

# 裁军谈判会议

27 July 2015  
Chinese  
Original: English

## 澳大利亚

### 工作文件

### 在禁产条约核查工作中保护敏感信息<sup>1</sup>

#### 要点

- 原子能机构示范保障协定中的条款有可能为禁产条约中的条款提供适当的原型，条款的宗旨是避免在核查民用燃料循环设施时泄露扩散相关信息或其他敏感信息，或将泄露程度降至最低。
- 对销毁或改造前武器制造设施的核查或对舰艇推进燃料处置的核查或许需要在特殊的有节制准入框架下开展。INFCIRC/540 中关于有节制准入的条款提供了一些合适的原则，但还需要制定细节内容。或许可以考虑在一项条约中设立若干核查目标，体现侵入性核查和保护扩散敏感信息之间的一种可接受的折衷。
- 关于在未宣布的地点开展禁产条约核查工作(例如作为质疑性视察的一部分)的条款，或许应该与关于《化学武器公约》或《全面禁止核试验条约》下的此类视察的条款更加类似。可以考虑提供特别指导或技术措施，以解决各国对于保护特定种类敏感信息的关切。
- INFCIRC/540、《全面禁止核试验条约》和《化学武器公约》(以及其他文书)中关于有节制准入的条款处理了被视察缔约国保护敏感信息的权利及其表示守约的义务之间的重要平衡。这种平衡应在禁产条约的有节制准入条款中有所反映。

<sup>1</sup> 由澳大利亚驻裁军谈判会议大使(2010年2月15日至2014年9月1日)彼得·伍尔科特先生以及澳大利亚外交和贸易部核不扩散司澳大利亚保障及核不扩散处处长马尔科姆·考克斯希德先生编写。



## 分析

1. 与核查活动相关的信息或数据可能具有敏感性，是因为未经许可的泄露可能对国家利益、商业利益或核扩散造成风险。例如，在存在多余武器材料的情况下，关于获取核武器设计信息(如同位素组成、机密形状等)潜在可能的关切将引起高度的国家安全敏感性。同样，浓缩技术也会引起国家安全和商业敏感性。与核材料或核设施的物理安全性相关的信息(为减轻遭窃或遭破坏的风险)也将引起国家安全敏感性。

2. 避免在核查活动期间泄露敏感信息或数据，或避免泄露在核查活动中获得的敏感信息或数据，或将泄露程度降至最低，对于各国在这些活动方面的合作以及避免对核查组织声誉造成损害至关重要。在国际原子能机构(原子能机构)保障措施方面，以及在《化学武器公约》和《全面禁止核试验条约》下的核查工作方面，已经拟订了此类程序。使泄露程度降至最低有两大方面：

(a) 与受核查国家谈判(视察员或核查组织的)准入许可，其目的是实现核查目标但在没有必要时避免泄露敏感信息或数据，这往往被称为有节制的准入。

(b) 对核查信息在核查组织中的流通、保护以及向核查组织之外的人员透露信息加以控制，即“需要知道”和保密原则。

3. 原子能机构示范保障协定 INFCIRC/66/Rev.2(具体设施的保障)、INFCIRC/153(更正本)(全面保障协定)以及 INFCIRC/540(更正本)(附加议定书)包括了有关上述部分或全部要素的条款，《化学武器公约》和《全面禁止核试验条约》中也是如此。有节制准入条款的执行通过与被视察国的谈判进行，或由核查组织提前进行，或在有必要时由视察员实地进行。其他措施的执行通过各个组织的保密政策和程序进行(《全面禁止核试验条约》的保密政策和程序正在制定过程中)。

## 有节制的准入

4. 原子能机构示范保障协定中包含下列关于准入控制的内容：

(a) INFCIRC/153(示范全面保障协定)：

- 没有包含有节制的准入机制，但视察员在对核存量进行例行视察时的准入被限制在战略地点<sup>2</sup>。
- 要求机构在安排视察员的访问和活动时，应“……确保视察员获悉的工业秘密或任何其他机密情报受到保护”。

<sup>2</sup> 战略地点并不限制原子能组织为开展设计信息核查活动的准入。专门视察期间视察员准入“经当事国同意”后安排(机构理事会可以向当事国施压以获取额外准入)。

- (b) INFCIRC/66 类协定有类似的规定，不过准入(无论是例行视察还是专门视察)被定义为依照协定进入一处设施的许可。
- (c) INFCIRC/540(附加议定书范本):
  - 包含一项有节制的准入机制，称“此类安排不得妨碍机构为有关场所不存在未申报的核材料和活动的可靠保证……所进行的必要活动”。

#### 在民用燃料循环设施以及有关其他已宣布民事活动的核查

5. 在民用燃料循环设施进行的禁产条约核查应尽可能与原子能机构保障措施类似，对这类设施应适用同样的信息和数据保护条款。这与对准入的控制以及对机密信息的保护都有关，并与谈判达成一项非歧视性禁产条约的宗旨相一致。如果禁产条约核查需要在战略地点以外的地点开展例行核查，可以扩充有节制准入条款的内容，以涵盖此类核查活动。

#### 在前武器材料生产设施核查和对军用推进燃料处置核查的有节制准入

6. 对销毁或改造前武器生产设施的核查或对军事推进燃料处置情况的核查可能需要在一种有节制准入的框架下进行。INFCIRC/540 中的有节制准入条款或许能提供合适的原则，重要的是包括这种限制不应妨碍核查机构为提供可信保证开展必要活动的限定条件。原则上，核查组织和被视察国可以在例行视察之前协商详细的准入程序。但是，在这种情况下，条约谈判人员可能还希望纳入有关核查范围和目标的指导意见。类似 1997 年《美利坚合众国政府和俄罗斯联邦政府关于钚生产反应堆相关合作的协定》的双边协定中就包括这种条款。为了实现协定的目标，缔约方承诺允许对特定反应堆进行监控，以确保反应堆一旦关闭便一直保持非运转状态，并允许监控其他反应堆以确保它们只以商定的模式运转。对特定钚材料的监控是为了确保它们不被用于核武器。协定中还详细说明了实现监控所应用技术的类型，这些技术有赖于封隔和监视的原则。对于钚的监控，规定了对放射性同位素的限制性测量。

#### 在未宣布地点进行核查的有节制准入

7. 关于在未宣布地点进行禁产条约核查(例如作为质疑性视察的一部分)的条款，或许应该与关于《化学武器公约》或《全面禁止核试验条约》下此类视察的条款更加类似。原则上，禁产条约质疑性视察下的准入可能涉及最具敏感性的设施。此外，将不可能有机会在视察之前达成互相接受和针对具体地点的准入程序。《化学武器公约》或《全面禁止核试验条约》的条款在大多数方面都是相似的。《全面禁止核试验条约》(本报告作者对此条约更加熟悉)与有节制准入相关的规定，除其他外，有：

- 被视察缔约国有义务提供视察区内的准入，但仅限于为确定与视察目的相关的事实。

- 被视察缔约国有权在整个视察区域内采取措施保护其敏感设施和地点并防止泄露其与视察目的无关的机密资料。
- 被视察缔约国有权就视察组的任何准入作出最后决定，同时考虑到在本条约之下的义务和有节制准入的规定。
- 如果被视察国……限制对视察区域内的准入，则应尽一切合理努力与视察组谈判商定以替代方法证明其对本条约的遵守。

8. 这些规定所实现的平衡对于确保关于有节制准入安排的谈判同时有助于实现被视察国和核查组织的目的至关重要。《全面禁止核试验条约》规定，视察报告应包含有关被视察国所给予合作的描述，从而使未来的禁核试组织执行理事会有机会审查在有节制准入的谈判中所实现的平衡。

### 处于机密状态的裂变材料的有节制准入

9. 所谓“三方倡议”之下的一个工作组也制定了关于保护处于机密状态的裂变材料的有节制准入理念，侧重于原子能机构对俄罗斯联邦和美国源于武器的裂变材料的核查。倡议的一项成果是开发了一项属性核查技术，使原子能机构可以核查源于武器的机密钚，同时不泄露扩散敏感信息。为了核实所宣布的材料属实，该技术在信息屏蔽技术下开展属性核查测量(将一个实体与一套参考特性进行比较)，以防止机密信息被传播或传递到安全环境之外。“三方倡议”的成果可以协助核武器拥有国采取步骤让裂变武器组件接受核查，以确保它们不被重新用于武器，但成果中没有关于将裂变组件改造成非机密状态从而并入禁产条约下存货量的核查的经验。

10. 所谓的“联合王国—挪威”倡议也审查了在核弹头拆除核查过程中保护敏感信息的若干关键挑战。所考虑的敏感性并不限于扩散敏感性，也包括国家安全和核安全方面的关切。迄今为止所开展的工作一直针对特定的实际挑战。可以直接使用并纳入禁产条约中条约级指导意见的概念一直不是工作的重点所在。但所开发的与信息屏障、数据和设备验证以及封隔和监视工具相关的概念和技术或许能够提供对禁产条约有用的具体经验。

### 保密程序

11. 原子能机构示范保障协定中包含下列关于保护机密信息的内容。这些规定为有可能在禁产条约下提出的大部分核查请求提供了一个良好范本。

(a) INFCIRC/153(示范全面保障协定):

- 要求原子能机构“采取一切预防措施保护在协定执行过程中所获悉的商业和工业秘密及其他机密情报”。

- 要求与执行保障相关的信息可“向机构理事会报告以及向因与保障有关的公务需了解情况的机构工作人员提供，但仅限于机构未履行其执行协定的职责所必需的范围”。

(b) INFCIRC/540(附加议定书范本)

- 第 15 条规定：
  - (a) 机构应保持一项为确保有效保护不泄露商业、工艺和工业机密以及其所获悉的其他保密信息(包括其在本议定书的执行中所得知的此类信息)的严格制度。
  - (b) 上述(a)项提及的制度，除其他内容外，应包括下述有关条款：
    - (一) 管理机密资料的一般原则和相关措施；
    - (二) 有关在机密资料保护方面工作人员的雇用条件；
    - (三) 对违反或涉嫌违反保密制度案情的处理程序。
  - (c) 上述(a)项提及的制度应经理事会核准和定期审查。

12. 《化学武器公约》在其“保密附件”中比其他条约更详细地说明了保护在核查活动中所收集机密信息的措施。附件中要求总干事为技术秘书处处理机密资料确立一个严格的制度，并对根据资料敏感程度进行分级的工作提供指导。附件还详细说明了在哪些情况下可以发表核查数据。其中包括向缔约国提供的以使它们确信其他缔约国继续遵守《公约》的数据。其最严格的规定可能适合最敏感的信息。但各国在为数据分级方面的明确职责意味着存在着过度保密的风险。

### 额外措施

13. 已经为《化学武器公约》和《全面禁止核试验条约》制定了额外技术措施，以解决各国在保护特定类型的敏感信息方面的关切。(除其他外)制定了下列程序：

- 被视察国检查视察设备
- 护送视察员
- 样品采集和分析
- 净化衣物和设备表面(或使用一次性物品)，以防止这些物品被带离现场后会泄露敏感数据
- 清除计算机设备中的数据
- 控制拍照以确保不涉及不相关信息
- 在视察期间或之后，共同封存较为敏感的信息。

14. 关于实施此类措施的详细指南，《全面禁止核试验条约》方面，由签署国正在谈判的《现场视察业务手册》处理，禁核试组织临时技术秘书处正在制订的政策中也有涉及。在禁止化学武器组织技术秘书处的管控下，也编写了一项关于《化学武器公约》下质疑性视察的类似手册。这些安排不是单纯基于理论性考虑制定的。禁止化学武器组织和禁核试组织都开展了将程序付诸检验的视察工作。2014年11月至12月，禁核试组织将在约旦开展一次持续数周的重要现场视察工作。这项工作所获得的经验应该有助于改进现场视察程序。

15. 随着各国关于《全面禁止核试验条约》《现场视察业务手册》的讨论继续进行，若干有助于未来条约起草者的经验教训已经显现出来。其中最关键的一条是有必要确保各种条约的规定和术语明确无疑并能够有效共存。

16. 在保护敏感信息方面最难以应对的风险或许是视察员方面的风险。不存在从视察员的记忆中清除信息的(准许的)技术。惩戒或法律行动能够遏制未经许可泄露信息，但不是一种轻而易举的解决方法。至于关于个别视察员可信度的关切，INFCIRC/153、INFCIRC/540、《化学武器公约》和《全面禁止核试验条约》都为各国提供了拒绝特定人员参与其领土内视察工作的余地。还可以提出其他要求，例如在获取敏感信息时要求另一名视察员在场。但是，有效有节制准入安排的谈判是避免向视察员透露敏感信息的最佳解决办法。

---