



第六十一届会议

议程项目 84

核查的一切方面，包括联合国在核查领域的作用

秘书长的说明\*

秘书长谨随函提交政府专家组关于“核查的一切方面，包括联合国在核查领域的作用”的报告。该专家组是根据 2004 年 12 月 3 日大会第 59/60 号决议第 3 段获得任命的。

\* 本文件迟交会议事务部门，但未附加大会第 53/208 B 号决议第 8 段要求的说明。在该决议这一段中，大会决定如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因。



## 政府专家组关于“核查的一切方面，包括联合国在核查领域的作用”的报告

### 摘要

十年来，国际安全环境发生了重大变化，对不扩散、军备控制、裁军和建立信任措施等问题产生了相应的影响。这些变化也涉及到总体核查问题，并进一步突出了遵守现有条约、协定和承诺下各项义务的重要性。人们也由此更加认识到，需要对不遵守现行安排的行为做出回应并进行国家能力建设，以便更加充分有效地落实这些安排。

应大会第 59/60 号决议的请求，秘书长设立了一个政府专家组，以编写关于“核查的一切方面，包括联合国在核查领域的作用”的研究报告。1990 年和 1995 年关于该主题的前两份联合国专家报告曾全面阐述这一问题。在上述报告基础上，现任专家组有选择地处理了这一问题，审视了十年来所发生的变化，洞悉了新的趋势和情况发展。

专家们审查了核查的目的、核查概念的演变、不断发展的方法、程序和技术以及核查和遵守机制。专家组提出 21 项一般性建议，供成员国、条约机构或联合国积极审议。

## 目录

	段次	页次
秘书长的前言 .....		4
送文函 .....		5
联合国、联合国会员国、联合国系统各机构及非政府研究机构和协会核查分析员和从业者的发言名单 .....		9
一.  导言 .....	1-8	11
二.  核查的目的 .....	9-28	12
三.  1995 年以来核查概念的演变 .....	29-40	15
四.  核查方法、程序和技术 .....	41-57	17
五.  核查和履约机制 .....	58-71	19
六.  最后建议 .....	72	21

## 秘书长的前言

1990年代，履约情况的核查与多边裁军和军控方面的显著进展密不可分。确保各项条约有效实施的全球合作新纪元似乎指日可待——《化学武器公约》在裁军协定方面做出了有史以来意义最为深远的核查安排，而全面禁止核试验条约筹备委员会的设立，也开启了全球监察站网络的发展和规模空前的全球通信系统。联合国政府专家组1990年和1995年的两份关于核查问题的综合报告强调了这一趋势。核查被视为强化裁军协定的一种工具，从而改善了国家和国际和平与安全。

不过，这一趋势在本世纪头几年发生了逆转，冷战时期的流行词“信任和核查”变得黯然无光。因此，看到本报告——即第三份系列报告——确认情况背离了上述理念，令人感到鼓舞。本报告坚持认为，有必要对武器协定、条约和其他承诺进行核查，并强调各国负有责任遵守这些承诺。报告还确认，技术进步很快就被应用于核查和遵守承诺之中。报告强调，国际合作的新领域，如控制小武器和轻武器的非法贸易，需要对区域和次区域两级的履约监察工作有新的思维。

专家们没有提出核查国际武器准则的具体解决办法，但表示可以找出解决办法。这些解决办法可增强各国的信心。我也抱有专家组在最后建议中表达的希望，希望各会员国积极考虑如何进一步发展专家组提出的21条建议。目标的焦点依然是各国间的信任。可以通过有效的核查、遵守和监察建立和加强这种信任。

## 送文函

[2007 年 7 月 30 日]

谨随函提交政府专家组关于“核查的一切方面，包括联合国在核查领域的作用”的报告。专家组是根据 2004 年 12 月 3 日大会第 59/60 号决议第 3 段获得任命的。信尾载列了获任加入专家组的专家名单。

作为专家组主席，我高兴地通知你，已就该报告达成共识。达成共识的方式结合了面对面会议、电子通信和电话交流等途径——这种方法提供了更多的时间和机会来进行磋商及讨论。上述办法后来使专家组得以消除对案文的最后分歧。

### 专家组的工作

去年，专家组举行了三次会议：2006 年 1 月 30 日至 2 月 3 日在纽约；2006 年 5 月 8 日至 12 日在日内瓦；2006 年 8 月 7 日至 11 日在纽约。

专家组的几位成员介绍了各自擅长的核查和遵守领域的情况，丰富了专家组的讨论。在整个会议期间，专家组还听取了联合国内部、联合国会员国、联合国系统各组织以及非政府研究机构和协会核查分析员和从业人员的情况介绍。专家组愿感谢这些专家所作出的贡献。发言名单见本函附件。

在第三次会议的最后一天，专家组认为需要有更多的时间继续拟定案文草案。会议完成了大量实际工作，并议定，正式面对面会议的结束不应意味着不再努力达成一项协商一致的案文。因此，专家组责成主席在正式提交报告之前，继续通过电子方式进行磋商，以解决悬而未决的案文分歧。

2006 年 10 月 16 日，应大会第一委员会主席的要求，我向委员会提交了一份关于专家组工作的临时报告。我在报告中向第一委员会成员说明，虽然分配给正式会议的时间已过，但专家组依然决心继续努力提出一份协商一致的报告，这特别是因为，达成协商一致会大大有助于就核查对于裁军和军控协定的作用形成共同认识。

2006 年 12 月 6 日，大会第 61/514 号决定鼓励专家组尽快按约定结束工作，并决定将此项目列入大会下一届会议议程。2007 年 6 月 27 日，专家组就本送文函所附的案文达成了协议。我要指出的是，专家组的实质性工作是在 2006 年进行的。因此，本报告的内容反映了截至 2006 年 8 月的相关核查问题。

在专家组 2006 年整个审议工作期间——不论是在正式会议还是随后的电子磋商程序期间——专家组成员得到了主管裁军事务副秘书长的大力支持。他反复提醒专家组其工作的适时性，并继续鼓励专家组达成商定结论，专家组成员对此表示感谢。

专家组还要感谢在联合国系统内外担任专家组顾问的三位核查专家所作出的宝贵贡献，他们是：联合国裁军研究所（裁研所）主任、核查研究、培训和信息中心副主任和渥太华卡尔顿大学加拿大遵守条约问题中心主任。专家组还要感谢担任小组秘书的裁军事务厅监察、数据库和信息处处长，以及以其专门知识为专家组提供协助的其他秘书处官员。

专家组主席

约翰·巴雷特（签名）

任命参加专家组的政府专家如下：

**Masahiko Asada**

京都大学法学部国际法教授

日本京都

**John Barrett**

加拿大外交及国际贸易部战略规划局局长

渥太华

**Volodymyr Belashov**

乌克兰外交部军备控制和军事技术合作司司长

基辅

**Michael Biontino**

德国外交部常规军备控制和核查股股长

柏林

**Choi Hong-ghi**

大韩民国常驻联合国代表团参赞

纽约

**Machiel Combrink**

南非外交部核事务与不扩散司副司长

比勒陀利亚

**Philippe Errera**

法国外交部分分析和政策规划中心副主任

巴黎

**Sally K. Horn**

美国国务院核查、履约和执行局助理国务卿高级顾问

哥伦比亚特区华盛顿

**Samantha Job**

大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表团一等秘书

纽约

**Pablo Macedo**

墨西哥常驻联合国日内瓦办事处副代表

日内瓦

**Carlos Sersale di Cerisano**

阿根廷驻南非大使

比勒陀利亚

**Björn Skala**

瑞典外交部大使

斯德哥尔摩

**Chuka Udedibia**

尼日利亚常驻联合国代表团公使

纽约

**Victor L. Vasiliev**

俄罗斯联邦外交部国际组织司副司长

莫斯科

**Aruni Wijewardane**

斯里兰卡常驻联合国维也纳办事处代表

维也纳

张炎

中国外交部军控司司长

北京



## 联合国、联合国会员国、联合国系统各机构及非政府研究机构和协会核查分析员和从业者的发言名单

Beck, Volker. 1540 (2004) 专家协调员。安全理事会第 1540 (2004) 号决议。

Bosch, Olivia. 伦敦查塔姆研究所（皇家国际事务研究所）国际安全方案高级研究员。大规模杀伤武器的不扩散问题，尤其是安全理事会第 1540 (2004) 号决议。

Buchanan, Ewen. 联合国监察、核查和视察委员会新闻干事。联合国核查——伊拉克的大规模杀伤武器。

Buisson, Mike. 刚果民主共和国监察安全理事会第 1654 (2006) 号决议专家组成员。制裁和武器禁运。

Carle, Christophe. 联合国日内瓦办事处裁军研究所副主任。导弹。

Cassandra, Michael. 联合国裁军事务部监察、数据库和信息处处长。裁军事务部在核查领域的工作。

DeSutter, Paula A. 美国主管核查、履约和执行事务助理国务卿。利比亚模式：战略承诺与核查。

Ghita-Duminica, Adrian. 加拿大国家管理局工业高级顾问。通过根据《化学武器公约》在工业设施的定期现场视察进行核查：前视察员的看法。

Gizowski, Sylwin. 全面禁止核试验条约组织筹备委员会执行秘书办公室战略协作和规划干事。国际监察体系。

Goldschmidt, Pierre. Vinçotte Nucléaire 协会董事会及执行委员会委员，卡内基国际和平基金会访问学者，前国际原子能机构副总干事、安全保障部主任。核问题。

Krepon, Michael. 哥伦比亚特区华盛顿亨利·史汀生中心共同创始人。合作减少威胁。

McDonald, Glenn. 小武器调查年鉴协调员，高级研究员。核查，包括监察、报告、视察和建立信任等适用于小武器协定的各个方面。

Reeps, Horst. 禁止化学武器组织核查主任。核查进程。

Smithson, Amy. 哥伦比亚特区华盛顿战略和国际研究中心高级研究员。化学和生物武器扩散相关问题。

Stoffer, Howard. 反恐怖主义委员会执行局行政和信息事务主任。结合国际经验谈履约情况核查方法、程序和技术的发展。

Wareham, Mary. 国际禁雷委员会前地雷监察协调员。禁雷公约核查和履约情况的发展。

Yehl, Tom. 美国国务院核查、履约和执行事务局技术和评估主任。核查和履约情况评估的合作方法与技术。

Zanders, Jean Pascal. 防止生物武器项目。为协助防止疾病武器化而进行核查：挑战和备选方法。

Zlauvinen, Gustavo. 国际原子能机构总干事派驻联合国代表兼纽约办事处主任。

原子能机构在核查问题上的进展情况。

## 一. 引言

1. 联合国专家组上次提交关于核查问题的报告（A/50/377）至今已有 11 年。在这期间，国际安全环境发生了重大变化，对不扩散、军备控制、裁军和建立信任措施产生了相应的影响。全球恐怖主义的恶劣影响已波及多个国家，使人们越来越担心，恐怖分子可能会获取并使用化学武器、生物武器、放射性武器或核武器。人们发现了一个秘密的、用于采购核武器设计方案、原料和技术的国际网络。出现了不遵守《不扩散核武器条约》和核保障协定所规定义务的情况，一个国家宣布退出该《条约》。生物技术和遗传学领域取得了进展，给生物武器和毒素武器的控制带来重大影响。在这方面，随着越来越多的国家掌握了开发、制造和部署运载工具（包括导弹）及其他可用于破坏稳定的无人驾驶系统的知识和能力，导弹扩散也成了关切事项。此外，滥用两用技术和产品的风险也在不断增加。
2. 在常规武器领域，从外部非法转运某些类型的武器，特别是小武器和轻武器，包括更精密、更具有杀伤力的武器的行为，助长了各区域内的武装冲突。
3. 国际安全环境的这些变化对不扩散、军备控制、裁军、建立信任措施和核查工作产生了一定影响。此外，人们越来越强调各国应全面遵守各项现行条约、协定和承诺所规定的义务，并愈发认识到，必须对不遵守情事<sup>1</sup>作出回应，并增进国家能力，以更全面有效地执行这些条约、协定和承诺。这也促使人们重新就核查——作为推动履约及阻止、查明和帮助处理不遵守情事的手段——的目的、实效和关联性展开讨论。
4. 在过去十年里，核查的技术手段不断演进，提供了更多可用工具，包括更多国家和组织已掌握的工具。尤其包括互联网在内的信息和通信技术的迅猛发展，大大拓宽了人们获得相关信息的机会，并使得各国家和国际组织乃至民间社会也可获得这些信息。此外，由于可获信息数量庞大、质量参差不齐，我们也面临着多种挑战。不过与此同时，数据收集、处理、搜寻和检索方面的能力也因此大为改善，有利于查明与核查有关的信息。
5. 遥感领域的进步，包括卫星和航空遥感取得的进步，以及越来越多以合理价格获得此类技术的商业机会，拓宽了我们获取核查相关信息的途径。更好的抽样和分析技术也提高了各国为核查目的而收集相关信息的能力。
6. 各国际机构、常设核查机构以及各双边和区域的核查和监察安排所获得的经验和日积月累的专业知识，大大促进和丰富了并有助于刺激开发新的核查手段、方法和技术。越来越多的人不断获得核查经验，其中也包括各地的现场视察员，从而使得越来越多的国家在核查工作中发挥作用。

<sup>1</sup> 除非另有说明，本报告中的不遵守情事一词用于广义，与其在任何特定条约中的使用情况有所不同。

7. 核查工作也有其局限性。有人对核查手段、技术和方法能否及时查明不遵守某种义务的情况提出质疑。最近的经验表明，就两用产品及某些武器的采购和开发等某类活动而言，违反义务的行为也许无法查明，或无法确定其非法性质。我们必须在核查需要与合法的国家安全和商业利益之间达成适当平衡。各国履行义务的能力可能有所不足。例如，一些国家在监测本国领土内个人和非政府实体的活动并对其进行合法控制方面存在着严重的问题。

8. 考虑到既要避免重复先前专家组的工作（见 A/45/372 和 Corr. 1 和 A/50/377），又要遵守大会关于编写报告的准则，本报告在阐述核查问题时有所选择，并非详尽无遗。在此范围内，专家组设法特别着重阐述自上次报告以来十年间发生的变化，以及国际社会的核查方法与核查认识的转变，以洞悉新趋势和新要求。其中包括既定核查办法和新出现的支持核查办法。为此，专家组审查了核查的目的、1995 年以来核查概念的演变、核查的方法、程序和技术以及核查和遵守机制。专家组对核查“工具箱”进行了审查，以提出可以在哪些领域开展有益的额外工作。此外，专家组还考虑了会影响到两个问题——各国要求和希望从核查中收获什么以及如何满足这些预期——的关键因素。其总体目标是编写一份报告，提出一些前瞻性建议，请各国加以研究和审查，并自行决定是否予以采纳。

## 二. 核查的目的

9. 核查是一种加强国际安全的手段。它包括收集、整理和分析信息，以判断一方有无履行其义务。这类义务可能源自各项条约、协定或安排，也可能源自安全理事会等多边主管机构的各项决定。

10. 人们认为，多数不扩散、军备控制和裁军制度中都含有正式的、具有法律约束力的双边或多边核查安排。此类安排规定了在进行核查和处理与各方活动有关的关切事项时，应遵守的程序及可采用的方法和技术。最近，也有一些国家采用了较不正规的安排。

11. 各国可能会以非正规的方式或是通过成立双边、多边（包括区域）机构或国际机构，作出合作性核查安排。此外，或是说作为另一种选择，它们也可利用本国的核查手段和方法。合作性核查机制可能对所有国家颇有助益，对进行本国核查和监察活动能力和资源有限的国家尤其如此。尽管参与核查的某些形式代价高昂，但各国都会从缔约国地位中获得巨大的安全利益和其他好处。

12. 没有适用于所有协定的单一核查手段。各项安排、条约或协定的缔约方要从大量的核查工具中选出它们认为必要、有效和可接受的手段。影响核查安排制定工作的因素包括：待核查的义务和活动的性质、国家安全关切事项、不遵守情事的相关风险和潜在影响、所涉各方的遵守记录、各方之间的信任程度、商业机密、预期核查手段的益处和成本、是否掌握替代资源或补充资源，包括国家的核查手

段和方法、避免误用或滥用核查的必要性以及互惠原则和公平原则。每个国家对这些因素的侧重会有所不同。

13. 受条约约束的多边核查办法是一个理想目标。它会增加可信度，促进普遍性，使各参与国共同携手努力，也有助于提高透明度和建立信任，并为履约提供便利。此外，它还有利于各执行机构、大会和安全理事会采取适当行动，使有些缔约国重新履行义务。不过，令人关切的是，此类安排并非总是适宜或可行。

14. 各国履行不扩散、军备控制和裁军方面的义务和承诺（包括建立信任措施）以及在适当情况下参与相关核查安排的政治意愿至关重要。这主要表现为各国共享信息、分配资源、利用现行核查机制和处理不遵守情事的意愿。核查安排如果具有足够的灵活性和坚定性，就能在危机出现时，更好地应对和渡过危机。

15. 各国际组织在多边监察和核查工作中发挥了一定作用。例如，国际原子能机构（原子能机构）和禁止化学武器组织为增加有效核查做出了贡献，所采取的办法包括：促进培训活动，优化利用监察和核查资源，在各自领域设置内容广泛、可使用的数据库，并向参与国提供技术和其他援助以使其全面履行各项义务。此外，虽然《全面禁止核试验条约》尚未生效，全面禁止核试验条约组织筹备委员会的工作已在进行中，目的是建立国际监察制度并制定现场视察程序。

16. 无论是过去还是现在，联合国一直在参与监察和核查若干领域的活动，其中包括：通过联合国特别委员会（特委会）和联合国监察、核查和视察委员会（监核视委）在伊拉克的活动调查违禁活动；通过秘书长机制调查关于化学武器和生物武器用途的指控；监察安全理事会授权的军火禁运和制裁的执行情况；监察各国履行各项义务如安全理事会第 1540（2004）号决议所规定义务的情况，并提供协助。

17. 联合国还推动收集、整理并传播了以下文件：关于根据《生物和毒素武器公约》采取的建立信任措施的报告；每年向常规武器登记册提交的文件；每年向联合国军事支出标准汇报制度提交的文件；根据《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》第七条提交的年度报告；关于《防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》执行情况的数据和信息，包括国家报告；以及根据大会第 59/92 号决议提交的关于常规武器领域的建立信任措施的报告。另外，联合国裁军研究所也提供信息，介绍与不扩散和裁军方面的条约、协定、承诺及其核查有关的义务。

18. 遵守情况评估是核查进程不可或缺的一项内容。核查旨在查明不遵守情事，阻止可能发生的不遵守行为并在协定各方之间建立信任。核查还旨在尽早查明不遵守情事，以使各缔约国能够处理这种情况，让违规者重新履行义务；应对违规事件造成的安全威胁；并因此使违规者无法从不遵守情事中受益。此外，核查还

旨在努力提高透明度和公开性，从而增进信任。因此，核查通过确保各国履行其义务和承诺，在促进国际和国家安全方面发挥了直接作用。

19. 查明和准确评估不遵守情事的能力取决于以下各种因素：义务的性质、表述义务内容所用语文的准确性、协定载列的监察手段、各方的遵守记录以及分析能力。此外，各方信息的统合以及视察员深入各关切领域的程度也是因素。虽然可能会授权国际机构核查遵守情况，但是，缔约国负有进行遵守情况评估的最终责任。

20. 各国有机会通过采取建立信任措施和透明措施，并通过提供基本法律要求和强制性要求之外的补充信息，证明其遵守情况。反言之，各国必须考虑到，如果不参加或只在某种程度上勉强参与核查活动，就会令人产生怀疑。

21. 为了使核查工作能够阻止国家的不遵守行为，必须明确规定不遵守行为要承担的切实后果。一旦发现违规行为，就要按照相关条约和国际法（包括《联合国宪章》）的各项规定促使违规者重新履行义务。

22. 不遵守行为可能是疏忽所致，也可能是蓄意而为。就疏忽造成的不遵守情事而言，缔约国可能未充分认识其义务，或对此发生误解。在这种情况下，劝告、鼓励与合作，包括能力建设，即可帮助该国重新履行义务，并防止进一步违约。

23. 蓄意的不遵守行为是对他方安全的公然挑衅，如果出现这种情况，很可能必须采取强硬措施。可以根据国家立法和国际法采取多种不同措施，如根据相关条约的条款要求作出澄清和保证，开展外交努力及其他国家、区域和多边努力，或由安全理事会进行审议并采取适当行动，包括采取《宪章》第六章和第七章规定的措施。在回应不遵守情势方面保持一致，对确保广泛支持和阻止今后的不遵守行为非常重要。

## 第二节的建议

### 建议 1

24. 应酌情以能够有效核查的方式，界定不扩散、军备控制和裁军方面的条约、协定和承诺。

### 建议 2

25. 核查办法应旨在使协定各方能够在不遵守行为危及协定的核心安全目标之前，监察遵守情况，查明可能发生的不遵守行为并收集其证据。因此，就实现这些目标而言，最好制定一套完善的核查程序和手段，充分顾及协定的性质以及各个潜在方面之间的关系，以此来支持各项条约、协定和承诺。

### 建议 3

26. 如果缔约方确定无法以这种方式在信任的基础上进行核查，缔约国不妨考虑以其他适当方式执行协定。

**建议 4**

27. 可对现行的和可能新出现的核查方法能否查明重大、蓄意不遵守行为或不履行义务的行为模式进行分析。

**建议 5**

28. 在退出条约的一方滥用应当用于和平目的的技术和技术转让，从事违禁武器相关活动时，可进一步审议针对退出行为的对策，着重处理不遵守行为、持续不断的核查工作以及如何使违规者的违规行为无利可图。

**三. 1995 年以来核查概念的演变**

29. 核查概念自 1995 年以来不断演变。专家组探讨的概念包含更加广泛的内容，超出了传统核查安排的范围。联合国（包括安全理事会）在这一广义核查概念范围内从事的各项活动中、包括在涉及非国家行为体从事的活动中发挥着日益重要的作用。

30. 旨在减少威胁的合作活动（例如，1991 年《纳恩-卢格合作减少威胁方案》和防止大规模毁灭性武器和材料扩散的全球伙伴关系）催生了用于评估执行和遵守情况的创新性透明度、报告与核查措施。这些协议通过提供有关其执行情况的公开信息等方式，对增进国际信任颇有助益。

31. 《维也纳文件》、《开放天空条约》、《海牙行为准则》、《安第斯和平与安全宪章》以及《关于在黑海海军领域建立信任和安全措施的文件》等文书所规定的透明措施，有助于建立信任和安全。

32. 两用产品和技术的出口管制和出口许可证做法日趋成为重要的工具。两用物品运输和转让的跟踪和追查工作颇有斩获，其中包括采用核定最终用户/用户证书和交付证书，对监察各国履行禁止非法转让受管制产品和防止大规模毁灭性武器及其运载工具扩散的义务颇有助益。

33. 包括工业、金融部门、媒体、学术界和非政府组织在内的民间社会，在提高人们对不扩散、军备控制、裁军以及其他义务和承诺，包括与制裁和军火禁运有关的义务和承诺以及建立信任措施的认识方面发挥着日益重要的作用。民间社会也是一个资源库，让每个社会成员都可知晓这些义务和承诺所涉及的问题。民间社会还可向可能在国家执行工作中需要援助的国家提供资源和专门知识。

34. 安全理事会实施的军火禁运和制裁已被国际社会用来在某些国家或地区遏制武器的非法流入、转让或购置，以实现国际和平，落实人道主义当务之急和防止侵犯人权。安全理事会以会员国、区域及国际组织和自身的机构和机制为依托，对禁运和制裁的执行情况进行监察。只有在所有国家都有能力和意愿全面遵守军火禁运和制裁，并且信任所有国家都在履行禁运和制裁义务时，军火禁运和制裁

才能最有效地发挥作用。在监察禁运和制裁方面，技术含量低的监察技术及方法特别有效。在这方面，某些非政府组织和民间社会在某些情况下发挥了非正规的作用，有助于查明常规武器的秘密储藏和非法转地点。

35. 安全理事会第 1540 (2004) 号决议请所有国家采取和执行必要的国家措施，例如，刑法和行政立法、出口管制以及边境和海关管制，以防止核武器、化学武器和生物武器及其运载工具的扩散。安全理事会通过第 1540 (2004) 号决议所设委员会等途径，制订了监察上述义务遵守情况的创新方法，包括国家报告机制。第 1540 (2004) 号决议的执行情况表明，某些国家即便拥有履行义务的意愿，仍缺乏相关能力。1540 (2004) 委员会负责监督决议的执行情况，但仍需要向某些国家提供援助，使其能够了解并履行本国的义务。

### 第三节的建议

#### 建议 6:

36. 有能力者不妨考虑协助相关国家及区域组织提高法律、体制和业务能力，以履行安全理事会规定的禁运和制裁义务。在这方面，应支持采纳和持续开发技术含量低的有效监测技术和方法，加强国家对非法军火流动的跟踪，并增强针对涉及非法军火转让的进出口、金融交易和中间商交易的国家管制。

#### 建议 7:

37. 联合国可以鼓励改善会员国及区域组织之间的协调，协助受影响国家积极参与监察与核查遵守军火禁运和制裁的情况。

#### 建议 8:

38. 根据安全理事会第 1540 (2004) 号决议，联合国会员国应考虑能够提供哪些实际援助，特别是在报告和能力建设领域，以协助各国履行不扩散义务。

#### 建议 9:

39. 私营捐资方、基金会、非政府组织和国际组织可以协助各国确保民间社会了解本国的义务。

#### 建议 10:

40. 可酌情进一步鼓励各国、联合国、其他国际组织和民间社会建立双边或多边合作伙伴关系，通过研究和确定适当的示范立法和最佳做法等方法，协助各国增强履行国家义务的能力。



#### 四. 核查方法、程序和技术

41. 自 1995 年以来，核查的方法、程序和技术经历了重大发展，提高了灵活性、准确性、可靠性和有效性，并扩大了核查范围，从而增强了各方对于核查过程的信心。从以往的核查工作中总结出了重要的实际经验教训。

42. 由于核查做法和技术的发展，核查技术和工具日益丰富。经验表明，多层次的综合方法有助于克服单一工具固有的局限性。

43. 有了更好的技术和方法，再加之实际经验，可借以进一步完善现有的核查工具和开发新的核查工具。事实证明，数据挖掘和人员访谈等核查程序是有效的。在数据收集、整理、记录和传播方面的进展提高了效率，降低了成本。目前可以编制国家申报电子版，并安全地在网上提交。对敏感设施实施远程监测是当前的通行做法。卫星观测、空中飞越——如根据《开放天空条约》实施的空中飞越——以及光学照相机等数据收集技术的使用情况发生了变化，变得更加精准和普遍。

44. 由于观测、取样、记录和分析技术的完善，实地视察工作得到加强。其中包括大面积取样，便携式制剂探测器，以及能够探测并确认微量非法物质痕量的高分辨率痕量分析。在某些情况下可就后续措施和问题当场做出决定，从而提高视察工作的实效性、准确性和成本效益。

45. 就视察未经申报的地点和设施而言，质疑视察或专门实地视察都是可能十分有用的工具。这些视察可以提高侦测风险和隐瞒违约活动的成本，从而可能有助于发现违约行为。多种核查制度均使用这种方法。例如，它构成了前欧洲安全和合作会议（现名“欧安组织”）成员国 1986 年《斯德哥尔摩文件》及随后的《欧洲常规武装力量条约》和 1992 年《维也纳文件》商定的建立信任和安全措施不可分割的一部分。《化学武器公约》规定，可临时通知在任何时间对任何地点开展突击实地视察，被视察方无权拒绝。《全面禁止核试验条约》尚未生效，但其中也载有关于实地质疑视察的规定。原子能机构的专门视察提供了视察未经申报的地点的可能性，但实际执行需要得到相关国家的许可。这方面的一个新情况是，可以根据同原子能机构签订的保障监督协定附加议定书进行补充接触。若干双边和区域条约也载有质疑视察规定。有些协议和安排规定，可经常开展质疑视察，将之视为建立信任的正常活动；有些协定和安排则将质疑视察作为高度敏感工具，极少乃至根本不予采用。

46. 尽管上述程序有其潜在的好处，但它们能在多大程序上有助于查明违约行为，还取决于各国是否愿意加以利用，以及能否及时查明关切地点，能否在所有违约迹象被销毁之前赶到该地点，以及能否充分、不受阻挠地进入这些地点，包括酌情取样、约谈有关人员和审查文件。实际情况是，所有这些领域都可能存在限制，很多事情要视具体情况而定。

47. 技术进步拓宽了公开来源信息的范围，提高了获得信息机会和信息质量。公众现在可以通过网站、出版物、卫星等商业途径及民间社会获得关于核查问题的大量资料。数据处理工作也推动了信息管理系统的发展。例如，由监核视委开发、禁止化学武器组织使用的系统等综合信息管理系统除其他外，能够管理国家申报、地图、卫星图象、实地视察报告和取样报告，并提供内联网、档案和搜索便利。

48. 负责核查的国际组织尤其以多学科视察员小组的形式共同开展了工作。事实证明，同各国的合作对于多边核查机构很有帮助；通过国家渠道获取的信息和数据可以协助这些机构在对安全理事会有关大规模毁灭性武器及其运载工具的决议遵守情况进行核查时，加强针对性并改善调查工作。例如，一些国家酌情为禁止化学武器组织、原子能机构和有关伊拉克问题的特委会/监核视委等相关机构提供了卫星图象和其他数据。

49. 此外，核查技术和非核查用途的应用程序也可能具有彼此有益的协同潜力。例如，全面禁止核试验条约组织筹备委员会正在建立国际监测系统，该系统可以将数据输入国际数据中心，用以分析和向成员国传播。此类核查数据还可用于民事、环境、灾害管理和其他科学应用程序。

50. 简而言之，自冷战结束以来核查工作发生的最重大变化之一，是各国——以及在国内或国际多学科小组工作的专家们——积累了核查经验，逐渐熟悉了核查工作。例如，美国、俄罗斯联邦及前苏联的双边经验，欧洲——大西洋区域开展的双边及多国视察和评估，以及巴西—阿根廷核材料衡算和控制机构的经验，都以各自不同的方式大大丰富了可供借鉴的核查知识、方法和专长。

51. 在常规武器非法转让问题上，各国都面临重要挑战，尤其是跟踪军火的非法跨境流动；透明度和报告方面的不足；对涉及非法贩运军火和中间商交易的金融活动进行监察；以及适当的国内立法和执法能力。

52. 航空和合作监察等技术含量低的技术、方法和协同方面颇有斩获，使得更多国家有机会积极发挥有效作用，从而使它们对核查有了更大的切身利益，将之作为处理本国安全问题的一个手段。

#### 第四节的建议

##### 建议 11:

53. 各国不妨切实研究以往核查工作的经验教训，包括开展视察、约谈、数据挖掘、多科学方法、小组和培训。

##### 建议 12:

54. 各国应从实际出发，考虑如何对敏感地点进行质疑视察，以便以增进信任的方式安排视察，相信核查过程能够证明对方遵守规定，同时防止泄漏不涉及相关

义务的机密资料和数据。例如，可在国际组织或其他缔约国参与或不参与的情况下，通过培训、桌面作业和模拟视察开展这项工作。

**建议 13:**

55. 各国与相关国际组织的常设核查机制不妨进一步开展双边及多边合作，发掘潜在的增效作用和协作潜力。

**建议 14:**

56. 国际安全环境的变化会对各国需要哪些核查工具产生影响。要制定新的义务或更广泛的义务，可能需要不同的或新的方法和工具（例如，环境取样、公开源码分析、约谈人员和民间社会的非正式监察活动）。有能力的国家应继续研究新的核查方法和技术，以应对当今的挑战和义务。

**建议 15:**

57. 有能力的国家不妨考虑如何以最佳方式协助其他国家确定、获取和使用最适合本国具体安全需要的核查及监察手段、技术和方法，特别是技术含量低的方法。这可能在常规武器非法转让领域特别有用。

## 五. 核查和履约机制

58. 改善核查和履约机制的责任完全应由接受条约义务的国家来承担，这些国家都已自由地承诺限制军备和从事裁军活动，或承担了安全理事会决议规定的各项义务。以特定条约或制度成员国身份参加集体行动的国家有权调整、改善和深化核查制度，也有权提出适用于该制度的新的方法、技术和措施，但须履行国内批准程序。

59. 有一个机制由联合国直接领导——这就是秘书长机制，该机制可成为一个重要的工具，用于调查和核查可能使用化学武器和生物武器的情况。

60. 大会第 42/37 C 号决议请秘书长建立一个机制，调查使用化学武器和生物武器指控，因此还要求他进一步为此类调查制定技术准则和程序，并编制和保持一份相关专家和实验室的清单。在通过安理会第 620(1988)号决议后，大会第 45/57 C 号决议批准了实施该机制的后继提案，包括授权秘书长定期更新该机制的提案。自 1989 年以来，虽然专家和实验室清单有所修改，但该机制没有进行过整体更新。尚不确定如果要求秘书长调查使用化学武器和生物武器的指控，该系统能否有效运作。没有任何作业或行动/后勤规划来确保秘书长在出现危机和需要之时，确实能够派出一个由训练有素的视察员组成的调查组。

61. 1997 年后，禁止化学武器组织为《化学武器公约》缔约国制定了各项详细的常规程序，用于调查使用化学武器的指控。此后，联合国和禁止化学武器组织又

缔结了一份协定，规定联合国秘书长可要求禁止化学武器组织对非公约缔约国或不受缔约国控制的领土使用化学武器的指控进行调查(见大会第 55/283 号决议)。

62. 各国都单独地并在区域基础上采取了并正在采取各种步骤，禁止化学武器组织和其它国际组织也采取了并正在采取各种步骤，来提高其调查化学武器和生物武器使用情况的能力。为避免不必要的工作重复，专家组认为有必要利用国家及区域的现有能力和规划中的能力，以及各国际组织之间的协同作用和更高水平的合作。

63. 由于各项义务的数量不断增加，报告要求也有所提高。有些国家难以应对报告负担。报告文本的简化和电子格式在某种程度上减轻了负担。与此同时，更多的报告要求使得来自各国的信息有所增加，需要加以整理、传播、分析与核查。大量所需信息都可从公开来源获得，如互联网和发布的政府报告，但联合国收集和處理此类信息的能力仍有局限。

64. 区域和双边安排及组织可在促进履约和查明违约行为方面发挥作用。此类机构包括参与执行和监察无核武器区协定遵守情况的区域组织；双边机构，如美国/俄罗斯联邦核军备控制协定所设各机构，以及巴西-阿根廷核材料衡算和控制机构和欧洲原子能共同体。这些机构还可在调查所在区域的可疑活动——例如，传染病爆发或企图制造大规模杀伤武器相关材料或部件——方面发挥特殊作用。此类区域机构或国家团体的行动授权可由安全理事会决议或区域协定予以规定。

65. 最后，除了少数例外情况外，多边和区域的核查及执行组织尽管缔结了允许和鼓励合作的正式协定，但迄今只进行了零星合作。部分原因是各自任务和责任不同。随着监察和遥感技术、数据收集和处理、环境技术等方面不断改善，即使具体任务不同，各组织工作相互借鉴的空间也会更加广阔。

#### **第四部分的建议**

##### **建议 16:**

**66. 根据大会第 42/37C 号和第 45/5C 号决议，各国可设法通过各项国家措施，促使秘书长调查使用化学武器和生物武器指控的机制更加实用、更具有成本效益。**

##### **建议 17:**

**67. 应考虑加强与禁止化学武器组织等国际组织、各国和区域机构的联系，并为之建立适当的常设安排，以借鉴和利用其相关的调查能力，使该机制更加实用、更具有成本效益。**

建议 18:

68. 尚未提供专家和（或）实验室名单的国家应考虑提供该名单，以便为更新相关名单提供便利。

建议 19:

69. 各国可继续探索在监察与核查技术及方法领域和处理履约和违约相关情况方面可能存在的协同方式。

建议 20:

70. 负责收集各国信息以协助监察各国履约情况的国际组织，可考虑使用各种途径和方法缓解和减轻工作重复，改善收集数据和向各国发布数据的方法。

建议 21:

71. 可鼓励双边和区域安排在促进履约、建立信任和查明、评估及应对违约行为方面酌情发挥一定的作用。

## 六. 最后建议

72. 专家组建议联合国会员国积极考虑本报告的各项建议，并考虑如何单独或与其他国家联手改进其中的任何建议。上述建议也可在相应条约下或由适当的联合国机构或团体加以进一步审议。

---