

裁军谈判会议

21 March 2023
Chinese
Original: English

巴基斯坦伊斯兰共和国常驻联合国日内瓦办事处及日内瓦其他国际组织代表团 2023 年 3 月 17 日的普通照会，转交题为“保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的国际公约”的工作文件

巴基斯坦伊斯兰共和国常驻代表团向裁军谈判会议秘书长致意，谨请将所附题为“保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的国际公约”的工作文件作为裁军谈判会议的正式文件印发，并向各成员国分发。

顺致最崇高的敬意。



附件

巴基斯坦提交的工作文件

保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的国际公约

一. 重要性

1. “保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的有效国际安排”这一议题在国际议程上已有五十余年之久。
2. 联合国大会 1966 年第 21/53A 号决议呼吁十八国裁军委员会“紧急考虑核武器国家保证不对领土内未有核武器之无核武器国家使用或威胁使用核武器之提案”。
3. 1978 年，第一届专门讨论裁军问题的联合国大会特别会议(第一届裁军特别联大)一致通过了一份《最后文件》，呼吁核武器国家“努力在适当时达成有效的安排，以保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器”。
4. 应此呼吁，裁军谈判会议(裁谈会)1979 年第一届会议就开始审议消极安全保证问题，将其作为裁谈会议程的固有组成部分。四十多年来，消极安全保证问题一直在裁谈会的议程上，是三大“原始核问题”之一，另外两个问题分别为核裁军和禁止核试验(关于后者的条约缔结于 1996 年)。
5. 除了一项消极安全保证国际文书，与之相互补充的措施对于营造更和平稳定的全球和区域安全环境并推进核裁军和不扩散目标起到重要作用。
6. 在核裁军义务得到履行之前，将关于消极安全保证的现有承诺编纂成一项法律文书，可弥合核武器国家和无核武器国家之间的安全差距。具有法律约束力的消极安全保证也将有助于缓解紧张局势；避免代价高昂的军备竞赛；并消除无核武器国家因与使用核武器密切相关的新理论和新技术而产生的关切。
7. 具有法律约束力的消极安全保证也能大大增强全球不扩散制度。缺乏消极安全保证则会产生相反效果。
8. 一项关于消极安全保证的国际公约将对建立有利的国际和区域安全环境产生变革性影响；是核武器国家和无核武器国家之间建立信任的重要措施，因此可促进核裁军和不扩散其他相关事项的谈判。
9. 谈判和缔结一项关于消极安全保证的国际公约不会损害任何拥有核武器的国家的安全利益，因为该公约不涉及消除、削减或冻结核武器。
10. 这样一项公约也是实现核裁军的道路上顺理成章应迈出的下一重要步骤。核武器国家愿意谈判这样一项公约，则说明它们愿意展现负责任行为。执行这样一项公约也不会给缔约国带来任何财政负担。
11. 开始谈判一项关于消极安全保证的国际公约，也有助于打破裁谈会几十年来的僵局。占裁谈会成员国半数以上的 21 国集团一再呼吁建立一个负责谈判消极安全保证法律文书的附属机构。

二. 巴基斯坦致力于推动消极安全保证

12. 巴基斯坦一贯认为，消极安全保证若要可信和有效，就应在多边框架下以具有法律约束力的形式作出。巴基斯坦向来支持具有法律约束力的消极安全保证。

13. 自 1960 年代后期起，当时作为无核武器国家的巴基斯坦就一直在寻求具有法律约束力的保证，以保护本国安全，避免他国对其使用或威胁使用核武器。1974 年南亚地区出现核武器之后，这些努力更为紧迫。

14. 1979 年，巴基斯坦在裁谈会上提出了一项草案，题为“缔结一项保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的国际公约”，载于 CD/10 号文件。

15. 不幸的是，国际社会未能提供可信、有效的法律保证，保证不以核武器相威胁或使用核武器，迫使巴基斯坦只能发展自己的核威慑力量。尽管已有核防御能力，巴基斯坦仍然致力于缔结一项关于消极安全保证的法律文书。

16. 巴基斯坦认为，保留对无核武器国家使用核武器的选项，不仅在战略上站不住脚，在道义上也不可接受。因此，巴基斯坦自愿保证不对任何无核武器国家使用或威胁使用核武器。巴基斯坦愿继续致力于将这项保证转化为一项多边谈判达成、具有法律约束力的消极安全保证国际文书。

17. 自 1990 年以来，巴基斯坦每年都向联合国大会提交关于消极安全保证的决议，体现了它一直以来推动消极安全保证的决心。该决议的最新版本于 2022 年获得通过，没有一票反对。该决议呼吁裁军谈判会议“继续积极加紧谈判，以求早日达成协议，缔结关于保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的有效国际协定，同时考虑到对缔结一项国际公约的广泛支持”。

18. 几十年来，巴基斯坦也一直积极参与裁谈会关于消极安全保证的实质性讨论，包括 2017 年前进道路工作组以及 2018 年和 2022 年第四附属机构的讨论。

三. 缔结具有法律约束力的消极安全保证文书的理由

19. 只有完全消除核武器，才能保障不使用或威胁使用核武器并防止核战争，这是国际共识。巴基斯坦仍然坚定致力于通过缔结一项普遍、可核查、非歧视的《核武器公约》，实现建立无核武器世界的目标。

20. 然而，几十年来，消除核武器的目标显然一直停滞不前。如果历史可以为鉴，在可预见的未来，核武器似乎不太可能消除。

21. 无论是从核裁军事业的历史还是前景来看，一项关于消极安全保证的法律文书都愈发重要和紧迫。在达成《核武器公约》之前，应当满足无核武器国家长期以来希望获得法律明文规定的消极安全保证的合理愿望。

A. 关于一些核武器国家所作单方面声明是否充分和有效的问题

22. 多年来，关于一些核武器国家所作单方面声明是否充分和有效，有人提出了一些疑问。有理由认为，载于联合国安理会 1968 年第 255 号决议和 1995 年第 984 号决议的核武器国家的保证是不充分、不完全的。

23. 首先，许多单方面声明含有限定和条件。这些条件的解释权依然归作出声明的国家所有。这些声明显然也不符合核查和遵守的证据标准。

24. 其次，这些有条件声明在逻辑上存在一些问题。例如，这些声明指出，“在[一个无核武器国家]遭到使用核武器的侵略或受到这种侵略威胁时，安全理事会，首先是其核武器常任理事国，会立即按照《联合国宪章》的有关规定采取行动”。

25. 这种说法经不起任何客观审查。如果这种行为的实施者是一个具有否决权的成员，它必然会阻止安理会的任何联合行动，此时安理会如何能够“立即采取行动”，是否会“立即采取行动”？

26. 第三，遭到核武器侵略的国家已经被摧毁，安理会事后采取行动又有何作用？

27. 国际社会的大多数成员早已提出以下合理问题：如果安理会的某些常任理事国根本无意对无核武器国家使用核武器，那么这些国家为何不能在一项具有法律约束力的国际文书中正式作出保证呢？

28. 因此，载于安理会决议中的核武器国家的声明不会也不能代替一项具有法律约束力的消极安全保证多边文书。

B. 可信和有效的消极安全保证：国际法规定的义务

29. 《联合国宪章》所载的不使用或威胁使用武力原则是既定国际法准则。这一原则也适用于使用核武器，但不妨碍第五十一条。因此，所有拥有核武器的国家有义务以可信和有效的方式遵守这些规定。

30. 因此，缔结一项具有法律约束力的消极安全保证协定是一项义务而不是备选项。

C. 坚持安全不受减损和同等安全原则

31. 在谋求裁军时坚持各国安全不受减损和同等安全原则，是第一届裁军特别联大达成的共识的基础。

32. 如上所述，一项具有法律约束力的消极安全保证文书不会损害任何核武器国家的安全，因此完全符合第一届裁军特别联大协商一致通过的《最后文件》的文字和精神。

33. 另一方面，对于已经根据国际条约宣布放弃发展核武器的权利，同时又没有加入某些核武器国家的集体安全安排或与之结盟的无核武器国家而言，缺乏一项具有法律约束力的消极安全保证多边文书会削弱和减损它们的同等安全权。

四. 反对具有法律约束力的消极安全保证文书的理由

34. 如上所述，21 国集团国家一再呼吁在裁谈会设立一个附属机构，负责谈判一项消极安全保证法律文书。第四附属机构 2022 年的报告草案也建议建立消极安全保证问题特设委员会，对此裁谈会成员国均未提出异议。

35. 反对开始就消极安全保证进行谈判的国家应明确说明反对的理由和原因，包括这些国家任何可能受到影响的安全利益。还应向裁谈会成员国解释，那些反对消极安全保证法律文书的国家的关切为何不能在裁谈会的谈判期间得到解决。无论如何，反对开始就消极安全保证法律文书进行谈判的国家应至少承认它们对裁谈会长期陷入僵局负有责任。

36. 反对开始就消极安全保证进行谈判的两个常用理由是：(a) 通过单方面声明、联合国安理会决议和具有法律约束力的无核武器区议定书提供的保证已然充分，希望获得进一步保证的国家应建立新的无核武器区；(b) 关于消极安全保证的条约将无法核查。

A. 单方面声明和安理会决议

37. 上文C节已经对一些核武器国家支持通过单方面声明和安理会决议提供消极安全保证的理由作了详细审查。其中详细指出，单方面声明和安理会决议存在缺陷，缺乏有效性，因此需要一项关于消极安全保证的国际公约来填补缺陷，并将现有保证转化为对所有核武器国家都具有约束力的法律文书。

B. 无核武器区

38. 无核武器区起到了一些有益的作用，甚至在各自范围内帮助巩固了某些国际准则。然而，无核武器区本身不能代替一项具有法律约束力的国际文书，原因如下：

39. 首先，当前的无核武器区制度仍然缺乏普遍性，将一些地区排除在外。

40. 现有无核武器区之外的国家，特别是那些所在地区存在核武器，因此建立无核武器区极其困难的无核武器国家，不应被剥夺获得具有法律约束力的消极安全保证的正当权利。

41. 放弃获取核武器的权利应是获得具有法律约束力的消极安全保证的充分条件。将给予法律明文规定的消极安全保证置于另一层不扩散承诺(如无核武器区)之下，既不应成为一项要求，也不符合各国同等安全和安全不受减损原则，特别是对所在地区无法建立无核武器区的国家而言。

42. 其次，一些核武器国家在无核武器区条约中加入限定和条件，产生了一些重要问题。第一，在有些情况下，这些限定条件通过将义务限制在自己解释的声明范围内，有违无核武器区条约本身的精神。第二，正如上文所述，如果安理会的某些常任理事国根本无意对无核武器国家使用核武器，那么这些国家为何不能在一项具有法律约束力的国际文书中明文作出保证呢？

43. 重要的是，这些单方面声明和无核武器区意欲给予保证的对象国本身也一再强调，由于附加的条件和解释性说明，它们认为这些保证不充分。

44. 第三，因为新进展和新技术的出现，关于核武器转运和转移的问题进一步复杂化。核武器问题与其运载工具仍然息息相关。只要国家拥有能覆盖全球的运载工具，对这类工具又没有任何限制，无核武器区本身就不能为法律明文规定的消极安全保证这一问题提供可行的解决方案。

C. 缺乏可核查性

45. 消极安全保证公约缺乏可核查性从来不是无核武器国家关切的问题。只有一些核武器国家提出过这个问题。一项具有法律约束力的消极安全保证公约并未设想要建立核查机制，因为意图必然是难以有效核查的。

46. 尽管如此，一项以诚信为本、具有法律约束力的国际公约，加上违反或不遵守公约的行为将遭到国际谴责所产生的威慑效果，已经足以达到目的。这样一项公约还能将禁止对无核武器国家使用或威胁使用核武器的现有国际准则编纂成法。

47. 《生物武器公约》等一些其他军备控制条约也在没有核查机制的情况下运作。值得注意的是，以缺乏核查机制为由阻止消极安全保证谈判的一些国家同样也反对为《生物武器公约》建立一个具有法律约束力的核查机制。

48. 显然，某些国家反对开始就一项具有法律约束力的消极安全保证文书进行谈判的理由根本站不住脚。因此，需要评估这些国家为何反对开始谈判消极安全保证公约。通过评估，提出了以下问题：

49. 如果这些国家不想无条件依法放弃对无核武器国家使用核武器的权利，它们又怎么可能放弃核武器？如果没有明确和具有法律约束力的消极安全保证，这些国家要如何为不扩散这一高度优先的政策领域作贡献？

50. 因此，从逻辑上讲，这些国家显然只想要选择性、歧视性、自私自利、仅适用于其他国家的不扩散措施，它们本身并不想等价交换真正推进核裁军。这些国家之所以持续阻挠裁谈会关于核裁军、防止外层空间军备竞赛和消极安全保证的谈判，唯一的解释是它们想维持所谓的战略优势和“全谱优势”，不承认自己对裁谈会的长期僵局负有责任。

51. 还有一些其他国家原则上赞成缔结一项消极安全保证国际公约，但倾向于在《不扩散条约》(而非裁谈会)的框架下进行谈判。由于有些核武器国家不是《不扩散条约》的缔约国，在《不扩散条约》之下缔结的消极安全保证条约将是不完整、不普遍的。不应剥夺无核武器国家通过所有核武器国家而非只是《不扩散条约》缔约国保证不对它们使用或威胁使用核武器而获得的安全利益。由于所有核武器国家都是裁谈会的成员国，裁谈会是开展消极安全保证谈判的理想机构。

五. 消极安全保证是否适用于加入某些核武器国家集体安全安排或与之结盟的无核武器国家

52. 无核武器国家显然可以分为两类：有核保护伞的国家和没有核保护伞的国家。必须承认这种分类在事实上的准确性。

53. 作为一项原则，放弃获取核武器的权利应成为获得具有法律约束力的消极安全保证的充分条件。然而，有些无核武器国家加入了某些核武器国家的集体安全安排或与之结盟。向这些国家提供保证的困难来自于某些核武器国家或它们缔结的军事安排所信奉的战略理论。

54. 值得指出的是，这些军事联盟和集团之外的无核武器国家有权获得保证，保证不对它们使用或威胁使用核武器。这也是联合国大会第 31/189C 号决议的目

的，该决议请核武器国家保证不对“未参与某些有核国家核安全安排”的无核武器国家使用或威胁使用核武器。上述措辞经适当修改后，也可在其基础上，向没有加入有核国家全球军事联盟的无核武器国家作出消极安全保证。

55. 此外，作为选项之一，也可以纳入消极安全保证公约的一项附加议定书，以满足加入某些核武器国家安全安排或与之结盟的无核武器国家的要求。该附加议定书将由这些无核武器国家签署，可以规定这些国家将无条件在双边或集体基础上要求与其缔结集体安全安排或结盟的核武器国家在任何情况下都不代表它们对同为该议定书缔约国或没有加入另一核武器国家集体安全安排或与之结盟的无核武器国家威胁使用或使用核武器。

56. 与此有关的其他细节或选项可以在谈判期间审议。

六. 消极安全保证：由谁保证、向谁保证、如何保证——前进道路

57. 裁军谈判会议是唯一的多边裁军谈判论坛，核裁军是它的重要议程项目。裁谈会几十年来审议消极安全保证问题的情况再次证明，缔结一项具有法律约束力的消极安全保证国际文书十分重要和紧迫。

58. 裁谈会审议这一问题的情况还清楚表明，谈判和缔结这样一项文书没有不可克服的法律、技术或财政障碍。

59. 呼吁开始就一项消极安全保证法律文书进行谈判，符合遵守基于《联合国宪章》的国际秩序的愿望。核问题，特别是开始就消极安全保证国际公约进行谈判的问题，显然有资格成为这一国际秩序的关键组成部分。

60. 裁谈会通过审议消极安全保证的不同方面、观点、立场和办法，明确了下列问题：(i) 由谁保证；(ii) 向谁保证；以及(iii) 如何保证。

- **由谁保证** 所有核武器国家，不论是否已经加入任何具体国际条约。
- **向谁保证** 所有根据国际条约放弃发展核武器权利，并且没有加入某些核武器国家集体或双边安全安排或与之结盟的无核武器国家，除非这些国家签署了消极安全保证国际公约的附加议定书。
- **如何保证** 在裁军谈判会议谈判一项具有法律约束力的国际文书。从议程项目的标题和上述讨论可以明确，裁谈会应逐步达成保证无核武器国家不受核威胁的有效国际安排。这项任务不能通过单方面声明完成，因为这些只是意向声明，而非不可撤销的承诺，因此不是“有效的”。双边和区域安排虽然可以演变成法律形式，但不能取代普遍性的保证，因为它们不能保证无核武器国家不会面临来自任何一方的核威胁。

一般义务和具体义务

61. 虽然一般义务和具体义务的确切性质将是条约谈判的内容，未来的消极安全保证公约应纳入以下一般义务。

- **第一**，消极安全保证应具有法律约束力、普遍性和无条件性。

- 消极安全保证的范围、适用和解释应当统一，才能可信。如果每个核武器国家承担的义务在范围和适用上都不同，就会削弱所有保证的效力；如果每项保证都含有条件和限定而使任何其他核武器国家所提供的保证失去效果，则更是如此。
 - **第二**，应纳入《联合国宪章》的两项重要规定，即第二条第四款所载的不使用或威胁使用武力原则(但不妨碍第五十一条)和无条件遵守《宪章》第二十五条。
-