

全球治理视角下南极旅游行业治理研究

管松 刘大海

(自然资源部第一海洋研究所, 山东 青岛 266061)

摘要 新兴治理主体及其主导的商人秩序在全球治理中发挥着越来越重要的作用。南极旅游业者国际协会(International Association of Antarctica Tour Operators, IAATO)不仅是一个国际行业协会, 还是南极旅游治理中一个重要的新兴治理主体, 而後者的视角正是目前国内相关研究所缺乏的。通过梳理和分析南极旅游业及其行业治理的发展历程可以看出, 南极旅游行业治理对丰富和发展南极条约体系、促进其实施发挥了重要作用, 在南极旅游治理领域具有不容忽视的影响力。然而, 我国在南极旅游行业治理中发挥的作用十分微弱, 与我国作为世界第二大南极旅游国的身份极不相称。为此, 我国应以全球治理视角关注和研究南极旅游行业治理, 深化对 IAATO 行业治理的参与程度, 完善国内立法以应对这一全球治理趋势。

关键词 南极旅游 南极旅游业者国际协会(IAATO) 南极条约 全球治理

doi: 10.13679/j.jdyj.20210061

0 引言

根据南极条约体系的要求和已有实践, 人类南极活动以科学考察和旅游为主, 而後者由于规模扩张较快, 成为近年来南极治理的热点。2019 年 7 月举行的第 42 届《南极条约》协商会议(Antarctic Treaty Consultative Meeting, ATCM)(以下简称“协商会议”)通过了《〈南极条约〉60 周年布拉格宣言》(Prague Declaration on the Occasion of the Sixtieth Anniversary of the Antarctic Treaty)。这是自 1959 年签署《南极条约》以来六十余年的时间里协商会议通过的第四部宣言, 其他三部分分别为 2009 年第 32 届协商会议通过的《〈南极条约〉50 周年华盛顿部长宣言》(Washington Ministerial Declaration on the Fiftieth Anniversary of the Antarctic Treaty)、2011 年第 34 届协商会议通过的《〈南极条约〉生效 50 周年南极合作布宜诺斯艾利斯宣言》(Buenos Aires

Declaration on Antarctic Cooperation on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the Entry into Force of the Antarctic Treaty)、2016 年第 39 届协商会议通过的《〈南极条约环境保护议定书〉签署 25 周年圣地亚哥宣言》(Santiago Declaration on the Twenty Fifth Anniversary of the Signing of the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty)。《〈南极条约〉60 周年布拉格宣言》表示将积极寻找方法解决由现有的和未来的旅游和非政府活动所引起的挑战和影响, 对管理旅游和非政府活动提出了较以往三部宣言更高的要求。

与此同时, 我国南极旅游人数增长十分迅猛。从 2000—2001 年度的只有 17 人发展到 2018—2019 年度的 8149 人, 世界排名也从接近 30 位跃至第 2 位。自 2010—2011 年度开始, 我国公民赴南极旅游总人数便挺进了世界前十位, 2016—2019 年更是连续 3 个年度稳居世界第二^[1]。这一客观现实迫切需要我国加强对南极旅游事务的研

【收稿日期】 2021 年 7 月收到来稿, 2021 年 8 月收到修改稿

【基金项目】 自然资源部“南极旅游政策研究”项目(JD0620004)资助

【作者简介】 管松, 女, 1979 年生。博士, 助理研究员, 主要从事海洋法和全球海洋治理研究。E-mail: guansong@fio.org.cn

究和管理。

从已有实践来看,南极旅游国际治理主要由两部分内容构成。其一,南极条约体系中的相关规则和协商会议的治理机制,包括 1991 年《<南极条约>环境保护议定书》(Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty)(以下简称《环保议定书》)及其附件,以及协商会议通过的 34 份有关南极旅游的措施(Measure)、决议(Resolution)和建议(Recommendation)。其二,“南极旅游业者国际协会”(International Association of Antarctica Tour Operators, IAATO)的行业治理,包括制定和实施行业标准和规范,统计、分析和发布数据,以及推广南极旅游教育等治理行为。

与以往相比,当前全球治理的最大特点是治理主体的多元化,国家、国际组织、亚国家机构、公民社会和私人机构等均是全球治理的主体之一,它们共同构建起一个全新的治理模式^[2]。因此,我们不能只关注国家、政府间国际组织和亚国家机构等传统治理主体的治理行为,对影响力呈上升趋势的公民社会和私人机构等新兴主体的治理行为,也应给予足够的关注。从南极事务的发展历程可以看出,非政府组织从 20 世纪 50 年代末开始介入南极事务,在六七十年代发展迅猛,到 80 年代初期已经开始成为南极事务中一支不可小视的政治力量,改变了南极事务的纯官方性质,提高了南极事务决策的民主化和透明度^[3]。

其中,最具代表性的便是成立于 1958 年的南极研究科学委员会(Scientific Committee on Antarctic Research, SCAR)。除规划科研发展方向外,它还针对南极治理中的诸多领域尤其是环境保护问题提供客观而独立的科学建议,是协商会议的观察员,可以通过向协商会议提交工作文件和信息文件两种方式参与南极治理。另一颗后起之星便是 IAATO,它作为南极旅游领域最具影响力的非政府间国际组织和行业协会,是典型的新兴治理主体,其行业治理活动在整个南极旅游治理中发挥着重要作用,值得我国高度关注和深入研究。

然而,目前国内学术界对南极治理的研究主要围绕保护区问题展开^[4-12],对南极旅游的研究十分有限,为数不多的论著也主要集中于对南极条约体系和协商会议等传统治理主体的治理行为

展开研究。虽偶有论著讨论非政府组织在南极事务中发挥的作用,但并未涉及 IAATO 和南极旅游事务^[3]。仅有少数论著提及 IAATO,引用其公布的南极旅游数据,或者简要介绍其基本情况,从全球治理的视角对 IAATO 作为新兴治理主体所开展的行业治理活动及其与传统治理主体之间的互动关注较少^[13-20]。这样的研究现状显然无法满足我国作为南极旅游第二大国全面掌握南极旅游国际治理情况以深度参与其中的需求以及国内加强南极旅游管理的需求。有鉴于此,本文以 IAATO 为切入点,尝试在全球治理的视角下,分析南极旅游行业治理活动在南极治理中发挥的作用,发现和预判其对南极条约体系、协商会议和我国的影响,找到适宜我国采取的应对策略和措施。

1 南极旅游业的发展与现状

虽然早在 20 世纪 50 年代末便出现了南极商业旅游活动^[21],但是直到 20 世纪 90 年代南极旅游业一直未形成规模,从 1958—1987 年间,南极平均每个旅游季(每年 11 月至来年 3 月)的游客人数不足 1000 人^[17]。20 世纪 90 年代以后,南极旅游业进入飞速发展阶段,游客人数增长较快(具体数据详见图 1)。1990—1991 年度,南极游客总人数已增至 4698 人;1993—1994 年度,南极游客人数首次超过了南极科考人数^[17];1999—2000 年度,南极旅游人数开始进入万人量级;2017—2018 年度,南极旅游人数开始超过 5 万人^[22]。

我国公民赴南极旅游人数的增长变化态势与南极旅游总人数的发展态势基本一致。IAATO 的南极旅游人数统计数据始于 1991—1992 年度,但国籍人数统计始于 2000—2001 年度。我国在 2000—2003 年间,每个南极旅游季的游客数只有 20 人左右,接近世界第 30 名的位置。自 2003—2004 年度开始,IAATO 只公布世界排名前十位国家的南极旅游人数。我国自 2010—2011 年度开始挺进世界前十位,2016—2019 年连续 3 个年度稳居世界第二(详见表 1)。

随着南极旅游人数的增多,南极旅游方式也日趋多样化。从旅游交通工具来看,南极旅游包括邮轮、飞机和帆船;从旅游目的地来看,南极

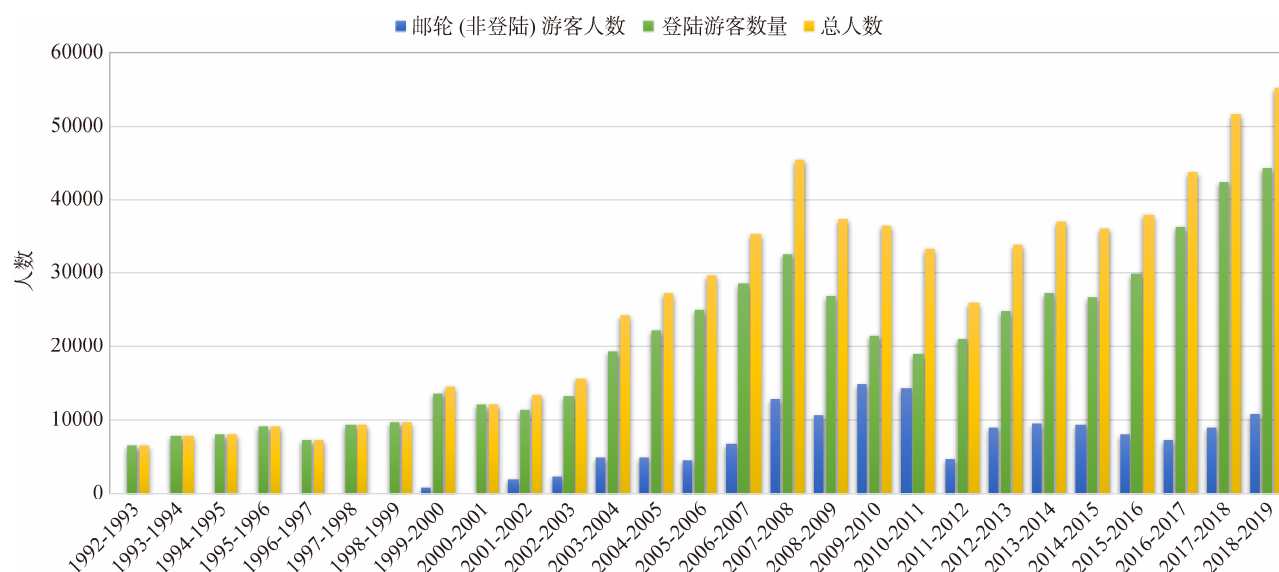
图 1 1992—2019 年南极旅游年度人数^[1]Fig.1. The annual number of Antarctic tourists from 1992 to 2019^[1]

表 1 2010—2019 年中国南极旅游年度人数(数据来源于文献[1])

Table 1. The annual number of Chinese tourists in Antarctic from 2010 to 2019 (data from reference[1])

年度	人数	世界排名
2010—2011	806	7
2011—2012	1158	6
2012—2013	2328	5
2013—2014	3328	3
2014—2015	3042	4
2015—2016	4095	3
2016—2017	5289	2
2017—2018	8157	2
2018—2019	8149	2

旅游包括登陆与不登陆两种；从旅游活动来看，南极旅游包括登山、徒步、马拉松赛跑、潜水、冲浪、参观人文和自然景观以及参观动物栖息地等。绝大部分赴南极旅游的游客都会登陆南极大陆及其岛屿、冰架，只有小部分游客会选择乘坐邮轮赴南极海域游览，而不登陆南极的陆地。游客们可以乘坐飞机(包括直升飞机)登陆南极陆地，也可以乘坐轮船登陆南极陆地。南极旅游人数和方式的增多，加大了南极旅游治理的难度和压力。

2 南极旅游行业治理的发展历程

南极旅游业在形成规模之前，未出现行业治理活动，也未引起国际社会的关注。如前文所述，20 世纪 90 年代是南极旅游业发展的转折点，自 1990—1991 年度开始，南极旅游进入迅猛增长和蓬勃发展时期，南极旅游行业治理也随之出现，并逐步发展和成熟起来。

2.1 南极旅游行业治理的起步时期

南极旅游行业治理的起源可以追溯到 1991 年 IAATO 的成立。IAATO 是一个非政府间国际组织，也是一个国际行业协会，具有参与国际治理和制定行业标准与规范的能力，是当前南极旅游领域最具影响力的国际机构。

在 1991 年之前，已经有 7 家私人企业经营南极探险业务，正是它们发起成立了 IAATO，标志着南极旅游行业治理进入起步阶段。这背后主要蕴藏着两方面紧密相连的动因。其一，1991 年初《环保议定书》的签署使整个南极成为“致力于和平和科学的自然保护区”^[23]。这一重大变化意味着，南极条约体系将发展出更多和更加严格的规则和制度来管控各类南极活动，以便给予南极更加全面和有效的保护，这其中当然包括针对南极旅游活动的管理规则和制度。其二，面对即将接踵而至的大量环保与安全管制，只有企业们联

合起来,共享资源并“主动出击”,才能够影响、说服本国政府和协商会议,使其制定出符合行业最佳实践的规则和指南^[21],才能防止未来的规则过于严苛而大幅度压缩南极旅游行业的发展空间。换言之,它们希望对于本行业未来的发展能够有更多的影响力乃至掌控力。有鉴于此,它们意识到成立一个全球性和非营利性行业协会的必要性。于是,在 1991 年《环保议定书》签署后不久,上述 7 家私人旅游企业发起成立了 IAATO,注册地为美国罗德岛,总部位于该州的南金斯頓^[21]。

如许多成功的行业协会一样,IAATO 十分巧妙地设计了自己的宗旨。它深知南极旅游的特殊性,并没有将促进本行业蓬勃发展直接写入宗旨,甚至明确表示自己的行业治理活动并不是为了鼓励和促进更多人到南极旅游,而是致力于倡导和促进安全和环境负责型南极私人旅游,包括:倡导和促进会员的经营活动符合包括《环保议定书》在内的南极条约体系、国际海事组织公约和相关国际、国内法律和协定;倡导和促进其会员的经营活动不会对南极环境产生哪怕是轻微或短暂的影响;提升公众对保护南极环境及其相关生态系统的意识和关注,使媒体、政府和环境组织更好地了解南极私人旅游等^[24]。由于 IAATO 所提出的行业治理理念符合国际社会对南极治理的期待与需求,其行业治理活动很快便得到了行业内部和国际社会的认可,南极旅游行业治理的发展也呈现出顺利而快速的状态。

2.2 南极旅游行业治理的勃兴时期

随着南极旅游业的快速发展,南极旅游行业治理也日趋成熟,在整个南极旅游治理乃至南极治理中发挥了越来越重要的作用。

2.2.1 南极旅游行业治理呈全覆盖状态

IAATO 发展迅速,到目前为止,绝大多数从事南极旅游的经营者都已加入其中,会员超过 100 家公司和机构,它们分别来自阿根廷、澳大利亚、比利时、加拿大、智利、法国、德国、意大利、日本、荷兰、新西兰、挪威、中国、俄罗斯、南非、瑞典、瑞士、英国和美国等 19 个国家。根据目前的统计数据,全球共有 85 艘船舶拥有 IAATO 会籍,IAATO 根据载客量将他们分为四类以进行规范和管理,包括:第一类(C1),载客量

为 13~200 人;第二类(C2),载客量为 201~500 人;第三类(CR),仅指邮轮,载客量为 500 人以上;第四类(YA),即游艇,载客量不超过 12 人。这四类船只的数量分别为 C1 类 49 艘、C2 类 6 艘、CR 类 6 艘和 YA 类 24 艘^[25]。这意味着 IAATO 的行业治理活动能够与时俱进地覆盖整个南极旅游行业。

2.2.2 南极旅游行业治理水平较高

IAATO 的行业治理活动主要包括组织、服务和管理三个方面。组织方面主要体现为完备的内部规章及其有效的运行,服务方面主要体现为统计、分析和发布行业发展数据,管理方面主要体现为制定行业标准与规范。

首先,南极旅游行业治理主体的组织结构紧密、制度健全,为其拥有良好的治理能力提供了强有力的支撑。IAATO 的规章内容完备而科学,从会员资质到入会程序,从议事规则到组织机构,从协会宗旨、职能到会员权利、义务,都建立了较为明确和严谨的规则。

在会员资质方面,只有本行业内的从业者才能加入 IAATO,没有实质性从事南极旅游业务的企业或机构无法成为 IAATO 会员。而且,会员身份不能转让。如果作为会员的企业和机构的所有权状态发生显著变化,那么变化后的企业必须接受会员委员会(Membership Committee)和执行委员会(Executive Committee)的全面审查,并可能被要求重新申请会员^[26]。

在会员权利方面,IAATO 为其管理权和决策权设立了比入会更高的门槛。IAATO 将其会员分为两类:1、经营者会员(Operator)和临时经营者会员(Provisional Operator),是指那些能够直接经营南极旅游业务的公司,他们能够自己定制南极旅行计划(通常为拥有较大型旅游船舶的公司);2、准会员(Associate Member),包括盈利与非盈利两类,是指向经营者会员订购南极旅游项目的旅游经营者、代理机构或其他市场参与者,也包括那些支持负责任的南极旅游和 IAATO 目标的企业或个人^[27]。经营者会员与准会员所享有的权利差别很大,准会员的权利十分有限。第一,在 IAATO 年会的议事程序中,只有声誉良好的经营者会员才享有表决权,准会员没有表决权^[28]。第二,IAATO 下设秘书处、常设委员会和工作组等

三类机构。其中,常设委员会由执行委员会和若干专题委员会组成。作为决策机构的执行委员会只能由经营者会员组成,部分核心的专题委员会也是如此^[29];并且,在所有委员会中,准会员均没有表决权^[30]。第三,只有经营者会员才有权设计和建立工作组。简言之,没有自己定制南极旅游项目能力的企业,虽然可以进入 IAATO,但无法进入其核心管理层,也没有表决权。

在议事规则方面,IAATO 的最高决策机构是由全体会员参加的年会。在年会上,会员们一起商定 IAATO 的政策、规程、面临的挑战和任务以及重要的人事选举等事项^[31]。其表决方式为简单多数和三分之二多数两类^[32],诸如预算、超过 35000 美元的开销和修改 IAATO 规章等事项须以三分之二多数的表决方式通过^[33]。

在财务方面,会员须向 IAATO 缴纳年费(Annual Due)和游客费用(Passenger Fee),两者都是不能转让或退还的^[34]。以 2019—2020 年度为例,IAATO 游客费用的收费标准为进入南纬 60 度沿海水域每人每天 3.5 美元^[35]。这笔费用并没有阻止南极旅游经营者加入 IAATO 的脚步,是对 IAATO 管理水平的重要佐证。

其次,自 2000 年起,IAATO 官方网站每年都会发布年度南极旅游数据,为企业经营南极旅游业务和协商会议治理南极旅游活动提供了有力的技术支撑。IAATO 发布的数据全面而翔实,包括宏观和微观两类。宏观数据是本年度南极旅游总人数的国别统计,并在总人数之外,还细化为仅邮轮旅游(不登陆)和登陆旅游两类人数的国别统计。微观数据是以每个南极旅游景点为对象,根据旅游活动的类型和使用的交通方式,分别统计当年以不同交通方式进入不同地点旅游的人数。如此细致而全面的数据,加上长期的积累,大大提升了 IAATO 在南极旅游国际治理中的话语权。

最后,IAATO 通过制定广泛的程序性和实体性规则的方式来确保南极旅游活动是适宜、安全和环境友好的,它努力设立尽可能高的旅游行业标准来保护南极,具体内容包括以下几个方面:规范和限制上岸人员数量;工作人员与游客的最低比例;地点、活动和野生动物观赏指南;访问前后报告制度;旅客、工作人员和船员简报制度;旅游从业者的南极经验要求;应急预案;紧急医

疗疏散预案等^[31]。这些行业标准与规范除了适用于 IAATO 会员,还会以信息文件(Information Paper)的形式被提交至协商会议,其中部分内容也会经此程序“升级”进入协商会议的规范性文件。由此可见,IAATO 对南极国际规则的形成具有不容忽视的影响力。

IAATO 的上述行业治理活动看似各自独立,实质上是相互关联和相互促进的。一方面,规范、科学的组织制度提高了 IAATO 的运行效率,使其吸引了绝大多数南极旅游从业者,从而在获得南极旅游数据方面拥有得天独厚的优势,以全面而翔实的数据为基础的发声自然“底气十足”和倍受重视,所制定的行业标准与规范也具有较高的科学性和合理性,能够被广大会员所接受和遵守,也就不可避免地会对南极治理规则与活动产生影响,从而实质上将行业治理效果推广至非会员。另一方面,国际治理场域内地位的提升,也自然会吸引来更多南极旅游从业者自愿加入和遵守规则,数据的统计也就会更加全面和权威,行业标准与规范的执行力也会更强。如此良性循环,IAATO 在南极旅游国际治理中的话语权和规则影响力便能够保持上升状态。

3 南极旅游行业治理与南极条约体系

南极旅游行业治理与南极条约体系之间存在着紧密的联系,两者之间的良性互动对提高南极旅游的国际治理水平发挥了重要作用,也为我们展现了在全球治理中传统治理主体与新兴治理主体相互作用、相互塑造的画面。

一方面,南极旅游行业治理主体积极参与协商会议,努力将其相对成熟的行业管理上升为协商会议的措施和决议,对丰富和发展南极条约体系起到了极大的促进作用。

自 1992 年起,IAATO 代表便以“特邀专家”(Invited Expert)的身份出席每届协商会议,为旅游相关议题提供专业意见。与此同时,作为南极旅游产业的代表,IAATO 还向协商会议提交信息文件,并参与讨论。从 1997 年第 21 届协商会议开始,每届会议上 IAATO 都会提交多份信息文件,且呈逐年增多趋势。截止到目前,IAATO 已向协商会议提交信息文件 129 份,向南极条约专家会

(Antarctic Treaty Meeting of Experts)提交信息文件 5 份和工作文件(Working Paper)2 份, 向南极条约会间机制(Antarctic Treaty Intersessional Period)提交信息文件 4 份, 向南极条约特别协商会议(Special Antarctic Treaty Consultative Meeting)提交信息文件 3 份。经年累月, IAATO 在南极条约体系中的影响力得到了南极条约协商国和南极事务中重要国际组织的认可。一个重要的表现是, 自 2013 年开始, 不少协商国和国际组织纷纷与 IAATO 合作。截至目前, IAATO 已携手南极条约协商国或有关国际组织联合向协商会议提交了 15 份信息文件和 2 份工作文件, 向南极条约其他会议提交信息文件 2 份^[36]。在 IAATO 的参与下, 协商会议通过了一系列有关旅游地点的指南和一般行为准则, 涉及保护南极野生动物、尊重保护区、尊重科学研究、维护南极的原始状态、安全旅游以及登陆和交通要求等诸多方面, 它们很多都是借鉴 IAATO 自身的行业管理规定和实践^[16]。

另一方面, 南极旅游行业治理主体主动落实和细化南极条约体系的内容和精神, 所制定的行业规范可以对南极条约体系的实施起到很好的补充和促进作用。

其一, 到目前为止, 协商会议已经出台了 34 份有关旅游和非政府活动的法律文件, 但其中绝大部分都是没有法律拘束力的决议(Resolution), 而具有法律拘束力的措施(Measure)只有 2 份, 且至今未能生效, 1995 年之前通过的具有法律拘束力的建议(Recommendation)有 9 份, 但大部分生效于 20 世纪七八十年代, 未能反映已发生巨大变化的南极旅游现状, 内容亟需更新。有观点认为, 协商会议之所以没有对旅游问题采取非常强硬的举措, 一个重要的原因是 IAATO 的行业管理活动在南极旅游治理方面发挥了重要作用, 它在安全和环保方面的一些要求甚至高于协商会议和协商国的规定^[16]。

其二, 对国家而言, 接受国际法义务并转化为国内法, 是一个十分复杂的过程, 部分南极条约体系缔约国尚未完成这一过程。这样的现状必然会降低南极条约体系的实施效果。虽然 IAATO 制定的行业标准与规范也是由其会员自愿遵守的, 但是企业根据对行业协会的认可、市场的判断和自身发展的需求, 选择加入某个行业协会, 自然

会遵守其规则。这属于市场行为, 无需国家法律的“大动干戈”, 而且行为主体的自发性和自觉性都很高, 从而使相关行业规则可以在行业内得到高效的推广与实施。换言之, 在实践中, 南极旅游行业标准与规范的实施效果常常会好于南极条约体系相关规则的实施效果。此时, 如果前者能够符合并充分反映后者的内容和精神便可以在客观上起到促进后者实施的效果。例如, 1991 年《环保议定书》第 8 条第 2 款明确规定, “在南极条约地区所从事的任何活动, 包括科学研究项目、旅游和一切其他政府、非政府活动, 以及与此相关的后勤支撑活动”, 都应于事前进行环境影响评价。IAATO 也要求其会员必须提交环境影响评价书, 即使该会员所属国国内法并未设置此要求。而且, IAATO 在环保和安全等方面的很多行业标准与规则甚至比南极条约协商会议通过的指南更严格^[16], 大大减轻了后者的治理压力。

4 南极旅游行业治理与中国

虽然自 2016 年开始, 我国赴南极旅游的总人数已经跃居世界第二, 但是我国在南极旅游行业治理中并未发挥与此相匹配的作用, 参与程度亟待提高。

4.1 中国参与南极旅游行业治理的现状与问题

到目前为止, IAATO 共拥有 111 个会员, 具体包括 45 个经营者会员、5 个临时经营者会员和 58 个准会员、3 个非赢利准会员。其中, 美国籍会员高达 28 个, 位列榜首, 接下来依次是英国籍会员 18 个、阿根廷籍会员 9 个和澳大利亚籍会员 8 个。目前, 中国籍会员仅有 7 个, 它们是北京纵横拉美商务有限责任公司、北京凯撒国际旅行社有限责任公司、成都行之悦国际旅行社有限公司、广州极至国际旅行社有限公司、北京天行健拉美途国际旅行社有限公司、同程网络科技股份有限公司(同程旅游)和北京极之美旅行社有限公司。而且, 这 7 位中国籍会员均为准会员^[37], 这意味着它们尚不具备自己定制南极旅游计划的资质或能力, 只能向其他经营者会员订购南极旅游计划。

基于前文对 IAATO 两类会员权利的比较分析, 我们不难发现, 身为南极旅游第二大国, 中国在南极旅游行业治理中发挥的作用十分微弱。

一方面, 中国企业在南极旅游行业标准和规范的制定过程中没有决策权, 影响力微乎其微; 另一方面, 中国企业尚未进入 IAATO 的管理层, 难以实质性参与到 IAATO 的核心事务和日常运作中, 无法掌握其核心资讯和发展动向。换言之, 对于作为南极治理重要组成部分的南极旅游行业治理, 中国的参与程度和影响力严重不足, 亟待加强。

4.2 中国参与南极旅游行业治理的政策建议

如前文所述, 南极旅游行业治理行为在南极治理中发挥了重要的作用, 且呈现出强劲的持续上升态势。然而, 我国对其参与程度和研究力度都十分不足。有鉴于此, 本文提出如下政策建议。

4.2.1 以全球治理视角关注和研究南极旅游行业治理

与以往维护世界秩序的方式相比, 全球治理的特点之一就是治理主体不再限于国家和政府间国际组织, 非政府间国际组织、社会团体和个人在全球治理中正发挥着越来越重要的作用。因此, 我国不能忽视某个全球治理议题中的非政府间国际组织的治理活动。尤其应重视那些擅于掌握和发布相关信息、制定和实施行业标准与规则的非政府间国际组织, 如国际行业协会等。换言之, 我国应从全球治理的视角去关注、研究和应对 IAATO 的行业治理行为, 即将其视为南极旅游国际治理的重要组成部分, 而非仅仅视为一个常规的行业协会的管理行为。重点关注 IAATO 在协商会议中发挥的作用, 包括其发布的信息、提供的数据以及所制定的行业规范与协商会议的决议和措施之间的相互作用。以这样的定位去研究 IAATO, 才能准确理解和把握其行为的动因、内涵、影响和发展方向, 才能做出准确的预判。

4.2.2 有序加强对南极旅游行业治理的参与程度

如前文所述, 在 IAATO 上百个会员中, 只有 7 个会员是中国企业, 而且它们均是没有表决权的准会员, 也不具备进入 IAATO 核心管理层的资格。可见, 我国对南极旅游行业治理的影响力和参与程度与世界第二大南极旅游国的身份和需求严重不符。因此, 我国应采取合理措施, 有序提高对南极旅游行业治理的参与程度。一方面, 我国应加强对 IAATO 的研究工作, 重点研究其制定的行业标准、规范及其与南极条约体系之间的互动过程。另一方面, 在符合市场规律的前提下, 可鼓

励经营南极旅游的中国企业加入 IAATO, 参与该组织的活动和会议, 熟悉南极条约体系和 IAATO 有关环保和安全等方面的标准与规则, 分享国际南极旅游信息资源^[16]。在条件成熟时, 成为 IAATO 的经营者会员, 在获得 IAATO 表决权的同时, 努力成为其秘书处、执行委员会等核心组织机构的管理人员, 增强对 IAATO 的影响力, 并在其运作和决策过程中发出中国声音。

4.2.3 完善国内法应对全球治理趋势

我国南极旅游人数的迅猛增长是最近十年间的事情。自 2010 年开始, 中国赴南极旅游总人数开始挺进世界前十, 自 2016 年开始稳居世界第二。与此同时, 南极旅游行业治理发展势头强劲, IAATO 在协商会议中越来越活跃, 在南极旅游治理中发挥了越来越重要的作用。然而, 面对这一现状和发展趋势, 国内的相关管理制度与法律尚未做出足够的回应。虽然《环保议定书》生效后, 我国极地考察主管部门已开始着手国内南极立法的研究工作^[16], 但目前, 我国尚未制定有关南极的专门性法律。2013 年《中华人民共和国旅游法》虽然也适用于“在中华人民共和国境内组织到境外的游览、度假、休闲等形式的旅游活动以及为旅游活动提供相关服务的经营活动”, 但并未针对南极旅游的特殊性设置相关规则。2016 年和 2018 年的两次修正也没有对有关南极旅游的国际法律文件的内容进行转化。2014 年原国家海洋局发布的《南极考察活动行政许可管理规定》仅适用于在南极开展的考察活动, 且为规范性文件。

有鉴于此, 为满足我国应对全球治理趋势和管理南极旅游活动的现实需求, 我国亟需完善国内相关法律。其一, 在相应的法律法规中, 规定开展南极旅游活动所应遵循的基本原则和管理制度, 如资质认证、环境影响评价和培训等制度, 明确主管部门的职权和旅游企业的权利与义务, 使我国南极旅游的管理与开展有法可依。其二, 将南极条约体系中的相关规则合理地转化为国内法, 使我国主管机关、经营南极旅游的企业和开展南极旅游的公民能够清晰地了解并准确地遵守国际法相关规则。有关南极旅游的国际法律文件较多, 且有的具有法律拘束力, 有的则没有, 需要进行全面而细致的识别和梳理, 并转化为国内法, 这样才能有助于保障我国

的履约效果。其三,设立合理制度,促进国内企业和公民对南极旅游行业治理的了解和参与。例如,针对南极旅游的特殊性设立培训制度,使从事南极旅游的企业和公民能够了解和掌握赴南极旅游所应遵守的安全和环保等方面要求。培训内容可以适度包含 IAATO 的行业标准与规则,使国内企业与公民了解南极旅游行业治理所发挥的重要作用,提高大家参与其中的积极性。

值得一提的是,南极立法已被列入十三届全国人大常委会立法规划的一类项目,并交由全国人大环资委牵头起草和提请审议,被列入全国人

大常委会 2019 年立法工作计划预备审议项目。然而,根据全国人大官方网站公布的信息,南极立法工作并未有显著进展。2020 年 6 月 5 日,自然资源部发布了《自然资源部 2020 年立法工作计划》^[38],表示将配合推进《南极法》等重点立法。2021 年 6 月 1 日发布的《自然资源部 2021 年立法工作计划》继续表示将积极配合立法机关推进《南极活动与环境保护法》等重点立法^[39]。鉴于此,本文建议从全球治理的角度尽快完善南极立法草案并提交全国人大常委会审议,以解决上述我国南极旅游管理工作中的突出问题。

参考文献

- 1 IAATO. Data & Statistics [EB/OL]. [2020-12-14]. <https://iaato.org/information-resources/data-statistics/>.
- 2 刘志云. 论全球治理与国际法[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2013(5): 87-94.
- 3 郭培清. 非政府组织与南极条约关系分析[J]. 太平洋学报, 2007(4): 10-16.
- 4 韦想云, 朱国平. 基于文献计量分析的南极海洋保护区研究动态[J]. 极地研究, 2021, 33(1): 88-98.
- 5 郭婧, 徐鹏. 南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”[J]. 中国海商法研究, 2021, 32(2): 20-32.
- 6 刘冰玉, 冯翀. 建立南极海洋保护区的规制模式探究[J]. 国际政治研究, 2021, 42(2): 92-117.
- 7 邹磊磊. 权益诉求视角下的罗斯海保护区设立过程分析及其启示[J]. 极地研究, 2020, 32(3): 373-382.
- 8 李戛博, 陆志波, 杨情诗. 南极特别保护区的发展趋势及设立流程分析[J]. 极地研究, 2019, 31(4): 464-472.
- 9 何志鹏, 姜晨曦. 南极海洋保护区建立之中国立场[J]. 河北法学, 2018, 36(7): 25-43.
- 10 庞小平, 季青, 李沁, 等. 南极海洋保护区设立的适宜性评价研究[J]. 极地研究, 2018, 30(3): 338-348.
- 11 陈力. 南极海洋保护区的国际法依据辨析[J]. 复旦学报(社会科学版), 2016(2): 152-164.
- 12 唐建业. 南极海洋保护区建设及法律政治争论[J]. 极地研究, 2016, 28(3): 370-380.
- 13 陈力等. 中国南极权益维护的法律保障[M]. 上海: 上海人民出版社, 2018.
- 14 潘敏. 国际政治中的南极——大国南极政策研究[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2015.
- 15 刘昕畅, 邹克渊. 国际法框架下中国南极旅游规制的立法研究[J]. 太平洋学报, 2016, 24(2): 17-26.
- 16 陈丹红. 南极旅游业的发展与中国应采取的对策的思考[J]. 极地研究, 2012, 24(1): 70-76.
- 17 顾婷. 南极旅游: 现实挑战与法律应对[J]. 政治与法律, 2010(3): 135-144.
- 18 张丽珍. 南极旅游的国际法规制[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2009(6): 14-18.
- 19 郭培清. 南极旅游影响评估及趋势分析[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2007(5): 13-16.
- 20 凌晓良, 朱建钢, 颜其德, 等. 南极旅游活动与环境保护[J]. 海洋开发与管理, 2006(6): 120-124.
- 21 IAATO. The History of IAATO [EB/OL]. [2020-12-14]. <https://iaato.org/about-iaato/our-mission/history-of-iaato/>.
- 22 IAATO. Overview of Antarctic Tourism: 2018-19 Season and Preliminary Estimates for 2019-20 Season [EB/OL]. [2021-02-14]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Documents/87>.
- 23 南极条约协商会议. 《<南极条约>环境保护议定书》第 2 条, 1991.
- 24 IAATO. 《IAATO 规章》第 2 条.
- 25 IAATO. Member Vessel Directory 2021-2022 [EB/OL]. [2021-05-21]. <https://appstest.iaato.org/iaato/vessel/list.xhtml>.
- 26 IAATO. 《IAATO 规章》第 3 条 E 项.
- 27 IAATO. Membership Directory [EB/OL]. [2020-03-26]. <https://iaato.org/membership-directory>.
- 28 IAATO. 《IAATO 规章》第 5 条 A 项和 B 项.

- 29 IAATO. 《IAATO 规章》第 5 条 I 项.
- 30 IAATO. 《IAATO 规章》第 6 条 B 项.
- 31 IAATO. Our Mission [EB/OL]. [2020-06-05]. <https://iaato.org/about-iaato/our-mission/>.
- 32 IAATO. 《IAATO 规章》第 5 条 E 项.
- 33 IAATO. 《IAATO 规章》第 8 条 D 项和 E 项、第 9 条 A 项.
- 34 IAATO. 《IAATO 规章》第 8 条 C 项.
- 35 IAATO. Funding [EB/OL]. [2020-05-19]. <https://iaato.org/financial-support>.
- 36 Secretariat of the Antarctic Treaty. Meeting Documents Archive [EB/OL]. [2020-05-29]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/DocDatabase?lang=e>.
- 37 IAATO. Membership Directory 2021-2022 [EB/OL]. [2021-03-26]. <https://appstest.iaato.org/iaato/member/list.xhtml>.
- 38 自然资源部. 自然资源部办公厅关于印发《自然资源部 2020 年立法工作计划》的通知[EB/OL]. (2020-6-3) [2021-2-14] http://gi.mnr.gov.cn/202006/t20200604_2524522.html.
- 39 自然资源部. 自然资源部办公厅关于印发《自然资源部 2021 年立法工作计划》的通知[EB/OL]. (2021-6-1) [2021-7-14] <https://mp.weixin.qq.com/s/EXwWCnMdOGOW6FxiHqclTA>.

Study on the industrial governance of Antarctic tourism with the view of global governance

Guan Song, Liu Dahai

(First Institute of Oceanography, Ministry of Natural Resources, Qingdao 266061, China)

Abstract

The newly rising governing bodies are playing bigger roles in the global governance. The International Association of Antarctica Tour Operators (IAATO) is not only an international association, but also a new and important organization for the governance of Antarctic tourism, of which related research in China should be largely strengthened. By properly reviewing and analyzing the development of Antarctic tourism and its industrial governance, we could find that the industrial governance of Antarctic tourism has contributed a lot to the enhancement, development and implementation of the Antarctic Treaty System. The influence of IAATO in the Antarctic tourism governance should not be ignored. However, the role of China in the industrial governance of Antarctic tourism is quite weak. This unfavorable situation does not match the status of China as the second largest Antarctic tourism country. Therefore, we should pay more attention to and conduct research on the industrial governance of Antarctic tourism from the view of global governance and strengthen the role of China in the IAATO's activities. Furthermore, we should also improve the domestic legislation in order to deal with the development trend of global governance.

Keywords Antarctic tourism, IAATO, the Antarctic Treaty, global governance