

加强了的保障议定书：

进展与前景

JAN PRIEST 和 LAURA ROCKWOOD

在 1997 年 5 月 15 日，IAEA 理事会核准了一份新的法律文书范本——IAEA 保障协定《附加议定书范本》，以便加强 IAEA 保障体系的有效性并提高其效率。它是自 20 世纪 70 年代通过第一批依照《不扩散核武器条约》(NPT) 与无核武器国家缔结的全面保障协定实施细则以来对机构保障体系所做的最重要修订。

本文概括地描述《附加议定书范本》的基本内容，并审视在与各国缔结附加议定书方面的进展与前景。

事态发展的背景

虽然以 INFCIRC / 153

(Corrected) 名义颁布的这份 IAEA 文件最初制定的目的是供与 NPT 给无核武器国家规定的义务有关的事务使用的，但它也一直被用作与其它国家缔结的全面保障协定的基础。

全面保障协定与其它类型的 IAEA 保障协定是有区别的。其它类型包括与 5 个核武器国家缔结的称作“自愿提交协定”的那些协定，以及与其它许多国家缔结的基于 INFCIRC/66/Rev. 2 的项目专用协定。*

按照全面保障协定，机构有权利和义务确保在该国一切和平核活动中的所有源材料或特种可裂变材料都须接受保障，且事实上已对这

些材料实施保障。机构的义务并不局限于有关国家实际申报的核材料和核设施；它还延伸到需要该国申报的核材料和核设施。同样，机构获得信息的权利和进入设施与其它场所的权利也并不局限于该国已申报的信息、设施、场所或材料。但是，机构进行例行视察的权利被限制在核设施内预计核材料会流经的那些点（战略点），或包含核材料的其它场所。

按照标准的 INFCIRC/153 中有关特别视察的条款，进入“未申报”的厂区或怀疑含有“未申报”核材料的场所始终是可能的。然而，这些条款一直未被 IAEA 成员国解释为一种不受限制的权

* 全面保障协定是依照 IAEA 文件 INFCIRC/153(Corrected) 缔结的协定，它要求缔约国将该国一切和平核活动中的所有核材料置于保障之下，并不把此种材料转用于制造核武器或其它核爆炸装置。已经缔结《自愿提交协定》的国家有中国、法国、俄罗斯联邦、联合王国和美利坚合众国。正在实施 INFCIRC/66/Rev. 2 型协定的国家有古巴、印度、以色列和巴基斯坦。

Priest 女士是 IAEA 对外关系和政策协调办公室核查、材料保安和保障政策科科长。Rockwood 女士是 IAEA 法律处高级法律官员。

利,它允许机构进行“刺探性的调查”,以便在并没有见到可能存在着此类材料或活动的某些迹象的情况下寻找未申报的核材料或核活动。

20 世纪 90 年代以前,机构试图进行特别视察以核实并不存在未申报的材料或活动的情况,只有寥寥数起。但即使在那个时候,试图进入的也只是该国已向机构申报的场所。从来没有人向 IAEA 提供过足以建议要求进入某个特定国家中的未申报场所的具体信息。而且,对于 IAEA 行使此种权利的问题,一些国家仍然在政治上表现出相当多的保留。

1990—1991 年以后,各国在政治上才达成充分共识,支持 IAEA 全面行使其权力,以便提供更多的保证:在缔结了全面保障协定的国家内不存在未申报的核材料和核活动。

在冷战结束以前,各国对安全问题的认识是不断变化的。国际社会不断要求在

消除大规模杀伤性武器所带来的危险方面采取更加主动的措施。在 1990 年 8 月的 NPT 审议大会上,缔约国口头同意请机构对此事进行研究。具体地说,当对接受 NPT 型保障的国家遵守 NPT 的情况有怀疑,尤其是对它是否已将必须接受保障的核材料全都报告给了机构有怀疑时,可以进行特别视察。要求该项研究考察此种特别视察可能涉及的范围、实施办法及相关程序。

此事的起因大部分来自对伊拉克和朝鲜民主主义人民共和国(DPRK)遵守 NPT 所规定义务情况的日益担忧。

正是 1991 年发现的伊拉克秘密核武器计划证实了不仅需要 IAEA 提供已缔结全面保障协定国家已申报核材料未被转用的保证,而且需要提供这些国家内不存在未申报核活动的保证;此事还极大地突出了此种保证的重要性。IAEA 成员国曾集体要求 IAEA 就南非按照其

NPT 型保障协定*的要求申报的核材料存量初次申报的完整性提供保证,它们的这一要求再次证实了上述需要。

IAEA 在 DPRK 的保障协定于 1992 年 4 月生效**之后,依据它在伊拉克和南非取得的经验,有能力请世人注意它对 DPRK 可能存在着未申报的核材料和核活动的担心。尽管 DPRK 最初曾邀请 IAEA“随时随地”进行访问,以便核实 DPRK 的核存量初始申报,但 IAEA 希望访问看来与核废物有关(因而或许会露出可解释 DPRK 的申报和机构的结论之间的不一致的迹象)的两个特定场所的请求却遭到拒绝。

这种情况使得 IAEA 于 1993 年 2 月认为,有必要正式请求以特别视察的名义进入那些场所和获得附加信息。DPRK 拒绝了这一请求,导致 IAEA 就 DPRK 违反其保障协定问题向联合国安理会提交了一份报告,说明现有的资料暗示 DPRK 没有将按照其保障协定需接受保障的核材料全都向 IAEA 申报。由于按照此类保障协定,IAEA 过去没有(现在也没有)执法权,所以只有安理会成员有权采取他们认为必要的行动,包括《联合国宪章》第七章中规定的行动,以

* 南非于 1991 年 7 月成为 NPT 缔约国。南非依照 NPT 缔结的保障协定于 1991 年 9 月 16 日签署和生效(IAEA 文件 INFCIRC/394)。1993 年 3 月,南非宣布它以前制成了 6 枚核武器,并说此项武器计划已经终止,且所有这些武器都已在南非成为 NPT 缔约国以前拆解掉了。该国政府然后自愿地邀请 IAEA 广泛地接触许多场所、信息和材料,以便帮助机构视察员核实该项武器计划确已终止。

** 理事会于 1991 年 9 月 12 日核准了该项 DPRK 协定,双方则于 1992 年 1 月 30 日签署了该协定。但是,该协定一直到 1992 年 4 月 10 日才生效。

便对威胁国际和平与安全的事件作出反应。

从总体上看,这些事件显示出,IAEA 保障体系的力量取决于三个相关的因素。它们是:

- IAEA 对各国的核活动和核相关活动的性质和地点的了解程度;

- IAEA 视察员为了独立地核实一国的核计划仅用于和平目的而实际进入相关场所的程度;

- 国际社会通过 IAEA 报告联合国安理会针对不遵守不扩散承诺的国家采取行动意愿。

当安理会收到某国不遵守其不扩散义务及其保障协定的报告后决心迅速而果断地采取行动时,也就立即再次肯定了上述三个因素中的最后一个因素——IAEA 报告安理会——的重要性。

在较长的时期内,IAEA 成员国也渐渐地懂得了,若要求 IAEA 提供不存在未申报核材料的更多保证,则不断更新保障体系是非常必要的,办法是将能使机构提高探查秘密核活动的能力的措施纳入该体系。

这一目的是通过以下几种方式实现的:

- 按照已有的法定授权

实施某些措施。这样的措施包括:要求有关国家提供有关这些设施的附加信息,扩大未宣布的视察的使用,在视察员按照已有协定已到过的一些场所收集环境样品,以及使用先进的技术远程监测核材料的移动;以及引入已有法定授权中未包括的新措施。这些措施要求有关国家提供有关其核燃料循环(从铀矿到核废物和有打算用于非核用途核材料的任何其它场所)的一切方面的信息,以及视察员进入这些场所的权利;与核燃料循环有关的研究开发信息及视察这些工作的权利;有关一国核场址上的一切建筑物的信息及视察员临时通知进入这些建筑物的权利;有关制造和出口敏感核相关信息及视察员进入制造和进口场所的权利;当 IAEA 认为必要时在该国已申报场所以外的场所收集环境样品;以及改进视察员指派过程的行政安排,发放多次入境签证(这种签证是未宣布的视察所必需的)和 IAEA 利用现代通信手段(例如,卫星通信系统)的权利。

议定书的基本内容

这些措施经过理事会的

一个委员会的谈判,形成了《附加议定书范本》,以 IAEA 文件 INFCIRC/540 (Corrected)的名义颁布。这个范本旨在给有待与拥有全面保障协定国家缔结的个别《附加议定书》提供一个标准文本。全文由 5 段序言、18 条正文和两个附件组成。

序言。序言反映的是谈判这个文件的指导思想——有必要使下述两个方面保持平衡:一是“国际社会希望通过加强机构保障体系的有效性和提其效率来进一步增强核不扩散”的意愿;二是使“本议定书中所述活动的频度和强度……保持在与加强机构保障的有效性和提高其效率这一目标相一致的最低限度”的义务。

序言中干预段落的文字,归纳了预期要缔结此种议定书的无核武器国家担心的一些主要问题:“……机构在实施保障时必须考虑下述需要:避免妨碍(该国)经济与技术的发展或和平核活动领域的国际合作;遵守实施的卫生、安全、实物和其他保安方面的规定及尊重个人权利;并采取一切预防措施保护机构由此得知的商业、技术和工业秘密及其他机密信息。”

第1条。本条处理该议

定书与基本保障协定的关系这一法律问题。它反映了秘书处所主张的立场,即这些保障协定的基本承诺仍然没有变:对于拥有全面保障协定的国家来说,焦点仍然是提供以下诸方面的保证,即需要接受保障的核材料实际已经申报并且置于保障之下,以及需要向 IAEA 申报的核材料没有一件被隐匿不报。这份议定书的目的是给 IAEA 提供籍以能达到这一最终目的的附加的且改进的工具。因此,该议定书在性质上是对这些基本协定的一种“附加”。

该议定书的多数条款是按照对 INFCIRC/153 条款进行补充的方式起草的,而 INFCIRC/153 中的很多条款在作了必要的修正后也仍能适用于该议定书的实施。但是,人们认识到,保障协定中的有些条款必定被该议定书的内容所取代(例如视察员的指派),该协定中的另一些条款对于该议定书来说则完全是不可适用的(例如,INFCIRC/153 的第 7 段)。

因此,第 1 条的文字规定,基本保障协定的条款“必须适用于本议定书,但以与本议定书的条款有关和相兼容为限”。在保障协定的条款与该议定书范本的条款相矛

盾时,以该议定书的条款为准。

该议定书范本的第 2 条和第 3 条与“提供信息”有关。

第 2 条。它分为三个部分:

a. 需由当事国提供给机构的信息。包括有关以下几方面的信息:

- (i) 由该国出资、特别批准或控制在任何地方进行的,或以该国名义进行的与核燃料循环有关但不涉及核材料的研究与开发活动。这段文字的意义在于要求该国申报此类活动,不管它们是在该国国内还是在另一个国家的领土上进行的;

- (ii) 在通常使用核材料的设施和设施外场所(LOF)内进行的有关保障的业务活动;

- (iii) 该国每座设施场址上及设施外场所的一切建筑物;

- (iv) 该议定书附件 I 中列出的关键活动,包括尽管不一定使用核材料但对核燃料循环计划来说仍是关键的那些活动;

- (v) 铀矿山与浓集厂及钍浓集厂;

- (vi) 按照 INFCIRC/153 目前不需要向 IAEA 申报的那些核材料(称作“准保

障”材料)的存量和进出口量;

- (vii) 已免除保障的核材料(例如,非核活动中使用的免除保障的核材料);

- (viii) 已终止保障的含钚、高浓铀或铀-233 的中放或高放废物;

- (ix) 该议定书附件 II 中列出的规定设备和非核材料;

- (x) 与今后十年内发展核燃料循环有关的总体规划;

b. 需由该国“尽一切合理的努力提供给机构”的信息。包括有关以下几方面的信息:

- (i) 在该国任何地方进行的但并非由该国出资、特别批准或控制的或以该国名义进行的与核燃料循环特别是与浓缩、核燃料后处理或含钚、高浓铀或铀-233 的中放或高放废物的处理有关但不涉及核材料的研究与开发活动;

- (ii) 在机构确定的某一场址以外的一些场所(机构认为这些场所的功能也许与该场址的活动有关)上进行的活动,及进行此类活动的个人或实体的身份;以及

c. 有关国家应机构的要求需要提供的议定书第 2 条所规定的资料的补充或

澄清。

第3条。该条规定了提供第2条所要求的资料的时间期限,其中包括对以下各项活动的要求:初次申报第2. a. (i)、(iii)-(v)、(vi) (a)、(vii)和(x)条以及第2. b. (i)条所要求的资料以及此类资料的每年更新;每年申报准保障核材料的进出口量;每季报告议定书范本附件II中列出的规定设备和非核材料的出口量;申报高放废物存放位置的变动情况和提前报告进一步处理此种废物的计划。

第4条至第10条。它们载有有关“补充接触”的规定及加强了保障措施的其它重要措施。

第4条叙述补充接触的理由与时间:可以请求接触,以确保不存在未申报的核材料与核活动,并解决与依照第2条提供的资料的正确性和完整性有关的疑问或解决与这些资料有关的不一致。必要时,IAEA为了确认某设施或某设施外场所的已退役状况,也可以请求补充接触。

补充接触至少需要提前24小时通知,除非想要进入的是某场址上与正在该场址上进行的设计资料核实访问或者临时或例行视察有关的

任何部位,此时提前通知的时间可以是2小时,在特殊情况下还可短于2小时。

第4条还给该国提供了在接受补充接触的要求之前澄清疑问或不一致和为解决疑问或不一致提供便利的机会,除非机构认为推迟接触会损害想要进行的补充接触的目的。

第5条要求使国家有义务给机构提供进入以下部位或场所的权利:核设施所在地或设施外场所的任何部位;该国已申报过存在着核材料的任何场所(第2. a. (v)-(viii)条);以及任何已退役的设施或设施外场所。至于该国依据第2. a条或第2. b条确定的其它场所,如果该国不能给机构提供接触权,则要求该国“尽一切合理努力借助其他手段毫不拖延地满足机构的要求”。第5条还授权机构在由机构指定的该国的其它任何场所进行因场所而异的环境取样,条件是如果该国不能提供此种接触,则该国必须“尽一切合理努力在附近场所或借助其他手段毫不拖延地满足机构的要求”。

第6条列出了机构受权在第5条中载明的各类场所内进行的活动。其中包括目视观察、环境样品收集;使用

探测与测量辐射的设备、查看包括生产和装运记录在内的各种记录;使用封记和其他标识与指示窜改的装置;以及在与该国磋商之后采取已证明技术上可行且理事会已同意使用的其他客观措施。

第7条就议定书中规定的管制接触作出了安排,目的是防止对于扩散来说敏感的资料的传播、满足安全或实物保护的要求,或保护产权方面的或商业上敏感的信息。这一概念是从《禁止化学武器公约》借来的。当然,第7条还规定,此种安排不得妨碍机构进行行使其权利与义务所必需的活动。

第8条认真考虑了有关国家邀请机构进入该国其它场所的可能性。该条还规定,如果有关国家请求机构在该国的其它任何场所进行核查活动,则机构必须毫不拖延地尽一切合理努力按此请求采取行动。

第9条规定了机构在理事会已核准在该国进行大范围环境取样及此种取样的程序安排之后,进行此种取样的办法。与其它新技术一样,执行大范围环境取样一事当然需要机构和该国进行磋商。

该议定书范本的**第10**

条要求机构将补充接触的结果与结论通知该国,并规定了要求机构完成此事的时间框架。

第 11 条和第 12 条。它们制定了用于指派前往该国执行任务的视察员的简化了的程序;并要求该国在收到此事的申请书后一个月内,向指派的视察员提供相应的多次入境/出境和/或需要时的过境签证。如果该国需要签证,则该签证的有效期限必须至少一年,并必须按需要延长,以覆盖前往该国执行任务的这位视察员的指派期限。

第 13 条。该条就达成《辅助安排》作出了规定,但在达成《辅助安排》之前,实施该议定书的工作不能中断。

第 14 条。它反映出使通信与数据传输系统现代化的必要性,承认机构享有有保护的自由通信权,包括有人值守的和无人值守的信息传输。它规定机构有权使用国际上已有的直拨通信系统,包括该国尚未开通的卫星系统及其他形式的远程通信工具。

第 15 条。第 15 条强调 IAEA 有义务保护机密资料,这项义务要求理事会核准和定期审查用于确保有效防止泄露机构在执行议定书中获得的商业、技术和工业

秘密以及其他机密信息的制度。

第 16 条。该条陈述了修正《议定书范本》的技术附件的程序。任何此种修正将在理事会根据人数不限的专家工作组的建议通过此项修正后四个月生效。因此,此类修正的生效根本不需要正式修订议定书这一条件。

第 17 条。该条允许成员国选择该议定书的生效办法,或依据签署,或依据说明该国关于生效的法律要求和/或宪法要求已得到满足的书面通知。按照《维也纳条约法公约》,《议定书范本》也期待着有关国家在议定书签署后至生效前的这段时间内临时适用该议定书。

第 18 条。该条载有《议定书范本》中使用的术语的定义。

进展史

虽然加强保障方面的活动,最初是由对全面保障协定的有效性和效率的关注驱动的,但为了响应无核武器国家认为仅仅是它们会承担这些新措施的重负的关注,这些活动的范围迅速扩大。结果是,到了最后一刻,附加议定书范本的命运取决于是否同意在该议定书前言的文

字中提及拥有非全面保障协定的国家接受附加议定书的措施。许多无核武器国家一直坚持这是它们支持这些新措施的先决条件。事实上,这是该委员会辩论过的最后一批问题之一。

最终商定的文字是要求总干事采取以下行动:

- 使用这份《议定书范本》作为有待拥有全面保障协定的国家和其它缔约方与机构缔结《附加议定书》的标准。此类议定书要包含该《议定书范本》中的全部措施。

- 与核武器国家谈判《附加议定书》或有法律约束力的其它协定。此类文书要吸纳本《议定书范本》中规定的部分措施,即每个核武器国家认为在其国内实施这些措施能对该议定书的不扩散和提高效率目标作出贡献、并与该国根据 NPT 第一条所承担的义务相一致的那些措施。

- 与准备接受《议定书范本》中规定的措施的其他国家谈判《附加议定书》,以推动实现保障的有效性和效率目标。

目前,IAEA 理事会已核准与 41 个拥有全面保障协定的无核武器国家和 1 个实施两种非全面保障的无核武器国家(古巴)缔结的附加

IAEA 保障协定附加议定书现状

国 家	核准*	签署	生效
亚美尼亚	9/23/97	9/29/97	
澳大利亚	9/23/97	9/23/97	12/12/97
奥地利	6/11/98	9/22/98	
比利时	6/11/98	9/22/98	
保加利亚	9/14/98	9/24/98	
加拿大	6/11/98	9/24/98	
中国	11/25/98	12/31/98	
克罗地亚	9/14/98	9/22/98	
古巴	9/20/99	10/15/99	
塞浦路斯	11/25/98	7/29/99	
捷克共和国	9/20/99	9/28/99	
丹麦	6/11/98	9/22/98	
厄瓜多尔	9/20/99	10/1/99	
芬兰	6/11/98	9/22/98	
法国	6/11/98	9/22/98	
格鲁吉亚	9/23/97	9/29/97	
德国	6/11/98	9/22/98	
加纳	6/11/98	6/12/98	临时适用
希腊	6/11/98	6/11/98	
教廷	9/14/98	9/24/98	9/24/98
匈牙利	11/25/98	11/26/98	
印度尼西亚	9/20/99	9/29/99	9/29/99
爱尔兰	6/11/98	9/22/98	
意大利	6/11/98	9/22/98	
日本	11/25/98	12/04/98	
约旦	3/18/98	7/28/98	7/28/98
立陶宛	12/01/97	3/11/98	
卢森堡	6/11/98	9/22/98	
摩纳哥	11/25/98	9/30/99	9/30/99
荷兰	6/11/98	9/22/98	
新西兰	9/14/98	9/24/98	9/24/98
挪威	3/24/99	9/29/99	
秘鲁	12/10/99		
菲律宾	9/23/97	9/30/97	
波兰	9/23/97	9/30/97	
葡萄牙	6/11/98	9/22/98	
大韩民国	3/24/99	6/21/99	
罗马尼亚	6/9/99	6/11/99	
斯洛伐克	9/14/98	9/27/99	
斯洛文尼亚	11/25/98	11/26/98	
西班牙	6/11/98	9/22/98	
瑞典	6/11/98	9/22/98	
联合王国	6/11/98	9/22/98	
乌拉圭	9/23/97	9/29/97	
美国	6/11/98	6/12/98	
乌兹别克斯坦	9/14/98	9/22/98	12/21/98

* 指 IAEA 理事会核准。

注：所有日期都按“月/日/年”的格式表示。

议定书。(见本页表。)这些附加议定书中有 8 个已经生效;1 个(加纳)在生效之前正在被临时适用。还有 1 个(格鲁吉亚)只要该国的保障协定一生效就会被临时适用。

在理事会通过《附加议定书范本》的正文之前,五个核武器国家各自发表了声明,陈述了它们接受《附加议定书范本》中的某些或全部措施的意向。总的来说,所发表的承诺与下面内容有关:接受与核武器国家内从事的和无核武器国家的核燃料循环有某些联系的活动有关的义务。在它们的声明中,一些核武器国家还包括了一项关于接受简化了的指派视察员程序和发放签证的承诺。

截至 1999 年 12 月,四个核武器国家(中国、法国、联合王国和美国)已缔结了此种议定书。这 4 份议定书涉及的范围有所不同,有的比其它的宽。截至 1999 年 12 月,这 4 份议定书都还没有生效。

议定书的前景

从潜力方面看,《附加议定书》的前景是令人乐观的。这份范本以早先的加强保障措施为基础,吸纳了一些有

世界各国已核准(绿色)附加议定书和该议定书已生效(蓝色)情况概览

截至 2000 年 1 月 15 日状况



力的新工具,可以帮助IAEA核查各国遵守其不扩散承诺的情况。它们给IAEA提供了很好的装备,有利于迎接 21 世纪的挑战。

《附加议定书》与相关的保障协定(或多个协定)相结合,就能提供一幅与实际情况一样全面的有关以下诸方面的情况:

- 一国核燃料循环的各个方面;
- 核材料的产量和持有量;
- 有关核材料进一步处理的活动;以及
- 支持一国当前的或已计划的核燃料循环的基础结构组成部分。

该文件还提供了比过去任何时候都广泛的接触权,或是用于查明在已申报核场址或有核材料的其它场所没有未申报的核材料和核活动,或是在有关国家已申报的关于其核计划和核规划的内容与机构已掌握的资料之间似乎有不一致之处的场合时使用。

已商定的平衡。同样重要的是,《附加议定书范本》把加在成员国这一方和机构这一方的权利和义务之间已商定的平衡反映了出来。因此,如果缔结附加议定书的国家要承受某种附加的法律义务,则该问题的另一面就是通过加在机构这一方的义

务使它的权利受到保护。

IAEA 承担的此类义务包括(例如):

- 保证不是机械地或系统地适用较广泛的接触权;
- 使用接触权时要提前给有关国家提供书面通知,列出要进行的活动;
- 如该国提出请求,应接受管制接触,以防止对于扩散来说敏感的资料传播或保护产权方面的或商业上敏感的信息;以及
- 维持一项严格的制度,用于确保有效地防止泄露机构在执行附加议定书中获得的一切商业、技术和工业秘密。

自从 IAEA 理事会于

1997年5月核准《附加议定书范本》以来,许多国家一直在多种论坛上表示,它们总体上重视加强了保障,尤其重视该《附加议定书》。例如,在筹备2000年NPT审议大会的过程中和在联合国大会上,人们一直在赞扬加强了保障和《附加议定书范本》。

与这一背景相对照的是,我们只能令人失望地指出,进展速度一直比较慢。在理事会核准此范本文件并请总干事使用它与拥有保障协定的国家和其它缔约方缔结附加议定书之后30多个月的今天,已提交理事会核准的只有与46个国家缔结的附加议定书。

很明显,加强了保障系统的全部潜力,只有通过普遍遵守此类附加议定书和由此导出的增强了的保证——不仅是有关已申报核材料和核活动的保证,而且是有关不存在未申报的材料和活动的保证——才能实现。正是出于这种考虑,IAEA秘书处一直在尽一切努力鼓励尚未这样做的国家缔结附加议定书。

这方面具有决定性意义的第一步是,尚未履行其与机构缔结保障协定这一法定义务的国家,必须迅速缔结

此种协定。例如,截至1999年11月,还有大约52个NPT的缔约国尚未使该条约第三条第一款所要求的全面保障协定生效。这些国家有必要采取NPT所要求的行动,尤其是考虑到明年春季要召开NPT审议大会。

值得指出的是,在1995年的NPT审议和延长大会上——此次会议进一步强调了保障对实施该条约的重要性——许多缔约国曾敦促需要使相关的保障协定生效的国家毫不拖延地这样做。它们还:

- 说明了它们认为IAEA是核查保障协定的遵守情况的主管部门这一观点;

- 重申应该定期地对保障进行评价和评定;

- 表示应该增加机构探查任何未申报核材料或核活动的能力;并

- 表示理事会旨在进一步加强保障的决定应该得到支持和实施。

但愿相关的NPT缔约方能注意到这些请求。

缔结议定书的各种模式。缔结附加议定书的各种模式都是简单易行的。对于拥有已生效的全面保障协定且决定缔结附加议定书的每个国家来说,载于《附加议定

书范本》(INFCIRC/540(Corrected))中的所有措施都是强制性的。由IAEA秘书处准备的供这样国家使用的拟议的附加议定书,都仿效INFCIRC/540(Corrected)这一标准范本。

就像保障协定的情况那样,附加议定书的文本可以通过交换信函的方式使之定稿。然而事实上,至今已缔结了附加议定书的多数国家,已接受总干事发出的邀请,与秘书处就有关附加议定书的任何问题进行磋商,以便做出必要的说明和更详细地讨论特别感兴趣或特别关心的问题。在维也纳与50多个国家进行了正式和非正式的磋商。此外,秘书处还与许多国家进行过大量的非正式接触和讨论。

除这些接触之外,秘书处还一直在利用其它的各种机会反复说明附加议定书的意义。例如,在1999年5月于纽约召开的第三次NPT筹备委员会会议上,秘书处的高级官员深入地讲解了该文件。

机构还一直酌情设法在地区性集会上宣传该附加议定书。例如,1999年10月18—20日,在大韩民国为一些地区国家和《南太平洋无核武器区条约》与《东南亚无核

武器区条约》的缔约方举行了一次保障研讨会。

此外, IAEA 的代表在几个地方讲解了该附加议定书。它们包括拉丁美洲和加勒比地区禁止核武器组织(OPANAL)大会第 16 届常会, 以及 1999 年 12 月初在秘鲁利马召开的国际研讨会。OPANAL 是根据《拉丁美洲和加勒比地区禁止核武器条约》(《特拉特洛尔科条约》)建立的。

简言之, 秘书处正在想尽一切办法继续努力形成一些新想法, 以促进有关国家在 2000 年普遍加入附加议定书, 这是一个重要的目标。

附加议定书的实施

与这一背景相对照的是, 秘书处在实施附加议定书方面也一直在不断地进行工作。此类工作的例子包括编制实施细则和简化了的实施细则, 供有关国家依照该附加议定书第 2 条和第 3 条提交资料之用; 编制补充接触方面的内部实施细则; 以及编制信息处理方面的程序和系统。

为了实施和便于普遍加入该议定书, 特别重要的是

编写报告第 2 条和第 3 条所需资料的简化了的细则, 供将缔结附属于它们各自的全面保障协定的“小量议定书”(SQP) 的国家使用。虽然 SQP 国家只有很少甚至根本没有已申报的核材料和/或核活动, 但它们缔结附加议定书也是重要的。这样做了之后, 它们就能给可靠地保证不存在任何未申报的核材料和核活动提供依据, 而且还能证明它们已投身于加强不扩散体系之中。

在拥有已生效附加议定书的国家中, 机构最终应该能够实施可供它利用的全部核保障措施——传统的核实核材料方面的活动和加强措施——的最佳结合, 以便有效性最大和效率最高地满足机构的保障目标。

为此, 当前和未来的工作的最重要领域是使传统的活动与加强措施“一体化”, 以开发出对一个国家来说从整体上看最佳的保障措施组合。

“一体化保障”的概念包括“国家级”的方案等内容。IAEA 将试图依靠这一概念获得对一国核活动和核规划的全面了解, 以便有能力得出有关该国申报的完整性和正确性的保障结论。凡是能

对不存在未申报的活动作出肯定结论的场合, 完全有理由考虑使加在敏感性较小的核材料上的某些传统措施放松, 因而可减少这一领域的保障活动。

兑现承诺

IAEA 加强保障体系的一切努力, 反映了其成员国在 IAEA 的决策机关中及相关的国际论坛上表达的愿望。为了满足在伊拉克事件之后政治方面对保障已经变化了的期望, 机构一直在对加强其保障体系以便为 21 世纪作好准备这样的要求和挑战作出响应。

现在是各国表明它们支持它们自己委托 IAEA 办理的这件工作的时候了。归根到底, 附加议定书的前景取决于各国本身。其附加议定书已得到 IAEA 理事会核准的 46 个国家, 已经树立了一个良好的榜样。但是, 进展一直比较慢。

现在有理由希望至今还没有朝着缔结附加议定书方向前进的国家能毫不拖延地这样做。同样有理由希望已经签署了附加议定书但尚未使之生效的国家能尽快使之生效。 □