

美國防範大規模毀滅性武器擴散的外交作為 —「合作性威脅降低」計畫與新國際典則之創建

林宗達

提 要

2001年，小布希入主白宮後不及一年，美國就發生震驚世界的恐怖主義攻擊——「911事件」。這個利用美國航空公司飛機作為武器的恐怖攻擊事件，讓美國深刻地感覺到國際恐怖主義的可怕，並感到當前大規模毀滅性武器與其技術的擴散，以及國際恐怖主義組織或第三世界國家擁有這種極大毀傷能力武器，而對其國家安全深刻威脅的憂慮。因此，美國希望透過外交作為，藉由國際合作的努力，來防範大規模毀滅武器與其技術的擴散，藉此維護國家安全。因而有了持續「合作性威脅降低」計畫的外交作為，以及領導創建「防擴散安全機制」、「聯合國安理會1540決議案」、「打擊核恐怖主義之全球機制」與「全球威脅降低機制」等三項新的國際典則。

關鍵字：大規模毀滅性武器、防擴散安全機制、聯合國安理會1540決議案、打擊核恐怖主義之全球機制、全球威脅降低機制

前 言

在美國的飛彈防禦戰略中，除了積極地自外交上尋求與其他盟邦或友邦合作，共同建構飛彈防禦體系之外交戰略，並為其發展飛彈防禦受到條約的拘束解套之外，利用外交途徑(diplomatic approaches)阻止或者是試圖減緩當前日益嚴重的大規模毀滅性武器(weapons of mass destruction, WMD)與飛彈及其技術擴散之問題，亦是相當重要且必要之戰略。因為這種外交戰略力量的延伸，堪稱美國在飛彈防禦的第一線。而且，美國若能做得較為完善，這是防範大規模毀滅性武

器與飛彈及其技術擴散之斧底抽薪的最佳手段。

平實論之，吾人認為對防範大規模毀滅性武器與飛彈及其技術之擴散，美國現今對此在國際社會中所作的外交努力，恐怕是要比為國家飛彈防禦(National Missile Defense, NMD)受1972年「反彈道飛彈條約」(Anti-Ballistic Missile Treaty)束縛之解套，還要困難。因為，在後冷戰時期，此一防範措施所涉及的國家利益的廣度、國際軍備競賽與國際安全威脅之結構，都要比冷戰時期複雜多了。正因如此，故美國除了軍事準備之因應外，更企圖想從雙邊與多邊外交的努力，來

解決大規模毀滅性武器與飛彈及其技術擴散對美國與其盟友之軍事安全的威脅。

立足於此，以下所欲探究的就是美國採取外交途徑，藉以防範大規模毀滅性武器及其技術擴散之相當重要的「合作性威脅降低」(Cooperative Threat Reduction, CTR)與新國際典則之創建的努力。

美國為了促進國際防範大規模毀滅性武器及其技術的擴散對美國與國際安全之威脅，小布希(George W. Bush)上台之後，甚為積極而努力地奔走各處，以期能建立新的國際典則，作為在防範大規模毀滅性武器及其技術擴散之依據，然在此之中，則以「防擴散安全機制」(Proliferation Security Initiative, PSI)、「聯合國安理會1540決議案」(United Nations Security Council Resolution 1540, UNSCR1540)、「打擊核恐怖主義之全球機制」(Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism, GICNT)與「全球威脅降低機制」(Global Threat Reduction Initiative, GTRI)等最受關注。

值得關注的是，美國如此之舉，乃是想以國際法之拘束力，來限制其他國家或非國家行為者獲取大規模毀滅性武器與其相關製造材料，以及因此所造成對美國安全之威脅。但此與美國為其國家安全與利益而退出

「反彈道飛彈條約」之舉，卻又大異其趣。如此之行，充分展現出古典現實主義(classical realism)所論之國際法只是在對國家行為的合法化與隱藏國家權力使用之際，才會被搬上檯面。亦即是當國際法可以作為要求他國遵從而對自己有利之際，則國家會訴諸國際法的權威。然當其國家之自身利益與遵從國際法有所衝突之際，則往往都是以國家利益取向，漠視國際法的要求，國家利益成為主導國家之行動之依據。¹

「合作性威脅降低」計畫

前蘇聯的解體導致東西方冷戰的終結，相對的，美國對其國家安全戰略的思考亦有了轉變。此時，美國為了防範大規模毀滅性武器擴散對國際安全的威脅與挑戰，美國必須尋求與從前蘇聯獲取核武之國家進行合作，透過高層次之雙邊努力(high-level bilateral effort)，加強對獨立國協(newly independent states, NIS)從前蘇聯獲得之核子武器管控的合作，尤其是俄羅斯，以降低核武之擴散所帶來對美國與國際安全的挑戰，此即是美國的「合作性威脅降低」計畫，亦即是著名的「納恩-盧格計畫」(‘Nunn-Lugar Program’)。²「合作性威脅降低」計畫創建之初，主要的目標在於摧毀大規模毀滅性武

1 Bruce Russett, Harvey Starr, and David Kinsella, "International Law and Organization," World Politics: The Menu for Choice (London: Wadsworth, 2006), p. 279.

2 這項計劃因是立足於美國聯邦參議員Sam Nunn和Richard Lugar所提出之議案而成立者，故而以兩者之名而稱之。I.K. Khan, "Cooperative Security: Threat Reduction," Nuclear Security: Strategies and Techniques (New Dehli: MD Publication Pvt Ltd, 2008), pp.113-4; Michael Krepon, "From MAD to Cooperative Threat Reduction," Cooperative Threat Reduction, Missile Defense, and the Nuclear Future (New York: Palgrave

接續下一頁

器、提升獨立國協之核子武器貯存基地、提供其拆解核子彈頭處所之運輸的安全、防範協助其他國家發展大規模毀滅性武器之科學專業人士的擴散等四大項之上。³自此之後，美國依此才逐漸擴展至全球的廣泛性之防範大規模毀滅性武器與飛彈及其技術擴散之外交作為。

1991年美國國會通過「蘇聯核子威脅降低法案」(The Soviet Nuclear Threat Reduction Act)，並從1992年3月撥款金援防範來自於包括俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯和哈薩克等國之武器、材料和科技之非法轉移，此一法案主要是美國採取金援之合作性外交方式，來減低大規模毀滅性武器及其材料和技術之擴散所造成的國際安全威脅，為美國防範大規模毀滅性武器擴散之重要的里程碑。⁴綜觀而論，美國同意金援上述這些可能被運用於核武製造的核子材料與其製造設備，此主要鎖定在五個領域方面：⁵

第一，核子分裂材料的貯存槽與貯存設施；

第二，運送核分裂材料之安全的防護設施與相關的緊急救援載具；

第三，因應核子武器事故之裝備；

第四，發展核子分裂材料的管制系統；

第五，最終目標為處理從核子武器拆解下來的高濃縮鈾(HEU)與鈾(plutonium)。

1993年，美國立足於「蘇聯核子威脅降低法案」的基礎之下，將其更名為「合作性威脅降低」計畫。該計畫原先標定在協助前蘇聯國家銷毀其所擁有的大規模毀滅性武器與相關設施、銷毀武器對環境污染之避免、防止核子科技專家外流、轉換國防工業設施為商業運用、擴展美國與「全球威脅降低機制」之間的交流，以及建立可檢證的防護措施(verifiable safeguard)對抗大規模毀滅性武器的擴散，進而據此作為防範前蘇聯國家將這些武器轉移給流氓國家和恐怖主義組織。⁶柯

MacMillan, 2003), pp.187-205; Joseph F. Pilat, "Dealing with Proliferation and Terrorism Involving WMD," Nathan E. Busch and Daniel H. Joyner eds., *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of International Nonproliferation Policy* (Athens and London: The University of Georgian Press, 2009), p.12.

3 Guy B. Roberts, "Cooperative Security Measures," Jeffrey A. Larsen ed., *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment* (Boulder & London: Lynne Rienner Publisher, 2002), pp.183-4; Sharon Squassoni ed., "Cooperative Threat Reduction Program as Precedent," *Globalization Cooperative Threat Reduction* (New York: Novinka Books, 2004), p.22; Richard Weitz, "US-Russian Threat-Reduction Programmes," *Revitalising US-Russian Security Cooperation: Practical Measures* (New York: Routledge, 2005), pp.17-8.

4 Guy B. Roberts, "Cooperative Security Measures," Jeffrey A. Larsen ed., *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment*, p.183.

5 I. K. Khan, "Policy Process in Nuclear Security," *Nuclear Security: Strategies and Techniques*, p.163.

6 Guy B. Roberts, "Cooperative Security Measures," Jeffrey A. Larsen ed., *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment*, pp.183-4. ; Christoph Bluth, "Co-operative Threat Reduction: Dealing with Nuclear Proliferation," *The Nuclear Challenge: US-Russian Strategic Relations after the Cold War* (Burlington, Vermont: Ashgate Publishing Company, 2000), pp.115-6; William C. Potter and John M. Shields, "Introduction," John M. Shields and William C. Potter eds., *Dismantling the Cold War: U.S. and NIS Perspectives on the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program* (Cambridge Massachusetts: The MIT Press, 1997), pp.4-5.

林頓政府對此計劃投資甚鉅，從1992-2000年之期間，美國共計投入47億美元。⁷然此金援「全球威脅降低機制」銷毀核武與維護相關核子材料以及設備之防範核武擴散的計畫，亦產生相當大的作用和豐碩的成果。其使得「全球威脅降低機制」之哈薩克率先成為無核武國家，而烏克蘭和白俄羅斯亦相繼在1995年和1996年跟進之。⁸

的確，「合作性威脅降低」在創建之初，其目的主要是為了因應前蘇聯解體後之「全球威脅降低機制」的核子武器之擴散問題，而建立一個美國與俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯以及哈薩克等國的高層次之雙邊核子安全管控的反擴散計畫。⁹而這種藉由與強大軍事對手進行外交合作，來防範大規模毀滅性武器的擴散對國際安全的威脅，實在是一個相當不尋常的國際安全合作計畫。蓋此不同於以往美國以武力阻止國家與非國家行為者獲取大規模毀滅性武器與其技術擴散之單邊主義的軍事作為，然此的確是柯林頓政

府時期，美國反制擴散(counter-proliferation)的重要戰略。¹⁰即使到了小布希執政之後，亦對此甚為重視，並持續加強與俄羅斯在此方面之合作。¹¹只不過在「911事件」之後，華府基於國家與非國家行為者獲取大規模毀滅性武器成為一些強國防範的主要目標，加上恐怖主義與大規模毀滅性武器的擴散關聯甚密，於是乎美國將「合作性威脅降低」與反恐怖主義結合，使得小布希時代的「合作性威脅降低」已非柯林頓時期美國與「全球威脅降低機制」之間的雙邊合作(bilateral cooperation)的反大規模毀滅性武器擴散計畫，而是一個全球性多邊合作(multilateral cooperation)的反大規模毀滅性武器擴散計畫，並且此時「合作性威脅降低」不只是防範主權國家獲取大規模毀滅性武器與飛彈等相關的製造材料及技術，亦是阻止非國家行為者獲得大規模毀滅性武器與飛彈等相關製造材料及其技術之反大規模毀滅性武器擴散的國際安全合作計畫。¹²

7 Cindy Vestergaard, "Introduction," *Modern Non-Proliferation and Disarmament: Denmark and the G8 Global Partnership* (Copenhagen, Denmark: Danish Institute for International Studies, 2009), p.10.

8 Guy B. Roberts, "Cooperative Security Measures," Jeffrey A. Larsen ed., *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment*, pp.183-4.

9 Joseph F. Pilat, "Dealing with Proliferation and Terrorism Involving WMD," Nathan E. Busch and Daniel H. Joyner eds., *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of International Nonproliferation Policy*, p.12.

10 Christine Wing, "The Evolution of Nuclear Nonproliferation Institutions," Bruce D. Jones, Shepard Forman and Richard Gowan eds., *Cooperating for Peace and Security: Evolving Institutions and Arrangements in a Context of Changing U.S. Security Policy* (New York: Cambridge University Press, 2010), p.132.

11 Philipp C. Bleek, "Independent Panel Urges Increased Threat Reduction Efforts in Russia," *Arms Control Today*, Vol. 31 No. 2 (March 2001), p.26.

12 Cindy Vestergaard, "Introduction," *Modern Non-Proliferation and Disarmament: Denmark and the G8 Global Partnership*, pp.11-2; Rose Gottemoeller, "Cooperative Inducements Crafting New Tools for Nonproliferation," Janne E. Nolan, Bernard I. Finel, and Brian D. Finlay eds., *Ultimate Security: Combating Weapons of Mass Destruction* (New York: The Century Foundation Press, 2003), pp. 133-40; Ian Anthony, "Introduction," *Reducing Threats at the Source: A European Perspective on Cooperative Threat Reduction* (Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute, 2004), pp.20-5.

「911事件」隔年1月，亦即是2002年1月，美國總統小布希將北韓、伊拉克和伊朗稱為「邪惡軸心」(axis of evil)國家。美國認為這些流氓國家不僅已擁有大規模毀滅性武器，並且支持恐怖主義，故而在同年之年底發表「對抗大規模毀滅性武器之國家戰略」(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction)，以作為美國防止大規模毀滅性武器擴散努力之依據，華府在此戰略中強調大規模毀滅性武器與恐怖主義之間的聯結關係，然此為美國外交努力防範的重點。¹³這是基於「911事件」的痛苦經驗，致使小布希更加關注美國藉由外交努力之反擴散的政策與戰略，尤其是在防範國際恐怖主義組織獲取大規模毀滅性武器之策略上，華府提倡要運用包括阻截(interdiction)、先發制人(preemption)、外交(diplomacy)和援助(assistance)等傳統與新的外交手段，來反制大規模毀滅性武器與其技術之擴散。2004年2月11日，小布希在發表一篇反擴散的演說中，提出要引進七個新的機制(seven new initiatives)來反制大規模毀滅性武器的擴散，而在此之中，就包括「合作性威脅降低」之擴展計劃。¹⁴

小布希政府認為經由國際合作來防範大規模毀滅性武器與其技術之擴散，乃是一種很有效的方法，因此美國必須將原本侷限

於美國與「全球威脅降低機制」之間的雙邊防範大規模毀滅性武器與其技術擴散之「合作性威脅降低」計畫，進行擴充。然此「合作性威脅降低」擴充計畫要擴展至非前蘇聯國家之擁有核武國家，因而美國除了要與法國、英國與中共等核子四強進行合作之外，華府更要加強對未加入「核不擴散條約」(Nuclear Nonproliferation Treaty, NPT)但卻擁有核武之印度、巴基斯坦和以色列等國，進行反大規模毀滅性武器及其技術擴散之合作。不僅如此，美國還要在擴展「合作性威脅降低」的計劃中，將國際間對反大規模毀滅性武器及其技術擴散的合作範圍，擴充至擁有高濃縮鈾與鈾等之民用核子設施以及具有相關核子科技的國家之中。蓋美國認為就防範大規模毀滅性武器及其技術的擴散而論，國家在防止核武與其相關製造材料之疏漏與失竊等問題上，要比單純地只是藉由國際原子能總署(International Atomic Energy Agency, IAEA)的努力，更加具有防範擴散的功效。¹⁵

新國際典則的創建之一——「防擴散安全機制」

美國總統小布希上任後，對於防範大規模毀滅性武器擴散之國家安全威脅方面，相當重視。尤其在「九一一事件」之後，小布

13 Sharon Squassoni, "Globalizing Cooperative Threat Reduction a Survey of Options," Sharon Squassoni and Amy F. Woolf eds., *Global Threat Reduction* (New York: Novinka Books, 2006), p.3.

14 Ibid.

15 Michael A. Levi and Michael E. O'Hanlon, "Preventing Nuclear Proliferation," *The Future of Arms Control* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2005), pp.53-7.

希政府將「合作性威脅降低」與反恐行動聯結在一起，而把防範國家與非國家行為獲取大規模毀滅性武器列為反擴散的首要任務，並依據此一國家安全之目標與原則下，發展出許多相關的因應措施。¹⁶

2002年12月，小布希政府迅即公布美國之「對抗大規模毀滅性武器之國家戰略」(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction)，以作為美國防止大規模毀滅性武器擴散努力之依據。¹⁷在此之中，小布希政府將阻截(interdiction)大規模毀滅性武器與其相關製造材料列為重點，並尋求藉由軍事、情報、技術與法律的強制力等能力之提升，以防範大規模毀滅性武器、製造材料與其專業知識至美國的敵對國家與恐怖主義組織。¹⁸隨後，小布希政府對此展開更為積極之多邊的國際合作，而「防擴散安全機制」即是其外交努力的重要成果之一。

一、源起與目的

有認為「防擴散安全機制」的建立可追溯至1990年代初期，美國柯林頓政府為了反制大規模毀滅性武器之擴散而提出之「反擴散機制」(Counter Proliferation Initiative, CPI)。「反擴散機制」雖是一個強調美國國

防部在後冷戰時期，在防範大規模毀滅性武器擴散的角色，然實際上，這是一個藉由國際外交努力之反大規模毀滅性武器擴散的機制。蓋此機制是一個著重於運用諸如說服(persuasion)、外交、軍備管制(arms control)、強制誘因(coerced inducement)、嚇阻(deterrence)、先制打擊(preemptive strike)與預防性打擊(prevent strike)之軍事武力、中立化和防衛等多面向之全方位的反擴散戰略機制(strategic initiative)。¹⁹然小布希據此規劃之基礎，進而發展成更為具體「防擴散安全機制」之反擴散機制。

2002年12月，美國懷疑北韓「颶舢號」(英文名為‘So San’，此為中文音譯之名)貨船將大規模毀滅性武器之相關材料從東亞運至中東之期間，美國透過多國船艦團隊的追蹤與調查，發現此貨船的登記與文件均有問題，並且暗藏15枚飛毛腿飛彈(Scud missiles)、15顆彈頭以及飛彈燃料等部分飛彈組件，故而美國將此情報傳給西班牙的軍艦，進而請求該軍艦將北韓此貨船攔截於葉門海岸的公海後，在經過外交磋商以及美國得到葉門政府日後不再輸送類似飛彈與其組件或購買的承諾之下，加上國際法之侷限，

16 Ian Anthony, "Introduction," Reducing Threats at the Source: A European Perspectives on Cooperative Threat Reduction, pp.20-31.

17 The White House, "National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction," December 2002, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdp/nsdp-17.html>.

18 Mary Beth Nikitin, "Background," Proliferation Security Initiative (CRS Report for Congress), 16 January 2008, p.1.

19 Seongwhun Cheon, "Background, Goals and Development of the PSI," PSI and the South Korean Position (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2008), pp.10-1.

華盛頓才放行此貨船，並據此爭取日後美國與葉門政府之合作關係，此即為「颶舢號事件」(the incident of So San)。²⁰在此事件中，小布希政府警覺到缺乏國際典則之規範與國際合作之反擴散努力的問題，加上此時北韓又加速以高濃縮鈾為核武材料之發展計畫，但美國又不能採取正式封鎖作為，以免引起戰爭和來自於其盟邦的外交譴責(diplomatic condemnation)，故而有建立「防擴散安全機制」如此以間接和非正式之國際合作的途徑，減少發生危機風險之前提下，來阻止和防範全球之大規模毀滅性武器擴散所帶來的危機。²¹

於是乎，美國小布希政府為了提升外交(diplomacy)、軍備管制(arms control)、威脅降低支援(threat reduction assistance)與出口管制(export control)之反制大規模毀滅性武器擴散與其使用之管制，以強化反制大規模毀滅性武器擴散之成效，從而提出了前述「對抗大規模毀滅性武器之國家戰略」。²²在此戰略中，小布希政府規劃了三個加強反制大

規模毀滅性武器的政策：一為強化諸如偵查、主動／被動防禦和反制力量等之預先反制擴散的能力(proactive counter-proliferation capabilities)；二是加強防範第三方(third-party)取得大規模毀滅性武器之材料、科技與專家。然此則必須藉由外交、軍備管制、多邊出口管制以及威脅降低支援等方面之努力；三是因應對大規模毀滅性武器運用之有效性結果的管理。²³

不過在「對抗大規模毀滅性武器之國家戰略」中，美國也發現到非法追蹤大規模毀滅性武器的危機，但追蹤與攔截大規模毀滅性武器及其相關的製造材料在此國家戰略中卻是相當突出與重要的反制擴散之手段。故而在發生攔截北韓颶舢號貨船事件約六個月之後，美國總統小布希藉由訪問波蘭柯拉克(Krakow)之際，提出了創建「防擴散安全機制」之建議。以因應大規模毀滅性武器與其載具系統以及製造材料對國際安全的挑戰。²⁴

小布希提出「防擴散安全機制」之建議後，隨即獲得來自於加拿大、法國、德國、

20 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction," *The Washington Quarterly*, Vol. 28 No. 2 (Spring 2005), pp.131-2; Beth Nikitin, "Background," *Proliferation Security Initiative (CRS Report for Congress)*, 16 January 2008, p.1.

21 Jofi Joseph, "The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?" *Arms Control Today*, Vol. 34 No. 5 (June 2004), pp.7-8

22 Sharon Squassoni, "Background," *Proliferation Security Initiative (CRS Report for Congress)*, 14 January 2005, p.1.

23 Andrew Newman and Brad Williams, "Australia-Japan Security: The Proliferation Security Initiative," Andrew Newman and Brad Williams eds., *Japan, Australia and Asia-Pacific Security* (New York: Routledge, 2006), p.109.

24 Sharon Squassoni, "Background," *Proliferation Security Initiative (CRS Report for Congress)*, p.1. & Siew Gay Ong, "The Proliferation Security Initiative and Counter-Proliferation: A View from Asia," Olivia Bosch, Peter van Ham eds., *Global non-proliferation and counter-terrorism: the impact of UNSCR 1540* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, c2007), p.153.

義大利、日本、荷蘭、波蘭、葡萄牙、西班牙和澳大利亞等十個國家的支持，美國夥同這十個國家共同草擬一個指導阻截大規模毀滅性武器、彈道飛彈與其相關科技至恐怖主義者以及企圖擁有大規模毀滅性武器之國家的原則之文件。²⁵因為這十一個國家均位居於北方的工業化國家，故亦可如此言之，「防擴散安全機制」是由包括美國在內等十一個北方核心國家為防範大規模毀滅性武器之擴散，共同創建的新國際典則。而其主要之目的在於透過國際多邊防範大規模毀滅性武器擴散之合作關係之前提下，對可能任何運送製造大規模毀滅性武器之相關材料與裝備，採取阻截之行動。²⁶然美國在此之中居於領導地位，故此亦是美國為了防範大規模毀滅性武器的擴散，而領導其他國家以多邊阻截的協調機制之一項新的外交努力之重要成就。²⁷該機制成立不到一年，亦即是2004年5月31日，俄羅斯即宣布加入美國所領導之「防擴散安全機制」，為共同防範和阻截大規模毀

滅性武器與其相關的製造材料而努力。²⁸

基本上，「防擴散安全機制」的主要目標就是要建立一個更具動態性、創新與因應能力之防範大規模毀滅性武器擴散的機制，來防止運送大規模毀滅性武器之擴散者或是獲取大規模毀滅性武器之國家與非國家行為者之擴散行為。為此，「防擴散安全機制」建立了國家之間的資訊分享之聯繫，以及在空中與公海上，進行組織多邊演習之阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料的訓練，來達到上述之目標。²⁹美國總統小布希非常重視此防範大規模毀滅性武器擴散之機制，而將其置於美國阻止大規模毀滅性武器擴散之首要地位，以防止核生化武器(nuclear, biological, and chemical weapons, NBC weapons)以及飛彈和相關材料，運送至恐怖主義組織與企圖想獲取大規模毀滅性武器之國家，從而讓美國等參與此機制國家的主要敵人無法獲得或接觸到世界大部分的大規模毀滅性武器。³⁰

25 Global Security Organization, "Proliferation Security Initiative," Military Forum, Last Update: 6 March 2019, <http://www.globalsecurity.org/military/ops/psi.htm>; Wade Boese, "Countries Draft Guidelines for Intercepting Proliferation," Arms Control Today, Vol. 33 No. 7 (September 2003), p.27.

26 Christine Wing, "The Evolution of Nuclear Nonproliferation Institutions," Bruce D. Jones, Shepard Forman and Richard Gowan eds., Cooperating for Peace and Security: Evolving Institutions and Arrangements in a Context of Changing U.S. Security Policy, p.136.

27 Peter Crail, "The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance," Arms Control Association, May 2005, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>; Beth Nikitin, "Background," Proliferation Security Initiative (CRS Report for Congress), p.2.

28 Wade Boese, "Russia Joins Proliferation Security Initiative," Arms Control Today, Vol. 34 No. 6 (July/August 2004), p.40.

29 Mark R. Shulman, "Introduction: the Proliferation Security Initiative and Its Objectives," The Proliferation Security Initiative as a New Paradigm for Peace and Security (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, April 2006), p.3.

二、行動原則

「防擴散安全機制」的建立反映出國際社會對於防範全球擴散問題上，需要一個更為有力和積極的手段。據此，「防擴散安全機制」的會員國緊密地合作，並以其國家之能力，發展出一個法律的、外交的、經濟的與軍事的寬廣範圍以及其他可用的手段，來阻截大規模毀滅性武器與飛彈相關裝備及其科技對全球安全之威脅。³¹因此，「防擴散安全機制」可以說是一個國際社會積極反制擴散之下的產物，其主要之手段乃是藉由包括外交、多邊非擴散的加強(enforcement of multilateral non-proliferation)、軍備管制典則(arms control regimes)、合作威脅降低、核子材料的使用與其生產之控制(controls on the production of nuclear materials)、出口之管控和制裁，以及先制的軍事行動(preemptive military action)。³²「防擴散安全機制」的目標在於經由參與此機制的國家多邊的情報蒐集、追蹤與阻截之國際合作，以利於「防擴散安全機制」成員國對大規模毀滅性武器與其相關材料之攔截行動，來阻絕恐怖主義組

織與企圖取得大規模毀滅性武器之國家獲取NBC武器以及相關的製造材料。故而要達「防擴散安全機制」行動的關鍵就在於對已經掌握和追蹤之大規模毀滅性武器的相關的製造材料，並在海洋、空中與陸地等處，進行攔截。³³

基本上，「防擴散安全機制」乃是一個經由國際之多邊或雙邊的協調行動，來反制大規模毀滅性武器擴散的機制。「防擴散安全機制」參與國都受到「防擴散安全機制阻截原則聲明書」(PSI Statement of Interdiction Principles)之義務所拘束。此一聲明書主要目的在於期望「防擴散安全機制」之參與國可以積極地運用其國家權威之力量，來攔截和阻絕任何可能被運用於大規模毀滅性武器之使用或生產大規模毀滅性武器與其相關材料，並要求此機制之成員國基於國際社群的和平與安全，來遵守「防擴散安全機制」攔截原則聲明書」之以下四個主要的阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料之原則：³⁴

其一為「防擴散安全機制」的會員國，不論是以個別國家之單獨或是與其它國家

30 Peter Crail, "The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance," Arms Control Association, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>; Beth Nikitin, "Background," Proliferation Security Initiative (CRS Report for Congress), pp. 1-2.

31 Global Security Organization, "Proliferation Security Initiative," Military Forum, <http://www.globalsecurity.org/military/ops/psi.htm>.

32 Andrew Newman and Brad Williams, "Australia-Japan Security: The Proliferation Security Initiative," Andrew Newman and Brad Williams eds., Japan, Australia and Asia-Pacific Security, p.109.

33 Peter Crail, "The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance," Arms Control Association, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>.

34 John Yoo and Glenn Sulmasy, "The Proliferation Security Initiative: A Model for International Cooperation," Hofstra Law Review, Vol. 35 No. 2 (Winter 2006), pp. 410-1.

之聯合行動，均要採取有效的措施(effective measures)來阻截大規模毀滅性武器與其運載系統、相關材料之移轉或運送至其他國家或企圖擴散之非國家行為者。

其二是為了快速交換被懷疑之擴散活動的資訊，而採用了流線型的程序(streamlined procedures)，以維護會員國所提供資訊之機密性，此為「防擴散安全機制」之一部分。並且為了資源的有效運用以及提升阻截運作和能力，此機制要極大化地協調所有會員國在參與阻截大規模毀滅性武器所做的努力。

其三為檢視和加強相關國家在達成阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料的目標時，國家所需要的司法權力，在此同時，必要之際，亦應加強需要之相關國際法(international law)的作為以及適當的國際框架(international framework)來支持這些任務之執行。

其四是在國家的法律許可的範圍內，以及國際法和國際框架的義務要求之下，「防擴散安全機制」的會員國應該採取明確的行動(specific actions)，來支持阻截大規模毀滅性武器與其運載系統以及相關製造材料之運送。

三、架構

美國本土安全與國防顧問Jofi Joseph認

為「防擴散安全機制」乃是一個立足於對反大規模毀滅性武器擴散之多邊情報分享的規劃(multilateral intelligence-sharing project)，並據此來整合多國努力之合作性的行動(cooperative actions)與協調性演練(coordinated training exercises)，以改進阻截大規模毀滅性武器擴散的活動之機制，故而「防擴散安全機制」並非是一個「組織的架構」(organizational framework)或條約協議(treaty agreement)。³⁵而華盛頓方面則一再地聲明，「防擴散安全機制」之建立主要是以藉由參與此機制之國家的合作和溝通，來促進阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料的擴散的行動，且因參與「防擴散安全機制」之阻截行動均是自願性的行為，且此機制並無任何正式的結構(formal structure)，因此「防擴散安全機制」可以說只是一個反大規模毀滅性武器擴散之「活動」(“activity”)，而非「組織」(“organization”)。³⁶對此，美國眾議院國際關係委員會(Committee on International Relations)在2005年6月9日所舉辦的聽證會中，亦呼應此一說法，而明確地指出「防擴散安全機制」可被視為是一個活動，而非組織」(“PSI has been described as an activity, not an organization”)。³⁷

的確，從結構的設計來看，「防擴散

35 Jofi Joseph, “The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?” *Arms Control Today*, p.6.

36 Wade Boese, “Key U.S. Interdiction Initiative Claim Misrepresented,” *Arms Control Today*, Vol. 35 No. 6 (July/August 2005), p. 26.

37 The Committee on International Relations and the Subcommittee on International Terrorism and Proliferation, “Proliferation Security Initiative: An Early Assessment,” Hearing, Serial No. 109-55(9 June 2005), p.1.

安全機制」只是一個國家之間的非正式安排(informal arrangement)，因為在此機制中，並未有協調活動之秘書處(secretariat)或組織單位與常任之職員，亦無設立指揮總部(headquarters)或指揮和協調行動之主席(chairperson)的職位，更無條約義務之拘束，而只有在必須對逮捕或阻止大規模毀滅性武器的危險交易之際，「防擴散安全機制」會員國資訊分享進行聯繫給其他國家，以及採取適當行動而為之。然而如此之舉措，均為自願性而不受任何拘束之行為。³⁸蓋「防擴散安全機制」會員國強調此機制是一個透過世界各國之間最為寬廣之可能性的合作(the widest possible co-operation)之開放性本質(open nature)，而如此之非正式與無結構性的組成之反擴散團體，其所憑藉的是「防擴散安全機制」成員國依照此機制之目標的適切判斷而採取的自由行動，作為「防擴散安全機制」反制大規模毀滅性武器擴散的基礎。³⁹故而或認為要理解「防擴散安全機制」之型態，以「防擴散安全機制」為一反大規

模毀滅性武器的擴散之非正式組織的架構(framework)，可能要比將其當作是一個反擴散的正式結構更為恰當。⁴⁰然儘管如此，但「防擴散安全機制」會員國之間的集會並不少。此可從該機制建立不到一年之間，即舉辦六次以上主要的會議可知。⁴¹

事實上，「防擴散安全機制」之所以會是各國之間反大規模毀滅性武器擴散之協調性合作的活動，而更勝於一個正式組織的原因，主要在於領導建立此機制國家—美國的態度的所致。蓋小布希政府希望建立一個不同於以往之非正式的多邊聯合(multilateral partnership)之反擴散機制，然如此之機制主要是透過舉辦「防擴散安全機制」成員國之反大規模毀滅性武器擴散的會議(meeting)與講習(workshop)，以及支持「防擴散安全機制」國家之間的演練等自願性的行動(voluntary actions)，來增強反制大規模毀滅性武器擴散能力之一個更具彈性的安排(flexible arrangement)。⁴²而這種缺乏非正式結構之反擴散型態，正是「防擴散安全機制」的最大

38 Peter Crail, "The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance," Arms Control Association, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>. ; John Yoo and Glenn Sulmasy, "The Proliferation Security Initiative: A Model for International Cooperation," Hofstra Law Review, p. 413; Wade Boese, "Interdiction Initiative Results Obscure," Arms Control Today, Vol. 36 No. 7 (September 2006), p.32.

39 Andrew Prosser and Herbert Scoville, Jr., "The Proliferation Security Initiative in Perspective," UN Conference on Disarmament, 16 June 2004, <http://www.cdi.org/pdfs/psi.pdf>.

40 Jofi Joseph, "The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?" Arms Control Today, p.6.

41 Andrew Prosser and Herbert Scoville, Jr., "The Proliferation Security Initiative in Perspective," UN Conference on Disarmament, <http://www.cdi.org/pdfs/psi.pdf>.

42 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction," The Washington Quarterly, p.133; U.S. Department of State, "Proliferation Security Initiative," U.S. Department of State, Last Update: 6 March 2019, <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>.

資產。無正式組織結構之「防擴散安全機制」在聯合國努力提升國際合作的效力之際，提供了沒有政治化與官僚的國家之間的國際合作範例。⁴³

四、法律權威的依據

承上所論，「防擴散安全機制」是一個非正式的組織，而是國際社會之一個反大規模毀滅性武器擴散之彈性安排的機制，因此「防擴散安全機制」成員國進行反制大規模毀滅性武器擴散活動之法律權威基礎，乃是各成員國之國內相關法律規範與既有的國際法。因為建立「防擴散安全機制」的主要考量就是希望藉由此機制之彈性安排，使成員國可以採取國家法律之較大的利益(greater advantage)，阻截通過其主權管轄範圍之內的大規模毀滅性武器、飛彈與其相關製造材料，作為成員國行動的合法性依據。⁴⁴另外，透過成員國之間對於允許其船艦在領海與公海之水域登船臨檢之雙邊或多邊協議(bilateral or multi-lateral agreements)，亦是「防擴散安全機制」阻截大規模毀滅性武器與其

相關製造材料的重要法律依據。⁴⁵

至於「防擴散安全機制」之國際法的依據方面，概略主要有以下幾項：

第一，「海洋法公約」(Law of the Sea Convention, LSC)。「防擴散安全機制」成員國可以依據LSC對運載大規模毀滅性武器與其相關製造材料之船隻，在其領海與公海之中，進行阻截。而海峽之「無害通過」(“innocent passage”)或「過境通行」(“transit passage”)等權利，並不適用於保護載有危害全球安全之大規模毀滅性武器與其相關製造材料的船隻。⁴⁶故而美國認為「防擴散安全機制」可依此作為阻截被懷疑運送大規模毀滅性武器與其相關製造材料之依據，並從2005年8月起，陸續與「防擴散安全機制」之部分成員國簽署關於在公海中，對彼等所懷疑運送大規模毀滅性武器與其相關製造材料之任何船隻，進行停止航行與檢查的行動之協議。⁴⁷

第二，「聯合國憲章」(United Nation Charter)。華府認為「聯合國憲章」第五十一

43 John Yoo and Glenn Sulmasy, “The Proliferation Security Initiative: A Model for International Cooperation,” Hofstra Law Review, p.410.

44 Peter Crail, “The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance,” Arms Control Association, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>.

45 John Yoo and Glenn Sulmasy, “The Proliferation Security Initiative: A Model for International Cooperation,” Hofstra Law Review, p.410.

46 U.S. Department of State, “Proliferation Security Initiative,” U.S. Department of State, Last Update: 6 March 2019, <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>; Vietnam Veterans of America Foundation, “Legal Issues,” Proliferation Security Initiative, Last Update: 6 March 2019, <http://www.veteransforamerica.org/wp-content/uploads/2008/01/19-proliferationsecurityinitiative.pdf>.

47 ACT, “Treaty Update: Proliferation Security Initiative,” Arms Control Today, Vol. 37 No. 3 (April 2007), p.5; Mary Beth Nikitin, “Background,” Proliferation Security Initiative, pp.8-9.

條之「自衛權」(the right of self-defense)亦被視為「防擴散安全機制」成員國執行阻截任務之合法性依據之一，尤其是「預期性自衛權」(right of anticipatory self-defense)，指涉國家在維護國家安全的「天賦權利」(“inherent right”)之下，擁有使用武力的合法權。不過，這個權利乃是極具爭議性者，而從對「聯合國憲章」之第五十一條的重複詮釋與相關的習慣法論之，或認為以此作為「防擴散安全機制」成員國執行任務之合法性依據，並不充分。⁴⁸

第三，聯合國安理會1540決議案。這是為了進一步提供「防擴散安全機制」之運作的法律基礎，據此可指引國家進行草擬禁止大規模毀滅性武器與其相關製造材料之轉移和運送，提升「防擴散安全機制」會員國政府將此禁令與「防擴散安全機制」相關行動列入國內法律之機會，從而讓「防擴散安全機制」會員國在執行阻截大規模毀滅性武器的擴散任務上，能擁有更佳的法律憑藉。⁴⁹此

決議案呼籲世界各國建立對其國內之生產、使用、貯存與運送大規模毀滅性武器及其相關材料之管控，並有效地執行如此之管控任務，而這些活動均有助於大規模毀滅性武器與其相關材料之阻截活動之進行。⁵⁰關於「聯合國安理會1540決議案」之相關內容，後有更為詳盡之論述。

五、評析

「防擴散安全機制」從2003年5月建立後，其擴展的速度相當快，在一年的時間之內，就有超過六十個國家成為「防擴散安全機制」的會員國，而截至2010年11月之際，全世界已經有超過九十個以上國家參與「防擴散安全機制」，⁵¹並已舉行多次的阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料之擴散的實際演練。⁵²經由這些阻截演練，「防擴散安全機制」增強國家之間對可疑運載大規模毀滅性武器與其相關製造材料的協調偵測與阻截的能力。⁵³

2004年9月，美國專門負責國際安全

48 Daniel H. Joyner, “The Challenges of Counterproliferation: The Proliferation Security Initiative,” *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction* (New York: Oxford University Press, 2009), pp. 303-4.

49 James R. Holmes and Andrew C. Winner, “The Proliferation Security Initiative,” Nathan E. Buch and Daniel H. Joyner eds., *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of International Nonproliferation Policy* (Athens, Georgia: The University of Georgia Press, 2009), p.146.

50 Mary Beth Nikitin, “Background,” *Proliferation Security Initiative*, p.8.

51 Jofi Joseph, “The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?” *Arms Control Today*, p.6; U.S. Department of State, “Proliferation Security Initiative,” U.S. Department of State, Last Update: 6 March 2019, <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>.

52 The Vietnam Veterans of America Foundation, “Practical Considerations,” *Proliferation Security Initiative*, <http://www.veteransforamerica.org/wp-content/uploads/2008/01/19-proliferationsecurityinitiative.pdf>.

53 Mark J. Valencia, “The Proliferation Security Initiative: A Glass Half-Full,” *Arms Control Today*, Vol. 37 No. 5 (June 2007), p.18.

軍備管制的副國務卿(Undersecretary of State) John Bolton即認為「防擴散安全機制」有重振非擴散典則(nonproliferation regime)，彌補當前防範武器擴散政策之不足的作用。另外，從2003年秋天和2007年5月期間，美國國家安全顧問萊斯(Condoleezza Rice)更對外表示，「防擴散安全機制」成功阻截從北韓運往利比亞之大規模毀滅性武器的事件中，即可證明創建「防擴散安全機制」是值得稱許者。⁵⁴綜觀而論，對「防擴散安全機制」這個反擴散機制之評析，概可從以下幾個面向而論之。

其一，「防擴散安全機制」是美國多邊主義外交之下的產物。「防擴散安全機制」標定阻止大規模毀滅性武器的科技和裝備的擴散，以處理當前擴散問題為主，形成了一個新的非擴散典則(new non-proliferation regime)，然此新的非擴散典則有一個獨創性的制度型態，亦即是「防擴散安全機制」會員國依照一組原則(a set of principles)，經由自願地採取行動之「意願的聯合」(coalition of the willing)而進行相關之活動(exercise)。

⁵⁵因此，從表面上看，這個藉由國際社群之

努力來防範大規模毀滅性武器武器擴散之新國際典則—「防擴散安全機制」，其運作乃是依靠會員國家之間的自願性多邊協調與合作，來執行阻截大規模毀滅性武器與其相关材料之行動，但在實際運作上，美國則是居於關鍵性的樞紐地位，協調「防擴散安全機制」會員國之活動，促進國家之間在反大規模毀滅性武器擴散議題上之合作，因為「防擴散安全機制」是小布希政府非擴散戰略的中心支柱(central pillar)。⁵⁶美國不僅是此國際典則之提議者與創建者，更是執行「防擴散安全機制」之任務活動的促進者，「防擴散安全機制」運作的概念化是由美國政府所建立者，故而「防擴散安全機制」是美國外交政策的擴展，亦是美國多邊主義外交之下的產物。⁵⁷然立足於後冷戰時期美國在外交戰略上，將多邊主義的成就視為是單邊外交的重要基礎，⁵⁸因此「防擴散安全機制」這個多邊主義外交所產生的新國際典則，亦難例外，故而有後述之「防擴散安全機制」是積極性嚇阻(aggressive deterrence)戰略的工具之論。

其二，「防擴散安全機制」是美國之強制性外交(coercive diplomacy)的工具。儘

54 Wade Boese, "Key U.S. Interdiction Initiative Claim Misrepresented," Arms Control Today, p. 26.

55 Chiyuki Aoi, "The Proliferation Security Initiative from an Institutional Perspective: An "outside-in" institution?" Martina Timmermann and Jitsuo Tsuchiyama eds., Institutionalizing Northeast Asia: Regional Steps toward Global Governance (Tokyo, New York, Paris: Unites Nations University Press, 2008), p.185.

56 Ibid.; Keith A. Hansen, "Appendix H: Proliferation Security Initiative Fact Sheet," The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty: An Insider's Perspective (Stanford, California: Stanford University Press, 2006), p.217.

57 Barry W. Coceano, "An Extension of U.S. Foreign Policy?" The Proliferation Security Initiative: Challenges and Perception (The Occasional Paper of the Atlantic Council of the United States, May 2004), pp.16-7.

58 William Walker, "Post-Cold War WMD Order Divergent Paths," Weapons of Mass Destruction and International Order (London & New York: 2004), p.39.

管「防擴散安全機制」在偵測核武材料的轉移相當有限，然不可否認的是，其可被用於阻撓巨大之製造核武或核武材料的裝備之交易，因此在減緩核武發展和其他大規模毀滅性武器計畫之上，「防擴散安全機制」是一項有效的機制，其可以嚇阻大規模毀滅性武器之購買者，使大規模毀滅性武器之交易難以躲藏。因而「防擴散安全機制」提供一個軍備管制之標準，使其有效地與更具強制性的國家安全政策之工具相互配合。⁵⁹蓋「防擴散安全機制」是一個以執行防範非法之大規模毀滅性武器與其相關製造材料之擴散的國際協議和規範之行動，且如此之行動，儘管其不假定以使用武力為達到目的之主要工具，但是，若有需要，其並不排除武力之使用。為了達成任務，「防擴散安全機制」會尋找和攻擊目標之壓力點，迫其就範，故「防擴散安全機制」可被作為強制性外交的工具。故或認為在攻擊北韓發展核武之問題，「防擴散安全機制」可能就是一個相當適當的手段。⁶⁰對此，美國在2002年12月所公布之「對抗大規模毀滅性武器之國家戰略」中，即明確指出美國的軍事武力必須隨時因應任何大規模毀滅性武器的攻擊來源，其首要之目標就是要以立即性的攻擊或者是進一

步的攻擊行動，瓦解大規模毀滅性武器與其相關材料的擴散，並且要剷除未來遭受大規模毀滅性武器的攻擊威脅之源頭。⁶¹

其三，「防擴散安全機制」是美國執行積極性嚇阻戰略之工具。在反制擴散之戰略方面，「防擴散安全機制」所借重的是阻絕與嚇阻。⁶²然就「防擴散安全機制」之嚇阻而論，或有學者認為「防擴散安全機制」的嚇阻戰略是積極性嚇阻戰略。而之所以將「防擴散安全機制」之反制大規模毀滅性武器擴散的戰略是一積極略性嚇阻，主要在於領導建立此機制的美國，在反制大規模毀滅性武器擴散中，處處均蘊含積極性嚇阻之先制打擊與預防性攻擊(preventive attack)的思維，此可見之於2002年小布希總統在西點(West Point)的演說、2002年的美國「國家安全戰略」、「2004-2009之防衛計劃指引」等論。據此，吾等可言「防擴散安全機制」實際上就是美國實踐積極性嚇阻之手段。⁶³蓋當「防擴散安全機制」若要阻截一個完整的大規模毀滅性武器，其就具有先制嚇阻手段之作用，而若是在阻截大規模毀滅性武器的相關裝備或部分組件之際，「防擴散安全機制」之功用就是一個預防戰略，兩者之差別在於對敵對者之攻擊的迫切性而定。⁶⁴不過，

59 Michael A. Levi and Michael E. O' Hanlon, "Preventing Nuclear Proliferation," *The Future of Arms Control*, p.70.

60 Seongwhun Cheon, "A Three-Dimensional Analysis of the PSI," *PSI and the South Korean Position*, pp.22-3.

61 The U.S., "Counterproliferation," *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (NSPD-17/HSPD 4, December 2002)*, p.4.

62 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction," *The Washington Quarterly*, p.134.

63 Seongwhun Cheon, "A Three-Dimensional Analysis of the PSI," *PSI and the South Korean Position*, pp.25-8.

「防擴散安全機制」之活動，先制嚇阻之行動要更勝於預防戰略，先制行動是「防擴散安全機制」更為普遍的政策。據此，「防擴散安全機制」成員國可以在考量國家安全受到威脅而採取自衛之考量下，在其所顧慮的威脅者發動攻擊之前，先發制人。⁶⁵亦即言，如果敵對者攻擊具有即刻性威脅之情況，此時「防擴散安全機制」成員國即可使用國際法(聯合國憲章)之「自衛權」(「預期性自衛權」)，採取先制攻擊的手段，先發制人。儘管這種自衛的手段與權利，很難受到國際社群的接受。不過，若「防擴散安全機制」成員國堅持要採用這種手段，亦並非毫無國際法之依據。⁶⁶就此論之，「防擴散安全機制」可以作為美國執行積極性嚇阻戰略之工具。

六、問題與挑戰

儘管「防擴散安全機制」在防範大規模毀滅性武器的擴散與對全球安全有不可抹滅之貢獻，但事實上，「防擴散安全機制」因其阻截行動之合法性存有許多問題，故而難以避免面臨諸多非「防擴散安全機制」成員國之質疑與挑戰，然此卻是影響達成「防擴散安全機制」目標之成果的重要因素。⁶⁷關於

「防擴散安全機制」所面臨的挑戰與問題，以下將分而論之。

首先，就法律權威而言。雖言國內法與國際法是「防擴散安全機制」會員國阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料的法律依據，不過，如此之依據，卻有相當大的問題，而深受質疑者。在此之中，「防擴散安全機制」的阻截原則遭受最多之批評者，即是因其嚴重違反「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)之航行自由(freedom of navigation)。批評者引據UNCLOS第19條之「確保通過沿岸國之領海船隻的無害通過」之規定，指責「防擴散安全機制」登船臨檢之舉措，乃是與「聯合國海洋法公約」相違背之行為。此外，批評者又引據「聯合國海洋法公約」第88條之「公海應為和平目的之場域」，而批評「防擴散安全機制」之阻截原則及依此而行之作為實是極具侵略本質之舉，然此卻又是與「聯合國海洋法公約」背道而馳之例證。⁶⁸這種情況在「九一一事件」後，美國採取先發制人的軍事行動，作為解決不依從聯合國對防止大規模毀滅性武器擴

64 Ibid., p.25.

65 James R. Holmes and Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative," Nathan E. Buch and Daniel H. Joyner eds., *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of International Nonproliferation Policy*, p.185.

66 Seongwhun Cheon, "A Three-Dimensional Analysis of the PSI," *PSI and the South Korean Position*, p.25.

67 The Vietnam Veterans of America Foundation, "Practical Considerations," *Proliferation Security Initiative*, Last Update: 6 March 2019, <http://www.veteransforamerica.org/wp-content/uploads/2008/01/19-proliferationsecurityinitiative.pdf>.

68 John Yoo and Glenn Sulmasy, "The Proliferation Security Initiative: A Model for International Cooperation," *Hofstra Law Review*, p.414.

散之決議的情況(2003年美國發動對伊拉克的戰爭即是一例)之下，⁶⁹「防擴散安全機制」亦可以是說一個相當危險之國際典則，因為，強權國家可以據此作為其侵略他國之行為的合法性依據。⁷⁰

軍備管制之研究者Peter Crail認為「防擴散安全機制」的法律權威之依據中，並未賦予會員國任何可以為其事先所不能為之權力，而更重要的是，「防擴散安全機制」並未給予任何一個參與國之政府在國際水域或空中，執行阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料之新的法律依據，故而「防擴散安全機制」會員在國際水域或空中執行阻截任務，必須受到國際法的拘束才行。亦即言，如果「防擴散安全機制」會員國執行阻截任務並非在國際法的規定之範圍內，則其有違反國際法之可能。例如，「防擴散安全機制」會員的船艦可以在公海的水域中，命令未懸掛國旗或未適當登記之船隻停止前進，但是，其卻不能只是因簡單地懷疑某一船隻運載大規模毀滅性武器與其相關製造材料，即令此船隻停止航行，更無登船進行檢查之

權力。就此而論，「防擴散安全機制」會員國進行阻截任務之法律依據，仍是相當晦暗不明者，而飽受質疑者。⁷¹

對於上述之批判與質疑，美國亦不否認。蓋美國眾議院在2005年6月9日所舉辦的「防擴散安全機制」聽證會中，亦認為除非能取得與船籍國之協議或者除非運載大規模毀滅性武器之貨船進入友邦的水域，並且獲得該國之授權登船臨檢，否則，美國和「防擴散安全機制」成員國並未有任何的法律權威可以登船臨檢。⁷²在「防擴散安全機制」的法律權威受到存疑與挑戰之際，雖然美國後來努力在聯合國安理會通過「聯合國安理會1540決議案」，以補強「防擴散安全機制」法律權威之不足，不過，此決議案並非是用來對付國家，而僅能用之於運載大規模毀滅性武器之非國家行為者，大幅侷限了「聯合國安理會1540決議案」對「防擴散安全機制」之法律權威的支持力度。⁷³

其次，國際法與國際合作之關聯性的問題。就承續上述所論之國際法的問題而論，事實上，「防擴散安全機制」阻截大規模

69 Ron Huisken, "Iraq (November 2001-November 2002): America's Checks and Balances Prevail Over Unilateralism," Working Paper (Strategic & Defense Studies Center, Australia National University), No. 372 (January 2003), p.3.

70 Barry W. Coceano, "Legal Challenge," The Proliferation Security Initiative: Challenges and Perception, p.15.

71 Wade Boese, "Interdiction Initiative Results Obscure," Arms Control Today, p.32; Peter Crail, "The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance," Arms Control Association, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>; Andrew Prosser and Herbert Scoville, Jr., "The Proliferation Security Initiative in Perspective," UN Conference on Disarmament, <http://www.cdi.org/pdfs/psi.pdf>.

72 The Committee on International Relations and the Subcommittee on International Terrorism and Proliferation, "Proliferation Security Initiative: An Early Assessment," Hearing, p.3.

73 Mark J. Valencia, "The Proliferation Security Initiative: A Glass Half-Full," Arms Control Today, p.19.

毀滅性武器與其相關製造材料的擴散，即使「防擴散安全機制」會員國在國際法規定範圍內，在國際水域中阻截可疑船隻，然如此可能需要其他國家的配合才能達成「防擴散安全機制」所訂定之目標，否則即有可能功虧一簣。此原因就在於目前「防擴散安全機制」仍缺乏與全球船隻所必經之重要領水、海峽和港口之國家的合作關係，這些區域的國家包括中共、北韓、東南亞國家、南亞國家與中東國家，如果「防擴散安全機制」會員國欲在上述之國家之領水、海峽和港口進行阻截與相關行動之合作，那就必須得提出進行阻截行動的法律依據，否則其阻截任務就難以執行。⁷⁴因此擴展「防擴散安全機制」的參與國，即成了此機制的所必須面對的首要挑戰。⁷⁵

不過，儘管參與「防擴散安全機制」的會員國是呈現快速成長的趨勢，並且在2006年11月之前，已從成立之初的11個創始會員國，提高至超過八十個以上的會員國，然在此之際，包括中共、北韓、巴基斯坦、印尼與印度等國對美國所領導「防擴散安全機

制」之阻截的合法性依據，仍懷有極大的質疑與憂慮，而拒絕加入之。⁷⁶中共、印度和巴基斯坦等三個擁有核武國家，雖曾以非「防擴散安全機制」會員國的身分參加2008年5月之「防擴散安全機制」的會議，但其主要目的在於關切「防擴散安全機制」阻截行動之合法性的問題，而損害其國家權益。⁷⁷如此情勢，將減弱「防擴散安全機制」之阻截大規模毀滅性武器及其相關製造材料之行動成果。

事實上，「防擴散安全機制」並未能獲取大部分亞洲國家的支持，就美方的觀點而論，中共未能加入「防擴散安全機制」，乃是限制當前此機制發展之主要障礙。⁷⁸的確，中共基於以「銀河號事件」(Yinhe case)的經驗，深深地質疑「防擴散安全機制」法律權威之依據，⁷⁹故而截至2010年5月，中共外交部雖然對外表示支持美國所領導「防擴散安全機制」之多邊反大規模毀滅性武器與其相關製造材料的擴散之合作行動，但是，其仍認為此機制會員國之阻截活動，或有逾越國際法之法律權威的可能性。⁸⁰中共認為在執行

74 The Vietnam Veterans of America Foundation, "Practical Considerations," Proliferation Security Initiative, <http://www.veteransforamerica.org/wp-content/uploads/2008/01/19-proliferationsecurityinitiative.pdf>.

75 Barry W. Coceano, "International Participation," The Proliferation Security Initiative: Challenges and Perception, p.8.

76 Wade Boese, "North Korea Interdiction Option Limited," Arms Control Today, Vol. 36 No. 9 (November 2006), p.32.

77 Wade Boese, "Interdiction Initiative Successes Assessed," Arms Control Today, Vol. 38 No. (July/August 2008), p.33.

78 Mark J. Valencia, "The Proliferation Security Initiative: A Glass Half-Full," Arms Control Today, 19.

79 Jofi Joseph, "The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?" Arms Control Today, p.6.

「防擴散安全機制」阻截任務之法律與效力的問題之下，就防範大規模毀滅性武器擴散之作為而論，並非是經由武力，而是對話。⁸¹而北韓更懷疑「防擴散安全機制」乃是美國為了瓦解北韓共產黨政權之陰謀。⁸²然「防擴散安全機制」如無法擴展一些重要的亞洲國家，尤其是諸如伊朗和北韓等國，成為「防擴散安全機制」會員國，此對這個反大規模毀滅性武器擴散之機制的衝擊和挑戰相當大。⁸³而中共更是關鍵，這個世界強權若未能加入「防擴散安全機制」，必會更為強烈地影響「防擴散安全機制」能否成為長期性與全球性的機制。⁸⁴

再者，「防擴散安全機制」會員國對被阻截者之歧視、主觀認定與因此而引發的問題。「防擴散安全機制」之法律權威雖說是來自國內法與國際法之基礎，然事實上，其卻是一個游走於國際法邊緣的反大規模毀滅性武器擴散之架構，而最受爭議的就是「防擴散安全機制」對阻截大規模毀滅性武

器與其相關製造材料的擴散，很有可能會在進行阻截任務時，執行者之主觀認定被阻截者是違反國際法，或者執行者對被阻截者具有歧視的偏見而產生錯誤的舉動之問題。因為「防擴散安全機制」成員國可能會存有偏狹之見，來詮釋其執行「防擴散安全機制」阻截原則，而這種偏見勝過於事實內容之問題，乃是最令人詬病之處。⁸⁵例如「聯合國海洋法公約」第88條之「公海應為和平目的之場域」，或以此來批評「防擴散安全機制」之阻截原則，但是，「防擴散安全機制」成員國可依據NPT之第1條與第2條關於核武國家和非核武國家不得運送或接受核武或其他核子爆炸裝置之規範，從而認定經由公海運送核武或其他核子爆炸裝置者是違反國際條約之「和平目的」(peaceful purpose)之行為，對其所懷疑運載物之船隻進行登船與檢查，甚至逮捕。⁸⁶然如此認定並非是毫無問題和爭議的，此在於：一是被懷疑者所擁有的物品亦有可能被使用於和平與民用之目的上，加

80 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "The Proliferation Security Initiative," Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 17 May 2010, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zzjg/jks/kjlc/fkswt/t410725.htm>.

81 Mark J. Valencia, "The Proliferation Security Initiative: A Glass Half-Full," *Arms Control Today*, p.19.

82 Wade Boese, "North Korea Interdiction Option Limited," *Arms Control Today*, Vol. 36 No. 9 (November 2006), p.32.

83 Jeffrey Lewis and Philip Maxon, "The Proliferation Security Initiative," *Disarmament Forum*, No.2(2010), p.40.

84 Barry W. Coceano, "International Participation," *The Proliferation Security Initiative: Challenges and Perception*, p.8.

85 Jofi Joseph, "The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?" *Arms Control Today*, p.6.

86 Barry W. Coceano, "Legal Challenge," *The Proliferation Security Initiative: Challenges and Perception*, p.15; Jofi Joseph, "The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?" *Arms Control Today*, p.6.

上阻截者之情報是否為真，這都是很有之疑問；⁸⁷二為阻截者可能會源自於對某些國家或組織之歧視或者對其貿易與商業之欺詐性的審查之主觀認定，而進行阻截作為。⁸⁸故而在無確切實際證據與改變現有之國際法的規範之下，「防擴散安全機制」進行的阻截之依據與其行動，已成不少國家的爭論焦點和眾矢之的，致使「防擴散安全機制」阻截大規模毀滅性武器與其相關材料之論與舉措，很難獲得世界各國之支持。⁸⁹尤有甚者，因「防擴散安全機制」之阻截者潛藏或先入為主之主觀與歧視的偏差行為，很容易會使「防擴散安全機制」成員國在阻截大規模毀滅性武器擴散的任務變質，這是最令人詬病之處。⁹⁰甚至如此之舉措若是用之於北韓，則恐怕會讓北韓感到這是要對其進行封鎖之舉，從而造成平壤採取發動戰爭，以為回應。⁹¹

然而從小布希在2006年10月之非公開的聲明(cryptic statement)中，曾表示北韓要對全

球之核子武器與其製造材料之擴散「負起完全的責任」(“fully accountable”)之言論，⁹²以及學界方面認為「防擴散安全機制」會成為小布希政府「先制戰爭」(preemptive war)的一部分，使其據此有權可在任何時間攻擊任何對其國家安全具有安全威脅者，⁹³如此再加上前述之北韓懷疑「防擴散安全機制」是美國為了瓦解北韓共產黨政權之陰謀，以及「防擴散安全機制」被視是美國為強制性外交的手段，進而讓美國可以依據「防擴散安全機制」之原則，採取先發制人之武器攻擊方式，來解決北韓發展核武的問題之論，以及美國亦曾有採取先制打擊，來瓦解和減緩伊朗發展核武之企圖。⁹⁴凡此種種，在在顯示出學者對於「防擴散安全機制」之阻截行動可能帶有之主觀認定與歧視之見解，從而引起北韓發動戰爭之嚴重性的負面影響，並非是毫無根據的「杞人憂天」之見。

最後，「防擴散安全機制」會員國之間

87 Andrew C. Winner, “The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction,” *The Washington Quarterly*, p.139.

88 Jofi Joseph, “The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?” *Arms Control Today*, p.6.

89 Barry W. Coceano, “Legal Challenge,” *The Proliferation Security Initiative: Challenges and Perception*, p.15.

90 Jofi Joseph, “The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?” *Arms Control Today*, p.6.

91 Ibid.

92 Daniel H. Chivers, Bethany F. Lyles Goldblum, Brett H. Isselhardt, and Jonathan S. Snider, “Before the Day After: Using Pre-Detonation Nuclear Forensics to Improve Fissile Material Security,” *Arms Control Today*, Vol. 38 No. 6 (July/August 2006), p.23.

93 Mark J. Valencia, “PSI Politics and the Way Forward,” *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia* (New York: Routledge, 2005), p.68.

94 David A. Fulghum, “U.S., Israel Ponder How to Slow Iranian Nuclear Weapons Development,” *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 165 No. 10 (11 September 2006), p.33.

的緊密合作之問題，要成功地達成「防擴散安全機制」的阻截行動，會員國之間的緊密合作是相當重要的，然在此之中，取得情報以及情報之互通、分享，更是「重中之重」，深刻地影響著「防擴散安全機制」阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料之任務的執行效力。⁹⁵但事實上，「防擴散安全機制」的情報互通卻並不因成員國的增加，而有所提升，而如此之情況就發生在2006年6月，由法國所贊助之第23次的「防擴散安全機制」阻截演習。⁹⁶然相當遺憾的是，這種情況卻一直是「防擴散安全機制」阻截行動的最大弊端。2008年5月28日至29日，「防擴散安全機制」會員國舉辦會議，並邀請21個非「防擴散安全機制」會員國參與，在此會議中，「防擴散安全機制」會員國評估此機制的阻截行動的諸多困難之中，尤以發布情報來源與倚靠獲取充分情報之方法的問題最大。同年6月，相關的非官方團體(nongovernment groups)更指出美國官方尚未警覺到「防擴散安全機制」阻截行動的問題，因為此機制的會員國彼此之間，對於情報均有所保留，並進行不願讓其他會員國得知的秘密行動，或採取不配合阻截行動之舉，亦常有之。⁹⁷然若是如此，則對「防擴散安全機制」之阻截行

動將會是一大打擊。因為如未能即時獲取情報與判別情報的真假，前者將會造成延誤和遺漏阻截，至於後者則可能會有執行任務之合法性而引起嚴重的爭議。⁹⁸

新國際典則的創建之二—「聯合國安理會1540決議案」、「打擊核恐怖主義之全球機制」與「全球威脅降低機制」

基於「防擴散安全機制」的法律權威基礎以及相關活動成效之局限，故而美國總統小布希在多邊主義外交來防範大規模毀滅性武器與其相關材料擴散的「合作性威脅降低」計畫之下，在「防擴散安全機制」之後，又相繼地創建「聯合國安理會1540決議案」、「打擊核恐怖主義之全球機制」以及「全球威脅降低機制」。對此，以下將逐一論之。

一、「聯合國安理會1540決議案」

基於「防擴散安全機制」在進行阻截任務之可能引發此行動之合法性問題，以及因此受到來自「防擴散安全機制」成員國和觀察員之國際社群的質疑和挑戰，故而有了「聯合國安理會1540決議案」之創建。⁹⁹「防擴散安全機制」和「聯合國安理會1540決議

95 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction," The Washington Quarterly, p.139.

96 Wade Boese, "Interdiction Initiative Results Obscure," Arms Control Today, p.32.

97 Ibid., p.33.

98 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction," The Washington Quarterly, p.139.

99 Andrew Prosser and Herbert Scoville, Jr., "The Proliferation Security Initiative in Perspective," UN Conference on Disarmament, <http://www.cdi.org/pdfs/psi.pdf>

案」都是美國聯結當前的非擴散公約與出口管制典則之新的反擴散機制，亦都是為了尋求加強反擴散之國際規範而創建者。¹⁰⁰對此，以下將從起源與目的、貢獻與問題等兩者而論之。

(一)起源與目的

事實上，美國深知「防擴散安全機制」在進行阻截行動所存在的合法性問題與其受到的挑戰，因此，在建立「防擴散安全機制」之後，小布希政府即不遺餘力地尋求擴展「防擴散安全機制」與其相關活動的合法權威。¹⁰¹在美國努力的奔走與強權的支持之下，不到一年的時間，亦即在2004年4月28日，聯合國安理會即通過要求聯合國會員國之所有政府要採取對防範大規模毀滅性武器與其組件(components)的轉移之出口管制，以及相關防範行動之「聯合國安理會1540決議案」。¹⁰²不過，值得關注的是，「聯合國安理會1540決議案」之防擴散的新典則並未提供任何執行單位，更未明確地提及「阻截」(interdiction)或「防擴散安全機制」，而是以「採取防範非法轉移大規模毀滅性武器之合作行動」(take cooperative action to prevent illicit trafficking in 大規模毀滅性武器)，來

取代「防擴散安全機制」對防擴散之「阻截」。然之所以如此，乃在於中共反對美國在「聯合國安理會1540決議案」中使用「防擴散安全機制」之「阻截」的字眼之故。¹⁰³

為了確定國際社會在反大規模毀滅性武器擴散之範圍，在聯合國安全理事會所通過之UNCSR1540的文件中，明確地規定非擴散所禁止的武器項目。基本上，這個決議案所標定之反大規模毀滅性武器擴散之項目為對國際和平與安全造成威脅之核生化武器，以及投射這些武器的系統(包括飛彈、火箭和無人控制之投射系統等)。¹⁰⁴然綜觀而論，就聯合國安理會創建「聯合國安理會1540決議案」之目的，主要有以下幾項：

其一，彌補當前對未參與反擴散之國際條約與典則國家之約束力之不足。基於當前非擴散條約與典則在防範大規模毀滅性武器擴散之行動，有一個相當大的缺陷，此即是這些非擴散條約與典則均採自願性，致使對一些在擴散議題上，被國際社會關注之國家持續處於非擴散規範體系之外，故「聯合國安理會1540決議案」就是要彌補此一缺陷而來者。¹⁰⁵「聯合國安理會1540決議案」立足於聯合國憲章第七條之規範下，要求所有國

100 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction," *The Washington Quarterly*, p.136.

101 Beth Nikitin, "PSI Legal Authorities," *Proliferation Security Initiative (CRS Report for Congress)*, p.8.

102 The Committee on International Relations and the Subcommittee on International Terrorism and Proliferation, "Proliferation Security Initiative: An Early Assessment," *Hearing*, p.8.

103 Beth Nikitin, "PSI Legal Authorities," *Proliferation Security Initiative (CRS Report for Congress)*, p.8.

104 The Security Council, "Adopted by the Security at Its 4956th Meeting on 28 April 2004," *Resolution 1540*, 28 April 2004, p.1.

105 Daniel H. Joyner, "Non-proliferation Law and the United Nations System: The U.N. Political Bodies," *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, p.183.

家均依照以下三點而行：¹⁰⁶

第一，所有國家都要禁止對嘗試發展、獲取、製造、擁有、運載、轉移或者使用NBC武器與其投射系統之非國家行為者，亦禁止提供任何形式之支持。

第二，所有的國家都要依照其國家的程序，採用和執行適當有效的法律，以禁止任何非國家行為者去製造、獲取、擁有、運載、轉移或者使用NBC武器與其投射系統，尤其對恐怖主義目的者，更要嚴厲禁止之。

第三，所有的國家都要採取和執行有效措施，以建立起防範NBC武器，以及其投射系統之國內的管控，而此包括建立起對大規模毀滅性武器相關材料之適當地管控。

其二，從要求國內立法與落實執行，建立起防範大規模毀滅性武器擴散的行動。基於各國法律規範之不足與落實執行反擴散之問題，因此「聯合國安理會1540決議案」從各國最為根本之立法與其執行的要求，進行規範，而將國家建立與執行有效的出口管制法律和規則，視為是國家之義務。¹⁰⁷此可從上述「聯合國安理會1540決議案」基於「聯合國憲章」第7條的規範之促進國家反擴散行動之三點要求之第二點與第三點中，均已明確地展現出，「聯合國安理會1540決議案」不只是要求世界各國都要配合反擴散的行動，並且要求所有國家都要建立起相關的管

控大規模毀滅性武器擴散之法律以及落實執行管控之作為。

其三，經由世界上所有國家之合作，將防範大規模毀滅性武器與其投射載具之目標鎖定於非國家行為者。與「防擴散安全機制」不同的是，「聯合國安理會1540決議案」乃是針對非國家行為者之製造、獲取、製造、擁有、運載、轉移或者使用NBC武器與其投射系統而引起擴散之國際和平與安全威脅的問題而創建者，故此決議案將防範擴散之主要對象鎖定於非國家行為者，尤其是恐怖主義組織。¹⁰⁸然此可從上述之「聯合國安理會1540決議案」基於聯合國憲章第七條之規範而促進國家反擴散行動之三點要求之第一點與第二點之內容中，明確見之。

其四，擴展實際規範對象的範圍。從「聯合國安理會1540決議案」的內涵來看，其對非國家行為者之規範，並不只是對大規模毀滅性武器與其相關科技之接收者的非國家行為者之規範，其更有規範對象擴及之非國家行為者的內容之上。基本上，當前反擴散之既有的國際條約與典則對包括企業與科學社群等私人團體，並無實質性的限制，而此正是此決議案要彌補以往對這些私人團體規範的缺陷與不足之處，從而將企業界與科學社群等私人團體，列入非國家行為者的內容範圍之中，進而約束之。¹⁰⁹

106 The Security Council, "Adopted by the Security at Its 4956th Meeting on 28 April 2004," Resolution 1540, pp.2-3.

107 Daniel H. Joyner, "Non-proliferation Law and the United Nations System: The U.N. Political Bodies," International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, p.183.

108 Andrew Prosser and Herbert Scoville, Jr., "The Proliferation Security Initiative in Perspective," UN Conference on Disarmament, <http://www.cdi.org/pdfs/psi.pdf>.

(二)貢獻與問題

基本上，「聯合國安理會1540決議案」經由要求世界各國對武器管制與違法擴散活動之立法，據此作為支持「防擴散安全機制」之阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料的任務，故其對反擴散之活動有相當大的助益。¹¹⁰然從反面觀之，不可否認的是，「聯合國安理會1540決議案」亦是非完美而毫無問題者。關於「聯合國安理會1540決議案」之貢獻與問題，以下將分而論之。

首先，就「聯合國安理會1540決議案」的貢獻而論，其主要有以下幾項：

第一，加固國際反擴散之典則與配合「防擴散安全機制」反擴散任務之執行。就當前反擴散的作為而言，「防擴散安全機制」和「聯合國安理會1540決議案」都有相當正面之評價，兩者都是國際非擴散典則之甚為重要的部分。「聯合國安理會1540決議案」提供國家在阻截大規模毀滅性武器運輸

的法律基礎，而「防擴散安全機制」則充當防範運輸大規模毀滅性武器的國際安全網絡，兩者相互配合，構成了當前國際社會之反大規模毀滅性武器擴散的重要憑藉。¹¹¹

第二，朝向武器出口管制之普遍化(“universalization”)的主要步驟。承前所論，「聯合國安理會1540決議案」不只要求世界各國對武器管制與違法擴散活動之進行立法工作，並要求各國檢視與維繫國家出口和運輸管制，然如此之舉，乃是國際社會朝向武器出口管制之普遍化的主要步驟。¹¹²

第三，成立專門負責監督工作執行之單位。在反擴散行動上，「聯合國安理會1540決議案」另一個不同於「防擴散安全機制」的是，前者成立一個專司負責工作推展的單位，此即是1540委員會。該委員會由聯合國安理會成員所組成，採行共識決之附屬於聯合國安理會的一個單位。¹¹³1540委員會之主要任務在於監督世界各國執行「聯合國安

109 Daniel H. Joyner, “Non-proliferation Law and the United Nations System: The U.N. Political Bodies,” *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, p.183.

110 Andrew C. Winner, “The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction,” *The Washington Quarterly*, p.136.

111 The Committee on International Relations and the Subcommittee on International Terrorism and Proliferation, “Statement of the Honorable Stephen G. Rademaker, Assistant Secretary, Bureau of Arms Control, U.S. Department of State,” *Hearing*, p.5; Japan Institute of International Affairs, “Recommendation 8: Strengthen Enforcement and Implementation Mechanisms for Nonproliferation,” *Atoms for the Sustainable Future: Recommendations on Nuclear Energy in the 21st Century* (Japan: Japan Institute of International Affairs, 2008), p.8.

112 Marc Deffrennes, “Regulation and Policies,” *EU Export Control Cooperation Initiative (Seventh Annual International Export Control Conference, Stockholm, 20-22 September 2005)*, p.2.

113 “Appendix C: Guidelines for Work of the 1540 Committee,” Olivia Bosch and Peter van Ham eds., *Global Non-proliferation and Countre-Terrorism: The Impact of UNSCR 1540* (Baltimore, MD: Brookings Institution Press, 2007), pp.235-8.

理會1540決議案」之情況，各國必須對1540委員會進行其執行「聯合國安理會1540決議案」之報告，而後再由1540委員會向聯合國安理會進行工作執行狀況之定期報告。¹¹⁴

第四，促進強權合作，更有利於國際社會反大規模毀滅性武器擴散的努力。就強權在反擴散的合作方面，不同於「防擴散安全機制」者，即在於「聯合國安理會1540決議案」獲得中共的支持與合作。中共外交部在官方網站表示世界各國都應要認真地執行「聯合國安理會1540決議案」，並在現有的國際法之基礎下，提升和促進國際合作。¹¹⁵

其次，就「聯合國安理會1540決議案」的問題而言。與「防擴散安全機制」相同的是，「聯合國安理會1540決議案」之問題亦在其合法性仍有不足(legitimacy deficit)之問題。事實上，聯合國安理會本身就是一個缺乏民主性質的個體，而在國際組織和國際立法都應該是立足於國家的同意之上，加上不

論是聯合國憲章的文字或其精神，其均未支持安理會擁有毫無限制的立法權力，而可以提出諸如「聯合國安理會1540決議案」之普遍性與具有拘束性之規範的文件，因此，儘管或有學者認為「聯合國安理會1540決議案」比「防擴散安全機制」更具有反擴散行動之合法性基礎，然此合法性的基礎並非是毫無問題的。¹¹⁶而正是因為「聯合國安理會1540決議案」之合法性不足的問題，致使許多受到國際社會關切之大規模毀滅性武器擴散的國家，仍舊是處於國際反擴散的典則體系(regime system)之外，從而相當程度地影響了國際社會之反大規模毀滅性武器擴散之效果。¹¹⁷

二、「打擊核恐怖主義之全球機制」

2006年7月15日，在美國和俄羅斯均認為核子恐怖主義(nuclear terrorism)乃是當前國際安全所面對之最為危險的挑戰，以及雙方承諾對抗此一威脅情況下，¹¹⁸美國總統小布

114 Beth Nikitin, "PSI Legal Authority," Proliferation Security Initiative (CRS Report for Congress), 16 January 2008, p.8; Jack Straw (The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs), "WMD Proliferation: UK Report Under UNSCR1540," UK Department of Foreign and Commonwealth Affairs, Last Update: 6 May 2019, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo041011/wmstext/41011m01.htm>.

115 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Non-proliferation of Nuclear Weapons Working Paper Submitted by China," Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Last Update: 6 March 2019, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjz/zjg/jks/kjfywj/t707097.htm>.

116 Seema Gahlaut, "U.N. Security Council Resolution 1540: A Principled Necessity," University of Georgia, Last Update: 6 May 2019, http://www.uga.edu/cits/Resources/Briefs/Brief_UNSCR1540_SG.pdf.

117 Daniel Joyner, "U.N. Security Council Resolution 1540: A Legal Travesty?" University of Georgia, Last Update: 11 May 2010, http://www.uga.edu/cits/Resources/Briefs/Brief_UNSCR1540_DJ.pdf.

118 U.S. Department of State, "Joint Statement Announcing the Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism," U.S. Department of State, 15 July 2006, http://moscow.usembassy.gov/transcripts_photo_bio/joint-statement-announcing-the-global-initiative-to-combat-nuclear-terrorism-july-15-2006.html.

希與俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)在八大工業國(Group of Eight, G8)的高峰會期間，共同發表「打擊核恐怖主義之全球機制」之建立，以作為防範恐怖主義分子之秘密和突然的NBC武器攻擊的國際典則。¹¹⁹美俄創建此一新典則隨即獲得許多國家的回應。在2008年6月之前，已經有73個國家加入此機制，並有56個國家派遣高級官員參與會議。¹²⁰而在2010年11月之際，參與此機制的國家已經提昇到82個以及4個官方的觀察員，並且在支持核子安全目標方面，「打擊核恐怖主義之全球機制」的參與夥伴亦共計執行了超過30次多邊活動與六次高層的會議。¹²¹

「打擊核恐怖主義之全球機制」之創建，旨在於發展一個有決心和體系基礎之對抗核子恐怖主義的聯合能力(partnership capacity)。其法律權威的基礎和參與國的相

對義務，主要是來自於「壓制核子恐怖主義公約」、「核子材料之有形保護公約」以及2005年對此公約修正，聯合國安理會1373決議案(United Nations Security Council Resolution 1373, UNSCR1373)和「聯合國安理會1540決議案」。¹²²而創建此機制之主要目標，則在於建立國際社群之合作，以共同對核子恐怖主義的全球威脅，防止核子材料與放射性物質為核子恐怖主義者所取得、運用、轉運，並尋求非擴散、反擴散和反恐怖主義的訓練之經驗與專業之結合，整合集體之能力和資源來加強全球對抗核子恐怖主義的架構，以及在合法的非限制環境之下，提供參與國家在防範核子恐怖主義活動之相關資訊的機會。¹²³

另外，「打擊核恐怖主義之全球機制」參與國依照「打擊核恐怖主義之全球機制原

119 The White House, "Fact Sheet: The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism," The White House, July 2006, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/07/20060715-3.html>.

120 "Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: Steady, but Slow Progress," WMD Insight, Last Update: 6 March 2019, http://www.wmdinsights.com/I26/I26_G2_GlobalInitiative.htm.

121 U.S. Department of State, "The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism," U.S. Department of State, Last Update: 6 March 2019, <http://www.state.gov/t/isn/c18406.htm>.

122 Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: Text of Statement of Principles," Ministry of Foreign Affairs of Japan, 30 October 2006, <http://www.mofa.go.jp/policy/terrorism/initiative0610.html>.

123 "The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism," Jewish Virtual Library, 15 July 2006, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Terrorism?GlobalInitiative.html>; U.S. Department of State, "Joint Statement Announcing the Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism," U.S. Department of State, 15 July 2006, http://moscow.usembassy.gov/transcripts_photo_bio/joint-statement-announcing-the-global-initiative-to-combat-nuclear-terrorism-july-15-2006.html; Conrad Olson, "The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: Progress to Date," NTI (Working for a Safer World), 5 August 2009, http://www.nti.org/e_research/e3_global_initiatives.html.

則的聲明」所列之八個核心目標，以盡其義務。然此八個目標之內容，則如下所述：¹²⁴

第一，發展和改進核子和其他輻射物質之評估、管控和有形之保護。

第二，提升民用核子設施之安全。

第三，改進對核子偵測與輻射物質之能力。

第四，支援對追蹤、沒收和管控非法擁有核子物質之能力。

第五，拒絕給予潛在核子恐怖主義分子之安全避難所與金援。

第六，加強國家在對抗核子恐怖主義之法律和規則架構。

第七，改進對包括核子和其他放射性物質之偶發事件的調查、分析和因應能力。

第八，擴充參與國之核子物質的防護資料與資源之資訊共享。

由上述之論可知，事實上，對於反擴散之努力，小布希政府可說極其用心。蓋在小布希上任這五年多來，美國與其盟邦為了對抗大規模毀滅性武器擴散，共已創建「防擴散安全機制」、全球能源夥伴(Global Nuclear

Energy Partnership, GNEP)、飛彈防禦和這個新的「打擊核恐怖主義之全球機制」等多項機制，以為因應。其企圖以參與這些機制國家之聯合力量，從政治、經濟、情報、財力、軍事、科學和科技等之運用，來對抗當前大規模毀滅性武器擴散的安全威脅，而「打擊核恐怖主義之全球機制」則是更加強調從金援方面以及更多的能力建立的演練，來阻絕大規模毀滅性武器的擴散，以及防範核子設施遭受恐怖主義分子的攻擊。然凡此種種，「打擊核恐怖主義之全球機制」均將其阻絕之主要對象鎖定在恐怖主義分子。¹²⁵

三、「全球威脅降低機制」

「全球威脅降低機制」是美國為了降低以及維護全世界之脆弱性的核子與輻射性素材，而創建的一個防範擴散之全球性機制。

「全球威脅降低機制」在美國對於防範恐怖主義獲取核子與輻射素材之安全威脅的國家戰略中，是相當重要的一部分(a vital part)。¹²⁶

鑒於國際原子能總署在過去處理數以百噸之俄羅斯的核子材料的卓越貢獻，以及面對全世界數十個核子反應爐的核子材料之可

124 The White House, "Fact Sheet: The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism," The White House, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/07/20060715-3.html>; "Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: Steady, but Slow Progress," WMD Insight, http://www.wmdinsights.com/I26/I26_G2_GlobalInitiative.htm.

125 Andrew Grant, "Remark at the 2007 Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism Law Enforcement Conference," 15 June 2007, U.S. Department of State, <http://merln.ndu.edu/archivepdf/wmd/State/87320.pdf>; India Pugwash Society, "Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism," Last Update: 6 May 2019, http://www.pugwashindia.org/article_details.asp?aid=51; "Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: Steady, but Slow Progress," WMD Insight, http://www.wmdinsights.com/I26/I26_G2_GlobalInitiative.htm.

126 U.S. Department of Energy, "Global Threat Reduction Initiative Overview," Global Threat Reduction Initiative, Last Update: 6 December 2019, <http://eota.doeal.gov/eota/gtri/index/asp>.

能擴散的疑慮，美國方面認為必須再加緊與國際原子能總署的合作，¹²⁷故而在2004年5月26日，美國能源部部長Spence Abraham拜會國際原子能總署高層官員之際，宣布創建「全球威脅降低機制」。這個防止擴散機制的目標在於盡快地極小化核子材料可以被運用於製造核子武器的數量，並將確保核子與輻射材料以及相關之裝備於此機制防範的重點項目之中。¹²⁸2004年9月18至19日，國際原子能總署在維也納召開的國際會員會議(International Partners' Conference)，然此次會議乃是由美國和俄羅斯所共同贊助者，而其目的就是要建立由國家授權之辨別、確保安全、發現和促進對國際社群(international community)之高危險核子和輻射材料(high-risk nuclear and radioactive materials)之處理。¹²⁹

在「全球威脅降低機制」的運作之下，美國將與國際原子能總署以及其他參與此機制的國家，進行以下幾點防範核子與輻射材料被用於核子武器製造的工作：¹³⁰

其一，安全訓練。「全球威脅降低機制」建立一個可以進行廣泛安全目標之訓練課程的地方，以訓練包括脆弱性評估、防護

與計算技術的運用、可靠性以及所有安全計畫的發展。

其二，安全評估。「全球威脅降低機制」的專家檢視現有的安全程序，以及對想進一步提升參與國的核能設施之安全，提供改進的建議。

其三，安全提升。「全球威脅降低機制」提供金援與資源，以協助參與國建立提升核能設施之安全。

事實上，除了上述之增進核能設施的安全防護之各項工作之外，對「全球威脅降低機制」而言，其更為重要的工作是要防止恐怖主義獲取核子與輻射材料等可以被用於製造核子武器之目標上。對此，「全球威脅降低機制」經由轉換(convert)、消除(remove)和保護(protect)等三項次計畫(subprograms)之全面性方式(comprehensive approach)，來阻絕恐怖主義獲取核子與輻射材料。至於此三項次計畫之內涵的概略，則分述如下：¹³¹

第一，轉換。此即是要轉變國內(美國)與國際之高濃縮鈾核子反應爐，將其被用於生產大規模毀滅性武器之高濃縮鈾燃料，轉為使用低濃縮鈾(lowly enriched uranium,

127 DOE, "Department Of Energy Launches New Global Threat Reduction Initiative, U.S. Department of Energy, 26 May 2004, <http://www.energy.gov/news/archives/1359.htm>.

128 IAEA Staff Report, "IAEA Welcome US New Global Threat Reduction Initiative," IAEA, 27 May 2004, http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2004/GTRI_Initiative.html.

129 IAEA, "Introduction," Global Threat Reduction Initiative : International Partners' Conference (Vienna, Austria, 18-19 September 2004), p.1.

130 U.S. Department of Energy, "Global Threat Reduction Initiative Overview," Global Threat Reduction Initiative, <http://eota.doeal.gov/eota/gtri/index.aspx>.

131 NISA, "Office of Global Threat Reduction," National Nuclear Security Administration, Last Update: 6 December 2019, <http://nnsa.energy.gov/gtri>.

LEU)，以極小化和剔除民用之高濃縮鈾被運用製造核子武器的危險，獲取長久之降低威脅的成效。而這個次計畫即是所謂的「高濃縮鈾核子反應爐轉換計畫」(The Highly Uranium Reactor Conversion Program)。

第二，消除。關於移除之次計畫，其全名為「核子與輻射線材料移除」(The Nuclear and Radiological Material Removal)。這項計畫主要設定的目標就是要消除全世界核子設施之可被用於製造大規模毀滅性武器之多餘的核子與輻射材料。

第三，保護。此次計畫之真正名稱為「核子與輻射材料之防護」(The Nuclear and Radiological Material Protection)。其主要之目標是在於防護一些處於危險邊緣之核子與輻射材料，避免其因竊取與破壞之情況下，而被用之於製造核子武器之上。

直到2009年年初，在美國與國際原子能總署的共同努力之下，「全球威脅降低機制」已經消除了超過40顆核子彈之高濃縮鈾，並且確保了全世界超過750處核子設施之安全，而這些核子設施的2千萬居里(curies)輻射量，乃是數以千計的核子彈所產生的數量。¹³²據此而論，「全球威脅降低機制」的貢獻乃是不容忽視者。

結 語

綜觀前述之論，吾等可知美國相當努力於防範大規模毀滅性武器與其技術的擴散的外交作為之上，儘管如此用心，但仍有諸多問題，正考驗美國為防範大規模毀滅性武器與其技術所創建新的國際典則，特別是諸如中共與俄羅斯這些強權國家的支持與實際作為。然當前中俄兩大強權卻因美國大力建構(發展和部署)國家飛彈防禦之際，而揚言將採取對美國防範大規模毀滅性武器擴散之不合作的外交作為，以抵制美國對中俄兩國軍事威脅之舉，更是令人憂慮。

蓋在美國飛彈防禦與其飛彈科技之擴散造成對中共與俄羅斯之安全威脅與顧慮，導致這兩大強權採取進行飛彈與其技術之擴散的相對應作為之情況下，勢必會加速和提升飛彈技術擴散的廣度與深度，然此相當明顯地展現在中俄兩國對北韓、巴基斯坦與伊朗等三國之飛彈與其相關科技發展之技術支援上。¹³³故而美國努力建構國家飛彈防禦之作為，或已成為其在防範大規模毀滅性武器與其技術擴散而創建新的國際典則之最大的問題與阻力。

事實上，美國努力建構國家飛彈防禦之作為，不僅會破壞強權之間在防範大規模毀滅性武器與其技術擴散的合作，更有可能會成為「流氓國家」(rogue states)努力研發和獲取大規模毀滅性武器和長程飛彈科技的催化

132 NISA, "Fact Sheet: GTRI: Reducing Nuclear Threats," National Nuclear Security Administration, 2 January 2009, <http://www.nnsa.energy.gov/mediaroom/factsheets/reducingthreats>

133 林宗達，〈美國飛彈防禦對太空軍備管制的衝擊——一個飛彈防禦與其科技擴散之負面效應面向的分析〉，《空軍學術雙月刊》，第625期(2011年12月)，頁54-66。

劑，然此正是歐盟國家所擔心的。蓋歐盟成員國擔心美國將國家飛彈防禦視為是防止核擴散的主要手段，甚至是唯一的手段，而忽視採取除了國家飛彈防禦之外的其他有效方法。因為歐盟(European Union, EU)成員國以為這些「流氓國家」渴望取得先進武器的動機，並不會隨著國家飛彈防禦的建立而有所減弱，相反的，卻會進一步地加強。因為美國國家飛彈防禦將會成為武器擴散的誘餌，並進一步刺激這些相對應的國家想方設法，來獲取更為先進的武器以及生產更多的攻擊性武器，進而摧毀國際軍備管制的根基，破壞世界管制武器擴散的努力。¹³⁴

平實而論，歐盟成員國的顧慮亦非毫無理由，而是有事實根據的。因為在美國眼中的「流氓國家」，不僅沒有因為美國建構飛彈防禦系統而受到遏止，相反的，他們為了進一步對抗美國的「侵略」，持續增建性能更強、射程更遠的彈道飛彈，而北韓即是最佳之例。¹³⁵另外，當前伊朗再次專注發展核子武器與相關的武器投射之發展計畫，亦是受到美國建構國家飛彈防禦之刺激下而進行者。¹³⁶

最後，更加值得關注的是美國努力創建的新國際典則，或有淪為強權發動先制作戰而破壞國際和平之疑慮，尤其是「防擴散安全機制」。基本上，「防擴散安全機制」是一個以執行防範非法之大規模毀滅性武器與其相關製造材料之擴散的國際協議和規範之行動，儘管如此行動，並不假定以使用武力為達到目的之主要工具，但若有需要，亦不排除武力之使用。因此，「防擴散安全機制」可被作為強制性外交的工具。在此情況下，「防擴散安全機制」或有可能被有心者作為發動戰爭之用，特別是強調積極性嚇阻之先制打擊與預防性攻擊之反大規模毀滅性武器擴散戰略的美國。蓋美國可使用「防擴散安全機制」之國際法(聯合國憲章)之「自衛權」(「預期性自衛權」)的法律權威依據，對其所假定發展或擴散大規模毀滅性武器之國家，採取先制攻擊的軍事強制性作為，但此恐有不利於國際和平之疑慮。

作者簡介

林宗達先生，台灣大學政治學系博士，國際軍務雜誌社長。

134 〈既不安又不滿〉，《人民日報》，2001年2月4日，版三。

135 根據美國「國家情報評估處」(National Intelligence Estimate, NIE)認為美國應關注最近北韓在長程飛彈的發展與部署。然在西方學者之研究中，則認為北韓的長程飛彈已經具有可以攻擊美國的任何地方的能力了。上述學者和美國聯邦政府的評估均是相當正確，實際上，北韓可以攜帶核子彈頭和擁有三節火箭推進器的TD-2長程飛彈的攻擊距離，真正是可以遠達美國和歐洲。Ivo H. Daalder, James M. Goldgeier and James M. Lindsay, "Deploying NMD: Not Whether, But How," *Survival*, Vol. 42 No. 1 (Spring 2000), p. 9; Andrew Koch, "USA fears 'secondary WMD proliferation'," *Jane's Defense Weekly*, Vol. 36. No. 10 (5 September 2001), p. 6.

136 Saira Khan, "Proliferation Activity and Hostile US Policy since 2000," *Iran and Nuclear Weapons: Protracted Conflict and Proliferation* (New York: Routledge, 2010), p. 96.