



### 成果检索

书名: 作者: 

成果类型:

关键词:

### 从合作到对抗：美俄军控十年的历史考察及思考（1991—2000）

作者:	樊吉社	关键词:	美国外交
书名:	从合作到对抗：美俄军控十年的历史考察及思考（1991—2000）	成果形式:	论文
合著者:		PDF版本:	
出版社:	《欧洲研究》2003年第5期	出版时间:	2003-10-1

#### 从合作到对抗：美俄军控十年的历史考察及思考（1991—2000）

樊吉社

内容提要：冷战结束后的十年当中，军控问题依然是美俄关系的重要内容之一。回顾两国在该领域的互动，大致以北约启动东扩为分界点划分为合作与对抗的两个时期。冷战结束后的国际形势、双边关系的基本状态和安全利益需求则是促成合作或者造就分歧的最重要、最持久的三个因素。透过对美俄军控十年的历史考察，可以预期以后不会出现九十年代初两国不断取得军控成就的机遇，同样也不会出现为了限制或者削减某种武器系统而进行旷日持久谈判的状况。

关键词 美俄 军控

分类号 文献标识码 文章编号

Abstract:

From Cooperation to Confrontation: A Review of Arms Control Issues in U.S.-Russian Relations in the Past Decade (1991-2000)

In the post-cold war era, arms control issues remain to be a key element in U.S.-Russian relations. The last decade witnessed both cooperation and confrontation between two countries in this regard with NATO starting its eastern expansion as a watershed. The international political environment in the post-cold war era, the general state of bilateral relations and their security interests could be identified as three most important and long-lasting elements that precipitated the cooperation and confrontation between the two countries. From the review of the bilateral interaction in arms control issues between U.S. and Russia in the past decade, it is not difficult to conclude that in the future it is likely neither the so called "Golden Era" in arms control in early 1990s nor the time-consuming negotiation to limit or reduce a certain weapon system will appear again.

冷战结束后美俄关系近十年的跌荡起伏中，军备控制一如冷战时期构成双边互动的重要内容之一。尽管国际安全形势发生了深刻的变化，美俄关系亦经历了重大的调整和变革，但国内对美俄军控的研究尚嫌不足。查阅1995—2001年的相关主要期刊可以发现，仅有数篇短论探讨了美俄核裁军、《反导条约》问题，但对于两国在不扩散领域的合作以及重大分歧缺少深度分析，对于美俄军控互动的重大变化更少触及。本文旨在尝试回顾过去十年中美俄在军控领域的重要合作与对抗，并探讨影响这种合作或分歧的若干因素，判断美俄军控关系的走向。

#### 一、美俄军控：蜜月时期的合作与分歧（1991—1994）

经过断断续续九年的艰苦谈判，美国总统布什和苏共总书记戈尔巴乔夫于1991年7月31日在莫斯科签署了两国间的《第一阶段削减战略武器条约》（START I）。该条约似乎让两国看到了“化干戈为玉帛”的一线希望，苏联解体似乎给美苏进展尚算顺利的军控问题造成了很大的不确定性，而事实上却促成

了美俄在军控领域短暂、密集的合作。这些合作包括合作削减威胁、协助俄罗斯全面继承前苏联核大国地位、签署《第二阶段削减战略武器条约》（START II）等。

#### 蜜月时期的短暂合作

纳恩—卢加法案：合作削减威胁。该法案由民主党参议员纳恩和共和党参议员卢加共同提出，正式定名为“1991年削减苏联核威胁法案”，又称纳恩—卢加法案，于1991年11月获得国会通过。法案规定国防部每年从军费中拨出4亿美元，用于应付苏联解体造成的武器扩散危险，协助苏联及其他国家储运和销毁核生化武器，最初重点是帮助前苏联其他国家的核武器运到俄罗斯销毁。克林顿就任总统后，该项目得到了行政部门的大力支持并经历了一些重要改变：从临时性项目转变成常设性项目，支持协助各国拆除START I项下的武器系统。合作削减威胁项目经修改成为新的“1993年合作削减威胁法案”，并获得了专项拨款，每年的额度大致在4亿美元左右，其目标更为明确：帮助乌克兰、白俄罗斯和哈萨克斯坦成为无核国家并销毁START I所限制的武器系统及附属设施；帮助俄罗斯加速销毁战略武器，使之达到START I的水平；提高前苏联国家核武器和裂变材料的安全、控制、统计和集中，鼓励削减、防止扩散；帮助前苏联国家消除生化武器能力。该法案的创新之处在于，它提供了一个新形式的军控平台和经济基础，通过合作防止俄大规模杀伤性武器的扩散。

此外，美俄之间的戈尔—切尔诺梅尔金委员会也是一种创新。1993年4月，克林顿和叶利钦在温哥华会晤时决定创立美俄经济和技术合作联合委员会，即戈尔—切尔诺梅尔金委员会，其初衷是加强空间、能源和高科技的合作。该委员在1993年9月的第一次会议期间，确定了核反应堆的安全问题是能够进行双边合作的领域，从而将合作推向军控领域。

协助俄罗斯全面继承前苏联核大国地位：苏联解体的最大一笔遗产是部署在俄、白、乌和哈领土上的庞大核武库，这些致命武器的安全是美国的头等关切。接下来的几年中，协助俄全面继承前苏联核大国地位是两国进行合作的一个新领域，这包括两方面的内容：一是帮助俄成为唯一继承前苏联核武器的国家，将部署在白、乌和哈领土上的核武器运往俄销毁；二是通过经济资助和技术援助等形式加快这些国家销毁核武器的进程。

1991年12月，国务卿贝克访问俄、乌、白和哈等国，旨在得到四国不进行核扩散的保证并传达帮助他们销毁核武器的信息。虽然阿拉木图会议决定核武器由俄罗斯统一控制，但协定的执行远非如此简单。乌克兰在1992年4月停止了将战术核武器转运到俄罗斯的进程，指责俄没能销毁运去的核武器。4个有核国家就此问题多次协商，但因矛盾重重而告失败。在俄同其他三个国家就此问题的磋商陷入僵局之时，美国开始介入进来，乌克兰出现的问题加快了美国扮演“掮客”角色的进程。美国提议美、俄、乌、白、哈五国谈判一项履行START I的协议书，最初乌、哈拒绝接受这项提议，但美国软硬兼施并威胁不提供经济援助，最终于1992年5月达成《里斯本议定书》，确认乌、白、哈境内的“所有进攻性核武器都将在7年内销毁”，并敦促三国尽早加入《核不扩散条约》。此后，美国又承诺对这些国家提供适当的经济援助和补偿，到1994年底，三国均已批准START I和《里斯本议定书》，并以无核国家的身份加入了《核不扩散条约》。将前苏联的战略武器都集中到俄罗斯只是协助俄全面继承核大国地位的第一步，下一步是根据START I的规定，实现战略武器的削减。两国在此问题上的合作仍然是通过纳恩—卢加法案来完成的，而且合作始终进展相对顺利，没有太多受到其他因素的影响。

此外，冷战结束初期也是美俄军控和裁军的“黄金时期”，双边裁军的最大成就是START II的签署。苏联解体之后，进一步削减核武器是两国的共识，迅速推进核裁军符合两国安全利益。但在削减数量和种类方面两国意见不一，美国希望削减俄罗斯占优势的陆基导弹，俄罗斯则希望削减美国占优势的海基导弹。经过数轮谈判，两国终于在1992年6月叶利钦访美时达成协议，商定最迟在2003年底前把各自拥有的战略核武器弹头削减到3000至3500枚，在7到10年内销毁所有陆基多弹头洲际导弹，同时将海基洲际导弹弹头削减到1750枚。START II不仅大幅削减了两国的战略核武库，而且在不到两年的时间即解决了两国的实质性分歧，这在美苏（俄）军控史上实属少见，美俄彼此渴望发展良好双边关系的意愿以及两国关系当时的良好状态显然起到了非常重要的作用。自此之后，在军控领域两国几乎再也不可能出现如此大的突破。此外，两国在此期间还达成了一些象征相互信任的协定，如1994年初的互不瞄准协议等，在《化学武器公约》问题上两国也协调了立场。

#### 蜜月时期的有限分歧与摩擦

美俄“蜜月”期间，尽管俄罗斯在裁军和军备控制问题上采取了比较合作的态度，但两国之间并非没有摩擦，美国阻挠俄罗斯向印度出售火箭发动机即为1994年之前两国最大的分歧。苏联解体后，俄罗斯继承了一笔价值2.5亿美元的、前苏联苏联将向印度提供低温火箭引擎及其技术的交易。美国指责这笔交易违反了《导弹及其技术控制制度》，要求俄放弃这笔交易，否则将对其制裁。美俄首脑就此事

进行过协商但没能达成谅解，此后美国政府宣布对俄、印航天机构实行贸易制裁。俄曾提出重新谈判俄印合同中提供火箭技术的部分条款，换取美国购买俄罗斯的航天部件，但美国不肯妥协。克林顿就任总统后继续施压，暗示将这笔贸易与对俄经济援助挂钩，俄被迫取消了这份合同。美国在俄印火箭贸易问题上的强硬姿态对美俄关系造成了很大伤害，俄罗斯在美国压力下取消这笔交易成为俄罗斯对美态度的分水岭，其重要性远远超过了这笔贸易本身。此外，美国还指责俄向伊朗提供三艘潜艇破坏了海湾地区的军事平衡（这笔生意可为俄罗斯带来6亿美元的收入），参议院在美国1993财年对外援助法案的修正案中，将是否向俄罗斯提供人道主义援助以外的经济援助同俄是否停止同伊朗的军事技术合作联系起来。

总的来看，两国在冷战结束到1994年合作深度和广度前所未有，军控形式有所创新，相互信任推动两国淡化分歧、加强合作，这种合作势头到1994年开始丧失动力，合作减少，分歧扩大，军控基本上处于停滞状态。

## 二、美俄军控：合作与对抗并存的“冷和平”（1994—2000）

减少来自俄罗斯的大规模杀伤性武器构成的威胁是美国恒久不变的政策，尽管1994年之后美国和俄罗斯分别调整了各自的政策，但两国在安全领域的合作仍在进行，只不过受到美俄关系大局的影响，合作的领域主要是继续执行纳恩—卢加法案项目，透过戈尔—切尔诺梅尔金委员会的合作，但在导弹防御、修改《反导条约》、START II的批约、谈判新的战略武器削减条约、俄罗斯和伊朗军事合作等问题上，两国的分歧领域愈益难以弥合。

### 有限合作的延续：纳恩—卢加法案与戈尔—切尔诺梅尔金机制

按照该法案的初衷，这个项目将持续到2001年：1992—1993年谈判该项目执行框架；1994—1995年为各种协议的执行阶段；1996年到2001年是该项目的“多年战略”发展时期。1994年中期选举之后，共和党控制国会并对国防部施压导致一部分项目划归其他部门管理：裂变材料保护、控制和统计（MPC&A）协助工作归能源部，国务院负责为国际科学与技术中心（ISTC）提供援助，出口管制协助项目划归商务部和能源部。虽然这种划分可能造成协调不力，但有助于美俄之间的对口合作。

两国在纳恩—卢加法案项下的合作一直比较顺利，截止到2001年10月，该项目的拨款总额达到36亿美元。共和党掌控国会后曾试图削减该项目的拨款，因为该项目也存在一些争议，比如，款项除了用于解除和销毁战略武器，还为关闭基地的军官提供住房、资助得不到订单的兵工厂转产，设立赠款项目资助研究武器的科学家转行等，但每年拨款额度仍然大致保持在4亿美元左右。目前，美俄在这个项目上的合作涵盖了以下几个领域：推动俄核设施的稳定、转型和缩小；确保核材料、弹头和技术的的生产；限制生产并处理多余的裂变材料等。合作削减威胁项目取得了巨大的成功，有效防止了大规模杀伤性武器的扩散。除协助俄全面继承前苏联核大国地位外，该项目在销毁战略武器方面的成就非常引人注目：截至到2002年11月13日，共计销毁486枚洲际导弹，摧毁438个洲际导弹发射井，销毁97架轰炸机，483枚空对地核弹，396个潜射导弹发射架，347枚潜射弹道导弹，24艘核动力导弹潜艇，封存194条核试验隧道，完成这些任务的费用还不及美国国防预算的0.33%。

此外，戈尔—切尔诺梅尔金委员会继续介入核材料保护、控制和统计、安全及裂变材料的生产。1994年，两国商定核查部分钚储存设备，讨论了永久终止生产钚的三座反应堆并资助研究反应堆的钚替代品。次年6月，两国同意在核材料保护、控制和统计方面合作，美国提供技术援助并购买俄罗斯的高浓缩铀，这些合作在1996年得到扩大。1997年7月，双方同意将试验室之间的高能物理合作延长五年；9月达成俄在2000年年底之前关闭三座反应堆的协议。这些合作控制了俄罗斯钚材料的生产，相应减少了裂变材料扩散的可能。

除了这些实质性的合作之外，两国在多边军控领域也有一些合作，比如推动《核不扩散条约》在1995年的无限期延长，推动各国在1996年达成《全面禁止核试验条约》等。与这些有限合作相比，1994年之后两国在军控领域的分歧贯穿双边关系发展的时时刻刻。随着北约东扩，美俄各自调整外交政策，推动军控合作的动力消失，分歧领域突显。尽管在战略武器削减问题上两国仍有共同语言，但亦因其他军控问题的影响而无法取得进展。

### 重大分歧的加深与延续

导弹防御与《反导条约》：克林顿就任总统后加大了研发战区导弹防御系统（TMD）的力度，两国在反导问题上的分歧立即凸现出来。1993年11月30日，为了试验并部署TMD，美国要求同俄谈判对战略导弹防御系统和TMD做出明确界定，双方开始了持续将近4年的“划线”（Demarcation）谈判。

美国希望对TMD的限制比较宽泛，俄罗斯则主张对TMD施加比较严格的限制，双方的分歧表现在对陆

基、海基和空基导弹防御系统的拦截弹和试验弹飞行速度或射程的不同规定。1994年9月两国首脑会晤后表示将在尽可能短的时间内就划线问题达成协议。但因分歧难以协调，直到1995年5月克林顿访俄期间，两国才达成原则声明，重申《反导条约》是战略稳定的基础，双方有权建立TMD。同年11月17日，美俄均作出妥协，就低层TMD达成划线框架协议，翌年6月24日，低层TMD问题的分歧基本获得解决。双方在高层TMD问题上的分歧是通过1997年3月的赫尔辛基首脑会晤解决的。美在战略武器削减方面对俄罗斯作出让步，俄罗斯相应地在高层TMD问题上也做出了让步，1997年9月，美俄签署了《第二阶段削减战略武器议定书》、《第一阶段协议》、《第二阶段协议》等多个文件，两国有关TMD的分歧基本解决。

1999年1月，克林顿致函叶利钦要求谈判修改《反导条约》以允许它部署有限的国家导弹防御系统（NMD），但俄罗斯坚决反对任何修改。从1999年1月到克林顿任期结束，两国有关反导问题的谈判基本上没有任何进展。双方的较量停留在对《反导条约》及相关军控条约的不同表态、提出谈判筹码等问题上。1999年初，国防部长科恩曾表示，如俄不同意修约，美国将援引最高国家利益条款，决定是否退出条约。同时美国也安抚俄，强调NMD不针对俄罗斯并愿意同俄进行有限合作。2000年1月美国提出的修约议定书甚至鼓励俄将其战略武器保持在常规预警状态，提出《第三阶段削减战略武器条约》（START III）中削减的数量也可以商量，谈判建立防止导弹扩散的全球监控措施等。6月初，克林顿访问俄期间，双方签署文件同意建立导弹发射预警系统数据交换中心。这些安抚措施旨在诱使俄罗斯在修约问题上做出让步，但俄坚决反对修约。1999年1月，俄外长伊万诺夫表示，只有确保和信守《反导条约》，才可能进一步削减战略武器。俄还警告美国，如果部署了NMD，俄将被迫考虑其战略核力量的有效性，采取多种军事和政治步骤确保其国家安全。由于分歧太大，双方自从1999年8月17日第一次磋商以来，进展聊胜于无。2000年6月克林顿访俄期间，两国发表了《关于战略稳定原则》的联合声明，认可了大规模杀伤性武器扩散构成的威胁，同意根据国际安全形势的变化来提高条约的生命力和有效性，这才算朝着修改或者废除《反导条约》迈出了第一步。

**START II 批约与战略武器削减：**在战略武器削减和START II批约问题上，两国也存在不小的分歧。美国于1996年1月批准了该条约，但俄杜马在批约问题上立场强硬，多数杜马议员认为，条约签署之时对美过于迁就，损害了俄的战略利益，因此不能批准，条约在杜马搁置达7年之久。在叶利钦时代，杜马对于START II条约的政策总的来看是被动的、防御性的，曾因为美国加快北约东扩进程、轰炸伊拉克、轰炸南斯拉夫、企图修改《反导条约》多次搁置条约的批准。普京上台后，杜马在批约问题上采取了咄咄逼人的进攻性态度，由以前搁置批约，表示将START II与《反导条约》挂钩到采取实际行动。2000年4月，俄批准了START II，批准并不意味着态度的软化，关键在于条约附加的决议案。决议案的第二、四、九款将START II的生效与《反导条约》、《第三阶段削减战略武器条约》（START III）的谈判以及有关TMD的协议相挂钩。由于美国一直主张只有俄批准START II，它才同俄谈判START III，条约的批准迫使美俄开始正式谈判。

美俄两国在谈判START III问题上存在很多共识，但因为其他军控问题的相互挂钩导致谈判过程十分漫长。1997年3月美俄首脑赫尔辛基会晤期间发表了《关于未来削减核力量参数的联合声明》，确立了START III的基本原则，同意START II生效后即谈判START III；START III中将把各自拥有的战略核弹头上限定为2000至2500枚；商定一些措施确保战略武器削减不可逆转。由于声明将START III的谈判与START II的批准相联系，因此谈判因START II的搁置而无法启动。俄批准START II之后，普京随即表示希望和美国对等削减，将战略核弹头削减到1500枚。2000年6月，克林顿访问俄期间也表示将在未来START III框架内，讨论进一步削减两国战略力量的问题。同年的冲绳八国首脑会议上，普京向克林顿提出了有关START III谈判的主要议题，两国准备启动正式谈判。11月13日，普京甚至表示准备进一步研究将核武器减少到更低水平的问题，新的条约无需长时间的谈判，应尽快达成。在布什就任美国总统之前，两国有关削减战略武器的谈判没有取得任何实质性进展。

俄罗斯和伊朗军事合作是困扰美俄军控合作的另一个问题。1995年初，俄同伊朗签署了一项建造一座100万千瓦核电站的价值10亿美元的合作，合同签署后，美国认为此项合作会帮助伊朗加快发展大规模杀伤性武器，随即表示强烈反对。此后，美不断对俄施压，要求俄放弃这项合作，两国就此问题的交涉旷日持久。

1995年5月，克林顿同叶利钦讨论了俄向伊朗提供核反应堆等问题，叶利钦虽然保证不会向伊朗提供可以制造核武器的气体离心分离技术并暂时推迟向伊朗出售两座核反应堆，但没有屈服于美国压力取消俄伊合同。不仅如此，俄还在1995年9月同伊签署了新的核合作协议美国对俄施压不成，转而通过达马托法对伊朗实施制裁，但俄伊之间的合作没有受到任何影响。1997年4月和9月《华盛顿时报》有关俄

伊导弹合作的报道引发了美国国会对俄进行制裁的讨论，但克林顿担心对俄制裁将影响两国在其他军控领域的合作，因而在1998年6月23日否决了国会的法案。随后国会继续施加压力，要求克林顿必须对向伊朗提供帮助的七家俄企业实施制裁，否则将同总统摊牌。克林顿迫于压力，签署了一项对俄的7家企业实行制裁的行政命令。1999年1月，美国再度对俄三个科研单位实施制裁，理由是它们帮助伊朗发展导弹和核技术。

即使美国不断施压，俄始终没有终止俄伊合作，主要因为美俄曾在1995年6月30日达成过一项协议，俄承诺在1999年12月31日之前不再同伊朗缔结新的军事合作合同，不向伊朗出售先进的武器技术，但将继续执行此前的合同。在2000年年底美国总统选举之前披露的文件表明，美俄交易的另一部分是作为俄承诺的交换，美国将不对俄当前的俄伊合作项目实施制裁。2000年11月，俄外长曾致函国务卿奥尔布赖特表示要退出该协议，美国随即表示将制裁俄伊合作。此后，双方就此问题进行谈判，美国希望俄能够继续遵守1995年的协定。但俄并不顾忌美国的压力，俄伊之间的合作继续推进，美俄就此问题的较量仍然任重道远。

### 三、影响美俄在军控领域合作与对抗的若干因素

冷战结束后美俄在军控领域的互动实际上是一个相互调适的过程，从前期的通力合作到后期的停滞对抗。尽管导致两国在军控领域进行合作或者进行对抗的原因复杂多样，但冷战结束后的国际形势、两国关系的基本状态和两国的安全利益需求是其中最重要和最持久的三个因素。

第一，冷战后的国际军控形势促成了美俄在双边军控领域的合作。冷战时期，两极对抗的国际格局决定了美苏奉行“确保相互摧毁”的威慑战略，确保力量大致平衡的同时，通过军控等手段强化自身优势限制对方，这也是冷战时期只进行战略武器限制谈判的原因；即使在八十年代“限制”谈判转变成“削减”谈判，也几乎没有任何实质性进展。冷战时期，美苏互为对手，对威胁的判定是很清楚的；同时由于美苏各自对盟国提供核保护，两阵营之内的其他国家获取核武器的意愿比较低，之外的国家由于技术能力及安全需求等方面的原因获取核武器的意图有限，因而大规模杀伤性武器横向和纵向扩散的问题并不严重。这种国际形势决定了美苏军控的目标是相互指向，因此难有成功的合作。冷战结束几乎完全改变了这种图景，国际格局的结构性变化有利于美俄在军控领域展开广泛深入的合作。首先是美俄几乎同时意识到爆发一场相互摧毁的核战争的风险急剧降低，即使两国没有马上“化敌为友”，至少不存在相互挟为“人质”的那种紧张状态。按照前国防部长佩里在《预防性防御》一书中的界定，类似于冷战时期关乎美国生死存亡的甲类威胁消失了。戈尔巴乔夫在执政末期曾经寻求美国帮助来解除苏联核武器；俄独立后，叶利钦最初向美国示好的姿态似乎也说明，美俄对话的场景发生了巨变。在这种形势下，两国相互指向的军控政策已经有些过时了，双方几乎同时非常积极主动地表明合作意愿。1991年9月和10月，美俄首脑均提出单边销毁短程战术核武器；翌年初，美俄首脑在声明中再次确认单边承诺。其次，两国不仅不再把对方看作敌人，而且找到了共同的敌人，即大规模杀伤性武器扩散的危险，这包括两类：一是苏联解体后可能存在的核武器、材料与技术扩散危险；二是两极格局消解后，被压抑的地区矛盾被释放出来，某些国家为了获取地区军事优势可能寻求获得大规模杀伤性武器，原来具有技术能力的国家可能加快研发努力，因此而形成扩散危险。此即佩里所定义的乙类威胁，美俄需要共同对付这些新出现的多样化威胁，这种国际形势催生了两国在双边和多边军控领域的合作。

第二，美俄关系的基本状态是持续影响两国军控政策的重要因素，双边关系的起起落落直接影响到两国的军控政策取向。冷战结束之初，美俄都面临机遇和挑战。俄罗斯向民主国家过渡的倾向为美国推行其自由民主价值观提供了机遇，而且俄罗斯有意与美国修好；同时，美国要防止前苏联领土上形成同西方对抗的力量。因此，美国政策的首要目标是同俄建立安全“伙伴关系”，将“重点放在巩固长达半个世纪之久的对抗的结束，并消除冷战遗留下来的最危险的后果，”其次才是帮助营造一个为实现理想的变革所需的既适宜又带强制性的环境，鼓励俄罗斯推进自由民主改革，逐步将俄罗斯融入某种形式的欧洲安全框架以巩固欧亚大陆的稳定。这些政策具体化为两国首脑频繁会晤并签署一系列为双边关系定位的文件，美国承诺或承诺支持国际货币基金组织向俄提供部分经济援助，政治上支持俄在经济政治领域的改革。而俄罗斯在独立之初也选择同西方全面和解，从制度上认同并学习西方，在国内推行改革，并决心放弃同美国的意识形态对抗。俄罗斯希望通过全面接受西方的国际行为准则和现存国际秩序，融入“西方大家庭”，彻底改善同美国的关系。在这种背景下，两国基于双向误解确立的信任关系直接促成了美俄在1994年之前在军控领域的广泛合作。比如，在START II的谈判中，美国90%的要求都得到了满足，俄还同意全部消除并禁止具有优势的多弹头洲际导弹，这在冷战时期几

乎无法想象。

美俄蜜月时期确立的这种信任是有限的，两国长达半个多世纪之久的敌意和利益纷争不可能很快消弥，相互抱有的不切实际的幻想很快破灭。俄罗斯希望通过国内政治经济改革实现制度性重建的过程中能够获得美国“马歇尔式的”巨量经济援助，但经过两年后俄罗斯发现美国的经济援助承诺多、兑现少，美国似乎没有打算要消除制约俄罗斯经济发展的制度性障碍。不仅如此，美国提供援助的同时还附加了不少条件，干预俄罗斯内部事务并损害其安全利益，俄罗斯发展双边关系的热情逐渐消退。与此同时，美国对俄罗斯的不满也在递增。美国曾经希望借助经济援助鼓励俄罗斯向自由民主制度和市场经济转变，一劳永逸地消除俄罗斯对美国构成的安全威胁，所有的经济援助都希望造就一种制度性安排，而俄罗斯的改革显然很难符合美国的期望。两国的不满逐渐积聚，而内政的变化加快了蜜月关系的结束。

俄罗斯国内各政治力量对叶利钦采取“一边倒”向西方的政策存在很大分歧。1993年12月的议会后，民主派虽然在上院中获得了优势，但杜马中高举民族主义大旗的自由民主党和转入议会斗争的左派共产党人均获得了成功。这种分化组合导致俄罗斯反思其对外政策，强调应将民族利益和国家安全作为外交政策与行为的根本起点和最后归宿，开展全方位外交。俄外交政策调整和国内民族主义力量的上升标志着俄罗斯对美政策的转变。同样，俄国内“民主化”进程的放慢、民族主义力量上升也让美国感到不安，美国担心俄罗斯有可能重新成为一种危及其邻国的、范围广阔的威胁，尽管美国并不认为俄罗斯已经构成现实威胁，但感到有必要加强对俄的防范。1994年之后，美国对俄政策中逐渐改变了只重视俄罗斯，忽略其他独联体国家的做法，不但将经济援助的重点向独联体其他国家转移，而且通过高层互访逐步加强同这些国家的关系。同时批评俄罗斯对这些邻国的政策，并认真考虑欧洲安全机制的建设，考虑将东欧国家纳入北约。虽然美国仍然表示支持俄的政治经济改革，但对俄的防范政策加强。美国对俄政策的调整反过来又增加了俄罗斯的不信任感和不安全感，促使俄罗斯放弃同美国结成“盟友”的幻想，寻求更为独立的外交政策。两国外交政策调整和互动最终导致美俄关系进入一个对抗和合作并存的时期。双边关系的总体变化导致两国在军控领域的对抗趋势得到加强，1994年之后，两国在缺乏信任的情况下几乎不可能在军控领域取得类似1994年之前的进展，停滞状态一直持续下去。

第三，不论是冷战结束之初美俄军控合作的黄金时期，还是美国推动北约东扩后的停滞时期，影响两国军控政策的原动力是安全利益需求。在两国拥有共同利益的领域，即使双边关系相对紧张的时期合作仍然得以进行。显然，防止俄罗斯大规模杀伤性武器扩散不但符合美国利益，对于经济形势不好、根据战略武器削减条约规定必须进行战略武器削减的俄罗斯来说，能够得到美国提供的资助来履行条约义务，同时防止国内战略武器失控也是一举两得的事情。纳恩—卢加法案能够在过去近10年的时间内没有间断，毫无疑问是共同利益促使他们确保这个机制的运行。美国在推行这个项目的时候并非没有国内压力，1996年和1997年，众议员所罗门曾两度提出法案为合作削减威胁项目附加条件，但都没有获得成功。尽管美国轰炸南斯拉夫后俄罗斯曾一度放缓一些项目的实施，并暂时中止了一些低层合作，但两国在其他问题上的分歧没有造成该项目出现危机。1999年6月，经过谈判后，美俄商定将这个项目从2001年延长到2006年，在2006年之前，美国将继续同俄罗斯合作削减威胁。

在安全利益相互冲突的领域，对抗始终是难免的。俄罗斯和伊朗的军事合作一直被美国看作心腹大患，尽管俄提供给伊朗的核反应堆并不违背国际原子能机构的规定。自1995年俄伊签署合同以来，美国从来没有停止向俄罗斯施加压力，但俄罗斯也始终没有屈服，因为仅仅1995年的合同就价值10亿美元。一边是美国的安全利益，一边是俄罗斯的经济利益，相互冲突的利益无法协调。即使美国在1998年和1999年相继对俄企业和科研单位进行制裁，也没能阻止俄伊合作。不管两国关系好坏，涉及根本利益，双方均不肯妥协。

又如START II的批约问题。美国不断敦促俄批约实际上是希望削弱俄罗斯的条款得以固定下来，但俄杜马一直迟迟不予批准。杜马不批约的原因固然包括国内政治斗争、北约东扩、美国在一些地区安全问题上不尊重俄罗斯的利益等因素，但更重要的是俄罗斯对自身战略力量的算计。第一，条约削弱了俄的优势，同时美国又在发展导弹防御系统，而俄罗斯无意、无力同美国对等发展。其次，START II规定的上限较高，俄罗斯无力维持如此规模。那么对于START II，俄罗斯可选择的政策有三种：1，保持同美国同等战略力量，俄就需要生产并部署新的战略武器使之达到3500枚，而一旦签署了新的条约，俄罗斯又需要削减；2，俄罗斯不需要达到3500枚，而是期待达成新的削减条约，但新条约没有保证；3，在START II生效之前缔结第三个战略武器削减条约。三种政策选择以最后一种最为有利，因此

杜马迟迟不批准该条约，而是期待两国在START III谈判问题上取得新的共识。根本的安全利益主导了两国合作或分歧的走势。

#### 结论：美俄军控合作与对抗的趋势

经过近十年的调整，美俄已经不太可能出现相互对峙的状态，就政治经济军事能力而言，俄罗斯已经远不能与美国比拟，安全领域的对抗即使存在也是非常有限的；更重要的是，美俄关系已经迥异于冷战时期的美苏关系，意识形态的因素大大淡化。两国关系似乎逐渐回到正常状态，在军控领域两国政策也经历了重大调整。通过对美俄军控十年的历史考察，可以对两国军控互动的趋势做出一个基本判断。

首先，在部分军控问题上，美俄政策仍然会重复过去的模式，军控从属于两国关系并成为推进或者迟滞双边关系的筹码，这主要是涉及基本威慑能力和基本安全利益的领域。例如，虽然美国发展导弹防御势不可挡，但俄罗斯的底线将是美国导弹防御能力不足以抵消其战略威慑能力，否则俄将作出相应的战略调整。又如，如果美国试图阻挠俄罗斯的对外军售，两国仍然会有难以协调的分歧，美俄在俄伊合作问题上的较量似乎证实了这一点。其次，在防止大规模杀伤性武器、核材料、核技术的扩散问题上两国利益重合，此类合作仍将继续，并将超越双边关系的基本状态，能够经受两国关系的波动。合作削减威胁项目在过去十年中取得了很大成就，有效地降低了扩散可能，作为预防性防御的重要手段，两国在此领域的合作前景依然比较乐观。其三，战后美国国内对军控政策有过很多争论，怀疑军控效用、反对受条约约束的声音似乎逐步成为主流，那么，美俄不太可能再进行类似七十年代以来的、为限制或者削减战略武器而谈判一个具有法律约束力、能够核查并使限制或者削减不可逆转的军控条约。美国国内党派政治斗争以及新孤立主义、新帝国主义思潮贬抑军控机制的效用，为美国一己利益而且采取单边行动的可能日益增大。面对一个依然羸弱的俄罗斯，具有超强能力的美国似乎已经不需要双边对等的条约约束，两国可能进入一个无条约军控时期。

作者简介：樊吉社，中国社会科学院美国研究所助理研究员

通讯地址：100007 北京市东城区张自忠路3号东院美国研究所

收稿日期：2003-6-14

责任编辑：陈志瑞