

核保障与非法核贩卖：实现更有效的管制

有效的核保障措施在一些重要方面能帮助各国打击
核材料的非法贩卖

Svein
Thorstensen

近几年来，已报道的关于放射源和核材料非法贩卖的案件，使国际社会注意到这种二十世纪九十年代出现的现象。显然，向 IAEA 报告的近 130 起证据确凿的案件中，许多案件涉及一些人试图非法出售医用或工业用放射源，其未经批准的使用或转移对公众的健康构成威胁。另外一些案件涉及从一些人那里没收的武器级材料样品。这些事件已引起公众和政府的关注，并促使国家有关主管部门在防止非法核贩卖方面作出更大的努力，包括加强它们同有关国际组织如 IAEA 的合作。

1996 年 4 月在莫斯科召开的核安全与保安首脑会议，强调各国协同打击非法核贩卖问题的重要性。各国领导人在重申他们的关注时，认识到需要国家间的双边或多边合作及通过 IAEA 来保证具有有效的管制核材料的国家系统。

近几年来，各国一直请求 IAEA 帮助有关国家、地区和国际主管部门共同努力防止非法核贩卖案件。机构的任务包括运行一个

权威性的有关非法核贩卖事件的数据库，帮助建立国家一级的核材料管制系统；并提供与实物保护领域相关的技术支助。这涉及到与致力于同非法核贩卖作斗争的第一线组织建立更密切的协作关系，特别是与执法机关和主要负责探知和预防非法贩卖的海关主管部门建立更密切的合作。

本文从核保障的角度考虑非法核贩卖问题，探讨一些方法，以其行事有效核保障体系的一些重要措施能有助于各国努力打击非法贩卖可用于制造核武器的核材料。特别述及那些与核材料衡算和管制以及各国为建立或加强此类管制系统而接受的技术援助有关的问题。本文不涉及有关放射源的辐射防护及安全问题，虽然这些问题可能对公众健康构成威胁，但从核扩散的角度看，它们的利害关系很小或没有。*

在这种情况下，注意 IAEA 核保障的主要目的并不是针对非法核贩卖，这一点很重要，非法核贩卖是一个复杂的、多方面的安全与保安问题。所有国家（包括那些在其领

Thorstensen 先生，IAEA 核保障司前司长，现为主管核保障副总干事办公室职员。

* 关于非法核贩卖及 IAEA 活动的综合报告，见 1996 年版《IAEA 年鉴》，该《年鉴》可向 IAEA 发行处购买。

土上无已知核材料的国家)对此种非法贩卖都很敏感。这一事实突出了(不仅在一个国家内,而且在各国之间)协调行动的必要性,包括考虑可借助有效核保障体系的各种措施获得的有关支持。

制订有效的对策。核材料方面的合法贸易是在国家法规授权下和允许的范围内进行的。各国对保证核材料的适当保安以及妥善装运、管制和衡算负有直接责任。因此,决心打击非法贩卖的国家必须建立一个行之有效的、基础管理结构,包括预防、响应和培训。

预防。预防非法贩卖最重要的先决条件是要有一个有效的国家核材料管制系统。管制系统必须基于体现现代标准的法律与法规,符合当事国根据其加入的国际条约和公约应承担的义务和承诺。这些管制系统还必须包括国家一级预防、探知和制止未经许可的活动的运行机制。要为核材料建立衡算和管制、实物保护以及进/出口管制的制度和程序。

核材料的衡算和管制。制止偷盗核材料的一个主要因素是要有一个强有力的管理系统,该系统确认材料衡算和管制、实物保护的法规及有关程序的相互补充的性质。材料衡算和管制旨在保证知道一个国家全部核材料的所在,通过定期的存量盘存来确认它们仍在原处。

与此有关的事实是:根据其同 IAEA 缔结的全面核保障协定,一国必须建立一个国家级的或区域级的国家核材料衡算和管制系统(SSAC)。该系统在实施核保障方面与 IAEA 密切合作,定期向机构提供与运作中的核材料衡算系统有关的各种信息,以及当事国履行报告要求的情况。在缔结全面核保障协定时并根据具体的请求,IAEA 帮助缔约国制订国家级的和设施级的对 SSAC 有效的程序和例行安排。

法律与法规。一个强有力的国家管制系统的基础在于制定相应的法律与法规。对大多数国家来说,有关核材料的基本国际义务载

于《不扩散核武器条约》(NPT)及根据该条约授权与 IAEA 缔结的全面核保障协定中。在实施此类核保障协定的国家里,IAEA 有义务核查受保障的核材料,而当事国在其认为已经或可能已经发生核材料丢失的情况下,尤其有义务向 IAEA 报告。

应某个国家的请求,IAEA 对法律与法规方面的国家活动予以了支持。这样做是因为该国考虑到自己对国际公约及协定的承诺,希望确保其法律与法规体制符合国际标准。

实物保护。预防非法核贩卖所涉及的另一项措施是实物保护系统,其目的在于防止核材料被盗或未经许可的转用,以及防止核设施被破坏。在一个国家内建立和运行一个全面的核材料和设施实物保护系统完全是该国政府的责任。为了确保提供充分的实物保护,国家系统必须创造一些条件,把未经许可的核材料转移或核设施被破坏的可能性降到最低;提供快速和全面的措施以便确定丢失核材料的下落并找回;把破坏的影响减到最小。为此,必须使实物保护法规和有关程序能够挫败任何盗窃的企图,并迅速查出已成为事实的盗窃行为。

在这方面,许多国家的核主管部门已请求 IAEA 提供技术援助和咨询。1996 年 4 月 IAEA 成立了一个新的部门——国际实物保护咨询部——以帮助请求某种援助的 IAEA 成员国。该部门下设一个国际专家小组,负责审查有关核材料实物保护和/或在具体核设施实施实物保护制度的国家监理计划。IAEA 还为许多国家的责任人员举办了内容广泛的实物保护培训班。

进/出口管制。预防非法核贩卖还要求建立行之有效的国家进/出口管制系统,防止核材料未经许可入境和出境。各国通过其立法及国家装运和使用此类材料的管制系统来着手建立这类措施。

除了在核活动领域专门实施的制度和程序以外,在国家反非法贩卖基础结构中,此类措施还必须包括常规措施,例如执法机

构和海关官员。利用这些常规措施的程度及其组织和协调方式取决于各个国家的具体情况。

核保障的某些措施在进/出口的一般性事务方面具有实用性。根据加强 IAEA 核保障体系的建议,正在寻求补充法律授权,使缔结全面核保障协定的各国义务向 IAEA 报告核材料及专用非核材料和设备的进/出口情况。这亦能使机构断定进/出口情况是否与机构从其他渠道获得的有关当事国核计划的信息相一致。IAEA 还在扩大它的信息数据库:增加从公开发表的文献、机构的核查活动所获得的信息或各国政府向机构提供的或其他渠道所获取的信息。这些活动是加强的核保障体系的重要组成部分,这个体系也能够支持各国为打击非法贩卖而采取的联合行动。

对非法贩卖的响应。只有各国的有关主管部门才可以对其境内发生的非法贩卖活动负有探知和响应的责任。不过,对于履行这种责任而需要采取什么措施,并没有明确的最低要求。

在某些国家,反非法贩卖的基础结构包括海关、警察、核情报和国防机构等责任部门,他们在打击非法贩卖的工作中彼此合作、相互协调。研究确定威胁情景和响应方案。有关人员还接受核方面的培训(例如海关人员和警察人员到学校接受培训)。核材料探知设备随时可以利用。制订法规与程序并公诸于众。这些都是其他国家可以借鉴的良好模式。

各国有必要根据其所受到的非法核贩卖的威胁,确定它在多大程度上必须建立强有力的基础结构和有关措施。对于某些国家来说,可能只要作出一些不太正式的安排;但对于其他一些国家,则可能要求作出更广泛的安排。

目前,包括已建立核材料管制的 SSAC 系统的国家在内的一些国家,就有效打击非法核贩卖来说,还可能缺乏管理知识和部门间的协调。同时,许多其他没有核材料的国

家,既没有核管制系统,又没有反非法贩卖的措施,即使它们可能处于高风险非法贩卖区。

培训。如果一个国家打算对非法核贩卖采取严打措施,那么它也需要对所有有关部门的人员进行各方面的培训,包括设备的使用以及制订有效的部门间协调计划。制订或改进反非法贩卖措施方面的培训要求取决于有多少国家决定建立这种措施,以及准备实现的最低目标。

在这方面,从核保障的角度各国能否得到可有助于其全面培训需求的支持这一点很重要。对于缔结全面核保障协定的国家,培训支持应针对建立或改进核管制系统(包括 SSAC 系统)。

不断发展的支持作用。有效核保障的重要措施,在许多方面,能在各国打击核材料非法贩卖中起重要的支持作用。进一步实施加强的核保障措施将更能担保这些国家的所有核材料都受到核保障并置于有效的 SSAC 系统管制之下。随着越来越多的国家决定建立国家管制系统,涉及受保障核材料存量的非法贩卖的威胁将越来越小。但是,只要一些国家仍缺乏核材料管制系统和相应的反非法贩卖基础设施,跨国境非法贩卖的威胁将依然存在。

正如莫斯科首脑会议所指出的,必须采取反非法核贩卖的联合行动才能预防核材料未经许可的转移和销售。正是根据这一精神,IAEA 正在对各国的请求作出响应,帮助它们建立并提高其反非法核贩卖能力,包括部门间的协调,以此作为机构全面支持作用的一部分。这方面的一个重要举措是同各有关组织,特别是世界海关组织和国际刑警组织(Interpol),以及地区性团体如欧洲原子能共同体(Euratom)和欧洲刑警组织(Europol)建立并保持密切的合作,确保涉及这个复杂问题的不同国家部门间切合实际的协调。

为了满足成员国的要求,IAEA 将向有关国家提供支持,它的专门技术和资源允许在防止非法核贩卖方面提供帮助。 □