

中国核不扩散政策和行为变化

——一种规范合法性的解读

刘建伟

内容提要: 自 20 世纪 50 年代后期至今, 中国的核不扩散政策和行为经历了一个明显的转变过程——对核不扩散规范从坚决抵制到部分接受, 再到坚定支持。理论界对此有三种解释: 美国干预论、制度参与论和战略文化论, 但这三种解释都存在一定缺陷。本文认为, 规范合法性是解释中国核不扩散政策和行为变化的关键。合法性、国际压力和利己考虑是三个重要变量。核不扩散规范在中国的合法性状况决定着中国的核不扩散政策、行为及变化, 而国际压力和利己考虑则影响着这种变化的速度与广度。

关键词: 核不扩散 合法性 国际压力 利己考虑

作者简介: 刘建伟, 复旦大学国际关系与公共事务学院博士生

对中国核不扩散政策和行为变化的三种解释

自 20 世纪 50 年代后期至今, 中国的核不扩散政策和行为经历了一个明显的转变过程。中国对核不扩散规范的态度由反对变为支持, 对国际核不扩散机制从拒绝参与到积极融入, 国内核出口管制立法日益完善, 中国国际核合作行为所受指责也明显减少 (关于中国参与核不扩散机制与国内立法情况见附录二及本文第三部分)。导致中国核不扩散政策和行为变化的主要原因是什么? 这种变化是一种权宜之计还是一种内化的表征? 对此, 理论界主要有三种解释, 即美国干预论、制度参与论和战略文化论。

第一, 美国干预论。这种观点认为, 美国的干预是中国自 20 世纪 80 年

代以来核不扩散政策和行为变化的主要原因。麦艾文 (Evan S Medeiros) 是这一观点的代表。他选取了美国政策干预、中国对核不扩散规范的接受程度、中国外交政策的优先目标和中国的制度能力四项变量来解释中国核不扩散行为的变化。其中, 美国政策干预是自变量, 后三项是干预变量。在这一框架中, 美国对华外交政策在推动中国扩大核不扩散承诺方面起着核心作用。如果没有美国的干预, 中国的不扩散行为将会呈现一个完全不同的演变轨迹。^① 并且, 美国的政策干预还影响着其他三项变量作用的发挥。

规范传播离不开规范倡导国的积极活动。规范倡导国能够从物质与非物质两个方面, 通过奖励与惩罚两种手段来推动一项国际规范的普及, 并进而改变他国的行为。美国干预论认为, 作为国际体系中的主导国与核不扩散规范的主要倡导国, 美国对核不扩散规范的传播以及他国政策和行为的变化起着特殊的作用。中国在核不扩散问题上的行为变化与美国的政策干预密切相关。

然而, 这一观点存在两点不足。首先, 它对变量间的关系论述模糊不清, 逻辑混乱, 甚至自相矛盾。虽然作者明确判定美国政策干预为自变量, 其他三者为干预变量, 然而在论述时却常常“移花接木”, 把干预变量当成自变量来使用, 在解释美国干预效果不佳的时候尤为如此。在评估干预变量的作用时, 这种混用则更为明显。例如, 作者在评估中国外交政策优先目标的作用时指出, 它对推动中国 (1980~ 2004 年间) 的不扩散行为变化起着中心作用。中国一直把稳定和建设中美关系视为重中之重, 这对美国成功说服中国遵守并强化核不扩散承诺至关重要。^② 美国干预和中国外交政策的优先目标哪个更重要? 以此推断, 如果中国外交政策的优先目标不是争取改善中美关系的话, 那么美国干预就起不到影响。在这里, 干预变量似乎“改头换面”, 变成了自变量。其次, 这种观点存在一个“选择偏见” (selection bias)。在作者看来, 美国干预的结果与目标是一致的, 即美国干预与中国在核不扩散问题上的行为变化呈正相关。但是, 美国干预论没有或者很少注意那些不相关或者负相关的事实。例如, 美国在中国加入《不扩散核武器条

① Evan S Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980-2004*, Stanford University Press, 2007, p 241

② Ibid, p 246

约》上的作用似乎是有限的和间接的。^① 一个原因（美国干预）可能导致多个结果（不扩散、扩散、维持原状），而作者只是选择性地解释了中国在核不扩散问题上的正向变化并将之视为美国干预的结果，而当谈及“反常”现象的时候，他又常常转向其他变量来做解释。这在逻辑上是讲不通的。

第二，制度参与论。制度参与论将中国在核不扩散问题上的行为变化归因于制度的作用，认为参与多边安全机制是中国扩大核不扩散承诺、接受更为严格的制度约束的原因。江忆恩（Alastair Iain Johnston）和陆伯彬（Robert Ross）持此种观点。在《中国与多边安全机制的接触》一文中，两位学者指出，自 80 年代以来，中国参与多边安全机制的数量和质量都有显著的提高。参与国际安全机制孕育了进一步的参与，连同中国向一个负责任大国演化一起，中国参与国际机制产生了形象的代价和益处，似乎已经（在一定限度内）积极地影响了中国参与国际多边安全机制的质量。^② 参与这些进程鼓励了中国对自身利益的重新思考和对所担负义务的代价做出规范性的贬低。^③

制度参与论强调制度的服务功能——降低交易成本、减少信息不对称性与提高可预期性，以及制度的塑造功能——在参与过程中重塑行为体的利益和身份。这一观点注意到了影响中国核不扩散行为变化的制度因素。但是，制度能真正起作用吗？这是制度主义者始终面临的理论质疑。^④ 国家形象是制度参与论的核心概念，它认为，国家形象诉求是中国牺牲部分物质利益以接受核不扩散机制约束的重要原因。然而，这种解释并不充分。以中国加入《不扩散核武器条约》（NPT）为例。在 80 年代之前，NPT 的缔约国已经达到 106 个，1985 年之前已达到 118 个，中国直到 1992 年 3 月才成为 NPT 的第 144 个缔约国。^⑤ 不难看出，NPT 的合法化和普遍化趋势早在 80 年代就

① Wendy Frieman, *China, Arms Control, and Nonproliferation*, RoutledgeCurzon, 2004, p. 15

② 江忆恩、陆伯彬：《中国与多边安全机制的接触》，载江忆恩、陆伯彬主编：《与中国接触——应对一个崛起的大国》，中译本，新华出版社 2001 年版，第 326 页。

③ 同上，第 340 页。

④ Stephen D Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, 载斯蒂芬·克拉斯纳主编：《国际机制》，北京大学出版社 2005 年版（影印版），第 5-10 页。

⑤ 《国际原子能机构通报》1995 年第 1 期，第 64 页。

已经显现。因此，从国家形象的角度不能解释中国为何是在 90 年初而不是在 80 年代加入 NPT。在解释核禁试方面，该理论也面临着同样的问题。

第三，战略文化论。西方学者往往将中国核不扩散行为的变化视为“实力政治”逻辑的结果。^① 在批判这一逻辑的基础上，有学者从中国传统哲学和政治文化层面来阐释中国核不扩散政策和行为的变化，认为中国对核军控与核裁军的战略选择，一方面要受国际关系中实力政治与国际体制的影响，另一方面则要受中国文明发展模式和传统政治文化的影响。这两种影响相比较，后者表现为更深层次的因素。^② 中国的行为既是中国自身的政治文化与外交哲学的产物，同时又是对国际关系现状的一种积极回应。^③

这种基于中国历史文化和政治哲学的观点指出了中国战略文化中的“平等”、“公正”与“正义”等价值观念在中国军控和裁军政策变化中的作用，有力地回应并弥补了西方学者实力政治逻辑的不足。战略文化论的优势是能够有效解释行为体在较长时间内的行为方式和特点，缺点是对行为体在短期内的行为变化缺乏解释力。例如，核不扩散机制实际上是对主权平等的一种限制，其逻辑是“我有但你不能有”，其歧视性显而易见。然而，在短短 30 年时间内，中国对该机制的立场却经历了一个从猛烈批判到积极支持的转变。对此，战略文化论难以提供令人信服的解释。究其原因，文化是一种相对静态的东西，用静态的理论来解释动态的事实难免力不从心。这正是战略文化论的不足之处。

一般而言，行为体遵守某一规范有三种原因：恐惧、利己和合法性。^④ 西方学者大都从恐惧和利己两个方面来解释中国的核不扩散政策和行为变化，即“实力政治”的解释模式，同时把合法性视为先验性因素，而很少把

① 如 Alastair Iain Johnston, “Learning Versus Adaptation: Explaining Change in Chinese Arms Control Policy in the 1980s and 1990s”, *The China Journal*, No 35, 1996, p 57; Banning N. Garrett and Bonnie S. Glaser, “Chinese Perspectives on Nuclear Arms Control”, *International Security*, Winter, 1995-1996, Vol 20, No 3, p 74; 伊莉莎白·埃克诺米、米歇尔·奥克森伯格主编：《中国参与世界》，中译本，新华出版社 2001 年版，第 96~ 97 页。

② 李少军：《中国与核不扩散体制》，载《世界经济与政治》2001 年第 10 期，第 64~ 65 页。

③ 同上，第 65 页。类似文章参见 Jingdong Yuan, “Culture Matters: Chinese Approaches to Arms Control and Disarmament”, in Keith R. Krause, ed., *Culture and Security*, Frank Cass, 1999, p. 113

④ Ian Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics”, *International Organization*, Vol. 53, No 2, Spring, 1999, p 279

规范合法性当作变化动因来考虑，如美国干预论和制度参与论。中国学者在批评这种做法的片面性的同时强调了中国行为变化的价值诉求，但是往往把合法性等同于平等、正义、公正等理念。实际上，合法性与公正是两个不同的概念，或者说合法性并不代表公正。^① 并且，国内学者对合法性的变化及原因缺少关注。本文认为，合法性是理解中国核不扩散政策和行为变化的关键，核不扩散规范在中国的合法性状况决定着中国对核不扩散机制的参与和遵守程度。

国际规范的合法性与合法化

合法性是行为体对某种规则或制度应该被遵守的信仰。这一信仰必然是规范性和主观的，它未必被其他行为体所分享。^② 合法性 (legitimacy) 一词具有多重含义，包括正当性、合理性、正确性及合法律性 (legality, 即与法律一致等)。合法律性是合法性的一个重要含义，但它更多的是一个法律术语。而合法性的正当性 (合理性或正确性) 含义则为人们在探讨社会、政治秩序时所经常使用。正当性与合法律性的差异是显而易见的，在某些方面甚至表现为不一致或激烈冲突，如 90 年代南非的种族主义、美国历史上的废奴运动等。今天学者们在使用合法性的时候，更多的是采用其正当性的含义。与合法性相对应的一个概念是合法化，即合法性获得的过程与努力。在该问题上，学术界常有混淆使用合法律化 (legalization) 与合法化 (legitimation) 两个概念的现象。^③ 合法律化一词指的是制度所拥有 (也可能不具

① 门洪华：《合法性、有效性与局限性——评估国际机制作用的理论框架》，载罗伯特·基欧汉：《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》，中译本，北京大学出版社 2004 年版，第 358 页。

② Ian Hurd, "After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council", Princeton University Press, 2007, p 30

③ 如《权力、合法性、国内政治与国际制度的有效性》一文不但忽视了合法律化与合法化的区别，而且还把合法性与合法化等同起来；《合法性、有效性与局限性——评估国际机制作用的理论框架》一文也忽视了合法律化与合法化的差异。参见王明国：《权力、合法性、国内政治与国际制度的有效性》，载《世界经济与政治》2006 年第 8 期，第 60~ 61 页；门洪华：《合法性、有效性与局限性——评估国际机制作用的理论框架》，第 353~ 355 页。

备)的一种特性,这一特性可以从义务、精确度和授权三个维度来定义。^①合法化更多的是指一种法制化过程,是一个法律概念。而合法化是合法性的获取过程,是一个政治学概念。当然,二者又密切相关,合法化是合法化的一个特殊形式,后者包括前者。但是,在当今仍然存在着诸如“国际法是法律吗?”这样疑问的现实下,用合法化而不是合法化来探讨国际规范的传播就显得更为合适。

在国内意义上,合法性用来指政治统治与服从的关系,以说明政治权力为何得以持续,政治服从为何能够实现。合法性来自何处?或者说合法性的基础是什么?卢梭认为公意是合法性的基础,马克斯·韦伯认为信仰是合法性的基础,西方马克思主义则提出政治合法性的基础是意识形态。^②合法化就是赢取公意、获得信仰和满足意识形态要求的过程。而在国际层面,合法性主要是指国际制度/规范的合法性,并且越来越多地与全球治理结合在一起。克劳斯(Klaus Dingwerth)在论及全球治理的合法性的时候,将合法性分解为三个层面,一是输入合法性(input legitimacy),即获得参与者的同意;二是结果合法性(output legitimacy),即政策的有效性;三是过程合法性(throughput legitimacy),即输入转化为输出的程序公正性。前两者正是民主合法性所关注的内容。^③由于合法性归根结底是作为个体的人的一种主观认知,因此在这一点上,它在国内和国际层面上没有本质的区别。但是,从行为体对规则合法与否的反应上看,国内与国际层面上的合法性有所不同。在国内,如果一项制度不能获得认可,被统治者(个体或群体)可能会采取不尊重、不遵守甚至集体抗争来否认其合法性。而在国际上,对缺少合法性的制度做出反应的是抽象意义上的国家,或者说国家的统治者。

国际关系的不同理论对合法性的理解有很大差异。新自由制度主义者承认合法性是国际制度发挥作用的重要条件。如果缺乏合法性,无论是在国内

^① Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Snidal, "The Concept of Legalization", in Beth A. Simmons & Richard H. Steinberg, eds., *International Law and International Relations*, Cambridge University Press, 2006, p. 115

^② 周丕启:《合法性与大战略:北约体系内美国的霸权护持》,北京大学出版社2005年版,第67页。

^③ Klaus Dingwerth, *The New Transnationalism: Transnational Governance and Democratic Legitimacy*, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 14-15

社会还是在国际社会，国际机制都很难发挥作用。^①但是，由于新自由制度主义者深信国际制度是有效的，因此，他们把关注点主要放在了合法性的前两个层面上，即民主合法性问题。新现实主义者并不否认合法性的重要性，因为制度与规范合法性的提高能够降低大国促使其他国家参与和接受该制度与规范的成本。但是，合法性的作用是依附于国家权力的。建构主义者则强调规则内化的作用，认为内化是国际机制合法性的基本表现形式。当行为体认为规则是合法的，则遵循规则不再是由于害怕报复或自我利益的计算，而是源自规则的内化。^②

国际规范的合法性即各国对规范正当性的认可，规范合法化则是这种认可获得的过程。一项规范的合法性越高，体现该规范的国际制度越易被一国所参与和遵守。一项国际规范（在国内）是否具有合法性可以从对下面三个问题的回答中来判断：规范本身是否合理？规范的执行是否公正？该规范是否有效？前两个问题指的是规范的正当（合理）性，第三个指的是规范的有效性。一国对规范正当性和有效性的理解影响着其对体现该规范的国际制度的参与和遵守，并进而影响其政策行为变化。在一定程度上，规范的正当性和有效性可以相互补充，相互弥补对方的欠缺。换句话说，具有高正当性和高有效性的规范最易获得遵守，高（低）正当性与低（高）有效性可以相互弥补使规范得以遵守，而低正当性与低有效性的规范则很少被行为体遵守（如下表所示）。

合法性组成

| | | 有效性 | |
|-----|---|-------|-------|
| | | 高 | 低 |
| 正当性 | 高 | 高合法性 | 次高合法性 |
| | 低 | 次高合法性 | 低合法性 |

以中国与核不扩散规范为例。中国对核不扩散规范有效性认识的提高在很大程度上弥补了规范内在平等性的不足，其合法性逐步获得提高，从而最终使中国加入国际核不扩散机制并成为—个坚定的拥护者。从根本上讲，核

① 门洪华：《合法性、有效性与局限性——评估国际机制作用的理论框架》，第349页。

② 同上，第352页。

不扩散规范带有明显的歧视性。作为该规范的主要制度体现,《不扩散核武器条约》的不合理性更为明显,主要体现在:(1)发展核武器是国家的主权权利之一,而条约是对部分国家主权权利的一种剥夺。(2)道义性不高。生化武器已被国际社会视为非法和不人道的武器而被全面禁止,但对同样是大规模杀伤性武器且破坏力更加现实和可怕的核武器,NPT立足于限制而不是禁止,没有把核裁军提到与核不扩散同样的高度。^①(3)公正性不强。《不扩散核武器条约》把世界上的国家永久性地分为核国家和无核国家,对无核国家规定了明确和具体的义务,而对核国家规定的义务相对抽象和含糊。^②正是因为上述原因,中国在80年代之前对核不扩散规范及《不扩散核武器条约》进行了猛烈的批判。这些属于合法性的输入(input)层面。

再从输入输出转化来看。不扩散规范的主要倡导国是美国等西方大国,而他们并没有保证不扩散规范执行过程的民主性与公正性,而是实行双重标准,容忍其盟友的核计划,却对其他国家的核计划进行严厉制裁。这两方面表明了核不扩散规范的民主合法性不足的问题,并阻碍了它在中国的传播。但是,核武器毕竟是一种特殊武器,中国对其杀伤力、危害性的认识在研发核武器、参与核裁军谈判的过程中愈加深刻。

核不扩散规范的有效性彰显了其不可或缺性,也弥补了它在民主合法性方面的不足。这种有效性体现在:(1)参与国家的数目增多,至今只有印度、巴基斯坦、以色列和朝鲜未加入《不扩散核武器条约》;^③(2)冷战时期曾有人预计世界上将会出现20多个核国家,但这并没有成为现实;(3)原先拥有核武器或者有核武器计划的国家选择了放弃核武器,前者如乌克兰、哈萨克斯坦和白俄罗斯,后者包括南非、利比亚、巴西与阿根廷;(4)作为无核国家接受《不扩散核武器条约》的前提之一,核裁军进程自80年代以来取得一定进展。例如,虽然《全面禁止核试验条约》并没有生效,但核国家大都中止了核试验。核不扩散机制平等性的不足不能通过核扩散获得解决,更不能成为无核国发展核武器的理由。正是由于对核不扩散规范有效性和重要性的认识不断深化,核不扩散规范的合法性不断提高,中国如今才成

① 张贵洪:《国际核不扩散体系面临的挑战及发展趋势——兼评〈不扩散核武器条约〉2010年审议会议前景》,载《国际观察》2009年第6期,第32页。

② 同上。

③ 朝鲜曾在1985年加入NPT,但于2003年退出。

为核不扩散机制的良好的遵守者和积极的支持者。

核不扩散规范在中国：从合法性缺失到高度合法化

核不扩散思想早在二战前就已经萌芽，甚至早于核武器的产生。早在1943年8月，美国和英国政府就在加拿大魁北克签署了防止原子技术扩散的协议。根据这项代号为“管道合金”的协议，在没有征得双方同意的前提下，任何一方不得把原子技术信息转给第三方，或者与他们共享敏感技术和材料。^①然而，这一时期的核不扩散思想只是一种朴素观念。首先，它是单向性的，仅指有核国不向无核国扩散核武器与技术；其次，此时的核不扩散思想还只是把核武器视为一种先进武器，当做一种新军事工具来做保密控制。现代意义上的核不扩散规范产生于20世纪50年代中后期。广义的核不扩散有横向与纵向之分，横向核不扩散是指禁止核武器的跨国扩散，纵向则主要是指核禁试与核裁军问题。狭义的核不扩散也就是横向核不扩散，它有两层含义，一是有核国家不得向无核国家转移核武器与核技术；二是无核国家不得谋求核武器与核技术。核不扩散规范集中体现在《不扩散核武器条约》中。理解中国的核不扩散政策和行为变化不仅需要分析中国对《不扩散核武器条约》的立场变化，还需要分析中国的核禁试与核裁军政策演变，因此，本文采用核不扩散的广义理解。

根据前文提出的合法性标准（正当性与有效性）判断，核不扩散规范在中国经历了一个从合法性缺失到高度合法化的演变。

合法性缺失阶段：50年代中期~80年代初

在这一阶段，中国对核不扩散规范的合法性持质疑态度。首先，中国认为核不扩散规范缺乏正当性。从这一时期（1949~1978年）的《人民日报》报道核不扩散问题的用词上看，“骗局”、“阴谋”、“黑条约”等词汇频繁出现（见附录一），充满着对美苏防扩散行为的批判。中国国家领导人也多次就美苏核不扩散问题谈判发表言论，认为美苏“企图借此巩固他们的核垄断，剥夺其他国家发展核武器进行自卫的正当权利，使他们可以到处进行核讹诈和核威胁”。^②在新中国恢复了在联合国的合法席位之后，中国又充分利

① 滕建群等著：《国际军备控制与裁军概论》，世界知识出版社2009年11月版，第428页

② 同上，第82页。

用联合国讲坛来批评美苏在防扩散、禁止核试验方面的合作，批评他们“美其名曰是采取累积方式进行核裁军，而实际上是以核裁军的名义掩盖他们自己的核扩军，巩固两个超级大国的核垄断地位，对亚、非、拉以及其他中小国家进行核讹诈、核威胁”。^① 其次，中国对核不扩散规范维护世界和平的有效性表示质疑。中国认为，是否发展核武器是每个主权国家的权利，不受他国干涉，而且，“核武器能否促进和平依赖于它掌握在谁的手里”，“拥有核武器的社会主义国家数目越多，世界和平就越能得到保障”。^② 中小国家获得核武器后能够阻止核大国的核讹诈与核威胁，就能有效地防止核大国贸然发动战争。所以，是选择性核扩散而不是不加区别的核不扩散更有利于世界和平的实现。

初步合法化阶段：80年代初~90年代中期

这一时期是不扩散规范在中国逐步获得合法性的阶段，它始于中国参与多边核裁军进程，止于1996年中国签署《全面禁止核试验条约》。这一时期，中国官方对核不扩散问题的认识出现明显变化，中国对核不扩散机制的参与增多，并且在防扩散方面制定了相关的法律法规。首先，中国对核不扩散规范，尤其是对《不扩散核武器条约》内在歧视性的批评日益减少。即使有批评，也多属于一种建设性批评，而不像前一阶段那样对其全盘否定。换句话说，中国对无核国家和平利用核能、核安全保障权利的关注并不是以否定核不扩散规范的重要性为代价的。其次，随着中国对核不扩散机制、多边核裁军进程的参与，中国对核不扩散规范及相应制度的评价出现巨大转变。如中国有军控专家指出，毫无疑问，《不扩散核武器条约》在抑制核门槛国家的数目和速度方面发挥了重要作用，^③ 它是当今不扩散机制的支柱，并且为增进国际和平、安全与稳定，加强国际关系的互信做出了一定的贡献。^④ 中国领导人和政府代表在多种场合肯定了核不扩散机制的重要性，中国做出的核不扩散承诺、承担的相关责任日益增大，核不扩散规范在中国获得了初

① 滕建群等著：《国际军备控制与裁军概论》，第86页。

② Evan S Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980-2004*, p 34

③ 此处是 Evan S Medeiros 引用的中国军控专家邹云华的观点。See Evan S Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980-2004*, pp 73-74

④ Ibid, p 74

步的合法性。然而，这种合法性是有限的，中国对国际核不扩散制度的参与和政策行为的改变显得十分被动，常常表现为对外部压力的一种被动反应。正是因为这种合法性的不充分性，才有学者将中国在该阶段的核不扩散行为变化看作是一个“适应”（adaptation）而不是“学习”（learning）过程，^①是一种“不情愿的约束”（reluctant constraint）。^②

高度合法化阶段：90年代中期至今

自90年代中期以来，核不扩散规范在中国的合法性不断提高，防止核武器扩散逐渐被视为中国自身利益的一部分。中国在防扩散领域的行为更为积极主动，对核不扩散机制的参与实现了广度和深度的双向扩大。核不扩散规范在中国获得了高度的合法性。中国对核不扩散规范给予了更坚定的支持，在关注无核国家合理诉求的同时坚决反对一切形式的核扩散。核不扩散规范在维护国际安全与稳定上的有效性和重要性弥补了其正当性的欠缺。中国认为，核不扩散机制在非歧视性方面的不足不应成为一国发展核武器的理由。正是基于这样的认识逻辑，中国不但进一步完善了出口管制政策，而且与国际社会一道对一系列地区核扩散问题做出了明确、坚定的反应，并且，中国接受了更多对主权约束性较强的条约（见附录二）。中国在这一时期增加了与先前批判过的、西方国家主导的出口管制制度的接触，并分别于1997年和2004年加入了桑戈委员会与核供应国集团。即使有一些防扩散制度中国尚不能加入，如防扩散安全倡议，中国也对其原则表达了支持。再者，西方对中国自加入《不扩散核武器条约》以来的遵守状况表示了肯定，批评指责明显减少。^③这从一个侧面反映了核不扩散规范在中国合法性的提高。

在80年代之前，由于核不扩散规范在中国未能获得合法性，因而，除签署《拉丁美洲和加勒比禁止核武器条约》第二附加议定书之外，中国几乎与国际核不扩散机制保持隔绝。80年代之后，随着核不扩散规范在中国合法性的提高，中国逐步签署了大多数核不扩散条约和协定，加入了主要国际核不扩散组织，并且通过国内立法（或制定行政条例）增强了对核出口的管

① Alastair Iain Johnston, “Learning Versus Adaptation: Explaining Change in Chinese Arms Control Policy in the 1980s”, *The China Journal*, No 35, 1996, pp 27-61

② Evan S Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980-2004*.

③ Ann Kent, *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*, Stanford University Press, 2007, pp 95-99

制。中国在 80 年代后期加入的核不扩散条约有：《南太平洋无核区条约》第二、第三附加议定书（1988）；《中华人民共和国和国际原子能机构关于在中国实施保障的协定》（1989）；《禁止在海床洋底及其底土安置核武器和其他大规模杀伤性武器条约》（1991）；《不扩散核武器条约》（1992）；《非洲无核武器区条约》第一、第二议定书（1997）；《全面禁止核试验条约》（1996）；《中华人民共和国和国际原子能机构关于在中国实施保障的协定的附加议定书》（2002）等。参加的主要国际核不扩散组织包括：国际原子能机构（1984）；桑戈委员会（1997）；核供应国集团（2004）等。中国国内在这一时期出台的核出口管制法律或行政条例包括：《核材料管制条例》（1987）；《中华人民共和国核出口管制条例》（1997）；《中华人民共和国核两用品及相关技术出口管制条例》及管制清单（1998）；《中华人民共和国核两用品及相关技术出口管制条例》（1998）；《核产品转运及过境运输审批管理办法（试行）》（2000）。

合法性与中国核不扩散政策和行为变化

中国核不扩散政策和行为变化是多种因素综合作用的结果，包括西方大国的干预、中国国内专家团体的发展、中国对负责任大国形象的追求以及对国际核不扩散机制的参与等。这些因素可以概括为合法性、国际压力和利己考虑三个方面，其中，核不扩散规范在中国的合法性状况是影响中国核不扩散政策和行为变化的根本因素，国际压力和利己考虑则影响着该变化的速度和广度。在合法性缺失的情况下，国际压力和利己考虑都不能单独（从根本上）改变中国的核不扩散政策和行为。在获得一定合法性的前提下，二者才能够显著发挥作用，并在某些特殊时期和特殊事件上对中国的核不扩散政策与行为产生重要影响。

首先，合法性从根本上决定着中国核不扩散政策与行为变化，国际压力和利己考虑只有在一定的合法性前提下才能发挥作用。在合法性缺失的情况下，二者只能有限地改变中国的核不扩散政策和行为。80 年代之前，核不扩散规范在中国缺乏合法性，美苏压力和利己考虑对中国核不扩散政策的影响有限。中国在严厉批判美苏“核阴谋”的同时拒绝参与任何美苏主导的核不扩散谈判进程和机制。从国际压力来看，阻止中国核力量的发展是美苏核禁

试、防扩散合作的原因之一，^① 自中苏关系破裂以来，中国核力量的发展就一直面临着美英苏三国的压制。再者，包括发展中国家在内的《部分禁止核试验条约》、《不扩散核武器条约》等签约国无疑对处于不扩散机制之外的中国产生着一定的“伙伴压力”。^② 但是，中国始终未加入《部分禁止核试验条约》，直到 1983 年才提交加入国际原子能机构的申请，90 年代才签署《不扩散核武器条约》。可见，在核不扩散规范合法性缺失或不足的情况下，国际压力对中国的核不扩散行为难以产生显著的影响。再看利己考虑。首先要对利己（self-interest）和利益（interest）做一区分，否则利己将会和利益一样成为一个无所不能又什么也解释不了的概念。国家都是要追求利益的，但并非所有国家都是利己主义者。利益导向的国家倾向于维持现状，它至少接受一些不受普遍挑战的规则和关系，国家在一个既定的框架内追求国家利益。而利己主义国家则不同，它对任何规则和关系都持一种工具性利用的态度，并精于计算一得一失。^③ 利己考虑并不能独立地对中国的核不扩散行为产生影响。仍以《不扩散核武器条约》为例。它把世界上的国家分成两类——有核武器国家与无核武器国家，中国连同美国、苏联、英国和法国是“法定”的核特权国家，其他国家即使拥有了核武器，也不能获得这种合法核地位。从这个意义上讲，中国加入该条约是有利的，因为它不仅是对中国大国地位的一种认可，而且能防止周边的国家与地区发展核武器。但是，由于核不扩散规范尚未在中国获得合法性，中国拒绝加入该条约。

其次，在一定的合法性前提下，国际压力和利己考虑可以显著影响中国的核不扩散行为，制约着其变化的广度和速度。80 年代以来，美国利用中美核能合作协议谈判、制裁威胁等各种方式向中国施加压力（或激励），对中国核不扩散承诺的扩大、核不扩散与核出口政策的发展发挥了重要的作用。自 1981 年以来，中美就核能合作问题展开了多轮双边会谈，其中，“美方在每轮会谈中都明确表示，共同的不扩散原则是核能合作协议生效及得以维持的一个不可分割的组成部分。”^④ 正是在中美核能合作谈判的背景下，中国做

① 刘华秋主编：《军备控制与裁军手册》，国防工业出版社 2000 年版，第 178 页。

② 以《不扩散核武器条约》为例，80 年代之前就已经有 106 个签约国，其中多数属于第三世界国家。参见《国际原子能机构通报》1995 年第 1 期，第 64 页。

③ Ian Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics”, p 387.

④ Evan S Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980-2004*, p 41.

出了其第一个核不扩散承诺。^① 在 1996 年的“环形磁铁事件” (Ring Magnet Incident) 中, 美国甚至考虑过动用 1994 年的“预防核扩散法案”对中国实施威胁, 以惩罚中国与巴基斯坦的核合作。这一事件最终通过两国外长会谈获得解决, 美国放弃实施制裁, 中国则向美国做出了进一步增强核出口管制的承诺, 包括不向未接受 (国际原子能机构) 安全保障的国家提供核设备援助, 重申核不扩散承诺, 同意在出口管制和其他不扩散问题上与美国保持磋商等。^② 当然, 美国压力发挥作用的前提是中国对核不扩散规范有了初步的认同。正如麦艾文所指出的, 中国对核不扩散和更为有效的出口管制的重要性认识日益提高, 这使美国压力发挥作用成为可能。^③ 同样, 来自发展中国家, 特别中亚国家的反核试验压力对中国停止核试验并签署《全面禁止核试验条约》发挥了影响。而在核不扩散规范合法性不足的 80 年代及之前, 纵然存在着国际反核试验压力, 中国也没有签署约束性有限的《部分禁止核试验条约》。中国近年来对地区核扩散问题的反应同样表明了国际压力和利己考虑 (在一定合法性基础上) 对中国核不扩散政策的影响。

最后, 国际压力与利己考虑影响着核不扩散规范在中国的合法化进程。国际形象和经济利益是中国参与多边裁军谈判会议和国际原子能机构的重要考虑因素。如西方学者经常指出的那样, 中国起初参加的都是成本较低、约束性较小的国际防扩散安排。由于路径依赖的作用, 中国参与国际不扩散机制的频次和质量不断提高。在这一过程中, 核扩散的严峻性、核不扩散规范的重要性逐渐被中国核技术专家共同体和领导人所理解, 核不扩散规范在中国的合法性不断提高。诚然, 即便没有国际核不扩散的压力, 中国也有可能逐步认可并接受核不扩散规范, 但是这一过程将会更为漫长。

结 语

规范合法性包括正当性和有效性两方面含义, 是国际规范被一国所接受的重要条件, 国家基于合法性对国际机制的参与和遵守才具有高质量和稳定性。规范合法性是理解中国自 20 世纪 50 年代以来的核不扩散政策和行为变

① Ibid , p 41

② Ibid , pp 68-69

③ Ibid , p 67

化的关键，也是国际压力和利己考虑得以发挥（正向）作用的前提条件。核不扩散规范在中国经历了一个从合法性缺失到高度合法化的转变。在当代，核不扩散规范在中国获得高度的合法性，中国参与国际核不扩散机制的广度和深度与 20 世纪相比都不可同日而语。在很大程度上，核不扩散规范已经内化为中国国家利益的一部分。可以预见，中国在核不扩散问题上将发挥越来越具建设性的作用。

附录一：《人民日报》关于核扩散问题的报道

| 时 间 \ 项 目 | 中国立场次数 | 内容/用语 | 总 数 |
|-------------------------------------|--------|--|-----|
| 1949 年 10 月~ 1978 年 12 月 18 日 | 1 | 核骗局: 16 次; ① 阴谋: 14 次; 交易: 11 次; 黑条约: 2 次 | 60 |
| 1978 年 12 月 19 日~ 1992 年 3 月 9 日 | 5 | 三不政策: 4 次; 反对核扩散: 2 次 | 11 |
| 1992 年 3 月 10 日~ 2010 年 7 月 1 日 | 7 | 三不政策: 2 次; 反对扩散: 1 次; 防止扩散: 3 次 | 21 |

注：搜索关键词为“核扩散”，搜索范围为“文章标题”。

资料来源：《人民日报》图文数据库。

附录二：中国参加的多边核不扩散条约及在核出口问题上的立法状况

| 日 期 | 相关条约 | 日 期 | 国内立法 |
|------|--------------------------|------|------------------|
| 1974 | 《拉丁美洲和加勒比禁止核武器条约》第二附加议定书 | 1987 | 《核材料管制条例》 |
| 1988 | 《南太平洋无核区条约》第二、第三附加议定书 | 1997 | 《中华人民共和国核出口管制条例》 |

① 此处数据指的是该时期涉及核扩散问题的所有报道。

| | | | |
|------|-------------------------------------|------|-------------------------------|
| 1989 | 《中华人民共和国和国际原子能机构关于在中国实施保障的协定》 | 1998 | 《中华人民共和国核两用品及相关技术出口管制条例》及管制清单 |
| 1989 | 《核材料实物保护公约》 | 1998 | 《中华人民共和国核两用品及相关技术出口管制条例》 |
| 1991 | 《禁止在海床洋底及其底土安置核武器和其他大规模杀伤性武器条约》 | 2000 | 《核产品转运及过境运输审批管理办法（试行）》 |
| 1992 | 《不扩散核武器条约》 | | |
| 1996 | 《核安全公约》 | | |
| 1996 | 《全面禁止核试验条约》 | | |
| 1997 | 《非洲无核武器区条约》第一、第二议定书 | | |
| 2002 | 《中华人民共和国和国际原子能机构关于在中国实施保障的协定》的附加议定书 | | |

资料来源：中华人民共和国外交部网站。

Changes in China's Nuclear Non-Proliferation Policy and Behavior: An Understanding of Norms based on Legitimacy

Liu Jianwei

Abstract: From the late 1950s until the present, both China's nuclear non-proliferation policy and its corresponding behavior have gone through a striking process of change, evolving from opposition to the norm of non-proliferation to partial acceptance, and later to strong support. There are three theories which attempt to explain this: a theory of American intervention; a theory of institutional participation, and a theory of strategic culture. There are difficulties with all three of these explanations. This article argues that normative legitimacy is the key to explaining changes in China's policy and behavior with respect to nuclear non-proliferation. Legitimacy, international pressure and self-interest are the three critical variables considered in this study. The legitimacy of the norm of nuclear non-proliferation in China determines China's nuclear non-proliferation policies and its behavior. International pressure and self-interest on the other hand impact the pace and depth of change.

Key Words: Nuclear Non-Proliferation; Legitimacy; International Pressure; Self-Interest

Author: Liu Jianwei is a PhD Student in the School of International Relations and Public Affairs of Fudan University