不扩散核武器条约缔约国
2010 年审议大会
筹备委员会

3 May 2007
Chinese
Original: English

第一届会议

2007 年 4 月 30 日至 5 月 11 日，维也纳

不遵守不扩散行为构成的挑战

美利坚合众国提交的工作文件

《不扩散核武器条约》（《不扩散条约》）以及更广泛的核不扩散制度今天所面临的最严重挑战，是那些谋求发展核武器的国家不遵守《条约》的核心不扩散义务。例如，伊朗多年来进行秘密核武器计划，违反了其作为缔约国的义务。北朝鲜在作为《条约》缔约方期间，也多年违反其根据《不扩散条约》承担的义务。

不遵守行为的代价

不遵守行为对《条约》以及更广泛的核不扩散制度造成多种威胁。

首先，不遵守行为直接有损于《不扩散条约》带来的最大惠益：确保防止核武器扩散，从而也防止核军备竞赛的出现或重现以及核战争的灾难。不遵守不扩散条约行为破坏了这些核心不扩散保证，因而危及所有国家的和平与安全。

其次，不遵守行为破坏了国际核合作的惠益得以实现所必需的信任和安全基础。核技术转让应在适当保障监督框架内进行，而且作为有助于确保这种技术专门用于和平用途的制度的一个部分，如果无此保证，这种转让就会变得更加困难乃至无法进行——人类将日益丧失这种技术可以带来的惠益。

第三，不遵守《条约》的核心不扩散义务，破坏了为实现普遍加入《不扩散条约》所作的努力。如果《不扩散条约》缔约方不着手纠正不遵守《条约》义务的行为，寻求让非缔约方加入《条约》就没有多少意义，而且即使非缔约方加入，迫使它们遵守义务也不会带来多少好处。如果无力应对不遵守不扩散义务行为，就会降低普遍加入的可能性。

第四，不遵守行为损害了《不扩散条约》序言和第六条所表达的国际社会实现核裁军和全面裁军的愿望。假如不能阻挡新的拥有核武器国家的出现，新的区

域或全球核军备竞赛就有可能出现和（或）形成，构建全面消除核武器的必要环境就会更为困难和更加遥远，核战争风险就会剧增。因此，遵守不扩散条约是今后裁军进展的基础。

基于上述理由，《条约》缔约国必须把以下内容作为本审查周期工作的重中之重：为发现违反《条约》不扩散义务行为，制定并执行持续有力的工作；让违反义务方重新遵守义务；阻止今后可能出现的违反义务方走上这条道路。《条约》机制如不能完成这些任务，就不会达到其主要目的。

不扩散义务

第一条要求，有核武器缔约国不向任何接受国转让核武器或其他核爆炸装置，或转让对这类武器或爆炸装置的控制。第一条还要求，有核武器缔约国不以任何方式协助、鼓励或诱导任何无核武器国家制造或以其它方式获取核武器或其它核爆炸装置、或控制此类武器或爆炸装置。为履行这些义务而应采取的其他行动包括，有核武器国家应建立并执行全面有效的出口管制，并始终虑及某项技术转让或活动是否会增进无核武器缔约国制造或获取核武器的能力。

第二条禁止无核武器缔约国从任何转让方直接、间接地接受核武器或其它核爆炸装置，或对此类武器或爆炸装置的控制。第二条还禁止无核武器缔约国制造或以其它方式获取核武器或其它核爆炸装置，并禁止其寻求或接受核武器或其它核爆炸装置制造方面的任何援助。这一义务的履行要求无核武器缔约国不从事构成制造核武器的任何活动——这一术语的含义远远超出这种装置的最后组装。因此，如另一缔约方从事似乎以发展核武器为目的的活动，所有缔约方都应感到严重关切。若各种事实表明某项活动的目的是获取核爆炸装置，这往往是不遵守的表现。无核武器缔约国不从事旨在制造或获取核武器以及表现朝此方向进展的活动，其重要性无论如何强调都不为过。各国还应为履行第二条规定的义务制定必要的法律和法规。

为了防止“把核能从和平用途转用到核武器”，第三条要求每个无核武器缔约国与国际原子能机构（原子能机构）缔结保障协定，其中阐明适用于一切和平核活动所使用各种源材料或特殊裂变材料的保障监督程序。因此，履行保障监督义务包括无核武器缔约国与原子能机构另外签署协定。严重违反《不扩散条约》之类的保障协定的行为，也很可能构成不遵守第三条的行为。（原子能机构对是否遵守保障协定作出裁定，但不对是否遵守《不扩散条约》作出裁定：此类问题由《条约》缔约国裁定。）鉴于核保障有助于确保核物项和核材料不被转用于不当用途，遵守保障协定是履行《不扩散条约》所规定不扩散义务的一个关键部分。

北朝鲜境内遵守条约方面的挑战

2003 年 1 月 10 日，朝鲜民主主义人民共和国（朝鲜，又称北朝鲜）通知联合国安全理事会，该国决定“撤消”其 1993 年退出《不扩散条约》的“暂停生效”，并声称其退出翌日生效。（此前，该国曾提前 89 天通知要在 1993 年退出，随后又决定继续作为《不扩散条约》缔约方。）

该日之前，北朝鲜虽已加入《条约》，却多年秘密从事核武器开发。北朝鲜在退出生效之前生产核武器的努力不可否认地违反了其根据《不扩散条约》第二条和第三条承担的义务。

朝鲜不顾 2006 年 10 月 6 日联合国安全理事会主席声明中明确表达的国际社会强烈抗议，于 2006 年 10 月 9 日进行核爆炸。鉴于北朝鲜的挑衅行为，联合国安全理事会一致通过第 1718 号决议，其中除其他外对爆炸予以谴责，要求北朝鲜重返《不扩散条约》和原子能机构的保障监督，并吁请朝鲜重返六方会谈。

今天，北朝鲜违反《不扩散条约》事实明确。北朝鲜在 1994 年《框架协议》之前，以及在 2002 年下半年取消其各种计划的冻结之后，开展一项生产核武器用钚的计划。北朝鲜还涉嫌另外进行一项生产高浓缩铀的计划，甚至曾一度向美国承认这一点。朝鲜违反其保障协定——也违反《不扩散条约》第三条——的行为至少始于 1993 年，当时原子能机构理事会裁定朝鲜不遵守其保障协定。朝鲜在 2002 年 12 月拆除原子能机构封条和照相机，并驱逐核查人员的行动，也构成对第三条的违反。

正如原子能机构总干事在 2003 年 2 月原子能机构理事会会议上的介绍性发言所述，北朝鲜“完全无视其根据《保障协定》所承担的义务，拆除所有封条，妨碍其核设施中监视摄像设备的运作。”

简言之，北朝鲜在 1993 年之后“长期不遵守”保障协定及《不扩散条约》第三条，原子能机构多年来一直无法核实核材料是否遭到转用。由于朝鲜的核活动构成制造核武器，北朝鲜也违反了《不扩散条约》第二条规定的义务。

目前，美国、俄罗斯、中国、日本、和大韩民国五个区域大国 正在通过六方会谈开展外交努力，以和平解决北朝鲜核危机。2005 年 9 月，六国达成《共同声明》，呼吁朝鲜非核化，重返《不扩散条约》和原子能机构的保障监督。在不扩散条约论坛（包括 2005 年不扩散条约审查大会第三主要委员会）上，朝鲜退出《不扩散条约》也引发对核不扩散机制如何才能更好地遏止缔约方违反《条约》规定、退出《条约》的大量讨论。（美国 2007 年 2 月发表本文的配套文件，探讨了遏止违反《条约》的国家退出这一问题。）

第五轮六方会谈于 2007 年 2 月 13 日结束，六方宣布就“执行共同声明的起步行动”达成协议。根据该协议，北朝鲜承诺放弃所有核武器和现有核计划，尽

早重返《不扩散条约》和原子能机构的保障监督。朝鲜在 2007 年 2 月协议中承诺以最终放弃为目的，关闭并封存宁边核设施，并邀请原子能机构人员重返朝鲜，根据原子能机构和朝鲜商定办法开展一切必要监督和核查活动。朝鲜还在 2007 年 2 月的协议中承诺在下一阶段全面申报所有核计划，并使包括石墨慢化反应堆及后处理厂在内的一切现有核设施无法操作。

六方还同意开展合作，向朝鲜提供经济、能源和人道主义援助。此外，朝鲜和美国同意开始双边谈判，旨在解决悬而未决的双边问题，并向全面外交关系迈进。各方重申，将采取积极步骤增进互信，共同致力于东北亚地区持久和平与稳定。起步行动协议规定，直接有关方将在其他适当论坛另行谈判建立朝鲜半岛永久和平机制。六方同意根据“行动对行动”原则，采取协调一致步骤，分阶段落实《共同声明》。

协议条件的履行依然任重道远，但这项协议为解决朝鲜不遵守核不扩散规范问题带来可能性。因此，《不扩散条约》缔约国应支持、鼓励六方进程，尽量提高其取得圆满结局的能力。

伊朗境内遵守方面的挑战

遗憾的是，违反《不扩散条约》第二和第三条以及与原子能机构所签订保障监督协定的不只是北朝鲜一国。伊朗同样违反了这些义务，而且至今没有放弃对核武器所用核裂变材料生产能力的追求。伊朗仍然是《不扩散条约》缔约国，但其行为不遵守《条约》规则，这在某些方面对不扩散制度构成更大的挑战。

伊朗违反了第三条规定的保障监督义务，不仅在二十年里进行涉及采购和使用未申报核材料的秘密计划，而且谋求获取核燃料循环最敏感的内容。这些活动包括：不受保障监督的浓缩活动；不受保障监督的钚分离活动；进口未经申报的铀化合物；将核材料从接受保障监督的地点和用途转往不受保障监督的地点和用途。

几年来，原子能机构核查人员屡次试图解决有关伊朗活动的性质和规模的未决问题，却处处遭遇伊朗的谎言、搪塞。欺骗和隐瞒。伊朗一次又一次地阻碍原子能机构核查人员的活动，拒绝索取关键资料的要求，策划各种拖延。在此期间，伊朗当局花费很大气力来掩盖违反保障监督的证据，用连篇谎言隐瞒其各种活动。每当原子能机构获知有关伊朗违反保障监督的最重要情报，只有在确凿证据驳倒伊朗政权此前给出的种种托辞之后，伊朗才不情愿地加以证实。自 2002 年起，伊朗的许多活动被公开揭露，原子能机构理事会在 2003 年 11 月裁定伊朗违反其承担的保障监督义务。2005 年 9 月，理事会再次裁定伊朗不遵守保障监督；2006 年 2 月，将伊朗的不遵守行为报告联合国安全理事会。

更糟糕的是，20 年欺骗活动的肇因是伊朗违反《不扩散条约》第二条，谋求拥有核武器。至少自 1993 年以来，美国一直就伊朗在核武器方面的野心提出警

告，并在 2004 年首次公开断定，伊朗的长期活动构成违反第二条行为。鉴于伊朗长期进行核欺骗，并且继续努力发展其毫无合理需要的铀浓缩和其他核能力，作出这一结论是必然的。

不仅如此，尽管伊朗以各种方式对原子能机构核查人员隐瞒其核活动，伊朗还是被查出拥有制造铀半球体的文献资料——这些物项除核武器之外无任何合理用途，而且伊朗获取这些物项的渠道正是向利比亚过去违反《不扩散条约》、发展核武器秘密计划提供核武器设计的非法扩散网络。伊朗铀转化和铀浓缩工作与军方的组织关系、令人怀疑的烈性炸药试验以及设计显然是核导弹重返大气层运载工具的努力，都进一步证实了伊朗多年来一直在违反《不扩散条约》第二条这一结论。

伊朗拒绝联合王国、法国和德国的多次外交努力，而且废除了 2004 年 11 月同三国签署的《巴黎协定》，此后，这三个国家与美国、俄罗斯和中国共同作出新的努力，为伊朗核活动所制造的危机提出外交解决办法。然而，伊朗继续拒绝这些国家在 2006 年 6 月提出的一揽子激励方案，并多次拒绝终止其具有挑衅性及破坏稳定作用的核活动。

因此，联合国安全理事会于 2006 年 7 月 31 日通过第 1696 号决议，要求伊朗在 2006 年 8 月 31 日前可核查地暂停包括研究和开发在内的一切浓缩和后处理活动，并指出可能根据《联合国宪章》第七章第四十一条采取制裁。2006 年 8 月 31 日，原子能机构总干事提交报告，证实伊朗没有遵守第 1696 号决议。由于伊朗继续蔑视国际社会，安全理事会经过三个月的协商，于 2006 年 12 月 23 日一致通过第 1737 号决议，其中要求伊朗暂停某些扩散敏感核活动，这是因为该国拒绝采取原子能机构理事会所要求的措施，而且没有遵守联合国安全理事会第 1696 号决议。在伊朗拒绝遵守这又一决议之后，安全理事会在 2007 年 3 月 24 日的第 1747 号决议中同意采取一揽子新的制裁措施。伊朗继续抗拒安全理事会，违反其根据这些决议及《不扩散条约》所承担的义务。

解决遵守方面的挑战

继续保持《不扩散条约》以及更广泛的整个核不扩散制度的完整性要求迅速有效地解决遵守不扩散规定方面的挑战。该条约和制度的完整性还要求，解决这些挑战时应该向未来可能的违规者清楚表明，不遵守规定很可能会被察觉，察觉后它们付出的代价会超过预期违规行为的获益。

伊朗和北朝鲜的扩散情况表明，不遵守该条约核心不扩散义务给不扩散制度的可行性带来了严重挑战。《不扩散条约》各缔约国必须在本核不扩散审查周期内，最高度优先制定和执行改进办法，阻止、查明和逆转不遵守《条约》第一、二或三条或保障监督协定的行为。在这方面，没有有效的集体行动，《不扩散条约》继续保持效力和可行性就会成问题。