



## 中国的防扩散政策和措施

2003/12/03

### 前言

防止大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散有利于维护国际和地区的和平与安全，符合国际社会的共同利益，这已成为国际共识。国际社会经过长期不懈的努力，已建立起一个相对完整的国际防扩散体系。国际防扩散体系在防止和延缓大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散，维护世界和地区的和平与安全方面，发挥了积极作用。

随着经济全球化和科学技术的迅猛发展，国际社会既面临良好的合作和发展机遇，也面临诸多新的挑战。当前，传统与非传统安全因素交织，非传统安全因素不断上升。各国在安全上的联系更加紧密，相互依存不断加深。加强国际合作，谋求共同安全，已成为时代的必然要求。各国的防扩散努力与国际防扩散机制的发展相辅相成、密不可分。在新的国际安全形势下，加强在防扩散领域的国际合作，发展和完善国际防扩散机制显得尤为重要和迫切。

维护世界和平、促进共同发展，是中国外交政策的宗旨。中国的发展需要一个长期和平与稳定的国际环境和周边环境。大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散既不利于世界和平与稳定，也不利于中国自身的安全。多年来，中国本着高度负责的态度，逐步制定了完整的防扩散政策，已形成了较为完备的防扩散出口管制法规体系，并采取了积极和建设性的举措，以实际行动推动国际防扩散进程，为维护和促进国际和地区的和平与安全做出了重要贡献。

### 一、防扩散的基本立场

中国历来以负责任的态度对待国际事务，一贯主张全面禁止和彻底销毁核武器、生物武器和化学武器等各类大规模杀伤性武器，坚决反对此类武器及其运载工具的扩散。中国不支持、不鼓励、不帮助任何国家发展大规模杀伤性武器及其运载工具。

*Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing*

中国认为，防扩散的根本目的在于维护和促进国际和地区的和平与安全，任何防扩散措施都应有助于实现这一目标。大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散有其复杂的根源，与国际和地区安全环境密切相关。谋求国际关系的普遍改善，促进国际关系民主化，推动有关地区安全问题公正、合理的解决，有利于防扩散国际努力的顺利开展。中国坚决支持国际防扩散努力，同时也十分关心国际和地区的和平与稳定。中国主张通过和平手段实现防扩散目标，一方面要不断改进国际防扩散机制，完善和加强各国的出口控制；另一方面应通过对话和国际合作解决扩散问题。

中国认为，防扩散必须得到国际社会的普遍参与。要争取国际社会最大多数成员的理解和支持，必须确保防扩散机制的公正性、合理性和非歧视性。无论是加强现有机制，还是建立新机制，都应在各国普遍参与、民主决策的基础上进行，摒弃单边主义和双重标准，并充分重视和发挥联合国的作用。

中国认为，由于核、生物、化学、航天领域所涉及的许多材料、设备和技术具有双用途性质，各国在执行防扩散政策过程中，必须处理好防扩散与和平利用相关高科技的国际合作之间的关系。中国主张，既要在确保实现防扩散目标的前提下，保障各国特别是发展中国家和平利用和分享双用途科技及产品的权利，也要杜绝任何国家以和平利用为借口从事扩散活动。

## 二、积极参加防扩散国际努力

多年来，中国广泛参与了多边防扩散机制建设，积极推动这一机制的不断完善和发展，签署了与防扩散相关的所有国际条约，并参加了大多数相关国际组织。

**在核领域** 中国于1984年加入“国际原子能机构”，自愿将自己的民用核设施置于该机构的保障监督之下。1992年，中国加入《不扩散核武器条约》。中国积极参与了日内瓦裁军谈判会议有关《全面禁止核试验条约》的谈判，为该条约的达成做出了重要贡献，并于1996年首批签约。1997年，中国加入“桑戈委员会”。1998年，中国签署关于加强“国际原子能机构”保障监督的附加议定书，并于2002年初正式完成该附加议定书生效的国内法律程序，成为第一个完成上述程序的核武器国家。中国积极参加了“国际原子能机构”和“全面禁止核试验条约组织筹备委员会”等国际组织的工作，支持“国际原子能机构”为防范潜在的核恐怖活动做出贡献，积极参加《核材料实物保护公约》的修约工

*Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing*

作，并发挥了建设性作用。

中国积极支持有关国家建立无核武器区的努力。中国签署并批准了《拉丁美洲及加勒比禁止核武器条约》（《特拉特洛尔科条约》）、《南太平洋无核区条约》（《拉罗通加条约》）和《非洲无核武器区条约》（《佩林达巴条约》）的相关议定书。中国已明确承诺将签署《东南亚无核区条约》（《曼谷条约》）相关议定书，并支持建立中亚无核区的倡议。

**在生物领域** 中国自1984年加入《禁止发展、生产、储存细菌（生物）、毒素武器与销毁此种武器的公约》以来，一直严格履行《公约》义务。自1988年以来，中国一直按照公约审议会议的决定，逐年向联合国提交《公约》建立信任措施宣布资料。中国还积极致力于加强《公约》有效性的国际努力，积极参与了《公约》议定书的谈判以及与《公约》相关的国际事务。

**在化学领域** 中国为谈判达成《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》做出了积极贡献，于1993年签署、并于1997年交存了《公约》的批准书。《公约》生效以来，中国积极支持“禁止化学武器组织”的工作，认真履行《公约》义务。中国设立了专门的履约机构，按时、完整地提交了初始宣布和各类年度宣布。截至2003年10月底，中国接受了“禁止化学武器组织”68次现场核查。

**在导弹领域** 中国支持国际社会为防止导弹及其相关技术和物项扩散所做出的努力，对国际上有关加强导弹防扩散机制的建议均持积极和开放的态度。中国以建设性的姿态参加了“联合国导弹问题政府专家组”的工作和“防止弹道导弹扩散国际行为准则”草案、“全球导弹监控机制”等国际倡议的讨论。

### 三、防扩散出口管制体系

对可用于发展和生产大规模杀伤性武器及其运载工具的材料、设备和技术进行有效的管理，是各国履行国际防扩散义务的重要方面，也是国际防扩散努力取得成功的重要保证。作为一个具有一定科技和工业能力的国家，中国深知自己在这一领域所肩负的防扩散责任。长期以来，无论在敏感物项和技术的国内管理，还是出口控制方面，中国政府都采取了严格的管制措施，并根据形势变化，不断加以完善。

在过去相当长时期内，中国实行的是计划经济体制，国家主要依靠行政手段对进出口进行管理。这在当时的历史条件下对执行防扩散政策

*Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing*

是有效的。随着改革开放的深入，特别是加入世界贸易组织后，中国国内经济和对外贸易环境发生了较大的变化。目前，中国已初步建立起社会主义市场经济体制，中国的防扩散出口管理模式实现了从行政管理向法制化管理的转变。

近年来，中国政府本着依法治国的原则，不断加强防扩散法制建设，确保防扩散政策的有效实施。中国高度重视对国际通行防扩散出口控制规范的研究，将有关多国出口控制机制和其他国家的有益经验与中国国情相结合，广泛采纳国际通行规范和做法，大力加强和完善防扩散出口管理的体制建设，相继制定并实施了一系列法律法规，形成了一整套涵盖核、生物、化学和导弹等各类敏感物项和技术及所有军品的完备的出口控制体制，为更好地实现防扩散目标提供了充分的法律依据和机制保障。这一出口控制体制普遍采取了以下做法：

**出口经营登记制度** 要求从事敏感物项和技术出口的经营者须经中央政府主管部门登记，未经登记，任何单位和个人不得从事相关出口活动。对核出口、监控化学品和军品出口，还明确规定了专营单位，任何其他实体和个人均不得从事这方面的贸易活动。

**许可证管理制度** 规定敏感物项和技术的出口须经中央政府相应的主管部门逐项审批，获取出口许可证件后方可出口。出口许可证持有者须在许可证件有效期内严格按照许可内容从事出口活动，如出口事项和内容发生变更，需交回原出口许可证件，重新申领出口许可证件。出口经营者出口上述物项和技术时，应向海关出具出口许可证件，依照《中华人民共和国海关法》和有关管制条例及管制办法的规定办理海关手续，并接受海关监管。

**最终用户和最终用途证明** 要求敏感物项和技术出口经营者提供由进口敏感物项和技术的最终用户出具的最终用户和最终用途证明。根据不同情况，特别是出口物项或技术的敏感程度，需要提供不同种类的证明，即：由最终用户出具并经本国官方机构和中国驻有关国家使领馆认证，或由进口国政府部门出具。最终用户须在上述证明中申明进口物项或技术的最终用户和最终用途，并明确保证，未经中国政府允许，不将中国提供的有关物项用于最终用途以外的其他目的，或向最终用户以外的第三方转让。

**清单控制方法** 编制了内容详细的相关敏感材料、设备和技术管制清单。在核、生物、化学领域，有关清单覆盖了“桑戈委员会”、“核供应国集团”、《禁止化学武器公约》和“澳大利亚集团”等机制控制清单监控的绝大部分物项和技术。在导弹领域，中国的清单范围与“导弹及其技术控制制度”技术附件基本一致。在军品出口领域，中国政府于

## Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing

2002年首次制定和颁布军品出口管理清单时，也借鉴了相关多边机制和其他国家的相关做法。中国政府将根据实际情况适时对清单进行调整。

**以防扩散为根本出发点的审批原则** 主管部门在决定是否颁发出口许可证时，将综合考虑有关出口对国家安全和社会公众利益，以及对国际和地区的和平与稳定的影响。审批的具体参照因素包括中国承担的国际义务和国际承诺，所出口敏感物项或技术是否会直接或间接危害中国的国家安全和公众利益，或造成潜在的威胁，是否符合国际防扩散形势和中国的外交政策。对有关出口敏感物项或技术的扩散风险程度，将由审批部门组织独立的技术专家组作出评估，作为审批的重要参考。审批部门还应全面审查最终用户所在国或地区的情况，着重考虑最终用户所在国自身是否存在扩散的风险及向其他国家和地区扩散的风险，其中包括进口国是否对中国的国家安全构成潜在威胁，是否拥有大规模杀伤性武器及其运载工具的发展计划，是否与拥有大规模杀伤性武器及其运载工具发展计划的国家或地区有密切的贸易往来，是否受到联合国安理会决议的制裁，是否支持恐怖主义或与恐怖主义组织有联系。此外，还包括进口国实施出口管制的能力，及其国内政局和周边环境是否稳定等。对最终用户和最终用途的审查，将着重判断进口国使用相关进口物项或技术的能力，进口商和最终用户是否真实可靠，最终用途是否合理等。

**全面控制原则** 对于出口经营者知道或应该知道存在扩散风险的出口项目，即使拟出口的物项或技术可能不属管制清单范围，也要求其申请出口许可证。出口审批部门在审查出口申请、决定是否发放出口许可证时，将全面评估有关出口的最终用途和最终用户及大规模杀伤性武器扩散的风险。一旦发现扩散风险，有关主管部门有权立即停止发放出口许可证和中止出口行为。同时，有关主管部门还可对有关清单外特定物项的出口实施临时管制。

**处罚措施** 对未经许可擅自出口受控物项和技术，擅自超出许可范围出口相关物项，伪造、变造或买卖有关出口许可证的出口经营者，依照《中华人民共和国刑法》关于走私罪、非法经营罪、泄露国家秘密罪或其他罪的规定，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，根据不同情况，由政府主管部门实施行政处罚，其中包括警告、没收违法所得、罚款、暂停直至撤销其对外贸易经营许可等。

### 四、防扩散出口管制的具体措施

**核领域** 中国坚持对核出口和核材料管制等方面进行严格的管理和控制。在核材料管理方面，中国自加入国际原子能机构后，就建立了“核材料衡算和控制系统”，以及符合《核材料实物保护公约》要求的

*Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing*

“核材料保安系统”。中国政府于1987年颁布了《核材料管制条例》，对核材料实行许可证制度，明确规定了核材料监督管理部门和职责、核材料管制办法、核材料许可证的申请、审查和颁发、核材料帐务管理、核材料衡算、核材料实物保护及相关奖励和惩罚措施等。

中国的核出口由国务院指定的单位专营，并坚决贯彻核出口保证只用于和平目的、接受国际原子能机构保障监督、未经中国政府许可不得向第三国转让等三项原则。1997年，中国政府颁布了《中华人民共和国核出口管制条例》，阐述了中国政府的上述原则，以及不主张、不鼓励、不从事核武器扩散，不帮助他国发展核武器，禁止向未接受国际原子能机构保障监督的核设施提供帮助，不对其进行核出口和进行人员、技术交流与合作的政策。条例还规定对核出口实施严格的审查制度，对违规行为采取严厉的处罚措施，并制定了全面详细的管制清单。

1998年，中国政府又颁布了《中华人民共和国核两用品及相关技术出口管制条例》，重申将严格履行不扩散核武器的国际义务，对核两用品及相关技术出口实行严格管制，对有关出口实行许可证管理制度，并确立了出口经营者登记制度、出口审批程序和违规行为的处罚办法等。2001年12月通过的《中华人民共和国刑法》修正案将非法制造、买卖、运输放射性物质的行为定为犯罪，并予以刑事处罚。

**生物领域** 二十多年来，中国通过颁布实施一系列法律、法规和规章，包括1979年制定的《中华人民共和国刑法》、1980年制定的《兽医微生物菌种保藏管理试行办法》、1987年制定的《兽药管理条例》、1989年制定的《中华人民共和国传染病防治法》、1991年制定的《进出境动植物检疫法》、1996年制定的《兽用生物制品管理办法》和《农业生物基因工程安全管理实施办法》、2001年制定的《兽用生物制品质量标准》等，对有关菌（毒）种、疫苗、生物制品等的生产、管理、使用、保藏、携带、转让等作了严格的规定。2001年12月通过的《中华人民共和国刑法》修正案将非法制造、买卖、运输、储存或投放传染病原体等物质的行为定为犯罪，并予以刑事处罚。

2002年10月，中国政府颁布了《中华人民共和国生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》及其管制清单，对生物两用品及相关设备和技术出口实行出口许可证制度，对出口经营者实行登记制度，并确立了有关出口不得用于生物武器目的、未经中国政府许可不得将中国供应的生物两用品及相关设备和技术用于申明的最终用途以外的其他用途或

*Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing*

向申明的最终用户以外的第三方转让的原则。除此之外，条例还规定了严格的出口报批程序以及对违规行为的处罚措施。

**化学领域** 1995至1997年，中国政府先后颁布了《中华人民共和国监控化学品管理条例》、《各类监控化学品名录》、《〈中华人民共和国监控化学品管理条例〉实施细则》等规章制度，明确了负责监控化学品管理工作的部门和职责，对监控化学品进行了详细的分类，并对敏感化学品的生产、经营、使用活动及进出口进行严格的监控。根据规定，监控化学品的进出口需由被指定单位经营，任何其他单位和个人均不得从事此类进出口业务。1998年，中国政府对《各类监控化学品名录》进行了补充，新增了10种监控化学品。2001年12月通过的《中华人民共和国刑法》修正案将非法制造、买卖、运输、储存或投放毒害性物质的行为定为犯罪，并予以刑事处罚。

2002年10月，中国政府又颁布了《有关化学品及相关设备和技术出口管制办法》及管制清单。该办法是对《监控化学品管理条例》的有效补充，不仅在所附清单中增列了10种化学品，还特别增加了对相关设备和技术出口管制。《管制办法》对管制清单所列物项和技术的出口实行许可证制度，要求进口方保证不将中国提供的有关化学品及相关设备和技术用于储存、加工、生产、处理化学武器或用于生产化学武器前体化学品，未经中国政府允许不得将有关物项和技术用于申明的最终用途以外的用途或向申明的最终用户以外的第三方转让。《管制办法》对出口经营者实行登记管理制度，并制定了相应的出口审批制度和处罚措施。

**导弹领域** 中国一向以审慎负责的态度对待导弹及其相关技术的出口。中国政府从1992年宣布将在导弹及其技术出口方面参照“导弹及其技术控制制度”的准则和主要参数行事。1994年，中国承诺将不出口“导弹及其技术控制制度”所限制主要参数的地对地导弹，即内在性能至少达到300公里射程和500公斤载荷的地对地导弹。2000年，中国进一步宣布，无意以任何方式帮助任何国家发展可被用于运载核武器的弹道导弹，并将制定和颁布导弹出口控制领域的条例和清单。

2002年8月，中国政府颁布了《中华人民共和国导弹及相关物项和技术出口管制条例》及管制清单。该条例和清单参照国际通行做法并结合中国实际情况，对导弹及直接用于导弹的物项和技术，以及与导弹相关

*Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing*

的双用途物项和技术的出口实行许可证管理制度，规定出口接受方须保证未经中国政府允许，不得将中国提供的有关导弹相关物项和技术用于申明的最终用途以外的其他用途或向申明的最终用户以外的第三方转让，并且规定了严格的出口审批程序和处罚措施。

**军品出口领域** 除上述专门法规外，为加强军品出口管理，规范军品出口秩序，中国政府于1997年颁布并于2002年重新修订了《中华人民共和国军品出口管理条例》。该条例重申了中国在军品出口方面所一贯坚持的三项原则，即：有利于接受国的正当自卫能力；不损害有关地区和平、安全与稳定；不干涉接受国的内政。条例还规定，军品出口只能由取得军品出口资格的军品贸易公司经营；对军品出口实行许可证管理制度；对最终用途为军用的两用品，视同军品实行控制。2002年11月，中国政府颁布了与《中华人民共和国军品出口管理条例》配套的《军品出口管理清单》，首次对军品出口实施清单管理。该清单对常规武器装备进行了详细分类，构成了以武器定义、武器种类、与武器主要系统或部件以及武器装备直接相关的零部件、技术和服务等四个层面为主体的框架体系，为加强军品贸易出口管理提供了科学的、有力的法律保障。

此外，中国政府于2001年颁布的《技术进出口管理条例》也规定，对核技术、核两用品相关技术、监控化学品生产技术、军事技术等出口进行严格管制。《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国行政处罚法》等，也为有关防扩散出口管制提供了法律依据。

## 五、严格执行防扩散出口管制法规

经过多年努力，中国有关防扩散法律法规不断得到完善和发展，为更好地实现政府的防扩散目标提供了有力的法律依据和保障，同时也对政府相关职能部门的执法能力提出了新的要求。为确保防扩散出口管制法律法规的有效贯彻执行，中国政府有关部门在防扩散出口管制的机构建设、政策法规的宣传、企业教育、违法案件的调查与处理等方面做了大量努力。

**出口管制机构** 中国的防扩散出口管制涉及诸多政府工作部门。目前，各部门之间已形成了明确的分工和协调机制。

中国的核出口由国防科工委会同其他相关政府部门进行管理。军品出口，其中包括导弹和直接用于导弹的生产设施和关键设备的出口由国

## Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing

防科工委和国防部有关部门会同其他相关政府部门进行管理。

核两用品、生物两用品、有关化学品，以及用于民用目的的导弹相关两用物项和技术的出口，由商务部会同其他相关政府部门进行管理。其中，核两用品、导弹相关两用物项和技术的出口，由商务部会同国防科工委进行审查；与动植物相关的生物两用品和技术的出口，由商务部根据需要会同农业部进行审查；与人相关的生物两用品和技术的出口，由商务部根据需要会同卫生部进行审查；生物两用品的相关设备和技术，以及有关化学品的相关设备和技术出口，由商务部根据需要会同国家发展和改革委员会进行审查；监控化学品出口由国家发展和改革委员会会同商务部进行审查。

涉及外交政策的敏感物项及相关设备和技术出口，由上述主管部门会同外交部进行审查。对国家安全、社会公众利益有重大影响的出口项目，主管部门还将会同其他部门报国务院、中央军事委员会批准。

海关总署负责上述物项和技术的进出口监管工作。

在上述各相关部门中，均设立负责出口管制的专门机构，并配备专门的工作人员。

**法规的宣传与企业教育** 有关防扩散出口管制条例一经颁布，即在全国性媒体发布消息，有关条例、清单全文在政府部门、外贸企业和研究机构的行业刊物及网站上公布。这些宣传为相关出口经营者知悉条例和清单提供了有利条件。有关主管部门还积极采取措施，要求相关企业和机构认真执行条例，并通过法规讲座、培训班等形式向主要的出口企业宣传条例内容及出口审批程序。

**出口审查体系建设** 为有效实施出口管制法规，中国建立了面向全社会的申请、审批、发证和海关监管验证放行体系。商务部等有关部门正在制定“敏感物项和技术出口许可证管理目录”（即相关出口管制条例所附清单商品部分附有海关HS编码），尽最大可能在各个环节上告知出口企业知法守法，同时提高政府的出口监管能力。

为方便出口企业申领出口许可证，商务部的网上申请审批系统建设完成投入运行后，将面向社会提供服务。政府管理也将相应建立起审批、发证机关与海关的联网监管信息交换系统。

*Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing*

**违法案件的调查与处理** 中国政府高度重视对防扩散违法案件的查处。在获知可能存在违法出口时，有关主管部门认真进行调查，并根据违法行为的情节轻重，给予相应行政处罚或移交司法机关追究刑事责任。近年来，中国政府查处了多起违法出口案件，对涉案单位和个人依法进行了相应惩处。

加强执法能力、有效落实有关防扩散出口管制条例是一项涉及面广、内容复杂的系统工程，需要政府各部门的协调与配合。同时，国内企业对国家有关政策和法规的了解、防扩散意识的增强和自律机制的建立，也直接影响防扩散法规的实施。中国政府各有关部门正在总结经验，不断加强执法队伍建设，加大宣传力度，完善国内防扩散出口管理机制。

**结束语**

中国政府在不遗余力地贯彻和落实防扩散政策、加强和完善防扩散法律法规和出口控制机制建设的同时，也清醒地看到，上述努力是一个循序渐进、不断发展的过程。

国际防扩散努力离不开各国的政策和措施，各国国内机制的建设也离不开国际防扩散规范的建设。今后，中国将继续积极参加国际防扩散努力，在联合国的框架内大力维护和加强现有防扩散国际法体系，不断加强同一些多国防扩散机制，如“核供应国集团”、“导弹及其技术控制制度”、“澳大利亚集团”和“瓦森纳安排”等的磋商与交流，并继续积极参与有关防扩散问题的国际讨论。

中国政府将继续与世界各国就防扩散问题保持沟通与磋商，并愿在防扩散出口管制的有关领域与各方加强交流与合作，不断完善各自的防扩散出口管制体系。

面对复杂多变的国际安全形势，中国主张树立以合作求安全，以对话求安全，以互信求安全，以发展求安全的新安全观。防扩散是新世纪维护国际和地区和平与安全的重要一环，中国将与国际社会热爱和平与稳定的广大成员一道，通过不懈的国际努力与合作，坚持采用和平的手段解决大规模杀伤性武器及其运载工具扩散问题，为推进国际防扩散机制的发展和完善，促进世界和平、稳定与发展做出贡献。

*DD*

5-11

*Ministry of Foreign Affairs, PRC, Beijing*