

# 不扩散核武器条约缔约国 2015 年审议大会 筹备委员会

30 April 2012  
Chinese  
Original: English

## 第一届会议

2012 年 4 月 30 日至 5 月 11 日，维也纳

## 原子能机构的保障监督措施：有区别无歧视

### 瑞士提交的工作文件

### 背景和目标

### 推进国家一级方案

在 2010 年通过的《行动计划》的行动 32 中，不扩散条约审议大会建议“应定期对原子能机构的保障监督措施进行评估和评价。原子能机构理事会为进一步加强该机构保障监督措施效力并提高其效率而通过的决定应得到支持和执行”。根据这些目标，原子能机构大会于 2010 年 9 月通过一项决议，决议“敦促秘书处根据对当事国生效的相关保障协定，通过利用国家一级方案来规划、实施和评价保障活动，继续加强保障的有效性和提高保障的效率”。<sup>1</sup>

在规划、实施和评价保障活动时采用国家一级方案有利于顾及当事国的各种特征，不是只把重点放在已申报的核材料数量和设施类型上，而是把国家作为一个整体考虑。

当然，必须根据特定因素，以无歧视的方式对各国加以区别对待。这是法国智囊团安全研究和国际军备控制中心在瑞士联邦外交部支持下、于 2011 年发表的研究报告“优化原子能机构保障体系”中的一项重要建议。原子能机构第五十五届大会期间也曾提出过这份研究报告。

<sup>1</sup> 原子能机构2010年大会，GC (54)/RES/11，“加强保障体系的有效性和提高保障体系的效率以及‘附加议定书范本’的适用”，第18段。



以下工作文件的目标是促使进一步增进原子能机构保障体系的有效性和效率。它阐明了各种技术和非技术方面，保障体系若能做到重点鲜明、适应性强，进一步区别对待各国同时又避免歧视，就应当包含所有这些方面。

## 有区别无歧视的保障体系的各个方面

### 共同的保障监督目标和义务及必要的灵活性

确定国别因素和制订国家目标并不会改变如下技术目标：“及时查出是否有重要量的核材料从和平核活动被转用于制造核武器或其他核爆炸装置或被用于其他不祥目的，并通过早期查出这种危险来制止此类转用”（INFCIRC/153，第 28 段），这一点对所有国家而言都没有任何改变。

正如《全面保障监督协定》及适当情况下的附加议定书所规定的，各国仍承担同样的义务。

不过，国家一级方案应既反应会影响原子能机构针对各国所作结论的评价进程，又反映实施进程。视察和访问的次数、深度和范围会视具体因素不同而有所差异；因此，每个国家的现场活动水平并不完全一样。在这方面，原子能机构应执行《附加议定书范本》<sup>2</sup> 第 4 条所述的“非机械核实”原则：机构不得机械地核实各国提供的资料。

如原子能机构和各国之间关于适用《不扩散条约》相关保障措施的规定<sup>3</sup> 的标准案文所示，灵活性有助于实现有效性和效力目标。协定所依据的是 INFCIRC/153 号文件。它应使得原子能机构可以将“常规视察的次数、深度、期限和时机……保持在与有效地执行……保障程序相适应的最低限度内，”从而“最佳和最经济地使用其所能获得的视察资源”（INFCIRC/153，第 78 段），并确保最优成本效益。

### 国别因素

INFCIRC/153 第 81 段规定了用以确定对任何设施进行常规视察的实际次数、深度、期限、时机及方式的准则。根据这些准则，可以确定出允许区别对待的国别因素。此后，应对这些因素进行深入阐释并将其分为两个不同类别：技术因素和非技术因素。确定特定国家核查工作的水平和分布时，应同时考虑到这两类因素。

<sup>2</sup> INFCIRC/540 号文件。

<sup>3</sup> GOV/INF/276 号文件，附件 A，基于 INFCIRC/153 号文件所载各项原则。

### 技术性国别因素

一些国别因素是技术性的，易于量化和测量。如 INFCIRC/153 第 81 段所规定的，它们包括：

- 一国出现的核材料的形状；
- 当事国核燃料循环的特性，包括含有受保护核材料的设施的数量和类型，这类设施与保障有关的特性；这类设施的设计便于核实核材料的流量和存量的程度；以及不同材料结算区的资料可相互关联的程度；
- 保障领域的技术发展。

这些因素属于有形标准，说明了核燃料循环的详细情况。作为采办途径分析的技术组成部分，它们对评估当事国开发核武器的技术能力至关重要。因此，它们有助于确定需要核查哪里。不过，还需辅以非技术因素才算完整。

### 非技术性国别因素

非技术因素暗含了更多质量方面的判断。如 INFCIRC/153 第 81 段所列示的，其中包括：

- 当事国衡算和控制系统的功能性，包括设施营运人员在职能上不受该国衡控系统支配的程度；向机构提供报告的及时性，报告与机构独立核实的一致性；以及经机构核实的不明材料量和准确度 (INFCIRC/153，第 61 b 段)；
- 国际社会在核材料采办方面的相互依赖。

这类因素还包括：

- 核能方案的历史和不扩散法律文书的接受程度；
- 现行的不扩散和保障监督法律框架以及当事国历来遵守该框架的程度。应特别考虑到附加议定书和一体化保障监督措施的实施情况；
- 透明程度和当事国向原子能机构提供的强化合作的水平。后者可通过下列因素加以衡量：自愿提供补充资料，公布国家立法及国家衡控系统做法，邀请原子能机构提供评价服务，如国家核材料衡控系统咨询服务特派团；
- 国家核方案制定工作的合理性和连贯性；

可加以考虑的其他可能因素包括：

- 根据下列指标，评价将和平核活动转作他用的合理性和可能性：技术能力、与将核能用作和平和军事用途有关的正式声明的性质和内容、国家和区域一级的政治和战略稳定性、国家和区域一级的安全考虑；

- 根据如下指标，评价政治制度的普遍公开性和问责情况：权力的分立、制衡制度、政治决策进程方面的透明度。

### 客观评价和透明进程

尽管一些因素暗含了更多质量方面的判断而不是其他，评价工作却应保持尽可能地客观。原子能机构不应把这些因素作为评级制度的一部分，而应将其作为保障监督措施执行和评价工作的指导，并最终将其作为一种改进工具：评价非技术因素有助于突显出可设法在哪些地方做出进一步努力，以更好地确保核方案的和平性质。然而，各国应当看到给予最大程度配合和保持最高透明度的好处。

此外，机构本身也需做到透明和开放。对国家而言，保障体系和机构进程应更易于理解、更加透明，因为各国有必要清楚地了解国别因素是如何被阐述和评价的。

### 结论

进一步优化原子能机构保障监督措施和阐明国家一级方案这个概念的工作不能仅由原子能机构承担。各国的积极支持至关重要。正如 2010 年不扩散条约审议大会《行动计划》中行动 33 所忆及的，所有缔约国应“确保原子能机构继续获得各种政治、技术和财政支持，以便原子能机构能够按照《条约》第三条的规定，有效履行其适用保障监督措施的职责。”

---