

# 海平面上升对国际海洋法制度的挑战及应对

梁愿圆

华东政法大学国际法学院, 上海

收稿日期: 2023年8月6日; 录用日期: 2023年8月30日; 发布日期: 2023年9月7日

## 摘要

海平面上升给海洋法制度与沿海国的海洋权利都带来了诸多影响, 然而, 由于《联合国海洋法公约》在制定时并未将海平面上升的影响考虑在内, 也未对此作出相应规定, 因此如何应对海平面上升是国际海洋法领域需要面对的新挑战。制度层面上, 对现有的领海基线进行固定或对现有的海洋权利外部界限进行固定是目前可能的两种路径; 在国家实践的层面上, 一些国家通过人工添附及永久确定基线的方式应对海平面上升带来的挑战。

## 关键词

海平面上升, 基线, 海洋权利, 小岛屿国家

# Challenges and Responses of Sea-Level Rise to the International Law of the Sea System

Yuanyuan Liang

School of International Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Aug. 6<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 30<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 7<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Sea-level rise has many implications for the law of the sea regime and the rights and interests of coastal states, but since the *United Nations Convention on the Law of the Sea* was not formulated to take into account the impact of sea-level rise or to make corresponding provisions, how to respond to sea-level rise is a new challenge in the field of international law of the sea. At the institutional level, the fixing of current baselines and the fixing of the outer limits of existing maritime rights are two possible paths, while at the level of state practice, some states have responded to

the challenges posed by sea-level rise by means of artificial accretion and the permanent fixing of baselines.

## Keywords

Sea-Level Rise, Baselines, Maritime Entitlements, Small Island State

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

受全球气候变暖、极地冰川融化、上层海水变热膨胀等因素影响, 20 世纪以来, 全球的海平面已经上升了 10~20 厘米。根据联合国政府间气候变化专门委员会发布的《气候变化 2021: 自然科学基础》报告, 未来海平面上升与冰层融化仍将继续。即使全球能够在 2050 年实现气候中和, 本世纪末的海平面仍会比 1995 年至 2014 年间的海平面高度高出 62 厘米。海平面上升带来的影响, 对陆地而言, 沿岸区域将变得不再宜居, 沿海地区的基础设施以及人口生存受到严重威胁; 对海洋而言, 作为基线确定依据以及海洋权利起算线的沿岸低潮线将发生改变, 重要基点可能被淹没, 从而对沿海国的海洋权利造成威胁。

海平面的上升可能导致海洋地物丧失原有地位, 从而导致沿海国的海洋权利消减<sup>[1]</sup>。《联合国海洋法公约》(下称《公约》)根据占地面积、露出水面情况等属性对于海洋地物进行分类, 不同的海洋地物法律地位不同, 所能产生的权利不同, 海平面上升, 可能会改变原有海洋地物的性质, 进而影响沿海国享有的海洋权益。

同时, 基线状态的不明确可能会激化相邻国家的划界纠纷。由于在现行国际海洋法制度框架下, 基线对于国家管辖的海域范围有决定性影响, 海平面上升使基线处于不确定状态, 从而导致国家管辖的海域范围不明晰, 海平面上升后, 相邻国家之间可能会对所管辖的海域范围产生争议。

## 2. 国际海洋法制度的现状

### 2.1. 理论基础

“陆地统治海洋”是当前以《公约》为主导的国际海洋秩序下的基本原则。“陆地统治海洋”意味着国家的陆地领土主权是其享有的海洋权利的基础, 这一国际法原则经由实践和理论的发展逐渐确立。

沿海国对于相邻水域的主权主张最早被承认并明文规定于 1958 年的“日内瓦海洋法公约”体系中, 但实际上, 即使在格劳秀斯提出“海洋自由论”的时代, 也承认一部分紧邻陆地的海洋可以被视为属于陆地。为了确定沿海国对相邻水域的管辖范围, 最早使用的测算方法为大炮射程规则: 即一国对从其海岸起的炮程范围内的海域享有主权。虽然大炮射程规则不太精准, 但体现出沿海国对于临近海域的权利是以控制的可能与自我保护的必要为考量因素来确定的。后来, 在 1839 年《英法渔业公约》中首次出现了“基线”的概念, 1958 年《领海和毗连区公约》把基线规定为海洋权利的起算线并要求基线的划设应与海岸走势相符, 这些规定也都为《公约》所继承。

在国际司法实践中, 1951 年英挪渔业案的英国一方提及了“陆地决定海洋原则”。在 1969 年的联邦德国诉丹麦、荷兰北海大陆架案中, 国际法院认为, 海洋权利源于陆地的原则延伸到邻近水域和大陆架, 陆地是海洋权利的渊源, 一国可据此对其陆地领土的海洋延伸行使权力。自 1999 年以来, 众多案例

阐释或重申了陆地统治海洋原则，如：厄立特里亚和也门红海划界案、卡塔尔诉巴林海洋划界和领土问题案、喀麦隆和尼日利亚陆地和海洋边界案、巴巴多斯诉特立尼达和多巴哥案、圭亚那诉苏里南案、尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋边界争端案、罗马尼亚诉乌克兰黑海划界案以及尼加拉瓜诉哥伦比亚领土与海洋争端案等[2]。国际法院在 2001 年巴林诉卡塔尔案判决中明确指出，“海洋权利源自沿海国对陆地的主权，这可概括为陆地统治海洋原则”。如学者 Prosper Weil 所说，“海岸地理是海洋划界的中心点。从承认国家对一定海域享有权利开始，即领海概念出现的时候，海洋权利就以这两项已经具有习惯法效力的原则为基础：陆地统治海洋、陆地统治海洋以海岸线作为媒介。”

## 2.2. 《联合国海洋法公约》相关规定

在谈判订立《公约》之时，气候变化和海平面上升带来尚未引起重视，因此《公约》并没有明确地为海平面上升带来的基线变动问题提供解决方案。

根据《公约》所确立的基线制度中，有正常基线、直线基线和混合基线这几种分别适用于不同海岸类型的基线。根据《公约》，正常基线是指沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线；直线基线是指在海岸线极为曲折的地方，或者如果紧接海岸有一系列岛屿的情况下，在海岸或近岸岛屿上选择一些适当的基点并连接各点所形成的基线；混合基线则是指交替采用正常基线和直线基线所形成的基线。其中，正常基线是最为广泛使用的基线，也是国家的“默认基线”。

就实际情况而言，沿岸低潮线本就是处于不停变化的状态之中，所以基线的状态也并不确定。对于正常基线，《公约》仅规定需要在官方承认的大比例尺海图中标明，并未对正常基线是否会不断变化作规定。所以，对于已在海图中标明的正常基线，可能存在标明的正常基线和实际上的低潮线相矛盾的问题。对于直线基线，《公约》规定“因三角洲和其他自然条件致海岸线非常不稳定之处……尽管以后低潮线发生后退现象，该直线基线在沿海国按照本公约加以改变以前仍然有效”，除此之外，还有“直线基线的划定不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向”，且“不应以低潮高地为起讫点”的规定。所以可以使用直线基线的情况非常有限，此种情况使用直线基线的意图仅仅是为了简化在高度不稳定海岸的基线划设。而且，关于此处的“尽管”一词则可有两种解释：第一，发生了海岸线实质变更的情况时，沿海国必须重新划定直线基线；第二，即使低潮线发生了后退，直线基线也可能不会改变。但在海岸线发生后退之后、沿海国更新直线基线之前，原直线基线应不发生改变且有效存续。所以可以看出，《公约》对于基线的规定，不论直线基线或是正常基线，并未有明确要求该基线是否是永久固定不变的。反而作为“默认基线”的正常基线被要求以低潮线为准，却把已经在海图上标明的或使用地理坐标列出的正常基线置于效力未知的境地。

## 3. 应对海平面上升的相关理论

海平面上升问题自出现以来，一直饱受学术界关注。在国际社会，自上世纪八九十年代至今，众多学者就已经注意到了海平面上升除了会对低地国家居民的生存产生威胁外，还有可能产生法律机制方面的影响并一直积极呼吁各国关注海平面上升可能导致的低潮线后退对于国家管辖海域范围的影响、远洋群岛的逐步退化问题及群岛国被淹没后国家地位的消失并完全丧失主张管辖海域权利等问题。也有学者意识到，客观稳定的地理环境在《公约》体系中对于“陆地主导海洋”和“基线主导海洋”的重要作用，海平面上升将会导致客观稳定的地理环境不复存在，对于《公约》体系中基线制度存在的基础构成挑战，在海平面上升的背景下，坚持原有基线制度可能会阻碍各国对海平面上升的适应，并影响沿海国的海洋权利，从而加剧气候变化的后果。随着许多学者持续关注海平面上升对国际海洋法的影响，这一话题已成为国际法学特别是国际海洋法学的重要议题。

国际法协会于 2008 年及 2012 年分别成立基线委员会和海平面上升委员会，两个委员会就小岛屿国家关心的海洋法问题、气候难民、被淹没国家法律地位等议题进行了讨论。海平面上升委员会认为保留沿海国的海洋权利具有其合理性和必要性，通过人工添附的技术手段虽然能够维持原有的海洋权利，但是需要沿海国投入大量的资源及资金，这对于沿海国特别是一些因为海平面上升处于生存困境的小岛屿国家来说是一项巨大的负担。因此，针对海洋法制度进行创新设计才能够更好地应对海平面上升带来的挑战，才可以更具有指导性、广泛性、高效性地解决目前的问题，海平面上升委员会提出了两种可能的逐步发展的路径：一种是对当前的领海基线进行固定；另一种是对现有的海洋权利外部界限进行固定。

一种可能的路径是冻结沿海国现有的领海基线。对于正常基线，即选择当前为沿海国官方认可的海图所确定的基线并将此基线固定下来；对于直线基线，即以现存重要基点连线所形成的直线基线加以固定[3]。在海平面上升背景下固定现有领海基线的可行性来源于在《公约》体系内，海图上所显示的基线本就可能与实际情况不符，所面临的最大障碍同样来源于此，即需要解决法律意义上的基线与地理意义上处于客观变化中的线之间的矛盾。一方面，《公约》并没有强制要求沿海国公布或通知其他国家其正常基线，《公约》第 16 条第 2 款所要求“妥为公布”的仅仅是根据《公约》第 7 条、第 9 条以及第 10 条作出的直线基线，由此推断，正是由于正常基线受海岸线影响较大从而存在频繁变化的可能，故并未要求其同样被妥为公布；另一方面，在前文所述有关实际沿岸低潮线和法律意义上的沿岸低潮线的讨论可以发现，这两者是相脱离的，即海图上所显示的线并不是实际的线本身。虽然存在如荷兰一样的国家，它们认为一旦海岸线为海图所确定，任何实际海岸线的改变都不会产生影响，海图确定的海岸线就应当是海洋权利的最终基线。但基线委员会与学界都认为这是非常极端的国家实践，海图是不能反映处于变化中的正常基线的。这揭示了冻结领海基线这一路径所面临的最大障碍，即如何解决法律意义上确定的线同地理意义上处于客观变化中的线之间的矛盾。冻结领海基线这一路径还存在另一障碍，官方认可的海图取决于沿海国的选择，直线基线也需要通过海图标出并由沿海国公布，即使一国对其领海基线进行了固定，这种通过国内法进行的固定的做法是否具有国际法上的意义也存在争议，别国可能将此视为过度海洋主张。

由此可以发现，冻结领海基线的优点在于：能够以较低成本减少沿海国的海洋权利受海平面上升的影响。各沿海国界定基线以及海洋权利的海图将继续有效，而无需重新测定或绘制，即使海平面上升导致沿海国的领土或基点变化，现有的海洋权利也将继续保留，当前国际海洋法下根据《公约》对海洋权利进行分配的现状将得以维持[4]。其缺陷在于：一方面，如果根据基线委员会得出的“流动的基线”的结论，沿海国选择维持的是一条不再反映实际低潮线位置的“法律基线”，这条“法律基线”与《公约》中规定的基线存在矛盾。另一方面，随着海平面的上升，那些产生海洋权利的海洋地物已被淹没，但其产生的海洋权利依然存在，突破了“陆地统治海洋”的原则。

另一种可能的路径是冻结海洋权利的外部界限，它的确定标准是当前《公约》所确定的海洋权利的范围，即从基线开始测算进而确定的领海、毗连区、专属经济区等外部界限。在这种情况下，没有必要考虑正常基线的流动性，因此也就没有必要从地理角度考虑法律上确定的线与客观上可变的线之间的矛盾；而且，海洋边界的划定一旦由协议确定，就不会受到地理要素变化的影响，除非这些要素经协议修改[5]。

无论是冻结领海基线还是冻结海洋权利外部界限，它们都同时存在着优势与缺陷，也都是保留海洋权利的可行方案，但这两种方案之间仍然存在一些区别：

第一，冻结时的依据不同。两种冻结都是对当前现状的冻结，冻结领海基线时的参照是沿海国认可的海图，而冻结海洋权利外部界限时的参照是在基线基础上向公海一侧延伸的海域范围。相对来讲，领



海基线的冻结侧重于对“线”本身的保护，而外部界限的冻结侧重于对“权利”的保护。考虑到基线本身同地理意义上的沿岸低潮线之间的复杂关系，对权利进行保护将更好地实现逻辑自治。

第二，产生的法律后果不同。由于基线同海洋权利之间存在一种动态的联系，这种法律后果的不同影响也更为明显。在冻结领海基线的情况下，随着海平面的上升，原本的陆地区域被淹没，根据《公约》的定义，领海基线以内部分的水域为内水或被视作内水，这样一来，被淹没部分的水域就将从原来的陆地变为内水。尽管内水的面积增加了，但考虑到其深度较浅，通常情况下不可通航，这种冻结更多意义上是对原有权利的保留。而在冻结海洋权利外部界限的情况下，随着海平面的上升，沿岸低潮线发生了改变，由于基线未被固定而只固定了海洋权利的外部界限，那么基线依然发生退缩，带来的后果将是领海、毗连区、专属经济区等的宽度得到了增加，被淹没部分的水域事实上将从原来的陆地变为领海。从这个变化的角度来说，冻结外部界限将显得十分不合理，因为这样一来一国领海的宽度可能不再是 12 海里，专属经济区也不再是 200 海里，而是随着海平面的变化始终发生着改变，这不仅同《公约》的规定相冲突，也与固定边界的初衷相悖。尽管有人认为海平面上升委员会倾向于选择冻结海洋权利的外部界限，事实上海平面上升委员会当前并未就这一问题得出任何结论。

总之，在考虑冻结方式时，不仅要考虑这种冻结的方式对于面临海平面上升影响的沿海国来说是否具有实际效用，还要关注其对现有海洋法秩序的影响以及在日后能否为面临这类争议处理的国际法庭和仲裁庭提供明确的指引。

## 4. 应对海平面上升的国家实践

### 4.1. 人工添附

在国际实践中，一些主权国家并没有被动地应对海平面上升，而是通过人工添附来保持领土面积，延长海岸线也是一种常见的方法[6]。在各种旨在帮助小岛屿国家应对威胁的计划中，通过人工造岛或扩大现有岛礁来保护国家主权和领土完整的计划最受专家学者的关注和认可。这不仅可以防止国家的消亡，还可以扩展领海边界，扩大海洋利益。

目前，一些小岛屿国家正在积极寻求添附领土以求生存的方法和技术，以及根据相关国际法采取行动的具体途径。马尔代夫采用了建造人工岛的模式，在首都周围建造了一个 1 平方公里、高达 6 英尺的屏障，以防止海平面上升造成的洪水。由于海平面不断升高，马尔代夫全境都有可能被海水淹没，为了保留国家文明，政府在马累东北约 1.3 公里处修筑了名为胡鲁马累的人工岛，海拔约 3 米。基里巴斯是一个地势低洼的太平洋岛国，首都塔拉瓦海拔不足 3 米，整个国家由热带太平洋的珊瑚环礁组成，海洋变暖导致珊瑚减少和退化，严重威胁基里巴斯人的生存。基里巴斯政府考虑建造一种类似于大型钻井平台的人工浮岛，为该国居民提供一个安全的居住场所。

从技术层面上讲，采用人工添附的形式扩大沿海国家的领土面积已成为现实[7]。通过不断地填海造地来拓展国土面积的国家并不罕见，新加坡与荷兰更是其中的典型。新加坡是世界上填海造陆比例最高的国家之一，有近四分之一的国土通过填海而成。但随着填海工程向更深的水域推进，填海成本越来越高，也会带来各种生态环境问题。荷兰的围海造地历史可以追溯到 13 世纪，须德海和三角洲两大围海造陆工程为其排解了水灾忧患也大幅增加了国土面积，成为向海洋拓展陆地的典范。荷兰通过人工添附手段获取了超过六分之一的国土面积；为了保护新开辟的土地不受海水侵蚀，荷兰修建了许多堤坝，国际社会也没有谴责荷兰长期持续的填海造地行为。这表明，由于海平面上升是一个长期的过程，沿海国可以未雨绸缪，提前填海造地，一方面可以维持原有海岸线，一方面可以增高领土海拔避免领土被淹没。总之，人工添附是目前应对海平面上升的一种可行且高效的方式。

## 4.2. 冻结基线

从目前的国家实践来看,冻结领海基线的方式也是小岛屿国家的可行选择。如2015年7月16日,包括图瓦卢、萨摩亚等国在内的波利尼西亚国家及地区的七名领导人签署的联合声明中提及的“根据《公约》永久地确定基线,而不考虑海平面上升因素的影响”,以及在2018年3月2日由包括马绍尔群岛、帕劳、瑙鲁、萨摩亚及图瓦卢等太平洋岛国的八名领导人签订的承诺书中提及的“同意认可根据《公约》所确定的基线,无论海平面上升的影响如何,这些基线都将永久保持不变”。同时值得注意的是,不管冻结哪个边界都有可能面临的风险是,当前可能存在一些过渡的海洋主张,如一些沿海国基线的确定本身可能是存在违反《公约》情形的,对此进行冻结是否可能成为一种变相的承认:在陆地区域已经被海水淹没的情况下,依然可能因为基线或权利的冻结而拥有内水或领海地域,在某种程度上是否构成了对“陆地支配海洋”原则的突破,这些或许都将成为各国考虑路径选择时的参考因素[8]。

## 5. 结论

作为气候变化的公认后果之一,可以预见,海平面上升将对沿海地区以及整个国际社会产生巨大影响。海平面上升可能会减损沿海国海洋权益和领土空间,引发国家间的海洋权益争端。为了应对海平面上升带来的挑战,各国应当秉持人类命运共同体理念,完善国际海洋法相关制度,积极应对气候变化,建设难民保护制度。

## 参考文献

- [1] 冯寿波. 海平面上升与国际海洋法:挑战及应对[J]. 边界与海洋研究, 2020, 5(1): 31-43.
- [2] 孙传香. 晚近国际海洋划界法律渊源之流变[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2020, 37(4): 1-7.
- [3] 马得懿, 李远航. 论“消失的岛屿”海洋权利: 挑战与因应[J]. 南海法学, 2021, 5(6): 31-42.
- [4] 张进, Chen Cong. 论海平面上升对基线的法律影响及其应对[J]. 中华海洋法学评论, 2023, 19(1): 122-171.
- [5] 王阳. 在稳定与公平之间: 海平面上升对海洋边界的影响及其应对[J]. 中国海商法研究, 2022, 33(4): 15-26.
- [6] 蒋小翼, 刘季昀. 应对海平面上升海岸实体保护国家实践的国际法律问题及启示[J]. 中国软科学, 2023(4): 1-10.
- [7] 陈海燕. 应对海平面上升问题所面临的法律现状与对策[J]. 秦智, 2022(2): 72-74.
- [8] 马明飞, 王新瑞. 淹没岛屿国家海洋权利: 海平面上升引发的变动与应对[J]. 社会科学家, 2022(11): 103-111.