

## “南海问题”专题研讨

**编者按:** 2013年1月22日,菲律宾向中国提交了就南海问题提起国际仲裁的照会及通知。2013年2月19日,中国声明不接受菲方所提仲裁,并将菲方照会及所附通知退回。其后,菲律宾不顾中国的一再反对,执意推进仲裁程序。对于南海仲裁案仲裁结果,海内外舆论都对之报以极大关注。为此,本刊特地邀请16位来自各研究方向的专家学者再次就这一问题展开研讨,以下摘取精华部分,以飨读者。

### “南海仲裁案”的裁决无助于南海地区的和平稳定

贾宇(国家海洋局海洋发展战略研究所党委书记、副所长,  
中国海洋法学会常务副会长,国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员)

近来,关于南海仲裁案的最终裁决众说纷纭,这并不意外,毕竟这是百多年来中国面对的第一桩涉及国家主权和海洋权益的“国际官司”。中菲两国皆为《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)缔约国,以《公约》来审视、框定双方的立场、举措也不奇怪。

《公约》第十五部分就缔约国间关于《公约》的解释和适用争端的解决作了规定,要求缔约国应按照《联合国宪章》相关条款规定的和平方法解决争端,包括谈判、调查、调停、和解、仲裁、司法解决、区域机关或区域办法,或各国自行选择的其他和平方法。

仲裁作为一种和平解决国际争端的方法,主要特点之一就是争端各方对选择仲裁这种解决方法的合意一致。但是,依据《公约》第287条和附件七,争端任何一方单方面提起仲裁程序,体现了一定的强制性。这种“强制仲裁”颠覆了传统国际法中关于仲裁需要当事双方合意的理论和实践。也有观点认为,对有关国家而言,批准或加入《公约》,就意味着接受附件七仲裁。然而,附件七仲裁的解决方式与有关国家就某一具

体争端接受仲裁是不能直接划等号的。一国诉诸《公约》附件七仲裁还需要满足一系列条件,除其他外,包括:提起仲裁的事项是关于《公约》的解释或适用的争端;提起仲裁的事项不属于争端国根据《公约》第298条做出排除管辖声明的事项。

#### 一、南海仲裁案的发展

2013年1月22日,菲律宾向中国发出书面通知,突然将中菲在南海的争议提交《公约》附件七仲裁。2013年2月19日,中国拒绝接受并退回菲方的书面通知,重申一贯坚持的南海争议应由有关当事方通过双边协商谈判解决,清楚表明了中国“不接受、不参与”菲律宾单方面提起的所谓仲裁的立场。2013年6月24日,《公约》附件七下的仲裁庭正式完成组建,将位于海牙的常设仲裁院作为登记地和秘书处。中国于2013年8月1日向常设仲裁院递交照会,重申“不接受菲律宾提起的仲裁”的立场。

2014年3月,菲律宾向仲裁庭提交了状告中国的材料(Memorial),阐述了仲裁庭的管辖

权、菲律宾诉求的可受理性以及争议的实体问题,提出了15项诉求:

(1) 中国在南海的海洋权利,如菲律宾一样,不能超过《公约》允许的范围;

(2) 中国主张的对“九段线”范围内的南海海域的主权权利和管辖权以及“历史性权利”与《公约》相违背,这些主张在超过《公约》允许的中国海洋权利的地理和实体限制的范围内不具有法律效力;

(3) 黄岩岛不能产生专属经济区或者大陆架;

(4) 美济礁、仁爱礁和渚碧礁为低潮高地,不能产生领海、专属经济区或者大陆架,并且为不能通过先占或其他方式取得的地形;

(5) 美济礁和仁爱礁为菲律宾专属经济区和大陆架的一部分;

(6) 南薰礁和西门礁(包括东门礁)为低潮高地,不能产生领海、专属经济区或者大陆架,但其低潮线可以作为分别测量鸿麻岛和景宏岛的领海宽度的基线;

(7) 赤瓜礁、华阳礁和永暑礁不能产生专属经济区或者大陆架;

(8) 中国非法地干扰了菲律宾享有和行使对其专属经济区和大陆架的生物和非生物资源的主权权利;

(9) 中国非法地未曾阻止其国民和船只开发菲律宾专属经济区内的生物资源;

(10) 通过干扰其在黄岩岛的传统渔业活动,中国非法地阻止了菲律宾渔民寻求生计;

(11) 中国在黄岩岛和仁爱礁违反了《公约》下保护和保全海洋环境的义务;

(12) 中国对美济礁的占领和建造活动:

(a) 违反了《公约》关于人工岛屿、设施和结构的规定;

(b) 违反了中国在《公约》下保护和保全海洋环境的义务;

(c) 构成违反《公约》规定的试图据为己有的违法行为;

(13) 中国危险地操作其执法船只给在黄岩岛附近航行的菲律宾船只造成严重碰撞危险

的行为违反了其在《公约》下的义务;

(14) 自从2013年1月仲裁开始,中国非法地加剧并扩大了争端,包括:

(a) 干扰菲律宾在仁爱礁海域及其附近海域的航行权利;

(b) 阻止菲律宾在仁爱礁驻扎人员的轮换和补充;

(c) 危害菲律宾在仁爱礁驻扎人员的健康和福利;

(15) 中国应当停止进一步的违法权利主张和活动。<sup>①</sup>

2014年5月21日,中国向常设仲裁院发出照会,重申“不接受菲律宾提起的仲裁”的立场,以及该照会“不应被视为中国接受或参与了仲裁程序”。<sup>②</sup>2014年6月3日,常设仲裁庭发布了第2号程序令,确定2014年12月15日为中国提交辩诉状的日期。

2014年12月7日,中国政府发表了《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》,指出仲裁庭对菲律宾的诉求没有管辖权。

尽管中国政府反复重申,对于菲律宾违背承诺,单方面提起的仲裁,仲裁庭没有管辖权,中国不接受、不参与这个所谓的仲裁,仲裁庭还是于2015年10月29日就管辖权和可受理性问题做出裁决,包括被指定代表中国的仲裁员在内的仲裁庭“全体一致”地裁定:

(1) 对菲律宾15项诉求中的7项(第3、4、6、7、10、11和13项)具有管辖权;

(2) 对另7项诉求(第1、2、5、8、9、12和14项)管辖权问题的审理保留至实体问题阶段,要求菲律宾对其第15项诉求澄清内容和限缩范围;

(3) 将对第15项诉求管辖权问题的审议保留至实体问题阶段。

<sup>①</sup> PCA Press Release, “The Arbitral Tribunal Sets Further Proceedings concerning the Arbitration between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China”, 3 June 2014, [http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag\\_id=1529](http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1529).

<sup>②</sup> 同<sup>①</sup>。

## 二、对仲裁庭管辖权的质疑

中菲之间的南海争端,从形成到发展至今,涉及复杂的历史、法律和地缘政治等诸多因素。根据事实和法律,仲裁庭裁定其对菲律宾单方面提起的仲裁具有管辖权是错误的。

根据《公约》第288条第1款,仲裁庭的管辖权限于“有关《公约》的解释或适用的争端”,而中菲争议的实质是领土主权和海域划界问题,仲裁庭对此没有管辖权。

其一,菲律宾非法侵占中国南沙群岛部分岛礁引发的领土主权争议是中菲南海争端的核心,领土主权问题不属于《公约》的调整范围。《公约》不是解决国家间领土主权争议的国际条约,也不是裁判此类争议的依据。仲裁庭对于中菲之间的领土主权争端没有管辖权。例如,菲律宾的第4项诉求是“美济礁、仁爱礁和渚碧礁是低潮高地,不能产生领海、专属经济区或大陆架权利,不能通过占领或其他行为进行占有”。然而,判断一个海洋地形(maritime feature)是岛、礁、低潮高地或其他,这本身就是领土主权问题不可分割的组成部分。因为无主地本身是不会产生、也不会享有任何海洋权利的,它必然是因为属于某个主权国家——基于陆地统治海洋的原则——才会为该国带来并由该国享有相应的海洋权利。海洋权利源自沿海国对陆地的领土主权,脱离了国家主权,海洋地形本身不能产生或拥有任何海洋权利。仲裁庭中的某位仲裁员也一直认为,岛礁地位、海洋权利的争端构成海域划界不可分割的组成部分。<sup>①</sup>

其二,历届中国政府在行使对南海诸岛的行政管辖的过程中,于1909年、1935年、1947年对南海岛礁进行命名,从整体性上对包括南沙群岛在内的南海四组群岛的整体名称和个体名称进行命名并附图实施。<sup>②</sup>1982年4月24日,中国地名委员会受权公布了南海诸岛部分标准地名,共计289个。<sup>③</sup>菲律宾将中国南沙群岛的大部分岛礁命名为“卡拉延群岛”,划归巴拉望

省,还长期侵占中业岛等中国的南沙岛礁,1999年又将一艘旧军舰在南沙群岛的仁爱礁坐滩,意图侵占。2009年,菲律宾以国内法的形式将中国的黄岩岛和南沙群岛的部分岛礁划为菲领土。凡此种种,都是对中国领土主权的侵犯。对此,中国外交部多次发表声明,重申黄岩岛和南沙群岛历来都是中国领土的组成部分,中华人民共和国对这些岛屿及其附近海域拥有无可争辩的主权,任何其他国家对黄岩岛和南沙群岛的岛屿提出领土主权要求都是非法的、无效的。菲律宾的侵权行径和中国的维权之举,清楚地表明中菲之间存在着领土主权争端。

然而,仲裁庭无视菲律宾侵犯中国对南沙岛礁领土主权的客观事实,将错就错地接受菲律宾对领土主权问题的“包装”,裁定其对本案具有管辖权。例如,假如仲裁庭对菲诉求的第4项做出裁决,将不可避免地涉及中国对作为一个整体的南沙群岛和其中部分岛礁的领土主权。仲裁庭如此行事是一种扩权之举,或将严重影响国际社会对《公约》所设争端解决机制的认识和信赖。

其三,除了岛礁领土主权争端之外,中菲两国还存在着海洋划界的争端,这恰恰是中国依据《公约》第298条声明排除强制管辖的事项,<sup>④</sup>仲裁庭对此没有管辖权。例如,菲律宾的第5项诉求是“美济礁和仁爱礁是菲律宾大陆架和专属经济区的一部分”。如果仲裁庭就此项诉求做出实质性裁决,将不可避免地直接或间接对本案涉及的相关岛礁(甚至其他南海岛礁)的

<sup>①</sup> 中国国际法学会:“菲律宾所提南海仲裁案仲裁庭的裁决没有法律效力”,中国国际法学会网,2016年6月10日,http://www.csil.cnNewsDetail.aspx?Aid=202。

<sup>②</sup> “近代史上外国政府为南海诸岛命名的情况”,中国社会科学网,2016年3月1日,http://www.cssn.cn/zgs/zgs\_zw/201603/t20160301\_2892899.shtml。

<sup>③</sup> “中国地名委员会受权公布的南海诸岛部分标准地名”,《人民日报》,1983年4月25日。

<sup>④</sup> 2006年8月25日,中国依据《公约》第298条的规定,向联合国秘书长提交书面声明,对于《公约》第298条第1款(a)、(b)和(c)项所述的任何争端(涉及海洋划界、军事活动、渔业和科研执法等争端),中国政府不接受《公约》第十五部分第二节规定的任何国际司法或仲裁管辖。

主权归属做出判定,也将在实际上产生海域划界的效果,而海域划界是中国书面声明排除任何国际司法或仲裁管辖的事项。

其四,太平岛的法律性质和南沙群岛的整体性不能忽视或否定。2016年3月23日,台湾地区有关国际法学术机构向海牙常设仲裁院提交了“法庭之友意见书”,从中华先民在太平岛的居住,太平岛的淡水、土壤、植被等涉及农业生产、经济生活等方面,提出了几十项证据,证明太平岛是《公约》第121条中的岛屿,同大陆一样可以划设领海、专属经济区和大陆架等管辖海域。2016年3月23日和4月15日,路透社、美联社、法新社等国际知名媒体和来自牛津大学、常设仲裁院的知名专家学者,应邀登上太平岛,并在岛上考察用餐,见证了太平岛具有国际法上的岛屿属性。<sup>①</sup>

不论是作为一个整体的南沙群岛,还是其中的重要岛屿太平岛,中国都可以主张专属经济区和大陆架,中菲之间存在着海域划界问题。海域划界问题解决之前,菲之诉求5要求裁定美济礁、仁爱礁是菲律宾专属经济区和大陆架的一部分,这个要求明显地企图“一裁两用”:既达到令美济礁、仁爱礁属于菲律宾的目的,也裁定了菲律宾的专属经济区和大陆架的范围,后者显然是对中菲海域进行了划界。海域划界问题已为中国政府根据《公约》第298条所做书面声明排除于任何强制争端解决程序之外,仲裁庭对此没有管辖权。

鉴于中菲争端直接涉及岛礁主权和海域划界的实质性问题,对菲律宾单方面提起的所谓“南海仲裁案”,仲裁庭显然没有管辖权。

### 三、承诺和约定应该得到 尊重和遵守

中国始终坚持与有关当事国直接谈判解决争议,这是中菲双方在一系列双边文件中达成的共识,也是中国与包括菲律宾在内的东盟国家共同签署的《南海各方行为宣言》中的明确规定。自1995年至2011年,中菲之间达成

过6个双边协定和共识,无一例外地阐明通过友好协商和谈判解决两国之间的领土归属和海洋划界争议。在《南海各方行为宣言》第4段,包括菲律宾在内的各方明确承诺:“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”;在和平解决领土和管辖权争议之前,有关各方本着合作与谅解的精神,努力寻求建立相互信任的途径。菲律宾在未得到中国事先同意的情况下单方推动仲裁的做法,不仅严重违背了中菲两国的双边声明,也违背了《南海各方行为宣言》关于通过谈判解决南海争端的共识,是一种背信的滥权之举。

无论如何判定中菲双边共识和《南海各方行为宣言》的性质,仲裁庭应该尊重、菲律宾政府应该遵守自己在双边和多边文件中做出的承诺和约定,这是毋庸置疑的。仲裁庭关于管辖权的裁决贬低中菲双边共识、《南海各方行为宣言》及有关条款的约束力,<sup>②</sup>助长了菲律宾的言而无信,贬损了有关国家几十年之功达成的《南海各方行为宣言》以及为此付出的巨大努力,这是令人遗憾的。

仲裁庭对其明显没有管辖权的事项行使管辖,是一种单方面扩权之举,有违《公约》的宗旨和争端解决机制的根本目的。片面强调仲裁庭的管辖权和否定中国自主选择争端解决方式和程序的权利,实乃将《公约》庸俗化,必将陷入僵化、机械的法条主义,既非当下的《公约》之幸,亦非国际法发展之幸。一个没有管辖权的仲裁庭的“裁决”,不会对本地区的和平稳定带来积极影响,反而平添更多复杂因素,无助于南海地区的和平稳定。中国不会接受或执行这样的“裁决”,中国也不会同意在这种“裁决”的基础上谈判相关问题。

<sup>①</sup> 中评网:“国际法庭法官与重量级国际法学者今登太平岛”,2016年4月15日, <http://hk.crmtt.com/doc/1041/9/6/21041196253.html?coluid=0&kindid0&docid=104196253>。

<sup>②</sup> Award on Jurisdiction and Admissibility, para. 219, para. 244.