

研究论文

论智利南极立法的发展与完善 ——以第 21255 号法律为例

吴宁铂 杨子阳

(上海对外经贸大学法学院, 上海 201620)

摘要 地理空间的邻近和对南极的领土主张,使得智利一直把南极定义为国家的核心利益之一,并促使智利在南极事务中发挥着举足轻重的作用。在不同的历史时期,智利一直将南极立法视为维护本国南极权益与应对形势变化的重要手段,逐步建立起以“南极领土”管理为基本框架,依据国家南极政策目标的调整与南极条约体系的发展而不断完善的南极法律制度,其中 2021 年生效的第 21255 号法律作为与时俱进的典型代表,对我国南极立法具有一定启示意义。

关键词 智利 南极条约体系 南极治理 南极立法

doi: 10.13679/j.jdyj.20230035

0 引言

智利领土东西平均宽度只有 180 多千米,但南北跨度却达到了 4300 多千米,是世界上地形最狭长的国家。最南端的火地岛合恩角与南极半岛之间仅隔着一条宽约 900 km 的德雷克海峡,美国前国务卿亨利·基辛格用“指南南极的匕首”^[1]比喻智利之于南极得天独厚的地缘优势,它为智利在国际政治角逐场上增加了筹码,使其从地缘战略中以往的边缘冷地变成为今天的前沿热土^[2],也带来经济、文化、科研等全方位的现实利益。对南极事务的主人翁意识渗透在智利的各个阶层,智利人强烈支持国家南极政策并以其南极居民身份感到自豪^[3]。自首任国家元首贝尔纳多·奥希金斯(Bernardo O'Higgins)将南极纳入智利地缘政治构想后,智利逐渐成为南极事务参与程度较高的国家之一,并形成了颇具本国特色的南极立法体系。但随着南极形势的变化,这些法律的分散

性、重叠性和非系统化产生了一系列法律问题,如适用困难,时效滞后等,亟需出台一部新的综合法律加以规范。2020 年恰逢智利独立 210 周年,是智利巩固国家南极政策的关键一年,第 21255 号法律应运而生。时任外交部长安德雷斯·埃尔曼德(Andrés Allamand)对其给予了积极评价,认为它不仅反映了智利在南极大陆日益增长的科学活动,更巩固了智利的南极地位,并提供了一种有助于预测局势和预防冲突的前瞻性视角^[4]。本文以智利第 21255 号法律为例,评论智利南极立法的发展与完善过程。

1 智利南极立法的基本框架

如果将专门或部分涉及南极领域的法规都统计在内,那么宽泛意义上智利的南极立法多达 300 余部^[5],然而其中大部分还是以分散立法模式见诸于议会制定的法律(Ley)和行政机关颁布的法令(Decreto)。如国会 1963 年《批准外交部组

[收稿日期] 2023 年 6 月收到来稿,2023 年 10 月收到修改稿

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(18ZDA153)资助

[作者简介] 吴宁铂,男,1987 年生。讲师,主要从事国际海洋法与南极治理研究。E-mail: 13110270025@fudan.edu.cn

织规章》的第15266号法律(Ley N° 15266)在第5条决定设立“智利南极研究所”(Instituto Antártico Chileno, INACH)来规划、指导和协调国家机构或经外交部正式授权的个人在智利“南极领土”内的科学活动^[6];2018年通过的《调整国家实体职能以实现外交部现代化》的第21080号法律(Ley N° 21080)在第三章对“智利南极政策理事会”(Consejo de Política Antártica, 简称CPA)性质、职责与人员组成的修正;智利外交部2019年颁布的《国际极地水域营运船舶规则(极地规则)》的第219号最高法令(Decreto Supremo N° 219)适用于南极海域等。相比较而言,直接彰显智利捍卫“南极主权”的国家意志与行政手段的单行立法并不多,主要集中在智利外交部第1747号、第298号最高法令与国会第11846号法律,这三者共同构成了智利南极立法的基本框架。

1.1 外交部第1747号最高法令:确立智利“南极领土”外部界限

20世纪伊始,随着智利完成对麦哲伦海峡和火地岛等南部领土的控制,继续通往南极的捕猎活动逐渐被纳入到国家法律体系。例如,时任总统德尔曼·里斯科(German Riesco)签署的第3310号法令将捕鱼特许权覆盖的地区向南延伸直至南极半岛周边海域^[7];麦哲伦省副省长弗洛兰·冈萨雷斯(Froilán González)向该省捕鲸协会颁发在阿蒙森海捕鲸的临时许可和授权其在南设得兰群岛定居和建立加煤站等。这些行动成为1906年智利外交部首次在备忘录中向阿根廷主张享有南极领土权益的官方证明,但当时并未划定边界^[8]。直到1939年挪威国王哈康七世发布对邻近智利南极领土的毛德皇后地的主权宣告^[9],德国寻求建立捕鲸基地的南极探险活动,美国罗斯福政府对南极事务跃跃欲试的表态^[10],由此引发的不安才促使智利政府设立一个特别委员会来承担尚未完成的边界勘测工作。

1940年11月6日,智利总统佩德罗·阿吉雷·塞尔达(Pedro Aguirre Cerda)签署外交部《确定智利南极领土》的第1747号最高法令(Decreto Supremo N° 1747),宣布特别委员会已经根据以往积累的地理、历史、司法和外交先例提供的可靠资料确定了智利“南极领土”的界限,即53°W—90°W之间扇形区域内所有的已知或尚未发现的

陆地、岛屿、岩礁、冰川(浮冰)及其各自的领水均构成智利“南极领土”^[11],总面积约为 $1.25 \times 10^6 \text{ km}^2$ 。该法令标志着智利正式从国内立法层面对南极洲提出了完整的领土要求,明确了本国后续南极立法适用的地理范围,初步奠定了智利享有南极领土主权的法律基础。不过,该法令没有将上述区域列入国内行政区划,也未就管理措施和法律适用作出规定,其宣示和象征意义更为浓厚。

1.2 国会第11846号法律:奠定智利“南极领土”管辖基础

智利划定“南极领土”边界后,阿根廷于1942年1月提出了本国的“南极领土”要求,在53°W—74°W, 60°S以南区域形成了英国、阿根廷、智利三国领土主张重叠的复杂局面。二战结束后,虽然智利与阿根廷为了应对英国在“南极领土”归属上“咄咄逼人”的姿态,于1948年达成了友好处理“南极领土”事项和不对任何一方采取有害举措的和解协议^[12],但智利仍然对阿根廷试图改变现状的可能性保持着高度警惕。1955年5月,曾以外交部长身份参与签署第1747号法令的马西亚尔·莫拉·米兰达(Marcial Mora Miranda)参议员获悉,阿根廷政府已经向国会提交了在全国境内增设一个新的省级行政区法案,试图吞并绝大部分明显已经归属智利的“南极领土”。莫拉向智利国会呼吁,为了抵消阿根廷从行政与立法上对智利南极主权合法性的双重影响,必须尽快出台立法将智利“南极领土”置于国家行政管辖之下^[13]。

1955年6月中旬,智利国会参众两院代表经过对相关历史背景、地理与法律信息的审慎考量,一致同意莫拉提交的法案^[14]。同年6月21日,智利内政部以官方公报的形式颁布了由国会批准的《规定麦哲伦省省长负责知悉和解决智利南极洲或智利南极领土的行政事务》的第11846号法律(Ley N° 11846)。第1条明确了应由麦哲伦省省长在其法定权限内,知悉和解决与1940年11月6日第1747号最高法令确立的智利“南极领土”有关的一切行政事务;第2条鉴于智利“南极领土”的特殊性,将在拟制定的《智利南极领土法》(Estatuto del Territorio Antártico Chileno)中建立一项特别制度来实施管辖;第3条规定将由总统根据智利国防委员会和南极委员会的前期报告,在

内政部部长、外交部长、国防部部长及土地殖民部部长的建议下,起草《智利南极领土法》^[15]。第 11846 号法律虽然只有短短 3 条,但为智利的未来南极立法起到了重要的承接与指示作用。一方面,这是智利国家最高立法机关制定的首部涉及“南极领土”管辖主体与法律适用范围的专门法律,在法律位阶上实现了从行政立法到议会立法的升级^[16];另一方面,相较于高烈度的军事对抗或易升级的外交斗争,该法作为一种法律层面对等的反措施取得了理想的国际法效果,为智利今后运用立法手段维护南极主权提供了可靠先例。当然,该法的过渡和应急性质显而易见,这是因为智利宪法没有赋予参议员设计政治与行政区划下具体管理职责的动议权(Iniciativa),使得莫拉的提案内容较为笼统,只得采取两步走的方法:先作出将智利“南极领土”划入麦哲伦省的一般性规定,再由有权部门合议制定包含细则的《智利南极领土法》,即 1956 年外交部第 298 号最高法令。

1.3 外交部第 298 号最高法令:完成智利“南极领土”行政配置

1956 年 7 月 17 日,智利外交部颁布的《核准智利南极领土法》第 298 号最高法令决定根据第 11846 号法律第 3 条拟定《智利南极领土法》的授权,创建详细的智利“南极领土”政府部门管理规范,全文总计 17 条和 1 项过渡条款。

1.3.1 麦哲伦省省长行使职权的程序

1. 行使职权时应根据案件性质,向驻省首府蓬塔阿雷纳斯(Punta Arenas)的陆海空军最高长官征询意见(第 2 条)。

2. 就智利南极问题作出决定时必须基于适当的法律依据和采取书面形式,并亲自将副本尽快发送给内政部、外交部、国防部和土地殖民部以便采取相应行动(第 3 条)。

3. 麦哲伦省长应每年向内政部提交一份详细报告,对根据本法采取的行动作出说明,内政部应将报告副本发送给前述各部门(第 4 条)。

1.3.2 麦哲伦省省长的专属职责

1. 麦哲伦省省长将特别注意对智利南极捕鱼和狩猎的监督与管控。根据现行国家立法,他将履行下列专属职责。

- (1) 向本国与外国渔船颁发临时出入境许可;
- (2) 在其管辖范围内授权临时捕鱼;

(3) 对违反现行有效法规者采取相应制裁措施。

省长根据该条款采取的所有措施应立即通知相应的海事管理局或相关主管当局(第 9 条)。

2. 因捕鱼和狩猎而征收的税款和相应罚金将存入蓬塔阿雷纳斯财政库下根据总审计长指令所开设的特别账户(第 10 条)。

1.3.3 麦哲伦省省长代表的职责

1. 麦哲伦省省长在与国防部部长协商后,可任命智利所有南极永久基地中的最高级别官员作为他在智利“南极领土”的代表(以下简称“省长代表”)。省长代表应负责妥善履行省长发出的命令与指示。如果任何原因致使省长代表无法履职,将由所有基地中级别第二高的官员接任(第 5 条)。

2. 省长代表有权证明个人的民事身份并将其记录在为此目的而保存的特别登记册,并有义务每年向蓬塔阿雷纳斯民事登记处官员通报其内容(第 6 条)。

3. 省长代表可以接收和核准遗嘱,但须遵守下列规定。

(1) 当在南极洲遇到迫在眉睫的危险时,可根据《智利民法典》第 1031 条、第 1032 条、第 1033 条、第 1034 条、第 1035 条和第 1036 条作出口头遗嘱,由省长代表接收后转交至蓬塔阿雷纳斯地方法院;

(2) 代表接收被继承人人口述遗嘱时应有 3 名见证人在场;如果见证人不知道或不具备签字能力,应当在遗嘱中注明;再将 1 份与原件签名相同的遗嘱副本送交蓬塔阿雷纳斯公证处登记;该遗嘱将被记录在南极基地留存的特别登记册中;

(3) 如果被继承人更倾向于密封遗嘱,将遵循《智利民法典》第 1023 条规定的手续,由省长代表作为证明人将遗嘱副本送交蓬塔阿雷纳斯公证处登记。省长代表可将本条和第 6 条赋予他的职责委托给其他永久南极基地负责人(第 7 条);每个南极永久基地所设立的邮政和电报机构,由该基地负责人监管(第 8 条)。

1.3.4 特许权与不动产权属

智利“南极领土”的岛屿或部分区域的特许权,应由总统与麦哲伦省省长先行协商后,通过土地殖民部授予智利公民或完全由智利公民组成的公司并免缴土地税,特许权年限在任何情况下不得超过 5 年。如果特许权因期限届满、行政主管机

关宣布失效或其他法定原因终止,并且利益攸关方拒绝向国家交还土地时,总统可以命令其立即归还土地而无须经过司法程序,必要时还可由公共力量协助执行(第11条)。

1.3.5 司法管辖权限

与扣押船只相关的诉讼案件,其一审和二审将相应地在蓬塔阿雷纳斯民事法院和上诉法院进行。空中航行违规行为将在总部设在蓬塔阿雷纳斯的第四航空区检察官办公室的介入下,由根据1944年10月27日第7852号法律设立的航空法院审理(第13条)。

对发生在智利南极的所有民事或刑事案件,一审由蓬塔阿雷纳斯民事法院管辖,二审由蓬塔阿雷纳斯上诉法院管辖;军事案件由相应管辖权的军事法院审理(第14条)。

在不影响本法规定的情况下,外交部将负责监督和协调与智利南极有关的所有事务,并通过相关内阁部门采取行动(第15条)^[17]。

随着外交部第298号最高法令生效,智利完成了自1906年以来持续半个世纪的推动“南极领土”融入本国政治与行政一体化进程^[10]。该法令与外交部第1747号最高法令以及国会第11846号法律一道为智利政府参与1959年《南极条约》谈判取得了话语权优势^[18],也是长期以来智利政府从地理、历史和法律多维度证明其“南极领土”的合法性和往后调整南极行政区域的主要国内法依据。

2 智利南极立法新的里程碑:第21255号法律

1961年生效的《南极条约》对各国南极领土主张的“冻结”,暂时缓解了智利依靠立法方式展现主权意图的紧迫性。在随后的40多年里,智利南极立法的主要工作是采取“两分法”履行南极条约体系下的国际法义务。即根据《智利宪法》第54条,如果总统为执行一项国会已批准的生效条约而采取的措施不涉及法律事项,则无须国会再次批准。这体现在《南极条约》获得国会批准后,智利总统随即在其签署的外交部第361号最高法令中,命令将条约全文径直纳入国内法并遵守和实施^[19]。相反,如果南极条约体系涉及的法

律事项与本国立法相抵触,则需要作出相应的修订、转化或废止。例如为了适应和执行《南极海洋生物资源养护公约》出台的最新养护措施,智利国会批准第20509号法律替代了原《渔业水产养殖法》^[20]。

尽管如此,纵观智利南极立法,整体仍呈现零散、不系统的状态,未能反映出指导南极工作的顶层设计,缺乏串联起整个体系的统领性规范。更何况南极的治理焦点与博弈格局在过去60多年中发生了重大变化,内生性的治理机制缺陷与复杂的外部挑战压力都要求“智利的南极法规面对动态的现实必须不断更新”^[21]。经过全面论证与审议后,智利外交部于2020年8月21日颁布了国会批准的《确立智利南极地位》(Establece El Estatuto Chileno Antártico)的第21255号法律,全文总计八章58条和一项过渡条款,更新了与智利“南极领土”相关的主权权利内容;优化了智利南极国家政策与战略计划的制订流程及其机构设置;厘清了智利南极行政管理部门的职责权限分配;整合了智利履行的南极条约体系义务并作出相应的活动限制。

2.1 立法主旨与目标

2.1.1 立法主旨

作为第21255号立法的主要起草人,智利大学国际法系教授路易斯·瓦伦丁·费拉达·沃克(Luis Valentín Ferrada Walker)认为应揭示和处理好智利官方和学界讨论南极所普遍涉及的3个基本问题:(1)如何看待南极之于智利的国家/国际二元性。根据时任智利外交部长特奥多罗·里韦拉(Teodoro Ribera)的解释,是指“智利‘南极领土’完全受国家主权的约束,但同时也受我国作为主角的南极条约体系的约束。这种国家/国际的双层维度是整个南极地区特有的”^[22],这意味着智利“南极领土”的治理需具备独特的政治敏感性、平衡性和战略眼光。(2)如何平衡宪法基本权利与国际承诺。宪法保障智利国民在“南极领土”应享有无差别的基本权利,而智利政府基于环境保护等南极条约体系义务所作的国际承诺又制约了权利自由,怎样实现立法兼容是起草者关注的问题。(3)如何提升行政当局对“南极领土”的管控能力。这显然要求建立一个高效畅通的南极组织机构协调框架,对智利的南极事务决策影响力也至关重要^[23]。

2.1.2 立法目标

针对上述 3 个问题要达到期望的立法效果,路易斯教授认为,应将南极条约体系的积极义务经国内法转化为在智利“南极领土”内可行使的国家权利;把“加强环境保护的同时逐步增加国家和私人南极活动”作为基本立法取向;还需要在制度上为多样化的行政实体提供清晰的结构、功能、行动范围及其限制的设计,使复杂的国家机器具有秩序和效能。基于以上考量,第 21255 号法律在第 1 条阐述出意图实现的 5 个目标。

1. 保护和加强智利具有明确的地理、历史、外交和法律基础的“南极主权”权利;

2. 确定智利通过主管机构执行南极政策和行使其南极事务权力的原则;

3. 通过加强和深化南极条约体系,促进对南极环境及其依赖和相关的生态系统的保护,以及促进南极作为致力于和平与科学研究的自然保护区的地位;

4. 加强和规范智利的南极活动,提高智利为南极运营、后勤、技术和科学提供服务的水准,并鼓励智利开展与南极活动相关的国家和非国家活动;

5. 促进智利的南极活动,同时推动麦哲伦-智利南极大区的社会 and 经济发展。

2.2 立法重点

2.2.1 南极事务管理分配

为了顺利执行智利南极政策和立法,第 21255 号法律在第二章划分了各部委处理南极事务的职能权限,在第三章设定了麦哲伦-智利南极大区总统代表与该大区政府的职责范围。

1. 南极政策制定主体

南极政策理事会是一个跨部门的南极事务合议机构,由外交部长担任主席。南极政策理事会向总统提出国家南极政策的主要方针和依据,以外交部最高法令形式颁布,由总统会同内政与公共安全部部长、国防部部长、财政部部长、经济发展和旅游部部长、环境部部长、科技知识和创新部部长签署批准;外交部将根据国家南极政策确定的目标制定《南极战略计划》(Planes Estratégicos Antárticos)并交由南极政策理事会审议(第 6-8 条)。

2. 南极事务主管与协调机构

外交部负责监督和协调南极政策的执行及南极方案(Programa Antártico)框架下的国家南极活

动;就国家南极政策的政治和外交方面向总统提供建议;维持与南极条约体系下的缔约国、国际组织、论坛和制度的双边或多边关系;确保遵守南极条约体系规则;协调各内阁部门及相关国家机构的南极事务管理;根据第 21255 号法律的规定,授权在南极洲开展非政府活动(第 10—11 条)。

3. 其他部委职能

国防部具体负责规划、协调和指导武装部队和国防所属单位开展的南极活动;前款规定的国防部权力的行使及其军事人员或设备的使用应考虑到南极专门用于和平和科学目的(第 12 条)。

科技知识和创新部将根据《国家南极政策》确定的目标,促进与南极及其附属和相关生态系统有关的战略发展规划和科学研究计划;鼓励学校社区、学术与科学界以及本国与外国公民了解智利在南极洲开展的工作(第 13 条)。

隶属于环境部的南极环境影响评估业务委员会负责南极环境影响评估并审议计划在南极开展的活动和项目分别符合本国制定与国际标准的环境要求(第 17 条)。

此外,设立具有咨询性质的国家南极委员会(Comités Nacionales Antárticos)为智利参加南极条约体系各项制度论坛做好筹备工作,并确保各国际会议通过的协定和决定得到遵守。国防部、经济发展和旅游部将签署一项条例来规范这些委员会的组织和运作,并交由外交部颁布(第 18 条)。

4. 麦哲伦-智利南极大区总统代表职责

麦哲伦-智利南极大区总统代表应根据内政与公共安全部的指示,与外交部协调其行使下列南极事务的权力:确保遵守适用于南极的国内法和国际法;宣传保护南极环境的规定和措施;合规管理本国政府南极活动的资金;执行和监督南极政策理事会分配的任务;促进智利各个南极基地当局之间的协调;受理在南极洲发生的违反本法、南极环境保护规范和智利一般立法的相关不法行为投诉,但不得妨碍其他主管当局在此问题上的权力等(第 19 条)。

5. 麦哲伦-智利南极大区政府职责

麦哲伦-智利南极大区政府应与外交部协调执行下列在智利“南极领土”上的权力:促进南

极身份认同;决定从国家地区发展基金和《预算法》每年考虑的地区分配部门投资计划中划拨资金,用于智利“南极领土”开发的具体项目;根据《关于环境保护的南极条约议定书》(以下简称《马德里议定书》)以及相关法律法规,保护、养护和改善智利“南极领土”环境和促进智利“南极领土”旅游业;根据国家科技知识创新发展战略与政策,促进科学技术研究,资助和传播与智利“南极领土”及南极洲有关的文化活动;地方政府行使职能不得与国家南极政策和其他公共政策相抵触等(第20条)。

2.2.2 南极环境保护与养护

《马德里议定书》将环境保护作为所有南极活动的指导原则,要求各缔约国承诺制定关于在南极条约地区进行的并为本议定书所涉及的活动造成损害的责任的详细规则与程序。相应地,第21255号法律在第五章“南极活动监管”和第六章“南极环境保护与养护”对该议定书及其附件的义务进行了转化。

1. 南极环境保护与养护原则

在南极洲规划或开展的所有活动均应考虑到保护和养护对南极环境及依附于它的和与其相关的生态系统,并应根据《马德里议定书》的规定,在开展活动时适当注意防止和补救此类活动可能对生态系统造成的任何不利影响;所有前往南极洲和在南极洲内的考察活动,智利国民或本国船只或飞机参与在南极洲开展的活动,以及所有从本土其他地区组织或发起的南极洲考察活动都必须遵守本法及南极条约体系下生效的保护和养护南极动植物群和总体环境的措施;智利政府将在不同的南极经营者中推动使用对环境影响最小的能源(第35条)。

2. 废物处置与管理

对《马德里议定书》附件三的履行体现在第36条:废物管理应遵循预防、分级和环境合理性原则;所有前往南极洲和在南极洲内的考察活动,智利国民或本国船只或飞机参与在南极洲开展的活动所产生的废物,应由智利组织或授权,在技术可能的情况下运回智利本土,其余废物的处理或处置方式应尽量减少对环境的损害或影响;为了进一步减少废物对南极环境的影响,环境部和卫生部应在其职权范围内审查国家南极基地和用

于南极活动的国家船舶和飞机的废物管理计划。

3. 禁止的活动

根据《马德里议定书》附件四,禁止向海洋排放石油碳氢化合物或石油混合物、有毒液体物质、污水;除《马德里议定书》及其附件或国际海上航行规则特别授权的情况外,禁止在南极洲及其周边海域处置所有垃圾和废物(第23条)。除非得到智利南极研究所的明确授权,否则禁止以下活动:进入根据《马德里议定书》附件五指定的南极特别保护区;进入根据《马德里议定书》附件五规定指定的南极特别管理区;将非本地或外来动植物物种或可能对环境有害的化学产品或元素引入南极洲(第24条)。

4. 南极活动环境影响评估

第37—38条落实了《马德里议定书》附件一的环境影响评估义务:除应受《南极海洋生物资源养护公约》及相关协定、措施与国内法规制的捕捞活动外,在南极洲开展的任何科研、旅游、政府和非政府活动,特别是需要经外交部向南极条约秘书处事先通知的考察活动以及相关后勤保障活动,在规划阶段均应接受其对南极环境及依附于它的和与其相关的生态系统的影响评估。对环境影响评估类别、适用范围、具体程序、重大变化导致新的环境影响评估程序的情形等内容亦有详实规定。

5. 南极环境损害应对

第40条的“报告义务”要求任何人如果发现南极环境受到损害,无论其是否参与,均有义务尽快向本法第47条提及的国家当局报告;第41条就“环境紧急情况”作出规定:南极环境及依附于它的和与其相关的生态系统发生环境紧急情况时,有关当局应利用环境紧急情况范畴的所有国家手段迅速作出有效的反应,必要时可寻求其他缔约国支持。环境部应与内政和公共安全部、外交部和国防部协调,制定准则或措施,以应对可能对南极环境及依附于它的和与其相关的生态系统产生不利影响的事件;关于本法未涉及的环境事项,第46条允许1994年国会《批准环境基本法》的第19300号法律在不违反本法的情况下辅助适用;关于“环境损害责任”,受本法约束的自然人或法人在智利“南极领土”、南极洲或南大洋内,因疏忽或故意造成的任何环境损害,应按

照第 19300 号法律提起环境赔偿诉讼(第 42 条);起诉主体可以是作为智利政府代表的国防委员会,也不排除因环境损害而遭受损失的任何自然人或法人(第 44 条);根据《建立环境法庭》的第 20600 号法律第 17 条第 2 款,相应的环境法庭有权审理因南极环境受损而提起的赔偿诉讼,但管辖权不应延伸至《南极条约》第 8 条和《南极海洋生物资源养护公约》第 24 条所述的外国人(第 45 条)。

2.2.3 南极活动监督与制裁

第 21255 号法律第七章规定监督职能在南极大陆上由该“领土”内的陆军、海军、空军和智利南极研究所的官员行使,上述任何机构在南极基地的负责人行使监督职能时,将具有公共官员的地位;在国内其他地区,由有关当局根据相关事项行使(第 47 条)。

第七章还将在南极和南大洋进行的违法行为分成两个层级予以监督和制裁,其中第 48 条将下列违法行为较轻的交由环境监管局(第 1—2 款)海洋领土与商船总局(第 3—4 款)分别作出行政处罚。

1. 在未获得本法规定的授权和环境影响评估的情况下在南极洲开展活动;

2. 已获正式授权并进行了环境影响评估的南极活动,在开展时未严格遵守为其制定的规划和义务;

3. 违反《马德里议定书》附件四第 5 条,在南极海洋处理任何类型的废物;或违反条例规定的程序在南极洲处理任何类型的垃圾或废物,无论是在海洋、冰上还是在陆地上,将被处以 100~10000 月税单位(Monthly Tax Unit, 以下简称 UTM)罚款;

4. 违反《马德里议定书》附件四第 6 条,向南极海域排放污水,将被处以 100~10000 UTM 罚款(根据智利中央银行 2023 年 9 月数据,1 UTM 为 63453 智利比索,约合 520 元人民币)。

更严重的违法行为主要包括违反《马德里议定书》勘探采矿禁令以及附件二“保护动植物”、附件五“保护历史遗址或纪念碑”、《南极海洋生物资源养护公约》等相关规定所构成的“破坏南极环境罪”(第 54 条)。第 53 条将此类罪行交由蓬塔阿雷纳斯地区检察官办公室调查和追究责任,并由相应的蓬塔阿雷纳斯担保法院或刑事法院审理,除罚款外还可并处中等到高等轻刑监禁(智

利中等轻刑的监禁刑期在 541~1095 天之间,高等轻刑的监禁刑期在 1096~1825 天之间)。

3 第 21255 号法律的意义与不足

3.1 第 21255 号法律对智利南极立法的完善

3.1.1 保留原有立法效力

第 21255 号法律过渡条款规定,在麦哲伦-南极大区总统代表和大区政府根据该法第三章“智利南极领土的政府和管理”(第 19—20 条)实际行使权力之前,这些职能仍由大区下的区域行政长官行使。但第 21255 号法律并未涉及大区之下的内部行政管理规范,仍然需要将第 11846 号法律和第 298 号最高法令对麦哲伦省政府和省长的专门规定作为补充。鉴于这两部立法具有承前启后的深远价值,第 21255 号法律在第 56 条保留了对两者法律效力的承认。即在不违反本法的情况下,第 11846 号法律对麦哲伦省省长知悉和解决与智利“南极领土”有关行政事项的规定以及批准智利“南极领土”地位的外交部第 298 号最高法令的内容仍然有效。

3.1.2 更新“南极主权”权益

第 21255 号法律在第 2 条第 1 款重申第 1747 号最高法令 1940 年划定的智利“南极领土”基础上,在第 2 款新纳入了领海、毗连区、专属经济区、大陆架、扩展外大陆架以及与之相对应的所有国际法上的海洋空间。在第 5 条区分了南极区域内的陆地与海洋:第 1 款将“南极洲”定义为 60°S 以南的陆地及其冰体和冰架、岛屿及其环绕的南大洋;第 2 款将“南大洋”定义为符合 1959 年《南极条约》适用范围的 60°S 以南的所有海域,包括海洋、水体和海洋盆地。填补了《南极条约》第 6 条提及的“冰架”(Barreras De Hielo)在其国内法上的空白,在国际法对“冰架”性质尚无定论时就赋予其与陆地同等的法律地位,为智利未来谋求更广阔的南极领陆与海洋权益占得先机。

3.1.3 填补环境惩处空白

1995 年 4 月 13 日,智利外交部在国会批准《马德里议定书》的基础上颁布了第 396 号最高法令,将该议定书确立为“一项应当遵守和执行的法律”^[24]。即在立法实践中把《马德里议定书》视为“自动执行条约”(Self-executing Treaty)而不

再通过国内法对其履行标准进行细化补充。然而,《马德里议定书》第13条第1款要求各缔约国应在其权限内采取适当的“执行措施”(Enforcement Measures)并未得到满足:智利当时的环境保护立法——第19300号法律没有确立起环境损害的刑事责任制度,对具体违法与侵权行为是否构成犯罪缺乏认定标准和惩治尺度^[25]。第21255号法律第七章界定了针对南极环境的行政违反行为与特殊刑事罪名,并分别规定了制裁措施,填补了原先立法空白^[26]。

3.2 第21255号法律面临的现实与潜在问题

3.2.1 职责权属有待澄清

南极在外交、科学、法律等各层面都有不同的复杂领域,根据智利第18575号宪法组织法第5条所要求的“国家行政机关应当协调履行职责,促进行动的统一,避免职责的重复和干扰”,第21255号法律对国家部委和地方机构之间的南极管理权力进行了合理分配,在一定程度上增强了管理的针对性和专业性。与此同时,这也对部际沟通和协调运作提出了更高要求。但条文频频采用的“确保”“促进”“协调”等措辞的表达语焉不详,一旦在不同机构组织间实际履行职责时,发生重叠或冲突,将难以落实为明确的具体解决措施;另一个遗留问题是第21255号法律只规定了在麦哲伦-南极大区总统代表和大区政府根据本法实际行使权力前,仍由大区下的区域行政长官——麦哲伦省省长行使职能。但对于之后麦哲伦省省长依据第298号最高法令享有的权力如何与大区层面实现兼容却未作安排,这有待今后的司法实践检验或司法解释的澄清。

3.2.2 环境责任认定困难

需要注意的是,第21255号法律于2021年3月16日生效,而《马德里议定书》附件六直到2021年5月25日才获智利国会参众两院一致通过,时间差导致两者存在一定的适用困难。这直接体现在附件六将适用的环境紧急情况限定在“重大”标准和“偶然事件”上。对比第21255号法律及辅助适用的第19300号法律,虽然都采用“环境紧急情况”的表述,却没有定义其内涵与程度。还有在责任承担标准上,附件六采用“严格责任”,即只要经营者有危害南极环境的行为引起了环境突发事件,并且效果上确实造成环境损害,经营者就

要承担责任,而造成环境突发事件时当事人的主观状态不予考虑。然而第21255号法律采取“主观责任”及其推定,第19300号法律只规定了“主观责任”。如上所述,《马德里议定书》附件六、第21255号法律、第19300号法律关于环境紧急情况的分级是否一致?环境紧急情况究竟适用主观责任还是自动适用附件六的严格责任标准?在《马德里议定书》附件六已纳入国内法的背景下,这是智利南极立法下一步有待解决的新问题。

3.2.3 属地管辖无法实施

对于缔约国行使的管辖权无论是来自条约制度本身还是单方面采取的超出条约基本规定的国内法,南极条约体系迄今都没有一个确切的衡量标准^[27]。这在理论上给智利第21225号法律留下了操作空间。从行文上看,该法仅根据《南极条约》第8条第1款,对具有南极条约缔约国国籍的观察员、科研考察人员给予管辖豁免;在南极特殊犯罪行为的刑事司法管辖权上并未区分本国人 and 外国人;在授权行为的管理上,第25条要求“本国和外国居民在南极洲进行的任何活动应事先得到本法规定的主管当局的授权”,第27条要求“智利居民或外国居民,在南极洲开展的任何科学或技术活动,除遵守本法规定的所有条例外,还必须事先获得智利南极研究所授权”。可见第21255号法律除了适用一般属人管辖外,也特别保留了对外国人在智利“南极领土”活动的属地管辖。但现实中如果采取强制执行措施必然会构成“支持南极主权要求”,违反《南极条约》第4条第2款的禁止性规定。因此,可以预见智利立法与司法实践和澳大利亚等南极领土要求国的做法类似,只会停留在制定与审判阶段而不会对外国人付诸实施。

4 智利南极立法实践对我国的启示

我国作为南极国际治理的重要参与者,有责任将南极条约体系的原则要求转化为国内法,明晰部门的职责,规范相关主体的活动,提升南极活动能力建设,推动南极“人类命运共同体”的构建。中国与智利均为南极条约协商国,且同为《南极海洋生物资源养护公约》缔约方,双方在南极科考和研究、环境保护、后勤补给等领域已经

开展了长期交流合作,并取得了务实成效。2017 年 5 月时任国家海洋局局长王宏与时任智利外交部长埃拉尔多·穆尼奥斯(Heraldo Muñoz)签署的《中华人民共和国政府与智利共和国政府关于南极合作的谅解备忘录》标志着两国在南极的合作进入新阶段^[28]。以第 21255 号法律为典型的智利南极立法呈现的鲜明特点与独特价值,对规划中的中国南极立法具有重要启示意义。

4.1 注重政策与立法衔接

原智利外交部南极司司长罗德里戈·沃戈霍恩·加拉格斯(Rodrigo Waghorn Gallegos)指出:“南极政策是国家利益的永久要素,因此各国政府根据国际背景和国内政治局势或多或少地重视它”^[29]。作为智利南极工作的指导性文件,国家南极政策建立在本国与南极洲的悠久传统联系上。这种联系具有历史、地理、法律和外交性质,通过持续的公共和私人南极活动得到深化,并随着南极治理新趋势反作用于政策目标的调整或抉择。智利适时制定的第 21255 号法律与其新时期确立起的年度政策-五年期计划-年度方案的连贯体系达成了良好契合,它的生效为贯彻国家南极政策提供了一个具有历史里程碑意义的机会窗口^[30]。尽管我国在不同的历史阶段曾以领导人题词、讲话、主管部门白皮书等形式指导南极活动,但尚未正式出台南极国家政策^[31]。而政策是解决问题的行动方针和原则,它的时效性和灵活性能够有效应对形势变化、引导立法方向和检验实践效果;立法则在以政策为指导的基础上,规定了遵守政策的程序、标准以及保障政策目标顺利实施的法律框架或制度。综上考虑,我国应尽快将 2017 年《中国的南极事业》已提出的南极事务基本立场、南极事业的未来发展愿景和行动纲领升级为以“人类命运共同体”重要理念为指导方针的南极政策白皮书,广泛评估我国南极战略态势,统筹扩展政策目标,为国家南极活动设计可行路径和安排具体任务。再通过立法界定各时间阶段国家政策的优先事项,落实南极政策实施的主体责任与法律程序,补齐政策与立法衔接中出现的短板。

4.2 完善南极管理机构设置

回顾智利第 21255 号立法对国家机构的南极权力分配,该法设专章对国家机构权限和职责做了界定:智利南极政策理事会和外交部作为统筹

南极事务的核心,属指令层级(Directivo)的机关,级别上仅次于总统且直接对总统负责。外交部作为部际协调机构有明确的法律授权,有利于各参与机构有法可循、充分配合,从而使外交部真正发挥协调职能。智利南极政策理事会作为部际会议机构,其组成机构多元、涉及领域广,有利于制定政策的全面性。虽然智利学者称赞“在短短 40 年的时间里,中国已经能够在其国家机构之间建立一个复杂而明确的制度体系,从而在南极条约体系内部建立多边外交政策和与南极条约体系成员国间的双边外交政策”^[32]。但与智利相比,我国仅由自然资源部(国家海洋局)出台过《南极考察活动行政许可管理规定》《南极活动环境保护管理规定》等少数规范南极活动的部门规章,尚未通过高位阶立法明确国务院各部委之间的管理体制和权责划分。我国南极管理机构行政级别较低,管理职能单一,司局级的国家海洋局极地考察办公室实际职能主要集中于极地科考管理,难以牵头协调涉及其他部委级别的管辖事项。因此,可以参考智利第 21255 号法律对管理机构的职能定位,在人大层级的南极立法规划中指定国务院下属部委或增设南极综合事务协调主管机构。

4.3 保障国家权益责任平衡

《智利在南极洲: 2035 年战略愿景》(Chile en la Antártica: Visión Estratégica al 2035)中承认,南极条约体系是规范南极活动与保护智利南极主权利的最佳机制。智利国内达成了“保持对南极条约体系的历史性承诺,并采取积极主动和开创性行动”的共识。这反映在日渐成熟的南极立法能够做到审时度势,在贴合维护南极主权、保护南极环境、促进科研合作、管制南极活动等政策目标的前提下,对南极条约体系的各项义务相应采取废止、修改或纳入国内法的方式予以适用,在兼顾本国南极利益的同时稳固其声称的“南极条约体系的管理者”身份^[33]。当前,我国在南极事务中与日俱增的国际影响力昭示着南极正在成为亟待开拓的国家战略新疆域和彰显新兴大国责任的平台。与之不相匹配的是,在 29 个南极条约协商国中,我国和波兰、厄瓜多尔是仅有的 3 个尚未进行南极立法的国家。南极条约体系在我国的法律地位仍未确切规定,欠缺立法、行政和执法措施确保对其项下义务的履行。一些对我国参

与南极事务抱有警惕的国家,如美国和澳大利亚指责我国“正在削弱《南极条约》的合法性”^[34]和“为颠覆《马德里议定书》做好准备”^[35]。为了消除国际社会可能产生的误解和质疑,我国应将符合全人类利益的南极治理规则国内化作为践行南极“人类命运共同体”理念的重要路径,明确我国根据南极条约体系享有的权益,规范我国

开展的南极活动和南极事业发展,并且为南极地区具体的法律规制提供国家实践和在先立法例^[36]。但也要清醒地认识到,相较于英国、美国、澳大利亚等国,我国南极治理参与程度和决策话语权仍需提升。因此,立法应秉承“权责一致”的原则,聚焦于我国关切的议题与领域,努力促进国家权益与责任义务匹配协调。

参考文献

- 1 卡普兰. 即将到来的地缘战争[M]. 涵朴, 译. 广州: 广东人民出版社, 2013.
- 2 张江河, 张庆达. 对极地地缘政治走势的新探析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2021, 61(5): 120-132, 238.
- 3 ROLDAN G. Analysing the infrastructure of Antarctic gateway cities[EB/OL]. [2023-05-10]. https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/14177/PCAS_13_Roldan%20Gateway%20cites.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- 4 Ministerio de Relaciones Exteriores. Canciller destaca la consolidación de la Política Antártica Nacional durante 2020 en las Jornadas Chilenas de Derecho Antártico[EB/OL]. [2023-05-10]. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-anteriores/canciller-destaca-la-consolidacion-de-la-politica-antarctica-nacional>.
- 5 WALKER L V F. Un renovado orden jurídico Antártico[J]. Realidad y Perspectivas, 2020, 88: 20.
- 6 National Congress Library. Ley 15266[EB/OL]. [2023-08-06]. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28127>.
- 7 Oscar Pinochet de la Barra. La Antártica Chilena[M]. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1976: 83-85.
- 8 University of Tasmania. Miscellaneous information on Chile and Antarctica, 1480 to 1959 [EB/OL]. [2023-07-10]. <https://sparc.utas.edu.au/uploads/r/antarctic-documents-database/7/c/7/c72bdbbb06703000d99de1dc281662fd9f9db815d83e49847d7725da7b4ed20/0b28405d-1e6e-461e-a827-93ecb5707745-AU-ATADD-1-BB-CL-1.pdf?token=c58b441616c1862d539f7a799b858673330c3560e988ae53ddbcb9a5a37cbc41>.
- 9 The Royal Norwegian Legation at Washington, D. C.. Norwegian sovereignty in the Antarctic[J]. American Journal of International Law, 1940, 34(2): 83-84.
- 10 LEÓN WÖPKKE C, JARA FERNÁNDEZ M, NELSON L S. Antarctica in the 1950s: Perspectives from the Southern Cone[M]. Valparaíso: LW Editorial, 2021.
- 11 National Congress Library. Decreto 1747[EB/OL]. [2023-07-10]. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1017683>.
- 12 陈力. 中国南极权益维护的法律保障[M]. 上海: 上海人民出版社, 2018: 1-266.
- 13 Cámara de Senadores. Sesión 52ª Extraordinaria (17 mayo 1955)[R]. Santiago: Cámara de Senadores, 1955: 2396-2397.
- 14 Cámara de Diputados. Sesión 13ª Ordinaria (16 junio 1955)[R]. Santiago: Cámara de Senadores, 1955: 525.
- 15 National Congress Library. Ley 11846[EB/OL]. [2023-08-12]. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=26852>.
- 16 WALKER L V F. La nueva Ley Antártica Chilena[J]. Escenarios Actuales, 2020, 4: 101-105.
- 17 National Congress Library. Decreto 298[EB/OL]. [2023-08-12]. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210585>.
- 18 PINOCHET DE LA BARRA O. La contribución de Chile al tratado Antártico[M]. Santiago: Editorial Universitaria, 1984: 88.
- 19 National Congress Library. Decreto 361[EB/OL]. [2023-08-14]. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=185805>.
- 20 National Congress Library. Ley 20509[EB/OL]. [2023-08-14]. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1025210>.
- 21 WALKER L V F. Reflexiones sobre la nueva Ley Chilena Antártica[M]. Santiago: Gráfika Impresores, 2021: 3.
- 22 Ministerio de Relaciones Exteriores. Canciller destaca la consolidación de la Política Antártica Nacional durante 2020 en las Jornadas Chilenas de Derecho Antártico[EB/OL]. [2023-05-12]. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-anteriores/canciller-destaca-la-consolidacion-de-la-politica-antarctica-nacional>.
- 23 WALKER L V F. La Antártica en la nueva Constitución Chilena[EB/OL]. [2023-08-15]. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/la-nueva-constitucion-y-la-antartica-chilena/MATOICCVU5CQ3LOZ3JCLDVH4X4/>.
- 24 National Congress Library. Decreto 396[EB/OL]. [2023-11-14]. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=96678>.
- 25 VIDAS D. Implementing the environmental protection regime for the Antarctic[M]. Dordrecht: Springer Dordrecht, 2000: 345-346.

- 26 Paloma Sepúlveda Caro, Bárbara Silva Ordóñez. La jurisdicción penal en la Antártica: análisis de los delitos relevantes cometidos en el continente período 1959–2018: los casos de Chile, Nueva Zelanda y Estados Unidos[EB/OL]. [2023-11-15]. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/191858/La-jurisdiccion-penal-en-la-Antartica-analisis-de-los-delitos-relevantes-cometidos-en-el-continente.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 27 吴宁铂. 澳大利亚南极立法体系及其困境[J]. 边界与海洋研究, 2017, 2(2): 116-127.
- 28 自然资源部. 中智双方签署政府间南极合作谅解备忘录[EB/OL]. [2023-09-07]. https://www.mnr.gov.cn/dt/hy/201705/t20170515_2333185.html.
- 29 OBANOZ J J G, GALLEGOS R W. Chile en la Antártica: Nuevos Desafíos y Perspectiva[M]. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados, 2012: 319.
- 30 Ministerio de Relaciones Exteriores. Política Antártica Nacional 2021[EB/OL]. [2023-05-10]. https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20190906/20190906113642/3a_texto_politica_antartica_nacional_de_2021_aprobada_16_3_2021.pdf.
- 31 邓贝西, 张侠. 南极事务“垄断”格局: 形成、实证与对策[J]. 太平洋学报, 2021, 29(7): 79-92.
- 32 Miguel Ángel Salazar Urrutia. La República Popular de China en la Antártida y su acercamiento diplomático a Argentina y Chile[EB/OL]. [2023-05-12]. <http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1752/1/18.%20SALAZAR%20URRUTIA.pdf>.
- 33 Ministerio de Relaciones Exteriores. Chile en la Antártica Visión Estratégica al 2035[EB/OL]. [2023-09-09]. https://www.minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20121010/asocfile/20121010172919/vision_estrategica.pdf.
- 34 BERGIN A, PRESS T. Eyes wide open: managing the Australia–China Antarctic relationship[R]. Canberra: Australian Strategic Policy Institute, 2020: 19-20.
- 35 Forbes. With new gear and bases, China is beginning to make a play for dominance in Antarctica[EB/OL]. [2023-09-11]. <https://www.forbes.com/sites/craighooper/2020/12/23/big-antarctic-stakeholders-get-ignored-as-chinas-new-antarctic-gear-gets-hyped/?sh=4548deb752ea>.
- 36 董跃. 我国《海洋基本法》中的“极地条款” 研拟问题[J]. 东岳论丛, 2020, 41(2): 136-145.

Development and improvement of Chilean Antarctic legislation—Focusing on Law No. 21255

WU Ningbo, YANG Ziyang

(School of Law, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620, China)

Abstract

Antarctica has always been one of Chile's core national interests because of its relative geographic proximity and territorial claims to Antarctica which prompts Chile to play an important role in Antarctic affairs. Chile has always regarded Antarctic legislation as a significant means to safeguard its Antarctic rights and interests and respond to the changes of situation in different historical periods. It has established a developed and improved legal system which take "Antarctic territory" management as the basic framework and based on the adjustment of Antarctic policy objectives and development of the Antarctic Treaty System. The Law No. 21255 which has taken effect in 2021, is the typical representative of keeping pace with the times that has certain enlightenment significance for China's Antarctic legislation.

Keywords Chile, Antarctic Treaty System, Antarctic governance, Antarctic legislation