2016年05月03日 发布

FT中文网中国政经

2016年05月03日 15:45 PM
网址连结：http://www.ftchinese.com/story/001067364?full=y

对“九段线”裁决后续影响的预测

纽约大学法学院教授 孔杰荣

由五名公正专家组成的国际仲裁庭，已经审理了菲律宾诉中国一案，他们很快就会根据《联合国海洋法公约》（海洋法公约）作出最终仲裁裁决。尽管这个仲 裁庭不会就领土主权或海洋划界问题作出认定，但是该裁决很有可能决定其他诸多问题，例如中国的“九段线”是否存在法律依据（中国凭借该线以模棱两可的方 式，对南中国海逾 85%的海洋面积主张权利），以及任一争议岛屿是否享有 200 海里专属经济区。

如果北京方面如其早先所言，拒绝承认该仲裁 裁决，这一做法将会损害其积极参与谈判、且早已批准的《海洋法公约》制度。而且，这一行为也会损害北京自己的利益。北京方面提出了宽泛的领土权利主张，并 采取了强势的海事行动，不停地将争议水下地物、低潮高地和岩礁改造成岛屿、机场、港口，这些举动已经塑造出中国无视法律的国际形象，而拒绝承认该仲裁裁决 的行为，只会强化这样的形象。

期待北京方面最终改弦易辙，并不是不可能，但是这需要所涉及的亚洲各国以及美国重新致力于实践《海洋法公约》的原则。同时，也需要其他主要国家继

续向中国施加压力，例如七国集团（G7）外长会议于 4 月 11 日表明立场支持菲律宾仲裁，声明措辞异常强硬。

2013 年 1 月，菲律宾出人意料地根据《海洋法公约》针对中国提请仲裁，把第三方争议解决机制引入了中国的海洋纠纷。中国当时坚持认为，根据《海洋法公约》设立的 仲裁庭对争议事项不具有管辖权。但是中国拒绝将其对管辖权的异议提交至仲裁庭，待其作出公平裁决。2015 年 10 月，仲裁庭作出裁决，认定其对部分事项具 有管辖权，对其他事项的管辖权，则要等到仲裁庭对菲律宾的权利主张作出实体性裁决时，才能一并判断。而这一裁决马上就要公布了。

但 是，这主要涉及的是政治问题，而不仅仅是法律问题而已。北京的反对立场反映出，目前中国军方和政治领导人高度民族主义的考量，远胜于中国政府内外国际法专 家们的声音。这些专家认为，中国应该向仲裁庭提出管辖权异议，并在仲裁庭面前提出对菲律宾权利主张的质疑，无论中国是否在法律上有义务作出这些回应。在习 近平主席令人生畏的领导之下，尽管学术讨论是被允许的，但如果任何一名体制内的国际法专家或外交关系专家，想对现行政策提出不同意见，都需要莫大的勇气。

针 对仲裁庭即将发布的最终仲裁结果，北京会如何应对？默默地无视仲裁结果的做法似乎并不可行。一些人猜测，一个基本上不利于中国的仲裁决定可能会引起中国以 退出《海洋法公约》这一戏剧性的方式来表达不满，根据规定，在提前一年进行通知的前提下，这种做法是被允许的。但是，脱离公约并不能适时免除中国遵守仲裁 决定的义务。比起不遵守仲裁决定，退出公约是对国际社会仲裁结果的极端反应，会对中国的声誉造成更久远的损害。中国也会失去未来影响《海洋法公约》发展的 机会，而《公约》又恰恰事关对北京相当重要的诸多问题。

似乎更有可能的是，北京方面会继续通过官方和非官方的声明来贬低仲裁裁决，对其在管 辖权和实体问题上的合法性提出质疑。而且，北京方面尽管自己选择不参与设立仲裁庭的程序，但是已经试图质疑仲裁庭的组成过程，甚至抨击仲裁人的独立性和公 正性。中国外交部最近谴责该仲裁案是“披着法律外衣的政治挑衅。”当然，此类做法只会进一步伤害中国追求的所谓软实力。

但是这个情况也并非 无药可解。根据经验，中国的外交政策和法律立场并不是铁板钉钉、一成不变的。若是跟中国有海洋纠纷的各个国家能够日益积极通过外交手段来解决纠纷，包括诉 求于国际法律机制，这些举措最终或许会有成效。如果所有在东海和南海受到影响的国家，都把他们与中国之间的国际法纠纷提交给国际法律机构，以这种方式“轰 炸”北京“总部”，而不是仅仅依赖于无休无止、毫无建树的不平等双边谈判，或是美国的军事表态，那么出现转机还是有希望的。

印度总理纳伦德 拉·莫迪通常被认为是一个信奉民族主义的领袖，但是令人吃惊的是，他却树立了一个榜样，展示了一个大国在面对弱小邻国时，应该如何应

对令其失望的联合国海 洋法公约仲裁裁决。尽管在与孟加拉国就孟加拉湾海域的经济专属区争议中，印度的大部分权利主张都未获支持，莫迪还是冷静地接受了国际海洋法仲裁庭 2014 年 7 月作出的裁决，而不是在国内煽动盲目排外的群众示威，反对所谓的外国不公平的干预。莫迪还强调，该仲裁结束了两国之间由来已久的纷争，为未来的合作奠 定了基础。

南中国海的其他参与方应该学习菲律宾的榜样，不仅应该根据《海洋法公约》在必要的情况下对中国提起争议解决程序，而且还应该将 《海洋法公约》争议解决程序用于彼此间的纠纷，国际法原则将有助于促进成功的谈判。越南多次在不同场合威胁要提交与中国的争端，还已经向仲裁庭表达支持菲 律宾的立场。不过越南最终还是认为，静待菲律宾仲裁案的结果是更为安全的政治途径。近来的一些动向表明，如果中国继续采取刺激性行动，或许马来西亚，甚至 连印度尼西亚也有可能尝试《海洋法公约》的争议解决机制。

细细思量，日本要作出的选择是最为有趣的。如果菲律宾仲裁案没有对中国的“九段 线”宣告不合法，由于“九段线”所覆盖的海域涉及中国对南中国海的权利主张，那么日本，作为支持航行自由的《海洋法公约》成员国，或许能够精心设计一个权 利主张，证明其有权就南中国海问题对中国提起强制争端解决程序。（尽管日本不是南中国海的沿海国，但法律上有权如此主张。）但是，跟其他受影响的国家一 样，日本也在非常谨慎地观望菲律宾仲裁案的结果。即便如此，日本首相安倍所属的自由民主党最近提出，如果东京方面就东中国海的海洋纠纷与中国的谈判仍然举 步维艰的话，日本将会考虑使用第三方争端解决机制。

菲律宾仲裁案也凸显了美国所面临的一个国际法挑战。《海洋法公约》公布已有 30 多年，虽 然在实务上，美国将大多数公约条款视为国际习惯法予以遵循，但是华盛顿方面至今尚未批准该公约。尽管历任美国总统、参谋长联席会议、内阁成员，以及分属民 主党和共和党的权威外交官和专家，都对批准该公约予以强烈支持，但是面对与白宫严重对立的参议院，美国现任总统奥巴马还是决定就此作罢，不积极寻求参议院 批准公约。

然而，美国的国家安全日益牵涉各种海洋法问题，而且美国也支持其他各国提起针对中国的仲裁。不幸的是，美国不批准《海洋法公 约》，就会让华盛顿方面一直处于“学我说的一套，不学我做的一套”的可悲地位。美国拒绝批准该公约，使得美国自己也无法利用《联合国海洋法公约》争议解决 机制所提供的各种可能性，这既涉及中国，也涉及其他不接受美国所提出的海洋权益主张的国家。这就造成了一个虚假印象——美国在南中国海应对中国海洋法挑战 的唯一选择就是摆出危险性的军事姿态，此策略或许有必要，但无法解决危机。

台湾作为一个拥有 2300 万人口的自治岛屿，处境最为微妙，因为 中国大陆主张台湾属于中国，而台湾有时又声称台湾才代表全中国。一方面，尽管台湾不信任中国大陆，但即将在 5 月 20 日宣誓就职的新总统蔡英文，将不可能放 弃台湾以“中国”名义针对南中国海提出的权利主张。另一方面，台湾作为一个事实上的国家，急于排除无法正式参与外交事务的阻碍。虽然台湾目前无法加入

《联 合国海洋法公约》，但是台湾日益谨慎，将自己描绘成该公约的忠实拥护者。台湾如何应付这个进退两难的问题，或许将取决于仲裁庭裁决的实质性内容。如果仲裁 庭判定台湾目前所占据的太平岛，也是南沙群岛中最大的岛屿，有权享有 200 海里专属经济区，那么台湾或许可以优雅地默认，甚至明确地将仲裁庭论点引以为 据。

可以肯定的是，如果基于对公约的权威解释而展开真诚的谈判，而不是仅仅依赖压倒性的单方政治力量，那么明智的妥协存在多种可能性。 2013 年，日本和台湾达成了令人刮目相看的渔业协议，中国和越南则在 2000 年达成了北部湾协议，这都体现了妥协的益处。坚持有创意的谈判妥协，加上以 相关的国际法裁决厘清状况，可以解决领土争端、划定海洋边界、为共享经济资源提供条件，甚至能够将北京方面和其他国家已经修建了可供军事使用设施的人工岛 屿，转为仅作和平用途。如果中国最终与菲律宾和其他国家在菲律宾仲裁案的促使下达成了和解，娴熟的谈判家可以借此保全中国的面子，不必一定要明确援引仲裁 案裁决。

过去十多年来，中国自称其和平崛起，而且一直试图说服国际社会它是一个遵循法治、负责任的大国。在这些情况下，如果北京方面接受并 承认菲律宾仲裁案的裁决，将其作为谈判的平台，寻求明智的妥协，那就体现了政治家的风范，也有助于亚洲和平。同时，越多相关国家诉求国际海洋法，情况就越 好。这或许可以刺激中国和美国重新考虑他们目前的姿态，促使它们用不同的方式加强（而不是削弱）《海洋法公约》体系。考虑到中国周围海域的敏感性，这或许维系着世界和平。

(注：作者孔杰荣（柯恩，Jerome A. Cohen），纽约大学法学院教授，亚美法研究所所长，美国对外关系委员会亚洲研究兼任资深研究员。亚美法研究所译。英文原文发表于《外交政策》（Foreign Policy）。本文仅代表作者个人观点。责编邮箱 bo.liu@ftchinese.com