

# 後冷戰時期多邊出口管制委員會的變遷

鄭端耀

(國際關係研究中心副研究員)

國際高科技「多邊出口管制協調委員會」(Coordinating Committee for Multilateral Export Control, 簡稱COCOM)已於本年(一九九四)三月三十一日正式宣告終止。此項決定不僅標示著國際關係一項重要發展,亦顯現國際高科技管制體制的重大轉變。基本上,COCOM屬於冷戰時代背景下的產物,一九四九年,美國為防止高科技產品流入到共黨國家,危害西方自由世界的安全,故邀集西方盟國,共同設立COCOM,以集體方式對高科技產品進行管制,此項管制工作從此持續運作四十餘年。然而,自冷戰結束,東歐共黨國家和蘇聯紛紛解體後,COCOM運作發生明顯困難。雖然COCOM曾經幾度調整,試圖順應國際環境的變動,但是仍然無法有效克服各方面的壓力,最後終於決定選擇解散途徑。目前西方國家正在研商一個新的、較寬鬆的國際高科技管制體制,來接替原有的COCOM體制,預計從本年十月一日開始運作,姑且先不論未來新體制的特色、以及其是否能達到管制的效果,但是代表以美國為中心,行使集體控制的國際高科技管制時代,可以說隨著COCOM的解散已告結束。

本文擬從後冷戰時期國際關係環境的變化,來探討COCOM近來的發展、改革方案、和最終走向解散的過程。基於COCOM和美國的密切關係,以及美國幾乎主導大部份COCOM的運作,本文將對美國政府對COCOM的政策多所分析。同時,本文亦將對未來新體制的可能架構提出說明,並從中探討國際高科技管制的發展趨勢。

## COCOM 體制特色與發展背景

COCOM體制的成立主要是在美國領導下形成的。一九四九年,美國見國際局勢緊張,東西衝突迅速昇高,決定延長大戰期間所採行管制戰略物資的措施,由國會立法制定「出口管制法」(The Export Control Act of 1949),管制科技及物

後冷戰時期多邊出口管制委員會的變遷

資出口，此乃美國第一次在平時設立出口管制制度。同時，瞭解高科技管制非一國之力可以達成，須聯合其它國家共同執行方能奏效，美國於是在同年邀集盟邦英國、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡成立一個非正式組織機構，稱作諮詢團體（Consultative Group），來制定國際管制表、協調管制事宜等。諮詢團體之下並設立一個處理例行業務的工作小組，即「多邊出口管制協調委員會」，簡稱COCOM。<sup>①</sup>

一九五一年，美國眾議員貝特（Laurie Battle）所提出的協防援外法（Mutual Defense Assistance Act）獲國會通過，俗稱貝特法（Battle Act）。根據該法，凡是接受美援的國家，必須遵從對共黨國家貿易管制規定，如有違背，可能遭受停止援助的懲罰。該法的制定成為美國推動與友好國家共同對共黨國家高科技管制的有力基礎。之後，於一九五二年至一九五三年間，諮詢團體成員繼續擴張，包括挪威、丹麥、加拿大、西德、葡萄牙、希臘、土耳其、日本。到一九五〇年代中期，共有十五個會員國，北大西洋公約組織國家，除冰島外，均為會員國。此外，自一九五八年以後，諮詢團體即不再集會，所有事務都由COCOM處理，而COCOM也成為多邊出口管制唯一的組織機構。<sup>②</sup>

COCOM的設立是以君子協定為基礎，沒有任何正式的條約或行政協定為依據，嚴格來說，不具法律拘束力，只是國際間的善意合作。因此，所有有關COCOM管制業務事宜，均採全體一致決原則，一則表示尊重各國主權，二則配合實際可行的作法。

在COCOM體制下，訂立三項出口管制表：（一）國際原子能管制表；（二）國際軍火管制表；（三）國際商業用工業產品管制表，或稱國際管制表。前二項管制表列出國防、戰略科技項目，類別清楚，較少爭議；後一項的國際管制表，包括許多可作商業和軍事雙重用途之產品（dual-used products），性質較複雜，時有爭議。凡是列在三項管制表上的科技產品，全屬國際管制對象，全體成員必須共同遵守。<sup>③</sup>不過，有些特殊案件可援引例外請求（exception request）規則，作特別的考慮。例如，某國出口商申請出口項目屬於國際管制表的範圍，但該出口純屬商業目的，保證不轉移軍事用途，處此情形下，該國政

註① 參見Harold J. Berman and John R. Garson, "United States Export Controls - Past, Present, and Future," *Columbia Law Review*, Vol.67, No.5 (May 1967), pp.834~842; Senator John Heinz, *U.S. Strategic Trade - An Export Control System for the 1980s* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991), pp.43~53; Michael Mastanduno, *Economic Containment - COCOM and the Politics of East-West Trade* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1992), pp.chap.3; and鄭瑞賢，「國際科技管制體制的運作與變遷」，問題與研究，第二十九卷，第十五期，民國七十九年十二月，第八七~一〇六頁。

註② *Ibid.*

註③ John R. McIntyre and Richard T. Cupitt, "Multilateral Strategic Trade Controls within the Western Alliance," in Gary K. Bertsch & John R. McIntyre, ed., *National Security and Technology Transfer* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1983), pp.145~6.

府可向COCOM申請例外請求，要求特允輸出。例外請求案件的審查以個案為原則，必須獲全體會員國同意。

COCOM的總部位在巴黎，內設有秘書處和工作人員。各會員國在COCOM的代表，係以各該國駐在巴黎的大使館或領事館為辦公室。<sup>④</sup>基本上，COCOM有三項主要經常的工作：(一)修訂國際管制表—COCOM每年依序審查修訂部份國際管制表，每三年作為一個循環，完成全部項目修訂工作。(二)審核例外請求—COCOM每星期皆會固定舉行例外請求案件的審查，因例外請求須以全體同意為原則，會員國須花甚長時間在磋商妥協上。(三)研商管制執行措施—此採不定期舉行方式，由成員國彼此協商瞭解管制執行的狀況，如遇重大事件或違規行為，可召開特別會議以討論解決方案。

COCOM成立初期，美國以其強大的權力資源和無可匹配的國際地位，幾乎完全掌控COCOM運作，西歐盟邦和日本均皆受美國領導，遵從管制規定。當時東西貿易急劇下跌，有些地區甚至停頓，整個國際環境籠罩在冷戰氣氛下，注意力集中在柏林危機、韓戰等高度政治、軍事衝突事件中，無暇旁顧貿易問題。<sup>⑤</sup>此時的管制策略強調「安全至上」，管制的項目是愈多愈好，亦即希望藉廣泛的管制來減緩共黨國家軍事能力的增長，而達到提升西方國家安全的目的。

從一九五〇年代中期始，美國在COCOM的主導地位開始下跌，西歐盟邦和日本不再願以美國馬首是瞻。此時韓戰已結束，史達林死亡，國際局勢轉趨緩和，同時西歐、日本經濟逐漸復興，要求改善東西貿易的呼聲提高。在此環境下，堅持維持對共黨國家嚴格管制的美國立場，便和主張放鬆管制的西歐和日本開始發生摩擦。一九五七年，英國不顧美國反對，自行取銷對中共嚴格管制措施，置於和東歐、蘇聯的相同管制尺度上，其它國家隨即跟進，而原先因韓戰而特別設立的「中共委員會」(China Committee，簡稱CHINCOM)被迫取消。<sup>⑥</sup>但是美國卻仍然單方面維持對中共經濟禁運，直到一九七〇年尼克森和中共展開關係正常化後才停止。

雖然美國和西歐國家對東西貿易有不同看法，但在一九六〇年代期間，COCOM運作大抵順利，沒有重大爭執，國際管制表修訂工作定期舉行，成員遵循管制規範，且願意配合執行管制作業。有二項基本原因可說明此種發展，其一是美國政府在甘迺迪總統領導下，對出口管制採較自由化作法，COCOM管制範圍以可直接作軍事用途的商業科技產品為主；其二是COCOM管制並未對東西歐國家間的貿易造成太大阻礙，一般機械、工業設備產品均可由西歐輸至東歐國家。實際上，在這段期間，COCOM管制尺度持續放寬，一九五二年國際管制表列有近二百九十種管制項目，一九五四年減至一百七十項，一

註④ Angela E. Stent, "East-West Economic Relations and the Western Alliance," in Bruce Parrott, ed., *Trade Technology and Sino-American Relations* (Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1986), pp. 312-314.

註⑤ Stephen Woolcock, *Western Policies on East-West Trade* (N.Y.: Routledge & Kegan Paul, 1982), chap. 2 and 3.

註⑥ 參見附註①。

九六四年更減低至一百五十項。<sup>⑦</sup>

一九七〇年代COCOM體制運作發生困難，成員國間，尤其是美國與西歐、日本等國，經常形成意見爭議、政策摩擦、利益衝突現象。首先，在看法上，美國主張東西貿易和外交利益應連在一起考慮，此所謂的連鎖外交（linkage diplomacy），以貿易作為外交手段，約束共黨國家對外行為；但西歐等國反對以貿易或科技管制作為國際政爭工具，除了敏感軍事科技產品外，反對其它任何形式的管制。其次，在作法上，美國經常行使雙重標準遭至非議。美國常藉安全、政治考慮，限制成員國對共黨國家科技出口，但尼克森政府為推動東西和解政策，提倡和蘇聯、中共的雙邊貿易。卡特政府強調人權，因不滿蘇聯國內人權待遇，要求COCOM對蘇聯嚴厲管制，但卡特為和中共建交，罔顧中共人權迫害，主張對中共放寬管制。再次，在體制運作上，美國一方面抗拒COCOM管制的放寬，一方面大量運用例外請求，申請對共黨國家科技產品輸出。成員國見狀群起效尤，使得COCOM例外請求案件遽增，增加COCOM作業負擔，亦失去原本「例外」的意義。更甚者，美國的例外請求，成員國幾乎都予同意，而成員國請求，美國卻常藉戰略考慮拒絕之，如此更增加成員國對美國的不滿。<sup>⑧</sup>整體而言，在此時期，COCOM成員國一方面改善和共黨國家貿易，但另一方面卻因COCOM管制的尺度標準、差別待遇、和內部作業等問題而頻生爭議。

隨著東西和解受挫，蘇聯揮軍侵入阿富汗，強調戰略安全的主張在COCOM重新抬頭。一九八一年以反共著稱的雷根總統入主白宮後，力圖加強對蘇高科技出口管制，而且為了有效強化COCOM管制作業，採取了若干措施，包括停止對蘇聯例外請求，促請成員國加強管制的執行工作，以及提昇COCOM組織功能。然而，美國與西歐國家和日本間的爭議並未稍緩。西歐和日本不反對提高COCOM管制效率，但對美國經常以外交政策考量而片面要求管制表示不滿，同時對美國再出口管制措施亦難以接受，一九八二年天然氣管道事件，正凸顯雙方對此問題的分歧看法。<sup>⑨</sup>

一九八〇年代中期後，東西關係逐漸緩和，雙方貿易漸進增加，但是COCOM對蘇聯、東歐國家的基本管制政策沒有改變。其間國際管制表修正方面，已略顯放鬆，從一九七〇年代和八〇年代初期平均維持一百五十種項目，降至一百二十項左右，但管制執行工作仍加強監督。大體而言，COCOM在一九八〇年代，冷戰結束前，其體制運作呈現混合型態，一方面美國強化COCOM的運作，提高執行績效，維持該體制的存續能力；但是另一方面美國和成員國間的爭議，以及美國經常片

註⑦ McIntyre & Cupitt, *op. cit.*, p. 145.

註⑧ Gary K. Bertsch and John R. McIntyre, *National Security and Technology Transfer*, *op. cit.*, chap. 3; Michael Mastanduno, "The Management of Alliance Export Control Policy: American Leadership and the Politics of COCOM," in Gary K. Bertsch, ed., *Controlling East-West Trade and Technology Transfer* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1988), pp. 241-279.

註⑨ Homer E. Mayer, Jr. and Linda A. Mabry, *Export Controls* (Washington, D. C.: International Law Institute, 1983), pp. 68-73.



面採取行動，給COCOM帶來許多困擾和傷害。

## 冷戰結束COCOM體制發展

### (一) COCOM應對措施

COCOM因冷戰而設立，其主要的目的是維護西方國家安全，防範高科技產品流入共黨國家，但隨著冷戰結束，東歐共黨國家和蘇聯的瓦解，以及東西方關係逐漸正常化，COCOM的原有目的及重要性大為降低，因此，爲了配合國際政治的發展，適應新環境的需求，COCOM勢必須要尋求調整改變。

基本上，在東歐民主化運動尚未展開之前，COCOM即曾針對國際局勢的變化和內部管制作業的問題，在一九八八年一月舉行一次高階代表的特別會議，會中作了三項原則性的政策決定：(一)加強管制執行措施；(二)放寬國際管制項目；(三)開放對COCOM成員國間的出口管制。<sup>⑩</sup>當時的設想是，藉著放寬出口管制以及成員國間的自由貿易，來作爲各國加強執行管制的條件。如此既可順應國際關係趨緩的發展，同時達到有效管制的要求。

然而，上述的決議並未順利實施。美國在該次高階會議後，並未改變其管制政策，既未放寬管制項目，也未簡化證照審查程序，而且華府官員再三強調管制執行作業的優先性，宣稱只有在強化管制執行工作後，美國才會同意放寬管制項目。西歐國家和日本認爲這僅是美國推托開放管制的藉口，自從東芝公司事件後，日本和德國不論在管制人員數量和違法刑責處分皆有顯著增加，其它國家亦然，美國實無必要多加拖延。<sup>⑪</sup>

不過，在開放COCOM成員國間的出口管制則有進展。一九八八年美國綜合貿易暨競爭力法（Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988）第二四一四條款，取消對COCOM及五K國家產品或技術再出口許可的規定，<sup>⑫</sup>同時美國商務部

<sup>⑩</sup> *New York Times*, Jan. 21, 1988, p. D1. 當時會議的背景是在一九八七年日本東芝公司與挪威康斯堡公司（Toshiba Corporation and Kongsberg Vaapenfabrik）案件中，暴露出西方國家管制鬆弛的缺失，因此以美國爲首，要求嚴格加強管制執行工作，另一方面，西歐國家普遍認爲，爲因應東西環境變化，國際管制表須大幅度縮減，而且應廢除成員國間的管制証照作業，便利相互貿易往來，結果在各方的妥協下，達成會中三項原則性的政策決定。

<sup>⑪</sup> Michael Mastanduno, *Economic Containment*, op. cit., pp. 307-8.

<sup>⑫</sup> 美國「出口管理法」第五條（K）項（Section 5.（K）），授權美國政府與非COCOM國家進行談判，簽訂雙邊協定，要求其建立進出口管制制度，限制高科技產品對共黨國家輸出，這類的國家稱5 K國家。基本上，5 K國家可享有如同COCOM成員的出口待遇，但同時他們須遵守出口管制規定。詳細內容請參見王塗發、陳振銘等，*中美簽訂高科技產品與技術出口管制雙邊協定對我國之影響分析*，台灣經濟研究所，民國七十八年二月，第四章。

宣佈凡是輸往COCOM成員國家，產品等級不超過「中共綠區界線」(China Green Line)。<sup>②</sup>不須要再申請「核定出口許可證」(Validated License)，可直接引用G-COCOM「一般出口許可證」(General License to COCOM)來輸出產品。另外，一九八八年底當蘇聯決定從阿富汗撤軍，美國在西歐各國壓力下，恢復對蘇聯的例外請求。

## (二) 布希政府與盟邦間爭議

一九八九年美國總統布希入主白宮，此時美蘇關係處在戰後四十年以來最和平穩定時期，一般期待布希會對蘇聯和東歐國家的經濟改革，提供有力支援，而且會大幅度放寬高科技產品的管制，但是此種情形並沒有出現。布希上台後對蘇聯改革一直採靜觀待變態度，同時對出口管制政策相當謹慎小心，沒有實質放鬆。基本上，有幾個原因可說明布希政府初期的謹慎保守作風。(一)戈巴契夫經改能否成功？蘇聯是否能蛻化成為自由經濟體制國家？蘇聯將何去何從？這些問題都不確定，不宜貿然行動。(二)行政部門內部對是否放寬管制措施有不同意見，國務院和商務部主張放寬出口管制，但國防部持保留看法，認為蘇聯仍是世上唯一具有能力威脅美國的國家，而且蘇聯的軍事預算尚未顯著降低。(三)布希政府仍希望利用COCOM個案審查的作業方式，作為對付蘇聯的一項外交工具，如果一旦放寬國際管制表，則將喪失此可運用的利器。<sup>③</sup>

西歐國家和日本對美國遲遲不肯放寬管制，表示強烈不滿，尤其在一九八九年下半年，東歐民主化運動全面展開後，美國仍然不願放鬆，深感不可理解。一九八九年十月COCOM舉行高階會議，會中西德提出放寬機械工具的建議案，此案當時被與會國家視為測試美國是否願意放寬管制的代表性案子，頗引起矚目。西德聲稱COCOM現行管制的機械工具多已過時，且非領先的科技，應該立即開放；美國則認為不論戈巴契夫的「新思維」，蘇聯軍方仍暗自設法獲取西方的機械工具，作為各種軍事建設用途，宜謹慎為上。美國的反對立場立刻引起公憤，當時的報導宣稱，美國現在COCOM的處境是一票對十六票，處於完全孤立的地位。<sup>④</sup>西歐國家批評美國拒絕開放機械工具完全屬於自身經濟利益的考慮，美國該類產品未若西歐國家具競爭力，因此有意利用COCOM的管制措施來阻撓西歐國家爭取東歐市場。更有甚者，英國、比利時等國已各自採取行動，在數個高科技產品的案件中，未送經COCOM同意，即依本國管制辦法准予放行。<sup>⑤</sup>西德的反對黨社會民主黨則在國會提案，要求撤出COCOM，雖然該案並未獲通過，但已顯示德人強烈不滿的情緒。

註① 「中共綠區」是美國一九八三年配合對中共出口管制，特別設立審核出口產品的等級方式。詳細內容參見Madelyn C. Ross, "Export Controls: Where

China Fits In," *The China Business Review*, May-June, 1984, pp. 58-62。魏文，美國對中共之技術轉移，台灣商務印書館，民國七十九年，第五章。

註② "Export Controls: Case Precedents Will Supersede Written Rules," *Soviet-American Trade*, Number 14, January 1990, p. 2.

註③ Steven Greenhouse, "U.S. and Allies Divided On Easing Export Bans," *New York Times*, Oct. 27, 1989.

註④ Michael Mastanduno, *Economic Containment*, p. 332.

美國為緩和西歐各國不滿情緒，在一九九〇年二月COCOM會議中，提議將較寬鬆的「中共綠區界線」管制範圍適用於波蘭、匈牙利和捷克；西歐國家在以西德為首下則主張「中共綠區界線」應適用於所有東歐國家和蘇聯，反對「差別待遇」，結果會議在雙方意見堅持下沒有獲得任何決議。事情發展到此階段，凡是細心觀察者皆可以察覺，除非COCOM能有突破性的發展，否則將面臨解體的危機。

### (三) 布希政府的改革政策

從一九九〇年初起，布希政府就COCOM和美國高科技管制政策展開全盤性檢討。在一九八九年年底布希在馬爾他非正式高峰會議上，允諾戈巴契夫將加速開放COCOM管制，以便蘇聯經濟發展。<sup>①</sup>因此，為了實踐承諾，而且為化解美國政府內部歧見，尤其是商務部和國防部間的不同立場，以免擱誤時效而又陷入以往部際爭議的僵局中，布希本人親自涉入決策過程，先後二次參加由國家安全會議主持的協調會議，結果在五月順利完成「COCOM建議」的報告。<sup>②</sup>

一九九〇年六月六日及七日，COCOM舉行高階會議，美國的建議案大都為COCOM所接受，其中主要的重點如下：(一) 將國際管制表上一百一十六種項目，削減三十餘種，只剩下八十餘種項目，而且其中十三種項目的管制範圍縮小。大體上，放寬後的尺度較先前中共綠區界線為寬。(二) 大幅放寬電腦、電訊設備、和機械工具類的產品出口，<sup>③</sup>這些種類的產品出口約占當時COCOM百分之八十五的申請案件。(三) 籌擬以項目較少的「核心管制表」(core list)來代替原有的國際管制表。(四) 對東歐國家和蘇聯採取二級制度，東歐較寬，蘇聯較嚴，而且東歐國家若承諾建立該國高科技出口管制制度，將給予優惠待遇，從優放寬管制。<sup>④</sup>

此次的COCOM會議稱得上相當成功，首先，它有效的化解西歐國家和日本的反對壓力，避免COCOM陷入分裂的危機。例如，西德要求放寬機械工具，以及東歐國家和蘇聯均應享有中共綠區界線的待遇均已達成；其次，這是COCOM成立以

註① "Trade Relations Get Political Impetus from Malta Summit Meeting," *Sino-American Trade*, Dec. 1989, p. 1~2.

註② Interview with Ambassador Alan Wendt, in *Export Control News*, June 30, 1990, pp. 4~8.

註③ 電腦方面，凡是資料處理速率 (Processing Data Rate, PDR) 每秒在575 Mbits以下的電腦全部解禁，PDR550 Mbits的電腦，使用者若屬民間人士，會從優考慮准允出口。電訊設備方面，蜂巢式通訊系統 (cellular communications systems) 和衛星地面通訊站全部解禁，部份光纖電訊設備准允出口至東歐國家。機械工具方面，精準度在二至三百萬分之一公尺等級 (micron level) 以下的機械工具，大體上可准允出口。"Bush COCOM Proposals," *Most Dra-*

註④ In 40 Years, "Soviet-American Trade," May 1990, pp. 1~6.  
Michael Mastanduno, *Economic Containment*, op. cit., pp. 333~35; Gary K. Bertsch and Steve Elliott-Gower, "U.S. COCOM Policy: From Paranoia to Perestroika?" in Gary K. Bertsch, ed., *After the Revolutions* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991) pp. 25~7.

來所作最大幅度的開放措施，開放幅度達百分之四十的比例，而且在觀念上也作了很大調整。只有屬於最敏感的核心高科技才須列入管制，其餘週邊項目無須納入考慮，如此一來既可節省許多討論國際管制項目的時間，而且也使得高科技管制較為合理化。再其次，它基本上達成成員國共同贊成的「高籬笆少禁品」(higher fences, fewer goods)的新管制政策，亦即管制執行措施趨嚴，而管制項目趨少的方法。

雖然如此，此次會議尚留下一些問題未獲解決。(一)美國仍然堅持蘇聯和東歐國家差別待遇，仍然對蘇聯持審慎保守的態度，有關於此點，西歐人士表示不解和沒有必要。(二)美國政府不顧美國及西歐業者反對，堅不開放較先進的光纖電訊設備出口，尤其是至蘇聯地區，使得原本計畫簽署的重大電訊工程協議，面臨停擺狀態，引發業者的焦慮與不滿。(三)核心管制表將如何制訂尚屬不確定，許多人士擔心舊瓶新裝，僅是原有國際管制表上項目的重新組合。

核心管制表的籌畫工作於會議結束後開始，雖然此屬新的籌畫工作，但因英國已建立類似核心管制的方案，故仍然是有跡可循。該工作原本計畫在一九九〇年底完成，然後從一九九一年實施，但因波斯灣戰役爆發，以及會員國間對蘇聯管制的項目產生分歧看法，一直拖延至一九九一年五月二十三及二十四日COCOM的高階會議中，才獲得解決。在此二天的高階會議裡，達成下列數項重要決議：

(一)採納核心管制表的管制方式，估計此較原有國際管制表項目減少達百分之五十之多。核心管制表將高科技分成九種類別，即材料、材料加工工程、電子設計、發展及生產、電腦、電訊及資訊安全、感測器、導航及航空電子、海洋科技、和推進系統及運輸設備，<sup>②</sup>其中只有在每種類別的核心科技項目才列入表中予以管制。基本上，核心管制表有幾個特色：(a)管制項目以會立即產生縮小科技差距的關鍵性產品或技術為主；(b)只要是在COCOM會員國之外可獲得的產品，亦即國外可獲性產品(foreign availability goods)皆不列入；(c)列在表上的項目皆會詳細說明物品的名稱與管制的等級標準；和(d)列在管制表上的項目，如果最終使用者(end user)屬民間人士，且使用目的純屬民間用途，仍可申請核發出口許可證。<sup>③</sup>

(二)大幅放寬對波蘭、匈牙利和捷克的出口管制，會中並通過給予此三國特別程序(special procedure)的優越審核待遇，亦即除了少數特別敏感的高科技項目外，其餘的皆自動核准通過。例如，幾乎所有的電訊設備產品，包括光學纖維產品均可直接對東歐三國輸出，不須送交COCOM核准。這是繼去年六月對東歐國家開放措施後，又一重大進展，美國並在會中建議，當此東歐三國在國內完成設立出口管制的措施時，包括建立一套IC/DV(Import Certificate/Delivery Verifica-

註① "Export Controls: Case Precedents Will Supersede Written Rules," *Soviet-American Trade*, Jan. 1990, pp.1~2.

註② 詳細內容請參考，台灣經濟研究院，「多國出口聯合管制協調委員會」國際工業管制清單，民國八十二年六月。

註③ Ambassador Allan Wendt, "Export Controls and Doing Business in the 1990s," *AIT Focus*, June 25, 1991, pp.1~5.

tion)系統、保證防止COCOM管制之產品與技術再出口、准許西方國家至產品使用者現場實地檢查，以及限制本國所生產高科技輸往管制地區等，可從COCOM管制國家群中剔除，而列為COCOM合作國家如五K國家的地位中，<sup>註②</sup>一九九二年五月匈牙利即從COCOM管制國家群中除名。相較之下，COCOM對蘇聯仍未放鬆，維持相當程度的管制，前述東歐三國可自西方進口先進的電訊設備，但蘇聯准允自西方進口電訊設備的程度，約與美國一九八〇年代初使用的產品相當，先進的光纖產品則不准進口。

(二)通過「有效防護共同準則」(Common Standard Level of Effective Protection)，要求所有成員國共同遵守，嚴格執行管制措施，而且在管制措施共同加強後，將進一步推展COCOM成員國間「無照自由貿易區」(license free trade zone)的計畫，和減少對東歐和蘇聯的管制項目，此亦所謂「高維笆少禁品」政策的體現。

毫無疑問，此次高階會議在開放科技管制的幅度上，又較前次會議有所進展，尤其是核心管制表和東歐三國特別程序的實施，對緩和COCOM內部緊張情緒和國際外在環境壓力頗有助益。然而，這些改革措施僅屬管制尺度和內部作業程序的調整，並未深入去考慮COCOM適存的一些基本問題，例如COCOM的未來目標、管制的合理性以及管制的可行性。許多人士質疑，值此東歐國家和蘇聯正朝經濟自由化、政治民主化改革之際，西方國家應趁勢提供經濟和科技援助，協助其轉型成功，此時仍舊維持高科技出口管制，不知其意義何在？而且也很難找出辯護的理由。<sup>註③</sup>因此，一般觀察COCOM此次的改革措施，僅屬體制內改革，恐仍難以應付未來國際環境變化的挑戰。

一九九一年底蘇聯宣告解體，同時以俄羅斯總統葉爾欽為首的十一個前蘇聯共和國組成「獨立國家協」。此一重大的國際關係發展引起舉世矚目，美國布希政府在隔年一月立即承認俄羅斯新政府，並表示願與其加強雙邊關係。二月，美俄兩國總統在大衛營舉行首次高峰會議，雙方矢言消除冷戰殘餘陰影，發展相互信任的盟邦關係，葉爾欽並同意在六月中訪問美國。

因此，為因應蘇聯解體後的發展，和爭取俄國新政府的外交關係，布希政府提議加強和俄國及前蘇聯共和國經貿、外援、科技的合作。有關COCOM方面，將進一步減少管制項目、加速證照審查程序、以及產品的最終使用者若屬民間人士原則上皆會同意出口的申請。<sup>註④</sup>

註② State Department Official's Testimony, "Bush Still Favors Controls on Telecommunication Exports to USSR," in AIT News Summary Files, EPP-219, Sep. 24, 1991, pp. 4-5.

註③ Steve Elliott-Gower, "Post-Revolutionary Thoughts," in *After the Revolutions*, op. cit., pp. 219-223.

註④ "Trade with the Former Soviet Union," *US Department of State Dispatch*, March 30, 1992, pp. 252-3.

一九九二年六月在巴黎的COCOM高階會議中，與會國家同意美國提議設立一個非正式的COCOM合作論壇（COCOM Cooperation Forum, CCF），擬邀請俄國和前蘇聯共和國成員加入該論壇作為對話夥伴；就共同關切的出口管制問題充分交換意見。該論壇有幾項設定的目標：（一）減少設限以便於獲取西方國家科技產品；（二）建立適當程序以確實防止敏感科技產品流入到軍方或未經授權的使用者身上；（三）協助論壇的會員國家建立自身的出口管制制度；（四）加強對出口管制問題的共同合作。<sup>②</sup>另外，會中並同意開放先進的電訊設備給予這些國家，得使其和西方建立迅速有效的聯絡網路。

COCOM合作論壇的設立，顯現美國和西方國家不再視俄國為敵對國家，而且願意提供高科技產品——只要不作為軍事用途——來協助其經濟發展，此在政策態度上是一項重大的轉變，有意逐步的從過去「圍堵」走向「疏導」的方向發展。同時，COCOM管制的對象和目標也發生微妙變化，從過去「東西關係」的範圍轉向「南北關係」，<sup>③</sup>從防止「共黨擴張」至防止「科技擴散」。因此在這裡，論壇是扮演一個媒介轉化的角色，一方面探試雙方關係發展限度；另一方面嘗試建立新的科技管制共識。

一九九二年十一月二十三及二十四日，COCOM合作論壇在巴黎舉行第一次會議，也是唯一的一次，俄國和大部份前蘇聯共和國成員均前來與會。會議討論的重點是如何協助這些國家建立出口管制制度（有關管制措施的要件和前述東歐三國大致相同），美國並願意提供一千一百萬美元，協助他們建立管制制度。會中未對COCOM管制項目有任何削減行動，但強調當此些國家建立起適當管制制度後，COCOM會針對個別國家進展情形，採取不同的開放待遇。<sup>④</sup>

綜觀布希政府時期COCOM的演變發展，可以得到下列三項觀察：（一）布希政府初期COCOM面臨極大的調適問題，美國的謹慎保守立場，加上政府內部官僚體制的牽制，阻礙了COCOM改革開放步驟，造成西歐國家強烈反彈。但隨後在布希總統親自參與下，美國連續推動數項改革措施，從核心管制表、東歐三國特別程序、至COCOM合作論壇，有效化解了包括西

註② "Department Statements on COCOM and CSCE," *US Department of State Dispatch*, June 8, 1992, pp.457~9.

註③ 波斯灣戰爭對國際高科技出口管制有很深遠的影響。伊拉克在該次戰爭事件中凸顯出一個事實，即第三世界國家可經由各種管道獲取西方高科技武器產品，包括化學武器，甚至核子生產設備在內。結果在短短數年當中，形成地區性的強權，不只威脅鄰國安全，而且整個國際安全均受其影響。因此，在戰爭結束後，西方國家在以美國為首下，對第三世界國家，尤其是「惡名昭彰、行為偏離」國家，有關高科技出口管制問題表示重視。布希政府在一九九〇年十二月提出「加強管制擴散計畫」（Enhanced Proliferation Controls Initiative），一九九一年三月正式對化學、生化武器，和導彈飛彈多項相關產品，採取管制措施，大部份的開發中國家均在管制之列。參見U.S. Expands Chemical, Biological Export Controls," in *AIT News Summary Files*, SFF 404, March 7, 1991.

註④ "Paris Meeting Inaugurates Cooperation Forum," *Export Control News*, Nov. 27, 1992, pp.3~4; and "COCOM To Ease Export Controls To Nations of Former East Bloc," *Asia Wall Street Journal*, Nov.25, 1992, p.5.



歐、東歐國家和俄國各方不滿的聲音，也使得COCOM體制能持續維持。(二)波斯灣戰爭和蘇聯的解體對COCOM形成重大的質變效應。在此之前，雖然蘇聯和西方國家的關係已大幅改善，但西方仍視蘇聯為潛在敵人，COCOM的管制可以放鬆但不能放手。然而，在此事件後，西方視俄國為潛在的合作夥伴，COCOM的管制不但可以放鬆，而且只要俄國滿足某些條件還可以考慮放手，同時，COCOM管制的對象逐步轉向「惡名昭彰」的開發中國家。(三)雖然在布希政府任內COCOM作了相當幅度調整，然而此些調整僅限管制尺度放寬，並未擴及體制結構的改變。即使在波斯灣戰後，COCOM如前所述開始產生質變，對管制目標和對象發生質疑，但是COCOM形式仍一如往常，維持原有面貌，未有變動跡象。

## 柯林頓政府時期 COCOM 體制發展

### (一) COCOM 爭議再起

當一九九三年一月美國總統柯林頓入主白宮時，一般對新政府會採何出口管制政策並不確定。柯林頓在競選時期幾乎沒有論及出口管制政策，遑論COCOM的問題。在一份政策報告中，柯氏曾提及將放寬國家安全的出口管制，避免單方面的管制，以及改善證照程序作業，<sup>①</sup>但是這些廣泛性的政策目標一般均為大家所接受，難以看出新政府的意向；另一方面，柯氏在競選前後再三強調欲改善美國經濟環境，提升對外競爭力和爭取美國的經濟利益。從此點觀之，柯氏或許會對業者所抱怨多年妨礙科技產品出口的管制措施，採取開放和寬鬆的立場。

實際上，至柯林頓上台之際，COCOM管制的爭議又重新進入一個高峰，引起廣泛注意。自一九九一年九月COCOM核心管制表實施以來，即未再有進一步放寬管制的措施。COCOM的例行會議和國際管制表修訂的工作，又重新落入以往作業模式，若非彼此間討價還價延遲開放時間，即相互制約而陷入無法行動的僵局。至於東歐國家「特別程序」和COCOM合作論壇，一般認為外交的意義大於管制的涵意，政治的作用勝過實質的效用。尤其是後者，在開過一次會議之後即告終止，而且COCOM是否對前蘇聯共和國國家放寬管制，完全在於這些國家是否願意配合COCOM要求，建立管制制度。結果COCOM反而在這當中替自己找到拖延開放的藉口，並利用此作為反制此些國家的工具。

同時，美國和西歐國家的業者對COCOM又走回過去的緩慢步調感到相當不耐，面對俄國和東歐極具潛力的廣大市場，卻因COCOM的限制而無法全力衝刺，極感懊惱，於是要求各自政府向COCOM施壓放寬所屬產品的管制限度。在電腦業方

註① "Guessing Game Begins on Clinton Export Control Policy," *Export Control News*, Nov. 27, 1992, p.2.

面，美國電腦產品在國際市場一向最具競爭力，其要求放寬管制的呼聲也最高，美國政府眼見電腦產品的快速更替率，舊的管制標準已經過時，亦願意配合業者要求向COCOM申請放寬管制界線。從一九九二年六月始即提出要求將現行電腦解禁的標準合成理論效能（composite theoretical performance, CTP）每秒12.5百萬次理論運算（million theoretical operations per second, Mtops），<sup>③</sup>提高一倍至CTP 25 Mtops，而各國自行裁量和優惠考慮的標準從50 Mtops提高至100 Mtops。然而，在COCOM會議中，法國和德國表示反對，法國聲稱COCOM一旦放寬管制，恐擔心第三世界國家如伊朗、伊拉克亦將獲取先進的電腦產品；德國則表示除非美國同意放寬機械工具產品（德國此方面產品在國際市場上極具競爭力），否則德國不會同意，而且許多國家私下認為美國只願放寬本身具競爭力的產品，卻不願意放寬他國具競爭力的產品，結果美國的提案一直未能獲得COCOM通過。<sup>④</sup>

在電訊設備業方面，美國和德國業者均希望COCOM進一步放寬光纖通訊設備，德國政府支持業界的主張，並在COCOM會中宣告，除非美國支持放寬光纖管制，否則美國的提案皆會被德國否決；而美國政府方面，有二種不同意見，商務部支持放寬管制，但是國防部的國家安全處（National Security Agency, NSA）堅決反對，表示一旦同意高速度傳送的光纖設備輸俄，美國將無能力對俄從事情報竊聽偵察工作，由於國防部反對，該案一直拖延未決。美國電話暨電報公司（AT&T）於是在一九九三年六月向商務部國外可獲取辦公室（Office of Foreign Availability）提出請願，<sup>⑤</sup>謂國際市場已有公開銷售先進的光纖設備產品，美國政府實無理由阻止開放管制，結果迫使商務部不得不對此請願案展開調查。<sup>⑥</sup>簡言之，在柯林頓總統上台不久之際，出口管制爭議再度面臨擴大趨勢，勢必需要新的方案來加以面對和解決。

## （二）柯林頓政府決議解散COCOM

基本上，柯林頓政府對COCOM的決策過程是從一九九三年四月開始，但是此一決策過程的展開卻促成COCOM體制革命性的改變。該年四月初，柯林頓和俄國總統葉爾欽在加拿大溫哥華舉行高峰會議，會中雙方決定「致力建立一個充滿生氣、有效的美俄夥伴關係」，而且達成「促進民主、安全、和平的全面合作計畫」。<sup>⑦</sup>有關高科技管制方面，柯氏向葉爾欽承

註③ COCOM自一九九二年始以合成理論效能（composite theoretical performance, CTP）來代替資料處理速率（processing date rate, PDR）作為計算電腦能量的標準。

註④ "COCOM Rejects US Computer Proposal," *Export Control News*, Oct. 31, 1992, p.2.

註⑤ 根據美國出口管理法規定，只要業者能證明受管制的產品項目，實際上可從COCOM會員國之外的國際市場公開取得，則可要求美國政府將該項產品自動解禁。

註⑥ "NSA Opposes Telecom Study," *Export Control News*, July 30, 1993, p.3.

註⑦ "Vancouver Declaration," *U.S. Department of State Dispatch Supplement*, May 1993, Vol.4, No.2, p.1.

諾將迅速的和西方盟邦，就COCOM在後冷戰時期國際關係的角色作整體性評估，並視俄國為未來防範國際敏感性科技擴散的合作夥伴。溫哥華高峰會議後，柯林頓政府即針對COCOM問題，展開國際間的政策評估，在這當中，有許多問題浮現而出。究竟COCOM應從事體制內的改革還是應完全加以廢除？COCOM會員的否決權是否應予廢止，而讓各會員擁有自由裁量權？俄國和前蘇聯共和國是否應該，而且能夠成為科技管制的夥伴國家？在前共黨國家不再成為管制的對象國家後，未來國際科技管制的目標何在？是否仍有確定的管制對象國家？

在七月之前，美國政府內部對這些問題尚未有明確的答案，但在這之後，卻有一系列的跡象顯現，柯林頓政府擬對COCOM體制作整體性的改變。首先，七月中美國務院宣佈，防止敏感科技和武器的擴散是後冷戰時期美國優先的政策目標，美國正考慮擴大國家基礎，包括俄國和新獨立國家在內，來共同合作防止科技擴散。未來新的管制體制須有能力應付國際安全的新挑戰，處理潛在危險國家的威脅。<sup>⑤</sup>

其次，九月柯林頓在聯合國大會的演講中提及，美國刻正籌建國際架構以防止毀滅性武器及飛彈的擴散。他並指出美國對反擴散和出口管制政策的三項主要原則：(1)美國把反擴散列為國家安全優先目標，並視反擴散為對外關係的重要一環；(2)只有遵守反擴散規範的國家，包括前共黨國家在內，美國才會願意加強雙方貿易和科技交流關係；(3)美國正從事建立國內和國際反擴散的共識，並將反擴散和經濟目標結合為一體。一方面禁止敏感科技和武器流落到危險國家，一方面擴大各國間的自由經濟活動。<sup>⑥</sup>

同時，在眾院外交事務委員會下的經濟政策小組委員會，在其所舉辦的出口管制聽證會中，與會的列席證人，包括前副國務卿伊戈柏格(Allen Eagleburger)、前駐俄大使史特勞斯(Robert S. Strauss)、和前國家安全處處長佛瑞(Lincoln Faurer)均一致認為，東西貿易管制已無意義，COCOM沒有續存必要。俄國和東歐國家已從過去的敵國成為今日西方的民主合作夥伴，西方國家應利用科技轉移協助此些國家政治和經濟的發展，未來高科技管制須要改弦更張。他們並認為現行COCOM管制大都不合時宜，許多管制的項目均可在國際市場輕易的取得。<sup>⑦</sup>

另外，九月底，柯林頓政府公布貿易促進協調委員會(Trade Promotion Coordinating Committee, TPCC)報告，有關出口管制部份提出許多重大建議：(一)大幅度放寬電腦解禁的標準，從現行COCOM的12.5 Mtops提高至500 Mtops，而超級電腦則從現行的195 Mtops提高至2000 Mtops。依照提高後的標準計算，現行百分之九十八管制的電腦產品均可以解禁

註⑤ "COCOM Listless on List Review," *Export Control News*, July 30, 1993, p.5.

註⑥ White House fact sheet, "Nonproliferation and Export Control Policy," *AIT News Summary Files*, EPF 105, Sept. 27, 1993, p.1.

註⑦ "House Presses Administration For COCOM Decontrols," *Export Control News*, Sept. 30, 1993, pp.6-7.

(二)聯合西方盟邦共同協商未來國際多邊出口管制體制，以因應國際環境變化，和擴散問題帶來的威脅。(三)確立在出口管制決策中，必須重視美國經濟利益的重要性，而且單方面的出口管制應予以廢止。(四)美國現行國內的出口管制作業須進行全面性的評估和重整。<sup>33</sup>

發展至此階段，柯林頓政府對COCOM政策已顯現得相當明確。第一、COCOM將予以廢止，由新的體制取而代之。第二、新的體制將以全球管制為範圍，俄國和東歐國家均應納入其中。新體制以防止科技擴散至危險國家為目標。第三、否決權的行使窒礙難行將不再持續，各國將依自我裁量權決定管制的尺度。第四、除了少數的尖端科技仍應納入共同管制外，其餘的均應解禁。

至於柯林頓政府為何對COCOM採取如此快速自由化的改變措施？為何願意自繳兵械，放棄一項美國對外的工具？柯林頓的作法是務實還是近利？是順應趨勢還是操之過急？關於這些問題一般有二者不同看法，支持柯氏自由化措施人士以為——其中包括絕大部份業者——美國早該採取這些作法，畢竟遲來的行動總比沒有行動屬明智之舉，他們並認為經濟的誘因和有意改善與俄國的關係，是柯氏改變COCOM的主要原因，當然「反擴散」也是其中一項考慮因素。不過，柯林頓的商務部長布朗(Ron Brown)強調，美國絕沒有因經濟因素而放鬆國家安全的考慮。事實上，柯林頓政府提議解禁的項目，通常均可在市場上可公開取得，其所作為僅是依「常識」反映現狀，實事求是而已。<sup>34</sup>

持反對意見的人士則批評，柯氏的行動失之草率與急躁。COCOM是當前國際科技管制最具功效的體制，新政府為了短期外交和經濟利益的便利，而匆匆的解散COCOM，日後恐將付出更高昂代價，而且不論未來新體制將做何安排，絕對無法再達到COCOM管制的效果。再說，俄國內政局發展未定，美國不宜以雙方領袖間的情誼和承諾而對攸關國際安全的科技管制問題立下結論。反對的人士並指出，即連一向支持放寬管制的西歐國家，面對柯林頓政府驟然提出解散COCOM的建議，皆感到驚訝與措手不及，不知是應該慶幸還是擔憂。<sup>35</sup>

無論如何，在柯林頓政府強勢的領導下，再加上業者的支持和各國不表反對的立場，COCOM在十一月十六日於荷蘭的海牙舉行會議，會中採納美國的建議案，COCOM自一九九四年三月三十一日正式宣告解散，並重新設立一個新的體制取代之。新的體制擬擴大國家參與的基礎，其主要目標乃防止傳統武器和高敏感性高科技擴散至危險性的國家，該些國家一般指其對外行為會造成區域不穩定和國際嚴重關切。體制的作業方式強調共同政策擬訂、自我約束設限、以及管制透明化。會議

<sup>33</sup> "Administration Announces Mammoth Control Reform Package," *Export Control News*, Sept. 30, 1993, pp. 1~5.

<sup>34</sup> "Brown Says Clinton Policy on Export Controls Based on 'Common Sense'," *AIT News Summary Files*, EPP 509, Jan. 28, 1994, p. 35.

<sup>35</sup> "COCOM Struggles with US Proposal," *Export Control News*, Oct. 29, 1994, p. 4.

並成立若干工作小組，籌畫新體制的組織規程和運作要點。<sup>④</sup>

## 新體制的籌設與爭議

新體制的籌設工作未如預期的順利，從海牙會議後，工作小組未曾間斷過，COCOM亦數次集會，但至一九九四年三月底，仍然無法獲致共識，與會各方對新體制的架構和作業程序有許多爭論。

第一、會員國家——新體制會員擬包括以原COCOM十七個會員國，<sup>⑤</sup>八個已採取類似COCOM管制國家（俗稱五K國家，包括奧地利、芬蘭、瑞士、瑞典、愛爾蘭、南韓、香港、紐西蘭），以及可能的科技和武器「供應國家」（如俄國、中共、捷克、匈牙利、斯洛伐克、烏克蘭、白俄羅斯等）在內。<sup>⑥</sup>在此三類國家中，前面二類沒有問題，但是後者卻形成很大爭議。

前文提及，美國有意邀請俄國加入新體制成為創始會員國，但是包括美國本身在內的COCOM會員對俄國無法放心。俄國能否建立適當的出口管制制度？其是否願意接受新體制的安排規定？是否願意負起國際管制責任？以及俄國是否願意停止對如伊朗和利比亞等國家的武器輸出？所有這些問題的答案均不確定。但是，另一方面，如果不邀請俄國加入為會員，新體制很難達到防止「擴散」的基本目標。俄國案例即引起如此大的困擾，其它更複雜的案例如中共目前根本尚無法列入討論中。

第二、管制對象國家——美國希望明確的將伊朗、伊拉克、北韓、利比亞等所謂「惡名昭彰」或「危險性」國家列為管制對象，因為此些國家對外行為明顯和國際共同規範相違背，一旦擁有大規模毀滅性武器和科技，對國際安全造成莫大傷害。<sup>⑦</sup>但是有些國家則表示，他們反對明白的指出管制對象國家，如此反而會激化這些國家抗爭行動，擴大國際爭端，他們較傾向以「君子協議」、「不明文規定」、或是對有關活動的關係國家的方法來處理該問題。因為，事實上，多數國家對何謂「危險國家」並沒有共識，而且更有許多國家反對將伊朗列為管制對象。

第三、國際管制清單——美國原先的想法是，新體制繼續COCOM原有的管制清單（國際管制表、國際原子能管制表、

註④ "COCOM Plots Its Own Demise," *Export Controls News*, Nov. 30, 1993, pp.2~3 and "U.S. Allies Will Form New Export Control Group," *AIT News Summary Files*, EPF 407, March 31, 1994, pp.29~30.

註⑤ COCOM十七個會員國成員包括北大西洋公約組織國家（冰島除外），加上日本和澳洲。

註⑥ Peter Behr, "High-Tech Watchdog Dies with Cold War," *International Herald Tribune*, April 1, 1994, p.1, "COCOM Plots Its Own Demise," *op. cit.*, p.2.

註⑦ "Post-COCOM Regime To Deny Exports to Libya, Iran, Iraq, N. Korea," *AIT News Summary Files*, EPF 409, April 7, 1994, pp.33~41.

和國際軍火管制表)，然後在此基礎上，再進行大幅度的解禁作業；然而，許多COCOM會員擔心舊瓶新裝、主張另訂新的國際管制表，一舉完成解禁工作。<sup>④</sup>而法國並主張新體制僅應管制軍民兩用的敏感性科技產品，傳統武器不應列入其中。目前可能發展的方向是，將核心管制表（即現行國際管制表）再大量削減，訂立一個所謂「極端警戒」表（Extreme Vigilance List），這個表亦被稱為「少的不可再少」的表（The Irreducible List）或「比基尼」表（The Bikini List）。據估計，新表僅會包含現行管制清單上大約百分之五至十的項目，<sup>⑤</sup>但詳細的情形仍須進一步觀察和瞭解。

第四、作業程序——新體制之下會員國將不再擁有否決權，但為達到共同管制目的，仍須有協調機能的安排。目前已同意建立一套資訊共享系統（information sharing system），讓所有成員均能獲悉各成員國出口許可核定的結果，以供各國相互參考和監督。然而，有關通知的作業卻有不同看法，是應在運貨前、運貨後、或證照後但運貨前通知會員國？被拒絕案件應否通知？美國主張通知作業須在運貨前，而且被拒絕案件須一併通告，但一些COCOM成員則擔心運貨前通告容易給予美國干涉機會，故尚未有定案。<sup>⑥</sup>

第五、和其它國際管制體制的關係——除了COCOM之外，當前國際社會尚有三個和科技武器相關的管制體制，他們是飛彈科技管制體制（Missile Technology Control Regime, MTCR）、核子供應國團體（The Nuclear Suppliers Group, NSG）和澳洲團體（Australia Group, AG）。<sup>⑦</sup>未來新體制和此三個團體國家應採何種定位關係，是相互協調合作還是各自獨立作業？新體制和三者之間是否有管轄範圍相互重疊而彼此規定不一致現象？須如何處理之？有否可能將四者合併成為單一的國際管制體制？<sup>⑧</sup>有關這些問題，目前均不明確。

由於上述爭議和缺乏共識，一九九四年三月三十一日，在荷蘭海牙所舉行最後一次的COCOM會議中，與會各國決議新體制將延至十月再設立。在這段過渡時期，前COCOM會員同意仍將維持相互間出口證照作業的和諧一致，雖然各會員國自此對出口管制握有自由裁量權，但各國仍願本着前COCOM三份國際管制清單執行管制工作，直至新的國際管制清單完成為止，尤其對敏感性項目以及較具爭論性的管制項目，須特別謹慎處理，以避免利用這段時期瞞混過關，減損未來新體制的可信性。同時，要求各會員國將否決的申請案件通告他國，俾使會員國間能增加互信，以有助共同推行和未來新體制的建立。

註④ "Questions Abound For COCOM Successor Regime," *Export Control News*, Jan. 31, 1994, pp. 6-7.

註⑤ "The Death of COCOM," *Export Control News*, Dec. 21, 1993, pp. 9-10; and "COCOM Lumps Toward Extinction," *Export Control News*, Feb. 28, 1994, p. 10.

註⑥ "COCOM Successor To Be Completed by October," *Export Control News*, March 31, 1994, pp. 3-4.

註⑦ 澳洲團體成立於一九八五年，以防止化學、生物武器擴散為目的，設有共同管制項目。現有二十二個會員國，由澳洲擔任主要協調國家。

註⑧ Gary K. Bertsch and Richard T. Cupitt, "Nonproliferation in the 1990s: Enhancing International Cooperation on Export Controls," *The Washington Quarterly*, Autumn 1993, pp. 53-70.



## 結 論

COCOM四十五年歷史的發展，受到許多因素的影響，其中包括國際環境、國內政治、美國的領導、和成員國間的看法等。毫無疑問，美國的領導和意願是在這當中最具決定性的因素。COCOM的建立是由美國所策劃、COCOM發展主要受美國政策所主導，甚至它的解體也主要是由美國促成的。

雖然冷戰結束，國際環境的變化對COCOM產生莫大衝擊，雖然業界抱怨和成員國不滿帶給COCOM強大壓力，（實際上，這些因素已迫使COCOM作多次重大性的調整），但在柯林頓政府決定解散COCOM前，不論是美國或西歐國家的相關人士，大多數皆肯定COCOM存在價值，且認為會持續一段時間，然而一旦柯林頓決定終止COCOM時，縱然一般感到驚訝與突然，但仍表樂意接受。因此姑且不論柯氏解散COCOM實際原因（提高美國經濟競爭力、順應國際趨勢、改善對俄關係、配合盟國要求、或柯氏個人國際信念），但可以確定的是，美國的政策和行動對COCOM發展和存續具有決定性作用。

COCOM雖已解散，但「國際高科技管制並未終止。後冷戰時期，高科技管制重點已由「防止對共黨國家輸出」轉向「防止擴散」，管制方向也從過去的「東西關係」轉為「南北關係」或「全球範圍」。同時，新體制將取代COCOM作為國際管制的安排。然而，新體制是否能勝任國際管制重任？許多人士質疑新體制將不具國際管制的約束能力，新體制缺乏前COCOM一致決規定，僅能要求成員國善意配合，卻無力執行貫徹；僅能提供國際管制清單供成員參考，卻不能要求遵守。即使成員有重大違反疏失，也很難運用集體行動予以懲罰。此外，新體制目標不明確，國際安全威脅難以定義，而「反擴散」涵意又過於模糊，處此情形下，國際共同規範根本無法建立，也無從要求會員國遵從。是故，有人戲稱不須等至成員國間相互發生爭執，市場利益誘因即會自動瓦解解成員國心防，形成競相放寬管制，而終至體制渙散。<sup>⑤</sup>

新體制目前還未定案，尚不宜過早評斷，但有一點可以肯定的，即新體制的管制效率絕對無法和COCOM相提並論，而且新體制可能須要一段時間，才能確定其實際可行的程度。有關於此，美國國務院次國務卿戴維斯（Under Secretary of State Lynn Davis），亦即美國談判新體制的首席代表特別指出，切勿用COCOM的標準來看待新體制的問題。畢竟COCOM是產生在特殊的國際環境中，而今此特殊的環境已不存在。<sup>⑥</sup>

註⑤ Thomas L. Friedman, "U.S. Ending Curbs on High-Tech Gear To Cold War Foes," *New York Times*, March 31, 1994, p.1.

註⑥ Lynn Davis Briefing on Export Controls, "Post-COCOM Regime To Deny Exports To Libya, Iran, Iraq, N. Korea," *AIT News Summary Files*, EPF 409, April 7, 1994, p.40.