

不扩散核武器条约缔约国 2020 年审议大会 筹备委员会

1 May 2019
Chinese
Original: English

第三届会议

2019 年 4 月 29 日至 5 月 10 日，纽约

《不扩散核武器条约》作为核裁军和不扩散制度的基石及其 与其他相关条约的关系

奥地利、哥斯达黎加、印度尼西亚、墨西哥、尼日利亚、圣马力诺和泰国提交的工作文件

1. 《不扩散核武器条约》的起草者与其他缔约国一样，坚信《不扩散条约》是核裁军和不扩散制度的基石。该《条约》以众所周知的裁军、不扩散及和平利用三大支柱为基础，确立了一个框架，导致并指导了一套复杂的国际文书，用以执行和加强国际核裁军和不扩散制度。

和平利用

2. 一个很好的例子是《不扩散条约》第四条预见的和平利用领域。其简短的文本规定了原则，但没有深入探讨执行问题：

本条约的任何规定不得解释为影响所有缔约国不受歧视地并按照本条约第一条及第二条的规定开展为和平目的而研究、生产和使用核能的不容剥夺的权利。

所有缔约国承诺促进并有权参加在最大可能范围内为和平利用核能而交换设备、材料和科学技术情报。有条件参加这种交换的各缔约国还应单独地或会同其他国家或国际组织，在进一步发展为和平目的而应用核能方面，特别是在无核武器的各缔约国领土上发展为和平目的应用核能方面，进行合作以作出贡献，对于世界上发展中地区的需要应给予应有的考虑。

3. 因此，在过去 50 年里，通过了大量法律文书，以落实第四条概述的原则。在核安全领域，执行和努力加强该制度的进程一直持续不断。例如，1987 年 2 月 8 日生效的《核材料实物保护公约》涉及对国际运输中的核材料适用的实物保护措施，以及与核材料刑事犯罪有关的措施。自 2016 年 5 月 8 日起生效的 2005 年修正案将《公约》的范围扩大到国内使用的核材料、运输中的储存以及核设施。



自 2007 年 7 月 7 日生效的《制止核恐怖主义行为国际公约》载有关于非法和故意拥有和使用放射性材料或放射性装置以及使用或损坏核设施的罪行的协定。¹

4. 同样，在核安全领域，切尔诺贝利核电站事故发生后，国际社会试图通过进一步加强国际制度来减轻这类灾难的严重后果。这里最相关的例子是 1986 年 10 月 27 日生效并设立核事故通报系统的《及早通报核事故公约》和 1987 年 2 月 26 日生效的《核事故或辐射紧急情况援助公约》。更近的例子如，1996 年 10 月 24 日生效的《核安全公约》载有与陆基民用核电厂运作有关的基本安全原则，以及 2001 年 6 月 18 日生效的《乏燃料管理安全和放射性废物管理安全联合公约》确立了基本安全原则，这两项公约进一步完善了该制度。²

5. 这一简短的概述仅仅是为执行和加强《不扩散条约》的和平利用支柱而通过的具有法律约束力的文书的一部分。因其性质，《条约》没有就充分执行该条约所必需的所有问题作出法律规定。因此，为全面落实其他两个支柱，还需要进一步的法律文书。

不扩散

6. 《不扩散条约》的不扩散支柱是《条约》文本中界定最明确的：

第一条 每个有核武器的缔约国承诺不直接或间接向任何接受国转让核武器或其他核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权；并不以任何方式协助、鼓励或引导任何无核武器国家制造或以其他方式取得核武器或其他核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权。

第二条 每个无核武器的缔约国承诺不直接或间接从任何让与国接受核武器或其他核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权的转让；不制造或以其他方式取得核武器或其他核爆炸装置；不寻求或接受在制造核武器或其他核爆炸装置方面的任何协助。

第三条 1. 每个无核武器的缔约国承诺接受按照国际原子能机构规约及该机构的保障制度与该机构谈判缔结的协定中所规定的各项保障措施，其目的专为核查本国根据本条约所承担的义务的履行情况，以防止将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置。原料或特殊裂变物质，无论是正在任何主要核设施内生产、处理或使用，或在任何这种设施之外，均应遵从本条所要求的保障措施的程序。本条所要求的各种保障措施应适用于在该国领土之内、在其管辖之下或在其控制之下的任何地方进行的一切和平核活动中的一切原料或特殊裂变物质。

2. 每个缔约国承诺不将(a) 原料或特殊裂变物质，或(b) 殊别为处理，使用或生产特殊裂变物质而设计或配备的设备或材料，提供给任何无核武器

¹ 见原子能机构概览，网址：<https://www.iaea.org/topics/conventions>。

² 同上。

国家，以用于和平的目的，除非这种原料或特殊裂变物质受本条所要求的各种保障措施的约束。

3. 本条所要求的各种保障措施的实施，应符合本条约第四条，并应避免妨碍各缔约国的经济和技术发展或和平核活动领域中的国际合作，包括按照本条的规定和在本条约序言中阐明的保障原则，为和平日的在国际上交换核材料和处理、使用或生产核材料的设备。

4. 无核武器的缔约国应单独地或会同其他国家，按照国际原子能机构规约与国际原子能机构订立协定，以适应本条的要求。这类协定的谈判应自本条约最初生效后一百八十天内开始进行。在上述一百八十天期限届满后交存其批准书或加入书的各国，至迟应自交存之日开始进行这类协定的谈判。这类协定的生效应不迟于谈判开始之日起十八个月。

7. 然而，这一支柱同样需要大量的法律文书，以及通过国际原子能机构(原子能机构)这一国际组织的实际执行来落实其条款。《不扩散条约》明确预见并在《条约》通过后立即制定的文书是《条约》无核武器缔约国和原子能机构根据《条约》第三条第1款缔结的全面保障监督协定。原子能机构目前已缔结175项全面保障监督协定。这些协定允许原子能机构对当事国领土之内、管辖或控制之下的所有核材料实施保障监督，其唯一目的是核实这些材料没有被转用于核武器或其他核爆炸装置。³

8. 这些全面保障监督协定需要得到一项附加议定书的补充，以便能够获得关于一个国家核燃料循环所有部分的信息和能接触到核燃料循环的所有部分。截至2019年4月，134个国家已有此类附加议定书生效。

9. 为落实不扩散支柱还制定了多边文书，并取得了不同程度的成功。这类文书之一是1996年通过的《全面禁止核试验条约》，它被认为有助于第一、第二和第六条的实施。虽然《全面禁止核试验条约》在其文本中没有提及《不扩散条约》，但《不扩散条约》的审议进程明确提及《全面禁止核试验条约》，并对之作出明确承诺，例如在2010年《行动计划》的行动10-14中。遗憾的是，该条约通过已有20余年，但仍未生效，尽管采取了诸如设立全面禁止核试验条约组织等临时措施，但未能对《不扩散条约》的执行作出充分贡献。

10. 另一项相关文书是未来的关于裂变材料的条约(裂变材料禁产条约)。通过禁止生产用于核武器的裂变材料，该条约将有可能促进《不扩散条约》第一条和第二条以及第六条的目标。尽管做出不断的努力寻求在裁军谈判会议框架内取得进展，但几十年来就连开始这样一项条约的谈判都受到阻碍，再次掣肘《不扩散条约》裁军支柱的落实。

11. 同样，本节也仅仅是粗略地概述了为落实和加强《不扩散条约》不扩散支柱而通过的大量法律文书，以说明需要此类文书才能适当实施《条约》。

³ 见 INFCIRC/153。

裁军

12. 《不扩散条约》第六条与和平利用支柱一样简短，并明确规定需要采取有效措施来执行：

每个缔约国承诺就及早停止核军备竞赛和核裁军方面的有效措施，以及就一项在严格和有效国际监督下的全面彻底裁军条约，真诚地进行谈判。

13. 虽然上述裂变材料禁产条约和《全面禁止核试验条约》可能对执行第六条产生积极影响，但迄今为止，这一支柱主要是通过双边协定来执行的。因此，通过俄罗斯联邦和美国这两个最大的拥有国之间缔结和执行军备控制协定，已经取得了具体进展。

14. 虽然 1987 年签署的《中程核力量条约》没有提及《不扩散条约》，但许多军备限制条约都明确提及《不扩散条约》及其第六条。2010 年签署的《进一步裁减和限制进攻性战略武器措施的条约》(《新裁武条约》)序言部分包含如下段落：

承诺履行 1968 年 7 月 1 日《不扩散核武器条约》第六条规定的义务，并实现使人类摆脱核威胁的历史目标，

从而明确确认核军备控制和裁军协定有助于第六条的执行。

15. 其他提及《不扩散条约》和第六条的例子有《削减进攻性战略武器条约》(《削武条约》)(2002 年签署)、⁴ 1991 年签署的《裁减战略武器条约》(《第一阶段裁武条约》)⁵ 和 1972 年签署的《限制战略武器会谈协定》(《第一阶段限制战略武器条约》)。⁶

16. 1972 年《第一阶段限制战略武器条约》，1991 年《第一阶段裁武条约》、2002 年《削武条约》和 2010 年《新裁武条约》明确提及履行第六条的“义务”，这清楚地表明，美国 and 苏维埃社会主义共和国联盟/俄罗斯联邦承认这些条约被认为符合《不扩散条约》，从而补充了《全面禁止核试验条约》、《禁止核武器条约》、未来的裂变材料禁产条约及之后关于进一步核裁军的条约。

17. 起草者同许多其他国家一样，正式承认并赞扬在执行这些双边协定方面取得的进展。遗憾的是，对第六条这一部分执行似乎正在放缓，甚至有倒退的危险迹象。

18. 在《反弹道导弹条约》和《欧洲常规武装力量条约》失效，以及美国退出《联合全面行动计划》之后，《中程核力量条约》可能到 2019 年 8 月失效。该条约为执行第六条作出了切实贡献，并对安全，特别是欧洲的安全产生了积极影响。美国和俄罗斯联邦宣布停止履行《中程核力量条约》规定的义务，以及根据《中程

⁴ “铭记 1968 年 7 月 1 日《不扩散核武器条约》第六条规定的义务，”。

⁵ “铭记它们在 1968 年 7 月 1 日《不扩散核武器条约》第六条；1972 年 5 月 26 日《限制反弹道导弹系统条约》第十一条；1990 年 6 月 1 日的《华盛顿首脑会议联合声明》中关于进攻性战略武器的承诺”。

⁶ “铭记《不扩散核武器条约》第六条规定的它们的义务，”。

核力量条约》第十五条宣布退出该条约，这与履行《不扩散条约》第六条的义务背道而驰。如果俄罗斯联邦和美国在剩余的撤出条约期限内找不到解决办法，核裁军和不扩散架构中的一项重大成就将消失，从而有可能引发新的军备竞赛。这与履行第六条的义务南辕北辙。

19. 同样，《新裁武条约》将于 2021 年到期。尽管到 2018 年 2 月 5 日，《新裁武条约》的限制取得了非常积极的成效，但目前没有任何根据第十四条的预见延长该条约讨论的迹象，也没有就后续文书进行谈判的迹象。如果不延长该条约的期限，并在今后以一项后续文书取代该条约以实现进一步的削减，这将无异于《不扩散条约》裁军义务的倒退。美国和俄罗斯联邦进行对话讨论延期和未来两国新协定可能带来的进一步削减，将符合第六条规定的义务。

20. 人们普遍认为，充分执行第六条需要有具有法律约束力的规范来禁止核武器，否则就无法实现或维持一个无核武器的世界。2017 年 7 月 7 日，122 个国家通过了《禁止核武器条约》，从而催生了充分执行第六条所必不可少的具有法律约束力的规范。《条约》序言部分明确指出以《不扩散条约》为其基础。

又重申充分有效地执行作为核裁军和不扩散制度基石的《不扩散核武器条约》，对促进国际和平与安全具有至关重要的作用，

21. 促使《条约》起草者落笔的动因同样是对核武器造成的毁灭性人道主义后果的关切，⁷ 在奥斯陆、纳亚里特和维也纳举行的三次人道主义会议对此作了进一步探讨。鉴于核武器所固有的风险以及与之相关的系统，仅禁止使用核武器是不够的。当然，禁止本身只是一个步骤，在此之后还需要采取进一步步骤，以实现一个无核武器世界的最终目标。

22. 《条约》第 4 条载有实现无核武器世界的明确途径，这是如《不扩散条约》第六条所预见的有效措施。此外，第 1 条中的禁令加强了全球不扩散和裁军制度。

23. 《条约》除了有助于第六条的执行外，实际上也有助于《不扩散条约》的不扩散支柱。签署反对核武器的明确规范的缔约国实际上是签署了一项超越《不扩散条约》的具有约束力的法律承诺，因为它除其他外包括禁止部署以及使用和威胁使用核武器。《禁止核武器条约》第 3 条所载的保障监督规定同样超越了《不扩散条约》的要求，因为它们要求所有缔约国无一例外地适用全面保障监督协定，这是最低要求，并保持《禁止核武器条约》生效时的保障监督水平，这同样也是最低要求。因此，《禁止核武器条约》有效地促进了第六条、乃至整个《不扩散条约》的执行。

⁷ 比较《不扩散条约》的序言“考虑到一场核战争将使全人类遭受浩劫，因而需要竭尽全力避免发生这种战争的危险并采取措施以保障各国人民的安全，”以及《禁止核武器条约》的序言“深为关切使用核武器将造成的灾难性人道主义后果，认识到因此需要彻底消除此种武器，这仍然是保证在任何情况下不再使用核武器的唯一途径，”。

遵守的重要性

24. 《不扩散条约》是裁军、不扩散与和平利用这三大支柱之间的一项大协议。履行全部三大支柱下的义务对遵守《不扩散条约》至关重要。虽然记分卡在不扩散与和平利用方面看起来不错，但第六条规定的裁军义务的履行则严重滞后，而且在该条生效 50 年后，仍远没有得到充分执行。加快进展的努力，例如 2000 年审议大会商定的 13 个步骤和 2010 年审议大会商定的《行动计划》，同样没有得到充分执行。

25. 近几个月来，其他裁军和不扩散条约强调了遵守裁军和不扩散条约义务是至关重要的。由于不遵守的情况，已有条约瓦解或面临着瓦解的严重威胁，重挫对多边裁军和不扩散协定的信心。在满足所有条件的情况下单方面退出条约破坏了条约必须遵守的基本原则。

26. 化学武器和《中程核力量条约》的遵守问题是近来的两个例子。缔约国必须解决履约问题，否则条约的存在就会受到威胁，这对维护所载规范至关重要。

27. 同样令人关切的是，最近有人试图狭义地解释核心条款，具体而言就是第六条，这使人对缔约国对《条约》所载大协议的承诺产生质疑。事实上，各国很可能会效仿这种做法，同样狭隘地解释其他支柱。此外，在执行《条约》条款之前需要满足新条件的论点，与现代化和升级方案一道，带有招致无核武装国家采用类似逻辑的危险，会导致扩散。

28. 因此，任何形式的不遵守或不完全遵守都会削弱各条约。目前不遵守和不完全遵守的趋势是危险的，不仅削弱了对个别条约的信任，而且破坏了对整个裁军和不扩散制度的信任，其中包括《不扩散条约》这一基石。

结论

29. 《不扩散条约》作为核裁军和不扩散制度的基石，是一个牢固的根基，需要以在其基础上制定的进一步文书加以实施和加强。虽然在和平利用和不扩散支柱方面一直在积极追求这一点，但裁军支柱已经落后，并有倒退的危险。《禁止核武器条约》的通过和《不扩散条约》其他两大支柱的逻辑一样，提供了《不扩散条约》第六条所预见的实现核裁军的有效措施。它的生效和适用对于《不扩散条约》的执行以及整个国际核不扩散和裁军制度的效力至关重要。

30. 《禁止核武器条约》的通过表明了支持该条约的国家明确尊重《不扩散条约》及其条款的充分遵守。《禁止核武器条约》是充分执行第六条的一个必经步骤，随后需要采取进一步有效措施，实现无核武器世界的最终共同目标。《禁止核武器条约》不仅有助于有效执行《不扩散条约》第六条，而且实际上加强了整个《不扩散条约》。因此，对《禁止核武器条约》的批评伤及对《不扩散条约》第六条的遵守，从而影响到《不扩散条约》以及整个裁军和不扩散制度。

31. 核裁军和不扩散架构的各部分是高度相互交织和相互依存的。架构某一部分的发展将对作为基石的《不扩散条约》产生重大影响。因此，必须尽最大努力不让裁军和不扩散架构的现有要素消亡。

32. 充分遵守《不扩散条约》的义务，包括第六条，以及在审议过程中作出的承诺是至关重要的。其遵守不应受制于限制性解释或新的条件，因为这将严重削弱《条约》。

建议

33. 有鉴于此，谨就 2020 年审议大会本工作文件的主题提出以下建议：

(a) 呼吁所有国家，特别是核武器国家履行《不扩散条约》和以往各次审议大会规定的义务，包括在裁军支柱下尚未履行的义务和承诺；

(b) 承认《不扩散条约》与其他相关条约的关系；

(c) 避免重新解释现有的商定承诺，并避免为履行这些承诺设定新的条件；

(d) 在《反弹道导弹条约》、《欧洲常规武装力量条约》、《联合全面行动计划》和《中程核力量条约》等条约已被终止或受到严重威胁背景下，承认以条约为基础的裁军和不扩散架构受到侵蚀的内在危险；

(e) 呼吁俄罗斯联邦和美国努力解决履约问题，保留《中程核力量条约》；

(f) 延长《新裁武条约》，并就《新裁武条约》的后续进一步削减条约进行谈判，以防止对第六条的遵守出现倒退；

(g) 承认《禁止核武器条约》通过提供执行《不扩散条约》第六条的有效措施，在加强《不扩散条约》方面发挥积极作用并加强不扩散。