



## 总干事的说明

### 禁止化学武器组织未来优先事项 咨询小组的报告

1. 谨此向各缔约国分发禁化武组织未来优先事项咨询小组的报告，其中载有小组成员一致认可的建议。希望本文将为缔约国商议本组织的未来发展提供有用的依据。
2. 咨询小组成立于 2010 年 12 月，由 14 位军控与裁军、化工行业和科学技术领域的具有地域代表性的独立专家组成。咨询小组的工作是以完全独立的方式进行的，小组成员以个人身份任职。本文附有咨询小组主席、瑞典的罗尔夫·埃克乌斯先生阁下的送文函，其中述及咨询小组在海牙召开了四次全体会议，报告定稿之前的最后一次于 2011 年 6 月 27 日至 29 日举行。
3. 附件 3 载有咨询小组的成员名单。

附件：

- 附件 1： 罗尔夫·埃克乌斯先生阁下致总干事的送文函  
附件 2： 禁化武组织未来优先事项咨询小组的报告  
附件 3： 禁化武组织未来优先事项咨询小组的成员名单



附件 1

罗尔夫·埃克乌斯先生阁下致总干事的送文函

禁化武组织未来优先事项  
国际咨询小组

海牙/ 斯德哥尔摩  
2011 年 7 月 19 日

亲爱的总干事：

作为禁化武组织未来优先事项国际专家咨询小组的主席，我荣幸地向您交送一份载有小组成员于 2011 年 7 月 15 日一致认可的建议的文件。

2010 年 12 月 14 日至 2011 年 6 月 30 日，共有四次小组成员全体会议。休会期间，我本人与小组各成员经常保持联系，最后一次全体会议结束后更是加紧了联系，直到 7 月 15 日上述建议完稿的最后一刻。因此，有关结论经过了小组所有成员的审慎思考。我希望对各缔约国来说，与会专家的深入研讨以及他们在这一过程中提出的许多具体议案将在审议禁化武组织未来发展一事时成为某种改革性议程。

所提建议的质量反映了小组成员在《化学武器公约》方面的独到技能和广泛经验，同时也表明他们深入地参与了小组的讨论。此外，我高兴地说小组全体成员均作出了杰出贡献。小组的顾问、拉尔夫·特拉普以及小组的秘书丹尼尔·费克斯承担了繁重的工作，他们的工作是高水平的。没有他们，就不会有我今天向您交送的建议。

此致，

[签名]

罗尔夫·埃克乌斯  
禁化武组织未来优先事项  
国际咨询小组主席

阿赫迈特·尤祖姆居阁下  
禁止化学武器组织总干事

## 附件 2

### 一、 引言

1. 《化学武器公约》（《公约》）是一个令人瞩目的成功范例，这部通过多边谈判缔结的非歧视性条约目标是在国际核查下消除一整类大规模毁灭性武器。  
《公约》自 1997 年生效以来取得了非凡的成就。《公约》现已成为全球裁军和防扩散体系的基石，目前有 188 个缔约国。《公约》是对 1925 年的《日内瓦议定书》和 1972 年《禁止生物武器公约》的补充，并与其他全球裁军和防止扩散制度和倡议进行协作。
2. 作为负责履行《公约》的机构，禁止化学武器组织（禁化武组织）是负有全球责任的唯一一个真正多边性裁军机构。它已经成为了一个受尊敬的国际机构，并与一些致力于遏制大规模毁灭性武器的扩散的国际组织和机构建立了运行良好的伙伴关系。禁化武组织的技术秘书处业已成功和有效地执行了《公约》规定的核查措施，并行使了《公约》赋予或缔约国大会委派给它的其他职能，例如进行援助和化学武器防护、促进缔约国间和平利用化学的国际合作等。禁化武组织是各缔约国的集体财产和责任，但同时也成为了一份全球性的公众财产。
3. 《公约》生效已有 14 年，销毁全部化学武器库存的最后期限 — 2012 年 4 月 29 日 — 正在逼近。目前已销毁了所宣布化学武器库存的几乎四分之三；大部分前化学武器生产设施已被销毁或被改装用于和平目的。三个拥有缔约国已经完成了化学武器库存的销毁。但是，美利坚合众国和俄罗斯联邦的化学武器库存销毁工作出现了延误。这两个缔约国宣布的库存数量最多，但现均已表示需要更多时间才能完成销毁方案。
4. 尽管出现了这些延误，但禁化武组织仍需要做好转型的准备，从工作和任务以销毁化学武器库存和化学武器生产设施为主要特点，转变为一个从事下述主要工作的机构：确保化学战的威胁永不重现，有毒化学品永远不再用于敌对目的，确保和平利用化学领域的国际合作和援助能够蓬勃发展。
5. 现在，缔约国和禁化武组织共同开始研究这种转型的时机已成熟。运行中的化学武器销毁设施数量的减少以及今后几年核查活动的相应预计缩减将对禁化武组织构成严峻挑战。对各方案的优先事项、人员编制结构以及机构能力进行调整将不可避免。这种变化应该是主动的而不是被动的。
6. 与此同时，自 1992 年结束《公约》谈判以来，《公约》的外部运作已经环境发生了变化。今天的安全环境已与当年迥异。科学技术正在迅猛发展，开创了新机遇也带来了新的危险。世界化工行业的规模和形态正在出现深刻变化。所有这些事态发展形成了一种《公约》不得不在其中运行的新环境。
7. 因此，2010 年秋，禁化武组织总干事设立了一个由独立专家组成的咨询小组，要求小组按照《公约》的目标，提出关于禁化武组织未来优先重点的建议，其

中应考虑到在国际安全、化工行业和科学技术领域的所有相关事态发展。专家咨询小组由瑞典的罗尔夫·埃克乌斯大使担任主席。

8. 咨询小组的目的是制订旨在确保《公约》在未来几年甚至几十年的相关性和可行性的建议。咨询小组并不建议修订《公约》或者为禁化武组织发明一些新任务。提交给禁化武组织总干事的本报告载有咨询小组经过审慎考虑而得出的结论，同时包含关于禁化武组织以及《公约》应该如何适应新挑战的建议。

## 二、 不断变化的环境

9. 二十世纪经历了恐怖的毒气战，其受害者难以计数。经过第一次世界大战期间毒气的广泛使用，禁止毒气的努力导致了 1925 年《禁止在战争中使用窒息性、毒性或其他气体及禁止细菌作战方法的日内瓦议定书》的诞生。然而，第二次世界大战期间的毒气室以及毒气在第二次世界大战之前和期间在非洲和远东地区的使用表明，仅仅禁止使用毒气有其局限性。后来冷战期间，前苏联和美国开展了军备竞赛，导致各自拥有庞大的化学武器库存。在这些武器构成的巨大威胁面前，开始了双边和多边谈判 — 旨在遏制并最终消除这些威胁。其后，二十世纪八十年代，萨达姆·侯赛因政权对伊朗和库尔德人使用了化学武器。所有这些因素以及冷战末期的形势变化，为 1992 年《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》的通过开创了机会。
10. 《公约》生效至今已经十四年了。《公约》的履行尽管不完整，但被广泛认为是成功的。然而，《公约》运作所处的世界已经发生了变化，并将继续变化下去。当年谈判时的一些主导因素已不再是《公约》如今所处环境的特征。
11. 首先，冲突不再以两极世界的敌对军事联盟为背景。国与国冲突的数量有所下降，但暴力程度不减。战争、内战、大规模侵犯人权、革命和起义、叛乱和恐怖主义以及有组织犯罪之间的界线变得模糊。除了传统的军事力量以外，战场上出现了更多的非国家行为者，如准军事团体、军阀及其民兵和志愿军、雇佣军和私营军事公司、恐怖分子和犯罪团伙。因此，除了传统的国家威胁外，对平民和关键基础设施的袭击事件也是当今感受到威胁的原因。而且，在这种冲突当中和这种行为者面前，有人担心适用于武装冲突的国际法规则 — 特别是国际人道主义法的原则和规则 — 可能会遭到破坏。
12. 鉴于化学武器的特点，有人可能会认为化学武器对上述当代类型的暴力冲突是有用的。自《公约》实施以来，虽然导致大规模伤亡的“传统”化学战的威胁已显著减少，但其他形式的化学武器因具有制造恐怖的能力而似乎会有吸引力，或者在驱赶平民和制造社会经济动荡方面会显得有用。日本的奥姆真理教和伊拉克氯气卡车爆炸事件证实了有毒化学品被恶意使用的可能性。这些恐怖行径不会因为肇事者可能死于自己发动的袭击而受到遏制。
13. 另一方面，执法、反恐、反叛乱和低强度战争之间的区别也会变得模糊，而且，在无法轻易隔离或区分平民和战斗人员的作战环境中，像失能剂这样的某些类型的化学武器似乎可提供战术性解决方法。

14. 其次，仍有一些国家尚未批准或加入《公约》，未对禁止化学武器作出正式承诺。这意味着存在相当数量的既未宣布也不在国际监督之下的化学武器，且随时可以使用和贩卖。但这并不是说有关国家在法律上具有使用化学武器的自由，因为 1925 年《日内瓦议定书》所反映的国际惯例法对所有国家都具有约束力。此外，联合国安理会第 1540 号决议（2004 年）规定所有国家都有义务通过和执行适当的有效法律，禁止任何非国家行为者制造、获取、拥有、发展、运输、转让或使用核、化学或生物武器及其运载工具，特别是为了恐怖主义目的。第 1540 号决议是对《公约》的补充，尽管在某些方面缺乏范围的全面性和起源的多边性。不过，某些尚未加入《公约》的国家随时诉诸化学战的可能性依然存在。
15. 第三，世界经济的全球化，除国家之外新的全球性行为者的出现，世界的日益相互依存，以及能源、食品和药品的生产和获取，都在从根本上影响着化工科技和化学工业。杀虫剂、农药、医药和兽药产品等等的生产中需要有更先进的化学技术，以满足农业增长、经济发展和公众健康的需求。
16. 尽管化学工业传统上集中在北美、西欧和日本，世界正在目睹化工生产向新地点的转移。不仅是象中国、印度和巴西这样的新兴经济强国，亚洲和拉丁美洲的其他发展中国家也增加了对化工行业的投资。该行业的目标是使生产制造更加靠近中东的原材料和亚洲及拉丁美洲的巨大市场。此外，考虑到非洲大陆对农用化学品、药品和工业发展所需的化工产品的需求，应该预见到非洲也会增加对化工行业的投资。
17. 这些全球性趋势反映在缔约国向禁化武组织宣布的化工设施的地域分布上（见下表）。与 2001 年（禁化武组织首次公布详细分布情况的年份）和 2009 年（掌握有关数据的最近年份）的情况相比，可以发现虽然在附表 2 和附表 3 厂区方面情况相对稳定，但在境内有其他化学生产设施运作的缔约国方面情况显然有了变化。在非洲、东欧、西欧及其他这三个区域组，这个数目虽然相对稳定，但在亚洲和拉丁美洲及加勒比这两个区域组，宣布了其他化学生产设施的缔约国的数目大约是九年前的三倍。

	有宣布设施的缔约国 2001 至 2010 年间的数目变化 <sup>1</sup>		
	附表 2	附表 3	其他化学生产设施
非洲	0 >> 1	1 >> 1	4 >> 6
亚洲	5 >> 5	6 >> 9	7 >> 22
东欧	4 >> 9	9 >> 9	15 >> 18
拉美及加勒比	3 >> 3	4 >> 4	5 >> 13
西欧及其他	17 >> 20	13 >> 13	21 >> 21

<sup>1</sup> 来源：禁化武组织 2001 年度报告，C-7/3，2002 年 10 月 10 日；禁化武组织 2010 年度报告草案，EC-65/CRP.1，2011 年 5 月 4 日。

18. 化工行业地域分布的变化意味着与过去相比，现在有更多的缔约国需要实行特定的监管措施，对新兴的化工行业实施《公约》。禁化武组织应该支持这些国家实行有效的国家履约制度。这种变化已经导致亚洲、拉丁美洲及加勒比地区和非洲须接受《公约》规定视察的缔约国数的增加。
19. 伴随着化学工业向新地区的散播，化工技术得到了更广泛的传播，而且化工贸易量和贸易额也出现了增长。与此同时，化学品的生产足迹也在发生变化。生产设施具有更加多样化的功能，规模缩小，调整能力加强，可按照客户要求的规格在短时间内提供一系列不同的化学产品。设施造成的污染也越来越少，而且能源和材料的使用效率更高。另一方面，现代化工厂可以是庞大而漫无边际的（“世界性工厂”）。品种繁多的化工产品的生产能力的传播对于满足社会日益增长的需求将极其重要。
20. 所有这些技术进步对社会都是必要和有益的。但由于这些技术具有双重用途的性质，意味着在化工行业和贸易的监管方面，将有越来越多缔约国需要实行特定的履约措施。另外还存在着知识诀窍、材料和设备被滥用的风险，使有毒化学品用于敌对目的。
21. 与此相关的第四个挑战来自于科学技术的进步。一个恰当的例子是化学与生物学的融汇，这在生命科学领域尤其明显。研究人员目前正在挑战这个领域的极限，以加深对生物系统深奥的运作方式的理解。这些科技进步的目的多种多样：开发用于人类和动物的新药、找到病虫害防治的新方法、提高食品产量、掌握能源生产的新手段——仅举几例。
22. 这种科技进步带来了对许多有益应用的预期，但同样会构成对《公约》实施方式的挑战。此外，这种科技进步要求解答如何处理分别查禁化学武器和生物武器的两个制度今后的关系，而近几十年来这两套制度的发展是分开进行的。

### 三、实现彻底消除化学武器

23. 《化学武器公约》的核心目标是在禁化武组织的严格核查下，彻底和永久销毁所有化学武器及其生产手段。为实现这一目标，(a)拥有缔约国有义务按照《公约》规定的期限完成其库存及前生产设施的销毁；(b)需要促使剩余的非缔约国加入《公约》，其中拥有化学武器和（或）生产设施的国家必须根据《公约》的条款销毁这些武器和设施；及(c)必须销毁所有老的和遗弃的化学武器。**禁化武组织及其技术秘书处必须保有必要的能力和资源，对这些裁军措施进行必要的核查，并应请求向缔约国提供技术咨询。**

#### 销毁所有化学武器库存

24. 尽早完成宣布库存的销毁仍是禁化武组织的首要任务。美利坚合众国和俄罗斯联邦由于销毁方案出现延误，将无法遵守《公约》规定的 2012 年 4 月的最后期限，这引起了各方严重关切。缔约国和决策机构需要继续密切关注此事，并采取必要措施确保在严格核查下尽快完成这些库存的销毁。

25. 咨询小组注意到执行理事会主席正在主持的磋商，旨在解决这些拖延所造成的法律和政治问题。**咨询小组强调，拥有化武的缔约国需要作出坚定和不懈的努力，尽快纠正上述局面。**
26. 只有当世界各国 — 特别是有化学武器能力的国家 — 全部加入《公约》并销毁其拥有的任何化武库存和生产设施，全球化学武器裁军方得以实现。因此，争取实现普遍入约始终是一个中心目标。
27. 必须更加努力地说服剩余的非缔约国加入《公约》<sup>2</sup>。这不再是一种政治宣传事宜。在只剩下七个非缔约国（签署国：以色列和缅甸；非签署国：安哥拉、朝鲜民主人民共和国、埃及、索马里、阿拉伯叙利亚共和国）的情况下，普遍性工作的成功将取决于是否量身定做式地充分顾及每一个剩余非缔约国特定的安全、政治和经济因素。**咨询小组大力鼓励总干事继续逐案深入探讨有关情况，并提出关于为实现普遍入约而应采取的步骤的建议；总干事还应考虑任命一位普遍性特别代表。**
28. **禁化武组织应该通过一切可能的途径（双边、区域性、国际）争取实现普遍入约。**禁化武组织应继续主动积极地做非缔约国的工作，应积极回应对推进普遍入约目标的举措给予支持的请求。

#### 历史遗留问题，包括老的和遗弃的化学武器

29. 在今后许多年里，缔约国仍需继续处理过去的化学战方案和活动所遗留的问题。缔约国会继续发现、回收和销毁遗弃在从前战场上以及前生产、储存、试验或处置地点的老化武和遗弃化武<sup>3</sup>。以往的战争和备战遗留下来的这些残余物造成了对人和环境的严重威胁。**因此，禁化武组织今后在化学武器销毁领域的重点工作之一将是老化武和遗弃化武的销毁。**应该以对员工、老百姓和环境均无害的方式尽快销毁老化武和遗弃化武，这至关重要。
30. 在老化武和遗弃化武的宣布和销毁核查方面，技术秘书处的责任将一直继续到从前方案和战争遗留下来的这些残余物被全部销毁为止。在咨询小组看来，对这些问题，禁化武组织应考虑如何推动为有需求的缔约国提供援助和技术咨询。例如，禁化武组织可以推动对过去倾弃作业的研究和调查，以更好地了解有关情况和潜在风险；还可以推动缔约国在老化武和遗弃化武及其回收和销毁技术问题方面进行交流和合作。
31. 而且，倾弃海中的化学武器仍将引起环保方面的关切。对这类化学武器，未规定需由缔约国宣布，缔约国可自行斟酌决定是否宣布，是否适用《公约》关于

---

<sup>2</sup> 南苏丹共和国于 2011 年 7 月 14 日成为联合国第 193 个会员国。在加入《公约》方面，这个新诞生的国家可通过联合国通知禁化武组织它将作为继承国加入《公约》并继承苏丹承担的缔约国义务，或将作为新国家加入《公约》。

<sup>3</sup> 一个新近的例子是在 2011 年 7 月初在伊拉克发现了一枚二十世纪八十年代两伊战争遗留下来的未爆炸的化学弹。

销毁和核查的条款。因此，禁化武组织几乎没有实际处理过有关倾弃海中的化学武器的问题。但是，这并不意味着可以对此事完全置之不理，可能会需要提供技术援助和咨询意见，如果缔约国对禁化武组织或通过禁化武组织提出要求的话。

#### 维持就化学武器问题向缔约国提供技术咨询意见的能力

32. 在严格的国际核查下继续销毁化学武器 — 甚至在 2012 年的最后期限之后 — 以及老化武和遗弃化武，这必须继续一直是禁化武组织的优先工作。此外，将需要监督 2007 年 4 月之后加入《公约》的缔约国<sup>4</sup>或者将来加入《公约》的缔约国所宣布的化学武器的销毁。为了满足这些要求，必须拨出足够的资源用于对销毁活动进行核查。
33. 技术秘书处必须继续对化学武器及相关设施进行有效和干练的核查，并向缔约国提供技术援助和咨询。技术秘书处还须继续作为缔约国的知识、专业技能和支助的源泉，在它们一旦意外发现前化学战活动的残余物时，帮助它们处理可能出现的问题。如果缔约国提出请求，禁化武组织需随时准备向它们提供或安排援助，方便它们进行风险评估和管理、现场探测、回收、临时存储、销毁等工作。
34. 预计今后几年有几处化学武器销毁设施将完成销毁作业，这将使核查活动减少，但在《公约》有关化学武器的所有规定的执行方面，这不应导致技能和能力的衰退。考虑到有毒化学品仍然有许多用于非和平目的的潜在方式，仍然需要把在意想不到的事件面前措手不及的危险降至最低程度。
35. 即使到了全世界的化学武器库存均已彻底销毁的那一天，**禁化武组织应仍然是化学武器裁军领域知识和专长的一个全球性宝库，一个有关不拥有和不使用化武的核查知识以及有关化武销毁知识的宝库。禁化武组织应设法确保自己在这领域的知识基础和专长的连续性。**

#### **四、 坚持化学武器裁军，防止非国家行为者获取有毒化学品用于敌对目的**

36. 为了确保化学战的威胁永不重现，缔约国根据《公约》第一条承诺：不从事任何《公约》禁止其从事的可能导致（重新）获得和使用化学武器的活动；以任何方式协助、鼓励或诱使任何一方从事此种活动。缔约国还必须采取必要措施确保有毒化学品及其前体只用于《公约》不加禁止的目的。
37. 这一切都需要各国有效实施并执行《公约》的规定和禁令。国家履约还要求所有利益相关方积极参与，这其中包括化工界、科研部门、军方和警方。在国际层面上，这要求技术秘书处对履约进行有效核查，缔约国彼此密切合作，并由缔约国大会按照《公约》第八条第 20 款的设想定期审查上述基本承诺的落实情况

---

<sup>4</sup> 根据《公约》第四条第 8 款，如果一国在《公约》生效十年之后 — 即 2007 年 4 月之后 — 加入《公约》，该国应按照执行理事会决定的时限和核查措施，尽快销毁其可能拥有的化学武器。



况。对于其授权任务与实施《公约》有关的伙伴组织，技术秘书处应有效地同它们协调工作。

### 一般目的标准

38. 《公约》第二条对化学武器的定义是：**任何**有毒化学品及其前体，但预定用于《公约》不加禁止的目的者除外，只要种类和数量符合此种目的。这体现了《公约》在法律上防止化学武器再次出现的最重要的规定（“一般目的标准”）。因此，该定义的范围不限于《化学品附表》，而是涵盖了所有有毒化学品和前体，甚至尚未被合成或发现者。谈判代表们纳入了这种一般目的标准，以此确保新的发展动态不会削弱《公约》禁令的法律力度。

### 国家履约

39. 只有全体缔约国都尊重、落实和遵守其承担的《公约》义务，《公约》的目标才能充分实现。因此《公约》第六条和第七条规定：各缔约国必须制定和执行有关立法，以确保有毒化学品及其前体不被用于禁止目的。除了立法以外，还必须实行监管和行政措施以执行立法。各缔约国均须指定或设立国家主管部门，授权该机构在国内和国际上开展有效工作，并协调与其他机构的合作。
40. 这方面的一个关键问题是对有关化学品、设备和技术的转让（出口、进口、过境、转运、转口）进行有效的国家管制。缔约国必须执行边境管制和执法措施，以发现、阻止、防范和打击化学武器和可用于化学武器目的的双重用途货物的非法贩运和中介代理。**禁化武组织应协助和鼓励缔约国进行这方面的工作，并确保为这种监管提供一个“公平竞技场”，避免出现漏洞和歧视。**
41. 要使《公约》的规定得到遵守不能只靠政府的监管，还需要得到化工界、科研部门、学术界和社会其他相关部门各利益相关方的支持。为此，需要在管治体系中养成负责任的职业操守。同时，要在《公约》的实施与各种化学品管理系统——如国际化学品管理战略方针（SAICM）及全球统一分类和标签制度（GHS）——的实施之间寻求增效协作。同欧洲联盟关于化学品注册、评估、许可和限制的制度（REACH）以及同其他地区采取的相关举措和措施之间，也存在着重要的协同关系。化工行业为迎接这些管理上的挑战采取了负责任的经营<sup>®</sup>方案且效果良好。所有这些措施与各国政府根据《公约》所采取的监管和执法步骤一道，应可带来一种履约文化的发展，其基础是适足的法律和法规以及所有利益相关方的自律并自觉参与执行《公约》的规定。
42. **因此，对于禁化武组织技术秘书处来说，向缔约国提供量身定做的和可持续的技术援助（“履约支助”）始终应该是最优先的工作之一。**对国家能力建设的支持可包括，例如，加强参与履约的国家主管部门和各系统的力量。技术秘书处和具备发达国家履约系统的缔约国应该积极援助在国家履约方面尚有差距的缔约国，向它们提供立法咨询意见/援助以及资金和技术支持。为此，技术秘书处应继续制定工作计划，并通过举办研讨会和会议提供交流与合作的平台。

43. 禁止化学武器组织应该制订和设计示范性框架，支持国家能力的建设以便执行《公约》的规定。技秘处的协助形式可以是提供技术和信息支持，特别是根据缔约国提交的宣布数据，对不同方法会如何影响缔约国的履约工作及核查结果进行模拟和评估。
44. 建立区域和全球性关系网，推动提高认识并开发与利益相关方的关系，培训国家履约人员，帮助缔约国分享最佳做法等等，也可以是非常有效的途径。技术秘书处应继续通过技术援助推动缔约国为和平目的发展化学的努力，并协助进行需求评估，以便使技术援助与缔约国的要求和条件更加匹配。必须为这种方案预留足够的预算和人力资源，方案在设计上应做到能够按第七条行动计划的基准加以评估。
45. 咨询小组注意到，化工界感到关切的是，不同的缔约国恐有履约做法的不一致，造成不同缔约国的宣布差异以及对化工企业不平等的监管待遇。化工行业的支持和参与对禁化武组织有效履行职责是必不可少的。因此，必须采取步骤加强化工界对本组织的信任。应该通过在尊重保密和信任的相互需要的情况下持续进行的对话，建立一种非官僚式的建设性伙伴关系。在有意识地尊重自由裁量权和保密的情况下，国家主管部门的参与对于建立必要的广泛对话至关重要。**总干事还可以考虑设立一个化工界专家小组，着其就禁化武组织如何更好地与化工行业互动提供意见。**
46. 要培养一种有持续性的履约文化，就需要继续加强技术秘书处同国家主管部门的关系——这是一种建立在国家、区域和禁化武组织范围关系网基础上的、广泛分享实际履约经验的真正合作伙伴关系。

#### 对履约的核查

47. 防止再次发生化学战的威胁是《公约》的第二大支柱。建立起有效核查制度的工作取得了很大进展，旨在确保宣布的准确性和化学武器销毁活动的彻底性并建立起对不再生产化学武器的信心。在条约执行的初始阶段，即以化学武器库存的宣布和销毁为主要重点时，这套制度一直是适足的。
48. 为了确保第六条规定的例行核查制度具有持续可行性，禁化武组织现在应该采取一种前瞻性的做法。核查并非只是进行视察和确认宣布数据，而是一个收集、验证和评估资料的过程，以便对每一个缔约国的履约方式进行独立评估。在全球化的时代，化工行业遍布世界各地，化工贸易建立起全球性伙伴关系及依赖关系，互联网提供了来自权威途径的不断扩大的化学活动信息库。在这个时代里，很难理解技术秘书处为何没有更好地利用来自公开渠道的信息，特别是公司网站提供的信息和向联合国这样的其他国际组织正式提供的信息。缔约国应考虑在自愿的基础上提供更多资料，以减少对与《公约》不相关的设施可能进行的视察。**禁化武组织的决策机构应该研究为核查目的利用公开渠道信息一事，并向技术秘书处提供指导，以便找到可以接受的强化核查过程的方法。**

49. 视察仍然是核查的中心环节。然而，视察的数量并不是建立履约信心的关键。选取视察设施的方式同样重要，而选取的依据应该是对《公约》的宗旨和目标构成的危险，同时适当顾及《公约》之《核查附件》有关部分所规定的条件。最重要的是视察过程的质量。根据《公约》，《公约》的一般视察目的是核实被视察设施从事的活动与在宣布中提供的资料相符。
50. 对生产（加工、消耗）附表化学品的设施，禁化武组织已获取了很多经验，进行视察提供了高度的透明和信任。应优先重视进一步提高效率并确保核查过程的独立性和完整性。

### 《化学品附表》

51. 为此，应该研究一下自《公约》通过以来一直没有变化的《化学品附表》。鉴于附表对化学工业例行核查活动的指导作用，这种一成不变造成了工业核查制度很大一部分过去的“冻结”。这套制度在核实不存在已知冷战时期化学武器的生产方面仍然发挥着作用，可是却越来越反映不出未来可能出现的非法使用有毒化学品的威胁<sup>5</sup>。
52. 禁化武组织需要根据科技和工业的发展审查《化学品附表》上的化学品。缔约国应该为附表的更新作出努力，要把谈判时未曾顾及的危险及其在经济和核查上的影响考虑在内，要认识到随着时间的推移，任何基于列表的监管制度除非定期得到更新，都将失去相关性。**咨询小组建议各缔约国定期审查《化学品附表》，这种审查可以每四年或每五年进行一次，其筹备工作可由本报告（见第78段）建议设立的科学部门同科咨委一起通过与利益相关方协商进行。**

### 其他化学生产设施

53. 未由附表覆盖的工业核查要求属其他化学生产设施核查制度的范围。就各个不同厂区与《公约》的相关性而言，此类设施也许是最多样化的。技术秘书处获得的经验表明，虽然一些其他化学生产设施对《公约》的宗旨和目标造成的危险很小甚至完全没有，而对另一些来说，则非常有必要证明其没有生产化学武器。此外，与附表化学品设施相比，全球化和科技进步给其他化学生产设施这一类厂区带来的影响最为深刻。但从现有的核查制度来看，由于他化学生产设施宣布中提供的数据非常一般化，这一制度缺乏重点。出于所有这些原因，其他化学生产设施视察对保持例行核查制度未来的相关性仍将是重要的，但应提高效率。**为此，禁化武组织必须设法始终针对与《公约》高度相关的其他化学生产设施进行视察，并且要考虑到《公约》关于公平地域分配以及每一缔约国每年其他化学生产设施最多视察数的适用规定。**

---

<sup>5</sup> 上文谈到一些其他组织也指出一些有毒化学品因其毒物学和其他方面的特性以及在日常生活中的可得性所以在当今安全环境中构成危险。与这一部分内容相关的某些概念会在援助和防护一节中予以阐述。

54. 要做到这一点，原则上说，有以下几种方法可供选择（可以是几种方法的结合）：可要求（在现有法律框架之内或通过对《核查附件》第九部分有关规定作技术修订）在宣布中提供更多具体数据，使所宣布的设施及其活动的特点更加突出；技术秘书处不仅可利用宣布数据，还可利用自己通过核查和其他活动获取的数据（例如，以往视察收集的数据）；缔约国可自愿提交关于其设施的补充资料，以降低对与《公约》不相关的设施进行视察的可能性。
55. 与此同时，禁化武组织在对核查结果进行评价时，应该意识到化工行业有一些机制虽然不是为实施《公约》而制定的，但有助于防止有毒化学品的不当使用。这类补充性监管措施的例子有欧洲联盟关于化学品注册、评估、许可和限制的规章，以及欧洲范围外的类似措施，例如全球统一分类和标签制度和国际化学品管理战略方针。在化工行业内，负责任的经营<sup>®</sup>方案等自律机制，以及所采用的行业标准和质量保障体系，都着眼于强化照章办事以及负责任的行为。

#### 核查工具和程序

56. 有效的核查需要有有效的核查工具。禁化武组织视察员有一系列核准视察设备可供使用，这些设备包括：现场分析仪表；样品采集和制备包；不同类型的无损探测设备；用于个人防护、药剂检测、安全监测及其他活动的设备。技术秘书处实行了标准操作程序，以确保设备的妥当选择、认证和使用。技术秘书处还保持了培训的高水平。另外，在缔约国的帮助下，禁化武组织为进行现场分析而设立了经过充分认证的目标化学品分析数据库。禁化武组织还建立了一个指定实验室网络，并通过效能水平测试定期评估实验室的专业水准。通过这个网络可以对环境样品进行现场外分析。目前正在发展类似的生物学样品分析能力。
57. 与此同时，对于与化学武器无关的机密资料，为加以额外保护而采取的某些做法与《公约》给予视察组的特权和豁免不符，或可能破坏核查过程的独立性（例如，现场视察结束时把视察员笔记本电脑内容复制给视察缔约国，而《公约》规定视察员的记录不得受到侵犯<sup>6</sup>，或者把禁化武组织分析数据库完全限制在附表化学品范围内）。这种做法可能导致禁化武组织视察组无法检测到是否存在某些关系到履约的化学品，或者使视察组的独立性受损。**决策机构和技术秘书处应该采取措施确保禁化武组织的核查过程具备《公约》规定的完整性和独立性。**

### **五、 解决对可能未履约的关切**

58. 《公约》第九条规定了一些处理和解决对未履约的关切的机制，包括，当事方之间的双边磋商，执行理事会主持下的机制，通过质疑性视察澄清和解决对未

---

<sup>6</sup> 执行理事会曾于 1997 年提出此种要求，当时视察行动刚刚开始，禁化武组织在进行视察和保护机密方面均缺乏实际经验。

履约的关切。在发生对缔约国使用或威胁使用化学武器的情况下，对提出的使用化学武器的指控和援助请求应适用《公约》第九条和第十条规定的机制。

59. 此外，也有缔约国因缺乏能力及没有充分理解《公约》的规定而发生未能履行义务的情况。对这种情况禁化武组织已通过执行理事会主持下的机制作过处理并经过缔约国大会审查。这类机制包括：鼓励、透明度措施（例如报告为改善局面而采取的步骤）、以及技术秘书处和缔约国在必要时提供技术援助。
60. 虽然我们的世界正在逐渐摆脱化学武器，但各种不稳定局势、对国家和地区安全的威胁还有冲突并未消停。在此情形下，要在《公约》的框架内处理和解决对未履约的关切，协商、合作和事实调查仍将是必不可少的有效手段。
61. 直至目前，一直强调要通过双边机制来解决缔约国对未履约的关切。第一届和第二届审议大会（分别在 2003 年和 2008 年召开）认同此种双边澄清的价值，并鼓励缔约国继续自己解决对可能的未履约行为的关切。应该指出，双边磋商解决关切虽然对直接相关的缔约国很重要，但对其他缔约国来说仍然缺乏透明度。

#### 执行理事会主持的澄清程序

62. 在第九条设想的多边机制中，不少自《公约》生效以来尚未启动过。某些履约问题一直到最近才提请执行理事会处理。
63. **执行理事会宜将部分实质性工作放在促进和适用《公约》有关处理和解决对可能未履约的关切的机制上。**按照《公约》的程序，执理会主持下的澄清程序可以是各种各样的措施，从通过执理会提出澄清请求，执理会请总干事设立一个专家小组审查与引起关切的情况有关的所有可以获得的资料和数据，一直到可以由一缔约国请执理会澄清造成对其未履约产生关切的情况（澄清方法可以是，例如，接受邀请对可疑设施或地点进行视察，以缓解关切并表明并没有未履约）。**缔约国大会应该强化其监督职能，缔约国应共同利用大会年会的机会审查《公约》的遵行状况。**

#### 质疑性视察

64. 每一缔约国均有权请求现场质疑性视察以澄清与可能未履约有关的问题，这是对所有缔约国均履行《公约》义务的终极保障。当年谈判《公约》时，在拟写有关条约文字上花费了极大心血，目的是使条款清晰明确，易于执行。不过自《公约》生效以来，没有过任何缔约国请求进行质疑性视察。这反映出缔约国之间值得欢迎的相互尊重，也显示了尽可能用协商一致的手段来解决问题的决心。但尽管如此，不动用质疑性视察可能会削弱其威慑作用。
65. 缔约国应该把质疑性视察机制视作对《公约》的必要保障，为了遏制违约行为，这一机制必须运行起来。《公约》规定，总干事应将质疑性视察无法及时进行的情况通知执行理事会，以便采取行动改善局面。**因此，技术秘书处必须**

**维持在必要时进行质疑性视察所需的资源、技术能力、可随时行动的状态以及专业技能。**

66. 与此同时，缔约国自己应该进一步加强和保持对质疑性视察程序的深入了解。以往的国内及多边试行质疑性视察的经验表明：这种试行视察对一国做好接待和有效地进行质疑性视察的准备是有益的。**禁化武组织可以通过举办讲习班和演练来帮助缔约国加强和保持对这些规定的实际了解。**缔约国还应设法最终解决其余的与质疑性视察有关的悬而未决问题。

#### 指称使用化学武器的调查

67. 由于与故意施放有毒化学品有关的新威胁的出现，技术秘书处调查指称使用化学武器的能力将来可能变得更为重要。这些新的威胁可能要求重新思考操作程序并审视禁化武组织如何与东道国、联合国以及其他可能在此类事件中出现的行为者进行互动。
68. 保持这种能力将是一个挑战，因为这取决于是否拥有足够数量的训练有素且适当地组合了技术技能和专业知识的视察员。鉴于化学武器销毁活动的减少，对拥有与化学战环境工作有关的化学武器专业知识和技能视察员的总体需求下降，**因此技术秘书处宜须制定关于如何保持指称使用调查常备状态的新概念**（如按《公约》的设想，更多地依靠视察局以外的专长；更加依靠总干事指定的用于指称使用调查的合格专家）。
69. 关于由联合国秘书长发起在非公约缔约国或在缔约国控制的领土之外进行指称使用调查，重要的是，应通过操作安排强调联合国与禁化武组织关系协定中所载的对有关此类调查进行协调与合作的一般条款，并应就专家名册、可用于现场外分析的实验室以及标准操作程序等事项分享信息。在此类活动中，禁化武组织应能够立即动员并派遣技术秘书处的称职化学战专家。
70. 对于秘书长在 1925 年《日内瓦议定书》方面的调查机制及相关程序，可供他调遣的专家和实验室的名册最近已作更新。**禁化武组织和联合国秘书长之间各机制的密切协调将必不可少，因为禁化武组织提供了化学武器的指称使用方面最主要的国际调查机制。**此外，禁化武组织 — 通过其国家主管部门网络、丰富的视察经验以及与化工行业的功能性联系 — 对全球化学武器有关能力的全面了解是无可比拟的。起码的一点是，需要发展这两种机制，做到程序上可相互操作，技术和程序标准相似，业务运作上协调。

## **六 跟踪和评价科学技术的进步**

71. 《公约》的目标 — 全面永远禁止化学武器的发展、生产、拥有、转让和使用 — 只有在科技进步得到有效跟踪和评价时才会成功地实现和维护。为实现这一目标，禁化武组织在迄今为止所取得的成就的基础上，应提高并扩展对化学科技发展的跟踪和评价范围，与此同时，应充分利用这些进展，提高自身工作的质量。这在《公约》第八条中有所规定：禁化武组织应为核查目的考虑采取措

施利用这种进展，建立科学咨询委员会（科咨委），以及需要通过定期的审议大会审查这些进展对《公约》执行情况产生的影响。

72. 禁化武组织需要妥善的科学咨询意见和有效的机制，以审查并评价科学进步对《公约》的影响。科咨委自 1998 年成立以来，在这方面发挥了重要作用。但是，禁化武组织在如何征求科学咨询意见以及工作中如何采纳这种意见方面存在着不足。应更加清楚地表明科咨委根据《公约》的要求和自身的职权范围要为禁化武组织提供哪些咨询意见。咨询小组建议这些咨询意见包括：
- ▲ 信息和技术评估，以便能够对新化学品和新技术上的风险进行评价
  - ▲ 改进现有的并采用新的核查办法和视察设备类型的提案
  - ▲ 根据影响到核查的新的科技发展，是否需要调整核查方法的咨询意见
  - ▲ 事实调查措施方面的技术咨询意见
  - ▲ 有关可能影响实施《公约》的新问题 — 例如化学和生物学的融汇 — 的技术咨询意见
  - ▲ 有关应对施放有毒化学品的常备状态以及有关此类施放后的补救措施的技术咨询意见
  - ▲ 发现科学技术蕴藏的机会，以促进缔约之间和平利用化学的国际合作
  - ▲ 分享有关化学武器（将来主要是非库存）销毁技术的信息和经验
73. 科技进步对《公约》的影响有若干方式。它可以改变禁化武组织运行的技术环境（例如在化工行业）；引发可能滥用有毒化学品的新危险；改进对有毒化学品的防护手段；带来更有效的核查手段和方法；以及创造缔约国之间和平利用化学领域国际合作的新机遇。
74. 首先，随着销毁现有化学武器库存以及销毁老的和遗弃的化学武器的完成，**须将关注引导至化学武器能力可能扩散到政府和非政府行为者这一方面**。在此方面，电子通讯的发展可能使有关化学武器的信息更容易获取。同核武器和某些类型的生物武器相比，对土化学武器，有毒化学品合成和运载系统炮制中的技术障碍要低得多。
75. 与此同时，不能夸大这些科技进步会带来的危险 — 在没有专门的武器计划的情况下，涉及化学武器的各种技术发展距离制造和生产可用武器的目标仍要经历好几步漫长且耗资的阶段。
76. 其次，《公约》的技术和决策领域人士，**包括科咨委、政府专家和政策制定者，应真正参与交流，明确需要何种科学咨询意见**。然后应在科咨委与广泛的

科技界和工业界之间建立牢固的合作关系，确保其咨询意见建立在对科学技术前沿发展现状的透彻理解的基础之上。

77. 关于化学科学界，禁化武组织和科咨委已与国际理论与应用化学联合会（国际化联）这个全世界在化学领域的国际科学联合会建立了建设性的合作关系。保持这种合作关系是重要的，既便于为禁化武组织征求权威性和有广泛基础的科学意见，也有利于科学界管理机制提高对《公约》目标和规定的认识并确保遵守其规范。
78. 但是，即使科咨委的作用扩大了，与国际化联的关系提升了，本组织的科学能力还必须进一步得到加强。**因此，应调配资源，在技术秘书处内创设适当的职能来管理和支持对相关科学发展进行的系统性跟踪。这可以是在总干事直接领导下并且可以直接联系技术秘书处所有司办的，例如，一个科学顾问，或一个小部门，或一个办公室的一部分。**这一职能还可以作为科咨委常设秘书处，协助提议和起草科咨委的议程并经科咨委审阅汇编有关科学问题的文件。此外，它可以协助总干事和执行理事会评估提供给本组织的科技资料，包括科咨委的研究结果。
79. 一个相对较新的问题是化学和生物学的融汇<sup>7</sup>。这种融汇要求在执行《公约》和《生物武器公约》时有更密切的互动。科学的融汇本身不会导致这些制度的融合，**但经验交流和联合技术审查可以有助于了解这种融汇如何在化学和生物学的交汇领域影响这两个条约的执行。**两个条约在禁止毒素武器方面有重叠，因此这个议题特别相关。
80. 在这类对话中化工行业必须是一个重要伙伴。化工行业在谈判期间积极参与了《公约》核查制度的拟定，并为《公约》生效之前的筹备工作作出了贡献，包括协助培训了禁化武组织后来的视察员。

## 七 针对恶意施放有毒化学品事件的常备状态和应对措施

81. 《公约》第十条规定，要加强缔约国的国家能力，以便准备应对化学武器的袭击或其威胁使用。第十条包括如下规定：通过禁化武组织提供关于如何提高国家防护有毒化学品的能力的专家咨询意见，开放使用包含各种化学武器防备手段资料的禁化武组织数据库，通过禁化武组织（直接由各缔约国，双边或通过

---

<sup>7</sup> 一方面，生物学越来越多地利用化学，已经达到了有可能以化学方式合成生物系统的组分和简单的生物制剂（例如病毒）的程度。更为复杂的生物体（例如细菌）的化学合成尚未实现，但正在为此目的深入开展科研。什么应视为化学剂，什么又是生物剂，这种趋势模糊了这两者的界限。与此同时，有些化工产品生产中采用了生物流程。这样的例子包括在化学合成中使用生物催化剂，或甚至使用生物体（植物和动物）作为某些化工产品的生产平台（例如某些药品和生物燃料）。同样，生物系统也用于化学分析。最后但也同样重要的是，寻找新的具有生物活性的化合物（例如药物或杀虫剂）的方法正在发生变化。过去，通过化学合成从某些主导分子产生大量衍生的化合物，再按生物效应进行筛选。现在的趋势是对生物目标的化学结构、形状和功能性进行详细研究，在此基础上设计能够专门干预这些生物功能的化学结构。随着这种生命科学方式的兴起，从科学角度上看，化学剂和生物剂的区分将越来越没有意义。



禁化武组织，或由禁化武组织自身）建立国际反应机制，以应对化学武器的威胁或实际使用并减轻此类袭击的后果。虽然这些条款旨在处理国家引发的化学战威胁，但它们也可以适用于非国家行为者（如恐怖分子）使用化学武器的情况（理解为恶意使用任何有毒化学品）。

82. 如本报告前文所述，《公约》生效后，与传统化学战有关的威胁已逐渐降低。与此同时，出现了新的危险。恐怖组织企图获取化学战剂和土法爆炸装置，而有些组织实际上已在使用。国家内部冲突中有毒化学品的可能使用也引起了关注。援助和防护的主要目的不再是传统的在使用化学武器的战场上拯救生命。其他目标已变得同样、且也许更为紧迫：在有毒化学品的故意施放后对非战斗人员实施保护，无论行为者是谁并且可能在各种不同情况下。这种威胁比“传统的”化学战更为复杂。它可以涉及化学、生物、放射性和核材料；它可以由国家也可以由非国家行为者比如恐怖分子挑起；它通常是针对平民，而不是军队。
83. 应对这些新威胁的职责主要在于各国政府，它们在各自管辖范围内以及在（次）区域范围和按联合国安全理事会相关决议在全球范围内集体行使这项职责。化工行业也正为确保设施的安全安保作出贡献，全世界正在落实自愿行为守则，以提高化工设施的安全和安保。与此同时，禁化武组织已认识到其为全球反恐斗争作贡献的责任。其中一项任务关系到帮助缔约国建设能力，以预防和应对恐怖分子故意施放有毒化学品的情形，包括对化工设施和运输业可能进行的袭击。
84. 要制定有效的预防战略，重要的是要认识到随着这些新威胁的出现，化学品危险范围发生了变化。传统的化学战剂不一定是首要的关注（虽然 1995 年东京的经验表明绝不能忽视这些战剂）。可获得性和机会驱动了化学武器恐怖威胁。不能忽视故意施放有毒工业化学品的情形和利用易于获取的化学品 — 包括简单的家居用品 — 临时合成化学剂的情形。实施方式可能不仅包括土法爆炸装置，还包括在食物或饮用水中投毒的企图。这样做的目的可能并不是要造成大量伤亡，而是产生大规模恐怖。尽管从规模来看这些威胁比传统的化学战要小得多，但在一个工业能力不断扩展、贸易密集以及化学向日常生活广泛渗透的世界上，需要的将是一种“全险方式”。
85. 在这个不断变化的环境里，应根据这些新的要求调整《公约》下援助和防护的性质和形式。建设地方和国家一级的应变能力以及提高战略和操作层面的（次）区域合作极为重要。禁化武组织应为此作出贡献，因为它有专业能力，可利用缔约国的专业知识能力，并具有全球影响力。
86. **例如，这可以包括禁化武组织支持在缺乏此类能力的区域或次区域建立区域中心，以便针对施放有毒化学品的威胁做好准备并加以应对**（例如：提供专家咨询意见、培训，或促进与其他此类中心以及其他缔约国有关机构的合作）。为此类区域性举措提供援助和专家咨询意见将促进更广泛的区域参与并推动捐助方的捐款。

87. 对使用或威胁使用化学武器情况下的援助请求，随着重点转向加强对区域、次区域和国家常备状态的支持，应重新研究禁化武组织的作用。禁化武组织的机制在国家和次区域应对系统的能力不足时仍然是重要的，尤其是在多发性有毒化学品袭击的情况下。但是，任何此类国际援助都只能辅助当地的应对能力——在施放有毒化学品的情形下，数小时内立即采取有效措施的能力才是重要的。
88. 要加强地方、国家和区域预防、准备和应对化学事故的能力，缔约国将需要工具（例如不具约束力的指导方针和决策工具）以及切实可行的咨询意见，可帮助它们作需求评估和应急规划、培训以及不同形式的演练。禁化武组织在这方面已经开发了一系列方案和项目，它应该继续向缔约国提供这些措施。与此同时，其他国际和区域组织也正在提供类似的支持，禁化武组织与其他此类实体协调活动是很重要的。举例来说，技术秘书处可以探讨与世界卫生组织合作的可能性，包括适当的联合讲习班、数据库和支援幸存受害者的行动<sup>8</sup>。
89. 此外，**国际社会将继续期待禁化武组织保持指称使用化学武器调查的专业能力和业务运转能力**。这些问题已在标题五下讨论。应在这里提及，禁化武组织的调查机制是当今有关指称使用化学武器调查最主要的国际机制。

## 八 促进和平利用化学领域的国际合作

90. 促进和平利用化学领域国际合作是《公约》的一个重要目标。第十一条为此规定了基本原则，而第八条将促进缔约国间国际合作的责任交给了缔约国大会。
91. 这个目标在禁化武组织未来优先事项中的重要性将会增加。对于许多缔约国来说，这现在是并将仍然是它们保持对《公约》和禁化武组织的投入的一个主要激励因素。国际合作有两个方面：不妨碍缔约国的经济和技术发展，以及制定禁化武组织有吸引力的促进缔约国间国际合作的方案。

### 缔约国的转让控制和经济技术发展

92. 在当今全球化的环境中，快速增长的化学品贸易对经济发展来说是不可少的。**为确保双重用途化学品、设备和技术的贸易只服务于合法目的，并且不会造成化学武器威胁的重新出现，禁化武组织必须利用其机构性能力，帮助缔约国实施有效的国家管制措施**，同时不妨碍所有缔约国的经济技术发展。
93. 此外，**禁化武组织应为国家主管部门提供援助，帮助它们更好地理解并履行这方面的《公约》职责**。举例来说，禁化武组织可以就如何以最佳方式控制化学品贸易制定自愿性指导方针，提供实用的技术援助来帮助缔约国调整这些指导方针以适应其具体国情，并提供培训、履约工具和其他形式的履约支助。

---

<sup>8</sup> 禁化武组织可能需要予以更多关注的一个领域是救治化学伤亡，无论是由化学武器的使用、老的和遗弃的化学武器事故，还是由恐怖分子使用有毒化学品或其他事件引起的。中毒后立刻拯救生命以及治疗长期慢性影响——许多受害者直到今天仍受影响，针对这些具体情况需要有显然不同的方法。禁化武组织不是一个医疗机构，但它具备一些相关的专业知识。

94. 由 40 个国家组成的被称为“澳大利亚集团”的非正式集团自 1985 年成立以来，通过监管和控制可用于生产化学武器的化学品的出口为国际安全作出了贡献。当《公约》于 1992 年通过时，该集团发表了一篇声明，承诺该集团的每个参与方将在《公约》生效后并根据《公约》的执行情况，审查本国对违背《公约》目标的化学品和设备所采取的防护扩散措施，目的是取消此类措施，使全面遵守《公约》义务的缔约国获益。
95. 现在，《公约》经过 14 年的运作，可以得出这样的结论：《公约》的执行情况大体上满足了缔约国的期望。迄今为止，禁化武组织大部分情况下成功地履行了《公约》规定的职责，包括有效禁止任何化学武器的转让。其余任务有明确的规定（禁止转让化学武器以及承诺不协助、鼓励或诱使从事《公约》禁止的任何活动 — 这方面执法的持久性；进一步加强国家履约体系，包括在《公约》规定的转让控制领域；审查现行的化学品贸易领域的国家规章，使它们符合《公约》的宗旨和目标）。禁化武组织看起来手段齐备，已准备好应对这些问题 — 已将其纳入第七条行动计划的框架。
96. 为进一步推动这一进程，**禁化武组织可以寻求促进出口许可部门和海关之间在迄今为止尚未有互动和合作的领域进行对话**，例如找出澳大利亚集团指导方针中能帮助国家主管部门更好地监控与《公约》相关的双重用途化学品的内容。
97. 然而，澳大利亚集团针对公约缔约国的措施仍在继续，无论合理与否，这引起了不满。这种情绪的出现不是健康或有利的，应努力加以纠正。解决拒绝转让的可能方式是通过禁化武组织框架内的协商和合作。以前没有这样做过。**咨询小组建议的对策是，任何转让遭拒认为受到歧视的缔约国可以向总干事提出申诉，由总干事通过斡旋，把各方带到一起商议，如有可能，通过讨论为何遭拒来解决问题。这一机制可能会增加透明度，有助于打消顾虑。**

#### 促进和平利用化学领域的国际合作

98. 禁化武组织促进和平利用化学领域国际合作的方案自《公约》生效以来已取得了一定进展。但是，这些方案领域在过去得到的资源不足。随着今后与化学武器有关的核查工作资源的释放，应更多地关注第十一条的实施。这一重要条款的有效实施涉及到《公约》的全体成员，它将有助于推进履约的总体目标。**第十一条方案应尽可能基本上不依赖自愿捐款，因为自愿捐款将是临时性的，此类方案应通过禁化武组织经常预算得到加强。**
99. **在制定今后的合作方案时，禁化武组织应将这些方案与其自身的技术能力和优势联系在一起。因此，禁化武组织应充分利用其知识基础以及与国家主管部门、各个组织、机构以及缔约国专家建立的网络。这将赋予这些方案更多的合法性和吸引力，并使它们有别于其他国际组织提供的国际合作方案。禁化武组织所能带给大家的是有毒化学品方面的具体技术认识和能力，协助缔约国制定国家履约措施的经验，交际和联络合作伙伴的能力，以及全球影响力。**

100. 吸取这些优势的方案举措的范例包括：

- 改进缔约国的监管框架 — 有关立法、规章和执法的技术援助；
- 化学品的安全和保安 — 为缔约国制定指导方针，协助推动履约的做法和标准；
- 有关促进化学品、化工设备和技术贸易的问题；
- 支持缔约国防止非法贩运双重用途化学品货物的努力，包括支持海关组织和进/出口许可的工作；
- 有关上述问题的培训和演练；
- 进行与《公约》规定的规范和要求有关的教育和宣传，采用自我监管的措施（行为规范、准则、工业界及类似行业的履约举措），促进充分遵守《公约》规定的国际合作。

101. 禁化武组织 2010 年 11 月举办了第十一条研讨会，会上找出的禁化武组织新机遇，*除其他外*，可以有：

- 建立一个追踪和评价涉及有毒化学品的事故的机制；
- 促进技术转让，推动和平利用化学的发展；
- 在老的和遗弃的化学武器方面，推动危险评估和清理方案；
- 在缓解倾弃海中的化学武器的危险方面，推动危险评估和其他措施；
- 开发缔约国可以使用的其他危险评估和管理工具；及
- 从道德角度宣传化学武器裁军，支持将恶意使用有毒化学品的行径列为反人类罪的倡议。

102. 在建立并维持一个吸引和包容科学技术和经济发展的规制框架方面，政府的政策很重要。**因此，禁化武组织为经济发展可以作出的一个贡献就是帮助缔约国建立并维持充分执行《公约》的规制框架，由此改善经济发展和国际交流的条件。**

103. **禁化武组织还应强化对国际合作方案的管理办法。**要努力开发和利用更有针对性的可靠工具，用以评估需求、方案影响和成果。为确保禁化武组织为国际合作所作的贡献对缔约国仍有意义并可持续，这一点将是有必要的。其他国际技术援助方案已应用了这些管理系统的模型和经验，应予以研究，以便将所汲取的经验教训应用于禁化武组织的环境之中。

104. 禁化武组织未来的国际合作方案需要在旨在提高缔约国涉及有毒化学品的一般能力的方案和旨在提高它们充分有效地实施《公约》的能力的方案之间取得适当的平衡。应平行地致力于这两个方向。**专家咨询小组建议禁化武组织的方案应倾向于加强和促进国家主管部门之间的互动以及国家主管部门与禁化武组织之间的互动。**
105. 如前所述，缔约国和禁化武组织都会受益于更强有力的区域对策。**可以设立区域或次区域合作中心，也许可以在有需求和需要的领域先开始做一个或几个示范项目。落实的方式可以是禁化武组织与其他国际和区域组织合作提供技术支持，区域或次区域缔约国的积极参与，以及其他捐助方的自愿赞助。**这些中心最终要自力更生，不接受外部资金支持而实现可持续发展。与此同时，这些中心将能够让有关区域或次区域在禁化武组织的咨询和技术支持的指导下，开发满足区域或次区域缔约国特定需求和条件的项目和合作机制，同时能够利用有关地区之外的其他缔约国的专业知识和支持。
106. 此外，制定禁化武组织国际合作方案时需要清楚地认识到，禁化武组织仅仅是国际舞台上促进和平利用化学领域合作的几个实体之一。重要的是应通过方案协调、接触交流、发展伙伴关系以及利用协同增效效应，将禁化武组织及其国际合作方案融入化学领域国际合作这个更广阔的范畴中。

## 九 设法应对转型

107. 禁化武组织已成为防止化学战、消除化学武器以及国际核查领域的全球性知识宝库及行动和技术专长中心。这种能力今后也是重要的。即使在消除了所有的化学武器库存之后，还是需要关注新出现的与可能恶意使用有毒化学品有关的威胁。此外，按《公约》条款的规定，老的和遗弃的化学武器将继续销毁。另外，倾弃海中的化学武器对人和环境造成危险，禁化武组织可以为减缓这些危险作出贡献。现有化学武器库存越早被销毁，禁化武组织向一个没有化学武器的世界转型的前景就更光明。
108. 新的优先事项的采用将需要体制上的变革和管理上的调整。至关重要的是，《公约》和禁化武组织将来要找到有效和可接受的调整方式 — 否则另一种可能就是组织机构的僵化。通过决策机构的政策制定和决策以及对工作和操作实践的逐步修改，《公约》赋予了体制改革充分的灵活性。在这样做的时候，禁化武组织应充分利用其包容性、透明度、非歧视性和建立共识等原则。
109. 新的优先事项具体将如何影响技术秘书处今后的规模、结构和运作不在本报告的范围内。总干事已任命了一个顾问来审查技术秘书处的结构，并要在 2011 年晚些时候向他报告。但应强调一些总的原则，同时强调转型和改革应该是受到管控的和渐进的。
110. 从组织结构来说，**禁化武组织需保持其独立性和能力，以维持其相关性和信誉。**微观管理会适得其反，因此应避免。此外，为落实今后所有方案的优先事

项，禁化武组织的人员配备水平从工作人员合格胜任和训练有素上来说需要保持在“临界质量”之上。

111. 不断变化的情况和优先事项将要求进行某种程度的重组。显而易见的还有，在基本完成化学武器库存的销毁以后，视察局的规模要与例常工作量相匹配，但又要有足够的力量，能满足质疑性视察或指称使用调查这类尽管不太频繁的要求，这可能尤其不容易做到。**技术秘书处必须保持足够水平的核查资源，以确保化学武器销毁按《公约》要求接受国际核查，并保证核查制度作为一个整体是可信的。**在技术秘书处的结构框架内将需要某种灵活性，以便建立一个参与日常方案执行的又可在核查领域出现特殊需求时依靠的储备库。这将在保密上构成管理上的挑战。将需要强有力的程序规则以确保禁化武组织保持这方面的高标准。
112. **另一个关键要求是维护和扩充机构能力、知识和专业素质。**禁化武组织任期政策的实施已在审查之中，看来这项政策在实施中将需要更大的灵活性。学习和培训机制也应进一步完善。
113. **优先事项的转变可能还需要对禁化武组织的预算结构进行审查。**《公约》规定禁化武组织的预算分为两章：第一章是核查费用，第二章是其他所有费用，包括行政费用。第二章里也有方案落实的关键要素，包括援助和化学武器防护、向国家主管部门提供的履约支助，以及国际合作方案。
114. 自《公约》生效以来，一贯的做法是保持这两章之间的平衡。随着化学武器方面核查活动的减少，这种情况不应该再继续下去。与此同时，当前的预算格式是把方案落实费用与行政费用放在同一章里。
115. **应修改《禁化武组织方案和预算》的结构，以便更好地反映禁化武组织各方案产出的不同类型贡献。**这些贡献应尽可能地明确区分，从禁化武组织运转所需的行政费用到支持其决策机构的工作都应如此。
116. 至于预算分配，本报告已提及应给予第十条和第十一条更多的关注。在此方面，重要的是确保今后禁化武组织方案的落实将不依赖自愿捐款——这些捐款是值得欢迎的，但资助核心业务的应该是经常预算。与此同时，应鼓励缔约国和其他捐助方（如欧盟）进行自愿捐款，以扩大方案落实可能产生的边际效益。
117. **在这方面，还应考虑改而采用两年期的预算周期，以确保方案产出的稳定性和可预见性。**为提升禁化武组织方案的影响和可持续性，这可能是重要的。
118. 无需多言，缔约国应当按时缴纳会费。到 2010 年年底，总计 81 个缔约国拖欠当年的年度会费，这仍是一个严重的关切。周转基金旨在解决短期的流动性问题，将帮助禁化武组织应对现金流上的困难。**决策机构应将此事置于审查范围内，以确保及时有效地使用周转基金，充分落实方案。**

119. 《公约》利益相关方的参与和贡献越来越重要。它们（化工行业除外）的作用在《公约》执行初期是有限的 — 当时的重点是国家销毁方案 — 但随着重点转向防范和合作，其作用势必增强并变得更为关键。禁化武组织应努力与化工行业互动。同时，鉴于科技的潜在趋势，与《生物武器公约》已有了一些初步接触；这些都应该得到加强。**技术秘书处应与《生物武器公约》的执行进程建立联络（例如一个联络点）。**
120. **此外，将需要与民间团体更稳固地接触，咨询小组支持总干事关于禁化武组织加强公共外交的努力。**从外部来说，需要做的是禁化武组织要进一步发展有效的接触交流方式，以便接触到不同的利益相关方团体，同时在出现新的履约挑战时深入获取其专业知识。从内部来说，技术秘书处应考虑切分媒体关系和公共外交的职能。
121. 禁化武组织的转型将会带来一系列新的授权任务，新的方案优先事项，以及技术秘书处员额结构的调整，这也带来了同时认真审视影响其工作的其他条件的机会。作为禁化武组织的所在地，海牙具有一定的优势，但也缺乏与不在海牙的军控、不扩散和裁军领域国际外交和专家的互动。海牙也不存在强大的重点关注裁军问题的非政府组织社团，缺少与禁化武组织未来使命有关领域其他国际机构日常交往的机会。禁化武组织一直不得不绕过这些和其他方面的制约。但是，在开始向新的任务重心转型时，缔约国可能希望以此为契机来研究如何能够克服这些约束。一种选择可以是审查及，如有必要，重新商谈与东道国关系的各方面内容。另一种选择，不作为第一种替代，也许可以在需要与之联合规划方案和进行协调的联合国办事处建立禁化武组织的代表机构。**咨询小组建议从机会成本和收益的角度认真研究全部可选的办法，特别要关注禁化武组织长期的未来将需要何种环境。**

### 附件 3

#### 关于禁化武组织未来的优先工作专家咨询小组的成员名单

主席：罗尔夫·埃克乌斯先生阁下（瑞典）

努尔·法丽达·阿里芬女士阁下（马来西亚）

谢尔盖·巴察诺夫先生阁下（俄罗斯联邦）

马科斯·德阿赞布雅先生阁下（巴西）

克洛德·埃翁先生（法国）

罗伯托·加西亚·莫里坦先生阁下（阿根廷）

顾觉生先生（中国）

阿布卡西姆·伊德里斯先生阁下（苏丹）

埃里克·贾维茨先生阁下（美利坚合众国）

帕特里夏·路易斯女士（大不列颠及北爱尔兰联合王国）

阿卜杜勒·明蒂先生阁下（南非）

盐泽文楼先生（日本）

拉凯什·索德先生阁下（印度）

拉尔夫·特拉普先生（德国）