

# 由《南海各方行为宣言》论“菲律宾诉中国案” 仲裁法庭之管辖权问题

宋燕辉\*

**摘要：**《南海各方行为宣言》是中国与东盟各国于2002年11月4日签署的一份重要文件。该《宣言》是否构成国际法上的“协议”，菲律宾提出南海仲裁的作法是否违背该《宣言》中的约定与承诺，应该是仲裁法庭考量“菲律宾诉中国案”之管辖权问题的重要因素。事实上，作为中国与东盟国家所“同意”签署的兼具政治与法律性质的文件，该《宣言》是《联合国海洋法公约》第280条与第281条所指的协议的一种，具有约束力。据此，菲律宾有义务按照《宣言》第4段之要求履行通过“友好磋商与协商”来处理南海争端的承诺，其提出仲裁的作法严重违反中国与东盟国家自签署《宣言》后十几年来的集体承诺，违反国际法有关“禁反言”和“诚信”之原则。

**关键词：**中国南海 仲裁 《南海各方行为宣言》 《联合国海洋法公约》 管辖权

## 一 前言

2013年1月22日，菲律宾外交部依据1982年《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）<sup>①</sup>第287条与此《公约》附件七的规定向中国驻马尼拉大使馆提交一份仲裁通知书与主张声明，要求成立仲裁法庭审理菲律宾在南海所主张海洋管辖权而与中国所发生之争端。<sup>②</sup>同年2月19日，中国外交部发表声明，表示不接受菲方所提仲裁，并将菲律宾外交部照会及所附通知退回。<sup>③</sup>尽管

\* 中国台湾地区“中央研究院”欧美研究所研究员。

① 《联合国海洋法公约》于1982年12月10日在牙买加的蒙特哥湾召开的第三次联合国海洋法会议上通过，并于1994年11月16日生效。公约的具体情况参见：<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&msgid=XXI~6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en>；公约英文版参见：《联合国条约集》，联合国出版物在线条约集 <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1833-A-31363-English.pdf>；公约中文版参见：《联合国条约集》，联合国出版物在线条约集 <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1833-A-31363-Chinese.pdf>，最后访问时间：2014年4月4日。

② “SFA Statement on the UNCLOS Arbitral Proceeding against China”，Department of Foreign Affairs, the Republic of the Philippines, January 22, 2013, <https://www.dfa.gov.ph/index.php/2013-06-27-21-50-36/unclos> (last visited April 4, 2014).

③ See “Chinese Spokesperson Hong Lei’s remarks on China returned the Philippines’ Notification on the submission of South China Sea issue to international Arbitration,” Embassy of the People’s Republic of China in the Republic of the Philippines, February 19, 2013, <http://ph.china-embassy.org/eng/xwfb/t1014903.htm> (last visited April 4, 2014).

中方一再明确表示不接受菲方要求、不参与仲裁，但依据《公约》附件七第9条规定，“如争端一方不出庭或对案件不进行辩护，他方可请求仲裁法庭继续进行程序并作出裁决”，菲方所提仲裁程序无法因中国之反对而停止。依据仲裁法庭于2013年8月所通过的仲裁《程序规则》(Rules of Procedure)第3条规定，“菲律宾诉中国案”(或简称为“南海仲裁案”)<sup>①</sup>的正式启动日是2013年1月22日。菲律宾提出仲裁要求之同时，任命了国际海洋法法庭的德国籍现任法官吕迪格·沃尔夫鲁姆(Rüdiger Wolfrum)作为代表菲方之仲裁庭成员。2013年3月，国际海洋法法庭庭长柳井俊二依据《公约》附件七第3条规定，任命国际海洋法法庭的波兰籍现任法官斯坦尼洛·帕夫拉克(Stanislaw Pawlak)作为代表中方之仲裁庭成员。同年4月，柳井俊二任命仲裁法庭之另3位成员，分别是斯里兰卡籍法官克里斯·品托(Chris Pinto)、国际海洋法法庭的法国籍的现任法官皮埃尔·科特(Jean-Pierre Cot)以及荷兰籍国际法教授阿尔弗雷德·宋恩斯(Alfred Soons)。其中，品托被任命为仲裁法庭庭长。2013年5月，品托因故请求撤回仲裁法庭对他的任命。基此，柳井俊二于2013年6月21日任命前国际海洋法法庭的加纳籍法官托马斯·门萨(Thomas Mensah)作为仲裁法庭第5名成员，同时也任命他为仲裁法庭之庭长。<sup>②</sup>

2013年7月11日，经组成之仲裁法庭在荷兰海牙和平宫(the Peace Palace)召开第一次会议，会中决议将常设仲裁法院(the Permanent Court of Arbitration)作为仲裁程序之注册所在地。2013年8月27日，仲裁法庭发出第1号程序令(Procedural Order)，不但通过南海仲裁案之仲裁《程序规则》，并确定2014年3月30日为菲律宾方提交诉状(Memorial)的期限。仲裁法庭指示菲方在诉状中应陈述所有相关问题，包括仲裁法庭之管辖权、菲方要求之可受理性(admissibility)以及争端的实体事宜等。

2014年3月30日，菲律宾在截止日以电传方式提交了一份总共有10册的诉状，总页数近4000页。第1册约有270页，主要内容包括菲方对本案所适用法律之分析、相关证据以及仲裁法庭对菲方在仲裁主张声明中所提的各项要求有管辖权的论述。诉状第2册至第10册主要是附件，共有3700多页，主要包括用来支持菲方主张的档案数据、证据以及40多张地图。<sup>③</sup>依据本案《程序规则》第16条规定，“菲律宾诉中国案”之仲裁程序必须公开。但菲方表示，基于尊重仲裁法庭之职权，其所提交诉状之详细内容有待仲裁法庭下达指示后才会被公开贴在常设仲裁法院的官方网站，目前必须维持此文件的机密性。<sup>④</sup>

按一般国际仲裁之程序与实践，菲律宾提交诉状之后，中国应被给予等同菲方提交诉状被给

① In the Matter of an Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted Under Annex VII to the 1982 United Nation's Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines (Applicant) and the People's Republic of China (Respondent), PCA Case No. 2013-19, Registry: Permanent Court of Arbitration, January 22, 2013.

② 参见“菲律宾诉中国案”，常设仲裁法院网址，[http://www.pca-epa.org/showpage.asp?pag\\_id=1532](http://www.pca-epa.org/showpage.asp?pag_id=1532)，最后访问时间：2014年4月4日。

③ See “Statement of Secretary Albert F. del Rosario on the Submission of the Philippines' Memorial to The Arbitral Tribunal”, Department of Foreign Affairs, Republic of Philippines, <https://www.dfa.gov.ph/index.php/2013-06-27-21-50-36/dfa-releases/2460-statement-of-secretary-albert-f-del-rosario-on-the-submission-of-the-philippines-memorial-to-the-arbitral-tribunal> (last visited April 4, 2014).

④ See “Statement of Secretary Albert F. del Rosario on the Submission of the Philippines' Memorial to The Arbitral Tribunal”, Department of Foreign Affairs, Republic of Philippines, <https://www.dfa.gov.ph/index.php/2013-06-27-21-50-36/dfa-releases/2460-statement-of-secretary-albert-f-del-rosario-on-the-submission-of-the-philippines-memorial-to-the-arbitral-tribunal> (last visited April 4, 2014).

予的时间，亦即大约7个月，去提交中方的辩诉书（Counter-Memorial）。换言之，中方应在2014年10月底前提交此诉讼文件。当仲裁法庭收到中方的辩诉书之后，菲方会被给予4至5个月的时间提交答辩（Reply）。同样的，在菲律宾提出答辩后，中方会有4到5个月的时间提出反辩（Rejoinder）。但此程序是在假设中方接受菲方请求、同意参与前提下的仲裁流程。由于中国决定不参与仲裁，此仲裁过程有可能缩短。尽管如此，笔者认为，依据《公约》附件七和本案仲裁《程序规则》相关规定，中国有权决定是否要改变现阶段不参与仲裁的立场。

在菲方提出仲裁要求后约28天，中国驻菲律宾大使马克卿于2013年2月19日约见菲律宾外交部官员，表示中方对菲律宾所提有关仲裁之照会及所附通知不予接受并将其退回。同日，中国外交部发言人洪磊表示，由直接有关的主权国家谈判解决有关争议是东盟国家与中国在《南海各方行为宣言》（以下简称“《宣言》”）<sup>①</sup>中所达成的共识。由于菲律宾的照会及所附通知不仅违反了共识，而且在事实和法律上也存在严重错误，因此中国坚决反对。<sup>②</sup>2013年8月1日，中国向常设仲裁法院送交了一份照会，重申中方不接受菲方所提仲裁以及不参与仲裁之立场。<sup>③</sup>

2014年3月30日，菲律宾提出诉状之后，中国外交部发言人洪磊随即表示：

中方已多次表明不接受菲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。菲方有义务履行自己的承诺。

不论菲方对其诉状如何包装，中菲之间争议的直接原因，是菲方非法侵占中国南海的部分岛礁，问题的实质是双方围绕岛礁主权和海域划界的争端。2006年，中国依据《联合国海洋法公约》作出声明，已将上述争端排除出仲裁程序。中国拒绝菲方提出的仲裁有充分的国际法依据，中国作为《公约》缔约国的合法权利理应得到尊重。中方敦促菲方全面、有效落实双方多次确认的共识和《南海各方行为宣言》，重新回到通过双边谈判解决争议的正确轨道上来。<sup>④</sup>

2014年3月29日至4月1日，东盟高官会议在缅甸内比都市（Nay Pyi Taw）召开。与会的菲律宾外交部次长贾西亚（Evan Garcia）在会中表示，菲律宾向仲裁法庭提交诉状的作法展现菲律宾依法治国（the rule of law），以和平与可持续的方式寻求南海争端永久解决的承诺。会中，菲律宾与其他东盟国家也重申对充分与有效履行《宣言》和尽速通过《南海行为准则》所作之

① 《宣言》全文（英文版），参见东盟官方网站，<http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>；《宣言》全文中文版本，参见中国外交部官方网站，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjb\\_602314/zjzg\\_602420/yzs\\_602430/dqzz\\_602434/nanhai\\_602576/t848051.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zjzg_602420/yzs_602430/dqzz_602434/nanhai_602576/t848051.shtml)，最后访问时间：2014年4月4日。

② 《2013年2月19日外交部发言人洪磊主持例行记者会》，中国驻菲律宾共和国大使馆官方网站，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceph/chn/fyrth/t1014798.htm>，最后访问时间：2014年4月4日。

③ See “First Press Release (English)”, Permanent Court of Arbitration, [http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag\\_id=1529](http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1529) (last visited April 4, 2014).

④ 《外交部发言人洪磊就菲律宾向中菲南海争端仲裁庭提交诉状答记者问》，中国外交部官方网站，[http://www.mfa.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/t1142318.shtml](http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1142318.shtml)，最后访问时间：2014年4月4日。

承诺。此外，贾西亚强调，特别是当前正值南海地区因一些违反《宣言》和国际法，试图改变现状的行为导致区域紧张情势升高之际，各国就《宣言》和《南海行为准则》所作之相关承诺更显得重要。<sup>①</sup>

2014年4月4日，菲律宾外交部长罗沙里欧（Albert del Rosario）重申菲方提交仲裁是依据国际法，以和平、友好、可持续性方式解决争端的机制。<sup>②</sup> 中国驻菲律宾大使馆临时代办孙向阳在4月1日就菲律宾提交仲裁一事举行媒体吹风会，阐述了中国的原则立场与政策主张，他指出，“菲方此举损害了中菲关系”，“菲方在提起仲裁之前，没有告知中方，更不用说取得中方的同意了”。他也解释了中方不接受菲提起仲裁的原因：第一，中方坚持通过双边谈判解决中菲争端；第二，中方不接受仲裁是行使国际法赋予的权利；第三，提起仲裁不符合中菲两国人民友好相处的期待。<sup>③</sup> 2014年4月3日，中国驻菲律宾大使馆发言人张华就中菲南海争议的官方立场作出详细说明，其中再度强调了中国依据《宣言》与当事国直接谈判解决南海争议的立场。<sup>④</sup>

菲律宾提交仲裁的作法的确不友好且违反了通过和平协商解决争端的承诺。提交仲裁不但未能解决南海岛屿领土与海洋权益问题，更使南海争端复杂化，无法降低区域紧张局面。2002年11月4日，菲律宾外长布拉斯·奥普雷（Blas F. Ople）与中国时任外交部副部长兼特使的王毅以及其他9个东盟外长和外交大臣签署了《宣言》，承诺“通过友好磋商和谈判”的和平方式解决南海的领土和管辖权争议；承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动；以建设性的方式处理分歧；努力寻求各种途径建立相互信任；通过各方同意的模式，就有关问题继续进行磋商和对话；就遵守本《宣言》问题举行定期磋商；承诺尊重《宣言》的条款并采取与《宣言》相一致的行动；重申制定《南海行为准则》将进一步促进本地区和平与稳定，并同意在各方协商一致的基础上，朝最终达成该目标而努力。

菲律宾提出南海仲裁的作法是否与《宣言》的约定与承诺相违；或者如菲方所言，依据国际法，尤其是《公约》相关规定，《宣言》只是一个无拘束力的政治承诺；还是诚如中国所主张，《宣言》是具有约束力的一个兼具政治与法律意涵的文件；这些问题之厘清与仲裁法庭就“菲律宾诉中国案”是否有管辖权至关重要，有必要深入探讨。

《公约》附件七第9条规定：“仲裁法庭在作出裁决前，不但要查明对该争端确有管辖权，而且要查明所提要求在事实上和法律上均确有根据。”“菲律宾诉中国案”仲裁《程序规则》第20条也规定：“本仲裁法庭在仲裁期间应有权对仲裁法庭管辖权之异议或任何主张之可诉性作出裁决。”同条还规定，有关仲裁法庭没有管辖权之请求必须在不晚于提交辩诉书时提出。尽管有此规定，如果仲裁法庭认为延迟提出请求有理的话，也可以在期限截止之后接受仲裁法庭无管辖权之请求。法庭对此请求应视为初步问题作出裁决，除非仲裁法庭经咨询相关方意见后，认为此

① “DFA Undersecretary Underscores Rule of Law at ASEAN Senior Officials Meeting (SOM) in Nay Pyi Taw, Myanmar”, <http://www.gov.ph/2014/04/02/dfa-undersecretary-underscores-rule-of-law-at-asean-senior-officials-meeting-in-myanmar/> (last visited April 4, 2014).

② See Statement of the Secretary of Foreign Affairs, <https://www.dfa.gov.ph/index.php/2013-06-27-21-50-36/dfa-releases/2526-statement-of-the-secretary-of-foreign-affairs> (last visited April 4, 2014).

③ 《中国驻菲律宾大使馆就菲律宾向南海问题国际仲裁庭提交书面陈述举行媒体吹风会》，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceph/chn/sgdt/t1143164.htm>，最后访问时间：2014年4月4日。

④ 中国驻菲律宾大使馆发言人张华，《中国对中菲南海争议的立场》，中国驻菲律宾共和国大使馆官方网站，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceph/chn/sgdt/t1143880.htm>，最后访问时间：2014年4月4日。

对法庭管辖权之异议并不绝对具备初步性质，因而决定继续仲裁程序，将实体事项和法庭是否享有管辖权的问题一并解决。

2014年3月30日菲律宾所提交的诉状针对仲裁法庭之管辖权问题提出论述，认为《宣言》只不过是具约束力的政治承诺，因此《宣言》第4点不能被视为《公约》第281条第1款所称足以排除其他争端解决方式的“协议”（agreement）。此外，菲方认为，即使《宣言》果真被视为具约束力的协议，依《宣言》所进行之磋商和协商的方式并未达致争端之解决，而《宣言》也不排除诉诸《公约》第十五部分第二节导致有拘束力裁判的强制争端解决程序之适用；再者，由于中国严重违反《宣言》，违反《公约》第300条有关诚信和滥用权利规定，因此中国无权主张《宣言》的权利，也不能援引《宣言》达到排除仲裁法庭对本案享有管辖权的目的。

究竟《宣言》是否如同中国所主张系属《公约》第281条第1款所称协议的一种，因此足以排除“菲律宾诉中国案”仲裁法庭之管辖权？菲律宾提起之仲裁是否明显违反《宣言》之精神、原则以及承诺？菲律宾提出仲裁的作法是否已违反国际法有关“禁反言”（estoppel）和“诚信”（good faith）之原则？本文主要目的在于探讨、厘清这些问题。

在文章结构上，继前言之后，第二节简述《宣言》之签署背景、内容及发展现况。第三节讨论中国与菲律宾在签署《宣言》前后所参与的有关解决南海争端之“友好磋商和谈判”以及双方所达成的协议与承诺问题。第四节说明《公约》第十五部分有关争端解决的一般规定与争端解决程序适用之排除。第五节分析中国与菲律宾有关《宣言》是否可以排除仲裁法庭管辖权。第六节探讨中国是否可援引《宣言》与菲律宾所作的官方承诺排除仲裁法庭之管辖权。最后，第七节提出本文之结论。

## 二 《宣言》之签署背景、内容及发展现况

### （一）《宣言》之签署背景与内容

1992年7月，东盟外长会议（ASEAN Foreign Ministers' Meeting，以下简称“AMM”）在马尼拉召开。会中菲律宾提出制定《南海行为准则》的构想。<sup>①</sup> 菲律宾成功地得到与会外长对通过一项南海宣言的支持，此一般称为《马尼拉南海宣言》。此宣言第5款提到：东盟外长认识到南海问题涉及所有直接相关方之敏感主权与管辖权问题，并建议各相关方适用《东南亚友好与合作条约》之原则作为通过南海国际行为准则的基础。<sup>②</sup>

1999年4月，中国与东盟高官会议在昆明召开。在会中，中方表示没有必要制定《南海行为准则》，主要原因是东盟与中国领导人所签署的联合声明已经足够处理南海争端。<sup>③</sup> 但到了

① See Nguyen Hong Thao, “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, (2003) 34 *Ocean Development & International Law* 279.

② “The ASEAN Declaration on the South China Sea, Manila, Philippines (July 22, 1992)”, para. 5, <http://cil.nus.edu.sg/1992/1992-asean-declaration-on-the-south-china-sea-signed-on-22-july-1992-in-manila-philippines-by-the-foreign-ministers/> (last visited August 17, 2013).

③ 此声明系指1997年12月16日在马来西亚首都吉隆坡举行之首次东盟与中国大陆领导人非正式会议后双方所共同发布之《中国与东盟国家首脑会晤联合声明》。

2000年,主要顾及区域和平与稳定,以及强化中国与东盟合作关系,中国改变反对制定《南海行为准则》之立场。该年4月,第六次中国与东盟高官会议在马来西亚古晋(Kuching)召开。在会中,双方同意设置制定《南海行为准则》之联合工作组。2001年,中国外交部长唐家璇在第八届东盟区域论坛会议上发言时表示,中国与东盟之间有关《南海行为准则》之磋商已经有了积极的进展。<sup>①</sup>2001年11月6日,中国总理朱镕基在第五届中国与东盟峰会上表示,为了在南海达成更稳定的局势,中国已经准备好与东盟及早完成《南海行为准则》的协商。<sup>②</sup>

2002年4月,马来西亚副总理巴达维(Datuk Seri Abdullah Ahmad Badawi)在参加马来西亚与中国代表团会议后,在一场记者会上说,马来西亚与中国同意在南海有主权争议的地区制定《南海行为准则》。但他强调,有必要进一步研究该准则的特定内容,使各国能够处理诸如重叠或多方有关南海领土主权的主张等敏感议题。在东盟方面,特别是就直接涉入南海领土争议的会员国而言,对东盟草拟的《南海行为准则》版本存在着四个歧见:(1)《南海行为准则》适用的地理范围;(2)有关新占领与建设的问题;(3)联合军事演习问题;(4)在有争议区域内渔民的人道待遇问题。这些歧见中最难处理的就是南海的地理范围。<sup>③</sup>

2002年6月,马来西亚为了打破僵局,决定推动签署《南海各方行为宣言》用以暂代制定通过法律约束力较强的《南海行为准则》。马国之提议被列入于2002年7月29至30日在文莱首都斯里巴加湾市(Bandar Seri Begawan)召开的第三十五届东盟外长会议的议程。第三十五届东盟外长会议联合公报中,东盟外长们再次肯定《南海行为准则》的通过有助改善南海地区的和平与稳定,并且同意为《宣言》之签署而努力。<sup>④</sup>2002年10月31日,东盟会员国与中国的高级官员在金边讨论《宣言》的草文,并且达成签署该《宣言》的共识。经过3年的协商,东盟会员国与中国终于在2002年11月4日于柬埔寨金边召开的第六届东盟与中国峰会上签署了《南海各方行为宣言》。<sup>⑤</sup>此《宣言》的签署被形容为“和平的大跃进,且将促成《南海区域行为准则》最终获得通过”。<sup>⑥</sup>

① Tang Jiaxuan, “Chinese Foreign Minister, Address at the 8th Foreign Ministers’ Meeting of ASEAN Regional Forum (July 25, 2001)”, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw/wjwb/2461/t14066.htm> (last visited August 17, 2013).

② Zhu Rongji, “Premier of the People’s Republic of China, Address at 5th China-ASEAN Summit, Working Together to Create a New Phase of China-ASEAN Cooperation”, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/zyjh/t25046.htm> (last visited August 17, 2013).

③ Carlyle Thayer, “ASEAN and China Consultations on a Code of Conduct in the South China Sea: Prospects and Obstacles”, paper presented to the International Conference on Security and Cooperation in the South China Sea, Russian Academy of Sciences (October 18, 2013), at 3.

④ 联合公报第40段英文原文如下: “We reaffirm that the adoption of a code of conduct in the South China Sea would further promote peace and stability in the region and agreed to work towards a Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. In this regard, we agreed to work closely with China with a view to adopting the Declaration. All parties concerned are encouraged to continue the exercise of self-restraint and we welcomed their commitment to resolving disputes in the South China Sea by peaceful means in conformity with recognised principles of international law including the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) as well as to ensuring the freedom of navigation in the area.” See Paragraph 40 of “Joint Communiqué of The 35<sup>th</sup> ASEAN Ministerial Meeting Bandar Seri Begawan (July 29 – 30, 2002)”, <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communicue-of-the-35th-asean-ministerial-meeting-bandar-seri-begawan-29-30-july-2002-3> (last visited August 17, 2013).

⑤ 《宣言》全文中文与英文版本,中国外交部网址, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjw\\_602314/zzjg\\_602420/yzs\\_602430/dqzz\\_602434/nanhai\\_602576/t848051.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjw_602314/zzjg_602420/yzs_602430/dqzz_602434/nanhai_602576/t848051.shtml), 最后访问时间:2013年8月16日。

⑥ “ASEAN-China Accord Is A Major Leap for Peace; Philippine FM,” *Asia Pulse*, November 6, 2002.

《宣言》指出，东盟与中国均认识到，为了增进南海地区的和平、稳定、经济成长与繁荣，有必要在南海推动一个和平、友善与和谐的环境。双方重申，对国际条约，例如《联合国海洋法公约》所规定的目标及原则，以及其他普世公认的国际法原则的承诺。《宣言》也提到，东盟会员国与中国同意，避免从事有可能使南海情势复杂化、争议升级以及会影响南海和平与稳定的活动。依据双方所签署之《宣言》，南海的航行及上空飞越自由应予尊重，领土与管辖权之争议应以和平方式解决，各方应努力建立信心，应探索或进行共同合作的活动，同时应继续协商与对话。东盟及中国也重申《南海行为准则》的制定和通过将进一步促进该地区的和平与稳定，因此同意为达成该终极目标而努力。<sup>①</sup>

《宣言》内列有几项重要的信心建立措施，其中包括：维持国防及军事官员的对话与意见交换；确保任何处于危险境地的公民得到公正和人道的待遇；以及如在南沙和南海有任何的联合军事演习时，应在自愿的基础上通报其他有关各方。<sup>②</sup>依据此《宣言》，有关各方可探索与从事共同合作之活动包括：(1) 海洋环保；(2) 海洋科研；(3) 海上航行与交通安全；(4) 搜救；以及(5) 打击跨国犯罪，包括但不限于打击毒品走私、海盗与海上抢劫及非法贩运军火。《宣言》强调，有关双边或多边合作的方式、范围与地点，在实际执行之前，应征得有关各方同意。<sup>③</sup>

## (二) 落实《宣言》之磋商与“《宣言》后续行动指南”之通过

2002年11月《宣言》签署以后，为指导落实《宣言》框架内的合作措施和项目，中国与东盟国家启动制定“后续行动指南”(the Guidelines)的磋商。2003年10月，东盟与中国领导人在印度尼西亚巴厘岛签署《中国与东盟国家领导人联合宣言》，宣布建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”，其中包括双方同意执行《宣言》，讨论及规划具体的模式、领域及后续追踪行动方案。<sup>④</sup>同月，中国加入《东南亚友好合作条约》。

2004年11月29日，中国与东盟签署较详细的《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》，双方同意采取以下联合行动与措施：

- 有效地落实《宣言》，维护地区稳定，促进南海合作；
- 为实现《宣言》，定期举行关于《宣言》的中国—东盟高官会，评估和指导《宣言》的落实；
- 成立中国—东盟联合工作组，起草落实《宣言》的指导原则，就政策和实施问题向高官会提出建议；
- 本着循序渐进的原则，在诸如海洋科学研究、海洋环保、海上航行和交通安全、海上搜救、海上遇险人员的人道主义待遇、打击海上跨国犯罪等领域加强对话与合作，促进军队官员之间的合作；
- 根据《宣言》确定的原则，尤其是南海有关各方进行磋商和协商一致的原则，在和平解决领土和管辖权问题之前，通过开展合作活动促进建立信任，并考虑有关各方的合理利益；
- 确认《宣言》各国将在协商一致的基础上最终制定南海地区《宣言》；

① 《宣言》第1-5段，第10段。

② 《宣言》第5段。

③ 《宣言》第6段。

④ 《中国与东盟国家领导人联合宣言（全文）》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2003-10/09/content\\_1114267.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2003-10/09/content_1114267.htm)，最后访问时间：2013年8月23日。

- 与《公约》和国际海事组织其他相关文件的规范术语一致。<sup>①</sup>

依据双方所拟定的2004年行动计划，第一届中国—东盟落实《宣言》高官会议于2004年12月7日在马来西亚吉隆坡举行。会议决定设立落实《宣言》联合工作组，主要任务是负责“研究与建议转化南海宣言的条文成为具体合作计划的措施，增进互相的了解与信任”。<sup>②</sup>第一届中国—东盟落实《宣言》联合工作组会议于2005年8月4日至5日在菲律宾马尼拉举行。东盟在会中提出“《宣言》的后续执行指南”草案，该指南包含以下7点内容：

1. 《宣言》的执行应符合《宣言》之条文，以逐步方式进行；
2. 东盟将继续其目前实践，经内部协商后再与中国举行会议；
3. 《宣言》的执行应本于已明确定义的活动与方案；
4. 活动或方案的参与应本于自愿的基础办理；
5. 依据《宣言》的范围所进行的初始活动应视为信心建立措施；
6. 执行《宣言》之具体措施或活动的决定应本于有关各方的共识，并最终达致《南海行为准则》之制定；
7. 执行依据《宣言》所同意的计划时，如认为有必要，可寻求专家或知名人士对该计划提供特别投入。<sup>③</sup>

第二届中国—东盟落实《宣言》联合工作组会议于2006年2月8至9日在中国海南省三亚市举行，会中各方代表都同意自2006年起执行以下6项方案：

1. 东盟和中国联合模拟海上搜索与救援演习，由菲律宾负责准备本方案之文件；
2. 海洋生态系统与生物多样性研讨会，由东盟和中国合作基金出资办理；
3. 南海地区海洋学与气候变化研讨会，由越南负责筹备与发放本方案之文件；
4. 南海灾难预防与降低、建立灾难监视与警告系统研讨会；
5. 生态系统监视与监视技术训练计划；
6. 南海周边区域海洋学交流，中国将负责提供过去三项方案的详细资料供下次会议讨论。<sup>④</sup>

第二次中国—东盟落实《宣言》高官会议于2006年5月在柬埔寨暹粒市（Siem Reap）召开。第三次中国—东盟落实《宣言》高官会议于2008年3月26日在文莱首都斯里巴加湾市举行，但双方对东盟提出的落实《宣言》指南草案没有达成共识，主要原因是中国与东盟之间对协商方式有歧见。东盟会员国坚持应该先在它们自己之间协商，然后再和中国协商。但中国主张这种方式不符合《宣言》的解释，其中规定双边或多边合作的方式、范围及地点是有弹性的，

① See “Plan of Action to Implement the Joint Declaration on China-ASEAN Strategic Partnership for Peace and Prosperity”, <http://www.asean.org/news/item/plan-of-action-to-implement-the-joint-declaration-on-asean-china-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity> (last visited August 23, 2013).

② “Terms of Reference of the ASEAN-China Joint Working Group on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, <http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/terms-of-reference-of-the-asean-china-joint-working-group-on-the-implementation-of-the-declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea> (Last visited August 23, 2013).

③ Nguyen Hong Thao, “The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Vietnamese perspective, 2002 – 2007,” in Sam Bateman and Ralf Emmers (eds.), *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime* (New York: Routledge, 2009), p. 218.

④ Nguyen Hong Thao, “The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Vietnamese perspective, 2002 – 2007”, p. 215.



并且应留给南海有关各方决定；中国也坚持南海的整体议题不是作为一个组织的东盟与中国之间的问题，而是各有关国家之间的事宜。此外，中国关切其他南海主权声索国最近所采取的一些行动，认为这些动作违反《宣言》所包含的原则。中国认为其他声索国没有真正地遵守《宣言》，未能自我克制，导致南海情势复杂化及地区内紧张局势升级。<sup>①</sup>第四次中国—东盟落实《宣言》联合工作组会议于2010年4月16日在越南河内召开；<sup>②</sup>第五次联合工作组会议于2010年12月21日在中国云南昆明举行。<sup>③</sup>第六次联合工作组会议于2011年4月18日至21日在印度尼西亚棉兰举行。<sup>④</sup>

### （三）“落实《宣言》后续行动指南”内容与“《宣言》架构合作计划”

2011年7月20日，在印度尼西亚巴厘岛举行的中国与东盟高官会上，双方就“落实《宣言》后续行动指南”内容达成一致。随后召开的中国与东盟外长会予以核准，为推动落实《宣言》进程、推进南海务实合作订出方针。此指南共有8款：

1. 应根据《宣言》条款，以循序渐进的方式落实《宣言》；
2. 《宣言》各方将根据《宣言》的精神，继续推动对话和磋商；
3. 应明确确定落实《宣言》框架的活动或项目；
4. 参与活动或项目应建立在自愿的基础上；
5. 《宣言》范围内最初开展的活动应是建立信任措施；
6. 应在有关各方共识的基础上决定实施《宣言》的具体措施或活动，并以最终制定《南海行为准则》为目标；
7. 在落实《宣言》框架下达成共识的合作项目时，如有需要，将请专家和名人为有关项目提供协助；
8. 每年向中国与东盟外长会报告《宣言》范围内达成共识的合作活动或项目的实施进展情况。<sup>⑤</sup>

中国与东盟国家通过“落实《宣言》后续行动指南”后，为推进南海务实合作，中国设立30亿元人民币的中国与东盟海上合作基金。2012年1月，中国颁布并开始执行《南海及其周边海洋国际合作框架计划（2011—2015）》。<sup>⑥</sup>2011年12月，中国在青岛和海口分别举办“《宣言》

① Xue Hanqin, Chinese Ambassador to ASEAN, Speech entitled “China-ASEAN Cooperation: A Model of Good-Neighbourliness and Friendly Cooperation” at ASEAN Studies Centre, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore, November 19, 2009, cited in Rodolfo C. Severino, “ASEAN and the South China Sea,” (2010) 6 *Security Challenges* 37, pp. 45 – 46, <http://www.securitychallenges.org.au/ArticlePDFs/vol6no2Severino.pdf> (last visited August 23, 2013).

② “ASEAN-China joint working group meets in Hanoi”, VIETNAMPLUS, <http://en.vietnamplus.vn/Home/ASEANChina-joint-working-group-meets-in-Hanoi/20104/8228.vnplus> (last visited August 25, 2013).

③ “China, ASEAN agree to follow S China sea declaration”, KUMING, [http://en.kunming.cn/index/content/2010-12/24/content\\_2378923.htm](http://en.kunming.cn/index/content/2010-12/24/content_2378923.htm) (last visited August 25, 2013).

④ 2011 Chair’s Statement of the 18<sup>th</sup> ASEAN Summit, Jakarta, May 7 – 8, 2011, para. 128.

⑤ SFA Statement on the UNCLOS Arbitral Proceeding against China, Department of Foreign Affairs, the Republic of the Philippines, January 22, 2013, <https://www.dfa.gov.ph/index.php/2013-06-27-21-50-36/unclos> (last visited April 4, 2014).

⑥ 《国家海洋局：未来将与南海及其周边海洋国家加强合作》，凤凰网，[http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/mainland/special/nanhailingtuzhengduan/content-3/detail\\_2012\\_12/27/20592156\\_0.shtml](http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/mainland/special/nanhailingtuzhengduan/content-3/detail_2012_12/27/20592156_0.shtml)，最后访问时间：2013年9月21日。

架构下的南海区域海洋学”研讨会和“维护南海航行自由与安全”研讨会。<sup>①</sup>

2012年1月,中国和东盟国家在北京举行第四次落实《宣言》高官会议和第七次落实《宣言》联合工作组会议。会中讨论落实《宣言》的2012年工作计划,并就未来工作方向达成共识,一致认为应尽快实施已达成共识的具体合作项目;中方将于2012年举办南海海洋防灾减灾研讨会、南海海洋生态环境与监测技术研讨会;东盟国家将举办海上搜救研讨会、海洋生态与生物多样性研讨会。此外,各方一致认为,应抓住2012年《宣言》签署10周年的有利契机,充分发挥落实《宣言》高官会议和联合工作组会议等机制作用,研究成立海洋科研和环保、航行安全与搜救、打击海上跨国犯罪等专门技术委员会;使用好中国与东盟海上合作基金,推动全面落实《宣言》,推进南海务实合作;各方同意2012年联合举办纪念《宣言》签署10周年研讨会。6月,在越南河内举行落实《宣言》第五次高官会,就推动落实《宣言》、推进南海务实合作达成广泛共识。<sup>②</sup>

根据第四次中国—东盟落实《宣言》高官会议通过的《2012年工作计划》,中国主办了“南海海洋防灾减灾”研讨会和“南海海洋生态环境与监测技术”研讨会,新加坡举办了“南海海洋生态与生物多样性”研讨会。中国和东盟国家高官分别于2012年7月8日和9月13日在柬埔寨金边举行《南海行为准则》非正式磋商,就有关问题进行探讨,增进了相互理解,表达了共同维护南海和平稳定的积极意愿。中国派员出席东盟国家智库在马来西亚举办的“《南海行为准则》问题的‘一轨半(1.5轨)’”研讨会,就有关问题交换意见。<sup>③</sup>

2013年5月29日,第八次中国—东盟落实《南海行为准则》会议在泰国曼谷举行。双方与会代表就落实《宣言》深入交换意见。此会议高度评价《宣言》里程碑式的重要意义,充分肯定2012年落实《宣言》取得的积极进展,包括开展防灾减灾、海洋生态领域合作等。双方同意继续全面有效落实《宣言》,并讨论了落实《宣言》的重点领域及推进机制建设等问题,还起草了2013年至2014年落实《宣言》工作计划。中国、泰国、印度尼西亚、柬埔寨提出了建立中国与东盟国家海上紧急救助热线等近10个合作倡议。会议就如何推进《南海行为准则》进程进行了探讨,并同意依据已达成的共识,在全面有效落实《宣言》的过程中,继续稳步推进《南海行为准则》进程。<sup>④</sup>2013年6月,越南在河内主办“《宣言》架构下南海人员与船只遇难搜救”研讨会。<sup>⑤</sup>

2013年9月14日至15日,第六次中国—东盟落实《宣言》高官会议和第九次中国与东盟落实《宣言》联合工作组会议在中国苏州召开。会中,双方达成“‘循序渐进、协商一致’落实《宣言》”的共识,决定授权落实《宣言》联合工作组会议就《南海行为准则》进行具体磋商,并同意采取步骤成立“名人专家小组”(Eminent People and Experts Group)。会议也批准了2013年至2014

① 《刘振民:对话合作是维护南海和平稳定最有效途径》,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gn/2011/12-19/3543336.shtml>, 最后访问时间:2013年9月22日。

② 《2012中国—东盟合作》,中国外交部网站, [http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tytj\\_611312/zcwj\\_611316/t990371.shtml](http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t990371.shtml), 最后访问时间:2013年8月23日。

③ 《2012中国—东盟合作》,中国外交部网站, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tytj\\_611312/zcwj\\_611316/t990371.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t990371.shtml), 最后访问时间:2013年9月21日。

④ 《外交部就“习奥会”、加纳抓扣124名中方人员等答问》,中国外交部网站, [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-06/06/m\\_116063917\\_2.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-06/06/m_116063917_2.htm), 最后访问时间:2013年8月23日。

⑤ 《东盟—中国东海搜救工作研讨会开幕》,东海参考新闻, <http://southchinaseastudies.org/cn/tin-tham-khao-bien-dong/1497-2013-06-20-03-48-22>, 最后访问时间:2013年9月22日。

年落实《宣言》工作计划。中国提出了建立中国与东盟国家海上紧急救助热线、举行中国与东盟国家海上联合搜救沙盘推演等合作倡议，泰国、印度尼西亚等国家也提出了海上相关合作倡议。<sup>①</sup> 2014年3月18日，中国与东盟国家在新加坡举行了落实《宣言》第十次联合工作组会议，主要就继续全面、有效落实《宣言》、加强海上务实合作交换意见，并在落实《宣言》框架下就《南海行为准则》进行磋商。会议确定了第七次中国与东盟落实《宣言》高官会议召开的时间。<sup>②</sup>

就以上有关《宣言》之发展而言，有三点值得注意：第一，中国与东盟已启动有关《南海行为准则》之磋商，此符合《宣言》第10点所确认的承诺与同意；第二，有关《宣言》与《南海行为准则》之通过主要基于东盟成员国之提议，前者是马来西亚，后者是菲律宾，中国依据和平协商的原则，参与所有相关协商，不但签署了《宣言》，还同意与东盟国家磋商《南海行为准则》在未来之通过；第三，从20世纪90年代末期的启动到今天，菲律宾持续出席了所有中国与东盟有关《宣言》之协商，同意落实《宣言》后续行动指南，参与落实《宣言》框架下之海洋合作计划或会议，并且参与了有关通过《南海行为准则》之磋商。此事实证明菲律宾从未放弃透过“落实《宣言》”与“通过《南海行为准则》”以达到解决南海争议的信念，也因此，菲律宾从未在这么多年来所召开之官方会议中缺席。

### 三 《宣言》签署前后中菲双方所进行之协商、承诺及所达成的协议

2002年11月，菲律宾外长布拉斯·奥普雷（Blas F. Ople）连同其他9个东盟外长和外交大臣与当时中国外交部副部长兼特使王毅签署了《宣言》，其中同意“通过友好磋商和谈判”、以和平方式解决南海的领土和管辖权争议。奥普雷也承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动。按外交惯例与国家实践，一国外交部长在国际正式会议代表其政府签署就处理或达致最终解决南海争端所持立场与原则所作之承诺，不但具有政治和外交的意涵，亦对处理国与国间关系具有政治和法律拘束力。

事实上，在中国与东盟会员国签署《宣言》之前（约8年期间）与签署《宣言》之后（12年期间）至今，中国与菲律宾都一再强调同意在平等和相互尊重的基础上通过磋商，以和平友好的方式解决争端。1995年8月，菲律宾与中国发布《关于南海及其他合作领域磋商的联合声明》，其中双方同意遵守“在平等和相互尊重的基础上通过磋商的方式和平友好地解决在南海的争端”的原则。<sup>③</sup> 2000

① 《落实南海各方行为宣言高官会和联合工作组会议举行》，中国政府网，[http://www.gov.cn/jrzq/2013-09/15/content\\_2488890.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-09/15/content_2488890.htm)，最后访问时间：2013年9月21日。

② “Press Release: The 10<sup>th</sup> ASEAN-China Joint Working Group on the Implementation of the Declaration of the Conduct of Parties in the South China Sea (JWG on DOC)”，<http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/44171-The-10th-ASEAN-China-Joint-Working-Group-on-the-Im.html> (last visited April 5, 2014)。

③ 英文本的表述为：“Pending the resolution of the dispute, *the two sides agreed to abide by* the following principles for a code of conduct in the area: 1. Territorial disputes between the two sides should not affect the normal development of their relations. *Disputes shall be settled in a peaceful and friendly manner through consultations on the basis of equality and mutual respect.*”（着重号为作者所加）。Joint Statement Republic of Philippine-People’s Republic of China Consultations on the South China Sea and on Other Areas of Cooperation 9-10 August 1995，联合声明全文见 Scott Snyder, Brad Glosserman and Ralph A. Cossa, “Confidence Building Measures in the South China Sea,” (2001) *Issues & Insights*, No. 2-01, Pacific Forum CSIS, Honolulu, Hawaii, 附件 D, <http://csis.org/files/publication/issuesinsightsv01n02.pdf> (last visited April 5, 2014)。

年5月,菲律宾与中国发表《中菲政府关于21世纪双边合作框架的联合声明》,由当时的菲律宾外长多明戈·西亚松(Domingo L. Siazon)和中国外交部长唐家璇代表两国政府签字。中菲两国政府在声明第9点提到:

双方致力于维护南海的和平与稳定,同意(agree)根据公认的国际法原则,包括1982年《联合国海洋法公约》,通过双边友好协商和谈判促进争议的和平解决。双方重申遵守1995年《中菲两国关于南海问题的联合声明》,同意不采取可能使事态复杂化和扩大化的行动,决心完成建立中菲新任措施工作小组的工作,促进本地区的和平与稳定。双方重申将为制定和达成《南海地区行为准则》作出积极贡献。<sup>①</sup>

2004年9月1日,菲律宾与中国两国的国家石油公司签署了《在南中国海部分海域开展联合海洋地震工作协议》。<sup>②</sup>两天之后,中菲两国政府发布联合新闻公报,双方重申将继续致力于维护南海地区的和平与稳定。在尚未全面并最终解决南海地区的领土和海洋权益争端前,双方将继续探讨共同开发等合作。双方同意根据包括1982年《联合国海洋法公约》在内的公认的国际法准则,推动和平解决有关争议。双方一致认为尽快积极落实中国与东盟于2002年签署的《南海各方行为宣言》有助于将南海变为合作之海。<sup>③</sup>

2005年3月,越南同意加入中菲在南海有关进行海洋地震工作的合作。基于此,2005年3月14日,中国、越南与菲律宾三国的国家石油公司共同签署了《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。<sup>④</sup>2007年元月,在中国国务院总理温家宝对菲律宾进行正式访问期间,中菲两国发布联合声明,其中提到“双方相信,东盟与中国不久将同意通过具体行动和项目来落实2002年签署的《南海各方行为宣言》,并致力于制定《南海地区行为准则》。双方认为,南海三方联合海洋地震工作可以成为本地区合作的一个示范。双方同意,可以探讨将下一阶段的三方合作提升到更高水平,以加强本地区建立互信的良好势头”。<sup>⑤</sup>2011年8月30日至9月3日,菲律宾总统阿基诺三世(Benigno Aquino III)对中国进行国事访问时两国发布联合声明,中菲两国领导人重申“将通过和平对话处理争议,继续维护地区和平、安全与稳定以及营造良好的经济增长环境”。

① Joint Statement Between China and the Philippines on the Framework of Bilateral Cooperation in the Twenty-First Century, signed by the Chinese Foreign Minister Tang Jiaxuan and the Philippine Secretary of Foreign Affairs Domingo L. Siazon, Jr. on May 16, 2000. 联合声明全文参见中国外交部官方网站, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t15785.htm>, 最后访问时间:2014年4月5日。

② 协议全文参见越南南海研究中心网址:“An Agreement for Joint Seismic Undertaking in Certain Areas in the South China Sea By and between China National Offshore Oil Corporation And Philippine National Oil Company, September 1, 2004, Beijing China”, [http://southchinaseastudies.org/en/database-on-south-china-sea-study/cat\\_view/132-legal-documents/154-joint-development-agreements](http://southchinaseastudies.org/en/database-on-south-china-sea-study/cat_view/132-legal-documents/154-joint-development-agreements) (last visited April 5, 2014)。

③ 公报全文参见中国外交部官方网站, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/1179\\_611310/t155753.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t155753.shtml), 最后访问时间:2014年4月5日。

④ 协议全文参见越南南海研究中心网址:“A Tripartite Agreement for Joint Marine Scientific Research in Certain Areas in the South China Sea By and Among China National Offshore Oil Corporation, Vietnam Oil and Gas Corporation, and Philippine National Oil Company, March 14, 2005”, [http://southchinaseastudies.org/en/database-on-south-china-sea-study/cat\\_view/132-legal-documents/154-joint-development-agreements](http://southchinaseastudies.org/en/database-on-south-china-sea-study/cat_view/132-legal-documents/154-joint-development-agreements) (last visited April 5, 2014)。

⑤ 《中国和菲律宾共和国联合声明(全文)》,中国外交部官方网站, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/1179\\_611310/t289365.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t289365.shtml), 最后访问时间:2014年4月5日。

双方重申“尊重和遵守中国与东盟国家签署的《宣言》”。<sup>①</sup>

菲律宾除了以上与中国政府所发布的双边联合声明或新闻公报外，也在东盟所主导的一系列政治外交安全对话会议召开后的联合公报、主席声明、共同声明或其他中国与东盟的文件中表示，同意“充分、有效落实《宣言》”，例如东盟外长会议、东盟区域论坛、东盟峰会以及中国与东盟峰会等。<sup>②</sup> 限于篇幅，本文无法一一列举、详述菲律宾政府同意通过和平协商谈判，充分、有效落实《宣言》的承诺，以下仅挑选几份较为重要和最近公布的官方文件论述菲方所应承担之义务。

2003年10月8日，中国与东盟国家领导人在印度尼西亚巴厘岛签署并发表了《中国与东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言》。为巩固中国—东盟战略伙伴关系，促进东南亚地区和平、发展和繁荣，积极应对新千年的机遇和挑战，中国与东盟成员国特别制定《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》，作为双方在2005年至2010年期间的“总体计划”，全面深化和拓展中国与东盟双方关系与互利合作。<sup>③</sup> 有关充分、有效落实《宣言》的行动计划是：

- 有效地落实《宣言》，维护地区稳定，促进南海合作；
- 为实现《南海各方行为宣言》，定期举行关于《南海各方行为宣言》的中国—东盟高官会，评估和指导《宣言》的落实；
- 成立工作组，起草落实《宣言》的指导原则，就政策和实施问题向高官会提出建议；
- 本着循序渐进的原则，在诸如海洋科学研究、海洋环保、海上航行和交通安全、海上搜救、海上遇险人员的人道主义待遇、打击海上跨国犯罪等领域加强对话与合作，促进军队官员之间的合作；
- 根据《宣言》确定的原则，尤其是南海有关各方进行磋商和协商一致的原则，在和平解决领土和管辖权问题之前，通过开展合作活动促进建立信任，并考虑有关各方的合理利益；
- 确认《宣言》各国将在协商一致的基础上最终制定《南海地区行为准则》；
- 与《公约》和国际海事组织其他相关文件的规范术语一致。<sup>④</sup>

依此行动计划，中国—东盟落实《宣言》的联合工作组成立，且至今已召开10次会议。此外，中国—东盟落实《宣言》高官会议也已召开6次。菲律宾都派员参加，从未缺席。2011年7月，包括菲律宾代表在内，中国与东盟达成“落实《宣言》的后续行动指南”。

2011年11月，第十四次中国与东盟领导人会议暨中国与东盟建立对话关系二十周年纪念峰会在印度尼西亚巴厘岛举行。在会后所发布之联合声明中，双方领导人表示“坚定致力于充分、有效落实《南海各方行为宣言》，并朝着在协商一致基础上最终制定南海行为准则而努力，从而

① 《中国与菲律宾共和国联合声明》，中国驻菲律宾共和国大使馆网站，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceph/chn/zfgx/zzgx/t894705.htm>，最后访问时间：2014年4月8日。

② 1992年至2011年期间与《宣言》相关之东盟文件，参见“Documents on ASEAN and the South China Sea, Center for International Law”，国立新加坡大学网站，<http://cil.nus.edu.sg/wp/wp-content/uploads/2011/06/Documents-on-ASEAN-and-South-China-Sea-as-of-June-2011.pdf>，最后访问时间：2014年4月5日。

③ “2004 Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity”，<http://www.asean.org/news/item/plan-of-action-to-implement-the-joint-declaration-on-asean-china-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity> (last visited April 5, 2014).

④ 同上注。

进一步为本地区和平、安全、稳定与合作做出贡献”。<sup>①</sup> 在会议召开期间，为扩展双方海事实务合作，中国总理温家宝特别提出设立中国与东盟海上合作基金（China-ASEAN Maritime Cooperation Fund）以推动双方在海洋科学研究与环境保护、互联互通、航行安全与搜救、打击跨国犯罪等领域之合作。<sup>②</sup>

2012年7月，东盟外长发表《联合声明》，提出关于南海问题的以下六项原则：

1. 全面落实《宣言》及有关声明；
2. 落实《宣言》后续行动指南；
3. 尽快达成《南海行为准则》；
4. 全面遵守包括《公约》在内的、被国际社会广泛认可的国际法；
5. 各方继续保持克制，不使用武力；
6. 依据《公约》在内的、被国际社会广泛认可的国际法和平解决有关争议。<sup>③</sup>

2012年11月19日，第十五次中国—东盟领导人会议在柬埔寨金边举行，发表了《纪念〈宣言〉签署十周年联合声明》。声明中，包括中国与菲律宾在内的国家领导人重申继续充分、有效落实《宣言》；依据落实《宣言》后续行动指南执行经同意的海洋合作计划；依据国际法，包括《公约》，继续强化海事安全合作；继续鼓励相关方通过友好磋商和协商，依据国际公认原则，包括《公约》，以和平方式解决领土和管辖权争端；继续保持克制，不使问题复杂化或紧张情势升级；维持对话和磋商的功能，强化信任和合作，在共识基础上协力通过《南海行为准则》。<sup>④</sup>

菲律宾总统出席2013年4月24日至25日在文莱召开的第二十二届东盟峰会。东盟国家领导人在会后所发布的会议主席声明中强调《宣言》、东盟南海问题六原则以及《纪念南海各方行为宣言签署十周年联合声明》的重要性。菲律宾与其他东盟成员都期盼与中国通过经双方同意的共同合作计划，持续以充分和有效的态度落实《宣言》的约定。东盟国家领导人也交派任务给他们的外交部长，在共识基础上早日通过《南海行为准则》。<sup>⑤</sup> 同年6月，第四十六届东盟外长会议在文莱召开，其中菲律宾外长连同其他九位东盟外交部长或外交大臣针对南海问题进行讨论。会后所发布之联合公报再度强调《宣言》、东盟南海问题六原则以及《纪念南海各方行为宣言签署十周年联合声明》的重要性，并重申依据《宣言》所作的集体承诺。<sup>⑥</sup>

① 《纪念对话关系20周年第14次中国—东盟领导人会议联合声明——进一步推进面向和平与繁荣的战略伙伴关系》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2011-11/20/c\\_122307356.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2011-11/20/c_122307356.htm)，最后访问时间：2014年4月5日。

② 《刘振民部长助理在“落实〈南海各方行为宣言〉维护南海航行自由与安全”研讨会开幕式上的致辞》，中国外交部官方网站，[http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjb\\_602314/zjzg\\_602420/bjhysws\\_603700/xgxw\\_603702/1888480.shtml](http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zjzg_602420/bjhysws_603700/xgxw_603702/1888480.shtml)，最后访问时间：2014年4月5日。

③ See ASEAN's Six-Point Principles on the South China Sea, Council on Foreign Relations, July 20, 2012, <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/aseans-six-point-principles-south-china-sea/p28915> (last visited April 5, 2014).

④ Joint Statement of the 15th ASEAN-China Summit on the 10th Anniversary of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, Enhancing Peace, Friendship and Cooperation, Phnom Penh, Cambodia, November 19, 2012, para. 8, [http://www.china.org.cn/world/2012-11/20/content\\_27167423.htm](http://www.china.org.cn/world/2012-11/20/content_27167423.htm) (last visited April 6, 2014).

⑤ Chairman's Statement of the 22<sup>nd</sup> ASEAN Summit, "Our People, Our Future Together," April 25, 2013, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, paras. 59 - 60, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/chairmans-statement-of-the-22nd-asean-summit-our-people-our-future-together> (last visited April 6, 2014).

⑥ Joint Communique, 46<sup>th</sup> ASEAN Foreign Ministers' Meeting, June 29 - 30, 2013, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, paras. 90 - 91, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/joint-communique-46th-asean-foreign-ministers-meeting-bandar-seri-begawan-brunei-darussalam-29-30-june-2013> (last visited April 7, 2014).

2013年9月，菲律宾参加了在中国苏州召开的落实《宣言》第六次高官会议和第九次联合工作组会议，也与其他东盟会员国表示期盼强化与中国就早日通过《南海行为准则》一事进行官方磋商。2013年10月9日，第二十三届东盟峰会召开后所发布的主席声明中，包括菲律宾总统在内的东盟领导人重申，依据《宣言》所作的集体承诺，尤其是有关确保充分和有效落实《宣言》全部的承诺，包括根据《宣言》后续行动指南所相互同意的共同合作活动与计划，东盟国家领导人乐见中国与东盟启动有关《南海行为准则》的磋商，也期盼此准则早日获得通过；他们也希望推动建立沟通热线，以强化信任、信心，迅速应对海上紧急状况以及对海上遇难的船只进行搜救，并将此作为《南海行为准则》“早期收获清单”（“early harvest” package）的一部分。<sup>①</sup>

在2013年10月上旬召开的第十六次东盟与中国峰会和纪念东盟—中国建立战略伙伴关系十周年会议上，包括菲律宾在内的国家领导人进一步重申《宣言》是一份里程碑式的文件，体现了东盟成员国和中国的共同承诺，亦即：促进和平、稳定与互信，以及根据公认的国际法原则，包括《公约》，和平解决南海争议。中国与所有东盟成员国同意加强海上合作，遵守《宣言》和《纪念〈南海各方行为宣言〉签署十周年联合声明》中所述原则，重申全面有效落实《宣言》的承诺，并在协商一致的基础上，朝着达成《南海行为准则》的方向努力。<sup>②</sup> 2014年1月17日，东盟外长非正式会议在缅甸古城蒲甘召开。会议结束后，在主席发布的新闻稿中，东盟外长重申东盟南海问题六原则，呼吁签署《宣言》所有方全面有效落实《宣言》俾以建立一个互信和信心的环境，并强调尽速通过《南海行为准则》的必要性。<sup>③</sup>

综上所述，菲律宾一再承诺与中国进行协商和谈判解决争议。目前菲律宾片面提出仲裁的作法，与它自1992年至今这二十几年出席东盟会议以及会议召开后所发布或通过的有关南海官方声明的内容相抵触。这些事实也证明菲方持续进行努力与中国交换意见，菲律宾与中国所进行的交换意见、磋商或协商是东盟与中国所作集体承诺的一部分，因此，菲律宾片面提出仲裁明显违反国际法之诚信原则，破坏东盟团结一致的目标，以及基于“东盟价值”（ASEAN Value）和共识处理对外关系的精神与理念。

#### 四 《公约》第十五部分有关争端解决的一般规定 与争端解决程序适用之排除

《公约》第十五部分第一节就争端的解决作出一般规定。第279条规定《公约》缔约国应按照《联合国宪章》第2条第3项以和平的方法解决它们之间有关《公约》的解释或适用所引起的任何争端。为达此目的，《公约》缔约国应以《联合国宪章》第33条第1项所指的方法求得

① Chairman's Statement of the 23<sup>rd</sup> ASEAN Summit, "Our People, Our Future Together," October 9, 2013, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, paras. 54 - 55. <http://www.asean.org/images/archive/23rdASEANSummit/chairmans%20statement%20-%202013rd%20asean%20summit%20-%20text%20-%20final.pdf> (last visited April 7, 2014).

② 《中国—东盟发表建立战略伙伴关系10周年联合声明（全文）》，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/1179\\_611310/t1086485.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1086485.shtml)，最后访问时间：2014年4月7日。

③ "Press Release by the Chairman of the ASEAN Foreign Ministers' Retreat (AMM Retreat)", <http://asean2014.gov.mm/press-release-chairman-asean-foreign-ministers%E2%80%99-retreatamm-retreat> (last visited April 7, 2014).

解决。按《联合国宪章》第33条立意之解释，其所指的争端解决方法是有优先次序的，亦即“应尽先以谈判、调查、调停、和解、仲裁、司法解决、区域机关或区域办法之利用”或“各该国自行选择之其他和平方法”。显然，采取谈判或和解的方法优先于仲裁或司法解决，要不然《公约》没有必要列入第283条“交换意见的义务”的规定。同样的，倘若争端国已有自行选择的其他和平解决方法，也应优先适用此方法。此乃为何《公约》第280条规定：“本公约的任何规定均不损害任何缔约国于任何时候协议用自行选择的任何和平方法解决它们之间有关本公约的解释或适用的争端的权利。”

《公约》第281条规定：“作为有关本公约的解释或适用的争端各方的缔约各国，如已同意用自行选择的和平方法来谋求解决争端，则只有在诉诸这种方法而仍未得到解决，以及争端各方间的同意并不排除任何其他程序的情形下，才适用本部分所规定的程序。”换言之，如果争端方仍在适用其自行选择的和平方法以求争端解决的努力过程中，且仍在讨论是否接受或纳入其他争端解决程序，例如，《东南亚友好与合作条约》所规定之争端解决机制，<sup>①</sup>《公约》第十五部分是不适用的。

上述《公约》条款之解释和适用衍生出《宣言》之法律性质、《宣言》签署国义务之履行、落实《宣言》之承诺以及《宣言》签署国制定《南海行为准则》等重要问题。这些问题的厘清与“菲律宾诉中国案”仲裁法庭对本案是否有管辖权息息相关。倘若仲裁法庭接受《宣言》是《公约》第281条所指中国与菲律宾“同意”（agree）的自行选择的和平方法，而双方目前仍处在努力寻求解决争端之磋商或协商过程中的话，那么仲裁法庭在初步审理阶段应裁决其对本案无管辖权。此外，由于中国与东盟成员国仍在讨论是否应在《南海行为准则》纳入包括《东南亚友好与合作条约》所规定争端解决机制在内的争端解决方法，因此，《公约》第十五部分是不适用的。换言之，仲裁法庭应接受无管辖权之初步异议。

## 五 中国与菲律宾有关《宣言》是否可以排除仲裁法庭管辖权之主张

### （一）中国之主张

中国一贯主张通过协商和谈判的方式解决有关岛礁和海洋权益的国际争端。在第三届联合国

① 此条约所规定之争端解决机制如下：第13条、缔约各方决心真诚地防止争端发生。一旦出现直接卷入的争端，他们将避免使用武力或以武力相威胁，任何时候都将通过他们之间友好谈判解决此类争端。第14条、为通过地区性程序来解决争端，缔约各方将成立一个由部长级代表组成的作为常设机构的高级理事会关注和处理有可能破坏地区和平与和睦的争端或局势。第15条、在通过直接谈判无法达成解决的情况下，高级理事会将负责处理争端或局势。它将建议有关争端各方通过斡旋、调停、调查或调解等适当的方式解决争端。高级理事会将参与斡旋，或根据有关争端各方达成的协议，参加调解、调查或调停理事会工作。在必要的时候，高级理事会将提出防止争端或局势恶化的适当措施。第16条、除非征得有关争端各方的同意，否则本章的前面一条不适用于解决争端。然而这样不妨碍与争端无关的其他缔约各方为解决争端提供可能的协助。而争端各方应该充分利用这样的协助。第17条、本条约并不排除求助于《联合国宪章》第三十三条第一款中所载的和平解决方式。鼓励与争端有关的缔约各方在采取《联合国宪章》中规定的其他方式之前应首先主动通过和平谈判方式解决争端。《东南亚友好与合作条约》于1976年2月24日在印度尼西亚巴厘签订，于1976年6月21日生效。条约全文参见 <http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>，最后访问时间：2014年4月2日。



海洋法会议讨论通过《公约》期间，中国政府代表在讨论争端解决议题时就一再表示，应在立足平等与相互尊重主权与领土完整的基础上，通过磋商和协商去解决争端。中国代表也指出，虽然国家可自由选择其他和平解决争端的方法，但要要求一个国家无条件接受一个国际司法机构的强制管辖权的话，等同于将此组织放在主权国家之上，这违反国家主权的原则。<sup>①</sup> 2012年12月11日，中国政府代表李保东在联合国大会第六十七届会议针对岛屿主权与海洋权益争端之解决发言时再度重申中国的立场。<sup>②</sup> 他说：

中国一贯奉行独立自主的和平外交政策，奉行“与邻为善、以邻为伴”的睦邻友好政策。对于海岛争议、海礁争议和海洋权益等国际争端，中国历来主张由直接有关的当事国根据国际法，包括《公约》，通过友好协商和谈判解决。<sup>③</sup>

通过友好磋商和协商方式解决争端途径是2002年中国和包括菲律宾在内的东盟国家签署《宣言》时的共识，也是共同承诺。如上节之讨论，清楚证明《宣言》签署后至今长达约12年的这段时间，在一系列东盟、中国与菲律宾以及中国与东盟所召开由领导人、外交部长或其他政府官员出席的正式会议结束后所发布的联合公报、主席声明或联合声明当中，中国和包括菲律宾在内的东盟成员国均一再作出承诺，同意积极推动充分、有效落实《宣言》的努力，以及进行磋商，最终达成通过一个区域性《南海行为准则》的目标。中国认为菲律宾背弃了双边所达成的共识和签署《宣言》时所作的承诺，菲律宾提交仲裁也是一种严重违反国际法诚信原则的行为，此与《公约》第300条有关诚信和滥用权利的规定也相抵触。

2013年2月19日，中国外交部针对菲律宾要求仲裁一事作出回应，不但拒绝仲裁的要求，并将菲律宾的仲裁通知书和主张声明予以退回。中国外交部发言人洪磊指出：

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的主权有着充分的历史和法理依据。同时，从维护中菲双边关系和地区和平稳定的大局出发，中方一贯致力于通过双边谈判解决争议，并为维护南海稳定、促进区域合作做出了不懈努力。由直接有关的主权国家谈判解决有关争议，也是东盟国家同中国在《南海各方行为宣言》中达成的共识。菲方有关照会及所附通知不仅违反了这个共识，而且在事实和法律上也存在严重错误，还包含许多对中方的不实指责，中方坚决反对。<sup>④</sup>

① Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume V, Summary Records, Plenary, General Committee, First, Second and Third Committees, as well as Documents of the Conference, Fourth Session (New York, 15 March to 7 May 1976), p. 24, [http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol\\_V/a\\_conf-62\\_sr-60.pdf](http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_V/a_conf-62_sr-60.pdf) (last visited April 13, 2014).

② 联合国大会第67届会议，正式记录，第五十二次全体会议，A/67/PV.52，2012年12月11日，p.12，<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/643/23/PDF/N1264323.pdf?OpenElement>，最后访问时间：2014年4月13日。

③ 同上。

④ 《2013年2月19日外交部发言人洪磊主持例行记者会》，中国外交部官方网站，[http://www.mfa.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/jzhsl\\_602247/t1014798.shtml](http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t1014798.shtml)，最后访问时间：2014年4月8日。

2013年4月26日,中国外交部发言人华春莹表示:

中方一贯致力于通过与菲律宾的双边谈判和协商解决有关争议。由直接有关的主权国家谈判解决领土和海洋权益争议,也是包括菲律宾在内的签署国在《南海各方行为宣言》中做出的承诺。《宣言》理应得到全面、认真落实。中方坚持按国际法的有关规定和《宣言》的有关精神,致力于通过双边谈判解决领土和海洋划界争议。<sup>①</sup>

同年11月,国际法院中国籍法官薛捍勤在出席于印度新德里召开的第四届亚洲国际法学会年会时发言指出,由于中国与东盟成员国签署了《宣言》,因此有义务通过协商解决争端。她认为:“此乃实质的义务,对所有声索国具有约束力。”<sup>②</sup>她也指出,中国外交部条法司原本不愿签署《宣言》,主要理由是如此宣言将协商定为强制性,而不是一个不具约束力的承诺。但最后,中国外交部条法司让步,同意签署认为具有法律约束力的《宣言》。<sup>③</sup>

2014年3月30日,菲律宾提出诉状之后,中国“敦促菲方全面、有效落实双方多次确认的共识和《宣言》,重新回到通过双边谈判解决争议的正确轨道上来”。<sup>④</sup>隔日,中国外交部副部长刘振民约见菲律宾驻华大使巴西里奥,就菲向仲裁法庭提交诉状一事提出严正交涉。他要求菲律宾纠正错误,“从中菲关系及南海和平稳定大局出发,全面、有效落实双方多次确认的共识和《宣言》,重新回到通过双边谈判解决争议的正确轨道上来”。<sup>⑤</sup>

2014年4月8日,中国驻美大使崔天凯在纽约出席亚洲协会政策研究所成立仪式谈及有关领土和管辖权争议时强调,中国致力于按照《宣言》的原则,通过磋商谈判与直接当事方解决有关领土和管辖权争议。他也指出,《公约》并不适用于解决领土主权问题,因为《公约》本身对这一点有清楚表述。<sup>⑥</sup>4月10日,中国国务院总理李克强在海南举行的博鳌亚洲论坛2014年年会开幕式发表演讲时指出,南海和平稳定符合包括中国在内的周边国家的共同利益,中方愿在《宣言》框架下,稳妥推进《南海行为准则》磋商进程,共同维护南海的和平稳定和航行自由。<sup>⑦</sup>

- ① 《2013年4月26日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,中国外交部官方网站, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/t1035595.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1035595.shtml), 最后访问时间:2014年4月14日。
- ② Harry Roque, “The Chinese view on the Philippine arbitration on the West Philippine Sea”, Harry Roque’s Blog-Thoughts of an activist lawyer, <http://harryroque.com/2013/11/21/the-chinese-view-on-the-philippine-arbitration-on-the-west-philippine-sea/> (last visited April 8, 2014).
- ③ Julian Ku, “China’s ICJ Judge Xue Hanqin Publicly Defends China’s Non-Participation in UNCLOS Arbitration [Updated]”, <http://opiniojuris.org/2013/11/20/chinas-icj-judge-xue-hanqin-publicly-defends-chinas-non-participation-unclos-arbitration/> (last visited April 8, 2014).
- ④ 《外交部发言人洪磊就菲律宾向中菲南海争端仲裁庭提交诉状答记者问》,中国外交部官方网站, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/t1142318.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1142318.shtml), 最后访问时间:2014年4月8日。
- ⑤ 《菲方强推国际仲裁不会动摇中国政府维护主权和海洋权益的决心和意志——外交部副部长刘振民就菲律宾提交仲裁诉状向菲驻华大使提出严正交涉》,中国外交部官方网站, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjbxw\\_602253/t1142751.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t1142751.shtml), 最后访问时间:2014年4月8日。
- ⑥ 《习近平:中美不冲突不对抗 崔天凯:反对搞亚洲版北约》, 钜亨网新闻中心, [http://news.cnyes.com/Content/20140410/kiusuzwtejuy6\\_2.shtml](http://news.cnyes.com/Content/20140410/kiusuzwtejuy6_2.shtml), 最后访问时间:2014年4月10日。
- ⑦ 《李克强:将果断回应破坏南海和平的挑衅》, BBC 中文网, [http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/04/140410\\_china\\_boao\\_li.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/04/140410_china_boao_li.shtml), 最后访问时间:2014年4月10日。

## （二）菲律宾之主张

尽管中国政府一再强调依据《宣言》，中国与菲律宾应以协商方式解决南海争端，认为此乃两国之共识与承诺，但菲律宾表示《宣言》只不过是一个无拘束力的政治承诺，因此，中国不能援引《宣言》之签署排除仲裁法庭对“菲律宾诉中国案”的管辖权。

菲律宾在2013年1月22日向中国所送交的仲裁通知与主张声明中并未提及菲律宾因签署《宣言》所承担以协商解决争议之义务或所作之承诺。此声明也未触及是否《宣言》可被援引作为排除仲裁法庭就“菲律宾诉中国案”有管辖权的问题。但是，菲律宾外交部在声明中指出，依据《公约》第281条第1款规定，由于两国无法以其所选择的方法解决争端，菲律宾可诉诸《公约》第十五部分的争端解决程序，这包括《公约》第十五部分第二节所规定之导致有拘束力裁判的强制程序。<sup>①</sup>

但菲律宾于2014年3月30日向仲裁法庭所提交的诉状就《宣言》是否可被援引作为排除仲裁法庭管辖权的依据作了论述。论述主要针对的是中国外交部在2013年2月19日所作出不接受菲律宾所提仲裁请求之理由，以及其后至菲律宾提交诉状这一段期间内，中国一再强调菲律宾应信守《宣言》有关通过协商解决争议的承诺。

菲律宾在诉状中称，一份文件是否具有约束力，依据国际法规定，必须检视此文件之用字以及当时签署的情况。基此，菲方认为，经检视《宣言》之用字与签署此文件时的情况，可以清楚说明这是一份无拘束力的文件。菲律宾也以《宣言》签署国之后续行动予以确认《宣言》是一份无拘束力的文件。<sup>②</sup>

菲律宾在诉状中称，《宣言》显然并未采用“同意”（agree）一词去陈述签署国所承诺欲达成的目标。《宣言》的前言是用“谨发表如下声明”（HEREBY DECLARE the following），但此并非“协定”（agreement）之用字。当一国在签署一个具有约束力的国际协议时会清楚表明该协议具有约束力。《公约》前言也是用“经协议如下”（Have agreed as follows）。此外，《宣言》也未采用协议会用的文字，亦即“同意”（agree），而只是签署国“声明”（declare）它们“承诺”（undertake）达成《宣言》目标。基此，《宣言》并不具有约束力。<sup>③</sup>

菲律宾在诉状中称，当时签署《宣言》的情势也使有意将此文件定位为具有法律约束力的说法站不住脚。由于中国与东盟成员国无法就以下四个歧见达成共识，因此，《宣言》之签署是一个妥协的产物。此四个歧见包括：（1）《南海行为准则》适用的地理范围；（2）在已占领和未被占领的地面上建筑工事的限制；（3）在邻近南沙群岛海域进行军事活动；（4）在有争议海域被发现的渔民是否可以被扣留和逮捕。经过两年的争论协商，中国与东盟成员国无法达成协议，因此，以签署不具约束力的《宣言》文件作为妥协的结果。<sup>④</sup>

① “SFA Statement on the UNCLOS Arbitral Proceeding against China”, Department of Foreign Affairs, the Republic of the Philippines, January 22, 2013, para. 34.

② Arbitration under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea, Republic of the Philippines v. People's Republic of China, Memorial of the Philippines, Volume 1. March 30, 2014, Chapter VII (The Tribunal's Jurisdiction over the Claims of the Philippines); Chapter VII (II) Nothing in Section of Part XV Precludes Jurisdiction; Chapter VII (II) A. Article 281 Does Not Affect the Tribunal's Jurisdiction, para. 7. 51, at. 234.

③ Memorial of the Philippines, Volume 1. March 30, 2014, para. 7. 51, at. 234.

④ Memorial of the Philippines, Volume 1. March 30, 2014, para. 7. 55, at. 235.

菲律宾在诉状中强调,即使《宣言》果真被视为《公约》第281条第1款所称以“友好磋商和协商”方式解决争端的具约束力的协议,菲律宾还是可以依据《公约》第十五部分第二节提出强制仲裁案,因为依《宣言》所进行之磋商和协商并未达致争端之解决,加上菲律宾已作出继续协商将无法达成任何结果的结论。<sup>①</sup>除了以上两个理由外,菲律宾指出,即使《宣言》被视为《公约》第281条第1款所称具约束力的协议,但此文件并不排除诉诸《公约》第十五部分第二节导致有拘束力裁判的强制争端解决程序之适用。菲律宾引用“南方蓝鳍金枪鱼案”(新西兰诉日本以及澳大利亚诉日本)、<sup>②</sup>其他判例、<sup>③</sup>条约<sup>④</sup>以及国际法学者意见<sup>⑤</sup>去支持其适用《公约》第十五部分强制争端解决程序的论述。

依据《宣言》第一点,签署国重申以《公约》的目的和原则作为处理国家间关系的基本准则。依据《宣言》第四点,中国与东盟成员国也承诺根据《公约》以和平方式解决它们的领土和管辖权争议。如果《宣言》签署国只接受引用《公约》的特定条款而排除《公约》第十五部分第二节导致有拘束力裁判的强制争端解决程序之适用的话,它们应该做明示表示。但中国与东盟成员国没有如此做。《宣言》签署国承诺以《公约》的目的和原则作为处理国家间关系的基本准则,以及以《公约》所规定之和平方式解决它们的领土和管辖权争议的承诺,此证明《宣言》并未排除《公约》争端解决机制之适用。<sup>⑥</sup>

最后,菲律宾在诉状中称,即使《宣言》第四点具法律约束力,即使《宣言》之签署可排除诉诸《公约》第十五部分第二节导致有拘束力裁判的强制争端解决程序之适用,由于中国严重违反《宣言》,中国无权援引《宣言》达到排除仲裁法庭对本案享有管辖权的目的;由于《宣言》第四点提到《宣言》签署国承诺不诉诸威胁或武力之使用,以及第五点承诺保持自我克制,不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动,但中国采取包括威胁使用武力的动作驱离菲律宾在黄岩岛长期、持续作业渔民的作法不但使南海情势更加复杂化、扩大化,也危害到南海地区之和平与稳定。依此,菲律宾认为中国不得以签署《宣言》为由排除仲裁法庭对本案之管辖权。<sup>⑦</sup>

① Memorial of the Philippines, Volume 1. March 30, 2014, paras. 7. 59 & 7. 60, at 236.

② *Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, Provisional Measures, Order of August 27, 1999, ITLOS Reports 1999, para. 60 and *Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, Award on Jurisdiction and Admissibility, UNCLOS Annex VII Tribunal (August 4, 2000), para. 55.

③ *Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore)*, Provisional Measures, Order of October 8, 2003, ITLOS Reports 2003, para. 47 and *Commission of the European Communities v. Ireland (Mox Plant)*, Judgment, CJEU Case No. C-459/03 (May 30, 2006), para. 123 and *Commission of the European Communities v. Ireland (Mox Plant)*, Order No. 3 (June 24, 2003), UNCLOS Annex VII Tribunal, paras. 21 - 23.

④ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, (2012) 55 *Official Journal of the European Union*, p. 47.

⑤ Igor V. Karaman, *Dispute Resolution in the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff Publishers, 2012), p. 260; A. Zimmemann and J. Baumler, “Navigating Through Narrow Jurisdictional Straits: The Philippines-PRC South China Sea Dispute and UNCLOS,” (2013) 12 *Law and Practice of International Courts and Tribunals* 431, p. 444.

⑥ Memorial of the Philippines, Volume 1. March 30, 2014, paras. 7. 71 - 7. 73, at 240 - 241.

⑦ Memorial of the Philippines, Volume 1. March 30, 2014, paras. 7. 74 - 7. 77, at 241 - 243.

## 六 中国可否援引《宣言》与菲律宾所作的官方承诺 排除仲裁法庭之管辖权

如上节所讨论，中国一再重申菲律宾违反《宣言》的约定，违反了签署《宣言》之前和签署之后在所有有关落实《宣言》之双边或多边磋商和协商过程中所表达之同意，违反了在召开高层官方双边和多边会议后所同意发布之联合公报、主席声明、新闻公报或会议记录所作之承诺，在未经中国同意之下，单方提出强制仲裁要求。中国主张，菲律宾背弃了中菲两国所达成的双边共识、违反签署《宣言》所作之承诺，是一种严重缺乏国家诚信的行为，不符合两国人民对维持、发展友好关系之期待。中国的立场与《公约》第281条之解释与适用相关。本节目的在于进一步深入探讨《宣言》的法律地位、菲律宾签署与落实《宣言》所衍生之义务，并分析菲律宾所提四点有关中国不可援引《宣言》以排除仲裁法庭管辖权的理由在法律上的可接受性问题。

在进行讨论之前，有必要指出，中国认为仲裁法庭不应审理菲律宾所提仲裁案之理由还包括中菲南海争端的核心是南沙群岛部分岛礁的领土主权争议和管辖海域主张重叠争议。菲律宾为了避开中国依据《公约》第310条与第298条于2006年8月25日所作有关排除适用《公约》第十五部分第二节导致有拘束力裁判的强制争端解决程序之声明，<sup>①</sup>在2013年1月22日所提出之仲裁主张声明中强调，菲律宾之要求与《公约》之解释和适用有关，与划界、历史性海湾历史性权利（historic titles）、军事活动或执法行动争议不相关，因此中国不能以2006年之声明排除仲裁法庭对本案之管辖权。<sup>②</sup>但根据国际法“陆地支配海洋的原则”（*la terre domine la mer*），菲律宾所提出仲裁要求很难与南海岛屿领土主权、专属经济区和大陆架主张、海域重叠划界、历史性权利等切割。因此，中国主张仲裁法庭没有管辖权是有法律依据的。其他可能排除或限制仲裁法庭对“菲律宾诉中国案”有管辖权或衍生可诉性问题之《公约》条款还包括《公约》第283条（交换意见的义务）、第286条（适用《公约》第二节导致有拘束力裁判的强制程序的适用）和第297条（适用《公约》第二节导致有拘束力裁判的强制程序的限制），但限于本文研究焦点是《宣言》与《公约》第281条之解释与适用的关联性问题，因此不进一步展开针对这些条款适用与解释的讨论。

### （一）《宣言》的性质与地位

《宣言》究竟是一个不具约束力的政治承诺（political commitment），还是一个具有约束力的政治协议（political agreement）？1969年《维也纳条约法公约》第2条第1款规定：“称‘条约’者，谓国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协议，不论其载于一项单独文书或两项以上相互

① 2006年8月25日，中国依据《联合国海洋法公约》第298条规定，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（即涉及海洋划界、领土争端、军事活动等争端），中国政府不接受《公约》第十五部分第2节规定的任何国际司法或仲裁管辖。参见《中国依〈联合国海洋法公约〉第298条规定提交排除性声明》，中华人民共和国外交部官方网站，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tytj\\_611312/tyfg\\_611314/t270754.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/tyfg_611314/t270754.shtml)，最后访问时间：2014年4月9日。

② SFA Statement on the UNCLOS Arbitral Proceeding against China, Department of Foreign Affairs, the Republic of the Philippines, January 22, 2013, paras. 38-40.

有关之文书内，亦不论其特定名称如何。”<sup>①</sup> 基此，无论一份国际文件采用何种名称，如条约 (treaty)、公约 (convention)、协议 (agreement)、议定书 (protocol)、宪章 (charter)、盟约 (covenant)、规约 (statute)、宣言 (declaration)、临时协定 (*modus vivendi*)、谅解备忘录 (memorandum of understanding) 或最后文件 (final act)，在国际法上之效力都相同，关键在于签署、批准、接受或赞同一份国际文件之当事方是否有创设国际法上权利义务的意思。<sup>②</sup> 一项未经签署和草签之文件，如新闻公报，也可以构成一项国际协议。<sup>③</sup> 另外，国际法院在“卡塔尔和巴林海洋划界和领土问题案”中指出，即使是会议记录 (minutes)，只要其中包含有法律义务，就可被视为具有法律约束力的国际协议。<sup>④</sup>

就“宣言”或“声明”是否可被视为具有约束力的条约这个问题而言，前国际法院院长詹宁斯修订的《奥本海国际法》提到，有时因为尊严之理由，国家采用“宣言”或“声明”以取代使用“条约”之名称；也可能在一份含有国家协议 (the agreement of states) 之文件当中使用“声明特定事务” (“declaring” certain matters) 的文字；而联合国有时也通过“宣言”，在此“宣言”中纳入处理特定事务的原则，以作为日后通过处理此特定事务之公约的前导。但究竟此“宣言”或“声明”可否被视为国与国之间具有约束力的协议 (agreement)，端赖签署此文件当事方的意图和此文件所使用的文字。<sup>⑤</sup>

1984年12月19日，中英两国在北京签署《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》。1985年5月27日，中英两国政府互相交换批准书，并向联合国秘书处登记。此文件虽用“联合声明”之名称，但它确定是条约，具法律约束力，此无疑。<sup>⑥</sup> 但是自1989年以来，英国与阿根廷政府代表在召开处理马尔维纳斯群岛（英国称为福克兰群岛）相关会议后所发布之《联合宣言》 (joint declaration) 和《联合声明》 (joint statement)，其中包括渔业与油气资源开发问题的实质条款，以及出现一般条约内所使用之“同意” (agree) 和“应” (shall) 的文字，但由于双方并无创设权利义务之意图，因此，这些《联合宣言》和《联合声明》不被视为具法律约束力条约的一种。<sup>⑦</sup>

① 《维也纳条约法公约》，Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tyti\\_611313/t83909.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tyti_611313/t83909.shtml)，最后访问时间：2014年4月15日。

② See Thomas Buergenthal and Sean D. Murphy, *Public International Law* (St. Paul, Minn., 3rd edn, West Group, 2002), pp. 102-103; Robert Jennings and Arthur Watts (eds.), *Oppenheim's International Law*, Volume 1 (Peace), Parts 2 to 4, (London and New York, Addison Wesley Longman Inc., 9th edn, 1996), pp. 1199-1203.

③ Robert Jennings and Arthur Watts (eds.), *Oppenheim's International Law*, pp. 1208-1209.

④ The International Court of Justice, in *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions Between Qatar and Bahrain*, (*Qatar v. Bahrain*), Judgment of July 1, 1994, by 15 votes to 1, finds that “the exchanges of letters between the King of Saudi Arabia and the Amir of Qatar dated 19 and 21 December 1987, and between the King of Saudi Arabia and the Amir of Bahrain dated 19 and 26 December 1987, and the document headed “Minutes” and signed at Doha on 25 December 1990 by the Ministers for Foreign Affairs of Bahrain, Qatar and Saudi Arabia, are international agreements creating rights and obligations for the Parties.” (Emphasis added). The judgment in the case is available in the ICJ web site at <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=441&p1=3&p2=3&case=87&p3=5> (last visited April 15, 2014).

⑤ Robert Jennings and Arthur Watts (eds.), *Oppenheim's International Law*, pp. 1188-1189.

⑥ Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong, signed December 19, 1984, <http://www.cmab.gov.hk/en/issues/jd2.htm> (last visited April 15, 2014).

⑦ Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 22-23.

被认为具有依据国际法而创设权利义务的意图必须由该国际文件内文所载的约定 (terms) 和当时签署该文件的情况来推断, 而不是当事方在签署文件后所称的它们的意图。<sup>①</sup> 如果“宣言”只是一般政策性的声明的话, 严格来讲, 就不大可能衍生条约性的义务。反之, 一个以会议报告形式出现的官方声明, 而且经由主要官方代表签署, 且此声明含有包括明确行为规则 (rules of conduct) 这种已获同意之结论的话, 此文件就对当事国家具有约束力。<sup>②</sup> 《维也纳条约法公约》第 11 条也规定: “一国承受条约拘束之同意得以签署、交换构成条约之文书, 批准、接受、赞同或加入, 或任何其他同意之方式表示之。”<sup>③</sup>

《南海各方行为宣言》虽然是以《宣言》为名称, 但此文件系由中国外交部副部长兼特使和所有东盟成员国的外交部部长或外交大臣所签署的国际文件。显然, 达成协议的代表身份的确具有相应的职权。<sup>④</sup> 其次, 文件中提及包括《联合国宪章》宗旨和原则、1982 年《联合国海洋法公约》、《东南亚友好合作条约》、和平共处五项原则, 以及其他公认的国际法原则, 并要求中国与东盟成员依据这些法律与原则处理国与国间之关系。再者, 《宣言》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, 而不诉诸武力或以武力相威胁。”这说明《宣言》内文列有明确的行为规则 (rules of conduct), 而签署此文件各方都表示同意, 因此, 《宣言》应被视为一个具约束力的政治协议 (political agreement)。<sup>⑤</sup>

## (二) 《宣言》与《公约》第 280 条和第 281 条之适用与解释

基于前面之讨论, 《宣言》是一个具约束力的政治协议, 因此, 中国可以引用《公约》第 280 条和第 281 条第 1 款去排除仲裁法庭对“菲律宾诉中国案”的管辖权。《公约》第 280 条规定: “本公约的任何规定均不损害任何缔约国于任何时候同意用自行选择的任何和平方法解决它们之间有关本公约的解释或适用的争端的权利。”由于此条文使用的文字是于任何时候“同意” (agree) 用自行选择的任何和平方式解决争议, 此“同意”之用字是动词, 而不是名词“协议” (agreement), 因此, 《公约》有关第十五部分第二节有关强制仲裁的规定, 应不损害作为《公约》缔约国的中国和包括菲律宾在内的东盟成员国于 2002 年 11 月同意, 用自行选择经协商后所签署《宣言》所声明的和平方法, 去解决它们之间有关本公约的解释或适用的争端的权利。<sup>⑥</sup>

《公约》第 281 条第 1 款规定, “作为有关本公约的解释或适用的争端各方的缔约各国, 如

① Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, p. 17.

② *Oppenheim's International Law*, *ibid*, p. 1189.

③ 《维也纳条约法公约》, Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tyti\\_611313/t83909.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tyti_611313/t83909.shtml), 最后访问时间: 2014 年 4 月 15 日。

④ 签署之政府代表是: 中国外交部副部长兼特使王毅, 文莱达鲁萨兰国外交大臣穆罕默德·博尔基亚, 柬埔寨王国外交大臣贺南洪, 印度尼西亚共和国外长维拉尤达, 老挝人民民主共和国副总理兼外长宋沙瓦, 马来西亚外长赛义德·哈米德, 缅甸联邦外长吴温昂, 菲律宾共和国外长布拉斯·奥普莱, 新加坡共和国外长 S·贾古玛, 泰国国外长素拉杰·沙田泰以及越南社会主义共和国外长阮怡年。

⑤ The term “Political agreement” is defined as “an agreement between governments or politicians to work together to achieve a particular aim.” See axis noun (POLITICAL AGREEMENT) -definition in the British English Dictionary & Thesaurus-Cambridge Dictionaries Online, [http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/axis\\_3](http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/axis_3) (last visited April 15, 2014).

⑥ Andreas Zimmermann, “Navigating Through Narrow Jurisdictional Straits: The Philippines-PRC South China Sea Dispute and UNCLOS,” (2013) 12 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 431, p. 441.

已协议用自行选择的和平方法来谋求解决争端,则只有在诉诸这种方法而仍未得到解决以及争端各方间的协议并不排除任何其他程序的情形下,才适用本部分所规定的程序”。由于《宣言》是中国和包括菲律宾在内的东盟成员国经协商后所签署的国际文件,且文件中声明诉诸“友好磋商与谈判”的方法解决南海争端,签署《宣言》的各方应优先用自行选择的和平方法来谋求解决争端,也就是友好协商和谈判。《联合国宪章》第33条与《公约》第279条所规定争端解决的方法包括谈判、调查、调停、和解、仲裁、司法解决、区域机关或区域办法之利用,或各该国自行选择之其他和平方法。就一般国家司法实践而言,将争端送交司法机构解决之前都要求事先的协商和谈判。<sup>①</sup>中国也一向坚持通过“友好磋商与谈判”解决争端,因此在协商《宣言》时表示应以此方法为主。

诚如本文第三节的讨论,中国和包括菲律宾在内的东盟成员国仍持续进行有关“落实《宣言》后续行动合作计划”和磋商“通过《南海行为准则》”以求争端之最终解决,此证明《宣言》内所列通过“友好磋商与谈判”解决争端的机制的努力仍在继续中。<sup>②</sup>再者,虽然目前仍未达成协议,但中国与包括菲律宾在内的东盟成员国就有关其他争端解决程序之可能适用进行了磋商,此包括《公约》和《东南亚友好合作条约》所提供之争端解决机制。基此,中国可以援引第281条第1款规定排除《公约》第十五部分争端解决程序之适用。<sup>③</sup>

国际海洋法法庭在“柔佛海峡案”曾提及当争讼一方(马来西亚)接受另一方(新加坡)之邀请参与协商时,此就已构成《公约》第281条所称的“协议”(agreement)。<sup>④</sup>而依据《公约》附件七所成立之仲裁法庭在“南方蓝鳍金枪鱼案”确认,一份文件要被视作《公约》第280条和第281条所称“协议”并不必要在文件中加载特定可选用之争端解决程序。<sup>⑤</sup>此仲裁法庭在该案的结论是:日本与澳洲和新西兰于1993年所签署的《养护南方蓝鳍金枪鱼公约》第16条的规定排除《公约》第281条第1款所指之任何其他争端解决程序。<sup>⑥</sup>此外,此仲裁法庭也指出,《公约》并未真正建立一个能够导致有约束力裁判的强制管辖权机制。因此,已协议用自行选择的和平方法来谋求解决因《公约》解释或适用所引起之争端的缔约国的是被允许依据《公约》第281条第1款规定去限制《公约》第十五部分强制争端解决程序之适用。<sup>⑦</sup>再者,此仲裁法庭注意到《公约》通过后所缔结的许多与海洋相关的国际协议,虽明确性程度有所不同,但都排除片面强制

① Thomas Buergenthal and Harold G. Maier, *Public International Law in a Nutshell* (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1985), p. 65.

② Thomas Buergenthal and Harold G. Maier, *Public International Law in a Nutshell*, p. 445.

③ Stefan Talmon, “The South China Sea Arbitration: Is There a Case to Answer?” Bonn Research Papers on Public International Law, Paper No. 2/2014, February 9, 2014, the full text of this paper is available at [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2393025](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2393025) (last visited April 15, 2014), at pp. 53–54. See also Yu Mincai, “China’s Responses to the Compulsory Arbitration on the South China Sea Dispute: Legal Effects and Policy Options”, (2014) 45 *Ocean Development and International Law* 1, p. 9.

④ *Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore)*, ITLOS Case No. 12, paras. 53–57, [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no\\_12/Order.08.10.03.E.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_12/Order.08.10.03.E.pdf) (last visited April 15, 2014).

⑤ *Southern Bluefin Tuna Case-Australia and New Zealand v. Japan*, Award on Jurisdiction and Admissibility, August 4, 2000, rendered by the Arbitral Tribunal constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea, para. 55.

⑥ *Southern Bluefin Tuna Case-Australia and New Zealand v. Japan*, paras. 54–59.

⑦ *Southern Bluefin Tuna Case-Australia and New Zealand v. Japan*, para. 62.



司法或仲裁程序之适用。这些国际协议要求通过相互同意之程序，不论是协商或磋商、其他当事方可接受的方法、仲裁或诉诸国际法院，而明确排除片面地强制适用司法或仲裁程序。因此，《公约》通过之前和之后如此多条约的实践倾向于确认《公约》缔约国可以依据《公约》第281条第1款规定，以协议方式对它们的争端排除《公约》第十五部分强制争端解决程序之适用。<sup>①</sup>

基于上述讨论，中国应可援引《公约》第280条和第281条第1款排除仲裁法庭对“菲律宾诉中国案”的管辖权。

### （三）对菲律宾四点理由的驳斥

菲律宾在诉状中称，《宣言》的前言是用“谨发表如下声明”（HEREBY DECLARE the following）而并非“协定”（agreement）之用词。另外，《宣言》有关“承诺”之用字是“undertake”，此非指“同意”（agree），因此不符合《公约》第280条的规定。菲律宾也援引国际法院在“卡塔尔和巴林间海洋划界和领土问题案”的陈述说明两国外交部长在外交会议记录（diplomatic minutes）所作之同意系判断一个协议是否依据国际法产生权利与义务的一个重要指标。<sup>②</sup> 由于《宣言》使用“承诺”（undertake）通过友好磋商和协商去解决争端，不是用具强制意涵的“同意”（agree）字眼，因此菲律宾认为《宣言》只不过是一个不具约束力的政治承诺，对菲律宾不产生遵守的义务。另外，菲律宾还声称当时签署《宣言》的情势环境也说明中国与东盟成员国无意将《宣言》视为有法律约束力的文件，是在妥协下改为通过不具约束力政治文件的结果。

以上菲方论点是站不住脚的。前面已讨论过，一个国际文件是否应被视为具有约束力之协议或条约不能只以此文件之名称来论断，而是要看签署国是否有创设权利义务之意图。1984年中国与英国所签署有关归还香港的文件是用《联合声明》（Joint Declaration）的名称，此文件之实质条款也是用“声明”（declare）的字眼，但不影响《中英联合声明》的条约性质。<sup>③</sup> 此外，要厘清的是，英文“undertake”一字本意为对某一事务承担责任之“保证”、“约定”或“承诺”。<sup>④</sup> 因为在2002年11月出席第六次中国与东盟领导人会议的菲律宾外长代表菲律宾政府签署了《宣言》，当然就已表示菲律宾“承诺”通过友好磋商和谈判、以和平方式解决南海的领土和管辖权争议，此项承诺具有约束力。可以争论的是，《宣言》可能不似以“行为准则”（code of conduct）、“协议”（agreement）、“条约”（treaty）或“公约”（convention）为名称的国际文书具更强法律约束力，但菲律宾把《宣言》视为一个不具约束力政治文件的说法不但扭曲了签署《宣言》的所有国家当时创设权利义务的意图、尤其是为避免出现多年协商却无法达成任何结果的窘境所达成的妥协合意，而且忽略了“通过继续磋商制定《南海行为准则》以解决南海争端”的承诺。中国在协商或磋商《南海行为准则》，以及后来改为拟定《宣言》的过程，已明示争端“应通过友好磋商和协商方式解决”的一贯立场，且被东盟当事国接受，此乃为何所有签署《宣

① *Southern Bluefin Tuna Case-Australia and New Zealand v. Japan*, paras. 62-63.

② *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, Jurisdiction and Admissibility, I. C. J. Reports, p. 112.

③ Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong, signed December 19, 1984.

④ 《牛津词典》对 Undertake 所下之定义是：“Commit oneself to and begin (an enterprise or responsibility); take on.” 参见 <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/undertake>, 最后访问时间：2014年4月16日。

言》的外长在此文件第四点的承诺“通过友好磋商和协商方式解决南海争端”。

菲律宾在诉状中声称，由于中国与东盟成员国无法就四个主要争议领域达成协议，反映出《宣言》是政治性、无法律拘束力的文件。但中国与东盟成员国持续协商落实《宣言》、达成落实《宣言》之后续行动指南、持续协商通过南海海洋合作计划以及启动有关通过《南海行为准则》之努力的事实证明签署《宣言》之所有当事国，包括菲律宾，仍然依据《宣言》之“友好磋商与谈判”程序寻求争端之解决，且仍有可能在未来达成解决南海争端之协议。但菲律宾一再派遣官员出席此协商或磋商过程，也从未表示异议。

菲律宾在提交诉状截止日期的前12天派代表出席了中国与东盟在新加坡所举行的落实《宣言》第十次联合工作组会议。提出南海仲裁案的菲律宾和被要求接受仲裁请求的中国、东盟秘书处以及其他东盟成员国都指派代表与会。参加此会议的各国代表都表示支持第七次落实《宣言》高官会议于2014年4月在泰国召开，而召开此会议的主要目的是在落实《宣言》、协商推动执行南海海洋合作计划并讨论磋商《南海行为准则》相关事宜。如果诚如菲律宾在提交仲裁法庭之诉状所论与中国所进行的协商和谈判都无法达成解决争议的协议，且菲律宾已“用尽”与中国交换意见的话，是否菲律宾就不应派代表出席落实《宣言》第十次联合工作组会议，或即使派代表参加会议，菲律宾代表应在会中表示不支持第七次落实《宣言》高官会议之召开？

同样的，菲律宾外长也出席了2014年元月中旬在缅甸蒲甘所举行的东盟外长非正式会议。在会中，所有东盟会员国的外交部长，包括菲律宾外长德尔·罗萨里奥，重申2012年7月所发布之南海问题六项原则。原则包括落实《宣言》、落实此《宣言》之后续行动指南以及尽早制定《南海行为准则》。如果菲律宾政府认为与中国所进行的协商和谈判都无法解决此争议，而菲律宾也已“用尽”与中国交换意见所有努力的话，菲律宾在会中也应表示异议，或作出保留，而非与其他东盟国家采取上述立场。菲律宾表示与中国所进行的协商和谈判都无法解决南海争议，且已“用尽”与中国交换意见的立场不但与东盟一致努力解决南海问题之共识相抵触，此作法也衍生“禁反言”问题和诚信原则之违反。

菲律宾在诉状中称，《宣言》第十点载有“有关各方重申制定《南海行为准则》将进一步促进本地区和平与稳定，并同意在各方协商一致的基础上，朝最终达成该目标而努力”之文字，而由于《南海行为准则》仍未获通过，因此证明《宣言》只是无拘束力的政治承诺。但菲律宾应注意到此段文字后半段所用“同意在各方协商一致的基础上”的文字，此用字与《公约》第280条所使用之“同意”是相一致的。因此，菲律宾的说法站不住脚。

菲律宾在诉状称，即使《宣言》第四点具有法律约束力，且排除《公约》第十五部分争端解决程序之适用，由于中国严重违反《宣言》，因此中国无权援引《宣言》达到排除仲裁法庭对本案享有管辖权的目的。菲律宾以中国采取包括威胁使用武力的行动驱离菲律宾在黄岩岛长期、持续作业渔民的作法为例，说明中国违反《宣言》，不但使南海情势更加复杂化、扩大化，也危害到南海地区之和平与稳定。但事实上，中国在黄岩岛的执法行为是因为菲律宾先采取威胁和武力使用之手段，派出军舰试图强行扣留、逮捕中国籍的渔船。在此之前，中国在南海所采取的反应行为也是因为其他东盟成员国采取了违反《宣言》的作为，包括制定通过主张南沙或西沙岛礁领土主权之国内海洋立法，与外国石油公司签订协议在有争议区进行油气资源开发活动，向联合国大陆架界限委员会提出南海大陆架划界申请，以及驱离扣捕中国籍渔船与渔民等。2014年3月，菲律宾利用南海周边与国际社会各国忙于搜救失踪马航370客机之际，派船载建材到仁爱礁

海域，企图强化菲律宾非法坐滩的废弃军舰。菲律宾也派遣载有海军陆战队的渔船到仁爱礁进行换守任务。菲律宾违反《宣言》使南海情势更加复杂化、扩大化的动作还包括未经中国同意提出南海仲裁案。菲律宾以中国严重违反《宣言》之指控，认为中国无权援引《宣言》达到排除仲裁法庭对本案享有管辖权，是自相矛盾的论述。

最后，菲律宾提出片面强制仲裁主要是基于政治目的，而非真正想要通过法律途径解决南海争端。菲律宾在提出仲裁之前早就清楚知道中国一贯采取通过友好协商和磋商的方式解决南海争端的立场，也预知中国不会同意仲裁之请求。菲律宾是在 2011 年 7 月提出将南海争端提交司法解决的想法，并于 2012 年 4 月以照会形式正式邀请中国将争端提交国际海洋法法庭或其他《公约》所提供之争端解决机制去解决。但中国一开始就明确告知菲律宾，南海争端不是国际仲裁的问题，也不适用《公约》争端解决机制。2012 年 4 月 28 日，中国外交部边海司就菲方意图将争端提送国际仲裁一事提出抗议。<sup>①</sup>

为什么菲律宾执意采取此种对抗、不友好且背弃《宣言》承诺的作法？欧洲学者史蒂芬·塔尔门（Stefan Talmon）的分析是：（1）试图塑造菲律宾是一个遵守法律，并以和平方式解决争端的斗士；（2）试图将仲裁当作小国无力对抗大国霸凌时唯一作法，以正义对抗强权；（3）菲律宾试图制造只有诉诸仲裁此唯一途径的假象，并以仲裁作为不愿与中国继续磋商或谈判的借口；以及（4）菲律宾试图向其他国家争功或寻求它们的支持，表示仲裁之提出对所有国家有利，其中包括确保南海之航行自由与合法之商业活动，有利地区之和平、安全及稳定等。塔尔门认为，菲律宾藉由仲裁之提出以达污名、丑化中国的手段是否真正能够对达致区域和平、安全及稳定有帮助是有疑问的。<sup>②</sup> 2013 年 11 月，国际法院中国籍法官薛捍勤在第四届亚洲国际法学会年会上发言指出菲律宾提出仲裁的政治意图和设计，与仲裁法庭实质诉讼管辖权问题相混淆。<sup>③</sup> 中方的确认为菲律宾提请仲裁不是法律诉讼，而是政治诉讼，因此，仲裁法庭应接受初步管辖权的异议请求。

## 七 结论

笔者认为，仲裁法庭在审理初步程序问题时应作出法庭对“菲律宾诉中国案”没有管辖权的裁决。理由是：第一，《宣言》是中国与东盟国家所“同意”签署的兼具政治与法律性质的文件，应被视为“协议”的一种，具有约束力；第二，由于《宣言》具有约束力，菲律宾有履行“通过友好磋商与协商处理南海争端”的义务；第三，《宣言》是《公约》第 280 条与第 281 条所指的“协议”，可用以排除《公约》强制争端解决的机制或程序；第四，菲律宾提交的诉状出现与事实不符与法律相抵触的主张；第五，菲律宾片面提出强制仲裁与国家实践不一致，是一个政治要求，不是法律诉讼；第六，菲律宾提出仲裁主要出于政治动机，此行为违反东盟与中国自签署《宣言》后十几年来之集体承诺，和为处理和解决南海争端已经作出的重要努力，严重违反国际法上的诚信原则。

① Thomas Buergenthal and Harold G. Maier, *Public International Law in a Nutshell*, p. 61.

② Thomas Buergenthal and Harold G. Maier, *Public International Law in a Nutshell*, pp. 61–65.

③ 《2013 年 4 月 26 日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，中华人民共和国外交部官方网站，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/t1035595.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1035595.shtml)，最后访问时间：2014 年 4 月 14 日。

# “The South China Sea Arbitration Case Filed by the Philippines against China” : A Discussion on Preliminary Objections to the Tribunal’s Jurisdiction

*Song Yann-huei*

**Abstract:** The Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea ( “DOC”) is an important instrument signed by China and many other Member States of ASEAN on November 4, 2002. Whether the DOC is an “agreement” with binding force under international law, and, whether the Philippines’ action to initiate the arbitral proceedings against China is a breach of the commitment in the DOC, are both legal questions should be intensively considered by the Arbitral Tribunal to address its jurisdiction over the arbitration case filed by the Philippines. Actually, the DOC should be treated as an “agreement” with both political implications and legal binding force in accordance with Article 280 and Article 281 of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. Therefore, the Philippines does have the commitment to settle disputes through “friendly consultations and negotiations” as specified in paragraph 4 of the DOC. Consequently, the arbitral proceedings against China initiated by the Philippines is illegal, which has violated the substantive treaty commitments and the collective promises since over ten years ago, and violated the basic principles of “*estoppel*” and “good faith” in international law.

**Keywords:** South China Sea, Arbitration, Declaration on the Conduct of Parties, UNCLOS, Jurisdiction

(责任编辑: 罗欢欣)