

中国关于国际海洋争端解决的政策与实践

刘 衡*

摘要：坚持国家同意原则的基础性和谈判协商的优先性，以及在同意的前提下对第三程序的开放性，是中国和平解决国际争端的基本特征。这些特征鲜明地体现于中国处理与海上邻国之间的岛礁主权和海洋划界等问题上。中国坚持以包括《联合国海洋法公约》（下文简称《公约》）在内的国际法为依据，在国家同意的基础上善意使用争端解决方式和机制，致力于通过谈判协商和平解决与邻国的海洋划界争端，致力于在最后界限划定前“搁置争议、共同开发”。中国基于这一立场，通过谈判协商取得了中越北部湾划界的实践成果，并与多个国家建立了双边海上磋商机制，探讨在渔业、油气等领域的共同开发。中国的政策和实践丰富了《公约》争端解决的国家实践，为和平解决海洋争端作出了贡献，但也面临着一些现实困境，遭遇到菲律宾单方面所提“南海仲裁案”的挑战。近年来，中国更为强调国家同意原则的重要性，强调《公约》并非唯一的海洋争端解决依据。将来，中国可以通过政策宣示充分肯定谈判协商与强制程序二者关系的多样性，在实践中灵活运用不同的方法和手段，促进海洋争端的和平解决。

关键词：国际争端解决 海洋争端 联合国海洋法公约 国家同意 强制争端解决程序 谈判协商 南海仲裁案

中华人民共和国成立后，通过数十年的持续努力，至 20 世纪 90 年代，以谈判协商的方式解决了与绝大部分陆地邻国的边界问题。此后，与海上邻国之间的海洋争端^①成为中国面临的主要国际争端。^② 中国有 8 个海上邻国，与多个邻国存在岛礁领土问题。随着现代国际海洋法制度的发展，特别是《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea，下文简称《公约》）的制订和生效，这些领土问题又衍生出海洋划界及其他海洋权益问题，不存在领土问题的海域也产生了新的划界问题，有关争议不时激化。^③

中国致力于海洋争端的和平解决，早在《公约》通过以前，就已经针对谈判管控和解决有关争端提出了一系列主张和倡议。中国先后于 1982 年和 1996 年签署和批准了《公约》，整体接受了其争端解决机制。签署和批准《公约》以后，中国坚持依据包括《公约》在内的国际法，善意使用《公约》争端解决机制，通过谈判协商和平解决与邻国之间的海洋争端。

* 法学博士，中国社会科学院欧洲研究所副研究员。本文是国家社科基金项目（19VHQ008）的阶段性成果。本文网络资源最后访问时间均为 2022 年 10 月 10 日。

① 本文所指海洋争端包括：第一，岛礁领土主权争端；第二，因岛礁领土主权争端而衍生的划界争端及其他海洋权益争端；第三，不存在领土问题的海洋划界及其他海洋争端；第四，他国在沿海国管辖海域行使《公约》规定的权利时产生的海洋争端，如航行权或捕鱼权；第五，其他因海洋权益或海上活动产生的争端等。

② 这一时点与中国 1996 年批准《公约》的时间大体相当。

③ 中国面临的海洋争端中相当一部分因岛礁领土问题而起，是领土争端的衍生或附属争端。

一 中国关于国际争端解决的基本立场

中国对国际争端解决的政策与实践具有一定的“演进性”，^①但其内核始终保持相当的稳定性和延续性。^②这种稳定性和延续性体现为三个关键词：第一，和平方式；第二，国家同意；第三，谈判协商。

首先，中国一贯主张以和平方式解决国际争端。中国将和平解决国际争端视为国际法的一项基本原则，强调遵循这一原则的重要性。^③中国在2005年《中国的和平发展道路》白皮书中庄严宣告：“坚持以和平方式，通过平等协商和谈判解决国际争端或冲突……反对任意使用武力或以武力相威胁。”^④2011年《中国的和平发展》白皮书重申，中国“坚持用和平方式而不是战争手段解决国际争端……避免使用武力或以武力相威胁”。^⑤根据这一精神，中国同一些邻国通过双边协商和谈判，公正、合理、友好地解决了领土边界问题。^⑥

其次，中国坚持国际争端的和平解决应遵循国家同意原则。“基于对国际实践的深刻认识和自身丰富的国家实践，中国坚信，要解决任何国家间争议，无论选择哪种机制和方式，都不能违背主权国家的意志，应以国家同意为基础。”^⑦这意味着，应充分“尊重各国自主选择和平解决争端方式的权利”，^⑧应善意使用国际争端解决机制。“维护国际法律秩序的关键在于，各国应本着合作精神，在国家同意的基础上善意使用争端解决方式和机制，不得滥用这些争端解决方式和机制而损害其宗旨。”^⑨

① See Junwu Pan, *Toward a New Framework for Peaceful Settlement of China's Territorial and Boundary Disputes* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), pp. 117–119; Harriet Moynihan, “China's Evolving Approach to International Dispute Settlement”, Briefing of Chatham House, March 2017, pp. 1–11, <https://www.semanticscholar.org/paper/China%E2%80%99s-Evolving-Approach-to-International-Dispute-Moynihan/86b9676273e211d594e0ec9ee0fc5dd8f2a79a6e>; Jiangyu Wang, “China and International Dispute Settlement: Implications of the South China Sea Arbitration”, in Wenhua Shan, Sheng Zhang and Jinyuan Su (eds.), *China and International Dispute Resolution in the Context of the “Belt and Road Initiative”* (Cambridge University Press, 2020), pp. 280–283. 这种“演进性”并不为中国所独有，如欧盟对国际争端解决的政策与实践具有与中国类似的“演进性”。参见刘衡：《欧盟与国际海洋争端解决》，载《欧洲研究》2018年第6期，第112—113页。

② 有关中国参与国际争端解决的概况，参见廖丽：《新中国70年国际争端解决的回顾与展望》，载《中国国际法年刊》(2019)，法律出版社2020年版，第135—161页。

③ 参见《王厚立在第四十一届联大六委关于和平解决国际争端问题的发言（1986年10月21日）》，载《中国国际法年刊》(1987)，法律出版社1988年版，第828页。

④ 中国国务院新闻办公室：《中国的和平发展道路》（白皮书），2005年12月，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2005/Document/307900/307900.htm>。

⑤ 中国国务院新闻办公室：《中国的和平发展》（白皮书），2011年9月，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/1000032/1000032.htm>。

⑥ 中国外交部：《中国在南海问题上的基本立场以及解决南沙争端的政策主张》，<https://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/t10650.htm>。

⑦ 中国国务院新闻办公室：《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》（白皮书），2016年7月，第129段，http://www.thesouthchinasea.org.cn/2016-07/13/c_71465.htm。另参见中国外交部条约法律司编：《中国国际法实践案例选编》，世界知识出版社2018年版，第9页。

⑧ 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》，法律出版社2016年版，第28页；中国常驻联合国代表团：《戴兵大使在纪念〈联合国海洋法公约〉通过40周年高级别会议上的发言》，2022年4月29日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/202204/t20220430_10680907.htm。

⑨ 中国外交部：《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于促进国际法的声明》，2016年6月26日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201606/t20160626_7947688.shtml。

基于这一立场,中国对通过第三方(强制)程序解决国际争端有自身的政策和实践:在优先选择谈判协商的前提下,按照本国的实际情况和自主意志,分不同事项确定是否接受或何时接受第三方程序。自20世纪80年代后期,中国开始在经济、贸易、科技、交通运输、航空、航海、环境、卫生、文化等专业性和技术性领域接受第三方程序。^①在这一时期,中国签署和批准《公约》,接受了《公约》第十五部分规定的争端解决机制,包括该部分第二节规定的“导致有拘束力裁判的强制程序”。2001年加入世界贸易组织以后,世贸组织争端解决机制成为中国就国家间争端毫无保留或例外地接受的第一个第三方机制。但是,中国对是否使用第三方程序来解决领土主权和海洋划界等这些事关国家主权、政治上高度复杂敏感的问题,持非常慎重的态度。

最后,中国将谈判协商视为和平解决国际争端的首选和优选。自中华人民共和国成立以来,“中国一直坚持通过面对面谈判解决领土和边界争端”,“如今,坚持谈判仍然是中国解决领土和边界争端的一个典型特征”。^②

实践中,中国始终致力于通过谈判协商处理领土问题和海洋划界争端,同14个邻国中的12个通过谈判签订了边界条约,解决了部分陆地边界问题,划定和勘定的边界约占中国陆地边界长度的90%;中国与越南通过谈判划定了两国在北部湾的领海、专属经济区和大陆架界限。^③这些成功实践“为和平解决国家间历史遗留问题以及国际争端开辟了崭新道路”。^④

简言之,由于历史的原因,中国与有关邻国还存在一些争议和问题,中国将“坚定维护和平解决国际争端这一重要国际法原则,始终致力于以谈判协商的方式解决国际争端,坚决反对动辄采取单边行为激化矛盾、扩大争议”。^⑤

二 中国与《联合国海洋法公约》争端解决机制

中国是国际海洋法治与和平解决海洋争端的坚定维护者和促进者,主张遵循《联合国宪章》的宗旨和原则,依据国际法,包括《公约》所确立的基本原则和法律制度,尊重各国自主选择和平解决争端方式的合法权利,和平解决海洋争端。^⑥

(一) 中国关于《公约》争端解决机制及其适用的立场和主张

《公约》通过和生效后,中国重视《公约》争端解决机制,特别是《公约》所规定的强制程

① 参见王虎华:《论我国和平解决国际争端的理论与实践》,载《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2002年第4期,第31页。

② Junwu Pan, *Toward a New Framework for Peaceful Settlement of China's Territorial and Boundary Disputes*, pp. 113 - 114.

③ 参见中国国务院新闻办公室:《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》(白皮书),2016年7月,第131段。中国通过谈判协商解决国际争端的更多实例,参见 Kong Qingjiang, “International Dispute Settlement: the Chinese Approach and Practice, and their Implications”, in Muthucumaraswamy Sornarajah and Jiangyu Wang (eds.), *China, India and the International Economic Order* (Cambridge University Press, 2010), pp. 319 - 321.

④ 中国国务院新闻办公室:《新时代的中国与世界》(白皮书),2019年9月,http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/39911/Document/1665428/1665428.htm.

⑤ 中国常驻联合国代表团:《中国代表、外交部条法司司长徐宏在第73届联大全会关于“国际法院的报告”议题的发言》,载《中国国际法年刊》(2018),法律出版社2019年版,第755页。

⑥ 参见中国常驻联合国代表团:《中国出席联合国海洋法公约缔约国大会代表团团长、常驻联合国副代表王民大使在纪念〈联合国海洋法公约〉生效20周年特别会议上的发言》,2014年6月9日,http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201406/t20140610_8356207.htm;中国常驻联合国代表团:《常驻联合国代表刘结一大使在第69届联大关于“海洋和海洋法”议题的发言》,2014年12月9日,http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201412/t20141210_8356215.htm.

序在维护国际海洋法律秩序方面的积极作用。中国通过批准《公约》接受了《公约》第十五部分有关争端解决的规定。2006年8月25日，中国依据《公约》第298条规定向联合国秘书长提交了排除性声明。中国对《公约》争端解决机制及其使用，持有明确的立场和主张。^①

1. 国家同意原则是《公约》争端解决机制的基础

如前所述，国家同意原则作为《公约》争端解决机制的基础意味着争端当事国自主选择争端解决方式的权利必须得到充分尊重。中国认为，“根据国家主权原则，争端当事国可自行选择争端解决方式，《公约》对此予以确认”，且“当事国自行选择的争端解决方式优先于《公约》第十五部分第二节规定的强制争端解决程序”。^②“各国和国际司法机构，都应尊重国家自主选择和平解决争端方式的合法权利，避免越权解释和适用国际法，更不能罔顾客观公正，借‘法治’之名，行侵害他国权益之实。”^③特别是“相关司法或仲裁机构在行使确定自身管辖权方面的权力时，也必须充分尊重缔约国自行选择争端解决方式的权利”。^④在2022年4月29日纪念《联合国海洋法公约》通过40周年高级别会议上，中国代表再次强调：“《公约》下设的国际司法或仲裁机构应恪守国家同意原则，充分尊重各国自主选择争端解决方式的权利。”^⑤

国家同意原则是《公约》争端解决机制的基础还意味着善意使用争端解决机制，不能滥用或恶意利用《公约》创设的权利。中国表示，要尊重所有缔约国依据《公约》规定使用强制程序的权利，但缔约国应诚意履行所承担的公约义务，并应以不致构成滥用权利的方式行使相关权利。^⑥

在2022年9月1日至2日由中国外交部和自然资源部共同主办的“纪念《联合国海洋法公约》开放签署40周年”国际研讨会上，中国国务委员兼外交部长王毅在致辞时指出：

《公约》为和平解决海洋争端提供多种途径，充分尊重争端当事国的自愿选择。……中国坚定维护《公约》的完整性和权威性，反对滥用《公约》争端解决程序。……坚持以和平方式解决海上争端。……要完整、准确、善意解释和适用《公约》，反对将《公约》作为对他国进行打压抹黑的工具。要完善争端解决机制，坚持当事国自愿原则，反对司法机构不当扩权滥权。^⑦

基于国家同意原则，在领土和海洋划界问题上，中国不接受任何强加于中国的争端解决方

① 《公约》项下争端属条约争端。中国关于条约争端的实践具有如下特点：一是谈判和协商是解决条约争端的主要和优先方式；二是自愿仲裁是解决条约争端的重要补充；三是谨慎采用和解与调停等第三方介入的争端解决办法；四是对接受国际司法机构的管辖权仍有保留。参见中国外交部条约法律司编：《中国国际法实践案例选编》，世界知识出版社2018年版，第93—94页。

② 中国外交部：《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》，2014年12月7日，第80段、第81段。

③ 中国常驻联合国代表团：《中国代表李永胜参赞在第70届联大全会关于“海洋和海洋法”议题的发言》，2015年12月10日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/201512/t20151211_8354761.htm。

④ 中国外交部：《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》，2014年12月7日，第83段。

⑤ 中国常驻联合国代表团：《戴兵大使在纪念〈联合国海洋法公约〉通过40周年高级别会议上的发言》，2022年4月29日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/202204/t20220430_10680907.htm。

⑥ 中国外交部：《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》，2014年12月7日，第84段。

⑦ 《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》，2022年9月1日，外交部官网，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbx_673089/zyjh_673099/202209/t20220902_10760372.shtml。

案,不接受任何诉诸第三方的争端解决方式;^①不接受任何企图通过单方面行动把海洋强制管辖权强加于中国的做法。^②

2. 《公约》规定的强制争端解决程序有明确的适用范围

第一,《公约》规定的强制程序只适用于有关《公约》解释或适用的争端,因而领土主权争端或者同时涉及领土主权和海洋划界的混合争端等不适用《公约》强制程序。^③第二,缔约国有权自行选择《公约》第十五部分规定以外的其他争端解决方式,因而争端当事国同意以自行选择的方式加以解决的争端也不适用《公约》强制程序。第三,《公约》第297条针对特定种类的争端规定了适用强制程序的限制,有关争端因而不适用《公约》强制程序。第四,《公约》第298条针对特定种类的争端规定了适用强制程序的例外,如缔约国依据第298条作出了排除性声明,将可以声明排除的争端全部排除出《公约》规定的强制程序,则第298条规定不适用或不适用强制程序的所有争端都不适用强制程序。因此,中国政府声明:

中国作为《公约》缔约国,接受了《公约》第十五部分第二节有关强制争端解决程序的规定。但是,中国接受该规定的适用范围不包括领土主权争端,不包括中国与其他缔约国同意以自行选择的方式加以解决的争端,也不包括《公约》第二百九十七条和中国2006年根据《公约》第二百九十八条所作声明排除的所有争端。^④

3. 应善意解释和适用《公约》争端解决机制

善意解释和适用《公约》争端解决机制是国家同意原则和“有约必守”的应有之义,也是善意解释和适用《公约》的重要内容,意味着《公约》争端解决机制不应被滥用。《公约》争端解决机制是一个精心设计、平衡反映各方关切的整体,应善意、准确、完整地理解和适用,避免滥用。^⑤同时,中国强调,《公约》争端解决机制作为当代海洋法律秩序的组成部分,其根本目的在于和平解决争端。在解决有关《公约》解释或适用的争端时,应立足于定分止争,实现《公约》和平解决争端、促进国家间友好合作关系的目标。^⑥

中国外交部副部长谢锋在“纪念《联合国海洋法公约》开放签署40周年”国际研讨会的主旨报告中再次呼吁:

要善意、准确适用《公约》争端解决机制。……争端当事方是争端解决程序的主人,只有当事方认可和接受相关争端解决程序,才能真正有效解决争端。有关各方和国际机构应恪守“国家

① 中国国务院新闻办公室:《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》(白皮书),2016年7月,第130段。

② 中国国务院新闻办公室:《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》(白皮书),2016年7月,第128段。

③ 在2022年9月2日举行的“纪念《联合国海洋法公约》开放签署40周年”国际研讨会上,美国乔治·华盛顿大学(George Washington University)教授墨菲(Sean D. Murphy)认为,涉及领土主权、使用武力以及国家豁免的争端均不属于《公约》的调整范围。参见《纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会议题讨论情况综述》, <https://new.qq.com/rain/a/20220913A04T4N00>。

④ 中国外交部:《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》,2014年12月7日,第79段。

⑤ 中国常驻联合国代表团:《常驻联合国代表团临时代办吴海涛大使在第72届联大关于“海洋和海洋法”议题的发言》,2017年12月5日, http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201712/t20171206_8356252.htm。

⑥ 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》,第28页。

同意原则”，结合地区国家争端实际，善意、准确适用《公约》争端解决程序，不得越权滥用。^①

善意解释和适用《公约》争端解决机制，还意味着应承认《公约》并非唯一的海洋争端解决依据；《公约》是现代海洋法的重要组成部分，但并非全部。“《公约》作为海洋领域的综合性法律文书，与其他国际条约和习惯国际法一道，共同搭建了现代国际海洋秩序的四梁八柱。”^②《公约》及一般国际法为各国开展海洋活动提供了法律框架，各国据此享有的权利应得到充分尊重。对于《公约》未予规定的事项，应继续遵循一般国际法的规则和原则。^③“《公约》不是自我封闭的‘绝缘体’，而是兼收并蓄的‘调节器’，应当始终与时俱进，以更好地适应国际海洋实践。”^④各国和国际司法机构都应秉持《公约》的宗旨和原则，善意、全面、完整地理解和适用《公约》及其争端解决机制。^⑤

4. 通过谈判协商解决相关海洋争端

中国主张“通过谈判对话和友好协商解决包括领土和海洋权益争端在内的各种矛盾和问题”。^⑥“这既是中国长期奉行的外交政策，也是中国政府的一贯实践。”^⑦“中国政府认为，和平解决海上争端最有效的途径是由直接有关当事国在尊重历史事实和国际法的基础上进行谈判和协商，这是大多数国家的成功经验。”^⑧中国愿同有关国家根据公认的国际法和现代海洋法，包括1982年《联合国海洋法公约》所确立的基本原则和法律制度，通过和平谈判妥善解决有关海洋争议。应尊重《公约》所反映的国家意愿，恪守国家同意原则，维护谈判协商在争端解决中的重要作用，推动妥善解决涉海争端。^⑨

例如，中国始终坚持同直接有关当事国，在尊重历史事实的基础上，依据国际法，通过谈判协商和平解决南海有关争议。^⑩中国与东盟国家于2002年签署的《南海各方行动宣言》第4条明文规定：

- ① 《外交部副部长谢锋出席〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会并作主旨报告》，2022年9月1日，外交部官网，http://switzerlandemb.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202209/t20220902_10760388.shtml。
- ② 《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》，2022年9月1日，外交部官网，https://www.mfa.gov.cn/wjzbhd/202209/t20220902_10760372.shtml。
- ③ 参见《中国代表团团长、常驻联合国副代表吴海涛大使在〈联合国海洋法公约〉第29次缔约国会议“纪念〈公约〉生效25周年”议题下的发言》，载《中国国际法年刊》（2019），法律出版社2020年版，第551页；2019年6月17日；中国常驻联合国代表团：《戴兵大使在纪念〈联合国海洋法公约〉通过40周年高级别会议上的发言》，2022年4月29日。
- ④ 《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》，2022年9月1日，外交部官网，https://www.mfa.gov.cn/wjzbhd/202209/t20220902_10760372.shtml。
- ⑤ 参见中国常驻联合国代表团：《常驻联合国副代表吴海涛大使在〈联合国海洋法公约〉第28次缔约国会议“秘书长报告”议题下的发言》，2018年6月12日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201806/t20180619_8356254.htm。
- ⑥ 中国国务院新闻办公室：《中国的和平发展》，2011年9月。另参见《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》《外交部副部长谢锋出席〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会并作主旨报告》，2022年9月1日，外交部官网，<https://www.mfa.gov.cn/>。
- ⑦ 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》，第28页。
- ⑧ 参见中国常驻联合国代表团：《中国出席联合国海洋法公约缔约国大会代表团团长、常驻联合国副代表王民大使在纪念〈联合国海洋法公约〉生效20周年特别会议上的发言》，2014年6月9日，http://un.china-mission.gov.cn/zgylhg/flyty/201406/t20140610_8354738.htm。
- ⑨ 参见中国常驻联合国代表团：《中国代表团团长、常驻联合国副代表吴海涛大使在〈联合国海洋法公约〉第29次缔约国会议“纪念〈公约〉生效25周年”议题下的发言》。
- ⑩ 中国外交部：《中国致力于维护南海的和平、稳定与秩序》，外交部官网，https://www.mfa.gov.cn/web/wjw_673085/zjzg_673183/bjhysws_674671/bhzcylfllc/202203/t20220323_10654451.shtml。

“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。”

5. “搁置争议、共同开发”，促进海洋争端的和平解决

早在《公约》通过前的20世纪70年代末，中国就公开表明了愿以“搁置争议、共同开发”模式解决同周边邻国间领土和海洋权益争端的立场。^①这一立场与通过谈判协商解决海洋争端的立场相互呼应，共同促进海洋争端的和平解决。

《公约》通过和生效以后，特别是2010年以来，由于域外势力的介入，中国同周边邻国在岛屿领土主权问题上的争议更加尖锐化和复杂化，在海洋划界问题上的争议更趋显性化。在这一形势下，本着和平解决海洋争端的国际法原则，中国一方面明确、坚定地表明对钓鱼岛、南沙群岛等岛礁拥有主权的立场，另一方面提出愿意在有关争端解决前，同有关国家暂时搁置争议，开展与各方的合作，探讨一些临时性措施，共同致力于维护地区和平与稳定。^②这些做法符合《公约》中“实际性的临时安排”的法理逻辑。

（二）中国依据《公约》第298条规定作出排除性声明

《公约》第十五部分确认缔约国可以在任何时候书面声明就特定争端排除适用该部分第二节规定的强制争端解决程序。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了此种声明，表示“关于《公约》第二百九十八条第1款（a）、（b）、（c）项所述的任何争端，中华人民共和国政府不接受《公约》第十五部分第二节规定的任何程序”，明确将涉及海洋划界、历史性海湾或所有权、军事和执法活动，以及联合国安全理事会执行《联合国宪章》所赋予的职务等争端排除在《公约》强制争端解决程序之外。

中国指出：

中国2006年排除性声明一经作出即应自动适用，其效力是，根据《公约》第二百九十九条的规定，未经中方同意，其他国家不得针对中国就相关争端单方面提交强制争端解决程序。同时，中国也放弃了就同类争端针对其他国家单方面提起强制争端解决程序的权利，体现了权利与义务的对等。^③

中国强调：

中国2006年声明的目的和效果就是对于特定事项完全排除适用强制争端解决程序。无论中国对《公约》第二百八十七条所列的四种强制争端解决程序是否作出选择，只要是属于中国2006年声明所涵盖的争端，中国就已经明确排除了适用《公约》第十五部分第二节

^① See Chi-Kin Lo, *China's Policy towards Territorial Disputes: The Case of the South China Sea* (Routledge, 1989), p. 181.

^② 中国政府不仅是这样主张的，也是这样做的。近些年来，中国与有关国家就南海问题多次进行磋商，交换意见，达成了广泛共识。虽然不时受到干扰，但中菲、中越、中马等国的双边磋商机制总体上正在有效运行，对话取得不同程度的积极进展。参见中国外交部：《中国在南海问题上的基本立场以及解决南沙争端的政策主张》，<https://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/t10650.htm>。

^③ 《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》，2014年12月7日，第71段。

下的任何强制争端解决程序包括强制仲裁的可能性。^①

中国在批准《公约》近10年后作出第298条排除性声明，符合《公约》的规定。该声明同时反映了中国对《公约》争端解决机制，特别是对强制程序有一个逐渐加深的认识过程。^② 对中国的这一排除性声明，宜从两个层面去理解。第一，在规则适用层面，即使适用强制程序，排除性声明也排除了包括附件七仲裁在内的强制程序对第298条规定的有关争端的适用。第二，在政策宣示层面，排除性声明实际上是借第298条声明再次向国际社会强调，在涉及领土主权和海洋划界等问题（包括混合或复合争端）上，中国坚持通过谈判协商和平解决争端，不接受任何强加于中国的争端解决方案，不接受任何诉诸第三方的争端解决方式。它特别体现了中国的这样一种信念，即“直接有关的主权国家进行友好磋商和谈判，是和平解决中国与周边邻国间的海洋争端最有效的方式”。^③ 上述两个层面的意涵中，政策宣示意涵不弱于规则适用意涵。^④

当然，至少从程序上看，由于中国所涉海洋争端的主题事项十分广泛，中国2006年所作第298条排除性声明不能完全阻止附件七强制程序对中国的适用，中国可能因所涉非第298条所指可排除的海洋争端从而卷入附件七仲裁。同时，菲律宾2013年单方提起的“南海仲裁案”表明，即使是对于附件七仲裁庭不具有管辖权的无关《公约》解释或适用的争端、被中国第298条声明所排除的有关《公约》解释或适用的争端，争端对方也有办法将中国拖入附件七仲裁，相关法庭或仲裁庭也可能滥权、越权作出对中国非常不利的裁判。中国第298条排除性声明的效果还有待进一步观察，但无论如何它表达了对《公约》强制程序的谨慎态度。^⑤

（三）中国深入参与《公约》框架下重大立法进程

关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性（Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction，下文简称BBNJ）养护和可持续利用问题国际文书的政府间谈判，和国际海底管理局（International Seabed Authority）主持下的海底资源开发规章草案制订，是目前《公约》框架下的两大立法进程，二者都涉及争端解决机制或条款的设计。中国深入参与这两大进程，就争端解决的制度安排发表意见。

-
- 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》，2014年12月7日，第72段。
- ② 中国在签署和批准《公约》时，既没有依据第298条作出排除性声明，也没有依据第287条就强制争端解决方法作出选择。有学者认为这表达了中国适用《公约》附件七仲裁的意愿或客观上接受了附件七仲裁。Junwu Pan, *Toward a New Framework for Peaceful Settlement of China's Territorial and Boundary Disputes*, pp. 124 - 126; Nong Hong, "The South China Sea Arbitration: A Test for the Efficacy of Compulsory Mechanism of UNCLOS and Implications for Dispute Management in the Region", (2018) 10 (2) *Asian Politics & Policy* 219, p. 221; Julian G. Ku, "China and the Future of International Adjudication", (2012) 27 *Maryland Journal of International Law* 154, p. 167.
- ③ 《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》，2014年12月7日，第58段。
- ④ 2018年12月，南海周边国家新加坡（与中国在南海不存在海洋划界争端）在批准《公约》24年后作出第298条排除性声明，表示“新加坡确信解决海洋划界争端的最好办法是通过谈判协商”。新加坡的这一排除性声明与中国2006年的第298条声明异曲同工。
- ⑤ 根据国际海洋法法庭网站公布的数据，目前共有44个缔约国依据《公约》第298条作出了排除性声明，<https://www.itlos.org/en/main/jurisdiction/declarations-of-states-parties/declarations-made-by-states-parties-under-article-298/>。2014年12月中国就“南海仲裁案”发表《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》时，作出第298条声明的缔约国为35个。作出第298条声明的缔约国越来越多，某种程度上反映了“南海仲裁案”以来缔约国对《公约》所规定强制程序的态度。

BBNJ国际文书被称为《公约》的第三个执行协定，相关谈判是当前海洋法领域最重要的国际立法进程。中国高度重视这一进程，积极参与相关工作，迄今两度以中国政府名义就国际文书草案要素提交书面意见，系统阐述中国对有关问题的立场主张和法律依据。关于BBNJ国际文书有关争端解决的制度安排，中国认为：

考虑到BBNJ养护和可持续问题有其特殊性和专业性，不宜照搬《公约》第十五部分有关争端解决的规定。中国政府认为，如发生有关新国际文书解释或适用的争端，应优先由当事方通过谈判协商解决；如争端无法通过谈判协商得到解决，可考虑诉诸当事方明示同意的第三方程序。^①

关于拟议国际海底区域资源开发规章的争端解决制度安排，中国政府同样主张：优先谈判磋商、可适用明示同意的第三方机制。例如，针对国际海底管理局公布的“开发规章草案”，中国表示：

开发规章设立的争端解决机制应当在遵循《公约》及其附件以及《执行协定》有关规定的基礎上，允许和鼓励争端当事方优先通过谈判和磋商来解决争端。如有关争端无法通过谈判和磋商得到解决，可考虑诉诸当事方明示同意的第三方争端解决程序。^②

上述主张与中国对国际争端解决，包括对海洋争端解决的政策与实践是一致的，即坚持国家同意原则的基础性、谈判协商方法的优先性，以及在同意的前提下对第三方程序的开放性。当然，争端解决的制度安排不是两大立法进程的重点议题，似乎也不是中国参与相关立法进程的重点工作。考虑到中国在这两个新兴海洋领域，特别是海底资源开发方面具有潜在重大利益，中国在提出一般性主张的同时，若补以更具体的争端解决条款建议，可能更有助于未来相关争端的解决和国家利益的维护与拓展。

三 中国与《联合国海洋法公约》下国际司法机构

《公约》第287条第1款为缔约国设计了4种可供适用的“导致有拘束力裁判的强制程序”，其中司法方法包括诉诸国际海洋法法庭或国际法院。中国支持两大国际司法机构为海洋争端的和平解决发挥积极作用。

（一）中国与国际海洋法法庭

国际海洋法法庭是依据《公约》附件六专为解决海洋争端新设立的司法机构，它既是《公约》争端解决机制的重要组成部分，也是《公约》三大机构之一。中国重视海洋法法庭在和平解决国际海洋争端中的作用，虽然没参加过法庭的诉讼程序，但通过多种方式支持法庭的运作，包括积极参与法庭处理的咨询意见案；同时，中国强调法庭应严格遵守国家同意原则，在《公约》授权范围内行使权力。

^① 《中国政府关于国际管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题国际文书草案要素的书面意见》，载郑苗壮等编：《BBNJ国际协定谈判中国代表团发言汇编（一）》，中国社会科学出版社2019年版，第9页。

^② 《中华人民共和国政府关于〈“区域”内矿产资源开发规章草案〉的评论意见》，2017年12月20日，第3页，<https://isa.org.jm/files/files/documents/list-1.pdf>。

1. 重视并支持国际海洋法法庭在和平解决国际海洋争端中发挥重要作用

在第三次联合国海洋法会议上，中国支持成立国际海洋法法庭，但基于国家同意原则反对授予法庭强制管辖权，主张法庭的管辖权只能建立在各国自愿接受的基础上。

自国际海洋法法庭 1996 年成立以来，中国多次在不同场合表达了对法庭工作的重视和支持。^① 例如，在 2010 年第 65 届联合国大会全会上，中国代表表示：

注意到，作为根据《公约》设立的处理《公约》解释和适用争端的司法机构，法庭已受理第一起海洋划界案，海底争端分庭也受理了国际海底活动中担保国责任咨询案，法庭的作用受到国际社会的普遍关注。中国政府一贯重视法庭在和平解决海洋争端、维护国际海洋秩序方面的重要作用，支持法庭根据《公约》规定履行职责。^②

在第 67 届联合国大会全会上，中国代表表示：

国际海洋法法庭受理和做出判决的案件数量不断增加，所涉领域日渐广泛，影响力不断扩展，进入全面履行《公约》所赋予职责的新阶段。法庭还在帮助发展中国家能力建设方面发挥积极作用，中方对此表示赞赏。中方重视和支持法庭在和平解决海洋争端、维护国际海洋秩序和推广海洋法方面继续发挥重要作用，并愿继续支持法庭帮助发展中国家加强能力建设的工作。^③

2013 年及此后几年，中国除了继续表达对法庭的重视和支持外，还强调法庭应在《公约》授权范围内行使权力。例如，在第 68 届联合国大会全会上，中国代表表示：“与此同时，中国代表团认为，《公约》和《国际海洋法法庭规约》并未赋予法庭全庭咨询管辖权，希望法庭充分考虑各方关切，慎重处理法庭第 21 号案，以确保法庭工作的合法性和权威性。”^④ 在第 69 届联合国大会全会上，中国代表重申：“中国关注法庭正在审理的首例全庭咨询意见案，并提交了书面意见，认为《公约》和《国际海洋法法庭规约》并未赋予法庭全庭咨询管辖权，希望法庭充分考虑各方关切，慎重处理相关案件。”^⑤ 在第 70 届联合国大会全会上，中国代表指出：“今年 4 月，法庭就 21 号案作出具有全庭咨询管辖权的决定。中方对此有一些关切。包括中国在内的许多国家认为，法庭缺乏行使全庭咨询管辖权的法律基础。中方希望法庭今后能充分考虑各方关切，对咨询管辖权持谨慎态度。”^⑥

① 《公约》通过后至海洋法法庭成立前，依据相关决议成立了国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会，中国作为成员参加了筹备委员会的工作。

② 中国常驻联合国代表团：《中国常驻联合国副代表王民大使在第 65 届联大全会关于“海洋和海洋法”议题的发言》，2010 年 12 月 7 日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201012/t20101209_8356171.htm。

③ 中国常驻联合国代表团：《常驻联合国代表李保东大使在第 67 届联大全会“海洋和海洋法”议题的发言》，2012 年 12 月 11 日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201212/t20121212_8356190.htm。

④ 中国常驻联合国代表团：《常驻联合国代表刘结一大使在第 68 届联大关于“海洋和海洋法”议题的发言》，2013 年 12 月 9 日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201312/t20131210_8356199.htm。

⑤ 中国常驻联合国代表团：《常驻联合国代表刘结一大使在第 69 届联大关于“海洋和海洋法”议题的发言》，2014 年 12 月 9 日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201412/t20141210_8356215.htm。

⑥ 中国常驻联合国代表团：《中国代表李永胜参赞在第 70 届联大全会关于“海洋和海洋法”议题的发言》，2015 年 12 月 10 日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201512/t20151211_8356224.htm。

2016年,在国际海洋法法庭成立20周年之际,中国表达了对法庭未来工作的期望。中国代表指出:

《公约》为各缔约国开展海洋活动提供了综合法律框架和基本依据,对各国在和平利用和保护海洋方面的权利义务作出了平衡规定。各方应秉持《公约》的宗旨和原则,善意、准确、完整地理解和适用《公约》及其争端解决机制,避免滥用《公约》条款。在此方面,国际海洋法法庭可发挥更加积极的作用。今年是法庭成立20周年,中方祝贺法庭20年来取得的丰硕成果,希望法庭以此为契机,继续努力,切实维护《公约》权威性和完整性。^①

2017年开始,中国在表达重视和支持国际海洋法法庭工作的同时,还指出了对法庭遵守国家同意原则的关切。例如,在第74届联大全会发言中,中国代表表示:“中方赞赏国际海洋法法庭……为落实《公约》赋予的职责所作出的努力。同时认为,法庭应严格遵循国家同意原则,充分尊重缔约国自主选择争端解决方式的权利。”^②在第75届联大全会发言中,中国代表表示:“国际海洋法法庭应严格遵循国家同意原则,充分尊重当事国自主选择争端解决方式的权利,促进争端的最终和长久解决。”^③在第76届联大全会发言中,中国代表表示,赞赏国际海洋法法庭为执行《公约》作出的努力,积极支持法庭的运作;中方认为,国际司法或仲裁机构应恪守国家同意原则,充分尊重各国自主选择争端解决方式的权利。^④2021年12月,国际海洋法法庭依当事双方的合意,终止了“圣父皮奥”号(2号)案。^⑤中国外交部条法部门对法庭此举表示赞赏,认为这“凸显了谈判协商和当事人合意对解决争端的重要意义,体现了法庭对国家同意原则的尊重和落实”。^⑥

2. 提名中国籍候选人参选国际海洋法法庭法官

自国际海洋法法庭1996年成立以来,中国先后提名赵理海、许光建、高之国和段洁龙4位候选人参选国际海洋法法庭法官,他们全部顺利当选(包括连选连任)。^⑦这不仅是对国际海洋法法庭工作的切实支持,也是对和平解决海洋争端作出的贡献。

中国于1996年成为《公约》缔约国后,即提名赵理海教授参与国际海洋法法庭的首任法官选举。赵理海教授在第5次《公约》缔约国会议上顺利当选,直至2000年10月在任上因病逝世。之后经中国政府提名,许光建大使于2001年5月在第11次《公约》缔约国会议上当选,接替赵理海法官的职务。2002年4月,许光建法官在换届中获得连任,并同时担任法庭海洋环境争端分庭法官。2007年8月,许光建法官因身体原因辞去法官职务。2008年1月,《公约》缔约国会议召开特

① 中国常驻联合国代表团:《常驻联合国副代表吴海涛大使在第71届联大全会关于“海洋和海洋法”议题的发言》,2016年12月7日, http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201612/t20161208_8356242.htm。

② 中国常驻联合国代表团:《常驻联合国副代表吴海涛大使在第74届联大关于“海洋和海洋法”议题的发言》,2019年12月10日, http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfs/201912/t20191212_8356260.htm。

③ 中国常驻联合国代表团:《耿爽:中方愿同各方携手构建海洋命运共同体》,2020年12月8日, http://un.china-mission.gov.cn/chn/dbttx/2020070709/2020070711/202012/t20201209_8378082.htm。

④ 中国常驻联合国代表团:《耿爽大使在第76届联大“海洋和海洋法”议题下的发言》,2021年12月7日, http://un.china-mission.gov.cn/hyfy/202112/t20211208_10463734.htm。

⑤ See ITLOS, *The M/T 'San Padre Pio' (No. 2) Case (Switzerland/Nigeria)*, Order, 29 November 2021, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/29/C29_Order_20211229.pdf。

⑥ 贾桂德:《当前国际法形势和我国外交条法工作》,载《国际法学刊》2022年第3期,第16页。

⑦ 国际海洋法法庭迄今是中国恢复联合国合法席位以来中国人担任法官职务最多的国际法庭。其后是国际法院3人(倪征璠、史久镛、薛捍勤)、联合国前南国际刑事法庭3人(李浩培、王铁崖、刘大群)。

别会议进行法庭法官补缺选举，中国政府提名的候选人高之国教授顺利当选，接替许光建法官的职务，任期为许法官的剩余任期。2011年6月，高之国法官在换届中获得连任。除担任法庭法官外，高法官还担任国际海洋法法庭海底争端分庭、渔业争端分庭和海洋环境争端分庭的法官。

2020年8月，中国政府提名的候选人段洁龙大使在第30次《公约》缔约国会议上当选为新任法官，自2020年10月1日起履职，任期9年。段法官同时担任海底争端分庭和海洋划界争端分庭的法官。中国提名的候选人此次参选受到非缔约国美国的政治阻挠。对于此次法官选举和段法官的成功当选，中国外交部发言人在2020年8月25日举行的例行记者会上表示，国际海洋法法庭是依据《联合国海洋法公约》建立的重要国际司法机构，中方一直高度重视并大力支持法庭工作，中方候选人段洁龙大使得到了绝大多数《公约》缔约国的广泛支持，反映了国际社会对中方推荐的候选人资质的认可，是对中方20多年来对法庭工作贡献的肯定，体现了国际社会维护多边主义和国际法治的决心。中国外交部发言人指出：“中方胜选再度证明，个别国家出于一己私利围堵打压中方候选人是不得人心的、徒劳的。相信当选法官们将会公正履职，为法庭工作、和平解决海洋争端作出应有的贡献。”^①

3. 参与国际海洋法法庭咨询意见案程序

国际海洋法法庭（含海底争端分庭）迄今共受理了两个咨询意见案，其中“担保国责任咨询意见案”^②涉及海底争端分庭的管辖权问题，“西非次区域渔业委员会咨询意见案”^③涉及法庭全庭的咨询管辖权问题。中国积极参与两咨询案的书面程序，就程序和实体问题向法庭提交了书面意见，对相关法律问题发表看法，阐明中国政府的立场，但没有参加两咨询案的口述程序。

在2010年提交的“担保国责任咨询意见案”中，中国认为海底争端分庭有权对海管局理事会提出的该案问题发表咨询意见。第一，海管局理事会提出的3个问题分别涉及担保国承担何种法律责任和义务、所承担赔偿责任的程度以及如何履行《公约》规定的义务，均属于法律事项；第二，3个问题均与缔约国担保的“区域”内活动有关，属于理事会活动范围内发生的问题。^④就实体问题，中国认为，在担保“区域”内活动方面，担保国有“确保遵守”的责任，但担保国依据《公约》及1994年《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》所承担的责任和义务应合理、适度，既能对承包者实施监管，又避免给担保国造成过重负担。^⑤

在2013年提交的“西非次区域渔业委员会咨询意见案”中，中国认为海洋法法庭全庭不具有咨询管辖权。第一，在《公约》和《国际海洋法法庭规约》（《公约》附件六）中均找不到授予法庭全庭咨询管辖权的法律依据，除非修改《公约》以授予法庭全庭该项管辖权；第二，即便法庭全庭对请求事项具有咨询管辖权，该案所请求事项也不在法庭咨询管辖范围之内，法庭也不应该在本案中行使咨询管辖权。^⑥

① 中国外交部：《2020年8月25日外交部发言人赵立坚主持例行记者会》，2020年8月25日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/zcjd/202008/t20200825_7943759.shtml。

② *Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area*, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, p. 10.

③ *Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission*, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 4.

④ 《中国就“区域”内活动担保国责任与义务问题向国际海洋法法庭海底争端分庭提交的书面意见》，载《中国国际法年刊》（2010），世界知识出版社2011年版，第544页。

⑤ 《中国就“区域”内活动担保国责任与义务问题向国际海洋法法庭海底争端分庭提交的书面意见》，载《中国国际法年刊》（2010），第552—553页。

⑥ ITLOS, Written Statement of the People's Republic of China, Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, 26 November 2013, para. 94, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_Response_Round_1_China.pdf. 就实体问题，中国认为在所请求事项上的国际合作还有很大的加强空间，西非次区域渔业委员会也可以考虑相关国际协定中所认可的措施。

中国在“担保国责任咨询意见案”中提交的意见总体上被海底争端分庭作出的咨询意见所采纳。^①但国际海洋法法庭就“西非次区域渔业委员会咨询意见案”作出的咨询意见认为法庭全庭具有咨询管辖权，与中国意见相左。^②无论如何，参与法庭两咨询意见案程序的行为被外国学者认为是中国开始在海洋法法庭非诉讼事项上“发挥更积极的作用”的例证。^③

（二）中国与国际法院：“查戈斯群岛咨询意见案”^④

国际法院是联合国的主要司法机关，经《公约》第287条第1款规定成为用以解决有关《公约》解释或适用的争端的司法机构。^⑤自1946年成立以来，无论是在《公约》生效以前还是在《公约》生效以后，国际法院审理的诉讼案件和处理的咨询意见案件中都有不少是海洋争端案件。《公约》生效以后，国际法院审理的海洋争端案件大多涉及《公约》，但目前尚没有依据《公约》第287条第1款提交给国际法院的海洋争端案件。

自1972年恢复联合国合法席位以来，中国迄今还没有接受国际法院的强制管辖权，从未作为当事方或第三方参与国际法院的诉讼程序，但参与了法院处理的“科索沃单方面宣布独立咨询意见案”^⑥和“查戈斯群岛咨询意见案”^⑦。其中，后案涉及到毛里求斯和英国之间有关查戈斯群岛的领土主权之争。

“查戈斯群岛咨询意见案”的核心问题是如何定性。是认定该案为非殖民化问题从而属于联大职责范围，因此法院发表意见理所应当；还是认定此案为双边领土争端，因此法院应根据“当事国同意原则”拒绝发表咨询意见。包括中国在内的31个国家及非盟就该案提交了书面意见，并有22个国家及非盟参加了口述程序。^⑧鉴于书面意见已全面阐述了自己的核心主张和关切，中国没有参加口述程序。

中国政府高度重视该案在“非殖民化”和“当事国同意原则”两方面将产生的重要意义。在

① 参见中国外交部条约法律司编：《中国国际法实践案例选编》，世界知识出版社2018年版，第67页。

② See ITLOS, *Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission*, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 4, para. 219, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_21/advisory_opinion_published/2015_21-advop-E.pdf.

③ See Harriet Moynihan, “China’s Evolving Approach to International Dispute Settlement”, Briefing of Chatham House, March 2017, p. 5.

④ *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2019, p. 95. 该咨询意见案源于2017年6月22日联合国大会根据非洲组动议表决通过71/292号决议，就英国在1968年毛里求斯独立前将查戈斯群岛从毛里求斯分离是否导致毛里求斯的非殖民化进程未合法完成以及英国继续管理查戈斯群岛的法律后果两项问题，提请国际法院发表咨询意见。毛里求斯曾试图通过《公约》附件七仲裁来解决其与英国在查戈斯群岛的争议，但是被仲裁庭驳回。本文中讨论的由国际法院审理的查戈斯群岛咨询意见案并不涉及《公约》，也不涉及海洋法。

⑤ 依据《国际法院规约》第36条之规定，就属事管辖权而言，国际海洋争端本就属于法院的可管辖范围。

⑥ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2010, p. 403.

⑦ 关于该案，国内外有不少学术讨论，例如《国际法研究》2021年第5期刊发的专题文章。高健军：《谁解决了查戈斯群岛的主权争端？——“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”初步反对主张判决评析》；朱利江：《“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”初步反对意见判决的问题、技巧与影响》；雷筱璐：《为确立管辖权对“争端是否被解决”争端的判断——从“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”初步反对意见判决的思路谈起》；宋岩：《国际机制确定领土主权的权限问题——以“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”为视角》；徐奇：《国际法上“货币黄金案原则”的再审视：法理演进和实践挑战——兼评“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”》。

⑧ 各国观点对立，交锋激烈。英国、美国、澳大利亚、法国等反对法院管辖此案，强调此案实质是英国和毛里求斯双方领土主权争端，法院发表意见将违反“当事国同意原则”；非盟和印度、巴西等支持毛里求斯，认为此案是联合国职权范围内的非殖民化问题，法院应发表咨询意见，终止英国对查戈斯群岛的管理。参见《国际法院发表查戈斯群岛案咨询意见，毛里求斯非殖民化问题有定论》，2019年2月26日，https://www.sohu.com/a/297852806_120053911。

联合国大会 71/292 号决议表决后，中国对所投弃权票作了解释性发言，表示坚定支持非殖民化进程，理解毛里求斯在非殖民化问题上的立场，同时呼吁有关国家继续通过双边协商谈判解决查戈斯群岛问题。^① 在书面意见中，中国重申坚定支持联合国非殖民化进程，充分理解和支持毛里求斯在非殖民化问题上的正当合理诉求，认同法院对非殖民化问题具有管辖权；同时指出法院咨询程序同样不能违背“当事国同意原则”，希望法院在处理此案过程中，在为联合国大会履行非殖民化职责提供法律指引的同时，对于其中纯属国家间争端的事项，继续维护和切实适用“当事国同意原则”。^②

从各方提交的书面意见和口头陈述看，中国在联大的解释性发言和向法院提交的书面意见的主要观点得到不少国家的认同。毛里求斯积极评价中方“承认国际法院在履行联合国非殖民化职能方面发挥重要作用”，并表示同意中方主张的“法院的咨询意见不应触及纯属双边领土主权争端”立场；英国、德国认为中国在维护“当事国同意原则”方面“表达了重要关切”。^③

国际法院于 2019 年 2 月 25 日对该案发表了咨询意见，认定英国将查戈斯群岛从毛里求斯分离“构成国际不法行为”，毛里求斯的非殖民化进程尚未合法完成，英国应尽快结束对查戈斯群岛的管理，各国应协助联合国大会尽快实现毛里求斯的非殖民化；同时强调，法院仅就非殖民化问题发表意见，并不裁判双边领土争端。^④ 中国的书面意见在咨询意见中得到反映，即坚定支持联合国非殖民化进程，同时敦促法院恪守双边争端诉诸国际司法须征得当事国同意的原则。^⑤

从国际海洋争端解决的角度看，该咨询意见案对中国的意义在于岛礁领土主权争端诉诸强制程序必须遵守国家同意原则，这也是中国的一贯立场。

四 中国与海洋划界争端的解决

除岛礁领土主权争端外，涉海洋划界争端是中国与海上邻国之间的最大问题。^⑥ 因海洋划界问题没有解决，相应的渔业和油气资源的开发利用也是矛盾不断。2010 年以来，中国与日本、中国同南海周边国家间的这些问题不时激化。

① See United Nations, *General Assembly Adopts Resolution Seeking International Court's Advisory Opinion on Pre-independence Separation of Chagos Archipelago from Mauritius*, GA/11924, 22 June 2017, <https://press.un.org/en/2017/ga11924.doc.htm>.

② See ICJ, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965 (Request for Advisory Opinion)*, *Written Statement of The People's Republic of China*, 1 March 2018, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/169/169-20180301-WRI-03-00-EN.pdf>.

③ 参见《中国政府就国际法院“查戈斯群岛咨询意见案”提交书面意见——国际法院“查戈斯群岛咨询意见案”情况介绍之一》，2018 年 9 月 9 日。

④ See ICJ, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, *Advisory Opinion*, I. C. J. Reports 2019, p. 95 <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/169/169-20190225-ADV-01-00-EN.pdf>.

⑤ 参见《国际法院发表查戈斯群岛案咨询意见，毛里求斯非殖民化问题有定论》，2019 年 2 月 26 日，https://www.sohu.com/a/297852806_120053911。

⑥ 在黄海，中国与朝鲜需要划定两国自鸭绿江入海口起的海洋边界；中国与韩国存在着在南黄海专属经济区和大陆架的划界问题。在东海，中国与韩国存在着在东海北部部分海域专属经济区和大陆架的划界问题；中国与日本存在划分各自在东海海域的专属经济区和大陆架界线问题。在南海，越南、菲律宾、马来西亚、文莱的主张同中国对南海岛礁主权和南海海洋权益主张产生冲突。中国与越南既是海岸相邻国家，又是海岸相向国家，除北部湾海洋划界问题外，两国之间的其他划界问题都没有解决。中国与菲律宾之间存在专属经济区和大陆架划界问题。中国南沙群岛与马来西亚的沙巴（Negeri Sabah）和沙撈越（Negeri Sarawak）海岸相向，存在海洋划界问题。中国南沙群岛与文莱海岸相向，存在海域划界问题。此外，中国南沙群岛与印度尼西亚的纳土纳群岛（Natuna Islands）海岸相向，两国之间存在着潜在的海洋管辖权主张重叠问题。参见段洁龙主编：《中国国际法实践与案例》，法律出版社 2011 年版，第 134—161 页。

（一）中国致力于通过谈判协商和平解决与邻国的海洋划界争端

中国主张，同直接有关的当事国依据包括《公约》在内的国际法，通过谈判公平解决海洋划界问题；在海洋划界相关问题上，中国不接受任何强加于中国的争端解决方案，不接受任何未经中国同意而诉诸第三方的争端解决方式。基于这一立场，中国2006年依据《公约》作出第298条排除性声明，明确将涉及海洋划界等争端排除在《公约》强制争端解决程序之外。

1996年，中国在批准《公约》时声明：“中华人民共和国将与海岸相向或相邻的国家，通过协商，在国际法基础上，按照公平原则划定各自海洋管辖权界限。”^①1998年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》进一步明确中国同海洋邻国之间解决海洋划界问题的原则立场，即“中华人民共和国与海岸相邻或者相向国家关于专属经济区和大陆架的主张重叠的，在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限”，“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利”。^②中国与越南历经数年谈判，于2000年划定了两国在北部湾的领海、专属经济区和大陆架界限（下文简称中越北部湾划界）；此后又于2004年在政府级边界谈判机制下设立北部湾湾口外海域工作组，进行北部湾湾口外海域划界谈判；2011年10月，两国签署《关于指导解决中华人民共和国和越南社会主义共和国海上问题基本原则协议》，指导、推动双方海上问题谈判。“中国对通过谈判解决与邻国之间海洋划界争端的诚意和不懈努力有目共睹。”^③

（二）中国致力于在最后界限划定前“搁置争议、共同开发”

中国认为，在划界问题解决前，当事国可就《公约》规定的“实际性的临时安排”达成协议，其中包括：第一，自我克制，任何一方都不按照自己单方面的主张对另一方采取强制性的行动，避免发生管辖权冲突，避免使争议复杂化；第二，通过合作，共同维护争议海域的稳定和安全，为最终解决争议创造条件；第三，可以通过协商，对争议海域进行联合资源调查和共同开发。^④为此，作为第一步，可先探讨在气象、水文、海洋科学研究、海洋环境保护、航行安全、海上生命安全、减灾防灾、避免海上冲突等领域开展合作；在合作取得初步成果的基础上，进一步探讨对渔业、油气资源进行共同开发的可能性。^⑤中国还明确表示，共同开发和合作作为划界前的临时安排，应不损害各自有关海洋法立场，不妨害最后界限的划定。^⑥

在南海，中国积极推动与有关国家建立双边海上问题磋商机制，探讨在渔业、油气等领域的共同开发。^⑦中国与越南于1993年启动两国政府级边界谈判机制。自1995年起，两国通过政府级边界谈判及其下属海上问题工作小组机制，就海上问题进行磋商。在2000年解决北部湾划界问题后，两国先后于2004年、2013年在政府级边界谈判机制下设立北部湾湾口外海域工作组和

① “2. The People’s Republic of China will effect, through consultations, the delimitation of boundary of the maritime jurisdiction with the states with coasts opposite or adjacent to China respectively on the basis of international law and in accordance with the equitable principle. ”, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec.

② 《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第2条、第14条。

③ 中国国务院新闻办公室：《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》（白皮书），2016年7月，第131段。

④ 参见段洁龙主编：《中国国际法实践与案例》，第150页。

⑤ 参见段洁龙主编：《中国国际法实践与案例》，第158页。

⑥ 参见段洁龙主编：《中国国际法实践与案例》，第158页。

⑦ 中国国务院新闻办公室：《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》（白皮书），2016年7月，第133段。

海上共同开发磋商工作组。两国同意根据2011年《海上问题基本原则协议》，稳步推进湾口外海域划界与南海油气共同开发。自20世纪90年代以来，中国与菲律宾就南海问题举行了多轮双边外交事务磋商；双方同意，在有关争议最终得到解决前，探讨共同开发等合作。2004年9月，两国石油公司签署在南海部分海域开展联合海洋地震工作的协议，“朝着共同开发方向迈出了尝试性一步”。^①2018年11月，两国签署政府间《关于油气开发合作的谅解备忘录》，推动在相关海域的油气共同开发。中国与马来西亚、文莱、印尼之间也多次就双边南海问题交换意见，为落实“搁置争议、共同开发”构想进行了许多有益的探索和尝试。^②

在黄海，中国与朝鲜之间自1997年建立海洋法非正式磋商机制，就海洋划界及渔业问题交换意见。中国与韩国之间的划界涉及黄海南部和东海北部，两国自1997年建立海洋法措施机制，通过谈判于2000年8月签订渔业协定，划定“暂定措施水域”，就渔业问题作出临时性安排。两国又于2015年12月启动海域划界谈判，于2021年4月启动海洋事务对话合作机制。

在东海，中国与日本的海洋划界问题错综复杂。1978年6月，中方通过外交渠道正式向日方提出共同开发钓鱼岛附近资源的设想，首次公开表明了中方愿以“搁置争议、共同开发”模式解决同周边邻国间领土和海洋权益争端的立场。1997年11月，中国与日本签订新的渔业协定，互相承认两国依据《公约》各自享有对本国专属经济区资源的主权权利，对渔业作出临时性安排。自2004年起，两国持续举行东海问题磋商，就中日海洋划界、东海油气争议和共同开发等问题交换意见。2008年6月，双方宣布通过平等协商就东海问题达成原则共识，包括：在不损害各自法律立场的情况下，在东海选择一个区块进行共同开发，从而迈出了中日在东海共同开发的第一步；双方还同意，为尽早实现在东海其它海域的共同开发继续磋商。^③中国表示：“早在30年前，中国领导人在解决海洋权益问题上，就提出‘搁置争议、共同开发’构想。中日双方就共同开发达成的共识，就是这一构想的具体实践。”^④

（三）通过谈判协商划定海洋边界的成功实践：中越北部湾划界

中国与越南在北部湾既相邻又相向。历史上，中越两国从未划分过北部湾。在20世纪70年代以前，双方在北部湾从事航运、渔业和海洋科研活动，一直相安无事。20世纪70年代，随着现代海洋法制度的发展，越南对北部湾提出权利主张，海洋划界问题由此出现。中越两国都是《公约》缔约国，除领海外，依据《公约》规定，两国在北部湾海域的专属经济区和大陆架都有重叠，须通过划界加以解决。

中越北部湾划界谈判经过几代人的努力，前后历时27年，分为3个阶段：1974年是第一阶段，1977—1978年是第二阶段，1992—2000年是第三阶段。前两次谈判由于双方立场相去甚远，

① 参见段洁龙主编：《中国国际法实践与案例》，第154页。

② 此外，2002年《南海各方行动宣言》第5条规定，“各方承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动，包括不在现无人居住的岛、礁、滩、沙或其它自然构造上采取居住的行动，并以建设性的方式处理它们的分歧”，“在和平解决它们的领土和管辖权争议之前，有关各方承诺本着合作与谅解的精神，努力寻求各种途径建立相互信任”。第6条规定：“在全面和永久解决争议之前，有关各方可探讨或开展合作，可包括以下领域：（一）海洋环保；（二）海洋科学研究；（三）海上航行和交通安全；（四）搜寻与救助；（五）打击跨国犯罪，包括但不限于打击毒品走私、海盗和海上武装抢劫以及军火走私。”

③ 参见中国中央人民政府网站：《中日双方通过平等协商 就东海问题达成原则共识》，2008年6月18日，http://www.gov.cn/jrzq/2008-06/18/content_1020543.htm。

④ 参见中国中央人民政府网站：《中日双方通过平等协商 就东海问题达成原则共识》，2008年6月18日。

无果而终。1991年两国关系正常化以后,从1992年8月起举行政府级边界谈判。1992年10月,两国签署《关于解决中华人民共和国和越南社会主义共和国边界领土问题的基本原则协议》,“双方同意根据国际海洋法并参照国际实践,通过谈判划分北部湾”。为此,“双方应按照公平原则并考虑北部湾的所有有关情况,以取得一项公平的解决办法”。

自此,中越两国经过8年谈判,于2000年12月25日签署《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》,划定了两国在北部湾的分界线,实现了双方均满意的公平划界结果。双方还同时签订《中华人民共和国政府和越南社会主义共和国政府北部湾渔业合作协定》。2004年6月30日,经互换划界协定批准书和互换渔业合作协定照会后,两协定同时生效。

中越北部湾划界协定的生效标志着中国第一条海洋边界的诞生,意义重大。这是中越双方适应新的海洋法秩序,公平解决海洋划界的成功实践。根据中方提出的两国在北部湾总体政治地理关系大体平衡的基本观点,中越北部湾划界取得了划归双方海域面积大体相当的公平结果,同时也通过缔结渔业合作协定实现了划界后北部湾渔业资源的合理分配和养护。中越北部湾海洋划界充分显示了中国愿意通过和平方式解决领土边界纠纷的立场,展现了中方秉持公认的国际法处理国际事务的诚意,为中国今后与其它邻国划定海上边界积累了经验。^①

五 “南海仲裁案”

菲律宾政府2013年针对中国单方面提起的“南海仲裁案”^②,是自中华人民共和国成立以来第一个被提交至国际司法或仲裁程序的涉华国家间争端,^③是中国迄今唯一一次卷入《公约》强制争端解决程序,也是《公约》附件七仲裁第一次出现被申请方不出庭的情形。^④对于该案,中国通过外交照会、信函、声明、立场文件、外交部发言人谈话、发言人问答等多种方式,一再反对提起仲裁和推进仲裁程序的任何做法和步骤,表达中国不接受、不参与仲裁,不接受、不承认仲裁裁决,反对且不接受任何以仲裁裁决为基础的主张和行动的严正立场。^⑤

(一) 中国不接受、不参与仲裁程序

2013年1月22日,菲律宾共和国外交部照会中国驻菲律宾大使馆,递交《公约》附件七仲裁通知和权利主张说明,提起仲裁。同年2月19日,中方退回菲律宾照会及所附通知,表明中方不接受、不参与仲裁的态度。尽管如此,中国在庭外充分阐明了仲裁的非法性和自身立场的国际法(特别是《公约》)依据。

^① 参见《中华人民共和国外交部:中越北部湾划界协定情况介绍》, https://www.sohu.com/a/151650695_720370;另参见段洁龙主编:《中国国际法实践与案例》,第161页。

^② 该案的具体情况,参见常设仲裁法院网站: <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>。

^③ 世界贸易组织争端解决机制具有“准司法”性质,本文不将其归类为国际司法或仲裁机制。

^④ 在2013年10月4日荷兰针对俄罗斯提起的附件七仲裁案中,俄罗斯决定不应诉。附件七仲裁中第二次出现了不应诉的情形。或许巧合的是,中国和俄罗斯同属联合国安理会常任理事国。

^⑤ 参见中国国际法学会:《南海仲裁案裁决之批判》,外文出版社2018年版,第16页;《中国代表团团长、常驻联合国副代表吴海涛大使在〈联合国海洋法公约〉第29次缔约国会议“纪念〈公约〉生效25周年”议题下的发言》。

首先,中国阐明了该案仲裁庭对菲律宾提起的仲裁明显没有管辖权。2014年12月7日,中国外交部发布的《中国政府立场文件》指出:第一,菲律宾提请仲裁事项的实质是南海部分岛礁的领土主权问题,超出《公约》的调整范围,不涉及《公约》的解释或适用;第二,以谈判方式解决有关争端是中菲两国通过双边文件和《南海各方行为宣言》所达成的协议,菲律宾单方面将中菲有关争端提交强制仲裁违反国际法;第三,即使菲律宾提出的仲裁事项涉及有关《公约》解释或适用的问题,也构成中菲两国海域划界不可分割的组成部分,而中国已根据《公约》的规定于2006年作出声明,对涉及海域划界等事项的争端排除适用仲裁等强制争端解决程序。^①

其次,中国坚定捍卫自身依包括《公约》在内的国际法所享有的权利。鉴于“南海仲裁案”仲裁庭对案件“明显没有管辖权”,“中国政府决定不接受、不参与仲裁程序,以捍卫中国自主选择争端解决方式的主权权利,确保中国依据《公约》于2006年作出的排除性声明起到应有的效力,维护《公约》第十五部分的完整性以及国际海洋法律制度的权威性和严肃性”。^②同时,菲律宾单方面提起仲裁的做法,是对《公约》强制争端解决程序的滥用,不会影响中国通过直接谈判解决有关争议以及与本地区国家共同维护南海和平稳定的政策和立场。^③

(二) 中国不接受、不承认有关仲裁裁决,反对且不接受任何基于裁决的主张和行动

应菲方请求,该案程序继续推进。2015年7月7—8日和13日,仲裁庭举行了两轮管辖权庭审,随后于2015年10月29日作出《管辖权和可受理性问题裁决》(下文简称《管辖权裁决》)。2015年11月24—26日和30日,仲裁庭就案件实体问题以及剩余管辖权和可受理性问题举行了两轮庭审。在《管辖权裁决》作出9个月后,仲裁庭作出有关剩余管辖权和可受理问题以及实体问题的《2016年7月12日裁决》(下文简称《7月12日裁决》)。就此,中国指出,依据《公约》和一般国际法相关规定,仲裁庭枉法裁判,所作裁决没有法律效力。^④

首先,中国声明《管辖权裁决》无效,对中国没有拘束力。在《管辖权裁决》中,仲裁庭裁定对菲律宾提出的7项诉求具有管辖权,将其余8项诉求的管辖权问题留待与实体问题一并处理。2015年10月30日,中国外交部发表声明指出:

菲律宾和仲裁庭无视仲裁案的实质是领土主权和海洋划界及其相关问题,恶意规避中国于2006年根据《公约》第298条有关规定作出的排除性声明,否定中菲双方通过谈判和协商解决争端的共识,滥用程序,强行推进仲裁,严重侵犯中国作为《公约》缔约国的合法权利,完全背离了《公约》的宗旨和目的,损害了《公约》的完整性和权威性。作为《公约》缔约国,中国坚决反对滥用《公约》强制争端解决机制的行径,呼吁各方共同努力,

① 参见中国外交部:《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》,2014年12月7日。

② 中国外交部:《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》,2014年12月7日,第85段。

③ 参见中国外交部:《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》,2014年12月7日,第86段、第93段。

④ 学界对仲裁庭裁决的批评情况,可参见中国国际法学会:《南海仲裁案裁决之批判》,外文出版社2018年版。另可参见《中华海洋法学评论》2021年第4期发表的4篇综述论文。刘衡:《南海仲裁案管辖权和可受理性问题研究评述》,第1—19页;曲波:《南海仲裁案历史性权利和断续线问题研究评述》,第47—57页;徐奇:《南海仲裁案海洋岛礁法律地位问题研究评述》,第73—100页;施余兵:《南海仲裁案中国在南海活动的合法性问题研究评述》,第138—155页。

维护《公约》的完整性和权威性。^①

因此,《管辖权裁决》“是无效的,对中方没有拘束力”。^②

其次,中国声明《7月12日裁决》无效,对中国没有拘束力,反对且不接受任何基于该仲裁裁决的主张和行动。在《7月12日裁决》中,仲裁庭裁定对几乎所有未决管辖权问题均具有管辖权,在实体问题上几乎支持了菲律宾的所有诉求。中国外交部于同日发表声明,强调“该裁决是无效的,没有拘束力,中国不接受,不承认。……菲律宾提起仲裁违背中菲协议,违背《联合国海洋法公约》,违背国际仲裁一般实践,仲裁庭不具有管辖权”。^③中国外交部指出:

仲裁庭无视菲律宾提起仲裁事项的实质是领土主权和海洋划界问题,错误解读中菲对争端解决方式的共同选择,错误解读《宣言》中有关承诺的法律效力,恶意规避中国根据《公约》第298条作出的排除性声明,有选择性地把有关岛礁从南海诸岛的宏观地理背景中剥离出来并主观想象地解释和适用《公约》,在认定事实和适用法律上存在明显错误。……严重侵犯中国作为主权国家和《公约》缔约国的合法权利,是不公正和不合法的。^④

中国外交部强调:“中国在南海的领土主权和海洋权益在任何情况下不受仲裁裁决的影响,中国反对且不接受任何基于该仲裁裁决的主张和行动。”^⑤

2016年7月13日,即《7月12日裁决》作出的次日,中国政府发布《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》白皮书。^⑥该白皮书强调:

菲律宾单方面提起仲裁违反包括《公约》争端解决机制在内的国际法。应菲律宾单方面请求建立的南海仲裁案仲裁庭自始无管辖权,所作出的裁决是无效的,没有拘束力。中国在南海的领土主权和海洋权益在任何情况下不受仲裁裁决的影响。中国不接受、不承认该裁决,反对且不接受任何以仲裁裁决为基础的主张和行动。^⑦

① 中国外交部:《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭关于管辖权和可受理性问题裁决的声明》,2015年10月30日, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201510/t20151030_9868563.shtml。

② 中国外交部:《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭关于管辖权和可受理性问题裁决的声明》,2015年10月30日。

③ 中国外交部:《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明》,2016年7月12日, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201607/t20160712_7947694.shtml。

④ 中国外交部:《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明》,2016年7月12日。

⑤ 中国外交部:《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明》,2016年7月12日。

⑥ 中国国务院新闻办公室:《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》(白皮书),2016年7月, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/34120/Document/1483610/1483610.htm>。

⑦ 中国国务院新闻办公室:《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》(白皮书),2016年7月,第120段。

（三）中国坚持通过谈判解决有关争议

“南海仲裁案”以来，中国一再重申坚持通过谈判解决有关争议的立场，包括愿意同有关直接当事国尽一切努力作出实际性的临时安排。

2016年6月8日，中国外交部发表《中华人民共和国外交部关于坚持通过双边谈判解决中国和菲律宾在南海有关争议的声明》，强调通过双边谈判解决在南海的有关争议是中菲共识和承诺；指出菲律宾单方面提起仲裁违背中菲通过谈判解决争议的共识，不符合《公约》规定；表示将继续坚持通过谈判解决与菲律宾在南海的有关争议。^① 2016年7月12日，即《7月12日裁决》作出当日，中国政府发表《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》，表示“愿继续与直接有关当事国在尊重历史事实的基础上，根据国际法，通过谈判协商和平解决南海有关争议。中国愿同有关直接当事国尽一切努力作出实际性的临时安排，包括在相关海域进行共同开发”。^② 《7月12日裁决》作出次日的《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》白皮书，陈述了中菲南海有关争议的由来、中菲就解决有关争议达成的共识、有关争议复杂化的相关情况，再次强调了中国对南海仲裁案的立场，专门阐述（重申）了中国坚持通过谈判解决有关争议的政策。^③

“南海仲裁案”程序落幕6年以来，中国同各种要求中国接受、承认仲裁裁决，要求中国接受以仲裁裁决为基础的主张和行动进行了有理有据的斗争。考虑到中国当前及未来相当长一段时期内所面临的国际形势，这方面的斗争可能是中国的一项长期事业。

六 国家同意原则与强制管辖

签署《公约》40年来，中国周边海洋形势起起伏伏。坚持国家同意原则的基础性、谈判协商的优先性，以及在同意的前提下对第三程序的开放性^④，在争端最终解决前积极推动与有关当事国“搁置争议、共同开发”，这一政策立场始终贯穿于中国处理与海上邻国之间的岛礁领土主权和海洋划界等问题。从实效来看，中国与相关邻国就争端解决（包括争端解决前的共同开发）达成了不少共识，取得了一些成果，但总体进展缓慢，给人一种“进一步搁一步，重启即退半步”的感觉。这似乎增加了争端解决过程的复杂性和艰巨性，也给其他因素影响和介入当事国之间的努力提供了可能。

《公约》生效以后，越来越多的国际海洋争端被提交国际司法或仲裁处理，相关国际性法庭和仲裁庭不断扩张自己的管辖权。同时，2010年以后，域外势力不断介入中国周边海洋事务，中国与海上邻国间的相关争端呈复杂化、尖锐化、国际化、“司法化”趋势，面临提交争端解决强制程序

① 中国外交部：《中华人民共和国外交部关于坚持通过双边谈判解决中国和菲律宾在南海有关争议的声明》，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201606/t20160608_7947671.shtml。

② 中国外交部：《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》，2016年7月12日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201607/t20160712_7947696.shtml。

③ 中国国务院新闻办公室：《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》（白皮书），2016年7月。

④ 例如，《公约》第292条规定的船舶和船员的迅速释放程序，与领土和划界问题的关联性十分微弱，且具有一定程度的私权性质。无论是悬挂中国国旗的船舶被他国抓扣，还是中国作为沿岸国抓扣了他国船舶，在双边协商无法解决问题后诉诸国际海洋法法庭，或者抓扣事件发生后直接诉诸国际海洋法法庭，很可能是中国个案解决的一个潜在选项。有关中国参与迅速释放程序可作的准备，参见施余兵、庄媛：《国际海洋法法庭迅速释放程序与国内程序的关系探析——兼论对我国的启示》，载《武大国际法评论》2021年第4期，第41—46页。

的较大压力。“南海仲裁案”既是这种压力的集中体现，也是进一步增加压力的砝码，使得中国面临现实困境。中国学界也一直存在更加重视或更积极利用强制程序以解决领土与海洋争端的呼声。^①

如何理解和践行国家同意原则与《公约》争端解决机制所规定的强制管辖权之间的关系，以及《公约》争端解决机制中谈判协商与强制程序之间的关系，既是中国关于海洋争端解决政策与实践的核心问题，也可能是中国当前所面临困境的症结。中国应对“南海仲裁案”的实践提供了部分答案，后续产生的一些问题也带来了新的疑惑，需要进一步探究与评估。

（一）国家同意原则与强制管辖权的法理关系

国际争端解决制度是基于国家同意的体系，“除非国家明示接受，国际性法庭和仲裁庭没有强制管辖权”。^②“一般来说，国际法特别是海洋法并不常规定强制争端解决程序。国家通常倾向于以政治方式来解决分歧，或者至多采用基于同意（consent-based）的司法和仲裁模式。”^③相比之下，《公约》强制争端解决机制所体现的国家同意的表现形式与之有很大不同。《公约》不仅规定了强制程序，而且不允许保留，除了有限的争端可排除外，加入或批准《公约》就意味着必须接受公约所规定的所有强制程序，接受相关法庭或仲裁庭的强制管辖权。表达国家同意的惯常模式是“原则上不接受，除非明示接受”，而《公约》所体现的模式却是“原则上接受，除非明示排除”。因此，《公约》强制争端解决机制是“反潮流”（counter-trend）的，某些方面甚至是颠覆性的。^④对于《公约》争端解决强制程序所体现的这种“同意”方式，约瑟夫·韦勒（Joseph Weiler）曾指出：

越来越多的国际机制……在要么全盘接受要么全盘拒绝的基础上展开谈判……但对大多数国家来说，全盘接受是不现实的，全盘拒绝更是不现实的。这些“主权”国家作出的同意，与我们每个人在升级计算机操作系统并愉快地点击微软条款和条件上“我同意”按钮时给予的“同意”没有太大区别。前者不能承受被排除在外的后果，后者不能承受拒绝同意的风险。^⑤

准确地说，缔约国加入或批准《公约》对强制管辖权的接受只是一种概括接受，这种概括接受“同意”了什么并未具体化、特定化，似乎需要进一步的意思表示。《公约》第287条第1款允许缔约国在国际海洋法法庭、国际法院、附件七仲裁和附件八特别仲裁4种方法之间通过书面声明作出选择，暗含了这一逻辑。但《公约》又将附件七仲裁作为“唯一的剩余方法”^⑥，这种设计用“推定接受”

① 如季国兴：《解决海域管辖权争议的应对策略》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2006年第1期，第15—16页；Junwu Pan, *Toward a New Framework for Peaceful Settlement of China's Territorial and Boundary Disputes* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), pp. 127-135, 218；何志鹏：《国际司法的中国立场》，载《法商研究》2016年第2期，第53—55页；王生、张雪：《国际争端解决的司法途径及中国的应对——从南海仲裁案说起》，载《现代国际关系》2016年第10期，第36—38页。

② Yoshifumi Tanaka, *The Peaceful Settlement of International Disputes* (Cambridge University Press, 2018), p. 24.

③ Natalie Klein, *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea* (Cambridge University Press, 2005), p. 349.

④ 有观点认为，强制程序是否有必要适用于《公约》所调整的诸多事项是值得怀疑的。See Natalie Klein, *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, p. 350.

⑤ Joseph H. H. Weiler, "The Geology of International Law—Governance, Democracy and Legitimacy", (2004) 64 *Heidelberg Journal of International Law* 547, pp. 547, 557.

⑥ 参见刘衡：《〈联合国海洋法公约〉附件七仲裁：定位、表现与问题——兼谈对“南海仲裁案”的启示》，载《国际法研究》2015年第5期，第5—6页。

取代了缔约国书面声明的明示同意，背离了国家同意原则。^① 这些制度设计，加上实践中“国际性法庭（和仲裁庭）趋于创造性、扩张性地解释条约”，^② 缔约国“明示排除”了什么似乎不是缔约国所能决定的，而取决于国际性法庭或仲裁庭对《公约》相关条款的解释——只能排除《公约》允许缔约国排除的东西。作为强制管辖权基础的国家同意原则一定程度上被“掏空”了。^③

“南海仲裁案”中，引发中国“不到案”的最大导火线可能正是该案对国家同意原则的背离。^④ 中国的思路是，《公约》强制程序只能适用于“我同意适用强制程序”的争端；而菲律宾和仲裁庭的思路则与之相反，认为强制程序适用于任何有关公约解释或适用的争端，除非相关争端“不属于”这一范围或属于这一范围但被“明示排除”。中国当前面临的实践是，相关争端是否已被“同意”适用强制程序，以及是否“属于”有关公约解释或适用的争端，是否被缔约国所“明示排除”，被认为属于相关法庭或仲裁庭强制管辖权的一部分，而不取决于中国所表达的“同意”或者“不同意”。中国强调争端当事方是“争端解决程序的主人”，^⑤ 但仲裁庭的做法表明它并不这么认为。

《公约》规定的强制管辖权及其实践对国家同意原则的背离，已受到越来越多的批评，但短期内难以根本改观。^⑥ 为摆脱自身因此面临的“尴尬”境地，中国或可策略性地调整对《公约》所规定强制管辖权的态度，也可以寻求对《公约》相关规定及实践的矫正，或者双管齐下。

（二）谈判协商与强制程序的配合运用

中国坚持通过谈判协商解决与他国之间的争端，具有文化、历史等多方面的原因，^⑦ 也与谈判协商作为一种国际争端解决和平方法所具有的突出特征密不可分。中国认为：第一，“谈判是

① 参见刘衡：《论强制仲裁在国际争端解决中的历史演进》，载《国际法研究》2019年第5期，第31—32页。

② Eyal Benvenisti, *The Law of Global Governance* (Brill, 2014), p. 208.

③ See Eyal Benvenisti, *The Law of Global Governance*, p. 208.

④ 有学者将争端各方同意参与仲裁以及仲裁员应具有获得各方同意的能力，视为对“具有高度政治敏感性的问题，如文化问题和边界争端”成功进行仲裁的3项条件中的两项，可见对这类争端获得个案同意具有极端重要性。See Kristen E. Boon, “International Arbitration in Highly Political Situations: The South China Sea Dispute and International Law”, (2014) 13 (3) *Washington University Global Studies Law Review* 487, pp. 490–491. 还有学者认为，“仲裁庭在没有获得（争端）当事方同意的情形下审理政治上高度敏感、涉及主权的问题”是南海仲裁案的明显软肋。See Jiangyu Wang, “China and International Dispute Settlement: Implications of the South China Sea Arbitration”, in Wenhua Shan, Sheng Zhang and Jinyuan Su (eds.), *China and International Dispute Resolution in the Context of the “Belt and Road Initiative”* (Cambridge University Press, 2021), p. 314.

⑤ 《外交部副部长谢锋出席〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会并作主旨报告》，2022年9月1日。

⑥ 如，美国乔治·华盛顿大学教授墨菲（Sean D. Murphy）认为，涉及领土主权、使用武力和国家豁免的争端“很可能在起草《公约》时没有预料到，因此，（通过《公约》强制程序）来解决这些争端可能会令一些国家感到不安”；特别是，《公约》“不解决主权问题。因此，附件七仲裁庭不应决定一块土地是否属于争端一方领土的一部分”。See Sean D. Murphy, “Creativity in Dispute Settlement relating to the Law of the Sea”, *GW Law Scholarly Commons*, 9 August 2022, p. 11, https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2870&context=faculty_publications. 在2022年9月2日举行的“纪念《联合国海洋法公约》开放签署40周年”国际研讨会上，墨菲教授明确指出，上述争端均不属于《公约》的调整范围。《公约》强制争端解决程序对这些事项的管辖，是对国家意愿的背离。如不回归母端解决以国家同意为基础的正轨，或将动摇整个《公约》体系。参见《“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年”国际研讨会议题讨论情况综述》，<https://new.qq.com/rain/a/20220913A04T4N00>。

⑦ 参见赵劲松：《中国和平解决国际争端问题初探》，载《法律科学（西北政法学报）》2006年第1期，第101—102页；Junwu Pan, *Toward a New Framework for Peaceful Settlement of China's Territorial and Boundary Disputes*, pp. 114–115；Nong Hong, “The South China Sea Arbitration: A Test for the Efficacy of Compulsory Mechanism of UNCLOS and Implications for Dispute Management in the Region”, p. 221.

国家意志的直接体现”，最能体现国家同意；^① 第二，“中国认为，谈判始终是国际法认可的和平解决国际争端最直接、最有效和最普遍的方式”；^② 第三，“实践表明，谈判取得的成果更容易获得当事国人民的理解和支持，能够得到有效实施，并具有持久生命力。只有当事方通过平等谈判达成协议，有关争议才能获得根本长久解决，有关协议才能得到全面有效贯彻实施。”^③

可能还有一点中国未明说，即谈判协商所具有的这些特征与中国以“和”为中心的世界观、治理观^④是相契合的，相互之间具有天然的亲近感。和平解决国际争端中的“和平”一词，不仅与战争相对，它在中文中还有“平和”之意，包括处理具体争议事项时的合作氛围和相关人员之间的友好关系这一层面的意涵。^⑤ 这一点是第三方强制程序所无法与之相比的，也可能是以西方“人性本恶”法律文化为底色的国际争端解决制度所难以解释的。

对谈判协商的青睐反映了中国对不同争端解决方法的喜好，表明它将谈判协商放在首选和优选的位置。中国十分强调谈判协商，例如，中国多次表示，在领土和海洋划界问题上，“不接受任何诉诸第三方的争端解决方式”。但如果将这句话解读为中国在领土和海洋划界问题上绝对不接受第三方案程序，则是错误的。联系上下文以及中国对国家同意原则的坚持，中国的完整意思表示更可能是：不接受任何（未经中国同意而）诉诸第三方的争端解决方式。

无论是谈判协商，还是司法或仲裁，都是和平解决包括海洋争端在内的国际争端的不同方法。它们之间的关系是多面向而非单向度的，存在竞争但并非绝对互斥，反而彼此具有包容性。强制程序本身不是目的，是可以服务于谈判协商的，反之亦然。一旦把谈判协商与强制程序对立起来，谈判协商和强制程序就成了非此即彼的选择，谈判协商的合意性也就有了“强制”的味道。将来，中国在海洋争端解决方面的政策宣示与实践可以把谈判协商与强制程序之间关系的这种多样性展示出来。

在如何妥善处理谈判协商与强制程序关系问题上，欧盟的经验或许可以提供一些有益借鉴。与中国一样，欧盟对国际争端解决的态度也历经了一个演进过程，自20世纪90年代开始推崇通过强制程序解决国际争端。^⑥ 欧盟于1998年正式确认成为《公约》缔约方，是《公约》生效以来卷入国际海洋争端和历经《公约》强制程序较多的一个缔约方。欧盟对强制程序的推崇，可以从“南海仲裁案”期间它不时敦促中国接受《公约》项下仲裁程序及执行仲裁庭所作裁决的做法明显看出。^⑦ 与中国不同的是，欧盟有关海洋争端的解决较好地展示了谈判协商与强制程序之间的丰富关系。

欧盟迄今既没有作出第298条声明，也没有依照第287条作出任何选择。事实上，即使总体上推崇强制程序，它也对《公约》规定的“强制程序仍然心存疑虑，虽然表态时相对积极，但

① 中国国务院新闻办公室：《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》（白皮书），2016年7月，第131段。

② 中国外交部：《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》，2014年12月7日，第87段。

③ 中国国务院新闻办公室：《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》（白皮书），2016年7月，第131段。

④ 参见刘衡：《国际法之治：从国际法治到全球治理——欧洲联盟、世界贸易组织与中国》，武汉大学出版社2014年版，第120—121页。

⑤ 不通过谈判寻求解决争端，而直接将争端提交仲裁或司法解决，可能被视为“不友好的”行为。See Junwu Pan, *Toward a New Framework for Peaceful Settlement of China's Territorial and Boundary Disputes*, p. 116.

⑥ 参见谢琼、刘衡：《欧盟的国际法治观——基于联合国“国内和国际法治”议题探析》，载《欧洲研究》2016年第1期，第25—29页。

⑦ 参见刘衡：《欧盟与国际海洋争端解决》，载《欧洲研究》2018年第6期，第119—120页。

实际上还是主张以谈判协商作为争端解决的首选和优选”。^① 这点与中国类似。政策上，“欧盟及其前身欧共体总是寻求通过国际谈判和外交解决同第三国的（海洋）争端”。^② 实践也是如此：“过去30年来，欧盟与第三国（海洋）争端的和平解决主要是通过谈判和外交方法”，“欧盟表现出对政治方法的强烈偏好，而不是将自己屈身于结果不太确定的国际法律程序”。^③ 不过，欧盟并未因此将谈判协商与强制程序简单对立起来。在它看来，“有拘束力的争端解决规则实际增强了对当事方寻求合意解决方案的激励——这本身是一个积极的存在”。^④ 基于对谈判协商与强制程序二者关系的这种包容性认识，欧盟的具体做法是：第一，能通过谈判协商解决就不进入强制程序；第二，不主动适用强制程序以谋求解决争端；第三，即使被动卷入强制程序，也积极通过谈判协商将强制程序予以事实搁置。^⑤ 在“剑鱼仲裁案”^⑥ 和“鲱鱼仲裁案”^⑦ 中，欧盟两度被争端对方提起《公约》附件七仲裁，其中剑鱼争端还曾经双方协议又移至国际海洋法庭处理，但最终两起争端都通过谈判协商结案。^⑧ “在案件提交强制程序以后，实际上有两条线在同时运作，明线是由国际法庭走法律程序，暗线是当事方谈判协商，暗线优于明线……强制程序在整个争端解决过程中似乎只是扮演了谈判筹码的角色。”^⑨

中国坚持在领土和海洋划界问题上“不接受（未经中国同意而）任何诉诸第三方的争端解决方式”，这一基本政策目前并无改变或调整必要。但在诸多并不直接或明显涉及领土与划界的海洋争端中，中国目前强调的“同意”仍主要是指第三方程序启动前的事先同意。而在《公约》强制争端解决实践中，这种“同意”不限于事先同意，也包括事中同意或事后同意，也可以通过在后同意（合意）改变在先同意。而且，任何时候基于“同意”的强制管辖权都不必然妨碍谈判协商的进行：强制程序不是谈判协商中断的当然理由，谈判协商的重启也不一定要等待强制程序的中止或终止。在海洋争端强制程序启动前、进行中，乃至程序完成后，中国均可以更加积极主动地运用谈判协商，以阻止强制程序，或改变强制程序的具体运行或限定具体争端事项，乃至终止强制程序，并推动相关争端的最终谈判协商解决。

七 简短结论

中国一贯主张在尊重历史事实和包括《公约》在内的国际法基础上，由直接当事国通过友

① 刘衡：《欧盟与国际海洋争端解决》，第122页。

② Ronán Long, “Law of the Sea Dispute Settlement and the European Union”, in Jill Barrett and Richard Barnes (eds.), *Law of the Sea: UNCLOS as a Living Treaty* (British Institute of International and Comparative Law, 2016), p. 435.

③ Ronán Long, “Law of the Sea Dispute Settlement and the European Union”, p. 454.

④ Joe Borg, *Oceans and the Law of the Sea: Towards new horizons*, Address at the Conference of the International Tribunal for the Law of the Sea, Hamburg, 2 September 2005, SPEECH/05/475, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_05_475.

⑤ 刘衡：《欧盟与国际海洋争端解决》，第128页。

⑥ *Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks (Chile/European Union)*, Order of 16 December 2009, ITLOS Reports 2008–2010, p. 13.

⑦ *The Atlanto-Scandian Herring Arbitration (The Kingdom of Denmark in respect of the Faroe Islands v. The European Union)*, PCA Case 2013–30.

⑧ 也可以因此认为欧盟存在个案实践与总体政策分离的情况。当然，不同主体的利益纠葛不同，如欧盟并非主权国家，它不会遭遇最为棘手的岛礁主权和海洋划界问题，不能简单要求中国同欧盟一样能如此自如地在谈判协商和强制程序中来回切换，但充分认识到二者关系的丰富性（特别是包容性）应是有益的。

⑨ 刘衡：《欧盟与国际海洋争端解决》，第127页。

好协商和平解决有关海洋争端。^① 中国认为国家同意原则是《公约》争端解决机制及其适用的基础,《公约》下设的国际司法或仲裁机构尤其应恪守这一原则,在《公约》授权范围内行事,充分尊重争端当事国自主选择争端解决方式的权利;中国不接受任何未经中国同意而诉诸第三方的争端解决方式,愿意在争端解决前与有关当事国“搁置争议、共同开发”。在这方面,中国既有中越北部湾划界的成功实践,也有菲律宾所提“南海仲裁案”的不愉快经历。鉴于“南海仲裁案”的警示,中国近年来一再强调国家同意原则的重要性,强调《公约》和一般国际法共同为各国开展海洋活动提供了法律框架,《公约》并非唯一的国际海洋争端解决依据,对于《公约》未予规定的事项,应继续遵循一般国际法的规则和原则。中国的上述政策与实践丰富了《公约》争端解决的国家实践,为和平解决海洋争端作出贡献。

作为对“南海仲裁案”的集中回应,《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》白皮书相对系统阐述(重申)了关于南海争端解决的4点政策立场。第一,国家间争议的解决,无论采用哪种机制和方式,都应以国家同意为基础,不能违背主权国家的意志。第二,在领土和划界问题上,中国不接受任何强加的争端解决方案,不接受任何诉诸第三方的争端解决方式。第三,同直接有关的当事国依据包括《公约》在内的国际法,通过谈判公平解决海洋划界问题。在划界问题最终解决前,各方应保持自我克制,不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动。第四,谈判解决争议是中国的成功实践和有益经验,将继续得到坚持。^② 上述4点是中国有关国际海洋争端解决政策与实践的总结和宣示,同样适用于中国与海上邻国在其他海域存在的相关争端。^③

如何理解国家同意原则与强制管辖权、谈判协商与强制程序这两组关系并在实践中予以灵活掌握,是中国有关国际海洋争端解决政策与实践的核心问题。既往实践和上述4点政策立场提供了部分答案。面对在新形势或可能的变局下妥善解决与海上邻国之间海洋争端的现实需求,中国仍需努力。^④

① 外交部网站:《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》, https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/202209/t20220902_10760372.shtml。

② 参见中国国务院新闻办公室:《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》(白皮书),2016年7月,第126—131段。

③ 2017年1月的《中国的亚太安全合作政策》白皮书再次强调:“对于领土和海洋权益争议,应在尊重历史事实的基础上,根据公认的国际法和现代海洋法,包括《联合国海洋法公约》所确定的基本原则和法律制度,通过直接相关的主权国家间的对话谈判寻求和平解决。在有关问题解决前,各方应开展对话,寻求合作,管控好局势,防止矛盾激化升级,共同维护地区和平与稳定。”“中国致力于维护南海和平稳定的基本方向不会改变,致力于同直接当事国通过友好协商谈判和平解决领土和海洋权益争议的政策主张也不会改变。”参见中国国务院新闻办公室:《中国的亚太安全合作政策》(白皮书),2017年1月, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/36088/Document/1539911/1539911.htm>。

④ 学者们设想了一些初步方案或权宜之计。如,孙立文提出可将次级争端提交强制程序、可适用迅速释放程序。孙立文:《海洋法争端解决机制与中国海洋争端解决政策的选择》,载《太平洋学报》2011年第9期,第78—79页。孙立文还提出,可在海洋资源利用、海洋环保和海洋科研方面与相关当事国谈判签订包括可适用的争端解决方式的协定。孙立文:《〈海洋法公约〉争端解决机制的强制性及其对中国海洋争端解决的意义》,载《外交评论》2014年第4期,第158页。郭丽芳提出将涉海争端划分为绝对利益海洋争端、相对利益海洋争端和共同利益海洋争端三类,不同类型设置不同的争端解决目标。郭丽芳:《国家利益视角下东北亚海洋争端解决类型分析》,载《学术界》2015年第6期,第239—240、242—245页。高菲提出在官方不接受不参与的情形下,民间应以各种形式参与程序,“依法对法,见招拆招,绝不相让”。高菲:《论南海仲裁案的非法越权管辖——兼议中国政府“不接受不参与”的正当立场与策略(一)》,载《时代法学》2016年第4期,第102页。刘衡提出“尝试先初步达成谨慎或克制行使提起和推进仲裁程序这一单方权利的政治共识”。刘衡:《论强制仲裁在国际争端解决中的历史演进》,载《国际法研究》2019年第5期,第40页。罗欢欣提出“必要时主动选择国际法院或其他更成熟的裁判机制解决争端”。罗欢欣:《〈联合国海洋法公约〉争端解决程序的比较与选择》,载《地方立法研究》2022年第5期,第114页。

China's Approach to the Settlement of International Maritime Disputes

Liu Heng

Abstract: By signing the United Nations Convention on the Law of the Sea in 1982 and ratifying the Convention in 1996, China thus accepted the dispute settlement mechanism of the Convention. By the 1990s, with the most of China's land boundaries having been delimited and demarcated, maritime disputes between China and its sea neighbors have become the main types of disputes which China faces. Adhering to the basis of the principle of consent, the priority of negotiation and consultation and the use of the third-party procedures on the premise of state consent are the basic features of China's policy and practice on the peaceful settlement of international disputes. This approach is also clearly reflected in settling disputes concerning territorial sovereignty of islands, maritime delimitation and so on by China. China is committed to determining the maritime limits with its neighbors by negotiation and consultation, and to "pursuing joint development while shelving disputes" before the final settlement. In this regard, China has both the successful practice of the maritime delimitation in the Beibu Bay by negotiation and consultation with Vietnam, and unpleasant experience of the *South China Sea Arbitration* initiated by the Philippines. In recent years, China has once again emphasized the great importance of the principle of consent, and that the Convention is not the sole legal basis for the settlement of maritime disputes. China's policy and practice on the settlement of international maritime disputes enrich the state practice on the settlement of the disputes related to the Convention, contribute to the peaceful settlement of maritime disputes. At the same time, China is also facing some practical difficulties.

Keywords: Settlement of International Dispute, Maritime Disputes, UNCLOS, State Consent, Compulsory Dispute Settlement Procedure, Negotiation and Consultation, *South China Sea Arbitration*

(责任编辑: 曲相霏)