

論美國退出反彈道飛彈條約之合法性

于倉和*

壹、美國退出反彈道飛彈條約之動機、方法與過程

反彈道飛彈條約(Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM Treaty)是冷戰時期的產物，由美國與蘇聯於 1972 年簽訂¹。反彈道飛彈條約的目的是限制美蘇雙方發展飛彈防禦系統，以避免維繫世界和平之兩大核子強權間的『恐怖平衡』破滅。反彈道飛彈條約全文共十六條，其中直接限制飛彈防禦系統的條文為第二到第九條，本條約將彈道飛彈防禦系統分成偵測雷達、發射器和攔截飛彈三部份²，並分別對其部署之數量、位置、範圍、研發等做出限制。

不過由於蘇聯的瓦解，冷戰結束，主要繼承蘇聯的俄羅斯國力日衰，無力維持其龐大戰略武力，所以美國不再感受到蘇聯強大核子戰力的威脅。少了蘇聯的威脅，美國開始將其注意力轉向崛起中的區域霸權，特別是美國認定的所謂『流氓國家』，還有恐怖份子。美國認為這些流氓國家和恐怖份子藉著自行發展或是非法取得的彈道飛彈技術，配合大規模毀滅性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)，將有能力直接對美國本土造成威脅與破壞。為了防衛美國遭到威脅，唯一的辦法便是再度發展飛彈防禦系統以對抗此類的威脅；而要發展飛彈防禦系統，就必須解除反彈道飛彈條約的束縛。

在 2001 年 5 月 1 日³，美國總統小布希在演說中宣佈美國政府將會發展並部署飛彈防禦系統，以對抗來自於流氓國家可能的飛彈襲擊。小布希在其演說中表示：

美國與蘇聯陷入了仇視的對抗中。毫無疑問蘇聯是我們的敵人；對自由與民主的高度武裝威脅，遠勝於在柏林分開我們的那道牆。

美國與蘇聯的安全建立在一個殘酷的假設上：雙方不會將核子武器射向對方，因為如此做就意味著兩個國家的滅亡。

今天，世界已和過去大不相同。柏林圍牆已經消失，蘇聯也是一樣

*國立政治大學外交所戰略與國際安全組研究生。

¹ ABM 條約於 1972 年五月 26 日於莫斯科簽署，美方為美國總統尼克森，蘇方為蘇聯共產黨總書記布里茲涅夫。同年十月 3 日生效。

² Paul B. Stephan III & Boris M. Klimenko, International Law and International Security: Military and Political Dimensions, M. E. Sharpe, Inc., 1991, pp.65.

³ 美國總統小布希於 2001 年五月 1 日在美國國防大學發表演說，演說中宣佈美國將會退出 ABM 條約。

，今日的俄羅斯已不再是過去的蘇聯。有較多的國家擁有核子武器，有更多的國家想要擁有核子武器，一些國家還擁有彈道飛彈技術。在這些國家當中包括一些這世界上最不負責任的國家，今天最緊急的威脅就是來自於這些國家所擁有的少量飛彈。

我們需要一個新架構，可以允許我們建立飛彈防禦系統以反制今日的威脅。為了這個目標，我們必須超越已有三十年歷史的反彈道飛彈條約的限制。這個條約不承認現狀，也無法指引我們的未來，這項條約只存在於過去。沒有任何條約防止我們強調今天的威脅，禁止我們追求有希望的技術以防衛我們自己、我們的朋友與盟邦，是屬於我們的利益或世界和平的利益。⁴

小布希總統在其演說中做出如此表示，可以說是在為美國退出反彈道飛彈條約設定一個立場，即現在的情勢已非簽訂條約當時的情況，也就是國際法中所謂的『情勢變遷主義』⁵。在維也納條約法公約之下，情勢的改變可以作為終止或退出條約的理由，但是只有在某些條件符合的情況下⁶：

- 第一：改變的必須是條約簽訂當時的情況；
- 第二：情勢的改變必須是“根本的”；
- 第三：改變不能被雙方所預見；

⁴ <http://www.fas.org/nuke/control/abmt/text/treaty-abm-010501.htm>

⁵ Doctrine rebus sic stantibus; doctrine of vital changes of circumstances
丘宏達著，現代國際法，台北，民國 89 年 4 月，頁 239。

⁶ 維也納條約法公約第 62 條：

1. A fundamental change of circumstances which has occurred with regard to those existing at the time of the conclusion of a treaty, and which was not foreseen by the parties, may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from the treaty unless:

(a) the existence of those circumstances constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the treaty; and

(b) the effect of the change is radically to transform the extent of obligations still to be performed under the treaty.

2. A fundamental change of circumstances may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from a treaty:

(a) if the treaty establishes a boundary; or

(b) if the fundamental change is the result of a breach by the party invoking it either of an obligation under the treaty or of any other international obligation owed to any other party to the treaty.

3. If, under the foregoing paragraphs, a party may invoke a fundamental change of circumstances as a ground for terminating or withdrawing from a treaty it may also invoke the change as a ground for suspending the operation of the treaty.

第四：情勢的存在必須是構成雙方首先同意條約的限制的根本基礎；
第五：情勢改變的效果必須徹底地改變在條約之下將要被實行的義務的範圍⁷。

不過，美國國務院負責武器管制與國際安全事務的助理國務卿 John R. Bolton 指出，如果美國與俄羅斯不同意在幾個月內調整反彈道飛彈條約，美國將不再以情勢變遷主義為根據，而是將直接根據反彈道飛彈條約第十五條的規定退出反彈道飛彈條約⁸。第十五條的規定可以讓任何一方單獨決定是否出現可退出條約的情況。雖然該條款要求退出的一方提供給另外一方一個其認為損害其最高利益的特殊事件的報告，但反彈道飛彈條約並沒有設計任何評估此類決定的機制。

在 2001 年十二月 13 日，小布希總統宣佈他已給俄羅斯正式的通知，依照反彈道飛彈條約內的條款⁹，美國正退出反彈道飛彈條約。反彈道飛彈條約規定，如果該國認為與條約主旨相關的特殊事件已損害其最高利益，任一方將可以運用國家主權，擁有退出反彈道飛彈條約的權利。由於條約規定需在六個月之前通知，所以美國的退出是於 2002 年六月 13 日開始生效¹⁰。

小布希總統偏好用以 911 事件為例來解釋此次的退出。他認為美國和俄羅斯現在最大的威脅來自於恐怖份子的無預警攻擊，或是尋求大規模毀滅性武器。他說恐怖份子與一些他們的支持者尋求以飛彈攻擊的能力。因此，他說，美國需要自由以發展有效的防衛以對抗來自於恐怖份子的飛彈攻擊，而要做到這一點只有在消除反彈道飛彈條約的限制之後¹¹。

在其聲明中顯示出，小布希總統已經決定將 911 事件，連同之前就已存在之對可能的恐怖份子飛彈攻擊的關切，視為關於反彈道飛彈條約主旨的損害美國最高利益的特殊事件¹²。如同前文所提到的，反彈道飛彈條約並沒有設計任何評估此類決定的機制，因此，如果俄羅斯最終默認美國根據反彈道飛彈條約中有關退出條約的條款做為美國退出條約的理由，此一舉動將有可能被認為是為美國或其他國家退出其他包括有類似退出條款的武器管制條約提供先例¹³。

⁷ <http://www.ettoday.com/2002/06/14/91-1315516.htm>

⁸ 同前註。

⁹ 反彈道飛彈條約第十五條。

¹⁰ 同註六。

¹¹ 同註六。

¹² 同註六。

¹³ 擁有類似退出條款的武器管制條約舉例來說有 1972 年 “禁止細菌(生物)及毒素武器的發展、生產及儲存以及銷毀這類武器的公約”(CONVENTION ON THE PROHIBITION OF THE DEVELOPMENT, PRODUCTION AND STOCKPILING OF BACTERIOLOGICAL (BIOLOGICAL) AND TOXIN WEAPONS AND ON THEIR DESTRUCTION) 的第 13 條、1990 年 “歐洲傳統武力條約”(Treaty on Conventional Armed Forces in Europe) 的第 19 條。

Paul B. Stephan III & Boris M. Klimentko, “International Law and International Security: Military and Political Dimensions”, M. E. Sharpe, Inc., 1991.

貳、論美國退出條約之依據

因此根據前文所述，美國退出反彈道飛彈條約的根據主要有兩個，即『情勢變遷主義』和『反彈道飛彈條約第十五條』。因此本文之第二部分將就此二點來進行分析。

1. 情勢變遷主義

依照目前國際法上面的解釋，答案是較正面的。丘宏達教授在其『現代國際法』中引述勞特派特在其所改邊的『奧本海國際法』，對此一『情勢變遷』主義有如下說明：『有一定期限的條約和明文規定或暗示要建立一個恆久事務狀態的條約，在原則上不能因締約一方退出而解除，但這一規則有一例外。情勢可能發生這樣重大的變遷，以致使締約一方有理由要求解除一個不得以單方通知予以廢除的條約義務。許多作家都為“一切條約都含有情勢不變的條件”的原則辯護，他們並認為所有條約的訂立都附有一個默視的條件，即“情勢不變”。』¹⁴不過接下來也提到 1966 年聯合國國際法委員會對“情勢不變”原則所做的解釋，其承認“情勢變遷原則”在國際法是存在的，但必須建立更周詳的規範，以避免“情勢變遷原則”遭到濫用，才可以確保此一原則在條約法上的地位¹⁵。

2. 反彈道飛彈條約第十五條

從以上說明來看，美國以『情勢變遷主義』為理由退出反彈道飛彈條約是有其根據。不過就算美國不採用維也納條約法公約第 62 條作為退出反彈道飛彈條約的依據，美方也可以直接引用反彈道飛彈條約第 15 條之規定退出反彈道飛彈條約。反彈道飛彈條約第 15 條規定：

- 一、本條約無期限。
- 二、任一簽約國如果認為與條約主旨相關的特殊事件已損害其最高利益，將可以運用國家主權，擁有退出反彈道飛彈條約的權利。其必須於退出條約之前六個月將此決定通知另一方。而此通知必須包括通知國對損害其最高利益的特殊事件的說明。

而在今年 1 月 11 日北韓宣佈退出禁止核擴散條約(NPT)生效也是根據此一模

¹⁴丘宏達著，現代國際法，台北，民國 89 年 4 月，頁 239。

¹⁵丘宏達著，現代國際法，台北，民國 89 年 4 月，頁 239~240。

式，因為核擴散條約第十條也是規定有類似的退出條款¹⁶。同樣地，該條約也沒有設計一個評估何為『損害其最高利益之與條約主旨相關的特殊事件』的機制。因此不論是北韓還是美國，其退出條約在法律上應無疑義，反而是在國際關係層面上有較大之影響，是否維持世界和平數十年的核武均勢就此終結？美國為了國家利益而退出條約的舉動是否會成為其它國家據之以退出擁有類似退出條款的武器管制條約的模仿對象，進而造成傳統及非傳統武器的擴散並影響國際情勢？美國退出反彈道飛彈條約的意義及其後續影響才是值得我們深思的。

¹⁶ <http://www.nuclearfiles.org/redocuments/1968/680701-npt.html>