

郑凡. 新冠肺炎疫情对南极条约体系实施与履约制度的挑战及其应对[J]. 中国海商法研究, 2022, 33(1): 38-48

新冠肺炎疫情对南极条约体系实施与履约制度的挑战及其应对

郑 凡

(四川大学 中国西部边疆安全与发展协同创新中心, 四川 成都 610065)

摘要: 面对新冠肺炎疫情的冲击, 各国普遍对南极渔船、科考船及科考站采取了严格限制与“外来人员”接触的防疫措施, 但此类国家防疫措施与南极条约体系下的条约实施与遵守制度存在冲突。《南极条约》下的视察制度与《南极海洋生物资源养护公约》下的观察与检查制度规定他国指派的观察员或检查员有权登船或自由进入科考站, 并且在属人管辖的原则下, 被检查或被视察国家的防疫措施不能直接适用于这些“外来人员”。由此可能会产生“拒绝”或“干扰”视察与检查的情况, 进而引发争端。这些冲突进一步凸显了南极条约体系实施与履约制度内在的“重国家实施、轻集体实施”“重评估、轻处置”等结构性不平衡及其弊端。面对疫情长期化的趋势, 中国不仅需要采取加快南极立法、制定并通告南极防疫政策等国内措施, 还需通过南极国际治理机制合作应对新冠肺炎疫情的挑战, 推动共建人类卫生健康共同体与南极人类命运共同体。

关键词: 南极治理; 国际公共卫生事件; 人类卫生健康共同体; 南极人类命运共同体

中图分类号: D993.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2022)01-0038-11

The challenge of the COVID-19 pandemic to the implementation and compliance mechanism of the Antarctic Treaty System and the corresponding solutions

ZHENG Fan

(Collaborative Innovation Center for Security and Development of Western Frontier China,
Sichuan University, Chengdu 610065, China)

Abstract: Facing the COVID-19 pandemic, countries have generally adopted prevention measures for Antarctic fishing vessels, scientific research ships and scientific research stations that strictly limit the contact with “foreign personnel”. However, there are conflicts between such national prevention measures and the implementation and compliance mechanisms under the Antarctic Treaty System. On the one hand, the inspection system under the *Antarctic Treaty* and the observation and inspection system under *The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* stipulate that observers or inspectors appointed by other countries have the right to board ships or to enter scientific research stations freely. On the other hand, under the principle of personal jurisdiction, the prevention measures of the inspected countries cannot be directly applied to these “foreign personnel”. As a result of such conflicts, “rejection” or “interference” situations may appear in inspections and lead to disputes. These conflicts further highlight the inherent structural imbalances and drawbacks of the implementation and compliance mechanisms under the Antarctic Treaty System such as “relying on national implementation but ignoring collective implementation” and “emphasizing evaluation but lacking follow-up actions”. Facing the prolonged trend of the COVID-19 pandemic, China not only needs to adopt domestic measures such as speeding up national legislation on Antarctic activities, formulating and notifying prevention and control measures, but also should cooperate through the Antarctic governance mechanism to meet the challenge of the COVID-19 pandemic with the aim of jointly building a community of common health for mankind and an Antarctic community with a shared future for mankind.

收稿日期: 2021-09-02

基金项目: 2020 年度国家社科基金重大研究专项(20VHQ010)

作者简介: 郑凡(1986—), 男, 四川成都人, 四川大学中国西部边疆安全与发展协同创新中心副研究员, E-mail: look_into@126.com。

Key words: Antarctic governance; international public health events; community of common health for mankind; Antarctic community with a shared future for mankind

自新冠肺炎疫情在全球蔓延以来,各国的南极活动大幅减少,这种局面在一段时间内起到了防止新冠病毒进入南极区域的效果。然而在2020年12月22日智利位于南极洲南极半岛的贝尔纳多·奥伊金斯·里克尔梅基地(Base General Bernardo O'Higgins Riquelme)出现新冠肺炎疫情后,疫情对南极治理的影响越发复杂^①。考虑到冠状病毒一般能够在-20℃的条件下存活长达两年的特性,南极地区很可能成为全球抗疫胜利的最后拼图。^[1]在这一长期性背景下,各国适用于南极渔船、科考船及科考站等设施的防范疫情“外源”输入的国家防疫措施与南极条约体系下要求允许他国人员登临船只、进入科考站的实施与履约制度之间的冲突越发凸显。笔者将从《南极海洋生物资源养护公约》(简称《养护公约》)下国际科学观察员制度与检查制度以及《南极条约》下视察制度的设计与实践出发,分别探讨国家防疫措施与这些履约与执行制度间的冲突及其表现形式,进而在总结共性的基础上,探讨新冠肺炎疫情对南极条约体系实施与履约制度内在结构的冲击。并结合南极条约体系与国际卫生法的相关规定,为中国通过国内法规与国际合作两条路径应对新冠肺炎疫情对南极条约体系的挑战,推动共建人类卫生健康命运共同体与南极人类命运共同体提出建议。

一、新冠肺炎疫情对南极捕鱼观察与检查制度的挑战

由于船舶空间狭小封闭且医疗条件有限,新冠病毒传播风险高,各国普遍基于船旗国管辖的原则对船舶防疫实施了较严格的要求,如中国海事局2021年8月4日发布的《船舶船员新冠肺炎疫情防控操作指南(V7.0)》中特别要求严格控制船岸人员交流以及船员与外来人员的接触。但是从事远洋捕鱼的渔船面临着一类特殊的“外来人员”,即非船旗国在各区域渔业管理组织法律框架下派遣的观察员

或进行登临执法的检查员。《养护公约》中要求对在公约区域内从事捕鱼活动的渔船与科考船进行登船“观察和检查”的规定便属于这种情况。并且,南极海洋生物资源养护委员会并未像美洲间热带金枪鱼委员会(Inter-American Tropical Tuna Commission)、中西部太平洋渔业委员会(Western and Central Pacific Fisheries Commission)等区域渔业管理组织那样因新冠肺炎疫情的影响,暂停或豁免观察员制度的适用。有必要首先梳理《养护公约》下的观察和检查制度,进而分析这些制度的强制性与船旗国防疫政策之间的冲突以及其在南极捕鱼活动中的具体表现形式。

(一)《养护公约》下观察和检查制度的设计与实践

在20世纪70年代南极磷虾捕捞快速发展的背景下,南极条约协商国于1978年第二届南极条约协商特别会议第二期会议上同意在南极条约体系下缔结《养护公约》,该公约于1980年签署、1982年生效。如有学者所指出的,南极条约协商国在谈判过程中的主要关切点,除养护磷虾外,还有在《联合国海洋法公约》最终达成之际,避免南极领土声索国与非声索国之间就《南极条约》所覆盖的南纬60度以南海域的法律地位产生冲突。^[2]《养护公约》第1条规定的公约适用区域为南纬60度以南和该纬度与构成南极海洋生态系统一部分的南极辐合带之间区域,第4条则承袭了《南极条约》的“冻结领土声索”条款。乍看之下,《养护公约》的适用区域在法律地位上似乎是公海,特别是《南极条约》第6条论及了各国在南纬60度以南范围内所享有的“对公海的权利”。但实际情况是,《养护公约》的适用区域内存在着南极领土声索国的领海与专属经济区声索,其中12海里领海声索的效力模糊^②,基于南极大陆提

^① 此次疫情被认为是智利海军萨亨托·阿尔德亚舰访问该基地导致。另有研究指出,早在2020年3月新冠病毒便极有可能已随出现疫情的“格雷格·莫蒂默”号等游轮进入南极地区。参见 Alvin J Ing, Christine Cocks, Jeffery Peter Green: COVID-19; in the Footsteps of Ernest Shackleton, 发表于 Thorax, 2020 年第 8 期, 第 693-694 页。

^② 领海是国际习惯法中的既有制度,但《联合国海洋法公约》将领海宽度扩展至12海里,南极领土声索国中澳大利亚、新西兰、法国、阿根廷及智利先后据此提出扩展领海宽度的主张。国际社会对这些领海主张的反应并不像对南极领土声索国的专属经济区主张或外大陆架主张那样强烈,例如澳大利亚官方声称其领海与毗连区的主张已得到“国际承认”。这些领海主张法律效力的模糊性体现在:一是基线不明确,如澳大利亚在主张扩展领海至12海里时,模糊地称测算领海宽度的基线“基于国际法或由声明”划定,但在南极大陆海岸线受冰川覆盖的特殊地理条件下,如何适用基线制度是颇有争议的问题。在2016年关于基线的声明中,澳大利亚也未对“南极领地”的基线作出进一步明确。二是学术界不断对这些主张提出质疑,认为依据《联合国海洋法公约》提出的扩展领海主张属于《南极条约》第4条所禁止的“扩大现有要求”。参见普雷斯斯科特,斯科菲尔德:《世界海洋政治边界》,海洋出版社2014年出版,第364-367页。

出的专属经济区主张遭到国际社会反对^①,基于南纬60度以北的岛屿提出的专属经济区主张“侵入”公约区域^②。换言之,南极治理的核心问题,即主权声索与国际合作治理之间的张力自伊始便伴随着《养护公约》,这也正是笔者探讨新冠肺炎疫情影响的一个着眼点。

《养护公约》第7条建立了南极海洋生物资源养护委员会,该委员会经由成员国一致同意制定的渔业资源养护措施因体现了《养护公约》第2条所引入的预警原则与以生态为基础的路径,常常被视作同类区域性措施的典范^③。在所述《养护公约》区域法律地位模糊的背景下,由缔约国合作实施的条约实施与履约制度是区域性措施能够有效执行的保障。

《养护公约》第21条首先重申了船旗国管辖的原则,缔约国应尽力采取适当措施确保该公约与南极海洋生物资源养护委员会通过的养护措施得到遵守,相关国内措施应通报委员会^④。第24条则补充性地规定了由非船旗国执行的观察和检查制度,以“促进实现本公约的目的和确保本公约各项条款得到遵守”。这两项制度虽然并列在同一个条款中,但法律基础与性质并不相同。在1984年南极海洋生物资源养护委员会第三次会议上,英国提出观察制度的功能应局限于收集渔获数据以“促进公约的目的”,而检查制度则旨在“确保公约得到遵守”。观察和检查制度的后续发展也沿循了这一路径,从设计实施细则的谈判过程可以看到,观察制度的法律基础被确定为《养护公约》第15条,即南极海洋生物资源养护委员会下设的科学委员会在“收集、研究和交换公约所适用的海洋生物资源的信息”方面的职能,这些信息是制定养护措施的基础。检查制度的法律基础则是《养护公约》第24条关于“检查依据本公约制订的措施的遵守情况”的规定。^[3]同时,南极海洋生物资源养护委员会于1988年设立了“执行与遵守常设委员会”,其职权包括审议检查制度与观察制度并提出建议,这也保障了这两项于1989年开始正式实施的制度能够不断发展。

在当前有效的《南极海洋生物资源养护委员会

国际科学观察方案文本》(Text of the CCAMLR Scheme of International Scientific Observation,简称《国际科学观察方案文本》)与《南极海洋生物资源养护委员会检查制度文本》(Text of the CCAMLR System of Inspection,简称《检查制度文本》)中,观察制度与检查制度有如下不同:一是实施程序不同。国际科学观察的适用需经派遣国与接收国先行达成双边协议,其中由双方约定国际科学观察员在海上或在指定港口登船。缔约国所指派的检查员则有权任意登临出现在公约区域内的渔船或渔业研究船,指派方与船旗国也可通过双边协议将检查员配置于船上(《检查制度文本》第III段)。二是科学观察员与检查员的法律地位有所不同。国际科学观察员在船上的待遇以非歧视为原则,同时有义务“遵守他们作业所在船只上既有的习惯与秩序”,有义务“不违反接收方法律与法规所确立的要求,或适用于所有船员的一般性行为与安全规则,只要这些规则不妨碍观察员基于本方案的职责”,但当国际观察员违背上述义务时,接收方即船旗国不享有处罚权,而应由指派方“依据其国内法采取及时且适当的行动”(《国际科学观察方案文本》第E段)。《检查制度文本》则明确规定检查员“唯独”受指派方管辖。三是职权不同。《国际科学观察方案文本》附件一详细规定了科学观察员为“观察与报告公约区域内捕鱼活动”应进行的取样、记录与报告工作。2011年制定、2019年修订的《科学观察员手册》再次申明了“观察员不具有执法权”,不要求观察员对所获取的数据进行评估或解释。^[4]检查员则依据《检查制度文本》明确具有查明渔船或科考船的捕鱼活动是否遵守委员会所制定的渔业养护措施的职权,有权(authority)检查渔获、渔网以及其捕鱼设备,并查阅捕捞记录。若发现存在违反养护措施的证据,“船旗国应采取措施进行起诉并在必要的情况下给予处罚”(《检查制度文本》第VI段、第XI段)。

尽管有上述不同,但在实践中,观察制度与检查制度同样具有“强制性”,国家所采取的疫情防控措

① 南极领土声索国中澳大利亚、法国、阿根廷及智利沿其在南极大陆的领土声索提出了有违《南极条约》第4条的“新的”专属经济区主张,这些主张立即遭到了国际社会的反对。

② 南纬60度以北的岛屿不受《南极条约》“冻结领土声索”条款的影响,由这些岛屿产生的专属经济区在一定范围内伸入了《养护公约》的公约区域,在这些重叠区内,渔业资源的开发利用与管理养护实际是在国家主权之下进行的。参见陈力,等:《中国南极权益维护的法律保障》,上海人民出版社2018年出版,第80页。

③ 当前生效的渔业资源养护措施主要包括:禁止使用特定类型的渔网,就犬牙鱼、银鱼、磷虾及副渔获设置捕捞量限制,设立海洋保护区,针对非法、不报告和不管制捕鱼的限制转载措施与市场措施等。

④ 在南极海洋生物资源养护委员会所制定的具体措施上,船旗国管辖性质的措施包括船旗国对渔船准入的授权与监管以及对违约行为的处罚等。

施可能与之产生冲突,即一方面是非船旗国观察与检查的强制性,另一方面是船旗国在卫生领域的主权权利(《国际卫生条例》第3条)。在观察制度方面,国际科学观察员已被南极海洋生物资源养护委员会通过各项具体的养护措施强制普及。南极海洋生物资源养护委员会针对不同鱼类种群与不同捕鱼活动,对观察员的部署作不同要求,虽然仍为由本国公民担任且遵照《国际科学观察方案文本》执行相同任务的本国观察员留有适用空间,但总体趋势是不断扩大国际科学观察员的覆盖面。在适用于2020至2021年度的养护措施中,针对犬牙鱼捕捞,要求在整个捕鱼期的所有捕鱼活动中至少有一名国际科学观察员在船上,并在可能的情况下,再部署一名(国际或本国)观察员;^[5]针对磷虾捕捞,要求在整个捕鱼期的所有捕鱼活动中至少有一名国际科学观察员在船上,或者任何其他观察员;^[6]其他如底层捕鱼活动、在“科学研究特殊区域”(special areas for scientific study)内的科学研究捕鱼活动等均要求至少有一名国际观察员在船上。^[7]就检查制度而言,《检查制度文本》规定,任何出现在公约区域内的渔船与科考船均有义务允许检查员及其“适当的助手们”登船。如果该船只拒绝或干扰检查员的登临检查活动,检查员应出具详细报告,该报告经指派方提交南极海洋生物资源养护委员会秘书处,秘书处在15天内传递船旗国,船旗国则应就此依据国内法采取起诉与处罚措施,相关结果应报告南极海洋生物资源养护委员会,在处罚完成前,船旗国应确保该船舶不得在公约区域内捕鱼(《检查制度文本》第V段、第VII段、第XI—XIV段)。据南极海洋生物资源养护委员会统计,2019至2020年度各缔约方共执行了17次海上登临检查。^[8]

(二)疫情防控措施与渔船观察与检查制度间的冲突

联合国粮农组织于2020年5月发布的问卷调查报告表明,全球绝大多数区域渔业管理组织都认识到或面临着疫情对“渔业监控、管控与监督”所造成的挑战,特别是“对旅行与进入港口的国际性禁止以及在检查期间潜在的病毒传播威胁对(检查)活动的限制”,以及“由于海上观察员登船的困难,在一些区域对(观察员)覆盖面的要求已经降低,而在另一些地区已不得不暂停海上观察员”。^[9]具有代表性的是,美洲间热带金枪鱼委员会于2020年4月16日率先以通讯而非会议的方式一致通过了《COVID-19大流行期间船上观察员作业豁免程序》(后又

于2020年12月21日延长有效期),序言中指出:“认识到在世界各地,为了防止这种疾病的传播,各国不得不通过限制人员的国内和国际流动来作出反应,这直接影响了有义务在船上携带观察员的船只在船上配置观察员。”^[10]在豁免程序上规定,临时豁免不构成全面中止船只携带观察员上船的义务,而是依据审批程序针对每艘船和每次航行逐例授予。

《养护公约》下的观察和检查制度与国家防疫措施之间的冲突包括以下几种具体表现形式:第一,国际科学观察员可能受到指派方的旅行限制政策的影响,进而接收方的渔船或科考船无法满足南极海洋生物资源养护委员会养护措施中关于捕鱼活动应当配置国际科学观察员的要求。第二,指派方与接收方在个人防疫措施与标准上的不同,造成国际科学观察员在船上遭到“歧视”或者难以开展工作。对此,依据《国际科学观察方案文本》对科学观察员法律地位的规定,国际科学观察员应当遵守“接收方法律与法规所确立的要求”,换言之,应当遵守船旗国对个人防疫措施与标准的要求;船旗国(接收方)与指派方还可在双边协议中事先对相关问题作出安排。第三,检查员指派方与船旗国之间在个人防疫措施与标准上的不同,造成检查员及其助手被拒绝登船,或者船长拒绝“为检查员履行职责提供适当的协助”。这组冲突尤其突出,例如《农业农村部办公厅关于进一步做好远洋渔船防范境外新冠肺炎疫情输入工作的通知》中要求中国远洋渔船“遇到相应区域渔业组织开展执法检查或派遣观察员的,应要求对方做好健康检查和防护措施”,这一要求明确了中国配合观察与检查制度的原则性意愿,但具体就《养护公约》下的检查员而言,检查员“唯独”受指派方管辖,中国渔船对其的“要求”并无约束力。在这组冲突中,如果被检查的渔船或科考船中出现检查员认为属于“拒绝”或“干扰”检查的行为,其法律性质难以认定;检查员若就此依据《检查制度文本》第VII段出具报告,则又应由船旗国“依照其国内法”判断是否应当采取“起诉或处罚”等行动。

概括而言,上述冲突既给人员(包括船员与观察员或检查员)造成生命健康风险,也会使《养护公约》目的受损,需要通过国际合作与协调的方式妥善解决。在2020年10月27日至30日召开的南极海洋生物资源养护委员会第39次会议上,新冠肺炎疫情的影响问题曾被提出,但未达成一致。美国的一份提案呼吁由南极海洋生物资源养护委员会统一制定关于疫情期间部署观察员的政策,提案中的核心

措施是当国际科学观察员由于疫情不能够成行时,可由本国观察员替代,同时要求扩大港口国检查的覆盖面。中国、日本以及韩国支持该提案并指出“需要维持科学数据的收集,在大流行期间为确保船员与观察员的安全,也需要灵活性”,俄罗斯则以疫情存在变化并且“没有该提案也有能力部署国际科学观察员”为理由反对,提案遂未获通过。^{[11]23} 基于笔者对《养护公约》下观察制度的分析,既有规则下疫情对部署国际科学观察员的影响很大程度上能够通过接收方与派遣方在实施国际科学观察制度的双边协议中作事先约定的方式予以克服,但疫情的长期性未在本次会议上得到充分重视。如笔者引述过的,南极海洋生物资源养护委员会关于国际观察员的各项要求当前仍都有效。另外,值得注意的是,中国代表在会议上点出了疫情下更为棘手但尚无安排的问题——如何应对检查制度中检查员“应采取的必要防护措施和健康检查”与船旗国就疫情“应采取的预防性安排”之间的冲突。

二、新冠肺炎疫情对南极视察制度的冲击

自新冠肺炎疫情蔓延以来,南极条约协商国普遍对其南极科考站采取了严格的防疫措施。美国为防止新冠病毒传入其南极科考站,自2020年4月便要求对前往南极的科考队成员采取检测与隔离措施。^[12] 智利贝尔纳多·奥伊金斯·里克尔梅基地疫情暴发后,美国南极科考主管部门美国国家科学基金会称:“美国科考站将继续坚持不交换人员或接受游客。”^[13] 但是,此类杜绝人员交换、往来的疫情防控措施与南极条约体系下的义务存在潜在冲突,特别是与《南极条约》第7条以及《关于环境保护的南极条约议定书》(简称《环保议定书》)第14条下的视察制度存在冲突。

(一)《南极条约》下视察制度的设计与实践

《南极条约》在冻结领土声索的同时也就排除了由领土主权派生出的属地管辖,^[14] 如何确保条约所设立的和平利用、非军事化、无核化等原则和宗旨得到遵守成为了一个关键问题。《南极条约》随即确立了以属人管辖为原则、视察制度为补充的条约实施制度。

《南极条约》第7条设立的视察制度规定,南极条约协商国有权指派观察员,观察员有“完全的自由在任何时间进入南极的任何一个或一切地区”进行视察活动,包括所有工作站、设施和设备,以及在南极停靠的船只和飞机。观察员作出的报告应提交南

极条约协商会议上的各缔约方代表。南极条约缔约国还有权“于任何时间在南极的任何或所有地区进行空中视察”。有学者指出,《南极条约》谈判过程揭示出,视察制度的目的有二:一是保障条约非军事化与无核化的原则得到遵守,二是保障第3条中所规定的交换南极科考信息的义务得到履行。^{[15]105} 《南极条约》第8条进一步明确了依据第7条视察制度指派的观察员与依据第3条进行交换的科学人员以及这些人员的随从人员,只受其所属缔约方的属人管辖,由此也进一步“破除”了缔约方基于科考站等实际存在而主张或实施属地管辖的可能性。在《南极条约》生效后,视察制度在多个方面有了进一步的发展。

第一,《环保议定书》第14条承袭并发展了《南极条约》第7条所设立的视察制度。《环保议定书》对视察制度的发展,首先在于促使其性质发生变化,从起初借鉴国际核军备控制条约,旨在落实《南极条约》中非军事化与无核化条款的实施制度,向南极条约体系下的履约评估制度转变,视察的目标扩大到促进南极条约体系下的环境保护规范与措施得到遵守。^[16] 其次,《环保议定书》第14条为视察程序作了增补,具体包括:补充实施方式——除南极条约协商国单独或联合指派观察员实施视察外,还可以通过南极条约协商会议上指派观察员的方式实施视察;改进视察报告提交、评议与公开的程序——视察报告应首先提交视察所涉的缔约国,在所涉缔约国得到机会进行评论后,报告及对报告的评论应递送所有缔约国和环境保护委员会,并经南极条约协商会议审议后公开。在《环保议定书》生效后,《南极条约》下的视察与《环保议定书》下的视察二者已整合,实践中一并进行。1995年南极条约协商会议通过了关于“南极视察清单”(Antarctic inspection checklists)的决议,对南极科考站等设施、船舶、废弃站点等对象的视察活动有了相对标准化的框架。

第二,视察实践覆盖非政府活动。《南极条约》未对旅游等非政府活动作出明确规定,在此后的发展中,南极商业旅游规模不断攀升,对南极生态环境的影响以及随之而来的法律问题受到普遍关注。对南极商业旅游的视察主要通过两种方式进行:一是在对南极条约协商国科考站点的视察中涵盖相关信息,针对南极科考站的“视察清单”第21项为“游客与非政府活动”,具体包括游客的数量、相关管理办法以及旅游造成的环境影响等;二是对旅游船的视察,依据《南极条约》第7条的规定,视察可直接适用

于缔约国的船只,对于缔约国包租的船只则需经船长明确同意后实施视察。^[17]

第三,出现了由非缔约方实施的“评论访问”(review visits)。绿色和平等国际环境组织效仿视察制度,组织实施了大量非正式的“评论访问”。这些活动所提供的信息与正式视察形成参照,并且覆盖面更广,涉及许多从未被视察的场所与设施,因此也受到南极条约协商会议的重视。^[18]

(二) 疫情防控措施与南极视察制度间的冲突

新冠肺炎疫情实际已对视察制度造成程序性影响。美国于2020年2月7日至10日对意大利马里奥·祖凯利站(Mario Zucchelli Station)、韩国张保皋站(Jang Bogo Station)以及中国在建南极罗斯海科考站实施视察。澳大利亚于2020年1月5日至2月2日对韩国张保皋站、中国在建南极罗斯海科考站、德国冈瓦纳站(Gondwana Station)、中国泰山站、俄罗斯青年站(Molodezhnaya Station)以及白俄罗斯山夜站(Mountain Evening Station)进行视察。美国与澳大利亚官方分别于2020年2月12日与2020年3月14日特别论及视察报告将呈交拟于2020年5月召开的南极条约协商会议。^[19-20]但在第43次南极条约协商会议因疫情原因延期一年,且未开展实质性在线会商工作的情况下,美国与澳大利亚未遵守《环保议定书》第14条第4款所规定的视察报告应“由下届南极条约协商会议予以审议并于其后公开”的程序,分别于2020年5月与9月在其政府网站发布了本次视察的“报告”。

上述美国与澳大利亚于2020年实施的视察活动本身未受到新冠肺炎疫情的影响。但在新冠肺炎疫情大流行后,鉴于南极科考站医疗条件欠缺、南极气候条件致使人体免疫力下降的客观条件,各国普遍就南极科考站与科考活动采取了严格的疫情防控措施,如自2020年3月,“根据疫情防控要求,长城站禁止所有旅游团队登岛访问,同时禁止外来车辆及人员进入站区”。^[21]由此产生的国家防疫措施与南极视察制度间的潜在冲突有以下表现形式。

第一,若是因防疫政策要求,南极条约协商国拒绝接受对科考站或船舶的现场视察,将引发争端。不同于《养护公约》下的《检查制度文本》对渔船或科考船拒绝登临检查后的处置程序有明确规定,《南极条约》与《环保议定书》均未对拒绝接受检查的情况作出明确规定。因此,拒绝视察将构成被视察国

与指派国之间就“条约解释或执行”产生的争端,需进入《南极条约》第11条与《环保议定书》第18条规定的争端解决程序。

第二,即便被视察国接受对科考站或船舶的现场视察,视察制度的内在模糊与不完善之处也会被防疫需求放大,进而引发分歧甚至争端。首先,视察制度是否存在“预先通知”程序?从规范的角度来看,视察制度中未规定对于具体视察活动的预先通知程序^①,《南极条约》第7条第2款明确规定观察员“有完全的自由在任何时间”进行视察。但在实践中,为便利视察的开展,普遍会向视察所涉科考站作提前通知,但提前的期限并不统一。如美国在2020年的视察中,于2月6日经“雪龙”号通知中国在建的南极罗斯海科考站并于2月7日实施空中视察、2月9日实施现场视察,对韩国张保皋站的视察则提前约20小时经电子邮件通知。^[22]在各国普遍适用的防疫措施中,均对病毒检测等健康检查措施有时间期限要求,且个人健康状况等相关信息应提前申报,这显然与视察制度存在一定冲突。其次,实施视察的观察员人数及其随从人员没有限制。执行视察活动的人数问题在谈判阶段就被提出,^{[15] 106-107}但《南极条约》与《环保议定书》均未予以明确,并且关于《南极条约》第8条所论及的随从人员也无进一步的细则。各国的疫情防控措施普遍会对“聚集性活动”的规模作一定要求,这可能会与视察制度存在冲突。

第三,观察员指派国与视察所涉的南极条约协商国在个人防护措施与标准上的不同,造成视察不能按照“视察清单”完整实施。首先,《南极条约》第8条第1款明确规定了观察员及其随从人员“在南极洲时行使其职能的一切行为或不行为,只服从其作为国民所属的缔约国的管辖”,因此,视察所涉的南极条约协商国不能对观察员及其随从人员在个人防护措施上作出有约束力的要求。其次,当双方个人防护措施与标准不一致时(如是否佩戴口罩、保持怎样的距离等),视察所必须的问询交流难以开展。如前所述,在《环保议定书》生效后,视察所涉的对象向环保措施以及非政府活动扩展。因此在开展具体视察活动时,除实地观察外,还需与科考站人员进行当面问询。若视察报告将因防疫措施不一致而问询难以开展的情况认定为被视察国未尽“充分

^① 《南极条约》第7条第1款只规定了指派方应将观察员的姓名通知其他《南极条约》缔约国,对其任命的终止也应给以同样的通知。2019年南极条约协商会议对于这一程序作了补充规定,明确应通过南极条约秘书处进行传递。

合作”义务(《环保议定书》第14条第3款),被视察国则可依据《环保议定书》第14条第4款进行“评论”,进而形成“各执一词”的局面,甚至引发争端。虽然视察报告应“由下届南极条约协商会议予以审议”,但该审议因并无明确的程序及相应的法律效力,而更多停留在外交层面。

三、新冠肺炎疫情对南极条约体系实施与履约制度内在结构的冲击

前文分析了国家疫情防控措施与《养护公约》下国际科学观察员与登临检查制度、《南极条约》与《环保议定书》下视察制度之间实际存在的以及潜在的冲突。除此之外,新冠肺炎疫情对南极条约体系实施与履约制度还有更深层次的挑战,令既有实施与履约制度内在结构的不平衡及其弊端更为凸显。

(一) 南极条约体系实施与履约制度内在结构的不平衡

条约的实施,指的是缔约方为履行其条约义务而颁布和实行的各项相关法律、条例、政策以及其他措施和行动。^[23]国家实施是条约实施的主要方式,但随着国际法的发展,一些重要的全球性多边条约也规定了合作实施或集体实施的制度,如《国际原子能机构规约》规定了以视察制度为安全保障措施的集体实施制度(第12条),《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》规定了包括非船旗国登临检查在内的合作执法制度(第20条至第23条)。从国际环境条约发展出的履约制度(或者称履约机制),旨在为条约不遵守问题提供一种比传统争端解决制度更为温和的促进条约遵守的办法。一般而言,履约制度具有非对抗性和透明度,由“履约委员会”的机构设置、核查履约情况的制度以及应对不履行时的帮助性与惩罚性措施等部分构成。^[24]笔者将南极条约体系下的观察与检查制度、视察制度统称为“实施与履约制度”是因为这些制度兼具了合作实施制度与履约制度的性质。若将《南极条约》视为以非军事化与无核化为目的的军控条约,则其第7条下的视察制度具有与《国际原子能机构规约》下视察制度相似的实施制度性质,在《环保议定书》第14条承袭了《南极条约》第7条后,视察制度又兼具了履约制度的性质。就“观察与检查”制度而言,二者并存于《养护公约》第24条内,但在实践中转化为两种法律基础与性质不同的

制度。科学观察员制度不仅是科学研究性质的数据收集制度,检查制度也不仅是合作执法制度,二者又因观察报告与检查报告构成南极海洋生物资源养护委员会“履约评估程序”及委员会年度发布的《履约报告》的信息来源,因此还具有履约制度性质。^[25]

《南极条约》第4条冻结领土声索后,南极条约体系内存在着国家管辖与国家合作治理之间的张力,在这一视角下,南极条约体系的实施与履约制度呈现出一种不平衡的结构。首先,在主体上,国家实施与集体实施之间不平衡。建立在冻结领土声索基础上的南极条约体系排除了属地管辖(在海洋生物资源领域即沿岸国管辖),因此南极区域也常常被视作国际合作治理的“示范区”。但如有学者评论的,《南极条约》显然没有为南极建立起“监管体系”。^[26]南极条约体系的实施与履约制度仍以国家为核心,《南极条约》第10条、《养护公约》第21条、《环保议定书》第13条均强调了由缔约国的国内法规与措施实施条约。在既有的合作实施制度实际也都转化为国家实施。视察制度中,观察员由南极条约协商国指派其公民担任,《环保议定书》生效后,“由南极条约协商会议上指派观察员”实施视察的方式从未实践过。在第40届南极条约协商会议对改进视察制度的讨论中,利用该集体实施方式成为了主要共识。在观察与检查制度中,观察员与检查员同样由南极条约协商国指派其公民担任,并无关于集体实施的安排。其次,在程序上,对不履约的评估与处置不平衡。南极条约体系下的履约制度以评估不履约情况为重点,如检查制度与视察制度具有核查履约情况的功能,南极海洋生物资源养护委员会及其下设“实施与履约常设委员会”、南极条约磋商国会议也承担了审议报告、评估报告的职能。但是,关于不履约情况的应对或处置程序,要么欠缺明确规定,如《南极条约》下的视察制度,要么欠缺集体性或合作性处置的办法,如《检查制度文本》所体现的,应对不履约仍需要由船旗国依据国内法处置。再者,在法律关系上,多边与双边不平衡。《南极条约》《养护公约》《环保议定书》均为多边条约,但既有的实施与履约制度实践过程中,均体现为观察员或检查员派遣国与接收国之间的双边关系。国际科学观察员须经由双边协议实施,检查与视察制度的本质则是“相互视察(检查)”。这一不平衡的特征,可谓是前述两组不平衡结构的结果:南极条约协商会议与南极海洋生物资源养护委员会因欠缺应对不履行行为的职权而“缺席”。

(二) 新冠肺炎疫情凸显了南极条约体系实施与履约制度的弊端

对于南极条约体系实施与履约制度本就不平衡的结构,新冠肺炎疫情及各国的防疫措施进一步凸显了其中的弊端。首先,在疫情背景下,“重国家实施、轻集体实施”的弊端表现为:由国家实施检查或视察,若双方未就防疫措施达成一致,极易导致双方怀疑对方“权利滥用”,进而产生对彼此的不信任。站在国家防疫措施旨在保护本国公民生命健康的角度上,疫情下他国实施的检查与视察存在导致新冠病毒传播的风险,被检查或视察国家可能视派遣国的行为为“权利滥用”。站在检查与视察制度旨在促进条约遵守的角度上,派遣国则可能视被检查或视察国家的国家防疫措施为“歧视性政策”,构成“权利滥用”。其次,“重评估、轻处置”的弊端表现为:由于欠缺集体应对或处置“不履约”的程序,在因国家防疫措施而产生“拒绝”或“干扰”视察或检查的情况下,“拒绝”或“干扰”的性质如何判定存在不确定性。若渔船、科考船或科考站出现被检查员或观察员认为属于“拒绝”或“干扰”检查或观察活动的行为,在现行制度“重评估、轻处置”的结构下,检查员或观察员应报告,但这些记录“拒绝”或“干扰”行为的报告具有何种效力并不清楚,因此极易因“各执一词”而产生争端。再者,由于南极条约体系下的实施与履约制度在实践中会转化到双边关系中,指派国与接受国之间国家防疫措施与标准不一致对检查与视察制度的妨碍尤其难以解决,由此将进一步削弱检查与视察制度的有效性。值得注意的是,上述因国家防疫措施差异所凸显出的弊端,在引入《国际卫生条例》的视角后依然存在。如《国际卫生条例》所明确规定的,“国家具有主权权利根据其卫生政策立法和实施法规”(第3条),世界卫生组织就疫情防控所提出的卫生措施“建议”不具有约束性(第1条、第15条、第16条),并且各国可以“透明和无歧视的方式”采取额外的卫生措施(第42条、第43条)。[27]换言之,即便世界卫生组织关注南极疫情,甚至提出相关卫生措施建议,仍需要从事南极活动的国家就新冠肺炎疫情对南极条约体系实施与

履约制度的上述挑战进行协调、达成具体安排。

在全球疫情长期化的趋势下,若不能妥善应对前述国家防疫措施与南极条约体系下实施与履约制度间的种种冲突,将会产生更极端的影响:一是产生“变相”的属地管辖,如发生科考站长期拒绝接受视察的情况;二是造成南极活动的无序,如在国际科学观察员无法到位、检查不能有效开展的情况下,渔船不遵守南极生物资源养护委员会的各项养护措施。在后一种情况下,同样会催生属地管辖,毕竟南极领土声索国从未放弃其领土声索。例如,*Humane Society International Inc v. Kyodo Senpaku Kaisha Ltd*案^①凸显了一个关键问题,即在对海洋生物资源的国际合作治理失败时(该案中是由《国际捕鲸管制公约》规制的鲸类),南极领土声索国便倾向于寻求国家管辖的路径^②。

四、化解冲突的路径及中国可采取的措施

在当前南极条约体系的框架下,要应对所指出的种种冲突,首先需要各国善意履行义务、行使权利,包括南极条约体系下的权利义务以及国际卫生条约下的权利义务。其次,还需要各国通过各项南极国际合作治理机制,在南极防疫、抗疫上更为积极开展合作与协调。国家海洋局2017年发布的白皮书性质的《中国的南极事业》已提出打造南极人类命运共同体的目标,面对全球疫情,习近平主席提出了共同构建人类卫生健康共同体的倡议,[28]这也为中国分别从国内措施与国际合作两条路径应对南极疫情及其对南极条约体系的挑战提供了指引。

(一) 中国就南极疫情可采取的国内措施

第一,加快中国南极立法进度,应对疫情长期化趋势。2018年中国已启动南极立法进程,将“南极活动与环境保护法”列入第十三届立法规划一类立法项目。面对疫情长期化的新形势,亟需完善相关国内法与国际法的衔接。首先,应在“南极活动与环境保护法”的序言部分明确提出共建南极人类命运共同体的宗旨。新冠肺炎疫情对南极条约体系的冲击,关涉到南极条约体系的核心问题,即国际合作治理与国家管辖之间的平衡问题。在一些西方国家不

① 参见 *Humane Society International Inc v. Kyodo Senpaku Kaisha Ltd*, 12005 J FCA 664 (27 May 2005)。

② 针对日本渔业公司 *Kyodo Senpaku Kaisha Ltd* 因持有日本政府发放的“科学研究捕鲸”许可,“逃脱”《国际捕鲸管制公约》下的禁止性义务,持续在南极沿岸捕鲸的行为,澳大利亚民间组织 *Humane Society International* 依据澳大利亚国内法《环境保护与生物多样性养护法案》向澳大利亚联邦法院提起诉讼。该案的核心问题便是澳大利亚是否可在“南极领地”的“鲸鱼保护区”(其法律基础即为专属经济区)内对非本国公民或法人执法。最终,虽然澳大利亚联邦法院支持了诉讼请求,要求被告不得“杀害、伤害、捕捉或侵扰澳大利亚鲸类保护区内的三种鲸鱼”,但该判决未获被告尊重。参见 Ruth Davis, *Enforcing Australian Law in Antarctica: the HSI Litigation*, 发表于 *Melbourne Journal of International Law*, 2007年第1期。

断以疫情问题抹黑中国的背景下,中国更需要通过国家实践巩固并提升南极条约体系中的国际合作治理原则。其次,“南极活动与环境保护法”对“南极”的界定应同时衔接《南极条约》第6条与《养护公约》第1条,不可割裂南极条约体系下的陆海关系、南极生态系统整体性以及南极活动的共性。中国的南极立法需避免偏重南极大陆或某项南极活动的倾向,而应全面覆盖《养护公约》所界定的区域及其中的活动。再者,“南极活动与环境保护法”中应衔接视察制度与观察和检查制度。中国只于1990年与2015年实施过《南极条约》下的视察,却在过去十年里几乎每年都被他国视察。视察制度与观察和检查制度是南极条约体系实施与履约制度中的内在部分,中国在积极通过属人管辖、船旗国管辖原则遵守条约义务的同时,也需要进一步明确主动实施视察、观察及检查活动的权利与程序。在疫情背景下,无论中国是实施还是接受视察、观察及检查均需要有相应的法律保障。

第二,科学制定各项南极活动的防疫措施,履行通知与信息交换的义务。如前文已论及的,中国已制定多项与南极活动相关的防疫措施,但为保障南极活动中的人员生命健康,仍需要结合南极的自然条件,为各项南极活动科学制定专门性的防疫措施。与此同时,中国应履行南极条约体系与国际卫生条约下相互叠加的通知与信息交换义务,通报这些专门性防疫措施。首先是《南极条约》第3条第1款中所规定的“有关南极洲科学项目计划的情报”的信息交换义务,以及第7条第5款中向其他缔约方事先通知本国南极活动计划的通知义务。虽然这些条款没有对信息交换与通知的详细程度作出明确规定,但鉴于疫情对南极活动的所造成的实质影响,应将疫情防控措施作为中国南极活动相关信息的内在组成部分。其次是国际卫生法领域关于卫生法规及卫生措施的通知义务,如《世界卫生组织组织法》第63条要求“每个会员应就其本国已发表的有关卫生方面的重要法律、规章、官方报告与统计,及时送交本组织”,《国际卫生条例》第6条第1款规定缔约国应通报“为应对这些事件所采取的任何卫生措施”,等等。若中国南极科考站、船只只在接受观察与检查、视察时遭遇因国家防疫政策不一致所导致的冲突,中国的事先通知与信息交换实践也有助于避免不必要的摩擦。在更宏观的层面,通知与信息分享义务也是构建人类卫生健康命运共同体与南极人类命运共同体的内在法律意涵。^[29]

(二) 中国在国际合作路径上可采取的措施

个体防疫需要减少接触甚至隔离,但全球疫情需要国家间合作应对。面对新冠疫情,既有的南极国际治理机制尚未发挥应有的作用。原定于2020年5月25日至6月4日举行的第43次南极条约协商会议因疫情原因延期至2021年6月,致使国际社会就新冠肺炎疫情对南极各方面影响的认识与反应严重滞后。国家南极局局长理事会(Council of Managers of National Antarctic Programs)虽针对新冠肺炎疫情制定了指南,但仅向成员开放,也未见实效。中国以共建人类卫生健康命运共同体与南极人类命运共同体为宗旨提出南极抗疫合作的倡议,具体包括:倡议进行新冠病毒在南极特殊自然条件下生物学规律的合作研究,分享研究成果;倡议各国在疫情背景下善意行使南极条约体系下的各项权利;倡议通过南极合作治理机制协调各国在南极活动上的防疫政策与措施,合作应对疫情对南极条约体系的挑战。中国可采用的具体措施有如下几项。

第一,推动制定适用于南极活动的共同防疫措施指南,共建公共卫生应急处置合作机制。国家防疫措施与各项南极条约体系实施与履约制度的冲突中,最难应对的表现形式是由所涉双方防疫措施与标准不统一所导致的冲突。因此,制定共同防疫措施指南不仅是新冠肺炎疫情大流行下的当务之急,也是在南极活动复苏期间保障南极条约体系实施与履约的必要措施。中国应在南极条约协商会议、南极生物资源养护委员会会议等国家间平台上推动制定适用于南极活动的共同防疫指南。在具体制定过程中,可建议邀请世界卫生组织、粮农组织、国际海事组织等联合国专门机构,以及国际南极旅游组织协会等非政府组织参与,维护南极国际合作治理格局的开放性不因疫情受损。面对疫情的长期化趋势以及南极地区医疗卫生条件有限的现状,中国还可推动共建应对突发疫情的南极公共卫生应急处置合作机制。该合作机制的建设应当深度挖掘中国既有合作实践中在请求与响应机制、共同防疫措施遵守、能力保障与建设、经费支持与费用分配等方面的经验。

第二,推动制定前述南极条约体系下实施与履约制度在疫情下的替代性执行办法。在国际科学观察员制度的适用上,中国可建议南极海洋生物资源委员会借鉴美洲间热带金枪鱼委员会所适用的个案审批豁免程序。在《国际科学观察方案文本》框架下,国家防疫措施对适用国际观察员制度的影响可

通过指派方与接收方事先约定予以应对。对于仍可能出现的因指派方限制旅行的国家防疫措施而造成国际科学观察员不能成行的情况,通过个案审批豁免配置国际科学观察员,同时以本国国民出任的观察员作为补充的方式足以克服。美国提案中要求全面提升港口国检查标准的替代性措施,存在风险与应对措施“不成比例”之嫌。在检查制度上,中国可建议采取以下替代性措施:一是鼓励适用《检查制度文本》第III段中既有的通过指派方与船旗国双边协议将检查员配置于船上的实施方式,以此事先化解因指派方与船旗国防疫措施不统一而引发的问题。二是加快空中检查等既有实践的规范化进程,探索其他非接触性的检查手段。《养护公约》缔约国之间已出现通过飞机空中监视渔船的实践,但因这种检查手段欠缺明确的规范依据,俄罗斯等国曾提出质疑。^{[11][14]}在疫情背景下,空中检查作为登临检查的替代性方式显然在防疫上具有优势,但若广泛适用,则需先行制定规范,明确其程序与效力。在视察制度上,首先《南极条约》第7条第4款规定的空中视察应不受疫情影响,中国可明确提出将之作为疫情下实施视察的主要方式。其次,如“南极视察清单”所表明的,视察活动中相当一部分工作是通过问询方式收集被视察方在环境保护等方面的实践信息,因此中国可提出在因疫情导致视察制度难以适用的背景下,各南极条约协商国应通过明确提供查询信息渠道等方式,提升履行信息分享义务的力度。

第三,面向全球疫情好转后的南极活动恢复期,推动完善南极条约体系实施与履约制度。新冠肺炎疫情对南极条约体系下实施与履约制度造成了挑战,同时也揭露、放大了这些制度的既有不足。除前述替代性措施外,中国还应以共建南极人类命运共同体为宗旨,着眼于如下关涉到南极条约体系实施与履约制度中国国家执行与国际合作治理平衡的问题,并提出“中国方案”:一是如何推动非缔约国的

履约。《南极条约》第10条明确规定:“每个缔约国承诺作出符合联合国宪章的适当努力,以达到任何人都不得在南极洲从事违反本条约的原则或宗旨的任何活动的目的。”对该条款的实施是应建立在“缔约国”与“非缔约国”的身份划分之上,还是建立在进一步改革南极国际治理机制、削弱其“俱乐部”性质的基础之上?二是如何进一步实施与完善《环保议定书》规定的由南极条约协商会议指派观察员的集体视察方式。由此指派的观察员是代表南极条约协商会议这一国际治理机制,还是观察员国籍所属的国家?三是在南极条约秘书处的基础上,南极条约体系机制化发展的过程中,是否应设立“履约委员会”等机构?若设立,其职权又应如何设置?

五、结语

新冠肺炎疫情对南极条约实施与履约制度的挑战包括多个层面的法律冲突。首先是适用于南极活动的国家防疫措施中限制与外来人员接触的要求与南极条约实施与履约制度中要求“强制性”登临、进入与接触的冲突;其次是在实施视察制度与观察与检查制度时,因指派方与接收方两国防疫措施不一致而产生的冲突;再者是国家防疫措施保护公民健康的法律价值与南极条约体系的条约目的之间潜在的冲突。为化解这些冲突,应对新冠肺炎疫情对南极条约体系的挑战,在国家层面,“善意”行使国际条约下的权利与履行相应义务是关键,既包括南极条约体系下的权利与义务,也包括国际卫生法下的权利与义务(特别是确保卫生措施非歧视性的义务,以及关于卫生措施的通知义务)。在国际层面,则需要各国通过各项南极国际治理机制为南极疫情防控作出特别安排,包括制定共同的防疫标准、为实施与履约制度设计替代性实施方式等。新冠肺炎疫情的冲击在凸显出南极条约体系实施与履约制度既有的不平衡结构与弊端的同时,也为推动改革完善南极条约体系实施与履约制度提供了契机。

参考文献:

- [1] HUGHES K A, CONVEY P. Implications of the COVID-19 pandemic for Antarctica[J]. *Antarctic Science*, 2020, 32(6): 433-434.
- [2] ANDRESEN S. *The Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR): improving procedures but lacking results*[M]// MILES E L. *Environment Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge: The MIT Press, 2002: 407.
- [3] RAYFUSE R. Enforcement of high seas fisheries agreements: observation and inspection under *the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*[J]. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1998, 13(4): 587-588.
- [4] CCAMLR. Scientific observer's manual: krill fisheries, version 2020[EB/OL]. (2020-02-17)[2021-08-02]. <https://www.ccamlr.org/en/document/science/scientific-observers-manual-%E2%80%93krill-fisheries-%E2%80%93-version-2020>.
- [5] CCAMLR. Conservation measure 41-01 (2020)[EB/OL]. [2021-08-02]. <https://cm.ccamlr.org/measure-41-01-2020>.

- [6] CCAMLR. Conservation measure 51-06 (2019) [EB/OL]. [2021-08-02]. <https://cm.ccamlr.org/measure-51-06-2019>.
- [7] CCAMLR. Conservation measure 22-06 (2019) [EB/OL]. [2021-08-02]. <https://cm.ccamlr.org/en/measure-22-06-2019>.
- [8] CCAMLR. Report of the thirty-eighth meeting of the commission [R]. Hobart: CCAMLR, 2019: 114.
- [9] FAO. The impact of COVID-19 on fisheries and aquaculture: a global assessment from the perspective of regional fishery bodies [R]. Rome: FAO, 2020: 5.
- [10] CITA, IATTC. Memorandum [EB/OL]. (2020-12-21) [2021-08-02]. https://www.iattc.org/PDFFiles/AIDCP/_English/AIDCP_COVID%2019%20Pandemic%20Exemption%20Procedure%20for%20the%20Operation%20of%20On-Board%20Observers-2020.pdf.
- [11] CCAMLR. Report of the thirty-ninth meeting of the commission [R]. Hobart: CCAMLR, 2020.
- [12] NSF. Update: how USAP is responding to COVID-19 challenges and planning for the upcoming season [EB/OL]. (2020-04-27) [2021-08-02]. https://www.nsf.gov/news/news_summ.jsp?cntn_id=300461.
- [13] The coronavirus has reached Antarctica. Now it's on every continent [EB/OL]. (2020-12-23) [2021-08-02]. <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/12/23/949552848/the-coronavirus-has-reached-every-continent-after-positive-cases-in-antarctica>.
- [14] 陈力. 论南极条约体系的法律实施与执行 [J]. 极地研究, 2017, 29(4): 535.
- [15] HANEVOLD T. Inspections in Antarctica [J]. Cooperation and Conflict, 1971(2).
- [16] JOYNER C C. Recommended measures under the *Antarctic Treaty*: hardening compliance with soft international law [J]. Michigan Journal of International Law, 1998(2): 416.
- [17] 屠景芳. 南极视察机制探究 [J]. 复旦国际关系评论, 2017(2): 178.
- [18] ASOC, UNEP. A review of inspections under Article 7 of the *Antarctic Treaty* and Article 14 of its protocol on environmental protection, 1959-2001 [EB/OL]. [2021-08-02]. <https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/ATCM/XXVI/ip-118.inspections.pdf>.
- [19] U. S. Department of State. United States conducts inspections in Antarctica [EB/OL]. (2020-02-12) [2021-08-07]. <https://2017-2021.state.gov/united-states-conducts-inspections-in-antarctica/index.html#:~:text=February%2012%2C%202020%20A%20team%20of%20U.S.%20government,on%20or%20just%20prior%20to%20February%2011%2C%202020>.
- [20] Australian Antarctic Program. Australia conducts treaty inspection of six antarctic stations [EB/OL]. (2020-03-14) [2021-08-09]. <https://www.antarctica.gov.au/news/2020/australia-conducts-treaty-inspection-of-antarctic-stations>.
- [21] 最后一块“净土”被新冠攻破 长城站还好吗? [EB/OL]. (2020-12-25) [2021-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1687036064625152517&wfr=spider&for=pc>.
- [22] United States Antarctic inspection (February 2020) [EB/OL]. [2021-08-12]. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/09/United-States-Antarctic-Inspection-2020-508.pdf>.
- [23] UNEP. Guidelines on compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements [EB/OL]. (2020-03-14) [2021-08-09]. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17018/UNEP-guidelines-compliance-MEA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- [24] 朱鹏飞. 国际环境条约履约机制研究 [J]. 法学杂志, 2010, 31(10): 17-18.
- [25] MILLER D G, MURRAY E. The CCAMLR compliance evaluation procedure [J]. Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs, 2019, 11(1): 1-36.
- [26] TAMM S. Peace vs. compliance in Antarctica: inspections and the environment [J]. The Polar Journal, 2018, 8(2): 333-350.
- [27] 彭先伟, 吴亚男. 新冠病毒疫情下的邮轮检疫处置问题初探——以国际卫生法为视角 [J]. 中国海商法研究, 2020, 31(1): 21-22.
- [28] 习近平. 团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体——在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞 [N]. 人民日报, 2020-05-19(2).
- [29] 张乃根. 构建人类卫生健康共同体的若干国际法问题 [J]. 甘肃社会科学, 2021(3): 79-80.