

论作为条约的联合声明

柳华文

广义的条约,名目繁多,而何种条约用何种名称,在国际法上并没有明确的规则,往往是由条约内容的重要程度、当事国的数目以及与缔约有关的种种因素决定的。

条约是最正式的一种名称,一般用于国家之间的重要协议,且通常需要批准。其他的条约名称还有宪章、专约、协议、议定书、决定书、宣言、换文等不下三十种。

联合声明可以被视为宣言的一种,并与联合公报相类似。它可以作为两种不同性质的文件的名称。一是不具有条约性质的、没有法律约束性的文件:如两国或数国在声明中仅表示对某些问题共同的态度或政策,但不就具体事项承担国际义务,这就只是一般性的外交文书。另一方面,如果文件是郑重的约定,对某项问题采取一致行动,或规定国家行为的准则,制定国家之间的相互权利和义务,这便是一项条约,在国际法上有约束力。

根据1969年维也纳《条约法公约》,条约的定义是:“国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定,不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内,亦不论其特定名称如何。”因此,名称和形式并非决定法律效力的主要因素,重要的是文件的内容,看它是否显示接受约束的意愿、愿意承担国际法上的责任。

下面以新中国成立以来的三个以联合声明为名称的条约为例,考察作为条约的联合声明的意义和作用。

1972年9月28日的《中日两国政府联合声明》,是一个双边条约。在该声明中,中国宣布放弃对日本的战争赔偿要求,日本宣布承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府;双方还约定在和平共处五项原则的基础上建立两国间持久的和平友好关系,在相互关系中用和平手段解决一切争端,而不诉诸武力和武力威胁。通过该联合声明,中日两国实现了邦交正常化,正式建交并揭开了两国关系新的一页。为什么要采取联合声明的形式呢?一方面,关于声明的内容,作为求同存异的产物,它不使日本有机会公开发表与中国方面的理解不同的解释,有利于尽快地恢复两国的邦交。另一方面,日方首先提议使用联合声明的形式,主要是为了避免作为执政党的日本自民党在国会审议中出现内讧。1972年9月28日,周恩来总理亲笔写了“言必信,行必果”,赠给了来访的日本首相田中;田中

首相也亲笔题字“信为万事之本”;回赠给周总理。双方以特有的方式表达了恪守约定的意愿和决心。

1984年12月19日签署的《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》和1987年4月13日签署的《中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府关于澳门问题的联合声明》,分别是中英、中葡两国间解决香港、澳门问题的历史性文献。它们承认香港、澳门是中国领土,中国政府将在确定的时间对其恢复行使主权,并由中国政府在其中宣示并说明了中国根据“一国两制”的方针对香港、澳门将要执行的政策。作为两个重要的双边条约,与前述中日间的联合声明不同,它们均经缔约方的议会机关批准后才正式生效。在这两个联合声明被批准及生效后,中国政府分别将其在联合国秘书处登记,其中1985年6月对中英联合声明的登记是中国首次在联合国进行条约登记,足见中国政府对两个联合声明的重视。如此重要的条约为什么不叫做条约、专约或协议呢?采用联合声明的名称是由中方提出来的,原因是基于如下的考虑:首先,条约与协议的条款较为接近法律的形式,遣词造句均须清楚界定,而联合声明较具弹性。比如,两者均有“法律基本不变”、“特别行政区政府由当地人组成”之类的词句,其中“基本不变”、“当地人”明显地尚难清晰界定其含义。其次,联合声明容许缔约双方作平行式的声明。中国政府可以在一个两国签署的、在国际法上有约束力的文件中,表达其对将来特别行政区的承诺,而并不愿意直接地就其主权下的港、澳特别行政区的基本方针政策向他国作出承诺。两个联合声明采用了这样的格式,在开始部分的条款中写为:“中华人民共和国政府声明,……对香港的基本方针政策如下(对澳门执行如下的基本政策)。”在最后部分再专用一款规定:“中华人民共和国政府和联合王国政府(葡萄牙共和国政府)同意,上述各项声明和(作为)本联合声明(组成部门)的附件均将付诸实施。”(括号内的文字系中葡联合声明的规定)这样,中国政府就通过联合声明的形式和上述两个条款的方式维持了自己拥有港澳主权的立场。

可见,条约采用联合声明的名称和形式,是基于种种现实与法律的考虑的。其意义和作用包括:(1)其用语可以具有弹性,不必拘泥于措词的严密与细致。(2)它可避免由缔约国国内议会机关审查条约带来的繁琐,简化国内程序,由政府完成缔约。当然这并不排除重要的联合声明仍需由议会机关批准。(3)它允许做平行性声明,一方面有利于求同存异,另一方面在解决有关历史遗留的领土问题的场合,可以维护一国在领土主权问题上的立场,而避免形式上的矛盾。

联合声明不一定是条约,而作为条约的联合声明其法律拘束力绝不逊色于一般条约。

(作者单位:北京大学法律系)