

聯合國中的裁軍外交

李其泰

五

近年來的裁軍談判特別以下列三個問題為重點：禁止核子試驗、減少突襲的可能性、防止核子武器的廣泛散佈。最後一項與第一項有不可分割的關係，二者在實際上猶如一枚錢幣的兩面。

自美國於一九五二年十一月及蘇俄於一九五三年八月相繼發展氫彈成功後，美蘇雙方在核子武器方面的距離已告縮短。由於美蘇蘇試核子武器，使全球大氣層受核子輻射塵污染，對生命可能構成嚴重危險，世界各地人民大起恐慌。一九五四年四月二日，印度總理尼赫魯首先建議停試，日本亦大聲疾呼，要求終止此種現象。一九五五年四月，亞非二十九國在萬隆會議後發表宣言，對於核子試驗引起輻射，諸多指責。一九五五年五月十日，在其提出的裁軍建議中，蘇俄主張以停止核子試驗為裁軍的第一步。在聯合國十週年紀念會中，美國代表洛奇也鄭重表示，希望由聯合國出面客觀研究輻射塵影響人類健康及環境的問題。法國在撒哈拉的核子試驗，尤其引起阿拉伯及非洲國家的憤慨。

由於世界輿論的壓力，美蘇兩國同意召開技術專家會議，研究締結停試條約後對於違約試爆的偵測問題。自一九五八年七月一日至八月二十一日，科學技術專家在日內瓦舉行會議。雙方專家認為建立有效管制以偵測違約核試，科學技術確可辦到。美國因此宣佈願與蘇俄談判停試，並自願停試一年，藉以增進有利於談判的氣氛。如進行順利，美國將繼續停試。蘇聯與英國也作相同的宣佈。這便是停試暫行默契（moratorium）的由來。一九五八年十月三十一日，美英蘇三國禁試談判在日內瓦開始。由於各地區人民對於輻

射塵的恐懼及世界輿論對於核子試驗的反感，三國核子禁試談判頗有進展，彼此同意把禁試問題與整個裁軍方案分開。

由於地下核子試驗問題，雙方仍有歧見，談判遭遇困難。目前核子試驗有四種進行方式，即在外太空、地面、水下及地下試驗。關於前三種方式，憑藉科學儀器可以在遠距離外測出試爆的發生及大致情形，無須藉助於實地視察。地下試爆可以隱瞞，無從辨明其確為核試或地震。在此種情形下，有效禁試必須配合實地視察。由於此項困難及蘇俄拒絕讓步，自一九五八年十月三十一日起至一九六一年九月七日止，美英蘇三國會於日內瓦舉行禁試談判會議三百四十餘次，結果毫無收穫。

一九六一年十一月六日，聯合國第十六屆大會通過第一六四八（拾陸）號決議案，促請各核子國家儘速達成協議，在國際控制下停止核子武器試驗，並在簽訂此項協定前，不再進行此種試驗。依第十六屆大會決議案成立的十八國裁軍委員會於一九六二年三月十四日在日內瓦開會時，認為禁試是裁軍關鍵，仍應由美英蘇三國協商，因此成立三國禁止核子武器試驗條約審議小組。八月二十七日，美英兩國提出禁止一切環境下核子武器試驗條約草案及禁止在大氣層、外太空及水下舉行核子武器試驗條約草案。前者為全面禁試條約，如有可疑的地震與地下試爆，該約規定國際實地視察予以管制。後者為部分禁試條約，除規定締約國承諾不舉行大氣層、外太空及水下試爆外，對地下核試未有任何規定。以上兩項草案聽由蘇俄選擇。

鑒於十八國裁軍委員會繼續缺乏進展，美國總統甘迺迪與英國首相麥米倫對蘇俄總理黑魯曉夫建議，作三國外長級的加強談判。一九六三年六月十日，甘迺迪宣佈三國已同意於七月中在莫斯科作高階層的禁試討論，同時又

聲稱美國不擬在大氣層作核試，如其他國家亦不如此。七月十五日，美國副國務卿哈里曼、英國科學部長海爾盛勳爵及蘇俄外長在莫斯科開始談判。七月二十五日，禁止在大氣層、外太空及水下試驗核子武器條約草案。七月二日，黑魯曉夫曾在東柏林發表談話，禁試條約的簽訂應以北大西洋公約國家與華沙公約國家簽訂互不侵犯協定為前提。此時，三國同意不必以此項協定為前提，惟美英同意與北大西洋盟國協商，繼續討論一項東西互不侵犯協定。部分禁試條約於八月五日在莫斯科由三國外長簽署，聯合國秘書長宇譚蒞臨觀禮。

局部禁試條約包括序文及五項簡短條款，其內容與一九六二年八月二十七日美英兩國在十八國裁軍委員會所提局部禁試條約草案相同。該條約雖然沒有時期限制，惟按其第四條規定，如締約國認為有關該條約主旨的非常事件危害其本國的最高利益，經三個月通知後即得退出。經三國批准及交存批准書後，局部禁試條約於一九六三年十月十日生效。經加入而為該約的締約國的國家已達一百以上，惟法國堅決拒絕參加。在裁軍問題方面，法國本已與美英分裂。法國認為摧毀已有核子武器及停止其製造為當前最要緊的事項，至於停止核子武器試驗則較為次要。法國深恐該條約妨礙其核子軍備的發展，因此不願受該條約的約束。

除局部禁試條約外，美蘇兩國於一九六三年六月二十日在日內瓦簽訂「熱線」協定。關於防止核子突襲，美蘇兩國均認為極端重要。如對防止核子突襲能够採取有效措施，隱藏核子武器便將不成爲嚴重問題。隱藏核子武器既然可能發生，最好的辦法是建立防止突襲的完善制度。祇要突襲國不能做到突襲的地步，並且使被襲國獲得很早的警報，便很難消滅被襲國的報復力量。在此種情形下，任何核子國家也許根本不致發動突襲。所謂熱線係指美蘇間之直接通訊聯繫，由兩國政府於緊急時使用。此項計劃係由美國建議。自一九六三年五月六日起，美蘇電訊專家在日內瓦舉行十次技術討論。六月二十日，雙方簽署諒解備忘錄。熱線自一九六三年八月三十日起使用。熱線的功用一方面是防止因意外或錯誤而觸發戰爭，另一主要功用爲消除突襲的恐懼。此外，聯合國第十八屆大會通過「防止軍備競賽擴及外太空」決議案，鄭重敦促所有國家，「勿將任何載有核子武器或任何其他種類大規模毀滅性武器之物體放入環繞地球之軌道，勿在天體上裝置此種武器，或以任何

其他方式將此種武器置於外太空」。

聯合國第十六屆大會審議停止試驗核子武器問題時，曾通過第一六五三（拾陸）號決議案，宣告核子武器的使用係屬違背聯合國憲章，任何國家使用此項武器，一概作爲破壞聯合國憲章、違反人道法則、及犯摧殘人類及其文化罪論。此外，第十六屆大會又通過「防止核武器之廣泛散佈」決議案，其內容爲：

大會……深信擁有核子武器之國家即將增多，勢將擴大與加強軍備競賽，加重避免戰爭及建立以法治爲基礎之國際和平與安全之困難，

認爲需要附有視察與管制辦法之國際協定，使生產核武器之國家不將此種武器交與任何尚無此種武器之國家管制，並使尚無此種武器之國家不製造此種武器，

一、促請所有國家，尤其是目前已擁有核武器之國家，盡其最大努力，務求締結一項國際協定，依其中規定，核武器國家承允不將此種武器交由任何尚無此種武器之國家管制，亦不將其製造所需之情報傳達與此等國家，又尚無此種武器之國家承允不製造此種武器，或以其他方法取得此種武器之管制；

二、請所有國家合作，以求實現此項目的。

上述兩項決議案反映對於核子武器的兩種觀點。前者企圖整個消滅核子武器，後者的態度較爲現實。當前的世界已經具有核子武器，已經具有者難以使其不具有，惟一較爲可行的辦法便是設法防止尚未具有核子武器的國家，使其不具有核子武器。在簽訂局部禁試條約時，美英蘇三國均企圖限制核子武器的散佈。蘇俄認爲此項行動可以阻遏中共核子武器之發展，同時也有限制西德製造核子武器的功效。英國已完成了主要核子試驗，且已開始增加核子武器貯存量。此外，美國國會通過允許英國爲美國原子發展合作者的法案，因此英國完全放棄其反對禁試及限制核子武器散佈的反對立場。

美國主張終止核子武器散佈最爲積極。美國認爲「除非各國能採取一致步驟，以防止核散佈的危險，否則很可能在一兩年內，核子國家數目的增加

將無法作任何遏止」。爲達到此項目的，美國總統詹森曾建議：一、簽訂一項停止散佈核子武器的協定，二、主要核子國家接受其向其他國家建議的和平使用核子物質的視察方式，三、簽訂一項具有查證的全面禁試條約。在主要國家中，對於限制核子武器的傳佈，法國反對最力。依法國的觀點，核子國家數目的增多是確保核子武器不被使用的最有效方法。以目前的情形看來，即便是美英蘇三個主要核子國家達成防止核子武器散佈的協議，也已無法使核子國家不增加。

六

自一九四六年以來，裁軍問題即爲聯合國歷屆大會重要議題之一。十幾年來，聯合國大會通過許多有關裁軍的決議案，規定裁軍的目標及原則，裁軍機構也一再改組，以期早日達成裁軍協議。在聯合國外，西方國家與蘇俄也不斷地談判裁軍措施，不論是常用軍備及原子軍備。此種談判主要係有關裁軍的範圍、視察與控制的辦法。裁軍問題又牽涉歐洲的安全、德國的將來及中共等問題，談判的過程又受有關國家內科學與技術發展的影響。此外，在談判的過程中，雙方往往針對公共輿論而發動宣傳，而非誠意謀求解決方案。因此，裁軍問題雖經談判多年，實際上却收獲不多。

對新武器的恐懼是促成主要國家裁軍談判的主要因素。美國國務院助理國務卿羅勃鮑威曾指出：

核子武器的破壞力已比炸藥高出一百萬倍，一顆氫彈的力量尤數倍於人類有史以來所用之一切炸藥的總和。據說美國和蘇聯所貯存的核子彈，其威力的總和約等於六百億噸炸藥，也就是地球上每一個人分到二十噸。這些兇器的發射工具也是可怕的，最初是長距離噴射機，現在則是火箭，可以把武器射到世界的任何角落。

由於近年來核子武器的迅速發展，美蘇兩國都已具有毀滅對方的力量。惟一主要的防禦便是嚇阻對方，而此種防禦並不可靠。各主要國家越來越相信核子軍備競賽不是謀求安全的辦法。

除恐懼外，還有其他因素促成大國間的談判。新武器的製造費用，其昂貴程度簡直難以置信。各國用於軍備的費用，據估計每小時不會少於一四百

萬美元。假如能够省下這筆鉅額開支，用於經濟建設及社會發展等和平用途，其成就必大有可觀。此外，亞非新興國家的態度及西歐國家的立場，都是促成美蘇裁軍談判的因素。尤其是亞非新興國家在國際間的影響力量，更是不可忽視。軍備競賽本已使主要國家在財力上不堪負擔，阻礙了商務及經濟的正常發展，何況軍備競賽本身含有極大的危險性。由於聯合國絕大多數會員國的不斷呼籲及督促，因此不論遭遇何種困難，在確保自身安全的前提下，各主要國家總是不厭其煩地談判，企圖尋求可能的裁軍方案。

從事軍備競賽者是美蘇等主要國家，從事裁軍談判者也是這些大國。它們是新武器的製造者，也是這些新武器最可能的受害者。它們充分了解軍備競爭的危險，惟對於裁軍後可能引起的危險，雙方也都有恐懼。裁軍以信任爲前提。爲使裁軍條約能够有效實施，務使服膺條約而裁軍的國家不致吃虧。一八一六年三月俄皇亞歷山大第一致函英國首相卡斯累爾，非正式建議各國普遍減少武裝部隊，當時俄國是歐洲惟一使其武裝部隊處於備戰狀況的國家。在其覆卡斯累爾的信中，奧國首相梅特涅特別強調地指出：

自俄國獲得任何真實的資料至爲困難……：既無從獲得相互的信任，吾等採取主動勢必不可能。

如以魯斯克代替梅特涅，威爾遜代替卡斯累爾，百年前的情形在今日仍屬相同。十九世紀初期的困擾今日仍屬難以解決——假如不裁軍，便不能促成真實的信任；彼此缺乏信任，也便不能促成真正的裁軍。

因此，不信任是軍備競賽的原因，也是軍備競賽的後果。信任不祇是政治氣氛的事項，同時也是查證及控制的事項。裁軍計劃的成敗端賴視察機關的行動及制裁力量。假如以一句話來表示，有效的裁軍方案必須有視察及制裁，這是美國一切裁軍計劃的要點。蘇聯雖然在紙面上接受國際視察，實際上並不真心接受。假如不建立視察制度，裁軍協議祇是製造一種幻覺。假如不是所有強國都遵守裁軍協定，裁軍也是無意義的。假如祇有某些國家裁軍，而沒有一個有效的國際組織以維護正義及保持和平，裁軍的結果反足以招致侵略戰爭。第一次世界大戰後，曾有一段時期把裁軍當作防止戰爭與確保和平的手段。事實證明裁軍不能憑空來討論。誠如國聯時代的政治家Salvador de Madariaga所說：「裁軍問題的解決不能在該問題本身內覓得，而係在該問題之外尋求。在事實上，裁軍問題不是裁軍問題，而是國際社會的組織問題」。