

海平面上升对小岛屿国家的国际法挑战与应对

——“中国—小岛屿国家”合作展望

马 博*

摘 要：全球气候变化而导致的海平面上升对沿岸国家，特别是小岛屿发展中国家构成了严重威胁。从国际法角度看，岛屿的沉没与消失对于一国主权、海洋权益和公民的人权均会构成损害。为了应对这一严峻现实，以岛礁建设形式巩固既有岛屿的技术已在不少国家得到广泛应用并取得了初步的成效。然而，对因海平面上升可能导致的后果，《联合国海洋法公约》的规定存在滞后性。从维护发展中国家，特别是小岛屿国家的利益出发来审视海平面上升对于海洋法的影响和岛礁建设的意义，是国际社会为维护人类可持续发展权利所必须正视的一项重大课题。

关键词：海平面上升 小岛屿国家 《联合国海洋法公约》 岛礁建设

小岛屿发展中国家（以下简称“小岛屿国家”）的共同特点是地理上与政治上的双重边缘化。这些国家陆地面积狭小，自然资源匮乏，普遍存在经济落后，政治不稳定和人力资源不足等问题，因全球气候变化而引发的海平面上升对其领土主权及海洋权益的完整构成了直接威胁。尽管38个联合国承认的小岛屿国家人口仅占全球总人口的0.79%，但其生存权不容忽视。这些国家是国际社会应对气候变化的谈判与合作中与西方发达国家博弈的重要政治力量，其国际影响力超越了其本身的综合国力。

为应对海平面上升的挑战，利用人工添附形式来维持甚至扩大一个国家领土面积的行为已经被众多发达国家所采用，对于小岛屿国家来说，以此维持生存和发展的意义就更加显著。本文首先揭示全球气候变化导致海平面上升对小岛屿国家的生存构成巨大威胁这一现实问题，再分析现行治理方案的利弊，进而从国际法角度探讨以岛礁建设方式维持国家存续的法律可行性及其困难和对策，最后对“中国—小岛屿国家”间就这些问题的合作进行展望。

一 海平面上升对小岛屿国家的影响与法律挑战

气候变化引起的海平面上升导致小岛屿国家部分岛屿被海水永久性地吞噬，对其生存和可持

* 政治学博士，南京大学中国南海研究协同创新中心助理研究员。本文获以下课题支持：1. 江苏省社会科学基金“习近平新时代中国特色社会主义思想总体国家安全观研究”（17ZTB006）；2. 国家海洋局软科学研究课题“中国—东盟蓝色经济圈合作平台新机制与项目研究”（OSS2017-10）；3. 国家社科基金青年项目“美国对华政策中的南海‘法律战’研究”（18CCJ021）。

续发展构成了实质性威胁。学界认为,依照目前冰山融化的速度,到2100年前后,全球海平面将升高至少1米,且这种趋势难以避免。^① 联合国承认的38个小岛屿国家地理位置均在赤道或者赤道附近区域,领土面积狭小,自然灾害频发,远离大陆且经济发展落后;全球气候变化导致海平面上升使其国家主权存续及其海洋权益受到了极其严重的威胁。^②

(一) 海平面上升对小岛屿国家的影响

“消失的岛屿”已经不再是一个假设,而是正在一些小岛屿国家中上演。2007年,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)的年度报告指出,“位于热带和赤道附近区域的小岛屿国家会受到气候变化、海平面上升等问题的巨大影响,将导致自然灾害的频发”。对此,联合国大会也多次表达过类似关切。^③ 2009年,马尔代夫总统召集内阁成员身着潜水服,在海底召开内阁会议,重点研究海平面上升对该国社会、经济发展构成的挑战,此举旨在引起国际社会对小岛屿国家面临气候变化威胁的重视。^④ 据统计,世界上平均海拔不足5米的小岛屿国家共有8个,其中特立尼达和多巴哥的平均海拔几近为零;^⑤ 基里巴斯已有部分岩礁永久性沉降在海平面之下而成为暗礁。^⑥ 2004年,南亚发生的大海啸一度淹没了马尔代夫约三分之二的国土;2006年,曾有1万名居民的印度罗哈查拉岛(Lohachara)成为世界上第一个被海水永久性淹没的岛屿。^⑦ 所罗门群岛也有5个岛屿遭遇同样的命运。从2007年起,巴布亚新几内亚卡特瑞特岛(Carteret)的居民因土地被淹没开始不断撤离该岛。^⑧ 据学者卡特丽娜·怀曼(Katrina Wyman)的研究,在受海平面上升威胁最大的四个小岛屿国家中,将有超过50万的居民在不久的将来失去家园。^⑨ 这种情形一旦出现,损失将会是永久性和不可逆转的。^⑩

2011年9月,南太平洋岛国帕劳总统托里比翁向联合国大会递交提案,呼吁国际社会正视气候变化给包括小岛屿国家在内的全人类带来的致命威胁,希望国际法院通过司法途径约束各国

① Mary-Elena Carr, Madeleine Rubenstein, Alice Graff and Diego Villarreal, “Sea Level Rise in a Changing Climate: What Do We Know?”, in Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (New York: Cambridge University Press, 2013), p. 36.

② Carola Betzold, “Adapting to Climate Change in Small Island Developing States”, (2015) 3 *Climatic Change* 133, p. 482.

③ Michael Gagain, “Climate Change, Sea Level Rise, and Artificial Islands: Saving the Maldives’ Statehood and Maritime Claims Through the ‘Constitution of the Oceans’”, (2012) 1 *Colorado Journal of International Environment Law and Policy* 23, pp. 84–92.

④ Olivia Lang, “Maldives Leader in Climate Change Stunt,” <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8312320.stm>. (last visited March 1, 2018).

⑤ 邱巨龙、曲建升、李燕、曾静静:《小岛国联盟在国际气候行动格局中的地位分析》,载《世界地理研究》2012年第1期,第159页。

⑥ Geoffrey Lean, “Disappearing World: Global Warming Claims Tropical Island”, *the Independent*, December 24, 2006.

⑦ Geoffrey Lean, “Disappearing World: Global Warming Claims Tropical Island.”

⑧ Samanth Subramanian, “How Singapore is Creating More Land for Itself”, *the New York Times*, April 20, 2017.

⑨ Katrina M. Wyman, “the National Immigration Policy Option: Limits and Potential,” in Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (New York: Cambridge University Press, 2013), p. 341.

⑩ John Stewart, “Rising Seas Force Carteret Islanders Out of Home”, <http://www.abc.net.au/lateline/content/2006/s1840956.htm> (last visited March 1, 2018).

排放温室气体的行为。^① 2014年,联合国大会通过了《小岛屿发展中国家加速行动方案》(也称“萨摩亚途径”),指明了小岛屿国家特有的环境脆弱性,特别强调了海平面上升对其生存发展构成严峻挑战的紧迫性,呼吁国际社会尽快采取行动帮助这些国家。^②

海平面上升对发达国家的领土和海洋权益完整同样构成了威胁。新加坡有约三分之一的面积海拔低于5米,如果海平面持续上升,这部分领土最终会被海水吞噬。^③ 日本的“冲之鸟礁”在1930年时尚有6块岩礁露出海面,但到1987年,海面上仅露出北露岩和东露岩,日本政府至此才意识到问题的严重性,采取了人工保护措施,以避免“冲之鸟礁”永久沉没对该国海洋权益产生的灾难性后果。^④

除了岛屿消亡带来的毁灭性打击,当前海平面上升还给小岛屿国家造成了多方面的危害。一是导致海水侵入地下水系统,造成淡水盐化,增加洪水发生机率。一项研究表明,在基里巴斯共和国,如果降雨量减少25%,同时海平面上升50厘米,其淡水储量会减少65%,将严重影响当地居民的生产生活。^⑤ 二是导致沿岸铁路、公路、港口等交通设施遭受严重破坏,沿岸建筑物、农田、沙滩等被海水淹没和摧残。小岛屿国家的主要人口和基础设施大都集聚在沿海,国家的主要社会经济生活也围绕沿海区域展开,极端气候频发会使这些国家赖以生存的农业和旅游业资源以及原本就脆弱不堪的岛屿生态环境遭受灭顶之灾,甚至还会引发严重的社会不稳定。例如,马尔代夫的旅游业占到国家GDP的70%,海平面上升将直接威胁到这一国家支柱产业。三是影响海洋生物的分布与存活,促使鱼群远离海岸,使近海渔业资源骤减;同时,海水升温造成海水中二氧化碳过量,导致海水酸化,危害到鱼类赖以生存的珊瑚礁,破坏海洋生态系统的稳定。这对于以海洋渔业和养殖业为支柱产业的国家而言,无疑意味着经济收入的下降和国家管制能力的降低。四是导致国家历史文化遗产遭受重大破坏,众多历史遗迹可能因海平面上升而在人类文明中消失。五是气温上升给病菌繁殖与传播提供更加适宜的条件,使疟疾、登革热等病菌大面积扩散,威胁人口的生命健康。^⑥ 六是促使海洋极端气候频繁出现,增大飓风和龙卷风发生的频率,使小岛屿国家原本脆弱的生态环境“雪上加霜”。据统计,因气候变化在西太平洋发生四级以上飓风的频率已由1975至1989年的25%升至1990至2004年的41%。^⑦

(二) 小岛屿国家的应对现状

小岛屿国家大多无力单独应对海平面上升对国家生存和发展构成的挑战。小岛屿国家大多位于远洋地带,经济上处于欠发达阶段,政治上多数为二战后从欧洲殖民宗主国独立的国家,处于

① “Statement by the Honorable Johnson Toribiong President of the Republic of Palau to the 66th Regular Session of the United Nations General Assembly”, <https://gadebate.un.org/en/66/palau> (last visited March 1, 2018).

② 张晨阳:《国际应对气候变化所致小岛屿国家损失和损害研究》,载《太平洋学报》2017年第9期,第14页。

③ Samanth Subramanian, “How Singapore is Creating More Land for Itself”.

④ 薛桂芳、张蕾:《气候变化对南海岛礁的影响及我国的应对措施》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》2013年第6期,第10页。

⑤ Murari Lal, Hideo Harasawa and Kiyoshi Takahashi, “Future Climate Change and Its Impacts over Small Island States”, (2002) 19 *Climate Res* 39, p. 697.

⑥ 刘曙光、尹鹏、段佩利:《海平面上升对海岛影响与对策的国际研究进展》,载《资源开发与市场》2017年第8期,第960页。

⑦ P. J. Webster (eds.), “Changes in Tropical Cyclone Number, Duration, and Intensity in a Warming Environment”, (2005) 16 *Science* 1844, p. 1846.

政治、社会不稳定的发展阶段。冷战时期，南太平洋有部分岛国长期作为西方大国的核试验场所，遗留的核污染问题给当地自然环境造成了巨大破坏，同时也给当地经济发展造成长期负面影响。2017年，南太平洋岛国马绍尔群岛将英国等曾经在南太平洋海域开展过核试验的国家告上国际法院，要求追究这些国家对海洋环境破坏的责任，遗憾的是，国际法院最终并未受理该案件。时至今日，大多数小岛屿国家还都位于世界上最不发达国家的名单。这一方面反映出它们在应对气候变化威胁时可以调动的经济、科技和政治资源极度匮乏，另一方面也反映出未来是否能够持续利用海洋资源对其生存与发展具有的决定性作用。例如，南太平洋最大的岛国巴布亚新几内亚拥有丰富的天然气资源，但却长期受到资金短缺的困扰，只得依附于日本和澳大利亚的油气公司进行开采。^①

小岛屿国家无论从地理形态还是从社会经济角度上看，都是气候变化的最大受害者，这些国家的可持续性发展始终面临着全球海平面上升的挑战，并在由此引发的自然灾害中首当其冲。在海平面上升的背景下，寻求实现国家可持续性发展的路径，成为了小岛屿国家政治领域上的当务之急和重中之重。诚然，解决这些问题的根本途径在于减少全球二氧化碳的排放量，国际社会对此也制定了相关条约，但由于无法实施强制性管控，真正落实起来还任重道远。

（三）海平面上升引发的国际法问题

海平面上升还会使小岛屿国家遭遇一系列来自国际法领域的挑战。首先，现行海洋法是在地理环境相对稳定的基础上制定的，并未将海平面上升而导致国家领土消失的极端情形考虑在内。对此，国际法协会（International Law Association）在2012年专门成立了“海平面上升委员会”，把海平面上升引发的海洋法适用问题、气候难民问题、被淹没国家的法律地位问题列为三大关注议题。

当前，国际法学界对“消失的岛屿”问题的两个关注重点是：（1）当一个国家全部或部分沉入海底，从国际法的意义上看这个国家是否仍然存在。（2）一旦出现这种情况，该国的专属经济区和捕鱼权等海洋权益将会受到何种影响。^② 第一个关注点的核心问题是传统国家主权的概念是否会受到冲击。^③ 海平面上升最终会导致部分小岛屿国家被淹没，意味着领土永久性消失，居民将远徙他方。从国家构成的法理看，一个原本存在但因被海水淹没，其作为主权国家的地位能否依然被国际社会承认，这是国际社会需要严肃思考和解决的问题。当前，有学者提出，在现行国际法制度下，被淹没的小岛屿国家可以提出保留原有海洋区域主权、集中安置人口、建立流亡国家、兴建人工岛屿等四项权利和要求，以维持国家的存续。^④

国际法学界第二个关注点的核心问题是《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）体系内的岛屿制度将会受到冲击，从而引发“消失的岛屿”所属国家能否继续享有《公约》第121条

① 秦升：《超越“竞争性援助”：“21世纪海上丝绸之路”建设与太平洋岛国经济发展的新思考》，载《太平洋学报》2017年第9期，第48页。

② Gregory E. Wannier and Michael B. Gerrard, “Overview”, in Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (New York: Cambridge University Press, 2013), p. 3.

③ 在国际法中，一个主权国家的构成至少包括四个部分，即确定的领土、永久的国民、有效的政府和国际上主要国家的承认。

④ 何志鹏、谢深情：《领土被海洋完全淹没国家的国际法资格探究》，载《东方法学》2014年第4期，第89—92页。

规定的海洋权利。在以《公约》为主导的国际海洋法秩序下，“陆地统治海洋”是一项基本原则，而由于海平面上升，出现岩礁以及拥有专属经济区的岛屿被海水永久性淹没的结果会动摇这一原则。根据《公约》关于主张领海（12海里）和专属经济区（不超过200海里）范围的规定估算，一个可以承载人类经济活动的岛屿，最多可以主张43万平方公里的海域以及专属经济区；但如果岛屿因为海平面上升而变为岩礁，所属国家只能主张1500平方公里的领海。由于海平面上升，位于孟加拉湾的新穆尔岛在2010年永久性地被海水吞噬，这一结果却以出人意料的方式结束了印度与孟加拉国长达30多年的围绕该岛屿的主权之争。^①太平洋岛国图瓦卢的面积仅为26.5平方公里，平均海拔仅1米，但专属经济区的面积却达到了90万平方公里，是典型的依靠《公约》赋予的海洋权益维持国家社会经济生活的国家。未来，这类国家的命运都将遭遇到海平面上升所带来的严峻挑战。在《公约》体系下，海平面上升导致地理形态的改变，会对国家主权、海洋权益乃至国家之间关系产生无可回避的负面影响。

第二项国际法领域的挑战是海平面上升会影响包括小岛屿国家在内所有沿海、陆地国家领海基线的划分。《公约》规定，如果“低潮高地”位于距陆地12海里之内，则可以此划定一国的领海基线；《公约》第46条和第47条对群岛国家划定领海基线也有相关标准。但如果海平面上升，则会使上述国家已经确定的领海基线及其主张的海洋权益出现不确定性。按照现行的直线群岛基线划定制度，即连接群岛中各岛最外缘的点，一旦岛礁被海水永久性淹没，对于群岛国家而言，可以主张的领海和专属经济区的面积则会相应缩小；对于非群岛国家而言，海平面淹没领海基点后，同样会影响到各国业已确定和公布的领海基线。对此，学术界有着不同的观点，例如国际法委员会提出了“变动的基线”理论，认为基线可以随着陆地面积的伸缩而变动。尽管这一理论未被广泛接受，但学界就此达成的共识是，现行《公约》已经无法解决因海平面上升导致领海基线变动这一现实问题，修改和完善现行海洋法法规势在必行。^②

第三，气候变化和海平面上升对小岛屿国家的影响还涉及国际人权法领域。^③《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》等国际人权法规则中包括有生存权、经济社会权利和安全权利等条款。海平面上升会侵害小岛屿国家公民获得充足食物和健康的权利；同时，岛屿一旦被淹没，消失的不仅是领土，还会毁灭原住民族的文化、语言和历史，危及人类社会可持续性发展和文明多样性。^④2008年，联合国人权理事会就作出了“气候变化对世界各地人民和社区的威胁直接而深远，并且对充分保障人权有显著的影响”的结论。^⑤

最后，海平面上升还会迫使小岛屿国家的民众颠沛流离，大量移民可能沦为难民，而现行国际法中对如何安置“气候移民”或者“气候难民”，他们应当享有何种权利，各个国家和国际社

① 李学文、张克宁：《海平面上升情形对海洋法的影响及中国南海权益维护》，第43页。

② Rosemary Rayfuse, “Preserving the Maritime Entitlements of ‘Disappearing’ States”, in Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (New York: Cambridge University Press, 2013), pp. 185–190.

③ Siobhan Mcinerney-Lankford, “Reflections on International Legal Issues and Potential Policy Relevance”, in Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (New York: Cambridge University Press, 2013), pp. 195–204.

④ Sam Adelman, “Human Rights in the Paris Agreement: Too Little, Too Late?”, (2018) 1 *Transnational Environmental Law* 7, pp. 17–36.

⑤ 史学瀛、刘晗：《气候移民的国际法保护困境与对策》，第71页。

会应尽何种义务等方面的立法尚处缺失状态。^① 有学者坦言,在《公约》制定 30 余年后的今天,国际海洋法领域的最大问题就是如何应对气候变化的挑战,它应当成为今后完善《公约》的重点内容。^②

二 应对“消失的岛屿”:现行方案的比较与法律困境

气候变化导致海平面不断升高,加深了印度洋和太平洋小岛屿国家失去部分或全部领土的危机感,这些国家已经开始探索和尝试通过政治、法律、科技等综合手段维护国家领土完整并探求可持续性发展的路径。学术界提供了三种应对措施,但对小岛屿国家而言,独立实施难度较大:^③ 第一种方案是有计划地撤退(planned retreat)。即把受海岸逐步收缩威胁的人口向岛屿内陆地区迁移,但此方案显然无法抗拒整座岛屿沉没的命运。第二种方案是主动适应(accommodation)。即人类社会通过科技、金融、保险等手段使沿岸居民各方面的损失降至最低限度。但是小岛屿国家普遍贫穷落后,综合国力弱,独立承担这笔巨额费用并不现实。第三种方案是加强防护(protection)。即通过修建海堤等增高工程进行防护。目前,受到威胁的小岛屿国家普遍采用的应对措施是加固海岸线,在沿岸修筑海墙、堤坝和堤道。它的副作用是改变了海水中自然沉积物的流动方向,海水流动加剧了对这些防护建筑设施的腐蚀作用。因此,这一方案只能缓解,但对于解除威胁作用有限。

(一) 气候变化移民

针对小岛屿国家受到的威胁,学界讨论最多的是“气候变化移民”方案,但若实施起来则会遇到诸多现实困难。据保守估算,到 2050 年,全球范围内“气候变化移民”的总数约在 2—2.5 亿之间。^④ 尽管这是人类应对气候变化失败后的补救方式,但是对于国土面积狭小、资源匮乏的小岛屿国家,相比起“与岛屿共存亡”,选择“气候变化移民”方案不失为权宜之策。^⑤ 例如,马尔代夫就曾有建立主权财富基金,购买新国土,举国搬迁到印度、斯里兰卡或者澳大利亚的战略构想。^⑥ 但即便是采用这种方式,依然受到国际制度、社会文化以及资源短缺等方面的制约,无法使“气候变化移民”方案真正落到实处。^⑦

大部分学者同意,对于小岛屿国家遭遇到的气候变化危机以及由此产生的矛盾,应当因地制宜

① Michele Klein Solomon and Koko Warner, “Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change”, in Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (New York: Cambridge University Press, 2013), pp. 243–298.

② David Freestone, “the Law of the Sea Convention at 30: Successes, Challenges and New Agendas”, (2012) *International Journal of Marine and Coastal Law* 27, pp. 675–682.

③ Mary-Elena Carr, Madeleine Rubenstein, Alice Graff and Diego Villarreal, “Sea Level Rise in a Changing Climate: What Do We Know?”, pp. 47–48.

④ 史学瀛、刘晗:《气候移民的国际法保护困境与对策》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2016年第6期,第68页。

⑤ Carola Betzold, “Adapting to Climate Change in Small Island Developing States”, p. 483.

⑥ 刘曙光、尹鹏段、佩利:《海平面上升对海岛影响与对策的国际研究进展》,第961页。

⑦ Carola Betzold, “Adapting to Climate Change in Small Island Developing States”, pp. 483–486.

宜地寻求对策,国际社会很难针对不同的小岛屿国家制定出一视同仁的应对方案。^①其中,伊兰·凯尔曼(Ilan Kelman)从当前国际社会的制度安排和政治决策方面解释了安排“气候变化移民”的难度。^②他列举了基里巴斯和图瓦卢的例子,在2014年,就有该国公民在新西兰以海平面上升导致丧失土地为由申请气候难民的身份,但他们的申请均以失败告终。^③中国学者史学瀛等在分析了国际法中的相关规定之后得出结论,无论是对无国籍人士的保护法还是人权法,当前都无法妥善处理和解决气候移民的问题。^④

乔根·奥达伦(Jorgen Odalen)甚至还提议国际社会应当制定“领土消失国家预案”,即小岛屿国家在领土完全被海水淹没后,可以获得“水下民族自决”(underwater self-determination)的权利,它的政府和国民依然可以在岛屿消失的海域享受此前的国家主权及海洋权利。^⑤毫无疑问,这类提议试图大胆革新海洋法,彻底颠覆当前国际法中“陆地统治海洋”的原则。这类提案即便能够实施,在某种程度上来说,也仅限于事后补救措施(passive-solution),其前提是国际社会以及小岛屿国家认为岛屿消失的结局无法避免。

(二) 人工添附与岛礁建设

相对于被动地应对海平面上升,在国际实践中,一些主权国家通过“人工添附”方式来维持领土面积、延长海岸线是一种通用做法。在帮助小岛屿国家应对威胁的各项方案中,通过人工建岛或者依托原有岛礁进行扩建的形式维护国家主权和领土完整的方案最受专家学者的重视和认可。它不仅可以避免国家消亡,而且还可以延长领海基线和拓展海洋权益,较“气候变化移民”等方案更加符合“成本—收益原则”。

当前,已有部分小岛屿国家出于自身生存需要,积极探索领土添附模式和技术,以及符合国际法相关规定的具体操作方式。在国家实践方面,马尔代夫采用人工筑岛模式,围绕首都马累修建了1平方公里,高达6英尺的防护“海墙”,抗御海水升高引发的洪灾;另外,还修建了一座超过2平方公里的人工岛屿;^⑥同时,该国正在筹建一个能够安置大约6万居民,高出海平面3米的胡鲁马累人工岛屿项目(Hulhumale Island),从而为本国居民提供安全的居住场所。^⑦基里巴斯的领土主要由珊瑚环礁构成,面对海水变暖致使珊瑚白化和消失的问题,该国总统汤安诺

① See Fenton Gallagher, “Up-Scaling Finance for Community-Based Adaptation”, (2014) 4 *Climate and Development* 6, pp. 388 – 397; Hay Mimura, “Vulnerability, Risk and Adaptation Assessment Methods in the Pacific Islands Region: Past Approaches, and Considerations for The Future”, (2013) 3 *Sustainability Science* 8, pp. 391 – 405; KE McNamara, “Taking Stock of Community-Based Climate-Change Adaptation Projects in The Pacific”, (2013) 3 *Asia Pacific Viewpoint* 54, pp. 398 – 405.

② Ilan Kelman, “Difficult Decisions: Migration from Small Island Developing States under Climate Change”, (2015) *Earth’s Future* 3, pp. 133 – 142.

③ Ilan Kelman, “Difficult Decisions: Migration from Small Island Developing States under Climate Change”, pp. 133 – 142.

④ 史学瀛、刘晗:《气候移民的国际法保护困境与对策》,第69—70页。

⑤ Jorgen Odalen, “Underwater Self-determination: Sea-level Rise and Deterritorialized Small Island States”, (2014) 2 *Ethics, Policy & Environment* 17, pp. 225 – 237.

⑥ Benjamin K. Sovacool, “Hard and Soft Paths for Climate Change Adaptation”, (2011) 4 *Climate Policy* 11, p. 1180.

⑦ Chris Morris, “Maldives Rises to Climate Challenge”, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7946072.stm (last visited February 2, 2018) .

(*Anote Tong*) 宣布, 未来将从日本购买一座人工建造的“移动岛屿”, 以安置该国的居民。^① 在西太平洋岛国图瓦首都富纳富提所属的 16 个岛屿中, 通过人工添附手段, 已有 11 个岛屿的面积得到了拓展。^②

从技术层面上讲, 采用人工添附形式扩大沿海国家的领土面积已成为现实。新加坡是典型的通过不断填海造地来拓展国土面积的国家。自建国以来, 它的领土面积已由最初的 224 平方公里增加到了 277 平方公里。该国政府甚至计划在 2030 年前将领土面积扩大到 300 平方公里, 相较于建国时的领土面积增加了近乎 30%。^③ 新加坡大多数填海造地项目在深 20 米的海底进行, 该国科学界认为, 如果资金充裕, 人工建岛的深度可以达到海平面以下 40—50 米。^④ 荷兰同样采取了填海造地模式, 扩大了国土面积。在过去的 100 年间, 通过人工添附手段获取了超过六分之一的国土面积;^⑤ 该国还建造了众多海坝用以抵御海水对新填土地的侵蚀, 荷兰这种长期、持续的填海造地行为也并未引起国际社会的谴责。^⑥ 由此可见, 在远洋上依托既存岛礁, 通过大规模扩建形成新的岛屿供人类长期使用, 当今的科学技术水平完全可以胜任。鉴于岛礁被海水淹没是一个长期的过程, 小岛屿国家可以提早筹划, 预先填海造地, 将自己的领土海拔增高, 这是防患于未然, 且更加节约资源的应对海平面上升的做法。

然而, 在国际法领域里, 针对小岛屿和低地国家采用“主权制造”(sovereignty making) 模式, 即以人工添附方式扩建岛屿的做法却充满了争议, 国际法相关领域的认知也含混不清。^⑦ 这就意味着, 小岛屿国家面对国家生死存亡, 为避免灾难性后果而改造岛屿的尝试存在着国际法适用性问题, 其为之作出的种种尝试会对现行国际法构成挑战。^⑧ 一方面, 学者针对海平面上升可能导致岛礁消失的情况, 普遍认同应以“法律—制度—科技”三结合 (legal-institutional—technological adaption) 的方式加以应对, 而岛礁建设正体现了这一思路。^⑨ 已有学者提出, 应该对《公约》作出修改, 使采取技术手段保全岛屿的做法合法化, 但同时主张新建领土应不改变国家原有的领海及海洋权益。^⑩ 另一方面, 一些国际法学者认为, “主权制造”这一新概念并没

① Jenny Grote Stoutenburg, “Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of ‘Deterritorialized’ Island States”, in Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (New York: Cambridge University Press, 2013), p. 62.

② John Connell, “Vulnerable Islands: Climate Change, Tectonic Change, and Changing Livelihoods in the Western Pacific”, (2015) 1 *The Contemporary Pacific* 27, p. 10.

③ Samanth Subramanian, “How Singapore is Creating More land for Itself”.

④ Samanth Subramanian, “How Singapore is Creating More land for Itself”.

⑤ Jenny Grote Stoutenburg, “Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of ‘Deterritorialized’ Island States”, p. 4.

⑥ Michael Gagain, “Climate Change, Sea Level Rise, and Artificial Islands: Saving the Maldives’ Statehood and Maritime Claims Through the ‘Constitution of the Oceans’”, p. 114.

⑦ Lilian Yamamoto and Miguel Esteban, “Vanishing Island States and Sovereignty”, (2010) 1 *Ocean & Coastal Management* 53, pp. 1–9.

⑧ Davor Vidas, “Sea-Level Rise and International Law: At the Convergence of Two Epochs”, (2014) *Climate Law* 4, p. 73.

⑨ See B Kwiatkowska and A. H. A Soons, “Entitlement to Maritime Areas of Rocks Which Cannot Sustain Human Habitation or Economic Life of their Own”, (1990) 21 *Netherlands International Law Review* 21, pp. 139–181; D. D Caron, “When Law Makes Climate Change Worse: Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level”, (1990) 4 *Ecology Law Quarterly* 17, pp. 621–653.

⑩ Lilian Yamamoto and Miguel Esteban, “Vanishing Island States and Sovereignty”, (2010) 1 *Ocean & Coastal Management* 53, pp. 1–9.

有在学术界和政策制定界引起足够重视,通过岛礁建设来维护低地和小岛屿国家领土完整的构想仍然停留在学术争鸣阶段。^①例如,美国国际法学者迈克尔·格甘(Michael Gagain)指出,在现行《公约》体系中,有关人工岛礁建设的相关法规极其匮乏,但这也为将来修订和完善《公约》提供了政策思考和法律回旋的余地。^②

综合看来,岛礁建设方案在《公约》为代表的海洋法体系下表现出明显的矛盾性:

1. 《公约》视角下岛礁建设的合法性问题

首先,以《公约》为代表的海洋法并不否认岛礁建设可以作为岛屿的有效补充。有学者认为,人工进行岛礁建设具有保全领土、为人类提供活动场所和主权制造等三个密切关联的功能。^③尽管人为的,包括通过岛礁建设“添附”领土的行为不一定能够完全遏制海平面上升对小岛屿国家领土面积的侵蚀,但它却是防止这些岛屿被海水最终淹没的一种重要方式。依据现行国际法和《公约》精神,只要岛屿能够“维持经济生活”并且符合《公约》第121条的相关规定,便可以主张专属经济区以及大陆架等海洋权益。因此,通过人工添附形式使原有岛屿维持在一个相当的规模,是一种保全国家领土主权和海洋利益的可行方式。中国学者叶泉在分析了岛礁建设对法律体系产生的效应后认为,国家在现有岛礁基础上进行适当的建设,是确保生存和发展的合理诉求,不能因此而被认定为是人工岛屿(artificial island)。^④

尽管《公约》中第60条(8)规定,“人工岛屿、设施和结构不具有岛屿地位”,但也意味着,旨在维护岛屿既有海洋权利,在原有岛礁基础上采用人工添附形式进行的改造工程,是被国际法所允许的行为。^⑤由此可见,通过人工形式扩建的岛屿,其作为国家领土的一部分,在国际法上并没有被否定。诚然,扩建的岛屿用来维护既有权益还是用来创造新的海洋权益,学界还存在着较大争议。

2. 《公约》对岛礁建设的限制以及相关法律的缺失

当前,通过人工添附形式巩固、扩大、更好地利用原有自然岛礁的行为,无论在国际立法方面还是在国际实践方面,面临着相关法律缺失的困窘和现实政治的双重挑战。有海洋宪章之称的《公约》对于通过人工方式在原有岛礁上建设后形成的新岛礁的法律属性和相关权利的规定存在诸多缺失。除非对《公约》相关条款进行修改或者革新,仅凭目前的《公约》,无法保证和满足已经采取人工添附形式保全岛屿的小岛屿国家对国家领土主权及海洋权益的主张。

正如国际法学者邹克渊指出的,岛礁建设关系到国家主权、海洋管辖权、海洋边界划定和海洋资源的开发利用,但在1982年的《公约》中几乎成为了一个被遗忘的议题。他认为,未来该

① Grigoris Tsaltas *et al.*, “Artificial Islands and Structure as a Means of Safeguarding State Sovereignty Against Sea Level Rise: A Law of the sea Perspective”, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2409890 (last visited March 4, 2018).

② Michael Gagain, “Climate Change, Sea Level Rise, and Artificial Islands; Saving the Maldives’ Statehood and Maritime Claims Through the ‘Constitution of the Oceans’”, p. 83.

③ Grigoris Tsaltas *et al.*, “Artificial Islands and Structure as a Means of Safeguarding State Sovereignty Against Sea Level Rise: A Law of the Sea Perspective”, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2409890 (last visited March 4, 2018).

④ 叶泉:《论沿海国岛礁建设的边界、效应及中国的应对》,载《环球法律评论》2017年第3期,第180页。

⑤ Jenny Grote Stoutenburg, “Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of ‘Deterritorialized’ Island States”, p. 62.

领域的研究要从动态的国际法角度去思考。^① 吉林大学的何志鹏等认为, 修建人工岛屿的方式更多的是在实际操作层面解决问题的一种方案, 而并非法律意义上的解决。^② 笔者认为, 与《公约》制定的 20 世纪 80 年代相比较, 无论是在科学技术层面还是在国际关系层面都发生了深刻的变化, 当今的海洋法并没有更多地体现为人类可持续性发展服务的宗旨, 为此, 比照《公约》中的相关条款看待岛礁建设的法理性问题, 已经落后于时代进步和人类社会发展的要求。^③

三 岛礁建设方案与国际法创新

在以《公约》为代表的海洋法体系下, 小岛屿国家通过岛礁建设维持自身的存续和可持续发展, 不仅是一个科学技术层面的问题, 更是一个国际法和国际制度层面的敏感问题。国际社会对岛礁建设的态度与立法, 既涉及到国际法中的岛屿制度在原有基础上的创新, 也与改变当前的国际秩序有着某种程度的关联。

曾经担任过国际海洋法法庭庭长的路易斯·热苏斯 (Luiz Jesus) 坦言, 关于对海平面上升的预期及其对国家管辖海域范围和界限的影响等问题, 在《公约》中并没有被特别强调, 并且它一直不是各国协商的重点。^④ 海洋法期刊《海洋与海岸法》的主编大卫·费尔斯通 (David Freestone) 在反思《公约》制定 30 年中的问题时表示, 未来《公约》面对的最大挑战在于如何应对气候变化以及温室气体排放等海洋环境保护问题, 国际社会对此应有新的思维和新的立法。^⑤ 挪威学者戴维·维达斯 (Davor Vidas) 甚至指出, 海平面上升对于国际法的挑战是空前的, 我们不当再一成不变地固守现行海洋法中关于“主权”等过时的概念, 而是应当遵循国际法最基本的精神, 即维护国际秩序稳定与和平的原则, 与时俱进地加以调整, 解决现实迫切问题, 使它真正成为“全人类的国际法”。

现行的海洋法制度安排, 诸如海洋环境保护、海洋科学考察等规定也给发展中国家利用岛屿及其衍生的资源设置了障碍。正如学者布朗认为的, 尽管人工岛屿和岛礁建设的国际合法性问题尚待商榷, 但是一国至少不应该妨碍他国自由使用海洋资源的权利; 本着和平使用海洋资源的目的, 解决这一问题不能无限期地拖延下去。^⑥ 西太平洋岛国帕劳在 2011 年向联合国大会提出应当追究造成气候趋向恶化、无节制排放温室气体的大国的国际责任, 并向国际法院寻求咨询意见的事件, 就是小岛屿国家与发达国家之间矛盾爆发的集中缩影。^⑦ 为此, 随着海平面不断上升, 小岛屿国家面临失去家园的危机, 国际社会能否在法律和治理层面上重新审视和定义岛礁建设, 涉及到海洋法究竟为谁服务的宗旨取向, 也会在未来相当一个时期成为少数发达国家与广大发展中

① 邹克渊:《岛礁建设对南海领土争端的影响: 国际法上的挑战》, 载《亚太安全与海洋研究》2015 年第 3 期, 第 1—2 页, 第 13 页。

② 何志鹏、谢深情:《领土被海洋完全淹没国家的国际法资格探究》, 第 92 页。

③ 马博:《审视南海岛礁建设法理性问题中的三个国际法维度》, 载《法学评论》2015 年第 6 期, 第 155—156 页。

④ 李学文、张克宁:《海平面上升情形对海洋法的影响及中国南海权益维护》, 第 45 页。

⑤ David Freestone, “the Law of the Sea Convention at 30: Successes, Challenges and New Agendas”, (2012) *International Journal of Marine and Coastal Law* 27, p. 681.

⑥ E. D. Brown, *The International Law of the Sea, Volume I: Introductory Manual* (Dartmouth Publishing Company, 1994), p. 317.

⑦ 龚宇:《气候变化损害的国家责任: 虚幻或现实》, 载《现代法学》2012 年第 4 期, 第 152 页。

国家进行全球治理博弈的关键命题。有关岛礁建设的制度创新,应当从国际法和国际关系的动态角度加以考量。当前主权国家和平建设、开发、利用岛礁,应当遵循或者至少不应违背三个法律原则:即符合现行国际秩序原则、地区主义原则、参考国内立法原则。

(一) 遵守《联合国宪章》的基本原则

从《联合国宪章》中寻找和发掘修建人工岛屿以及岛礁建设应当遵守的国际准则是各国优先考虑的方向。《公约》是根据《联合国宪章》精神制定出来的,其本身就是对《联合国宪章》中涉及海洋问题的具体化诠释。^①

《联合国宪章》在第一章第1条中明确规定了联合国的三大宗旨,即维持国际和平与安全、尊重人权、促进国家可持续发展。《联合国宪章》第一章第2条则规定了各会员国在处理国际关系问题上“不得使用武力威胁……应以和平方法解决国际争端”的原则。如果将《联合国宪章》的宗旨和原则应用到岛礁建设问题上,则意味着各国应当本着《联合国宪章》精神,以不违背三大宗旨为前提,采用和平的方式解决争端和纠纷,同时,岛礁建设的目的也应当最大程度地符合地区安全利益、能够促进保护人权和经济的可持续发展。很显然,面临消亡威胁的小岛屿国家通过岛礁建设来维护领土完整和海洋权益的行为,符合《联合国宪章》基本精神。

(二) 区域性国际组织的作用

区域性国际组织应当在处理岛礁建设问题上发挥主导作用。凡属涉及海洋权益的问题,有关国家应当履行法定义务和责任,首先在所属区域的内部框架中寻求解决方案。《联合国宪章》第33条在提到各国解决争端的手段时指出,可以通过“区域机关或区域办法”妥善解决争端,并且《联合国宪章》第八章中明确提出,“区域机关或区域办法”应当成为各个国家处理彼此之间争端的首选途径。

小岛屿国家遇到因海平面上升导致生存危机,可以参照“小岛屿发展中国家联盟”组织作出的相关规定对国家的海洋行为进行规范。“小岛屿发展中国家联盟”(AOSIS)成立于1990年,是一个由低海岸国家和小岛屿国家组成的政府间组织,截止到2017年,该组织有39个成员国和5个观察员国,它的宗旨是强化小岛屿国家在应对全球气候变化中的影响和作用,向国际社会传递呼声并与之充分合作。在2002年的联合国第57届大会上,该联盟向联合国秘书长提交了促进小岛屿国家可持续发展的报告,其中将“气候变化与海平面上升”的趋势视为对自身的严峻挑战,呼吁国际社会高度重视,探寻切实可行的解决方案。^②近些年,该联盟在应对海平面上升、珊瑚礁保护、海水酸化预防等方面开展了诸多的立法和实践活动。^③随着小岛屿国家内部更加团结,不断深化合作,它的国际影响力也在逐年增强。

除了积极参与“小岛屿发展中国家联盟”组织的统一行动外,小岛屿国家还充分利用“太

① 《联合国和国际海洋法庭的合作和关系协定》, A/RES/52/251, 15 September 1998。

② Report of the Secretary-General, “Implementation of the outcome of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States”, <http://unohrrls.org/UserFiles/File/SIDS%20documents/A-57-131.pdf> (last visited April 3, 2018) .

③ “Third International Conference on Small Island Developing States”, <https://sustainabledevelopment.un.org/sids2014> (last visited April 4, 2018) .

平洋岛国论坛”(PIA)和“环印度洋地区合作联盟”(IOR-ARC)等国际组织和平台联合发声,引起国际社会对海平面上升的关注。目前在南太平洋的16个国家中,除了澳大利亚和新西兰,其余均为小岛屿国家,也就意味着这些“命运共同体”国家在联合国占有14个投票席位,是与大国在联合国框架内展开全球事务博弈的一支不可或缺的力量,而充分利用好地区性国际组织的平台,把握机遇,统一行动步骤,争取大国对小岛屿国家维护自身权益的重视和支持,是他们工作的重中之重。^①

(三) 国内立法与实践

《公约》缔约国的国内法中,海洋相关的法律法规均可视为对《公约》规则的履行以及国家的海洋法实践。因此,不断完善当前涉及岛礁建设的国内法律、法规,同样也可以起到增强岛礁建设合法性和规范岛屿使用的作用。例如,《公约》第194条要求各国采取“符合本公约的一切必要措施,以防止、减少和控制任何来源的海洋环境污染”,以此警示小岛屿国家在岛礁建设的同时,必须制定相应的国内法,遵循保护海洋环境和生态的这一要求。

与日本、美国等发达国家不同,包括中国在内的大多数发展中国家还没有制定出统一的“海洋基本法”,他们在当前的海洋治理领域中,依照的只是一些不同时期制定出来的、具有一定针对性的涉海法律和行政法规。为此,加强小岛屿国家在岛礁建设方面的立法工作,深化不同国家之间立法经验的交流与借鉴,努力实践国家岛礁建设活动,将会有助于促进国际海洋法规的创新、发展和完善。

四 “中国—小岛屿国家”共同应对海平面上升的合作展望

中国政府从20世纪90年代开始就通过援助等形式与小岛屿国家开展了一系列合作。尽管中国不是小岛屿国家,但与小岛屿国家一样,中国的部分沿海区域及岛屿同样面临海平面上升对自身发展带来的挑战。

据统计,1980年至2016年,中国的海平面上升速率达到了3.2毫米/年,远高于同期全球平均水平;特别是在西沙海域,上升速率更是高达4.8毫米/年,中国实际上已经成为海平面上升的严重受害国。^②西沙群岛中有的岛屿,常年受到海水倒灌的侵蚀,面积逐渐缩小,现已完全被海水淹没,这对于中国维护西沙群岛的领土主权和海洋权益就是一个重要警示。^③中国政府从2013年底开始在其控制的南沙群岛若干岛礁上开展了大规模的陆域吹填建设。这一做法有效地缓解了因海平面上升使远洋岛屿“消失”的威胁。有媒体报道,中国目前已经掌握了具有世界领先水平的远洋岛礁建设技术,该项技术或将运用到未来中国与他的技术合作领域。^④

① “Issues Facing Small Island Developing States ‘Global Challenges’ Demanding Collective Responsibility, Secretary-General Tells Security Council”, <https://www.un.org/press/en/2015/sc11991.doc.htm> (last visited September 28, 2018).

② 李学文、张克宁:《海平面上升情形对海洋法的影响及中国南海权益维护》,载《中国海商法研究》2017年第3期,第41页。

③ 李学文、张克宁:《海平面上升情形对海洋法的影响及中国南海权益维护》,第45页。

④ Ben Heubl, “China Has Island-building Down to A Science,” <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Datawatch/China-has-island-building-down-to-a-science> (last visited August 28, 2018).

诚然，岛礁建设方案虽然是最优的方案，但是可能耗资巨大，会对小岛屿国家构成难以承受的经济压力，因此必须妥善考虑资金来源以及项目的可持续性问题。例如，马尔代夫建造胡鲁马累人工岛的花费超过6300万美元，而且仅能安置大约6万居民，相比该国36亿美元的年均GDP以及32万的总人口，并非微量投资；基里巴斯的GDP仅为2亿美元，而岛礁建设费用动辄上千万美元，也是该国财政无法承受的。此外，小岛屿国家当前面临的挑战不仅来自法律方面，还有亟待国际社会共同解决的可持续发展问题。

当前，中国与小岛屿国家之间的合作已经得到了中国政府领导层的肯定。2013年5月，国家主席习近平在会见斐济总理时表示，中方愿意在能源安全、气候变化、海洋资源保护等问题上与斐方进行合作；^①同年11月，时任国务院副总理汪洋在参加第二届“中国—太平洋岛国经济发展合作论坛”时提出，中方将支持小岛屿国家的可持续发展，提供力所能及的帮助，并在重大基建工程上进行合作，在清洁能源、海洋科技等领域培育新的经济增长点。^②2014年11月，国家主席习近平访问斐济，成为第一位访问南太平洋国家的中国最高领导人，他在与南太平洋8个国家领导人的会谈中提出，真诚地欢迎小岛屿国家搭乘中国发展的快车，共同建设“一带一路”，中方愿意支持小岛屿国家的重大项目，参与他们的基础设施和民生工程建设。^③

中国国家领导人的表态对于中国政府和企业参与小岛屿国家的各项工程建设与合作是一个良好契机。中国社会科学院的秦升认为，把中国的对外援助战略与小岛屿国家的发展战略进行对接，特别是借助“一带一路”倡议与南太平洋地区的发展战略进行对接，将为中国与该地区国家发展各方面的关系提供可持续的动力。^④2015年7月30号联合国安理会就小岛屿国家的和平与安全挑战的公开辩论中，中方代表明确表示：小岛屿国家的生存权和主权应该得到尊重和保护，并且应用“创造性”的方式对其进行援助，中国愿意与小岛屿国家在“全方位发展”领域进行合作。^⑤在可以预见的未来，不排除中方协助一些小岛屿国家进行岛礁建设的可能性。

近些年，随着“一带一路”倡议进一步向南太平洋地区推进，已经有学者提出可以在“亚投行”等机构下成立为小岛屿国家提供岛礁建设专项贷款和技术支持的倡议。^⑥目前，中国政府已经发布了《南海及其周边海洋国际合作框架计划（2016—2020）》，其中极为重要的内容就是推动海上项目，发展与南海国家之间的海洋合作伙伴关系。^⑦此外，中国政府多次表示，中国在南海上新建成的岛礁将主要用于民用，并为地区国家提供海上公共产品，未来还会在这些岛礁上

① 赵成：《习近平会见斐济总理姆拜尼马拉马》，载《人民日报》2013年5月30日，第1版。

② 《汪洋出席中国—太平洋岛国经济发展合作论坛并发表主旨演讲》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/08/c_118069718.htm，最后访问时间：2018年8月5日。

③ 《专家：习近平斐济之行完善中国外交全球新布局》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2014/11-23/6805127.shtml>，最后访问时间：2018年8月5日。

④ 秦升：《超越“竞争性援助”：“21世纪海上丝绸之路”建设与太平洋岛国经济发展的新思考》，载《太平洋学报》2017年第9期，第52页。

⑤ “Peace and Security Challenges Facing Small Island Developing States”，<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2015-07-30/remarks-security-council-open-debate-peace-and-security-challenges> (last visited September 14, 2018).

⑥ Christopher Lim and Vincent Mack, “Can We Save Low-Lying Island Nations from Rising Seas?”, <http://theconversation.com/can-we-save-low-lying-island-nations-from-rising-seas-80232> (last visited September 12, 2018).

⑦ 《南海及其周边海洋国际合作框架计划（2016—2020）》，载《人民日报海外版》2016年11月5日，第4版。

建设包括医院、科研机构、海上救助等各项设施。^①

目前，海南省的三沙市已经在辖区所属的赵述岛、羚羊礁等岛礁上启动了垃圾、污水处理、海水淡化等“全覆盖、双保障”工程，并且正在积极推进生态整治、修复等项工程。^② 对外援助的本质是帮助受援国从根本上解决发展问题，中国的技术和经验完全可以随着“一带一路”倡议的实施输送到小岛屿国家，协助他们的岛屿建设和实现经济、社会生活的可持续发展。中国国内学者也提出，除了物质援助以外，中国还可以对小岛屿国家进行气候变化专业治理人才的培养，提高他们应对气候变化的城市规划能力，使其成为一个系统性的“气候援助”工程。^③

中国学者康晓认为，中国积极参与对小岛屿国家的“气候援助”具有四个层面的意义：即维护发展中国家集团的团结，体现中国对《巴黎协定》的严格履约，落实“一带一路”倡议南线规划和对外提供公共产品。^④ 未来，中国政府与小岛屿国家合作开展包括加强海洋法领域的磋商，以及岛礁建设在内的海洋治理领域的合作，将会造福于中国与该地区的整体利益，体现中国参与全球治理的能力。特别是通过协助小岛屿国家进行岛礁建设，并以此为基础，利用中国的基建优势，进行城市、港口、工业和产业园区的规划和开发，推动小岛屿国家的经济社会建设的进程，可谓是真正意义上的“精准援助”和对“人类命运共同体”理念的实践。

五 结语

岛礁建设以及国际法领域的相关法律问题，关系到小岛屿国家未来的兴亡问题。全球气候变化加剧所导致的海平面上升，是人类面临的新挑战。为了应对这一严峻现实，科技领域努力探索并且掌握了以人工建岛形式来巩固既有岛屿的技术。此项技术已在不少国家得到广泛应用，取得了初步的成效。然而，科技的变革并没有直接引发国际法、国际规范的适应性调整。就本质而言，国际法制定的基础源于国家的共识和选择，它不应当成为以法律禁锢人类可持续发展的金科玉律。

小岛屿国家所面临的存续危机如果得不到妥善化解，由此产生的海洋边界纠纷和海洋权益争端将会层出不穷，势必会影响和破坏地区的安全与稳定。对此，国际社会不仅应当从科学技术上争取利用海洋资源，维护国家利益上的突破，更应当在国际法理的创新上有大的作为。各国应当本着《联合国宪章》的精神与原则、从地区主义路径与共识出发，推动各国国内岛礁建设的相关立法工作，努力在国际司法领域构建合法性，以此为人类社会的整体利益提供更好的服务。中国与小岛屿国家开展的合作，应努力解决其生存、发展和治理三个层面上产生的问题，从而使中国成为小岛屿国家以及国际社会心目中的“负责任大国”。

① 《外交部边海司司长详解中国南沙岛礁建设》，中国日报网，<http://www.chinanews.com/gn/2015/05-27/7303285.shtml>，最后访问时间：2018年8月5日。

② 《三沙市第一次党代会在永兴岛召开党代表来自各岛礁》，载《海南日报》2016年11月13日，第1版。

③ 康晓：《多维视角下中国对南太平洋岛国气候援助》，载《太平洋学报》2017年第9期，第25页。

④ 康晓：《多维视角下中国对南太平洋岛国气候援助》，第27—28页。

Rising Sea Levels: Challenges and Responses for Small Island Developing States from the Perspective of International Law

——The Prospect of Cooperation between China and Small Island States

Ma Bo

Abstract: Rising sea level caused by climate change poses a serious threat to coastal countries, especially small island developing nations. From the perspective of international law, the sinking and disappearance of islands will damage the sovereignty of a country, maritime rights and human rights. In order to cope with this grim reality, the technology of consolidating existing islands in the form of land reclamations has been widely used in many countries, and achieved positive outcomes. However, the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) has lagged behind in the legislation relating to a series of consequences caused by rising sea levels. From the perspective of safeguarding the interests of developing countries, especially small island states, re-examining the impact of rising sea level with the law of the sea, and the significance of land reclamations solution is a major issue that international community must face in order to safeguard the sustainable development of human society.

Keywords: Rising Sea Level, Small Island Nations, the UNCLOS, Land Reclamations

(责任编辑: 罗欢欣)