



2 017 7218 0

裁军

简况

72

联合国在核查领域的作用
联合国研究报告摘要

联合国

封面的标记是联合国的徽记和联合国世界裁军运



*O581809:

动的徽记。世界裁军运动是1982年第二届专门讨论裁军问题的
大会特别会议发起的一个在全世界宣传裁军和国际安全的方
案。这一方案有三项主要宗旨：宣传、教育和促使群众了解和
支持联合国在限制军备和裁军领域的各项目标。为了实现这些
目标，在世界各个地区都以不偏不倚、实事求是和客观公正的
方式执行这一方案。

作为这一方案活动的
读者提供有关限制军备和裁军问题的
的方式说明广大群众特别感到兴趣
以联合国正式语文印发，向全世界免

这些资料可用其他语文转载，但不得变更其内容，

转载单位应将此种转载通知纽约裁军事务部，并注明裁军事务
部为资料来源。

联合国在核查领域的作用

联合国研究报告摘要

背景

大会在1988年12月7日第43/81B号决议中请秘书长在一个合格的政府专家组的协助下，就联合国在核查领域的作用，进行深入研究，并就此问题编写一份综合报告，提交大会第四十五届会议。根据决议，该报告应：(a) 确定并审查联合国在军备限制和裁军的核查领域的现有活动；(b) 评估是否需要改善现有活动并探讨和确定可能采取的其他活动，同时考虑到组织、技术、执行、法律和费用方面的问题；(c) 就联合国今后在这方面的行动提供具体建议。

秘书长任命了下列各国的二十名政府专家协助他进行这项研究：阿根廷、巴西、加拿大、中国、捷克斯洛伐克、法国、德意志民主共和国、匈牙利、印度、日本、肯尼亚、墨西哥、荷兰、尼日利亚、苏联、瑞典、联合王国、美国、南斯拉夫和扎伊尔。从1989年2月至1990年7月，专家组共举行了四次会议，在此期间，在加拿大代表——政治和国际安全事务助理副部长——弗雷德·比尔德先生领导下，编写了这份研究报告。

1990年8月，秘书长将这份各国专家一致核可的报告转交大会。秘书长在该报告前言中指出：“毫无疑问，对参加多边军备限制和裁军协定的国家来说，多边核查安排对在遵守方面建立和发展相互信任至为重要。”秘书长进一步指出：

“作为一个全球性和公认有责任维持国际和平与安全的组织，联合国应该领导关于这种安排的国际努力。”

报告要旨

报告共分六章，并附有一份关于核查的技术方面的参考书目。导言部分对联合国中核查问题的发展作了简短的背景说明，最后提到大会通过第43/81B号决议，要求进行这项研究。

第二和第三章说明核查的定义和职能，以及用于核查过程的种种途径、方法、程序和技术。第四和第五章讨论联合国目前在核查领域的活动和改善这些活动和增加新活动的可能性，并研究每种可能性所涉的组织、技术、法律、执行和财务所涉的问题。第六章提出专家组的结论和建议。

以下载列该报告讨论的各项问题的摘要。

核查：定义和职能

该报告指出，核查是一项进程，旨在确定各缔约国是否遵守根据协定承担的义务。核查的根据是各国缔军备限制和裁军协定及有义务加以实施的主权权利。

核查进程由许多步骤组成，包括监测和收集与承担军备管制和裁军协定所承担的各项义务有关的情报；并对某项协定的具体规定是否获得遵守作出判断。这些核查过程的不同阶段通常都是相互有关的，并且往往不能划分其间的分别。

监测/数据收集是一种为了特定目的对某些目标、活动或事件进行监视、观察或检查的程序。监测/数据收集和分析可以有比核查广泛得多的目的，例如其中包括预防危机、维持和平和一般情报的收集。该报告指出，核查程序必须认真加以拟订，尽可能防止收集同核查条约遵守情况无关的

资料。

核查过程的最初阶段都是技术和执行方面的考虑。参与这一过程阶段的技术专家一般都无需根据其收集和分解的资料作出是否遵守条约的判断。作出判断通常都是政治官员的工作，并只有在核查过程的最后阶段才能对此作出判断。一旦确定确有违反条约的情况，采取何种行动（即“执法”）并不属于核查的范围。

该报告指出，“充分”、“有效”或“适当”等用语通常都用来表示各国同意核查某一协定是否获得遵守所需的标准，因为大家普遍认识到，没有一种核查办法能揭露每一种设想的问题。因此，制订的核查条款和拥有的监测能力不但应能及时发现违反情况使缔约国采取适当行动，并应有助于防止欺骗行为的发生。

在讨论用来拟订和执行核查条款的普遍体制时，

专家组提到联合国裁军审议委员会拟订并经1988年大会核准作为军备限制和裁军协定谈判有效指导方针的十六项核查原则。

该研究报告也讨论了核查的五项具体职能，可用来建立使限制军备和裁军过程取得成功并行之久远所需的信任。核查的主要职能是评估协定条款日常的执行方式。监测能力必须充分有效才能保证各国忠实和全面地执行各项义务。核查的另一项职能是在缔约国内建立信任而不是猜疑，使参与国相信其他国家正在履行协定规定的义务。建立信任的一个重要因素是能够收集有关协定的足够资料，以评估其他国家遵守的情况。保证不滥用或误用核查条款收集与缔约国所承担的义务没有直接关系的情报也是通过核查过程建立信任的另一项重要因素。

但是核查的另一种功能是提供一种程序，处理在执行和遵守方面各种不确定和“假警报”的情况，因为不论一

项协定订得多么具体、面面顾到，也不可能设想到每一种可能发生的情况。如果大家商定的核查规定会使不遵守协定的行为产生过高的经济、机会和政治代价，则这些核查规定就会产生劝阻不遵守行为的作用。核查的这种劝阻不遵守行为的作用与及时警告可能有遵守问题的作用极其有关。例如，及时进入敏感军事设施等于预性核查措施可以使暗中不遵守情况变得更难于进行，费钱、费时或容易识破。

这份研究报告还讨论了核查过程中的若干其他方面——双边/多边方面、这项过程所涉及的法律问题和核查的条约特性问题。

专家认为，适当有效的核查措施对多边协定的重要性并不亚于对双边协定的重要性。虽然核查规定必须配合协定的具体需要，多边和双边协定的核查技术日益类似将有助于今后这两类谈判的进行。

这份研究报告指出，在有些方面多边协定的核查安排更具关键作用，因为在新的协定的谈判中会增添新的复杂因素，而核查规定也需顾及种种不同的情况。多边协定的监测安排也必须有效地结合各缔约国的不同核查能力。同时，随着缔约国数目的增多，多边核查安排也会有组织上的节省和效率。

不论缔约国商定的协定或安排的种类为何，核查行动都得以国际法原则为依据，其中一项基本原则是每一个主权国家都应尊重其他国家的领土完整和政治独立。同时，当国家完成其成为限制军备和裁军协定的宪法程序时，它们在国际法下有义务采取必要措施来适当和有诚意地实施谈判议定的规定。

限制军备和裁军协定中的核查规定视协定的性质而异，即每一项协定的核查程序和技术都稍有不同，这取决于每

一项协定的具体目标和宗旨及所涉缔约国的数目而定。毕竟核查是缔约国对这些协定承担的责任，除非它们明确表示同意其他国家或组织介入核查过程。

核查的途径、方法、程序和技术

在这份研究报告中，将核查的途径分为两大类——国家技术手段和合作措施。“国家技术手段”是一个缔约国所控制用来远距离监测军备限制和裁军协定遵守情况的装置；因此，“国家技术手段”不影响被监测国家国内的活动，也不需前往该国进行监测。国家技术手段包括观测卫星、机载系统（例如雷达和摄影机）以及海上及陆上设置的系统。许多国家拥有另一种国家技术手段：可以提供有关地下爆炸资料的地震站。

合作措施在另一方面可以包括但并不限于使武

器系统的设计及其部署便利核查，准许飞机飞越，以便观察与军事有关的设施和活动；事先通知将举行某种武器试验，让别人可以进行有效监测；共同执行核查试验，以促进监测工作；安排外国代表观察或检查各种设施或活动，要有适当的干预性质和及时性；和不干涉国家技术手段等的措施。此外，提供和交换数据是极端重要的合作措施，可以建立信任和加强透明度。

这份研究报告同时指出，核查途径和方法的延续性和适应性是核查是否取得成功的两项关键因素。首先，任何协定都很难单靠一种核查工具；适当和有效的核查安排需要用多种手段和装置来大力执行。例如，以卫星收集的资料如有问题，则可采用现场视察的方法。其次，同一装置可以发挥一种以上的监测任务，并且可以用来执行新的任务。举例来说，光学图象卫星可用于多种不同的限制军备和裁军协定，也可用于消除危机的工作。

研究报告指出，卫星作为监测工具，虽然有其本身的局限性，但能够对有关区域提供广泛的资料，成为分析人员探查可能具有军事重要性的地面情况逐渐变化的重要工具。卫星观测对监测大型物体，例如海军战舰、轰炸机和多数战略武器发射器及军事设施都特别有用。但物体愈小、运动性愈大，就愈难从空中观测，因此就更需要用其他方法进行观测。

研究报告进一步指出，有人表示关切，在多边谈判方面对此尤其关切，并由于国际社会对提供与共同安全有关的主要资料的主张将观测卫星作为国际核查机制的主要组成部分，尽管国家技术手段日益先进，安全合作措施在双边和双边协定中的重要性却一直增加。由于现在和将来的谈判性质的复杂性，和谈判试图禁止、限制或减少的许多武器系统和军事能力规模小、运动性大和具有双重用途，这些谈判越来越

需要采取合作办法。

管理和控制具体材料，例如核材料等的国家管制系统是核查领域的一种特殊国家合作措施，其中之一是与国际原子能机构合作执行保障制度的国家管制体制。未来的化学武器公约还规定各缔约国需要指定或设立国家机构实施条约承担的义务。

现场视察是干预性合作措施之一。为使工作适当进行，现场视察需要东道国和检查员密切合作。事前应拟订详细的程序，说明检查员和东道国各自承担的义务。

现场视察有多种不同形式，包括有系统的视察和临时性的视察。例如中导条约（《苏美消除两国中程导弹和中短程导弹条约》）就规定有五种不同的视察方式：“基线视察”，帮助核查初步资料交换；“关闭视察”，确实条约规定禁止的活动是否已经停止；“销毁视察”，视察条约加诸限制的事项

目的销毁；“临时通知视察”，对已经同意的设施无权拒绝这种视察；和对某些生产设施进行“持续的出入口监测”。在化学武器公约的谈判中，目前正在讨论对工业企业进行定期视察的问题。

联合国在核查方面的现有活动

研究报告在回顾了会员国向第一届(1978年)和第二届(1982年)专门讨论裁军问题的大会特别会议和其他裁军论坛提出的有关联合国在核查方面的作用的各项提案之后，着重讨论了向1988年举行的第三届专门讨论裁军问题的特别会议提出的四个提案。这四个提案的提案国分别是：《六国倡议》的成员国——阿根廷、希腊、印度、墨西哥、瑞典和坦桑尼亚联合共和国；加拿大和荷兰；法国；以及保加利亚、捷克斯洛伐克和苏

联。

《六国倡议》的提案是六国早先在1988年1月的《斯德哥尔摩宣言》内提出的倡议的继续。提案国在一份联合工作文件中呼吁特别会议赞同在联合国内设立一个综合多边核查系统的原则，并要求秘书长在合格专家的协助下，拟订出这样一个系统的大纲。

加拿大和荷兰提出的提案着重说明，联合国通过充当情报交换所和提供核查方面的援助和专门知识，可以在多边核查工作中发挥建设性作用。为此，提议联合国进行一项深入的研究，以便帮助订出联合国在核查方面的适当作用。

法国的文件提议，除其他外，设立一个专家组研究核查与安全之间的关系，编制一份核查方法、技术和程序的清单，并考虑联合国将来在核查领域的作用。当时，法国表示愿意把该提案同加拿大和荷兰的提案合并。法国提出的文件内还提

议，在联合国内设立一个机构来处理 and 判读空间图象。

保加利亚、捷克斯洛伐克和苏联呼吁考虑在联合国主持下，设立一个机制，以便对旨在减少国际紧张关系和限制军备的各项协议的遵守情况进行广泛的国际核查，并监测冲突地区的军事情况。

大会在那年下半年才对核查与联合国的问题作出决定，大会第四十三届常会通过了第43/81B号决议。该决议其实是一份综合案文，它是《六国倡议》成员国一方与加拿大、法国和荷兰一方在单独提出关于多边核查问题的决议草案之后进行的大量微妙的谈判的结果。

关于现有协定中涉及联合国的核查规定，专家组指出，若干军备限制和裁军协定，以及若干同裁军有关的协定，都载有提到联合国或秘书长、各专门机构、或国际法院的规定。在大多数情形下，这些规定关系到监测或合作的作用，比如