

防擴散安全機制述評

作者／林宗達

提要

基於飛彈與大規模毀滅性武器(weapons of mass destruction, WMD)及其技術的擴散等國際戰略環境的改變，以及美國因應如此變化之國家安全的需求，小布希(George W. Bush)總統上任之後，旋即加強美國的「合作威脅降低」(Cooperative Threat Reduction, CTR)的計畫，並將此與反恐行動聯結。據此，小布希總統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(counter-proliferation)的首要任務，進而發展出許多相關的因應措施。而2003年的「防擴散安全機制」(Proliferation Security Initiative, PSI)即是小布希總統上任以來，美國對防範大規模毀滅性武器與其相關技術及材料擴散的重要舉措。

基本上，「防擴散安全機制」是一個反大規模毀滅性武器擴散之國家之間的非正式安排，而並非是一組織。儘管「防擴散安全機制」已經有107個國家參與，不過，因「防擴散安全機制」的法律權威問題之故，所以仍有大國和美國關注擴散大規模毀滅性武器的國家並未加入，中共、伊朗和北韓。除此之外，「防擴散安全機制」還有一些問題與挑戰，侷限了美國創建此反大規模毀滅性武器擴散之國際典則(international regime)的成果與努力。

關鍵詞：合作威脅降低、防擴散安全機制、大規模毀滅性武器、反擴散機制

壹、前言

美國總統小布希(George W. Bush)上任後，對於防範大規模毀滅性武器(weapons of mass destruction, WMD)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，華府將「合作威脅降低」(Cooperative Threat Reduction, CTR)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

(counter-proliferation)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。¹

2002年12月，華府迅即公佈美國之「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。²在此之中，華府將阻截(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

1 Ian Anthony, "Introduction," *Reducing Threats at the Source: A European Perspectives on Cooperative Threat Reduction* (Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute, 2004), pp.20-31.

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

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。³隨後，華府對此展開更為積極之多邊的國際合作(multilateral international cooperation)，而「防擴散安全機制」即是其外交努力的重要成果之一。

貳、源起與目的

或認為「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，防範大規模毀滅性武器擴散之國際外交努力的機制。此機制乃是一個運用諸如說服(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)。⁴然美國據此規劃之基礎，進而發展成更為具體「防擴散安全機制」(Proliferation Security Initiative, PSI)之反擴散機制。

2002年12月，美國懷疑北韓「鷹舢號」(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獲取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，華府才放行此貨船，並據此爭取日後美國與葉門政府之合作關係，此即為「鷹舢號事件」(the incident of So San)。⁵在此事件中，華府警覺到缺乏國際典則(international regime)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(high enriched uranium, HEU)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。⁶

於是乎，美國華府為了提升外交(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」。⁷在此戰略中，華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

- 3 Mary Beth Nikitin, "Background," *Proliferation Security Initiative* (CRS Report for Congress), 16 January 2008, p.1.
- 4 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.
- 5 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Inter-diction," *The Washington Quarterly*, Vol.28 No.2 (Spring 2005), pp.131-2. & Mary Beth Nikitin, "Background," *Proliferation Security Initiative* (CRS Report for Congress), p.1.
- 6 Jofi Joseph, "The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?" *Arms Control Today*, Vol.34 No.5 (June 2004), pp.7-8
- 7 Sharon Squassoni, "Background," *Proliferation Security Initiative* (CRS Report for Congress), 14 January 2005, p.1.

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。⁸

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鯨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。⁹

美國提出「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、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並共同草擬一個指導攔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。¹⁰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。¹¹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。¹²該機制成立不到一年，亦即是2004年5月31日，俄羅斯即宣佈加入美國所領導之「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。¹³

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、創新與更具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。¹⁴美國總統小布希非常重視此防範大規模毀滅性武器擴散

8 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.

9 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.

10 Global Security Organization, "Proliferation Security Initiative," *Military Forum*, Last Update: 11 March 2010, <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.

11 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* (Cambridge, U.K. & New York : Cambridge University Press, 2010), p.136.

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

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

14 Bernard Brodie, "Introduction: the Proliferation Security Initiative and Its Objectives," Mark R. Shulman ed., *The*

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。¹⁵歐巴馬(Barack Obama)上台之後，亦大力支持這有助於國際安全的機制，並期望將「防擴散安全機制」建設成一個可以增進國際社會在阻截大規模毀滅性武器之「具有持久性的國際努力」(durable international effort)之國際安全合作的機制。¹⁶

參、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。¹⁷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)。¹⁸「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核生化武器(nuclear, biological and chemical weapons, NBC)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。¹⁹

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

Proliferation Security Initiative as a New Paradigm for Peace and Security (This Publication is a work of the United States Government as defined in Title 17, April 2006), p.3.

- 15 Peter Crail, "The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance," Arms Control Association, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>; Mary Beth Nikitin, "Background," *Proliferation Security Initiative* (CRS Report for Congress), p.2. & Sharon Squassoni, "Background," *Proliferation Security Initiative* (CRS Report for Congress), p.1.
- 16 Ian Williams, "Proliferation Security Initiative: Ten Years on," Arms Control Association, 28 May 2013, <https://www.armscontrol.org/blog/2013-05-28/proliferation-security-initiative-ten-years>.
- 17 Global Security Organization, "Proliferation Security Initiative," *Military Forum*, <http://www.globalsecurity.org/military/ops/psi.htm>.
- 18 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.
- 19 Peter Crail, "The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance," Arms Control Association, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>.

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：²⁰

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。

肆、架構與法律權威之依據

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)。²¹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")。²²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")。²³

的確，從結構的設計來看，「防擴散安全機制」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

20 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.

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

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

23 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.

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。²⁴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。²⁵故或認為要理解「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。²⁶然儘管如此，但「防擴散安全機制」會員國之間的集會並不少。然此，概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。²⁷

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—美國的態度所致。蓋華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)。²⁸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。²⁹

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。³⁰另外，透

-
- 24 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.
- 25 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>.
- 26 Jofi Joseph, "The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?" *Arms Control Today*, p.6.
- 27 Andrew Prosser and Herbert Scoville, Jr., "The Proliferation Security Initiative in Perspective," UN Conference on Disarmament, <http://www.cdi.org/pdfs/psi.pdf>.
- 28 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," Last Update: 11 March 2010, <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>.
- 29 John Yoo and Glenn Sulmasy, "The Proliferation Security Initiative: A Model for International Cooperation," *Hofstra Law Review*, p.410.
- 30 Peter Crail, "The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance," Arms Control Association, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>.

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(bi-lateral 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。³¹

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《海洋法公約》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。³²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的貨之依據，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。³³

第二，「聯合國憲章」(United Nation Charter)。華府認為「聯合國憲章」第五十一條之「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。³⁴

第三，聯合國安理會1540決議案(United Nations Security Council Resolution 1540, UNSCR1540)。聯合國安理會1540決議案是為了進一步提供「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。³⁵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。³⁶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。

31 John Yoo and Glenn Sulmasy, "The Proliferation Security Initiative: A Model for International Cooperation," *Hofstra Law Review*, p.410; Jacek Durkalec, "The Proliferation Security Initiative: Evolution and Future Prospects," *EU Non-Proliferation Consortium*, No.16 (June 2012), pp.8-9.

32 U.S. Department of State, "Proliferation Security Initiative," Last Update: 11 March 2010, <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>. & The Vietnam Veterans of America Foundation, "Legal Issues," *Proliferation Security Initiative*, Last Up-date: 11 March 2010, <http://www.veteransforamerica.org/wp-content/uploads/2008/01/19-proliferationsecurityinitiative.pdf>.

33 ACT, "Treaty Update: Proliferation Security Initiative," *Arms Control Today*, Vol.37 No.3 (April 2007), p.5.**p.5.* & Mary Beth Nikitin, "Background," *Proliferation Security Initiative*, pp.8-9.

34 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.

35 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.

伍、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」，³⁷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。³⁸儘管中共、北韓與伊朗尚未加入「防擴散安全機制」，然截至2022年年底為止，全世界已經有107個國家參與這個防範大規模武器擴散與阻截大規模武器及其相關科技與材料擴散的國際安全機制。³⁹

經由這些阻截大規模毀滅性武器與其相關製造材料之擴散的演練，「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。⁴⁰

2004年9月，美國專門負責國際安全和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。⁴¹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)。⁴²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關材料之行動，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」是華府非擴散戰略的中心支柱(central pillar)。⁴³美國不僅

36 Mary Beth Nikitin, "Background," *Proliferation Security Initiative*, p.8.

37 Jofi Joseph, "The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?" *Arms Control Today*, p.6. & U.S. Department of State, "Proliferation Security Initiative," Last Update: 11 March 2010, <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>.

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

39 PSI, "Endorsing State List," Proliferation Security Initiative (PSI), Last Update: 31 December 2022, <https://www.psi-online.info/psi-info-en/botschaft/-/2205942>.

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

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

42 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: United Nations University Press, 2008), p.185.

43 Ibid. & Keith A. Hansen, "Appendix H: Proliferation Security Initiative Fact Sheet," *The Comprehensive Nuclear*

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。⁴⁴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，⁴⁵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(positive 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，如何有效與更具強制性的國家安全政策之工具相互配合的範例。⁴⁶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」可被視為強制性的外交。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。⁴⁷對此，美國在2002年12月所公佈之「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。⁴⁸

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。⁴⁹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。⁵⁰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

Test Ban Treaty: An Insider's Perspective (Stanford, California: Stanford University Press, 2006), p.217.

44 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.

45 William Walker, "Post-Cold War WMD Order Divergent Paths," *Weapons of Mass Destruction and International Order* (London & New York: Oxford University Press for the International Institute of Strategic Studies 2004), p.39.

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

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

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

49 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Inter-diction," *The Washington Quarterly* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, c2005), p.134.

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。⁵¹不過，「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。⁵²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。⁵³對此，以美國為首的北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)在其官網亦有此相當明確之宣示。⁵⁴故就此論之，「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。

陸、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。⁵⁵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《聯合國海洋法公約》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。⁵⁶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，⁵⁷「防擴散安

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

51 Ibid., p.25.

52 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.

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

54 NATO, "NATO's Comprehensive, Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD) and Defending against Chemical, Biological Radiological and Nuclear (CBRN) Threats," *North Atlantic Treaty Organization*, 4 July 2022, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_57218.htm.

55 The Vietnam Veterans of America Foundation, "Practical Considerations," *Proliferation Security Initiative*, Last Update: 11 March 2010, <http://www.veteransforamerica.org/wp-content/uploads/2008/01/19-proliferationsecurityinitiative.pdf>.

56 John Yoo and Glenn Sulmasy, "Criticism of the PSI," *Hofstra Law Review*, p.414.

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。⁵⁸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。⁵⁹

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。⁶⁰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。⁶¹

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。⁶²因此擴展

57 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.

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

59 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>.

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

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

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

「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。⁶³

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。⁶⁴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。⁶⁵但直到2022年年底為止，無論中共、印度、巴基斯坦與北韓等四個亞洲的核武國家，都並未是「防擴散安全機制」的會員國。⁶⁶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。⁶⁷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，⁶⁸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。⁶⁹中共認為在執行「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。⁷⁰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。⁷¹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。⁷²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。⁷³

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，其卻是一個遊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

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

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

65 Wade Boese, "Interdiction Initiative Successes Assessed," *Arms Control Today*, Vol.38 No.6 (July/August 2008), p.33.

66 PSI, "Endorsing State List," Proliferation Security Initiative (PSI), <https://www.psi-online.info/psi-info-en/botschaft/-/2205942>.

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

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

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

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

71 Wade Boese, "North Korea Interdiction Option Limited," *Arms Control Today*, p.32.

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

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

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。⁷⁴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《核不擴散條約》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons or Nonproliferation Treaty, 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。⁷⁵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，加上阻截者之情報是否為真，這都是很有之疑問；⁷⁶二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。⁷⁷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。⁷⁸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。⁷⁹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。⁸⁰

然而從美國在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，⁸¹以及學界方面認為「防擴散安全機制」會成為華府「先制戰爭」(preemptive war)的一部份，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，⁸²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。⁸³凡此種種，在在顯示出學者對於「防擴散

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

75 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.

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

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

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

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

80 Ibid.

81 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.

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

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。⁸⁴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。⁸⁵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。⁸⁶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。⁸⁷更為嚴重的是，儘管目前全世界已經有107個國家參與「防擴散安全機制」，但許多國家對於美國所舉辦的防擴散安全演練，卻是興趣缺缺。即以美國在2022年8月8日至12日在亞澤地區舉辦的防擴散安全演練之「幸運守護22」演習為例，除了美國之外，也只有澳大利亞、日本、韓國和新加坡等六個國家參與。⁸⁸如此少數國家之參與，明顯展現出「防擴散安全機制」之該機制國家之官方配合，以及該機制之會員國未來共同阻截大規模毀滅性武器之國際合作的問題。

作者簡介

林宗達

國際軍務雜誌社社長
國立臺灣大學政治學博士

- 83 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.
- 84 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Inter-diction," *The Washington Quarterly*, p.139.
- 85 Wade Boese, "Interdiction Initiative Results Obscure," *Arms Control Today*, p.32.
- 86 Ibid., p.33.
- 87 Andrew C. Winner, "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Inter-diction," *The Washington Quarterly*, p.139.
- 88 Department of State, "Proliferation Security Initiative Asia-Pacific Exercise Rotation Joint Statement," *U.S. Department of State*, 15 August 2022, <https://www.state.gov/proliferation-security-initiative-asia-pacific-exercise-rotation-joint-statement/>.