

《关于禁止发展、生产和储存细菌(生物)
及毒素武器和销毁此种武器的公约》
缔约国第七次审查会议

1 November 2011
Chinese
Original: English

2011年12月5日至22日，日内瓦

临时议程项目12

第六次审查会议建议和决定的后续工作和《公约》的今后审查问题

建立信任措施

挪威、瑞士和新西兰提交

一. 导言

1. 现在离举行第七次审查会议还有不到六个月的时间。挪威、瑞士和新西兰认为有必要通过提交侧重于筹备审查会议的工作文件来推动缔约国之间开展非正式和具体的讨论。
2. 本文件由伦敦经济学院 Filippa Lentzos 博士撰写，侧重建立信任措施(建信措施)和缔约国在实践中如何加以利用的问题，目的是补充更新和修订建信措施表格的进程，一般预料会在第七次审查会议上进行。
3. 建信措施是在 1986 年第二次审查会议上商定、1991 年第三次审查会议上予以扩大的。第四次审查会议没有触及建信措施问题，原因是不要冒险干扰特设工作组有关加强议定书工作，因为这项工作也许会包括建信措施问题；第五次审查会议上也没有触及这个问题，因为没有印发最后宣言，所达成的唯一决定是在 2003-2005 年就特定主题举行闭会期间会议，其中不包括建信措施。2006 年第六次审查会议唯一可以商定的问题是将某些与建信措施相关的职能委托给新成立的执行支助股。几乎没有商定任何实质性问题。相反，第七次审查会议作出了第六次审查会议没能作出的承诺：“应进一步全面注意这个问题”。这将不仅涉及更新和修订建信措施，同时还要考虑其目前的作用和目的。

二. 建信措施的目的

4. 目前执行《禁止细菌(生物)及毒素武器的发展、生产和储存以及销毁这类武器的公约》(《生物武器公约》)的核心是建信措施,其主要目的是加强国家生物防御计划的透明度,防止对这些计划可能违反《公约》产生忧虑。

5. 为审查会议所做的大量准备工作都集中在确保建信措施的相关性上,并向缔约国提供适当的信息。例如,2009年至2010年期间,日内瓦论坛与伦敦经济学院协作并与瑞士、德国和挪威政府一道共同举办三场系列专题讨论会,其目的是重新回顾通过建信措施交流的内容。专题讨论会的综合报告经整理在2010年专家会议上分发。继系列专题讨论会之后进行的电子平台讨论情况,在2010年缔约国会议上进行了介绍,德国、挪威和瑞士正在准备向2011年审查会议提交包括修订建议在内的工作文件。

6. 然而透明度比仅可获取相关信息更为重要。同等重要的还有信息的有效性。要对交流的信息进行记录、思考、分析和评估,确保对任何凸显的及刚显露的问题做出回应。目前对缔约国如何利用其他国家提交的完整的建信措施报表的情况知之甚少。同样,也几乎不了解缔约国对建信措施报表的必要透明度的感受程度,以及他们是否的确建立起信心。

三. 评估建信措施填报材料

7. 执行支助股年度报告提供了访问过建信措施网站非公开区域的缔约国数目的累计统计数。该区域是目前缔约国可以查阅建信措施报表的唯一地方,尽管该网站也提供其他信息,¹统计数字提供了很好的有关查阅建信措施报表的缔约国数目的代用资料。

8. 2008年刚提供这些统计结果时,即有四十四四个缔约国访问了非公开区域。2009年有四十五个缔约国访问了该区域;2010年有三十七个缔约国访问过该区域。表1显示这些数目与《公约》缔约国数目和提交建信措施报表的缔约国数目相比较的情况。

¹ 非公开区域还提供了各国联络点的详情、获得或提供援助的详细情况以及为促进普遍加入《公约》所作努力的结果。

表 1
提交和查阅建信措施的缔约国数目

	《生武公约》缔约国	提交建信措施缔约国	访问非公开区域缔约国
2008 年	162	62	44
2009 年	163	64	45
2010 年	163	72	37

9. 与《公约》缔约国及提交建信措施的缔约国数目相比，访问非公开区域并继而进入查阅建信措施报表的缔约国数量非常之低。在 2008 和 2009 年，不超过三分之一的《生物武器公约》缔约国及大约三分之二提交建信措施的缔约国访问了非公开区域，而 2010 年仅有约五分之一的《生物武器公约》缔约国和约半数提交建信措施的缔约国访问了非公开区域。

10. 令人吃惊的是，与上两年相比，2010 年访问建信措施网站的缔约国数量有所下降。在 2008 和 2009 年，这一数量仍相当可观，而至 2010 年时，提交建信措施的数量超过以往，而访问数量却明显减少。

11. 不过，虽然在 2010 年访问建信措施网站的缔约国数量下降，重新访问非公开网站的缔约国数量增加。四十四国在 2008 年使用了非公开区域的内容，其中两个缔约国平均每天使用的次数超过一次；九个缔约国每星期使用超过一次；18 个缔约国每月使用超过一次；另有 15 个缔约国至少使用过一次。可以看出 2009 年的可比数字：迄今为止有四十五个缔约国访问过该非公开区域，其中有一个缔约国平均每天访问一次以上；七个缔约国每周访问一次以上；十八个缔约国每月访问一次以上；另外十九个缔约国至少访问过一次。2010 年有三十七个缔约国访问过该非公开区域，其中有四个缔约国平均每天访问一次以上；十三个缔约国每周访问一次以上；二十七国每月访问一次以上；另外十个缔约国至少访问过一次。这些统计数据，如表 2 所示，显示出对建信措施报表的使用量增加，但提交国家数量有所减少。

表 2
缔约国访问《生物武器公约》网站非公开区域的次数

	>365 次	>52 次	>12 次	≥1 次
2008 年	2	9	18	15
2009 年	1	7	18	19
2010 年	4	13	27	10

四. 分析建信措施

12. 对各缔约国访问建信措施网站后如何利用的情况，外界了解甚少。但也有重大例外：按法定要求，缔约国应提交公开的履约情况报告，报告不仅须提供对本国遵守军备控制、不扩散和裁军协定情况的评估，同时还需提供对其他国家履行义务的情况评估。这些报告称建信措施对做出的履约评估至关重要，报告通常会指出某些缔约国是否仍须提交建信措施的报表，称有些国家只是间断性提交，还称虽然有些缔约国确实提交了报表，但要么未披露过往违约计划，要么未披露目前的生化研发活动。

13. 其他缔约国利用建信措施的方式不太正式——和公开——，但仍是最初预计的方式：将其作为履约评估的一部分。例如，一缔约国查看了每年提交的所有建信措施中有关第 4 生物安全级(BSL4 级)设施和生物防御计划的申报资料，然后将其与上次提交报表中申报的情况及其他信息来源相比较。如提出任何疑问，将在双边基础上加以处理，此前已发生过数起这类情况。其他缔约国更多的是在特设基础上利用这些资料，其关注点通常仅集中在感兴趣的一两项申报资料上。

14. 但建信措施也以有别于最初预期的方式被使用。联络过的一些缔约国称，他们汇集自己提交的建信措施报表中的信息，借以掌握本国的情况。对于通常由若干不同资助者支持的生物防御工作计划来说，建信措施可视为提供了一个对国家各种生物防御活动增设一道全面监督的机会。另一缔约国将重点主要放在建信措施“E”中的宣布立法、规章和其他措施上，并将其作为一种方式，查明各国执行情况中的地区性差距，可以通过讲习班和双边拓展加以解决。同样，《生物武器公约》执行支助股利用建信措施“E”提交文件每年更新其国家执行情况数据库。近期首次提交建信措施的一缔约国称，已利用其他缔约国的报表指导其完成填写表格。

五. 建议

15. 虽然对缔约国如何利用建信措施报表的情况知之甚少，但根据提交的初步评估可以了解到，只有一小部分缔约国真正查阅这些报表。原因或许多种多样，涉及缺少资源、语言障碍，缺乏对其效用的认识，² 直至对国家生物防御计划做出的低威胁评估等。

16. 即将召开的审查会议对建信措施关注的重点，是对目前使用的格式进行更新和修订。与此程序同步进行的是就缔约国如何能够最佳利用完整的建信措施报表开展补充性讨论。

² 例如，联络过的在前三年首次提交了建立信任措施的缔约国都没有说“使用”是其提交措施的动力。

17. 目前，对任一年度数份报表的信息进行比较的过程，都是一件棘手和过时的的工作。要对每一项报表进行人工下载、打印和比较。类似的程序也用于比较不同年度报表的信息。以表格形式提交的信息如能以更为方便用户界面的形式进行表述，可使缔约国特别是那些缺少资源开展对建信措施分析工作的缔约国从中受益。因此，审查会议如能考虑将目前一系列毫无生气的以可移植文件格式(PDF)表述的文件，改为以一种更加互动的方式来表述数据，这将大有裨益。

18. 目前，建信措施报表仅能获得提交时所用语言的文本。语言因而成为建信措施普遍使用的障碍，因此，建议审查会议探讨将建信措施报表译成联合国各种语言的经济可行性，以向有此忧虑的缔约国提供帮助。

19. 为实现最大透明度，或尽可能广泛地传播相关信息，许多缔约国建信措施报表可公开获得，或正朝着这个方向努力。³ 公开这些提交报表可极大提高其功效。公民社会的知识、经验和专业技能有助于以各种方式增加缔约国之间建信措施的沟通和提升透明度，这些方式包括：协助缔约国为建信措施收集和核对信息；监督缔约国的生物防御活动；从公开消息来源收集数据；对提交的数据进行处理并制作成可访问的信息。限制对建信措施报表的访问，其风险是在公民社会利益攸关者之间制造猜疑而不是构建信任，并失去使这些利益攸关者加入到可切实提高信息质量和完整性进程的机会。然而，既然大多数建信措施报表将继续只在《生物武器公约》网站的非公开区域发布，建信措施的透明度就大打折扣，无法为整个《生物武器公约》社区所利用。为了弥补这一点，建议将执行支助股目前的授权从“汇编和分发关于建信措施的数据”扩展到“汇编、分析和分发关于建信措施的数据”，进行客观的趋势分析，在不提到个别国家的情况下，着重强调质量和数量方面。

20. 执行支助股每年应向缔约国介绍分析报表。为此，可为缔约国会议增设一项会议日程。一项更具想象力的建议是，每年年度会议安排某种“建信措施审查”专题会议。执行支助股分析报表可作为讨论的基础，但这种专题会议也可用于与建信措施进程相关的分享经验、鼓励合作和开创良好作法。也可就各项建信措施报表向缔约国提供建设性的信息反馈，如产生疑问或关切事项，可以一种开放和合作的方式予以解答和澄清。此外，在这类专门举行的会议上，对建信措施声明进行反复的集体审议，可以有力激发缔约国更加重视报告，并有助于显示缔约国对建信措施必要透明度的感受程度。

³ 在 2010 年，有 15 个缔约国（澳大利亚、奥地利、捷克共和国、丹麦、芬兰、德国、爱尔兰、立陶宛、挪威、葡萄牙、罗马尼亚、瑞典、瑞士、联合王国和美国）公开了建立信任措施资料，比 2009 年 11 个缔约国有所增加。

21. 即将召开的审查会议对建信措施的关注既要突出重点又要范围广泛，既要关注眼前又要目光长远。会议必须考虑如何审查和更新现有格式，还要考虑建信措施的宗旨和用途如何演化而来并将怎样发展下去。为构建有助于建信措施长期发展的更加清晰、共同的构想，第七次审查会议应成立建信措施工作小组。这一工作小组将就下述内容展开概念性研讨：正在使用的建信措施当前及未来是否能提供必要的透明度，或是否需增加信息种类或其他手段以增加透明度。工作小组也可审查建信措施的执行情况，积极协助提高人们的认识，激发更多参与，并在休会期间行使职责，以继续保持人们对这一机制的政治关注。

22. 希望在此提出的建议和关于建议修订目前建信措施表格的互补工作文件中提出的建议能够有助于发起这一讨论。
