

“关于环境保护的南极条约议定书”对南极活动影响分析

徐世杰

(国家海洋局极地考察办公室 北京 100860)

“关于环境保护的南极条约议定书”(以下简称“议定书”)及其5个附件于1991年10月在西班牙马德里签署,至2003年5月,“议定书”及其5个附件经所有南极条约协商国批准已全部生效。附件六“环境紧急状况下的责任”于2005年6月经第二十八届南极条约协商会议通过,正待各协商国批准过程中。

“议定书”是“南极海洋生物资源养护公约”后的又一个重要南极协定,其对南极事务产生了深远的影响。

一、“议定书”对南极事务的主要影响

1. 对南极的政治影响——缓和了国际社会对南极问题的争议

南极是世界唯一管辖地位不明确的地区,国际社会对南极动向历来十分关注。自1983年第三十八届联合国大会将南极问题列入联合国大会讨论议程始,南极问题至今在联大的辩论中就没有停止过。从以往联大对南极问题的讨论来看,其主张主要包括:南极协商国要公开其在南极活动;南极的资源和环境应当得到保护;联合国应参与南极方面的决策等。联大对南极条约协商国抛开联合国单独讨论“南极矿产资源活动管理公约”表示强烈不满,主张南极应该同国际海底区域一样,成为人类共同继承遗产,并认为只有将南极列入联合国管辖,才能真正体现这一目标。

1991年“议定书”出台后,搁置了“南极矿产

资源活动管理公约”,明确禁止开发南极矿产资源50年,并将南极及其相关生态环境列为“自然保护区”。这些规定虽然没有满足国际社会的全部要求,但缓解了国际社会对南极矿产资源开发这一涉及管辖和经济利益最为敏感问题的关切,减轻了国际社会对南极“俱乐部”的批评和压力。

2. 对南极活动的影响——提高了参与南极事务的门槛

南极条约协商大会常常被人们称为是“富国俱乐部”,其主要原因就是加入这一“俱乐部”并具有决策权,就必须开展或参与实质性南极考察活动。进行南极考察活动必须具备一定的综合实力并需要高昂的经费支持,此外还需要人才、技术和设备的保障,而一般国家不具备南极考察的综合能力或难于给予稳定和持续的经费支持。

“议定书”将南极指定为自然保护区,要求南极考察活动必须采取一切有效措施保护南极环境,减少对南极环境的侵害。许多措施是强制性的,各国必须严格遵守。如南极考察活动必须进行环境影响评估,具有较大环境影响的活动必须向南极条约协商会议环境委员会提出环境影响报告书,得到批准后才能开展相应的活动。

此外,“议定书”附件六中规定,在南极活动造成环境污染的,该活动的组织者必须采取措施及时清除污染或者支付清除污染的费用。为保证造成环境污染的南极活动组织者具有提供相应

的清污费用能力,附件六要求南极协商国建立相应的法律或行政制度,确保南极活动组织者参与有关强制性保险。

毫无疑问,这些新的要求不仅对南极活动提出了更高的环境要求,也对南极活动的规划、组织、人员、技术和设备等方面提出了更大的挑战,从而大大增加了南极考察活动成本,提高了加入“南极俱乐部”的门槛。

3. 对国内法规影响——要求制定或更改法规以兑现对南极活动管理的承诺

如果可以做一比较的话,南极条约协商大会的作用组织类似于 WTO,其作用是制订南极行为规则和管理措施。这些“措施”一旦生效后,各国政府就有义务执行这些规则和管理措施,将这些管理规则纳入本国法规,对本国的南极活动进行管理。

由于南极条约协商会议在不断地讨论和制订新的管理措施,所以各南极条约协商国也就需要不断地对这些规则进行审议以决定是否批准而使其生效。随着新的“措施”的生效,各南极条约协商国还需要对本国的南极法规做出补充和调整,这也是一项比较艰巨的任务。

为保证已生效的南极管理措施的落实和执行,南极条约协商国可以派出视察团对其他国家在南极的活动进行检查。

各南极条约协商国在执行南极环境管理措施时,由于理解的不同,可能会产生矛盾。为此,“议定书”设立了仲裁委员会,对这些争议问题进行处理。目前一些国家已经指定了本国的仲裁代表。

4. 对南极科学考察的影响——必须在环境管理制度下进行

虽然“议定书”阐明了南极科学考察活动在南极活动中具有优先的地位,但南极科学考察活动与以往相比,再也不是“自由的”,而是必须符合“议定书”中关于环境保护的相关规定,并采

取有关的环境保护措施。

这些环境管理规定主要包括:对南极科学考察活动进行环境影响评价;南极区域管理制度、南极动植物保护制度等。要求各国科学考察工作者在进入南极特别保护区或采集有关南极动植物样品时,必须获得本国政府授权主管部门的许可。此外,南极科学考察活动必须具备环境应急能力和应急计划,并向南极条约协商大会提交年度南极环境报告等。

可以看到,这些规定对于南极科学考察提出了新的要求,即国家在组织进行南极科学考察活动的同时,还必须建立一套相应的南极环境管理制度,以保证南极及其生态环境不受损害。这不仅是南极条约协商国的义务,也受到南极条约体系的监督。

二、我国目前状况及对策

我国 1985 年 10 月成为南极条约协商国,1994 年 8 月批准了“议定书”及其 5 个附件。截止到 2006 年,除个别外,我国政府已经批准了第三十届南极条约协商会议之前所通过的“措施”,表明了我国政府对保护南极及其生态环境的庄严承诺。

目前我国的南极活动以政府组织的科学考察活动为主,但随着国民经济实力的增强和对南极的向往,南极旅游和非政府活动也呈增多的趋势;同时,国内一些科研、教育和公益性单位对南极生物资源的合理利用的要求也在增多。面对国际加强南极管理呼声日益提高以及我国南极活动日趋多样化和不断增长的趋势,一方面应加强管理、履行国际承诺;另一方面也适应国内需求,依法合理利用南极资源。

因此,应尽快制订并出台我国的南极活动管理法规,将已经生效的南极条约协定、“措施”或我国承诺的国际南极管理规则转化为国内法规,实现依法对南极活动进行管理。这样,既可

以依法保障国家组织的南极考察活动,也可以满足国内非政府组织或个人从事南极活动的愿望,保证南极资源的合理利用。尤其是通过南极活动管理法规,可以明确有关方面在南极活动中具有的权利、义务和相应的管理程序,这将有助于促进我国的南极活动的进一步开展,有利于南极资源的有序和合理利用,并将提高我国在南极事务方面的国际地位,增强我国参与制定国际南极“游戏”规则的实力,维护我国在南极的权益。

三、结语

“关于环境保护的南极条约议定书”对南极活动产生了历史性影响,使南极进入了一个“管理时代”。这促使南极条约协商国调整其南极活动策略,以落实保护南极环境及其相关的生态系的承诺,从而保持对南极资源的合理利用。面对这一形势,我国有必要加快南极活动管理法规的出台,确保我国在南极活动中的地位 and 南极活动的可持续发展。