

美俄退出《中导条约》的原因及影响

滕建群

【内容提要】《中导条约》是冷战期间美苏达成的重要军控条约，其签署及落实既是美苏相互妥协的结果，也是20世纪60年代，特别是古巴导弹危机后美苏尝试进行核军控与裁军谈判的具体安排。通过讨价还价，两国决定把陆基中程和中短程导弹全部销毁并不再部署。冷战结束后，美俄一直对此耿耿于怀，认为条约束缚住了自己的手脚。2019年2月，特朗普总统宣布美国暂停履约180天，之后将退约。随后，俄罗斯宣布将视情退约。在当前大国竞争背景下，美俄不太可能重新回到条约内，《中导条约》很可能就此失效终结。美俄双方退约各有思量，其涉及多方面的影响值得关注。

【关键词】美俄关系 《中导条约》 国际军控

【作者简介】滕建群，中国国际问题研究院美国研究所所长、军控与国际安全研究中心主任、研究员，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019)03-0012-12

2019年2月2日，美国宣布开始停止履行冷战时期与苏联达成的重要军控条约——《中导条约》，180天后将考虑是否完全退出该条约。当天，俄罗斯总统普京表示，针对美国的做法，俄罗斯将采取回应措施，也将暂停履约。3月4日，普京总统又签署文件，决定自签署之日起，俄罗斯停止履行《中导条约》，直到美国不再违反该条约或者条约到期终止。从目前看，美俄退约决心已定。两国为什么轻易退出一部受人瞩目的国际条约？个中原因值得探讨。此举将对美俄关系、国际军控进程及国际安全带来负面影响。

一、条约的达成带有强烈的时代色彩

1987年12月8日，美苏两国首脑经过长达6年的艰苦谈判，终于签署了《美苏消除两国中程和中短程导弹条约》（简称《中导条约》），规定自1988年6月1日条约生效后，双方在1991年6月1日前销毁射程500千米至1,000千米的短程导弹以及射程1,000千米至5,500千米的中程导弹，包括搭载常规与核弹头的导弹和陆基发射器。^[1]

《中导条约》涉及的具体导弹类型包括：美国“潘兴-1A”“潘兴-1B”“潘兴-II”型陆基弹道导弹、BGM-109型“战斧”陆基巡航导弹以及附属发射装置；苏联SS-4、SS-5、SS-12、SS-20、SS-23型导弹和发射装置。^[2]该条约最大的亮点是设立了严格的核查机制，组成特别核查委员会，相互进行技术核查和现场核查。条约规定，为了监督条约的履行情况，缔约各方都拥有就地核查的权力。在条约生效后13年内均可进行核查；在条约生效前3年间，每年将进行20次核查；其后5年间，每年进行15次核查；最

[1] 《以俄多次违反规定为由 美拟退出〈中程导弹条约〉》，海外网，2018年10月20日，<http://news.haiwainet.cn/n/2018/1020/c3541093-31418919.html?baike>。

[2] “Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of their Intermediate-range and Shorter-range Missiles,” *United Nation Treaty Series*, Vol.1657, NY: United Nations, 2001, pp.5-19.

后5年间，每年进行10次核查。

苏联解体后，美国和俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯和哈萨克斯坦继续承担条约的相关义务。截至1991年5月，美国销毁了大约800枚导弹，而苏联则销毁了1,800枚导弹。^[1]美国国务院文件称，双方共销毁2,692枚导弹。^[2]到2001年5月31日，现场核查终止，其他核查机制仍保留。尽管销毁的核弹头总数仅占两国拥有核武器的4%左右，但它是美苏裁军谈判解决军备竞赛问题的一个突破，并且双方还原则上同意向裁减50%战略核武器的方向努力。

《中导条约》能够签署并得以落实是美苏相互妥协的结果，也是20世纪60年代，特别是古巴导弹危机后美苏尝试进行核军控与裁军谈判的具体安排。进入70年代中期，两国都意识到，战争中使用当量为百万吨级甚至千万吨级的核武器攻击对方城市目标，将不可避免导致大国间爆发全面核战争，并给人类带来毁灭性打击，核大战中没有胜利者。而且随着核弹小型化以及制导技术的多样化，低当量核弹已足以对他国重要目标进行“外科手术”式打击。这一时期，美苏同时修改各自的作战条令，宣扬低当量核武器对特定目标的打击效果，认为这些武器能在升级为全面核大战前极大削弱对方的反击作战能力，迫使对手认输。这降低了核武器使用的门槛，两个核大国进入安全困境，只能靠不断增加核导弹和运载工具的数量和提高精确打击能力来与对方相抗衡，其中陆基导弹成为美苏两国的首选。

美国率先在西德和意大利部署“潘兴-1”弹道导弹，目标直接指向苏联和华沙条约国在欧洲的指挥机构和军事基地。苏联在1977年部署能携带三个分导式弹头的RSD-10“先锋”中程导弹，这些导弹可直接摧毁英国、

[1] “Adhere to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments,” April, 2017, P.11, <http://www.state.gov/documents/organization/27063.pdf/>.

[2] INF Treaty, <http://www.state.gov/t/avc/try/102360.htm>.

法国、西德的主要军事目标，又不至于造成驻欧洲美军重大伤亡。紧接着，苏军又装备“奥卡河”近程导弹，声称它能打击西德法兰克福和法国巴黎的股票交易市场。

美苏纷纷部署陆基导弹不仅促使两国在欧洲展开激烈的军备竞赛，也引起了欧洲国家的极度恐慌。在此背景下，美苏于1981年9月达成开始谈判的协议，11月谈判正式开始，双方共进行6轮至少110次会晤。在苏联方面，进入80年代，5年内克里姆林宫经历了勃列日涅夫、安德罗波夫、契尔年科和戈尔巴乔夫四任领导人。苏联在谈判初期表现得咄咄逼人，因为它拥有的导弹数量和弹头总当量远超美国。

戈尔巴乔夫以改革派面貌出现。执政后，他反思苏联社会主义建设的经验和教训，审视国际共运和社会主义国家间关系以及资本主义世界出现的变化，提出所谓“新的政治思维”。戈尔巴乔夫认为，核武器的出现改变了战争与和平的观点，改变了社会主义和资本主义之间的对抗关系，在新世界大战中，双方都将归于灭亡，不会有胜利者；战争已经不是达到政治目的的手段，“为了和平必须准备战争”的观点已经过时，取而代之的是“为了和平必须准备和平”，社会主义和资本主义只能实现和平共处、和平竞争。^[1]戈尔巴乔夫要在国内推行改革，他必须调整对外政策。因此，到20世纪80年代中期，无论是在日内瓦、华盛顿，还是在冰岛会晤中，戈尔巴乔夫都不断提出建议，采取主动出击的谈判姿态。

在未征询苏联军方意见的情况下，戈尔巴乔夫就提出了“2000年前全面销毁核武器”的倡议。随后，戈尔巴乔夫又用谢瓦尔德纳泽换下了资深的老外长葛罗米科，直接插手《中导条约》谈判。其后，又借“1987年西德青年鲁斯特驾机降落红场”事件，把与自己唱反调的国防部长索科洛夫

[1] 米·谢·戈尔巴乔夫：《改革与新思维》，北京：新华出版社1987年版，第173、177、187、285页。在该著作中，戈尔巴乔夫还专门介绍了他与美国领导人在日内瓦、雷克雅未克就核裁军问题进行谈判的相关情况，并阐述了签署《中导条约》的意义。

和国土防空军司令科尔努柯夫以及近 300 名军官撤职，换上支持自己的亲西方将领。与此同时，美国还向苏联许诺将提供经济援助，并向华沙条约组织成员国施以意识形态渗透和经济援助，使华约组织内部的离心化倾向日趋严重。

在 1985—1986 年的谈判过程中，苏联一退再退，主动提出可以只限制自己与美国的中短程导弹，而不考虑英法的核导弹，并主动销毁不在射程限制范围内的“奥卡河”导弹。戈尔巴乔夫让外长谢瓦尔德纳泽向美国透露，如果美国能停止其战略防御计划，苏方可以削减 50% 的核武器。因此，西方国家给了戈尔巴乔夫很多好听的头衔——“自由世界最好的朋友”“东欧政治地图的改革者”，并于 1990 年授予戈尔巴乔夫诺贝尔和平奖。

在美国，里根执政后提出“重振国威”的口号，使美国的军事和经济实力都有所回升。当时，美国的内政和外交均面临着现实的问题：1985 年之后，美元贬值 50% 左右，美国已经由世界最大的债权国沦为最大的债务国；在国内，国防部的强硬派与国务院的温和派在对苏战略上出现严重分歧，使美国的对苏战略杂乱无章。里根政府也需要借机进行内政和外交政策的调整。

《中导条约》的签署，很大程度上源于苏联在欧洲部署 SS-20 型导弹，其核心是欧洲的安全和战略稳定问题。该型导弹采用固体燃料推动，可携带 3 枚 60 万吨当量的分导式核弹头，满载荷射程可达到 5,000 千米，能在短时间内打击西欧所有大中城市。这一部署迫使北约国家不得不寻找新的措施来抵御这一导弹。手段有二：一是北约成员国加快部署新型导弹系统；二是让美国出面与苏联进行军控谈判，希望通过协商取消上述导弹的部署。

美苏《中导条约》谈判几经周折，最终以苏联做出让步而告终。双方争议的焦点议题包括：一是《中导条约》谈判与美国的战略防御计划脱钩，即谈判不涉及美国的战略防御计划；二是苏联接受全球“双零点”方案，即把中程导弹和中短程导弹全部消除；三是条约带有技术和现场核查条款，双方可对有关导弹基地的试验、贮存、训练和销毁设施进行现场核查。此外，

美国和北约国家也做出了一些让步，如西德总理科尔就宣布，如果美苏达成《中导条约》并付诸实施，西德的“潘兴-1A”导弹也可以拆除。

《中导条约》的签署显然具有较为强烈的时代色彩。冷战开始后，美苏为争夺世界霸权把目光转向核武器，并以此来威胁对方，但双方水涨船高的核军备竞赛不但没有为自己赢得安全保证，相反却极大地消耗国力，把两国的安全置于极度的核恐怖平衡当中。在当时来看，条约签署有其积极意义，一是缓和了美苏紧张关系；二是促使美苏开始思考核军备控制与裁军；三是极大地缓解了欧洲国家的焦虑。在一定程度上，《中导条约》的达成和落实为此后美苏两国结束冷战开了个头。

二、美俄退约历程反映出各自盘算

对于美国和俄罗斯来说，目前退出《中导条约》是双方安全战略变化的必然结果，也是时代发展的特定产物，但双方还是要找出各自的退约理由，指责对方违约。《中导条约》自1988年6月生效以来，尽管美苏（后来的俄罗斯）完全履行了销毁相关中程和中短程导弹的义务，但均对该条约表现出怀疑与不安。随着冷战结束，美俄军控与裁军谈判进入新时期。围绕《中导条约》，美俄两国均在不同时期表现出退约的意念和想法。

俄罗斯一直认为，《中导条约》是在苏联做出大幅度妥协和退让基础上签署的不平等文件，所以在俄罗斯元气恢复之后就不断地希望改变这一条约的相关内容。冷战结束后，美俄关系趋向缓和，双方核军备竞赛结束，美俄核力量的戒备程度大幅度下降，欧洲也不再有中短程导弹的压力，《中导条约》似乎已达到其原有目标。与此同时，美国带领欧洲国家开始多轮北约东扩，把俄罗斯西部的防御空间一再压缩，使北约的势力范围直接抵近俄罗斯的西部边境。

最近几年，美国更明显加大了对从波罗的海沿岸到外高加索一线的围

堵，并在波兰、罗马尼亚部署陆基“宙斯盾”防御系统。出于无奈，俄罗斯开始向西部地区增加兵力，重点打造加里宁格勒等区域的攻防兼备能力。

另外一项考虑则是导弹技术的扩散。在签署《中导条约》时，仅有美国、苏联、英国、法国和中国等拥有陆基中程导弹。进入21世纪，印度、巴基斯坦、伊朗等已经研发和装备了中程导弹。1998年，美国“弹道导弹威胁评估委员会”（又称“拉姆斯菲尔德委员会”）发布报告指出，部分国家可以在有效利用他国导弹研发经验基础上迅速提升导弹能力。^[1] 美国学界也对弹道导弹扩散的影响做出评估。2012年，兰德公司的报告指出，弹道导弹技术的扩散对美国国家安全构成威胁，其中最为严峻的挑战是巡航导弹的扩散，因为该型导弹具有精度高、隐蔽性强、花费少和难以防御等特点。

为了应对中程导弹技术扩散的新挑战，美国和俄罗斯还在联合国提出把《中导条约》多边化的主张。2008年3月，俄罗斯在联合国裁军谈判会议上提议，采取直接全球化的方式，要求保留条约的基本框架，但要把其适用范围扩大到全球范围内。俄罗斯外长拉夫罗夫提议，以现有条约的相关条款为基础，拟定和缔结一项多边协定。^[2] 拉夫罗夫指出，俄罗斯知道成员国出于种种原因不愿支持这一倡议，但俄罗斯愿意继续共同寻求双方可接受的解决问题的办法。^[3]

为了推动《中导条约》国际化，美国学者甚至提出要依照当年美苏条约谈判中的做法，即通过恢复两国中程导弹的生产来逼迫其他有中程导弹的国家加入到缔结新条约的谈判进程中来。这其中就包括美国战略与预算评估中心副主席吉姆·托马斯。在2014年7月国会听证会上，他指出美国

[1] The Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, "Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States," July 15, 1998, <http://fas.org/irp/threat/bm-threat.Htm>.

[2] 联合国裁军谈判会议第1089次全体会议最后记录, <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/603/71/PDF/G0860371.pdf?OepnElement>.

[3] 同上。

和俄罗斯退出《中导条约》或修改条约将会改变部分国家的安全态势，从而迫使它们接受对其陆基中短程导弹的限制。然而在联合国范围内，美国和俄罗斯提出的《中导条约》国际化的提议并未得到其他国家的响应。原因之一就是在导弹的数量和类型上，其他国家与美俄根本不在一个档次上，限制这些国家有限的中短程导弹就等于撤掉了这些国家维护国家安全的一个重要支柱。

在难以推动《中导条约》国际化的背景下，美国和俄罗斯还是把注意力放在了退出该条约本身上。为了争得道义的制高点，美俄近年来频繁地攻击对方违背了《中导条约》。从力量对比来看，美国是要维持对俄罗斯的战略优势，而俄罗斯更多地是希望维持两国战略力量的平衡。它不仅仅是一个军控问题，而且还是国家关系和核战略问题。

自 2013 年开始，美国多次与俄罗斯交涉，指责俄罗斯不断违反《中导条约》。2014 年 7 月 28 日，美国总统奥巴马写信给俄罗斯总统普京，指责俄罗斯违背条约，测试陆基中远程巡航导弹 SSC-8。这种导弹既能够打击美国的盟国，也能对美国前沿部署的导弹防御系统进行打击，完全可以对部署在波兰、罗马尼亚、韩国、日本的导弹防御体系予以摧毁。之后，美国军方官员不断地在国会作证，指出俄罗斯正在部署 SSC-8 导弹。所谓 SSC-8 导弹，是北约对俄罗斯称之为“创新者”（9M729 导弹）的称呼，它应该是“伊斯坎德尔”导弹的改进型或称之为“伊斯坎德尔-K”型导弹。按照俄军方公布的数据，其射程不到 500 千米，并不违反《中导条约》。但美国则认为，SSC-8 导弹是海基“口径”导弹的陆地版，外型上看两者十分相似。而“口径”导弹在 2015 年 10 月曾经用于打击叙利亚境内恐怖分子，射程达到了 1,500 千米。因此，美国认为，俄罗斯军方提供的射程数据不准，该型导弹射程应在 2,000 千米，如果将其部署在加里宁格勒，欧洲所有的大中城市都会在其打击范围之内。因此，美国坚决要求俄罗斯将此导弹的研发和服役情况公诸于世。而其他违约产品还包括俄军战略部队装备的 RS-

24 “亚尔斯”洲际弹道导弹。

三、美俄退出《中导条约》的影响

综上所述，美国和俄罗斯早已经打算退出这一军控条约，但又不得不找个理由使该行为从表面上看得过去。《中导条约》废止所带来的影响是非常广泛的，既有近期的影响，也会对未来的国际关系、国家安全以及军队建设产生极其重要的影响。从近期情况看，美俄退约的直接影响已经显现，其已涉及到地缘政治、技术研发和国家安全等诸多领域。特别是在美国特朗普政府推行“大国竞争战略”的背景下，美国和俄罗斯退出《中导条约》会进一步影响到大国的战略力量平衡和稳定。

（一）影响到大国关系的稳定发展

2017年12月，特朗普政府在其《国家安全战略》报告中指称，中国与俄罗斯是现行国际秩序的“修正主义者”，要与中俄展开“战略竞争”。在此背景下，特朗普政府带头停止履行《中导条约》，有与中俄展开战略竞争的意味。从陆基中程导弹的发展来看，美国和俄罗斯早就盯上了中国的能力，在提出《中导条约》国际化未得到响应后，美国带头退出《中导条约》也就成了水到渠成的安排。陆基中短程和中程导弹正在成为美国与中国相抗衡的重要手段之一。

冷战结束后，美国一直在亚太地区打造导弹防御体系，其防御体系从阿拉斯加、韩国、日本到中国的台湾，共有三层设防：一是末端低空区域的“爱国者”系统；二是末端高空区域的“萨德”系统；三是海基和陆基“宙斯盾”中段拦截系统。在欧洲，美国已经把陆基的“宙斯盾”系统部署到了波兰和罗马尼亚，而且还在海上部署了“宙斯盾”系统。近日，美国又把“萨德”系统部署到了以色列，而之前沙特阿拉伯已经订购了美国的“萨德”系统。如果再加上陆基中短程和中程导弹部署，美国就可以在亚太、欧洲和中东

地区进一步强化其导弹进攻能力。所以,看似双方因为不履约而退出的安排,实际上是美国与中国和俄罗斯进行战略竞争的需要。

(二) 引发大国间非对称军备竞争

从目前的形势发展来看,大国进入“新冷战”的可能性并不很大,因为对象国不可能拥有或动用类似冷战期间的财力和物力来进行如此殊死的竞赛。但是在局部领域,为了争夺战略制高点,美国、俄罗斯和中国等国将会采取一种非对称的竞赛手段,打破对方的优势。这一点在俄罗斯对美国的反制方面尤其突出。

在这方面,俄罗斯总统普京更愿意把自己的非对称手段公诸于世。2018年3月1日,普京发表国情咨文,曝光了至少7种在研或者即将服役的武器系统。它们分别是:(1)重型导弹“萨尔马特”,重达200吨,其助推段时间非常短,可搭载高超音速弹头,在任何条件下都能发射,且射程可以覆盖世界各个角落;(2)核巡航导弹,核动力装置可以保证该导弹航程无限、弹道不可测、可穿透任何导弹防御网;(3)无人水下潜航器,能在极深水下航行,静音、跨洲际,装备的核弹头如果在敌国附近水域爆炸,可掀起滔天巨浪,并摧毁沿岸目标;(4)被称之为“匕首”的高超音速飞行器,飞行速度可达10倍音速,射程2,000千米,早在2017年12月该武器已经在俄罗斯南部军区进行了试验;(5)高超音速滑翔器,能以20倍音速跨洲飞行,可变轨机动性强;(6)激光武器,已经装备俄军;(7)国家导弹防御体系,已经基本建成。^[1]

非常明显,俄罗斯的策略主要是寻找非对称的突破口,打破美国对其全方位的军事围堵。比方说,在突破美国建立起来的庞大的全球导弹防御体系上,俄罗斯试图用高超音速飞行器来让美国的导弹防御努力失效。因为从目前来看,不论是“宙斯盾”系统,还是“萨德”系统或者“爱国者”

[1] “Russian President Putin Address to the Federal Assembly,” March 1, 2018.

系统，其飞行速度根本追不上俄罗斯的高超音速飞行器，加上这些飞行器灵活机动性强，让美国多年的导弹防御努力可能成为泡影。

反过来，美国也会把目光投射到强化自身的攻防能力上，在高超音速飞行器、低当量核弹头上取得进展。美国已经开始生产可遂行精确打击的低当量核弹头 W76-2。该弹头用潜艇发射，主要用于摧毁目标国发射井或其他固定目标，从而减少附带损伤。在导弹防御方面上，美国也在加紧研发包括激光武器在内的新型防御武器。

因此，尽管美国和俄罗斯在退出《中导条约》后不会重复冷战，但是在军事技术领域里的各种竞赛已经展开。双方会不遗余力地展开较量，争夺战略制高点。

（三）离间欧洲大陆的团结

《中导条约》是在欧洲多个国家共同努力下促成的条约，包括当时的西德等国从政要到普通百姓均参与其中。应该说，欧洲国家是《中导条约》最重要的受益者，特别是解除了盘旋在欧洲上空的陆基导弹威胁阴云。在对待美国退出《中导条约》问题上，欧洲已经出现了巨大的分裂。以英法德等老欧洲国家为一方，它们并不赞成美国随意退出《中导条约》，而也在做出自己的努力。但波兰、罗马尼亚、波罗的海沿岸国家等却持另外一种立场，它们欢迎美国退约，并乐见美国把陆基中短程和中程导弹部署在东欧。出于对俄罗斯的天然恐惧，这些国家正竭力地将美国拉入欧洲防务安全。波兰总统杜达在 2018 年底访美时甚至提出，波兰愿意出资，建立一个以特朗普总统命名的军事基地——“特朗普堡”。

美国正是看中了这一分歧，同时也在利用这些分歧：一方面，美国不断渲染俄罗斯的威胁，借此来恐吓欧洲国家与美国保持一致；另一方面，又不断地向北约其他成员国索要保护费用。特朗普政府正在酝酿一种新的驻军政策，不但要盟国承担 100% 的美国驻扎费用，而且还要交 50% 的“会员费”。一个分裂的欧洲将完全任由美国摆布。从目前情况看，最有可能首

先部署陆基中短程和中程导弹的国家是捷克。

（四）亚太地区导弹攻防出现新态势

美国和俄罗斯退出《中导条约》的基本考虑之一就是盯着中国。一旦完全退出《中导条约》，美国会在亚太地区部署陆基中短程和中程导弹。主要部署地在其盟国日本、韩国以及阿拉斯加、关岛、夏威夷等地，从而弥补美国在这个方向上只有导弹防御体系的不足。这些陆基导弹既可能是弹道导弹，也可能是陆基巡航导弹。目前，美军已经在日本展开了相关的论证和演示活动，随时可以把陆基导弹进驻上述国家和地区。

值得注意的是，日本在采购导弹防御系统和短程导弹上的态度。几年前，日本政府试图通过采购美国的“萨德”系统来提供末端高空区域的反导能力。经过论证，日本政府现已决定采购两套陆基“宙斯盾”导弹防御系统，并分别部署在秋田县和山口县。如前所述，该系统除了具有对来袭导弹中段拦截外，还可以通过它的 MK41 系统发射巡航导弹。日本的打算非常清楚：一方面要成为美国亚太地区导弹攻防能力建设的一环，同时也借美国之船，建成自己的中程导弹打击能力。

【收稿日期：2019-04-10】

【修回日期：2019-05-15】

（责任编辑：邢嫣）