

簽訂全面禁止核試條約之經緯

林 岩 哲

(國立政治大學國際關係研究中心
第二所研究員兼所長)

摘 要

去年九月，聯合國以一五八票的絕大多數通過全面禁止核子試爆條約。這是一項具有重大歷史意義的國際事件，不但核子試爆可望從此絕跡，亦象徵吾人朝向全面銷毀核武的目標，又邁前一大步。不過這項條約係經過四十多年漫長又曲折的談判歲月而成，得來不易。本文就這一緩慢談判過程作回顧分析。論析重點以一九八二年以後的裁軍會議為主，並探討分析裁軍會議最後何以無法達成協議，而轉換由聯合國大會通過草約的來龍去脈。最後展望分析這項條約將如何生效實施的一些問題。此外，有關這項條約籌備成立組織機構的進行情況，本文亦略予論述。

關鍵詞：核子試爆、核子武器、核武擴散、裁軍、裁軍會議

* * *

壹、前 言

一九九六年九月十日，聯合國大會以一百五十八票贊成、三票反對、五票棄權，終於通過吾人殷殷期盼的全面禁止核子試爆條約（ Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty ）。^①隨著於九月廿四日，在聯合國總部舉行正式開放會員國簽署條約的儀式。在開放簽署的頭一個星期內，即有九十多國參與簽約。這是一項具有重大意義的歷史里程碑事件，不但核子試爆終於可望從地球絕跡，也象徵著吾人可望朝向全面禁止與徹底銷毀核武的目標，邁前了一大步。誠如聯合國祕書長蓋里所言：「在邁向裁減核武，進而在未來全面廢除核武的理想上，禁止核武試爆係重大的起步。」^②美國總統柯林頓也同樣表示：聯合國大會通過全面禁止核試條約，係重大的一步，將使威脅全球達五十年的核子陰霾得以消除殆盡。^③

註① 另有十九個會員國未參與投票。未參與投票的原因，或因缺席，或因未繳清會費而不得投票。

註② 引自自立早報，民國八十五年九月十二日，版十。

註③ 同前註。

回顧全面禁止核子試爆條約的締約歷程，確實走來不易。這不是一條坦途。往日曾是一段漫長而崎嶇的歲月道路。經過再三波折，迨至最近纔走出結果。如今聯合國大會通過了草約，固值慶幸，但展望前景，恐不見得如蓋里祕書長和柯林頓總統所言那麼平坦光明。因為照草約本身的一項規定，條約必須在四十四個有核子能力的國家全體批准之後，才能正式生效，而印度和巴基斯坦卻是名列在這四十四個有核子能力的國家之中。當聯合國大會通過這項草約的同時，印度駐聯合國代表高絲女士（Arundhati Ghose）即堅決的聲明：「本人願在這個議壇上宣布，印度將永遠不會簽署這項不平等的條約，現在不會，以後也不會。」^④而印度的宿敵巴基斯坦也表示，印度簽署了條約，巴基斯坦才會簽署。

無庸諱言的，印度猛烈抨擊反對聯合國通過的草約，不是沒有道理。照印度的說法，這個草約並沒有在裁軍會議中獲得共識。如今規避這項共識，卻在聯合國大會中照通過如儀，這是極大的缺陷。印度一直主張，核武國在一定期間內要全面銷毀核武。可是在裁軍會議的談判過程中，核武國根本無意放棄既有的核子武器，更不同意將此列入條款。所以印度認為，「核武國若不作此承諾，這個條約就事實上變成了不平等條約，徒然讓某些國家及其盟邦擁有核武，而忽視了其他國家的安全顧慮。因此這個條約不僅是有缺陷，而且是一個危險的條約。」^⑤此外，印度也抨擊這項草約並不禁止實驗室的試爆。今日吾人關切禁止核試，旨不僅在環境污染問題，更重要的是，禁止核武擴散的安全問題。以今日科技水準和普及度而言，需要發展核武的相關技術，並不困難。既使不舉行核試，同樣可發展核武，更遑論實驗室的試爆。^⑥難怪有人會附和印度的論點，嚴厲評道：「拆穿了說，這項條約根本就是個騙局，是擁有核武國家壟斷核武而又假惺惺的傑作。」^⑦

姑勿論聯合國通過的草約是好是壞，適時不適時。這確實是一項得來不易而又是至關跨世紀國際和平與安全的條約。多年來核子恐怖是吾人的夢魘，禁核試一直是吾人夢寐以求的心聲共識。然而何以心願珊珊來遲，走過四十多年，纔撥雲見天日？而今又面臨印度堅決杯葛，是否又是一片烏雲帶來風雨摧殘而破滅？究竟草約是否有價？是否安然無恙？是否有起死回生的轉圜餘地？即使條約生效，吾人是否得免於核

註④ *The New York Times*, September 11, 1996, p. A10.

註⑤ 引自中國時報，民國八十五年九月十二日，版十。關於印度反對這項草約的理由，詳可參見下列各文：George Perkovich, "India's Nuclear Weapons Debate: Unlocking the Door to the CTBT," *Arms Control Today*, Vol. 26 (May/June 1996), pp. 11-16; Praful Bidwai and Achin Vanaik, "After the CTB... India's Intentions," *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 53 (March/April 1997), pp. 49-50; Arjun Makhijani, "India's Options," *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 52 (March/April 1997), pp. 51-53.

註⑥ 林岩哲，「核子試爆與核武擴散」，*問題與研究*，第三十四卷第十一期，民國八十四年十一月，頁三九-四九；Eric Arnett, "Implications of the Comprehensive Test Ban for Nuclear Weapon Programmes and Decision Making," in Eric Arnett, ed., *Nuclear Weapons After the Comprehensive Test Ban* (New York: Oxford University Press, 1996), p. 1.

註⑦ 「禁核試爆條約是騙局嗎？」，中國時報，民國八十五年九月十二日，版十。

子恐怖的威脅而高枕無憂？凡此殊值吾人深思與探究。

貳、條約談判背景

說來似乎有點荒唐奇謬。最早提出禁止核試，訂立國際禁止核試條約的，是印度；而今杯葛全面禁止核試條約的，竟也是印度。更令人疑惑的是，一項阻止破壞地球環境，抑制核武擴散，免受核子恐怖威脅，而又為國際社會強烈要求、世人共同期盼的條約，竟是走了一條條約史上最長歲月的路程。從一九五四年四月二日印度總理尼赫魯最早呼籲中止核試，提議訂立所謂「停擺協定」(standstill agreement)，迄聯合國大會通過這項條約為止，前後時間，相距四十二年有餘。其間國際間的談判，從最初核武三國美、英、蘇之間的三方磋商，擴大搬到聯合國在日內瓦的裁軍委員會(UN Disarmament Commission)^⑧的檯面上，而至「禁止核武擴散條約」評審會的歷次會議中，無不為達成全面禁止核子試爆協議，相持不下，爭執不休，以致拖延時日，一直無法完成條約。雖然美蘇之間有過一九六三年的局部禁核試條約(Partial Test Ban Treaty)、一九七四年的初步禁核試條約(Threshold Test Ban Treaty)、以及一九七六年的和平用途核爆條約(Peaceful Nuclear Explosions Treaty)，但這畢竟是美蘇二強之間的協議，而不是全球性的協定或規範。^⑨事實上，美蘇之間在檢證核試問題上的歧見，一直是無法達成完全禁核試協議的主要關鍵。只要東西冷戰持續一天，這種歧見就存在一天。這也是美蘇之間有上述權宜禁核試條約的主要原因。^⑩

冷戰的結束，終於使全面禁止核試條約露出曙光。各方敦促推動完成全面禁止核試條約的浪潮，此起彼落。後冷戰時期的國際裁軍情勢，固然促成全面禁止核試條約的有利環境，但近年幾項國際事件確也產生了加速催化作用。其一是，一九九二年美國國會通過一項決議，要求美國行政當局儘速與各國磋商全面禁止核試條約事宜，並且限定在一九九六年九月以前完成條約的簽訂。其二是，近年中共和法國舉行一連串的核試，已使國際朝野產生一股反核共識，認為訂立全面性的禁止核試，已刻不容緩。其三是，在禁止核武擴散條約的近幾次評審會中，上百會員國要求核武國履行條約義務，儘速完成全面禁止核試條約的聲浪，逐會升高。尤其在一九九五年的續約暨評

註⑧ 裁軍委員會是目前裁軍會議(Conference on Disarmament)的前身組織。裁軍委員會在擴大成員組織之後，於一九八三年改組成立裁軍會議。裁軍會議乃聯合國為協商裁軍條約而進行磋商的團體。裁軍會議不隸屬於聯合國，但確為聯合國所建立。

註⑨ 局部禁核試條約的主要規定，係禁止在大氣層、海洋、和太空中進行核子試爆；初步禁核試條約係規範地下核試的上限不得超過十五萬噸的爆炸威力；和平用途的核試條約亦同樣規定，和平用途核試以十五萬噸為上限。

註⑩ 關於早期國際協商禁止核試協議的過程及其波折，請參閱 G. Allen Greb, "Survey of Past Nuclear Test Ban Negotiations," in Jozef Goldblat and David Cox, eds., *Nuclear Weapon Tests: Prohibition or Limitation?* (New York: Oxford University Press, 1988), chap. V, pp. 95~117.

審會中，要求訂立全面禁止核試條約，幾乎是該會的議題焦點。^①在該次會議通過的「有關禁止核武擴散及裁軍之原則與目標」(The Principles and Objectives of Nuclear Non-Proliferation and Disarmament)文件中，即要求締約國在一九九六年年底之前，透過裁軍會議的談判磋商，完成一項全球國際性而具實效可檢證的全面禁止核試條約。^②此外，近年來科技的進步成長，排除了一些核試的檢證問題，也是加速完成禁止核試草約的重要因素。^③過去多年來，如何有效的驗證舉發核試，一直是個政治問題，而不是技術問題。核武國經常用來迴避禁止核試的藉口。幾年前，裁軍會議成立一個科學專家小組，邀集地震學專家學者與會，並進行幾次的地震測試實驗，終於解決了一些驗證核試的問題。所以全面禁止核試條約的談判得以完成，也應歸功於這些參與其事的科技專家學者。

叁、條約的正式磋商

國際間禁止核試條約的談判，在一九八二年以前，主要在於美，英，蘇三邊的磋商與協議，其他國家並未直接參與其事。一九八二年，隨著雷根總統的上任，美國對蘇聯採強硬政策。美國藉故無法解決驗證核試的技術問題，退出美英蘇三邊禁核試談判，從而國際禁核試的磋商陣地轉移到日內瓦的裁軍會議上。禁止核試條約的磋商開始成爲國際多邊的商議。

一九八二年四月廿一日，裁軍會議成立一個工作小組，專門研究核試的驗證問題，但不對全面禁止核試條約進行磋商。一九九〇年，該小組擴大成立爲禁核試特別委員會。但該委員會仍未獲得授權，進行條約的磋商。其後由於蘇聯的解體，冷戰的結束，整個國際情勢改觀，於是在一九九三年八月十日，裁軍會議同意授權該特別委員會進行全面禁止核試條約的談判。所以全面禁止核試條約的國際談判，正式始自一九九四年。

註① 有關一九九五年禁止核武擴散條約續約暨評審會，請參見：林岩哲，「禁止核子武器擴散條約續約會議」，*問題與研究*，第三十四卷第五期，民國八十四年五月，頁五三～六二；William Epstein, "Indefinite Extension — With Increased Accountability," *The bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 51 (July/August 1995), pp. 27~30; Jayantha Dhanapala and others, "The 1995 Review and Extension Conference of the Nuclear Non-Proliferation Treaty," *Disarmament: A Periodic Review by the United Nations*, Vol. 18, No. 3 (Dec. 1995), pp. 1~46.

註② NPT/CONF.1995/32 (Part I), pp. 9~12. 參見 Sohrab Kheradi, "Introductory Remarks by the Moderator," *Disarmament: A Periodic Review by the United Nations*, Vol. 18, No. 3 (Dec. 1995), p. 50.

註③ Ludwik Dembinski, "The Negotiating Environment and Results of the Negotiations in 1995," *Disarmament: A Periodic Review by United Nations*, Vol. 18, No. 3 (Dec. 1995), pp. 55~56. 關於核試驗證的技術問題，可參見 "The Question of Verification," J. Goldblat and D. Cox, eds., *op. cit.*, part 4, pp. 145~260; Bhupendra Jasani, *Verification of A Comprehensive Test Ban Treaty from Space: A Preliminary Study* (New York: United Nations, 1994).

一九九四年該特別委員會共舉行四次的條約磋商會議。這四次會議分別是：④

一、第一次會期始自一月廿五日至三月卅一日。會中多數代表希望在一九九五年召開禁止核武擴散條約續約會議之前，完成草約。

二、第二次會在五月十六日至七月一日舉行。由於該會主席無法如期提出草約，因此本次會議已預期到在一九九五年上半年之前，無法完成條約。

三、第三次會從七月廿五日召開，至九月八日再休會。這次會議產生較具體的成果，提出一份「卷軸本條文」(rolling text)。這項卷軸本條文是一項條約草稿，對核試範圍界定、條約生效、驗證、以及監督執行機構等，作文字記錄，俾供作為條約磋商的底稿。其中有爭議或不同意見的條款措詞，均用各項不同層次的括號，將其括畫隔開，同時並列。

四、第四次會從十一月廿八日至十二月十六日舉行。會中主要討論驗證問題。最後達成一項國際監視核試系統。這項監視系統主要運用四項科技，即地震、放射性核素抽樣、水音波(hydroacoustic)、和超低音頻(infrasound)等技術，偵測檢證核試。

一九九五年對全面禁止核試條約是極為關鍵的一年。原因是，實行廿五年的禁止核武擴散條約，其效期即將屆滿，勢必召開續約會議，以決定條約是否延長期效。而多年來國際社會經常將核試與核武擴散相提並論。多數第三世界非核武國一直不滿核武國未誠心履行條約義務，裁減核武。這種積怨已久。因此迄未完成全面禁止核試條約，勢成續約會議的砲火焦點。雖然如預期的，會中砲聲隆隆，甚至有提議以完成全面禁止核試條約作為延續的先決條件。但最後結果，條約得無限延期。不過美、英、法等核武國也作了讓步，同意會議通過一項備忘文件，限定在一九九六年底以前完成全面禁止核試條約的簽署，同時在裁軍會議中不再堅持某些己見，以儘速達成禁核試的協議。

不過隨著禁止核武擴散條約續約會議的閉幕，國際間發生一些事件，使全面禁止核試的談判再度蒙上一層陰霾。

其一是，中共不顧國際輿情，隨即舉行另一次的核試。緊接著，法國宣布，在一九九五年九月至一九九六年五月間，舉行八次的核試。

其二是，當時謠傳美國也將跟進舉行核試，欲將禁核試的下限提高到相當黃色炸藥五百噸爆炸威力。因此在裁軍會議中，核試門檻再度成為談判的議題。全面禁核試談判幾變成低門檻禁核試談判。⑤

其三是，裁軍會議突然冒出印度程咬金的角色。雖然在一九七四年印度曾進行過一次核試，但印度一直是全面禁止核試條約的極力支持者。一九九五年五月舉行的禁止核武擴散條約續約會議，通過了條約無限期效力，震驚了印度。原因是，印度一直

註④ The Arms Control Reporter (Cambridge, MA: SIPRI, 1996), pp. 608.A.2~608.A.3。有關一九九四年裁軍會議的爭議問題及其結果，可參見 *SIPRI Yearbook 1995: Armament, Disarmament and International Security 1996* (Oxford: Oxford University Press, 1996), chap. 18, pp. 697~721。

註⑤ Rebecca Johnson, "The In-Comprehensive Test Ban," *The bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 52 (November/December 1996), p. 32.

不是該條約的會員國。該續約會議的最後決議，在國際裁軍談判上，無異給印度有被排外的感覺。所以印度一方面暗中積極準備重行核試，另一方面在裁軍會議上開始提出種種異議而活躍起來。不幸的是，在十二月中，印度重行發展核試計畫被美國情報單位揭發。除了西方媒體交加指責之外，也引發了印度朝野的爭辯。印度可否自行再發展核武？是否該反對全面禁核試條約？類此問題成了當年印度大選的熱門議題。^⑥

肆、最後的談判

在日內瓦的裁軍會議全面禁止核試條約的談判，到一九九六年初，大體上進行尚順利。原一九九五年的幾次會議中，已達成了一些協議，再加上有兩因素，將可加速完成草約。其一是，裁軍會議的各國代表有一項共識，即全面禁止核試條約的談判必須趕在一九九六年六月廿八日之前完成，以便在九月聯合國第五十一屆大會召開之後，隨即提出這項條約，由會中各國代表進行簽署。^⑦換言之，裁軍會議以六月廿八日為完成條約談判的最後期限，因此在一九九六年上半年必須快馬加鞭進行條約磋商。其二是，在一九九五年九月的會期中，裁軍會議作成一項決議，在來年擴大會議成員，增加廿三國代表與會磋商，以便廣納眾議，協議的草約得以獲得更廣泛的支持。^⑧

但出乎意料，節外再生枝的是，一九九六年初，裁軍會議再度集會，印度即提出一套新方案，要求列入條款。印度建議核武質方面的改良與發展，應加以禁止，並且要求條約的締結與執行，視核武國承諾訂出裁減核武的時間表而定。

印度在被揭發其核武計畫之後，突然提出這項提案，真正動機為何，頗令人猜疑。但要求核武國裁減核武，限制核武質方面的改良與發展，正與不結盟國家強烈推動，在條約序言上，加上裁減核武文句措詞的目的，不謀而合。因此印度的提案，頗獲得不結盟國家的支持。不過一九九六年在國際裁軍方面的情勢，尤其在核武國之間，似乎較融洽。有待進一步協商的問題，只剩下禁核試條約本身之生效實施以及核試駐地查證等問題。由於核武國之間投入在這些問題上的協商而無暇顧及印度的提案，印度自覺未受到核武國的重視與理會。印度認為，在國際裁軍協商中，再度受到冷落與

註⑥ Rebecca Johnson, "The In-Comprehensive Test Ban," *op. cit.* .

註⑦ Rebecca Johnson, "Endgame Issues in Geneva: Can the CD Deliver the CTBT in 1996?" *Arms Control Today*, Vol. 26 (April 1996), p. 12.

註⑧ 裁軍會議原只有卅八國成員，故常以卅八國裁軍會議稱之。這卅八國為：阿爾及利亞、阿根廷、澳大利亞、比利時、巴西、保加利亞、加拿大、中共、古巴、埃及、衣索匹亞、法國、德國、匈牙利、印度、印尼、伊朗、義大利、日本、肯亞、墨西哥、蒙古、摩洛哥、緬甸、荷蘭、奈及利亞、巴基斯坦、秘魯、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯、斯里蘭卡、瑞典、英國、美國、委內瑞拉、南斯拉夫、薩伊。一九九六年六月新進會員國為：奧地利、孟加拉、貝拉斯、加麥隆、智利、哥倫比亞、芬蘭、伊拉克、以色列、紐西蘭、北韓、挪威、塞內加爾、斯洛伐、南非、南韓、西班牙、瑞士、敘利亞、土耳其、烏克蘭、越南、辛巴威等廿三國。由於南斯拉夫瓦解之後，席位一直懸擱，故實際與會者總計六十國。

排除，心有不平。這可能是造成印度其後在協商過程中一再從中攪局的另一個原因。^①

三月廿八日，裁軍會議當屆主席荷蘭代表賴馬克（Jaap Ramaker）在澳大利亞和伊朗代表協助下，將「卷軸本條文」和協議結果作個整理，向會議提出一份條約初稿。這項條約初稿的形式如同一般條約，包括一個序言和十七條的條文。到五月廿八日，初稿內容約有百分之九十已獲得協議。根據協議再予修正，即成會議主席草案（chair's draft）。此即今日全面禁止核試條約的雛型草案。此後在六月間，裁軍會議日夜趕工協商。不過在六月的協商過程中，並無觸及序言和條約生效條款的問題。因此導致第三世界國家的極端不滿，種種穢言在會中儘是出籠。六月廿日，印度公開表明，除非條約納入核武裁軍條款，禁止核武在質方面的開發，否則將不參與簽署。不過印度代表表示，印度反對全面禁止核試草約的立場，不致於會封殺草案。^②此外，當時印度我行我素，曾拒絕不結盟國家的合作邀約，與英美法進行交換條件的磋商。因此當時在日內瓦有項謠言，傳說印度並不誠心將條約弄好，只是在配合加強其國內輿論，展示印度同樣有核武能力，留下將來印度可發展核武的空間。^③

六月廿八日是全面禁止核試條約談判會議共識的最後期限，裁軍會議主席賴馬克正式向會議提出經過多次修飾的條約最後草案。這項草案與先前五月的草案並無太大的差異，只是在草約的第十四條中，明訂條約生效的程序。根據這一條款的規定，條約須經過國際原子能總署認定擁有核能反應爐的國家批准之後，纔發生效力。此等國家包括印度、巴基斯坦、以色列。因此賴馬克主席提出這項草案之後，立即引起印度激烈的反應，認為對印度強加綁捆，可說是「蓄意的迫求」（attempted duress）。

原本賴馬克主席的草約在提出之後，除了印度之外，獲得核武國及其他主要國家的普遍支持，最後應可順利過關。不料，七月廿九日裁軍會議特別委員會經過簡短休會之後再度集會，中共卻提出驗證問題的異議。美國唯恐爲了這一點爭議，節外生枝，使得談判得再拖延下去，所以隨即與中共妥協，在檢證的程序上作了一點修正。但如此一來，又再度激發印度的不滿。印度代表在會中大發雷霆，憤憤不平地質問，草約既然可以在美國和中共的一點要求下，就立即修改，爲什麼印度一直主張核武裁軍的要求，從不受到重視？事實上，印度代表在會中的咆哮，不單是個人情緒不平的表現，也是印度舉國朝野爲此憤慨的反映。當時印度媒體社論紛紛發難，主張印度該進行核試，發展核武，甚至未嘗不可自我宣稱，印度是核武國。到時國際不能責怪印度。^④

到八月中旬，印度威脅表態，不惜在裁軍會議中封殺草約。印度代表堅持反對的立場，不准裁軍會議的禁核試特別委員會向聯合國提出任何有關條約的報告。連表明草約未達全體一致協議的報告，亦予否定。隨後印度又獲得伊朗的聲援，甚至連不附

註① Rebecca Johnson., "The In-Comprehensive Test Ban," *op. cit.*, p. 33.

註② *Ibid.*

註③ *Ibid.*

註④ *Ibid.*, p. 34.

任何條文的簡短會議報告，也不許委員會提送到聯合國大會。八月十六日，該特別委員會作成一項不附草約的「事實報告」決議，向裁軍會議提出報告，申明條約磋商的結果，由於印度和伊朗的反對，程序上未達成全體一致，無法將草約提交聯合國審議。八月廿日，裁軍會議正式批准特別委員會的報告。至此裁軍會議的禁核試談判走到死胡同。要聯合國大會審議批准條約，只有另循他途了。

伍、條約內容

八月廿二日，澳洲駐聯合國代表布特勒(Richard Butler)迴避了裁軍會議的程序，直接致送聯合國祕書長一件信函，要求依據一九九五年十二月十二日聯合國大會通過的五〇/六五決議案，^②將全面禁止核試條約列入聯合國第五十一屆大會的議程，並隨函附上一份草約，同時說明該附件與裁軍會議磋商的最後草案內容條文完全一致。九月九日，聯合國第五十一屆大會正式召開，共有一二六國參與澳洲提案的連署。大會隨即進行討論，並於九月十日以一五八票對三票的絕對多數高票正式通過條約。

聯合國大會通過的全面禁止核試條約，其內容共包括一個序文、十七條條文、兩件附錄、一件議定書。其中議定書又包括三編有關國際監視核試的協議事項以及兩件附錄。所以這是一項篇幅頗長的條約，總計近百頁。^③

茲將該條約內容摘述如下：

序文宣示核武裁軍的原則與目的，強調全球持續裁減核武的必要性，以達最後消除核武的目標。在序文中同時明示，全面禁止核試不但是裁減核武和禁止核武擴散的有效措施，也是實現逐步完成核武裁軍的重要步驟。

第一條規定禁止核試的範疇。雖然條文中規定「任何國家不得進行任何核子武器的試爆及其他核子試爆」，但依協議，這一條款不包括發展新一代核武的實驗階段之試驗，亦不限制電腦模擬的試爆。

第二條係有關全面禁止核試條約組織之規定。全面禁止核試條約組織成立大會。大會為組織的最高決策單位，由會員國各派代表一名組成之。總部設在維也納，俾與國際原子能總署相結合。在大會之下設立一個執行委員會和一個技術祕書處。執行委

註^② 聯合國大會通過的五〇/六五決議案，主要包括兩部分：第一部分申明大會的一項態度，即大會為全面禁止核試條約背書，必要時，在召開第五十一屆大會之前，重新考慮，將全面禁止核試的問題列入議程；第二部分係要求所有參與裁軍會議的會員國，尤其是核武國，將締結一項全球性、又具有多方面可實效驗證的全面禁止核試條約之工作，列為最優先的任務。前一部分，大會無異議通過；第二部分以一六六票贊成，無反對票，一票棄權（中共），通過決議。

註^③ 關於全面禁止核試條約的全文，除可從電腦網路聯合國網站載錄下來之外，亦可參見下列文：“United Nations: Comprehensive Test Ban Treaty,” *International Legal Materials*, Vol. 35 (November 1996), pp. 1439~1479; “Chairman’s Draft Text of the Comprehensive Test Ban Treaty,” *Arms Control Today*, Vol. 26 (August 1996), pp. 17~30。惟後文僅包括序文及十七條條文，不載錄附錄和議定書。

員會為組織的實際執行單位，對大會負責。其成員由大會依地區分配選出總計五十一國代表組成之。至於技術秘書處，設置總主任（Director-General）一人，由執行委員會推薦人選，大會任命之。任期一年，連選得連任一次。總主任負責秘書處一切事宜，任用職員和技術專家。秘書處受執行委員會之指揮監督，對執行委員會及大會負責。秘書處主要負責執行查證工作。在秘書處之下，設立一個國際資料中心，蒐集交換核子設施相關資料。

第三條係有關會員國應在其國內執行的一些配合措施事項之規定，包括制訂相關立法，設立一個國家級的部會機構，負責條約之履行，與條約組織聯繫。

第四條係有關查證事項和程序之規定。

第五條係有關執行條約，處理特殊情況之規定。

第六條規定有關處理爭端之事項。

第七條係有關修法之規定。

第八條規定條約之評審。每十年舉行一次評審會議，評估條約之履行。

第九條規定條約之無限期效及退約程序。

第十條明文規定本條約之完整部分包括附錄及議定書。

第十一條規定條約之簽署事項。

第十二條規定條約批准程序。

第十三條係有關加入條約之規定。

第十四條規定條約生效事宜。

第十五條規定不得對條約作保留事項。

第十六條規定條約之存藏保管。

第十七條有關條約正文之規定。條約正文包括中、英、法、俄、西、阿拉伯等語文本，其效力均等。

附錄一係國家地區分配名單。依據第二條第廿八款之規定，執行委員會委員國係按地區分配選舉產生。地區分配方式是：非洲選出十國，東歐選出七國，拉丁美洲及加勒比海地區選出九國，中東及南亞選出七國，北美及西歐選出十國，東南亞、遠東及太平洋地區選出八國。

附錄二係條約必須經其批准纔能正式生效的四十四國名單。這四十四國為：阿爾及利亞、阿根廷、澳洲、奧地利、孟加拉、比利時、巴西、保加利亞、加拿大、智利、中共、哥倫比亞、北韓、埃及、芬蘭、法國、德國、匈牙利、印度、印尼、伊朗、義大利、日本、墨西哥、荷蘭、挪威、巴基斯坦、秘魯、波蘭、羅馬尼亞、南韓、俄羅斯、斯洛伐、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、烏克蘭、英國、美國、越南、薩伊。

至於議定書，計包括三編的條文及兩項附錄。第一編係有關國際監視系統和有關國際資料中心功能之規定。第二編係規定駐地查證事項。第三編係建立查證誠信事宜之規定。附錄係列舉各項監視系統設施及偵測網站地點之名單。

陸、展望分析

從去（一九九六）年九月間，聯合國大會通過全面禁止核試條約，並予開放簽署以來，國際間一般對聯合國的這一連串舉動和條約本身，均予肯定與支持。迄本文撰稿為止，已有一四二國簽署條約，並有兩國業經其國家憲法程序，批准條約。顯示全球禁止核子試爆，已有良好的開始。不過，如前所述，根據條約第十四條第一款之規定，條約必須在四十四個有核子能力的國家全體批准之後，才能正式生效，而印度和巴基斯坦卻是名列在這四十四個有核子能力的國家之中。^⑥此外，名列在這四十四國之中的，尚有北韓迄未簽署條約。因此，未來條約能否生效實施，這幾國的態度仍然是很大的變數。

事實上於今談論全面禁止核試條約的生效實施問題，或許言之稍早。因為照條約同一第十四條第一款之規定，條約的生效，除了必須獲得上述四十四國的批准之外，還得在這四十四國全體送交批准書一八〇日之後，纔能發生效力，此其一。同條又規定，在條約開放簽署之日兩年內，不得實施條約。換言之，即使上述四十四國全體批准過條約，至少在一九九八年九月廿四日之前，條約仍不會生效實施，此其二。根據同一條第二款之規定，條約若在開放簽署後三年內，仍無法生效實施時，將依簽署國多數之請求，得召開會議進行研討，並且在符合國際法原則之下，尋求一致意見，採取措施，以加速條約的批准程序。此項會議將逐年持續召開，一直到條約生效為止。因此，對未批准條約的國家，除了施以政治壓力之外，在法律上，並無任何強加措施，亦無懲處可行，更遑論其他可行之道，此其三。由此可知，條約的生效，未來恐是無法逆料。

話雖如此，國際間為條約的實施，已在帷幄運籌，張羅旗鼓。在去年十一月十九日，條約簽約國第一次在紐約集會。該次會議最後作了一項重要決議，即同意成立一個條約組織的籌備委員會，以便為條約的實行作各項準備。委員會由全體簽署國代表組成。隨著在十一月廿日至廿二日籌備委員會正式舉行第一次會議。在這一次的會議

註^⑥ 依條約附錄二，列為擁有核子能力的國家之標準，必具下列二條件：一、正式參與裁軍會議一九九六年會期的國家；二、在國際原子能總署的下列兩項名冊表單中，所列舉的國家，均屬之：一九九六年四月編訂的「世界核子發電反應爐」名冊第一表，和一九九六年十二月編訂的「世界研究用途核子反應爐」名冊第一表。根據上述標準，屬於有核子能力的國家計有下列四十四國。其中括號內的R符號，表示擁有核子發電反應爐，r符號為研究用途核子反應爐。這四十四國為：阿爾及利亞（r）、阿根廷（r,R）、澳洲（r）、奧地利（r）、孟加拉（r）、比利時（r,R）、巴西（r,R）、保加利亞（r,R）、比利時（r,R）、加拿大（r,R）、智利（r）、中共（r,R）、哥倫比亞（r）、北韓（r,R）、埃及（r）、芬蘭（r,R）、法國（r,R）、德國（r,R）、匈牙利（r,R）、印度（r,R）、印尼（r）、伊朗（r）、以色列（r,R）、義大利（r,R）、日本（r,R）、墨西哥（r,R）、荷蘭（r,R）、挪威（r）、巴基斯坦（r,R）、秘魯（r）、波蘭（r）、羅馬尼亞（r,R）、南韓（r,R）、俄羅斯（r,R）、斯洛伐（R）、南非（r,R）、西班牙（r,R）、瑞典（r,R）、瑞士（r,R）、土耳其（r）、烏克蘭（R）、英國（r,R）、美國（r,R）、越南（r）、薩伊（r）。

中，籌備委員會共通過了下列幾項的決議案：

- 一、選出南非代表席勒比（Jacob S. Selebi）為委員會的首任主席，任期六個月。其後主席由六個分配地區的國家代表輪流擔任。
- 二、通過委員會臨時議事規程。
- 三、通過委員會之財務臨時規則。
- 四、通過未來臨時技術秘書處的各項行政規章。
- 五、通過將來與奧地利政府簽訂的駐地東主國合同（Host Country Agreement）的草約。

籌備委員會復於今年三月三日至七日集會，繼續第一次會。在這次集會中，委員會為籌畫條約的實施和召開條約組織大會的事前準備事宜，又作了下列幾項決議：

- 一、通過任命德國代表霍夫曼（Wolfgang Hoffmann）為執行秘書，任期兩年，至一九九九年三月二日止。執行秘書的主要職責為負責安排委員會的各項會議，並為臨時技術秘書處之主管官。

- 二、成立臨時秘書處，以便協助委員會籌備全球監視系統。

- 三、成立兩個輔助單位。其一是負責行政及預算事項的 A 工作小組（Working Group A），另一為從事查證工作的 B 工作小組（Working Group B）。A 工作小組以匈牙利代表托斯（Tibor Toth）為首，B 工作小組由瑞典代表達爾曼（Ola Dahlman）擔任主管。

- 四、通過一項計畫，俾使 A 工作小組可在年底完成管理各項財務及人事之規章，並且在一九九八年開始按預算進行工作。該計畫另外有關 B 工作小組的事項有：對於建立查證系統，著令小組提出目標及任務之建議，估計技術設備需求及其費用。這兩個小組將在今年四月中舉行聯合小組會議，以便為將於五月十二日至十六日召開的籌備委員會第二次會作各項準備事宜。

- 五、通過一九九六年和一九九七年的預算，總計二千七百四十五萬八千三百廿七美元。並決議按聯合國會費分配方式，由簽約國分配分擔繳付。

今年三月十八日，籌備委員會正式與奧地利政府簽訂「駐地東主國合約」，正式成立臨時技術秘書處。處所設在日內瓦國際原子能總署同一大樓內，俾得與國際原子能總署密切合作。可見全面禁止核試條約，無論參與簽約批准國有多少，箭已上弦，勢在必行。這似乎可令人樂觀展望未來。

柒、後語

平心而論，今日聯合國通過的全面禁止核試條約，並非一項完美無缺的條約。從其立法本意和目標而言，禁止核試，無非為了遏阻武核的擴散，包括垂直和水平的擴散，進一步裁減核武，終而達成全面銷毀核武的目標，而免受核子恐怖的威脅。但如印度杯葛條約的理由所指責的，條約並不禁止非爆炸性的核試，也不要求進一步的核武裁軍，更未提及禁止使用核武。這不是一個真正「全面性」的條約。全面禁止核試

條約本身確有許多重大缺失，這是無庸疑義的。由於篇幅所限，加上本文旨不在探討條約的規範，有關問題不擬於此再作進一步的分析。不過回顧條約的談判簽訂歷程，確也值得檢討置評一二。

就整個過程而言，簽訂全面禁止核試條約可能是有史以來協商最久又崎嶇曲折的談判歷程。其成定與否，繫之於核武國的心態。儘是政治掛帥一切，未以吾人下代子孫幸福安危著想為重。一直未解脫國際政治之俗結，此所以令人為憾者一也。裁軍會議本是協議裁減核武、而為國際社會眾望所歸的場所。但最後結果，卻未能完成重任，一致通過草約協議，此其二。裁軍會議未完成交付重任，固因印度從中作梗，印度難辭其咎。但裁軍會議事必以全體一致決議，先天即伏議而難決的缺陷，更何況一觸國家國防安全問題，攸關國家存亡，實難上加難。寄望可行，近似緣木求魚，朽木生枝，得以開花結果，必是微其微，此其三。澳洲繞過談判會議，逕行訴諸聯合國大會，不走正軌，立下程序缺失，確也是為人訾議之處，此其四。

不過在聯合國大會中，全面禁止核試草約先以一二七國的共同連署提案，再以一五八票壓倒性絕大多數贊成通過提案，確也顯示了國際社會的共同心聲與支持。說起草約之無價，畢竟這是走過漫長歲月，一再波折，得來不易，吾人殷殷期待的條約。雖然到無核世界仍有段相當距離，但這畢竟也是個起步。姑勿論好壞，聊勝於無。更何況禁止核武擴散條約甫得無限延長期效，這未嘗不是走向無核世界的再一強心劑。

回到現實的一面，目前眾所關切的是條約生效問題。雖然印度堅決表示，現在不簽署條約，未來也不會簽署，但借用軍備管制協會（Arms Control Association）主席紀倪（Spurgeon M. Keeny）的話來說：「未來畢竟是個漫長的歲月，諸多事情是會變化的。」^⑥其一，可能是印度回心轉意，不再堅持說不；其二，可能是國際軟硬兼施，強加印度不得不屈服；其三，亦可能三年後各國再集會，委曲求全，對印度讓步，修訂草約，以應印度要求，終而和氣收場。

儘管印度拒簽問題不解決，條約難能生效實施，但依維也納條約法公約，即使條約未生效，對簽約國仍有拘束力。所以從今而後，已參與簽署條約的國家理當不該有任何核試爆措施。回想過去五十一、二年來，吾人所知的核試確也夠多，至少有二〇四六次。平均每九天就有過一次的核子試爆，美國竟是其中榜魁禍首。幾乎每十七天，美國就舉行一次核子試爆。^⑦

不過話又說回來，今天如果不是美國帶頭積極推動，該不知何時何日全面禁止核試纔能見天日。有趣的倒是，從一九五七年以來，美國民意一直認為該禁止核試。據報，過去卅年來，美國民意支持禁止所有核試的比率在百分之六十一至百分之八十五之間上下變動，而一九九四年的一項民意測驗顯示，百分之八十的美國人贊成禁止核

註⑥ 引自“*The Signing of the Comprehensive Test Ban Treaty*,” *Arms Control Today*, Vol. 26 (September 1996), p. 9.

註⑦ *Ibid.*, p. 10.

試。◎想當年甘迺迪總統與蘇聯簽署局部禁核試條約時說過的一句話：「要是早知道這麼受支持，老早就該去做了。」◎不過今日世紀即將交替之前夕，聯合國通過了這麼一個條約，為時亦不算過遲。而後條約的生效實施，亦有賴核武強權的美國來領頭，國際社會共同協力，促使這項條約早日生效實現。

問題倒是美國條約的簽訂，還得經參議院的批准，纔能產生效力。美國國會山莊有句諺語：「總統提案，國會理案」（The President proposes and the Congress disposes）。而今參議院力主禁核試的大將◎均相繼離去，共和黨又控制了參議院。去年大選，共和黨並沒有像民主黨那樣，將禁核試條約列入黨綱。加上化學武器公約遲遲逗留在參議院，一再拖延表決。前事未了，後事接踵而至。所以全面禁止核試條約能否在參議院順利過關，恐有待柯林頓總統及僚屬發揮最高的智慧去推動了。

*

*

*

註◎ “The Signing of the Comprehensive Test Ban Treaty,” *op. cit.* . . .

註◎ *Ibid.* . . .

註◎ 如 Exon of Nebraska, Hatfield of Oregon, George Mitchell of Maine 等閣下。

