

使国库充裕，国力大增，呈显了昌盛之世。

自战国尤其是秦始皇统一全国后的两千多年，在中国这块古老的土地上实行的是十足的封建君主专制统治。按理，专制与法治是绝然相矛盾的。然而本文谈的中国古代的法治，并非杜撰，也不是有意附会。正如文中所列举的，中国古代，不仅有人很早就提出了“法治”这个词，而且作了相当充分地论述，更有人为之实现献出了生命。尽管在历史上它的几次出现均是较短的，并且也不典型，但在一定时期和一定程度上还是为社会带来了勃勃生机。本文丝毫无美化中国古代法治的意思，只是想借历史事实说明，在中国古代以自然经济为基础的君主专制制度下，法律反映了经济的要求，依照法律办事也比凭某个人的个人意志、尤其是比个人专横更能符合社会经济发展。中国历史上的乱世和治世、衰世和盛世留下的经验难道不是十分生动地说明了这一问题吗！

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：张少瑜

论菲律宾侵占我国南沙群岛的非法性

刘楠来

南沙群岛自古以来就是中国领土的一部分，最晚从明代开始，除一度被日本侵占外，一直处于中国政府的管辖之下。中国对于南沙群岛的主权，历来为世界各国所普遍承认。但是，由于这群岛礁地处联结太平洋和印度洋与大西洋的交通要道，战略地位十分重要，而且蕴藏有丰富的自然资源，所以，自本世纪三十年代以来，不断地受到外国势力的侵扰。第二次世界大战结束以后不久，刚刚获得独立的菲律宾也开始把手伸到这里，对南沙群岛提出了领土要求，并在七十年代以后，多次派出军队，先后占领了南沙群岛的8处岛礁，从而在中菲两国之间挑起了领土争端。菲律宾的行为侵犯了中国的主权和领土完整，也是对公认的国际关系准则的粗暴践踏。

菲律宾染指南沙群岛的图谋由来已久，早在四十年代已见端倪。1946年7月，当时的菲律宾外长季里诺曾声称，菲律宾“拟将南沙群岛并入国防范围之内”^①。1950年5月13日，《马尼拉纪事报》发表社论，呼吁菲律宾政府与美国一起，对西沙和南沙群岛共同采取紧急行动，并要求立即占领南沙群岛。此后，菲律宾国防部表示，将与外交部讨论此事。^②进入

① 《中央日报》，民国35年5月20日。

② 赵宗岑主编：《地图周刊》，第507期。

七十年代以来,菲律宾把侵占南沙群岛的计划付诸实施,接连采取了一系列实际步骤。1970年9月、1971年7月、1978年3月和1980年7月,多次派出军队侵占了费信岛、马欢岛、中业岛、南钥岛、北子岛、西月岛、双黄沙洲和司令礁等8处属于南沙群岛的岛礁。同时,在菲律宾以西的南沙群岛所在海域积极开展了海洋石油勘探活动。1976年,宣布在距离菲属巴拉望岛西岸领海基线141海里处的礼乐滩上发现了油气流。为了替侵占南沙群岛的行为制造法律依据,菲律宾还采取了许多立法措施。首先在1971年开始了修宪程序。菲律宾1935年旧宪法把菲律宾的领土限制在1898年巴黎条约和其他有关文件规定的范围之内,这项规定,使得菲律宾没有可能把菲律宾的领土扩展到这一范围之外,于是,修改宪法的有关条款就成了侵占南沙群岛的道路上必须迈出的一步。1973年1月17日,菲律宾新宪法生效,其中第一条规定:“(菲律宾)国家领土系由各岛屿及各岛之间的水域构成的菲律宾群岛,以及根据历史权利或法定权利属于菲律宾的一切其他领土……”,为并吞南沙群岛部分岛礁敞开了大门。1978年6月11日,菲律宾总统又发布第1596号法令,把南沙群岛大部分岛礁连同附近海域划入了所谓的“卡拉延区域”,宣布该区域是“菲律宾领土的一部分”,“是菲律宾的主权范围”,单方面、非法地将南沙群岛大部分岛礁纳入了菲律宾的版图。

菲律宾侵占中国领土——南沙群岛部分岛礁的行为的非法性是显而易见的。为了欺骗公众舆论,逃避国际社会的谴责,菲律宾当局制造了种种“理由”,以为其非法行动进行辩解。其主要“理由”有二:一、被称为卡拉延群岛的那些岛礁是“无主地”,“菲律宾可以通过占领而获得对这些岛屿的主权”;二、卡拉延群岛邻近菲律宾,对它的安全具有战略上的重要性,“菲律宾完全有权认为确保这个区域对保护自己来说是必要的”^①。这些理由似是而非,有必要加以批驳,以正视听。

菲律宾前外长罗慕洛在其1974年2月5日致台湾当局的照会中,对上述第一项理由作了比较明确的说明,他说:“卡拉延群岛是根据占领权获得的……因为它们是无主的,不属于任何国家,因此,可以通过占领而获得对这些岛屿的主权”。^②类似的说明,在前面已经提及的菲律宾总统第1596号法令和1978年12月1日菲律宾外交部公布的《菲律宾的卡拉延群岛不是世人所称的斯普拉特利群岛(指南沙群岛,下同——笔者)这一地理实体的组成部分》等菲律宾官方文件中频频可见。

通过占领取得对无主地的主权,是传统国际法承认的取得领土的一种方式。国际法上的这一占领规则,由于其明显的殖民主义色彩,曾经遭到许多国际法学者的抨击,而且,由于目前世界上几乎已经没有可作为占领客体的无主地,它的实际适用价值已经很小了。^③在这种情况下,菲律宾援引这一规则来为自己的侵占行为辩解是否明智,是很值得怀疑的。不仅如此,更重要的是菲律宾侵占南沙群岛部分岛礁的行为并不符合占领规则的要求,这一规则的存在不能帮助菲律宾摆脱困境。国际法理论认为,占领行为只有在具备两项条件的情况下才能产生一定的法律效果:第一,占领的客体必须是无主地,即,未经他国占领或虽经占领但已被放弃的土地;第二,占领国必须对无主地实行有效的占领,而在确定这种有效性的程度时,必须注意到其他国家的对抗主张。^④我们看到,菲律宾对南沙群岛部分岛礁的占领,既不符合第一项条件,也不符合第二项条件的要求。

①② 1974年2月5日菲律宾外长致台湾当局的照会,《参考资料》1974年2月9日。

③ 周鲠生,《国际法》,1976年第447页;王铁崖主编,《国际法》,1981年第145页。

④ 《奥本海国际法》中译本,上卷第二分册,第74—79页。

众所周知,菲律宾以卡拉延群岛名义占领和企图占领的那些岛礁,并不是什么无主地,而是有主地,是长期以来处于中国主权管辖之下的南沙群岛,是国际社会普遍承认的中国领土的一部分,菲律宾根本没有权利把它们作为无主地而加以占领。回顾国际常设法院东格陵兰案的判决,将有助于人们认识菲律宾行为的非法性。1931年7月,挪威政府发表声明,以先占无主土地为由,宣布位于东格陵兰区域的爱里克一劳德斯地处于其主权之下。对此,丹麦向国际常设法院提起了诉讼,要求法院判决挪威的声明是违法的和无效的。丹麦认为,挪威所占领的土地是隶属于丹麦王室的领土主权的,因此不能为别的国家占领。1933年4月5日,法院以12票对2票作出了丹麦胜诉的判决。在判决书中,法院基于对历史事实的审查,认为丹麦已成功地确立了它的论点,即平稳和连续地行使权力,使它已对整个格陵兰拥有有效的主权权利。这个结论已构成认定挪威1931年7月10日的占领为非法的充分根据。

菲律宾当局为了证明它所垂涎的南沙群岛部分岛礁“无主地”的地位,制造了一个“卡拉延”神话,说什么“卡拉延群岛不是世人所称的斯普拉特利群岛这一地理实体的组成部分”,这些岛屿乃是菲律宾人托马斯·克洛马在1947——1950年期间“发现”的,当时,这些岛屿无人居住。^①这种自欺欺人的说法是不值一驳的。任何一个具有一般地理知识的人,都可以从菲律宾第1596号总统法令所公布的卡拉延区域的地理座标中很容易地看到,所谓卡拉延群岛就是指的中国的南沙群岛的大部分岛礁、现有中国军队驻扎的永暑礁、华阳礁、诸碧礁、南薰礁、东门礁、赤瓜礁和太平岛都包括在这一区域之内。如果说,托马斯·克洛马在某个时候曾经到过这些岛礁,那末,他所“发现”的岛礁,决不是什么“无主地”,而是早就为中国所有的中国领土。正因为这样,菲律宾在卡拉延名义下进行的一切有关活动都涉及到中国的主权和领土完整,理所当然地引起中国政府的关注。因此,当托马斯·克洛马在菲律宾官方支持下,于1956年5月15日把他的所谓对卡拉延的主权要求“通知了全世界”的时候,中国政府很快作出了反应。当年5月29日,中国外交部发言人发表了《关于南沙群岛主权的声明》,指出:“中国对于南沙群岛的合法主权,绝不容许任何国家以任何借口和采取任何方式加以侵犯”^②。当时,台湾当局也向菲律宾政府提出了交涉,随后,又派出军舰重新进驻了南沙群岛主岛——太平岛。

为了证明南沙群岛是“无主地”,菲律宾还提出了第二条论据:日本在1951年对日和约中已放弃了对于南沙群岛的权利,而又没有将被放弃的岛屿转让给盟国中的任何一个国家。^③这一条论据,也是经不起推敲的。南沙群岛在日本发动侵华战争以后虽曾一度被它侵占,但是在日本投降以后,这群岛同也曾被日本侵占的其他中国领土一样,理应归还给中国,而且,实际上已经归还了中国。1951年8月15日,正当美英等国准备在旧金山签订对日和约时,周恩来外长就曾在《关于美英对日和约草案及旧金山会议声明》中严正指出,南海诸岛“向为中国领土,在日本帝国主义发动侵略战争时虽曾一度沦陷,但日本投降后已为当时中国政府全部接受”,中国对南海诸岛的主权,“不论美英对日和约有无规定和如何规定,均不受任何影响。”菲律宾的观点之所以错误,首先是因为,它完全不顾南沙群岛在被日本侵

① 菲律宾外交部文件《菲律宾认为卡拉延群岛不是世人所称的斯普拉特利群岛这一地理实体的组成部分》,《参考资料》1981年12月5日。

② 《新华社新闻稿》1956年5月30日。

③ 1974年2月5日菲律宾外长致台湾当局的照会,《参考资料》1974年2月9日;菲律宾外交部文件《菲律宾认为卡拉延群岛不是世人所称的斯普拉特利群岛这一地理实体的组成部分》,《参考资料》1981年12月5日。

占之前早就中国领土的事实和中国对这群岛屿的固有权利。日本侵占南沙群岛纯属侵略行为。根据国际法上的侵略不能产生权利的原则,日本根本没有占有和统治这群岛屿的权利,自然,它也没有将这群岛屿让与其他国家的权利。在日本投降以后,南沙群岛理应同其他曾被日本侵占的中国领土一起归还给中国。其次,菲律宾显然也完全无视中国政府已在日本投降以后,1951年对日和约签订之前收回了南沙群岛主权的事实。1946年11月,中国政府根据《开罗宣言》和《波茨坦公告》的精神,派遣内政部和广东省的官员,率领舰队接管了西沙和南沙群岛,明令将它们置于广东省政府的行政管辖之下。1947年12日,中国政府内政部又对包括南沙群岛在内的中国在南中国海的各个岛、礁、滩、沙洲重新命名,昭告了全世界。对于中国的这一系列显示主权的行动,包括菲律宾在内,没有任何一个国家表示过异议。这一切说明,在1951年对日和约签订之前,中国已经恢复了对于南沙群岛的主权和管辖,而且是得到国际社会承认的。最后,菲律宾的上述观点所以是错误的,还因为在1951年对日和约签订后的第二年,即1952年,日本已通过同台湾当局签订日华和约,表明其正式同意将南沙群岛归还中国。该和约第二条规定:“日本业已放弃对台湾及澎湖列岛以及南沙群岛及西沙群岛之一切权利、权利名义与要求”。条款中虽然没有明确指出将这些岛屿归还中国,但是,这是不言而喻的。日华和约是双边条约,对于条约中的这一安排只能解释为,日本把南沙群岛看作与台湾、澎湖列岛和西沙群岛等一样是中国领土,把它们一起归还给了中国。事实上,在和约谈判过程中,日本国的全权代表河田烈曾经声明,领土条款只应规定那些属于中国的领土。当时,台湾当局全权代表叶公超表示,西沙群岛和南沙群岛是中国领土。后来正式公布的日华和约第二条的措词表明,日本方面是接受了中国这一立场的。1952年由当时的日本外交大臣冈崎胜男亲笔推荐的《标准世界地图集》第25图《东南亚图》,清楚地把日本必须放弃的西沙、南沙群岛以及东沙和中沙群岛全部标绘属于中国,为此提供了有力的佐证。后来,日本出版的《新中国年鉴》(1966)、《世界年鉴》(1972年)等,也都标明南沙群岛是中国领土。面对以上所述一切,菲律宾当局还有什么理由主张南沙群岛是无主地,菲律宾可以通过占领取得对这群岛屿的主权呢?

菲律宾关于南沙群岛邻近菲律宾,对其安全具有战略上的重要性,因此,菲律宾有权加以占领的理由,同样也是站不住脚的。南沙群岛虽然邻近菲律宾,但是,这一事实并不能成为菲律宾可以据此占领南沙群岛部分岛礁的合法理由。无论是传统国际法或是现代国际法都不承认存在这样的规则:一块土地邻近一个国家,将赋予这个国家占有该土地的权利。恰恰相反,国际法的理论和实践对于借口邻近而提出领土要求的主张总是持否定态度的。

1928年巴尔马斯岛仲裁案是国际法著作经常援引的关于领土争端的著名案例之一,被认为对国际法上的领土主权、有效占领和邻近等概念的发展作出了贡献。巴尔马斯岛是美属菲律宾群岛棉兰老岛的圣阿古斯丁角与荷属东印度群岛所属纳努萨群岛最北端各岛屿之间的一个孤岛。美荷两国为争夺该岛的主权,于1925年1月达成协议,将这一争端提交海牙常设仲裁法院解决。常设仲裁法院院长麦克斯·胡伯被指定为独任仲裁员。在这一案件中,美国以1898年巴黎条约为根据,主张巴尔马斯岛原来是西班牙的领土,美国作为西班牙的继承者取得了对该岛的主权。在论证巴尔马斯岛属于西班牙所有的观点时,美国提出的诸多理由之一就是地理邻近。荷兰的根据是,自1677年以后,它对巴尔马斯岛长期持续而和平地行使着权力。胡伯在裁决中对双方的论据逐一进行分析后,裁定“巴尔马斯岛完全构成荷兰领土的一部分”,拒绝了美国的要求。关于美国提出的地理邻近原则,他指出,根据地理邻近而主

张的权利在国际法上是没有根据的。

国际法院1969年北海大陆架案判决再一次否定了根据邻近原则提出领土要求的观点。判决书明确指出：“单纯邻近本身是不能赋以陆地领土所有权的”。又说：“海底区域是不能由于它们位于一沿海国附近而实际上归属于该国的。它们当然邻近该国，但是这还不足以赋以其权利”，国际法之所以在法律上赋予沿海国以大陆架所有权，是由于有关海底区域实际上可以被视为该沿海国已经享有统治权的领土的一部分的事实，如果不是这样，那末，“即使该区域距离其比任何其他国家的领土更为接近，也不能认为属于该国”（判决书第43段）。国际法院在这里阐述的观点，虽然是针对大陆架的，但是毫无疑问，也是适用于一切陆地领土的。

《奥本海国际法》对以占领方式取得领土主权问题的阐述具有代表性。作者在谈到占领的范围时，强调它应该只包括那些已经被有效占领的领土，而反对占领国以国家安全等等理由将其主权扩展到邻近的没有有效占领的土地上去。他明确指出，“对一块土地的有效占领，就使占有国的主权扩展到为维护它所实际占领的土地的完整、安全和防卫所必需的邻近土地”的主张“是没有真正法律根据的。”^①《奥本海国际法》的这段话，似乎是直接针对菲律宾在南沙群岛问题上所持的错误立场讲的。

还必须指出，菲律宾以邻近为由而对南沙群岛提出领土要求的立场，不仅同国际法的理论和实践相悖，而且可能在国际实践中引起十分危险的后果。众所周知，由于历史原因和国际条约规定的结果，在现今世界上，一国的某些岛屿距离他国比距离本国领土更近的情况是很多的。例如，英国在英吉利海峡的海峡群岛位于法国的海岸附近；在爱琴海，希腊的一些岛屿紧挨着土耳其的海岸；法国的密克隆岛远离法国大陆本土而在加拿大的海岸之外，等等。如果接受菲律宾的上述立场，那就等于承认，凡是在本国海岸附近有其他国家的岛屿，它们就有权对这些岛屿提出领土要求。其结果是可想而知的，正常的国际关系和国际法律秩序将不可避免地要遭到破坏，世界将要大乱，国际和平与安全也就不再存在了。

综上所述，菲律宾为其侵占南沙群岛部分岛礁进行辩解的种种理由都是不能成立的，它们不能证明菲律宾的行为的合法性。菲律宾必须改弦更张，放弃其侵占我国领土的意图和纠正其侵犯中国主权和领土完整的行为。中菲两国是友好邻邦，又都是发展中国家，面临着发展民族经济和维护国际和平与安全的共同任务。两国同是联合国成员国和1955年万隆会议参加国，两国的关系具有共同的法律基础。中菲两国之间关于南沙群岛的领土争端，应当而且可以在和平共处五项原则的基础上，通过双边的协商谈判得到解决。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：林炎

① 《奥本海国际法》中译本，上卷第二分册，第78—79页。