

防止核扩散:美国的出口控制机制及其局限

朱明权

[内容提要]美国的核出口控制机制包含了国家机构和国家法令两大部分。它们相互补充、相互制约,形成了一个比较严密和比较有效的运行系统。但是,这一出口控制机制的积极作用,因其结构的重迭和理论的脆弱受到很大的限制。事实证明,防止核武器扩散的目标的实现,最终有赖于世界各国在平等、理解和信任基础上的共同努力。

为了有效地管理核出口活动,以达到促进安全、经济及政治利益的目的,每个具有核供应能力的国家几乎都建立了自己的控制机制。作为世界上第一个核大国,美国的核出口控制机制尤其引人注目。对它的深入研究和分析,不仅有助于人们全面认识美国在防止核扩散问题上的政策及局限,而且有助于各国进一步加强在同一领域的努力。

控制核出口的机构

同其他国家一样,美国的核出口控制机制包括了两个紧密相关但又相互独立的部分:国家机构和国家法令。国家机构是负责实施出口控制的行为主体,但其权力来自国家法令,其行为也依据国家法令。当前在美国参与核出口控制的主要国家机构有:核管理委员会、能源部、商业部、国务院和财政部。这五个机构都分别拥有自己的操作体系。

核管理委员会依据的是1954年通过的《原子能法案》,对该法案所列的任何“核设备或材料”的出口都具有管辖权^①。核设备包括核反应堆,用于离析原始核材料或专门核材料的装置,对使用过的核反应堆燃料进行后处理的装置,制造核反应堆燃料的装置,生产重水的装置,为核反应堆及上述各种装置“专门设计或准备”的配件和组件等。核材料包括专门材料、原始材料、副产品材料、氘或核级石墨,用于轻水、重水动力反应堆或研究反应堆的组件等。

一般而言,核管理委员会对其中一些设备或材料的少量出口发布通用特许,如一定数量的原始材料、氘或核级石墨等。除此之外,其他的出口都需要从核管理委员会获得专门特许。

能源部依据的也是原子能法案,主要负责管辖

核管理委员会并不控制的核技术资料的出口,包括画和蓝图等信息的交换、训练和咨询服务等。

能源部对此类活动提供通用特许,只要它们不涉及原子能法案附表中所列的那些国家,不涉及生产反应堆,不涉及含有钚的核燃料的浓缩、后处理和制造,不涉及重水生产。如果某项活动涉及到上述内容,就必须从能源部取得专门特许。无论是通用授权的出口,还是专门授权的出口,都必须服从能源部规定的内容广泛的报告制度。能源部一般并不明确地禁止与核有关的技术资料的再出口。但是,这方面的限制有可能已经包含在它对该项技术资料出口授予的专门特许之中。

还应指出的是,尽管能源部的控制一般并不涉及已由核管理委员会批准出口的核设备和核材料,按照原子能法案,它们的再转让,包括使用来自美国的核材料生产的专门核材料的再转让,仍然必须得到能源部的授权,除非这种再转让已为核管理委员会发布的特许所批准或认可^②。

国务院在控制具有武器用途的出口方面具有特殊的作用。根据1976年通过的《军备出口控制法案》,它负责管辖美国政府拥有的“所有防务物品和防务服务”的出口,以及由“私人企业制造的所有防务物品”的出口^③。国务院制定的《美国军需品一览表》具体载明了属于防务物品和防务服务的项目,其中许多和核弹及导弹有关。

由于这些项目直接属于军需性质,为它们获得出口特许的过程就格外复杂。在国务院着手审批以前,三项条件首先应当得到满足:(1)申请者保证,所涉出口有助于加强美国的国家安全;(2)潜在领受国

许诺,所涉项目将不会被再出口;(3)潜在领受国许诺,所涉技术将受到保密。以此作为前提国务院才在其他部门的帮助下按照十项标准对有关的出口申请进行审批。这些标准包括:该项出口是否有助于军备竞争,是否会危及军备控制谈判,是否会加强恐怖主义,是否会增加冲突爆发或升级的可能,是否会影美国军事准备,等等。此外,军备出口控制法案还明确禁止向支持国际恐怖主义的国家、歧视或骚扰美国公民的国家、以及不发达国家出口军需品一览表上所列防务物品或防务服务^④。

商业部依据的是1979年通过的《出口管理法》。该法案是对军备出口控制法案的补充,主要用于管辖“双重用途”的物品的出口。它要求,列入所附《商品控制表》的具有双重用途的物品和技术资料向某些国家的出口,应得到商业部的特许,尽管这些物品并非为核武器或其试验、使用而专门设计的^⑤。

出口管理法还规定,国外任何人都不得将美国出口的具有双重用途的物品或技术资料再出口到第三国,除非事先从美国商业部获得再出口特许。

财政部的权力则建立在《与敌国贸易法案》和《国际紧急经济权力法案》的基础之上。根据这两个法案的规定,对被禁运的国家(如现在的古巴和北朝鲜)的任何出口,都必须从财政部获得特许^⑥。值得注意的是,尽管财政部的出口控制只局限于少数几个特定国家,但是它却涉及到核物品及有关技术资料。

除了上述五个机构,国防部在核出口的控制方面也具有重要的权力。此外,国会的直接管辖作用也不能忽视。例如,某项防务物品或服务的出口即使得到了国务院的批准,仍需国会的赞同。只有当国会在30天内没有否决国务院的特许时,才可出售。

控制核出口的法令

在美国的核出口控制机制中,国家法令占有同样引人注目的地位。根据不完全的统计,从第二次世界大战结束到1990年,关于核出口控制的主要国家法令为56件,其中国会立法29件,总统声明、决定和命令等27件。正如前面指出的,这些法令不仅授予了有关机构以控制核出口的权力,而且为它们提供了实施此种控制时的行动依据。或者说,这些法令补充、加强了美国签署的有关国际协议,确立和体现了美国在防止核武器扩散问题上的基本政策。

其中,最为关键的当属1977年由总统提出、翌年为国会通过的《核不扩散法案》。

1976年,构成了所谓伦敦俱乐部的美、苏、英、法、西德等七个国家,通过了《核供应国准则》。它规定,在进行核材料、核设备或核技术的转让时,领受国必须保证,不将被转让商品用于任何类型的核爆炸,无限期地接受国际原子能机构对所有被转让商品及其仿制品实行的保障措施。^⑦同1974年赞格委员会(不扩散核武器条约出口委员会)通过的决定相比,该准则无疑代表了一大进步,但是它也有一个很重要的缺陷,即并未绝对禁止出口能被直接用来制造核武器的“敏感”商品(与铀浓缩、钚分离以及重水生产有关的材料、设备或技术),而只是要求核供应国在此方面采取“节制”的态度。

这一缺陷使得当时主张禁止出口敏感商品的美国政府感到不满。1976年10月28日,福特总统发表了一项声明,宣布美国将在至少三年的时间内暂停敏感的“后处理和浓缩技术及设备”的出口,并且号召其他国家对美国的这一行动作出积极的响应^⑧。翌年4月7日,入主白宫未久的卡特总统在项声明中重申,美国将“继续禁止可使铀浓缩和化学后处理成为可能的设备或技术的出口”^⑨。20天以后,他又向国会提出了核不扩散法案。1978年,该法案为国会所通过。它的主要特点是,追求的不仅是阻止核爆炸装置的扩散,而且是防止“制造或获得这样的装置的直接能力的扩散”,力图杜绝敏感的核设备、材料和技术的出口^⑩。

为此目的,核不扩散法案对核出口确立了更加严格的法律要求。它规定,在被行政部门告知某种核材料或核设备转让“将不会有损于共同防务和安全”以前,独立的核管理委员会将不得为所涉的出口授予特许,而行政部门的这一判断将由国务院、国防部、商业部、军备控制和裁军署、能源研究和发展管理局共同作出^⑪。并且,在作出这一判断时,行政部门将坚持下列原则:继续禁止浓缩和后处理设备的出口,避免出口较大数量的被分离的钚(供分析和研究用的钚只能以克为单位少量出口),避免出口较大数量的高浓度的铀(15公斤以上需经总统亲自批准)。

与此同时,核不扩散法案还对领受国规定了广泛的要求。如:接受国际原子能机构对所有自美国进口的核商品实行的保障措施,接受该机构对可用于自美国进口的设备或通过它们生产的钚或浓缩铀实行的保障措施;任何自美国进口的核商品都不能被用于核爆炸装置的研究或生产;未得美国的事先同意任何自美国进口的核商品都不能被再转让,任何直接自美国进口或利用自美国进口的设备生产的核

燃料都不能被后处理。

此外,核不扩散法案并对仍未签署不扩散核武器条约的领受国规定了接受充分的保障措施的要求,即同意将拥有的所有核材料和核设备都置于国际原子能机构的保障措施之下,无论这些材料和设备是否由美国所提供。

总之,在加强国际保障制度和控制敏感核出口方面,这一法案要比多边的不扩散核武器条约和核供应国准则严格得多。就国际保障制度而言,不扩散核武器条约所包含的将全部和平核活动置于保障措施之下的规定,仅仅适用于签署了该约的非核武器国家,核供应国准则只规定领受国将自它们进口的所有核商品及其仿制品都置于国际保障措施之下。核不扩散法案则要求领受国接受国际原子能机构对其所有的核设备和核材料实行的保障措施,从而确立了事实上的充分保障的原则。就控制敏感核出口而言,核供应国准则只要求签署国在这方面实行节制,而美国的核不扩散法案则对此基本上加以禁止。

应当提及的另一重要文件是1961年美国国会通过的《对外援助法案》。这一法案本身是冷战的产物,它禁止援助社会主义国家及向古巴提供武器的国家。但是,在此以后——特别是七、八十年代——美国国会就此法案通过的一系列修正案,赋予了该约在防止核扩散方面的新作用。

按照1976年先后通过的塞明顿修正案和格伦修正案,美国不仅不得向出口或进口核浓缩或核后处理的设备、材料或技术的国家提供经济援助和军事援助,而且不得向试图非法地从美国获得有助于发展为制造核爆炸装置所需的材料、设备或技术的国家提供经济援助和军事援助。1985年通过的索拉兹修正案则进一步规定,“中止对为制造核爆炸装置而破坏美国出口法的国家的援助”^⑨。

这些修正案的用意很明显,美国试图将它手中的金元与控制核出口的努力结合起来,通过拒绝提供或中止经济及军事援助,惩治那些破坏美国出口法、非法地从美国获得核转让的国家,惩治那些不顾美国反对而就敏感核商品进行转让的国家。可以将这些修正案视作对核不扩散法案的重要补充,为实现阻止核武器扩散的目标提供了重要的手段。附带要说明的是,美国也通过立法对破坏国家出口控制的本国商人规定了可能高达10年监禁和1,000万美元罚款的惩治措施。

1991年布什政府颁布的《加强扩散控制计划》,可说是美国政府制定的有关核出口控制的最新法

令。为了阻止核生化武器和导弹的扩散,这一行政命令对有关物品和技术的出口规定了更加严格的限制。它要求任何为出口者“知道”、“有理由知道”或“被告知”其最终用途可能涉及核生化武器和导弹的商品出口或再出口,都应从商业部获得有效特许^⑩。

这些规定有着两个新颖之处。第一,它对美国的所有出口商规定了“知道你的顾客”的原则,使他们必须为自己的出口在推动核武器扩散方面可能产生的影响承担更大的责任。出口商必须准确地知道自己出售的是什么、买主是谁、将销往何处、以及如何被使用。这样,他们就不能以疏忽来为自己有意或无意破坏了出口控制的行为进行辩护,就不能祈求于“不知者不罪”的原则。第二,上述规定扩大了出口控制的范围,不仅包括了敏感物品和技术,并且也涉及到本来不会受到控制的物品和技术——只要出口商“知道”、“有理由知道”或“被告知”它们可能最终用于某种被禁止的目的。这样,一些“无辜”的商品也会被纳入应受控制的范畴,如纸夹、橡皮筋等。

出口控制 机制的局限

上述分析表明,构成美国核出口控制机制的两大要素——国家机构和国家法令——相互补充,相互制约,为美国实现防止核武器扩散的目标提供了重要的条件。这在

一定程度上确实推动和发展了国际社会的防止核武器扩散的事业。其中道理可以从不同角度加以理解:一方面,美国本身就是最为先进、最为发达的核国家,具有着最为广泛、最为尖端的核供应潜力。因此,它的核出口控制机制的相对严格与完善,对于降低国际核转让、核交易的水平,对于延缓核武器扩散的速度,有着其他国家无法相比的直接作用。另一方面,美国的核出口控制机制——特别是在涉及到敏感的核材料、核设备和核技术的转让时——的相对高效和缜密,不仅为其他家提供了一个榜样,而且对它们造成了一种压力。正是在此背景下,一些传统的核供应国家也纷纷对自己的核出口政策作了不同规模的调整。加拿大、瑞典、澳大利亚等都先后将充分的国际保障措施的接受规定为必要的核出口条件。即使是在核出口问题上曾经采取最为放任的态度的德国和法国,也转而实行较为谨慎的政策。

但是,在实事求是地肯定美国的核出口机制具有的积极作用的同时,也应充分认识它的局限性。

例如,依照原子能法案,核管理委员会主要负责管辖专门用于核反应堆的设备和材料的出口,能源

部则主要负责管辖与反应堆有关的技术资料的出口,它们的分工似乎是清楚的。然而,同一法案又规定,能源部也负责审批从核管理委员会获得出口特许的核设备或核材料的再转让。再如,根据出口管理法案,商业部主要是负责管辖具有双重用途的核设备和核材料的出口,但它也负责控制与此有关的技术资料的出口,从而取得了类似能源部拥有的权力。军备出口控制法案授权国务院管辖防务物品或服务的出口,但是,又要由国防部决定被建议的出售是否会对美国的国家安全产生不良影响。诸如此类的例子还可以列举很多很多。确实,这样一种安排在理论上也许并无不妥之处,但它在实际操作中却必然会造成功能上的重迭和摩擦。作为行政部门首脑的总统,自然可以利用自己的地位来协调分歧及缓和矛盾,从而保证出口控制机制的正常运转,可是他绝无能力完全消除那些分歧和矛盾。

这种功能性重迭和摩擦,必然造成出口审批手续的某种混乱和拖沓。尽管各个机构都有着自己的具体规定,对于出口商们来说,有时仍然很难确定为了出口某种商品应当依据何种法令向何种机构提出申请。即以可用于离析同位素的气体离心机(或其他任何核设备)的转换器为例,如果它并非专门为此目的而设计,仅仅需要从商业部获得出口特许;如果专门为此目的而设计,就需要从核管理委员会获得出口特许,并且可能还要从能源部取得批准。更严重的是,随着科学技术的进步以及核扩散趋势的发展,美国的有关法令对不同机构的适用权力的规定,无论多么详尽,也难以涵盖各种设备、材料和技术。在此情况下,各个机构时常是在个案的基础上解释自己的权力,解决相互的分歧。这就加剧了出口审批手续的混乱。新颁布的加强扩散控制计划在这点上尤成问题。因为它甚至没有一份类似的商品控制一览表,可使出口商们确定该法令究竟管辖哪些商品。

为了能够获得出口某种与核有关的商品的特许,出口商们必须经常同不止一个的控制机构进行交涉,以确定应向哪一机构正式提出申请以及如何申请;然后再履行复杂的申请手续,或许还要伴之以非正式的活动,以便逐一说服有关的机构。而管辖机构在作出最后决定之前,除了要进行反复的内部论证以外,可能还要频繁地与其他有关机构进行协调。这样很可能造成旷日持久的拖延。最典型的是为审查一项出口申请需耗费十年时间。

申请出口特许手续的混乱和拖沓,使得美国的出口商们在国际市场的竞争中处于一种不利地位。

这在发展特别迅速的计算机和电子行业表现得最为明显,造成的后果也格外严重。从某种意义上说,此种状况为某些出口商破坏核出口控制机制的行为提供了动力和方便。为了避免因按照正常手续申请出口特许而造成的耽搁,他们可能会在巨额利润的驱使下通过伪造最终使用者、掩盖商品的真实性质等手段,骗取出口特许。同时,各控制机构的管辖范围的不清,又使得某些出口商可以利用它们中间因为官僚主义或者循私舞弊而形成的最为薄弱的环节,实现自己的骗局。所有这些,最终都削弱了美国的出口控制机制。

长期以来,美国的防止核武器扩散的政策始终在两种倾向之间进行徘徊。一种倾向主张阻挠无核武器国家掌握利用核能、包括和平利用核能的“能力”;另一种倾向则主张帮助无核武器国家发展和平利用核能的能力,以换取它们的放弃研制核武器“意图”的保证。简而言之,一种方法强调防止能力,另一种方法强调防止意图。这两种倾向和方法的斗争贯穿于1945年以来的美国对外政策史。1946年美国在联合国提出的巴鲁克计划迅速夭折后,同年国会通过的原子能法案体现了阻挠无核武器国家获得研制核武器的能力的政策。1953年底艾森豪威尔提出的所谓“原子用于和平”的建议则表明,美国开始转向许诺提供和平利用核能的帮助、阻挠无核武器国家产生研制核武器意图的政策^④。由美国与苏联、英国积极倡导并在1968年首先签署的不扩散核武器条约,实际是美国这一政策的继续和发展^⑤。

但是,无论是艾森豪威尔的“原子用于和平”的倡议,还是多边的不扩散核武器条约,都不能真正抑制核武器扩散的趋势。这不仅是因为一些无核武器国家或公开或隐蔽地继续维持着发展核武器的努力,而且是因为某些核供应国家或直接或间接地帮助了它们的发展核武器的事业。为此,从七十年代中期起,美国再次调整自己的防止核武器扩散的政策,即利用限制研制核武器能力增长的方法来补充(但不是取代)抑制研制核武器意图产生的方法,或者说,将限制能力与抑制意图的方法结合起来。尽管这一政策可能是在当前条件下的最佳选择,但它无疑也继承了两种方法之短。一方面,由于和平利用核能技术与核弹制造技术的重迭,在和平利用核能领域提供的帮助必然导致领受国发展核武器潜力的增长。另一方面,出口控制的严格又使许多无核武器国家感到,美国违背了在不扩散核武器条约以及与其

(下转第30页)

