

**“《放射源安全和保安行为准则》：
从执行补充导则《放射源的进口和出口导则》中汲取的经验教训”
不限人数的技术和法律专家会议**

2008年5月26日至28日·维也纳

主席的报告

1. 在史蒂文·麦金托什先生（澳大利亚）的主持下，2008年5月26日至28日在维也纳国际原子能机构总部举行了一次不限人数的技术和法律专家会议，目的是共享从各国执行补充导则《放射源的进口和出口导则》（进出口导则）中汲取的经验教训的相关信息。本次会议是在2006年制订的正式信息交流程序的框架内由2007年举行的共享各国执行《放射源安全和保安行为准则》（行为准则）和“进出口导则”的相关信息的第一次技术和法律专家信息交流会议建议举行的。

2. 来自原子能机构87个成员国（阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、贝宁、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、布基纳法索、喀麦隆、加拿大、中非共和国、乍得、智利、中国、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、捷克共和国、刚果民主共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、芬兰、法国、加蓬、德国、加纳、希腊、海地、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、意大利、牙买加、约旦、肯尼亚、大韩民国、科威特、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、马来西亚、马里、墨西哥、摩尔多瓦共和国、蒙古、黑山、摩洛哥、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、帕劳、巴拿马、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞舌尔、塞拉利昂、斯洛伐克共和国、南非、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、泰国、突尼斯、土耳其、乌克兰、英国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉、越南和也门）和四个非原子能机构成员国（巴林、布隆迪、柬埔寨和多哥）的167名专家出席了本次会议。来自欧洲委员会、欧洲安全和合作组织（欧安组织）和国际放射源供应商和生产商联合会的观察员也出席了会议。本次会议的科学秘书是 H. Mansoux 先生（辐射、运输和废物安全处）和 W. Tonhauser 先生（法律事务办公室）。

3. 原子能机构负责核安全和核保安的副总干事谷口先生致会议开幕词。谷口先生在开幕词中忆及原子能机构理事会2006年核可的各国就执行“行为准则”和“进出口导则”情况自愿定期交流信息的正式程序。2007年6月举行了在该正式程序框架内组织的第一次信息交流会（2007年信息交流会）。这次会议表明在执行“行为准则”的规定方面取得了显著进展，但进展并不均衡（见 <http://www-ns.iaea.org/tech-areas/radiation-safety/code-conduct-info-exchange.htm> 所载的会议报告）。获得充足的资源和专门知识是许多国家正在面临的一项挑战。特别是提出了与协调一致执行“进出

口导则”有关的若干问题，并建议专门召开国际会议进一步讨论这些问题。

4. 因此，本次会议的目的是提供一个论坛，以便与会者可以共享在执行“进出口导则”方面汲取的经验和教训：在源的国际转让控制方面取得的成功和所作的改进，当然也包括遇到的挑战和困难。鉴于“行为准则”和“进出口导则”不具法律约束性，参加会议是自愿的，而且会议向原子能机构所有成员国和非成员国开放，而不论它们对“行为准则”和（或）“进出口导则”作出政治承诺与否。

5. 在开幕会议后，秘书处对“行为准则”和“进出口导则”获得国际支持的情况作了介绍。注意到有 92 个国家已书面致函原子能机构总干事，表达了执行“行为准则”的政治承诺；其中有 46 个国家还通知总干事，它们打算按照“进出口导则”的规定以协调一致方式行事。80 个国家指定了促进信息交流的联络点，36 个国家完成并返回了“进出口导则”附件规定的“自评调查表”。秘书处还向与会者简要介绍了原子能机构为协助各国执行“行为准则”和“进出口导则”的规定正在实施的主要计划情况，并请与会者对这些计划提出改进意见。

6. 在会议的筹备过程中，秘书处邀请在一类和二类源的出口方面积累了大量经验的几个国家作了专题介绍。此外，秘书处还请全体与会者根据他们在一类和二类放射源进出口方面的经验撰写简要的书面报告，以用作讨论的参考资料并在会议期间和会后与其他方共享。会议按主题讨论会的方式进行组织。所讨论的主要问题在下文作了概述。

7. 与会者注意到，“进出口导则”的执行工作只是最近才开始，因此对其在放射源安全和保安以及国际贸易和合作方面的影响做出确定性评定还为时过早。不过，可以得出一些初步的结论，并在会议进行过程中与与会者共享了这些结论。

8. 一名与会者建议下次信息交流会议应探讨将“行为准则”转变为公约的可能性。

从执行“进出口导则”中汲取的经验教训 — 出口国和源供应国的经验

9. 来自阿根廷、加拿大、中国、俄罗斯联邦、英国、美利坚合众国以及国际放射源供应商和生产商联合会的与会者专题介绍了他们的经验特别是在向其他国家出口放射源方面的经验。全体与会者还共享了一些类似的经验：

- 执行“进出口导则”需要对国家条例作一些修改；
- 在没有指定的联络点的情况下难以与进口国进行沟通和协调；
- 考虑到最近才颁布“进出口导则”，出口国只是最近才颁布必要的条例，而且只在目前才开始考虑如何与其他出口国统一程序和评定方法。出口国还认识到许多潜在的进口国仍然处在使其国家监管系统符合“行为准则”和“进出口导则”的规定的过程中。但它们期待加强程序的协调一致、增加对各国监管充分性的了解以及更全面地实施“进出口导则”。

10. 出口国和进口国的监管者和用户之间缺乏协调已造成一些源转让的批准程序方面出现了一些延误。例如，已报告了几宗案例，其中出口国的《同意申请书》在进口设施提交进口源的申请之前就已经寄送进口国的监管当局。认识到在这类案例中，执行“进出口导则”耽误了使用者更多的时间。当然，由于采用的是进出口机构都不熟悉的一种新的监管制度，这在一定程度上是无可避免的，将会随时间的推移而逐步减轻。

11. 与会者指出，就废源返还其制造商的情况而言，原进口国现在就成了出口国，必须由这些国家履行“进出口导则”规定的出口国责任（铭记对有关源的分类应在其返还之日而不是最初转让之日确定）。在个别情况下，这类源的再出口没有遵守“进出口导则”。

12. 国际放射源供应商和生产商联合会的意见是，他们认识到有必要并且支持进行这种进出口监管，源自“进出口导则”的新条例并未对其成员产生重大影响。但他们遵守这些新要求（主要是《同意申请书》）的经验显示，在其活动的实用性方面遇到一些挑战。取得同意书的时间耽搁、进出口许可证的时效性、七天通知要求和高昂的费用延缓甚至阻碍了源的交付。为了确保对放射源进出口的国际控制不对国际商业构成妨碍或对放射源的有益使用构成损害，国际放射源供应商和生产商联合会认为需要解决上述已确定的问题，而且可通过加强全球执行“行为准则”和“进出口导则”的协调性和一致性如通过国家间的双边协定来部分地完成这一任务。国际放射源供应商和生产商联合会还建议，在可行的情况下将进口批准纳入持有和使用许可证中，并且对一国同一用户的多次源转让可以通过一次批准的方式办理，从而简化工业界和政府办理的整个过程。

13. 为了促进对放射源的有益使用，与会者认为各国应当考虑合作拟订双边协定，以此将加强执行“行为准则”和“进出口导则”的协调性和一致性。在这种协定下进行的讨论可以考虑：同意书的权宜审查和批准；融商业、监管和运输要求于一体的适当的许可证有效期；七天通知期的灵活性；费用结构；以及在可行的情况下允许将进口批准纳入接收者的持有或使用许可证中，并允许通过一次批准的方式办理对一国同一用户的多次源转让。这种讨论将在工业界的参与下协助完成。

进口国从执行“进出口导则”中汲取的经验教训

14. 正如上文第 7 段所指出的，对“进出口导则”的执行在放射源安全和保安以及国际贸易和合作方面的影响做出确定性评定还为时过早。不过，在目前阶段，与会者认为“进出口导则”还是有益的。“进出口导则”的适用将增强他们在国家范围内监管和跟踪放射源的能力。与会者注意到快速处理《同意申请书》的重要性，因为有可能与“行为准则”的目的背道而驰的是，源的有益使用将受到妨碍，或者在极端的情况下，对同位素的选择将由于表格处理方面可能延误的考虑而受到影响。

15. 提出了对源的非法（蓄意或意外）转让的关切。特别是，与 2007 年信息交流会议

一样，在国境或其他地方查到的无看管源的最终去向仍是引起某种关切的事项，向不复存在的供应商返还废源的问题也是如此。尽管根据“行为准则”第 8(c) 段每一国家均应建立对放射源的管理和保护实施控制的有效国家法律和监管系统，包括取得或恢复对无看管源实施控制的国家战略，但它们可能仍然没有能力对长寿命源进行一定时间的管理。忆及“进出口导则”并未涉及这些问题，只是重点强调了对源在各国间合法转移的监管控制（“进出口导则”也没有涵盖贫化铀容器在各国间的转移，尽管这可能需遵守保障义务）。另一方面，与放射源监管控制的连续性有关的所有问题都与“行为准则”相关，定于 2010 年举行的下一次“行为准则”信息交流会议将有机会就这些问题进行深入探讨。

适用“例外情况”的经验

16. 只报告了一例根据“进出口导则”定义的例外情况批准源出口的情况。这项批准是根据“进出口导则”第 15 段至第 16 段作出的。注意到，因此对该条款的重要性形成任何判断还为时过早，可能需要今后对统一执行该条款进行讨论。

17. 对例外情况条款的含义进行了一些讨论。忆及在监管结构与“行为准则”一致的国家，例外情况条款并不是一种避免正常监管过程的机制。恰恰相反，其意味着涵盖对不存在接收批准机构、没有监管结构和（或）没有辐射防护专门知识的少数国家的出口。尽管通常很难证明向这类国家供应放射源的正当性，但“进出口导则”第 15 段指出：可能存在源的进出口被证明具有正当性的情形。在这种情况下，应当遵守第 15 段至第 16 段的规定。

源的过境和转运方面的经验

18. 一些国家报告了通过通知国家联络点可以为放射性物质经其国境的过境或转运提供便利的情况。这就提出了对这类过境和转运适用“行为准则”和“进出口导则”的规定的规定的问题。忆及在起草“行为准则”和“进出口导则”时，起草参与者意识到与过境事先同意和通知有关的事项的政治敏感性以及避免在这一领域创立新标准的必要性。还忆及原子能机构“安全要求”第 TS-R-1 号《放射性物质安全运输条例》载有关于向过境国主管当局进行通报的全面规定。在这方面，忆及 2007 年信息交流会议的报告指出，海关、移民局、情报机构和其他保安机构等相关国家部门进行合作与协调十分必要。

19. 但注意到，提供“运输条例”规定的通报的阈值可能区别于“行为准则”和“进出口导则”使用的源的分类，而这可能意味着这类源的过境既不按“运输条例”的规定通报主管当局，也不按“进出口导则”的规定通知联络点。与会者不清楚是否会有相当数量的源将归属通报要求中的这一“空白”。因此，要求秘书处与运输安全标准委员会和原子能机构其他相关机制磋商研究这一问题，并就此向 2010 年信息交流会议提供咨询意见。一名专家建议将通报过境国作为相关出口批准的一个条件。

在现有表格、联络点名单和受保护网页方面的经验

20. 原子能机构两年前制作的三个表格已被主要出口国采用，并在某些情况下根据从第一批案例获得的反馈进行了调整。例如，加拿大对与同意书有效期有关的域进行了修改，向进口国提出了 12 个月缺省期的建议。因表格填写不全而被退回的情况鲜有报告。总体上认为这些表格有益而且实用，并鼓励各国在请求同意一类源出口、请求确认接收者获准持有一类源或二类源或者在装运前通知进口国时采用这些表格。建议秘书处“行为准则”专用公开网页上而不是在受保护的网页上提供这些表格。

21. 建议采用一种机制，使进口国或进口设施能够通过该机制向出口国通报源的实际转移情况及其向进口国安全可靠运输的情况。虽然“行为准则”或“进出口导则”并未提出要求，但这种回执将使出口国更加确信出口交易已经安全可靠地完成，以便了结这一交易。可以另外制作一份由进口国填写后提供给出口国的表格来促进这一机制的实施。会议要求秘书处编制这样一份表格。忆及秘书处制作的这些表格并不是“行为准则”和“进出口导则”所要求的。它们只是为便利各国之间交流信息而提供的范本，各国可以在必要时对表格进行修改。

22. 联络点名单上的联络点现已达到 80 个，这种名单被认为十分有用。会议敦促尚未向秘书处提供联络点详细情况的所有国家无论是成员国还是非成员国均尽快提供。不这样做将妨碍向这些国家提供用于有益目的的源。强调了不断更新联络细节的重要性，特别是在联络点是一个指定的个人而非职位或研究单位的情况下尤其如此。就此而言，忆及 2007 年信息交流会议的意见，即最好是按职位而不是按姓名提名国家联络点。还忆及 2007 年信息交流会议认为，如果国家对其境内或自治地区的各个部分设有不同的监管机构和联络点，则应向原子能机构提供这类信息。还建议由国家监管机构向其许可证持有者通告进口国的适当联络点。一名专家建议将“联络点”的定义纳入“进出口导则”。

23. 如果没有确定联络点，进口国的国家监管机构就可能是符合逻辑的第一联络人。因此，建议秘书处除进出口联络点名单之外，还在网页上增加一个秘书处 2006 年建立的“国家辐射源控制监管机构名录”的链接。

24. 这一受保护网页可以提供一个场所，用于向本次会议这样的各种会议发布国家报告，还用于各联络点之间交流其执行“进出口导则”的信息。还建议利用地区和国际一级现有的或新的网络结构建立更规范化的联络点和监管者网络，以此作为促进通讯以及交换放射源进出口经验的一种途径。会议指出，这类地区性讨论可以作为对下一次信息交流会议的输入。

出口国对进口国“适当的技术和行政能力、资源以及监管结构”的评定

25. 在批准出口一类源或二类源前，出口国应当“在实际可能的范围内确信进口国具有以符合‘准则’所载导则的方式管理源所需的适当的技术和行政能力、资源以及监

管结构”（“进出口导则”第 8(b) 段和第 11(b) 段）。正如 2007 年信息交流会议所指出的，出口国之间目前没有关于如何确信这一点的共同方案。主要出口国解释说，在对许多进口国的监管和技术能力做出评定方面，它们面临着很多困难，并正在收集一切可能有助于其作出评定的资料。更好地利用这类资料将使出口国能够更迅速和更一致地做出出口批准，并使进口国受益。所使用的一般资料来源有：

- 进口国是否对“行为准则”和（或）“进出口导则”作出了政治承诺；
- 进口国对“自评定调查表”所作的答复（如有）；
- 是否有允许进口设施进口或拥有这类源的书面批准书；
- 进口国的联络点提供的资料；
- 进口国在 2007 年信息交流会议期间提供的资料；
- 如果通过这些来源所收集的资料还不充分，或者如果进口国没有联络点，则为了提供作出评定所需的充分资料，还可以利用外交渠道、与同样从事向进口国出口货物业务的其他部门联系以及（或）与源出口商联系。

26. 尽管出口国可以寻求其他信息来源，但所有进口国向原子能机构提供的联络点以及对“自评定调查表”所作的答复将极大地有助于出口国的决策过程。会议敦促尚未向秘书处提供对“自评定调查表”的答复的所有国家无论是成员国还是非成员国都尽快做出答复，并在该网址的受保护网页上提供使用。此外，进口国还应确保向原子能机构寄送关于联络点以及对“自评定调查表”的答复的必要更新资料。

27. 与会者认为应采用一个统一的方案，以避免出口国做出相互矛盾的评定。但也承认这一统一方案可能难以制订，因为这种评定不能降为简单的量化过程。出口国对做出评定和颁发特定出口许可证负有最终责任，并且可以在评定中对特定因素赋予不同的权重。在这方面，建议感兴趣的国家应当在双边或特定基础上讨论开展这种评定如对拒绝运输案例的评定时所采用的标准。最好在下一信息交流会议前开展这种讨论。

28. 原子能机构目前在取得进口国联络点的资料方面向出口国提供援助，但不向其他国家提供关于特定成员国监管结构充分性的任何评定意见（如综合监管评审服务工作组对该国的访问结果）。一些与会者认为，提供这类资料（也许以摘要的形式并经有关国家同意）将有助于出口商就国家安全可靠地管理源的能力做出决定。其他与会者指出，这些工作组访问的目的是向有关国家提供开诚布公的评论意见和建议，并且侧重于不遵守情况、薄弱环节和有待改进的领域，而不是为了向第三方提供评价意见。表示可能最好以双边方式而不是通过原子能机构提供这类资料。

结论

29. 得出如下一些结论：

29.1. 强调了各国对“进出口导则”做出政治承诺的重要性；忆及对“行为准则”的政治承诺并不自动等同于对“进出口导则”的政治承诺，但可以在致总干事的一份信函中对这两份文件均做出承诺。

29.2. 许多国家已经向秘书处提供了国家联络点，这种信息登载在原子能机构的“行为准则”专用网页上。认识到这种信息对进口国和出口国双方均有益，鼓励所有国家（甚至尚未做出政治承诺的国家）向秘书处提供其联络点，并向秘书处通报今后对这种信息的任何更新或修改情况。

29.3 一些国家包括尚未做出政治承诺的一些国家已经向秘书处提供了对“自评定调查表”的答复。鼓励尚未向秘书处提供对“自评定调查表”的答复的国家尽快做出答复，并在该网址的受保护网页上提供使用。此外，各国还应确保向原子能机构寄送关于联络点以及对“自评定调查表”的答复的必要更新资料。

29.4 向出口国提供关于进口国监管能力和技术能力的资料将有助于出口国就出口批准申请做出迅速和一致的决定，从而也使进口国受益。为此，鼓励所有国家按照“行为准则”和“进出口导则”的规定利用适当的双边、地区和多边网络和其他机制提供这类资料。

29.5 要求秘书处协助各国发展地区网络或利用现有网络讨论“进出口导则”的执行情况。这些网络范围内的讨论将为“各国执行《放射源安全和保安行为准则》及其相关的《放射源的进口和出口导则》情况的信息共享过程”（GOV/2006/40-GC(50)/3 号文件附件二）第 3(b) 段所预见的“行为准则”下的一般信息交流机制提供输入。

29.6 已确定了可能存在的与源经由国境的过境或转运通知有关的潜在空白。要求秘书处与运输安全标准委员会和原子能机构其他相关机制磋商分析任何这类空白的范围，并就此向下一次信息交流会议提供咨询意见。该信息交流会议将随后考虑在这方面应当采取何种可能的行动（若采取的话）。

29.7 “进出口导则”第 20 段规定：“本导则应当接受成员国审查，并且适当时在本导则出版后大约 5 年或根据需要在更早的时候由成员国加以修订”。认为下一次信息交流会议（目前计划在 2010 年举行）将提供进行这种审查的机会。在这方面，注意到对“进出口导则”的任何修订都将使得有必要发起新一轮政治承诺过程，因此应当审慎加以处理。

29.8 建议在今后的“行为准则”信息交流会议期间，应当专门花些时间进一步讨论“进出口导则”的执行情况。

30. 关于会议的资金来源，谷口先生注意到加拿大和美国向原子能机构提供了预算外资金，特别用于为那些无资助就不能出席会议的国家的与会者参会提供支助。

31. 与会者认为总干事可能希望将本报告提交原子能机构决策机关，以资通报，并在制订原子能机构在这一领域的未来行动时予以考虑。

主席

史蒂文·麦金托什（签名）

2008年5月28日