



## 2014年12月23日德国常驻联合国代表团临时代办给安全理事会主席的信

德国政府依照“威斯巴登进程”，于2014年11月20日和21日在德国法兰克福主办了第三次关于安全理事会第1540(2004)号决议的工业界外联会议。该国际会议是在与联合国秘书处裁军事务厅和欧盟委员会两用物项出口管制外联方案合作下举行的。

今年会议的重点是公司内与不扩散相关的合规战略及管理。按照“威斯巴登进程”的传统，会议召集私营部门的代表和监管机构，以鼓励讨论和交流有效做法。约70名与会者大多数代表了在不同司法管辖区运营的工业协会和活动以及全球企业。其他与会者包括合规专家以及有关国际组织的代表，包括安全理事会第1540(2004)号决议所设委员会主席、政府部门和学术界。在为期两天的整个会议期间，与会者就如何应对扩散风险展开热烈和建设性的辩论，着重讨论了各个领域，包括生物、化学和核保安以及运输、代理和出口管制的有效合规管理做法。

本信所附由我们负责起草的报告对这些宝贵的讨论结果进行了总结(见附件)。请将本信及其附件散发给安全理事会成员并作为安全理事会文件分发给荷。

临时代办

大使

海科·托马斯(签名)



## 2014年12月23日德国常驻联合国代表团临时代办给安全理事会主席的信的附件

### 会议报告

## 不扩散风险：支持联合国安全理事会第 1540(2004)号决议、治理与合规管理——与工业界对话会议

2014年11月20日和21日，德国法兰克福

### 背景

安全理事会2004年4月28日第1540(2004)号决议要求各国堵住在防止非国家行为者，如恐怖分子获取大规模杀伤性武器方面的任何漏洞。该决议为各国规定了具有法律约束力的义务，即各国有义务在防核武器、化学武器和生物武器及其运载系统扩散方面制定并执行适当和有效的措施。更具体地说，第1540(2004)号决议在防止恐怖分子和犯罪组织获取世界上最危险的武器方面对不扩散条约和公约予以补充。工业界和私营部门在根据第1540(2004)号决议实施监管框架方面的作用至关重要。只有通过私营部门与工业界的合作，才能够有效解决大规模杀伤性武器向非国家行为者扩散的风险。安全理事会在第1977(2011)号决议中明确鼓励第1540(2004)号决议所设委员会借鉴私营部门(包括其它来源)的相关专业知识。正因如此，德国与联合国秘书处裁军事务厅合作发起“威斯巴登进程”，分别于2012年和2013年举办了两次大国际工业界对话会议。2012年的会议旨在加强政府与工业界之间总的伙伴关系，而11月份这次会议的重点则是在生物安全领域执行安全理事会第1540(2004)号决议工作的具体方面。今年会议的重点是公司内与不扩散相关的合规战略及管理。

### 目标和组成

按照“威斯巴登进程”的传统，11月份这次会议召集了私营部门的代表和监管机构，以鼓励讨论和交流有效做法。约70名与会者大多数代表在不同司法管辖区运营的工业协会和活动以及全球企业，如阿海、德国商业银行、通用电气、汉莎航空、飞利浦和劳斯莱斯。其他与会者包括合规专家以及有关国际组织的代表，包括联合国各制裁委员会专家小组、政府部门和学术界(见附文)。

### 会议的目标是

- 提高对跨部门不扩散战略的意识和理解；
- 鼓励并促进工业界与监管机构，即与政府主管部门和安全理事会第1540(2004)号决议所设委员会之间的对话；

- 为传播最佳或有效的工业界不扩散相关跨部门做法和经验提供一个全球论坛；
- 让政府了解工业界的发展趋势，包括与不扩散相关的工业界合规战略和做法；
- 支持监管机构提供更好的指导和监管；

各小组考虑以下主题和问题

- 通过公司治理和内部合规管理，进行扩散风险管理；
- 获取有关扩散风险的信息；
- 公司治理、规则和规章合规管理最佳实践指南；
- 工业界对政府部门应提供什么样的服务的期望。

在为期两天的整个会议期间，与会者就如何应对扩散风险展开热烈和建设性的辩论，着重讨论了各个领域，包括生物、化学和核保安以及运输、代理和出口管制的有效合规管理做法。他们对采取跨部门的办法以及会议议程为对话、建议和反馈提供充分机会，予以高度赞赏。许多与会者对继续这一对话框架表示了兴趣。

#### 主要讨论结果

- 特别是在全球范围内经营的规模较大的公司都了解安全理事会第1540(2004)号决议所述与不扩散相关的合规风险；
- 合规工作的一个重要动机是规避声誉受损的风险；在这方面，各国政府在执行联合国安全理事会第1540(2004)号决议方面规定的罚款是一种威慑手段；
- 运输和货运代理部门面临一个特殊挑战，即须设法有效识别关键货运，同时又不必造成更多安全风险或过分阻碍贸易；
- 组织文化是不扩散努力的关键驱动力。有必要加强组织内部和整个工业的不扩散文化；
- 公司普遍认为，尽管存在商业竞争，但是与不扩散相关的信息共享符合所有私营部门行为体的利益；
- 工业界需要更加清晰、规范、统一的立法，特别是关于出口管制清单的立法，以便在不妨碍商业流程的同时促进合规；
- 合规方案必须适应个体工商户的大小和规模，特别是中小型企业需要更多的支持；

- 普遍认为工业界与监管机构之间的合作有待进一步加强；
- 创建一个全球性工业界合规网络的想法得到许多与会公司的欢迎。理想的情况是，对现有网络应加以连接和(或)合并，以增强其效力；
- 政府应向私营部门提供更多资源，用于工业界外联活动；
- 工业界代表着重强调需要建立一个国际论坛，以便与各国监管机构进行讨论。

### 介绍和讨论要点

在开幕式上，有关代表以德国联邦外交部、安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会、联合国秘书处裁军事务厅、欧盟委员会、美利坚合众国国务院和联邦经济事务与出口管制办公室的名义分别发言。发言者强调了当前国际安全形势对安全理事会第 1540(2004)号决议的影响，并强调，“威斯巴登进程”有助于在全球范围内加强对不扩散事项的意识。委员会主席吴浚大使强调工业界与政府之间需要进行持续对话，并对继续推进已在这方面发挥重要作用的“威斯巴登流程”予以高度评价。发言者还强调了这一系列会议对将于 2016 年进行的第 1540(2004)号决议执行情况全面审查的重要意义。“威斯巴登会议”是将工业界纳入这一进程的一个重要论坛。

### 扩散风险：公司治理和内部合规管理

受与安全理事会第 1540(2004)号决议相关的管制规定影响的典型主要工业部门(即核、生物/化学、航空航天工程、电信/信息技术和交通)代表介绍其经营活动所处复杂的监管背景(往往是在不同的司法管辖区运营)以及其合规战略的有效做法。他们还强调各自的合规问题和挑战。例如，核工业面对 2001 年 9·11 恐怖袭击后审查的增加以及恐怖分子获取大规模杀伤性武器的关切作出了反应，并积极处理与不扩散有关的问题。运输业须制定先进的战略，开发先进的系统，用于筛查关键货运交易；日常的筛查过程仍是一重大挑战。若能就规章的弱点与监管机构更多地交流经验和信息并进行对话，将是有益的。然而，有人指出，过多的透明度可能会在无意中为扩散者制定“有效”规避办法提供信息。

所有发言者都承认不扩散大规模毁灭性武器的重要性，并强调需要就核不扩散的重要性达成共识，特别是在供应和分销链中。合规管理的一些有效做法包括：

- 最高管理层买入和支持是必不可少的，可通过行为准则来传达；
- 内部合规程序必须有足够的灵活性，能够根据当地的监管环境来调整全球标准，以便管制受关切的货物(例如，通过配备其有专业知识的工作人员，通过建立基于风险的内部放行程序或通过根据当地具体需要调整结构)；

- 清晰的角色和责任分配以及明确的内部准则可激励指派的工作人员(而受到激励的工作人员比任何信息技术系统都更有价值,更有效)。
- 行为准则要求供应商和客户遵循的原则是相同的,如通过使行为准则成为合同关系的一部分。

据发言者们评估,通过相互竞争的公司合作和信息共享以及避免或减少立法的不确定性,可促进合规工作。规章越清晰,私营部门的执行就越有效。监管部门也应该考虑是否以及如何对合规努力予以奖励。

#### 获取关于扩散风险的信息

代表不同工业部门的与会者强调获取和管理敏感数据在处理扩散问题方面的核心作用。信息共享促进了对商业机会的扩散风险评估。因此,信息共享对所有私营部门和公司的利益至关重要,可以使得资源较少的公司,如中小企业受益。所有利益攸关方之间均须进行信息共享:公司之间、政府主管部门之间,以及政府主管部门与企业之间。在这方面,发言者指出,共享公司关于“可疑商业询问”的数据将有利于政府主管部门。发言者一再强调,人力资源的价值,如一个经验丰富的出口管制员的作用几乎是基于清单的电脑筛查无法取代的,因为后者缺乏足够的数据库质量评估。

#### 在合规管理方面的公司治理、规则和最佳实践准则

有许多工业界举措或公共-私营伙伴关系支持企业遵守国际不扩散相关规章或促进自愿性措施的范例,如核电站出口商行为原则活动或国际化学品安全和安保中心。这些举措提供了宝贵的经验教训,例如需要考虑反垄断问题。

这些例子还强调工业界协会在支持和促成会员开展合规工作方面具有关键作用。本着这一精神,政府主管部门与有关国际和区域组织之间密切和相互信任的合作至关重要。

目前,标准化组织正在制定合规管理系统标准。其中强调,扩散风险应成为每家公司的合规管理系统的一个组成部分。印度和非洲代表的介绍强调了新兴市场的区域挑战以及专业知识和(或)机构记忆的缺乏。

#### 主管部门需要提供哪些服务——工业界的期望

与会者呼吁制定实用、清晰、可执行、可实施的调节框架,而不是“政治语言”。同时不扩散合规工作应该成为“全球工业界和贸易 DNA 的一部分”。因此,与会者建议制定国际标准,而且或许应赋予委员会更加突出的作用。与会者批评这在全球范围内存在实施情况各不相同的无数国际规章。需要有更一致的方法和标准(如共同的管制清单或终端用户管制办法,以平衡市场差距,为公平竞争创造条件。因此,应该较早让私营部门参与起草和制定国际规则,甚至制裁规

定。现有工具，如统一编码制度可用于帮助跟踪和瞄准整个供应或分销链中的关键货运。

与会者强调，他们愿意支持制定全球标准。他们呼吁监管机构和工业界之间作出更多的合作安排(“公私伙伴关系”)，以简化程序，规范对终端用户的管制。他们一再强调，需要政府主管部门与私营部门之间须在地方和国际各级进行持续对话。他们建议进一步建立网络或对现有网络加以连接，并强调了面对面会议和同行之间进行交流的重要性。与会者建议在这方面考虑“威斯巴登进程”。

## 附文

### 与会者名单

国家和政府主管部门：德国(联邦外交部、联邦经济事务和能源部、联邦经济事务与出口管制办公室)、意大利(经济发展部)、马来西亚(国际贸易和工业部)、美利坚合众国(国务院)。

国际和区域组织：加勒比共同体秘书处、欧洲联盟委员会、欧洲对外行动局、欧洲安全与合作组织、禁止化学武器组织、安全理事会第 1737(2006)号决议所设委员会专家小组、联合国秘书处裁军事务厅、安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会及其专家小组、国际刑警组织、世界海关组织。

公司和工业协会：非洲生物安全协会、阿海珐(法国)、亚太生物安全协会、中亚和高加索生物安全协会、德国航空航天工业协会、安保贸易管制信息中心(日本)、商业银行(德国)、合规问题学院集团(德国)、合规和能力国际有限公司(美利坚合众国)、爱立信(瑞典)、国际货运代理协会联合会(瑞士)、通用电气(美利坚合众国)、印度化学品理事会(印度)、英飞凌科技集团(德国)、国际生物安全协会联合会、Julius Kriegl 咨询公司(南非)、德国汉莎货运集团(德国)、默克公司(德国)、劳斯莱斯(联合王国)、飞利浦国际(荷兰)、德国化学工业协会(德国)、世界核协会秘书处(联合王国)。

学术界、智囊团和其他实体：国防研究和分析学院(印度)、伦敦金斯学院阿尔法项目(联合王国)、韩国战略贸易研究所(韩国)、莱布尼茨研究所(德国)、蒙特雷国际研究学院(美利坚合众国)、西北太平洋国家实验室(美利坚合众国)、核电站出口商行为原则秘书处(意大利)、史汀生中心(美利坚合众国)、斯德哥尔摩国际和平研究所(瑞典)、乔治亚大学国际贸易和安全中心(美利坚合众国)、Viadrina 欧洲大学合规问题跨学科研究中心(德国)、威斯康星核军控项目(美利坚合众国)。