

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's
Neighboring Diplomacy
Volume 7, Issue 1 (2021)

中国周边外交研究

第十三辑

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国周边外交研究. 第十三辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京：世界知识出版社，2023.12

ISBN 978-7-5012-6700-2

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字（2023）第227592号

书 名	中国周边外交研究·第十三辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shisan Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	蒋少荣
责任出版	赵 玥
责任校对	陈可望
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号（100010）
网 址	www.ishizhi.cn
电 话	010-65233645（市场部）
经 销	新华书店
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司
开本印张	710毫米×1000毫米 1/16 19½印张
字 数	350千字
版次印次	2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-6700-2
定 价	88.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。

《中国周边外交研究》第十三辑（2021年第一辑）

由复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”（复旦大学文科“双一流”建设项目）及复旦大学国际关系与公共事务学院政治学“高峰学科”经费资助出版。

特此致谢！

The publication of
Journal of China's Neighboring Diplomacy Volume 7, Issue 1 (2021)
was made possible through generous grants from
“Quality Improvement Program for Academic Journal” of Fudan
University (Fudan University “Double First-Class” Construction Project of
Liberal Arts) and
School of International Relations and Public Affairs of Fudan University
(Fudan University Gaofeng Project of Political Science).

《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 杨 健
副主编 包霞琴 祁怀高 薛 松

编委 (以姓氏笔画为序)

左希迎	中国人民大学	石源华	复旦大学
卢光盛	云南大学	归泳涛	北京大学
包霞琴	复旦大学	关培凤	武汉大学
祁怀高	复旦大学	李皖南	暨南大学
杨 健	复旦大学	杨鲁慧	山东大学
吴心伯	复旦大学	吴寄南	上海国际问题研究院
[日本] 青山瑠妙	日本早稻田大学 (Waseda University)		
周方银	广东外语外贸大学	赵卫华	复旦大学
赵可金	清华大学	赵青海	中国国际问题研究院
赵明昊	复旦大学		
钟飞腾	中国社会科学院亚太与全球战略研究院		
费 晟	中山大学	夏立平	同济大学
[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)	马来西亚大学 (University of Malaya)		
郭 锐	吉林大学	薛 松	复旦大学
魏 玲	对外经济贸易大学		

编辑部主任 温 尧
编辑 张泽宇 孙志强

编辑部联系方式

投稿邮箱: ccrnc@fudan.edu.cn

电 话: 86 21-6564 2939

传 真: 86 21-6564 2939

地 址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与
周边国家关系研究中心

邮 编: 200433

目录

CONTENTS

卷首语..... 祁怀高 / 1

新冠疫情与周边外交

中国和东盟的抗疫合作研究报告
.....“中国-东盟学术共同体”成员机构学者 / 9

新冠疫情以来印度对华外交新态势..... 杨路 / 46

周边国情研究

新环境下俄罗斯北极政策的再转型展望：目标、路径与挑战
..... 徐博 陈立赢 / 65

蒙古国转型三十年：人民党的政治改革与探索..... 祁治业 黄佟拉嘎 / 83

阿富汗“帝国陷阱”效应析论..... 杜哲元 / 114

周边国家对华外交

2008年全球金融危机以来澳大利亚涉华认知中的变与不变
..... 孙西辉 刘雨桐 / 137

中国边海事务

中印边界西段对峙及其对双边关系的影响..... 关培凤 万佳 / 163

2020年中日钓鱼岛问题再起的特点与原因.....	包霞琴 宋 奥 /	181
南海外大陆架问题初析.....	杨 力 /	197
中国在南海共同开发中的动因和政策选项.....	祁怀高 /	217

周边国家数字经济研究

印度尼西亚佐科政府的数字经济发展探析.....	夏方波 /	233
中亚国家数字经济发展及其与中国的合作.....	王海燕 /	257

会议综述

周边视域下的中国与东南亚校庆报告会综述.....	/	285
--------------------------	---	-----

附 录

复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介.....	/	291
《中国周边外交研究》征稿启事.....	/	293
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范.....	/	295
审稿专家致谢.....	/	300

Contents

Preface of Volume *QI Huaigao* / 1

Covid-19 Pandemic and Neighboring Diplomacy

Research Report on ASEAN-China Cooperation in the Fight against Covid-19 / 9
 The New Trend of India's China Policy since the COVID-19 Pandemic
 *YANG Lu* / 46

Studies on Neighboring Countries

Re-Transformation of Russia's Arctic Policy in the New Environment:
 Goals, Paths and Challenges *XU Bo* and *CHEN Liying* / 65
 Mongolia's 30 Years Transition: The Political Reform and Evolution
 of Mongolian People's Party *QI Zhiye* and *HUANG Tonglaga* / 83
 On the Effect of "Empire Trap" in Afghanistan..... *DU Zheyuan* / 114

Neighboring Countries' Diplomacy towards China

Changes and Non-Changes in Australia's Perception Involving China
 since the Global Financial Crisis in 2008..... *SUN Xihui* and *LIU Yutong* / 137

China's Boundary and Ocean Affairs

The Confrontation in the Western Section of the Sino-Indian Border
 and Its Impact on Bilateral Relations *GUAN Peifeng* and *WAN Jia* / 163
 The Characteristics and Causes of the Recurrence of the Diaoyu Islands
 Issue in 2020..... *BAO Xiaqin* and *SONG Ao* / 181

A Preliminary Analysis on the Issue of the Outer Continental Shelf in the South China Sea	<i>YANG Li</i> / 197
Joint Development in the South China Sea: China's Incentives and Policy Choices.....	<i>QI Huaigao</i> / 217

Studies on Digital Economy in Neighboring Countries

Study on the Development of Digital Economy under Jokowi's Government	<i>XIA Fangbo</i> / 233
Digital Economy Development in Central Asian Countries and Their Cooperation with China.....	<i>WANG Haiyan</i> / 257

Review on Symposiums

Review on Academic Seminar Heralding the 116th Anniversary of Fudan University China and Southeast Asia in the Perspective of Neighborhood.....	/ 285
---	-------

Appendix

Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University (CCRNC-Fudan)	/ 291
Notice Inviting Contributions to the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 293
Standards of Articles and Annotations of the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 295
Acknowledgements.....	/ 300

南海外大陆架问题初析^{*}

杨 力

【内容提要】马来西亚和越南等国提交的南海200海里外大陆架划界案引发的南海外大陆架问题，是近十多年来南海外交和法理论战的重要表现。本文简要回顾了《联合国海洋法公约》外大陆架制度创设的背景和主要内容，从该制度本身、大陆架界限委员会的实践以及南海领土海洋争端的特点等不同角度，就南海外大陆架问题涉及的主要国际法问题进行了分析，认为应从《联合国海洋法公约》的宗旨和精神出发，确保外大陆架制度在不断发展变迁的形势下得到正确的、实事求是的适用，对于涉及陆地和海洋争端的划界案，应继续遵循大陆架界限委员会通过其议事规则确立的实践，坚持不予审议的做法，以利于妥善处理南海问题和保持南海地区稳定。

【关键词】海洋法；外大陆架；大陆架界限委员会；南海

【作者简介】杨力，中国南海研究院院长助理，海洋经济研究所所长。

南海外大陆架问题，系指一些南海沿岸国提交200海里外大陆架划界案（简称“划界案”）引发的外交和法律问题。南海问题几经起伏，近一轮升温从2009年开始，自那时以来的外交博弈、军事较量和法理论战均较激烈。之所以是2009年，既有当时美国奥巴马政府推行“重返亚太”政策等战略背景，也与南海沿岸国海上活动趋于频繁相关。此外，国际海洋法律规则的演进，特别是外大陆架问题的突显，也成为触发南海诸多深层次矛盾表面化、尖锐化和

^{*} 作者感谢《中国周边外交研究》集刊匿名审稿专家提出的建设性修改意见。文中疏漏之责由作者自负。

国际化的“偶发”但却重要的因素。2009年5月6日，越南与马来西亚联合提交涉及南海的200海里外大陆架划界案（简称“马越联合划界案”）^①及2009年5月7日越南单独提交的涉南海划界案（简称“越南划界案”），是此后南海问题持续升温的一针“催化剂”。2019年12月12日，马来西亚再次提交涉南海划界案（简称“马来西亚划界案”），又引发持续一年多的各国外交照会论战。本文尝试从国际法角度对南海外大陆架问题进行梳理和初步分析。

一、大陆架和外大陆架制度

国际法意义上的大陆架，是沿海国家的陆地领土在海平面以下的自然延伸，是国家管辖海域的组成部分。1945年9月，美国总统杜鲁门发布公告，宣称毗连美国海岸的大陆架底土和海床的自然资源属于美国，受其管辖和控制，这被视为现代大陆架制度的开端。^②此举引起多个国家效仿，推动形成了关于大陆架的国际法规则。1982年《联合国海洋法公约》（简称《公约》）规定，沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源为目的对大陆架行使专属性的主权利，沿海国对大陆架的权利不影响上覆水域及其上空的法律地位，不得侵害或不当干扰其他国家的权利和自由，包括航行自由。^③由此可见，沿海国对大陆架仅拥有国际法赋予的特定的主权权利。

在大陆架制度形成和发展过程中，大陆架宽度是一个重要问题。1958年4月《大陆架公约》规定了“200米水深”和“上覆水域深度允许对自然资源进行开发”（即“可开发性”）的宽度标准，^④由于该标准仅对技术发达国家有利，招致发展中国家以及内陆国家的反对。20世纪60年代末以后，随着国家管辖范围之外的国际海底区域被界定为“人类共同继承财产”，国际上拓展大陆架宽度与限制大陆架扩张两种主张之间的对立变得更加尖锐。《公约》以“一揽子妥协”的方式暂时解决了这一矛盾。

① 本文援引的各国提交的200海里外大陆架划界案的详细情况，包括其执行摘要及附图等，如不另行注明，均来自大陆架界限委员会官方网站https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm，访问日期：2021年5月25日。

② Bjarni Már Magnússon, *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Delineation, Delimitation and Dispute Settlement* (Brill Nijhoff, 2015), p. 9.

③ 《公约》条款均引自《联合国海洋法公约（汉英）》，海洋出版社，1996。

④ Øystein Jensen, *The Commission on the Limits of the Continental Shelf: Law and Legitimacy* (Brill Nijhoff, 2014), p. 17.

《公约》第76条规定，沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸，扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土。如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到200海里，则扩展到200海里的距离。第76条第4款则对大陆边从领海基线量起“超出200海里”的情形下如何确定大陆边外缘做出了技术上的规定。上述表明，沿海国理论上可主张至少200海里大陆架，而部分符合特定情形（根据“距大陆坡脚1%沉积厚度公式线”和“60海里距离公式线”确定的大陆边外缘超过200海里）的沿海国，可主张超出200海里的大陆架（即200海里外大陆架，简称“外大陆架”）。《公约》还限定，外大陆架无论如何不应超过350海里，或超出2500米等深线外100海里。这些规定构成了《公约》设立的外大陆架制度的基础。

外大陆架制度本质上是国际海洋法对拥有宽大陆架沿海国利益的“特殊关照”。为了在扩展国家管辖海域和保护人类共同继承财产之间达成平衡，《公约》就沿海国对外大陆架的权利施加了一定限制，即在外大陆架上开发非生物资源（一般理解为矿产资源），必须通过《公约》设立的国际海底管理局这一国际组织缴纳费用和实物，并由后者按照公平分享的标准分配给《公约》缔约国，分配时还要考虑到发展中国家，特别是其中的最不发达国家和内陆国的利益和需要。

对于特定国家而言，外大陆架外部界限可以说是该国管辖海域在当前国际法律秩序下可以延伸的最远边界。从全球范围来看，有关各国的外大陆架外部界限构成国家管辖范围海域与作为人类共同继承财产的国际海底区域的最终分界线。从这个意义上说，外大陆架外部界限的划定，不仅事关沿海国权益，也与国际社会整体利益密切相关。

二、大陆架界限委员会和外大陆架外部界限的确定

可能是由于外大陆架外部界限划定既属于有关沿海国的主权事项，又涉及各国与国际社会整体的利益分配，根据《公约》第76条第8款，有条件主张外大陆架的沿海国，并不能自行确定其外部界限，而必须将有关该界限的情报提交给《公约》设立的外大陆架界限委员会（简称“委员会”），委员会应就有关划定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界限才有确定性和拘束力。

《公约》附件二就委员会的组成、职权等做出了规定。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，由《公约》全体缔约国选举产生，每届任期五年，可连选连任，委员以个人身份任职。委员会的主要职能是审议沿海国提交的有关外大陆架外部界限的资料（亦即外大陆架划界案，简称“划界案”）并提出建议，也可经请求为有关沿海国编制划界案提供咨询意见。在对划界案进行实质审议时，委员会应组成7人小组委员会开展工作并将建议草案提交委员会全体会议审议批准。

从上述规定似可得出结论，委员会是由科学家组成的独立行使职权的国际机构，其主要职责是就确定沿海国的外大陆架外部界限提供具有权威性的科学意见。需要注意的是，在现行国际海洋法律制度下，外大陆架界限的确定本质上是沿海国的主权事项，委员会无权越俎代庖，只能就此提出“建议”。另外，沿海国要确定其外大陆架外部界限，则必须向委员会提交划界案，并在获得对方的建议后，方可在委员会建议的基础上^①划定“确定性并有拘束力”的外大陆架外部界限。由于外大陆架事关有关沿海国和国际社会整体利益，委员会的重要性不言而喻。

1997年3月《公约》第七次缔约国会议选举产生第一届大陆架界限委员会，委员会正式投入运作。从2001年12月俄罗斯提出第一起划界案起，截至2021年3月，委员会共接收88起划界案，另有8起订正划界案，^②先后就46起划界案建立了小组委员会，并就其中35起提出了建议。^③另据委员会主席向《公约》缔约国会议主席报告，截至2020年3月31日，有71个缔约国单独或联合提交了划界案。^④

三、南海外大陆架问题的出现及发展

南海外大陆架问题公开发端于2009年5月。当时马来西亚和越南提交的两

① 如何解释“在委员会建议基础上”，学术界有各种观点，参见Bjarni Már Magnússon, *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Delineation, Delimitation and Dispute Settlement*, pp.87-91。

② 关于订正划界案，见下文第四（二）部分。

③ 统计数据来自委员会官方网站https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm，访问日期：2021年5月25日。

④ 2020年4月13日大陆架界限委员会主席给第三十次缔约国会议主席的信，SPLOS/30/10，第10段。本文援引的委员会的文件，包括其议事规则等，如不另行注明，均来自委员会官方网站https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm，访问日期：2021年5月25日。

个划界案引起中国的强烈反应，印尼和菲律宾等其他南海沿岸国随后也加入论战，各国累计提交外交照会17份。^①

（一）马越联合划界案和越南划界案的提交

2009年5月6日，马越联合划界案提交，涉及的外大陆架区域位于南海南部，不仅进入中国主张管辖海域，还部分覆盖中国主张领土主权的南沙群岛区域。^②5月7日，越南划界案提交，所涉外大陆架区域位于南海中部，亦进入中国主张管辖海域，包括中国西沙群岛的200海里大陆架。

2009年5月7日，中国就两个划界案分别向联合国秘书长提交了主体内容相同的照会，表明中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，并对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权；有关划界案所涉外大陆架区域涉及中方主张管辖海域，严重侵害了中国在南海的主权、主权权利和管辖权；根据委员会议事规则附件一有关规定，^③中国政府郑重要求委员会对有关划界案不予审理。照会还带有一张标示南海诸岛位置及南海断续线的附图。

8月4日，菲律宾就马、越的两个划界案也分别提交照会，要求委员会不予审议，理由是划界案所涉外大陆架均与非外大陆架存在重叠，马越联合划界案还涉及菲、马之间存在争议的北婆罗洲（马称“沙巴”）等岛屿。

越、马对中、菲两国的反对分别做出回应，辩称提交划界案是“履行《公约》缔约国义务的合法举措”。

考虑到中、菲提出的对对照会，委员会于2009年8月在第二十四届全体会议上决定暂时不对两个划界案建立小组委员会进行审议，直到该划界案按照收件先后顺序再次成为下一个审议对象时再行考虑。^④截至目前，两个划界案仍处于推迟审议状态。

^① 在实践中，一国针对另一国划界案的反对或评论，一般均以向联合国秘书长提交照会并请求后者予以周知的方式发表，对方国家如做出公开反应或回应，亦通过相同途径进行。委员会没有单独的常设秘书处，根据《公约》附件二第2条第5款，委员会秘书处应由（联合国）秘书长提供，因此划界案（包括执行摘要）和外国反应照会均向联合国秘书长提交并由其公布。如不另行说明，有关照会均由当事国常驻联合国代表团向联合国秘书长提交，并引自委员会官方网站 https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm，访问日期：2021年5月25日。

^② 根据中国政府的立场，中国对南沙群岛整体主张主权，而非对南沙群岛的单个岛礁或海洋地物主张主权。

^③ 关于委员会议事规则附件一，见下文第四（三）部分。

^④ 根据委员会议事规则第51条，划界案应按收件顺序排列和处理。

（二）印尼、菲律宾、越南就划界案与中国的交涉

在马、越提交划界案近一年后，随着南海形势逐渐升温，2010年7月8日，印尼向联合国秘书长提交照会，针对中国的照会，特别是南海断续线附图发表评论。印尼称其不是南海问题的当事国，但认为中国南海断续线（照会中称“九段线”）缺乏国际法依据。印尼还以中国反对日本凭借冲之鸟礁主张200海里专属经济区和大陆架为由，提出南海的“极小地物”也不应拥有此类管辖海域。

2011年3月，中菲围绕南沙群岛礼乐滩海域油气勘探的争端激化，菲方随之提高了与中方法理论战的调门。4月5日，菲再次向联合国秘书长提交照会，就中国2009年5月7日照会表明立场，重申菲对“卡拉延岛群”（即菲要求的南沙群岛部分岛礁的统称）的“主权和管辖权”，否定中国南海断续线的合法性和南沙岛礁主张管辖海域的效力。4月14日，中国提交回应照会，强调中国南沙群岛的范围是明确的，且中国南沙群岛拥有领海、专属经济区和大陆架。越南也于5月3日再提照会，重申越对西沙和南沙群岛（越分别称为“黄沙”和“长沙”群岛）的“主权”。

（三）围绕马来西亚划界案的外交交涉

2019年，马来西亚再次提交划界案。由于南海法理斗争形势的新发展，该划界案引发了域内外国家持续一年多的外交照会信函论战，共有11个国家先后提交25份照会或信函。

2019年12月12日，马来西亚在与越南联合提交划界案十年后，再次提出单独划界案，涉及的外大陆架位于马越联合划界案之外的南海中南部，更大程度上覆盖南沙群岛海域并涉及西沙群岛200海里大陆架范围。

中国当天即发表照会重申中国在南海的主张，指出马划界案严重侵害了中国在南海的主权、主权权利和管辖权，再次援引委员会议事规则，要求委员会对划界案不予审理。马于2020年7月29日做出回应，否定中国南海主张，中方于2020年8月7日再次照会表达立场。

菲律宾于2020年3月6日提交照会，重申2009年8月4日照会立场，包括提及北婆罗洲（马来西亚称“沙巴”）主权问题。越南于4月10日照会重申越对西沙和南沙群岛“主权”以及对《公约》所设海洋区域的“主权、主权权利和管辖权”。马于8月27日回应菲律宾，否定菲对“卡拉延岛群”的主张，强

调马从未承认菲对沙巴的主权声索，要求委员会审议其划界案。菲于10月9日再次照会反驳。

菲、越在就马划界案表明立场的同时，也将矛头对准中国。菲3月6日提交照会，援引2016年“南海仲裁案仲裁庭裁决”（简称“南海仲裁裁决”），否定南沙群岛整体及岛礁个体主张专属经济区和大陆架的权利以及中国在南海的历史性权利等主张。越3月30日提交的照会虽未明确援引“南海仲裁裁决”，但主要观点均从“裁决”内容照搬而来。

中国分别于3月23日和4月17日对菲、越做出回应。针对菲律宾指出，“南海仲裁裁决”是非法的、无效的，中国不接受任何基于该“裁决”的主张和行动；中菲已就妥善处理南海仲裁案问题达成共识，重回通过双边友好协商谈判解决海上问题的正轨。针对越南提出，中国对西沙和南沙群岛的主权得到国际社会广泛承认，越南政府也曾对此予以明确承认。中国反对越南的非法侵占以及在中国相关管辖海域的侵权行为，要求越从其侵占岛礁上撤走一切人员和设施。

印尼于2020年5月26日对中国回应马、菲、越三国的照会发表评论，重申其2010年7月8日照会的立场，强调其观点已被“南海仲裁裁决”确认。中国于6月2日回应，一方面重点批驳“南海仲裁裁决”，另一方面明确提出中国与印尼在南海不存在领土主权争议，但在南海部分海域存在海洋权益主张重叠，中方愿同印尼方通过谈判协商解决权益主张重叠问题。印尼于6月12日表示其“看不到任何国际法上的合法理由与中国进行海洋划界谈判”，不承认中国南海海洋问题当事国地位。中国于6月20日再次对印尼做出回应。

非南海沿岸国（即域外国家）的介入，是此轮外交照会论战与十年前最大的不同之处。

域外国家首先发声的是美国。2020年6月1日，美国常驻联合国代表致函联合国秘书长，针对中国2019年12月12日照会，援引“南海仲裁裁决”和《公约》，否定中国在南海的历史性权利、以南沙群岛等整体为基础的海洋主张以及南海海洋地物个体的海洋权利。由于美并不是南海领土和海洋问题当事国，美特意解释了此举必要性，即中国照会提出的要求是“不符合国际海洋法的过度海洋声索”，意在“非法干扰美及其他所有国家享有的权利和自由”，美有必要重申对这些“非法要求”的正式抗议。中国常驻联合国代表于6月9日致函联合国秘书长，就美上述信函表示，美不是监督《公约》执行的裁判，不应通过曲解《公约》来否定中国在南海的领土主权和海洋权益，敦促美方恪守在

南海主权问题上不持立场的承诺，不要在南海制造事端，不要搞军事挑衅，不要挑拨离间中国与东盟国家关系。

澳大利亚于2020年7月23日发出照会，详尽否定中国的南海主张，包括质疑南海诸岛划定直线基线的依据，强调人工造陆等活动不能改变有关地物的法律性质，不接受中国关于其对西沙和南沙群岛主权被国际社会广泛承认的说法。中国于7月29日回应，指出澳“无视南海问题的基本事实”。

英国、法国、德国三个欧洲国家于2020年9月16日分别提交主体内容相同的照会，针对中国提出三国“共同立场”，强调“公海（包括南海）自由”不受阻碍的重要性，反对大陆国家远海群岛使用直线基线或群岛基线。中国于9月18日回应，反对将《公约》作为攻击他国的政治工具，指出各方应全面、正确解释《公约》，特别提到国际法上久已确认的大陆国家远海群岛（划设直线基线）的实践应得到尊重。

日本于2021年1月19日针对中国表明立场。值得注意的是，日仅选择两点表达异议，一是中国在南海划设的领海基线“不符合公约和一般国际法”，二是中国抗议日本飞机飞越美济礁上空是“限制南海飞越自由”。日没有触及其他国家均提及的南沙岛礁效力问题，并强调“南海仲裁裁决”“对当事方”有拘束力，这似乎是为了照顾日自身在冲之鸟礁问题上的立场。中国于1月28日回应，反对任何国家以“航行自由”为名侵害中国主权和损害中国安全。

四、南海划界案涉及的几个国际法问题

由上述可见，南海海外大陆架问题是《公约》创设的外大陆架制度与南海问题的交集，其内涵和外延十分丰富复杂。本文仅就以下几个作为外大陆架制度与南海问题交汇点的主要法律课题进行初步探讨。

（一）提交南海划界案是否系履行《公约》义务

越南和马来西亚均将提交南海划界案解释为履行《公约》义务的“合法举措”。撇开这些国家在南海是否有条件主张外大陆架的实质性问题不谈，仅从《公约》规定本身考察，上述“履行义务说”能否成立？

《公约》第76条第4款关于外大陆架的条款本质上是一个“赋权性”规定，同时也施加了“附条件的义务”，即一方面允许部分沿海国将其大陆架扩展到200海里之外，另一方面规定只有满足“大陆边从领海基线量起超过200海里”

这一特定情形的沿海国才有资格承担具体两层义务：一是实体义务，即只能按照《公约》第76条第4款至第6款的规定来划定外大陆架外部界限，二是程序性义务，即如要划定“确定性和有拘束力”的外部界限，则必须向委员会提交划界案，并在委员会建议的基础上行事。此外，根据《公约》第76条第10款，相关国家还承担一项隐含义务，即“不妨害相邻或相向国家间大陆架界限的划定问题”^①。

基于上述，提交划界案的“履行义务说”并非绝对，因为该义务只是在特定情形下才适用，而是否满足特定情形，在事实和法律上是可以争论的。即使是符合条件的国家在履行提交划界案的义务时，也承担了不妨害其他国家权利的相对义务。

（二）提交南海划界案的时间是否存在最后期限

马、越之所以在2009年首次提交南海划界案，与《公约》规定的提交划界案的最后期限有关。《公约》附件二第4条要求，划界案应尽早提交委员会，而且无论如何应于该公约对有关国家生效后10年内提出。也就是说，某一沿海国提交划界案的最后期限，是《公约》对该国生效之日起10年内。

《公约》做出这一规定的初衷，应当是为了尽早确定有关国家外大陆架外部界限，从而相应明确国际海底区域范围，使该区域的资源开发活动更加具有法律上的确定性。^②

《公约》于1994年11月生效，对于在此前批准《公约》的国家而言，提交划界案的最后期限应为2004年11月。但是，考虑到委员会1997年3月才选举产生，1999年5月才制定指导各国提交划界案的科学技术准则，2001年《公约》第十一次缔约国会议通过决议，宣布对于此前批准《公约》的缔约国而言，提交划界案的10年期限应从科学技术准则通过之日（亦即1999年5月13日）起算。^③这样一来，对包括南海沿岸国的大部分国家来说，提交划界案的最后期限即为2009年5月13日。

然而，即使存在这样的规定，2009年5月之前提交划界案对于有关沿海国来说是否为唯一选项？实践给出的答案是否定的。

^① 详见本文第四（三）部分。

^② 参见《公约》缔约国第十八次缔约国会议的报告，SPLOS/184，第90段。

^③ Signe Veierud Busch, *Establishing Continental Shelf Limits Beyond 200 Nautical Miles by the Coastal State: A Right of Involvement for Other States?* (Brill Nijhoff, 2016), p. 36.

考虑到《公约》生效后的形势发展和实践，10年期限相对当初设定时的初衷已失去实际意义。理由如下。

第一，《公约》附件二第8条规定，如果沿海国不同意委员会就外大陆架外部界限所提建议，该国“应于合理期间内向委员会提出订正的或新的划界案”，但《公约》并未解释多长为“合理期间”，提交订正或新划界案的次数也无限制。

第二，为落实《公约》第76条第10款，避免划界案妨害与其他国家之间的划界，委员会于1997年9月制定的议事规则附件一第3条规定，虽有10年期限，沿海国“可以就其一部分的大陆架提出划界案”，“有关大陆架其他部分的划界案可以在以后提出”。这意味着，只要沿海国在10年期限内就其主张的外大陆架区域的一部分提交划界案，就视为已满足最后期限的要求，剩余部分的划界案可在以后任何时间提出。

第三，目前还有包括美国在内的一些国家未批准《公约》。这些国家的十年期限系从未知的批准《公约》之日起算，具有高度的不确定性。

第四，委员会处理划界案的工作量大大超出预期。^①据统计，仅就目前已提交的划界案而言，仍有46个有待审议。从提出划界案到设立小组委员会之间的等待时间已增至约11年，预期还会延长。科学技术的进步，加上对大陆架地区更深入的了解，增加了划界案的复杂性，委员会需要更多的时间和分析。^②

上述表明，最终确定各有关沿海国外大陆架外部界限的进程已比预期大大延长，甚至有可能进一步延长。这是当初《公约》谈判时未能预见的新问题，而十年期限对解决这个问题已不能发挥作用。

随着2009年最后期限的临近，在外大陆架调查及划界案编制上面临特殊财政和技术困难的众多发展中沿海国希望推迟期限的呼声高涨。鉴此，2008年《公约》第十八次缔约国会议协商一致通过决议，达成以下谅解：满足十年期限要求的方式可以是提交一份载有有关外大陆架外部界限“指示性资料”的“初步信息”。^③初步信息不要求有实质性内容，也不需要委员会审议，但具有

① 详见本文第五部分。

② 2020年4月13日大陆架界限委员会主席给第三十次缔约国会议主席的信，SPLOS/30/10，第11段。

③ 关于大陆架界限委员会工作量以及各国，特别是发展中国家履行《联合国海洋法公约》附件二第4条和 SPLOS/72 号文件（a）段所载决定的能力的决定，SPLOS/183，第1条。

在最后期限之前以“挂号”方式履行法定义务的作用。《公约》所规定的提交初步信息的方式不仅解决了发展中沿海国的困难，实际上也为面临争端的国家处理其外大陆架主张提供了选项，使其得以通过某种模糊方式，既满足时限、保留权利，又避免采取单方面行动引发有关问题激化。

具体到南海地区，与马、越同为南海沿岸国的中国、菲律宾、印尼和文莱在2009年5月之前或当时并未选择提交涉南海划界案。印尼和菲律宾使用了部分划界案选项。印尼于2008年6月就面向印度洋一侧的苏门答腊西北海域提交划界案，并声明将在此后提交其他海域的划界案。菲于2009年4月就其东部面向太平洋一侧的宾汉隆起海域提交划界案，并称该划界案不影响菲在今后就其他海域提交划界案的权利。^① 中国和文莱当时则选择了提交初步信息的方式。2009年5月11日，中国提交了关于外大陆架的初步信息，指出中国在东海的大陆架自然延伸超过200海里，将在适当时候提交划界案，并保留在其他海域提交划界案的权利。^② 文莱于次日提交了关于其外大陆架的初步信息。

（三）委员会应否审议涉及陆地或海洋问题的划界案

沿海国依据《公约》第76条划定外大陆架外部界限，与海岸相邻或相向的国家依《公约》第83条通过谈判协商或诉诸国际司法或仲裁等第三程序划定彼此间的大陆架界限是性质不同的两个问题。委员会的职责仅与前者相关，其作为科学家组成的机构，既无受权，也缺乏法律专业知识来裁判国家间的大陆架划界争端。为此，根据《公约》第76条第10款及附件二第9条，委员会的行动不应妨害海岸相邻或相向国家间划定界限的事项。

为落实上述规定，委员会议事规则附件一专门规范了对涉争端划界案的处理：对于提出划界案的国家而言，如果存在“海岸相向或相邻国家间的争端或其他未解决的陆地或海洋争端”，该国应将这些争端告知委员会，并尽可能向委员会保证划界案不会妨害国家间划定边界的事项；对于委员会而言，根据议事规则附件一第5条（a）项，如果已存在陆地或海洋争端，委员会不应审议和认定争端任一当事国提出的划界案，除非争端所有当事国事前表示同意。有

^① 马、越两国的划界案也是部分划界案，但其地理位置决定其“外大陆架”主张只能在南海方向延伸。

^② 中国于2012年12月14日提交了东海部分海域外大陆架划界案。

学者认为,这种同意应当以明示方式做出。^①

委员会在实践中处理过多起涉陆地或海洋争端的划界案。根据具体情况,有要求提案国修改涉争端部分或达成彼此可接受的协议、对涉争端部分不予审议、暂时搁置审议有关划界案等不同处理方式。^②总之,对于此类划界案,委员会均未建立小组委员会进行实质性审议,或虽建立小组委员会但对涉争端部分未予或搁置审议。

南海划界案同时涉及陆地和海洋争端。其他划界案涉及的争端主要包括:俄罗斯2001年12月提出的首例划界案涉及与日本存在主权争端的南千岛群岛(日本称“北方四岛”);法国就新喀里多尼亚提交的划界案引起瓦努阿图反对;英国和阿根廷分别就马尔维纳斯群岛提交的划界案引发双方相互提出异议;孟加拉国就缅甸提交的划界案提出不予审议的要求;圭亚那提交的划界案招致委内瑞拉的抗议;等等。

议事规则附件一历经委员会4次全体会议讨论通过,但仍有一些国家试图推动对其做出修改。2017年《公约》缔约国第二十七次会议期间,一些代表团提出关切,认为由于第三国提出反对意见,导致某些划界案似乎被无限期推迟。有代表团建议修正委员会的议事规则,使其能够审议所有划界案。然而,另一个代表团表示,委员会因存在纠纷而推迟审议划界案的决定符合其议事规则。^③2018年4月,委员会主席致信《公约》第二十八次缔约国会议主席,通报了委员会对上述关切的回应,指出委员会因存在争端而决定推迟审议划界案,符合议事规则,鼓励提交国与提出反对意见的国家联络,争取让它们撤回这些导致委员会推迟审议的反对意见。^④

对于委员会议事规则附件一,特别是第5条(a)项是否符合《公约》,学术界也存在不同意见,持异议者的主要观点为:一是议事规则超出《公约》规定。《公约》第76条第10款和附件二第9条仅提及“不妨害国家之间的划界事

① Michael Sheng-ti Gau and Gang Tang, “The Operation of the CLCS Facing Disputes: An Examination of the Rules and Practices,” *International Journal of Marine and Coastal Law* 36, no.2 (2021): 218-240.

② Michael Sheng-ti Gau and Gang Tang, “The Operation of the CLCS Facing Disputes: An Examination of the Rules and Practices,” *International Journal of Marine and Coastal Law* 36, no.2 (2021): 218-240.

③ 《公约》第二十七次缔约国会议的报告, SPLOS/316, 第57段。

④ 2018年4月2日大陆架界限委员会主席给第二十八次缔约国会议主席的信, SPLOS/319, 第29段。

项”，并没有使用“争端”的措辞，而议事规则不仅提到相邻或相向国家间的（划界）争端，还使用了“其他未决的陆地或海洋争端”等《公约》有关条款并未提及的概念，而且没有对这一概念做出界定，对委员会行使职权施加了超出《公约》且范围不确定的限制。二是议事规则实际赋予第三国对委员会审议划界案以“轻而易举”的否决权，阻碍委员会行使职权，破坏了《公约》设立委员会的宗旨。三是《公约》及附件二“不妨害”的规定并不阻止委员会审议划界案，而仅旨在确认委员会从科学技术角度进行审议的任何结果都不影响国家之间的划界。这种审议不会影响第三国的权利。^① 议事规则的规定偏离了这一初衷。^②

经过初步分析，笔者认为上述三种认识并不必然成立。

第一，《公约》第76条和附件二固然未提“争端”一词，但分别使用了大陆架划界“问题”（question）和“事项”（matters relating to）两个提法，而从一般语义上来理解，“问题”和“事项”应当囊括“争端”情形。这里的“事项”在英文里使用的是复数。这进一步表明，《公约》设计者所不希望妨害的，不仅仅是大陆架划界结果这一单一事项，而应指整个大陆架划界进程中可能涉及的多个事项，包括《公约》第76条以外其他相关条款的解释或适用方面的法律争端。对于陆地争端来说，根据大陆架作为“沿海国陆地领土自然延伸”这一基本定义以及“陆地统治海洋”的国际法原则，陆地主权是大陆架权利的基础，如果存在陆地争端，则该陆地争端的解决构成大陆架划界问题解决的前提，肯定也包含在大陆架划界的“事项”之中，自然也在不应受委员会行动“妨害”之列。同理，议事规则提到的“其他海洋争端”，虽不一定包括所有海洋争端，但如理解为与大陆架划界事项有关的争端，应当符合《公约》原意。

第二，《公约》设立委员会的宗旨虽无定论，但得到公认的是，如前所述，委员会作为科学家组成的机构，既无受权，也无能力卷入国家之间的争端事项。笔者认为，委员会行使职权的根本，在于确保《公约》第76条，特别是

^① Alex G. Oude Elferink and Constance Johnson, “Outer Limits of the Continental Shelf and ‘Disputed Areas’: State Practice Concerning Article 76 (10) of the LOS Convention,” *International Journal of Marine and Coastal Law* 21, no 4 (2006): 467. 但该文作者同时认为，至少在两国就同一块区域提交划界案的情形下，有关划界案应不予审议。

^② 上述三种意见为笔者归纳或预测，可集中参见 Andrew Serdy, “The Commission on the Limits of the Continental Shelf and Its Disturbing Propensity to Legislate,” *International Journal of Marine and Coastal Law* 26 (2011): 355-383. 亦可见 Øystein Jensen, *The Commission on the Limits of the Continental Shelf: Law and Legitimacy* (Brill Nijhoff, 2014), pp.65-71.

第4—6款得到一贯和权威的适用,以便科学、合理地确定国家管辖海域和国际海底区域的“最后边界”。有国家曾经提到委员会工作的“严肃性、科学性和准确性”,^①应为比较精准地总结了委员会工作的本质要求。而审理涉及国家之间陆地或海洋争端的划界案,哪怕只是从科学技术方面提出建议,但在影响到争端其他当事国主张,且有关当事国明确提出反对的情形下,是不可能确定国家管辖海域和国际海底区域的“最后边界”的,也无助于达成委员会行使职权的本质要求。并且,从上文关于提交划界案“最后期限”的分析中可以看出,委员会何时得以最终完成《公约》赋予的任务在实践中已变得遥遥无期。综合考虑上述情形,议事规则附件一对委员会行使职权并不构成真正的“阻碍”。相反,从委员会当前面临的繁重工作负担出发,^②不将有限资源投入劳而无功的涉争端划界案上,反而有助于其提高工作效率和维护国际海洋秩序的稳定。

第三,委员会虽由科学家组成,但其所从事的并不仅仅是科学工作。根据《公约》附件二第3条第1款(a)项,委员会应“按照(《公约》)第76条”提出建议,其职责仍然涉及对《公约》,特别是第76条的解释和适用,这主要还是一个法律进程。^③依笔者所见,委员会的工作本质上可定位为“运用科学技术专长来实施法律”。更为重要的是,委员会对划界案的审议不仅带有一定法律属性,而且还具有强烈的法律效果,因为《公约》第76条第8款规定的沿海国在委员会建议的基础上划定的外大陆架外部界限“应有确定性和拘束力”。虽然何为“有确定性”和“有拘束力”,目前存在不同理解,^④这个问题也有待深入研究,但并不影响这一法律效果的客观存在。^⑤鉴于此,委员会在处理涉及国家间争端的划界案时持特别审慎的态度,是可以理解并应当予以支持的。

① 参见王宗来副司长在《联合国海洋法公约》第十七次缔约国大会上的发言, <http://chnun.chinamission.org.cn/chn/zgylhg/flyty/hyfsw/t349632.htm>, 访问日期:2021年5月25日。

② 工作负担问题已成为委员会履行职权面临的主要挑战之一。

③ Alex G. Oude Elferink, “‘Openness’ and Article 76 of the Law of the Sea Convention: The Process Does Not Need to Be Adjusted,” *Ocean Development & International Law* 40, no.1 (2009): 46.

④ 参见Bjarni Már Magnússon, *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Delineation, Delimitation and Dispute Settlement*, pp.91-95.

⑤ 关于委员会工作的法律性质和法律效果,可参见黄德明、黄哲东:《大陆架界限委员会与第三方争端解决机构职务关系问题及其解决建议》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期,第89—90页。

（四）南海划界案是否涉及委员会议事规则所指争端

南海问题同时包括沿岸国之间的岛礁领土问题和专属经济区及大陆架等海洋划界问题，这一事实似乎没有被任何国家否认。因此，南海毫无疑问存在委员会议事规则所指的海岸相向国家之间的争端以及其他陆地和海洋争端。问题在于：目前提交的南海划界案是否涉及上述争端？答案应是肯定的。

第一，提交划界案的国家本身不同程度地确认了争端的存在。马来西亚和越南在马越联合划界案执行摘要中表示，所提交的“外大陆架区域”存在未解决的争端，并向委员会保证“在可能的范围内”不会妨害相邻或相向国家间的划界事项，还称已做出努力争取其他沿岸国对划界案不予反对。尽管两国没有对“未解决的争端”做出具体解释，但划界案涉及争端的事实已得到承认。而且，从其他国家事后反应来看，两国争取他国不提出反对的外交努力亦未成功。

越南划界案执行摘要也做出了与马越联合划界案大体类似的表述，但就所涉争端使用了更加模糊的措辞，仅称，“一般认识到”其他沿岸国对越所提外大陆架区域“表示了兴趣”，但根据《公约》条款，越认为该区域不存在任何重叠或争端。上述精心斟酌的措辞反映了越对南海问题的暧昧态度。一方面，相关划界案影响第三国主张是客观事实，越不敢公然回避这一事实，另一方面，越又不愿接受第三国，特别是中国主张的合法性，试图回避“争端”的提法。但是，越的态度充其量只能构成其单方面主张，并不能否定争端的客观存在。

2019年的马来西亚划界案执行摘要对争端的描述又有了变化。马表示，其提交的外大陆架区域不存在与他国的任何陆地或海洋争端，但有“潜在的外大陆架权利基础的重叠”。马上述表态未能准确描述划界案所涉争端的全貌，或者说回避了争端的核心部分，即南沙岛礁的领土争端（马态度的这种调整，似乎受到2016年南海仲裁裁决的影响）。退一步说，即使不考虑被马回避的这些争端，“权利基础重叠”也属于委员会议事规则所指争端的范畴。

第二，如前所述，中国、菲律宾等南海问题其他当事国通过提交照会，明确表达了反对委员会审议马、越划界案的立场。中国援引了委员会议事规则附件一第5条（a）项。菲律宾虽未援引该条款，但也明确要求委员会不审议有关划界案。值得注意的是，针对马来西亚划界案，菲律宾的第一份照会并未明示反对委员会审议，只是要求委员会在“议事规则附件一的框架下考虑”菲照

会。但马在回应时全面批驳了菲对“卡拉延岛群”以及沙巴的领土主张，这可能促使菲采取了更为强硬的立场，在第二份照会中明确要求委员会不审议马划界案。

需要一提的是，与其他涉争端划界案不同，针对南海划界案提交的照会超出了就划界案本身表明立场或发表评论的范畴，特别是马来西亚划界案，实际引发了一场牵涉南海争端诸多法律问题的外交照会论战。中国没有在南海提交划界案，只是针对其他国家的划界案表明立场，保留权利，确保自身主张不因这些划界案而受到影响，但却在这场外交照会论战中受到攻击。而且，不仅直接涉及争端的南海周边国家攻击中国，美国、澳大利亚、日本、英国、法国和德国等非南海沿岸国、非争端当事方也以“维护航行和飞越自由”的名义介入其中。这种“借台唱戏”的做法在法律上完全超出了委员会处理划界案的正常工作范畴，也许是当前南海地缘政治现实的反映。然而，就本节所探讨的问题而言，外交照会论战反映出来的分歧已远远超出委员会可以审议的职权范围和专业能力，相反倒是充分放大了南海陆地和海洋争端的客观存在及其复杂性，委员会在是否审议有关南海划界案的问题上更应当审慎止步。

第三，从程序上来讲，只要所涉争端的其他当事国提出引用委员会议事规则附件一第5条（a）项的照会，明示反对委员会审议划界案，委员会都应视争端为客观存在，并对划界案不予审议和认定。委员会迄今的实践几乎完全遵循这一做法。这也符合委员会议事规则附件一第1条，即对于在划定大陆架外部界限方面可能发生的争端，“各国”对争端的有关事项具有管辖权。这样规定及实践的逻辑是，委员会既然不能裁判国家之间的争端，相应地也不能就国家间争端是否成立做出类似国际司法或仲裁机构那样的认定，只能将当事国提交的照会作为判断争端是否存在的主要依据。反过来说，如果由委员会自行判断争端是否成立，则委员会实际要履行国际司法或仲裁机构的职能，这完全超出了委员会的授权及委员的职业专长，在实践中是无法操作的。

值得注意的是，有的国家或个人可能提出，虽然委员会自身不能判定争端的存在，但可以接受其他有权机关（例如国际司法或仲裁机构）的协助。具体到南海问题，由于“南海仲裁裁决”几乎全盘否定了中国对南沙群岛的领土主权以及对南海海域的管辖权主张，一些国家或个人可能援引该“裁决”，声称南海划界案所涉争端已通过“有拘束力的裁判”获得解决。但这种潜在的说法并不能成立。首先，南海仲裁案由菲律宾单方面提起，中国始终拒绝参与，并提出了自身的国际法理据。在该案管辖权和实体“裁决”先后出台后，中国也

表达了对“裁决”结果不予接受的立场，并同样通过官方和民间等多种渠道阐明了其国际法理据。^①因此，“裁决”并没有解决中菲之间的南海争端，更不用说已解决其他的南海争端。其次，委员会的工作在实践中并不受国际司法裁判的影响。缅甸划界案即是一例。孟加拉国对缅甸划界案提出了反对，双方同时又将两国间在孟加拉湾的大陆架（包括外大陆架）划界争端诉诸国际海洋法法庭（简称“法庭”）。法庭做出了判决，且为当事双方接受。即使在这种情况下，由于法庭和委员会各为独立机构，双方工作互不影响，在孟加拉国继续就审议缅甸划界案提出明示反对的情况下，委员会认为裁决并未解决两国外大陆架外部界限的划定，仍选择维持搁置该划界案的决定。^②对于当事双方均认可具有约束力的国际司法裁判结果委员会尚且不受其影响，难以想象其会接受一项合法性受到强烈质疑和挑战的临时仲裁庭的“裁决”结果。

五、结论和思考

1978年，在第三次《联合国海洋法》会议期间，曾经计算有33个国家可能拥有外大陆架，其中南海沿岸国只包括印尼一家，^③且从地理形势上看，印尼外大陆架也是在印度洋方向延伸，而不在南海。而目前提出划界案的国家实际数量已是1978年统计数字的2倍多。这表明，《公约》谈判期间对外大陆架问题的认识，不仅严重低估了各沿海国运用有关规则扩展或强化自身管辖海域主张的意愿，也未能预见到外大陆架问题会与南海问题产生交集。国际和地区政治形势的变化、一些国家海洋事业的发展以及各国海洋权益意识的上升，是外大陆架制度的运用远超预期的主要原因。而南海外大陆架问题的出现正是这一潮流的产物。

^① 关于中国不接受“南海仲裁裁决”的国际法理据，详见2014年12月7日《中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》、2016年6月10日中国国际法学会《菲律宾所提南海仲裁案仲裁庭的裁决没有法律效力》、2016年7月12日《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》和2018年5月14日中国国际法学会《南海仲裁案裁决之批判》等。

^② Michael Sheng-ti Gau and Gang Tang, “The Operation of the CLCS Facing Disputes: An Examination of the Rules and Practices,” *International Journal of Marine and Coastal Law* 36, no. 2 (2021): 218-240.

^③ 《公约》第十五次缔约国会议的报告，SPLOS/135，第68段。另见Ted L. McDorman, “The Role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: A Technical Body in a Political World,” *International Journal of Marine and Coastal Law* 17, no. 3 (2002): 323.

南海外大陆架问题的现实重要性，在于其在一系列地缘政治事件关联作用的背景下，引发了南海域内外国家围绕国际法律规则的复杂互动，为南海法理斗争提供了舞台，并可能影响南海形势今后的演变。南海外大陆架问题是十多年前导致南海法理斗争激化的触发因素之一，南海仲裁案落幕以后，“南海仲裁裁决”仍在持续发酵，反过来又将南海外大陆架问题再次顶上“风口浪尖”。南海外大陆架问题实质上已成为其他南海沿岸国抛开中国瓜分南海以及一些域外大国将南海打造为“全球公域”企图的交会点，成为这些国家试图否定中国南海主张，强化乃至“坐实”“南海仲裁裁决”的政治和法律工具。接下来，南海外大陆架问题还可能围绕两大焦点展开，一是南海沿岸国是否会继续提交新的划界案，二是委员会议事规则修订问题。

南海外大陆架问题的理论重要性，在于其为研究外大陆架制度如何发展提供了经典素材。《公约》，包括外大陆架制度，是在其诞生时的历史条件下以法律形式固化世界各国海洋利益平衡分配的产物。随着人类进步和国际格局演变，各国海洋利益诉求不断变化，利益关系不断调整，原有利益平衡被相应打破，维持利益平衡的国际法律规则，包括外大陆架制度，也必须与时俱进。该制度超出预期的广泛运用，包括其与南海问题等复杂国际争端的交集，在国际法上产生了许多新问题，例如怎样理解沿海国在委员会建议基础上划定的外大陆架外部界限的“确定性”和“拘束力”问题，如何更有效落实《公约》关于外大陆架制度“不妨害”国家之间的大陆架划界问题，等等。本文尝试对其中一些问题进行了初步探讨，更多问题则有待进一步深入研究。然而，有一点可以确定，即一些问题从《公约》的条款文字里难以找到现成答案，只能从《公约》宗旨出发，通过后续实践，争取获得实事求是的解决。

笔者认为，《公约》设立外大陆架制度的初衷和实质，是在作为国家管辖海域的外大陆架与作为人类共同继承财产的国际海底区域之间进行科学合理的划分，从根本上来说关乎各国国家利益和国际社会整体利益（特别是矿产资源开发利益）的平衡分配。而南海问题的本质是南海周边国家围绕岛礁主权和海洋权益的争端，从根本上涉及国家之间的利益分配。尽管一些国家试图将南海问题转换成中国在南海的“过度海洋声索”与“航行和飞越自由”等“国际公益”之间的矛盾，但正如笔者在另外一篇文章中所述，这对矛盾在现实中只是

一个伪命题。^① 总体来讲，要正确实施并发展外大陆架制度，同时妥善处理南海外大陆架问题，可能关键在于如何将这两个问题适当脱钩，分开处理。

^① 杨力：《中国周边海洋问题：本质、构成与应对思路》，《边界与海洋研究》2018年第6期，第48—49页。

A Preliminary Analysis on the Issue of the Outer Continental Shelf in the South China Sea

YANG Li

Abstract The issue of the outer continental shelf in the South China Sea triggered by the 200-nautical mile continental shelf claims submitted by Malaysia, Vietnam and other countries is an important manifestation of the controversy between diplomacy and jurisprudence in the South China Sea over the past 10 years. This paper briefly reviews the background and main contents of the establishment of the Outer Continental Shelf System in *The United Nations Convention on the Law of the Sea*, and analyzes the major international law issues involving the issue of the outer continental shelf in the South China Sea, from different perspectives such as the system itself, the practice of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the characteristics of territorial and maritime disputes in the South China Sea. This paper also believes that we should proceed from the purpose and spirit of *The United Nations Convention on the Law of the Sea* to ensure that the Outer Continental Shelf System is correctly and realistically applied in the context of continuous development and changes, and should continue to follow the practice established by the Commission on the Limits of the Continental Shelf and adhere to the non-deliberation, so as to properly handle disputes in the South China Sea and maintain stability in the region.

Keywords Law of the Sea; The Outer Continental Shelf; The Commission on the Limits of the Continental Shelf; South China Sea

Author Yang Li, Assistant to the Dean of National Institute for South China Sea Studies and Director of Research Center for Maritime Economy, National Institute for South China Sea Studies.