

核武器国际法规制的起源*

谭 艳**

【内容提要】 第二次世界大战期间,原子能对战局的重要影响使之由纯粹的科研课题上升至国家层面的核心军事项目,包括《魁北克协议》在内的一些规制也应运出现在参与研制的美、英等小范围国家之间。这些规制并非意在对核进行限制或禁止,而着眼于保密和维系垄断、促进研究和战时应用。至战后,经过广岛和长崎两地的实战投射,核武器作为“人类新威胁”成为国际社会严肃思考的规制对象。在此基础上设立的联合国原子能委员会致力于推进各国就核规制达成一致,以便尽早从国家军备中消除原子武器。美苏两国分别在此平台中提交了规制方案,但鉴于有核大国垄断与无核大国反垄断的不同立场,其规制路径存在根本分歧,致使摇篮期建立核规制的尝试以失败告终。

【关键词】 战时原子能合作协议 国际原子能规制 原子能委员会
核武器

自第二次世界大战时原子能研制上升至国家层面的军用项目之后,相应的规制便初见端倪。但是,这些规制的制定者、适用范围、出现的背景、制定的意图

* 感谢《世界政治研究》匿名评审专家的建设性意见,笔者文责自负。

** 谭艳,浙江外国语学院讲师,浙江省法学会自由贸易园(港)区法治研究中心研究员。

以及包含的内容都与后来缔结的条约不尽相同。从根本上来说,它们的产生并非旨在限制或禁止,而是以保密为基点,着眼于加快核相关研究、保障研制国/有核国的垄断利益,协议中有关核武器使用的规定更是推动了核武器的首次实际使用。不仅如此,协议本身对核武器的合法性假定、维护核垄断而对苏联的排斥等因素都将对之后的核武器国际法规制、条约谈判造成深远影响。因此,包括《魁北克协议》在内的一些规制也应当被视为核武器国际法演变中不可分割的组成部分。

战后,经过广岛、长崎两地实战使用,核武器正式揭开面纱,为国际社会所知。联合国对该新情况反应迅速,于1946年1月设立原子能委员会(UN Atomic Energy Commission, UNAEC),着手处理因发现原子能和使用原子武器所引起的问题。的确,就消除核武器、实现无核武器世界的目标来看,彼时(单一核大国与个位数以内的核库存)当属规制的最佳时机。但是,鉴于国际法条约建立在国家同意的基础上,当分别作为有核大国和无核大国的美苏因权力相争无法达成一致意见并因其僵持而导致议事机构陷入僵局并解散时,便不存在形成国际法的基础。特别是对处于力量劣势、对现状不满的苏联来说,当时酝酿国际法规制还为时过早。

本文分三个部分。第一部分,阐述原子能委员会设立前建立核规制的路径。这一阶段,多半出现的是战时英美原子能合伙期间所达成的以核武器为主题的双边性质的文本和协议,并讨论这些协议产生的背景、原因及特征;随后,以这些协议为起点,阐述处在萌芽阶段的国际规制、控制命题是如何提出,谁提出,目的如何,美、英、苏三国主要领导人作何回应。第二部分,讨论原子能委员会设立后至出现僵局前的对核国际规制情况,分析走向国际规制的原因和背景,概述接下来提交于此平台的美苏方案并说明结果。第三部分,对比美苏方案并剖析最终未能达成国际规制协议的阻碍因素。最后是小结。

一 战时核规制路径(1939—1945年)

1939年10月11日,爱因斯坦等科学家以联名信的形式,请求罗斯福总统考虑“制造此种威力极大的炸弹(即原子武器)”。^①这些科学家了解到,纳粹

^① The Einstein letter is reprinted in Vincent C. Jones, *Manhattan: The Army and the Bomb*, Washington, D. C.: Government Printing Office, 1985, pp. 609–610.

政府曾禁止从德国以及德占区领土出口铀矿，因而断定德国政府正在积极研制一种具有空前威力的武器。^①为此，科学家敦促罗斯福政府提供政策、资金上的支持并协调物理学家们的工作，以便加快美国的实验进展。虽然美国政府接受了爱因斯坦的建议——罗斯福总统于1939年10月批准了铀研究，并成立了“关于铀的咨询委员会”（Advisory Committee on Uranium），但在“一切为战争”的大背景下，尚无法确定“变现”可能性的原子武器研制并没有得到政府的大力支持。直到1941年7月，美国收到了国防研究委员会驻伦敦联络处转发的一份报告，即“默德委员会关于使用铀矿制造原子弹的报告”（*The MAUD Report*）的副本，借此了解到拟议的铀弹计划“切实可行，并有可能在战争中产生决定性结果”，应“以最优先次序安排研制，并不断扩大规模继续工作，从而在最短时间内获得武器”。^②即，当明确能够在战争中使用后，罗斯福方授权扩大美国的核研究项目。^③此后，基于地理条件和战时因素考虑，英美两国在核领域的研究联系日益紧密，并结为战时原子能项目的合作伙伴，原子能项目也自此进入加速探索期。另外，如果纳粹没有在1940年6月发起进攻，那么法国科学家本可能第一个完成铀的链式反应；^④苏联官方在1940年春天也开始着手铀矿探测的研究，但由于德国入侵而一度遭到中断，至1943年斯大林格勒战役胜利后才重新恢复研究，但在战争结束前项目规模仍很小。^⑤当斯大林在波茨坦会议得知美国核试验成功后，苏联的原子弹项目才获得充沛资源、步入快车道。总之，截至1941

① Michael B. Stoff, Jonathan F. Fanton & R. Hal Williams, eds., *The Manhattan Project: A Documentary Introduction to the Atomic Age*, New York: McGraw-Hill, Inc., 1991, p. 16.

② Report by MAUD Committee on the Use of Uranium for a Bomb, reproduced in Margaret Gowing, *Britain and Atomic Energy 1939 - 1945*, Basingstoke: Macmillan, 1964; MAUD名字的由来参见<https://www.osti.gov/opennet/manhattan-project-history/Events/1939-1942/maud.htm>。

③ Lawrence S. Wittner, *The Struggle against the Bomb: Volume One, One World of None: A History of the World Nuclear Disarmament Movement Through 1953*, Stanford: Stanford University Press, 1993, p. 10.

④ Spencer R. Weart, *Scientists in Power*, Mass: Harvard University Press, 1979, p. 150.

⑤ Goldschmidt Bertrand, *The Atomic Complex: A Worldwide Political History of Nuclear Energy*, La Grange Park: American Nuclear Society, 1982, p. 11. 1940年，苏联物理学家Luli Khariton和Iakov Zel'dovich合作的几篇论文中都指出能够使用铀制作炸弹，但当时苏联政界和科学界彼此持疑，甚至Luli Khariton和Iakov Zel'dovich撰写的强调原子武器具有破坏性潜能的备忘录也没有刺激苏联核项目推进，而此时，直接推动英美核项目加速的Peierls-Frisch备忘录已经在英国完成。参见：Shane J. Maddock, *Nuclear Apartheid, The Quest for American Atomic Supremacy from World War II to the Present*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2010, p. 12.

年年底,美苏英法德日都已推开核研制的大门,^①掀起了致命核军备竞赛帷幕的一袂。

(一) 合作与保密:英美两国间订立的含有核武器命题的文本或协议

(1) 概述

在原子武器研制期间,唯有“核研究”“核原料”“核试验”“核技术或专利”,尚无真正意义上的“核武器”,更不会有针对原子能的具体规制,一切都还处于“核的无政府状态”之中,直至英美合作伙伴关系的出现。

1940年7月,英国提议与美国“就秘密技术信息,特别是超短波无线电雷达领域的信息,立即进行一般性交换”。^②传递消息的英国大使洛锡安爵士(Lord Lothian)表示伦敦希望在秘密信息领域与美国互惠互利,从而获得自己“急切想要获得的东西”。^③这一提议得到美国的积极回应,特别是在1941年收到英国发来的秘密报告(即“默德报告”)之后,美国高层掌握了有极大可能性在战时制造出原子弹的可靠证据,这直接推动了美国对各项事务轻重缓急的重新排布。1941年10月11日,罗斯福总统写信给丘吉尔,提议两国领导人应该交换意见,“使各项可扩展的努力得到协调,甚至能够共同操作”。^④同年冬天,两国在伦敦和华盛顿都设立了科学联络办公室。1942年6月20日,在纽约的海德公园,丘吉尔就美英之间共享有关原子武器发展信息的问题与罗斯福达成一份非正式协议,承诺“全面合作……并且(充分)分享平等伙伴的成果”^⑤。到1942年7月,英国逐渐丧失核领域优势,合作转变为单方面的依赖。美国国防研究委

① 第二次世界大战期间英美德日苏研制原子弹的情况可参见 Andrew J. Rotter, *Hiroshima: The World's Bomb*, Oxford: Oxford University Press, 2008。

② David Sherman, *The First Americans: The 1941 US Codebreaking Mission to Bletchley Park*, National Security Agency, 2016, p. 8.

③ Aide-Mémoire from the British Ambassador (Lord Lothian) to Roosevelt, July 8, 1940, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1940, vol. 3, The British Commonwealth, the Soviet Union, the Near East and Africa*, Washington: US Government Printing Office, 1940, p. 78.

④ Warren F. Kimball, ed., *Churchill & Roosevelt: The Complete Correspondence, I. Alliance Emerging, October 1933–November 1942*, London: Harper Collins Publishers, 1988, pp. 249–250.

⑤ 该协议是口头达成的,文中引用来自丘吉尔的口述。参见 Churchill to Hopkins, February 27, 1943, Harry Hopkins Papers, Map Room, Franklin D. Roosevelt Library; Roosevelt's Meeting with Churchill, June 20, 1942, reproduced in Michael B. Stoff, Jonathan F. Fanton and R. Hal Williams, eds., *The Manhattan Project: A Documentary Introduction to the Atomic Age*, McGraw-Hill, 1991, p. 27。

员会负责人、罗斯福首席科学顾问、科学研究与发展办公室负责人万纳瓦尔·布什 (Vannevar Bush) 及国防研究委员会主席詹姆斯·科南特 (James B. Conant) 都认为不再需要英国的帮助, 为保护美国利益, 他们向罗斯福建议实行有限合伙。^① 罗斯福当然明白其中利害, 也熟知此举对战后权力格局的影响。加上 12 月时, 他了解到英、苏之间可能签订了向苏联传递原子信息的协议,^② 就确认了布什和科南特的有限合伙方案。1943 年 1 月, 美国向英国和加拿大分别发送了一份备忘录, 信息限制几乎涉及所有领域, 唯一敞开的大门是关于基本科学数据的交换或在实际情况中美国认为他们仍然可以从英国获取的东西。相较于其之前自由的态度, 美国现在采取了在最为敏感的两个区域^③不转让核技术的政策。^④ 但是, 不到半年, 1943 年 5 月 25 日, 罗斯福接受了丘吉尔的诉求, 重新回到了英美原子能联盟的道路上, 虽然英国在信息获取上仍然受到了限制。^⑤ 随后, 在此基础上, 1943 年 8 月 19 日, 两国订立了《魁北克协议》(*Quebec Agreement*)^⑥, 就双方对原子武器的使用、“管合金计划” (*Tube Alloy*)^⑦ 相关信息的传递等方面进行了约定。^⑧ 1944 年 6 月 13 日, 基于《魁北克协议》, 罗斯福与丘吉尔又签署了《美英之间关于建立联合发展托拉斯的协议》(*Agreement Between the United States and the United Kingdom for the Establishment of the Combined Development Trust*), 据此设立的“联合发展托拉斯” (*Combined Development Trust*) 将在战时、战后对处于两国政府、英国自治领政府以及印度和缅甸政府以外的某些

① 罗斯福的军事政策委员会 (*Military Policy Committee*) 同样建议限制信息交换。由于英国科学家的工作不涉及电磁方法, 因此该领域就没有涉及“交换”, 而在两国都参与的漫射领域, 则交换不受限制; 在重水和铀的生产中, 只交换科学信息, 不交换工厂设计。关于原子弹的设计和研发均不交换。

② Barton J. Bernstein, “The Quest for Security: American Foreign Policy and International Control of Atomic Energy, 1942–1946,” *The Journal of American History*, vol. 60, no. 4, 1974, pp. 1003–1044.

③ 用于提取铀的放射性燃料的化学回收以及用于燃料浓缩而对铀-235 的分离。

④ Goldschmidt Bertrand, *The Atomic Complex: A Worldwide Political History of Nuclear Energy*, La Grange Park: American Nuclear Society, 1982, p. 49.

⑤ 英国接受了大型核工厂设计、建造和操作方面信息交换的限制, 而这些正是生产原子弹所必要的信息。

⑥ The Quebec Agreement, August 19, 1943, <https://www.atomicarchive.com/resources/documents/manhattan-project/quebec-agreement.html>.

⑦ 也称为“S-1”, 是英国核项目的代号。

⑧ The Quebec Agreement, August 19, 1943, in Philip L. Cantelon, Richard G. Hewlett & Robert C. Williams, eds., *The American Atom: A Documentary History of Nuclear Policies from the Discovery of Fission to the Present*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991, pp. 31–33.

地区的铀矿和钍矿进行控制;^① 1944年9月19日,两国领导人再度达成一致,签署了《海德公园备忘录》,约定将英美对核垄断延续至战后。“英美政府在军事和商业用途的管合金开发上的全面合作将持续到日本战败后,除非两国协商一致予以终止。”^②

(2) 协议产生的背景和原因

整理并将罗斯福和丘吉尔往来信件、书函编辑成书的作者沃伦·F·金伯尔(Warren F. Kimball)曾指出两人间过密书信来往的“根本纽带是:希特勒德国、日本帝国”。^③就本文来说,除了德国和日本两大动因以外,上述协议带有的排他性特征——同属盟国阵营却在协议中缺位的苏联也为我们指明了英美亲密合作的另一纽带——处于资本主义世界以外的苏联。比如,《海德公园备忘录》第3条即点名对玻尔教授相关活动进行调查是为了“确保他不是任何信息泄露,尤其是对俄国人泄露的责任人”。^④1944年3月,负责美国原子弹项目的格罗夫斯少将(Major General Leslie R. Groves)也曾明言:“当然,制造原子弹的真正目的是征服苏联。”“从我接手这个项目开始,我就很清楚俄国是我们的敌人,本项目正是在此认知基础上开展的。”^⑤因此,下文将从这几个方面着手,探究协议得到谈判或签署的背景、原因。

第一,如上文所述,美国原子项目缘起于科学家里奥·西拉德(Leo Szilard)和爱因斯坦关于纳粹德国可能正在制造并将持有原子弹的信函,但真正全力参与,则是通过“默德报告”了解到在1943年底制造出原子弹切实可行且报告预计新武器会在战争中起到决定性作用之后。不仅如此,这份报告也令英美两国意识到:德国正在进行的研究将有很大可能性会在战时取得成果,进而影响

① Agreement Between the United States and the United Kingdom for the Establishment of the Combined Development Trust, June 13, 1944, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944v02/d885>.

② Aide-mémoire of Conversation between the President and the Prime Minister at Hyde Park, September 18, 1944. 该协议罗斯福签署及签署后都未告知其幕僚及其他官员。因为官员们不希望与英国保持过密关系,害怕这会不利于之后的国际原子能控制,且损害与苏联在未来的关系。直到罗斯福逝世十周年后,科南特、布什和史汀生等人看到这份备忘录。参见: Barton J. Bernstein, “The Uneasy Alliance: Roosevelt, Churchill and the Atomic Bomb, 1940 - 1945,” *The Western Political Quarterly*, vol. 29, no. 2, 1976, pp. 202 - 230.

③ Warren F. Kimball (ed.), *Churchill & Roosevelt: The Complete Correspondence, I. Alliance Emerging, October 1933-November 1942*, London: Harper Collins Publishers, 1988, p. 3.

④ Aide-mémoire of Conversation between the President and the Prime Minister at Hyde Park, September 18, 1944.

⑤ US Atomic Energy Commission, *In the Matter of J. Robert Oppenheimer*, Washington: US Government Printing Office, 1954, p. 173.

战局。的确，是“德国原子弹的威胁促使英国的研究和美国的资源仓促结合”^①。在笔者看来，两国达成合作的事实表达了双方希望在制造原子武器的竞赛中集合两国资源、比德国更快取得能够决定战局的关键性武器的意愿，以便确保在战后能够以战胜国身份获得有利的话语权地位，为既定的战后格局做准备。

第二，美英两国早有意愿利用原子弹处理日本问题。1943年5月5日，军事政策委员会^②就对日使用原子弹的地点进行了商讨。^③ 1944年秋天，美国军政领导在获知德国原子能项目失败的情况下，即将焦点对向日本。^④ 之后，通过《海德公约备忘录》，英美两国领导人达成一致：“当一枚‘原子弹’最终可用时，也许经过成熟考量，可以用于对付日本人，日本人应该受到警告，即除非他们投降，否则这种轰炸将会持续。”^⑤ 这清楚地展示了两国对日使用原子弹的动机。

第三，虽然第二次世界大战（简称“二战”）中美英与苏联同属盟国成员，在战场中配合作战，但实际英美在战场上很大程度上地依赖苏联：众所周知，1943年斯大林格勒战役的胜利是二战苏德战场的重要转折点^⑥；而远东战场，“如无苏联参战，美军要牺牲100万人，”“美国估计直接卷入的军力需要500万，要到1946年春天才能结束战争”。可见，苏联在战争中有着充分重要性，这种贡献程度势必将令其在战后权力分配时获得更大的话语权。此外，英美两国也忧心共

① Martin J. Sherwin, “The Atomic Bomb and the origins of the Cold War,” in Melvyn P. Leffler and David S. Painter (eds.), *Origins of the Cold War: An International History*, London: Routledge, 1994, pp. 77–94.

② 军事政策委员会（Military Policy Committee, MPC），在战争部长史汀生的授权和帮助下，布什成立了MPC，其中有包括来自陆军、海军和科学研究与发展办公室各一名代表。F. G. Gosling, *The Manhattan Project: Making the Atomic Bomb*, Washington: History Division, Department of Energy, 1999, p. 14. 关于MPC设立目的可参见：Richard G. Hewlett, Oscar E. Anderson Jr., *A History of the United States Atomic Energy Commission*, vol. 1, *The New World, 1939–1946*, University Park: Pennsylvania State University Press, 1962, p. 82.

③ Military Policy Committee Minutes, May 5, 1943, reproduced in Philip L. Cantelon, Richard G. Hewlett and Robert C. Williams (eds.), *The American Atom: A Documentary History of Nuclear Policies from the Discovery of Fission to the Present*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991, p. 37.

④ Philip L. Cantelon, Richard G. Hewlett and Robert C. Williams (eds.), *The American Atom: A Documentary History of Nuclear Policies from the Discovery of Fission to the Present*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991, p. 22.

⑤ Aide-mémoire of Conversation between the President and the Prime Minister at Hyde Park, September 18, 1944.

⑥ 斯大林格勒战役的胜利确保了苏联将成为欧洲的主导力量，且会成为战后国际体系中最重要因素之一。参见 Norman A. Graebner, “Introduction: The Source of Postwar Insecurity,” Norman A. Graebner (ed.), *The National Security: Its Theory and Practice, 1945–1960*, New York: Oxford University Press, 1986, p. 4.

产主义对战后贫苦欧亚大陆人民的吸引力。^①“害怕疲于战争的欧洲人会投票选择本国的共产党进入权力中心，这实际上就是邀请苏联统治它们的未来。”^②在此情况下，获取原子弹作为解决堆积如山外交问题的重要工具，挽回与苏联力量间对比的颓势成为美英两国的共有意愿。

(3) 协议的特征

第一，视核武器为合法武器。这些涉及核武器使用、研究等方面的协议，其存在的前提性假设是政策制定者已将核武器、原子能研究判定为合法选项，即视核武器为合法武器。研制一开始，^③罗斯福、丘吉尔就已假定原子弹是一种合法武器，将被首先用于纳粹德国。当德国有望在原子弹准备完成前投降时，又将目标转向日本。^④丘吉尔在回忆录中也表示，是否使用原子弹迫使日本投降在盟国间从未引起争议。^⑤正是在原子弹作为合法武器的假设基础上，罗斯福界定了美国外交与原子弹间的关系，同时，这也是决定制造原子弹、与英国建立合伙关系、禁止苏联知晓核项目信息、阻挠国际原子能控制上所做任何努力^⑥等一系列事件的根本前提。战争部长史汀生(Henry L. Stimson)明确道：“认为可能得以实现的原子武器是一种新型的、强大的爆炸物，与现代战争中其他任何指明的爆

① 这在战后初期得到了印证。战后欧洲严重经济困难，使人们对政府的不满和反抗情绪不断升级，接连爆发工人运动，共产党力量得到快速发展，不到10年，西欧各国的共产党员数量就从1939年的50万人增加到1947年的400万人。此外，意大利、法国、比利时等9个西欧国家的共产党人参加了联合政府，其中法国内阁中甚至至少有4个共产党部长。参见沈志华主编：《冷战国际史二十四讲》，北京：世界知识出版社2018年版，第20—21页。

② Melvyn P. Leffler, Odd Arne Wesrad, eds., *The Cambridge History of the Cold War, Volume II: Crises and Détente*, New York: Cambridge University Press, 2010, p. 6.

③ 根据有关作者的研究，合法性要求在研制阶段就已产生影响。1942年，有两种原子武器得到研究，即炸弹(bomb)和放射性毒物，后者是通过核链反应产生的，可散布至工业区域或城市，由于仅在数小时内就会产生致命辐射剂量，因此，将使该区域变得不适宜居住。军方最终决定只制造炸弹，因为放射性毒物可能会受到1925年《禁止在战争中使用窒息性、毒性或其他气体和细菌作战方法的议定书》的拘束。参见 Goldschmidt Bertrand, *The Atomic Complex: A Worldwide Political History of Nuclear Energy*, La Grange Park: American Nuclear Society, 1982, p. 17.

④ Warren F. Kimball, *Forged in War: Roosevelt, Churchill and the Second World War*, Harper Collins e-books, 1998.

⑤ [美]温斯顿·丘吉尔：《第二次世界大战回忆录(第六卷)：胜利与悲剧》，吴万沈译，海口：南方出版社2003年版。

⑥ Barton J. Bernstein, “Roosevelt, Truman and the Atomic Bomb, 1941–1945: A Reinterpretation,” *Political Science Quarterly*, vol. 90, no. 1, 1975, pp. 23–69.

炸性武器一样具有合法性。”^① 政策制定者们还就原子弹使用后的情景进行了轻松的讨论。^② 尽管根据布什记载，罗斯福曾经对使用核武器有过短暂的拿捏不准，但他疑惑的是应“实际用于日本”还是“仅通过全面试验展示核武器的破坏性作用”，而无涉合法性考量。此外，战时大背景以及尽快结束战争、挽救更多生灵的使命感也为这种毁灭性武器营造了“合法氛围”。

第二，默示授权使用。与规制核武器直接相关的条文，在诸如核武器使用、有关信息的传递等问题上，均未设置任何禁止或限制性规定，反而可以看作对核武器使用、相关信息传递的默示授权：只要满足美英共同决策这一个条件即可——“没有两国的一致同意，不会使用核武器针对第三方”。^③ 而且从前文可知，核武器研究能够得到政府有力扶持正是因为其能够在战争中使用，^④ “从一开始，对这个 20 亿美元的美国秘密计划的设想是，一旦炸弹制成，将用来结束战争”。^⑤ 因此，这些协议中对使用的规制，并不是为了限制或禁止，而是要保障使用的排他性。

第三，防扩散协议的雏形。这些协议既是两国间信息共享的充分合作契约，也可看作是防止核武器横向扩散条约的雏形：既确认了英美在核项目上的合伙人地位，同时视原子能项目为最高机密（as of the utmost secrecy）：不仅不接受向全世界通报“管合金计划”以期就其控制和使用问题达成国际协议的提议，而且还意图通过对主要核原料资源的控制来保障核项目上的垄断，阻止苏联了解更多富矿区所在。

如此可见，协议所载的规范并无意针对核武器或核研究的禁止或限制，而是旨在：通过协议的方式，确认核武器能被合法用于战争场合；约束两国彼此间行为；将原子项目辟为专属领地，为战后垄断奠定基础。其规制的核心要义是对核

① Henry L. Stimson, “The Decision to Use the Atomic Bomb,” reprinted in Harper’s Magazine, February 1947, p. 98.

② Vannevar Bush, “Memorandum of Conference with the President,” June 24, 1943, AEC Doc. 133.

③ *The Quebec Agreement*, August 19, 1943, <https://www.atomicarchive.com/resources/documents/manhattan-project/quebec-agreement.html>.

④ 美国战争部长史汀生回忆指出，从 1941 年至 1945 年，我从未听到总统或其他政府部门负责人表明在战争中不应使用原子能。而且，在整个战争期间，我们的共同目标就是要第一个制造出并首先使用一种原子武器。参见 Henry L. Stimson, McGeorge Bundy, *On Active Service in Peace and War*, New York: Harper & Brothers, 1947, p. 613.

⑤ [美] 托马斯·G. 帕特森、加里·J. 克利福德、肯尼斯·J. 哈根：《美国外交政策（下）》，李庆余译，北京：中国社会科学出版社 1989 年版，第 598 页。

武器项目的“保密”、对英美作为原子能垄断者地位的确认和保障。

(三) 与苏联分享? 对核国际规制命题的肇始

(1) 对核国际规制命题的提出

美英双边协议的保密性和排他性,令很多人感到不安,他们提出应让苏联知情,并尽快开展政治对话以便推进建立核规制进程,以免引起军备竞赛。

科学家和政治家这两个群体都曾提出过对核武器进行规制的命题,但侧重和切入点并不相同:科学家的因果逻辑是如果没有可靠国际控制,核武器的可怕威力与不受制约的核军备竞赛将会带来灾难性后果,威胁到人类文明;如果告知苏联美国的核项目情况,那么战后的国际控制目标方有可能实现。1944年2月,丹麦科学家尼尔斯·玻尔(Niels Bohr)曾分别向罗斯福和丘吉尔指出,应将原子能秘密告知苏联,否则将会失去在战后建立对该新武器国际控制及阻止核军备竞赛的机会。^①玻尔敦促英美领导人通过美英苏三国协议对战后核武器进行控制的方式来解决问题。这一点建议也得到了学者汉斯·摩根索(Hans Morgenthau)的认同,他认为避免战争的最佳机会,就是与其他西方民主国家采取一致行动,对苏联政府摊牌,通过正式的外交程序,以完全保密和严肃的方式,达成一项永久性的解决方案。^②同年11月,冶金实验室(Metallurgical Lab)^③征求了科学家对未来原子能的观点,并完成了“杰弗瑞报告”(Jefferies Report)。该报告主张,如果试图维持美国的原子霸权,“就不可能实现远离国家和国际灾难的持久安全”“建立在无节制原子武器发展基础上的和平只是一份休战协议”,终将会带来灾难。因此,迫切需要建立一个可以控制核武器的“具有警察权力的国际行政当局”。此外需要明确的是,制定“阻止核武器的国际协议必须得到切实有效控制的支持”。^④1945年6月,

① Lawrence S. Wittner, *Confronting the Bomb: A Short History of the World Nuclear Disarmament Movement*, California: Standard University Press, 2009, p. 3.

② [美]汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》(第7版),徐昕、郝望、李保平译,北京:北京大学出版社2012年版,第685页。

③ 曼哈顿项目位于芝加哥大学实验室的代号,主要负责核反应堆的开发和钚分离化学,美国科学家、诺贝尔物理学奖获得者阿瑟·康普顿(Arthur Compton)是该实验室负责人。

④ “The Impact of Nucleonics on International Relations and the Social Order,” Excerpts from the Jefferies Report, November 18, 1944, Martin J. Sherwin, *A World Destroyed: Hiroshima and its Legacies*, California: Stanford University Press, 2003, pp. 315 - 332.

由当时著名原子核物理学家联署的“弗兰克报告”（Franck Report）同样指出：

鉴于核武器使用造成的毁灭性后果，……只能通过世界性政治组织获得有效保护。核武器的存在是要求建立有效国际和平组织最有力的论点。……除非对核爆炸实行有效的国际管制，否则在向世界首次表明我们（美国）拥有核武器之后，必然会出现核军备竞赛。^①

政治家们也就此提出过一些方案，但他们通常以国家安全、减少国际争端的可能性作为出发点。1942年6月，丘吉尔原子能问题顾问兼总理大臣安德森（John Anderson）曾建议美英制定一项“共同专利政策”（Common Patent Policy），并设立共同核能委员会（Joint Nuclear Energy Commission）来为此制定政策细节。该委员会还将审查英国自治领、苏联等国的加入，并设置加入的条件。^②1944年夏末以来，布什和科南特也逐渐意识到这一问题的重要性并得出结论，“是时候认真思考国内和国际控制问题了”。他们认为将国家安全系于对当前核秘密的掌控上是危险的，因而考虑建立一个国际控制机构，且在此机构中，苏联也会拥有成员资格。他们希望美国能够在多边基础上达成合理的国际控制措施，而在此之前应避免因美英亲密合作损及美苏关系而诱发核军备竞赛。^③1945年5月31日，临时委员会（Interim Committee）和科学小组（scientific panel）就战后如何控制核武器的问题举行了一次会议。会上，“曼哈顿计划”主要领导、物理学家奥本海默认为不应预判苏联的态度，建议美国与之讨论国际合作的话题。随后，马歇尔将军也表示同意，他断言“苏联一直对科学友好”，这可能是未来合作的起点。^④6月21日召开的临时委员会会议建议杜鲁门应在即将

① Report of the Committee on Political and Social Problems, Manhattan Project ‘Metallurgical Laboratory’, University of Chicago, II June 1945 (The Franck Report), sec. III. <http://www.atomicarchive.com/Docs/ManhattanProject/FranckReport.shtml>.

② Richard G. Hewlett, Oscar E. Anderson Jr., *A History of the United States Atomic Energy Commission, vol. I, The New World, 1939-1946*, University Park: Pennsylvania State University Press, 1962, p. 262.

③ Comments by Conant, handwritten on Bush to Conant, April 17, 1944; Conant, Some Thoughts on International Control of Atomic Energy, May 4, 1944, OSRD.

④ Interim Committee Minutes, May 31, 1945, reproduced in Philip L. Cantelon, Richard G. Hewlett and Robert C. Williams, eds., *The American Atom: A Documentary History of Nuclear Policies from the Discovery of Fission to the Present*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991, pp. 42-43.

举行的波茨坦会议上将原子弹事宜以及对日使用的决定告知苏联。在科南特和布什的建议下，战争部长史汀生也日渐意识到这一问题的国际性质以及苏联的决定性作用。1945年9月12日，他在备忘录中建议杜鲁门直接与苏联缔结盟约：“控制并限制将原子弹作为一项战争武器使用……同时，指引并鼓励发展和平及人道目的的核能。”他已经明了，美苏关系“实际上是以原子弹问题为主导的”。^①虽然这些政府官员已经对核国际控制的必要性有了一定的认知，但遗憾的是，包括罗斯福（及之后的杜鲁门）、丘吉尔在内的更多领导和官员仍在秉持保守秘密的立场。

值得注意的是，从玻尔开始，几乎所有提议与苏联会谈、告知苏联核项目，讨论对核国际规制可能性的建议者，他们要求的重点并不是要立即与苏联分享“基本科学知识”以外的“用于制造原子弹的技术知识”，其呼吁的关键在于尽快与苏联展开政治对话；其意图亦非对核武器的立即禁止或消除，而是希望能够通过国际规制阻止不可控的军备竞赛。换言之，对核国际规制并不意味着从一开始就要公开确保美国垄断地位的核秘密，而是试图展开对话，在“制造核弹的技术知识”最终被迫公开（即垄断地位被打破）前，建立起一套保障制度，在最大程度上维护国家安全和稳定国际秩序（现状）。

（2）美英苏领导人对核国际规制的回应

无论是罗斯福政府还是杜鲁门政府都对国际规制的理念持冷淡态度。就罗斯福来说，他对战后世界的设想虽是英美法中组成的“四警察”，但强调只会有英美两个警察持有核武器；^②他没有设想过与苏联合作进行原子能研究，甚至没有向斯大林披露过美英正在进行的原子能项目，反而处处提防。而且，由上文可知，对英国实行信息交换限制、对科学家玻尔进行调查、与英国签订一系列协议，其目的都是防范核相关信息流入苏联；而对临危受命的杜鲁门来说，国际控制还太抽象和遥远（因为接任时，核试验尚未成功），他的当务之急是：如何以

^① Henry L. Stimson to Harry S. Truman, September 11, 1945, reproduced in Philip L. Cantelon, Richard G. Hewlett and Robert C. Williams, eds., *The American Atom: A Documentary History of Nuclear Policies from the Discovery of Fission to the Present*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991, pp. 73 - 77.

^② Robert Divine, *Roosevelt and World War II*, Baltimore: John Hopkins, 1970, pp. 95 - 97; John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941 - 1947*, New York: Columbia University Press, 1972, pp. 24 - 25.

现有的手段尽速令日本投降；^① 当 1945 年 7 月 16 日，杜鲁门收到国内密电，得知美国已取得核试验成功，确信自己的国家掌握了“使我们同全世界关系发生了根本变化，而且为人类开辟了一个新纪元”^② 的绝对力量后，总统认为原子弹不仅会使日本走向覆灭，也将为美国迎来生机：它“既是摧毁旧世界的军事力量，也具有帮助美国创建一个在美国庇护之下的统一且开放的新世界的政治能力”。^③ 这种能力很快在太平洋战争中得到体现，对日战争策略获得新解：不再需要依赖苏联出兵，甚至已不希望苏联进入日本战场，因为凭借原子弹，便可一举多得：避免本国赴日作战造成巨大伤亡、避免苏联介入以便独占对日战争胜利果实、使自己能够在远东保留一个有效据点……因此，比之国际控制，或许更可取的计划还是尽快推进核研究与核武器生产以确保美国保持对苏联的领先地位，继续斩获绝对武器带来的绝对优势，在一些关键事务上取得事半功倍的效果。^④

当美国拟对英国实行有限信息交换制度时，丘吉尔的科学顾问察维尔爵士（Lord Cherwell）曾直白地表示英国求取核信息交换就是为了能够用于战后核建设；丘吉尔本人也强调，英国感兴趣的是一切核能信息（而不是布什科南特猜测的商用事宜），因为这对英国未来的独立是必要的，且永远不会做会让德国或苏联赢得可能用于“国际讹诈”的东西。丘吉尔坚持对核项目进行保密，《海德公园备忘录》已经明确展示了他对“通报核秘密、就国际控制达成协议”这一建议的否定态度。1945 年 3 月，首相又在写给英国外长的回复中，进一步强调在“任何情况下，都应将秘密控制在英美手中”，并会“继续敦促罗斯福总统不要对法国、俄国进行任何披露”^⑤。除此之外，10 月 29 日，以“原子能的国际控制”为题、由英国高级官员撰写的内部文件则指出了国际控制的悲观前景：

① Campbell Craig, Sergery Radchenko, *The Atomic Bomb and the Origins of the Cold War*, New Haven & London: Yale University Press, 2008, p. 70.

② [美] 哈里·杜鲁门：《杜鲁门回忆录（下卷）》，李石译，东方出版社 2007 年版，第 2—3 页。

③ Thomas J. McCormick, *America's Half Century: United States Foreign Policy in the Cold War and After*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1995, p. 43.

④ 杜鲁门的亲密顾问贝尔纳斯（James Byrnes）（后于 1945 年 7 月开始担任国务卿），在 1945 年 5 月即指出，仅仅持有核武器就会使东欧问题上的苏联人更好把控。参见：Leo Silzard, “Reminiscences,” in Donald Fleming and Bernard Bailyn, eds., *Perspectives in American History, II*, Boston, 1963, pp. 126 - 141.

⑤ Churchill to Foreign Secretary, March 25, 1945, Premier 3 Records, file no. 139/6.

没有一个在技术上可靠的控制和视察的计划在政治上是可行的。考虑到苏俄本性,任何这样的计划都将受到阻挠,遭到回避并被怀疑,遵守这样协议的国家都将处于很不利的地位。强国所建立的视察制度注定会发展成极危险的诡诈,制造出无穷的怀疑和摩擦。^①

苏联更加不可能接受国际控制。首先,这意味着地球上唯一具有核能力的国家将永远有且仅有美国一国。历史上“还找不到一个大国自愿接受这种劣势地位的先例。理所当然的是,俄国人将尽一切努力尽快打破当前美国的垄断”,^②斯大林也绝不会接受从“三巨头”之一降格为“二等国家”的任何可能性。而且当下“人有我无”的劣势已经让苏联利益受损——美国赶在苏联进入日本战场前投下原子弹剥夺了苏联在远东的战略收益,^③危及了苏联在占领日本、保持在远东领土攫取中占据举足轻重角色的希望,而这些正是苏联认为已经在1945年2月举行的雅尔塔会议中得到确认的东西。^④此外,美国的核垄断地位(哪怕只是建立国际控制机制所必经的一段区间内的垄断)从根本上与斯大林“大国际平等”的核心思想相冲突。“广岛已经震撼了整个世界。平衡也遭到破坏”。^⑤苏联百万军队在战场九死一生拼杀中奠定的战后大国均势被新武器一霎时震碎。因此,斯大林的第一要务必然不会是参与创建国际控制,而是通过全力支持科学家研制、尽快拥有自己的核武器,以便核武器出现前的、他心中理想的大国力量平衡状态能得到恢复。再加上,美英战时合作时对苏的排除使苏联产生了遭到孤立、英美联手对付它的印象,这必然更进一步地加深苏联的不安全感、紧张感,使其下定决心推进核研制、成为同样拥有核武器的有核国家。就如布什和科

① 《原子能的国际控制》,官方报告,1945年10月29日,普通卷75/10;首相卷8/16,第6页。转引自麦乔治·邦迪:《美国核战略》,褚广友等译,北京:世界知识出版社1991年版,第210—211页。

② [美]伯纳德·布罗迪:《绝对武器》,于永安、郭莹译,解放军出版社2005年版,第85页。

③ David Holloway, “Nuclear Weapons and the Escalation of the Cold War, 1945 – 1962,” in Melvyn P. Leffler and Odd Arne Wesrad, eds., *The Cambridge History of The Cold War Volume I : Origins*, New York: Cambridge University Press, 2010, p. 377.

④ Vladimir O. Pechatnov, “The Soviet and the World, 1944 – 1953,” in Melvyn P. Leffler and Odd Arne Wesrad, eds., *The Cambridge History of The Cold War Volume I : Origins*, New York: Cambridge University Press, 2010, p. 96.

⑤ David Holloway, *Stalin and the Bomb: The Soviet Union and Atomic Energy, 1939 – 1956*, New Haven & London: Yale University Press, 1994, p. 132.

南特在 1944 年所预言的，公然垄断会疏远苏联，且会注定国际原子控制制度的失败。^①

总之，关于对核武器的国际控制，于英美而言，它们所面对的问题是：“将原子能合作延伸至其他国家，如苏联，是否符合两国国家利益？”它们行动的基本出发点是维持美英垄断（美英占优势）的现状；苏联则希望通过核试验成功获取核武器，从而能够维持核武器出现之前的权力现状，即阻止美英因获得“核绝对力量”而占据绝对地位，从而威胁到斯大林描绘的战后蓝图。

二 原子能委员会时期的核规制（1945—1949 年）

（一）何以真正走向对核国际规制？

第一，主观上，美英苏主要领导人对于核的国际规制并不“感冒”。被原子弹抢去战争功劳、认为“大国均势遭到破坏”的苏联正在原子能项目上快马加鞭，广岛爆炸后的两周内，斯大林就签发了国防委员会第 9887 号法令，设立原子弹特别委员会（被称为“原子政治局”），负责这项计划的内务委员部主任兼国防委员会委员贝利亚（Lavrenty Beria）被授予全权获得所需的各种资源以便在尽可能短的时间内完成研发任务。^②尤其是，当斯大林了解到美国铀-235 和钚的生产可使后者每月制备 8 枚原子弹时，原子弹工程更是成为绝对优先事项。^③美英两国则希望继续发挥核武器作为政策工具的作用，助其实现既已确定的开放的、统一的战后世界愿景，并在棘手问题上占据主动地位，为此，两国继续进行核试验、核生产；英国期待获得独立核力量的初衷也没有改变，艾德礼政府在 1947 年决定采取措施制造英国的第一颗原子弹。^④特别是，杜鲁门采信了“曼哈顿计划”负责人格罗夫斯将军的意见，即认为美国的垄断地位至少可以维

① Bush to Conant, April 7, 1944, and a later memo by Conant, “Some Thoughts on International Control of Atomic Energy,” May 4, 1944.

② Zhores A. Medvedev, “Stalin and the Bomb,” in Ken Coates, ed., *The Spokesman: Disarming the New World Disorder*, Nottingham: Bertrand Russell Peace Foundations, 1970, p. 60.

③ Zhores A. Medvedev, “Stalin and the Bomb,” p. 59.

④ Margaret Gowing, *Independence and deterrence: Britain and Atomic Energy, 1945 - 1952 (vol. II: Policy Making)*, New York: St. Martin Press, 1974, p. 174.

持20年^①后,加上对美国科研能力的自信,因而低估了战后的核扩散风险,未能充分认识到对核国际规制的重要意义。

在客观环境上两个世界的格局正在成形。随着原子弹试验的成功和战局的确定,美英对苏依赖程度大大降低,战时盟国阵营开始松动;而且,在绝对武器的护持下,英美感觉自己有了更多话语资本,因此,在被“蒙上原子弹阴影”^②的与罗斯福时期的美国相对超然的态度不同,波茨坦会议中,美英和苏联已显现出两方阵营且彼此争论有愈演愈烈之势。甚至1945年11月15日发布的、声称是为国际原子能控制铺路的《美英加三国联合声明》(下称《华盛顿声明》)本身就制造了更深的隔阂——此番会议将苏联排除在外,仅在美、英、加这三个战时即结成原子能项目合伙人的国家之间举行和商讨。曾经同仇敌忾的“同盟国”正伴随核武器的刺激而分裂为两个阵营,战后国际社会也终因此被撕裂为两个世界。不仅如此,双方所处地位的差异,已使它们形成了各自行动的假设:一方已经明确认识到原子武器威力的效用和带来的便利,在可以确定其他国家不会武装起来对付自己、在拥有可靠检查手段确保不存在欺骗行为之前,“不会丢掉手中的枪”,^③另一方则认为在恢复均势(即同样核试验成功、成为有核国家)之前,大国间不存在达成共识的基础。^④显然,对核国际规制的开始便阴影重重。

第二,反核运动与世界政府理念正奋力将各方糅合至建立核规制、消除核武器的同一目标上。在广岛和长崎原子弹爆炸之后,掀开神秘面纱的核武器已经闯入大众视野,作为“人类新威胁”,其势必成为国际社会严肃思考、认真观察的规制对象,而不再仅仅是核研制期间英美等小范围国家间商讨和决定的“内务”。反核运动和势头正盛的世界政府理念正为推动对核国际规制添薪加

① Gregg Herken, *The Winning Weapon: The Atomic Bomb in the Cold War, 1945-1950*, Princeton: Princeton University Press, 1988, pp. 98-99. 另外,对估计苏联时间表起决定作用的问题之一就是苏联能够,而且在什么时候能够得到足够的高品位的铀矿。格罗夫斯将军十分错误地以为美国人及其朋友几乎垄断了铀矿,但是,取得铀矿的重要意义以及它依赖于其他国家的专门协议都被认为是绝密;所以苏联内部的铀资源情况鲜为人知。参见:[美]麦乔治·邦迪:《美国核战略》,褚广友等译,北京:世界知识出版社1991年版,第186页。

② David Holloway, *The Soviet Union and the Arms Race*, New Haven & London: Yale University Press, 1983, p. 15.

③ Bernard M. Baruch, Memorandum of Meeting on June 7, 1946, with the President and James. F. Byrnes, Truman Files, Automatic Energy, Baruch Papers.

④ Campbell Craig and Sergery Radchenko, *The Atomic Bomb and the Origins of the Cold War*, New Haven & London: Yale University Press, 2008, p. 70.

柴：“原子弹投掷不久，数十个国家就展开了全球性的反核运动。”“主张有必要消除或控制核武器。”^①此外，由于第二次世界大战的破坏性，国际体系已被推至崩溃边缘，此时世界政府的理念风头正劲。科学家们认为可以将对原子能进行国际控制作为第一步，为建立世界政府争取时间，直至建成后由世界政府来解决核问题。

第三，法律环境上，《联合国宪章》本身就对军备控制和裁军作出了相关规定，能够成为核武器国际控制的法律依据。除了第1条维护国际和平与安全、采取集体有效方法消除对和平的威胁的宗旨外，宪章11条确切地指向裁军领域：“联大得考虑关于维持国际和平及安全之合作的普遍原则，包括削减军备控制原则；并得向联合国会员国或安全理事会或兼向两者提出对于该原则之建议。”第26条规定了大国在裁军方面的特殊义务：为促进“国际和平及安全之建立及维护，以尽量减少世界人力及经济资源之消耗于军备的目的”，五常所在的安理会应在军事参谋团的协助下，“负责拟具方案，提交联合国会员国，以建立军备控制制度。”

尽管斯大林百分百确定苏联面前的唯一可行的道路是开发核武器、步入有核国家阵营；尽管处于垄断地位的美国仍可在“进行国际控制”或是“与苏联进行军备竞赛”两个选项间进行选择^②，但在控制和消除核武器目标的旗帜和潮流之下，谁也无法断然反对，哪一方都不愿首先担当起核规制失败的主要责任。不过，双方竭力思索的有效国际核规制在很大程度上还只是“表里不一”的政治策略——既能迎合世界各国渴望和平、摆脱战争，特别是核战争可怕噩梦的心理，又能满足自己持有核武器、享受核武器所带来的绝对优势的野心。

（二）尝试规制：联合国原子能委员会（1945—1949年）

（1）会议准备：两场会议与苏联的加入

1945年10月3日，美国总统杜鲁门向国会递交了一份关于原子能的国情咨

^① Lawrence S. Wittner, *Confronting the Bomb: A Short History of the World Nuclear Disarmament Movement*, California: Stanford University Press, 2009, p. 9.

^② Campbell Craig and Sergery Radchenko, *The Atomic Bomb and the Origins of the Cold War*, New Haven & London: Yale University Press, 2008, pp. 113 - 114.

文。其中，首次正式提及“文明的希望在于做出国际安排，期待在可能的条件下放弃原子弹的使用和研究”，也认识到国际安排将会遭遇诸多困难，但是这些困难无法回避，因为除此以外的选择都将“导致一场势必将在灾难中结束的疯狂的军备竞赛”。为此，杜鲁门选择的路径是：首先与战时合作伙伴英、加两国相商，再同其他国家进行讨论、达成协议。^① 1945年11月，美英加在华盛顿举行了三国首脑会议，并于15日发布《华盛顿声明》，其中提出“应在联合国下设一个委员会”，为“完全禁止将原子能用于破坏性目的”及促进和平利用作出建议。^②

这份声明有几个需要注意的节点。其一，采取国际行动的出发点是因为认识到单一国家无法长时间垄断原子弹。因此，希望借“原子弹的破坏性力量将影响整个文明世界”作为依据明确所有其他国家在核武器控制方面的责任。其二，在信息共享上：仅公开“关于发展和平利用原子能方面所必需的基本科学情报”，不包括“把原子能实际应用到工业部门的详细情报”。要等到设计出阻止原子能用于破坏性目的的行之有效的的方法后，再准备“交换把原子能实际应用到工业部门中的详细情报”。通过将信息分类，美国找到了将苏联排除在信息分享之外的正当性依据。^③ 同时又以“详细情报”作饵，诱使各国（尤其是苏联）履行放弃核武器的责任。如此，以国际控制之名维持单一国家的垄断、防止出现过早出现垄断被打破的局面。其三，该声明强调了美、英、加三国作为“拥有原子能所必需知识”的共同身份，再加上此次会议并未邀请苏联，声明内容也未提及苏联的事实，很难不给苏联一种内外有别、永久将核秘密控制在小圈子国家范围内的印象。对于西方国家的“小圈子”行为，1945年11月7日，苏联外长莫洛托夫表示“任何大小的技术秘密都不可能排他地被某个国家或某些国家的小圈子所持有，我们也会拥有原子能，此外，我们还将掌握更多的东西……”。^④ 这番言辞既表达了被排除的愤怒、宣告了苏联核项目的进展的自信，

① Harry S. Truman, Special Message to the Congress on Atomic Energy, October 3, 1945, <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/156/special-message-congress-atomic-energy>.

② Joint Declaration by the Heads of Government of the United States, the United Kingdom, and Canada, November 15, 1945, in Department of State, *Documents on Disarmament (1960)*, vol. I, pp. 1-3.

③ Gregg Herken, *The Winning Weapon: The Atomic Bomb in the Cold War, 1945-1950*, Princeton: Princeton University Press, 1988, pp. 35-39.

④ Barton J. Bernstein, "The Quest for Security: American Foreign Policy and International Control of Atomic Energy, 1942-1946," *The Journal of American History*, vol. 60, no. 4, 1974, pp. 1003-1044.

也暗示了各大国已卷入核军备竞赛，预告了接下来尝试的国际原子能控制的失败宿命。最后，杜鲁门没有采纳史汀生的建议——直接与苏联协商，而是选择“依赖联合国组织，通过加强和扩大联合国的权力”来实现目标。但是，苏联人总是对西方国家主导的多边机构感到警惕，他们担心联合国会变成一个由美国领导的反对苏联利益的集结地。^① 因此，选择联合国处理原子能控制事务将使苏联更添戒备。

同年12月15日，美英两国带着排除苏联所达成的联合声明，来到莫斯科，参加了美、苏、英三国外长会议。作为会议的一个讨论部分，原子能事务可算是本次外长会议中引起争议最少的环节。因为，讨论完全集中在了设立委员会及该委员会的工作程序上，各方甚至没有就彼此的原子能政策交换意见：美国国务卿贝尔纳斯和英国外长贝文（Ernest Bevin）只是询问了苏联是否同意共同建议联合国联大设立一个处理原子能事务的委员会。就此，苏联表示同意与另外四个常任理事国及加拿大一并作为发起国（co-sponsor）在1946年1月举行的联合国联大第一次会议上建议联大设立一个控制原子能的委员会。虽然苏联还提出了一些补充和意见，但要么得到认可，要么已自行撤回：参会的苏联外长莫洛托夫（Vyacheslav Molotov）按照斯大林的指示，提议该委员会应设于安理会之下，其依据是安理会对世界和平与安全负有责任，而安全问题正是原子能问题的主要方面。对此，贝尔纳斯和贝文表示同意，并据此修改为：若事关安全方面事务，则委员会所做报告将提交安理会而不是联大。虽然莫洛托夫对提案中“分阶段核规制”的提法表示反对，但在贝尔纳斯强调此举乃是提案核心且坚持保留后，莫洛托夫撤回了反对意见。^② 由此，除了苏联人对拟议中的委员会应就“影响到安全”的问题向安理会做出报告并对安理会负责的补充要求外，以《华盛顿宣言》为底稿的美方建议近乎得到全盘采纳。^③ 12月27日，三国外长在一份联合公报中宣告了会议结果。

但苏联的妥协姿态并非其有意在实践层面上通过原子能委员会这一平台与

① See John N. Hazard, “The Soviet Union and the United Nations,” *The Yale Law Journal*, vol. 55, no. 5, 1946, pp. 1016 – 1035.

② 此段历史主要参考了 Richard G. Hewlett and Oscar E. Anderson Jr., *A History of the United States Atomic Energy Commission, vol. 1, The New World, 1939 – 1946*, University Park: Pennsylvania State University Press, 1962, pp. 475 – 476.

③ [美] 麦乔治·邦迪：《美国核战略》，第217页。

英美共同实施核规制的信号，而是因为在纳入否决权的情况下，接受美方建议对苏联并无损失；一则，苏联本身也并未冀望借助该委员会获得科学信息的交换，因为“西方盟友在对德作战时都没有将原子弹的消息告知他们，又怎么能期待他们现在会披露呢？”^①，而且，到1945年年底，苏联不仅已握有美国原子弹的详细技术资料，并正应用于核能的军事研究，所以，无论是美国的保密政策还是其所抛出的和平核能诱饵，苏联都浑不在意。^②二则，否决权包含在决议草案之内，不仅能够保障苏联核项目不会受到违背其意志的国际规制的限制，也表明美国已经接受了苏联必将成为第二个有核国家、垄断地位迟早会被打破的事实。

尽可能长地保守秘密、尽可能快地掌握秘密分别成为双方进入谈判的预设立场，在这样的预设下，显然无法翻开国际规制的扉页，双方只会渐渐被拖入核军备竞赛的无尽旋涡。

(2) 机构准备：联合国原子能委员会

作为1945年11月美、英、加三国首脑会议以及1945年12月美、英、苏三国外长会议成果的一项决议草案，1946年1月24日，联合国51个会员国在伦敦举行的第一届联合国大会第一阶段会议上表决通过了联大的第1(I)号决议。该决议决定新设原子能委员会，并交由该委员会处理联合国成立后由于发现原子能所引起的新问题以及其他有关事项。其迫切任务是作出关于从国家军备中消除原子武器和一切其他主要的大规模毁灭性武器的具体建议。全部51个会员国一致通过了此项决议，表明在这一重大问题上达成国际协议的大门有了开启的可能性。^③尤其是当时仅美国拥有9枚左右的库存核弹头，^④设想中的一个完全“无核武器的世界”还是可能的。

根据决议内容，原子能委员会的主要职权是作建议，即针对“扩大一切国家间为和平目标而交换科学情报、保证原子能及用于和平目的所必要范围内对原

① David Holloway, *Stalin and the Bomb: The Soviet Union and Atomic Energy, 1939-1956*, New Haven & London: Yale University Press, 1994, p. 158.

② Campbell Craig and Sergery Radchenko, *The Atomic Bomb and the Origins of the Cold War*, New Haven & London: Yale University Press, 2008, pp. 102-104.

③ Alva Myrdal, *The Game of Disarmament: How the United States and Russia Run the Arms Race*, New York: Pantheon Books, 1976, p. 73.

④ Hans M. Kristensen & Roberts S. Norris, "Global Nuclear Weapons Inventories, 1945-2013," *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 69, no. 5, 2013, pp. 75-81.

子能的监督、从国家军备中消除原子武器以及通过视察及其他方法，有效保障守约国家不受违约和规避行为的危害”这四个方面提出具体建议，但这并非具有约束力的决定；该委员会应对安理会负责，向安理会提出报告和建议，而安理会应就安全有关的事项向委员会发出指示。这样，大国的安全利益能够在否决权庇护下得到自主控制、维护。

总体来说，由于原子能委员会本身即脱胎于美苏两个超级大国之间的共同协商，因此，自然符合（至少并不违背）双方的利益期待。它既是联合国对其成立后新出现事物的有益回应，为东西方国家商讨原子能事宜提供了议事平台，也是迈入建立国际核规制的起点，正如苏联副外长安德烈·维辛斯基（Andrei Vyshinskii）所言，该委员会“是联合国为世界提供和平与安全所做的共同努力的第一步”。^①

（3）方案：美国、苏联立场

首先在原子能委员会中提出具体国际控制方案的是处于核垄断地位的美国，该方案是美国有关原子能控制的观点在国际平台上的正式表述。为了准备提案，1946年1月7日，国务卿贝尔纳斯任命了一个五人组成的委员会，但由于这个委员会的组成人员多为高官，很难有时间集中讨论和撰写报告，因此，重新任命李连达尔担任该委员会主席，并选择了包括科学家奥本海默在内的四人组成专门研究小组（Board of Consultants），研究保护本国政府所必要的控制和保障措施。1946年3月16日，该小组将“艾奇逊—李连达尔报告”（Acheson-Lilienthal Report，也称为“国际原子能控制报告”）^②作为成果文件提交国务院。

此份报告认识到：在非法化原子武器的国际协议体系中，如果此种武器仅仅受到一个依赖于核查和类似警察管理方法的体系的控制，那么就很难实现一个可以抵挡核战争的安全前景。因此，报告呼吁设立一个超国家实体，即具有国际权威的控制机构——“原子发展总署”（Atomic Development Agency, ADA）处理，由该机构负责，对覆盖原子能生产的整个燃料循环（包括铀、钍）实行国际所

^① Campbell Craig and Sergery Radchenko, *The Atomic Bomb and the Origins of the Cold War*, New Haven & London: Yale University Press, 2008, pp. 135 – 136.

^② *A Report on the International Control of Atomic Energy*, March 1, 1946, Department of State Publications 2498, 1946.

有权或经理式监督。不允许任何国家操作能够转化核武器工厂的原子能设备；而安全和和平用途方面则可仍由国家、私人机构自行控制。^① 总之，原子发展总署将通过所有权、管理和许可制度，起到防止秘密制造原子武器和促进和平发展原子能的双重作用。此外，鉴于报告执行分阶段实施计划，因此，在最后阶段实现充分有效控制系统之前，美国将有权保留其对原子能的垄断。

1946年6月14日，在新设立的原子能委员会的第一次会议上，美国代表伯纳德·巴鲁克(Bernard Baruch)提交了美国关于国际原子能控制的建议，即“巴鲁克计划”(Baruch Plan)^②。该计划虽然脱胎于“艾奇逊—李连达尔报告”，但巴鲁克又对该报告做出了重要修改，^③ 其中两点至为关键：第一，在美国将所有敏感信息交给联合国原子能委员会前，所有国家都必须接受全面的现场视察；第二，否决权不得适用于计划所建议设立的国际原子发展总署，“对那些违反其关于不发展或使用原子能于破坏目的的庄严协定的国家，不容许用否决权来加以保护”。^④ 执行问题是“艾奇逊—李林达尔报告”所刻意回避的。但对于巴鲁克来说，罪责相当的惩罚是美国计划的“核心所在”，“迅速和有效的惩罚”具有存在的必要性，满足不了这一要求的建议是虚伪的、提供的安全也是无法保证的。^⑤

从美国的角度看，大多数评论员^⑥认为该计划体现了美国的大度，为了实现世界和平，美国有决心放弃核垄断。就如巴鲁克在会中的发言所表示的那样，“在这个国家，对绝对武器的科学探索已经取得了成果。但如果世界各国愿意加入一份可以实现禁止和销毁核武器并将核能用于和平用途的条约的话，美国就将随时准备禁止和销毁这一工具……”。也有作者一针见血地指出，“巴鲁克计划”

① *A Report on the International Control of Atomic Energy*, March 1, 1946, Department of State Publications 2498, 1946, p. 4.

② *The United States and United Nations: Report by the President to the Congress for the Year 1946*, Department of State Publications 2735, 1947, pp. 169 - 178.

③ Richard G. Hewlett and Oscar E. Anderson Jr., *A History of the United States Atomic Energy Commission*, vol. 1, *The New World, 1939 - 1946*, University Park: Pennsylvania State University Press, 1962, p. 577 - 578.

④ 联合国秘书处政治和安全理事会事务部裁军事务处：《联合国与裁军》，北京大学法律系编译组译，商务印书馆1972年版，第13页。

⑤ 关于李连达尔及委员会成员的意见可参见：[美] 麦乔治·邦迪：《美国核战略》，第226页。

⑥ 有关“巴鲁克计划”的正面回应的报道参见 June 15, 1946, *Washington Post*, *Chicago Tribune*, and *Los Angeles Times*.

将协议塑造得大方、可协商，但又加入了苏联断不可能接受的条件，^①从而达到平复公众反战、和平的情绪的作用。^②这种观点更加接近苏联视角。《真理报》(Pravda)评价“巴鲁克计划”完全是“原子外交的产物”，并且质问：“如果要禁止这种武器，为什么美国政府还想要继续生产和储存核武器？为什么要求检查苏联设备（即在美国不相信苏联的情况下），却要苏联相信美国？”^③须知，美国的核武器制造和试验即使在会议期间也并未停歇：仅仅在巴鲁克计划提交后的两周，7月1日，美国第4颗原子弹在南太平洋比基尼环礁爆炸，7月25日，又有一颗爆炸。^④通过试验，美国正在获取更多关于原子弹效用和武器设计方面的信息。^⑤《真理报》的评论再次直指要害，美国的所作所为表明：其目的在于改进核武器的性能设计，而无意限制或消除。^⑥对于美国的这些行径，法、苏两国曾请求它在防止使用核武器的保障措施方面达成一致之前，停止制造核武器，^⑦但遭到了巴鲁克拒绝。毫无疑问，对于苏联人来说，这些试验和巴鲁克的拒绝要比他和他的国家在联合国上的表态和提案更能说明美方的原子能政策。

在“巴鲁克计划”提交的5天后，1946年6月19日，苏联代表安德烈·葛罗米柯(Andrei Gromyko)在原子能委员会的第二次会议上针锋相对地提出“葛罗米柯计划”(Gromyko Plan)，该计划表达了苏联关于原子能国际控制的主张。

① 有作者指出，这些条件，即上文所述的巴鲁克对“艾奇逊-李连达尔报告”所做的修改，是非常关键的，因为正是这些修改将苏联引向不可协商、不可妥协、只会拒绝的唯一道路。否则，可能会因为美国计划的可谈判性而进入谈判僵局，这会抬高世界范围内以及美国左翼对谈判成功的期待。此时，若谈判失败，美国可能就成了被指责的对象。因此，巴鲁克计划通过强调一些明知道苏联不会接受的条款，而扼杀了谈判转圜的可能性，从而确保苏联的拒绝，使得自己可以无所顾虑地进行接下来的核军备竞赛。Campbell Craig, Sergery Radchenko, *The Atomic Bomb and the Origins of the Cold War*, New Haven & London: Yale University Press, 2008, p. 130。

② Shane J. Maddock, *Nuclear Apartheid: The Quest for American Atomic Supremacy from World War II to the Present*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2010, p. 47.

③ Quoted in *New York Times*, June 25, 1946.

④ 美国政府本想在5月就进行核试验，以便制造出比在长崎使用的更加先进的原子弹。但遭到了国务卿贝尔纳斯的回拒。参见 Gregg Herken, *The Winning Weapon: The Atomic Bomb in the Cold War, 1945 - 1950*, Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 175。

⑤ Allain R. Millett, Peter Maslowski and William B. Feis, *For the Common Defense: A Military History of United States from 1607 - 2012*, New York: Free Press, 2012, pp. 522 - 523.

⑥ Richard G. Hewlett, Oscar E. Anderson Jr., *A History of the United States Atomic Energy Commission*, vol. 1, *The New World, 1939 - 1946*, pp. 580 - 581.

⑦ 联合国秘书处政治和安全理事会事务部裁军事务处：《联合国与裁军》，第18—19页。

“葛罗米柯计划”分为两个阶段：第一阶段包含了一项禁止性的公约草案，规定将禁止生产和使用原子武器，并且应在公约生效后的三个月内销毁原子武器。公约缔结后进入第二阶段，采取措施监督对公约的遵守，决定对原子能非法使用的情况进行制裁。建议设立两个委员会，一个讨论科学信息的交换，另一个则研究遵守公约的方法。^①

该方案的实质是对美国方案的全盘拒绝。“巴鲁克计划”对否决权的排除、对有效惩罚措施以及入侵性的核查监督措施的坚持，都是苏联所无法接受的。对于苏联而言，没有否决权就不可能达成一致，^② 核查监督措施就是赤裸裸的情报手段，是对主权的侵害。^③

(4) 结果

美苏分别于7月5日、24日拒绝了对方的计划。到8月，巴鲁克对俄国人能够理解并接受其计划已经不抱希望，转而着眼于打赢一场宣传战。^④ 8月1日，巴鲁克知会美方工作人员，“迄今为止，还没有出现真正令人失望的原因”，因为“我们这一方既代表着正义也掌控着权力”。但是，由于苏联对控制和核查措施的排斥以及葛罗米柯外交上聒噪喧哗的表现，使得“关于苏联的舆论却风向大变”。^⑤ 在这一趋势下，巴鲁克开始暗示将美国的目标改变为确保令苏联承担对核国际规制失败的责任。为达成此目标，巴鲁克一边着手令委员会尽快安排对美国提案进行接受与否的表决，一边打算再等待一段时间，以便令人们完全弄清楚苏联政府是达成国际原子能控制协议的障碍所在。^⑥ 苏联外交部建议葛罗米柯出于战术考虑不要全盘拒绝美方建议，而是采取灵活战术、逐点研究。但是这些指示来得太迟，无法破坏“巴鲁克计划”的道德基础。最终形成的委员会报告以美国提案为蓝本，于1946年12月30日进行表决，在苏联和波兰弃

① Address by the Soviet Representative (Gromyko) to the United Nations Atomic Energy Commission, June 19, 1946, in Department of State, *Documents on Disarmament (1945 - 1959)*, volume I, Washington, D. C. : Department of State Publication 7008, 1960, p. 21.

② 联合国秘书处政治和安全理事会事务部裁军事务处：《联合国与裁军》，第18页。

③ Coit D. Blacker, Stanford Arms Control Group, *International Arms Control: Issues and Agreements*, California: Stanford University Press, 1984.

④ 麦乔治·邦迪：《美国核战略》，第229页。

⑤ Gregg Herken, *The Winning Weapon: The Atomic Bomb in the Cold War, 1945 - 1950*, Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 177.

⑥ Notes of a staff conference of the U. S. delegation to the UNAEC, August 1, 1946, *Foreign Relations of the United States*, 1946, vol. 2, p. 870.

权的情况下，以 10-0-2 的票数通过了原子能委员会提交安全理事会的第一次报告。^①

从 6 月 14 日巴鲁克提交美方计划到年底举行投票表决期间，美苏双方之间始终没有进行过任何形式的直接谈判，他们对彼此方案的反对都是原则意义上的。无论是美国的“停止在核事务中使用否决权”“建立超国家性质的原子发展总署”还是苏联提出的“禁止生产和使用原子武器公约草案”，都被双方从根本上否定。因此，没有协商、没有变更，更不会有妥协。因此，虽然苏联没有反对，但并不意味着委员会报告能够得到实施。美国的胜利在于将国际原子能规制失败的责任推向苏联，又将核相关的技术与知识继续牢牢把控在自己手里。苏联方面，无核大国，似乎也没有失败，虽然背负了破坏的责任与诋毁，但甩开了国际原子能规制，更会在原子能竞赛中全力以赴。

此后双方还发生过几次交锋，但僵局不期而至，原子能委员会于 1948 年 5 月 17 日以 9-2（苏联和乌克兰反对）的票数通过了第三份报告，该报告包含了多数成员支持的监督方案和苏联提案。报告显示，委员会已经陷入了僵局，因此不能起草一份原子能监督条约草案。两种方案之间的分歧仍然集中在“先缔结监督协定后考虑缔结宣布原子武器为非法并销毁该武器的公约”或是相反。1948 年 11 月 4 日，联大通过了第 191（Ⅲ）号决议，其中建议原子能委员会的各常任理事国集会协商，以便：

断定在国际监督原子能以保证其用于和平目的和从国家军备中消除原子武器方面是否存在着达成协议的基础，并最迟于联大下届常会时向联大报告它们协商的结果。^②

对此，苏联认为，这实际上意味着已提前确认了完全结束委员会工作的必要性，并将结束原因归结为“没有出路”、委员会对其工作期间出现的矛盾和

^① 第一次报告的主要内容参见：联合国秘书处政治和安全理事會事务部裁军事务处：《联合国与裁军》，第 14—15 页。

^② General Assembly, *Official Records: Third Session, Part I, Resolutions (A/810)*, pp. 16-17. 表决结果是 40-6-4-8（以 40-6-5 否决了苏联的提案，以 40-6-4 通过了加拿大的决议草案，即 191（Ⅲ）号决议）。

分歧协调无能。^① 经过 1949 年的新一轮谈判, 委员会表示僵局依然存在, 而且分歧是不可调和的。原子能委员会各常任成员国报告表示, 在拥有达成协议的基础之前, 进一步讨论只会加剧分歧, 而且无法服务于实际或有用的目的。1949 年 7 月 29 日后原子能委员会便不再举行会议。^② 虽然 1949 年 12 月恢复六国协商, 但不过是“旧调重弹”。1950 年 1 月 19 日, 苏联代表提议将国民党代表排除在协商之外, 当该提案被否决后, 苏联代表退出协商。最终在 1952 年 1 月 11 日, 根据联合国联大第 502 (VI) 号决议, 原子能委员会被解散, 同时新设裁军委员会。^③ 从历史角度来看, 这意味着在摇篮期控制原子能的尝试以失败告终。^④

三 美苏方案对比及未能达成国际控制协议的阻碍因素

(一) 美苏方案对比

核武器一经问世便被视作赋予持有国绝对控制力的武器, 美国作为第一个有核国家, 自研制起便选择了在保守核秘密、保证己方继续持有核武器的基础上适用国际控制(防扩散)的核武器规制策略; 苏联在追赶美国步伐的同时, 提出适用禁止的规制方案。总体而言, 双方都认识到在无政府的国际社会, 不可放任核武器的自由发展、任意持有, 而应当采取措施, 使之获得必要的规制。美苏方案分歧的外在表现是: 苏联强调先禁止, 停止核武器的生产, 即在所有大国都同意不制造和使用核武器后, 再讨论控制问题; 美国要求分阶段实施, 直到国际控制规则的最后一个阶段得到充分履行后, 其核垄断地位才会走向终结、才会主张全面禁止核武器。

① Andrey Yanuaryevich Vyshinsky, *The Soviet Position on Prohibition of Atomic Weapons and International Control of Atomic Energy: Speeches at the Fourth Session of the United Nations General Assembly*, Washington D. C. : Information Bulletin of the Embassy of the Union of Soviet Socialist Republics, 1949, p. 4.

② United Nations Atomic Energy Commission, *Official Records: Third Year, Special Supplement, Third Report to the Security Council*, 17 May, 1948 (AEC/31/Rev. 1), pp. 1-6. 联合国秘书处政治和安全理事会事务部裁军事务处:《联合国与裁军》, 第 22 页。

③ General Assembly, *Official Records: Sixth Session, Supplement No. 20 (A/2119)*, pp. 1-2, 表决结果为 42-5-7, 整个苏联集团投了反对票。

④ William R. Frye, "The Quest for Disarmament since World War II," in Louis Henkin, ed., *Arms Control: Issues for the Public*, Englewood Cliffs N. J. : Prentice Hall, 1961, p. 22.

具体地说，美国方案是一种“国际控制”，即将核军备及核相关活动置于某种国际法律机构的管辖之下，同时把各国监督武器水平的权利转交给国际组织。反对适用否决权，侧重通过强有力的外在监督对核进行管控。^①其实质是通过国际组织夺走国家主权，阻止主权国家进行核军备发展及其他核相关活动。待到确保国际监督得到有效实施后，再考虑禁止和消除核武器。

苏联方案则与之相反。其以主权为切入点，强调否决权，^②控诉原子发展总署对核活动的“独家把控”及其监督方案是对“国家主权的不正当侵犯”。该方案与当时既存的武器禁止性公约（如1925年《日内瓦议定书》中对化学武器的禁止）类似，都没有包含检查、控制的条款，完全依靠国家自我履行，^③是一份旨在纯粹宣告核武器非法的法律文件。

可见，这不仅是“先与后”或是“控制”还是“禁止”的问题，也是“有核大国垄断”与“无核大国反垄断”之间的权力之争，还是“国际主义”和“主权至上”之间的依据之争。

（二）未能达成国际控制协议的阻碍因素

第一，“先后问题”与谈判时机。一方面，反映出当时美苏的首要政策目标上的分化，这是双方作为“有核大国”与“无核大国”的不同地位决定的。对于美国来说，首要目标则是在核查和监督措施之下保证其他国家，特别是苏联，放弃核武器，然后才存在讨论如何禁止制造和使用核武器的安全环境。正如巴鲁克本人所言，“要一国准备放弃其制胜武器（winning weapon），仅仅口头保证是不够的”。^④对于苏联而言，鉴于当时仅美国一国拥有核武器，因此，提议并通过禁止性公约的“葛罗米柯计划”和正在快马加鞭研制中的核武器项目的目标是一样的，都表达了打破美国核垄断的坚定诉求。另一方面，虽然“巴鲁克计划”遭到苏联全盘否定，但核武器国际法规制绝非两国不可谈判的空间。相反，

① Hedley Bull, *The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Missile Age*, New York: Frederick A. Praeger, 1961, p. 1

② 联合国秘书处政治和安全理事会事务部裁军事务处：《联合国与裁军》，第18页。

③ David Holloway, *Stalin and the Bomb: The Soviet Union and Atomic Energy, 1939-1956*, New Haven & London: Yale University Press, 1994, p. 162.

④ The Text of Baruch's Speech is in U. S. Department of State, *The International Control of Atomic Energy: Growth of a Policy*, Washington, D. C. : U. S. Printing Office, 1946, pp. 138-147.

葛罗米柯曾表示,关于国际原子能规制的各项努力须本着协商一致的精神并且“以战后大国合作为中心”。这表明,在苏联看来,通过提交“葛罗米柯计划”参与到原子能控制的努力之中,既是因为他们认为原子能事项是大国协商的专属领地,也将此看成在拥有核武器之前的“生存战略”^①;而之所以未就“巴鲁克计划”及本国的原子能政策与美国作进一步谈判,是因为在苏联看来,当时并非大国协商的时机。它们希望在拥有核武器之前,拖延与美国就原子武器相关议题的谈判。^②这与杜鲁门总统在波茨坦会议期间的想法存在相似之处。据史汀生回忆,总统把他和斯大林的会晤一直推迟到核试验成功,取得原子弹这张王牌之后再继续进行。这也是担心苏联的战时贡献和有求于苏联征战日本而使自己在战后谈判中落了下风。原子武器有助于力量平衡的恢复。所谓的“时机”或“推迟”似乎内嵌了“大国平等”的假设,即强调大国关系应是相互依存、均势稳定,而非主宰与被主宰。在20世纪70年代美苏达成第一阶段限制战略武器协定时,苏联最为看重的是美苏均势得到美国承认,因为这将确立苏联作为同等超级大国的地位。^③

第二,国际主义仍是主权当道。自威尔逊总统以来,美国就逐渐从孤立主义走向国际主义,罗斯福总统在“二战”时力主尽早涉入战争,以便利用其在经济和军事上的能力迫使其他大国接受建立在开放国际市场基础上的“美国式”国际新秩序。“巴鲁克计划”也可看作一次致力于通过核垄断地位、建立超国家机构(原子发展总署)、实施分阶段控制机制,并将苏联纳入美国统治下的向所有人承诺政治自由、公民自由、统一且开放的国际新秩序努力。即试图利用其核垄断地位向苏联施压,使其接受“美国治下的制度体系”,使自己掌握的力量转变为经苏联背书的制度,使自己的权力得到法律权利的进一步确认和保障。

但是,斯大林赞同的理想国际秩序应是“四警察”这样建立在“大国平等”基础上的秩序,而不是受到一个超国家机构的主宰(更何况由于美国的原子能

① US Department of State, ed., *Foreign Relations of the United States, 1946*, vol. 6, *Easter Europe; The Soviet Union*, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1969, p. 807.

② Bernhard G. Bechhoefer, *Postwar Negotiations for Arms Control*, Washington: The Brookings Institution, 1961, p. 106.

③ Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1994, pp. 59-62.

专家人数多于别国，苏联更有理由怀疑该机构将处在美国的实际控制之下^①），这与美国的核垄断地位一样，都无法与苏联坚持的“主权”观念兼容。对此，苏联已在多个场合提及了这个观点，如控诉“拟议中的原子发展总署的职能和权力将导致监督机构干预有关一国生存的许多不同的领域”；^② 葛罗米柯 1948 年在联合国安理会所作讲话明示：

苏联政府不允许出现让苏联的国民经济或某些特殊的经济部门置于外国控制之下的状况。某些国家的政府会从不同角度来看待这个问题，那是它们自己的事。^③

除此之外，对否决权的推崇，提出依赖于国家自我履行、不设置外部核查监督制度的禁止性公约，也都是苏联主权至上的表现。而主权正是国际法中苏联用于对抗国际规制的国际法工具，是其国家利益的外衣。

当然，美国的“国际主义”也并非名副其实，所谓超国家机构是在参照本国利益的基础上提出的。国务卿贝尔纳斯为“艾奇逊—李连达尔报告”所撰写的序言中清楚地表明：所要研究的是“保护本国政府所必要的控制和保障措施”；不仅如此，在政策制定层面中，当主张严格保守原子秘密的格罗夫斯将军、海军部长弗雷斯特尔（James Vincent Forrestal）等人的言论占据上风，当杜鲁门最终选择任命保证在建立可靠核查系统前不会披露原子秘密的巴鲁克作为美国代表参加原子能委员会的会议时，事实就已向我们表明：主权安全是制定政策的首要考量因素。除了政策制定者的偏向，民意表现也多半如此：1945 年 8 月对国会的调查显示，90% 的受访者表示反对美国与其他国家分享核秘密；8 月 22 日的民意调查显示，73% 的美国民众认为仍应由美国继续控制这种武器；当被问及是否认为美国应该尽可能长时间地保守原子弹秘密还是

① Andrei Gromyko, *Pamiatnoe, I* (Moscow: Politizdat, 1990), p. 351, Quoted from David Holloway, *Stalin and the Bomb: The Soviet Union and Atomic Energy, 1939 - 1956*, New Haven & London: Yale University Press, 1994, p. 163.

② Department of Political and Security Council Affairs, *The United Nations and Disarmament, 1945 - 1970*, New York: United Nations Publication, 1970, p. 17.

③ Joseph L. Noguee, *USSR: Soviet Policy Toward International Control of Atomic Energy*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1961, p. 136.

应该将此秘密告知一些其他国家时，9月的民调显示85%的人支持保密；而支持美国继续制造核武器的民众人数从1946年的61%升至1947年的70%。^①可见，自上至下都还处于一个忠诚于主权的时代，主权是其所提倡的国际机构的内核。

第三，就美苏的共有认识来看，双方都确信武器比国际规制更能保障本国安全。杜鲁门和斯大林都是经历过世界大战的领导人，这种经验不仅使他们深刻领会、体验过武器对于维护本国利益的决定性、颠覆性意义，而且“新鲜”，这样的观感仍然历历在目。更何况，如雷蒙德·阿隆（Raymond Aron）所说，国家间秩序是一种权力秩序，权力（power）很大程度上取决于力量（might）。^②而且，各国所处的可能是比“平时国际社会”更加无序的“战后初期的国际社会”。在此场景中，原子武器所代表的绝对力量必然获得更大的“可作为”空间、会被放在更重要的位置上得到更加充分的利用。比如，杜鲁门就主张，“只要在原子能发展上把握住领先权，这个巨大的力量就会帮助我们维持和平”。^③斯大林更是笃信力量，他认为权力就是通过枪支、坦克、飞机的数量来衡量的。在对德战争中因为军事技术短板而遭受的惨烈伤亡以及远东战场由于原子弹投掷而被剥夺利益的记忆更加稳固了这一认识。他们都是现实主义、权力政治的信仰者。因此，会议期间，美国的核试验仍如期、按计划地进行，苏联的原子项目也处于高速推进阶段，用于第一个苏联反应堆的铀金属生产已经开始，正在为钚生产反应堆准备场地。双方都没有因为预期可能就国际原子能控制达成协议而就此放弃力量建设。^④

第四，客观环境上，冷战氛围自原子弹问世已经愈加浓厚，1946年2月著名的“凯南长电报”（George Kennan's Long Telegram）指出苏联对资本主义世界的根本态度是不承认可以长期和平共处，告诫美国政府认清苏联真实意图，打破

① Hazel G. Erskine, "The Polls: Atomic Weapons and Nuclear Energy," *The Public Opinion Quarterly*, vol. 27, no. 2, 1963, p. 164, 168, 173.

② Raymond Aron, "The Anarchical Order of Power," in Hoffman Stanley, ed., *Conditions of World Order*, Houghton Mifflin, 1968, pp. 25-48.

③ [美] 哈里·杜鲁门：《杜鲁门回忆录（下卷）》，第384页。

④ David Holloway, *Stalin and the Bomb: The Soviet Union and Atomic Energy, 1939-1956*, New Haven & London: Yale University Press, 1994, p. 162.

美苏合作的幻想；^① 同年3月5日丘吉尔的“铁幕演说”提出要借助美国对原子弹的垄断地位对付苏联；^② 次年3月，“杜鲁门主义”明确提出两种制度之争，标志着“遏制战略”的正式形成；年中，苏联将国际关系解释为“两大阵营理论”。^③ 美苏对立逐渐明了，双方几乎同时认为彼此所在的资本主义和社会主义阵营互为敌手。“由战时合作逐渐走向竞争，对抗开始取代对话”。^④ 缺乏共同利益或目标的“两个世界”难以形成“一套规则”。显然，日益紧张的局势正在击碎达成关于原子能控制或核裁军协议所需的政治互信氛围。

（三）启示与小结

第一，虽然核武器研制成功时，杜鲁门自信这是“比车轮的发明、金属的使用或者蒸汽机的发明在人类社会发展史所起的革命作用更大”^⑤ 的成果，但就国际社会、国际法根本性质而言，它的影响是有限的。安全与生存仍是主权国家压倒一切的关注重点，国际法规则的确立仍然依赖于国家的共同同意，“国家之上没有更高权威的那种无政府国家体系依然继续存在于核时代”。^⑥ 换言之，我们仍然是在安全、国家同意以及无政府社会这些国际法的基本要素和价值体系内考虑和讨论核武器。而这套体系并没有削弱核武器，而是使之获得了有效生存空间：如我们所知，“安全”是核武器研制、生产的最大动因，无论是战时美英间

① “George Kennan’s ‘Long Telegram’,” February 22, 1946, History and Public Policy Program Digital Archive, National Archives and Records Administration, Department of State Records (Record Group 59), Central Decimal File, 1945 - 1949, 861.00/2 - 2246, reprinted in US Department of State (ed.), *Foreign Relations of the United States*, 1946, vol. 6, *Easter Europe; The Soviet Union*, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1969, pp. 696 - 709.

② Winston Churchill, “Sinews of Peace” address, March 5, 1946, <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/cold-war-on-file/iron-curtain-speech/>.

③ 日丹诺夫关于“两大阵营”的讲话是在波兰举行的共产党情报局成立联大上发表的。参见 Giuliano Procacci et al., eds., “The Cominform Minutes of the Three Conference 1947/1948/1949,” Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 1994。杜鲁门主义的出现虽然表明美国已经决心与苏联分手，但斯大林却想尽量拖延与西方的破裂实践，直到1947年年中，对苏联的冷战政策才最终形成。参见沈志华：《共产党情报局的建立及其目标——兼论冷战形成的概念界定》，《中国社会科学》2002年第3期，第172—187页。

④ 沈志华主编：《冷战史二十四讲》，北京：世界知识出版社2018年版，第13页。

⑤ [美] 哈里·杜鲁门：《杜鲁门回忆录（上卷）》，李石译，北京：东方出版社2007年版，第443页。

⑥ [美] 小约瑟夫·奈：《理解国际冲突：理论与历史》，张小明译，上海：上海人民出版社2002年版，第202页。

为加快核相关研究、促成核使用而签订的合作性文本，还是积极推动核项目追赶前者步伐的苏联都以此为据，它们通过核武器解决各自的生存威胁；即使具备核弹头最少、核库存最小、核国家单一的有利条件，面对美苏间权力相争，依赖“国家同意”的国际法规制也无法得到有效推进，有核国家地位、核力量建设、使用等方面无法作为法律问题得到积极处理；最后，在“无政府社会”中，面对不可预见、无法确定的冲突，大国和强国更有理由通过累积权力的方式寻求安全。在核规制谈判期间，美苏的核项目都在推进，在绝对武器的引诱下，“力量成就正义”的信念更加炽烈。然而也应注意到，核武器领域同时蕴藏高度的人道性和人道动机，当这一维度的法律话语得到合理应用、有效发挥时，全球公益将被用于对抗国家安全，更高的正当性（忠诚于更大组织、忠诚于人类）^① 则会被用于对抗合法性（忠诚于主权）。最近的《禁止核武器条约》已经显示出这样的趋向。^② 对此，中国早已认识到全球公益的存在，“早就看到了各国及其人民休戚与共、命运相连的现实状况和发展态势”，^③ 并通过提出“人类命运共同体”理念给予了积极响应、提供了中国方案。

第二，由于国际社会中央政府的缺位，各国都倾向于以目标为导向，通过选择规则、自我解释的方式构建利己的法律话语体系。^④ 因此，各方提出的不同观点和立场都有可能得到国际法规则的支持——就美、苏递交原子能委员会的方案来看，先控制还是先禁止似乎都无可非议，通过国际机构对核相关活动的管理和限制与主权至上、内务不得干预都能为各自主张提供正当性依据；另外，国际社会并没有有效的更高权威来评判孰优孰劣。^⑤ 一般情况下，只有通过各平等国家

① [英] 约瑟夫·罗特布莱特、杰克·施泰因贝格、巴尔钱德拉·乌德刚卡尔：《无核武器世界探索》，吴克生等译，北京：当代世界出版社1995年版，第102页。

② 《禁止核武器条约》于2017年9月20日在纽约联合国总部开放签字，目前已有84个签字国和50个缔约国。2020年10月24日，该条约已获得50份批准书，这意味着根据条约规定，该条约已满足生效条件，将于2021年1月22日生效。条约全文见https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf。

③ 柳华文：《论习近平法治思想中的国际法要义》，《比较法研究》2020年第6期，第1—16页。

④ Hans J. Morgenthau, "Positivism, Functionalism and International Law," *American Journal of International Law*, vol. 34, no. 2, 1940, pp. 260-284; Bin Cheng, "On the Nature and Sources of International Law," in Bin Cheng, ed., *International Law: Teaching and Practice*, London: Stevens & Sons Ltd., 1982, pp. 209-212.

⑤ Oscar Schachter, "International Law in Theory and Practice, General Course in Public International Law," vol. 178, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pp1rdc_A9789024732319_01.

的投票来抉择。本文中，之所以最终美国的方案获得多数票支持，恐怕是因为其中关于建立国际性原子能管理机构、停止在核相关事务中使用否决权的内容更多地体现出合作、公开与注重国际公益的倾向。美国近年来公然鼓吹“美国至上”，不断退出国际条约和国际组织，都受到国际社会的谴责和反对，也说明了这一点。由此可见，在国际事务中，各国都应该尽量不仅要用国际法说话，还要使言辞与更具公益性的利益进行联系，这也是我们“加强国际法研究和运用，提高涉外工作法治化水平”^①要求的应有之意。

第三，重视以规制为目的的外交和政治对话。无论是战时还是原子能委员会时期，美、苏之间都没有展开有效的政治对话，没有就建立核规制的关键问题进行必要的沟通，要么全然回避，要么仅仅在迎合世界各国反战情绪的基调上提交了使自身利益最大化但不可谈判的方案。互不相让的立场致使原子能委员会陷入僵局。外交上、法律上的无作为将美苏推向另一路径——以军备建设为主要目标的政策轨道。在该轨道上，军备竞赛思维以及武器视角下自带的敌我意识开始深刻地主宰国家政策的制定，使大量资源偏向与军工国防相关的部门、团体和个人，并使之力量逐渐壮大，形成强大的特定利益集团，制约政府决策者裁军决策、阻碍谈判的开展，^②最终这一强大的军工复合体将有可能“控制整个经济和整个国家”。^③因此，我们应充分重视裁军谈判、积极开展有意义的政治对话，而不能在“谁的拳头大就听谁的”的错误指导下，大肆发展军备，漠视对制度和规则的建设。正如习近平总书记所强调的“各国关系和利益只能以制度和规则加以协调，不能谁的拳头大就听谁的。大国更应该带头做国际法治的倡导者和维护者……”^④的确，在核裁军领域，增进对话、倡导并践行法治不仅有助于营

① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，第38页。

② 国防军工部门对核裁军的重要影响可参见Martha J. Smith, *The Nuclear Testing Policies of the Eisenhower Administration, 1953-1960*, University of Toronto, Ph. D. degree, 1997; 沃尔特·拉费伯尔:《美国、俄国和冷战:1945—2006》,牛可、翟韬、张静译,北京:世界图书出版公司2009年版,第160页。

③ [美]哈罗德·斯塔生:《艾森豪威尔——推动和平》,王威、杨光等译,北京:世界知识出版社1992年版,第202页;马修·李奇微:《朝鲜战争,李奇微回忆录》,军事科学院外国军事研究部译,军事科学出版社1983年版,第242—243页。更多信息可参见Ronald E. Powaski, *March to Armageddon, The United States and the Nuclear Arms Race, 1939 to the Present*, New York: Oxford University Press, 1987, pp. 71-72; Barbara Tuchman, *The Alternative to Arms Control*, Los Angeles: Center for International and Strategic Studies, University of California, 1982。

④ 《习近平在联合国成立75周年纪念峰会上的讲话》,《人民日报》2020年9月22日,第2版。

造和平缓和的国际环境，也有利于为制定更加平衡、健康的国内政策创造可能。

从战时到原子能委员会，这一期间内发生了许多有关核武器的大事件，包括最初的研发、试验和实战使用，这些事件与核武器的战时规制存在紧密联系。彼时，英美等小范围国家间就核武器研制、使用、保障核垄断利益等情况签订了一些文件。这些文件不仅视核武器为合法武器，而且具备保密性、对抗性、排他性（防扩散）等特征，及至原子能委员会时期，苏联的加入、参与显现出有核大国与无核大国在规制问题立场上的根本差异，并因差异引起僵持导致国际性核规制陷入困境，使双方滑向核军备竞赛轨道，令规制前景面临更多阻力。这段历史发生在核时代的开端，其中出现的诸多要素对后来出现的条约范式有着深远影响，理应被视为整个核武器条约演变进程中不可分割的组成部分，得到必要的回顾和研究。展望未来，各国都应该从政治性和人道性两个方面看待核武器规制，了解两个侧面所使用的不同国际法话语，使本国的立场与更具普遍性的利益产生联系，以更符合国际公益的陈述援用论据、表达观点，同时积极参与国际性政治对话。