



多边公约: 全球合作的工具

各国已通过国际原子能机构

建立起重要的法律体制

多边公约是国际关系的基础,而在核领域内,国际原子能机构(IAEA)长期以来一直是订立和执行多边公约的积极参与者。虽然机构的《规约》没有明确提到将订立多边公约作为该组织的职能之一,但机构的目标常常是通过这些公约帮助实现的。

在1986年切尔诺贝利事故的余波中,人们看得最清楚的恐怕要算IAEA及其成员国在订立对核事故及时作出响应和提供紧急援助的两个国际公约中所起的主导作用。这两个公约——《及早通报核事故公约》和《核事故或辐射紧急情况援助公约》——现在已经成了其它领域类似公约的范本。联合国环境规划署(UNEP)已提出了以这两个公约为蓝本适用于化学品事故的公约。

下面是关于这两个公约及挑选出来的其它几个多边公约和协定的简短介绍,这些公约和协定是由IAEA主管的或是赋予该机构某种责任的。*

《及早通报核事故公约》和《核事故或辐射紧急情况援助公约》。1959年以来,IAEA一直有一项行动计划。按照此计划,机构在任何成员国发生涉及放射性物质的事故后应设法提供援助。成员国也一直被鼓励同邻国缔结双边或多边援助协议。这样做是为了向成员国提供它们可能需要、但又超出其本国资源能力的技术服务。1963年,北欧四国(丹麦、芬兰、挪威和瑞典)与IAEA签订了《北欧辐射事故相互紧急援助协定》。

T. Watanabe 先生是 IAEA 新闻处的研究实习员, 本文的主要撰写者。

* 本文未涉及《不扩散核武器条约》(NPT)和《特拉特洛尔科条约》; 根据这两个条约, IAEA 负有安全保障责任。关于这些条约, 见本期《国际原子能机构通报》H. Grümme 教授的有关文章, 以及《国际原子能机构通报》第 26 卷第 3 期(1984 年)。

为了便于两个或多个成员国与 IAEA 缔结这样的紧急援助协定, 一个专家委员会曾起草了双边和多边协定草案的范本, 这些范本经 IAEA 理事会认可后于 1967 年散发。1977 年以来, 欧洲国家间签订了许多有关迅速通报、交换情报和相互援助的双边协定。

八十年代中期, 关于发生核事故时搞好国际合作的想法有了进一步的发展, 并在 IAEA 的两个文件中得到了落实。这两个文件是《关于放射性物质超越国界释放的应通报事件、一体化计划和情报交换的细则》(1985, INFCIRC/321) 和《关于核事故或辐射紧急情况相互紧急援助安排的细则》(1984, INFCIRC/310)。

在 1986 年 4 月发生切尔诺贝利事故后不久, IAEA 理事会在一次特别会议上决定召开一次政府的高级专家会议, 以便紧急起草有关事故响应和紧急援助的两个国际公约。在 5 周内, 即到 1986 年 8 月中旬, 来自 62 个国家的专家们就拟好了这两个公约的初稿。随后在 1986 年 9 月 26 日, IAEA 大会特别会议通过了这两个公约, 并立即将其开放供签署。(现况见附框。)

1986 年 10 月 27 日生效的《及早通报公约》, 为具有潜在超越国界后果的所有核事故确立了“早期报警”制度。1987 年 2 月 26 日生效的《紧急援助公约》, 要求各国事先将可以动用的专家、设备和其它物资通知 IAEA, 从而建立了一种便于迅速提供援助的国际体制。IAEA 将通过沟通情报、协调援助以及帮助成员国建立培训计划和辐射监测计划, 为这种合作起到联络中心的作用。

就这两个公约而论, 已采取了一些措施, 以便使 IAEA 能够履行所赋予它的职能和责任。*

* 这两个公约的全文发表在《国际原子能机构通报》第 28 卷第 4 期(1986 年)。

《核材料实物保护公约》。1972年，IAEA公布了有关核材料实物保护的一组推荐意见，内容涉及为了给国内使用或贮存的核材料，或在国内或国际转运中的核材料，提供实物保护而需要采取的组织措施和技术措施。修改后的推荐意见，引入了核材料“分类”概念，以确保有关核材料与保护措施之间有一个适当的关系。分类以核材料的潜在危害为基础，而这种危害本身则取决于材料的类型、物理状态和化学形式、辐射水平以及数量。

1975年，不扩散核武器条约（NPT）第一次审议大会认识到这一问题的重要性和缔结一个国际公约的可能性。这个共同认识导致了在机构主持下就缔结《核材料实物保护公约》问题所进行的一系列国际磋商。该公约于1979年通过，并于1987年2月生效。

按照该公约，只要核材料处在缔约国领土内或在受其管辖的船舶或飞机上，该缔约国就必须采取措施，保证核材料在国际运输期间得到商定级别的保护。每个缔约国还同意，除非该缔约国已经得到这样的保证，即核材料在国际运输期间将得到与核材料类别相应级别的保护，否则不出口和不进口核材料，或不允许通过它的领土转运核材料。缔约国还必须把相应级别的保护，应用于从其领土的某一部分运到另一部分时将会通过国际水域或国际空域的那些核材料。有责任承担这种必不可少的保证的缔约国，必须把这种运输提前通知核材料将从其境内通过的那些国家。

一旦发生运输中的核材料被偷盗、破坏或受到任何威胁时，各缔约国承诺向任何请求保护和追回有关核材料的国家提供合作和援助。这样，即使不是该公约缔约国的国家，也可以从这一承诺中受益。这体现了促使尽可能广泛地进行国际合作这一目标。每个缔约国必须依据其法律制定一些处理核材料严重刑事犯罪的法令，并使有关刑事犯受到起诉或引渡。此类法令应考虑到偷盗、挪用、敲诈勒索和破坏，即引起或很可能引起人员死亡或重伤，或造成对财产有重大损失的任何非法行为。不管有关的核材料是在国内利用、贮存和运输，还是处在国际运输中，适当的罚金将适用于这类行为。这样，该公约采取了“无避难所”策略，以对付上述情况下发生的犯罪行为。^{*}

《关于核损害的民事责任的维也纳公约》。在国际

^{*} 关于这个公约的更详细的报告，见 *IAEA Bulletin* Vol.27, No.1 (Spring 1985)。

一级，已经通过了有关核损害第三方责任的两个公约。由IAEA主管的《关于核损害的民事责任的维也纳公约》，是1963年通过的，1977年生效。《核能领域中关于第三方责任的公约》（或称《巴黎公约》），是1960年通过的，于1968年生效。《巴黎公约》属于经济合作与发展组织（OECD）的范围。它的缔约国有比利时、丹麦、芬兰、法国、德意志联邦共和国、希腊、意大利、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、土耳其和联合王国。《维也纳公约》的缔约国有阿根廷、玻利维亚、喀麦隆、古巴、埃及、尼日尔、秘鲁、菲律宾、特立尼达和多巴哥，以及南斯拉夫。

这两个公约建立了一种旨在保证核损害得到适当赔偿的专用体制。这种体制所根据的原则有：（1）有关核设施的经营者负有绝对的和专属的责任；（2）经营者的责任在金额和时间上有限制；（3）经营者有义务用保险费或其它财政保证金承担其责任；以及（4）国家进行干预的保证，以满足超出经营者财政保证金的赔偿要求。^{*}

尽管这两个公约在实质上是十分相似的，但万一它们适用于涉及同时是两个公约的缔约国的核事故时，也许会发生法律冲突。此外，按照这两个公约必须考虑责任和赔偿问题的那种损害，仅限于个人或他们的财产所遭受的损害，而且应负责任的活动仅限于核设施经营者的活动。为了审查有关问题而设立的IAEA的核损害民事责任常设委员会，正与OECD的核能机构一道在这一领域工作。在1987年3月举行的最近一次核损害民事责任常设委员会会议上，一致认为当前的任务是设法达成一项有关《巴黎公约》和《维也纳公约》的《联合议定书》；而订立一个包括超越国界损害的国家责任问题在内的全球性公约，则被认为是一件需要较长时间才有可能办成的事。

《关于防止海洋由于倾废物和其它物质而污染的公约》（简称《伦敦倾废公约》或LDC）。虽然LDC不是由IAEA主管的，但它却把十分重要的责任和任务赋予了机构。^{**}联合国海洋法会议在1958年通过《公海公约》时，首次承认有必要制定适用于防

^{*} 关于国际核责任体制的更详细的报告，见 *IAEA Bulletin* Vol.27, No.1 (Spring 1985)。

^{**} 由总部设在伦敦的国际海事组织（IMO）担负LDC秘书处的工作。

止海洋污染的可接受的国际标准和条例。该公约特别规定，“每个国家必须采取措施防止海洋因倾倒入射性废物而受到污染，同时要考虑到各个主管的国际组织所制订的各种标准和条例”。这次会议还通过了一项决议，建议 IAEA 着手研究并采取行动，帮助各国控制放射性废物向海洋倾倒入射。

根据这一决议，IAEA 在 1958 年建立了一个专家小组，其任务是推荐一些必要的措施，以保证向海洋倾倒入射性废物的处置方法不会使人类所受的危害达到不可接受的程度。在 1972 年于斯德哥尔摩举行的联合国人类环境大会上，与会者对控制海洋污染的国际措施和保护海洋资源的必要性，曾表示特别关注。后来，就在这一年，在伦敦举行了政府间会议，通过了 LDC。

这个公约规定了对所有海洋环境污染源进行国际管制的办法，尤其是对“来自船舶、飞机、平台或海上的其它人工构筑物的废物或其它物质在海中的任何有准备处置”，以及这类船舶、飞机等本身的任何有准备处置进行国际管制的办法。对下面三类物质做出了明确的规定：(1) 禁止在海洋倾倒入射的物质；(2) 需经特别许可才能倾倒入射的物质；和 (3) 仅需经本国主管部门一般许可就能倾倒入射的其它废物和物质。放射性废物和其它放射性物质被列入前两类。

公约明文规定禁止在海洋中处置高放废物，公约委托 IAEA 负责具体规定不宜向海洋倾倒入射的高放废物，并为如何颁发倾倒入射其它放射性物质的特别许可证提出推荐意见。^{*} 1974 年，IAEA 提出了暂行规定与推荐意见，并在 1978 年和 1985 年对其作了修订。这些推荐意见规定倾倒入射前须作详细的生态和环境评价，并载明了对倾倒入射地点的选择、废物的调整和包装，以及船舶本身的要求。这些推荐意见还规定由随船官员对倾倒入射作业进行监督。IAEA 强调指出，不应把这些暂行规定与推荐意见视为鼓励向海洋倾倒入射放射性废物或其它放射性物质。LDC 缔约国已通过一些非约束性决议，要求在进一步的科学研究完成之前暂停向海洋倾倒入射放射性废物。目前暂停在大西洋东北海域处置放射性废物。由经济合作与发展组织的核能机构 (NEA / OECD) 按照其《多边协商与监督体制》负责监视该海域的放射性废物倾倒入射活动。

^{*} 关于 IAEA 在这方面的作用的一篇文章载于《国际原子能机构通报》第 28 卷第 1 期 (1986 年春季)。

IAEA 主管的三个国际公约的现状

在过去的一年里，IAEA 主管的三个重要国际公约均已生效，它们是：《及早通报核事故公约》、《核事故或辐射紧急情况援助公约》和《核材料实物保护公约》。截至 1987 年 8 月 18 日，各个公约的现状如下：

《及早通报核事故公约》。签字国和批准国：阿富汗、澳大利亚、奥地利、比利时、巴西、保加利亚、白俄罗斯苏维埃社会主义共和国、加拿大、智利、中国、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、捷克斯洛伐克、丹麦、埃及、芬兰、法国、德意志民主共和国、德意志联邦共和国、希腊、危地马拉、罗马教廷、匈牙利、冰岛、印度、印度尼西亚、伊朗、爱尔兰、以色列、意大利、日本、约旦、朝鲜民主主义人民共和国、黎巴嫩、列支敦士登、卢森堡、马里、墨西哥、摩纳哥、蒙古、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼日尔、尼日利亚、挪威、巴拿马、巴拉圭、波兰、葡萄牙、塞内加尔、塞拉利昂、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、乌克兰苏维埃社会主义共和国、苏维埃社会主义共和国联盟、联合王国、美国、南斯拉夫、扎伊尔和津巴布韦。

《核事故或辐射紧急情况援助公约》。签字国和批准国：阿富汗、澳大利亚、奥地利、比利时、巴西、保加利亚、白俄罗斯苏维埃社会主义共和国、加拿大、智利、中国、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、捷克斯洛伐克、丹麦、埃及、芬兰、法国、德意志民主共和国、德意志联邦共和国、希腊、危地马拉、罗马教廷、匈牙利、冰岛、印度、印度尼西亚、伊朗、爱尔兰、以色列、意大利、日本、约旦、朝鲜民主主义人民共和国、黎巴嫩、列支敦士登、马里、墨西哥、摩纳哥、蒙古、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼日尔、尼日利亚、挪威、巴拿马、巴拉圭、波兰、葡萄牙、塞内加尔、塞拉利昂、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、乌克兰苏维埃社会主义共和国、苏维埃社会主义共和国联盟、联合王国、美国、扎伊尔和津巴布韦。

《核材料实物保护公约》。签字国和批准国：阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、巴西、保加利亚、加拿大、捷克斯洛伐克、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、芬兰、德意志民主共和国、德意志联邦共和国、法国、希腊、危地马拉、海地、匈牙利、印度尼西亚、爱尔兰、以色列、意大利、大韩民国、列支敦士登、卢森堡、蒙古、摩洛哥、荷兰、尼日尔、挪威、巴拿马、巴拉圭、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、苏维埃社会主义共和国联盟、联合王国、美国、南斯拉夫及欧洲原子能共同体 (Euratom)。