

日 本对军备管制和裁军协定中的遵守情况的核查

1. 日本政府一贯强调逐步采取在目前国际形势下可行的具体措施的重要性，以期实现在有效的国际控制下全面彻底裁军这一最终目标。不用说，这种可行的具体措施，如果不是平等的，相互的并且伴有适当的核查措施，将不会有助于真正的裁军和军备管制。核查措施之所以重要就在于，它们可以确保裁军和军备管制协定的有效性，并在有关各方之间建立信任。列入核查程序并不一定意味着，缔约各方将会违反协定，或者核查程序将在敌对和对抗的气氛中进行。然而，与此同时，必须提供各种能力以便可以应付各种可能出现的违约情况。为此目的，必须在协定中对禁止的范围（界线条件）和/或其他同被禁止的武器及有关材料，设施等有关的活动明确地加以规定。这是因为违约情况可能因被禁止的项目不同而有所不同。

重要的是，应从下列意义上来认识核查：

- (1) 具有建立信任措施的因素。因为核查只有在合作的气氛中进行才会有效，而且它是用来肯定并继续确认，各缔约国在加入协定时所表示的真诚的态度将会永远保持。
- (2) 常被概念化地作为一种威慑手段：通过提供可靠的技术手段来侦测可能的违约行为，从而防止对根本的信任的违反。以及
- (3) 制订这种核查措施应避免出现不必要的对抗，通过提供适当的协商机构来建立信任，从而促进全面的合作气氛，以便全面裁军能够取得进一步进展。

2. 这就导致这样的问题，即当已证明确实发生了违约情况，并且经侦测认为属实时该怎么办。这从概念上以及从现实上来看，都是一个相当微妙的问题。我们可以谈论实行制裁的问题，但是这样做，视情况而定，可能是极端复杂的问题，因为：

- (1) 如果违约是故意的，那么原协定所规定的基本的信任就可能不再起作用，而且所谈及到的缔约国可能正在准备废除或者退出协定，
- (2) 历史似乎证明，要实行有效的制裁可能是不切合实际的，
- (3) 决定实行制裁的国际机构可能会面临非常复杂的任务。以及
- (4) 在目前所能适用的核查技术手段中，总是会有可能出现在观察或测量方面的差错和不准确情况，而有可能产生问题的违约正是那些往往有可能出现侦察差错的违约。如果以诸如“有90%违约的或然性”这类以建于或然性的说法为根据，那是很难采取体制方面的惩罚行动的。

审议核查条款必须按下列方式进行：

- 其目的是为了最大限度地提高技术的有效性，以便使这些条款尽量客观，避免主观的判断，还应考虑某种程度的成本/效率，
- 制订这些条款是为了取得高的侦察可能性（常常提到的是90%的或然性），即使对于介乎两可之间的情况也要如此。对于以或然性为基础的核查来说，应更强调对趋势的侦察，而不是对个别可疑现象花过多的精力，
- 制订条款，并设立如协商委员会这类机构，通过这类条款和机构，有关一方或多方可以采取积极行动，以便澄清任何可能出现的“可疑现象”并尽快重新建立信任。

3. 现在有四种类型的核查方法，即：

- (1) 否定性的核查：确证没有发生违约（如，没有生产被禁止的物质或武器），
- (2) 肯定性的核查：肯定已采取了允诺的行动（如，对被禁止的储存进行销毁），
- (3) 以计数为主要手段，对不连续的对象进行的核查（如，一些已部署的武器，发射井、生产设施等），
- (4) 以测量为主要手段，对连续的对象进行的核查（如，在生产或储存中的物质或化学品）。

下列情况已被发现，并被证实：

- (a) 肯定性的与不连续的两种方法的结合是最容易的，例如对指定的导弹进行销毁，在这种情况下对销毁行动进行简单的现场核查就已足够，
- (b) 否定性的与连续性的两种方式的结合是最困难的，例如，不生产武器及核物质或剧毒性致死化学剂，这里指超出未经准许的数量之外，以及为未经许可用途而生产，
- (c) 有时候连续性同不连续性对象的界限不清楚。例如，从被禁止的或被限制的物质中生产化学弹头或核弹头这种情况。

还有一些与此有关的各种问题。这将涉及这么一个问题：即显然会导致被禁止的活动的行动是否应被视作一个充分的证据。例如，对于某种类型战争进行训练和准备是否应引起国际惊恐，这是核查机构常常讨论的一个问题。

4. 一般说来这是比较切合实际的是，公约列出核查条款的总的范围，而把细节留给这方面的专家。然后应把专家工作的结果带回来以便纳入协定。这样，技术方面的规定就与公约规定的范围是一致的。这常常是因为在法律机构与技术机构之间存在着联系方面的困难。当把政治协定变成法律用语时，有时从技术上来看可能是不确切的，相反的情况也可能发生。

《核不扩散条约》的第三条可以作为一个例子。该条约以一揽子方式，授权国际原子能机构提供保障措施，并未作详细的具体规定。而国际原子能机构由专家进行了一年多的国际审议，以制订细节。《核不扩散条约》的保障措施相当简单，因为它只需控制两种化学元素：即铀和钚。然而，复杂的是，对这些元素不同的同位素进行不同的浓缩既可以用于军事目的又可用于和平目的。国际原子能机构的这项工作的结果产生了一百多条的单独协定（INFCIRC 153），以及此后的源源不断的技术文件。

用于其它军备管制和裁军协定的核查程序将会遇到各种不同的问题，但是有些问题具有共同的特点，拟在下面加以讨论。

5. 应以下述方式审议协定“范围”与其“核查”的相互作用：

- (a) 首先，只有那些可以对之进行有意义的核查的活动才应列入范围。这样，在大多数情况下只有缔约国公布的物质和设施才能有效地作为核查活动的目标。未经公布的或秘密的活动、物质或设备则一般并不涉

及，除非这些活动、物质或设备恰巧明显地影响核查活动之下的部分，或正好被本国技术手段侦察到。

- (b) 同时，核查应设计为，如有秘密活动，应使其影响必然成为显而易见，以便激发挑战性核查。军备管制和裁军协定的基本假设就是任何未经公布的或秘密的活动亦在禁止之例。
- (c) 通常应有数量的下限，在此限额以下核查即在技术上失去意义。如测量不准确或错误，当不是直接对有关事件或物质而是对衍生物进行测量时尤为如此（如：对铀或钚进行放射性的测量、被销毁的化学剂的残量测量、对地下核试验的地震学判定等）。在科学测量中由于人和仪器的不准确性而产生的综合错误通常可能达0.1%或以上，而在物质的通过量很大时，0.1%积累起来就是很大的数目。这一情况要求在任何核查中包含某种级限。并且，最终还需要就国际上能接受的测量标准达成协议。
- (d) 侦察的或然性取决于任意取样核查技术（不是连续的现场视察）。随着取样数的增多，“测不到的违反”的可能性减少，但不会减至零，而且侦测活动的增加受制于报酬递减律”。
- (e) 外来的视察员直接接触某些设施、设备或物质可能会涉及某种困难，因为：
  - (1) 它们属军事机密，暴露后可能危及国家安全和/或产生扩散的危险；
  - (2) 它们牵涉到高度的安全危害标准。当然，决不能将上述原因作为避免视察的借口。但是，即使在这种情况下，通过间接的科学和技术推论也还是可以解决问题的，目前在对核物质的放射性测量方面已采用了这种方法。例如，将需要创造一些这样的手段，以便确定经公布的一种剧毒致死性化学剂确实是该物质。卫星观测也可看作是一种间接的核查。
- (f) 在有的情况下，民用和军用品用途的界限只在概念上是明确的，在实践中则很难确定。这样，妨害合法工业活动就成了十分严重的问题。象许多国家在国际原子能机构的安全保障方面所遇到的那样。没有一个

国家会很轻易地同意将其工业的重要部门（通常是有专利情报的）暴露给外界的机构。必须找到，而且过去也已找到防止出现这一问题的方法。

- (g) 军用技术和民用技术，以及核查技术都是在不断发展的。重要的是，需要有一种制度，全面审查有关技术，以更新并提高核查的成本效率。同样很重要的是，这种技术审查工作应重视避免一种竞赛，概括地说就是“不切实际但可相信的欺骗方法”与“发现欺骗的先进技术”之间的竞赛。

6. 前面的讨论较多地集中在困难上，但这当然不是说核查是不可行的。各种不同的核查措施都是可想象的，它们应综合应用以提高总的有效性。某些在有的情况下特别有效的技术可能在其它情况下不一定实用，这是需要采用多种方法的另一个原因。现将不同方法举例如下：（不一定是包罗无遗的，其顺序也不是以其重要性排列的）

- (a) 本国技术手段——首先，如在限制战略武器会谈中或核禁试条约中设想的手段即属此例。对使用的核查也可列入此类，除非将来其它国际措施得以发展并达成协议。一个需要解决的问题是，是否应当、如何、在多大程度上、与谁分享并确证通过这一手段获得的资料。通过这一手段发现或怀疑有违反情况可成为挑起挑战性核查的基础。
- (b) 如有本国的记录系统和报告准备系统（如适当还可辅以本国现场视察），能够成为进行国际核查的很有用的本国接触点。它可以帮助国际核查，但不能代替之。
- (c) 对记录和报告进行国际检查将有助于有效地计划任意取样现场国际视察活动，因为只要通过较少的这样的视察就可获得较高水平的信任。
- (d) 国际现场视察（无论在系统的基础上或任意的基础上）在大多数情况下，都是为对遵守进行客观的核查所必需的，无论在积极的还是消极的意义上为防止违反提供威慑。应规定在由于怀疑（无论是通过本国技术手段、检查记录和报告，还是任意现场视察）而引起的，在挑战的基础上提供特种国际现场视察。这种视察方式有效与否视情况而异。

侦察为被禁止用途进行的准备活动是一回事，侦察既成事实是另一回事。回到什么是核查这一出发点，作为对商定的常规视察系统的补充，各缔约国应接受这一特种视察，将其作为消除怀疑、恢复信任的方法。

应根据被观察的事件的性质，及上述第5 (e) 条及(f)条的考虑审议是否应允许国际现场视察人员独立测量，或仅允许其观察部分测量活动，还是仅通过黑箱办法进行观察。

最好是在一切情况下将这些核查措施全部列入任何裁军协定。

7. 是否应由一个经缔约国委托的国际机构，有权进行下列工作：

- (a) 对本国记录和报告进行检查，
- (b) 接收并汇总通过本国技术手段获得的数据，
- (c) 进行现场视察，
- (d) 对数据进行分析和评估，
- (e) 对遵守或不遵守的或然性，进行说明。这是一个相当困难的问题，而在进行上述工作方面一个比一个困难。这样的机构必需有很高的技术能力，以便履行客观的技术功能，以客观而明确的方式提出调查结果，然后将问题交国际社会处理。当然，这一国际机构所必须的部分功能就是要安排协商和合作，把各种事件通告各缔约国并不时审查有关的核查技术。

8. 上面考虑的许多要点对制定有效的核查系统是重要的，而且常常是很关键的。还有一些其它问题，如公布的方法和形式、预先通知的时限、国际视察员的权利和义务等。本文件未谈及这类问题，因为这是国际社会熟知的。本文件也不打算说，军备管制谈判应审议核查的所有法律或技术问题。不过，重要的是，参加就核查所进行的谈判的人应当记住这些问题的总的性质，以使任何一个这样的协定文本能有一个正确的结构。