



20 世纪初期北极地区领土争端及其解决

胡德坤 邓肖亭

摘要: 20 世纪初期关于北极地区的争端主要集中在领土的划分上。对“无主地”的占有、“扇形理论”的提出和国际法庭做出领土归属的裁决,这些都是在“极地帝国主义”扩张时期产生的解决北极地区领土问题的新方式,并且成功地解决了当时北极的领土争端。

关键词: 北极地区; 扇形理论; 《斯瓦尔巴条约》

伴随着北极地区探险的深入,各个环北极国家逐步对北极地区提出了领土要求。北极探险在经过几个世纪的积累之后,终于在 20 世纪初期达到顶峰,取得了人类梦寐以求的巨大成就。此时,第二次工业革命基本完成,资本主义经济的加速发展,导致各个大国之间对领土、市场和资源的争夺愈发激烈。同时,也使相关国家对北极地区的领土争夺进入了白热化阶段。

一、加拿大、美国对阿拉斯加边界的划定

加拿大和美国在北极地区的领土紧邻,有许多问题亟待解决,如两国的渔业捕捞权限问题、在白令海峡捕猎海豹的问题、阿拉斯加边界的问题等等。加拿大政府非常注重对本国北极地区的经营,1895 年议会决定,将加拿大北部地区划分为四个行政区——育空(Yukon)、昂加瓦(Ungava)、麦肯兹(Mackenzie)和富兰克林(Franklin)加以管理。1897 年,劳里埃(Sir Wilfrid Laurier)政府时期,加拿大开始每年向东部北冰洋地区和哈德逊湾派出考察队,表明加拿大政府对北极地区领土在进行积极有效的占领。

1896 年 8 月 17 日,加拿大西北部育空地区育空河和克朗戴克河(Klondike)的两河交界处发现了金矿,大批淘金者蜂拥而至。在此之前,加、美之间对于阿拉斯加的分界问题从未认真地讨论过。1898 年 6 月,加拿大颁布了育空领土法令(Yukon Territory Act),将育空地区划为单独的领土行政区,这部法令所遵循的一般原则是 1875 年的《西北领土法案》(Northwest Territories Act)^①。但须指出的是,根据英国对北美北极地区的转让命令,加拿大并没有拥有北极地区领土的当然权利,这也是英国最终卷入阿拉斯加地区争端的原因。

加、美两国争执的重点在阿拉斯加、北太平洋海岸、育空地区及不列颠哥伦比亚之间的“柄形狭长地带”。位于这一地带的斯卡韦是进入育空地区的主要港口,它位于一个长水湾的上方,如果把把这个水湾划入海岸带的范围,那就是阿拉斯加的一部分。而当时斯卡韦是加拿大的港口,假如美国宣布斯卡韦是它的领土,那么美国就能分享淘金热所带来的利益,而且会给加拿大造成许多不便。因此,正是这个港口的归属引起了两国对此地区边

^①C. C. Lingard. "Arctic Survey. VII", *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 1946(1).

界线的重视^①。根据 1867 年转让阿拉斯加的专约,阿拉斯加和加拿大的边界划分应该依照 1825 年的英俄条约为标准进行,但这一条约对具体问题的解决语焉不详,给美国留下许多解释的空间。加拿大想要的是一个出海口,而美国则是要保持一条连绵不断的海岸地带并使加拿大在这里完全与海洋隔绝。加、美双方在这一问题上有很大分歧,不幸的是所有当时的地图,甚至包括英国地图都把这一狭长地带划归了美国。美国总统西奥多·罗斯福甚至公开声明这一争端没有任何意义,他坚持加拿大在阿拉斯加边界上的理由是“捏造”的,是根本不存在的。

1902 年,美国军队开进南阿拉斯加作出战争状态,而英国对此没有任何思想准备。美国甚至拒绝了英国和加拿大提出的国际仲裁的建议,只同意进行司法解决。英国理应支持加拿大,但英国也不愿意因此严重地损害英美关系。经过深思熟虑,英国接受了美国的要求,而加拿大慑于美国的威胁也不得不同意将狭长地带划归美国所有。英国最终把英美关系置于加拿大的利益之上,按照美国的意愿解决了边界问题(见图 1)。这一结果遭到了加拿大人的强烈反对,并且产生了极大的影响:加拿大认识到没有外交权,就不能真正地维护自己的国家利益。1909 年,加拿大终于成立了外交部,这一举动是加拿大民族自觉的提升和国家权力机构进一步完善的表现。



图 1 阿拉斯加和加拿大育空地区地图

图片来源: <http://www.lonelyplanet.com/maps/north-america/usa/alaska/>

经过这次事件之后,美国在北极地区事务上的作用开始逐渐显现出来,它在北美洲北极地区的领土要求得到了满足,巩固了自己在北极地区的地位,占领了优良的海港和海岸线,加拿大则在北太平洋海岸的争夺中落败。这种争夺是对近海、海岸地区资源的争夺,是当时领土争端的典型表现。

二、扇形理论的提出及其运用

加拿大和苏联这两个拥有北极地区绵长海岸线的国家,一直希望能更多地撷取在北极地区的利益。20 世纪初期,加拿大率先提出了“扇形理论”,作为自己对北极地区领土要求的法律理论支持。

1907 年,加拿大议员波里耶(P·Poirier)为了保护加拿大在北极地区的权利做了一个长篇演说,他提议说:(加拿大)作为一个拥有北极地区领土的国家,我们将拥有、或应该拥有、或拥有这样的权利:对于所有在最东边国界线和最西边国界线到北极点的延长线之间可能被发现的陆地,应该归于也确实归

① 吴克燕:《劳里埃时期的加美关系管窥》,载《株洲师范高等专科学校学报》2004 年第 4 期。

于其领土与之毗邻的国家^①。

这就是扇形理论,是一种全新的、不同于以往“先占原则”的对土地宣称主权的方式——即以极地国家对北极地区陆地和岛屿在地理上的接近作为划分领土和宣称主权的依据,这一理论的提出标志着北极领土争夺的正式展开。之前,加拿大的国土部门已经发布了两种关于北部加拿大的地图——1904年北方加拿大探险及邻近格陵兰和阿拉斯加的地区地图(*Explorations in Northern Canada and Adjacent Portions of Greenland and Alaska 1904*)和1906年加拿大第一号领土分界地图集(*Atlas of Canada No. 1, Territorial Divisions 1906*),均以西经141°到西经60°作为加拿大的边界。前者将边界线延长到北极点,而后者把所有在此经度之间的北极地区岛屿收入囊中。但是当时的参议院主席卡特奈特爵士(Sir R. Cartwright)并不赞成波里耶的提议,随后加拿大政府也改变了对扇形理论的认定。即是说,此时扇形理论并没有得到加拿大政府的完全认可。

这种情况直到1925年6月1日才有所改变,加拿大议会会对《西北领土法案》(*Northwest Territories Act*)做出修正,要求任何前往加拿大西北领土的科学家和探险者都要得到加政府的许可和同意。当时的国土大臣斯特尔特(C. Stewart)递交给议会一份修正案,要求加拿大对此地区的主权应一直延伸到北极点。1926年7月19日,加拿大对其西北地区的北极岛屿做了认定,宣示其主权归加拿大所有,不再开放给别国做科研考察之用,表明正式承认并采用了扇形理论。

然而,将扇形理论广泛使用的,则是在北极地区经度跨度最广、拥有陆地最多的苏联。19世纪后期的俄罗斯一直苦心经营西伯利亚地区,并且孜孜不倦地寻求在北冰洋上的权益。20世纪初的俄罗斯探险家德米托里·门德列夫的一段话,是俄罗斯对北极梦想的一个最好写照。他说:“俄罗斯应该比任何一个国家的希望更加殷切。因为,没有一个国家像俄罗斯这样占有如此绵长的北冰洋海岸,并且流进帝国最大部分疆土的各条大河也在这里注入北冰洋。帝国之所以没有发展强大起来,与其说是气候关系,不如说是由于在北冰洋上缺乏商业的出路。征服北冰洋上的冰块,就成为关系俄国东北部和西伯利亚大部分地区的经济问题之一。”^②

当时的俄罗斯拥有世界上吨级最大的破冰船,其8000吨的吨级让美国专门为皮里征服北极点而建造的1500吨级破冰船相形见绌。1913~1915年,俄罗斯的两艘破冰船沿北极海岸,从太平洋航行到大西洋,发现了北地群岛(*Severnaya Zemlya*),这是北极探险史上发现的最后一个群岛。1916~1917年间英国共为俄国建造了7艘破冰船,在当时称得上是规模巨大^③。俄国还在北极地区拥有5个用于气象观察或其它用途的观察站。

十月革命之后,苏联不仅收编了帝国时代所有的破冰船队,也继承了沙俄对北极地区和北冰洋的政策,而且更积极地制定相关的法令。1926年4月15日,苏联紧随加拿大其后,由中央执行委员会签署的《1926年命令》(1926 Decree)宣布,从苏维埃社会主义共和国联盟北部边境东经32°04′35″延伸至北极点;从格林威治起,沿着威达海湾(*Vaida Bay*)通过科库斯基角(*Cape Kekurskii*)的三角标记,自西经168°49′30″延伸至北极点;以及以白令海上迪奥梅德群岛(*Diomedede Group*)中的拉特曼诺夫岛(*Ratmanov*)和克努岑斯特恩岛(*Kruzenstern*)为分界的北冰洋上,所有陆地和岛屿,包括已发现的和将来会被发现的,不包括在本法令发布之时苏联政府承认的外国领土,都宣告为苏维埃社会主义共和国联盟的领土^④。

苏联的这项命令不仅宣告了在这片扇形区域内已经发现的陆地和岛屿为其领土,更将未发现的岛屿也囊括其中。这种圈定范围的分界方式其目的是以自身绵长的北冰洋海岸线为占有依据,阻止别国对北极地区的陆地和岛屿进行科学考察和经济渗透。

苏联法学家对扇形理论的补充不单是指“未发现的陆地和岛屿”,更包括水域、冰层等领海要求。苏

① Lenoid Timtchenko. "The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present", *ARCTIC* 1997(1).

② 斯比林:《到北极去》,中国青年出版社1954年,第16页。

③ Vladimir Zenin. "The Soviet Arctic", *Russian Review* 1944(2).

④ Lenoid Timtchenko. "The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present", *ARCTIC* 1997(1).

联法学家莱科汀恩(W. Lakhtine)在他1930年发表的著名论文《北极地区的权利》中,明确地指出了拥有北冰洋海岸线的国家在相应扇形区域中的权利包括:1、已发现的陆地和岛屿;2、未发现的陆地和岛屿;3、冰层组织;4、海域;5、空域。其包含的主权对象达到了前所未有的广度,构成了从海面到空中的立体空间。莱科汀恩还认为,以前国际上公认的“先占”是毫无道理的,领土的要求范围应该根据自然归属来判定,非极地国家不能要求北极地区的陆地海洋做科学考察之外的作用^①。苏联当时著名的法学家帕舒卡尼士(E. B. Pashukanis)虽然不认同参照扇形理论划分北极领土和领海,但是他也认可了1926命令的合法性。在此后的数十年中,苏联政府一直坚持以扇形理论原则来管理和经营自己的北极地区。

需要指出的是,领海问题也是在北极地区领土争端基本解决之后的另一个重要问题,扇形理论虽然对领海提出了主权要求,但是苏联的确从未对扇形领域中的海域提出过主权要求。苏联对北极地区陆地和岛屿的国家行为一直与扇形理论的主张一致,而该理论向海域和空域的扩展则是单纯的法学理论发展。尽管如此,扇形理论的提出和对海洋权利的要求仍旧在很大程度上促使拥有北极地区领土的国家开始重视本国在北冰洋的海洋利益,这也是国际政治从领土政治走向领海政治的重要原因。

三、北极地区领土所有权的最终判定

如果按照苏联提出的扇形理论来划分北极地区的领土和领海,整个北极地区将被划分为五个扇形地区,苏联将拥有北极地区最大面积的领海,加拿大、美国次之,挪威因为拥有斯瓦尔巴群岛亦可分得一席之地,最后芬兰可以获得一线狭长的扇形地带。当时的丹麦、瑞典均没有在北极地区的权利。这种划分方法没有得到国际上普遍的认可,其他国家仍旧按照“先占”原则处理北极地区的领土争端问题。

首先是《斯瓦尔巴条约》的签订。16世纪末期,荷兰航海家巴伦支在他最后一次航行中发现了斯瓦尔巴群岛。他把这片岛屿称作“斯匹次卑尔根”^②,意即“冰原上的尖峰”,也就是我们今天常用的术语“冰原角峰”。可惜的是他没有能够回到荷兰报告他的这一发现就因恶劣的自然环境和败血症魂归大海,在他遗留下来的航海日志里,也没有说明他是否曾经“以国王陛下的名义宣布对该群岛的领土所有权”。这样荷兰就不符合当时先占原则的必要条件,所以在哈德逊向英国政府报告了这里的丰富渔产之后,英国、丹麦、法国、挪威等国家的捕鲸船都纷至沓来追求渔业资源,以至于最后各国不得不以划分势力范围的方式来调和在斯瓦尔巴群岛上的争端。1715年左右,俄罗斯人开始慢慢移民到这个群岛上,介入该岛的事务。19世纪之后,捕鲸业的衰退使对群岛周围渔业资源的争夺转变为对岛上矿产资源的开发,在这个过程中各个国家的移民逐步构建了斯瓦尔巴群岛的社会、文化和政治系统,但是该群岛的主权仍旧没有明确的归属。

1871到1872年间,俄罗斯、瑞典以及在其控制下的挪威对此群岛的争夺开始明朗化,三国都把此群岛作为法律上的无主地来看待,要求对该群岛的主权。1909年,独立后的挪威外交部表示,希望能够召开一次多方会议,欧洲各个对斯瓦尔巴群岛问题感兴趣的国家均能参与。俄罗斯则在瑞典的支持下,坚持在多方会议之前,先进行由挪威、俄罗斯、瑞典三个对斯瓦尔巴群岛有主权要求的国家参加的预备会议^③。1910年到1914年间,三国举行了多次的三方会谈,但均未取得任何实质性的成果。究其原因,除了三国为了本国利益寸土必争、针锋相对之外,欧洲各国为了阻止俄罗斯的势力向欧洲北部的扩张,积极地与挪威政府接触,并且帮助它与俄罗斯进行周旋。在这种影响下,斯瓦尔巴群岛的主权问题未能得到根本解决。

1919年6月,在巴黎和会上,斯瓦尔巴群岛问题被再次写入议程。1920年2月9日,美国、丹麦、法国、意大利、日本、荷兰、挪威、瑞典和英国(包括其海外领地爱尔兰、加拿大、澳大利亚、南非和新西兰)9国作为原始缔约国,在巴黎签署了《关于斯匹次卑尔根群岛的行政状态条约》,即后来的《斯瓦尔巴条

① W. Lakhtine. "Rights over the Arctic", *The American Journal of International Law* 1930(4).

② 斯匹次卑尔根(Spitsbergen)是斯瓦尔巴群岛上的最大岛屿,早期该名称泛指整个斯瓦尔巴群岛,1925年挪威政府发布《斯瓦尔巴群岛法案》后,特指群岛中的最大岛。

③ Oran Young, Gail Osherenko. *Creating International Environmental Regimes*. New York: Cornell University Press, 1993, pp. 56~58.

约》，并在五年内生效。该条约肯定了挪威拥有斯瓦尔巴群岛充分和绝对的主权，各个缔约国的公民在遵守挪威法律的前提下可以自由地进入该群岛，从事正当的生产和商业活动，而且条约还规定该地区“永远不得为战争目的所用”。1924年，苏联签署此条约，承认了挪威对斯瓦尔巴群岛的主权。1925年，德国和中国也加入了此条约体系。

《斯瓦尔巴条约》是第一个、也是唯一具有国际色彩的关于北极地区事务的政府间条约，它使得斯瓦尔巴群岛地区成为北极地区唯一的非军事区。中国对该条约的签署，也是其历史上第一次以政府身分介入北极地区事务，对于在北极地区没有领土或领海的北极圈外国家来说，这是一个参与北极地区问题讨论的渠道；而对于那些北极地区国家来说，《斯瓦尔巴条约》并没有直接地解决一战之后所带来的北极其它地区领土划分的问题，但它以“互利、互惠、共同开发”的方式来处理国家间在北极地区的矛盾，为后来建立北极地区政治管理模式提供了很好的借鉴。

其次，挪威与加拿大对奥托斯威尔德鲁普岛的争夺，也是北极领土争端的一个重要内容。奥托·斯威尔德鲁普(Otto Sverdrup)是挪威著名的极地探险家，他曾经参与过1888年南森横跨格陵兰岛的探险。他和他的同伴在加拿大北极地区做了很多探险和尝试，对这个地区有很深的了解。1899年至1902年之间，他在加拿大北极地区三次越冬，对埃尔斯米尔岛进行探索和绘制地图，最终发现了埃尔斯米尔岛以西的三个岛屿，即阿克塞尔海伯格岛(Axel Heiberg)、阿幕灵岛(Amund Ringnes)和埃勒夫岛(Ellef Ringnes)，它们被统称为奥托·斯威尔德鲁普群岛(Otto Sverdrup Island)。

斯威尔德鲁普在其报告中声称“以挪威国王的名义”宣布他发现的三个岛屿的主权归属于他的祖国挪威，这一声明引发了加拿大和挪威之间对此群岛的主权之争。在这场争夺中，英国也被牵涉其中。因为1880年英国向加拿大转让了北极地区的管理权，实际上不过是象征性地让加拿大管辖这些无期限的北极领土，英国殖民局的官员声称这样的做法“只不过是防止美国得到它们，而并不是证明让渡给加拿大有任何价值”^①。但加拿大政府却认为这些土地对他们相当的重要，必须随时警惕美国和丹麦的觊觎。当时，加拿大处在要求政府自我管理 and 独立对外政策的呼声高涨的时期，认为在北极地区维护对斯威尔德鲁普群岛的主权，反映了加拿大宣告自己在北大西洋三角地区作为一个独立的政治力量的决心。在20世纪20年代初期，加拿大积极地经营北极地区，包括在西北地区设立皇家骑警队和建设通讯设施等等，还派出官方支持的考察船队对斯威尔德鲁普群岛进行实地考察。但是这些都不能称之为有效的行为占领，因为根据当时的国际法，任何领土占领必须有明确的所有权。

1926年加拿大议会对“扇形理论”的认可，是加拿大力图建立起新的国际法观念从而完全拥有北极地区土地所有权的一次尝试，但这种“新方法”并未得到国际社会的普遍承认。在这种情况下，加拿大政府决定向英国寻求帮助。在英国的安排下，挪威和加拿大开始以外交为主要方式对斯威尔德鲁普群岛的主权进行商讨。挪威政府在和英国商议之后，已经得出一个初步关于此群岛的赔偿方案，挪威希望通过让英国承认挪威对马延岛(Jan Mayen Island)^②的主权来增加谈判的砝码，而斯威尔德鲁普本人则坚称，作为发现者和宣称挪威对斯威尔德鲁普群岛主权者，他认为不应当将挪威对此群岛的主权以任何方式让渡给加拿大。1930年11月26日，奥托·斯威尔德鲁普逝世，同日，挪威政府刊登了关于英国承认挪威政府对马延岛主权的声明。两周之后，挪威同加拿大签署了对斯威尔德鲁普群岛主权的协议，加拿大政府支付给挪威67 000加元的赔偿费用以换取对该群岛的完全主权，并于1931年支付完毕。

斯威尔德鲁普群岛主权判定的过程，强调了国家对某一地区有效占领和有效管理的重要性。此后，加拿大更加重视对北极地区的经营了。

最后，格陵兰岛主权归属的判定是20世纪北极地区领土争端的尾声。早在1721年，埃格德(Hans Egede)经丹麦—挪威联合王国允许，于今日的戈特霍布附近建立一家贸易公司和信义会传道会，标志着格陵兰开始真正进入殖民时代。从1776年起，丹麦通过垄断格陵兰贸易严格和控制进入该岛的船

① Thorleif Tobias Thorleifsson. "Norway Must Really Drop Their Absurd Claims Such as That to the Otto Sverdrup Islands", *Bi-polar International Diplomacy: The Sverdrup Islands Question*, 1902~1930. Vancouver: Simon Fraser University, 2006.

② 此岛是位于北冰洋上的火山岛，在距离冰岛400海里的西北方向。

只,几乎封锁了其它国家与格陵兰的贸易和交流,其目的是为了阻止欧洲大陆文明的入侵造成本地文化的破坏,但这些条令真正得以实施的地点仅限于格陵兰岛的南部和西部。

1931年,挪威人德沃德(Devold)和他的几个伙伴进入格陵兰东部,也就是“红脸艾力克”当年发现并经营的地区,声称此地为无主地,并以“挪威国王的名义”宣称挪威对此地拥有主权。这虽然是私人出资的一次探险活动,但是这项宣誓使得挪威政府也乐于承认他这次探险的发现和对此地的主权要求。这次占领的幕后策划被认为是挪威地理学家阿道夫·霍尔(Adolf Hoel)和古斯塔夫·斯梅德(Gustav Smedal),他们是研究挪威斯瓦尔巴群岛和北冰洋的带头人,有强烈的民族主义倾向,同时也受到挪威取得斯瓦尔巴群岛主权的激励,正积极为挪威寻求在北极地区的利益^①。20世纪20年代初期,挪威政府因为经济和国家利益的关系,开始反对丹麦在格陵兰岛拥有的全部主权,丹麦也警觉到挪威在东部格陵兰地区频繁的活动,两国的关系因为浮出水面的格陵兰主权问题而日渐紧张。挪威政府一直坚持以外交谈判的方式来解决这个问题,同时不可避免的是,随着造船技术的发展和人们在北极地区生活经验的生长,越来越多挪威渔船开始在东格陵兰海岸从事渔业活动,也开始要求在沿岸地区定居。此举引起了丹麦政府的不满,加上1931年挪威探险队宣誓主权的行爲,终于使得两国对格陵兰的争夺达到高潮。

1933年4月,丹麦和挪威请求海牙国际法庭对格陵兰岛的主权进行裁决。法庭宣布丹麦拥有对格陵兰岛的全部主权,挪威政府接受了这一决定。在1933年之前,即使有先占原则的支持,但没有一个关于有效管理北极地区土地的法律决定来作为各国主权要求的指标,格陵兰岛的主权判定是对北极地区“有效占领”在法律上的肯定。

至此,北极地区所有的土地都各有所归属,尽管在此后的历史中有一些争执,但是基本的版图已经划定,各国在北极的活动进入了一个新的时代。

人类进入20世纪后,尽管西北航线打通后并没有带来想象中的巨大经济利益,北极点的征服也未能赋予美国拥有其周边地区主权,但北极探险地区历史上的三大主要问题都一一被攻克。随着帝国主义国家对土地、资源和市场的争夺进入了白热化阶段,北极地区也未能游离于这种大趋势之外。在20世纪20年代,与在南极的主权争夺遥相呼应,各国对北极地区的争夺达到了高峰,它们在这个地区施行的政策被称之为“极地帝国主义”。在外交方面,各国积极地讨论“无主地”占有和领土收购行为在这些地区的法律效力,并且以此为依据进行土地归属的交涉和谈判;在政治方面,国际上并不存在关于如何解决北极地区领土问题明确的共识;在法律方面,除了传统国际法的理念之外,加拿大和俄罗斯这两个拥有最宽广北冰洋海岸线的国家提出的“扇形理论”,颠覆了以往的“先占原则”,虽然这并没有得到国际上的广泛承认,但是其概念中关于“领海”的涵义成为下一个时期北极地区战略争夺的重点。这个时期的北极地区国际政治中最值得称道的成果就是《斯瓦尔巴条约》的签订,它是在北极地区唯一具有国际色彩的政府间条约,使北极地区拥有了第一个、也是迄今为止的唯一非军事区,斯瓦尔巴群岛的主权完全归挪威所有,但是各个缔约国公民可以进入此地,从事各项合法活动。北极争端解决中所创造的一种主权归属但各国又能和平、合作参与管理的模式具有积极意义,是今后解决北极地区争端乃至其它地区争端的重要借鉴。

●作者简介:胡德坤,武汉大学中国边界研究院资深教授,博士生导师;湖北 武汉 430072。

邓肖亭,四川省地方志编纂委员会编辑。

●责任编辑:桂 莉

^①Frode Skarstein. "Erik the Red's Land: the land that never was Norway", *Polar Research* 2006(2).