

大陆架外部界限之划定：国内程序与大陆架界限委员会“建议”的联系与冲突

欧水全*

摘要：根据《联合国海洋法公约》，大陆架界限委员会行使对沿海国的外大陆架划界案作出“建议”的职能。但是，大陆架的外部界限最终是由沿海国通过国内程序确定。因此，在实践中，如何处理沿海国确定大陆架外部界限的国内程序和大陆架界限委员会的“建议”的关系值得关注。特别是，沿海国通过国内程序“超出”大陆架界限委员会的“建议”进行划界是否有效，在《联合国海洋法公约》中没有相应的判断机制。根据《联合国海洋法公约》及其附件二的规定，大陆架界限委员会的“建议”不应具有强制的法律拘束力。沿海国通过国内程序划定的大陆架外部界限的有效性应从《联合国海洋法公约》的整体规定及其基本精神出发进行判断。

关键词：大陆架外部界限 大陆架界限委员会 “建议” 沿海国国内程序

一 问题的提出

根据《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）^①第76条第8款之规定，沿海国在划定200海里以外大陆架的外部界限时应该向根据《公约》附件二成立的大陆架界限委员会（以下简称委员会）提交相关的划界信息。委员会根据相关的规则向沿海国提出建议，沿海国在这些建议的基础之上划定的大陆架外部界限应有“确定性和拘束力”。^②按照这一条款的规定，如果沿海国完全采纳委员会的“建议”，在此基础上所划定的大陆架外部界限在《公约》的规定之下是确定的和有拘束力的。但是，沿海国对大陆架外部界限的划定可能会出现与委员会的“建议”相冲突的情况，例如沿海国超出“建议”进行大陆架外部界限的划定。随着越来越多的国家向委员会提交大陆架外部界限的划界报告，^③沿海国依据国内程序超出委员会的“建议”而划定界

* 清华大学法学院国际法学研究生。

① 《联合国海洋法公约》于1982年颁布，1994年生效，截至2016年6月23日，共有168个成员，其中包括167个国家和欧盟，Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements, http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm (last visited July 2, 2016)。

② 《联合国海洋法公约》第76条第8款。

③ 截至2016年4月26日，共有77个成员国向大陆架界限委员会提交了外大陆架划界案，see Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, http://www.un.org/Depts/los/cles_new/commission_submissions.htm (last visited July 2, 2016)。

限的情况将会出现，至少已经有潜在的可能性。那么，如何评估沿海国超出委员会的“建议”划定大陆架外部界限行为的合法性，将是在实践中会出现的问题。在评估沿海国的划界行为时，将会不可避免地涉及到委员会在《公约》整个体系中的地位和作用以及委员会作出的“建议”的性质和效力等相关的议题。同时应该注意到，大陆架是沿海国固有的权利，因而沿海国的大陆架权利不需要事先的主张。^①委员会“建议”的存在与否并不能影响沿海国的大陆架权利。但是，现实中又面临着沿海国的划界与委员会“建议”的关系问题。

目前，国内已经出现了一些关于委员会及其“建议”的研究。这主要集中在以下几个方面：首先是分析委员会的法律地位及其“建议”的法律效力问题。^②其次是从技术上研究委员会的划界方法。^③最后是从总体上讨论沿海国申报大陆架外部界限的具体程序以及相关对策问题。^④但是，目前依然缺乏关于沿海国国内划界程序与委员会“建议”关系方面的研究。实际上，两者的关系问题在大陆架外部界限划定的具体实践中是很难避免的。因此，厘清两者的关系甚为必要。本文将从《公约》整体出发对两者的关系进行专门的探讨。

二 大陆架界限委员会与“建议”

可以明显地看到，《公约》及其附件二并没有对委员会的性质和地位做明确的规定。相应地，委员会所作“建议”的法律效力也没有得到明确。因此，以上现象在理论和实践中都会产生争议。有观点认为，委员会作出的“建议”应该享有一定的法律效力，对沿海国划定大陆架外部界限在法律上会有拘束作用，因为“建议”本身具有规范特征（normative characteristics）。^⑤国内也有学者认为，“委员会的建议在性质上不仅仅是建议性的建议，而是一种国际法上的法律行为，能够引起国际法律后果”。^⑥但是，问题是“建议”的法律规范性和法律效果应从何处而来？

本文认为应该从《公约》的规定出发，从整体上考察“建议”的法律效力。这需要从两个方面入手：首先，因为大陆架界限委员会是作出“建议”的机构，所以非常有必要专门分析委员会在《公约》下的法律地位。委员会的性质和地位是决定“建议”的性质和效力的关键因素。其次，需要分析委员会作出“建议”的依据包括哪些以及这些依据能否证明“建议”具有法律效力。

① See Alex G. Oude Elferink, “Article 76 of the LOSC on the Definition of the Continental Shelf: Questions Concerning Its Interpretation from a Legal Perspective”, (2006) 21 (3) *The International Journal of Marine and Coastal Law* 269, p. 283.

② 例如，范云鹏：《论大陆架界限委员会的法律地位》，载《中国海洋法学评论》2007年第1期；吴卡：《冲之鸟不应拥有外大陆架——从大陆架界限委员会的职能展开》，载《大连海事大学学报》（社会科学版）2013年第2期。

③ 例如，方银霞等：《大陆架界限委员会审议划界案的原则和方法——委员会建议摘要案例分析》，载《海洋学研究》2013年第2期。

④ 参见傅岷成：《大陆架外部界限申报问题与对策》，载《2004年海洋发展论坛论文集》。

⑤ See Bjørn Kunoy, “The Terms of Reference of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: A Creeping Legal Mandate”, (2012) 25 (1) *Leiden Journal of International Law* 109, pp. 129–130.

⑥ 刘亮：《论大陆架界限委员会建议的性质与效力——兼评中国东海部分海域大陆架划界案》，载《太平洋学报》2014年第5期，第27页。

（一）委员会与《公约》

根据《公约》第76条第8款以及《公约》附件二的规定，在“公平地区代表制基础上成立”大陆架界限委员会。^①因此，从设立的依据上看，委员会完全是根据《公约》的规定而设立。但是，关于委员会的性质和地位，《公约》则没有明确。这和另外两个也是根据《公约》设立的机构国际海底管理局和国际海洋法法庭的情况非常不同，这两个机构的性质和地位均在《公约》及其附件中得到明确。^②从成员的组成上来看，委员会由21名地质学、地球物理学或水文学方面的专家组成。^③那么，这意味着委员会的工作性质是“技术性”的，而不是“法律性”的。^④另外，关于委员会的目的，委员会认为其目的是促进《公约》中关于200海里以外大陆架界限的规定实施，并没有进一步明确其地位。^⑤这样的措辞显然是模糊的。因此，从以上几个方面来看，我们并不能够明确界定委员会在《公约》法律框架中的地位。

如果回顾一下委员会设立的过程，就能够更加充分地证明委员会只是《公约》之下的一个辅助性技术机构。设立委员会的建议，最初由美国代表团在第三次联合国海洋法会议上提出，并得到了诸多国家的响应。其中，德国主张赋予委员会划定大陆架外部界限的权利，也就是说委员会可以就划界作出决定（decision），但是得不到大多数国家的支持。最终，《公约》第76条第8款采用的是“建议”（recommendations）。^⑥同时，委员会的具体职能范围以及可能出现的上诉程序，依然没有得到解决。^⑦因而，委员会在《公约》下并没有被赋予外大陆架划界的决定权。

因此，委员会其实是在各国妥协的基础上产生的，并未被赋予任何行政上或司法上的职能，具有辅助性，其职能限于在技术方面提供划界的建议，是一个“政治世界中的技术机构”。^⑧

（二）委员会作出“建议”的依据

委员会作出“建议”的依据是考量“建议”效力的一个先决性问题。由于委员会的成员是由地质学、地球物理学或水文学方面的专家组成，在作出“建议”的过程中主要是根据其本身的专业知识。但是由于外大陆架界限的划定最终是一个法律问题，委员会的“建议”并不能够完全地脱离《公约》关于划界的相关规定。

① 《联合国海洋法公约》附件二（大陆架界限委员会）第1条。

② 有关国际海底管理局以及国际海洋法法庭的规定分别见于《公约》的第十一部分第四节和附件六。

③ 《联合国海洋法公约》附件二第2条。

④ Ted L. McDorman, “The Entry into Force of the 1982 LOS Convention and the Article 76 Outer Continental Shelf Regime”, (1995) 10 (2) *The International Journal of Marine and Coastal Law* 165, p. 177.

⑤ 有关委员会的目的以及职能，资料来源于：http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_purpose.htm#Purpose，最后访问时间：2016年4月13日。

⑥ See Suzette V. Suarez, *The Outer Limits of the Continental Shelf: Legal Aspects of Their Establishment* (Berlin: Springer, 2008), pp. 76–78.

⑦ See M. H. Nordquist (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary II* (Martinus Nijhoff, 1993), p. 850.

⑧ Ted L. McDorman, “The Role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: A Technical Body in a Political World”, (2002) 17 (3) *The International Journal of Marine and Coastal Law* 301, p. 301. See also Andrew Serdy, “The Commission on the Limits of the Continental Shelf and Its Disturbing Propensity to Legislate”, (2011) 26 (3) *The International Journal of Marine and Coastal Law* 355, pp. 382–383.

1. 技术方面的依据

很明显，由于组成委员会的成員的知识背景以及委员会作为技术性机构的特征决定了其在作出外大陆架界限划定的“建议”时，首先考虑地形地质方面的依据，也就是技术上的依据。委员会于1999年通过的《大陆架界限委员会科学和技术准则》（以下简称《准则》）（Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf）对委员会划界“建议”过程中应遵循的技术要求作出了规定。^① 该《准则》的内容主要包括划定大陆架外部界限的方法以及各项技术指标和要求。这也充分体现了委员会作为一个专业性技术机构以“建议”的方式来辅助划界。

同时，如果委员会认为在必要的情况下可以“与联合国教科文组织的政府间海洋学委员会、国际水文学组织及其他主管国际组织合作，以求交换可能有助于委员会执行职务的科学和技术情报”。^② 尽管这一规定并不像《准则》一样在所有的划界建议中起到指导的作用，不过从另一个侧面可以反映出委员作出“建议”的过程中侧重于技术方面的要求。总之，委员会的“建议”是以技术为中心的。

2. 法律方面的依据

关于委员会作出“建议”的法律依据，《公约》附件二第三条第1款（a）项^③作了如下规定：

“审议沿海国提出的关于扩展到二百海里以外的大陆架外部界限的资料和其他材料，并按照第76条和1980年8月29日第三次联合国海洋法会议通过的谅解声明提出建议”。

因此，委员会所作“建议”在法律方面的依据包括《公约》第76条以及1980年的谅解声明。^④ 第76条对大陆架作出了定义、规定了地形地质方面的标准以及外大陆架划界的程序。因此，委员会在作出“建议”时就不可避免地解释该条款。^⑤ 仅仅从这个角度而言，委员会作出“建议”需要有法律方面的依据。但是，委员会对《公约》的解释仅仅是为了更好地作出“建议”，而不是有高于沿海国的解释权。此外，谅解声明规定了关于适用于特殊地理地貌的特殊划界方法。这也是为委员会的“建议”提供依据。

总之，综合委员会作出“建议”的技术方面和法律方面的依据来看，技术方面是委员会作出“建议”的首要依据。同时，委员会以《公约》第76条作为国际法上的依据以求在最大程度上作出符合法律的技术性“建议”。但是，在委员会成员非法律背景的前提下，法律与技术两方面标准的糅杂可能会使得“建议”很难同时符合这两方面的标准。

（三）小结：“建议”的性质

从以上关于委员会与《公约》关系的讨论以及对委员会作出“建议”的依据的分析中，我

① Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS/11, adopted on 13 May 1999, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/documents/Guidelines/CLCS_11.htm (last visited July 16, 2016).

② 《联合国海洋法公约》附件二第3条第2款。

③ 《联合国海洋法公约》附件二第3条第1款（a）项。

④ See http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_XIV/a_conf-62_sr-141.pdf (last visited April 14, 2016).

⑤ See Suzette V. Suarez, *The Outer Limits of the Continental Shelf: Legal Aspects of Their Establishment*, p. 122.

们可以对“建议”性质作出如下的几点结论：

第一，“建议”并非决定，其在本质上只对沿海国家起到建议性作用。委员会作出“建议”的首要目的是引导沿海国家进行划界，以求避免可能出现不科学的、过分的大陆架外部界限的划界。但是，“建议”本身没有任何的法律拘束力。^①因此，其本质是“建议”而不是“决定”。^②

第二，委员会的性质决定了其“建议”的非强制性。委员会组成的最大特点就是技术性专家集合，进而作出大陆架外部界限划界的“建议”。《公约》的成员国并没有一致地赋予委员会行使划界的权利。因此，委员会作出的“建议”不能够直接地适用于相关的沿海国家。同时也说明“建议”是非强制性的。

第三，委员会作出建议的首要依据决定了“建议”的技术性本质。由上文的分析可以得知，由技术专家组成的委员会把技术标准作为其“建议”的首要依据，因此“建议”在本质上只是一种针对相关国家大陆架外部界限划定的技术性报告，并不具有直接的法律效力。

三 国内划界程序与“建议”：联系与冲突

通过国内程序进行大陆架外部界限的划定将可能会面临国内程序与委员会“建议”的关系问题。处理两者关系的核心问题是如何协调其冲突。上文已经详细地讨论了委员会及其作出的“建议”的性质，下面主要是在此基础上对国内划界程序和“建议”的关系进行阐述。

（一）国内程序划界的依据以及解释冲突的问题

尽管沿海国依据国内程序进行大陆架外部界限的划定，但是在划界依据上也会与委员会的划界依据有重合之处，其中包括对国际公约适用的重合（例如《公约》）。不过，除此之外沿海国还有可能遵循其国内法进行划界。那么，在沿海国与委员会在解释相关国际法规则时就会出现冲突的问题。

1. 国际法依据

作为缔约国的沿海国在划定大陆架外部界限时，同样需要遵循《公约》以及相关的习惯国际法规则。因此，在国际法依据方面，沿海国的划界和委员会“建议”的依据是基本相同的，主要为《公约》。这里的主要问题是沿海国与委员会在解释和适用国际法规则，特别是《公约》时可能会产生冲突。这点将在下文展开论述。

2. 国内法依据

由于各沿海国的情况各异，沿海国可能需要制定国内法律规则来调整本国的大陆架划界。^③相关沿海国的立法也会以《公约》或者相关的习惯国际法为基础，但是，不同的国家基于对国

① See L. D. M. Nelson, “The Settlement of Disputes Arising from Conflicting Outer Continental Shelf Claims”, (2009) 24 (2) *The International Journal of Marine and Coastal Law* 409, p. 421.

② Suzette V. Suarez, *The Outer Limits of the Continental Shelf: Legal Aspects of Their Establishment*, pp. 78 - 79.

③ 例如，孟加拉国于1974年颁布的《领水和海洋区域法》作出了大陆架的界限的规定，参见张海文、李红云主编：《世界各国海洋立法汇编（亚洲和大洋洲国家卷）》，法律出版社2012年版，第77—81页；又如安提瓜和巴布达于1982年颁布的《海洋区域法》第六条就有关于200海里以外大陆架界限的规定，参见张海文、李红云主编：《世界各国海洋立法汇编（非洲国家、拉美和加勒比海国家卷）》，法律出版社2012年版，第351页。

际法的不同解读或者本国利益的考虑也会在具体问题上出现不同的立法倾向。因此，沿海国的国内立法也会与委员会在“建议”的依据上产生冲突。

3. 关于对《公约》解释的冲突

前文已经提及，尽管委员会是一个由技术专家组成的技术性机构，但是其在作出划界“建议”的过程中不可避免地需要解释《公约》中关于大陆架划界的相关规定。这些规定主要体现在《公约》第76条。但是，委员会的这种解释仅仅是为了辅助其作出“建议”的。委员会对《公约》的解释在法律上的准确性以及效力性是值得商榷的。另外，沿海国与委员会对《公约》的解释也可能出现冲突。

首先，关于委员会解释的准确性问题。委员会的组成人员排除法律专家被认为“是委员会的一个缺陷之一”。^①那么，基于这种存在缺陷的情况，委员会解释《公约》相关条款的能力是存在疑问的。因此，有观点认为，委员会“在解释和适用《公约》方面达不到政府的法律官员或者国际性法院或者法庭的水准”。^②

例如，委员会在作出划界“建议”的过程中，关于岛礁的认定以及岛屿的海洋权利界限的问题也往往超出委员会的解释能力。关于岛礁问题的解释就要涉及到《公约》第121条关于岛礁的界定。^③因为根据第121条的规定，一般情况下岛屿拥有自己的大陆架，但是不能够维持人类生存的岩礁不能拥有大陆架。那么这里就会出现超出委员会解释能力的两个问题：一是海洋地物的性质的认定；二是岛屿和岩礁之间的界定。在实践中也出现了相关的例子。英国就阿森松岛（Ascension Island）的外大陆架界限向委员会提交了意见，委员会在其作出的“建议”中认为该岛不能拥有超过200海里的外大陆架。^④但是，英国认为委员会没有权利去解释《公约》，因为委员会的成员并非法律专家。^⑤因而，具体实践在某种程度上说明，委员会并没有相应的能力去确定可能影响大陆架外部界限的岛礁的法律地位。^⑥所以，不管委员会的地位及其最后作出的“建议”的效力如何，在考虑相关沿岸国递交的划界报告的过程中，应该需要解释和适用《公约》的相关条款。^⑦但是，委员会解释《公约》的相关条款是为了辅助其作出“建议”。同时，委员会在解释和适用《公

① Surya P. Subedi, “Problems and Prospects for the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Dealing with Submissions by Coastal States in Relation to the Ocean Territory beyond 200 Nautical Miles”, (2011) 26 (3) *The International Journal of Marine and Coastal Law* 413, p. 429.

② John E. Noyes, “Judicial and Arbitral Proceedings and the Outer Limits of the Continental Shelf”, (2009) 42 (4) *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 1211, p. 1232.

③ 《公约》第121条：“岛屿制度 1. 岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。2. 除第3款另有规定外，岛屿的领海、毗连区、专属经济区 and 大陆架应按照本公约适用于其他陆地领土的规定加以确定。3. 不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁，不应有专属经济区或大陆架。”

④ See Commission on the Limits of the Continental Shelf “Summary of Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in regard to the Submission Made by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in respect of Ascension Island on 9 May 2008; Adopted by the Commission, with Amendments, on 15 April 2010”, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr08/gbr_asc_isl_rec_summ.pdf (last visited July 2, 2016).

⑤ See Great Britain and Northern Ireland to the Secretariat of the United Nations, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr08/gbr_nv_11jan2011.pdf (last visited July 2, 2016).

⑥ See Gau Michael Sheng-ti, “Commission on the Limits of the Continental Shelf as a Mechanism to Prevent Encroachment upon the Area”, (2011) 10 (1) *Chinese Journal of International Law* 3, p. 17.

⑦ See Surya P. Subedi, “Problems and Prospects for the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Dealing with Submissions by Coastal States in Relation to the Ocean Territory beyond 200 Nautical Miles”, p. 429.

约》第76条的过程中，多大程度上能够达到“一致性”也有待观察。^①

其次，委员会在解释《公约》上与沿海国产生冲突的问题。前文已经提及，在对相关的国际法规则的解释上，沿海国与委员会也可能产生冲突。但是，需要再一次强调的是，由技术专家组成的委员会在解释国际法规则上是缺乏法律专业性的。当然，我们也不能武断地完全否认委员会对国际法规则解释的准确性。不过，当委员会与沿海国存在条约解释方面的冲突时如何解决，这个问题在目前并没有明确的规则。但是，从委员会的性质及其在《公约》框架之下来考量的话，委员会对法律的解释并没有拘束力。不过，从解决争端的角度出发，出现这个问题时，比较务实的办法是引进第三方来解决，例如请求国际海洋法法庭发表咨询意见。在这种情况下，国际海洋法法庭可以适当参考委员会在技术方面（而非法律方面）的意见，同时根据《公约》的规定，作出中立权威的法律咨询意见。

因此，在大陆架外部界限的问题上，委员会不具备对相关的国际法规则进行权威的、有拘束力的解释的资格。这也证明了委员会作出的“建议”并不能成为沿海国确定其大陆架外部界限的准则。

（二）国内程序是大陆架外部界限划定的最终程序

作为一个技术性的机构，委员会作出的“建议”并不当然地对沿海国生效。“建议”的效力需要经过沿海国国内程序的确认。由于大陆架外部界限的划定是一个过程，委员会的“建议”只是这个过程的一个环节，并且不是最终的决定程序。因此，大陆架外部界限的划定最终会落到相关的沿海国身上。^②重要的是，沿海国在“建议”的基础之上划定界限不等于完全按照“建议”划界。

尽管沿岸国可以接受“建议”并在“建议”的基础上划定界限，不过划界的最终步骤还是由沿岸国家进行。^③沿岸国家也绝非是执行“建议”，只是可以在“建议”的基础上划定界限。更值得讨论的是，无论是《公约》及其附件二还是委员会的《准则》都没有对何为“在基础上”（on the basis of）作出任何解释或者具体阐述。不过，如前段所述，可以肯定的是，在“建议”的基础上绝不是要求沿岸国完全按照“建议”进行划界。“建议”并不能赋予沿海国按照其划界的义务。因此，这进一步说明“建议”对沿岸国家的大陆架外部界限并没有最终确定的作用，起最终作用的应当是沿岸国本身的划界程序。

另外，尽管沿岸国在“建议”的基础上划定的大陆架外部界限是“有确定性和拘束力”的，但是这种情形下的确定性拘束力并不是来自于“建议”本身，而是来自于沿海国国内程序对“建议”的采纳。因此，《公约》第76条第8款的“最终的以及有拘束的”（final and binding）针对的是沿岸国家最终划定的界限，而不是委员会的“建议”。这可以从第76条第8款原文的逻辑结构上就可以得出。其原文如下：

① See Surya P. Subedi, “Problems and Prospects for the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Dealing with Submissions by Coastal States in Relation to the Ocean Territory beyond 200 Nautical Miles”, p. 422.

② See Ted L. McDorman, “The Continental Shelf”, in D. R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, T. Stephens & K. N. Scott (ed.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015), p. 196.

③ See Suzette V. Suarez, *The Outer Limits of the Continental Shelf: Legal Aspects of Their Establishment*, p. 210.

“委员会应就有关划定大陆架外部界限的事项向沿海国提出建议，沿海国在这些建议的基础上划定的大陆架界限应有确定性和拘束力。”^①

条文中的这一段内容主要包含了两部分：一是委员会向沿海国作出“建议”；二是沿海国在“建议”基础上划定的大陆架界限“应有确定性和拘束力”。这两个部分的关系恰恰能够揭示“建议”的效力以及沿海国在大陆架界限的划定上具有最终的决定作用。针对这个条文，可能会产生的一种误解就是沿海国在“建议”的基础上划定界限具有确定性和拘束力，因而“建议”是对沿海国直接产生拘束力的。但是，这并没有注意到，最终有确定性和拘束力的是在“建议”的基础上所划定的界限，而绝对不是“建议”中所提出的界限。委员会作出“建议”与沿海国根据“建议”划定界限是两个不同的过程。前者由委员会进行，但是后者完全取决于沿海国的国内程序。尽管两者存在着联系，但是这种联系不应该被武断地解读为沿海国在法律上受到“建议”的拘束。因为法律文本具有“独立性”且存在“客观意义”，我们需要在尊重《公约》文本的基础上来进行解释。^② 所以，“建议”对沿海国最终划定大陆架界限的行为影响不应是法律上的，准确来说应是技术上的。如果“建议”对沿海国具有确定拘束力，那么“建议”所提出的划界方案就没有必要经过沿海国家在其基础上划定界限，而是直接适用于沿海国。

同时，第76条第8款规定沿海国在“建议”的基础上所划定的界限具有“确定性和拘束力”，并没有否认沿海国自行依照国内程序划界的效力。这里显然留下了很大的余地。也正是因为如此，我们绝对不能贸然地作出委员会的“建议”具有法律确定性和拘束力的结论。这样的一个余地，应该与委员会本身的性质及其所作“建议”的属性有关。这一点已经在前文中作出解释。因此，委员会并不能够单方面地将其作出的“建议”直接施加于沿海国。^③ 更重要的是，《公约》附件二第七条规定：“沿海国应依第76条第8款的规定并按照适当国家程序划定大陆架的外部界限。”可见，附件二肯定了沿海国在确定大陆架外部界限上的最终作用。沿海国的国内程序应是确定大陆架外部界限的最终程序。

（三）“建议”是否为界限划定的前提？

关于委员会所作的“建议”是否绝对的作为沿海国确定大陆架外部界限的前提，有必要结合“建议”的性质和效力进行讨论。当然，我们应该注意到，尽管委员会的“建议”本身不具有法律拘束力，但是“建议”在某种程度上起到了辅助沿海国划界的作用。从整个《公约》来看，我们需要构建一个公平合理的海洋秩序，委员会作为一个技术性机构在维护海洋秩序方面也应该发挥作用。

不过，也正是由于委员会所作的“建议”性质，如果将其当然地作为沿海国确定大陆架外部界限的前提，无疑会显得武断。例如，在孟加拉与缅甸关于孟加拉湾海洋划界争端案（Bangladesh/Myanmar Case）中，国际海洋法法庭认为沿海国拥有大陆架而不需要依赖于任何的

① 《联合国海洋法公约》第76条第8款。

② 李广德：《法律文本理论与法律解释》，载《国家检察官学院学报》2016年第4期，第90页。

③ See Ted L. Mcdorman, “The Entry into Force of the 1982 LOS Convention and the Article 76 Outer Continental Shelf Regime”, p. 178.

“程序性要求”,^①沿海国拥有大陆架的权利并不是以确定大陆架的外部界限为前提。^②尽管国际海洋法法庭没有进一步阐述何为“程序性要求”,但是由此可以说明大陆架外部界限在确定之前,不是必须提交委员会审议。^③同时也存在着一些确定大陆架外部界限的双边条约,例如在2004年澳大利亚和新西兰订立的关于专属经济区和大陆架划界的双边条约。^④可以说,虽然沿海国需要事先获得委员会的“建议”,但是“建议”本身不能被解读为划界的前提。另外,《公约》及其附件也没有对沿海国超期不提交划界的后果作出规定。《公约》只是要求沿海国事先向委员会递交划界案,由委员会作出“建议”。但是,这并不能解读为“建议”是沿海国划定大陆架外部界限的前提,而只是前置性的技术报告。由此可见,沿海国确定大陆架的外部界限不以委员会的“建议”为必要前提。

另外,根据《公约》第83条的规定,如果海岸相向或者相邻的国家间“存在现行有效的协定,关于划定大陆架界线的问题,应按照该协定的规定加以决定”。^⑤那么,在这种情况下,相关沿海国的外大陆架界限的划定也不必以委员会的“建议”为前提。

(四) 依照国内程序超出“建议”划界的效力

前文已经论及国内程序是划定大陆架外部界限的最终程序,委员会的“建议”对沿海国并没有直接的法律效力。尽管沿海国拥有划定大陆架外部界限的最终权力,但是这并不说明沿海国可以恣意地确定大陆架外部界限。尤其是在沿海国超出“建议”划定界限的效力的认定依然是在实践中可能出现的问题。在考量沿海国是否超出“建议”所划定的界限之时,需要涉及到以下几个问题:首先是何为超出“建议”的划界情形;其次是超出“建议”与在“建议”的基础上作出调整的区别;最后是超出“建议”所划定的界限的效力。

1. 何为“超出”

沿海国在获得委员会的“建议”后,按照《公约》的规定,沿海国如果不同意“建议”的话,有权向委员会提出订正或者新的划界案。^⑥按照这个规定,如果沿海国不同意委员会再次做出的“建议”,理应可以不断地提出订正或者新的划界案。但是,如果沿海国在“建议”做出后并没有向委员会提出订正或者新的划界案而自行依据其国内程序划定大陆架的外部界限,在这种情况下如何判断沿海国的划界是否超出了委员会的“建议”呢?超出是否需要根本性的颠覆委员会的“建议”?如果只是作出小范围的调整的话是否构成“超出”?这些问题在实践中都没有回答。

另外,《公约》规定了沿海国有权在“建议”的基础上进行划界,这样的话就没有禁止沿海国对“建议”进行调整。这样会产生一个问题就是沿海国“超出”建议进行划界和在“建议的基础上”划界有时会显得难以区分。

① *Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh v. Myanmar)*, Judgement, ITLOS, No. 16, p. 120, para. 408.

② *Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh v. Myanmar)*, Judgement, ITLOS, No. 16, p. 120, para. 409.

③ See Ted L. McDorman, “The Continental Shelf”, p. 192.

④ See Ted L. McDorman, “The Continental Shelf”, pp. 191 - 192.

⑤ 《联合国海洋法公约》第83条第4款。

⑥ 《联合国海洋法公约》附件二第8条。

2. “超出”与“在建议的基础上”的区别

上文已经提及到，“在建议的基础上”说明并不是要求沿海国完全按照“建议”进行划界。因而，可以认为沿海国可以偏离或者修改“建议”的内容。那么，问题是何种修改或者偏离才是符合“在建议的基础上”这一标准的呢？^① 如果认为委员会的“建议”对沿海国有直接拘束力的话，显然与“在建议的基础上”这样的措辞是冲突的。不过至少从字面上看，“在建议的基础上”说明沿海国的划界不应脱离“建议”的主体方向。

同时，这里出现的问题是，谁来判断沿海国是否已经在“建议”的基础上进行划界了？另外，其他国家也会主张某一沿海国没有在“建议”的基础上确定大陆架的外部界限。^② 《公约》并没有明确地规定如何解决这种冲突。因此，这个问题需要在具体的实践中进行探索。

3. 超出“建议”的划界行为的效力

沿岸国在不同委员会作出的“建议”情况下，在理论上，如果沿海国一直不同意委员会的“建议”而不断地作出修改，沿海国和委员会之间可以进行“乒乓式”的相互反对。尽管这个过程可以无休止的进行下去，但是最终是否接受委员会的“建议”还是取决于沿海国。^③ 因此，在沿海国依照国内程序超出“建议”进行大陆架外部界限的划定时，委员会的“建议”并没有起到指导的作用，更不可能达到阻止的作用。从这个角度来看，沿海国依照国内程序超出委员会“建议”划定的大陆架外部界限不能仅仅因为超出了“建议”而无效。换言之，委员会的“建议”不是判断沿海国依照国内程序划定的大陆架外部界限有效性的标准和依据。

同时，有观点认为，沿海国不能恣意地划定大陆架的外部界限，那样就会对国际海底区域造成不合理的侵占，而委员会可以对过分的外大陆架主张进行限制。^④ 但是，同时应该注意到，《公约》附件二的第7条作了如此规定：“沿海国应依第76条第8款的规定并按照适当国家程序划定大陆架的外部界限。”这里不仅仅是说明了沿海国的国内程序的最终性，同时也说明了沿海国国内程序的效力。因为，尽管委员会拥有根据沿海国的申请作出“建议”的职能，但是委员会并没有审查沿海国最终划界的效力的职权。

另外，这里出现的一个问题是，何为附件二所规定的“适当国家程序”？适当的国家程序能否被认为是沿海国最终划界的效力基础？谁来判断国家程序是否适当？这些问题似乎缺乏具体的、可操作的标准。这样导致的结果就是，难以判断沿海国超出“建议”划定的大陆架外部界限的效力。但是，需要指出的是，在相关的国际性司法机构判断沿海国的划界程序是否符合《公约》以及其他相关的国际法规则时，可以参考委员会“建议”中技术层面的内容，因为委员会的技术专家在技术层面作出的判断具有较高的客观性。尽管，委员会在《公约》的解释方面存在先天的能力不足。

① See Alex G. Oude Elferink, “Article 76 of the LOSC on the Definition of the Continental Shelf: Questions Concerning Its Interpretation from a Legal Perspective”, p. 280.

② See Great Britain and Northern Ireland to the Secretariat of the United Nations, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr08/gbr_nv_11jan2011.pdf (last visited on July 2, 2016).

③ See Surya P. Subedi, “Problems and Prospects for the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Dealing with Submissions by Coastal States in Relation to the Ocean Territory beyond 200 Nautical Miles”, p. 424.

④ See Gau Michael Sheng-ti, “Commission on the Limits of the Continental Shelf as a Mechanism to Prevent Encroachment upon the Area”, p. 19.

因此，对于沿海国超出委员会的“建议”划定的大陆架外部界限可以作出以下几点小结：第一，委员会的“建议”不是判定沿海国划界合法性的依据；第二，目前依然缺乏判断沿海国超出“建议”划定大陆架外部界限合法性的完整机制；第三，尽管缺乏完整的机制，但是沿海国确定大陆架外部界限时要遵守和平利用海洋的原则以及适当顾及人类共同的遗产。

四 大陆架界限委员会“建议”的角色定位与公平的海洋秩序

虽然大陆架外部界限的划定与大陆架最终划界是两个不同的问题。^①但是，大陆架外部界限的划定在很大程度上影响到大陆架的划界。大陆架界限委员会“建议”的根本目的是促进公平的海洋划界以及维护稳定的海洋秩序。

有观点认为，委员会应该有义务限制沿海国过分的外大陆架主张。^②从构建公平的海洋秩序的角度出发，沿海国的外大陆架的范围并不能过分的主张。但是委员会是否拥有界定沿海国过分主张的资格和能力是值得商榷的。正如前文所论证的，委员会并没有裁判的资格，其作出的“建议”也只是技术性报告。因此，委员会在法律上并没有充当海洋秩序裁决者的资格。那么，在现有的国际法框架之下，如何规范沿海国的大陆架外部界限的主张是实践中面临的难题。那么，对于委员会的“建议”与沿海国国内的划界程序的关系也许可以从以下几个方面进行考虑：

首先，沿海国通过国内程序进行外大陆架划界时要从《公约》基本精神出发，尊重外大陆架需要满足的地理地质方面的条件。地理地质方面的条件是客观的，运用客观的技术标准可以达到较高程度的准确性。

其次，委员会的“建议”要充分尊重沿海国对大陆架的固有权利。委员会作为一个技术性机构，应该从客观的地理地质条件出发，并在此基础上作出中立的“建议”，使得“建议”成为沿海国确定其大陆架外部界限的有效参考。

最后，无论是沿海国或者是委员会，都要适当顾及人类共同遗产。海洋秩序的维护在这场所谓的“蓝色圈地运动”中更应该得到重视。虽然沿海国对大陆架享有固有的权利，但是沿海国不应再以殖民时期掠夺陆地领土的思维来兼并海洋。海洋秩序需要所有国家共同维护。所有国家更应该看到的是彼此之间的共同利益以及全人类的共同福祉。

五 结论

大陆架外部界限的确定是沿海国主张其海洋权利的重要方面。大陆架界限委员会通过“建议”的方式为沿海国的划界作出具有参考性质的技术性报告。作为缔约国的沿海国，在通过国内程序划定大陆架外部界限时，可能会与委员会的“建议”产生冲突。由于“建议”

① See Alex G. Oude Elferink, “Article 76 of the LOSC on the Definition of the Continental Shelf: Questions Concerning Its Interpretation from a Legal Perspective”, p. 277.

② See Gau Michael Sheng-ti, “Commission on the Limits of the Continental Shelf as a Mechanism to Prevent Encroachment upon the Area”, p. 19.

不具有强制的法律拘束力，不能直接约束沿海国。在《公约》缺乏相应的判断机制的情况下，针对本文所讨论的关于沿海国国内程序和委员会的“建议”的关系，本文初步得出以下结论：

第一，委员会的“建议”并非具有法律拘束力，不能直接约束沿海国，但是同时不能完全否认“建议”在技术的层面规范沿海国划界的积极作用。

第二，沿海国的国内程序是划定大陆架外部界限的最终程序，但是沿海国需要秉持《公约》的基本精神，顾及整体的海洋秩序以及人类的共同遗产。

第三，尽管缺乏相应的解决机制，沿海国国内程序与委员会“建议”的冲突应该在《公约》的框架下进行协调，以维护和平的海洋秩序为基础，尽最大可能维护《公约》的权威性。

The Establishment of the Outer Limits of the Continental Shelf: Connections and Contradictions between the National Procedures and the Recommendations of the CLCS

Ou Shuiquan

Abstract: Under the United Nations Convention on the Law of the Sea, the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) makes the recommendations related to the outer limits of continental shelf based on the information submitted by the Coastal States. However, the outer limits of the continental shelf should be established by the Coastal States ultimately. Thus, how to handle the relations between national procedures and recommendations is one of the key issues in practice. Specifically, there is no judging mechanism under the United Nations Convention on the Law of the Sea to examine the legal effect of the national procedures which may be beyond the recommendations. While in accordance with the Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea, the recommendations cannot directly bind the Coastal States. The legal effect of the national procedures should be based on the wholeness and the spirit of the United Nations Convention on the Law of the Sea.

Keywords: Outer Limits of Continental Shelf, CLCS, Recommendations, National Procedures

(责任编辑：罗欢欣)