



反彈道飛彈條約體制的瓦解

與全球之戰略穩定

— 小布希「攻防兼具的新嚇阻觀」下的世界將更和平嗎？

文／陳世民（政治學系助理教授）

布希總統 2001 年 12 月 13 日宣布美國將退出反彈道飛彈（ABM）條約，並誓言部署全國飛彈防禦體系（NMD），象徵著三十年來被視為「維繫全球戰略穩定之基石」的反彈道飛彈條約體制的瓦解。布希所提出的「攻防兼具的新嚇阻觀」下的新戰略架構，是否更適用於目前的國際環境及更能促進世界的和平與安定，乃目前備受爭議的一課題。面對此一如何「維繫全球戰略穩定」之思維的重大轉變，對依賴美國之安全承諾甚鉅的我國安全會造成如何之衝擊，實亦不容忽視。首先我們須先了解被布希稱為冷戰遺緒的舊戰略架構為何，而它是否真的不適用於冷戰後的世界？而新戰略架構更能維繫世界和平嗎？

核武和飛彈的結合，在其巨大、快速毀滅且難以防禦的特性下，嚇阻逐漸取代了防禦，而成為西方主要的安全戰略。在六〇年代初美、蘇逐漸獲致足以保證摧毀對方的軍力後，何者率先發動第一擊，將擁有巨大的戰略利益，因為在短短約一個小時之後，對手所遭致的巨大毀滅，將使率先發動第一擊者因而取得明顯戰略優勢甚或世界霸權地位。面對此一第一擊的巨大戰略誘因，在飛彈防禦科技的發展無法避免此攻擊所造成的損失下，藉由足以造成率先發動第一擊者難以忍受之損害的第二擊報復，被認為是嚇阻敵手發動第一擊的重要方式。1972 年 ABM 條約和戰略武器限制談判第一階段條約（SALT I）的同時簽定，其目的即在藉由維持美、蘇的戰略均勢，及確保雙方報復能力的不易毀性，

以降低第一擊的戰略誘因，而維持戰略穩定，避免雙方採用或誤會對方採用第一擊的戰略，而首先使用戰略性核武攻擊彼此的本土。無法完善的飛彈防禦並不能帶來絕對安全或重獲無條件的生存能力，但由於將有損雙方「相互保證摧毀」的相互性，而被認為將有損雙方嚇阻關係的穩定性。ABM 條約即在藉由「防禦」的放棄，來確保相互攻擊性嚇阻能力，以維持恐怖平衡和恐怖和平。

如此概念下所維持的和平，雖然恐怖與不人道，然而冷戰時期核大國之間的和平，的確為不少人認為相當程度上是由於美蘇雙方報復能力之不易毀性的確保，而嚇阻了核大國使用核武的可能。而此一「維繫全球戰略穩定」之邏輯在小布希總統上任之前亦一直為各核武國之官方所信守，即使是企圖部署 NMD 的克林頓總統，亦只是打算修改 ABM 條約，他在年初卸任之前，仍多次和俄國元首共同重申「ABM 條約乃維繫全球戰略穩定的基石」。然而小布希總統上台後，卻一再宣揚此一冷戰時期之戰略架構下所形成的戰略邏輯，乃冷戰之遺緒，已不再適用於冷戰結束後的世界。其主要論點乃在於俄國已非美國的敵人，目前美國最大的威脅乃來自核、生、化等大規模摧毀性武器在其所謂「流氓國家」的擴散，而將違反 ABM 條約的 NMD 的部署，即為了防範日後可能出現的流氓國家對美國本土的最多十數枚飛彈的攻擊。然而冷戰戰略格局瓦解後，在此格局下所形成的 ABM 條約體制是否就如小布希所言已過時了呢？

冷戰雖已結束，但核武存在的事實並未消失。美俄關係目前雖然十分友好，而使核大戰的可能在目前難以想像，然而有誰能保證美俄關係在未來一定不會惡化呢？只要核武仍大量存在於世，其被使用的可能便存在，而這乃是一種致命的威脅，悠關整個國家甚至世界的存亡，實不容被完全忽略。即使布希宣稱美國願大幅裁減核武，但所存一、二千枚核飛彈仍足以摧毀全世界好幾次。只要核飛彈的難以防禦性仍無法解決，嚇阻或許仍是我們所能想到的在危機時刻避免核大戰爆發的最有效方式。因此關鍵便在布希所謂「ABM條約忽視了科技三十年來的基本突破」，這突破是否使我們能夠建構一完善的飛彈防禦。對於此一關鍵問題，至今仍少有科技專家敢做此保證，更何況美國亦一再言明其NMD只是針對流氓國家最多十數枚飛彈的攻擊，而非俄國上千枚飛彈。然而倘若我們無此把握，則我們不得不擔心ABM條約體制被廢除後，一個不完善的飛彈防禦體系所可能導致的戰略嚇阻關係的不穩定。因為一個不完善的飛彈防禦被認為是針對敵人的「第二擊」，可能更勝於被認為是針對敵人的「第一擊」，則敵人將擔心自己的「第二擊」報復能力受損，或懷疑對手即將獲致第一擊能力或採用第一擊戰略，則敵人可能會思考在對手獲致第一擊能力之前就率先發動第一擊，如此將使「第一擊」的戰略誘因提高，而導致戰略嚇阻關係的不穩定。即使美國一再保證無意破壞美俄之戰略關係，而NMD只是針對流氓國家，但ABM條約若被廢除，則如俄總統普丁所說的：「戰略穩定領域已出現法律真空」，就歷史經驗，少有決策者會將國家安全建立在他國的善意承諾之上的。

此外，ABM條約體制的瓦解最令人擔心的一可能影響便是攻、防武器的軍備競賽。長期以來，俄國和中共均一再警告，ABM條約乃全球裁武機制的基石，此基石若受損，他們將重新考量過去所做過的裁武承諾。俄國為了繼續維持和美國的戰略均勢，及避免美國獲得第一擊能力，即使無力和美國在飛彈防禦能力上競賽，但其國內的確有一股很強的聲浪要求增強核武攻擊能力，以抵消美國的NMD，

譬如撤出START或中程核武裁減條約（INF），並重新安裝多彈頭導彈，此類導彈具有強化第一擊能力的戰略意含，亦因而將有損戰略穩定關係。至於中共，其目前約二十枚能攻擊到美國本土的洲際導彈可能大半被NMD所抵銷，如此將使北京擔心美國是否將因NMD的部署，而獲致對中共發動第一擊的實力，使中共再度須面對其核武發展初期的「預先手術式清除其核武」之威脅的可能性，這將對中共和美國的戰略關係造成重大衝擊。若要避免此種威脅，中共似乎亦只有增加其核武數量一途而已。長期以來，大陸具官方色彩的專家學者便多次指出NMD將使中共增加其核武數量及研發多彈頭導彈，而多項研究亦指出中共其實可以輕易地二、三倍其核武數量。雖然不少美國學者指出美國即使不部署NMD，中共亦將繼續其核武現代化，然而中共長期以來的核武發展政策乃重質不重量，倘若因NMD而改採質量並進的政策，其核武數量的增長對區域及國際安全仍將造成不小衝擊。尤其是由此所引發的骨牌效應，若因此予印度增強其核武實力的藉口，亦將使巴基斯坦跟進。而日本、北韓、南韓亦可能出現此效應。

再者，美國片面撤出ABM條約之另一重要影響，乃對美國向其盟邦所提供之核保護傘的「延伸嚇阻」（Extended Deterrence）的可信度的衝擊。自美國於1983年提出星戰計劃打算部署一戰略防禦系統（SDI），至現今的NMD，美國不少盟邦除了擔憂上述戰略不穩定狀態及軍備競賽之重起外，亦常質疑戰略防禦對美國和其盟邦之安全關係所可能造成的「脫勾現象」。倘若我們無法建構一完善的飛彈防禦，則SDI或NMD只能增強美國的相對安全程度，仍無法使美國獲致絕對安全，則華盛頓仍舊將持續擔心一旦危機出現，美國本土是否會成為敵人核武率先攻擊的目標而成為戰爭之第一前線，畢竟大多數得以攻擊敵國本土的核武及其指揮控制體系乃存在於美國本土。如此，飛彈防禦增強了美國本土的相對安全程度後，美國還有多少意願來犧牲自己以拯救盟國呢？這是否會助長美國的「孤立主義」傾向呢？畢竟這世界上無任何一國有能



力以傳統武力來威脅美國，若是飛彈防禦能大幅抵銷對美國的核飛彈攻擊，自然有助於提昇其安全感。然而，此一美國本土相對安全感的提昇，卻有可能影響美國與其盟邦在安全上之命運共同體的關係，此一關係乃美國盟邦相信華盛頓會犧牲紐約來拯救倫敦的一重要基礎，而且此一延伸嚇阻的可信度實乃目前核不繁衍體制的基石。自SDI之爭論以來至今，在美國盟邦之官方及學界便常聽到質疑美國之企圖部署飛彈防禦，另一重要原因乃在努力嘗試阻止未來的戰爭延申至美國本土，亦即力求使戰爭只侷限於美國盟邦之領土，如歐陸或東亞。這多少亦解釋了為什麼在1999年聯合國大會上，對於俄、中共所提的「維護和遵守ABM條約」議案中，只有美、以色列、立陶宛及密克羅尼西亞四國投票反對，而幾乎美國所有盟邦均投棄權票，法國甚至還投票贊成。而小布希宣布將退出ABM條約後，美國盟邦亦多持保留態度而未明言支持。

此一如何「維繫全球戰略穩定」之思維的重大轉變對國際安全的影響不可謂不鉅，這對依賴美國之安全承諾甚鉅的我國安全會造成怎樣的衝擊呢？如果ABM條約體制的瓦解導致中共增加其核武數量，並引起亞洲的核武軍備競賽及繁衍，這對我國之戰略環境的影響實不容忽視。1996年的台海飛彈危機時，面對美國派遣兩艘航空母艦至台海，北京便曾向美國間接放話：「中共不相信美國對台北的重視，會勝過對洛杉磯的重視。」這自然是指中共核武對美國本土的威脅，而中共核武數量的增加，對美國予台灣之安全承諾的可信度當然會造成影響。然而，倘若美國的NMD能大幅抵銷中共核武對美國本土的威脅，這亦能使美國在履行其對台之安全承諾時，較不受北京的核訛詐。這二者之關連未來將如何發展，實為我國日後當密切注意的。此外，東亞核不繁衍體制一旦如南亞那樣瓦解，是否會減輕美國對台灣發展核武的約束，這亦是日後值得關注之一課題。

九一一恐怖事件再次顯示冷戰結束後對美國本土的主要威脅，並非來自必然會被偵測到的從流氓國家所

發射的洲際飛彈，而是來自走私核、生、化武器到美國本土，並且不知從何處發射的恐怖主義。而NMD很顯然無法因應此一威脅。倘若我們相信舊戰略架構若足以嚇阻蘇聯上千枚飛彈的攻擊，為何它不足以嚇阻流氓國家的數枚飛彈呢？難道流氓國家的領袖就真的不怕美國對其的反報復所可能導致的其整個國家的摧毀嗎？這亦難怪有不少人質疑美國部署NMD的真正動機，例如是否是由於其國內軍事工業複合體的遊說，尤其是目前的美國國防部長和飛彈防禦之國防工業有長期密切之利害關係。不論如何，美國之退出ABM條約，誠如普丁所言：「已將世界核武帶入一未知的領域」，此一不確定性亟待小布希政府儘速釐清其所謂「新戰略架構」的確切意含，並提出具有說服力的運作方式。此外，亦應儘快和各國共商一新的裁武機制，以避免軍備競賽及導致不繁衍體制的崩潰。 [美]

參考文獻

1. Goldblat, Jozef: *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements* London: SAGE, 1994
2. Office of the Secretary of Defense (USA): *Proliferation: Threat and Response*, January 2001, <http://www.defenselink.mil/pubs/ptr20010110.pdf>
3. McMahon, K. Scott: *Pursuit of the Shield: The U.S. Quest for Limited Ballistic Missile Defense* New York: University Press of American, 1997
4. Levin, Senator Carl: "A Debate Deferred: Missile Defense After the September 11 Attacks" *Arms Control Today* November 2001 http://www.armscontrol.org/act/2001_11/levinnov01.asp
5. Henry L. Stimson Center Working Group Report: *Theater Missile Defense in the Asia-Pacific Region*, N.34 June 2000 www.stimson.org
6. National Intelligence Council (Washington): *Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat Through 2015*, Unclassified Summary of a National Intelligence Estimate, December 2001, http://www.cia.gov/nic/pubs/other_products/Unclassifiedballisticmissilefinal.htm