



禁止化学武器组织

秘书处

Office of the Legal Adviser

S/249/2001

22 March 2001

CHINESE

Original: ENGLISH

立法问卷调查： 《化学武器公约》附表化学品国家管理措施 调查答卷初步分析

1. 引言

1.1 缔约国大会（以下称“大会”）第五届会议为帮助缔约国实施履约立法颁布了一项新的授权任务（C-V/DEC.20, 2000年5月19日）。秘书处根据这项授权任务采取了行动，向所有缔约国分发了“立法问卷调查”（S/194/2000, 2000年6月8日）。这份问卷调查有如下双重目的：

- (a) 了解缔约国为履行《公约》而建立的立法和行政机制；以及
- (b) 查明某些缔约国在履约立法方面遇到的问题，以及解决问题的手段。

1.2 这次调查是专门根据几个正在起草立法的缔约国所提出的援助请求进行的。这些国家想在管理附表化学品及其前体方面找到最为有效的方法，既便于根据《公约》进行申报，又能加强对这类化学品转让的控制。这次调查的结果对于缔约国来说在筹备大会特别审查会议（第八条第22款，以及《核查附件》第八部分第27款和第九部分第26款）的过程中可能也是有益的，这次会议至迟将于2003年4月29日召开。

1.3 至此，下述52个缔约国对调查问卷作了答复：阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、孟加拉、白俄罗斯、波斯尼亚—黑塞哥维那、巴西、保加利亚、加拿大、智利、中国、库克群岛、哥斯达黎加、古巴、丹麦、埃塞俄比亚、芬兰、格鲁吉亚、德国、匈牙利、意大利、肯尼亚、拉脱维亚、墨西哥、摩纳哥、纳米比亚、荷兰、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、大韩民国、罗马尼亚、沙特阿拉伯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、瑞士、多哥、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭、津巴布韦。

- 1.4 十三个作答复的缔约国以前没有提交过第七条第 5 款规定的关于它们所采取的立法和行政措施的资料。在这种情况下调查答卷第一次就这些国家的立法状况提供了具体详细的资料。
- 1.5 秘书处已开始对答卷进行汇编和分析,但由于问卷相当详细,而且有时秘书处要针对提交的答复要求澄清,所以这项工作的完成需要一段时间。由于调查的目标是要取得一幅所有缔约国立法状况的完整图景,而且至此所获得的资料都是有用的,秘书处将继续促请其余的缔约国对问卷作出答复。以下是对 2001 年 3 月 14 日以前提交的答复所作初步分析的部分调查结果:

2. 立法状况

- 2.1 在作出答复的 52 个缔约国中,92%已实施了立法。答卷国中只有 8%尚没有任何执行《公约》的立法。
- 2.2 但是,在已有立法的国家中,40%仍在重新起草立法,或仍在为完善或改进其已实行的立法而起草补充立法或规章。其中有若干原因。好几个答卷国表明它们正在修改刑事法典,以实行适当的处罚。另一些正在确立必要的海关条例,以涵盖在低浓度方面的《公约》规定或各项大会决定(C-IV/DEC.16, 1999 年 7 月 1 日; C-V/DEC.16, 2000 年 5 月 17 日; C-V/DEC.19, 2000 年 5 月 19 日),或者正在修改或制定其立法,以反映出从 2000 年 4 月 29 日开始生效的有关涉及非缔约国的附表 2 化学品转让的禁令。一个缔约国在等待其议会批准国家立法之前作为暂行措施颁布了执行《公约》的行政命令。
- 2.3 第七条第 1 款规定每一缔约国应采取必要措施履行其《公约》下的义务,并载明了用以立法评估的三项基本标准。尤其是,每一缔约国应:(a) 制定禁令,包括刑事立法;(b) 实行禁令;并(c) 扩大其刑事立法的范围以适用于其境外拥有其国籍的自然人。取决于一国的立法体制,该国可直接按司法管辖权实施《公约》,或可能需要另行通过履约立法。考虑到这一点,在已实行立法的作出答复的缔约国中:
- (a) 禁令:
- 13%未禁止附表 1 化学品或其前体涉及非缔约国的转让;
 - 36%未禁止附表 2 化学品或其前体涉及非缔约国的转让;
- (b) 强制执行:
- 只有 65%报告它们实施了关于最终使用者证书的规定;
 - 对于违反《公约》有关附表 1、2、3 化学品或其前体的规定的行为,10%报告它们没有给予处罚的刑法。
- (c) 只有 29%报告它们已将立法范围扩大到境外。

- 2.4 一些答卷国表明，虽然它们没有实行必要的禁令，但它们仍在充分执行《公约》的规定，例如以许可证制度的方式——只有为《公约》不加禁止的目的才签发许可证。在这方面可能要说明：**防止违约**是履约的一个方面，而**起诉违约者**则完全是另一个方面。每一个缔约国可问一下自己，根据本国法律，违犯《公约》规定的个人是否会遭到起诉或刑事处罚？

3. 管制附表化学品的实际问题

确定应宣布的设施和车间

- 3.1 调查答卷表明，确定应宣布的企业仍不是简单的事。许多国家的工业数据库落后于形势，或者国家产业联合会的成员范围并没有化学工业所有企业的加入。一个国家报告说按产业做详细记录不是其惯常的作法，是一种难以逾越的复杂的障碍。

低浓度的附表 2、3 化学品及其前体

- 3.2 报告的低浓度化学品的阈值各有不同，附表 2 为 0 至 200 千克，附表 3 为 0 至 5 吨。报告的化学品浓度阈值也各有不同，附表 2 为 1%至 30%，附表 3 为 0%至 30%。一个缔约国报告说，它因缺乏经验和缺少软件而不能对含低浓度附表 2 化学品的混合物施行有效的控制。受控化学品的数目很大，一种低浓度混合物的商品名称可能多达 10 个。

进出口控制和海关管理的作用

- 3.3 大多数作答复的国家报告说它们通过执照或许可证实行了进出口管制。显然国家海关管理部门是履约的一个关键因素。三个国家报告说在其国家主管部门派有一名海关的代表。在各国报告的问题中，约 72%涉及海关管控的不力。有两处的问题是由于未建立必要的规章，附表化学品的进口和出口未受到控制。两个国家指出海关数据不可靠，或不能指明化学品的纯度；所以同时用另一种系统直接向有关企业索取资料。一个国家对这一解决办法是满意的，而另一个则不然。五个国家专门指出世界海关组织的统一系统代码不足以跟踪附表化学品的进口和出口。其中一国对这个问题的解决办法是把统一系统代码与化学文摘社登记号一起使用，以便能够识别附表化学品。另一国通过国家主管部门的调查和广泛的外向活动成功地解决了这个问题。遗憾的是，并非所有国家主管部门都具有采用这一解决办法的必要资源。

自由贸易区

- 3.4 两个有自由贸易区的国家指出其情况的特殊性，认为它们在过境商品方面的《公约》义务不清楚。欧洲联盟（欧盟）的一个成员指出欧盟成员之间的转让进出口数字无法统计。举了以下一个发生出入的例子：A 国（非欧盟成员）向 B 国（欧盟成员）出口一种附表 2 化学品并向禁化武组织宣布了这项出口数据。化学品在 B 国出关之前，C 国（也是欧盟成员）的贸易商直接把化学品卖给了 D 国（非欧盟成员），其间化学品没有进入过 C 国。B 国和 C 国都没有向

禁化武组织宣布这项数据，但 D 国的宣布中有这项数据。这样一来，在报告给禁化武组织的数据里，A 国的出口与 D 国的进口并没有明显的关联。

综合性立法

3.5 在已实行了立法的国家中，18% 采取了综合性立法的方式，效果良好。这些答卷国说到综合性方式的许多好处，包括如下：

- (a) 尊重参与履约的各政府机构的职能；
- (b) 能够利用现有政府结构作为控制附表化学品的有效手段；
- (c) 减轻行政负担；
- (d) 有助于改善协调；以及
- (e) 使《公约》的制度得以溶入现有进出口许可证制度。

履约立法制定中的拖延

3.6 答卷国对于必要措施实施的拖延提出了各种各样的理由。一个缔约国提出的理由是公共部门和立法机构的任务太重。两个国家表示未能制定是由于立法的复杂性和国内竞争性的法律需求。一国仍在对综合性方式进行研究。一个正在积极进行综合式立法的国家报告说，同具有切身利益的各个方面（化工和制药企业、军方、以及负责监督其他化学制度的各部门）进行必要的磋商是一个旷日持久的过程。对另一个答卷国来说，要找到与其他国际性条约或与现有国家立法不相干扰或不发生冲突的管理机制，事实证明是有难度的。

3.7 一个缔约国说明，它没有履约立法也没有对涉及附表化学品的任何活动加以控制的原因是没有国家主管部门。另一国尚在规划和组建国家主管部门并配备其人员。还有一国当前的重点是确定应宣布的工业，然后再处理管制附表化学品的实际问题。政局变动及没有议会拖延了一国立法的制定。

3.8 一个缔约国追究其履约方面问题的原因是禁化武组织的培训课程只用英文，语言上的障碍使其无法很好地理解怎样才能有效地履行《公约》的义务。一个答卷国最后说，它将用调查问卷作为拟定规章的一整套准则。

4. 初步结论和建议

4.1 如果《公约》缔约国不是全都实施了适足的国内立法，将难以实现《公约》关于管制附表化学品及其前体的宗旨和目标。

4.2 如果国家履约立法反映出对应宣布活动有相去甚远的解释，《公约》的规定就不可能得到一致的执行。

- 4.3 海关联合会、自由贸易区和旨在使当今的全球性经济贸易更加开放的其他新生事物在某些情况下对《公约》的报告和强制执行义务是一种挑战。参加了这些特殊法律制度的缔约国可能需要确定它们如何能在实践中把这种义务与《化学武器公约》规定的有关贸易的和报告的义务协调起来。希望已在这方面找到解决办法的缔约国向秘书处进行通报，以便与其他缔约国交流它们的经验。秘书处与其他条约执行机构的接触表明，它们在有关贸易的义务方面也遇到类似的困难。最近的资料表明，一个联合会现打算修订其条例，使其成员能够跟踪在联合会范围内用以非法制造麻醉品的化学品。秘书处将随时向缔约国通报这方面的结果。
- 4.4 考虑到国家主权并由于各国自身政策上的考虑，缔约国以后可能要对国家履约立法的框架以及这种立法所需要的最起码的主要组成部分进行思考。一种选择方案是缔约国就基本示范立法达成协议，就像设施协定那样，可由执行理事会拟定并由大会核可。
- 4.5 广义地看，随着全球化市场的扩大和统一，对于已经加入多个多边体系并需要执行其贸易措施的缔约国来说，它们可能会发现综合性的立法方式能成为其履行此种义务的手段。立法问卷调查所收到的答复表明，综合化能减轻行政负担、加强一致性并有助于更有效的执行，这可能说明了综合化方向的趋势。