

情况通报

INFCIRC/1062

2022年11月22日

普遍分发

中文

原语文: 英文

中华人民共和国常驻国际原子能机构代表团 2022年11月17日的信函

1. 秘书处收到中华人民共和国常驻国际原子能机构代表团 2022 年 11 月 17 日的普通照会。
2. 谨此按请求分发该普通照会及其附文，以通告全体成员国。

中华人民共和国
常驻维也纳代表团

编号：CPM-P-2022-208

国际原子能机构秘书处

中华人民共和国常驻维也纳联合国和其他国际组织代表团向国际原子能机构秘书处致意，并谨请正式分发随附的中国关于 AUKUS 核潜艇合作问题的工作文件以及中国致第六十六届大会的发言。

中华人民共和国常驻维也纳联合国和其他国际组织代表团借此机会再次向原子能机构秘书处致以最崇高的敬意。

[印章]

2022 年 11 月 17 日·维也纳

工 作 文 件

中国对 AUKUS 核潜艇合作的立场

11 月 17 日·维也纳

去年 9 月，美国、英国和澳大利亚宣布了它们的核潜艇合作决定，这引发了国际社会对其深远危险影响的广泛关注。为了反映这些广泛存在的关切，一年多来，国际原子能机构（原子能机构）理事会通过协商一致同意在其连续六次会议的议程中列入一个专门用于审议 AUKUS 问题的单独项目。原子能机构大会第六十六届常会进一步确认了这一问题的严重性，也将一个类似的项目列入了其议程。包括中国在内的许多成员国在理事会会议和大会上就这一议程项目发言，对 AUKUS 将带来的由非法转让核武器材料引起的一系列问题表达了严重关切。

从上述原子能机构最高决策机关范围内的政府间讨论中，可以提炼出必须得到充分遵守才能消除 AUKUS 所引起的严重核扩散关切的以下四项原则：

一、必须坚持原子能机构的防扩散任务和政治方向

众所周知，在促进和平利用核能的同时，防止核扩散是原子能机构的存在理由和基本任务。根据《不扩散核武器条约》第三条，每个无核武器缔约国都承诺依照原子能机构的《规约》及其保障制度，与原子能机构谈判并缔结“全面保障协定”，以防止核材料从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置。因此，《不扩散核武器条约》在法律上将防扩散任务赋予了原子能机构，而原子能机构的保障制度反过来为执行这一任务提供了体制安排。如果原子能机构不通过其保障制度履行这一任务，并确保《不扩散核武器条约》缔约国履行其义务，《不扩散核武器条约》将成为一纸空文，原子能机构也将失去其存在的理由。

《不扩散核武器条约》的完整性和原子能机构保障系统的有效性是相互依存的：一方没有另一方就无法生存，破坏一方就是破坏双方。同样的道理，维护原子能机构的防扩散任务就是维护《不扩散核武器条约》和国际防扩散制度。由于目前的国际防扩散制度不断面临新的风险和挑战，实现这一目标的重要性变得更加迫切。如果有意或无意地成为核扩散行为的促进者和推动者，原子能机构将动摇其自身的根基。为了证明其存在的合理性，原子能机构决不能参与任何几乎不加掩饰的核扩散行为。

鉴于 AUKUS 就其性质而言是一种公然的核扩散行为，因此不能援引原子能机构“全面保障协定”特别是其第 14 条（排除条款）来为其披上合法的遮羞布。

二、秘书处和总干事必须遵守原子能机构《规约》规定的职业行为准则

自 2019 年 12 月上任以来，总干事总体上是以值得称赞的奉献精神和职业精神履行着职责。在推广核电以应对气候变化、改造原子能机构核技术实验室（“核应用实验室的改造”）、建设核安保培训和示范中心以及努力帮助解决伊朗等地区热点核问题方面，他都发挥了积极的作用。中国认识到并赞赏这些努力。与此同时，中国开始对总干事处理 AUKUS 问题的方式表示严重关切，这也是事实。中国认为，一方面是原子能机构《规约》规定的总干事的作用和责任，另一方面是成员国的权利和特权，还有两者之间的关系，都必须十分明确。

根据原子能机构《规约》第七条 B 款，总干事应接受理事会领导，受理事会管辖。总干事应依照理事会制定的条例履行职责。因此，总干事能做什么，不能做什么，都有规则可循。就两者之间的关系而言，总干事应在成员国的“领导”下，严格按照原子能机构《规约》和议事规则并在规定的范围内行事。他不能超越自己的权限，更不能企图凌驾于主权国家所组成的全体成员之上。

对于像 AUKUS 这样的项目，原子能机构《规约》已经明确规定了总干事的报告义务。就 AUKUS 问题提出报告是总干事的责任和义务。自去年 11 月的理事会会议以来，成员国一直在敦促总干事提出报告。

直到今年 9 月，总干事才向理事会提交了他的第一次报告。这当然是朝正确方向迈出的一步。然而，这种报告必须是事实性的和严格技术性的，而且必须符合原子能机构《规约》和“全面保障协定”的精神。总干事不能超越其明确界定的作用和任务，僭取自行得出所谓“结论”的权利。

根据原子能机构《规约》第十二条 C 款，总干事必须提出报告，以使理事会充分了解 AUKUS 三国间合作的每个和所有阶段。

首先，总干事应报告澳大利亚履行或未履行“全面保障协定”“辅助安排”经修订的第 3.1 条规定义务的情况，特别是及时申报：

- 与核潜艇合作有关的所有阶段的所有方面；

如：

- 开始建造相关设施，以及
- 修订合作计划。

其次，总干事应向原子能机构报告澳大利亚遵守或未遵守“附加议定书”规定义务的情况，特别是及时申报：

- 核潜艇基地；
- 岸上受保障设施，以及

- 任何其他信息。

第三，总干事应按要求报告自己履行《规约》以下条款规定义务的情况：

- 《规约》第十一条 A 款、F 款第 4 项以及第十二条 A 款第 1 项和 A 款第 6 项。

应该进一步指出的是，根据《规约》第十二条 C 款，总干事还必须报告：

- 澳大利亚是否违反其在“全面保障协定”和“附加议定书”下的义务，并且，
- 如果是这样，则要求它立即对任何此类违约情况作出补救。

令人遗憾的是，自去年 11 月启动政府间审议进程以来，总干事在长达一年的时间里没有对上述基本要素作出任何回应。

还应指出的是，自 2021 年 11 月以来，许多成员国从政治、法律、技术和其他角度反复提出了关于 AUKUS 合作内在的潜在核扩散风险的一系列问题。其中一些问题，仅举几个例子，包括：

- 核潜艇合作是否涉及非法转让核武器材料？
- 它是否违反了《不扩散核武器条约》的目标和宗旨？
- AUKUS 是否违反了“全面保障协定”和经修订的第 3.1 条？
- 它是否违反了澳大利亚与原子能机构的“附加议定书”？
- 原子能机构的“全面保障协定”第 14 条能否被用来“洗白”核扩散行为？
- 原子能机构秘书处能否在其现有任务的基础上，依靠“全面保障协定”模板文件自行处理核扩散活动？
- AUKUS 算是国家主权范围内的合法军事活动，还是有核武器国家与无核武器国家之间的核扩散行为？可以采取哪些措施来防止 AUKUS 破坏原子能机构的防扩散任务和授权？
- 如何防止秘书处因 AUKUS 而被当作人质，从事《不扩散核武器条约》和原子能机构《规约》所禁止的活动？

以上并不是广大成员国提出的问题的详尽清单。因此，更令人失望的是，总干事的报告没有承认，更没有回答这些有效和合理的问题。

总干事的报告也不符合其法定义务。令人费解的是，总干事没有在报告中忠实地、如实地报告三国之间的合作，而是越权对所谓的 AUKUS 的法律基础和法律框架作出了判断。他甚至得出结论认为，澳大利亚“可以援引‘全面保障协定’第 14 条”，即使在三国仍未申报任何关于核潜艇合作中将涉及的核材料和核设施的有价值信息的时候。这样一个逻辑上荒谬的结论超出了总干事的授权，因此，这是一个无效的结论。这不仅是对原子能机构行政首长职业行为的不良反映，也严重损害了他的信誉。

在这种情况下，中国呼吁总干事在其后续报告中切实履行原子能机构《规约》以及“全面保障协定”和“附加议定书”对其规定的义务。后续报告必须弥补第一次报告的不足，具体解决成员国的关切，并对一系列问题作出回应。其目的必须是以公开、客观、透明的方式向成员国充分介绍核潜艇合作的各个方面，从而创造有利条件，通过成员国主导的原子能机构范围内的政府间磋商进程，妥善解决三国间 AUKUS 核潜艇合作问题。

三、必须遵循一个由成员国主导的政府间审议和磋商进程来处理 AUKUS 核潜艇合作保障方案

鉴于 AUKUS 对防止核扩散的严重负面影响，这三个国家须立即停止并不再进一步推进这一项目。

如果这三个国家一意孤行地推进其核潜艇合作，则原子能机构所有成员国都有责任、权利和义务通过政府间磋商进程来处理这一对国际防止核扩散制度和所有成员国的共同利益具有严重影响的重要问题，以便制定一个商定的解决方案，并在此基础上向原子能机构理事会和大会提出相应的建议。

这一由成员国主导的政府间进程已于去年 11 月启动。然而，这一进程尚未取得应有的效果。从本质上说，最重要的实质性原因是缺乏必要的资料和数据。迄今为止，澳大利亚尚未按照“全面保障协定”和“附加议定书”的要求向原子能机构申报核潜艇合作的各方面情况，从而提供必要的资料。这实际上使成员国无法以充分知情和实质性的方式推进审议和磋商进程。其次，这归因于这三个国家缺乏共同的政治意愿。它们玩弄政治花招和阴谋诡计，企图用这三个国家和秘书处之间秘密和不透明的双边磋商和所谓技术磋商来取代公开和透明的政府间进程，将原子能机构更广泛的成员排除在外。它们的目标仍然是最终将所谓的保障“安排”作为既成事实提交给原子能机构的成员国。决不能让这种邪恶的企图得逞，因为这关系到以《不扩散核武器条约》为基石的全球防止核扩散制度的存亡。这对国际社会的所有成员都利害攸关。

四、必须通过基于协商一致的方法制定 AUKUS 核潜艇合作的保障安排

历史上，保障协定的制定、修订和解释都是通过原子能机构成员国的广泛参与，以基于协商一致的方式进行的。自原子能机构成立以来，原子能机构与成员国之间的保障协定也均是由理事会以协商一致方式核准的，这些都有案可查。若非通过协商一致方式形成，它们就不会承载着法律份量、合法性和广泛的所有权。

鉴于 AUKUS 核潜艇合作涉及核武器材料的非法转让，其已超出了现有“全面保障协定”范本文本的范围，也超出了澳大利亚与原子能机构之间的“全面保障协定”的范围。因此，所制定的任何保障安排都必须通过公开的政府间磋商进程由成员国协商一致决定。秘书处只能根据成员国的授权与澳大利亚作出相应的保障安排，无权擅自作出决定。即使在与澳大利亚达成现有“全面保障协定”的辅助安排的情况下，鉴于

AUKUS 核潜艇合作的扩散性，也必须首先经过理事会讨论并随后在协商一致的基础上作出决定。

总干事擅自提出的所谓“法律依据”、“法律框架”及“结论”，无论贴上何种标签，也仅仅是他个人的看法和建议。除非得到成员国的核准并以协商一致核可，否则它们根本没有效力和合法性。同样，这三个国家通过无所顾忌地滥用其在理事会中的票数优势，利用总干事的报告作为免责盾牌，在未达成协商一致的情况下强制推行所谓的“保障安排”也是无效的。

最后，中国希望明确指出，就与原子能机构有关的 AUKUS 相关核潜艇活动而言，原子能机构的预算必须按照原子能机构《规约》所有相关规定使用，中国反对将原子能机构的预算用于与 AUKUS 核潜艇合作有关的保障活动。这是不能容忍的，也决不允许发生。

结论

在原子能机构成员国商定解决方案之前，这三个国家不得推进其核潜艇合作，秘书处也不得擅自与它们谈判任何保障安排。如果这三个国家和总干事试图强行推动相关保障安排，将严重破坏原子能机构的团结，瘫痪其职能，使其信誉受到无法修复的破坏，并严重损害《不扩散核武器条约》和国际防止核扩散制度的有效性和完整性。

因此，中国呼吁 AUKUS 三国在进一步采取任何不明智和短视的举动之前三思。它们必须格外注意，避免采取高压手段，并重新回到遵守国际防扩散制度的既定准则和原则上来。

同时，中国也呼吁总干事切实履行职责，严格按照原子能机构《规约》及原子能机构成员国赋予他的授权行事。

中国将与其他成员国一道共同努力，采取有效措施，共同捍卫和维护《不扩散核武器条约》和国际防止核扩散制度。

王群大使阁下就议程项目 24 “AUKUS 合作所涉核材料 转让及其保障监督等影响《不扩散核武器条约》 各方面的问题”在大会的发言

9 月 30 日·维也纳

主席先生：

中国已多次就这一议程项目表达了自己的观点。这种表达是明确的、毫不含糊的，充满了对《不扩散核武器条约》制度以及地区和世界和平的严重关切。

由于迄今没有采取任何行动来减轻我们和许多其他成员国的关切，因此，似乎应该再次重申以前已表达过的原则性意见。

为此，我将以我们以前已在国际原子能机构和其他地方的论坛上有力而明确地所作的发言为基础。首先，我想忆及，在刚刚结束的原子能机构理事会 9 月会议上，中国在澄清其在 AUKUS 问题上的立场时再次对澳大利亚、英国和美利坚合众国在 AUKUS 下的合作所涉及的核武器材料转让表达了严重关切。

今天，中国愿进一步阐述其在这一最重要问题上已如此频繁表达的观点，特别是其自去年 11 月以来在历次理事会会议上所作的发言。

AUKUS 合作违反了《不扩散核武器条约》、原子能机构的“全面保障协定”以及澳大利亚与原子能机构之间签署的“附加议定书”。无论这三个国家以什么名义进行核潜艇合作，也无论如何处理相关核武器材料，它们都无法掩盖这是非法转让核武器材料的事实。这实际上是问题的本质，在任何情况下都不能被忽视。这三个国家的所谓核潜艇合作的负面影响是巨大的，三国应立即停止在该合作下所设想的相关行为。

令人遗憾的是，美国、英国和澳大利亚一直无视原子能机构成员国和国际社会的严重关切。它们非但没有停止其核扩散行为，反而采取了鸵鸟政策。它们混淆黑白，颠倒是非，一再干扰和破坏原子能机构成员国共同推动的相关政府间进程。

首先，AUKUS 三国无视事实，误导舆论。为了推进它们的非法核潜艇合作，它们试图将以下三个错误结论强加给所有成员国：

- 《不扩散核武器条约》允许这三个国家在“舰艇核动力推进”方面进行合作，而其中涉及核武器材料的非法转让。
- 原子能机构总干事“有权”自行处理核扩散问题。
- 总干事个人拥有自行解释《不扩散核武器条约》的权利，同时声称澳大利亚拥有援引原子能机构“全面保障协定”第 14 条即“例外条款”的自由裁量权。

第二，AUKUS 三国一直竭力将关于启动政府间进程的议程项目妖魔化。这三个国家不愿意在相关决议中确认《不扩散核武器条约》第二条和原子能机构《规约》，也不承认原子能机构广大成员和国际社会的严重关切，甚至不承认原子能机构成员国在评价总干事的报告方面存在明显分歧。这三个国家不仅蓄意回避原子能机构政府间审议进程的必要性，还对中国和其他广大相关成员国进行无端指责，说它们逃避应尽的责任和义务，从而浪费了原子能机构的资源，限制了总干事的独立决策，妨碍了秘书处的的工作。不用说，所有这些指责和指控都是虚假和毫无根据的，旨在掩盖 AUKUS 下的三方核合作所固有的非法行为。

第三，AUKUS 国家已冒险将 AUKUS 所涉核武器材料转让所造成的其核扩散行为合法化。这三个国家胁迫总干事越权并提出误导性的报告；它们在原子能机构理事会创设重复项目，并推动对大会通常以协商一致方式通过的决议整段地进行实质性修正，企图绑架相关政府间进程，迫使原子能机构成员国认同它们，并随后“洗白”其核扩散行为。

第四，这也是最具破坏性的影响，三边核潜艇合作是历史上第一次美国和英国作为核武器国家公开和直接向作为无核武器国家的澳大利亚扩散成吨成吨的核武器材料。原子能机构如何处理这三个国家的核潜艇合作问题，关系到其：

- 是否应坚持以《不扩散核武器条约》为基石的国际防止核扩散制度；
- 是否应遵守原子能机构《规约》的相关规定；
- 是否应坚持原子能机构总干事和秘书处的防扩散职能。

这些问题是涉及防止核扩散制度和世界和平核心的最重要原则问题。它们不仅关系到 AUKUS 核潜艇合作所涉及的一系列政治、法律和技术问题，而且如前所述，也关系到维护国际防扩散制度的完整性和国际和平。对此不能有任何的模糊。为切实消除国际社会在 AUKUS 核潜艇合作问题上的防扩散关切，以及有效捍卫国际防止核扩散体系，中国提出以下建设性主张：

第一，坚持政治方向。作为履行防扩散职能的国际组织，原子能机构必须坚决维护《不扩散核武器条约》作为国际防扩散制度基石的作用，决不能以任何方式卷入任何核扩散行为，也不能卷入任何推进军事目标的活动。

第二，坚守规则底线。《不扩散核武器条约》和原子能机构《规约》是战后国际体系的重要组成部分，明确规定了成员国必须履行的防扩散和保障法律义务。游戏的好坏取决于其规则。从国际体系的角度，一切都必须受规则支配。这三个国家对遵守规则感到恐惧，这恰恰暴露了它们在追求核扩散行为时的“心虚”。

第三，坚持由成员国主导的政府间进程。原子能机构成员国应继续参与并共同推动在原子能机构内已经启动的政府间审议和磋商进程。这三个国家应按照“全面保障协定”和“附加议定书”的规定，如实向原子能机构报告核潜艇合作的各个方面。原子能机构总干事和秘书处也应就 AUKUS 核潜艇合作问题提出客观公正的报告，并且各方应共同努力，为通过政府间审议和磋商进程妥善解决 AUKUS 核潜艇合作问题创造条件。

第四，我们应该坚持求同存异。各方存在分歧不足为奇，但关键是要集中精力于防扩散这一共同目标，搁置争议和分歧，着力于共同挑战，共同维护原子能机构和国际防扩散制度的权威，以对历史负责的态度认真解决这一前所未有的防扩散问题，通过政府间进程找到各方都能接受的解决方案。

中国希望指出，目前原子能机构内关于 AUKUS 核潜艇合作的政府间审议和磋商进程已经启动并正在深入进行，受到了国际社会的广泛关注。它就像汹涌澎湃的巨大浪潮，任何人都阻挡不了。这三个国家是无法脱离政府间进程强行闯关的。中国敦促这三个国家重返防扩散体系，不要站在国际社会的对立面，重复和加剧它们的错误。

谢谢主席先生。