

不扩散核武器条约缔约国  
2015 年审议大会  
筹备委员会

17 April 2013  
Chinese  
Original: English

第二届会议

2013 年 4 月 22 日至 5 月 3 日，日内瓦

国际原子能机构的保障监督：加强原子能机构与国家或地区  
核材料衡算和管制系统之间的合作

瑞士提交的工作文件

引言

1. 《不扩散核武器条约》是全球核不扩散机制的基石。保持其完整性和维护其信誉对国际安全很关键，是所有缔约国的共同责任。

2. 不扩散核武器条约缔约国 2010 年审议大会通过了一项有 64 个行动的行动计划。在行动 32，审议大会建议“国际原子能机构(原子能机构)应定期评估和评价原子能机构的保障监督措施。原子能机构政策机构为进一步增强原子能机构保障监督的效力和效率所通过的决定，应得到支持和执行。”根据同样的精神，原子能机构大会在 2010 年 9 月通过第 GC(56)/RES/13 号决议的第 20 段，“敦促秘书处通过利用国家一级办法来规划、实施和评价保障活动，继续加强保障的有效性和提高保障的效率。”

背景：实施不断演化的保障监督

3. 原子能机构保障监督制度，其设计目的是发现和阻吓核材料、核设备或核设施被转用于规定目的之外，该制度自原子能机构成立以来已有了相当大的演变。不仅在《条约》通过以后扩大保障监督职能方面如此，而且在实施保障监督的概念、方法和程序的持续发展方面也如此。

4. 在这方面，原子能机构最近一直转向采用更高质量、适应性更强和更难预测的办法来实施保障监督。在效力和效率目标的指导下，原子能机构正把工作重点放在需要的地方，设法实施“更聪明的”保障监督。在这方面，原子能机构正在



通过更多地利用基于国家一级的考虑的办法来开展保障监督的实施，以便提高效率和效率。国家一级的概念对这一办法至关重要。原子能机构正在将保障监督的实施重点放在作为一个整体的国家上，而不是仅放在该国的核材料和核设施上。在这样做的时候，原子能机构继续利用针对具体国家的因素，制定特定的国家一级办法。虽然这一概念并不是新的，但它在不断演化。此外，随着《全面保障监督协定》生效，现正在为所有国家制定国家一级的办法。《条约》的无核武器缔约国，在文件 INFCIRC/153 的基础上，缔结了此类协定。既然无核武器国家承诺不制造核武器或任何其他核爆炸装置，那么，《全面保障监督协定》的目标是及时发现大量核材料被从和平核活动转用于制造核武器或其他核爆炸装置或不明目的，并通过早期发现来阻吓此类转用风险。

5. 国家一级办法最初是为既有《全面保障监督协定》又有有效的附加议定书的那些国家制订和实施的，对这些国家，原子能机构作出了较广泛的结论，即所有核材料仍用于和平活动。根据 INFCIRC/540 中的模式，附加议定书加强了原子能机构发现未申报活动的的能力：实施《全面保障监督协定》和附加议定书使原子能机构能够得出较广泛的结论，即所有核材料仍用于和平活动。对有较全面的结论的国家实施《全面保障监督协定》被称作“一体化保障监督”；那就是，在更多地保证一个国家作为一个整体不存在未申报的核材料和活动的前提条件下，优化组合各种保障监督措施，从而可以减少核查活动的力度。

#### 国家/地区核材料衡算和管制系统在执行保障监督中的作用

6. 对有有效的保障监督协定的所有国家适用国家一级的概念提供了进一步优化保障监督的实施的重要机会。然而，只有该国与原子能机构之间的合作关系才能使这一概念真正有效，得以为双方带来实质性惠益。因此，原子能机构与各国之间的密切合作至关重要。

7. 《全面保障监督协定》的缔约国有义务建立和维持一个国家核材料衡算和管制系统；其中一些国家已采用地区核材料衡算和管制系统。此类系统，由于国家是作为一个整体，有义务与原子能机构合作，促进实施保障监督。

8. 在 2012 年通过的第 GC(56)/RES/13 号决议的第 24 段，原子能机构大会欢迎“秘书处与国家和地区核材料衡算和管制系统继续合作，并鼓励它们加强合作，同时要考虑到其各自的责任和能力。”

9. 安全保障部负责人在 2011 年 7 月 18 日举行的核材料管理研究所第五十二届年度会议上的主旨发言中表示，“与国家核材料衡算和管制系统的合作程度是一国实施保障监督的有效性的一个关键因素。”

10. 的确应促进合作：合作会促进原子能机构的任务，也有助于优化其资源的使用，因为应避免重复核查活动。因此，安全保障部的长期战略计划，设想“更多地利用有效的国家或地区核材料衡算和管制系统，在可能的情况下在实施保障监

督中实现效率。”进一步优化的前景特别在于那些已经达到并维持较广泛结论的国家，在那些国家，原子能机构可能得以进行较少的现场活动，更多地利用国家系统的能力。

### 加强合作的重要途径

11. 加强原子能机构与国家或地区核材料衡算和管制系统之间的合作不是一个新专题。它已作为促成通过附加议定书的 93+2 方案期间为加强和更具成本效益地实施保障监督而采取的拟议办法的一部分讨论过。不过，国家一级概念的演化以及实施附加议定书和一体化保障监督的多年经验提供了看待这一问题的一个新角度。

12. 国家和地区核材料衡算和管制系统似乎愿意加强其与原子能机构的关系。然而，长期存在的紧张减缓了充分优化现有规定和安排的速度，这就意味着在此类系统与原子能机构的合作领域有改进的余地。

13. 原子能机构与此类系统之间的进一步合作将对各国和原子能机构有益，有助于更有效率和效力地实施保障监督。至于原子能机构，其保障监督的效力和效率在很大程度上取决于国家或地区核材料衡算和管制系统与原子能机构之间的合作的有效性以及合作程度。关于有效性方面，给予合作的国家系统(国家管制当局)可以帮助原子能机构获得更多的信息，更广泛和更全面地了解各国的核活动。原子能机构的结论的公信力将因此而增加。关于效率方面，更多地要依靠国家核材料衡算和管制系统以及加强合作有着优化利用核查资源从而控制总费用的潜力。在某些情况下，该系统可以开展通常由原子能机构履行的任务；这可能带来重要的成本节约。

14. 至于国家，与原子能机构更密切的合作可以产生政治和实际两方面的积极影响。一方面，这将表明坚定地致力于保障监督和不扩散，增强国际上对国家核计划的和平性质的信心。另一方面，加强合作可以减少保障监督对核设施运营商的影响。一体化保障监督的实施意味着原子能机构和国家管制当局之间密切的伙伴关系可能，例如，导致原子能机构大幅减少现场检查的情况。在实施保障监督中符合这一办法的进一步演化可能促成在不损害有效性的情况下提高效率。最后，原子能机构与国家之间的伙伴关系有可能提高国家核材料管理能力，特别是对新兴的核国家来说。建立一个强有力的国家制度事实上是与原子能机构开展密切合作的第一步。

15. 可探讨加强原子能机构与国家或地区核材料衡算和管制系统之间的合作的各种途径，诸如以下途径：

(a) 在核材料衡量、监管发展、信息管理和设施监督等领域加强国家核材料衡算和管制系统/国家管制当局。在这方面，各国可要求一个原子能机构统咨询服务团前来访问，评估其国家制度和确定改进的领域；

(b) 更加积极主动的国家管制当局。各国不应以狭隘和纯法律性的方式来审视其保障监督义务，而应展示更大程度的公开性和良好意愿，在自愿的基础上公开提供关于正在进行的活动的更多资料，或允许进出更多的地点——甚至是确定为有些兴趣的无核武器地点。此类办法增强信心。向原子能机构提供更多资料一开始看上去似乎是一国的负担，但后来可能会证明这对参与实施保障监督的所有方面都会有真正的益处；

(c) 原子能机构本身进行的努力，如秘书处内现正开展努力，让保障监督的实施不那么机械。特别应在原子能机构的工作人员以及会员国中宣传这一观点，即国家、双边和地区系统提供更多的资料不应导致更多的核查；

(d) 加强原子能机构和各国之间的沟通。透明和及时地报告保障监督结论应是一个优先事项。对国家管制当局提供的资料的适当反馈以及明确拟订对国家管制当局有何期待将会确保合作。原子能机构和各国均需重视日常沟通与合作的重要性。避免误解和确保继续对话，对国家管制当局与原子能机构间的合作伙伴关系很关键；

(e) 优化保障监督的实施。可通过更多使用诸如下列共同技术来实现这一目标：尽可能以遥控监测系统取代视察员的实际视察；根据“一个工作、一个人”原则来开展视察活动；在开展研发和培训视察员方面共同合作，目的是减少双方花费的资源，并促成共同商定的程序；

(f) 加强原子能机构和国家管制当局之间在新设施实施保障监督中的合作。原子能机构大会鼓励有关各国促进在适当阶段与原子能机构就与新的核设施的保障监督有关的方面进行早期协商，以便利未来实施保障监督。

## 结论

16. 建立和维持原子能机构与国家或地区核材料衡算和管制系统之间的坚实伙伴关系仍然会带来许多挑战，但这些挑战是可以克服的。在这方面，没有合作的通用模式，这是因为每一个国家，进而每个国家核材料衡算和管制系统都有其自身特点，这一系统主要是依据其本身的国家义务和核计划的特点。

17. 原子能机构应通过良好的沟通，通过提供详细的准则，并在接到请求时，派出支助访问团，帮助国家或地区核材料衡算和管制系统履行其义务。原子能机构还应乐于最有效地利用国家或地区系统的能力。另一方面，此类系统必须积极主动地履行其任务，这就要求有足够的工作人员、资源和权威。

18. 但是，重视合作关系的重要性，将其作为实施保障监督的一个关键要素是不够的。还同样至关重要，所有国家和原子能机构必须有共同的合作愿景：对实施保障监督持积极态度并确保实施保障监督目标和保障监督有效性的合作愿景。