



国际法委员会

第七十二届会议

2020年4月27日至6月5日和

7月6日至8月7日，日内瓦

与国际法有关的海平面上升

与国际法有关的海平面上升问题研究组共同主席波格丹·奥雷斯库和
尼吕费尔·奥拉尔编写的第一次问题文件

目录

	页次
导言.....	3
一. 将专题列入国际法委员会工作方案；国际法委员会对专题的审议.....	3
二. 大会第六委员会的辩论；会员国对这一专题的支持程度以及外联.....	4
三. 海平面上升的科学发现和前景以及与该专题的关系.....	14
四. 国际法委员会工作中以前提及这一专题之处.....	16
五. 国际法协会对这一专题的审议情况.....	16
六. 问题文件的目的和结构.....	17
第一部分：综述.....	18
一. 专题范围和成果.....	18
A. 委员会要审议的问题.....	19
B. 最终成果.....	20
二. 方法.....	20



第二部分：海平面上升对基线和从基线开始测量的海域外部界限、对海洋划界、对沿海国及其国民在已确立边界或基线的海域行使主权和管辖权以及对第三国及其国民的权利可能产生的法律影响.....	21
一. 海平面上升对基线和从基线量起的海域外部界限可能产生的法律影响.....	22
A. 《联合国海洋法公约》关于基线在确定海域及其外部界限中的作用的规定.....	22
B. 海平面上升对基线移动的影响.....	24
二. 海平面上升对海洋划界可能产生的法律影响.....	40
三. 海平面上升对岛屿在构建基线和海洋划界中的作用可能产生的法律影响.....	51
四. 海平面上升对沿海国及其国民在已确定边界或基线的海域行使主权权利和管辖权以及对第三国及其国民在上述海域的权利可能产生的法律影响.....	52
A. 国际法规定的海洋权利.....	53
B. 海平面上升与沿海国及其国民的主权权利和管辖权，以及第三国及其国民在海区的权利和义务.....	58
第三部分：海平面上升对包括岩礁在内的岛屿地位以及对拥有岸岛的沿海国海洋权利可能产生的法律影响，以及人工岛屿、填海造地或岛屿强化活动作为应对/适应海平面上升措施的法律地位.....	63
一. 海平面上升对包括岩礁在内的岛屿地位以及对拥有岸岛的沿海国海洋权利可能产生的法律影响.....	63
二. 人工岛屿、填海造地或岛屿防御活动作为海平面上升的应对/适应措施的法律地位.....	70
第四部分：意见和今后工作方案.....	74
一. 意见.....	74
二. 今后工作方案.....	75

导言

一. 将专题列入国际法委员会工作方案；国际法委员会对专题的审议

1. 在 2018 年第七十届会议上，国际法委员会决定建议将“与国际法有关的海平面上升”专题列入其长期工作方案。¹

2. 大会随后在其 2018 年 12 月 22 日第 73/265 号决议中，注意到这一专题已纳入国际法委员会的长期工作方案，并就此要求国际法委员会考虑到各国政府在第六委员会辩论中表达的评论、关切和意见。

3. 国际法委员会在 2019 年 5 月 21 日第 3467 次会议上决定将这一专题列入其当前工作方案。委员会还决定设立一个关于这一专题的不限成员名额研究组，由波格丹·奥雷斯库先生、雅库巴·西塞先生、帕特里夏·加尔旺·特莱斯女士、尼吕费尔·奥拉尔女士和胡安·何塞·鲁达·桑托拉里亚先生轮流担任共同主席。

4. 在 2019 年 7 月 15 日第 3480 次会议上，国际法委员会注意到研究组共同主席的联合口头报告。在 2019 年 6 月 6 日，研究组审议了关于其工作安排的非正式文件，其中载有 2019 年至 2021 年路线图。研究组的讨论重点是其组成、拟议日历和方案以及工作方法。

5. 研究组在同次会议上决定，在 2018 年编写的提纲²所确定的三个副专题中，2020 年研究组将在奥雷斯库先生和奥拉尔女士的共同主持下着手审查与海洋法有关的第一个问题，2021 年将在加尔旺·特莱斯女士和鲁达·桑托拉里亚先生共同主持下审查与国家地位以及保护受海平面上升影响的人员有关的第二和第三个问题。

6. 研究组商定，在每届会议之前，共同主席将编写一份问题文件，该文件将作为正式文件进行编辑、翻译和分发，作为研究组成员开展讨论和每年提供投入的基础。问题文件还将作为研究组随后就每个副专题提交报告的基础。然后，将邀请研究组成员提交贡献文件，对共同主席编写的问题文件进行评论或补充，例如，讨论区域实践、判例法或该副专题的任何其他方面。将在稍后阶段就研究组工作成果应采取的具体形式提出建议。在国际法委员会每届会议结束时，研究组的工作将反映在一份实务报告中，适当考虑到共同主席编写的问题文件和成员的相关贡献文件，同时总结研究组的讨论情况。该报告将由研究组商定，随后由共同主席提交给国际法委员会，以便将其摘要列入国际法委员会的年度报告。³

7. 研究组还审议并决定了其他一些组织事项。⁴

¹ 《大会正式记录，第七十三届会议，补编第 10 号》(A/73/10)，第 369 段。

² 同上，附件 B。

³ 《大会正式记录，第七十四届会议，补编第 10 号》(A/74/10)，第 270 和 271 段。

⁴ 同上，第 272 和 273 段：“研究组还建议委员会邀请各国就委员会报告第三章提出的具体问题发表评论。研究组还讨论了请联合国秘书处开展研究的可能性。可通过委员会下届会议期间组

二. 大会第六委员会的辩论：⁵ 会员国对这一专题的支持程度以及外联

8. 在 2017 年大会第七十二届会议第六委员会辩论过程中，15 个国家要求将这一专题列入国际法委员会的工作方案，⁶ 9 个代表团还在其国家发言中提到这一问题的重要性。⁷ 2017 年 10 月 26 日，在纽约的罗马尼亚常驻联合国代表团举行了非正式会议，参加会议的 35 个国家的代表对国际法委员会着手处理这一专题表现出兴趣。

9. 在 2018 年大会第七十三届会议第六委员会的辩论过程中，在国际法委员会将这一专题列入其长期工作方案之后提到该专题的 50 项发言中，有 26 项对国际法委员会的该决定表示欢迎，并(明示或暗示)支持将这一专题列入当前工作方案，⁸ 11 项发言对将其列入长期工作方案表示欢迎，⁹ 6 项发言表示对该专题

织的会外活动，继续吸纳技术专家和科学家的知识。……研究组将在秘书处的协助下，向委员会介绍有关本专题的新文献以及今后两年可能组织的相关会议或活动的最新情况。”

⁵ 见文件 A/CN.4/713(第二章, G 节)、A/CN.4/724(第二章, E 节)和 A/CN.4/734(第二章, D 节), 其中分别载有秘书处对大会第六委员会在第七十二届、七十三届和七十四届会议上举行的讨论编写的专题摘要。第六委员会的辩论反映在文件 A/C.6/72/SR.20 和 SR.22 至 24、A/C.6/73/SR.20 至 24、SR.27、29 和 30 以及 A/C.6/74/SR.23 至 31 和 SR.33, 其中载有摘要形式的各代表团所作发言。参加全会辩论的各代表团发言的全文载于联合国 PaperSmart 门户网站: <http://papersmart.unmeetings.org/en/ga/sixth>。

⁶ 印度尼西亚(A/C.6/72/SR.24, 第 126 段)、密克罗尼西亚联邦(代表太平洋小岛屿发展中国家, 即斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢和瓦努阿图)(A/C.6/72/SR.22, 第 51 至 53 段)、密克罗尼西亚联邦(A/C.6/72/SR.20, 第 63 至 66 段)、秘鲁(A/C.6/72/SR.22, 第 116 段)、罗马尼亚(编纂司存档)和汤加(A/C.6/72/SR.20, 第 32 段)。

⁷ 奥地利(编纂司存档)、智利(编纂司存档)、印度(A/C.6/72/SR.22, 第 119 段)、以色列(A/C.6/72/SR.24, 第 104 段)、马来西亚(同上, 第 115 段)、新西兰(同上, 第 72 段)、大韩民国(同上, 第 99 段)、新加坡(编纂司存档)和斯里兰卡(A/C.6/72/SR.23, 第 51 段)。

⁸ 澳大利亚(A/C.6/73/SR.23, 第 74 段)、加拿大(A/C.6/73/SR.22, 第 65 和 66 段)、巴哈马(代表加勒比共同体)(A/C.6/73/SR.20, 第 30 段)、哥伦比亚(A/C.6/73/SR.27, 第 35 段)、斐济(A/C.6/73/SR.23, 第 60 至 64 段)、冈比亚(代表非洲组)(A/C.6/73/SR.20, 第 28 段)、马拉维(A/C.6/73/SR.24, 第 42 段)、马绍尔群岛(代表太平洋岛屿论坛成员)(A/C.6/73/SR.20, 第 40 至 43 段)、毛里求斯(A/C.6/73/SR.21, 第 17 段)、墨西哥(A/C.6/73/SR.22, 第 23 段)、密克罗尼西亚联邦(同上, 第 56 至 61 段)、摩纳哥(A/C.6/73/SR.24, 第 46 段)、新西兰(A/C.6/73/SR.22, 第 4 至 6 段)、巴布亚新几内亚(A/C.6/73/SR.23, 第 33 至 36 段)、秘鲁(A/C.6/73/SR.20, 第 86 段)、波兰(同上, 第 99 段)、葡萄牙(A/C.6/73/SR.21, 第 3 段)、罗马尼亚(A/C.6/73/SR.22, 第 8 和 9 段)、萨摩亚(A/C.6/73/SR.23, 第 65 和 66 段)、塞舌尔(A/C.6/73/SR.24, 第 11 和 12 段)、斯洛文尼亚(A/C.6/73/SR.21, 第 51 段)、南非(A/C.6/73/SR.23, 第 15 段)、汤加(A/C.6/73/SR.22, 第 62 和 63 段)、越南(A/C.6/73/SR.30, 第 48 段)和罗马教廷(观察员)(A/C.6/73/SR.24, 第 50 和 51 段)。

⁹ 丹麦(代表北欧国家, 即丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)(A/C.6/73/SR.20, 第 57 段)、厄瓜多尔(A/C.6/73/SR.23, 第 18 段)、萨尔瓦多(A/C.6/73/SR.24, 第 38 段)、爱沙尼亚(A/C.6/73/SR.21, 第 58 段)、印度尼西亚(A/C.6/73/SR.24, 第 64 段)、以色列(A/C.6/73/SR.23, 第 32 段)、大韩民国(同上, 第 71 段)、塞拉利昂(A/C.6/73/SR.22, 第 73 段)、多哥(同上, 第 103 段)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(同上, 第 78 段)和乌拉圭(A/C.6/73/SR.24, 第 32 段)。

感兴趣，¹⁰ 4 项反对列入，¹¹ 1 个代表团表示了某些保留意见，但没有表示反对，¹² 1 个代表团“表示注意到建议”将该专题“列入”长期工作方案，¹³ 1 个代表团提到了这一专题，但没有限定其立场。¹⁴ 应当指出，考虑到一些发言是代表区域组或机构作出的，支持国的数目实际上高于这些数字。

10. 除了对这一专题的支持和兴趣或相反的意思表示之外，值得介绍的是会员国在 2018 年第六委员会辩论过程中提出的一些考虑，对本问题文件很有价值。

11. 会员国就这一专题的相关国家实践发表了不同意见。例如，澳大利亚¹⁵ 鼓励国际法委员会“借鉴太平洋区域和其他地区国家的大量实践，这些国家依照《联合国海洋法公约》努力界定其海洋基点、基线和海区的外部界限”。丹麦代表北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)发言，也提到“迅速发展”的国家实践。¹⁶ 相反，希腊¹⁷ 作为反对将这一专题列入国际法委员会工作方案的四个会员国之一，想知道什么样的此类国家实践针对的是“上述仍处在持续发展和演变过程中的现象带来的法律影响”，认为“为数不多的零星例子无论如何也不能构成一套定型的既定做法。”希腊还提到需要“现有国家实践的最低门槛，这将使国际法委员会能够根据其任务规定，将逐渐发展与编纂联系起来”。如果做不到这一点，国际法委员会就有可能是在着手进行“主要属于拟议法性质的工作。”¹⁸ 塞浦路斯¹⁹ 也是反对将这一专题列入国际法委员会工作方案的四个会员国之一，该国确认，“海平面上升已经是一个事实，其负面影响只会越来越大，其法律影响必须予以明确。可遵循的最好方法是[各国]在国家实践基础上，采用包容方式审查海平面上升的影响。”美利坚合众国²⁰ 则“质疑具体与海平面上升有关的国家地位和人员保护问题是否处于足够成熟的国家实践阶段”，意思是该会员国对于海平面上升相关海洋法问题上的国家实践是否存在，倒并不持有同样的保留。

12. 加拿大²¹ 大力支持这一专题，强调对国际法委员会在 2018 年提纲中确定的三个副专题的审议可能导致讨论更广泛的问题，这未必会让本专题的研究更加复

¹⁰ 巴西(A/C.6/73/SR.21, 第 43 段)、中国(A/C.6/73/SR.20, 第 68 段)、意大利(同上, 第 82 段)、日本(A/C.6/73/SR.20, 第 101 段)、泰国(A/C.6/73/SR.22, 第 18 段)和土耳其(同上, 第 26 段)。

¹¹ 塞浦路斯(A/C.6/73/SR.23, 第 48 至 51 段)、捷克共和国(A/C.6/73/SR.21, 第 15 段)、希腊(同上, 第 68 段)和斯洛伐克(同上, 第 28 段)。

¹² 美利坚合众国(A/C.6/73/SR.29, 第 27 段)。

¹³ 乌克兰(A/C.6/73/SR.23, 第 37 段)。

¹⁴ 常设仲裁法院(A/C.6/73/SR.24, 第 67 和 68 段)。

¹⁵ 澳大利亚(A/C.6/73/SR.23, 第 75 段)。

¹⁶ 丹麦(代表北欧国家, 即丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)(A/C.6/73/SR.20, 第 57 段)。

¹⁷ 希腊(A/C.6/73/SR.21, 第 68 段)。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 塞浦路斯(A/C.6/73/SR.23, 第 49 段)。

²⁰ 美国(A/C.6/73/SR.29, 第 27 段)。

²¹ 加拿大(A/C.6/73/SR.22, 第 65 和 66 段)。

杂。”因此，在审议“海平面上升对包括岩礁在内的岛屿地位可能产生的法律影响”时，加拿大的看法比较微妙，即“国际法委员会确实应该考虑这些潜在影响，但不应就岛屿地位的具体特征展开复杂辩论”。

13. 会员国强调，国际法委员会在专题工作中需要尊重《联合国海洋法公约》的规定，这是委员会在 2018 年提纲中已经明确作出的承诺：“本专题不会提议改变现行国际法，如《1982 年[联合国]海洋法公约》。”²² 例如，中国²³ 表示希望“国际法委员会充分考虑到现行国际法的规定和精神，包括《联合国海洋法公约》……”。塞浦路斯²⁴ 强调指出，在开展这些工作时，“充分尊重《公约》的文字和精神”并确保进一步研究的内容完全符合《公约》是必不可少的：“任何试图修改或破坏《公约》的尝试都将产生负面后果。”希腊²⁵ 也建议国际法委员会“应当维护《联合国海洋法公约》的完整性”。印度尼西亚²⁶ 强调指出，“[委员会内部的]审议[不应]破坏《联合国海洋法公约》规定的现行海洋法制度”。以色列²⁷ 鼓励“审查海平面上升及相关问题的法律方面”，并看到描述“由此产生的关键法律问题”具有价值，指出在处理与海平面上升有关的法律问题时，“谨慎的做法是根据适用的法律框架处理每个问题，而不是采取一体化办法”，并且，“正如……提纲所指出的那样，研究组的任何产出……都应依赖现有习惯国际法原则的适用，而不是制定新的法律原则或修改现行国际法。”新西兰²⁸ 认为这一专题反映了“各国的需要和国际社会”作为一个整体的“紧迫关切”，并表示该国政府“认为海平面上升带来了国际法律挑战，并确认其承诺与合作伙伴合作，以确保在面对不断变化的海岸线时，维护《联合国海洋法公约》规定的权利和义务的现有平衡”。

14. 然而，一些会员国指出，目前的国际法没有涵盖或规范海平面上升的影响问题，着重指出迫切需要填补该空白。例如，斐济²⁹ 强调指出，该国关切与国际法“规范海洋权利、海区划界和沿海国对扩展大陆架的权利”有关的海平面上升问题。在这方面，斐济认为，国际法在处理海平面上升对海洋法的当前影响方面存在空白。罗马教廷观察员³⁰ 也持类似意见：“国际法委员会对这个问题的关注将填补目前国际法的空白，并将帮助这些国家和直接相关的群体以及作为一个整体的国际社会更好地做准备，应对他们面临的挑战。”罗马教廷观察员认为，国际法委员会的努力“不应仅仅是一项学术活动，而应是朝着国际法的逐渐发展作出

²² A/73/10，附件 B，第 14 段。

²³ 中国(A/C.6/73/SR.20，第 68 段)。

²⁴ 塞浦路斯(A/C.6/73/SR.23，第 50 段)。

²⁵ 希腊(A/C.6/73/SR.21，第 68 段)。

²⁶ 印度尼西亚(A/C.6/73/SR.24，第 64 段)。

²⁷ 以色列(A/C.6/73/SR.23，第 32 段)。

²⁸ 新西兰(A/C.6/73/SR.22，第 4 至 6 段)。

²⁹ 斐济(A/C.6/73/SR.23，第 62 段)。

³⁰ 罗马教廷(观察员)(A/C.6/73/SR.24，第 50 和 51 段)。

的有针对性的努力”。大韩民国³¹表示，该国认为这一专题反映了“国际法的新发展和整个国际社会的紧迫关切”，然后表示，“海平面上升是一个代际问题，当代人必须承认我们有义务开展工作”，就海平面上升“确立法律体系”，并且“应该从拟议法角度全面处理[这一问题]，而非局限于现行法”。罗马尼亚³²还表示，“有可能的情况是，国际法委员会的工作找出了现行法律不足的领域，促使国际社会采取勤勉和及时的行动，以确保适当的监管框架。”萨摩亚³³强调指出，这一专题需要“逐渐发展”。斯洛文尼亚³⁴认为，不仅迫切需要“从国际法的角度”分析这一专题，而且还需要就可能的结论和关于未来行动的建议达成一致。南非³⁵强调指出，该国听到关于“国家实践是否处于足够成熟的阶段，从而表明需要进行逐渐发展和编纂”的关切，但是国际法经常被指责反应太快但解决问题太慢，而现在“有机会[及时]处理因海平面上升而产生的法律问题。”

15. 密克罗尼西亚联邦³⁶表达的立场相当全面。应提及，该会员国于2018年1月31日提出了一项提案，提议将题为“海平面上升的法律影响”的专题列入国际法委员会长期工作方案，³⁷2018年提纲在编写时考虑到了该提案。³⁸密克罗尼西亚联邦在第六委员会2018年辩论期间的发言中提到了与这一专题相关的5个要点。³⁹首先，理想的方案是由国际法委员会在一个研究组中对这一专题进行审查，这样可以对提纲所确定的具体问题有关的海平面上升的相关法律影响进行全面摸底。第二，各国必须积极参与研究组的工作，包括提供有关国家实践的信息。⁴⁰第三，海平面上升无可避免地给小岛屿发展中国家带来了严重的国际法问题，但海平面上升是一个与整个国际社会相关的问题：⁴¹“来自世界所有主要地理区域的100多个国家，其中包括沿海国家和内陆国家、大陆国家和小岛屿国家、发达国家和发展中国家，发言表示支持国际法委员会研究这一专题，证明该专题与作为整体的国际社会具有相关性，而不仅仅关乎一小部分特别脆弱的国家。”

³¹ 大韩民国(A/C.6/73/SR.23, 第71段)。

³² 罗马尼亚(A/C.6/73/SR.22, 第8和9段)。

³³ 萨摩亚(A/C.6/73/SR.23, 第66段)。

³⁴ 斯洛文尼亚(A/C.6/73/SR.21, 第51段)。

³⁵ 南非(A/C.6/73/SR.23, 第15段)。

³⁶ 密克罗尼西亚联邦(A/C.6/73/SR.22, 第56至61段)。

³⁷ 2018年1月31日ILC(LXX)/LT/INFORMAL/1号文件(编纂司存档)。

³⁸ A/73/10, 附件B, 第7段。

³⁹ 密克罗尼西亚联邦(A/C.6/73/SR.22, 第56至61段)。

⁴⁰ “这种互动不应仅限于第六委员会的发言和向国际法委员会提交的国家评论意见，还可以包括简报、互动研讨会和其他非正式的沟通方式……。”(密克罗尼西亚联邦的发言。)

⁴¹ “仅举一个例子，海平面上升可能改变海洋基线和海洋边界，进而可能改变沿海国和内陆国家根据海洋法应当享有的各种海区权利，而这些区域的范围以海洋基线和边界为基础。另一个例子是，海平面上升可能导致人类移民，这是整个国际社会，包括这类移民的过境国和目的地国所关切的问题。对国际法目前在这方面的规定和其他示例性情形进行摸底调查，将对整个国际社会大有裨益。”(密克罗尼西亚联邦的发言。)

第四，密克罗尼西亚联邦承认提纲限制了专题的范围，因此“该研究组将不审议环境保护、气候变化本身、因果关系、责任或义务；研究组也不会建议修改现行国际法，包括《联合国海洋法公约》”。鉴于这些限制，提纲“应足以解决”各国对本专题范围的关切。“研究组将进行讨论和摸底调查，但不会取代政府间条约机构等现有法律论坛正在进行的工作”。密克罗尼西亚联邦“相信研究组将能够以谨慎和全面的方式开展工作”。第五，该国强调指出，考虑到令人震惊的科学发现，迫切需要处理海平面上升对国际法的影响：“必须以客观和权威的方式尽快审视[海平面上升]对国际法的影响。国际法委员会的工作是这项工作的关键，应紧急开始”。

16. 反对将该专题列入国际法委员会方案的四个会员国 2018 年的立场基于的是以下论辩，除了上文已经提到的方面，主要还涉及国家实践问题。塞浦路斯⁴² 表示关切“使用的方法”和“没有事先与第六委员会协商”，“与国际法协会先行开展的其他工作重叠”，以及难以就国家地位的定义达成一致。对于捷克共和国⁴³ 而言，“该专题主要具有科学性、技术性和政治性”，因此“应由有关技术和科学机构以及一个负责海洋法任务的政府间论坛着手处理，以维护海洋法制度的完整性”；希腊⁴⁴ 引述缺乏“一套确凿的既定做法”的意见。最后，对于斯洛伐克，⁴⁵ “就国家实践而言”，这一专题尚未“达到足够成熟从而容许逐渐发展和编纂的阶段”，而且也不够具体和可行，无法逐渐发展和编纂。此外，斯洛伐克还认为，海平面上升可能引起的法律问题属于海洋法范畴，“应主要在《联合国海洋法公约》框架内处理”。因此，“国际法委员会几乎没有任何进行编纂或逐渐发展的空间”。

17. 必须回顾，第一，专题的倡导者，即研究组共同主席，在 2017 年、2018 年和 2019 年开展了一系列外联工作，如下文所述。第二，从上文提供的信息中可以看出，许多会员国支持这一专题，并要求将其列入国际法委员会工作方案；而国际法委员会作为大会的附属机构，不能忽视会员国提出的将专题列入其工作方案的要求。第三，正如 2018 年提纲所述，已充分肯定国际法协会的工作，并将加以考虑；然而，国际法委员会有其具体方法，与国际法协会的方法不同。第四，从这个角度来看，国家实践如果存在的话，其相关性是显而易见的。与此同时，提纲明确指出，有必要回应国际社会的迫切需要，包括在必要时通过逐渐发展来应对，许多会员国在第六委员会发言时确认了这一点。第五，关于这一专题“主要具有科学性、技术性和政治性”的说法，⁴⁶ 必须指出，根据提纲，国际法委员会将以海平面上升是一个事实且经过科学证明为前提审查该专题，⁴⁷ 并且只处理

⁴² 塞浦路斯(A/C.6/73/SR.23, 第 49 和 51 段)。

⁴³ 捷克共和国(A/C.6/73/SR.21, 第 15 段)。

⁴⁴ 希腊(同上, 第 58 段)。

⁴⁵ 斯洛伐克(同上, 第 28 段)。

⁴⁶ 捷克共和国(同上, 第 15 段)。

⁴⁷ A/73/10, 附件 B, 第 1 至 4 段。

“海平面上升的法律影响”，而不涉及“环境保护、气候变化本身、因果关系、责任和义务”。⁴⁸ 从提纲中可以明显看出，这一专题不局限于研究海平面上升对于海洋法的相关影响；相反，它很复杂，涵盖国际法的多个方面，方式上会考虑到不同方面之间的相互关联。

18. 最后但同样重要的是，必须提及一些会员国就同该专题及其成果有关的国际法的稳定性与安全这一关键问题所表达的立场。例如，澳大利亚⁴⁹ 回顾受影响区域的会员国努力“根据《联合国海洋法公约》确定其海区基点、基线和外部界限”，以及“解决悬而未决的海洋划界问题，并提交扩展大陆架划界案”，着重指出“各国已经最大限度地发挥《公约》稳定和明确海洋治理和海洋管辖权的作用”。中国⁵⁰ 提到，国际法委员会需要“尽力维护现行海洋法制度的稳定性和可预见性，为国际社会妥善处理海平面上升提供法律指引”。希腊⁵¹ 强调，“委员会的工作成果应保障对海区的应享权利、海洋边界的稳定和有关条约的稳定”。印度尼西亚⁵² 建议“谨慎处理这一专题，因为这一专题具有敏感性，在关系到边界和划界问题时尤其如此”。新西兰⁵³ 同样指出：简单地说，“目标是尽快找到一种办法，使脆弱的沿海国确信，这些国家不会因为海平面上升而丧失对其海洋资源和区域的权利。正如新西兰总理最近所述，沿海国的基线和海洋边界不应因为人为引起的海平面上升而有所改变”。巴布亚新几内亚⁵⁴ 也提到“保障该区域的海洋边界”非常重要，而常设仲裁法院⁵⁵ 援引了最近的相关判例法，即孟加拉湾海洋边界仲裁(孟加拉国诉印度)：⁵⁶ “海洋边界，就像陆地边界一样”，用法庭的话说，“必须是稳定和明确的，这样才能确保有关国家之间的长期和平关系”。⁵⁷ “在严重关系到大陆架资源的勘探和开采时”，这种稳定性被认为更加重要。汤加⁵⁸ 认为重要的是“考虑到人类安全、环境安全、资源安全和移民等相关问题。还必须尊重各国现有权利和应享权益，特别是根据[《公约》规定]进行的海洋划界”。考虑到这些意见，研究组必须妥善考虑维护法律的稳定和安全，将其作为这一专题的核心。

⁴⁸ 同上，第 14 段。

⁴⁹ 澳大利亚(A/C.6/73/SR.23, 第 76 段)。

⁵⁰ 中国(A/C.6/73/SR.20, 第 68 段)。

⁵¹ 希腊(A/C.6/73/SR.21, 第 68 段)。

⁵² 印度尼西亚(A/C.6/73/SR.24, 第 64 段)。

⁵³ 新西兰(A/C.6/73/SR.22, 第 4-5 段)。

⁵⁴ 巴布亚新几内亚(A/C.6/73/SR.23, 第 34 段)。

⁵⁵ 常设仲裁法院(A/C.6/73/SR.24, 第 67-68 段)。

⁵⁶ 《孟加拉湾海洋边界仲裁(孟加拉国诉印度)》，第 2010-16 号案件，裁决书，常设仲裁法院，2014 年 7 月 7 日。可查阅：www.pca-cpa.org/en/cases/18。

⁵⁷ 同上，第 216 段。

⁵⁸ 汤加(A/C.6/73/SR.22, 第 63 段)。

19. 在 2019 年大会第七十四届会议上第六委员会的辩论过程中, 57 个代表团(这一数目比前一年多)在发言中提到了本专题。其中 49 个代表团(其中一些代表区域组或区域组织发言)表示支持国际法委员会作出的将该专题列入其当前工作方案的决定,⁵⁹ 3 个代表团表示注意到该决定,⁶⁰ 1 个代表团重申了 2018 年已经表达的保留意见, 但没有表示反对,⁶¹ 2 个代表团继续表示反对将该专题纳入委员会工作方案,⁶² 另外 2 个代表团继续表示反对, 但与 2018 年表达的立场相比有细微差别。⁶³

20. 大多数支持这一专题的代表团还支持设立研究组和今后两年分为三个副专题的拟议工作分工。一个代表团⁶⁴ 对研究组工作的透明度表示关切, 并建议

⁵⁹ 阿根廷(A/C.6/74/SR.29, 第 35 段)、澳大利亚(同上, 第 87-88 段)、奥地利(A/C.6/74/SR.27, 第 104 段)、孟加拉国(A/C.6/74/SR.31, 第 49 段)、白俄罗斯(该国提到这一专题值得认真对待, 而且“这不是整个国际社会都关心的问题”)(A/C.6/74/SR.28, 第 22 段)、伯利兹(A/C.6/74/SR.30, 第 68-71 段)、巴西(A/C.6/74/SR.29, 第 80 段)、加拿大(A/C.6/74/SR.30, 第 10-11 段)、哥伦比亚(同上, 第 113-114 段)、科特迪瓦(A/C.6/74/SR.26, 第 121 段)、克罗地亚(A/C.6/74/SR.25, 第 58 段)、古巴(同上, 第 23 段)、厄瓜多尔(A/C.6/74/SR.27, 第 38 段)、埃及(A/C.6/74/SR.30, 第 30 段)、爱沙尼亚(同上, 第 61-62 段)、斐济以太平洋小岛屿发展中国家(即斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢和瓦努阿图)的名义发言(A/C.6/74/SR.27, 第 78-79 段)、洪都拉斯(A/C.6/74/SR.26, 第 94-95 段)、印度(A/C.6/74/SR.29, 第 26 段)、印度尼西亚(A/C.6/74/SR.31, 第 29 段)、爱尔兰(A/C.6/74/SR.29, 第 43 段)、以色列(A/C.6/74/SR.24, 第 27 段)、意大利(A/C.6/74/SR.28, 第 29 段)、牙买加(A/C.6/74/SR.27, 第 2-3 段)、日本(A/C.6/74/SR.26, 第 41 段, 和 A/C.6/74/SR.30, 第 34 段)、黎巴嫩(A/C.6/74/SR.30, 第 103 段)、列支敦士登(同上, 第 95 段)、马来西亚(同上, 第 83 段)、墨西哥(A/C.6/74/SR.29, 第 114 段)、密克罗尼西亚联邦(同上, 第 89-92 段)、荷兰(A/C.6/74/SR.28, 第 79 段)、新西兰(A/C.6/74/SR.26, 第 86-89 段)、尼加拉瓜(A/C.6/74/SR.30, 第 131 段)、挪威以北欧国家(即丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)的名义发言(A/C.6/74/SR.23, 第 43-44 段)、巴布亚新几内亚(A/C.6/74/SR.30, 第 18-21 段)、秘鲁(A/C.6/74/SR.27, 第 64 段, 和 A/C.6/74/SR.31, 第 5 段)、菲律宾(同上, 第 52 段, 和 A/C.6/74/SR.31, 第 9 段)、波兰(A/C.6/74/SR.29, 第 23 段)、葡萄牙(同上, 第 108 段)、大韩民国(A/C.6/74/SR.30, 第 67 段)、罗马尼亚(A/C.6/74/SR.28, 第 14-15 段)、塞拉利昂以非洲集团的名义发言(A/C.6/74/SR.23, 第 39 段)、塞拉利昂(A/C.6/74/SR.29, 第 70-71 段)、新加坡(A/C.6/74/SR.28, 第 61 段)、斯洛文尼亚(A/C.6/74/SR.29, 第 145-146 段)、泰国(A/C.6/74/SR.24, 第 109 段, 和 A/C.6/74/SR.29, 第 99-100 段)、土耳其(A/C.6/74/SR.29, 第 151 段)、图瓦卢以太平洋岛屿论坛中在联合国有常驻代表团的成员发言(A/C.6/74/SR.27, 第 80-81 段)、联合王国(A/C.6/74/SR.23, 第 102 段)、越南(A/C.6/74/SR.30, 第 40 段)、罗马教廷(观察员)(A/C.6/74/SR.31, 第 59 段)。

⁶⁰ 中国, 也表示“希望委员会在充分认识到这一专题的复杂性的情况下, 彻底分析各个领域的国家实践以及相关的法律问题, 以便产生客观、平衡和有价值的结果”(A/C.6/74/SR.27, 第 126-127 段)、法国(A/C.6/74/SR.28, 第 47-48 段)和斯洛伐克(A/C.6/74/SR.28, 第 41 段)。

⁶¹ 美国提到, 它继续感到关切的是, 向国际法委员会提出的专题“不符合委员会选择新专题的标准中的两项。具体而言, 美国质疑与海平面上升具体相关的国家地位和人员保护问题是否已到了国家实践的充分高级的阶段。”同时, 美国还指出, “委员会既然已将该专题移至其目前的工作方案, 美国认为委员会选择通过一个研究小组开展这项工作, 并决定在 2020 年届会期间就海洋法相关问题重点开展工作是适当的。”(见 A/C.6/74/SR.24, 第 70 段, 和 A/C.6/74/SR.30, 第 126 段)。

⁶² 捷克共和国(A/C.6/74/SR.28, 第 66 段), 和希腊(同上, 第 56-57 段)。

⁶³ 塞浦路斯(A/C.6/74/SR.30, 第 102 段), 和斯洛伐克(A/C.6/74/SR.28, 第 41 段)。

⁶⁴ 法国(A/C.6/74/SR.28, 第 47-48 段)。

国际法委员会为该专题任命共同报告员。共同主席认为，国际法委员会第七十一届会议报告(2019年)⁶⁵和上文第6段所述工作方式回应了所提出的有关透明度的问题。

21. 关于该专题的实质内容，各代表团在2019年发言中表达的立场与前一年表达的立场大体相似。例如，一些代表团谈到研究组需要侧重于习惯法的编纂，而另一些代表团则强调国际法委员会的努力还应集中在逐渐发展上。以色列⁶⁶重申，“研究组的任何成果都应以适用现有习惯国际法原则为基础，而不是发展新的法律原则”。古巴⁶⁷强调讨论这一专题是有益的，以便在气候正在发生的变化和现行海洋法之间提出可行的解决办法，而现行海洋法主要反映为保存了习惯法规范的《联合国海洋法公约》。牙买加⁶⁸强调，“澄清国际法的基本一般原则和习惯规范，并就如何逐渐发展关于同海平面上升有关的各种问题的法律提出建议，这将是委员会一项值得欢迎和宝贵的贡献”。大韩民国⁶⁹提到，“为了逐渐发展国际法，应从拟议法的角度全面处理该专题，而不是局限于现行法”。伯利兹⁷⁰也指出，国际法委员会在逐渐发展国际法的过程中，眼界需要超越现有法律，倾听最脆弱国家的声音。爱沙尼亚⁷¹认为，需要“考虑非常规解决办法”。

22. 此前反对将该专题列入国际法委员会工作方案的四个会员国2019年的立场如下。希腊⁷²再次表示，“此事在现阶段不适合进行编纂，因为缺乏处理与海平面上升有关的法律问题的国家实践，以及随之而来缺乏得到普遍接受的规则，无法为这一努力提供坚实的基础”，并表示担心，“在这种不确定的情况下审议这一事项，可能会使《联合国海洋法公约》所反映的基本和既定的海洋法规则受到质疑”。捷克共和国⁷³重申，它仍然认为，“该专题主要具有科学和技术性质。因此，首先应由相关技术和科学机构以及负责处理海洋法问题的政府间论坛着手处理”。斯洛伐克⁷⁴对以前的意见作了细微调整：它表示注意到该专题已列入国际法委员会的工作方案，并欢迎研究组基于提纲所确定的三个副专题商定“其组成、工作方法和工作方案”。塞浦路斯⁷⁵重申，国际法委员会没有编纂法律的任务授权，

⁶⁵ A/74/10，第270-271段。

⁶⁶ 以色列(A/C.6/74/SR.24，第27段)。

⁶⁷ 古巴(A/C.6/74/SR.25，第23段)。

⁶⁸ 牙买加(A/C.6/74/SR.27，第2-3段)。

⁶⁹ 大韩民国(A/C.6/74/SR.30，第67段)。

⁷⁰ 伯利兹(A/C.6/74/SR.30，第68-71段)。

⁷¹ 爱沙尼亚(同上，第61-62段)。

⁷² 希腊(A/C.6/74/SR.28，第56-57段)。

⁷³ 捷克共和国(同上，第66段)。

⁷⁴ 斯洛伐克(同上，第41段)。

⁷⁵ 塞浦路斯(A/C.6/74/SR.30，第102段)。

相关的国家实践也不充足。任何修改《公约》的企图都将产生不利后果”。不过，塞浦路斯还表示，支持“就海平面上升对国家地位和移民的潜在影响”开展工作。

23. 同时，同本专题及其成果有关的国际法的稳定性与安全这一关键问题在 2019 年得到了更加有力的强调。以色列⁷⁶ 提到，“至关重要的是，国际法委员会和研究组关于该专题的工作不能扰乱或破坏现有海洋边界协定所达成的微妙平衡，这些协定对加强区域和国际稳定作出了有意义的重大贡献”。古巴⁷⁷ 表示，希望国际法委员会“考虑到包括《联合国海洋法公约》在内的现行国际法的文字和精神，以便尽可能保持其稳定性和可预测性”。新西兰⁷⁸ 提到了该专题的全球重要意义：“保持《公约》所规定的权利和责任的平衡符合所有国家的利益。确保在海洋区问题上的确定性以避免潜在的争端，也符合所有国家的利益”。牙买加⁷⁹ 表示希望“委员会关于海平面上升的工作将以支持安全与稳定性并保护最脆弱的社区和国家的方式，促进关于气候变化的国际法的发展”。挪威⁸⁰ 代表北欧国家(即丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)发言时提到，《公约》提供了“可预测性和稳定性”。因此，维护和加强《公约》体系是北欧国家的核心优先事项。这些考虑因素将指引他们处理国际法委员会工作和这一整体问题的办法。罗马尼亚⁸¹ 强调，该国的“理解是，研究组应在不质疑按照《联合国海洋法公约》编纂的适用法律制度的情况下来处理这一专题，并妥善考虑到需要维持同该专题及其成果有关的国际法的法律稳定性”。希腊⁸² 强调“海洋边界的稳定性原则，这种边界不能因气候变化及其效应而受到影响”。波兰⁸³ 赞同国际法协会的观点，即“该领域的任何建议都应旨在促进各国之间的有序关系，并最终避免冲突，同时铭记《公约》的主要动机之一是帮助维护国际和平与安全”。密克罗尼西亚联邦⁸⁴ 也提到“国际法在这个专题上倾向于稳定性、确定性和有序的事务”，而泰国⁸⁵ 则强调，“应维护现有的应享权利，以维持和平、稳定和各国之间的友好关系”。加拿大⁸⁶ 建议国际法委员会“在这些事项上采取谨慎的做法，支持海洋划界方面的确定性和稳定性”。巴布亚新几内亚⁸⁷ 申明，“为了促进法律确定性和稳定性，促进国家间的有序关系和避免冲突，受影响国家应该能够根据《联合国海洋法公约》维持对

⁷⁶ 以色列(A/C.6/74/SR.24, 第 27 段)。

⁷⁷ 古巴(A/C.6/74/SR.25, 第 23 段)。

⁷⁸ 新西兰(A/C.6/74/SR.26, 第 89 段)。

⁷⁹ 牙买加(A/C.6/74/SR.27, 第 2-3 段)。

⁸⁰ 挪威(同上, 第 87 段)。

⁸¹ 罗马尼亚(A/C.6/74/SR.28, 第 14-15 段)。

⁸² 希腊(同上, 第 56-57 段)。

⁸³ 波兰(A/C.6/74/SR.29, 第 23 段)。

⁸⁴ 密克罗尼西亚联邦(同上, 第 90 段)。

⁸⁵ 泰国(同上, 第 99-100 段)。

⁸⁶ 加拿大(A/C.6/74/SR.30, 第 11 段)。

⁸⁷ 巴布亚新几内亚(同上, 第 19 段)。

海区的现有应享权利”。爱沙尼亚⁸⁸ 提到需要“维持法律确定性”，而伯利兹⁸⁹ 则除其他外着重指出，小岛屿发展中国家的经济“依赖于基线的稳定”。美国⁹⁰ “支持努力以符合第三国的权利和义务的方式保护各国根据国际海洋法应享有的海洋权利”。这些发言再次表明，研究组适当考虑维护同该专题有关的法律稳定和安全的问題是多么重要。

24. 将本专题列入国际法委员会工作方案的倡导者，即研究小组的共同主席，在将该专题列入长期工作方案和当前工作方案之前和之后，都开展了一系列外联努力。这些举措的目的是，第一，就将该专题列入工作方案的可行性与会员国进行磋商(这一努力受到了会员国欢迎)；第二，解释国际法委员会该专题工作的进展情况，以及拟议的步骤和方法。与此同时，上述倡导者组织或参加的所有活动，都用来突出表明国际法委员会迫切需要在适当时候尽可能多地收到相关国家实践的信息。

25. 如前所述，题为“海洋/海平面上升的法律影响”的第一次此类活动于 2017 年 10 月在纽约罗马尼亚常驻联合国代表团举行，有 35 个国家参加。⁹¹ 2018 年 10 月 23 日，将该专题列入国际法委员会工作方案的倡导者出席了新西兰、秘鲁和小岛屿国家联盟在纽约举办的题为“海平面上升及其对国际法的影响”的第六委员会会外活动。国际法委员会第七十一届会议一个题为“海平面上升的物质科学”的会外活动于 2019 年 5 月 22 日在日内瓦举行。2019 年 6 月 7 日，研究组共同主席波格丹·奥雷斯库应欧洲联盟理事会的邀请，出席了在布鲁塞尔举行的欧洲联盟理事会国际公法工作小组会议，并介绍了委员会的当前工作，重点是“与国际法有关的海平面上升”专题。2019 年 9 月 4 日，奥雷斯库先生、加尔旺·特莱斯女士和奥拉尔女士参加了由国际法协会罗马尼亚分会、罗马尼亚驻海牙大使馆和莱顿大学组织的题为“国际法对全球环境挑战的对策”的会议，并介绍了委员会关于本专题的工作现状。2019 年 10 月 4 日，波格丹·奥雷斯库在奥斯陆弗里乔夫·南森研究所举办的题为“海平面上升及其对国际法的影响”的会议上，介绍了国际法委员会关于本专题的工作的进展情况。2019 年 10 月 29 日和 30 日，加尔旺·特莱斯女士、奥拉尔女士和鲁达·桑托拉里亚先生分别参加了国际法周期间由新西兰、秘鲁、葡萄牙、罗马尼亚和土耳其在小岛屿国家联盟和太平洋岛屿论坛支持下，在纽约共同举办的题为“海平面上升及其对国际法的影响”的活动，以及亚非法律协商组织举办的会外活动，题为“基线改变的影响：对海上法律秩序的威胁？”2019 年 11 月 14 日和 15 日，奥雷斯库先生、加尔旺·特莱斯女士、奥拉尔女士和鲁达·桑托拉里亚先生参加了由新加坡国立大学国际法中心举办的“海平面上升与海洋法问题圆桌会议”。这次活动得益于该区

⁸⁸ 爱沙尼亚(同上，第 62 段)。

⁸⁹ 伯利兹(同上，第 69 段)。

⁹⁰ 美国(同上，第 127 段)。

⁹¹ [A/73/10](#)，附件 B，第 6 段。

域各国代表、⁹² 委员会其他委员⁹³ 和学术界代表的参与，各方代表在会上进行了广泛的意见交流并介绍了关于国家实践的信息。2019年12月10日，奥拉尔女士出席了由太平洋共同体在马德里举办的关于海洋边界和气候变化的《联合国气候变化框架公约》第二十五届缔约方会议的会外活动。

26. 研究组共同主席还发表了与该专题有关的论文。⁹⁴

27. 总之，研究组就本专题开展工作时充分考虑维护法律的稳定性、安全性、确定性和可预测性的问题，是非常重要的和有意义的。这也符合《联合国海洋法公约》的总体宗旨，该公约序言指出，“本公约中所实现的对海洋法的编纂和逐步发展将促进根据公正和平等权利原则，加强各国之间的和平、安全、合作和友好关系，并将根据《宪章》中所确定的联合国的宗旨和原则促进世界各国人民的经济和社会发展”。

三. 海平面上升的科学发现和前景以及与该专题的关系

28. 正如已经提到的，国际法委员会将在海平面上升是一个科学已经证明的事实这一前提下审议本专题。各种科学数据表明，这一现象已经直接或间接影响到大量国家。根据2018年提纲，

70 多个国家正在或很可能直接受到海平面上升的影响，这一群体占国际社会所有国家数目的三分之一以上。事实上，众所周知，这一现象已经对沿海地区、低洼沿海国家和小岛屿国家、特别是其人民的生活的许多基本方面产生越来越大的影响。另有相当多的国家很可能受到间接影响(例如，受到人口流离失所或无法获得资源的影响)。海平面上升已经成为一个全球现象，从而造成了全球性问题，影响到整个国际社会。⁹⁵

29. 人们对海平面上升的负面影响的认识正在增长。越来越多的官方文件提到了这一现象；例如，《2030年可持续发展议程》第14段。⁹⁶ 与此同时，根据政府间气候变化专门委员会的第五次评估报告，这一现象未来很可能会加速：到2100年，

⁹² 柬埔寨、印度尼西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南。

⁹³ Mahmoud D. Hmoud 先生和阮洪滔先生。委员会前委员江萨·吉滴猜萨里先生也出席了会议。

⁹⁴ Bogdan Aurescu, “The legal effects of the sea-level rise on the work programme of the UN International Law Commission”, *Romanian Journal of International Law*, No. 20 (2018), pp. 72–81; and Nilüfer Oral, “International law as an adaptation measure to sea-level rise and its impact on islands and offshore features”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 34 (2019), pp. 415–439.

⁹⁵ A/73/10, 附件 B, 第 1 段。

⁹⁶ 大会第 70/1 号决议, 第 14 段(另见 A/73/10, 附件 B, 第 2 段): “气候变化是当今时代的最大挑战之一, 它产生的不利影响削弱了各国实现可持续发展的能力。全球升温、海平面上升、海洋酸化和气候变化产生的其他影响, 严重影响到沿岸地区和低洼沿岸国家, 包括许多最不发达国家和小岛屿发展中国家。许多社会和各种维系地球的生物系统的生存受到威胁。”

全球平均海平面上升可能在 26 厘米到 98 厘米之间。⁹⁷ 因此，低洼的沿海地区和岛屿将被永久淹没。政府间气候变化专门委员会最近关于气候变化中的海洋和冰冻圈的特别报告证实了这一发展演变。⁹⁸

30. 根据气候变化专门委员会的特别报告，⁹⁹ 6.8 亿人(占 2010 年全球人口的近 10%)生活在低洼的沿海地区。沿海地区人口约占全球人口的 28%，其中约 11%生活在海拔 10 米以下的土地上。¹⁰⁰ 大约 6 500 万人生活在小岛屿发展中国家，¹⁰¹ 而这些国家尤其面临海平面上升的风险。该委员会表示，几乎可以肯定，全球平均海平面正在上升，并(非常有把握地)表示上升过程将加速。¹⁰² 特别报告修订了之前对到 2100 年底全球平均海平面上升预测的估计，根据某些情形，改为可能在 0.61-1.10 米(中等置信)之间。¹⁰³

31. 海平面上升情况不一致，因为在区域之间有差异。气候变化专门委员会第五次评估报告指出：“自 1993 年以来，西太平洋区域的区域比率比全球平均水平最多高出 3 倍，而东太平洋区域大部分地区的比率几乎为零或为负”。¹⁰⁴ 该报告还得出结论说，到 2100 年，一些区域发生海平面极端事件的情况很可能会增加。¹⁰⁵ 报告进一步指出，预计全球约 70%的海岸线将经历全球平均海平面变化 20%以内的相对海平面变化。¹⁰⁶ 预计到 2100 年底，在没有做出更多重大适应努力的情况下，所有低洼海岸与海平面上升有关的风险，诸如侵蚀、洪水和盐渍化，将显著增加(报告认为这一评估有非常高的置信度)。

32. 提纲中提出了这些经科学证明的事实与纳入国际法委员会工作方案的专题之间的关系：如前所述，国际法委员会将只处理“海平面上升所涉及的法律问题”，而不处理“保护环境、气候变化本身、因果关系、责任和赔偿责任”。¹⁰⁷

⁹⁷ 政府间气候变化专门委员会，《气候变化 2013：自然科学基础》。第一工作组提供给政府间气候变化专门委员会第五次评估报告的资料(联合王国，剑桥，剑桥大学出版社，2013 年)，第 25 页。

⁹⁸ 政府间气候变化专门委员会，《气候变化中的海洋和冰冻圈：政府间气候变化专门委员会的特别报告》(即将发布)。《政策制定者摘要》，经气专委第一和第二工作组第二次联席会议批准；报告得到了 2019 年 9 月 24 日在摩纳哥举行的气专委第五十一届会议认可。

⁹⁹ 政府间气候变化专门委员会，《海平面上升及其对低洼岛屿、海岸和社区的影响》，《气候变化中的海洋和冰冻圈》(见上注)。

¹⁰⁰ 政府间气候变化专门委员会，《报告的框架和背景》，同上，第 77 页，第二.1.1 节。

¹⁰¹ 同上。

¹⁰² 政府间气候变化专门委员会，《海平面上升及其对低洼岛屿、海岸和社区的影响》，同上，第 334-335 页，第 4.2.2.1.1 节和 4.2.2.2 节。

¹⁰³ 同上，第 352 页，表 4.4。

¹⁰⁴ 政府间气候变化专门委员会，《气候变化 2014 年：综合报告》。《第一、第二和第三工作组提交政府间气候变化专门委员会第五次评估报告的资料》(日内瓦，2014 年)，第 1.1.4 节，第 42 页。

¹⁰⁵ 政府间气候变化专门委员会，内容提要，《海平面变化》，《气候变化 2013：自然科学基础》(见上文脚注 97)，第 1140 页。

¹⁰⁶ 同上。

¹⁰⁷ A/73/10，附件 B，第 14 段。

然而，考虑到这些限制因素，正如 2018 年提纲所强调的那样，重要的是，法律要能够“帮助国际社会应对这一现象所引起的这些问题的努力”，¹⁰⁸ 该专题“反映了……整个国际社会迫切关注的问题”，¹⁰⁹ 并“协助各国制定切实可行的解决办法，以便有效应对海平面上升引发的问题”。¹¹⁰ 上文已经表明，会员国在第六委员会的发言中也着重提到了这一目标。

四. 国际法委员会工作中以前提及这一专题之处

33. 2017 年国际法委员会第六十九届会议审议的关于保护大气层的第四次报告 (A/CN.4/705, 第 66-67 段) 附带提到了这一专题。由于本届会议期间的辩论，国际法委员会决定除其他外，暂时通过附带提到海平面上升问题的序言中的一段¹¹¹ 和另一段。¹¹² 在那次会议上，委员会几位委员，包括这一专题的倡导者，提议将海平面上升问题作为国际法委员会的一个单独专题，作为优先事项，以真正全面的方式加以处理。

34. 《发生灾害时的人员保护条款草案》评注中也顺便提到了海平面上升，这是国际法委员会在 2016 年完成的专题：¹¹³ 评注中认为这些条款草案适用于不同类型的“灾害”，¹¹⁴ 包括“突发事件(如地震或海啸)和缓发事件(如干旱或海平面上升)，以及经常发生的小规模事件(如洪水或山体滑坡)”。¹¹⁵

五. 国际法协会对这一专题的审议情况

35. 最初研究海平面上升专题的是国际法协会国际海洋法下的基线问题委员会，2012 年国际法协会索菲亚会议审议了该委员会的最后报告。¹¹⁶ 2012 年报告确认，

¹⁰⁸ 同上，第 18 段。

¹⁰⁹ 同上，第 25 段。

¹¹⁰ 同上，第 18 段。

¹¹¹ “又尤其意识到低地沿海地区和小岛屿发展中国家因海平面上升而面临的特别处境”。国际法委员会暂时通过的关于保护大气层的指南草案序言部分第六段草稿，《大会第七十二届会议正式记录：补编第 10 号》(A/72/10)，第 149 页，第 66 段。

¹¹² “在适用第 1 和第 2 款时，应当特别考虑到特别易受大气污染和大气层退化影响的个人和群体。这些群体除其他人外，可能包括土著人民、最不发达国家的人民和受海平面上升影响的低地沿海地区和小岛屿发展中国家的人民。”国际法委员会暂时通过的关于保护大气层的指南草案指南 9 草案第 3 段，同上，第 150 页，第 66 段。

¹¹³ 于 2016 年国际法委员会第六十八届会议上获得通过，并作为委员会该届会议工作报告的一部分提交大会，《大会第七十一届会议正式记录：补编第 10 号》(A/71/10)，第 48 段。

¹¹⁴ 定义为“造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、大规模流离失所、或大规模的物质或环境损害，从而严重扰乱社会运转的一个灾难性事件或一系列事件。”关于发生灾害时的人员保护的条款草案第 3 条草案(a)分段，同上，第 48 段，第 14 页。

¹¹⁵ 第 3 条草案评注第 4 段，同上，第 49 段，第 23 页。

¹¹⁶ 国际法协会国际海洋法下的基线问题委员会最后报告，关于 2012 年 8 月在索菲亚举行的第七十五届会议的报告，第 75(2012)卷，第 385 页，见第 424 页。此份报告写道，“关于正常基线

“海平面上升导致的大量领土丧失是一个超出基线和海洋法范围的问题，需要结合国际法的多个部分一同审议。”¹¹⁷

36. 因此，国际法协会于 2012 年设立了新的国际法与海平面上升问题委员会。该委员会决定将工作重点放在三个主要问题领域：海洋法；被迫移民与人权；国家地位问题与国际安全。该委员会在 2016 年约翰内斯堡会议上介绍的中期报告¹¹⁸ 重点讨论了有关海洋法和移民/人权的问题。2018 年悉尼会议上审议了另一份报告，完成了该委员会有关海洋法问题的的工作。该委员会建议国际法协会通过一项决议，其中载有两项“拟议法”建议。此份报告和悉尼会议通过的第 5/2018 号决议部分上认可了这些建议，同时保持了它们的大体概念方向。¹¹⁹ 此外，2018 年报告还提出了 12 项附带评注的原则，其中包含《关于保护在海平面上升背景下流离失所者的原则宣言》。¹²⁰ 该委员会的任务已被延长，以继续研究国家地位问题及其他有关的国际法问题。

六. 问题文件的目的和结构

37. 本问题文件是初步性的。第二份问题文件也将是初步性的，将由研究组共同主席于 2021 年提交。共同主席拟在下一个五年，按国际法委员会届会结束时印发的、反映研究组工作情况的实质性报告，对问题文件进行整合(见上文第 6 段)。

38. 问题文件分为导言和四个部分。

的现行法律适用于因领土扩大和丧失引起重大海岸变化的情形。沿海国家可以通过物理加固来保护和维持领土，但不能通过法律拟制的不能代表实际低水位线的图表线来保护和维持领土。”

¹¹⁷ 第 1/2012 号决议，第 7 段，同上，第 17 页。

¹¹⁸ 国际法协会国际法与海平面上升问题委员会中期报告，关于 2016 年 8 月在约翰内斯堡举行的第七十七届会议的报告，第 77(2017)卷，第 842 页。

¹¹⁹ 国际法协会国际法与海平面上升问题委员会最后报告，关于 2018 年 8 月 19 至 24 日在悉尼举行的第七十八届会议的报告，第 78(2019)卷，第 866 页，(a) “建议国家应接受这一点，即一旦根据 1982 年《海洋法公约》的详细要求适当确定了沿海或群岛国家海域的基线和外部界限，即使海平面变化影响海岸线的地理现实，也不应要求重新计算这些基线和界限”；(b) 建议“出于法律确定性和稳定性考虑，海平面上升对海洋边界的影响，无论当事方在谈判海洋边界时是否予以考虑，不应视为情况的根本变化”(同上，分属第 866 页和第 895 页)。关于第 5/2018 号决议的案文，见同上，第 29 页：“2018 年 8 月 19 至 24 日在澳大利亚悉尼举行的国际法协会第七十八届会议：……认可委员会的建议，即出于法律确定性和稳定性的原因，一旦根据 1982 年《海洋法公约》的要求适当确定了沿海或群岛国家海域的基线和外部界限，即使海平面变化影响海岸线的地理现实，也不应要求重新计算这些基线和界限；又认可委员会的建议，即 1982 年《海洋法公约》在沿海国和群岛国维持现有合法海洋权益的能力方面的解释，应同等适用于通过国际协定或者通过国际性法院或仲裁庭决定划定的海洋边界；确认委员会关于维持既有海洋权益的建议有一个条件，即在海平面上升导致海岸线发生物理变化前，沿海国已遵照 1982 年《海洋法公约》的要求提出海洋权益主张，并且按照《公约》相关条款的要求正式公开或通知联合国秘书长”。

¹²⁰ 国际法与海平面上升问题委员会最后报告，同上，第 897 页及以后的内容；第 6/2018 号决议，附件，同上，第 33 页。

39. 导言讨论特定的一般事项：国际法委员会对这一专题的审议情况；会员国在第六委员会往年辩论中的立场；研究组共同主席的外联活动；科学发现、海平面上升的前景及其与这一专题的关系。导言还涉及国际法委员会早先在工作中对这一专题的提及，以及国际法协会对这一专题的审议情况。

40. 第一部分介绍专题的范围和成果、将由国际法委员会审议的问题、形成的最终成果以及研究组采用的方法。

41. 第二部分讨论海平面上升对基线和从基线量起的海域外部界限、对海洋划界、对沿海国及其国民在已确立边界或基线的海域行使主权和管辖权，以及对第三国及其国民的权利可能产生的法律影响。这部分还包括海平面上升对岛屿及其在确立基线和海洋划界上的作用可能产生的法律影响。

42. 第三部分说明海平面上升对岛屿(包括岩礁)的地位以及拥有岸岛的沿海国的海洋权利可能产生的法律影响。其中还谈到人工岛屿、填海或岛屿防御活动作为对海平面上升的应对/适应措施所具有的法律地位。

43. 第四部分表明观点并提出今后的工作方案。

第一部分：综述

一. 专题范围和成果

44. 本专题涉及“与国际法有关的海平面上升”问题。根据 2018 年提纲，研究组将从三个主要方面入手，研究海平面上升可能产生的法律影响：(a) 海洋法；(b) 国家地位；(c) 受海平面上升影响的人员的保护。¹²¹ 提纲还写道，“这三个问题反映了海平面上升对国家构成要素(领土、人口和政府/国家地位)的法律影响，因此相互关联，应该一起讨论”。¹²²

45. 2018 年提纲还划出了研究组关于这一专题的工作范围。它强调，本专题“不涉及环境保护、气候变化本身、因果关系、责任和义务”，而且“无意就海平面上升引起的问题全面而详尽地划定国际法的适用范围，”只想就前述三个方面“概述一些关键的问题”。¹²³ 2018 年提纲还清楚地说明“虽然还有其他诱因可能造成类似后果，但是对于要探讨的三个方面，应该仅在海平面上升的背景下加以分析”。¹²⁴ 提纲明确设定的另外一个限制是，“本专题不会对《公约》等现行

¹²¹ A/73/10，附件 B，第 12 段。

¹²² 同上，第 13 段。

¹²³ 同上，第 14 段。

¹²⁴ 同上。

国际法提出修正建议”。¹²⁵ 与此同时，提纲不排除本专题“今后可能会出现其他需要分析的问题”。¹²⁶

46. 最后，就本文件而言，《联合国海洋法公约》是主要的成文法渊源，但这不影响尚未批准《公约》的国家所持立场。

A. 委员会要审议的问题

47. 如前所述，研究组将从三个主要方面入手，研究海平面上升可能产生的法律影响：(a) 海洋法；(b) 国家地位；(c) 受海平面上升影响的人员的保护。

48. 关于海洋法，2018年提纲列出了如下要审议的问题：(a) 海平面上升对基线和从基线开始测量的海域外部界限可能产生的法律影响；(b) 海平面上升对海洋划界可能产生的法律影响；(c) 海平面上升对岛屿在构成基线和海洋划界方面的作用可能产生的法律影响；(d) 海平面上升对沿海国及其国民在已确立边界或基线的海域行使主权和管辖权可能产生的法律影响，特别是在资源的勘探、开采和保护方面，以及对第三国及其国民的权利(例如无害通过、航行自由、捕鱼权)方面的影响；(e) 海平面上升对岛屿(包括岩礁)的地位以及具有岸岛的沿海国的海洋权利可能产生的法律影响；(f) 人工岛屿、填海或岛屿防御活动作为对海平面上升的应对/适应措施，在国际法之下的法律地位。¹²⁷

49. 关于国家地位，2018年提纲列出了如下要审议的问题：(a) 分析岛屿国家领土完全被海洋覆盖或变得无法居住的情况对国家地位的存续或丧失可能产生的法律影响；(b) 对以下做法进行法律评估：岛屿国家用屏障巩固岛屿或建造人工岛屿，以保护其国家地位不因陆地领土可能完全被海洋覆盖或变得无法居住而受到威胁；(c) 分析以下法律拟制：考虑到基线冻结和对条约、司法判决或仲裁裁决所定边界的尊重，可以因为岛屿国家的主权领土在完全被海洋覆盖或变得不适合居住之前存在依其主权领土而确定的领海，而承认该岛屿国家的国家地位继续存续；(d) 评估以下做法可能产生的法律影响：将第三国的一片或部分领土转让给陆地领土有可能完全被海水覆盖或变得不适合居住的岛屿国家(无论是否移交主权)，以维持其国家地位或任何形式的国际法律人格；(e) 分析以下做法可能产生的法律影响：陆地领土有可能完全被海水覆盖或变得不适合居住的岛屿发展中国家与另一国合并，或双方为维持岛屿国家的国家地位或任何形式的国际法律人格而建立联邦或联盟。¹²⁸

50. 关于保护受海平面上升影响的人员，2018年提纲列出了如下要审议的问题：(a) 国家保护其所管辖个人的人权的责任在多大程度上适用于与海平面上升有关的后果；(b) 是否可以运用国际合作原则帮助国家应对海平面上升对其人口造成的不利影响；(c) 是否已存在国际法律原则，适用于国家为帮助人民克服海平面

¹²⁵ 同上。

¹²⁶ 同上。

¹²⁷ 同上，第15段。

¹²⁸ 同上，第16段。

上升而留在原地所采取的措施；(d) 是否已存在国际法律原则，适用于海平面上升的不利影响所致人员撤离、迁移和移民海外；(e) 可能有哪些原则适用于保护受到海平面上升不利影响的境内流离失所者或移民的人权。¹²⁹

B. 最终成果

51. 根据 2018 年提纲，研究组将“摸清对海平面上升及相关问题所引起的法律问题……分析包括条约和习惯国际法在内的现行国际法。这将有助于国际社会努力应对这些问题，以及帮助国家制定切实可行的解决办法，以便有效应对海平面上升引发的问题”。¹³⁰

52. 2018 年提纲写道，最终成果为研究组的最后报告，并附有关于研究组工作的一套结论。在提交最后报告之后，“考虑是否及如何在国际法委员会或其他[论坛]继续进一步发展这一专题或其中部分内容”。¹³¹

二. 方法

53. 根据 2018 年提纲，研究组将依照国际法委员会编纂和逐渐发展习惯国际法这项任务，分析包括条约和习惯国际法在内的现行国际法。¹³² 研究组的工作将立足于各国实践、国际条约、其他国际文书、国际法院和各国法院及法庭的司法判决以及学者的分析，以系统和综合的方法分析以上所有信息。¹³³ 2019 年国际法委员会年度报告第十章¹³⁴ 以及上文第 5 段讨论了其他组织事项。

54. 共同主席还感谢国际法委员会委员为本文件的起草过程做出的宝贵贡献。在问题文件分发后，“将邀请研究组成员提交文章，就共同主席编写的问题文件发表评论或进行补充(例如，通过阐述区域实践、判例法或分专题的任何其他方面)”。¹³⁵ 但是，应共同主席的要求，为便于提供国家实践方面的信息，国际法委员会一些委员主动在本文件尚未定稿时提前准备了这些资料。共同主席感谢阮洪滔先生提供了其关于亚太地区国家实践的宝贵论文。¹³⁶

55. 众所周知，国家实践对国际法委员会的工作，特别是对研究组关于本专题的工作十分重要。有的会员国响应委员会在 2019 年年度报告第三章中提出的请求，¹³⁷

¹²⁹ 同上，第 17 段。

¹³⁰ 同上，第 18 段。

¹³¹ 同上，第 26 段。

¹³² 同上，第 18 段。

¹³³ 同上，第 20 段。

¹³⁴ [A/74/10](#)，第 263-273 段。

¹³⁵ 同上，第 270 段。

¹³⁶ 编纂司存档。

¹³⁷ 同上，第 31-33 段。

直接¹³⁸ 或经由亚非法律协商组织等组织¹³⁹ 向委员会提供了资料。共同主席向这些会员国致以深切谢意，也向亚非法律协商组织等组织表示由衷感谢。

第二部分：海平面上升对基线和从基线开始测量的海域外部界限、对海洋划界、对沿海国及其国民在已确立边界或基线的海域行使主权和管辖权以及对第三国及其国民的权利可能产生的法律影响

56. 由于海平面上升，国家的海岸形态可能会改变，因此，基线可能也会改变。基线之所以重要，是因为存在一条规则，即按照《联合国海洋法公约》，除下文所示的一些例外情形，国家海域的外部界限从基线起算。

57. 另一个后果是，通过协议或裁决确立海洋边界时使用或打算使用的相关点可能也会改变。

58. 在上述两种情况下，岛屿的作用都可能有意义，要么作为海岸形态的一部分纳入基线，要么作为海洋划界时用于划定分界线的点和(或)相关或特殊情况。

59. 同时，就海平面上升对海域和海洋划界可能产生的影响而言，一个最重要的方面是，沿海国(视情况，还有第三国)根据《公约》规定的法律制度享有的权益。

“31. 委员会欢迎各国、国际组织和国际红十字会与红新月会运动根据国际法提供有关其做法的任何资料以及有关海平面上升的其他相关资料。

“32. 在第七十二届会议上(2020年)，研究组将侧重于与海洋法有关的海平面上升问题。在这方面，委员会希望各国能够在2019年12月31日之前提供相关实践的例子，这种实践可能与海平面上升或类似情况下的其他变化相关(即使是间接地相关)。譬如这种实践可能涉及基线和群岛基线(如适用)、封闭线、低潮高地、岛屿、人工岛屿、填海造地和其他海岸加固措施、海区界线、海洋划界以及与此专题有关的任何其他问题。相关资料可包括：(a) 双边或多边条约，特别是海洋划界条约；(b) 国家立法或规章，特别是与海平面上升对基线的影响和(或)一般地说对海区的影响有关的任何规定；(c) 与条约或国家实践有关的声明、发言或其他函件；(d) 解决与海洋法相关的争端的国家法院或国际性法院或法庭判例和其他有关程序结果；(e) 在缔约国根据《联合国海洋法公约》规定的义务交存海图和(或)各点地理坐标表时就海平面上升提出的任何意见；以及(f) 任何其他相关资料，例如在国际论坛上所作的发言，以及法律意见、研究报告等。

“33. 委员会还欢迎在适当时依照本专题提纲所述，提交与国家地位和保护受海平面上升影响的人员有关的任何资料，研究组将在委员会第七十三届会议(2021年)期间审议这两方面的资料”。

¹³⁸ 克罗地亚、马尔代夫、密克罗尼西亚联邦、荷兰、罗马尼亚、新加坡、联合王国、美国和太平洋岛屿论坛。

¹³⁹ 伊拉克、卡塔尔和阿拉伯叙利亚共和国。

一. 海平面上升对基线和从基线量起的海域外部界限可能产生的法律影响

A. 《联合国海洋法公约》关于基线在确定海域及其外部界限中的作用的规定

60. 根据《公约》第五条，“除本公约另有规定外，……正常基线是沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线”。根据第七条第 1 款，直线基线的定义是：“在海岸线极为曲折的地方，或者如果紧接海岸有一系列岛屿，测算领海宽度的基线的划定可采用连接各适当点的直线基线法”。直线基线的划定必须遵循第七条第 3 至 6 款规定的条件。就本专题而言，第七条第 4 款是相关的，因为该款允许，只有“在低潮高地上筑有永久高于海平面的灯塔或类似设施，或以这种高地作为划定基线的起讫点已获得国际一般承认者”，基线的划定才可以低潮高地为起讫点。第七条第 2 款¹⁴⁰ 涉及因有三角洲和其他自然条件以致海岸线非常不稳定的情况，也与本专题相关，将在下文进行讨论。

61. 《公约》其他涉及基线并与本专题相关的规定涉及：礁石(第六条：“在位于环礁上的岛屿或有岸礁环列的岛屿的情形下，测算领海宽度的基线是沿海国官方承认的海图上以适当标记显示的礁石的向海低潮线”)、河口(第九条：“如果河流直接流入海洋，基线应是一条在两岸低潮线上两点之间横越河口的直线”)、海湾(第十条第 4 款：“如果海湾天然入口两端的低潮标之间的距离不超过二十四海里，则可在这两个低潮标之间划出一条封口线，该线所包围的水域应视为内水”；第十条第 5 款：“如果海湾天然入口两端的低潮标之间的距离超过二十四海里，二十四海里的直线基线应划在海湾内，以划入该长度的线所可能划入的最大水域”)、低潮高地(第十三条第 1 款：“如果低潮高地全部或一部与大陆或岛屿的距离不超过领海的宽度，该高地的低潮线可作为测算领海宽度的基线”)和群岛基线(第四十七条第 1 款：“群岛国可划定连接群岛最外缘各岛和各干礁的最外缘各点的直线群岛基线，但这种基线应包括主要的岛屿和一个区域，在该区域内，水域面积和包括环礁在内的陆地面积的比例应在一比一至九比一之间”；第四十七条第 2 至 9 款规定了确定此类基线的条件)。

62. 实际上，沿海国可根据《公约》第十四条的规定，使用第三至七条和第九至十三条所述的混合办法划定基线(“沿海国为适应不同情况，可交替使用以上各条规定的任何方法以确定基线”)。¹⁴¹

¹⁴⁰ 在因有三角洲和其他自然条件以致海岸线非常不稳定之处，可沿低潮线向海最远处选择各适当点，而且，尽管以后低潮线发生后退现象，该直线基线在沿海国按照本公约加以改变以前仍然有效。”

¹⁴¹ 见 David D. Caron, “When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level”, *Ecology Law Quarterly*, vol. 17(1990)p.621, at p. 633: “‘正常’基线是沿岸的低潮标。为了使这条基线保持连续，如果海湾天然入口两端的低潮标之间的距离不超过二十四海里，则可在河口或海湾入口处使用‘封口线’。尽管低潮标是‘正常’基线，但由于上

63. 第八条第 1 款对内水作出规定：“领海基线向陆一面的水域构成国家内水的一部分”。第八条第 2 款¹⁴² 也与本专题相关，将在下文本部分第四章进行讨论。

64. 同时，《公约》第三条(“每一国家有权确定其领海的宽度，直至从按照本公约确定的基线量起不超过十二海里的界限为止”)和第四条(“领海的外部界限是一条其每一点同基线最近点的距离等于领海宽度的线”)规定了领海的宽度和外部界限。

65. 《公约》第三十三条规定了毗连区的宽度和外部界限：“毗连区从测算领海宽度的基线量起，不得超过二十四海里”。

66. 《公约》第五十七条规定了专属经济区的宽度：“专属经济区从测算领海宽度的基线量起，不应超过二百海里”。

67. 《公约》第七十六条规定了大陆架的外部界限。根据第七十六条第 1 款，“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二百海里，则扩展到二百海里的距离”(着重部分由作者标明)。根据第七十六条第 2 款，“沿海国的大陆架不应扩展到第 4 至 6 款所规定的界限以外”。第七十六条第 4 款¹⁴³ 规定沿海国确定大陆边外缘的方式，鉴于第七十六条第 1 款关于大陆架外部界限的备选规定，这是必要的。第七十六条第 5 款也很重要：“组成按照第 4 款(a)项(1)和(2)目划定的大陆架在海床上的外部界线的各定点，不应超过从测算领海宽度的基线量起三百五十海里，或不应超过连接二千五百公尺深度各点的二千五百公尺等深线一百海里”(着重部分由作者标明)。第七十六条第 6 款规定了例外情况：“虽有第 5 款的规定，在海底洋脊上的大陆架外部界限不应超过从测算领海宽度的基线量起三百五十海里。”第七十六条第 7 款规定沿海国应如何划定大陆架从基线量起超过二百海里的大陆架外部界限(“连接以经纬度坐标标出的各定点划出长度各不超过六十海里的若干直线”)。第七十六条第 8 款也与本专题相关，因为该款规定，当沿海国拟划定其从基线量起二百海里以外大陆架外部界限时，应由沿海国将情报提交——根据《公约》附件二成立的——大陆架界限委员会，大陆架界限委员会“应就有关划定大陆架外部界限的事项向沿海国提出建议”，另外，该款还规定“沿海国在这些建议的基础上划定的”大陆架

述特殊地物或由于其他某些例外，它通常可能不是正常遇到的基线。低潮标和封口线组合主要的例外是使用沿着极为曲折的海岸的一般方向或连接群岛国最外缘各点的直线基线的情况。”

¹⁴² “如果按照第七条所规定的方法确定直线基线的效果使原来并未认为是内水的区域被包围在内成为内水，则在此种水域内应有本公约所规定的无害通过权。”

¹⁴³ “(a) 为本公约的目的，在大陆边从测算领海宽度的基线量起超过二百海里的任何情形下，沿海国应以下列两种方式之一，划定大陆边的外缘：

“(1) 按照第 7 款，以最外各定点为准划定界线，每一定点上沉积岩厚度至少为从该点至大陆坡脚最短距离的百分之一；或

“(2) 按照第 7 款，以离大陆坡脚的距离不超过六十海里的各定点为准划定界线。

“(b) 在没有相反证明的情形下，大陆坡脚应定为大陆坡底坡度变动最大之点。”

界限“应有确定性和拘束力”(着重部分由作者标明)。最后但同样重要的是,第七十六条第9款也与本专题相关:“沿海国应将永久标明其大陆架外部界限的海图和有关情报,包括大地基准点,交存于联合国秘书长”(着重部分由作者标明)。

B. 海平面上升对基线移动的影响

68. 在正常基线的情况下,若由于沿海地区被永久淹没,低潮线向陆地方向移动,从而改变了海岸的形状,如果要划定新的基线,其位置也将从上一条基线的位置向陆地移动。

69. 在直线基线的情况下,若用于划定基线各点¹⁴⁴ 由于海平面上升而被永久淹没,那么,在要划定新基线的地方,新基线的位置与前一条基线相比,同样将向陆地移动。

70. 在上文A节所述的礁石(《公约》第六条予以规定)、河口(第九条)、海湾(第十条)、低潮高地(第十三条)和群岛基线(第四十七条)的情况下,如果用于划定基线各点被永久淹没,基线同样将往陆地方向重新定位。

71. 如果在往陆地方向的位置(与前一条基线的位置相比)划定新的基线,则从基线量起的各种海域向海的界限也会朝同一方向移动。根据本章A节所述《公约》规则,领海、毗连区和专属经济区属于这种情况。就内水而言,取决于海平面上升对海岸形状的影响,其表面要么保持不变(主要是在正常基线的情况下),要么会减少(在直线基线的情况下)。

72. 就大陆架而言,《公约》第七十六条第9款规定了大陆架外部界限的永久性,该款规定,“沿海国应将永久标明其大陆架外部界限的海图和有关情报,包括大地基准点,交存于联合国秘书长”。当然,《公约》有若干规则,规定在海图上(或者用列出各点的地理坐标并注明大地基准点的表)标示基线和海域界限以及将海图公布:见关于领海的第十六条、关于群岛水域的第四十七条第8和9款以及关于专属经济区的第七十五条。但这些规范都没有对这些海区界限的永久性作出规定。这意味着,就大陆架而言,一旦沿海国交存了标明其大陆架外部界限的“海图和有关情报,包括大地基准点”,这种标示就是永久性的,不能用另一种标示来取代。因此,只要沿海国交存有关的海图和情报,大陆架的外部界限通常不会因海平面上升对基线的影响而受影响。¹⁴⁵

73. 问题是,如果沿海国没有交存标明其大陆架外部界限的海图和有关情报,包括大地基准点,会发生什么情况。由于在这种情况下不能确保大陆架外部界限的永久性,这意味着在此类界限取决于基线(位置)的情况下,这些界限可能会改变,包括由于海平面上升的影响而改变。事实上,《公约》第七十六条第1款规定,大陆架从基线量起到大陆边的外缘止,或从测算领海的基线量起二百海里的距离。此外,根据第七十六条第5款,大陆架的外部界限从测算领海宽度的基线量起至

¹⁴⁴ 例如岛屿,或如《公约》第七条第4款规定的在其上筑有永久高于海平面的灯塔或类似设施的低潮高地,或以这种高地作为划定基线的起讫点已获得国际一般承认者。

¹⁴⁵ 例如,见 David D. Caron, “When law makes climate change worse”(上文脚注 141), pp.634-635。

多可达三百五十海里，从二千五百公尺等深线起至多可达一百海里。因此，如果沿海国没有“将永久标明其大陆架外部界限的海图和有关情报，包括大地基准点，交存于联合国秘书长”，则只有在确定大陆架向海的界限所依据的是大陆边外缘规则或 2 500 米等深线规则的情况下，这一外部界限才不会受到基线移动的影响。

74. 另一项关于外部界限永久性的规定是第七十六条第 8 款，该款规定，当沿海国打算确定其从基线量起二百海里以外大陆架的外部界限时，沿海国在大陆架界限委员会建议的基础上划定的大陆架界限具有确定性和拘束力。因此，这些界限一旦根据《公约》的这一规定划定，就不再受到海平面上升对基线的影响所影响。

75. 因此，上述《公约》规定实施后，大陆架的外部界限是永久性的，专属经济区的外部界限则不是。如果由于海平面上升对基线的影响，在更靠近陆地的位置划定新的基线，专属经济区的外部界限也会向陆地移动。《公约》没有对大陆架的外部界限与专属经济区的外部界限的重合作出规定。理论上，这种差异可能存在，但在实践中，在绝大多数情况下，大陆架的外部界限与专属经济区的外部界限是重合的。因此，可能会存在部分大陆架上方的水面属于公海的情况。就沿海国的权利，特别是“为勘探大陆架和开发其自然资源的目的”的“主权权利”而言，¹⁴⁶ 公海的法律制度与大陆架(和专属经济区)的法律制度有很大不同，而专属经济区的法律制度与大陆架的法律制度则非常相似。这种情况可能会给沿海国行使其对大陆架的权利造成困难，因此应当避免(如下文本部分第四章所述)。这是赞同维持基线和从基线算起的海区外部界限的又一个论点。

76. 一般而言，如果基线和各种海洋区域的外部界限向陆地移动，这意味着海区的法律地位和法律制度发生变化：例如，部分内水成为领海，部分领海成为毗连区和(或)专属经济区，部分专属经济区成为公海，¹⁴⁷ 对沿海国和第三国及其国民的具体权利(无害通过、航行自由、捕鱼权等)产生影响。¹⁴⁸ 海平面上升也对群岛国的基线构成风险。由于小岛屿或干礁被淹没，如果水域面积与陆地面积的比例超过 9:1，可能会影响现有的群岛基线，导致群岛国地位基线的丧失。此外，它可能导致明显偏离群岛的一般轮廓，并影响《公约》第四十七条第 2 款规定的群岛基线的距离/百分比标准。¹⁴⁹

77. 这些影响将在下文本部分第四章中进行研究。就本章而言，只需指出，正如会员国在第六委员会的发言所强调，这种影响涉及到这些海区的法律稳定性、安

¹⁴⁶ 《联合国海洋法公约》，第七十七条，第 1 款。

¹⁴⁷ 如果沿海国没有将永久标明其大陆架外部界限的海图和有关情报，包括大地基准点，交存于联合国秘书长，大陆架的部分区域将成为国际海底的一部分，这意味着大陆架的向海界限随着基线的移动而移动(但根据大陆边外缘规则或 2 500 米等深线规则确定这一外部界限的情况除外)。

¹⁴⁸ 例如，见 Sarra Sefrioui, “Adapting to sea level rise: a law of the sea perspective”, Gemma Andreone (ed.), *The Future of the Law of the Sea* (Springer International, 2017), pp.3 22, at pp.10 and 16(“……采用移动基线办法，如果基线没有在大比例尺海图上标示，航海图将不能准确地界定海洋界限和边界，船舶将不能确切知道它们航行在哪个区域和享有哪些权利(无害通过权、捕鱼权等)”)。

¹⁴⁹ 例如，见 Stuart Kaye, “The Law of the Sea Convention and Sea Level Rise after the South China Sea Arbitration”, 93 *International Law Studies Series*, US Naval War Col. 446 (2017), pp.433-436。

全性、确定性和可预测性，以及沿海国和第三国之间的权利平衡(见上文第 18 和 23 段)。

78. 问题是，是否可以通过解释和适用《公约》条款，解决海平面上升对基线、海区外部界限以及这些区域的权利的这些影响。研究这一专题的国际法学者指出，《公约》起草之时，海平面上升并不被认为是海洋法需要解决的问题。明确提到永久性的条款只有与大陆架有关的条款(上文已经提到)以及第七条第 2 款中关于因有三角洲和其他自然条件以致海岸线非常不稳定情况的规定(将在下文讨论)。这导致将《公约》解释为领海、毗连区和专属经济区的外部界限是可移动的。¹⁵⁰ 不过，必须强调的是，《公约》并未明文规定，在沿海条件发生变化时沿海国必须划定、承认(《公约》第五条)¹⁵¹ 或通知(《公约》第十六条)新的基线；同样的看法也适用于新的海区外部界限(随基线移动而移动)。¹⁵² 还应指出，第十六条规定沿海国有义务在海图上标出测算领海宽度的基线和“根据基线划定的”界限(或列出各点的地理坐标并注明大地基准点的表)，以及“将这种海图或地理坐标表妥为公布”，并将其副本交存于联合国秘书长，此种义务仅适用于直线基线(第七条)、河口(第九条)和海湾(第十条)的情况。因此，正常基线免于这一义务。¹⁵³

79. 将《公约》解释为基线(以及由此产生的海区外部界限)一般具有可移动性质，并没有回应会员国因海平面上升的影响而引起的关切以及由此产生的维护法律的稳定性、安全性、确定性和可预测性的需要。《公约》对这种可移动性质——而不是向联合国秘书长交存标明其外部界限的海图和有关情报包括大地基准点之后大陆架的永久性——的唯一明确例外是第七条第 2 款：“在因有三角洲和其他自

¹⁵⁰ 例如，见 David D. Caron, “When law makes climate change worse” (上文脚注 141), pp.635-636: “1982 年《公约》似乎规定……专属经济区、毗连区和领海的外部边界是可移动的，因为它们将随着其测算所用的基线的移动而移动。显然，在 1970 年代十年间召开的专家会议没有预料到全球海岸线可能会出现显著的后退”。

¹⁵¹ 根据第五条，“测算领海宽度的正常基线是沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线”(着重部分由作者标明)，这意味着沿海国必须在这种海图上标明低潮线并予以正式承认，以便假定新的基线。

¹⁵² 例如，见 Rosemary Rayfuse, “International law and disappearing States: utilising maritime entitlements to overcome the statehood dilemma”, University of New South Wales Law Research Paper No. 52 (2010), p. 3; Alfred H.A. Soons, “The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries”, *Netherlands International Law Review*, vol.37(1990), pp.207-232, at pp.216-218; Caron, “When law makes climate change worse” (上文脚注 141), p.634: “[第三次联合国海洋法会议]没有明确规定边界应随基线移动。然而，它确实以否定的含意表明了这一点。”

¹⁵³ 多位作者持此观点，如 Clive Schofield 和 David Freestone (“Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise”, in Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013), pp.141-165(下文引语引自该文))认为，根据《公约》第五条的措辞(该条提到“沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线”(着重部分由作者标明))，“关键要求是该海图得到沿海国的承认”。在这种情况下，“如果各国不更新海图以反映陆地领土或基点的丧失”，它们可以冻结其基线。然而，他们指出，“不更新海图的政策会给海员带来潜在的危險，因为随着时间的推移，官方海图变得越来越不准确。但是，由用于海洋管辖目的的官方海图和航海海图组成的双重海图系统可以解决这个问题。”同上，第 21-22 页(着重部分由作者标明)。

然条件以致海岸线非常不稳定之处，可沿低潮线向海最远处选择各适当点，而且，尽管以后低潮线发生后退现象，该直线基线在沿海国按照本公约加以改变以前仍然有效。”尽管有学者显然试图支持利用这一条款来应对一般对海平面上升的担忧，¹⁵⁴ 但总体观点是，这一文本仅适用于涉及三角洲的情况。¹⁵⁵

80. 关于使用《公约》现有条款来处理海平面上升对基线的影响，学者们建议的另一种可能的选项是，对提到直线基线的第七条的规则进行解释。有意见认为

与海平面上升可影响基线任何部分的正常基线不同，直线基线只有在将直线基线连接到陆地的各点上才容易发生变化。即使在那些点中的一些点上低潮线向陆地有所推进，在直线基线系统中可以划定的线的长度也没有限制。因此，现有的线段可以简单地延伸至新的低潮线。

在一般情况下，那些在海岸岩石上确定的点之间划定的直线基线不会受到海平面上升的重大影响。¹⁵⁶

此外，有意见认为，为此目的，可以利用第七条第4款，该款允许在低潮高地上筑有永久高于海平面的灯塔或类似设施，或在这种基线已获得国际一般承认的情况下，以低潮高地为起讫点划定基线(“因此，如果以前的岛屿在退潮时仍然可见，而且该国以前的直线基线系统已获得国际承认，则一切都不会改变”)，¹⁵⁷ 还可以利用第七条第5款，该款规定，在“确定特定基线时，对于有关地区所特有的并经长期惯例清楚地证明其为实在而重要的经济利益，可予以考虑”，这“可以说是对保留连接被海平面上升所超越的某些点的基线作出了规定”。¹⁵⁸ 但这些作者承认，当海平面显著上升时，这种基于使用《公约》关于直线基线的条款的解决方案并不有效。¹⁵⁹

81. 国际法协会国际海洋法下的基线问题委员会在2012年索非亚会议通过的《最后报告》中得出结论认为，“正常基线是不固定的”，因此，“如果法律基线随着

¹⁵⁴ 见 Victor Prescott and Eric Bird, “The influence of rising sea levels on baselines from which national maritime claims are measured and an assessment of the possibility of applying article 7 (2) of the 1982 Convention on the Law of the Sea to offset any retreat of the baseline”, in Carl Grundy-Warr (ed.), *International Boundaries and Boundary Conflict Resolution, Proceedings of the 1989 IBRU Conference* (Durham, University of Durham, 1990), p. 279, 由 Caron “When law makes climate change worse” (上文脚注 141), p. 635 引用; 以及 Samuel Pyeatt Menefee, “‘Half seas over’: The impact of sea level rise on international law and policy”, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* (1990), pp. 175-218, at p. 205.

¹⁵⁵ 第七条第2款的案文以孟加拉国的一项提案为基础，该提案在谈判期间作了大量修改。在谈判的某个阶段案文中似乎包含“三角洲或其他自然条件”的措辞，但最终商定采用目前的表述(“三角洲和其他自然条件”，明确将其适用范围限制在有三角洲的情况下(尽管一些作者指出，《公约》俄文版中是“或”字，而不是“和”字)。见 e.g., Prescott and Bird, “The influence of rising sea levels on baselines ...” (见前一脚注), pp. 288-291。

¹⁵⁶ 同上，第 292 页，由 Menefee, “‘Half seas over’” (见上文脚注 154), p. 206 引用。

¹⁵⁷ Menefee, “‘Half seas over’” (见上文脚注 154), p. 207。

¹⁵⁸ 同上。

¹⁵⁹ 同上。

人为导致的实际低潮线向海洋扩展而变化，那么它也必须随着实际低潮线向陆地收缩而变化”。¹⁶⁰ 该报告还指出，“关于正常基线的现行法律适用于因领土扩大和丧失引起重大海岸变化的情形。沿海国家可以通过物理加固来保护和维持领土，但不能通过法律拟制的不能代表实际低潮线的图表线来保护和维持领土”。¹⁶¹

82. 这种立场没有回应受海平面上升影响的会员国的关切，也不符合维护法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的需要。因此，国际法协会 2018 年会议通过的第 5/2018 号决议核准了该协会国际法与海平面上升问题委员会关于这一问题的建议，其中提出，“基于法律确定性和稳定性的理由，只要一个沿海国或群岛国的海区基线和外部界限已经按照 1982 年《海洋法公约》妥善确定，则即使海平面变化影响海岸线的地理现实，也不应要求重新测算这些基线和界限”。¹⁶² 该决议还确认，“委员会关于维持现有海洋权利的建议的前提条件是，沿海国在海平面上升导致海岸线发生实际变化之前，已根据 1982 年《海洋法公约》提出现有的海洋权利主张，并按照《公约》相关条款的要求正式公布或向联合国秘书长通报了该权利主张。”¹⁶³

83. 如上所述，会员国在应国际法委员会要求提交的国家实践材料中和在第六届委员会会议期间的发言都表达了高度一致的立场，即需要维护与本专题有关的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性。会员国还提供了明确的国家实践例子，一方面涉及确定固定基线(以及海区外部界限)，另一方面涉及对本国海岸进行实体保护，以免受到海平面上升的影响(这方面的法律方面问题将在下文第三部分论述)。

84. 例如，马尔代夫在提交给国际法委员会的材料中明确指出：

一国只要按照[《公约》]确定了本国海洋权利范围，并向……秘书长交存了适当图表和(或)地理坐标——马尔代夫就已这么做——那么这些权利就是固定的，不会因海平面上升导致的该国地理的任何后续物理变化而改变。马尔代夫持这一观点有两个主要原因：(a) 这一立场最符合国际法的稳定性和确定性原则；(b) 出于公正和公平考虑，[小岛屿发展中国家]的海洋权利必须得到保护，特别是考虑到[小岛屿发展中国家]面对气候变化的特殊脆弱性。

……

无论海平面上升与否，根据[《公约》]确定的海洋权利必须保持稳定。……国际法的稳定性和确定性原则要求海洋权利不应受到海平面上升的影响。¹⁶⁴

¹⁶⁰ 国际海洋法下的基线问题委员会的最后报告(见上文脚注 116)，第 422 和 426 页。

¹⁶¹ 同上，第 424 页。

¹⁶² 国际法协会，第 5/2018 号决议(见上文脚注 119)。

¹⁶³ 同上。

¹⁶⁴ 马尔代夫提交的材料，通过 2019 年 12 月 31 日第 2019/UN/N/50 号普通照会转递联合国，第 9 页。可查阅 https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms。

马尔代夫还开展了“沿海防御工事，以试图保护岛屿和社区免受海平面上升的影响”，¹⁶⁵ 这“表明马尔代夫致力于保护其陆地领土和海洋权利，尽管此类项目的费用高昂且技术难度大”。¹⁶⁶

85. 密克罗尼西亚联邦在提交给国际法委员会的材料中赞同太平洋岛屿论坛提交的评论意见(见下文)，但同时提交了一组意见的副本，这组意见最初载于密克罗尼西亚联邦根据《公约》第十六条第 2 款和第七十五条第 2 款于 2019 年 12 月 24 日向联合国秘书长交存的密克罗尼西亚联邦海图和地理坐标表中。密克罗尼西亚联邦在这些意见中“指出，按照该国的理解，该国没有义务不断审查目前根据[《公约》]划定并已正式交存的海图和地理坐标表所反映的海区，并且密克罗尼西亚联邦打算根据这一理解维持这些海区，尽管气候变化将导致海平面上升”。¹⁶⁷

86. 太平洋岛屿论坛在代表其成员国¹⁶⁸ 向国际法委员会提交的区域各国实践佐证材料中强调

保留现有的海区及由此产生的权利至关重要。早在 2010 年，[太平洋岛屿论坛]领导人就承诺在海平面上升的情况下维护[论坛]成员现有的海区权利。¹⁶⁹

.....

在 2019 年 8 月于图瓦卢举行的会议上，[太平洋岛屿论坛]领导人还承诺，所有[论坛]成员将集体作出努力，包括制定国际法，目的是确保一旦[论坛]成员国的海区按照[《公约》]划定，就不会因海平面上升和气候变化而受到挑战或缩小。¹⁷⁰

[太平洋岛屿论坛]成员赞成保持海区稳定也是出于实际原因。获取基线数据，然后生成并宣布基线 and 海区外部界限，这需要大量时间和资源。这一现实排除了定期审查的可能性，而且无论如何，这并不是[《公约》]所要求的，因为沿海国有责任标出或显示基线，并划定海区的外部界限，包括通过“沿海国官方承认的大比例尺海图”划定界限。定期审查将给各国造成沉重负担，行

¹⁶⁵ 同上，第 8 页：“这方面最突出的例子是在首都马累附近建造的人工岛——胡鲁马累岛。为考虑到未来海平面的上升，该岛的建造高度为海拔 2.1 米(比正常岛屿海拔 1.5 米高出 60 厘米)。”

¹⁶⁶ 同上。

¹⁶⁷ 密克罗尼西亚联邦提交的材料，通过 2019 年 12 月 27 日 FSMUN 058-2019 号普通照会转递联合国。

¹⁶⁸ 即澳大利亚、斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、新西兰、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢和瓦努阿图。

¹⁶⁹ 太平洋岛屿论坛提交的材料，通过图瓦卢常驻联合国代表 2019 年 12 月 30 日代表太平洋岛屿论坛成员提交的信函转递，第 2 页(可查阅 https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml# govcoms)，引用克里斯泰拉·普拉特和休·戈万，“我们的群岛之洋，我们的生计，我们的大洋洲——太平洋洋景框架：推动海洋政策的实施”(2010 年)(可查阅 www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/03/Framework-for-a-Pacific-Oceanscape-2010.pdf)。

¹⁷⁰ 同上，引用 2019 年 8 月 13 日至 16 日在图瓦卢富纳富提举行的第五十届太平洋岛屿论坛的公报，PIF(19)14 号文件(可查阅 www.forumsec.org/wp-content/uploads/2019/08/50th-Pacific-Islands-Forum-Communique.pdf)；帕劳宣言“海洋：生命与未来”：开辟通向可持续发展的道路(2014 年 8 月 1 日)。可查阅 www.hokulea.com/wp-content/uploads/2016/08/Palau-Declaration-on-The-Ocean-Life-and-Future.pdf。

政成本高且易引起混乱，还会导致海区及其权利变得更不确定。这将违背[《公约》]的一项重要宗旨。¹⁷¹

.....

[太平洋岛屿论坛]成员还通过界定 200 海里以外大陆架的外部界限和参考[《公约》]下的中立决策进程，寻求海区稳定。[论坛]成员向大陆架外部界限委员会提交了十份划界案。¹⁷² 在这方面必须指出，[《公约》]第七十六条第 8 款规定，沿海国在大陆架外部界限委员会的建议基础上划定的大陆架外部界限应有确定性和拘束力。¹⁷³

.....

最近，[太平洋岛屿论坛]成员国的国家实践有所改变，从使用海图作为显示常规、海峡或群岛基线 and 海区外部界限的唯一或主要方法，转为使用地理坐标标定基线和外部界限上的各点位置。.....就沿海国和第三国的权利和责任而言，以这种方式描述基线 and 海区界限更为准确和确定。¹⁷⁴

87. 卡塔尔通过亚非法律协商组织向研究组共同主席提交的材料¹⁷⁵ 中概述的国家实践要点(见上文第 55 段)表明，卡塔尔也关注海平面上升的影响，并为此开展了一系列调查、研究和规划工作，以切实保护其海岸，此外还“种植 100 000 多株红树幼苗”，并规划基础设施，以应对未来海平面上升的可能性。阿拉伯叙利亚共和国通过亚非法律协商组织提交的材料中也包含类似信息。新加坡转递国际法委员会的材料中提到：

在国家一级，我们已开始实施一项全国战略，以保护新加坡免受海平面上升的威胁.....我们还在制定长期战略，以保护新加坡海岸免受海平面上升的影响。海岸保护措施包括建造海堤和岩墙等工程解决方案，并辅之以积极恢复红树林等基于自然的解决方案。.....这项建立全岛海岸防御的综合工作可能在未来 50 至 100 年内耗资 1 000 亿新元或以上。¹⁷⁶

88. 联合王国向国际法委员会提交的材料强调指出，根据《公约》，“确立[该国]领海的立法.....对基线的非固定性作了规定”。¹⁷⁷ 荷兰在提交给国际法委员会

¹⁷¹ 同上。

¹⁷² 澳大利亚(2004 年 11 月 15 日)；库克群岛(2009 年 4 月 16 日)；新西兰(2006 年 4 月 19 日)；斐济(2009 年 4 月 20 日)；密克罗尼西亚联邦、巴布亚新几内亚和所罗门群岛(2009 年 5 月 5 日)；帕劳(2009 年 5 月 8 日)；汤加(2009 年 5 月 11 日)；法国、新西兰和图瓦卢(2012 年 12 月 7 日)；基里巴斯(2012 年 12 月 24 日)；密克罗尼西亚联邦(2013 年 8 月 30 日)。

¹⁷³ 太平洋岛屿论坛提交的材料(见上文脚注 169)，第 3-4 页。

¹⁷⁴ 同上，第 4 页。

¹⁷⁵ 编纂司存档。

¹⁷⁶ 新加坡提交的材料，通过 2020 年 2 月 5 日 SMUN 054/2020 号普通照会转递联合国，第 6-7 页。可查阅 https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms。

¹⁷⁷ 大不列颠及北爱尔兰联合王国提交的材料，通过 2020 年 1 月 10 日第 007/2020 号普通照会转递联合国。可查阅 https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms。

的材料中报告称，该国也使用非固定的基线系统。¹⁷⁸ 荷兰报告了海岸实体保护措施，这些措施对基线和海区外部界限产生了影响(包括使它们向海洋外推)。¹⁷⁹ 罗马尼亚在向国际法委员会提交的材料中通报称，该国国内立法¹⁸⁰ 包含一项规定，即“在客观演变的情况下，直线基线所连接的各点发生变化，则通过政府决定确定新点的坐标”，这可被解释为规定了非固定基线系统(尽管这一规定与海平面上升有关的可能性很小，因为黑海是半封闭海，较少受到这一现象的影响)。¹⁸¹ 美国在提交给国际法委员会的材料中报告称：

根据现行国际法，沿海基线一般不固定，这意味着如果沿海低潮线(向陆地或向海洋)发生移动，这种移动可能会影响沿海国海区的外部界限。

美国对其海岸进行例行勘测，并评估可能导致的基线变化。如果发现了超出最低限度的移位(即大于 500 米的移位)，则由一个跨部门基线委员会审查和批准对美国基线的任何更改。在这种情况下，海区外部界限的任何相关变化也在官方海图上显示。基线委员会还审查和批准封闭线，如海湾口和河口的封闭线。¹⁸²

89. 会员国在第六委员会就本专题所作的发言也反映了国家实践。(本文已经介绍了一些发言，它们突出表明会员国支持与本专题有关的法律稳定性和保障性，这些发言将不再重复。)所有涉及基线(和海区界限)问题的发言都主张采用固定基线和(或)维持海区/海洋权利立场，没有声明赞成使用非固定系统。一些发言还介绍了有关国家采取或计划采取的海岸实体保护措施，这些措施也是为了维持基线和从基线开始测量的海区外部界限。

90. 澳大利亚¹⁸³ 在 2018 年的发言中建议国际法委员会“借鉴太平洋区域和其他地区国家的大量实践，这些国家为根据《联合国海洋法公约》确定基点、基线和海域外部界限作出了大量努力。”

¹⁷⁸ 荷兰提交的材料，通过 2019 年 12 月 27 日 DC2-0566 号普通照会转递联合国，第 3 页(可查阅 https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)：“北海南部是一个相对较浅的海域，海底具有动态变化的特点。正常基线由沿海低潮线相对于官方海图中公布的最低天文潮位图数据确定。由于重新勘测频率高，且海床动态性强，因此低潮线具有动态特点。此外，12 海里范围内的低潮高地时隐时现，导致正常基线的确定发生进一步变化。当这种变化发生在距离超过 0.1 海里的位置时，会相应调整正常基线。当《航海通告》或新版海图发布时，会发布新调整的正常基线和相关领海边界。”(强调是后加的。)

¹⁷⁹ 同上：“由于荷兰大部分地区位于平均海平面以下，海防非常重要。近年来开展了多个大型项目，它们对荷兰海岸的基线产生了重大影响。第一……是“马斯平原垦地”二期建设，它是鹿特丹港的延伸，建在北海填海造地的土地上。该工程使领海的外部界限延伸了近 3 英里。影响荷兰基线的第二个项目……是“补沙引擎”(荷兰语为“Zandmotor”)。该项目靠近海牙市，通过将大量沙子堆在海滩上和海滩前面，使原来的海岸线延伸了近 1 公里。”

¹⁸⁰ 关于罗马尼亚内水、领海和毗连区法律制度的第 17/1990 号法律第二条第 3 款。

¹⁸¹ 罗马尼亚提交的材料，通过 2020 年 1 月 9 日第 84 号普通照会转递联合国。可查阅 https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms。

¹⁸² 美国提交的材料，通过 2020 年 2 月 18 日普通照会转递联合国，第 1-2 页。可查阅 https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms。

¹⁸³ 澳大利亚(A/C.6/73/SR.23，第 76 段)。

91. 伯利兹¹⁸⁴ 2019 年的发言赞成固定基线：“向采用固定基线发展符合现行国际法。一些小岛屿发展中国家已根据《公约》第五条的措辞，将基线定义为‘沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的’的基线”。就伯利兹自身而言，该国继续确认官方海图在确定其基线的确切位置方面的相关性。“如果以官方海图——而不是实际低潮线——作为基线的确凿证据，那么只有当海图上的基线位置更新时，法律基线才会改变。这一做法使沿海国在维护本国海洋权利方面拥有更大自主性”。各国实践已经开始向采用固定基线的方向迈进。

92. 巴布亚新几内亚¹⁸⁵ 在 2019 年的发言中报告称，该国于 2019 年 4 月 4 日向联合国秘书长提交了经修订的海洋划界图和地理坐标表，并就此强调指出，尽管海平面上升，“但受影响的国家应该能够维持对海区的现有权利”。古巴在 2019 年的发言¹⁸⁶ 中称，2017 年应对气候变化国家计划包含应对和(或)减轻海平面上升所致海岸线损失影响的措施，包括加固一些沿海地区，并指出“修改基线”会对小岛屿发展中国家产生负面影响，更不用说所涉及的法律无保障问题了。

93. 新西兰¹⁸⁷ 在 2018 年的发言中称，“新西兰总理最近表示，沿海国的基线和海洋边界不应由于人为导致的海平面上升而改变”。新西兰¹⁸⁸ 在 2019 年的发言中称，该国“致力于与各伙伴合作，确保在海岸线变化的情况下，沿海国的海区得到保护”。新西兰还回顾太平洋岛屿论坛领导人在 2019 年 8 月图瓦卢会议上作出的有力承诺，即承诺“集体作出努力，包括制定国际法，目的是确保一旦论坛成员国的海区按照[《公约》]划定，就不会因海平面上升和气候变化而受到挑战或缩小”。

94. 牙买加¹⁸⁹ 在 2019 年的发言中提到了国际法协会 2018 年报告中所载提议，根据这些提议，在海平面变化影响到海岸线的地理现实的情况下，应维持基线和外部界限，无需重新计量。牙买加回顾波利尼西亚领导人小组于 2015 年 7 月 16 日发表的宣言(《关于气候变化的塔普塔普阿泰宣言》¹⁹⁰)，以及 8 位太平洋岛屿领导人于 2018 年 3 月发表的宣言(《关于保障我们共同海洋财富的德拉普承诺——重塑未来以控制捕捞活动》¹⁹¹)，其中“呼吁永久接受已划定的基线，不论海平面上升的可能影响如何”。牙买加还报告说，该国已开展广泛工作，以解决海岸侵蚀问题。

95. 斐济在 2019 年代表太平洋小岛屿发展中国家(即基里巴斯、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢、瓦努阿图及斐济)发言¹⁹² 时，也回顾了 2019 年 8 月在图瓦卢举行的太平洋岛屿论坛

¹⁸⁴ 伯利兹(A/C.6/74/SR.30, 第 70 段)。

¹⁸⁵ 巴布亚新几内亚(同上, 第 19 段)。

¹⁸⁶ 古巴(A/C.6/74/SR.25, 第 23 段)。

¹⁸⁷ 新西兰(A/C.6/73/SR.22, 第 5 段)。

¹⁸⁸ 新西兰(A/C.6/74/SR.26, 第 87 段)。

¹⁸⁹ 牙买加(A/C.6/74/SR.27, 第 2-3 段)。

¹⁹⁰ 可查阅 www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf。

¹⁹¹ 可查阅 www.pnatuna.com/sites/default/files/Delap%20Commitment_2nd%20PNA%20Leaders%20Summit.pdf。

¹⁹² 斐济(A/C.6/74/SR.27, 第 78-79 段)。

领导人会议，并呼吁“其他会员国确认有必要在根据《公约》划定海区后，保留这些海区以及由此产生的权利”。2019年图瓦卢代表太平洋岛屿论坛常驻联合国代表团的成员发言¹⁹³时也表达了类似观点：该国提到2019年8月图瓦卢会议的呼吁，并强调指出，太平洋各国的目标是确保各自海区和由这些海区产生的权利不会“因海平面上升而受到挑战或减少”，并呼吁“会员国确认有必要在根据《公约》划定海区后，保留这些海区以及由此产生的权利”。

96. 泰国¹⁹⁴也在2019年的发言中表达了以下观点，即“现有的权利应该得到维护，以维持和平、稳定和各国友好关系……《联合国海洋法公约》确立的会员国海区和边界相关权利必须得到保护。”

97. 加拿大¹⁹⁵在2019年的发言中建议国际法委员会谨慎对待与基线和从基线测量的海区外部界限有关的非固定方法，以支持确定性和稳定性。美国¹⁹⁶在2019年的发言中强调，它“支持保护各国根据国际海洋法所享有的海洋权利的努力”，但具体方式应符合“第三国权利和义务。这种努力可包括海岸加固，如建造海堤；海岸保护和修复；以及海洋划界协定。”美国也支持各国努力“根据《联合国海洋法公约》”划定并公布“本国海区界限”。¹⁹⁷美国提交给国际法委员会的材料中也包含类似陈述。¹⁹⁸

98. 研究组共同主席从国际法委员会委员阮洪滔先生那里收到的关于亚太区域国家实践的贡献文件(上文第54段已提及)也提供了关于国家实践的宝贵信息。这份材料显示，该区域各国采取了一些实际保护措施。例如，澳大利亚于2008年通过

¹⁹³ 图瓦卢(同上，第80-81段)。

¹⁹⁴ 泰国(A/C.6/74/SR.24，第99-100段)。

¹⁹⁵ 加拿大(A/C.6/74/SR.30，第11段)。

¹⁹⁶ 美国(同上，第127段)。

¹⁹⁷ 美国的实践遵循与1953年《水下土地法》有关的美国国内判例法，这些实践似乎也支持基线的稳定性。根据Caron，“当法律使气候变化的影响加剧”(上文脚注141)，第646页，“《水下土地法》通过美国向若干州放弃对海岸线三英里以内水域下面土地的权利，解决了联邦与各州之间在近海海底的权利问题。……1965年在美国诉加利福尼亚一案中，美国最高法院认为，内陆水域界线应根据1958年《领海及毗连区公约》确定。法院这一主张使得《水下土地法》中描述的基线变得不固定。鉴于对宝贵的近海石油储量的所有权将随着这一基线的移动而转移，不可避免引起了诉讼，特别是在路易斯安那州，该州呈柔软淤泥状的密西西比河三角洲的海岸线总是在不断移动。在1969年美国诉路易斯安那州一案中，法院指出，由于法院认为《水下土地法》要求法院参照1958年《公约》，因此法院不能接受路易斯安那州关于法院应采用固定而非移动界线的论点。布莱克大法官在异议中写道：“……[采用固定的边界将]结束无休止的诉讼，有助于减轻本法院一再面临的沉重负担，这种负担要求我们作出我们每个人都没有时间或能力作出的裁决”。为了避免这种“无休止的诉讼”，联邦政府和路易斯安那州通过订立一项特殊的边界协定，实际上将边界固定了下来——不过，即使有了该协议，最终的法令仍直到1981年才生效。为作为一般性办法，解决与其他州也可能发生的这种无休止诉讼，众议院和参议院都提出了立法，授权联邦政府与若干州签订海底边界协定，并提出一种可将边界固定下来的程序。”(强调是后加的。)

¹⁹⁸ 美国提交的材料(见上文脚注182)：“美国认识到，海平面上升可能导致淹没和海岸受侵蚀的情况增加，从而可能导致基线和沿海国海区相应界限发生变化。在这方面，美国支持以符合其他国家权利和义务的方式保护各国海区的努力。这种努力可包括海岸加固的物理措施，例如建造海堤，以及海岸生态系统的保护和恢复。美国还支持各国谈判和缔结海洋边界协定，以及根据《公约》所体现的国际法划定和公布本国海区界限。”

了一项缓解和适应气候变化的计划，该计划制定了包括沿海堤防项目在内的一篮子潜在做法和备选办法。¹⁹⁹ 新加坡于 2019 年 8 月估计，从长远来看，可能需要约 1 000 亿美元甚至更多资金来保护新加坡免受海平面上升的影响。为应对这个问题，建议采取的工程解决方案是修建圩田以保护海岸线或离岸填海造岛。²⁰⁰ 汤加制定了气候变化和灾害风险管理联合行动计划(2010-2015)，之后又制定了第二个行动计划(2018-2028)，²⁰¹ 其中除其他外，规定要加固沿海基础设施。越南 2011 年全国应对气候变化战略及其 2012 年应对气候变化国家行动计划建议在全国范围内加固加高沿海堤坝。²⁰² 孟加拉国于 2005 年启动了《国家适应行动纲领》，并启动了 2009 年应对气候变化战略和行动计划，制定了为期 10 年、持续至 2018 年的方案，旨在应对气候变化带来的挑战，包括海平面上升。²⁰³

99. 根据阮洪滔先生的研究，该区域各国并没有因应海平面上升的影响而推行政策以改变固定基线或改变根据《公约》制定的关于海区的国内法，相反，各国倾向于开展地球工程或填海造地工作，以巩固其固定基点，维持根据《公约》确立的基线和海区。这项研究表示，太平洋岛屿国家向联合国秘书处通告其各自海区地理坐标的速度在 2010 年以前很慢。然而，在认识到海平面上升风险后，一些国家正式通告了或再次确认了对海洋基线和海区的主张。²⁰⁴ 2011 年，斐济、瑙

¹⁹⁹ Nicole Gurran *et al.*, “Planning for climate change adaptation in Coastal Australia: State of practice”, Report No. 4 for the National Sea Change Taskforce (University of Sydney, Sydney, November 2011), 可查阅: www.aph.gov.au/DocumentStore.ashx?id=f3395f51-b8a5-4e55-af57-85189e6e2da0 (上次访问时间为 2020 年 3 月 31 日); Antarctic Climate and Ecosystems Cooperative Research Centre, “Position analysis: Climate change, sea-level rise and extreme events: impacts and adaptation issues” (2008), pp. 15-17, 可查阅: www.cmar.csiro.au/sealevel/downloads/SLR_PA.pdf (上次访问时间为 2020 年 3 月 31 日)。

²⁰⁰ 新加坡，总理公署，“National Day Rally 2019: PM Lee Hsien Loong delivered his National Day Rally speech on 18 August 2019 at the Institute of Technical Education College Central”，2019 年 8 月 18 日，可查阅: www.pmo.gov.sg/Newsroom/National-Day-Rally-2019 (上次访问时间为 2020 年 3 月 31 日); Chang Ai-Lien, “National Day Rally 2019: \$100 billion needed to protect Singapore against rising sea levels”，《海峡时报》，2019 年 8 月 18 日，可查阅: www.straitstimes.com/singapore/national-day-rally-2019-100-billion-needed-to-protect-singapore-against-rising-sea-levels (上次访问时间为 2020 年 3 月 31 日)。

²⁰¹ 汤加，“应对气候变化和灾害风险管理第二个全国联合行动计划(2018-2028)”。可查阅: https://www.preventionweb.net/files/60141_tongajnap2final.pdf (上次访问时间为 2020 年 3 月 31 日)。

²⁰² Philip Gass, Hilary Hove and Jo-Ellen Parry, *Review of Current and Planned Adaptation Action: East and Southeast Asia*, (International Institute for Sustainable Development, 2011), p. 194. 可查阅: www.iisd.org/project/review-current-and-planned-adaptation-action-developing-countries-supporting-adaptation (上次访问时间 2020 年 3 月 31 日)。

²⁰³ 孟加拉国，《孟加拉 2009 年应对气候变化战略和行动计划》(环境和森林部，达卡，2009 年)，可查阅: www.iucn.org/downloads/bangladesh_climate_change_strategy_and_action_plan_2009.pdf (上次访问时间为 2020 年 3 月 31 日)。

²⁰⁴ Kaye, “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*” (见上文脚注 149)，第 443 至 444 页：“一些国家已经在采取步骤为海平面上升做好准备，不仅标明新的群岛水域(这是基里巴斯、马绍尔群岛和图瓦卢在过去五年中采取的行动)，而且还标明其专属经济区的外缘”。

鲁和帕劳发布了根据《公约》确立的基线、群岛基线或其专属经济区外部界限信息的声明。²⁰⁵ 2013年，图瓦卢交存了《2012年领海基线声明》、²⁰⁶ 《2012年群岛基线声明》、²⁰⁷ 《2012年领海外部界限声明》、²⁰⁸ 《2012年专属经济区外部界限声明》、²⁰⁹ 《2012年大陆架外部界限声明》²¹⁰ 所载的地理坐标表。库克群岛和纽埃也向联合国发布了有关基线和海区信息的声明，而巴布亚新几内亚、所罗门群岛和瓦努阿图则只发布了群岛基线声明。2016年3月18日，马绍尔群岛因应海平面上升，更新了1984年《海区声明法》。²¹¹ 根据阮洪滔先生的研究，澳大利亚新发布的2016年《海洋和 underwater 土地(领海基线)公告》并非旨在对2006年发布的上一次公告中界定的基线作出任何实质性改变。²¹² 秘书处于2016年4月7日通知，孟加拉国交存了关于用来测算领海宽度的直线基线的各点的地理坐标表。²¹³ 中国于2012年9月10日声明了钓鱼岛及其附属岛屿毗邻领海的直线基线。²¹⁴ 阮洪滔先生的研究还提到，一些群岛国不打算因应海平面上升的影响改变群岛基线：印度尼西亚和菲律宾在其关于群岛基线的新声明中均是如此。研究得出结论认为，目前的趋势是尽管海平面上升，但仍维持根据《公约》界定的永久基线。

²⁰⁵ Emily Artack and Jens Kruger, “Status of maritime boundaries in Pacific Island countries”, 9th SPC Heads of Fisheries Meeting, 6-12 March 2015, working paper No. 11, para. 13. 可查阅：http://stargsd.spc.int/meeting_docs/presentations/Session2b-4_Outter%20limits%20of%20maritime%20zones_ArtackE.pdf (上次访问时间为2020年3月31日)。

²⁰⁶ 《领海基线声明》(2012年)，可查阅：

www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/tuv_declaration_territorial_sea_baselines2012_1.pdf (上次访问时间为2020年3月31日)。

²⁰⁷ 可查阅：www.ecolex.org/fr/details/legislation/declaration-of-archipelagic-baselines-2012-ln-no-7-of-2012-lex-faoc126507/。

²⁰⁸ 可查阅：www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/tuv_declaration_outer_limits_territorial_sea2012_1.pdf。

²⁰⁹ 可查阅：www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/TUV.htm。

²¹⁰ 可查阅：www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/tuv_declaration_outer_limits_continental_shelf2012_1.pdf。

²¹¹ 马绍尔群岛，2016年《马绍尔群岛共和国海区声明法》，可查阅：www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/mhl_mzn120_2016_1.pdf (上次访问时间为2020年3月31日)。

²¹² 澳大利亚，2016年《海洋和 underwater 土地(领海基线)公告》，可查阅：www.legislation.gov.au/Details/F2016L00302/Explanatory%20Statement/Text (上次访问时间为2020年3月31日)。

²¹³ 海洋区通告，2016年4月7日，编号：MZN.118.2016.LOS，可查阅：www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn118.pdf (上次访问时间为2020年3月31日)。孟加拉国2015年的通告取代了1974年《领水和海区法》第3和第5节(同上)。

²¹⁴ 中国，2012年9月10日“中华人民共和国政府关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明”，可查阅：www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/chn_mzn89_2012_e.pdf (上次访问时间为2020年3月31日)。基点的定义是声明之时礁岛最低低潮线的最外缘定点。

100. 关于根据《公约》发布的基线和海区外部界限通告，国际法委员会秘书处开展的问卷调查和研究²¹⁵显示，公约缔约方(以及一个非缔约方国家)的此类通告²¹⁶篇幅简短，而且假如之前有通告的话，通常不解释取代之前通告的理由。问卷调查显示，在2019年11月26日(即调查完成之日)前分发的海洋区通告中，²¹⁷似乎没有一份明确提到海平面上升或气候变化，也没有纳入海洋区通告的依据文件。在这种情况下，密克罗尼西亚联邦于2019年12月24日发出的最新通告是其他有关国家可效仿的模式：该国连同通告一并发布了一份意见，里面明确将通告与海平面上升联系起来。有关国家就发布各自通告的原因发表公开说明也是有益的。2019年年度报告第三章中载有国际法委员会关于提交国家实践的要求，各国应委员会这项要求向其提交的正式材料在这方面极有帮助，因为当交存联合国的此类数据与海平面上升有关时，这些材料可以提供解释，因此强烈鼓励提交材料。

101. 然而，国际法委员会秘书处的问卷调查和研究²¹⁸还显示，一些国家发出信函对其他国家的通告提出反对，反对的内容涉及，相对于《公约》的要求，基线划定方法和某些基点缺乏准确度，但这些反对意见同样没有提及海平面上升。问卷调查和研究还指出，通告所附立法是基线方面的公开信息源，因为这可能显示一国通过其国内法的规定采用了移动基线。²¹⁹

102. 区域组织的实践也与国家实践相关，并反映出上述相同趋势。2010年太平洋洋景框架——“我们的岛海、我们的生计、我们的大洋洲”——呼吁各国“通过协调一致的区域团结和外交努力，倡导永久确立已宣布的基线和海区”，

²¹⁵ 编纂司存档。

²¹⁶ 此类通告通常以普通照会的形式发送给海洋事务和海洋法司，该司则以海洋区通告的形式加以分发。

²¹⁷ 根据秘书处的问卷调查，截至2019年11月26日，海洋事务和海洋法司已经根据82个国家交存的资料发布了海洋区通告：61个国家交存的资料涉及关于领海的第十六条，43个国家的交存涉及关于专属经济区的第七十五条，29个国家的交存涉及关于大陆架的第七十六和八十四条，14个国家的交存涉及关于群岛基线的第四十七条。关于更新近、截至2020年3月31日的交存情况，见秘书处关于秘书长对根据《联合国海洋法公约》交存的海图和地理坐标表的做法的说明(S/PLoS/30/12，第12段)。

²¹⁸ 见上文脚注215。

²¹⁹ 例如，问卷调查显示，瓦努阿图的海洋区通告仅涉及专属经济区和大陆架，但该国的2010年《海区法》确实包括以英国海军部海图的历史坐标为基础、用于测算领海的基线坐标资料。孟加拉国通告随附的法规规定，基线“由连接大比例尺海图所标明的沿岸低潮线和岛礁最外缘定点的直线基线和正常基线组成，这些海图由孟加拉共和国政府出版或视情况不时通告。”就芬兰与海洋区通告有关的法规而言，对变化的预期是有限期的，规定了关于内水外部界限基点的信息在1995至2024年期间有效。德国在海洋区通告中提及的《德国公告》称，基线“每一条均在遵守与有关邻国达成的相关协议的条件下来划定”，还称“给出的坐标尚待联邦交通部(视情)使用最新方法进行更精确的计算”。荷兰制定了“延伸”领海的法规，并结合这项工作提供了一套新的基线坐标。单方面修正基线资料的一个例子是，肯尼亚2005年交存海区资料时随附的说明明确规定，“《公告》及其所附附表1和2，连同随函交存的示意地图，构成对肯尼亚共和国总统1979年2月28日所作公告的调整，并取代该公告”。

以应对因海平面上升而高度脆弱的基线问题。²²⁰ 2014 年关于“海洋：生命和未来”的《帕劳宣言》在第 10 段中呼吁“加强区域努力，确定基线和海洋边界，以确保气候变化和海平面上升的影响不会导致管辖权减少”。²²¹ 2015 年 7 月 16 日，波利尼西亚领导人小组(萨摩亚、汤加、图瓦卢、库克群岛、纽埃、法属波利尼西亚和托克劳)发表了《气候变化问题塔普塔普阿泰宣言》，宣言强调了专属经济区对于波利尼西亚岛屿国家和领土的重要性，这些专属经济区的面积根据露出水面的土地以及依照《公约》规定永久性确立的基线测算，不考虑海平面的上升。²²² 2018 年 3 月 2 日在马朱罗，出席瑙鲁协定²²³ 缔约方第二次领导人峰会的 8 位太平洋岛屿领导人签署了关于“保障我们共同的海洋财富——重塑未来以掌管渔业”的德拉普承诺。²²⁴ 这些领导人在《承诺》第 8 段商定“致力于以下内容得到法律承认：无论海平面上升影响如何，根据《联合国海洋法公约》确立的基线……仍将永久存在。”于 2019 年 8 月 13 日至 16 日在富纳富提举行的第五十届太平洋岛屿论坛在公报中重申了面对海平面上升时维护各成员源自海区的现有权利的重要意义。太平洋岛屿论坛领导人承诺集体作出努力，包括制定国际法，目的是确保一旦论坛成员的海区按照《公约》划定，就不会因海平面上升和气候变化而受到挑战或缩小。²²⁵

103. 值得一提的是，国际法与海平面上升问题委员会提交给国际法协会 2018 年悉尼会议的最后报告在分析了上述区域机构的一些声明之后得出结论认为：

至少有初步证据表明，太平洋岛屿有一种区域国家实践正在发展。这些岛屿中有许多最容易受到海平面上升导致的领土灭失、从而造成基点灭失的影响。当然，太平洋岛屿国家将属于“利益特别受到影响的国家”之列，这是在形成新的习惯国际法规则方面确立一般惯例的一个重要属性……新惯例的出现将需要一种国家实践模式以及法律确信。²²⁶

104. 作为本章的结束语，我们可以提出以下初步意见：

²²⁰ Pratt and Govan, “Our sea of islands, our livelihoods, our Oceania – Framework for a Pacific Oceanscape: a catalyst for implementation of ocean policy” (见上文脚注 169), p. 32.

²²¹ 见上文脚注 170。

²²² 波利尼西亚领导人小组，《气候变化问题塔普塔普阿泰宣言》，可查阅：www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf。

²²³ 保障我们共同的海洋财富——重塑未来以掌管渔业”的德拉普承诺，可查阅：www.pnatuna.com/sites/default/files/Delap%20Commitment_2nd%20PNA%20Leaders%20Summit.pdf。宣言由基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、所罗门群岛和图瓦卢的国家元首或其代表签署。

²²⁴ “关于涉及共同利益的渔业管理合作的瑙鲁协定(瑙鲁，1982 年 2 月 11 日)，可查阅：www.ecolex.org/details/treaty/nauru-agreement-concerning-the-cooperation-in-the-management-of-fisheries-of-common-interest-tre-002025/。

²²⁵ 第五十届太平洋岛屿论坛公报(见上文脚注 170)，第 25 至 26 段。

²²⁶ 国际海洋法下的基线问题委员会最后报告(见上文脚注 116)，第 887 页。

(a) 在谈判《联合国海洋法公约》时并未意识到海平面上升及其影响是需要解决的问题。因此，《公约》被解释为规定了基线和从基线量起的海区外部界限的移动性质，但有以下例外：大陆架向海界限具有永久性，因有三角洲和其他自然现象以致海岸线非常不稳定之处，因而容许采用直线基线法的情形，也具有永久性；

(b) 这两个例外(特别是后者)表明，在有可能预见到出现可影响法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的自然条件时，《公约》的精神并不僵化。大陆架的永久性也体现了《公约》对确保稳定性的关切，同时考虑到了必须维护沿海国在这一海区的权利，特别是在可能危及自然资源开采的情况下。问题是，起草《公约》时并未将海平面上升视为海洋法必须解决的问题；

(c) 然而，这两个例外不能用来解决海平面上升的影响，既不能对其作出宽泛解释，也不能类比适用；当海平面实质上升时，一些学者所建议的使用直线基线，也不会有效率；

(d) 基线和从基线量起的海区界限移动性理论/方法应对不了会员国因海平面上升造成影响而表达的关切，特别是对沿海国在不同海区的权利的关切，也不能应对由此产生的维护法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的需求；

(e) 能充分回应这些关切的是采取以保持基线和从基线量起的海区外部界限以及保持沿海国应享权利为基础的办法，《公约》没有明文禁止这种保持(见上文第 78 段)。无论如何，第十六条规定的妥为公布海图和基线坐标表并交存副本的义务仅指直线基线(受海平面上升影响较小)，而不是正常基线。即使是直线基线，《公约》也没有指出有义务在沿海条件发生变化时划定新的基线(或由于有了新基线，划定从基线量起的海区新外部界限)并作出通告；²²⁷

(f) 因此，会员国可以不受任何阻碍根据《公约》就基线和从基线量起的海区外部界限交存通告，并在海平面上升的负面影响发生后停止更新这些通告，以维护其应享权利；

(g) 根据会员国应国际法委员会 2019 年年度报告第三章所载要求向委员会提交的材料、会员国代表团在第六委员会上的发言以及区域机构的正式声明可以证实，目前正在发展一套关于保持基线和从基线量起的海区外部界限的国家实践。这种国家实践涉及确立固定基线和从基线量起的海区外部界限，办法是一方面“冻结”通告，另一方面确保实际保护其海岸不受海平面上升影响；²²⁸

²²⁷ 见上文脚注 153，其中提及 Schofield and Freestone, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise”。

²²⁸ 关于国际判例，一些学者(见 Katherine J Houghton *et al.*, “Maritime boundaries in a rising sea”, *Nature Geoscience*, vol.3(2010), pp. 813-816)认为，国际法院接受灵活基线的概念，因为在尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端(尼加拉瓜诉洪都拉斯)案中，法院裁定，两国之间海洋边界的起点是由双边委员会于 1962 年以西班牙国王 1906 年所作仲裁裁决为基础确定的地理坐标所定，此起点(因沉积物堆积和洋流的总体演变)不再位于可可河口，因而不再是合适的基点。然而，法院裁定将海洋边界起点设定在距离 1962 年所设起点 3 海里处。这意味着国际法院最终让不再对应海岸实际地理状况的点具有了效力。《尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端(尼加拉瓜诉洪都拉斯)》，判决，2007 年国际法院案例汇编》，第 659 页。

(h) 研究组共同主席收到了太平洋、亚洲(主要是东南亚)和北美(部分)地区此类国家实践的相关资料,还收到一些资料表明加勒比地区也有类似的趋势。遗憾的是,国际法委员会没有收到来自非洲或拉丁美洲的材料,尽管海平面上升的影响也波及这些地区。欧洲国家提交的材料数量非常有限,这些材料表明其国家法律规定有义务或有可能适用移动基线体系;与此同时,这些地区目前没有提交材料并不必然意味着没有类似的国家实践;

(i) 基于上述情况,关于保持基线和从基线量起的海区外部界限是否正在成为国际法上一项特别的或区域性习惯规则(甚至是一般性习惯规则),²²⁹ 在现阶段得出明确结论还为时过早。初步看来,根据上文介绍的现有数据,适用国际法委员会关于习惯国际法的识别的结论(2018年)²³⁰ 在结论4至8(以及16)中列出的对习惯的重大要素所作要求,可以得出结论认为,至少在太平洋和东南亚区域,存在国家实践,国际组织的实践也支持这一点,²³¹ 这些国家实践:包括实际行为和言语行为²³² 以及不作为;²³³ 形式上表现为外交行为和信函、与国际组织通过的决议或在政府间会议上通过的决议有关的行为、与条约有关的行为、包括“实地”作业行为在内的执行行为以及立法和行政管理行为;²³⁴ 在这些区域的国家中具有广泛性和代表性,而且连贯一致。²³⁵ 这些国家实践越来越频繁。²³⁶ 不过,法律确信的存在并不是那么明显,尽管各国在(所提到的)实践中,普遍以法律上的稳定性和安全性作为其行为的根据,²³⁷ 是这方面的一个迹象。为了有可能得出明确的结论,需要会员国响应国际法委员会2019年年度报告第三章提到的要求,向委员会提交更多材料。

²²⁹ 这项潜在的习惯规则的性质取决于有没有国家实践的证据:如果(仅)局限于太平洋和东南亚,这项习惯规则可以是区域性的,或者如果确认其他区域也有,并视乎所涉国家的数量,这项习惯规则可以是一般性或是特别的(包括“专题性的”——意思是它与海平面上升这一具体问题有关,适用于数量有限的国家)。

²³⁰ 大会2018年12月20日第73/203号决议。国际法委员会通过的结论草案及其评注转载于A/73/10,第65至66段。

²³¹ 结论4,第2段。以声明/陈述为形式的国际组织实践,见上文。

²³² 结论6,第1段。以陈述(向国际法委员会提交的材料和在第六委员会的发言)为形式的国家惯例和海岸实际保护活动,见上文。

²³³ 结论6,第1段。不作为指的是国家不愿意在初次通告后,因应海平面上升造成的沿海构造改变而更新基线(或交存新的海图和坐标表)。

²³⁴ 结论6,第2段。根据《联合国海洋法公约》,就海岸实际保护相关活动和已通过的基线和海区相关立法向联合国秘书长发出通告(交存数据)。

²³⁵ 结论8,第1段。这种做法是统一的(指的是冻结基线和海区外部界限,以及对海岸的实际保护)。

²³⁶ 结论8,第2段(“只要惯例具备一般性,就不要求特定存续时间。”)。

²³⁷ 结论10,第2段。

二. 海平面上升对海洋划界可能产生的法律影响

105. 如因特定地理形态而无法按《联合国海洋法公约》允许的最大范围确定沿海国海区的外部界限，则通过谈判缔结的条约或裁判划定海洋界限。²³⁸

106. 《公约》就海区划界规定了不同规则：对于海岸彼此相邻或相向国家之间的领海划界问题，第十五条确立了等距法(适用于相邻海岸)或中线法(适用于相向海岸)；而对于专属经济区和大陆架的划界问题，第七十四条第 1 款和第八十三条第 1 款规定，“在国际法院规约第三十八条所指国际法的基础上以协议划定，以便得到公平解决”。

107. 各国际性法院和法庭使用的专属经济区和大陆架海洋划界方法随着时间推移而有所变化，但由国际法院加以明确，其中最近一次是在国际法院于 2009 年对黑海海洋划界案所作的一致判决当中。法院在该判决中表示，适宜采用分为三个阶段的办法。²³⁹

108. 据法院称，第一阶段是确定临时划界线，该线要么是相邻海岸的等距线，要么是相向海岸的中线。²⁴⁰ 根据判决书第 117 段(该段与我们的专题相关)，“应从有关两国海岸上最适当的点开始构建等距线和中线，并特别注意距离待划界区域最近的那些海岸突出点”。²⁴¹ 在相邻国家之间构建临时等距线的过程中，“法院在为此目的自行选择基点时，将顾及与双方海岸线有关的考量因素。据此采用的线在很大程度上取决于两个海岸的自然地理状况和离海最近的点”。²⁴² 法院在第二阶段将“考虑是否需要根据某些因素调整或改变临时等距线，以实现公平结果”。²⁴³ 最后但同样重要的是，第 122 段说明了第三阶段，法院将在该阶段核实此线(可能已结合相关情况作出调整或未作此类调整的临时等距线)按现状看是否没有导致不公平结果。²⁴⁴

²³⁸ Kaye, “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*”(见上文脚注 149), pp. 433-436。

²³⁹ 《黑海海洋划界(罗马尼亚诉乌克兰)》，判决书，2009 年国际法院案例汇编》，第 61 页，见第 101-103 页，第 115-122 段；Sean D. Murphy, *International Law relating to Islands* (Boston, Brill, 2017), p. 228；Nilüfer Oral, “*Case concerning Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine) Judgement of 3 February 2009*”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25 (2010), p. 115, at p. 139。

²⁴⁰ 《黑海海洋划界》(见前一脚注)，第 101 页，第 116 段。

²⁴¹ 同上，第 117 段(着重部分由作者标明)。

²⁴² 同上(着重部分由作者标明)。

²⁴³ 同上，第 120 段。“法院还明确表示，当有待绘制的线穿过管辖权重叠的若干区域时，‘可有效适用所谓的公平原则/相关情况法，因为在这些海区，该方法也适用于实现公平结果’”。

²⁴⁴ 同上，第 103 页，第 122 段。

109. 该方法不仅与经裁判划定海洋界限相关，而且与经协议划定海洋界限相关：“有关两国海岸上最适当的点”、²⁴⁵ 特别是“海岸突出点”²⁴⁶ 对于绘制等距线/中线具有重要作用。因此，问题就在于这些点因海平面上升而被淹没会产生何种法律影响(如有)。这类点可以是低潮高地(若位于领海内)²⁴⁷ 或岸礁；²⁴⁸ 就港口而言，海平面上升可能使其变为近岸设施，如进行补救建设，则可能变为人工岛屿。²⁴⁹ (就岛屿在海洋划界中的作用而言，海平面上升对岛屿可能产生的法律影响这一具体问题将在本部分下一章予以探讨，尽管同样的结论依然适用。)

110. 这一重要问题不仅与已划定的海洋界限相关，还与未来海洋划界方面已有的海域权利主张相关。

111. 在审查海平面上升对海洋划界可能产生的法律影响时，应当像审查海平面上升对基线和由基线开始测量的海区外部界限可能产生的法律影响时一样，主要采取有利于维护法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的做法。会员国在第六委员会发言时对此予以强调(见上文第 18 和 23 段)，而且这也符合《联合国海洋法公约》序言所述的总体宗旨，即“有助于按照《联合国宪章》所载的联合国的宗旨和原则巩固各国间符合正义和权利平等原则的和平、安全、合作和友好关系，并将促进全世界人民的经济和社会方面的进展”。

112. 无论如何，如各国重新就海洋边界开展谈判，质疑已划定的海洋界限将造成不确定性和法律不安全性，增加争端风险。就未来海洋划界方面已有的海域权利主张而言，难以想象一国将如何被迫放弃或减少此类主张：归根结底，海洋边界要么通过谈判以条约的形式划定(当事方妥协的结果)，要么通过裁判划定(适用划界方法的结果)。

113. 值得注意的是，国际法与海平面上升问题委员会在其编写的供国际法协会 2018 年悉尼会议通过的最后报告中提出以下提议：“为了保障法律的确定性和稳定性，无论当事方在开展海洋边界谈判时是否考虑到海平面上升对海洋边界的影响，该因素都不应视为情况的基本改变。”²⁵⁰ 悉尼会议通过的第 5/2018 号决议包括以下案文，这一案文与该委员会的提议不尽相同，但宗旨一致：

2018 年 8 月 19 日至 24 日在澳大利亚悉尼举行的国际法协会第 78 届会议：

.....

²⁴⁵ 同上。

²⁴⁶ 《孟加拉湾海洋边界仲裁(孟加拉国诉印度)》(见上文脚注 56)，第 211 段。

²⁴⁷ Schofield and Freestone, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise” (见上文脚注 153), p. 146; Caron, “When law makes climate change worse” (见上文脚注 141), p. 637。

²⁴⁸ Caron, “When law makes climate change worse” (见上文脚注 141), p. 637。

²⁴⁹ 根据《联合国海洋法公约》第十一条，“为了划定领海的目的，构成海港体系组成部分的最外部永久海港工程视为海岸的一部分。近岸设施和人工岛屿不应视为永久海港工程”。见 Menefee, “‘Half seas over’” (见上文脚注 154), pp. 209-210。

²⁵⁰ Final report of the Committee on International Law and Sea Level Rise(见上文脚注 119), p. 895。

还赞同委员会的提议，即在沿海国和群岛国维护其现有合法海洋权利的能力方面对 1982 年《海洋法公约》所作的解释应同样适用于以国际协定或国际性法院或仲裁法庭的裁断划定的海洋边界；

确认委员会就维护现有海洋权利所提建议的前提条件是，沿海国在海平面上升导致海岸线发生实际变化之前，已根据 1982 年《海洋法公约》提出现有的海洋权利主张，并按照《公约》相关条款的要求正式公布或向联合国秘书长通报该权利主张。²⁵¹

114. 国际法与海平面上升问题委员会还审查了海平面上升是否代表情况发生基本改变的问题；当事方可援引情况的基本改变，质疑已划定的海洋界限。该委员会在提交悉尼会议的最后报告中指出，“破坏经过谈判和已经确定的现有海洋边界的提议在现阶段并非最符合国际社会的利益”。尽管如此，该委员会“认为，其无需认定是否将 1969 年《维也纳公约》第六十二条第二款视为适用于海洋边界”。²⁵² 但这一问题其实需要明确答案。

115. 1969 年《维也纳条约法公约》²⁵³ 在第六十二条第一款²⁵⁴ 中对情况发生基本改变(即情势变迁原则)作出界定，随后又在第六十二条第二款中提及，“情况之基本改变不得援引为终止或退出条约之理由：……倘该条约确定一边界”。

116. 国际法与海平面上升问题委员会审查了第六十二条第二款是否适用于海洋边界的问题。该委员会研究了赞成和反对适用该款的文献，甚至援引了国际法委员会就国家和国际组织间或国际组织相互间的条约法条款草案开展工作时所作的辩论。²⁵⁵ 辩论似乎表明，国际法委员会认为，除领海边界外，其他海洋边界可能不属于第六十二条第二款(a)项的边界排除范畴，从而使这一问题在领海以外的海洋边界方面悬而未决。²⁵⁶

117. 但国际判例却将海洋边界等同于 1969 年《维也纳公约》第六十二条第二款所指的边界。

118. 国际法院在 1978 年对爱琴海大陆架(希腊诉土耳其)案下达的判决书明确指出：“无论有关边界是陆地疆界还是大陆架边界线，程序基本上是相同的，都必

²⁵¹ International Law Association, Report of the Seventy-eighth Conference(见上文脚注 119), pp. 29-30。

²⁵² Final report of the Committee on International Law and Sea Level Rise(见上文脚注 119), p. 866。

²⁵³ 《维也纳条约法公约》(1969 年 5 月 23 日, 维也纳), 联合国, 《条约汇编》, 第 1155 卷, 第 18232 号, 第 331 页。

²⁵⁴ “条约缔结时存在之情况发生基本改变而非当事国所预料者, 不得援引为终止或退出条约之理由, 除非:

(a) 此等情况之存在构成当事国同意承受条约拘束之必要根据; 及

(b) 该项改变之影响将根本变动依条约尚待履行之义务之范围。”

²⁵⁵ 《1982 年国际法委员会年鉴》, 第二卷(第二部分), 第 63 段。

²⁵⁶ Final report of the Committee on International Law and Sea Level Rise(见上文脚注 119), pp. 889-890。

然涉及相同的稳定性和永久性因素，而且均须遵守将划界协定排除在情况基本改变之外的规则。”²⁵⁷

119. 因此，各国不能援引 1969 年《维也纳条约法公约》第六十二条第二款(a)项，单方面终止或退出海洋边界条约，包括出于海平面上升的原因。无论如何，海平面上升都不能等同于情况的基本改变，因为它不是突如其来的现象，也不能说它不可预料(见第六十二条第一款对情况基本改变的定义)，至少在国际社会于 1980 年代开始意识到该现象之后是这样。²⁵⁸

120. 孟加拉湾海洋边界仲裁(孟加拉国诉印度)案的裁决书也明确指出，“海洋划界与陆地边界一样，必须稳定而明确，以保障有关国家之间长期的和平关系”。裁决书还具体提及气候变化及其影响(包括海平面上升)：“法庭认为，气候变化的前景及其可能的影响都不能危及世界各地大量已经确定的海洋边界。这同样适用于国家间商定的海洋边界和通过国际裁判确定的海洋边界。”²⁵⁹

121. 但除了讨论对各种条约和判例的法律解释外，还应当讨论会员国在应国际法委员会的请求(国际法委员会在 2019 年年度报告第三章中请求各国说明此类实践)提交的材料和在第六委员会所作的发言中表达的立场。这些立场在很大程度上都一致赞成有必要在涉及本专题的范围内维护海洋划界的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性。这些立场还代表了与海平面上升有关的一种国家海洋划界实践。

122. 例如，马尔代夫在提交国际法委员会的材料中有非常明确的表述。马尔代夫提及，该国“认为，如两国之间的海洋边界已由条约确定，则海平面上升不会对该边界产生任何影响。根据条约必须遵守规则，海洋边界条约、如马尔代夫通过谈判缔结的此类条约具有约束力，而海平面上升不构成情况的基本改变，无法以此为理由终止或中止此类条约”。²⁶⁰同时，该国强调指出：

应当认识到，从更广泛的意义上说，国际法也强调确定性和稳定性对于划定国际疆界和边界的重要意义。例如，1978 年《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》确认了特别的边界制度。该公约第十一条规定，国家继承不影响条约划定的边界或条约规定的同边界制度有关的义务和权利。²⁶¹

至少那些以精确地理坐标界定边界的海洋边界条约、如马尔代夫签订的此类条约应当保持稳定。由于海岸侵蚀，中线可能随着时间推移而改变。而地理坐标与“中线”等较为模糊的表述不同，可以保持不变，无论海平面上升可

²⁵⁷ 《爱琴海大陆架，判决书，1978 年国际法院案例汇编》，第 3 页，见第 36-37 页，第 85 段。

²⁵⁸ The 2018 final report of the Committee on International Law and Sea Level Rise(见上文脚注 119), pp. 891-892, 还援引《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》第十一和十二条，作为支持海洋边界稳定性的论点(1978 年 8 月 23 日，维也纳，联合国，《条约汇编》，第 1946 卷，第 33356 号，第 3 页)。

²⁵⁹ 《孟加拉湾海洋边界仲裁(孟加拉国诉印度)》(见上文脚注 56)，第 63 页，第 216-217 段。

²⁶⁰ 马尔代夫提交的材料(见上文脚注 164)，第 9 页。

²⁶¹ 同上，第 12 页。

能导致海岸地理状况如何变化。根据条约必须遵守规则，要真诚履行这些条约，就必须维护条约当中精确坐标所界定的海洋边界，无论海平面如何上升。²⁶²

国际法委员会在拟定为[《维也纳条约法公约》]的通过奠定基础的条款草案时……从未对“边界”一词作出明确界定，但根据[国际法委员会]提交大会的报告，该条款‘涵盖割让条约和划界条约’，没有任何限制条件。²⁶³

此外，海洋边界条约通常不包含终止条款，这表明各国认为此类划界条约具有永久性。一些条约对该目的作出明确说明……总之，人们广泛认为，海洋边界条约需要具备与陆地边界同等的稳定性。²⁶⁴

马尔代夫补充说，情势变迁原则

必须在所称的情况发生或完成根本改变之日后的合理时间内适用。如不遵守这一条件，国家将被禁止援引该原则。海平面上升是至少自 1980 年代末以来便已公开知晓的现象。²⁶⁵

这一说理过程包含支持在海平面上升的情况下维持海洋划界的有效论点。

123. 太平洋岛屿论坛代表其成员国向国际法委员会提交的材料可以为区域各国的实践提供证明。其中强调：

各成员不断努力，视需要在区域内缔结海洋边界协定。海洋边界对于在海平面上升的情况下促进稳定具有重要作用，确认了边界条约在《维也纳条约法公约》下的独特地位。[太平洋岛屿论坛]成员最近在通过谈判缔结海洋边界协定方面的实践包括参照地理坐标描述边界线，这也有助于提升稳定性和确定性。²⁶⁶

124. 新加坡在提交国际法委员会的材料中列举了一些划界条约。²⁶⁷ 其中一项条约值得注意，即 1995 年《马来西亚与新加坡关于根据〈1927 年海峡殖民地和柔佛领水协定〉精确划定领水边界的协定》。²⁶⁸ 其中第 2 条(题为“边界的最终性”)规定，“第 1 条界定的领水边界不得作任何更改”，这意味着该边界具有永久性。

²⁶² 同上，第 19 页。

²⁶³ 同上，第 20-21 页，引用《1966 年国际法委员会年鉴》，第二卷，第 259 页，第(11)段。

²⁶⁴ 同上，第 23 页，引用印度与印度尼西亚签订的《印度共和国政府与印度尼西亚共和国政府关于延长 1974 年两国在安达曼海和印度洋划定的大陆架边界的协定》(1977 年 1 月 14 日，新德里，联合国，《条约汇编》，第 1208 卷，第 19475 号，第 161 页)。

²⁶⁵ 同上，第 25 页。

²⁶⁶ 太平洋岛屿论坛提交的材料(见上文脚注 169)，第 3 页。

²⁶⁷ 新加坡提交的材料(见上文脚注 176)。

²⁶⁸ Agreement between Malaysia and Singapore to delimit precisely the territorial waters boundary in accordance with the Straits Settlement and Johore Territorial Waters Agreement 1927 (Singapore, 7 August 1995), International Maritime Boundaries, Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander (eds.) (The Hague, Martinus Nijhoff, 2004), vol. III, p. 2351.

125. 联合王国在提交国际法委员会的材料中强调了“确立[联合王国]专属经济区的法律，专属经济区由联合王国与邻国签订的双边海洋划界条约中商定的固定坐标界定”。²⁶⁹ 美国在提交的材料中表达了如下立场：美国“通常认为，由条约确定的海洋边界具有最终性。由条约确定的海洋边界不因可能有助于构建海洋边界的基线点后来发生的任何改变而受到影响，除非确定该边界的条约另有规定”。²⁷⁰

126. 罗马尼亚在提交的材料中向国际法委员会介绍了 2003 年《罗马尼亚与乌克兰关于罗马尼亚-乌克兰国家边界制度及边界事项协作和互助条约》²⁷¹ 的一项条款，其内容如下：“若注意到与人类活动无关且导致这些坐标有必要更改的自然现象引发的客观变化，联合委员会应缔结新的议定书。”²⁷² 如上所述，黑海是半封闭海，受海平面上升影响较小，因此上述条款与该现象相关联的可能性极低。

127. 会员国在第六委员会就本专题所作的发言也反映了国家实践。(本文件已经介绍了强调会员国在本专题上支持法律稳定性和安全性的发言。)所有涉及海洋划界问题的发言均主张维持现有海洋划界，没有任何发言赞成因海平面上升而对现有划界作出改变。

128. 希腊²⁷³ 在 2018 年向第六委员会所作的发言中着重指出，国际法委员会的工作成果应保障“海洋边界的稳定性和相关条约的稳定性”。希腊在 2019 年的发言²⁷⁴ 中强调：“必须维护……海洋边界稳定原则，该原则不能受到气候变化及其后果的影响，常设仲裁法院在孟加拉湾海洋边界仲裁案裁决书中对此予以明确确认(孟加拉国诉印度，2014 年 7 月 7 日裁决书，第 217 段)。”

129. 印度尼西亚²⁷⁵ 在 2018 年向第六委员会所作的发言中建议，“由于该问题的敏感性，特别是在边界或划界问题方面的敏感性，应谨慎对待”这一问题。泰国²⁷⁶ 在 2019 年的发言中强调指出，“不应在涉及海洋边界时援引情况的基本改变”，使一国终止或退出此类协定。

130. 新西兰²⁷⁷ 在 2018 年的发言中忆及该国总理的讲话，总理在讲话中表示，新西兰坚信“沿海国的海洋边界不应由于人为导致的海平面上升而改变”。巴布亚新几内亚²⁷⁸ 在 2018 年的发言中除其他外忆及，太平洋岛屿论坛领导人优先保

²⁶⁹ 联合王国提交的材料(见上文脚注 177)，第 2 页。

²⁷⁰ 美国提交的材料(见上文脚注 182)，第 2 页。

²⁷¹ 《罗马尼亚与乌克兰关于罗马尼亚-乌克兰国家边界制度及边界事项协作和互助条约》(2003 年 6 月 17 日，切尔尼夫齐)，联合国，《条约汇编》，第 2277 卷，第 40547 号，第 3 页。

²⁷² 罗马尼亚提交的材料(见上文脚注 181)，第 3 页。

²⁷³ 希腊(A/C.6/73/SR.21，第 68 段)。

²⁷⁴ 希腊(A/C.6/74/SR.28，第 56-57 段)。

²⁷⁵ 印度尼西亚(A/C.6/73/SR.24，第 64 段)。

²⁷⁶ 泰国(A/C.6/74/SR.29，第 100 段)。

²⁷⁷ 新西兰(A/C.6/73/SR.22，第 5 段)。

²⁷⁸ 巴布亚新几内亚(A/C.6/73/SR.23，第 34 段)。

障海洋边界。该国在 2019 年的发言²⁷⁹ 中强调指出，“维护现有海洋权利”的能力也应适用于“由国家间协定或国际性法院或仲裁法庭的裁断划定的海洋边界”。汤加²⁸⁰ 在 2018 年的发言中表示，在开展有关本专题的研究时，还必须“维护各国的现有权利和权益，特别是根据《联合国海洋法公约》的规定划定海洋边界”。

131. 以色列²⁸¹ 在 2019 年声明中强调，国际法委员会和研究组在这一问题上的工作不应“打乱或破坏现有海洋边界协定所实现的微妙平衡，这种平衡对加强区域和国际稳定以及积极合作做出了有意义的重大贡献”。

132. 古巴²⁸² 在 2019 年声明中提到，“修改海洋边界将对小岛屿发展中国家”产生负面影响，更不用说各自法律的不安全性。牙买加²⁸³ 在 2019 年声明中回顾了仲裁法庭在孟加拉湾案中的裁决，根据该裁决，“海洋划界不取决于未来可能发生的情况”。

133. 最后但同样重要的是，国际法委员会秘书处善意开展的条约实践研究²⁸⁴ 对于与海平面上升有关的海洋划界问题也非常有帮助。这项研究以在联合国秘书处登记或存档及记录、并在《联合国条约汇编》数据库中发布的条约和国际协定为基准，包括：基于标题中的关键词(“海湾划界”、“专属经济区”、“大陆架”、“海洋边线/边界/划界区”、“外部界限”、“海平面”或“领海/领水”)，搜索大约 250 项与海洋划界有关的条约；对包含“基线”、“海平面”和“调整”等词的条约进行全文搜索，涉及 3 000 多项条约；以及对联合国法律事务厅海洋事务和海洋法司数据库中所列条约进行搜索。

134. 基于标题中的关键词，对数据库中大约 250 项与海洋划界有关的条约进行了上述搜索，结果显示，除少数例外情况外，大多数条约不包含修正条款。虽然这不会妨碍缔约方修正已缔结的协定，但所审议文书中反映的国家实践往往表明，各国并未预期修正海洋划界条约。相反，其中一些条约明确包含关于其海洋划界永久性质的条款。

135. 在少数例外情况中，可以注意以下协定。《阿根廷和乌拉圭关于拉普拉塔河和相应海洋边界的条约》第 46 条规定，“如果马丁·加西亚岛将来与另一个岛屿合并，相应的边界将按照第 41 条所述 H-118 海图形成的马丁·加西亚岛轮廓绘制”。²⁸⁵ 《澳大利亚和印度尼西亚关于巴布亚新几内亚和印度尼西亚之间若干边界的协定》第 1 条规定：“巴布亚新几内亚和印度尼西亚之间在新几内亚岛(伊里

²⁷⁹ 巴布亚新几内亚(A/C.6/74/SR.30, 第 19 段)。

²⁸⁰ 汤加(A/C.6/73/SR.22, 第 63 段)。

²⁸¹ 以色列(A/C.6/74/SR.24, 第 27 段)。

²⁸² 古巴(A/C.6/74/SR.25, 第 23 段)。

²⁸³ 牙买加(A/C.6/74/SR.27, 第 2-3 段)。

²⁸⁴ 编纂司存档。

²⁸⁵ 《关于拉普拉塔河和相应海洋边界的条约》(蒙得维的亚, 1973 年 11 月 19 日), 联合国《条约汇编》, 第 1295 卷, 第 21424 号, 第 293 页。

安岛)的边界应更精确地划分如下:……(b) 从东经 141° 经线与弗林河水道(主航道)的最北交点(目前位于南纬 6°19'24")开始,边界沿该水道延伸至其最南交点”。²⁸⁶

《法国和新西兰(代表库克群岛)海洋划界协定》第 3 条规定,“如果新的测量或由此产生的海图和地图显示基点坐标的变化非常显著,需要对海洋边界进行调整,那么,各方同意将根据确定海洋边界时所用的相同原则进行调整,此类调整应在本协定的议定书中作出规定”。²⁸⁷《法国和图瓦卢之间构成两国间临时海洋划界协定的换文》规定:“外交部进一步荣幸地同意大使馆的提议,即作为在获得最终确定海洋边界的海图之前的一项临时措施,两国将承认等距线原则作为参考界限”。²⁸⁸《法国和汤加经济区划界公约》规定:“第 1 条. 法兰西共和国瓦利和富图纳沿海经济区与汤加专属经济区之间的分界线应为中线或等距线。……第 3 条……(c) 随后可通过换文进行必要的技术更正,以更新这些数据”。²⁸⁹《所罗门群岛和瓦努阿图海洋边界条约》第 5 条规定,“如果新的测量显示基点坐标位置有重大调整,需要对海洋边界进行调整,那么,双方应适用在确定海洋边界时所用的相同原则进行协商,以商定对第 1 条所述界线的任何必要调整,此类调整应在本协定议定书中作出规定。”²⁹⁰

136. 在明确以条款规定海洋划界永久性质的条约中,可以注意以下协定。《澳大利亚和巴布亚新几内亚关于两国之间区域、包括称为托雷斯海峡的区域的主权和海洋边界及有关事项的条约》第 3 条第 2 款规定,“本条约第 2 条第 1 款(a)项所述岛屿的领海不应延伸到从测算每个岛屿周围领海宽度的基线量起三英里以外。这些领海不得扩大或缩小,即使海岸线的形状有任何变化或任何进一步测量的结果有所不同”。²⁹¹《作为<1971 年 5 月 18 日协定>之补充的澳大利亚和印度尼西亚关于在帝汶海和阿拉弗拉海区域确立若干海底边界的协定》在序言中规定:“作为好邻居,本着合作和友好的精神,决心永久解决上一段所述区域的界限问题,在此范围内,两国政府应就海底勘探和自然资源开发行使主权权利”。²⁹²《克罗地亚与波斯尼亚和黑塞哥维那国家边界条约》第 4 条第 1 款规定:“双方同意,国

²⁸⁶ 《关于巴布亚新几内亚和印度尼西亚之间若干边界的协定》(雅加达, 1973 年 2 月 12 日), 同上, 第 975 卷, 第 14124 号, 第 3 页。

²⁸⁷ 《海洋划界协定》(拉罗通加, 1990 年 8 月 3 日), 同上, 第 1596 卷, 第 27949 号, 第 391 页。

²⁸⁸ 《构成两国[法国和图瓦卢]间临时海洋划界协定的换文》(斐济苏瓦, 1985 年 8 月 6 日, 和图瓦卢富纳富提, 1985 年 11 月 5 日), 同上, 第 1506 卷, 第 25964 号, 第 35 页, 在第 37 页。

²⁸⁹ 《经济区划界公约》(努库阿洛法, 1980 年 1 月 11 日), 同上, 第 1183 卷, 第 18960 号, 第 347 页。

²⁹⁰ 《所罗门群岛和瓦努阿图共和国海洋边界条约》(莫塔拉瓦, 2016 年 10 月 7 日), 可查阅: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/slb_vut_wsm_2016.pdf。这项条约很有意思, 因为它是最近才在可能受海平面上升影响的太平洋国家之间缔结。

²⁹¹ 《关于两国[澳大利亚和巴布亚新几内亚]之间区域、包括称为托雷斯海峡的区域的主权和海洋边界及有关事项的条约》(悉尼, 1978 年 12 月 18 日, 联合国《条约汇编》, 第 1429 卷, 第 24238 号, 第 207 页)。

²⁹² 《作为<1971 年 5 月 18 日协定>之补充的澳大利亚和印度尼西亚关于在帝汶海和阿拉弗拉海区域确立若干海底边界的协定》(1972 年), 同上, 第 974 卷, 第 14123 号, 第 319 页。

家边界保持在相互确定的坐标范围内，无论地形的人为或自然变化如何”。²⁹³《印度和印度尼西亚关于延伸两国在安达曼海和印度洋 1974 年大陆架界限的协定》规定：“作为好邻居，本着合作和友好的精神，决心永久解决上一段所述区域的界限问题，在此范围内，两国政府应行使主权权利”。²⁹⁴（与双方愿意永久解决划界问题有关的类似序言条款也可见《印度和泰国关于安达曼海两国间海底边界划界的协定》，²⁹⁵《印度尼西亚和巴布亚新几内亚关于两国之间海洋边界及有关事项合作的协定》，²⁹⁶《缅甸和泰国关于安达曼海两国间海洋边界划界的协定》，²⁹⁷《巴布亚新几内亚和所罗门群岛关于两国主权、海洋和海底边界及有关事项合作的条约》，²⁹⁸《巴基斯坦和阿曼关于海洋边界划界的马斯喀特协定》，²⁹⁹《委内瑞拉玻利瓦尔共和国与特立尼达和多巴哥关于海洋和海底区域划界的条约》）。³⁰⁰《毛里求斯和塞舌尔关于两国间专属经济区划界的协定》第 5 条规定，“两国应在必要时相互合作，以维持两国间现有基点”。³⁰¹《解决悬而未决的边界分歧并将格兰德河和科罗拉多河作为墨西哥和美利坚合众国之间国际边界的条约》第五条规定，“缔约国同意根据下列规定在墨西哥湾和太平洋建立并承认其海洋边界：……这些海洋边界，……应自本条约生效之日起得到承认。应永久代表两个缔约国之间的海洋边界”。³⁰²《也门和沙特阿拉伯国际边界条约》第 2 条规定，“也门共和国和沙特阿拉伯王国之间的最终和永久边界线应确定如下……”。³⁰³《也门和阿曼国际边界协定》第 3 条规定，“两国之间陆地和海洋边界线的划分应被视为最终

²⁹³ 《克罗地亚与波斯尼亚和黑塞哥维那国家边界条约》(萨拉热窝, 1999 年 7 月 30 日), 可查阅: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/HRV-BIH1999SB.PDF>。

²⁹⁴ 见上文脚注 264。

²⁹⁵ 《关于安达曼海两国[印度和泰国]间海底边界划界的协定》(新德里, 1978 年 6 月 22 日), 同上, 第 1122 卷, 第 17433 号, 第 3 页。

²⁹⁶ 《印度尼西亚和巴布亚新几内亚关于两国之间海洋边界及有关事项合作的协定》(雅加达, 1980 年 12 月 13 日)。 *International Maritime Boundaries*, Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander (eds.) (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993), vol. I, p. 1045。

²⁹⁷ 《关于安达曼海两国[缅甸和泰国]间海洋边界划界的协定》(仰光, 1980 年 7 月 25 日), 联合国《条约汇编》, 第 1276 卷, 第 21069 号, 第 447 页。

²⁹⁸ 《巴布亚新几内亚和所罗门群岛关于两国主权、海洋和海底边界及有关事项合作的条约》(莫尔兹比港, 1989 年 1 月 25 日)。 *International Maritime Boundaries*, vol. I (见上文脚注 296), p. 1162。

²⁹⁹ 《巴基斯坦和阿曼关于海洋边界划界的马斯喀特协定》(马斯喀特, 2000 年 6 月 12 日), 联合国《条约汇编》, 第 2183 卷, 第 38455 号, 第 3 页。

³⁰⁰ 《关于海洋和海底区域划界的条约》(加拉加斯, 1990 年 4 月 18 日), 联合国《条约汇编》, 第 1654 卷, 第 28463 号, 第 293 页。

³⁰¹ 《毛里求斯和塞舌尔关于两国间专属经济区划界的协定》(路易港, 2008 年 7 月 29 日), 同上, 第 2595 卷, 第 46169 号, 第 225 页。

³⁰² 《解决悬而未决的边界分歧并将格兰德河和科罗拉多河作为墨西哥合众国和美利坚合众国之间国际边界的条约》(墨西哥城, 1970 年 11 月 23 日), 同上, 第 830 卷, 第 11873 号, 第 56 页。

³⁰³ 《也门和沙特阿拉伯国际边界条约》(吉达, 2000 年 6 月 12 日), 同上, 第 2389 卷, 第 43167 号, 第 203 页。

和确定”。³⁰⁴《阿曼和也门海洋边界划界协定》第1条第3款规定，“这一划分应被视为最终和确定”。³⁰⁵这一清单并非详尽无遗。规定永久划定海洋边界的条约数量远远多于载有允许调整条款的条约数量。

137. 与此同时，上文所述在联合国《条约汇编》数据库中进行的更广泛的全文搜索并未发现任何条约规定因为海平面上升而明确调整海洋划界。

138. 对常规做法的这一概览强化了可在研究向国际法委员会提交的材料和会员国在第六委员会的发言后得出的一般性结论，即有大量国家实践主张通过协议或裁判实现海洋划界的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性。

139. 至于对未来海洋划界时应享有的海域权利已经提出的主张，相关国家实践的情况不太清晰：除了关于需要维护应享权利的一般性意见外，在提交给国际法委员会的材料或会员国在第六委员会的发言中都没有具体提及这方面的实践。如前文所述，很难想象如何能够迫使一个国家放弃或减少此类主张；归根结底，海洋划界将通过条约形式的谈判(因此将是双方妥协的结果)或通过裁判(因此将是相关管辖机构适用划界方法的结果)来实现。

140. 至于国际性法院或法庭在解决与海洋划界有关的争端时如何考虑此类主张，可以回顾悉尼会议通过的国际法协会第5/2018号决议，其中该会议

确认委员会关于维持现有海洋权利的建议是以沿海国现有海洋权利主张符合1982年《海洋法公约》的要求为条件，并且按照《公约》相关条款的要求，在海平面上升造成实际海岸线变化之前正式公布或通知联合国秘书长。

这可能意味着，国际性法院或法庭应考虑在沿海条件受到海平面上升影响之前根据《联合国海洋法公约》提出的此类主张(也就是应利用受海平面上升影响之前的主张所依据的基点进行划界)。不过，法院和法庭在解决当事方之间的争端时不受当事方主张的约束。与此同时，还应当回顾，法庭在孟加拉湾海洋边界仲裁(孟加拉国诉印度)案中指出，“问题不在于当事方的海岸线在未来几年或几个世纪是否会受到气候变化的影响，而在于选择位于海岸线上并反映海岸大体方向的基点在此案此时是否可行。”³⁰⁶这一陈述可能意味着，在对海洋划界争端作出裁断时，可以考虑的是法院或法庭进行划界时实地的实际情况，即海平面上升影响到海岸及其划界所使用的基点之后，而不是根据海平面上升产生影响之前的海岸原有现实提出的主张。这个问题仍然需要在研究组内部给予关注。

141. 作为本章的结尾，可以提出以下初步意见：

(a) 质疑有效海洋划界会造成法律不确定性和不安全性，并导致出现因频繁重新谈判海洋边界而引发的争端；

³⁰⁴ 《也门和阿曼国际边界协定》(萨那，1992年10月1日)，可查阅：www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/OMN-YEM1992IB.PDF。

³⁰⁵ 《阿曼和也门海洋边界划界协定》(马斯喀特，2003年12月14日)，同上，第2309卷，第41170号，第249页。

³⁰⁶ 孟加拉湾海洋边界仲裁(孟加拉国诉印度)案(见上文脚注56)，第62页，第214段(着重部分由作者标明)。

(b) 因此，为了维护法律的稳定性、安全性、确定性和可预测性，尽管海平面上升造成海岸变化，也有必要维持现有海洋划界，无论是通过协议还是通过裁判；

(c) 根据 1969 年《维也纳条约法公约》第六十二条第二款，海平面上升不能被援引为终止或退出确立海洋边界的条约的情况之基本改变，因为海洋边界享有与任何其他边界相同的稳定制度。这方面的国际判例很明确；

(d) 会员国响应征集国家实践的要求而向国际法委员会提交的材料以及在第六委员会的发言，都是一种国家实践形式，表明其支持维护现有海洋划界，无论海平面上升的影响如何；

(e) 对联合国《条约汇编》及海洋和海洋法司数据库中海洋划界条约的研究结果强化了这些结论，³⁰⁷ 调查结果显示，除少数例外情况外，大多数条约不包括修正条款，因此缔约方并未预期修正这些条约；相反，一些条约明确包含关于其海洋划界永久性的条款。不过，调查显示，在联合国秘书处登记或存档及记录的任何条约都没有规定因为海平面上升而明确调整海洋划界；

(f) 综上所述，显而易见的是，尽管随后海平面上升造成海岸变化，国家实践总体上都支持通过协议或通过裁判来维护现有海洋划界。至于现有在未来海洋划界情况下对海域权利的主张问题，需要在研究组内进一步思考；

(g) 与上文第 104 段所讨论的一项关于保持基线及从基线开始测算的海区外部界限的国际法习惯规则正在形成一样，对于海洋划界也可以得出类似的结论。在保持已经生效的海洋划界和海洋边界方面有明确的国家实践，这总体上符合 2018 年国际法委员会关于习惯国际法的识别的结论在结论 4 至 8(和 16)中对习惯的重大要素提出的要求。这种国家实践已得到国际组织实践的支持；³⁰⁸ 既包括实际和言语行为，³⁰⁹ 也包括不作为；³¹⁰ 其形式除其他外，包括与条约有关的行为；³¹¹ 在各国之间广泛存在，具有代表性，而且连贯一致，³¹² 还越来越频繁。³¹³ 不过，法律确信的存在还没有那么明显，虽然以法律稳定性和安全性为由在(如前所述)实践中普遍依赖各自国家的行为³¹⁴ 是这方面的一个迹象。为了能够得出最终结论，需要会员国根据 2019 年度报告第三章的要求向国际法委员会提交更多材料。

³⁰⁷ 见上文脚注 284。

³⁰⁸ 结论 4 第 2 段。见本文件前文以声明/陈述为形式的国际组织实践。

³⁰⁹ 结论 6 第 1 段。见本文件前文以陈述为形式的国家实践(提交给国际法委员会的资料和在第六委员会的发言)。

³¹⁰ 结论 6 第 1 段。不作为是指国家不愿意终止或退出划定海洋边界的海洋划界条约，包括以海平面上升导致情况发生根本变化为由，或不愿意修改此类条约/边界(不在条约中提供修改条款)。

³¹¹ 结论 6 第 2 段。在条约案文中列入条款，阐明通过该条约实现的海洋划界的永久性。

³¹² 结论 8 第 1 段。这种实践始终如一(指的是维护海洋划界条约/这些条约确定的海洋边界)。

³¹³ 结论 8 第 2 段(“只要惯例具备一般性，就不要求特定存续时间。”))

³¹⁴ 结论 10 第 2 段。

三. 海平面上升对岛屿在构建基线和海洋划界中的作用可能产生的法律影响

142. 本章是对前两章的补充，应与前两章一起阅读；本章的存在源于 2018 年提纲第 15 段建议的结构，³¹⁵ 其中提出了有待分析的与海平面上升的法律影响有关的问题。前两章的结论对本章节同样有效。

143. 海平面上升造成的岛屿部分或全部淹没也会对基线和/或海洋划界产生影响。

144. 当一个岛屿位于海岸附近，并且构成所属国家海岸结构的一部分时，该岛屿可以被用作基点，或者可以为基线或实现海洋划界产生更多的基点。

145. 如果一个岛屿被用来帮助绘制基线，则后者也可能受到影响(例如，当该岛屿是直线基线的锚点时)。³¹⁶ 如果所属岛屿完全消失，则可能也会失去其领海，这将在下文第三部分讨论。³¹⁷

146. 与此同时，位于环礁之上或有岸礁的岛屿可以使用珊瑚礁的低潮线作为基线(《联合国海洋法公约》第六条)。这些岛状特征特别容易受到海平面上升的影响，会很容易被永久淹没，并导致基线的丧失。

147. 因此，永久淹没也可能意味着岛屿不能再被用来产生海洋划界的基点。有一个例外，就是当淹没把岛屿变成位于领海内的低潮高地时，岛屿仍有可能被用作基点(在这种情况下，出现了有关国家为保持岛屿地位或其低潮时露出水面而可能采取的措施的合法性问题，这个问题将在下一章讨论)。³¹⁸

148. 此外，在海洋划界中，岛屿可能代表着一些相关或特殊的情形，在国际性法院和法庭、包括国际法院制定和整合的海洋划界方法框架内，这些情形可能导致要通过调整临时等距线来产生公平的结果。包括国际法院在内的国际性法院和法庭的实践表明，它们可能会决定不考虑非常小的岛屿，或者不给予此类岛屿对海区的全部潜在权利，例如封闭岛屿(以防这种做法对划界线产生不相称的影响)。³¹⁹ 部分永久淹没和/或重新归类为岩石(如《联合国海洋法公约》第一二一条第 3 款所定义)或低潮高地，或者岛屿的完全永久淹没(消失)，都可能会导致决定不再将该岛屿视为在这一阶段适用上文所述海洋划界方法的相关或特殊情形。

³¹⁵ A/73/10，附件 B。

³¹⁶ Caron, “When law makes climate change worse” (见上文脚注 141), p.637。

³¹⁷ Rayfuse, “International law and disappearing States” (见上文脚注 152), p.3。

³¹⁸ Sefrioui, “Adapting to sea-level rise” (见上文脚注 148), p.12。

³¹⁹ 见黑海海洋划界(罗马尼亚诉乌克兰)案(见上文脚注 239, 第 122 页, 第 185 段)。

四. 海平面上升对沿海国及其国民在已确定边界或基线的海域行使主权权利和管辖权以及对第三国及其国民在上述海域的权利可能产生的法律影响

149. 国际法规定的海区随着时间的推移而演变。在 1958 年的日内瓦公约之前时期，习惯国际法承认内水、领海³²⁰ 和公海。第一轮海洋法编纂工作的结果是通过 1958 年的四项日内瓦公约，³²¹ 这些公约被认为反映了当时的习惯国际法。此外，这些公约还编入了沿海国对大陆架和毗连区的主权权利。最重大的海区扩展是由 1982 年《联合国海洋法公约》引入的，其中设立了群岛水域、专属经济区、扩展大陆架和“区域”等新的海区。

150. 上述各区域均给予沿海国及其国民一系列权利和义务。此外，第三国及其国民在这些区域内也享有某些权利。鉴于这些区域都是从确定领海的基线量起，因此基线的任何改变或消失都可能导致海洋权利发生变化，在某些情况下导致权利减少，甚至在极端情况下导致这些权利完全丧失。这种变化必然会影响沿海国在这些海区的主权权利和管辖权的行使，也会影响第三国及其国民的权利。

151. 共有 168 个国家批准了《联合国海洋法公约》。³²² 尽管仍有一些非缔约方，但可公平地得出结论说，上述海区是习惯国际法的一部分。³²³ 然而，本章将不讨论建立任何海区的过程、方式和标准，特别是存在重叠边界的情况下。本章将首先解释与该《公约》规定的各项海洋权利有关的沿海国及其国民的主权权利和管辖权以及第三国及其国民的权利的不同方面，以及在海平面上升导致海区基线和外部界限移动的情况下可能给这些权利带来的后果。

³²⁰ 在 1930 年海牙编纂会议期间，讨论了领海以外的特别区域问题。《国际法编纂会议，附件 10，第二委员会的报告：领海》(1930 年)。

³²¹ 《领海及毗连区公约》(1958 年 4 月 29 日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第 516 卷，第 7477 号，第 205 页；《公海公约》，(1958 年 4 月 29 日，日内瓦)，同上，第 450 卷，第 6465 号，第 11 页；《大陆架公约》(1958 年 4 月 29 日，日内瓦)，同上，第 449 卷，第 7302 号，第 311 页；《捕鱼及养护公海生物资源公约》(1958 年 4 月 29 日，日内瓦)，同上，第 559 卷，第 8164 号，第 285 页。

³²² 从联合国条约集保存库获得的信息可查阅：https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=en。14 个国家已签署但尚未批准该公约(阿富汗、不丹、布隆迪、柬埔寨、中非共和国、哥伦比亚、朝鲜民主主义人民共和国、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、伊朗伊斯兰共和国、利比亚、列支敦士登、卢旺达和阿拉伯联合酋长国)。

³²³ 这不妨碍非缔约方对《联合国海洋法公约》适用条款所采取的立场。

A. 国际法规定的海洋权利

152. 沿海国对其内水及其领海，包括海床、底土和上方的空域行使主权。内水被称为领海基线向陆一面的水域。³²⁴ 沿海国在内水行使制定规范和强制执法的完全管辖权。

153. 沿海国在领海所行使的主权受到外国船舶无害通过权的限制，该权利是习惯国际法上的权利。无害通过权被编入《领海及毗连区公约》³²⁵ 和《联合国海洋法公约》(第二部分，第三节，第十七至三十二条)。无害通过权是指沿海国不得阻碍“不损害沿海国的和平、良好秩序或安全”³²⁶ 的外国船只通过。³²⁷ 沿海国不能行使刑事管辖权，³²⁸ 包括对外国船只上的人进行任何调查或予以逮捕，³²⁹ 也不能行使民事管辖权³³⁰ 或对船只的通过征税。³³¹ 在内水，沿海国可对外国船舶及其国民行使上述权利。

154. 《联合国海洋法公约》第二十一条首次规定，沿海国有依《公约》和国际法规定，对下列各项制定法律的管辖权：航行安全及海上交通管理；保护助航设备和设施以及其他设施或设备；保护电缆和管道；养护海洋生物资源；防止违犯沿海国渔业法律和规章；保全沿海国的环境，并防止、减少和控制该环境受污染；海洋科学研究和水文测量；防止违犯沿海国的海关、财政、卫生或移民的法律(第二十一条，第 1 款)。沿海国还可以根据第二十二条第 3 款所列条件制定分道通航制。外国船舶必须遵守沿海国的这些法律和规章。外国潜水艇³³² 和其他潜水器，须在海面上航行并展示其旗帜。³³³

³²⁴ 《领海及毗连区公约》(1958 年 4 月 29 日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第 516 卷，第 7477 号，第 205 页，见第 5 条，第 1 款。请注意《联合国海洋法公约》第八条第 1 款就第四部分所规定的群岛国的例外情况作出规定。

³²⁵ 不是《联合国海洋法公约》缔约国、但已签署或批准《领海及毗连区公约》的国家：哥伦比亚(1958 年 4 月 29 日签署)、以色列(1961 年 9 月 6 日批准)、美国(1961 年 4 月 12 日批准)和委内瑞拉玻利瓦尔共和国(1961 年 8 月 15 日批准)(截至 2020 年 2 月 5 日的状况)。

³²⁶ 《领海及毗连区公约》，第 14 条，第 4 款；《联合国海洋法公约》，第十九条，第 1 款。

³²⁷ 《领海及毗连区公约》，第 15 条；《联合国海洋法公约》，第二十四条，第 1 款。根据《海洋法公约》，沿海国的义务包括不应强加其实际后果等于否定或损害通过的要求。

³²⁸ 《领海及毗连区公约》没有采用常设国际法院在荷花号(法国诉土耳其)案中针对船旗国的专属刑事管辖权所作裁决中提出的措辞。《“荷花号”案，法国诉土耳其，1927 年 9 月 7 日第 9 号判决，1928 年常设国际法院案例汇编》，A 辑，第 10 号。

³²⁹ 《领海及毗连区公约》，第 19 条；《联合国海洋法公约》第二十七条。上述两项公约，就沿海国何时可在其领海内外国船舶上行使刑事管辖权规定了例外情况(经必要更改)。

³³⁰ 《领海及毗连区公约》，第 20 条；《联合国海洋法公约》，第二十八条。

³³¹ 《领海及毗连区公约》，第 20 条；《联合国海洋法公约》，第二十六条。

³³² 《领海及毗连区公约》，第 14 条，第 6 款。

³³³ 《联合国海洋法公约》，第二十条。

155. 在毗连区内(最初编入《领海及毗连区公约》,³³⁴后来又编入《联合国海洋法公约》第三十三条),沿海国可以行使“管制”,以“防止在其领土或领海内违犯其海关、财政、移民或卫生的法律和规章”,并“惩治在其领土或领海内违犯上述法律和规章的行为”。

156. 自1930年海牙会议以来,群岛也是长期的国际法专题,国际法委员会曾就此进行讨论,但在其最后的条款草案中却最终将其略去。³³⁵1958年的《日内瓦公约》没有任何关于群岛的规定。《联合国海洋法公约》首次承认了有关群岛的单独制度,包括群岛国的地位(第四十六条(a)款)和直线群岛基线(第四十七条)。因此,根据第四十八条,领海、毗连区、专属经济区和大陆架的宽度,均从所划定的直线群岛基线量起。群岛水域这一新区域位于群岛基线所包围的水域内。³³⁶群岛国对群岛水域行使主权,不论其深度或距离海岸、海床和底土及群岛水域的上空的远近如何(第四十九条,第1和2款)。这意味着群岛国对非常广阔的海域行使主权。

157. 群岛水域是由一个特别制度管理的,该制度与领海制度既有相似之处,也有不同之处。³³⁷与领海类似,外国船只有在群岛水域无害通过的权利,只有在出于安全原因而有必要时才能暂时停止该权利(第二十五条,第3款(领海)和第五十二条(群岛水域))。但上述两个制度之间也存在重要区别,对第三国而言尤其具有相关性。

158. 飞越群岛水域的权利得到承认(就领海的无害通过而言,不存在这样的飞越权)。此外,《联合国海洋法公约》承认了群岛海道和空中航道这种新的通过制度,群岛国可在获得国际海事组织批准后指定上述海道和航道(第五十三条)。³³⁸这种通过与《公约》第三十六条用于国际航行的海峡的过境通行类似,是指“专为在公海或专属经济区的一部分和公海或专属经济区的另一部分之间继续不停、迅速和无障碍地过境的目的是,行使正常方式的航行和飞越的权利”(第五十三条第3款)。外国船舶和飞机在群岛海道和空中航道的通行权得到保障(第五十三条第2款)。重要的是,即使群岛国没有指定群岛海道或航道,外国以及某些情况下的第三国仍可通过“正常用于国际航行的航道”(第五十三条第12款)(大概是指以前可进行公海通行的水域),行使这种通过权。值得注意的是,其中没有提及飞越。³³⁹印

³³⁴ Lloyd C. Fell, “Comment, Maritime contiguous zones”, *Michigan Law Review*, vol. 62 (1964), pp. 848-864.

³³⁵ 关于海洋法的条款草案及其评注,《1956年国际法委员会年鉴》,第二卷,A/3159号文件,第256页,见第270页。关于1982年前《联合国海洋法公约》的发展概况,另见Sophia Kopela, *Dependent Archipelagos in the Law of the Sea* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2013), pp. 11-24.

³³⁶ 第五十条规定,群岛国可按照《公约》第九、第十和第十一条,用封闭线划定内水的界限。

³³⁷ 关于详细概述,见Mohamed Munavvar, *Ocean States: Archipelagic Regimes in the Law of the Sea* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995)。

³³⁸ 第五十三条第9款提及“主管国际组织”,被认为是指国际海事组织。见Tullio Treves, “The law of the sea “system” of institutions”, *Max Planck Institute Year Book of International Law Online* (1994), p. 325, at pp. 328-329.

³³⁹ Munavvar, *Ocean States* ……(见上文脚注337),第171页。

度尼西亚是首个、也是唯一一个已经根据国际海事组织规定建立局部群岛海道制度的群岛国。³⁴⁰

159. 根据第五十一条第 1 款，第三国还在群岛水域内拥有某些非航行权利。群岛国必须尊重现有协定，还必须尊重直接相邻国家的传统捕鱼权利和其他合法活动。

160. 有关大陆架的法律制度首先编入《大陆架公约》，³⁴¹ 随后又编入《联合国海洋法公约》。《大陆架公约》第 2 条规定，沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源的目的，对大陆架行使主权权利，《联合国海洋法公约》第七十七条也有这项内容(经必要更改)。³⁴² 国际法院承认这些权利是沿海国固有的权利：“是与大陆架有关的所有法律规则中最基本的”、“即沿海国对大陆架区域的权利……因其对土地的主权，以及作为在为勘探海床和开发其自然资源目的而行使主权权利时的主权延伸，是当然和自始即有的”。³⁴³ 沿海国享有勘探和开发其自然资源，包括海床和底土的矿物和其他非生物资源以及属于定居种的生物资源的主权权利(第七十三条)。³⁴⁴

161. 但是，沿海国对大陆架的主权权利的行使受到其他国家在上述上覆水域和水域上空行使权利的限制。³⁴⁵ 《大陆架公约》承认沿海国有权在大陆架上建立、维持或使用设置及其他装置并有权设定安全区并承担某些义务(第 5 条，第 2 至 8 款)。《联合国海洋法公约》更进一步，在第八十条中，将有关专属经济区内的人工岛屿、设施和结构的权利比照适用于大陆架上的人工岛屿、设施和结构。此外，《联合国海洋法公约》给予了沿海国授权和管理为一切目的在大陆架上进行钻探的专属权利(第八十一条)。该《公约》还保留了沿海国开凿隧道以开发底土的权利，不论底土上水域的深度如何。³⁴⁶ 第三国的某些权利，例如铺设海底电缆和管道的自由也受到保护。³⁴⁷

162. 《联合国海洋法公约》规定，如果满足某些条件，包括向大陆架界限委员会提交情报的要求，沿海国有可能将其大陆架扩展到 200 海里以外(第七十六条，

³⁴⁰ 根据国际海事组织 1998 年 5 月 19 日通过的 MSC.71(69)号决议，局部群岛海道是“没有满足《海洋法公约》规定的有关包括所有正常通道和所有正常航行水道的要求”的海道。国际海事组织 1998 年 5 月 19 日 MSC.71(69)号决议，“通过关于船只定线的一般规定的修正案(经修正的 A.572(14)号决议)”，附件，第 2.2.2 段。

³⁴¹ 不是《联合国海洋法公约》缔约国、但已签署或批准《大陆架公约》的国家：哥伦比亚(1962 年 1 月 8 日批准)、以色列(1961 年 9 月 6 日批准)、秘鲁(1958 年 10 月 31 日签署)、美国(1961 年 4 月 12 日批准)和委内瑞拉玻利瓦尔共和国(1961 年 8 月 15 日批准)(截至 2020 年 2 月 5 日的状况)。

³⁴² 见上文脚注 146。

³⁴³ 《北海大陆架案，判决书，1969 年国际法院案例汇编》，第 3 页，见第 22 页，第 19 段。

³⁴⁴ 第七十七条第 4 款将定居种生物定义为“在可捕捞阶段海床上或海床下不能移动或其躯体须与海床或底土保持接触才能移动的生物”。

³⁴⁵ 《大陆架公约》，第 3 条；《联合国海洋法公约》第七十八条，第 1 款。

³⁴⁶ 第八十五条：“本部分不妨害沿海国开凿隧道以开发底土的权利，不论底土上水域的深度如何”。

³⁴⁷ 《大陆架公约》，第 4 条，其中规定，沿海国“对于在大陆架上敷设或维持海底电缆或管线不得加以阻碍”。

第 8 款)。200 海里界限内的大陆架与扩展大陆架之间的一个重要区别是，就扩展大陆架而言，沿海国有义务根据第八十二条概述的条件向“区域”管理机构缴付费用或实物。但对于作为大陆架上所生产矿物资源纯输入者的发展中国家，则可免除这种义务(第八十二条，第 3 款)。

163. “区域”的定义是国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土(第一条，第 1 款，第(1)项)，实际上是指沿海国大陆架外部界限以外的海域，这是《联合国海洋法公约》的重大创新之一。“区域”及其资源完全受人类的共同继承财产制度的管辖(第一三六条)。人类的共同继承财产的概念在获得通过时并不是新概念，但第十一部分规定的详细制度(第一三七条，第 2 款)和《关于执行第十一部分的协定》³⁴⁸ 对国际法而言却是新的。“区域”是一个海区，任何国家都不能对“区域”的任何部分主张主权，也不能将任何资源据为己有(第一三七条，第 1 款)。“资源”限指“‘区域’内在海床及其下原来位置的一切固体、液体或气体矿物资源，其中包括多金属结核”(第一三三条)。然而，与公海不同，人类的共同继承财产制度为决策、管理和分享“区域”内活动产生的货币利益提供了详细法律框架。

164. 新制度的一个关键方面是从各国手中拿走管理和决策权，并将所有权力移交给国际海底管理局，海管局本身就是由《联合国海洋法公约》所有缔约国组成的(第一五六条，第 2 款)。只有由缔约国组成的管理局才能代表全人类采取行动(第一三七条，第 2 款)。第十一部分还设立了企业部，这是国际海底管理局负责在“区域”内开展活动的机构(第一七〇条)。“区域”内的人类共同继承财产制度包括，通过“区域”内采矿活动收益净额分享机制实施的惠益分享制度。³⁴⁹ 随后，1994 年通过的《关于执行第十一部分的协定》修改了第十一部分规定的人类的共同继承财产制度，特别是对第十一部分关于发达国家与发展中国家之间的收益分享和技术转让的规定进行了修改。³⁵⁰

165. “区域”内的海洋科学研究，也将按照《联合国海洋法公约》关于海洋科学研究的第十三部分专为和平目的并为谋求全人类的利益进行(第一四三条)。

166. 专属经济区是《联合国海洋法公约》设立的新的海区之一。专属经济区的概念与国际经济新秩序的出现并与发展中国家渴望在新的后殖民时期保障其对本国自然资源(包括粮食安全和发展所需海洋资源)的权利密切相关。³⁵¹ 大会所确

³⁴⁸ 《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》(1994 年 7 月 28 日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第 1836 卷，第 31364 号，第 3 页。

³⁴⁹ 附件三第十三条。

³⁵⁰ Robin Churchill and Vaughan Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed. (Manchester, Manchester University Press, 1999), p. 244. 所作其他修改包括企业部活动的筹资制度。根据该执行协定，不再要求缔约国向企业部的矿址或任何活动提供资金(《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》，附件，第 2 节，第 3 段)。

³⁵¹ Rama Puri, “Evolution of the concept of exclusive economic zone in UNCLOS III: India’s contribution”, *Journal of the Indian Law Institute*, vol. 22 (1980), pp. 497-525. 作者讨论了专属经济区的历史背景。另见 Jenny Grote Stoutenburg, *Disappearing Island States in International Law* (2015), pp. 122-125. 专属经济区是肯尼亚在 1971 年亚非法律协商组织的一次会议上提出的(《1971 年 1 月 18 日至 27 日在科伦坡举行的亚非法律协商组织第 12 届会议报告》，第 244 页)，

认的对自然资源的永久主权原则也是国际经济新秩序的一部分，上述自然资源包括各国管辖的海床和底土以及上覆水域内的自然资源。³⁵²

167. 在专属经济区内，沿海国有对下列事项的主权权利：勘探、开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的生物和非生物自然资源；建造和使用人工岛屿、设施和结构；保护和保全海洋环境；开展海洋科学研究；行使《海洋法公约》规定的其他权利和义务(第五十六条)。

168. 沿海国还有根据《公约》规定的具体条件，确定其专属经济区内生物资源的总可捕量的专属权利(第六十一条)，并有义务根据最可靠的科学证据采取正当的养护和管理措施，确保专属经济区内的生物资源不受危害(第六十一条，第2款)。

169. 《公约》承认第三国及其国民在另一国的专属经济区内的某些权利，特别是捕捞沿海国缺乏捕捞能力的剩余生物资源的权利(第六十二条，第2款)。此外，第三国及其国民享有以下方面的权利：公海航行和飞越；铺设海底电缆和管道；与《公约》第八十七条和其他条款规定的这些自由有关的海洋其他国际合法用途(第五十八条，第1款)。但各国必须适当顾及沿海国的权利和义务，并有义务遵守沿海国的法律和规章(第五十八条，第3款)。国际海洋法法庭在其对第21号案件的咨询意见中详细审查了船旗国在另一国专属经济区内与非法、未报告和无人管制的捕捞活动有关的义务。³⁵³

170. 悬挂外国旗的船只有权根据《联合国海洋法公约》第五十八条在另一国的专属经济区内行使航行自由权，但沿海国也被赋予了一些有限的制定规范和执法的权利，这些权利对公海不适用。根据该《公约》第二一一条第5款，沿海国可对其专属经济区制定法律和规章，以防止、减少和控制来自船只的污染。这种法律和规章应符合通过主管国际组织(国际海事组织)或一般外交会议制订的一般接受的国际规则和标准，并使其有效。此外，当外国船只自愿位于沿海国的港口时，沿海国有针对在其专属经济区内违反此类法律和规章的外国船只进行执法的权利(第二十条，第1款)。另外，如有明显根据认为外国船只违反了适用的防止、减少和控制来自船只的污染的国际规则和标准或沿海国实施这些国际规则和标准的法律，沿海国可要求该船提供情报(第二二〇条，第3款)。如这种违反行为造成重大污染或有对海洋环境造成重大污染的威胁，并且外国船舶拒不提供所要求的情报或所提供的情报与证据显然不符，沿海国可以对该船(登船)进行实际检查(第二二〇条，第5款)。此外，沿海国实际上可扣留悬挂外国旗的船只，只要

非洲统一组织也谈及这一问题(非统组织关于海洋法问题的宣言，1973年5月部长理事会第289(XIX)号决议)。见 R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, 2nd ed. (Manchester, Manchester University Press, 1988), p. 133; David Attard, *The Exclusive Economic Zone in International Law* (Oxford, Clarendon Press, 1987), pp. 20-26; Maria Gavouneli, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2007), p. 61。

³⁵² 1972年12月18日大会关于发展中国家对自然资源的永久主权的第3016(XXVII)号决议，第1段。

³⁵³ 次区域渔业委员会提交的咨询意见请求，2015年4月2日咨询意见，《海洋法法庭2015年报告》，第4页。

有明显客观证据证明这种违反行为正导致排放，对沿海国的海岸或其他利益造成重大损害或有造成重大损害的威胁(第二二〇条，第 6 款)。对于公海上悬挂外国旗的船只，沿海国将不享有上述任何权利。

171. 海洋自由原则深深蕴含于现代国际法的历史和雨果·格劳秀斯《海洋自由论》这本著名专著之中。³⁵⁴ 该原则已规定在《公海公约》³⁵⁵ 和《联合国海洋法公约》中。航行自由的范围随着时间推移发生了变化。³⁵⁶ 《公海公约》(第 2 条)和《联合国海洋法公约》(第八十七条，第 1 款)都规定了航行、飞越、捕鱼和铺设海底电缆和管道的自由。此外，《联合国海洋法公约》明确列出了建造人工岛屿和其他设施的自由(第八十七条，第 1 款(d)项)，以及开展科学研究的自由(但受该公约第六和第十三部分的限制)(第八十七条，第 1 款(f)项)。各国对公海自由权的行使受到 1958 年《公约》和 1982 年《公约》的限制。这些自由的行使必须“合理地顾及”或“适当顾及”其他国家的利益和《公约》所规定的同“区域”内活动有关的权利。³⁵⁷

B. 海平面上升与沿海国及其国民的主权权利和管辖权，以及第三国及其国民在海区的权利和义务

172. 海平面上升可能影响海洋权利的情况多种多样。一种情况是，在第二部分讨论的非固定基线情景中，由于基点被淹没，基线朝陆地方向移动。在这种情况下，海区也将朝陆地方向移动。另一种情况是，海洋地物，特别是第一二一条规定的享有完全权利的岛屿，部分或全部消失。³⁵⁸ 在这种情况下，海洋权利可能会减少或完全消失。海洋权利的改变或丧失程度各不相同，但在某些情况下可能会很严重，如果基线是根据容易因海平面上升而消失的小岛屿地物划定，则尤其如此。例如，在失去一个距离基线 24 海里的岛屿的情况下，领海面积可能减少 1 500 平方公里。³⁵⁹

173. 如上文第二部分所述，既定海区发生任何朝向陆地的移动，意味着部分领海将成为沿海国内水的一部分，部分领海将成为专属经济区的一部分，部分专属

³⁵⁴ Hugo Grotius (de Groot), *Mare Liberum* (1609)。

³⁵⁵ 不是《联合国海洋法公约》缔约国、但已签署或批准《领海及毗连区公约》的国家：哥伦比亚(1958 年 4 月 29 日签署)、以色列(1961 年 9 月 6 日批准)、美国(1961 年 4 月 12 日批准)和委内瑞拉玻利瓦尔共和国(1961 年 8 月 15 日批准)(截至 2020 年 2 月 5 日的状况)。

³⁵⁶ 有关公海自由制度演变的概述，见 Nilüfer Oral, “Freedom of the high seas or protection of the marine environment? A false dichotomy”, in Harry N. Scheiber, Nilüfer Oral and Moon-Sang Kwon (eds.), *The 50-Year Legacy and Emerging Issues for the Years Ahead* (Leiden, Brill, 2018), pp. 331-353。

³⁵⁷ 《公海公约》，第 2 条；《联合国海洋法公约》，第八十七条，第 2 款。

³⁵⁸ Sefrioui, “Adapting to sea-level rise” (见上文脚注 148)。

³⁵⁹ A.H.A. Soons, “An ocean under stress: Climate change and the law of the sea”: Addendum to “Climate Change: Options and duties under international law”, *Mededelingen van de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor International Recht*, vol. 145 (2018), pp. 71-120, at p. 101。

经济区将成为公海的一部分。如果第七十六条第 9 款规定的条件得到满足，大陆架和扩展大陆架的地位将得到保留。

174. 海区法律分类的改变将直接影响沿海国和第三国在这些区域内的相关主权和管辖权，如下文所述。

175. 部分领海转变为内水的一部分，将使沿海国受益，因为沿海国对悬挂外国旗的船只拥有了完整的立法管辖权和执法管辖权，包括行使刑事和民事管辖权的权利。沿海国对领海海床和底土的权利不会改变。应适当注意适用《联合国海洋法公约》第八条第 2 款，该款表明《公约》在起草时考虑到了对维护海区制度并进而维护海洋法稳定性的关切。

176. 悬挂外国旗的船只将失去无害通过权。然而，由于外国飞机没有飞越方面的无害通过权，飞越权不会受到影响。相比之下，对基线的任何改变，如果把部分领海变为专属经济区，则可能影响海床和底土制度，使其成为沿海国大陆架的一部分。在这种情况下，主要受益者将是第三国及其国民，他们将有权按照《联合国海洋法公约》第七十九条规定的条件铺设水下电缆和管道，而在领海开展这些活动须征得沿海国同意。

177. 部分领海也有可能成为专属经济区的一部分。在这种情况下，沿海国的主权权利以及对第三国及其国民航行的管辖权将严重受限，失去《联合国海洋法公约》第二十一条中列举的权利，包括建立海道和分道通航制的权利。相比之下，第三国及其国民将有权行使航行自由权，尽管须受制于《联合国海洋法公约》在专属经济区方面规定的限制以及判例法产生的限制。

178. 如果《公约》测算领海宽度的基线发生变化，导致大陆架外部界限向陆地移动，这可能对沿海国行使其勘探和开发自然资源的权利产生影响。然而，正如第二部分所讨论的那样，鉴于《公约》第七十六条第 9 款对永久性作出了规定，这种情景似乎不太可能发生。此外，在第七十六条中插入第 9 款的一个重要原因是为了确保“区域”边界的确定性，³⁶⁰ 并保护各国对其大陆架的高额投资。³⁶¹ 但是问题在于，如上文第三部分所述，如果岛屿由于海平面上升而消失，或变成《公约》第一二一条第 3 款规定的岩礁，是否将会丧失其对大陆架的权利。如果是的话，这将意味着大片大陆架将成为“区域”的一部分，并受人类共同继承财产制度的支配。

179. 由沿海国行使主权权利和管辖权的大陆架区域，如果转变为《公约》规定的“区域”制度，将对第三国及其国民产生重大影响。勘探和开发专属于沿海国的大陆架自然资源、特别是非生物资源的近海许可管辖权可能灭失。这可能会使与第三国及其国民之间的现有协定的延续受到质疑。在所有情况下，法律和经济方面的情形都不确定。此外，《公约》所有缔约国都将受人类共同继承财产制度的支配。

³⁶⁰ 同上，第 100 页。

³⁶¹ 同上。

180. 部分专属经济区变成公海，将对沿海国及其国民的主权权利和管辖权带来重大变化。特别是，这种变化可能产生重大后果，具体取决于海洋权利的减少程度。根据学者的说法，如果一个位于 400 海里以外的岛屿消失，可能造成的面积损失最多可达 431 000 平方公里，如果该岛屿位于现有基线 200 海里以外，则可能造成 215 000 平方公里的海洋空间损失。³⁶² 许多小岛屿发展中国家和沿海低洼地区易受海平面上升影响的其他发展中国家可能会面临这种情况。

181. 沿海国的专属经济区变为公海制度，意味着沿海国将失去勘探、开发、养护和管理宝贵自然资源的一系列重要主权权利。对沿海国造成影响的一个例子是与渔业有关的活动。例如，《联合国海洋法公约》第六十二条规定，沿海国应决定其捕捞专属经济区内生物资源的能力。如果沿海国不能捕捞全部可捕量，则必须准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分。许多发展中国家从此类渔业准入协定中获得重要收入。例如，据估计，独立太平洋岛屿国家 2014 年收取的准入费总额约为 340 285 572 美元。³⁶³ 总体而言，渔业出口占密克罗尼西亚联邦出口总额的 94.7%，库克群岛的 81.9%，帕劳的 73%，萨摩亚的 61.5%，汤加的 23.8%，所罗门群岛的 20%。³⁶⁴ 同样，非洲沿海国等其他地区也从渔业准入协定、特别是与欧洲联盟的协定中获得重要经济利益。欧洲联盟与 15 个非洲国家缔结了可持续渔业伙伴关系协定。³⁶⁵

182. 在专属经济区，沿海国还对养护自然资源以及保护和保全海洋环境行使重要的立法管辖权和执法管辖权，如果部分或全部专属经济区变成公海，这种管辖权将会丧失。例如，国际海洋法法庭在有关迅速释放“Virginia G”号轮船的案件中认定，沿海国可以对本应是《公约》第五十六条第 1 款规定的航行自由一部分的专属经济区内船舶加油活动进行监管，条件是相关法律与《公约》第五十六条规定的海洋生物资源养护和管理有关。³⁶⁶

183. 在专属经济区内设立的海洋保护区也越来越多。南太平洋是一个特别容易受到海平面上升威胁的区域，该区域的一个例子是帕劳 2015 年指定的帕劳国家海洋保护区，该保护区于 2020 年 1 月 1 日生效，覆盖该国水域的 80%。保护区

³⁶² 同上，第 101 页。

³⁶³ Robert Gillett 和 Mele Ikatonga Tauati, “太平洋岛屿渔业：区域及国家信息”，粮农组织渔业和水产养殖技术文件第 625 号(阿皮亚，2018 年)，第 36 至 37 页。可查阅：<http://www.fao.org/3/I9297EN/i9297en.pdf>。

³⁶⁴ 《欧盟-非加太经济伙伴关系协定可持续性影响评估——太平洋区域：渔业》(2007 年 5 月)。可查阅：https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/march/tradoc_133938.pdf，第 146 页。

³⁶⁵ Eric Pichon, “The African Union’s blue strategy”, European Parliamentary Research Service (March 2019)。可查阅：[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635574/EPRS_ATA\(2019\)635574_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635574/EPRS_ATA(2019)635574_EN.pdf)。

³⁶⁶ *M/V “Virginia G” (Panama/Guinea-Bissau), Judgment, ITLOS Reports 2014*, p. 4, at p. 69, para. 217。法庭指出，“法庭认为，沿海国对在其专属经济区内捕鱼的外国船只的加油活动进行监管，是沿海国根据《公约》第五十六条(与《公约》第六十二条第 4 款一并理解)为养护和管理其生物资源而可在其专属经济区内采取的措施之一。《公约》获得通过后形成的国家实践也证实了这一观点。”

内禁止捕鱼、采矿等一切采掘活动。³⁶⁷ 2017 年，密克罗尼西亚联邦把其 200 海里专属经济区中的大约 10% 置于养护措施之下，该国专属经济区面积超过 130 万平方英里。³⁶⁸ 2017 年，库克群岛设立了 Marae Moana 海洋保护区，这是世界上最大的海洋保护区之一。³⁶⁹ 2006 年，基里巴斯设立了菲尼克斯群岛保护区，占该国专属经济区面积的 11.34%。2010 年，该保护区被列入世界遗产名录。³⁷⁰ 这些区域的任何部分变成公海，都将意味着沿海国无法维持这些海洋保护区的完整性，保护和保全海洋环境的责任将属于船旗国的专属管辖权范围。³⁷¹

184. 在专属经济区内，沿海国还拥有建立和使用人工岛屿、设施和结构的管辖权(第五十六和六十条)，包括建造、授权和管理建造、操作和使用人工岛屿、设施和结构的专属权利，还在有关海关、财政、卫生、安全和移民的法律及规章方面拥有管辖权。此外，《公约》规定，沿海国有权在此种人工岛屿、设施和结构的周围设置安全地带，不得超过此种人工岛屿、设施和结构周围 500 米的距离(第六十条第 5 款)。

185. 此外，如上文第 170 段所述，在那些成为公海一部分的区域，沿海国将失去其在防止、减少和控制其专属经济区内船只污染源方面所享有的某些针对外国船只的监管权和执法权，而这些权利是《公约》第二一一和二二〇条所承认的。

186. 沿海国的专属经济区变成公海，将使第三国及其国民受益，他们将能够行使公海自由，包括捕鱼和开发其他自然资源的自由。同样，外国船只将不必再遵守沿海国根据《公约》第二一一条实行的规则和规章以及根据第二二〇条可能采取的执法措施。然而，这种自由将受制于现有区域和国际协定规定的其他义务以及国际法规定的义务。

187. 海平面上升可能会影响到现有的群岛水域，这些水域是根据群岛直线基线以及以岛屿和干礁为起点测算的陆水比复杂计算划定的。³⁷² 如果一个群岛国家失去使用群岛直线基线的权利，这将意味着其群岛水域可能减少甚至丧失。对各个群岛造成的后果不同，但一般而言，这可能需要在有一群岛或环列岛屿的情

³⁶⁷ Palau, Marine Sanctuary Act, RPPL No. 9-49 2015。可查阅：www.paclii.org/cgi-bin/sinodisp/pw/legis/num_act/msrn9492015252/msrn9492015252.html?stem=&synonyms=&query=sanctuary。

³⁶⁸ 密克罗尼西亚联邦，修正《密克罗尼西亚联邦法典》第 24 章的第 19-167 号国会法案，2017 年 4 月 18 日。可查阅：www.paclii.org/fm/indices/legis/public_laws_19.html。另见《海洋保护地图集》，网址为：www.mpatlas.org/mpa/sites/68808202/。

³⁶⁹ Cook Islands, Marae Moana Act 2017 (No. 10 of 2017)。专属经济区面积为 408 250 平方公里(157 630 平方英里)。见《海洋保护地图集》，网址为：<http://mpatlas.org/mpa/sites/7704395/>。

³⁷⁰ 联合国教育、科学及文化组织世界遗产委员会第 35 COM 8B.60 (2010)号决定。见 <https://whc.unesco.org/en/list/1325/>。

³⁷¹ 须视各国是否可能就国家管辖范围以外区域生物多样性的养护和可持续利用问题通过一项具有法律约束力的国际文书，目前正在根据大会 2017 年 12 月 24 日第 72/249 号决议进行谈判。

³⁷² 国际法与海平面上升问题委员会的最后报告(见上文脚注 119)，第 881 页。

况下，使用《公约》第五条规定的正常低潮线、第六条规定的礁石或第七条规定的直线基线，在单个岛屿周围重新划定基线。

188. 马尔代夫在提交给国际法委员会的材料中提出了这一关切，指出如果由于基点被淹没而不得不重新划定群岛基线，可能导致该国海区面积大幅减少。³⁷³ 基里巴斯是面临风险的群岛国的另一个例子。在该国首都塔拉瓦周围建立有限群岛基线花费了大约 20 年时间，但海平面上升可能会使该群岛国计算中使用的干礁被淹没。³⁷⁴ 有大约 22 个国家声称拥有此种群岛地位，并使用群岛直线基线。³⁷⁵

189. 关于对第三国及其国民的影响，传统权利、先前协定所规定的权利以及直接相邻国家享有的其他合法利益将不受影响，因为根据第四十七条第 6 款，这些权利将得到保留。然而，在群岛水域成为专属经济区或公海的情况下，悬挂外国旗的船舶和飞机的航行权将适用完全不同的制度。在那些曾经是群岛水域的区域，第三国及其国民将受益于航行自由和飞越权。

190. 在结束这一部分时，可提出以下初步意见：

(a) 除部分领海成为内水的一部分的情况外，基线和海区外部界限向陆地移动，将导致沿海国失去主权以及对第三国及其国民的航行实施监管的管辖权；

(b) 如果领海成为专属经济区的一部分，沿海国的主权权利以及对第三国及其国民的航行的管辖权，包括建立海道和分道通航制的权利，将受到严重限制。实际后果将意味着沿海国将不得不修改内部规则和规章。沿海国将实质上丧失在其以往能够采取措施的区域内采取措施保障航行安全的能力。然而，第三国及其国民将有权行使航行自由权，但须受制于《联合国海洋法公约》规定的限制以及判例法产生的限制；

(c) 无论是在永久性条件没有得到满足的情况下，还是在享有完全权利的岛屿被彻底淹没的情况下，如果有关区域成为“区域”的一部分并受人类共同继承财产制度的支配，大陆架相关海洋权利的丧失都将对沿海国造成重大后果。这可能意味着失去从正在开发的自然资源中获得的宝贵近海收入，并使与私营公司签订的自然资源勘探和(或)开发合同的延续受到质疑。同样，第三国及其国民的现有利益和权利也会受到质疑；

³⁷³ 马尔代夫提交的材料(见上文脚注 164)，第 14 页。

³⁷⁴ Kaye, “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*” (见上文脚注 149)，第 435 页(引用 Victor Prescott and Clive Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World*, 2nd ed. (Leiden, Martinus Nijhoff, 2004)，第 176 页)。

³⁷⁵ 对一些主张的分析(美国国务院)，见 Kevin Baumert and Brian Melchoir, “The Practice of archipelagic States: a study of studies”, *Ocean Development and International Law*, vol. 46 (2015), pp. 60-80。这些国家是：安提瓜和巴布达、巴哈马、佛得角、科摩罗、多米尼加共和国、斐济、格林纳达、印度尼西亚、牙买加、基里巴斯、马尔代夫、马绍尔群岛、毛里求斯、巴布亚新几内亚、菲律宾、圣文森特和格林纳丁斯、圣多美和普林西比、塞舌尔、所罗门群岛、特立尼达和多巴哥、图瓦卢和瓦努阿图。见国际海洋法基线问题委员会的最后报告(见上文脚注 116)，第 188 至 191 页，附录 3。

(d) 毫无疑问，沿海国及其国民在权利方面的最大损失是，如果专属经济区成为公海的一部分，与专属经济区有关的海洋权利就会丧失。特别是，从其专属经济区内自然资源、特别是生物资源中获得重要收入的发展中国家可能至少会失去一部分收入。在某些情况下，即使是相对较小的损失也会对发展产生严重后果。³⁷⁶ 此外，就针对发展中国家剩余捕捞能力的渔业准入协定而言，如果此类协定所涵盖的区域成为公海的一部分，协定的地位就会出现問題；

(e) 从技术和立法角度建立海区的过程需要时间，也需要费用。这意味着，如果以后由于海平面上升，基线发生任何变化，沿海国都需要花费额外时间和金钱，从技术和立法角度重新划定海区。在不得不与第三国就划界协定重新进行谈判的情况下，这一进程可能更加复杂，因为谈判往往非常耗时；³⁷⁷

(f) 此外还有一个问题是，其他协定会受到什么影响，例如，专属经济区内近海风电场等其他经济活动许可证或专属经济区内渔业准入协定许可证会受到什么影响？这种协定是否会继续下去？是否需要重新谈判？在发生了转变的区域，第三国是否自动有权行使其权利？条约必须遵守的问题在第二部分得到了讨论；

(g) 总体而言，第三国将从这些变化中受益，但沿海国将受到损害。正如这份问题文件通篇所述和许多国家所表示的那样，海洋权利的此种变化确实带来了造成不确定性、不稳定性和可能发生争端的风险。因为，为了充分满足维护稳定性和可预测性的迫切需要，并维持沿海国权利与第三国权利之间的现有平衡，最佳选择将是保留海洋权利。

第三部分：海平面上升对包括岩礁在内的岛屿地位以及对拥有岸岛的沿海国海洋权利可能产生的法律影响，以及人工岛屿、填海造地或岛屿强化活动作为应对/适应海平面上升措施的法律地位

一. 海平面上升对包括岩礁在内的岛屿地位以及对拥有岸岛的沿海国海洋权利可能产生的法律影响

191. 低潮高地、岛屿和包括人工岛屿在内的其他近海地物的作用、地位和权利，一直是国际法的一个长期主题。³⁷⁸ 在 1930 年海牙编纂会议期间，除了讨论领海

³⁷⁶ Samantha D. Farqhar, “When overfishing leads to terrorism: the case of Somalia”, *Journal of International Issues*, vol. 21 (2017), pp. 68-77. 应该铭记的是，索马里沿海出现海盗活动的部分原因是，对渔业资源的非法捕捞使当地渔民遭受损失，这些渔民随后转而从事海盗活动。

³⁷⁷ 例如，《菲律宾与印度尼西亚关于划定专属经济区边界的协定》(划定两国重叠专属经济区的边界)于 2019 年获得批准，谈判过程历时 20 年。该协定于 2014 年 5 月 23 日签署，并于 2019 年 8 月 1 日获得两国批准。菲律宾，参议院第 1048 号决议，2019 年 6 月 3 日通过。

³⁷⁸ Gilbert Gidel, *Le droit international public de la mer : le temps de paix* (Etablissements Mellottée, Châteauroux, 1932-1934); Clive R. Symmons, *The Maritime Zones of Islands in International Law* (The Hague, Martinus Nijhoff 1979); Janusz Symonides “The legal status of islands in the new law of the sea”, Hugo Caminos (ed.), *Law of the Sea* (Taylor and Francis, 2001), pp. 115-134. 关于《联合

宽度这一主要问题外，还讨论了岛屿专题。³⁷⁹ 这次会议虽然未能就领海宽度达成一致，但通过对岛屿的定义，这一定义直到现在仍有影响力。该定义包括三个要素：(a) 自然形成的陆地区域；(b) 四面环水；(c) 永久高于高潮线。³⁸⁰ 然而，会议没有就岛屿对领海的任何权利达成一致。³⁸¹ 国际法委员会 1956 年条款草案把定义的第三个要素限定为“在正常情况下永久高于高潮线”。³⁸² 然而，1958 年《公约》和 1982 年《公约》都没有采纳这一点，这两项公约都保留了 1930 年海牙编纂会议的定义。³⁸³

192. 《领海及毗连区公约》规定，岛屿产生领海(第十条第 2 款)，³⁸⁴ 《大陆架公约》规定，岛屿产生大陆架(第一条)。然而，在第三次联合国海洋法会议上，对于岛屿是否应享有全部海洋权利，存在不同意见。³⁸⁵ 在 1930 年海牙编纂会议上，Gidel 拒绝接受岛屿对领海拥有任何总括权利，认为任何此种权利都应以人类占领岛屿方面的某些标准为基础。他的观点最终反映在《联合国海洋法公约》第一二一条第 3 款中，该款规定“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁”不得拥有专属经济区或大陆架。这一条款设立了一个被称为“岩礁”的新岛屿类别，这在以往 1958 年日内瓦各项公约中是不存在的。³⁸⁶

国海洋法公约》第八部分立法史，见《海洋法：岛屿制度——〈联合国海洋法公约〉第八部分(第一二一条)立法史》(联合国出版物，出售品编号：E.87.V.11)。另见 Barbara Kwiatkowski and Alfred H.A. Soons, “Entitlement to maritime areas of rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 21 (1990), pp. 139-181; Murphy, *International Law Relating to Islands* (上文脚注 239)。

³⁷⁹ 见“Conference on the Codification of International Law, 13 March 1930, The Hague”, *American Journal of International Law*, vol. 24 (1930), *Supplement: Official Documents*, pp. 34 ff., Point V (Territorial waters around islands) and Point VI (Definition of an island)。

³⁸⁰ 同上。

³⁸¹ 同上。

³⁸² 有关海洋法的条款草案第 11 条，《1956 年国际法委员会年鉴》，第二卷，A/3159 号文件，第 256 页，见第 257 页(着重部分由作者标明)。关于海洋法岛屿问题的全面概述，见 Murphy, *International Law Relating to Islands* (上文脚注 239)。

³⁸³ 《领海及毗连区公约》，第十条第 1 款；《联合国海洋法公约》第一二一条第 1 款。在第三次联合国海洋法会议期间，应美国代表团的要求，删去了“在正常情况下”的提法。见 Symmons, *The Maritime Zones of Islands in International Law* (上文脚注 378)，第 43 页(由 Prescott 和 Schofield 引用，*Maritime Political Boundaries of the World* (见上文脚注 374)，第 60 页)。

³⁸⁴ 国际法委员会 1956 年通过的有关海洋法的条款草案也承认岛屿拥有领海。条款草案第 10 条，《1956 年国际法委员会年鉴》，第二卷，A/3159 号文件，第 256 页，见第 257 页。

³⁸⁵ Murphy, *International Law Relating to Islands* (上文脚注 239)，见第 56 至 61 页；Prescott and Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World* (见上文脚注 374)，第 61 至 81 页。

³⁸⁶ 国际法委员会有关海洋法的条款草案第 11 条提到“干岩礁和干浅滩”，仅是为了用作基点。《1956 年国际法委员会年鉴》，第二卷，A/3159 号文件，第 256 页，见第 257 页。见 Murphy, *International Law Relating to Islands* (上文脚注 239)，第 56 至 57 页，作者解释说，这一案文自 1975 年首次出现在谈判案文中以来一直没有改变。关于对第三次联合国海洋法会议期间各国不同立场的审查，见 Prescott and Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World* (见上文脚注 374)，第 62 至 75 页。

193. 《公约》第一二一条从本质上规定了两类岛屿：完全享有全部海洋权利的岛屿(第 2 款)，以及无权享有专属经济区或大陆架、默示只享有领海和可能存在的毗连区的岩礁(第 3 款)。关键区别因素是该地物是否能够“维持人类居住或其本身的经济生活”。这两个因素一直是学术界争论的主题。³⁸⁷ 在第三次联合国海洋法会议期间，各国对岛屿权利和第一二一条第 3 款也持有不同意见。³⁸⁸ 一些国家对广泛权利表示支持，另一些国家则担心小岛屿地物会产生过多的海域。³⁸⁹

194. 在把地物归类为“岩礁”或“岛屿”方面，各国实践多种多样，这就引起了问题，也就是在享有完全权利的岛屿可能因海平面上升的后果而变得不适合居住的情况下，这些岛屿的地位问题。虽然这些岛屿地物的分类是一个有些敏感的问题，但对这份问题文件而言，需要查明这一争议领域。如果各国对哪些地物享有完全海洋权利、哪些地物不享有完全海洋权利没有共同理解，这种实践状况就会引起问题，即如果一个享有完全权利的岛屿失去领土，是否可被视为第 3 款所界定的岩礁。这份文件不打算就任何近海地物的地位采取任何立场，而只是为了手头专题(海平面上升的法律影响)的目的，设法审查现有的国家实践。下文列举了一些无人居住的小型海洋地物的例子，对于这些地物是享有有限权利的岩礁，还是有权拥有全部海区的岛屿，各国立场存在分歧。

195. 在反映各国不同立场的国家实践方面，有几个例子值得注意。³⁹⁰ 其中一个例子涉及竹岛/独岛的海洋地物。日本使用“冲之鸟岛”或称“冲之鸟”的地点作

³⁸⁷ 例如，Jon M. Van Dyke and Robert A. Brooks, “Uninhabited islands: their impact on the ownership of the oceans’ resources”, *Ocean Development and International Law*, vol. 12 (1983), pp. 265-300, at p. 271; Jonathan I. Charney, “Rocks that cannot sustain human habitation”, *American Journal of International Law*, vol. 93 (1999), pp. 863-878; Prescott and Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World* (见上文脚注 374), pp.61-63; Kwiatkowski and Soons, “Entitlement to maritime areas of rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own” (见上文脚注 378); Clive Schofield, “The trouble with islands: the definition and role of islands and rocks in maritime boundary delimitation”, Seoung-Yong Hong and Jon M. Van Dyke (eds.), *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff, 2009), pp. 19-37; R. Kolb, “L’interprétation de l’article 121, paragraphe 3, de la Convention de Montego Bay sur le Droit de la Mer : les “rochers qui ne prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique propre ...””, *Annuaire Français de Droit International*, vol. 40 (1994), pp. 876-909; Yann-huei Song, “Okinotorishima: A ‘rock’ or an ‘island’? Recent maritime boundary controversy between Japan and Taiwan/China”, Hong and Van Dyke, *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea* (见上文), pp. 145-175.

³⁸⁸ 例如，澳大利亚、巴西、厄瓜多尔、法国、希腊、伊朗伊斯兰共和国、日本、葡萄牙、联合王国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国支持删除第 3 款。Yann-huei Song, “The application of article 121 of the Law of the Sea Convention to the selected geographical features situated in the Pacific Ocean”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 9 (2010), pp. 663. 另见 Satya Nandan, C.B.E., and Shabtai Rosenne (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, vol. III (1995), pp. 321-339.

³⁸⁹ 见 Murphy, *International Law Relating to Islands* (上文脚注 239), 第 57 至 62 页。另见 Charney, “Rocks that cannot sustain human habitation” (上文脚注 387), 第 866 页。

³⁹⁰ Clive Schofield, “The Trouble with Islands: The Definition and Role of Islands and Rocks in Maritime Boundary Delimitation”, Seoung-Yong Hong and Jon M. Van Dyke (eds.), *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff, 2009), pp. 19-37.

为其扩展大陆架主张的基点，也引起了反应。³⁹¹ 在马耳他与利比亚之间的划界案中，利比亚主张菲尔夫拉这一地物是岩礁，³⁹² 马耳他则主张该地物是岛屿。³⁹³ 在黑海海洋划界案中，罗马尼亚主张蛇岛是第一二一条第 3 款规定的岩礁，而乌克兰则主张蛇岛是一个有充分资格的岛屿。³⁹⁴ 大约 30 年来，印度和孟加拉国一直在新摩尔岛/南达尔帕蒂主权问题上争执不下，新摩尔岛/南达尔帕蒂是孟加拉湾中的一个小岩岛，但在 2010 年因海平面上升而消失。³⁹⁵ 墨西哥强烈反对法国在克利伯顿岛这一无人居住的小岛周围设立专属经济区。³⁹⁶

196. 值得进一步注意的是，伊朗伊斯兰共和国在签署《联合国海洋法公约》时作出解释性声明称，

位于闭海或半闭海中的小岛，虽然有可能维持人类居住或其本身的经济生活，但由于气候条件、资源制约或其他限制，尚未得到开发，属于关于“岛屿制度”的第一二一条第 2 款的规定范围，因此对有关沿海国各种海区的划界具有充分效力。³⁹⁷

197. 虽然已经有一些国际案例涉及岛屿、小岛和低潮地物在确定主权或确定海洋边界方面的作用，但很少有案例澄清第一二一条特别是其中第 3 款的含义。首次援引第一二一条第 3 款的是冰岛，在该案中，冰岛反对挪威试图为无人居住的

³⁹¹ 中国在 2009 年 2 月 6 日和 2011 年 8 月 3 日给秘书长的两份普通照会中表达了其立场，即冲之鸟是《公约》第一二一条第 3 款规定的不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁。中华人民共和国常驻联合国代表团普通照会，关于日本向大陆架界限委员会提交 200 海里以外大陆架划界案的通知，第 CML/2/2009 号，可查阅：

www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_e.pdf；中华人民共和国常驻联合国代表团普通照会，关于日本向大陆架界限委员会提交 200 海里以外大陆架划界案的通知，第 CML/59/2011 号，可查阅：www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_3aug11_e.pdf。

³⁹² 《大陆架(阿拉伯利比亚民众国/马耳他)，请求参加诉讼，判决书，1984 年国际法院案例汇编》，第 3 页，阿拉伯利比亚民众国的诉状，1983 年 4 月 26 日，可查阅：<https://www.icj-cij.org/files/case-related/68/9567.pdf>；马耳他的诉状，1983 年 4 月 26 日，可查阅：<https://www.icj-cij.org/files/case-related/68/9569.pdf>。

³⁹³ 另见马耳他在批准 1982 年《联合国海洋法公约》时所作的声明，其中把菲尔夫拉描述为划定基线所用的岛屿。可查阅：https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#21。

³⁹⁴ 黑海海洋划界(上文脚注 239)，乌克兰提交的辩诉状，2006 年 5 月 19 日，第 180 及其后各页。

³⁹⁵ Associated Press, “Island claimed by India and Bangladesh sinks below waves”, *The Guardian*, 24 March 2010, 可查阅：www.theguardian.com/world/cif-green/2010/mar/24/india-bangladesh-sea-levels。

³⁹⁶ Yann-huei Song, “The application of Article 121 of the Law of the Sea Convention to the selected geographical features situated in the Pacific Ocean”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 9 (2010), pp. 663 ff, at pp. 667-668。

³⁹⁷ 然而，伊朗伊斯兰共和国尚未批准《联合国海洋法公约》。见 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en。

扬马延岛宣布专属经济区和大陆架。³⁹⁸ 冰岛最终撤回了反对意见，调解委员会表示认为，第一二一条反映了国际法的现状。³⁹⁹

198. 其他避开这一问题的著名案例包括阿拉伯利比亚民众国/马耳他案，在该案中，国际法院将菲尔夫拉这一地物描述为“无人居住的小岛”，并排除在未根据第一百二十一条说明其地位的情况下使用它来确定基线的做法。⁴⁰⁰ 卡塔尔诉巴林案涉及吉塔特杰拉达的地位，这是一个非常小的海洋地物，国际法院认定它符合第一百二十一条第 2 款的定义，称该条为习惯国际法，并认定该地物有权拥有领海，但没有说明其在第 3 款下的地位。⁴⁰¹ 国际法院对尼加拉瓜诉哥伦比亚案的判决是法院首次直接在一定程度上详细讨论第一百二十一条第 3 款，但没有直接将所涉地物确定为岩礁。法院还指出，它认为《公约》第一百二十一条规定的岛屿法律制度是一个不可分割的制度，是习惯国际法。⁴⁰² 在厄立特里亚诉也门案中，仲裁庭在计算也门和厄立特里亚之间的边界线时未将杰贝尔·阿尔泰尔岛和祖拜尔海中岛考虑在内，仅指出它们“贫瘠和不适宜居住的性质以及它们在海上比较偏远的位置”，没有进一步把它们归类为“岩礁”；仲裁庭确实给予了它们完整的领海。⁴⁰³ 在印度尼西亚和马来西亚关于两个小岛主权的案件中，国际法院几乎没有就第一百二十一条对利吉坦和西巴丹地位而言的含义提供指导，这两个非常小的地物无人长期居住。⁴⁰⁴ 在黑海海洋划界案中，法院避免裁定蛇岛是罗马尼亚声称的岩礁还是乌克兰声称的岛屿，认定它产生的任何可能的权利都不能超出乌克兰大陆海岸产生的权利范围，并将完全包括在乌克兰大陆海岸产生的权利范围内。⁴⁰⁵

³⁹⁸ 冰岛与扬马延之间大陆架区域问题调解委员会：提交冰岛和挪威政府的报告和建议，1981 年 6 月 1 日决定，联合国，《国际仲裁裁决汇编》，第二十七卷，第 1 页。由于当时《公约》尚未获得通过，调解委员会的观点以非正式谈判案文为依据。见 Robin R. Churchill, “Claims to maritime zones in the Arctic – Law of the sea normality or polar particularity”, Alex G. Oude Elferink and Donald R. Rothwell (eds.), *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction* (The Hague, Martinus Nijhoff, 2001), p. 120。

³⁹⁹ 冰岛与扬马延之间大陆架区域问题调解委员会：提交冰岛和挪威政府的报告和建议，1981 年 6 月决定(见前一脚注)，第 10 页。调解委员会的结论是，扬马延是一个有权拥有全部海区的岛屿。

⁴⁰⁰ 《大陆架(阿拉伯利比亚民众国/马耳他)》，判决书，1985 年国际法院案例汇编》，第 13 页，见第 48 页，第 64 段。不过，为了调整临时等距线，法院的确把这一问题作为特殊情况加以考虑。

⁴⁰¹ 《卡塔尔和巴林间海洋划界和领土问题》，案情实质，判决书，2001 年国际法院案例汇编》，第 40 页，见第 99 页，第 195 段。

⁴⁰² 《领土和海洋争端(尼加拉瓜诉哥伦比亚)》，判决书，2012 年国际法院案例汇编》，第 624 页，见第 674 页，第 139 段。

⁴⁰³ 《仲裁庭对厄立特里亚和也门仲裁诉讼程序第二阶段的裁决书(海洋划界)》，1999 年 12 月 17 日的裁决，联合国，《国际仲裁裁决汇编》，第二十二卷(出售品编号：E/F.00.V.7)，第 335 页，见第 368 页，第 147-148 段。

⁴⁰⁴ 《利吉丹岛和西巴丹岛的主权归属(印度尼西亚/马来西亚)》，判决书，2002 年国际法院案例汇编》，第 625 页。

⁴⁰⁵ 黑海海洋划界(上文脚注 239)，第 122 页，第 187 段。

199. 2016年7月12日，常设仲裁法院对菲律宾共和国和中华人民共和国之间的南海仲裁做出了仲裁裁决，⁴⁰⁶ 这是国际法庭首次对第一百二十一条、特别是第3款进行详细审查。不过，中国不承认该法院的管辖权，拒绝接受该法庭的裁定。⁴⁰⁷ 此外，正如学者们所指出的那样，一个案件不太可能最终解决在这些要素的含义上存在的意见分歧，“要进行更有决定性的评估，将需要更多适用有关这些问题的仲裁裁定的案件”。⁴⁰⁸

200. 仲裁庭必须确定已经经过重大人为修改的地物的地位。严格就目前关于海平面上升可能对享有完全权利的岛屿的未来地位产生影响的调查而言，仲裁庭就第一百二十一条第3款的适用作出了一些有意思的认定。

201. 首先，在确定该地物维持人类居住的能力时，仲裁庭指出，“某一地物目前无人居住的事实并不能证明它不适合居住。它没有经济生活这一事实并不证明它不能维持经济生活”。⁴⁰⁹ 其次，仲裁庭指出，使用人类居住和经济生活的历史证据对确定某个地物的能力具有相关性，指出“如果紧邻有人居住的陆块的已知地物从未有人居住，也从未维持经济生活，这可能与关于它不适合居住的解释一致。相反，人类历史上生活在某一地物上或该地物曾是经济活动所在地的积极证据可能构成该地物能力的相关证据。”⁴¹⁰

202. 对本次调查特别重要的是仲裁庭在评估过去人类居住和经济活动的历史证据方面所作的说明。例如：

仲裁庭应考虑是否有证据表明，独立于该地物固有能力的力量阻止或终止了人类居住。战争、污染和环境危害都可能导致在其自然状态下能够维持人类居住的某个地物的人口长期衰减。不过，在没有这种干预力量的情况下，仲裁庭可合理地得出结论，认为历史上从未维持过人类社区的地物缺乏维持人类居住的能力。⁴¹¹

203. 正如在研究案件这一部分的理论中所观察到的那样，“这一认定表明，原始或自然条件——而不是人为干预——将决定该地物是否适合居住。可以说，人为干预可能包括人类引起的气候变化造成的海平面上升。因此，这一变化不会改变‘地物的固有能力’，大概也不会影响该地物的地位。”⁴¹²

⁴⁰⁶ 菲律宾共和国和中华人民共和国之间的南海仲裁，裁决书，仲裁庭，常设仲裁法院，2016年7月12日。

⁴⁰⁷ 《中国外交部，关于2016年7月12日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》，2016年7月12日。可查阅：www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlcwj_1/t1379492.htm。

⁴⁰⁸ Kaye, “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*”(见上文脚注149)，第427页。

⁴⁰⁹ 南海仲裁，裁决书(见上文脚注406)，第483段。

⁴¹⁰ 同上，第484段。

⁴¹¹ 同上，第549段(着重部分由作者标明)。

⁴¹² Kaye, “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*”(见上文脚注164)，第431页。

204. 关于海洋界限的划定,国际法院在黑海海洋划界案⁴¹³中只审查了当时的一系列事实,指出“划界时的实际现实情况”才是重要的,孟加拉湾海洋边界仲裁(孟加拉国诉印度)案⁴¹⁴仲裁庭也同样如此。仲裁庭明确表示考虑到未来可能发生的事件(如可能改变基点的海平面上升)并不重要,并强调边界稳定的重要性。⁴¹⁵

205. 因海平面上升导致一个享有完全权利的岛屿部分淹没可能会使人质疑:如果失去维持人类居住或自身经济生活的能力,是否可能将它从享有完全权利的岛屿类重新归类为礁石类,甚至低潮高地。对于因海平面上升而变得不适宜居住的岛屿而言,维持人类居住和自身经济生活的标准可能尤其重要。这可能是涨潮导致的洪水增加、海水渗入淡水供应、丧失农业用地和粮食生产⁴¹⁶以及使该岛不适合人类居住或无法维持经济活动的其他因素造成的结果。

206. 被重新归类为岩礁的潜在后果是重大的。例如,有学者称,一个小岛屿可产生高达 431 014 平方公里的海域面积,而一块仅限于领海的“岩礁”产生的海域面积则小得多,只有 1 550 平方公里。⁴¹⁷有作者称,如果 Kapingamarangi 岛被重新归类为岩礁,密克罗尼西亚联邦将失去 3 万多平方海里的专属经济区,该岛是密克罗尼西亚联邦最南端的岛屿,位于最近岛屿以南大约 300 公里之处。⁴¹⁸罗科尔岛的情况是国家将岛屿重新归类为岩礁的众所周知的例子。为此,联合国失去了以前宣布为渔业区的大约 6 万平方海里的海域。⁴¹⁹

207. 结果是,严格解读第一百二十一条第 3 款将意味着,一个岛屿如果因为海平面上升造成海水渗透等后果并进而污染其淡水供应而变得不适合居住,而不是因为失去领土而变得不适合居住,则可能会失去其专属经济区和大陆架权利。这种情况不同于改变基线的情况,改变基线可能只会导致海洋权利减少,而不是完全丧失海洋权利。这样的后果可能在经济、社会和文化上都是灾难性的。专属经

⁴¹³ 黑海海洋划界(上文脚注 239),第 106 页,第 131 段。

⁴¹⁴ 孟加拉国明确提出了海平面上升今后对印度乃至孟加拉国选定的基点可能产生的影响,因为这些基点容易因海平面上升而在未来的海洋中发生变化或消失。不过,仲裁庭认为,海平面上升等未来事件无关紧要(孟加拉湾海洋边界仲裁(孟加拉国诉印度)(见上文脚注 56),第 63 页,第 215 段)。

⁴¹⁵ 同上,第 215-218 段。

⁴¹⁶ 斐济在第六委员会会议上指出,由于海水入侵,斐济社区的粮食生产正在下降(A/C.6/73/SR.2,第 61 段)。

⁴¹⁷ Clive Schofield, “The trouble with islands: the definition and role of islands and rocks in maritime boundary delimitation” (见上文脚注 387),第 21 页。

⁴¹⁸ Rosemary Rayfuse, “Sea level rise and maritime zones: preserving the maritime entitlements of “Disappearing” States”, in Gerrard and Wannier, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (见上文脚注 153),第 167-192 页,见第 174-175 页。

⁴¹⁹ Schofield and Freestone, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise” (见上文脚注 153),第 147 页。

济区的自然资源是许多小岛屿发展中国家的主要生计来源，也是影响专属经济区历史性发展的关键因素。⁴²⁰

208. 与岛屿类似的低潮高地根据国际法也被界定为四面环水但在高潮时没入水中的自然形成的陆地。⁴²¹ 低潮高地不会产生任何海区，并且如国际法院指出的那样，任何国家都不能占用。⁴²² 不过，根据称为“蛙跳”的规则，部分或全部位于领海内的低潮高地可用于划定领海界限。这是1930年海牙编纂会议期间各国接受的观点，后来在委员会1956年条款草案第11条⁴²³中获得通过，随后编入《联合国海洋法公约》第十三条第1款。此外，出于绘制直线基线的目的，可以将筑有永久高于海平面的灯塔或类似设施的低潮高地用作基点。⁴²⁴ 低潮高地如果是在群岛领海发现的，则也可根据《公约》用于绘制群岛基线(第四十七条，第4款)。

209. 任何沿海国沿岸用于“蛙跳”目的的低潮高地可大大扩展领海，相反，丧失低潮高地可能导致沿海国主权下的海域大幅减少，还可能使该区域变成不同的海区，如专属经济区(如已设立)或公海(如未设专属经济区)。海平面上升导致低潮高地被淹没将意味着沿海国丧失很大的领海面积。

210. 低潮高地在实践中的困难涉及到用于确定某一地物是低潮高地还是高潮高地的不同方法。⁴²⁵ 这超出了本专题的范围。

二. 人工岛屿、填海造地或岛屿防御活动作为海平面上升的应对/适应措施的法律地位

211. 几个世纪以来，填海造地活动一直被用作扩大沿海地区和建设防御海洋入侵能力的手段。⁴²⁶ 例如，荷兰在进行大规模的海岸防御以对抗此种侵蚀方面有

⁴²⁰ 萨特雅·南丹，“专属经济区：历史视角”，粮农组织纪念让·卡洛兹的文章，法律与海洋”(粮食及农业组织，1987年)。

⁴²¹ 《领海及毗连区公约》第11条第1款；《联合国海洋法公约》第十三条第1款。

⁴²² 卡塔尔和巴林间海洋划界和领土问题(见上文脚注401)，第102页，第207段。国际法院在领土和海洋争端(尼加拉瓜诉哥伦比亚)(见上文脚注402)案中再次确认了这一规则，后来在菲律宾共和国和中华人民共和国间南海仲裁案(见上文脚注406)中，仲裁庭也确认了这一规则。相比之下，Stefan Talmon 将与厄立特里亚诉也门案(见上文脚注403)的仲裁裁决进行了对比，在该案中，仲裁庭“在裁定某些群岛的‘岛屿、小岛、岩礁和低潮高地’分别受厄立特里亚和也门的‘领土主权管辖’时没有区分低潮高地的地点”。Stefan Talmon, “The South China Sea Arbitration and the finality of ‘final’ awards”, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 8 (2017), pp. 388-401, at p. 397.

⁴²³ 《1956年国际法委员会年鉴》，第二卷，A/3159号文件，第256页，见第257页。

⁴²⁴ 《领海及毗连区公约》第4条第3款；《联合国海洋法公约》第七条第4款。

⁴²⁵ 见墨菲，与岛屿有关的国际法(上文脚注239)，第46页起。

⁴²⁶ Clive Schofield, “Shifting limits? Sea level rise and options to secure maritime jurisdictional claims”, *Carbon and Climate Law Review*, vol.4 (2009), pp. 405-416; and Schofield and Freestone, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise” (见上文脚注153)。

着悠久的历史。此外，随着人口的增加，许多国家都将填海造地作为创造更多生活空间的一种方式。⁴²⁷ 一项全球研究揭示了沿海填海造地活动的程度和范围，其中大多数活动发生在亚洲国家，⁴²⁸ 其中特别包括一些最容易受到海平面上升影响的沿海低洼地区国家，如孟加拉国和越南。⁴²⁹ 作为应对海平面上升的措施，填海造地做法、通过硬工程方法进行海岸防御以及其他人工或通过自然手段维护沿海地区、基点、基线和岛屿的手段将会增加。⁴³⁰

212. 本文件第二部分载有国家提交的材料和发言中的若干例子，涉及采用自然和人工手段保护沿海地区的方法有关实践。美国等许多国家表示，各国必须通过人工手段，如海岸加固、海堤、海岸保护和修复，保护其海洋权利。根据国际法，海岸和陆地加固是一种公认的做法。特别是在基线方面，“国际法完全允许人工保护海岸线，包括岛屿的海岸线”。⁴³¹ 问题是，一个有权享有全部海洋权利的岛屿的地位可在多大程度上通过人工手段得到保护，并按照《公约》第一百二十一条第 1 款和国际法仍然保持其“自然形成”的特点？⁴³²

213. 1930 年海牙编纂会议期间讨论了人工岛在领海方面的地位。⁴³³ 国际法委员会领海制度问题特别报告员 J.P.A.François 在对他提出的岛屿定义的评注中提

⁴²⁷ Michael Gagain, “Climate change, sea level rise, and artificial islands: saving the Maldives’ statehood and maritime claims through the ‘Constitution of the Oceans’”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 23(2012), pp.77-120.

⁴²⁸ Mario Martín-Antón et al., “Review of coastal land reclamation in the world”, *Journal of Coastal Research*, vol. 75(2016), pp.667-671.

⁴²⁹ Lilian Yamamoto and Miguel Esteban, “Adaptation strategies in deltas and their consequence on maritime baselines according to UNCLOS - the case of Bangladesh and Vietnam”, *Ocean and Coastal Management*, vol.111(2015), pp.25-33.

⁴³⁰ 经常对建造海堤等“硬”工程技术和使用红树林等天然防卫手段保护海岸线的“软”工程技术加以区分。见气候研究所，网址是：<http://climate.org/soft-vs-hard-engineering-for-coastal-defense-adaptation/>。

⁴³¹ Soons, “An ocean under stress” (见上文脚注 359), p.108.

⁴³² Stoutenburg, *Disappearing Island States in International Law* (见上文脚注 351), 第 200-201 页; Jenny Bryant-Tokalau, “Artificial and recycled islands in the Pacific: myths and mythology of “Plastic Fantastic”, *Journal of the Polynesian Society*, vol.120, (2011), pp.71-86; Gagain, “Climate change, sea level rise, and artificial islands” (见上文脚注 427); Nilüfer Oral, “International law as an adaptation measure to sea-level rise and its impacts on islands and offshore features” (见上文脚注 94); Amanda Kolson Hurley, “Floating cities aren’t the answer to climate change: UN-Habitat is looking at high-tech urban islands as a potential survival fix for communities at risk from rising seas. This isn’t what resilience looks like.”, CITYLAB, 2019 年 4 月 10 日, 可查阅：www.citylab.com/perspective/2019/04/floating-cities-climate-change-united-nations-sea-level-rise/586612/。

⁴³³ D.H.N. Johnson, “Artificial islands”, *International Law Quarterly*, vol.4(1951), pp.203-215。另见国际法协会 1924 年的报告，智利的 Alvarez 先生在报告中提出了公海人工岛(漂浮岛屿)新近发展专题。A. Alvarez, “Projet d’une réglementation des voies de communications maritimes en temps de paix”, *International Law Association Reports of Conferences*, vol. 33(1924), pp.266-284, at pp.279-280.

到人工岛，⁴³⁴ 参照采用了 1930 年海牙编纂会议的工作成果。不过，1956 年通过的国际法委员会最后条款草案没有提到人工岛。⁴³⁵

214. 《联合国海洋法公约》没有明确界定“人工岛”一词，⁴³⁶ 但至少在涉及专属经济区(第六十条)和大陆架(第八十条)的部分明确指出，“人工岛、设施和结构不具有岛屿地位”。⁴³⁷ 这意味着，除了最多 500 米的安全区外，人工岛将无权拥有任何海区。问题是，在国家实践中是否有任何公认的标准来确定“天然”与“人工”的含义。或者，另一种说法是，为了第一百二十一条和海洋权利的目的，“自然形成的”岛屿是否可能转变为纯粹的人工岛？在这方面，有趣的是注意到南海仲裁庭的意见，即确定某一地物的地位应以其“在重大人为修改开始之前较早的、自然状况”为依据。⁴³⁸

215. 在自然形成的岛屿是否可能转变为人工岛的问题上，理论存在分歧。冲之鸟礁(冲之鸟)就是通过人工手段大大加固的甚小海洋地物的例子。⁴³⁹ Van Dyke 认为，冲之鸟礁(冲之鸟)上的广泛建设活动把珊瑚礁变成了人工岛。⁴⁴⁰ 尽管宋彦辉以冰岛及其保护 Kolbeinsey 岛的工程为例，认为岛屿可能在因自然灾害被淹没后失去其地位，⁴⁴¹ 但他表示，自然形成的陆地区可进行抗侵蚀加固工程，不可能是人工岛。⁴⁴² Alex Oude Elferink 认为，通过海岸防卫加固的岛屿原则上仍然是岛屿，反之，如果有陆地增生，即使是天然的增生，人工岛也不会变成岛屿。⁴⁴³ Soons 称，专门为了防止因海平面上升导致岛屿退化而对其进行人工保护应该是允许的，并指出《公约》第六十条第 8 款涉及“新建造的人工岛”。⁴⁴⁴ Soons 还指出，保护岛屿的地位及其附属海洋权利的人为手段与人为创造若非如此就不存在的权

⁴³⁴ 《1952 年国际法委员会年鉴》，第二卷(1952 年)，第 36 页。J.P.A.François 引述了海牙编纂会议对其岛屿定义所附的意见：“岛屿一词的定义不排除人工岛，前提是它是领土的真实组成部分，而不是人工设施或以锚固定的灯塔等。在两国领土区域划界处附近修建人工岛的情况不包括在内”。

⁴³⁵ 关于海洋法的条款草案，《1956 年国际法委员会年鉴》，第二卷，A/3159 号文件，第 256 页。

⁴³⁶ Alfred H.A. Soons, “Artificial islands and installations in international law” (Law of the Sea Institute, University of Rhode Island, 1974)。

⁴³⁷ 第六十条第 8 款进一步规定，人工岛、设施和结构不影响领海、专属经济区或大陆架界限的划定。

⁴³⁸ 见南海裁决，第 305-306 段。

⁴³⁹ Prescott and Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World*(见上文脚注 374)，第 59 页。

⁴⁴⁰ Jon M. Van Dyke, “Legal issues related to sovereignty over Dokdo and its maritime boundary”, *Ocean Development and International Law*, vol. 38(2007), pp.157-224。

⁴⁴¹ 宋彦辉, “Okinotoroshima: A ‘rock’ or an ‘island’”?(见上文脚注 387)，第 145-175 页。

⁴⁴² 同上，第 165 页。

⁴⁴³ Alex G. Oude Elferink, “Artificial islands, installations and structures”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol.1(2012), p.662。

⁴⁴⁴ Soons, “An ocean under stress”(见上文脚注 359)，第 108 页。

利是不同的情况。这是一个关键区别。问题是“保护”现有的权利，而不是创造新的权利。这还包括建造灯塔，以保护群岛直线基线的基线。⁴⁴⁵

216. 正如几个国家提交的材料所强调的那样，这引起了对公平和公正的考虑，特别是考虑到海平面上升带来的不成比例的地理影响：⁴⁴⁶ 随着岛屿陆地面积缩小，海洋权利的规模也会缩小，特别是对群岛国家而言。⁴⁴⁷

217. 虽然对海洋地物和沿海地区进行人工保护似乎是防止丧失领土和海洋权利的实际解决办法，但这种保护沿海地区、岛屿和基线的人工措施成本高昂的挑战仍然存在。马尔代夫为应对海平面上升，在其首都马累附近建造了一座耗资数百万美元的人工岛，即 Hulhumalé 岛。正如马尔代夫提交的材料指出的那样，成本很高，令人质疑希望广泛使用人工建筑和填海造地来保护基线和岛屿地位的国家是否务实。⁴⁴⁸ 新加坡在提交委员会的材料中表示，该国高度重视海平面上升问题，并指出，“到 2100 年，新加坡的海平面可能平均上升最多 1 米。新加坡是一个地势低洼的岛屿，我们岛上约 30% 的地区高于平均海平面不到 5 米”，正在制定的保护新加坡海岸不受海平面上升影响的长期战略包括“修建海堤和堤坝等工程解决方案”，以及“积极恢复红树林等基于自然的解决方案”。不过，新加坡加强全岛海岸防卫的全面办法“可能在未来 50 至 100 年内耗资 1 000 亿新元或以上”。⁴⁴⁹ 许多易受海平面上升影响的发展中国家可能没有财力拨出这么多资金来防止海平面上升。关于这个问题，英联邦专家组早在 1989 年就提出了成本问题，该专家组告诫小岛屿国家不要实施昂贵的大型海上防卫项目，而是建议采取自然措施，除非所有其他选择都已用尽；这些措施已展现社会效益。⁴⁵⁰

218. 在结束这一部分时，可提出以下初步意见：

(a) 将有权拥有所有海区的岛屿重新归类为《联合国海洋法公约》第一百二十一条第 3 款下的岩礁可能会导致丧失大量海域和有关权利。不过，正如所讨论的那样，在这一问题上的国家实践并不统一。此外，除一项仲裁裁决外，国际案例没有为区分岩礁和岛屿以确定海区提供指导。此外，《联合国海洋法公约》阐述

⁴⁴⁵ 同上。

⁴⁴⁶ 世界银行的 Di Leva 和 Sachiko 提供了例子：海平面上升 1 米可能导致瓦努阿图某些低洼岛屿的 75% 和马绍尔群岛马朱罗环礁的 80% 丧失。Charles Di Leva and Sachiko Morita, “Maritime rights of coastal States and climate change: should States adapt to submerged boundaries?”, Law and Development Working Paper Series, No. 5(2008), p.8。

⁴⁴⁷ 见太平洋岛屿论坛提交的材料(见上文脚注 169)；马尔代夫提交的材料(见上文脚注 164)，第 13-14 页。

⁴⁴⁸ “2016 年，仅使用硬工程解决方案保护马尔代夫有人居住的岛屿的成本估计就会高达 88 亿美元”。马尔代夫提交的材料(见上文脚注 164)，第 16 页；另见太平洋岛屿论坛提交的材料(见上文脚注 169)。

⁴⁴⁹ 新加坡提交的材料(见上文脚注 176)，第 5 和 7 段。

⁴⁵⁰ Martin W. Holdgate et al., *Climate Change Meeting the Challenge* (Commonwealth Secretariat, London, 1989), pp.94-95。

了产生海洋权利的问题，但没有阐述丧失海洋权利的可能性。在对因自然原因发生物理变化的岛屿进行重新分类方面，也缺乏国家实践或共同的理论观点；⁴⁵¹

(b) 最近的国际判例考虑到了划定海洋边界时地物的现有物理状态或曾经有能力维持人类居住但由于环境损害等因素而丧失该能力的海上地物以前的地位，这些判例支持了维护海洋权利稳定的必要性；

(c) 低潮高地也被界定为自然形成的。虽然它们不能产生海洋权利，但国际法确实承认，它们如果位于 12 海里以内，就可以利用其产生更大面积的领海；也可利用其绘制直线基线和群岛直线。低潮高地成为水下地物，即低潮时低于水面，可能会使沿海国丧失大片海域；

(d) 保护因海平面上升而失去维持人类居住或自身经济生活能力的岛屿的海洋权利，并不意味着创造新的权利，而只是维持现有的权利。这将保持沿海国和第三国权利的现有平衡；

(e) 虽然岛屿被界定为“自然形成的”，但对于何为“人工”岛屿，《联合国海洋法公约》或 1958 年《公约》或其他编纂的国际法渊源均未界定普遍公认的标准。除了在人为扩大低潮高地或岩礁以产生海洋权利的背景下之外，这一问题没有在国际案例中处理。普遍达成一致的是，广泛的国家实践证明，根据国际法，使用人工手段维护基点、沿海地区和岛屿特征是可以接受的。不过，在范围和费用方面是否实际可行，这引发了该选择是否对所有国家可行的问题。

第四部分：意见和今后工作方案

一. 意见

219. 海平面上升是目前正在发生的事实，最近的科学报告，特别是 2019 年关于气候变化中的海洋和冰冻圈的特别报告，证明了国际法委员会对这一专题进行研究的重要性。

220. 正如许多会员国所强调的那样，对维护法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的首要关切是这项工作的核心。这也符合《联合国海洋法公约》序言等部分反映的一般宗旨。

221. 关于海平面上升对基线和从基线(包括在涉及到岛屿的情况下)量起的海域外部界限可能产生的影响，初步意见见上文第 104 段。

222. 关于海平面上升对海洋划界(包括在涉及到岛屿的情况下)可能产生的法律影响，初步意见见上文第 141 段。

⁴⁵¹ 罗科尔岛的案例是在法律上重新分类的一个例子，因为该地物本身没有经历任何物理变化。

223. 关于海平面上升对沿海国及其国民行使主权权利和管辖权以及对第三国及其国民在已划定边界或基线的海域的权利可能产生的法律影响，初步意见见上文第 190 段。

224. 关于人工岛、填海造地或岛屿防御活动作为海平面上升的应对/适应措施的法律地位问题，初步意见见上文第 218 段。

二. 今后工作方案

225. 如国际法委员会已商定的那样，2021 年，研究组将在鲁达·桑托拉里亚先生和加尔旺·特莱斯女士的共同主持下，审查与国家地位有关的问题，以及与保护受海平面上升影响的人有关的问题。因此，研究组将完成该专题的首次概览。在下一个五年期的头两年，计划由研究组通过合并国际法委员会 2020 年和 2021 年届会期间的工作成果，最终完成关于这一专题的工作。