

軍備管制與國際政治

大衛·V·愛德華斯著 鐵穆真譯

80-5

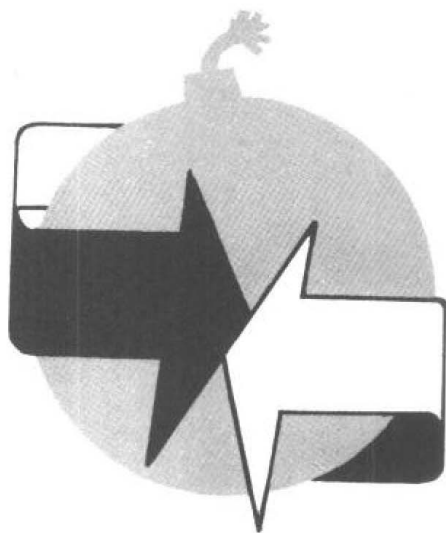
ARMS CONTROL IN
INTERNATIONAL POLITICS

by David V. Edwards



軍備管制與國際政治

大衛·V·愛德華斯著
鐵穆真譯



今日世界出版社

ARMS CONTROL IN INTERNATIONAL POLITICS by David V. Edwards. This is a special adaptation of Arms Control in International Politics, by David V. Edwards. Originally published in book form by Holt, Rinehart & Winston, Inc., New York, New York. Copyright © 1969 by Holt, Rinehart & Winston, Inc. All rights reserved. Adapted from the original book and reproduced by permission of the author and publisher.

First printing

December 1976

軍備管制與國際政治

大衛·V·愛德華斯著

鐵穆真譯

今日世界出版社印行

香港九龍尖沙咀郵箱5217號

(登記證內版僑台誌字0066號)

台灣總代理：新亞出版社

台北市館前路59號

郵購劃撥帳戶 13294 號

登記證局版台業字1087號

1976年12月第1版

定價：港幣2元·新台幣20元

封面設計：馮元熾

10/10/76

軍備管制與國際政治

目 錄

序

一

導言

三

第一章・軍備管制的性質

五

第一編——軍備管制政策的因素

第二章・物質條件

三

第三章・國內及國際政治的情況

四

第二編——軍備管制結果的因素

第四章·軍備管制的方法

二

第五章·軍備管制的實現

三

第六章·軍備管制的履行

九

第七章·軍備管制的維持

二五

第三編——軍備管制的前途

第八章·美國軍備管制政策的前途

二五

第九章·軍備管制的展望

二五

序

我着手這項研究，因為我確信有關禁止核試及禁止在太空發射核武器等軍備管制的特別措施，雖然已大受注意，不過，對於這些措施的政治條件及其他可能需要的軍備管制安排，則稍受忽畧。正如任何重大的公共政策問題一樣，如此重要的問題，不單只令官方人士注意，而且也令學者注意。結果，有些人漠視政治問題，其他人士則對政治問題作過高的估計。因此，軍備管制的大好機會，往往在不受人注意的情況下溜走。在這項研究中，我打算揭露及分析這些問題及隨着這些問題而來的機會，然後作出結論，目的是決定今後十年內軍備管制安排的可能展望。

這是一項無法預知結果的工作。從事這種工作的人，當然知道揣測毫無把握。不過，任何一個關懷現代重大安全問題的人，是不會被這種情況嚇倒的。只有廣泛努力於發展明確的觀察力，同時將這種觀察力應用到我們的問題上，才會建立「將來比過去更美好」這種期望。

當我在「華盛頓外交政策研究中心」工作的那一年內，我寫好這項研究的初稿。其後在德克薩斯大學任教期間，我繼續檢查原稿，並且獲詹姆士·E·金，莫頓·哈爾彭，斯坦利·霍夫曼，塞

繆爾·享廷頓，及羅伯特·奧斯古德等提供寶貴意見。本書是沙倫·韋爾登·赫金斯把原著改寫，他用深入淺出的文筆表達，但原意則加以保留。不過，本書刪去原著的冗長註解及書目提要，這是萬分不得已的。對於所有曾協助本書及使本書能夠出版的人士，我謹再三表示謝意。

大衛·V·愛德華斯

序於德克薩斯州奧斯汀市

導言

在一個有可怕的武器，有龐大的軍事設備，及衝突不斷發生的時代中，一般國家不單只關心國防部隊的供應問題，而且亦尋求辦法，在面臨衝突情況下，毋需動用軍隊去維持安全。要毋需動用軍隊而能夠維持安全的辦法，就是軍備管制。一般國家曾經長期設法管制軍備以減少戰爭的可能性，或者減低戰爭的破壞程度。不過我們的核子時代已經令這種探究遭遇新的困難。

本書的研究，是分析那些因素可能影響各國採納軍備管制以及分析實施這種管制的階段，然後嘗試決定在今後十年內會有什麼軍備管制措施，同時決定各國要怎樣做才能達成進一步的軍備管制。

我們準備將我們所擁有的國際政治知識——尤其是過去有關軍備管制的國際政治知識——跟我們對於國際政治中要素的一般了解結合起來，從而發展有利於軍備管制情況的結論。我們先開始考慮軍備管制的種種目的，審慎研究軍備管制措施的性質，同時對過去軍備管制努力的成敗作一簡

述。

在第一編裏，我們將列出有關軍備管制的情況，讓那些對這項問題有興趣的國家有所認識。第二章將研究技術及軍備性質這些主要的實際決定因素。至於第三章，則分析國內及國際政治情況。這些情況往往鼓勵各國進行軍備管制。

在第二編裏，我們將注意力從個別國家轉移到國家集團。本編的第四章，將研究各國互相處理、達成、實施及維持軍備管制協定的各階段問題。在這些階段中，我們將研究軍備管制的重大障礙，尤其是有關觀察、作弊，及監督等問題。我們將提出各種辦法應付這些問題，讓那些希望實施軍備管制的國家，能夠比過去更能依靠這些協定。

本書最後一編——第三編——各章，將設法預測令各國尋求軍備管制的各種因素會怎樣，同時預測在今後數年內如何達成軍備管制。至於本書的最後一章，則提供令軍備管制措施獲致進一步發展的辦法。

本書的研究，對於軍備管制並沒有提供必定有效的辦法，不過，對於了解軍備管制的展望，及協助一個國家改善這一種展望，從而令軍備管制能夠不斷改善每個國家命運及全世界局勢，是應該有些貢獻的。

第一章

軍備管制的性質

就一般而論，軍備管制包括單方面及多方面的措施，目的是透過國與國之間的互相作用，限制一國或若干國家的軍事設備。單方面的措施僅限於一國。多方面的措施則與一國以上有關。因是之故，任何軍備管制措施有五項主要特點：

- 每一國將致力管制本身的軍事設備。
- 對方的軍事設備將產生互相影響的作用。
- 軍備管制措施將與軍事有關。
- 軍備管制措施將具備一種抑制效果。

軍備管制措施可以用某種方式「制度化」，成為管制的規條，讓一個以上的國家遵守。

上述五項特點的最初三項，對任何軍備措施來說，顯然是真確的。至於最後兩項，始對軍備起某種管制作用。不過，我們會明白：這種管制的性質，大部份視乎最初三項特點的細節如何而定。

軍備管制的任務

很明顯地，軍備管制的重要性、諾言、危害及效果等等，大部份視乎所採取的軍備管制措施性質。軍備管制措施可能在許多方面表現不同之處，其中最重要的是以下數項：（1）綜合性（單一或混合措施）；（2）性質（有關武器、人員、預算、部署「軍隊與武器的屯駐地點」，及用途等方面的規定）；（3）變化（削減，增加，變更）；（4）規模（大，小）；（5）概括性（供一國實行的單方面措施；令其他國家採取類似措施的單方面辦法；只由兩國實行的措施，由多國實行的措施）；（6）宣傳（暗示或明顯宣佈，或公開秘密）；（7）目標（消弭戰爭，減少戰爭，消除戰爭副作用）；（8）要素（管理，觀察，證明，監督，發生爭執時如何解釋協定，批准，細節，修改，延長期限，結束及其他）。

這項研究大部份是不可能或不必對每一項不同措施的效果詳細分析。在許多情況下，這些結果對讀者來說是顯而易見的。不過在若干情況下，我們認為需要對實際的管制或者重大的裁軍措施加以研究及估量，從而清楚地決定可能發生的結果到底如何。因此一般而言，本書所研究的措施，不一定就是最有可能達成的辦法，雖然我們在最後數章裏，對這些最有可能的措施會加以較詳細的分析。

如果我們緊記軍備政策本身，就是一國一般性外交政策一部份的話，那麼，軍備管制政策便可以被認為軍備政策的一面。軍備政策的作用，是透過嚇阻手段來達到國家的目標。換言之，憑着要

向敵人嚴厲反擊作爲懲罰這一種警告，會令敵人有所顧忌，因而不敢輕舉妄動。在若干軍備管制措施裏，有許多特殊目標，例如避免因意外或估計錯誤而引致戰爭，基本上也算是軍事目標。

但另一方面，軍備管制政策的若干重點，和軍備政策有所不同——尤其是武裝部隊的限制及能力，與及跟對方合作時所產生的制度化作用。因此，這些軍事政策所表現的限制與合作等要素，可以被分析爲軍備管制措施。進一步說，軍備管制政策與軍備政策並不相同，因爲前者的用途，可能超過後者，如促進國際友誼及合作，或對國內經濟福利有貢獻，及解除社會的軍事管制。因此我們認爲軍備管制政策與軍備政策類似，而且這兩者一般來說是一致的。不過就其任務及其效能等方面來說，軍備管制政策比軍備政策廣泛得多。

在若干方面來說，軍備管制政策可能協助一國的外交政策達到國際政治上的目標（有時或者亦可以達到加強民主政治及經濟等國內目標）。就第一方面來說，軍備管制政策可以應付妨礙國際秩序及國家安全等這些目前及可以預見的問題。這些問題包括武器的破壞性，核子能力及核子工具的繼續擴散，和意外事件及軍備競賽引起的戰爭風險等。不過就第二方面來說，軍備管制措施對於促進各國合作及穩定國際局勢較具建設性和創造性。

除上述各點外，軍備管制措施可能具有第三種效用：鼓勵進一步的協定。有些協定所以達成的原因，並非爲了這些協定具有實際利益，而是爲了創造先例。因此，軍備管制協定可以進行的原因，是爲了這種協定鼓勵進一步及真正需要的協定。雖然一九五九年簽署的那項南極協定，規定簽字國家可以在該區內進行非軍事化設備並接受視察，不過，這項協定只能夠被解釋爲一項合作及試

驗性觀察制度的聲明，它的本身並不是具有重大價值的措施。因此，在軍備管制這方面，我們找不到確實可靠的歷史例子。

軍備管制措施有多方面的用途。大部份一般性的國家目標——往往用「福利」，「公平」，「國家自由」，「個人自由」及「平等」這些廣泛字眼來形容——只能間接透過軍備管制措施來達成。不過，和平這個一般性的目標，可能直接得益於軍備管制。

這項目標，傳統上被描述為「減少戰爭危機」。它可以進一步包括具威脅性的危機及動盪的國際局勢在內。不過，「戰爭危機」這個名詞，在軍備管制措施要應付的問題性質方面，隱藏的成份多於顯示。「戰爭危機」包含四項明顯有別的元素。

第一項要素就是意外的可能性——因技術上，情報上，或判斷上等錯誤而引致戰爭的突然爆發。要應付這種危機，便要採取措施改善技術管制方面的方法（大部份國家單方面進行），通訊，蒐集情報，分析情報裝置及程序等（舉例說，安裝「熱線」就是其中一個辦法。所謂熱線，就是若干國家決策者之間直接通訊聯絡的裝置）。

戰爭危機的第二項要素是可能性。由於這項要素所着眼的是參加軍備管制措施國家發動戰爭的能力，因此它特別注意基於幻想或早有準備，或大加擴張的那類戰爭。這項要素所提供的軍備管制措施，禁止簽署國在太空、南極、非洲或者拉丁美洲等地區內進行軍事活動。它同時提供如下的措施：在一種危機尚未擴大成為戰爭前，令雙方有一段「停止」或「冷卻」的時間。在這段時間中，可能再三考慮，進行討論，或者重整軍備等活動。

戰爭危機的第三項要素是願望。它所擔憂的是故意而非意外戰爭。在戰爭危機要素中，毫無疑問這是主要的一項要素，雖然它經常被漠視。尤其當一個國家擁有特別優良的積極防衛能力（如反彈道導彈），消極防衛能力（如保護飛彈的地下室，保護人民免被輻射塵傷害的地下避難室），或者先發制人的能力時，這項戰爭危機的要素便更加重大。要應付具備上述種種能力而產生的危機，可以用美、蘇兩國於一九七二年五月達成的限制反彈道導彈協定來預防。

戰爭危機的最後一項要素是接受力。所謂接受力，就是一個國家願意接受戰爭，作為達成國家目標的「必要」代價。這項要素，與第三項的「願望」有別，因為「願望」暗示或者表示一種主動，而「接受力」暗示如果對方決定發動戰爭，則願意接受屆時的風險。不過，減輕這種接受戰爭程度的措施，與減輕發動戰爭可能性的措施類似。

軍備管制措施的另一項獲廣泛承認的目標，就是如果戰爭爆發的話，減輕破壞程度。所謂「破壞」，包括戰爭的許多特徵在內——如戰爭程度，殺戮暴行等。要限制這些破壞的程度，可以實施如下的辦法：消極的防衛（避難室，將人民遷離戰區，及其他保護人民及其財產的辦法）；裁軍（以削減國家發動戰爭的能力）；及可能控制有限度戰爭的辦法，從而令戰爭不致升級。不過，減輕戰爭破壞程度的措施，可能同時會增加發動戰爭，及願意接受戰爭風險的可能性，這樣一來，軍備管制的第二項基本目標將受到妨礙而無法達到。這項考慮，是有關國防衛有何優點的辯論基礎，正如美國人和西歐人士爭論加強德國及其他西歐國家普通軍力（即非核子實力）的相關優點這個問題時，這項考慮也是辯論的基礎一樣。

軍備管制措施的許多目標，可以用另一種說法來表示。這種說法就是「軍備競賽的管制」。如果「軍備」這個術語被廣泛利用的話，那麼，其中一方面的管制，就減少了軍備建設的規模，程度和費用。另一方面的管制，亦控制了軍備升級的速度；換句話說，控制了武器的數量或種類的增加。採取上述措施的國家，屆時有可能想辦法設立或恢復某種國際軍事局面的均衡狀態，或者國際軍事局面的穩定狀態，從而使戰爭或者危機不致爆發或惡化——不管這些戰爭或危機的性質是有預謀或有防範作用，或是先發制人。

如果均衡或者穩定的局面被認為是國際軍事裏一個重要部份或者特點的話，要建立一種「客觀的」標準，以判斷和解釋目前及預料中的國際軍備局勢，可能非常困難。關於穩定局面，有許多不同的概念，因為穩定局面可能在目前或在將來被認為是變化或不變化的，又可以被認為是某一種要素（如武器體系）的特點，更且可能被認為與國家態度或國與國間的競爭交往有關。在這項目標上，我們到底採取那一種穩定局面的概念，要視乎那一類國際秩序與關係是我們所期望，那一類國際秩序與關係是我們所恐懼。在我們設計及接納軍備管制措施，以穩定軍事環境及管制軍備競賽之前，我們必須首先作出各種決定。

軍備管制措施可能對其他目標亦有所貢獻。其中一項可能性，就是對盟國的影響。這項可能性往往被忽視，因為軍事問題的主要對象是敵對的一方而非盟邦。舉例說，軍備管制可能是為了防止「催化作用」。所謂催化作用，就是指一個國家用欺騙方式，或者透過攻守聯盟的承擔向別國開戰，因而令盟邦捲入戰爭漩渦。不過，軍備管制措施亦可能對純粹的政治目標有所貢獻——對盟國

實施責罰的辦法。一九六三年締結的那項局部禁核武器爆試協定，很明顯地具有這種影響作用。（該協定禁止在大氣層中進行核武器爆試，但並不禁止在地下舉行核爆試）。當時英國的執政黨是保守黨。該項協定對英國人來說感到特別高興，然而法國和中共顯然表示反對，而且抗拒要它們簽署該項協定的壓力，因此令它們失去盟國的支持，同時亦喪失在中立國家裏面的聲望。進一步說，我們亦可以指出如下的一種可能性——如果盟國及敵對的一方發展核武器能力的話，它們屆時終會「懲罰」，正如有些人曾經提出如下的建議一樣：摧毀中共的核子試驗基地及核子武器製造工廠，從而作為一種懲罰。如果同意採取這種懲罰行動的話，則軍備管制措施將屬於一種特別激烈的行為。

一個國家主張或者接納軍備管制協定，亦可能為了國內的理由——舉例說，在政治上擔心國家受軍人控制；或者在經濟上，反對為了進行軍備建設而令經濟發展脫節，民不聊生，及國際財政陷於不平衡狀態中；或者擔心社會軍事化；同時在道德方面，反對製造各種或者某種武器，而且反對使用武力或者武力恫嚇。除此之外，可能尚有另一項目的：改善該國的國際地位。至於改善的辦法，就是為了宣傳、聲望或其他利益而提出虛假的建議。許多人認為，自開始舉行軍備會議以來，所有或者大部份軍備管制的討論特點，就是希望達到這項目的。

以上所述的，就是各國的主要目標，這些目標可能協助實施軍備管制。不過，那一種措施會被採納呢？關於這一點，要視乎自制力、互相影響的作用、軍事內容、抑制效果、及制度化這五項軍備管制措施的主要部份所具有的機會如何而定。