

伊朗核危机的国际法规制^{*}

罗国强

内容提要 在伊朗核问题上，当前一般适用的实在国际法主要有：国际条约（包括《核不扩散条约》《全面禁止核试验条约》《部分禁止核试验条约》以及《限制地下核武器试验条约》）；国际习惯；联合国安理会决议；单方法律行为。目前的实在国际法由于在诸多方面存在缺失，因而在调整伊朗核问题时显得力不从心。伊朗在国际条约上仅仅承担了某种纸面上的义务，有关的国际习惯尚未形成，联合国安理会有关决议因受地缘政治因素的影响难有作为，而指望靠单方承诺解决伊朗核问题也是不现实的。当实在国际法不能很好地调整国际关系时，强行法可以被直接适用来弥补这一缺失。

关键词 强行法 国际法 伊朗 核问题

作者简介 罗国强，法学博士、华东政法大学国际法学院讲师（上海 200336）。

^{*} 自 2002 年以来，伊朗核问题就一直是国际社会关注的焦点之一。2007 年 3 月 24 日，联合国安理会通过了制裁伊朗的第 1747 号决议，但该决议的执行前景堪忧。长期以来，伊朗的态度都很强硬，不仅屡次拒绝安理会有关决议，而且不顾安理会的制裁，表示伊朗的铀浓缩活动只会继续和扩大，不会中止，更不会放弃。那么，伊朗的铀浓缩计划是否仅仅为一场毫无规则的政治游戏？对于伊朗的核试验活动，到底有无可以制约的法律规范？如果有的话，这些法律规范可以在何种程度上约束它？如果当前一般适用的实在国际法规范不足以调整伊朗核问题，国际社会是否还有其他选择？本文将围绕上述问题作一探讨。

实在国际法 在伊朗核问题上的缺失

目前的实在国际法由于在诸多方面存在缺失，因而在调整伊朗核问题时显得力不从心，我们不妨就那些可能得到适用的有关实在国际法渊源或依据在伊朗核问题中的境遇作一

具体分析：

（一）国际条约

国际条约是目前最可靠、最便于适用的国际法渊源。在核不扩散与禁止核试验问题上，有关的主要条约包括：《核不扩散条约》《全面禁止核试验条约》《部分禁止核试验条约》以及《限制地下核武器试验条约》。然而，《全面禁止核试验条约》尚未生效，¹ 伊朗也没有批准该条约；伊朗也不是《部分禁止核试验条约》以及《限制地下核武器试验条约》的缔约国；伊朗是《核不扩散条约》的成员国，2003 年 12 月 18 日，伊朗签署了该条约附加议定书，但伊朗议会至今尚未批准该议定书。此外，20 世纪 90 年代

^{*} 本文受 2007 年上海市优秀青年教师科研专项基金资助。

¹ 截至 2006 年 10 月，已经有 176 个国家签署了《全面禁止核试验条约》，其中 135 国已经批准该条约。但依据该条约第十四条的规定，须经附件 2 所列举的 44 个核国家或有核能力的国家批准，条约才能生效。目前，在 44 个国家中已有 34 个国家批准，而美国、中国、哥伦比亚、朝鲜、埃及、印度、印度尼西亚、伊朗、以色列、巴基斯坦还未批准该条约，其中印度、巴基斯坦、朝鲜等国甚至没有签署该条约。这导致《全面禁止核试验条约》一直无法生效，并且近期内此种情况并无改观的迹象。

初, 伊朗与俄罗斯签署了《和平利用核能协议》, 尽管这只是一项双边条约, 但在不违反国际强行法的情况下,¹ 该条约可以和《核不扩散条约》并行不悖, 伊朗可以依据这一条约与俄罗斯进行和平利用核能的活动。

《核不扩散条约》(不包括其附加议定书) 是目前唯一可以使用于伊朗核问题的多边国际条约。该条约旨在防止扩散核武器和核武器技术, 推动实现核裁军; 而在和平利用核能方面, 《核不扩散条约》是予以鼓励的。伊朗一再声称自己没有违反《核不扩散条约》, 然而众所周知, 铀浓缩距离核武器只有一步之遥。现在的问题是, 《核不扩散条约》缺乏必要的强制力和监督力, 对无核国家的审查制度也只限于其申报的核设施, 尤其是对拒绝履行义务的国家没有明确的处罚条款。这就意味着, 伊朗在国际条约上仅仅承担了某种纸面上的义务。

(二) 国际习惯

一般说来, 只要证明在核不扩散或禁止核试验问题上存在“惯常行为”和“法律确信”,^④ 就可以依据国际习惯法, 要求有关国家承担不进行核试验的国际义务。可以肯定的是, 世界上的多数国家都赞成禁止核扩散与核试验, 形成禁止核扩散与核试验的国际习惯法既是可能的, 也是必要的, 我们甚至可以认为禁止核扩散与核试验乃是“正在形成中的国际习惯法”。

但尚未形成的国际习惯法规则是无从谈起有约束力的。事实上, 《全面禁止核试验条约》的不成功, 尤其是美国、朝鲜、伊朗、印度、巴基斯坦、埃及、以色列等国对禁止核试验的不同程度的反对态度, 显然阻碍了禁止核扩散与核试验的国际习惯法的形成。由于上述国家都是具有核能力或核潜力的国家, 它们的反对在很大程度上消解了对禁止核扩散与核试验“法律确信”的普遍性, 其行为更是直接导致禁止核扩散与核试验的“惯常行为”无法产生。退一步说, 即使上述国家日后大多转变了态度、禁止核扩散与核试验的国际习惯法能够形成,^④ 只要伊朗在禁止核扩散与核试验的国际习惯法规则尚未形成时就开始做出“持续的反对”^¼, 就仍然可以不受有关国际习惯法的约束。

(三) 联合国安理会决议

伊朗是联合国成员国之一, 而安理会又是联合国内唯一有权采取行动维护国际和平与安全的机构。因此, 只要安理会做出了决议, 所有成员国(包括伊朗在内)都承担执行决议的义务。

2006年7月, 联合国安理会通过关于伊朗核问题的第1696号决议, 要求伊朗在8月31日以前暂停与铀浓缩有关的一切活动。但在期限到来之时, 伊朗拒绝了这一决议, 表示它的铀浓缩活动只会继续和扩大, 不会中止, 更不会放弃。2006年12月23日, 联合国安理会一致通过关于制裁伊朗的第1737号决议, 要求伊朗在60天限期内停止铀浓缩活动。决议要求世界各国对进出伊朗的与铀浓缩、重水反应堆和弹道导弹相关的物资、技术和设备实行禁运; 决议并要求各国冻结同伊朗核计划和弹道导弹项目有关人员与公司的资产, 防止向伊朗提供相关的技术和资金支持, 在有关人员出入境时进行严密监督, 向安理会下属的专门制裁委员会进行报告; 决议还警告说, 如果伊朗仍拒绝停止其核计划, 安理会将根据《联合国宪章》第七章第四十一条的规定进一步采取除武力以外的措施。然而, 伊朗仍然拒绝决议。

2007年3月24日, 安理会通过第1747号决议, 决议援引《联合国宪章》第七章第四十一条, 敦促伊朗立即执行此前的安理会第1737号决议; 决议禁止伊朗出口武器, 并呼吁国际社会对伊朗进口重武器保持警惕等; 决议继续对涉及伊朗核与导弹计划的个人及实体实施资产冻结, 并扩大了制裁对象的范围; 决议呼吁各国与国际金融机构不再承诺向伊朗政府提供赠款、财政援助和优惠贷款。决议提请国际原子能机构在60

¹ 根据《条约法公约》第五十三条的规定, 违反强行法的国际条约条款无效。

^④ 关于国际习惯的两大构成要素的说明, 参见王虎华主编:《国际公法学》第二版, 北京大学出版社, 2005年版, 第16~18页。

^④ 因为“惯常行为”与“法律确信”并不要求世界上所有国家赞同, 只要达到相当普遍、且主要国家都赞同的程度, 国际习惯法的构成要件就已经达到。

^¼ [英国]布朗利指出, 一国在习惯的形成过程中可以约定不受某一习惯的约束; 无论“持续的反对者”这一原则的理论基础如何, 它却得到了国际法庭以及国家实践的充分认可。参见布朗利著: 曾令良、余敏友等译:《国际公法原理》, 法律出版社, 2003年版, 第9页。

天内就伊朗执行相关决议情况提交报告,重申致力于通过政治和外交谈判解决问题,并确认在伊朗履行相关决议的前提下可以终止有关制裁。新的安理会决议确实加大了对伊朗发展核武的制裁力度,但它在本质上与以往的决议没有不同,如若伊朗仍然对此采取强硬的、置之不理的态度,决议还是很难得到落实。

(四) 单方法律行为

单方法律行为也是一种创设国际义务的依据。¹ 因此,如果伊朗做出并维持其放弃核试验的单方承诺的话,那么它就要为履行这一承诺承担法律义务。伊朗曾经在2003年宣布自愿履行《核不扩散条约》附加议定书,那么,是否可以依据这一承诺,要求伊朗承担不进行铀浓缩、并接受严格核查的国际法义务呢?

单方承诺不等于达成协议,不构成国际条约;单方承诺虽然也能带来法律义务,但是其稳定性极低,承诺国可以随时改变或撤销承诺,从而为自己解除履行承诺的义务。在伊朗核危机出现至今的数年里,伊朗曾经数次宣布中止铀浓缩计划,但后来又很快收回了承诺。而在2006年,伊朗就干脆宣布不再履行《核不扩散条约》附加议定书。基本上,所有的单方承诺都已经被伊朗背弃,而且伊朗以后仍然可以这样做。因此,指望通过单方法律行为来约束伊朗进行铀浓缩的行为,目前是不现实的。

总之,伊朗在国际条约上仅仅承担了某种纸面上的义务,有关的国际习惯尚未形成,联合国安理会有关决议因受地缘政治因素的影响难有作为,而指望靠单方承诺解决伊朗核问题也是不现实的。也就是说,对伊朗进行铀浓缩的行为,目前在实在国际法上,几乎没有可以有效约束其行为的规则。

新的选择:

强行法及其性质与作用

笔者认为,在处理类似于伊朗进行铀浓缩这样实在国际法几乎无所作为的问题时,应当直接适用作为自然国际法组成部分的、不需要国家同意即可成立的强行法,来调整有关国际关系。

对于强行法(jus cogens),一种高于一般实

在法的规则存在的认可,最早是在国内法中实现的。如今,“几乎在所有国家的国内法中,都可以找到强行法规则”^④,在国内法中纳入强行法规则已经成为世界各国的普遍做法。相比之下,在缺乏中央权威的国际层面上,强行法被认可是晚近的事。1969年《维也纳条约法公约》(下称《条约法公约》)第五十三条,对“与一般国际法强制规律(绝对法)抵触之条约”作了规定。但关于强行法的性质,《条约法公约》没有明确界定。

在持有自然法观点的学者看来,强行法无疑是自然法。^⑤ 实在法学派一开始拒绝承认强行法的存在。^⑥ 然而,随着国际关系的进一步发展,国际社会越来越认识到,确实有限制国家滥用其主权,以及弥补实在国际法固有缺陷的需要,这就导致了《条约法公约》第五十三条规定的产生。而在该公约生效后,已经无人可以否定强行法的存在了。

即便如此,在今天的实在法学者看来,强行法只是实在法的一种新的变种而已。有的学者认为强行法属于国际习惯法。^⑦ 有的学者倾向于强行法是实在国际法。^⑧ 还有的学者认为强行法是实在国际法的一个新的、特殊的法律部门。^⑨

¹ 李浩培先生认为,单边法律行为是指仅仅一个或者几个国际法主体作为一方意欲产生法律效果而做出的,且国际法依其意欲赋予法律效果的意思表示;单边法律行为是特殊国际法的渊源;独立的单边法律行为包括许诺、承认、抗议、放弃和通知。参见李浩培著:《国际法的概念和渊源》,贵州人民出版社,1994年版,第171页。

^④ 参见李浩培著:《条约法概论》,法律出版社,2003年版,第238页。

^⑤ See Hugo Grotius *De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres*, London: Oxford, 1925, p. 40.

^⑥ See Rousseau *Droit International Public*, Sirey, 1970 Vol. 1, pp. 150-151.

^⑦ See McNair *Law of Treaties*, Oxford: Clarendon Press, 1961, pp. 213-214.

^⑧ See Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6th Edition, Cambridge University Press, 2003, p. 488.

^⑨ 张潇剑论述道,强行法是国家意志的产物,它产生后国家不能随意改变之,若改变必须经过法定程序,并得到各国公认;强行法是国际法中一系列具有法律拘束力的特殊原则和规范的总称。强行法的主要渊源是国际条约与国际习惯;次要渊源是一般法律原则、权威公法家学说,以及司法判例。参见张潇剑著:《国际强行法论》,北京大学出版社,1995年版,第24、47、69~76页。

在实在法学的语境中,强行法的性质始终处于一种模糊状态。只有承认强行法属于自然法,才能破解这一国际法难题。当然,这里所说的“自然法”是否定之否定后的新自然法,而非旧自然法学者所主张的“自然法”。对于自然法以及自然国际法的界定,笔者认为,扬弃后的自然法,本质上是理性对社会规律的认识,是发现性规则;自然法不等于道德,后者与实在法一样是制定性规则;自然法具有超实在性、价值中立性、抽象性、普遍性、进步性与可转化性等特性;自然法决定实在法,但是自然法一般不会直接调整社会关系,而是通过指导、评价、解释、转化为实在法的方式来间接地调整社会关系;自然国际法是自然法在国际层面的表现形式,是调整国际关系的发现性规则;自然国际法包括基本原则、一般原则、具体化原则 3 层渊源,强行法即属于自然国际法第三层级的渊源。与前两层渊源不同的是,强行法较为具体,故而可以直接调整国际关系。¹

基于强行法不依赖国家意志合意就可成立,以及强行法可以直接作用于国际关系的特性,强行法在弥补实在国际法缺失上可以起到独一无二的作用。

强 行 法

在 伊 朗 核 问 题 上 的 适 用

回到伊朗核问题上,由于相关的实在国际法存在缺失,国际社会可以适用强行法来评价伊朗进行铀浓缩的行为。

“禁止核扩散、限制核试验”是可以直接适用于伊朗核问题的强行法。依据这一强行法,所有国家都承担不扩散核武器的义务,五大国之外的所有国家都承担不进行核试验的义务;五大国本身也承担限制并逐渐停止核试验的义务;只有真正在和平的范围内利用与开发核能,并避免铀浓缩活动,才是合法的行为。

核武器出现之前,不存在禁止核扩散、限制核试验的强行法,即使在核武器产生之初,强行

法也并不禁止有实力的国家研制核武器;但在五大国相继掌握核武器并愿意为无核国家提供和平利用核能的保障之后,在地区冲突频发、暴力争斗升级的情况下,强行法才开始禁止核扩散、限制核试验。自然法允许人们发展军事科技,也并不一概禁止社会主体持有武器,但那种极具破坏性的军事力量只能由极少数人掌握。因此,即使是允许公民持有枪械的国家,也决不可能允许一般公民持有任何重型武器装备。基于不同社会的不同结构,能够被允许掌握极端军事力量的主体在不同社会中是不同的。

适用有关强行法后,我们不难判断,尽管伊朗蔑视乃至退出《核不扩散条约》不加入《全面禁止核试验条约》但由于“禁止核扩散、限制核试验”已成为强行法规则,伊朗仍然不能免除不进行核试验的国际义务。同样,尽管有关的国际习惯法尚未形成,且伊朗可以持续地反对有关国际习惯法,但是由于“禁止核扩散、限制核试验”是强行法,伊朗还是不能免除此项国际义务。再者,尽管伊朗可以修改、或撤销不扩散核武器、或不进行核试验的单方承诺,但是由于“禁止核扩散、限制核试验”是强行法,因此只有符合该强行法的单方行为才是有效的。

综上所述,伊朗在国际条约上仅仅承担了某种纸面上的义务,有关的国际习惯尚未形成,联合国安理会有关决议因受地缘政治因素的影响而难有作为,而指望靠单方承诺解决伊朗核问题也是不现实的。对伊朗进行铀浓缩的行为,目前在实在国际法中,几乎没有可以有效约束其行为的规则。强行法可以被用来弥补这一缺失。伊朗进行铀浓缩的行为是违反“禁止核扩散、限制核试验”的强行法的行为。

(责任编辑:樊小红 责任校对:贾丽华)

¹ 参见罗国强:《实在国际法的危机与强行法的作用》载《法学》,2007年第2期,第49页。