

## 国际原子能机构和联合国大家庭： 核合作网

一系列正式协定和安排奠定了

核能在众多领域内的和平利用的全球性基础

Sheel Kant  
Sharma

尽管联合国 (UN) 的《宪章》没有专门提及核时代,但是 UN 在其于 1945 年成立后很快就着手奠定核领域内的全球合作的基础。在联合国大会于 1946 年 1 月举行的第一届会议上通过的一项决议中,就有成立联合国原子能委员会的内容。组建该委员会的目的是要它提出与核能的国际管制与和平发展有关的具体建议。该委员会于 1952 年 1 月解散以前,向安理会提交过许多份报告。1953 年 12 月,出现了新的契机。当时美国总统艾森豪威尔在联合国大会上讲话,引人注目地建议成立一个国际性的原子能机构。

1954 年,联合国大会通过 810A(IX)号决议,开始了建立国际原子能机构(IAEA)这一过程。此次会议期间,联大还审议并赞成关于 1955 年召开国际和平利用原子能大会(后来成为四次国际和平利用原子能大会的第一次)的决议草案,并建立了联合国秘书长的和平利用原子能咨询委员会。3 年后,即 1957 年,该委员会代表 UN 同 IAEA 筹备委员会正式协商 UN 与 IAEA 的关系协定。IAEA 筹备委员会和关系协定这两者都是 IAEA《规约》已设想好的。

自那时起,UN 和 IAEA 一直在与国际安全、经济与社会发展及环境有关的领域内建立广泛的全球核合作网。本文将概要介绍

IAEA 与 UN 及其专门机构之间已有的协定,并回顾 IAEA 同其工作与机构活动有关的其他的国家、区域和全球组织之间已形成的合作安排。

### 与 UN 的关系协定

IAEA 同 UN 的关系协定事实上是双方多年商讨的结果。这项工作汲取了已与 UN 缔结了关系协定的专门机构十多年间获得的经验。当初之所以就 IAEA 的这项协定商讨了这么久,与 IAEA 在 UN 大家庭中所处的特殊地位有关,即由它负责“与原子能的和平利用有关的国际活动”。该协定要写得能适应 IAEA 拟进行活动的独特性质及其《规约》的条款。于是,它使 IAEA 成了与 UN 系统内其他专门机构在类别上有所不同的一个机构。该协定承认 IAEA 是与 UN 有“工作关系”的(依据其《规约》)自治的国际组织。

一些基本原则支撑着这种关系,如该协定第一条所述:“机构承诺将依照联合国《宪章》促进和平与国际合作的宗旨与原则、遵循联合国促成建立受监督的世界裁军的政策及遵循依据此类政策所订立的任何国际协定进行其活动”。

其他的重要内容有:

- 要求 IAEA 向联合国大会提交其年度报告;

Sharma 先生是 IAEA 对外关系处职员。



在非洲和其他地区，IAEA 和 FAO 密切合作，帮助一些国家提高粮食产量。（来源：Emma Robson, UNDP）

● 要求 IAEA 在遇到有关情况时向安理会提交报告，并在机构的活动中发生属于安理会职权范围内的问题时通知安理会。还要求 IAEA 同安理会合作，根据其请求向其提供其在履行维护或恢复国际和平与安全的职责时或许需要的信息和援助。该协定还规定，机构应依照 IAEA《规约》相关条款的规定向安理会和联大报告任何不履行核保障义务的事例；

● 要求机构考虑联大或 UN 某一理事会通过的与机构有关的任何决议。还规定 IAEA 和 UN 设立的其他机构之间要就提供核能领域的技术援助问题进行有效的合作和协调。其他条款涉及与联合国行政协调委员会(ACC)及 UN 其他专门机构的合作。

### 与政府间组织和专门机构的协定

IAEA《规约》设想了与 UN 大家庭内其他专门机构的合作。与这种合作有关的具体规定，则在以后分别签订的正式协定中详细列出。这些合作协定反映的是存在于各种各样的核应用与这些机构的专业领域之间

的特殊界面。它们还就各种形式的机构间协商和合作事宜作出了具体规定。（见第 13 页图。）

除这种正式的合作关系外，这些年中，以共享能用于解决特定问题的知识和利益为基础，建立了许多非正式的工作联系。机构也一直在利用参加 ACC 及其下属机构的会议的机会，扩大双边或三边的磋商关系。

在某些情况下，已作出长期安排。其中首要的是 IAEA 和粮农组织(FAO)之间的长期安排。它们合办了设在维也纳 IAEA 总部的 FAO/IAEA 核技术用于粮食和农业联合处。到 1994 年，这个联合处已依照一项安排运转了 30 年。根据这项安排，其所有的计划和活动都需经这两个自治组织的理事机构核准。该联合处成绩斐然。其成果首推与突变育种有关的工作。通过突变育种，利用以辐射为基础的技术，培育出了近 2000 个新的优良作物品种。

另一种很有价值的合作方式是借助常设的机构间论坛进行的。这方面的一个例子是国际食品辐照协商组(ICGFI)，它负责协调全球的食品辐照工作。1984 年以来，它一

直在 IAEA, FAO 和世界卫生组织(WHO) 的参与下开展工作。

这种安排的另一例子,可以从 IAEA 的研究实验室和研究中心的工作中找到。例如, IAEA 和联合国教科文组织(UNESCO) 合办了设在意大利的里雅斯特的国际理论物理中心。IAEA 的摩纳哥海洋环境实验室 (IAEA-MEL)——UN 大家庭中独一无二的海洋环境实验室——与联合国环境规划署(UNEP)和 UNESCO 的政府间海洋学委员会(IOC)之间有长期安排。自 1992 年召开论及测量和控制全球海洋污染及保护海洋和近海水体事务的联合国环发大会(UNCED)以来,它们之间的联系一直在快速加强。就地球监察倡议而言,UNEP 也已指定 IAEA 的塞伯斯多夫实验室为机构间的协作中心,具体地说是提供环境方面的参考材料和参考方法的实验室。

IAEA 与 WHO 的合作,明文规定的不

多但很有效。双方通过协商,确定了共同感兴趣的领域,避免了工作的重复;激素放免分析领域的情况就是一例。WHO 参加 IAEA 的辐射防护服务,而且这两个组织合办了一个国际副标准剂量实验室网和一个有关医学治疗中广泛使用的钴-60 的剂量比对计划。

另外, IAEA 还同 UN 大家庭的其他成员联合执行某些项目,并在情况合适时集中使用双方的人力物力。在核安全和辐射安全方面,已形成一种惯例:由 IAEA, FAO, WHO 和国际劳工局(ILO)联合主持手册、标准、条例和推荐意见的制定和发布工作。90 年代的国际切尔诺贝尔项目,又涉及到与 FAO, ILO, WHO, 世界气象组织(WMO), 联合国原子辐射效应科学委员会(UNSCEAR) 以及欧共体委员会的合作。同样, WHO 的国际切尔诺贝尔事故健康效应计划 (IPHECA), 也是与 IAEA, FAO, ILO, 泛

## IAEA 和非政府组织 (NGO)

遵照 IAEA《规约》的规定——《规约》授权 IAEA 与“其工作与 IAEA 的工作有关的任何组织”建立适当的关系——19 个非政府组织(NGO)具有正式的与机构协商的身份。另有 7 个组织一直被 IAEA 理事会邀请以观察员身份参加机构大会或承担某些具体任务。

这些有协商身份的组织是:欧洲原子公会;欧洲农业联盟;国际空运协会;国际协调船货处理协会;国际商会;国际放射防护委员会;国际辐射单位和测量委员会;国际自由工会联合会;国际合作社联盟;国际科学联合会理事会;国际文献联合会;国际自用电力工业生产者联合会;国际标准化组织;国际内河航运联合会;国际电能生产者和分配者联合会;日本原子工业公会;世界劳工联合会;世界能源理事会;以及联合国协会世界联合会。

此外,某些没有正式协商身份但与发展核能的和平利用有关的 NGO,也被邀请派观察员参加机构大会常会。它们是:美国核学会;加拿大核学会;欧洲核学会;欧洲物理学会;国际应用系统分析研究所;国际核

学会理事会;国际辐射防护协会;核能协会;铀协会;以及世界核运营者协会(WANO)。总干事还可以请求某一特殊领域中具有专门技能的 NGO 承担特定的研究或调查任务,或为机构起草文件。

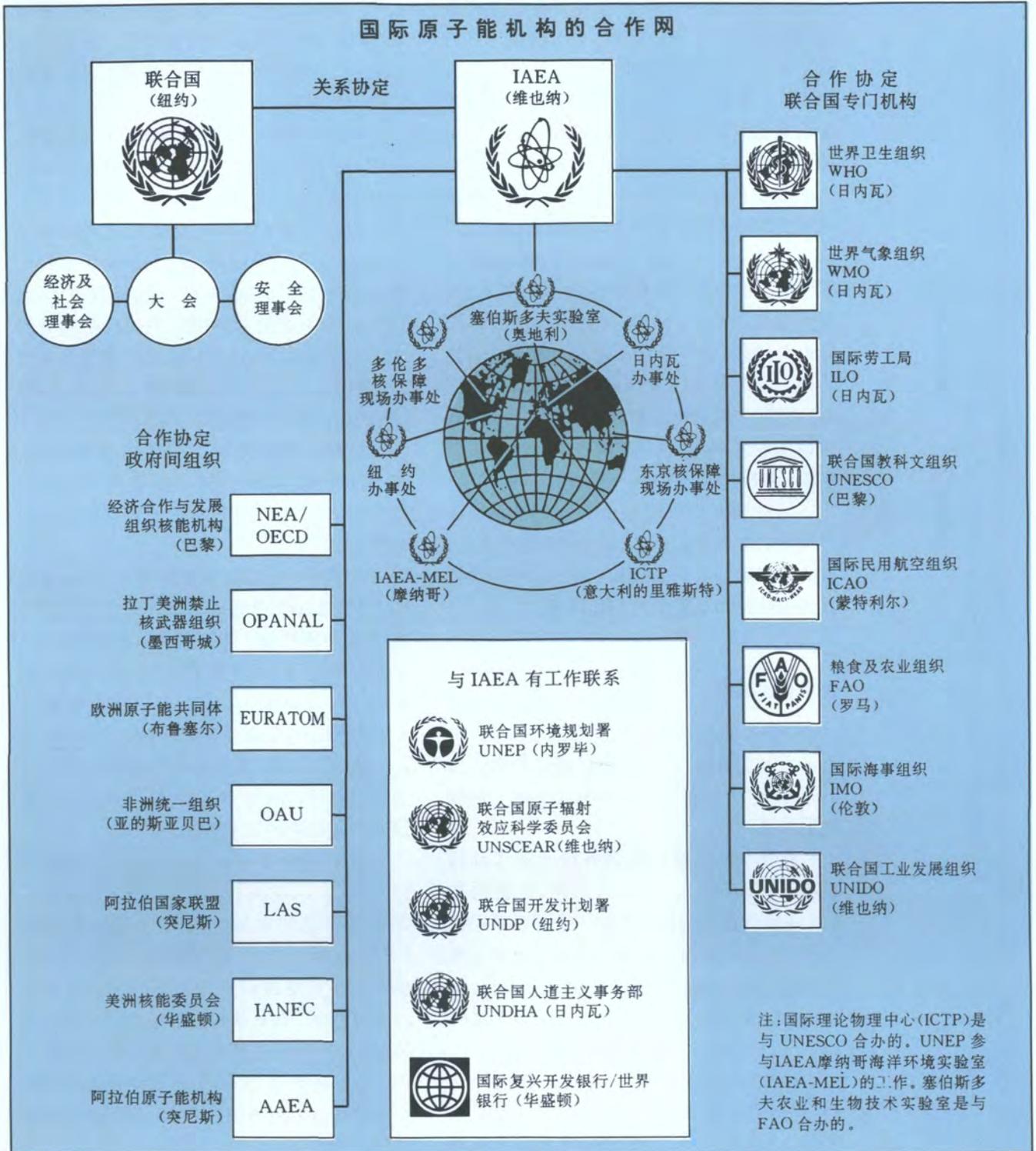
有协商身份的 NGO,在大会和理事会会议方面享有某些特权和便利。包括,有权收到大会的临时议程表;有权派观察员出席大会和理事会的所有公开会议;经总干事审查,有权向机构的任何组织提交书面发言;在各种限制下,有权在大会的各个委员会或理事会的公开会议上作口头发言;有权应总干事的邀请参加机构召开的其他会议;有权同秘书处的成员进行协商;有权使用为新闻媒介提供的任何文件服务和使用机构图书馆。

机构还与活跃在电力和能源经济领域的 NGO 就交换统计资料和文件及参加彼此的会议作出了安排。因此,国际电能生产者和分配者联合会和世界能源理事会的代表一直参与机构的活动,并与机构在相互感兴趣的问题上密切合作。

美卫生组织(PAHO)及经济合作与发展组织的核能机构(OECD/NEA)协调过的。

在许多场合,联合组织科学会议已成惯例。最恰当的例子是将于 1996 年 4 月举行

的国际切尔诺贝利事故放射学后果大会。它将由欧洲委员会(EC), IAEA 和 WHO 联合主办,联合国人道主义事务部(UNDHA), UNESCO, UNEP, UNSCEAR, FAO 和



OECD/NEA 协办。

在与能源有关的事务方面, IAEA 一直在与 UN 大家庭内外的许多组织通力合作。其中一个突出的重点是对发电用能源的比较性评估。在 1991 年由 IAEA 和 9 个伙伴组织的学术讨论会上, 高级专家们分析了不同的发电用能源系统的环境和健康效应及提高能源使用效率的前景。会议的结论提交给了里约环发大会(UNCED)筹委会。后来, IAEA 又发起了一个有关供对不同的发电用能源进行比较性评估用的数据库和方法论的机构间联合项目(简称 DECADES 项目)。这些数据库涵盖了发电链中不同环节的技术和经济参数, 以及排放量和存在的问题。这项工作包括评议可在制订规划和决策过程中使用的进行比较性评估的各种方法。该项目的成果将在 1995 年 10 月举行的大型国际电力、健康和环境学术会议上审议。会议将由 IAEA, WMO, 世界银行, OECD/NEA, EC, 国际应用系统分析研究所(IIASA), 联合国工业发展组织(UNIDO)和石油输出国组织(OPEC)联合主持。

另一项合作行动是由 IAEA 和联合国开发计划署(UNDP)在 1993 年开始采取的, 目的是帮助前苏联的新独立国家(NIS)改善其辐射防护和核安全的基础设施。

### 技术合作联系

IAEA 的技术合作活动在过去 20 年中有了大幅度的增加, 其范围已明显扩大。总的来看, 这种合作网可以概括成下面 3 种级别的关系:

**参加 UN 系统内协调各种业务活动的机构。** IAEA 参加 ACC 的工作, 该机构是 UN 系统内最高的协调机构。这种联系还扩大到 ACC 范畴内处理特定事务(例如, 统计活动、信息管理、地下水资源、海洋和沿海地区, 以及妇女关注的问题)的各种下属机构。

IAEA 还参加其他的机构间机构的工作, 包括 IACSD(有关可持续发展的机构间委员会)、CCPOQ(计划和业务问题协商委

员会)和 CCAQ(行政问题协商委员会)。IACSD 负责协调 UNCED 在有关环境与可持续发展的活动方面的后续工作。CCPOQ 组织讨论技术合作工作的会议, 以便取得对所涉问题的共识, 如果可能就制定处理这些问题的共同方案。目前正在审议的主要问题之一, 是联大关于 UN 在发展方面的业务活动的 47/199 号决议的执行情况。正在审议的还有非洲的发展、现场级协调机制和支助经费等问题。

IAEA 还支持 UN 下属的联合检查组(JIU)的工作, 定期给其起草报告和评价意见提供素材。

为响应需 IAEA 支助的特定问题和要求, 已建立了用于协调机构间活动的另外一些机制。它们包括政府间气候变化小组(IPCC)和有关海洋环境保护的科学问题的联合专家组(GESAMP), 后者由国际海事组织(IMO), FAO, WMO, WHO, IAEA, UN, UNESCO 和 UNEP 联合主持。

**总部一级的关系。** IAEA 在机构项目、与 UNDP 的区域计划有关的机构活动和其他有关事务方面, 同 UNDP 总部保持着密切的联系。

对于与矿产勘探有关的项目, IAEA 与 UN 开发支助和管理事务部之间在任务分工方面有一项谅解, 即一般的矿产勘探活动由 UN 的这个部门执行, 但铀矿的勘探由 IAEA 负责执行。IAEA 一直在执行由 UNDP 资助的涉及铀资源勘探的项目。机构还一直在 UNDP 发起的一个能源项目名下与世界银行密切合作, 向其提供如何制定能源政策和战略的技术咨询。

至于其他领域的技术合作, IAEA 于 1987 年与 UNIDO 达成一项协定, 确定了共同感兴趣的领域。UNIDO 目前正在同 IAEA 一起工作, 以查明采用辐射技术大规模饲养不育昆虫以支持非洲的昆虫防治项目的可行性。在非放射性污染物的环境监测领域, UNEP 正在某些地区同 IAEA 一道工作。在这些地区, IAEA 的活动是对 UNEP 在全球环境监测系统(GEMS)名下进行的活动补充。

在国家一级同 UN 机构(特别是 UNDP)的合作。IAEA 由于没有常驻现场的技术官员,所以要依靠 UN 的常驻协调员体系,并与 UNDP 现场办事处密切合作。IAEA 的技术援助常常是通过 UNDP 的当地办事处这一渠道提供的。UNDP 资助的项目常常是 IAEA 据此安排其技术援助的轴心,因而这种援助能更紧密地贴近受援国优先发展的重点。与 UNDP 协调,还能确保人们通过常驻的规划主管机构更好地认识核技术在诸如植物育种、水文学、医学、工业和昆虫防治等领域的应用及其潜在贡献。

### 与非 UN 组织的关系

为了切实弄清楚全球的核合作网,看一看 IAEA 同 UN 系统外的组织的关系也是很有用的。这些组织的活动在许多情况下同 IAEA 在特定领域的工作直接有关。

19 个非政府组织具有与机构协商的身份,这使得它们能与 IAEA 保持密切的工作联系。(见第 12 页方框。) IAEA 与以下 7 个政府间组织缔结了正式的合作协定: OECD/NEA; 美洲国家组织的美洲核能委员会 (IANEC); 非洲统一组织 (OAU); 欧洲原子能共同体 (EURATOM); 阿拉伯国家联盟 (LAS); 拉丁美洲禁止核武器组织 (OPANAL); 和阿拉伯原子能机构 (AAEA)。

因为有这些协定,这些组织有权参加 IAEA 大会的会议。还有 7 个政府间组织由于它们与发展核能的和平利用有关或从事核领域的研究,因而通常每年被邀请派观察员参加 IAEA 大会。它们是: 巴西-阿根廷核材料衡算和管制机构 (ABACC); 国际度量衡局 (IBWM); 经济合作与发展组织国际能源机构 (OECD/IEA); 俄罗斯杜布纳联合核子研究所 (JINR); 拉丁美洲能源机构 (OLADE); 中东阿拉伯国家区域性放射性同位素中心 (MERRCAC) 和 OPEC。

IAEA 与 NEA 的合作,在几个关键领域尤为密切。它包括联合编写诸如《铀的资

源、生产和需求》等专业出版物和联合管理核电厂事件报告系统。每年举行高级会议,审议和讨论这些领域和其他领域(包括与健康和安全、废物处置、放射性材料运输和核法律等有关的培训事宜、科学会议及研究)的合作。

### 加强这一基础

在这些年里,IAEA 已慎重而稳定地建立了与 UN 及其他组织的关系。与 UN 及其某些专门机构的协定是建立在 UN《宪章》和机构《规约》的有关条款基础之上的。只要这些文件未作相应修改,估计这些协定就不会有大的变化。

总的来说,这些关系起到了大大加强全球核合作基础的作用。修改或扩大这种合作网以满足 UN 和 IAEA 新的重要优先事项的要求,相对而言一直比较容易。就需要对《21 世纪议程》和可持续发展作出贡献的多种机构活动来说,情况就是如此。随着该议程的向前推进,需要更密切和更广泛的合作。

IAEA 的经验是,许多组织间在行政事务和财务方面的合作和协调一般是非常有效的。这方面的问题相当明确,因而比较容易找到解决办法。比较难的是协调与技术计划有关的事务,因为问题比较复杂,又涉及不同的技术。由于各组织的使命和行政程序不尽相同,常常会引起一些实际问题和拖延。

为了更有效,必须使组织之间的关系像个人之间的关系那样生动活泼。死板地遵守法律文字或先前的和正式的程序,或许不会产生所需的效果。各方面的经验表明,达成灵活的、可操作的安排,以克服困难、避免不必要的重复和确保国际行动得到协调,通常是可能的。

随着更多的重点被放在涉及 UN 大家庭内外各种组织的全球合作上,将需要更加团结一致的处理办法。过去半个世纪在核领域内建立的合作网,为更和谐更有效的行动提供了坚实的基础。 □