

美國、西歐之武器輸出與核子擴散問題

王建勛

一 美、法之武器輸出競賽

一九七三年的能源危機，給西方國家帶來很多問題，不僅使這些國家的經濟普遍衰退，而且影響到它們社會與政治的安定。三年來，西方國家迄未能採取有效的措施，來挽救經濟的衰退，就祇有設法增加輸出，以減少石油加價的衝擊，并彌補從一九七三到一九七四年石油價格上漲五倍所造成的收支赤字。因此，武器擴大輸出就成爲商業活動的重要部份了。

基於上述的原因，近兩年來，世界武器交易的數額大量增加；一九七四年全世界武器交易總額是一百八十億美元，較一九六四年增加了百分之五百五十^①。其中美國佔百分之四十三，蘇俄佔百分之卅，法國佔百分之九，英國佔百分之八，其他國家佔百分之十。以西方國家而言，美、法、英都是主要武器輸出國家。美國在武器輸外法案（Foreign Military Sales Act.）之下，一九七四年的武器輸出總額已達八十三億美元，較一九七三年增加一倍。輸出地區以中東爲主，共計六十五億美元，其中以伊朗的卅八億及以色列的廿一億美元爲最多^②。

一九七四年七月，美軍援機構（Defense Security Assistance Agency）負責人費希爾（Fisher）在衆院外委會作證時，即曾指出美國在一九七四年有百分之八十的武器售予中東^③。到一九七五年六月卅日會計年度終了時，美國對外武器輸出又增加到九十一億美元，較前年度增加了八億三千一百五十萬美元。一九七五年美國售予伊朗和以色列的數額雖已較前減少，但對中東地區其他國家的輸出，則有增加，確實的數額爲伊朗廿四億美元、沙烏地阿拉伯十三億美元、科威特三億六千萬美元以及以色列九億六千三百萬美元^④。

法國在一九七三年的武器輸出總額約九十五億法郎。一九七四年，法國不僅爲出售二百架軍用機給荷蘭、比利時、挪威、丹麥

註① Mar. 3, 1975. Time. "The world arms trade".

註② Apr. 28, 1975. International Herald Tribune (IHT). "Arms boom in Mideast Keeps U.S. Plants busy".

註③ July 18, 1975. IHT.

註④ July 28, 1975. IHT.

一事，與美國爭執得非常激烈，且更拓展中南美洲、中東及亞洲的軍火市場，尤其是中東地區更是法國極力爭取的主要目標。所以一九七四年法國對外武器輸出較一九七三年增加一倍，為一百九十七億法郎。其輸出地區，歐洲佔百分之八點七、歐洲以外法語地區佔百分之二點一、美國佔百分之二點四，而中東地區最多，佔百分之八十六點八^⑤。一九七五年上半年，法國武器輸出的數額即高達一百卅七億法郎，較一九七四年同期增加了百分之卅六。此外，英國的武器輸出佔西方國家的第二位，同樣亦是以中東地區為主。

很久以來，中東就是列強武器輸出競爭的地區，在以往美俄都是主要的武器供應者。自一九七三年十月中東戰爭以後，由於國際情勢的演變及其所產生的特殊因素，使西歐，尤其是法國加強了武器輸出的競爭地位。

石油價格大幅上漲以後，流入產油國家的大量美元，已成爲美國與西歐積極爭取的目標。大多數中東及波斯灣國家，都要以他們的大量美元補充或擴張軍備，而美國與西歐爲了減少貿易赤字，對該地區的武器輸出，即成爲經濟政策的重要一環。一九七三年十二月廿日，美國前總統尼克森創立各部長間的委員會（Interministerial Commission），強調美國對盟國的軍事援助以及代表傳統重要地區的武器輸出應走向商業化^⑥。因而，西歐一些國家亦在同樣情況下鼓勵軍事工業增加武器輸出。^⑦同時，中東十月戰爭使蘇俄失去其對埃及的影響力，不久伊朗與伊拉克的關係又獲改善，加以伊拉克有意加強與法、義、日本等國的經濟關係，亦使蘇俄與伊拉克的關係發展受到阻礙。所以很多需要武器的中東及波斯灣國家，爲了減少對蘇俄的依靠，並解脫美國在價格或條件上的限制^⑧，而紛紛的分散或轉移他們購買武器的地區。

西歐急需中東產油國家的財政支持，產油國亦需要西歐的技術合作，武器交易便隨着雙方貿易的發展而逐漸增加。以法國而言，它從中東輸入的石油，絕大多數來自波斯灣主要產油國家如伊朗、沙烏地阿拉伯、科威特及伊拉克。一九七四年十二月，法國前總理施拉克訪問伊朗，即是以法國的技術支援伊朗工業發展，而奠定了法國以武器換取伊朗石油的基礎。其他如沙烏地阿拉伯、科威特、伊拉克等，亦在同樣情形下向法國購買武器。今年十月，法國總統季斯卡訪問伊朗，又獲得伊朗六十億美元的訂單，其中大部份是軍事裝備。十一月，法國新任總理巴赫爾（Raymond Barre）訪問埃及，主要目的是希望獲得以噴射機、地對空飛彈以及潛水艇售予埃及的合同，並且幫助埃及建立自己的兵工廠。這就是中東十月戰爭以後所產生的特殊情況，增加了法國拓展中東軍火市場的機會，而成爲僅次於美俄的武器輸出國家。

註⑤ 一九七五年法國國民議會第二三三三次大會，檢討國家預算時，國會議員阿葉爾（D. Aillères）所提出之報告。

註⑥ Jan 29 1975. IHT, 'Merchants of death'.

註⑦ 同註⑤

註⑧ 美國出售武器加諸自己的種種限制：如每年出售軍事配備的最高額，以及限制出售軍事配備的信貸交易等。

一一 核子發電廠激增與核武器擴散問題

武器輸出雖已成爲法國對外貿易的一部份：一九七四年法國武器輸出佔總輸出的百分之三點五，佔工業品輸出的百分之十六，至一九七五年，後一百分比又昇高到三分之一，比一九七一年增加了百分之十七^⑨；但事實上，這仍不能抵償其因石油價格暴漲所遭受的收支逆差。所以法國爲避免石油再度漲價的衝擊以及其他開發中國家對其所產原料的壟斷控制，乃積極推展獨立外交，一方面加強與中東國家的關係，一方面促使召開國際會議來解決工業品與石油價格的指數問題。即使如此，法國仍認爲這只是暫時緩和原料供應的威脅與石油再度漲價的危機，而並不是澈底有效的解決辦法，因而進一步認定發展核子動力，藉以減少石油消耗，必然會成爲世界各國在未來十年中所一致追求的目標。

在以往已有很多國家想在核子發電方面開發新的動力，但這種選擇一直遭到限制，尤其是一些核子工業國家，爲避免核子擴散，都不願意使未參加「禁止核子擴散條約」的國家獲得核子設備。而在另一方面，核子反應爐的價格，頗爲昂貴，每座約值四至五億美元，這對核子工業國家改善能源危機後的收支逆差，却有很大的幫助。同時，若干盛產石油的國家如伊朗等，爲減少石油的消耗，防止石油蘊藏的枯竭，亦要發展核子動力。於是法國和西德等具有核子工業基礎的西歐國家，就以預防能源危機爲理由，而拓展核子設備的輸出。

核子反應爐的輸出，在一九七二年底以前，原以美國爲主，幾佔全世界總輸出的百分之八十，惟能源危機以後，由於法、德等其他核子工業國家的急起直追，美國所佔國際市場的比率已降到百分之四十二。且因商業化的競爭，獲有核子反應爐的開發中國家，亦逐漸增多，至一九七五年底，已達十九國，配備七十三個核子反應爐，如把正在計劃建設核子發電廠的其他國家合併計算，則多達四十六個國家，配有六百七十八個核子反應爐。而新近增加輸出核子反應爐最多的是西歐國家。

法國在一九七一年最先與日本達成協議，以兩座核子反應爐售予日本；一九七二年五月再以一座核子反應爐售予西班牙。一九七四年正當印度實行核子試爆之後不久，美國同意把核能發電廠設備供應埃及和以色列，因而激起法國拓展核子市場的競爭。一九七五年九月，法國以一座核子反應爐售予比利時，一九七六年五月，決定以核子反應爐供應伊朗。然後又與南非、南韓、埃及、伊拉克展開出售核子反應爐的談判，而其出售核子燃料——鈾再處理設備給巴基斯坦的談判，亦在進行。一九七五年間，西德與巴西簽訂協定，以核子反應爐供應巴西，並同意對於鈾再處理和濃縮鈾的設備給予協助。然後，西德與伊朗亦達成出售核子反應爐的協定。

因爲把核子燃料——鈾再處理成鈾（Plutonium）的設備，可以製造核子武器，也可以引發核子武器擴散的危險。尤其是要購

註⑨ 一九七五年六月號法國「國防月刊」(Defense Nationale)

買核子反應爐或鈾再處理設備的巴西、巴基斯坦、埃及、南非、西班牙等國，都沒有簽署禁止核子擴散條約，所以法國與西德把鈾再處理設備售予這些國家，就更具有危險。美國對於此種情勢，最為關切，并認為當前「國際原子能總署」的監督，尚無法絕對保證這些核子設備不轉變為軍事用途，加以製造核子武器的必需知識，幾乎已成爲公開的祕密，如果這些國家獲得鈾再處理設備，則很容易把用過的鈾燃料，重新處理，加上精煉，而製成核子武器。無論是美國政府、國會和輿論都一致譴責，美國輿論更建議政府與法國和西德談判，以核子燃料再處理設備禁運爲條件，劃分核子市場，否則美國必須停止供應它們所必需的核子燃料——鈾^①。經過美國強烈的指陳利害，法國擬以鈾再處理設備供應南韓的交易，已暫緩進行，但對於以鈾再處理設備供應巴基斯坦的問題，却不顧美國的反對，仍在繼續談判。法國認爲巴基斯坦的情況是不同的，因爲鈾再處理還不是唯一可製造核武器的技術過程；且巴基斯坦總統布托（Bhutto）不但接受維也納國際原子能總署的監督與管理，更答應不以此作爲軍事用途的研究^②。然而美國對這種說法，仍不滿意，理由是巴基斯坦沒有參加禁止核子擴散條約，布托的承諾是片面的，不足信賴。根據此一理由，美國同樣反對西德出售核子設備給巴西。因而美、法對於核子設備輸出問題仍僵持不下，歧見愈深。

一九七五年九月，法前外長蘇法辛格（Jean Sauvagnargues）在聯合國大會的演說以及同年十月的法、俄聯合公報，均曾表明法國保證以有效的方法防止核武器擴散的立場。之後，法國與蘇俄、美國、英國、加拿大、日本及西德等七個核子工業國家在倫敦獲致協議：他們爲了避免因核子反應爐、核子分裂元素製造與提煉技術與設備的輸出競爭而導致核子擴散，同意採取相互協調的政策。此亦顯示：法國雖未簽署禁止核子擴散條約，但仍不願違反國際規定，問題是美國仍未停止核子設備的輸出，所以法國亦就難以堅守其承諾了。

一九七五年三月，美國爲阻止西歐的核子設備輸出，美國「核能管理委員會」（Nuclear Regulatory Commission）曾聲明停止對西歐所需核子燃料——鈾的供應，而引起西歐的強烈反應，以及西歐共市理事會的抗議。以歐洲共市而言，以往各會員國雖在經濟與政治發展上從事合作，但對核子發展仍是各別的在國家基礎上進行。能源危機以後，因爲核子設備已走向商業化的競爭，爲了突破美國所施加的阻力，他們首先了解到依靠美國核子燃料供應是很不利的，並且由於美國本身需要量的增加，核子燃料的供應已逐漸的不能滿足他們的需要^③。根據他們的估計，到一九八五年，如果核子燃料供應不能獲得確切的保證，核子設備輸出亦跟着會發生困難。爲了預防核子燃料的枯竭，西歐國家乃集體建立核子燃料的儲備，並且法國和西德還企圖求助於蘇俄的核子燃料供應。西歐國家對核子燃料儲存的合作，無疑是促使西歐國家在核子工業合作方面，進入一個新的時代。所以美國核子燃料的壓力不僅

註^① May 11, 1976, *New York Times*.

註^② May 23-24, 1976, "Déaccord sur la Prolifération nucléaire".

註^③ Victor Glinitsky, "Fueling the Western World's reactors; Problems and Issues" (南加里福尼亞大學一九七四年七月武器管制與外交政策研討會)

未能發生預期的效果，反使美國與西歐核子設備輸出的競爭，更為激烈。

從一九七四年六月，尼克森訪問中東，同意出售核子反應爐給埃及和以色列，引起美國內部的爭論，各方面都要政府說明美國的核子政策。事實上核子設備輸出仍是美國的基本政策。^⑬但美國希望「國際原子能總署」權力擴大，加強監督，來阻止核子擴散的危險。所以一九七六年七月，美國決定出售核子反應爐給西班牙、伊朗，並以濃縮鈾提供給印度，另外與以、埃亦達成初步協議，出售核子反應爐每國兩座，以此來阻止西歐的核子設備輸出。在這種情形下，法國雖然與很多國家進行出售核子反應爐的談判，但在今年已經正式成交的則只有伊朗和南非兩國。

叁 遏止武器輸出與核子擴散的可能發展

誠如上述，美國與西歐，一方面要共同解決經濟難題，一方面又在中東展開武器輸出競賽，如此經濟危機尚未解除，則中東局勢又潛伏了新的危險。美國前國防部長賴德（Melvin Laird）早就對美俄大量供應中東地區的軍備表示憂慮。中東十月戰爭以後，美國國會已決議對超出二千五百萬美元的武器交易加以限制，尤其是要阻止武器輸往中東地區。然而一些特殊因素如石油加價後中東產油國家國防經費增加的吸引以及美國和以色列的特殊關係，以致美國仍在繼續不停的輸出武器，加上西歐的競賽，更造成中東地區的軍事力量失去平衡。阿拉伯國家軍事潛力的增加，必會引起對以色列的不利情勢，且任何中東地區的衝突，又可能導致國家間的相互干預，其結果將不僅是此一地區的災難，更將使西方國家的石油來源，再度中斷。所以美國與西歐在中東地區的武器輸出競賽，以及阿拉伯國家的大量擴張軍備，平心而論，都是弊多利少。美國與西歐亦都相信減少武器輸出，加強武器管制，是避免地區衝突的最好方法。在最近美國大選期間，卡特即曾激烈抨擊美國武器大量外銷，不啻是「世界的軍火商」。大選過後，美國國防部長倫斯斐立刻下令對美國武器輸出計劃進行新的檢討，並任命一個特別小組，在其卸任前，就「目前在武器輸出及軍事援助行動中所發生的問題」完成檢討工作。

美國與西歐共同遏止武器輸出競賽，亦並非絕不可能。例如一九五〇年間，美、英、法三國即曾在武器輸出的管制方面達成協議。然而當前的問題是美國與西歐的武器輸出，固然是為了維護本身的經濟利益，但遏阻蘇俄的軍事擴張，亦是原因之一。假如西方國家停止武器輸出，那些需要武器的中東國家便很可能轉向共黨國家尤其是蘇俄購買武器。所以除非世界所有主要武器生產國家能建立一個有效的武器管制系統，限制武器輸出的自由行動，否則，美國與西歐單獨的限制武器輸出，不但非常困難，而且頗有危險。

註⑬ 'U.S. Foreign Policy and The export of nuclear Technology to The Middle east' (一九七四年九月十六日美國眾院外委會聽證會)

至於核子發電廠激增與核武器擴散的危險，早已引起國際間之特別注意。一九七五年十月法俄高峯會談，一九七六年五月法法高峯會談，都曾就此問題，認真討論。據美國方面的估計，到一九八五年將有四十個國家，有能力從用過的鈾燃料中把鈾(Plutonium)提出，製成核子武器，因而必須迅速尋求遏阻的對策。今年初，美、英、法、俄、西德、日本及加拿大等七個核子工業國，在倫敦商討如何防止核子設備進口國，把核子設備轉變為軍事用途。七國雖同意首先以身作則，嚴格遵守禁止核子擴散條約，但究竟如何制定規則，加強管理，却仍未獲得具體結論。現時美國已同意出售核子反應爐給以色列，但因為以色列拒絕國際監督，而使美國感到困擾；同樣的法國售予南非一座核子發電廠，則引起其他非洲國家的猛烈抨擊。今年八月，美國國務卿季辛吉就試圖平息美國大力阻止法國向巴基斯坦出售鈾再處理設備所引起的爭論，希望美、法雙方在防止核子擴散問題上能採取共同的步驟。

法國總統季斯卡爾即親自主持三次會議，并于十月十一日宣佈有關核子設備輸出政策的六點計劃。其主要內容是：法國雖然爲了某些國家對核子動力的需要，繼續提供限於和平使用的核子設備，但將嚴格遵守國際間各種規定，避免由於核子設備輸出的競爭所可能造成核子武器擴散的危險，保證核子燃料儲存的安全性并準備與核子工業國家及購買核子設備的國家分別進行會商。美國方面，在大選期間，福特總統曾呼籲所有國家，包括那些輸出核子燃料和設備的國家，應一致參加防止核子武器擴散，并於今年十月廿八日宣佈禁止使用鈾做爲未來的核子燃料。要求所有核子工業國家停止商業性的競爭并在今後三年內，暫停對鈾及核子廢料再處理設備的輸出。美、法兩國的上述措施，更促成了十四個核子技術輸出的國家，在倫敦集會商討有關核子擴散問題。十一月十一日，美國、蘇俄、捷克、瑞典、英國、西德、波蘭、荷蘭、日本、義大利、法國、加拿大、比利時以及東德，共同發表聲明，保證核子設備及技術之輸出不引起核子武器擴散，並支持美國福特總統所提對鈾及核子廢料再處理設備的輸出，暫停三年的建議。從此集會之後，法國可能不再堅持把鈾再處理設備售予巴基斯坦，而未來國際間對鈾再處理設備之監督，亦將隨之加強與擴大。

一九七六年十一月廿日脫稿