

《联合国海洋法公约》对南极事务的影响

□ 杨 瑛

(武汉大学 国际法研究所 湖北 武汉 430072)

[摘要] 被誉为“海洋宪章”的1982年《联合国海洋法公约》不仅影响着21世纪的海洋格局,而且对新的海洋秩序起着奠基石的重要作用。尽管《联合国海洋法公约》并不能适用于南极大陆地区,然而因该公约对全球海洋的适用,不仅产生了对南极海域适用国际法的法律冲突,而且还产生了相应的领土争议以及对南极地区法律制度发展的影响。

[关键词] 联合国海洋法公约;南极;海洋事务;国际法律冲突

[DOI编号] 10.14180/j.cnki.1004-0544.2015.06.032

[中图分类号] D993.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-0544(2015)06-0174-05

1982年的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)作为新的海洋秩序的奠基石,在维持世界和平与稳定,缓和各方矛盾冲突,平衡各沿海国间的海洋利益,建立新的海洋秩序发挥着至关重要的作用。《公约》表面并没有直接明确的规定南极海域的法律问题,而且一些学者也认为《公约》并没有对南极地区海域做出法律上的明确规定,这应当是《公约》的一个不足,^[1]涉及南极地区海域法律问题的解决也一定会促进世界海洋法的发展。南极大陆是世界上唯一没有主权归属的陆地,《公约》是调整全世界海洋秩序的法律规则,尽管《公约》没有明确对南极的法律规范,而且《公约》也不能够适用于南极大陆地区,然而《公约》作为具有普遍适用性的全球化规则,所有国家都应享有这些规则规定的权利,并履行其相应的义务,因此《公约》的各种原则、规则也对围绕南极大陆的海洋部分产生了一定的影响。本文试图分析《公约》对南极事务可能产生的几

个方面的影响。^①

1 《公约》对南极海洋事务的影响

《公约》的各种法律制度和行为规范重新调整了占地球表面71%的海洋的管辖权及其归属,再次对海洋资源和权益进行了分配。加入《公约》的沿海国有权宣布12海里领海、24海里毗连区和200海里专属经济区,实行岛屿制度;加入《公约》的群岛国可以实行群岛制度等。同样,这些规范也影响着南极地区的事务。

《南极条约》规定了其适用的范围为南纬60°以南的地区,包括一切冰架。^②条约第四条^③虽然是解决南极领土主权问题的核心,但表述非常含糊,致使主权要求国、潜在主权要求国以及非主权要求国都可以从不同的角度去解释,从而维护自己的权利和利益。

自《南极条约》生效以来,南极地区一直在南极条约体系的约束之下,因此,领土主权之争也暂被搁置。

作者简介:杨瑛(1976-),女,河南南阳人,武汉大学国际法研究所博士生。

①《公约》是对新的海洋秩序的规定,然而南极洲是陆地,因此《公约》当然不适用于南极洲。作者写这篇文章的初衷在于有这样一个观点,即《公约》没有关于南北极地区明确的法律规定,故《公约》与南北极没有任何法律关系。

②《南极条约》第6条。

③《南极条约》第4条规定:一、本条约的任务规定不得解释为:(甲)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的要求。(乙)缔约任何一方全部或部分放弃由于它在南极的活动或由于它的国民在南极的活动或其它原因而构成的对南极领土主权的要求的任何根据;(丙)损害缔约任何一方关于它承认或否认任何其它国家在南极的领土主权的的要求或要求的根据的立场。二、在本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。在本条约有效期间,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。

但1982年《公约》建立的大陆架制度和国际海底区域制度打破了南极地区的“平静”,由原先单纯的领土主权之争逐渐转变为领土主权和大陆架主权权利之争。这源于各国对大陆架矿产资源的重视,从而使相关国家既想拥有南极洲领土主权,又想拥有南极洲大陆架主权权利。

在对南极领土提出主张的7个国家中,智利提交了关于大陆架外部界限的初步信息,法国、澳大利亚、新西兰、英国、挪威和阿根廷已向大陆架界限委员会正式提交了划界案或部分划界案。澳大利亚、阿根廷、挪威三国在划界案中明确主张其对南极洲领土主权及南极洲大陆架的权利,澳大利亚和阿根廷的有些大陆架主张甚至延伸至南纬60°以南,即南极条约体系的适用范围内。智利也在其初步信息中对南极洲提出领土主张。英国的部分划界案中部分地区的大陆架也延伸至南纬60°以南。

南极地区的大陆架主张是对南极条约体系的实质挑战。根据《公约》的规定,领土主权和大陆架主权权利是一个必然的密不可分的关系,若拥有了领土主权,就必然拥有对大陆架的主权权利,因为,领土主权是大陆架主权权利的基础,反之,主张对大陆架拥有主权权利,其实质也是主张对领土拥有主权。

2 《公约》对南极地区适用国际法的影响

2.1 南极地区的独特性问题

南极地区是指南极圈以南的地区,包括南极大陆绝大部分区域和附近的岛屿,以及南大洋的浮冰区与无冰海区。南极洲是世界上唯一的一块被冰所覆盖的大陆,其周围的海洋中也有冰带环绕。传统国际法中,国家的领土要求只能针对陆地提出,现行的法律或规则中也都没有任何关于冰成物的明确规定。《公约》是调整世界海洋的新的法律规则,因此对南极地区产生的影响也只涉及到对南极大陆周围海洋地区的影响。

2.2 南极地区适用国际法的冲突

《公约》主要是调整全球海洋的法律制度和规范,那么《公约》如何适用南极地区呢?法律意义上的南极地区,除了南极大陆以外,还包括环绕南极大陆的海域,即南极海域。《南极条约》明确规定了南极应当只用

于和平目的;确定了南极的政治法律地位,对维护、稳定南极地区的和平、非军事化、科考、生态环保以及和平利用资源等方面都起到了重要作用。自《南极条约》生效以后,南极地区就一直处于南极条约体系的规范管理下。但《公约》生效后便产生了沿海国根据大陆架制度对大陆架划界的热潮,并不断的冲击和挑战南极条约体系及其制度。《南极条约》适用于南纬60°以南的地区,但是《南极条约》并不能够影响其他国家“根据国际法在该地区所享有的对公海的权利”。^①从“根据国际法”这一规定中,我们可以推断出具有国际性的《公约》也应当是适用于南极海域的。因此,南极地区既要受到南极条约体系的约束,又要面临《公约》的调整。然而,根据《公约》的规定,南大洋属于公海的范围,由于南极大陆尚未解决领土主权问题,如果适用《公约》的话,那么如何适用《公约》中的专属经济区制度、大陆架制度、公海制度以及国际海底区域制度,这些都必将产生一系列新的法律问题,这些问题和矛盾也将是解决南极地区大陆架划界问题的关键。以下几个方面是南极条约体系与《公约》的冲突和矛盾。

第一,《公约》中领海宽度的扩大与《南极条约》中对领土主权的“冻结”之间的矛盾。《南极条约》第4(2)条是对南极地区领土主权的冻结,然而《公约》的一大贡献确实对领海范围的确定,较之以前海洋法对领海范围的规定来说,《公约》扩大了原有的领海范围,但这一规定是对《南极条约》领土主权冻结的违反吗?

第二,《公约》建立了200海里专属经济区制度,然而智利、澳大利亚、法国以及阿根廷等国家曾在《公约》制定前后对南极地区主张过专属经济区,这种对南极地区专属经济区权利的主张与《南极条约》中规定的不得对南极地区“提出新的要求或扩大现有要求”^②之间就会产生矛盾与冲突。

第三,《公约》在确立领海范围与建立专属经济区后,造成了全球海洋中公海范围的减少,因此,在《公约》生效以前已经存在的涉及到公海制度的条约就会受到影响,如《南极条约》第6条对公海权利的确认问题就一定会受到《公约》对公海规定的影响,因为《公约》对“公海生物资源的养护与管理”^③的规定对原有的公海权利产生了一定的影响,因此这项规定也必定对

①《公约》第6条。

②《南极条约》第4(2)条。

③《公约》第116条至第120条。

《南极条约》规定的公海内的权利造成影响。

第四,由于《南极条约》并没有对大陆架问题作出明确的规定,然而《公约》对于大陆架制度有着明确的规定,如果《公约》适用于南极地区的话,不仅会产生对南极地区大陆架的划界问题,而且《公约》在扩大了大陆架的范围的同时,还规定了任何国家都不需要对大陆架进行明示的宣告就可以享有这种“自然延伸”的权利。根据这一规定,那些曾经在南极地区主张过专属经济区的国家,如智利、澳大利亚、阿根廷等国家是否也可以“自然的”拥有对南极的大陆架的权利呢?而且《公约》对大陆架的规定与《南极条约》第4(2)条的规定也相互冲突。

第五,《公约》建立了国际海底区域制度,这也是《公约》最大的贡献之一。这一制度将公海范围内的海床和洋底以及底土作为人类共同继承的财产,由国际海底管理局对该区域内的所有活动进行统一的管理。由于至今南极的法律地位也没有一个明确的规定,因此《公约》对“区域”制度的规定也对《南极条约》产生了一定的影响,如,如果南极地区的海域全部都属于《公约》规定的公海海域,那么南极海域的海底与底土就会都属于“区域”所涵盖的范围,这样南极海域的海底和底土也会被视为人类的共同继承财产,由国际海底管理局进行管理;如果南极地区的海域并不都属于公海部分,那么南极海域属于公海部分的海域范围究竟有多大呢?《公约》第11部分关于“区域”的规定,是否可以适用于南极地区的海域?尽管《公约》并没有明确对南极地区的规定,但是《公约》却也没有明确地排除对南极海域的适用,是否可以推定对南极是适用的?

3 《公约》对南极地区管理方式的影响

目前,南极条约体系管理和调整着南极地区的事务,由于南极应当只适用于和平目的,^①因此有些国家认为南极地区应当适用人类共同遗产原则。实际上,现行的南极地区的管理模式面临着许多问题,这些问题不仅来自南极条约体系之外,而且也来自南极条约体系内部的冲突与矛盾。例如,南极条约体系中将参加国划分为协商国和缔约国,只有协商国才拥有表决权,这样的规定便将协商国实质上组成了一个“南极俱乐

部”,而且它们不但不愿意接纳联合国加入其中,而更希望将南极条约体系独立于联合国之外。^②这实质上就形成了一种“集体霸权主义”。另外,南极条约体系之所以发展缓慢的一个原因还在于其体系当中没有创设一个常设的管理、监督机构以及合理的运作、执行机制。《公约》中对海洋的管理方式的规定是由海底管理局管辖“区域”事务,即国家管辖范围以外的深海海底及其底土与资源视作是人类共同继承的财产,^③但是,南极海域的法律地位并不明确,因此,就目前的南极海域的状态而言,海底管理局并不能够有效的管理南极海域,《公约》建立了国际海底区域制度,由国际海底管理局管辖被视为人类共同继承遗产的国家管辖范围以外的深海海底及其底土与资源。然而,《公约》中的一些关键概念的内涵和外延并不明晰,如“沿海国”、“区域”等,这些概念的不确定必定会导致南极海域地位的不明确。因此,如果不经一定的调整和完善,《公约》中的国际海底区域制度将无法直接适用于南极地区的相关海域。但是不可否定,如果未来出现对南极地区更加规范的法律制度,这些法律制度必将会对南极地区海域的法律地位等一系列问题进行更加详细明确的规范,海底管理局制度也会成为建立南极地区管理方式的借鉴模式。

4 《公约》对南极地区领土争议的影响

4.1 南极地区的扇形理论

南极扇形理论源于北极扇形理论,^④但南北极自身的环境和地理条件都存在着本质的差别。北极地区还包括有部分国家的领土,而南极地区却没有任何一国的领土进入南极圈,因此,南极地区并不存在天然的基线,更无任何扇形可言。因此,对于南极地区而言,并不适用扇形理论。“扇形原则”主要基于邻接原则学说,而邻接学说最大的一个弊病就是根本不去考虑公共利益来探讨权利问题,因此,从这一点上来说,扇形理论本身就是有缺陷的,因此,对于南极来说就更谈不上对扇形理论的适用。

4.2 南极地区的国际纠纷

目前,由于对南极资源利益的纷争而产生的国际争端更加复杂与尖锐,这些国际争端主要表现在以下

①《南极条约》第1(1)条。

②《联合国海洋法公约》第136条。

③北极扇形是以北极圈为天然基线,是根据大陆的延伸,其大小由各个国家延伸至北极圈内的领土范围所决定的。

几个方面。

首先是南极条约协商国与非南极条约协商国之间产生的纠纷。非南极条约协商国大多属于发展中国家。由于南极条约体系限制了这些发展中国家参与决策、管理南极事务,这使得南极条约体系也被称为“富人俱乐部”。非南极条约协商国主张将南极作为人类共同继承的财产,认为全世界所有国家都应当享有平等参与南极事务的权利,希望与南极条约协商国共同管理和协商南极事务。然而,发展中国家的这些要求当然是南极条约协商国所不愿意接受的,他们并不希望非南极条约协商国染指南极事务,不愿与其他国家一起分享南极资源带给他们的各项利益。非南极条约协商国还建议可以设立一个全球性的机构来管理南极事务,这一机构类似于《公约》中的国际海底管理局,这样整个南极资源就像“区域”一样,应当是全人类的共同利益,由全人类共同分享,在没有这样一个全球性的机构之前,可以在联合国的主持下来建立南极的资源勘探和开发制度。

其次是发达国家与发展中国家之间的纠纷。无论是政治、经济,还是文化等许多方面,发展中国家与发达国家之间都存在着很大的差距。发达国家拥有先进的科学技术,因此,在开发利用南极资源方面,发展中国家并不具备发达国家所拥有的技术开发手段,然而,发展中国家并不愿意看到发达国家独享南极资源,也想享有南极资源带来的收益。正如发达国家对外层空间的控制一样,美国、加拿大等国掌握着探索、开发外层空间的技术,这是发展中国家并不具备的能力,因此,在探索外层空间资源方面,这些发展中国家只能看着发达国家独享外层空间资源,而且这种实际对外层空间的占有还符合国际法,^①发展中国家并不愿意这样类似的情况发生在南极。

4.3《公约》适用于南极地区产生的领土争议

自《公约》生效以后,部分国家就开始利用《南极条约》与《公约》之间的漏洞来主张所谓的自己国家在南极的领土权益。例如,英国外交部于2007年10月16日宣布,英国准备向联合国提交一项动议,主张对南极地区的部分海床拥有主权。据此动议,英国将拥有从南极洲向外延伸350海里的大陆架海床的石油、天然气和矿物勘探和开采权,涵盖土地面积达100万平方公

里。英国的这项动议一提出,立即引起国际社会上的强烈抗议。究其原因就是英国利用了《南极条约》机制的不足。南大洋(南纬60°以南的海域)在《公约》中属于公海范围,但在《南极条约》中确属于南极条约体系的管辖范围。^②尽管英国声明完全遵守《南极条约》,但却又援引《公约》来支持自己的主张,不仅对南大洋沿岸350英里海域内的海床宣告所有权,而且享有在这一区域内开采石油、天然气等自然资源的延伸权利。然而,《南极条约》并未明确界定英国所要求的海床主权,即使引用1991年南极条约协商会议所达成的《关于环境保护的南极条约议定书》中《全面禁止南极的矿产资源开发活动50年》的规定,英国也可以辩称称其宣告的矿产开发权利是50年后的。由此可以看出,利用《南极条约》机制的不足而发生的此类争议仍将会发生,如何避免此类冲突的发生,对《公约》的适用与《南极条约》之间的矛盾问题也是我们需要关注的。

5 《公约》对中国在南极地区的权益及法律依据的影响

尽管南极地区的国际法律制度长期存有争议,但目前已经基本上形成了南极条约体系和以《公约》为基础的国际海洋法体系的双重体系。

首先,是以《南极条约》为基础南极条约体系,包括《关于环境保护的南极条约议定书》、《南极海豹保护公约》、《南极海洋生物资源养护公约》、未生效的《南极矿产资源活动管理条约》以及南极条约协商会议通过的各种决定。1961年《南极条约》正式生效,暂时冻结了对南极地区领土主权的主张。

其次,是以《公约》为基础的国际海洋法体系,以及相关的国际法规范。南极地区除南极洲外,还应包括其大陆架及周边海域,《公约》作为调整国际海洋事务的基本法,当然也可调整南极地区相关海域的法律问题。尽管《公约》并未直接针对南极进行规范,但其也没有排除对南极海域的适用。1986年的联合国秘书长报告中明确指出,《公约》是适用于所有海域的全球性公约,任何海域都不例外。因此,《公约》的规定也应当适用于南大洋。^③南极地区受到双重条约体系的调整,在南极地区的一些问题上,两大体系存在着既矛盾又互补的关系。

中国既是《南极条约》的协商国,也是《公约》的缔

① 1967年《外层空间条约》,即《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》。

② 《南极条约》第6条。

约国,因此,我们就可以依据这两个条约维护在南极地区的权益,增强自己在南极事务上的经验和影响力。

6 《公约》对南极地区国际法制发展的影响

由于南极条约体系中已经有一些关于环境保护的具体法律制度,如1991年通过的《关于环境保护的南极条约议定书》^①以及《南极环境评估》等5个议定书,其中《关于环境保护的南极条约议定书》对南极的环境保护作出了非常严格的具体的法律规定,不仅对缔约国要求必须处理遗留在南极的垃圾,而且要求对不同性质的垃圾要采取不同的处理方法,如固体废弃物、化学药品废弃物、可燃性废弃物以及视频废弃物等,这些对南极环境保护的法律制度仍将继续规制着这一地区的环境。在借鉴《公约》规定的基础上,南极地区的国际法制发展可以从以下几个方面来考虑。

第一,加强更广泛的合作。就目前而言,南极地区的国际法律制度的发展应当逐渐从低级领域的合作扩展到更广泛的领域。实际上,南极条约体系不仅难以推进南极国际化的发展,而且正承受着来自各方面的压力。继续以现有法律体系,尤其是以南极条约体系来解决南极地区现有的以及未来的矛盾都是不现实的。但我们可以积极地利用维护南极长期和平稳定,并符合全人类利益的南极条约体系中的共同管理机制,积极参与南极事务,寻求更加广泛的合作领域,使全世界更加和平地利用南极。

第二,加强对南极科学考查活动的规范。在以世界经济可持续发展的基础上,对科学考察活动中关于南极资源的调查、南极资源的开发利用等做出更加规范性的制度,因为对南极的科学研究并不能等同于对南极的资源勘探,而应当以全人类的利益为目的,确保全世界更加和平有序的研究、开发并利用南极资源使南极资源更好地成为全人类的福祉。

第三,进一步规范对南极资源的开发利用。应当分析由于南极资源开发利用与南极领土主权主张之间产生纠纷的法律关系,研究南极考察国家对南极资源的政策与实践,制定一个南极资源开发利用的整体政策的法律规范,这样可以对南极资源的开发利用更加规范,并减少国家之间的冲突。

第四,南极国际争端的解决途径。《南极条约》中的

协商一致以及对南极领土的“冻结”为协商国之间的冲突创造了一个搁置争议、尊重和维持现状的一个处理争议问题的原则,也为协商国寻求更加广泛的合作机制,这种南极合作的精神也成为了国际社会中和平解决争端的一个范例。北极地区的国际冲突较之南极地区的争议来说就更为激烈。尽管南北极地区在诸多方面存在较大差别,如自然条件、地质构造、历史进程、地缘政治等,但如果可以借鉴北极地区国际争端的解决途径的话,可能会对解决南极地区的国际争端具有一定的参考意义。而且,《公约》在世界范围内的广泛适用,南极争端的解决也可以借鉴《公约》中规定的详细的纠纷解决机制。

第五,共同开发。《斯约》是北极地区的国际法律制度,其实质是搁置争议、共同开发,以避免冲突升级。共同开发是指相关国家对经济资源开发专属性主权利争议暂时搁置的情况下,在相互间协定的基础上,以某种合作方式勘探和开发重叠主张地区的相关资源。它是世界上很多国家认可和采用的一种功能性的合作制度,在有关国家优先利用争议区域资源的实用考虑与维持各自权利主张或立场之间建立了一种适当的平衡。因此,就南极来说,南极是人类共同遗产,妥善解决南极问题符合人类的共同愿望。我们也可以借鉴《斯约》中的相关的共同开发理论来规范、协调和约束南极,也可以考虑“共同管理、联合开发”的设想来发展南极。

总之,南极和谐、稳定的发展是我们人类的共同愿望。

参考文献:

- [1] Donald R. Rothwell, The Polar Regions and The Development of International Law, [M] Cambridge University Press, 1996, P300.
- [2] Lorraine M. Elloit, International Environmental Politics: Protecting the Antarctic, [M] Volume 28, New York, St. Martin's Press, 1994, P39.
- [3] UN document, [Z] A/41 /722, November 17, 1986, P29.

责任编辑 王友海

^① 1991年南极条约缔约国在马德里通过了《关于环境保护的南极条约议定书》以及《南极环境评估》《南极动植物保护》、《南极废物处理与管理》、《防止海洋污染》、《南极特别保护区》这5个附件,对南极地区作了具体严格的规定。