

中国防务政策的透明度： 美国对中国安全政策 认识中的一个误区

● 朱明权 薄 燕

中美两国对对方安全政策的认识和理解影响到相互的整体关系。在双方的安全政策中，防务政策是其一个重要的方面。近年来，中美之间在促进对相互安全政策的了解方面取得了重要的进步，但是还存在着一些问题。特别是有些美国人，由于其认识的片面性，或是对中国的偏见，经常误解和歪曲中国的安全政策。实例之一就是美国对中国在防务政策透明度问题上的指责和批评。他们声称，中国防务政策的透明度与其他国家相比处于最低的水平，中国根本不愿意“透明”本国的防务政策。

* 本文是作者向 2001 年 6 月于清华大学国际问题研究所召开的一个国际会议递交的论文的中译稿。

对于这样的批评和指责，一些中国学者进行了反驳。通常他们强调，作为一个发展中国家，为了自身的安全利益，中国在增强防务政策透明度问题上采取谨慎的做法是可以理解的。中国学者如此反驳实际隐含了这样一种观点：中国的防务政策是不透明的，中国不愿意透明自己的防务政策。

与上述的观点不同，本文认为，实际上，如果我们能全面地理解透明度及透明度措施的含义，并以历史的眼光分析中国的安全政策，就可以看到：中国的防务政策在基本原则层次上一直具有较高的透明度；在防务政策的操作性层次上，中国确实在较长一段时间内不够透明，但随着改革开放的进展，这一方面已经得到了明显的改善。美国对中国安全政策中这一误区的消除将有助于中美两国之间增强彼此的信任，促进相互安全关系的稳定。

一、正确理解透明度问题

在西方国家的字典中，透明是指“能使光线透过，所以在另一边的物体能够被清楚地看到，能够被看透”^①或者是“能够透过光线，以使某个物体后面的物体（或至少是它的轮廓）

^① Noah Webster: *Webster's New Universal Unabridged Dictionary Deluxe Second Edition* (New York: Dorset&Baber, 1983), p.1940.

能够被清楚地看到”。^①透明度则是指透明的性质或状态。^②在我国出版的字典中，透明的含义是“（物体）能透过光线的”。^③但在我国的字典中，很难找到“透明度”这个词语。而在联合国出版的《联合国裁军年鉴》中，透明度是指在非正式或正式的国际安排下，系统地提供信息。^④

在参考以上界定的基础上，我们认为，透明度的基本含义是某些客观信息能够被识别的状态。具体到安全领域，透明度则是指国家的防务方面的信息通过一定的方式能够被识别的状态。在我们的理解中，透明度应当包括两个方面的内容：其一是关于国家防务的基本信条和原则的信息；其二是关于国家军备能力的技术性和操作性的信息。西方学者在讨论这一问题时更多地强调它的技术和操作层面，并认为只有能够对之进行核查或核实的信息才是透明度所指涉的内容。这种看法当然是片面的。关于国家防务原则和政策的信息无疑也是透明度所指涉的重要内容，从某种意义上说，它的重要性甚至超过了纯粹的技术性和操作性的信息，因为前者为后者规定了可以运作的对

① A S Hornby (eds.): *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1974), p.937.

② Noah Webster: *Webster's New Universal Unabridged Dictionary Deluxe Second Edition* (New York: Dorset&Baber, 1983), p1940;

A S Hornby (eds.): *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1974), p.937.

③ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典（修订本）》，北京：商务印书馆，1999年，第1273页。

④ 联合国出版物：《联合国裁军年鉴》，中文版，第十七卷，1992年，第82页。

象、条件和环境。所以，关于透明度的这两个方面的内容是互相补充，缺一不可的。

实现透明度的方式概括地说有两种：一种是通过单边的方式实现透明度。如某个国家利用单方面的政府声明，表述其意图、原则或政策，承诺某项义务或公开有关军事能力的信息等。其次是通过双边协议或多边机制来实现透明度。例如，两个或两个以上的国家，可在平等自愿的基础上签署有关协议，确定适当的军备透明措施和安排，实现相互之间的透明度。

那么，如何才能保证安全领域的透明度呢？首先，按照现实主义的国际关系理论，总体上说国家是理性的。它之所以采取单方面的透明度措施，正是为了自身的利益而作出的政策选择。如果它违背了有关承诺或提供了虚假信息，其国际信誉将受到严重挫折，其国家利益也将受到巨大伤害。因此一般可以相信，它们将会在自我克制和自我约束的基础上比较认真地履行自己已经作出的保证，这就使国家采取的单方面透明措施具有相当高的有效性和可信度。其次，通过国际条约或协议采取的透明度措施，具有广义的国际条约的性质，要求缔约国承担相应的国际义务，对缔约国具有一定的法律约束力。而且，在正式的国际安排下，一国如果违反了有关透明度的规定，将把自己置于受到道义谴责、政治和经济制裁或其他更严厉处罚的境地，并为此付出巨大的代价。这也保证了在增强透明度方面达成的国际协议能够得到比较认真的遵守。再次，可以通过具体的核实措施或技术手段来保证透明度，如通过现场核查或国家技术手段（NTM）等。核查的主要意义在于慑止缔约国违反国际条约中有关保证透明度的规定，从而达到防止违约的目的。这是保证透明度的一项重要措施。当然，它并不是惟一的

措施。而且，核查措施的采取也要在一定的制度安排下进行，必须遵循适当、公正、有效的原则。否则，核查不仅无助于保证透明度，反而会削弱其有效性。

在安全领域实现透明度的根本目的是使各国从安全困境中摆脱出来。安全困境的形成是由于国家之间对彼此能力和意图的不了解。与一个国家的实际军事能力相比，其余国家对该国的意图和能力的错误解读经常更容易导致安全困境的形成。因此，国家通过采取单边、双边或多边的透明度措施，实现彼此间的监督，增强相互的了解和信任，有助于各国从安全困境中摆脱出来，增进各地区和世界的和平、安全与稳定。但是，增强透明度的方法具有一定的局限性，它只是诸多建立信任措施中的一种。只有将它与其他建立信任措施结合起来，才能更好地发挥其作用。因此不能孤立地看待透明度问题，而应该在更大的背景和框架下来考虑和增强透明度。同时要看到，任何透明度都是相对的，不能要求绝对的透明度；并且透明度的提高是一个渐进的过程，不可能一蹴而就。冷战结束后，国际关系的缓和为各国在防务方面采取透明度措施、尤其是技术性的透明度措施提供了条件。但在目前的国际安全形势下，一些国家出于对自己的安全利益的担心，在增强透明度的问题上还存在着程度不同的疑虑。应当尊重这些国家、尤其是中小国家的正当安全关切，尊重它们适当保守自己机密的合理要求。如果指望在短期内实现绝对的透明，并为此目的对其他国家进行威胁和施加压力，或者是提出“侵入性”过强、成本过高的核查措施，影响到有关国家在安全、政治和经济等方面的正当利益，结果就会与愿望背道而驰，难以保证合理必要的透明度，也难以达到促进国际安全的目的。

二、中国防务政策在基本原则方面 一直具有较高的透明度

中国防务政策在基本原则方面的透明度，主要表现在中国对国际安全形势的基本判断、基本的国防战略以及在军备和裁军问题上的基本立场的透明度。具体地说：

第一，中国领导人对国际安全环境的分析和判断一直是公开的

对国际安全环境的分析和判断是中国制定防务政策时考虑的重要变量之一。即使是在中国处于相对封闭状态的日子里，我国领导人也毫不讳言他们对国际安全形势的分析和判断。在中国进行改革开放后，邓小平、江泽民等国家领导人也一再在公开的场合表明对国际安全环境的看法。

20世纪50—70年代，毛泽东对当时国际形势的基本判断是比较严峻的。虽然他曾指出“新的世界战争是能够制止的”^①，但他更倾向于从最坏的可能性出发，多次在外交场合强调世界大战爆发的可能性。1957年11月，毛泽东在莫斯科共产党和工人党代表会议发言时指出：“现在还要估计一种情况，就是想发动战争的疯子，他们可能把原子弹、氢弹到处

^① 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第136页。

摔。……问题要放在最坏的基点上来考虑。”^① 1959年，毛泽东在会见日本共产党代表团时谈道：“我们历来是这样估计的，整个国际形势是向好发展，不是向坏。只是有个情况也要估计到，那就是疯子要打第三次世界大战怎么办？所以，战争的情况也要估计到。”^② 1960年，毛泽东在跟英国的蒙哥马利元帅谈国际形势时指出，当时的局势是一种冷战共处的状态，而冷战的坏的一面是它有可能转为热战。^③ 到1970年，毛泽东在为支援印度支那三国人民的抗美救国斗争所发表的声明中，再次指出新的世界大战的危险依然存在。^④

随着国际形势的缓和以及国内工作重心的转移，邓小平对国际安全形势做出了新的判断。20世纪80年代开始时，虽然邓小平曾指出“战争的危险在增长”，^⑤ 但是认为应该经过努力推迟战争的爆发。他在回答意大利女记者奥琳埃娜·法拉奇时指出，只要“反对战争有力，战争能够推迟”。^⑥ 1985年4月，邓小平在会见日本代表团时指出：“我们多年来一直强调战争的危险。后来我们的观点有点变化。我们感到，虽然战争的危险还存在，但是制止战争的力量有了可喜的发展。”^⑦ 到

① 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第296—297页。

② 同上，第385页。

③ 同上，第421—422页。

④ 同上，第584页。

⑤ 谢益显主编：《中国外交史：1979—1994》，郑州：河南人民出版社，1995年，第59页。

⑥ 同上。

⑦ 《邓小平文选》第3卷，第105页，北京：人民出版社，1983年。

1986年，邓小平更加明确地说：“我们认为战争是可以避免的。”^① 邓小平对战争与和平形势公开做出的新判断，为中国国防建设指导思想战略性转变提供了基础。

以江泽民为核心的中国共产党中央遵循邓小平关于国际形势的基本判断，进一步公开指出，当今世界正处在大变动的历史时期。《2000年中国的国防》白皮书坚持认为国际安全形势总体上继续趋向缓和。但是，霸权主义、强权政治在国际政治、经济和安全领域依然存在并有新的发展。某些大国推行“新干涉主义”、新“炮舰政策”和新经济殖民主义，严重损害许多国家的主权独立和发展利益，威胁世界和平与国际安全。一些国家继续扩大军事集团、强化军事同盟和谋求更大军事优势，严重影响了国际安全与稳定。影响亚太地区安全的消极因素有新的发展。^②

第二，中国的基本国防战略是透明的

基本的国防战略是中国制定国防政策时需要考虑的另一个重要的变量。中国的基本国防战略，经历了从毛泽东时代的“人民战争”到当前的“积极防御”的演变过程。我国领导人在基本的国防战略问题上向来是透明的。

基于当时对国际形势的判断，毛泽东在国防战略思想方面一直主张人民战争，并公开表明人是战争胜负的决定因素，战

^① 谢益显主编：《中国外交史：1979—1994》，郑州：河南人民出版社，1995年，第66页。

^② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2000年中国的国防》，《人民日报》，2000年10月17日。

争伟大力量深厚的根源在于民众之中。1954年，他指出：“如果打第三次世界大战，那么这一方有死伤，另一方也有死伤，因此就平衡了。最后决定战争胜负的还是人，看谁拿着武器，看掌握着武器的战士们认为什么对他们最有利，看谁会打仗，而主要的还是前二者。”^①从人民战争这一基本战略思想出发，毛泽东也公开阐明了在核武器方面实行“最低限度威慑”的战略思想。1964年8月，他在同参加在日本召开的第十届禁止原子弹氢弹世界大会后访华的外宾谈话时指出，“我们的国家将来可能生产少量的原子弹，但是并不准备使用。既然不准备使用，为什么要生产呢？我们是用它作为防御的武器。”^②1964年10月16日，中国成功进行第一次核试验的当天就发表声明，详细阐述了中国对于核武器问题的立场：中国政府一贯主张全面禁止和彻底销毁核武器，中国进行核试验，发展核武器，是被迫而为之的。中国掌握核武器，完全是为了防御，为了保卫中国人民免受美国的核威胁。中国政府郑重宣布，在任何时候、任何情况下，中国都不会首先使用核武器。^③我国从拥有核武器的第一天起就做出不首先使用核武器问题的庄严承诺，是对本国核政策的最明确和透明的阐述，是向国际社会承诺了将要在这个问题上担负的义务。

① 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第170页。

② 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第541页。

③ 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社，1990年，第422—423页。

在对国际形势做出新的判断和国内工作重心实现转移之后，邓小平坚持和发展了毛泽东的人民战争的战略思想，并公开提出积极防御的军事战略方针。而我国在1998年发布的《中国的国防》白皮书中公开明确指出，中国在战略上实行防御、自卫和后发制人的原则，坚持“人不犯我，我不犯人，人若犯我，我必犯人”。中国坚持全民自卫原则和人民战争的战略思想。中国拥有少量核武器完全是出于自卫的需要。^①《2000年中国的国防》白皮书再次公开重申了中国在战略上实行防御、自卫和后发制人的原则，并进一步指出，这种防御是和平时期努力遏制战争与准备打赢自卫战争的统一，是战争时期战略上的防御与战役战斗上的攻势行动的统一。^②

第三，中国在军控和裁军问题上的基本立场是非常明确的

在过去的半个世纪中，中国在军控和裁军问题上的具体政策经历了一个转变的过程。但在基本立场上，无论采取的是积极的还是批判的态度，中国都是非常明确的。

从20世纪50年代中期起，中国对于苏联向美国等西方国家提出全面裁军的建议，在长时期里采取的是配合和支持的态度。60年代初，中国对于苏联的裁军建议在原则上给予支持的同时，对其包含的有害因素表明自己的看法。^③1963年7

① 《中国的国防（1998年7月）》，《人民日报》，1998年7月28日。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2000年中国的国防》，《人民日报》，2000年10月17日。

③ 谢益显主编：《中国外交史：1949—1979》，郑州：河南人民出版社，1996年，第298页。

月，在苏、美、英签署了三国部分核禁试条约之后，中国政府对此发表了态度明确的声明，指出“这个条约，是一个愚弄全世界人民的大骗局”。中国当然不参与“这个肮脏的骗局”。^① 1968年，这三个国家签署了《不扩散核武器条约》，中国强烈反对它的虚伪性和歧视性。也许有人会对中国当时所持的这种立场感到不满，但需要指出的是，中国当时对此做出的批判是公开的，也就是说其基本立场一直是透明的。

改革开放以来，中国在军控和裁军问题上采取了更加积极和开放的态度。自20世纪70年代末，中国即改变过去不参加联合国等机构的裁军会议的作法，派出代表参加有关裁军会议和机构。其表现之一是：1982年6月11日，中国外交部长黄华在联合国第十二届特别会议全体会议的发言中系统重申了中国政府关于裁军的基本原则：1. 争取裁军和维护国际安全是不可分割的。2. 两个超级大国应率先进行裁军。3. 核裁军和常规裁军应结合进行。在进行核裁军和常规裁军的同时，应禁止其他种类的大规模破坏性武器。4. 一切中、小国家有权采取必要的措施来保持为防御侵略，捍卫独立所必须的国防力量。5. 裁军协定应规定严格有效的国际核查措施。6. 各国应平等参加裁军问题的解决。^② 此后，中国每年都通过联合国大会一再重申中国的基本原则和立场，向国际社会提供本国明确的政策信息。

① 谢益显主编：《中国外交史：1949—1979》，郑州：河南人民出版社，1996年，第300—301页。

② 《中国代表团出席联合国有关会议文件集：1982.1—6》北京：世界知识出版社，1983年，第18—19页。

到 20 世纪 80 年代中期，中国也通过公开的渠道明确了本国在不扩散问题上的基本立场，进一步融入国际核不扩散机制。1984 年 1 月，中国政府总理在会见《纽约时报》负责人时指出：“我们不支持、不鼓励核扩散，不帮助第三国发展核武器。”^① 1987 年 9 月，中国外交部长吴学谦在第 42 届联合国大会上发言时指出：“我们不主张核扩散，也不搞核扩散，不帮助别的国家发展核武器。”^② 1992 年 3 月加入《不扩散核武器条约》的中国又提出：“中国奉行不主张、不鼓励、不从事核武器扩散，不帮助别国发展核武器的政策。”^③

同样，中国在核禁试问题上的态度也是明确的。中国在坚持反对部分核禁试的同时，对全面核禁试从不同意到同意接受，态度更加明朗。1993 年，钱其琛外长在第 48 届联合国大会上指出：“中国政府一贯主张在全面禁止和彻底销毁核武器的范畴内，实现全面禁止核试验。我们支持早日谈判缔结全面核禁试条约，并将与其他国家共同努力，推动尽早实现全面禁止核实验。”^④ 1996 年，中国首批签署了《全面禁止核试验条约》。

世纪之交，中国主张用新的安全观指导裁军和军控。1999

① 上海国际问题研究所编：《国际形势年鉴：1985 年》，上海：中国大百科全书出版社，1985 年，第 254 页。

② 上海国际问题研究所编：《国际形势年鉴：1988 年》上海：中国大百科全书出版社，1988 年，第 283 页。

③ 上海国际问题研究所编：《国际形势年鉴：1996 年》，上海：中国大百科全书出版社，1996 年，第 453 页。

④ 上海国际问题研究所编：《国际形势年鉴：1994 年》，上海：中国大百科全书出版社，1994 年，第 351 页。

年3月，中国国家主席江泽民在日内瓦裁军谈判会议上提出，以军事联盟为基础、以加强军备为手段的旧安全观，无助于保障国际安全，必须建立适应时代要求的新安全观，并积极探索维护和平与安全的新途径。新安全观的核心是“互信、互利、平等、合作”。只有建立新的安全观和公正合理的国际新秩序，才能从根本上促进裁军进程的健康发展，使世界和平与国际安全得到保障。^①中国把“互信”置于新安全观核心的首位，表明了中国十分重视建立信任措施在裁军和军控问题上的作用，也表明了它致力于通过增加各国在军事领域的公开性和透明度，来增强相互之间的信任感的意愿。

从以上的叙述不难看出，中国一贯坚持通过公开的途径，系统地提供本国关于国际安全形势判断、防务战略与在军控问题上基本立场的信息。虽然在某些具体的问题上中国的态度有所调整，但对于奉行什么、反对什么，它从来是立场鲜明，态度明确，而不是采取模糊的立场和战略。中国在防务政策基本原则方面的较大的透明度，为推动国际社会的安全与相互信任做出了贡献。

三、中国防务政策在军备事务上的透明度呈现不断增强的趋势

防务政策透明度的另一个方面是同操作性或技术性的防务

^① 上海国际问题研究所编：《国际形势年鉴：2000年》，上海教育出版社，2000年，第363—366页。

事务相联系的。这一方面的透明度措施可以通过多边、双边和单边的形式采取和实施。如果说在 20 世纪 50—70 年代,中国的防务政策在这一层面上的透明度还比较低,那么自改革开放以来,尤其是 20 世纪 90 年代以来,这种状况就有了很大的改善。

第一,中国全方位参与国际不扩散机制,并且积极促成和接受机制内部的核查措施

中国积极参加并坚定维护了几乎所有建立在国际法律文书基础之上的多边防扩散机制,促成并遵守了这些机制内部相应的核查措施。

中国积极推动有关国际机制建立相应的核查措施。中国在 1982 年阐述其裁军基本原则时就提出“裁军协定应规定严格有效的国际核查措施”。^① 1982 年 3 月,中国在讨论拟订中的禁止化学武器公约指出,缔结一项包括禁止在一切武装冲突中使用化学武器并规定有效核查措施的全面禁止和彻底销毁化学武器的国际公约已经变得更为迫切。^② 1997 年,中国参加了《全面禁止核试验条约》筹委会和工作组的各次会议,就筹建条约组织的有关问题,尤其是核查系统的建立速度问题,提出了大量建设性意见和建议。

中国认真接受国际机制内部的核查措施。中国认为,国际

^① 《中国代表团出席联合国有关会议文件集:1982.1—6》,北京:世界知识出版社,1983 年,第 18—19 页。

^② 《中国代表团出席联合国有关会议文件集:1982.1—6》,北京:世界知识出版社,1983 年,第 209—210 页。

原子能机构的保障监督制度是维护《不扩散核武器条约》有效性的重要组成部分。中国在加入该条约前即承诺履行该机构规定的义务，自愿将我国的民用核设施置于 IAEA 的保障监督之下。中国加入《不扩散核武器条约》后，严格履行条约关于保障监督等各项义务，并与国际原子能机构在这些方面进行充分合作。为支持国际原子能机构的保障监督工作，1991 年 11 月，中国正式宣布在连续的基础上向该机构通报中国向无核武器国家出口或从无核武器国家进口大于 1 有效公斤核材料的情况。1993 年 7 月，中国正式承诺在自愿的基础上向该机构通报所有核材料的进出口、核设备及有关非核材料的出口情况。1998 年年底，中国签署了旨在加强 IAEA 保障监督体系的“93+2”附加议定书。

中国作为《禁止化学武器公约》的原始缔约国，积极认真地履行着该条约的各项义务，按时并完整地递交了初始宣布和年度宣布，接受了公约组织的多次核查。作为《禁止生物武器公约》的缔约国，中国也认真、全面地履行了自己所承担的义务。1987 年以来，中国逐年向联合国报告与《禁止生物武器公约》有关的建立信任措施方面的资料 and 情况。此外，中国从 1992 年起参加了历次联合国常规武器转让登记。^①

^① 中国认为，实践表明，联合国常规武器登记制度的实际效果是有限的。登记册的普遍性严重不足。一些国家未参加登记册，其中有一个重要的原因是对其所处的安全环境、地区形势有关切和顾虑。影响有关国家参加登记的另一个原因美国连续几年在登记册中登记售台武器情况，不符合联大决议有关登记册记录主权国家之间常规武器转让情况的规定，破坏了登记册的性质。因此，中国自 1998 年起决定暂停参加登记册。见 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/2117.html>

中国积极参加国际防扩散机制，认真履行各项义务，提出建立国际核查措施的建议，接受国际机构的监督和核查，以实际行动表现出其防务政策操作层面上的透明度。

第二，中国与其他国家在双边军事领域采取了诸多的透明措施

中国积极推动与其他国家采取双边信任措施，增加在军事领域的透明度。这主要表现在：

首先，中国积极与其他国家开展军事交流与合作。

1996年，中俄发表联合声明，指出双方表示愿意进一步发展两国军队之间在各个级别上的友好交往，在平等、互利的基础上并考虑两国承担的国际义务进一步加强军事技术合作。重申愿意保持军事技术合作应有的透明度并向联合国常规武器转让登记制度提供有关信息。^①

中美建交后，两国在军事领域开展了交流与合作。1989年6月5日美国总统布什宣布对华制裁措施后，中美军事交流中断。1994年，中断了五年的两军高层交往重新恢复。此后虽久经波折，但总体上是朝向加强交流与合作的方向发展。除了双方高层军事人员互访外，1998年，中美双方签署了《中美两国国防部关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》以及《中美两国国防部关于军事环境保护问题进行信息交流的联合声明》。2000年5月30日至6月3日，中美海上军事安全磋商机制2000年度会晤在美国夏威夷和圣迭哥举行。同年，中美还进行了两国第三次副国防部长级防务磋商及两国国防部第

^① 《人民日报》1996年4月26日。

四次防务磋商。^① 中国还努力促进与其他国家的军事交流。^②

在地区层面上，中国外交与国防代表参加了东盟地区论坛框架内的建立信任措施、维和、不扩散等各类官方和非官方会议。中国还于1996年在北京与菲律宾联合承办了建立信任措施会议，其间邀请各国代表参观了中国的军事单位和军事表演。中国支持东盟地区论坛在建立信任措施领域创造性的探索，并且每年向论坛提交国防政策声明和其他相关文件。^③

其次，中国与其他国家建立和改善了增加双边军事活动透明度的措施。

1996年4月，中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦签署《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》，规定相互通报边界线两侧各100公里区域内的重要军事活动；邀请对方观察实兵演习；预防危险军事活动。^④

1996年11月，中国与印度签署《关于在中印边境实际控

① 《中美军事交流》，见 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/3603.html>

② 中华人民共和国国务院办公厅：《2000年中国的国防》，《人民日报》，2000年10月17日。截止到1998年，中国派出了1300多个军事代表团组访问了80多个国家。来访的外国军队代表团组2100多个，数万人次。1999—2000年，中国军队共派出重要团组70多批，访问了60多个国家，接待了来访的外国军队高级代表团160多批。中国海军舰艇编队还实现了对美国、新西兰、澳大利亚、菲律宾、马来西亚、坦桑尼亚、南非等国的友好访问；美国、法国、俄罗斯、澳大利亚、马来西亚、比利时、加拿大、土耳其等国海军军舰也先后访华。

③ 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的国防（1998年7月）》，《人民日报》，1998年7月28日。

④ 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的国防（1998年7月）》，《人民日报》，1998年7月28日。

制线地区军事领域建立信任措施的协定》，规定任何一方在中印边境实际控制线附近地区进行超过一个加强旅（约 5000 人）的重大军事演习，须将演习的类型、规模、计划期限和区域及参加演习的部队的人数和类别提前通知对方；部队演习完毕及部队调离演习区五天内，须将演习完毕或调离日期及时通知对方。双方将采取充分措施确保不发生飞越实际控制线的侵犯事件。如发生侵犯，一经发现应立即停止。飞行器所属方须迅速查明事件，并及时通过外交途径或边防会晤将结果通报对方；未经事先同意，任何一方的军用飞行器不得飞越实际控制线；任何一方的军用飞行器如需飞越实际控制线或飞越对方领空或在对方一侧降落，应按国际惯例向对方提供有关飞行的详细资料，事先征得对方许可。^① 此协定还规定，双方在实际控制线地区的指定地点保持和扩大双方边防会晤站之间的通信联系。^②

1998 年 11 月，中华人民共和国主席江泽民访问俄罗斯联邦并与叶利钦总统非正式会晤后发表的联合新闻公报中指出，两国元首确认，两国在亚洲大陆创立了新型的边境安全模式，即不仅要划定边界线，而且要在边境地区裁减军事力量，建立信任措施和增加军事透明度。^③

^① 《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于在中印边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》，见 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/3270.html>

^② 《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于在中印边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》，见 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/3270.html>

^③ 《关于中华人民共和国主席江泽民访问俄罗斯联邦并与叶利钦总统非正式会晤的联合新闻公报（1998/11）》，见 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/1669.html>

上述措施的采取有助于中国与其他国家减少对彼此军事活动的猜忌，增加信任，促进双边及地区的稳定和安全。

第三，中国采取了诸多的单边军备透明措施

中国政府于1995年11月颁布了《中国的军备控制与裁军》白皮书，主要介绍了中国在军控与裁军领域的实际努力与进展。此后，中国又颁布了《中国的国防（1998年7月）》白皮书与《2000年中国的国防》白皮书，公开提供了中国国防政策、国防费用、军队规模、敏感物资和军事装备出口控制等一系列问题上的具体信息，而这些信息在过去经常是模糊不清，甚至是绝对秘密的。这是我国在增加军备透明度方面采取的重大措施。

中国在裁军及其军队规模问题上表现出相当高的透明度。1985年，中国政府决定单方面裁减军队员额100万，至1990年实际裁减103.9万人。根据1998年《中国的国防》白皮书提供的信息，1990年中国人民解放军再次裁减员额50万后，中国人民解放军总规模将保持250万人。1997年9月，中国公开宣布将在此后三年内再裁减军队员额50万。其中，陆军拟裁减19%，海军拟裁减11.6%，空军拟裁减11%。^①至1999年底，裁减员额的任务已圆满完成。^②

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的国防（1998年7月）》，《人民日报》，1998年7月28日。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2000年中国的国防》，《人民日报》，2000年10月17日。

中国在军费问题上也采取了许多透明措施。中国于 1998 年和 2000 年发布的国防白皮书公布了中国自改革开放以来的国防投入。1979 年至 1994 年的 16 年间，国防费的绝对值年平均增长 6.22%，与同期全国商品零售价格总指数年平均上涨 7.3% 相比，实际负增长 1.08%。1995 年至 2000 年，中国年度国防费分别为 636.72 亿元、720.06 亿元和 812.57 亿元、934.7 亿元、1076.7 亿元和 1212.9 亿元人民币。^①

曾经有人批评中国在核两用品及相关技术出口、有关化学品进出口、对武器装备及其技术转让问题上的标准不透明。但事实上，中国在敏感物资和武器出口的管制问题上也不断增强透明度。1997 年 9 月，中国政府颁布了《中华人民共和国核出口管制条例》，规定：不得向未接受保障监督的核设施提供任何帮助；核出口由国务院指定的单位专营；国家对核出口实行许可证制度。1998 年 6 月，中国颁布了《核两用品及相关技术出口管制条例》，对与核有关的两用品及相关技术的出口实行严格控制。在化学品出口管理方面，1995 年 12 月，中国政府颁布了《中华人民共和国监控化学品管理条例》，并根据该条例于 1996 年 6 月发布了《各类监控化学品名录》和《条例实施细则》，规定有关化学品进出口由国务院化学工业主管部门统一归口管理，指定专门的公司经营。中国对武器装备及其技术转让实行严格管制，建立了相应的管理机构 and 运行机制。1997 年 10 月，中国政府颁布了《中华人民共和国军品出

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的国防（1998 年 7 月）》，《人民日报》，1998 年 7 月 28 日；中华人民共和国国务院新闻办公室：《2000 年中国的国防》，《人民日报》，2000 年 10 月 17 日。

口管理条例》，规定中国的武器出口实行许可证制度，境内一切军品转让均由政府授权的部门和经政府批准注册的公司对外经营，这些部门须严格按照政府批准的项目从事经营活动。中国也宣布实行对常规军事装备及其技术转让的标准：武器出口必须有助于接受国的正当防卫能力；不损害有关地区和世界的和平、安全与稳定；不利用军贸干涉接受国的内政。^①

不难看出，自改革开放以来，中国通过多边或双边的制度安排以及单边的努力，在防务政策的操作性和技术性层面上采取了许多适当可行的透明措施，透明程度呈现出增强的趋势，这是有目共睹的。当然，中国采取的军事透明措施，是以本国的基本安全不受减损的原则为指针的。

四、结 论

从以上的分析可以看出，即使在改革开放以前，中国的防务政策在基本原则层次上也一直具有较高的透明度，向国际社

^① 参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的军备控制与裁军（1995年11月）》，载《中国政府白皮书》，外文出版社，2000年，第478—479页；中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的国防（1998年7月）》，《人民日报》，1998年7月28日。

会提供了明确的信息。在不少方面此种透明度甚至超出了美国。^① 这有助于消除或削弱其他国家对中国防务政策的误解，防止了冲突的发生。在技术性和操作性层次上，中国的防务政策一度保密程度较高，但自改革开放以来，这种状况已经得到了很大的改善。

良好的国际环境和国际关系有助于国家之间相互信任的加强和防务透明度的增加。反过来，各国在有关防务政策方面透明度的改善，有利于减少彼此对对方军事能力和军事意图的误解，消除疑虑，摆脱军事困境，从而增进国际和平和稳定。

美国应该全面科学地理解与防务政策透明度有关的各项理论问题，充分认识中国已经采取的诸多透明度措施和在此方面作出的努力。同时，它也应当理解中国某些特殊的安全关切。由于影响中美两国安全的国内外因素的差异，它们在增加防务透明度问题上的做法自然会有所不同。只有这样，美国才能有效地消除它在关于中国安全政策的认识上的一个误区，采取更加理性的对华政策，从而使中美之间的相互信任得到加强，使中美安全关系得到积极的发展。

还要指出的是，正像我国政府曾经指出的，作为世界上拥有最大和最精良的核与常规武库的国家，美国有义务向外界提

^① 例如，美国对在何种情况下使用核武器问题上始终有意采取了模糊的战略。冷战时期，美国不肯宣布不首先使用核武器。它声称这一做法的目的在于阻止苏联和华约组织可能对北约发动的常规打击，并保持在受到这种攻击时使用核武器的自由。甚至在冷战结束后，美国依然不肯宣布接受不首先使用核武器的原则，以保持其核战略的模糊性和不确定性。它对于这种做法的一种解释是，如果美国宣布不首先使用核武器，就会鼓励“无赖国家”对美实行非核打击。

供更为明确的防务政策信息；这将有助于增加其他国家和地区的安全感，并为各国相应地采取增加防务透明度的措施创造条件。^① 如果美国在坚持要求其他国家有效增加防务透明度的同时，却坚持维护自己的所谓战略模糊，就很难真正地促成相互信任措施的实行。这不仅不利于世界的和平与稳定，而且也不利于美国自身的安全利益。

^① 刘华秋主编：《军备控制与裁军手册》，北京：国防工业出版社，2000年，第67页。

作者简介

(以姓氏笔画为序)

- 王义桅 复旦大学美国研究中心
成帅华 复旦大学国际关系与公共事务学院
朱明权 复旦大学美国研究中心
任 晓 复旦大学国际关系与公共事务学院
刘永涛 复旦大学美国研究中心
刘星汉 复旦大学国际关系与公共事务学院
庄建中 上海环太国际战略研究中心
孙 哲 复旦大学美国研究中心
杨洁勉 上海国际问题研究所美国研究室
吴心伯 复旦大学美国研究中心
吴蕴思 复旦大学美国研究中心
沈丁立 复旦大学美国研究中心

美国问题研究

金先宏 复旦大学美国研究中心
倪世雄 复旦大学美国研究中心
徐以骅 复旦大学美国研究中心
薄 燕 复旦大学国际关系与公共事务学院