

美国退出《中导条约》的动因与影响浅析

郭晓兵

内容提要:《中导条约》是军控史上的一座里程碑,也是全球战略稳定的重要支柱。但2019年2月2日美俄相继宣布暂停履约,并启动退约程序意味着该条约时日无多。美国退约是国际格局大调整、美国国内政局变动和特朗普执政团队风格多重因素共同作用的结果。此举势必将重新引发美俄中导军备竞赛,加剧欧亚地区形势紧张,并冲击国际军控与防扩散体系,从而给全球战略稳定带来负面影响。

关键词: 美国 俄罗斯 中国 《中导条约》 战略稳定

《中导条约》是军控史上的一座里程碑,至今仍是全球战略稳定的重要支柱。但2018年10月20日,美国总统特朗普突然宣布退约意向,又于2019年2月2日正式启动退约程序。如不出意外,这个存在一代人之久的军控条约将于同年8月2日成为历史。本文将就美国退约的动机,以及退约对全球战略稳定产生的影响进行重点分析。

一、《中导条约》——军控史上的重要里程碑

所谓《中导条约》,全称为《苏联和美国消除两国中程和中短程导弹条约》(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF Treaty),该条约由美国总统里根和苏联领导人戈尔巴乔夫于1987年12月8日在华盛顿签署,并于1988年6月1日正式生效。该条约共17条,规定美苏销毁射程为500公里至1000公里的陆基中

郭晓兵 中国现代国际关系研究院研究员,军控研究中心主任,军控与安全研究所副所长。

短程巡航导弹和弹道导弹及其发射器和辅助设备,以及射程为1000公里至5500公里的陆基中程巡航导弹和弹道导弹及其发射器和辅助设备。该条约还禁止生产、试飞或发射任何陆基中程和中短程导弹,或生产此类导弹的发射器。条约规定无限期有效,但缔约方如认为最高利益受损,则有权选择退约。迄今为止,它是唯一仍然有效的美苏军控条约。

之所以将《中导条约》称作军控史上的一座里程碑,主要是因为它实现了军控史上的几个“第一”。

之所以将《中导条约》称作军控史上的一座里程碑,主要是因为它实现了军控史上的几个“第一”。首先,第一次裁减核武器运载工具,而非仅仅设定核武器发展上限。在20世纪60年代末70年代初,美苏战略核力量基本实现均势,形成相互确保摧毁状态之后,双方开始谋求通过军控谈判对军备竞赛进行管理。它们先后达成《美苏关于限制进攻性战略武器的某些措施的临时协定》《美苏限制进攻性战略武器条约》。¹但这些条约主要是为美苏核武器发展设定上限,即实现所谓“向上平衡”,因此被国际社会批评为“假裁军,真扩军”。而《中导条约》则要求美苏双方裁减核武器的运载工具,开创了双方核裁军的先例。

其次,第一次销毁并禁止一整类导弹武器。条约要求双方在条约生效3年内销毁所有陆基中程和中短程导弹。至1991年5月初,双方完成了销毁任务,美国销毁的是潘兴II陆基中程弹道导弹、BGM-109G型地射中程巡航导弹,以及潘兴IA近程导弹。苏联销毁的是RSD-10(北约代号SS-20)、R-12(北约代号SS-4)和R-14(北约代号SS-5)陆基中程弹道导弹、OTR-22(北约代号SS-12)和OTR-23(北约代号SS-23)近程导弹。此后,美苏不再拥有陆基中程弹道导弹。苏联解体之后,12个前苏联共和国继承了《中导条约》,继续履行条约义务,不得生产、试飞或发射陆基中程导弹。

再次,第一次规定了现场视察措施,这是第一个含有入侵性核查措施的美苏军控条约。此前的美苏军控条约都是完全依靠所谓的国家技术手段,即依靠侦察卫星以及遥感能力进行监督核查。而《中导条约》则允许对导弹工厂以及所有的储存地,部署区域,维修、测试和销毁设施进行现场核查。它还允许对方在本国的导弹工厂外安装持续监测系统,以确保没有生产新的受到条约禁止的导弹。《中导条约》还建立了特别核查委员会,以推进条约执行。如果任何一方要求,就可以召开特别核查委员会会议,解决与履约相关的问题。²在销毁导弹之后,相关视察持续了10年,直到2001年5月才宣告结束。美国军控学者理查德·伯

1 《美苏限制进攻性战略武器条约》(SALT II)要求苏联裁减270件核武器运载工具,但因为苏联入侵阿富汗,美国并未批准该条约。

2 Amy F. Woolf, “Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress,” *Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe*, Vol.30, Issue 1/2, 2015, pp.217-218.

恩斯(Richard Burns)在《军控的演变》一书中曾评论道:“(《中导条约》)标志着在核查方法的演变过程中一个真正意义重大的突破”,它的现场视察“为未来核查机制提供了范本”。¹

最后,第一次实现了美苏之间不对等裁军,这体现在多个方面:首先,双方裁减的数量不对等,双方共销毁2692枚导弹,其中苏联销毁1846枚导弹,包括中程导弹889枚,发射装置587个,中短程导弹957枚,发射装置238个;而美国仅销毁846枚导弹,包括中程导弹677枚,发射装置288个,中短程导弹169枚和一个发射装置。²其次,双方裁减的类型不对等。苏联裁减的SS-20导弹携带三个核弹头,射程达5000公里。而美国裁减的潘兴II导弹仅携带一个核弹头,射程为1800公里。最后,裁减未触及美国的优势力量。美苏相比,美国的优势是海基和空基核力量,但《中导条约》仅适用于陆基导弹,而不适用于海基或空基中程导弹或巡航导弹。当时,苏联对于美国的战略防御计划极为忌憚,但条约并未禁止研发导弹防御系统的拦截弹和靶弹,并专列条款规定“如果地射弹道导弹是仅仅为了拦截和对抗不在地球表面上的物体而开发和测试的类型,则不应将其视为适用本条约限制的导弹”。

《中导条约》的签署有利于美苏双方的战略稳定。尽管陆基中程导弹射程不及洲际弹道导弹远,但其反应速度快、精度高、打击时间短、拦截难度大,容易引发危机升级。³《中导条约》终结了美苏在欧洲的中程导弹军备竞赛,减少了美苏爆发核战争的风险;改善了美苏关系,为后来双方进一步削减进攻性战略武器创造了条件。戈尔巴乔夫称《中导条约》“是变化了的形势结出来的第一颗成熟的果实,是走出‘冷战’的开端”。⁴它与《反导条约》《削减进攻性战略武器条约》并称为美苏/俄核裁军的三大支柱,迄今仍是国际军控与防扩散体系的重要组成部分。

二、美国退出《中导条约》的动因

关于美国退约的动因,各方众说纷纭。有人认为美国蓄谋已久,退约是为了摆脱束缚,发展中导,扭转其在印太地区优势地位渐受侵蚀的局面,指责俄罗斯

1 [美]理查德·迪安·伯恩斯:《军控的演变——从古代到核时代》,中国国际战略学会军控与裁军研究中心译,北京:军事谊文出版社,2010年版,第164—165页。

2 军事科学院《世界军事年鉴》编辑部:《世界军事年鉴2002》,北京:解放军出版社,2002年版,第667页。Amy F. Woolf, “Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress,” pp.218-219。

3 蒋翊民:《美俄〈中导条约〉履约争议与欧洲地区安全:影响与管控》,《国际关系研究》,2015年第6期,第96页—106页。

4 [俄]米·谢·戈尔巴乔夫:《戈尔巴乔夫回忆录》(下册),述洩等译,北京:社会科学文献出版社,2003年版,第780页。

违约不过是个借口。有人将其归咎于美国共和党“以实力求和平”的军控政策传统。有人把矛头指向美国总统国家安全事务助理博尔顿(John Bolton),认为他是背后主谋。这些说法各有道理,但都只强调一点,未及其他。我们需要整合各方因素,全面地分析美国退约的动因。在此,可以借鉴美国学者肯尼思·华尔兹(Kenneth Waltz)的层次分析法,从国际体系、国内因素和决策者三个层面出发,分析美国退约的动因。

(一)国际格局大变动大调整,加剧美国战略焦虑,是促使美国退约的国际大气候。国际格局框定一国外交政策的选择范围,格局变化会促使一国调整对外政策,包括军控政策。回顾历史,正是在20世纪60年代末70年代初,美苏核力量基本达成均势之后,双方才开始谈判限制进攻性战略武器。在20世纪80年代中期美苏竞争的天平日益向美国倾斜时,双方才以苏联大幅让步为前提签署了《中导条约》。

美国的退约举动也与当前国际格局的深刻变化紧密相关。小布什政府时期,美国外交单边主义倾向明显,但当时一超格局相对稳固,美国对自身军力也相当自信,因此彼时虽讨论过《中导条约》全球化或退约问题,但始终未将其作为外交优先事项。然而,2008年国际金融危机以来,世界多极化加速发展,美国一超独大地位受到冲击。经济上,新兴市场国家迅速崛起,特别是中国地位显著上升,与美国之间差距不断缩小。据国际货币基金组织、汇丰银行等机构预测,中国经济规模将于2030年左右超过美国。¹军事上,美国仍拥有巨大优势,但其他国家与其差距也在缩小。俄罗斯“新面貌”军事改革虽一波三折,但终成正果,军事战斗力大幅提升,并在克里米亚、叙利亚显露身手,争得了局部战略主动。同时,俄罗斯积极研发各种新型武器,增强战略力量、生存能力和突防能力,不时展示核肌肉。中国国防现代化也取得长足进步,在捍卫领土主权与合法权益方面更加积极有为。因此,2018年《美国国防战略报告》提出,“几十年来,美国在每个作战域都享有无可匹敌或绝对优势”,“可以在任何时候部署军队,在我们想集结的任何地方集结,并且按照我们所想要的方式开展军事行动”,“然而今天却在每一个领域都面临竞争”。²

美国战略焦虑感加剧,战略重心逐步由反恐转向大国竞争。2012年美国国防战略指南提出,美军要从10年反恐战争转向为未来的战争做准备。2014年,美军提出面临三类军事威胁:中俄的重量级威胁,流氓国家的中量级威胁,以及恐怖组织等跨国网络的威胁。2015年《美国国家军事战略》宣称,美国卷入大国冲

1 “China will Overtake the US Economy in Less Than 15 years, says HSBC,” *Financial Post*, September 25, 2018, <https://business.financialpost.com/news/economy/china-will-overtake-the-u-s-in-less-than-15-years-hsbc-says>, 2019-03-10.

2 U.S. Department of Defense, “2018 National Defense Strategy of the United States of America,” January 2018, p.2. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, 2019-03-10.

突的概率增加。奥巴马政府的“亚太再平衡”“空海一体战”就反映了这种理念。特朗普上台后，明确将大国竞争作为主要矛盾。2017年《美国国家安全战略报告》宣布，冷战后20多年与中俄接触的政策已经失败，今后将进入大国竞争的时代，斗争主要矛头由国际恐怖势力转向中俄。2018年《美国国防战略报告》提出，长期战略竞争再次出现，主要对手就是中俄两个“修正主义大国”。¹为赢得竞争，美国采取整体政府模式，综合运用政治、经济、军事、外交、科技等各种手段与中俄博弈。

在此背景下，被冷落多年的中导问题再度成为美国关注焦点。美国担心俄罗斯违反《中导条约》，发展新型陆基中程导弹，威胁其在欧洲的利益。2012年10月17日，众议院军事委员会主席、共和党议员霍华德·麦基翁(Howard McKeon)和众议院情报委员会主席、共和党议员迈克·罗杰斯(Mike Rogers)秘密致函时任美国总统奥巴马，称俄罗斯在军控方面有严重违约行为。²2013年6月，美情报官员向《华盛顿时报》披露信息，称俄罗斯的RS-26弹道导弹(又称亚尔斯M导弹)当月的试射射程不足5500公里，为《中导条约》所禁止。³2014年7月，美国官方开始在军控履约报告中正式指控俄罗斯违约。2017年，美国明确俄罗斯违约的导弹型号是9M729。

但在谈及退约的军事需求时，美国更加关注中国的中导威胁，担心中国的反干涉作战限制其在西太平洋的行动自由。兰德公司认为，陆基常规弹道导弹和巡航导弹将在中国反干涉作战中发挥关键作用，并提出美国可沿日本到南海，再到波斯湾一线部署陆基弹道导弹，从而让中国耗费巨资建设导弹防御系统。另外，美国导弹还可用于压制中国空中数量优势，攻击中国弹道导弹发射架和时间敏感目标。⁴美国一些重量级人物公开发声，质疑《中导条约》应对中国威胁的价值。例如，美国太平洋司令部司令哈里斯(Harry Harris)海军上将在国会作证时提出，该条约限制了美国“对抗中国和其他国家的巡航导弹、陆基导弹的能力”。⁵

总之，国际格局变化使中导问题逐渐升温。随着美国的战略重心逐渐转向大国竞争，所谓的《中导条约》违约问题也浮出水面，美国开始以此为由研究陆基中导的发展和部署计划，这应该不是一种简单的巧合。

1 U.S. Department of Defense, “2018 National Defense Strategy of the United States of America,” p.2.

2 “Letter to the President from Howard ‘Buck’ McKeon and Mike Rogers,” *The Washington Freebeacon*, April 12, 2013, <https://freebeacon.com/wp-content/uploads/2013/06/Russia-Letter-2.pdf>, 2019-03-10.

3 Bill Gertz, “Russian Aggression: Putin Violating Nuclear Missile Treaty,” *Washington Times*, June 25, 2013, <https://www.washingtontimes.com/news/2013/jun/25/russia-violating-1987-nuclear-missile-treaty/>, 2019-03-10.

4 Jacob L. Heim, “Missile for Asia?” *Research Reports*, No.RR-945-A, RAND Corporation, 2016, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR945.html, 2019-03-10.

5 Natalie Johnson, “PACOM Chief: INF Treaty Has Degraded U.S. Edge Over Chinese Missile Technology,” *The Washington Free Bacon*, March 15, 2018, <https://freebeacon.com/national-security/pacom-chief-inf-treaty-degraded-u-s-edge-chinese-missile-technology/>, 2019-03-10.

(二)美国共和党上台执政与核裁军运动陷入低潮,为美国退约提供了必要的国内小气候。国内政治因素对美国军控决策有着重要的影响,一方面体现在政党政治的作用不可忽视,¹另一方面国内军控思潮也是美国政府决策时重要的考量因素。

2017年初,特朗普正式就任美国总统,一向奉行“以实力求和平”理念的共和党再度上台执政。尽管特朗普反建制出身,很多理念与共和党建制派并不一致,但两者在军控问题上却有不少共同语言。共和党人在军控问题上有一个基本共识,就是坚持“以实力求和平”原则。首先,这表现为它自信美国拥有经济和科技优势,不怕与对手进行军备竞赛。曾在20世纪80年代带领美国扭转战略颓势的里根总统是共和党的偶像,其军备竞赛和军控主张颇具代表性。他曾说,“俄国人永远无法在军备竞赛中获胜。我们在花钱这方面永远能超过他们”。因为“资本主义制度本身包含着激励因素使我们有了一个工业基础,它意味着我们永远有能力保有在技术方面超过他们的优势”。²特朗普则说,如果进行军备竞赛的话,“我们将在投资与创新方面远远超过所有其他国家”。³两者的话语和逻辑如出一辙。其次,“以实力求和平”还意味着以实力为后盾进行谈判,谋求对美有利的安排,这是里根政府与苏联签订《中导条约》的一条重要经验,特朗普政府也将其奉为圭臬。美国国防部公布的2018年《核态势审议报告》公开申明,部署战术核武器是为了换取俄罗斯谈判战术核武器问题。该报告还援引历史,称如果当年没有部署潘兴II和巡航导弹,就不会刺激苏联人认真谈判削减核武器。在退出《中导条约》问题上,特朗普在推特中表示:“我确信美中俄将会为了防止军备竞赛进行磋商。”⁴

与里根时代相比,国际格局、大国关系已发生天翻地覆的变化,教条地照搬“以实力求和平”原则和做法无异于刻舟求剑。但特朗普的退约决定仍得到了共和党议员强有力的支持。2018年11月,40多位共和党众议员发表公开信,支持特朗普退约的决定。⁵同月,25位共和党参议员发表公开信,支持美国退出另外一个重要的美俄军控条约——《削减进攻性战略武器条约》。⁶还有一些重要

1 关于政党政治与美国的军控政策,请参见樊吉社:《美国军控政策中的政党政治》,北京:社会科学文献出版社,2014年版。

2 [美] 罗纳德·里根:《里根回忆录——一个美国人的生平》,何力译,北京:新华出版社,1991年版,第58页。

3 The White House, “President Donald J. Trump’s State of the Union Address,” February 5, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address-2/>, 2019-03-10.

4 <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1069584730880974849>, December 3, 2018, 2019-03-10.

5 <https://cheney.house.gov/wp-content/uploads/2018/11/House-Letter-to-President-Trump-Supporting-INF-Treaty-Withdraw.pdf>, November 29, 2018, 2019-03-10.

6 <https://web.archive.org/web/20181222074017/https://www.kyl.senate.gov/sites/default/files/New%20START%20Letter.pdf>, November 28, 2018, 2019-03-10.

的共和党议员为美国退约站台。阿肯色州的共和党参议员科顿(Tom Cotton)自2015年以来,一直大力鼓吹美国退出《中导条约》。美国参议院军事委员会主席、共和党参议员詹姆斯·因霍夫(James M. Inhofe),众议院外交委员会资深委员、共和党众议员迈克尔·麦考(Michael T. McCaul)均支持退约。¹特朗普在2019年国情咨文中宣布退出《中导条约》时,在座的共和党议员热烈鼓掌。²

与共和党相比,民主党更强调军控符合缔约方的共同利益,主张通过军控促进美国安全。民主党议员普遍反对美国退出《中导条约》。2018年12月,民主党参议员鲍勃·梅赛德斯(Bob Menendez)、杰克·里德(Jack Reed)、马克·沃纳(Mark Warner)联名致信特朗普,反对美国退约,认为单方面退约将给俄罗斯送上一份“政治和地缘战略礼物”,使俄罗斯可以继续扩大生产和部署9M729导弹。他们还认为,美国退约将增加美欧矛盾,破坏军控条约不符合美国及其盟国的利益。³奥巴马的前军控顾问乔恩·沃尔夫斯塔尔(Jon Wolfsthal)也撰文批评特朗普政府的退约之举过于轻率。他认为,经过5年努力,美俄尽管没有解决分歧,但都承认条约价值,双方可以通过达成新的技术协议拯救条约。条约作废使美国所受损失至少与俄罗斯一样多,甚至更多。⁴但在当前美国国内政治运作中,民主党的这些声音难以左右特朗普的决策。

另一方面,美国核裁军运动处于低潮,无法有效制约特朗普政府的退约之举。回顾20世纪80年代,美苏进行中导谈判之时,美国国内的核裁军运动风起云涌,声势颇大。1982年6月,纽约中央公园接近100万人示威游行。1983年10月,美国再次爆发大游行。⁵受此压力,美国一开始就采取了谈判与部署中导软硬兼施的“双轨方案”,而非一味强硬。在奥巴马政府时期,“无核武器世界”运动席卷全球,美国作为首倡者提出一系列军控倡议。在那种氛围中,美国政府很难逆势而动,提出退约。到奥巴马政府执政末期,“无核武器世界”运动已渐形式微。一些民间核军控力量也不复辉煌,例如力倡2030年前彻底销毁核武的“全

1 Guy Taylor and Lauren Meier, “Fears of a Renewed Nuclear Arms Race with Russia Spike as Weapons Pact Teeters on Deadline,” *The Washington Times*, January 30, 2019, <https://www.washingtontimes.com/news/2019/jan/30/trump-wins-republican-nato-support-inf-treaty-end/>, 2019-03-10.

2 Lincoln Pigman, “To Understand the INF Treaty’s Demise, Look to the US Republican Party,” *Commentary*, The Royal United Services Institute(RUSI), February 8, 2019, <https://rusi.org/commentary/understand-inf-treaty%E2%80%99s-demise-look-us-republican-party>, 2019-03-10.

3 United States Senate Committee on Foreign Relations, “Mendez, Reed, Warner Pen Letter to Pres. Trump Urging Against Withdrawing U.S. From INF Treaty,” December 3, 2018, <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/mendez-reed-warner-pen-letter-to-pres-trump-urging-against-withdrawing-us-from-inf-treaty>, 2019-03-10.

4 Jon Wolfsthal, “It’s Not Too Late to Save the INF Treaty,” *Foreign Policy*, December 7, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/12/07/its-not-too-late-to-save-the-inf-treaty/>, 2019-03-10.

5 Amy F. Woolf, “Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress,” p.215.

球零核”运动因资金短缺陷于停滞，灵魂人物布鲁斯·布莱尔（Bruce Blair）改换门庭，到大学任教。在国际上，2012年以来“人道主义核裁军运动”颇为红火，2017年推动签订了《禁止核武器条约》。但该运动对美国社会影响不大，即使美国军控界人士也认为其禁止核武器的主张不现实。总体而言，2018年的美国社会对核裁军议题漠不关心，与1987年热火朝天的核裁军运动相比完全是冰火两重天。因此，特朗普退约并未在美国国内激起大规模的抗议示威。

（三）特朗普尚力逐利，不重规则的个人性格及其国家安全团队调整是美国做出退约决定的关键因素。决策者个性对于一国军控政策走向有着关键影响。如果1987年苏联最高领导人不是戈尔巴乔夫，很难想象美苏中导谈判能在一年之内迅速取得突破性进展。如果不是奥巴马对核安全问题情有独钟，也很难想象美国会将核恐怖主义问题作为头等大事，投入大量外交资源推动召开四届核安全峰会。而随着奥巴马离任，美国的核安全外交也偃旗息鼓，从首脑议程中销声匿迹了。

在《中导条约》问题上，2018年10月之前，美国的政策一直是坚持履约，同时要求俄罗斯停止违约。2017年，特朗普政府对《中导条约》进行了评估。2017年12月8日，在《中导条约》签署30周年之际，美国国务院重新确认了条约的价值，认为“这个里程碑式的军控条约是国际安全和稳定的支柱”，¹并宣布将采取包括外交、军事、经济措施在内的综合应对办法，促使俄罗斯重新履约。在国会举行的一系列听证会上，美国政府官员也丝毫没有透露退约意向。但在2018年10月20日，特朗普突然宣布将退出《中导条约》。之后，美国紧锣密鼓地进行一系列穿梭外交，核心目的就是退约，与北约磋商、与俄罗斯对话等等无非安抚盟友，虚应故事的表面文章，无关大局。

美国退约并不需要得到国会批准，总统裁量权较大，特朗普个人因素的影响显而易见，如此突然的政策转变也恰恰反映了特朗普本人的个性。他是一个单边主义者和民族主义者，推崇“美国优先”，如果认为哪些国际条约或机制束缚了美国手脚，就直接选择退出。在其执政之后，美国已退出关于全球气候变化的《巴黎协定》、伊朗核协议、联合国教科文组织、万国邮政联盟等一系列国际条约和国际组织。一贯爱与特朗普唱反调的美国保守派军事史学家麦克斯·布特（Max Boot）在《华盛顿邮报》上专门撰文，盛赞特朗普退出《中导条约》的决定，称其符合美国利益，不同于其他退群之举。²但在特朗普看来，恐怕这种吹捧毫无意义，此退群与彼退群对其本人来说并无本质区别。

1 U.S. Department of State, “Trump Administration INF Treaty Integrated Strategy,” December 8, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/12/276363.htm>, 2019-03-10.

2 Max Boot, “On the INF Treaty, Trump Finally Gets Something Right,” *Washington Post*, October 24, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/on-the-inf-treaty-trump-finally-gets-something-right/2018/10/24/5ce56314-d7b6-11e8-83a2-d1c3da28d6b6_story.html?utm_term=.38bc5dbf895b, 2019-3-10.

美国突然宣布退约还与特朗普政府的国家安全团队调整有关。2018年3月之后,相对稳健的国务卿蒂勒森(Rex Tillerson)、国家安全事务助理麦克马斯特(H. R. McMaster)相继离职,其继任者单边主义倾向进一步加强。¹如现任国家安全事务助理博尔顿是著名鹰派人物,号称“军控连环杀手”。²小布什政府时期,他曾担任负责军控与国际安全的副国务卿,当时曾推动美国退出《反导条约》。2018年4月担任国家安全事务助理之后,博尔顿又推动美国退出伊朗核协议。2011年和2014年,他两度撰文抨击《中导条约》是迟暮美人、明日黄花,以中国、伊朗和朝鲜的导弹威胁为由主张美国退约。³外界普遍认为博尔顿在美国退约问题上亦发挥了关键作用。

三、美国退出《中导条约》的影响

美国退约将严重影响全球战略稳定。冷战期间,全球战略稳定以美苏核均势为核心内容;今天的全球战略稳定呈现出主体多元化,手段多样化的特点,其含义也应与时俱进,加以拓展。依笔者之见,全球战略稳定至少应该包括大国军备竞赛稳定性、不首先使用核武器的首次打击稳定性、避免军事冲突的危机稳定性、防止核武器进一步扩散的防扩散稳定性以及国际军控机制的稳定性等。美国退约的影响将主要体现在加剧美俄军备竞赛,增加欧亚地区对抗和冲突的风险,以及削弱国际军控与防扩散机制三个方面。

美国退约的影响将主要体现在加剧美俄军备竞赛,增加欧亚地区对抗和冲突的风险,以及削弱国际军控与防扩散机制三个方面。

(一)《中导条约》作废之后,美俄中导角力将再度上演。在历史上,美苏曾进行过两次中导角力。第一次是20世纪60年代初期,美国在土耳其和意大利部署“木星”陆基中导,苏联则在古巴部署SS-4和SS-5导弹予以反制,最终酿成了古巴导弹危机,双方走到了核战争边缘。第二次是从1977年到1987年美苏在欧洲的中导对峙,主角是美国的潘兴II导弹和苏联的SS-20导弹。《中导条约》给美苏在欧洲的中导对峙画上了句号。但条约作废将为美俄开始新一轮中导竞赛打开绿灯。2018年12月4日,《华盛顿邮报》披露一份备忘录,称博尔顿要求国

1 Thomas Wright, "Trump's Foreign Policy Is No Longer Unpredictable," *Foreign Affairs*, January 18, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-18/trumps-foreign-policy-no-longer-unpredictable>, 2019-03-10.

2 Joseph Cirincione, "John Bolton is a Serial Arms Control Killer," *Washington Post*, February 1, 2019, https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2019/02/01/inf/?utm_term=.86de2e048fb1, 2019-3-10.

3 John R. Bolton and Paula A. DeSutter, "A Cold War Missile Treaty That's Doing Us Harm," *Wall Street Journal*, August 15, 2011, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903918104576500273389091098>, 2019-3-10. John Bolton and John Yoo, "An Obsolete Nuclear Treaty Even Before Russia Cheated," *Wall Street Journal*, September 9, 2014, <https://www.wsj.com/articles/john-bolton-and-john-yoo-an-obsolete-nuclear-treaty-even-before-russia-cheated-1410304847>, 2019-3-10.

防部长“尽快发展和部署陆基导弹”。¹ 2019年2月2日，美国不仅启动了正式退约程序，而且已经暂停履约。这意味美国不仅仅可以在条约允许范围内研发陆基中程导弹，而且可以试验、生产和部署此类导弹。对于退约之后的武器发展方案，美军早有打算。早在2013年美国还未提出俄罗斯违约问题之时，美军已经在考虑一旦退出《中导条约》，需要发展哪些武器。当时，美军参谋长联席会议和战略司令部提出了四种选项：1. 正在研发的“精确打击导弹”设计射程499公里，如无限制，可轻易增至500公里以上；2. 其岸基“宙斯盾”系统的MK41通用发射器既可反导，也可发射“战斧”巡航导弹，打击地面目标；3. 新型陆基中程弹道导弹；4. 携带机动滑翔器的陆基中程弹道导弹。² 《2018财年国防授权法案》拨款5800万美元，授权国防部发展陆基中程巡航导弹。2019年3月，美国国防部官员宣称，计划于2019年8月试射受《中导条约》限制的陆基巡航导弹，其弹射程在1000公里左右，若试射成功，可在一年半左右的时间内完成部署。美国还计划在2019年11月试射一枚中程弹道导弹，射程为2900公里至3900公里，需要5年左右的时间进行研发，然后进入实战部署。³

对于美国退约之举，俄罗斯针锋相对，予以反制。俄总统普京于当地时间2019年2月2日宣布暂停履约，并启动退约程序。3月4日，他又签署法令，正式停止履约。陆基中程导弹的研发、试验和生产也相应地迅速提上俄方日程。2019年2月5日，俄罗斯国防部长绍伊古命令在2019—2022年制造出陆基版本的海基远程“口径”巡航导弹系统，同时制造出陆基远程高超音速导弹系统。⁴ 同时，俄还要加速其他新型武器研制和部署。普京要求国防会议重点关注“匕首”空射超音速弹道导弹、“别列斯韦特”激光武器、“先锋”高超音速滑翔系统、“萨尔马特”重型战略导弹、“波塞冬”无人潜航器等武器的进展。普京还指示俄国防

1 Michael Birnbaum and John Hudson, “Trump Administration Gives Russia an Ultimatum on Cold War-era Arms Treaty,” *Washington Post*, December 4, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/trump-administration-gives-russia-60-days-to-comply-with-inf-treaty-or-the-us-will-move-to-withdraw/2018/12/04/64c5bec2-f74a-11e8-8642-c9718a256cbd_story.html?utm_term=.36a9ac952912, 2019-4-23.

2 Paul Mcleary, “The Rest Of The Story: Trump, DoD & Hill Readied INF Pullout For Years,” *Breaking Defense*, October 22, 2018, <https://breakingdefense.com/2018/10/the-rest-of-the-story-trump-dod-hill-readied-inf-pullout-for-years/>, 2019-3-10. Sydney J. Freeberg Jr., “What Weapons Will The US Build After The INF Treaty?” *Breaking Defense*, October 22, 2018, <https://breakingdefense.com/2018/10/what-weapons-will-the-us-build-after-the-inf/>, 2019-03-10.

3 Idrees Ali, “U.S. Looks to Test Ground-launched Cruise Missile in August,” *Reuters*, March 14, 2019, <https://www.reuters.com/article/usa-russia-military/us-looks-to-test-ground-launched-cruise-missile-in-august-idUSL1N2101VP>, 2019-3-19; 《美国研发新型中程导弹 或部署关岛对抗东风26》，凤凰网，2019年3月15日，<https://mil.ifeng.com/c/7I3dpkEu8HY>，2019年3月19日登录。

4 Andrew Roth, “Russia Plans Land-based Intermediate Missiles in Two Years,” *the Guardian*, February 5, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/05/russia-plans-land-based-intermediate-missiles-in-two-years>, 2019-03-10.

部提出应对太空武器的计划。¹

据美国宣称,目前其研发的陆基中程导弹均不携带核弹头。因此,美俄新一轮中导竞赛可能以发展新型常规中导为主。但即便如此,也将影响双方的核均势。首先,随着技术进步,陆基中导携带常规弹头攻击战略目标的能力增强,这将危及对方核力量的生存能力。其次,陆基中导具备携带核弹头的潜力。俄罗斯外长拉夫罗夫认为,中程导弹可能被用作低当量核弹头的运载工具。²

(二)美国退约将给欧洲和印太地区增加新的不稳定因素。欧洲可能再现中导对峙局面。从历史上看,美苏/俄中导之争重心在欧洲。美国对于前沿部署陆基中导筹划已久。2014年7月,美国国会通过立法,要求研究陆基中导潜在部署地点,考虑美国海外军事基地和盟国提供的地址。2014年12月,美国国防部副防长助理布莱恩·麦基翁(Brian McKeon)称,正考虑在欧洲重新部署核巡航导弹。³《中导条约》作废后,美国很可能以俄已部署9M729导弹为由,恢复在欧洲部署陆基中导,同时还将加强欧洲反导系统建设,重点增强陆基中程巡航导弹和高超音速导弹防御能力。

俄无意让欧洲重现当年的“中导危机”。签署《中导条约》的前苏联领导人戈尔巴乔夫曾把美国部署在欧洲的陆基中导比作顶在苏联太阳穴上的一把手枪。⁴现在俄仍有类似担心,俄副外长里亚布科夫说,在欧洲部署中导“将使美国人获得相当大的额外潜力,对俄境内目标进行打击。对俄而言,这种潜力实际上是战略性的”。⁵因此,普京宣称除非美国决定部署,否则俄方不会先行部署陆基中导。⁶不过一旦美国先行一步,俄有能力在较短时间内内部署陆基“口径”导弹予以反制。该导弹射程2500公里,如部署在俄西部或者加里宁格勒地区,可覆盖欧洲大陆大部分地区和英国。

不过,当前的时代背景和国际力量格局已经发生深刻变化,即使欧洲重现中导对峙局面,其规模也不可能与30多年前相比。首先,当下俄与北约的冲突主要是利益之争,不再存在你死我活的意识形态之争。双方冲突焦点将集中在乌克兰

1 The Kremlin, “Meeting with Sergei Lavrov and Sergei Shoigu,” February 2, 2019, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/59763>, 2019-03-10.

2 Ibid.

3 Bill Gertz, “Pentagon Considering Deployment of Nuclear Missiles in Europe,” *The Washington Freebeacon*, December 11, 2014, <https://freebeacon.com/national-security/pentagon-considering-deployment-of-nuclear-missiles-in-europe/>, 2019-03-10.

4 [俄]米·谢·戈尔巴乔夫:《戈尔巴乔夫回忆录》(下册),第783页。

5 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, “Deputy Foreign Minister Sergey Ryabkov’s briefing on developments involving the INF Treaty,” November 26, 2018, http://www.mid.ru/en/web/guest/situacia-vokrug-dogovora-o-rsmid/-/asset_publisher/ckorjLVikS61/content/id/3420936, 2019-03-10.

6 The Kremlin, “Meeting with Sergei Lavrov and Sergei Shoigu,” February 2, 2019, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/59763>, 2019-03-10.

兰、格鲁吉亚等俄周边地区，而不会推进到原来的铁幕一线。其次，俄经济实力也限制了其大规模生产和部署陆基中导。俄非常警惕被拖入代价高昂的军备竞赛。普京要求使用现有国防预算完成所有陆基中导研发工作。最后，跨域威慑是未来军事斗争发展方向，俄与北约之间更可能综合运用天、网、反导等战略攻防手段实施不对称威慑，未必非要以中导相对峙。

对印太地区来说，《中导条约》作废将产生更复杂的影响。2019年1月，美军已在冲绳试验陆基导弹，未来或谋求在日、韩、菲、澳、关岛、迪戈加西亚等地部署陆基中程导弹，与海空基力量配合，威胁中俄等国。美国国防部官员认为，部署在关岛这种海外属地可以避免不少外交纠纷，因而海外属地可能成为美国部署的最佳选择。不过无论部署在什么地方，这都将加剧地区形势军事紧张程度，增加对抗和冲突风险。一是可能引发大国紧张对抗，上演亚洲版古巴导弹危机。二是导致中俄与美印太盟国之间关系紧张。三是美在印太地区潜在的陆基中导基地缺乏战略纵深，生存能力较差，危机时刻可能采取先发打击，从而增加核冲突风险。

目前，印太地区各国对美国退约反应不一。日本表态谨慎，日本内阁官房长官菅义伟称，“非常重视该条约在军备控制和裁军问题上的历史作用。不希望美国退约”。¹ 外相河野太郎也表示极为遗憾，并拒绝批评俄违约。² 但日本采取的一些行动值得关注。它引进可发射“战斧”巡航导弹的岸基“宙斯盾”系统，同时还允许美国在冲绳试射陆基反舰导弹，实际上为美国在西太平洋部署陆基中导准备了条件。与日本相比，澳大利亚态度更为激进。澳外长亚当森表态支持美国退约，并指责这是俄持续违约所致。³ 未来，澳大利亚在美国的印太中导布局中或将扮演重要角色。

(三)《中导条约》退场还将冲击国际军控与防扩散体系。国际军控与防扩散体系是全球战略稳定的有力保证。大国关系紧张时，它可以让军备竞赛尽可能有序进行，不致失控。大国关系缓和时，它可以推进核裁军，防止大规模杀伤性武器扩散。《中导条约》是该体系重要组成部分，其退场产生的影响将不仅仅局限于中导领域，还将波及战略核裁军与防扩散领域。到2019年8月，号称美苏/俄双边核裁军三大支柱的《中导条约》《反导条约》《削减进攻性战略武器条约》将去其二，唯一幸存的《削减进攻性战略武器条约》也岌岌可危。该条约即

1 Shervin Taheran, "Select Reactions to the INF Treaty Crisis," Arms Control Association, February 1, 2019, <https://www.armscontrol.org/blog/2018/select-reactions-inf-treaty-crisis>, 2019-03-10.

2 Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Press Conference by Foreign Minister Taro Kono, Ministry of Foreign Affairs of Japan," October 23, 2018, https://www.mofa.go.jp/press/kaiken/kaiken4e_000562.html, 2019-03-10.

3 "Australian Government 'All the Way' with Trump on Nuclear Treaty Withdrawal," October 25, 2018, <https://rex.centreaalliance.org.au/media/releases/australian-government-all-the-way-with-trump-on-nuclear-treaty-withdrawal/>, 2019-03-10.

将于2021年2月5日到期,但是美俄尚未就续约问题举行谈判。美国退出《中导条约》进一步损害美俄互信,使得该条约续约前景更加黯淡。此外,违约之争使得美俄关系雪上加霜,双方在《不扩散核武器条约》框架内的合作也遭遇障碍。2009年以来,中、美、俄、英、法等五个核武器国家一直保持磋商,就防止核扩散协调立场,有效地维护了国际核不扩散机制。但美俄之间龃龉不断,使该机制在2017年和2018年连续两年未能按照惯例举行正式会议。2019年1月底,在中国召集下,五核国又坐到了一起。但参会的美英代表与俄方围绕中导问题唇枪舌剑,你来我往,这对未来五核国协作来说并非吉兆。最后,美国退约还将削弱“导弹及其技术控制制度”(Missile Technology Control Regime, MTCR)等多边导弹扩散控制机制的道义基础,刺激其他国家发展中程导弹,不利于妥善解决朝核、伊核等热点问题。

为转嫁责任,淡化退约给美国形象造成的负面影响,美国抛出所谓的《中导条约》多边化主张,要求其他拥有陆基中导的国家,特别是中国也要加入该条约。少数国家对此予以附和。但细究其理,不难发现该主张根本不切实际。与其他拥有中程导弹和中短程导弹的国家相比,美俄在远程导弹方面拥有绝对优势。美国在印太地区、中东和欧洲还拥有强大的前沿军事部署,同时拥有天网等全球打击能力。要销毁和禁止全球的陆基中导,必须将这些涉及全球战略稳定和地区力量平衡的所有因素综合起来,统筹考虑才行。而这无异于将美俄核裁军进程全球化,其难度可想而知。早在2007年,美俄就曾在联合国提出类似倡议,但应者寥寥,无疾而终。美国明知其不可为,却再提此议,只是玩弄障眼法糊弄世人而已。

四、结语

美国退出《中导条约》是在国际格局的大气候与美国国内政治小气候共同作用下,由特朗普及其国家安全团队做出的重要决定。这一举动将引发新的中导军备竞赛,加剧欧亚地区形势紧张,并冲击国际军控与防扩散机制。与冷战时期的中导竞赛相比,新一轮中导发展将呈现出新的特点,值得进一步观察。