

菲律宾提起南海争端仲裁的 国际法分析及我国的应对建议

吴燕妮

(中共深圳市委党校 龙岗分校, 广东 深圳 518117)

摘要:中国与菲律宾的南海争端由来已久, 菲律宾就南海争端在国际海洋法法庭向中国提起强制仲裁程序。仲裁程序的启动将产生何种国际法效果, 我国应当如何积极利用国际法规则维护自身的正当权益, 对此, 将从《联合国海洋法公约》入手, 对公约强制仲裁程序进行评论, 并对我国的积极应对策略进行分析。

关键词:中菲南海争端; 国际仲裁; 海洋法公约争端

中图分类号:D993.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2015)01-0055-04

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2015.01.013

An Analysis of International Laws Concerning South China Sea Dispute Arbitration Filed by Philippines and China's Countermeasures

WU Yan-ni

(Shenzhen Party School at Longgang, Shenzhen 518117, China)

Abstract: China and the Philippines have long disputed over the South China Sea. Philippines have started mandatory arbitration proceedings against China over South China Sea dispute at the International Tribunal. The author of this paper, on the basis of the United Nations Convention on the Law of the Sea, has studied the mandatory arbitration proceedings, the international effect of the proceedings, and the countermeasures that China can take to safeguard its legitimate rights and interests.

Key Words: South China Sea dispute; international arbitration; UNCLOS dispute settlement

中国与菲律宾的南海争端由来已久。早在20世纪70年代, 菲律宾即侵占了中国南沙群岛的8个岛礁, 并对其他22个岛礁及相关海域提出要求^[1]。随后, 菲律宾一直对我国南海的部分岛屿进行骚扰, 两国争端不断。2009年3月10日, 菲律宾通过了新的《群岛基线法》(Philippine Archipelagic Baselines Law)^[2], 确认中国南沙部分岛礁和黄岩岛(Scarborough Shoal)适用联合国海洋法公约的“岛屿制度”(regime of islands), 这立即引起了中国和周边国家的强烈反对, 将中菲南海争端的程度大大加剧。2011年8月, 菲律宾最高法院裁定《群岛基线法》并不违宪, 导致了周边国家与菲律宾的新一轮对峙^[3]。

2012年9月5日, 菲律宾总统阿基诺三世颁布第29号行政命令(Administrative Order No. 29), 宣布将西部菲律宾群岛海域命名为“西菲律宾海”(West Philippine Sea), 并宣称在其专属经济区内将行使所谓的“主权权利”。我国外交部对此进行了严厉谴责, 认为菲律宾此举毫无国际法依据, 是对我国领土主权的侵占。随后, 2013年1月, 菲律宾即向中国政府发出外交照会《关于西菲律宾海的通知和权利主张声明》(Notification and Statement of Claim on West Philippine Sea), 提出中国南海“九段线”(Nine Dash Line)超出联合国海洋法公约规定的有权海域范围, 该区域应当属于菲律宾大陆架或国际海域, 中国已经干扰了菲律宾在此区域行使

收稿日期: 2014-11-06; 修回日期: 2014-12-08

作者简介: 吴燕妮(1984-), 女, 陕西西安人, 讲师, 博士, 主要从事国际法、国际组织法与国际法治研究。

权利。因此,菲律宾根据联合国海洋法公约第 287 条和附件七,向联合国海洋法法庭(UNITLOS)提起了强制仲裁程序。

为此,我国外交部指出,“中国在南海问题上的立场是明确的、一贯的。中国对南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权。中方已多次表明不接受非方就中菲南海争端提起的国际仲裁,这一立场不会改变。对于岛礁主权争议和海域划界问题,中方始终坚持与有关当事国直接谈判解决争议。这是中国与东盟国家共同签署的《南海各方行为宣言》的明确规定,也是中菲双方在一系列双边文件中达成的共识。非方有义务履行自己的承诺。”^[4]同时将菲律宾的外交照会退回。但是,联合国海洋法法庭仍然裁定在中国并未同意的情况下启动程序^①。

这是中国自 1996 年加入联合国海洋法公约以来,第一次被诉诸强制仲裁程序。因此,仲裁程序的启动将产生何种国际法效果,我国应当如何积极利用国际法规则维护自身的正当权益,本文将从《联合国海洋法公约》入手,对公约强制仲裁程序进行评论,并对我国的积极应对策略进行分析。

一、《联合国海洋法公约》的强制仲裁程序启动并不合法

1982 年《联合国海洋法公约》的通过,是国际法在海洋权利与义务方面的一次重要突破。该条约首次在诸多国家间达成一致,明确了各国在不同海域如领海、专属经济区、海床及底土等方面的权利和义务,从而建立起现代国际海洋法的框架。同时,联合国海洋法公约为推进各国之间海洋权利争议的解决,设计了不同以往的争端解决模式^[4],即在某些情况下争端的强制仲裁程序(compulsory arbitration proceedings)。

根据公约附件七第 1 条的规定,提起强制仲裁程序的要件并不复杂,争端的一方当事国应当向另一方发出书面的通知,在通知中应详尽说明其权利主张及主要依据。但是,公约同时也对豁免管辖的情形进行规定,即在两种情况下,上

述强制仲裁程序并不适用。其一是争端双方关于争端解决已有在先协议,这种在先协议自然排除了海洋法法庭仲裁程序的启动^②;其二是根据公约第 286 条的规定,缔约国有权发表单方面声明,就某些领域的争端问题排除强制仲裁程序的适用^③。

因此,根据公约的规定,中国与菲律宾此次在南海的争端问题无法在公约框架内启动强制仲裁程序。也就是说,海洋法法庭贸然启动强制仲裁程序并不符合联合国海洋法公约的规定。

一方面,由于中国与菲律宾事实上存在在先协议,已经在法律上排除了海洋法公约强制仲裁程序的适用。2002 年 11 月 4 日,中国与东盟各国在柬埔寨签署了举世瞩目的《南海各方行为宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea),其中第四条明确规定,“有关各方承诺根据公认的国际法原则,包括 1982 年《联合国海洋法公约》,由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判,以和平方式解决它们的领土和管辖权争议”(resolve their territorial and jurisdictional disputes by peaceful means)^④。尽管上述《宣言》的国际法律地位略低于条约,但该宣言所规定的争端解决方式无疑旨在为东盟及中国间处理海洋及领土争端提供原则指引,在中国和菲律宾之间同样具有拘束力。因此,该宣言的规定已经在法律上排除了海洋法公约强制仲裁程序的启动和适用。

另一方面,也是最为重要的一方面,根据海洋法公约强制仲裁程序的排除规则,缔约国有权对“海洋划界和历史性所有权争端、军事活动和执法活动争端、正由安理会执行其职务的争端”以单方面声明的方式提出保留,即排除公约强制仲裁程序的适用。2006 年 8 月 25 日,中国据此向联合国秘书长提出保留声明,明确宣示联合国海洋法第 298 条第 1

① 2013 年 3 月 25 日,菲律宾指定德国籍国际海洋法法庭法官吕迪格·沃尔夫鲁姆(Rüdiger Wolfrum)为仲裁员,国际海洋法法庭庭长柳井俊二代中国指定波兰籍法官斯坦尼洛夫帕夫拉克(Stanislaw Pawlak)为仲裁员。4 月 25 日,柳井俊二指定了剩余的三位仲裁员,并任命法国专家克里斯·品托(Jean-Pierre Cot)为首席仲裁员。但时隔一个月后,品托因为妻子为菲律宾籍提出辞职,柳井俊二随即指定首席仲裁员为加纳籍法官托马斯门萨(Thomas A. Mensah)。7 月 11 日,仲裁庭在海牙和平宫召开首次会议。8 月 27 日,仲裁庭发布了第一号程序令,通过了程序规则,选定常设仲裁法院(Permanent Court of Arbitration, PCA)作为秘书处,要求菲律宾于 2014 年 3 月 30 日提交书状,充分说明仲裁庭的管辖权、菲律宾诉求的可受理性以及争议的法律依据等问题。

② 如果争端当事方已协议用自行选择的和平方法解决争端且该协议“排除任何其他程序”,或者争端当事方“已通过一般性、区域性或双边协定或以其他方式协议,经争端任何一方请示,应将这种争端提交导致有拘束力裁判的程序”,则不得提交强制仲裁程序。

③ 这些领域包括:海洋划界和历史性所有权争端、军事活动和执法活动争端、正由安理会执行其职务的争端。截止 2014 年,《公约》165 个缔约国中有 48 个国家根据第 287 条声明选择一个或一个以上导致有拘束力裁判的强制程序,有 34 个国家根据第 298 条发表声明,将第 298 条所规定的争端全部或部分排除《公约》导致有拘束力裁判的强制程序的管辖权。菲律宾 1984 年 5 月 8 日批准加入《公约》,但未对《公约》强制程序做出任何选择,也未依据第 298 条做出任何排除强制管辖权的声明。中国于 1996 年 6 月 7 日批准加入《公约》,但 2006 年 8 月 25 日,中国做出声明,有关第 298 条第 1 款(a)、(b)、(c)所规定的争端不接受《公约》第十五部分第二节规定的强制程序。

④ 《南海各方行为宣言》(中文),http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zzjg_602420/yzs_602430/dqzz_602434/nanhai_602576/t848051.shtml, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, <http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>.

款(a)、(b)和(c)项所述的任何争端^①，“中国不接受《公约》第15部分第2节规定的任何国际司法或仲裁管辖”。因此，根据国际法“条约必须遵守”的条件，在条约缔约国提出保留的情况下，条约不应对该缔约国生效，该强制仲裁程序并不能适用于中国。

二、海洋法法庭的管辖权存在争议

如前所述，《联合国海洋法公约》建立了以海洋法法庭、仲裁法庭为基础的国际海洋争端解决机制，但与所有的仲裁机制一样，在进行实质审理之前，法庭必须进行管辖权的查明，如果法庭认为其并不拥有管辖权，则案件亦无法进行审理。因此，联合国海洋法法庭已经指派仲裁员并不意味着案件实质仲裁的开始，也不等于确认法庭的管辖权，仲裁庭组成之后必须首先就管辖权问题进行初步裁决(preliminary decision)。因此，当前的主要问题就是仲裁庭对于本案是否具有管辖权。

从理论上来看，目前国际法尚未承认真正意义上的实施机制，多数国际法规则的实施，依靠的是国家对条约和国际法的自觉遵守。因此，所谓“强制”(compulsory)管辖，往往并不同于国内法上的“强制”(mandatory)，而更多强调管辖的承认性。无论是联合国国际法院的强制管辖条款，还是海洋法法庭的强制仲裁程序，均极大依赖于成员国或缔约国的同意，也就是说，国际争端解决机构的管辖权来自于国家的事先接受。当事方的合意是被认为具有决定意义的。

如前所述，中国早在2006年即提出领土争端的强制仲裁保留，可以推知中菲双方并未也无法就南海争端问题的解决形成仲裁合意。因此，仲裁程序的启动事实上是违反国际法的行为。因为仲裁法庭的权力来源于当事双方的合意，如果当事双方并无仲裁合意，则仲裁法庭就无法做出有拘束力的裁决，这也是现代国际仲裁必须强调当事双方确定的仲裁协议的原因所在。

菲律宾显然注意到了这个问题，但是却对此进行了回避，反而指出，中国的声明并不适用于本案，菲律宾提出仲裁的本意并不是进行领土划界，而是要求裁决南海“九段线”，因此并不在中国所做保留声明的范畴之内。菲律宾故意回避了领土主权归属、专属经济区或大陆架划界等问题，以期启动强制仲裁程序并通过仲裁“曲线”完成划界裁判的目的。但在事实上，菲律宾的诉求却是完全站不住脚的。首先，领

土归属问题是中菲南海争端的核心问题，也是所有问题的起始，是南海争端的本源。仲裁法庭不可能绕开这一划界问题而单纯讨论双方争议岛屿的“法律地位”问题^②。其次，根据海洋法的原则，一座岛屿的领海、毗连区、专属经济区区间的法律地位，是和岛屿是否在一国领土之内紧密相关的。也就是说，判定岛屿的法律地位，不可避免地要涉及到岛屿划界的法律效力。而一旦仲裁庭需要就岛屿的划界效力问题进行判断，就必然要就岛屿的归属进行判断，这无疑属于我国保留性声明的范畴。

三、中国对本案的积极策略建议

综上所述，从国际法的角度来看，菲律宾向联合国海洋法法庭提出强制仲裁既无合法性基础，而仲裁庭亦不拥有管辖权，则该仲裁程序的启动并不符合联合国海洋法公约的规定。但在事实上，该强制仲裁程序却已经于2013年开始，这就需要我国作出积极应对。

(一) 积极发声争取国际社会支持

2014年10月，菲律宾国防部长加斯明(Voltaire Gazmin)在国会上院的一次预算听证会上表示，将宣布暂停南沙群岛所占岛屿上的一切维修工事，以免影响与中国在南海问题上仲裁的裁决结果^③。显而易见，菲律宾停止在南沙海域的所有施工活动，是希望以此显示在与中国的南海争端问题上，菲律宾站在道德制高点的姿态，以博得国际社会舆论的倾斜。与此相对，长远来看我国继续保持沉默将在国际舆论中处于不利的地位。

因此，从维护我国领土完整和主权权利的积极角度出发，在南海争端问题上，我国应通过多种渠道声明和表明立场，不仅应在国内媒体发表言论，更应当积极通过国际交流、学术论文等形式，让国际社会更充分了解我国的主权权利的正当性以及菲律宾侵占我国主权的非法性，以获得国际社会的普遍支持。

(二) 积极拓展国际司法机构外解决途径

我国与菲律宾的南海争端与国家主权密切相关，关系到我国的国家主权与领土完整，尽管在这一方面国际司法途径能够发挥作用(且事实上也有相当多的国际法案例)，但从我国的实践现实出发，国际司法机构并不一定是最佳的解决方案。从历史上来看，我国对国际司法机构的争端解决向来持保留态度，而坚持秉承和平谈判与政治磋商的争端解决方

① 即涉及海洋划界规则的解释或适用、涉及历史性海湾或所有权、涉及大陆或岛屿陆地领土主权或其他权利、涉及军事活动、涉及安理会行使职权的争端。

② 中菲相关岛礁归属争端、专属经济区和大陆架的划界问题，虽然没有明文体现在菲律宾诉由之中，但是它或者是中菲争端的一部分，或者与菲律宾的上述主张有足够密切的相关性。中菲专属经济区和大陆架划界问题是裁判菲律宾诸多主张的前提，因为如果不确定中菲专属经济区和大陆架的界限，那么裁定双方在相关海域权利义务、判定中国在相关海域行为的合法性就无从谈起。

③ 参见《德国之声》，<http://www.dw.de/%E8%8F%B2%E5%BE%8B%E5%AE%BE%E6%9A%82%E5%81%9C%E5%9C%A8%E5%8D%97%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%B5%B7%E6%B5%B7%E5%9F%9F%E6%96%BD%E5%B7%A5%E9%A1%B9%E7%9B%AE/a-17972542>。

式,这一方式也得到了许多国家的认同和肯定,因此,我国的立场和态度完全符合联合国宪章中“和平解决国际争端”的基本原则,理应得到国际社会的理解和尊重。

国际实践中,依靠司法机构也并不是唯一的解决途径,特别是在涉及到领土争端、海洋划界等重大领域,司法途径并不一定是我国解决与菲律宾南海争端的最佳选择^①。事实上,多数领土争端案件也并不是通过国际司法机构解决的^②。在领土争端的解决方面,国际仲裁只起了促进和补充的作用^③。即使领土争端在国际司法机构能够得到解决,但最后法院判决的执行情况也并不乐观。

因此,从我国国家利益的角度出发,继续通过法律外途径解决中菲南海争端是最佳的选择。一方面,如前所述,我国选择和平谈判与外交磋商本身就是一种理性的选择;另一方面,选择不进行仲裁也并不意味着对国际法规则的破坏。在这一过程中,并不应当放弃与菲律宾进行沟通、磋商的努力,反而应当更加注重平等协商与外交谈判,以期达成最终的政治安排,和平妥善解决双方争端。

此外,我国还应利用双边和多边外交平台,加强与南海周边国家的谈判与协商,应当明确我国和平谈判和平等磋商的立场,以减少周边国家对中国的不必要的担忧,不仅有利于分化反对中国的合力,同时也有利于减少我国同周边国家

的领土摩擦,从长远上更好地维护我国的领土完整和国家安全,并推动地区和周边的和平与进步。

参考文献:

- [1] 赵理海. 关于南海诸岛的若干法律问题[J]. 法制与社会发展, 1995(4).
- [2] Republic Act No. 9522[EB/OL]. (2009-03-10). http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2009/ra_9522_2009.html.
- [3] Mark Meruñas. Supreme court upholds PHL 2009 baselines law[EB/OL]. (2011-08-16). GMA News, <http://www.gmanetwork.com/news/story/229617/news/nation/supreme-court-upholds-phl-2009-baselines-law>.
- [4] 新华社. 外交部就菲律宾向中菲南海争端仲裁庭提交诉状答问[EB/OL]. (2014-03-30). http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/30/c_1110013644.htm.
- [5] John E Noyes. Compulsory third-party adjudication and the 1982 united nations convention on the law of sea[J]. Connecticut Journal of International Law, 1989(4):675-697.

(责任编辑:李高峰)

(上接第 41 页)

- [10] 成燕,梅蛛娥. 我国县域科技与经济社会发展关系的实证研究[J]. 科技进步与对策, 2011, 28(11):40-42.
- [11] 朱莉芬,司林杰. 重庆市农村居民收入影响消费的实

证分析[J]. 西部论坛, 2011(4):7-12.

- [12] 代雪莲. 我国农户生活消费指标分析及政策建议[J]. 重庆师范大学学报:自然科学版, 2005, 22(3):122-124.

(责任编辑:李秀荣)

① 据学者的统计,自 1946 年至 2004 年,案件的平均执行率仅为 44%,强制管辖案件的平均执行率仅为 33%。See Eric A. Posner, The Decline of the International Court of Justice (December 2004), University of Chicago John M. Olin Law and Economics Working Paper No. 233, University of Chicago, Public Law Working Paper No. 81.

② 据统计,世界 87% 的领土争端是通过双边谈判解决的。

③ 迄今为止,国际法院仅审理 6 件岛屿主权争端,而国际海洋法庭尚未审理任何岛屿主权争端。从效果来看,在平等与自愿基础上通过谈判与协商解决的领土划界协议,往往在现实中能得到较好地遵守。而在第三方司法裁判领土归属的情况下,争端一方有时因为证据收集不齐、证明标准不清、法理阐述不力等原因输掉官司,导致判决出现法理与历史情况不符、结果与民族感情相悖而得不到很好的执行。例如,从 19 世纪 20 年代到 20 世纪 70 年代,在拉丁美洲交付的 22 个边界争端仲裁案中,部分拒绝或完全拒绝的仲裁裁决大约为 50%。再比如,国际法院历年未执行的判决中,大多数都是边界、海洋划界争议,如在柬埔寨诉泰国的隆端寺案、尼加拉瓜诉哥伦比亚的领土与海洋争端案、英国诉冰岛边界与海洋划界案等。