

中国与国际组织研究丛书

张曙光 苏长和 主编

国际防扩散体系中的 非正式机制

刘宏松 著

上海人民出版社

中国与国际组织研究丛书
张曙光 苏长和 主编

国际防扩散体系中的 非正式机制

刘宏松 著



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际防扩散体系中的非正式机制/刘宏松著. —上海:上海人民出版社,2011

(中国与国际组织研究丛书/张曙光,苏长和主编)

ISBN 978-7-208-09539-7

I. ①国… II. ①刘… III. ①核扩散-防止-研究-世界 IV. ①D815.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 180553 号

责任编辑 韩梅梅

封面装帧 王小阳

国际防扩散体系中的非正式机制

刘宏松 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 14.75 插页 4 字数 202,000

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09539-7/D·1785

定价 28.00 元

丛书主编：

张曙光 苏长和

编委会成员（按拼音顺序）：

陈宗翼 (Gregory Chin) 约克大学

崔大伟 (David Zweig) 香港科技大学

范蔚文 上海人民出版社

江忆恩 (Alastair Iain Johnston) 哈佛大学

康怡安 (Ann Kent) 澳大利亚国立大学

门洪华 中共中央党校

秦亚青 外交学院

沈丁立 复旦大学

时殷弘 中国人民大学

苏长和 上海外国语大学

王逸舟 北京大学

王正毅 北京大学

张曙光 上海外国语大学

本书出版得到上海市重点学科国际关系 B701 以及教育部 211 第三期项目资助

丛书总序

组织世界 以本领之

王国维尝从中外关系视野下总结中国学术的三个时代，认为晚周诸子学说为中国思想之能动时代；中古时期的佛学传入，为我国思想之受动时代，因宋儒调和，又兼带能动之性质；而今西洋思想东渐，又有佛学所没有之强大物质力量相配合，中国思想之受动影响，不亚于中古时期，此受动如何转化为能动，任务艰巨也。

此三个时代类及中国与世界的关系，同样贴切，与梁任公所谓“中国之中国”、“亚洲之中国”、“世界之中国”三说，有异曲同工之处。近代西人挟思想与物力，几横空出世于中国，中国传统天下观念迅疾天崩地裂，陵谷变易，殆失自尊，不要说能动中达济天下，在受动中独顾其身，怕都没有回旋的空间。

大国非仅强大物力之谓，有组织世界之灿烂学术和思想也！今日中国与世界正发生前所未有之互动，你中有我，我中有你；借改革开放之雄风，我国国力蒸蒸日上，势不可挡。然真正在相互交织的世界中，做到寓受动于能动，需有物力之配合，更得以思想和制度来组织世界，以本领之。要求得“本领”，非一门学科所能为，需要各个知识门类百花齐放，相互借力、接力、刺激。国际关系学顺应中国参与国际社会之进程，是改革开放以来中国发展最快也是中国成为全球

性大国最为需要的一门学科,应该为中国能动于世界,贡献更多的思想和理念。

此为我们出版“中国与国际组织研究丛书”的旨意所在。这套丛书循着这样的思路开展。第一,研究具体的国际组织及其与中国的关系;第二,研究国际规范和规则及其与中国的互动;第三,研究中国如何组织世界秩序。因此,这套丛书绝不限于具体的国际组织研究,丛书落在国际制度层面,立意在于“中国如何组织国际关系和世界秩序”上;丛书也不囿于国际关系理论领域,我们希望与主题相关的政治学、经济学、法律研究等成果的加入;丛书志在博采中外之长,遍览古今幽深,凡有参考借鉴之说,也作移译并纳入。

丛书可能谈不上“奇文共赏”,但一定坚持“疑义相析”的原则。同则不继,和则生物,唯有兼容并包、求辨析疑之精神,学术才能步步推进,薪火代传,与时俱进,显示其强大生命力。因此,我们期待在前学后进的爱护和支持下,共同办好这套丛书,为中国国际关系学进步,贡献绵薄之力。

丛书出版大部分得到上海外国语大学教育部 211 第三期项目和上海市重点学科 B701(国际关系)资助。国际组织是上海外国语大学国际关系与外交事务研究院重点特色研究方向,研究院全体研究人员为丛书编辑贡献良多。上海人民出版社向来倾力支持中国国际关系学术出版,成绩在学界有目共睹。谨对以上个人和机构的贡献,表示真挚的感谢。

是为序。

苏长和

2009 年 7 月 1 日展于沪北寓所

目 录

丛书总序	I
导论	1
第一节 研究问题的提出	2
第二节 相关文献的回顾	8
第三节 本书的研究方法	12
第四节 本书的结构安排	15
第一章 正式与非正式国际机制的概念辨析	21
第一节 国际机制研究的兴起及原因	22
第二节 国际机制概念的重新定义	29
第三节 国际机制的类型区分:正式的与非正式的	38
本章小结	46
第二章 国际防扩散体系中的非正式机制	51
第一节 多边出口控制机制及其非正式性判定	52
第二节 防扩散安全倡议及其非正式性判定	73
本章小结	79

第三章 非正式防扩散机制的形式选择	86
第一节 已有的理论解释及其不足	86
第二节 国家选择非正式国际机制的基本动因	102
第三节 解释非正式防扩散机制的形式选择	114
本章小结	128
 第四章 非正式防扩散机制的有效性	 136
第一节 多边出口控制机制的有效性	137
第二节 防扩散安全倡议的有效性	153
本章小结	157
 第五章 非正式防扩散机制的局限与困境	 163
第一节 多边出口控制机制的局限与困境	163
第二节 防扩散安全倡议的局限与困境	184
本章小结	192
 结论	 197
第一节 研究总结	197
第二节 非正式机制有效性的进一步讨论	199
第三节 政策含义	203
 参考文献	 207
 后记	 228

导 论

安全是任何国家战略目标的基本诉求。在无政府的国际体系中,虽然并不存在一个可以为国家安全提供终极救助的中央权威,但纯粹的“自助”行为并不是国家实现安全目标的最佳选择。因为安全不是一种孤立的状态,而是依赖于其他国家的行为,在完全依赖“自助”的情况下,A 国为满足自身的安全需求而追求实力或权势的增长,必然会引起 B 国、C 国等其他国家的安全担忧,并促使其起而效尤,结果反而将导致 A 国安全环境的恶化。由于这一“安全困境”(security dilemma)¹ 的存在,国家在安全事务领域存在着相互协调、相互合作,并藉此改善其共同安全环境的内在需求。为克服安全合作中的障碍,国家又会建立国际安全机制以使安全合作行为以一定的形式固定下来。

安全合作和安全机制的实践古已有之。在中国的春秋时代,晋、楚两国就会同十余个中小诸侯国举行了弭兵大会,确立了两大国及其附属小国之间休兵息战的安全机制。² 欧洲在拿破仑战争结束后创立了英、奥、普、俄四大国主导的欧洲协调(Concert of Europe)体制,为 19 世纪的欧洲安全秩序制定出共同协商、危机管理和冲突解决等主要机制。³ 第二次世界大战结束以来,国际安全领域的制度化 and 有序化程度日益提高,国际社会逐步形成了以联合国集体安全机

制为核心的安全机制网络,为国家间安全关系的调节和管理提供了重要的杠杆和平台。这一安全机制网络的发展态势也扩展到防止大规模杀伤性武器扩散的事务领域,针对大规模杀伤性武器及其运载工具扩散的问题,国际社会建立了一系列正式和非正式的国际机制。

第一节 研究问题的提出

所谓大规模杀伤性武器(weapons of mass destruction, WMD),是指能在比较宽广的范围内毁灭、杀死或伤害所攻击目标的武器。具体而言,此类武器包括核武器、化学武器和生物武器三类。⁴ 扩散(proliferation)分为横向扩散(horizontal proliferation)和纵向扩散(vertical proliferation),前者是指出现拥有这些武器的国家或非国家主体增多的现象,后者则是指拥有这些武器的国家或非国家主体增加这些武器的数量、品种,或提高这些武器的质量。在本书的研究中,扩散概念仅限于横向扩散的含义,相应地,本书所使用的防扩散及不扩散(nonproliferation)一词,是指为制止大规模杀伤性武器的横向扩散而采取的行动。⁵

关于大规模杀伤性武器对国际安全的影响,国际关系学界存在着“乐观派”和“悲观派”两种截然相反的看法。著名国际关系学者肯尼思·华尔兹(Kenneth Waltz)是“乐观派”学者中的代表人物。在一篇题为《核武器的传播:更多也许更好》的文章中,华尔兹提出了更多的国家拥有核武器也许更有利于国际体系稳定的观点。华尔兹给出的支持性论据是:(1)面对核武器国家强大的报复能力,其他国家一般不敢贸然对其发起攻击;(2)核武器大大提高了国家对未来战争的预期成本,这将促使其采取更加谨慎的行为;(3)核武器国家可以通过核威慑战略来保障其安全,而不再需要占领更多的领土来加强常规防御,这就将消除它们为提高安全防卫水平而发动战争的行为动因;(4)核武器国家之间的力量对比更加确定,这就使国家因为对

各自实力的错误判断而发生战争的可能性大大减小。⁶ 华尔兹认为,这些行为特征在美苏两个核大国的长期互动中得到了充分的体现。随之而来的问题是,当核武器散播到更多国家手中,新掌握核武器的国家是否像现有核武器国家那样谨慎和理性呢? 如果新掌握核武器国家之间存在着领土边界纠纷,或其国内政局极不稳定,或者这些国家的领导人政治立场激进,具有发动世界革命的强烈意图,那么它们会将核武器作为进攻性武器使用吗? 对此,华尔兹提出,人们没有理由对其他国家的谨慎行为持怀疑态度。因为,“无论统治者认同何种事物,无论国内政治特征有何差异,国家行为都受到外部世界的严格限定”⁷,“任何人,即使是白痴也不会错误地理解核武器的毁灭性力量”⁸,在核武器的特性没有可能被错误认知的情况下,核时代施加于原有核武器国家的行为约束在新掌握核武器的国家身上也同样会发生。由此,华尔兹得出结论:当更多的国家掌握核武器时,新拥有核武器的国家之间发生战争的频度和烈度都将大大降低,国际安全环境将得到改善。

对于华尔兹提出的上述观点,“悲观派”阵营的代表人物斯科特·萨根(Scott Sagan)提出了尖锐的批评。萨根认为,核武器国家之间稳定的威慑关系只有在完全理性的预设条件下才可以实现,而国家的理性行为有赖于制度化的军政关系的建立。就未来的扩散者而言,没有证据表明其军政关系的制度化程度已达到足以保证理性决策的水平。在此情形下,军事部门将因其部门利益、僵化的运作程序和支持预防性战争的固有偏见而推动国家决策偏离理性行为路线,在其他国家不具备二次打击能力的情况下发动预防性核战争,或者导致核武器的事故性发射。这样,稳定的核威慑关系所必须具备的前提条件就不复存在,核武器有利于国际安全的说法也就无从谈起。由于无法确保新掌握核武器的国家以理性和谨慎的态度避免核攻击的发生,更多的国家掌握核武器将意味着核战争发生的可能性增大,从而对国际安全造成严重的消极后果。⁹

萨根从组织政治学的角度探讨了为什么稳定的威慑关系不能在军政关系制度化程度较低的国家之间形成,并在此基础上对华尔兹的乐观看法进行了批驳。事实上,对大规模杀伤性武器扩散条件下威慑关系的稳定性构成负面挑战的因素并不仅限于组织政治层面,利益判定的不对称性、承诺策略和非理性决策者三种因素也可能导致威慑关系的不稳定性,使大规模杀伤性武器扩散的安全风险凸显。

第一,利益判定的不对称性。争夺对象对威慑双方来说可能存在着程度不同的重要性。A国的核心利益对于B国来说可能只是边缘性的利益。在利益判定不对称的威慑关系中,一方面,由于争夺对象只牵涉到B国的边缘性利益,B国很难让A国相信其兑现威慑的意志和决心。即使B国的总体实力远远强于A国,也同样如此。另一方面,A国为争取其核心利益,也可能甘愿冒遭受B国惩罚性打击的风险。如果双方都拥有大规模杀伤性武器,A国遭受B国惩罚性打击的预期损失增大,但由于争夺对象仅仅关涉B国的边缘性利益,其威慑可信性较低,A国很可能以发动大规模杀伤性武器攻击发出威胁,逼迫B国退出争夺。在B国坚持不退让时,A国为核心利益发动大规模杀伤性武器攻击的情况也不能排除。这样,大规模杀伤性武器就无法确保利益判定存在不对称性的国家之间建立稳定的威慑关系。

第二,承诺策略。国家在实行威慑战略时,由于担心指挥—控制联系发生中断,通常会采用预先授权(predelegation)的指挥策略。¹⁰为使潜在的改变现状者相信其在遭到攻击时会用大规模杀伤性武器予以报复,即在包括指挥—控制链条发生中断在内的任何情况下都会兑现威慑承诺,威慑实施国会将发射权预先授权到指挥链条底部的战术单元。海湾战争期间,萨达姆·侯赛因虽然并不信任他的军队,但还是将伊拉克的生物武器的发射权预先授权给飞毛腿导弹部队的司令,以便“巴格达在遭到核武器攻击时使用”¹¹。这一策略虽然加强了威慑承诺的可信性,但却加大了出现意外发射的可能性。

长期不为人所知的是,这一策略在古巴导弹危机时几乎导致了核大战的爆发。由于不知道陆上发生的事情,一艘苏联核潜艇的艇长在面临美军反潜军舰逼迫其浮出水面时,险些就作出了发射装有核弹头的鱼雷的决定。这位艇长回忆道:“当我们正在做机动动作时,也许战争已经爆发了。我们准备毁灭它们。我们会死,但我们会将它们全部击沉。我们不会给我们的海军丢脸!”幸运的是,这位艇长在同艇上的其他军官交换意见后,态度转向温和。¹²从这一事件中可以看出,尽管威慑双方在危机时期希望避免战争,但大规模杀伤性武器在预先授权的指挥策略下存在着意外发射的可能性。并且,掌握大规模杀伤性武器的国家越多,意外发射的可能性就越大。

第三,非理性决策者。理性决策是威慑逻辑发生作用的前提条件。这一前提条件只是威慑理论为简化分析过程而作出的理论预设,而不是一种在任何情况下都会发生的经验现象。华尔兹认为,即使是极权国家的领导人,也不会冒大规模报复的风险,因为他们希望拥有一个可以继续统治的国家。但如果这类国家的领导人面临政权改变或无条件投降等威胁其统治甚至生命的情形,华尔兹的逻辑就不再成立。此外,政府领导人在理性决策方面还面临着以下困难:(1)政府领导人的心理因素会干扰其对问题的理性解决;(2)解决问题需要有关于环境的准确知识和信息,但是这一条件并不总是得到满足,决策者并不总是掌握着充足的高质量的信息以帮助他们作出完美的理性决策,误解时常妨碍人们作出准确的判断;(3)在危机和紧急情况下,作决策的时间是有限的,这无疑影响了决策者的判断和分析能力。¹³因此,如果大规模杀伤性武器扩散到越来越多的国家手中,非理性决策者掌握这类武器或者决策者在使用这类武器上作出非理性决策的情形就更加可能出现。而一旦这种情形出现,威慑逻辑就不再适用,大规模杀伤性武器就很可能被作为攻击性武器使用,从而危害国际安全。

如果说非理性的国家决策者尚属少见,那么由于不受传统规范

的制约,为攻击其仇视的目标而“壮烈地死去”就可以说是极端恐怖主义组织很可能采取的不容于威慑逻辑的非理性行事方式。这使得主权国家与极端恐怖主义组织之间很难形成真正的威慑关系,威慑逻辑在这类组织身上不具有适用性。极端恐怖主义组织对避免造成大规模平民伤害的道德规范不予认同,¹⁴ 他们一旦掌握大规模杀伤性武器就很可能会无所顾忌地使用这些武器,对其认定的“邪恶世界”发动“非对称攻击”,其对国际安全的危害将不堪设想。

由于威慑逻辑在现实世界中存在着以上种种内在缺陷,“乐观派”学者所认为的大规模杀伤性武器扩散有利于国际安全的“过分乐观”之处就暴露无遗。在政策实践上,大规模杀伤性武器扩散不利于国际安全的看法在国际社会得到较为普遍的认同。为防止大规模杀伤性武器扩散,国际社会建立了一系列国际机制,形成了多层级的国际防扩散体系(详见表 0.1)。

表 0.1 国际防扩散体系

	核武器	化学武器	生物武器	弹道导弹
第一层级	《不扩散核武器条约》	《禁止化学武器公约》	《禁止生物武器公约》	
第二层级	核供应国集团	澳大利亚亚集团		导弹技术控制机制
	瓦森纳安排			
第三层级	防扩散安全倡议			

第一层级的防扩散机制包括《不扩散核武器条约》、《禁止化学武器公约》和《禁止生物武器公约》。《不扩散核武器条约》于 1968 年签署,1970 年生效,它要求到 1967 年 1 月 1 日前尚未掌握核武器的国家承担不再发展核武器的法律义务,这一时间点以前掌握核武器的国家为该条约所认可的有核武器国家。有核武器国家除了承担无核武器国家和平利用核能的法律义务外,还作出了核裁军的未来承诺。¹⁵《禁止化学武器公约》于 1992 年达成,1993 年开放签署,1997 年开始正式生效。它禁止缔约国发展、生产、以其他方式获取、储存、

保存、转让和使用化学武器以及为此种使用而进行的军事准备。该公约设立了相当严格的核查制度,这为公约的具体实施提供了较为充分的保证。《禁止生物武器公约》在 1971 年的联合国大会上正式通过,1975 年开始正式生效,其全称为《禁止细菌(生物)及毒素武器的发展、生产和储存以及销毁这类武器的条约》。该公约严厉禁止发展、生产和储存生物武器。但在公约中,却没有写入禁止研究、禁止使用以及销毁此类武器的内容。此外,《禁止生物武器公约》还没有建立核查制度。目前,国际社会正积极进行公约议定书的谈判,以求实现核查制度的建立。

第二层级的防扩散机制是对大规模杀伤性武器及其运载工具¹⁶实施多边出口控制的国际机制。这一层级的国际机制包括:核武器控制领域的核供应国集团¹⁷、生物和化学武器控制领域的澳大利亚集团、弹道导弹控制领域的导弹技术控制机制,以及主要针对常规武器扩散,但也涉及可用于大规模杀伤性武器制造的军民两用品控制的瓦森纳安排¹⁸。这些多边出口控制机制通过协调其成员国的出口控制政策,限制与大规模杀伤性武器及其运载工具相关的部件和技术在国际范围内转移。

第三层级的防扩散机制是防扩散安全倡议。这一机制于 2003 年在美国主导下建立,各参与国通过加强相互之间的情报共享网络,针对海上、陆上和空中的大规模杀伤性武器及其运载工具和相关材料的非法贩运进行拦截合作,以求“显著减少和最终阻止大规模杀伤性武器及其运载工具、相关原料流进或流出有扩散嫌疑的国家或非国家行为体”¹⁹。

在国际防扩散体系的各种机制中,第一层级的国际机制都是在国际法上具有法律约束力(legally binding)的正式机制,而第二和第三层级的国际机制则是没有国际法约束力(non-legally binding)的非正式机制。²⁰本书所要研究的问题是:为什么第二和第三层级的防扩散机制选择非正式的制度形式?非正式的制度特征对这些机制的有

效性产生了什么样的影响?作为整个研究工作的准备步骤,本书首先需要对正式国际机制和非正式国际机制进行概念辨析,并对多边出口控制机制和防扩散安全倡议的非正式性作出判定。

第二节 相关文献的回顾

在已有的国际关系以及相近学科文献中,主要有两类文献与本书的研究问题直接相关:其一是对多边出口控制机制和防扩散安全倡议这些非正式机制的专门研究;其二是对国际机制的制度形式选择问题的研究。

第一类文献主要是从事军控、防扩散和国际安全研究的学者所作的机制分析。由于这些学者并没有从非正式机制的角度对国际防扩散机制进行归类,所以在这些机制分析中,多边出口控制机制和防扩散安全倡议并没有被列为同一类属的研究对象,多边出口控制机制和防扩散安全倡议是在不同的研究工作中被分别讨论的。国外学者对多边出口控制机制的机制分析在冷战结束后逐渐兴起,这些著作和论文在具体研究中主要选取了外部挑战、机制缺陷和机制改革三个不同的侧重点。

侧重于外部挑战分析的文献主要包括:哈拉尔德·马勒(Harald Muller)和刘易斯·邓恩(Lewis Dunn)的《核出口控制与供应方限制:改革的选择》²¹、彼得·哈姆(Peter Ham)的《在 20 世纪 90 年代管理防扩散机制:权力、政治与政策》²²、阿伦·卡普(Aaron Karp)的《控制武器扩散:出口控制的作用》²³、布拉德·罗伯茨(Brad Roberts)的《生物武器与出口控制:新角色与新挑战》²⁴、袁劲东(Jingdong Yuan)的《20 世纪 90 年代的防扩散出口控制:多边机制、国家政策及其对加拿大国防工业的含义》²⁵以及卡瑟琳·贝利(Kathleen Bailey)和罗伯特·鲁德尼(Robert Rudney)主编的《扩散与出口控制》²⁶等。这些著作和论文重点分析了在冷战结束后国际安全形势

发生变化的情况下,多边出口控制机制所面临的各种挑战,如苏联解体造成的前苏东地区出口控制政策和敏感材料安全保障措施的弱化,中东地区军备竞赛的兴起,全球化进程下技术流动性增强对防扩散合作的冲击等。

侧重于机制缺陷分析的文献从供应国控制方式的局限性、机制成员国范围狭小对控制效果的负面影响等方面讨论多边出口控制机制的缺陷。代表性文献有:杰姆-弗朗索瓦·里达克斯(Jeam-Francois Ridux)主编的《限制武器扩散:供应方战略的作用》²⁷、米斯特里·丁肖(Mistry Dinshow)的《遏制导弹扩散:战略技术、安全机制与军备控制中的国际合作》²⁸、西玛·加洛特(Seema Gahlaut)和维克多·扎波斯基(Vioctor Zaborsky)的《出口控制机制有其真正需要的成员国吗?》²⁹、安德鲁·莱瑟姆(Andrew Latham)和布赖恩·鲍(Brian Bow)的《多边出口控制机制:弥合南北分歧》³⁰以及理查德·库比特(Richard Cupitt)和伊戈尔·赫里普诺夫(Igor Khripunov)的《核供应国集团的新战略》³¹。《限制武器扩散》收录了多篇论文,这些论文分别从核武器、生化武器和弹道导弹诸方面分析多边出口控制机制供应方战略的局限性。《遏制导弹扩散》通过对多个案例的比较研究,得出了导弹技术控制机制的供应方控制方式对技术和经济实力较强的目标国作用有限的结论。在此基础上,丁肖又提出了其他多边出口控制机制也同样存在着相同缺陷的推论。《多边出口控制机制:弥合南北分歧》分析了机制的供应方控制手段所造成的西方工业化国家与第三世界国家之间的对立。《出口控制机制有其真正需要的成员国吗?》和《核供应国集团的新战略》两篇论文则对多边出口控制机制没有将一些掌握敏感技术的重要供应国纳入其成员国范围的现象进行了分析,作者认为机制成员国范围的不完备性削弱了其防止大规模杀伤性武器及其运载工具扩散的实际效果,为弥补这一缺陷,多边出口控制机制应进一步实行成员国延伸战略。

侧重于机制改革分析的文献广泛借鉴了以外部挑战和机制缺陷