

禁止核武器条约缔约国 第三次会议

Distr.: General
5 February 2025
Chinese
Original: English

2025 年 3 月 3 日至 7 日，纽约

临时议程* 项目 11(d)

审议《条约》的现况和实施情况以及对实现《条约》
的目标和宗旨具有重要意义的其他事项：受害者援助、
环境补救和国际合作与援助(第 6 和第 7 条)

受害者援助、环境补救和国际合作与援助问题非正式工作组 共同主席(哈萨克斯坦和基里巴斯)的报告

一. 摘要

1. 本文件提出建议，供禁止核武器条约缔约国第三次会议通过决定。这些建议涉及执行《条约》第 6 条和第 7 条、缔约国第二次会议通过的第 4 号决定以及缔约国第一次会议通过的《维也纳行动计划》中的行动 19 至 32。

二. 背景

2. 在缔约国第三次会议之前的这段时间里，哈萨克斯坦和基里巴斯作为受害者援助、环境补救和国际合作与援助问题非正式工作组的共同主席，按照缔约国第一次会议第 4 号决定(f)段，与缔约国进行了实质性磋商。共同主席邀请下列人士做介绍：红十字国际委员会法律司武器和敌对行为股股长 Laurent Gisel；核时代和平基金会主席兼科学咨询小组成员 Ivana Nikolić Hughes；武装冲突和保护平民倡议主任、哈佛法学院国际人权诊所法律讲师 Bonnie Docherty；受影响社区的几位代表。此外，共同主席还邀请不同利益攸关方参加非正式工作组的讨论，包括来自国际废除核武器运动、红十字国际委员会、学术界以及亚太和中亚区域受影响社区的代表，这两个区域都经历过核武器造成的人道和环境影响。共同主席还与民间社会和受影响社区代表单独举行一系列非正式会议。

3. 共同主席于 2024 年 4 月分发一份调查(见附件)，以评估缔约国、民间社会、学术界和受影响社区关于为使用或试验核武器所致后果进行受害者援助和环境

* TPNW/MSP/2025/1。



补救的国际信托基金的要素的观点。根据收到的答复，共同主席得出结论认为，各方有足够的兴趣在非正式工作组内就设立国际信托基金问题进行实质性讨论。

4. 共同主席还请科学咨询小组讨论调查中所载的问题。因此，科学咨询小组设立了一个关于第 6 条和第 7 条的工作分组。

三. 设立国际信托基金的必要性

5. 《禁止核武器条约》缔约国和签署国以及其他国家的许多受影响社区仍在遭受使用或试验核武器造成的伤害。例如，从 1957 年到 1962 年，在基里巴斯圣诞岛进行了 33 次核试验。在圣诞岛进行的核试验给岛上居民留下了长期的严重健康问题。在试验时，住在圣诞岛上的 500 名基里巴斯公民几乎没有得到任何保护，也没有得到适当的预警。由于不了解此类试验的危险性，他们中的大多数人掀开了为他们提供保护的防水油布罩，从而不知不觉地暴露在核爆炸产生的直接沉降物中。这个社区的许多成员出现了多种疾病和并发症，例如癌症、先天残疾和出生缺陷。这些健康问题一直困扰当时在岛上的人的后代人。

6. 为了查明他们对国际社会可以提供的援助的需求，从而为按照《条约》第 7 条开展支持工作提供参考，基里巴斯菲尼克斯群岛、莱恩群岛和吉尔伯特群岛旅游局和基里巴斯年轻人与民间社会团体协作，在基里巴斯常驻联合国代表团的协助下，对 20 名圣诞岛公民进行了一次非正式调查。接受调查的个人着重指出，需要通过国际信托基金等多边机制提供财政支持。

7. 对哈萨克斯坦而言，从 1949 年至 1989 年，在塞米巴拉金斯克试验场进行了大约 456 次核试验，包括 30 次地面核爆炸、86 次空中核爆炸和 340 次地下核爆炸。这些试验不仅污染了试验场和周围环境，而且还使当地居民暴露在放射性沉降物中。研究发现，即使在暴露于辐射后 40 至 48 年，受影响民众及其后代中大多数种类和类别疾病的年平均患病率仍明显高于对照组。研究还发现，肺癌和支气管癌(男性和女性)、乳腺癌(女性)、眼癌、脑癌和中枢神经系统其他部位癌症以及造血和淋巴组织癌症的发病率明显高于对照组。

8. 在共同主席与亚太和中亚区域受影响社区进行的非正式磋商中，许多受影响社区成员讨论了他们的病症，包括严重的慢性病和先天疾病、心理创伤和跨代遗传问题。他们还感到沮丧的是，核试验实施国进行的医学研究大多仍然保密，这导致进一步的创伤，在某些情况下还妨碍了对第一代、第二代、第三代和第四代幸存者的适当医疗照护。因此，许多受影响社区表示，信托基金应优先考虑为受害者提供医疗和心理援助，并协助恢复和发展受影响地区的基础设施。

四. 设立国际信托基金的好处

9. 鉴于受使用或试验核武器影响社区的现状、缺乏任何制度化机制或国际框架的情况以及受影响国家和社区的需要，共同主席认为，设立国际信托基金是一个紧迫事项。拟设立的信托基金可履行以下重要职能。

A. 向受害者提供人道主义援助

10. 可利用国际信托基金的资源来研究受影响社区的需求。鉴于这一问题的严重性和紧迫性不言而喻，信托基金的设立不必以完成全球需求评估为条件。可以请求提供额外资金，以便为核武器受害者提供医疗、心理、康复和其他形式的人道主义援助，履行第 6 条第 1 款。

B. 为环境补救工作提供支持

11. 信托基金可以为评估和处理使用或试验核武器造成的环境污染提供支持。例如，科学家对背景伽马辐射水平的评估和对热点的测绘，对于为制定国家政策提供参考至关重要。这些政策可以通过封存和处理放射性材料、清除废物和建造安全长期储存设施等措施，促进执行第 6 条第 2 款。即使环境永远无法完全恢复到污染前的状态，但采取补救措施的每一步都有助于减少放射性污染带来的固有风险。

C. 帮助缔约国推动执行《条约》第 6 条和第 7 条

12. 《条约》第 7 条第 3 款规定，有能力向受使用或试验核武器影响的缔约国提供技术、物质和财政援助的缔约国，须提供此种援助。《条约》第 7 条第 4 款规定，有能力向受使用或试验核武器或其他核爆炸装置影响的受害者提供援助的缔约国，须提供此种援助。

13. 国际信托基金将帮助缔约国履行第 7 条规定的责任，为缔约国提供向受影响缔约国提供国际合作和援助的适当工具。相应地，所提供的援助将有助于受影响缔约国履行第 6 条规定的义务。

D. 第 6 条和第 7 条以及普遍加入《条约》

14. 设立国际信托基金也有助于促进各国普遍加入《条约》。具体而言，设立这样一个信托基金可以鼓励那些历来支持其他条约中援助受害者条款的《条约》非缔约国提供捐款并与《条约》缔约国直接接触。一些《条约》非缔约国已表示有兴趣提供双边资金或支持国际信托基金。因此，有充分理由利用信托基金，为《条约》非缔约国提供机会，使其在更广泛的基础上参与和支持《条约》。

15. 共同主席认为，《条约》非缔约国以任何形式参与支持国际信托基金，都是朝着普遍加入《条约》迈出的一步。具体而言，可以利用关于向国际信托基金捐款的决定，进一步鼓励捐款国研究在其他方面和活动中逐步提高对《条约》的参与度的可能性。

五. 设立国际信托基金的可行性

16. 共同主席还按照缔约国第二次会议成果文件赋予工作组的部分任务，审议了设立国际信托基金的可行性。

A. 参与关于信托基金的讨论

17. 在《条约》签署后不久，人们就对关于设立信托基金的前景感兴趣，这表明人们强烈支持建立这样一个机制的想法。

18. 2022年，《维也纳行动计划》在缔约国第一次会议上获得通过。《行动计划》授权缔约国就设立国际信托基金一事进行实质性讨论。具体而言，行动 29 呼吁缔约国“讨论设立一个国际信托基金的可行性，并提出可能的准则”，以便为受害者援助和环境补救提供财政支持。这一决定表明，缔约国强烈希望为国际信托基金奠定基础。

19. 2023 年，缔约国第二次会议第 4 号决定又向前迈进一步，要求向缔约国第三次会议提交报告，其中应“就设立受害者援助和环境补救国际信托基金的可行性和可能的准则提出建议，以便在缔约国第三次会议上作为优先事项审查设立这一信托基金的问题。”

20. 在缔约国第二次和第三次会议之间的闭会期间，缔约国和其他利益攸关方参与了实质性讨论，答复了关于设立国际信托基金的调查，并向共同主席作了有意义的介绍。

B. 受影响社区对信托基金的支持

21. 受影响社区尤其表示强烈支持国际信托基金。亚太和中亚区域受影响社区在与共同主席的一系列磋商中强调，需要优先资助以下项目：为受害者提供医疗和心理援助、恢复和发展基础设施、恢复土地生态、研究核武器试验的长期影响、保护受影响社区和区域的历史文化遗产、开展面向妇女和年轻人的教育项目。受影响社区还表达了对信托基金的承诺，强调他们希望参与基金工作的所有阶段，并着重指出国际信托基金的成功与否取决于是否考虑到受害者的利益。他们还强调，需要在基金理事机构内设立一个咨询小组，理事机构成员需要与受影响社区的青年和民间社会组织举行定期协商。这些社区还呼吁建立强有力的透明度、问责和监督机制，并建议就设立基金开展提高认识活动，特别是为了确保受影响国家主管部门充分了解目前为设立基金所作的努力。根据受影响社区积极参与会议、答复调查和做介绍的情况，共同主席认为，对这一机制有足够的兴趣，特别是在受核武器试验影响最严重的区域，缔约国应予以详细审议。

C. 先例

22. 共同主席认为，国际刑法、人权法和裁军法框架内的现有信托基金为在《条约》主持下设立国际信托基金提供了明确的先例。先例表明，这样的计划是可能的。

23. 哈佛法学院的 Bonnie Docherty 在向工作组做介绍时以及在 2023 年 1 月关于该议题的深度报告中表示，虽然没有信托基金可以提供完美范例，但缔约国可

以借鉴现有基金的经验，在《条约》的主持下建立一个信托基金。¹ 下列基金用于支持违反国际法行为的受害者：²

- 国际刑事法院受害人信托基金
- 化学武器受害者国际支助网络自愿信托基金
- 联合国援助酷刑受害者自愿基金
- 联合国援助人口贩运活动受害者特别是妇女和儿童自愿信托基金

24. 欧洲委员会开发银行移民和难民基金以及联合国残疾人权利伙伴关系多伙伴信托基金的目的是促进人权和福祉。这些信托基金的共同任务是援助受影响者，这与拟设立的条约信托基金的宗旨之一类似，即“提供援助，协助”使用或试验核武器的“幸存者”。³

25. 下列基金处理常规武器或和平利用核能问题：⁴

- 武器贸易条约自愿信托基金
- 国际原子能机构(原子能机构)和平利用核能倡议
- 联合国支持军备管制合作信托基金
- 联合国协助地雷行动自愿信托基金

26. 其中，和平利用核能倡议和联合国协助地雷行动自愿信托基金与《条约》的环境补救目标尤为相关，因为其分别处理放射性材料和战争遗留物问题。⁵

D. 成为一个有效且有影响力的工具潜力

27. 国际信托基金有潜力成为支持受害者援助和环境补救方面有效且有影响力的工具。从以下事实可以明显看出这一点：在过去，即使国际社会提供的支持有限，各国也能够实施特别方案和项目，为受影响民众提供治疗和照护。例如，哈萨克斯坦与原子能机构合作，制定并实施核污染地区恢复项目；与海法大学合作，研究父母遭受辐射的后代人的基因变化；与广岛大学合作，评估核武器试验地区居民遭受的社会心理后果。虽然这些项目无疑产生了积极影响，但其实施方式并不系统，而且范围和时间有限。

¹ Harvard Law School, International Human Rights Clinic, *Designing a Trust Fund for the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: precedents and proposals* (January 2023).

² 同上。

³ 同上。

⁴ 同上。

⁵ 同上。报告对比了不同信托基金的关键要素，深入分析了 10 个信托基金，并载有一个对不同基金进行比较的表格。

E. 职权范围文件

28. 2024 年 8 月，共同主席向缔约国发放一份为使用或试验核武器所致后果进行受害者援助和环境补救的信托基金的职权范围文件初稿。

29. 职权范围草案涉及以下内容：

- (a) 指导原则
- (b) 董事会
- (c) 对基金的捐款
- (d) 申请援助
- (e) 《联合国财务条例和细则》的适用
- (f) 报告
- (g) 执行办公室
- (h) 方案支助费用
- (i) 公开披露
- (j) 基金的关闭
- (k) 修订

30. 共同主席与缔约国、民间社会团体和受影响社区进行了广泛的非正式磋商，并征求意见，以期在闭会期间完善职权范围草案。虽然各方对职权范围草案的某些内容表达了各种观点，有时甚至是不同观点，但所有利益攸关方的总体兴趣和参与情况表明，只要全面讨论和实施对案文的进一步修改，信托基金仍然是执行第 6 条和第 7 条的可行且有益的方式。

31. 有几个领域似乎特别需要进一步开展工作。缔约国对受影响社区、非政府组织和学术界参与信托基金不同部分的问题表达了不同观点。他们对不同行为体向国际信托基金提供自愿捐款的问题也有不同观点，特别是缔约国是否应允许非缔约国和其他行为体捐款。受影响社区和民间社会团体的许多成员表示，基金需要接受来自所有行为体的捐款，并着重指出决策过程必须包容各方。考虑到对基金基本方面存在观点分歧，有必要在禁止核武器条约缔约国第三次会议和第一次审议大会之间的闭会期间进一步讨论这些内容。

32. 职权范围草案体现了共同主席在缔约国第二次会议和第三次会议闭会期间讨论的基础上，为达成一份折衷案文所作的最大努力。这份文件尽可能反映了磋商期间提出的各种观点和建议。与此同时，这份文件还不代表共识，也不具有法律地位。因此，这份文件仍是一份非正式文件，仅供工作组内部参考。尽管如此，共同主席认为，可以将职权范围草案作为一个起点，在即将到来的闭会期间和第一届审议大会之前开展进一步的非正式磋商。

六. 建议

33. 共同主席认识到缔约国非常需要就设立国际信托基金采取行动，因此编写了一套指导原则，并建议将其用于为在缔约国第三次会议和第一届审议大会之间闭会期间举行的持续讨论提供参考。共同主席还拟订了决定草案，建议在缔约国第三次会议上通过。

A. 关于可能设立为使用或试验核武器所致后果进行受害者援助和环境补救的国际信托基金的指导原则

34. 为使用或试验核武器所致后果进行受害者援助和环境补救的国际信托基金的宗旨是，协助缔约国履行《条约》第6条和第7条以及《维也纳行动计划》行动23、24、29和32规定的义务，即以符合《条约》人道主义目标的方式，援助使用或试验核武器行为的受害者(包括幸存者)，并采取措施对受使用或试验核武器行为污染的地区进行环境补救。信托基金应强调保护人的尊严、环境可持续性以及《条约》的公信力和权威。

35. 信托基金的设计和运作应坚持并遵循以下重要原则：

(a) 需求驱动：基金的赠款应以满足受影响国家、社区和个人及其代表组织确定的需求和优先事项为目的；

(b) 自愿：对基金的捐款为自愿性质，可向符合条件的政府、政府间组织、国家机构、非政府组织、私营实体和个人募集；

(c) 包容和伙伴关系：在信托基金工作的所有阶段，都应酌情征求受影响社区和个人的意见，各国、国际组织和民间社会团体也应协作推进基金的人道主义目标。基金将积极促进参与方的公平地域代表性和性别平衡；

(d) 问责和透明：与信托基金相关的所有实体和活动，包括基金理事机构、捐助方和受赠方，都应通过缔约国会议和审议大会对缔约国负责，并对其活动保持透明；

(e) 完整性：为了维护《条约》，基金的活动及其最终目标应始终推进和维护《条约》的目标、公信力和权威。应制定伦理准则，以确保供资符合基金的目标和公信力，明确排除与生产或开发核武器有关的实体的捐款；

(f) 可持续性：缔约国应采取一切适当措施，确保基金在短期和长期内保持可持续性、可生存性和有效性，为此除其他外应处理和具体说明捐助标准，并及时充分探索各种供资来源。

36. 信托基金的理事机构(例如“委员会”或“执行董事会”)的组成将由缔约国根据性别平衡和公平地域分配原则确定，除其他职能外，该机构将审查赠款申请。理事机构将通过缔约国会议和审议大会对《条约》缔约国负责。

37. 信托基金应支持范围广泛的项目，除其他外包括援助受影响缔约国和受害者(包括幸存者)、推广环境补救措施和建设此类活动能力的项目。信托基金可以

在这些活动的任何阶段为项目提供支持，包括与国家评估使用或试验核武器所致人道和环境影响以及制定应对这些影响的国家计划有关的项目。

38. 信托基金赠款可由工作范围符合信托基金和《条约》目标和宗旨的一系列有能力的执行伙伴直接使用，或与之联合使用，这些伙伴除其他外包括联合国机构、国际和区域组织、民间社会组织和幸存者组织。

39. 除了自愿捐款外，信托基金的运作还将考虑自愿技术援助和能力建设。应充分探讨南南合作和三方合作模式。

40. 缔约国就信托基金技术条款或职权范围案文举行的磋商将涉及与受影响社区和民间社会团体以及缔约国支持的科技专家的切实接触，并考虑到他们提供的指引。这一过程将强调协作和灵活性，从而能够定期审查和优化基金的结构和业务。受害者援助、环境补救和国际合作与援助问题非正式工作组可继续在制定或完善基金职权范围草案方面取得进展，例如通过将磋商结果整合纳入今后的草案，或在非正式滚动案文的基础上开展工作。

B. 供条约缔约国第三次会议通过的决定草案

41. 缔约国会议决定：

(a) 应在受害者援助、环境补救和国际合作与援助问题非正式工作组框架内进一步举行有重点的讨论，除其他外，应考虑到为设立一个有生存力、有效、可持续的为使用或试验核武器所致后果进行受害者援助和环境补救的国际信托基金而可能制定的准则、技术条款或职权范围([TPNW/MSP/2025/4](#))；

(b) 非正式工作组共同主席在与缔约国和相关利益攸关方磋商后，应向第一届审议大会提交一份报告，其中载列为使用或试验核武器所致后果进行受害者援助和环境补救的国际信托基金的准则、技术条款或职权范围，以期在可能的情况下在第一届审议大会上设立这样一个信托基金；

(c) 为确保灵活性并推动在执行《条约》人道条款方面取得进展，可参考指导原则([TPNW/MSP/2025/4](#))，在利益攸关方参与制定准则、技术条款或职权范围的情况下，分阶段设立为使用或试验核武器所致后果进行受害者援助和环境补救的国际信托基金。

附件

2024 年 4 月共同主席开展的调查

第一节：资格和赠款

- 谁应该有资格从信托基金获得资金和赠款？
- 应该资助哪些类型的项目？
- 获得资金的标准应该是什么？
- 是否应该对赠款的期限和规模进行限制？
- 资金应如何发放？

第二节：机构框架

- 应该允许谁向信托基金捐款？
- 负责决定资金和赠款发放事宜的委员会应由哪些成员组成？
- 如何让受影响国家和社区参与设立信托基金？

第三节：报告、问责和行政事项

- 应该建立哪些措施来确保报告和问责？
 - 应该建立什么样的申诉机制？
 - 需要哪些行政机构？
-