

国际法视野下的中国与核不扩散体制

赵 劲 松

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 赵劲松(1978-), 男, 湖北英山人, 武汉大学法学院博士生, 主要从事国际公法研究。

[摘 要] 为了有效地防止核武器的扩散, 国际社会通过一系列条约逐渐形成了以《不扩散核武器条约》为核心的国际核不扩散体制。其中该条约下的保障监督机制赋予国际原子能机构履行核查的职能, 在一定程度上保证了本条约的执行。目前, 处于“和平发展”的中国, 已经开始逐步融入核不扩散体制, 同时, 要采取措施应对我国面临的问题。

[关键词] 核不扩散体制; 国际原子能机构; 不扩散核武器条约

[中图分类号] DF97 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)06-0826-06

一、国际核不扩散体制的演进

(一)禁止核武器的尝试

联合国刚刚成立时, 核武器问世不久, 国际社会最初试图禁止核武器。1946 年联合国大会通过了关于原子能的第一个决议, 决定成立联合国原子能委员会, 以保证原子能仅用于和平目的。美国代表提出巴鲁克计划, 建议停止原子弹的生产, 销毁现有的原子弹, 并设立一个全面控制原子爆炸的国际机构。与此同时, 前苏联也提出了一个国际公约草案, 其核心内容是: 禁止生产和使用核武器; 自公约生效之日起, 三个月内销毁一切核武器的储备; 宣布违反本公约的行为就是反人类的最严重的罪行。可见, 这两个方案存在明显的差别, 前苏联首先要求确认核武器的非法性。显然, 这是意图打破美国的核垄断地位的。其结果可想而知, 双方僵持不下, 会议无果而终。1949 年, 前苏联成功爆炸了第一颗原子弹, 美国的核垄断地位受到了挑战。冷战开始以后, 随着东西方阵营的对立, 尤其是美苏对抗的升级, 核武器的军备竞赛愈演愈烈, 最终在地球上形成了令人类恐惧不安的庞大核武库, 国际社会准备全面彻底地禁止核武器已成一句空话。

尽管如此, 国际社会还是为禁止核武器做出了不懈的努力。1961 年联合国大会通过了《关于禁止使用核武器和热核武器的宣言》, 宣布使用核武器违反《联合国宪章》的宗旨和原则, 是对人类及文明犯下的罪行。美国及其他北约国家反对这项决议, 声称根据《联合国宪章》第 51 条的规定, 一国在受到侵略时, 可以使用任何武器采取任何措施来进行自卫。此后, 又通过了一系列宣言或决议, 呼吁国际社会共同努力全面彻底地禁止核武器。由于这些文件都是没有法律约束力的原则性宣言, 并不能禁止核大国制造核武器。按照《联合国宪章》的规定, 在联合国的六大机关中, 只有安理会做出的决议才具有法律约束力, 而包括联合国大会在内的其他机关的国际文件, 并不具有法律约束力。但是, 联合国大会决议所表现的国际法原

则、规则或制度,对于以后形成核不扩散体制的法律框架起到了预先性立法建议的作用。

另外,国际法院也就核武器问题发表过咨询意见。联合国秘书长在1994年12月20日根据联合国大会1994年12月15日的决议,请求国际法院就“威胁或使用核武器在任何情况下根据国际法是不是允许”的问题发表咨询意见。国际法院认为必须考虑到核武器的特殊性,尤其是破坏性,因为它的杀伤力巨大并且可以造成危害几代人的严重后果。经过分析之后,法院得出如下结论:无论习惯国际法还是条约国际法都没有特别允许威胁或使用核武器;利用核武器进行威胁或使用武力是违反《联合国宪章》第2条第4款的,是不符合第51条的要求的,因而是非法的;各国负有义务秉持善意,缔结协议,促使核裁军,使核武器在各个方面处于国际控制下^[1](第478页)。尽管国际法院发表的咨询意见属咨询性质,对联合国会员国无法律拘束力,但是对国际法的推动作用不可低估。

(二)核不扩散体制法律框架的构成

在冷战的国际大背景下,国际社会在全面彻底禁止核武器方面无所作为,因此,才把核裁军和军备控制的重点放在防止核扩散这一有限的领域内。各个国家,尤其是核大国基于本国利益的需要,经过长期的讨价还价,达成了一系列国际公约,从而形成了核不扩散体制如下的法律框架:

1. 限制核武器部署条约。如《南极条约》、《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》、《禁止在海床洋底及其底土安置核武器条约》,等等。

2. 无核区条约。如《拉丁美洲和加勒比地区禁止核武器条约》、《南太平洋无核区条约》、《东南亚无核区条约》、《非洲无核区条约》,等等。

3. 限制核武器发展的条约。如《部分禁止核试验条约》、《全面禁止核试验条约》、《不扩散核武器条约》、《限制反弹道系统条约》,等等。

4. 裁军条约。主要指的是美国和前苏联(俄罗斯)签订的一系列双边条约,如《美苏关于销毁中程和中短程导弹条约》、《美苏关于削减和限制进攻性战略武器条约》(START I)、《美俄关于进一步削减和限制进攻性战略武器条约》(START II)、《裁减进攻性战略武器条约》(SORT),等等。

5. 裁军和军控组织机构。如联合国大会第一委员会、联合国裁军事务部、裁军谈判会议、联合国裁军研究所、全面禁止核试验条约组织、非政府组织裁军委员会,等等。

6. 有关国际出口控制与核查的机构。如核出口委员会、核供应集团、导弹及其技术控制制度、巴黎统筹委员会、国际原子能机构、桑戈委员会,等等。

在核不扩散体制中,《不扩散核武器条约》是最重要的法律文件,因此该条约被视为国际核不扩散体制的基石。尽管有许多学者对其提出了强烈的批评,认为其完全是维护核大国特殊地位的条约。但不可否认的是,本条约自生效以来,在防止核武器扩散、推动核裁军进程、促进和平利用核能方面发挥了重要作用。

二、《不扩散核武器条约》的保障监督机制

我们知道,国际法是法律的一个特殊体系,与国内法相比,有其自身的特点。那就是它没有统一的立法机关、司法机关和执法机关,尤其是国际法采取与国内法不同的强制实施方式。这就决定了作为国际法载体的国际条约必须建立一套机制来监督缔约国遵守条约上的义务。可以断言,若条约没有有效的保障监督机制,很有可能就会成为一纸空文。尽管联合国的设计者们将善意履行国际义务作为《联合国宪章》的基本原则之一。但是,国家基于追求国家利益的本能,一旦遇到危害国家安全的重大事项,缔约国就可能会违背其承担的国际义务。由此可见,在《不扩散核武器条约》中设立保障监督机制是十分有必要的。可以毫不夸张地说,保障监督机制为《不扩散核武器条约》安装了一幅“牙齿”。这正如国际原子能机构高级官员奥利·黑朗(Olli Heinonen)所说的那样,本条约的保障监督机制是全球防止核扩散体制的基石。

(一)保障监督机制的法律根据

根据《国际原子能机构规约》第 3 条的规定,国际原子能机构获得履行其职责的法定权力。那么,国际原子能机构在缔约国实施核查活动的法律根据是什么呢?笔者以为其法律根据是《全面保障监督协定》(Comprehensive Safeguards Agreements)及《保障监督协定附加议定书》(Protocols Additional Safeguards Agreements)。根据《不扩散核武器条约》的规定,由无核国家与国际原子能机构缔结这一协定。协定要求缔约国承担这一义务,也就是在缔约国领土内、在其管辖下或控制的任何地区,国际原子能机构有权监督用于和平核活动的各种来源或可裂变的核材料。同时,要求缔约国建立并维持控制核材料的机制,以便接受国际原子能机构的监督。目前,有 152 个国家与国际原子能机构签订《全面保障监督协定》。另外,必须提及的是《保障监督协定附加议定书》。为了更有效地防止核扩散,1997 年 5 月 15 日,国际原子能机构理事会核准了《保障监督协定附加议定书》。这是自 1970 年通过第一批依照《不扩散核武器条约》与无核武器国家缔结的《全面保障监督协定》以来,对保障监督机制所作的最重要修订。该协定的标准文本由序言、18 条正文和 2 个附件组成。到 2005 年 11 月 25 日为止,已有 106 个国家签署了《保障监督协定附加议定书》,中国于 1998 年 12 月 31 日签署了该议定书。

(二)核查的类型

为了有效实施保障监督机制,国际原子能机构规定了几种核查的类型。主要有以下几种:

1. 临时核查(Ad hoc inspections)。这种类型的核查就是检查缔约国提交的关于本国核材料及其国际交易问题报告的真实性,也就是书面审查缔约国报告的可信性。

2. 例行核查(Routine inspections)。根据国际原子能机构的实践,这是最常用的一种核查类型。其主要方式是核实提交的报告与核设施的运行记录是否一致;核实所有核材料存放的位置、数量和组成,等等。同时,也应该允许使用环境监测技术。这种技术指的是从缔约国核活动的地区抽取空气、土壤、水源或蔬菜样品进行实验检测,以断定缔约国是否进行了非法的核活动。

3. 专门核查(Special inspections)。对于从事和平核利用的国家来说,国际原子能机构的例行核查就足够了。但是,对于秘密发展核武器的国家,这种例行核查的实际效果就要打问号了。因此,《不扩散核武器条约》的保障监督协定规定了专门核查机制来应对涉嫌秘密发展核武器的问题。根据这种核查机制,对于被怀疑违反核不扩散义务的国家,国际原子能机构可以对其未宣布核活动的地区进行突击核查。为了启动这一机制,国际原子能机构首先必须察觉非法的核活动。但是,盲目派遣核查人员前往受怀疑国以搜集从事秘密核活动的证据,这种方式显然是错误的。那么,如何获得缔约国秘密从事非法核活动的初步证据呢?在目前情况下,只有通过某些国家来提供情报。但是,如果国际原子能机构的情报来源比较单一,就会出现仅仅为若干个国家或国家集团利益服务的局面,从而有损于国际原子能机构的国际性和中立性。

(三)保障监督机制的制裁措施

根据《国际原子能机构规约》第 12 条的规定,对于缔约国不遵守保障监督协定的情况,本机构可以提交联合国大会或联合国安理会。如果在合理的时间,上述机关没有采取有效的措施,国际原子能机构理事会可直接暂停本机构或成员国对违约国提供的核设施、核原料或核技术的帮助。此外,违约国也会被暂停其作为会员国的权利。根据国际原子能机构理事会的表决机制,没有任何一个国家享有否决权,因而,通过对违约国的制裁措施并不是一件很困难的事情。但是,问题的关键在于制裁措施的效果是否会促使违约国遵守保障监督协定呢?笔者以为,其实际效果可能并不理想。首先,若提交联合国安理会,常任理事会不一定就采取制裁措施能达成一致,这一点在朝核危机中得到了体现。其次,国际原子能机构暂停对违约国的帮助,不会对违约国产生太大的负面影响。尽管当今的国际社会处于经济全球化的时代,国家间的联系日益密切,在经济生活中形成了你中有我、我中有你的局面,但是,没有任何一个国家会单纯地依靠核能而不依靠其他能源。也就是说,制裁不会对其经济产生致命性的打击。再次,别说是暂停违约国作为会员国的权利,就是将其开除出国际原子能机构,也不会使违约国处于极为

不利的局面。毕竟国际原子能机构只是一个专门性国际组织,而不是像联合国这样的全球性的政治性国际组织。因为联合国是当今最具普遍性的国际组织,可以说是每个国家获得国际认可的“出生证”,如果一国要拓展国际空间,参加联合国是最起码的前提条件。由此可见,国际原子能机构的制裁措施与联合国的制裁措施是不可同日而语的,有其很大的局限性。

三、中国与国际核不扩散体制的关系

(一) 中国对国际核不扩散体制的立场

关于我国与国际核不扩散体制的关系,实际上经历了一个从全面抵制到逐步参与的转变过程。在实行改革开放政策以前,我国对整个国际体制的参与是极为有限的,更别说是涉及国家安全这个国家最高利益的国际核不扩散体制。因为,在当时的国际背景下,中国政府认为大多数国际体制都是在美国和前苏联主导下出台的,是美国和前苏联推行霸权主义和强权政治的产物,加入这样的国际体制只会束缚自己的手脚。例如,1963年美苏英三国缔结了《禁止在大气层、外层空间和水下进行核武器试验条约》,中国政府发表声明,把这个条约称为美苏两个超级大国用来维护其对包括中国在内的世界其他友好国家核讹诈地位的一个工具,中国政府反对美苏联合进行核垄断。又如,1968年美苏英等国缔结了《不扩散核武器条约》,当时,中国政府对该条约也持批判态度,认为这是美苏强加给无核国家的条约,并认为这个条约是不均衡和不公正的条约,仅仅限制了无核国,而并未限制有核国。

从20世纪70年代开始,随着国际社会多极化的趋势日益凸现,我国的国际地位不断提高,逐步成为多极化世界中不可忽视的重要一极。在这样的国际背景下,我国揭开了融入国际社会的帷幕,其中以1971年中国恢复在联合国的合法席位为主要标志。20世纪80年代以后,我国开始全面融入国际社会,参加了为数不少的国际体制,这其中当然包括国际核不扩散体制。笔者以为,尽管国际核不扩散体制是西方国家主导的,但是中国参与国际核不扩散体制,实际上表明我国大体上对这一体制是认可的,至少是默认的。当然,中国进入这一体制,并不意味着完全被动地接受原有的“游戏规则”,而是要利用我国的国际地位,影响“游戏规则”的制定,寻求在体制内发挥更大的作用,以更好地维护我国的国家利益。

中国一贯主张全面禁止和彻底销毁包括核武器在内的大规模杀伤性武器,坚决反对此类武器及其运载工具的扩散。中国不支持、不鼓励、不帮助任何国家发展核武器及其运载工具。中国坚决支持国际防止核扩散努力,主张通过和平手段实现防止核扩散目标。为此,一方面应不断改进国际防扩散体制,完善和加强各国的出口控制;另一方面应通过对话和国际合作解决扩散问题。中国认为,防扩散必须得到国际社会的普遍参与,必须确保防扩散体制的公正性、合理性和非歧视性。无论是加强现有体制,还是建立新体制,都应在各国普遍参与、民主决策的基础上进行,摒弃单边主义和双重标准,充分重视和发挥联合国的作用。

(二) 中国对国际核不扩散体制的参与

改革开放以来,中国广泛参与了多边核防扩散体制,积极推动这一体制的不断完善和发展,签署了与防扩散相关的国际条约,并参加了大多数相关国际组织,制定并完善了一系列国内立法。

1. 国际组织或国际条约。中国于1984年加入国际原子能机构,自愿将自己的民用核设施置于该机构的保障监督之下。1992年,中国加入《不扩散核武器条约》,并于1996年首批签署《全面禁止核试验条约》。1997年,中国加入桑戈委员会。1998年,中国与国际原子能机构签署了《保障监督协定附加议定书》,并于2002年初正式完成该附加议定书生效的国内法律程序,成为第一个完成上述程序的核武器国家。2004年,核供应国集团决定接纳中国为集团成员国。

在区域性条约方面,中国签署并批准了《拉丁美洲和加勒比地区禁止核武器条约》、《南太平洋无核区条约》和《非洲无核区条约》。目前,中国已明确承诺将签署《东南亚无核区条约》,并支持建立中亚无核区的倡议。

在导弹领域,中国支持国际社会为防止导弹及其相关技术扩散所做出的努力,对国际上有关加强导弹防扩散体制的建议均持积极的态度,以建设性的姿态参加了联合国导弹问题政府专家组的工作 and 全球导弹监控体制等国际倡议的讨论。2003 年,中国外交部长李肇星在复函导弹及其技术控制制度主席时表示,中国愿意积极考虑加入。

值得指出的是,2004 年 4 月 28 日,联合国安理会协商一致通过了 1540 号决议。决议以打击非国家实体生产、获取、使用包括核武器在内的大规模杀伤性武器及其运载工具为重点,决定各国不向试图获取大规模杀伤性武器的非国家实体提供任何帮助,制定相关法律禁止非国家实体获取大规模杀伤性武器及其运载工具。决议还呼吁各国采取合作行动,防止非法贩运大规模杀伤性武器及其运载工具和相关材料。中国支持并欢迎安理会以协商一致的方式通过第一个全面的防扩散决议。中国认为,决议有利于在现有国际法基础上,进一步推动和加强国际合作,妥善解决非国家实体获取和贩运大规模杀伤性武器及其运载工具和相关材料的问题,防止大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散。

2. 国内立法。长期以来,无论在敏感物项和技术的国内管理,还是出口控制方面,中国政府都采取了严格的管制措施。中国政府业已颁布实施了《中华人民共和国核出口管制条例》、《中华人民共和国核两用品及相关技术出口管制条例》、《中华人民共和国导弹及相关物项和技术出口管制条例》等法规及相应的管制清单,形成了一整套核武器等各类敏感物项和技术的出口控制体制。这一体制将有关多国出口控制体制和其他国家的有益经验与中国国情相结合,广泛采用了出口经营登记制度、许可证管理制度、最终用户和最终用途证明制度,采取了以防扩散为根本出发点的审批原则和全面控制原则,对违规行为规定了严厉的处罚措施,为中国政府实现防扩散目标提供了充分的法律依据。

(三)中国面临的核问题

当然,对于中国来说,目前紧迫的问题,除了朝鲜核危机以外,恐怕就是美国退出反导条约,违背国际社会大多数国家的意愿,强行建立国家导弹防御系统(NMD)和战区导弹防御系统(TMD)。尤其是,美国建立 TMD 试图将日本和台湾纳入其防御系统,对中国极为不利。若从国际法的角度来看,虽然 1972 年美国和前苏联签署的《限制反导弹系统条约》明确规定了缔约国退出本条约的条款,但是本条约之目的在于保持美国和前苏联核力量的大体平衡,从而形成了国际社会武力均衡下的和平局面,因而,本条约符合《联合国宪章》的宗旨和原则。我们知道,《联合国宪章》不仅仅是一个多边条约,其宗旨和原则更具有强行法的性质,在某种程度上说,是国际社会的宪法性文件,具有最高的法律效力。关于这一点,《联合国宪章》第 103 条明确规定:“联合国会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时,其在本宪章下之义务应居优先”。因此,美国退出反导条约,打破了国际社会核力量的平衡,不利于亚洲地区乃至世界的和平与安宁,这与《联合国宪章》的精神完全是背道而驰的。此外,根据中美三个联合公报的原则,美国已经承认中华人民共和国为中国的唯一合法政府,台湾是中国领土不可分割的一部分,已经履行了与台湾的“断交、撤军和废约”三原则,保证不与台湾发生官方关系。此时,将台湾纳入其防御系统,显而易见的是美国违背了中美三个联合公报的法律义务,必须为此承担法律责任。

四、结 语

通过以上分析,笔者以为可以得出以下几点认识:

1. 核不扩散体制是一个涉及到国际法、国际政治和核技术等多领域的相当复杂的国际问题。尤其是,尽管核不扩散体制是一个法律体制,但是它时刻会受到国际政治(特别是大国关系)的制约。同时,导弹等最新技术的发展也对核不扩散体制产生了深远的影响。因此,必须从多角度来研究这一问题,否则,得出的结论将是片面的。

2. 目前的《不扩散核武器条约》尽管存在法律上的缺陷,但它毕竟是全球防止核扩散体制的基石,尤其是在当今恐怖主义盛行的时代具有重要的现实意义。因为,倘若恐怖主义分子获得了核技术、核材料

或核武器,世界将从此不得安宁。同时,应该加强《不扩散核武器条约》的保障监督机制,缔约国也应与国际原子能机构进行友好合作,以利于其开展有效的核查活动,从而防止大规模杀伤性武器的扩散。

3. 正处于和平崛起的中国,已经逐步融入了国际核不扩散体制,但是,进入这一体制以后,必须以主人翁的姿态发挥建设性的作用,只有这样才符合中国“和平发展”这个国际战略之精义。

4. 目前,我国也存在一些不稳定的问题,尤其是朝核问题和 TMD,都与大规模杀伤性武器的扩散有关,对我国的威胁不可忽视。因此,我们除了在外交和法律方面做出回应以外,积极推进我国的新军事变革是其中应有之义。

[参 考 文 献]

- [1] 陈致中. 国际法案例[M]. 北京:法律出版社,1998.
- [2] 梁 西. 国际法组织(总编)[M]. 武汉:武汉大学出版社,2001.
- [3] 曾令良. 论伊拉克战争的合法性问题与国际法的困惑[J]. 珞珈山法学论坛,2005, (4).

(责任编辑 车 英)

China & Nuclear Non-proliferation Regime from Perspective of International law

ZHAO Jinsong

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: ZHAO Jinsong (1978-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in public international law.

Abstract: In order to effectively prevent the spread of Nuclear Weapons, international community has formed the nuclear non-proliferation regime with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons at its core through a series of treaties. The Safeguard mechanism of the treaty entrusts the verification to IAEA, and ensures the implementation of the treaty in some degree. Presently, China is developing in peace, and gradually integrates itself in the nuclear non-proliferation regime, at the same time we must take some measures to deal with the problem that China is faced with.

Key words: Nuclear Non-proliferation Regime; IAEA; Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons