



技术秘书处的说明

视察进行的完善、 使第六条核查制度更为统一、有效和高效

引言

1. 缔约国大会审查化学武器公约实施情况第一届特别会议（下称“第一届审议大会”）“鼓励执理会在技秘处的协助下努力……改进视察的进行以提高连贯性、效率和效力”（RC-1/5，第 7.71 段和 7.71(c) 分段，2003 年 5 月 9 日）。这方面的目标由缔约国大会审查化学武器公约实施情况第二届特别会议（下称“第二届审议大会”）予以重申（RC-2/4，第 9.67 段，2008 年 4 月 18 日），会议强调指出了核查制度对于《化学武器公约》（下称“《公约》”）不加禁止活动的重要性，并指出应继续努力提高核查制度的效力和效率（RC-2/4，第 9.57 段）。
2. 提高效率并确保核查过程的独立性和完整性，这也见诸于禁化武组织未来优先事项咨询小组提出的建议（S/951/2011，第 50 段，2011 年 7 月 25 日）。
3. 为此目的，技术秘书处（下称“技秘处”）应确保现场核查过程做到：
 - (a) 按照《公约》规定和行动指令，落实各项视察目标；
 - (b) 在所有被视察现场的统一实施；及
 - (c) 尽量减少视察所需时间和精力 — 从而优化资源。

方式方法

4. 2009 至 2012 年期间，技秘处不但在日常工作中致力于争取不断改进业绩，而且还用三种方法对第六条核查制度进行了审查¹：

¹ 虽然本文的结论和建议针对第六条核查，但其中有些可能也对第四、第五条核查有用。



- (a) 一项为期三年的各类第六条视察质量审查方案。所作分析涉及在 17 个缔约国进行的 21 次视察，包括三次带取样和分析的视察以及两对连续视察（四个单次）。在这些视察中由技秘书处工作人员作为观察员加入视察组（每次视察一人）。共审查了一次附表 1 设施视察，8 次附表 2 厂区视察，两次附表 3 厂区视察，及 10 次其他化学生产设施²视察。由此，审查了具有合理代表性的各类视察。质量审查的重点是视察组在视察的准备、进行及收尾时开展的活动；
- (b) 在每次第六条视察之后的视察情况汇报会上，大多有一名评审人员制度化地参加会议。同上面述及的质量审查方案一样，这一方法的首要目的是找出在日常基础上开展视察和核查活动时不易发现的趋势和规律，并在必要时确定可以为争取长远效益做出哪些改进；及
- (c) 作为核查信息系统扩能项目 — 系统能力的开发以便发现第六条视察中的政策事项并予以分析 — 的一部分，技秘书处系统性地分析了 2010 和 2011 年期间进行的 417 次第六条视察的最后视察报告。其目的是以有系统的方式更好地认清视察中出现的问题，使现有的尚未解决的现场核查问题明朗化，对核查制度执行中的统一性加以评定，并推动关于如何提高现场核查的效率并改进其效力的思想阐述。

结论和建议

关于统一性

- 5. 可以看到，视察组在所有地点进行同一套活动（对有关设施的实体查看和对有关记录的查阅）并提出相同问题，因此方式是统一的。视察组不会超越其授权，即便由被视察缔约国造就了这种机会（例如，请他们察看无关的设施及（或）资料）。尽管如此，在视察组所开展活动的范围以及所作查问的程度方面存在着一定的不同之处：
 - (a) 对最后视察报告的审阅显示附表 2 视察以统一方式进行的程度良好。对于附表 3 视察，最后视察报告在附表 3 化工工艺描述和设备详情方面显示了良好程度的统一方式，但在所查阅记录范围³和产品族类代码方面有一些不统一。
 - (b) 附表 1 设施方面，就所采取的实物盘存清点的进行方式以及前体的生产方法和消耗量的核实方式而言有一些做法不统一的记录。
 - (c) 其他化学生产设施方面，许多不统一之处是由于技秘书处内部对部分核查定义和方法有不同的理解和应用而造成的。这类不统一之处举例来说

² 中文不适用

³ 审查过程中，技秘书处印发了一份题为“附表 2、附表 3、及其他化学生产设施视察期间的记录察看”的工业系列问题非正式文件，Rev.1/2012 年 8 月。

有：单元和车间的定义，对生产车间的化工工艺所作的描述（具体程度，如，12%的最后视察报告对这类化工工艺只是一笔带过或没有描述），记录查阅的范围（详尽查阅相对于简单查阅）。

6. 技秘书处已开始跟踪了解有案可查的内部做法不同的问题，争取通过发布内部准则及提供视察组培训来处理这些问题。现已根据一些意见采取了纠错及（或）新增措施（例如，修订标准操作程序）。此外，在所积累经验的基础上，技秘书处 2011 年修订了《视察手册》，以期能够做到以尽可能最统一的方式提供处理视察问题的指导。这次审查的结论也有助于精简取样分析的程序。
7. 为了改进现场核查的报告方式，技秘书处修订了初步调查结果和最后视察报告的模版，创制了具体针对第六条核查制度每一个部分的报告模版（S/850/2010，2010 年 6 月 8 日； S/960/2011，2011 年 9 月 2 日）。这些模版提供了关于报告中每一节所应有信息类型的指导，对提高统一度是有帮助的。
8. 还看到现场核查中一些做法的不同是缔约国的原因，是因为它们在诸如商业机密资料的保护等方面的国家立法及（或）陪同政策不同，因而影响到在报告中作何种具体描述的程度统一性。
9. 审查中注意到，由于各国在是否应宣布特定有机化学品混合物的问题上存在立法上的差异，一些缔约国没有宣布生产这种混合物的车间。在这个问题上所有缔约国达成共识将有助于提高核查制度执行中的统一性。
10. 还有一些记录下来的不统一之处则是由于人们对执行理事会议程上的未决事项持有关切，其中之一是“就生物医学和生物媒介工艺而言，《核查附件》第九部分下‘以合成方式生产’的定义范畴”（EC-71/INF.1（只有英文），2012 年 12 月 11 日）。对这个问题，一些缔约国认为以生物媒介工艺生产特定有机化学品的车间属于核查活动范围，而另一些则把这类车间排除在宣布范围之外。
11. 最后，主要出于运作和后勤上的原因，《公约》有些条款未得到所有缔约国的严格遵守：例如，视察组抵达入境点后应在 12 小时内到达视察现场的时限（《公约》之《核查附件》（下称“《核查附件》”）第二部分第 36 款）就没有得到一贯落实，尤其是对只有一个入境点的国土辽阔的国家。

关于有效性

12. 报告期内，未记录不确定因素。所有视察组均报告达到了规定的目的，尽管据观察各缔约国实行的察看及提供资料的政策有差别。
13. 2010 年和 2011 年报告的视察问题都只限于宣布有误或数据未予宣布这两个方面。如附件表 1 和表 2 所示，对最后视察报告的分析突出地显示，对于所有类别的第六条视察，在宣布的资料和现场核实的资料之间存在大量的出入。在 2010 年和 2011 年进行的第六条视察中，77%的视察发现宣布的资料有误。针对 8%的出入记录了需要进一步注意的问题。由于准确完整的宣布对整个核查制度的有效性意义重大，技秘书处打算通过经修订的《宣布手册》，在针对国家主管部门的培训活动期间并在双边会晤中及提供援助时，提请注意现场核查所记录的出入现象，以改进宣布的及时性、有效性和准确性。

14. 对于核实不存在任何附表 1 化学品这一视察目的，未报告任何问题。尽管如此，这方面仍有改进的余地。核查活动的有效性在这方面的确可能会受到挑战，这是因为核实一种附表 1 化学品不存在比核实其存在更加复杂。要确认不存在任何附表 1 化学品就意味着要对现场开展的所有活动进行全面核查。就此而言，视察期间允许对设施的广泛察看并提供高质量的记录被视为可以显著提高核查活动的有效性。
15. 这次视察质量审查凸显了核查准备工作的重要性，即视察组在总部以及被视察缔约国代表在现场所作的妥善准备（例如通过提前收集相关资料），以便能够对困难之处有所预料，从而能够适当有效地予以现场处理。如果视察组在视察前能掌握更详尽 — 且可靠 — 的被视察厂区资料，那么视察准备会更有效。一个可选的做法是缔约国提前自愿提交与开展视察相关的最新资料。
16. 这次视察质量审查还确认，视察组抵达现场后即由厂区代表进行清晰、简明且全面的视察前情况介绍很重要。一次涵盖与视察有关的各方面情况的介绍可以使视察组更快地拟订视察计划并尽可能顺利地开展视察活动。确保视察前情况介绍的有效性是被视察缔约国的责任。
17. 对有效的视察而言，至关重要的是视察组要能够利用整个视察期的时间开展视察活动，且能够有《公约》规定的另外 24 个小时用以完成初步调查结果报告。据观察，在 2010 年和 2011 年进行的其他化学生产设施视察中，有 2% 的视察期无法让视察组有足够的时间察看大型厂区内的所有宣布设施。为了有效核查大型厂区内的所有相关设施，技秘书处将继续根据厂区的规模确定每组视察员的人数。换言之，委派进行大型厂区视察的视察组规模将大于平均规模。此外，视察组遇到意外困难时可请求延长视察期。
18. 视察组进行的沟通，不仅是与总部人员的还有与陪同组和厂区代表的沟通，对于视察的有效进行起到关键作用。现场配备高度专业的口译据观察可增进沟通的有效性且被确认为不可或缺。
19. 由于从化工行业的认识和陪同组的就绪状况及其知识水平来看，各个缔约国相去甚远，技秘书处将继续鼓励缔约国优先重视视察准备工作。在国家主管部门培训期间，技秘书处将继续提请缔约国注意上述所有问题的重要性。
20. 视察范围限制在所宣布的厂区。《公约》未规定被视察缔约国要向视察组传递与被视察厂区无关的核查相关资料（例如，关于被视察厂区附近的未宣布厂区，这种情况是可能发生的，比如当被视察缔约国尚未充分落实所有履行《公约》义务的必要措施时）。为了有助于确保全面有效地执行《公约》 — 在确认视察范围限于宣布厂区的同时 — 技秘书处有意继续利用与视察无关的此类资料并探索如何更有效地予以报告，以便改进技秘书处与被视察缔约国的国家主管部门之间的后续活动。技秘书处欢迎在此方面提交的资料，这有助于提高核查制度的有效性。

关于效率

21. 降低第六条视察成本的要素之一是尽量增加连续视察的次数（即在一次外勤或一次任务期间的两项视察）。连续视察既可以在一个缔约国进行，也可在一个以上的缔约国进行。目前已有 52 个缔约国同意接受连续视察，其中 47 个同意接受在一个以上的缔约国进行的连续视察。但是，应该注意到对可接受连续视察的设施，部分缔约国设置了一些限制，其中包括限制被视察设施的种类和（或）设施间的距离。这种做法降低了本来可望提高效率，而且会使视察规划变得复杂。技秘处在 2012 年执行了 48 次连续视察任务（即 96 项视察）。这一数目可进一步提高，尤其是假如每年接受 6 次或更多工业视察的所有缔约国都同意接受连续视察的话。
22. 此外，与仅用一周内作为一次连续视察任务进行两项视察不同，可考虑延长连续视察的时间进行 3 项或 4 项视察，特别是在那些每年接待 6 次或更多工业视察的缔约国中，或是在同意接受跨境连续视察的缔约国中。
23. 自第二届审议大会以来，委派进行第六条视察的视察组的平均规模已缩减了 20%。这主要归功于除了对超大规模的厂区的视察以外，进行其他化学生产设施和附表 3 设施视察的每支视察组的视察员都从 3 人减到两人。
24. 进行连续视察及压缩视察组规模有助于提高现场核查的效率，与此同时技秘处致力于确保提高效率不会牺牲效力。
25. 关于影响效率的因素，已注意到如果能够为国家提供节假日清单，那将有莫大帮助，可避免出现必须在最后一刻更改视察日程或需要改票的情况并造成增加额外费用等后果。为此，技秘处鼓励缔约国适当提供其国家节假日的清单并每年予以更新，且最好是在年前办到。
26. 还可以探讨有关提高第六条视察效率的其他想法，其中包括：
 - (a) 在混合型厂区中只执行一次视察任务；该想法是技秘处 2012 年 7 月提出的，现正在工业系列下讨论；
 - (b) 在大型化工园区中，可能会有若干个由同一个经营者经营的并根据《核查附件》同一部分宣布的小型厂区。如果将多个小型厂区合为一个（规模不太大的）厂区来宣布的话（即只提交一份宣布），那对所有这些厂区就只需进行一次视察，从而有助于提高资源的使用效率和现场核查的效力；及
 - (c) 合在一次任务下视察由不同所有者/经营者拥有或经营的但位于同一个工业园区内的各个宣布厂区，这可以是又一项举措。

结束语

27. 如第二届审议大会所指出，“禁化武组织已建立起一套有效满足《公约》要求而且不断提高效力和效益的核查制度”（RC-2/4 第 9.42 段），在确认这一点的同时，本说明指出了进一步改进第六条核查制度的契机。结论部分中提出的有些问题已由技秘处解决，但第六条核查制度仍有进一步完善的余地（按第一届和第二届审议大会的建议）。在缔约国和技秘处现在可以开始一同研究完善办法之时，2013 年 4 月召开缔约国大会审查化学武器公约实施情况第三届特别会议将提供一次良机，供缔约国审查现有做法并推出可能需要的任何进一步行动。

附件： 宣布资料与现场核实资料之间的出入

附件

宣布资料与现场核实资料之间的出入

表 1: 缔约国宣布的资料与现场核实的资料之间的出入一览, 2010 年 2011 年

核查制度种类	视察数	宣布资料与核实资料之间发现出入的	视察产生需予进一步关注事宜的
附表 1	22	16 (73%)	3 (14%)
附表 2	84	70 (83%)	17 (20%)
附表 3	59	40 (68%)	4 (7%)
其他化学生产设施	252	197 (78%)	1
合计	417	323 (77%)	25 (6%)

表 2: 其他化学生产设施最后视察报告所记录的在宣布资料与核实资料之间发现的出入数量及类别, 2010 年 2011 年

年份	宣布资料与核实资料之间发现出入的视察数	车间数 ⁴	产品族类代码 ⁵	产品族类子代码 ⁶	产量范围 ⁷	识别值 ⁸
2010	94 (75%)	52 (42%)	33 (26%)	24 (16%)	20 (16%)	15 (12%)
2011	103 (81%)	48 (38%)	36 (28%)	24 (19%)	23 (18%)	16 (13%)
合计	197 (78%)	100 (40%)	69 (27%)	48 (19%)	43 (17%)	31(12.5%)

- - - 0 - - -

⁴ 在缔约国宣布的特定有机化学品车间数与现场核实的车间数之间发现的出入。

⁵ 缔约国宣布的产品族类代码与现场核实的产品族类代码之间发现的出入（对宣布的产品族类代码作过至少一次更改）。

⁶ 视察组建议使用或更改产品族类子代码的次数。

⁷ 在现场发现的缔约国宣布的产量范围与现场核实的产量范围之间的出入。

⁸ 在宣布的与现场核实的厂区名称、厂区所有者姓名和厂区地址之间发现的出入。