

极地旅游发展研究

唐荣^{1,2}, 李萍^{2,3}, 刘杰^{2,3}, 李培英^{2,3}, 冯秀丽¹

(1. 中国海洋大学海洋地球科学学院 青岛 266100;

2. 国家海洋局第一海洋研究所海洋沉积与环境地质重点实验室 青岛 266061;

3. 海洋科学与技术国家实验室海洋地质过程与环境功能实验室 青岛 266061)

摘要: 文章回顾极地旅游的发展历史,从旅游路线、旅游业发展状况和相关法律规制3个方面概述极地旅游的现状。针对我国极地旅游活动不断增多,但存在法律缺失和市场被国外企业垄断的问题,提出完善法律体系、抓住政策机遇、独立承办项目和开展资源评价的建议,以期促进我国极地旅游业的健康发展。

关键词: 旅游立法; 旅游市场; 旅游资源评价; 南极; 北极

中图分类号: F592.3

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2018)06-0026-04

Development of Polar Tourism

TANG Rong^{1,2}, LI Ping^{2,3}, LIU Jie^{2,3}, LI Peiying^{2,3}, FENG Xiuli¹

(1. College of Marine Geosciences, Ocean University of China, Qingdao 266100, China; 2. Key Laboratory of Marine Sedimentology and Environmental Geology, First Institute of Oceanography, SOA, Qingdao 266061, China; 3. Laboratory for Marine Geology, Qingdao National Laboratory for Marine Science and Technology, Qingdao 266061, China)

Abstract: The paper reviewed the history of polar tourism development, and summarized the current situation of polar tourism from three aspects: tourism route, tourism development and related legal regulation. In view of the problems that the number of the tourist activities in China are increasing but the law is lacking and the market is monopolizing by foreign enterprises, suggestions on perfecting the legal system, seizing policy opportunities, independently undertaking projects and carrying out resource evaluation were put forward to promote the healthy development of polar tourism in China.

Key words: Tourism legislation, Travel market, Evaluation of tourism resources, South pole, North pole

收稿日期: 2017-11-07; 修订日期: 2018-05-28

基金项目: 南北极环境综合考察与评估专项项目(04-06-03-03).

作者简介: 唐荣, 硕士研究生, 研究方向为海洋地质

通信作者: 李萍, 研究员, 博士, 研究方向为海洋地质灾害

20世纪80年代以来,随着全球经济的快速发展,人们对生活质量的要求和精神层面的需求不断提高,生态旅游应运而生。极地以其神奇迷人的冰雪风光吸引着全球游客的目光,极地旅游业悄然兴起。

1 极地旅游的发展历史

国际普遍认为,最早的南极旅游活动始于20世纪50年代后期,当时的智利和阿根廷利用海军运输船载着500余名支付了船费的乘客,赴南极半岛的南设得兰群岛参观游览。现代意义上的南极旅游业的开端,以1969年美国企业家和探险家Lars-Eric Lindblad建造的首艘南极旅游船“Lindblad Explorer”号下水为标志^[1]。1961年《南极条约》正式生效,此后签订的一系列公约和议定书(统称“南极条约体系”)使南极地区的领土纷争得以解决,南极旅游业在相对自由的环境下发展起来。为规范南极旅游活动和保护南极环境,7个致力于南极旅游开发的运营商于1991年成立国际南极旅游者协会(IAATO),其以南极条约体系和南极条约协商会议(ATCM)的相关建议和措施为指导方针,发展至今其成员已遍布全球,包括来自美国、英国、阿根廷、澳大利亚、加拿大、新西兰和德国等国家的100余家公司和组织。

北极旅游活动出现于20世纪50年代初,且局限于在北欧和格陵兰南部地区对北极原住民的探访。规模化的北极旅游业始于20世纪80年代,但游客数量少于南极旅游^[2]。与南极相比,北极不是相对远离其他大洲的陆地,而是被多个国家环绕的海域,环北极国家对该海域的开发利用存在诸多矛盾,政治背景较复杂,且没有具体国际条约或组织为其旅游业发展提供良好环境,导致北极旅游业的制约因素较多、发展较慢。

2 极地旅游的现状

2.1 旅游路线

极地旅游的项目新颖独特,以观赏冰山峡湾和特有生物、参观科考站、滑雪、潜水和冰海划舟等为主,目前有相对成熟的路线。

南极旅游以乘船为主,占全部客流量的93%~97%^[3]。相比于南极大陆,南极半岛向北延伸,与南

美洲大陆距离较近,交通较便捷,气候较温和;根据IAATO公布的数据,每年前往南极半岛的游客占南极游客总人数约98.8%。南极旅游的路线主要分为东线和西线:东线一般经澳大利亚、新西兰和南非前往东部南极大陆;西线一般从南美洲南部的港口城市乌斯怀亚出发,横渡德雷克海峡前往南设得兰群岛,或在此路线的基础上增加观光岛屿(包括马尔维纳斯群岛、南乔治亚岛和南极半岛,即南极3岛)。游客前往南极点或进行南极徒步旅行一般搭乘飞机抵达联合冰川后再飞至南极点,采用这种旅游方式的游客数量较少,价格也更贵。

北极旅游较便捷的路线是游客飞赴芬兰赫尔辛基后转飞至挪威奥斯陆,再飞至达斯瓦尔巴群岛、冰岛或格陵兰岛(北极3岛)。游客前往北极点可选择乘坐破冰船或飞机:破冰船一般选择俄罗斯于2007年建造的“50年胜利”号核动力破冰船,从摩尔曼斯克出发,经巴伦支海至北极点,途中会在法兰士约瑟夫地群岛登陆;乘坐飞机可从挪威斯瓦尔巴的朗伊尔宾飞至北极点附近(89°N)的巴厄诺冰雪帐篷考察站(Barneo Ice Camp),再转乘直升机至北极点。

2.2 旅游业发展状况

目前南极旅游业在IAATO的管理下有序发展,全球50余家旅游探险公司共享船舶和飞机等交通设施,共同培养专业团队,互通信息、协调行动,从最初的各自为战逐步走向国际合作^[3-4]。根据IAATO的统计数据,2014—2017年南极游客总人数快速增长。

由于北极具有特殊战略地位,且缺乏类似于IAATO等组织的统一管理,其旅游业发展较分散。2000年后北极旅游业发展明显加快,2008年约有375航次的旅游船舶到达格陵兰港口和海湾,是2006年的2倍^[5]。冰岛和格陵兰岛的旅游业发展也十分强劲;1990年以来冰岛旅游业的年增长率一直保持在9%以上;2012年格陵兰岛接待游客约4万人,相当于该岛人口总和^[6]。

2.3 法律规制

经过几十年的发展,南极地区目前已形成以南极条约体系和南极条约协商会议文件为主要内容

的国际法体系。《南极条约》制定的目的是解决南极地区的领土主权争端和全面保护南极资源环境,随着游客日益增多,南极条约体系对于南极资源环境保护的规制从科学考察逐步扩展到旅游活动,如1991年《南极条约环境保护议定书》及其附件扩展了南极条约体系的规制范围,其中每个附件都有直接明确或间接涉及旅游活动的规定^[7]。除普遍适用的国际法外,美国、澳大利亚、新西兰、英国、日本、挪威和瑞典等都制定了本国的南极资源环境保护法律法规,以规范本国公民在南极地区的活动^[8]。

由于北极地区是被冰覆盖的海洋,目前已有的国际法主要围绕其环境保护和通行安全:《联合国海洋法公约》第二三四条的“冰封条款”专门适用于北极海域的环境保护^[9];2017年《极地水域船舶操作国际规则》为船舶安全通过北极海域和防止船舶造成污染提供较全面的保障,是首部具有强制约束力的极地海域航行规则。然而至今没有专门的国际法界定北极的法律地位,北极法律秩序不成体系^[10],对旅游活动更是缺少具有针对性的法律规制。

3 我国极地旅游活动及其存在的问题

目前极地旅游越来越受我国高收入人群的青睐,发展态势良好。根据 IAATO 的最新数据,2016—2017年世界各地到南极旅游人数占前5位的国家依次为美国、中国、澳大利亚、德国和英国,反映我国南极旅游的市场需求庞大。与此同时,我国北极旅游的热度也持续升温。

目前南极地区还未被我国政府正式列入中国公民的旅游目的地,具体的旅游管理条例也未颁布。在已有的法律法规中,有的不具有境外效力,有的仅适用于科学考察活动。2018年2月9日,原国家海洋局正式发布《南极活动环境保护管理规定》,明确列出包括旅游在内的南极活动的组织者和参与者禁止开展的违规事项和管理办法。尽管如此,在赴极地旅游的国内游客日益增多的情况下,我国相关立法仍处于起步状态,无法有效保障我国游客的权益。

旅游市场方面,目前国内经营极地旅游项目的企业较少,主要是一些高端定制旅行社和旅行社下

属的高端定制机构。这些旅游企业虽提供多条极地旅游线路,但主要经营方式是与外国公司合作,除在 IAATO 拥有船只代理权外几乎没有话语权,规则的制定和资源的享有大都由外国公司掌控。目前经 IAATO 认证的交通工具(船只和飞机)主要分布于欧美地区,其中又以美国和英国为主;根据 IAATO 的最新数据,2016—2017年中国游客在赴南极旅游时选择的交通工具全部来自于国外,以美国、法国和挪威居多,垄断局面明显。

4 对我国发展极地旅游业的建议

4.1 完善法律体系

借鉴其他国家极地旅游法律法规的经验,尽快完善现有《中华人民共和国旅游法》,相关管理部门尽快理顺关系以及出台行业法规、操作程序和实施办法等。

同时,重视国际非政府组织的力量,鼓励国内开展极地旅游业务的企业积极申请加入 IAATO,学习和遵守相关国际规则,从多个层面与国际接轨,降低承担国际责任的风险^[4]。

4.2 抓住政策机遇

2016年《“十三五”旅游业发展规划》确定了未来5年我国旅游业发展的总体安排,创造性地提出实施旅游外交战略,开展“一带一路”国际旅游合作,推动航权开放、证照互认、车辆救援和旅游保险等合作以及“21世纪海上丝绸之路”邮轮旅游合作,联合打造国际旅游精品线路;2017年《“一带一路”建设海上合作设想》提出我国希望积极参与北极利用与开发,愿同各方共同开展北极航道综合科学考察,同时支持北冰洋周边国家改善北极航道运输条件,鼓励中国企业参与北极航道的商业化利用,共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道。这些政策规划为我国极地旅游的发展提供良好环境,促进更多的国内旅游企业参与。

4.3 独立承办项目

目前极地旅游业的国内市场占全球市场的份额逐年上升,应逐步打破国外垄断局面,如自主研发破冰船、培养高素质从业人员和加强人才培养方面的国际合作等。我国旅游企业一旦能够相对独立地承办极地旅游项目,在制定规则和享有资源等

方面就有了较高的自主权,可更好地保障国内游客的权益;通过减少代理商的费用降低运营成本,在价格上体现更高的竞争力,消费市场也会随之扩大。

4.4 开展资源评价

旅游资源评价一直是旅游研究中的热点。我国于20世纪90年代末发布国家标准《旅游区(点)质量等级的划分与评定》(GB/T 17775—1999),于2003年发布国家标准《旅游资源分类、调查与评价》(GB/T 18972—2003)^[11]。国家标准提出可操作的旅游资源综合利用的评价方法,但主要适用于国内旅游资源评价,对于极地区域不完全适用。因此,应借鉴现有标准框架,建立符合极地特点的旅游资源评价体系,从自然资源条件、旅游环境影响、开发条件及其影响因素以及社会经济效益等方面系统评价极地旅游资源;开展极地旅游资源专项调查和评估,明确极地旅游资源的类型、分布和特点,提供基础资料和决策建议,进而推动我国极地旅游业的规范和有序发展。

5 结语

作为人类仍极少踏足的地球区域,极地吸引着全球游客的目光,是世界最大的特色旅游资源宝库之一。国际极地旅游业经过几十年的发展已较成熟和有序,已建立相关管理组织和法律体系。我国极地旅游业发展较晚,但近年来发展较快。我国应尽快填补立法空白,完善现有法律法规,加速与国际极地旅游业接轨;抓住国家大力发展旅游业的机遇,建立极地旅游自主品牌,积极开辟国内市场,提

高从业人员的专业水平;开展前期资料搜集和实地考察,充分掌握极地旅游资源的类型、分布和特点,建立与之相适应的评价体系。多措并举,推动国内极地旅游业的健康发展。

参考文献

- [1] History of IAATO[EB/OL].[2017-9-27].<https://iaato.org/history-of-iaato>.
- [2] 李振福,彭琰.北极旅游政治研究[J].南京政治学院学报,2016,32(5):63-70,141.
- [3] 王自磐.中国南极旅游开发探讨[J].旅游学刊,2003(6):95-100.
- [4] 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):73-79.
- [5] 马艳玲.北极旅游安全面临新挑战[J].中国海事,2010(12):69-70.
- [6] 肖洋.北极海空搜救合作:成就、问题与前景[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2014(3):8-13.
- [7] VICUNA F O. The protocol on environmental protection to the Antarctic treaty: questions of effectiveness[J]. Georgetown International Environmental Law Review, 1994, 7(1): 10.
- [8] 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.
- [9] 刘惠荣,李静.论《联合国海洋法公约》第234条在北极海洋环境保护中的适用[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2010(4):8-13.
- [10] 刘惠荣,董跃.海洋法视角下的北极法律问题研究[M].北京:中国政法大学出版社,2012.
- [11] 马耀峰.旅游资源开发及管理[M].北京:高等教育出版社,2010.