

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

# 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

王 阳

(西北政法大学 国际法学院, 陕西 西安 710122)

**摘要:**海平面上升对海洋边界的影响凸显了国际社会如何应对日益不稳定和不确定世界的问题。海平面上升对《联合国海洋法公约》中基线和海域制度的影响动摇了公约确立的公平理念与陆地统治海洋原则。国际司法机构在处理海平面上升及海岸不稳定的问题时,摒弃了该问题对海洋边界的影响而致力于维护边界秩序的稳定。将海平面上升视为条约法中的情势变更,因文义解释和目的解释的矛盾,以及陆地边界与海洋边界功能的差异,这一条款的适用存在不确定性。对海平面上升的应对措施则说明国际社会在稳定与公平之间进行摇摆,这在一定程度上反映出国际法在不稳定和不确定世界中适用的模糊。对此国际社会应当持实用主义的态度,使规则适应不断变化的自然环境。

**关键词:**海平面上升;《联合国海洋法公约》;海洋划界条约;情势变更

**中图分类号:**D993.5 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2022)04-0015-12

## Between stability and equality: the impact of sea level rise on maritime boundaries and its response

WANG Yang

(International Law School, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710122, China)

**Abstract:** The impact of sea level rise on maritime boundaries reflects how international community adapts to an increasingly unstable and uncertain world. Its impact on marine areas and maritime rights violates equality and the land's domination over the sea established by UNCLOS. In dealing with sea level rise and unstable coastal conditions, international judicial bodies ignore its impact while maintaining a stable boundary order. Moreover, due to the contradiction between literal and object interpretation, and the functional difference between the land boundary and the maritime boundary as well, regarding sea level rise as *rebus sic stantibus* in maritime delimitation agreements is uncertain. The response to sea level rise reflects the international community's tossing between stability and equality, which to some extent reflects the ambiguity of international law in applying in an unstable and uncertain world. The international community, therefore, should be pragmatic and adapt the rules to the changing world.

**Key words:** sea level rise; UNCLOS; maritime delimitation agreement; *rebus sic stantibus*

当前,全球气候变暖引发的海平面上升问题受到了国际社会的广泛关注。2022年2月27日,政府间气候变化专门委员会(简称IPCC)发布了题为《气候变化2022:影响、适应及脆弱性》的研究报告确认:“海平面的加速和持续上升将侵蚀沿海的居民点和基础设施,淹没并破坏沿海生态系统。”2020年3月16日,联合国秘书长年度报告《海洋与海洋法》以“海平面上升及其影响”为主题,阐述了海平面上升

对法律、安全和可持续发展等方面的挑战,并提出具体的应对措施。2019年,联合国国际法委员会第71届会议根据密克罗尼西亚联邦的提议,将“与海平面上升相关的国际法”列为工作计划,并在2021年发布了最新报告。一些深受海平面上升影响的小岛屿国家也颁布国内法,意在维护受海平面上升影响的海洋权益。

20世纪80年代末,就有学者提出了海平面上

收稿日期:2022-07-11

基金项目:2020年度国家社科基金西部项目“欧美能源治理现代化的制度性设计及中国的路径选择研究”(20XGJ008)

作者简介:王阳,男,法学博士,西北政法大学国际法学院讲师。

升对《联合国海洋法公约》(简称《海洋法公约》)具体制度如基线、岛屿等问题的影响。<sup>[1]</sup>随着这一问题被越来越多的科学研究证实,相关成果进一步丰富。现有研究成果表明,与海平面上升相关的海洋法问题主要集中在基线制度、岛屿制度、海洋权益维护等方面,一些成果也梳理了应对海平面上升的国家实践。然而这些成果并未触及问题的实质,因为无论是海平面上升对基线还是对岛屿的影响,其最终落脚点是对海洋边界的影响,而且这些成果对与之相关的国际司法实践关注不够。由于国际法建立在地球地理状况相对稳定的基础之上,海平面上升导致的海洋边界的不稳定带来的是对国际法范式的重新审视和反思。<sup>[2]</sup>在日益不稳定和不确定的世界中,国际法应坚守已有的规则体系,还是随自然环境的改变而发生变化?对这一问题的解答具有十分重要的意义。

笔者首先依据《海洋法公约》中的具体条款和一般原则,分析海平面上升对公约中基线制度和海域制度的影响;其次,通过梳理两个与海平面上升直接和间接相关的海洋划界争端,探究国际司法机构对海平面上升及海岸不稳定状况的态度;再次,以《维也纳条约法公约》(简称《条约法公约》)第62条情势变更原则和“边界例外条款”为基础,分析其在海洋划界条约中的适用前景;最后,利用相关国家特别是小岛屿国家的一系列实践,探究海平面上升的可能应对措施。

## 一、海平面上升对基线和海域制度的影响:基于《海洋法公约》的审视

《海洋法公约》意在分配不同的海域范围及其自然资源,海洋权利分配构成公约的内容之一。意大利学者斯科瓦其(Scovazzi)在评价“北海大陆架案”的意义时说:“抛开几何学(等距离中间线)的划界方法不谈,法院进入了公平原则领域,这为《海洋法公约》所遵循的公平解决海洋争端的方案开辟了道路。”<sup>[3]</sup>以领海宽度为例,从“大炮射程说”到12海里,海洋边界的演进过程从模糊走向确定,但受海平面上升的影响,既有的海洋边界又再次变得模糊。海洋边界确立了海洋区域的范围,是海洋权利的基础,模糊的海洋边界影响既存国家的海洋权利,对《海洋法公约》中的基线制度和陆地统治海洋原则构成了挑战。

### (一)基线制度:固定基线与流动基线

《海洋法公约》确立了正常基线、直线基线和群岛基线三种基线制度。依据公约规定,正常基线是沿海国官方承认的大比例尺海图所载的低潮线;直线基线是在海岸线极为曲折或者海岸存在一系列岛屿的情况下,连接各个基点构成的基线;群岛基线专门适用于群岛国,是连接群岛最外缘基点的基线。在第三次海洋法会议上,国际社会并没有特别关注上述三种基线是固定基线还是流动基线的问题,基于当下海平面上升对海洋边界的影响,这一问题的重要性才凸显出来。<sup>[4]</sup>因为基线是海洋权利的基础,海平面上升导致依据海洋基线确立的海洋边界不稳定,对海洋的和平利用造成了负面影响。<sup>[5]315-316</sup>

#### 1. 固定基线与流动基线的争论

《海洋法公约》确立的基线制度到底是固定基线还是流动基线,学者之间存在不同的观点。支持固定基线的观点认为:第一,固定基线能够维护海洋边界的稳定,维持公约确立的海洋分配秩序,避免重新调整边界带来的负面影响;<sup>[6]</sup>第二,《海洋法公约》第16条、第47条将基线和基点海图与地理坐标“妥为公布”并交存联合国秘书长的规定,意在永久确立海洋边界,使其不会随自然状况的变化(海平面上升)而发生改变;<sup>[7]178</sup>第三,即使海平面上升将岛屿淹没,固定基线也使该岛屿上的居民能够继续主张对相关海域范围内自然资源的权利。<sup>[8]165</sup>而支持流动基线的观点认为:第一,海洋基线依据海岸的变化而变化,体现了“陆地统治海洋原则”;第二,《海洋法公约》第7条第2款暗示,公约中规定的基线不一定是固定不变的;<sup>[7]185</sup>第三,在海平面上升导致海洋边界发生变动的情况下,流动基线更能反映海岸变化的现实情况。<sup>[9]</sup>究竟《海洋法公约》中确立的基线是固定基线还是流动基线,需要对具体的法律条款进行分析,与此相关的法律依据是《海洋法公约》第7条第2款与第16条2款。

#### 2. 流动基线的适用——《海洋法公约》第7条第2款

《海洋法公约》第7条第2款由孟加拉国在公约谈判中率先提出。孟加拉国的海岸线特别是恒河河口的海岸线极不稳定,所以便提出了在海岸不稳定状况下的基线划定方法<sup>①</sup>。基于该条款对海岸不稳

<sup>①</sup> 孟加拉国认为:“孟加拉国是一个拥有超过1000英里曲折海岸线和大量沿岸岛屿的沿海国,在季风季节,恒河三角洲有超过1000万吨的泥沙在此沉积,因此恒河三角洲没有稳定的低潮线,并且此处的航道也在不断发生变化。”据此,孟加拉国认为:“如果靠近海岸的水域由于水流冲刷和沉积过程形成了极不稳定的低潮线,应当在海岸和海岸水域选择合适的地点划定直线基线。”参见 Satya N. Nandan, Shabtai Rosenne: *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, A Commentary*, Vol. II, Brill Nijhoff 1993年出版,第101页。

定的描述,有学者认为,该条款中“三角洲和其他自然条件”中的“其他自然条件”可以指代海平面上升,在海平面上升引起海岸不稳定的情况下可以适用。<sup>[7]</sup><sup>184</sup> 有学者认为该条款是划定直线基线的“特别法”:一方面,该条款只有在满足公约第7条第1款“海岸线极为曲折”或“沿岸存在岛屿”的标准后才能适用;另一方面,该条款只在那些存在三角洲的海岸线适用,这是一种特殊情况下的规定。<sup>[10]</sup> 这一观点也是《海洋法公约》谈判中各方所持观点。该条款在海平面上升时面临的适用障碍是,需要满足第1款“海岸线极为曲折”或者“沿岸存在岛屿”的条件。

不过国际法协会2018年发布的报告《国际海洋法上的基线》对《海洋法公约》第7条第1款和第2款的关系作出了新的阐释。报告认为,这三个标准(海岸线曲折、沿岸存在岛屿、海岸线极不稳定)不是累积的,满足其中一个标准就足以使沿海国划定直线基线<sup>①</sup>。这一观点在海平面上升导致海岸线极不稳定的情况下,为从固定基线向流动基线发展提供了新的解读。虽然该报告不具有法律拘束力,但可以为流动基线发展提供新的论据支撑。

可见,对《海洋法公约》第7条第2款的解释不能说明公约是否承认流动基线,因为对这一条款的适用条件还存在争论,但可以确定,随着海平面上升对海洋基线产生影响,原来相对确定的海洋基线可能变得不那么确定。海洋侵蚀陆地,海洋基线向陆地移动,相应的海洋区域也向陆地移动,原先属于沿海国管辖的海洋区域可能会变成国际公域,沿海国的海洋权利也会丧失。

### 3. 固定基线的适用——《海洋法公约》第16条第2款

《海洋法公约》第16条第2款规定了缔约国对领海基线的海图和地理坐标“妥为公布”并将其副本交存联合国秘书长“保存”的义务。这一规定的宗旨是:第一,维护沿海国对领海的主权;第二,为他国船舶航行提供足够的信息,防止船舶在航行过程中因疏忽而进入沿海国领海或者违反与无害通过权相关的规则。<sup>[11]</sup> 相似规定还见于公约中的群岛基线制度、专属经济区制度、大陆架制度。公约规定的对海图和地理坐标“妥为公布”和交联合国秘书长“保

存”的对象不仅包括海洋基线,还包括海洋区域的外部界限和海洋划界线。“妥为公布”和“保存”的义务具有对内和对外两个目标:对内是为了维护沿海国的主权和主权权利,对外是确保其他国家的海洋活动不会侵害沿海国的海洋权益。

《海洋法公约》对基线海图和地理坐标“妥为公布”与交联合国秘书长“保存”的义务实质上是为了确定不同国家之间的权利和义务关系。不过还不能确定这一行为是否具有固定海洋基线和海洋权利的作用,因为“妥为公布”和交联合国秘书长“保存”的行为属于国家单方行为,在与他国不存在海域重叠的情况下,一国完全可以因海平面上升对本国的海图进行修订和更新,重新“公布”和交联合国秘书长“保存”。而在与他国海域存在重叠的情况下,需要达成新的划界条约,再“公布”和交联合国秘书长“保存”。实践中一些国家由于海图时间较长,已经不能够准确反映已经改变的海洋地理状况。<sup>[12]</sup> 可见,在海平面上升对海洋边界影响日益显著的情况下,无论是单方面的调整,还是重新达成划界条约,这一条款都不能简单地理解为固定海洋边界。

### (二) 海洋区域:陆地统治海洋原则的挑战

《海洋法公约》建立在陆地统治海洋原则的基础上,国际法院在“英挪渔业案”中明确“陆地赋予了沿海国主张沿海水域的权利”<sup>②</sup>。在“北海大陆架案”中,国际法院指出毗连区和大陆架都是陆地统治海洋原则适用的结果<sup>③</sup>。海平面上升使低潮线向陆地移动,淹没作为直线基线基点的岛屿和岩礁,对陆地统治海洋原则构成了挑战。

从海洋法发展的历史过程来看,新的海洋区域如专属经济区、大陆架契合了发展中国家建立国际经济新秩序的诉求。20世纪50年代开启的“海洋圈地运动”打破了传统海洋法上领海与公海的二元划分态势。这些海域建立在沿海国特别是发展中国家对海洋资源主张权利的基础上。海平面上升导致海洋区域范围发生变化,对海洋权利产生了影响。有学者估计,在太平洋海域,如果距离最近领海基线400海里的岛屿因海平面上升而被淹没,在该岛屿能够主张专属经济区的条件下,将丧失达21万平方公里的专属经济区。<sup>[13]</sup> 基于海平面上升对海洋权利的影响,一些小岛屿国家反应迅速。2018年3月,

<sup>①</sup> 参见 International Law Association: *Sydney Conference Report 2018, Baselines under the International Law of the Sea*, 访问网址: [https://www.ila-hq.org/en\\_GB/documents/conference-report-sydney-2018-5](https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-sydney-2018-5)。

<sup>②</sup> 参见 *Fisheries Case*, Judgment of December 18th, 1951, I. C. J. Reports 1951, p. 133。

<sup>③</sup> 参见 *North Sea Continental Shelf*, Judgment, I. C. J. Reports 1969, p. 51。



参加第二届太平洋岛国领导人峰会的小岛屿国家领导人共同签署《德拉普承诺》,确认《海洋法公约》中的基线制度具有永久性,不受海平面上升的影响<sup>①</sup>。图瓦卢总理埃内莱·索波阿加(Enele Sopoaga)也曾明确表示,图瓦卢的基线和海洋权利一旦建立,将不会随着海平面上升而改变<sup>②</sup>。固定基线的观点代表了小岛屿国家对海平面上升的态度,这正是出于公平原则的考虑。<sup>[14]</sup>从追求确定的海洋权利,以及由此延伸出的对海洋自然资源权利的主张来看,固定基线及确定的海洋边界对发展中国家比较公平,因为它摆脱了海平面上升对《海洋法公约》中的基线制度和海域制度造成的不稳定和不确定,避免了公约确立的海洋秩序的动荡。

海平面上升对基线制度和海域制度的影响会导致《海洋法公约》确立的海洋权利丧失,海洋权利和义务的确定有赖于明确的海洋基线、海域的外部界限和海洋边界。如果海洋基线随海平面上升不断发生变化,海域的范围将不能确定,相应的海洋权利和义务就不会保持稳定,这对沿海国是不公平的。从《海洋法公约》诞生至今,人类面临许多新的海洋问题。虽然国际社会有意使公约成为一个动态的条约而适应不断变化的自然环境,但它可能已不再适应海平面上升的影响。<sup>[5]316</sup>当《海洋法公约》不再能够反映海洋地理状况的客观情况,当海图标明的基线和海域的地理坐标不能在实际中找到相对应的地理位置,当海洋权利义务分配不再体现发展中国家的诉求,公约建立的基础陆地统治海洋原则很有可能被动摇。

## 二、海平面上升与不稳定的海岸地理状况:对相关海洋划界实践的思考

海洋划界的目标之一就是获得公平的划界结果,海平面上升对这一目标构成了威胁。到目前为止,与海平面上升直接相关的国际海洋争端数量较少。笔者选取了与海平面上升和海岸不稳定相关的海洋划界争端,以此来探究国际司法机构对海平面上升和海岸不稳定的态度。

### (一) 海岸地理状况:海洋划界的客观性标准

与陆地边界一样,海洋边界意在确立海洋权利归属,实现定分止争。《海洋法公约》和国际司法实践确立了相对完备的海洋划界原则与方法。对于陆地统治海洋原则在海洋划界中的适用,海岸地理状况显得尤为关键,因为陆地是沿海国向海洋主张权利的法律来源。在“北海大陆架案”中国际法院承认,海岸线轮廓可能导致划界的不公平,为追求公平的结果,海洋划界的首要考虑因素是海岸的总体轮廓<sup>③</sup>。在“爱琴海大陆架案”中,国际法院认为沿海国对大陆架勘探和开发的权利是依据其对陆地的主权而存在<sup>④</sup>。在“巴巴多斯诉特立尼达和多巴哥海洋划界案”中,仲裁庭确认海岸的地理状况在海洋划界中处于优先地位<sup>⑤</sup>。在“孟加拉国诉缅甸海洋划界案”中,国际海洋法法庭认为“海洋划界的方法应当是在考虑(海岸)地理现实和个案的特别情况下,获得公平的结果”<sup>⑥</sup>。可见,在海洋划界中,海岸的地理状况扮演着重要的角色。一般而言,海岸的地理状况包括海岸线的轮廓、海岸线的凹凸带来的对海洋区域的截断效应、海岸线的长度、海洋地物的大小、海岸的稳定性等因素。<sup>[15]388</sup>这些因素共同指向了海洋划界中的客观性标准,即依据海岸实际的地理状况所呈现出来的客观条件来决定具体的划界方法,只要能够产生公平的划界结果,至于适用何种划界方法则不重要。这种客观性标准是为了追求法律的确定性,它来源于陆地统治海洋原则,构成了海洋权利的中心。<sup>[8]167</sup>在海洋划界过程中,以海岸地理状况为依据的客观性标准决定了具体划界方法的适用,也决定了海洋权利的分配。不过在海平面上升造成海岸不稳定的情况下,这一海洋划界的客观性标准受到了挑战。

### (二) 海平面上升与不稳定的海岸:两个海洋划界案述评

#### 1. “孟加拉国诉印度海洋划界案”

在本案中,就海平面上升对孟加拉国恒河三角洲的影响而导致的海岸的不稳定问题,孟加拉国认

<sup>①</sup> 参见 *Delap Commitment*, 访问网址: [https://www.pnatuna.com/sites/default/files/Delap%20Commitment\\_2nd%20PNA%20Leaders%20Summit.pdf](https://www.pnatuna.com/sites/default/files/Delap%20Commitment_2nd%20PNA%20Leaders%20Summit.pdf)。

<sup>②</sup> 参见 *Statement by the Hon. Enele Sopoaga, the Prime Minister of Tuvalu during the Partnership Dialogue 7: Enhancing the Conservation and Sustainable Use of Oceans and Their Resources by Implementing the International Law as Reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 访问网址: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24716tuvalu.pdf>。

<sup>③</sup> 参见 *North Sea Continental Shelf*, Judgment, I. C. J. Reports 1969, para. 53, para. 96, para. 101。

<sup>④</sup> 参见 *Aegean Sea Continental Shelf*, Judgment, I. C. J. Reports 1978, p. 3, para. 86。

<sup>⑤</sup> 参见 *Delimitation of the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf (Barbados v. Trinidad and Tobago)* (2006) XXVII RIAA 147, para. 228。

<sup>⑥</sup> 参见 *Delimitation of the Maritime Boundary in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar)*, Judgment, ITLOS Reports 2012, p. 67, para. 235。

为:恒河三角洲海岸是世界上最不稳定的海岸之一,河流沉积、频发的风暴以及海平面上升对海岸的侵蚀,导致恒河三角洲极不稳定,其结果是,用以划定等距离中间线的基点,以及等距离中间线本身,可能每年都不一样,今天的海岸基点也许明天就位于水下<sup>①</sup>。印度在答辩状中认为,在海洋划界中,海岸地理状况的识别应当聚焦于当前海岸的地理状况<sup>②</sup>。印度还认为,海洋地理状况的变化不是在短期内就能实现的,而是需要很长时间<sup>③</sup>。

仲裁庭支持了印度的观点。仲裁庭认为:第一,本案的焦点不是海平面上升是否影响海岸,而是基点的选择是否反映海岸的一般走向;第二,海洋边界和陆地边界一样,具有稳定性和确定性,从而能够维护相关国家之间的稳定关系;第三,气候变化及其可能的影响不能侵害世界范围内已划定的海洋边界,亦不能影响国家间通过协商达成的海洋划界和通过司法机关裁决的海洋划界。不过,仲裁庭承认,气候变化对海洋环境以及对沿海国的影响,具有不确定性和不可预测性,从而使所有涉及对海岸线侵蚀和沉积的预测变得不那么确定。尽管如此,未来海岸的改变,包括因气候变化发生的改变,不能成为调整临时性中间线的考虑因素<sup>④</sup>。

## 2. “尼加拉瓜诉洪都拉斯海洋划界案”

与“孟加拉国诉印度海洋划界案”不同,“尼加拉瓜诉洪都拉斯海洋划界案”并不直接涉及海平面上升对海洋划界的影响,该案只是在海岸地理状况不稳定影响具体划界方法选择的情况下,才与海平面上升间接相关。因为海平面上升会淹没作为基点的岛屿或者岩礁,直接导致海岸的不稳定。

在海洋划界实践中,“等距离中间线+特殊情况”方法一直以来就是海洋划界的首选方法。不过国际法院也认为,与其他划界方法相比,这一方法并不具有优先性,在适用“等距离中间线+特殊情况”不合适时就不会适用。

在该案中,双方都没有提出将“等距离中间线+特殊情况”作为划界的首选方法。尼加拉瓜认为,海岸的不稳定使确立稳定的划界基点存在困难,“等距

离中间线+特殊情况”的划界方法不适用,而反映两国海岸线一般走向的角平分线划界法能够避免这一问题。国际法院同意尼加拉瓜的观点,认为靠近陆地边界的海岸不稳定,不可能确立稳定的基点,使用靠近可可河口的两个基点所确立的边界线会发生变形,向海岸偏离一定的距离。适用临时性等距离中间线划界方法会造成海洋划界的武断与不合理<sup>⑤</sup>。

法院由此转向了角平分线划界方法,认为角平分线划界方法是等距离中间线方法的补充,适用角平分线划界方法的正当性在于海岸线的轮廓以及海岸线与所划海域的关系。在该案中,角平分线方法与等距离中间线方法相似,都是为了达到公平的目标。法院考虑到可可河口河流沉积造成的海岸不稳定的情况,在划定海洋边界时,从距离河口三海里的海面上划起<sup>⑥</sup>。这说明法院在划定海洋边界时,刻意避免了海岸不稳定带来的海洋边界的不确定。

海岸的不稳定是海洋划界考虑的因素之一,虽然上述两个案例中都涉及这一问题,但是国际司法机构却给出了不同的处理方式。对此,有学者注意到二者的不同点在于海岸不稳定的来源的差异。<sup>[15]391</sup>在“孟加拉国诉印度海洋划界案”中,海岸线的不稳定来源于海平面上升;而在“尼加拉瓜诉洪都拉斯案”中,影响海岸线稳定的因素是河流冲击形成的自然沉积和三角洲。国际司法机构肯定了河流冲击对海岸线的影响而否定了海平面上升对海岸线的影响。

## (三) 国际司法机构对待海平面上升及海岸不稳定的态度

从为数不多的海洋划界实践中,可以窥探出国际司法机构对海平面上升一般持否定态度,具体包含以下内容。

第一,聚焦当下的划界实践。海平面上升及其影响可能需要几十年甚至上百年才能呈现,它对于当下海洋划界实践的影响可以忽略不计。在“孟加拉国诉印度海洋划界案”中,仲裁庭就持这样的观点。虽然科学界对海平面上升已经形成了广泛的共

① 参见 *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India*, Memorial of Bangladesh, Vol. 1, para. 6. 77。

② 参见 *Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya)*, Judgment, I. C. J. Reports 1982, p. 54, para. 61; *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India*, Counter-Memorial of India, Vol. 1, paras. 5. 22-5. 24。

③ 参见 *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India*, Counter-Memorial of India, Vol. 1, p. 257。

④ 参见 *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India*, Award, dated 7 July 2014, paras. 214-217, para. 399。

⑤ 参见 *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*, Judgment, I. C. J. Reports 2007, para. 277。

⑥ 参见 *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*, Judgment, I. C. J. Reports 2007, para. 311。



识,但是它对法律制度特别是海洋法制度的影响需要一个过程。国际司法机构从维护稳定的海洋划界秩序出发,对海平面上升持保守的态度。<sup>[16]</sup> 不难理解其中的原因:如果国际司法机构肯定海平面上升对海洋划界的影响,则大量的海洋争端将以海平面上升为由出现,鉴于海平面上升及其影响存在长期性和不确定性,这就使得既有的海洋划界规则,无论是划界基点的选取还是划界方法的适用都存在困难,进而破坏稳定的海洋划界秩序。

第二,着眼法律规定的空白。在《海洋法公约》的谈判过程中,国际社会在当时并没有考虑到海平面上升对海洋划界的影响。鉴于海平面上升在公约中的空白地位,虽然上述两个案例都存在海岸不稳定的因素,但二者产生的原因不同。在“尼加拉瓜诉洪都拉斯海洋划界案”中,海岸的不稳定状况来源于河流冲击形成的自然沉积和三角洲,这种情况下对于海洋基点的选择,《海洋法公约》第7条第2款和第15条分别作出了明示和默示的规定<sup>①</sup>;而在“孟加拉国诉印度海洋划界案”中,海岸不稳定则来源于海平面上升,《海洋法公约》并没有作出明确的规定。这也是国际司法机构“同案不同判”的原因。在国际司法实践中,当相关法律规则不明确时,国际司法机构在一定程度上扮演着“造法者”的角色,这从大陆架和专属经济区产生的过程中可见一斑。但在涉及海平面上升的相关规则时,国际司法机构并没有主动发挥司法造法的功能。有学者认为,应对海平面上升需要的是国际社会的协调行动,而非法官造法。<sup>[17]</sup> 从海洋法乃至国际法的发展进程来看,国际司法机构否定海平面上升对海洋边界影响的原因很可能在于当前与海平面上升相关的国际法规则发展还不充分。从海洋法视角来看,海平面上升与《海洋法公约》中的基线制度、岛屿制度和划界制度密切相关;而从国际法视角来看,海平面上升囊括国家领土、人权保护、生物多样性维护等议题,对国际法规则的发展具有重要的影响。虽然小岛屿国家的实践代表了与之相关的国际法规则正在发展成型的,但是在立场相对保守的国际司法机构看来,海平面上升还不足动摇以陆地统治海洋原则为基础的整个

《海洋法公约》体系。

第三,追求公平的划界结果。在“孟加拉国诉印度海洋划界案”中,仲裁庭强调海洋划界的首要目标是获得公平的结果。在考虑到孟加拉国提出的海平面上升影响划界公平的观点后,仲裁庭认为,海平面上升对海岸的侵蚀存在不可预测性,不能将其作为调整等距离中间线的依据<sup>②</sup>。而在“尼加拉瓜诉洪都拉斯海洋划界案”中,国际法院之所以摒弃等距离中间线而选择角平分线的划界方法,是为了得到公平的划界结果。尼加拉瓜海岸的不稳定使得等距离中间线方法不适用。可见,获得公平结果一直都是海洋划界的目标。不过,由于海岸不稳定的来源不同,国际司法机构在处理结果上有所差别。“孟加拉国诉印度海洋划界定案”中,由于气候变化对海岸影响的不确定性和不可预测性,仲裁庭拒绝考虑这一因素;“尼加拉瓜诉洪都拉斯海洋划界案”中,因为海岸的不稳定影响到了公平结果,国际法院才抛弃等距离中间线而适用角平分线。在国际司法机构看来,河流冲击造成的海岸不稳定程度似乎要大于海平面上升。

第四,维护边界秩序的稳定。在“孟加拉国诉印度海洋划界案”中,仲裁庭将陆地边界与海洋边界的功能等同,认为二者都是为了边界秩序的确定性与稳定性,仲裁庭否定海平面上升对海洋划界的影响,就是出于维护边界秩序稳定的考虑;在“尼加拉瓜诉洪都拉斯海洋划界案”中,国际法院将不稳定海岸排除在海洋划界的考虑范围之外,也是为维护海洋边界的稳定。因为海平面上升加剧了海岸线的不稳定,这与一贯重视稳定的政治边界体系不符。<sup>[18]</sup> 海平面上升从本质上来讲是一个科学问题,科学与法律的相遇给海洋划界规则带来了一定的影响。海洋划界是否需要考虑科学问题,国际海洋法法庭法官吕迪格·沃尔夫鲁姆(Rüdiger Wolfrum)在“孟加拉国诉缅甸海洋划界案”个别意见中持肯定态度,他认为,海洋划界的法律并不是静态的,要逐步发展,并且必须考虑新的科学发现<sup>③</sup>。与之相反的是,另一位法官若泽·路易斯·热苏斯(José Luis Jesus)认

① 《海洋法公约》第7条第2款规定,在因有三角洲和其他自然条件以致海岸线有非常不稳定之处,可沿低潮线向海处选择适当各点,而且,尽管以后低潮线发生后退现象,该直线基线在沿海国按照本公约加以改变之前仍然有效;第15条规定了海洋划界等距离中间线适用例外的“其他因素”的情形,虽然公约并没有明示“其他因素”的内容,但是在“尼加拉瓜诉洪都拉斯案”中,国际法院承认,海岸线的不稳定是导致不适用等距离中间线的“其他因素”。参见 *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*, Judgment, I. C. J. Reports 2007, para. 287.

② 参见 *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India*, Award, dated 7 July 2014, p. 397, p. 399.

③ 参见 *Delimitation of the Maritime Boundary in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar)*, Declaration of Judge Wolfrum, ITLOS Reports 2012, p. 137.

为,无论海平面如何发生改变,海洋基线一旦依据《海洋法公约》确立,就将是永久的<sup>①</sup>。两位法官观点的对立在一定程度上代表了国际社会对海平面上升态度的分歧。从国际司法机构的观点来看,维护边界秩序的稳定超越了科学问题(海平面上升)对法律(海洋划界规则)的影响,因为科学问题存在不确定性,而维护法律秩序的稳定是国际司法机构的首要目标。

由是观之,国际司法机构在考虑海平面上升对海洋边界影响的因素时,注重阐述既有的规则而回避提出新的规则。至于现有的划界规则如何适应海平面上升、如何作出改变,上述案例都没有提及。鉴于目前与海平面上升相关的国际司法实践数量还比较少,未来这方面规则的形成有赖于国家实践和国际司法实践的进一步发展。

### 三、稳定与公平的冲突:海平面上升对海洋划界条约的影响

海平面上升对海洋划界条约的解释和适用有着重要影响,解决海洋边界稳定和变化的方案应当超越《海洋法公约》,从条约法中寻找答案。

#### (一)划界条约的目标:稳定的边界秩序

无论是陆地划界条约还是海洋划界条约,都旨在解决权利重叠状况下的利益分配问题,在当事国通过划界条约划定边界后,得益于该条约创造的稳定的边界秩序,双方一般都不会主动修改,所以,稳定性是划界实践的突出特征<sup>②</sup>。国家之间达成划界条约,就意味着划界实践的终结,很少有国家会考虑到自划界完成后,受自然环境变化特别是海平面上升的影响而对其进行修改。<sup>[8]180-181</sup> 相关国际法规则为保障划界条约的稳定提供了明确的法律依据。《条约法公约》第62条第2款规定了情势变更原则的“边界例外”,即如果一项条约是确立边界条约,则该条约不受条约法上情势变更原则的影响。同样《维也纳国家继承条约》第11条规定,国家继承不影响确立边界的条约以及与该条约相关的权利义务关系。两公约表明了相同的立场,即保持划界条约的稳定,使其不因缔约条件和缔约主体的变化而变化。鉴于边界争端对国际和平与安全的重要影响,这些规定的目的在于避免边界冲突,维护国际秩序的和

平与安全。

#### (二)公平的考量:海岸地理条件的变化

海洋划界条约的稳定立足于维护国际社会的和平与安全,但事实情况是,受潮汐、海水侵蚀,或者河流上游泥沙在河口逐渐沉积的影响,海岸线是在不断发生变化的。1955年国际法委员会在讨论海岸线变化可能会对领海边界造成的影响时,特别报告员菲茨莫里斯(Fitzmaurice)以阿根廷拉普拉塔河口为例,认为河流的沉积作用形成的新陆地向海移动的自然状况使得一些国家在确定测量领海宽度的低潮线时,会发现有必要随着时间的推移不断修改这一基线<sup>③</sup>。《条约法公约》特别报告员沃尔多克(Waldock)同样注意到,如果边界条约建立在自然状况的基础上,自然状况的改变可能会影响边界条约的解释和适用<sup>④</sup>。特别是在海洋划界条约中,海平面上升导致的海岸线的变化可能会影响相关国家的海洋权利。例如,海平面上升导致作为正常基线的低潮线向陆地移动,或者淹没作为直线基线基点的岩礁和岛屿,使得沿岸国实际管辖的海洋区域,包括领海、内水、毗连区、专属经济区和大陆架范围发生改变。沿海国实际管辖的海域范围缩小,使原先属于国家管辖范围内的海域成为国际公域,导致沿海国和船旗国既有的海洋权利和义务发生改变,造成不公平的结果。因此,从维护公平原则的角度出发,有必要使海洋划界条约适应海平面上升造成的不断变化的海洋地理环境。

#### (三)公平与稳定的冲突:情势变更原则的适用

在讨论海平面上升对海洋边界影响的过程中,有学者认为,海平面上升导致海岸的地理状况发生变化,改变了海洋划界条约缔结时的客观条件,构成终止这一条约的理由,《条约法公约》第62条中情势变更原则作为终止海洋划界条约的依据可以适用。<sup>[19]</sup>然而,《条约法公约》第62条第2款规定,在涉及“确定边界条约”的情况下,“情势变更条款”不适用。基于此,有必要探讨在海平面上升背景下“情势变更条款”的适用前景。

##### 1. 公平:情势变更原则的目标

《条约法公约》之所以确立情势变更原则,是为

<sup>①</sup> 参见 José Luis Jesus: *Rocks, New-born Islands, Sea Level Rise and Maritime Space*, 收录于 Jochen Abr. Frowein, Klaus Scharioth, Ingo Winkelmann, et al: *Verhandeln für den Frieden (Negotiating for Peace)*, Springer 2003 年出版, pp. 602-603。

<sup>②</sup> 正如国际法院在“柏威夏寺案”中所指出的那样:“当两个国家划定边界时,首要目标之一便是获得稳定性和终局性。”参见 *Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, Merits, Judgment of 15 June 1962: I. C. J. Reports 1962, p. 34。

<sup>③</sup> 参见 United Nations: *Yearbook of International Law Commission 1955 (Vol. I)*, p. 221。

<sup>④</sup> 参见 United Nations: *Fifth Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur (A/CN.4/183 and Add. 1-4)*, p. 44。



了维护公平的权利义务关系。在公约谈判过程中,日本代表认为,情势变更原则的理论基础在于公平,当情势发生变更使得义务的平衡被根本改变而导致缔约一方承担较重义务时,这一原则应当适用<sup>①</sup>。古巴、西班牙和民主刚果的代表认为,情势变更原则的基础是公平和正义<sup>②</sup>。国际法委员会在讨论“条约法公约草案”时认为,基于平等和正义的理论,情势发生根本改变在某些情况下可以作为缔约一方终止条约的理由<sup>③</sup>。特别报告员菲茨莫里斯在报告中认为,与条约相关的实体目标的消失,如海床沉陷导致岛屿消失、河床的永久干涸等,使得与之相关的条约义务不可能恢复时,条约就会终止<sup>④</sup>。因为缔约条件的变化对双方的权利义务关系构成了根本改变,如果继续履行条约,对缔约一方而言,就会带来不公平的结果。

### 2. 稳定:“边界例外条款”的目标

与情势变更原则指向公平不同,“边界例外条款”的目标是维护条约的稳定。在“条约法公约草案”的讨论过程中,阿富汗代表认为,“边界例外”削弱了(公平)理论,这一例外是基于条约稳定的名义规定的<sup>⑤</sup>。希腊代表认为,(情势变更)指向的公平的结果不应当损害国际条约关系的稳定<sup>⑥</sup>。苏联代表认为,情势变更不能够成为终止边界条约的理由,这是和平利益的要求<sup>⑦</sup>。国际法委员会认为,“边界例外条款”意在强调条约的稳定性,这对国际和平与安全相当重要<sup>⑧</sup>。条约稳定性指向了条约必须遵守原则。

基于情势变更原则与条约必须遵守原则的冲突,尽管国际司法机构承认前者的存在,但是在司法实践中很少援引。<sup>[8]184-185</sup>“边界例外条款”引入情势变更原则是为了维护条约的稳定性,即条约必须遵守原则在条约关系中的优先地位,质言之,是因为边界争端往往是国际冲突的来源,这一规定意在确保边界的稳定,从而维护国际和平与安全。<sup>[20]101-102</sup>

### 3. 情势变更原则适用的不确定

前已述及,情势变更原则引入《条约法公约》是为了维护缔约方权利义务的公平。由于应对海平面

上升不存在明确的国际法规则,需要发挥条约解释的功能,既要使既存条约保持一定的稳定性,又要使其适应不可预见的实际情况。<sup>[21]</sup>

针对《条约法公约》第 62 条第 1 款情势变更原则文本的阐释,国际法委员会在“条约法公约草案”谈判中提出了五个限制性条件。<sup>[22]</sup>按照国际法委员会的观点,将海平面上升视为情势变更必须满足以下条件:第一,海平面上升发生在缔结海洋划界条约当时;第二,海平面根本改变了海洋划界条约内容;第三,缔约国在缔约当时并没有预见到海平面上升;第四,缔约方同意受条约拘束的基础是对海洋边界稳定性的考量;第五,海平面上升导致海洋边界的变化将根本改变义务履行的程度。

基于文义解释,可以发现,海平面上升导致的海洋基线的不断变化打破了缔约方对稳定海洋边界的期待,从根本上改变了划界条约的内容,并改变了条约中的权利义务关系。上述限制性标准中的第三项“可预见标准”则存在问题。当前国际社会持续关注海平面上升,缔约双方在达成划界条约时必然会预见到这一问题对海洋划界的影响。有学者认为,鉴于 20 世纪 80 年代以来,气候变化负面影响在全球范围内的持续传播,国家在缔约时不可能对海平面上升没有预见。<sup>[8]190</sup>也就是说,海平面上升无法满足情势变更的可预见性标准。

但是从目的和宗旨解释出发,情势变更原则的目的是维护缔约方在条约中公平的权利义务关系。因为海平面上升改变了海洋边界稳定的状况,使沿海国海域面积发生变化,间接影响到沿海国的海洋权利。在海岸地理状况因海平面上升发生改变而直接导致海洋区域发生变化时,达成新的划界条约比坚持原有的条约更有利于维护缔约方权利和义务的公平。

依据文义解释,因海平面上升不满足“可预见性”条件,情势变更原则不能适用,但依据目的和宗旨解释,将海平面上升视为情势变更有利于维护缔约方权利义务的公平。这就导致情势变更原则适用

① 参见 United Nations; *United Nations Conference on the Law of Treaties* (A/CONF. 39/C. 1/SR. 63), 1968, para. 16.

② 参见 United Nations; *United Nations Conference on the Law of Treaties* (A/CONF. 39/C. 1/SR. 64), 1968, para. 6, para. 9, para. 93.

③ 参见 United Nations; *Yearbook of the International Law Commission 1966* (Vol. II), p. 258.

④ 参见 United Nations; *Yearbook of the International Law Commission, Second Report on the Law of Treaties by Mr. G. G. Fitzmaurice, Special Rapporteur* (A/CN. 4/107), 1957, para. 97.

⑤ 参见 United Nations; *United Nations Conference on the Law of Treaties* (A/CONF. 39/C. 1/SR. 64), 1968, para. 28.

⑥ 参见 United Nations; *United Nations Conference on the Law of Treaties* (A/CONF. 39/C. 1/SR. 65), 1968, para. 3.

⑦ 参见 United Nations; *United Nations Conference on the Law of Treaties* (A/CONF. 39/C. 1/SR. 64), 1968, para. 49.

⑧ 参见 United Nations; *Yearbook of the International Law Commission 1966* (Vol. II), p. 260.



的不确定。针对这一矛盾的结论,应当区分条约有效性和条约的解释和适用问题。国际法委员会特别报告员沃尔多克在讨论情势变更原则时认为,自然状况的改变(地震、自然灾害)所援引的情势变更原则指的是对条约的解释和适用,而非条约的有效性问题<sup>①</sup>。换言之,上述矛盾的结论是基于不同的条约解释视角展开的,它可能影响情势变更原则的适用,但不影响既存条约的有效性。

#### 4. 边界例外条款中“边界”的理解

情势变更原则的适用还涉及对《条约法公约》第62条第2款“边界例外”的理解,这指向了条约和边界秩序的稳定,它被一些国际司法实践共同承认。如果从维护海洋划界条约以及海洋边界秩序稳定的角度来讲,海平面上升导致海洋边界发生改变,威胁到海洋划界条约的稳定,符合“边界例外条款”的规定,那么情势变更原则就不能适用。其中的核心问题是“边界例外条款”中的“边界”是否包含海洋边界。

一般而言,当提及“边界”概念时,既可以包含陆地边界,也可以包含海洋边界,联合国在讨论海洋划界时就持这一观点。<sup>[23]</sup>《奥本海国际法》对“边界”的定义也倾向于将海洋边界与陆地边界等同。<sup>[24]</sup>但有学者认为,陆地边界和海洋边界存在一定的区别。<sup>[25]</sup>在“边界例外条款”的讨论过程中,依据1966年国际法委员会报告,《条约法公约》第62条第2款“边界例外条款”中的边界条约包含领土割让条约和划界条约,国际法委员会对前者不持异议,而后者在当时的语境下专指陆地领土划界条约,国际法委员会并未明确提及海洋划界条约<sup>②</sup>。在这一问题讨论的过程中,一些国家认为,边界的稳定性、确定性和可预测性专指陆地边界,而不包括海洋边界<sup>③</sup>。基于此,有必要区分陆地边界和海洋边界功能的差异。

从领土法视角来看,陆地边界的功能在于维护边界两边国家关系的稳定,因为陆地边界划分了相关国家的领土和统治权的范围,而陆地领土争端往往是争端当事方对它们之间的主权和领土范围存在争议。大量的国家间争端甚至武装冲突都来源于陆地领土争端,它属于国际政治中的高敏感政治领域,维护国家关系的稳定是陆地边界的重要功能。

海洋划界依据的是海洋法。《海洋法公约》确立的陆地统治海洋原则是海洋划界的基础。海洋划界最突出的特点是用一条边界线统一划定了不同海洋区域的边界,不同海域的划界遵循了统一的划界标准,即单一海洋划界。但公约建立的不同海域中沿海国享有的权利内容是不同的。对领海、内水和群岛水域而言,这一权利是沿海国的领土主权;对专属经济区、大陆架而言,这一权利是沿海国对于该区域内自然资源的主权权利。正是由于不同海域确立的沿海国之间的权利不同,海洋边界的功能便是公平地分配不同海洋区域的权利和义务,这种权利和义务在海域重叠的情况下是相邻或者相向沿海国的权利和义务;而在海域不重叠的情况下是沿岸国与非沿岸国的权利和义务。可见,海洋边界承担着公平分配海洋权利和义务的功能。“孟加拉国诉印度海洋划界案”中国国际仲裁法院将陆地边界与海洋边界等同的观点,混淆了陆地边界与海洋边界的不同功能,造成了“情势变更条款”适用的不确定。

但不能据此认为海洋边界不需要稳定性,应当区分不同海域的海洋边界,而不能将所有海洋边界都纳入稳定性之下。“国际法需要的是详细的描述,而非简化的问题。”<sup>[26]</sup>领海边界的功能是稳定,因为它涉及沿海国的领土主权和国家安全;专属经济区和大陆架边界的功能是公平,因为它与沿海国对区域内资源的利用密切相关。有学者认为,“边界例外条款”中的边界条约特指领海划界条约,专属经济区和大陆架划界条约并不包含在内。<sup>[20]95</sup>这也就能够理解《海洋法公约》第73条第3款和第84条第3款要求相邻或者相向的缔约国在专属经济区和大陆架划界前达成“临时安排”的原因。它为海洋油气资源的共同开发提供了法律依据。这一实践建立在海洋自然资源分配的基础上,其核心理念就是公平。

将海平面上升视为条约法中的情势变更而修改海洋划界条约,是出于对缔约方之间权利义务公平的考量,但囿于《条约法公约》中第62条第2款中“边界例外”的规定,保持海洋划界条约以及由此产生的边界秩序的稳定,对于维护国际秩序的稳定又相当重要。文义解释和目的宗旨解释之间的矛盾,以及“边界例外条款”中陆地边界与海洋边界的功能差异,使得将海平面上升视为情势变更存在一定

① 参见 United Nations; *Fifth Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur* (A/CN.4/183 and Add. 1-4), p. 44。

② 参见 United Nations; *Fifth Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur* (A/CN.4/183 and Add. 1-4), pp. 43-44。

③ 参见 United Nations; *Report of the International Law Commission* (A/76/10), para. 226。

的困难,从而带来了公平与稳定之间的冲突。

由此可见,将海平面上升视为条约法上的情势变更,基于缔约方权利义务公平和维护稳定边界秩序的不同考量,会影响海洋划界条约的解释和适用。公平与稳定之间的冲突,是条约解释视角下的冲突。在实践中,相关国家是选择将海平面视为情势变更而终止海洋划界条约,还是忽视海平面上升对海洋边界的影响而选择继续履行划界条约,有赖于当事国之间达成的共同意向。在此之前,各方应避免单方面改变边界,共同维护边界秩序的稳定。

#### 四、在稳定与公平之间:海平面上升的应对措施

当前,与海平面上升相关的国家实践主要集中在那些受海平面上升影响较大的小岛屿国家。海平面上升淹没岛屿,直接威胁小岛屿国家的生存与安全;海平面上升导致海域范围发生变化,侵害了小岛屿国家的海洋权利。出于维护国家生存和海洋权利的考虑,小岛屿国家发展出了确立海洋区域的外部界限和确立流动海洋基线的实践。而修改划界协定的实践适应了不断变化的自然环境,意在维护公平的权利和义务关系。

##### (一) 公布海洋区域的外部界限

为应对海平面上升的影响,一些小岛屿国家制定国内立法确立本国海洋区域的外部界限,意在巩固《海洋法公约》赋予它们的海洋权利。2016年3月18日,马绍尔群岛颁布《海洋区域宣言法案》,法案第118部分授权总理发布该国海洋基点以及海洋区域的坐标<sup>①</sup>。随后,马绍尔群岛基于该法案发布《海洋区域基线和外部界限宣言》,不仅用地理坐标和地图固定了海洋基线的基点,还固定了领海、毗连区、专属经济区和大陆架的外部界限的基点。对此,有学者认为,马绍尔群岛的这一实践不仅维护了本国在这些海域内的行政和执法利益,更重要的是阻止海岸线的变化,特别是海平面上升对海洋基线和海洋权利产生的影响。<sup>[27]</sup>采取这种实践的国家还包括基里巴斯和图瓦卢。小岛屿国家公布海域外部界限的做法实质上是为了“冻结”或“维持”既有的海洋权利,使其不会因为海平面上升引发的海洋边界的变化而变化。在国际法协会讨论过程中,一些学者对这一提议持反对的态度,对此,有学者认为,与

领海和毗连区海洋边界相比,“冻结”或者“维持”专属经济区和大陆架的边界显得尤为必要。<sup>[28]</sup>因为后者涉及海洋资源的主权权利,沿海国在这些区域享有较大的经济利益。

##### (二) 确立流动的海洋基线

《海洋法公约》确立的海洋基线是建立在基点的稳定性之上的,没有考虑到海平面上升淹没作为基点的岛屿或者岩礁,对海洋基线的稳定性造成影响的情况。海岸地理状况的变化可能造成作为海洋基线的基点被淹没或者受海水侵蚀而消失。对此,国际法协会在发布的应对海平面上升的报告中提出了以流动基线取代固定基线的建议。受海平面上升的影响,原有划定海洋基线的基点可能会被海水淹没,既有的海洋基线变得极不稳定,进而带来海洋边界的不确定,从而导致海洋权利处在不稳定的状态之中。与固定基线相比,流动基线能够排除不稳定的海洋基线对海洋划界的干扰,适应不断发生变化的海岸线,并且可以清晰反映实际的海岸地理状况。而依据实际的海岸地理状况主张海洋权利,也符合《海洋法公约》确立的陆地统治海洋原则。在国际实践中,由于海岸线的不稳定,一些国家尝试以流动基线取代固定基线。汤加和法国(法属瓦利斯和富图纳岛)在1980年签订的专属经济区划界条约中,只规定了以中间线和等距离线作为划定两国专属经济区的界限,并没有明确划分两国专属经济区的基线。事实上,在汤加的国内海洋立法中,由于汤加作为太平洋岛国,海岸线极不稳定,海洋基线的规定较为复杂<sup>②</sup>。基于这种情况,索性在与法国(法属瓦利斯和富图纳岛)专属经济区划界条约中,只笼统规定划定两国专属经济区的中间线和等距离线,并没有载明海洋基线的精确位置。即使未来海平面上升淹没海岸线的基点,也不影响已经存在的海洋边界。

##### (三) 修改划界条约

虽然达成海洋划界条约要依据以公平原则为核心的划界规则,但是也依赖以政治意愿而非法律规则的政治运作。<sup>[29]</sup>如果划界条约所依据的地理条件发生重大变化,在相关国家存在修订划界条约政治意愿的前提下,可以对原有划界条约进行修正。类似的国家实践是存在的,例如,密克罗尼西亚联邦和

<sup>①</sup> 本部分提及的马绍尔群岛、基里巴斯、图瓦卢、汤加、密克罗尼西亚联邦的涉海国内法和海洋划界条约内容参见联合国海洋事务与海洋法司网站,访问网址:<https://www.un.org/Depts/los/index.htm>。

<sup>②</sup> 考虑到本国海岸的地理状况,在1989年修订的《汤加领海和专属经济区法》中,汤加将基线适用的情况分为三类:环礁上存在岛屿的基线、环礁上不存在岛屿的基线,以及海湾中的基线。参见 *The Territorial Sea and Exclusive Economic Zone Act, Act No. 30 of 23 October 1978, as amended by Act No. 19 of 1989*, 访问网址:[https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TON\\_1989\\_Act.pdf](https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TON_1989_Act.pdf)。

马绍尔群岛在2006年达成的海洋划界条约第2条第5款规定,在作为基点的岛屿的地理位置发生重大变化时,可对这一条约进行修改。一些陆地划界条约同样存在因自然环境发生变化而进行修正的内容。例如2003年罗马尼亚和乌克兰陆地边界划界条约第12条第2款载有因自然现象改变原有边界后双方通过协商达成后续条约的内容<sup>①</sup>。尽管类似的国家实践并不普遍,但能够说明,在划界后自然地理状况发生重大变化的情况下,存在修改划界条约的可能。

综上,公布海域的外部界限和确立流动的海洋基线旨在保障海洋边界的稳定,而修改划界条约则旨在适应改变了的自然环境,维护缔约双方权利义务的公平。上述应对措施反映了在海平面上升对海洋边界和海洋秩序造成不稳定和不确定的状态中,应对海平面上升的国际实践在稳定和公平之间进行摇摆,并未形成统一的国家实践。稳定的考量在于维持既存的海域边界,使其不会随海平面上升而发生变化,意在巩固《海洋法公约》赋予的海洋权利;公平的考量则在于承认自然环境变化对既有划界条约影响的事实,使缔约双方的权利义务关系不会因缔约环境的变化而发生巨大改变,避免对一方或者双方产生不公平的结果。可见,应对海平面上升的规则仍然处在发展过程中。

值得注意的是,上述应对海平面上升的措施是从沿海国的视角出发,而对于船旗国来讲,海洋边界和海域范围的变化会影响既有的权利和义务关系。比如原属于沿海国专属经济区的海域,因海平面上升主张海洋基线向陆地移动而成为公海,船旗国享

有公海自由,这对船旗国来讲当然比较有利。如果获利一方单方面变更权利义务关系,如船旗国以海平面上升造成海域面积变更为由,在原属于沿海国的专属经济区内主张公海自由,可能引发沿海国与船旗国之间的海洋争端。这在北极航道的治理方面显得尤为突出。<sup>[30]</sup>因海平面上升主张海洋边界变更或者维持的主动权一直会由沿海国掌握,在沿海国没有采取修改海洋边界的行动之前,遵守既有的航行规则和惯例比单方面主张海洋边界的变化对船旗国更为有利。

## 五、结语

海平面上升对海洋法上的基线制度、划界制度和条约法中的情势变更原则的适用构成了挑战。边界秩序的稳定和权利义务的公平是应对海平面上升对海洋边界影响的核心考量因素,但由于不同规则目的和宗旨的差异,以及国际司法机构的立场选择,导致这一规则时而指向公平、时而又指向稳定。海平面上升应对措施在公平与稳定之间的摇摆,说明了在日益不稳定和不确定的世界中,国际法赖以存在的稳定的适用环境和确定的适用状态正在发生改变,从而影响了规则的解释和适用。国际社会应对海平面上升的一系列实践,无论是主张海域的外部界限,还是确立流动的海洋基线,抑或是修改划界条约,都表明与之相关的国际法和海洋法规正在发生改变。当规则赖以适用的实际情况发生变化时,摒弃对传统规则的坚守,持实用主义的态度,使规则适应客观环境的变化,从而有效解决实际问题,不失为一种可行的方案。

## 参考文献:

- [1] BIRD E C F, PRESCOTT J R V. Rising global sea levels and national maritime claims[J]. *Marine Policy Reports*, 1989, 1(3): 177-196.
- [2] DAVOR V. Sea-level rise and international law: at the convergence of two epochs[J]. *Climate Law*, 2014(4): 73.
- [3] TULLIO S. The evolution of international law of the sea: new issues, new challenges[J]. *Recueil Des Cours*, 2000, 286: 198.
- [4] MICHAEL S. The future of baselines as the sea level rises: guidance from climate change law[J]. *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, 2019, 6(2): 37.
- [5] SIGNE B. Law of the sea responses to sea-level rise and threatened maritime entitlements: applying an exception rule to manage an exceptional situation[M]//ELISE J, SIGNE B, INGILD J. *The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- [6] CARON D D. Climate change, sea level rise and the coming uncertainty in oceanic boundaries: a proposal to avoid conflict[M]//HONG Y, DYKE J. *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea*. Leiden: Martinus Nijhoff Publisher,

<sup>①</sup> 参见 *Treaty between Romania and Ukraine on the Romanian-Ukrainian State Border Regime, Collaboration and Mutual Assistance on Border Matters*, 访问网址: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202277/v2277.pdf>。



- 2009:17.
- [7] BUSCH S V. Sea level rise and shifting maritime limits; stable baselines as a response to unstable coastlines[J]. *Arctic Review on Law and Politics*, 2018, 9.
- [8] LISZTWAN J. Stability of maritime boundary agreements[J]. *Yale Journal of International Law*, 2012, 37(1).
- [9] HOUGHTON K J, VAFEDIS A T, NEUMANN B, et al. Maritime boundaries in a rising sea[J]. *Nature Geoscience*, 2010, 3:816.
- [10] REISMAN M W, WESTERMAN G S. Straight baselines in international maritime boundary delimitation[M]. New York: The Macmillan Press Ltd, 1992:101-102.
- [11] NANDAN S N, ROSENNE S. *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, a commentary (Vol. II) [M]. Leiden: Brill Nijhoff, 1993:145.
- [12] PRESCOTT V, SCHOFIELD C. The maritime political boundaries of the world[M]. 2nd ed. Leiden: Marinus Nijhoff Publishers, 2005:99.
- [13] SOONS A. The effects of sea level rise on baselines and outer limits of maritime zones[M]//HEIDAR T. *New Knowledge and Changing Circumstances in the Law of the Sea*. Leiden: Brill Nijhoff, 2020:366.
- [14] ROTHWELL D R, ELFERINK A G O, SCOTT K N, et al. The Oxford handbook of the law of the sea[M]. Oxford: Oxford University Press, 2015:79.
- [15] SNJÓLAUG Á. Effects of sea level rise on agreements and judgments delimiting maritime boundaries[M]//HEIDAR T. *New Knowledge and Changing Circumstances in the Law of the Sea*. Leiden: Brill Nijhoff, 2020.
- [16] 王阳. 全球海洋治理视野下海洋气候变化的法律规制:现状,特征与前景[J]. *边界与海洋研究*, 2021, 6(1):43-44.
- [17] SCOTT K N. Legal aspects of climate change in[M]//WERLE D, BOUDREAU P R, BROOKS M R. *The Future of Ocean Governance and Capacity Development*. Leiden: Brill Nijhoff, 2018:168.
- [18] SAMMLER K G. The rising politics of sea level; demarcating territory in a vertically relative world territory, politics[J]. *Governance*, 2020, 8(5):615-616.
- [19] STOUTENBURG J G. Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island states threatened by sea-level rise[J]. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2011, 26(2):280.
- [20] SNJÓLAUG Á. Termination of maritime boundaries due to a fundamental change of circumstances[J]. *Utrecht Journal of International and European Law*, 2018, 32(83).
- [21] COGLIATI-BANTZ V P. Sea-level rise and coastal states' maritime entitlements[J]. *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, 2020, 7(1):100.
- [22] 李浩培. 条约法概论[M]. 2版. 北京:法律出版社, 2003:447.
- [23] Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs. Handbook on the delimitation of maritime boundaries [M]. New York: United Nations, 2000:82.
- [24] 奥本海. 奥本海国际法(上卷·第二分册)[M]. 劳特派特, 修订. 王铁崖, 陈体强, 译. 北京:商务印书馆, 1989:57.
- [25] 维克多·普莱斯考特, 吉利安·D. 崔格斯. 国际疆界与边界:法律、政治与地理[M]. 孔令杰, 张帆, 译. 北京:社会科学文献出版社, 2016:16-21.
- [26] 罗伯特·詹宁斯. 国际法上的领土取得[M]. 孔令杰, 译. 北京:商务印书馆, 2018:35.
- [27] FREESTONE D, SCHOFIELD C. 2016 *Maritime Zones Declaration Act*: drawing "lines in the sea" [J]. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2016, 31(4):733.
- [28] CARON D D. When law makes climate change worse; rethinking the law of baselines in light of a rising sea level[J]. *Ecology Law Quarterly*, 1990, 17(4):651.
- [29] 高建军. 国际海洋划界论:有关等距离/特殊情况规则的研究[M]. 北京:北京大学出版社, 2005:23.
- [30] 章成. 人类命运共同体视阈下的北极航道的治理规则革新[J]. *中国海商法研究*, 2022, 33(2):60.