

气候变化背景下《联合国海洋法公约》的制度挑战和功能定位

——从国际海洋法法庭“气候咨询案”出发

李洁

(西北政法大学 国际法学院,陕西 西安 710122)

摘要:全球气候治理与国际海洋法制度之间的交织愈加明显,小岛屿国家气候变化和国际法委员会也将气候变化相关问题提交至国际海洋法法庭寻求咨询意见。这一司法尝试在程序和实体上都引起了诸多争议,对现有国际法基础和海洋规则体系形成一定挑战。虽然《联合国海洋法公约》可对气候变化减缓和适应起到一定积极作用,但是仅依靠海洋法制度全面调整“海洋—气候”议题存在明显的理论鸿沟和现实困境。相比之下,“以气候变化制度为主,以海洋治理体系为辅”的路径更具可行性。中国今后应当多角度地加强气候议题与海洋议题的协同发展,在从近海走向远海和深海的基础上,进一步寻求建设海洋强国和担当气候治理负责任大国的双赢共荣。

关键词:气候变化;海洋可持续发展;《联合国海洋法公约》

中图分类号:D993.5 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2025)01-0033-10

一、问题的提出

气候变化作为各国共同面临的严峻挑战和联合国重要议题,近年来出现新的动向,即与其他国际问题和全球性危机产生复杂的交织。其中,海洋作为地球上最大的活跃碳库,在调节全球气候方面扮演着重要角色。^①然而气候变化却对海洋环境保护和沿岸国可持续发展造成了巨大冲击。这其中不仅包括海洋酸化、海洋脱氧等对海洋生态环境造成的自然破坏,还包括可能进一步形成的社会问题和法律困境。比如,海平面上升对于不少小岛屿国家来说意味着国家领土的缩减甚至丧失,这不仅有可能导致国际法意义上的国家“消亡”,也将产生严重的“气候难民”问题。^②气候与海洋的相互影响随即成为国际社会重点关注的议题。

海洋议题逐步进入气候变化治理视野大致经历了三个阶段。第一阶段侧重于“科学论证”。其中,政府间气候变化专门委员会于2019年发布的《气候变化中的海洋和冰冻圈特别报告》全面阐述了气候因素对海洋已经造成和可能造成的影响。报告指出,海洋可通过全球水、能量和碳的交换与气候系统的其他组成部分相互联系。与沿海环境密切相关的人类社区、小岛屿、极地地区和高山地区尤其容易受到海洋和冰冻圈变化的影响。远离海岸的其他社区也面临着海洋变化的影响,例如极端天气事件等。^③

第二个阶段进一步落实在“议程相通”层面。基于科学考证的完善和关联意识的增强,气候和海洋这两个原本在联合国框架下相互独立的议题逐渐产生交集。在2021年11月召开的《联合国气候变化框架公约》(简称《气候变化框架公约》)第26次缔约方会议上,海洋问题被正式纳入联合国气候变化进程中。2022

基金项目:2022年度陕西省教育厅专项科研计划项目“国家管辖外海域生物多样性全球治理的规则体系演进及中国应对研究”(22JK0200)

作者简介:李洁,女,法学博士,西北政法大学国际法学院讲师。

^① 海洋储存了地球上93%的二氧化碳,每年可清除30%以上排放到大气中的二氧化碳。其中,红树林、海草床和盐沼是海岸带最具固碳效率的三大生态系统。Blue Carbon: The Role of Healthy Oceans in Binding Carbon, United Nations Environment Programme, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7772/-Blue%20Carbon%20_%20The%20Role%20of%20Healthy%20Oceans%20in%20Binding%20Carbon-2009883.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

^② 参见朱利江、武俊松:《全球气候变化背景下的〈联合国海洋法公约〉:权利挑战、规则重构和诉讼愿景》,载《太平洋学报》2022年第9期,第23页。

^③ Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, IPCC, <https://www.ipcc.ch/srocc>.

年7月在葡萄牙里斯本举办的第二届联合国海洋大会也对在气候变化的大背景下如何通过行动增强海洋的气候韧性和减碳能力进行了特别讨论。

第三个阶段则体现为“司法实践”，即部分小岛屿国家将海洋法的解释和适用作为其推行气候变化政策的途径之一。由于小岛屿国家对气候变化可能造成的海洋影响更加敏感，因而也更积极地从不同角度给国际社会施压，期望全球可以共同携手解决海洋气候危机。继2021年9月太平洋岛国瓦努阿图宣布向国际法院征求咨询意见的倡议后，同年10月31日，安提瓜和巴布达以及图瓦卢政府签署了《建立小岛屿国家气候变化和国际法委员会协议》（*Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*，简称《COSIS 协定》）。据此成立的“小岛屿国家气候变化和国际法委员会”（*Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*，简称COSIS）于2022年12月12日将气候变化相关问题提交国际海洋法法庭，请求法庭就《联合国海洋法公约》（简称《海洋法公约》）缔约方在应对气候变化对海洋环境影响方面所承担的义务发表咨询意见（简称“气候咨询案”）。^①

相较于前两个阶段，第三个阶段的司法尝试更具急迫性和影响力，直接对现有的国际法基础和海洋规则体系发起挑战。一方面，“气候咨询案”涉及气候变化背景下《海洋法公约》（特别是第十二部分有关“海洋污染来源”的解释，以及“保护和保全海洋环境”义务）的适用。咨询意见虽非具有法律约束力的裁判，但依然会在很大程度上对未来国际司法实践形成先例效果。另一方面，该咨询意见申请也关系到气候变化治理和海洋可持续发展之间的关联与互动，其政治上的溢出效果可能影响国际秩序的未来走向。同时，“气候咨询案”中凸显出的法律争议和政治意义与中国生态文明目标和海洋强国建设关系密切，相关制度的发展也直接影响着中国国家利益的维护。在此背景下，笔者将从这一最新国际司法实践出发，对案件涉及的管辖权和实体问题进行梳理，分析气候变化背景下《海洋法公约》能够发挥的作用和面临的桎梏，探讨《海洋法公约》在“气候—海洋”交叉议题未来发展中的功能定位。

二、国际海洋法法庭关于气候变化议题的咨询管辖权

国际海洋法法庭此前无论是在案件裁判中还是在咨询职能行使中都鲜有对《海洋法公约》环境保护义务的涉及，更没有考虑过海洋环境保护义务与气候变化之间的关系。直到安提瓜和巴布达以及图瓦卢签署《COSIS 协定》，通过海洋法机制推进全球气候治理的模式才正式开启。COSIS 提出的咨询意见申请是建立在《海洋法公约》缔约方具体义务的基础上，特别涉及到公约第十二部分“保护和保全海洋环境”义务。COSIS 根据此义务提出了两大问题：其一，预防、减少和控制由于气候变化导致或可能导致的负面影响而造成的海洋环境污染，包括通过由于人为温室气体排放至大气所引起的海水变暖、海平面上升和海水酸化。其二，保护和保全海洋环境以应对气候变化的影响，如海水变暖、海平面上升和海水酸化。^② 该申请主要面临程序性和实体性两大层面的问题。在程序性问题上，最为突出的就是咨询管辖权争议，即各方对于国际海洋法法庭是否具有受理该项咨询意见申请的管辖权出现了明显分歧。

（一）国际海洋法法庭咨询职能的历史沿革和主要类型

国际海洋法法庭是依据《海洋法公约》设立的特别法庭，旨在裁判根据公约及其执行协定提交的所有争端，以及其他任何以具体规定赋予法庭管辖权的协定所列之事项。严格意义上来讲，国际海洋法法庭提供咨询意见的职能起初仅限于海底争端分庭享有，这一咨询管辖权在《海洋法公约》第十一部分第五节中有明确规定。《海洋法公约》第191条允许海底争端分庭应国际海底管理局大会或理事会的请求，就其活动范围内出现的法律问题发表咨询意见。至今，此类咨询意见仅发表过一次，即2011年就海底资源开发担保国责任

^① 国际海洋法法庭将此案登记为第31号案，于2023年6月接收了部分缔约方和国际组织提交的书面陈述，并于同年9月进行了口头程序。2024年5月21日，国际海洋法法庭正式发布了关于海洋和气候变化的咨询意见。*Request Submitted to the Tribunal by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law—Advisory Opinion*, International Tribunal for the Law of the Sea (21 May 2024), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf.

^② *The International Tribunal for the Law of the Sea Receives a Request for an Advisory Opinion from the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, International Tribunal for the Law of the Sea (12 December 2022), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_327_EN.pdf.

的咨询意见。不过,鉴于此种咨询意见管辖权适用范围有限,因此并不适合用于气候咨询意见的发布。

此外,国际海洋法法庭近年来旨在确立另一种属于法庭自身(或称为全庭)的咨询职能,但这种形式的咨询管辖权在《海洋法公约》的文本中没有明确规定。按照法庭此前的解释,此种咨询意见的发布权限可以从《国际海洋法法庭规约》第 21 条以及《国际海洋法法庭规则》第 138 条中找到法理支撑。国际海洋法法庭在 2015 年发表的“关于次区域渔业委员会提交的咨询意见”中首次确认并使用了该项咨询管辖权。小岛屿国家和 COSIS 正是以此种形式的咨询管辖权为基础向国际海洋法法庭寻求气候咨询意见。

按照《国际海洋法法庭规约》第 21 条的规定,法庭的管辖权包括按照本公约向其提交的一切争端和申请,并将管辖权授予法庭的任何其他国际协定中具体规定的一切申请。这一条在法庭于 2015 年发表的咨询意见第 56 段中被进一步阐明。此处的“一切申请”不仅指争议案件,还包括咨询程序。^①此外,《国际海洋法法庭规则》第 138 条规定,如果与《海洋法公约》宗旨有关的国际协定明确规定向法庭提交征求意见的请求,法庭可以发表咨询意见。这里为法庭实施咨询意见管辖权设置了需要满足的先决条件,主要包括“基于法律问题”,以及“提交主体获得相关协定授权”等。

(二) COSIS 的管辖权策略及引起的国际争议

从国际海洋法法庭在 2023 年收到的书面陈述和进行的口头程序来看,提交意见的部分国家和国际组织在“国际海洋法法庭对于 COSIS 提出的咨询意见申请是否具有管辖权”这一核心问题上呈现出三种不同的态度,即赞成、观望和反对。^②

大多数国家和组织认可了法庭在气候变化事项上发表咨询意见的管辖权。^③赞成声音首先是肯定了《国际海洋法法庭规约》第 21 条和《国际海洋法法庭规则》第 138 条的授权,并认可 COSIS 通过签订协议的方式提出的咨询意见申请满足以上规则和程序的要求。具体来讲,这些国家和组织主要是从以下几个方面考证相符性的。第一,《COSIS 协定》是一部与《海洋法公约》目标相关的国际协定;第二,《COSIS 协定》授权 COSIS 向法庭提交咨询意见申请;^④第三,提交至法庭的问题具有法律属性。支持者认为法庭全庭发布咨询意见有助于厘清和引导各方在海洋法层面应对气候变化的义务和责任,并以此为契机完善《海洋法公约》在气候变化方面的解释,进而提升《海洋法公约》面对新的系统性挑战的适应力。

同时,还有一些国家虽然没有正面支持法庭就此案的管辖权,但也没有给出明确否定的态度。比如,日本表示法庭应“谨慎决定”是否应当发布咨询意见。又如,韩国、埃及等在提交的书面陈述中没有提及和回应管辖权问题。

此外,中国、印度和巴西等发展中大国对此提出质疑,反对法庭全庭具有咨询管辖权。反对声音主要强调《国际海洋法法庭规约》第 21 条和《海洋法公约》第 288 条都未明确授权咨询意见的发布权,并且认为,《国际海洋法法庭规则》第 138 条的规定逾越了《海洋法公约》及其附件六《国际海洋法法庭规约》的授权,法庭不能依据“隐含权力”建立全庭咨询管辖权。^⑤反对方认为海洋法法庭就气候变化议题发布咨询意见的管辖权本身就缺乏法律基础,即使存在先例,也不足以证实其管辖权的合法性。此外,这些国家也提醒国际社会应关注国际海洋法法庭持续扩张咨询管辖权的倾向。

(三) 国际海洋法法庭管辖权扩张趋势及其影响

关于国际海洋法法庭全庭是否具有咨询意见管辖权的争论在 2015 年“次区域渔业委员会咨询意见申请案”中就已凸显。不论是应从法庭邀请多个国家提交的书面意见,还是从国际学者们的讨论,都可以看到明

^① *Request for Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015*, International Tribunal for the Law of the Sea (2 April 2015), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion_published/2015_21-advop-E.pdf.

^② 2023 年 6 月,中国、印度、巴西、英国、澳大利亚、新西兰等 34 个《海洋法公约》缔约国及联合国、非洲联盟等 9 个国际组织应国际海洋法法庭邀请提交书面陈述。2023 年 9 月 11 日至 25 日,法庭听取了中国、英国、印度等 33 个《海洋法公约》缔约国和非洲联盟、世界自然保护联盟、太平洋共同体的口头陈述。

^③ 其中各国的表述不尽一致:法国、德国等明确表示国际海洋法法庭就此申请具有管辖权和自由裁量权;新加坡、印度尼西亚等认为国际海洋法法庭没有令人信服的理由拒绝咨询意见申请。

^④ 《COSIS 协定》第 2 条确认了委员会享有申请咨询意见的权限。

^⑤ 参见马新民:《当前国际法形势与中国外交条约法工作》,载《国际法学刊》2023 年第 4 期,第 26 页。

显的观点分歧。但在正式发布的咨询意见中,法庭全庭通过审查和解释《海洋法公约》第288条、《国际海洋法法庭规约》第21条和《国际海洋法法庭规则》第138条,最终认为自身具备咨询职能。此次法庭实践起到了明显的先例效果,在2023年国际海洋法法庭收到的针对“气候变化咨询意见申请”的书面意见中,不少国家都援引和认可了法庭在2015年作出的决定及其依据。

各方对于法庭全庭的咨询意见职能之所以持不同观点,主要是考虑到咨询意见可能产生的影响。一方面,咨询意见虽然不同于诉讼案件的判决,并不具有法律约束力,但其作为对相关法律问题的权威性解释,依然发挥着重要作用。同时也反映出国际海洋法法庭期望更主动参与和全面推动国际海洋事务的用意。另一方面,咨询意见兼具法律和政治两方面的影响力,已经成为部分发展中国家解决国际争端或实现其某种政治目的的新渠道。如果这种咨询职能被某些国家滥用,可能会刺激更多的受气候变化影响较大的国家以此作为诉讼程序的替代工具,进而产生扰乱争端解决进程或相关问题处理的风险。从这个角度来看,反对法庭全庭享有咨询意见管辖权的声言不无道理。虽然国际海洋法法庭于2024年5月21日正式发布了关于气候和海洋的咨询意见,并明确表示法庭全庭就此具有咨询意见管辖权,但从长远角度来看,为了避免不确定的溢出效果以及可能产生的连锁反应,法庭对其咨询职能的行使应全面评估、谨慎对待。

三、《海洋法公约》中“保护和保全海洋环境”义务的解释和适用

在实体性问题上,气候变化咨询意见申请主要涉及《海洋法公约》第十二部分“保护和保全海洋环境”义务的认定。需要明确的是,《海洋法公约》并未直接提及气候变化事项,这主要是受制于公约制定时相关科学认知和政治意愿的局限。《海洋法公约》谈判期间气候变化虽已获得一定国际关注,但尚未形成普遍国家的共同关切,更缺乏直接证据证实气候变化对海洋的影响,因而《海洋法公约》中并未纳入气候变化议题。随着气候和海洋之间的关联逐步被科学证实,以及小岛屿国家在海洋机制的司法尝试,国际社会开始重新回顾《海洋法公约》之宗旨精神和具体内容,并发现公约在海洋气候危机上具有一定的解释空间和适用可能。

从《海洋法公约》的宗旨精神来看,《海洋法公约》有着“解决与海洋有关的一切问题”的愿望和雄心,也正因如此,公约被冠以“海洋宪章”之称。《海洋法公约》从诞生至今已超过40年,很多新的海洋问题层出不穷,而这些问题显然无法被穷尽在最初的公约文本中。因此,公约想要维持其宪章之功能,就需要保持内容的先进性,呼应时代需求。不少学者对此保持乐观,认为《海洋法公约》作为时代的产物,一直处于发展过程中。^①《海洋法公约》作为“活文书”(living instrument),可以通过不同的方法维持其活力。比如,可以通过对条约案文进行“演化解释”的方法将“新问题”和“旧公约”建立联系,扩大公约的适用范围。^②抑或是通过《海洋法公约》大部分章节中的“关联条款”吸纳相关规则,实现与其他制度的协同发展。^③以上两种途径不需要制定新的规则,更多依赖公约自身内容,对其加以解释、澄清和适用即可实现。此外,还可以选择制定新的执行协定,补充规定新议题,如2023年获得通过的《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》(简称《BBNJ协定》)。执行协定的方式可以更全面地对目标问题进行规制,并在最大程度上保证与《海洋法公约》体系已有制度的协调。在《BBNJ协定》制定之前,这种方式已经在“跨界、高度洄游鱼养护和利用”和“国际海底矿产资源勘探开发”问题上有过成功尝试。因此从理论上讲,《海洋法公约》具有将与海洋相关的气候问题纳入其规范体系的可能性和路径参考,这种期待也符合公约制定之初希望发挥宪章功能的宗旨和精神。

在具体内容上,公约第十二部分是最有可能与气候变化建立关联的内容,因此利用相关制度有可能用来支持成员国实施有利于气候变化减缓和适应的措施。既然气候变化会引起海洋环境恶化,那么是否可以推定《海洋法公约》规定的“保护和保全海洋环境”义务中也包括积极采取行动应对海洋相关的气候变化呢?要想回答和论证这一问题,对第194条的认识和解释至关重要。

《海洋法公约》第194条对各成员方来说是一项“尽职调查义务”,各方应采取一切措施“防止、减少和控

^① 参见何田田:《〈联合国海洋法公约〉40年:历程、挑战和中国角色》,载《太平洋学报》2022年第9期,第76-78页。

^② 参见秦天宝、虞楚箫:《演化解释与〈联合国海洋法公约〉的发展——结合联合国BBNJ谈判议题的考察》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第99-100页。

^③ 参见贾宇:《以〈联合国海洋法公约〉促进海洋及其资源的养护和可持续利用》,载《太平洋学报》2022年第8期,第96-97页。

制任何来源的海洋环境污染”。此处的“污染”并没有明确的范围限制,理论上可能对海洋环境造成污染的一切来源都包含在内。第 194 条第 3 款对常见的污染来源进行了列举,其中第(a)项提及“从陆上来源、从大气层或通过大气层或由于倾倒入放出的有毒、有害或有碍健康的物质,特别是持久不变的物质”。这其中虽然并未直接提及二氧化碳,但结合公约中其他条款对“大气层”一词的运用,可以将来自大气层或通过大气层的污染源理解为船只或飞机所排放的二氧化碳。^①同时,公约第 1 条将海洋环境的“污染”界定为“人类直接或间接把物质或能量引入海洋环境……以致造成或可能造成损害生物资源和海洋生物、危害人类健康、妨碍包括捕鱼和海洋的其他正当用途在内的各种海洋活动、损坏海水使用质量和减损环境优美等有害影响”。而基于科学论证和相关报告,当海洋中的二氧化碳达到一定程度时,确实会造成海洋变暖、海洋酸化等现象,并直接威胁海洋生物和生态系统的健康存续。结合来看,以二氧化碳为代表的温室气体理论上满足上述条款的描述,可以解释为公约第十二部分的“海洋环境污染来源”。

在国际海洋法法庭收到的各方关于气候变化咨询意见的书面申请和口头意见中,关于这个问题依然存在不同立场。小岛屿国家自然支持上述解释逻辑,澳大利亚等也认同 COSIS 的主张,认为《海洋法公约》第 192 条规定的“保护和保全海洋环境”义务包括气候变化事项。但这些国家同时也认可《气候变化框架公约》的功能,认为缔约方在《海洋法公约》下承担的海洋环保义务不应超越气候公约体系的标准。印度尼西亚和中国等则明确反对将气候因素纳入第 192 条的解释,认为温室气体排放对海洋的影响自成一类,不应将其定性为《海洋法公约》中的“海洋环境污染”。^②在 2024 年 5 月 21 日国际海洋法法庭发布的咨询意见中,法庭明确表示,人为排放在大气中的温室气体构成《海洋法公约》第 1 条中的“海洋环境污染”。各缔约方依《海洋法公约》第 192 条需要履行的“保护和保全海洋环境”义务也包括应对任何类型的海洋环境破坏和威胁。具体来说,各缔约方有义务保护海洋免受气候变化影响和海洋酸化造成的海洋环境破坏和威胁。^③

四、海洋法体系调整气候问题的固有局限和现实障碍

通过上述分析可以看到,虽然《海洋法公约》在争端解决、宗旨精神和义务设置等方面存在对气候变化减缓和适应起到一定积极作用的制度可能。但从实际可行性来看,寄希望于通过《海洋法公约》体系调整气候议题存在明显的理论鸿沟和现实挑战。

(一)《海洋法公约》无法全面调整“海洋—气候”危机

虽然理论上可以将气候变化减缓嵌入《海洋法公约》第十二部分“海洋环境的保护和保全”的要求,但即使是在海洋环境保护方面,《海洋法公约》也从来都不提供“一站式服务”,甚至在调整海洋环境问题上公约本身也存在明显局限,即公约使用的海域划分的治理手段并不能全面反映海洋生态系统的关联性和互动性。这也是《海洋法公约》在应对系统性环境挑战时能力受到质疑的地方所在。全球海洋是一个水域相通的生态系统,更需要动态和整体的管理方法。

此外,虽然能够通过公约目标解读和演化解释等方法将公约适用范围拓展至与海洋有关的气候问题。但公约确实缺少直接规定,无法提供直接有效的调整。在争端解决方面,虽然国际海洋法法庭正式发布了与气候和海洋相关的咨询意见,但这并不能填补气候变化制度下争端解决机制的空缺。

(二)气候变化法和海洋法之间缺乏规则协同机制

在海洋法平台下推进气候议题还有一大障碍,就是气候变化制度和海洋制度之间缺乏规则协调的基础。从海洋法的角度来看,《海洋法公约》第 237 条和第 311 条分别从海洋环境保护和公约整体适用的角度对公约与其他相关国际文书的关系作出了明确规定,确保公约与其他相关文书的协调。但第 237 条不适用于《气候变化框架公约》《联合国气候变化框架公约的京都议定书》(简称《京都议定书》)和《巴黎气候变化协

^① 参见朱利江、武俊松:《全球气候变化背景下的〈联合国海洋法公约〉:权利挑战、规则重构和诉讼愿景》,载《太平洋学报》2022 年第 9 期,第 28-29 页。

^② 参见马新民:《当前国际法形势与中国外交条法工作》,载《国际法学刊》2023 年第 4 期,第 27 页。

^③ *Tribunal Delivers Unanimous Advisory Opinion in Case No. 31*, International Tribunal for the Law of the Sea (21 May 2024), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_350_EN.pdf.

定》(简称《巴黎协定》),因为这几个关于气候治理的国际文书并不属于《海洋法公约》第237条中的“保护和保全海洋环境的特别公约和协定”,因而只有第311条有可能用来处理《海洋法公约》与气候变化公约的关系。第311条的核心精神是只要其他条约不影响缔约方在《海洋法公约》下享有的权利和承担的义务,则《海洋法公约》也尊重各缔约方根据其他条约而产生的权利。同时允许在一定条件下,两个或两个以上缔约方订立仅在各该国相互关系上适用的、修改或暂停适用本公约的规定的协定。但是这一条的启动需要气候机制发展到对《海洋法公约》部分条款产生修改和暂停影响的程度。虽然这有可能发生在海洋基线和海洋划界相关议题上,但不太可能在保护海洋环境免受气候变化负面影响的角度适用。^①可见,《海洋法公约》规则协同条款并不能全面调整与气候公约之间的关系。

在气候变化规制体系下,存在的突出问题是《气候变化框架公约》中缺乏处理与其他公约关系的具体规范。虽然《气候变化框架公约》第7条第2款(1)项中有缔约方会议应“酌情寻求和利用各主管国际组织和政府间及非政府机构提供的服务、合作和信息”的表述,但对于公约与其他国际文书之间的协调并未提及。随后签订的《京都议定书》和《巴黎协定》也并未对此问题有所突破。^②这对于与《海洋法公约》体系建立规则协同之桥梁造成了明显的制度障碍。在越来越多的相关领域试图与气候治理之间建立契合点的趋势下,制度互通和规则协调至关重要,这也必将成为日后气候会议亟需面对和解决的重要事项之一。

(三)小岛屿国家咨询意见申请可能获得的海洋法支持相对有限

虽然国际海洋法法庭已经就COSIS的申请对各缔约方在《海洋法公约》下应承担的气候变化义务发布了咨询意见,但该咨询意见所能发挥的实际效用恐怕也相对有限。一方面,即使将温室气体解释为《海洋法公约》第194条的“污染源”,但第十二部分规定的海洋环境保护义务也是相对宽泛的一般性义务,相比之下,《巴黎协定》有关国际义务的设定更为明确,这是《海洋法公约》很难超越的。此外,气候变化咨询意见申请中提及国家义务和国家责任问题,但从目前各方提交至海洋法法庭的书面意见来看,不少缔约方并没有对“国家违反此义务是否需要承担国家责任”这一问题明确表态,或者认为本案不涉及国家责任问题。可以看出,即使法理上允许将气候变化因素纳入《海洋法公约》规定的“保护和保全海洋环境”义务之中,但是否能达到小岛屿国家期望的各方承担《海洋法公约》框架下的国家责任的实际效果,恐怕并不乐观。

另一方面,小岛屿国家提出咨询意见申请的真实意图和最终目的超出了海洋法调整的范围。该申请如果仅从法律角度探讨,很容易陷入逻辑泥潭。其实小岛屿国家采取国际司法途径提出气候变化案件,除了挑战大国遵循的法律基础的合法性,更重要的目的是形成政治施压,获得更多支持。除了诉至国际海洋法法庭的“气候咨询案”,类似申请也出现在国际法院和美洲人权法庭,这种法律途径的尝试正是通过在相关国际司法平台上连续的案件申请乃至案件受理来累积法律影响力,进而形成政治压力。在此意图安排和逻辑链条下,咨询意见等法律文件被期待用来明确国际谈判中的焦点,增强政治辩论的国际接受度。^③COSIS在其2023年年度报告中也重申“委员会的领导作用是一种全球政治活动”。^④可见,提交至国际海洋法法庭的气候变化咨询意见申请有更深层次的政治意图,即使考察其中的法律需求,比如气候变化损害责任的承担,恐怕也是无法仅仅依靠海洋法制度可以得以明确和解决的。

五、海洋气候议题回归气候治理平台的制度反思与前景展望

相较于海洋治理路径,气候变化相关公约已经成为全球制定气候政策、加强气候合作的专门立法。而且《气候变化框架公约》也为缔约方详细、全面地设定了需要履行的义务,《巴黎协定》更是确立了“国家自主贡献”标准。因而从立法目的和发展现状来看,想要充分解决基于海洋的气候危机,最理想的模式还是要回归

^① Catherine Redgwell, *Treaty Evolution, Adaptation and Change: Is the LOSC 'Enough' to Address Climate Change Impacts on the Marine Environment*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.34:440, p.455 (2019).

^② 参见吕江:《应对气候变化与生物多样性保护的规则协同:演进、挑战与中国选择》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》2022年第2期,第55页。

^③ Douglas Guilfoyle, *Small States, Legal Statecraft and Opening Submissions in the ITLOS Climate Change Advisory Proceedings*, *EJIL: Talk!* (18 September 2023), <https://www.ejiltalk.org/small-states-legal-statecraft-and-opening-submissions-in-the-itlos-climate-change-advisory-proceedings>.

^④ *COSIS 2023 Annual Report*, Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, https://www.cosis-ccil.org/storage/COSISAnnualReport2023_3110FINAL.pdf.

全球气候治理的主平台,即在《气候变化框架公约》体系下获得观念重视和制度支持。

(一) 气候变化法应对“海洋—气候”危机的制度欠缺

虽然理论上以气候变化公约作为主渠道处理和推进气候相关议题更为合适,但无论是考察气候变化公约中的海洋因素,还是追溯小岛屿国家向国际海洋法法庭发起咨询意见申请的真实用意和背后无奈,都反映出当下气候变化机制存在一定的缺陷与不足。

其一,气候变化公约体系缺乏海洋因素考量。虽然气候变化对海洋环境和可持续发展造成了诸多负面影响,但纵观联合国气候变化机制中的国际公约,却很难从中找到海洋角色的踪影。《气候变化框架公约》旨在“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上”。《气候变化框架公约》第4条第1款第(d)项提及了“沿海和海洋生态系统”,但仅限于对其功能的简单描述,即作为“温室气体的汇和库”(sink and reservoir)。虽然各成员国负有义务促进和加强包括海洋在内的“温室气体的汇和库”的管理,但仅是笼统的规定,并不涉及海洋酸化、海洋变暖或海洋脱氧等具体海洋气候问题的解决。《京都议定书》在《气候变化框架公约》基础上提出量化的减排目标,但其调整的国家数量和温室气体种类都有限,虽然后期经过了《〈京都议定书〉多哈修正案》的调整,但依然未将海洋问题纳入文书的整体考量。《巴黎协定》中也依然缺乏有关海洋气候问题的专门条款,气候对海洋的影响仍然未构成气候谈判的重要议题。

其二,《巴黎协定》的目标落实尚不理想。《巴黎协定》的目标是“把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于2℃之内,并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5℃之内”。但该目标并没有适用于海洋部分的标准,因而也无法指导成员国采取必要措施应对气候变化对于海洋的影响。《巴黎协定》的另外一大特点是建立了“国家自主贡献”的概念,即要求缔约方采取国内减缓措施来实现减排目标。^①各国的自主贡献需要报告给秘书处,并定期进行全球盘点,用以查看各国的自主贡献和减排目标之间的差距。但目前很少有国家将沿海和海洋生态系统纳入他们的“自主贡献”,全球盘点也未囊括海洋部分的二氧化碳目标,因而无法预估减排行动对海洋的影响。^②此外,“国家自主贡献”从本质上来讲是没有强制约束力的,主要依靠国际制度框架下各国的自觉推动。^③小岛屿国家之所以诉诸国际海洋法法庭,原因之一正是不满意于各方(特别是发达国家)在《巴黎协定》目标落实和承诺兑现方面的表现。另外,国际海洋法法庭在咨询意见管辖权方面存在一定的法律空白,这也为小岛屿国家在司法层面另辟蹊径提供了机会。

(二) “蓝化”《巴黎协定》曙光初现

虽然国际气候变化制度在发展之初没有将海洋因素纳入考虑范围,但在近三次的《气候变化框架公约》缔约方大会中,各缔约方已逐步开展了关于“海洋—气候”交叉议题的讨论。在2021年《气候变化框架公约》第26次缔约方大会后,《格拉斯哥气候协议》要求其科学和技术附属机构每年开展一次“海洋与气候对话”。^④在2022年的波恩对话上,各方就对“在《巴黎协定》下加强和整合国家层面的‘海洋—气候’行动”以及“启动‘海洋—气候’解决方案并优化机构联系”两大问题进行了热烈讨论。^⑤

第27次缔约方大会持续关注海洋议题,并特别设立了“海洋展馆”和“海洋气候峰会”等活动,并对海上碳移除、深海采矿、海洋生物多样性、蓝碳等议题进行了热烈讨论。第28次缔约方大会进一步确定了从化石燃料转型的承诺,并倡导海洋科学作为海洋和气候行动基础的关键作用;同时认识到对海洋行动的投资仍是联合国可持续发展目标中最少的,认为今后应制定强化方案。

^① 参见《巴黎协定》第4条。

^② 尽管许多国家承诺了新的控制温室气体排放目标,世界仍然难以实现《巴黎协定》规定的控制升温2℃的目标。根据所有192个缔约方的所有可用国家自主贡献,预计2030年全球温室气体排放量与2010年相比将增加15.9%。除非迅速改变这种局面,否则,到21世纪末可能会导致气温上升2.7℃左右。Nationally Determined Contributions Under the Paris Agreement—Revised Synthesis Report by the Secretariat, United Nations Climate Change(25 October 2021), https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08r01_E.pdf.

^③ 只能每5年检查一次减排成绩,对于不遵守的国家再以谈判方式施压。

^④ “海洋与气候对话”会邀请框架公约下的相关工作组和组成机构考虑如何在其现有的任务和工作计划中融入与加强基于海洋的行动内容,参见《格拉斯哥气候协议》第58条、第60条、第61条。

^⑤ 在国家层面,各国可以通过将海洋因素积极融入“国家自主贡献”和“国家行动计划”等方式推进“海洋—气候”行动。而在国际层面,则需要建立跨部门、多层面的保障体系,特别是加强与联合国海洋进程的合作,以及相关制度的协同。Ocean and Climate Change Dialogue 2022—Informal Summary Report by the Chair of Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, Framework Convention on Climate Change(23 September 2022), https://unfccc.int/sites/default/files/resource/OceanAndClimateChangeDialogue2022_summary%20report.pdf.

从上述发展可以看出,海洋行动在《气候变化框架公约》谈判进程中的地位正在进一步主流化。但是目前有关海洋议题的讨论多在边会中进行,正式谈判中各方的重点依然集中在传统议题上,还没有出现关于海洋的实质性讨论。此外,在法律制度中融入海洋因素目前还是空白,政策也多停留在呼吁层面,尚未形成具体的对接措施。

(三) 海洋法制度的配合与推进

在气候治理机制需要进一步对海洋议题加强讨论和纳入规制的同时,海洋治理进程也在继续推进对适应和减缓气候变化的相关努力,今后有望配合气候变化政策在海洋层面的落实。值得注意的是,除了《海洋法公约》这一全球性文书以外,部门性和区域性海洋制度越来越展现出其在应对气候变化方面所具有的独特活力和积极作用。在渔业方面,不少区域性渔业管理组织已经开始在自己职权范围内开启应对气候变化的措施。例如,南极海洋生物资源养护委员会多年来一直致力于在海洋管理中应对气候变化。西南极半岛海洋保护区和威德尔海海洋保护区的提案中明确提出了增强气候韧性、更好地了解气候变化对海洋生态系统的影响等目标。^① 在航运领域,国际海事组织在《国际防止船舶造成污染公约》最新修订的附件六中就开始处理船舶排放的温室气体问题。2018年,国际海事组织还通过了一项航运业温室气体减排初步战略,以期在21世纪内尽快逐步实现船舶的零排放。^②

但从全球海洋治理的整体框架来考察,目前涉及气候变化减缓和适应的措施并不丰富,而且尚未形成部门间的协调机制,或由适格主管机构负责统筹的系统性回应。因此,在海洋治理和制度运行层面,对于需要多大程度地融入气候变化因素,以及相关措施的实施是否能发挥气候变化减缓和适应的实际效用,目前都缺乏统一的依据标准和后续监督。

六、中国在海洋气候治理方面的现有努力与完善方向

无论是海洋可持续发展还是气候变化议题,都是中国全面参与全球治理的重要平台,也是维护国家发展权益的宝贵机遇。近年来,中国在国家管辖范围外海域生物多样性和国际海底区域矿产资源勘探开发等海洋问题上发挥了积极的作用,促成了相关法律文件和司法实践的形成。同时,中国也是《气候变化框架公约》体系的切实维护者,积极履行相关义务,为实现碳达峰、碳中和目标而努力。但是两大全球公域问题出现进一步交叉的趋势,又对中国的全球治理能力提出了新的挑战。

在国际层面,中国积极通过国际司法机构发声,团结相关国家和组织,维护中国的发展利益。2023年9月,中国首次参加了国际海洋法法庭的口头程序,这次的口头程序正是涉及小岛屿国家提交的气候变化咨询意见申请。中国日后会继续通过相关机会,充分阐述中国主张和中国方案,在实践中进一步加强国际法适用和解释的能力。同时应注意到,不少国家在发表有关“气候变化咨询意见申请”的立场观点时援引了“南海仲裁案”的非法裁决来解释《海洋法公约》中的“保护和保全海洋环境”义务,因此中国需要警惕国际海洋法法庭气候咨询意见可能在地区范围产生的负面溢出效应。^③

此外,中国观察到全球生物多样性保护也与气候变化紧密相关。因此在《气候变化框架公约》第28次缔约方大会举办期间,中国以《生物多样性公约》主席国的身份宣布牵头发起“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”实施倡议,旨在协同推进保护生物多样性和应对气候变化、增强地球生命共同体气候韧性。今后在“海洋—气候”交叉议题上,中国也可借鉴上述举措,多角度地加强气候议题与海洋议题的协同发展。

除了在全球性会议的发言和提交的政策性文件中加强对于“海洋—气候”议题的回应,中国还可通过区域和双边合作,推动相关议题的讨论和具体计划的落实。比如,中国可以利用《区域全面经济伙伴关系协定》的区域性经贸条约的制度优惠,为“海洋—气候”协同行动申请项目资助。也可以在南海海洋保护区建

^① *Proposal on a Conservation Measure Establishing a Marine Protected Area in the Domain I (Western Antarctic Peninsula and South Scotia Arc)*, CCAMLR, <https://meetings.ccamlr.org/en/ccamlr-xxxvii/31>; *EU Proposal to Establish the Weddell Sea MPA (WSMPA)*, CCAMLR, <https://meetings.ccamlr.org/en/ccamlr-xxxvii/29>.

^② *UN Body Adopts Climate Change Strategy for Shipping*, IMO (3 April 2018), <https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/06GHGinitialstrategy.aspx>.

^③ 参见李万强、田洪予、郭剑萍:《国际海洋法法庭气候咨询案:背景、法理及溢出效应》,载《青海社会科学》2023年第4期,第181页。

设方面与周边国家合作引入“应对气候变化”目标。^①又如,2018年《中华人民共和国和欧洲联盟关于为促进海洋治理、渔业可持续发展和海洋经济繁荣在海洋领域建立蓝色伙伴关系的宣言》正式签署,中国可以此为平台和契机加深与欧盟在海洋应对气候变化方面的合作与对话。

在国内层面,中国政府出台了不少政策性文件,引导国内气候治理的同时也向国际社会展示中国应对气候变化的理念创新和国家战略。^②从已有的政策文件来看,海洋作用主要体现在气候适应问题中。如《国家适应气候变化战略2035》明确将“海洋和海岸带”作为提升自然生态系统适应气候变化能力的重点领域。虽然气候变化相关的国家政策比较丰富,但法律层面的规范制度却相对贫乏。目前中国还没有形成专门应对气候变化的法律,虽然在有关工业生产的法律框架下可以开展一定的气候减缓措施,但这些法律毕竟不是针对气候变化问题的,所以能够适用于气候治理的规范十分有限。^③

在海洋领域,虽然《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》有关海洋环境保护的部分提出应“建立海洋资源环境承载力预警机制”。^④这与《国家适应气候变化战略》中对海洋的观点相一致,即强调海洋灾害应对是优先事项。^⑤但在作为中国保护海洋环境的综合性法律《中华人民共和国海洋环境保护法》中,并没有提及气候变化因素以及海洋碳汇概念。对此,中国未来可考虑适时制定气候变化法,并将海洋因素纳入其中。也有学者建议可以通过单独立法,例如研究制定“海洋经济和科技发展促进法”,确定在新发展格局及“双碳目标”下推进海洋经济和科技发展的基本原则和战略方向。^⑥

在全球气候治理的进程中,海洋长期以来扮演着“重要但不被重视”的角色。随着气候公约大会上海洋议题的逐步融入,国际社会也开始讨论现有海洋法和相关制度是否能对气候变化减缓和适应起到一定的支撑作用。这不仅扩大了全球气候治理的辐射范畴,也是对现代海洋规制体系在面对系统性挑战时的全新考验。《海洋法公约》在制定时不曾涉及对气候问题的考量,但公约的统领性和灵活性似乎又给予了其应对新问题的一定空间。这也正是COSIS向国际海洋法法庭提出气候变化咨询意见申请的理论“底气”。但是,依靠海洋法制度全面调整“海洋—气候”交叉议题缺乏理论自治和政治合意,也有可能进一步加剧国际海洋法法庭咨询管辖权扩张甚至被滥用的趋势,进而产生架空联合国气候变化机制的风险。相比之下,回归气候变化制度主渠道,同时以海洋制度为辅助更具可行性。讨论重点可进一步放在气候变化制度下如何融入和落实基于海洋的气候行动,以及气候变化法和海洋法之间的衔接和协调。气候变化和海洋治理从相互平行到有所交汇,反映出跨越国界的公域问题进一步复杂化、急迫化的特点,同时也对一体化解决相关问题提出更高要求。在这一进程中,中国将从国际国内多层面支持海洋气候危机的应对,在从近海走向远海和深海的基础上,寻求建设海洋强国和担当气候治理负责任大国的双赢共荣。

^① 参见张丽娜、刘雨宵:《气候变化背景下南海海洋保护区建设问题研究》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》2023年第2期,第5页。

^② 2014年中国发布《国家应对气候变化规划(2014—2020年)》,其内容与中国提交给《气候变化框架公约》的第一份“国家自主贡献”相一致。此外,2013年中国还颁布了有关气候适应的专门战略,并于2022年完成了新阶段的版本升级,即《国家适应气候变化战略2035》。与此同时,江西、重庆、山东、广东等地在2022年陆续出台“十四五”应对气候变化规划,从地方层面提出应对气候变化的多项指标。

^③ 如《中华人民共和国节约能源法》《中华人民共和国循环经济促进法》《中华人民共和国可再生能源法》《中华人民共和国电力法》《中华人民共和国清洁生产促进法》和《中华人民共和国大气污染防治法》等。

^④ 包括建立海洋生态红线制度,同时要提高海洋灾害监测、风险评估和防灾减灾能力,加强海上救灾战略预置,提升海上突发环境事故应急能力。

^⑤ 参见创绿研究院:《海洋保护与气候行动的协同:中国和德国的政策比较》,载北京绿研公益发展中心网站2022年3月31日, <https://www.ghub.org.cn/storage/uploads/file/2022/11/report-climate-ocean-nexus-cn-mar22.pdf>。

^⑥ 参见陈佳邑:《全国政协委员张海天:制定法律政策,推动海洋领域实现“双碳”目标》,载《中国自然资源报》2022年3月9日,第5版。

The Institutional Challenges and Functional Positioning of the UNCLOS in the Context of Climate Change

—Starting from the *Request for an Advisory Opinion* Submitted to the ITLOS

LI Jie

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

Abstract: In recent years, global climate governance and international ocean regime have gradually become intertwined. Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (the Commission) submitted issues related to climate change to the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) on 12 December 2022, requesting the Tribunal to issue an advisory opinion. The Commission requested the Tribunal to give an advisory opinion on the following questions: What are the specific obligations of State Parties to the *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), including under Part XII: (a) to prevent, reduce and control pollution of the marine environment in reaction to the deleterious effects that result or are likely to result from climate change, including through ocean warming and sea level rise, and ocean acidification, which are caused by anthropogenic greenhouse gas emissions into the atmosphere? (b) to protect and preserve the marine environment in relation to climate change impacts, including ocean warming and sea level rise, and ocean acidification? This judicial attempt involves procedural and substantive issues, which challenged existing international legal basis and ocean rule system. In terms of procedural issues, the most prominent one is the “advisory jurisdiction dispute”, that is, there are obvious differences among countries on whether the ITLOS has the jurisdiction to accept the application for an advisory opinion. Although the ITLOS officially issued an advisory opinion on climate and oceans on 21 May 2024 and it clearly stated that the Tribunal has jurisdiction to give the advisory opinion requested by the Commission from a long-term perspective, in order to avoid uncertain spillover effects and possible chain reactions, the Tribunal’s exercise of its advisory functions should be comprehensively evaluated and treated with caution. In terms of substantive issues, the interpretation of the obligation to “protect and preserve the marine environment” in Part XII of the UNCLOS is very critical. The Tribunal replies that anthropogenic greenhouse gas emissions into the atmosphere constitute pollution of the marine environment within the meaning of Article 1, Paragraph 1, Subparagraph 4 of the UNCLOS. The obligation under Article 192 of the UNCLOS to protect and preserve the marine environment has a broad scope, encompassing any type of harm or threat to the marine environment. Under this provision, States Parties have the specific obligation to protect and preserve the marine environment from climate change impacts and ocean acidification. Although UNCLOS could play a certain positive role in climate change mitigation and adaptation in terms of its spirit of purpose, obligation setting, and dispute settlement, it is not realistic to rely on the law of the sea system to comprehensively adjust “ocean-climate” issues, and there are obvious theoretical gaps and practical dilemmas. In contrast, the path of “taking climate change institutions as the main channel and supplementing by ocean governance systems” is more feasible. Both sustainable development of the ocean and climate change issues are important platforms for China to fully participate in global governance, and they are also valuable opportunities for safeguarding national development rights and interests. In the future, China will strengthen the coordinated development of climate issues and ocean issues from multiple angles. Based on moving from offshore waters to high seas and deep seas, China will seek win-win and common prosperity for building a maritime power and a responsible major country for climate governance.

Key words: climate change; ocean sustainable development; UNCLOS