

## 菲律宾单方面提起仲裁无助南海争端解决

吴 慧(国际关系学院副校长、教授,中国海洋法学会副会长)

2013年1月22日菲律宾单方面提起南海争端仲裁程序。2015年7月7—8日和13日,仲裁庭对管辖权和可受理性问题开庭审理。2015年10月29日仲裁庭作出初步裁决。2015年11月24—26日和30日,仲裁庭对案件实体问题和并入实体程序的剩余管辖权问题开庭审理。近期仲裁庭很可能就案件作出最终裁决。此案备受国际社会关注。<sup>①</sup>我国民众更是高度关心,众说纷纭。以下从国际法角度谈几点看法。

### 一、菲方提起仲裁是对《公约》争端解决程序的滥用

《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)现有缔约国167个。<sup>②</sup>《公约》第十五部分和附件五至附件八规定了非常复杂的解决争端程序。中国和菲律宾同为《公约》缔约国,理应依据《公约》规定行事。但到底是谁不遵守《公约》呢?

首先,菲方没有满足强制仲裁的前提条件。《公约》第十五部分先明确争端各方有权选择解决海洋法争端的和平方法,并把《联合国宪章》第33条所列的解决争端方法作为可供选择的范例(《公约》第279条);提倡争端解决方式的极大灵活性,包括通过一般性、区域性或双边协定的方式解决争端(《公约》第280、282条);还规定争端各方负有就争端解决“迅速……交换意见”的义务(《公约》第282条),力求通过双方交换意见的方式使争端得到进一步的解决。只有在缔约国无法采用自行选择的和平方法(一般是政治方法)解决其争端后,才有义务将争端交付有拘束力裁判的强制程序(《公约》第286条)。

菲律宾有无穷尽上述方法呢?回答是否定

的。中菲两国在1995年、1999年、2000年和2001年的相关联合声明中,都达成了谈判协商解决南海争议的共识。2002年的《南海各方行为宣言》第4条也明确,通过友好磋商和谈判解决南海争端。而且,菲律宾也没有专门就南海争端如何解决同中国正式交换过意见,而是直接发来外交照会。在中方退回其外交照会并明确表态“不接受、不参与”后,仍然继续仲裁的相关程序。

其次,菲方所提仲裁诉求实质上而非仲裁庭管辖事项。《公约》规定强制程序解决的争端应是有关《公约》解释和适用的争端。而且规定并非所有此类争端都必须适用强制程序解决,划定海洋边界的争端,涉及历史性海湾或所有权的争端,军事活动的争端,以及正由联合国安理会执行《联合国宪章》所赋予职务的争端,缔约国可以作出声明排除强制程序解决(《公约》第298条)。中国在2006年8月作出了排除声明。菲方试图把诉求包装成解释和适用《公约》的争端,不谈岛屿、岛礁的主权归属,只谈其法律性质,即有无领海、专属经济区和大陆架;不谈海域划界,只谈自己的专属经济区权利受到所谓侵害。但是谁都知道,在谈某个地物的性质或某个海域的权利义务时,地物或海域的所属国是谁应先明确,所属国的态度和证据起决定性作用。

<sup>①</sup> 仲裁庭第一次开庭时,马来西亚、印度尼西亚、越南、泰国和日本等5个国家派遣了小型代表团作为观察员参加了庭审。仲裁庭第二次开庭时,澳大利亚、印度尼西亚、日本、马来西亚、新加坡、泰国和越南等7个国家派遣小型代表团作为观察员参加了庭审。英国申请参加得到许可,但最后没有派人参加。美国因非《联合国海洋法公约》缔约国,其要求作为观察员参加请求没有得到仲裁庭批准。见常设仲裁法院2015年7月7日和11月24日新闻稿, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1301>。

<sup>②</sup> 见国际海洋法法庭网址, <https://www.ilos.org/the-tribunal/states-parties/>, 2016年5月29日。

## 二、仲裁庭就管辖权所作裁决是对其自身权限的任意扩大

尽管《公约》规定,仲裁庭对案件有无管辖权,由仲裁庭自己裁定解决(第288条第4款),但仲裁庭有义务在作出裁决前查明对该争端确有管辖权,而且查明所提要求在事实上和法律上均确有根据(附件七《仲裁》第9条)。仲裁庭在其初步裁决中裁定自己有管辖权,而且菲律宾不构成对程序的滥用。<sup>①</sup>这不出所料,因为仲裁庭只看菲方资料,而且在目前国际社会,法律机构(包括仲裁和司法)有扩大自身权限的倾向。

菲律宾向仲裁庭提出了15项诉求,仲裁庭裁定对其中第3、4、6、7、10、11和13项诉求享有管辖权;对第1、2、5、8、9、12和14项诉求,认为所考虑的问题不具有完全初步特征,保留到实体裁决阶段决定;对第15项诉求要求菲方说明其内容并缩小诉求范围,再在实体裁决阶段考虑是否享有管辖权。<sup>②</sup>

仲裁庭认定有管辖权的事项包括:3. 黄岩岛不能拥有专属经济区和大陆架的权利;4. 美济礁、仁爱礁和渚碧礁是低潮高地,不能拥有领海、专属经济区或大陆架权利,不能通过占领或其他行为占有;6. 南熏礁和西门礁(包括东门礁)是低潮高地,不能拥有领海、专属经济区和大陆架,但是它们的低潮线可以用于确定鸿庥岛和景宏岛的领海基线;7. 赤瓜礁、华阳礁和永暑礁不能拥有专属经济区和大陆架;10. 中国干涉菲律宾渔民在黄岩岛的传统捕鱼活动,阻碍菲律宾渔民谋求生计,是非法的;11. 中国违反了保护和保全黄岩岛和仁爱礁的海洋环境的《公约》义务;13. 中国在黄岩岛附近以危险方式驾驶执法船,引发与菲律宾船舶碰撞的严重风险,违反了《公约》义务。

可以看到上述第3、7项尽管涉及《公约》第121条的解释,但是我国有充分历史证据与法律依据证明对黄岩岛、赤瓜礁、华阳礁和永暑礁拥有领土主权,仲裁庭也无法否认。而对领土主权国拒绝参加的仲裁程序,仲裁庭要就其领土

作出裁决,换作任何领土主权国都不可能接受!更何况菲律宾非法抢占了我国那么多岛屿、岛礁,它还恶人先告状。如果我国采取有效反制措施,要求菲律宾返还我被占岛屿、岛礁呢?

上述第4、6项,菲方提出是低潮高地,但仲裁庭在其裁决第401段也认可:“这不涉及领土归属,尽管可能会涉及能否对低潮高地主张领土主权问题”,而且裁决第401、403段还明确“如果出现了重叠海域问题将中止仲裁程序”。上述第10、11、13项,仲裁庭在说明自己有管辖权时,实际上承认了黄岩岛是我国领土,因为它阐明:“传统的渔业权可能存在于在他国领海内”以及“注意到领海的无害通过权”。

仲裁庭认为要保留到实体裁决阶段的事项包括:1. 中国在南海的海洋权利,同菲律宾一样,不能超出《公约》允许的范围;2. 中国在“九段线”所包围的南海海域中提出的主权权利和管辖权以及“历史性权利”,与《公约》相抵触;中国超出《公约》授权的地理和实体范围的主张是无效的;5. 美济礁和仁爱礁是菲律宾大陆架和专属经济区的一部分;8. 中国非法干扰了菲律宾享有和行使对专属经济区和大陆架的生物和非生物资源的主权权利;9. 中国未阻止其国民和船只在菲律宾专属经济区内从事开发生物资源的行为,是非法的;12. 中国在美济礁上的占领和建造活动:违反了《公约》关于人工岛屿、设施和结构的规定;违反了保护和保全海洋环境的《公约》义务;构成违反《公约》的非法占有行为;14. 自从2013年1月本仲裁程序启动后,中国通过以下行为非法加剧和扩大了争端:干扰菲律宾船只在仁爱礁附近水域的航行权;阻止菲律宾对仁爱礁驻军的轮换和补给;危及菲律宾在仁爱礁驻军的健康和安宁。

首先,仲裁庭把上述事项放到案件实体审理阶段去决定有无管辖权,本身就说明管辖权是存疑的。其次,第5、8、9项实际上涉及专属

<sup>①</sup> “菲律宾共和国诉中华人民共和国有关南海问题管辖权及可受理性裁决书”,第413段,国际常设仲裁法院官网,2015年10月29日, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1506>。

<sup>②</sup> 同<sup>①</sup>。

经济区和大陆架的划界问题,菲方凭何认定是它的专属经济区和大陆架的范围?上述第1、2项诉求无法从《公约》中找到我违反的相应条款,而我国可以从一般国际法规范中找到相应的权利依据。第12、14项涉及我海上执法等活动,亦是我国依据《公约》第298条声明排除的事项。

仲裁庭认为菲方要说明并缩小范围的事项是“15. 中国应当立即停止非法主张和非法活动”,对这种漫天无理的诉求,仲裁庭再怎么倾斜也会感到无从下手。

### 三、法律程序目前无助南海 争端的解决

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》,论证了仲裁庭对案件没有管辖权,再次重申不接受、不参与仲裁

的立场。<sup>①</sup>2015年10月30日我国政府再发声明表示仲裁庭有关管辖权和可受理性问题作出的裁决是无效的,对中方没有拘束力,我国不接受、不参与该仲裁案。如果仲裁庭的最终裁决出来,侵害我国岛屿、岛礁主权和海洋权益,我国政府必然声明,不承认、不执行裁决。

在国际实践中,如果国家间无法就争端解决达成一致意见,一方把争端交付司法方法或强制仲裁,即使判决或裁决出来,也往往得不到执行,最终还是回到谈判桌上来。国际法院的1979年美国诉伊朗的“德黑兰的美国外交和领事人员案”,1986年尼加拉瓜诉美国的“对尼加拉瓜进行军事和准军事行动案”,2013年《公约》程序下强制仲裁的荷兰诉俄罗斯的“北极日出号案”等,都表明不参加法律程序的一方是不会执行判决或裁决的。所以,菲律宾新任领导人应审时度势,从大局出发,同中国通过谈判、协商的方式来维护南海的和平、安全以及航行自由。

## 南海若干国际法律问题\*

傅崐成(厦门大学南海研究院院长、教授、博士生导师、国家“千人计划”特聘专家)

李敬昌(厦门大学南海研究院博士生)

南海问题由来已久,中国近年的迅速崛起使南海问题成为国际政治之工具而凸显出来。由于西方媒体大多对中国进行负面报道,造成国际乃至国内社会对南海问题(尤其国际法律问题)产生诸多误解。笔者将在本文中致力于释明最近较为热点之若干南海国际法律问题。

### 一、南海岛礁法律地位之界定

#### 1.1 岛屿之界定

南海众多岛礁之法律属性(岛屿、岩礁或低潮高地)长期以来被一些国内外学者误解,对其进行释明实属必要。依据1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)第121条第1款,岛

屿是“四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域”,因此《公约》未曾以大小界定岛屿,只要高潮时露出水面之自然陆地便可称为岛屿。而依据《公约》121条第3款,“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁,不应有专属经济区或大陆架”,但却未否定其可拥有领海。因此,第121条第3款所言之“岩礁”是第121条第1款所言之“岛屿”这一集合的部分子集,两者是一种包含与被包含的逻辑关系。对于“岩礁”这类条件较差(不能维持人类居住或

\*注:2015年5月,傅崐成教授在荷兰格罗宁根大学就南海若干重要的国际法问题发表了演讲,本文是在此次演讲基础上由李敬昌博士整理而成。

①“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”,中国外交部官网,2014年12月7日, <http://www.fmprc.gov.cn/cecesgchngdxt1217644.htm>。