

论南极视察的演进与中国的应对之策

方晨馨

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年2月27日; 录用日期: 2023年3月24日; 发布日期: 2023年5月22日

摘要

南极视察是《南极条约》首创的监督制度。本文结合南极条约秘书处官方数据, 剖析南极视察报告, 纵向比较不同时期南极视察的发展特点, 横向比较中国与其他国家的南极视察差异。针对我国在南极视察领域视察次数稀少、视察区域集中、视察形式单一、视察对象单一的现状, 提出国内和国际两个层面的完善建议。国内层面, 推动国内南极立法, 培养南极领域的专家人才; 国际层面, 增加南极视察的频率, 尝试联合视察, 扩大南极视察的区域范围。

关键词

南极视察, 南极条约, 南极条约协商会议, 中国

On the Evolution of Antarctic Inspection and China's Countermeasures

Chenxin Fang

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Feb. 27th, 2023; accepted: Mar. 24th, 2023; published: May 22nd, 2023

Abstract

Antarctic inspection is a supervisory system pioneered by the Antarctic Treaty. Based on the official data of the Antarctic Treaty Secretariat, this paper analyzes the Antarctic inspection reports, compares the development characteristics of Antarctic inspection in different periods vertically, and compares the differences between China and other countries in Antarctic inspection horizontally. According to the situation of rare inspection, concentrated inspection area, single inspection form and single inspection object in the field of Antarctica, the paper puts forward some suggestions to improve the inspection at the domestic and international levels. At the domestic level, promoting domestic legislation on Antarctica and training experts in the field of Antarctica. At the

international level, increase the frequency of Antarctic inspections, try joint inspections, and expand the regional scope of Antarctic inspections.

Keywords

Antarctic Inspection, Antarctic Treaty, Antarctic Treaty Consultative Conference, China

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

《南极条约》创设南极视察制度,通过这项视察制度监督缔约国履行《南极条约》,实现《南极条约》维护南极和平、非军事化及无核化地位、促进科学研究、保护南极环境等目标[1]。随着各缔约国对南极问题的重视,越来越多国家参与南极视察实践,依据《南极条约》第7条和《关于环境保护的〈南极条约〉议定书》(简称《议定书》)第14条开展南极视察,南极条约体系得以稳定运行。中国于1985年成为南极条约协商国,在南极视察领域尚处于起步和探索阶段。本文通过汇总全球南极视察实践,比较我国的南极视察实践,发现目前我国南极视察有待提升和完善之处。今后中国需要进一步提高对南极视察问题的重视,推动南极立法进程,增加南极视察的频率,拓宽南极视察的范围,丰富南极视察的形式。

2. 南极视察的制度规范

南极视察是《南极条约》创设的条约内的监督机制,通过观察员的视察行动监督缔约国在南极的活动,旨在促进《南极条约》目标的实现,以及确保该条约规定得以遵守。

2.1. 1959年《南极条约》涉及的南极视察

第二次世界大战后,在南极长期活动的国家重返南极,南极陷入领土主权纷争,存在着军备竞赛、核试验等潜在危机[2]。1959年出台的《南极条约》,限制各国在南极的活动,将南极的领土主权冻结,化解了南极的安全困境。在条约谈判期间,美国坚持设立南极视察,赋予视察员自由视察的权利,最终南极视察制度写入条约并被通过[3]。1959年《南极条约》第7条对南极视察的主体、时间、对象、范围进行了规定。南极视察的主体是各缔约国指派的观察员,且观察员为该缔约国的国民。南极视察的时间没有任何限制,观察员可以在任何时候进入视察区域。¹南极视察的对象是南极洲的所有地区,涵盖该地区内的工作站、设施和设备,以及装卸点的一切船只和飞机,²也包括空中视察。³此外,《南极条约》也对观察员所属缔约国提出预先通知的义务要求,将本国涉南极洲的探险队、工作站以及打算引进南极洲的任何军事人员、设备提前通知其他缔约国。

2.2. 1991年《议定书》涉及的南极视察

20世纪80年代,随着南极活动逐渐频繁,南极环境保护议题也得到关注。1991年10月14日在西班牙马德里举行的第11届南极条约特别协商会议上,订立了《议定书》,该议定书规定“将南极指定为

¹1959年《南极条约》第7条第2款,按照本条第1款的规定指派的每一观察员,有在任何时候进入南极洲的任何或所有地区的完全自由。

²1959年《南极条约》第7条第3款,南极洲的所有地区,包括在此地区内的一切工作站、设施和设备,以及在南极洲的货物或人员装卸点的一切船只和飞机,应随时接受按照本条第1款指派的任何观察员的视察。

³1959年《南极条约》第7条第4款,任何有权指派观察员的缔约国得在任何时候对南极洲的任何或所有地区进行空中视察。

自然保护区，仅用于和平与科学”[4]。1991年《议定书》承袭《南极条约》的相关条款，并对南极视察的内容、形式进行了具体的规定，同时确立了视察报告审议公开制。《议定书》第14条第1款规定“为促进对南极环境和依附于它的及与其相关的生态系统的保护并保证本议定书的遵守”，由此可见南极视察重点围绕环境保护。《议定书》第14条第2款b条规定“为进行依照南极条约协商国会议确定的程序的视察，可在南极条约协商国会议上指派的任何人”作为视察员，扩大了视察员的任用范围，视察程序更加公开透明。此外，《议定书》规定了单独视察和联合视察两种形式，⁴为缔约国开展南极视察的形式提供了选择空间，也能够降低每一次视察的高额成本，增进南极视察经验交流，有丰富视察经验的缔约国协同缺乏经验的缔约国，更能确保视察行动的安全展开。《议定书》第15条规定视察报告需送达报告涉及的缔约国，其做出及时的反馈后由下届南极条约协商会议评议后予以公开，这大大促进缔约国之间的沟通交流，推动南极条约体系的稳定运行。⁵

3. 南极视察的特点分析

依据南极条约秘书处官方数据，南极视察情况并不均衡。⁶通过比较分析各国南极视察的参与情况，归纳出以下南极视察的发展特点。

3.1. 初始阶段南极视察的参与度低

20世纪60年代是南极视察的初始阶段，呈现出南极视察参与度低的特点。1959年《南极条约》确立视察机制，1962~1963年间，新西兰最先开展南极视察。20世纪60年代，仅新西兰、美国、澳大利亚、英国、阿根廷五国相继开展南极视察。这是因为南极视察制度确定不久，制度本身尚处于建设中，多数国家选择观望的态度，对南极视察的认知经历从无到有的形成过程。此外，南极视察建立在雄厚的科技和财力基础之上，南极的地理位置特殊、气候环境极端，每一次南极视察都是对技术和资金的严峻考验。因而可以看到最先参与南极视察的一批国家，经济发达，科技水平优越，也有国家位于南半球，临近南极。

3.2. 过渡阶段南极视察的认可度增加

20世纪80年代是南极视察的过渡阶段，南极视察制度的认可度逐渐增加。在这个阶段中，原先就参与南极视察的国家如美国、澳大利亚等保持着稳定的视察频率，陆续也有新的国家加入到南极视察的队伍中，如法国、智利、德国等。阿根廷、澳大利亚、比利时、智利、法国、日本、新西兰、挪威、南非、苏维埃社会主义共和国联盟、英国和美国，这12个国家是南极条约原始协商国，因而对南极视察的参与度高。同时，随着南极视察的推广，南极视察制度逐渐获得更多协商国的肯定，⁷加上经济发展、技术支撑、他国经验等，参与南极视察的协商国逐渐增多。此外，1988~1989年间，新西兰和英国率先开展联合视察，联合视察的形式由此发端，国家间的视察联系紧密度增加。

3.3. 发展阶段南极视察得到广泛重视

20世纪90年代是南极视察的发展阶段，南极视察引起诸多国家的广泛重视。南极视察十分关注南极和平、非军事化以及环境保护，观察员通过实地考察、询问在站人员、查阅工作记录等方式了解缔约

⁴1991年《议定书》第14条第1款，为促进对南极环境和依附于它的及与其相关的生态系统的保护并保证本议定书的遵守，各南极条约协商国应单独或集体安排根据南极条约第七条进行的观察员的视察。

⁵1991年《议定书》第14条第4款，视察报告应送交该报告涉及其站所、设施、设备、船舶或飞行器的各缔约国。在这些缔约国得到机会进行评论后，报告及对报告的任何评论应分送给所有缔约国和委员会，由下届南极条约协商会议予以审议并于其后公开。

⁶南极条约秘书处官方网站：https://www.ats.aq/index_e.html。访问时间：2023年2月9日。

⁷“Report of Thirteenth Consultative Meeting”指出南极视察很重要，有利于确保南极条约原则和宗旨得以遵守。南极条约秘书处官方网站：https://documents.ats.aq/ATCM13/fr/ATCM13_fr001_e.pdf。访问时间：2023年2月9日。

国在南极的活动是否存在违反《南极条约》的军事化意图、是否存在对南极环境产生破坏的风险。南极视察的意义愈发凸显,越来越多的南极条约协商国参与南极视察,加强南极信息的交流互动。29个南极条约协商国中,只有保加利亚、厄瓜多尔、印度、波兰、乌克兰、乌拉圭6国未开展过南极视察。此外,1991年《议定书》第14条第1款明确规定了南极视察的形式包括单独视察和联合视察两种,以联合视察的形式开展南极视察的缔约国逐渐增多,联合视察的形式被更多国家接受并采纳。

3.4. 平稳运行阶段南极视察程序得以完善

进入21世纪,南极视察平稳运行,南极视察程序得以完善。各国完成南极视察后会形成一份完整的视察报告,交予被视察国,由被视察国作出反馈。《南极条约》中并未对提交视察报告作出强制性要求,但公布视察报告能够促进国家间的南极信息交流,提高南极视察的透明度。中国在2015~2016年间第二次南极视察时,形成了一份完整的视察报告。⁸视察报告主要从人员和培训、科学研究、物流和基础设施、交通和通信、安全、培训和应急程序、环境管理、治疗以及旅游和非政府组织活动八个维度对被检查区域进行评价,并提出一般建议,还在视察报告的最后附录了被视察国韩国、乌拉圭和智利三国的反馈,体现了《议定书》中关于视察报告的程序性要求。南极视察已经形成一套比较明确、规范、有序的程序,有利于国家间关于南极问题的交流。

4. 中国的南极视察现状与完善

1985年中国成为《南极条约》协商国,⁹1991年10月中国签署《议定书》,享有南极视察权,中国在南极的一切工作站、设施和设备也成为了南极视察的监督对象。中国作为南极视察制度的重要参与方,在1990~1991年间和2015~2016年间开展过两次南极视察;截至2022年,中国在南极的工作站、设施和设备累计被视察20次。

4.1. 中国南极视察的现状分析

综合中国在南极被视察情况以及中国两次南极视察的实践,横向对比其他国家,我国的南极视察活动呈现以下特征。

4.1.1. 视察次数稀少

中国在南极有五个考察站,按照建造时间先后分别是长城站、中山站、昆仑站、泰山站以及恩科斯堡岛(Inexpressible Island)在建的罗斯海新站。一个南极特别保护区,¹⁰即南极格罗夫山特别保护区(ASPA 168-Mount Harding, Grove Mountains, East Antarctica)。¹¹一个避难所,即Stansbury半岛避难所(Stansbury Peninsula Refuge) [5]。中国在南极的一切工作站、设施和设备都处于开放状态,除了昆仑站未曾被其他缔约国视察外均被视察过,建造最早的长城站更有10多次的视察经历。¹²而中国仅在1990~1991年间和

⁸“Inspection undertaken by the People’s Republic of China in accordance with Article VII of the Antarctic Treaty and Article XIV of the Protocol on Environmental Protection”, Information Paper submitted by the People’s Republic of China, 2016, https://documents.ats.aq/ATCM39/WP/ATCM39_WP022_e.doc. 访问时间:2023年2月9日。

⁹中国于1983年6月8日加入南极条约组织,同日条约对中国生效,1985年10月7日被接纳为协商国。

¹⁰1964年第3届南极条约协商会议(ATCM)通过了《南极动植物保护议定措施》,并首次提出在南极设立“特别保护区(SPAs)”的概念,该措施建立一套特别保护区管理体系。

¹¹2007年3月,极地考察主管部门向第30届ATCM和第10届CEP会议正式提交了“格罗夫山哈丁山特别保护区管理计划”(WP32)。最终该管理计划获得第31届ATCM的批准并作为“措施3(2008年)”正式生效,格罗夫山哈丁山特别保护区被列为第168号南极特别保护区(ASPA168)。

¹²长城站从建站至2022年一共经历了12次考察。1984~1985年、2000~2001年、2006~2007年美国对长城站实施南极视察;1986~1987年、1989~1990年智利对长城站实施南极视察;1988~1989年俄罗斯对长城站实施南极视察;1989~1990年巴西对长城站实施南极视察;1988~1989年新西兰、英国联合对长城站实施南极视察;1998~1999年德国、英国联合对长城站实施南极视察;2004~2005年澳大利亚、英国、秘鲁联合对长城站实施南极视察;2012~2013年荷兰、西班牙、英国对长城站实施南极视察;2015~2016年智利、阿根廷联合对长城站实施南极视察。南极条约秘书处官方网站:https://www.ats.aq/index_e.html。访问时间:2023年2月9日。

2015~2016 年间开展过南极视察，南极视察实践呈现出次数稀少的特征。

4.1.2. 视察区域集中

1990~1991 年间，中国共视察了六个站(含基地)，即 Artigas (乌拉圭)、Bellingshausen (俄罗斯联邦)、Carlini Antarctic Base (阿根廷)、Comandante Ferraz (巴西)、Henryk Arctowski (波兰)和 King Sejong (韩国)，以及 Marsh Base (智利)。¹³ 2015~2016 年间，中国共视察了六个站(含基地)，即 Artigas (乌拉圭)、Bellingshausen (俄罗斯联邦)、Fildes Bay Maritime Station (智利)、King Sejong (韩国)、President Eduardo Frei Antarctic Base (智利)和 Profesor Julio Escudero (智利)。对比中国前后两次视察区域，存在重合的部分，Bellingshausen (俄罗斯联邦)和 King Sejong (韩国)中国两次南极视察均到访。

4.1.3. 视察形式单一

南极视察的形式包括单独视察和联合视察两种形式。¹⁴ 单独视察的成本高、投入多，也不利于与其他国家进行南极信息交流。而联合视察能够节省成本，能够为国家间南极视察的信息交流提供桥梁。中国在 1990~1991 年间和 2015~2016 年间的两次南极视察实践均是单独视察，形式单一，并未与其他国家进行联合视察。

4.1.4. 视察对象单一

中国在 1990~1991 年间和 2015~2016 年间的两次视察均是对工作站的视察，并未对南极特别保护区、南极特别管理区进行视察。两次视察所在的西南极乔治王岛，其他缔约国也曾多次前往视察。一方面这个地区由于人类活动较为频繁，通讯物流水平完善，视察队的安全能够得到很好的保障，但也难发现新的问题、进行新的探索，缺乏对其他南极区域的视察实践^[3]。中国的视察实践仍旧不足，呈现视察对象单一的特点，南极视察的经验和水平都有待进一步提高。

4.2. 中国南极视察的完善建议

针对目前我国在南极视察方面的现状，今后需要加强对南极视察的探索，不断完善相关的制度规定，丰富南极视察实践经验。我国的南极视察可以从国内措施和国际措施两方面进行完善，建议如下。

4.2.1. 国内措施

第一，推进我国南极专项立法。南极事务关系重大，价值非凡，但因牵涉诸多国家、诸多领域，不免纷繁复杂、交错重合，推进南极专项立法实现南极事务有法可依，法律的形式为南极事务的处理提供了直接的便利，高效便捷。我国在 2018 年就已开启南极立法事项，“南极活动与环境保护法”被列入第 13 届立法规划类立法项目。以立法的形式也体现了我国对南极的重视和决心，通过完善国内立法与国际立法的衔接，逐渐提高中国在南极问题上的权威性和专业性。

第二，培养南极领域的专家人才。我国对南极的研究相较其他国家，起步较晚，需要投入更多的人力、物力。南极视察是探究南极的重要方式之一，专家人才在南极事务的建设中作用巨大，因而要加大对南极人才的培养。提高对南极科研的重视，增加南极视察的经费。此外，南极的地理环境、生态环境特殊，因而更要结合南极的现实情况予以确定，为观察员的日常生活提供物质保障和精神支持，切实保障全体南极工作人员的人身安全。

4.2.2. 国际措施

第一，适当增加南极视察的频率，对南极形势保持密切关注。不断提高南极视察的的技术水平，遵

¹³ 南极条约秘书处官方网站：https://www.ats.aq/index_e.html。访问时间：2023 年 2 月 9 日。

¹⁴ 1991 年《议定书》第 14 条第 1 款，为促进对南极环境和依附于它的及与其相关的生态系统的保护并保证本议定书的遵守，各南极条约协商国应单独或集体安排根据南极条约第七条进行的观察员的视察。

守南极视察的国际规范。同时，我国应积极参与南极管理规则的制定，做出中国贡献，努力提高我国在南极事务中的话语权。

第二，丰富南极视察的形式，开展除单独视察以外的联合视察，加强与其他国家的协商合作。国家间交互南极视察信息，获悉他国在南极的视察实践，不断积累我国的南极视察经验，逐渐扩大我国在南极的活动空间，提高我国在南极问题上的影响力。

第三，拓宽我国在南极的视察区域，不局限于南极站，而尝试探索除南极站以外的其他区域。中国应积极履行监督职能，保护南极环境，维护南极的稳定形势，同时也在新领域的探索实践中发现新的研究方向，创造新的科研价值。在履行监督职能方面，我国可以借鉴他国的做法，展开对南极船只、南极特别管理区以及南极特别保护区的视察，尽到南极条约缔约国的监督职责，如此也能及时获得关于南极事务的直接材料和信息，掌握处理南极事务的主动权。

5. 结语

南极视察制度是南极条约体系中的重要组成部分，对于稳定南极局势、保护南极环境具有重要的现实意义。我国南极视察起步晚，经验不足，形式单一，但随着几十年南极科研的不断投入，南极视察的经验逐渐积累，南极视察在持续进步。随着我国南极考察站逐步完善，在基础设施方面与他国的差距逐渐缩小，然而在南极条约体系的研究与运用上，尚有待加强。未来中国仍需提高对南极问题的重视，加大对南极视察的投入，积极推动南极立法，规范南极视察实践。在南极视察中发现新问题，不断提高我国的南极视察水平和能力，积极参与南极治理，加强国际化协作，开展国家间合作，共建南极人类命运共同体。

参考文献

- [1] 邹克渊. 在南极矿物资源法律中的视察制度[J]. 法学杂志, 1989(6): 16-17.
- [2] 王婉璐. 联合国与南极条约体系的演进[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2018(3): 16-22.
- [3] 屠景芳. 南极视察机制探究[J]. 复旦国际关系评论, 2018(1): 167-181.
- [4] 马金铎. 《马德里议定书》的背景、发展与启示[J]. 极地研究, 2022, 35(1): 95-108.
- [5] 郑祥身. 西南极纳尔逊岛 Stansbury 半岛火山岩地质特征初论[J]. 极地研究, 1990(4): 28-35.