

国际裁军与裁军条约初探

盛红生 曹莉 曾蕾

从古至今,军备与裁军如同孪生,始终相伴。而裁军条约又是实现裁军目标的重要法律手段。武器装备的改进,特别是核武器的出现,使国际法的调整对象和范围有所扩大,即从禁止在战争中使用某几类大规模毁灭性武器,发展到禁止试验、生产和部署以及销毁这几类武器。调整裁军活动中各国之间相互关系的那部分原则、规则和制度,有可能发展成为现代国际法的一个独立分支。

自1787年法国与英国签订历史上第一个双边裁军协定始^①,经过两次海牙和会和国际联盟的裁军努力,至第二次世界大战结束时,已有了一系列双边和多边裁军条约。二战后成立了最大的普遍性国际组织——联合国,其宗旨的第一项就是“维持国际和平与安全”。《联合国宪章》第2条(4)项“禁止以武力相威胁或使用武力”的规定,作为联合国的原则之一,从理论上废除了国家的“诉诸战争权”。为了维持国际和平与安全,在《联合国宪章》有关规定的基礎上,建立起了《联合国宪章》下的集体安全制度,其两大支柱之一就是裁军。迄今为止,历届联合国大会已通过了一系列有关裁军的决议,各国之间也缔结了一大批多边或双边裁军条约。

一、国际裁军的概念

裁军一般是指:(一)根据国际协议缩小或限制国家的军备;(二)彻底废除所有国家的军备;(三)为了对战败国进行惩罚迫使其缩小或废除军备^②。还有一个与(一)有关的概念是“军备管制”(regulation of armaments)。军备管制一般是指并非对军备进行大规模裁减或废除的国际管制。国际管制的措施有:对军备实行管制、控制、限制、冻结、监督、视察(包括国际视察)和国家之间交流情况等^③。此外还有 arms control 这一概念,被译为“军备管制”或“军备控制”(美国偏爱用此术语代替“军备管制”),其特点是与核战略有着密切关系,意指为了减少爆发战争的可能性和防止军事环境恶化的目的而对军备采取的管制、控制、约束和管理等措施^④。由于目前提出彻底废除所有国家的军备(武器装备和军队)尚不现实,迫使战败国裁军又涉及对国家主权的限制,故此这两个问题均不在本文讨论范围内。本文采用广义的“裁军”(Disarmament),即包括狭义的“裁减军备”(Armament Reduction)和“军备管制”(Regulation of Armaments)。

二战后,国家间相互依存关系发展迅速,形成了许多需要法律加以调整的国际社会关系新领域。与此相适应的是国际组织数量的急剧增长和一些国际法新分支的陆续出现。对于国际法新部门形成的条件和标准,国内有些学者认为是“在某一专门领域,已发展成为国际法独立分支并具有较成熟体系的部分”^⑤。苏联学者阿沙夫斯基曾提出划分国际法部门的两个标准:其一是法律调整的对象(国际关系的特殊范围及调整该类关系的国际法规范的目的);其二是法律调整的方法。就后一问题国际法学家常常使用三个标准,即(1)构成国际法某一部门基础的特殊原则的具备;(2)各国对单独调整某一组社会关系的兴趣(明显表现在编纂活动中);(3)某一组社会关系的重要国际意义及有关国际法规范足够数量的具备^⑥。现代国际法的一个显著特点是:科学技术的发展和国际关系领域的扩展使国际法的调整对象有所扩大。从近代国际法转变到现代国际法,最重要的内容之一就是宣布侵略战争为非法,是破坏国际和平的罪行。以此为基点,制定了和平解决国际争端和裁军原则。另一方面,武器装备的发展使战争超越决定胜负的手段,成为事关人类自身存亡的重大问题。因此,裁军成了现代国际法的重要内容。一言以蔽之,整个国际法体系是作为实现维持人类社会和平生存与共同发展这一终极目标的一种手段而存在的,以实现在国际核查制度下全面彻底裁军为其目的的国际裁军条约,是借以达到这个目标的重要方法。其作用在于消除战争威胁,维护国际和平与安全。在调整的方法上,国际裁军主要是通过国家之间缔结条约来规定各方的权利与义务,设立指导、监督和促进条约实施的国际机构,并通过建立范围广泛、严格细致和切实可行的国际核查制度以确保各国认真履约。在多年的国际裁军活动实践中,已经形成了本领域内的一些特殊原则(如合理足够、向下平衡等)。裁军,特别是核裁军,关系到国家安全,各国对此都高度重视。如1992年第47届联合国大会通过的《禁止化学武器公约》,到1993年夏止,正式签署该公约的国家就已达140多个。国际裁军虽然不能从根本上消除战争,然而它可以未雨绸缪,釜底抽薪,并借助禁止和销毁核武器和其他几类大规模杀伤性武器来减低战争的残酷性。对照上述学者提出的标准,联系现存裁军条约及国际裁军实践的客观历史事实,可以预见:在不久的将来,调整裁军活动中各国间相互关系的那部分原则、规则和制度,有可能逐步发展成为现代国际法的一个新分支。

二、国际裁军和裁军条约的历史发展

从古至今,军备与裁军如同一对孪生,始终相伴。历史上许多圣人贤哲极力鼓吹欲消弭战祸必先去兵。《论语·颜渊篇》载:子贡问政,子曰:“足食,足兵,民信之矣”。子贡又问:“必不得已而去,于斯三者何先?”子曰:“去兵”^⑦。17至19世纪,西方有彭威廉(William Penn, 1644—1718)等人提出裁减军备。德国哲学大师康德(Immanuel Kant, 1724—1804)也主张各国裁军,尤其是废除常备军。乃至近代,俄国沙皇尼古拉二世、美国总统威尔逊、瑞典发明家诺贝尔和美国钢铁大王卡内基,在裁军问题上也都所见略同,主张裁减军备。早在中国春秋时代的宋平公30年(公元前546年),列国诸侯在宋国举行了历史上第一次“弭兵”(消除战争)与“去兵”(裁军)大会^⑧。1766—1767年,普鲁士与奥地利之间曾进行过裁军谈判^⑨。第一个限制军备的双边协定则是由英国和法国于1787年在凡尔赛签订的。1899年第一次海牙和会,是近代史上首次关于裁减军备的国际会议。这次会议上虽然各国未能就裁军问题达成协议,但是以此为契机,裁军问题被正式提上了国际会议的议事日程。

一战后,美国总统威尔逊所提著名的“十四点”中的第4点,主张“各国将军备裁减至符合国内安全的最低限度”。国际联盟也把“裁军”作为其三项口号之一。《国际联盟盟约》第8条称,

联盟会员国“为维持和平起见,必须减缩各本国军备至最少之数,以适合保卫国家之安宁及共同实行国际义务为度”。第9条声言“应建立一常设委员会俾向行政院条陈第8条之履行”。20年代,美国、英国、法国、日本和意大利等大国曾举行了一系列裁军谈判,缔结了《五国海军条约》等多边裁军条约。国际联盟曾于1932年召开日内瓦普遍裁军会议,与会国达57个,裁军方案不下300余种,但遗憾的是会议一无所成。

联合国初创于二战尚未结束之时。《联合国宪章》签订后不久,1945年8月6日,美国在日本广岛投下第一颗原子弹,把整个世界带进了核时代。核武器的出现使各国的军事战略、军备方针和裁军立场均发生了根本性的变化。甚至可以毫不夸张地说,核武器改变了整个世界。由于核武器具有毁灭性打击能力并由此对对手形成核威慑,战后至今的半个世纪中,美国、前苏联再加上后来的有核国家都把注意力集中在核军备与核裁军上。传统的国际法中,只有战争法规部分有关于禁止使用某类武器或对作战方法进行限制的规定。在目前尚无全面禁止使用核武器专门公约的情况下,只能从所谓“马尔顿斯条款”推论出使用核武器是违反战争法的。以往的国际裁军条约主要是规范各国在常规裁军活动中的行为,而战后最迫切需要法律调整的是各国在核裁军活动中的关系。故现有关于核裁军的条约已不下十几件。另一方面,历史上的裁军大多偏重于裁减现有武器装备和武装部队,而对新式武器的试验、生产和部署则不加过问。然而战后许多多边裁军条约不仅禁止使用,而且还禁止试验、发展、生产、储存和部署,甚至是销毁某几类(如核、化学、生物、毒素)武器,并且规定在各国领域以外(外层空间、国际海底区域、南极)也不得作上述行为。这样一来就使国际裁军条约的适用对象和空间范围有所扩大。

战后至今,裁军条约和国际组织有关裁军的决议已达几十件。现分类简介如下:

1. 多边条约

①1959年《南极条约》;

②1963年《禁止在大气层、外层空间和水下进行核武器试验条约》(简称《部分禁止核试验条约》);

③1967《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》(简称《外层空间条约》或《外层空间宪章》);

④1968年《不扩散核武器条约》;

⑤1971年《禁止在海床洋底及其底土安置核武器及其他大规模毁灭性武器条约》;

⑥1971年《禁止细菌(生物)及毒素武器的发展、生产及储存以及销毁这类武器的公约》(简称《禁止生物武器公约》);

⑦1977年《禁止为军事或任何其他敌对目的使用改变环境的技术的公约》(简称《禁止改变环境技术公约》);

⑧1978年《关于在月球和其他天体上活动的协定》(简称《月球协定》);

⑨1981年《联合国禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器会议的最后文件》(简称《禁止或限制使用特定常规武器公约》);

⑩1993年《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此类武器的公约》(简称《禁止化学武器公约》)。

2. 区域性多边条约

①1967年《拉丁美洲禁止核武器条约》;

②1990年《欧洲常规武装力量条约》(简称《欧洲常规裁军条约》);

③1992年《欧洲常规武装力量人员上限协议》。

3. 双边条约

- ①1971年《美苏关于减少爆发战争危险的措施》;
- ②1972年《美苏关于限制进攻性战略武器的某些措施的临时协定》(简称《SALT-I 协议》);
- ③1972年《美苏关于限制反弹道导弹系统条约》(简称《ABM 条约》);
- ④1973年《美苏关于防止核战争协定》;
- ⑤1973年《美苏关于限制反弹道导弹系统条约议定书》(简称《ABM 条约修改议定书》);
- ⑥1974年《美苏关于限制地下核试验条约》(简称《限制地下核试验条约》);
- ⑦1976年《美苏关于为和平目的的地下核爆炸条约》(简称《和平核爆炸条约》);
- ⑧1979年《美苏限制进攻性武器条约》(简称《SALT-II 条约》);
- ⑨1987年《美苏销毁中程和中短程导弹条约》(简称《中导条约》);
- ⑩1990年《美苏销毁和不生产化学武器及促进禁止化学武器公约的措施的协议》(简称《美苏销毁化学武器协议》);
- ⑫1991年《美苏削减进攻性战略武器条约》;
- ⑬1993年《俄美第二阶段削减战略武器条约》。

4. 国际组织的决议

- ①1954年12月14日联合国大会通过的“普遍调整和裁减军备的原则决议”;
- ②1959年11月20日联合国大会通过的“关于全面彻底裁军的决议”;
- ③1972年11月29日联合国大会通过的包含宣布“永远禁止使用核武器”的决议;
- ④历届联合国大会通过的关于建立拉丁美洲、非洲、印度洋、中东和南亚等无核区、和平区的决议草案;
- ⑤历届联合国大会通过的其他有关裁军问题的各项决议。

三、裁军条约的特点

裁军条约,是指国家之间为确立其在国际裁军活动中的相互权利与义务关系而缔结的国际书面协议。裁军条约的特点之一是政治性强。军备与裁军,关系到各国的国家安全,利益重大,非同小可。各国虽然对外声称主张裁军,但落实到裁减和管制军备时,却又踌躇不前,举步维艰,或者要求他国裁军,而自己保持较高的军备水平(包括数量和质量)。这一点在美国和前苏联提出的历次裁军建议中表现得极为充分。一般说来,一国在将军备保持在略高于自卫需要的水平时才会产生安全感,而对手的不确定性又使各国当权者衡量“足以自卫”的标准时带有较大的主观随意性。其结果是出于恐惧和疑虑,各国都倾向于扩军,而不是裁军。质言之,裁军本身是个政治问题,但通过条约转化为法律问题。现代科学技术应用于军事,使武器装备的改进发生了重大变化。从裁军条约的谈判到最终付诸履行,都涉及一系列复杂的技术问题。诸如武器的分类标准、运载工具航程的计算、燃料加注的方法、化学前体的分析识别和对其他缔约国履约情况核查的方式等问题,远非某一部门的专家可以解决。当代的裁军谈判需要有外交、军事、法律、军工、核物理、通讯、化学、医学、环保及财政等部门专家的参与。换言之,裁军义务的履行是个庞大的系统工程。技术性强是裁军条约的又一特点。

还有一个难题是军费的削减。一般裁军条约对此无具体规定,原因在于军费开支是高度机密而敏感的问题,对外公布的数字因各国统计方法和标准不同又有失真实可信。若一国裁减武器装备和军队员额但仍然维持原有军费,又会出现以“质量建军”为实质内容的另一种形式的

“扩充军备”。此乃裁军条约无法解决的一个两难推理。

四、国际组织、国际会议与国际裁军

国际组织和国际会议对国际裁军的发展起到了极大的促进作用。近代历史上的裁军运动肇始于1899年的第一次海牙和会。召开这次会议的目的原本是“讨论限制军备和防止国际纷争的和平手段”,参加会议的共有26个国家。但是会议未能就裁减军备达成协议,仅声明各国“有裁减军备的愿望”。1907年举行第二次海牙和会时,有44个国家派代表出席。两次和会签订了十几个公约,禁止使用某几类武器,并禁止用武力索债。1921年,美国、英国、日本、法国和意大利五强在华盛顿举行会议,签订了《五国关于限制海军军备的条约》。1936年,美国、英国和法国在伦敦举行海军会议,签订了《限制海军军备条约》。《国际联盟盟约》第8条规定,各会员国承认有普遍裁军的义务。在原则方面,国际联盟采纳了“相对地和按比例地裁军”这样一个概念。在实践上,相继建立了包括“裁军会议筹备委员会”在内的几个委员会。1932年还召开了国际联盟主持下的裁军大会,但未取得成果。

二战临近尾声时,联合国组织成立。《联合国宪章》将裁军之重任委诸于安全理事会和大会,并对这两个机关在裁军方面的职责作出明文规定。“安全理事会应利用军事参谋团之协助,负责拟具方案,提交联合国会员国,以建立军备管制制度”(《宪章》第26条)。“大会得考虑军缩及军备管制之原则,并得向会员国或安全理事会或兼向两者提出对于该项原则之建议”(《宪章》第11条第(1)项)。“设立军事参谋团以便对于军备之管制及可能之军缩问题,向安理会贡献意见并予以协助”(《宪章》第47条第(1)项)。

在实行军缩及军备管制的次序上,联合国安全理事会不同于联合国大会,因为联合国大会是审议机关,它所通过的决议仅具建议性质,目标可以相对地定得高一些,故把军缩(裁减军备)问题放在首位。而安全理事会是执行机关,所定目标应切实可行,因此提出“军备之管制及可能之军缩”,先易后难,循序渐进,最终达到裁减军备以维持国际和平与安全之目的。在组织机构方面,大会下设的第一委员会(政治与安全委员会)的工作就包括军备管制。美国、英国、法国和苏联为进一步推动裁军,决定组建一个包括东西方国家各五个的“十国裁军委员会”,1961年,扩大改组为“十八国裁军委员会”,后成员又增加到30个国家。1978年,第一届裁军特别联大重新组建成员包括联合国全体会员国在内的“裁军委员会”(Disarmament Commission,1978年后改称“裁军审议委员会”),作为大会的附属机构。另外还设立了“裁军谈判委员会”(1984年后改称“裁军谈判会议”(Conference on Disarmament)。1980年起,“30国委员会”变成了包括中国在内的“日内瓦40国裁军谈判会议”。1969年,联合国大会宣布70年代为第一个“裁军十年”。1978年举行第一届“裁军特别联大”,并通过了“裁军最后文件”。1980,联合国裁军研究所在日内瓦成立。1979年,联大宣布80年代为第二个“裁军十年”。1982年召开第二次“裁军特别联大”。1984年第39届联大通过的有关裁军的决议就达60多项。除了通过一大批有关裁军的决议之外,一些裁军公约(如《禁止化学武器公约》)也是由联合国牵头起草并召开国际会议来签订的。

欧洲裁军会议,是区域性多边裁军会议,也是1973年开始的“欧洲安全与合作会议”的组成部分。其宗旨是“减少欧洲突发战争的危险和裁减军备”。经过多年的艰难谈判,1990年11月,北约与华约国家终于签订了《欧洲常规裁军条约》,后又于1992年6月达成《欧洲常规武装力量人员上限协议》。

五、中国与国际裁军

中国与国际裁军的关系可谓历史悠久，源远流长。史料中有记载的、最早的“国际”裁军会议是春秋时的两次“弭兵之会”。近代史上，自《南京条约》起，中国开始沦为列强的半殖民地，国家主权遭到粗暴侵犯，更谈不上在国际政治舞台上提出什么裁军主张。新中国成立后，尤其是自70年代起，中国作为有核国家和联合国安全理事会常任理事国，在裁军问题上享有发言权，在促进国际裁军活动方面发挥了重大作用。

中国历来主张在国际关系中禁止以武力相威胁或使用武力，尤其是禁止使用核武器和以核武器相威胁，特别是在任何时候、任何情况下都不对无核国家使用核武器。中国一向主张全面禁止和彻底销毁核武器、外空武器、化学武器和生物武器，并大量裁减常规军备，消除核战争的威胁。中国还提出超级大国应率先进行切实有效的全面彻底裁军，在这方面负有特别的义务。在核试验问题上，中国主张只有既停止一切核试验，又全面、彻底、坚决、干净地销毁一切核武器，才是公正的、合理的。在禁止大规模杀伤性武器和化学、生物武器方面，中国已经批准或加入了有关公约和议定书，签署了1993年《禁止化学武器公约》。

在国际组织、国际会议中，中国就裁军问题表明了自己的立场，提出了许多合理的主张。在“日内瓦40国裁军谈判会议”中，中国拥有“自成一家”的独特地位，在会议上作出了“独一无二的贡献”。在实际行动上，有一些裁军条约中国虽未参加，但事实上接受了其中合理的部分。在核试验方面，中国也一贯持审慎态度和有所克制。1985年6月4日，中国政府决定中国人民解放军减少员额100万。到1987年10月，百万大裁军已全部完成。此举向世界表明中国人民爱好和平，并愿意付诸实际行动以推动国际裁军运动向前发展。

六、国际裁军公约问题

国际裁军活动由来已久，各种裁军条约和国际组织涉及裁军的决议对制约战争、推迟战争爆发和维持国际和平与安全产生了一定的积极作用。但是，战后出现的核武器和其他大规模毁灭性武器，再加上庞大的常规武库，犹如悬在世人头顶的达摩克利斯之剑，严重地威胁着世界和平，甚至人类自身的生存。因此，人们迫切希望各国早日缔结一项具有普遍拘束力的“国际裁军公约”。国际裁军的原则、规则和制度大多散见于各类裁军条约和国际组织的决议中，从理论上说也需要一部包含迄今为止国际裁军活动方面形成的原则、规则和制度，适用范围较为广范的“国际裁军公约”。在向这一目标努力的过程中，1993年《禁止化学武器公约》，可以说是个不小的突破。该条约是第一个禁止并销毁一整类大规模杀伤性武器，并辅以严格核查制度的国际裁军条约。签字后的第三年该条约正式生效，且具无限期效力。此外，各国对不迟于1996年谈判达成协议，签署“全面禁止核试验条约”也普遍持乐观态度。该条约将既禁止有核国家进行核试验，也禁止无核国家试验与开发核武器。如能按期签署，它将成为走向全面禁止和彻底销毁核武器的一个重大步骤。另一方面，现代科学技术日新月异，对武器装备的改进产生了很大影响。从技术上讲，要拟定一部旨在裁减和管制各类武器装备和武装部队的公约，其难度可想而知。从根本上说，裁军事关国家安全，各国要求不尽相同，因而要完成一部具有普遍拘束力的“国际裁军公约”，在短期内是不大可能的。

七、国际裁军的发展趋势

裁军问题关系到国际和平与安全,并非依靠一国可以解决。当今世界有大小主权国家 200 多个,各国将更多地利用国际形式进行谈判,以了解各方立场和主张,求得普遍裁军共识。核武器的出现及高新技术在军事上的广泛应用,使裁军问题更加复杂化。试以“穷人的原子弹”——化学武器为例:如果需要,普通的化工厂、农药厂都可以在短期内转变成化学武器工厂。即使进行现场核查,如制造二元化学武器所使用的化学前体平时分开储存,既安全,又不违反条约规定。再比如:随着民用空间技术的发展,在火箭技术方面,军用与民用已无明显的区别,大部分都是具有双重用途的,区分军用与民用技术的标准在实施中很难掌握。

1987年,美国总统里根在签署《美苏中导条约》对苏联领导人戈尔巴乔夫说:“信任,但是要核查”(Trust, but verified)。裁军条约签订后,若缺乏有效核查制度加以保障,条约无异于一纸空文,而核查又将与受查国坚持主权原则产生矛盾。现场核查的优点是直观、真实,但受查国又可以核查者会借机获得其他军事机密将危及其国家安全为由拒绝接受核查。

今天,国际裁军的首要目标是裁减和管制各国的核武器,而核军备,尤其是核武器扩散问题又是国际裁军活动中的热点问题。1991年之前是美国、苏联、英国、法国和中国五个有核国家。苏联解体后,又分裂出乌克兰、哈萨克斯坦和白俄罗斯三个有核国家,而这三国中每一国所拥有的核武器数量都远远超过英国、法国、中国三国的总和。核扩散的危险性还表现在以下几个方面:核武器专门人才流失和失控、核原料走私活动增多、中等国家暗中发展核武器、核武器小型化、恐怖分子有可能掌握核武器等。无核国家成为有核国家可以称为“横向扩散”,但改进核技术促使核武器升级换代引起的“纵向扩散”亦不容忽视。

经过几个世纪的发展,特别是战后一系列裁军条约的签订,国际裁军的对象和范围,已扩展到了“核裁军”、“核查”等方面。此外,随着一批无核区、和平区的建立,区域性国际组织将同普遍性国际组织协同、配合,在区域裁军和普遍裁军问题上发挥更大的作用。

世界人民今天面临的两大任务是和平与发展,而和平又是发展的前提条件。各国人民普遍渴望和平,呼吁裁军,以便将更多的物力、人力和财力用到发展上来,把世界建设得更美好。若能将“军火贸易管制”、“国际裁军活动”和“集体安全制度”三者结合起来,无异于在战争恶魔到来之前又多设了一道栅栏和屏障,维持国际和平与安全又多了一份保证。国际裁军条约将在实现这一目标的过程中发挥有限但不可或缺的作用。

注 释:

①⑨ [法]卢梭著:《武装冲突法》,张凝等译,中国对外翻译出版公司1987年版,第412、411页。

②③④ 日本国际法学会编:《国际法辞典》,世界知识出版社1985年版,第83、335、335页。

⑤ 梁西主编:《国际法》,武汉大学出版社1993年第1版,第1页。

⑥ 《中国国际法年刊》(1986),中国对外翻译出版公司1986年版,第395页。

⑦ 钱逊:《论语浅解》,北京古籍出版社1988年版,第191页。

⑧ 《春秋左传集注》(第三册),上海人民出版社1977年版,第1077页。