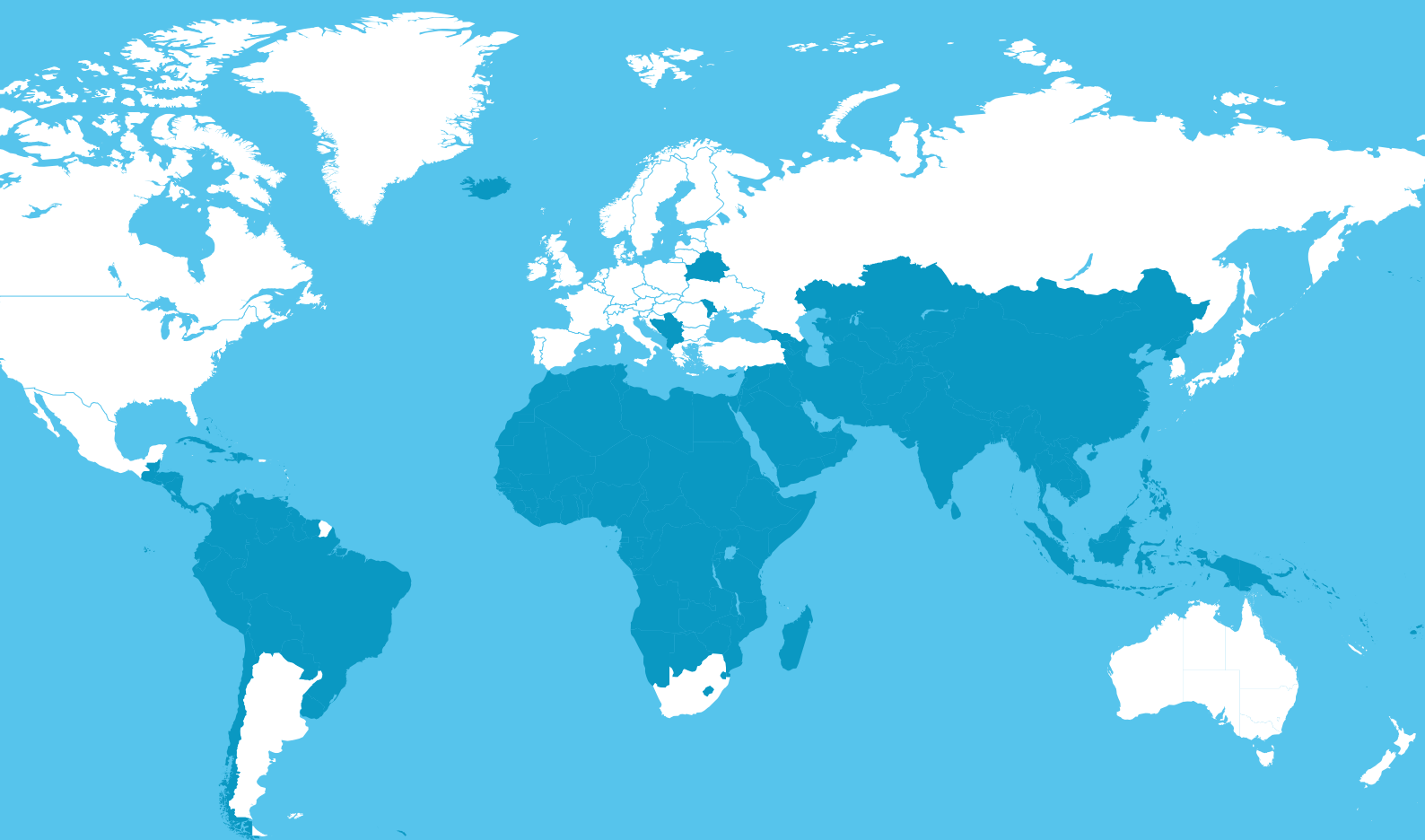




SAFERWORLD

PREVENTING VIOLENT CONFLICT. BUILDING SAFER LIVES

保持并扩大中国与 “瓦森纳安排”之间的对话



2015年1月

更安全世界是一家以预防暴力冲突、构建安全生活为己任的独立国际组织。我们与受冲突影响地区的人民合作，改善他们的安全状况，增强他们的安全感，并且开展广泛的研究和分析。我们通过获得的证据和知识，促使地区、国家和国际层面的相关决策与实践能够有助于构建持久的和平。我们以人为本。我们相信每个人都能过上和平与充实的生活，远离不安全和暴力冲突。

封面图：该图白色部分是“瓦森纳安排”的41个参与国。它们是：阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、保加利亚、加拿大、克罗地亚、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、日本、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、韩国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、英国和美国。



UK OFFICE

The Grayston Centre
28 Charles Square
London N1 6HT, UK

Phone: +44 (0)20 7324 4646

Fax: +44 (0)20 7324 4647

Email: general@saferworld.org.uk

Web: www.saferworld.org.uk

Registered charity no. 1043843

A company limited by guarantee no. 3015948

ISBN 978-1-909390-27-0

保持并扩大中国 与“瓦森纳安排” 之间的对话

致谢

本报告由贝尔纳多·马里亚尼（Bernardo Mariani）提供全面指导，更安全世界中国项目组进行编制，美国南加州大学与耶鲁-新加坡国大学院黄钦皓博士（Chin-Hao Huang）担任首席研究员和主笔。研究小组搜集了大量分析论文，包括书籍、学术期刊、政策报告、报纸和网络资源，并咨询了中国与“瓦森纳安排”参与国的大量官员、分析人士、学者，以及“瓦森纳安排”秘书处官员。特别要说明的是，2014年6月10日，一场题为“促进国际安全与稳定：加强中国和‘瓦森纳安排’之间的对话”的研讨会在维也纳召开。该研讨会上的陈述发言为本报告的编制提供了基础。

更安全世界感谢英国外交和联邦事务部为本项目提供经济支持。

本报告英文版由约翰·纽曼（John Newman）编辑。中文版由聂传炎翻译，张卉负责校对。

免责声明

中国和“瓦森纳安排”参与国，在中国与“瓦森纳安排”的问题上，一直以来存在着不同的意见和观点。这种情况可能还将持续。更安全世界中国项目组尽力汇集并描述中国与“瓦森纳安排”参与国官员和专家的意见，力求准确并兼顾平衡。本报告中出现的错误由作者本人承担。

© Saferworld, 2015年1月。更安全世界（Saferworld）对本出版物拥有版权。未经授权，任何单位和个人不得以任何方式对本出版物的任何部分进行复制，在检索系统中存储或以电子、机械、影印、录制或其他方式进行传播。更安全世界欢迎并鼓励对本出版物中的内容以尊重版权的方式加以使用和传播。

目录

引言	i
1. 中国和“瓦森纳安排”	1
2. 中国的出口管制条例和机构概述	2
3. 中国军品出口管制	5
4. 中国两用物项及技术出口管制	8
5. 政策启示与建议	11

导言

中国作为崛起的政治和经济大国，正被广泛视为国际安全和政治领域的重要参与者。就全球军火贸易而言，随着中国经济和军事实力的日益增长，中国在军火交易中占据的市场份额也在上升。随着中国越来越多地参与到国际事务中来，越来越多地接触到国际规范和制度，它遵守常规武器管制领域的国际承诺的能力与意愿，将在很大程度上标志着它在未来几十年将发挥怎样的力量 and 影响。

从20世纪80年代末开始，中国采用了大量行政措施来管理和限制敏感军品、化学品、生物制剂和导弹相关技术的出口。20世纪90年代，中国的决策者们开始引进法律和法规来加强出口管制。在此期间，中国对国家安全的概念逐渐演变，并开始支持和参与多边讨论。多个因素——如中国面临的持续不断的国际压力，国际社会在遏制大规模杀伤性武器相关产品非法贸易的问题上日益达成的原则性共识，中国对自身形象、地位和国际声誉越来越多的关注——都促使中国政府决定完善其出口管制法规和惯例。¹ 这些措施体现为：涉及防扩散和军备控制的行政管理结构得以完善，中国官员也越来越认识到多边、区域以及双边承诺的重要性。

尽管在过去二三十年中取得了一定的进展，但与“瓦森纳安排”、导弹及其技术控制制度（MTCR）以及澳大利亚集团等多边出口管制机制的重点和标准相比，中国在武器和两用物项出口管制政策上仍然存在差距。尽管中国还没有加入这些机制，但就中国未来参与这些机制的讨论一直存在。例如，2002年，中国出台了出口管制条例，据说大致相当于MTCR中的导弹出口管制条款。尽管中国已申请加入该制度，但尚未获得正式邀请。1998年，中国扩大了化学品控制清单，意在表明努力加强两用物项的出口管制，但中国至今仍未加入澳大利亚集团。同样，虽然中国表示将遏制和加强监管常规武器和两用物项及技术的出口，却仍然没有加入“瓦森纳安排”。然而应当指出的是，中国已经批准并致力于遵守联合国安理会第2117号决议。根据该决议的要求，安理会可以采取多种手段和行动，包括武器禁运及维和，来开展裁军行动，以防止不利于稳定的轻小武器的聚集、非法转让和滥用。² 此外，中国还定期提交国家报告，汇报本国实施联合国轻小武器行动纲领的情况。

为了解如何才能弥合中国与“瓦森纳安排”以及其他机制的参与国在出口管制政策领域的差距，有必要对中国处在不断完善中的出口管制政策以及其优先事项予以全面分析。目前尚无针对中国政府复杂的出口管制决策结构的适时、全面的评估。外界几乎不清楚中国的管制清单、法规和政策相较国际公认标准（以多边出口管制机制为基准点）的情况。为了充分探讨中国加入各种出口管制体系的前景以及面临的挑战，我们必须了解中国当前的出口管制机制和能力。

¹ “‘缩小差距’：分析中国出口管制是否符合国际标准”，2012年5月25日，

www.gov.uk/government/publications/analysis-of-chinas-export-controls-against-international-standards

² 欲详细了解联合国安理会第2117号决议以及中国的立场，请参阅：www.un.org/press/en/2013/sc11131.doc.htm and <http://controlarms.org/en/news/first-ever-united-nations-security-council-resolution-on-small-arms-adopted-today/>。

本报告首先回顾中国近年来与“瓦森纳安排”之间的互动。紧接着，我们会简要介绍主导中国出口管制决策过程的主要政府机构、法律和法规。然后，我们将介绍中国的军品出口管制概况，并评估其两用物项及技术出口管制政策。最后，我们将分析如何推动中国和“瓦森纳安排”之间的对话，并提出政策建议。

本报告旨在继续深化我们对中国正处于完善中的常规武器管制的认识，尤其是如何促使中国支持和遵守“瓦森纳安排”这个多边出口管制体系（中国目前尚未加入该体系），并探讨在近期内推动中国加强出口管制承诺的前景。希望本报告能给未来中国与“瓦森纳安排”的官方对话注入新的活力。

1

中国和“瓦森纳安排”

2004至2007年期间，中国的政策制定者与“瓦森纳安排”官员在维也纳进行了多轮互动。最终，“瓦森纳安排”官员在2008年11月访问北京。

值得一提的是中国与“瓦森纳安排”开始进行互动的时间和背景。2004至2005年期间，“瓦森纳安排”参与国从33个扩充到40个，南非成为加入“瓦森纳安排”的首个非洲国家。2005年8月，中国政府发布了新白皮书《中国的军控、裁军与防扩散努力》³。此外，当时中国刚刚获准加入核供应国集团。

中国与“瓦森纳安排”的广泛接触发生在2004年中国申请加入MTCR之后。中国申请加入MTCR遭到了质疑，并且到目前为止，MTCR拒绝对此发布正式回应，这就是变相拒绝了中国的请求。中方会谈代表和专家表示：中国申请加入该制度的善意姿态没有得到回应，对此他们感到失望。自2004年以来，中国扩大了出口管制清单，涵盖并体现了大多数国际制度和安排的标准（下文将进行讨论）。中国的政策精英们还注意到，中国国内加强了相关法规和出口管制清单的执行力度。但尽管如此，MTCR和中国对话似乎仍然止步不前。

2008年，“瓦森纳安排”全体会议指出将继续扩大与非参与国之间的对话，以便推广和分享“瓦森纳安排”的最佳出口管制实践，并促使国际社会更好地了解其工作。具体措施包括：发布会后简报，与业界互动，与中国、以色列和白俄罗斯等众多关键国家加强双边接触。

近年来，“瓦森纳安排”继续表达了与中国开展并加强双边会晤的意向。2014年6月，题为“促进国际安全与稳定：加强中国和瓦森纳安排之间的对话”的国际研讨会在维也纳召开。本次研讨会由更安全世界协办，汇聚了来自中国和“瓦森纳安排”参与国的学者、专家和政府官员，以及“瓦森纳安排”秘书处代表。会议旨在促使“瓦森纳安排”和中国更好地了解彼此的武器贸易和两用物项及技术转让相关的政策和实践。⁴

2004年以来的几轮正式和半官方会议表明，中国与“瓦森纳安排”在一定程度上有兴趣深化和拓展彼此之间的讨论和互动，尤其是在中国未来加入“瓦森纳安排”这个问题上。然而，中国的政策精英们普遍认为，除非中国获准进入MTCR，否则中国加入“瓦森纳安排”的前景十分渺茫。中国官员私下表示，中国的常规武器出口管制政策与现有的国际协议差不多是一致的，加入“瓦森纳安排”并不能给中国带来任何好处。然而，中国未能如愿加入MTCR，仍然让中国的决策者们感到忧虑和沮丧，这阻止了他们进一步考虑是否申请加入“瓦森纳安排”。

³ www.china.org.cn/english/2005/Aug/140343.htm

⁴ “加强防扩散和出口管制国际对话与理解”，2014年6月10日，www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/825-strengthening-dialogue-between-china-and-the-wassenaar-arrangement

2

中国的出口管制条例 和机构概述

从上世纪90年代起，中国逐步确立了军火、军品和其他敏感、两用物项及技术出口管制的法律基础。中国在制定和发布这些国家法规的过程中，也将中国的国际、多边和双边防扩散和军备控制承诺予以制度化。在这期间，中国官员借鉴其他国家的出口管制政策，并吸收了众多防扩散国际标准，其中包括：登记和许可证制度；设备、材料和技术控制清单；最终用户和最终用途证明；全面管制原则；海关监管；对违反出口管制政策和法规的行为进行惩罚和处罚。

中国的敏感物项出口管制主要基于1994年颁布的《对外贸易法》（2004年修订）。这部法律规定国家明确拥有进出口管制的权力，并指明了具体实施途径，这让管制过程变得更加透明。例如，《对外贸易法》第16条和17条规定，为了“维护国家安全、社会公共利益或者公共道德”和“根据我国缔结或者参加的国际条约、协定的规定”，国家有权限制或禁止货物进出口；第18条要求制定管制清单；而第19条规定，所有“限制进口或出口”物项都需获得当局许可。随后几年推出的后续法规对这些规定以及管制清单做出了详细说明。

《海关法》是中国出口管制领域的另一个重要进展。它确立了中国进出口贸易管制海关检查和验证系统的法律依据，并为出口管制执法（包括《行政处罚法》和2001年的《刑法修订案》）提供了基础。

此外，还有几套法规的制定促使中国的出口管制制度变得更加正规。例如，2003年12月，商务部和海关总署联合下发通知，规定了敏感物项及技术通关时检查出口证书的流程，并概要介绍了出口商接受海关检查的义务。此外，2004年1月，商务部颁发了《敏感物项及技术出口许可证暂行管理办法》，其中明确规定了公司出口管制物项的申请和审批流程。2004年，商务部和海关总署还联合发布了需要申请出口许可证的敏感物项目录。这些新程序和法律文书的发布，表明中国政府力图确立稳固的法律基础，以便有效管制敏感物项和技术出口。

中国出口管制法规和部级法令核心清单:

- 1994年: 《对外贸易法》(2004年修订)
- 1995年: 《监控化学品管理条例》
- 1997年: 《核出口管制条例》
- 1998年: 《军品出口管理条例》(2002年修订)
- 1998年: 《核两用品及相关技术出口管制条例》
- 2002年: 《导弹及相关物项和技术出口管制条例》
- 2002年: 《生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》(2006年7月修订)
- 2002年: 《化学品及相关设备和技术出口管制办法》
- 2002年: 《敏感物项和技术出口经营登记管理办法》
- 2003年: 《敏感物项和技术出口许可证暂行管理办法》
- 2005年: 《货物出口许可证管理办法》(商务部令第28号)(2008年修订)
- 2005年: 《关于敏感物项和技术进出口行政许可制度改革的通知》
- 2006年: 《两用物项和技术进出口许可证管理办法》(商务部, 海关总署令第29号)
- 2006年: 《关于核两用品的第50号通知》
- 2006年: 《中华人民共和国生物两用品及相关设备和技术出口管制清单》(商务部公告第61号)
- 2006年: 《民用航空零部件出口分类管理办法》(商务部, 海关总署令第6号)
- 2006年: 《易制毒化学品进出口国际核查管理规定》(公安局, 商务部令第8号)

以上政府法令和法规为中国实行出口管制提供了法律框架。这些规范和监管机制也包括了行政和刑事处罚措施。中国要有效地实行出口管制, 需要各政府部门之间高度协调、合作和沟通。具体来说, 起草、制定和实施出口管制法律法规的过程涉及到以下几个部门:

- 商务部: 核两用、生物两用品、某些化学品, 以及导弹相关两用品和民用技术的出口属于商务部的管辖范围。
- 国防科工局: 国防科工局是军品等常规武器出口管制的主要授权机构。
- 外交部: 那些会影响到中国外交政策以及国际承诺和义务的敏感物项及相关设备和技术的出口由外交部负责。
- 海关总署: 负责在出口过程中监督管制物项和技术, 并负责非法出口的调查。

近年来, 中国的出口管制体系取得了两大进展。中国在2004年设立了机构间特设磋商机制, 以管理引起内部分歧的交易。通过该机制, 所有主要相关机构都可以表达他们的顾虑, 并将他们的商议内容提交给国务院和中央军事委员会进行进一步的审议和终审。根据相关问题是属于两用用品还是军用品, 商务部和国防科工局带头对具体的审批决策提出看法和理由。这两个机构会审查许可证申请, 并处理早期文书, 以便确保提案符合国内法律。

然而, 此类申请的审批还牵涉到另外两个关键角色: 外交部和中国人民解放军总装备部。外交部提供交易将对接受国国内形势和/或中国的外交政策利益和重点产生何种影响的信息。外交部关注中国的形象、声誉和国际地位, 并传递中国对于不扩散的国际承诺。他们还要协力确保出口许可证符合国际规范, 交易不违反任何联合国安理会决议。

2014年4月, 商务部重组了若干与两用物项和技术出口管制流程相关的办公室, 成立了新的集中办公室, 即产业安全与进出口管制局。2014年之前, 商务部科技发展和技术进出口司(以下简称科技司)是两用出口管制的主要许可及监管机构。2003年, 商务部为了提高效率, 将科技司重组为两个部门。科技司一专门负责按照其他国家的要求, 提供出口管制最终用户证书和最终用途保证, 并负责与外国出口管制要求相关的(涉及到中国进口的)其他事宜。与此同时, 科技司二则保留了审批中国管制物项出口的全部监管职能。

通过新成立产业安全与进出口管制局, 商务部试图进一步简化决策过程, 并加强从立法到许可证审查再到政策执行的整个出口控制体系。其职责和目标包括: 制定和实施现有的国家进出口管制政策和条例, 签发两用物项和技术进出口许可证, 以及调查并评估产业安全性。该局包括六个部门:

- 安全审查处
- 政策规则处
- 管制许可处
- 调查执法处
- 产业竞争力处
- 办公室

该局局长顾春芳在最近的一次采访中提到了当前的几个工作重点，包括：加强出口管制的清单管理和技术评估工作以及加强国际交流与合作。⁵ 中国的出口管制专家介绍说，该局将会更新两用物项和技术的管制清单，以便更好管理最终使用和最终用户的检查和验证工作。

⁵ <http://ft.people.com.cn/directList.do?fid=1881>
同时也请参阅：<http://aqygjz.mofcom.gov.cn/article/gywm/201405/20140500598590.shtml>
<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/201404/20140400556114.shtml>。

3

中国军品出口管制

《武器出口管理条例》是中国常规武器出口管制机制中关键的部分。该条例制定于1997年10月，并在2002年修订增加了《军品出口管理清单》。清单首次具体列出了受条例管制的军用物项。条例涵盖了军用物项的范围和参数、出口管理的决策结构以及管理程序。

军品出口管理清单包括14类需要获得出口许可的国防物项，包括：⁶

- 轻武器
- 火炮及其他发射装置
- 弹药、地雷、水雷、炸弹、反坦克导弹及其他爆炸装置
- 坦克、装甲车辆及其他军用车辆
- 军事工程装备和设施
- 军用船舶及其专用装备与设备
- 军用飞机及其专用装备与设备
- 火箭、导弹、军用卫星及其辅助设备
- 军用电子产品，火控、测距、光学、制导与控制装置
- 炸药、推进剂、燃烧剂和相关化合物
- 军事训练设备
- 核、生、化武器防护装备与设备
- 后勤装备、物资及其他辅助军事装备
- 其他产品

中国专家指出，上述常规武器和军品清单体现了“瓦森纳安排”《军火清单》的基本分类，后者总共包含22项。每过半年，“瓦森纳安排”参与国会互相交流向非“瓦森纳安排”参与国交付常规武器的情况，这些武器大致可以分为以下几类：主战坦克；装甲战车；大口径火炮；军用飞机和无人驾驶飞行器；军用和武装直升机；军舰；导弹/导弹系统；轻小武器。⁷

下面总结和概括了中国常规武器及军品出口的申请和许可审查过程：

1. 目前有12个公司获得了中国政府的军品出口授权。这些公司都可以直接向国防科工局提交武器出口提案和申请，请求审查和批准。
 - 中电科技国际贸易有限公司
 - 中国航空技术进出口公司
 - 中国北方工业公司

⁶ “欧盟和中国武器出口管制的演变”，2012年3月，该报告由中国军控与裁军协会（CACDA）和更安全世界联合发表。更详细信息，请参阅：http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-11/25/content_640103.htm。

⁷ “瓦森纳安排”遵循共识原则。要修订军火清单，必须征得所有41个参与国的同意。有关详细信息，请参见：www.wassenaar.org/controllists/index.html。

- 中国船舶工业贸易公司
 - 中国船舶重工国际贸易有限公司
 - 中国精密机械进出口有限公司
 - 保利科技有限公司
 - 中国新兴进出口总公司
 - 中国京安进出口公司
 - 中国电子进出口总公司
 - 航天长征国际贸易有限公司
 - 际华集团股份有限公司
2. 国防科工局和中央军事委员会与外交部共同审查提案。此外，当出口物项可能影响中国自己的军事能力时，需要咨询总装备部，以便评估出口对中国国家安全利益和外交政策的影响。
 3. 提案获得批准后，就可以开始出口流程，公司可确定销售合同。武器出口合同只有经过国防科工局批准以后才能生效。当中国公司申请审批合同时，需要提供接受国的有效证明文件，如最终用途证明等。
 4. 在出口军品之前，军火贸易公司根据武器出口合同批准文件，向国防科工局申请武器出口许可证。
 5. 海关审查许可证，通关放行。

近年以来，在如何有效地处理若干富有争议的常规武器交易问题上出现了一些内部分歧。以2008年为例，载有小型武器和弹药的中国货船开往津巴布韦。当时津巴布韦敏感的政治局势引起了外交部的关注。中国政府最初否认船上载有中国货物，但是，当南非德班拒绝让货船进港的消息传出来以后，北京方面解释说，向津巴布韦政府提供武器是两国政府之间的“正常”交易。鉴于人道主义关怀和津巴布韦政府的恶劣人权记录，非洲和世界各地的许多国家政府及民间团体和基层组织都谴责了这笔交易，并将中国货船称为“耻辱舰”。数个港口城市都拒绝货船进港，码头工人拒绝卸载货物。

外交部认为，这笔交易可能违反当时联合国针对津巴布韦的制裁措施，而且津巴布韦当时的人权和政治局势正在日益恶化；尤其是，当时即将在北京举行2008年夏季奥运会，这种交易会对中国的形象和地位产生负面影响。最终，最高和最终审批机构国务院和中央军委同意取消交易，并下令船只返回中国。

中国政府主要基于以下五个基本原则进行风险评估：⁸

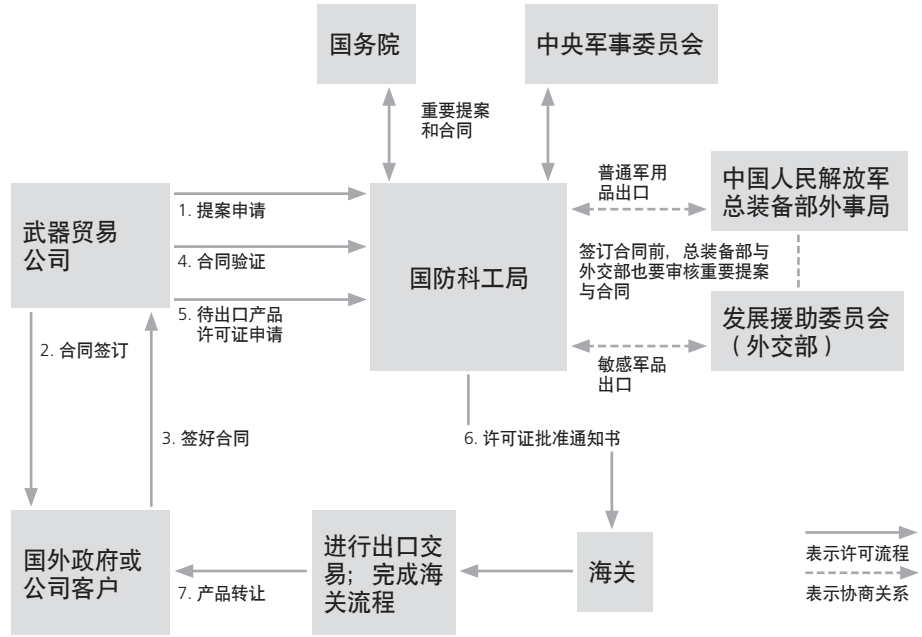
- 对其他国家的国际义务和承诺
- 符合国际防扩散努力和中国的外交政策
- 接受国是否为联合国武器禁运对象
- 接受国是否支持恐怖活动或与恐怖组织有联系
- 接受国是否具有有效的出口管制制度

从这些原则可以看出，中国的风险评估标准涵盖了部分“瓦森纳安排”准则。“瓦森纳安排”武器转让风险评估准则包括：交易对民间武装冲突的影响；交易转变为非法贸易的风险；接受国的外交和军事政策；接受国的出口控制标准和武器储备量等等。

此外，中国的出口管制制度始终采取“全面管制”原则，以便确保可疑的清单外物项（尤其是那些可能导致扩散的物项）的出口交易能够受到监控、跟踪，让相关机构和/或接受国政府能够实施进一步审查，甚至拒绝发布许可证。此类案例以逐案方式接受审查。同样，“瓦森纳安排”参与国于2003年同意采纳广泛而严格的“全面管制”原则，对清单外两用物项实施管制。该原则适用于以下情况：物项旨在用于受联合国武器禁运或其他具有约束力的禁运措施限制的地区；武器最终用于军事用途。

⁸ 吴金淮，“军工产品：中国的出口管制机制和实践”，2014年6月10日，“促进国际安全与稳定：加强中国和‘瓦森纳安排’之间的对话”国际研讨会报告，奥地利维也纳。

图1: 中国军品出口管制决策与许可流程概述



4

中国两用物项及技术 出口管制

近年来，中国的两用物项和技术出口管制政策一直在变化。1998年11月，国务院发布了首套出口管制法规，涵盖183种两用物项和技术。2002年的修订版扩大了该法规的涵盖范围，从而涵盖了“瓦森纳安排”清单中的大部分两用物项和技术。2009年，商务部和海关总署联合签发《两用物项和技术进出口许可证管理目录》，目录于2010年1月开始生效，涵盖了核、生、化和导弹相关两用物项和技术。新成立的产业安全与进出口管制局表示，目前正在考虑制定新的、统一的常规武器和两用物项及技术控制清单，预计将由商务部在2015年发布。

中国定期更新两用物项及技术控制清单。在撰写本文之时，敏感物项和技术清单共包含816项，其中71%有分类数字和编码。⁹ 相比之下，“瓦森纳安排”的两用物项及技术清单包括9大类共1000多项。“瓦森纳安排”清单包括两个嵌套的子类别：“敏感清单”（直接关系到先进常规军事能力的关键元素）和“特别敏感清单”（先进常规军事能力必不可少的关键元素）。后者包括隐形技术、可用于海底探测的设备、先进雷达，以及喷气发动机部件等。¹⁰

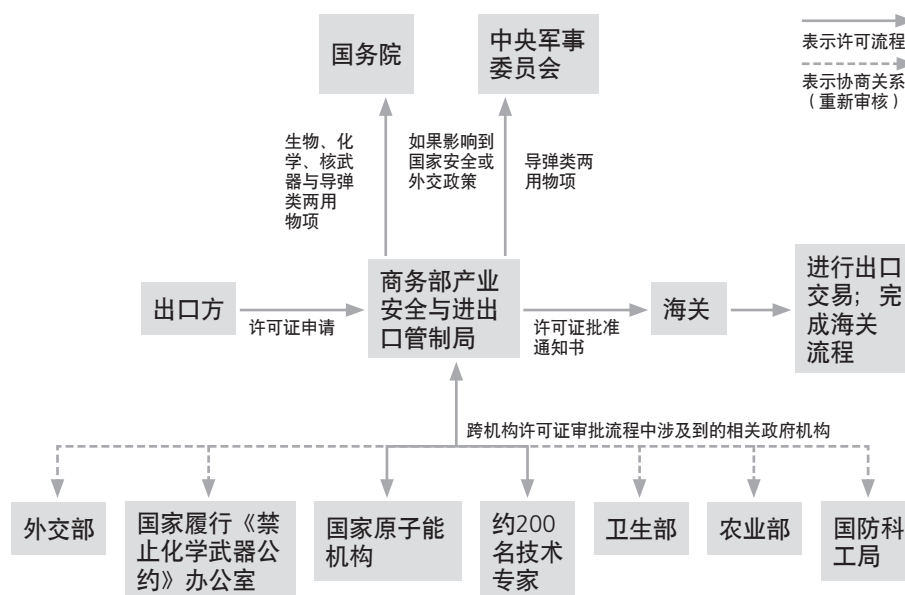
下面总结和概述两用物项及技术出口的申请和许可审查程序：

1. 注册的中国出口商向商务部提交受控物项出口申请。同时必须按标准提交相关认证书和文件。
2. 商务部将在45天内审查申请。根据出口的性质及接受方，商务部可以与外交部及军方协商。
3. 如果出口将对中国的国家安全利益或社会公共利益产生显著的影响，申请将直接提交给国务院和中央军委，接受进一步审查。
4. 如果申请通过，商务部将签发出口许可证。发放许可证后，商务部将通知海关。
5. 出口商向海关出示许可证。海关检查和验证后放行。如果原有申请发生任何变化，都需要由商务部重新全面审查。

⁹ “中国两用出口管制”，2014年6月10日，发表于奥地利维也纳“促进国际安全与稳定：加强中国和瓦森纳安排之间的对话”研讨会。有关中国管制清单的更多信息，请参阅：www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201312/20131200446729.shtml。

¹⁰ 有关“瓦森纳安排”管制清单的更多信息，请参阅：www.wassenaar.org/controllists/index.html。

图2: 中国两用物项及技术出口管制决策与许可流程概述



为了强化对两用物项及技术管制的执行机制，近年来中国政府采取了一系列措施。首先，中国政府在2002年底针对曾经涉及敏感物项与技术非法交易的公司制定了“监控名单”，以帮助有关部门在当前或未来的敏感物项出口许可证申请工作中，更谨慎地监管有此类记录的企业。

2004年1月，商务部和海关总署联合推出了敏感物项及技术出口计算机控制系统。两用物项及技术出口的相关管制机构首次通过联网共享数据库，从而提高了整个审查过程的准确度和效率。例如，海关官员可以由此更方便追踪许可证申请审查、批准和签发的整个程序。

商务部在审批出口申请的过程中会在政府机构之外咨询更多专家和专业人士。它建立了出口管制全国专家支持体系，让核、生物、化学和导弹相关技术部门的学者和专家参与到决策过程当中来，以帮助商务部处理某些涉及到更复杂技术和科学知识的特定两用物项的许可证申请。

随着全国从事敏感高科技产品进出口业务的公司和企业激增，中国政府加强对业界的管理，并将其作为强化出口管制的重中之重，尤其注重内部出口控制机制。¹¹

2007年，《商务部关于两用物项和技术经营企业建立内部出口控制机制的指导意见》强调了以下几个方面：

- 制定政策声明
- 建立制度框架
- 建立出口审查程序
- 编制出口管制手册
- 启动培训计划
- 备案¹²

中国北方工业公司（北方工业）是个大型国有企业，中国出口管制专家说，它属于国内最早制定内部控制机制的公司。¹³ 北方工业的制度框架包括创建出口管制委员会，该委员会对所有销售订单拥有否决权。在管理系统方面，北方工业实施了国际认可的企业资源规划系统。北方工业亦在最近几年寻求国际合作，进一步规范公司内部控制机制。为了创建“自动化和电子化”内部控制机制，公司逐步建立了电子化订单筛选流程，公司从普华永道购买软件，佐治亚大学出口管制专家则为其提供执行培训和帮助。此外，公司还将统一关税

¹¹ 业内专家估计这个数字在中国可能高达80万。
¹² <http://exportcontrol.mofcom.gov.cn/article/t/z/200709/20070905071699.shtml>
¹³ 最近进行的一些出口管制对话和方案交流包括：
www.norinco.com/GB/61/62/324.html; <http://cits.uga.edu/programs/china>。

系统与海关官员开发的商品分类体系结合起来，正在开发“敏感客户和产品”数据库。北方工业还基于敏感国家清单，对交易进行内部筛选（尽管目前清单内容并未公开）。北方工业表示，公司将仔细检查接受国的所有相关信息，以及最终用途/用户的信息，以防止出口的物项和技术被再次转让。

最近几年，商务部试图提高业界出口管制的公共意识。具体来说，它尤为重视帮助企业深入了解国家政策法规，以及如何在许可申请过程中遵守这些政策法规。此外，它还鼓励和帮助企业建立内部控制机制。商务部选择北方工业来帮助中国企业建立和实施内部控制机制。北方工业已经建立了内部控制机制咨询公司——北京经纬度贸易安全咨询中心，创建了商务部行业推广培训计划。该咨询公司也提供专家咨询服务，就敏感两用商品的出口问题为商务部提供指导和专家意见。

商务部还召集技术专家和智库，举办了大量研讨会，以此来指导中国公司，让公司更全面地了解出口管制的技术实施以及其更广泛的政治影响。此外，商务部官员还会参观公司，以便更好地了解业界所关心的问题，并就如何创建更精简有效的出口管制机制向公司提供建议，帮助公司提高竞争力和合规性。它还与美国商务部（2000年和2003年为例）共同主办了一系列出口管制研讨会。

5

政策启示与建议

只有在国际社会加强合作和协调的前提下，有效的出口管制和防扩散目标才能达成。中国等国家参与常规武器和两用物项及技术的商业交易是理所当然的。然而，随着中国日益成为此类战略物资的重要全球供应商，它需要成为“瓦森纳安排”等多边出口管制机制的合作伙伴（至少不要置身事外）。

有迹象表明，由于瓦森纳采用共识原则，任何一个参与国都可以阻止任何提案通过，因此，它在接纳新成员时非常谨慎，而且采用了最严厉的审查制度。此外，这个自愿性体系要求其参与国坚持一定的标准、透明度和问责制，因此，这个体系的优势抑或是弱点，是它依赖于体系所强调的共同行动。

中国已着手调整其出口管制法规，使之更接近“瓦森纳安排”确立的指导原则。这个趋势非常鼓舞人心。那么，“瓦森纳安排”以及其他政府和非政府行为者如何在加强和保持这种趋势的同时，减少甚至消除中国的顾虑，促使中国变得更加积极呢？

在保证地区和全球稳定的同时，让中国更多地参与合作（或至少不置身事外），促使世界变得更加安全，消除大规模破坏性武器、常规武器和两用物项及技术的非法贸易——这才是面对中国的崛起各方需采取的有效战略。一个有效的全球常规武器体系，需要“瓦森纳安排”参与国和国际社会继续与中国保持接触，鼓励和帮助中国，使其在常规武器转让管制上的制定、实施和执行符合国际通用的高标准。这种国际影响力虽然有限，但不应成为不作为的借口。

在中国同行就武器和出口管制问题打交道的过程中，需要牢记几个要点。首先，对于明确达成了国际共识的问题，中国是趋于更加支持或默许的态度，而不是积极反对或搅局的。总的来说，随着中国越来越关注自己的形象、地位和声誉，在重要的全球和地区性问题上，中国不希望被视为局外人。“瓦森纳安排”的参与国应寻求更多发展中国家的支持，并邀请它们加入该体系，因为这将有助于扩大“瓦森纳安排”的代表性，并有助于促使中国相信，“瓦森纳安排”参与国并不仅限于先进的工业化经济体。

其次还需要明白，如果中国采取更积极的措施加入“瓦森纳安排”，那必定是它认识到这样做符合自身的利益。因此，如果要想有效地促使中国参与其中，“瓦森纳安排”就必须让中国相信，中国坚持常规武器出口管制最高标准，不仅有利于国际社会，同样（甚至更多地）也有益于中国自身。中国承认建立多边安全和信任机制是有价值的，它遵守地区和全球性规范，并小心翼翼地试图说服外界相信其建设性意图，这似乎证明中国认识到了这点。

“瓦森纳安排”参与国和国际社会仍然需要做大量的工作，来说服中国认可并遵守“瓦森纳安排”在问责制和透明度上更为先进的原则和标准。中国国内也有一些与国防产业关系密切的、持保守态度的人士，对“瓦森纳安排”等此类出口管制机制持怀疑态度。此外，中国申请MTCR失败使得人们怀疑中国在“瓦森纳安排”上也会面临同样的命运。中国决策者如何平衡和协调这些利

益冲突很关键。武器出口管制专家应继续关注，“瓦森纳安排”和国际社会也应该与中国的政策精英们保持交流。

第三，有必要再次强调，中国的出口管制制度映射出某些西方工业化国家的早期经历。达成有效的出口管制机制需要时间。出口管制政策在实施和执行上可能会落后于既定政策，这是正常的。在制定和实施出口管制政策的过程中，可能偶尔会有违反国际标准和制度指导方针的情况出现。要使出出口管制合乎规范，需要时间以及持续的对话。中国目前的出口管制政策和实践情况并非特例，而是正如“瓦森纳安排”参与国的早期情况。

中国出口管制政策的制度化已经经历了数十年时间，但同样值得注意的是，总体而言，已有的立法和管制清单总体反映了国际社会的主要出口管制标准和做法，例如“瓦森纳安排”。接下来，中国所面临的主要挑战是：要确保这些法规、做法和决策标准在全国能得到贯彻实行。同样重要的是，相关政府机构必须鼓励中国企业建立和实施企业内部出口控制机制，明确违反出口管制标准和过程的处罚措施。

因此，展望未来，要保持和扩大“瓦森纳安排”和中国之间的对话，应该着重针对专家、从业者和双方官员开展能力建设活动，尤其要培养出口管制实施的技术和操作能力。这种能力建设活动有助于教育和培训相关人员（特别是商务部新成立的产业安全与进出口管制局、海关总署和国防科工局的工作人员）。

要推动和实现这样的目标，我们建议设立非正式技术工作组，这将有助于推动中国和“瓦森纳安排”之间开展更有针对性的深入对话。这个工作组的规模应该较小，同时又能代表中国和“瓦森纳安排”参与国的关键力量，包括武器出口许可和执法人员、国防工业代表，以及出口控制技术和政策顾问。

该工作组将负责实施培训、推广及其他能力建设活动，并负责探索“瓦森纳安排”参与国和中国实施出口管制的可行办法。可以在北京或选定的“瓦森纳安排”参与国组织系列研讨会，每个研讨会重点关注以下某个领域：

- 就许可证程序交换看法和最佳做法，包括如何更好地实施和融合“全面管制”原则与风险评估
- 比较和对照各国的跨机构决策过程，并提出创建更可靠、透明的制度化流程的可行计划
- 更新商务部、国防科工局和海关总署共享的数据库和风险记录，以便更快更准确地识别高风险的装运和货物转运
- 增强一线许可审查和执法人员的意识，并组织专门培训和演练，开发风险管理系统，以便更有效地在国境线、海港、自由贸易区和机场追踪、监控和检测可疑的战略物品、技术和活动
- 针对一线执法官员，开展如何调查和起诉违反国家法律和国际协议的出口活动
- 探究国有企业和民营企业的内部出口控制机制，并推动机制的实施

推动以上领域的对话，能够提高专家及一线官员就“瓦森纳安排”展开讨论的专业性，并能够帮助中国在实施更有效的合规出口管制制度的过程中弥合其政策目标与实际执行情况之间的差距。通过这样的专题讨论和能力建设活动，双方可以汲取教训，交流最佳实践，从而使中国在不久的将来，能够更加建设性地参与“瓦森纳安排”等多边出口控制机制，并在其中发挥更大的作用。