

论南极洲目前的法律地位

张 克 文

南极洲,南纬60度以南的陆地和岛屿,人称第七大陆,总面积达1410.7万平方公里,约为世界陆地总面积的9.4%,其中岛屿占75,500平方公里。南极洲的气候比北极更为恶劣,98%的地表终年被平均1,700多米厚的冰层所复盖,享有世界“寒极、冰极、风极”之称,所以,至今仍是地球上七个大洲中唯一没有固定居民的大陆。从国际法上讲,南极洲目前不为任何国家所有,是全人类的共同财富。然而,自本世纪初起,10多个国家在不同的时期,以不同的方式主张对该大陆部分地区行使领土主权。从国际法理论和原则上分析,它们所赖以提出领土要求的理论根据,无一能够成立,不可能构成有效的主权权利,即使是以发现或象征性占领行为所主张的“初步权利”,也不能成立。

16世纪的地理学者根据地理学理论,推测出南极洲的存在,并根据想象绘入地图,但无人亲眼看到它。直到1772年,人类才开始对南极的探险。当时英国航海家库克虽曾深入到南纬71度,但只发现了地处南纬56°18′—59°30′、西经26°—28°30′之间的南桑德威奇群岛。英国人威廉·史密斯于1819年发现南设得兰群岛,这是确认的在60度以南的首次登陆。但是,他们都只发现了南极地区的一些岛屿,并未发现真正的南极大陆。1817—1821年间,俄国探险家贝林肖松和拉扎里夫首次环绕南极大陆航行一周,于1820年初发现该大陆。19世纪后半叶,许多国家的探险者纷至沓来,进行所谓的发现和“占领”。由于当时的科学技术水平所限,直到20世纪初,人们对南极洲的认识还很肤浅,各国在这一地区的活动主要限于地理学上的调查及捕捉鲸鱼和海豹等。从20世纪初起,一些国家便开始了对南极的争夺。

当美国海军将官彼利1909年在北极某地升起美国国旗时,关于极地能否成为先占的客体问题,曾经引起西方国际法学者的讨论,但两种对立观点的争论毫无结果,少数国家先后提出了它们对南极洲的领土主权要求。英国以它当时领有的澳大利亚、新西兰及其以南的某些岛屿为基点,率先于1908年提出了扇形区要求,声称对扇形区内的南极土地拥有主权。法国、南非和后来的澳、新等国,也各以扇形理论或邻接理论为由,提出领土要求。挪威、阿根廷、智利、英、法等国,分别主张其发现、“占有”的权利。由于扇形区理论得不到公认,所谓“发现”没有继之以有效占领,且没有一块土地处于各有关国家的实际控制和管辖之下,它们的领土要求无一得到国际社会的承认。第二次世界大战以前,上述国家间有关对南极洲领土主权要求的声明、照会、备忘录等,往来频繁,争夺激烈。由于第二次世界大战的爆发,各国的考察活动及争夺冷落了几年,但战后更加频繁和激烈,并出现了利益均等、定居自由、国际公有和共管等多项主张。有的美国学者甚至提出,在目前没有固定居民的情况下,以科学考察活动作为占有南极洲的标准。它们之所以争夺该地区,是因为它们深知南极洲具有重要的战略意义,拥有丰富的自然资源。从地图上看,它是联系南美、澳洲和非洲的最短的海空航线,如果在南极地区建立军事基地,就可以在将来的战争中,有效地控制连接三大洲南

部的空中航线，控制合恩角和好望角周围的水上航道。经历过两次世界大战的许多国家，很清楚它的战略重要性，就经济方面而言，南极洲蕴藏着包括多种战略资源在内的200多种矿物，范围广，厚度深，藏量大，另有极为丰富的水生资源。申张领土主权实际就是为了以上目的。围绕南极洲的土地和资源问题，上述国家的意见相互对立，长期争论不休，而广大发展中国家坚决反对少数国家的非分的领土要求，反对占领南极洲的土地或掠夺其自然资源，并对它们所主张的不能接受的种种理论，予以有力的驳斥。

所谓扇形区理论，原先是在北极问题上提出的一种主张，即与北冰洋毗连的某些国家，主张以北极为顶点，以海岸线为底边，在东西两经间划一弧线，在这一扇形区内的陆地，甚至冰土，各分属极圈内的国家所有。它是以地理邻接为基础的，著名国际法学家菲德罗斯等，称其为邻接理论的变种。这种旨在扩大领土主权范围的理论，不仅在北极问题上久有争论，不被承认，更不可能适用于和北极情况大不相同的南极大陆。

在过去人们就认为，地理邻接或领土在自然上的接近，不是领土主权的根据。它只不过是一种见解或主张，即在一个群岛的范围内，该群岛在地理上被视为一个整体，在某种情况下，靠近一国海岸的岛屿应属于该国所有。帕尔马斯岛案的仲裁裁决就邻接论所作的论述指出：不可能证明存在有这样一条实在的国际法原则，即仅仅从一国的领土构成最近的陆地或岛屿这一事实，就认为位于其领海以外的陆地或岛屿应该属于这个国家。仲裁人麦克斯·胡伯断言，没有任何判例明确地容许建立这样一条规则，而且所宣称的原则在含义和性质上很不确切，存在争议，即使同一个国家的前后政府，在不同的时期，对这一理论的可信赖性，也持矛盾的观点。作为在法律上创建有利于某个国家主权的一种规则，不能接受邻接原则为决定领土归属问题的方法。胡伯并未完全否认邻接理论在法律上与领土主权的关系，他认为，在依当事国的协议或并非必须以司法判决来决定一个岛屿的归属存在争议时，邻接论可能被适用。邻接理论的地位尚且如此，那么，扇形区理论则完全是凭空假设，没有赖以成立的适当根据。帕尔马斯案和法学家们的论述，都把邻接原则局限于一国领海外或相当靠近其海岸的领土，而不是邻接到遥远的国际海域。相反，主张扇形区论者，企图在南极两经间划一半圆形空间，按国家所处地理位置的经度所跨来划分南极洲，使其与作为扇形区底边的国土连成一片，统归各有关国家。这只是少数几个国家的主张，不代表普遍的要求，也未得到国际社会的承认或赞同。南极大陆周围是公海，被海洋包围的南极洲并非靠近任何国家的海岸，其生成与任何国家的领土都无关系，它与其他大陆相距数千公里，无论哪个国家的领土都不可能邻接到那里去，也不应该向这遥远的大陆主张扇形区。它们唯一能够依赖的只是少数提出扇形区要求的国家间的互相默认，它们希望现在就拥有对南极洲某些地域的主权，将来再实际占领，企图在南极洲先行划分势力范围。法学家们对扇形区理论纷纷提出质疑，拒绝承认，广泛的意见是，南极洲应该置于一个国际机构的权力之下。

有的国家如挪威、英、法等，以发现和象征性先占为根据，主张对南极洲的领土主权，苏联不承认其他国家的领土要求，并宣称就发现而论，它享有占领南极的优先权。它们以发现为根据的领土要求，无一符合关于领土先占的国际法原则和实践。在南极大陆被发现时，有效占领原则已经形成并广为实行。虽然发现者的象征性先占行为冠之以官方的名义，但没有继之以移民居住和行政管辖，恶劣的气候和环境条件使其不可能移民占领。如果说以往的和象征性占领行为曾经赋予它们以“初步权利”，但发现国至今尚未能够满足在“适当期间”完成占领的国际法标准。这个期间不可能无限期地延长，国际法不可能永久地为其保留这种初步权利，其结果必然是，它们对南极洲的令人怀疑的“初步权利”，早已随着一两个世纪漫

长岁月的流逝而终止了，南极洲早就恢复了它原来的“无主”地位。

在本世纪20至30年代，出于不同的目的，以美国为代表的一些国家依据国际法，曾对以发现要求对南极洲享有领土主权的国家进行了抵制。美国国务卿休斯就挪威人在南极探险的法律效果问题，1942年4月2日致函挪威驻美公使布赖恩：“如果探险者能肯定一块不为文明社会所知的陆地的存在，除非他能预告定居者的到来，其所谓探险行为和正式占有的宣告，将无任何意义。由于气候和其他原因，在南极条件下实际定居是不可能的，他的行为不能成为正当的主权要求的证据。因此我不得不宣告，美国政府不承认挪威以在南极探险这样的先占来作为它对南极要求主权的根据。”同年5月13日，休斯对于美、英、法、德、挪等国在南极洲的探险活动，再次声明：因为未在那些地方定居，美国国务院不承认它们的先占。从1924至1939年，美国国务院及国务卿在给英、法、挪等国的有关答复、通知及备忘录中，十多次阐明美国官方的立场，“根据久已确立的国际法原则”，拒绝承认纯粹发现而未占领和利用南极能赋之以该地区的领土主权，并声明保留美国公民在南极探险所产生的一切权利。

许多国家和国际法学者过去就反对纯粹以发现取得南极土地，今仍一如既往。英国学者勃朗利写道：现代国际法应该废除“发现之规则”，使其完全无效。针对某些国家的领土要求，一些学者指出，假如容许取得南极洲土地，那么，移民定居、行政管辖和有效控制，仍然是不可缺少的必要条件，并且权力的行使应该是连续的，无争议的。向南极洲提出领土要求者，无一满足这些要件，所以，无论过去或者现在，它们的权利要求都未得到公认。

由于现代空间技术，造船技术和人类在极地的生存技术的发展，过去认为不能居住或在经济和战略上被视为无用之地的观点，现已急剧地改变，在南极洲问题上也出现了一些新的观点。有人认为继续特殊地对待南极的法律根据越来越少，现代舆论并不排除对南极主权的取得；有的认为国际法所要求的先占条件是如此温和，而技术变化如此之大，似乎可以对两极地区逐渐适用“比较正常”的先占标准。近年来，在西方学者讨论南极洲问题的著作中，常常援引常设国际法院在东格陵兰案的裁决中有关低标准占领的观点。这一方面是因为东格陵兰案确立了一项原则，即对于难以接近或不适于定居的无主岛屿，可以实行低标准的占有；另一方面，该案是国际法庭迄今所受理的关于极圈内领土争端的唯一案件。美国学者斯瓦利安认为，该案为广泛地研究对极地的主权要求，提供了一种有用的历史观点，支持该案裁决的根据，肯定国家活动具有最大的重要性，“但这种活动可能采取其他形式，而不是实际占领”。这显然是从美国以科学考察作为先占南极之根据的立场出发的，也反映出在南极洲领土要求问题上的一种新观点或新动向。且不说目前不允许以任何手段占领南极洲，单只低标准占领的观点就不能适用于现代的南极地区。因为它是由地域辽阔的陆地和众多岛屿组成的大陆，不是一个或数个孤立的岛屿。随着历史和科技的发展，国际法对有效占领的要求应越来越高，非依国际法原则在大块新发现的无主土地上移民、管辖，不得主张领土权利。所谓适用“比较正常的标准”、“非实际占领的其他形式”，实际上是企图降低国际法关于先占的标准或要件，也是为那种把官方科学考察活动作为占领南极之标准的科学占领的主张，制造理论根据。这只会使发达国家得到好处，因此不可能为广大发展中国家所接受。我们承认官方的考察活动属于国家行为，但它们的科研性质、特别是军事性质，使其在南极洲这一特殊地区的“领土取得”上，不具有什么重要的意义。苏、美两国在外空设有空间站，难道说目前它们可以因此要求对月球及其他天体的领土主权吗？显然是不可能的。国际法虽然未规定军事性或科学性考察活动不能作为取得领土的依据，但先占的内在含义首先就是移民定居和行政

管辖，这是不言而喻的。国际法院和仲裁法院在英——法海峡岛屿案、印——巴库奇兰因案中，甚至承认一国国民的农牧经济活动对确定领土归属有重要的法律效果，国际社会却从未承认官方考察活动对取得南极土地有什么意义。

近来的30多年中，10多个国家在南极共建立了40多个长驻的研究站或基地，80多个不定期的临时性基地，发达国家的研究基地最多，而且大都具有明显的军事性质。尤其是苏、美两个大国，在和平利用的幌子下，在南极洲进行军事角逐。美国的历次官方考察活动都是在海军部的主持下进行的，规模最大的一次考察，动员了各军兵种5千人，使用了包括航空母舰在内的各类舰船飞机。苏联则在该大陆设立火箭发射场和重型飞机场，储存数以千吨计的军用物资和燃料。一些学者认为，南极洲实际上已成为两个大国的军事基地和弹药库，威胁着世界和平与安全，这种状况已经引起国际社会特别是南美洲国家的关注和不安。它们担心在战争和巴拿马运河被破坏的情况下，敌国(指苏联)的潜水艇可能从南极基地威胁整个南半球的航行和利益。大国无节制的活动危及了最低限度的秩序，使该地区处于危险的冷战之中，增加了军事化的可能性，这样的“科学考察与活平利用”，决不应列入衡量占有或占领程度的范畴。美国学者海顿是倾向于科学占领观点的，但他亦认为，由于在南极洲缺乏高度的排他性占有，使得领土取得问题成为直接的斗争，而且由于大多数“占领者”的军事地位，目前形式的研究基地，被拒绝作为满足国际法上的先占条件。

以上种种观点缺乏充分的法律根据，片面的领土要求更由于缺乏实际占有行动的支持而不能有效地成立，得不到广泛的赞同，充其量也只是个要求而已，不能构成实际的主权权利。假如它们从过去直至现在有常驻移民而不是轮换驻扎的军事科研人员，建立了有效的行政管辖，其“权利要求”或许可以为国际社会所重视，或者会产生一定的法律效果。

1959年由12个国家缔结的为期30年的《南极条约》，暂时冻结了各国的领土要求，规定在该条约有效期间发生的一切行为或活动，不得构成、支持或否认对南极的领土主权要求的基础，不得创立在该地区的任何主权权利，也不得提出新的领土要求或扩大现存的要求(第4条)。条约序言规定：“为了全人类的利益，南极应永远专为和平目的而使用，不应成为国际纷争的场所和对象。”禁止一切军事性措施，如建立军事基地或要塞，进行军事演习、核爆炸和一切种类的武器试验等；各国均可在该地区自由地进行科学考察和自由往来，进行必要的国际合作与监督。作为迄今关于南极洲的第一个国际条约，它对缓和争夺南极洲，维持南极洲地位的现状，无疑是具有积极意义的。该条约对在南极科学考察进行国际合作方面，也起到了一定的积极作用，并且在保护该地区的生态平衡和自然环境方面，取得了一些成就。但是，应该看到，《南极条约》是在激烈争夺该地区的特定的历史条件下，各国竞争的领土要求互相妥协的产物，有很大的局限性。它虽然提出永远专为和平目的而使用南极洲，但没有明确规定南极洲目前的法律地位，没有也不可能从根本上解决“领土要求”问题，而是予以搁置，求得了一个维持南极现状的暂时妥协局面，更没有对资源的开发和商业性调查活动作出明确详尽的规定，因而使得缔约国在领土和资源问题上长期争论，僵持不下。这显然是少数国家所无法解决的重大问题。条约在实质性条款上也有不少含混、矛盾之处。既然宣布“永远”专为和平目的使用南极洲，却又规定原来的主权要求不受条约的影响，它为少数国家保留了原来的领土要求，只是在条约有效期间不得提出新的领土要求或者扩大现有的要求，所以，坚持自己对南极洲拥有主权的英、法、挪、智、新西兰、澳大利亚和阿根廷等7个协商国，仍然固执地要求解决领土问题，要求享有特殊权利。另外7个协商国则坚持，任何国家，不论是否靠近南极或在发现该大陆方面有过什么历史性记录，都不比其他国家拥有更多的权利。又

如,该条约规定“禁止一切具有军事性质的措施”,同时又“不禁止为了科学研究或任何其他和平目的而使用军事人员或军事装备”(第1条第2款)。其实,军事科研和民用科研在那里并没有什么明确区分,停放军舰和军用飞机的地方,实际上成了某些国家的海空军事基地,充满军事人员和军事装备的“考察基地”,实质上就是军事基地。该条约并没有对那里的科研性质作出具体区别,其似是而非、含糊不清的措辞,为大国为战略目的而修建实质上的海空军事基地,囤集军用物资及其他军事行为,提供了可以凭藉的法律根据,使南极大陆本来就很紧张的军事气氛日趋严重。再者,条约关于考察和利用南极的规定,主要对工业技术和经济发达的西方国家有利,特别对美苏两个大国有利。此外,包括中国在内,《南极条约》现有28个缔约国,但在协调成员国在南极洲活动的决策机关——南极协商会议的16个成员中,发达国家占2/3,只有几个发展中国家,这显然是不合理的。

由于《南极条约》是妥协的产物,领土要求和资源问题没有得到彻底解决,缔约国历次年会都围绕这些问题进行激烈争论。英、法、挪、澳、新、阿、智等国主张,先解决主权后开发资源,美国的技术力量雄厚,主张搁置领土问题,先开发陆地资源;苏联在捕捞技术上占优势,提出先开发海洋资源,彼此间存在着难以调和的“利益冲突”。1975年奥斯陆会议虽在领土问题上无所作为,但会议就资源问题形成决议:在南极资源得到完全勘探之前,不得开采那里的天然矿藏或进行商业性调查活动。缔约国还试图草拟一项关于开采南极矿物资源的国际法,由于意见分歧而未有结果。少数发达国家无视奥斯陆会议的规定和其他国家的立场,大肆捕捞南极海域的水生资源,引起了广大发展中国家的强烈不满。

对南极资源的争夺,也是企图取得对其领土主权的一个步骤。既然南极洲目前不为任何国家所有,它的土地和资源就不能允许任何人随意占取。同时,南极洲是世界两大冷源之一,人们称之为地球气温的调节器,它独特的地理及气候条件,与人类的生存与发展有重要的关系,开发南极将会对全人类产生直接影响。有计划地开发其淡水资源,可以对其他大陆的气候产生良好的影响,反之则可能出现全球气候异变等不良后果。它周围海洋的光合作用,它的底层水营养物对其他海洋的鱼类的生存等,都关系到人类生活的许多方面。所以,对南极资源的开发问题,不能不引起世界各国的普遍关切。广大发展中国家一直反对少数国家对南极洲的领土要求,反对发达国家凭借技术优势鲸吞南极资源的企图,坚决主张南极的土地和资源,均为全人类的共同财富,一切国家都应该受益。这种合理要求有其充分的法律根据和理论根据,得到了广泛的同情和支持,许多西方学者也承认第三世界国家在南极应该享有权益,并且认为,适当的作法是鼓励和平利用与开发,不能保护纯粹利己主义的权利要求。

由于目前不允许也不可能对南极洲实行国际法上的有效占领,权威的国际法学家们本世纪初提出的南极“不能成为先占的客体”的观点,仍然是成立的,至今没有根本的改变。更多的当代学者和国家主张,南极洲应为全人类所共有,反对将发现和先占原则适用于南极这样的与各国利益相关的大陆,反对在南极洲适用没有得到公认的扇形区理论。所以,无论是先确定领土主权后开发资源还是先开发资源再决定主权,都是与全世界大多数国家的意志和利益相违背的。少数国家对南极洲的领土要求已经失去继续存在的意义,它们不能继续无视大多数国家的立场,顽固坚持已经过时的片面主张,应该从国际法原则和全体国际社会成员的利益出发,放弃对南极洲的领土要求。

综上所述,从国际法角度来看,南极洲目前的法律地位是:它属于全人类的共同财富。

(下转第71页)

盒,于是各种祸害都跑了出来,散步到世界各地。

② 丁伟志:《“察古而知今”是历史学的价值》,载1986年1月22日《光明日报》。

③ 张国刚:《随风潜入夜 润物细无声》,载1986年3月19日《光明日报》。

④ 马克思:《德意志意识形态》。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1960年版,第8页。

⑥ 斯大林:《辩证唯物主义与历史唯物主义》,人民出版社1960年版,第13页。

⑦ 《马克思恩格斯全集》第12卷,第756页。

⑧ 《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》第一部分,第一自然段。

⑨ 梁启超:《新史学》,见《饮室合集》(文集之九),第1页。

⑩ 1986年1月13日《光明日报》。

⑪ 《中国市容报》1986年合订本。

⑫ 齐文颖:《关于“中国皇后号”来华问题》,丁·高尔德斯坦:《1682至1846年费城对华贸易》,第75—76页。

⑬ 《马克思恩格斯全集》第3卷,第31页。

⑭ 见《中国青年报》1986年摄影图片,1986年11月9日《光明日报》。

(上接第123页)

从战略、经济、科学角度来看,它具有重要的实用价值和研究价值,它与所有主权国家的利益密切相关。因此,继续特殊地对待南极洲问题,不准以任何方式取得对其领土主权的法律依据,仍然是充分有力的,在目前形势下,对这种特殊性无论如何强调都不过分。《南极条约》虽然就南极洲的法律地位、考察和利用等问题作出了某些规定,有一定的积极的历史意义和作用,但它毕竟只是对该大陆伸张领土主权的少数国家间的妥协性文件,不是由全体联合国成员国共同谈判缔结的完善的条约,至今也才只有28个成员国。对于南极洲目前的法律地位,它并没有从根本上解决,它的某些不完善、不明确的条款以及为少数国家保留领土要求的规定等,已不能适应历史的发展和普遍的要求,并且该条约将于1991年期满,有必要订立新的国际条约。

南极洲问题是一个与全世界的国家都有利益关系的国际性重大问题,仅由《南极条约》的缔约国来决定其地位和前途,是不适当的。因此,联合国有必要召开专门会议,让全体会员国来讨论、决定南极洲的命运和前途。联合国可以在现有《南极条约》的基础上,参照关于外层空间及一切天体问题的国际宣言和公约,参照《联合国海洋法公约》中关于国际海底“区域”的有关规定,制订关于南极的法律地位、资源开发、利益分配、环境保护和解决争端的国际公约。应在新的公约中明确宣布:整个南极洲及其资源,在现阶段均为全人类的财富,任何国家都不得要求对南极的领土主权,不得通过使用、占领或任何其他手段,将其任何部分据为己有;应该明文否定某些国家过去或现在对该地区所主张的领土主权,而不是仅仅冻结和保留这种领土要求;重申专为和平目的而开放使用南极洲,严格禁止一切军事性措施。为上述目,联合国应该设立南极土地、资源和环境保护国际管理机构,负责统一计划、安排、开发和利益分配等有关事项,让一切国家,不论其经济实力和科学技术水平如何,均有权在主权平等的基础上,根据国际法自由考察、利用和开发南极洲,公平地分享其资源所带来的惠益;对发展中国家的利益和需要,对开发该地区有所贡献的国家,应该给予特别的照顾。只有这样,才能求得南极洲问题较为合理的解决,才可能确立南极洲目前属于全人类的共同财富之法律地位。