两极地区的法律地位

邵克明(北京大学法律系副教授)

两极地区是指南极地区和北极地区。尽管两极地区有许多相似之处,例如它们都是地球上最寒冷的地区,拥有大量的冰雪,也离人类最为遥远。但也有许多的不同之处:北极地区主要由海洋构成,称为北冰洋,约1 120万平方公里,其中有一些岛屿存在,而南极地区主要由大陆构成,称为南极洲,约1 400万平方公里;北极地区有大量的土著居民居住,而南极地区除了科研人员之外则基本无常住人口;北极的自然资源,如石油、天然气已经为沿海各国大规模开发,而南极的矿物资源则仍隐藏在冰雪之下;北极地区历来是军事化地区,而南极则是非军事化地区。另外,它们的法律地位和法律制度也是不尽相同的。

一、南 极

1. 南极领土主权利要求

对南极正式提出领土要求的国家共有7个,它们是阿根廷、智利、法国、澳大利亚、挪威、新西兰和英国。这些国家提出的领土要求都是扇形的,其中绝大多数从南纬60度至南极点。

最早对南极提出领土要求的是英国,它于1908年和1917年分别颁布两项特许状,宣布成立福克兰群岛属地。1962年,英国的一项枢密院令将福克兰群岛属地一部分划出来,正式确定为英属南极领地,其范围为南纬60度以南西经20度至西经80度之间。新西兰和澳大利亚的南极领土要求最初都是由英国提出的。1923年英国的一项枢密院令授权新西

兰总督对位于东经160度和西经150度之间的南极的罗斯属地行使行政和立法权。1933年英国的一项枢密院令宣布设置澳大利亚南极领地,澳大利亚同年接受了这一领地。其范围在除阿德利地(东经136至142度)之外的南纬60度以南东经160度至45度之间,约占整个南极大陆面积的42%。

法国于1924年将阿德利地(东经136度至142度)宣布为其南极领地,并于1938年将其范围扩展至南极点。挪威于1939年正式对南极的德罗宁·莫德地(西经20度至东经45度)提出领土要求。阿根廷和智利于本世纪40年代初正式对南极提出领土要求,分别称为“阿根廷南极”和“智利南极属地”。

尽管上述7国对南极提出领土要求的根据不尽相同,但归结起来主要有发现、先占、行政管理、继承权利、毗连性、扇形原则等。这些根据的有效性是令人怀疑的。而且,阿根廷、智利和英国的要求是互相重叠的。美国和苏联(俄罗斯)不承认任何南极领土要求,也不提出自己的要求,但都保留其提出领土要求的权利。据说,南极大陆的玛丽·伯德地(西经90至150度,占南极大陆15%)是保留给美国的。日本和德国在第二次世界大战前曾对南极主张过权利,但战后均已放弃。另外,一些拉美国家,如巴西、乌拉圭,秘鲁曾私下考虑是否对南极提出领土要求,而且,巴西曾提出一个所谓的“面对理论”(frontage theory),即面对南极的每一个南美国家应拥有与其在毫无阻挡的子午线之间的领土相应的一块直至南极点的扇形地区。

然而,对南极的领土要求不为国际社会的绝大多数国家所承认。自1983年以来,一些发展中国家利用联合国大会这一政治舞台,要求将《联合国海洋法公约》所创设的国际海底开发模式类推适用于南极,使南极成为又一“人类共同继承的财产”。

另一方面,南极领土主权要求也导致有关国家之间的利益冲突。50年代初在南极曾发生过小规模武装冲突和武力行为。英国曾于1955年将它与阿根廷和智利在南极产生的争端提交国际法院,由于后两国拒绝国际法院的管辖,法院将此案注销。总之,如果南极领土主权问题得不到妥善解决,南极就有可能成为国际纷争的对象和场所。

2. 南极条约体系

南极尽管人迹罕至,但并不是法律真空,从1959年开始就有一种法律制度在规范着它。南极地区目前的法律地位也是由该法律制度所决定的。这一法律制度称之为“南极条约体系”。

南极条约体系是指以1959年《南极条约》为核心而发展起来的一个区域性国际法律制度,以南极大陆及其沿海,以及其中的人类活动作为规范对象。该体系除《南极条约》外,还包括与《南极条约》相联系却又独立的法律文件,如1972年《南极海豹保护公约》,1980年《南极海洋生物资源保护公约》,以及根据《南极条约》所制定的一些措施,如1964年《南极动植物保护议定措施》。南极条约体系的最新发展是1991年10月通过的《南极条约环境保护议定书》。另外,曾于1988年通过的《南极矿物资源活动管理公约》,由于南极条约国之间的分歧,在短期内无法生效。

南极条约体系的主要内容有:

(1) 南极专为和平目的所利用。《南极条约》序言载明,为了全人类的利益,南极将永远专为和平目的而使用,南极不应成为国际纷争的场所和对象。该条约第1条明文规定:“南极应只用于和平目的”。禁止采取一切具有军事性质的措施,不得建立军事基地、建筑要塞、

进行军事演习以及核试验和其他武器试验,实行南极的非军事化和无核化。

(2) 科研自由和国际合作。《南极条约》规定,在南极地区实行科学考察和调查的自由,并促进为此而进行的国际合作。在一切实际可行的范围内,在南极活动的国家应互相交换和提供有关南极的科学情报,实行科研人员的互相交流,南极的科研成果应予公开;鼓励国际组织和机构参加这方面的工作。

(3) 冻结领土主权要求。《南极条约》第4条规定,本条约的任何规定不得解释为缔约任何一方放弃在南极原来所主张的领土主权权利或领土要求;或放弃由于它或其国民的活动或其他原因而构成的对南极领土主权的要求的任何根据,或损害缔约任何一方关于它承认或否认任何其他国家在南极的领土主权的的要求或要求的根据的立场。在条约有效期间所发生的一切行为或活动,不得构成主张、支持或否定对南极的领土主权的的要求的基础,也不得创立在南极的任何主权权利。在条约有效期间内,对在南极的领土主权不得提出新的要求或扩大现有的要求。

(4) 环境保护和生物资源的保护。《南极条约》没有出现环境保护的字眼,但它禁止核爆炸和处置放射性尘埃的条款则与环境保护有关。环境保护的具体规定主要载于1991年的《南极条约环境保护议定书》之中。根据该议定书,南极被指定为自然保护区,仅用于和平与科学活动。在南极的任何活动不得对南极的环境和生态系统造成破坏。在南极地区进行任何活动之前,都必须履行环境影响评估程序。该议定书还对南极动植物的保护,废物处置和管理,海洋污染的防止,南极特殊保护地等做了专门具体的规定。

对于海洋生物资源的保护,1972年的《南极海豹保护公约》和1980年的《南极海洋生物资源保护公约》作了规定。根据前者,禁捕3类南极海豹,对其他海豹的捕获只限于科学研究目的,并需要持有有关国家主管当局的许可证。后者对南极海洋生物资源的保护确立了

一项生态系统标准。该标准包含三大要素:第一,种群最大程度的复原;第二,维护各种生态关系;第三,避免南极海域任何种群的不可逆转的减少。

(5)南极条约协商会议。根据《南极条约》第9条的规定,南极条约协商国为了交换情报,一起协商共同关心的有关南极事项,并系统规划,审议并向各本国政府建议旨在促进本条约的原则和宗旨的措施。该会议每两年(自1993年起每年)举行一次。自1961年第一次协商会议以来,共有200多个建议得到通过,它们涉及的范围包括所有类型的南极活动。协商会议也是议订南极条约体系内法律文件的场所。因此,该机制是整个南极条约体系不断发展和完善的关键。

我国于80年代初开展南极活动,自1984年以来每年派遣科学考察人员到南极,并在南极地区建立了“长城”、“中山”两个常年科学考察站。我国于1983年加入《南极条约》,1985年成为南极条约协商国,对南极事务拥有决策权。

二、北 极

北极地区的绝大部分是海洋,大约70%常年冰封。1909年,当皮尔里将军在北极点竖起美国国旗之时,曾经有人议论过北极地区是否可以先占的问题,但由于它不是陆地,而是冰封海洋,且冰随着海流移动,从而不适宜于占领。然而,围绕北极海域的陆地已为其沿海国划分完毕,它们是美国、加拿大、冰岛、挪威、丹麦(格陵兰岛),芬兰和俄罗斯。除这些北极圈国家之外,另外一些国家,如英国、德国和日本等也长期在北极地区活动。我国于1994年开始也已派遣科研人员赴北极地区考察。

关于北极的领土主权,早年存在着一系列的争议,如对挪威和丹麦有争议的东格陵兰岛由常设国际法院于1933年判给了丹麦。目

前,涉及北极陆地领土(包括岛屿)的争议已基本解决,但对主张拥有北极领土的所谓“扇形原则”,则历来是有争议的。

“扇形原则”或“扇形理论”最早是由加拿大参议员帕斯卡尔·普瓦里耶于1907年正式提出的,作为加拿大对所有北极岛屿主张主权的基础。他声称:位于两条国界线之间直至北极点的一切土地应当属于邻接这些土地的国家。这一理论得到了前苏联的支持,如1926年,前苏联单方面立法,以扇形理论为根据,主张凡位于苏联北冰洋沿岸以北,在北极和东经 $32^{\circ}4'35''$ 至西经 $168^{\circ}49'30''$ 之间的所有陆地和岛屿(包括尚未发现的)都是苏联的领土。但“扇形原则”遭到其他北极国家(如美国、挪威)的反对。这一理论在国际法上也是缺乏有说服力的论据。正如布朗利在《国际公法原理》一书中指出:“(扇形原则)不过是一种粗糙的划界方法,而没有成为独立的法律规则”。

在对北极海域的管辖权方面,北极国家之间存在着不少争议和分歧。美国和前苏联在北极水域宣布200海里专属经济区,以及加拿大的《北极水域污染防治法》都遭到了质疑。还有,在挪威主张斯瓦尔巴德群岛领海之外的管辖权之时,美国、前苏联、英国等都主张1920年的《斯瓦尔巴德群岛条约》赋予其在该群岛专属经济区和大陆架的非歧视性经济权利。

北极的法律制度和南极完全不同,它不拥有一个完整的条约体系,而更多的是双边协议。唯一的多边条约是于1973年通过的《保护北极熊协定》,由加拿大、丹麦、挪威、美国和前苏联签署。该协定旨在保护北极熊的生存环境,除科研目的之外,禁止捕杀北极熊。

尽管如此,1987年以来,北极地区的国际合作在日益加强和深入。1990年,国际北极科学委员会成立。1991年,北极国家首脑会议发表了《保护北极环境宣言》,并制定了《北极环境保护战略》。可以预见,有关北极国际合作的多边法律安排即将诞生。 □