



安全理事会

Distr.: General  
18 December 2001  
Chinese  
Original: French

2001 年 12 月 7 日

秘书长给安全理事会主席的信

谨随函附上 2001 年 12 月 7 日国际原子能机构总干事的一封信（见附件），  
请你注意。

科菲·安南（签名）

附件

[原件：英文]

2001 年 12 月 7 日国际原子能机构总干事给秘书长的信

请安排将所附信函及其附件转递给安全理事会主席为荷。

穆罕默德·巴拉迪（签名）

## 附录

2001 年 12 月 7 日

### 国际原子能机构总干事给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会 2001 年 9 月 28 日第 1373 (2001) 号决议，其中安理会关切地注意到国际恐怖主义与非法运送核材料之间的密切联系，并在这方面强调必须加紧协调国家、分区域、区域和国际各级的努力，以加强对国际安全所受到的这一严重挑战和威胁的全球反应。安理会还呼吁所有国家除其他外，找出办法加紧和加速交流行动情报，尤其是关于恐怖主义集团拥有大规模毁灭性武器所构成的威胁的情报，并尽快成为关于恐怖主义的国际公约和议定书的缔约国。

在这方面，我要通知你，国际原子能机构(原子能机构)大会在 2001 年 9 月 21 日第 GC(45)/RES/14 B 号决议中请我详尽审查原子能机构的活动和方案，以加强原子能机构有关防止涉及核材料和其他放射性材料的恐怖主义行为的工作。按照这一要求，我向原子能机构理事会提交了一份关于防范核恐怖主义的报告，其中概述了原子能机构目前在有关防止和减轻恐怖主义行为后果的领域正在开展的工作，并扼要介绍了关于强化活动和补充活动的建议。该报告的摘要载于本信的附件。

原子能机构理事会确认所有会员国都有义务支持原子能机构对这个全球问题所作的反应，并指示我在资源到位后，立即着手实施已核准的活动。原子能机构已经收到这方面的一些预算外捐款，并希望能在不远的将来获得必要的额外认捐。这些资金除其他外将用于立即实施优先活动，包括派遣专家代表团评估有关国家的实际安全安排并建议改进措施，此外也提供与核安全有关的培训。

理事会还要求我继续与会员国协商，审查我们对付核恐怖主义威胁的拟议办法，并将结果提交理事会，供其 2002 年 3 月份届会审议。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

穆罕默德·巴拉迪 (签名)

## 反对核恐怖主义

### 国际原子能机构总干事给理事会的报告摘要

1. 作为月 11 日发生的恐怖分子袭击的直接结果，原子能机构大会通过了一项决议，要求“总干事全面审议机构的活动和计划，以加强机构有关防止涉及核材料和其他放射性材料的恐怖主义活动的工作”。本报告是对上述要求的初步响应。

2. 本报告概述机构在有关防止恐怖分子活动和减轻其后果的领域正在进行的工作，并扼要介绍有关开展机构认为必要的若干强化活动和补充活动的建议。本报告考虑了某一地方集团进行核恐怖主义活动所带来的下列威胁：

- 获得核武器；
- 获得可制造核武器或将造成放射危害的核材料；
- 获得将造成放射危害的其他放射性材料；
- 针对核设施并将造成放射危害的暴力行动。

### 机构的总体响应

1. 反击潜在的核恐怖主义活动的责任在于每个国家，它们通常采用防御措施、实物保护措施和有效的安全措施相结合的办法。这种结合因国而异。然而，除国家措施之外，还必不可少地需要若干国际措施，以确保在世界范围存在有效的核保安。这一点之所以重要是由于保安实际上是最薄弱的环节。机构能够作出贡献的领域包括制定和适用国际准则和标准、提供促进信息交流的国际论坛、确定不足之处、建议旨在解决已确定的不足之处的战略以及协调双边支助和国际支助。

2. 在 90 年代中期核走私事件大肆泛滥之前，机构有关核材料和其他放射性材料保安以及设施保安的活动大部分局限于缔约《核材料实物保护公约》和拟订关于《核材料和核设施的实物保护》的建议。

3. 自 1995 年以来，有关防止盗窃和破坏核材料以及帮助各国与非法贩卖核材料和其他放射性材料作斗争的一些计划活动已被列入机构的经常计划和技术合作计划。<sup>1</sup>但成员国提供的财政支助十分有限。本报告中介绍的一些活动虽已经理事会核准，但尚未得到充分实施，其主要的原因是缺乏必要的资源。

4. 为了制订并加强对威胁的响应计划，秘书处认为最迫切的短期目标是获得有关防止各国核材料和其他放射性材料及设施免遭恶意行动的现状的最新信息。然后，将在各国的帮助下确定必要的建议及实施计划。机构的技术合作计划可用作实施这类计划的重要工具。还建议机构在鼓励成员国加入有关加强防止核恐怖主

<sup>1</sup> 这些活动包括培训、讲习班、信息交流、提供专家和进修以及在适当时候制订导则。这些活动将在需要时予以评审和加强。

义的国际文书和帮助成员国使这些文书生效方面发挥更积极的作用。总干事也打算召集一个新的核保安领域的咨询组，以帮助秘书处实现有关计划优先次序和计划实施方面的决定。

## 具体响应

### 盗窃核武器

1. 虽然地方集团盗窃核武器的可能性极小，但这种可能性不可排除。就其潜在的破坏性后果而言，盗窃核武器显然是最严重的威胁。防止这类行动的责任在于拥有核武器的国家。希望这些国家将紧急行动重新审查目前的保安和组织安排，以确保为防止可能的威胁所必需的所有措施均已到位。机构准备以其实际经验提供和/或协调有关安全、核材料监督和实物保护等事项的咨询意见。

### 获取核材料

#### 背景

1. 关于核材料，主要的威胁在于少数地方集团获取数量足以制造核武器的此类材料。虽然恐怖分子可能不具备制造和成功地爆炸核爆炸装置所必要的资源，但同样不能低估其可能性。第二种威胁或许更为可能，这就是故意使人员受到核材料照射或更广泛地散布核材料，从而导致对人体、财产和环境造成有害影响。

2. 核材料需置于国家的保护措施之下，不过这些措施在其实质内容和/或适用上似乎很不均衡。最近几年，一些国家向机构确认约有 175 例涉及核材料的非法贩卖。虽然这些案例中只有少数涉及重要量的核材料，但它们表明某些场所的保安仍然很不充分，因此迫切需要加强防护和控制。

3. 目前尚没有针对核材料实物保护的有约束力的综合性国际标准。国际实物保护体制包括《核材料实物保护公约》和关于核材料和核设施的实物保护的倡议。秘书处在最近几年多次公开表明其观点，即在一些领域该《公约》的范围过于狭窄，因此需要予以修订。

4. 人数不限的专家会议讨论了关于该公约的修订问题，除其他事项外，此次会议尤其在其 2001 年 5 月的报告中得出结论，即“显然有必要加强国际实物保护体制”和应当使用一系列措施，包括起草一份定义明确的旨在加强公约的修订案，该修订案将由缔约国审议以便决定是否应按照该公约第 20 条将其提交一个修订会议。专家会议的最后报告表示，定义明确的修订案应当论述以下主题：将公约范围扩大到除涵盖在国际核运输中的核材料之外还涵盖在国内使用、贮存和运输中的核材料以及保护核材料和核设施免遭破坏；国家实物保护职责的重要性；保护机构资料的重要性；实物保护的目標和基本原则；以及定义。为了响应上述建议，总干事已经召集将于 2001 年 12 月 3-7 日举行的人数不限的法律专家和技术

专家会议，以便起草这种修订案。秘书处支持这一修订的要求，并敦促尽实际可能通过该修订案。

5. 最近发生的事件还提出了这样的问题，即如何解决专家会议建议的不应列入《公约》修订案中的下列其他问题：有关就实物保护的实施情况向国际社会提交报告的要求；同行评审机制；对实物保护措施实施强制性国际监督；以及军用核材料和核实施。如果 12 月的法律专家和技术专家会议能够考虑如何才能在该公约范围内或其范围之外有效地解决这些问题以提高国际实物保护体制的透明度和增强对其效力的信心则会十分有益，考虑到最近发生的事件尤其是如此。可以利用国际实物保护咨询服务（IPPAS）工作访问，例如用于确认各国的必要监管检查是否到位。目前，就能以不影响各设施上实物保护详细安排的保密性的方式实施这类工作访问。

### **机构当前的活动**

1. 机构当前的活动计划旨在改进核材料的保安，包括控制和实物保护。通过评价和评定服务、培训、专家咨询、技术更新、后续工作访问和促进双边支助来帮助成员国落实实物保护建议。

2. 机构制订了一个有限的计划，其目的是提高成员国探测盗窃、非法贩卖和其他恶意使用或威胁使用核材料和其他放射性材料并对这些行为采取相应措施的能力。这包括编制导则、维护非法贩卖数据库（人们认为该数据库尚不全面，仅有最低限度的机构后续行动）、编制一套边境辐射监测用设备的性能说明书、培训以及有关的技术合作和协调研究项目。在一些领域与其他国际组织一起协调这些活动。

3. 机构帮助成员国（虽然其数目还很有限）改进其核材料衡算和控制系统。在这方面目前开始的活动包括协调技术支助计划、对新独立国家以及关于国家衡算和控制系统（SSAC）的培训班提供支助和制订有关自评定的导则。一旦恐怖分子获取核材料，通过保障得到加强的良好的核材料衡算和控制就有可能帮助实施以下后续活动：帮助确定任何丢失材料的来源、帮助确定接触过核材料个人以及促进及早追回核材料。

4. 开发了威胁评价方法，该方法构成旨在帮助各国评价对其核活动的可能威胁的讲习班的基础。举办了 5 期此类讲习班，并正在计划再举办几期讲习班。然而，考虑到所有国家现在都必须重新评价这类威胁，明显需要充实目前的计划安排。

### **关于强化活动和补充活动的建议**

1. 建议增加 IPPAS 工作访问的数目和扩大其范围，并建议更积极地寻求对这些工作访问所确定的纠正措施的支持。正如下文所讨论，预计机构应要求可在帮助

各国落实工作访问建议（如设施更新）方面发挥重要作用。还建议考虑扩大机构的这种服务以涵盖在以下方面帮助各国：

- 系统的有效性评价：评价核设施实物保护的有效性；
- 运行安全评价：评审核设施在运行期间的安全；
- 运输：评价运输中和/或运输系统中的核材料的实物保护的有效性；
- 核设施设计安全评价和工程防护：评价核设施设计，以评价其抵御极端暴力的坚固性。

2. 为了实施这一新的倡议，将编制可应要求参加以上工作组的技术专家和法律专家的花名册。有关活动将包括对 IPPAS 指导性意见的评审。

3. 1999 年对有关核材料和核设施的实物保护的建议的修订包括首次专门有一章来考虑针对破坏的实物保护。但只是为核动力堆建议了一些具体措施。鉴于新的威胁环境和可能必须将针对破坏的保护措施扩大到其他核设施、核材料和运输，将会召集一次专家会议以修订这些建议。

4. 建议为提高成员国探测盗窃、非法贩卖和其他恶意使用或威胁使用核材料并对这些行为采取相应措施的能力开展进一步的活动：

- 边境探测：评价边境监测设备的必要性并帮助各国筹资、采购和安装此类设备。为了支持这项活动，将制订导则以规定和确定各国可用来探测边境非法贩卖并对此采取相应措施的适当设备。因此，将通过协调必要的研究和开发活动来加速努力改进探测技术。
- 非法贩卖数据库：完善数据库计划，以便为解决核保安问题（包括属于与核有关恐怖主义的活动）提供更为全面和更有效的知识基础；完善信息合作和信息跟踪机制。
- 改进国家对已截获材料的响应措施：在成员国举行演习，以检验对模拟但可信的情况（包括已截获的材料）的协调和响应。可根据演习结果就改进情况制订国家具体意见。

5. 建议机构进行 SSAC 评价，据此可为实施改进而提供国际协调援助。

## 获取其他放射性材料

### 背景

1. 像核材料的情况一样，与其他放射性材料（诸如放射源和放射性废物）有关的主要威胁在于故意使人受这种材料照射或散布这种材料，其后果是对人体、财产和环境造成有害影响。虽然这种威胁的后果与本报告中讨论的其他威胁相比可能是有限的，但这种威胁的可能性可能更大些。这是由于在某些国家部分地由于

监管监督薄弱致使放射源的保安很松懈，对财产的保护比对放射学危险的防护更受重视。因此，数目不详的源成为失去监管控制的“无看管源”，其所处地点也无从知晓。

### 机构当前的活动

1. 机构制订的《国际电离辐射防护和放射源安全基本安全标准》和《关于放射源安全和保安的行为准则》均载有关于放射源保安的要求，这些要求虽具一般性但不详尽。
2. 机构制定了《关于放射源安全和保安的行动计划》。其主要目的是使机构能够开展和实施一些将有助于成员国维护和改进放射源安全和保安的活动。但该行动计划未论述本报告所涉及的那类恶意行动。
3. 机构还制定了“关于改进辐射安全和废物安全基础结构”的示范项目，该项目正在扩大以涵盖更多的国家。该项目的重要里程碑之一是实现参加成员国最低限度的放射源控制系统。但该项目的具体目的不是针对恶意行动，因此在这方面有更多的要求有待完成。
4. 此外，与核材料有关的探测活动和响应活动在适当时也适用于其他放射性材料。

### 关于强化活动和补充活动的建议

1. 这些建议包括：
  - 采用同行评审服务，以评价国家有关放射源保安的监管基础结构，包括运输期间的保护；
  - 研究帮助各国查找大型无看管源以便将其置于监管控制之下的可行性；
  - 重审“关于放射源安全和保安的行为准则”，以使其在保安方面更全面，并确定如何才能监督遵守情况；
  - 重审《国际电离辐射防护和放射源安全基本安全标准》中关于放射源保安的要求并更新其他相关文件；
  - 探索大型重要放射源国际制造系统和制定关于此类源更安全的实物形状标准的实际可能性；
  - 评价与涉及放射性废物的恶意行为有关的威胁以及机构对此可能采取的行动。
2. 早些时候讨论的有关核材料的若干建议（如边境监测）也适合于放射源。

## 核设施

### 背景

1. 与核设施有关的主要危险包括进行目的在于造成放射学危害的实物袭击或破坏活动。核动力厂和其他核设施（如燃料生产厂、浓缩厂、后处理厂和废物管理厂以及研究堆）抵御破坏和其他极端暴力行为的坚固性因国而异而且也因设施而异。不同的国家为反击实物袭击的威胁采取了一系列方案，包括保安措施以及设计和运行措施。虽然核设施的结构普遍非常坚固，但其坚固性通常尚不足以抵御极端暴力行为。一些国家目前正就这方面进行评价。这些针对具体国家的评价显然将必须包括：对威胁的评价；各种设施的类型和设计；防御措施；和工程分析。

### 机构当前的活动

1. 机构已提供评审服务以评价设施的设计和运行措施，这些措施提供“纵深防御”，并可有助于防止恶意行为和/或减轻其后果。目前正在修订机构现行有关核设施安全建造和运行的安全标准，并在编制新的标准。正在编制与外部事件（涵盖人为事件并包括可能的极端暴力行为）有关的非核动力厂核设施设计方面的指导性文件。

### 关于强化活动和补充活动的建议

1. 为加强核装置的保安，秘书处建议：
  - 大力扩充其现行计划，以帮助各国在保护设施免遭极端暴力行为方面对具体设施进行评价；
  - 协调为实施上述评价中所确定的安全有关更新活动而提供的援助；
  - 为支持上述活动，针对外部和内部暴力行为审议关于目前和今后设施的安全导则；
  - 制订方法和导则，以帮助各国/运营者评价和审查目前保护核装置免遭暴力行为的情况。

## 应急响应

### 背景

1. 各国必须具备对核武器爆炸、袭击核设施或滥用任何放射源所导致的故意使人受到放射性材料的照射或此类材料的散布作出响应的能力。一旦发生这种事件时，希望机构能使国际社会紧跟形势，并在适当时提供协调援助。为此，机构坚持将“应急响应中心”作为国际信息、协调和援助的中心。

### 机构当前的活动

1. 机构向成员国提供有关实施《及早通报核事故公约》和《核事故和辐射紧急情况援助公约》的指导性意见，并同其他国际组织合作组织联合应急演练。

### 关于强化活动和补充活动的建议

1. 将在信息技术和远程通讯方面对“应急响应中心”进行补充更新，以便在大规模放射性紧急情况下提高响应的速度、效率、可靠性和质量。

2. 建议在有要求时利用“应急准备评审服务”对成员国的国家应急响应计划作出全面评价。将为有关国家提供额外培训以增强其对辐射紧急情况的可能后果作出有效响应的能力。还建议成立并训练可以立即派往各国以提供紧急援助的国际响应后备小组。

3. 还将考虑以下情况：

- 可能需要开发分析化学方法、技术和能力以供在截获核材料或其他放射性材料的情况下使用；对秘书处在核法医学研究方面的专业技能进行审查以考虑在机构对实际或潜在威胁作出响应时如何能使这些技能得到最佳利用；
- 是否有可能在设备和设施制造商与运营者之间建立更好的联系以便在应急情况期间利用其知识和专门技能。

### 预期成果

1. 本文件中所建议的强化活动和补充活动随着时间的推移应能导致包括以下几项内容的成果：

- 所有国家均对可能对其核设施和核材料造成的威胁作出全面评价；
- 制定有关核材料和其他放射性材料实物保护和安全及保安的国际标准，并且普遍遵守这些标准；
- 所有国家都建立了有效的实物保护系统；
- 核设施承受极端暴力行为的总体能力有所提高；
- 所有国家都建立了有效的国家核材料衡算和控制系统（SSAC）；
- 所有国家都能对放射源进行有效的控制和监管性监督；
- 在重要的边境口岸点对核材料和其他放射性材料进行有效的监测；

- 在因蓄意行为造成辐射紧急情况时，国际应急响应系统能够有效发挥作用。

### 奖金来源

1. 所建议的强化活动和补充活动的性质将要求在长时间内作出持久的努力，因此将需要持续不断的资源。无论是选择哪一种筹资方案，最重要的是这些资源必须充分地可预测以便秘书处能够严格地计划其活动和招聘必要的工作人员。
2. 虽然本文件所述的新增加的强化性计划和提出的有关财政概算经进一步审查后可能会有较大的变动，但是目前估计这一额外的总费用在今后几年内约为每年 1 200 万美元。此外，如果机构要安排提供有关设施的实物保护升级用设备和边境口岸上用的探测设备，这可能需要在同一时期内至少每年再增加 2 000 万美元。
3. 除了由机构提供紧急援助外，应该指出的是：为对付各种各样的可能威胁进行必要的全面改进工作将需要数以亿计的美元，而且将必须依靠各个国家并通过双边和多边援助来进行。机构可以多种方式，或是作为多边援助的一个工具和/或是作为双边援助的一个协调员，在这一过程中发挥作用。
4. 还应该注意的：在过去几年里，接受机构保障的核材料数量和设施数均有所增加。由于实际零增长政策，提供保障经常预算的资金明显不足（大致情况是：对 2002 年而言全年约 1 800 万美元）。解决保障预算方面的这种短缺将为加强对接受全面机构保障的各国核材料的探测和防止此类材料被盗作出重要贡献。

### 结论

1. 恐怖主义是一种全球性的威胁，因此，对此采取的对策从性质上说必定是国际性的。本报告中提出的初步建议将需要所有国家给予持续支持。这是因为从这一链中最弱的一环可以决定反恐怖主义措施的有效性，因此，实施这些措施对所有国家有益。尽管大部分责任在于当事国，但机构在提供直接支持和协调双边和多边援助方面也能发挥非常重要的作用。