



## 国际法委员会

### 第七十四届会议

2023年4月24日至6月2日和

7月3日至8月4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(2020年)的补充文件

### 目录

	页次
一. 导言 .....	4
A. 将专题列入国际法委员会工作方案；委员会对专题的审议.....	4
B. 第一次问题文件(2020年)补充文件的目的是和结构.....	5
C. 大会第六委员会的辩论；会员国的支持程度；外联工作.....	5
二. 与海平面上升有关的“法律稳定性”问题，重点是基线 and 海区.....	10
A. 会员国对法律稳定性及维持基线 and 海区的看法 .....	11
1. 会员国向委员会提交的文件 .....	11
2. 会员国在大会第六委员会的发言 .....	15
3. 区域机构的集体宣言 .....	29
B. 初步意见 .....	31
三. 边界不可改变和不可触犯 .....	40
A. 边界和不可改变原则 .....	40

\* 共同主席感谢 Zhifeng Jiang 的研究协助，并感谢 Beril Sögüt。



B.	占领地保有和边界不可触犯原则.....	41
C.	占领地保有原则对海洋边界的适用.....	43
D.	初步意见.....	45
四.	情况之基本改变(情势变更).....	46
A.	会员国向委员会提交的材料和会员国在大会第六委员会的发言.....	46
B.	情况之基本改变规则的发展.....	48
C.	判例法以及情况之基本改变规则对海洋边界的适用.....	49
D.	初步意见.....	50
五.	双边协定划定的相向沿海国专属经济区重叠海域不再重叠这一潜在情形所产生的影响和客观制度问题；商定的陆地边界终点最终落到海上这一情形所产生的影响；国际法院对加勒比海和太平洋海洋划界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)的判决.....	51
六.	“陆地支配海洋”原则.....	57
A.	“陆地支配海洋”原则的发展.....	58
B.	自然延伸原则.....	60
C.	“永久性”和大陆架的例外情况.....	60
D.	初步意见.....	60
七.	历史性水域、所有权和权利.....	61
A.	历史性水域、所有权和权利原则的发展.....	61
B.	历史性水域、所有权和权利原则的判例和适用.....	62
C.	国家实践.....	64
D.	对海平面上升的适用.....	65
E.	初步意见.....	66
八.	公平.....	66
A.	会员国在大会第六委员会的发言.....	66
B.	广义上的衡平.....	67
C.	公平与海洋法.....	69
D.	初步意见.....	72
九.	对自然资源的永久主权.....	72
A.	对自然资源的永久主权原则的发展.....	72
B.	永久主权的定义.....	75

---

C. 对海洋资源的永久主权 .....	76
D. 初步意见 .....	77
十. 第三国可能的损失或收益 .....	78
A. 部分内水成为领海 .....	78
B. 部分领海成为毗连区的一部分 .....	79
C. 领海的一部分成为专属经济区的一部分 .....	79
D. 专属经济区的一部分成为公海的一部分 .....	81
E. 群岛基线的丧失 .....	82
F. 初步意见 .....	82
十一. 海图及其与基线、海洋边界和航行安全的关系 .....	83
A. 会员国向委员会提交的文件 .....	83
B. 国际法规定的海图的目的 .....	86
C. 国际水道测量组织和国际海事组织提供的资料 .....	88
D. 法律事务厅海洋事务和海洋法司对交存秘书长的海图或地理坐标表的调查 .....	90
E. 初步意见 .....	91
十二. 其他法律渊源的相关性 .....	92
十三. 研究组今后的工作 .....	102

## 一. 引言

### A. 将专题列入国际法委员会工作方案；委员会对专题的审议

1. 委员会第七十届会议(2018年)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。<sup>1</sup> 随后，大会在2018年12月22日第73/265号决议中注意到该专题被列入委员会长期工作方案。

2. 委员会第七十一届会议(2019年)决定将该专题列入其工作方案。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。在2019年7月15日第3480次会议上，委员会表示注意到研究组共同主席的联合口头报告。<sup>2</sup>

3. 委员会第七十二届会议(2021年)重组了研究组，由海洋法相关问题的两位共同主席，即奥雷斯库先生和奥拉尔女士担任主席。委员会审议了奥雷斯库先生和奥拉尔女士编写的关于该专题的第一次问题文件，内容涉及与海洋法有关的问题。<sup>3</sup> 该文件连同初步文献目录一起发布。<sup>4</sup> 研究组于2021年6月1日至4日及7月6日、7日、8日和19日举行了八次会议。在2021年7月27日第3550次会议上，委员会表示注意到研究组共同主席的联合口头报告。委员会2021年年度报告第九章概述了研究组在届会期间就与海洋法有关的问题这一副专题开展的工作。<sup>5</sup>

4. 委员会第七十三届会议(2022年)重组了研究组，由与国家地位以及保护受海平面上升影响人员有关的问题的两位共同主席，即加尔旺·特莱斯女士和鲁达·桑托拉里亚先生担任主席。委员会审议了加尔旺·特莱斯女士和鲁达·桑托拉里亚先生编写的关于这一专题的第二次问题文件，内容涉及与国家地位以及与保护受海平面上升影响的人员有关的问题。<sup>6</sup> 该文件连同文献目录选编一起发布。<sup>7</sup> 研究组于2022年5月20日至31日以及7月6日、7日和21日举行了九次会议。在2022年8月5日第3612次会议上，委员会审议并通过了研究组该届会议工作报告。委员会2022年年度报告第九章概述了研究组在届会期间就与国家地位以及与保护受海平面上升影响的人员有关的问题这两个副专题开展的工作。<sup>8</sup>

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

<sup>2</sup> 《大会正式记录，第七十四届会议，补编第10号》(A/74/10)，第265-273段。

<sup>3</sup> A/CN.4/740 和 Corr.1。

<sup>4</sup> A/CN.4/740/Add.1。

<sup>5</sup> 《大会正式记录，第七十六届会议，补编第10号》(A/76/10)，第247-296段。

<sup>6</sup> A/CN.4/752。

<sup>7</sup> A/CN.4/752/Add.1。

<sup>8</sup> 《大会正式记录，第七十七届会议，补编第10号》(A/77/10)，第153-237段。

## B. 第一次问题文件(2020年)补充文件的目的和结构

5. 本文件的目的是根据研究组成员在第七十二届会议(2021年)期间就第一次问题文件(2020年)进行辩论时提出的若干建议,对该文件的内容作出补充和发展。这些建议在委员会2021年年度报告中提出,涉及广泛的问题。<sup>9</sup>

6. 虽然这些建议全部都与研究组内的辩论相关,但由于本文件固有的局限,共同主席将讨论会员国在向委员会提交的呈件中以及会员国在第一次问题文件发布并且委员会2021年就该文件进行辩论后在大会第六委员会所作发言中强调的主要方面。

7. 从这一角度出发,本文件重点讨论以下领域,其结构也按此编排:与本专题有关的“法律稳定性”的含义,包括移动基线与固定基线的问题;由于海平面上升和海岸线向陆移动,由双边协定划定的相向沿海国专属经济区重叠区域不再重叠的可能情形;由于海平面上升,商定的陆地边界终点最终落到海上这一情形的后果问题;《联合国海洋法公约》<sup>10</sup>以外其他国际条约和法律文书的相关性;各项原则与本专题的相关性;与本专题有关的导航图问题;固定基线情况下第三国可能丧失或获得的利益。

8. 本文件意在为研究组的讨论提供基础,并可由研究组成员编写的贡献文件加以补充。

## C. 大会第六委员会的辩论;会员国的支持程度;外联工作

9. 由于2020年暴发了冠状病毒病(COVID-19)大流行,委员会第七十二届会议也随之推迟,会员国得以在2020年和2021年第六委员会会议期间就第一次问题文件发表意见。<sup>11</sup>一些会员国还在其2022年的发言中提到第一次问题文件和委员会2021年年度报告第九章所载与海平面上升有关的海洋法方面的问题。

10. 第一次问题文件中所述2017、2018和2019年对这一专题的兴趣和支持日益增加的情况,<sup>12</sup>在第六委员会2020、2021和2022年的辩论中得到证实,成为一种趋势。

<sup>9</sup> 见同上,第九章。

<sup>10</sup> 《联合国海洋法公约》(1982年12月10日,蒙特哥贝),联合国,《条约汇编》,第1833卷,第31363号,第3页。

<sup>11</sup> 涉及这些副专题的第六委员会全会辩论见脚注所述文件载列的简要记录,其中载有各代表团的发言摘要。参加全会辩论的各代表团发言全文可查阅第六委员会网页,<https://www.un.org/zh/ga/sixth/>。

<sup>12</sup> A/CN.4/740和Corr.1,第8-9和第19段。

11. 2020 年，由于疫情及随后第六委员会辩论的特殊情况，只有 25 个会员国就国际法委员会的工作作了发言，<sup>13</sup> 其中 15 个国家提到了该专题：11 个国家对第一次问题文件表示赞赏，<sup>14</sup> 其余 4 国提及本专题或第一次问题文件。<sup>15</sup>

12. 2021 年，有 67 个代表团在第六委员会发表了 69 次发言，提及本专题。<sup>16</sup> 这些发言不仅提及第一次问题文件，还对研究组和委员会第七十二届会议(2021 年)期间的实质性辩论作出反应。

13. 以下是这些发言中强调的主要问题：

<sup>13</sup> A/76/10，第 255 段。

<sup>14</sup> 伯利兹(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/75/SR.13，第 24-28 段)；斐济(代表太平洋小岛屿发展中国家)(同上，第 50-51 段)；马尔代夫(同上，第 55-58 段)；密克罗尼西亚联邦(同上，第 52-55 段)；新西兰(同上，第 43-46 段)；巴布亚新几内亚(同上，第 37-39 段)；葡萄牙(同上，第 65 段)；所罗门群岛(同上，第 72-74 段)；汤加(同上，第 59 段)；土耳其(同上，第 60-61 段)；图瓦卢(代表太平洋岛屿论坛)(同上，第 21-23 段)。

<sup>15</sup> 印度(同上，第 69-60 段)；大韩民国(同上，第 66-68 段)；塞拉利昂(同上，第 34-36 段)；美利坚合众国(同上，第 30-32 段)。

<sup>16</sup> 克罗地亚(A/C.6/76/SR.17，第 64 段)；萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)(A/C.6/76/SR.19，第 68-71 段)；欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)(同上，第 72-73 段)；斐济(代表太平洋岛屿论坛)(同上，第 74-76 段)；安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(同上，第 77-82 段)；冰岛(代表北欧国家丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)(同上，第 87-91 段)；新加坡(A/C.6/76/SR.20，第 22-24 段)；塞拉利昂(同上，第 27-29 段)；伊朗伊斯兰共和国(同上，第 38-39 段)；法国(同上，第 45-47 段)；埃及(同上，第 58-59 段)；白俄罗斯(同上，第 63-65 段)；萨尔瓦多(同上，第 70 段)；荷兰王国(同上，第 76 段)；南非(同上，第 77-78 段)；土耳其(同上，第 81-83 段)；意大利(同上，第 87-88 段)；中国(同上，第 92-95 段)；美国(同上，第 96 段)；以色列(同上，第 98-99 段)；列支敦士登(A/C.6/76/SR.21，第 2-4 段)；葡萄牙(同上，第 8-10 段)；罗马尼亚(同上，第 20-23 段)；巴西(同上，第 26 段)；古巴(同上，第 31-33 段)；斯洛伐克(同上，第 38 段)；日本(同上，第 41-42 段)；墨西哥(同上，第 48-50 段)；智利(同上，第 51-58 段)；匈牙利(同上，第 67-68 段)；德国(同上，第 78-82 段)；越南(同上，第 83-85 段)；捷克共和国(同上，第 92 段)；斯洛文尼亚(同上，第 96-97 段)；新西兰(同上，第 102-107 段)；斯里兰卡(同上，第 111-112 段)；爱沙尼亚(同上，第 118-122 段)；爱尔兰(同上，第 131-135 段)；马尔代夫(同上，第 137-141 段)；大不列颠及北爱尔兰联合王国(同上，第 146 段)；密克罗尼西亚联邦(同上，第 147-150 段)；马来西亚(同上，第 153-154 段)；泰国(A/C.6/76/SR.22，第 3-5 段)；科特迪瓦(同上，第 6-7 段)；喀麦隆(同上，第 26 段)；阿根廷(同上，第 31-34 段)；巴布亚新几内亚(同上，第 35-38 段)；奥地利(同上，第 53-55 段)；大韩民国(同上，第 60 段)；澳大利亚(同上，第 62-63 段)；波兰(同上，第 70-71 段)；拉脱维亚(同上，第 74-75 段)；所罗门群岛(同上，第 76-81 段)；印度尼西亚(同上，第 83-84 段)；俄罗斯联邦(同上，第 91-95 段)；阿尔及利亚(同上，第 99-100 段)；塞浦路斯(同上，第 101-106 段)；西班牙(同上，第 115 段)；汤加(同上，第 117-120 段)；希腊(同上，第 129-131 段)；黎巴嫩(同上，第 133-134 段)；图瓦卢(A/C.6/76/SR.23，第 2-5 段)；印度(同上，第 9-10 段)；哥斯达黎加(同上，第 11-15 段)；菲律宾(同上，第 17-21 段)；哥伦比亚(同上，第 23-25 段)；罗马教廷(观察员)(同上，第 28-29 段)；约旦(A/C.6/76/SR.24，第 126-127 段)。两次发言提到这一专题的代表团：日本(A/C.6/76/SR.17，第 74 段；A/C.6/76/SR.21，第 41-42 段)和斯里兰卡(A/C.6/76/SR.18，第 8 段；A/C.6/76/SR.21，第 111-112 段)。在所有发言的代表团中，只有一个代表团(奥地利)对“讨论与国际法协会或国际法学会已经处理过的专题十分相似的专题是否有用”表示怀疑。

(a) 法律的稳定性、安全性、确定性和可预测性的含义；<sup>17</sup>

(b) 支持第一次问题文件所载初步意见，即《联合国海洋法公约》并不排除在确定海洋区信息并交存秘书长后，在面临气候变化引起的海平面上升的情况下以维持基线和海区外部界限为基础的办法，<sup>18</sup> 或支持解决固定基线和(或)海区外部界限问题；<sup>19</sup>

(c) 支持太平洋岛屿论坛领导人 2021 年 8 月发表的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》，并提及太平洋小岛屿发展中国家或小岛屿国家联盟的区域国家实践；<sup>20</sup>

(d) 支持 2021 年 9 月发表的《小岛屿国家联盟国家元首和政府首脑宣言》；<sup>21</sup>

(e) 需要根据不断变化的情况和(或)考虑到受海平面上升影响的国家的利益来解释《联合国海洋法公约》；<sup>22</sup>

<sup>17</sup> 下列国家在发言中明确提到法律稳定性，其他许多发言其实也含蓄提及：斐济(代表太平洋岛屿论坛)；安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)；塞拉利昂；法国；荷兰王国(“以法律确定性、稳定性和安全性的概念为指导，同时坚定地立足于[《联合国海洋法公约》]，维护其首要地位”)；意大利；罗马尼亚；巴西；智利(“‘法律稳定性’是指需要维持基线和海区外部界限”)；越南；斯洛文尼亚；新西兰；爱沙尼亚；马尔代夫；马来西亚；密克罗尼西亚联邦(“法律的稳定性、安全性、确定性和可预测性……意味着指需要维持海区不缩减，并维持由这些海区产生的权利和权益，无论气候变化引起的海平面上升情况如何”)；巴布亚新几内亚(“法律稳定性……是指需要维持基线和海区外部界限”)；印度尼西亚；所罗门群岛(“所罗门群岛认为，海洋边界和群岛基线是固定的。我们对国际法的解释是，一旦根据[《联合国海洋法公约》]确定了国家海洋区并交存秘书长，尽管海平面上升，但这些海洋区不得更改。国际法的确定性、可预测性和稳定性等基本原则要求这种结果”)；塞浦路斯；西班牙；希腊；图瓦卢；哥斯达黎加；菲律宾。

<sup>18</sup> A/CN.4/740 和 Corr.1，第 104 段。

<sup>19</sup> 萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)；斐济(代表太平洋岛屿论坛)；安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)；埃及；古巴；智利；爱沙尼亚；马尔代夫；马来西亚；密克罗尼西亚联邦；阿根廷；巴布亚新几内亚；澳大利亚(“面对海平面上升，我们必须保护根据[《联合国海洋法公约》]确定的海区”)；所罗门群岛；阿尔及利亚；塞浦路斯；汤加；希腊；图瓦卢；和菲律宾(“告诫在没有显示关于这一问题的国家实践和法律确信的情况下，不要作出支持移动基线的推论”)。

<sup>20</sup> 萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)；斐济(代表太平洋岛屿论坛)；安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)；日本；新西兰；密克罗尼西亚联邦；巴布亚新几内亚；澳大利亚(“《宣言》在尽最大可能维持海洋区的同时，维护了[《联合国海洋法公约》]的完整性，并得到了《公约》所依据的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性这些法律原则的支持”)；拉脱维亚；西班牙(“西班牙理解并积极评价太平洋岛屿论坛的发言”)；汤加；图瓦卢。

<sup>21</sup> 斐济(代表太平洋岛屿论坛)；安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)；新西兰。

<sup>22</sup> 冰岛(代表北欧国家丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)；智利；德国(“德国致力于与其他各国合作，以符合[《联合国海洋法公约》]的方式维护其海区以及由此产生的权利和应享权益，包括为此对《公约》意图和宗旨进行当代解读和阐释，而不是制定新的习惯规则”)；斯里兰卡(“现在委员会也许应审视是否可以经相互同意或根据所有缔约国的嗣后实践修改[《联合国海洋法公约》]”)；爱沙尼亚；巴布亚新几内亚；俄罗斯联邦(“需要一个切实可行的解决办法，一方面符合《联合国海洋法公约》，另一方面反映受海平面上升影响国家的关切”)；所罗门群岛；西班牙(“委员会必须继续就该专题开展工作，确保《联合国海洋法公约》得到尊重、保持完整，并允许确定特殊模式，反映各国特别是小岛屿发展中国家因气候变化导致海平面上升而承受的特殊情况”)；汤加(《联合国海洋法公约》“必须以尊重脆弱小岛屿国家的权利和主权的方式加以解释和适用”)；希腊(“关于海平面上升专题，[《联合国海洋法公约》]在适当的范围内回答了所提出的问题”)。

- (f) 需要保持《公约》的完整性和(或)《公约》规定的权利和义务的平衡；<sup>23</sup>
- (g) 需要考虑到公平、<sup>24</sup> 保有原则、<sup>25</sup> 善意原则、<sup>26</sup> “陆地支配海洋”原则、海洋自由原则、和平解决争端义务、保护沿海国和非沿海国权利以及对自然资源的永久主权原则；<sup>27</sup>
- (h) 维护海洋划界条约和国际性法院或法庭的判决；<sup>28</sup>
- (i) 对航海图进行研究的必要性；<sup>29</sup>
- (j) 移动基线与固定基线问题；<sup>30</sup>
- (k) 在今后关于这一专题的工作中区分现行法、拟议法和政策选择的重要性。<sup>31</sup>

14. 2022年，有67个代表团在第六委员会发表了68次发言，提及本专题。<sup>32</sup> 这些发言大多涉及第二次问题文件，该文件专门讨论国家地位和保护受海平面上升

<sup>23</sup> 欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)；斐济(代表太平洋岛屿论坛)；冰岛(代表北欧国家丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)(还提到与《公约》完整性有关的可预测性和稳定性)；新加坡；意大利；中国；美国(强调“《[联合国]海洋法公约》的普遍性和统一性”)；罗马尼亚；古巴；日本；智利；德国；越南；捷克共和国(还提及与《公约》完整性有关的法律稳定性、确定性和可预测性)；马来西亚；澳大利亚(对该国而言，《公约》“反映了我们对基于规则的国际秩序的承诺，这种秩序是国际稳定和繁荣的基础”)；俄罗斯联邦；塞浦路斯；西班牙；希腊；哥斯达黎加；菲律宾；约旦。

<sup>24</sup> 新加坡；伊朗伊斯兰共和国；密克罗尼西亚联邦；菲律宾(“生态公平作为一项原则至关重要：任何国家都不应过多地遭受影响所有国家的气候变化的影响”)。

<sup>25</sup> 埃及、萨尔瓦多和菲律宾。

<sup>26</sup> 萨尔瓦多和密克罗尼西亚联邦。

<sup>27</sup> 白俄罗斯和密克罗尼西亚联邦。

<sup>28</sup> 新加坡；意大利(“情况之基本改变原则既不[适用于]现有划界协定，也不[适用于]仲裁裁决或司法判决”)；智利；爱沙尼亚；马来西亚；阿根廷；波兰；印度尼西亚；阿尔及利亚；塞浦路斯；希腊；菲律宾。

<sup>29</sup> 南非。

<sup>30</sup> 美国、以色列、罗马尼亚、斯里兰卡和爱尔兰。

<sup>31</sup> 南非、德国、爱尔兰、奥地利和波兰。

<sup>32</sup> 克罗地亚；法国；欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)；巴哈马(代表加勒比共同体)；冰岛(代表北欧国家丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)；新加坡；波兰；斯洛文尼亚；中国；印度；意大利；萨尔瓦多；白俄罗斯；匈牙利；美国；罗马尼亚；马来西亚；奥地利；墨西哥；塞拉利昂；德国；伊朗伊斯兰共和国；巴西；哥伦比亚；斯洛伐克；爱沙尼亚；亚美尼亚；澳大利亚；古巴；葡萄牙；菲律宾；爱尔兰；荷兰王国；安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)；以色列；萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)；喀麦隆；孟加拉国；马尔代夫；越南；南非；联合王国；俄罗斯联邦；智利；泰国；埃及；西班牙；密克罗尼西亚联邦；捷克共和国；塞浦路斯；日本；阿尔及利亚；印度尼西亚；坦桑尼亚联合共和国；巴布亚新几内亚；牙买加；列支敦士登；科特迪瓦；秘鲁；尼加拉瓜；土耳其；大韩民国；新西兰；阿根廷；保加利亚；罗马教廷(观察员)；巴勒斯坦国(观察员)。萨尔瓦多两次在第六委员会发言中提到这一专题(见 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>，第21次和第26次全体会议)。

影响的人员这两个副专题，以及在研究组和委员会第七十三届会议(2022年)上的辩论。不过，也有17个发言提到与海平面上升有关的海洋法方面的问题，<sup>33</sup> 主要如下：支持固定基线解决办法；<sup>34</sup> 支持法律稳定；<sup>35</sup> “陆地支配海洋”原则；<sup>36</sup> 需要维护《联合国海洋法公约》的完整性；<sup>37</sup> 需要尊重第三国的权利；<sup>38</sup> 维护海洋划界条约和国际性法院或法庭的判决；<sup>39</sup> 与本专题有关的习惯国际法问题；<sup>40</sup> 需要根据不断变化的情况和(或)考虑到受海平面上升影响的国家的利益来解释《联合国海洋法公约》。<sup>41</sup>

15. 研究组共同主席继续开展一系列外联工作，解释国际法委员会关于这一专题的工作进展。

<sup>33</sup> 克罗地亚；欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)；印度；美国；罗马尼亚；德国；古巴；安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)；萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)；泰国；密克罗尼西亚联邦；塞浦路斯；印度尼西亚；巴布亚新几内亚；土耳其；新西兰；保加利亚。

<sup>34</sup> 克罗地亚(“克罗地亚认为，基线是固定的，并且国家海洋区一旦确定，即使海平面上升，也不得改变”)；欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)(指出，“《联合国海洋法公约》并没有明确规定各国义务定期审查和更新它们根据《公约》有关规定绘制(或商定)并正式公布的所有海图和坐标”)；美国(“宣布了一项关于海平面上升和海洋区的新政策。这项政策承认各国在关于海平面上升时需要稳定海区的做法和观点方面正在出现新的趋势，根据这项政策，美国将与其他国家合作，实现合法确立并维持基线和海区界限的目标，并且不会挑战这些基线和海区界限，即使这些基线和海区界限嗣后在气候变化造成海平面上升的情况下没有更新”)；罗马尼亚(指出“维持基线和海区外部界限对法律稳定性至关重要”)；古巴；安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)；萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)；塞浦路斯；巴布亚新几内亚；新西兰；保加利亚。

<sup>35</sup> 欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)(“有重大的法律和政策理由承认由条约或裁定确定的海洋划界所提供的稳定性”)；美国(见上文脚注34)；罗马尼亚(见上文脚注34)；德国(指出，“我们认为，对[《联合国海洋法公约》关于基线稳定性规则]的当代解读，使沿海国有权在海平面上升或下降或海岸线移动时更新其基线，但并不要求沿海国这样做”)；安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)；萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)；泰国；印度尼西亚；保加利亚。

<sup>36</sup> 克罗地亚；欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)。

<sup>37</sup> 克罗地亚；欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)；罗马尼亚。

<sup>38</sup> 欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)。

<sup>39</sup> 欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)；泰国；塞浦路斯。

<sup>40</sup> 欧洲联盟(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)；密克罗尼西亚联邦；巴布亚新几内亚。

<sup>41</sup> 萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)；密克罗尼西亚联邦；巴布亚新几内亚；新西兰。

## 二. 与海平面上升有关的“法律稳定性”问题，重点是基线和海区

16. 在国际法委员会第七十二届会议(2021年)上，研究组和委员会就第一次问题文件进行的辩论主要侧重于法律稳定性这一重要问题。一些研究组成员同意需要稳定性、安全性、确定性和可预测性以及保持沿海国和其他国家之间权利和义务的平衡，但对第一次问题文件的初步意见是否反映了这些需要没有达成一致意见。此外，一些成员认为各国支持稳定性、确定性和可预测性的发言可能有不同解释，并对第一次问题文件一再依赖“会员国表示的关切”提出质疑。有成员指出，“稳定性”、“确定性”和“可预测性”等术语是在陆地划界而不是海洋划界的判例中提及的，两者的考量并不相同。与此同时，有成员指出，受海平面上升影响的国家的代表团在第六委员会的发言似乎表明，它们所说的“法律稳定性”是指需要维持基线和海区外部界限。研究组欢迎以下建议，即需要进一步澄清与本专题有关的“法律稳定性”的含义，包括向这些会员国提出具体问题。<sup>42</sup>

17. 关于法律稳定性的辩论的另一个重要部分侧重于第一次问题文件初步意见的相关性，该意见涉及可能使用固定基线和从基线量起的海区外部界限来回应当受海平面上升影响的国家的关切。研究组就《联合国海洋法公约》中涉及移动基线或固定基线的规定的解释进行了实质性讨论。<sup>43</sup>

18. 除了从法理角度看待法律稳定性问题外，还应考虑到会员国在向委员会提交的呈件中以及在2020年第一次问题文件发布后在第六委员会的发言中所表达的观点，特别是对研究组和委员会2021年辩论所作的发言。事实上，这一方法得到了确认，因为委员会2021年年度报告提到有必要向会员国提出具体问题，以进一步澄清“法律稳定性”的含义，并提到研究组成员同意，评估与冻结基线有关的国家实践十分重要，有必要这样做。<sup>44</sup>

19. 如下文所示，会员国在其呈件和发言中对“法律稳定性”给予了具体的含义，认为必须确定海洋区的测量基线和这些区域的外部界限，从而维护它们对这些区域的应享权益。本章不涉及划界协定的法律稳定性问题，但将在下文第三和第四章分析依法保有原则和情势变更原则时加以审查。会员国明确无误地表示支持第一次问题文件第141段在这方面的意见，特别是(c)分段。<sup>45</sup>

<sup>42</sup> A/76/10，第266段。

<sup>43</sup> 同上，第270-275段。

<sup>44</sup> 同上，第266和270段。

<sup>45</sup> A/CN.4/740和Corr.1，第141段，特别是第141(c)段：“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。”

## A. 会员国对法律稳定性及维持基线和海区的看法

### 1. 会员国向委员会提交的文件

20. 安提瓜和巴布达在 2021 年提交委员会的文件<sup>46</sup> 中直接具体地提到该国对法律稳定性的理解，涉及固定基线解决办法：“尽管海平面上升，基线仍可保持不变，以遵守确定性和稳定性原则……安提瓜和巴布达同意[第一次问题文件]中表示的关切，即移动基线‘影响法律的安全性、稳定性、确定性和可预测性’”。<sup>47</sup> 该国表示：

安提瓜和巴布达的法律意见(得到其国家实践的支持……)是：根据[《联合国海洋法公约》]确定的海洋基线即使海平面上升仍可保持不变，此外，各国没有义务因海平面上升而修改海洋基线。……尽管海平面上升，但为了遵守确定性和稳定性的原则，基线可以保持不变。此外，移动基线是不公平、不公正的。<sup>48</sup>

安提瓜和巴布达再次将法律稳定性与固定基线直接挂钩：“固定基线遵守国际法，而移动基线可能导致违反国际法原则……将基线解释为固定基线将更符合国际法的确定性和稳定性原则”。<sup>49</sup> 该国进一步论证了这一推理，认为应根据海平面上升所引发的当前挑战来解释《联合国海洋法公约》。在这方面，该国援引《公约》关于三角洲的第七条第 2 款：

根据这一规定，各国在低潮线后退时可保持其基线，但在低潮线扩大时仍可将基线向前移动……海平面上升触发[《公约》]第七条[第 2 款]的规定，并允许“沿低潮线向海最远处”绘制直线基线，“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”。事实上，该条所列的“其他自然条件”和“低潮线发生后退现象”可以合理地理解为包括海平面上升。因此，即使海平面上升致使海岸线极不稳定，即使以后低潮线发生后退现象，基线仍可保持不变。<sup>50</sup>

安提瓜和巴布达最后提及其国家实践：“安提瓜和百慕大向联合国交存了海图……根据固定海洋权益的习惯做法，安提瓜和巴布达从未因海平面上升而更新其交存的海图。这一做法符合[第一次问题文件第 104(f)段]，该段认为，各国不必更新其基线，可以保留其应享权利。”<sup>51</sup> 此外，其 1982 年《海区法》“没有规定必须更新这些海图或清单”。<sup>52</sup>

<sup>46</sup> 安提瓜和巴布达提交的文件。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>47</sup> 同上，第 17 段；A/CN.4/740 和 Corr.1，第 77 段。

<sup>48</sup> 安提瓜和巴布达提交的文件(见上文脚注 46)，第 10 和 13 段。

<sup>49</sup> 同上，见第 12 段和第 20 段。

<sup>50</sup> 同上，第 19 和 22-23 段。

<sup>51</sup> 同上，第 45 段。

<sup>52</sup> 同上，第 44 段。

21. 哥伦比亚在 2022 年提交委员会的文件中没有直接提及法律稳定性，但大谈基线问题。该国回顾太平洋岛屿论坛领导人 2021 年 8 月发表的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》，“论坛成员国在宣言中声明……如[在相关时间]通知秘书长的那样，它们不打算审查其海洋区的基线或界限”。虽然哥伦比亚尚未就这一意图正式决定具体立场，但指出以下几点：

[我国]将继续审议这个问题，特别是因为我国的地理位置及海岸线和岛屿领土的构成方式，导致我国是受气候变化和海平面上升影响最严重的国家之一。……基线虽然因其随海岸线和低潮线的变化而变化，所以具有可变性，但必须在地图上标出，并且没有明确的义务修改或更新这些基线。……更新或修订已登记和公布的地图或坐标没有法律障碍，但也没有这样做的积极义务。<sup>53</sup>

22. 新西兰在 2022 年提交委员会的文件中提到其国家实践：“新西兰自[2006 年 3 月 8 日]提交海区文件以来，一直没有更新。如果新西兰因气候变化引起海平面上升而发生海岸后退，新西兰不打算更新其 2006 年 3 月 8 日的通知。”<sup>54</sup> 这一做法被认为完全符合太平洋岛屿论坛领导人 2021 年 8 月 6 日发表的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》：

《宣言》……明确表明我们打算维持我们的海区，不作任何缩减。《宣言》记录了[太平洋岛屿论坛]成员国的立场，即尽管存在与气候变化有关的海平面上升现象，但维持根据[《联合国海洋法公约》]确定的海区以及由此产生的权利和应享权益，是受到《公约》及其所依据的法律原则的支持的。<sup>55</sup>

23. 新西兰还向委员会通报了库克群岛的做法：

库克群岛是与新西兰自由联合的自治领土，本身也是[《联合国海洋法公约》]的缔约国。新西兰指出，库克群岛于 2021 年 8 月 12 日根据[《公约》]向秘书长交存地理坐标表时，还转递了……与本专题有关的下列意见：‘库克群岛声明其理解是，它没有义务不断审查目前正式交存的根据[《公约》]划定的各点地理坐标表和所附说明性地图所反映的海区，尽管气候变化引起海平面上升，库克群岛仍打算根据这一理解维持这些海区。’<sup>56</sup>

24. 太平洋岛屿论坛在 2021 年提交委员会的文件中，除其他外，提到斐济的做法：“斐济 2021 年《气候变化法》是一项最新的国家实践，通过法律确认斐济的

<sup>53</sup> 哥伦比亚提交的文件，第 2-3 页。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>54</sup> 新西兰提交的文件，第 1 页。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>55</sup> 同上。

<sup>56</sup> 同上，第 2 页。

海洋边界和海区的永久性，即使受到气候变化和海平面上升的影响，这与[太平洋岛屿论坛]在 2021 年[论坛]宣言中的立场是一致的。”<sup>57</sup>

25. 菲律宾在 2022 年提交委员会的文件中就海平面上升情况下基线的稳定性问题指出：

我们……认为，对基线的任何调整都应导致扩大而不是缩小我们的海区。例如，海平面上升造成的海岸线侵蚀和地物淹没不应影响国家确定的基线。……此外，根据[《联合国海洋法公约》]第七条第 2 款，如果基线会因海岸线后退而导致海区面积缩小，则无需变更基线。<sup>58</sup>

26. 日本在 2022 年提交给委员会的文件中指出，2021 年 7 月 2 日第九次太平洋岛国峰会通过的《领导人宣言》提到“保护根据”《联合国海洋法公约》“确定的海区的重要性”。<sup>59</sup>

27. 法国在 2022 年向委员会提交的文件中赞成对《联合国海洋法公约》作出解释，以便找到解决海平面上升影响的办法，即使该公约没有明确提到“法律稳定性”：

法国认为，《公约》的框架和雄心有助于我们理解这一相对较新的法律问题，而不需要制订新的多边框架。在这方面，……必须指出，《海洋法公约》的规定给予沿海国主动修改或维持其基线和海区界限通告数据的回旋余地。《公约》让沿海国决定是否修改这些数据，这意味着只要沿海国不决定作出修改，最初通告的数据仍然有效。<sup>60</sup>

法国接着指出，“《公约》的一些规定可适用于海平面上升”，并直接提到关于三角洲的第七条第 2 款，法国认为，该款可被解释为“适用于海平面上升造成的情况，而不考虑三角洲是否存在”。法国进一步推理指出，《公约》第七条第 4 款可以同样“适用于海平面上升的情况，因为该款使沿海国能够以低潮高地为起讫点确定直线基线”。<sup>61</sup>

28. 德国在 2022 年向委员会提交的文件中秉持同一方向，明确表示：

在维持基线和海区的问题上……德国致力于……与其他各国合作，以符合[《联合国海洋法公约》]的方式维持其海区以及由此产生的权利和应享权益，

<sup>57</sup> 2021 年太平洋岛屿论坛提交的文件，第 44 段。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>58</sup> 菲律宾提交的文件。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>59</sup> 日本提交的文件。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。另见《领导人宣言》第 12 段，可查阅 <https://www.mofa.go.jp/files/100207980.pdf>。

<sup>60</sup> 法国提交的文件，第 1-2 页。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。法国还指出，《公约》“没有规定沿海国有义务重新评价和更新其基线”，“各国可以更新其基线和国家海区通告，但没有义务这样做”，而且《公约》“没有规定海图和地理坐标表在根据其规定公布后有义务更新”（同上，第 3-4 页）。

<sup>61</sup> 同上，第 2 页。

包括为此对《公约》意图和宗旨进行当代解读和阐释，而不是制定新的习惯规则。<sup>62</sup>

德国明确赞成对《公约》作出解释，以便找到解决海平面上升影响的办法：

通过这种当代解读和解释，德国认为，[《公约》]允许冻结根据[《公约》]……正式确定、公布和交存的[基线和海区外部界限]。

[《公约》]没有规定任何明确义务更新已经标记的正常基线……[或]更新已标记、公布和交存的直线基线……，也没有规定任何义务更新一国关于[专属经济区]……和大陆架……的海图和地理坐标表。

然而，德国的结论是，假想基线的概念已是[《公约》]固有概念，特别是在[根据《公约》第七条第 2 款]，海岸线因“三角洲和其他自然条件”的存在而非常不稳定的情况下。

由于[欧洲联盟成员国]在若干译文中将这一规定译为“三角洲和其他自然条件”，德国建议研究对该条款的当代理解是否可以扩大[《公约》第七条第 2 款]的例外范围，为国家冻结其基线和海区外部界限提供进一步的法律确定性。<sup>63</sup>

德国继续以下列措辞提出这一解释：

德国……认为，[《公约》第十六条]所述基线和界线一旦按照《公约》划定，并且其海图和地理坐标表正式公布并交存[秘书长]，则这些基线和界线以及海图和地理坐标表在沿海国决定再次更新之前保持稳定。

德国还认为，沿海国一旦按照《公约》正式公布其[专属经济区]和大陆架的外部界限和界线，并正式公布和向[秘书长]交存其相关海图和地理坐标表，……《公约》没有规定沿海国有进一步的义务经常审查和(或)定期更新(但沿海国仍有权这样做)。<sup>64</sup>

29. 爱尔兰在 2022 年提交委员会的文件中向委员会通报如下：

爱尔兰指出，迄今为止，爱尔兰在这一领域的实践尚未明确考虑到海平面上升。在爱尔兰，正常基线是动态的，由官方认可的大比例尺海图上标出的沿海低潮线确定。这些海图会不时修订，因此，正常基线可能会随着时间的推移而改变，这取决于自然过程。

与此同时，爱尔兰“指出，与直线基线不同，[《联合国海洋法公约》]并没有要求沿海国向秘书长交存正常基线的详细资料”。<sup>65</sup>

<sup>62</sup> 德国提交的文件，第 1 页。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>63</sup> 同上，第 2 页。

<sup>64</sup> 同上，第 3 页。

<sup>65</sup> 爱尔兰提交的文件。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

30. 荷兰王国在 2022 年提交委员会的文件中提供了有意思的信息，说明其确保海岸线稳定的努力：

对于荷兰[王国]的欧洲部分，(为政策目的)确定了所谓的“基本海岸线”。……保持和维持海岸线的一个重要工具是“基本海岸线”，其定义是沿我国海岸线的一条假想的指示线，位于底部的海岸低潮线和顶部的……沙丘脚之间。……基本海岸线(“办法”)每六年就位置和效率进行一次评价。还定期审查是否应考虑海平面上升的影响。……对于荷兰[王国]的欧洲部分，荷兰当局目前为保护海岸线而采取的适应措施是养沙……基本海岸线则保持不变。<sup>66</sup>

31. 波兰在 2022 年提交委员会的文件中指出，该国“目前不考虑因海平面上升而修改海洋边界条约”。<sup>67</sup>

32. 大不列颠及北爱尔兰联合王国在 2022 年提交委员会的文件中提到更新关于基线的国家立法和更新交存秘书长的国家海区通告的频率：“这项立法，包括具体坐标，自最初[2014 年]制定以来，没有任何变化。”<sup>68</sup>

## 2. 会员国在大会第六委员会的发言

33. 2020-2022 年代表太平洋岛屿论坛以及由该论坛成员国所作的发言非常明确地提到了法律稳定性的含义。

34. 例如，2022 年图瓦卢代表太平洋岛屿论坛在发言中直接提到了法律稳定性：

正如[第一次问题文件]所提到和许多会员国所着重指出的那样，这一专题的核心是对维护法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的首要关切。这也符合[《联合国海洋法公约》]序言部分所反映的总体宗旨。……本区域的做法以及其他区域的做法表明，许多会员国有意维持其基线和从基线量起的海区外部界限的法律稳定和安全。……在这方面，我们赞赏地注意到第一次问题文件第 104[段]所载的初步结论，并特别提请注意(e)和(f)[两个分段]中的要点，即《海洋法公约》不排除在交存通知后维持基线和外部界限的办法。<sup>69</sup>

35. 2021 年斐济代表太平洋岛屿论坛的发言清楚阐明了法律稳定性的含义：

为了绝对明确起见，特别是考虑到委员会今年对这一问题的讨论，我们强调，当我们提到需要在海洋法分专题方面实现法律稳定性、安全性、确定性和可

<sup>66</sup> 荷兰王国提交的文件，第 2-3 页。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>67</sup> 波兰提交的文件，第 2 页。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>68</sup> 联合王国提交的文件，第 6 段。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>69</sup> 2020 年图瓦卢代表太平洋岛屿论坛的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>。

预测性时，我们的意思是，这是通过在气候变化导致海平面上升的情况下维护海区以及由此产生的权利和应享权益来实现的。<sup>70</sup>

斐济还明确指出：

太平洋岛屿论坛处理这一问题的办法……在气候变化导致海平面上升的情况下维护海区。……我们也认识到，包括小岛屿发展中国家和太平洋区域以外的低地国家等其他国家，同样要求维护其海区的稳定性、安全性、确定性和可预测性。<sup>71</sup>

36. 在同一次发言中，斐济提到了 2021 年 8 月 6 日太平洋岛屿论坛领导人发布的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》，称其为“论坛成员国关于[《联合国海洋法公约》]海区规则如何适用于气候变化引起的海平面上升局面的意见的正式声明”，和“对[《海洋法公约》]的善意解释，以及根据这一解释对我们的成员国目前和打算在今后采取的做法的说明”。<sup>72</sup>

37. 在 2021 年和 2022 年论坛成员国的许多发言中，可以看到类似的关于该宣言在法律稳定性方面重要性的提法。例如，巴布亚新几内亚在 2021 年的发言中指出：

太平洋岛屿论坛成员通过该宣言，意在澄清我们对[《海洋法公约》]适用于气候变化引起的海平面上升与海区之间关系的善意解释，从而促进海区的稳定性、安全性、确定性和可预测性。

《宣言》宣布，无论气候变化引起的海平面上升是否带来任何物理变化，太平洋岛屿论坛成员根据[《海洋法公约》]建立并向联合国秘书长通报的海区以及由此产生的权利和应享权益都应继续适用，不得减少。

……这一宣布以及本区域目前和今后打算采取的国家实践都得到了[《海洋法公约》]及其所依据的法律原则的支持，其中包括稳定性、安全性、确定性和可预测性等原则。此外，以《宣言》规定的方式维护海区有助于制定公正的应对气候变化引起的海平面上升的国际对策。<sup>73</sup>

巴布亚新几内亚在其 2022 年的发言中还指出，《宣言》的这一办法“符合第一次问题文件第 104(e)段和 104(f)段中的意见。我们感到高兴的是，国际社会不同区域的许多成员对[论坛]《宣言》作出了积极反应”。<sup>74</sup> 同样，新西兰在其 2021 年的发言

<sup>70</sup> 2021 年斐济代表太平洋岛屿论坛的发言，第 12 段。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#19mtg>。

<sup>71</sup> 2021 年斐济代表太平洋岛屿论坛的发言(见上文脚注 70)，第 8 段和第 11 段。

<sup>72</sup> 同上，第 10 段和第 13 段。

<sup>73</sup> 2021 年巴布亚新几内亚的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>。

<sup>74</sup> 2022 年巴布亚新几内亚的发言，第 2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>(第 29 次全体会议)。

中指出:《宣言》“促进了海区的法律稳定性和确定性等原则”,<sup>75</sup> 并且在其 2022 年的发言中再次提及《宣言》中“提出的办法”。<sup>76</sup> 萨摩亚在 2021 年代表太平洋小岛屿发展中国家的发言中,<sup>77</sup> 密克罗尼西亚联邦在其 2021 年的发言<sup>78</sup> 中以及澳大利亚在其 2021 年的发言中都提及类似的说法(“《宣言》……在最大限度维护海区的同时,得到了其所依据的法律原则的支持,其中包括法律稳定性、安全性、确定性和可预测性”)。<sup>79</sup>

38. 斐济在其 2020 年代表太平洋小岛屿发展中国家的发言中,提到要努力确保“海区不能因海平面上升和气候变化而受到挑战或减少”,并呼吁其他成员国“承认,一旦根据[《联合国海洋法公约》]划定,有必要[保留]海区以及由这些海区产生的应享权益”。<sup>80</sup> 萨摩亚在其 2021 年代表太平洋小岛屿发展中国家的发言中,更详细地阐述了维持海区稳定性和受海平面上升影响的沿海国应享权益和权利的必要性:

目前,有关沿海国正式承认的大比例尺海图上标出的世界各地沿海平均低潮线被用作[《海洋法公约》]规定的测量海区的正常基线。由于气候变化引起的海平面上升,这些物理点今后可能会发生变化,但[《海洋法公约》]没有明确表示这对海区以及由此产生的权利和应享权益意味着什么。[《海洋法公约》]的适用必须尊重《公约》规定的权利和义务,包括岛屿国家由其海区产生的权利和应享权益。我们赞赏地注意到[第一次问题文件第 104 段]所载的初步意见,并特别提请注意第(e)和(f)[分段]中的要点,即[《海洋法公约》]不排除在面对气候变化引起的海平面上升时,一旦有关此类海区的资料得以确定并交存……秘书长,则采取基于维持基线 and 海区外部界限的办法。

……许多[太平洋小岛屿发展中国家]借鉴了区域一级的国家实践,通过了旨在永久维持其海洋界限的国内立法,包括参照地理坐标划定海洋边界线,界定 200 海里以外大陆架的外部界限,以及参照[《海洋法公约》]规定的中立决策进程。……这一做法为共同主席的意见提供了依据,即为了维护海区以及由此产生的权利和应享权益,[《海洋法公约》]缔约国没有义务在其海区坐标或海图交存……秘书长后更新这些坐标或海图。<sup>81</sup>

<sup>75</sup> 2021 年新西兰的发言,第 4 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>76</sup> 2022 年新西兰的发言,第 2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>(第 29 次全体会议)。

<sup>77</sup> 2021 年萨摩亚代表太平洋小岛屿发展中国家的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#19mtg>。

<sup>78</sup> 2021 年密克罗尼西亚联邦的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>79</sup> 2021 年澳大利亚的发言,第 2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>。

<sup>80</sup> 2020 年斐济代表太平洋小岛屿发展中国家的发言,第 2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>。

<sup>81</sup> 2021 年萨摩亚代表太平洋小岛屿发展中国家的发言(见上文脚注 77)。

萨摩亚在其 2022 年代表太平洋小岛屿发展中国家的发言中指出，“[太平洋岛屿]论坛领导人认为，无论气候变化引起的海平面上升是否带来任何物理变化，……根据[《海洋法公约》]建立并向秘书长通报的海区以及由此产生的权利和应享权益都应继续适用，不得减少”。<sup>82</sup>

39. 太平洋岛屿论坛成员国巴布亚新几内亚在其 2020 年发言中提到了法律稳定性：

对巴布亚新几内亚来说，作为一个群岛国家，必须维护我们海区的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性，这是一个非常高度优先的事项，包括对我们的群岛水域也是如此。因此，我们欢迎并同意[研究小组共同主席]第一次问题文件中强调的，必须维护法律稳定性、安全性、确定性和可预测性。<sup>83</sup>

在其 2021 年的发言中，该国对于法律稳定性的含义更是直截了当：

我们认识到需要法律稳定性、安全性、确定性和可预测性，以维持和平与安全以及国家间的有序关系，并避免冲突……。我们认为，“法律稳定性”意味着需要维持基线和海区的外部界限。……[《海洋法公约》]中没有任何规定要求各国在按照[《海洋法公约》]向联合国秘书长交存有关资料后，随时审查和更新其基线 and 海区外部界限。<sup>84</sup>

该国在其 2022 年发言中也有类似的提法。<sup>85</sup>

40. 太平洋岛屿论坛另一个成员国密克罗尼西亚联邦在其 2020 年的发言中，明确提到了法律稳定性：

我们同意[第一次问题文件]的意见，即 1982 年《联合国海洋法公约》……没有考虑到海平面上升现象，没有禁止缔约国在根据《海洋法公约》划定海区后永久维护这些区域以及由此产生的应享权益，而且应以促进法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的方式加以解释和适用。<sup>86</sup>

该国进而提供信息，介绍了这方面的国家实践：

今年早些时候，密克罗尼西亚[联邦]向秘书长正式交存了各点的地理坐标表和所附的我国海区示意图……。在这一过程中，密克罗尼西亚[联邦]在交存时正式附上了一套书面意见，其中除其他外，强调密克罗尼西亚[联邦]是一个特别受到海平面上升和气候变化影响的国家；发言密克罗尼西亚[联邦]的

<sup>82</sup> 2022 年萨摩亚代表太平洋小岛屿发展中国家的发言，第 2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>(第 28 次全体会议)。

<sup>83</sup> 2020 年巴布亚新几内亚的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>。

<sup>84</sup> 2021 年巴布亚新几内亚的发言(见上文脚注 73)，第 2-3 页。

<sup>85</sup> 2022 年巴布亚新几内亚的发言(见上文脚注 74)。

<sup>86</sup> 2020 年密克罗尼西亚联邦的发言，第 1 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>。

理解是，它没有义务不断审查其正式交存的各点地理坐标表和所附示意图中反映的按照《海洋法公约》划定的海区；并宣布，尽管气候变化引起海平面上升，密克罗尼西亚[联邦]打算根据这一理解维持这些海区。这些意见已列入秘书长作为《海洋法公约》保存人于今年早些时候分发的正式海区通知。<sup>87</sup>

该国在其 2021 年发言更加明确：

密克罗尼西亚[联邦]强调，当我们就海平面上升专题的海洋法要素谈到法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的重要性时，我们指的是，无论气候变化引起的海平面上升如何，都必须维持海区，不得减少，并维持由海区产生的权利和应享权益。……沿海国最初确立的海区所产生的权利和应享权益决不能仅仅因为气候变化引起的海平面上升而减少。……维护海区以及由此产生的权利和应享权益是实现这一目标的最适当和最公平的办法。<sup>88</sup>

41. 同为太平洋岛屿论坛成员国的汤加在其 2020 年发言采取了同样的说法：

汤加坚持认为，尽管海平面上升和可能随之发生的任何气候变化改变会产生影响，但确定我们领土界限的基线一旦根据《联合国海洋法公约》确定，就应保持不变。我们的主权决不能因此而受到损害。<sup>89</sup>

该国在其 2021 年的发言中更加明确：

海平面上升的灾难性影响怎么强调都不为过。

40 年前，当就根据 1982 年《联合国海洋法公约》建立海洋治理法律制度进行谈判时，没有考虑到这一前所未有的现实。委员会目前的审议工作对于填补这一空白和加强[《海洋法公约》]框架以应对海平面上升的现代现实至关重要。

由于上述[原因]，我们太平洋岛屿论坛领导人致力于确保根据[《海洋法公约》]划定太平洋会员国的海区，并且这些海区不应因气候变化引起的海平面上升而受到挑战或减少。我们坚持认为，尽管气候变化导致海平面上升，但必须维持基线和由此测量的海区外部界限以及他们的应享权益。必须以尊重脆弱小岛屿国家权利和主权的方式解释和适用《海洋法公约》。……

我们欢迎[第一次问题文件第 104 段]中载列的委员会的……初步结论，即在通知一旦交存后维护海区是可以符合《海洋法公约》的。<sup>90</sup>

42. 太平洋岛屿论坛另一个成员国所罗门群岛在其 2020 年的发言中，也就稳定性问题提到了固定基线：

<sup>87</sup> 同上，第 2 页。

<sup>88</sup> 2021 年密克罗尼西亚联邦的发言(见上文脚注 78)。

<sup>89</sup> 2020 年汤加的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>。

<sup>90</sup> 2021 年汤加的发言，第 1-2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>。

[《联合国海洋法公约》]没有充分考虑海平面迅速上升的问题。研究小组的问题文件强调了这种模糊性。……

我国代表团谨此重申我国的意见，即海洋边界和群岛基线是固定的。一旦根据[《海洋法公约》]确定国家海区并交存秘书长，我们对国际法的解释是，尽管海平面上升，但这些海区不会改变。固定基线有助于国际法中海洋边界的确定性、可预测性和稳定性。固定基线通过维护[小岛屿发展中国家]和许多其他国家所依赖的现有海洋应享权益，确保公平和公正的结果。

这种稳定性对所罗门群岛极为重要……。根据国际法和区域惯例，所罗门群岛向[海洋事务和海洋法司]交存了其几乎所有海区的地理坐标。尽管海平面上升，但这些海区是固定的，不会改变。<sup>91</sup>

所罗门群岛在其 2021 年发言中重复了同样的立场：

一旦根据[《海洋法公约》]确定国家海区并交存秘书长，我们对国际法的解释是，尽管海平面上升，但这些海区不会改变。国际法的确定性、可预测性和稳定性等基本原则要求这种结果。<sup>92</sup>

43. 太平洋岛屿论坛另一个成员国图瓦卢在其 2021 年发言中，也明确提到了法律稳定性：“正如[第一次问题文件]所提到和许多会员国所着重指出的那样，这一专题的核心是对维护法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的首要关切。这也符合[《联合国海洋法公约》]序言部分所反映的总体宗旨。”<sup>93</sup>

44. 同为太平洋岛屿论坛成员国的澳大利亚在其 2021 年的发言中，以如下措辞提及稳定性问题：

面对海平面上升，我们必须保护根据[《联合国海洋法公约》]建立的我们的海区。

……2021 年 8 月 6 日太平洋岛屿论坛领导人通过的《[关于面对气候变化引起的海平面上升问题维护海区的]宣言》……得到了其所依据的法律原则的支持，其中包括法律稳定性、安全性、确定性和可预测性。

澳大利亚致力于与所有国家合作，以符合国际法特别是[《海洋法公约》]的方式维护海区及由此产生的权利和应享权益……。<sup>94</sup>

45. 太平洋岛屿论坛另一个成员国新西兰在其 2020 年的发言中，直接提到了法律稳定性：“新西兰同意，稳定性和确定性原则是[《联合国海洋法公约》]的基础，

<sup>91</sup> 2020 年所罗门群岛的发言，第 2-3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>。

<sup>92</sup> 2021 年所罗门群岛的发言，第 1 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>。

<sup>93</sup> 2021 年图瓦卢的发言，第 2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#23mtg>。

<sup>94</sup> 2021 年澳大利亚的发言(见上文脚注 79)，第 2 页。

另外还有正义和公平、善意、互惠以及各国合作的职责。……这些原则都与海平面上升问题和国际法有关。”<sup>95</sup> 该国在其 2021 年发言中进而指出：

我们记得，[《海洋法公约》]是作为一个综合整体获得通过的，其中载有对许多国家的发展道路必不可少的权利和义务的微妙平衡。维护这种平衡并确保海区的确定性、安全性、稳定性和可预测性符合国际社会的利益。新西兰致力于为此目的与其他国家进行建设性合作。<sup>96</sup>

该国还提及“为子孙后代维护海区”的“紧迫性”，以及 2021 年 8 月 6 日太平洋岛屿论坛领导人发布的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》和 2021 年 9 月发布的《小岛屿国家联盟国家元首和政府首脑宣言》。<sup>97</sup>

46. 伯利兹在 2020 年代表小岛屿国家联盟的发言中也指向同一个方向：

我们同意第一次问题文件的意见，即没有任何规定阻止会员国按照[《联合国海洋法公约》]交存关于基线和从基线量起的海区外部界限的地理坐标或大比例尺海图，然后不更新这些坐标或海图以维护其应享权益。……正如第一次问题文件所指出的，充分回应维护法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的需要的办法，要以维持基线和从基线量起的海区外部界限及其应享权益为基础。

……关于维护海区和由海区产生的应享权益，目前正在形成一套国家实践。许多小岛屿和低地国家已采取政治和立法措施维持其基线和现有的海区范围，这些措施包括国内立法、海洋边界协定以及交存海图或坐标以及随附发言。

……这一国家实践为共同主席的意见提供了依据，即为了维护海区以及由此产生的应享权益，缔约国没有义务在其坐标或海图交存后更新这些坐标或海图。

……尽管如此，根据缔约国的嗣后实践，缺乏一般习惯规则并不影响对《公约》的解释。<sup>98</sup>

安提瓜和巴布达在其 2021 年代表小岛屿国家联盟的发言中，强化了 2020 年表达的法律稳定性的附加含义：“对小岛屿发展中国家来说，有关我们海区的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性至关重要。正如我们去年指出的那样，这是通

<sup>95</sup> 2020 年新西兰的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>。

<sup>96</sup> 2021 年新西兰的发言(见上文脚注 75)，第 4-5 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>97</sup> 同上，第 4 页。

<sup>98</sup> 2020 年伯利兹代表小岛屿国家联盟的发言，第 2-3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>。

过维持基线和从基线量起的海区外部界限及其应享权益来实现的”。<sup>99</sup> 关于《小岛屿国家联盟国家元首和政府首脑宣言》，该国指出：

“这一发言反映了[联盟]对[《海洋法公约》]没有规定基线和外部界限交存秘书长后即进行审查或更新的义务的解释，以及对许多[小岛屿发展中国家]在这一问题上的做法的解释。这与太平洋岛屿论坛国家元首和政府首脑 8 月的发言以及第一次问题文件的初步意见相呼应。<sup>100</sup>

安提瓜和巴布达进而重申了 2020 年伯利兹代表该联盟的发言中的意见，涉及就维持基线和现有海区范围发展国家实践。<sup>101</sup> 安提瓜和巴布达在其 2022 年代表小岛屿国家联盟的发言中，再次提及 2021 年 9 月《小岛屿国家联盟国家元首和政府首脑宣言》：

在谈判通过的宣言中，我们[联盟]的领导人申明，[《海洋法公约》]没有规定缔约国有义务在海图或地理坐标表交存秘书长后不断审查基线 and 海区外部界限[或]予以更新……，并且即使气候变化引起的海平面上升造成任何物理改变，这种海区以及由此产生的权利和应享权益也应继续适用，不得减少。我们高兴地看到，其他国家，包括一些最大的沿海国，也对国际法采取了类似的理解，认识到需要确保法律稳定性、安全性、确定性和可预测性。<sup>102</sup>

47. 亚洲国家在他们的发言中也同样提到了法律稳定性。

48. 例如，马尔代夫在其 2020 年发言中提到了在法律稳定性方面对《联合国海洋法公约》的解释：

我们对[《海洋法公约》]的解释是，一旦一个国家向秘书长交存适当的海图和(或)地理坐标，这些应享权益就是固定的，不会因海平面上升导致的一个国家地理的任何后续物理变化而改变。基线和海洋应享权益保持一致。稳定性、确定性、公平和公正都有此要求。

……[《海洋法公约》]并不禁止各国维持以前确定的基线以及从这些基线量起的其他海区界限，以维护其海洋应享权益。

……马尔代夫也同意第一次问题文件的意见，即已有……冻结基线 and 海区外部界限并增加关于这些海洋应享权益的法律确信的国家实践。<sup>103</sup>

<sup>99</sup> 2021 年安提瓜和巴布达代表小岛屿国家联盟的发言，第 2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#19mtg>。

<sup>100</sup> 同上，第 2 页。

<sup>101</sup> 同上，第 2-3 页。

<sup>102</sup> 2022 年安提瓜和巴布达代表小岛屿国家联盟的发言，第 4 段。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>(第 28 次全体会议)。

<sup>103</sup> 2020 年马尔代夫的发言，第 4-6 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>。

马尔代夫在其 2021 年的发言中重申了这一论调：

我们不认为[《海洋法公约》]要求定期更新这些呈文。一旦一个国家交存相关海图和海区后，其基线和海洋应享权益就固定下来，不能因海平面上升导致该国自然地理环境的任何后续物理变化而改变。这种解释对于支持第一次问题文件所概述和[委员会第七十二届会议]的报告所讨论的稳定性、安全性、确定性和可预测性等目标是必要的。<sup>104</sup>

49. 越南在其 2021 年的发言中明确提到了法律稳定性问题，并隐含提到如何解释《联合国海洋法公约》以确保这种稳定性：“处理海平面上升影响的办法应确保国际关系的稳定和安全，包括法律稳定性、安全性、确定性和可预测性，而不涉及修正和(或)补充[《海洋法公约》]的问题。”<sup>105</sup>

50. 斯里兰卡在其 2021 年的发言中提到了如何解释《联合国海洋法公约》以应对海平面上升的影响：

采用固定基线办法确定海区外部界限意味着各国的海洋边界是永久性的，即使沿海地区因海平面上升而被淹没，其基线也将保持不变。《联合国海洋法公约》并不排除采用移动基线或固定基线的可能性。现在委员会也许应审视是否可以经互相同意或根据所有缔约国的嗣后实践修改《海洋法公约》。<sup>106</sup>

51. 马来西亚在其 2021 年的发言中也很明确：“马来西亚同意大多数国家的观点，即无论海平面上升情况如何，海洋基线、界限和边界都应永久固定”。<sup>107</sup> 同样，泰国在其 2021 年发言中指出：“泰国认为，为了维持国家间的和平、稳定和友好关系，必须保护[《联合国海洋法公约》]所保障的各国在海区和边界方面的权利。<sup>108</sup> 泰国在其 2022 年的发言中重复了这个论调。<sup>109</sup>

52. 印度尼西亚在其 2021 年的发言中也提到了法律稳定性：

我们同意应保持确定性、安全性和可预测性等原则，并维护权利和义务的平衡。

……按照[《联合国海洋法公约》]第十六条第 2 款和第四十七条第 9 款已经交存秘书长的海图或基线地理坐标表应继续适用。

<sup>104</sup> 2021 年马尔代夫的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>105</sup> 2021 年越南的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>106</sup> 2021 年斯里兰卡的发言。见 A/C.6/76/SR.21，第 111 段。

<sup>107</sup> 2021 年马来西亚的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>108</sup> 2021 年泰国的发言，第 5 段。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>。

<sup>109</sup> 2022 年泰国的发言，第 7 段。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>(第 28 次全体会议)。

我们认为，……维持符合确定性、安全性和可预测性等原则的现有海洋基线和界限，……也反映了许多国家在海平面上升影响方面的利益。<sup>110</sup>

印度尼西亚在其 2022 年的发言中，除其他外提到“海洋法的稳定性与安全性需要”。<sup>111</sup>

53. 菲律宾在其 2021 年的发言中指出：

菲律宾谨此警告，在没有关于此事的明确国家实践和法律必要确信的情况下，不要作出支持移动基线的推论。……以国际法的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性为基础开展工作是一个值得欢迎的办法。……根据实际占领地保有原则的边界不可改变原则……在这方面具有价值。类似的原则可被视为赞成永久基线。<sup>112</sup>

54. 约旦在其 2021 年的发言中认为，“任何结果……都应考虑到法律确定性、公平性和稳定性，并平衡所有有关国家和整个国际社会的正当利益”。<sup>113</sup>

55. 非洲国家也在他们的发言中提到了法律稳定性。

56. 塞拉利昂在其 2021 年的发言中提到法律稳定性如下：“我们……感兴趣地注意到，研究小组欢迎会员国表示的意见中提出的建议，即‘法律稳定性’的含义……似乎意味着‘需要维持基线和海区的外部界限’”。<sup>114</sup> 埃及在其 2021 年的发言声称，“海洋界限应是固定而非移动的”。<sup>115</sup> 阿尔及利亚在其 2021 年的发言中，“欢迎该专题研究小组审查了非洲国家在海洋划界方面的实践，并确认国际法原则支持固定基线”。<sup>116</sup>

57. 拉丁美洲国家在他们的发言中也提到了法律稳定性。

58. 例如，古巴在其 2021 年的发言中指出：

古巴意识到，由于《联合国海洋法公约》获得通过的历史时刻，它没有针对该专题提出的问题提供答案。尽管如此，必须确保无条件地遵守《海洋法公

<sup>110</sup> 2021 年印度尼西亚的发言，第 2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>。

<sup>111</sup> 2022 年印度尼西亚的发言，第 17 段。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (第 29 次全体会议)。

<sup>112</sup> 2021 年菲律宾的发言，第 2-3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#23mtg>。

<sup>113</sup> 2021 年约旦的发言，第 6 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#24mtg>。

<sup>114</sup> 2021 年塞拉利昂的发言，第 13 段。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>。

<sup>115</sup> 2021 年埃及的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg> (仅阿拉伯文)。另见 A/C.6/76/SR.20，第 58 段。

<sup>116</sup> 2021 年阿尔及利亚的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg> (仅有阿拉伯文)。另见 A/C.6/76/SR.22，第 99 段。

约》关于海洋界限和边界的规定，即使在这些界限和边界因海平面上升而发生了物理变化时也是如此。<sup>117</sup>

古巴在其 2022 年的发言中重申了这些说法，并补充道，如果基线或海洋边界因海平面上升而改变，“这将意味着，除了因为这些国家的经济将损失必要的自然资源而造成法律不安全性以外，还将带来小岛屿国家很难承担的额外费用”。<sup>118</sup>

59. 智利在其 2021 年的发言中明确提到了法律稳定性的含义：

智利同意，在分析[研究小组]任务规定所载的问题时，必须适用稳定性、安全性、确定性和可预测性等原则，但有一项理解，即正如受海平面上升影响的国家代表团所表示的那样，“法律稳定性”意味着需要维持基线和海区的外部界限。

……移动基线的概念如果确立，将特别令人关切，其直接影响将是沿海国家和岛屿国家失去主权和管辖权，海区也将相应缩小。

……如果沿海国或群岛国的基线和海区外部界限已按照《联合国海洋法公约》妥善确定，则在海平面变化影响到海岸线的地理现实时，不应要求重新计算这些基线和外部界限。<sup>119</sup>

60. 阿根廷在其 2021 年的发言中同样很直接：

……关于海平面上升对海洋空间边界的影响，从法律确定性的角度来看，似乎可以认为，如果已经根据《联合国海洋法公约》的要求(《海洋法公约》也反映了习惯国际法)妥当确定了沿海国或群岛国的基线和海洋空间的外部界限，在海平面变化影响海岸线的地理现实的情况下，不应要求重新调整这些基线和界限。<sup>120</sup>

61. 哥斯达黎加在其 2021 年的发言中指出，

哥斯达黎加谨此着重指出……需要适用稳定性、安全性、确定性和可预测性等原则，以维护沿海国与其他国家之间权利和义务的平衡。

……哥斯达黎加欢迎[研究小组]审议有助于确定哥斯达黎加和尼加拉瓜之间海洋边界的[国际法院]判决，为此在连接海岸与海洋边界起点固定点的一段中使用一条可移动的分界线。正如这个案例所示，在海岸地貌多变的一些情

<sup>117</sup> 2021 年古巴的发言，第 4 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg> (仅有西班牙文)。另见 A/C.6/76/SR.21，第 31 段。

<sup>118</sup> 2022 年古巴的发言，第 4 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (第 27 次全体会议；仅有西班牙文)。

<sup>119</sup> 2021 年智利的发言，第 5-6 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg> (仅有西班牙文)。另见 A/C.6/76/SR.21，第 55-56 段。

<sup>120</sup> 2021 年阿根廷的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg> (仅有西班牙文)。另见 A/C.6/76/SR.22，第 32 段。

况下，尽管陆地边界终点经常变化，诸如国际法院在该具体案件中所确定的解决办法是一个理想的替代选择，可以为双方提供安全性和稳定性。<sup>121</sup>

62. 欧洲会员国在他们的发言中也提到了法律稳定性。

63. 例如，冰岛在其 2021 年代表北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)的发言中提到了稳定性，但措辞更为笼统：

[《联合国海洋法公约》]提供了可预测性和稳定性，其普遍性和统一性应得到维护和加强。同任何其他法律文书一样，《海洋法公约》应根据不断变化的情况加以解释。话虽如此，北欧国家在此关头就[《海洋法公约》]范围内海平面上升的确切法律影响发表意见似乎为时过早。<sup>122</sup>

64. 荷兰王国在其 2021 年的发言中也提到了法律稳定性：

荷兰[王国]遵循法律确定性、稳定性和安全性等理念，同时仍然坚定地以[《联合国海洋法公约》]的首要地位为基础。……一些潜在的解决办法应该得到更多的考虑。具体而言，我们谨此指出，仅仅维护已确立的海区外部界限以防止国家丧失海区的选项，在[第一次问题文件]中没有得到太多关注。<sup>123</sup>

65. 意大利在其 2021 年的发言中直接提到了法律稳定性：

意大利谨此强调，基线和海洋划界方面的稳定性、安全性和法律确定性非常重要。……意大利还必须着重指出，已经根据国际法确立并交存的任何基线永久化原则都必须仅指气候变化引起的海平面上升，而不是指包括土地冲积在内的其他情况。<sup>124</sup>

66. 罗马尼亚在其 2021 年的发言中指出，“海平面上升带来的日益严重的挑战是毋庸置疑的，包括从确保世界安全与稳定的角度来看也是如此”。罗马尼亚提到研究小组关于移动基线与固定基线的争论：“我们的立法可被解释为赞成一种移动基线制度，只是鉴于黑海作为半封闭海的特殊性质，较少受到海平面上升现象的影响，因此很难将其与海平面上升的具体情况联系起来”。<sup>125</sup> 该国在其 2022 年的发言中更为明确，强调“维持基线和海区的外部界限对法律稳定性至关重要”。<sup>126</sup>

<sup>121</sup> 2021 年哥斯达黎加的发言，第 2-3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#23mtg>(仅有西班牙文)。另见 A/C.6/76/SR.23，第 13-14 段。

<sup>122</sup> 2021 年冰岛代表北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)的发言，第 5 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#19mtg>。

<sup>123</sup> 2021 年荷兰王国的发言，第 5-6 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>。

<sup>124</sup> 2021 年意大利的发言，第 4 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>。

<sup>125</sup> 2021 年罗马尼亚的发言，第 4-5 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>126</sup> 2022 年罗马尼亚的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (第 27 次全体会议)。

67. 德国在其 2022 年的发言中提到了其 2022 年的呈件，<sup>127</sup> 在呈件中：“我们说明了我们如何解释[《联合国海洋法公约》]关于基线稳定性[的规则]。我们认为，对[《海洋法公约》]这些规则的当代解读使沿海国有权在海平面升降或海岸线移动时更新其基线，但并不要求沿海国这样做”。<sup>128</sup>

68. 捷克共和国在其 2021 年的发言中更笼统地提到了法律稳定性：“为了有助于在应对这些挑战时保持法律稳定性、确定性和可预测性，委员会及其研究小组关于这个专题的工作必须严格遵守现行海洋法法律制度，特别是 1982 年《[联合国]海洋法公约》”。<sup>129</sup> 斯洛文尼亚在其 2021 年的发言中也提到了这个问题：“海平面上升的巨大挑战涉及海平面上升可能对基线[和]海区……以及对行使主权权利和管辖权产生的影响，这突出表明需要采取多方面、深入的办法和新的解决方案，而在这方面，法律确定性和可预测性仍应是首要考虑因素之一。”<sup>130</sup>

69. 爱沙尼亚在其 2021 年发言中就固定基线和外部界限的解决办法明确提到了法律稳定性，这一解决办法可以依据对《联合国海洋法公约》的解释：

我们欢迎第一次问题文件中的结论，即研究小组的目标应是为[《海洋法公约》]中与海平面上升有关的挑战找到解决办法。需要维护国际关系中的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性，这一点必须铭记在心。我们感到满意的是，研究小组已经找到了以符合保持国家间关系稳定需要的方式解释[《海洋法公约》]的可能性。

我们支持下列想法，即按照[《海洋法公约》]，对于基线和从基线量起的海区外部界限，在海平面上升发生不利影响之后，停止更新通知，以维护……各国的应享权益。<sup>131</sup>

70. 俄罗斯联邦在其 2021 年的发言中指出，“这方面的关键问题之一是基线问题……必须找到一个既符合[《联合国海洋法公约》]，又反映受海平面上升影响的国家的关切的实际解决方案”。<sup>132</sup>

71. 塞浦路斯在其 2021 年的发言中指出：

受到影响的沿海国应有权根据[《联合国海洋法公约》]第十六条指定永久基线，而该基线将不会因嗣后的任何低潮线倒退而改变。这一观点符合[《海洋

<sup>127</sup> 见上文脚注 62。

<sup>128</sup> 2022 年德国的发言，第 4 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>(第 27 次全体会议)。

<sup>129</sup> 2021 年捷克共和国的发言，第 3-4 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>130</sup> 2021 年斯洛文尼亚的发言，第 4 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>131</sup> 2021 年爱沙尼亚的发言，第 4 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。

<sup>132</sup> 2021 年俄罗斯联邦的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg> (仅有俄文)。另见 A/C.6/76/SR.22，第 93 段。

法公约》]的规定，其目的是在气候变化带来持续、令人担忧的事态发展情况下，保障沿海国的合法应享权益。

此外，基线必须是永久性的，而不是移动的，以实现更大的可预测性……。

……显然，[《海洋法公约》]第十六条规定的沿海国在海图或各点地理坐标表上显示测量领海宽度的基线或“由此产生”的界线的义务，是为了确立法律安全性。没有规定必须定期修订这些海图。<sup>133</sup>

塞浦路斯在其 2022 年的发言中使用了类似的措辞。<sup>134</sup>

72. 希腊在其 2021 年的发言中称：

可预测性、稳定性和确定性是[《联合国海洋法公约》]所固有的，并指导着《公约》的适用；根据[《海洋法公约》]，这要求维持基线和海区外部界限以及由此产生的海洋应享权益。……正如所正确指出的，《公约》并未规定审查或重新计算根据其规定建立的基线或海区的外部界限的义务。<sup>135</sup>

73. 克罗地亚在其 2022 年的发言中明确指出，克罗地亚“认为，基线是固定的，并且国家海区一经确定，即使海平面上升，也不得改变”。<sup>136</sup>

74. 保加利亚在其 2022 年的发言中也就基线的稳定性提到了法律稳定性：

[《联合国海洋法公约》]没有规定缔约国有法律义务定期审查和更新根据[《海洋法公约》]适用规则确定的基线和海区边界。建议各国进行定期审查的结论可能对沿海国之间的关系产生不利影响，并可能影响到……世界不同区域的稳定。<sup>137</sup>

75. 欧洲联盟在其 2022 年的发言中除其他外指出，“各国根据《联合国海洋法公约》没有明确义务定期审查和更新其根据《海洋法公约》有关规定绘制(或商定)并妥善公布的所有海图和坐标”。<sup>138</sup>

<sup>133</sup> 2021 年塞浦路斯的发言，第 2-3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>。

<sup>134</sup> 2022 年塞浦路斯的发言，第 1-3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (第 28 次全体会议)。

<sup>135</sup> 2021 年希腊的发言，第 4-5 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/ilc.shtml>(发言二)。

<sup>136</sup> 2022 年克罗地亚的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (第 25 次全体会议)。

<sup>137</sup> 2022 年保加利亚的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (第 29 次全体会议)。

<sup>138</sup> 2022 年欧洲联盟的发言(作为观察员；也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；以及格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)，第 8 段。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>(第 26 次全体会议)。

76. 此外，美利坚合众国在其 2022 年的发言中指出：

美国……已经宣布一项“关于海平面上升和海区的新政策”。这项政策认识到，各国在面对海平面上升，从而需要建立稳定海区的实践和观点方面正在形成新的趋势；根据这项政策，美国将与其他国家共同努力，以实现合法建立及维持基线和海区界限的目标，并且即使气候变化造成海平面上升，也不会对此后得到更新的这些基线和海区界限提出质疑。<sup>139</sup>

### 3. 区域机构的集体宣言

77. 在 2020 年发布第一次问题文件以及委员会于 2021 年就此举行辩论之后，各国最引人注目的集体行动是太平洋岛屿论坛 18 位领导人于 2021 年 8 月 6 日发布《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》。<sup>140</sup> 《宣言》非常重要地提到了与《联合国海洋法公约》和海平面上升有关的法律稳定性。例如，序言中有以下内容：

回顾……《海洋法公约》是作为权利和义务微妙平衡的一揽子整体通过的，其促成因素是希望本着相互谅解与合作的精神解决与海洋法有关的一切问题，并在妥善顾及所有国家主权的情况下建立关于海洋的持久法律秩序，

确认《海洋法公约》所依据的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性等原则，以及这些原则对于在海平面上升和气候变化背景下解释和适用《海洋法公约》的意义，

……

承认《海洋法公约》的起草者在谈判时没有考虑到气候变化引起的海平面上升与海区之间的关系，而且《海洋法公约》所依据的前提是，在确定海区时，海岸线和海洋特征一般被认为是稳定的。

<sup>139</sup> 2022 年美国的发言，第 2 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (第 27 次全体会议)。另见美国白宫，“Roadmap for a 21st-century US-Pacific island partnership”，fact sheet, 29 September 2022: “Sea-level rise: The United States is adopting a new policy on sea-level rise and maritime zones. This policy recognizes that new trends are developing in the practices and views of States on the need for stable maritime zones in the face of sea-level rise, is mindful of the Pacific Island Forum’s Declaration Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise, commits to working with Pacific island States and other countries toward the goal of lawfully establishing and maintaining baselines and maritime zone limits, and encourages other countries to do the same.”

<sup>140</sup> 见 <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise/>。太平洋岛屿论坛是一个区域组织，由 18 个成员国组成：澳大利亚、库克群岛、斐济、法属波利尼西亚、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、新喀里多尼亚、新西兰、纽埃、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。

78. 在《宣言》的执行部分，太平洋岛屿论坛领导人：

申明《公约》没有规定任何明确义务，要求经常审查基线和海区的外部界限，也没有规定任何义务在海图或地理坐标表交存联合国秘书长后予以更新，

记录太平洋岛屿论坛成员国的立场，即尽管气候变化引起海平面上升，但维持根据《海洋法公约》建立的海区以及由此产生的权利和应享权益，得到了《海洋法公约》及其所依据的法律原则的支持，

宣布一旦根据《海洋法公约》建立我们的海区并通知联合国秘书长，我们打算维持这些海区，不因气候变化引起的海平面上升而予以减少，

还宣布我们不打算因气候变化引起的海平面上升而审查和更新基线和我们海区的外部界限，

并且宣布，尽管气候变化引起的海平面上升造成了物理改变，根据《海洋法公约》建立并通知联合国秘书长的我们的海区，以及由这些海区产生的权利和应享权益，应继续适用，不得减少。

79. 在该宣言获得通过之前，第九次太平洋岛屿领导人会议于 2021 年 7 月 2 日通过了《领导人宣言》。在该宣言第 12 段中，太平洋岛屿领导人“共同注意到保护根据[《联合国海洋法公约》]建立的海区的重要性，并同意在面临气候变化引起的海平面上升的情况下，包括在多边一级，进一步讨论维护根据[《海洋法公约》]妥善划定的海区的问题。<sup>141</sup>

80. 太平洋岛屿论坛领导人通过《宣言》之后，《小岛屿国家联盟国家元首和政府首脑宣言》于 2021 年 9 月 22 日获得通过。<sup>142</sup> 在该宣言第 41 段中，小岛屿国家联盟各国的领导人：

申明根据《联合国海洋法公约》，没有义务不断审查基线 and 海区外部界限，也没有义务在将海图或地理坐标表交存联合国秘书长后予以更新，并且无论气候变化引起的海平面上升是否带来任何物理变化，这种海区以及由此产生的权利和应享权益都应继续适用，不得减少。

安提瓜和巴布达在其 2021 年代表小岛屿国家联盟的发言中称：

[该宣言]反映了[小岛屿国家联盟]的解释，即[《海洋法公约》]没有规定任何义务，要求在基线和外部界限一旦交存秘书长后予以审查或更新，许多[小岛

<sup>141</sup> 见上文脚注 59。

<sup>142</sup> 见 <https://www.aosis.org/launch-of-the-alliance-of-small-island-states-leaders-declaration/>。小岛屿国家联盟是一个区域组织，由来自加勒比、太平洋、非洲、印度洋和东南亚的 39 个成员国组成：安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、佛得角、科摩罗、库克群岛、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、斐济、格林纳达、几内亚比绍、圭亚那、海地、牙买加、基里巴斯、马尔代夫、马绍尔群岛、毛里求斯、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞舌尔、新加坡、所罗门群岛、苏里南、东帝汶、汤加、特立尼达和多巴哥、图瓦卢和瓦努阿图。

屿发展中国家]在这一问题上也缺乏实践。这与太平洋岛屿论坛国家元首和政府首脑 8 月份的发言以及第一次问题文件的初步意见相呼应。<sup>143</sup>

81. 《太平洋岛屿论坛领导人宣言》得到了另外两个组织的认可：气候弱势论坛<sup>144</sup>及非洲、加勒比和太平洋国家组织。<sup>145</sup> 2021 年 11 月 2 日《气候弱势论坛达卡-格拉斯哥宣言》规定如下：“我们，气候弱势论坛的国家元首和政府首脑以及高级代表……，呼吁所有国家支持太平洋岛屿论坛[领导人]2021 年《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》中概述的原则”。<sup>146</sup> 而 2022 年 4 月 8 日的《非洲、加勒比和太平洋国家组织渔业和水产养殖业部长第七次会议宣言》则规定如下：“我们，非加太国家组织成员国负责渔业和水产养殖业的部长们……支持 2021 年太平洋岛屿论坛[领导人]《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》”。<sup>147</sup>

## B. 初步意见

82. 根据上述对会员国向委员会提交的材料、在第六委员会的发言以及在各种国际和区域宣言中表达的集体立场所作的全面介绍，可得一些初步意见。

83. 第一，显而易见，在众多提交的材料和发言中，直接或间接提及法律稳定性问题，包括解决第一次问题文件所述固定基线和(或)从这些基线量起的海区外部界限问题的文件和发言数目最多。其次提及最多的是在解释《联合国海洋法公约》时，需响应海平面上升的影响，主要指《海洋法公约》不应禁止冻结基线。<sup>148</sup> 显然，会员国认为这些是与海平面上升所涉海洋法方面最相关的问题。法律学者也注意到会员国对这些方面的关注发生了有趣的变化。<sup>149</sup>

84. 第二，会员国对法律稳定性以及确定性、安全性和可预测性的关注点非常具体且务实。仅有少数会员国在发言中将法律稳定性视为与《联合国海洋法公约》

<sup>143</sup> 见上文脚注 99。

<sup>144</sup> 由 58 个成员国组成：27 个成员国来自非洲和中东，20 个成员国来自亚洲和太平洋，11 个成员国来自拉丁美洲和加勒比。欲了解更多信息，见 <https://thecvf.org/members/>。

<sup>145</sup> 由来自非洲、加勒比和太平洋的 79 个成员国组成。欲了解更多信息，见 <https://www.oacps.org/>。

<sup>146</sup> 见 <https://thecvf.org/our-voice/statements/dhaka-glasgow-declaration-of-the-cvf/>。

<sup>147</sup> 见 [https://www.oacps.org/wp-content/uploads/2022/05/Declaration\\_-7thMMFA\\_EN.pdf](https://www.oacps.org/wp-content/uploads/2022/05/Declaration_-7thMMFA_EN.pdf)，第 8 页。

<sup>148</sup> 如上所述，在 2021 年 67 个代表团在第六委员会的 69 次提及该专题的发言中，有 25 次发言提及法律稳定性，20 次发言提及固定基线这一解决方案，11 次发言提及《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》(其中涉及以前的专题)，以及 11 次发言提及需要解释《联合国海洋法公约》以支持固定基线。2022 年，在提及海洋法与海平面上升有关的方面的 17 次发言中，11 次发言提及固定基线这一解决办法，9 次发言提及法律稳定性。绝大多数提交的材料也提及固定基线和法律稳定性。

<sup>149</sup> 例如，见 Davor Vidas and David Freestone, “Legal certainty and stability in the face of sea level rise: trends in the development of State practice and international law scholarship on maritime limits and Boundaries”, 载于 *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 37, 2022, pp. 673-725; 和 Frances Anggadi, “What States say and do about legal stability and maritime zones, and why it matters”, 载于 *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 71, No. 4 (October 2022), pp. 767-798。

整体制度有关的更普遍概念，<sup>150</sup> 除此之外，其他会员国在第一次问题文件之后提交的材料、所做发言和集体宣言中提及该问题时，均认为法律稳定性专门针对下列方面，并与之有内在联系：按海平面上升发生影响前的状况来维持海区，以及受海平面上升影响的会员国决定不更新其坐标和海图通告，从而固定基线，即使由于海平面上升，实际海岸向陆地移动。包括那些有国家立法规定移动基线的国家在内，没有任何国家对固定基线这一方案提出异议。

85. 第三，一个值得注意的趋势是，世界各区域的国家逐步认识到，必须在海洋法范围内找到解决海平面上升对海岸和海区不利影响的办法，特别在维持基线和从这些基线量起的海区外部界限方面的法律稳定性。太平洋国家采用的办法和国家实践已经整合，这体现在它们向委员会提交的文件、在第六委员会的发言以及太平洋岛屿论坛领导人于 2021 年 8 月通过的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》中。这些国家的做法得到了跨区域确认，小岛屿国家联盟成员国在其提交的文件和发言中以及在 2021 年 9 月通过的《小岛屿国家联盟国家元首和政府首脑宣言》中表达了同样的观点。这是因为该联盟的 39 个成员不仅包括太平洋国家(太平洋岛屿论坛 18 个成员中的 14 个)，而且还包括其他区域的国家：非洲(3 个)、印度洋(4 个)、加勒比(16 个)、东南亚(1 个)。太平洋岛屿论坛和小岛屿国家联盟共有 43 个成员国，其中 41 个是《联合国海洋法公约》缔约国，占该公约缔约国的近 25%。<sup>151</sup> 此外，必须注意到其他区域国家的赞成立场，即赞成维持基线和从这些基线量起的海区外部界限，并赞成固定基线这一解决方案。这些立场带有各种明示或隐含的细微之处，强调《联合国海洋法公约》没有规定更新基线的义务。持此立场的包括亚洲国家(印度尼西亚、日本、马来西亚、菲律宾)、拉丁美洲国家(阿根廷、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加)、非洲国家(阿尔及利亚、埃及、塞拉利昂)、欧洲国家(保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、法国、德国、希腊、爱尔兰、荷兰王国、罗马尼亚)和北美国家(美国)。

86. 世界不同区域的若干国家明确地将法律稳定性的含义与维持海区和固定基线及外部界限的解决方案挂钩：斐济 2021 年代表太平洋岛屿论坛在第六委员会的发言；<sup>152</sup> 巴布亚新几内亚(太平洋)2020 年发言；<sup>153</sup> 密克罗尼西亚联邦(太平洋)2020 年发言；<sup>154</sup> 安提瓜和巴布达(加勒比)2021 年提交的材料；<sup>155</sup> 罗马尼亚

<sup>150</sup> 冰岛，代表北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)，2021 年(见上文脚注 122)；荷兰王国，2021 年(见上文脚注 123)；捷克共和国，2021 年(见上文脚注 129)；约旦，2021 年(见上文脚注 113)。

<sup>151</sup> 见 Vidas and Freestone, “Legal certainty and stability in the face of sea level rise”(见上文脚注 149)，第 714-715 页。

<sup>152</sup> 见上文脚注 70。

<sup>153</sup> 见上文脚注 83。

<sup>154</sup> 见上文脚注 86。

<sup>155</sup> 见上文脚注 46。

(欧洲)2021 年发言；<sup>156</sup> 智利(拉丁美洲)2021 年发言；<sup>157</sup> 阿根廷(拉丁美洲)2021 年发言。<sup>158</sup>

87. 第一次问题文件就采取了此办法。该文件第 104 段(d)、<sup>159</sup> (e)<sup>160</sup> 和(f)<sup>161</sup> 分段中提出的意见得到了上文所述会员国立场的证实。

88. 与此同时，在谈判《联合国海洋法公约》时，海平面上升及其影响没有被视为需要在公约中加以处理的问题，<sup>162</sup> 这一点在会员国发言中有所体现，<sup>163</sup> 会员国发言同样反映出在解释《公约》时，需考虑到应对海平面上升影响问题，要点是《公约》不禁止冻结基线。第一次问题文件讨论了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、海区外部界限和海区内权利影响的问题。<sup>164</sup> 这

<sup>156</sup> 见上文脚注 125。

<sup>157</sup> 见上文脚注 119。

<sup>158</sup> 见上文脚注 120。

<sup>159</sup> A/CN.4/740 和 Corr.1，第 104(d)段：“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”。

<sup>160</sup> 同上，第 104(e)段：“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”。

<sup>161</sup> 同上，第 104(f)段：“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”。

<sup>162</sup> 如第一次问题文件(A/CN.4/740 和 Corr.1，第 104(a)段)所述。

<sup>163</sup> 例如，汤加 2021 年的发言(见上文脚注 90)；萨摩亚代表太平洋小岛屿发展中国家 2021 年的发言(见上文脚注 77)；安提瓜和巴布达代表小岛屿国家联盟 2021 年的发言(见上文脚注 99)；中国 2021 年的发言(可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>)。仅中文。另见 A/C.6/76/SR.20，第 93 段)；古巴 2021 年的发言(见上文脚注 117)；所罗门群岛 2021 年的发言(见上文脚注 92)；印度 2021 年的发言(可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#23mtg>)和 2022 年发言(可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>，第 26 次全体会议)；印度尼西亚 2022 年的发言(见上文脚注 111)；和密克罗尼西亚联邦 2020 年的发言(见上文脚注 86)。太平洋岛屿论坛领导人于 2021 年 8 月 6 日发表的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》序言中也有类似内容。

<sup>164</sup> A/CN.4/740 和 Corr.1，第 78-80 段：

78. ……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) 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)。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。

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，但总体观点是，这一文本仅适用于涉及三角洲的情况。

一分析引发了第 104 段(d)、(e)、(f)分段所载上述意见，会员国对《海洋法公约》解释的看法基本上证实了这项分析，下文各段对此作了说明。

89. 虽然大部分学说对《海洋法公约》的解释是领海、毗连区和专属经济区的外部界限可移动，<sup>165</sup> 研究组在 2021 年辩论期间也提及此种解释，<sup>166</sup> 但许多国家的观点与此不同，它们试图更务实地回应海平面上升负面影响所引发的关切。

90. 法国在 2022 年提交委员会的材料<sup>167</sup> 中指出：

[《联合国海洋法公约》的规定]给予沿海国主动修改或维持其基线和海区界限通告数据的回旋余地。《公约》让沿海国决定是否修改这些数据，这意味着只要沿海国不决定作出修改，最初通告的数据仍然有效。

这适用于《公约》第五条规定的正常基线，也适用于第十六条规定的直线基线。同样，在海区方面，对于《公约》分别关于专属经济区和大陆架的第七十五条和第八十四条，我们持同样看法。

与此同时，法国主张将第七条第 2 款解释为“适用于海平面上升造成的情况，而不论是否有三角洲”，从而提出了一个比第一次问题文件更雄心勃勃的办法。

91. 德国 2022 年提交的材料<sup>168</sup> 思路相同：

德国承诺……与其他国家共同努力，以符合[《联合国海洋法公约》]的方式，包括通过当代解读和解释其意图和宗旨……维持其海区以及由此产生的权利和权益。

通过这种当代解读和解释，德国认为，[《海洋法公约》]允许冻结根据《公约》……正式确定、公布和交存的[基线和海区外部界限]。

[《公约》]没有规定任何明确义务更新已经标记的正常基线([《公约》]第五条)，[或]更新已标记、公布和交存的直线基线(……第十六条)，也没有规定任何义务更新一国有关[专属经济区](……第七十五条)和大陆架(……第八十四条)的海图和地理坐标表。

然而，德国的结论是，假想基线的概念已是[《公约》]固有概念，特别是在[根据《公约》第七条第 2 款]，海岸线因“三角洲和其他自然条件”的存在而非常不稳定的情况下。

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。……此外，有意见认为，为此目的，可以利用第七条第 4 款……和第七条第 5 款……。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。

<sup>165</sup> 同上，第 78 段。

<sup>166</sup> A/76/10，第 270-277 段。

<sup>167</sup> 见上文脚注 60。

<sup>168</sup> 见上文脚注 62。

由于[欧洲联盟成员国]在若干译文中将这一规定译为“三角洲或其他自然条件”，德国建议研究对该条款的当代理解是否可以扩大[《公约》第七条第 2 款]的例外范围，为国家冻结其基线和海区外部界限提供进一步的法律确定性。

德国承诺在多个层面进行密切多边协调和合作，以促成各方就这样一个当代解释达成一致，可能的途径是努力达成“对[《公约》]相关条款的正确解释的共同理解”，可在[《海洋法公约》缔约国会议决议]中表述并得到缔约国认可，或在[联合国大会]决议中表述并得到[联合国]会员国认可。我们还支持[大会]第六委员会为此目的进行进一步讨论。

92. 各国在第六委员会的发言中采取了类似立场。例如，参见以下发言：

(a) 图瓦卢 2020 年代表太平洋岛屿论坛的发言；<sup>169</sup>

(b) 斐济 2021 年代表太平洋岛国论坛的发言中提及太平洋岛国论坛领导人于 2021 年 8 月发表的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》是对《联合国海洋法公约》的“善意解释”。<sup>170</sup> 下列国家也就《太平洋岛屿论坛宣言》作了类似发言：巴布亚新几内亚于 2021 年和 2022 年将《宣言》称为“论坛成员国关于[《公约》]海区规则如何适用于气候变化相关海平面上升情况的正式声明”；<sup>171</sup> 新西兰 2021 年和 2022 年的发言；<sup>172</sup> 萨摩亚 2022 年代表太平洋小岛屿发展中国家的发言中指出：

正如《宣言》明确指出的那样，[《公约》]及其基本原则支持该办法。……《宣言》在形式上并不构成对[《公约》]的法外规避或建立新的国际法。由于《宣言》的依据是对[《公约》]所反映的现行海洋法的解释，欢迎太平洋岛屿论坛成员以外的国家，包括非[《公约》]缔约国，认可和适用《宣言》中的办法；<sup>173</sup>

(c) 伯利兹 2020 年在代表小岛屿国家联盟发言时回顾说，“《维也纳条约法公约》规定，嗣后适用条约的惯例，凡表明缔约国同意条约解释者，应予考虑。当一项条约对某个问题保持沉默时，情况尤其如此，如《公约》对更新坐标或海图的要求”；<sup>174</sup>

<sup>169</sup> 见上文脚注 69。

<sup>170</sup> 见上文脚注 70。

<sup>171</sup> 见上文脚注 73 和 74。

<sup>172</sup> 见上文脚注 75 和 76。

<sup>173</sup> 见上文脚注 82。

<sup>174</sup> 见上文脚注 98。《维也纳条约法公约》(维也纳，1969 年 5 月 23 日)，联合国，《条约汇编》，第 1155 卷，第 18232 号，第 443 页(见第三十一条，第 3 项(乙)款)。

(d) 安提瓜和巴布达 2021 年代表小岛屿国家联盟的发言提及该联盟“对[《公约》]没有规定在基线和外部界限交存秘书长后进行审查或更新的义务的解释”；<sup>175</sup>

(e) 萨摩亚 2021 年代表太平洋小岛屿发展中国家发言，指出“在适用[《公约》]时必须尊重《公约》规定的权利和义务，包括岛屿国家从其海区获得的权利和权益”；<sup>176</sup>

(f) 马尔代夫 2021 年指出，“我们并不认为[《公约》]要求定期更新这些提交的资料。……这种解释对于确保稳定性、安全性、确定性和可预测性是必要的”；<sup>177</sup>

(g) 密克罗尼西亚联邦 2020 年申明“《公约》……应以促进法律稳定性、安全性、确定性和可预测性的方式加以解释和适用”；<sup>178</sup>

(h) 汤加 2021 年指出《公约》“必须以尊重脆弱小岛屿国家的权利和主权的方式加以解释和适用”；<sup>179</sup>

(i) 冰岛 2021 年代表北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)，指出“应根据不断变化的情况解释《公约》”；<sup>180</sup>

(j) 德国 2021 年的发言，与 2022 年提交给委员会的材料中的办法相同；<sup>181</sup>

(k) 智利 2021 年主张“解释[《公约》]的最佳办法是优先考虑国际稳定和各国和平共处的原则”；<sup>182</sup>

(l) 斯里兰卡 2021 年指出“现在委员会也许应审视是否可以经相互同意或根据所有缔约国的嗣后实践修改《公约》”；<sup>183</sup>

(m) 爱沙尼亚 2021 年指出“我们满意地注意到，研究小组找到了以符合国家间关系稳定需要的方式解释[公约]的可能性”；<sup>184</sup>

<sup>175</sup> 见上文脚注 99。

<sup>176</sup> 见上文脚注 77。

<sup>177</sup> 见上文脚注 104。

<sup>178</sup> 见上文脚注 86。

<sup>179</sup> 见上文脚注 90。

<sup>180</sup> 见上文脚注 122。

<sup>181</sup> 2021 年德国的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>。见上文脚注 62。

<sup>182</sup> 见上文脚注 119。

<sup>183</sup> 见上文脚注 106。

<sup>184</sup> 见上文脚注 131。

(n) 俄罗斯联邦 2021 年指出“必须找到一个切实可行的解决办法，一方面与[《公约》]保持一致，另一方面反映受海平面上升影响的国家的关切”；<sup>185</sup>

(o) 所罗门群岛 2021 年的发言；<sup>186</sup>

(p) 西班牙 2021 年指出，“委员会必须继续开展关于这一专题的工作，以保证尊重[《公约》]并保证其完整性……，同时使我们能够找到特别方案，考虑到一些国家，特别是……小岛屿发展中国家的特殊情况，这些国家正在遭受气候变化引起的海平面上升进程的影响”；<sup>187</sup>

(q) 希腊 2021 年指出，“关于海平面上升专题，[《公约》]在适当的背景下为所提出的问题提供了答案”。<sup>188</sup>

93. 值得注意的是，在提交委员会的材料或在第六委员会的发言中，没有任何国家反对上述对《联合国海洋法公约》的解释。

94. 各国的这一务实解释支持第一次问题文件提出的办法，<sup>189</sup> 在某些情况下甚至比第一次问题文件更进一步，认为《联合国海洋法公约》第七条第 2 款适用于海平面上升造成的情况，而无论是否存在三角洲。该办法值得欢迎。

95. 与此同时，各国在第一次问题文件印发后提交的材料和发言中所表达的意见，很少提到关于冻结基线和海区外部界限的习惯法形成问题。第一次问题文件分析了这一问题，认为“在现阶段，对国际法中出现关于维持基线和从基线量起的海区外部界限的特定或区域习惯规则(甚至一般习惯规则)，作出明确结论为时尚早”；虽然在起草第一次问题文件时，共同主席能够确定区域国家实践的要素，但法律确信的存在(尚)不明显。<sup>190</sup>

96. 事实上，在 2020-2022 年期间提交的材料和声明中，各国关注的重点在于对《联合国海洋法公约》的解释和对国家实践的介绍。关于习惯法形成问题的观点有限，而且相当谨慎。例如，德国在其 2022 年提交的材料中指出，它“承诺……与其他国家合作，以符合《公约》的方式，包括通过当代解读和解释《公约》的意图和宗旨，而非通过制定新的习惯规则，维护它们的海区以及由此产生的权利和权益”。<sup>191</sup> 欧洲联盟在 2022 年的发言中指出：

欧洲联盟及其成员国建议谨慎考虑这方面的区域国家实践以及各自的法律确信，因为像[《公约》]这样普遍适用的规定和原则需统一适用于世界所有

<sup>185</sup> 见上文脚注 132。

<sup>186</sup> 见上文脚注 92。

<sup>187</sup> 西班牙 2021 年的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>。

<sup>188</sup> 见上文脚注 135。

<sup>189</sup> A/CN.4/740 和 Corr.1，第 104(f)段。

<sup>190</sup> 同上，第 104(i)段。

<sup>191</sup> 见上文脚注 62。

区域……不可因某些可能出现的关于海平面上升的区域性国家实践而承认区域性习惯海洋法规则，欧洲联盟及其成员国鼓励研究小组在推断是否存在(或不存在)既定的国家实践或法律确信之前，以国家实践为基础，考虑世界所有区域接受的法律确信。<sup>192</sup>

2022 年，密克罗尼西亚联邦在发言中指出：

[密克罗尼西亚联邦]强调，[2021 年[太平洋岛屿论坛领导人]的《宣言》宣布了太平洋岛屿论坛成员对现有国际海洋法的理解和适用。……《宣言》的正式目的不是确立或宣布新的区域习惯国际法。……对[密克罗尼西亚联邦]而言，即便假定《宣言》代表着形成或宣布新的区域习惯国际法，太平洋岛屿论坛区域以外国家的意见对能否为该区域制定这种新法律没有影响。正如委员会本身在其关于确定习惯国际法的结论草案中所指出，此类区域习惯国际法只适用于那些接受该法的国家，而不适用于没有接受或适用这种区域习惯国际法的区域外国家。<sup>193</sup>

同样，巴布亚新几内亚在其 2022 年的发言中指出，《宣言》“不是关于区域习惯法的正式声明，不应被误解或曲解为区域习惯法”。<sup>194</sup> 安提瓜和巴布达在 2021 年代表小岛屿国家联盟的发言中指出，“虽然我们认识到可能还没有足够的国家实践和法律确信来得出存在关于维持海区的一般习惯规则的结论，但我们认为趋势是朝这个方向发展的”。<sup>195</sup> 而中国在 2021 年的表态中则更为谨慎：“许多国家认为，关于海平面上升问题，一致的国家实践尚未形成，过分强调区域实践可能会加剧法律规则的碎片化。”<sup>196</sup> 以色列在 2021 年的声明中也表达了类似的谨慎态度：“以色列认为，鉴于这一领域的国家实践有限，研究组本身也承认这一点，目前很难就是否有证据表明存在海平面上升问题的具有约束力的国际法规则下结论。”<sup>197</sup> 俄罗斯联邦在 2021 年的声明中表达了以下观点：“在现阶段，不存在可适用的习惯国际法规则，这既是因为相关实践作为法律义务(法律确信)没有得到承认，也是因为实践本身不足。”<sup>198</sup> 斯里兰卡在其 2021 年的发言中表示，“委员会也许能够发展习惯国际法规则，从而对《公约》进行修改，采用较可取的海洋划界办法”。<sup>199</sup> 共同主席谨重申，他们承诺充分遵守在将这一专题列入委员会议程时所确立的任务：关于本专题的工作不会提出修改《公约》的提案。

<sup>192</sup> 见上文脚注 138。

<sup>193</sup> 密克罗尼西亚联邦 2022 年的发言，第 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>(第 28 次全体会议)。

<sup>194</sup> 见上文脚注 74。

<sup>195</sup> 见上文脚注 99。

<sup>196</sup> 见上文脚注 163。

<sup>197</sup> 以色列 2021 年的发言，第 2 至 3 页。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>。

<sup>198</sup> 见上文脚注 132。

<sup>199</sup> A/C.6/76/SR.21，第 112 段(见上文脚注 106)。

97. 2020-2022 年期间，在世界各区域国家向委员会提交的材料和在第六委员会的发言中，越来越多提及维持海区(和/或)固定基线的国家实践。例如，参见以下内容：密克罗尼西亚联邦 2020 年的发言；<sup>200</sup> 伯利兹在 2020 年代表小岛屿国家联盟的发言；<sup>201</sup> 安提瓜和巴布达 2021 年代表小岛屿国家联盟的发言；<sup>202</sup> 斐济 2021 年在太平洋岛屿论坛提交的材料；<sup>203</sup> 新西兰在 2022 年提交的材料(其中还提到库克群岛的实践)；<sup>204</sup> 联合王国，2022 年提交的材料；<sup>205</sup> 荷兰王国 2022 年提交的材料(其中提及建立“基本海岸线”，通过补砂养护进行维护)。<sup>206</sup> 共同主席感谢委员会成员比马尔·帕特尔先生提供关于印度国家实践的文件，该文件内容丰富。

98. 综上，可得出以下初步意见：

(a) 会员国认为法律稳定性(以及安全性、确定性和可预测性)的含义十分具体，通过固定基线(和从这些基线量起的海区外部界限)与海区的维护联系在一起；换言之，受海平面上升影响的国家无需更新其坐标和海图通告，因此，即使实际海岸因海平面上升而向陆地移动，基线也是固定的。包括那些有国家立法规定移动基线的国家在内，没有任何国家对固定基线这一方案提出异议。

(b) 会员国指出，在谈判《联合国海洋法公约》时，海平面上升及其影响并没有被视为需要由《公约》处理的问题，并指出有必要解释《海洋法公约》，借以应对海平面上升的影响。大多数国家认为，这种解释应是指《公约》不禁止冻结基线。这是一种务实的办法，它建议对《公约》的解读或解释是，一旦适当确定、公布和交存基线，就可以冻结基线。根据这一解释，《公约》没有规定更新已公布和交存的正常基线或直线基线的明确义务，也没有规定更新一国有关专属经济区和大陆架的海图和地理坐标表的进一步义务。对《公约》的这种解释比第一次问题文件中提出的解释更进一步，因为这一解释认为《公约》第七条第 2 款适用于海平面上升造成的情况，而无论是否存在三角洲。没有任何国家在提交委员会的材料或在第六委员会的发言中反对对《公约》的这一解释：

(c) 第一次问题文件第 104 段中的意见基本上得到会员国的支持，但有上文所述的细微差别。

<sup>200</sup> 见上文脚注 86。

<sup>201</sup> 见上文脚注 98。

<sup>202</sup> 见上文脚注 99。

<sup>203</sup> 见上文脚注 57。

<sup>204</sup> 见上文脚注 54。

<sup>205</sup> 见上文脚注 68。

<sup>206</sup> 见上文脚注 66。

### 三. 边界不可改变和不可触犯

#### A. 边界和不可改变原则

99. 奥本海将国家边界定义为“地球表面上将一国领土与另一国领土、或与未被占用的领土、或与公海分开的假想线”。<sup>207</sup> 在边界争端案(贝宁/尼日尔)中, 国际法院指出, “边界是国家主权地区之间的分界线, 不仅在地球表面, 而且在底土和上覆的空气柱中”。<sup>208</sup> 根据国际法院在领土争端案(阿拉伯利比亚民众国/乍得)中的意见, “‘界定’领土就是界定其边界”。<sup>209</sup> 内西写道, “在当代国际关系中, ‘边界’一词就是确定一国领土主权范围的线。这一概念的一般定义适用于陆地和海洋划界, 将边界称为‘一国法律规范空间效力的极限’”。<sup>210</sup> 内西进一步指出, “边界在国际法中具有根本意义, 因为它们界定了国家管辖权的界限以及由此产生的重要法律后果”,<sup>211</sup> “边界不可触犯原则是指所有国家在任何情况下都有义务尊重现有划界, 但不意味着边界不可改变”。<sup>212</sup>

100. 边界的稳定性和确定性原则在国际法中已得到确立。<sup>213</sup> 正如国际法院在柏威夏寺案(柬埔寨诉泰国)中所强调的那样, “一般而言, 当两个国家划定边界时, 首要目标之一是稳定和确定。如果如此确立的界线在任何时候, 且在持续可及过程的基础上受到质疑, 那么这是不可能的……。这样的边界, 遑论稳定, 是岌岌可危的”。<sup>214</sup> 同样, 在领土争端案(阿拉伯利比亚民众国/乍得)中, 国际法院强调边界稳定的原则, 指出“边界一旦商定, 即保持不变, 因为任何其他办法都会损害边界稳定的基本原则, 而国际法院一再强调这一原则的重要性”。<sup>215</sup> 国际法院在领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉哥伦比亚)中重申了这一原则。<sup>216</sup>

<sup>207</sup> Robert Jennings and Arthur Watts, eds., *Oppenheim's International Law*, 9th ed., vol. 1, *Peace* (Harlow, Longman, 1992), para. 226, at p. 661.

<sup>208</sup> 边界争端案(贝宁/尼日尔), 判决, 《2005年国际法院案例汇编》, 第90页起, 见第142页, 第124段。

<sup>209</sup> 领土争端案(阿拉伯利比亚民众国/乍得), 判决, 《1994年国际法院案例汇编》, 第6页起, 见第26页, 第52段。

<sup>210</sup> Giuseppe Nesi, “Boundaries”, in *Research Handbook on Territorial Disputes in International Law*, Marcelo G. Kohen and Mamadou Hébié, eds. (Cheltenham, United Kingdom, and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar, 2018), pp. 193-233, at p. 197.

<sup>211</sup> 同上, 第201页。另见 Malcolm N. Shaw, “The heritage of States: the principle of *uti possidetis juris* today”, *British Year Book of International Law*, vol. 67 (1996), pp. 75-154, at p. 77.

<sup>212</sup> Nesi, “Boundaries” (见上文脚注 210), 第229页。

<sup>213</sup> 见同上, 第227页。

<sup>214</sup> 柏威夏寺案(柬埔寨诉泰国), 案情实质, 1962年6月15日判决: 《1962年国际法院案例汇编》, 第6页起, 见第34页。

<sup>215</sup> 领土争端案(阿拉伯利比亚民众国/乍得)(见上文脚注 209), 第37页, 第72段; 和 Nesi, “Boundaries” (见上文脚注 210), 第229页。

<sup>216</sup> 领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉哥伦比亚), 初步反对意见, 判决, 《2007年国际法院案例汇编》, 第832页起, 见第861页, 第89段。

## B. 占领地保有和边界不可触犯原则

101. 许多人认为，从占领地保有原则衍生出来的边界不可触犯原则<sup>217</sup> 是一项既定原则。<sup>218</sup> 其起源可以追溯到罗马法，但后来在 19 世纪拉丁美洲和 20 世纪非洲的非殖民化时期，在确定边界的背景下被采用和发展。以前的殖民地行政边界或分划变为国际边界或界线。<sup>219</sup> 占领地保有原则的三个核心目的是防止出现无主财产的情况、<sup>220</sup> 防止冲突<sup>221</sup> 和维护稳定。<sup>222</sup>

102. 除非殖民化进程外，报告员委员会在芬兰和瑞典之间的奥兰群岛案中适用了占领地保有原则，国际联盟理事会在建议将奥兰群岛判给芬兰时采纳了这一原则。<sup>223</sup> 在国家继承方面，前南斯拉夫社会主义联邦共和国解体后，巴丹泰仲裁委员会在其第三次意见书中承认占领地保有(尊重独立时存在的边界)是一项一般原则，适用范围不限于非殖民化，联邦国家的内部边界成为国际边界。<sup>224</sup> 虽然对占

<sup>217</sup> Dirdeiry M. Ahmed, *Boundaries and Secession in Africa and International Law: Challenging Uti Possidetis* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2015), pp. 47-74.

<sup>218</sup> 边界争端案(布基纳法索/马里共和国)，判决，《1986 年国际法院案例汇编》，第 554 页起，见第 565 页，第 20 段；边界争端案(布基纳法索/尼日尔)，判决，《2013 年国际法院案例汇编》，第 44 页起，见第 73 页，第 63 段。另见 A/76/10，第 261 段。艾哈迈德的立场是，根据“白板”原则，没有国际法的一般规则要求新独立国家“在国家继承时尊重先前存在的国际边界”。Ahmed, *Boundaries and Secession* (见上文脚注 217)，第 52 页。应指出，关于占领地保有是否是习惯国际法的一项规则，以及它是否实际上有助于维护稳定和避免冲突，学术界有激烈的辩论。Suzanne Lalonde, *Determining Boundaries in a Conflicted World: The Role of Uti Possidetis* (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002); Mohammad Shahabuddin, “Postcolonial boundaries, international law, and the making of the Rohingya crisis in Myanmar”, *Asian Journal of International Law*, vol. 9, No. 2 (July 2019), pp. 334-358; 和 Ahmed, *Boundaries and Secession* (见上文脚注 217)。

<sup>219</sup> 边界争端案(贝宁/尼日尔)(见上文脚注 208)，第 120 页，第 45-46 段。另见 Giuseppe Nesi, “Uti possidetis doctrine”, in Rüdiger Wulfrum, ed., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2018)。

<sup>220</sup> *Affaire des frontières Colombo-vénézuéliennes (Colombie contre Venezuela)*, 1922 年 3 月 24 日的裁决，《国际仲裁裁决汇编》，第一卷，第 223-298 页，见第 228 页(引自陆地、岛屿和海洋边界争端案(萨尔瓦多/洪都拉斯：尼加拉瓜参加)，判决，《1992 年国际法院案例汇编》，第 351 页起，见第 387 页，第 42 段)。

<sup>221</sup> 另见边界争端案(布基纳法索/马里共和国)中专案法官 G. Abi-Saab 的个别意见(见上文脚注 218)，他在该案中阐述了占领地保有原则的双重目的；和边界争端案(布基纳法索/尼日尔)中优素福法官的个别意见(见上文脚注 218)。

<sup>222</sup> 边界争端案(布基纳法索/马里共和国)(见脚注 218)，第 565 页，第 20 段。

<sup>223</sup> 奥兰群岛问题，报告员委员会的报告，国际联盟理事会 B.7 21/68/106 号文件，1921 年 4 月 16 日。

<sup>224</sup> Alain Pellet, “The opinions of the Badinter Arbitration Committee: a second breath for the self-determination of peoples”, *European Journal of International Law*, vol. 3, No. 1 (1992), pp. 178-185, at p. 180; Shahabuddin, “Postcolonial boundaries”(见上文脚注 218); 和 Peter Radan, *The Break-Up of Yugoslavia and International Law* (London and New York, Routledge, 2002) (其中作者批评巴丹泰委员会在边境争端案(布基纳法索诉马里)中依赖占领地保有原则的适用)。

领地保有的研究和重点大多集中在拉丁美洲和非洲，但最近的学术研究批判缺乏对后殖民时代南亚占领地保有的讨论。<sup>225</sup>

103. 占领地保有原则已在仲裁案件<sup>226</sup> 和国际法院得到援引。<sup>227</sup> 毫无疑问，最有影响力的案例是国际法院分庭对边界争端案(布基纳法索/马里共和国)的裁决，其中当事方同意，争端的解决必须“特别基于尊重殖民时代遗留下来的边界不可触犯的原则”。<sup>228</sup> 法院接着宣布，占领地保有原则并不限于非殖民化进程，而是一项一般原则，在非殖民化时，它在有关领土所有权和边界划定的“最重要法律原则中占有一席之地。”<sup>229</sup>

104. 分庭还强调，“该原则的实质在于其首要目标是确保在实现独立时尊重领土边界”。<sup>230</sup> 分庭生动描述了冻结边界的概念，它解释道，“占领地保有原则……适用于新国家(作为一个国家)，不具有追溯效力，而是立即且从那一刻起适用。它适用于国家现状，即当时领土状况的‘照片’。占领地保有原则冻结了领土所有权；它使时钟停止，但不会使指针倒转”。<sup>231</sup> 分庭强调“稳定”的裨益，解决了占领地保有与非洲国家人民自决权之间的明显矛盾，援引了“稳定的基本要求，以便生存、发展和逐步巩固其在所有领域的独立”。<sup>232</sup>

105. 非洲统一组织(非统组织)1964年通过的决议反映了尊重现有边界的原则。<sup>233</sup> 在该决议中，成员国重申严格遵守《非统组织宪章》第三条第3款规定的原则，<sup>234</sup> 并“保证尊重实现国家独立时存在的边界”。该案文被解释为承认占领地保有原

<sup>225</sup> Vanshaj Ravi Jain, “Broken boundaries: border and identity formation in postcolonial Punjab”, *Asian Journal of International Law*, vol. 10, No. 2 (July 2020), pp. 261-292; Radan, *The Break-Up of Yugoslavia and International Law*(见上文脚注 224), pp. 118-134; 和 Shaw, “The heritage of States” (见上文脚注 211), p. 105.

<sup>226</sup> 见 *Affaire des frontières Colombo-vénézuéliennes (Colombie contre Vénézuéla)*, 1922年3月24日的裁决(见上文脚注 220)。

<sup>227</sup> 边界争端案(布基纳法索/马里共和国)(见上文脚注 218); 卡西基里/塞杜杜岛案(博茨瓦纳/纳米比亚), 判决, 《1999年国际法院案例汇编》, 第1045页; 喀麦隆与尼日利亚间陆地和海洋疆界案(喀麦隆诉尼日利亚: 赤道几内亚参加诉讼), 判决, 《2002年国际法院案例汇编》, 第303页; 边界争端案(贝宁/尼日尔)(见上文脚注 208); 边界争端案(布基纳法索/尼日尔)(见上文脚注 218)。

<sup>228</sup> 边界争端案(布基纳法索/马里共和国)(见上文脚注 218), 第564页, 第19段。

<sup>229</sup> 同上, 第567页, 第26段(引自尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉洪都拉斯), 判决, 《2007年国际法院案例汇编》, 第659页起, 见第706页, 第151段)。

<sup>230</sup> 边界争端案(布基纳法索/马里共和国)(见上文脚注 218), 第566页, 第23段。另见 Shaw, “The heritage of States” (见上文脚注 211), 第128页。

<sup>231</sup> 边界争端案(布基纳法索/马里共和国)(见上文脚注 218), 第568页, 第30段。

<sup>232</sup> 同上, 第567页, 第25段。

<sup>233</sup> 1964年7月17日至21日在开罗举行的非统组织国家元首和政府首脑会议第一届常会通过题为“非洲国家间边界争端”的第AHG/Res.16(I)号决议, 序言部分内容如下: “还考虑到非洲国家的边界在其独立之日即构成有形的现实”。

<sup>234</sup> 《非洲统一组织宪章》(1963年5月25日, 亚的斯亚贝巴), 联合国, 《条约汇编》, 第479卷, 第6947号, 第39页。根据第3条第(3)款, 成员国庄严申明并宣布遵守“尊重各国主权和领土完整及其不可剥夺的独立存在权利”的原则。

则。<sup>235</sup> 在突尼斯/阿拉伯利比亚民众国案中，国际法院指出，阿拉伯利比亚民众国和突尼斯之间的陆地边界始于 1910 年，历经两次世界大战，这一事实体现了 1964 年非统组织决议中的尊重边界原则。<sup>236</sup>

### C. 占领地保有原则对海洋边界的适用

106. 陆地边界和海洋边界有所区别，特别是在其各自的基础或创建方面。<sup>237</sup> 内西指出，边界概念的一般定义“既适用于陆地划界，也适用于海洋划界，将边界称为‘一国法律规范空间效力的极限’”。<sup>238</sup> 在边界争端案(布基纳法索/马里共和国)中，国际法院分庭指出，“在领土归属争端或划界争端中作出的任何司法裁决的效力必然是确定边界”；同样的推理似乎也适用于海洋划界，其目的是确立边界或界线。<sup>239</sup>

<sup>235</sup> 边界争端案(布基纳法索/马里共和国)(见上文脚注 218)，第 565-566 页，第 22-23 段。然而，见优素福法官在边界争端案(布基纳法索/尼日尔)中的个别意见(见上文脚注 218)，其中他详细说明了法律上占领地保有原则与非统组织决议中的非洲尊重边界原则之间的差异。另见 Suzanne Lalonde, “The role of the *uti possidetis* principle in the resolution of maritime boundary disputes”, in *Sovereignty, Statehood and State Responsibility: Essays in Honour of James Crawford*, Christine Chinkin and Freya Baetens, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2002), pp. 248-272, at p. 256; 和 Pierre-Emmanuel Dupont, “Practice and prospects of boundary delimitation in Africa: the ICJ judgment in the *Burkina Faso/Niger Frontier Dispute* case”, *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 13, No. 1 (April 2014), pp. 103-116.

<sup>236</sup> 大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)，判决，《1982 年国际法院案例汇编》，第 18 页，见第 65-66 页，第 83-84 段。另见 Shaw, “The heritage of States” (见上文脚注 211)，第 114 页；和 Dupont, “Practice and prospects of boundary delimitation in Africa” (见上文脚注 235)。

<sup>237</sup> Lalonde, “The role of the *uti possidetis* principle”, in Chinkin Baetens, eds., *Sovereignty, Statehood and State Responsibility* (见上文脚注 235); Nesi, “Boundaries” (见上文脚注 210)，第 196 页；Marcelo Kohen, “Conclusions”, in *Droit des frontières internationales – The Law of International Boundaries*, Société française pour le droit international (Paris, Editions A. Pedone, 2016), pp. 311-319, at pp. 317-318; and Alberto Alvarez-Jimenez, “Boundary agreements in the International Court of Justice’s case law, 2000-2010”, *European Journal of International Law*, vol. 23, No. 2 (2012), pp. 495-515.

<sup>238</sup> Nesi, “Boundaries” (见上文脚注 210)，第 197 页。

<sup>239</sup> 边界争端案(布基纳法索/马里共和国)(见上文脚注 218)，第 563 页，第 17 段。然而，Snjólaug Árnadóttir 认为，“陆地领土划界与海区划界间存在着固有区别”。Snjólaug Árnadóttir, “Termination of maritime boundaries due to a fundamental change of circumstances” *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 32, No. 83 (September 2016), pp. 94-111, at pp. 104-105. 另见 Lucius Caflisch, “The delimitation of marine spaces between States with opposite or adjacent coasts”, in *A Handbook on the New Law of the Sea*, René-Jean Dupuy and Daniel Vignes, eds. (Dordrecht, Boston and Lancaster, Martinus Nijhoff, 1991), pp. 425-499, at p. 426.

107. 然而，占领地保有原则在海洋边界方面的适用有限。<sup>240</sup> 在几内亚比绍和塞内加尔之间海洋边界划界案中，这一问题被提了出来。<sup>241</sup> 虽然双方普遍承认占领地保有原则，但在该原则对海洋边界的适用问题上意见出现分歧。几内亚比绍反对对海洋边界适用占领地保有原则，因为这是最近才出现的一个领域，而塞内加尔认为占领地保有原则确实适用。<sup>242</sup> 法庭没有直接处理这一问题，因为它裁断有关公约没有确立海洋边界。<sup>243</sup> 然而，正如 Shaw 所强调，“法庭还强调，几内亚比绍和几内亚为解决这一具体争端于 1983 年签署的《仲裁协定》明确提到承认殖民边界的 1964 年非统组织决议。由于这一争端是海洋争端，法庭的结论是，双方都接受尊重殖民地边界的原则也适用于海洋边界”。<sup>244</sup>

108. 在同一案件中，贝德贾维法官提出了他著名的异议，<sup>245</sup> 其中包括他对塞内加尔关于海洋边界不构成边界的观点的答复。他明确表示，海上边界是真正的边界：

*Sur ce point, j'estime que les délimitations maritimes donnent lieu à l'existence de "frontières" véritables. L'étendue des compétences de l'Etat est sans doute différente pour les limites maritimes par rapport aux frontières terrestres. Mais cette différence est de degré non de nature, même si certaines limites maritimes ne "produisent" pas une exclusivité et une plénitude de compétence étatique.*<sup>246</sup>

109. 在陆地和海洋边界争端案(萨尔瓦多/洪都拉斯：尼加拉瓜参加)中，由于丰塞卡湾的殖民历史，分庭审查了 1821 年从西班牙继承时该海湾水域的法律状况。然而，分庭认为，当事方没有提出证据，证明比照土地案适用了占领地保有原则。<sup>247</sup> 分庭认为占领地保有原则默示适用于海湾水域的唯一部分是 1900 年划定的洪都拉斯和尼加拉瓜之间的海湾部分。分庭认为，负责划界的混合委员会“只是认为，‘丰塞卡湾与其海岸相邻的那一部分属于每个国家’是不言自明的……在这种情况下，

<sup>240</sup> 阿根廷和智利关于比格尔海峡的争端案，1977 年 2 月 18 日的裁决，《国际仲裁裁决汇编》，第二十一卷，第 53-264 页(法庭拒绝阿根廷援引占领地保有原则，理由是该原则已被 1881 年《边界条约》所取代)；几内亚比绍和塞内加尔之间海洋边界划界案，1989 年 7 月 31 日的裁决，《国际仲裁裁决汇编》，第二十卷，第 119-213 页；尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉洪都拉斯)(见上文脚注 229)；喀麦隆和尼日利亚间陆地和海洋疆界案(喀麦隆诉尼日利亚：赤道几内亚参加)(见上文脚注 227)。

<sup>241</sup> 几内亚比绍和塞内加尔之间海洋边界划界案(见上文脚注 240)，第 144-145 页，第 64 段。

<sup>242</sup> 几内亚比绍还对国家继承的自动规则提出质疑，主张采用白板原则。

<sup>243</sup> 几内亚比绍和塞内加尔之间海洋边界划界案(见上文脚注 240)，第 148 页，第 75 段。

<sup>244</sup> Shaw, "The heritage of States" (见上文脚注 211)，第 127 页。

<sup>245</sup> 几内亚比绍和塞内加尔之间海洋边界划界案(见上文脚注 240)，贝德贾维法官的反对意见，第 154 页。

<sup>246</sup> 同上，第 162-163 页，第 22 段。

<sup>247</sup> 陆地、岛屿和海上边界争端案(萨尔瓦多/洪都拉斯：尼加拉瓜参加)(见上文脚注 220)，第 589 页，第 386 段。

三国对该海域的共同继承似乎是依占领地保有原则本身的合理结果”。<sup>248</sup> Shaw 认为，“换言之，该理论适用于实际上的海洋边界，但在该海湾的特殊情况下，不是以划分水域的形式，而是以三个沿海国对这些水域的共同主权的方式”。<sup>249</sup>

110. 在尼加拉瓜诉洪都拉斯案中，洪都拉斯辩称，占领地保有原则适用于该案的陆地和海洋区域。<sup>250</sup> 国际法院认定，洪都拉斯未能就适用占领地保有原则提出令人信服的总体理由。<sup>251</sup> 然而，国际法院没有排除在海洋划界中适用该原则，指出“在某些情况下，例如在涉及历史性海湾和领海的情况下，占领地保有原则可能在海洋划界中发挥作用”。<sup>252</sup> 国际法院进一步指出，“尼加拉瓜和洪都拉斯作为新独立国家，根据法律上的占领地保有原则，有权享有独立时构成其省份的大陆和岛屿领土及领海”。<sup>253</sup> 然而，没有证据表明西班牙王室在尼加拉瓜和洪都拉斯殖民省之间划分了海洋管辖权，即使是在领海界限内。<sup>254</sup> 国际法院没有回应洪都拉斯关于大陆架的主张。

#### D. 初步意见

111. 最后，可以提出以下初步性意见：

(a) 边界的作用是划定国家主权和管辖权的范围，这个范围超出了国家的陆地领土，囊括了海洋空间。稳定原则和尊重既存边界原则(也即边界不可改变)是习惯国际法的一项规则。稳定原则和尊重既存边界原则同样适用于海洋边界，海洋边界同样具有划定一国主权范围和主权权利的功能。对维护边界稳定的关切也适用于海洋边界，如海洋边界受质疑，则可能导致国家之间就已经通过条约或其他方式确定的海洋领土产生冲突局面：

(b) 边界不可触犯原则系从占领地保有原则发展而来，被认为属于一般法律原则，不止适用于传统的非殖民化进程，已成为习惯国际法的一项规则。就本文件而言，它具有相关性。第一，因为其首要目的是在边界受到质疑时，维护稳定、避免冲突。第二，占领地保有在国际法下提供了这样一个例子，就是为维护稳定、防止冲突起见，把既有边界“冻结”。为维护稳定、防止冲突起见，也可以对基线或海区外部界限采用同样的办法：

<sup>248</sup> 同上，第 601-602 页，第 405 段。

<sup>249</sup> Shaw, “The heritage of States” (见上文脚注 211)，第 128 页。

<sup>250</sup> 尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉洪都拉斯)(见上文脚注 229)。在喀麦隆诉尼日利亚陆地和海洋划界案中，喀麦隆也主张适用占领地保有原则。国际法院没有考虑喀麦隆在认定 1913 年 3 月 11 日《英德协定》适用时提出的论点。喀麦隆和尼日利亚间陆地和海洋疆界案(喀麦隆诉尼日利亚:赤道几内亚参加)(见上文脚注 227)，第 412 页，第 217 段。

<sup>251</sup> 尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉洪都拉斯)(见上文脚注 229)，第 728 页，第 232 段。

<sup>252</sup> 同上，第 728 页，第 232 段。

<sup>253</sup> 同上，第 729 页，第 234 段。

<sup>254</sup> 同上。

(c) 关于海平面上升和海洋边界，主要的初步意见基本上不是说因为受海平面上升的影响，所以对现有海洋边界适用占领地保有，而是说为维护稳定、防止冲突起见，确保既存边界的延续性很重要。

#### 四. 情况之基本改变(情势变更)

##### A. 会员国向委员会提交的材料和会员国在大会第六委员会的发言

112. 海平面上升是否构成 1969 年《维也纳条约法公约》第六十二条第二项(甲)款框架内的情况之基本改变，并且可以援引为终止海洋边界协定的理由，第一份问题文件对这个问题进行了探讨。<sup>255</sup> 研究组一些成员指出海洋条约和裁定的边界应当是终局性的，另一些成员评论说需要开展更多研究。研究组围绕这个问题交换了一般意见，摘要载于委员会年度报告。<sup>256</sup> 第一份问题文件提到了会员国在第六委员会的许多发言以及向委员会提交的材料。会员国在发言和材料中要么主张海平面上升不应当影响条约确定的海洋边界，要么主张现有海洋边界协定的稳定性需要维持。<sup>257</sup>

113. 2021 年，奥地利在发言中表示，欢迎“进一步研究[《维也纳条约法公约》]第六十二条对海平面上升现象的适用性”。<sup>258</sup> 以色列表示，将“继续针对这一重要讨论，开展部际研究和审议，因为它与整个海平面上升议题密切相关，以色列期待参加在今后某个日期就此举行的辩论”。<sup>259</sup> 一些国家也表达了意见，说情况之基本改变不适用于确立海洋边界的条约。它们包括安提瓜和巴布达、<sup>260</sup>

<sup>255</sup> A/CN.4/740 和 Corr.1，第 114-140 段。

<sup>256</sup> A/76/10，第 281 段。

<sup>257</sup> 马尔代夫提交的材料，第 9 页(可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)；见 A/CN.4/740 和 Corr.1，第 122 段)；2019 年太平洋岛屿论坛提交的材料，第 3 页(可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)；见 A/CN.4/740 和 Corr.1，第 123 段)；2020 年美国提交的材料，第 1 页(可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)；见 A/CN.4/740 和 Corr.1，第 125 段)；2018 年和 2019 年希腊的发言(A/C.6/73/SR.21，第 68 段和 A/C.6/74/SR.28，第 56-57 段；见 A/CN.4/740 和 Corr.1，第 128 段)；新西兰的发言(A/C.6/73/SR.22，第 5 段；见 A/CN.4/740 和 Corr.1，第 130 段)；以色列的发言(A/C.6/74/SR.24，第 27 段；见 A/CN.4/740 和 Corr.1，第 131 段)。

<sup>258</sup> 2021 年奥地利的发言，可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>。

<sup>259</sup> 2021 年以色列的发言(见上文脚注 197)。

<sup>260</sup> 安提瓜和巴布达提交的材料(见上文脚注 46)。

哥伦比亚、<sup>261</sup> 塞浦路斯、<sup>262</sup> 法国、<sup>263</sup> 希腊、<sup>264</sup> 爱尔兰、<sup>265</sup> 马尔代夫、<sup>266</sup> 菲律宾、<sup>267</sup> 波兰、<sup>268</sup> 新加坡、<sup>269</sup> 泰国<sup>270</sup> 和美国。<sup>271</sup>

114. 迄今为止，没有任何国家表示，其认为《维也纳条约法公约》第六十二条第一项所编纂的情况之基本改变规则适用于海平面上升形成的海洋边界。另外，应当指出，一般而言，在援引第六十二条单方面终止条约方面，国家实践的例子少之又少，<sup>272</sup> 国际性法院或法庭适用该条的例子几乎没有。<sup>273</sup> 劳特帕赫特曾写过：“国家实践表明，实际诉诸情势变更原则的例子很少，而且可能没有例子说明，当某个国家的条约权利因这项原则受质疑时，该国会承认这项原则”。<sup>274</sup> 的确，自那以后情况似乎没有多大变化。

<sup>261</sup> 哥伦比亚提交的材料(见上文脚注 53)。

<sup>262</sup> 塞浦路斯提交的材料(见上文脚注 133)。

<sup>263</sup> 法国提交的材料(见上文脚注 60)。

<sup>264</sup> 2021 年希腊的发言(见上文脚注 135)。

<sup>265</sup> 爱尔兰提交的材料(见上文脚注 65)。

<sup>266</sup> 马尔代夫提交的材料(见上文脚注 257)。

<sup>267</sup> 2021 年菲律宾的发言(见上文脚注 112)。

<sup>268</sup> 波兰提交的材料(见上文脚注 67)，波兰在材料中表示，其“目前不考虑由于海平面上升的缘故，修改海洋边界条约”。

<sup>269</sup> 2021 年新加坡的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>。在发言中，新加坡表示认为，“一般来说，海洋划界条约和国际性法院或法庭的决定不该轻易推倒重来”，同时承认“对每项条约，都需要根据当时背景下订立的条款，并结合目的和宗旨及周围情况进行解释”。

<sup>270</sup> 2021 年泰国的发言(见上文脚注 108)。

<sup>271</sup> 2022 年美国提交的材料。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>272</sup> 在《维也纳条约法公约》缔结之前，曾有国家援引情势变更规则终止或退出条约。对相关例子的分析载于 Snjólaug Árnadóttir, *Climate Change and Maritime Boundaries: Legal Consequences of Sea Level Rise* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2021), pp 171-172。

<sup>273</sup> 见 Julia Lisztwan, “Stability of maritime boundary agreements”, *Yale Journal of International Law*, vol. 37, No. 1 (Winter 2012), pp. 153-200, at pp. 181 and 185; 渔业管辖权案(联合王国诉冰岛)，法院管辖权，判决，《1973 年国际法院案例汇编》，第 3 页；加布奇科沃-大毛罗斯项目案(匈牙利/斯洛伐克)，判决，《1997 年国际法院案例汇编》，第 7 页。不过，欧洲法院确实认定，前南斯拉夫各共和国的政治和经济变化造成了情况的基本改变。European Court of Justice, *A. Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz*, Case No. C-162/96, Judgment, 16 June 1998, para. 55。

<sup>274</sup> Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community* (Oxford, Clarendon, 1933) p. 270. Lauterpacht 还讨论了不来梅(自由汉萨市)诉普鲁士案，德国国事法院，1925 年 6 月 29 日，法院在案中承认情势变更原则，但认为这项原则不适用于该案。同上，第 277-279 页；*Annual Digest of Public International Law Cases*, vol. 3 (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 1929), pp. 352-354。

## B. 情况之基本改变规则的发展

115. 情况之基本改变(情势变更)属于国际法一般规则,已编入《维也纳条约法公约》第六十二条。第六十二条第一项规定了如下内容:

“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:

(甲) 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

(乙) 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”。

116. 这个门槛很高,因为当情况在条约缔结时已存在,并构成各方同意之“必要”根据,且情况改变会产生“根本”改变各方尚待履行之义务的影响时,国家才可援引情况之基本改变。不过,即使发生了第六十二条第一项规定的情况之基本改变,但是根据该条第二项,当事国可能也“不得”将之“援引为终止或退出条约之理由……倘该条约确定一边界”。

117. 在委员会第十八届会议期间,委员会通过了关于情况之基本改变的第59条草案。<sup>275</sup> 其中包括第二项(甲)款,但排除了以情况之基本改变为由终止或退出确定边界条约的情形。条款草案后来于1969年获得通过,成为《维也纳条约法公约》。

118. 如评注所示,委员会商定排除确定边界的条约,以防止发生冲突局面,因为“否则,[情况之基本改变]规则非但不会成为和平变更的工具,反而可能成为危险摩擦的来源”,<sup>276</sup> 不利于通过“维护边界的稳定,促进国际社会的和平与安全”。<sup>277</sup>

119. 此外,在《维也纳条约法公约》谈判期间,有国家也表达了同样的关切。例如,波兰代表专门就排除边界条约一事作过如下表态:

“波兰代表团认为,第五十九条当前的内容调和了两个相互冲突的因素——国际生活的动态性与每个法律秩序均必不可少的稳定性。虽说稳定本身不是目的,但在确定边界的条约中,稳定是最重要的因素。边界问题与国家最根本的权利密切相关。因此,波兰代表团坚持认为,任何确定边界的条约都不能容许以情况发生基本变化为由,采取单方面行动”。<sup>278</sup>

<sup>275</sup> 《1966年……年鉴》,第二卷, A/6309/Rev.1 号文件,第二编,第177页,第38段起,见第184页。

<sup>276</sup> 同上,第259页,第59条草案评注第(11)段。另见马尔代夫提交的材料(见上文脚注257)。

<sup>277</sup> Árnadóttir, “Termination of maritime boundaries” (见上文脚注239),第101-102页。为支持排除边界,委员会提到常设国际法院,上萨伏依自由区及热克斯区案,命令,1929年8月19日,《常设国际法院案例汇编》,A辑,第22号(Árnadóttir,同上,第103-104页)。另见马尔代夫提交的材料(见上文脚注257),第20-21页,引用《1966年……年鉴》,第二卷, A/6309/Rev.1 号文件,第二编,第259页,第59条草案评注第(11)段。

<sup>278</sup> 《联合国条约法会议正式记录,第二届会议,1969年4月9日到5月22日,全体会议和全体委员会会议简要记录》(A/CONF.39/11/Add.1),第二十二次全体会议,第117页,第14段。各国还表示,担心排除确定边界的条约将构成对过去缔结的一些殖民主义和不平等条约的认可,有悖自决权。例如见阿富汗的发言,同上,第118页,第19段。

120. 可以得出这样一个结论：为维护和平关系起见确保边界稳定是一项根本利益，构成《维也纳条约法公约》第六十二条第二项的目标和宗旨。同样的利益也适用于确保海洋边界的稳定、确保国家之间的和平关系。有争议的海洋边界仍然很多。抛开已确定的边界再添新的边界，这种情景似乎有损根据《公约》确保稳定这项利益。

### C. 判例法以及情况之基本改变规则对海洋边界的适用

121. 以往案例也表明，法院和法庭不愿意适用情况之基本改变来终止条约。例如，国际法院没有采纳冰岛的主张，也就是以捕鱼技术和法律的变化为依据，提出情况发生了基本改变，将之作为终止冰岛与联合王国之间仲裁条款的理由。<sup>279</sup> 同样，法院也没有接受匈牙利的论点，也就是适用《维也纳条约法公约》第六十二条，将之作为终止与捷克斯洛伐克之间条约的理由。法院着重指出，对《公约》下的稳定性感到关切，表示“《维也纳条约法公约》第六十二条的措辞带有否定意味，还附加了条件，这显然也表明，为保持条约关系的稳定，仅在例外条件下，才适用情况之基本改变这一抗辩”。<sup>280</sup>

122. 关于第六十二条第二项是否适用于海洋边界的问题，第一份问题文件提到的两个案例对此均有分析。它们分别是：国际法院 1978 年对爱琴海大陆架案(希腊诉土耳其)的判决；<sup>281</sup> 孟加拉湾海洋边界仲裁案(孟加拉国诉印度)。<sup>282</sup> 最近，在印度洋海洋划界案(索马里诉肯尼亚)中，法院指出“国家之间的边界，包括海洋边界旨在提供永久性和稳定性”。<sup>283</sup> 另外，著述者的主流观点并不支持对海洋边界条约适用情况之基本改变(情势变更)。<sup>284</sup> 因此，在现实中，这个问题更多地停留在理论层面上，不大可能出现。

<sup>279</sup> 冰岛没有在管辖权程序中出庭。在 1972 年 5 月 29 日冰岛外交部长给法院书记官长的信中，冰岛提到了情况之基本改变原则。渔业管辖权案(联合王国诉冰岛)，法院的管辖权(见上文脚注 273)。

<sup>280</sup> 加布奇科沃-大毛罗斯项目案(匈牙利诉斯洛伐克)(见上文脚注 273)，第 65 页，第 104 段。

<sup>281</sup> 爱琴海大陆架案，判决，《1978 年国际法院案例汇编》，第 3 页起，见第 35-36 页，第 85 段。另见 A/CN.4/740 和 Corr.1，第 118 页。

<sup>282</sup> 孟加拉湾海洋边界仲裁案(孟加拉国诉印度)，第 2010-16 号案件，常设仲裁法院，裁决，2014 年 7 月 7 日，第 63 页，第 216-217 段。可查阅 [www.pca-cpa.org/en/cases/18](http://www.pca-cpa.org/en/cases/18)。另见 A/CN.4/740 和 Corr.1，第 120 段。

<sup>283</sup> 印度洋海洋划界案(索马里诉肯尼亚)，判决，《2021 年国际法院案例汇编》，第 206 页起，见第 263 页，第 158 段。

<sup>284</sup> Lisztwan, “Stability of maritime boundary agreements” (见上文脚注 273), pp. 184-199. 作者提到了美国代表团在围绕当时关于情况之基本改变的第 59 条草案进行谈判时所作的发言。在发言中，美国代表团引用了奥本海对边界的定义，指出“可以推断，美国代表团也认为边界包括陆地和海洋界限”。同上，第 188 页。另见 Kate Purcell, *Geographical Change and the Law of the Sea* (Oxford, Oxford University Press, 2019), pp. 253-254; and Jenny Grote Stoutenburg, “Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island States threatened by sea-level rise”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol 26, No. 2 (January 2011), pp. 263-311, at p. 280. 但是，Árnadóttir 认为，第六十二条第二项没有把海洋边界排除在外。Árnadóttir, *Climate Change and Maritime Boundaries* (见上文脚注 272), pp. 209-219.

123. 第六十二条第二项(甲)款的目的和宗旨显然是防止冲突、维护边界稳定。承认海平面上升是第六十二条意义上的情况之基本改变，将产生相反的结果。允许国家单方面终止或退出现有的海洋边界条约，会导致各方已经通过签署协定和平解决的争端重新出现。鉴于海平面上升的影响广泛，这在世界许多地区也会对国际关系的稳定造成威胁。

124. 此外，鉴于援引第六十二条的门槛很高，还可能提出这样的问题，即海平面上升是否满足这些累积条件，让一方能够单方面终止本来有效的边界协定。第六十二条要求“其改变被援引为终止理由之事实、知识或法律制度在条约缔结时已经存在；当事国没有预见该等情况会发生改变”。<sup>285</sup> 正如一位著述者所言，“国家需要证明，缔结协定时的沿海地理情况是其同意的基础，而且其不可能合理地预料到沿海地理情况的改变”。<sup>286</sup>

#### D. 初步意见

125. 最后，可以提出以下初步性意见：

(a) 许多国家在第六委员会已表达了明确立场，认为海平面上升既不当影响条约确定的海洋边界，也不应当影响维持现有海洋边界协定的稳定这一需求。几个国家在提交给委员会的材料中重申了这个观点。迄今没有哪个国家表示，认为由于海平面上升的缘故，《维也纳条约法公约》第六十二条第一项编纂的情况之基本改变规则要适用于海洋边界；

(b) 《维也纳条约法公约》第六十二条第二项(甲)款将确定边界条约排除在适用情况之基本改变原则来终止或停止条约的范围之外。历史表明，其目的和宗旨是为和平关系起见，维持边界的稳定。为形成和平关系、避免冲突起见维持稳定，这一目的显然也同样适用于海洋边界。一国可能会单方面援引海平面上升作为情况之基本改变来终止现有条约，这有引发冲突、扰乱国际关系的风险。海平面上升的影响广泛，可能致使国家之间就既定海洋边界发生许多新的争端。这种情景对维护稳定与和平关系不利；

(c) 实践中，因情况发生基本改变而终止或停止条约的例子很少，在《维也纳条约法公约》签署前、签署后都是如此。同样，国际法院出于对确保《公约》下稳定性所怀的关切，未应国家的请求适用这项原则。没有明确的证据表明，海洋边界被有意排除在第六十二条第二项(甲)款之外。相反，在提出这一问题的三个案件中，法院一以贯之地得出了这样的结论——为边界稳定起见，第六十二条第二项(甲)款适用于海洋边界；

(d) 第六十二条下的目的是维护边界稳定与和平关系，它同样适用于海洋边界。法院和仲裁法庭在涉及这一问题的三起案件中均强调了这一点。

<sup>285</sup> Lisztwan, “Stability of maritime boundary agreements” (见上文脚注 273), 引用 Oliver J. Lissitzyn, “Treaties and changed circumstances (*rebus sic stantibus*)”, *American Journal of International Law*, vol. 61, No. 4 (October 1967), pp. 895-922, at p. 912, para. 5 (“即使情况改变并非绝对意义上的‘不可预见’，也可援引”)。

<sup>286</sup> Lisztwan, “Stability of maritime boundary agreements” (见上文脚注 273), p. 184。

## 五. 双边协定划定的相向沿海国专属经济区重叠海域不再重叠这一潜在情形所产生的影响和客观制度问题；<sup>287</sup> 商定的陆地边界终点最终落到海上这一情形所产生的影响；国际法院对加勒比海和太平洋海洋划界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)的判决

126. 委员会 2021 年年度报告显示：

“一些成员建议，研究组应考虑可能出现的一种情况：由于海平面上升以及海岸线向陆地移动，相向沿海国专属经济区原来经双方商定划界的重叠区域现在不再重叠，这种情况可能会导致这些国家陷入不合理的法律虚构之中。有人表示支持审查这一假设，包括从条约法的概念角度进行审查，如条约过时或发生意外不可能履行的情况”。<sup>288</sup>

.....

“有人指出，需要进一步审查[确立边界和固定界限的海事协定是否对所有国家都有约束力]，包括从国际法客观体系的视角进行审查。还有人建议，研究组应研究，如果已商定的陆地边界终点因海平面上升而位于海上，这会对海洋边界有什么影响”。<sup>289</sup>

此外，也有人认为必须“考虑国际法院就加勒比海和太平洋海洋划界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)作出的判决，法院在其中使用了移动的分界线进行海洋划界”。<sup>290</sup>

127. 2020 年至 2022 年，会员国向委员会提交的材料和在第六委员会的发言未涵盖这些问题。

128. 根据学说，“在沿海国与相向或相邻国签有海洋划界协定的情况下，……如海岸后退之后总面积超过 400 海里，则产生新的公海区域”。<sup>291</sup>

129. 当前考虑的情景有这样一个前提，即划界是通过海岸相向国之间的条约(下称“划界条约”)实现的。无论如何，以下考虑可能只适用于专属经济区的概念。就大陆架而言，任何规定都不妨碍国家根据《联合国海洋法公约》第七十六条及其规定的程序，将大陆架界限扩展到 200 海里以外；同时，不得超过 350 海里的最大限度。

<sup>287</sup> 布加勒斯特大学法学院的 Ion Galca 教授对本章这一部分亦有贡献。共同主席谨此表示感谢。

<sup>288</sup> A/76/10，第 277 段。

<sup>289</sup> 同上，第 281 段。

<sup>290</sup> 同上，第 272 段。加勒比海和太平洋的海洋划界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)和波蒂略岛北部的陆地边界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)，判决，《2018 年国际法院案例汇编》，第 139 页。

<sup>291</sup> Sarra Sefrioui, “Adapting to sea-level rise: a law of the sea perspective”, in *The Future of the Law of the Sea*, Gemma Andreone, ed.) (Cham, Springer International, 2017), pp. 3-22, at p. 10), 引用 Lisztwan, “Stability of maritime boundary agreements” (见上文脚注 273), p. 176.

130. 有待回答的第一个问题是，划界条约是否会由于《维也纳条约法公约》第六十一条下的“发生意外不可能履行”而受到影响。根据该条，“倘因实施条约所必不可少之标的物永久消失或毁坏以致不可能履行条约时，当事国得援引不可能履行为理由终止或退出条约”。这项条款反映了习惯国际法。<sup>292</sup>

131. 委员会在条约法条款草案的评注中给出了如下解释：“从国家实践来看，以此为由终止条约的例子很少。但是，该条所设想的情况是岛屿被淹、河流干枯或执行条约所必不可少的水坝或水力发电设施毁坏”。<sup>293</sup> 这一专题的特别报告员汉弗莱·沃尔多克爵士也提供了类似的例子，包括铁路因地震被毁，以及工厂、装置、运河、灯塔被毁。<sup>294</sup>

132. 按照这一学说，仅当“实质上”不可能(而非“法律上”不可能)时，才会触发第六十一条的适用。<sup>295</sup> 然而，国际法院在加布奇科沃-大毛罗斯项目案中并没有对这一问题下定论。匈牙利辩称，就 1997 年关于在多瑙河上建设水力发电厂的条约而言，基本标的物是“一项经济联合投资，要符合环境保护要求，由两个缔约方共同经营”，但已永久消失。法院认为：“法院无需确定可否把第六十一条中‘标的物’一词也理解为囊括了法律制度，因为无论怎样，即便确实如此，法院得出的结论也是，在该案中这一制度并未彻底不再存续”。<sup>296</sup>

133. 因此，就划界条约而言，要是把对于海区的重叠权益解释为实体标的物(两国权益的“接点”)，就可以说，若缔约方在各自区域的权益因海平面上升而消失(类似于岛屿沉没的情况)，则可援引第六十一条。要是把划界条约解释为建立了法律制度，就可以说第六十一条不适用，因为只有在执行条约所必不可少的“实体标的物”消失时，这条才适用。然而，正如国际法院所指出的(见上段)，即便如此，条约规定的法律制度依然存在，因为海洋划界是一项法律行为。

134. 无论如何，委员会和特别报告员均强调，第六十一条的适用不是“自动”的：缔约方“有权援引”发生意外不可能履行作为终止条约的理由，<sup>297</sup> 这说明在援引后，缔约方仍须就终止条约达成一致。

<sup>292</sup> 加布奇科沃-大毛罗斯项目案(匈牙利/斯洛伐克)(见上文脚注 273)，第 38 页，第 46 段。另见南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，咨询意见，《1971 年国际法院案例汇编》，第 16 页；渔业管辖权案(联合王国诉冰岛)，法院管辖权(见上文脚注 273)，第 18 页，第 36 段。

<sup>293</sup> 《1966 年……年鉴》，第二卷，A/6309/Rev.1 号文件，第 256 页，第 58 条草案评注第(2)段。

<sup>294</sup> 《1963 年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/156 和 Add.1-3 号文件，第 79 页，第 21 条草案评注第(5)段。

<sup>295</sup> Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Leiden and Boston, Martinus Nijhoff, 2009), p. 755, para. 4.

<sup>296</sup> 加布奇科沃-大毛罗斯项目案(匈牙利/斯洛伐克)(见上文脚注 273)，第 63-64 页，第 103 段。

<sup>297</sup> 《1966 年……年鉴》，第二卷，A/6309/Rev.1 号文件，第 256 页，第 58 条草案评注第(5)段；《1963 年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/156 和 Add.1-3 号文件，第 78 页，第 21 条草案评注第(2)段。

135. 有待回答的第二个问题是，条约是否会受到“废弃”或“过时”的影响。《维也纳条约法公约》没有把废弃和过时作为终止条约的理由，是委员会有意为之：“废弃”或“过时”可能属于导致条约终止的事实原因，不过，一旦发生此类终止，其法律依据是缔约方同意“放弃条约，这可以从它们与条约有关的行为中推测出来”。<sup>298</sup>

136. 特别报告员杰拉德·菲茨莫里斯爵士把废弃理解为，“双方或各方长期未能适用或援引条约，或有其他行为证明它们对条约不感兴趣”，这“可能相当于缔约方默示同意对该项条约不予考虑，或把该项条约当成已经终止”。<sup>299</sup> 过时指“由于构成条约基本条件之一的法律状况消失，不可能适用条约”。<sup>300</sup> 因此，过时涉及在法律上不可能适用条约。就这一学说给出的例子包括《联合国宪章》中提到的“敌国”。<sup>301</sup> 实际上，奥地利曾于1990年通知1955年5月15日《国家条约》的其他缔约国(法国、苏维埃社会主义共和国联盟、联合王国和美国)，这项条约的军事和航空条款已经过时，其他缔约国给出了答复，同意这一通知。<sup>302</sup> 因此，也可以说《条约》的部分终止得到了缔约国的同意。

137. 因此，就划界条约而言，如满足以下条件，其似乎可能会由于“法律上不可能”履行而过时：(一) 法律框架改变，使条约无法适用(言外之意，就是国家对重叠海区的权利和权益消失)；而且(二) 各方就此种不适用性达成一致(或至少一方援引过时作为理由，其他各方均不反对)。不过，如此一来，整个《联合国海洋法公约》就得过时，而这似乎极不可能。一些国家甚或许多国家的基线改变都没有致使整个《公约》过时。

138. 有待回答的第三个问题是，划界条约能否影响第三国的权利。可以说，划界条约是一种“客观制度”、一项“领土条约”，对第三国有对抗性，有普遍适用的效力。

139. 《维也纳条约法公约》不涉及建立客观制度的条约。然而，特别报告员杰拉德·菲茨莫里斯爵士在1960年承认：

“有几份文书对使用莱茵河、多瑙河和奥得河等国际河流以及苏伊士运河和巴拿马运河、海峡、达达尼尔海峡和波斯普鲁斯海峡等航道作出了规定，是比较突出的例子，后来都被接受为或被认为实际上是普遍适用的。当然，关于它们是否赋予了普遍通行权，在这个问题上就更是如此”。<sup>303</sup>

<sup>298</sup> 《1966年……年鉴》，第二卷，A/6309/Rev.1号文件，第237页；and Marcelo G. Kohen, “Desuetude and obsolescence of treaties”, in *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Enzo Cannizzaro, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2011), pp. 350-359, at p. 351.

<sup>299</sup> 《1957年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/107号文件，第28页，第15条草案第3段。

<sup>300</sup> Kohen, “Desuetude and obsolescence of treaties” (见上文脚注298), p. 358.

<sup>301</sup> 同上。

<sup>302</sup> State Treaty for the Re-establishment of an Independent and Democratic Austria (Vienna, 15 May 1955), *Federal Gazette*, vol. 39 (1955), No. 152, p. 725 (英文本见第762页)。

<sup>303</sup> 《1960年……年鉴》，A/CN.4/130号文件，第92页，第52段。

140. 同时，特别报告员认为，就客观制度而言，如某个法律或事实情况系根据合法且有效的国际条约确立，而该等国际条约又体现了“国际制度”或“解决办法”，则所有国家均有义务承认并尊重这个法律或事实情况。<sup>304</sup>

141. 委员会就有关国家在条约方面的继承开展工作时，遇到过“领土”条约问题。委员会在关于国家在条约方面的继承的条款草案的评注中指出：“在法学家著作和国家实践中，经常提到某类条约，以不同方式说其具有‘领土’、‘处置’、‘真实’或‘本地化’性质，对受影响领土具约束力，尽管发生了国家继承的情况”。<sup>305</sup> 委员会把确定边界的条约(包括划界条约)<sup>306</sup> 和“其他领土条约”纳入后来 1978 年《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》中的第十一条和第十二条。<sup>307</sup> 国际法院在加布奇科沃-大毛罗斯项目案中确认了第十二条的习惯法性质。<sup>308</sup>

142. 在爱琴海大陆架案中，强化了将“边界”一词解释为涵盖海洋边界的做法。<sup>309</sup> 在该案中，国际法院对“领土地位”一词的解释是，它也囊括大陆架划界问题。<sup>310</sup> 在此方面，可以指出《联合国海洋法公约》的缔约国有义务“妥为公布”专属经济区外部界线的海图或地理坐标表(第七十五条第二款)，以及大陆架外部界线和分界线的海图或地理坐标表(第八十四条第二款)，并向联合国秘书长缴存每份此类图表的副本。

143. 关于商定的陆地边界终点最后位于海上的假设，学说中已有论述。比如，Samuel Pyeatt Menefee 提到，“两国之间的陆地边界……因海平面上升而被淹没。边界是否就算被淹没也保持不变，或者是否会由于海洋的侵蚀需要签署新的边界协定？”<sup>311</sup> 他引用了《联合国海洋法公约》第十五条，<sup>312</sup> 接着指出：

“最初的用词表明，如相关国家受海平面上升的影响并不对等，保留旧的陆地边界就有问题。与此同时，可以预期，任何国家但凡通过保留旧的陆地边界获

<sup>304</sup> 同上，第 97 页，第 68-70 段。

<sup>305</sup> 《1974 年……年鉴》，第一卷(第一部分)，A/9610/Rev.1 号文件，第 174 页，第 85 段起，见第 196 页，第 12 条草案评注第(1)段。

<sup>306</sup> 同上，第 199 页，第 12 条草案评注第(10)段。

<sup>307</sup> 《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》(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。

<sup>308</sup> 加布奇科沃-大毛罗斯项目案(匈牙利/斯洛伐克)(见上文脚注 273)，第 72 页，第 123 段。

<sup>309</sup> 爱琴海大陆架案(见上文脚注 281)，第 35-36 页，第 85 段：“无论是陆地边界还是有关大陆架边界线，过程基本相同，不可避免地牵涉到相同的稳定性和持久性因素，要遵循把边界协定排除在情况基本改变之外的规则。”

<sup>310</sup> 同上，第 32 页，第 77 段。

<sup>311</sup> Samuel Pyeatt Menefee, “‘Half seas over’: the impact of sea-level rise on international law and policy”, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 9, No. 2 (1991), pp. 175-218, at p. 210.

<sup>312</sup> 第十五条(“海岸相向或相邻国家间领海界限的划定”)，内容如下：“如果两国海岸彼此相向或相邻，两国中任何一国在彼此没有相反协议的情形下，均无权将其领海伸延至一条其每一点都同测算两国中每一国领海宽度的基线上最近各点距离相等的中间线以外。但因历史所有权或其他特殊情况而有必要按照与上述规定不同的方法划定两国领海的界限，则不适用上述规定。”

得了优势，都会以‘历史性所有权或其他特殊情况’为基础提出主张”。一个类似的论证是，“情况改变说通常不适用于边界问题，因此，以前的(旱地)领土协定依旧适用，构成‘彼此之间的相反协议’”。<sup>313</sup>

144. 实际上，《维也纳条约法公约》第六十二条第二项明确排除了边界条约因情况改变而终止的情形：“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”。商定的陆地边界终点最后位于海上，甚或商定的陆地边界有一段被淹没，均不影响确定该陆地边界的条约的有效性。采取别的做法会影响边界及其制度的法律稳定性。

145. 在尼加拉瓜诉洪都拉斯案中，尼加拉瓜指出，科科河河口在尼加拉瓜-洪都拉斯陆地边界终点处，而且性质很不稳定，断言在该河两岸确定基点用来建立临时等距线，会“产生不必要的问题”。<sup>314</sup> 如 Sefrioui 所述：

“在此案中，若三角洲向陆地移动，实际上会使基线更符合海岸线的整体形状。[国际法院]认为，‘鉴于这些基点彼此十分接近，在确定其位置时出现的任何变化或误差都会在由此产生的等距线上不成比例地放大’。<sup>315</sup> 科科河沿线的陆地边界末端位于一个突出的三角洲——格拉西亚斯-阿迪奥斯角，它由顺流而下的沉积物形成。该案当事国一致认为，由于科科河输送的沉积物，‘三角洲以及岬角南北的海岸线表现出一种十分活跃的形态动力学特征’。<sup>316</sup> 法院着重指出，‘沉积物在岬角继续积聚，今天这样划定的任何等距线都可能因此在不久的将来显得武断且不合理’。<sup>317</sup> 因此，法院无法确定可用于构建等距线的任何基点，得出结论认为：‘凡……法院能确定的任何基点都有内在不稳定性，可认为二分法与等距法近似’”。<sup>318</sup>

这样，法院找到了一个可行的法律解决方案，克服基线和基点不稳定的问题。

146. 在加勒比海和太平洋海洋划界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)中，<sup>319</sup> 国际法院使用移动分界线进行海洋划界，从而继针对上述尼加拉瓜诉洪都拉斯案找到解决方案之后，又向前迈进了一步。2021年，哥斯达黎加在第六委员会的发言中提到了这一判决：

<sup>313</sup> Menefee, “‘Half seas over’” (见上文脚注 311), p. 210。

<sup>314</sup> 尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉洪都拉斯)(见上文脚注 229), 第 741 页, 第 273 段。另见 Sefrioui, “Adapting to sea level rise” (见上文脚注 291), p. 17。

<sup>315</sup> 尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉洪都拉斯)(见上文脚注 229), 第 742 页, 第 277 段。

<sup>316</sup> 同上。

<sup>317</sup> 同上。

<sup>318</sup> 同上, 第 746 页, 第 287 段, Sefrioui, “Adapting to sea level rise” (见上文脚注 291), pp. 10-11。

<sup>319</sup> 加勒比海和太平洋海洋划界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)和波蒂略岛北部的陆地边界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)(见上文脚注 290)。

哥斯达黎加谨强调需要运用稳定性、安全性、确定性和可预测性原则，在此框架下，……哥斯达黎加欢迎[研究组]考虑法院的一项判决，这项判决确立了哥斯达黎加与尼加拉瓜的海洋边界，在海岸和海洋边界起始位置的固定点之间，使用了一条移动分界线。该案表明，遇到沿海地貌多变这些情况时，像法院在此案中确定的解决方案是一个理想的选择，为当事国提供了安全性和稳定性，尽管陆地边界的终点时常发生变化。<sup>320</sup>

的确，法院判决书写道：

法院认为，“由于陆地边界的起点目前位于圣胡安河流入加勒比海的沙嘴末端……，通常也把该点作为海洋划界的起点。然而，正如法院任命的专家所指出的，圣胡安河河口地区的海岸线很不稳定，因此无法在沙嘴上确定一个适合作为海洋划界起始位置的固定点。最好在海上选择一个固定点，用一条移动线把它与海岸上的起点连接起来。考虑到海水侵蚀造成海岸后退是圣胡安河河口海岸线的普遍现象，法院认为宜在中线上距海岸 2 海里处的海上设立一个固定点”。<sup>321</sup>

这是法院找到的一个具体解决方案，以克服“因海洋侵蚀而后退”的“海岸线很不稳定的问题”，进而克服基线和基点不稳定的问题。

147. 最后，可以提出以下初步性意见：

(a) 在双边协定划定的相向沿海国专属经济区重叠海域不再重叠的潜在情况下，仅当两国重叠权益之间的接点被解释为业已消失的“实体标的物”时，才能援引《维也纳条约法公约》第六十一条下的“发生意外不可能履行”。与此同时，法律制度仍然存续，因为划界属于法律行为，而且无论如何，第六十一条都不能“自动”适用。如上所示，不能援引废弃或过时来终止条约。与此同时，也可以说，划界条约属于“客观制度”、“领土条约”，对第三国有对抗性。

(b) 商定的陆地边界终点最后位于海上，甚或商定的陆地边界有一部分被淹没，这一事实不影响确定陆地边界的条约的有效性。采取别的做法会影响边界及其制度的法律稳定性。

(c) 国际法院在最近的判例(尼加拉瓜诉洪都拉斯和哥斯达黎加诉尼加拉瓜)中找到了具体、可行的法律解决方案，克服基线和基点不稳定的问题：使用“海上固定点”作为海洋边界的起点，这种做法可能被解释为类似于确定基线，从而确保由此测量的海区稳定。

<sup>320</sup> 2021 年哥斯达黎加的发言(见上文脚注 121)。

<sup>321</sup> 加勒比海和太平洋海洋划界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)和波蒂略岛北部的陆地边界案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)(见上文脚注 290)，第 173 页，第 86 段。

## 六. “陆地支配海洋”原则

### A. “陆地支配海洋”原则的发展

148. “陆地支配海洋”是众所周知的国际法原则，也是一项司法创造，国际法院在1969年北海大陆架案中有过著名的阐述。<sup>322</sup> 法院对大陆架适用了这一原则，理由是“陆地为一国对朝着海洋延伸的领土行使权力的法律渊源”，当陆地延伸至水下时尤其如此。<sup>323</sup> 法院指出，用于确定任何海洋权益的起点均为海岸。<sup>324</sup> 此后，“陆地支配海洋”原则在一些关于大陆架、<sup>325</sup> 专属经济区和岛屿<sup>326</sup> 划界的案件中得到了适用。这一概念可以追溯到1909年对格里斯巴丹那案的仲裁。仲裁庭在案中提到了“*tant ancien que moderne*”（“古代和现代”）的国际法基本原则。根据该等原则，“*le territoire maritime est un dépendance nécessaire d'un territoire terrestre*”（“海洋领土是陆地领土的基本附属物”）。<sup>327</sup> 后来，渔业案(联合王国诉挪威)突显了这一观念。法院在案中考虑了“领海对陆地领土的紧密依赖。是陆地为沿海国赋予了对沿海水域的权利”。<sup>328</sup> 值得注意的是，陆地支配海洋原则尽管得到法院和其他法庭的广泛接受和适用，却尚未被编纂成法律。1958年四项日内瓦公约<sup>329</sup> 或1982年《联合国海洋法公约》均未提及这一原则。

149. 虽然陆地是海洋权益的来源，但国际法院澄清说，大陆架权益的基础并非大陆块本身：“国家领土主权及其对特定毗邻海域的权利之间的法律联系是通过

<sup>322</sup> 北海大陆架案，判决，《1969年国际法院案例汇编》，第3页。

<sup>323</sup> 同上，第51页，第96段。

<sup>324</sup> 同上。另见卡塔尔和巴林间海洋划界和领土问题案，案情实质，判决，《2001年国际法院报告》，第40页起，见第97页，第185段。

<sup>325</sup> 缅甸湾区域海洋边界划界案，判决，《1984年国际法院案例汇编》，第246页起，见第312页，第157段；爱琴海大陆架案(见上文脚注281)，第36页，第86段；卡塔尔和巴林间海洋划界和领土问题案(见上文脚注324)，第97页，第185段；尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉洪都拉斯)(见上文脚注229)，第696和699页，第113和126段；黑海海洋划界案(罗马尼亚诉乌克兰)，《2009年国际法院案例汇编》，第61页起，见第89页，第77段；孟加拉湾海洋边界仲裁案(孟加拉国诉印度)(见上文脚注282)，第172页，第279段；大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注236)，第61页，第73段；and *Delimitation of the maritime boundary in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar), Judgment, ITLOS Reports 2012, p. 4, at p. 56, para. 185.*

<sup>326</sup> 卡塔尔和巴林间海洋划界和领土问题案(见上文脚注324)，第97页，第185段。

<sup>327</sup> 格里斯巴丹那案(挪威，瑞典)，1909年10月23日裁决，《国际仲裁裁决汇编》，第十一卷，第155-162页，见第159页。另见 Bing Bing Jia, “The principle of the domination of the land over the sea: a historical perspective on the adaptability of the law of the sea to new challenges”, *German Yearbook of International Law*, vol. 57, 2014, pp. 63-94, at p. 69.

<sup>328</sup> 渔业案，1951年12月18日判决，《1951年国际法院案例汇编》，第116页起，见第133页。

<sup>329</sup> 《公海公约》(1958年4月29日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，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499卷，第7302号，第311页；《领海及毗连区公约》(1958年4月29日，日内瓦)，同上，第516卷，第7477号，第205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。

海岸确立的。以距离来衡量毗邻程度的概念完全立足于海岸线的概念，而不是大陆块的概念”。<sup>330</sup> 法院在卡塔尔和巴林案中重申了这一观念，回顾说“法院在以往案件中曾明确指出，海洋权利源自沿海国对陆地的主权，这是一项原则，可概括为‘陆地支配海洋’”。<sup>331</sup> 2009年，在黑海海洋划界案中，法院表示：“一国对大陆架和专属经济区的所有权要依赖这样一项原则：陆地通过海岸或海岸线的投影支配海洋”。<sup>332</sup>

## B. 自然延伸原则

150. 值得注意的是，在大陆架方面，与“陆地支配海洋原则”平行出现的还有“自然延伸”理论，正如国际法院在北海大陆架案中所阐述：“沿海国对构成其陆地领土向海洋和海底自然延伸的大陆架区域的权利因其对该陆地的主权而当然且自始存在，并在为勘探海床和开发其自然资源的目的而行使主权权利时作为这种主权的延伸而存在”。<sup>333</sup>

151. 与“陆地支配海洋原则”不同的是，自然延伸原则已编入《联合国海洋法公约》第七十六条第1款。然而，尽管自然延伸原则为各国所广泛接受，但各法院和法庭在划定沿海国各自对大陆架的主张时越来越少适用这一原则，而更倾向于采用距离准则。在大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)中，双方都主张应适用自然延伸原则来划定各自大陆架的界限。正如国际法院所指出，“对双方而言，最重要的是陆地向海洋和海底的自然延伸的概念。双方在这方面的分歧……在于“自然延伸”一词的含义”。<sup>334</sup> 此案判决时，《联合国海洋法公约》尚未通过，两国都不是1958年《大陆架公约》的缔约国，这意味着法院须适用国际法规则和原则。法院决定不适用广为接受的自然延伸原则，原因是阿拉伯利比亚民众国和突尼斯的大陆架所有权源于双方领土所共有的自然延伸，尽管双方提出了与此相反的地质资料。相反，法院认定，“在确定属于各国的大陆架区域的范围时必须遵循国际法标准，而不是根据有形地理特征确定的标准”。<sup>335</sup> 尽管国际法院在1969年承认自然延伸是习惯国际法上的概念，<sup>336</sup> 但法院依据的是公平原则：“这两项考虑——公平原则的满足和自然延伸的确定——不应置于平等层面”。<sup>337</sup> 法院基

<sup>330</sup> 大陆架案(阿拉伯利比亚民众国/马耳他)，判决，《1985年国际法院案例汇编》，第13页起，见第41页，第49段。

<sup>331</sup> 卡塔尔和巴林间海洋划界和领土问题案(见上文脚注324)，第97页，第185段。另见爱琴海大陆架案(见上文脚注281)，第36页，第86段。

<sup>332</sup> 黑海海洋划界案(罗马尼亚诉乌克兰)(见上文脚注325)，第89页，第77段。

<sup>333</sup> 北海大陆架案(见上文脚注322)，第22页，第19段。另见大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注236)。双方都以下列措辞援引了这一概念(同上，第29-30页)：“大陆架是陆地领土向海洋和海底的自然延伸，这一概念对于大陆架的法律概念至关重要，一国当然且自始有权享有作为其陆地领土向海洋和海底自然延伸的大陆架”。

<sup>334</sup> 大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注236)，第44页，第38段。

<sup>335</sup> 同上，第58页，第67段。

<sup>336</sup> 同上，第46页，第43段。

<sup>337</sup> 同上，第47页，第44段。

本上改变了依赖地貌学的办法，最终将当时的《联合国海洋法公约》草案第七十六和八十三条规定的距离准则作为“新的公认趋势”来适用。<sup>338</sup>

152. 在阿拉伯利比亚民众国/马耳他案中，国际法院参照上述突尼斯/阿拉伯利比亚民众国案的裁决，同时考虑到沿海国对大陆架的权利和对专属经济区的权利之间的密切联系这一相关情况，放弃适用自然延伸原则，而采用距离准则。<sup>339</sup> 几年之后，国际海洋法法庭驳回了孟加拉国关于将自然延伸作为确立 200 海里以外大陆架权益的首要标准的论点，“法庭认为难以接受自然延伸……构成沿海国为享有 200[海里]以外大陆架权益而必须满足的单独和独立的标准”。<sup>340</sup> Bing Bing Jia 指出，“目前的大陆架制度似乎独立于这一[‘陆地支配海洋’]原则而运作”，该地区的实践已经“[摆脱了]自然延伸的要素”。<sup>341</sup>

153. 在上述例子中，国际法院出于务实和公平的原因，没有适用为各国所广泛接受或已编纂的既定和公认的原则，如自然延伸原则。在海平面上升及其解决办法(如维护基线或外部界限)方面，也可以考虑对“陆地支配海洋”原则的适用采取类似做法。“陆地支配海洋”原则是纯粹的司法创造，尚未编纂成文。有些著述者认为这一原则可能阻碍对现有海区的保护，Soons 驳斥了他们的观点，认为这种论点没有说服力：

我认为这些著述者混淆了法律格言的含义和基本的法律规则本身。他们似乎认为：你不能改变法律，因为法就是法。“陆地支配海洋”是一句格言，它总结了一些(关于基线，又或者是关于海区范围的)实在法规则的现行规定。但情况会发生变化，法律也会发生变化；法律究其根本是在适应社会发展的需要。因此，如果关于基线的规则发生变化，或许这条格言今后的措辞也会有所不同，但我甚至不确定这是否真的有必要。<sup>342</sup>

同样，Nguyen 虽然承认“陆地支配海洋”原则作为海洋权益依据的作用，但认为该原则“与维持海洋基线和界限不相抵触”。<sup>343</sup>

<sup>338</sup> 同上，第 48–49 页，第 47–48 段。

<sup>339</sup> 大陆架案(阿拉伯利比亚民众国/马耳他)(见上文脚注 330)，第 33 页，第 33 段；第 46–47 页，第 61–62 段。另见领土和海洋争端案(尼加拉瓜诉哥伦比亚)，判决，《2012 年国际法院案例汇编》，第 624 页；孟加拉湾海洋边界划定案(孟加拉国/缅甸)(见上文脚注 325)，第 114 页，第 437 段。在随后常设仲裁法院审理的诉印度的案件中，孟加拉国撤回了关于适用自然延伸作为 200 海里以外大陆架标准的论点。孟加拉湾海洋边界仲裁案(孟加拉国诉印度)(见上文脚注 282)，第 131 页，第 439 段。

<sup>340</sup> 孟加拉湾海洋边界划定案(孟加拉国/缅甸)(见上文脚注 325)，第 113 页，第 435 段。

<sup>341</sup> Bing Bing Jia, “The principle of the domination of the land over the sea”(见上文脚注 327)，第 76 页。

<sup>342</sup> Alfred Soons, “Remarks by Alfred Soons” (in Patricia Galvão Teles, Nilüfer Oral *et al.*, remarks on “Addressing the law of the sea challenges of sea-level rise”), *American Society of International Law Proceedings*, vol. 114 (2020), pp. 389–392, at p. 392.

<sup>343</sup> Nguyen Hong Thao, “Sea-level rise and the law of the sea in the Western Pacific region”, 13 *Journal of East Asia and International Law*, vol. 13, No. 1 (May 2020), pp. 121–142, at p. 139.

### C. “永久性”和大陆架的例外情况

154. 《联合国海洋法公约》第七十六条第 8 和 9 款规定的大陆架界限的确定性和永久性，是“陆地支配海洋”原则不适用的一个例子，体现了对“陆地支配海洋”原则的灵活适用。大陆架是从测算领海宽度的基线开始测算，其他海区也是如此。如果基线向陆移动，大陆架的界限势必因此受到影响。但是，如果满足了第七十六条规定的必要条件，则基线向陆移动不会对大陆架的边界产生任何影响，因为大陆架的边界始终是固定或永久的。由此可见，“陆地支配海洋”原则并非绝对，在某些情况下并不总是适用。实际上，从国际法院在扬马延案中的意见中可以推断出一个关于海区永久性的基本推定，即“将海域归属一国领土，就其性质而言，注定是永久性的，是一个完全基于有关领土拥有海岸线的法律程序”。<sup>344</sup>

### D. 初步意见

155. 综上，可以提出以下初步意见：

(a) “陆地支配海洋”原则是在大陆架和沿海国主权权利延伸方面发展起来的一种司法建构。正如国际法院所指出，“陆地是一国对其领土向海延伸部分行使权力的法律渊源”。<sup>345</sup> 这是一项习惯国际法规则，既未编入 1958 年《日内瓦四公约》，也未编入《联合国海洋法公约》。海洋权益并非来自陆地本身，而是来自国家对海岸线所行使的主权。海洋边界范围的确定不是基于陆地领土大小的数学方程。法院指出，适用公平原则至关重要，为此放弃使用自然延伸原则。在海平面上升的情况下，维护现有海洋边界和权益可被视为一项公平原则，并可作为“陆地支配海洋”原则的例外来运用。

(b) 虽然“陆地支配海洋”原则得到各法院和法庭以及各国的广泛接受和适用，但它不是一项绝对规则，原因有二：

(一) 首先，与“陆地支配海洋”原则平行发展起来的大陆架自然延伸原则是出于务实原因、为实现公平解决而对现有国际法原则作出例外的一个例子。在海平面上升和维护现有基线方面，可以采取类似做法。僵化适用“陆地支配海洋”原则并不能解决许多国家因海平面上升而失去现有海洋权益的不公平结果。相反，这一原则应对照公平原则以及边界稳定(另一项公认的习惯法规则)等其他原则进行评估。这类似于国际法院的做法，即以《联合国海洋法公约》规定的距离准则这一新趋势取代自然延伸这一编纂成文的习惯法规则；

(二) 第二，如果《公约》规定的必要条件得到满足，大陆架外部界限的永久性将意味着，在基线向陆移动的情况下，这些界限将保持不变。这是“陆地支配海洋”原则不适用的一个例子，因此，意味着该原则并非绝对。换言之，冻结基线和其他海区的外部界限并不违背“陆地支配海洋”原则。国际法中有一些例子支持灵活解释“陆地支配海洋”原则，允许保留基线或海区外部界限。

<sup>344</sup> 格陵兰和扬马延之间区域的海洋划界案，判决，《1993 年国际法院案例汇编》，第 38 页，见第 74 页，第 80 段。

<sup>345</sup> 北海大陆架案(见上文脚注 322)，第 51 页，第 96 段。

## 七. 历史性水域、所有权和权利

### A. 历史性水域、所有权和权利原则的发展

156. 历史性水域和权利的概念源于历史性海湾概念的发展。<sup>346</sup> 早在 1930 年的国际法编纂会议上就讨论了历史性海湾问题。委员会关于海洋法的条款草案仅在评注中简要提及历史性海湾问题，解释了将其排除在条款草案第 7 条之外的原因。<sup>347</sup> 应大会要求，秘书处在 1962 年编写了一份关于包括历史性海湾在内的历史性水域法律制度的研究报告。<sup>348</sup> 同样是在 1962 年，委员会第十四届会议应大会要求，决定将包括历史性海湾在内的历史性水域法律制度专题列入其工作方案。<sup>349</sup> 然而，委员会最终决定不将这一专题列入其现行工作方案。<sup>350</sup>

157. 1958 年《领海及毗连区公约》和 1982 年《联合国海洋法公约》对历史性水域或所有权提及甚少。这两项公约都没有对历史性水域或所有权作出任何定义，此外，也没有明确提到历史性权利。总之，对历史性水域和所有权制度的编纂有限。国际法院在大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)中指出，缺乏关于历史性水域或历史性所有权的定义或制度，<sup>351</sup> 并在陆地、岛屿和海上边界争端案(萨尔瓦多/洪都拉斯：尼加拉瓜参加)中重申了这一点，指出它们受国际法一般规则制约。<sup>352</sup>

158. 秘书处编写的研究报告仍然最为全面，各个法院和法庭都以为之依据。<sup>353</sup> 根据这份研究报告，“历史性权利”一词不限于“历史性海湾”：

<sup>346</sup> 在 2021 年委员会第七十二届会议期间的一次会议上，与国际法有关的海平面上升问题研究组的一名成员提出了历史性水域和历史性所有权的可能适用问题。该成员指出，通过考虑受海平面上升影响的国家的具体海域，并考虑这些国家各自与这些海域的关系，有可能确立历史性所有权，并且无论如何都有必要进一步探讨海平面上升情况下在维护海洋权益方面的历史性所有权。1962 年秘书处编写的关于包括历史性海湾在内的历史性水域法律制度的研究报告详细介绍了历史性水域和所有权原则的发展历史(《1962 年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/143 号文件，第 1 页)。

<sup>347</sup> 《1956 年……年鉴》，第二卷，A/3159 号文件，第 269 页。

<sup>348</sup> 《1962 年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/143 号文件，第 1 页。见《联合国海洋法会议正式记录，1958 年 2 月 24 日至 4 月 27 日，日内瓦》，第二卷，全体会议，A/CONF.13/L.56 号文件，第七号决议，第 145 页。对历史性海湾和水域制度进行研究的提议最初由印度和巴拿马提出。另见 Myron H. Nordquist *et al.*, eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. II (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993), p. 118, para. 10.5 (e)。

<sup>349</sup> 见《1967 年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/L.119 号文件，第 341 页，第 14 段；大会 1961 年 12 月 18 日第 1686(XVI)号决议。

<sup>350</sup> 《1977 年……年鉴》，第二卷，第 129 页，第 109 段。

<sup>351</sup> 大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注 236)，第 73–74 段，第 100 段。

<sup>352</sup> 陆地、岛屿和海上边界争端案(萨尔瓦多/洪都拉斯：尼加拉瓜参加)(见上文脚注 220)，第 588–589 页，第 384 段。

<sup>353</sup> 《联合国海洋法会议正式记录，1958 年 2 月 24 日至 4 月 27 日，日内瓦》，第一卷，筹备文件，A/CONF.13/1 号文件。

不仅对海湾，而且对不构成海湾的海域，如群岛水域和群岛与邻近大陆之间的水域主张历史性权利；对海峡、河口和其他类似水体也主张历史性权利。越来越多的人倾向于将这类海域称为“历史性水域”，而不是“历史性海湾”。<sup>354</sup>

159. 秘书处强调，在认定一国是否获得对某一海域的历史性所有权时必须考虑三个因素：

首先，要获得对有关海域的历史性所有权，国家必须对该海域行使权力。其次，这种权力行使必须已经持续了相当长的时间；实际上，它必须已经发展成为一种惯例。颇具争议的是第三个因素，即外国对这种权力行使可能采取的立场。一些著述者主张，历史性所有权的出现必须获得其他国家的默许；另一些著述者则认为，只要这些国家不反对便足矣。<sup>355</sup>

## B. 历史性水域、所有权和权利原则的判例和适用

160. 若干与海洋划界有关的国际案件探讨了历史性水域、所有权和权利。在1910年联合王国和美国之间的北大西洋海岸渔业仲裁案中，常设仲裁法院仲裁庭确认了“历史性海湾”的存在，但驳回了美国在该案中的主张。<sup>356</sup> 1917年，中美洲法院宣布丰塞卡湾为历史性海湾。<sup>357</sup> 国际法院在1951年渔业案(联合王国诉挪威)中将“历史性水域”定义为“被视为内水但如果不是因为存在历史性所有权就不会具有这种性质的水域”。<sup>358</sup> 在陆地、岛屿和海上边界争端案(萨尔瓦多/洪都拉斯：尼加拉瓜参加)中，分庭在提及丰塞卡湾时回顾了这一定义，指出“历史性水域”通常被理解是指“被视为内水但如果不是因为存在历史性所有权就不会具有这种性质的水域”。<sup>359</sup> 依据中美洲法院1917年的判决，分庭裁定如下：

海湾水域，除3海里海洋带外，均为历史性水域，受三个沿海国的共同主权管辖。……除了中美洲法院1917年裁决的理由和影响外，得出这一结论的

<sup>354</sup> 《1962年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/143号文件，第5页，第29段(援引《联合国海洋法会议正式记录，1958年2月24日至4月27日，日内瓦》，第一卷，筹备文件，A/CONF.13/1号文件，第2页，第8段)。

<sup>355</sup> 《1962年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/143号文件，第13页，第80段。关于历史性所有权三要素的全面解释，见同上，第13-19页，第80-132段。

<sup>356</sup> 北大西洋海岸渔业案(大不列颠/美利坚合众国)，1910年9月7日裁决，案件编号1909-01，常设仲裁法院，联合国，《国际仲裁裁决汇编》，第十一卷，第167页(另见<https://pca-cpa.org/en/cases/74>)。

<sup>357</sup> Central American Court of Justice, *El Salvador v. Nicaragua*, Judgment of 9 March 1917, *American Journal of International Law*, vol. 11, No. 3 (July 1917), pp. 674-730.

<sup>358</sup> 渔业案(见上文脚注328)，第130页。另见Arnold McNair爵士的反对意见，同上，第158-185页，见第184页；法官J.E. Read的反对意见，同上，第186-206页，见第194-195页；Clive R. Symmons, *Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-Appraisal* (Leiden and Boston, Martinus Nijhoff, 2008)。

<sup>359</sup> 陆地、岛屿和海上边界争端案(萨尔瓦多/洪都拉斯：尼加拉瓜参加)(见上文脚注220)，第588页，第384段。

理由如下：就该海湾水域的历史性质而言，三个沿海国的主张是一贯的，其他国家也没有异议。就该海湾水域的权利性质而言，这些水域在其已知历史的大部分时间里是单一国家海湾水域。<sup>360</sup>

161. 在大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)中，国际法院承认，“历史性所有权必须得到尊重，并按照长期惯例予以维护”。<sup>361</sup> 然而，法院不承认那些没有导致“承认专属准领土权利”的活动为历史性权利活动。<sup>362</sup> 在厄立特里亚/也门仲裁案中，厄立特里亚和也门请仲裁庭根据适用的国际法原则、规则和实践，包括根据历史性所有权，对红海有争议岛屿的领土主权问题作出裁决。仲裁庭的结论是，“最后，双方都无法说服本庭相信这一问题的历史经纬表明在法律上存在对这些特定岛屿、小岛和岩礁的一项或多项历史性所有权，其渊源是如此悠久、持续和确定，足以作为本庭裁决的依据”。<sup>363</sup>

162. 一些案件还将历史性权利作为相关情况或公平标准加以评估。在缅甸湾案中，国际法院分庭认定，在确定划界线第三段走向时，历史性捕鱼活动的规模不构成相关情况或公平标准。<sup>364</sup> 同样，巴巴多斯/特立尼达和多巴哥案仲裁法庭不接受巴巴多斯声称的在特立尼达和多巴哥沿海水域的历史性捕鱼活动可作为调整海洋边界的理由，但作出如下解释：“然而，这并不意味着基于捕鱼活动的论点没有事实依据或没有法律后果”。<sup>365</sup>

163. 最近，南海案仲裁庭指出：

“历史性权利”一词是一般性的，可描述一国可能拥有的、在没有特定历史情况下根据国际法一般规则通常不会产生的任何权利。历史性权利可能包括主权，但同样可能包括远够不上主权主张的更有限的权利，如捕鱼权或出入权。<sup>366</sup>

<sup>360</sup> 同上，第 601 页，第 404–405 段。

<sup>361</sup> 大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注 236)，第 73–74 段，第 100 段。另见陆地、岛屿和海上边界争端案(萨尔瓦多/洪都拉斯：尼加拉瓜参加)(见上文脚注 220)，第 588–589 页，第 384 段。

<sup>362</sup> 卡塔尔和巴林间海洋划界和领土问题案(见上文脚注 324)，第 112 页，第 236 段。巴林主张其采珠或捕鱼活动是历史性权利。

<sup>363</sup> 领土主权和争端范围案(厄立特里亚和也门)，1998 年 10 月 9 日裁决，《国际仲裁裁决汇编》，第二十二卷，第 209–332 页，见第 311 页，第 449 段。

<sup>364</sup> 缅甸湾海洋边界划定案(见上文脚注 325)，第 342 页，第 237 段。

<sup>365</sup> 巴巴多斯与特立尼达和多巴哥共和国之间的仲裁案，案件编号 2004-02，常设仲裁法院，2006 年 4 月 11 日裁决，第 84 页，第 272 段。可查阅 <https://pca-cpa.org/en/cases/104>。然而，仲裁庭认定，根据《联合国海洋法公约》第二九七条第 3 款(a)项，仲裁庭没有管辖权，无法作出裁决，确立巴巴多斯渔民在特立尼达和多巴哥专属经济区内捕捞飞鱼的权利(同上，第 87 页，第 283 段)。

<sup>366</sup> 菲律宾和中华人民共和国之间的南海仲裁案，案件编号 2013-19，常设仲裁法院，2016 年 7 月 12 日裁决，第 96 页，第 225 段。可查阅 <https://pca-cpa.org/en/cases/7>。

仲裁庭援引了秘书处 1962 年的研究报告，指出：

国际法中历史性权利的形成过程……需要权利主张国持续行使所主张的权利，并得到其他受影响国的默许。虽然[秘书处的研究报告]探讨了历史性水域主权权利的形成，……历史性水域只是历史性权利的一种形式，对于够不上主权的权利，其权利主张过程是相同的。<sup>367</sup>

164. 南海案仲裁庭还认为，与《联合国海洋法公约》规定的海区相抵触的历史性权利被该《公约》所取代，<sup>368</sup> 在《公约》生效后，历史性权利的形成也需要具备相同的历史性权利三要素。有多位学者就南海案中的历史性权利问题和仲裁庭的裁决撰文。<sup>369</sup>

### C. 国家实践

165. 关于对历史性权利和历史性水域的主张的国家实践，Zou 和中国国际法学会援引了以下内容：印度和斯里兰卡 1974 年 6 月 26 日签订的关于两国间历史性水域边界的协定；<sup>370</sup> 巴基斯坦 1976 年《领水和海区法》；<sup>371</sup> 斯里兰卡 1976 年《海区法》，其中宣布了斯里兰卡领海和其他海区并规定了与之相关或附带的所有其他事项；<sup>372</sup> 斯里兰卡 1977 年 1 月 15 日总统公告，其中声称“保克湾和保

<sup>367</sup> 同上，第 113 页，第 265 段。

<sup>368</sup> 同上，第 103 页，第 246 段。

<sup>369</sup> Robert Beckman, “UNCLOS Part XV and the South China Sea”, in *The South China Sea Disputes and Law of the Sea*, S. Jayakumar, Tommy Koh and Robert Beckman, eds. (Cheltenham, Edward Elgar, 2014), pp. 229–264, at pp. 260–261; Stefan Talmon, “The South China Sea arbitration: is there a case to answer?”, in *The South China Sea Arbitration: A Chinese Perspective*, Stefan Talmon and Bing Bing Jia, eds. (Oxford, Hart Publishing, 2014), pp. 15–79, at p. 51; Keyuan Zou, “Historic rights in the South China Sea” in *UN Convention on the Law of the Sea and the South China Sea*, Shicun Wu, Mark Valencia, and Nong Hong, eds. (London, Routledge, 2015), pp. 239–250; Clive R. Symmons, “Historic waters and historic rights in the South China Sea: a critical appraisal” in *ibid.*, pp. 191–238, at pp. 195–196 (另见 Clive R. Symmons, “First reactions to the *Philippines v China* arbitration award concerning the supposed historic claims of China in the South China Sea”, *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, vol. 1, 2016, pp. 260–267); Sreenivasa Rao Pemmaraju, “The South China Sea arbitration (*The Philippines v. China*): assessment of the award on jurisdiction and admissibility”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 14, No. 2 (June 2016), pp. 265–307, at pp. 293–294, para. 54; Sophia Kopela, “Historic titles and historic rights in the law of the sea in the light of the South China Sea arbitration”, *Ocean Development and International Law*, vol. 48, No. 2 (2017), pp. 188–207; Yoshifumi Tanaka, “Reflections on historic rights in the South China Sea arbitration (merits)”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 32, 2017, pp. 458–483, at pp. 474–475; Andrea Gioia, “Historic titles”, in Wulfrum, ed., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (见上文脚注 219), para. 21; Chinese Society of International Law, “The South China Sea arbitration awards: a critical study”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 17, No. 2 (June 2018), pp. 207–748; and Clive R. Symmons, *Historic Waters and Historic Rights in the Law of the Sea: A Modern Reappraisal*, 2nd ed. (Leiden, Brill Nijhoff, 2019), pp. 1–3.

<sup>370</sup> Zou, “Historic rights in the South China Sea” (见上文脚注 369)，第 242 页。

<sup>371</sup> Chinese Society of International Law, “The South China Sea arbitration awards” : a critical study” (见上文脚注 369)，第 443 页，第 488 段。

<sup>372</sup> Zou, “Historic rights in the South China Sea” (见上文脚注 369)，第 242 页。

克海峡的历史性水域应构成斯里兰卡内水的一部分”，“马纳尔湾的历史性水域应构成斯里兰卡领海的一部分”；<sup>373</sup> 1983年3月1日生效的前苏维埃社会主义共和国联盟的《国界法》，其中规定历史上属于苏联的海湾、小港湾、小海湾以及河口、海洋和海峡的水域归入苏联内水；<sup>374</sup> 加拿大1996年《海洋法》。<sup>375</sup>

#### D. 对海平面上升的适用

166. 一些学者深入研究了历史性权利和历史性水域对海平面上升的潜在适用问题。<sup>376</sup> 例如，Caron 建议，历史性权利可以成为各国冻结其海洋边界的一种方式。但他也承认，对历史性权利的主张比基线位置更容易引起争议。<sup>377</sup> Soons 将历史性权利主张作为维护海洋权益的手段，对其进行了研究：

沿海国可将其领海和[专属经济区]的外部界限维持在海平面显著上升之前的原始位置。结果是，其领海宽度将逐渐超过 12[海里](或在曾经的岛屿消失的地方存在领海飞地)，其[专属经济区]的外部界限将位于距离基线 200[海里]以外的地方(或者，在岛屿被淹没的极端情况下，[专属经济区]可能成为公海上的飞地)。<sup>378</sup>

<sup>373</sup> Chinese Society of International Law, “The South China Sea arbitration awards”(见上文脚注 369), 第 443–444 页, 第 488 段。

<sup>374</sup> Zou, “Historic rights in the South China Sea” (见上文脚注 369), 第 242 页。

<sup>375</sup> Chinese Society of International Law, “The South China Sea arbitration awards”(见上文脚注 369), 第 443–444 页, 第 488 段。

<sup>376</sup> 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, No. 4, 1990, pp. 621–653, at pp. 650–651; Frances Anggadi, “Establishment, notification, and maintenance: the package of State practice at the heart of the Pacific Islands Forum Declaration on Preserving Maritime Zones”, *Ocean Development and International Law*, vol. 53, No. 1, 2022, pp. 19–36, at p. 22; Karen Scott, “Rising seas and Pacific maritime boundaries”, Australian Institute of International Affairs, 3 September 2018; Vladyslav Lanovoy and Sally O’Donnell, “Climate change and sea-level rise: is the United Nations Convention on the Law of the Sea up to the task?”, *International Community Law Review*, vol. 23, No. 2-3 (June 2021), pp. 133–157, pp. 137 and 139; and Egdardo Sobenes Obregon, “Historic waters regime: a potential legal solution to sea-level rise”, *International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*, vol. 7, No. 1 (June 2015), pp. 17–32.

<sup>377</sup> Caron, “When law makes climate change worse” (见上文脚注 376), 第 650–651 页。

<sup>378</sup> Alfred H.A. Soons, “The effects of sea-level rise on baselines and outer limits of maritime zones”, in *New Knowledge and Changing Circumstances in the Law of the Sea*, Thomas Heidar, ed. (Leiden and Boston, Brill Nijhoff, 2020), pp. 358–381, at p. 372.

不过，Soons 告诫说：

必须将这类主张与对历史性水域的主张区分开来。……历史性水域可定义为沿海国违反国际法一般规则，在各国的默许下，在相当长的一段时间内不间断地、明确而有效地行使主权的水域。这类水域受海洋内水制度管辖。<sup>379</sup>

167. 尽管 Soons 接受理论上有可能利用历史性权利制度来维护现有海洋权益，但他认为，这种解决办法会给不同国家带来不同结果，因为这“需要根据一段时间内沿海国的具体情况和行为以及其他相关国家的反应来评估该国的每一项主张”，并将导致在应对海平面上升问题时产生不平等的结果，而这一问题需要一个能够保护所有国家权利的通用解决办法。<sup>380</sup>

## E. 初步意见

168. 历史性水域、所有权和权利是一国通过长期惯例以及通过其他国家的承认而获得的，是一国本来在法律上无权拥有的水域、所有权或权利。换言之，该原则维护的是一国对某一海域长期行使的权利。它也被视为海洋划界的一个相关情况。类似的原则或规则可适用于维护可能因海平面上升而消失的现有海区和权益，这一点在学说理论上得到支持。

169. 综上，可以提出以下初步性质的意见：历史性水域、所有权或权利原则为维护原本不符合国际法的现有海域权利提供了例子。

## 八. 公平

### A. 会员国在大会第六委员会的发言

170. 一些国家在第六委员会发表评论时以及在应委员会要求提交的文件中，提出了与海平面上升有关的公平问题。安提瓜和巴布达在提交委员会的文件中强调了公平对于确定国际裁决所裁定的海域和边界的权利的重要性，回顾了仲裁庭在

<sup>379</sup> 同上，第 372–373 页。另见 Eric Bird and Victor Prescott, “Rising global sea levels and national maritime claims”, *Marine Policy Reports*, vol. 1, No. 3, 1989; and David Freestone and John Pethick, “Sea-level rise and maritime boundaries: international implications of impacts and responses”, in *World Boundaries*, vol. 5, *Maritime Boundaries*, Gerald Blake, ed. (London and New York, Routledge, 1994), pp. 73–90。

<sup>380</sup> Soons, “The effects of sea-level rise”(见上文脚注 378)，第 373 页。另见 Alfred H.A. Soons, “The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries”, *Netherlands International Law Review*, vol. 37, No. 2 (August 1990), pp. 207–232, at pp. 223–226。以下文章提出了在采纳冻结海域的建议前需要解决的潜在问题(尽管这些文章没有明确提到历史性所有权或权利)：Vincent P. Cogliati-Bantz, “Sea-level rise and coastal States’ maritime entitlements”, *Journal of Territorial and Maritime Studies*, vol. 7, No. 1 (Winter/Spring 2020), pp. 86–110, at pp. 95–96; Clive Schofield, “A new frontier in the law of the sea? Responding to the implications of sea-level rise for baselines, limits and boundaries”, in *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges – Essays in Honour of David Freestone*, Richard Barnes and Ronán Long, eds. (Leiden, Brill Nijhoff, 2021), pp. 171–193, at pp. 188–191。

巴巴多斯/特立尼达和多巴哥案中的声明，即“因此，确定性、公平性和稳定性是划界进程的组成部分”，<sup>381</sup> 并认为挑战现有海洋边界将是不公平的。<sup>382</sup>

171. 马尔代夫在提交委员会的文件中多次提到公平问题。例如，该国指出，“出于公平和公正的考虑，[小岛屿发展中国家]的海洋权益必须得到保护，特别是考虑到[这些国家]面对气候变化的特殊脆弱性”。<sup>383</sup> 马尔代夫还表达了以下看法：

对公平和公正的考虑意味着，国际法的运作必须维护根据[《联合国海洋法公约》]确立的[小岛屿发展中国家的]现有海洋权益。如果做不到这一点，就会导致像马尔代夫这样的[小岛屿发展中国家]受到不公平和不公正的待遇，海洋权益的任何变化都将使这些国家受到不成比例的影响，尽管它们对气候危机几乎没有任何责任。<sup>384</sup>

172. 伊朗伊斯兰共和国 2021 年在第六委员会就海平面上升以及基线和海区外部界限的可能变化进行发言时表示，“界线的任何变化都应遵循公平和公正原则”。<sup>385</sup> 菲律宾表示，“生态公平作为一项原则至关重要：任何国家都不应过多地遭受影响所有国家的气候变化的影响”。<sup>386</sup> 新加坡认为，“在考虑气候变化引起的海平面上升对小岛屿发展中国家发展需要的影响时，公平原则可能特别相关”，并且这种考虑的运作可能不同，取决于“在多大程度上涉及第三国的利益和航行自由”。<sup>387</sup> 密克罗尼西亚联邦强调了以下看法：

现有相关国际法的核心概念，即沿海国最初确立的海区所产生的权利和权益决不能仅仅因为与气候变化有关的海平面上升而减少。我们认为，维护海区及其所产生的权利和权益是实现这一目标的最适当和公平的办法。<sup>388</sup>

## B. 广义上的衡平

173. Cottier 指出，衡平“自从基于规则的法律体系出现以来，便一直相伴于法律左右。在法律本身无法作出适当回应的情况下，它提供了一座通往正义的桥梁。衡平的实质是对法律上的失误和缺陷作出补救”。<sup>389</sup> 人们熟知的衡平的各项功能

<sup>381</sup> 巴巴多斯与特立尼达和多巴哥之间的仲裁案(见上文脚注 365)，第 74 页，第 244 段。

<sup>382</sup> 安提瓜和巴布达提交的文件(见上文脚注 46)。

<sup>383</sup> 马尔代夫提交的文件(见上文脚注 257)。

<sup>384</sup> 同上。

<sup>385</sup> 伊朗伊斯兰共和国 2021 年的发言。可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>。

<sup>386</sup> 菲律宾 2021 年的发言(见上文脚注 112)。

<sup>387</sup> 新加坡 2021 年的发言(见上文脚注 269)。

<sup>388</sup> 密克罗尼西亚联邦 2021 年的发言(见上文脚注 78)。

<sup>389</sup> Thomas Cottier, *Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitation: The Quest for Distributive Justice in International Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2015), p. 8. 另见 Francesco Francioni, “Equity in international law”, in Wulfrum, ed., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (见上文脚注 219), 2020 年 11 月更新。

分别是法内衡平、法外衡平、与法律相违的衡平。<sup>390</sup> 法内衡平是一种利用合理性、灵活性、公平性、判断和个案司法等要素，解释适用的法律并使之适应具体案情的方法。<sup>391</sup> 它允许法官在对情况有别的各个案件适用法律时拥有一定的自由裁量权。<sup>392</sup> 正如国际法院在渔业管辖权案(联合王国诉冰岛)中援引北海大陆架案指出，“问题不在于简单地寻求公平解决方案，而在于从适用法律中找到公平解决方案。”<sup>393</sup> Francioni 认为，法院在大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)中的裁判标志着具有自主规范性的法外衡平理念的发展达到高潮。<sup>394</sup> 与法律相违的衡平允许背离严格的实在法。<sup>395</sup>

174. 衡平被认为被宽泛地纳入《国际法院规约》第三十八条第一项(寅)款，并被具体纳入第三十八条第二项。根据第二项，法院可在当事方同意的情况下，根据公允及善良原则对案件作出裁判。<sup>396</sup> Cottier 在列举衡平的例子时提到了“相

<sup>390</sup> Michael Akehurst, “Equity and general principles of law”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 25, No. 4 (October 1976), pp. 801–825.

<sup>391</sup> 边界争端案(布基纳法索/马里共和国)(见上文脚注 218)，第 567–568 页，第 28 段；刚果境内的武装活动案(刚果民主共和国诉乌干达)，赔偿，2022 年 2 月 9 日，总表第 116 号。在后一案件中，Robinson 法官在个别意见中指出：“当法院采用公平考虑原则时，它适用的是法内衡平，即法律范围内的衡平……公平考虑原则的要素是合理性、灵活性、判断、近似性和公正性。因此，法院认定它可以对损害程度作出判断，这种认定不过是体现了公平考虑原则，该原则顾及合理性和判断……以及灵活性”（第 31 段）。另见 Catharine Titi, *The Function of Equity in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2021), p. 73 (“衡平作为一种纠正措施和个案司法，旨在根据特定的事实情况调整法律，不是为了拒绝一般法，而是为了避免不公正”)；Francioni, “Equity in international law”(见上文脚注 389)，第 7 段；Akehurst, “Equity and general principles of law” (见上文脚注 390)，第 801 页。

<sup>392</sup> Werner Scholtz, “Equity” in *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2nd ed., Lavanya Rajamani and Jacqueline Peel, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2021), pp. 335–350.

<sup>393</sup> 渔业管辖权案(联合王国诉冰岛)，案情实质，判决，《1974 年国际法院案例汇编》，第 3 页，见第 33 页，第 78 段。另见北海大陆架案(见上文脚注 322)，第 46 页，第 85 段。

<sup>394</sup> Francioni, “Equity in international law” (见上文脚注 389)，第 15 段。

<sup>395</sup> 例如，在喀麦隆诉尼日利亚案中，“然而，法院指出，既然法院已经认定乍得湖边界早在[乍得湖流域委员会]开始工作之前就已划定，那么必然得出的结论是，尼日利亚的任何有效控制确实应作为违法行为来评估其法律后果”。喀麦隆和尼日利亚间陆地和海洋疆界案(喀麦隆诉尼日利亚：赤道几内亚参加)(见上文脚注 227)，第 351 页，第 64 段；Robert Kolb, *International Court of Justice* (Oxford, Hart Publishing, 2013), p. 365.

<sup>396</sup> Francioni, “Equity in international law” (见上文脚注 389)。

称原则、善意原则和对合法预期的保护特别是禁止反言和默许、禁止权利滥用学说”。<sup>397</sup>

175. 在北海大陆架案中，国际法院指出，衡平规则意味着其司法决定“顾名思义必须是公正的，因此在这一意义上也必须是公平的”。<sup>398</sup> 在突尼斯/阿拉伯利比亚民众国案中，法院指出，“衡平作为一个法律概念，是正义理念的直接产物。顾名思义，法院的任务是司法，因此必须伸张正义。”<sup>399</sup> 法院还指出，“适用公平原则的结果必须是公平的”。<sup>400</sup>

176. 衡平原则也在海洋法、环境法、人权法和投资法等其他法律学科中得到发展。然而，就本报告而言，重点将放在海洋法框架下与海平面上升有关的涉及海洋边界和权益的衡平问题上。

### C. 公平与海洋法

177. 《联合国海洋法公约》多次提到公平。例如，“海洋资源的公平而有效的利用”和“实现公正公平的国际经济秩序”；<sup>401</sup> 在公约未赋予任何一方权利或管辖权的情形下，“在公平的基础上”解决沿海国与任何其他国家之间的利益冲突；<sup>402</sup> 内陆国<sup>403</sup> 和地理不利国“在公平的基础上”<sup>404</sup> 享有以“公平解决”的办法划定专属经济区<sup>405</sup> 和大陆架<sup>406</sup> 海洋界限的权利；“公平分配从‘区域’内活动取得的

<sup>397</sup> Cottier, *Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitations*(见上文脚注 426), 第 14 页。例如见卡尤加印第安人索赔案, 大不列颠诉美国, 裁决, (1955 年), 《国际仲裁裁决汇编》第六卷 173, (1926) 20 *Asian Journal of International Law* 574, 22nd January 1926, Arbitral Tribunal (Great Britain-United States 1910); 默兹河分流案; 俄罗斯对赔偿金利息的索赔(俄罗斯因延迟支付对 1877-1878 年战争期间受伤的俄罗斯人的赔偿金而提出的损害索赔), 俄罗斯诉土耳其, 裁决, (1961 年)《国际仲裁裁决汇编》第十一卷 421, ICGJ 399 (PCA 1912), (1912) 1 HCR 547, 11th November 1912, Permanent Court of Arbitration [PCA]; 奥里诺科轮船公司案, 美国诉委内瑞拉, 裁决, (1961 年)《国际仲裁裁决汇编》第十一卷 227, (1961 年)《国际仲裁裁决汇编》第十一卷 237, ICGJ 402 (PCA 1910), (1910) 1 HCR 228, 25th October 1910, Permanent Court of Arbitration [PCA]; 挪威船主索赔案, 挪威诉美国, 裁决, (1948 年)《国际仲裁裁决汇编》第一卷 307, ICGJ 393 (PCA 1922), (1932) 1 I.L.R. 189, (1919-1922) ADIL 189, (1932) 2 Hague Rep 69, 13th October 1922, Permanent Court of Arbitration [PCA]; 中澳远东电报发展公司(大不列颠)诉美国案, (1955 年)《国际仲裁裁决汇编》第六卷。

<sup>398</sup> 北海大陆架案(见上文脚注 322), 第 48 页, 第 88 段。

<sup>399</sup> 大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注 236), 第 60 页, 第 71 段。

<sup>400</sup> 同上, 第 59 页, 第 70 段。

<sup>401</sup> 《联合国海洋法公约》, 序言。

<sup>402</sup> 同上, 第五十九条。

<sup>403</sup> 同上, 第六十九条。

<sup>404</sup> 同上, 第七十条。

<sup>405</sup> 同上, 第七十四条第 1 款。

<sup>406</sup> 同上, 第八十三条第 1 款。

财政及其他经济利益”；<sup>407</sup> 以及海洋技术转让。<sup>408</sup> 然而，正是在海洋划界领域，公平和公正原则得到了充分发展。<sup>409</sup>

178. 巴巴多斯/特立尼达和多巴哥案仲裁庭指出，“法院和法庭从一开始就在确定海洋区域的边界线时考虑到公平因素”。<sup>410</sup> 公平在海洋划界方面的作用是国际法院在 1969 年北海大陆架案中作出的具有里程碑意义的裁决的核心。国际法院在该裁决中裁定，“划界应根据公平原则，并考虑到所有相关情况，通过协议进行”。<sup>411</sup> 此后，公平适用于所有海洋划界案件。<sup>412</sup> Jennings 写道，“划界过程涉及法律和公平”，“法律和公平共同努力，应通过引入灵活性、适应性，甚至对法律规则的适用和含义加以限制，来实现正义的目的”。<sup>413</sup>

179. 尽管 1958 年《领海及毗连区公约》编纂了等距法，但国际法院和各法庭一贯拒绝承认任何单一的划界方法，而倾向于公平，正如国际法院在北海大陆架案中首次阐明的那样，宣布“划界应根据公平原则，并考虑到所有相关情况，通过协议进行……”<sup>414</sup> 公平方法后来编入《联合国海洋法公约》关于大陆架的第八十三条第 1 款和关于专属经济区的第七十四条第 1 款。两者都规定，海洋划界的目标是实现公平解决。在突尼斯/阿拉伯利比亚民众国案中，国际法院阐述了一种“结果”方法，即重要的不是严格适用具体的公平原则，而是结果公平：

然而，结果才是最重要的；原则从属于目标。一项原则的公平性必须根据其达成公平结果的有用性来评估。并不是每一项这样的原则本身都是公平的；原则可以通过提及解决方案的公平性来获得这种性质。国际法院所指出的原则必须根据其是否适合于达成公平结果来选择。<sup>415</sup>

国际海洋法法庭在 2012 年孟加拉国/缅甸案中也表达了类似的观点，指出“实现公平结果的目标必须是指导法庭在这方面行动的首要考虑”。<sup>416</sup>

<sup>407</sup> 同上，第一四〇条。

<sup>408</sup> 同上，第二六六条第 3 款。

<sup>409</sup> Cottier, *Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitations* (见上文脚注 389)，第 4 页。

<sup>410</sup> 巴巴多斯与特立尼达和多巴哥之间的仲裁(见上文脚注 365)，第 70 页，第 229 段。

<sup>411</sup> 北海大陆架案(见上文脚注 322)，第 53 页，第 101 段。

<sup>412</sup> 例如见大陆架案(阿拉伯利比亚民众国/马耳他)(见上文脚注 330)，第 51–52 页，第 70 段。

<sup>413</sup> Robert Y. Jennings, “Equity and equitable principles”, *Annuaire Suisse de Droit International*, vol. XLII (1986), pp. 27–38, at p. 36; and Robert Y. Jennings, “The principles governing marine boundaries”, in *Staat und Völkerrechtsordnung*, Kay Hailbronner, Georg Ress and Torsten Stein, eds. (Berlin, Springer, 1989), pp. 397–408, at p. 400。另见 Barbara Kwiatkowska, “Equitable maritime boundary delimitation, as exemplified in the work of the International Court of Justice during the presidency of Sir Robert Yewdall Jennings and beyond”, *Ocean Development and International Law*, vol 28, No. 2 (1997), pp. 91–145, at p. 101。

<sup>414</sup> 北海大陆架案(见上文脚注 322)，第 53 页，第 101 段。

<sup>415</sup> 大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注 236)，第 59 页，第 70 段。

<sup>416</sup> 孟加拉湾海洋边界划定案(孟加拉国/缅甸)(见上文脚注 325)，第 67 页，第 235 段。

180. 国际法院在黑海海洋划界案中承认的三步划界法，具体体现了实现公平结果的进程。<sup>417</sup> 首先是确定要划界的相关沿海地区，并绘制一条临时等距线。<sup>418</sup> 应进行公平考虑，确定是否需要调整临时等距线，以实现公平的解决方案。相关情况可以是地理情况，也可以是非地理情况。地理因素包括各国海岸的一般形态、有无任何异常或特殊的地貌、海岸线的合理比例和任何“截断”效应。<sup>419</sup> 提出的其他考虑因素是进行划界的一般地理环境，<sup>420</sup> 例如海洋的封闭性<sup>421</sup> 和海湾的凹度。<sup>422</sup> 在实践中，地理情况在国际法院或法庭对临时等距线作出调整的案件中起着主导作用。

181. 国际法院考虑的非地理和社会经济相关情况包括当事方过去的行为，如发放碳氢化合物许可证的做法、<sup>423</sup> 传统捕鱼权、<sup>424</sup> 捕鱼活动、<sup>425</sup> 石油和天然气特许权、<sup>426</sup> 可能的第三国权利主张、<sup>427</sup> 该区域已经实施的现有划界、<sup>428</sup> 安全和防御关切、<sup>429</sup> 海军巡逻<sup>430</sup> 以及经济差距。<sup>431</sup> 但在实践中，这些情况并没有得到适用。事实上，分庭在緬因湾案中对渔业活动、航行、防御、石油勘探和开采等非地理因素设定了很高的门槛，指出这种活动的规模“不能作为确定分界线时适用的相关情况或……公平标准加以考虑”，除非结果显示为“可能对有关国家人民的生计和经济福祉造成灾难性影响”。<sup>432</sup> 如果许多国家的海洋边界因此缩小或改变，那么这一具有灾难性后果的高门槛显然适用于这些国家的海平面上升。

<sup>417</sup> 黑海海洋划界案(罗马尼亚诉乌克兰)(见上文脚注 325)，第 101–103 页，第 115–122 段。

<sup>418</sup> 同上。

<sup>419</sup> 见北海大陆架案(见上文脚注 322)。

<sup>420</sup> 见大陆架案(阿拉伯利比亚民众国/马耳他)(见上文脚注 330)。

<sup>421</sup> 见黑海海洋划界案(罗马尼亚诉乌克兰)(见上文脚注 325)。

<sup>422</sup> 见喀麦隆和尼日利亚间陆地和海洋疆界(喀麦隆诉尼日利亚：赤道几内亚参加)(见上文脚注 227)。然而，国际法院认为该案不具相关性：同上，第 445–446 页，第 297 段。

<sup>423</sup> 见大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注 236)。

<sup>424</sup> 同上，第 76–77 页，第 105 段。

<sup>425</sup> 见黑海海洋划界案(罗马尼亚诉乌克兰)(见上文脚注 325)。

<sup>426</sup> 同上。参看喀麦隆诉尼日利亚案，国际法院不认为当事方关于石油的做法是相关情况。喀麦隆和尼日利亚间陆地和海洋疆界案(喀麦隆诉尼日利亚：赤道几内亚参加)(见上文脚注 227)，第 447–448 页，第 304 段。

<sup>427</sup> 见大陆架案(阿拉伯利比亚民众国/马耳他)(见上文脚注 330)。

<sup>428</sup> 见黑海海洋划界案(罗马尼亚诉乌克兰)(见上文脚注 325)。

<sup>429</sup> 同上。

<sup>430</sup> 同上。

<sup>431</sup> 大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注 236)；大陆架案(阿拉伯利比亚民众国/马耳他)(见上文脚注 330)，第 41 页，第 50 段。

<sup>432</sup> 緬因湾区域海洋边界划界案(见上文脚注 325)，第 342 页，第 237 段。

182. 在海洋划界程序的第三步，也是最后一步，法院或法庭核实根据所划的临时划界线，沿海国各自海岸长度与相关海洋面积之比是否明显不成比例。<sup>433</sup> 在实践中，国际法院或法庭很少调整临时等距线。

#### D. 初步意见

183. 综上，可以提出以下初步意见：

(a) 公平在法律中发挥不同的功能。然而，正义的概念是核心：正如国际法院所指出的，公平是“正义的直接体现”。公平规定了解释的方法，并允许有灵活性，以在严格适用规则可能产生不公平结果的情况下确保公正。事实上，这也是国际法院和法庭倾向于适用公平原则而不是等距等既定划界方法的基础。就海洋划界而言，首要目标是通过适用公平原则或相关情况，实现公平的解决方案。如第六章所述，在突尼斯/阿拉伯利比亚民众国案中，实现公平结果优先于自然延伸原则；<sup>434</sup>

(b) 《联合国海洋法公约》多次提到公平，公平是《公约》解释和适用的组成部分。在评估海平面上升对小岛屿发展中国家和低地沿海发展中国家等特别脆弱国家的海区和相关权益的法律影响时，以及在考虑可能的解决办法时，还应考虑到海平面上升对这些国家的不公平影响，特别是因为海洋权益的丧失将给许多这些国家带来灾难性后果；

(c) 如果基线向陆地移动，或如果岛屿无法维持人类居住或本身的经济生活，则海平面上升可能导致海洋权益的重大损失，这将构成不公平的结果，也不符合国际法规定的正义概念。相反，维护现有海洋权益将防止潜在的灾难性后果，并提供《联合国海洋法公约》和国际法规定的公平的结果；

(d) 公平作为国际法规定的实现正义的一种方法，应加以适用，以维护现有海洋权益。海洋权益的丧失将给最脆弱的国家带来灾难性后果。

## 九. 对自然资源的永久主权

### A. 对自然资源的永久主权原则的发展

184. 安提瓜和巴布达在 2021 年提交给委员会的文件中指出“移动基线将侵犯国家主权以及人民和国家对其自然财富和资源享有永久主权的原则”。<sup>435</sup> 这凸显了主权与维护沿海国对其海洋自然资源依法享有的现有权利之间的重要关系。对自然资源的永久主权与自决原则一起构成非殖民化的基本原则。它是经济发展，

<sup>433</sup> Stephen Fietta and Robin Cleverly, *A Practitioner's Guide to Maritime Boundary Delimitation* (Oxford, Oxford University Press, 2016), p. 93.

<sup>434</sup> 大陆架案(突尼斯/阿拉伯利比亚民众国)(见上文脚注 236)，第 46–47 页，第 44 段。

<sup>435</sup> 安提瓜和巴布达提交的文件(见上文脚注 46)。

特别是发展中国家经济发展的基石。<sup>436</sup> 经济独立、自决和发展是发展中世界的关键问题，而对自然资源的永久主权原则是其中的一个组成部分。<sup>437</sup>

185. 有大量的大会决议援引对自然资源的永久主权的权利。1950年代至1970年代期间通过的决议的实质是确保发展中国家的经济权利和发展。<sup>438</sup> Schrijver 广泛研究了对自然资源的永久主权原则并注意到该原则有两个根源：第一，永久主权是加强新独立国家政治和经济主权运动的一部分，第二，是发展自决原则的一部分。<sup>439</sup>

186. 1950年代，大会通过了一系列关于对自然资源的永久主权的决议。<sup>440</sup> 1958年，大会设立了自然资源永久主权委员会，随后大会通过了《自然资源的永久主权宣言》。<sup>441</sup> 序言包括“承认各国依其本国利益自由处置其自然财富与资源的不可剥夺权利及尊重各国的经济独立”。第一条第1款宣布，“各国人民及各民族行使其对自然财富与资源的永久主权，必须为其国家的发展着想，并以关系国人民

<sup>436</sup> Nico Schrijver, “Fifty years permanent sovereignty over natural resources: the 1962 UN Declaration as the *opinio iuris communis*” in Marc Bungenberg and Stephan Hobe (eds.), *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (Springer, 2015), p. 16; Nico Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 1997).

<sup>437</sup> 关于对国家资源的永久主权原则的详细发展史，见 Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*。

<sup>438</sup> Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, pp. 82–118.

<sup>439</sup> Schrijver, “Fifty years permanent sovereignty over natural resources...”, p. 16. 另见 Stephan Hobe, “Evolution of the principle on permanent sovereignty over natural resources from soft law to a customary law principle?” in Bungenberg and Hobe, *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, p. 3. 另见 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，毛里求斯的书面陈述(2018 年 3 月 1 日)，第 220 页；另见 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，非洲联盟的书面陈述，第 242 段；另见坎萨多·特林达德法官的个别意见；葡萄牙还援引了东帝汶案(葡萄牙诉澳大利亚)中的自决权和对自然资源的永久主权，判决书，《1995 年国际法院案例汇编》，第 90 页。另见威拉曼特里法官的反对意见，其中指出“我要重申东帝汶人民自决权和对自然资源的永久主权的重要性……”，第 204 页。

<sup>440</sup> 大会 1952 年 1 月 12 日关于“通盘筹划之经济发展及商业协定”的第 523(VI)号决议，随后是 1952 年 12 月 21 日第 626(VII)号决议，该决议序言部分第 3 段宣布“各国人民自由运用及开发其天然财富及资源之权利，为其主权之一部分不容移让，且合乎联合国宪章之宗旨与原则”。此后，大会 1954 年 12 月 14 日通过了第 837(IX)号决议“关于各国尊重民族与国族自决权之建议”(请人权委员会完成其关于自决权的工作；1958 年 12 月 12 日通过了第 1314(XIII)号决议“关于各国尊重民族与国族自决权之建议”，其中序言部分指出：“鉴于人权委员会所拟两盟约草案中所确认之民族及国族自决权利包括‘对于其天然财富与资源之永久主权’”。

<sup>441</sup> 1962 年 12 月 14 日大会第 1803(XVII)号决议。

的福利为依归”。几十年后，国际法院承认大会第 1803(XVII)号决议所载的对自然资源的永久主权原则是习惯国际法的一项原则。<sup>442</sup>

187. 经济发展与对自然资源行使永久主权的权利之间的整体联系在随后的一系列大会决议中得到发展。<sup>443</sup> 1964 年，联合国贸易和发展会议(贸发会议)第一次会议通过了一系列指导贸易关系的原则，<sup>444</sup> 其中原则 3 规定：“每个国家都有主权权利同其他国家自由进行贸易，并为本国人民的经济发展和福利自由处置其自然资源。”<sup>445</sup> 值得注意的是，大会 1966 年 11 月 25 日以 104 票对 0 票、6 票弃权通过的第 2158(XXI)号决议重申，“所有国家均有不可移让之权利，为其本国发展利益对其自然资源行使永久主权”。没有人反对这种权利是“不可移让的”。<sup>446</sup>

<sup>442</sup> 然而，国际法院驳回乌干达关于刚果民主共和国侵犯乌干达对本国自然资源的永久主权的请求，因为该决议没有任何内容表明它适用于另一国军队对自然资源的抢掠、掠夺和开采。刚果境内的武装活动案(刚果民主共和国诉乌干达)(见上文脚注 424)，第 244 段。科罗马法官在其个别意见中不同意这一观点，指出“我认为，占领军开采一国的自然资源违反了对自然资源的永久主权原则，以及 1907 年《海牙章程》和 1949 年《日内瓦第四公约》”，并注意这两个国家都是 1981 年《非洲人权和民族权宪章》的缔约国，该宪章规定“在任何情况下不得剥夺一个民族自由处置其财富和自然资源”的权利。(科罗马法官的个别意见，同上，第 289–290 页)；另见 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果案，非洲联盟的书面陈述(2018 年 3 月 1 日)，第 102 和 242 段。

<sup>443</sup> 1960 年 12 月 15 日大会关于“同心协力共谋经济上发展较差国家之经济发展”的第 1515(XV)号决议，其中第 5 段内容如下：“复建议对各国处置其财富与自然资源之主权权利应依国际法上之国家权利与义务，予以尊重”；1962 年 12 月 14 日大会关于“自然资源之永久主权”的第 1803(XVII)号决议第 1 段指出：“各民族和各国族行使其对自然财富与资源之永久主权，必须为其国家之发展着想，并以关系国人民之福利为依归”；1966 年 11 月 25 日大会关于“自然资源之永久主权”的第 2158(XXI)号决议，第 1 段内容如下：“重申所有国家均有不可移让之权利，为其本国发展利益对其自然资源行使永久主权”。

<sup>444</sup> 指导国际贸易关系和有利于发展的贸易政策的一般原则和特别原则，《联合国贸易和发展会议议事录，1964 年 3 月 23 日至 6 月 16 日，日内瓦》，第一卷，《最后文件和报告》(E/CONF.46/141，第一卷；联合国出版物，出售品编号：64.II.B.11)，附件 A.I.1。

<sup>445</sup> 如 Schrijver 所述，所通过的案文最初受到 B 组中发达国家的质疑[B 组：西欧，以 94 票对 4 票(澳大利亚、加拿大、联合王国和美国)、18 票弃权(B 组国家加上喀麦隆、尼加拉瓜、秘鲁和南非)和其他实行市场经济的工业化国家]，但这些国家同意案文，案文获得通过。Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, p. 84。

<sup>446</sup> 1973 年 12 月 17 日大会第 3171 号决议也提到“各国对其自然资源拥有充分行使国家主权的不可剥夺的权利”，而且这一点“业经国际社会在联合国各机关许多决议中一再加以确认”(见 Zhifeng 关于对“不可剥夺”的反对的评论)；1986 年 12 月 4 日大会关于《发展权利宣言》的第 41/128 号决议指出，“发展权是一项不可剥夺的权利”，而这种发展权“意味着充分实现民族自决权，包括……对他们的所有自然资源和财富行使不可剥夺的完全主权”(原文无着重标示)。

188. 《公民及政治权利国际公约》、<sup>447</sup> 《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》、<sup>448</sup> 《非洲人权和民族权宪章》(1986年)<sup>449</sup> 和《大湖区安全、稳定和发展公约关于打击非法开采自然资源的议定书》<sup>450</sup> 也采纳了对自然资源的永久主权原则。该原则也反映在与自然资源保护有关的文书中，如《联合国人类环境会议宣言》<sup>451</sup> 原则 21、《关于环境与发展的里约宣言》<sup>452</sup> 原则 2、《养护自然和自然资源非洲公约》、<sup>453</sup> 1982 年《世界自然宪章》、<sup>454</sup> 2002 年约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议<sup>455</sup> 和 2012 年里约+20 可持续发展大会。<sup>456</sup> 第一份问题文件概述了在经济上对发展中国家，特别是小岛屿发展中国家生计的重要性。<sup>457</sup>

## B. 永久主权的定义

189. Brownlie 认为，“广义地说，永久主权是东道国对既得权利的主张，这些权利不能通过合同，或许甚至不能通过国际协定废除”。<sup>458</sup> Hossain 写道：“永久主权概念的核心是一个国家为本国人民的利益控制和处置其领土上的自然财富和资源的固有上位权利。”<sup>459</sup> Cullinan 认为，“对自然资源的永久主权理论承认，所有国家都有根据本国利益处置其自然财富和资源的不可剥夺的权利，这是国际环境法中最基本的理论之一”。<sup>460</sup> Sanita van Wyk 写道：“在提到国家对自然资源的

<sup>447</sup> 第一条第二款还规定“无论在何种情形下，民族之生计，不容剥夺”。《公民及政治权利国际公约》(1966年12月16日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第999卷，第14668号，第171页。

<sup>448</sup> 第十三条规定：“本公约的任何规定均不影响确认每一民族和每一国家对其自然财富与资源拥有永久主权的国际法原则”。

<sup>449</sup> 《非洲人权和民族权宪章》(1981年6月27日，内罗毕)，联合国，《条约汇编》，第1520卷，第26363号，第217页，第9条。

<sup>450</sup> 《大湖区安全、稳定和发展公约关于打击非法开采自然资源的议定书》，2006年11月30日。

<sup>451</sup> 《联合国人类环境会议宣言》，斯德哥尔摩，1972年6月16日(A/CONF.48/14和Corr.1)。

<sup>452</sup> 1992年6月4日，《联合国环境与发展会议的报告》(A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I))，附件一。

<sup>453</sup> 《养护自然和自然资源非洲公约》(附受保护物种清单)，联合国，《条约汇编》，第1001卷，第1968号，第3页。

<sup>454</sup> 大会第37/7号决议序言郑重邀请各会员国在行使其对本国自然资源的永久主权而采取行动时，认识到为了今世和后代的利益，保护自然系统、维持自然的平衡和素质以及养护自然资源的极端重要性。

<sup>455</sup> A/CONF.199/20，其中各国宣布“我们坚决重申对里约原则的承诺”，《可持续发展问题世界首脑会议的报告》，第8页。

<sup>456</sup> A/CONF.216/L.1，重申《关于环境与发展的里约宣言》的原则，第15段。

<sup>457</sup> 第一份问题文件，第181段。

<sup>458</sup> Ian Brownlie, “Legal status of natural resources in international law”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 162 (1979), pp. 255–271, at pp. 270–271.

<sup>459</sup> Kamal Hossain, “Introduction” in Kamal Hossain and Subrata Roy Chowdhury (eds.), *Permanent Sovereignty over Natural Resources in International Law: Principle and Practice* (London, Pinter, 1984), p. xiii.

<sup>460</sup> Cormac Cullinan, “Earth jurisprudence” in Lavanya Rajamani and Jacqueline Peel (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford, Oxford University Press, 2021), p. 246.

主权时，经常使用‘永久’、‘充分’或‘不可剥夺’等词……对自然资源的永久主权的权利不需要通过条约或合同来保障”。<sup>461</sup> “在与‘对自然资源的主权原则’结合使用时，‘不可剥夺’一词被理解为与‘永久’或‘完全’所指的特征完全相同。换句话说，“赋予一个国家[对自然资源的永久主权]的权利永远不能从该国手中夺走”。<sup>462</sup>

### C. 对海洋资源的永久主权

190. 主张对海洋自然资源拥有永久主权的一个早期行为是 1945 年《关于大陆架的杜鲁门宣言》，其中美国扩大了对其大陆架自然资源的主权权利。<sup>463</sup> 随后，智利、厄瓜多尔和秘鲁于 1952 年签署了《关于海洋区的圣地亚哥宣言》。<sup>464</sup> 自那时以来，对海洋环境中自然资源的永久主权这一权利得到了大会若干决议的承认。其中包括 1970 年大会第 2692(XXV)号决议，该决议确认“所有国家必须充分行使其权利，俾得尽量利用其陆地及海洋天然资源”(原文无着重标示)；1973 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)号决议强调“所有国家，特别是发展中国家，充分行使它们的权利，使它们从陆地上和沿海水域里的自然资源，取得最大收获，对于它们的经济进展极为重要”。该决议还重申“各国对于在其国际边界以内的土地上的自然资源，以及在其国家管辖范围以内的海底及其底土内和上方水域内发现的自然资源，都享有永久主权的权利”。1973 年 12 月 17 日大会第 3171(XXVIII)号决议坚决重申“各国对在其国际边界以内的陆地上以及在其国家管辖范围内的海床及其底土中和上方水域中的一切自然资源，拥有不可剥夺的永久主权权利”。<sup>465</sup> 对自然资源的永久主权原则在大会

<sup>461</sup> Sanita van Wyk, *The Impact of Climate Change Law on the Principle of State Sovereignty Over Natural Resources* (Baden Baden, Nomos Verlag, 2017), pp. 73–74。另见 Subrata Roy Chowdhury, “Permanent sovereignty over natural resources: substratum of the Seoul Declaration” in Paul de Waart, Paul Peters and Erik Denters (eds.), *International Law and Development* (1988)。

<sup>462</sup> Van Wyk, *The Impact of Climate Change Law on the Principle of State Sovereignty Over Natural Resources* (见前一脚注), pp.75–76。

<sup>463</sup> Executive Order 9633 of September 28, 1945, 10 Fed. Reg. 12,305 (1945)。

<sup>464</sup> 《智利、厄瓜多尔和秘鲁关于海洋区的宣言》，1952 年 8 月 18 日在圣地亚哥签署，联合国，《条约汇编》，第 325 卷，第 1006 号。

<sup>465</sup> 原文无着重标示。另见《联合国贸易和发展会议第三届会议记录》，第 46(III)号决议原则十一，1972 年 5 月 18 日，其中规定“沿海国有权处置其国家管辖范围内的海洋资源，但必须适当考虑到沿海国人民的发展和福利需要”(第 60 页)。原文无着重标示。

1974 年通过的《建立新的国际经济秩序宣言》中也占有突出地位，<sup>466</sup> 该宣言将其描述为“不可剥夺的权利”。<sup>467</sup>

191. 关于海洋法，Schrijver 指出，发展中国家在获得独立时“通过主张对其海岸附近水域的海洋自然资源的专属权利，扩大了[对自然资源的永久主权]的范围。现代海洋法在很大程度上接受并认可了这些要求”。<sup>468</sup> 如果所有条件都得到满足，永久性也是《联合国海洋法公约》第七十六条规定的大陆架制度的一个组成部分。此外，沿海国对大陆架的权利是当然和自始存在的，这一点已被广泛接受。此外，如果大陆架的外部界限是永久性的，这在逻辑上意味着沿海国对其资源拥有永久性的主权权利。对自然资源的永久主权同样适用于专属经济区和领海。在这种情形下，国家有可能在非自愿的情况下丧失这些权利。根据《联合国海洋法公约》，由于海平面上升，在法律上要求将基线向陆地移动，从而造成这种权利的丧失。按理说这违反了该原则的不可剥夺性或永久性。

#### D. 初步意见

192. 对自然资源的永久主权原则是习惯国际法的一项原则，得到国际法院的确认，在大会多项决议中有表述，并在具有约束力的国际文书中得到承认。该原则对非殖民化进程和实现自决至关重要。对自然资源的永久主权是国家主权所固有的(见 1952 年 12 月 21 日大会第 626(VII)号决议)，是不可剥夺的，这意味着不能违背各国的意愿剥夺其这一主权。此外，对自然资源的永久主权是发展中国家社会和经济权利的组成部分。对自然资源的永久主权原则同样适用于海洋资源，这反映在许多大会决议中。该原则当然和自始适用于沿海国的大陆架。

193. 许多正在或将要受到海平面上升不利影响的国家是发展中国家，其生计和经济严重依赖海洋自然资源。基线向陆地移动或岛屿可能丧失维持人类居住或自身经济生活的能力，都有可能丧失对岛屿经济 and 经济发展至关重要的宝贵海洋自然资源，如第一份问题文件所述(第 179–183 段)。如果这些国家非自愿地丧失这些权益，这可能侵犯了各国承认的主权所固有的“不可剥夺的权利”。对自然资源的永久主权原则也符合为防止现有权益的丧失而对海洋区域和自然资源进行法律保护的办法。

<sup>466</sup> 大会 1974 年 5 月 1 日通过的 S-6/3201 号决议《建立新的国际经济秩序宣言》第四(5)段规定，“每一个国家对自己的自然资源 and 一切经济活动拥有充分的永久主权。为了保卫这些资源，每一个国家都有权采取适合于自己情况的手段，对本国资源及其开发实行有效控制，包括有权实行国有化或把所有权转移给自己的国民，这种权利是国家充分的永久主权的一种表现。任何一国都不应遭受经济、政治或任何其他形式的胁迫，以致不能自由地和充分地行使这一不容剥夺的权利。”

<sup>467</sup> 1974 年 12 月 12 日大会第 3281(XXIX)号决议《各国经济权利和义务宪章》，规定每个国家有权对其自然资源自由行使充分的永久主权。

<sup>468</sup> Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, p. 214.

194. 综上，可以提出以下初步意见：

(a) 对自然资源的永久主权原则是习惯国际法的一项规则，根据这项规则，不能剥夺一国对其自然资源(包括海洋资源)的固有和不可剥夺的主权权利；

(b) 由于海平面上升而导致对各国经济发展十分重要的海洋自然资源的丧失，将违反对自然资源的永久主权原则。而维护现有海洋权益的法律和实践解决方案将符合这一原则。

## 十. 第三国可能的损失或收益

195. 第一份问题文件比较详细地研究了在基线向陆地移动导致海区向陆地移动的情况下，对各国在海区的权利和义务可能产生的后果。<sup>469</sup> 该文件的结论是，“总的来说，第三国将从这些变化中受益，但将牺牲沿海国的利益”。<sup>470</sup> 然而，虽然没有国家提出这一问题，但应研究组在委员会第七十二届会议上提出的请求，本章更详细地研究在调整移动基线的情况下，新基线向陆地移动可能给第三国带来的利益和损失。

196. 如第一份问题文件所述，“如果基线和各种海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，一部分内水成为领海，一部分领海成为毗连区和(或)专属经济区，一部分专属经济区成为公海，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、捕捞权等)产生影响。海平面上升也对群岛国的基线构成威胁。”<sup>471</sup> 下文将对每种情况进行分析。

### A. 部分内水成为领海

197. 根据 1958 年《领海及毗连区公约》第 5 条和 1982 年《联合国海洋法公约》第八条的规定，内水是指位于测算领海和其他海区的基线向陆一面的水域，但群岛水域除外。<sup>472</sup> 然而，这两项文书都没有规定各国在内水的权利和义务，内水是牢牢处于沿海国主权之下的一个区域，尽管对港口准入权存在争论，但沿海国对悬挂外国国旗的船只和所有其他活动拥有充分的民事和刑事规范和执法管辖权。<sup>473</sup>

<sup>469</sup> A/CN.4/740 和 Corr.1，第 172–190 段。

<sup>470</sup> 同上，第 190(g)段。

<sup>471</sup> 同上，第 76 段。

<sup>472</sup> 《联合国海洋法公约》第四十九条规定，按照“第四十七条划定的群岛基线所包围的水域”称为群岛水域。

<sup>473</sup> 见 Haijiang Yang, *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea* (Berlin, Heidelberg and New York; Springer; 2006), pp. 45–114。作者对这一争论进行了概述，指出国际法院的裁定承认沿海国凭借其主权可对进出其港口进行管理。尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案(尼加拉瓜诉美利坚合众国)，案情实质，判决书，《1986 年国际法院案例汇编》，第 14 页，见第 21–22 页，第 21 段；以及陆地、岛屿和海上边界争端案(萨尔瓦多/洪都拉斯：尼加拉瓜参加)(见上文脚注 220)，第 382–283 页，第 35 段。另见《联合国海洋法公约》，第二十一条第 3 款。

198. 基线向陆地移动，沿海国的部分内水成为领海的一部分，将导致悬挂外国国旗的船只获得习惯国际法规定的无害通过领海的权利。一个例外是《联合国海洋法公约》第八条第2款规定的情况，即沿海国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。在这种情况下，外国船只有权无害通过。

199. 《联合国海洋法公约》第十九条和第四十五条所界定的无害通过权对商船和军舰均适用，并在某些用于国际航行的海峡中适用，不得中止无害通过权。<sup>474</sup> 简而言之，如果部分内水成为领海的一部分，悬挂外国国旗的船只将受益于更广泛的无障碍航行权，而沿海国则将失去《公约》和国际法规则所规定的一些规定权和执行权。尽管如此，悬挂外国国旗的船只在无害通过时仍须遵守沿海国关于航行安全和保护海洋环境的规则和条例，例如关于海道的使用、分道通航制、<sup>475</sup> 外国核动力船只和运载核物质或其他本质上危险或有毒物质的船只携带文件的规定。<sup>476</sup>

## B. 部分领海成为毗连区的一部分

200. 根据《联合国海洋法公约》第三十三条的规定，沿海国可设立的毗连区是从测算领海宽度的基线量起，不超过24海里的水域带。在毗连区内，沿海国可行使的不是主权权利，而是必要的管制，以防止在其领土或领海内违犯海关、财政、移民或卫生法律和规章的行为，并惩治在其领土或领海内违犯这些法律和规章的行为。《公约》第三十三条被视为编纂习惯国际法。<sup>477</sup> 根据国际法院对被指控违反行为案(尼加拉瓜诉哥伦比亚)的判决，一个沿海国的毗连区可与另一个国家的专属经济区重叠，因为这些区域的性质不同。<sup>478</sup> 因此，对于一国毗连区与另一国专属经济区重叠的情形，如不再存在重叠，则毗连区向陆地移动对两国都有利。

## C. 领海的一部分成为专属经济区的一部分

201. 沿海国对专属经济区享有主权权利。专属经济区是指领海以外和毗邻领海的区域，从测算领海宽度的基线量起，不应超过200海里。<sup>479</sup> 具体而言，沿海国在专属经济区拥有以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利，以及关于在该区内从事经济性开发和勘探，如利用海水、海流和风力生产能等其他活动的主权权利。<sup>480</sup> 《联合国海洋法公约》规定的沿海国在专属经济区内的其他权利和义务包括：对人工

<sup>474</sup> 见科孚海峡案；1949年4月9日的判决书，《1949年国际法院案例汇编》，第4页。

<sup>475</sup> 《联合国海洋法公约》，第二十二條。

<sup>476</sup> 同上，第二十三條。

<sup>477</sup> 加勒比海主权权利和海洋空间受侵犯的指控案(尼加拉瓜诉哥伦比亚)，判决书，总表第55号，2022年4月21日，第164段。

<sup>478</sup> 同上，第160-161段。

<sup>479</sup> 《联合国海洋法公约》，第五十七條。

<sup>480</sup> 同上，第五十六條第一款(a)項。

岛屿、设施和结构的建造和使用的管辖权；海洋科学研究；海洋环境的保护和保全。<sup>481</sup> 此外，沿海国享有建造并授权和管理人工岛屿、设施和结构的建造、运营和使用的专属权利，但在建造这些岛屿、设施和结构之前必须妥为通知。<sup>482</sup>

202. 第三国在专属经济区内享有一项重要权益，但并不适用于领海。在满足《联合国海洋法公约》所列条件的情况下，沿海国必须准许其他国家捕捞其专属经济区内本国没有能力捕捞的剩余可捕量。<sup>483</sup> 因此，领海转变为专属经济区可能会给第三国带来获取生物自然资源的权利，而之前不存在这种权利。

203. 此外，虽然沿海国有权规定、准许和进行在其专属经济区内和大陆架上的海洋科学研究，但要求沿海国同意进行这种研究的规定只适用于“在正常情形下”。<sup>484</sup> 对于领海，则不存在这种限制。为了本文件的目的，在不详细分析“在正常情形下”的含义的情况下可以断言，当领海的一部分成为专属经济区的一部分时，对第三国略有好处，因为在没有“异常情形”的情况下，不能拒绝同意第三国进行海洋科学研究。

204. 在领海一部分成为专属经济区一部分的情况下，第三国获得的最大好处是获得在该地区的航行和飞越自由以及铺设海底电缆和管道的权利。<sup>485</sup> 收益是巨大的，因为第三国将拥有飞机飞越一个以前甚至不承认无害通过权的地区的自由。船只将享有公海上航行自由的大多数方面，但不是全部。不过，在专属经济区和公海上，行使航行自由须遵守适当顾及其他国家利益的义务。<sup>486</sup>

205. 然而，悬挂外国国旗的船只在另一国专属经济区内的航行自由权与公海上航行自由权并不相同。例如，在 *M/V “Virginia G”* 迅速释放案中，国际海洋法法庭裁定，沿海国对在其专属经济区内捕鱼的外国船只加油进行管制，是沿海国根据《联合国海洋法公约》第五十六条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。这种加油活动不属于悬挂外国国旗的船只航行自由的一部分。<sup>487</sup> 因此，如果沿海国法律明确规定加油活动须遵守其关于水产资源养护的规定，则沿海国保留对加油活动的规范和执法管辖权。同样情况是否也在广义上适用于沿海国关于保护海洋环境的法律，例如海洋保护区的情况，还有待观察。

<sup>481</sup> 同上，第五十六条第一款(b)和(c)项。

<sup>482</sup> 同上，第六十条第一款至第三款。

<sup>483</sup> 同上，第六十二条。

<sup>484</sup> 同上，第二四六条。

<sup>485</sup> 同上，第五十八条。另见同上，第 87 段。

<sup>486</sup> 见 Rolf Einar Fife, “Obligations of ‘due regard’ in the exclusive economic zone: their context, purpose and State practice”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 34, No. 1 (February 2019), pp. 43–55.

<sup>487</sup> *M/V “Virginia G”* 号案(巴拿马/几内亚比绍)，判决书，《2014 年海洋法法庭报告》，第 4 页，见第 69 页，第 217 段。另见 Bernard H. Oxman and Vincent P. Cogliati-Bantz, “The *M/V “Virginia G”* (Panama/Guinea-Bissau)”, *American Journal of International Law*, vol. 108, No. 4 (October 2014), pp. 769–775.

206. 根据《联合国海洋法公约》第七十三条，沿海国拥有相对广泛的执行权限：“沿海国行使其勘探、开发、养护和管理在专属经济区内的生物资源的主权权利时，可采取为确保其依照本公约制定的法律和规章得到遵守所必要的措施，包括登临、检查、逮捕和进行司法程序”。<sup>488</sup>

207. 与《联合国海洋法公约》第七十三条规定的沿海国广泛和专属的执法权限相比，沿海国对悬挂外国国旗的船只在专属经济区内实施的违法行为的执法权限有限。首先，沿海国只有在有明确理由相信悬挂外国国旗的船只在专属经济区内航行时违反了适用的防止、减少和控制船只污染的国际规则 and 标准或沿海国依据并实施这些国际规则 and 标准所通过的法律规章时，才可要求该船只提供信息。其次，只有在违法行为导致大量排放物，对海洋环境造成或可能造成严重污染，而且只有在悬挂外国国旗的船只拒绝提供信息，或该船只提供的信息与显而易见的事实情况明显不符，而且案件的情况证明进行这种检查具有合理性时，沿海国才可对该船只进行实际检查。换句话说，沿海国对在其专属经济区内发生的违反其法律规章的行为行使执法权的权限非常有限。<sup>489</sup>

#### D. 专属经济区的一部分成为公海的一部分

208. 在公海上，所有船只都享有公海自由的长期习惯权利，其中包括航行自由、飞越自由、海洋科学研究、铺设海底电缆和管道的自由、建造国际法所容许的人工岛屿和其他设施的自由、捕鱼自由和科学研究的自由。<sup>490</sup> 在公海上，船旗国对悬挂其旗帜的船只拥有专属管辖权。未经同意，任何其他国家不得登临、检查、扣留或以其他方式干涉其航行自由。但是，公海上的军舰如有合理理由怀疑船只从事海盗、奴隶贸易或(如军舰根据第 109 条拥有管辖权)未经许可的广播，或该船没有国籍，或该船虽悬挂外国旗帜或拒不展示其旗帜，而事实上却与该军舰属同一国籍，则公海上的军舰可不经船旗国同意而登临该船。<sup>491</sup> 如果满足必要条件，紧追权也是船旗国在公海专属管辖权的一个例外。<sup>492</sup>

209. 在专属经济区的一部分成为公海的一部分的情况下，第三国将以沿海国的利益为代价获得公海自由的重要权利。曾经在通过保护海洋环境和养护生物资源的规则和立法方面由沿海国专属管辖的地区，将成为只受船旗国专属管辖的地区。

<sup>488</sup> 见 *M/V “SAIGA”号迅速释放案(圣文森特和格林纳丁斯诉几内亚)*，判决书，《1997 年海洋法法庭报告》，第 16 页，其中述及第七十三条对扣押和扣留加油船的适用问题。

<sup>489</sup> 同上，第二二〇条第 2 款。

<sup>490</sup> 同上，第八十七条。

<sup>491</sup> 同上，第一一〇条。一般而言，见 Efthymios Papastavridis, *The Interception of Vessels on the High Seas, Contemporary Challenges to the Legal Order of the Oceans* (Oxford, Hart, 2013); 和 Douglas Guilfoyle, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2009)。

<sup>492</sup> 《联合国海洋法公约》，第一一一一条。

210. 公海也被视为全球公域，所有国家都在其中享有利益，并承担普遍义务。<sup>493</sup> 因此，还应提出一个问题，即如果一个曾经属于沿海国规定和执行权限的区域被分割成多个由各船旗国管辖的地区，这些船旗国在航行安全、保护海洋环境和养护海洋生物资源方面存在重大差异，那么国际社会将从中获得何种利益或损失。事实上，正是由于对公海分割和治理差距的关切，各国才正在谈判一项具有国际法律约束力的文书，以养护和可持续利用国家管辖范围以外区域的生物多样性。<sup>494</sup>

## E. 群岛基线的丧失

211. 正如第一份问题文件所讨论的那样，如果构成基线基础的最外层岛屿或干礁被淹没，海平面上升可能会影响一个群岛国维持其群岛直线基线的权利，这意味着它将不再符合《联合国海洋法公约》第四十七条的规定。这种脆弱性不是理论上的，而是 22 个群岛国中若干国家面临的真正风险。<sup>495</sup> 例如，在印度尼西亚，国家研究和创新局预测，到 2100 年，该国至少有 115 个岛屿将被淹没。<sup>496</sup>

212. 群岛国对其群岛水域的主权延伸至其领空、海床和底土，类似于沿海国的领海。悬挂外国旗的船只享有无害通过权，但群岛国指定海道和其上的空中航道、以便外国船舶和飞机继续不停和迅速通过或飞越其群岛水域的情况除外。<sup>497</sup>

213. 组成群岛国的每一个岛屿，如果根据《联合国海洋法公约》第一二一条享有权利，就可能需要确定新的基线，以测量个别领海、专属经济区和大陆架。根据群岛的情况，这可能会导致在群岛国曾经行使主权或主权利利的群岛水域出现公海区域。在所有情况下，群岛国失去的权利都将多于第三国获得的权利。<sup>498</sup>

## F. 初步意见

214. 最后，可以提出以下初步意见：

(a) 在基线或基线的外部界限向陆地移动的情况下，第三国有可能获得比它们本来有权获得的权利更多的权利。这些权利包括在以前是内水、现在构成沿海国领海一部分的水域获得无害通过权。就毗连区而言，向陆地转移，减少两个相向沿海国之间的重叠，对双方都有利。在领海成为专属经济区的一部分的情况下，第三国将可能获得沿海国没有能力捕捞的任何剩余可捕量。第三国还可能获得一

<sup>493</sup> 《国家对区域内活动的责任和义务，咨询意见》，2011 年 2 月 1 日，海洋法法庭，《2011 年案例汇编》，第 10 页，见第 59 页，第 180 段。

<sup>494</sup> 见大会 2017 年 12 月 24 日第 72/249 号决议。

<sup>495</sup> 见 David Freestone 和 Clive Schofield, “Sea-level rise and archipelagic States: a preliminary risk assessment”, *Ocean Yearbook Online*, vol. 35, No. 1 (July 2021), pp. 340–387. 作者指出了巴哈马、科摩罗、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(查戈斯群岛)、巴布亚新几内亚、菲律宾、圣多美和普林西比、塞舌尔、所罗门群岛和图瓦卢等例子。

<sup>496</sup> Dita Liliana, “Sea-level rise may threaten Indonesia’s status as an archipelagic country” *The Conversation*, 19 January 2023.

<sup>497</sup> 《联合国海洋法公约》，第 53 条。

<sup>498</sup> 见 Freestone 和 Schofield, “Sea-level rise and archipelagic States” (见上文脚注 495)。

点好处，因为在专属经济区内，沿海国“在正常情况下”必须准许第三国进行海洋科学研究。如果领海的一部分成为专属经济区的一部分，则更广泛的不受阻碍航行的权利是第三国的最大收益，这类似于公海航行自由，但有一些限制。同样，如果专属经济区成为公海的一部分，特别是在群岛国因最外层岛屿或干礁被淹没而失去群岛基线，从而不再符合《联合国海洋法公约》第四十七条要求的情况下，第三国将获得更多权利；

(b) 然而，正如第一份问题文件所指出的，这些收益是以沿海国的巨大损失为代价的。第一份问题文件详细概述了这些方面。如果一方因非沿海国造成的情况而获得比另一方多得多的利益，也应考虑到公平问题。海洋权益的这种变化确实带来了造成不确定性、不稳定性和争端可能性的风险。维护现有的权利和义务，换言之，维持根据国际法和《公约》确立的海洋权益现状，不会给任何一方带来任何损失。

## 十一. 海图及其与基线、海洋边界和航行安全的关系

215. 研究组在 2021 年委员会第七十二届会议的讨论中提出了导航图问题。有一种观点认为，更新导航图对于航行安全很重要，而另一种观点则认为，鉴于海平面上升时海岸向陆地后退，而且卫星技术比以往更容易获得，所以航行并未面临特别的潜在危险。有人表示支持共同主席提出的建议，即可以对导航图问题进行进一步研究。例如，在进行这种研究时，可以审查国际水道测量组织规则所要求的导航图的不同功能，以及为登记海洋区域目的向联合国秘书长交存的导航图的不同功能。<sup>499</sup>

### A. 会员国向委员会提交的文件

216. 荷兰王国在 2022 年提交委员会的文件中提供了关于其做法的资料：

荷兰水文局(国防部的一部分)负责出版准确和最新的海图，有一个基于风险的重新测量计划。该计划将北海的荷兰部分分成几块，重新测量的频率在 2 到 25 年之间。北海靠近海岸线的部分由基础设施和水资源管理部负责，并为海岸防卫目的进行更频繁的监测。两个部的调查结果合并在一起，并公布在荷兰水文局发布的官方海图中。……平均而言，荷兰[王国]的海洋界限每年更改 1—2 次。这些更改没有定期交存联合国秘书长。<sup>500</sup>

217. 哥伦比亚在提交委员会的文件中指出，“可以认为有关沿海国应考虑到需要更新有关资料(海图)，以反映当前情况，特别是确保行使无害通过权和进入内陆水域和港口的航行安全”。<sup>501</sup> 爱沙尼亚表示支持“根据[《联合国海洋法公约》]

<sup>499</sup> A/76/10，第 276 段。

<sup>500</sup> 见上文脚注 66。

<sup>501</sup> 见上文脚注 53。

停止更新关于基线和从基线量起的海洋区外部界限的通知的想法，并在海平面上升产生不利影响后，以维护……各国的权利”。<sup>502</sup>

218. 法国在应研究组要求提交的文件中指出，《联合国海洋法公约》“没有规定海图和地理坐标表一旦按照其规定公布就有义务更新。导航图由法国海军水文和海洋学处根据国际水道测量组织制定的准则，在必要时编制和公布”。<sup>503</sup>

219. 德国在其提交的文件中表达了以下观点：

[《联合国海洋法公约》]不包含任何明确的义务来更新[或]已标明的正常基线(第 5 条……)[或]已标明、公布和交存的直线基线(第 16 条……)，也没有进一步的义务来更新一国关于[专属经济区](第 75 条……)和大陆架(第 84 条……)的相关海图和地理坐标表。”<sup>504</sup>

此外，德国直接回应委员会关于实践的要求，答复如下：“海洋边界图仍然反映了 1994 年的公告。定期出版新版最新海图，特别是详细的大比例尺海图。但是，这些海图中海洋边界的变化只影响到没有划定直线基线的区域的正常基线(0 米等深线)。”<sup>505</sup>

220. 爱尔兰在提交委员会的文件中指出：

[《联合国海洋法公约》]不要求沿海国向秘书长交存正常基线的详细资料，因为沿岸低潮线可以根据有关的官方大比例尺海图确定，这些海图是按照相关国际标准制作的、适合于航行的可靠海图。爱尔兰的理解是，声称《公约》规定有义务将直线基线的细节交存秘书长并以其他方式予以适当公布的理由是，这些基线可能没有在相关海图上标明，在这种情况下，基线就无法确定。<sup>506</sup>

221. 摩洛哥在 2022 年提交给委员会的文件中指出：

用于确定专属经济区和大陆架基线和外部界限的导航图按照国际水道测量组织的标准定期更新。……作为扩展大陆架项目(初步档案)的一部分，摩洛哥于 2015–2016 年根据法国海军水文和海洋学局……和联合王国水文局出版的新参考海图，更新了整个大西洋沿岸的基点和基线。<sup>507</sup>

<sup>502</sup> 见上文脚注 131。

<sup>503</sup> 见上文脚注 60。

<sup>504</sup> 见上文脚注 62。

<sup>505</sup> 同上。

<sup>506</sup> 见上文脚注 65。

<sup>507</sup> 摩洛哥提交的材料。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

222. 新西兰在其提交的文件中答复如下：

2006年3月8日……新西兰向联合国秘书长交存了[10]张海图，显示测算领海宽度的基线，以及其领海和专属经济区的外部界限……。

新西兰自提交该海区文件以来，一直没有更新。如果新西兰因气候变化引起的海平面上升而发生海岸后退，新西兰不打算更新其2006年3月8日的通知。

新西兰于2006年交存秘书长的海图不被海员用于导航目的。新西兰的政府机构新西兰土地信息局制作官方海图，用于在新西兰[专属经济区]内安全航行。这些海图根据[新西兰土地信息局]获得的最新地形和水文数据定期更新，并在[其]网站上免费提供给所有海员。<sup>508</sup>

223. 菲律宾在其提交的文件中指出以下几点：

为了航行安全和海岸带管理的目的，尽快更新因海岸变化而产生的海图。根据第9522号共和国法和[《联合国海洋法公约》]第5、6和7条的有关规定，更新和公布岛屿制度下地区的基线也可以作为国家制图机构(在菲律宾是国家测绘和资源信息局)的测绘和制图任务的一部分……。然而，由于没有关于这一事项的明确法律指导，[管理局]将在公布这些修改之前征求有关当局的同意。<sup>509</sup>

224. 波兰在其提交的文件中告知委员会，“关于海图，除其他外负责编制和出版海图的波兰海军水文局认为，目前没有必要因海平面上升而修改相关海图”。<sup>510</sup>

225. 联合王国在其2022年提交的文件中提出以下建议：

[联合王国水文局]以不同的比例尺和详细程度出版世界各地的海军标准海图和电子导航图。每周发布更新。

特别是就[联合王国]而言，测量和更新这些海图的频率很可能在某种程度上取决于海岸的性质。例如，广泛用于航行的有流动沙洲的地区的海图可能每周更新一次。坚硬、多岩石的海岸线的海图可能几年内都不需要更新。并非海图的所有改动都一定与基线的位置有关。这些海图上显示了[联合王国]的领海、大陆架和专属经济区界限。<sup>511</sup>

226. 美国在其2022年提交的文件中解释如下：

美国负责绘制海区界限图的机构是国家海洋和大气管理局……。[该管理局]根据收到的新资料，更新其海图产品系列。海图更新的优先级取决于新资料来源的重要性以及可用于对此新资料采取行动的資源。[美国]的基线和海洋

<sup>508</sup> 见上文脚注 54。

<sup>509</sup> 见上文脚注 58。

<sup>510</sup> 见上文脚注 67。

<sup>511</sup> 见上文脚注 68。

界限在[该管理局]的海图上随着收到的资料的变化和[美国]基线委员会审查这些变化而更新。<sup>512</sup>

227. 萨摩亚在 2021 年代表太平洋小岛屿发展中国家在第六委员会的发言中指出：

[太平洋岛屿论坛领导人于 2021 年 8 月 6 日发表的]《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题保护海区的宣言》申明，一旦太平洋岛屿确定了海区并将其通知秘书长……，无论与气候变化有关的海平面上升的实际影响如何，这些海区及由此产生的权利和应享权益都不应减少……。[《联合国海洋法公约》]缔约国在向秘书长交存海区坐标或海图后，没有义务更新其海区坐标或海图。<sup>513</sup>

安提瓜和巴布达在 2021 年代表小岛屿国家联盟在第六委员会的发言中重申了这一立场。<sup>514</sup>

228. 此外，塞浦路斯 2021 年在第六委员会的发言中表示，《联合国海洋法公约》第十六条规定沿海国有义务在海图或各点地理坐标表上标明测算领海宽度的基线或“根据基线划定的”界限，其目的是建立法律保障，而且没有规定这些海图要定期修订。<sup>515</sup>

## B. 国际法规定的海图的目的

229. 为确定领海界限的目的，《联合国海洋法公约》第五条和第六条反映了“沿海国官方承认”的海图的有限功能，其目的是测算领海宽度。未提及基线的其他功能。《弗吉尼亚评注》解释说，“沿海国官方承认”一语“意味着有关海图不必由沿海国制作”，沿海国可以采用外国水文部门制作的海图。<sup>516</sup> 这确实是一些国家的做法。这也表明，使用海图绘制基线并不意味着沿海国有义务为航行安全的目的更新这些海图。这意味着海图的两种功能是不同的，下文将更详细地讨论。

230. 根据《国际海上人命安全公约》，<sup>517</sup> “海图”(或“航海出版物”)被定义为“由政府、授权的水文局或其他相关政府机构正式发布或授权发布的、为满足海洋航行的要求而设计的特殊用途地图或书籍，或据此专门编制的数据库。”<sup>518</sup> 海

<sup>512</sup> 见上文脚注 271。

<sup>513</sup> 见上文脚注 77。

<sup>514</sup> 见上文脚注 99。

<sup>515</sup> 见上文脚注 133。

<sup>516</sup> Nordquist et al., eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. II (见上文脚注 348), p. 90, para. 5.4 (d)。

<sup>517</sup> 《1974 年国际海上人命安全公约》(1974 年 11 月 1 日，伦敦)，联合国，《条约汇编》，第 1184 卷，第 18961 号，第 2 页。

<sup>518</sup> 同上，附件，第五章，规章 2，第 2 款(经国际海事组织 2000 年 12 月 5 日 MSC.99(73)号决议修正，第 7 段，见第 117 页)。

图的主要功能是促进航行安全。<sup>519</sup> 自 2000 年以来，国际海事组织一直在推广使用电子海图显示和信息系统，并配有官方电子导航图。《国际海上人命安全公约》是关于航行安全的主要全球文书，它规定了一系列有关海图和航行安全的义务。根据《公约》规章 V/9，缔约国政府必须确保尽可能进行足以满足安全航行要求的水文测量；编制、发布符合航行安全需要的海图、航行指引、灯塔表、潮汐表和其他适用的航海出版物；发布航行通知，以便尽可能地保持海图和出版物的更新；并提供数据管理安排以支持这些服务。<sup>520</sup> 在为确保航行安全而更新海图的义务中，没有提到更新基线的问题。

231. 美国的做法说明了海图的不同功能。国家海洋和大气管理局是美国官方承认的制图机构，它在海图上描绘的不是实际基线，而是国家管辖权的官方界限。<sup>521</sup> 基线不是由该管理局决定的，而是由美国国务院主持的美国基线委员会决定的。<sup>522</sup> Westington 和 Slagel 指出：“由于海图是从许多信息来源汇编而成的文件，是为安全和有效航行而设计的，因此补充资料，如水文或地形测量，对于精确确定测量[美国]海洋界限的基线至关重要。”<sup>523</sup>

232. 法律事务厅海洋事务和海洋法司也支持海图功能的分离，该司是联合国秘书处负责保管根据《联合国海洋法公约》交存的海图和地理坐标表的实务单位。<sup>524</sup> 该司在其《海洋划界手册》中就低潮线指出：“沿海的低潮线是一个事实，不管它在海图上的表现如何。即使没有选定特定的低潮线或没有正式承认海图，沿海国所主张的海区仍然存在。”<sup>525</sup> 没有提到为航行安全目的使用基线的问题。低潮线(将用作基线)与海图的独立性将表明这一点。

233. 在评估国家义务时必须考虑的一个重要因素是，并非所有政府都有能力制作自己的海图。这一因素反映在“沿海国官方承认”一词的使用上，并在权威的《弗吉尼亚评论》中得到解释。<sup>526</sup> 在实践中，本国没有绘制海图能力的国家将使用其他国家水文局绘制的海图。这意味着海图的更新将取决于这些国家政府向绘制这种海图的政府提供数据的能力。国际海事组织大会认识到这一点，并于 2004

<sup>519</sup> Meredith A. Westington and Matthew J. Slagel, “U.S. maritime zones and the determination of the national baseline”, National Oceanic and Atmospheric Administration (2007), p. 4. 作者解释如下：“The nautical chart is constructed to support safe navigation; its general purpose is to inform the mariner of hazards and aids to navigation as well as the limits of certain regulatory areas.”

<sup>520</sup> 《国际海上人命安全公约》，附件，第五章，规章 9(经国际海事组织 2000 年 12 月 5 日 MSC.99(73) 号决议修正，第 7 段，见第 121–122 页)。另见国际海事组织提交委员会的文件；可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>521</sup> Westington and Slagel, “U.S. maritime zones” (见上文脚注 519), p.1。

<sup>522</sup> 同上，第 2 页。

<sup>523</sup> 同上，第 13 页。

<sup>524</sup> 《海洋划界手册》(联合国出版物，2000 年)，第 11 页，第 65 段。

<sup>525</sup> 同上，第 4 页，第 19 段。

<sup>526</sup> Nordquist *et al.*, eds, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (见上文脚注 348), p. 90, para. 5.4 (d)。

年通过一项决议，邀请成员国政府与其他水文能力很弱或根本没有水文能力的政府合作，收集和传播水文数据。<sup>527</sup> 正如国际海事组织在提交给委员会的文件中指出的那样，国际海事组织“不断鼓励各国政府，特别是沿海国家，发展或提高其水文能力，考虑成为[国际水道测量组织]的成员，并应要求与[该组织]合作，向其成员国提供技术援助。”<sup>528</sup>

234. 如果不是所有政府都能够提供制作和更新海图所需的水文服务，那么强加重新测量其基线和更新海图的义务是不合理的。《国际海上人命安全公约》规章 V/9 中使用了“尽可能”这一限定语言，构成了对其缔约国政府不同能力的承认。

### C. 国际水道测量组织和国际海事组织提供的资料

235. 应委员会的请求，国际水道测量组织和国际海事组织于 2022 年欣然提供了资料。前者提交的材料显示：

国际水道测量组织……是一个政府间国际组织，其主要目的是确保世界上所有的海洋和可航行水域都得到适当的测量和绘图。这项工作是通过将负责进行水文测量、制作海图和相关出版物以及分发海事安全信息的国家机构聚集在一起……按照《国际海上人命安全公约》……和其他国际法规的要求进行的。<sup>529</sup>

236. 国际海事组织在其提交的文件中阐述了《国际海上人命安全公约》规章 V/9 规定的缔约国政府维持水道测量服务和产品的义务。特别是，缔约国政府必须合作，尽可能以最合适协助航行的方式，提供一系列航海和水文服务。这些服务包括确保尽可能进行足以满足安全航行要求的水文测量；发布航行通知，以便尽可能地保持海图和出版物的更新；编制、发布符合航行安全需要的海图、航行指引、灯塔表、潮汐表和其他适用的航海出版物；<sup>530</sup> 此外，国际海事组织大会在 2004 年第二十三届会议上请各国政府，除了规章 V/9 规定的现有义务外：促进使用电子海图显示和信息系统；酌情与水文能力很弱或没有水文能力的其他国家政府合作，收集和传播水文数据；促进向可能需要技术援助的政府提供支助；并与国际水道测量组织协商，在没有水文办公室的地方建立这种办公室。<sup>531</sup>

237. 国际水道测量组织是一个咨询和技术组织。其现有成员为 98 个成员国和 55 个非成员国。<sup>532</sup> 后一类国家没有国家水文局。因此，这些国家没有能力进行

<sup>527</sup> 国际海事组织提交委员会的文件(见上文脚注 520)，第 1 段。

<sup>528</sup> 同上。

<sup>529</sup> 国际水道测量组织向委员会提交的文件，第 1 页。可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml#govcoms](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms)。

<sup>530</sup> 国际海事组织提交的文件(见上文脚注 520)，第 1 页。

<sup>531</sup> 同上。

<sup>532</sup> International Hydrographic Organization, *Yearbook: 9 March 2023* (Monaco, 2023), pp. 5–9.

自己的水道测量。<sup>533</sup> 这就是为什么该组织的一个重要目标是向各国政府提供技术援助和能力建设。该组织的目标包括为航行安全和所有其他海洋目的促进水文地理的使用。<sup>534</sup> 正如该组织在其提交的文件中解释的那样，这些包括补充目的：

虽然航行安全仍然是该[组织]的主要驱动力，但水文产品和服务支持与海洋和可航行水域有关的所有活动。由于准确的深度数据(水深测量)和海平面数据对于生成海图和出版物以及证实沿海国[根据《联合国海洋法公约》]对海洋领土和资源的……要求是必不可少的，水文地理学对于帮助沿海国在海平面上升的情况下保护其海区和人口至关重要。应鼓励所有沿海国家确保对其海洋和沿海地区进行适当的测量和制图。这将直接使它们能够保护其海洋权利，[并]减轻和适应气候变化和流离失所者的影响。<sup>535</sup>

238. 国际水道测量组织注意到海平面上升对各国造成的各种不利后果，包括“改变获得食物的途径，增加风暴和风暴潮的影响，[和]使人口流离失所”。该组织指出，关于海洋物理特征的数据可用于缓解和适应海平面上升的负面影响。<sup>536</sup> 该组织解释说，其成员国认识到这种水文信息的重要性，于 2020 年同意在其战略计划中纳入一个目标，即“旨在增加传统海图以外的水文数据的使用”。<sup>537</sup>

239. 从国际水道测量组织提供的资料中可以推断出两个要点。第一点是，海图和水文服务支持沿海国对海洋领土和资源的主张，并有助于保护这些区域及其人口。第二点，如动词“鼓励”的使用所示，所有沿海国没有义务对其海域和沿海区进行测量和制图。鉴于许多沿海国缺乏这种能力，很难规定这种义务。此外，虽然该组织将协助减轻和适应海平面上升的不利影响列为其目标之一，但没有提到任何关于确保重新测量和更新与航行安全有关的海洋边界基线的水深测量的目标。

240. 国际水道测量组织还积极参与根据《国际海上人命安全公约》的要求提供数字导航支持，以加强航行安全，并参与实施国际海事组织领导的“电子导航”。由于需要方便获取标准化的高质量数字地理空间信息，国际水道测量组织继续开发产品，包括一个名为“S-121”的关于海洋界限和边界的产品，其目的是就交存要求向海洋事务和海洋法司提供支助。此外，该产品还将通过以下方式为善治提供必要的清晰度：(a) 提供准确、可靠和易于解释的基于坐标的海洋界限和边界的空间表示；(b) 促进缔约国履行《联合国海洋法公约》规定的义务，通过海洋事务和海洋法司向联合国秘书长交存其海区外部界限以及划界线(海洋边界)。因

<sup>533</sup> 作者强调了这一点，写道，波兰“技术能力有限”，没有一套最新的波罗的海地理数据来确定该国的海洋边界。Cezary Specht and others, “A new method for determining the territorial sea baseline using an unmanned hydrographic surface vessel”, *Journal of Coastal Research*, vol. 35, No. 4 (July 2019), pp. 925–936, at p. 926.

<sup>534</sup> International Hydrographic Organization, “Strategic Plan for 2021–2026”, November 2020, p. 1.

<sup>535</sup> 国际水道测量组织提交的文件(见上文脚注 529)，第 2 段。

<sup>536</sup> 同上，第 15 段。

<sup>537</sup> 同上，第 16 段。

此，“S-121 支持海平面上升背景下的海洋治理，通过提供法律上可读的、针对问题的、提供历史信息和来源验证的产出来支持法律程序”。<sup>538</sup> 该组织提交的文件中没有提到基线，只提到了“海区的外部界限”。

241. 此外，国际海事组织和国际水道测量组织在 2012 年至 2018 年期间合作开展了 11 项能力建设活动，以改善水道测量服务和海图制作。这些活动主要是太平洋、亚洲、拉丁美洲和东欧的区域活动，一些国家活动侧重于非洲区域的苏丹和肯尼亚。<sup>539</sup> 有三项活动是在联合国“一体行动”倡议下开展的，即作为国际水道测量组织、国际海事组织、政府间海洋学委员会、世界气象组织、国际航标和灯塔当局协会、国际原子能机构和国际测量师联合会关于能力建设事项的联合倡议的一部分，确定并开展共同技术合作活动。<sup>540</sup>

#### D. 法律事务厅海洋事务和海洋法司对交存秘书长的海图或地理坐标表的调查

242. 应委员会的要求，<sup>541</sup> 法律事务厅海洋事务和海洋法司对 1990 年至今已修改或更新的交存联合国秘书长的海图或地理坐标表以及任何其他解释性资料进行了调查。该司注意到，《联合国海洋法公约》没有明确涉及交存文书的“修改或更新”问题。该司报告说，根据《公约》向秘书长交存的第一份文书是 1995 年 3 月，到 2022 年 9 月，共有 86 个沿海国向秘书长交存了 157 份文书。在 86 个交存国中，有 17 个后来又交存了文书(即后来根据《公约》相同条款交存了关于同一区域的文书)。<sup>542</sup> 其中 16 个国家表示打算部分或全部取代先前的交存，并说明先前的交存是否应被视为已被取代。

243. 该司强调，秘书处在履行《联合国海洋法公约》规定的交存任务时，对交存的海图或各点地理坐标表进行审查，以确定它们是否符合交存国所述的意图，并满足《公约》规定的要求。但是，秘书处无权裁断所交存的材料是否符合《公约》的有关规定。秘书处也无权确定新的海图和各点地理坐标表是否相当于对以前交存的任何海图和坐标表的“修改或更新”。

244. 该司澄清如下：

鉴于交存海图和(或)地理坐标表的行为具有国际性，预计这种行为将以被视为沿海国代表的人给秘书长的普通照会或信函的形式实施。根据其职能，该

<sup>538</sup> 同上，第 9–10 段。

<sup>539</sup> 国际海事组织提交的文件(见上文脚注 520)，第 2 页。

<sup>540</sup> 同上。

<sup>541</sup> [A/77/10](#)，第 27(a)段。

<sup>542</sup> 比利时、巴西、智利、库克群岛、斐济、法国、伊拉克、日本、黎巴嫩、马达加斯加、尼加拉瓜、挪威、萨摩亚、塞舌尔、西班牙、图瓦卢和阿拉伯联合酋长国。

代表可以是下列任何人：政府首脑；外交部长；或常驻联合国代表或常驻联合国观察员。<sup>543</sup>

换句话说，交存海图和(或)各点地理坐标表不是由沿海国的技术部门，如水文部门进行的，因为这是一项法律行为，而不是技术行为。

## E. 初步意见

245. 一些国家提供了资料，说明其在海图与海洋边界有关方面的做法和看法。很少有国家报告说，它们经常或定期更新海图，大多数国家表示它们的观点和做法是，《联合国海洋法公约》没有要求更新与基线有关的海图。没有任何国家表示认为《公约》或国际法规定有义务定期测量基线、更新海图并将更新后的海图交存于秘书长。

246. 正如国际海事组织和国际水道测量组织所解释的那样，根据《国际海上人命安全公约》的规定，海图主要用于航行安全的目的。然而，国际水道测量组织解释说，水道测量服务和产品可以发挥补充作用，包括为证实海区提供支持，帮助各国保护其海区和人口，支持适应海平面上升的影响。国际水道测量组织提供的信息并没有表明《国际海上人命安全公约》下的任何做法或义务，即基线与航行安全有关，必须在海图上进行描绘或更新。换句话说，海图有两种不同的用途：一是用于航行安全，二是用于补充功能，如指示海区。例如，美国的做法是不在国家海洋和大气管理局编制的海图上显示基线。法律事务厅海洋事务和海洋法司编写的《海洋划界手册》支持了这一点，其中指出，“沿海的低潮线是一个事实，不论其在海图上的显示如何”。没有证据表明各国之间有为航行安全的目的更新海图基线的普遍做法。在该司进行的调查中，各国没有说明它们调整基线的理由。

247. 海图由国家水文局绘制。然而，国际海事组织和国际水道测量组织都认识到，并非所有政府都有能力设立水文单位或进行水道测量。许多国家没有水文局，也不制作自己的海图。这一概念反映在《联合国海洋法公约》第五条和第六条中，其中提到“沿海国官方承认”的海图。因此，规定各国有义务进行水道测量和更新海图似乎是不合理的，而且文书和实践中都没有依据。

248. 这些初步意见支持对《联合国海洋法公约》第五条的通俗解读，即正常基线仅用于测量领海宽度，而且正如第一份问题文件所述，“《公约》并未明文规定必须划定新的基线”。<sup>544</sup> 为安全航行目的而更新海图的工作与根据《公约》和有关海区的国际法更新有关基线和海区的海图和坐标表的工作是分开的。

249. 最后，可以提出以下初步意见：

- (a) 海图主要用于航行安全的目的，基线或海区的绘制是一种补充功能；

<sup>543</sup> SPLOS/30/12，第16段。

<sup>544</sup> A/CN.4/740 和 Corr.1，第78段。

(b) 没有证据表明各国有根据《联合国海洋法公约》或国际法为航行安全的目的更新其海图基线的普遍做法；

(c) 没有任何国家实践的证据支持这样的观点，即根据《公约》或其他国际法来源，存在定期修订海图以更新基线或海区的义务。

## 十二. 其他法律渊源的相关性

250. 研究组成员在委员会 2021 年年度报告中建议，<sup>545</sup> 除《联合国海洋法公约》和 1958 年日内瓦公约外：<sup>546</sup>

研究组将审查其他法律渊源——与渔业管理或界定海区的公海等有关的多边、区域和双边条约或其他文书，或 1959 年《南极条约》及其 1991 年《环境保护议定书》、海事组织界定污染区域或搜寻救助区域的各项条约、或 2001 年《保护水下文化遗产公约》，……，以及国际水道测量组织等相关国际组织的条例。这项研究的目的是确定与基线和海区有关的现行法，但不应妨害审议拟议法或政策选项。另一个目的是评估这些文书是否允许或要求(或者不允许或不要求)在某些情况下调整基线，基线的改变是否会引起海区的改变。

251. 会员国在呈件和发言中没有具体提及它们认为需要进一步审查的某些条约。值得注意的是，小岛屿国家联盟在 2021 年声明中对开展此类分析的必要性表达了某些保留意见：“我们有兴趣了解，在许多[小岛屿发展中国家]处于殖民管理之下时谈判达成的 1958 年日内瓦公约……与我们在目前情况下对海洋法的解释存在什么关联”。美国在 2021 年的发言中也非常直截了当地指出：“我们质疑研究组所查明的其他法律渊源是否可以推翻或改变[《联合国海洋法公约》]所反映的此类普遍接受的条款”。

252. 1959 年《南极条约》没有提及基线或海区(公海除外)。<sup>547</sup> 《条约》第四条只提及对“南极洲领土主权”的权利、主张或主张的依据。<sup>548</sup> 只有在可能性很小的假设条件下，即在条约假定终止之后，一些国家将来对南极洲(部分)拥有领土主权，基线 and 海区的问题才会出现，与海平面上升的关系也才会出现。第六条确定了《条约》的适用区域，规定“本条约中的任何规定不应妨害或以任何方式影

<sup>545</sup> A/77/10，第 294(a)段。

<sup>546</sup> 事实上，在第一份问题文件中已经进行阐述。

<sup>547</sup> 《南极条约》(1959 年 12 月 1 日，华盛顿)，联合国，《条约汇编》，第 402 卷，第 5778 号，第 71 页。

<sup>548</sup> 第四条：“1. 本条约中的任何规定不得解释为：(a) 任何缔约国放弃它前已提出过的对在南极洲的领土主权的权利或要求；(b) 任何缔约国放弃或缩小它可能得到的对在南极洲的领土主权的要求的任何根据，不论该缔约国提出这种要求是由于它本身或它的国民在南极洲活动的结果，或是由于其他原因；(c) 损害任何缔约国关于承认或不承认任何其他国家对在南极洲的领土主权的权利、要求或要求根据的立场。2. 在本条约有效期间发生的任何行动或活动不得成为提出、支持或否认对在南极洲的领土主权的要求的根据，或创立在南极洲的任何主权权利。在本条约有效期间，不得提出对在南极洲的领土主权的任何新要求或扩大现有的要求。”

响任何国家根据国际法对该地区内公海的权利或权利的行使”。考虑到目前涉及南极洲的法律制度，很明显，这一条款对当前专题没有任何影响。

253. 《1991年关于环境保护的南极条约议定书》<sup>549</sup>和《1972年南极海豹保护公约》<sup>550</sup>都没有提及基线或海区。1980年《南极海洋生物资源养护公约》<sup>551</sup>也没有提及基线或海区。该公约第四条的案文与《南极条约》第四条类似，<sup>552</sup>其中提及《南极条约》第六条。因此，可以得出与关于《南极条约》的结论相同的结论。此外，《南极海洋生物资源养护公约》第十一条规定：

“[《南极海洋生物资源养护公约》设立的南极海洋生物资源养护]委员会应与对公约适用区域毗邻海域实行管辖权的缔约方在养护毗邻海域和该公约适用区域中均出现的任何种群或相关种群方面寻求合作，以使对此种群通过的各项养护措施协调一致。”

案文没有具体说明它所指的是哪些“该公约适用区域毗邻海域”。由于《南极条约》排除了对南极洲的领土主权，所以南极洲没有海区。至于毗邻国家的海区，基线的稳定(固定)不会影响《公约》的执行区域，也不会因为海平面上升而向陆调整基线和海区的外部界限，因为这些国家采用的是非固定基线规则。

254. 对海事组织关于污染区域或搜寻救助区域的条约进行的分析得出以下结论：经《1978年议定书》和《1997年议定书》修订的1973年《国际防止船舶造成污染公约》<sup>553</sup>没有提及海区。1973年《公约》第3条第2款提到：“本条中的任何规定，均不得解释为减损或扩大缔约国根据国际法为勘探和开发自然资源对于邻接其海岸的海底及其底土的主权”，但这一规定与允许或要求(或者不允许或不要求)调整基线无关，也与基线的改变会引起海区改变的情况无关。

<sup>549</sup> 《关于环境保护的南极条约议定书》(1991年10月4日，马德里)，联合国，《条约汇编》，第2941卷，附件A，第5778号，第3页。

<sup>550</sup> 《南极海豹保护公约》(1972年6月1日，伦敦)，同上，第1080卷，第16529期，第172页。

<sup>551</sup> 《南极海洋生物资源养护公约》(1980年5月20日，堪培拉)，同上，第1329卷，第22301期，第47页。

<sup>552</sup> 第四条：“一、在《南极条约》区域，所有缔约方，无论其是否为《南极条约》缔约国，其相互关系受《南极条约》第四条和第六条的约束。二、本公约任何规定以及在本公约生效期间发生的任何法案或行动不应：(一) 构成主张、支持或否认《南极条约》区域内领土主权要求的基础，或在南极条约区域内造成任何主权权利；(二) 被解释为任何缔约方放弃或削弱，或损害根据国际法在公约适用区域内行使沿海国管辖权的任何权力、主张或这种主张的依据；(三) 被解释为损害任何缔约方是否承认这种权利、主张或主张所依基础的立场；(四) 影响《南极条约》第四条第2款关于在《南极条约》有效期内不得对南极洲提出任何新的领土主权要求或扩大现有要求的规定。”

<sup>553</sup> 《1973年国际防止船舶造成污染公约》(1973年11月2日，伦敦)，联合国，《条约汇编》，第1340卷，第22484号，第184页；《〈1973年国际防止船舶造成污染公约〉1978年议定书》(1978年2月17日，伦敦)，同上，第1340卷，第22484期，第61页；《〈1978年议定书〉修订的〈1973年国际防止船舶造成污染公约〉的1997年议定书》(1997年9月26日，伦敦)，联合国，《1997年法律年鉴》(出售品编号E.02.V.1)，第300页。

255. 《1973 年公约》题为“防止油类造成污染规则”的附则一提及基线：

第 1 条. 定义

.....

(9) ‘最近陆地’。“从最近陆地算起”一词是指从按照国际法确定的有关领土领海的基线算起,但就该公约而言,澳大利亚东北海岸外“从最近陆地算起”应指[从案文所列坐标确定]的澳大利亚海岸一点划出的线。

该定义与本附件所列规则有关,根据这些规则,禁止船舶将油类或油性混合物排放入海,但符合若干条件者除外,包括“油轮距最近陆地 50 海里以上”<sup>554</sup> 或者 400 吨“总吨以上的非油轮”船舶距最近陆地超过 12 海里”。<sup>555</sup> 附件所载第 10 条(“排放须在切实可行范围内尽量远离陆地进行,但在任何情况下离最近陆地的距离均不得少于 12 海里”),<sup>556</sup> 第 15 条(“距最近陆地 50 英里以内”)也有类似的规定。<sup>557</sup> 其他类似的规定见题为《控制散装有毒液体物质污染规则》的附则二:根据这些条例,排放这类物质是被禁止的,但在满足若干条件时可以允许,包括“排放在距最近陆地不少于 12 海里的地方和水深不少于 25 米的地方”。<sup>558</sup> 题为《防止船舶生活污水污染规则》的附则四也包括附则一所提出的、其他附则所使用的相同定义,以及第 8 条“污水排放”中的内容(“距最近陆地超过 4 海里”、“距最近陆地超过 12 海里”)。<sup>559</sup> 题为《防止船舶垃圾污染规则》的附则五重复了“最近陆地”的定义,并在第 3 条中提及。“在特殊区域外排放垃圾”(“如果与最近陆地的距离小于:(-) 25 海里……; (-) 12 海里……”;“在切实可行范围内尽量远离最近陆地,但如果与最近陆地的距离小于 3 海里,则必须禁止”),以及第 5 条。<sup>560</sup> “在特殊区域内排放垃圾”(“距最近陆地不少于 12 海里”)。<sup>561</sup>

<sup>554</sup> 第 9 条,“油类排放的管制”,第 1(a)(-)款。

<sup>555</sup> 同上,第 1(b) (-)款。

<sup>556</sup> 第 10 条,“防止船舶在特殊区域运行时造成油污的方法”,第 3(a)(-)款(着重部分由作者标明)。

<sup>557</sup> 第 15 条,“将油类留存船上”,第 5 款。

<sup>558</sup> 第 5 条,“有毒液体物质的排放”,第 1(c)、2(c)、3(c)、4(c)、7(c)、8(e)和 9(e)款。第 4(c)款本身并不包括“水深不少于 25 米”的提法。

<sup>559</sup> 第 8 条,“污水排放”,第 1(a)款:“(1) 根据本附件第 9 条的规定,禁止向海洋排放污水,但下列情况除外:(a) 船舶在距最近陆地 4 海里以上的地方使用主管机关根据第 3(1)(a)条批准的系统排放经粉碎和消毒的污水,或在距最近陆地 12 海里以上的地方排放未经粉碎或消毒的污水……”。

<sup>560</sup> 第 3 条,“在特殊区域外排放垃圾”,第 1(b)款:“在可行的情况下,应尽可能从最近陆地向海洋倾下列垃圾,但在任何情况下,如果与最近陆地的距离小于:(-) 会浮起的垫料、衬垫和包装材料为 25 海里; (-) 食物垃圾和所有其他垃圾,包括纸制品、破布、玻璃、金属、瓶子、陶器和类似垃圾,为 12 海里”;和第 1(c)款:“本条第(b)(-)项所指明的垃圾,如已通过粉碎机或磨碎机,并在切实可行范围内尽量远离最近陆地,则可获准弃置入海,但如与最近陆地的距离少于 3 海里,则在任何情况下均禁止弃置入海”。

<sup>561</sup> 第 5 条,“在特别区域内排放垃圾”,第 2(b)款:将食物残渣弃置入海,须在切实可行范围内尽量远离陆地,但在任何情况下,须与最近陆地相距不少于 12 海里。”

256. “最近陆地”的界定是“根据国际法确定的基线……”。<sup>562</sup> 对《国际防止船舶污染公约》条款进行的分析表明，该文书在某些情况下不要求调整基线。同时，基线的移动不影响该公约的执行，因为基线是《公约》规定的测量距离的标志，固定基线虽不影响《公约》的执行，但意味着海岸线(在海平面上升的情况下会后退)距离(冻结)基线会更远，并因此从根据《公约》规定的严格条件允许排放石油、有毒液体物质、污水、垃圾的区域界限起算。因此，从保护沿海环境(和沿海国陆地领土)免受船舶污染的角度来看，固定基线从实现《公约》(至少是一部分)的目标和宗旨的角度产生了更有利的影响，正如《公约》序言所反映的那样：“必须普遍保护人类环境，特别是海洋环境”。

257. 海事组织的另一项文书《1969 年国际干预公海油污事故公约》<sup>563</sup> 提及了公海。该公约序言部分提及“有必要保护其国民的利益，免于遭受海上事故引起的海上和沿岸油污危险的严重后果”，并提及“为保护上述利益在公海上采取特别措施是必要的，并且这些措施并不影响公海自由原则”。此外，第 1 条第 1 款规定：

“本公约各缔约国，在发生海上事故或与之有关的行为之后，如能有根据地预计到会造成很大的有害后果，则可在公海上采取必要的措施，以防止、减轻或消除对其沿岸海区或有关利益产生严重的和紧急的油污危险或油污威胁”。

在基线移动的情况下，随着海平面上升，沿海国的海区(领海、专属经济区)将保持不变，而公海海面将有所延伸。很难确切评估公海海面的延伸会在多大程度上影响到沿海国根据《公约》所承担的义务，但原则上来讲，由于公海海面扩大，沿海国进行干预的力度也更大。就作为应付海平面上升影响的一项措施而决定的固定基线而言，海区和公海(界限)没有改变(而后者海面也没有改变)，因此公约所规定的制度没有改变，而海岸线实际上将距离污染地更远，这种情况从实现《公约》的目标和宗旨的角度产生了更有利的效果。

258. 海事组织的另一项文书《1972 年防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》，<sup>564</sup> 除少数例外情况外，没有对各种不同的海区做出区分：根据第三条第 3 款，海洋是指“各国内水以外的所有海域”；第七条第 1 款(b)项提及“在其领土上或领海内装载行将倾倒的物质的所有船舶和航空器”。基线的移动将使沿海国的内水和领海的位置发生变化，从而对装载倾弃物质的地点产生影响：过去位于领海内的地点在移动后可能位于专属经济区内，其后果是削弱沿海国的管辖权，因为根据《公约》，沿海国必须对在领海内装载货物的船只和飞机采取措施。固定基线办法不改变海区的位置，因此不影响《公约》的执行。

<sup>562</sup> 附件一，第 1 条，第 2 款和附件五，第 2 款。

<sup>563</sup> 《国际干预公海油污事故公约》(1969 年 11 月 29 日，布鲁塞尔)，联合国，《条约汇编》，第 970 卷，第 14049 号，第 211 页。

<sup>564</sup> 《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》(1972 年 12 月 29 日，伦敦、墨西哥城、莫斯科和华盛顿)，联合国，《条约汇编》，第 1046 卷，第 15749 号，第 120 页。

259. 海事组织的另一项文书《1990 年国际油污防备、反应和合作公约》<sup>565</sup> 提及“海岸线”(序言及第 2 条, 第 2 款)、“沿海国”(例如, 第 4 条), 但没有提及基线或海区。

260. 海事组织的另一项文书《2000 年有毒有害物质污染防治、响应和合作协议》<sup>566</sup> 提及“海洋环境”和“海岸线”, 但没有提及基线和海区。

261. 海事组织的另一项文书《2001 年控制船舶有害防污底系统国际公约》<sup>567</sup> 提及“海洋环境”(序言)和“毗连于沿海国为其自然资源勘探和开发的行使主权的沿海从事海床及其底土”(第 2 条第 1 款), 但没有提及基线或海区。<sup>568</sup>

262. 海事组织的另一项条约《2004 年国际船舶压载水和沉积物控制和管理公约》<sup>569</sup> 提及“从事勘探和开发沿海国对其自然资源的勘探和开发行使主权的沿海附近的海床和底土”(第 1 条第 1 款)、“[一]当事国管辖水域”(例如, 第 3 条第 2 款和第 6 条),<sup>570</sup> 但除(《公约》附件所载)第 A-3 条第 4 款“例外情况”提及公海外, 其他地方没有提及基线或海区。题为“压载水更换”的附则 B-4 提及“最近陆地”(“距最近陆地至少 200 海里”和“距最近陆地至少 50 海里”)(分别在于第 1.1 和 1.2 款)。与《国际防止船舶污染公约》的类似条款有关的推理也适用于此(见上文第 228 段)。

263. 海事组织的另一项条约《2009 年香港国际安全与无害环境拆船公约》<sup>571</sup> 没有提及基线和海区。

264. 海事组织的另一项条约《1979 年国际海上搜寻救助公约》<sup>572</sup> 没有提及基线。同海事组织其他条约一样, 该公约包括一项与(后来的)《联合国海洋法公约》

<sup>565</sup> 《1990 年国际油污防备、反应和合作公约》(1990 年 11 月 30 日, 伦敦), 联合国, 《条约汇编》, 第 1891 卷, 第 32194 号, 第 51 页。

<sup>566</sup> 《有毒有害物质污染防治、响应和合作协议》(2000 年 3 月 15 日, 伦敦), 海事组织, 《〈1990 年国际油污防备、反应和合作公约〉2000 年有毒有害物质污染防治、响应和合作协议》, 2002 年, 伦敦。

<sup>567</sup> 《控制船舶有害防污底系统国际公约》(2001 年 10 月 5 日, 伦敦), 海事组织文件 AFS/CONF/26, 附件。

<sup>568</sup> 第 15 条规定, “本公约中的任何规定均不应损害任何国家在《联合国海洋法公约》中所反映的国际惯例法规定下的权利和义务”。

<sup>569</sup> 《国际船舶压载水和沉积物控制和管理公约》(2004 年 2 月 13 日, 伦敦), 海事组织文件 BWM/CONF/2004, 附件。

<sup>570</sup> 第 16 条规定, “本公约中的任何规定均不应损害《联合国海洋法公约》反映的国际惯例法规定的任何国家的权利和义务”。

<sup>571</sup> 《2009 年香港国际安全与无害环境拆船公约》(2009 年 5 月 15 日, 中国香港), 国际海事组织, SR/CONF/45 号文件, 附件。

<sup>572</sup> 《国际海上搜寻救助公约》(1979 年 4 月 27 日, 汉堡), 联合国, 《条约汇编》, 第 1405 卷, 第 23489 号, 第 97 页。

有关的不应妨害条款。<sup>573</sup> 其附件提及“搜救区域”等概念(第 1.3.1 款):“在规定的范围内提供搜救服务的区域”“须通过有关缔约方之间的协议来建立”(第 2.1.4 款);第 2.1.7 款规定“搜救区域的划分不涉及并不得损害国家之间边界的划分”。附件题为“合作”的第 3 章多次提及一缔约方准许其他缔约方的救助单位进入其领海。移动基线和固定基线选项都不影响《公约》的执行,因为其中提及的是“领海”而不是海岸(即使在基线移动的情况下,领海“移”向陆地,而固定基线选项则将领海“保持”在同一坐标内)。

265. 2001 年联合国教育、科学及文化组织《保护水下文化遗产公约》<sup>574</sup> 第 1 条第 5 款提及“区域”是指“国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土”,而第 11 条和第 12 条规定缔约国有义务报告、通知和保护“区域”内的水下文化遗产。第 3 条包括一项与《联合国海洋法公约》有关的不应妨害条款。<sup>575</sup> 第 7-10 条提及海区和缔约国根据《公约》对每个海区承担的义务。第 7 条涉及内水、群岛水域和领海,第 8 条涉及毗连区,第 9 条和第 10 条涉及报告、通知和保护专属经济区和大陆架的水下文化遗产。第 29 条“地理范围的限定”规定了缔约国在批准、接受、赞同或加入该公约时作出声明的可能性,“本公约不适用于其领土、内水、群岛水域或领海的某些特定部分”,并规定,这些缔约方应“创造条件,使本公约适用于其声明中所指的特定区域”。由于适用的法律制度因水下文化遗产发现地点所在海区的不同而有所不同,因此,在海平面上升的情况下,浮动基线制度可能导致所述地点所在海区发生变化,从而导致所适用的法律制度发生变化,而固定基线选项的好处是可以确保《公约》制度的法律稳定性。

266. 至于有关渔业管理的条约,审查了下列文书:

267. 世界贸易组织 2022 年《渔业补贴协定》<sup>576</sup> 提及沿海成员或沿海非成员的管辖权<sup>577</sup> 以及专属经济区。<sup>578</sup> 第 11 条第 2 款(b)项提及“领土要求或海洋

<sup>573</sup> 第二条: “一、 本公约的任何规定,不得损害根据联合国大会(X X V)第 2750 号决议召开的联合国海洋法会议对海洋法的编纂和发展,也不得损害任何国家目前和今后就海洋法以及沿海国和船旗国的管辖权的性质和范围所提出的要求和法律上的意见。

二、 本公约的任何条款不得解释为与其它国际文件中所规定的船舶义务或权利相抵触。”

<sup>574</sup> 《保护水下文化遗产公约》(2001 年 11 月 2 日,巴黎),联合国,《条约汇编》,第 2562 卷-第一部分,第 45694 号,第 3 页。

<sup>575</sup> “本公约中的任何条款均不得妨碍国际法,包括《联合国海洋法公约》,所赋予各国的权利、管辖权和义务。本公约应结合国际法,包括《联合国海洋法公约》,加以解释和执行,不得与之相悖。”

<sup>576</sup> 《渔业补贴协定》(2022 年 6 月 17 日,日内瓦),世界贸易组织文件 WT/MIN(22)/33-WT/L/1144,附件。

<sup>577</sup> 第 5 条第 1 款:“任何成员不得给予或维持对在沿海成员或沿海非成员管辖范围以外和相关区域渔业管理组织/安排权限范围以外区域的捕捞或与捕捞有关的活动提供的补贴。”

<sup>578</sup> 第 8 条第 1 款(b) (-)项,脚注 14:“共享种群”一词指出现在两个或两个以上沿海成员的专属经济区之内或既出现在其专属经济区之内又出现在其专属经济区之外且毗邻区域的种群。”

划界”。<sup>579</sup> 由于海平面上升，向陆移动基线可能造成的后果是，曾经在一国专属经济区内的某种鱼类可能最终会处在该海区/该国管辖范围之外，而固定基线的好处是将海区保持在同一坐标内，从而维持各自的鱼类种群和《公约》制度的法律稳定性。

268. 《1966 年养护大西洋金枪鱼国际公约》<sup>580</sup> 在第一条中将“本公约适用的区域”界定为“大西洋所有水域，包括各毗连海域”，并在第九条中提及领海，缔约方在该条中承诺建立“一个可应用于除领海和其他水域外的本公约区域的国际执法系统，如果有这样的系统，其中应授权一个国家按照国际法对渔业实施管辖”（第 3 款）。由于海平面上升而形成的向陆移动基线的后果可能是，这种强制执行制度所适用的水域扩大到以前在领海内的地区和“一个国家按照国际法对渔业实施管辖的任何其他水域”。虽然从《公约》规定的法律制度的角度来看，这种情况可能被视为一种优势，但从沿海国的角度来看，情况可能并非如此。在采用固定基线的情况下，海区仍在相同的坐标内，因此上述强制执行制度继续在海平面上升之前的同一地区执行。

269. 《1978 年西北大西洋渔业合作公约》<sup>581</sup> 提及专属经济区、(第一条(c)款界定为)“在本公约区域内拥有专属经济区的缔约方”的沿海国(由第四条的地理坐标界定)、“养护和管理该沿海国管辖区域内的渔业资源及其生态系统”(第七条第 10 款 b 项)。还包括一项与《联合国海洋法公约》有关的不应妨害条款。<sup>582</sup> 根据该公约的具体情况，对上文分析过的《养护大西洋金枪鱼国际公约》进行的类似评估也适用于该公约。

270. 1993 年《建立印度洋金枪鱼委员会协定》<sup>583</sup> 没有明确提及基线 and 海区，但在关于“沿海国的权利”的第十六条中列入了一项不应妨害条款：“本协定不应损害一沿海国根据国际海洋法在 200 海里管辖区之内为开发、勘查、养护和管理生物资源包括高度洄游鱼类种群的目的而行使的主权权利”，其中以隐含方式提及通常作为此距离测量起点的基线。如果由于海平面上升而出现向陆移动基线，则 200 海里区域的外部界限也将向陆移动，从而可能使以前在沿海国管辖范围内

<sup>579</sup> “根据本协定第 10 条设立的专家组不应就任何诉请提出调查结果，如该诉请要求其以由任何单方面主张的领土主张或海洋划界为基础提出调查结果。”

<sup>580</sup> 《养护大西洋金枪鱼国际公约》(1966 年 5 月 14 日，里约热内卢)，联合国，《条约汇编》，第 673 卷，第 9587 号，第 63 页。

<sup>581</sup> 《西北大西洋渔业合作公约》(1978 年 10 月 24 日，渥太华)，同上，第 1135 卷，第 17799 号，第 369 页。合并版见西北大西洋渔业组织，《西北大西洋渔业合作公约》，2020 年，加拿大哈利法克斯。

<sup>582</sup> 第二十一条第 2 款：“本公约的任何规定均不妨碍缔约方根据 1982 年《公约》或《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定》所享有的权利、管辖权以及应尽的义务。本公约应在 1982 年《公约》和 1995 年《协定》的范围内并以与之相一致的方式加以解释和适用。”

<sup>583</sup> 《建立印度洋金枪鱼委员会协定》(1993 年 11 月 25 日，罗马)，联合国，《条约汇编》，第 1927 卷，第 32888 号，第 329 页。

的物种位于沿海国管辖范围之外。在采用固定基线的情况下，各区域保持在相同的参数范围内，《公约》规定的制度具有法律稳定性。

271. 《2003 年关于加强美利坚合众国与哥斯达黎加共和国 1949 年公约设立的美洲间热带金枪鱼委员会的公约》<sup>584</sup> 在序言中提及 “[《联合国海洋法公约》所载的]沿海国在国家管辖范围内勘查、开发、养护和管理海洋生物资源目的的主权利，以及[根据该公约]所有国家国民在公海捕鱼的权利”。在第五条中也有一项不应妨害条款：

1. 本公约不应妨害或减损沿海国依据《联合国海洋法公约》在其享有主权或国家管辖下的区域内勘查、开发、养护和管理海洋生物资源的主权或主权利，或根据《联合国海洋法公约》所有国家国民从事公海捕鱼的权利”。
2. 为公海确立的养护和管理措施与国家管辖区的养护和管理措施应互不抵触，……。

第十七条还提及，“本公约的任何规定不能解释为，妨害或减损任何国家根据国际法行使的主权、主权权利或管辖权，及其有关海洋法问题的立场或观点”。第二十条第 3 款规定，“每一缔约方应采取必要措施确保悬挂其旗帜的船舶不在公约区域内的任何其他国家主权或国家管辖水域从事未经该国主管机关许可、准许或授权的捕鱼活动”。第二十三条第 1 款提及应向发展中国家提供援助，“以增强这些成员在可持续基础上发展各自国家管辖范围内的渔业能力并参与公海渔业”。该公约中没有其他地方提及基线和海区。根据以上所述，得出的结论是，《公约》在某些情况下不要求调整基线，但基线的改变会引起海区(“主权或国家管辖下的区域”)位置的改变，这会引起适用制度的改变，而固定基线则会确保《公约》执行工作的法律稳定性。

272. 通过审查欧洲联盟委员会代表欧洲联盟与非欧洲联盟国家缔结的 13 项可持续渔业伙伴关系协定<sup>585</sup> (其中 9 项为金枪鱼协定，<sup>586</sup> 4 项为混合协定)，<sup>587</sup> 得出以下结论。(下文对作为实例选定的前三项协定作了较为详细的分析，对其余协定则作了较为简明的分析，因为它们的规定十分相似。)

<sup>584</sup> 《关于加强美利坚合众国与哥斯达黎加共和国 1949 年公约设立的美洲热带金枪鱼委员会的公约》(2003 年 11 月 14 日，华盛顿)，《条约及其他国际法汇编》，编号 16-325.1。

<sup>585</sup> 见 [https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas\\_en](https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_en)。

<sup>586</sup> 与佛得角、库克群岛、科特迪瓦、加蓬、冈比亚、毛里求斯、圣多美和普林西比、塞内加尔和塞舌尔缔结。这些协定允许欧洲联盟船只在迁徙金枪鱼种群沿非洲海岸和穿过印度洋时予以捕捞。

<sup>587</sup> 与几内亚比绍、毛里塔尼亚和摩洛哥以及格陵兰缔结。这些协定为欧洲联盟船只提供了在伙伴国专属经济区内捕捞各种鱼类的机会。

273. 2006 年与佛得角签订的《渔业伙伴关系协定》<sup>588</sup> 提及，根据《联合国海洋法公约》(序言)，佛得角“对从基线量起 200 海里以内的区域行使主权权利或管辖权，但《协定》适用的地区被界定为“根据建立欧洲共同体条约所规定的条件适用该条约的领土，以及，(……)佛得角领土”(第 10 条)，这是相当不准确的。同时，第 2 条(c)款提及，“佛得角水域”是指佛得角拥有主权或管辖权的水域”，《执行议定书》附件第 2 章提及，“欧共体船只可在从基线量起 12 海里以外进行捕鱼活动”。这意味着，在基线向陆移动的情况下，由于海平面上升，捕鱼区也向陆地移动，而在采用固定基线的情况下，捕鱼区仍在同一坐标内，因此离海岸的距离较大。

274. 2007 年与科特迪瓦签订的渔业伙伴关系协定也有类似条款。<sup>589</sup> 例如，第 2 条(c)款将“科特迪瓦捕鱼区”定义为“科特迪瓦对鱼类拥有主权或管辖权的水域”，而《协定》适用的区域的定义与上文所述《佛得角协定》相似。《执行议定书》附件第 2 章的案文几乎完全相同：“欧共体船只可在基线 12 海里以外水域从事金枪鱼围网渔船和水面延绳钓船的捕捞活动”。上述推理同样有效。

275. 2016 年与库克群岛签订的渔业伙伴关系协定<sup>590</sup> 也包含类似条款：序言部分确认，根据《联合国海洋法公约》，“库克群岛对从基线量起 200 海里以内的区域行使主权权利或管辖权”，库克群岛“渔业水域”的定义是“库克群岛对其拥有主权权利或渔业管辖权的水域”(第 1 条 f 款)，适用地区的定义与适用于欧洲联盟和库克群岛领土相同的定义(第 10 条)。《执行议定书》附件第一章第 2 节第 1 段提及捕鱼区：“欧洲联盟船只……应获准在库克群岛捕鱼区从事捕鱼活动，捕鱼区是指库克群岛的渔业水域，但保护区或禁渔区除外。库克群岛渔业水域和保护区或禁渔区的坐标应由库克群岛通知欧洲联盟……”。上述推理同样适用。

276. 其他渔业伙伴关系协定也有类似条款，但有些细微差别。例如，2007 年与加蓬缔结的《渔业伙伴关系协定 2021 年执行议定书》<sup>591</sup> 附件第一章第 2 节指出：

2.1. 本议定书所涉加蓬捕鱼区的坐标载于附录 1。在开始暂时适用本议定书之前，加蓬应将加蓬捕鱼区和所有禁航区和禁渔区基线的地理坐标通知欧洲联盟。

2.2. 欧洲联盟船只不得在从基线量起 12 海里范围内从事捕鱼活动。

……

<sup>588</sup> 《欧洲共同体和佛得角共和国渔业伙伴关系协定》(2006 年 12 月 19 日，布鲁塞尔)，《欧洲联盟公报》，L 414，第 3 页。

<sup>589</sup> 《欧洲共同体和科特迪瓦共和国关于 2007 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间在科特迪瓦捕鱼区捕鱼的渔业伙伴关系协定》(2008 年 2 月 12 日，布鲁塞尔)，同上，L 48，第 41 页。

<sup>590</sup> 《欧洲联盟与库克群岛政府可持续渔业伙伴关系协定》(2016 年 4 月 29 日，布鲁塞尔)，同上，L 131，第 3 页。

<sup>591</sup> 《加蓬共和国和欧洲共同体渔业伙伴关系协定》(2007 年 4 月 16 日，卢森堡)，同上，L 109，第 1 页，以及《加蓬共和国与欧洲共同体渔业伙伴关系协定执行议定书》(2021–2026 年)(2021 年 6 月 29 日，布鲁塞尔)，同上，L 242，第 5 页。

上述推理同样适用。2021 年与格陵兰(和丹麦)缔结的另一项协定<sup>592</sup> 规定,“缔约方特此承诺[根据《联合国海洋法公约》的规定],确保在格陵兰专属经济区内继续进行可持续捕捞”;《执行议定书》<sup>593</sup> 附件第一章第 3 段规定了捕鱼区:专属经济区和基线是参照国内立法确定的,而“捕捞应在离基线至少 12 海里的地方进行”。同样,上述推理也适用。

277. 2007 年与以下国家缔结的《渔业伙伴关系协定》也有类似条款:几内亚比绍(2019 年执行议定书),<sup>594</sup> 毛里塔尼亚(2021 年协定和执行议定书),<sup>595</sup> 毛里求斯(2012 年协定和 2017 年议定书),<sup>596</sup> 摩洛哥(2019 年协定和执行议定书),<sup>597</sup> 圣多美和普林西比(2007 年协定和 2019 年议定书)、<sup>598</sup> 塞内加尔(2014 年协定和

<sup>592</sup> 《欧洲联盟作为一方与格陵兰政府和丹麦政府作为另一方之间的可持续渔业伙伴关系协定》(2021 年 4 月 22 日,布鲁塞尔),同上, L 175, 第 3 页。

<sup>593</sup> 《执行欧洲联盟与格陵兰政府和丹麦政府之间可持续渔业伙伴关系协定的议定书》(2021 年 5 月 18 日,布鲁塞尔),同上,第 14 页。

<sup>594</sup> 欧洲共同体和几内亚比绍共和国 2007 年 6 月 16 日至 2011 年 6 月 15 日期间渔业伙伴关系协定(2007 年 12 月 4 日,布鲁塞尔),同上, L342, 第 5 页,以及关于执行该协定的议定书(布鲁塞尔,2019 年 6 月 15 日),同上, L 173, 第 3 页。《议定书》附件第一章第 2 款规定,“基线应由国家立法确定”。

<sup>595</sup> 《欧洲联盟与毛里塔尼亚伊斯兰共和国关于可持续渔业的伙伴关系协定》(2021 年 11 月 15 日,布鲁塞尔),同上, L 439, 第 3 页和关于执行该协定的议定书,同上,第 14 页。根据该议定书附件三附录 1,毛里塔尼亚捕鱼区是以地理坐标确定的,因此基线的移动或固定不会对该捕鱼区产生影响。

<sup>596</sup> 《欧洲联盟与毛里求斯共和国渔业伙伴关系协定》(2012 年 12 月 21 日,布鲁塞尔),同上, L 79, 第 3 页,以及欧洲联盟与毛里求斯共和国渔业伙伴关系协定规定的渔业机会和财政贡献议定书(2017 年 10 月 23 日,布鲁塞尔;已失效),同上, L 279, 第 3 页。《议定书》附件第一章第 2 款将“毛里求斯水域”界定为“从基线量起 15 海里以外”。

<sup>597</sup> 《欧洲联盟与摩洛哥王国可持续渔业伙伴关系协定》(2019 年 1 月 14 日,布鲁塞尔),同上, L 77, 第 8 页和关于执行该协定的议定书,同上,第 18 页。《协定》用坐标界定了捕鱼区。

<sup>598</sup> 《圣多美和普林西比民主共和国与欧洲共同体渔业伙伴关系协定》(2007 年 7 月 23 日,布鲁塞尔),同上, L 205, 第 36 页,以及关于执行该协定的议定书(布鲁塞尔,2019 年 12 月 19 日),同上, L 333, 第 3 页。《议定书》附件第一章第 2 段对捕鱼区的定义提到圣多美和普林西比的专属经济区,“但保留用于小规模和半工业化捕捞的区域除外”,并提到“[专属经济区]的坐标应为 1998 年 5 月 7 日通知联合国的坐标”。

2019 年议定书)、<sup>599</sup> 塞舌尔(2020 年协定和议定书)、<sup>600</sup> 冈比亚(2019 年协定和议定书)。<sup>601</sup>

278. 这项分析的结论是，欧洲联盟与 13 个国家缔结的渔业协定不要求调整基线，但也不禁止调整。如上文所述，基线的改变引起海区的改变，影响到协定的执行：在海平面上升导致基线向陆移动的情况下，捕鱼区也向陆移动。在采用固定基线的情况下，捕鱼区仍在同一坐标内，因此离海岸的距离加大。与此同时，在那些以案文中明确提及的地理坐标界定渔区的协定的具体情况下，采用移动或固定基线对这个渔区没有影响。

279. 国际水道测量组织题为“国际边界和国家界限”的 B-440 号条例<sup>602</sup> 以描述性方式介绍了各种海区和与之有关的其他概念，包括基线和海区界限，在阅读该条例后，没有发现其中提及在某些情况下允许或要求(或不允许或不要求)调整基线。

280. 总之，作为初步意见，本章所审查的《联合国海洋法公约》以外的法律渊源的相关性非常有限。

### 十三. 研究组今后的工作

281. 2024 年，研究组将重新审议涉及国家地位和保护受海平面上升影响的人的两个分专题。然后，研究组将在 2025 年力求通过整合已有工作成果，最终完成关于整个专题的实质性报告。

<sup>599</sup> 《欧洲联盟和塞内加尔共和国可持续渔业伙伴关系协定》(2014 年 10 月 8 日，卢森堡)，同上，L 304，第 3 页，以及关于执行该协定的议定书(布鲁塞尔，2019 年 11 月 14 日)，同上，L 299，第 13 页。《议定书》附件第一章第 2 段将“塞内加尔捕鱼区”界定为“塞内加尔水域中塞内加尔授权欧洲联盟渔船进行捕鱼活动的部分”，并提到“塞内加尔捕鱼区的地理坐标和基线应按照塞内加尔立法通知欧洲联盟”。

<sup>600</sup> 《欧洲联盟与塞舌尔共和国可持续渔业伙伴关系协定》(2020 年 2 月 20 日，布鲁塞尔)，同上，L 60，第 5 页和关于执行该协定的议定书，同上，第 15 页。根据《协定》第 2 条(e)款，“塞舌尔捕鱼区”是指“根据《海区法》和塞舌尔其他适用法律，在塞舌尔主权或管辖之下的水域”。

<sup>601</sup> 《欧洲联盟与冈比亚共和国可持续渔业伙伴关系协定》(2019 年 7 月 31 日，布鲁塞尔)，同上，L 208，第 3 页和关于执行该协定的议定书，同上，第 11 页。《议定书》附件第一章第 2 和第 3 款规定，冈比亚当局应将“地理坐标”以及“冈比亚基线的地理坐标”和“禁航区和禁渔区”的地理坐标通知欧洲联盟各部门，以界定冈比亚捕鱼区。

<sup>602</sup> 国际海道测量组织，《国际海道测量组织国际(国际)海图规则》和《国际海道测量组织海图规范》，第 4.8.0 版(2018 年，摩纳哥)，第 265 至 268 页。可查阅 [https://iho.int/iho\\_pubs/standard/S-4/S4\\_V4-8-0\\_Oct\\_2018\\_EN.pdf](https://iho.int/iho_pubs/standard/S-4/S4_V4-8-0_Oct_2018_EN.pdf)。