

二战后法国海外领土的法律治理

——以法属波利尼西亚和新喀里多尼亚为例

付琴雯*

摘要: 后殖民时代海外领土的法律治理是二战后法国面临的一项重要议题,对法国维护领土主权、调整全球及区域战略具有关键意义。法国通过一系列法律调整对海外领土的管理和自治权利作出规范,但仍存在局限性。当前法国面临海外领土民族自决的紧迫压力,主要集中在进入联合国非自治领土名单的法属波利尼西亚与新喀里多尼亚两个地区。两者在民族构成、自决意愿和法律规制方面存在差异,法国在两者自决问题上的立场也存在不同。总体来看,法国对其海外领土的法律治理具有“伞型”特征,是对核心主权权利和地域特殊性的兼顾和平衡。

关键词: 法国;海外领土;法律治理;非自治领土;民族自决

海外领土是一种特殊的国际行政区域划分。这种存在通常被认为是帝国主义海外殖民拓张的历史残存。二战后,世界非殖民地化运动兴起,但戴高乐不断强调法兰西帝国的作用和维持在前殖民地势力的决心,在殖民地问题上不肯做出丝毫让步。^① 1958年的第五共和国宪法将“法兰西联盟”改为“法兰西共同体”。20世纪60年代,大多数国家在“法兰西共同体”内部完成了独立,而另一些共同体成员则保持了“海外领土”的身份,如新喀里多尼亚、法属波利尼西亚、法属南极洲领土、圣皮埃尔和密克隆群岛、法属索马里和科摩罗群岛等。

2003年经历修宪之后的第五共和国宪法确定了今天法国海外领土的全部范围。然而,正如费尔南·布罗代尔(Fernand Braudel)所说,法兰西的多样性必然导致凝聚力的不足。^② 处于法国主权之下的海外领土具有分散性和多样性。各地区政治体制、经济发展水平、风

* 付琴雯,武汉大学中国边界与海洋研究院国际公法专业2015级博士研究生;湖北武汉430072。

① 金重远:《法国现当代史》,上海:上海社会科学院出版社2014年版,第161页。

② [法]费尔南·布罗代尔著,顾良、张泽乾译:《法兰西的特性:空间与历史》,北京:商务出版社1994年版,第94页。

俗文化等与法国本土存在诸多差异。无论在哪个领域，制定出一个明确、单一的政策都不容易。因此，法国从国内和国际层面对法属海外领土进行调整，以更有效、适当地处理各方面问题；同时，考虑到不同海外领土的地理特殊性，法国也因地制宜地利用当地优势，推动当地政治进步、经济发展和文化共融。

一、 法国海外领土法律治理的主要内容

(一) 国内法律维度

二战结束初期确定法属海外土地地位和制度的主要有两部法律，一是 1946 年第 46-451 号立法，二是 1958 年第五共和国宪法：前者将瓜德鲁普、马提尼克、留尼旺、法属圭亚那由“殖民地”转变为“法国省份”，后者对法属海外省和海外领地的法律地位做出进一步规定。

1958 年宪法没有对法国“在本土的省”和“在海外的省”做出性质区分。宪法第 72 条规定：“共和国之地方组织为区、省及海外领地。所有其他地方组织依法律设立之。地方组织，由民选议会依据法律规定实施自治。在各省及各海外领地内，政府所派代表负责维护国家利益，行政监督与法律之遵守。”同时，受制于省的共同法，法属海外省实行与法国本土省份基本相同的制度，但第 73 条规定：“为满足海外省的特殊地位，可对其法律制度和行政组织进行必要的调整。”

“海外领地”的法律地位则稍有区别。在一些法律文件和官方措辞中，法国都试图避免对本土或海外进行区分，但 1958 年宪法对这一点的强调，反而在一定程度上体现了“海外领地”不同之历史和现状。序言使用“结合”一词，^① 体现海外领地是法兰西过去殖民历史之沿袭，以及与共和国之间产生的新的关系；另外，第 1 条分别使用了“共和国人民”及“海外领地人民”之措辞，对两者进行了区分。然而，在本条中也同时强调了法兰西的“不可分割性”。^②此外，第 74 条规定：“共和国各海外领地，基于共和国整体利益之本身利益，得采行特殊体制。此一体制之筹设及修改，于征询各该领地议会之意见后，以法律规定之。”

1982 年，法国颁布第 82-213 号立法，对法国本土和海外行政区域的权利做出进一步调整。该法规定，法国本土的三层行政结构（即市政、省、大区）适用于瓜德鲁普、圭亚那、马提尼克和留尼旺四个海外省；同时，在四个海外省现有的“省级”架构上，叠加“大

^① 1958 年法兰西第五共和国宪法序言中规定：“本共和国对于愿意与共和国结合之海外领地，提供基于自由、平等、博爱之共同理想及适合彼等民主发展之新政治体制。”

^② 1958 年法兰西第五共和国宪法第 1 条规定：“法兰西是不可分割的、世俗的、民主的和社会的共和国。它保障所有公民在法律面前一律平等，不分出身、种族或宗教。它尊重各种信仰。它的组织是分权化的。”

区”行政层级。也就是说，海外省同时成为一个行政大区。这种设置有些类似于巴黎的情况——作为法国城市和省级区域，巴黎的议会兼具市政级和省级的双重职能。^①然而，作为中央政府代表，海外省省长还具有对所在省的财政和行政监督权，相较本土省长而言权力更大。

法国也没有忽视 1982 年起地方分权改革的海外推行，以更好地夯实法国本土和海外领土之间的关系。1993 年 2 月，在与法国海外省和海外领地的选民进行会谈时，时任法国总统弗朗索瓦·密特朗(François Mitterrand)强调：“少了‘海外省和海外领地’的法国，就不再那么‘法国’了，而采取地方分权制度，是保持法国本土和海外领土紧密联系的唯一方法。”^②

20 世纪 90 年代初，法国进一步推动其海外省及海外领地融入欧盟发展轨道。1996 年，在法国四大海外省“省份化”立法五十周年讲话中，法国总统希拉克表示希望法国本土与海外省之间拥有更高层面的联系和协作，从“弥补二者间差距”上升到“共同发展”的轨道；同时希望努力推动对欧盟“边远地区”(RUP)^③概念的全面认可。首先，早在 80 年代，法国就已经认识到本土以外区域发展的必要性，推行免税化和减免社会保险支出等政策，并先后通过立法为当地经济和社会发展给予法律保障。^④其次，法国海外领土的重要地位在更大的区域层面得到了强调和认可，增强了法国在地缘政治上的主动性，有利于其维护国家主权和调整国际战略。另外，欧盟成员国中有数个国家拥有海外领土，欧盟针对该“海外部分”做出了专门规范，也便于法国在欧盟框架内与其他成员国对有关区域进行探讨和开展合作。引起欧盟社会对海外领土的重视、推动海外领土经济与欧盟圈经济的融合，对于法国来说一举两得。

① Jean-Yves Faberon, “La France et son outre-mer: un même droit ou un droit différent?”, *Pouvoirs*, Paris: Le Seuil, 2005, p. 10.

② “Interview de M. François Mitterrand, Président de la République, accordée à Radio France outre-mer le 26 février 1993”, <http://discours.vie-publique.fr/notices/937003800.html>, visited on 21 Feb. 2017.

③ “边远地区”，法语为 Région ultrapériphérique(RUP)，英语为 Outermost regions (ORs)，是欧盟区域政策中为推动属于成员国领土却远离本土的海外区域的发展而制定的特别措施。1991 年《马斯特里赫特条约》首次对该部分给予明确定义。条约在《关于共同体边远地区的声明》中指出，共同体边远地区(法国的海外省、亚速尔群岛、马德拉群岛和加纳利群岛)的结构落后状况由于各种因素(地理位置偏僻、岛屿特征、面积狭小、地形和气候恶劣以及对少数产品的经济依赖性)而愈加严重。上述各种因素的同时发生和长期存在，非常严重地阻碍了共同体边远地区的经济与社会发展。因此，会议认为，除了建立欧洲共同体条约的各项条款以及二级立法自动适用于共同体边远地区外，还应制定有利于边远地区的专门措施，以满足其经济与社会发展的客观需要。此类专门措施不仅应考虑完善内部市场的要求，还应顾及地区的实际情况，其目的是帮助边远地区尽快赶上共同体经济与社会发展的平均水平。详细参见 http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/themes/outermost-regions/, visited on 27 Mar. 2017.

④ 例如，1986 年第 86-1383 号立法为法国海外省、圣皮埃尔和密克隆群岛、马约特地区的发展制定了有别于法国本土的特殊法律安排；又如 1994 年第 94-638 号立法、2000 年第 2000-1207 号引导性立法以及 2003 年第 2003-660 号规划法律等后续跟进地法律或措施。

2003年3月，法国颁布第2003-276号关于共和国地方分权化的组织立法，对1958年法兰西第五共和国宪法做出了12处修改。其中，有关宪法领土制度的第72、73、74条全都予以调整，去除了原“海外领地”概念，重新确定了“海外省和大区”以及“海外地方行政区域”两个海外领土级别；另外，修正案也规定两个海外领土级别遵循不同的法律制度。通过该宪法修正案，法国进一步强化了其领土主权完整。

（二）欧盟法律维度

法国海外区域存在市场体格小、地理位置远两大软肋。尽管如此，法国海外省和一些海外行政区还是克服困难，实现了与欧盟的货币统一。当地商业和居民生活也通过由此获益良多。另外，共同货币下法国本土和海外区域间频繁的经贸往来也拉近了二者的政治和文化距离，在一定程度上弥补了地域疏远带来的负面影响。

然而，法国海外领土融入欧洲制度不仅是一个法律问题，也是一个历史问题。欧盟法律对海外领土的一些特殊限制，除客观地理因素外，更多是由于当地落后的经济社会发展水平，而这一现状与当地长期殖民历史不无联系。同时，针对这些特殊限制的法律调整实际也是为了更好地维护有关国家利益。因此，推动海外领土在欧洲法律维度中的融合，也一直是法国政府在法律和政策制定中考量的关键因素之一。

1951年《建立欧洲煤钢共同体条约》就体现出对成员国海外领土经济关系的考虑。其中第79条规定条约除“适用于缔约各国的欧洲领土，也适用于缔约国负责对外关系的欧洲领土”，“缔约国保证将其在非欧洲领土享有的关于煤钢方面的优惠待遇扩大适用于其他成员国”。

1957年签订的《罗马条约》更体现了法国各种核心利益的权衡，以及法国对其海外领土的态度从保护到放开的转变。条约谈判中针对法国海外领土权益的博弈，甚至一度影响了六国的谈判进程。实际上，在二战期间，欧洲殖民大国就开始提出“欧洲—非洲”（Eurafrrique）的新地缘结构构想。该构想被认为是互补性传统理论与当时的殖民地现状共生的产物。^① 其中，拥有广阔海外殖民地的法国为维护其海外领土利益更是不遗余力：1949年的一份政府秘密报告中，法国负责海外领地的部长提出“要在非洲深入、分批建立能够拥有陆、海、空基地的工业区域，并在各种原则和主张中让非洲对法国‘全面依附’”。^② 由此，法国开始将“欧洲—非洲”概念融入欧洲共同体建设体系，主张将法国的海外领地纳入共同市场，但应就其落后状况制定专门条款。随后的六国谈判进程中，法国再次要求对

^① Papa Dramé and Samir Saul, “Le projet d'Eurafrrique en France (1946-1960): quête de puissance ou atavisme colonial?”, *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2004/4(n° 216), p. 97.

^② Papa Dramé and Samir Saul, “Le projet d'Eurafrrique en France (1946-1960): quête de puissance ou atavisme colonial?”, *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2004/4(n° 216), p. 107.

其海外领土给予特殊照顾。经过 1957 年初的多次协商,六国针对法国的建议达成了一致,海外领地问题的解决为《罗马条约》的签订铺平了道路。^①

1991 年《马斯特里赫特条约》(以下简称《马约》)为欧共同体建立政治经济与货币联盟确立了目标与步骤,也成为建立欧盟的法律基础。《马约》对 1957 年《罗马条约》第 227 条第 2 款有关法国海外领土的法律条款进行了修订;另外,条约也就“海外国家和领地利益代表”及“共同体边远地区”问题作出特别声明,^②明确了共同体海外区域的利益关系,指明了该区域的特殊性以及在特殊情况下共同体条款的适用和采取的特殊措施。这是欧共同体条约中首次明确指出欧洲本土与“边远地区”的客观差异,并给予后者特别对待,以提升联盟总体发展水平,有利于促进联盟的共融性。值得注意的是,法国宪法委员会意识到《马约》与第五共和国宪法的很多内容相冲突,因此议会两院根据宪法第 89 条规定启动了宪法修改程序,并颁布第 92-554 号宪法性法律。该法除增加“欧共同体和欧盟”的部分外,其他修改的部分还包括对宪法第 74 条“关于海外领地的地位及机构的权能”等内容,^③这不仅为欧盟法律及政策在法国国内的立法转化和实际适用做好准备,也拧紧了法国海外领土的欧洲纽带。

1997 年《阿姆斯特丹条约》对《罗马条约》和《马约》做出了进一步修订。在《阿姆斯特丹条约》中,《马约》有关法国海外领土的第 227 条第 2 款被再次修改,成为新条约中第 299 条第 2 款。该条款不仅明确了在这些地区优先发展的领域以及相应的政策措施,还强调指出这些措施不应“破坏共同体的包括内部市场和共同政策在内的法律秩序的完整性和一致性”。可见,新条款在尊重成员国领土主权、促进成员国各部分共同发展的前提下,强调了欧盟条约和政策具有的优先地位。

为了帮助这些“边远地区”经济发展,提升地区人民生活水平,欧盟也采取了一些实际行动。除了面向全体成员国的欧洲融资项目外,欧盟还启动了如“贫困地区经济合作综合发展伙伴关系”(POSEIDON)、“欧盟跨境协作政策”(INTERREG)等特别项目。许多欧盟项目基金如欧洲社会基金(FSE)、农业指导基金(FEOGA)、欧洲地区发展基金(FEDER)等,也应用于欧盟边远地区。它们大大提升了法国海外省的基础建设水平。例如,法属留尼旺省通过欧洲地区发展基金的支持,建成适应和减缓气候变化的圣皮埃尔热

① 贾文华:《法国与英国欧洲一体化政策比较研究——欧洲一体化成因与动力的历史考察(1944—1973)》,北京:中国政法大学出版社 2006 年版,第 240 页。

② 《关于建立欧洲共同体条约第 227 条第 3 款和第 5 款(1)(2)项所指海外国家和领地的利益代表问题的声明》指出,注意到可出现所指海外国家和领地的利益分歧,因此理事会同意将努力寻找合适的解决办法;如果理事会不能找到合适的解决办法,会议同意有关成员国可单独采取既代表上述国家和海外领地的利益,又不损害共同体利益的行动。

③ 李晓兵:《法国宪法委员会马斯特里赫特条约案(I, II, III)评析》,莫纪宏主编:《案例宪法研究(第一辑)》,北京:群众出版社 2008 年版,第 216—220 页。

带光伏电站。该项目不仅部分解决了留尼旺岛居民的用电问题，也因其创新性和环保性，在 2009 年获得了欧盟委员会设立的“区域之星奖”(RegioStars Awards)。^①

二、 法国海外领土法律治理的特点与问题

(一) 国内层面：地区多样性与立法同一性的冲突与平衡

法国海外领土在地缘结构、发展水平和文化传统上与法国本土存在差异；而许多海外领土在表露自治意愿的同时，也不愿意失去法国本土政府对当地的扶持和帮助。由于差异和矛盾的存在，长期以来法国都注重考虑地区的特殊情况，以便在维护国家法律机制同一性下的前提下尽可能适应各区域的多样性。例如，由于法属圭亚那省有相当一部分外来人口(其中又包含许多偷渡人口)，法国本土制定的外国人口出入境制度无法有效应对圭亚那省的特殊情况。因此，1945 年第 45-2658 号有关出入境条件的条令并不适用于圭亚那省。^②

2003 年修宪之后的宪法第 73 条规定，海外省和海外大区可根据情况获得授权，在属于一定事项范围内自己确定适用于所属区域的规则。此外，还可通过组织法予以明确和补充。第 74 条则针对第 73 条规定以外的其他海外地方行政区域，“共和国海外领土可在共和国整体利益中重视其自身利益，应设立特殊的组织。该组织经咨询相关领地议会意见，依法确定和修改”。也就是说，法国中央政府赋予海外领土更大的自主管理权。

不过，“自主管理”不等于“自由政府”。它并不是一系列新法律的集合，而是对相关法律的定义添砖加瓦。其意义在于，这些法律定义“好比虚线而不是实线”，具有很强的模糊性。^③ 不过，法国通过第 2000-435 号宪法性法律明确了适用于海外领土的基本规则，对海外领土的多样性地位作出一定约束。例如，第 73 条第 5 段单独排除了留尼旺省对于该条前两段的法律适用。有学者认为，这是法国政府深思熟虑的结果。法国政府通过禁止留尼旺地方议会和大区议会取代国民议会制定立法，以防止敞开“可能逐步导致国家分离的门缝”。^④ 而 2003 年宪法修订案则强有力地重申了对“特殊性”和“立法同一性”进行区别的最基本标准。^⑤

① “Prix RégioStars 2009 de l'Union européenne: Centrale de production d'électricité photovoltaïque en milieu tropical à Saint-Pierre”, http://reunionieurope.org/UE_realisations.asp, visited on 4 Mar. 2017.

② Hervé Théry, “À quoi sert la Guyane?”, *Outre-Terre, Revue Européenne de géopolitique*, 22015/2 (N° 43), p. 223.

③ Georges Vedel, “Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales”, *Pouvoirs locaux*, 1991, p. 18.

④ André Oraison, “La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et les incidences de la nouvelle décentralisation dans les DOM”, *Revue de la Recherche Juridique*, Droit prospectif, 2e semestre 2013, vol. 2012-4, n°144, p. 2053.

⑤ Stéphane Diémert, “Le droit de l'outre-mer”, *Pouvoirs*, Paris: Le Seuil, 2005/2 (n° 113), p. 110.

无论怎样考虑海外领土的特殊性，“法律的地域化”都应该与“领土需具备的最起码的统一性”相协调，因此这种法律特殊化应具有逻辑上的限制。^①换句话说，法律允许的多样化不应该超越一些门槛，因为某些高级别的准则是无法地方分权的。^②由于国家始终持有一些不可让渡的权利，法国海外领土在法律方面的权能受到限制。后者并不是作为立法者，而是在某些情况下的“介入干预者”。当然，这些可以干预的领域也是法律明确规定的。

(二) 欧盟层面：海外领土的身份定位及权利界定存在局限

如前所述，欧盟条约体系从一开始就考虑到了成员国“非欧洲领土”部分的权益。然而，这些调整是否等同于法国海外领土居民拥有欧洲身份及相应的权利义务？这一点不是很明确。但过于考虑海外领土的特性，往往产生许多冲突，对欧盟法律的稳定性、欧洲身份及价值观的认同提出了挑战。

有学者指出，由于欧盟公民权是后天、自上而下地产生，因而存在诸多局限。除了缺乏完整性和独立性，还仅具有相对的开放性。^③因此，塑造欧盟边远地区人民的归属感更加困难。例如，法国海外领土的人员自由流通问题并没有得到妥善处理。1985年6月14日，包括法国在内的欧共体五国在卢森堡签署了《申根协定》，旨在逐步建立“共同的外部边境”，实现成员国领土上的自由通行。然而，协定规定的“申根区域”仅包括法国本土，法国海外省及海外地方行政区域不属于申根区。如果非欧洲公民想要进入法国海外领土区域，须获得特别签证而不是申根签证。另外，当时法国宪法委员会对该协定进行合宪性审查时，也没有对协定的领土适用范围提出质疑。可以说，宪法委员会对协定中“共同边境”的认可，并不完全符合法国宪法“不可分割性”的原则。这也导致了该协定在法国转化为国内立法时，一些法律条款无法适用于法国海外省。

法国作为欧盟中唯一同时拥有“边远地区”(RUP)和“海外国家和领地”^④(PTOM)的成员国，其海外地区的居民从理论上来说享有与欧洲公民身份同等的权利。但由于它是从20世纪90年代才真正得到清晰界定，这也就导致了欧洲本土公民和欧洲海外国家和领土公民之间的权益不对称。^⑤同时，法律的实际适用并不总是一帆风顺。即便1991年《马

① Estelle Brosset, “L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République”, *Revue française de droit constitutionnel*, 2004/4 (n° 60), pp. 695-739.

② J. Caillosse, “Ce que la Constitution française donne à voir de la démocratie locale”, in Jacques Petit, *Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Les collectivités locales*, 2008, p. 48.

③ 马胜利、邝杨：《欧洲认同研究》，北京：社会科学文献出版社2008年版，第93页。

④ 关于“海外国家和领地”的定义参见1957年《建立欧洲经济共同体条约》第四部分。

⑤ Jacques Ziller, “L'Union européenne et l'outre-mer”, *Pouvoirs*, Paris: Le Seuil, 2005, pp. 125-136.

约》规定了有关公民的流通和居住自由的条款,^①也首次将“文化维度”纳入欧盟法律制度,^②但是,欧盟条约中的许多措施需要通过成员国的内部协调来落实,法国海外领土居民的权利往往不在成员国协商的主要考量范围。另外,有学者认为,欧洲公民权的最大弱点是欧盟重视经济金融利益,而忽视欧洲的政治和社会建设。^③许多针对海外领土的特殊措施也主要是通过尊重当地的特殊性,来为共同体获得更大的金融和经济利益。笔者认为,这种做法将“促进经济发展”和“保留文化特性”二者差距越拉越大,可能会造成适得其反的效果。

三、 法国海外领土民族自决问题与地区差异

法国海外领土的民族自决与独立问题主要涉及法属波利尼西亚群岛(以下简称“法波”地区)和新喀里多尼亚群岛(以下简称“新喀”地区)两个地区。它们都已进入联合国非自治领土名单。第五共和国宪法序言规定:“根据上述原则(人的若干原则、国家主权原则和环境的若干权利义务)和民族自决原则,共和国为愿意同共和国结合的海外领地提供基于自由、平等、博爱的共同理念并着眼于民主发展的新制度。”然而,两地区在殖民历史、经济文化、法律地位等方面存在诸多差异,法国在对待它们自治与自决问题上也有所区别且非常谨慎。

(一) 法国民族自决问题的法律依据

1. 法波地区

自 1843 年起法波地区成为法国殖民地以来,其法律地位和制度历经数次调整,自治权利逐渐扩大。不过,该地区争取民族自决的呼声与宗主国维护主权的要求长期并存。

1946 年,法国宣布该地区成为法国海外领地,并逐渐为其内部自治做好铺垫。1980 年,法波议员加斯通·弗洛斯(Gaston Flosse)提出法案,推动该地区更大的自治权利。随后,法国于 1984 年颁布第 84-820 号立法,建立新的监管当地政府立法行为的制度,替代原先的地方总督托管制度,从而确保“根据宪法第 72 条和第 74 条,法属波利尼西亚领土在共和国框架下享有内部自治权”。1992 年宪法改革提出,制定专门性组织法用以调整法属海外领土的法律地位。1996 年,法国颁布第 96-13 号立法的同时废除 1984 年立法,将过去“实现内部自治”的目标修改为“实现全面而完整的自治”,使法波地区拥有更多参与国际事务的权利。1999 年,法国参议院提出《关于法属波利尼西亚法律地位的宪法法案》,

^① 参见《马斯特里赫特条约》第 49 条、第 73C 条、第 227 条等。

^② 参见《马斯特里赫特条约》第 128 条。

^③ A. Le Ports, “La citoyenneté, Que sais-je?”, Paris: Presses universitaires de France, 1999, p. 107, 转引自马胜利、邝杨著:《欧洲认同研究》,北京:社会科学文献出版社 2008 年版,第 97 页。

提议将该地区地位改为“海外属国”，但未获通过。

2004年法国颁布第2004-192号立法，正式将该地区地位改为“共和国的海外属国”，确认了该地区的自治地位。该法律详细规定了法波地区拥有的自治权利，如该法第三部分规定了法波可行使(或可参与行使)的国家权限及国家保留；第140条规定法波议会颁布的法律文件即称为“国家法律”^①；最高法院根据该法第三部分第13条、第31至36条行使特别管辖权，但该地区参与行使国家权力之有关法律文件的起草、通过和生效需遵从第32条规定的特别程序等。值得注意的是，立法第57、58条对该地区的“文化认同”问题予以回应，规定法语作为该地区官方语言，以保证公私领域活动和人民生活的顺利开展，而塔希提语是该地区文化认同的根本要素，以更好保护该地区的文化多样性。

总体来看，2004年立法使得法波地区获得了高度自治。然而，在公共安全、国际关系等高敏感领域，共和国仍保留了国家权力。例如：该法第14条对国家机关所保留的权力列出清单，囊括对外政策、军事国防、金融货币、国家领水及领空管辖等多个方面；第31条有关“法属波利尼西亚参与行使国家性权限”的条款规定，法波地方政府拥有对外国人入境及逗留的管理权，但排除了对庇护、外国人隔离以及欧盟公民流通的权力。

2. 新喀地区

自1946年成为法国海外领地以来，经历了半个多世纪的法律调整，新喀里多尼亚逐步实现高度自治，成为最有可能第一个实现民族独立的法国海外领土。1976年，法国创设高级官员替代过去的总督作为政府代表。但也是从此开始，新喀要求独立的呼声越来越强烈。1985年，法国部长理事会提出有关新喀地位演进的法律草案并获得通过。草案指出，应最晚在1987年12月31日前举行获得独立的民族自决投票，并应建立针对这段中间时期的“过渡制度”。

1986年，新喀进入联合国非自治领土名单。然而，联合国的这一举措遭到了法国政府的强烈反对。负责法属海外领土的部长贝尔纳·彭斯(Bernard Pons)在新喀领土议会上提出了“拯救民主”计划以及针对该地区的法律草案。彭斯主张，维持目前的区域划分，但收回原先移交给地区的财政和地方干预权，同时强化负责公共秩序和地区发展的高级专员的权力。1987年，时任法国总理皮埃尔·莫鲁瓦(Pierre Mauroy)宣布启动改革计划，

^① 该语境下的“国家法律”(Loi du Pays)为法属波利尼西亚议会和新喀里多尼亚议会颁布的带有“准立法性质”的法律文件。该法律术语最早出现在1998年签订的《努美阿协定》中。其中规定，某些由议会做出的决议将具有国家法律的特征，因此在这些法律正式宣布以前，只有宪法委员会才可对其提出异议。参见 Marc Debène and Jean-Paul Pastorel, *La 'loi du pays' en Polynésie française*, L'Harmattan, 2011; *Lois du pays de Nouvelle-Calédonie*, Services du Conseil constitutionnel, 2011。

旨在将新喀地区转型成为一个“半独立国家”。

1988年《马提翁协定》确定了新喀里多尼亚在接下来十年的法律地位，明确了该地区实行民族自决的制度和组织规定，但协定也强调“法国仍保留与国家主权有牢不可破关系的权力和职能，使其可以行使裁判权”。随后，根据法国第88-1028号立法，法国政府与新喀里多尼亚管理部门对该地区实施全面改组。

1998年，法国政府、新喀岛内独立派、保卫派三方共同签署《努美阿协定》，替代原本定于当年举行的民族自决公投。该协定总体确定了新喀地区的未来地位，并制定了权力移交路线图；同时，协定规定在之后20年内，通过全民投票决定是否脱离法国独立、未来的国际地位与责任、公民身份转型等等。另外，协定第5条指出，该地区新的政治组织结构演进具有“不可逆转性”（le principe d'irréversibilité）。

《努美阿协定》正式结束了新喀地区“海外领土”的法律地位，是该地区实现去殖民地化的重要法律基础。与此对应，法国第98-610号宪法性法律将宪法第十三章名称改为“有关新喀里多尼亚的过渡条款”，为新喀地区实现完全主权做好准备；同时，该法律为保证新喀的选举遵守协定方针做出限制性规定，并通过组织法明确有关事项，包括移交给新喀的国家职能、组织和行政规则及相关规定、公民身份和选举制度等规则的确定以及召集新喀里多尼亚居民决定实现完全主权问题的条件和期限等等。2003年，法国颁布第2003-276号修宪法，其中第73条第3款规定“新喀里多尼亚地区的地位由宪法第十三章确定”。

（二）两地区民族自决意愿的差异及其原因

1. 法波地区

法波地区居民人种成分复杂，包括大洋洲美拉尼西亚文化的居民、西方移民者后裔等，并未形成一个单一、特别、具有突出地位的种族。又或者说，历史造就了该地区特殊的“多种族社会”^①。另外，宗教归属是法波地区人民构建个人和集体身份的核心。基督教不仅在当地社会占据决定性位置，也是形成当代群体的传统文化认同要素。^②有数据显示，当地约有45%的人口信奉新教，34%信奉天主教。^③

在政治体制方面，法波地区长期践行传统的多数代表制民主，而新喀的民主制度则比较特殊，对少数族裔具有明显偏向性。总体来看，法波地区几乎不存在土著居民及其文化

^① Pierre-Yves Toullelan, “Apparition d’une société pluri-ethnique en Polynésie orientale 1850-1918”, *Revue française d’histoire d’outre-mer*, Vol. 72, 1985, p. 72.

^② Yannick Fer, “Gwendoline Malogne-fer, Christianisme, identités culturelles et communautés en Polynésie Française”, Paris: HERMÈS, 2002, p. 32.

^③ Les religions en Polynésie Française, <http://www.tahiti-tourisme.fr/decouvrir-tahiti/culture/les-religions-en-polynesie-francaise>, visited on 8 Mar. 2017.

烙印，也没有形成强烈的民族独立思潮。相较于新喀地区卡纳克族独特的历史和持续的民族解放意愿，法波地区实现民族自决的内部驱动力并不充足。

总体而言，法波地区的“共和国烙印”较为深刻。法波当局强调归属法国的立场。该地区议会在1999年宪法法案准备前期提交的意见报告中指出：“未来的改革并不是与我们的过去决裂。改革是为了加强自治之基础，确定自治之界限。我们知道在这界限之外，就是独立——而这并非我们想要。”^①通过2003年修宪以及2004年的第2004-192号立法，法波地区在领土级别和行政管理上更趋近于法国海外省及海外行政单位，但其“海外属国”的地位却又使其拥有比后者更多的自治权利。

2. 新喀地区

相较于法波地区，新喀地区独特的历史、文化与民族因素使其更具政治与法律上的特殊性。历史上的新喀地区人口由单一民族组成。法国对其实施殖民统治后，当地的土著卡纳克族居民受到了法国殖民者长期的奴役和压迫。尽管卡纳克人数量仅占当地总人口约40.3%，^②是名副其实的“少数族裔”，然而，即便近几十年来新喀地区一直由反对独立的政党控制，卡纳克民族独立运动在当地仍有着根深蒂固的影响，尽管两方也一直致力加强对话来缓和冲突、调和利益。

1999年3月19号的组织法明确规定了公投协商进程的具体实施规则：如果2018年公投结果为大多数支持独立，新喀地区将获得完全主权。相反，如果大多数不支持独立，则将组织2020年第二轮协商公投。如果2020年公投结果仍与第一次一样，则将于2022年举行第三次决定性公投。

新喀地区与法国之间同样具有相互依赖特征，但其自决与独立问题更为紧急和复杂。这一方面是由于第五共和国宪法第十三章的新喀过渡条款与当地自治的制度之间存在一定矛盾，还不具备实现完全主权的充足法律条件；另一方面，根据《努美阿协定》，2018年该地区即将迎来20年大选，独立公投迫在眉睫。但该地区对于是否独立尚未形成主流意见，独立派和保卫派仍在激烈博弈，这些都加剧了该地区的不稳定状态。

对于新喀地区的居民来说，无论是否独立，都不会出现绝对的胜利者。近年民调显示，岛内选择不独立的居民仍占大多数，但他们也担忧，如果2018年该地区未获独立，可能会造成岛内分裂局面，加剧岛内紧张关系。值得注意的是，岛内两方派别对待可能的公投结果的立场是较为微妙的：独立派希望《努美阿协定》签署三方能严格按照协定的宗

^① “Le rapport pour avis de l'assemblée de la Polynésie française sur l'avant-projet de loi constitutionnelle”, <http://www.senat.fr/rap/199-002/199-0021.html>, visited on 12 Mar. 2017.

^② Recensement de la population en Nouvelle-Calédonie en 2009, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281138>, visited on 11 Mar. 2017.

旨和原则进行民族自决公投，以获一锤定音之效果。然而，独立派直到现在也没有在正式文件中对“独立”的具体内容给出明确定义。保卫同盟则希望 2018 年的公投结果不是“断头式”结果，希望尽快制定和签署继《马提翁协定》《努美阿协定》之后的第三份协议文件，以维护岛内的共同命运。

(三) 法国对于两地区民族自决问题的立场差异

笔者认为，法波和新喀地区的民族自决涉及国际法上的独立问题，而非国家分离问题。国际法中的独立是指在国际关系中不依附其他任何政治实体，通常特指包括殖民地在内的非自治领土、托管地及其附属领土实现自主。1970 年《国际法原则宣言》规定，殖民地或其他非自治领土根据《联合国宪章》拥有一种与其管理国不同之地位，此种地位一直存在，直到其人民行使了自决权。然而，由于这一主张存在争议，因此仍是不确定的。^①但可以肯定的是，联合国最初确定“非自治领土”适用民族自决原则并举行独立公投就包含了原主权所有者（即原殖民者）的同意。^②因此，有必要对法国民族自决的立场、态度及方法进行检视。

1. 法波地区

法国政府与法波地区之间的关系大体处于求同存异的稳定状态。法波地区从一系列法律调整以及共和国的经济援助中持续受益，而法国在该群岛也拥有巨大的经济和战略利益。法国认为二者之间存在的问题为主权内部矛盾，无需他方干预。因此，法国强烈反对联合国推动的法波地区去殖民地化行动。

2013 年联合国第 67/265 号决议确认，根据《联合国宪章》第 73 条及含有《给予殖民地国家和人民独立宣言》的第 1514(XV) 号决议，法波人民享有不可剥夺的自决权与独立权；同时，该决议也确认法国在过去 30 年中在该领土进行核试验产生的严重健康和环境影响。对此，法国外交部回应指出，法国并未参与有关会议且拒绝参加了决议草案审议。该决议是对法国内政“明目张胆的干涉”，“并未真正尊重法波人民的民主选择，这也是对联合国设立的去殖民地化目标的扭曲”。^③

2016 年 12 月 6 号，联大部分通过了关于法波民族自决进程的决议草案。该草案的两大主题直接影响到法国在该地区的主权权益和战略利益：首先，草案指出考虑到战略性原

① [英] 马尔科姆·肖著，白桂梅译：《国际法》（第六版），北京：北京大学出版社 2011 年版，第 390 页。

② 左安磊：《独立公投、国家主权与国际法——理论基础及全球实践视角下独立公投的国际法检视》，《时代法学》2014 年第 5 期，第 103 页。

③ “Vote de l’Onu sur la Polynésie française: une ‘ingérence flagrante’ pour Paris”, <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-monde/vote-de-l-onu-sur-la-polynesie-francaise-ingerence-flagrante-pour-paris-17-05-2013-2812231.php>, visited on 13 Apr. 2017.

材料的有关问题,应加强法波政府对该地区自然资源尤其是海底资源的控制权;其次,草案认为法国应提高对该地区环境、生态、卫生和在太平洋地区进行核试验的行动透明度,尤其是在核爆破以及应对放射性影响方面。

值得注意的是,联大的决议受到了来自法国和法波政府两方面的强烈反对:在2016年初访问法波地区时,法国时任总统弗朗索瓦·奥朗德(François Hollande)承认核试验带来的环境和健康损害,但表示将采取措施进行弥补,并提出将进一步修正法律,以具体落实该地区在其专属经济区内海床底土自然资源的勘探和开发的权利,还指出“独立运动者威胁将自然资源问题加入有关决议草案的行为是站不住脚的”。^①同时,法波地区总统爱德华·福里奇(Edouard Fritch)要求将该地区从“联合国非自治领土”名单中去除出去,并强调进入该名单并非该政府意愿。该地区70%选民都选择自治而非独立,由联合国进行的外部裁决毫无根据且毫无效用。^②

2. 新喀地区

对于法国来说,新喀地区的公投结果关系到国家主权与领土完整、全球战略部署以及国际关系。新喀问题的走向对于联合国推动战后非殖民地化也有着重要意义。作为安理会常任理事国,法国在该问题上的立场和举动备受国际社会的高度关注。

在新喀公投进程中,法国积极调和当地紧张局势,维护当地和自身的利益。2016年4月,时任法国总理马努埃尔·瓦尔斯(Manuel Valls)造访新喀,为该地区不晚于2018年11月举行的全民公投进行铺垫。瓦尔斯指出,该地区的政治与经济未来紧密结合在一起。由于经济危机,该地区镍矿产业遭受前所未有的打击,而国有入股企业以及法国政府将对该地区给予持续的资金支持和项目协助,以帮助其度过危机。^③2016年7月,当时的法国总统大选共和党候选人阿兰·朱佩(Alain Juppé)同样造访该岛,并呼吁“新喀里多尼亚应该留在法国”。^④

诚然,有国际法学者断言,“主权原则从逻辑上就排除了自决权。如果国际法要保证现行国家的主权,就不可能又同时允许在自决的名义下受到侵犯”。但是,我们不可将民

① Nations Unies, La Quatrième Commission entend des pétitionnaires sur la Polynésie française, les Îles Falkland/ Malvinas, Gibraltar, la Nouvelle-Calédonie et les Îles Vierges américaines.

② Nations Unies, La Quatrième Commission entend des pétitionnaires sur la Polynésie française, les Îles Falkland/ Malvinas, Gibraltar, la Nouvelle-Calédonie et les Îles Vierges américaines.

③ “A Nouméa, Manuel Valls face aux urgences de la Nouvelle-Calédonie”, http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/04/29/a-noumea-valls-face-aux-defis-de-l-independance-et-de-la-crise-economique_4910925_823448.html, visited on 23 Avr. 2017.

④ “Alain Juppé en Nouvelle-Calédonie: La Nouvelle-Calédonie doit rester dans la France”, <http://outremers360.com/politique/alain-juppe-en-nouvelle-caledonie-la-nouvelle-caledonie-doit-rester-dans-la-france>, visited on 23 Apr. 2017.

族自决原则理解为与国家主权原则相冲突。^①新喀地区的民族自决在国内法和国际法中都可以找到有关原则和基础，且已经获得宗主国同意。那么，考虑到当地特殊历史文化背景和主权权力过渡的不可逆转性，法国对待新喀问题的态度是较为理智的；对联合国推动新喀地区非殖民地化，法国也未如对法波地区那般反应强烈。因此有学者认为，法国与法波之间存在的一定“联邦性特征”，在新喀地区则表现得不太明显。^②

然而，这并不代表法国不重视在新喀地区的经济和战略利益。从地缘战略上看，新喀地区位于南太平洋中部，是亚洲和北美通往大洋洲、北太平洋通往南极洲的交通要道，也是法国在南太平洋的重要军事基地，对法国在亚太地区的战略部署具有重要意义。正如有学者所言，新喀的独立运动自始至终闪现着区域大国地区博弈的影子。^③从经济上看，新喀地区矿产资源丰富，红土、镍矿储量世界第一，是法国战略原材料的重要来源地之一。法国本土工业巨头也在当地长期从事工业开采和项目开发，为法国经济的发展做出贡献。从维护领土主权的角度看，法国也不希望新喀地区成为第一个“反面教材”。若新喀的自决独立取得成功，必将引起法国其他海外领土的波动。因此，法国在新喀地区民族自决进程上，也必然有着维护国家领土主权稳定性的考量。

四、影响法国对其海外领土法律治理的因素分析

（一）重视领土完整与主权稳定性

从殖民时期“处于法国的统治之下”，到宪法确认与“法兰西不可分离”，无论法律地位如何演进，法国海外领土一直都被视为共和国和而不同的一部分。一些针对海外领土制定、但可能违背“归属法兰西”宗旨的法律规则，法国宪法委员会都予以反对。虽然这维护了法国的主权完整性，但却会给法律规则制定本身带来诸多限制。例如，在经过2003年对领土级别的重大修正后，法国对其领土级别的划分更凸显了国家主权与行使主权权利的相对性特征。另外，文化多样性是制度（包括法律）创新的条件，^④这一点在法国身上得到了有力印证。法国主权领土完整的维护并不必然指向一个单一维度，其海外领土的法律调整正如其本身的地域和文化维度一样具有“多样性”，但这些调整的姿态和出发点都是以最大程度维护自身领土主权权益为原则和前提的。

法国对于内部民族自决的态度也体现出维护主权稳定性的特征。实践经验表明：一个

① 杨泽伟：《主权论：国际法上的主权问题及其发展趋势研究》，北京：北京大学出版社2006年版，第174页。

② Nicolas Clinchamps, “Les collectivités d’outre-mer et la Nouvelle-Calédonie : le fédéralisme en question”, *Pouvoirs*, Paris : Le Seuil, 2005, pp. 73-88.

③ 耿庆军、高原：《新喀里多尼亚独立历程及前景分析》，《太平洋学报》2014年第11期，第93页。

④ 刘国利、吴镛飞：《略论文化多样性与法律价值体系的完善》，《法学评论》2013年第6期，第36页。

国家及其政府越是能充分保证其境内民族的对内自决权，其主权的完整性就愈加牢固。^①法国通过立法或协定保证了其内部民族自决的权利，但同时坚定认为该问题属于国家内政，反对联合国的干涉。正如有学者所言，自决权是一种相对权利，它的实施必须考虑它相关民族的利益，必须以尊重领土完整和国家主权为前提。^②

(二) 重心由政治内核转向经济外延

二战后，戴高乐提出“法兰西从陆地走向海洋”的口号，并指出法国今后发展的重心之一就是海外领土的治理。戴高乐强调法国海外领土重要性的背后带有深层的战略意图。由于法国原殖民地领土的岛屿属性，法国在这些领土上收获的经济和战略利益巨大，尤其是渔业、海底资源以及核试验等方面。因此，在二战后法国海外领土范围逐渐调整稳定的情况下，其法律治理侧重逐渐转向领土海域所能带来的经济利益上。

随着国际海洋法成文化编纂，法国意识到其海外领土的经济发展潜力主要来自海洋：在《联合国海洋法公约》制度下，法国可主张的专属经济区总面积达到 1100 万平方千米。其中，法国在太平洋地区的海外领土可主张专属经济区占法国总主张面积的 80%。^③近年来，基于国际海洋政治、海洋经济和海洋法规则的新发展，法国已经重新审视了其陆海复合地缘因素，做出了符合本国领土主权和海洋权益的战略调整，并在《法国海洋战略蓝皮书》、《200 海里以外大陆架——新的王牌》等报告中着重提及其海外领土的重要地位。例如，法属圭亚那省专属经济区石油资源丰富，石油已成为该省经济发展新的着力点。法国政府委派任务组对当地石油资源勘探和开发活动进行监督，以考察活动是否本着安全、环保、经济复苏和地区发展四大优先原则；圭亚那省也成立石油监管协调委员会，以确保国家、地区政府、企业、科研机构和环保组织等开活动相关方的信息共享。

(三) 维护法国的国际话语权

在二战结束初期，有人问及法兰西帝国是否会继续存在下去时，戴高乐立即斩钉截铁地回答：“所有属于法国的都将继续存在下去……法国并非奄奄一息，仍然是世界大国，并将在战后世界中起巨大作用。”^④而在后殖民化时代，法国的海外领土更成为法国参与和介入国际事务的重要平台之一。

例如，法国分布在南太平洋的远洋群岛是其参与亚太事务的重要筹码。新喀里多尼亚是法国在南太平洋地区的重要军事基地，法国也长期派遣约 1500 名军人驻扎在法属波利

① 曾令良：《论冷战后时代的国家主权》，《中国法学》1998 年第 1 期，第 113 页。

② 王英津：《自决权与国家主权关系的再探讨》，《政治学研究》2004 年第 2 期，第 79 页。

③ Jean-Étienne Antoinette, Joël Guerriau and Richard Tuheiaiva, *Les zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité*, Rapport n° 430 (2013-2014) fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 9 avril 2014, p. 20.

④ 金重远：《法国现当代史》，上海：上海社会科学院出版社 2014 年版，第 161 页。

尼西亚的塔希提岛。2013年，法国国防白皮书指出：“法国虽没有受到亚洲各国潜在冲突的直接威胁，但也是其中诸多事务的相关方，也是在印度洋和太平洋地区的长期存在力量。法国繁荣与否与亚太地区密不可分。”^①同时，法国提出要加强在南海地区“规律而可见的存在”，并把亚太地区政策加入最新的法国军事规划法。^②

又如，“法属南极洲和南极领土”(TAAF)是法国参与南极事务和对话的基础。法国是最早对南极洲提出领土主权的七个国家之一，也是《南极条约》的原始协商国。自60年代以来，法国就积极参与南极地区事务管理和政策制定，同时通过制定有关国内立法规制法国在南极的权利与义务。虽然根据《南极条约》的“冻结原则”，有关南极领土与海洋主张不具有实在国际法基础，然而，南极主权声索国并没有停止强化在该地区实质存在的脚步。近年来，包括法国在内的数个南极领土主张国在《公约》框架下提出了对南极地区的领海、专属经济区和大陆架等划定申请。

结 语

二战后法国对其海外领土的法律治理是后殖民时代背景下的特殊产物。处于法国主权之下的领土地域存在极大的分散性和多样性。尽管二战后法国对其原殖民领土进行“省份化”和“行政区化”的转变是成功的，尽管这种转变使当地居民物质生活得到了增强，但正如在两次殖民帝国时期法国遇到的类似问题一样，由于海外领土各地区政治体制、经济发展水平、风俗文化等与法国本土存在诸多差异，法国当局的许多政策引发了当地一些社会问题。调和本土与海外领土的异与同、离与合，对法国来说是一个极大考验。

这种调整通过国内和国际层面得到诠释。法国做出的一系列法律和制度调整界定了法国海外领土的不同内涵和权利，促进了海外当地的社会经济发展，但冲突和挑战依然存在。首先，法国海外省和海外大区的“法律地域化”和维护共和国最起码领土完整的法律要素之间仍有亟需调整的部分。其次，欧盟视阈下法国本土的话语权与欧盟边远地区政策也存在一定矛盾之处。法国海外领土居民的身份认同和权利界定存在模糊性。最后，法国海外领土民族自决与独立也是法国当下面临的重大课题，而新喀里多尼亚地区和法属波利尼西亚地区的自治、自决和独立问题的民族历史背景、人民主观意愿和客观法律条件上各有不同，法国对待两个地区的立场和态度也并不一致。总体来看，法国对其海外领土的法律调整正如其本身的地域和文化维度一样具有“多样性”，但也不能忽视一个“同一性”。

^① Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013, p. 36.

^② Quoc-Thanh Nguyen, “France Unveils Its Defense Strategy in the South China Sea and Beyond”, The Diplomat, <http://thediplomat.com/2016/09/france-unveils-its-defense-strategy-in-the-south-china-sea-and-beyond/>, visited on 18 Apr. 2017.

也就是说，法国进行调整的姿态和出发点都是以最大程度维护自身领土主权和核心利益为原则和前提的。

France's Legal Governance of Its Overseas Territories after World War II: A Case Study of French Polynesia and New Caledonia

FU Qinwen (Wuhan University)

Abstract: The legal governance of the Overseas Territories in the post-colonial era is one of the important issues of France. It is of crucial importance for France to maintain its' territorial sovereignty rights and to adjust global and regional strategies. France has adopted a series of legal adjustments to regulate its management and autonomy, but there are still limitations. At present, France faces the urgent task of national self-determination of its overseas territories, mainly in the areas of French Polynesia and New Caledonia, which are on the list of United Nations Non-Self-Governing Territories. There are differences between the two in terms of ethnic composition, willingness to self-determination and legal basis of self-determination, meanwhile France's position on this issue is also different. In general, France has an "umbrella-shaped" characteristic of the legal administration of its overseas territory, which is the result of balancing its core sovereign rights and regional specialties.

Key words: French Overseas Territories; legal Governance; non-self-governing territories; self-determination