



核出口控制

# 填补缺口

Fritz W. Schmidt

**对**核“黑市”的担忧已经引起国际上对核出口控制有效性的关注。国际原子能机构（原子能机构）总干事埃爾巴拉迪已经表明：多国非法网络的出现证明了目前出口控制体制的不足之处。关于出口控制的国际合作依赖非正式安排，这种安排在成员资格上不仅没有约束力而且是有限制的，并且出口控制信息没有系统地与原子能机构共享。

这种经常在政治层面上听到的批评，实际上对出口控制集团的工作并不公平。多国非法网络的出现未必能证明出口控制体制的失败。根据定义，犯罪活动是设法绕开现有的规则条例，或者利用在国家一级缺乏这种规则条例。打击这种个别案例不单单是常规出口控制体制的一项任务，更确切地说是情报服务机构及其国际合作

的任务。常规出口控制体制的功能主要是制定国家一级的出口控制标准和程序。

## 出口控制体制如何支持核不扩散？

出口控制体制的基础是《不扩散核武器条约》。为规定当前出口控制标准，人们必须参照《不扩散核武器条约》的规定，同时也要顾及《不扩散核武器条约》审议会议，在这些会议上对《不扩散核武器条约》拥有最高权力的各缔约国已经表示它们理解条约的规定。这些会议为认识了解安全标准方面的进展提供了机会。

虽然《不扩散核武器条约》会议的结果和结论首先与条约缔约国有关，但是《不扩散核武器条约》追求的是其安全目标的普遍性及其要求的普遍适用。出口控制

通过要求接受国在得到出口许可证以前实施国际认可的安全标准可以并且确实在促进这一普遍性目标中起重要作用。从这一看法出发，如果《不扩散核武器条约》缔约国只看到条约的字面意义而不顾拥有最高权力的各缔约国这些年来所声明或决定的一切，应该是不能接受的。1995年通过“加强审查机制”决定推行的审议会议的目的就是审查和解释条约的规定应该如何适用。

经过《不扩散核武器条约》会议的仔细斟酌，要求作为供应条件的现行标准如下：

## 保障

出口国要求接受国按照原子能机构针对《不扩散核武器条约》目的建立的保障体系实施保障。现行标准包括根据INFCIRC/153号文件和INFCIRC/540号文件（附加议定书范本）范本与原子能机构签订的保障协定。

## 实物保护

防止盗窃核材料和擅自接近核材料或核设施，只是在20世纪70年代初期原子能机构制订和发表其第一批核材料实物保护建议和导则时，在国际上作为一个重要要求得到承认。在1968年《不扩散核武器条约》起草并且获得同意时，并没有提到这一内容。自1975年以来，所有《不扩散核武器条约》审议会议都强调了在国家层面上对各个系统实行适当的实物保护的必要性。

## 国家出口控制规定

每当核物项被转移到国外时，作为一个供应条件要求接受国对那些物项的任何转口都应该要求同出口到接受国一样的准则，这一点很重要。为了实施这一标准，接受国必须备有适当的立法和许可程序。

## 出口控制体制如何影响原子能机构的核查？

按照《不扩散核武器条约》体制，出口控制要求接受国接受原子能机构的核查。此外，出口控制要求各国能够向原子能机构提供《附加议定书》所要求的进出口信息。

## 原子能机构与出口国家之间的合作

最近几年中，原子能机构已经表示希望收到更多的出口信息。因为通过附加议定书报告敏感核物项出口情况已经成为保障报告中的一个固定内容，对信息的这种需要差不多令人满意地得到满足。（敏感核物项常常被称作“触发清单”物项，因为它们要求或“触发了”保障报告；该清单来自被称为桑戈委员会的《不扩散核武器条约》出口国委员会，并且作为附件II被纳入原子能机构《不扩散核武器条约》全面保障协定附加议定书。）

关于“两用”物项，需要区别在常规和系统的基础上提供给原子能机构的信息与只是在个别案例中要求的与具体国家有关的信息。

不同于触发清单物项，两用物项无须定期向原子能机构报告，因为它们的重要性不大，并且可控制性的范围有限。对于两用物项，没有“政府对政府保证”的过程，因为只对触发清单物项有这个要求。接受国政府通常不对这种物项承担责任，而是把它们的责任限于声明从它们的国家出口两用物项需要有许可证。在“国际进口证明”中解决的这种责任不再涉及接受国的有关当局。每当原子能机构得到转移两用物项的信息时，原子能机构经常不能证实它是否到达接受国，也不能证实物项放在什么地方和在什么地方使用。这肯定限制了信息的价值，而且这种信息的“消化”可能成为原子能机构的负担。

在个别案例中这一担心可能是完全不同的。当原子能机构因为某些疑惑或不一致性而审查一个具体国家时，两用物项的信息可能是重要的。原子能机构视察员或许已经遇到过像特别设备这样的不一致性，或者可能已经发现从某个具体国家来的设备，并且想知道其他有关设备是否已经出口到同一个国家。在这种情况下询问具体的出口国是有用的和必需的，因为两用物项转移的信息将是原子能机构完全了解或至少是更多了解情况的补充手段。在这种情况下，成员国应该提供原子能机构所需要的关于每一种商品和此类国家采购做法的全部信息。这符合2000年重申的1995年《不扩散核武器条约》审议会议的决定，该决定要求应该给予原子能机构全部支持以加强它的保障能力。

但是这不能否认这样的事实，即与原子能机构根据《附加议定书》附件II借助良好的报告制度收到的关于

触发清单物项的信息水平相比较,两用信息的价值仍然是次要的。因此,原子能机构除了考虑如何改善关于进口信息各种可能性,尤其是与出口报告对应的进口报告的标准化,需要把重点放在建立并不断改进它对附件II报告的信息处理手段上。同时,审查和必要时更新附件II的清单对原子能机构也是重要的。

## 填补出口控制中的重要缺口需要什么?

出口控制体制对接受国设立了安全要求。这些体制在广泛的国际基础上协调这些要求,通过把这些要求作为一个供应条件来促进其普遍性,通过外展活动提高对安全要求的认识,并且可以与原子能机构一起把这些要求用作技术转让协调和合作的基础。因为《附加议定书》附件I和II中的物项和活动清单是根据桑戈委员会的触发清单提出来的,该委员会可以就这些技术向原子能机构提出建议。

从国际认可的标准来看,当前的不足主要与国家实施有关。

● 在《附加议定书》方面,一些《不扩散核武器条约》国家宣称没有义务缔结这样一个法律文书。这不符合《不扩散核武器条约》第三条的概念:条约的无核武器国家有义务与原子能机构谈判一项附加议定书,就像要求它们缔结全面保障协定一样。《不扩散核武器条约》第三条第1款规定了两项任务:(a)原子能机构必须建立和保持一项满足条约目的的保障体系;(b)无核武器国家必须开始与原子能机构谈判,以使原子能机构能够按照其为《不扩散核武器条约》目的而建立的保障体系履行它的核查任务。这一概念清晰表明只有一个为《不扩散核武器条约》服务的保障体系。这一体系的任何改进或加强都需要原子能机构按照其最新技术发展水平实施这一体系。无论何时只要有使原子能机构能履行其保障任务的需要,无核武器国家必须与原子能机构开始谈判。

● 从这一逻辑出发,《不扩散核武器条约》国家为什么会难于接受它们的附加议定书便既不可以理解又不能接受。原子能机构总干事强调了这样的事实,为使原子能机构能以一种可信的方式履行它的核查责任,《附加议定书》必须成为《不扩散核武器条约》所有缔约国的标准。成员国真的希望原子能机构的能力不足

吗?尤其是如果我们认为《附加议定书》是在1997年原子能机构理事会以协商一致方式通过的,并且在1995年和2000年《不扩散核武器条约》会议上也是以协商一致方式确认的话。为什么当提到实施的时候这种一致的支持就消失了呢?

● 在核材料实物保护方面,关键的问题是如何核查这一要求。只有少数供应国有适当的检查组检查接受国的实物保护体系。在加强这一出口控制要求方面,原子能机构可以通过它的自愿国际实物保护咨询服务发挥重要作用。作为一个供应条件,供应国可以要求接受国请国际实物保护咨询服务工作组提供服务,并且将其结果提供给出口国。

为了遵守国家安全信息方面必要的保密规定,该工作组的报告应该提供一份执行摘要,按照原子能机构的导则和建议概括地描述国家措施是否适用于这个核计划。

● 在国家出口控制规则条例方面,各国可能需要帮助建立适当的核立法。像桑戈委员会和核供应者集团这样的出口控制集团通过它们的外展计划直接或通过原子能机构帮助各国建立和修订国家一级的规则条例。

2005年《不扩散核武器条约》审议会议将是一个审查过去5年中出口控制发展的机会,尤其是解决标准问题及成员国执行标准情况。这也将是桑戈委员会向会议提出报告并且寻求对其未来工作指导的一个机会。自2000年以来,按照《不扩散核武器条约》“加强审查机制”的方针,委员会一直在审查它的理解以便包括上述全部标准。它将把这一审查的情况提交会议。

会议应该指导桑戈委员会,以便确保它的理解包括了最新的出口控制要求。因为委员会希望发挥它作为《不扩散核武器条约》出口控制规定的“忠实解释者”的作用,所以它考虑了由《不扩散核武器条约》国家给予的这种指导。

---

Fritz W. Schmidt 是奥地利联邦经济和劳动部核不扩散管理局局长和桑戈委员会(《不扩散核武器条约》出口国委员会)的主席。他自1971年以来都在处理核不扩散问题,并且参加了迄今为止全部六次《不扩散核武器条约》审议会议。Schmidt 博士于2005年初逝世,这对国际社会是一个损失。