

进一步推动核不扩散进程

新作用不断演变的 IAEA 保障体系

PIET DE KLERK

不扩散核武器条约(NPT)缔约国的代表团将于2000年4月在纽约聚会,对涉及世界核裁军的一个重要组成部分进行评价。这些国家将出席第六届NPT审议会议。该条约的宗旨是要阻止核武器的进一步扩散,鼓励为最终消除核武器做出真诚的努力,并保留缔约国在和平利用核技术领域进行合作的权利。自该条约于1968年开放供签署以来,共有187个国家加入了该条约。(参见第12页方框。)

IAEA的国际保障体系也是会议议题之一,各国政府将该体系视作全球不扩散体制的核心部分。在过去的10年里,IAEA成员国一直在对这个已有40年历史的保障体系进行改造,具体地说是加强机构核查已申报核材料及探查未申报的核材料和核活动的能力。在此期间,除了IAEA执行其在不扩散领域中的核查责任外,成员

国还与IAEA一道为IAEA未来可能在与核军备控制有关措施的国际核查中的作用打基础。

随着新世纪的来临,这些作用将如何演变?同样重要的是,成员国为何会乐意接受对其核计划施加更广泛的国际保障,包括更全面的现场视察?

保障的发展和趋势。 IAEA自其成立之日起,就肩负着保障原子能用于和平目的的责任。根据最初的“原子能用于和平”概念,IAEA的《规约》赋予它的使命是,寻求扩大原子能对和平、健康和繁荣的贡献,同时尽其所能确保IAEA的援助不被用于推进任何军事目的。

正如核不扩散体制本身那样,IAEA保障体系也一直在渐进地发展。

保障的基本概念形成于20世纪60年代。IAEA的第一次保障视察是1962年在挪威进行的。此后,随着有关

国家接受覆盖核材料、核设备和核设施的更详细的(尽管是有限的)保障体系,视察的次数及被视察设施的类型渐渐增加。

NPT于1970年生效,使保障体系发生了飞跃。该条约要求无核武器缔约国与IAEA缔结全面保障协定,涵盖该国一切和平核活动中的所有核材料。全部为NPT缔约国的核武器国家,每个都有一个已生效的不同类型的保障协定。

1999年下半年时,IAEA正在实施的保障协定有223份,涉及139个国家。几乎所有这些国家都是NPT缔约国,但必须指出的是,并非所有NPT缔约国都已使与IAEA缔结的此类保障协定生效(到目前为止,尚有52个国家尚未这样做)。

de Klerk 先生是 IAEA 对外关系和政策协调办公室主任。

在过去的 10 年里,有越来越多的国家接受新的保障措施。自 1997 年以来,大约 50 个国家(其中只有一个不是 NPT 缔约国)通过缔结附属于保障协定的《附加议定书》赋予 IAEA 对其核计划进行视察的更大权力。

促使变化的因素。20 世纪 90 年代发生的一系列事件改变了核不扩散的情景。在这些事件中包括两个 NPT 缔约国——伊拉克和朝鲜民主主义人民共和国(DPRK)——直接向这个既定体制发起挑战的行动。伊拉克不顾其承担的 NPT 义务一直在经营着秘密核计划,DPRK 则拒绝 IAEA 核查其遵守 NPT 型保障协定情况,时至今日它仍是这种态度。

伊拉克秘密核计划的发现表明,国际保障体制需要做重大调整。利用 IAEA 进行的几乎整整 10 年的努力,各国研究了该体系的各个方面,找出了不足之处,并提出了改进措施。这项工作曾不得不谨慎从事,因为 IAEA 视察员为了能够有效地开展工作所需要的权力和义务仍然是一个触及国家主权这类敏感事项的问题。

值得庆幸的是,自 20 世纪 70 年代初期以来,民众对

国际的侵入性视察概念的接受一直在增加。此举始于美国和前苏联之间的双边领域,就像这两个国家之间许多军备控制协定中的核查安排所反映的那样。

若干年后,即到了 20 世纪 90 年代,随着冷战意识的渐渐消失,传统的东西方对立有了不同程度的化解,谈判了广泛的条约,其中现场视察成为一个重要特色。在全球一级,主要例子有《化学武器公约》和《全面禁止核试验条约》。在地区一级,在有关无核武器区的规定以及《开放空间》和《欧洲常规力量条约》之类的条约中都能见到此种情况。《欧洲常规力量条约》规定了缔约方之间可在已申报的军事基地和其他场所进行侵入性视察。

在 1995 年的 NPT 审议及延长会议上,许多国家进一步表示他们准备接受更有效的 IAEA 保障。会议商定的“原则和目标”强调,“应定期评价和评定 IAEA 保障,支持和贯彻执行 IAEA 理事会通过的旨在进一步加强 IAEA 保障有效性的决定,以及加强 IAEA 探查未申报核活动的能力”。

此声明的背景是非常有启发性的。尽管从性质上讲

NPT 规定的保障是“全面的”,但在实践中,NPT 型保障协定赋予机构的授权是有限的。这种局限性在 1991 年发现伊拉克违反其与 IAEA 缔结的 NPT 型保障协定时引人注目地显示出来。

NPT 型保障协定的注意力主要放在当事国申报的核材料上。根据此种协定,当事国有义务向机构申报其一切和平核活动中的所有核材料,机构则有权力和义务确保将保障适用于所有的此类材料。换句话说,机构有权力和义务确保初始申报不仅正确,而且完整。

但是,从未拟订用于核实完整性的程序。此外,许多国家总是认为机构不应为了确定该国申报的完整性而在该国四处走动,机构也默认这一点。在实践中,这意味着一旦这种保障开始实施,机构就只能跟踪这些已申报的材料,并证实它们仍然被用于和平目的。在个别情况下,特别是当某个国家提供的信息不足以使机构履行该协定给其规定的责任时,机构有权进行特别视察,但必须在与当事国磋商之后。

加强了保障措施。加强保障的有效性和提高保障的效率的努力所得到的成果

分为两部分。第一部分包括根据 NPT 型保障协定范本(以 INFCIRC/153 的名义颁布)中的已有法定授权实施的一套加强措施,IAEA 理事会已于 1995 年核准这些措施。这套加强措施旨在提高机构核实已申报核活动的的能力。

第二部分措施需要补充授权,有关国家通过与 IAEA 缔结被称为“附加议定书”的法律文件认可了这些授权。IAEA 理事会于 1997 年 5 月核准了《附加议定书范本》(以文件 INFCIRC/540 的名义颁布)。该议定书综合了第二套加强保障措施。这些措施旨在提高机构探查未申报核活动的的能力。

该议定书范本有 3 个重要特点(更详细内容见第 14 页的相关文章)。

■ 当事国同意通过扩大有关其核计划的申报向 IAEA 提供更多信息。扩大后的申报涉及类型广泛,远远超过核材料及含有核材料的设施。例如,特定“场址”上的所有建筑物,不论其用途如何,都必须申报并一一标出。这条规定汲取了伊拉克事件的教训。在伊拉克事件中,机构当时只掌握图瓦塔场址上某些建筑物(即内有受保障核材料的建筑物)的资料。

■ 当事国赋予 IAEA 及其视察员更大的接触权。NPT 型保障协定中规定的保障视察员的接触权是有限的。就例行视察而言,仅限于已申报核设施中的关键量点。《附加议定书》赋予机构及其视察员附加的接触权。例如,为了保证不存在未申报的核材料和核活动,视察员可以进入一个“场址”上的任何地方,或进入矿区,或进入没有核材料的核有关场所,例如从事相关的研究开发或制造活动的场所。允许在特定场所或在某些条件下在全区内收集环境样品。

这类活动对于解决当事国在扩大申报中提供的资料的正确性和完整性有关的问题,或解决与这些资料有关的不一致,都是至关重要的。

■ 成员国接受对于保障的有效实施来说很关键的经改进和优化的某些行政管理程序。其中包括与以下几方面有关的程序:视察员的指派,给视察员提供为期至少一年的多次入境签证,以及允许在被视察场址与 IAEA 总部之间使用多种通信手段。

最重要的是,这些措施大大加强这个国际保障体

系。值得指出的是,当事国接受这些措施的同时,对 IAEA 视察机构也施加了一些义务和限制,两者是平衡的,这些义务和限制是认真谈判过的,以维护当事国的利益。例如,不能机械地或系统地实施附加接触措施,IAEA 一定要向当事国提供有关此类活动和所得出的结论的报告。对于进入敏感的设施和场所,按规定要在当事国的监管下进行。对保护有知识产权及商业上敏感的信息也有相应规定。

至今,IAEA 理事会已核准了 46 份《附加议定书》。其中 41 份是与无核武器的 NPT 缔约国缔结的;4 份是与被宣布为核武器国家(中国、法国、联合王国和美国)缔结的;1 份是与古巴缔结的,这是第一份与非 NPT 缔约国缔结的此类文书。

随着 2000 年 4 月即将召开的 NPT 审议会议的临近,该数字有望增加。但是,IAEA 期望在该大会召开以前与所有拥有核设施的国家缔结《附加议定书》的目标是不可能实现的。即使如此,全世界将近 80% 的核设施在已经与 IAEA 缔结了《附加议定书》的那些国家中。

目前摆在国际社会面前的一个问题是,迄今为止取

IAEA 与 NPT

NPT 1968 年签署,1970 年生效,一直被赞颂为多边军备控制最成功的典范之一。它的主要目标是防止核武器的进一步扩散;为已放弃核选择的无核武器国家提供安全保障;创造一种能够促进核能和平利用合作的氛围;以及鼓励真诚的军备控制谈判,从而最终消除核武器。尽管各国对于在实现上述目标方面 NPT 究竟取得了多大的成功意见不一,但多数国家认为,世界上有这个条约总比没这个条约更安全些。

在 1995 年的 NPT 审议和延长会议上,该条约缔约国做出了一系列决定。他们无限期地延长了该条约;通过了《核不扩散和裁军的原则和目标》;加强了该条约的审议过程;以及重申了普遍加入 NPT 的重要性,并呼吁所有中东国家加入 NPT 和接受 IAEA 的全面保障。

截至 1999 年 12 月,NPT 共有 187 个缔约国。俄罗斯联邦、联合王国和美国为保存国政府。

IAEA 的作用和责任。根据 NPT, IAEA 受权担当国际保障视察机构这一特殊角色,并被公认为转让和平利用核能技术的多边渠道。IAEA 的责任分别起源于 NPT 第 3 条和第 4 条。实际上,机构还担当着与许多其他条款有相关的角色。在实践中,IAEA 一直被委托进行与第 7 条(无核武器区)和第 6 条(关于对源于武器的核材料实施保障)有关的核查工作。

从总体上看,NPT 是一个相当简单的文件,仅包括 10 条,最长的一条有 6 段。有关该条约各项义务核查工作的细节有待在机构的责任和作用范围内进行谈判。最终的保障协定及辅助安排详细得多,成为该条约的核查体系。

该条约全文及最新的缔约国名单可从 IAEA 的“WorldAtom”因特网站点(www.iaea.org)中“Documents”栏中查到。核不扩散领域的其他有关因特网站,见第 8 页的方框。

得的进展是否足以构成可跨出另一步的基础。这一步就是由 NPT 规定,对无核武器国家来说,将与 IAEA 缔结一份全面保障协定,外加一份《附加议定书》作为准则。是否考虑此事是 NPT 缔约国的责任,因此机构对此不敢妄加猜测。

目前,IAEA 的工作重点是要实现传统保障措施与新保障措施的最佳结合。这

些新措施应该不是简单地旧措施的基础上再增加一层。事实上,随着我们对某一国家内不存在未申报的核活动的信心的增长,减少一些传统措施的余地会更大些,但这并非容易。首先从理论上讲就不容易,因为传统的措施是以已申报的核设施和对核材料进行衡算为依据的。新措施旨在获取不存在未申报核材料和核活动的可

靠保证。如何把定量部分和定性部分最佳地结合起来尚不明了。这个问题将是今后几年内 IAEA 要最优先解决的问题,第一步是要编写用于得出不存在未申报核活动的结论的细则。

对当事国的保障援助。实施保障不是 IAEA 推动核不扩散事业的唯一活动。在其使命及《规约》范围内,IAEA 一直在给一些国家提

供谈判和实施无核武器区(NWFZ)方面的援助。自1995年以来,又有一个NWFZ(曼谷)已经生效,另一个(佩林达巴)已经缔结,还有一个(中亚)正在谈判中。机构在这方面的作用是确保这些条约里有足够多的核查规定,而且这些规定要与该条约缔约国对NPT的承诺相符,如有可能,还要增强这方面的承诺。

机构在促进实物保护和核材料安全运输的国际标准方面也很积极。1999年下半年,《核材料实物保护公约》缔约方曾开会研究是否需要修订该公约的问题。(见第32页的相关文章。)此外,IAEA还正在与其他国际组织一起制订防止非法贩卖核材料及其他放射源的新措施。

核军备控制。核裁军方面近几年的进展有所减缓,喜忧参半。

一项可喜的进展是,仅在美国,就有10 000多枚核武器已经退役并拆解,START-I的目标(2001年减少到1600枚运载装置和6000枚核弹头)已经接近实现。但START-II尚未正式批准,计划中的START-III则处于停滞状态。

这种局面由于1998年

印度和巴基斯坦的核试验而复杂化。

按照1995年NPT审议和延长会议上商定的原则和目标,各国于1996年通过了《全面禁止核试验条约》,尽管美国参议院最近拒绝批准该条约是一个重大挫折。而且,自该条约谈判以来,裁军大会一直未能在核能的其他问题上取得更大进展。

对于IAEA,已出现了在某些新领域施展其核查专长的机会。自1996年以来,机构一直在致力于与俄罗斯联邦及美国的一项联合倡议,研究由IAEA核查这两国指定为军事目的不再需要的源于武器的易裂变材料的切实可行措施。在过去的3年里,已经在解决与此项联合倡议有关的技术、法律和财政问题方面取得了实质性进展。头一个需要优先解决的问题是要使人们相信确实存在着这样的解决办法,它们既可以使IAEA得出独立而可信的结论,又能确保视察员无法获得机密信息。现在已开发出原型视察系统。(见第36页的文章。)从较长期看,当事国有可能会要求机构核查其他的核军备控制协定。在联合国大会1993年12月通过的第48/75号决议中,尤其要求IAEA在受到请

求时下,在拟订有关禁止生产用于核武器或其他核爆炸装置的易裂变材料的相应核查体系方面向裁军大会提供援助。尽管在日内瓦进行的裁军大会谈判目前陷入僵局,有一些比较棘手的政治问题有待解决,但机构40年来在实施保障方面的专门知识或许有助于开发核查禁止生产易裂变材料所需的技术和技能。

进一步推动全球 核不扩散进程

总之,各国一直在重申它们的如下观点,即IAEA在推动核不扩散和裁军的国际日程方面可以起到十分重要的作用。它们重申它们高度重视机构按照各国之间的双边及多边承诺实施保障的工作和责任。同样重要的是,它们一直支持加强IAEA国际保障体系的努力,尤其是通过了《附加议定书范本》。这些行动进一步肯定了IAEA的能力和有效性的价值。

在各国探讨如何在核军备核查的其他重要领域内,依赖这一基础时,IAEA的作用将被扩大,成为实现世界安全与和平地发展核能的愿望的一种有效的多边机制。

