

政治领导与机制设计: 导弹扩散治理机制的成长

徐能武¹, 金赛美²

(1. 国防科学技术大学 人文与社会科学学院, 长沙 410073; 2. 湖南商学院 经济与贸易学院, 长沙 410205)

摘要: 导弹作为一种最有威慑力的武器运载系统, 已引起世界各国对导弹扩散治理机制构建的积极关注。但由于机制构建中权力分配结构失衡、共同利益基础薄弱、基本理念和道义准则存异等因素, 使得导弹扩散治理机制的成长到目前仍面临着巨大压力。加强机制谈判中的政治领导是走出导弹扩散治理机制成长困境的有效方法, 也是最现实的出路。在完善导弹扩散治理机制的谈判过程中, 结构型领导有利于将结构性权力转化为谈判筹码, 企业家型领导导致利益的汇聚与整合对于机制成长至关重要, 智慧型领导则能为机制构建提供相关参与方都更容易接受的全新理念。

关键词: 政治领导; 机制设计; 导弹扩散治理机制

中图分类号: D815.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1971(2009)01-0058-05

导弹作为一种最有威慑力的武器运载系统, 引发各国对导弹扩散治理机制构建的积极关注。“导弹扩散控制机制就是人类在面临导弹扩散危机的情况下, 通过国际规制对导弹扩散进行管理。”^{[1]52} 确实, 导弹扩散治理机制能否顺利成长已成为国际社会继管制核武器和生化武器扩散的机制后, 又一个日益凸显的复杂而敏感的国际安全问题, 亟须一套有效的国际安全机制进行调控, 以保证人类对导弹这一威力巨大的武器的有效管控。

一、导弹扩散治理机制的制度谈判困境

一般认为, 国际安全机制是“关于特定国际安全领域, 为达成某一共同的安全目标而建立的, 容许国家相信其他国家将予以回报, 而在它的行为上保持克制的那些原则、规则和标准。这一概念不仅指便于合作的标准和期望, 而且指一种超出短期自我利益追逐的合作形式”^[2]。合理的国际安全机制对于促进安全合作的实现具有十分重要的作用, 在“没有制度的情况下, 实

际的合作常常比可能的合作要少”^[3]。在导弹扩散治理机制的构建中, 也存在类似现象。

1 权力分配结构失衡

国际机制作为一定的国际预期“制度性安排”, 其谈判具有鲜明的特点: “参加这类谈判的行为体一般都遵从全体一致 (unanimity) 的规则, 而不是某种形式的多数表决制。”^{[4]7} 要达成这种全体一致, 政治领导是一个不可回避的问题, 成员越多, 对强有力的政治领导的需要越紧迫。导弹扩散治理机制的谈判最早是在 1983 年到 1987 年, 由美国领导英、加、法、意、西德、日等西方七国, 通过秘密谈判达成“导弹技术控制制度” (MTCR), 并就控制大规模杀伤性武器 (WMD) 导弹运载系统的扩散达成协议。诚然, MTCR 是导弹扩散治理方面较粗糙的机制, 但目前它仍发挥着现实作用。MTCR 有限作用的生成与美国在这方面的政治领导息息相关。

健全的导弹扩散治理机制谈判, 作为与成员国核心利益密切相关的国际安全机制的建构, 更需要有力的政治领导。事实上, 在很多情况下, 需要纳入的成员增多, 机制效果增强, 就更需要政治领导。奥兰·R·扬 (Oran R. Young) 曾用“强加规则” (imposed order)^[5] 来说明这个问

收稿日期: 2008-09-05

作者简介: 徐能武 (1972-), 男, 湖南平江人, 副教授, 法学博士, 从事国际政治研究; 金赛美 (1971-), 女, 湖南长沙人, 副教授, 经济学博士, 从事西方经济学研究。

题。克拉斯纳 (Stephen D. Krasner) 引用“性别战”模式^{[6]336-366 [7]}来解释国际机制的达成。所谓“性别战”,是指一对恋人在安排业余时间上的博弈,即男的想去看足球,女的却想去看芭蕾舞,但是这两个人都想共同度过这个夜晚。在这个博弈模式中不存在相互欺骗的可能,因而合作的成败与信息交易成本没有任何关系,有关系的只是权力因素^{[6]336-362}。换言之,是否合作和如何合作不再取决于两人如何更好地交流和建立相互信任,而是取决于谁听谁的政治领导问题。

“权力可改变由选择途径的不同而产生的结果(收益矩阵)”^{[6]340}。克拉斯纳等人所引入的权力因素正好触及了导弹扩散治理机制的核心部分。“由于机制对成员国具有约束力,因而机制本身也是一种权力资源”^{[6]363 [8]}。对导弹扩散治理机制中的规则、决策程序的制定权,对其运作过程的影响力,也将按一定比例在成员国中进行分配。从这个意义上讲,导弹扩散治理机制的本质是将各国在防导弹扩散安全领域内的权力结构以一定的规则和程序等固定下来。但是,现实的导弹和导弹防御技术领域的权力结构严重失衡,形成一个倒“T”字形结构,美国“一马当先”,后面并没有“万马奔腾”。因此,如果美国能在导弹扩散治理机制成长方面持积极态度,其局面很可能“势如破竹”。然而,冷战后美国为了实现自己的全球战略,忙于在这一领域寻求绝对优势和绝对霸权,而不愿意通过构建相关的安全机制来束缚自己的手脚,其退出反导条约就是明证。美国不愿意承担政治领导责任,导弹扩散治理机制成长所需的权力分配结构认同就很难达成。

2 共同利益基础薄弱

涉及国家核心利益的国际安全机制谈判,虽然存在着巨大的协议或契约空间,但要制定出宪章性的契约条款仍困难重重。“国际社会里的制度谈判如同其他社会环境中的制度谈判一样,充斥着集体行动的困境;这些困境能够并且也确实经常延缓或阻滞制度性安排协议的达成,而这些协议并非只是高尚情操的表述。”^{[4]8}正如“囚徒困境”和“捕鹿游戏”两个模型所揭示的那样,为了解决相关困境,参与合作的国家须将防导弹扩散方面的安全合作行为以一定的形式固定下来,同时采取一定的约束措施来提高背离合作的成本,以增加导弹扩散治理机制的有效性。诚

然,这种宪章性契约条款的达成和有力管理机构的建立,都需要有效的政治领导来保证。1987年创建的MTCR表明“西方七国同意相互协商和分享导弹出口信息,对导弹供给国和需求国共同施压”^{[1]52}。MTCR的基本设想就是凭借西方强大的技术优势,组建导弹供给国的非条约自愿协商机制,从而达到限制、禁止导弹及其技术出口的目的。MTCR对巡航导弹和导弹防御技术控制的薄弱,以及包括导弹供给国、需求国的宪章性契约条款和有力管理机构这种强机制的缺乏,是导弹扩散治理机制成长的现实压力。要克服这些致命的缺陷,亟须有效的政治领导。

一个国家是否参与一个完善、有效的导弹扩散治理机制,都会从本国安全利益的角度进行周密的计算。1995年俄罗斯之所以加入MTCR,主要是考虑到采取不与美国和MTCR对抗的政策所得收益大于不加入MTCR的收益。“巴西、南非之所以选择加入MTCR,就说明它们并不愿意看到通过扩散导弹技术来损毁自身的国际形象。”^{[1]54}然而,全球化和激烈的贸易竞争使得导弹扩散治理机制成长面临着明显的阻碍。导弹供给国越来越感到军控措施带来的严重的经济损失的压力,转出口贸易的频繁增加也使得把导弹技术扩散给可疑用户的几率大增,而相关技术的军民两用界限的模糊,也给防扩散实践带来现实困难。对于参与导弹扩散治理机制的主权国家而言,一方面可能意味着实现共同利益,另一方面则意味着为让渡出部分权力和丧失部分利益而付出一定的自我牺牲。考虑到防扩散安全领域特殊的敏感性,国家在自我牺牲和获取利益之间的权衡和选择比在其他领域内更加困难。在导弹扩散治理机制的构建过程中,对于部分成员国的犹疑态度,需要某类政治领导的帮助和指引。

3 基本理念和道义准则存异

目前各国在国家利益方面都存在不同程度的拓展,这种拓展使各国的相互依赖程度提高,也使国际安全问题进一步复杂化。冷战结束以来,国际政治格局为“一超多强”,即美国作为唯一的超级大国和欧盟、日本、俄罗斯、中国等构成了当前国际社会的主要战略力量。鉴于一个国家开发利用导弹的能力,从某种程度上决定着它在现代军事领域中的国际地位和防扩散国际事务中的发言权,因此进行导弹技术的开发利用对

于各国来说具有重要的战略意义。美国宣布退出“反导条约”(ABM)后,强化自身的导弹技术,积极部署“国家导弹防御体系”(NMD)和“地区导弹防御体系”(TMD),从而迫使俄罗斯等国改进、升级导弹的有关技术。目前,西方某些国家纷纷跟进美国主导的导弹防御体系建设,试图以此强化自身在导弹相关技术方面的优势地位,从而不断增强以军事实力为轴心的硬实力,以便在国际政治斗争中争取更多的发言权。

部分发展中国家也积极努力,意欲或已经参与到与导弹相关的军事领域的竞争之中,进而提升本国在国际政治方面的影响力。近年来,朝鲜和印度相继试射了不同型号的弹道导弹,引起广大亚洲国家的关注,也引起世界一些国家的关切。目前,仅就中国周边地区而言已有多个国家拥有弹道导弹,包括俄罗斯、朝鲜、韩国、印度和巴基斯坦等。而且,一些国家正在研制更先进的弹道导弹。因此,防止导弹扩散一定程度上已经成为世界各国间政治斗争的舞台。

参与成员的广泛性和复杂性对导弹扩散治理机制的构建有现实的阻碍作用。如何承认、尊重这种差异性和多样性,寻求不同文化、不同意识形态的国家之间尽量在一些非常有限、非常基本的理念(如相互尊重主权、互不干涉内政等)基础上开展建立、健全导弹扩散治理机制的有效谈判,极需要较成熟的有关机制谈判的政治领导,从而将导弹扩散治理机制的谈判纳入共同接受的轨道。

二、政治领导类型与导弹扩散治理机制的成长

导弹扩散治理机制的成长困境是由多方面原因造成的,但缺乏有效的政治领导是一个重要因素。就最紧迫的脱困之策来考虑,加强机制谈判中的政治领导,是走出导弹扩散治理机制成长困境的有效方法,也是最现实的出路。

1 结构型领导与机制谈判的转化

结构型领导是“把对物质资源的拥有转化为谈判筹码的专家,他们把这些筹码又变成适合于具体制度谈判实例中的利害攸关问题的谈判条件”^{[4]12}。在把结构性权力转化为谈判筹码的

努力中,需要洞察力和创造力来克服制度谈判中集体行动的困境。在防导弹扩散这种多边整合性的谈判过程中,没有一个利益方能在谈判一开始便对可供选择的制度性安排所产生的收益作出自信的预测,因此“结构型领导的本质特征是把结构性权力转化为谈判筹码的能力,这些筹码被用来作为在类似于国际社会的那种社会环境中在宪章性契约条款上达成协议的工具”^{[4]12}。在完善导弹扩散治理机制的谈判过程中,将结构性权力转化为谈判筹码,既可“施压”,亦可“行贿”。譬如,美国在国际社会期待的完善导弹扩散治理机制的谈判中,对于MTCR现有的“漏洞”进行修补,利用所拥有的结构性权力而施以不同的作用。在印度“布拉莫斯”巡航导弹问题上,美国通过“施压”的方式迫使印度放缓或禁止该类导弹的大规模生产和部署。对于有关谈判参与方期许将导弹防御系统纳入导弹扩散治理机制的努力,美国通过向盟国“行贿”以安全承诺为机制完善设置“路障”,并反其道而行之,大力推动美国导弹防御系统的扩展和扩散。

从国际层面上讲,防导弹扩散安全领域有关各国对军备竞赛威胁的“共同厌恶”,使各方在安全问题上拥有一系列的共同愿望和要求,大多数国家希望对导弹技术扩散的趋势加以抑制,这就形成了导弹扩散治理机制成长的根本动力。尽管各国在导弹扩散治理问题上有着共同的安全利益,但是实际中防扩散安全合作开展得并不顺利,这涉及结构型领导的暂时缺失。对于现有的国际军控机制仍“网开一面”的各国巡航导弹的发展,由于类似于美俄等结构型领导的不作为,相关机制修补至今未见启动,明显放纵了全球巡航导弹的发展和扩散。美俄等导弹强国认为,巡航导弹在其军事战略中仍占有重要地位,特别是近年来巡航导弹已成为应对弹道导弹防御、强化战略威慑的重要手段。当然,机制的罅隙也导致许多新兴巡航导弹国家积极谋求新的对抗手段,目前呈现出巡航导弹力量发展迅猛的危险态势。

2 企业家型领导与机制谈判的整合

企业家型领导“依靠谈判技巧,以培育整合性谈判的方式构建问题,汇总、归并各种交易(deals),否则,这些交易将会使致力于通过制度谈判形成国际机制的谈判参与者陷入困惑与僵

局”^{[4]16}。利益的汇聚与整合对于导弹扩散治理机制的成长至关重要。有关谈判方能否积极推动机制谈判朝着完善的方向发展,取决于谈判方对各自安全利益的精密计算。“收益大于成本,国家一般会选择加入机制;收益和成本大致相抵,则会选择成为‘遵从国’;反之,则选择反对加入机制。”^{[1]53-54}例如,巴西在德国波恩举行的导弹技术控制协议第十次全体会议上被批准为导弹技术控制协议成员。这既是巴西相关政策转变的结果,也与机制扩展中,作为机制主导国的美国的谈判人员充分发挥企业家型领导者的作用分不开。巴西导弹发展正处于攻坚阶段,却出人意料地撤销了弹道导弹发展计划,是诸多因素综合作用的结果。

除了当时阿根廷和巴西都是民主政府掌权,给两国之间建立信任和把各自建设的重点放在民用工程提供了可能,以及巴西的工程技术人员在解决建造火箭工程、导航系统和控制部件相关技术难题中遇到了严重挫折外,还有美国政府正式主导通过了 MTCR 新成员资格标准,其中之一就包括申请者只有在在放弃 MTCR 清单规定的类型 I 弹道导弹计划的情况下,才能在保留火箭发射工程的情况下成为 MTCR 成员。美国也不“支持 MTCR 之外的国家发展或获得太空发射装置”。巴西要在保留自己民用火箭发射工程的情况下加入 MTCR,就必须废除所有的弹道导弹计划,这从而遏制了巴西的发展意志。巴西在美国主导的机制设计面前,发现不加入 MTCR 的收益远远小于加入的收益。最终,巴西政府同意在保留其太空计划的同时进入 MTCR 机制。当然,巴西加入 MTCR,美国也不再担心巴西将会把太空发射装置转化为弹道导弹,从而为其西半球的战略利益添加了重要砝码。美国作为一个参与谈判过程的强国,其代表充分施展了企业家型领导的作用。在巴西代表形势不明,也就是说巴西对加入机制的盈余量把握不准时,美国提出的新政策选择方案及时介入,意义重大。

3 智慧型领导与机制谈判的创新

智慧型领导“提供塑造制度谈判参与者的观点的智慧资本 (intellectual capital) 或创新性思想体系,并由此在决定国际社会达成宪章性契约条款协议的努力之成败方面发挥重要作用”^{[4]21}。导弹扩散治理机制培育的现状亟须制度谈判者

大力构建在防导弹扩散安全领域相关参与方都较容易接受的全新理念。根据当前国际局势的新特点,以中国为代表的爱好和平的力量极力倡导新安全观——“国际社会应树立以互信、互利、平等、协作为核心的新安全观,努力营造长期稳定、安全可靠的国际和平环境。”^[9]对照防导弹扩散安全领域的现状,应强调以新安全观为推进导弹扩散治理机制完善的共同理念和道义准则。妥善应对防扩散安全领域可能出现的威胁和挑战,推动导弹扩散治理机制的顺利、健康成长,努力缔造一个和平、公正、民主、繁荣的世界,是国际社会面临的共同而紧迫的任务。为实现这一目标,国际社会“应树立以互信、互利、平等、协作为核心的新安全观。世界是一个大家庭,和则共赢,合则同安。各国在安全上应相互信任,通过互利合作维护地区和国际安全。要摒弃以军事实力谋求安全优势的思维模式,以协商化解矛盾,以合作谋求稳定”^[10]。

防止各种导弹技术和导弹防御系统的纵向和横向扩散,其价值有目共睹,但现有的 MTCR 仅仅是一种松散的协调机制,不足以起到令人满意的治理导弹扩散的作用。美国宣布退出“反导条约”(ABM)后,积极部署“国家导弹防御体系”(NMD)和“地区导弹防御体系”(TMD),使防导弹扩散安全领域乌云再起。与此同时,全球化和激烈的贸易竞争给 MTCR 的技术阻禁带来了挑战。“就效果而言, MTCR 的技术禁运对技术实力薄弱的国家可能是有效的,对技术实力雄厚的国家却未必奏效。”^{[11]57}俄罗斯从完善导弹扩散治理机制的目标出发,提出“全球导弹控制体系”(GCS)。GCS 的概念主张宣布建立导弹发展和发射的透明机制,努力保障放弃 WMD 导弹运载工具参与国的利益;建立确保所有参与国利益的机制,反对执行双重标准;建立为参与国提供激励和安全保障的措施。诚然,要推进落实类似于 GCS 所倡导的原则,需要有合作安全的理念和制度作保证。但是现有的导弹扩散治理机制存在的问题及其面临的挑战、防导弹扩散的技术出口管制原则及其导弹防御体系大肆扩展的危险、防导弹扩散无章性条约的探讨与某些国家国内法的冲突等相关问题,均有可能引发意想不到的后果。面对防导弹扩散安全领域权力结构的极端失衡,现有的国际安全机制的滞后和国

际合作的重重障碍,急需能切实推进导弹扩散治理机制顺利成长的智慧型领导观念,以促使机制谈判尽快走向成功。

三、结语

导弹扩散治理机制的成长面临着诸多困境,出色的政治领导虽然不能完全保证机制谈判的成功,但是就这些制度谈判困境产生的原因来看,政治领导则是机制设计的必要条件。“领导的存在确实实增加了为设计所有参加者都乐意接受的宪章性契约条款而进行的努力获得成功的可能性;这种可能性的增加幅度常常是令人吃惊的。”^{[4]9}也就是说,没有政治领导,导弹扩散治理机制的完善不可能在宪章性契约的条款方面达成协议。与此同时,任何一种领导形式本身对在国际层面的机制谈判中制定出宪章性契约来说都是不够的,因此最现实的出路需要在谈判手段、谈判技巧和智慧创新的有效互动中培育导弹扩散治理机制的成长、成熟。

参考文献:

[1] 李小军. 导弹扩散治理机制的困境及其出路 [J]. 国际问题论坛 (上海), 2006, 42(春).

[2] 唐永胜, 徐弃郁. 寻求复杂的平衡——国际安全机制与主权国家的参与 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2004: 6

[3] [美] 罗伯特·基欧汉. 霸权之后——世界政治经济中的合作与纷争 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2001: 79.

[4] [美] 萨莉·马丁, 贝思·西蒙斯. 国际制度 [M]. 黄仁伟, 蔡鹏鸿, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2006

[5] YOUNG O R. Regime Dynamics The Rise and Fall of International Regimes [G] // KRASNER S (ed). International Regimes Ithaca: Cornell University Press, 1983: 100-101

[6] KRASNER S D. Global Communications and National Power Life on the Pareto Frontier [J]. World Politics, 1991, 43

[7] RITTBERGER V (ed). Sovereignty, Regimes and Human Rights [G] // Regime Theory and International Relations Oxford: Clarendon Press, 1993: 235-265.

[8] [美] 斯蒂芬·D. 克拉斯纳. 结构冲突: 第三世界对抗全球自由主义 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2001: 4-6

[9] 江泽民. 在庆祝中国共产党成立八十周年上的讲话 [M]. 北京: 人民出版社, 2001: 48

[10] 中国代表团团长胡小笛大使在第六十届联大一委一般性辩论中的发言 (2005年10月4日, 纽约) [G] // 中国军控与裁军协会. 2006 国际军备控制与裁军报告. 北京: 世界知识出版社, 2006: 310

Political Leadership and Regime Formation: Outlet of Missile Proliferation Governance Regime

XU Neng-wu¹, JIN Sa-im²

(1 School of Humanities and Social Sciences National University of Defense Science and Technology, Changsha 410073, China
2 School of Trade and Economics Hunan University of Commerce, Changsha 410205, China)

Abstract It is missile that is the most terrible weaponry, and therefore, the most states show grave concern over outlet of missile proliferation governance regime. The majority of concrete security regime of missile proliferation governance can't reach an agreement on account of the imbalance of powers' structure, the lack of common interests and the different moralities and justices. And the best and the most realistically way of the construction of missile proliferation governance regime is strengthening political leadership. Structural leadership is to help structural powers to become bargaining counters in international negotiation of probing into outlet of missile proliferation governance regime. It is very important to the regime of missile proliferation governance for entrepreneurial leadership to promote interests' unity. It is intellectual leadership that can produce new moralities and justices which each negotiator is easy to accept.

Key words political leadership; regime formation; missile proliferation governance regime

[责任编辑 张莲英]