

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

宋岩*

摘要：为了维护领土关系的稳定性和确定性，解决领土争端的国际法规则一般较为严格，特别是诉诸国际机制应当取得相关国家的同意。在“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”中，国际海洋法法庭特别分庭主要根据非殖民化与领土主权的密切联系，将关于非殖民化问题的国际法院咨询意见以及联合国大会决议的影响延伸至查戈斯群岛主权。然而，国际法限制了上述国际机构解决领土主权争端的权力，这意味着借助“相关性或影响”的方式确认查戈斯群岛法律地位存在一定问题。首先，国际法院咨询意见的影响要受到咨询管辖权范围、国家同意原则以及咨询意见缺乏法律拘束力的限制。其次，尽管联合国大会在非殖民化方面履行重要职权，但其决议主要具有建议性和政治性，不具有法律拘束力，这也将限制其影响。最后，根据《联合国海洋法公约》的规定，特别分庭无权管辖领土主权争端，当事方对领土主权存在明显对立主张证明争端的存在，深入分析领土主张的合理性将突破管辖权限制。因此，特别分庭的裁判扩张了国际法院咨询意见和联合国大会决议的影响以及自身的管辖权，导致在事实上实质影响了相关国家的领土权利，这将无益于领土关系的稳定性和确定性。

关键词：领土主权 咨询意见 联大决议 管辖权 查戈斯群岛

2021年1月28日，国际海洋法法庭特别分庭（以下简称分庭）对“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”作出管辖权和可受理性问题的初步反对意见判决。分庭驳回了马尔代夫提出的五项反对意见，^①认为其有权进行海洋划界。分庭的管辖权取决于毛里求斯拥有查戈斯群岛主权，因而能作为《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）第74条第1款和第83条第1款规定的与马尔代夫海岸相向或相邻的国家，否则，鉴于查戈斯群岛的特殊地理位置，两国将不存在海洋权

* 外交学院国际法系讲师，法学博士。本文获得北京市社会科学基金项目“国际法院管辖权的初步反对程序研究”（19FXC018）支持。

① 马尔代夫提出的反对理由包括：“第一，英国是本案不可或缺的第三方（indispensable third party），但因为英国不是本案的一方当事国，所以分庭没有管辖权；第二，分庭对查戈斯群岛的主权争议问题没有管辖权，如果分庭裁决毛里求斯在本案中的诉求，将必然裁决主权争议；第三，由于两国没有也不能有意义地进行谈判，从而满足《公约》第74条和第83条的要求，因此，分庭缺乏管辖权；第四，毛里求斯和马尔代夫之间不存在、也不可能存在海洋边界争端，因为没有此种争端，所以分庭缺乏管辖权；第五，毛里求斯的诉求构成程序滥用，因此不可受理，应被驳回。” *Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives)*, Preliminary Objections, Judgment of 28 January 2021, International Tribunal for the Law of the Sea (*Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections), para. 79.

利重叠海域。^① 在该案中，分庭主要依据非殖民化与领土主权之间的密切关系，使国际法院和联合国大会（以下简称联大）关于非殖民化的意见“影响”至领土主权。

在该案程序启动前，毛里求斯为了主张查戈斯群岛主权启动和参与了一系列法律程序，包括：向英国提起《公约》附件七仲裁、推动联大请求国际法院发表咨询意见、积极参与咨询程序、支持联大在咨询意见后通过的第73/295号决议等。尽管目前没有国际法庭专门和全面审理英国和毛里求斯关于查戈斯群岛的领土主权争端，但经过了一系列法律程序，“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”的初步反对意见判决基本上支持了毛里求斯对查戈斯群岛的主权，否则根据“陆地统治海洋”（the land dominates the sea）的基本原则，不首先确定领土主权将无法进行下一步的海洋划界。这显然不同于领土主权争端解决的一般实践，即通过当事方共同选择的和平方法确定领土主权，通常的方法包括谈判、提交仲裁或司法解决。事实上，对查戈斯群岛主权发挥关键作用的三个国际机构——国际法院、联大和分庭，国际法都明确限制了它们确定领土主权归属的权力。一方面，在未取得相关国家同意的情况下，需要分析国际法院咨询程序和联大决议关于非殖民化的意见能否在法律上影响国家对领土的权利。另一方面，《公约》限制分庭管辖领土主权争端，需要探讨分庭确定查戈斯群岛主权争端是否已解决的权限。本文将“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”涉及的领土问题为视角，首先分析领土的重要性以及其对相关争端解决实践的影响；之后探讨国际法院咨询意见程序、联大决议和分庭关于领土主权争端的权限问题，从而判断分庭的新突破是否符合国际法的要求及目的。

一 领土争端的特殊性

为了确定查戈斯群岛的法律地位，分庭在咨询意见和联大决议的影响以及自身管辖权范围等方面进行了一定的突破。判断该突破的必要性与合法性不仅要结合相关国际机构的组织和程序文件，更要考虑该案涉及的是对国家和国际社会至关重要的领土主权问题，这种特殊的背景决定了分庭应当采取严格的标准作出裁判。

领土是国家的基本构成要素之一，是指地球上属于一国主权的特定部分。^② 领土的国际法意义体现在它通常是国家行使其最高权力和排他权力的物理空间，国际法认可各国在其领土中的最高权威。^③ 此外，根据“陆地统治海洋”的原则，没有陆地，国家就不会具有对领海、专属经济区和大陆架等海域的权利，当同时需要解决领土主权和海洋划界争端时，国际法庭首先会确定领土主权归属，然后再进行海洋划界。^④ 国际法特别强调对领土的保护，尊重国家主权和领土完整是国际法的基本原则，维护国家领土主权的稳定性和确定性也是国际法的主要目标。^⑤

此外，领土争端解决实践也发展出一系列严格的规则，诚如国际法院在2008年马来西亚和

① *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 113.

② Malcolm N. Shaw, *International Law* (Cambridge University Press, 7th edn, 2014), p. 747.

③ Robert Jennings and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law* (Longman Limited, 9th edn, Vol. I, Parts 2, 1992), p. 564.

④ *Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute (Eritrea and Yemen)*, Award of 9 October 1998, R. I. A. A., Vol. XXII, pp. 209–332.

⑤ 参见《联合国宪章》第2条第4款、联合国大会1970年第2625（XXV）号决议《各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》以及联合国大会1974年第3314（XXIX）号决议《关于侵略定义的决议》等。

新加坡“白礁、中礁和南礁主权案”中的观点：“国家领土主权以及主权的稳定性和确定性在国际法和国际关系中具有核心价值……任何因当事国行为而导致的主权变更，都必须根据该行为以及相关事实清楚无疑地展示……”^① 这种严格的标准体现在多个方面，例如优先考虑反映当事方共同意志的领土条约；^② 合法权利依据一般优先于实际占有；^③ 领土条约、裁决或主权行为等证据应与争议领土直接相关，不接受用语或效力模糊的文件或行为，^④ 等等。需要指出的是，相关主体应当有权取得或确定领土主权归属，该要求与“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”最为相关。根据实践，国家有权谈判缔结条约决定领土主权归属，但无权处置第三国领土；^⑤ 保持占有原则（*uti possidetis*）根据的是殖民当局确定的行政边界；^⑥ 构成有效控制（*effectivités*）的主权行为应当由国家实施，纯粹的私人行为一般不能影响领土主权。^⑦ 因此，在通常情况下，只有国家有权取得和处分领土，其他主体的参与需要取得相关国家授权。这也符合国际争端解决的基本原则，即如果通过国际机制解决争端，应当首先确定相关国家同意国际机构的管辖权，^⑧ 并且管辖权的行使不得超越国家同意的范围。这些规则都是为了维护国家基本利益以及国际领土关系的稳定性和确定性，下文以上述规则为指导分析分庭的裁判。

二 国际法院咨询意见对领土主权影响的限制

在“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”中，分庭一方面认可联大没有请求国际法院对解决双边领土主权争端发表咨询意见，^⑨ 也支持非经一国同意不得通过诉讼或咨询程序解决双边争端，^⑩ 并且承认查戈斯群岛的非殖民化进程目前尚未完成。但另一方面，分庭坚持国际法院关于非殖民化的咨询意见对主权问题具有重要的相关性或影响（*relevance or implication for the issue of sovereignty*）。^⑪ 分庭认为咨询意见的相关段落（特别是第 170 段到第 174 段、第 177 段到

① *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore)*, Judgment, I. C. J. Reports 2008, p. 51, para. 122.

② Malcolm N. Shaw, “Title, Control and Closure? The Experience of the Eritrea - Ethiopia Boundary Commission”, (2007) 56 *International and Comparative Law Quarterly* 755, p. 761; *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment, I. C. J. Reports 2012, pp. 645 - 646, paras. 39 - 40.

③ *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*, Judgment, I. C. J. Reports 1986, pp. 586 - 587, para. 63.

④ *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Judgment, I. C. J. Reports 2002, pp. 682 - 683, para. 136.

⑤ *Island of Palmas case (United States of America/The Netherlands)*, Award of the Tribunal, 4 April 1928, R. I. A. A., Vol. II, p. 842.

⑥ *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening)*, Judgment, I. C. J. Reports 1992, p. 559, para. 333.

⑦ *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Judgment, I. C. J. Reports 2002, p. 683, para. 140.

⑧ 参见《国际法院规约》第 36 条。See also *Monetary Gold Removed from Rome in 1943*, Judgment, I. C. J. Reports 1954, p. 32; *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, I. C. J. Reports 1995, p. 101, para. 26; *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, Merits, Judgment, I. C. J. Reports 2001, p. 83, para. 139.

⑨ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 166.

⑩ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 168.

⑪ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 166.

182段)^①暗示着(suggesting)毛里求斯对查戈斯群岛拥有主权。^②因为毛里求斯的非殖民化与包括查戈斯群岛在内的毛里求斯主权是密不可分的,因此,咨询意见必然会对群岛主权产生影响。^③此外,不能仅因为咨询意见不具有法律拘束力就无视国际法院的决定,其具有法律效力(legal effect)。^④虽然毛里求斯非殖民化进程尚未完成,但可以从国际法院的决定中推断出(infer from)毛里求斯对查戈斯群岛的主权。^⑤由此可见,分庭主要依据了非殖民化与领土主权之间的密切关系,将国际法院关于非殖民化的咨询意见延伸至查戈斯群岛的主权,最终在法律上实质影响了毛里求斯和英国的权利。虽然非殖民化与领土主权存在一定相关性,^⑥但“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”涉及的是国际法院在咨询程序中面向联大回复非殖民化相关问题,这种特殊的背景可能会限制非殖民化对领土主权的影响。特别是,需要分析咨询意见能否产生对国家领土主权的影响,以及这种影响的性质,从而判断分庭借助“相关性或影响”的方式确认查戈斯群岛主权是否正确理解和适用了国际法院的咨询意见。

首先,咨询意见能否以及在多大程度上影响领土主权,该问题应当考虑国际法院咨询管辖权的范围。《联合国宪章》(下称《宪章》)和《国际法院规约》(下称《规约》)规定了咨询管辖权。其中,《规约》第65条第1款规定:“法院对于任何法律问题如经任何团体由联合国宪章授权而请求或依照联合国宪章而请求时,得发表咨询意见。”《宪章》第96条规定了有权向国际法院请求咨询意见的国际机构。并且,国际联盟时期最初设置咨询管辖权的目的是为了向政治机构解决争端提供法律意见,协助它们履行职责。^⑦此外,常设国际法院以及国际法院的司法实践也反复确认,其咨询意见针对相关国际机构,而不是给予国家的,目的是为该机构之后采取措施提供建议。^⑧这表明,咨询管辖权不是为了解决国家间争端,其与诉讼管辖权存在明显区别。更重要的是,国际法院在查戈斯群岛咨询意见案中明确指出,“联大没有寻求国际法院意见以解决两国的领土主权争端”。^⑨因此,咨询意见能够产生的影响应当限于请求机构的职责范围,而不能、也不应当对与请求问题相关的国家的领土权利直接产生实质影响。否则,咨询意见将通过“产生影响”的方式解决国家之间的争端,这将违背规定咨询管辖权的条约文本及其目的和宗旨。

① *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2019 (*Chagos Advisory Opinion*), pp. 136 – 137, 138 – 140.

② *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 174.

③ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 189.

④ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 205.

⑤ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 246.

⑥ 例如,根据1960年联大第1541(XV)号决议,非自治领土可以通过各种方式实现全面自治,包括成为一个主权独立国家、与独立国家自由联合、与独立国家合并,这些都可能导致领土主权的变更。See United Nations General Assembly, Principles Which Should Guide Members in Determining Whether or Not an Obligation Exists to Transmit the Information Called for under Article 73 (e) of the Charter, General Assembly Resolution 1541 (XV), 15 December 1960. 但多种方式同时也意味着无法确定一国能否取得特定领土的主权,除非非殖民化最终完成,而目前毛里求斯的非殖民化进程还尚未完成。

⑦ Robert Kolb, *The Elgar Companion to the International Court of Justice* (Edward Elgar, 2014), pp. 258 – 259; *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2010, p. 421, para. 43.

⑧ *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*, First Phase, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1950, p. 71; *Western Sahara*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1975, p. 24, paras. 31 – 32; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004 (1), pp. 157 – 158, para. 47.

⑨ *Chagos Advisory Opinion*, para. 86.

其次，国际性法庭或仲裁庭解决领土主权争端的前提是取得相关国家的同意，相关国家的同意不仅是国际法院拥有诉讼管辖权的基础和前提，^①也是限制国际法院行使咨询管辖权的重要因素。根据《规约》第65条第1款，国际法院可以（may）发表咨询意见，这表明即使咨询管辖权的条件已经满足，其仍可以行使自由裁量权拒绝发表咨询意见，^②其中国家同意是得到国际法院明确认可的限制因素。国际法院在1975年“西撒哈拉咨询意见案”中指出，

缺乏同意可能构成拒绝发表所请求意见的理由……在某些情况下，缺乏相关国家的同意可能使发表咨询意见不符合国际法院的司法属性。例如，情况表明发表意见将规避非经同意一国无义务将其争端提交司法解决的原则。如果发生这种情况，国际法院根据《规约》第65条第1款的自由裁量权将提供充分的法律手段，以确保遵守国家同意的基本原则。^③

如果相关国家不同意将领土主权争端提交国际法院解决，咨询意见却能实质影响国家的领土权利，这种做法在事实上和结果上规避了国家同意原则，违背国际法院作为司法机构的属性。^④

再次，国际法院的咨询意见被广泛认为不具有法律拘束力，在一定程度上也会限制咨询意见影响领土主权争端的可能性。国际法院已在多个咨询意见中明确指出“其回复仅具有咨询性，因此没有法律拘束力”，^⑤发表意见后，应由请求机构自行决定采取何种措施。^⑥这表明咨询意见对请求机构没有法律拘束力，更不用说对相关国家产生法律拘束力。但另一方面，也如分庭指出的那样，咨询意见蕴含着对其所处理问题的国际法权威说明，即使国际法院的意见本身不具有拘束力，但作为世界范围内最具权威性的司法机构，其意见也将具有权威性。^⑦尽管应当从专业、政治或道德层面尊重国际法院咨询意见的“权威性”，但请求机构没有义务遵循咨询意见，否则将迫使政治机构采取法律方法解决争端。^⑧“权威性”也不意味着在法律上能够实质影响国家的具体权利和义务，否则将导致咨询意见与具有“拘束力”的诉讼判决无实质区别。因此，咨询意见更多是对相关国家日后解决国际领土主权争端产生政治影响和来自国际社会的压力，而不能直接影响领土主权的归属。

三 联大决议对领土主权影响的限制

分庭首先沿用了国际法院以往实践对联大决议效力的一般立场，即“除部分例外之外，联

-
- ① Shabtai Rosenne, *The Law and Practice of International Court (1920 - 1996)* (Martinus Nijhoff Publishers, 1997), p. 563.
- ② *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004 (1), p. 156, para. 44.
- ③ *Western Sahara*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1975, p. 25, paras. 32 - 33.
- ④ *Status of Eastern Carelia*, Advisory Opinion, 1923, P. C. I. J., Series B, No. 5, p. 29.
- ⑤ *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*, First Phase, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1950, p. 71; *Western Sahara*, I. C. J. Reports 1975, p. 24, para. 3; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004 (1), pp. 157 - 158, para. 47.
- ⑥ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996 (1), p. 237, para. 16.
- ⑦ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, paras. 202 - 203; F. Blaine Sloan, “Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice”, (1950) 38 *California Law Review* 830, pp. 850 - 851.
- ⑧ Robert Kolb, *The Elgar Companion to the International Court of Justice* (Edward Elgar, 2014), p. 259.

大决议不具有法律拘束力，只具有建议性；联大决议确实具有较强的说服力，但大会是在政治而不是法律层面运作：它无法赋予决议法律约束力”。^① 尽管如此，分庭参考了仲裁庭在2020年乌克兰诉俄罗斯“黑海、亚速海和刻赤海峡沿海国权利案”中的裁决，认为“联大决议决定事实和法律的效果在很大程度上取决于决议的内容和通过的情况以及背景”。^② 需要特别指出的是，这种标准来源于国际法院在1996年“威胁和使用核武器咨询案”中判断联大决议反映或证明习惯国际法的实践。^③ 关于联大第73/295号决议对查戈斯群岛主权的影响，一方面，分庭根据联大关于非殖民化的一般职责以及在毛里求斯非殖民化中被委以的具体工作，认为第73/295号决议对判断查戈斯群岛的法律地位具有相关性。^④ 除此之外，分庭考虑了该决议的用语，认为联大确认了根据国际法院咨询意见查戈斯群岛构成毛里求斯领土的组成部分，“要求（demand）英国……在本决议通过6个月内，无条件地从查戈斯群岛撤出其殖民管理，以尽快使毛里求斯完成领土的非殖民化”。联大确定的时限已过，而英国没有遵守该要求，进一步强化了分庭关于英国对查戈斯群岛主权主张的认定。^⑤ 由此可见，分庭主要考虑了联大在非殖民化方面的职权，并且参考了联大决议反映习惯国际法的条件，将关于非殖民化的决议的影响延伸至查戈斯群岛主权，使联大决议在法律上和结果上实质影响了相关国家对领土的权利，这显然不同于联大决议的一般作用。类似于国际法院咨询意见，同样需要分析两个问题：其一，联大决议能否产生影响；其二，联大决议产生影响的性质。从而判断分庭借助“产生影响”的方式确认查戈斯群岛的领土主权是否正确理解和适用了联大决议。

关于第一个问题，联大根据《宪章》享有广泛的职权，特别是《宪章》第10条规定“大会得讨论本宪章范围内之任何问题或事项，或关于本宪章所规定任何机关之职权；并除第12条规定外，得向联合国会员国或安全理事会或兼向两者，提出对各问题或事项之建议”。联大职权最主要的限制来源于《宪章》第12条的规定，对于安理会正在执行职权的争端或情势，大会非经安理会请求不得提出任何建议。联大第73/295号决议主要涉及毛里求斯的非殖民化问题，可以肯定联大在非殖民化方面具有重要的职权，发挥了积极作用。这可以体现在《宪章》第1条第2款规定的联合国宗旨之一是“尊重人民平等权利及自决原则”，以及第73条要求非自治领土的管理国按时向秘书长递送信息，^⑥ 并由联大设置的附属机构定期分析相关信息。^⑦ 此外，联大实践中也通过了一系列关于非殖民化的决议，^⑧ 特别是联大1960年12月14日通过的第1514（XV）号决议，即《关于准许殖民地国家及民族独立之宣言》。

但更为关键的是第二个问题，即联大的非殖民化职权是否能够在法律上影响具体国家的领土主权，这与联大决议的法律效力直接相关。一方面，联大根据《宪章》行使特定联合国职权的

① *South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Second Phase, Judgment, I. C. J. Reports 1966, pp. 50 – 51, para. 98.

② *Dispute Concerning Coastal State Rights in the Black Sea, Sea of Azov and Kerch Strait (Ukraine v. the Russian Federation)*, Award concerning the Preliminary Objections, 21 February 2020 (*Black Sea, Sea of Azov and Kerch Strait*), para. 174.

③ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, p. 254, para. 70.

④ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 227.

⑤ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, paras. 228 – 229.

⑥ 《宪章》第73条第5款：“在不违背安全及宪法之限制下，按时将关于各会员国分别负责管理领土内之经济、社会及教育情形之统计及具有专门性质之情报，递送秘书长，以供参考。”

⑦ “United Nations and Decolonization”, <https://www.un.org/dppa/decolonization/en/about> (last visited 1 June 2021).

⑧ *Chagos Advisory Opinion*, pp. 135 – 136.

决议一般对会员国具有法律拘束力，具体涉及会员国（第4、5、6条）、选举（第23条第2款、第61、86、97条）、与联合国订立协定（第63、85条）、预算（第17条）和设置附属机构（第22条）等，但这些职权一般与联合国内部事务相关，^①而非殖民化显然不属于联合国的内部行政事务。

另一方面，关于联合国的其他职权，《宪章》第10条规定，联大仅可以提出建议（recommendations），^②因而其决议根据国际法没有拘束力。^③关于联大第73/295号决议涉及的非殖民化问题，联大主要承担监督和建议方面的职权，联大做出的大部分相关决议只是号召（call upon）管理国尊重非自治领土的领土完整。^④例如，1965年12月16日关于“毛里求斯问题”的第2066（XX）号决议对管理国的分离行为表示关切，提请（invite）管理国不要采取相关行为。^⑤此外，第1514（XV）号决议通过后建立的联大第二十四委员会，主要负责监督该决议的实施情况，并且提出相关建议。^⑥因此，尽管非殖民化可能与领土主权存在一定的联系，但联大关于非殖民化的决议因缺乏法律拘束力而无法在法律上影响领土主权归属，主要是产生政治和国际社会的压力，敦促当事国采取措施。

国际法院也多次确认了联大决议的建议性和政治性，指出其本身并不具有法律拘束力。^⑦在部分案件中，国际法院还明确指出不能直接接受联大决议中的决定，仍需要对其进行深入分析。例如，在1995年葡萄牙诉澳大利亚“东帝汶案”中，葡萄牙主张，部分联大和安理会决议确认了其是东帝汶的管理国，国际法院无需重新裁决这些决议的内容，而应当将其作为“既定事实”（givens）。但国际法院仍坚持分析了相关决议，指出虽然部分联大和安理会决议称葡萄牙为东帝汶的管理国，但不能仅从该事实推断出它们意图对第三国规定一项义务，即东帝汶大陆架问题完全应与葡萄牙处理。此外，国际法院还认为，在不妨碍相关决议是否具有约束力的情况下，这些决议不可作为裁判各方争端充分依据的“既定事实”。^⑧国际法院的此种意见也得到了2020年“黑海、亚速海和刻赤海峡沿海国权利案”中仲裁庭的确认。乌克兰主张仲裁庭应当听从联大关于克里米亚问题的相关决议，将联大决议的内容作为得到国际承认的背景事实，但仲裁庭没有支持乌克兰的此种主张，而是认为其有权解释联大决议。^⑨这些实践都表明，联大决议的效力相对有限，并不能直接为国家创设不容置疑的权利和义务。因

① 白桂梅：《国际法》（第3版），北京大学出版社2015年版，第55页。

② 《宪章》第10条：“大会得讨论本宪章范围之内任何问题或事项，或关于本宪章所规定任何机关之职权；并除第12条所规定外，得向联合国会员国或安全理事会或兼向两者，提出对各该问题或事项之建议。”

③ *Black Sea, Sea of Azov and Kerch Strait*, para. 172.

④ See United Nations General Assembly, “Question of Aden”, Resolutions 2023 (XX) of 5 November 1965 and 2183 (XXI) of 12 December 1966; “Question of the Comoro Archipelago”, Resolutions 3161 (XXVIII) of 14 December 1973 and 3291 (XXIX) of 13 December 1974; “Question of the islands of Glorieuses, Juan de Nova, Europa and Bassas da India”, Resolution 34/91 of 12 December 1979.

⑤ United Nations General Assembly, “Question of Mauritius”, Resolution 2066 (XX) of 16 December 1965.

⑥ United Nations General Assembly, “The Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples”, Resolution 1654 (XVI) of 27 November 1961, para. 4.

⑦ *South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Second Phase, Judgment, I. C. J. Reports 1966, pp. 50 – 51, para. 98; *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, p. 254, para. 70; *Chagos Advisory Opinion*, p. 132, paras. 151 – 152.

⑧ *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, I. C. J. Reports 1995, pp. 103 – 104, paras. 30 – 33.

⑨ *Black Sea, Sea of Azov and Kerch Strait*, para. 176.

此，难以认为联大决议能够产生影响国家具体权利和义务的后果，特别是对国家至关重要的领土主权问题。

尽管联大决议本身缺乏法律拘束力，但可能与确定习惯国际法规则的存在和内容相关，从而可能在法律上影响国家的权利和义务。国际法院在1996年“威胁和使用核武器咨询意见案”中指出，“联大决议即使不具有约束力，有时也可能具有规范价值。在某些情况下，它们能为确立一项规则的存在或法律确信的产生提供重要证据。为了确定某一联大决议是否如此，有必要分析其内容和通过情况；也有必要了解对其规范性是否存在法律确信。”^① 国际法院的此种意见也得到了其他案件的支持，例如，在“查戈斯咨询意见案”中，为了确定联大第1514（XV）号决议是否反映了习惯国际法，国际法院注意到该决议获得89票支持、9票弃权，并且参与表决的国家都不质疑民族自决权的存在，部分国家之所以弃权是认为需要更多时间实施该项权利。并且，国际法院还认为该决议的用语具有规范性，因为其前言确认了“所有人都享有自决权”，其内容规定了“在托管领土和非自治领土或者其他尚未取得独立的领土内，应立即采取步骤，按照这些领土上人民自由表达的意愿和愿望，无条件或无保留地将一切权力移交给人民”。^② 因此，反映习惯国际法的联大决议除了需要得到国家的普遍接受之外，还应具有规范性，但关于国家间具体争端的联大决议通常不具有一般适用性，特别是领土主权争端，此类决议通常难以反映或发展成为有拘束力的习惯国际法规则。

事实上，联大主要是具有广泛讨论和建议权的机构，其所作的许多政治性决议，作为各国意愿与世界舆论的表达，具有较强的政治和道义影响，能够产生较大的社会和政治压力，但通常不具有法律上的直接效力。^③ 如果联大决议的影响能够直接延伸至双边领土争端，将使联大决议在事实上和结果上实质影响当事方的权利，相当于赋予了政治组织的多数投票以法律拘束力，这将违背《宪章》关于联大职权的明确规定。

四 分庭管辖权对确定领土主权前提条件的限制

根据《公约》第288条第1款的规定，第287条中的法院或法庭的管辖权范围应当限于关于《公约》解释或适用的争端。^④ 领土主权争端显然不属于此类争端，因为鉴于海洋划界争端的敏感性，《公约》的起草者在第298条中规定了选项，允许国家排除对海洋划界等争端适用第十五部分第二节的强制程序，但对于更为敏感的领土主权争端却没有规定类似的限制或排除，这表明起草者显然不认为领土主权争端是关于《公约》解释或适用的争端。^⑤ 在毛里求斯与马尔代夫海洋划界案中，分庭也明确肯定了其对领土主权争端无管辖权。^⑥ 该案的特殊之处在于，毛里求斯

① *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, p. 254, para. 70.

② *Chagos Advisory Opinion*, pp. 132 - 133, paras. 151 - 153.

③ 梁西：《国际法与国际组织五讲》，法律出版社2019年，第128 - 129页。

④ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 109.

⑤ *Award in the Arbitration regarding the Chagos Marine Protected Area between Mauritius and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 18 March 2015, RIAA, Vol. XXXI, p. 459, paras. 216 - 217.

⑥ *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, para. 110.

拥有查戈斯群岛主权是分庭审理海洋划界争端的前提条件,^① 而毛里求斯和马尔代夫对该前提条件的有效性存在争议。但分庭不认为此种争议足以证明领土主权争端的存在, 而继续分析了当事各方的理由, 特别是上文探讨的咨询意见和联大决议的影响等。因此, 关键问题是如何判断领土主权争端的存在, 为了判断争端的存在是否需要分析当事方主张的具体理由, 分庭是否有权确定该前提条件的有效性。

(一) 判断领土主权争端存在的标准

是否存在关于领土主权的争端应当结合争端存在的标准进行分析。国际法庭已在多个案件中确定了较为一致的标准, 争端是指当事方之间“对法律或事实观点的分歧, 法律观点或利益的冲突”,^② “必须表明一方的主张受到另一方的明确反对, 双方必须持明显对立主张”。^③ 为了确定争端的存在, 应当分析事实进行客观判断;^④ 可以考虑多方面的证据, 特别是当事方之间交流的任何声明或文件,^⑤ 以及多边场合做出的交流, 需要特别关注声明和文件的作者、其意图或实际面向的对象及其内容。^⑥ 根据上述标准, 争端的存在主要是结合各种证据客观判断当事方的主张是否对立, 并不需要分析其主张的理由是否有效、合理。例如, 2020年“黑海、亚速海和刻赤海峡沿海国权利案”的情况与“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”较为类似, 相关法庭的管辖权都是基于一方拥有特定领土主权的前提条件, 都面临着确定该前提是否成立的问题。在该案中, 乌克兰主张俄罗斯侵犯了其根据《公约》享有的权利, 这确实构成关于《公约》解释和适用的争端, 但乌克兰的多数诉求都是基于其拥有克里米亚主权的前提。不同于分庭, 仲裁庭指出, “除非仲裁庭可以根据表面情况确定克里米亚属于乌克兰, 否则, 不首先分析并在必要时裁判克里米亚主权问题, 仲裁庭将无法处理乌克兰的诉求。”^⑦ 在分析过程中, 仲裁庭既没有接受乌克兰主张的联大相关决议构成“得到国际承认的背景事实”, 因为这将在事实上表明仲裁庭认为克里米亚主权属于乌克兰;^⑧ 也没有深入分析俄罗斯主权主张的合理性 (plausibility), 而是适用了更为灵活和要求较低的标准, 裁定双方对克里米亚主权存在争端。^⑨ 仲裁庭最终指出, 如果裁决乌克兰诉求的实体问题将必然要求其明示或暗示地 (expressly or implicitly) 决定克里米亚主权, 那么其对此无管辖权。因为双方对克里米亚主权存在争端, 所以仲裁庭不能审理任何基于乌克兰拥有克里米亚主权的诉求。^⑩ 因此, 争端存在的判断标准相对较低和更为灵活,

① *Mauritius/Maldives Case*, Preliminary Objections, paras. 100, 114.

② *Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. United Kingdom)*, Judgment, P. C. I. J., Series A, No. 2, p. 11.

③ *Obligations Concerning Negotiations Relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. India)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I. C. J. Reports 2016, p. 269, para. 34.

④ *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, Preliminary Objections, Judgment of 17 March 2016, para. 50.

⑤ *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment, I. C. J. Reports 2012 (II), pp. 443 – 445, paras. 50 – 55.

⑥ *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 2011 (I), p. 94, para. 51; p. 95, para. 53; p. 100, para. 63.

⑦ *Black Sea, Sea of Azov and Kerch Strait*, para. 152.

⑧ *Black Sea, Sea of Azov and Kerch Strait*, para. 176.

⑨ *Black Sea, Sea of Azov and Kerch Strait*, paras. 188 – 189.

⑩ *Black Sea, Sea of Azov and Kerch Strait*, para. 197.

一般确定当事方对具体争议问题存在对立主张即可，除非可以根据表面情况解决分歧。虽然当事方仅提出主张不足以表明争端的存在，但并不要求当事方证明其主张合理可信，国际法庭一般可以较为容易地确定争端的存在。

此外，关于争端的存在，采取主张明显对立而非理由合理标准也更符合《公约》对国际法庭管辖权的限制。相关法庭不具有管辖权的领土主权争端不仅包括构成案件主要问题（subject matter）的领土主权争端，同样应当包括类似于毛里求斯与马尔代夫海洋划界案中作为管辖权前提条件（premise）的领土主权争端。如果允许相关法庭深入分析各方关于领土主权是否已解决的理由，无论最终支持哪一方的解释，都将对领土主权产生影响，从而突破管辖权限制。因此，只有当领土主权属于既定的客观事实，或者根据表面情况可以较为直接地做出判断，例如双方对此无争议、存在条约的明确规定等情形，才能确定相关法庭具有管辖权。而在“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”中，马尔代夫不是仅为了对抗分庭的管辖权而随意提出对立主张，如上文所述，至少根据《宪章》和《规约》对咨询管辖权以及联大职权的规定，并不能根据国际法院咨询意见和联大决议在表面上确定查戈斯群岛的主权，分庭需要并且实际分析了两者的内容和效力，裁判了当事方关于领土问题的理由和依据，最终的裁决也实际影响了查戈斯群岛主权。

（二）“附属的”（ancillary）领土主权争端

尽管领土主权争端不属于关于《公约》解释和适用的争端，但根据相关法庭的实践，这并不意味着国际法庭的管辖权不能延伸至附属的领土主权争端。例如，“查戈斯海洋保护区案”的仲裁庭指出：“一般而言……如果某一争端事关《公约》的解释或适用，根据第288条第1款，国际法庭的管辖权可以延伸至为了解决该争端所必要的事实认定或附带法律决定……法庭并不绝对排除，在部分情况下某一关于领土主权的小问题确实可能附属于关于《公约》解释或适用的争端。”^① 毛里求斯和马尔代夫对关于多个问题存在争端，包括查戈斯群岛的主权是否已解决、海洋划界等，需要确定查戈斯群岛的法律地位是否属于为了解决海洋划界争端——毫无疑问是关于《公约》解释和适用的争端——所必要的附属问题，因而分庭的管辖权可以延伸至此。这涉及对争端的定性，应当由国际法庭在特别注意申请国所选择的争端表述的同时，通过分析双方立场，在客观的基础上确定双方存在分歧的争端，^② 在此过程中分离案件的真实问题和确定诉求的目的。^③ 除此之外，在“查戈斯海洋保护区案”中，仲裁庭还指出，必须评估争端的相对重点（relative weight of the dispute）所在。在毛里求斯与马尔代夫海洋划界案中，领土主权问题是分庭裁决毛里求斯海洋划界诉求的前提条件，如果不首先确定毛里求斯拥有查戈斯群岛主权，构成《公约》相关条款中的“沿海国”，将不能进行海洋划界，因此，在管辖权阶段，领土主权前问题是当事方争端的相对重点所在。

还需要指出的是，尽管国际法庭的以往判例认为“某一关于领土主权的小问题可能附属于

① *Award in the Arbitration regarding the Chagos Marine Protected Area between Mauritius and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 18 March 2015, RIAA, Vol. XXXI, p. 460, paras. 220 – 221.

② *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)*, Jurisdiction, Judgment, I. C. J. Reports 1998, p. 448, para. 30.

③ *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*, Judgment, I. C. J. Reports 1974, p. 466, para. 30.

关于《公约》解释或适用的争端”,^① 但根据“陆地统治海洋”的海洋法基本原则, 国家的海洋权利都来源于对陆地的权利, 所以领土主权争端在一般情况下应当是相对重点所在, 难以确定领土主权问题在何种情况下能够成为附属于海洋争端的“小问题”, 目前也没有一个国际法庭在实践中做出此种认定。因此, 对于涉及领土主权的海洋争端, 如果根据争端存在的标准确认存在领土主权争端, 《公约》第 287 条中的法庭应该采取更为谨慎的态度, 避免通过各种方式裁判或影响领土主权, 包括确定领土主权前提条件有效性的方式。

五 结论

经过了《公约》附件七仲裁、国际法院咨询程序、联大决议和分庭初步反对意见等一系列法律程序之后, 分庭认为其有管辖权继续审理毛里求斯与马尔代夫在印度洋的海洋划界争端, 根据“陆地统治海洋”的基本原则, 在事实上支持了毛里求斯拥有查戈斯群岛主权。然而, 国际法明确限制了上述国际机构确定领土主权的权力。但该案涉及了领土主权问题, 鉴于领土对国家和社会的重要性, 为了维护领土关系的稳定性和确定性,^② 解决领土主权争端的规则通常较为严格, 特别是, 相关主体应当有权确定领土主权, 诉诸国际机制应当取得相关国家的同意。因此, 需要分庭在确认查戈斯群岛主权的进程中谨慎考虑这些限制, 明确在缺乏英国同意的情况下, 相关意见能否影响国家领土主权以及产生影响的性质。

根据《宪章》和《规约》的规定以及国际法院的长期实践, 尽管毛里求斯的非殖民化问题与领土主权存在联系, 但国际法院的咨询意见和联大决议在职责范围和法律效力方面存在明显限制, 难以明确影响当事方的领土权利。分庭借助“相关性或影响”的方式确认领土主权, 实质上是将咨询意见和联大决议的政治和社会影响上升为法律效力, 使本身没有法律拘束力的文件却能在事实上实质影响当事方的领土权利。另一方面, 受《公约》规定的限制, 分庭对领土主权争端没有管辖权。领土主权争端的存在应当根据国际法庭判断争端存在的一般标准, 确定当事方对具体问题是否存在明显对立主张, 并不要求当事方证明其主张合理可信。不同于明确的条约规定或者得到普遍接受的客观事实, 分庭不能仅根据表面情况判断查戈斯群岛的主权已确定, 需要分析国际法院咨询意见和联大第 73/295 号决议的内容、法律效力和影响等问题, 而这些方面与查戈斯群岛的主权直接相关。分庭对领土主权前提条件的确认实际上扩大了自身管辖权, 并且提高了判断争端存在的标准。分庭扩张国际法院咨询意见和联大决议的影响以及自身的管辖权直接导致: 在判决之前, 没有确切的法律依据明确查戈斯群岛的主权; 而判决之后, 毛里求斯已有权作为群岛的沿海国与马尔代夫进行海洋划界。因此, 分庭在一定程度上裁判了查戈斯群岛的领土主权问题, 而其主要依据都是由权力受限的机构作出的, 这将无益于领土关系的稳定性和确定性。

^① *Award in the Arbitration regarding the Chagos Marine Protected Area between Mauritius and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 18 March 2015, RIAA, Vol. XXXI, p. 460, para. 221.

^② *Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, Merits, Judgment, I. C. J. Reports 1962, p. 34. See also *Case concerning the Location of Boundary Markers in Taba between Egypt and Israel*, Decision of 29 September 1988, R. I. A. A., Vol. XX, pp. 63–64, para. 235.

The Competence of International Mechanism to Determine Territorial Sovereignty: From the Perspective of the *Mauritius/Maldives Case*

Song Yan

Abstract: For the stability and certainty of territorial relations, international law provides relatively strict rules for the settlement of territorial disputes. Especially, resorting to international mechanism should acquire the consent of the interested States. In the case concerning *Delimitation of the Maritime Boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean*, mainly based on the close link between decolonization and territorial sovereignty, the Special Chamber extended the impacts of the advisory opinion of the International Court of Justice (ICJ) as well as the resolution adopted by the General Assembly. Nevertheless, international law has set up limits to their competence over disputes concerning territorial sovereignty, implying that it is questionable to affirm the legal status of the Chagos Archipelago by means of “relevance or implication”. First, the influence of ICJ’s advisory opinion is limited by the scope of advisory jurisdiction, the principle of State consent as well as the lack of legally binding force of its opinion. Second, while the General Assembly performs important functions about decolonization, its resolutions are primarily of recommendatory and political nature, which would impose restrictions on their impact. Finally, according to the provisions of the *United Nations Convention on the Law of the Sea*, the Special Chamber has no jurisdiction over territorial disputes. Since the existence of a territorial dispute merely depends on the clearly opposite views held by the Parties, an in-depth analysis of the plausibility underlying their views would break through the jurisdictional limits. The Special Chamber has thus expanded the implications of ICJ’s advisory opinion and the resolution adopted by the General Assembly as well as its own jurisdiction, leading to a *de facto* and substantive impact on the territorial title of the relevant States. These determinations would not contribute to the stability and certainty of territorial relations.

Keywords: Territorial Sovereignty, Advisory Opinions, UNGA Resolutions, Jurisdiction, Chagos Archipelago

(责任编辑: 张 璟)