



## 国际法委员会

### 第七十五届会议

2024年4月29日至5月31日和

7月1日至8月2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帕特里夏·加尔旺·特莱斯\* 和胡安·何塞·鲁达·桑托拉里亚\*\* 编写的第二次问题文件(2022年)的补充文件\*\*\*

## 目录

	页次
导言 .....	4
一. 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
二. 第二次问题文件(2022年)补充文件的目的和结构 .....	5
三. 秘书处备忘录 .....	6
四. 大会第六委员会的辩论；会员国的支持程度；外联工作 .....	7
A. 2022年第六委员会中的辩论 .....	7
1. 国家地位 .....	7
2. 保护受海平面上升影响的人员 .....	10

\* 共同主席谨感谢协助编写本文件的人士，特别是 Connor Brashear、Charlotte Laurence、Rodolfo Marques、Daniela Martins、Isabel Paolini 和 Lillian Robb。

\*\* 共同主席谨感谢 Grismi Bravo Arana、Joyce Chen、Jean-Baptiste Dudant、René Rodrigues 的宝贵支持，并特别感谢 Roberto Claros Abarca 的无价协作。

\*\*\* 本报告逾期提交会议服务部门处理，以纳入最新信息。



3. 自决原则的相关性 .....	13
4. 国际合作的相关性 .....	13
5. 今后的工作 .....	14
6. 本专题工作的最终形式 .....	15
B. 2023 年第六委员会中的辩论 .....	16
第一部分：关于国家地位的思考	
一. 介绍性考虑因素 .....	17
二. 国家实践和国际组织实践方面的若干动向 .....	18
三. 相关法律问题分析 .....	18
A. 国家作为国际法主体的构成以及国家的连续存在 .....	18
B. 海平面上升背景下与国家地位有关的情形以及国家为保全自身作出准备的权利 .....	23
C. 处理涉及国家地位的现象时可能的备选办法 .....	26
第二部分：保护受海平面上升影响的人员	33
一. 介绍性考虑因素 .....	33
二. 国家实践和国际组织实践的若干发展 .....	35
A. 国家实践的发展 .....	35
1. 各国向委员会提交的评论 .....	35
2. 国家实践的其他发展 .....	40
B. 国际组织实践的发展 .....	42
1. 人权条约机构 .....	42
2. 人权理事会：气候变化背景下促进和保护人权特别报告员 .....	45
3. 安全理事会 .....	46
4. 大会 .....	47
5. 国际法院和其他法庭：待决咨询意见 .....	47
三. 相关法律问题分析 .....	48
A. 对受海平面上升影响的人员的法律保护的可能要素 .....	49
1. 人的尊严作为一项首要原则 .....	49

2. 将基于需要和基于权利的办法结合起来, 作为保护受海平面上升影响的人员的基础.....	50
3. 在保护受海平面上升影响的人员方面的一般人权义务, 包括公民权利、政治权利以及经济、社会和文化权利 .....	51
4. 海平面上升背景下不同的人权义务和不同的人权义务承担人.....	53
5. 在海平面上升情况下保护处境脆弱者和不歧视原则 .....	56
6. 在保护受海平面上升影响的人员方面的不推回原则 .....	59
7. 《安全、有序和正常移民全球契约》和其他软法律文书有关保护因海平面上升而流离失所者的准则 .....	62
8. 难民法范围内的补充保护对受海平面上升影响的人员的适用性.....	64
9. 人道主义签证和类似行政政策, 以保护受海平面上升影响的人员.....	66
10. 在海平面上升情况下避免无国籍状态的工具 .....	68
11. 国际合作原则是确保保护受海平面上升影响人员的关键 .....	70
12. 保护可能受海平面上升影响的个人和群体的文化遗产 .....	75
B. 未来的可能成果 .....	78
<b>第三部分: 研究组的初步意见和今后的工作</b>	
一. 初步意见 .....	79
A. 国家地位 .....	79
B. 保护海平面上升影响的人员 .....	80
二. 研究组今后的工作 .....	81

## 导言

### 一. 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。

5. 委员会第七十四届会议(2023 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。委员会审议了由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的补充文件,其中涉及与海洋法有关的问题。<sup>9</sup>作为补充文件的增编,发布了与研究组成员协商编写的文献目录选编。<sup>10</sup>研究组于 2023 年 4 月 26 日至 5 月 4 日和 7 月 3 日至 5 日举行了 12 次会议。在 2023 年 8 月 3 日第 3655 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 2023 年年度报告第八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>11</sup>

## 二. 第二次问题文件(2022 年)补充文件的目的和结构

6. 本文件的目的是根据研究组共同主席和成员在第七十三届会议(2022 年)期间就第二次问题文件(2022 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 2022 年年度报告中提出,涉及广泛的问题。<sup>12</sup>

7. 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,共同主席将讨论共同主席和研究组强调的主要方面,以及会员国和其他方在向委员会提交的呈件中以及会员国在第二次问题文件发布并且委员会 2022 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。

8. 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:与国家地位有关的问题这一副专题、与保护受海平面上升影响的人员有关的问题这一副专题、初步意见和研究组今后的工作。

9. 关于与国家地位有关的问题这一副专题的一节在第二次问题文件的基础上,涵盖最重要的法律问题、研究组内对该事项的分析中加入的内容、各国在第六委员会的发言以及各国提交委员会的评论。

10. 关于与保护受海平面上升影响的人员有关的问题这一副专题的一节在第二次问题文件的基础上,重点介绍在第二次问题文件所述发展之后在国家实践和国际组织实践方面的一些发展。然后分析相关法律问题,这些问题以前被确定为对受海平面上升影响的人员提供法律保护的可能要素。还简要讨论可能的未来成果。

11. 文件最后就两个副专题提出初步意见,并说明研究组在 2025 年的今后工作,届时将提交关于该专题的最后报告。

12. 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。

<sup>9</sup> [A/CN.4/761](#)。

<sup>10</sup> [A/CN.4/761/Add.1](#)。

<sup>11</sup> 《大会正式记录,第七十八届会议,补编第 10 号》(A/78/10),第 128-230 段。

<sup>12</sup> [A/77/10](#),第 234-236 段。

13. 将印发一份根据研究组成员的意见编写的文献目录选编，作为本文件的增编。

### 三. 秘书处备忘录

14. 委员会第七十三届会议(2022 年)请秘书处编写一份备忘录，确定委员会以往工作中可能与其今后关于该专题的工作、特别是有关国家地位和保护人员的工作相关的内容。<sup>13</sup>

15. 为了满足委员会的要求，秘书处审查了委员会自 1949 年以来的工作，以期查明与委员会审议国家地位和保护受海平面上升影响的人员这两个副专题相关的各个方面。在编写该备忘录时，秘书处以委员会 2022 年报告中反映的有关问题为指导，这些问题被确定为研究组未来工作方案的一部分，涉及国家地位和保护受海平面上升影响的人员这两个副专题。<sup>14</sup>

16. 秘书处主要侧重于二读通过的案文和评注，以及研究组的最后报告。考虑到为编写该备忘录而审查的材料浩繁，所介绍的是一些旨在说明委员会做法的选定例子。

17. 在编写备忘录时，秘书处力求查明和汇编委员会以前工作中的一些内容，这些内容虽然没有具体处理海平面上升问题，但仍可协助委员会审议关于国家地位和保护人员的具体问题。如该专题大纲所示，委员会的工作在近年来才提及海平面上升，而且提及的程度有限。在关于保护大气层<sup>15</sup>和发生灾害时的人员保护的专题范围内通过的具体评注中可以找到此类提及的实例。<sup>16</sup>

18. 关于国家地位，委员会没有直接审议某些问题，包括国家地位或承认国家的标准。因此，从对委员会工作的审查中确定的内容，主要与研究与国际法有关的海平面上升问题具有间接的相关性。在对委员会工作的审查中找到的对该专题可能具有更大相关性的内容，涉及与保护处于其他脆弱境况的人员有关的问题。

19. 因此，本补充文件应与秘书处备忘录一并阅读。<sup>17</sup> 共同主席就备忘录向秘书处深表感谢。共同主席在可能范围内和适当时使用了备忘录中查明的材料，但并不是仅仅用于本文件。

<sup>13</sup> [A/77/10](#)，第 246 段。

<sup>14</sup> 同上，第 235-236 段。

<sup>15</sup> 保护大气层指南草案及其评注，[A/76/10](#)，第 39-40 段。

<sup>16</sup> 关于发生灾害时的人员保护的条款草案及其评注，《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48-49 段。“灾害”在第 3 条草案(a)项中被界定为“造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、大规模流离失所、或大规模的物质或环境损害，从而严重扰乱社会运转的一个灾难性事件或一系列事件”。缓慢发生的事件(如干旱或海平面上升)被用作条款草案涵盖的灾害的实例(第 3 条草案评注第(4)段)。

<sup>17</sup> [A/CN.4/768](#)。

#### 四. 大会第六委员会的辩论；会员国的支持程度；外联工作

20. 第一次和第二次问题文件及第一次问题文件的补充文件中所述对这一专题的兴趣和支持日益增加的情况，在大会第六委员会 2022 和 2023 年的辩论中得到证实，成为一种趋势。<sup>18</sup>

##### A. 2022 年第六委员会中的辩论<sup>19</sup>

21. 2022 年，有 67 个代表团在第六委员会作了发言，提及本专题。这些发言不仅提及专门处理国家地位和保护受海平面上升影响的人员这两个副专题的第二次问题文件，还对研究组和委员会第七十三届会议(2022 年)期间的实质性辩论作出反应。

22. 各代表团再次强调，海平面上升是全球真正关切的紧迫问题，也是极其重要的一个问题。有代表团指出，本世纪海平面将继续上升，从而对世界各地的地方社区、特别是对小岛屿发展中国家的地方社区构成生存威胁并造成破坏性影响。各代表团强调国际合作对有效应对这一挑战的重要性，以及需要考虑到弱势群体的权利。还有代表团指出，加强小岛屿发展中国家抵御气候变化影响的能力是国际社会的集体责任。

##### 1. 国家地位

23. 以下是得到强调的与国家地位有关的主要方面：建立国家的标准与其存续或灭亡的标准之间的区别、国家地位存续的推定，以及从国际法角度来看，在海平面上升背景下的国家地位方面的可能情景和选择。

##### (a) 关于建立国家的标准和关于国家的存续或灭亡的标准之间的区别

24. 会员国在第六委员会所作发言中强调，在处理与国家地位有关的问题时，必须参考《国家权利与义务公约》<sup>20</sup> 的规定，特别是关于国家被视为国际法主体的标准<sup>21</sup> 以及国家拥有采取措施保持国家地位的不可剥夺权利的规定。<sup>22</sup>

25. 与此同时，一些国家强调，有必要区分建立国家的标准和存续或灭亡的标准。<sup>23</sup> 在这方面，《国家权利与义务公约》没有适当地处理国家地位存续的问题，

<sup>18</sup> 关于该副专题的第六委员会全体辩论反映在以下脚注所引用的文件所载简要记录中，其中载有各代表团发言的摘要。参加全体辩论的代表团发言全文可查阅第六委员会的网页，网址为：<https://www.un.org/en/ga/sixth/>。

<sup>19</sup> A/CN.4/755，第 47-80 段。

<sup>20</sup> 《国家权利与义务公约》(1933 年 12 月 26 日，蒙得维的亚)，国际联盟，《条约汇编》，第 CLXV 卷，第 3802 号，第 19 页。

<sup>21</sup> 荷兰(A/C.6/77/SR.27，第 106 段)和巴西(A/C.6/77/SR.27，第 51 段)。

<sup>22</sup> 冰岛(代表北欧国家，即丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)(A/C.6/77/SR.26，第 59 段)。

<sup>23</sup> 新加坡(A/C.6/77/SR.26，第 65 段)、荷兰(A/C.6/77/SR.27，第 106 段)、萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)(A/C.6/77/SR.28，第 21 段)和密克罗尼西亚联邦(A/C.6/77/SR.28，第 107 段)。

因此，不遵守该条约规定的一项或多项标准不会自动导致国家地位的丧失。<sup>24</sup> 在这方面，安提瓜和巴布达代表小岛屿国家联盟发言指出，过去两个世纪关于国家地位的国家实践是清楚的，《公约》与国家地位的存续问题不相关。<sup>25</sup>

(b) 国家地位存续的推定

26. 鉴于《国家权利与义务公约》规定的标准基本上是以建立作为国际法主体的国家为背景，第六委员会中的若干发言所表达的意见认为，国家地位存续原则可以适用于随后可能出现的情况。<sup>26</sup> 在这方面，列支敦士登和巴西认为，存续推定可成为委员会审议在海平面上升可能造成影响的背景下国家地位问题的一个可接受出发点。<sup>27</sup> 萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家发言)、安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟发言)、荷兰和巴布亚新几内亚等国强调，存在国家地位存续的有力推定。<sup>28</sup> 密克罗尼西亚联邦进而指出，密克罗尼西亚不能接受对国际法做出导致以下结果的任何解释，即因为某国由于其他国家的作为和不作为而失去陆地领土，就剥夺其国家地位。<sup>29</sup>

27. 同样，菲律宾和爱沙尼亚强调，国家地位在其任何要素不复存在的情况下得以存续的推定，构成一种务实的办法，促进国际关系中的法律稳定性、安全性、确定性和可预测性，同时考虑到具体情形。<sup>30</sup> 例如，古巴、南非和荷兰强调海平面上升导致领土丧失的情况，强调指出在这种情况下，国家不会自动丧失其作为国际法主体的地位。<sup>31</sup>

28. 智利、法国和马来西亚等另一些国家敦促委员会特别谨慎地处理这一问题，更详细地审查这种存续推定的条件和实际影响，以及这种推定是否及在何种条件下可以无限期维持。这些国家指出，委员会应铭记，流亡政府等暂时性情况不能与因海平面上升而完全淹没或无法居住的国家的状况相提并论，因为后一

<sup>24</sup> A/CN.4/755，第 52 段。

<sup>25</sup> 安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28，第 3 段)。

<sup>26</sup> 列支敦士登(A/C.6/77/SR.29，第 29 段)、巴西(A/C.6/77/SR.27，第 51 段)、萨尔瓦多(A/C.6/77/SR.26，第 116 段)、安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28，第 3 段)、荷兰(A/C.6/77/SR.27，第 106 段)、萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)(A/C.6/77/SR.28，第 21 段)、巴布亚新几内亚(A/C.6/77/SR.29，第 22 段)、爱沙尼亚(A/C.6/77/SR.27，第 63 段)、菲律宾(A/C.6/77/SR.27，第 93 段)、古巴(A/C.6/77/SR.27，第 84 段)、南非(A/C.6/77/SR.28，第 62 段)、智利(A/C.6/77/SR.28，第 88 段)和密克罗尼西亚联邦(A/C.6/77/SR.28，第 106 段)。

<sup>27</sup> 列支敦士登(A/C.6/77/SR.29，第 30 段)和巴西(A/C.6/77/SR.27，第 51 段)。

<sup>28</sup> 萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)(A/C.6/77/SR.28，第 21 段)、安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28，第 3 段)、荷兰(A/C.6/77/SR.27，第 106 段)和巴布亚新几内亚(A/C.6/77/SR.29，第 22 段)。

<sup>29</sup> 密克罗尼西亚联邦(A/C.6/77/SR.28，第 107 段)。

<sup>30</sup> 菲律宾(A/C.6/77/SR.27，第 93 段)和爱沙尼亚(A/C.6/77/SR.27，第 63 段)。

<sup>31</sup> 古巴(A/C.6/77/SR.27，第 84 段)、南非(A/C.6/77/SR.28，第 62 段)和荷兰(A/C.6/77/SR.27，第 106 段)。

种情况不可逆。<sup>32</sup> 此外，对存续推定的宽泛解释将最终导致排除《国家权利与义务公约》中规定的国家地位标准。<sup>33</sup> 马来西亚指出，国家地位的存续应紧密依赖于陆地领土和陆地领土派生的海洋空间。<sup>34</sup> 克罗地亚认为，一国如因海平面上升而完全被淹没进而丧失其领土，就不能再被视为国家。<sup>35</sup>

(c) 从国际法角度来看，在海平面上升背景下的国家地位方面的可能情景和选择

29. 第六委员会中的辩论包括讨论国际法委员会的有关工作，这一工作的目的是奠定基础，以便各国进行对话，讨论在海平面上升现象之下国家地位的存续或承认某种形式的国际法律人格的可能选择。<sup>36</sup>

30. 一些国家，如捷克，强调存在和国家地位存续的问题涉及高度的政治敏感性考量，其中必须考虑到每一个案的具体情况。<sup>37</sup> 在这方面，大韩民国、印度尼西亚、斯洛伐克和阿根廷强调，委员会应根据其任务规定把重点放在这一专题的法律方面，并在分析有关在海平面上升造成领土丧失的情况下保留国际法律人格的可能选择时，采取谨慎的做法。<sup>38</sup>

31. 罗马尼亚等另一些国家指出，在没有先例的情况下，这一问题需要基于国际法考虑的创新和适应性解决办法。<sup>39</sup> 塞拉利昂和亚美尼亚等一些国家一致认为，鉴于海平面上升等极其复杂、攸关存亡、不可避免的现象的特殊情况，在没有与这一问题直接有关的国家实践的情况下，委员会可按照其在国际法的逐渐发展方面的任务，诉诸于类比推理和解释性规则。<sup>40</sup>

32. 虽然一些国家认为，与罗马教廷和马耳他主权骑士团等具有国际法律人格的实体作类比，或与流亡政府作类比，是用处有限的做法，<sup>41</sup> 但另一些国家则认为，这类相似情况是有相关性的，因为它们表明，不符合一项或多项国家地位标准的长期情况可以根据国际法加以处理。<sup>42</sup>

<sup>32</sup> 智利(A/C.6/77/SR.28, 第 88 段)和法国(A/C.6/77/SR.25, 第 49 段)。

<sup>33</sup> 马来西亚(A/C.6/77/SR.27, 第 15 段)。

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> 克罗地亚(A/C.6/77/SR.25, 第 27、29 和 30 段)。

<sup>36</sup> A/CN.4/755, 第 55 段。

<sup>37</sup> 捷克(A/C.6/77/SR.28, 第 116 段)。

<sup>38</sup> 大韩民国(A/C.6/77/SR.29, 第 52 段)、印度尼西亚(A/C.6/77/SR.29, 第 9 段)、斯洛伐克(A/C.6/77/SR.27, 第 58 段)和阿根廷(A/C.6/77/SR.29, 第 61 段)。

<sup>39</sup> 罗马尼亚(A/C.6/77/SR.27, 第 13 段)。

<sup>40</sup> 塞拉利昂(A/C.6/77/SR.27, 第 27 段)、亚美尼亚(A/C.6/77/SR.27, 第 68 段)。

<sup>41</sup> 例如，奥地利(A/C.6/77/SR.27, 第 21 段)。

<sup>42</sup> 例如，荷兰(A/C.6/77/SR.27, 第 106 段)。

33. 关于与维持国家地位有关的情景，一些国家，如巴布亚新几内亚，强调指出维护各国的海洋权利与维护其国家地位密切相关，因为只有国家才能建立海区。<sup>43</sup> 俄罗斯联邦强调，沿海加固等旨在减轻海平面上升影响的措施特别重要，可通过国际合作采取这些措施，并应从小岛屿发展中国家的角度评估沿海加固措施和人工岛建设对环境的影响。<sup>44</sup>

34. 一些国家赞成在无领土的情况下维持某种形式的国际法律人格的可能性，并呼吁进一步审议这一选择。<sup>45</sup> 在这方面，密克罗尼西亚联邦和奥地利回顾共同主席在第二次问题文件中提到若干可能的选择，使一国能够在无领土的情况下维持某种形式的国际法律人格，包括向其他国家让出或转让部分领土、与一个或多个其他国家联合以及创建邦联或联邦。<sup>46</sup> 密克罗尼西亚联邦指出，与其他国家联合的选择似乎至少部分是以帕劳、马绍尔群岛和密克罗尼西亚联邦与美利坚合众国缔结的三项自由联系条约为范本，条约中规定，所有缔约方在条约有效期内保持其国家地位不受减损。<sup>47</sup> 克罗地亚、俄罗斯联邦和菲律宾认为，还可以探讨其他选择，例如建立无领土国际法主体的特殊法律制度。<sup>48</sup>

35. 最后，作为替代建议，伊朗伊斯兰共和国建议探讨受影响国家将其部分领土的主权移交给国际海底管理局等国际机制或任何其他国际组织的可能性，这一机制或组织可以根据国际法和科学标准采取行动，以确保该国的资源用于造福本国居民。<sup>49</sup> 尼加拉瓜则认为，关于国家地位和海平面上升的任何思考都应包括共同但有区别的责任原则，这一原则应成为任何解决办法的出发点。<sup>50</sup>

## 2. 保护受海平面上升影响的人员

36. 以下是在保护受海平面上升影响的人员方面强调的主要问题：需要审查现有文书和国际法律框架是否足以保护受海平面上升影响的人员；支持将基于需要和基于权利的办法结合起来处理这一专题。

---

<sup>43</sup> 巴布亚新几内亚(A/C.6/77/SR.29, 第 22 段)。

<sup>44</sup> 俄罗斯联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 77 段)。

<sup>45</sup> A/CN.4/755, 第 55 段。

<sup>46</sup> 密克罗尼西亚联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 108 段)和奥地利(A/C.6/77/SR.27, 第 21 段)。

<sup>47</sup> 密克罗尼西亚联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 108 段)。另见 <https://www.doi.gov/oia/compacts-of-free-association>。

<sup>48</sup> 克罗地亚(A/C.6/77/SR.25, 第 27 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 76 段)和菲律宾(A/C.6/77/SR.27, 第 93 段)。

<sup>49</sup> 伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/77/SR.27, 第 45 段)。

<sup>50</sup> 尼加拉瓜(A/C.6/77/SR.29, 第 41 段)。

## (a) 需要审查现有文书和国际法律框架是否足以保护受海平面上升影响的人员

37. 若干国家强调，需要审查现有文书和国际法律框架是否足以保护受海平面上升影响的人员，<sup>51</sup> 包括人权法、难民和移民法、灾害和气候变化法，<sup>52</sup> 并结合例如国籍权。<sup>53</sup> 一些国家一致认为，现有的法律框架不成体系且性质笼统。<sup>54</sup> 一个查明的空白是，《关于难民地位的公约》及其议定书中规定的“难民”地位定义没有涵盖受气候变化包括海平面上升影响的人员。<sup>55</sup> 另一个查明的空白是，目前没有专门处理保护受海平面上升影响的人员问题的具有约束力的国际法律文书。<sup>56</sup> 塞浦路斯和密克罗尼西亚联邦指出，没有具有约束力的国际法律文书专门处理气候变化引起的跨界流动或保护因气候变化的不利影响如海平面上升而被迫流离失所的人员。<sup>57</sup> 然而，一些国家主张对现有国际法中的一些原则和规则作进一步解释，以保护受海平面上升影响的人员，包括通过适用和重新解释难民法。<sup>58</sup> 菲律宾赞同补充现有保护人员框架的构想，以处理海平面上升、境内流离失所和国家间移民的后果。<sup>59</sup> 这一立场得到牙买加的响应，后者指出国际社会应填补国际法中的现有空白，并敦促委员会确定国家在国际合作方面的义务。<sup>60</sup>

38. 因此，有代表团认为有必要进一步研究这些框架在海平面上升情况中的适用性。具体而言，有代表团要求委员会审查保护人的尊严、国际合作和不推回等原则。有代表团建议将与保护原地人员和流离失所人员有关的问题分开处理。

<sup>51</sup> 斯洛伐克(A/C.6/77/SR.27, 第 59 段)、匈牙利(A/C.6/77/SR.27, 第 2 和 4 段)、巴西(A/C.6/77/SR.27, 第 52 段)、智利(A/C.6/77/SR.28, 第 90-92 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 78 段)、日本(A/C.6/77/SR.29, 第 3 段)、牙买加(A/C.6/77/SR.29, 第 27-28 段)和新西兰(A/C.6/77/SR.29, 第 54 段)。

<sup>52</sup> 意大利(A/C.6/77/SR.26, 第 107 段)。

<sup>53</sup> 巴西(A/C.6/77/SR.27, 第 52 段)。

<sup>54</sup> 斯洛伐克(A/C.6/77/SR.27, 第 59 段)、德国(A/C.6/77/SR.27, 第 40 段)、澳大利亚(A/C.6/77/SR.27, 第 73 段)、葡萄牙(A/C.6/77/SR.27, 第 88 段)、菲律宾(A/C.6/77/SR.27, 第 94 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 78 段)、泰国(A/C.6/77/SR.28, 第 95 段)、捷克(A/C.6/77/SR.28, 第 117 段)、秘鲁(A/C.6/77/SR.29, 第 39 段)、罗马教廷(观察员)(A/C.6/77/SR.29, 第 71 段)、匈牙利(A/C.6/77/SR.27, 第 3 段)和塞拉利昂(A/C.6/77/SR.27, 第 28 段)。

<sup>55</sup> 爱沙尼亚(A/C.6/77/SR.27, 第 64 段)。《关于难民地位的公约》(1951 年 7 月 28 日, 日内瓦), 联合国, 《条约汇编》, 第 189 卷, 第 2545 号, 第 137 页; 《关于难民地位的议定书》(1967 年 1 月 31 日, 纽约), 同上, 第 606 卷, 第 8791 号, 第 267 页。

<sup>56</sup> 马来西亚(A/C.6/77/SR.27, 第 16 段)。

<sup>57</sup> 塞浦路斯(A/C.6/77/SR.28, 第 126 段)和密克罗尼西亚联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 109 段)。

<sup>58</sup> 秘鲁(A/C.6/77/SR.29, 第 39 段)、爱沙尼亚(A/C.6/77/SR.27, 第 64 段)、斯洛伐克(A/C.6/77/SR.27, 第 59 段)、巴西(A/C.6/77/SR.27, 第 52 段)和意大利(A/C.6/77/SR.26, 第 107 段)。

<sup>59</sup> 菲律宾(A/C.6/77/SR.27, 第 94 段)。

<sup>60</sup> 牙买加(A/C.6/77/SR.29, 第 26-28 段)。

还有代表团指出，受海平面上升影响的人员的地位与国家地位问题密切相关。在这方面，有代表团建议委员会探讨与无国籍状态有关的问题。<sup>61</sup>

39. 若干国家认为，委员会对在现有框架之外拟订内含新义务的条款草案应持谨慎态度，并质疑是否真有必要制定新的条约草案。<sup>62</sup>

40. 虽然一些国家提到，委员会 2016 年关于发生灾害时的人员保护的条款草案是确定解决办法的一个可能资源，<sup>63</sup> 但另一些国家认为这些条款是不够的，因为海平面上升是人为气候变化的后果，而灾害是自然现象。<sup>64</sup> 代表小岛屿国家联盟发言的安提瓜和巴布达以及马尔代夫在其自己的发言中主张采取遵循共同但有区别的责任原则的办法，以强调在促成气候变化和海平面上升方面的国际责任。<sup>65</sup> 今后与保护受海平面上升影响的人员有关的任何义务所应依据的其他建议因素包括未受影响国家的国家能力以及相关的人权和人道主义原则。

41. 若干国家提到了人权理事会和大会都承认的享有清洁、健康和可持续环境的权利对这一副专题的相关性。<sup>66</sup>

42. 此外，一些国家提出需要分析下列问题：第三国在海平面上升后果方面的义务、临时保护和辅助保护措施以及不推回原则的可适用性。<sup>67</sup>

**(b) 支持将基于需要和基于权利的办法结合起来处理这一专题**

43. 罗马教廷认为基于权利的办法似乎不足以保护海平面上升的受害者，而是倾向于采取基于需要的办法，以优先满足要求保护的每个人的有差别需要。<sup>68</sup>

<sup>61</sup> A/CN.4/755，第 65 段。

<sup>62</sup> 例如，阿根廷(A/C.6/77/SR.29，第 62 段)。

<sup>63</sup> 牙买加(A/C.6/77/SR.29，第 28 段)和秘鲁(A/C.6/77/SR.29，第 39 段)。另见《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48 段。

<sup>64</sup> 捷克(A/C.6/77/SR.28，第 117 段)、马尔代夫(A/C.6/77/SR.28，第 54 段)和安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28，第 8 段)。

<sup>65</sup> 安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28，第 8 段)和马尔代夫(A/C.6/77/SR.28，第 54 段)。

<sup>66</sup> 荷兰(A/C.6/77/SR.27，第 107 段)、智利(A/C.6/77/SR.28，第 90 段)、密克罗尼西亚联邦(A/C.6/77/SR.28，第 109 段)、尼加拉瓜(A/C.6/77/SR.29，第 43 段)和巴勒斯坦国(观察员)(A/C.6/77/SR.29，第 77 段)。

<sup>67</sup> 匈牙利(A/C.6/77/SR.27，第 4 段)、智利(A/C.6/77/SR.28，第 92 段)、罗马教廷(观察员)(A/C.6/77/SR.29，第 72 段)、巴西(A/C.6/77/SR.27，第 52 段)和荷兰(A/C.6/77/SR.27，第 107 段)。

<sup>68</sup> 罗马教廷(观察员)(A/C.6/77/SR.29，第 72 段)。

44. 巴布亚新几内亚表示支持一种基于权利和基于需要的双重办法，这种办法下的国际法律对策足以满足受海平面上升影响的人员的基本需要，同时充分尊重其权利。<sup>69</sup>

45. 关于国家地位和人员保护这两个副专题，各代表团强调了自决原则和国际合作原则的相关性。各代表团还就委员会今后的工作和最终工作形式发表了评论。

### 3. 自决原则的相关性

46. 一些国家确认考虑受海平面上升影响的居民的自决权的重要性。<sup>70</sup> 列支敦士登指出，关于国家地位的所有讨论必须以最直接受海平面上升影响的人们的意愿为中心。<sup>71</sup> 爱沙尼亚特别强调土著人民的自决权。<sup>72</sup> 巴勒斯坦国指出，受影响的人民的自决权不可动摇。<sup>73</sup> 巴布亚新几内亚主张，自决权应将大会 1962 年 12 月 14 日第 1803(XVII)号决议规定的对自然资源享有永久主权的的原则作为一个基本组成部分包括在内。<sup>74</sup> 塞浦路斯强调自决原则的历史渊源。<sup>75</sup>

### 4. 国际合作的相关性

47. 一些代表团指出，与人员保护有关的基石原则之一是国际合作原则。一些代表团认为，该原则预设发达国家有责任在征得发展中国家同意的情况下，根据其人权义务协助发展中国家，并在国际环境事务中进行合作，从而增强抵御灾害的能力。有代表团强调，委员会需要进一步审查国际合作原则的适用性和范围，包括未受影响国家的合作责任。<sup>76</sup>

48. 几个国家强调，国际合作责任对处理研究组提出的问题至关重要，<sup>77</sup> 其中一些国家强调必须界定合作的义务或责任。<sup>78</sup>

<sup>69</sup> 巴布亚新几内亚(A/C.6/77/SR.29, 第 24 段)。

<sup>70</sup> 萨尔瓦多(A/C.6/77/SR.26, 第 116 段)、安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28, 第 4 段)、萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)(A/C.6/77/SR.28, 第 21 段)、智利(A/C.6/77/SR.28, 第 88 段)、塞浦路斯(A/C.6/77/SR.28, 第 125 段)和荷兰(A/C.6/77/SR.27, 第 106 段)。

<sup>71</sup> 列支敦士登(A/C.6/77/SR.29, 第 29-30 段)。

<sup>72</sup> 爱沙尼亚(A/C.6/77/SR.27, 第 64 段)。

<sup>73</sup> 巴勒斯坦国(观察员)(A/C.6/77/SR.29, 第 77 段)。

<sup>74</sup> 巴布亚新几内亚(A/C.6/77/SR.29, 第 23 段)。

<sup>75</sup> 塞浦路斯(A/C.6/77/SR.28, 第 125 段)。

<sup>76</sup> A/CN.4/755, 第 63 段。

<sup>77</sup> 秘鲁(A/C.6/77/SR.29, 第 38 段)、土耳其(A/C.6/77/SR.29, 第 46 段)、匈牙利(A/C.6/77/SR.27, 第 4 段)和尼加拉瓜(A/C.6/77/SR.29, 第 46 段)。

<sup>78</sup> 牙买加(A/C.6/77/SR.29, 第 28 段)、安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28, 第 5-8 段)和萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)(A/C.6/77/SR.28, 第 23 段)。

49. 许多国家主张致力于国际合作，<sup>79</sup> 以确保保护因海平面上升而面临风险的人，<sup>80</sup> 解决重要的国家地位问题，<sup>81</sup> 应对和遏制气候变化，<sup>82</sup> 并在共同但有区别的责任原则基础上开展国际合作，该原则载于 1992 年《关于环境与发展的里约宣言》原则 7。<sup>83</sup> 尼加拉瓜主张，作为任何解决办法的第一步，应完善旨在应对与气候有关的全球挑战的现有法律框架，包括处理对国际责任的赔偿的框架。<sup>84</sup>

50. 智利指出，美洲人权法院的判例法，特别是关于各国避免跨界环境损害的义务的判例法，可能有助于研究组确定适用于保护受海平面上升影响的人员的法律框架。<sup>85</sup> 安提瓜和巴布达代表小岛屿国家联盟发言时回顾，国际法院确认各国具有在防止跨界环境损害方面进行合作的习惯义务。<sup>86</sup> 密克罗尼西亚联邦强调第二次问题文件的结论，即国家有权为维护自身的存续做准备，而在这方面，国际合作将发挥尤为重要的作用。<sup>87</sup>

## 5. 今后的工作<sup>88</sup>

51. 一些代表团注意到计划在下一个五年期巩固关于海平面上升问题的法律方面的工作成果。另一些代表团请委员会认真拟订关于这一专题的今后工作计划，并澄清以往和今后问题文件的状况。

<sup>79</sup> 菲律宾(A/C.6/77/SR.27, 第 94-95 段)、荷兰(A/C.6/77/SR.27, 第 107 段)、秘鲁(A/C.6/77/SR.29, 第 40 段)和密克罗尼西亚联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 106 段)。

<sup>80</sup> 萨尔瓦多(A/C.6/77/SR.26, 第 114 段)、斯洛文尼亚(A/C.6/77/SR.26, 第 76-77 段)、塞拉利昂(A/C.6/77/SR.27, 第 28 段)、德国(A/C.6/77/SR.27, 第 41 段)、安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28, 第 5 段)、智利(A/C.6/77/SR.28, 第 92 段)和巴布亚新几内亚(A/C.6/77/SR.29, 第 24 段)。

<sup>81</sup> 塞拉利昂(A/C.6/77/SR.27, 第 28 段)。

<sup>82</sup> 墨西哥(A/C.6/77/SR.27, 第 25 段)、德国(A/C.6/77/SR.27, 第 41 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 77 段)、智利(A/C.6/77/SR.28, 第 92 段)和巴哈马(代表加勒比共同体)(A/C.6/77/SR.26, 第 44 段)。

<sup>83</sup> 塞拉利昂(A/C.6/77/SR.27, 第 28 段)、菲律宾(A/C.6/77/SR.27, 第 92 段)、尼加拉瓜(A/C.6/77/SR.29, 第 41 段)、安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28, 第 5-7 段)、菲律宾(A/C.6/77/SR.27, 第 92 段)、马尔代夫(A/C.6/77/SR.28, 第 54 段)、智利(A/C.6/77/SR.28, 第 91 段)、马来西亚(A/C.6/77/SR.27, 第 16 段)和巴西(A/C.6/77/SR.27, 第 51 段)。另见《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》，第一卷，《环发会议通过的决议》(联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和更正)，决议 1，附件一，原则 7。

<sup>84</sup> 尼加拉瓜(A/C.6/77/SR.29, 第 41-43 段)。

<sup>85</sup> 智利(A/C.6/77/SR.28, 第 91 段)。

<sup>86</sup> 安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28, 第 6 段)。另见 [https://www.un.org/en/ga/sixth/77/pdfs/statements/ilc/28mtg\\_aosis\\_2.pdf](https://www.un.org/en/ga/sixth/77/pdfs/statements/ilc/28mtg_aosis_2.pdf)。

<sup>87</sup> 密克罗尼西亚联邦(A/C.6/77/SR.28, 第 106 段)。另见 A/CN.4/752, 第 194 段。

<sup>88</sup> A/CN.4/755, 第 71-78 段。

52. 一些代表团强调，审议中的所有副专题仍具有相关性，并促请委员会不要忽视国家实践不足的领域。另一些代表团认为，委员会有必要侧重于某些更紧迫的问题，特别是与海洋法和人员保护有关的问题。

53. 有代表团请委员会审查海平面上升对各国的人权义务以及与海平面上升引起的移民有关的义务造成的影响。有代表团表示支持委员会处理海平面上升造成的损害的赔偿问题。

54. 有代表团认为，海平面上升具有史无前例的性质，这就要求逐渐发展国际法，至少通过与现有规则的类比。另一种观点认为，委员会没有提议对现有国际法作出修改的任务。

55. 若干代表团请委员会在今后的工作中明确区分现有法律规则的编纂和这些规则的逐渐发展。

56. 有代表团呼吁委员会考虑到各国的评论和实践，无论其大小或发展水平如何，并考虑到相关国际组织的评论和实践。还有一种意见认为，委员会应注意区域实践，特别是沿海国的实践。与此同时，一些代表团强调，委员会在审议有关海平面上升的新出现区域性国家实践时，应谨慎行事。

57. 有代表团建议考虑到国际环境法的相关规则和原则，包括享有清洁、健康和可持续环境的权利；人权法和人道法；海洋法。有代表团强调，需要考虑到安全理事会的决定。还有代表团指出，越来越多的与气候变化有关的国际诉讼，包括向国际法院和其他法院和司法机制征求咨询意见的请求，也是进一步分析这一专题的重要灵感来源。

58. 委员会还被鼓励与处理海平面上升及其影响问题的其他专家机构合作。有代表团强调，研究组需要与科学界保持定期联系。

## 6. 本专题工作的最终形式<sup>89</sup>

59. 有代表团建议，委员会应详细说明关于这一专题的工作的计划成果，包括是否有可能将其变为一个传统专题，为其指定一名或多名特别报告员，并以全体会议的形式进行公开辩论。

60. 有代表团指出，取决于所涉的副专题，不同的成果可能是适当的。有代表团建议为受海平面上升影响的易受影响国家确定实际可行的选择，作为与国家地位有关的问题的一种可能成果。关于与人员保护有关的问题，有代表团表示支持起草一项关于保护受海平面上升影响领土上的居民的文书。另一种意见认为，这两个副专题最好是通过一份报告来处理，而与海洋法有关的事项则需要就今后的法律发展和改革提出更切实的建议。

<sup>89</sup> A/CN.4/755，第 79-80 段。

## B. 2023 年第六委员会中的辩论<sup>90</sup>

61. 2023 年，71 个代表团在第六委员会的发言提及这一专题。这些发言大多数都提到关于与海洋法有关问题这一副专题的第一次问题文件的补充文件，以及研究组和委员会第七十四届会议(2023 年)期间进行的辩论。有若干发言也提到与国家地位和保护受海平面上升影响的人员有关的问题这两个副专题：除了表示各代表团支持研究组在 2024 年重新研究这些副专题的计划外，这些发言着重指出以下问题。

62. 关于国家地位，白俄罗斯、德国和西班牙等一些代表团强调，委员会必须要能够从国际法的角度向受海平面上升现象影响最直接的国家提供实际指导。<sup>91</sup> 例如，德国强调，关于在国家领土因海平面上升而被完全淹没或无法居住的情况下国家地位的存续问题，委员会可以通过审议可能的历史参照，帮助分析根据国际法可能采取的解决办法，这些参照虽不严格等同，但可能对与这一问题有关的法律难题产生影响。<sup>92</sup>

63. 关于国家地位存续的推定，美国指出该国最近宣布，它认为，人为气候变化造成的海平面上升不应导致任何国家丧失国家地位，也不应导致其丧失国际组织的成员资格。<sup>93</sup> 同样，古巴、牙买加、马耳他、新西兰、巴布亚新几内亚和萨摩亚代表小岛屿国家联盟发言支持国家地位存续的推定。<sup>94</sup> 印度则指出，在考虑受海平面上升直接影响国家的国家地位存续的推定时，需要更加谨慎，尤其是从《国家权利与义务公约》规定的标准的角度来看。<sup>95</sup>

64. 牙买加和巴布亚新几内亚等一些国家强调，维护国家海洋权利与维护其国家地位紧密相关。<sup>96</sup> 在这方面，马耳他指出，虽然领土是建立国家的先决条件，但主权指的是一国控制下的整个领土，而不仅仅是陆地领土；因此，由于海平面上升而部分被淹没或完全被淹没的领土不应被视为不存在的领土。<sup>97</sup> 同样，密克罗尼西亚联邦认为，虽然海平面上升确实在实际意义上对受影响国家的陆地表面构成生存威胁，但这一威胁不同于国际法下关于国家的继续存在问题的

<sup>90</sup> A/CN.4/763，第 79-105 段。

<sup>91</sup> 白俄罗斯(A/C.6/78/SR.24，第 13 段)、德国(A/C.6/78/SR.24，第 56 段)和西班牙(A/C.6/78/SR.27，第 115 段)。

<sup>92</sup> 德国(A/C.6/78/SR.24，第 56 段)。

<sup>93</sup> 美国(A/C.6/78/SR.24，第 71 段)。

<sup>94</sup> 古巴(A/C.6/78/SR.25，第 92 段)、牙买加(A/C.6/78/SR.28，第 31 段)、马耳他(A/C.6/78/SR.27，第 37 段)、新西兰(A/C.6/78/SR.25，第 124 段)、巴布亚新几内亚(A/C.6/78/SR.27，第 89 段)和萨摩亚(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/78/SR.27，第 7 段)。

<sup>95</sup> 印度(A/C.6/78/SR.25，第 37 段)。

<sup>96</sup> 牙买加(A/C.6/78/SR.28，第 31 段)和巴布亚新几内亚(A/C.6/78/SR.27，第 87 段)。

<sup>97</sup> 马耳他(A/C.6/78/SR.27，第 37 段)。

相关法律考虑。<sup>98</sup> 智利认为，在关于国家地位副专题的背景下，重新考虑“陆地支配海洋”和对自然资源的永久主权的适用将是有助益的。<sup>99</sup>

65. 关于与保护受海平面上升影响的人员有关的问题这一副专题，各代表团强调指出，关于此类问题的现有国际框架不成体系，硬性和软性法律文书混杂，基于权利和基于需要的办法既重要又相辅相成。处理与气候变化有关的海平面上升对人权的影响，对于确保受影响社区能够维护其尊严、特性、文化和生活方式至关重要。<sup>100</sup> 有代表团指出，这一副专题与各国际性法院和法庭正在审议的关于气候变化的咨询意见请求之间存在联系。<sup>101</sup> 有代表团指出，研究组的最后报告应载有对受影响国家的实际指导，以及关于保护最脆弱居民和社区的指导。<sup>102</sup>

66. 研究组共同主席继续进行大量外联工作，解释委员会在这一专题上的工作进展情况。

67. 共同主席满意地注意到，美洲法律委员会在其当前议程中列入了题为“海平面上升在美洲区域的法律影响”的专题。<sup>103</sup>

68. 共同主席还继续密切跟踪国际法协会国际法与海平面上升问题委员会的工作，一名共同主席也是该委员会成员。该委员会编写了在协会 2022 年里斯本会议上提出的中期报告，<sup>104</sup> 并预计将在 2024 年 6 月的雅典会议上提出最后报告，从而结束该委员会的工作。

## 第一部分：关于国家地位的思考

### 一. 介绍性考虑因素

69. 正如第二次问题文件所指出，海平面上升是一个多层面的全球现象，在世界不同区域情况各不相同，然而对低洼沿海国家、小岛屿国家和小岛屿发展中国家来说却是关乎存亡，因为其中一些国家的陆地领土可能被完全或部分淹没，也无法居住。因此，关于这一现象及其影响的至关重要的思考领域之一是国家

<sup>98</sup> 密克罗尼西亚联邦(A/C.6/78/SR.27, 第 53 段)。

<sup>99</sup> 智利(A/C.6/78/SR.24, 第 99 段)。

<sup>100</sup> 斐济(代表太平洋岛屿论坛成员)(A/C.6/78/SR.23, 第 57 段)和巴布亚新几内亚(A/C.6/78/SR.27, 第 89 段)。

<sup>101</sup> 斐济(代表太平洋岛屿论坛成员)(A/C.6/78/SR.23, 第 57 段)和墨西哥(A/C.6/78/SR.25, 第 9 段)。

<sup>102</sup> 西班牙(A/C.6/78/SR.27, 第 115 段)。

<sup>103</sup> 见 [https://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/CJI-RES\\_283\\_CIII-O-23\\_ENG\\_rev1.pdf](https://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/CJI-RES_283_CIII-O-23_ENG_rev1.pdf)。

<sup>104</sup> 国际法协会国际法与海平面上升问题委员会中期报告，《第八十届大会报告，2022 年 6 月 19 日-24 日，里斯本》，第 506 页。

地位，正因如此，这一专题被列入委员会研究组 2018 年工作方案并在 2022 年首次进行了考察，如今本文件将再次予以考察。

## 二. 国家实践和国际组织实践方面的若干动向

70. 补充文件本部分所载的法律分析将提及各国和太平洋岛屿论坛提交给国际法委员会的多份材料，里面阐述了在国家地位方面的宝贵做法与立场。<sup>105</sup>不过，在所有这些材料中需要特别提请注意的是参加太平洋岛屿论坛的国家和地区领导人于 2023 年 11 月 9 日通过的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题国家地位存续和人员保护宣言》。这份文书是这个领域内的真正里程碑之一，因为文书明确申明，国际法支持关于国家存续的推定，没有对在气候变化有关的海平面上升背景下国家地位的消亡作出过规定。

## 三. 相关法律问题分析

71. 与国际法有关的海平面上升问题第二次问题文件初步探讨了国家地位方面的主要问题。在此基础上，结合国际法委员会研究组 2022 年在这方面进行的讨论、当年和次年在大会第六委员会各国代表所作的发言以及各国向秘书处提交的材料，并结合各国单独或作为太平洋岛屿论坛等集团成员就这一主题所作的发言，有必要重点关注这些主要问题中的以下方面：

### A. 国家作为国际法主体的构成以及国家的连续存在

72. 第二次问题文件指出，尽管“国家”一词并没有公认的概念或定义，委员会研究组成员在 2022 年交换意见时也提出了这一点，然而一般会使用 1933 年蒙得维的亚《国家权利与义务公约》(下称《蒙得维的亚公约》)第 1 条的规定作为参考，即认为一国若要被视为国际法主体，该国须具备常住人口、界定的领土、政府以及与其他国家建立关系的能力。第二次问题文件还指出，鉴于存在国际组织和其他具备国际法律人格的实体，这种能力包括与国际法不同主体建立关系的能力。

73. 这项条约在美洲国家之间通过，但并非该区域所有国家都是缔约国。关于这项条约第 1 条的规定，应指出的是许多专家和国家都将该其用作参考。然而这方面有一个重要细节值得注意：詹姆斯·克劳福德等法学家强调，在处理国家地位问题时，独立是主要标准。<sup>106</sup>传统的国家观念以领土、人口和政府三项构成要件为基础。这一观念不仅符合 1929 年 8 月 1 日德国大陆地质协会诉波兰国案的裁决，<sup>107</sup>也符合国际法学会 1936 年 4 月通过的关于承认新国家和新政府的决议。这项决议规定，对新国家的承认是一个或多个国家对存在于某一特定领土、政治上有组织、独立于任何其他现有国家、有能力遵守国际法义务的人类

<sup>105</sup> 提交给委员会第七十五届会议的材料可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml)。

<sup>106</sup> James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2006), p. 62.

<sup>107</sup> *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft v. Polish State* (1929), *International Law Reports*, vol. 5, p. 11.

社会予以认可的自由行为，这些国家通过这项自由行为表示有意将该国视为国际社会的一员。<sup>108</sup> 这一观念还符合南斯拉夫仲裁委员会会议 1991 年 11 月 29 日第 1 号意见，其中指出，“通常将国家定义为由一个有组织的政治当局管辖的领土和人口组成的集体”，[并且]“这样一个国家以主权为特点”。<sup>109</sup>

74. 事实上，帕特里克·达耶日、马蒂亚斯·福尔托、阮国丁和阿兰·佩莱等论者均强调，国家并不仅仅是一个拥有人口、领土和有效政治权力的人类集体，因为其他自治集体也可以声称具有同样的特征；相反，国家只要拥有主权，就可以既在国际、也在国内舞台上声称具有充分、有效的权力。<sup>110</sup>

75. 《蒙得维的亚公约》并不处理国家消亡或消失问题，但正如第二次问题文件也指出，该公约提到每个国家均有权捍卫其完整和独立，并有权为自身的保全和繁荣提供所需。<sup>111</sup> 因此，目标是努力避免国家大量产生以及过早得到承认，只有满足《蒙得维的亚公约》第 1 条的上述标准或要件，才能创建或构成作为国际法主体的国家；然而，国家一旦已经存在，即可受益于存续推定，因为有些情形下这些要件中的一项或多项可能发生了根本变化，或可能出现一项或多项要件缺失的危急状况，但这些国家不会被认为已不复存在。与此同时，在实践中发生国家继承的一种情形是：一个国家完全、确凿地不复存在，而且其曾有领土的国际代表权被一个或多个国家依照国际法有关规则取代；反过来说，若取代没有发生，则不发生国家继承。

76. 处理这一事项时的关键之一是需要区分以下情形：一方面是适用《蒙得维的亚公约》第 1 条而产生的情形，这一条款载有国家要作为一个国际法主体存在所需满足的标准或要件，不过，即便在这类情形下，过去几十年来也曾对一些个案(例如受殖民统治的人民行使自决权)作过灵活处理；另一方面是国家显然已经存在，并因此与国际社会其他成员保持包括外交在内的各种关系，有能力缔约条约，并可成为全球性和区域性国际组织的成员，但有时可能会出现这样的情况：一国已不再满足《蒙得维的亚公约》第 1 条的其中一项标准或要件，但在实践中并不认为该国已不复存在。这种情况对于小岛屿国家或小岛屿发展中国家来说尤其意义重大。气候变化引起的海平面上升是一种由人类活动导致的现象，这些国家没有参与造成这一现象，或仅负最低限度的责任，然而海平面上升导致这些国家的陆地领土可能部分或全部被海洋覆盖，或变得无法居住，而这些国家本身及其人民并没有意愿终止其国家地位。任何与此相反的解释都会

<sup>108</sup> Institute of International Law, “Resolutions concerning the recognition of new States and new Governments” (Brussels, April 1936), *The American Journal of International Law*, vol. 30, No. 4, Supplement: Official Documents (October 1936), pp. 185 to 187..

<sup>109</sup> Maurizio Ragazzi, "Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia", *International Legal Materials*, vol. 31, No. 6 (November 1992), p. 1495.

<sup>110</sup> Patrick Daillier *et al.*, *Droit International Public*, 8th ed. (L.G.D.J. Lextenso Éditions, 2009), p. 465.

<sup>111</sup> 《国家权利与义务公约》(蒙得维的亚, 1933 年 12 月 26 日), 国际联盟条约汇编, 第一百六十五卷, 第 3802 号, 第 3 条。

导致明显不公正和不公平的结果，这也与面对气候变化引起的海平面上升及其影响时必须努力追求的确定性、可预测性和稳定性背道而驰。

77. 在这方面，一些国家在提交给委员会秘书处的材料中表达的观点很能说明问题。安提瓜和巴布达在 2023 年 6 月 30 日向委员会提交的材料中表达的立场就是一例。该国在材料中指出：

6. 历史上曾发生过好几例事件，其中国家已不符合蒙得维的亚标准之一、但仍然保持其作为国家的地位。其中有多例已在第二次问题文件中援引。

[……]

10. 在一个国家不再符合一项或多项蒙得维的亚标准时，无论何种情形下始终如一的是：国际社会一直有一项强有力的推定，即哪怕一国丧失了一项或多项标准，该国仍应继续存续。

[……]

12. 安提瓜和巴布达认为，出于对公正和公平的考虑，国际法必须致力于维持已建立的国家，这一点至关重要，否则会导致受海平面上升严重影响的国家受到不公平和不公正的待遇，其国家地位的任何变化都将使这些国家受到不成比例的影响，哪怕这些国家对气候危机几乎不负任何责任。

[……]

15. [……]安提瓜和巴布达不反对将《公约》第 1 条认可为习惯国际法下的准确表述，并同意蒙得维的亚标准反映了现行法律规则及其原则，因此不仅适用于签署国，而且整体适用于国际法所有主体。

[……]

16. 虽然这项规定普遍适用，但对蒙得维的亚标准的通行解释始终是认为这些标准适用于国家的创建。<sup>112</sup>

78. 在这方面应指出，新西兰在 2023 年 6 月 30 日向委员会提交的材料中表示：

[……]赞同第二次问题文件所述，即认为存在一项强有力的国家地位存续推定，并认为对于领土可能被海洋覆盖或因海平面上升而变得无法居住的国家而言，这是一项非常重要的法律原则。此外，新西兰认为，国际法从未就海平面上升造成国家地位消亡作出过规定。第二次问题文件及其概述的国家实践例证表明，国际法在对国家地位存续作出规定方面具有灵活性。<sup>113</sup>

79. 太平洋岛屿论坛则在 2023 年 8 月 1 日向委员会提交的第 4 号材料中指出：

<sup>112</sup> 安提瓜和巴布达提交的材料。

<sup>113</sup> 新西兰提交的材料。

国家因陆地领土淹没而终止存在并无先例。《蒙得维的亚公约》标准处理的是创建国家的要件，并未处理维持国家的要件。国际法从未就与气候变化有关的海平面上升造成一国消亡一事作出规定。<sup>114</sup>

80. 荷兰王国和列支敦士登公国采取了类似立场，甚至走得更远。荷兰在其 2023 年 10 月 17 日普通照会的附件一中谈到：

[……]国家实践表明，国家地位的标准并不等同适用于国家创建个案与国家存续或消亡个案。这项国家实践表明存在赞成国家地位存续的强有力推定，即便在一个或多个标准不再得到满足的个案中也是如此。[……]至于国家创建与国家存续之间的区别，也有论者指出，在国家创建的情况下，国家地位标准的适用相对严格，这与阻止过早承认新国家有着不可分割的联系。对于在另一国领土上创建领土实体的情形，过早予以承认可能导致违反不干涉他国内政原则和领土完整原则。此类阻止做法和此类法律后果不适用于一个实体不再符合一项或多项国家地位标准、但仍继续被承认为国家的情形。<sup>115</sup>

81. 列支敦士登在 2021 年 10 月 12 日向委员会提交的材料中指出：

[……]实践中有着对国家存续的强有力推定，不主张已确立的国家包括其根据国际法享有的权利和应承担的义务消亡[……]。在海平面上升的背景下讨论国家地位，应纳入国家主权在国内和国际上、包括作为国际组织成员所涉及的所有方面，并捍卫作为自决表现形式的公民和政治权利以及经济和社会权利。列支敦士登主张采取这样一种做法：既承认海平面上升带来的挑战属于新问题，同时强调哪怕领土淹没也仍保留自决权的人民继续存在，包括通过国家地位存续来表达这一权利。在这方面应当指出，海平面上升主要由人类活动造成，而最直接受影响的国家对造成这种现象应负的责任很小。<sup>116</sup>

82. 然而，大不列颠及北爱尔兰联合王国持不同立场，在其 2023 年 6 月 30 日普通照会所附文件中认为：

关于国家地位的承认，联合王国的一般做法是考虑一国是否拥有、并似乎很可能继续拥有得到明确界定的领土、人口、一个能够对该领土行使有效控制的政府以及该国在对外关系上的独立性。<sup>117</sup>

83. 德国采取了折中而更灵活的立场，这一立场在 2023 年 6 月 30 日提交给委员会的材料中得到体现。德国在材料中指出：

<sup>114</sup> 太平洋岛屿论坛提交的第 4 号材料(见脚注 105)。

<sup>115</sup> 荷兰提交的关于国家地位和保护受海平面上升影响人员两个副专题的材料。

<sup>116</sup> 列支敦士登提交第七十三届会议的材料，可查阅 [https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr\\_liechtenstein.pdf](https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr_liechtenstein.pdf)。

<sup>117</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国提交的材料。

从广义上讲，如果一个国家不可逆转地丧失了国际法规定下国家地位所必需的三大基本要素(即陆地领土、常住人口和有效政府)之一，即可合理认为，该国在法律上终止存在。然而，历史事件表明，在考虑国家地位存续、国家继承或国际法律人格的维持时，地缘政治现实以及国际社会的承认具有重要意义，哪怕此时该国家已被剥夺对某块领土的控制。因此可以构想一系列基于国际法的可行解决办法，从而维护面临淹没或无法居住风险的岛屿国家的国际法律人格。当前，一些最脆弱的国家已预见到本世纪内将丧失大量领土，目前正在制定创新办法予以应对。<sup>118</sup>

84. 美利坚合众国在 2023 年 7 月 20 日向委员会提交的材料中

[……]指出蒙得维的亚《国家权利与义务公约》第 1 条所述的国家地位的资格条件是：(a) 常住人口；(b) 界定的领土；(c) 政府；(d) 与其他国家建立关系的能力。海平面上升背景下国家地位存续一事带来了与国际法基本方面有关的复杂问题。鉴于在相关领域缺乏适用的国家实践，难以就国际法可能如何发展得出明确结论。美国致力于与其他国家一道合作，在出现关于国家地位的法律问题时予以解决。<sup>119</sup>

85. 然而，美国 2023 年 9 月 25 日在提及国家地位和海平面上升时谈到：

对于一些国家特别是太平洋低洼岛国而言，海平面上升构成了关乎生死存亡的威胁。今天，总统宣布，美国认为由人类引起的气候变化推动的海平面上升不应导致任何国家丧失其国家地位或其在联合国、联合国专门机构或其他国际组织的成员资格。美国致力于与这些国家和其他国家就有关人类活动引起的海平面上升问题和国家地位问题上开展合作，推进这些目标。<sup>120</sup>

86. 总而言之，除了各国表达的合理立场之外，还有必要指出，《蒙得维的亚公约》第 1 条规定的标准归根结底指的是作为国际法主体的国家的创建或组成，而国家地位存续原则则适用于之后可能出现的情况。这一点在海平面上升等现象引起的局势中更显重要，因为海平面上升的根源是超出直接受影响国家或脆弱国家行为或意愿的人类行为，在这方面必须存在关于国家地位和国际法律人格存续的强有力推定。

87. 在这方面特别相关的是太平洋岛屿论坛国家和地区领导人于 2023 年 11 月 9 日通过的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题国家地位存续和人员保护宣言》。领导人在《宣言》第 8 段中申明，论坛认识到根据国际法有着以下一般性推定，即国家一旦建立，将继续并持续存在以及保持其地位和效力，并认识到国际法从未对气候变化引起海平面上升后国家地位消亡问题作出过规定。

<sup>118</sup> 德国提交的材料。

<sup>119</sup> 美利坚合众国提交的材料。

<sup>120</sup> The White House, “Fact Sheet: Enhancing the U.S.-Pacific Islands Partnership”, 2023 年 9 月 25 日，可查阅 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/25/fact-sheet-enhancing-the-u-s-pacific-islands-partnership/>。

太平洋岛屿论坛领导人还申明，国际法支持国家地位存续推定，没有对气候变化引起海平面上升后国家地位消亡作出规定。<sup>121</sup>

## B. 海平面上升背景下与国家地位有关的情形以及国家为保全自身作出准备的权利

88. 海平面上升是一个多层面的全球现象，正如第二次问题文件所强调，其影响在世界各地因区域而异。这对低洼沿海国家、小岛屿国家和小岛屿发展中国家特别是太平洋和印度洋的此类国家而言，是关乎生死存亡的问题。这些国家尤其受到海平面上升和气候变化不成比例的负面影响，基里巴斯、马绍尔群岛、马尔代夫、瑙鲁、帕劳、图瓦卢和瓦努阿图等国的情况就是明证。

89. 因此必须着重关注有关国家为维护其国家存在而采取的各种措施，这些措施的目的是确保：(a) 维护其领土，领土应理解为在其主权和主权权利下的一个构成单元，包括陆地领土和海洋领土，后者包括其管辖下的海域或海区；(b) 养护和可持续利用这些区域现有的自然资源并保护其生物多样性和生态系统，从而供养人口，并顾及后世后代。

90. 所有这些都与国家地位存续有关，为此应注重安全性、稳定性、确定性和可预测性原则以及作为国家地位存续根基的公平与公正考量因素，同时还须强调自决、保护国家领土完整、国家主权平等、国家对其自然资源的永久主权、维护国际和平与安全以及国际关系稳定等原则的适用性。新西兰于 2023 年 6 月 30 日向委员会提交的材料以及上文援引的由太平洋岛屿论坛领导人于 2023 年 11 月 9 日发表的《宣言》均强调了这一点。<sup>122</sup>

91. 比如对于太平洋岛屿论坛而言，国家地位仍是至关重要的问题，正如 2023 年 8 月 1 日提交给委员会的第 4 号材料所指出，“蓝色太平洋”、“蓝色太平洋大陆”和“蓝色太平洋叙事”等表述的使用日益频繁，绝非巧合，凸显了太平洋国家维护陆地领土和海区的重要意义。<sup>123</sup> 这一点至关重要，因为这些国家和地区的陆地领土面积很小，但管辖的海洋面积很大。<sup>124</sup>

92. 在这方面必须指出，正如由委员会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和对问题文件的补充文件以及太平洋岛

<sup>121</sup> 2023 年太平洋岛屿论坛《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题国家地位存续和人员保护宣言》。论坛在第 5 号材料中传达了这项宣言(见脚注 105)。

<sup>122</sup> 新西兰提交的材料和 2023 年太平洋岛屿论坛宣言(见脚注 121)。另见下列文件：关于自决，1970 年 10 月 24 日大会第 2625(XXV)号决议；《公民及政治权利国际公约》，联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 14668 号；《经济社会文化权利国际公约》，联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 14531 号；关于对自然资源的永久主权，(1962 年 12 月 14 日大会第 1803(XVII)号决议)。

<sup>123</sup> 太平洋岛屿论坛第 4 号材料(见脚注 114)。

<sup>124</sup> 见列支敦士登提交的材料和 Geraldine Giraudeau, Pacific Islands in the face of sea level rise: some reflections from an international law perspective, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 38 (2022), pp. 425-454。

屿论坛<sup>125</sup> 和小岛屿国家联盟<sup>126</sup> 领导人通过的 2021 年宣言等文书所述，各国可以维持其根据 1982 年《联合国海洋法公约》有关规定确定并通知秘书长的海区以及由此产生的权利和福利，这些权利和福利不受与气候变化有关的海平面上升造成的任何物理变化的限制，也不因此而减损。正如已适时解释过那样，这并不意味着必须改变目前关于这一事项的协定规则或习惯规则。

93. 在处理与国家地位有关的问题时，鉴于气候变化引起的海平面上升现象属渐进性质，可以区分两种不同的情形或局面：(a) 所涉国家的陆地领土受到侵蚀、盐碱化以及陆地领土被部分淹没的影响，即使该国没有完全被海洋覆盖，也可能因没有足够的水供人口直接消费或供人口发展经济活动，从而变得不适宜居住，可能导致上述人口迁移到该国领土内的其他地区或移民至其他国家；(b) 所涉国家的陆地领土完全被海洋覆盖。

94. 在这方面，沿海国家为减少海平面上升带来的影响而采取的措施包括：修建或加固堤坝和海岸屏障或防御设施，以及在本国管辖的海域建造人工岛屿，部分人口可在这些岛屿定居，马尔代夫首都马累附近的胡鲁马莱岛的情形就是一例。然而，这些措施费用相当高昂，需要技术、后勤和人力资源能力，而沿海国家特别是小岛屿发展中国家并不总是具备这些能力。<sup>127</sup>

95. 在斟酌采取何种措施时，还必须具有长远眼光，对这些措施的环境影响加以评估，因为这些措施可能产生适得其反的结果，比如加速陆地领土的侵蚀和盐碱化进程，影响自然沉积，在有珊瑚礁存在的地方可能会损害珊瑚礁的可持续性，从而可能促使民众大规模迁移，在敏感的沿海地区开展经济活动，给同样受到这一现象影响的其他邻国造成有害影响。<sup>128</sup>

96. 同样至关重要地开展国际合作，向特别受这一现象影响但自身能力不足的国家提供技术或后勤援助以及合格的人力资源或财政资源，并且考虑到困难与日俱增，可能无法在某些沿海地区开展经济活动，或者可能无法获得足够的水资源维持此类领土上的人类生活，因此结合每个个案的具体情况，评估是否有可能将安装或加固沿海屏障或人工岛屿与使用自然措施(例如种植在环境上更

<sup>125</sup> 2021 年太平洋岛屿论坛《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题国家地位存续和人员保护宣言》，可查阅 <https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2021/08/Declaration-on-Preserving-Maritime.pdf>。

<sup>126</sup> 小岛屿国家联盟领导人 2021 年宣言，可查阅 <https://www.aosis.org/addressing-climate-related-risks-to-international-peace-and-security/>。

<sup>127</sup> 见 Emma Allen, “Climate change and disappearing island States: pursuing remedial territory”, Brill Open Law (2018), pp. 5-6; Clive Schofield and David Freestone, “Archipelagic Atoll States and Sea Level Rise” in James Kraska et al (eds), *Peaceful Maritime Engagement in East Asia and the Pacific Region* (Leiden, Brill Nijhoff, 2022), pp. 96-97; A. Soete, *The international legal personality of island States permanently submerged due to climate change effects* (Maklu, Antwerp – Apeldoorn, 2021), pp. 149-156; Roberto Virzo, “Sea-Level Rise and State of Necessity: Maintaining Current Baselines and Outer Limits of National Maritime Zones”, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, vol.2, N°1 (2022), p.45; 太平洋岛屿论坛提交的第 3 号材料，2021 年 12 月 31 日(可查阅 [https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr\\_pif.pdf](https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr_pif.pdf))。

<sup>128</sup> 见 Allen, “Climate Change”(见脚注 127)，第 5-7 页。

可持续的红树林)以及其他措施(例如将受这一现象影响的民众转移到其他地方)结合起来。关于后者,也许也可以探讨是否有可能在国际伙伴的支持下,利用技术发展,建立海水淡化厂,处理海水供人和动物使用并用于经济活动。<sup>129</sup>

<sup>129</sup> 见 Allen, “Climate Change” (见脚注 127); Eyal Benvenisti and Moshe Hirsch, eds., *The Impact of International Law on International Cooperation: Theoretical Perspectives* (Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2004); Michael Gagain, “Climate Change, Sea Level Rise, and Artificial Islands: Saving the Maldives’ Statehood and Maritime Claims Through the ‘Constitution of the Oceans’”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 23, No. 1 (2012), pp. 79-120; Patrícia Galvão Teles, Claire Duval and Victor Tozetto da Veiga, “International Cooperation and the Protection of Persons Affected by Sea-Level Rise: Drawing the Contours of the Duties of Non-affected States”, *Yearbook of International Disaster Law Online*, vol. 3, No. 1 (2022), pp. 213-237; Michael Gerrard and Gregory E. Wannier, eds, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013); Elfriede Hermann and Wolfgang Kempf, “Climate Change and the Imagining of Migration: Emerging Discourses on Kiribati’s Land Purchase in Fiji”, *The Contemporary Pacific*, vol. 29, No. 2 (2017), pp. 231-263; Geronimo Gussmann and Jochen Hinkel, “What drives relocation policies in the Maldives?”, *Climatic Change*, Springer, vol. 163, No. 2 (2020), pp. 931-951; Karl Loewenstein, “Sovereignty and International Cooperation”, *The American Journal of International Law*, vol. 48, No. 2 (1954), pp. 222-244; Michael Oppenheimer et al., “Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities”, in *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Cambridge and Nueva York, Cambridge University Press, 2019), pp. 321-445, 可查阅 <https://doi.org/10.1017/9781009157964.006>; Kya Raina Lal, “Legal Measures to Address the Impacts of Climate Change-induced Sea Level Rise on Pacific Statehood, Sovereignty and Exclusive Economic Zones”, *Te Mata Koi: Auckland University Law Review*, vol. 23 (2017), pp. 235–268; Alejandra Torres Camprubí, *Statehood under Water: Challenges of Sea-Level Rise to the Continuity of Pacific Island States* (Leiden, Brill Nijhoff, 2016); Max Valverde Soto, “Principios generales del derecho ambiental internacional”, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 3, No. 1(1997), 可查阅 <https://nsuworks.nova.edu/ilsajournal/vol3/iss1/19>; “Improving Coastal Protection”, *World Ocean Review 5: Coasts*, Chap. 4 (Hamburg o, maribus g GmbH, 2017), 可查阅 [https://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor5/WOR5\\_en\\_chapter\\_4.pdf](https://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor5/WOR5_en_chapter_4.pdf); Omair Ahmad and Anum Farhan, “Building a climate resilient future for coastal South Asia”, Policy Brief, *Cascades*, 2022 年 12 月 22 日, 可查阅 <https://www.cascades.eu/publication/building-a-climate-resilient-future-for-coastal-south-asia/>; Zinta Zommers, Addressing Climate Risks in Small Island States—Opportunities for Action, *SDG Knowledge Hub*, 2022 年 6 月 22 日, 可查阅 <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/addressing-climate-risks-in-small-island-states-opportunities-for-action/>; Sanjay Srivastava and Sudip Ranjan Basu, “Vanuatu Twin Cyclones Under score Pacific’s Vulnerability to Climate Risks”, *SDG Knowledge Hub*, 2023 年 3 月 15 日, 可查阅 <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/vanuatu-twin-cyclones-underscore-pacific-vulnerability-to-climate-risks/>; “REFMAR Days Advance International Cooperation on Sea-Level Observation”, *SDG Knowledge Hub*, 2016 年 2 月 10 日, 可查阅 <https://sdg.iisd.org/news/refmar-days-advance-international-cooperation-on-sea-level-observation/>; “Kiribati and China to develop former climate-refuge land in Fiji”, *The Guardian*, 2021 年 2 月 23 日, 可查阅 <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/24/kiribati-and-china-to-develop-former-climate-refuge-land-in-fiji>; “Besieged by the rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji”, *The Guardian*, 2024 年 7 月 1 日, 可查阅 <https://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu>; Shiwen Yap., “Floating infrastructure critical to Asian climate change adaptation”, *LinkedIn*, 2021 年 4 月 15 日, 可查阅 <https://www.linkedin.com/pulse/floating-infrastructure-critical-asian-climate-change-shiwen-yap>.

97. 国际社会在应对海平面上升现象时，必须以有利于受影响最严重的国家的方式开展国际合作，强调所采取的着眼于长期的方案必须持久而且可持续，同时符合个体权利特别是受影响人口的自决权。为此，有必要考虑是否有可能在最直接受影响国和第三国之间缔结双边或多边协议，或是经由可以在区域或全球性国际组织特别是联合国系统内获得通过的文书缔结协议。非常有益的做法是设计或制定方案，例如创设基金为实施上述一些措施提供资金，大力推动技术和后勤合作，提供合格人才，同时开展交流，分享可能有帮助的知识与经验，以利在不同国家和现实情况下应对这一具有明显全球性质与特征的现象。

98. 在这方面，在收到的相关资料中，值得注意的是德国于 2023 年 6 月 30 日向委员会提交的材料，其中提到在对拟执行措施加以评估时须强调预防原则，并融入土著和传统知识，从而为基于生态系统的保护和适应工作提供参考。<sup>130</sup> 荷兰王国于 2023 年 6 月 30 日<sup>131</sup> 和新西兰于 2023 年 10 月 17 日提交的材料也值得注意。

99. 新西兰在材料中明确表示，第二次问题文件提出因海平面上升导致领土可能被海洋淹没或变得无法居住的国家有权为维护自身存续作准备，并且提出国际合作将特别重要，新西兰赞同这种看法。<sup>132</sup>

### C. 处理涉及国家地位的现象时可能的备选办法

100. 在思考如何处理与国家地位有关的海平面上升现象时，秘书长安东尼奥·古特雷斯的话颇有教益，他在 2023 年 2 月 14 日举行的安全理事会关于海平面上升对国际和平与安全的影响的首次公开辩论中指出，这一现象带来了广泛的法律和人权影响，需要采取创新的法律与实际解决手段。他还提请注意国际法委员会在 2022 年提出的解决办法，包括尽管丧失领土但仍保持国家地位存续、将部分领土分配给受影响国家甚至建立国家邦联。<sup>133</sup>

101. 如第二次问题文件所述，关键在于以国家存续和在所有情况下尊重直接受影响国家和人民的自决权这一强有力的推定为前提，同样重要的是认定在殖民局势终结时，自决权并未随之丧失，相反，在涉及土著人民自我组织和处理国内和当地事务的权力等情形时，根据 2007 年《联合国土著人民权利宣言》<sup>134</sup> 和 2016 年《美洲土著人民权利宣言》<sup>135</sup> 等文书并在符合所涉国家统一和领土完整的前提下，自决权得到了维护。

<sup>130</sup> 德国提交的材料。

<sup>131</sup> 荷兰提交的材料。

<sup>132</sup> 新西兰提交的材料。

<sup>133</sup> 见“秘书长告知安全理事会，气候变化引发的海平面上升直接影响全球数千万民众”联合国第 9260 次会议，2023 年 2 月 14 日，SC/15199。

<sup>134</sup> 大会 2007 年 9 月 13 日第 61/295 号决议，附件。

<sup>135</sup> 《美洲土著人民权利宣言》，美洲国家组织大会 2016 年 6 月 14 日通过，可查阅 <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>。

102. 关于国家地位以及作为务实解决办法拟定或执行的各种方案，应当牢记的是，没有放之四海而皆准的对策；相反，对于直接受这一现象影响、陆地领土逐渐被海洋覆盖而将无法居住、乃至最终完全被淹没的国家，在处理这些国家面临的情况时，可以依照国际法并结合个案特点或情况，考虑不同的备选办法。所涉国家与其他国家和国际组织之间订立的双边或多边协定可对此类备选办法作出规定，但条件是：如果备选办法涉及受影响国家的民众，超出了每个个体的自身范围，就必须针对这些备选办法征求相关民众的意见，确保他们的自决权，从而确保这些民众的身份特征的核心或实质性方面得到维护。<sup>136</sup>

103. 国家存续推定认为，国家保留对其被视为单元的领土的主权以及主权权利，其中不仅包括仍然显露和已被淹没的陆地领土(这些领土并不因被淹没而不复存在或不再构成领土的一部分)，而且包括其管辖下的海域。只要陆地领土并未完全被海洋覆盖，依照这项存续推定，国家政府或至少某些主要机关或机构可以在未被海洋覆盖的陆地领土上的任何地区建立运作或在那开展活动，国家在那里还可以象征性地维持哪怕数量极少的一部分人口(曾有提议在基里巴斯领土最高点所在地巴纳巴岛这样做)。<sup>137</sup> 具体而言，继续居住在直接受该现象影响的国家的领土上任何地方的人，以及尽管身在另一国领土但仍为该国国民的人，均会被视为该国人口。<sup>138</sup>

104. 有论者认为，由于侵蚀、盐碱化和供人类消费的饮用水储量不足，一国主权下的陆地领土即使尚未完全被海洋覆盖，也可能变得不适合居住，还认为正如已经发生的那样，尤其受到这一现象影响的国家有大量国民正迁往其他国家或地区并在当地定居。对于上段提到的情形，按照这些论者的观点，也有必要思考能否采取一些务实的办法，既保留原籍国国民的身份，也允许他们获得第二国即居住国的国籍，或在两国或一个国家集团内通用的一种公民身份。<sup>139</sup>

105. 在尤其受此现象影响的原籍国的联系方面，该原籍国可加强在接收其绝大多数国民的国家开设的领事机构。然而，如果该国在世界各地的领事机构网络很小，而且没有能力扩大这个网络，则可在知会上述接收国、且该接收国不反

<sup>136</sup> 列支敦士登提交的材料；见 Nathan Jon Ross, “Low-Lying States, Climate Change-Induced Relocation, and the Collective Right to Self-Determination”, 2019 年在惠灵顿维多利亚大学提交的论文；Soete, “The international legal personality” (见脚注 127), pp. 27-56, 85, 88-89, 169-200.

<sup>137</sup> Hermann and Kempf, “Climate Change” (见脚注 129), p. 243.

<sup>138</sup> 见 Michelle Foster 等人, “The Future of Nationality in the Pacific: Preventing Statelessness and Nationality Loss in the context of Climate Change” (UNSW, Kaldor Centre for International Refugee Law, Peter McMullin Centre on Statelessness, University of Melbourne, and the University of Technology Sydney, May 2022), 可查阅 [https://law.unimelb.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/4119481/Th-e-Future-of-Nationality-in-the-Pacific\\_May2022.pdf](https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0010/4119481/Th-e-Future-of-Nationality-in-the-Pacific_May2022.pdf).

<sup>139</sup> 见 Philippe Boncour and Bruce Burson, “Climate change and migration in the South Pacific region: policy perspective”, *Policy Quarterly*, vol. 5, No. 4 (2009), pp. 13-20; Jane McAdam, “‘Disappearing States’, Statelessness and the Boundaries of International Law”, in Jane McAdam (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Oxford and Portland, Hart Publishing, 1st ed 2010), pp. 105-129; Sema Oliver, “A New Challenge to International Law: The Disappearance of the Entire Territory of a State”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, No. 2 (2009), pp. 209-243.

对的情况下，根据 1963 年《维也纳领事关系公约》第 8 条的规定，请第三国代为履行某些领事职能。<sup>140</sup>

106. 原籍国还可加强其提供服务的能力，高效满足其分布在世界各地的国民的需求，包括建立线上平台发放或更新各类证件。在这方面值得一提的是图瓦卢的“守护未来项目”举措，这项举措是在该国陆地领土有可能完全被海洋覆盖的情况下打造“数字国家”的一种备选方案。<sup>141</sup>

107. 另一方面，各国也可考虑修改本国法律，允许国民在不丧失原籍国国籍的情况下获得另一国例如居住国国籍，特别是如果两国关系密切或在同一区域。太平洋一些国家正是这样做。<sup>142</sup>这方面简·麦克亚当举过一个有趣的例子(但这里不作深入讨论了)，她回顾了目前属于基里巴斯的巴纳巴岛居民的情况，这些居民因磷酸盐开采而迁往斐济的拉比岛，他们的后代目前仍然生活在斐济，但享有基里巴斯法律体系承认的一些权利，而且现在很有可能可以同时拥有这两个国家的国籍，因为目前斐济已修改有关法律允许这样做。<sup>143</sup>

108. 同样，如果一组特别易受海平面上升影响的国家在同一区域(例如太平洋地区)的其他国家组成一个邦联，则可能有必要比照欧洲联盟设计一个模式，使邦联每个成员国的国民除了作为本国国民的身份外，还成为邦联公民，以此作为一个共同法律类别或身份。拥有邦联公民身份的人作为邦联成员国之一的国民，可以在邦联所有成员国之间自由流动，也因此有资格在非成员第三国得到邦联内任何成员国外交使团或领事馆的援助或保护，假如其原籍国在其需要获得此类援助或保护的该第三国未设代表机构。

109. 在处理与海平面上升有关的国家地位问题时，必须强调对受该现象直接影响国家的地位存续推定，强调尊重有关国家的人民自决权，并指出维护国家对领土的主权和主权权利具有重要意义。领土被视为单元，包括：未被海洋覆盖的陆地领土；由于海平面上升现象而被淹没但尚未不复存在或仍在国家主权之下的陆地领土；在国家管辖下的海域。与对海洋中现有资源的权利一样，这些海洋区域必须得到维护，不因一种由气候变化造成、由人的活动引起的现象带来的任何物理变化而受限制或减损。<sup>144</sup>

<sup>140</sup> 1963 年《维也纳领事关系公约》第 8 条，联合国，《条约汇编》，第 596 卷，第 8638 号，第 8 条。

<sup>141</sup> 太平洋岛屿论坛第 3 号材料(见脚注 127)；Jean-Baptiste Dudant, “Contre vents et marées: les Tuvalu et la disparition annoncée des petits États insulaires”, in Sandrine Maljean-Dubois and Jacqueline Peel, eds., *Climate Change and the Testing of International Law / Le droit international au défi des changements climatiques*, (Leiden, The Netherlands, Brill Nijhoff, 2023), pp. 547-572.

<sup>142</sup> 见 Foster 等人, “The Future of Nationality” (见脚注 138)。

<sup>143</sup> 见 Jane McAdam, “Under Two Jurisdictions: Immigration, Citizenship, and Self Governance in Cross-Border Community Relocations”, in *Law and History Review*, vol. 34, No. 2 (2016), pp. 281-333.

<sup>144</sup> 见 2023 年太平洋岛屿论坛宣言(见脚注 121)。

110. 这一想法并非要给予受海平面上升影响的国家新的权利，这样做可能会影响或减损第三国的权利，而是要确保维护受影响国家根据国际法享有的合法权利，包括与生物或非生物自然资源有关的权利，以及为后世后代人民的利益开采和可持续利用这些资源的权利。相反，违背法律确定性、违背合法获得的权利将导致明显不公正、不公平、随意而为、不可预测的局面，对国际和平与安全构成严重威胁。假如有关国家管辖的海洋区域受到限制或缩小，假如在这些国家的陆地领土完全被淹没的情况下即认为这些国家已不复存在或失去其管辖下的海洋区域以及这些海洋区域的现有资源，并认为除少数将获得或可能获得第三国如居住国国籍的人以外、该国国民成为无国籍人，那么上述局面就可能出现。

111. 同样，对于受海平面上升影响国居住在其他国家的国民而言，为确保这些国民依照有关法律维持其作为该国国民的身份，同时还能够获得足够的援助或保护并可快速获得该国必须向他们提供的一些基本服务和证件，有必要加强该国在接收其大多数移民的国家内提供的领事服务，斟酌在行使某些领事职能时能否与友好的第三国开展合作，并通过搭建或加强数字平台让受海平面上升影响国与该国在世界各地的国民联系起来。这不排除通过修订国内法律，或通过受此现象最直接影响国与其他国家之间缔结双边或多边协定，让该国国民可以获准取得其他国家之一的国籍，同时不丧失其原籍国国籍。或者在更广泛的协定框架下，比如此类国家组成了邦联，则邦联内每个国家的国民均可获得共同公民身份，这一身份不会取代原籍国国籍，但可以为原籍国国籍持有人提供一些额外的好处，包括在原籍国没有外交代表或领事机构的第三国获得援助或保护。

112. 此外，应思考假如直接受海平面上升影响国在另一国领土上建立政府会带来何种法律问题，以及在维护直接受海平面上升影响国的国际法律人格方面涉及其他哪些问题。为此，如果因为陆地领土哪怕只是部分被淹没但已变得无法居住，或者因为陆地领土完全被海洋覆盖，总之在该国陆地领土内实际维持政府已变得不再可行，那么其中一种备选办法是该国以数字或虚拟方式提供某些服务和行使某些职能，同时在友好的第三国领土上设立一个简化版的政府，这个政府可以在第三国代表受海平面上升影响国行使其他职能或代表该国行事。这将类似于第二次问题文件中提到的所谓“流亡政府”的情况。不过，这两种情况并不严格等同，因为流亡政府是因一国领土被另一国占领或因国内局势而成立，其中可能会有关于哪个政府才是所涉国家合法代表的争议。此类局势甚至可能持续数年，但预计一旦引发成立流亡政府的事项得到解决，流亡政府将停止以这种身份行事；而与此同时还会有一个政府在所涉国家的领土上实际运作，而这对于受海平面上升影响而陆地领土无法居住或完全被淹没的国家而言是不可能的。<sup>145</sup>

<sup>145</sup> 见 [A/CN.4/752](#)，第 138 至 154 段；Catherine Blanchard, “Evolution or Revolution? Evaluating the Territorial State-Based Regime of International Law in the Context of the Physical Disappearance of Territory Due to Climate Change and Sea-Level Rise”, in *Canadian Yearbook of International Law / Annuaire canadien de droit international*, vol. 53 (2016), pp. 99-102.

113. 在这种情形下，受海平面上升影响的国家以及在本国领土上接纳受影响国政府的国家最好在相互之间的协议中对该政府建立与运作的主要问题作出规定，同时明确不影响该政府相对于让其在领土上建立政府的国家的独立性。必要时，可给予该政府其他便利措施，方便其开展运作，并可根据国际法给予官员豁免和特权。根据相关国的主权决定，这个政府将是在局势发展至有必要迁移至一个友好国家领土时的现存政府。然而，要么在这种迁移之前、要么在迁移过程中，受海平面上升现象影响国的主管机关应就下列事项制定规范，最好是较高级别的规范或宪法规范：在另一国领土安家落户的政府采取何种方式运作；依照居住在其他国家的该国国民参与的流程，该政府的人员队伍如何组建和改组；在这种情况下须履行何种职能或权限范围；采取何种方式就至关重要的问题与国民协商；如何管理其管辖下的海域并利用海域内的资源；如何处理该国可能存放在世界各地银行或金融机构的任何资产、投资和金属或货币储备。这些规范还可包括：如何保护和保存文化遗产及其组成部分；如何保护特别重要的档案和文件(最好以虚拟形式)；将采取哪些有利于本国国民的措施，以及将以何种方式阐明援助或保护以及将向国民提供何种服务；与其他国家和国际组织建立关系并开展合作；建立后续、监管和监督机制，该国可以在不影响国家独立性的前提下，通过这些机制得到一些友好国家、国际组织和论坛以及具备在不同情形下能特别起作用或具有丰富经验的私人机构或个人的支持。

114. 受海平面上升影响国可能在一友好国家领土上设立的政府将在国际一级代表受影响国行事，例如行使使节权、缔结条约、参加受影响国担任成员或观察员的国际组织和论坛的工作。

115. 另一方面，如上所述，根据具体情况，受海平面上升直接影响国可根据具体情况，就如何处理与海平面上升有关的国家地位关键问题与其他国家或国际组织以最适当的方式达成协议。第二次问题文件在这方面提出的一些备选办法呼吁，让陆地领土可能变得无法居住或完全被海洋覆盖的国家保留其国家地位，而其他一些备选办法可呼吁让有关国家加入另一个原已存在的国家，但保留本国身份的主要方面，并保持足够的自治程度和行使某些权力的权威，哪怕该国已成为另一个国家的一部分。为了确保受这一现象影响的国家的人口自决权得到尊重，必须逐案就采用何种办法征求他们的意见。<sup>146</sup>

116. 可供考虑的方法包括但不限于：

尤其受这一现象影响的国家可在移交或不移交主权的前提下获得另一国领土上的一块或一片土地。

值得注意的例子包括马尔代夫和基里巴斯。马尔代夫多年前已考虑是否有可能在另一个国家购买一块领土；基里巴斯则在 2014 年通过一份私人合同最终购买了瓦努来雾岛上 20 平方公里的土地，斐济国并未参与这项交易。在

<sup>146</sup> 见 A/CN.4/752，第 226 段。

购买土地后，土地被恢复用于耕作，大量基里巴斯国民随后搬迁至此地，按时任汤总统所说，这样做的目的是依靠国际合作促进“有尊严的移民”。

(a) 在基里巴斯采取的行动中并没有发生主权移交，而只是移交了对所涉土地的私人所有权，不过斐济表示特别考虑到了对基里巴斯及其国民产生影响的情形，这种情形恐怕确实导致了原籍为基里巴斯的民众到所述土地上定居；<sup>147</sup>

与其他国家联合，如库克群岛与纽埃和新西兰的联合：库克群岛和纽埃均与新西兰相互独立，在国际舞台上独立行事，还将与美利坚合众国建立外交关系，<sup>148</sup> 但两地民众均持有新西兰公民身份，这可以容许其居民在新西兰领土上自由定居。

(b) 其他联合的情形是密克罗尼西亚联邦、马绍尔群岛共和国和帕劳共和国与美利坚合众国的联合，这些联合不提供共同公民身份，但这些岛屿国家的国民有可能到美国领土上定居、在美国工作甚至加入美国武装部队；<sup>149</sup>

(c) 建立邦联，通过订立协议，允许邦联成员国及其国际法律人格存续，除非根据邦联盟约规定，邦联可在国际一级以这种身份行事。同时，还应考虑是否可能为邦联每一成员国的国民建立共同公民身份，从而使邦联一成员国驻非成员第三国的外交使团或领事馆能够向在该第三国没有代表的另一成员国的国民提供援助或保护。

(d) 融入一个联邦。在联邦内部，受海平面上升影响国不再继续作为一个国家存在，但可在众多事务上保持高度自治，并且根据联邦架构并按照联邦及其构成单位在相关组织法中的权限划分，可在国际一级行使某些职能。第二次问题文件在这方面援引的一个具有代表性的例子是前巴伐利亚王国的情况，该国在加入德意志帝国时保留了某些“保留权利”（“*Reservatrechte*”），其中包括行使使节权和缔结条约的能力。<sup>150</sup>

(e) 与另一个国家统一，包括可能合并，在这种选项下可以考虑给予因海平面上升影响而可能不复存在的国家某种形式的自治。

<sup>147</sup> 见 Giraudeau, “Pacific Islands in the face of sea level rise” (见脚注 124), p. 412; Davorin Lapas, “Climate Change and International Legal Personality: Climate Deterritorialized Nations as Emerging Subjects of International Law”, in *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 59 (2022), pp. 18-19.

<sup>148</sup> 白宫, “实况介绍” (见脚注 120); 太平洋岛屿论坛第 3 号材料(见脚注 127)。

<sup>149</sup> 太平洋岛屿论坛第 3 号材料(见脚注 127); Giraudeau, “Pacific Islands in the face of sea level rise” (见脚注 124), p. 44.

<sup>150</sup> 见 A/CN.4/752, 第 209 段; Jean-Baptiste Dudant, *La conservation de l'État en droit international*, doctoral thesis in public law, Université Paris-Panthéon-Assas, 2023, pp. 152-154.

(f) 采用特设法律方案或制度，让受这一现象影响的国家能够保留其国际法律人格及其辖下海域及海域内现有资源所涉权利。

117. 最后需要指出的是，一些论者认为，一旦受海平面上升影响国的陆地领土完全被淹没，领土所属国本身将不复存在，从而产生更应被定性为“领土消失国”或“领土消失迁徙国”的国家，为此创造出新的国际法主体类型，继承将不复存在的国家对其辖下海域以及海域内生物或非生物资源的权利。<sup>151</sup>

118. 关于后面这些情形，并结合为帮助处理一种前所未有的局面(例如当一国陆地领土完全被海洋覆盖时)而寻找答案或备选办法的努力，不妨回顾上文关于将一国领土视为一个单元的观点，这个单元包括陆地领土以及该国管辖下的海洋区域，其中陆地领土既指未被海洋覆盖的领土，也指被淹没的领土，这些陆地领土不因受海洋淹没而不复存在或不再处于有关国家主权之下。

119. 同样，与原已存在的国家截然不同的“领土消失迁徙国”(nation *ex situ*)概念将带来一些严重困难，因为尽管联合国叫“United Nations”，实际上联合国是由国家(States)组成，而国家又是有权诉诸国际法院诉讼管辖的唯一国际法主体。此外，根据1982年《联合国海洋法公约》所体现的规制这一专题的国际法，只有国家(States)才对其管辖的海洋区域拥有权利，它们对这些海洋区域不仅拥有主权，而且还拥有主权权利。<sup>152</sup>

120. 为搭建联合国向“领土消失迁徙国”提供援助的法律渠道，目前正在考虑的备选办法之一是可能重新启动本组织的托管理事会。然而，这一选项本身并不可行，至少会引起严重的复杂情况，因为托管理事会是为处理非自治领土局势而设立的。此外，不应让作为联合国会员国之一、过去可能也曾是托管领土的独立国家遭受此类制度。<sup>153</sup>

121. 可见，在托管理事会处理这些问题并不适当。然而，正如第二次问题文件所指出并在本补充文件中重申的那样，必须强调国际合作原则的重要意义。鉴于这一现象对国际和平与安全带来重要影响，根据国际合作原则，可以考虑推动在大会和安全理事会通过决议，在这些决议中确定由联合国某些机关或机构负责的支持方式，并与各国合作，应对这一现象在总体上以及在具体情况或特殊情况下造成的影响。

<sup>151</sup> 见 Maxine Burkett, “The Nation Ex-Situ: On climate change, deterritorialized nationhood and the Post-Climate Era”, *Climate Law*, vol. 2, No. 3 (2011), pp. 345-374; Giraudeau, “Pacific Islands in the face of sea level rise” (见脚注 124); Lapas, “Climate Change” (见脚注 147)。

<sup>152</sup> 见 Lapas, “Climate Change” (见脚注 147), pp. 28-29, 33; Derek Wong, “Sovereignty Sunk? The Position of ‘Sinking States’ at International Law”, in *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14 (2013), pp. 346-391。

<sup>153</sup> 见 Blanchard, “Evolution or Revolution” (见脚注 145), pp. 100-102; Wong, “Sovereignty” (见脚注 152), p. 386。

122. 最后，应当指出的是，根据国家存续的有力推定，结合可能与民众进行的协商以及可能与其他国家缔结的任何协定，一个直接受海平面上升影响、陆地领土可能会全部或部分被淹没或无法居住的国家，在具体个案中采用让渡部分领土并移交主权、与另一个国家联合或与其他国家组成邦联等方式，将保留其国家地位。

123. 但是，如果有关国家因融入一个联邦或与另一国统一或合并等原因而不复存在，合适的做法是坚持保留将会因上述原因而不复存在的国家的人口身份，而针对目前由邦联或合并后的国家管辖、但以前曾由消失国管辖的海域内的生物和非生物资源进行开发时可能累积的经济利益等，在加以利用时应坚持特别照顾已消失国族群的需求。同样，还可考虑针对与此类族群直接相关的事务制定参与或协商方式，这些事务涉及文化、语言和给与某些族群优先照顾等，并容许先前国家成为自治实体，有能力在国际一级采取行动，例如，就其权限范围内的事务缔结条约，与一些国家进行合作，以及参加特定国际组织和论坛的工作等。

## 第二部分：保护受海平面上升影响的人员

### 一. 介绍性考虑因素

124. 除了第二份问题文件中提供的信息之外，<sup>154</sup> 根据最近的科学报告，<sup>155</sup> 不断有证据表明海平面上升在中长期可能产生影响，毫无疑问，这一过程将产生一系列后果，对受影响的人口及其人权产生有害影响。

125. 根据第二份问题文件中关于分专题的初步意见：

(a) 可能适用于保护受海平面上升影响人员的现行国际法律框架不成体系，大多不专门针对海平面上升，而是普遍适用于灾害和气候变化，往往具有软法律性质。可以更具具体、一致、完整地进一步发展这种国际法律框架，以便有效保护留在原地或受海平面上升影响而不得不迁移的人；

(b) 对国家实践的初步评估表明，全球一级的国家实践仍然很少，但在已经感受到海平面上升对其领土的影响的国家，实践发展更多。评估能够确定的一些实践并不一定专门针对海平面上升，因为这些实践涵盖了更广泛的灾害和气候变化现象，但这些实践揭示了可用于指导保护受海平面上升影响的人员的相关原则。在人权、流离失所、移民、难民、无国籍状态、劳工、气候变化和

<sup>154</sup> A/CN.4/752，第 45-50 段。

<sup>155</sup> 例如，见政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性。第二工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》(剑桥，剑桥大学出版社，2022 年)；以及“决策者摘要”，载于《政府间气候变化专门委员会，2023 年气候变化：综合报告。第一、第二和第三工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》(日内瓦，2023 年)，第 1-34 页。

金融领域履行相关任务的国际组织和其他机构一直在采取更加积极主动的办法，以便推广实用工具，使各国能够在面临气候(包括海平面上升)所致流离失所的情况下更好地进行准备，处理与人权和人员流动有关的问题；

(c) 鉴于手头问题的复杂性，并考虑到第二份问题文件所述对适用法律框架和新兴做法的梳理工作，得出的结论是，研究组和委员会可以进一步确定和制定适用于保护受海平面上升影响人员的原则；

(d) 这一确定和制定工作可借鉴关于发生灾害时的人员保护的条款草案，<sup>156</sup> 这些条款草案为灾害响应和人员保护提供了一个总体框架，即在人的尊严(条款草案第 4 条)、人权(条款草案第 5 条)、合作义务(条款草案第 7 条)、受灾国的作用(条款草案第 10 条)等方面。可进一步发展这一框架，反映海平面上升的具体长期或永久性后果，并考虑到受影响人员可能留在原地，或是为了应对或避免海平面上升的影响而在本国境内流离失所或迁移到另一国；

(e) 除国际和区域人权法文书外，在这方面值得考虑的其他现有文书还包括：《境内流离失所问题指导原则》(1998 年)、<sup>157</sup> 《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)(2009 年)、<sup>158</sup> 《关于难民和移民的纽约宣言》(2016 年)、<sup>159</sup> 《安全、有序和正常移民全球契约》(2018 年)、<sup>160</sup> 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》(2015 年)、<sup>161</sup> 《南森倡议在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》(2015 年)。<sup>162</sup> 还可以从国际法协会《关于在海平面上升情况下保护流离失所者的悉尼原则宣言》<sup>163</sup> 中获得指导；

(f) 这项工作还应纳入第二份问题文件第三部分第三章初步示意性表格中列出的各国和相关国际组织和机构的相关新做法。应特别注意一些决定，如人权事务委员会在 *Teitiota 诉新西兰案* 中的决定。<sup>164</sup> 根据这些决定，接受国境内气候变化的影响(即海平面上升)可能使个人根据《公民及政治权利国际公约》<sup>165</sup> 第 6 条(生命权)或第 7 条(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)享有的权利受到侵犯，从而触发原籍国的不推回义务。鉴于整个国家被淹没在

<sup>156</sup> 《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48 段。

<sup>157</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。

<sup>158</sup> 《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(坎帕拉，2009 年 10 月 23 日)，联合国，《条约汇编》，第 3014 卷，第 52375 号，第 3 页。

<sup>159</sup> 大会 2016 年 9 月 19 日第 71/1 号决议。

<sup>160</sup> 大会 2018 年 12 月 19 日第 73/195 号决议，附件。

<sup>161</sup> 大会 2015 年 6 月 3 日第 69/283 号决议，附件二。

<sup>162</sup> 南森倡议，《在灾害和气候变化背景下保护跨境流离失所者议程》，第 1 卷(2015 年 12 月)。

<sup>163</sup> 国际法协会第 6/2018 号决议，附件，第七十八届会议报告(2018 年 8 月 19 日至 24 日在悉尼举行)，第 78 卷(2019 年)，第 35 页。

<sup>164</sup> CCPR/C/127/D/2728/2016。

<sup>165</sup> 《公民及政治权利国际公约》(纽约，1966 年 12 月 16 日)，联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 14668 号，第 171 页。

水下的风险是一种极端风险，这种国家的生活条件可能在这一风险成为现实之前就已然不符合有尊严的生命权。<sup>166</sup>

126. 根据上述初步意见并考虑到研究组 2022 年的讨论，共同主席列出了她打算在本补充文件中进一步考量的若干要点，以补充关于保护受海平面上升影响人员这一分专题的第二份问题文件，但不影响酌情进一步审查其他问题的可能性。<sup>167</sup>

127. 在下一章中，将分析国家实践和国际组织实践中的某些发展动态。之后一章包括以下内容：对第二份问题文件中确定的相关法律问题的分析，这些问题可能构成对受海平面上升影响人员的法律保护的要害，同时借鉴研究组和第六委员会的讨论，以及国家实践和国际组织实践的最新发展；还将简要讨论今后可能出现的结果。

## 二. 国家实践和国际组织实践的若干发展

128. 第二份问题文件对国家实践和国际组织实践<sup>168</sup>进行了梳理。本章的目的是在这一梳理工作的基础上，根据被认为与下一章所述法律问题分析更相关的若干发展情况，对其进行更新。

129. 首先根据各国向委员会提交的评论等内容审议了国家实践的发展情况。然后讨论了国际组织实践的一些主要发展，特别是人权条约机构、人权理事会、安全理事会、大会和国际法院。

### A. 国家实践的发展

#### 1. 各国向委员会提交的评论

130. 根据委员会 2022 年和 2023 年年度报告第三章的信息要求，<sup>169</sup>收到了安提瓜和巴布达、德国、列支敦士登、荷兰王国、新西兰、阿曼、葡萄牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国、越南、罗马教廷和太平洋岛国论坛的评论。<sup>170</sup>联合主席非常感谢这些评论，本节将强调所收到的关于保护受海平面上升影响人员的评论中的一些要点。

<sup>166</sup> [A/CN.4/752](#)，第 429–434 段。

<sup>167</sup> [A/77/10](#)，第 234 和 236 段。

<sup>168</sup> [A/CN.4/752](#)，第 317–416 段。

<sup>169</sup> [A/77/10](#)，第 25–28 段；[A/78/10](#)，第 27–28 段。

<sup>170</sup> 为委员会第七十五届会议提交的材料可在 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml) 上查阅。

## (a) 对第二份问题文件的方法和初步意见的普遍支持

131. 太平洋岛屿论坛<sup>171</sup> 是一个由 18 个国家和领土<sup>172</sup> 组成的国际组织，根据该论坛提交的材料，应适当考虑国家地位和保护受海平面上升影响人员的问题，因为这些问题很复杂，需要在适用的国际法原则和规范以及相关国际框架和标准的指导下进一步解读。一个重要的区域发展是 2023 年 3 月在斐济举行的关于国家地位和保护受海平面上升影响人员的区域会议，联合主席应邀出席了这次会议，并在会上开展了筹备工作，后来促成论坛成员国领导人通过了一项宣言（见下文）。论坛确定了值得委员会审议的以下内容：

(a) 气候变化是太平洋人民生计、安全和福祉面临的重大威胁；

(b) 关于保护受海平面上升影响人员的国际框架是一个由硬法律文书和软法律文书组成的分散网络；

(c) 履行国际人权法义务是政府和国家的其中一个关键领域。与气候变化有关的海平面上升有可能对享有人权产生不利影响；

(d) 以权利为基础和以需求为基础的人员保护办法都很重要，因为这些办法是相辅相成的，使受气候变化相关海平面上升影响者的需要得到满足，他们的权利得到尊重；

(e) 解决与气候变化有关的海平面上升对人权的影响，对于确保受影响社区能够维持其尊严、身份、文化和生活方式至关重要。太平洋妇女受到气候相关影响的比例过高，她们在解决人权问题方面发挥着独特的主导作用；

(f) 现有的国际框架不承认气候变化是给予难民地位的依据，除非受影响者符合难民的法律定义。然而，根据国际法被确认为难民的人的情况可能因气候变化的影响，包括海平面上升的影响而恶化；

(g) 人员保护的广泛范围，涉及许多人权和安全问题。气候变化造成的人员流离失所是一个国家、区域和全球问题，可能加剧安全紧张局势。

132. 太平洋岛屿论坛转递了论坛成员国领导人于 2023 年 11 月 9 日批准的《面对气候变化引起的海平面上升问题的国家存续和人员保护宣言》（见下文），作为对其评论的补充。

<sup>171</sup> 向太平洋岛屿论坛提交的文件附有补充参考文件，也可在 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml) 上查阅。论坛的一些成员还提出了进一步的具体意见，这些意见也载于向论坛提交的文件中。

<sup>172</sup> 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。

133. 安提瓜和巴布达在其提交的材料中认为，国家的概念是现行人权制度下人员保护不可分割的一部分，全面的解决办法必须确定国家在人员保护方面将发挥的作用。<sup>173</sup>

134. 德国强调，现有的法律框架可能不足以处理一个国家因海平面上升而实际上不复存在或变得无法居住的情况，并指出德国主张在需要的情况下制定新的法律框架。与此同时，德国密切关注欧洲人权法院待审案件以及国际海洋法庭、美洲人权法院和国际法院即将提出的咨询意见。关于人员流离失所和无国籍问题，德国认为，德国作为缔约国的 1961 年《减少无国籍状态公约》<sup>174</sup> 和 1954 年《关于无国籍人地位的公约》<sup>175</sup> 都没有在其范围中排除因海平面上升而流离失所的人。因此，德国认为不需要调整其关于无国籍状态的法律或政策，以处理气候变化引起的无国籍状态。<sup>176</sup>

135. 联合王国指出，除自决权外，它不承认国际法中的集体人权。关于海平面上升问题，联合王国认为，“保护人权的责任[落在]当事人在其领土上[遭受]任何此类侵犯的国家身上”。联合王国认为，国际人权义务仅在非常有限的情况下适用于域外，并反对气候变化背景下的“因果”管辖权概念。<sup>177</sup>

136. 罗马教廷赞成制定一项新的法律制度，以保护那些将在本国境内永久流离失所的人和那些因海平面上升而被迫迁徙到另一个国家的人。罗马教廷呼吁对海平面上升带来的挑战采取道德方法，不仅尊重当代人的权利和需要，而且尊重后代人的权利和需要。罗马教廷认为，基于权利的方法不足以保护海平面上升的受害者，因此赞成基于需要的方法。罗马教廷认为，难民法的规定可以提供有用的模式，为保护受海平面上升影响的人制定新的准则，包括承认申请庇护的权利、适用不推回原则和不因非法入境而受到惩罚的权利。<sup>178</sup>

#### (b) 减缓和适应气候变化的国内努力实例

137. 德国说明了为减少海平面上升对沿海社区影响而采取的措施，包括加强预警系统、沿海保护基础设施、土地使用规划和分区(包括专属经济区新的海洋空间规划)、更新建筑规范和条例、保险和金融机制以及研究和监测。<sup>179</sup>

<sup>173</sup> 安提瓜和巴布达提交的材料。

<sup>174</sup> 《减少无国籍状态公约》(纽约, 1961 年 8 月 30 日), 联合国, 《条约汇编》, 第 989 卷, 第 14458 号, 第 175 页。

<sup>175</sup> 《关于无国籍人地位的公约》(纽约, 1954 年 9 月 28 日), 联合国, 《条约汇编》, 第 360 卷, 第 5158 号, 第 117 页。

<sup>176</sup> 德国提交的材料。

<sup>177</sup> 联合王国提交的材料。

<sup>178</sup> 罗马教廷提交的材料。

<sup>179</sup> 德国提交的材料。

138. 阿曼强调了在其立法中引入的在技术层面管理气候变化和海平面上升问题的若干规定，例如要求采取必要措施，排泄雨水和洪水、保护山谷、填平沼泽和管理海滩。环境管理局已经成立，除其他外将提出环境保护和可持续性、污染控制和自然保护的战略计划。此外，第 20/2016 号部级决定颁布了气候事务部条例，其中包括筹备调查和研究，以评估气候变化的影响，并制定适应气候变化和减轻其影响的计划。关于海平面上升造成的流离失所对人权的影响，阿曼强调了关于社会援助的第 72/2014 号部级决定，该决定涉及在房屋受损、失去唯一生计来源和丧失生命的情况下提供援助，包括立即向受自然因素影响的个人或家庭提供财政援助，以满足生存需要。<sup>180</sup>

139. 葡萄牙批准了《气候框架法》(2021 年 12 月 31 日第 98/2021 号法)，该法律的范围超越了海平面上升现象，并通过公共政策巩固了各级气候行动治理的目标、原则和义务，制定了与气候政策有关的新规定。特别是，该法确立了气候事务方面的权利和义务，加强了公民参与权，并包括明确侧重于保护受气候变化影响人员的条款，这一类别包括受海平面上升影响的人员。该法规定了义务，除其他外，旨在：(a) 确保气候正义，保护受气候危机影响最严重的社区，尊重人权、平等和对共同利益的集体权利；(b) 促进气候安全；(c) 促进繁荣、绿色增长和社会正义，解决不平等问题，创造更多财富和就业机会。此外，政府在实现气候目标的过程中追求全球综合愿景，尊重地球自然资源可持续利用的限度和各个国家的发展道路，并积极捍卫气候外交背景下的外交政策。为此，政府承担了以下义务：(a) 努力确定“气候难民”的定义和地位；(b) 与南半球国家开展国际合作，支持实施《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》规定的措施；(c) 努力争取国际社会承认稳定的气候是人类共同遗产的一部分；(d) 在国际关系框架内进行合作，并参与对受极端天气事件及其后果影响的国家和公民的援助机制。最后，根据该法，政府有责任促进气候安全——这一概念包括能源安全、卫生安全以及粮食和营养安全。根据这一义务，政府有义务识别风险，并采取措施预防和减轻气候变化对公共秩序、安全和安宁、人身和财产完整以及正常行使其权利、自由和保障的影响。<sup>181</sup>

140. 新西兰在太平洋岛屿论坛提交的材料之外又提交了一份材料，说明其应对气候风险、包括海平面上升影响的国家适应计划关注四个主要方面：促成更好的决策、在合适的地点推动具有气候抗御力的发展、适应气候变化的备选方案，包括社区主导的撤退，以及将抗御力纳入整个政府。与毛利人合作适应气候变化是长期战略的重要基础。政府还于 2022 年 7 月发布了地方政府使用新的海平面上升预测的临时指南，更新了其之前关于沿海灾害和气候变化的指南。此外，

<sup>180</sup> 阿曼提交的材料。

<sup>181</sup> 葡萄牙提交的材料。

国际气候融资战略“Tuia te Waka a Kiwa”正在指导兑现其 13 亿新西兰元的承诺，这将支持太平洋岛国并以适应为目标。<sup>182</sup>

141. 美国表示，美国出版了一份《国家气候评估》，纳入了与美国气候变化有关的影响、风险和适应的信息，包括与海平面上升有关的信息。<sup>183</sup>

142. 越南指出，根据国际报告，该国在气候变化和海平面上升的影响方面形势严峻，并介绍了该国为保护人民免受海平面上升影响而采取的一些“硬”措施和“软”措施。越南还报告了根据国内法律和条例重新安置人民的情况以及为此目的获得的国际资助。<sup>184</sup>

(c) 对国际和区域两级努力的贡献

143. 德国支持“新兴国家倡议”，该倡议为维护小岛屿发展中国家的国家地位和文化遗产制定解决方案，包括以数字形式记录文化遗产和设计数字公民蓝本。德国强调其致力于减轻海平面上升对人类生计和地区安全的影响，为灾害所致流离失所问题平台、国家适应计划全球网络、气候变化特别基金、全球气候风险盾牌作出贡献。德国任命了一名国际气候行动特使、一名负责应对气候变化及其对太平洋岛屿国家影响的太平洋岛屿国家特使以及一名加勒比岛屿国家气候问题特使。德国是推动请国际法院就气候变化问题发表咨询意见的核心小组成员。德国还强调了与伙伴国家的合作，以便执行基于生态系统的适应措施以及在国际气候变化倡议下开发相关气候信息和服务。德国与其他国家一道，通过非洲气候变化适应和复原力欧洲团队倡议支持适应方案，该方案将以非洲自主原则为指导，在非洲联盟和欧洲联盟之间加强关于适应的政策对话。德国称，德国经常支持人权理事会和大会关于土著人民权利的决议，此外还支持“新兴国家倡议”的项目活动，如遗产方案和图瓦卢数字国家方案。在国内，联邦宪法法院认为，鉴于气候变化和海平面上升，德国有宪法义务保护生命权和财产权。德国国内法院认定《联邦气候变化法》违反了基本权利，基本权利应受到保护，不得单方面推迟减少温室气体的目标。德国对气候变化、海平面上升和人权相关问题的承诺是以《日内瓦人权和气候行动承诺》为基础的。德国支持 2022 年 7 月大会提出的享有清洁、健康和可持续环境的权利。<sup>185</sup>

144. 葡萄牙指出，葡萄牙参与了几项以气候变化相关事项为重点的国际倡议：

(a) 在 2022 年联合国支持落实可持续发展目标 14 即保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展会议(2022 年联合国海洋大会)上，参加了由太平洋小岛屿发展中国家组织的会外活动，内容是通过创新方法利用小岛屿发展中国

<sup>182</sup> 新西兰提交的材料。

<sup>183</sup> 美国提交的材料。

<sup>184</sup> 越南提交的材料。

<sup>185</sup> 德国提交的材料。另见大会 2022 年 7 月 28 日第 76/300 号决议。

家伙伴关系框架落实实现可持续发展目标 14 的行动，重点是海平面上升和极端天气事件：

(b) 与萨摩亚共同主持小岛屿发展中国家伙伴关系框架指导委员会；

(c) 支持第一期小岛屿发展中国家伙伴关系奖的运作；

(d) 里斯本主办了小岛屿国家联盟《加强海洋科学知识、研究能力和向小岛屿发展中国家转让海洋技术宣言》的启动仪式。

关于参与国际法院的咨询程序，葡萄牙向国际海洋法法庭提交了书面陈述，作为气候变化咨询意见请求的一部分。葡萄牙还是支持大会 2023 年 3 月 29 日第 77/276 号决议的核心国家小组的一员，大会在该决议中决定请国际法院就各国在气候变化方面的义务，包括根据国际法为各国和今世后代确保气候系统和环境的其他部分免受人为温室气体排放影响的义务发表咨询意见，这将是葡萄牙首次参加国际法院的咨询意见程序。<sup>186</sup>

145. 新西兰认识到保留太平洋地区社会和文化特性的重要性，并指出新西兰一直在与其他太平洋国家、民间社会和非国家行为体合作，以制定《太平洋区域气候流动框架》。新西兰投资于太平洋气候变化迁移和人类安全方案以及斐济的气候变化社区搬迁信托基金。为了解决气候迁移方面可靠数据的不足，新西兰正在委托开展一个多年研究项目，以更好地了解气候迁徙趋势及其对太平洋和新西兰社区的影响。<sup>187</sup>

146. 美国指出，关于其协助发展中国家适应和管理气候变化影响的国际努力的信息载于《总统适应和复原力应急计划》(PREPARE)行动计划。<sup>188</sup>

## 2. 国家实践的其他发展

147. 除了向委员会提交的材料，自 2022 年以来的一些事态发展尤其值得一提，因为与保护受海平面上升影响人员问题直接相关，特别是在太平洋区域。

### (a) 太平洋岛屿论坛《面对与气候变化有关的海平面上升问题国家地位存续和人员保护宣言》<sup>189</sup>

148. 2023 年 11 月 6 日至 10 日，在库克群岛举行的太平洋岛屿论坛领导人第五十二次会议上，太平洋岛屿论坛领导人批准了《面对与气候变化有关的海平面上升问题国家地位存续和人员保护宣言》。<sup>190</sup> 各国领导人呼吁所有国家支持《宣

<sup>186</sup> 葡萄牙提交的材料。

<sup>187</sup> 新西兰提交的材料。

<sup>188</sup> 美国提交的材料。

<sup>189</sup> 太平洋岛屿论坛提交的材料。

<sup>190</sup> 另见 <https://forumsec.org/publications/communique-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023>。

言》，并承诺继续支持和参与国际法委员会正在进行的关于与国际法有关的海平面上升专题的研究。

149. 在《宣言》第 10 段中，领导人们承认，保护受与气候变化有关的海平面上升影响的人员和社区，需要保护、促进和实现他们的人权，包括公民、政治、经济、社会和文化权利，还需要保护他们的文化、文化遗产、身份和尊严，并通过国际合作等方式满足他们的基本需要。

150. 在第 11 段中，领导人们还确认，国家负有确保保护其人民的重要义务，国家地位的存续是实施和维持这种保护的必要和根本条件。

151. 在第 14 段中，领导人们宣布，论坛成员单独和集体承担着确保保护本国人民的重要责任，并承诺保护受气候变化相关海平面上升影响的人，包括在人权义务、政治地位、文化、文化遗产、特性和尊严以及满足基本需求方面。

152. 在第 15 和 16 段中，领导人们承诺开展合作和采取行动，包括在区域和次区域一级，并呼吁国际社会根据合作义务以及公平和公正原则开展合作，以实现《宣言》的宗旨。

**(b) 《太平洋岛屿论坛区域气候流动框架》**

153. 在 2023 年 11 月 6 日至 10 日在库克群岛举行的太平洋岛屿论坛领导人第五十二次会议上，论坛领导人批准了《太平洋区域气候流动框架》。<sup>191</sup> 该《框架》承认论坛成员的根本优先事项是留在其祖先的家园，包括通过填海造地。考虑到该地区每年有 5 万多人因气候和灾害相关事件而流离失所，该《框架》是全球首个旨在为政府规划和管理气候流动提供实用指导的框架。<sup>192</sup>

154. 该《框架》的原则包括：

- (a) 人权、人的安全和保护；
- (b) 保护文化、文化遗产以及特性和尊严；
- (c) 国家地位、国籍和相关权利的延续。

155. 该《框架》列出了行动的核心领域，涵盖了留在原地和迁移这两个优先事项，包括有计划的重新安置、迁移、流离失所(疏散以及境内和跨境流离失所)以及对滞留国外的太平洋移民的支持。

**(c) 澳大利亚-图瓦卢法勒皮利联盟**

156. 2023 年 11 月 9 日，在太平洋岛屿论坛领导人第五十二次会议期间，澳大利亚和图瓦卢宣布建立新的双边伙伴关系，即澳大利亚-图瓦卢法勒皮利联盟。作

<sup>191</sup> 可查阅 <https://forumsec.org/publications/communique-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023>。

<sup>192</sup> 见论坛公报，第 20-21 段。可查阅 <https://forumsec.org/publications/communique-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023>。

为联盟的一部分，两国签署了一项涉及移民和安全问题的条约，这可能是第一项旨在促进气候变化背景下人员流动的协定。<sup>193</sup> 不过，该条约尚未生效。

157. 根据条约第 1 条，条约的主要目的是为图瓦卢公民提供一条特殊的人员流动途径，使其能够在确保有尊严人员流动的共同理解和承诺的基础上进入澳大利亚。题为“有尊严的人员流动”的第 3 条规定，澳大利亚将为图瓦卢公民进入澳大利亚安排特殊的人员流动途径，使图瓦卢公民能够在澳大利亚生活、学习和工作，并在抵达澳大利亚后，即可获得澳大利亚的教育、医疗服务、关键的收入和家庭支持。关于气候合作的第 2 条规定，缔约方承诺共同努力，帮助图瓦卢公民安全和有尊严地留在自己的家园，包括通过区域和国际论坛等途径，向其他国家宣传图瓦卢的适应努力带来的利益。

## B. 国际组织实践的发展

158. 本节将介绍国际组织实践中的一些主要发展，特别是在人权条约机构、人权理事会、安全理事会、大会和国际法院。

### 1. 人权条约机构

159. 继第二份问题文件<sup>194</sup>中提到的 *Teitiota*<sup>195</sup> 和 *Sacchi*<sup>196</sup> 案之后，人权条约机构继续为在气候变化背景下解释和适用人权条约作出重要贡献，包括在海平面上升的影响方面。自第二份问题文件发布以来，人权事务委员会发布了一项新的声明，儿童权利委员会发布了一项新的一般性意见，<sup>197</sup> 下文将对此进行讨论。

#### (a) 人权事务委员会

160. 在 *Billy* 等人诉澳大利亚案中，<sup>198</sup> 提交人属于托雷斯海峡群岛的一个土著少数群体，他们指称当事国没有采取适当措施应对气候变化对其岛屿的影响，侵犯了他们根据《公民及政治权利国际公约》各条款享有的权利。委员会认为，根据《公约》第六条(生命权)、第十七条(隐私、家庭和住宅不受任意干涉的权利)、第二十四条(儿童权利)和第二十七条(少数群体享有自身文化的权利)，提交人提出的申诉可以受理。委员会认定，存在违反第十七条和第二十七条的情况，因为当事国未能采取适当的适应措施，以保护提交人住宅、私人生活和家庭，以及他们维护其文化特性的集体能力。然而，委员会并不认为存在违反第六条

<sup>193</sup> 可查阅 <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>。

<sup>194</sup> A/CN.4/752，第 375-382 段和第 386-389 段。

<sup>195</sup> 人权委员会，*Teitiota* 诉新西兰(CCPR/C/127/D/2728/2016)。

<sup>196</sup> 儿童权利委员会，*Sacchi* 等人诉阿根廷(CRC/C/88/D/104/2019)、*Sacchi* 等人诉巴西(CRC/C/88/D/105/2019)、*Sacchi* 等人诉法国(CRC/C/88/D/106/2019)、*Sacchi* 等人诉德国(CRC/C/88/D/107/2019)和 *Sacchi* 等人诉土耳其(CRC/C/88/D/108/2019)。

<sup>197</sup> 同上，第 383-384 和 390 段。

<sup>198</sup> CCPR/C/135/D/3624/2019。

的情况，因为提交人没有证明他们的生命会面临真正和可预见的风险。委员会呼吁当事国提供有效补救。

161. 提交人在提交给委员会的资料中强调了其社区对气候变化影响的脆弱性，包括海平面上升、洪水、侵蚀、珊瑚白化和重要海洋物种的消失。提交人描述了对他们岛屿的具体影响，如每年的洪水、海岸线侵蚀、建筑物的破坏、土地的损失和盐水侵入土壤。这些变化破坏了传统的园艺做法，损害了椰子树，并使提交人依赖昂贵的进口商品。气候模式的改变也影响了提交人的生计，使传统生态知识的传承更加困难。

162. 委员会认为，提交人根据第六条、第十七条、第二十四条和第二十七条提出的申诉可予受理，因为他们指称具体权利受到侵犯，并表明气候变化对其生活和文化的实际和持续影响。委员会不同意当事国对指控的推测性质所持的立场，并强调，如果当事国未能执行适应和缓解措施导致《公约》权利受到侵犯，委员会可以对申诉进行审查。委员会承认提交人作为低地岛屿居民的脆弱性，并承认气候变化对其生活和文化的实际影响。因此，委员会得出结论认为，提交人已经证明，由于严重的气候变化影响，他们的权利有可能受到损害，因此他们的申诉可以得到受理。

163. 关于《公约》第六条(生命权)，委员会承认缔约国有义务采取积极措施保护生命权，并得出结论认为，气候变化的不利影响可能属于威胁生命的范围。然而，委员会认为，提交人没有证明他们面临着威胁其生命权的实际和合理可预见的人身危险或极端危险的情形。因此，委员会没有发现违反第六条的情况，尽管委员会一些成员在其个人意见<sup>199</sup>中不同意这一点，认为存在违反第六条的情况。

164. 关于第十七条(隐私、家庭和住宅不受任意干涉的权利)，委员会注意到提交人声称，气候变化的影响，如侵蚀和洪水影响了他们的私人、家庭和住宅生活。委员会的结论是，当事国未能采取适当的适应措施来保护提交人的住宅、私人生活和家庭，构成了对提交人根据第十七条享有的权利的侵犯。

165. 关于第二十七条(少数群体享有自身文化的权利)，委员会承认，气候变化影响损害了提交人保持其文化的能力。委员会认为，缔约国未能及时采取适当的适应措施，保护提交人保持其传统生活方式和文化完整性的集体能力，侵犯了他们根据第二十七条享有的权利。

166. 委员会认定，因为确定存在违反《公约》第十七条和第二十七条的情况，委员会认为没有必要审查提交人根据第二十四条提出的申诉。

---

<sup>199</sup> 同上，附件二、三和五。

167. 委员会呼吁当事国提供有效补救，包括提供适当赔偿、与提交人社区进行有意义的磋商、继续执行必要措施，以确保社区继续在岛上安全生存，并采取步骤防止今后发生类似的侵权行为。

(b) 儿童权利委员会

168. 关于儿童权利与环境的第 26 号一般性意见(2023)特别侧重于气候变化，儿童权利委员会在其中强调了环境损害对全球儿童权利构成的紧迫和系统性威胁。该一般性意见是在与世界各地儿童进行广泛磋商的基础上提出的，这些儿童报告了环境退化和气候变化对其生活和社区的负面影响。

169. 在一般性意见中，委员会旨在澄清《儿童权利公约》缔约国的义务，并就解决环境损害的立法、行政和其他适当措施提供权威指导，特别侧重于气候变化。<sup>200</sup> 《公约》第 24 条第 2 款(c)项和第 29 条第 1 款(e)项条明确涉及环境问题，前者规定各国义务采取措施消除疾病和营养不良，同时考虑到环境污染的危险和风险，后者要求各国在儿童教育中培养对自然环境的尊重。<sup>201</sup>

170. 委员会回顾，一般性意见认为儿童有权享有清洁、健康和可持续的环境，指出这一权利是《公约》各项具体条款所隐含的，并与之直接相关。这项权利包括清洁空气(第 6 条)、安全和充足用水(第 24 条)、健康和可持续食品(第 27 条)和培养对自然环境的尊重的教育(第 29 条)等要素。各国为实现儿童的这一权利应立即采取的行动包括改善空气质量、确保获得安全和充足用水、改造工业化农业和渔业以生产健康和可持续的食品、向可再生能源过渡、保护生物多样性和防止海洋污染。程序性要素，包括获取信息(第 13 条)、参与决策(第 12 条)、方便儿童使用的诉诸司法途径以及有效的补救措施对于增强儿童权能，使其成为自己命运的主宰者具有同等重要的意义。<sup>202</sup>

171. 委员会认为国际合作至关重要，各国需要共同努力，应对气候变化等全球威胁。还需要开展合作，以解决与气候有关的损失和损害、保障处境脆弱儿童的权利、减轻气候失调对儿童及其社区的影响。<sup>203</sup>

172. 关于气候变化，委员会审议了尊重、保护和实现儿童权利的具体义务、执行措施和问责制。这些义务既适用于气候变化的原因和影响，也适用于为应对气候变化而采取的措施。各国义务尊重儿童权利，不因损害环境而侵犯其权利。各国必须通过监管非国家行为体，特别是商业企业来保护儿童权利，以防止其行为加剧气候变化的影响。各国还应采取措施，促进环境上可持续的生产和消费模式，增强儿童及其社区的复原力，从而实现儿童权利。

<sup>200</sup> 第 26 号一般性意见(2023 年)，第 12(c)段。《儿童权利公约》(1989 年 11 月 20 日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号，第 3 页。

<sup>201</sup> 第 26 号一般性意见(2023 年)，第 9 段。

<sup>202</sup> 同上，第 63 至 66 段。

<sup>203</sup> 同上，第 92 和 94 段。

## 2. 人权理事会：气候变化背景下促进和保护人权特别报告员

173. 气候变化背景下促进和保护人权特别报告员伊恩·弗莱在 2023 年编写了两份报告。<sup>204</sup> 本节重点介绍他给人权理事会的报告，其中特别报告员考虑了各种国际、区域和国家法律办法，以解决因气候变化而跨越国际边界的流离失所者的权利问题。国际人权条约提供了一些保护，包括不推回原则，要求在有充分理由相信个人的人权可能遭到严重侵犯时，有义务不将其驱逐。其他相关人权包括生命权、离开和进入或回到本国权、食物权、适足住房权、健康权、水和环境卫生权。<sup>205</sup>

174. 特别报告员认为，一些区域扩大了难民的定义，有可能纳入因气候变化而在国际层面流离失所的人。例如，非洲联盟将严重扰乱公共秩序的事件纳入界定难民的情形，这可解释为包括气候变化事件，《中美洲四国自由流动协定》允许人员在危地马拉、尼加拉瓜、萨尔瓦多和洪都拉斯边境之间自由流动，同时考虑到原籍国的灾后局势和个人的具体脆弱性等因素。<sup>206</sup> 在国家一级，一些政府为因气候变化而在国际上流离失所的人提供了一定程度的保护。例如，意大利和瑞典对灾害或自然灾害原因提供了特定的保护地位，而美国为面临冲突或自然灾害的指定国家公民提供临时保护地位或推迟强制离境。阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西和加拿大也采取措施保护受环境灾害影响的人。有判例表明，一些国家的法院正在从更广泛的角度为因气候变化而在国际上流离失所的人提供保护措施。例如，奥地利宪法法院得出结论认为，在分析辅助保护时可以考虑灾害，意大利最高法院为一名难民批准了基于严重环境灾害的上诉。然而，特别报告员得出结论认为，在国际一级，对因气候变化而在国际上流离失所者的法律保护缺乏统一性和一致性。<sup>207</sup>

175. 特别报告员承认，有若干政策文书与气候变化流离失所问题相关，如《关于难民的卡塔赫纳宣言》、<sup>208</sup> 《关于境内流离失所问题的指导原则》、《联合国土著人民权利宣言》、<sup>209</sup> 《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》、<sup>210</sup> 《关于国内气候流离失所问题的半岛原则》、<sup>211</sup> 《通过有计划的搬迁保护人民免

<sup>204</sup> A/HRC/53/34 和 A/78/255。

<sup>205</sup> A/HRC/53/34，第 30 段。

<sup>206</sup> 同上，第 33-34 段。

<sup>207</sup> 同上，第 39-46 段。

<sup>208</sup> 中美洲、墨西哥和巴拿马难民国际保护问题座谈会通过的《关于难民的卡塔赫纳宣言》：法律和人道主义问题，1984 年 11 月 19 日至 22 日在哥伦比亚卡塔赫纳举行，可查阅 [www.oas.org/dil/1984\\_Cartagena\\_Declaration\\_on\\_Refugees.pdf](http://www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf)。

<sup>209</sup> 大会 2007 年 9 月 13 日第 61/295 号决议，附件。

<sup>210</sup> 南森倡议，《保护跨境流离失所者议程》(见上文脚注 162)。

<sup>211</sup> 见 <https://www.displacementsolutions.org/peninsula-principles>。

受灾害和环境变化影响的指南》<sup>212</sup> 和《安全、有序和正常移民全球契约》。他指出了在保护因气候变化而跨越国际边界流离失所者方面存在的若干规范性差距，包括：

(a) 现有的人权条约没有充分处理这些人员的具体情况和脆弱性，导致虐待、剥削、歧视和其他侵犯人权行为，特别是针对妇女和儿童；

(b) 国际法对因气候变化而跨越国际边界的流离失所者缺乏适当的保护，因为未能解决至关重要的问题，如入境、居留和回返条件；例外情况包括不推回义务；

(c) 虽然一些国家有具体的法律或协定来专门处理气候流离失所者的入境或临时居留问题，但大多数国家缺乏规范性框架，使他们面临人权受到侵犯的风险；

(d) 国际社会有责任保护因气候变化而流离失所的个人，受气候变化影响最严重的国家不应单独承担责任；

(e) 气候变化导致跨境流离失所的儿童人数增加，这要求我们采取紧急行动，提供规范性保护。

176. 特别报告员最后提出了以下等建议：

(a) 人权理事会应建议大会启动关于《关于难民地位的公约》任择议定书的谈判，界定因气候变化而跨越国际边界的流离失所者并为其提供法律保护；

(b) 联合国儿童基金会的《关于气候变化背景下流动儿童的指导原则》应纳入新的法律议定书；

(c) 应鼓励区域组织扩大其法律安排，将通过法律保护因气候变化而跨越国际边界的流离失所者纳入其中。在没有区域组织的区域，区域内的政府应开展合作，探讨制定此类安排的备选办法；

(d) 应鼓励各国政府制定国家立法，为因气候变化而跨越国际边界的流离失所者提供人道主义签证。<sup>213</sup>

### 3. 安全理事会

177. 2023年2月14日，安全理事会在马耳他主持下举行第9260次会议，审议题为“海平面上升：对国际和平与安全的影响”的议程项目。<sup>214</sup> 辩论表明，人们对由一位联合主席代表的研究小组迄今就三个分专题开展的工作非常感兴趣，并表示大力支持。关于保护受海平面上升影响人员这一分专题，秘书长提到

<sup>212</sup> 见 <https://www.brookings.edu/articles/guidance-on-protecting-people-from-disasters-and-environmental-change-through-planned-relocation>。

<sup>213</sup> A/HRC/53/34，第71段。

<sup>214</sup> 见 S/PV.9260 和 S/PV.9260 (Resumption 1)。

“超大规模的全体人口大批外流”的可能性，呼吁国际社会应对海平面上升对法律框架和人权造成的后果，填补包括国际难民法在内的现有框架中的任何空白，并制定创新的法律和实际解决方案，以应对海平面上升对被迫流离失所的影响。秘书长指出，人们的人权并没有因为他们的家园消失而消失，他强调必须继续努力保护受影响的人口，确保他们的基本人权。<sup>215</sup>

#### 4. 大会

178. 大会于 2023 年 11 月 3 日举行了一次非正式全体会议，讨论气候危机中海平面上升对人类生存的威胁，会议由大会主席召集。<sup>216</sup> 研究组的两名共同主席作为专题小组成员参加了会议。研究组迄今所开展的工作得到了普遍支持。会议还表明，鉴于海平面上升威胁到小岛屿发展中国家和低地社区丰富的文化和传统，会员国除其他外大力支持保护受影响者的生计、文化和遗产。2024 年 1 月 16 日，大会决定将于 2024 年 9 月 25 日举行高级别全体会议后续会议，讨论海平面上升带来的生存威胁。<sup>217</sup>

179. 2022 年 7 月 28 日，大会通过了一项决议，承认享有清洁、健康和可持续环境的人权。<sup>218</sup> 如第二份问题文件中所提到的，该决议是在人权理事会于 2021 年 10 月承认这项权利之后通过的。<sup>219</sup> 这项大会决议获得了广泛的支持(161 票赞成，0 票反对，8 票弃权)，<sup>220</sup> 这表明这项权利在世界范围内得到了广泛的支持，已经在 156 个国家的国家和地区层面得到承认。由于人权与环境相互依存，清洁、健康和可持续的环境是充分享有生命权、健康权、食物权、水和环境卫生权、发展权等一系列人权的必要条件。这项权利的一个重要方面也是安全和稳定的气候。

#### 5. 国际法院和其他法庭：待决咨询意见

180. 2023 年 3 月 29 日，大会在第七十七届会议第 64 次全体会议上一致通过了题为“请求国际法院就各国在气候变化方面的义务发表咨询意见”的第 77/276 号决议。<sup>221</sup>

181. 大会在该决议中决定根据《联合国宪章》第九十六条，请国际法院依照法院《规约》第六十五条就下列问题发表咨询意见：

<sup>215</sup> 见 S/PV.9260。

<sup>216</sup> 见 <https://www.un.org/pga/78/2023/10/20/letter-from-the-president-of-the-general-assembly-informal-plenary-meeting-on-sea-level-rise-3-nov-concept-note/>。

<sup>217</sup> 第七十八届会议，第 53 次全体会议，2024 年 1 月 16 日；见 <https://press.un.org/en/2024/ga11258.doc.htm>。

<sup>218</sup> 大会第 76/300 号决议。

<sup>219</sup> 人权理事会 2021 年 10 月 18 日第 48/13 号决议。另见 A/CN.4/752，第 247 段。

<sup>220</sup> 见 A/76/PV.97。

<sup>221</sup> 关于国际法院在国家气候变化义务方面工作的更多信息，见 <https://www.icj-cij.org/case/187>。

特别考虑到《联合国宪章》、《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《联合国气候变化框架公约》、《巴黎协定》、《联合国海洋法公约》、谨慎义务、《世界人权宣言》承认的权利、防止对环境造成重大损害的原则以及保护和保全海洋环境的义务，

(a) 根据国际法，各国有哪些义务来确保为各国和子孙后代保护气候系统和环境的其他部分，使其不受人为温室气体排放的影响；

(b) 对于因其行为和不作为而对气候系统和环境的其他部分造成重大损害的国家，根据这些义务，在下列方面会产生何种法律后果：

(一) 因地理状况和发展水平而受到气候变化不利影响的损害或特殊影响的国家或者特别易受这些影响之害的国家，特别包括小岛屿发展中国家；

(二) 今世后代受气候变化不利影响的人民和个人。<sup>222</sup>

182. 其他法院也有两项待决的与气候变化有关的咨询意见请求：一项是向国际海洋法法庭提出的请求，但这项请求与保护受海平面上升影响者这一分专题关系不大；<sup>223</sup> 另一项是向美洲人权法院提出的请求。<sup>224</sup>

183. 鉴于预计国际法院将在委员会本届会议之后提出咨询意见，海洋法法庭和美洲人权法院似乎也是如此，研究组可酌情在稍后阶段再处理这些问题。

### 三. 相关法律问题分析

184. 根据研究组 2022 年的结论，特别是为进一步研究所确定的要点，<sup>225</sup> 下文的分析涉及可能构成法律保护受海平面上升影响的人员的法律问题。还将简要讨论今后可能出现的结果。

185. 根据 2018 年编写的专题大纲，委员会将只处理“海平面上升的法律影响”，而不处理“环境保护、气候变化本身、因果关系、责任和赔偿责任”，<sup>226</sup> 因此

<sup>222</sup> 大会 2023 年 3 月 29 日第 77/276 号决议。《经济社会文化权利国际公约》(纽约, 1966 年 12 月 16 日), 联合国《条约汇编》, 第 993 卷, 第 14531 号, 第 3 页; 《联合国气候变化框架公约》(纽约, 1992 年 5 月 9 日), 同上, 第 1771 卷, 第 30822 号, 第 107 页; 《巴黎协定》(巴黎, 2015 年 12 月 12 日), 同上, 第 3156 卷, 第 54113 号, 第 79 页; 《联合国海洋法公约》(蒙特哥湾, 1982 年 12 月 10 日), 同上, 第 1833 卷, 第 31363 号, 第 3 页; 《世界人权宣言》, 大会 1948 年 12 月 10 日第 217 A(III)号决议。

<sup>223</sup> 更多信息见 <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/>。

<sup>224</sup> 更多信息见 [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc\\_1\\_2023\\_en.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_en.pdf)。

<sup>225</sup> A/77/10, 第 236 段。

<sup>226</sup> A/73/10, 附件 B, 第 14 段。

下文分析并不解决这些问题以及共同但有区别的责任原则或损失和损害等相关问题。

## A. 对受海平面上升影响的人员的法律保护的可能要素

### 1. 人的尊严作为一项首要原则

186. 在保护受海平面上升影响的人员方面，尊重人的尊严应作为采取任何行动的指导原则。

187. 这一原则是国际人权文书的基础，并被解释为提供了人权法的最终基础。《联合国宪章》序言重申了“人的尊严与价值”，而《世界人权宣言》序言指出，“对人类家庭所有成员的固有尊严的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础”。下列国际文书确认了人的尊严：《公民及政治权利国际公约》、<sup>227</sup>《经济社会文化权利国际公约》、<sup>228</sup>《消除一切形式种族歧视国际公约》、<sup>229</sup>《消除对妇女一切形式歧视公约》、<sup>230</sup>《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、<sup>231</sup>《儿童权利公约》<sup>232</sup>和《残疾人权利公约》。<sup>233</sup>

188. 该原则也是国际人道主义法领域的核心。1949年日内瓦四公约共同第3条第1款(c)项<sup>234</sup>和1977年两项议定书的若干条款<sup>235</sup>都承认个人尊严的概念。

<sup>227</sup> 序言和第10条第1款。

<sup>228</sup> 序言和第13条第1款。

<sup>229</sup> 《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965年12月21日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第660卷，第9464号，第195页，序言。

<sup>230</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979年12月18日，纽约)，同上，第1249卷，第20378号，第13页，序言。

<sup>231</sup> 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(1984年12月10日，纽约)，同上，第1465卷，第24841号，第85页，序言。

<sup>232</sup> 序言、第23条第1款、第28条第2款、第37条c款、第39条和第40条第1款。

<sup>233</sup> 《残疾人权利公约》(2006年12月13日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第2515卷，第44910号，第3页，序言和第1、3、16(4)、24(1)和25条。

<sup>234</sup> 《保护战争受害者日内瓦公约》(1949年8月12日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第75卷，第970-973号，第31页。日内瓦四公约共同第3条第1款禁止“损害个人尊严，特别是侮辱性和有辱人格的待遇”。

<sup>235</sup> 《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第一议定书》)(1977年6月8日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第1125卷，第17512号，第3页；《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第二议定书》)(1977年6月8日，日内瓦)，同上，第17513号，第609页。《第一议定书》第75条，第2款(b)项涉及禁止“损害个人尊严，特别是侮辱性和有辱人格的待遇、强迫卖淫和任何形式的猥亵侵犯”；并根据第85条第4款(c)项，“种族隔离做法和其他不人道和有辱人格的做法，包括基于种族歧视的对个人尊严的侵犯”，如果是故意和违反《公约》或《议定书》的行为，则被视为严重违反《议定书》；《第二议定书》第4条第2款(e)项涉及禁止“侵犯个人尊严，特别是侮辱性和有辱人格的待遇、强奸、强迫卖淫和任何形式的猥亵侵犯”。

189. 正如前南斯拉夫问题国际法庭在检察官诉 *Furundžija* 一案中指出的，人的尊严凌驾于整个人权法和国际人道主义法之上：

整个国际人道法以及人权法的本质在于保护每个人的尊严……。尊重人的尊严的一般原则是……国际人道法和人权法存在的理由；事实上，在现代，它已变得极为重要，已渗透到整个国际法体系。<sup>236</sup>

190. 人的尊严的概念也是国际一级为在发生灾害时提供人道主义救济的许多文书的核心。红十字会与红新月会国际联合会在其《准则》中就救灾问题指出：“援助行为体及其人员……在任何时候都应尊重受灾者的人的尊严”。<sup>237</sup> 大会1990年12月14日第45/100号决议序言部分认为，“遗弃自然灾害和类似紧急情况的灾民而不提供人道主义援助，是对人的生命的威胁和对人的尊严的侵犯”。国际法学会同样认为，未能向受灾者提供人道主义援助构成“对人的尊严的侵犯”。<sup>238</sup>

191. 秘书处备忘录也回顾，保护人的尊严作为一项一般人权义务，在委员会“发生灾害时的人员保护”和“驱逐外国人”专题下开展的工作中具有根本意义。<sup>239</sup>

192. 特别值得回顾的是，关于发生灾害时的人员保护的条款草案题为“人的尊严”的第4条草案的案文如下：“在发生灾害时，人的固有尊严应得到尊重和保护”。<sup>240</sup>

193. 此外，如第二次问题文件所述，南森倡议确定了一些原则和要素，以满足在灾害、包括气候变化不利影响的情况下跨界流离失所者的保护和援助需求，其中许多原则和要素也是以保护人的尊严原则为基础的。<sup>241</sup>

## 2. 将基于需要和基于权利的办法结合起来，作为保护受海平面上升影响的人员的基础

194. 作为保护受海平面上升影响的人员的基础，应采用基于权利的办法还是采用更传统的基于需要的办法的辩论，应当指出，这两种办法并不一定相互排斥，

<sup>236</sup> 前南斯拉夫问题国际法庭，检察官诉 *Furundžija* 案，IT-95-17/1-T 号案，判决，1998年12月10日，审判分庭，第467页，见第593页，第183段。

<sup>237</sup> 红十字会与红新月会国际联合会，《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》(2007年11月)，准则4。

<sup>238</sup> 见国际法学会，关于人道主义援助的决议，《年鉴》，第70(2004)卷，Session of Bruges (2003年)，第二部分，第263页，见底269页。另可查阅 [www.idi-iil.org](http://www.idi-iil.org)。

<sup>239</sup> A/CN.4/768，第32-34和65-66段。见关于发生灾害时的人员保护的条款草案第4、5和13条草案及其评注(《2016年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第48-49段)和关于驱逐外国人的条款草案第13条草案及其评注(《2014年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第44-45段)。

<sup>240</sup> 《2016年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第48段。

<sup>241</sup> 南森倡议之《保护跨境流离失所者议程》(见上文脚注162)。另见 A/CN.4/752，第297-305段。

最好是相互补充的。正如第二次问题文件所提议的，对受海平面上升影响的人员进行充分有效的保护应满足他们的需要，而这种保护必须在充分尊重他们的权利的情况下进行。<sup>242</sup>

195. 国际社会对此已有普遍的认识，如在 2015 年通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，涉及减少风险灾害的根本作业，提到充分有效的行动以满足相关人员的基本需求和充分尊重他们的权利，而这二者都适用于灾害响应和减少灾害风险，也应该适用于保护受海平面上升影响的人员。

196. 在基于权利的办法与基于需要的办法之间取得折中，便产生了关于发生灾害时的人员保护的条款草案第 2 条，其案文如下：“本条款草案的宗旨是促进充分和有效地应对灾害和减少灾害风险，以满足有关人员的基本需要，充分尊重其权利。”<sup>243</sup>

197. 如第二次问题文件所述，为本副专题之目的，受海平面上升影响的人员的保护应理解为根据相关和适用的国际法，旨在确保充分尊重受海平面上升影响人员权利的所有活动。<sup>244</sup>

198. 因此，在保护受海平面上升影响的人员方面，似乎有理由采取与关于发生灾害时的人员保护的条款草案相类似的办法，因为这两种办法(基于权利和基于需要)并不相互排斥，而是相辅相成的，海平面上升可被视为一种灾害。因此，对受海平面上升影响的人的保护应满足他们的需要，并充分尊重他们权利。

### 3. 在保护受海平面上升影响的人员方面的一般人权义务，包括公民权利、政治权利以及经济、社会和文化权利<sup>245</sup>

199. 国际人权法应成为指导保护受海平面上升影响的人员的共同框架。它提供了对各项人权条约缔约国具有约束力的权利义务的核心内容。多项人权今天也已构成习惯国际法的一部分。

200. 虽然国际人权法的构想并未考虑到气候变化的不利影响，包括海平面上升，但这一问题可以通过对国际人权法的背景解释和适用予以解决。

201. 受海平面上升影响的人员普遍有权获得人权保护。各国必须确保遵守适用于保护受海平面上升影响的人员的所有相关人权义务。人权与上述人的尊严原则之间有着密切的联系。一般性提及“人权”包含了相关国际协定和习惯国际法中规定的人权义务。

<sup>242</sup> A/CN.4/752，第 236-239 段。

<sup>243</sup> 《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48 段。

<sup>244</sup> A/CN.4/752，第 236 段。

<sup>245</sup> 本节借鉴了国际法协会国际法和海平面上升问题委员会的工作。该委员会共同主席帕特里夏·加尔旺·特莱斯女士也是该委员会成员。见即将发布的委员会的最后报告，待提交给定于 2024 年 6 月 25 日至 28 日在雅典举行的第八十一届两年期会议。

202. 这一做法与委员会对待关于发生灾害时的人员保护的条款草案的做法相同。题为“人权”的第5条草案规定如下：“受灾人员有权根据国际法享有对其人权的尊重和保护”。<sup>246</sup>

203. 秘书处备忘录包含了委员会处理一般人权和人道主义义务的专题的进一步例子，而这些义务也可适用于海平面上升的情况。<sup>247</sup>

204. 人权义务的范围很广，受影响国(原籍国)、过境国或接收国将分别承担不同的义务。下一节将进一步探讨这些特有的义务，同时考虑到即使在国家因海平面上升而最终消亡时个人仍将是权利的持有者。

205. 第二次问题文件列出了最常被理解为受到海平面上升影响的人权。<sup>248</sup> 人们日益认识到，现有人权义务所固有的责任要求各国保障特别受到气候变化不利影响(包括海平面上升)影响的人员享有人权。<sup>249</sup> 虽然对确保在气候变化背景下人人享有人权的行动要求很高，也很复杂，但国际人权法已经提供了一系列关键原则，有助于法律确定性和稳定性，并确保谁有义务保护受气候变化不利影响的人员的人权的可预测性。国际人权法还规定了保护这些人权的程序机制，包括可能的补救机制。

206. 特别是，受气候变化影响的人员在任何时候都是国际人权法规定的权利持有人。所有人都享有人权，因为他们是人，<sup>250</sup> 而除了少数例外，<sup>251</sup> 人人都享有人权，而不论国籍。权利可以是个人拥有的，也可以是宗教少数群体等特定群体的个人成员拥有的。<sup>252</sup> 当一个人成为难民或移民时，他作为权利持有人的地位并不丧失，尽管可能允许对某些权利加以限制，而且还可能产生额外的权利，最主要是源自不推回原则的保障。<sup>253</sup> 受《公民及政治权利国际公约》和《经济社会及文化权利国际公约》共同第一条规定的自决权保护的团体或土著社区等集体也可能是权利持有人。

207. 在基于情景的办法中，考虑到第二次问题文件<sup>254</sup> 所述的海平面上升缓慢发生的特点，就尊重、实现和保护公民权利和政治权利的需要有关的事务，与经

<sup>246</sup> 《2016年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第48段。

<sup>247</sup> [A/CN.4/768](#)，第31-49段。

<sup>248</sup> [A/CN.4/752](#)，第249-254段。

<sup>249</sup> 例如见2015年，109个国家赞同南森倡议之《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》。另见[A/77/226](#)、[A/HRC/53/34](#)、[A/77/549](#)、[A/77/189](#)、[A/77/136](#)和[A/75/207](#)。

<sup>250</sup> 见《世界人权宣言》，第一条。

<sup>251</sup> 具体见《公民及政治权利国际公约》，第25条，其保障仅限于“公民”。

<sup>252</sup> 例如见同上，第十八条第一款和第二十七条，分别保障所有人显示其宗教或信仰的自由和享有自己的文化、信奉和践行自己的宗教或使用自己语言的自由。

<sup>253</sup> 对于处于某些气候变化临界点的接收国来说，这些义务可能变得日益重要。见人权事务委员会，*Teitotoa* 诉新西兰，[CCPR/C/127/D/2728/2016](#)，第9.11段。

<sup>254</sup> [A/CN.4/752](#)，第251、289和427段。

济、社会和文化权利有关的事项可能会排在第一位。对于大多数受海平面上升影响的人员来说，最有可能在中短期内受到影响的权利是经济、社会和文化权利，而各国有义务逐步实现这些权利，包括在提供诸如基本食品和水、基本保健、基本住所和住房以及教育等方面规定最低核心义务的权利。

208. 在公民权利和政治权利中，一项特别相关的权利是《公民及政治权利国际公约》第六条第一款所承认的生命权，特别是在一国拒绝采取积极措施防止或应对极端情况下可能造成生命损失的海平面上升的情况下。然而，海平面上升对生命权的影响(《公约》第6条)和对禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇的影响(第七条)，可触发国际法规定的国际保护义务，如不推回。*Teitiota* 诉新西兰<sup>255</sup> 和 *Billy* 等人诉澳大利亚<sup>256</sup> 两案已清楚表明，门槛要求相对较高，因为人权事务委员会迄今为止一直要求存在真实和可预见的风险，但对此并非没有不同意见。<sup>257</sup>

209. 除其他公民权利和政治权利外，值得一提的是，人权事务委员会认识到，气候变化的不利影响，包括海平面上升，可能侵犯隐私权、家庭权和家庭生活权(《公约》第十七条)，以及少数人或团体与团体中其他成员共同享受其固有文化之权利(第二十七条)。<sup>258</sup>

210. 参与权也需要放在突出位置，例如第二次问题文件<sup>259</sup> 中提到的公众参与权、获得信息权和诉诸司法权。受海平面上升影响的人员，其中许多来自土著和(或)边缘化社区，应积极参与寻找对权利敏感的持久解决办法的努力，并应为此增强他们的权能。在这种情况下，特别易受伤害的人可能享有一些特殊权利，对此下文将进一步讨论。

211. 秘书处备忘录指出委员会以前在这方面工作中有两个有用的例子，可以比照适用于海平面上升的情况。<sup>260</sup> 首先，与武装冲突有关的环境保护原则草案5第2款要求各国在土著人民的土地和领地因武装冲突而受到某些不利影响时与土著人民进行协商与合作。<sup>261</sup> 其次，关于预防危险活动所致跨界损害的条款草案包含了若干一般人权义务的规定，包括可能具有关联性的关于获取信息权的义务。根据题为“向公众提供信息”的第13条草案，各国有义务“向可能受本条

<sup>255</sup> [CCPR/C/127/D/2728/2016](#)。

<sup>256</sup> [CCPR/C/135/D/3624/2019](#)。

<sup>257</sup> 见委员会委员 Duncan Laki Muhumuza 和 Vasilka Sancin 在 *Teitiota* 诉新西兰案中的个人意见([CCPR/C/127/D/2728/2016](#)，附件一和二)，以及委员会委员 Duncan Laki Muhumuza、Hernán Quezada、Arif Bulkan、Marcia V.J.Kran 和 Vasilka Sancin 在 *Billy* 等人诉澳大利亚案中的个人意见([CCPR/C/135/D/3624/2019](#)，附件二、三和五)。

<sup>258</sup> 见 *Billy* 等人诉澳大利亚([CCPR/C/135/D/3624/2019](#))。

<sup>259</sup> [A/CN.4/752](#)，第 252 段。

<sup>260</sup> [A/CN.4/768](#)，第 42-49 段。

<sup>261</sup> [A/77/10](#)，第 58 段。

款范围之内活动影响的公众提供有关活动、所涉风险和可能造成的损害的信息，并了解他们的看法”。<sup>262</sup>

#### 4. 海平面上升背景下不同的人权义务和不同的人权义务承担人<sup>263</sup>

212. 小岛屿和低地沿海国家的居民将面临海平面上升对其享有人权的影响，从经济、社会和文化权利到公民及政治权利，并包括上文所讨论的生命权、适足食物权、水权、健康权和适当住房权。虽然这些国家作为义务承担人，仍然有义务尊重、保护和实现其人民的人权，虽然不侵犯人权的消极义务不会因国家能力的削弱而受到影响，但国家履行积极义务的能力就可能收到影响。

213. 另一方面，虽然可以预期人们将尽可能长时间地留在自己的家园，但海平面上升的不利影响可能引发国内或跨界流离失所，造成具体的人权挑战。随着可居住领土的逐渐减少，人们可能逐渐不愿意留下来，而是寻求移居国外。这样做的能力将受到其他国家的社会经济和政治因素以及移民法律和政策的影响。那些决定留下来的人，或那些没有能力自己迁移的人，从长远来看，可能最终处于一种不可避免地要撤离或迁移到另一国的境地。虽然这些人仍然是权利持有者，而且虽然责任承担者显然是他们所处管辖范围内的国家，但需要进一步研究，才能确定这对原籍国和目的地国的真实意义。

214. 因此，需要采取更细化的办法，在海平面上升的情况下确定不同的人权义务和不同的人权义务承担人，同时铭记国际人权法在任何时候都确定谁是义务承担人，特别是在境内和跨界流离失所的情况下，规范国家之间人权义务和责任的“分配”。

215. 人权是个人相对于负责处理这种要求的具体义务承担人的权利。对一个人行使管辖权，无论是在领土内还是在域外，<sup>264</sup> 都是确定谁是义务承担人的标准。如果受灾国以外的国家也对个人行使管辖权，该国也将对这些人承担某些义务。因此，通常至少有一个国家(或其他具有国际法人资格的实体)对受海平面上升影响的人员行使管辖权。

216. 与此同时，了解气候变化背景下人的流动(包括不流动或留在家里)的动态，对于确定受影响国家、临时或永久接收影响国家人员的国家(收留国)以及国际社会之间的人权义务分配至关重要。无论在任何时候，多种类型的国内和跨界流动都将并存，而这也影响到国家间义务的分配。在短期内，相对于个人权利的大多数义务将由受影响国承担，而收留国在移民应享有的权利方面因其迁移责

<sup>262</sup> 《2001年……年鉴》，第二部分(第二部分)，第97段。

<sup>263</sup> 本节借鉴了国际法协会国际法和海平面上升问题委员会的工作。帕特里夏·加尔旺·特莱斯女士也是该委员会成员。见即将发布的委员会最后报告，待提交给定于2024年6月25日至28日在雅典举行的第八十一届两年期会议。

<sup>264</sup> 这一原则除其他外载于人权事务委员会的判例：见 *López Burgos 诉乌拉圭*，第52/1979号来文；*Celiberti de Casariego 诉乌拉圭*，第56/1979号来文。另见美洲人权法院，关于“环境与人权”的OC-23/17号咨询意见(应哥伦比亚要求)，2017年11月15日。

任而承担义务。受影响国和收留国之间义务的平衡，因为这些义务涉及个人，预计将随着两国之间面临风险的人口分布的变化而调整。

217. 还需要采取细化的方法，以考虑到根据现行国际人权法，即各国根据普遍人权文书和习惯国际法，在尊重、保护和实现人权方面负有不同的义务。

218. 尊重人权的义务是一项消极义务，要求各国不得违反人权保障。这包括不加歧视地尊重权利的义务。海平面上升并不影响受灾国避免侵权行为的能力，但有可能造成当局对某些权利的限制超出国际法允许的范围，例如，如果压力因素随着环境危机的加剧而增加，则在灾害期间对行动自由的限制大幅超出保护公共秩序或公共卫生所必需的程度。<sup>265</sup>

219. 保护人权的义务作为一项积极的义务，要求各国采取步骤，防止第三方或在具体情况下侵犯人权。这一义务不仅与受海平面上升影响的国家有关，例如在文化遗址面临因海岸线侵蚀而被摧毁的风险时，或在丧失领土引发土地暴力冲突时，而且也与收留国有关，例如在向受影响国家驱逐移民的情况下。在 *Billy* 等人诉澳大利亚案中，人权事务委员会认定，缔约国未能及时修建海堤保护土著社区，违反了《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条：

人权事务委员会认为，当气候变化产生影响时，包括环境退化对高度依赖现有自然资源和其他谋生手段和人道主义援助的社区传统(土著)产生影响时，如果得不到援助，就会直接影响到一个人的住房权，而且由于这些影响的强度或持续时间以及造成的身心伤害，其不利后果是严重的，那么环境退化可能对个人的福祉产生不利影响，构成对私人和家庭生活以及住房权利的可预见的严重侵犯。<sup>266</sup>

220. 实现人权的义务是另一项积极义务，要求国家创造权利持有人充分实现其权利所需的法律、体制和程序条件。虽然实际上有限，但在某些公民权利和政治权利方面也存在着积极义务。<sup>267</sup> 例如，当尊重包括获得信息权<sup>268</sup> 在内的表达自由权的义务要求当局提供信息并采取积极措施时，确保受影响的人员，包括妇女<sup>269</sup> 和边缘化群体的参与，作为基于人权的撤离或计划搬迁办法的关键要素。<sup>270</sup> 另一方面，当地下水和土壤盐碱化以及可居住领土的最终丧失大大增加

<sup>265</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第十二条第三款。

<sup>266</sup> CCPR/C/135/D/3624/2019，第 8.12 段。

<sup>267</sup> 例如见，《公民及政治权利国际公约》，第十条第三款和第十四条第三款(卯)项；另见第二十七条。

<sup>268</sup> 同上，第十九条第二款。

<sup>269</sup> 消除对妇女歧视委员会呼吁各缔约国确保妇女参与“……决策进程，包括关于减少灾害风险、灾后管理和气候变化的政策”(CEDAW/C/ARG/CO/7，第 39(d)段)，并加强“对性别问题有敏感认识的方法……减少、防备和应对灾害风险，和减轻气候变化的负面影响”(CEDAW/C/HND/CO/7-8，第 9 段)。

<sup>270</sup> 例如见《巴黎协定》，第七条第 5 款和第十二条。另见国际法协会，《悉尼原则宣言》，第 6/2018 号决议，载于国际法协会，《第七十八届会议的报告》(见上文脚注 163)，原则 6，第 5 段。

了受影响者的需求和人数，而国家能力可能会下降，因为当局必须处理各种日益严重的环境、经济和社会危机时，履行经济、社会和文化权利所产生的义务可能会变得特别具有挑战性。<sup>271</sup> 然而即使在发生灾害时，<sup>272</sup> 受灾国仍然有确保每项权利至少达到最低基本水平的最低核心义务。因此，例如，《经济社会文化权利国际公约》的一个缔约国内大量个人被剥夺基本食品、基本初级保健、基本住所和住房，或被剥夺最基本形式的教育，该缔约国就是未履行《公约》规定的义务。<sup>273</sup> 如果受灾国不具备采取必要措施的资源和能力，它就有责任请求其他国家和国际社会根据《公约》第二条第一款规定的义务采取步骤，不仅个别地而且通过国际援助和合作逐步实现有关权利。<sup>274</sup>

221. 与此同时，必须考虑到，国家可以限制某些权利的行使和克减某些人权义务。然而在气候变化背景下，这样做的门槛很高。国际人权法，例如《公民及政治权利国际公约》，允许仅对权利实行国内法规定的限制，而且这些限制是保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由所必需的。<sup>275</sup> 《公约》还允许缔约国在“公共紧急状态危及国本”时克减其义务。<sup>276</sup> 缔约国援引这一规定，在灾害紧急阶段暂停行动自由权。<sup>277</sup> 然而，克减措施必须是非歧视性的，也是相称的，而且克减措施的持续时间不得超过情况的严格要求。<sup>278</sup> 因此即使面对海平面上升，也不允许永久或绝对的克减。

##### 5. 在海平面上升情况下保护处境脆弱者和不歧视原则

222. 关于发生灾害时的人员保护的条款草案第 6 条草案案文如下：“应对灾害应根据人道、中立和公正的原则，在不歧视的基础上进行，同时考虑到特别弱势群体的需要”。<sup>279</sup> 这句话有双重含义。首先，它确立了一种积极的需要，即尊重特别弱势群体的权利，使他们的特殊保护和援助需要得到考虑，这是尊重和保护其人权的必要部分。其次，它表明了不歧视的人道主义原则不应被视为

<sup>271</sup> 关于积极义务在灾害情况下的相关性，见经济、社会及文化权利委员会，关于适足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)，第 15 段；关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 40 段；关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 16(h)段。

<sup>272</sup> 如经济、社会及文化权利委员会第 12 号一般性意见(1999 年)第 8 段所强调，“国家有核心义务采取必要行动减轻和缓解饥饿……即使在发生自然灾害或其他灾害时也是如此”。

<sup>273</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)，第 10 段。

<sup>274</sup> 另见发生灾害时人员保护条款草案，关于受灾国寻求外部援助的义务(《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48 页)。

<sup>275</sup> 例如见，《公约》第十二条第三款，关于迁徙往来之自由及择居之自由。

<sup>276</sup> 《公约》第四条第一款。

<sup>277</sup> 例如见，危地马拉，保存通知 C.N.839.2016.TREATIES-IV.4，2016 年 9 月 30 日。

<sup>278</sup> 见人权事务委员会，第 29 号一般性意见(2001 年)。

<sup>279</sup> 《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48 段。

排除酌情“积极地区别对待”的可能性，而这一立场反映在纳入“考虑到特别弱势群体的需要”这一用语。<sup>280</sup>

223. 秘书处备忘录除了指出发生灾害时的人员保护的条款草案与保护特别弱势群体有关外，还提到驱逐外国人条款草案也涉及弱势群体的困境。<sup>281</sup>

224. 用于描述弱势个人和群体的措辞在不同的法律背景下略有不同。在委员会先前的工作和现有的灾害保护文书中，使用了“特别脆弱群体”一词，而在气候框架中，则使用了“脆弱群体、社区和生态系统”和“处境脆弱的人”等词，而后者是在适用人权时出现的。<sup>282</sup> 联合国人权事务高级专员办事处也在关于人权、气候变化和移民的关键信息，包括需要保护处于特别脆弱状况的人的人权时使用了“脆弱状况”一词。<sup>283</sup> 而同样的，人权理事会在其第 47/24 号决议<sup>284</sup> 中使用了“脆弱处境的人”一语，如同秘书长在根据该决议向理事会提交的关于气候变化处境脆弱的人的人权的影响的报告中也是如此。<sup>285</sup>

225. 气候变化和海平面上升方面的脆弱性可分为相互交叉的几个层面。首先，某些地区可能特别容易受到与气候有关的灾害的影响。在海平面上升的情况下，低洼的小岛屿国家和环礁以及低洼沿海地区、三角洲地区和北极社区特别容易受到危害。受影响的脆弱性是脆弱性的第一层，可能会因进一步脆弱性的交叉层而加剧或减少，而这将影响相关人口的风险程度。

226. 至于第二层脆弱性，由于社会经济发展、不平等、边缘化以及殖民主义、治理挑战、获得基本服务或资源的机会有限以及暴力冲突等历史性和持续存在模式，一些国家或区域群体将比其他国家或区域群体更加脆弱。另一方面，同样的因素也可能有助于减轻脆弱性，包括通过适应能力。

227. 因此，相同程度的风险不一定会在每个有风险的国家或地区产生相同的影响危险。例如，在小岛屿或环礁中，小岛屿发展中国家最容易受到海平面上升的影响，部分原因是缺乏适应或缓冲负面影响的能力。在国家或区域集群内，一些群体集团将比其他群体更脆弱。例如，具有“高度气候敏感生计(例如，小农户、牧民、渔业社区)”的地方的脆弱性更高。<sup>286</sup> 同样，土著群体也非常脆弱。这种脆弱性可能是由一系列因素造成的，包括国内的不平等或歧视、殖民主义

<sup>280</sup> 同上，第 49 段，第 6 条草案的评注第(7)段。

<sup>281</sup> A/CN.4/768，第 38-40 段。见《2014 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 44 段。

<sup>282</sup> 见《巴黎协定》和《格拉斯哥气候协议》(FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1)。

<sup>283</sup> 人权高专办，“人权高专办关于人权、气候变化和移徙的关键信息”。可查阅 <https://www.ohchr.org/en/climate-change/human-rights-climate-change-and-migration>。

<sup>284</sup> 人权理事会 2021 年 7 月 14 日第 47/24 号决议。

<sup>285</sup> A/HRC/50/57。

<sup>286</sup> “决策者摘要”，载于政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化》(见上文脚注 155)，第 B.2.4 段。

历史、社会或经济排斥或不利地位、生计或收入来源的类型以及所处地点(即,农村社区可能面临特别的脆弱性)。

228. 最后,个人脆弱性可能意味着,由于种族、性别、宗教、年龄、族裔、土生性、社会经济地位、残疾、教育和社会阶层等因素,一些个人,包括高度脆弱群体中的个人,将比其他人更脆弱。

229. 2022年,上文所述秘书长在其根据人权理事会第47/24号决议提交的关于气候变化对弱势群体人权影响的报告中指出:

受到气候变化不利影响的风险过高的人可能包括土著人民、当地社区、农民、移民、儿童、妇女、残疾人、小岛屿发展中国家和最不发达国家的居民、生活在缺水、荒漠化、土地退化和干旱条件下的人,以及其他处境脆弱、有可能落在后面的人。气候变化的影响可能因一些因素而异,包括地理、贫困、年龄、性别、残疾、移民身份、宗教、种族和文化或族裔背景。多种形式的歧视,包括种族主义、性别歧视和阶层歧视等,可能结合在一起、相互重叠或交叉,这在处境脆弱者的经历中尤其如此。<sup>287</sup>

230. 委员会认识到脆弱性的相对性质和设立一个开放类别的必要性,决定不在关于发生灾害时的人员保护的条款草案第6条草案中列入一份弱势群体清单。在目前的情况下,这一点似乎是可取的,特别是考虑到更广泛的气候变化脆弱性的复杂性和不断变化的性质,特别是海平面上升,以及随着时间的推移需要继续对科学发现作出反应。

231. 正如委员会在该条草案的评注中所确认的,应考虑到处于弱势状况的人的特殊保护和援助需求,以“积极的区别对待”的形式满足这些需求并不违反不歧视的人道主义原则。委员会认为,应从广义上提及“考虑到”,以便除其他外,还涵盖获得信息和社区参与,包括让弱势群体参与设计、执行、监测和评价在发生灾害时提供的援助,以及为可能发生的灾难做准备。<sup>288</sup>

232. 在海平面上升的情况下,各国义务避免直接和间接的歧视,<sup>289</sup>有效防止歧视、保护免遭歧视和为歧视提供补救,<sup>290</sup>并采取积极措施,通过特别措施,

<sup>287</sup> A/HRC/50/57, 第4段。

<sup>288</sup> 《2016年……年鉴》,第二卷(第二部分),第49段,第6条草案的评注第(7)和(8)段。

<sup>289</sup> 与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员在《人权与环境框架原则》框架原则3的评注中(A/HRC/37/59,附件,第8和第9段)指出:

环境方面的直接歧视可包括:例如,未确保弱势群体成员能与他人有相同机会获取有关环境问题的信息、参与环境决策,或者获得针对环境损害的补救……举例而言,采矿和伐木特许权等对生态系统有不利影响的措施,如果对依赖生态系统的社群造成不成比例的严重影响,就可能产生间接歧视。

<sup>290</sup> 《公民及政治权利国际公约》,第二条。《经济社会文化权利国际公约》,第二条。《儿童权利公约》,第二条;《消除一切形式种族歧视公约》,第一条;《消除对妇女一切形式歧视公约》,第一和二条;《儿童权利公约》,第二条。

如旨在实现事实上的实质性平等的“平权行动”，<sup>291</sup> 解决歧视的结构性根源，这一点在海平面上升的情况下尤为重要，因为，正如人们普遍承认的那样，环境危机加剧了本就存在的脆弱性和歧视，并涉及阶层、性别和种族方面的社会不平等交织在一起。<sup>292</sup> 此外，由于贫困、歧视和系统性边缘化，群体、社区和个人在预测和应对环境变化的能力方面可能处于较弱的地位，从而导致一种矛盾现象，即残疾人或慢性病患者和老年人等特别脆弱的个人以及最贫困和最边缘化的社区可能最没有能力搬迁。同样，暴力侵害妇女和女童及其原因和后果问题特别报告员在其 2022 年给大会的报告中对气候变化风险如何对妇女和女童造成不成比例的影响进行了批判性评估。特别报告员警告说，海平面上升的影响不断升级，可能会加深性别不平等，因为气候变化加剧“对妇女和女童的所有形式的性别暴力，而歧视性的法律制度和治理结构以及不平等的权力分配又加剧了这种暴力行为，造成她们有限的参与渠道”，并因其相互交织的脆弱性而使包括老年妇女、少女或残疾妇女在内的特殊群体处于特殊的风险之中。<sup>293</sup> 当受影响人口决定迁移到其他国家以应对海平面上升的影响时，或当他们因其惯常居住地已不适合居住而被迫这样做时，却因其族裔、民族或社会出身而受到歧视，这种交织性也可能成为一个问题。<sup>294</sup>

## 6. 在保护受海平面上升影响的人员方面的不推回原则

233. 正如第二次问题文件<sup>295</sup>所指出的，不推回义务与保护受海平面上升影响的人员特别相关。如果这些人有资格获得难民地位，他们将根据 1951 年《关于难民地位的公约》第三十三条受到保护，不被驱回，但其中规定的例外情况除外。然而这些情况可能是例外，即一般而言，因气候变化而流离失所的人，特别是

<sup>291</sup> 若干受影响国家已经在这方面采取了重要步骤。例如，斐济政府在 2017 年强调了其所采取的地方措施，例如，建立区域妇女培训设施，用以增强农村妇女的权能，使其成为建设更具气候适应力的斐济的变革推动者，以及起草考虑到妇女需求的促进性别平等的搬迁计划 (CEDAW/C/SR.1578, 第 8 段)。2018-2030 年国家气候变化政策包括了可持续发展目标 5(性别平等)，通过采取整体经济方法增强妇女权能(见亚洲开发银行，《斐济妇女的复原力：法律和政策如何促进气候变化和灾害风险管理中的性别平等》(2022 年，马尼拉)。基里巴斯的 2019 年《灾害风险管理和气候变化法》将妇女、儿童和残疾人的需要纳入主流(A/HRC/44/15, 第 10 段)。马绍尔群岛于 2019 年通过了《性别平等法》，以实现妇女参与和促进性别平等的发展。《帕劳国家性别平等主流化政策(2018-2023 年)》于 2018 年获得批准。萨摩亚关于灾害风险管理中的性别平等政策的重点是让妇女参与灾害风险管理的所有阶段。瓦努阿图通过了重要的性别平等政策措施，其中包括《2015-2019 年国家性别平等政策》。

<sup>292</sup> 例如，消除对妇女歧视委员会通过了第 34 号一般性建议(2016 年)和第 37 号一般性建议(2018 年)，解决了妇女与环境问题之间的复杂关系，其中将农村妇女的权利与环境退化联系起来，并通过了关于气候变化背景下减少灾害风险的性别层面的一般性建议。各特别报告员也讨论了这一问题(见 A/HRC/49/53、A/77/549 和 A/HRC/52/33)。

<sup>293</sup> A/77/136, 第 23、48、53 和 54 段。

<sup>294</sup> 关于这些问题，见国际法协会国际法和海平面上升委员会即将发布的最后报告，待提交给定于 2024 年 6 月 25 日至 28 日在雅典举行的第八十一届两年期会议。

<sup>295</sup> A/CN.4/752, 第 252(b)段。

因海平面上升而流离失所的人，(原则上)不符合该《公约》第一条第(一)款(乙)项规定的标准。<sup>296</sup>

234. 然而，禁止将个人强制驱离或转移到有充分理由相信他们有可能受到不可弥补的伤害的领土，这一点在实在国际法和习惯国际法中都已确立。例如，不推回义务可以在不同的法律制度下触发，从而保护个人，无论其地位如何，不被驱逐到其生命或自由可能因面临遭受酷刑、残忍、不人道和有辱人格的待遇、<sup>297</sup> 强迫失踪、<sup>298</sup> 危害人类罪<sup>299</sup> 或任何其他严重侵犯人权和国际人道主义法的行为而受到威胁的任何领土。<sup>300</sup>

235. 各种法院、特别法庭和人权条约机构也承认，不驱逐或不遣返的义务是某些权利的一个隐含要素，与保护和实现人权的一般义务相联系。<sup>301</sup> 这一认识使这些法庭和机构能够进一步扩大不推回义务，以涵盖其他形式的虐待，包括性别暴力、<sup>302</sup> 夺公平审判权、<sup>303</sup> 死刑、<sup>304</sup> 在不人道条件下长期监禁。<sup>305</sup> 不推回

<sup>296</sup> 根据经 1967 年《议定书》修订的 1951 年《关于难民地位的公约》第一条第(一)款(乙)项，“难民”一词适用于下列情况：

任何人，由于有充分理由担心由于种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或持有某种政治见解的原因而受到迫害，不愿受该国保护；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。

<sup>297</sup> 见《禁止酷刑公约》，第三条；《美洲防止和惩处酷刑公约》(卡塔赫纳德印第亚斯，1985 年 12 月 9 日)，美洲国家组织，《条约汇编》，第 67 号，第 13 条。

<sup>298</sup> 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(2006 年 12 月 20 日，纽约)，《联合国条约汇编》，第 2716 卷，第 48088 号，第 3 页，第 16(1)条。

<sup>299</sup> 防止及惩治危害人类罪条款草案第 5 条第 1 款，(A/74/10，第 44 段)。

<sup>300</sup> 《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《第四公约》)(1949 年 8 月 12 日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 973 号，第 287 页，第 45 条。红十字国际委员会还将日内瓦四公约共同第 3 条解释为隐含了不推回义务。见红十字国际委员会，《日内瓦第一公约第 3 条评注(2016 年)》(可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/>)，第 708-716 段。

<sup>301</sup> 例如见欧洲人权法院，*Soering* 诉联合王国，第 14038/88 号申请，判决，1989 年 7 月 7 日，第 82 段；欧洲人权法院，*Jabari* 诉土耳其，第 40035/98 号申请，2000 年 7 月 11 日，第 50 段；美洲人权法院，*Tineo Pacheco* 家族诉多民族玻利维亚国，判决(初步反对、案情、赔偿和费用)，2013 年 11 月 25 日，第 135 段。人权事务委员会在 *Kindler* 诉加拿大一案(CCPR/C/48/D/470/1991)中得出了类似的结论，认为，如果《公民及政治权利国际公约》的某一缔约国将一个人驱逐到另一个管辖区，而他们根据该《公约》享有的权利有可能受到侵犯，那么该缔约国可能违反《公约》。

<sup>302</sup> 禁止酷刑委员会，*Njamba* 和 *Balikosa* 诉瑞典(CAT/C/44/D/322/2007)，第 9.5 段；人权事务委员会，*Kaba* 和 *Kaba* 诉加拿大(CCPR/C/98/D/1465/2006)，第 10.1 段；消除对妇女歧视委员会，第 32 号一般性建议(2014 年)，第 23 段。

<sup>303</sup> 欧洲人权法院，*Othman (Abu Qatada)* 诉联合王国，第 8139/09 号申请，判决，2012 年 1 月 17 日，第 235 和 258 段。

<sup>304</sup> 见人权事务委员会，法官诉加拿大(CCPR/C/78/D/829/1998)；美洲人权法院，*Wong Ho Wing* 诉秘鲁，判决(初步反对、案情、赔偿和费用)，2015 年 6 月 30 日，第 134 段。

<sup>305</sup> 例如，人权事务委员会，第 20 号一般性意见(1992 年)，第 6 段。

义务也适用于严重侵犯经济、社会和文化权利的行为，例如，存在有辱人格的生活条件的风险，<sup>306</sup> 或者患有严重疾病的个人得不到具体的医疗。<sup>307</sup> 此外，还从儿童的最大利益出发给予额外的保护；因此，国家在有充分理由相信儿童的基本权利面临真正危险时，不得将儿童带走。<sup>308</sup> 间接驱回，即将个人移送到第三国，然后再将其移送到他们可能遭受违禁虐待的领土，也同样被禁止。<sup>309</sup>

236. 因此，国际人权法规定的禁止驱回可为因海平面上升而流离失所的人员提供强有力的保护伞，特别是当他们的权利在被驱离后有可能受到侵犯时。这是人权事务委员会在 *Teitiota* 诉新西兰案中得出的结论。<sup>310</sup> 如第二次问题文件所述，该案涉及在新西兰寻求庇护的基里巴斯国民 *Ioane Teitiota* 提交的来文。他声称气候变化对他的国家的严重影响威胁到他根据《公民及政治权利国际公约》第六条第一款享有的权利，从而阻止了他被强制遣返。<sup>311</sup> 虽然委员会最终得出结论认为，将 *Teitiota* 驱逐出境并不违反《公约》，但委员会承认，如果接收国的气候变化(包括海平面上升)的影响使个人根据《公约》第 6 条(生命权)或第 7 条(免遭酷刑、不人道或有辱人格的待遇或惩罚)享有的权利遭到侵犯的风险，那么就会引发遣送国的不推回义务。<sup>312</sup> 此外委员会认为，鉴于整个国家遭遇沉入水下的极端风险，该国的生活条件甚至在风险实际发生之前就可能与有尊严地生活的权利相违背。<sup>313</sup>

237. 虽然 *Teitiota* 诉新西兰案开创的先例为保护受海平面上升影响的人员开辟了新的领域，但其他国际机构是否会采取类似的做法，以及在侵犯其他人权，特别是经济、社会和文化权利方面是否能得出同样的结论，仍有待观察。

238. 除了不驱逐或不移送的义务外，国际人权法规定的禁止驱回还包括积极义务。虽然要求各国避免将个人驱逐到另一领土而使他们面临不可弥补的伤害的风险，但也要求各国采取积极措施，既防止这种不良后果，又确保他们在该国领土停留期间的其他权利得到尊重。例如，这些措施可包括进行个别风

<sup>306</sup> 欧洲人权法院，*M.S.S.*诉比利时和希腊，第 30696/09 号申请，判决，2011 年 1 月 21 日，第 367 段。

<sup>307</sup> 见人权事务委员会，*C* 诉澳大利亚(CCPR/C/76/D/900/1999)；欧洲人权法院，*Pavilovili* 诉比利时，第 41738/10 号申请，判决，2016 年 12 月 13 日，第 168 段。

<sup>308</sup> 美洲人权法院，关于“移民和(或)需要国际保护的儿童的权利和保障”的 OC-21/14 号咨询意见(应阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭的要求)，2014 年 8 月 19 日，第 229 段；儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 27 段。

<sup>309</sup> 美洲人权法院，OC-21/14 号咨询意见(见上文脚注 308)，第 120 段。

<sup>310</sup> CCPR/C/127/D/2728/2016。

<sup>311</sup> A/CN.4/752，第 375-382 段。

<sup>312</sup> CCPR/C/127/D/2728/2016，第 9.11 段。

<sup>313</sup> 同上。

险评估的义务，<sup>314</sup> 或接纳寻求保护者的义务，<sup>315</sup> 甚至为他们发放临时居留证的义务。<sup>316</sup> 各国还必须采取适当的保护措施，防止任意拘留和可能导致驱回的非国家行为体的行为。最后，可能还需要一套积极措施，这取决于不推回义务所保障的权利。<sup>317</sup>

239. 正如秘书处备忘录所指出的，<sup>318</sup> 既然对不推回原则的更广泛的理解不仅包括遣返，而且包括驱逐，那么关于驱逐外国人的条款草案也就与本专题特别相关。

## 7. 《安全、有序和正常移民全球契约》和其他软法律文书有关保护因海平面上升而流离失所者的准则

240. 移民人权特别报告员表示，移民应成为对气候变化的一项重要应变战略，并且移民一直是适应不断变化的环境的一种传统应对机制，如果得到妥善管理，移民可以成为应对气候变化的解决办法。<sup>319</sup>

241. 第二次议题文件中已经讨论了关于难民、境内流离失所者和移民的国际法对受海平面上升影响的人的适用性，<sup>320</sup> 包括对下列《坎帕拉公约》等硬法律文书，或软法律文书的分析，例如《安全、有序和正常移民问题全球契约》、<sup>321</sup> 《难民问题全球契约》、<sup>322</sup> 《关于境内流离失所问题指导原则》和南森倡议之《保护跨境流离失所者议程》<sup>323</sup> 等。

242. 第二次问题文件还提请注意其他有用的文件，如国际法协会《关于在海平面上升情况下保护流离失所者的悉尼原则宣言》。<sup>324</sup> 其他较近期的相关举措包括卡尔多中心气候流动原则。<sup>325</sup> 这些原则以证据为基础，并以良好做法为依

<sup>314</sup> 这一评估必须考虑到接收国的一般情况和个人的个别情况。见美洲人权法院，OC-21/14 号咨询意见(见上文脚注 308)，第 210 段；欧洲人权法院，*Pavlovili* 诉比利时(见上文脚注 307)，第 205 段。另见关于防止及惩治危害人类罪条款草案第 5 条第 2 款(A/74/10，第 44 段)。

<sup>315</sup> 美洲人权法院关于“庇护制度及其在美洲保护制度中被承认为一项人权(《美洲人权公约》第 5、22.7 和 22.8 条相对于第 1(a)条的解释和范围)”的 OC-25/18 号咨询意见(应厄瓜多尔要求)，2018 年 5 月 30 日，第 190 段；欧洲人权法院，*M.K.* 等人诉波兰，第 40503/17、42902/17 和 43643/17 号申请，判决，2020 年 7 月 23 日，第 178 段。

<sup>316</sup> 例如见禁止酷刑委员会，*Aemei* 等人诉瑞士(CAT/C/18/D/34/1995)。

<sup>317</sup> 欧洲人权法院，*Tarakhel* 诉瑞士，第 29217/12 号申请，判决，2014 年 11 月 4 日，第 120 段。

<sup>318</sup> A/CN.4/768，第 53 段。

<sup>319</sup> A/77/189，第 38 段。

<sup>320</sup> A/CN.4/752，第 262-283 段。

<sup>321</sup> 大会第 73/195 号决议，附件。

<sup>322</sup> A/73/12(Part II)，经大会 2018 年 12 月 17 日第 73/151 号决议确认。

<sup>323</sup> 南森倡议，《保护跨境流离失所者议程》(见上文脚注 162)。

<sup>324</sup> 国际法协会，第 6/2018 号决议，附件，《第七十八届会议报告》(见上文脚注 163)，第 35 页。

<sup>325</sup> Jane McAdam 和 Tamara Wood，新南威尔士大学卡尔多国际难民法中心，《新南威尔士大学法律与司法：关于气候迁移的卡尔多中心原则》，2023 年 11 月 16 日。

据。其中的建议并不是指令性的，在气候流动性方面并无放之四海而皆准的办法。相反，它们构成了一个工具包，可以根据具体情况进行调整。卡尔多中心的原则涉及广泛的法律、政策和实践，可以影响那些想要留在家里的人以及那些想要搬迁的人。这些战略是整体性的、相互关联的、全面的和适应性强的，涉及所有形式的流动：流离失所、移民、疏散和计划搬迁，以及不流动。

243. 在第二次问题文件<sup>326</sup>的分析基础上，本节进一步扼要关注《移民全球契约》。《全球契约》是一项 2018 年通过的经国际谈判达成的不具约束力的协定，以全面的方式处理移民问题，以与以往协定<sup>327</sup>相比具有创新性的方式纳入因海平面上升而流离失所的人。《全球契约》载有各国和其他利益攸关方在处理气候移民问题时的相关准则，其中包括受海平面上升影响的人员的移民。

244. 《全球契约》专门涉及气候移民问题，第一次提及出现在第 2 段，其中申明以《联合国气候变化框架公约》、《巴黎协定》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》等文书为基础。合作框架的目标 2 和目标 5 进一步确认了气候移民问题，其中明确提到海平面上升以及气候变化的其他不利影响。<sup>328</sup>此外，目标 23 涉及国际合作的必要性，本文件下文将讨论这一问题。

245. 目标 2 涉及尽量减少迫使人们离开原籍国的不利驱动因素和结构性因素，而气候变化被确认为移民的重要驱动力。根据《全球契约》，各国承诺确保不断恶化的环境不会迫使人们通过非正常移民前往他乡谋生，包括通过促进实施《巴黎协定》，<sup>329</sup>通过投资于气候变化和增强适应力，<sup>330</sup>以及通过加强预警系统。<sup>331</sup>

246. 在“自然灾害、气候变化的不利影响和环境退化”的副标题下提出了一系列行动，包括加强联合分析和信息共享、<sup>332</sup>制定适应和复原战略、<sup>333</sup>将流离失所考虑整合到备灾战略中、<sup>334</sup>协调解决受影响人员的脆弱性的办法和机制<sup>335</sup>以及通过考虑国家主导的协商进程提出的建议发展协调一致的办法以解决灾害背景下的移民流动。<sup>336</sup>

<sup>326</sup> A/CN.4/752，第 280-283 段。

<sup>327</sup> 见 <https://disasterdisplacement.org/perspectives/the-global-compact-for-migration-a-breakthrough-for-disaster-displaced-persons-and-the-beginning-of-a-long-process/>。

<sup>328</sup> 大会第 73/195 号决议，附件，第 18(1)和 21(h)段。

<sup>329</sup> 同上，第 18(a)段。

<sup>330</sup> 同上，第 18(b)段。

<sup>331</sup> 同上，第 18(c)段。

<sup>332</sup> 同上，第 18(h)段。

<sup>333</sup> 同上，第 18(i)段。

<sup>334</sup> 同上，第 18(j)段。

<sup>335</sup> 同上，第 18(k)段。

<sup>336</sup> 同上，第 18(l)段。

247. 将这一副标题列入目标 2 这一具体确认构成了处理气候移民问题的重要一步。在通过《全球契约》之后国际社会首次作出具体承诺，不仅要应对灾害和气候变化这一移民驱动因素，而且还要保护那些因这类事件而被迫离开自己国家的人。

248. 目标 5 涉及增加正常移民途径的可用性和灵活性，包括具体提及因自然灾害和气候变化的不利影响而流离失所的移民；提出的行动包括发展或加强现有的国家或区域实践，以接纳或留住因突发自然灾害和其他危险情况而被迫离开原籍国的移民；<sup>337</sup> 以及开展合作，为因气候变化和海平面上升等不利影响而被迫离开原籍国的移民查明、制定和加强解决办法，包括在无法采取适应措施或无法返回原籍国时，设计有计划的搬迁和签证办法。<sup>338</sup>

249. 目标 23 也提到气候变化，即未安全、有序和正常移民而加强国际合作和全球伙伴关系。提出的行动包括加大国际和区域合作以便在因气候变化和灾害等原因造成有系统的非正常移民的地区加快执行《2030 年可持续发展议程》的国际协定。<sup>339</sup> 将在下文讨论国际合作原则。

#### 8. 难民法范围内的补充保护对受海平面上升影响的人员的适用性

250. 补充保护是指通过发放签证，向不推回义务覆盖范围内但没有资格获得难民地位的非公民提供的保护。<sup>340</sup> 自 1951 年《关于难民地位的公约》通过以来，不推回原则已发展成为国际法中的一个概念，现已列入该公约范围之外的国际人权条约。例如，《禁止酷刑公约》(第 3 条)明确禁止推回，《公民及政治权利国际公约》(第 6 和 7 条)和其他人权条约暗含与生命权有关的不推回义务。<sup>341</sup> 虽然生命权以及不遭受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利是与不推回义务相关的主要权利，但可能还有其他权利。因此，补充保护的作用

<sup>337</sup> 同上，第 21(g)段。

<sup>338</sup> 同上，第 21(h)段。

<sup>339</sup> 同上，第 39(b)段，关于《2030 年可持续发展议程》，见大会 2015 年 9 月 25 日第 70/1 号决议。

<sup>340</sup> 见 Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson, eds., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003)。

<sup>341</sup> 《世界人权宣言》，第三条；《儿童权利公约》第六条；《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)(1950 年 11 月 4 日，罗马)，联合国，《条约汇编》，第 213 卷，第 2889 号，第 221 页，第 2 条；《美洲人权公约》(《哥斯达黎加圣何塞公约》)(1969 年 11 月 22 日，圣何塞)，同上，第 1144 卷，第 17955 号，第 123 页，第 4 条；《非洲人权和民族权宪章》(1981 年 6 月 27 日，内罗毕)，同上，第 1520 卷，第 26363 号，第 217 页，第 4 条；《阿拉伯人权宪章》，2004 年 5 月于突尼斯在阿拉伯国家联盟第 16 届首脑会议上通过(CHR/NONE/2004/40/Rev.1；修订更新版(2004 年 5 月 22 日和 23 日，突尼斯)，见 *Boston University International Law Journal*, vol. 24, No. 2 (2006), p. 147)，第 5 条。人权事务委员会在 *Ahani* 诉加拿大案(CCPR/C/80/D/1051/2002) 和人权事务委员会第 31 号一般性意见(2004 年)第 12 段中确认了生命权方面的不推回义务。另见儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 27 段。

是保护需要保护但不属于 1951 年公约项下相对狭窄的保护理由的非公民，使其免于在原籍国遭受严重侵犯人权行为。<sup>342</sup>

251. 对于与海平面上升等环境影响相关的补充保护要求，相关测试涉及可能对回返人员造成何种损害，这意味着确定有关国家是否能够或愿意减轻损害。一般而言，似乎必须满足若干标准：生命面临的风险必须是实际的或紧迫的；损害必须影响到申请人个人，而不是对整个社会构成威胁；虽然已证明对健康有长期影响的环境污染可能构成足够威胁，但必须有充分证据表明有害数量的污染物已经或将会进入人类环境；假设风险不足以构成对生命权的侵犯；若不存在实际或紧迫的威胁，对公共政策提出质疑的案件将被视为不可受理。关于《欧洲人权公约》第 2 条所载的欧洲区域对生命权的保护，气候变化引起的对生命权的威胁不太可能有助于申请人获得补充保护，因为对这项权利的侵犯以及由此产生的补充保护取决于一个要件，即原籍国应对不力，环境损害是由该国造成或实施的，而且该国的行动负担必须合理。就海平面上升而言，基于不受残忍、不人道或有辱人格待遇的权利而提出的诉求同样难以成立，因为补充保护的要件已被仔细限定，除非在最特殊的情况下，仅因一个国家缺乏资源，不构成补充保护的理由于。

252. 在上文讨论的 *Teitiota* 诉新西兰案中可以看到许多这种问题，在该案中，国内法院驳回了 *Teitiota* 提出的补充保护诉求，而人权事务委员会则确认，尽管这不是审理中的案件事由，但当接收国境内气候变化(包括海平面上升)的影响可能让个人根据《公民及政治权利国际公约》第 6 条(生命权)或第 7 条(不遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利)享有的权利受到侵犯时，派遣国的不推回义务就会被触发。<sup>343</sup>

253. 因此，虽然补充保护可以为不符合《关于难民地位的公约》各项要求的申请人提供庇护途径，但这一机制目前似乎并没有为因海平面上升而流离失所者提供一个令人信服的救济途径。然而，当海平面上升的影响正在显现，生命权、人格完整受到尊重权或其他权利面临受到侵犯的真实风险时，补充保护可以成为一个更有前景但仍然有限的途径。

254. 在区域一级，《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》和《关于难民的卡特赫纳宣言》对“难民”一词采用了较为宽泛的定义，因而更有可能对因气候变化(包括海平面上升)而流离失所者适用难民地位并提供保护。<sup>344</sup>

<sup>342</sup> Nicole Dicker 和 Joanna Mansfield, “填补保护空白：加拿大、墨西哥和澳大利亚补充保护的当前趋势”，《难民研究新问题》，第 238 号研究文件(联合国难民事务高级专员(难民署)，2012 年，日内瓦)，第 2 页，援引联合国难民事务高级专员方案执行委员会常设委员会关于通过补充保护形式等方式提供国际保护的会议文件(2005 年 6 月 2 日)，可查阅 <https://www.unhcr.org/media/providing-international-protection-including-through-complementary-forms-protection>，第 21 段。

<sup>343</sup> CCPR/C/127/D/2728/2016，第 9.11 段。

<sup>344</sup> A/77/189，第 20 段。《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》(1969 年 9 月 10 日，亚的斯亚贝巴)，联合国，《条约汇编》，第 1001 卷，第 14691 号，第 45 页。

255. 秘书处编写的备忘录指出，国际法委员会在其关于驱逐外国人的工作中也使用了更宽泛的难民定义。<sup>345</sup>

#### 9. 人道主义签证和类似行政政策，以保护受海平面上升影响的人员

256. 人道主义途径是各国为加快移民程序和为寻求国际保护的特定个人提供更安全路线而采取的一套政策和行政措施。对于因武装暴力、内乱、外国占领<sup>346</sup>以及地震、洪水和其他灾害<sup>347</sup>而流离失所者，特别是在大规模流离失所时，人道主义途径也被用于为他们提供入境和居留便利。然而在实践中，这些措施的执行情况差别很大。例如，尽管人道主义签证通常是在进入东道国之前由领事和外交部门签发，但也可以在个人抵达时签发，或者有关个人甚至直接被免除签证要求。

257. 此外，在转变为特别许可证后，人道主义途径有助于使那些虽不符合难民地位但无法返回其国籍国或惯常居住地国的人员居留正常化。这些措施使个人能够获得基础的基本权利，同时避免社会边缘化和排斥。这些措施还可以促进移民的家庭团聚，帮助实现家庭生活权和儿童的最大利益。

258. 许多国家以不同形式采取这些政策，其中包括阿根廷、<sup>348</sup> 澳大利亚、<sup>349</sup> 奥地利、<sup>350</sup> 多民族玻利维亚国、<sup>351</sup> 巴西、<sup>352</sup> 哥伦比亚、<sup>353</sup> 哥斯达黎加、<sup>354</sup> 克

<sup>345</sup> A/CN.4/768，第 80 段。

<sup>346</sup> 阿根廷、巴西、法国和瑞士等国已出台人道主义签证计划，以便利来自阿拉伯叙利亚共和国的难民和寻求庇护者入境(难民署，“通过叙利亚难民接纳途径在全球分担责任”，2016年3月23日，第8页)。同样，欧洲联盟若干成员国、联合王国和美国也通过了人道主义接纳方案，以加快处理乌克兰难民和寻求庇护者的入境和居留。

<sup>347</sup> 例如，在 2010 年海地地震和随后爆发的霍乱之后，一些拉丁美洲国家向海地国民发放了人道主义签证。以后将对原则上没有资格获得难民保护的委内瑞拉玻利瓦尔共和国国民采取相似措施。

<sup>348</sup> Decree No. 616/2010 of 6 May 2010 on regulations implementing the Migration Act (Act No. 25.871) (as amended), annex, art. 23 (m).

<sup>349</sup> Migration Regulations 1994, compilation No. 251, vol. 1 (20 December 2023), schedule 1, items 1223C and 1402.

<sup>350</sup> Federal Act concerning the granting of asylum (2005 Asylum Act), 23 December 2020, sect. 3 (a).

<sup>351</sup> Migration Act (Act No. 370), 8 May 2013, art. 30 (4).

<sup>352</sup> Migration Act (Act No. 13.445), 24 May 2017, art. 14 (c).

<sup>353</sup> Resolution No. 1272 of 28 July 2017，实施外交部 2017 年 7 月 25 日第 5797 号决议出台的特别居留许可，并规定向委内瑞拉玻利瓦尔共和国国民发放此种许可的程序。

<sup>354</sup> General Act on Migration (Act No. 8764), 1 September 2009, arts. 6 (6) and 94 (12).

罗地亚、<sup>355</sup> 厄瓜多尔、<sup>356</sup> 芬兰、<sup>357</sup> 法国、<sup>358</sup> 危地马拉、<sup>359</sup> 洪都拉斯、<sup>360</sup> 意大利、<sup>361</sup> 牙买加、<sup>362</sup> 墨西哥、<sup>363</sup> 尼加拉瓜、<sup>364</sup> 巴拿马、<sup>365</sup> 秘鲁、<sup>366</sup> 波兰、<sup>367</sup> 葡萄牙、<sup>368</sup> 俄罗斯联邦、<sup>369</sup> 瑞士<sup>370</sup> 和乌拉圭。<sup>371</sup>

259. 然而，必须强调，由于接纳外国国民原则上是各国国内司法管辖范围内的事项，签发人道主义签证或采取有利于非国民的类似行政措施本身并不是一项国际义务。<sup>372</sup>

260. 虽然人道主义途径通常是按照有关国家的国家立法实施，但也一直存在协调这方面国际行动的努力。例如，如上文所述，作为《移民问题全球契约》项下为加强正常移民途径可用性而作出的规范性承诺的一部分，《全球契约》规定的行动包括制定或借鉴现有国家和区域做法，允许因“突发自然灾害和其他危险情况”而被迫离开原籍国的移民入境和停留。<sup>373</sup> 这些做法应当包括，在移民无法适应或无法返回原籍国的情况下，例如提供“人道主义签证、私人担保、儿童受教育的机会和提供临时工作许可证”。<sup>374</sup> 此外，如果个人因“缓发自然灾害、气候变化不利影响和环境退化，如荒漠化、土地退化、干旱和海平面上升”

<sup>355</sup> Act on International and Temporary Protection (as amended), 1 January 2018, art. 3 (1).

<sup>356</sup> Organic Act on Human Mobility, 6 February 2017, arts. 57, 58 and 66 (5).

<sup>357</sup> Aliens Act (Act No. 301/2004 of 30 April 2004) (as amended), sect. 52.

<sup>358</sup> Order No. 2020-1733 of 16 December 2020 on the legislative part of the Code on the Entry and Stay of Aliens and the Right to Asylum, arts. L. 425-1 to L. 425-10.

<sup>359</sup> Migration Code (Decree No. 44-2016), 18 October 2016, art. 68.

<sup>360</sup> Migration and Aliens Act (Decree No. 208-2003), 3 March 2004, art. 39 (13).

<sup>361</sup> Legislative Decree No. 142, 18 August 2015, art. 17.

<sup>362</sup> Refugee Policy, 11 March 2009, paras. 12 (a) (iii) and (b) and 13 (f).

<sup>363</sup> Refugees and Complementary Protection Act, 27 January 2011, art. 2 (IV).

<sup>364</sup> General Act on Migration (Act No. 761), 6 July 2011, art. 220.

<sup>365</sup> Decree-Law No. 3 of 2008, 22 February 2008, arts. 6 (9) and 18.

<sup>366</sup> Legislative Decree on Migration (Legislative Decree No. 1350), 7 January 2017, art. 29.2 (k).

<sup>367</sup> Act on Foreigners, 12 December 2013, art. 16 (4).

<sup>368</sup> Act No. 23/2007, 4 July 2007, art. 68.

<sup>369</sup> Federal Act No. 114-FZ on the procedure for exiting and entering the Russian Federation, 15 August 1996, art. 25 (7).

<sup>370</sup> Order on entry and the granting of visas (No. 142.204), 15 August 2018, art. 4 (2).

<sup>371</sup> Migration Act (Act No. 18.250), 17 January 2008, arts. 34, 43 and 44.

<sup>372</sup> 例如，除非这是不推回义务所要求采取的积极措施。

<sup>373</sup> 大会第 73/195 号决议，附件，第 21(g)段。

<sup>374</sup> 同上，第 21(g)段。

而被迫离开原籍国，<sup>375</sup> 《移民问题全球契约》规定的行动包括合作发现、制定并加强解决办法，包括在移民不可能适应或返回原籍国的情况下“制定有计划的异地安置和签证备选办法”。<sup>376</sup> 同样，《难民问题全球契约》提及了帮助因自然灾害而被迫流离失所者的各种措施，同时考虑到适用的国家法律和区域文书，并酌情考虑到“临时保护和人道主义居留安排”等做法。<sup>377</sup>

261. 同样，拉丁美洲和加勒比的举措一直在重申该区域在管理向未必符合难民地位但却需要国际保护的个人的发放人道主义签证方面的良好做法。其中包括2004年《墨西哥宣言和行动计划》，<sup>378</sup> 特别是其中确立的区域性重新安置团结方案，以及2014年《巴西宣言和行动计划》。<sup>379</sup>

262. 因此，可以利用人道主义安排为受海平面上升影响的人员建立正常的入境和居留途径，甚至在他们的社区变得完全不适合居住之前就这样做。尽管各国可能会调整其现有的基于人道主义理由而允许非国民入境并居留的国家法律框架，以覆盖逃离海平面上升影响的人员，但需要建立在国际合作基础上、更可预测和协调一致的解决办法。例如，可以通过双边和区域性流动协定，包括促进劳工移民和教育来实现此等解决办法。

263. 如上文所述，一个例子是最近作为澳大利亚-图瓦卢睦邻友好联盟的一部分而通过的条约。<sup>380</sup> 这项双边条约的第3.1条规定，为图瓦卢国民提供一条特殊的人员流动途径，便利其前往澳大利亚生活、学习、工作并获得公共卫生和家庭支助服务。

#### 10. 在海平面上升情况下避免无国籍状态的工具

264. 无国籍问题长期以来一直是国际社会关切的对象。1930年《关于国籍法冲突的若干问题的海牙公约》<sup>381</sup> 是第一个旨在避免国籍法正面和负面冲突影响

<sup>375</sup> 同上，第21(h)段。

<sup>376</sup> 同上，第21(h)段。

<sup>377</sup> A/73/12(第二部分)，第63段。

<sup>378</sup> Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen the International Protection of Refugees in Latin America (Mexico City, 16 November 2004).

<sup>379</sup> Brazil Declaration: A Framework for Cooperation and Regional Solidarity to Strengthen the International Protection of Refugees and Displaced and Stateless Persons in Latin America and the Caribbean, and Brazil Plan of Action: A Common Road Map to Strengthen Protection and Promote Sustainable Solutions for Refugees and Displaced and Stateless Persons in Latin America and the Caribbean within a Framework of Cooperation and Solidarity (Brasilia, 3 December 2014).

<sup>380</sup> 可查阅 <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>。

<sup>381</sup> 《关于国籍法冲突的若干问题的公约》(1930年4月12日，海牙)，国际联盟，《条约汇编》，第179卷，第4137号，第89页。

的多边协定，其中纳入了避免和减少无国籍状态的规范性承诺。<sup>382</sup> 虽然该《公约》确认对国家对在国籍问题上的酌处权作出限制，但这些限制主要立足于对国家间关系产生影响的因素，而非对个人本身的保护。当时，国际层面上缺乏对个人的关注，国籍的重要性在很大程度上限于行使外交保护，而外交保护过去且现在显然仍被视为一项国家权利。<sup>383</sup> 1930年《海牙公约》建立的制度后来得到以下补充：承认拥有国籍的权利，<sup>384</sup> 1954年《关于无国籍人地位的公约》，1961年《减少无国籍状态公约》(旨在长远防止和减少无国籍状态)以及区域安排。

265. 还值得回顾的是，国际法委员会在 2006 年关于外交保护的条款草案中，以国际法逐渐发展的方式，在草案第 8 条中扩大了外交保护范围，将无国籍人和难民包括在内。<sup>385</sup>

266. 因此，如果说过去没有国籍被视为侵蚀国家利益的技术问题，那么今天已经广泛认识到无国籍状态与行使人权之间的交叉关系。当正式国籍是行使某些人权的先决条件，则无国籍状态可能会妨碍这些权利的充分享有和实现。所有三个区域人权法院都在一定程度上重申了这种相互关系。例如，在 *Yean 和 Bosico 儿童诉多米尼加共和国* 一案中，美洲人权法院得出结论认为，无国籍儿童被留在法律困境中，因为他们不具有得到承认的“法律人格”，也无法获得《美洲人权公约》规定的基本权利。<sup>386</sup> 非洲人权和民族权利法院在 *Pennessis 诉坦桑尼亚共和国* 一案中得出了类似结论，其中指出，国籍权是“人格尊严的一个基本方面”。<sup>387</sup> 同样，欧洲人权法院在 *Ramadan 诉马耳他* 案中指出，任意拒绝国籍在某些情况下可能导致侵犯一个人私生活和家庭生活受到尊重的权利。<sup>388</sup>

<sup>382</sup> 见序言：“因此承认人类在这一领域内所应努力向往的理想是消灭一切无国籍及双重国籍的现象”。另见《关于无国籍的特别议定书》(1930年4月12日，海牙)，联合国，《条约汇编》，第2252卷，第40153号，第435页。

<sup>383</sup> 正如常设国际法院在 *马夫罗马蒂斯在巴勒斯坦的特许权案* 中得出的以下结论：“事实上，一个国家接管其某一国民的案件，代表国民诉诸外交行动或国际司法诉讼，就是在申明该国自身的权利，即该国以其国民身份确保国际法规则得到尊重的权利。”见常设国际法院，*马夫罗马蒂斯在巴勒斯坦的特许权案*，第2号判决书，1924年，常设国际法院，汇编A，第2号，第12页。另见外交保护条款草案，条款草案第2条，《2006年……年鉴》，第二卷，第二部分，第49段。

<sup>384</sup> 《世界人权宣言》，第十五条。

<sup>385</sup> 《2006年……年鉴》，第二卷，第二部分，第49段。

<sup>386</sup> *Inter-American Court of Human Rights, Yean and Bosico children v. Dominican Republic, Judgment (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs)*, 8 September 2005, para. 180.

<sup>387</sup> *African Court on Human and Peoples' Rights, Pennessis v. United Republic of Tanzania, Application No. 013/2015, Judgment (Merits and Reparations)*, 28 November 2019, para. 87.

<sup>388</sup> *European Court of Human Rights, Ramadan v. Malta, Application No. 76136/12, Judgment*, 21 June 2016, para. 84.

267. 还结合儿童获得国籍的权利审视无国籍状态。在 *D.Z.诉荷兰案* 中，人权事务委员会认定，荷兰在其民事登记记录中作出“国籍不明”标注，违反了《公民及政治权利国际公约》第二十四条第三款规定的儿童国籍权。<sup>389</sup> 人权事务委员会指出，该措施使得这名儿童无法作为无国籍儿童获得国际保护，也让他没有希望获得国籍。<sup>390</sup>

268. 正如国际法委员会在其关于这一问题的早期报告中所指出的，<sup>391</sup> 无国籍状态往往是国籍法冲突的产物，特别是与因出生而获得国籍的出生地主义与血统主义标准、剥夺国籍、国家继承和父母地位改变有关的冲突。

269. 如第二次问题文件所述，<sup>392</sup> 尽管在一个国家失去其国家地位和领土这一最糟糕的情形下，海平面上升可能造成新增的无国籍风险，但受海平面上升影响的人员可能在这种情况下发生之前很久或无论如何都可能成为无国籍人。因气候变化的影响导致流离失所者缺乏具体的法律地位，加上世界各地相互冲突的国籍法，可能会给由于海平面上升而被迫离开其国籍国或惯常居住地的人造成切实的无国籍风险。例如，根据某些国家的国籍法，儿童可能因其父母的非正常移民身份而无法获得其出生地国的国籍。同样，如果父母的原籍国遵守出生地原则或其变体，则父母可能无法将其国籍传给子女。可能出现受海平面上升影响的自然人因在外国定居而失去其国籍但不一定能获得该外国国籍的情况。因此，在制定海平面上升的适应措施时，应当考虑到这些实际问题。<sup>393</sup>

270. 在海平面上升的背景下避免无国籍状态的措施应包括提供法律途径，允许跨境流离失所者入境和居留，以及调整国籍法和行政做法以避免无国籍风险，方式包括防止歧视性措施，加快出生登记，实施确定无国籍状态的程序并为不取得国籍就会成为无国籍人的自然人取得国籍提供便利。

#### 11. 国际合作原则是确保保护受海平面上升影响人员的关键<sup>394</sup>

271. 合作原则的精髓见于《联合国宪章》，根据《宪章》，联合国的宗旨包括采取有效的集体措施以维持国际和平与安全，并促成国际合作，以解决属于经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题。<sup>395</sup> 各国在许多场合重申承诺开展国际合作。1970 年《关于各国依照联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原

<sup>389</sup> 人权事务委员会，*D.Z.诉荷兰案* (CCPR/C/130/D/2918/2016)，第 8.5 段。

<sup>390</sup> 同上。另见人权事务委员会，第 17 号一般性意见(1989 年)，第 5 段。

<sup>391</sup> 见《1952 年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/50 号文件，第 3 页，附件三，第 17-19 页。

<sup>392</sup> A/CN.4/752，第 196、200、252、398 和 419 段。

<sup>393</sup> 一般见 Michelle Foster 等人，“The future of nationality in the Pacific: preventing statelessness and nationality loss in the context of climate change”，May 2022。

<sup>394</sup> 本节借鉴了国际法协会的国际法和海平面上升问题委员会的工作，加尔旺·特莱斯女士也是该委员会成员。见该委员会即将发布的最后报告。该报告将在定于 2024 年 6 月 25 日至 28 日于雅典举行的第八十一届会议上提交。

<sup>395</sup> 《联合国宪章》，第一条，第一项和第三项。

则宣言》认为合作是国际法的七项基本原则之一。<sup>396</sup> 合作确实一再被视为全球当务之急。2015年，随着大会通过《2030年可持续发展议程》，各国在其中强调指出需要在通向可持续发展的道路上开展合作，各项可持续发展目标都体现了国际合作。<sup>397</sup> 在2020年纪念联合国成立75周年之际，各国再次承认需要加强国际合作。<sup>398</sup>

272. 为实现人权而合作的义务正在发挥日益重要的作用，特别是当气候变化的影响削弱了受影响国履行保护权利和实现权利这项持久义务的能力时，合作义务益发重要。合作义务在国际人权法中根深蒂固。《世界人权宣言》指出，人人有权享受“[其]个人尊严和人格自由发展所必需之经济、社会及文化各种权利之实现：此种实现之促成，端赖国家措施与国际合作……”（第二十二条），并有权享受“本宣言所载权利与自由可得全部实现之……国际秩序”（第二十八条）。

《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款规定，要求每一缔约国“尽其资源能力所及，各自并藉国际协助与合作，特别在经济与技术方面之协助与合作采取种种步骤，务期以所有适当方法，……逐渐使本公约所确认之各种权利完全实现”。该《公约》还引致缔约国在科学和文化领域开展合作的义务（第十五条第四款）以及确保人人享有免于饥饿的权利（第十一条）。该《公约》提及了提供国际援助与合作的各种方式，从而指明在公约范围内最低限度的积极行动。

273. 在联合国法律框架内将国际合作制度化，反映了认同合作在国际法律关系中具有中心地位的共识，也证实各国进行相互接触的一般性义务确实存在。此外，在国际法的相关专门领域，如国际灾害法，现有协定对此种合作的含义作出了具体规定，<sup>399</sup> 如承诺与其他国家和相关行为体交流信息并进行沟通，<sup>400</sup> 包括提供预警以及提供科学和技术援助。<sup>401</sup> 另一类合作行为涉及做出安排以便利提供必要的救灾人员、用品和设备，并在灾害发生后实际提供援助。<sup>402</sup> 关于这一领域的其他文书，特别是《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》强调国际合作的重要性，<sup>403</sup> 具体指出“发展中国家需要通过国际合作和全球发展伙伴关系以及

<sup>396</sup> 大会1970年10月24日第2625(XXV)号决议，附件。

<sup>397</sup> 大会第70/1号决议。

<sup>398</sup> 大会2020年9月21日第75/1号决议，第6和18段。

<sup>399</sup> 关于合作义务的分析，见A/CN.4/652，第79-116段。

<sup>400</sup> 例如见，《关于为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》（1998年6月18日，坦佩雷），联合国，《条约汇编》，第2296卷，第40906号，第5页；《核事故或辐射紧急情况援助公约》（1986年9月26日，维也纳），同上，第1457卷，第24643号，第133页；《民防援助框架公约》（2000年5月22日，日内瓦），同上，第2172卷，第38131号，第213页。

<sup>401</sup> 关于这方面最详细的例子之一，见Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Agreement on Disaster Management and Emergency Response (Vientiane, 26 July 2005), *ASEAN Documents Series 2005*, p. 157, arts. 18 and 19.

<sup>402</sup> 关于应对灾难时合作形式的有用概述，见关于发生灾害时的人员保护的条款草案及其评注，《2016年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第48和49段。

<sup>403</sup> 大会第69/283号决议，附件二，第38、40、41和46段。

持续的国际支持来获得更好的实施手段，包括及时获得充足和可持续的资源，以加强自身减少灾害风险的努力”。<sup>404</sup> 《仙台框架》继而强调指出国际组织，包括联合国和其他国际性和区域性组织、国际性和区域性金融机构以及参与减少灾害风险的捐助机构提供的支持对于实施该框架及其优先事项的重要性。<sup>405</sup>

274. 关于发生灾害时的人员保护的条款草案题为“合作的义务”的条款草案第 7 条行文如下：“适用本条款草案时，各国应酌情相互合作，并与联合国、红十字与红新月运动各组成部分及其他援助方合作。”<sup>406</sup>

275. 除了国际合作在发生灾害时的人员保护方面具有相关性外，秘书处备忘录还着重提及了国际法委员会以前开展工作的其他专题，这些专题进一步提及国际合作问题，包括紧急情况下的国际合作问题。<sup>407</sup>

276. 在海平面上升及其对人口流动的影响方面，如上所述，《移民问题全球契约》突出强调的合作作用变得特别重要。《移民问题全球契约》的意图之一是“推动安全、有序和正常移民，并通过开展国际合作……来减少非正常移民的发生及其负面影响”，<sup>408</sup> 并促进“所有移民问题相关行为体之间的国际合作，同时承认没有哪一个国家能够单独解决移民问题”。<sup>409</sup> 这种合作采取多种形式，包括下列各项：

(a) 合作开展研究，编写研究报告并进行问卷调查；<sup>410</sup>

(b) 合作尽量减少迫使人们离开原籍国的不利驱动因素和结构性因素，例如通过以下方式：

(一) 加强信息的联合分析和共享；

(二) 做好预警准备、应急计划和疏散计划；

(三) 协调并制定各种办法和机制，确保受自然灾害影响的人员有机会获得满足其基本需要的人道主义援助，同时确保他们的权利得到充分尊重，从而解决他们的脆弱性；<sup>411</sup>

<sup>404</sup> 同上，第 38 段。

<sup>405</sup> 同上，第 48(b)段。

<sup>406</sup> 《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48 段。

<sup>407</sup> [A/CN.4/768](#)，第 81-120 段。

<sup>408</sup> 大会第 73/195 号决议，附件，第 11 段。

<sup>409</sup> 同上，第 7 段。

<sup>410</sup> 同上，第 17(k)段。

<sup>411</sup> 同上，第 18(h)、(j)和(k)段。

- (c) 开展合作，增加正常移民途径的可用性和灵活性，例如通过以下方式：
- (一) 制定基于人权和促进性别平等的双边、区域和多边劳工流动协定；
  - (二) 通过国际和双边合作安排，促进区域和跨区域劳工流动；
  - (三) 查明、制定和加强解决办法，帮助因缓发自然灾害、气候变化的不利影响和环境退化而被迫离开原籍国且无法适应或不可能返回原籍国的移民，包括制定有计划的异地安置和签证备选办法。<sup>412</sup>

目标 23 侧重于加强国际合作和全球伙伴关系，促进安全、有序和正常移民，包括“按照国家优先事项、政策、行动计划和战略，通过整体政府和全社会办法，……提供财政和技术援助”。<sup>413</sup>

277. 国际合作也已载入一般环境法。<sup>414</sup> 随着时间推移，合作义务已演变成国际环境法规定的一系列具体义务，包括国家间的信息交流、科学研究和系统观测、事前通知、<sup>415</sup> 协商、事先知情同意、紧急情况通知或紧急援助以及联合环境影响评估。<sup>416</sup> 联合国环境与发展会议于 1992 年通过的宣言中所载的共同但有区别的责任原则，对于在这一领域开展合作努力至关重要。<sup>417</sup>

278. 1992 年通过的《联合国气候变化框架公约》以及一般性的国际气候变化制度是围绕着国际社会依照共同但有区别的责任原则承担集体责任的理念发展起来的。在气候变化制度下，正在为这一领域的国际合作创设体制性机制。《巴黎协定》在将合作义务制度化方面尤其重要，采取的重要方式包括透明度和问责制，因为它们已成为实施合作的重要工具。《框架公约》<sup>418</sup> 及其 1997 年《京都议定书》<sup>419</sup> 都在若干条款中提及国际合作。同样，国际合作也体现在《巴黎协定》中。<sup>420</sup> 气候制度下国际合作的一个重要方面是损失和损害。

<sup>412</sup> 同上，第 21(a)、(b)和(h)段。

<sup>413</sup> 同上，第 39(a)段。

<sup>414</sup> 例如，国际海洋法法庭，混合氧化物工厂案(爱尔兰诉联合王国)，临时措施，2001 年 12 月 3 日命令，《2001 年判决、咨询意见和命令汇编》，第 95 页起，见第 110 页，第 82 段，法庭在该命令中指出，“合作义务是防止海洋环境污染的一项基本原则”。

<sup>415</sup> 例如，国际法院，乌拉圭河纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)，判决，《2010 年国际法院案例汇编》，第 14 页起，见第 49 页，第 77 段。

<sup>416</sup> 例如见国际法院，尼加拉瓜在边界地区开展的某些活动案(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)，临时措施，2011 年 3 月 8 日命令，《2011 年国际法院案例汇编》，第 6 页。

<sup>417</sup> 见《关于环境与发展的里约宣言》，原则 6 和 7。

<sup>418</sup> 序言及第 3 至 7 条和第 9 条。

<sup>419</sup> 《联合国气候变化框架公约京都议定书》(1997 年 12 月 11 日，京都)，联合国，《条约汇编》，第 2303 卷，第 30822 号，第 162 页，第二、十和十三条。

<sup>420</sup> 特别见序言和第六至八条、十至十二条和十四条。

279. 与涉及2021年的第二次问题文件所述一致，<sup>421</sup> 在气候变化导致海平面上升方面，国际合作，包括合作义务，是2022年会员国在第六委员会就与国际法有关的海平面上升问题进行辩论时所作发言中要求提供最广泛支持的事项之一。<sup>422</sup>

280. 在海平面上升方面，国际合作可以说既具有切实必要性，也是一种道义要求，同时也是国际法施加的义务的一部分。虽然受影响国对保护其本国人民负有首要责任，但保护受海平面上升影响的人员最终只能通过国际合作得到充分实现。在海平面上升情况下合作保护人员的一般性义务若要实现法律效力和实际效果，取决于在不同考虑因素之间达成微妙平衡，这些考虑因素包括受国的主权、明确界定援助国的负担以及认真考虑可能采取的合作形式。

281. 按照国际法目前的规定，合作义务并不包含国家提供援助的自动义务。主动提供援助，“无论是单方面提供还是应请求提供，基本上都是自愿的，不应被解释为确认存在提供援助的法律义务”。<sup>423</sup> 换言之，未受影响的国家没有义务应请求提供援助。

282. 然而，这并不妨碍根据具体条约的规定或在具体的制度背景下，有可能存在应请求而提供援助的特别义务。在灾害领域，许多双边安排中都规定了这一义务，<sup>424</sup> 一些区域条约也规定了这一义务。<sup>425</sup> 请求国际法院就各国在气候变化方面的义务出具咨询意见的未决案件最终可以澄清，在各国根据《巴黎协定》所作承诺和其他框架内，在气候变化，包括海平面上升方面多大程度上存在提供援助的积极义务。

<sup>421</sup> A/CN.4/752，第436段。

<sup>422</sup> 例如见以下发言：安提瓜和巴布达(代表小岛屿国家联盟)(A/C.6/77/SR.28)、巴西(A/C.6/77/SR.27)、克罗地亚(A/C.6/77/SR.25)、德国(A/C.6/77/SR.27)、印度(A/C.6/77/SR.26)、牙买加(A/C.6/77/SR.29)、马来西亚(A/C.6/77/SR.27)、荷兰(A/C.6/77/SR.27)、巴布亚新几内亚(A/C.6/77/SR.29)、萨摩亚(代表太平洋小岛屿发展中国家)(A/C.6/77/SR.28)和塞拉利昂(A/C.6/77/SR.27)。这些发言的全文可查阅 <https://www.un.org/en/ga/sixth/>。

<sup>423</sup> 关于发生灾害时的人员保护的条款草案，条款草案第12条的评注第(2)段，《2016年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第49段。

<sup>424</sup> 关于秘书处2007年汇编的与发生灾害时提供援助有关的各种文书详情，见 A/CN.4/590，第60-63段。

<sup>425</sup> 例如，《关于建立加勒比灾害应急管理机构的协定》(1991年2月26日，西班牙港)，联合国，《条约汇编》，第2256卷，第40212号，第53页，第13条；《欧洲联盟运作条约》(1957年3月25日，罗马)，经修订，《欧洲联盟公报》，C202，2016年6月7日，第47页，第222条第2款；和《黑海经济合作组织参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》(1998年4月15日，索契)，第3条第2款和第3款及第4条第2款。

283. 尽管不存在一般性、不附条件的“提供”援助义务，但可以说，考虑到上文提及的国际法各专门领域，国际法正朝着国家至少有“考虑主动提供”援助的一般性义务的方向发展，这种义务可能适用于气候变化引起的海平面上升情况。

284. 国际组织和其他相关的主要利益攸关方等其他行为体的合作，对于有效保护受海平面上升影响的人员也至关重要。

## 12. 保护可能受海平面上升影响的个人和群体的文化遗产

285. 尽管这一事项并未列入前文所述的本文件拟处理的问题清单中，但保护可能受海平面上升影响的个人和群体的文化遗产是一个值得审议的额外因素，特别是考虑到 2023 年核可的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国家地位存续和人员保护宣言》，<sup>426</sup> 其中特别提到了保护文化和文化遗产。

286. 海平面上升威胁到个人和群体的文化遗产。文化遗产包含世代相传的文化要素，<sup>427</sup> 体现为以下三种形式之一：(a) 有形遗产，包括具有考古、历史、宗教、文化或美学价值的遗址、建筑物和遗迹；<sup>428</sup> (b) 非物质遗产，包括口述传统、表演艺术、社会习俗、仪式、节日活动、关于自然和宇宙的知识和实践，以及制作传统工艺品的知识和技能；<sup>429</sup> (c) 自然遗产，包括受保护的自然保护区、其他受保护的生物多样性区域、历史公园和花园以及文化景观。<sup>430</sup>

<sup>426</sup> 太平洋岛屿论坛提交的文件，可查阅 [https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml)。

<sup>427</sup> A/HRC/17/38，第 5 段。

<sup>428</sup> 《保护世界文化和自然遗产公约》(1972 年 11 月 16 日，巴黎)，联合国，《条约汇编》，第 1037 卷，第 15511 号，第 151 页，第一条。

<sup>429</sup> 《保护非物质文化遗产公约》(2003 年 10 月 17 日，巴黎)，联合国，《条约汇编》，第 2368 卷，第 42671 号，第 3 页，第二条第 2 款。另见欧洲委员会《文化遗产的社会价值框架公约》(2005 年 10 月 27 日，法鲁)，欧洲委员会，《条约汇编》，第 199 号，其中第 2 条对文化遗产的定义如下：“从过去继承下来的一批资源，人们无论是否拥有这些资源，均认为这些资源反映和表达了他们不断变化的价值观、信仰、知识和传统。它包括随着时间的推移人与不同场所之间相互作用产生的环境的所有方面。”

<sup>430</sup> 《保护世界文化和自然遗产公约》，第二条；和 A/HRC/17/38，第 4 段。

287. 所有这三种形式的遗产都可能因海平面上升而面临风险。全球各地都有关于海平面上升威胁文化遗产的报道，<sup>431</sup> 例如在非洲大陆、<sup>432</sup> 加拿大、<sup>433</sup> 中国、<sup>434</sup> 智利、<sup>435</sup> 地中海<sup>436</sup> 和联合王国。<sup>437</sup> 其中许多报道涉及这些地区的有形文化遗产。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)确定的具有自然遗产价值的遗址一般而言特别容易受到气候变化的影响，其中一些遗址，包括小岛屿上的遗址，特别面临海平面上升的风险。<sup>438</sup> 在这一类别中，教科文组织报告指出，印度尼西亚的科莫多国家公园、突尼斯的伊其克乌尔国家公园、印度和孟加拉国的孙德尔本斯国家公园因海平面上升而受到危害。<sup>439</sup> 记载较少的是海平面上升对全球非物质文化遗产的潜在影响以及在文化丧失方面对人权的相关影响。

<sup>431</sup> 见 Ben Marzeion and Anders Levermann, “Loss of cultural world heritage and currently inhabited places to sea-level rise”, *Environmental Research Letters*, vol. 9, No. 3 (March 2014); and Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022* (见上文脚注 155), pp. 477–480.

<sup>432</sup> Michalis I. Voutsoukas *et al.*, “African heritage sites threatened as sea-level rise accelerates”, *Nature Climate Change*, vol. 12, March 2022, pp.256–262.

<sup>433</sup> Nicole F. Smith and ICLEI Canada, ICLEI – Local Governments for Sustainability, “Considering sea-level rise and cultural heritage: a resource for municipalities”, 2010。可查阅 [https://icleicanada.org/wp-content/uploads/2020/10/Considering-Sea-Level-Rise-and-Cultural-Heritage\\_FINAL.pdf](https://icleicanada.org/wp-content/uploads/2020/10/Considering-Sea-Level-Rise-and-Cultural-Heritage_FINAL.pdf)。

<sup>434</sup> Yuqi Li *et al.*, “The potential impact of rising sea levels on China’s coastal cultural heritage: a GIS risk assessment”, *Antiquity*, vol. 96, No. 386 (April 2022), pp. 406–421.

<sup>435</sup> Lincoln Quilliam *et al.*, “Coastal climate change impacts for Easter Island in 2100”, in *Coasts and Ports 2011: Diverse and Developing – Proceedings of the 20th Australasian Coastal and Ocean Engineering Conference and the 13th Australasian Port and Harbour Conference* (Barton, Australian Capital Territory, Engineers Australia, 2011).

<sup>436</sup> Lena Reimann *et al.*, “Mediterranean UNESCO World Heritage at risk from coastal flooding and erosion due to sea-level rise”, *Nature Communications*, vol. 9, art. No. 4161, 16 October 2018; Dario Camuffo, Chiara Bertolin and Patrizia Schenal, “Climate change, sea level rise and impact on monuments in Venice”, in *Science, Technology and Cultural Heritage*, Miguel Ángel Rogerio-Candelera (ed.) (London, Taylor and Francis Group, 2014), pp. 1–18; Francisco García Sánchez, Héctor García Sánchez and Cecilia Ribalaygua, “Cultural heritage and sea level rise threat: risk assessment of coastal fortifications in the Canary Islands”, *Journal of Cultural Heritage*, vol. 44, July–August 2020, pp. 211–217; Sayed Hemeda, “Geotechnical modelling of the climate change impact on world heritage properties in Alexandria, Egypt”, *Heritage Science*, vol. 9, art. No. 73, 17 June 2021; 和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织), 《气候变化与世界遗产案例研究》(教科文组织世界遗产中心, 2007年, 巴黎), 第70页。

<sup>437</sup> Ellie Graham, Joanna Hambly and Tom Dawson, “Learning from loss: eroding coastal heritage in Scotland”, *Humanities*, vol. 6, No. 4 (December 2017), art. no. 87; 和教科文组织, 《案例研究》(见上文脚注 436), 第67页。

<sup>438</sup> Jim Perry, “World Heritage hot spots: a global model identifies the 16 natural heritage properties on the World Heritage List most at risk from climate change”, *International Journal of Heritage Studies*, vol. 17, No. 5 (September 2011), pp. 426–441, at pp. 431–436.

<sup>439</sup> 教科文组织, 《案例研究》(见上文脚注 436), 第36-39、48和49页。

288. 战时<sup>440</sup>及平时<sup>441</sup>保护文化遗产的一些法律文书所规定的文化遗产保护的一个层面源自文化遗产“突出的普遍价值”。<sup>442</sup>文化遗产保护的第二个层面是采取基于人权的方法，通过人权文书，将文化遗产与民众联系起来。<sup>443</sup>文化权利领域的独立专家注意一种转变，即“从基于文化遗产对人类的突出价值而保存/保护文化遗产本身，转向因文化遗产对个人和群体的文化特性具有关键价值而保护文化遗产”，并且更多地强调文化遗产与文化特性之间的联系，以及非物质遗产与有形遗产之间的相互依存。<sup>444</sup>独立专家指出，在教科文组织的文书中可以看到这种向基于权利的方法转变的趋势，特别是转向“保存/保护社区拥有的和为社区服务的文化遗产，让社区参与文化遗产的识别和管理程序”。<sup>445</sup>例如，《保护非物质文化遗产公约》在序言中承认“各社区，尤其是原住民、各群

<sup>440</sup> The Hague Conventions and Regulations of 1899 and 1907 (Conventions (I) of 1899 and 1907 for the Pacific Settlement of International Disputes (The Hague, 29 July and 18 October 1907), James Brown Scott (ed.), *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, 3rd ed. (New York, Oxford University Press, 1915), p. 41; Convention (II) (The Hague, 29 July 1899) and Convention (IV) (The Hague, 18 October 1907) with Respect to the Laws and Customs of War on Land, 同上, p. 100; and Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land (the Hague Regulations) (annex to the Hague Conventions II and IV of 1899 and 1907), 同上, p. 100); 《关于战时保护平民之日内瓦公约》(第四公约)(1949年8月12日,日内瓦),联合国,《条约汇编》,第75卷,第973号,第287页;1949年8月12日日内瓦四公约第一和第二议定书;《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》和执行该公约的规章(1954年5月14日,海牙),联合国,《条约汇编》,第249卷,第3511号,第215页;《关于发生武装冲突时保护文化财产的议定书》(1954年5月14日,海牙),同上,第249卷,第3511号,第215页;《关于发生武装冲突时保护文化财产的海牙公约第二议定书》(1999年3月26日,海牙),同上,第2253卷,第3511号,第172页;《前南斯拉夫问题国际刑事法庭规约》,由安全理事会1993年5月25日第827(1993)号决议通过,载于秘书长根据安全理事会第808(1993)号决议第2段提交的报告(S/25704和Corr.1和Add.1),附件,第3(d)条;《国际刑事法院罗马规约》(1998年7月17日,罗马),联合国,《条约汇编》,第2187卷,第38544号,第3页,第8条第2款(b)项(ii)目和(e)项(iv)目;前南斯拉夫问题国际刑事法庭,检察官诉Dario Kordić和Mario Čerkez,案件号:IT-95-14/2-T,判决,2001年2月26日,审判分庭,第206和207段;前南斯拉夫问题国际刑事法庭,检察官诉Radislav Krstić,案件号:IT-98-33-T,判决,2001年8月2日,审判分庭,第580段。

<sup>441</sup> 《保护世界文化和自然遗产公约》;《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;《保护非物质文化遗产公约》;《保护美洲国家考古、历史和艺术遗产公约》(1976年6月16日,圣地亚哥),美洲国家组织,《条约汇编》,第47号;非统组织,《非洲文化复兴宪章》(1976年7月5日,路易港);非洲联盟,《非洲文化复兴宪章》(2006年1月24日,喀土穆);《东盟文化遗产宣言》(2000年7月25日,曼谷);和欧洲委员会的文书,包括欧洲《文化遗产的社会价值框架公约》。

<sup>442</sup> 《保护世界文化和自然遗产公约》,第一条和第二条。教科文组织对“突出的普遍价值”定义如下:“突出的普遍价值是罕见的、超越了国家界限、对全人类的现在和未来均具有普遍重要意义的文化和(或)自然价值。因此,永久保护这一遗产对整个国际社会都具有至高重要性。”教科文组织,实施《世界遗产公约》操作指南(WHC.23/01号文件)(教科文组织世界遗产中心,2023年,巴黎),第49段。

<sup>443</sup> 特别是,参加文化生活的权利、少数群体成员享有自己文化的权利以及土著人民的自决权和维护、控制、保护和发展文化遗产的权利(A/HRC/17/38,第78段)。

<sup>444</sup> A/HRC/17/38,第20段。

<sup>445</sup> 同上,第23段。

体，有时是个人，在非物质文化遗产的生产、保护、延续和再创造方面发挥着重要作用”。

289. 对文化遗产采取以权利为中心的办法，加上海平面上升对非物质遗产的影响，对于少数群体和土著人民的文化权利特别重要，此等文化权利载于以下文书：《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》<sup>446</sup> (第2条)，《联合国土著人民权利宣言》第11条(有权奉行和振兴其文化传统与习俗。这包括有权保持、保护和发展其文化过去、现在和未来的表现形式，如古迹和历史遗址、手工艺品)、第25条(有权保持和加强他们同他们传统上拥有或以其他方式占有或使用的土地、领土、水域、近海和其他资源之间的独特精神联系，并在这方面继续承担他们对后代的责任)和第31条(有权保持、掌管、保护和发展其文化遗产)。由于土著人民与土地的关系，土地和自然生态系统的变化和丧失同时影响到他们文化遗产的有形、无形和自然要素，从而对其文化权利产生剧烈影响。这个因素使得土著人民“特别容易”受到海平面上升的影响。<sup>447</sup> 它既影响到留在因海平面上升而改变的地点的居民，因为自然景观的丧失可能导致文化知识、传统和习俗的中断，更影响到那些搬迁的人们，因为气候导致的土地丧失不可避免地造成因气候而流离失所的群体失去其文化习俗的各个方面。

290. 通过上升国家倡议，图瓦卢等太平洋岛屿的目的不仅在于维持海洋边界和主权，同时也保存文化遗产，将舞蹈、歌曲和访谈记录下来，作为受保护的非物质文化遗产向教科文组织登记，以便子孙后代能够了解其文化和传统。<sup>448</sup> 一个相关进展是，2023年成立了应对海平面上升及生存威胁联盟，由图瓦卢和德国担任共同主席，目的是促进以人为本的气候行动，推动努力保护受影响社区的生计并捍卫他们的文化和遗产。<sup>449</sup>

## B. 未来的可能成果

291. 显然，目前尚不存在具体、专门的法律框架用于保护受海平面上升影响的人员。然而，在第二次问题文件和本补充文件中，探讨了加强这种保护的其他途径，既审视了可比照适用于保护受海平面上升影响人员的现有法律保护框架，也考虑了如何酌情调整对现有法律框架的解释和适用，以反映与传统的侵犯人权行为或发生灾害时的人员保护相比，海平面上升造成的不利影响的特殊性。

<sup>446</sup> 大会1992年12月18日第47/135号决议，附件。

<sup>447</sup> 见 A/HRC/50/57。

<sup>448</sup> Makereta Komai, “Tuvalu’s innovative contingency plan to address scientific predictions of being uninhabitable by 2050”, Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, 15 November 2022. 上升国家倡议由太平洋环礁国家的国家首脑于2021年发起，得到了一个核心国家小组的支持。该倡议是由全球气候流动中心以及会员国、联合国系统相关机构、世界银行和区域性政府间组织的伙伴关系促成的。更多信息可查阅 <https://sdgs.un.org/partnerships/rising-nations-initiative>。

<sup>449</sup> 见 International Institute for Sustainable Development, “UNGA informal plenary meeting on existential threats of sea-level rise amidst the climate crisis”, 3 November 2023。

292. 研究组的讨论和第六委员会的讨论表明，对于研究组和国际法委员会今后在这一分专题方面的工作可能取得的成果，从一项研究或报告到拟订一套为各国提供实际指导的结论，或是拟订一份文书草案或框架公约草案，各方意见不一。

293. 从法律政策角度来看，关于这个分专题，可以通过解释和适用多项现有的硬法和软法文书来发展国际法，也可以将这个分专题作为区域或国际一级专门的硬法或软法文书的主题，或二者并行。

### 第三部分：研究组的初步意见和今后的工作

#### 一. 初步意见

##### A. 国家地位

294. 对这一问题相关法律方面的处理先后集中于以下几点：分析国家作为国际法主体的形态及其存在的连续性；在海平面上升背景下与国家地位有关的各种情景以及国家为维护其国家地位作出规定的权利；面对与国家地位有关的海平面上升现象的最终变通办法。

295. 一个核心方面是区分《国家权利与义务公约》第 1 条(对创建作为国际法主体的国家及其宪法进行评估的一般参考)适用的情况和虽然国家已作为国际法主体存在但出现了无法继续满足《公约》第 1 条某项要求的情况。

296. 如第二次问题文件所述，对于那些因气候变化造成海平面上升而有可能导致其陆地表面全部或部分淹没或变得无法居住的国家，可以强有力地作出国家地位连续性推定，因为气候变化是超出最直接受影响国的行为和意志范围的人为现象。在这方面，2023 年 11 月太平洋岛屿论坛成员国领导人核可的《关于面对与气候变化有关的海平面上升问题国家地位存续和人员保护宣言》尤其具有现实意义。

297. 因此，必须强调有关国家有权维护其自身的存在，为此可采取措施确保以下各项：(a) 维护其领土，领土被理解为在国家主权之下并隶属其主权范围的单位，由国家管辖下的陆地和海洋空间组成；(b) 养护和可持续利用其现有自然资源，并保护其生物多样性和生态系统，从而为居民提供保障并兼顾今世后代。

298. 重点则放在自决、保护国家领土完整、各国主权平等及国家对其自然资源的永久主权、维护国际和平与安全以及国际关系稳定性等原则的适用问题上。

299. 同样，在处理与国家地位有关的问题和考虑海平面上升现象的渐进性质时，可以区分两种不同的情形：(a) 有关国家的陆地表面受到侵蚀、盐碱化和部分淹没的影响，尽管没有完全被海洋淹没，但可能变得不适合居住；或(b) 有关国家的陆地表面完全被淹没。

300. 正如秘书长向安全理事会指出的那样，<sup>450</sup> 需要有创新的法律和实际解决办法来应对海平面上升的法律和人权影响。

301. 基于国家地位连续性的有力假定，并始终尊重最直接受影响国家人民的自决权，可以建议采取各种模式，但并非意图提供一元化答案。根据个案的具体情况，与有关民众的协商以及与其他国家或国际组织可能达成的协定，此等模式可包括以下几种：割让一部分领土，不论是否移交主权；与其他国家联合；建立邦联；加入联邦；与另一国统一，包括可能进行合并；或采取特设方案或制度。

## B. 保护受海平面上升影响的人员

302. 2022 年第二次问题文件编写以来的事态发展表明，在保护受海平面上升影响的人员方面，国家实践和国际组织的实践一直在持续演变。预计国际性法院和法庭，特别是国际法院和美洲人权法院不久后将发布若干重要咨询意见，国家和国际组织的实践有可能随之进一步发展。

303. 此等实践的发展有利于澄清现有保护水平和现有保护框架，但也留下了进一步发展和澄清的空间。

304. 在第二次问题文件和本补充文件中，虽然不存在具体的专门法律框架，但探讨了现有原则和规则在多大程度上适用于人员保护的可能性，涉及的内容包括人的尊严、保护处于弱势的人员、不歧视、保护流离失所者、不推回、避免无国籍状态和保护文化遗产。本文件还讨论了不同的责任承担者的不同义务、必须把基于需求的方法和基于权利的方法结合起来以及国际合作对保护受海平面上升影响的人员的重要意义。

305. 因此，建议将以下各项列为对受海平面上升影响的人员提供法律保护的要素：

- (a) 在保护受海平面上升影响的人员方面，保护人的尊严是首要原则；
- (b) 应将基于需要的方法和基于权利的方法结合起来，作为保护受海平面上升影响的人员的基础；
- (c) 一般性人权义务——包括在公民、政治、经济、社会和文化权利方面的义务，适用于保护受海平面上升影响的人员；
- (d) 在海平面上升方面，存在不同的人权义务承担人，其义务范围可能各不相同；
- (e) 在海平面上升背景下，必须确保保护处境脆弱者，并遵守不歧视原则；
- (f) 不推回原则在保护受海平面上升影响的人员方面具有重要意义；

<sup>450</sup> 见 [S/PV.9260](#)。

(g) 《安全、有序和正常移民全球契约》和其他软法文书载有关于保护因海平面上升而流离失所者的准则；

(h) 难民法范围内的补充保护可适用于受海平面上升影响的人员；

(i) 各国可拟订人道主义签证和类似的行政政策，以保护受海平面上升影响的人员；

(j) 各国可以开发各种工具，避免因海平面上升而出现无国籍状态；

(k) 国际合作原则，包括通过体制路径促进国家间、区域和国际合作，是确保保护受海平面上升影响人员的关键；

(l) 应保护可能受到海平面上升影响的个人和群体的文化遗产。

306. 至于未来可能的结果，这些要素以及其他潜在要素可用于对比照适用于保护受海平面上升影响人员的硬法和软法文书进行解释和适用，并且(或者)纳入在区域或国际一级促进保护受海平面上升影响的人员的专门硬法或软法文书。

## 二. 研究组今后的工作

307. 研究组将在 2025 年通过整合已有工作成果，最终完成关于整个专题的实务报告。

308. 2022 年<sup>451</sup>和 2023 年，<sup>452</sup>研究组成员在就研究组的工作方法和该专题今后的工作交换意见时提出了各种建议，并概述了若干备选方案。

309. 研究组成员强调，需要有一个更清晰的路线图以满足各国的期望，包括确定研究组将于 2025 年发布的最后报告的形式和内容，以及要交付的成果。还建议对国际法委员会能够处理的问题排定优先次序。

310. 一些成员提议，研究组应进入运作阶段，就海平面上升造成的实际问题提出具体解决办法。因此提议研究组应考虑向各国提供一些实际指导，可能的话为此拟订一套结论。

311. 关于研究组的工作成果，提出了各种建议，包括提议仿效《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》，拟订一项关于海平面上升问题的框架公约草案，作为联合国系统内进一步谈判的基础。<sup>453</sup>

312. 考虑到最近向国际海洋法法庭、国际法院和美洲人权法院提交的咨询意见请求，有的意见表示研究组在审议其他机构处理的问题时应谨慎行事。

<sup>451</sup> A/77/10，第 221-224 段。

<sup>452</sup> A/78/10，第 222-230 段。

<sup>453</sup> 《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》(1994 年 10 月 14 日，巴黎)，联合国，《条约汇编》，第 1954 卷，第 33480 号，第 3 页。

313. 鉴于这些提议以及在第六委员会辩论中表达的意见，研究组共同主席将在 2025 年就整个专题提出一份联合最后报告，将迄今为止就三个分专题开展的工作与一套供研究组讨论的结论合并起来。将由各国在第六委员会或其他适当论坛的框架内讨论国际法委员会关于这一专题工作的后续行动。

314. 共同主席还将在联合最后报告中讨论海洋法、国家地位和保护受海平面上升影响的人员这三个分专题之间可能存在的联系。

---