

# 浅析南极条约协商会议工作机制及影响

徐世杰

## 一、引言

自1961年6月23日《南极条约》生效后,南极条约协商会议成为南极条约协商国的正式会议,定期召开。自1961年第1次会议开始起至2003年,南极条约协商会议已召开了26届,其间还召开了12届特别南极条约协商会议。本文试图对南极条约协商会议的工作机制进行探讨,希望抛砖引玉,能有助于对国际南极问题进行更多的研究。

## 二、南极条约协商会议的形成和组织形式

### 1. 南极条约协商会议的形成

南极条约协商会议是依据《南极条约》的规定,由南极条约协商国代表参加的国际会议。

1959年12月1日,阿根廷、澳大利亚、比利时、智利、法国、日本、新西兰、挪威、南非、英国、美国和前苏联等12个国家在美国华盛顿签署了具有历史性意义的《南极条约》。

《南极条约》宣示了南极将永久用于和平目的,“冻结”了南极领土要求的争议,从而奠定了南极和平利用及科学考察的基础。

《南极条约》确定了南极条约协商会议的原则:

根据第九条第一款规定,条约生效后的两个月内,缔约国的代表应在澳大利亚堪培拉召开会议,并在以后合适的时间和地点开会,目的在于交换信息、共同协商有关南极的共同利益问题,并制定、审议以及向本国政府建议旨在促进本条约的原则和宗旨的措施。

这些措施包括:南极研究用于和平目的;便利在南极的科学研究;便利在南极的国际科学合作;便利行使南极条约的视察权利;关于在南极管辖权的行使问题和南极生物资源的保护与养护。

在第九条第二款规定了任何根据《南极条约》第十三条加入条约的缔约国当其在南极进行诸如建立科学站或派遣科学队的实质性的科学研究活动而对南极表示兴趣时,有权委派代表参加上述会议。

南极条约协商国根据以上原则而定期召开的会议即形成了南极条约协商会议。

上述两项条款阐明了南极条约协商会议的宗旨和目的,确定了会议定期召开的机制,明确了会议磋商的内容。同时,也规定了参加会议国家的资格,即只有那些在南极建立科学考察站或者虽然未建立考察站但向南极地区派遣考察队开展实质性科学研究活动的国家,才有权派代表参加上述会议,这些国家称为南极条约协商国。目前共有45个南极条约缔约国,其中27个国家为南极条约协商国。

《南极条约》还规定了南极条约协商国根据需要可临时召开南极条约特别协商会议。

经12个缔约国政府批准,《南极条约》于1961年6月23日正式生效。1961年7月10日~24日,南极条约协商国在澳大利亚堪培拉召开了第一次会议,启动了南极条约协商会议磋商机制。至2003年,南极条约协商会议已召开了26次。

### 2. 南极条约协商会议的组织形式

南极条约协商会议主办国是按南极条约协商国国家英文名称第一个字母顺序由南极条约协商国轮流承担。各协商国可派代表团参加会议。南极条约协商会议大会中各国代表团座次的排列顺序是按照主办国的语言的字母顺序排列。主办国政府的代表作为全体会议的临时主席主持大会,直到选出会议主席为止。为便于会议的顺利进行,一般在正式会议之前,先召开一次代表团团长会议,就大会程序进行磋商。

南极条约协商会议可以设立常设委员会,或根据所讨论的内容,设立工作组。南极条约协商会议正式会议由全体会议、常设委员会会议和工作组会议三部分组成。

根据《关于环境保护的南极条约议定书》,1998年第22次南极条约协商会议设立了南极环境保护委员会为常设委员会,委员会由主席主持会议,副主席协助工作。主席和副主席均由会议代表选出,任期两年。南极环境保护委员会在每年南极条约协商会议期间举行一次会议。南极环境保护委员会会议由主席负责主持,并向南极条约协商会议全体会议报告讨论结果。至2003年,该委员会已举行过5次会议。

工作组为临时性设置,每届协商会议根据讨论的议题和必要性,可以临时增加、减少工作组的数量,工作组的主席由大会主席提名,会议代表如无反对,即为通过。各工作组会议由工作组主席负责主持,并向全体会议报告讨论结果。近年来,随着南极事务的增多,工作组有增加的趋势。在2001年7月召开的第24届南极条约协商会议中,只设立了法律工作组和责任工作组两个,分别讨论法律问题和对南极环境损害的责任与赔偿问题。但在2003年第26届南极条约协商会议上,除继续保留上述两个工作组外,又增设了组织制度工作组及运行事务工作组,分别讨论南极条约协商会议常设秘书处组织制度问题和南极考察中的实际运行事务问题。同时还设立了南极旅游问题特别工作组,专门讨论南极旅游问题。

南极条约协商会议全体会议由主席负责主持,听取南极环境保护委员会主席和各工作组主席的报告,并审议通过该届南极条约协商会议报告。

由于协商会议的常设秘书处迟迟未能设立,承办国负责提供会议的秘书工作,并承担英语、西班牙语、法语和俄语四种语言的同声传译工作。

### 3. 南极条约体系 (Antarctic Treaty System)

人们常常把《南极条约》和南极条约体系混为一谈,但两者的内涵是不同的。南极条约

体系是一个涉及国际南极事务众多方面的系统,它是根据不同目标而产生的既有联系又相对独立的关于南极事务的多种组织和管理形式的集合。

具体地说,南极条约体系包括《南极条约》、南极条约协商会议及特别协商会议通过的各种决定、《关于环境保护的南极条约议定书》、《南极海豹保护公约》、《南极海洋生物资源养护公约》、以及未生效的《南极矿产资源活动管理公约》等。

南极条约体系也包括南极专家会议的结果、南极特别协商会议的决定,还包括南极研究科学委员会(SCAR)以及国家南极局局长理事会(COMNAP)的工作结果。

经过协商国的多方和长期努力与妥协,2003年6月在西班牙马德里召开的第26届南极条约协商会议上,因国际政治原因迟迟未能建立起来的南极条约常设秘书处问题终于获得了突破性进展。各协商国代表一致同意南极条约秘书处设立在阿根廷,并就秘书处的组织结构、经费分担等达成了共识。

### 三、南极条约协商大会的决策机制

#### 1. 参会者的资格和权利

根据《南极条约》第九条的规定,南极条约协商国有权派代表参加南极条约协商会议。而要成为南极条约的协商国,则必须具备两个基本的条件,否则只能作为非协商国。这两个条件是:首先必须是南极条约的缔约国。一个国家要想成为南极条约的缔约国,本国政府则必须批准《南极条约》并在将批准书或加入书递交给保存国政府——美国政府后,即可成为南极条约的缔约国。其次就是该缔约国要在南极进行实质性的科学研究活动,从而表现出对南极的兴趣。例如,在南极建立考察站或者是向南极派遣科学考察队,都被认为是进行了“实质性的科学考察活动”。

南极条约协商国拥有表决权,非南极条约协商国没有表决权。根据协商会议的议事规则,只有南极条约协商国代表具有表决权,而非协商国代表只可以参加会议和讨论,无表决权。南极条约协商会议也邀请观察员参会,观察员只有发言权,没有表决权。

## 2. 南极条约协商会议决定的表达方式

南极条约协商会议以不同的用语表达会议做出的实质性决定。

在《南极条约》第九条中，确定了协商国代表“一道协商有关南极的共同利益问题，并制定、审议以及向本国政府建议旨在促进本条约的原则和宗旨的措施”，因而协商会议的实质性决定被称为“措施”（measure）。“措施”必须经过会议代表协商一致后才能通过，由会议代表向本国政府建议，并经所有协商国政府批准或同意后才能生效。生效后的“措施”，各缔约国政府均有义务予以遵守或执行。

但在1995年之前，南极条约协商会议形成的实质性决定被称为“建议”（Recommendation）而不是“措施”，所有“建议”具有同等效力。

1995年在第20届南极条约协商会议后，对协商会议所做的实质性决定的形式又进行了变更，将其分为三类。

第一类为“措施”（measure）。“措施”将由与会协商国代表提交本国政府批准或同意，一旦“措施”的案文内容得到所有协商国政府批准或同意，“措施”将具有法律约束力，各缔约国有义务予以遵守或执行。“措施”将根据其通过的年度连续编号。

第二类是“决定”（decision）。“决定”是涉及南极条约协商会议内部组织事务的，经会议通过后立即生效，或是在案文中指定的特定时间生效。其编号也是根据通过的年度进行连续编号。

第三类为“决议”（resolution）。“决议”是鼓励性或号召性的，经会议通过后就立即生效，但不具有强制性。经过一段时间后，如果该“决议”所确定的问题得到更广泛的关注而有必要强制执行，在以后的南极条约协商会议中，它也可能成为“措施”的提案。

## 3. 南极条约协商会议的决策过程

南极条约协商国可根据自己关心的南极事务问题单独或联合向会议提交“工作文件”（working paper）和“信息文件”（Information paper），供会议讨论和审议。如果协商国认为需要南极条约协商会议就某个问题通过一项会

议实质性决定，该国可在其提交的“工作文件”中向会议提出实质性决定的草案内容和所属类别；在会议进行过程中，如果某些协商国代表认为有必要，也可单独或联合向会议提出实质性决定的草案内容和所属类别。

南极条约协商会议大会将就这些实质性决定草案进行讨论和磋商，并根据议事规则对这些草案从两个方面进行审议。一方面是从程序上，即这些议案的提出是否符合会议规定的程序；另一方面是对提案的内容进行审议或做出修改。在这两方面，必须在与会各协商国代表“协商一致”（即无反对意见）情况下，议案才能获得通过。如果在南极条约协商会议的全体会议上，各协商国代表就某一议案达成一致，则该草案中所述的实质性决定的案文和类别即视为已被该届南极条约协商会议通过，并写入会议的最后报告中。

“信息文件”只是提供有关南极事务方面的情况，不提出议案。

## 4. 南极条约协商会议通过的“措施”生效

尽管各协商国代表对会议的“措施”给予协商一致通过，但它必须得到所有的协商国政府批准或同意，并通知文件保存国政府——美国政府后才能生效，才能使会议通过的具有法律强制性的“措施”发挥作用。

由于各国的政治、法律制度不同，政府对南极问题的关切不同，南极的利益也不相同，能否批准该“措施”以及何时能够批准，还需要经过本国的相关程序，最后的结果还是个未知数。这样往往会形成一个“措施”通过后，却得不到所有协商国的及时批准，迟迟不能生效的局面。

为避免这一问题，南极条约协商会议在批准“措施”的问题上，又开辟了另外一种“快速途径”。例如，《关于环境保护的南极条约议定书》附件五对关于“南极特别保护区的管理计划”的“措施”的生效做出了规定。在南极条约协商会议通过“措施”90天内，如果协商国政府没有对该“措施”提出异议或要求延长该措施的生效时间，那么这一关于“南极特别保护区管理计划”的“措施”将在会议结束的90天之后生效，但该“措施”中对生效日

期另有规定的除外。

这一途径显然加快了“措施”生效的时间,有利于南极环境的保护。但能适用于这样的“快速途径”批准生效的“措施”并不多,尤其是那些可能涉及到各国利益或潜在利益的“措施”,必须要经过各协商国政府的批准或同意后才能生效。

#### 四、南极条约协商会议对南极事务的影响

南极条约协商会议对南极事务的影响是多方面的,但主要集中在以下三个方面。

1. 南极条约协商会议推动南极条约体系不断扩展和走向深入

《南极条约》就南极事务做出了原则性的规定,但如何落实和执行这些规定,还需要国际社会特别是南极条约协商国承担起责任,进一步制定可执行和可操作的细则及办法。事实上,《南极海洋生物资源养护公约》、《关于南极环境保护的南极条约议定书》、《南极矿产资源活动管理公约》等都是通过南极条约协商会议而产生的,这些条约和细则对南极活动及管理产生了广泛的影响。

随着人们对南极的探索不断深入,新的问题和认识也会不断出现。这些新的问题也必将引起南极条约协商会议的关注,促使协商会议为解决这些问题而做出努力,从而不断产生新的国际南极管理规则。

2. 南极条约协商会议促使各南极条约协商国采取措施,加强对本国南极活动的管理

鉴于南极条约协商国对《南极条约》的承诺,一旦南极条约协商会议所通过的“措施”生效,协商国有义务予以遵守。这就要求协商国必须加强对本国公民及组织机构从事南极活动进行相应的强制性管理,以履行自身的国际法义务。最为有效的途径就是对本国南极活动实施立法管理,即协商国根据生效的“措施”要求,通过国内立法对本国的南极活动进行管理。

目前,许多南极条约协商国已颁布了本国关于南极活动法律。一项新“措施”生效,则意味着协商国要相应地增加或修改本国的涉及南极活动的法律甚至本国相关的其他法律,以适应新的“措施”要求。实际上,尽管一些

“措施”尚未生效,一些协商国就已将其纳入本国法律,避免将来“措施”生效后,带来修改法律的麻烦。

一些协商国虽未立法,但也通过各种行政手段,对本国的南极活动进行管理。所以,南极条约协商会议的决定对各协商国的法律和行政管理具有重要的影响。

3. 南极条约协商会议也促进了协商国积极开展南极考察活动,加强对南极多方面的认识和了解,以取得更多的发言权,发挥自己的影响

虽然各南极条约协商国具有同等的权利参加南极协商会议,提出或参与审议议案。但由于各协商国开展南极活动的历史、广度和深度存在着不同,使得协商国在认识南极和掌握南极知识方面有相当的差距,形成决定权事实上的不平等。在对南极条约协商会议所做的实质性决定“协商一致”的原则下,除非其关系到自身的根本利益,弱势方往往难于提出不同意见。从南极条约协商会议通过的实质性决定来看,主要是南极考察活动的强国在起主导作用。要想维护自己的利益,表达自己的关切,则需要协商国加强本国的南极考察和管理活动。

#### 五、结论

南极条约协商会议是磋商国际南极各种问题的最为重要的会议,会议的结果决定了国际南极事务的重要原则,不仅直接影响着南极活动和发展,也关系着各国的南极权益。

#### 参考文献

- 1 李占生,宋荔,高风.南极条约体系.天津:天津大学出版社
- 2 Handbook of the Antarctic Treaty System, Ninth edition July 2002, U.S. Department of State

(作者单位 国家海洋局极地考察办公室  
外联处)