

论“南极条约地区”的地域范围

吴 慧 张欣波*

摘 要：明确“南极条约地区”的地域范围是适用南极条约体系和中国进行南极立法面临的基础性问题。经考察，“南极洲”“南纬 60 度以南的地区”和“南极条约地区”的三者表述应为同一概念。基于南极条约体系的各项条约和《南极条约》原始缔约国的相关立法实践，“南极条约地区”在不同时期所指代的具体范围，已从最初只包含南纬 60 度以南的大陆、岛屿、冰架和所谓“领海”，扩展为当前包含南纬 60 度以南的整个地区。鉴此，中国可考虑将“南极条约地区”视为南纬 60 度以南、包括海域在内的整个地区，但应在立法和政策实践中保持一定的灵活性。

关键词：《南极条约》 南极条约体系 国别南极立法 南极条约地区 地域范围 南极海域

1959 年 12 月，曾在“国际地球物理年”（International Geophysical Year）（1957 年 7 月至 1958 年 12 月）期间开展南极科考活动的 12 个国家在华盛顿签署《南极条约》，确立了各国在“南极条约地区”开展活动的一般原则，也开启了南极法律制度的建构过程。在此基础上，以《南极条约》协商国为主要代表的一些国家先后签署了 1972 年《南极海豹保护公约》（以下简称《海豹公约》）、1980 年《南极海洋生物资源养护公约》（以下简称《养护公约》）和 1991 年《南极条约环境保护议定书》（以下简称《环保议定书》），并在南极条约协商会议、南极海洋生物资源养护委员会会议之下通过了诸多具有法律约束力的措施，从而形成了南极条约体系。^① 尽管南极条约体系各项条约的适用范围不尽相同，但由于其都建基于《南极条约》之上，因而难免在条款或实践中涉及“南极条约地区”。然而，南极条约体系中混杂使用了不同的用语，看似矛盾的约文表述，以及南极条约体系与《联合国海洋法公约》的复杂关系，都给人们理解“南极条约地区”的确切范围带来不小困惑，进而给解释和适用南极条约体系带来一定的问题，特别是不同的解释会产生不同的国际法权利与义务。鉴于第十三届全国人大常委会已将“南极活动与环境保护法”纳入立法规划，以及中国南极立法会涉及“南极条约地区”的地域范围，本文将通过考察南极条约体系的各项条约以及《南极条约》原始缔约国在不同时期相应的南极立法，展现“南极条约地区”地域范围的发展变化，并总结其对中国的启示。

* 吴慧，国际关系学院副教授、博士生导师；张欣波，中国现代国际关系研究院博士。本文由国家社会科学基金资助（批准号：20VHQ005）。本文中所有网络资源最后的访问时间均为 2021 年 4 月 11 日。

① 《南极条约环境保护议定书》第 1 条 e 项。该条款英文为：“Antarctic Treaty system” means the Antarctic Treaty, the measures in effect under that Treaty, its associated separate international instruments in force and the measures in effect under those instruments.

一 基本用语辨析

在南极条约体系中,涉及《南极条约》适用范围的用语有“南极洲”(Antarctica)、“南纬60度以南的地区”(The Area South of 60° South Latitude)和“南极条约地区”(Antarctic Treaty Area)。这三种用语往往混杂在一起,给人们解释和适用南极条约体系造成困扰。因而,在探究“南极条约地区”确切的地域范围之前,本文首先需要对以上三种用语进行辨析,以确定其是否均指代《南极条约》的适用范围。

(一) “南极洲”

《南极条约》共有14条,其中前10条为实体权利义务条款。一个有趣的现象是,在这些实体权利义务条款中,只有《南极条约》第6条使用了“南纬60度以南的地区,包括一切冰架在内”之表述,而其他所有的实体权利义务条款都使用了“南极洲”之表述。例如,《南极条约》第1条第1款规定,“南极洲应仅用于和平目的。在南极洲,应特别禁止任何军事性措施,如建立军事基地和设防工事,举行军事演习,以及试验任何类型的武器。”^①这种用语偏好也体现在第一、二届南极条约协商会议通过的“建议”中。在这两次协商会议上,没有任何“建议”使用“南纬60度以南的地区”或“南极条约地区”的表述,但不少“建议”采用了“南极洲”的表述,特别是1961年第一届南极条约协商会议第6号“建议”规定,各缔约国按照《南极条约》第7条第5款交换的信息应当包含“引入或将引入到南极洲(Antarctica)的船舶、航空器和其他车辆的名称、类型、数量、描述和装备,以及关于军事装备的信息(如有)及其在南极洲的位置”。^②这表明南极条约协商会议中使用的“南极洲”一词即为《南极条约》中使用的“南极洲”。此后,“南极洲”的表述大量出现在南极条约协商会议通过的文件中。截至2019年第四十二届南极条约协商会议,“南极洲”在协商会议文件中共出现178次,其中在“建议”中出现58次、在“措施”中出现34次以及在“决议”中出现86次。^③

尽管“南极洲”被广泛使用,但南极条约体系并没有对这一用语作出明确的定义,尤其是《南极条约》。这主要出于两方面的原因:在客观上,正如日本代表团团长在1959年南极洲会议上谈及条约适用范围时所言,“根据国际地球物理年计划所进行的研究表明,南极大陆由小部分裸露陆地的地区、大面积被冰永久覆盖的辽阔区域以及一些季节性冰冻的地区组成。不仅是这几

① 该条款英文表述为: Antarctica shall be used for peaceful purposes only. There shall be prohibited, inter alia, any measures of a military nature, such as the establishment of military bases and fortifications, the carrying out of military maneuvers, as well as the testing of any type of weapons.

② “Specification of the Information Provided under Article VII-5”, Recommendation I-VI (ATCM I-Canberra, 1961), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/7>.

③ 在1995年以前,南极条约协商会议通过的文件形式主要为“建议”,另有少量“其他”文件。1995年,第十九届南极条约协商会议第1号“决定”规定,将“建议”划分为“措施”“决定”和“决议”,其中“措施”为具有法律约束力的文件。此处统计数据由作者依据南极条约秘书处网站“南极条约数据库”中历年的协商会议文件检索关键词得出。

个地区的界限，甚至整个南极地区的边界目前也无法科学地确定。”^① 在主观上，正如学者约翰·哈内西安（John Hanessian）于1960年指出的那样，参加1959年南极洲会议的国家没有就“南极洲”的定义达成共识，因而《南极条约》第6条在规规定该条约的适用范围时没有提及“南极洲”。^② 考虑到“南极洲”一词见于《南极条约》的诸多条款，约翰·哈内西安进而提出了一个疑问，即能否认为“南极洲”在实际上已被界定为“南纬60度以南的地区，包括一切冰架”？^③ 换言之，在南极条约体系中，“南极洲”与“南纬60度以南的地区，包括一切冰架”是否可以被理解为同一概念？由于《南极条约》各实体权利义务条款（除第6条外）规制的地域范围均为“南极洲”，且该条约第6条强调“本条约各项规定适用于南纬60度以南的地区，包括一切冰架在内”，因而结合《南极条约》的目的和上下文，应当将“南极洲”与“南纬60度以南的地区，包括一切冰架在内”视为同一概念，否则将导致“南极洲”的地域范围不明，从而使得《南极条约》各实体权利义务条款（除第6条外）无从适用，并使得《南极条约》第6条失去现实意义。罗伯特·海顿（Robert D. Hayton）教授早在1960年分析《南极条约》各条款时也指出，“为了本条约的目的，南极洲被定义为‘南纬60度以南的地区，包括一切冰架在内’。”^④

（二）“南纬60度以南的地区”

继《南极条约》使用“南纬60度以南的地区”之后，1964年第三届南极条约协商会议再次使用这种表述。这次会议通过的《南极动植物养护议定措施》（以下称《议定措施》）第1条第1款规定，“这些议定措施应适用于《南极条约》所适用的同一地区，即南纬60度以南的地区，包括一切冰架。”^⑤ 1970年，第六届南极条约协商会议第13号“建议”也使用了“南纬60度以南的地区”之表述。^⑥ 1980年《养护公约》第1条第1款规定，“本公约适用于南纬60度以南地区的南极海洋生物资源，以及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地区的南极海洋生物资源。”^⑦ 虽然该条款没有明示其与《南极条约》中所用“南纬60度以南的地区”之关系，但南极条约协商会议早在1977年讨论制订新的南极海洋生物资源养护制度时就决定，“3. (d) 该制度应当适用于《南极条约》的具体适用范围；(e) 但是，该制度应当向南纬60度以北延伸，以有效养护南极生态系统的物种，而不影响沿海国对该地区的管辖权。”^⑧ 由此可以推论，《养护公约》第1条第1款中所称的“南纬60度以南的地区”与《南极条约》第6条中的意思

① U. S. Department of State, *Conference Documents: the Antarctic Treaty and Related Papers*, Department of State Publication 7060, 1960, pp. 15 - 16.

② John Hanessian, "The Antarctic Treaty 1959", (1960) 9 *International and Comparative Law* 436, p. 472.

③ John Hanessian, "The Antarctic Treaty 1959", (1960) 9 *International and Comparative Law* 436, p. 472.

④ Robert D. Hayton, "The Antarctic Settlement of 1959", (1960) 54 *American Journal of International Law* 349, p. 359.

⑤ 《南极动植物养护议定措施》第1条第1款。该条款英文为：These Agreed Measures shall apply to the same area to which the Antarctic Treaty is applicable (hereinafter referred to as the Treaty Area) namely the area south of 60° South Latitude, including allice shelves.

⑥ "Information Exchange on Oceanographical Research Ships", Recommendation VI-13 (ATCM VI-Tokyo, 1970) <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/88>.

⑦ 《南极海洋生物资源养护公约》第1条第1款。该条款英文为：This Convention applies to the Antarctic marine living resources of the area south of 60° South latitude and to the Antarctic marine living resources of the area between that latitude and the Antarctic Convergence which form part of the Antarctic marine ecosystem.

⑧ "Research on and Conservation of Antarctic Marine Living Resources", Recommendation IX-2 (ATCM IX-London, 1977), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/118>.

是一致的。除此之外,“南纬60度以南的地区”在南极条约体系中甚少出现。

如上文所述,既然与会各方对“南极洲”的范围没有达成共识,为何《南极条约》第6条规定该条约各项规定适用于“南纬60度以南的地区,包括一切冰架在内”?奥伯恩(F. M. Auburn)教授指出,这“不是由地理或科学考虑所决定的,而是由(南极)声索的北部界限决定的”。^①在参加1959年南极洲会议的12个国家中,7个国家在“南极洲”有领土主权声索,即英国、澳大利亚、新西兰、法国、挪威、阿根廷和智利。除了挪威以外,其他6个国家的主权声索范围基本为南极点至南纬60度,并与两条经线构成的扇形区内的大陆、岛屿及其所谓的“领海”。^②正是因为如此,奥伯恩教授才指出,《南极条约》第6条选择了以南纬60度作为该条约适用的北部界限。

(三)“南极条约地区”

“南极条约地区”一词首次出现于1964年第三届南极条约协商会议的文件中。该会议通过的第1号“建议”规定,“各代表考虑到第一届协商会议第6号‘建议’第8项,建议各自政府在第6号‘建议’第8项的框架内交换南极条约地区内机场设施的信息。”^③尽管没有对“南极条约地区”做出正式定义,但该用语自此几乎出现在每届南极条约协商会议通过的“建议”“措施”或“决议”中。1980年《养护公约》首次把“南极条约地区”纳入南极条约体系的条约文本,且使用次数达到了6次,但该公约同样没有对其进行界定。^④1988年《南极矿产资源活动管理公约》(以下称《矿产公约》)也使用了6次“南极条约地区”,并首次对其进行了定义。^⑤根据该公约第1条第3款,“‘南极条约地区’系指根据《南极条约》第6条,《南极条约》各项规定所适用的地区。”^⑥作为《矿产公约》的替代品,1991年《环保议定书》继承了《矿产公约》对“南极条约地区”的界定,并在文本中大量使用这一用语。^⑦截至2019年第四十二届南极条约协商会议,“南极条约地区”在协商会议文件中共出现92次,其中在“建议”中出现37次、在“措施”中出现3次以及在“决议”中出现52次。^⑧由于《南极条约》第6条规定,该条约各项规定适用于南纬60度以南的地区,包括一切冰架,因而根据《环保议定书》对“南极条约地区”的援引性定义,“南极条约地区”即“南纬60度以南的地区,包括一切冰架在内”。

至此,本文已经表明,在理解南极条约体系的有关文本时,应当对“南极洲”“南纬60度以南的地区”和“南极条约地区”做同一解释。也就是说,“南极洲”和“南极条约地区”均指《南极条约》第6条所称的“南纬60度以南的地区,包括一切冰架在内”。明确这一点有助于避免不同用语对我们的干扰,也是我们进一步探讨“南极条约地区”确切范围的前提条件。

① F. M. Auburn, *Antarctic Law & Politics* (Indiana University Press, 1982), p. 130.

② 为了便于论述,本文使用了南极声索国所谓“领海”的表述,但不代表本文作者认可这种主张。

③ “Information Exchange on Airfield Facilities”, Recommendation III-I (ATCM III-Brussels, 1964), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/28>.

④ 《南极海洋生物资源养护公约》第3、4、5条。

⑤ 由于澳大利亚、法国等国家的反对,1988年《南极矿产资源活动管理公约》没有生效,并被1991年《南极条约环境保护议定书》所取代。

⑥ 《南极矿产资源活动管理公约》第1条第3款。该条款英文为:“Antarctic Treaty Area” means the area to which the provisions of the Antarctic Treaty Area apply in accordance with Article VI of that Treaty.

⑦ 《南极条约环境保护议定书》第1条b项。该条款英文为:“Antarctic Treaty area” means the area to which the provisions of the Antarctic Treaty apply in accordance with Article VI of that Treaty.

⑧ 此处统计数据由作者依据南极条约秘书处网站“南极条约数据库”中历年的协商会议文件检索关键词得出。

二 基于南极条约体系各项条约的解释

南极条约体系各项条约对适用范围的规定，或者直接援引了1959年《南极条约》第6条，或者与这一条款密切相关。而《南极条约》第6条虽为适用范围条款，但约文本身存在模糊之处，不足以推论出该条约确切的适用区域。要想确定“南极条约地区”的具体范围，还需参考上下文以及其他有关的国际法规则等，其中最重要的是《南极条约》的其他条款以及南极条约体系内的其他条约文本。

（一）基于《南极条约》的解释

《南极条约》第6条的模糊规定并非仅仅出于原始缔约国的政治妥协，还囿于当时面临的国际法上的困境。在1959年南极洲会议上，日本代表团团长就指出，“另一个需要我们注意的因素是：我们关于南极洲的条约的起草涉及现有国际法原则领域中的一些全新的内容……这些都是基于我们现在所知的国际法概念难以管理的问题。以我们条约的适用区域问题为例……我们如何将我们关于领海、内水、公海的既定国际法观念应用于这些复杂的现实。”^①其中，最主要的莫过于冰架及其下方水域的法律地位，以及领海宽度的不确定，而《南极条约》第6条正是在这些法律困境下所做的一种巧妙安排。首先，尽管“南极洲”主要指代这一地区的大陆和岛屿，但由于这一地区存在相对固定的大范围冰架，且许多人类活动都开展于冰架之上，因而有必要将冰架纳入其中。然而，由于缺乏国际法依据，冰架的法律地位无从确定，参加1959年南极洲会议的国家对此也没有共识，因而《南极条约》第6条才特意将冰架列举出来。按照唐纳德·罗思韦尔（Donald Rothwell）的说法，“通过将冰架列入条约的适用区域，它（《南极条约》）澄清了冰架既不是陆地，也不是水域，而是自成一体的构造。”其次，由于冰架的法律地位无从确定，冰架下方水域的法律地位也无从确定，参加南极洲会议的国家同样对此没有共识。例如，1959年11月30日，日本在对该条约第6条所作的声明中重申，“‘冰架’一词被解释为包括所有或多或少永久被冰覆盖的地带，包括这种地带之上的空气空间和之下的水域”，^②从而将冰架下方水域等同于冰架。再次，当时领海宽度的不确定导致无法确定公海的范围。美国代表团团长赫尔曼·菲利格（Herman Phleger）于1960年在美国参议院外交关系委员会就《南极条约》第6条作证时表示，“考虑到对领海宽度存在的争议，我们起草了这一规定，以便把什么是公海的问题无限期搁置起来。”^③

除了上述《南极条约》谈判前后的背景，《南极条约》第4条和第7条也为我们探讨“南极

① U. S. Department of State, *Conference Documents: the Antarctic Treaty and Related Papers*, Department of State Publication 7060, 1960, pp. 15 – 16.

② “Statements of the Contracting Parties Made Concerning Particular Articles of the Antarctic Treaty”, 30 November 1959. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1982), Volume I, p. 40.

③ “Evidence before the United States’ Senate concerning the Scope of the Antarctic Treaty”, 14 June 1960. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1982), Volume I, p. 114.

条约地区”的具体范围提供了参照。《南极条约》第4条规制的是“南极洲”领土主权争端问题。该条第1款a项规定,本条约不得被解释为“任何缔约国放弃它前已提出过的对在南极洲的领土主权的权利或要求”。^①由于国家领土包括领陆、领水(内水和领海)、领空和底土,特别是领海权属于各国的固有权利,以及除了领水以外其他海域均不能构成国家领土,我们可以根据《南极条约》第4条第1款a项得出,该条约不影响南极声索国在“南极洲”的领海主张。换言之,南极声索国所主张的南纬60度以南大陆和岛屿附带的所谓“领海”是涵盖在《南极条约》的调整范围内的,因而《南极条约》中的“南极洲”包含着这部分水域,而不包含除所谓“领海”以外的其他海域。^②《南极条约》第7条赋予各缔约国在“南极洲”开展自由视察的权利,其中第3款规定,“南极洲的所有地区,包括在此地区内的一切工作站、设施和设备,以及在南极洲的货物或人员装卸点的一切船只和飞机,应随时接受按照本条第一款指派的任何观察员的视察。”^③这里值得注意的是,视察权适用于“南极洲的所有地区”。同时,“对船舶和航空器的视察权限于它们在南极洲装卸货物或人员的地点,从而承认视察权不适用于在海上的船只。”^④由此可以推断,“南极洲”或“南极条约地区”并未涵盖南纬60度以南的整个海域,否则在这片海域之上的船只也应随时接受视察。与《南极条约》第6条的模糊规定相比,该条约第4条和第7条更为清晰地表明,“南极条约地区”只包含南纬60度以南的大陆、岛屿、冰架及所谓“领海”。

(二) 基于《议定措施》和《海豹公约》的解释

1964年,第三届南极条约协商会议通过了《南极动植物养护议定措施》,其中第1条第1款规定,“本议定措施适用于《南极条约》适用的同一地区,即南纬60度以南的地区,包括一切冰架在内”;第7条第3款规定,“各参与国政府应采取一切合理措施,减轻沿岸和冰架邻接水域的污染。”^⑤前者的表述与《南极条约》第6条一样存在着模糊性,但由于“起草《议定措施》时捕鱼和猎杀海洋动物是一项公认的公海权利,这有力地说明《议定措施》只适用于陆地和冰架。”^⑥同时,后者表明“南极条约地区”包含一定范围的水域,而且“虽然范围不明,但这表明协商国认识到南极洲可能拥有一个将陆地与公海分开的领海”。^⑦综合《议定措施》以上两项条款来看,“南极条约地区”依然限于南纬60度以南的大陆、岛屿、冰架和所谓“领海”。

在通过《议定措施》的同时,第三届南极条约协商会议还通过了一份题为《自愿管理远洋

① 《南极条约》第4条第1款a项。该条款英文为: 1. Nothing contained in the present Treaty shall be interpreted as: (a) a renunciation by any Contracting Party of previously asserted rights of or claims to territorial sovereignty in Antarctica.

② Bernard H. Oxman, “Antarctica and the New Law of the Sea”, (1986) 19 *Cornell International Law Journal* 211, p. 224.

③ 《南极条约》第7条第3款。该条款英文为: All areas of Antarctica, including all stations, installations and equipment within those areas, and all ships and aircraft at points of discharging or embarking cargoes or personnel in Antarctica, shall be open at all times to inspection by any observers designated in accordance with paragraph 1 of this Article.

④ W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1982), Volume I, p. 67.

⑤ ATCM III, “Agreed Measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora”, Article 1 (1) and 7 (3), Recommendation 8, 1964, https://documents.atcs.aq/recatt/att080_e.pdf.

⑥ W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1982), Volume I, p. 147.

⑦ W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1982), Volume I, p. 147.

猎捕海豹》的“建议”，规定“当本国船只在南纬 60 度以南进行远洋猎捕海豹或在浮冰上捕获动物时，各国政府应自愿管理这些活动，以确保被捕获的任何物种的生存，并确保自然生态系统不受严重干扰。”^① 由于《议定措施》与《南极条约》的适用范围一致，且规定的是强制性义务，而《自愿管理远洋猎捕海豹》所规定的是非强制性义务，这表明“南极条约地区”并没有涵盖南纬 60 度以南的整个海域，否则没有必要另行对这一海域内的远洋猎捕活动作出非强制性规定，特别是在浮冰上猎捕动物。在《自愿管理远洋猎捕海豹》的基础上，1966 年第四届南极条约协商会议通过了《自愿管理南极远洋猎捕海豹临时指导方针》。^② 1968 年，第五届南极条约协商会议进一步通过了《南极远洋猎捕海豹管理公约》草案，其中第 1 条规定，“各缔约国应为其国民，包括拥有其国籍的船舶，采取适当措施，包括必要的许可制度，以便根据本公约的规定在本公约适用的区域，即南纬 60° 以南的海域，管理远洋猎捕海豹。”^③ 1972 年，在上述草案的基础上，南极海豹保护公约会议通过了《海豹公约》，其中第 1 条第 1 款规定，“本公约适用于南纬 60 度以南的海域，缔约国在该海域确认《南极条约》第 4 条的各项规定。”^④ 纵观《海豹公约》的制定过程，我们可以发现，其最初是要规制在“南极条约地区”之外的猎捕海豹活动，但随着谈判的进展，其适用的范围涵盖了南纬 60 度以南的整个海域。《海豹公约》第 1 条第 1 款强调“缔约国在该海域确认《南极条约》第 4 条的规定”，进一步表明这两项条约的适用范围存在一定的重叠。鉴于《南极条约》第 4 条的法律效力及于所谓“领海”，以及《议定措施》要求“减轻沿岸和冰架邻接水域的污染”，《海豹公约》和《南极条约》适用范围的重叠区只能是所谓“领海”。这再次表明，此时“南极条约地区”仍未囊括南纬 60 度以南的整个海域。

（三）基于《养护公约》的解释

自 20 世纪 70 年代中期起，《南极条约》协商国开始致力于制定关于南极海域活动的规则。1975 年，美国向第八届南极条约协商会议提交一份题为《南极洲海洋生物资源》的“建议”草案，首次提议各与会国和南极研究科学委员会（Scientific Committee on Antarctic Research, SCAR）加强对“南极洲”海洋生物资源的研究与国际合作。^⑤ 在这份草案的基础上，第八届南极条约协商会议通过了题为《保护和研究南极海洋生物资源》的“建议”，“认识到有必要在《南极条约》的框架内促进和实现对这些海洋生物资源进行保护、科学研究和合理利用的目标”，并鼓励各缔约国开展研究以制定养护“南极条约地区”内海洋生物资源的有效措施。这标志着南极条约协商会议开始关注和讨论南极海洋生物资源养护问题。尤为值得强调的是，其是在《南极条约》框架内讨论“南极条约地区”内的海洋生物资源养护。1977 年，第九届南极条约协商会议

① “Voluntary Regulation of Pelagic Sealing”, Recommendation III-XI (ATCM III-Brussels, 1964), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/38>.

② “Voluntary Measures on Pelagic Sealing”, Recommendation IV-21 (ATCM IV-Santiago, 1966), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/59>.

③ “Draft Convention for the Regulation of Antarctic Pelagic Sealing”, Recommendation V-8 (ATCM V-Paris, 1968), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/74>.

④ 《南极海豹保护公约》第 1 条第 1 款。该条款英文为：This Convention applies to the seas south of 60° South Latitude, in respect of which the Contracting Parties affirm the provisions of Article IV of the Antarctic Treaty.

⑤ “Marine Living Resources in Antarctica (Draft Recommendation submitted by United States)”, ATCM VIII, 1975, https://documents.ats.aq/ATCM8/wp/ATCM8_wp016_e.pdf.

决定新的南极海洋生物资源养护制度“应当适用于《南极条约》的具体适用范围”，并“应当向南纬60度以北延伸”。^①在此基础上，《养护公约》才规定其“适用于南纬60度以南地区的南极海洋生物资源，以及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地区的南极海洋生物资源。”^②除了与《南极条约》的适用范围不同以外，新的南极海洋生物资源养护制度最后之所以以新的国际公约为载体，还在于考虑到了那些在南极海域从事渔业活动的《南极条约》非协商国和国际组织的参与问题。^③从上述制定过程可以看到，在20世纪70年代中期以后，南极条约协商会议和《养护公约》已经将“南极条约地区”比较明确地理解为南纬60度以南、包括海域在内的整个地区。

作为南极条约协商会议中的决策者，《南极条约》协商国自20世纪70年代中期起集体倾向于将“南极条约地区”理解为包含南纬60度以南的整个海域，以及推动将南极辐合带与南纬60度之间的区域纳入《养护公约》的适用范围，是与当时国际海洋法的快速发展密切相关的。在《南极条约》签署前，联合国在国际海洋法编纂工作方面取得了一定的成效。1958年，第一次联合国海洋法会议通过了《领海及毗连区公约》《大陆架公约》《公海公约》和《捕鱼及养护公海生物资源公约》。依据这几项公约，沿海国的海洋管辖权主要集中于领海、毗连区和大陆架。1960年，第二次联合国海洋法会议无果而终。之后，一些发展中国家极力主张扩大沿海国海洋管辖权，特别是掀起了一股建立200海里“渔业区”或“经济区”的国际浪潮。1973年第三次联合国海洋法会议开始后，这种扩大沿海国海洋管辖权的势头愈演愈烈，甚至法国、挪威和新西兰等《南极条约》原始缔约国也加入其中，^④并最终致使了专属经济区制度的建立。正是在这样的背景下，“鉴于协商国希望垄断对南极的决策，它们别无选择，只能主张海上管辖权……否则，磷虾和碳氢化合物可能会受到与（南极）条约制度无关的国际组织的管理。”^⑤这种对自身“集体管辖权”的强调也体现在南极条约协商会议文件和《养护公约》中。比如，1979年第十届南极条约协商会议第2号“建议”表示，“忆及协商国在南极海洋生物资源养护方面的责任”；^⑥《养护公约》序言称，“认识到《南极条约》协商国在保护和保存南极环境，特别是根据《南极条约》第9条第1款f项在保存和养护南极洲生物资源方面所负的主要责任。”^⑦正是通过强调这种“集体管辖权”，《南极条约》协商国才于20世纪70年代中期起，开始倾向于把南纬60度以南的整个海域纳入到“南极条约地区”中。

① “Research on and Conservation of Antarctic Marine Living Resources”, Recommendation IX-2 (ATCM IX-London, 1977), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/118>.

② 《南极海洋生物资源养护公约》第1条第1款。

③ “Research on and Conservation of Antarctic Marine Living Resources”, Recommendation IX-2 (ATCM IX-London, 1977), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/118>.

④ 在1982年《联合国海洋法公约》签署前，法国于1976年出台《关于共和国领土沿海经济区的第76—655号法律》，挪威于同年出台《关于挪威经济区的第91号法案》，新西兰于1977年出台《1977年领海及专属经济区法案》，分别建立了自本国领海基线量起的200海里经济区或专属经济区。参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/FRA_1976_Law.pdf; https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/NOR_1976_Act.pdf; https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/NZL_1980_Act.pdf.

⑤ F. M. Auburn, *Antarctic Law & Politics* (Indiana University Press, 1982), pp. 134 - 135.

⑥ “CCAMLR Negotiations”, Recommendation X-2 (ATCM X-Washington, 1979), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/124>.

⑦ 《南极海洋生物资源养护公约》序言。

(四) 基于《矿产公约》的解释

南极条约协商会议早在 1972 年就开始讨论南极矿产资源开发问题。随着第三次联合国海洋法会议的不断推进,特别是关于国际海底区域制度的谈判,《南极条约》协商国试图“建立一种可以很好地主张对南大洋部分海底矿产资源拥有权威的制度”。^① 1977 年,第九届南极条约协商会议提出要继续研究“南极条约地区”内矿产资源活动的环境影响,并在若干原则的基础上研究未来南极矿产资源制度的内容。^② 1981 年,第十一届南极条约协商会议指出,“注意到南极洲大陆与其邻近近海地区之间的统一”,以及新的南极矿产资源制度应“适用于在南极大陆及其邻近近海地区进行的所有矿产资源活动,但不侵犯深海海底。适用区域的确切界限将在拟订该制度时决定。”^③ 1988 年,关于南极矿产资源的第四届南极条约特别协商会议通过《矿产公约》,其中第 5 条规定:

1. 在下述第 2、3 和 4 款的限制下,本公约应适用于南极条约地区。2. 在不影响《南极条约》协商国根据《南极条约》及据此所订措施而承担的责任的情况下,各缔约国同意,本公约应管理在南纬 60 度以南的南极洲大陆和南极所有岛屿、包括一切冰架上进行的南极矿产资源活动,以及在直至深海海床的邻近近海地区海床和底土中进行的南极矿产资源活动。3. 为本公约的目的,“深海海底”是指按照国际法为大陆架一词所下定义,超过大陆架地域范围的海床及底土。4. 凡本公约其他条款涉及上述第 1、2 条款所指区域以外的可能影响,包括对依附于南极环境或与其相关的生态系统的影响,本条任何规定不得解释为限制此类条款的适用。^④

从以上《矿产公约》的发展历程和有关条款看,与《养护公约》适用范围的制定过程不同,《矿产公约》的适用范围一直被锁定在“南极条约地区”,该公约第 5 条第 1 款更是对此作出了明确的规定。同时,在南极海域海床和底土中进行的矿产资源活动很早就被纳入了规制的范畴。这表明《矿产公约》采取了与《养护公约》一样的路径,即把南纬 60 度以南的海域归入“南极条约地区”。在此需要提及的是,《关于南极矿产资源的第四届南极条约特别协商会议最后文件》

① Christopher C. Joyner and Peter J. Lipperman, “Conflicting Jurisdictions in the Southern Ocean: The Case of an Antarctic Minerals Regime”, (1986) 27 (1) *Virginia Journal of International Law*, p. 3.

② “Future Regime on Antarctic Mineral Resources”, Recommendation IX-1 (ATCM IX-London, 1977), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/117>.

③ “Regime on Antarctic Mineral Resources”, Recommendation XI-1 (ATCM XI-Buenos Aires, 1981), <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/133?s=1&from=07/07/1981&to=07/07/1981&cat=10&top=0&type=0&stat=0&txt=&curr=0&page=1>.

④ 《南极矿产资源活动管理公约》第 5 条。该条英文为: 1. This Convention shall, subject to paragraphs 2, 3 and 4 below, apply to the Antarctic Treaty area. 2. Without prejudice to the responsibilities of the Antarctic Treaty Consultative Parties under the Antarctic Treaty and measures pursuant to it, the Parties agree that this Convention shall regulate Antarctic mineral resource activities which take place on the continent of Antarctica and all Antarctic islands, including all ice shelves, south of 60° south latitude and in the seabed and subsoil of adjacent offshore areas up to the deep seabed. 3. For the purposes of this Convention “deep seabed” means the seabed and subsoil beyond the geographic extent of the continental shelf as the term continental shelf is defined in accordance with international law. 4. Nothing in this Article shall be construed as limiting the application of other Articles of this Convention in so far as they relate to possible impacts outside the area referred to in paragraphs 1 and 2 above, including impacts on dependent or on associated ecosystems.

指出,“本公约(即《矿产公约》)第5条第2款所定义的南极矿产资源活动的管理范围,并不适用于任何根据国际法附属于南纬60度以北岛屿的大陆架。”^①这种尊重沿海国海洋管辖权的做法与南极海洋生物资源养护制度中的做法类似,但其只是例外性规定,并不影响《矿产公约》在“南极条约地区”的一般性适用,也不影响该公约将南纬60度以南的海域视为“南极条约地区”一部分的内在逻辑。

(五) 基于《环保议定书》的解释

如果说《养护公约》和《矿产公约》体现了《南极条约》协商国将南纬60度以南海域归入“南极条约地区”倾向的话,那么《环保议定书》则更为明确地证实了这种变化。1991《环保议定书》及其各附件的适用范围为“南极条约地区”。作为该议定书的核心原则,《环保议定书》第3条第1款规定,“保护南极环境及与之依赖的和相关的生态系统以及南极洲的内在价值,包括它的荒野和美学价值,以及它作为从事科学研究的地区的价值,特别是从事了解全球环境所必需的研究的价值,应成为在规划和从事南极条约地区一切活动时的基本考虑因素。”^②这项“环境原则”不仅体现在限制一切活动对“南极条约地区”的环境影响,也体现在限制其对“南极条约地区”以外区域的环境影响。例如,《环保议定书》第6条第3款规定,“各缔约方应与可在南极条约地区的相邻区域行使管辖权的缔约方合作,以确保南极条约地区内的活动不会对那些区域产生不利的环境影响。”^③这一条款恰恰为我们解释“南极条约地区”的具体范围提供了支撑。假设“南极条约地区”只包含南纬60度以南的大陆、岛屿、冰架和所谓“领海”,则没有任何源于南纬60度以北的沿海国管辖海域与“南极条约地区”相邻,那么《环保议定书》第6条第3款将失去存在的必要性。只有当“南极条约地区”为南纬60度以南、包括海域在内的整个地区时,位于南纬60度以北的南桑威奇群岛(英国和阿根廷争议岛屿)的专属经济区和大陆架、赫德岛和麦克唐纳群岛(澳大利亚)的大陆架才与“南极条约地区”接壤并进入“南极条约地区”,^④从而使得《环保议定书》第6条第3款的规定具有现实意义。

作为《环保议定书》的组成部分,该议定书多个附件也表明“南极条约地区”为南纬60度以南的整个地区,其中最为明确的佐证体现在附件四《预防海洋污染》及其与国际海事组织《极地水域船舶作业国际规则》(以下称《极地规则》)的关系中。附件四第6条第1款规定,“各缔约国不得在距陆地或冰架12海里以内将未处理过的污水(“污水”按照MARPOL73/78附录四的定义解释)排入海中”;“在此距离之外,不应将集污舱中储存的污水顷刻排光,而应以

① “Final Act of the Fourth Special Antarctic Treaty Consultative Meeting on Antarctic Mineral Resources”, SATCM IV, 1988, p. 2, https://documents.ats.aq/recatt/att314_e.pdf.

② 《南极条约环境保护议定书》第3条第1款。该条款英文为: The protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems and the intrinsic value of Antarctica, including its wilderness and aesthetic values and its value as an area for the conduct of scientific research, in particular research essential to understanding the global environment, shall be fundamental considerations in the planning and conduct of all activities in the Antarctic Treaty area.

③ 《南极条约环境保护议定书》第6条第3款。该条款英文为: The Parties shall co-operate with those Parties which may exercise jurisdiction in areas adjacent to the Antarctic Treaty area with a view to ensuring that activities in the Antarctic Treaty area do not have adverse environmental impacts on those areas.

④ 关于南桑威奇群岛专属经济区和大陆架的范围,参见2009年4月阿根廷向大陆架界限委员会提交的大陆架划界案,以及同年5月英国提交的关于福克兰群岛(马尔维纳斯群岛)、南乔治亚岛和南桑威奇群岛的大陆架划界案。关于赫德岛和麦克唐纳群岛大陆架的范围,参见2004年11月澳大利亚提交的大陆架划界案。

适中的速度并在实际可行的情况下,当船舶以不低于4节的航速在航行途中进行排放。”^① 附件四对距南极陆地和冰架12海里以外水域内活动的直接限制,说明在这部分海域中的活动仍然属于《环保议定书》的调整范围。同时,尽管《环保议定书》及其附件四对海洋污染作出了专门的规制,但南极条约协商会议始终认为国际海事组织对此承担重要职责,并一直支持国际海事组织制定更为全面的强制性规则。^② 2015年,国际海事组织通过《极地规则》,对南纬60度以南地区的航行安全和预防海洋污染作出了规定。通过对比《环保议定书》附件四《预防海洋污染》与《极地规则》,我们可以发现,两者在防止海洋污染方面并非“重复建设”,《极地规则》基本上是对《环保议定书》附件四的进一步细化和补充。鉴于《极地规则》适用于南纬60度以南的地区,及其考虑到了南极地区的法律情况,^③ 因而可以推断出,“南极条约地区”应当包括南纬60度以南的所有海域,否则在防止海洋污染方面这一地区将出现不受规制的水域。此外,《环保议定书》其他附件也提供了一些佐证条款。例如,附件二《动植物保护》第4条第2款规定,“不得把狗带入陆地、冰架或海冰上”,而这明显将1964年《议定措施》中排除的、涉及海冰上动物保护的事项纳入了规制范畴。

至此,我们面临一个新的问题,即在1964年《议定措施》将南纬60度以南、所谓“领海”以外的海域排除出“南极条约地区”,而1991年《环保议定书》将南纬60度以南、包括海域在内的整个地区归入“南极条约地区”的情况下,应该以哪个为准?对此,《环保议定书》第4条提供了参考标准。该条第1款规定,“本议定书是对《南极条约》的补充,既不是对该条约的修改,也不是对该条约的修正。”^④ 同时,该议定书第22条第1款规定,“本议定书须经签署国批准、接受或核准。”^⑤ 这表明,尽管《环保议定书》是对《南极条约》的补充,且两者密切相关,但它却是一项相对独立的条约。纵观整个演变的历程,《环保议定书》对“南极条约地区”的界定与其说是扩大了《南极条约》和《议定措施》原有的适用范围,不如说是在原有分歧的基础上,采纳了20世纪70年代中期以来《南极条约》协商国对南纬60度以南海域的“集体管辖权”主张,并在补充性条约中明确了“南极条约地区”的具体范围。所以,对“南极条约地区”的理解应以《环保议定书》为准。

三 对《南极条约》原始缔约国立法的考察

作为《南极条约》的原始缔约国,美国、英国、澳大利亚等12个国家几乎参与了南极条约体系各项条约的制定。为了落实和执行南极条约体系的各项条约,这些国家还出台了比较完善的南极国别立法。鉴于这些国家的《南极条约》原始缔约国身份和协商国地位,对其南极立法的考察有助于我们更为深入地理解“南极条约地区”的确切范围及其演变。

① 《南极条约环境保护议定书》附件四“防止海洋污染”第6条第1款。

② “Co-ordination among Antarctic Treaty Parties on Antarctic Proposals under Consideration in the IMO”, Resolution 5 (2010) - ATCM XXXIII-CEP XIII, Punta del Este, <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/475>.

③ 《国际极地水域操作船舶规则》前言第6条, <http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/gjhzs/201612/P020180116846988195084.pdf>.

④ 《南极条约环境保护议定书》第4条第1款。该条款英文为: This Protocol shall supplement the Antarctic Treaty and shall neither modify nor amend that Treaty.

⑤ 《南极条约环境保护议定书》第22条第1款。

（一）对《南极条约》相关立法的考察

《南极条约》第6条的模糊性为12个原始缔约国留下了各自解读的空间。在批准这一条约的过程和立法中，其关于“南极洲”或“南极条约地区”具体范围的分歧浮出水面，并呈现出三种不同倾向的解释。

第一种倾向认为“南极条约地区”只包含南纬60度以南的大陆、岛屿、冰架和所谓“领海”，而不含位于南纬60度以南的公海，持此种观点的原始缔约国有美国、英国和新西兰。1960年6月，作为批准《南极条约》的一个步骤，美国参议院外交关系委员会举行了一次听证会，前往作证的是出席1959年南极洲会议的美国代表团团长赫尔曼·菲利格（Herman Phleger）。在这次听证会上，赫尔曼·菲利格在回答关于《南极条约》适用范围的问题时表示，“该区域位于南纬60度（以南），不包括根据国际法在公海中的所有权利，因此所剩下的就是大陆加上所谓的固定冰架。”^① 针对南极陆地以外有多远的海域属于《南极条约》适用范围，以及是否包含3海里或12海里界限的追问，赫尔曼·菲利格表达了上文所提及的内容，即正是考虑到与会各国对领海宽度存在分歧，所以《南极条约》第6条才搁置了哪里是公海的问题。他还继而表示，“我们不想卷入这场争论，但是我们有一个条款规定，船只在装卸（货物或人员）时都要接受视察，这是我们特别感兴趣的，所以南极洲的领海宽度在这个条约中没有被界定。”^② 从赫尔曼·菲利格的证词来看，美国认为“南极条约地区”并不包括南纬60度以南的整个海域，而最多包括所谓的“领海”。

为了执行《南极条约》的有关条款，1962年2月，英国颁布《1962年南极条约枢密院君令》，其中第2条规定，“南极洲（Antarctica）是指南纬60度以南的地区，包括一切冰架，但不包括该地区内的公海。”^③ 同年12月，英国颁布《1962年南极条约（管辖权豁免）条例》，其中第2条规定，“南极洲（Antarctica）具有《1962年南极条约枢密院君令》第2（1）条赋予它的意义。”^④ 也就是说，英国《1962年南极条约（管辖权豁免）条例》同样认为“南极洲”不包括南纬60度以南的公海。

与英国执行《南极条约》的做法一样，1960年1月，新西兰制定了《1960年南极洲法案》。但不同的是，新西兰《1960年南极洲法案》第2条只规定，“除非文中另有规定，南极洲（Antarctica）是指南纬60度以南的地区，包括该地区内的一切冰架。”^⑤ 尽管如此，但新西兰通

① “Evidence before the United States’ Senate concerning the Scope of the Antarctic Treaty”, 14 June 1960. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1982), Volume I, p. 114.

② “Evidence before the United States’ Senate concerning the Scope of the Antarctic Treaty”, 14 June 1960. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1982), Volume I, p. 114.

③ “The Antarctic Treaty Order in Council 1962”, Section 2 (1), 26 February 1962. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1988), Volume III, p. 375.

④ “Antarctic Treaty (Immunity from Jurisdiction) Ordinance, 1962”, Section 2 (1), 24 December 1962. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1988), Volume III, p. 382.

⑤ “Antarctica Act 1960”, Section 2 (1), 21 October 1960. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1988), Volume III, p. 81.

过《1970年南极洲修正法案》侧面表达了对“南极洲”具体范围的理解。该修正法案第2条规定,“根据本条制定的任何规定均可延伸和适用于南极洲(Antarctica)内的公海。”^①换言之,除该条款的特殊规定外,其余条款均不能作此扩大化的适用。据此倒推,新西兰《1960年南极洲法案》中“南纬60度以南的地区”也不包括这一界限以南的公海。

第二种倾向认为“南极条约地区”包括南纬60度以南的整个地区,其主要代表为澳大利亚。为了赋予《南极条约》在国内的法律效力,1960年11月,澳大利亚通过了《1960年南极条约法案》,其中第3条规定,“在本法案中,除非有相反的意思表示——南极洲(Antarctica)指南纬60度以南的地区,包括该地区内的一切冰架。”^②尽管这种定义与《南极条约》第6条无异,但在该法案的审议过程中,澳大利亚道明了其更为具体的理解。1960年9月8日,澳大利亚参议院对《1960年南极条约法案》进行二读时,该法案提案人、澳大利亚海军部长、参议员约翰·戈顿(John Gorton)表示,“尊敬的参议员会注意到,适用的范围是尽可能广泛的。该协议(即《南极条约》)适用于南纬60度以南的整个地区,但不影响各国根据国际法对该地区内公海的权利。”^③同月28日,澳大利亚众议院对《1960年南极条约法案》进行二读时,澳大利亚航空部长弗雷德里克·奥斯本(Frederick Osborne)表示,“适用区域是南纬60度以南的整个地区,但该条约的任何规定都不损害或影响各国根据国际法在公海方面的权利。澳大利亚政府寻求就一个尽可能广阔的区域达成协议,并对结果感到满意。”^④从以上国会议事录可以看到,澳大利亚实际上将“南极条约地区”理解为南纬60度以南的整个地区。

第三种倾向为不明确表示“南极条约地区”的具体范围,而只是与《南极条约》第6条的表述保持一致。例如,1962年5月,为执行《南极条约》有关条款,南非通过《1962年南极洲南非公民法案》,其中第1条规定,“南极洲(Antarctica)是指南纬60度以南的地区,包括该地区内的一切冰架”;第3条规定,“本法案任何规定不得妨碍或以任何方式影响任何国家根据国际法对南极洲内公海的权利或权利的行使。”^⑤苏联、法国、日本、挪威、比利时、阿根廷和智利等其他原始缔约国虽批准了《南极条约》,但没有出台涉及“南极条约地区”界定的专门立法,也没有做出相应的明确声明。总体来看,在《南极条约》签署初期,这些国家在“南极条约地区”的具体范围问题上保持了模糊政策。

(二) 对《议定措施》和《海豹公约》相关立法的考察

与执行《南极条约》的立法实践类似,一些《南极条约》原始缔约国也制定了执行《议定

① “Antarctica Amendment Act 1970”, Section 2 (5), 29 October 1970. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1988), Volume III, p. 87.

② “Antarctic Treaty Act 1960”, Section 3 (1), 2 November 1960. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications, Inc., 1982), Volume II, p. 192.

③ “Speech by John Gorton at the Second Reading of the Antarctic Treaty Bill 1960”, 8 September 1960, Senate of Australia, p. 3, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/hansard80/hansards80/1960-09-08/0067/hansard_frag.pdf; fileType=application%2Fpdf.

④ “Speech by Frederick Osborne at the Second Reading of the Antarctic Treaty Bill 1960”, 28 September 1960, House of Representatives of Australia, p. 2, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/hansard80/hansardr80/1960-09-28/0133/hansard_frag.pdf; fileType=application%2Fpdf.

⑤ “South African Citizens in Antarctica Act 1962”, Section 1 and 3, 21 May 1962. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications Inc., 1988), Volume III, pp. 202-203.

措施》和《海豹公约》的专门立法。从这些立法来看,其对“南极洲”或“南极条约地区”的理解延续了《南极条约》签署之初所做声明或立法中体现的“三足鼎立”格局。

首先,以英国、新西兰、美国和日本为代表的一方明确或比较明确地认为“南极条约地区”不包含南纬60度以南的公海,其中英国、新西兰和美国延续了此前的立场。为了执行《议定措施》,英国于1967年7月出台《1967年南极条约法案》。该法案第10条第5款规定,“南极洲(Antarctica)是指南纬60度以南的地区,不包括该纬度以南公海的任何部分,但包括一切冰架。”^①1973年10月,为了能够批准《海豹公约》,英国出台了《1973年南极哺乳动物和鸟类(公海)养护令》,其中第2条规定,“《1967年南极条约法案》第1—4条所涉及的杀害、伤害、骚扰或获取当地的哺乳动物或鸟类,其效力应如同南极洲包括南纬60度以南的整个公海一样。”^②也就是说,英国通过例外规定的方式将原属于“南极条约地区”内的规制扩大适用到了南纬60度以南的公海,而这片公海并不属于“南极条约地区”。新西兰于1971年12月制定《1971年南极洲(动植物)条例》,其中第2条第1项规定,“南极洲(Antarctica)是指南纬60度以南的地区,不包括公海的任何部分,但包括该地区内的一切冰架。”^③美国先后颁布《1978年南极养护法案》和《1979年南极动植物养护条例》。两者虽然都只界定“南极洲”(Antarctica)为南纬60度以南的地区,但依据美国参议院审议《南极条约》的听证会记录,这里的“南极洲”应不包括南纬60度以南的公海。与英国、新西兰和美国仅仅延续先前的立场不同,日本之前并没有明示其对“南极条约地区”是否涵盖南纬60度以南整个海域的态度。然而,日本于1982年5月通过的、旨在执行《议定措施》的《南极地区动植物养护法》第2条第1款规定,“南极地区(Antarctic Area)是指南纬60度以南的一切陆地(包括冰架)”,^④从而排除了南纬60度以南、包括公海在内的绝大部分海域。

其次,以澳大利亚和挪威为代表的一方倾向于认为“南极条约地区”包含南纬60度以南的公海。1980年6月,澳大利亚通过《1980年南极条约(环境保护)法案》,将《议定措施》的有关规定纳入其中。尽管该法案仅规定“南极”(Antarctic)是指南纬60度以南的地区,包括一切冰架,^⑤但考虑到《议定措施》与《南极条约》适用范围相同,以及澳大利亚在审议《1960年南极条约法案》时主张“南极条约地区”为南纬60度以南的整个地区,我们可以推断出澳大利亚此时仍然认为“南极条约地区”包含南纬60度以南的海域。挪威则在1975年向第八届南极条约协商会议提交的工作文件中表示,“《议定措施》和《海豹公约》均适用于南纬60度以南的

① “Antarctic Treaty Act 1967”, Section 10 (5), 27 July 1967. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications Inc., 1988), Volume III, p. 396.

② “The Conservation of Antarctic Mammals and Birds (High Seas) Order 1973”, Paragraph 2, 24 October 1973. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications Inc., 1988), Volume III, p. 398.

③ “Antarctica (Fauna and Flora) Regulations 1971”, Section 2 (1), 20 December 1971. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications Inc., 1988), Volume III, p. 89.

④ “Law No. 58 of Showa 57 for the Conservation of Fauna and Flora in the Antarctic Area”, Article 2 (1), 28 May 1982. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications Inc., 1988), Volume III, p. 19.

⑤ “Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980”, Section 3 (1), 6 June 1980. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications Inc., 1982), Volume II, p. 213.

(南极) 条约地区, 从而覆盖了南极海域。”^① 由此可见, 挪威认为“南极条约地区”涵盖了《议定措施》和《海豹公约》的适用区域。鉴于《海豹公约》明确适用于南纬 60 度以南的海域, 因而可以判断, 挪威认为“南极条约地区”是指南纬 60 度以南的整个地区。

再次, 以法国、比利时和苏联等其他原始缔约国为代表的一方要么没有进行专门立法, 要么在相关的专门立法中简单重复《南极条约》第 6 条的表述, 因而其对“南极条约地区”具体范围的态度仍然不够明朗。例如, 比利时 1978 年《南极动植物保护法》只规定该法适用于《南极条约》第 6 条界定的区域, 但不影响任何国家所享有的公海权利,^② 而没有作出进一步的说明。阿根廷 1974 年《关于禁止猎杀豹海豹、象海豹、海豹、企鹅和类似海洋动物物种的第 1216 号法令》, 及法国 1966 年《关于管理阿德利地区动植物保护的 17 号令》则没有涉及对“南极洲”或“南极条约地区”的定义。^③

(三) 对《环保议定书》相关立法的考察

《环保议定书》及其附件的规定对《南极条约》原始缔约国产生了直接的影响, 其中一些国家关于执行《环保议定书》的立法可谓是完全改变或明确了以往对“南极条约地区”的理解, 尤其是英国、日本、新西兰、比利时和智利。英国《1994 年南极法案》第 1 条第 1 款规定, “本法所称‘南极洲’ (Antarctica) 系指: (a) 南极洲大陆 (包括其一切冰架); (b) 南纬 60 度以南的所有岛屿 (包括其一切冰架); (c) 与该大陆或这些岛屿相邻且在南纬 60 度以南的所有大陆架区域; (d) 南纬 60 度以南的所有海域和空域。”^④ 这与英国《1962 年南极条约枢密院君令》《1967 年南极条约法案》将南纬 60 度以南的公海排除在外的做法截然不同。日本 1997 年《南极洲环境保护法》第 3 条第 1 款规定, “‘南极洲’ (Antarctica) 是指南纬 60 度以南的陆地区域 (包括冰架及其上方的空域) 和海洋区域 (包括冰架下方的海域)。”^⑤ 这与日本 1982 年《南极地区动植物保护法》中的有关界定也截然不同。新西兰《1994 年南极洲 (环境保护) 法案》虽然只规定, “南极洲 (Antarctica) 是指南纬 60 度以南的地区, 包括该地区内的一切冰架”,^⑥ 但改变了其《1971 年南极洲 (动植物) 条例》中明确将南纬 60 度以南的公海排除在外的界定。与新西兰的做法类似, 比利时 2005 年《关于执行〈南极条约环境保护议定书〉的法案》仅仅援引了《环保议定书》对“南极条约地区”的定义, 但其于 2008 年 12 月发布的《比利时与南极洲: 探

① “Marine Biological Resources in Antarctica: Questions concerning Necessary Measures”, WP006 by Norway, 1975, ATCM VIII, p. 1, https://documents.ats.aq/ATCM8/wp/ATCM8_wp006_e.pdf.

② “Law relating to the Protection of Fauna and Flora in the Antarctic”, Article 1, 12 January 1978. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications Inc., 1982), Volume II, p. 268.

③ “Decree No. 1216 Prohibiting the Hunting of Sea Leopards, Elephant Seals, Seals, Penguins and Similar Species of Marine Fauna”, 19 April 1974. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications Inc., 1982), Volume II, p. 69; “Order No. 17 Regulating the Protection of Fauna and Flora in the District of Adelie Land”, 7 September 1966. See W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents* (Oceana Publications Inc., 1982), Volume II, p. 555.

④ U. K., “Antarctic Act 1994”, Section 1 (1), 1994, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/15/section/1>.

⑤ Japan, “Law relating to Protection of the Environment in Antarctica”, Article 3 (1), 1997, <https://www.env.go.jp/en/laws/global/antarctica/ch1.html>.

⑥ New Zealand, “Antarctica (Environmental Protection) Act 1994”, Section 7 (1), 1994, http://www.legislation.govt.nz/act/public/1994/0119/latest/DLM342795.html?search=ts_act_antarctica_resele_25_a&p=1.

索、科学与环境》政策文件中表示,“1959年(南极)条约所涵盖的地区被定义为南半球60度纬线以南的地区。因此,南极洲是一个大陆区域和一个海洋区域。”^①智利于2020年通过的《智利南极法》第5条第1款规定,“南极洲包括南纬60度以南的大陆、其冰块和冰障、岛屿,以及它们周围的南大洋,但不影响《南极条约环境保护议定书》和《南极海洋生物资源养护公约》以及适用于该地区的其他国际协定为其特定目的规定的界限”;第2款继而规定,“南大洋包括南纬60度以南的所有海域、水体、海盆和海洋区域,并与1959年《南极条约》的适用界限一致。”^②这个定义表明,智利已经将“南极洲”或“南极条约地区”解释为南纬60度以南、包括海域在内的整个地区。此外,澳大利亚几经修改的《1980年南极条约(环境保护)法案》和挪威2013年《南极洲环境保护与安全条例》虽然没有对“南极”或“南极条约地区”作出更为具体的规定,^③但从两国以往的倾向性来看,可以推测其应当囊括南纬60度以南的所有海域。

除了以上国家之外,其他《南极条约》原始缔约国也几乎都制定了执行《环保议定书》的国内立法,比如美国《1996年南极科学、旅游与养护法案》、南非《1996年南极条约法》、阿根廷《2000年南极条约环境保护议定书措施》、法国《2003年关于南极环境保护的第347号法律》以及俄罗斯《2012年公民与法人南极活动管理法》等。这些立法对“南极洲”或“南极条约地区”的界定基本都是《南极条约》第6条或《环保议定书》第1条b项的定义。由于缺乏直接的证据支持,我们难以断定其对“南极条约地区”具体范围的理解。然而,作为《环保议定书》的起草者和缔约国,其理应了解和接受该议定书所体现的、将南纬60度以南整个地区视为“南极条约地区”的诸多规定。

四 结论与启示

充分了解南极条约体系的发展背景、内在逻辑和具体细节,是中国推进南极事业和深度参与南极治理的重要支撑。在中国开启南极立法之际,我们尤其应当明晰南极条约体系的一些基础性问题,特别是注意到“南极条约地区”在法律上的模糊性与变化性。这种特性不仅体现于南极条约体系各项条约的制定过程和文本中,还体现于《南极条约》原始缔约国在不同时期出台的相应立法中。从南极条约体系来看,《南极条约》第6条是在较大的政治和法律争议下拟定的,这使得“南极条约地区”的地域范围自始就具有一定的模糊性。尽管如此,依据《南极条约》《议定措施》和《海豹公约》的有关条款,我们仍然可以得出结论,即在20世纪70年代中期以前,“南极条约地区”基本上指代南纬60度以南的大陆、岛屿、冰架和所谓“领海”。然而,随着《南极条约》协商国对南极海域“集体管辖权”的追求,《养护公约》《矿产公约》和《环保议定书》又呈现将“南极条约地区”视为南纬60度以南整个地区的转向。从《南极条约》原始

① “Belgium and Antarctica: Exploration, Science and Environment”, 2008, p. 10, https://www.belspo.be/belspo/BePoles/publ/psf_en.pdf.

② Chile, “Chilean Antarctic Statute”, Article 5 (1) and 5 (2), <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=27419&prmTIPO=OFICIOPLY>.

③ Australia, “Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980”, Section 3 (1), 1980, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00324>; Norway, “Regulations relating to the Protection of the Environment and Safety in Antarctica”, Article 3 (a), 2013, <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/protection-environment-safety-antarctica/id724506/>.

缔约国的立法实践来看,伴随着南极条约体系的上述转向,这些国家对“南极条约地区”的理解也经历了相应的调整,特别是先前明确将公海排除在“南极条约地区”之外或者采取模糊态度的英国、日本、新西兰、比利时和智利。需要注意的是,一些《南极条约》原始缔约国将“南极条约地区”定义为南纬60度以南整个地区的立法,往往与其先前将“南极条约地区”定义为不含南纬60度以南公海的立法同时存在。这为其根据不同的政策需求采取不同的解释提供了灵活空间。此外,由于“南极条约地区”囊括了南纬60度以南的所有海域,从而使得这片海域受到南极条约体系与《联合国海洋法公约》的双重规制,但这并不意味着两者在“南极条约地区”适用时必然存在冲突。^①对于中国而言,鉴于南极条约体系得到了以联合国大会决议为表现形式的国际社会的认可和支持,^②且总体有利于全人类和中国在南极的利益,中国应当维护南极条约体系,特别是其确立的和平利用、非军事化、科学研究自由、冻结主权声索等基本原则。结合南极条约体系各项条约和《南极条约》原始缔约国对“南极条约地区”解释的变迁,中国可考虑将“南极条约地区”理解为南纬60度以南、包括所有海域在内的整个地区,但在政策实践中应保持一定的灵活性。

A Study on the Geographical Scope of the Antarctic Treaty Area

Wu Hui and Zhang Xinbo

Abstract: The geographical scope of the Antarctic Treaty Area is a fundamental issue facing the application of the Antarctic Treaty System and China's Antarctic legislation. It firstly examines the terms of Antarctica, the area south of 60° South Latitude and the Antarctic Treaty Area, and points out that the three should be the same meaning. After discussing the specific scope of the Antarctic Treaty Area during the different periods based on the treaties of the Antarctic Treaty System and legislation practice of the original signatories to Antarctic Treaty, it concludes that Antarctic Treaty Area initially only include the continent, islands, ice shelves, and the so-called “territorial sea” below 60° South Latitude. However, it has expanded to include currently the entire region south of 60° South Latitude. In view of this, it is appropriate to propose that China may consider the Antarctic Treaty Area as the whole area south of 60° South Latitude, including sea area, but should maintain some flexibility in the related legislation and policies.

Keywords: Antarctic Treaty, Antarctic Treaty System, State Antarctic Legislation, Antarctic Treaty Area, Geographical Scope, Antarctic Waters

(责任编辑:何田田)

① 南极条约体系与《联合国海洋法公约》的关系是南极法律问题中的另一个重要议题。本文旨在探究“南极条约地区”的地域范围,因而对南极条约体系与《联合国海洋法公约》的关系不作过多论述。

② 南极条约体系曾于20世纪80年代在联合国遭到一些发展中国家的质疑,但这种声音逐渐归于平静,其最终在总体上得到了认可和接纳。相关情况可参见1983年至2005年联合国大会关于“南极洲问题”的决议。