

16 September 2025
Chinese
Original: Russian

建立中东无核武器和其他
大规模毁灭性武器区会议
第六届会议

2025 年 11 月 17 日至 21 日，纽约

俄罗斯联邦提交的工作文件

合作、协商、澄清和争端解决机制：《联合全面行动计划》对建立中东无核武器和其他大规模毁灭性武器区的可能经验教训

合作、协商、澄清和争端解决机制是许多多边国际文书不可或缺的一部分，包括关于不扩散大规模毁灭性武器的文书(例如《全面禁止核试验条约》或《禁止化学武器公约》)。在世界人口稠密地区——拉丁美洲和加勒比地区(《特拉特洛尔科条约》)、南太平洋(《拉罗通加条约》)、东南亚(《曼谷条约》)、非洲(《佩林达巴条约》)和中亚——建立所有现有无核武器区的条约都载有关于协商、澄清和争端解决的条款。在大多数情况下，这些条约规定了所谓的“集体”争端解决机制，可将争端提交相关机构(如联合国安全理事会、国际原子能机构(原子能机构)或国际法院，具体取决于相关条约)。因此，对于可能建立的中东无核武器和其他大规模毁灭性武器区，可以合理地假设，制定这方面的条约将需要建立这样的机制。

本工作文件将讨论的案例是旨在解决关于伊朗核计划的问题的《联合全面行动计划》，该行动计划由大不列颠及北爱尔兰联合王国、德国、中华人民共和国、俄罗斯联邦、美利坚合众国、法国和伊朗达成一致，并由欧洲联盟外交与安全政策高级代表参与，且由安全理事会第 [2231\(2015\)](#) 号决议予以强化。

首先应指出的是，《联合全面行动计划》仍然是一项仅为某个特定情况构思和设计的协定。同时，我们在考虑类似机制时，当然可以借鉴从该协定获得的经验。鉴于俄罗斯联邦是《联合全面行动计划》的参与方之一，并积极参与了该行动计划的谈判进程，我们希望利用我们的机构记忆，分享一些关于磋商、澄清和争端解决的基本原则、考虑因素和建议，这些内容或许对可能达成的无大规模毁灭性武器区条约有所裨益。



对于《联合全面行动计划》下的相关机制在多大程度上适用于可能达成的无大规模毁灭性武器区条约，或者这些机制是否适用，显然没有明确的答案。任何争端解决机制都必须源自多边协定(在本例中即建立无大规模毁灭性武器区的条约)的具体参数和条款，以及缔约国的义务。此类机制始终源于协定本身的性质。与此同时，争端解决是任何条约中最棘手的要素之一，这通常是因为协定缔约方之间存在严重的不信任。因此，对《联合全面行动计划》规定的相关机制实质内容及其发展历程的分析，或许具有重要参考价值。

1. 现阶段尚不清楚，如果制定一项关于无大规模毁灭性武器区的条约，是否会建立一个适当的组织来核查和监测缔约国履行其义务的情况。在现有的各无核武器区中，对这一问题采取了不同的做法。根据《特拉特洛尔科条约》(拉丁美洲和加勒比禁止核武器组织)、《佩林达巴条约》(非洲核能委员会)和《曼谷条约》(东南亚无核武器区委员会)建立了单独的结构。根据《拉罗通加条约》，相关职能被分配给现有组织太平洋岛屿论坛。《中亚无核武器区条约》没有规定建立任何架构：缔约国完全依赖执行与原子能机构的保障监督协定及其附加议定书。

就《联合全面行动计划》而言，这些职能由联合委员会根据《行动计划》的规定履行；联合委员会受托审议《行动计划》执行过程中出现的所有问题。联合委员会由《联合全面行动计划》参与国和担任协调员的欧洲联盟外交与安全政策高级代表组成。联合委员会的主要职能载于《联合全面行动计划》附件四。

根据《联合全面行动计划》设立的联合委员会可举行不同级别的会议，从专家级到外长级。联合委员会每季度召开一次会议，或应任何参与方要求召开会议。联合委员会以协商一致方式作出决定。必要时可设立工作组。在《联合全面行动计划》全面执行期间(即 2018 年美国非法退出前)，联合委员会设有核问题工作组、制裁解除工作组以及阿拉克重水反应堆现代化项目实施工作组。另设有采购工作组，其任务是审议希望参与某些类别货物、技术和(或)相关服务供应的国家的申请和(或)授权将其转给伊朗。联合委员会还可以邀请观察员(例如原子能机构的代表)参加其会议。

在《联合全面行动计划》全面实施期间(美国退出前)，联合委员会这一形式在解决《行动计划》实际执行相关问题方面表现出有效性。例如，伊朗能够向联合委员会提出在解除制裁方面中出现的困难或不一致的问题，以及那些对伊朗贸易关系产生不利影响的问题。联合委员会审查问题，相关方随即采取措施予以纠正。对于出现的核相关问题，采取了同样的做法。

那么，这种形式的实际优势何在？与国际/区域组织不同，建立联合委员会这类机构不仅为处理日常合作问题，而且为解决争端提供了一定的政治灵活性。事实证明，联合委员会是一种具有包容性但以结果为导向的形式：委员会自身管理其运作程序。回到该形式在可能建立无核武器区的背景下的适用性问题，根据无核武器区的范围，可以使形式更加灵活，例如通过轮值主席制或其他措施，以更好地体现特定无核武器区的安排和独特特征。

2. 如上所述,《联合全面行动计划》下的联合委员会还被授权解决参与方之间的争端。为此,《行动计划》包含了协商、澄清和争端解决的另一个关键要素:争端解决机制。《联合全面行动计划》第 36 和 37 段描述了争端解决机制:

36. 如果伊朗认为欧洲三国/欧盟+3 的任何一方或所有各方都没有履行根据《全面行动计划》做出的承诺,可将其提交联合委员会解决;同样,如果欧洲三国/欧盟+3 的任何一方认为伊朗没有履行根据《全面行动计划》做出的承诺,也可以采取相同行动。除了以协商一致方式予以延长外,联合委员会将有 15 天的时间来解决问题。经联合委员会审议后,任何参与方如认为履行承诺问题没有得到解决,都可将其提交给各国外交部长。除了以协商一致方式予以延长外,外交部长将有 15 天的时间来解决问题。在联合委员会进行审议后——在进行部长级审查的同时(或不进行部长级审查)——提出投诉的参与方或其履行承诺情况受到质疑的参与方可要求咨询委员会审议有关问题,咨询委员会将由三名成员(争议双方各任命一名成员,另有一名独立成员)组成。咨询委员会应在 15 天内对履行承诺问题提出一项不具约束力的意见。如果问题在上述 30 天后仍未得到解决,联合委员会将对咨询委员会的意见进行不超过 5 天的审议,以解决问题。如果提出投诉的参与方认为问题仍未获得满意的解决,或提出投诉的参与方认为这一问题涉及严重不履行承诺的行为,则该参与方可将未获解决的问题视为全部或部分停止履行根据《全面行动计划》做出的承诺的理由,并(或)通知联合国安全理事会,它认为这一问题是严重不履行承诺的行为。

37. 联合国安全理事会在收到提出投诉的参与方发出的上述通知,包括关于它已做出利用《全面行动计划》所述解决争议程序的真诚努力的说明后,应按照其程序就一项继续解除制裁的决议进行表决。如在收到通知后 30 天内没有通过上述决议,则将再度实施联合国安全理事会以往各项决议的规定,除非联合国安全理事会另有决定。在这种情况下,这些规定将不追溯适用于任何一方与伊朗或伊朗的个人和实体在适用之日前签订的合同,但条件是此类合同预定开展的活动及合同的履行符合《全面行动计划》以及联合国安全理事会以往和当前的各项决议。联合国安全理事会表示,如能在上述时限内解决导致发出通知的问题,它打算防止再度使用这些规定,并打算考虑该问题所涉国家的意见和咨询委员会对这一问题的意见。伊朗已经声明,如果全部或部分恢复制裁,伊朗会将此视为全部或部分停止履行其根据《全面行动计划》作出的承诺的理由。

在《联合全面行动计划》谈判期间,争端解决机制最困难的因素是如何构建该程序本身。鉴于《行动计划》参与方之间存在严重的不信任,谈判代表刻意将《行动计划》设计为包含尽可能多的不同阶段。谈判代表的设想是,通过要求提出投诉的一方采取如此广泛的一系列步骤,可以降低每项争端最终导致各国履行义务程度降低的风险。《联合全面行动计划》第 36 和 37 段描述的复杂程序旨在减少争端解决过程中与争端事由有关的紧张局势。在此过程中,提出投诉的一方的强烈情绪可以得到显著缓解,并有各种机会来解决问题。

也就是说，通过这样制定争端解决机制，《联合全面行动计划》的制定者们试图制定一项能够尽可能持久的协议，无论出现什么争端。此举旨在维持《行动计划》的可持续性，防止出现因争端导致协议从内部瓦解的情况。如果美国没有在 2018 年退出《行动计划》，此机制本可持续发挥作用。

3. 遗憾的是，美国退出后《联合全面行动计划》的现状，不可避免地提出了关于《行动计划》的有效性及其根据其构建的整个架构的有效性的问题。联合委员会上次召开会议是在 2022 年，当时正值恢复《行动计划》的维也纳谈判期间，但遗憾的是谈判未能取得成功。

尽管如此，必须牢记的是，任何多边协议只有在所有缔约方都有遵守协议的政治意愿，并愿意与其他参与方一起保持上述多边模式的情况下，才能有效和可持续。因此，这并非《联合全面行动计划》的问题，而是退出该计划的参与方的问题。当《行动计划》正常运作时，它被证明是解决伊朗核计划所有现有问题的唯一可行途径。此外，它还充当了各参与方之间起作用且有效的沟通渠道。迄今为止，还没有任何人提出替代方案。在这方面，与《行动计划》有关的经验，无论是其所依据的基本原则，还是与其条款实质性内容有关的问题，都可以在未来的多边安排中考虑，包括可能建立的中东无大规模毁灭性武器区。
