

不扩散核武器条约缔约国 2015 年审议大会

6 April 2015
Chinese
Original: English

2015 年 4 月 27 日至 5 月 22 日，纽约

桑戈委员会的多边核供应原则

阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、比利时、保加利亚、加拿大、中国、克罗地亚、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、日本、哈萨克斯坦、大韩民国、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国作为桑戈委员会的成员提交的工作文件

导言

1. 《不扩散核武器条约》缔约国以前各次审议大会在审查出口管制方面执行《条约》的情况时一再注意到桑戈委员会的作用。桑戈委员会又称“不扩散条约出口国委员会”，其工作主要在于解释《条约》第三条第 2 款的规定，从而为《条约》所有缔约国提供指导。1975 年、1985 年、1990 年和 1995 年各次审议大会的最后文件或委员会报告均曾提及桑戈委员会及其工作。
2. 本文件的目的在于说明桑戈委员会的工作，以便能更好地了解委员会的目标。此外，这也符合 1995 年审议和延期大会的一项要求；该次大会在关于“核不扩散和裁军的原则与目标”的决定第 17 段中指出，“在《条约》所有有关的缔约国间进行对话与合作的范围内，应推动核出口管制方面的透明度”。
3. 本文件附有前几次不扩散条约审议大会关于桑戈委员会的声明。



桑戈委员会

第三条第 2 款

4. 《不扩散条约》第三条第 2 款对于帮助确保和平利用核材料和设备起着重要作用。该条特别规定：

每个缔约国承诺不将(a) 原料或特殊裂变材料，或(b) 特别为处理、使用或生产特殊裂变材料而设计或配备的设备或材料，供给任何无核武器国家用于和平的目的，除非这种原料或特殊裂变材料受本条所要求的保障监督措施的约束。

5. 本款的主要意义在于，缔约国不应直接或间接出口核材料和特别为处理、使用或生产特别裂变材料而设计或配备的设备或材料给非《条约》缔约国的无核武器国家，除非按照第三条规定，这项出口受到国际原子能机构（原子能机构）保障监督措施的约束。这是一项重要规定，因为非《条约》缔约国的接受国可能没有接受任何其他核不扩散义务。通过解释和执行第三条第 2 款的规定，桑戈委员会协助防止将输出的核材料和设备或材料从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置，从而有助于实现《条约》的目标，增进所有国家的安全。

6. 符合第三条第 2 款规定的桑戈委员会的谅解也与对《条约》的无核武器缔约国的输出有关，即接受国应认识到，触发清单上的物项是再出口情况下作出出口管制决定的基础。

桑戈委员会的谅解

7. 在 1971 年至 1974 年间，有 15 个国家——有些已成为《条约》缔约国，另一些即将成为缔约国——在瑞士克洛德·桑戈教授的主持下在维也纳举行了一系列非正式会议。作为核材料和设备的供应国或潜在供应国，这些国家的目标是就下列事项达成一项共同谅解：

- (a) 界定何为“特别为处理、使用或生产特殊裂变材料而设计或配备的设备或材料”（《条约》中未作界定）；
- (b) 在公平商业竞争基础上按照第三条第 2 款规定的义务出口这类设备或材料的条件和程序。

8. 这一称作桑戈委员会的集团决定采取非正式形式，所作决定对其成员无法律约束力。

9. 1972 年，委员会对分别载于两份备忘录的基本“谅解”达成协商一致意见。这两份备忘录共同成为桑戈委员会目前的准则。每一份备忘录都对第三条第 2 款所述材料和设备作了界定，并规定了出口程序。第一份备忘录涉及原料和特殊裂变材料（第三条第 2 款(a)项），第二份备忘录涉及特别为处理、使用或生产特殊裂变材料而设计或配备的设备或材料（第三条第 2 款(b)项）。

10. 作为委员会谅解的基础的协商一致意见通过委员会各个成员国互换照会的方式获得正式接受。这相当于单方面宣告这些谅解将通过各自国内出口管制立法的方式得到实施。在进行这项程序的同时，多数成员国向原子能机构总干事发送同文信，通知总干事它们决定依照谅解中所规定的条件行事。这些信函还要求总干事将它们的决定通知原子能机构的所有成员国。总干事在 1974 年 9 月 3 日以情况通报的形式作出这项通知（原子能机构 INFCIRC/209 号文件）。

11. 《备忘录 A》对以下各类核材料作了界定：

(a) 原料：天然或贫化铀和钚；

(b) 特殊裂变材料：钚-239、铀-233、同位素 235 或 233 的浓缩铀。

12. 根据 1974 年以来的澄清（见下文），《备忘录 B》包括以下各类工厂、设备和有关材料：核反应堆、用于反应堆的非核材料、后处理、燃料制造、铀浓缩、重水生产和转换。

13. 为满足第三条第 2 款的规定，桑戈委员会的谅解载有供应这些物项的三项基本条件：

(a) 出口给非《条约》缔约国的无核武器国家时，直接转让的或打算使用所转让物项的设施所生产、处理或使用的原料或特殊裂变材料不应转用于核武器或其他核爆炸装置；

(b) 出口给非《条约》缔约国的无核武器国家时，这种原料或特殊裂变材料以及转让的设备和非核材料均应根据与原子能机构订定的协定受到保障监督措施的约束；

(c) 原料或特殊裂变材料以及设备和非核材料均不应再出口给非《条约》缔约国的无核武器国家，除非接受国接受对再出口物项的保障监督措施。

“触发清单”及其澄清

14. 这两份备忘录被称为“触发清单”，因为出口清单上的物项会“触发”原子能机构的保障监督措施。换言之，如前所述，只有满足下述条件才得出口：(a) 转让的设备或原料或特殊裂变材料或(b) 接受供应物项的设施所生产、处理或使用的材料，根据与原子能机构订定的协定受到保障监督措施的约束；该协定是以旨在实现《条约》各项目目的的原子能机构保障监督制度为基础的。

15. 触发清单有一份附件，比较详细地“澄清”或界定了《备忘录 B》的设备和材料。时间的推进以及技术的逐步发展意味着委员会定期考虑对触发清单作出可能的订正，因此原来的附件就变得愈加详细。至今已进行了十次澄清。澄清工作以建立协商一致意见方式进行。桑戈委员会在 2007 年商定了简化其内部决策和提

交原子能机构总干事的更改通知的程序，以及便利协调《备忘录 A 和 B》和核供应国集团触发清单的程序。

16. 有关这些澄清的一份摘要比较详细地反映了触发清单的内容和桑戈委员会的工作方式。清单上的所有这些更改都已列入作为原子能机构 INFCIRC/209/Rev.2 号文件印发的桑戈委员会的谅解的版本。

(a) 1978 年 12 月，增订了附件，增添了重水生产工厂和设备，和一些用于铀浓缩的同位素分离设备的具体物项；

(b) 1984 年 2 月，对附件作了进一步详细的规定，以考虑到前十年间利用气体离心方式浓缩铀的技术发展；

(c) 1985 年 8 月，对附件中有关辐照燃料后处理的部分作了类似的澄清；

(d) 1990 年 2 月，对铀浓缩的部分作了进一步规定，指明用气体扩散法进行同位素分离所用的设备物项；

(e) 1992 年 5 月，在重水生产的部分添加了具体设备物项；

(f) 1994 年 4 月，对附件的浓缩部分作了大幅增订。对该部分的现有规定作了更新，并增加了用于气体动力、化学和离子交换、激光等离子和电磁分离的浓缩过程所需的详细设备清单。此外，还做了大幅订正以便将初级冷冻剂泵包括在内；

(g) 1996 年 5 月，对反应堆和反应堆设备、非核材料、燃料组件的制造和重水生产等部分进行了审查。对这些部分的有些内容作了增订，并增加了新的设备和细节；

(h) 2000 年 3 月，新增了铀转换的部分。本部分也包括从第 3 节（后处理）移来的内容。

17. 2008 年 2 月，对 INFCIRC/209/Rev.2 号文件进行了修正，以列入更多有关特殊裂变材料同位素分离的详细资料，增加一份解释性说明、附件内的导言性说明，以及已于 2006 年 6 月商定的技术修正案。还对附件进行了修正，以列入有关专为气体离心浓缩厂设计或配备的阀门的段落。

18. 2009 年 7 月，为 INFCIRC/209/Rev.2 号文件发了一个更正，订正了《备忘录 A 和 B》内的几个小错误。

19. 2014 年 6 月印发了最新清单，以便更加明确地界定桑戈委员会所有成员国认为是履行谅解基本条件的执行标准。此外，桑戈委员会之前通过的修正以及作为 INFCIRC/209/Rev.2/Mod.1 号文件和 INFCIRC/209/Rev.2/Corr.1 号文件发布的修正也被纳入了《备忘录 B》触发清单的实际案文。清单上的所有更改都已列入作为原子能机构 INFCIRC/209/Rev.3 号文件印发的桑戈委员会的谅解的版本。

组成

20. 所有桑戈委员会的成员都是能供应触发清单上的物项的《条约》缔约国。目前有 39 名成员（阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、比利时、保加利亚、加拿大、中国、克罗地亚、捷克共和国、丹麦、法国、芬兰、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、日本、哈萨克斯坦、大韩民国、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国）。欧洲联盟委员会以常驻观察员身份出席会议。作为实际或潜在核供应国的任何缔约国只要准备执行委员会的谅解就有资格成为委员会成员。邀请委员会新成员的决定由现有成员协商一致作出。为了加强《条约》和整个核不扩散体制，桑戈委员会成员吁请作为核供应国的《条约》缔约国考虑成为委员会成员。对此感兴趣的《条约》缔约国应访问委员会网站（www.zangercommittee.org），也可与委员会秘书处（维也纳联合王国代表团）或委员会的任何成员国联系。

外联

21. 2001 年，桑戈委员会决定在桑戈委员会和第三国之间启动一个外联方案。外联方案有三项目标：

- (a) 在桑戈委员会和第三国之间建立强有力和可持续的关系；
- (b) 说明委员会的作用、宗旨和职能，特别是其作为《条约》第三条第 2 款的技术解释者的作用，从而提高其活动的透明度；
- (c) 提供就共同关心和关切的不扩散和核出口管制问题进行公开对话的机会。

22. 在进行这项工作时，桑戈委员会谨强调：

- (a) 外联方案表明委员会是一个技术机构，职权范围是解释《条约》第三条第 2 款，因此外联将不是政治对话；
- (b) 方案限于《条约》缔约国；
- (c) 方案是非正式的。

23. 供讨论的议题包括：

- (a) 桑戈委员会的作用和宗旨；
- (b) 触发清单及其澄清；
- (c) 供应条件；
- (d) 桑戈委员会的组成

(e) 桑戈委员会和条约审议大会。

24. 2008 年 11 月，桑戈委员会商定扩大其外联方案，主席因此致信给一些《条约》缔约国，邀请它们参加与桑戈委员会的外联对话。

桑戈委员会和条约审议大会

25. 在 1975 年不扩散条约第一次审议大会上，《最后文件》有一小段在未指名的情况下提到了委员会的工作。该段内容大意是，关于第三条第 2 款的执行情况，审议大会注意到一些核供应国在向非《条约》缔约国的无核武器国家进行核出口时已采纳原子能机构保障监督措施的一些最低要求。审议大会还特别重视这些供应国已将不转用于核武器的保证作为一项供应条件。

26. 1980 年，审议大会未就最后文件达成协商一致意见。不过，在 1985 年，《最后文件》有一小段在仍未指名的情况下提到了委员会的活动。此时，审议大会实际上已核可桑戈委员会的主要活动，指出在修订触发清单时应考虑到技术的进展。

27. 1990 年，审议大会提到了桑戈委员会的名字，并简短地说明了桑戈委员会的目的和做法。虽然会议未通过最后声明，但第二主要委员会同意了有关在不扩散核武器和保障监督措施领域执行《条约》的一些想法和提案的案文。第二主要委员会注意到桑戈委员会成员定期开会，协调第三条第 2 款的执行工作，并通过了有关核供应的要求和一份触发清单。第二主要委员会建议对这份清单定期进行审查，以考虑到技术方面的进展和采购做法上的变化；桑戈委员会一直在努力落实这项建议。第二主要委员会还敦促所有国家在与非《条约》缔约国的无核武器国家进行任何核合作时采纳桑戈委员会的要求。

28. 在不扩散核武器条约 1995 年审议和延期大会上，第二主要委员会以及更具体而言第二主要委员会设立的审议出口管制问题的工作组也提到了桑戈委员会的工作。虽然审议和延期大会未像前几次会议那样通过最后宣言，但达成了关于桑戈委员会的协商一致意见案文（会议达成的非正式案文后来作为原子能机构 INFCIRC/482 号文件印发，以供参考）。工作组注意到一些供应国已组成一个称为桑戈委员会的非正式集团，并已达成一些谅解。工作组请各国考虑采用这些谅解，并建议不时对物项清单和执行程序进行审查。工作组还指出，如果所有国家都采用桑戈委员会的谅解将有助于加强不扩散体制。它同时吁请所有有关国家进行国际协商。

29. 审议和延期大会除其他以外，批准了载有一组“原则与目标”的决定 2 和为所采用的《条约》执行情况“强化审查机制”奠定基础的决定 3。

30. 决定 2 载有与桑戈委员会进行的保障监督措施和出口管制方面的工作特别有关的一些原则(见本文件附件二，原则 9 至 13)。尤其是原则 17 吁请所有国家

通过合作和对话，增进核出口管制方面的透明度。委员会成员已通过国际讨论会和其他对话形式致力于增进透明度。

31. 在 2000 年审议大会上，第二主要委员会设立的一个不限成员名额非正式工作组讨论了出口管制问题。工作组未就提及桑戈委员会的案文达成最终协议。《最后文件》仅有两个段落未指名的情况下间接提到了桑戈委员会的工作；审议大会建议不时审查会触发原子能机构保障监督措施的物项清单和执行程序，并要求所有供应安排均应透明。

32. 在 2005 年审议大会上，第二主要委员会讨论了出口管制问题。但是，第二主要委员会未就一项案文达成协商一致意见。未达成有关最后文件的协商一致意见。

33. 在 2010 年审议大会上，第二主要委员会讨论了出口管制问题。虽然没有指名桑戈委员会，但是《最后文件》强调了有效和透明的管制的重要性，并鼓励各成员国在制订各自国家出口管制措施时，利用经多边谈判商定的准则。

34. 在 2015 年审议大会筹备阶段，桑戈委员会发表了一份题为“关于与《条约》第三条第 2 款有关的核材料及某些类别设备和材料的出口程序”的工作文件（NPT/CONF.2015/PC.III/WP.37），随后邀请所有《条约》缔约国成为该工作文件新的共同提案国。

35. 各次审议大会有关桑戈委员会的声明附于本文件之后（见附件一和附件二）。

附件一

不扩散条约审议大会文件提及桑戈委员会活动的情况

条约第一次审议大会（1975 年）

1. 《最后文件》中有一段在未指名的情况下提到了桑戈委员会的工作：

“关于《条约》第三条第 2 款的执行情况，会议注意到一些原料或设备的供应国在向非《条约》缔约国的无核武器国家出口某些物项时已采纳有关原子能机构保障监督措施的一些最低标准规定（原子能机构 INFCIRC/209 号文件和增编）。会议特别重视这些国家在上述规定中订定的关于保证不转用于核武器或其他核爆炸装置的条件”（NPT/CONF/35/I，附件一，第 3 页）。

不扩散条约第三次审议大会（1985 年）

2. 1980 年条约审议大会未达成任何最后文件，但是 1985 年的《最后文件》在未指名的情况下提到了桑戈委员会的工作：

13. 会议认为，进一步改善依照《条约》第三条第 2 款规定需要适用原子能机构保障监督措施的材料或设备清单应考虑到技术的进展（NPT/CONF.III/64/I，附件一）。

条约第四次审议大会(1990 年)

3. 会议未通过最后文件，但第二主要委员会就一些看法和提案达成协议，包括有关桑戈委员会的下列内容：

27. 会议注意到一些从事核材料和设备供应的缔约国形成了一个名为桑戈委员会的非正式集团；他们定期开会，以便协调对第三条第 2 款的执行工作。为此，这些国家就向非《条约》缔约国的无核武器国家的出口问题通过了某些要求，包括一份会触发原子能机构保障监督措施的物项清单，诚如原子能机构 INFCIRC/209 号文件(经订正)所载。会议促请所有国家在与非《条约》缔约国的无核武器国家进行任何核合作时采纳这些要求。会议建议不时审查这份会触发原子能机构保障监督措施的物项清单和执行程序，以便考虑到技术的进步和采购做法的变化。会议建议缔约国进一步考虑若干办法，以改进防止核技术转用于核武器或其他核爆炸目的或核武器能力的措施。会议承认桑戈委员会在维护不扩散体制方面所作的努力，同时指出列入触发清单的物项对于发展服务于和平用途的核能计划是不可缺少的。在这方面，会议请桑戈委员会继续采取适当措施，确保它制订的出口要求不妨碍缔约国为发展和平用途核能而获取这些物项（NPT/CONF.IV/DC/1/Add.3(A））。

条约审议和延期大会(1995 年)

4. 虽然大会没有通过类似前几次审议大会通过的最后宣言，但第二主要委员会及其随后成立的工作组却对一些想法和提案达成一致意见，其中包括关于桑戈委员会的下列案文。这项案文在第二主要委员会的工作组中达成非正式协商一致意见，并作为原子能机构的 INFCIRC/482 号文件单独印发：

5. 会议注意到一些从事核材料和设备供应的缔约国形成一个名为桑戈委员会的非正式集团，他们定期开会。这些国家就向非《条约》缔约国的无核武器国家的出口问题通过了某些谅解，包括一份会触发原子能机构保障监督措施的物项清单，诚如原子能机构 INFCIRC/209 号文件（经订正）所载。会议请所有国家在与非《条约》缔约国的无核武器国家进行任何核合作时考虑实施桑戈委员会的这些谅解。会议建议不时审查这份会触发原子能机构保障监督措施的物项清单和执行程序，以便考虑到技术的进步和采购做法的变化....

7. 会议指出，如果所有国家都实施桑戈委员会的谅解将有助于加强不扩散体制。会议吁请所有有关缔约国踊跃参加关于编制和审议这类准则的国际磋商，因为这类准则关系到缔约国履行第三条第 2 款规定的义务 (INFCIRC/482，附录)。

5. 大会在决定 2 中通过有关保障监督制度和出口管制的一些原则和目标，转载于附件二。

条约第六次审议大会(2000 年)

6. 第二主要委员会及其工作组讨论了一些想法和提案，包括关于桑戈委员会的下列案文，但未达成最后的一致意见：

41. 会议注意到一些从事核材料和设备供应的缔约国形成了一个名为桑戈委员会的非正式集团；他们定期开会，以便协调对第三条第 2 款的执行工作。为此，这些国家就向非《条约》缔约国的无核武器国家的出口问题通过了某些谅解，包括一份会触发原子能机构保障监督措施的物项清单，诚如原子能机构 INFCIRC/209 号文件(经修正)所载。

69. 审议大会请所有各国在同未参加条约的非核武器国家进行任何核合作方面，采纳桑格委员会的谅解 (NPT/CONF.2000/MC.II/1)。

7. 在《最后文件》中，有两段在未指名的情况下间接提到了桑戈委员会的工作：

52. 审议大会建议根据第三条第 2 款的规定，经常地审查会触发原子能机构保障监督措施的物项清单和执行程序，以考虑到技术的进步、扩散的敏感性以及采购做法上的变化。

53. 审议大会要求任何供应安排均应保持透明并应继续采取适当措施，依照《条约》第一、二、三和四条，确保它们所制订的这些出口准则不会阻碍缔约国为和平用途开发核能源（NPT/CONF.2000/28（第一部分和第二部分））。

条约第七次审议大会(2005 年)

8. 尽管第二主要委员会讨论了桑戈委员会和出口管制，但未就提交第二主要委员会的案文达成一致意见，也没有商定最后文件。

条约第八次审议大会(2010 年)

9. 在《最后文件》中，有一段在未指名的情况下间接提到了桑戈委员会的工作：

26. 审议大会认识到，缔约国有必要制订国家规章，以确保缔约国能够履行其有关考虑到条约第一、第二和第三条向所有国家转让核两用品和与核有关两用品的承诺，并使缔约国充分遵守第四条。审议大会指出，许多国家强调，有效和透明的出口管制对促进尽可能充分交换设备、材料以及科学和技术资料以利和平利用核能具有重要意义。这些国家认为，这依赖于在不扩散方面存在信任气氛（NPT/CONF.2010/50 (Vol.I)）。

10. 此外，三项建议提及了出口管制：

行动 35. 审议大会敦促所有缔约国确保其核相关出口不会直接或间接协助核武器或其他核爆炸装置的研发，并且确保这些出口完全符合《条约》的目标和宗旨，特别是《条约》第一条、第二条和第三条的规定以及 1995 年审议和延期大会通过的关于核不扩散和核裁军原则和目标的决定。

行动 36. 审议大会鼓励各缔约国在制订本国出口管制措施时利用经多边谈判商定的准则和谅解。

行动 37. 审议大会鼓励各缔约国在作出核出口的决定时，考虑原子能机构的保障监督义务是否已在接收国生效（NPT/CONF.2010/50 (Vol.I)）。

附件二

1995 年条约审议和延期大会决定 2 所载有关保障监督制度和出口管制的原则和目标

1. 1995 年条约审议和延期大会决定 2 载有以下关于保障监督制度的段落：

9. 国际原子能机构依照机构章程和该机构的保障监督制度的规定是负责核查和保证缔约国遵守保障协定，履行《条约》第三条第 1 款规定的义务的主管机关，以防止核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置。在这方面，不应做任何伤害到国际原子能机构的权威的事。缔约国如关切其他缔约国有不遵守《条约》保障协定的情事时，应将这种关切连同支持的证据及资料提交国际原子能机构审议、调查、作出结论并按其职权决定必要的行动。

10. 《条约》第三条要求所有缔约国签署并实施全面保障协定，尚未实施的缔约国应不加迟延地开始实施。

11. 国际原子能机构的保障监督应定期评估和评价。原子能机构理事会为进一步加强原子能机构保障制度的效能所做的决定应得到支持和执行，原子能机构侦查未经宣布的核活动的的能力应予加强。应促请非《不扩散核武器条约》缔约国与原子能机构订定全面保障监督协定。

12. 对于将原料或特殊裂变材料或特别为处理、使用或生产特殊裂变材料而设计或配备的设备或材料转让给无核武器国的新的供应安排，应要求其作为必要的先决条件，接受原子能机构的全面保障监督和具有国际法律约束力的不取得核武器或其他核爆炸装置的承诺。

13. 从军事用途转用于和平核活动的核裂变材料应尽早根据与核武器国家订定的自愿保障监督协定，受到原子能机构的保障监督。一旦完成了全部销毁核武器，即应普遍适用保障监督。