York: Alfred A. Knopf, 1988, p. 70.

^② 关于总统科学顾问委员会(PSAC)可参见 James R. Killian Jr., *Sputnik, Scientists and Eisenhower*, pp. 107-217。

^③ 1946年6月,美国驻联合国谈判代表巴鲁克(Bernard Baruch)提出,把美国的全部核武器生产置于一个国际权威机构的控制之下,其他国家禁止生产核武器,但允许它们的设备置于该国际机构的管理之下,并推动核能的和平利用。

^④ 1953年12月8日,艾森豪威尔总统在纽约向联合国大会发表题为“和平的原子”的演讲,引发国际社会对和平利用原子能的关注。参见:http://en.wikipedia.org/wiki/Atoms_for_Peace, 2013-10-15。

^⑤ Jennifer E. Sims, *The Development of American Arms Control Thought 1945—1960*, p. 302.

^⑥ 时任国务卿杜勒斯(John Foster Dulles)支持军备控制的前提条件是其代价要适当,美国在海外的声誉要得到增强。

^⑦ Gerald Holton, ed., “Arms Control,” Special Issue of *Daedalus* of the Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences, Vol. 89, No. 4, Fall, 1960, quoted from Emanuel Adler, “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control,” p. 123.

一直在持续的探讨当中。这些概念最终成为美国对限制战略武器谈判的政策基础。

(二) 核军控观的发展

在核军控合作和外交谈判进程中,外交官们实行的不仅是一整套政策,而且首先是一整套观念。为了应对全新的战略环境,在学界、政界和行政部门各种力量交互作用下,美国不断调整国家安全政策。60年代的军控理论不仅阐述了某种武器限制与国家安全计划的兼容性,而且提出需要适当的军控形式作为传统的武器部署的一种补充。理论转变为政策的关键是实践过程。这个过程始于艾森豪威尔政府时期,到肯尼迪入主白宫时,某些主要的政策趋势已经进行。例如,美国积极与苏联进行核禁试谈判。自1958年以来,艾森豪威尔政府把新兴的军控概念正式确立为政策辩论的核心。肯尼迪总统保留了上届政府同军控有利害关系的部门和人员,保持与苏联进行部分核禁试谈判的框架和政策不变,等等。^①

当然,仅艾森豪威尔的遗产还远远不够,毕竟军控观不仅仍遭到诸多反对,也因其缺乏全面而有效的检验,不可能轻易地被官僚机构、国会和公众接受。^②然而,军控观的内容和性质赋予它们广泛的政治吸引力。在肯尼迪政府中,包括肯尼迪本人在内,许多身居要职的官员们都接受了军控的观念,并向总统灌输限制反导系统的思想。^③

实际上,如考林·格莱(Colin Gray)所说:“肯尼迪政府和它的短暂时代提供了一种包容性环境,在这个环境中稳定威慑和军控观点得以发挥影响。”^④1961年新成立的军控与裁军署(ACDA)为军控观念和理论提供了政治话语权,并为军控政策的初步设计和发展提供了实验场所。与此同时,美苏在日内瓦裁军委员会框架内“彻底而普遍的裁军”谈判一直在继续,但他们实际上已经开始军控谈判,并把它称为“第一阶段裁军”。在此转折期内,肯尼迪政府开始设计部分核禁试谈判,围绕稳定的核威慑概念,期待就核禁试达成的协定能够成为冷战缓和的第一步。^⑤到肯尼迪总统遇刺前,军备控制已经成为国内政治博弈中一个不可逆的重要因素。官僚机构和军控论者不断地在准备谈判的立场,保护既有协定,或反对军

^① Bernard J. Firestone, *The Quest for Nuclear Stability: John F. Kennedy and the Soviet Union*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1982, p. 76.

^② Ibid., p. 153.

^③ Fred Kaplan, *Wizards of Armageddon*, New York: Alfred A. Knopf, 1988, pp. 332-333, quoted from Emanuel Adler, “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control,” pp. 125-127.

^④ Collin S. Gray, *Strategic Studies and Public Policy: The American Experience*, Lexington: University Press of Kentucky, 1982, p. 97.

^⑤ Emanuel Adler, “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control,” p. 128.

事计划。军控观念的制度化最终成为国家的政策选择。

在军控观念的政策实践过程中,麦克纳马拉及国防部的观念转变是另一重要因素。同肯尼迪一样,麦克纳马拉在军备控制中发现了替代核战争的理性选择,并接受技术手段无法解决军备竞赛,因此必须对战略武器进行限制的观点。在每个年度预算期间,他都竭力阻止反导系统的部署,并劝说约翰逊总统尽可能在部署反导系统前同苏联进行军控合作。他在1967年旧金山演讲中警告美国人“军备竞赛的疯狂势头”,并在新泽西州的格拉斯堡罗(Glassboro)峰会上向苏联部长会议主席柯西金(Alexei Kosygin)解释“行动—反应现象”(the action-reaction phenomenon),列举苏联在避免反导系统竞赛中的利益,尽管柯西金似乎并不为所动。^①

关于控制反导系统的观念从这种武器一开始研发时就已开始,在“导弹差距”和“盖瑟报告”的影响下,美国军方被授权开发一种称之为奈基—宙斯(Nike-Zeus)的反导系统。同时,国防部长尼尔·麦克尔罗伊(Neil McElroy)在五角大楼成立高级研究计划署(ARPA)和防御研究与工程理事会(DDR&E),负责反导系统的开发。从60年代中期开始,美国朝野对是否应该大力部署反导武器展开多次辩论。一种观点认为,如果严格限制进攻性武器,同时适当增加防御性武器,依赖反导系统的有效性,对某个国家发动打击所带来的损伤程度会降低;另一种认为,反导系统在威力巨大的核弹进攻面前无用。如果美苏任何一方执意建立这种系统,只会刺激另一方以相同比例或更大规模地增强其进攻性力量,从而破坏双方间的“恐怖平衡”,增加核战争爆发的几率。

尽管饱受争议,但大规模部署反导系统会威胁战略稳定的观点成为防御部门的共识,包括麦克纳马拉本人。到60年代末,军备控制已经成为主导国家安全政策的选择之一。事实上,尼克松政府中长期坚持优势论的决策者和谈判者已同意核均等原则,并视威慑稳定论和军备控制为理所当然。

(三) 苏联的核军控观

许多西方人认为,苏联的战略思想和军控观念基本上沿着与美国同样的轨迹发展,只不过是落后了一些年。然而,这并不完全准确。在某些主要方面,苏联的概念完全不同于西方人的思考。因为决定超级大国军控理论的因素不仅包括外交政策目标,而且还包括政体结构、官僚决策程序的特性、经济发展水平和技术工业能力、军备水平,以及被视为国家安全之本的战略等诸多因素。^② 美苏军控理论的许多差异在限制战略武器会谈的谈判过程中悉数呈现出来。

^① Alton Frye, "U. S. Decision Making for SALT," in Mason Willrich and John B. Rhinelander, eds., *SALT: The Moscow Agreements and Beyond*, p. 73.

^② Robert L. Pfaltzgraff, JR., "The Rationale for Superpower Arms Control," in William Kintner and Robert Pfaltzgraff, eds., *SALT: Implications for Arms Control in the 1970s*, pp. 3-4.

仅就“威慑”这一概念来讲，苏联人的理解就与西方国家完全不同。这种差异从语言上可窥一斑。例如，苏联人理解的“威慑”在俄语中意味着“遏制”，偶尔还加上“通过威吓的手段”。^① 在核军备领域，苏联一直主张禁止优先于限制/管制，常以捍卫国家主权的名义来反对限制。当美国人在 20 世纪 50 年代首先提出限制战略武器的观点时，苏联人把它理解为没有裁军的检查，怀疑其是间谍活动，是资本主义的一个阴谋。显然，苏联的战略理论通常缺乏美国人的行动研究(operation research)。^②

在苏联看来，西方的研究倾向于把军控视为知识运动，从生活中抽象出来，目的是避开现实问题。在限制战略武器会谈判判中，除了“均等安全”(equal security)的基本原则，苏联代表对概念毫无兴趣。然而，苏联的领导层和民众同美国人一样，十分清醒地认识到必须避免全面核战争的爆发。实际上，从赫鲁晓夫时代起，他们就认识到战略武器的主要目的是威慑全面核战争。尽管苏联在形式上仍然致力于全面彻底的裁军计划，但是出于实用主义目的，它已经接受更现实的、较有限的“军备控制”途径和以第一阶段总裁军的“部分措施”的名义的谈判基础，以及许多西方的军控概念。

60 年代初，苏联在增强战略武器不可摧毁性的同时，已经认识到侦察卫星的作用，注意到国际局势紧张时期的意外事件可能成为核战争的诱因。^③ 1963 年，苏美签订《热线电话协定》和《部分核禁试条约》；依据核“保护伞”的观念，苏联一反之前坚持彻底禁止核武器的态度，同意在第一阶段裁军协定下保留有限数量的战略武器。60 年代中期，苏联认为防御性的反导系统是不错的选择；到 60 年代末，转而接受反导系统会进一步刺激进攻性武器的竞赛，造成不稳定的观点。另一个苏联认同的重要观念是：加固、分散或机动性等措施可以增强战略力量的不可摧毁性，保护实施第二次打击的力量，增加战略均势的稳定性。^④

关于反导系统，苏联领导人在 1968 年前明确表示，他们不认为防御有什么“不好”。在格拉斯堡罗峰会上，柯西金明确反对麦克纳马拉提出的禁止防御的建议。然而，实际上，苏联的观念和政治战略已经开始变化。正如霍乐威(David Holloway)指出的，“在 60 年代，获得优势的野心和承认相互的脆弱性都已在苏联人的头脑中存在。但是，只有当受均势已经获得的现实所迫，它才会进行选择”。^⑤ 两大重要前提使得苏联接受战略武器控制成为可能，“其一是在欧洲发生的战争并

^① Marshall D. Shulman, “Salt and the Soviet Union,” in Mason Willrich and John B. Rhinelander, eds., *SALT: The Moscow Agreements and Beyond*, p. 116.

^② Ibid., pp. 117-118.

^③ John L. Gaddis, *The Long Peace*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987, p. 204.

^④ Marshall D. Shulman, “Salt and the Soviet Union,” in Mason Willrich and John B. Rhinelander, eds., *SALT: The Moscow Agreements and Beyond*, p. 116.

^⑤ David Holloway, *The Soviet Union and the Arms Race*, New Haven: Yale University Press, 1989, p. 44.

不必然导致对苏联的大规模打击；其二是美国战略武器库的规模和多样性意味着发动对美国的先发制人的打击，对限制苏联的损伤的作用甚微”。^①

苏联调整军控概念，以迎合其政治目标，标志着它开始认识到通过谈判签订政治协定的好处，并对战略稳定的途径有了较清醒的认识。“到1968年，苏联军控政策的一个新时代开始了。”^②70年代初，在第一阶段限制战略武器会谈条约稍前签署的《海床条约》《防止核事故措施》《直接通讯联系协定》《生物武器公约》这几份协议是美苏达成战略协定的重要步骤，因为这些协议表明，通过军控协定方式的合作确实是可能的。

四、核军控合作的发生

(一) 约翰逊政府的尝试

美苏双方通过谈判签署限制战略武器会谈协定和条约建立起一种机制，不仅因为均势和技术的变化，或者任何深刻的共同战略文化或政治目标，而且因为双方能够达成观念/认知上的共识，以实现美苏不可调和的利益需求与避免核战争的共同利益。在美苏的战略形势以预期的相互依赖的前提下，它们共享威慑稳定论和军控预期。随着时间流逝，军控的进展和未爆发战争的现实又坚定了双方的信心。在实践中，决策者们开始寻求满足这种预期的条件。

1963年11月，约翰逊当选总统，核战争的威胁是他面临的头号外交政策问题。他决心改善与苏联的关系，降低核战争危险，并试图说服苏联举行限制战略武器会谈。^③早在1965—1966年间，约翰逊政府几次向苏联试探，提出就限制战略武器问题开始谈判，但都没有成功。1967年1月，约翰逊总统正式致信柯西金，表达了对苏联部署反导系统将引起两国军备竞赛的担心，提议两国就“阻止战略武器竞赛”进行谈判。同年3月，柯西金写信给约翰逊，同意就“限制进攻性和防御性核导弹的军备竞赛的方式”进行双边会谈，但前提是会谈之前，美国必须明确保证不让西德独立拥有核武器。^④

令美国感到吃惊的是，苏联不仅要限制反导系统，而且还包括进攻性战略武器。苏联的目的显然是要限制美国在进攻性武器方面的优势。遗憾的是美苏这些

^① Michael McCwire, "Why the Soviets Are Serious about Arms Control," *Brookings Review*, Spring 1987, p. 11.

^② Samuel B. Payne, *The Soviet Union and SALT*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1980, p. 18.

^③ Thomas A. Schwartz, "The De Gaulle Challenge: The Johnson Administration and the NATO Crisis of 1966—1967," in Helga Haftendorn et al., eds., *The Strategic Triangle: France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press, 2000, pp. 129—141.

^④ [美]丹·考德威尔：《论美苏关系：1947年至尼克松·基辛格时期》，何立译，北京：世界知识出版社1984年版，第133页。

早期的秘密交流并未取得实质性进展。约翰逊与柯西金在格拉斯堡罗会晤时,试图说服苏联放弃反导系统的部署,提出希望不久能与苏联就限制战略武器进行谈判,但苏联未予接受。接着是长时间的中断,直到1968年中期,莫斯科才公开表示对会谈的兴趣。此间,苏联取得同美国大致的战略均势;1968年7月《核不扩散条约》签订,西德原则上接受并于第一阶段限制战略武器会谈开启前正式签约,为会谈扫清了障碍。^①

苏联认为,努力超过或与美国在先进武器开发方面保持同步需要持续的较高支出,将长期挤占民用资源甚至其他军事资金,且不能保证成功,但又迫不得已;这不仅意味着要放弃许多投资成果,还可能使它自认为的战略劣势的危险重现。^② 同美国一样,苏联领导层也必然关注广泛的对外政策目标,例如,它希望加强缓和的精神,以便与经合组织(OECD)国家进行广泛的合作,也希望通过会谈防止美国的政策转向中国。如果会谈取得进展并达成协议,苏联起码可在战略武器的数量指标上与美国保持均势,并尽可能地阻止美国在进攻性技术上的领先。

1968年8月19日,多勃雷宁宣布苏联政府已经同意于下月开会讨论限制战略武器会谈问题。然而,苏联军队于次日入侵捷克斯洛伐克,美国被迫宣告会谈无限期取消。^③ 但是经过一年多的秘密接触,双方已就会谈的主要目标达成共识,即限制进攻性武器和防御性武器的部署,维持美苏之间稳定的战略威慑。他们暗中接受并同意维持战略均等,更具体地说是要限制平衡,不让任何一方获得军事上的优势,保证双方同等的安全;他们还一致决定采取措施降低可能因意外事件引爆核战争的危险。

(二) 尼克松政府的选择

尼克松当政时期,国际冷战体系中的紧张对峙开始转向缓和,美苏在军备控制、经济往来和危机处理等方面开始试探双方均能接受的规则。在任职初期,他放弃“优势论”,转而接受战略“充足论”。这符合当时正在出现的不可避免的核均等态势,其逻辑就是寻求通过谈判对战略武器进行限制,而非重获优势,激化军备竞赛的风险。

苏联在新总统就职当天提出立即举行限制战略武器会谈,但未得到美方回应。尼克松政府认为,苏联的目的是想对美国的某种新式武器施加影响。^④ 尼克松决定利用苏联迫切要求会谈的心情,坚持限制战略武器会谈必须有助于促使苏联在

^① Samuel Payne, "The Soviet Debate on Strategic Arms Limitation: 1968—1972," *Soviet Studies*, Vol. 27, No. 1 Jan. 1975, p. 30.

^② *FRUS*, 1969—1976, Vol. XII, p. 67.

^③ *Ibid.*, p. 8.

^④ *Ibid.*

越南和中东问题上采取克制与合作的态度,从而使美苏缓和在广泛的问题上取得进展,即“挂钩”(Linkage)原则。^①“挂钩”政策引起美国国内较大的争议,人们指责其推迟了军控谈判。^②苏联对此更是不满。多勃雷宁在与参议员珀西(Charles Percy)的谈话中警告说,“如果举行裁军会谈,决不可设定任何前提条件”,并坚称,“苏联准备明天就开始会谈”。^③

通过“挂钩”政策把美苏关系的改善同苏联的国际行为联系起来,利用限制战略武器会谈作为与苏联在其他领域展开外交活动的重要手段,这是尼克松政府的本意。由于限制战略武器会谈已经成为既定的国家安全战略,而当签订战略武器协定的前景成为一种政治资本,面对批评和质疑、西方社会的缓和思潮及欧洲盟友的压力,尼克松政府不得不放弃“挂钩”原则。^④

尽管不急于同苏联开始谈判,但尼克松政府仍在做积极的会谈准备,白宫也掌握了会谈问题的主导权。1969年2月,多勃雷宁和白宫之间秘密的直接接触渠道建立。此后这条秘密渠道成为限制战略武器会谈的主要途径,发挥了重要作用。^⑤为了增加谈判的筹码,1969年3月,尼克松政府宣布建立“卫兵”反导系统计划,决定继续试验并装备多弹头分导导弹。在制定战略武器发展计划的同时,尼克松政府还对美国的防务政策进行重新调整,推行“现实威慑”战略,即在保持美国足够的核威慑力量的前提下(“充足”论),稳定美苏之间的核力量发展,尽量缓和双方的核对峙。^⑥

尼克松政府推行缓和政策的根本原因是美苏角逐的战略态势出现了重大变化。中苏分裂和中美关系的缓和使尼克松看到可以利用的机会。尼克松政府推行联华制苏,打开中美关系的战略调整使得美国在与苏联的抗衡中获得了更有利的地位。^⑦1969年6月,在初步完成了战略武器计划的制定与防务政策调整后,尼克松政府通知苏联,美国准备开始会谈。然而,苏联人此时已失去了年初的谈判热情,对美国的提议没有作出积极反应。鉴于美国决定建立反导系统,开始试验多弹头分导导弹,以及试图以“挂钩”原则压苏联在其他方面做出让步,苏联认为有必要重新考虑自己的立场。从夏季到初秋,莫斯科和华盛顿就会谈问题一直停留在文字上的互往,只有当苏联人能够同时与中国在边界问题上进行谈判时,他们才愿意同美国人谈判。^⑧

^① FRUS, 1969—1976, Vol. XII, pp. 65-66, 99.

^② Ibid., pp. 61-63.

^③ Ibid., pp. 101, 141.

^④ [美]基辛格:《白宫岁月:基辛格回忆录》,陈瑶华等译,北京:世界知识出版社2002年版,第166页。

^⑤ [苏]多勃雷宁:《信赖:多勃雷宁回忆录》,肖敏等译,北京:世界知识出版社1996年版,第228—232页。

^⑥ 祁学远:《世界有核国家的核力量与核政策》,北京:军事科学出版社1991年版,第44页。

^⑦ 牛军:《冷战中的中美苏三角关系》,载牛军主编:《冷战时期的美苏关系》,北京大学出版社2006年版,第214—215。

^⑧ 1969年9月20日,柯西金在北京机场同周恩来会晤,周恩来同意10月20日就苏中边界问题开始谈判;同日,尼克松秘密会见多勃雷宁,5天后美苏发表开启会谈的联合公告。

苏联在四个月之后才对美国的建议做出答复,1969年10月底,美苏发表联合公告宣布“限制战略武器会谈将于11月17日在赫尔辛基开启”。经过两年多公开与秘密的谈判,1972年5月26日,双方达成《美苏关于限制进攻性战略武器的临时协定》和《美苏关于限制反弹道导弹系统条约》及一项《补充议定书》。^① 遗憾的是,在整个第一阶段限制战略武器会谈中,美苏没有就限制多弹头分导式武器系统和技术达成协议。

结 论

纵观美苏决定举行第一阶段限制战略武器会谈的全过程,在压力和利益的背景下,利益、观念与理性选择在军控合作中相互联系、相互作用,密不可分。美苏开启会谈的动机和政治力量的相互影响是复杂的,美苏军事和政治需要最终促成了会谈及协定的签署。

“古巴导弹危机”的教训让美苏意识到避免核战争,实施核军控的必要性;苏联核力量迅速追赶美国以至达到大致与美国具有相互摧毁的能力让美国愿意与苏联进行军控,并催生了战略武器控制需要和军控观念及政治选择。美苏两国都在发展的多弹头分导再入运载工具和反导系统则为两国军控提供了充分条件,通过军控保证军备竞赛稳定和危机稳定(即战略稳定)。随着谈判的进展,其“政治”色彩亦变得十分浓厚。在1972年的莫斯科峰会上,一方面,尼克松期望达成一份协定作为缓和政策成功的标志。由于在结束越战方面尚未取得决定性进展,他急需同苏联达成限制战略武器协定,以缓和国内的批评,争取竞选连任;^②另一方面,对苏联而言,谈判也超出了它本身固有的意义。勃列日涅夫早已把自己的声望同缓和政策联结在一起。^③

在核军控制度特征的发展和物质利益的演化过程中,美苏领导人对核时代真正的安全利益的共识,双方之间的观念/知觉与互动是开启军控谈判进程的前提。观念之所以重要,与其说是因为它是纯粹的信念,不如说是因为在核军控政策领域,参与各方必须借助于观念来表达和促进其利益。战略武器控制观念获得广泛支持,不仅因为20世纪60年代军控观念成为知识界的共识并实现制度化,而且因为这些观念在后来的岁月中得到结构变化的验证。在苏联取得同美国的战略均势,以及美国军控运动的规模和力量壮大后,军控谈判的途径和条约能够实现超级大国的政治和战略目标。

^① 《反导条约》成为随后全球30多年战略稳定和国际安全的基石,在美苏军控史上具有里程碑式的意义。2001年12月13日,美国总统乔治·布什宣布退出《反导条约》。

^② Raymond L. Garthoff, "SALT I: An Evaluation," p. 6.

^③ 资中筠:《战后美国内外史:从杜鲁门到里根》,北京:世界知识出版社1994年版,第652页。