美国在出口管制上的国际合作

李恒阳

(中国社会科学院 美国研究所, 北京 100007)

[摘要] 不扩散出口管制是美国政府为维护其国家安全而制定的一项重要政策。在21世纪初,美国不仅重视其自身的管制建设,而且非常重视在出口管制上与国际多边组织及其他国家的合作。在美国看来,参与多边出口管制体系所需投入较低,未来的回报较高,可以在全球推广自己的安全理念,符合美国的不扩散战略。同时,这些国际组织和有关国家也希望对美国发挥影响,促使其改变某些过时的出口管制政策。

[关键词] 美国; 不扩散; 出口管制; 国际合作

[中图分类号] F757.12 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2008)04-0027-06

防止大规模杀伤性武器的扩散是美国维护国家安全的一个重要方面。作为防扩散的手段之一,出口管制意义重大。美国作为全球出口管制体系最发达的国家,不仅重视其自身的管制建设,而且非常重视出口管制的国际合作。一方面,美国通过与澳大利亚集团等四个国际出口管制组织的合作,宣传自己的不扩散政策,另一方面,美国通过举办培训班、签订双边条约、提供情报信息,帮助相关国家提高出口管制水平。从20世纪90年代至21世纪初,随着全球化的进程,美国与国际组织及其他国家在出口管制上的合作正逐步走向深入。

一、美国与四个国际出口管制组织的合作

国际多边出口管制体系主要包括四大组织,它们是澳大利亚集团、核供应国集团、导弹及其技术控制制度和瓦森纳安排。澳大利亚集团(AG)于1985年成立,截至2004年7月共有39个成员国,其目标是阻止由于无意识地供应了前体化学品、生物制剂以及两用设备而支持了发展生化武器的计划。核供应国集团(NSG)现有45个成员国,欧盟委员会是观察员。[1]其指导方针是确保核贸易受到监督,并且努力阻止核武器的扩散。导弹及其技术控制制度(MTCR)是西方七国于1987年成立的国际组织,其共同目标是不扩散大规模杀伤性武器的无人运载系统,并努力寻求协调国家间出口许可证制度,以防止大规模杀伤性武器的扩散。瓦森纳安排(WA)于1995年由33个国家组成,负责对常规武器、两用品及技术进行出口管制。

在这四个出口管制的多边机制中,美国的地位举足轻重。有的机制就是在美国的推动下创立的,没有美国的参与,这四个机制的发展都是不完善的,或者说是相当缓慢的。国务院的政治军事事务局通过其下属的三个办公室在国际多边出口管制机制中发挥作用。这三个办公室是:化学生物及导弹不扩

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

散办公室，出口管制和常规武器不扩散办公室，核能事务办公室。[2](P47)这三个办公室按照不同的专业领域，参加了澳大利亚集团等四个多边出口管制机制的会议。除了国务院的工作人员参加多边机制的会议外，商务部、国防部以及能源部的代表也会经常参加这些会议，它们站在美国的立场上，阐述或宣传本部门的观点或建议。

对于这些多边组织，美国除了提供资金并使多边安排的成员国更多地接触技术之外，其情报对于这些机构的成员国也意义重大。受技术、资金、人员素质等多方面因素的影响，一些中小国家无力获取相关的情报，而美国的情报和分析材料就成为它们判断的依据。这使得多边组织的成员国在评估其未来的最终用户、最终用途以及扩散危险时，节省了许多人力、财力和物力。

国际多边出口管制组织经过多年的实践，总结出了一套防止管制产品被转让的措施，其中很多措施是从美国的经验中提取出来的，包括许可证审查、海关检验、运输后核查等方面的做法。例如，使用威胁评估技术和程序来评价计划中的出口交易的各方，尤其注意那些令人怀疑的、不可信赖的、有高风险进行转让活动的人。根据有问题的最终用户的名单对许可证申请进行检查。在发放许可证前确认所声称的最终用户和最终用途属实。对于最终用途和非再出口的产品要获得保证。在货物出口处（例如海关）运用危险评估技术来检查货物和运输文件，扣留引起怀疑的货物并没收未授权的违法出口，包括路过的转口贸易。

澳大利亚集团等四个多边组织的总部都不在美国，美国也没有在这些组织的所在地派驻人员，而其他的成员国很多都有派驻人员，这其中最主要的原因是这些机制都是非正式组织，成员国主要通过协商方式来解决问题。对于机制的规定，成员国要按照自己的国内法来执行，并且在管制手段、清单内容上可以有所不同，而美国总是提议一些行动要求其他国家照此办理，这时总会有国家反对美国的提议，于是美国便只在这些组织开会时提有关的倡议，平时就不常设人员在那里。这些机制或安排都是非正式的，成员国基本上自行其是，根据本国的情况来灵活履行协议内容。[3](P12)

美国原打算建立较正式的国际组织，从而贯彻本国在出口管制方面的政策。克里斯托弗·考克斯在《华尔街日报》撰文要求美国力争在全球建立一种类似过去的“巴统”那样的多边出口控制体系。[4](P590－591)但其他国家吸取“巴统”时期的教训，避免建立官方正式的出口管制组织，防止自己被捆在美国的战车上，为了美国的意志而牺牲自己的利益。这种非正式的机制既能防范潜在的贸易风险，同时又保证了本国在出口方面的自主权。例如，在瓦森纳安排中，美国一直主张在敏感的军火交易之前通知各成员国，但其他国家反对这个提案，后经美国与这些成员国协调，达成协议：一国不能否决其他国家转让管制产品。如果有些成员国批准某一许可申请而别的国家否决了它，那么这些批准国必须在6日内通知其他否决国。[5](P201)这个协议体现了美国与其他国家的相互妥协。

在某些敏感两用品领域，美国的管制政策要比相关国际组织的政策更严厉。例如，美国的导弹技术的出口管制政策比导弹及其技术控制制度（MTCR）更严格、更具歧视性。1994年制定的“可驳回推定”原则规定，假若输入国是美国国务院认定的支持国际恐怖主义的国家，则任何导弹及其技术控制制度项目的贸易都认为是用于Ⅰ类系统的，禁止出口。假如出口商知道某项目是用于已公布的具有Ⅰ类项目的国家的导弹计划，这个国家又是非导弹及其技术控制制度成员国，那么“加强扩散控制倡议”要求美国的出口商对每个出口项目和服务出具许可证，而不管该项目是否在公布的管制清单上。美国从1990年开始，对违反上述规定的贸易实体（进出口商）实行强制制裁。违反“制度”出口Ⅰ类项目的，最少在两年内不许获得美国弹药和军民两用项目的出口许可证，不得竞争同类项目的美国合同；违反制度出口Ⅱ类项目的，最少在两年内不许获得导弹及其技术控制制度附件规定项目的出口许可证。2005年8月，美国发表了一份关于军控、防扩散和裁军协议履行情况的报告。其中单独有一部分

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

关于履行导弹相关义务的情况。这份文件是根据《美国军控和裁军法》每年都要提交的，其中涉及各国不遵守导弹不扩散承诺的情况。该报告称："俄罗斯一些实体进行的转让活动，尽管根据《导弹及其技术控制制度指导原则》俄做出的承诺不是直接禁止，但引起人们对导弹扩散的严重关切，并使俄执行导弹相关技术的控制能力受到质疑。迄今为止，俄罗斯为防止进一步的转让活动所做的努力还非常不足。"[6](P. 108)

克林顿政府曾把《核不扩散条约》规定的不确定的扩散相关问题认为是其外交政策的重点。在1995年，《核不扩散条约》(NPT)核查大会上，伊朗、印尼和马来西亚明确表达了反对核供应国组织和美国的出口管制，并努力使签约国采纳触发清单管制。最后，第三委员会拒绝了使国际原子能机构(IAEA)成为违反条约的唯一仲裁者的呼吁。这将限制美国使用国家技术侦察手段作为制裁和管制的基础。

美国在有关国际组织接纳新成员方面有着重大影响。在美国支持下，斯洛文尼亚于2004年加入瓦森纳安排，这是该组织成立以来的首次扩大。此后，克罗地亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和马耳他等五国在2005年春天也加入瓦森纳安排。在2005年底，南非加入瓦森纳安排，这是该组织首次将其成员国扩展到非洲。[7]美国政府支持阿根廷、南非、韩国在核供应国组织中的成员地位，这极大地增加了该组织的地缘多样性和经济多样性。对于成员国和观察国采纳什么样的方针是很困难的。例如，核供应国集团同意给予欧盟观察员地位，但没有给国际原子能机构同样地位。美国往往通过双边、单边条约或安排来促进多边国际组织的发展，而不是通过集团的行动来促进发展。美国政府通过谈判，先与某国订立双边协定，然后再使其加入多边机制之中。例如，美国与俄罗斯、南非、乌克兰签订关于出口管制的双边协定，促使美国支持这些国家加入导弹及其技术控制制度。美国与韩国签署关于出口管制的理解备忘录，支持后者加入瓦森纳安排、澳大利亚集团以及核供应国组织。有了美国的支持，非成员国加入这些组织就方便了许多。

美国政府的有关部门注意到，在军事敏感技术的主要供应国之间，特别是这几个国际多边组织中的供应国之间进行的多边合作非常有效，迫使试图获得大规模杀伤性武器的国家去寻求别的来源。[8](P. 10)但在另一方面，国会组织的对于多边出口管制的研究也揭示了这些组织或机制的缺点。比如说，在涉及两用品转让时，这些组织把最后决定权留给政府，一些重要的技术供应国既不是多边组织的成员，也不遵守这些制度，怎样保证这些国家的出口管制是个问题。对于哪些国家在寻求大规模杀伤性武器，并没有一致的意见，美国认为伊朗在寻求核武器，但俄罗斯并不这样认为。在多边机制中，国家要表明特殊关系，在敏感产品的转让方面，某些国家不能给，但关系特殊的国家还是要通过技术合作等办法给予照顾。

二、美国与其他国家之间的合作

由于美国政府有着较高的技术水平和丰富的情报来源，在向亚洲、欧洲以及拉丁美洲等国提供出口管制信息方面，美国发挥了不可替代的作用。通过美国自己的调查以及与有关国家的合作，美国监控着全球有问题的最终用户的活动。一旦发现问题，美国官员就会在双边会议或者是多边会议上向有关的供应国通报信息并提出对策建议。尤其是当美国拒绝了某项出口的许可证申请，那么它一定要把这个拒绝的信息公之于众，并要求别的供应国也拒绝类似许可证。美国的努力有一定成果，例如，核供应国集团要求美国向其电子拒绝信息共享系统提供基础支持，瓦森纳安排对于美国的拒绝信息也非常重视。

尽管美国提供的情报大多数是准确的，但也不免会有错误发生。一旦有这种情况发生，多边组织的其他成员国就会对美国提出批评指责，即使是美国的盟国也会很不满意，因为有时候错误情报造成的经济损失很大。在另一方面，美国的情报也是不完整的，至少是向其盟国公布的情报是不完整的，这是为了避免泄露情报的来源和获取的手段，美国要

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

对情报的内容进行处理，这样透露出来的情报只是美国所掌握的一部分，另一部分（甚至更为关键）只有美国人自己知道。

苏联解体后，独联体国家以及一些东欧国家处于转型时期，国内政治形势不稳定，经济衰退。有些国家还保留有前苏联时代的核设施，防扩散问题严峻。为此，美国非常重视在独联体国家和中东欧一些国家开展出口管制工作。美国商务部在1994年成立了一个防扩散和出口管制工作组。该工作组与来自能源部、国务院、国防部和海关的代表一起工作，致力于中欧和前苏联的出口管制系统。2000年，该工作组参加了与波兰、俄罗斯、塔吉克斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦等国的有关出口管制的47项技术交流和相关活动。俄罗斯是防扩散和出口管制合作组的重点合作对象，由于前苏联遗留下来大量军工生产企业，怎样管理好这些企业的生产能力及出口活动至关重要。截止2001年，该工作组与俄罗斯的500多家军工企业进行了出口管制上的合作。

上世纪90年代初，根据《支持自由法》第504条，国会设立了不扩散和裁军基金。

，、

，。

，，

、、，。

（IAEA）、、。，

、12个中东欧国家以及阿根廷搞出口管制培训课、、、，

。。

1993年通过《》，，。

“”40亿美元，，21世纪，

，，。。

。，，。

、，

。，，

1995年《》，

，，，。，

。，1997年的《

》，、、。，

三、国际合作的评估

从上世纪90年代到本世纪最初几年，

。

，。

，，

。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

21世纪后，[9]（P37）[10]（P292）2004年，[11]（P40）2005年7月18日，《》，[12]2004年和2005年，（）

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[ ]

[1] NSG Plenary Meeting. The NSG—Strengthening the Nuclear Non—Proliferation Regime[EB/OL]. http://www.nuclearsuppliersgroup.Org/public.htm, 2005—06—24.

[2] Richard T. Cupitt. Nonproliferation Export Controls in the United States[A]. Mechael D. Beck, Richard T. Cupitt, Seema Gahlaut, Scott A. Jones. To Supply or To Deny[C]. New York: Kluwer Law International Press, 2003.

[3] Michael Beck, Seema Gahlaut. Creating a New Multilateral Export Control Regime[J]. Arms Control Today (Volume 33), 2003(4).

[4] 刘连第. 中美关系的轨迹：1993年—2000年大事纵览[M]. 北京：时事出版社，2001.

[5] Richard T. Cupitt. Reluctant Champions: U.S. Presidential Policy and Strategic Export Controls[M]. New York: Routledge, 2000.

[6] Bureau of Verification and Compliance, U.S. Department of State. Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments[EB/OL]. http://www.state.gov/documents/organization/52113.Pdf, 2005—08—30.

[7] Wassenaar Arrangement. Public Statement: 2005 Plenary Meeting of The Wassenaar Arrangement On Export Controls For Conventional Arms And Dual—Use Goods And Technologies[EB/OL]. http://www.wassenaar.org/publicdocuments/public131205.html, 2005—11—14.

[8] Director of Central Intelligence. Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 January to 30 June 1999[DB/OL]. https://www.cia.gov/library/reports/archived—reports—1/jan_jun1999.html#top, 2007—05—02.

[9] Paul Kerr, Wade Boses. China Seeks to Join Nuclear Missile Control Groups[J]. Arms Control Today (Volume 34), 2004(2).

[10] 蒋晓燕，信强. 美国国会与美国对华安全决策[M]. 北京：时事出版社，2005.

[11] 顾国良. 美国“防扩散安全倡议”评析[J]. 美国研究，2004(3).

[12] The White House, Immediate Release Office of the Press Secretary. Joint Statement Between President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh[EB/OL]. http://www.whitehouse.gov/newx/releases/2005/07/20050718—6.html, 2005—07—18.

(责任编辑　齐琳)

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net