

气候变化背景下海洋基线与岛礁法律地位的再审视

佟兆航

西澳大学, 澳大利亚 珀斯 6009

DOI:10.61369/SE.2025110038

摘 要 : 海平面上升正在动摇以自然地理为前提的海洋法秩序。本文在梳理 UNCLOS 关于正常 / 直线基线、岛屿—岩礁区分与低潮高地效力的制度基础上, 指出“基线随动”假设下出现的三重压力: 管辖海域被动缩减、低高程岛礁可能“降格”、基点与界点不确定。在此背景下, 本文评估“冻结基线”的规范依据与边界: 以条约目的与后续实践提供解释空间, 但应限于气候相关的自然变迁, 排除人为填海等情形, 并辅以坐标存档与可核验的科学证据。比较实践显示, 小岛国与部分发达海洋国家形成支持稳定的合流; 少数大国审慎观望。以南海为参照, 本文主张在全球层面“总体支持、具体保留、积极塑造”, 在区域层面推进“临时冻结 / 双冻结”与联合监测, 在国内法层面固化已公布基线与证据标准, 以规则供给与技术能力并举, 最大限度维护中国海洋权益。

关 键 词 : 气候变化; 海平面上升; 海洋基线; 岛屿—岩礁; 低潮高地; 冻结基线; UNCLOS; 南海

Re Examination of the Legal Status of Ocean Baselines and Islands and Reefs under the Background of Climate Change

Tong Zhaohang

University of Western Australia, Perth, Australia 6009

Abstract : Sea level rise is shaking the maritime legal order based on natural geography. On the basis of reviewing the institutional framework of UNCLOS regarding normal/straight baselines, island reef differentiation, and the effectiveness of low tide elevations, this article points out the triple pressures that arise under the assumption of "baseline following": passive reduction of jurisdictional waters, possible "downgrading" of low elevation islands and reefs, and uncertainty of baseline and boundary points. In this context, this article evaluates the normative basis and boundaries of the "frozen baseline": providing explanatory space for the purpose of the treaty and subsequent practice, but should be limited to climate related natural changes, excluding situations such as human reclamation, and supplemented by coordinate archives and verifiable scientific evidence. Comparative practice shows that small island countries and some developed maritime countries have formed a convergence to support stability; A few major countries are cautiously observing. Taking the South China Sea as a reference, this article advocates for "overall support, specific preservation, and active shaping" at the global level, promoting "temporary freezing/double freezing" and joint monitoring at the regional level, solidifying published baselines and evidence standards at the domestic legal level, and combining rule supply and technical capabilities to maximize the protection of China's maritime rights and interests.

Keywords : climate change; sea level rise; ocean baseline; islands – rocks and reefs; low tide elevation; freeze baseline; UNCLOS; south China sea

引言

气候变化正以前所未有的方式冲击国际法体系, 其中海平面上升对海洋法秩序的影响尤为直接而深远。自 20 世纪以来, 全球平均海平面持续上升, 自 1993 年起上升速率约为每年 3.3 毫米, 近三十年累计上升约 8—10 厘米。根据政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 第六次评估报告预测, 到本世纪末全球海平面可能较 2000 年再升逾 1 米。这一趋势不仅对低洼沿海地区构成严峻威胁, 也关系到部分小岛屿国家的国家存续与法律人格。例如, 马尔代夫约八成岛屿海拔不足 1 米, 南太平洋部分岛屿已因长期侵蚀与潮汐淹没而完全消失。由此引发的法律后果包括: 基线后退导致管辖海域被动缩减, 岛礁因不再具备居住或经济生活条件而法律地位“降格”, 以及低潮高地长期没入水下后所带来的主权与划界不确定性。

作者简介: 佟兆航 (2002.09—), 男, 安徽亳州人, 硕士, 研究方向: 国际法学。

上述问题超出了《联合国海洋法公约》(UNCLOS)起草者的原有预期,现行公约并无直接条文可以应对这一新的自然现实。国际法学界与各国政府由此形成了两种主要立场:其一,严格依照公约文字,认为基线与岛礁地位应随自然条件变化而调整,形成所谓“降格效应”;其二,强调应在气候相关自然变迁情形下保持法律稳定,承认沿海国维持既得权益的权利,即“冻结基线”思路。后者目前已得到部分小岛屿国家及若干发达海洋国家的支持,但其法律依据、适用范围与国际效力仍存重大争议。

现有研究虽已关注海平面上升对基线制度的冲击,但多停留于条约解释或岛国个案层面,对“冻结基线”与岛礁法律地位之间的互动缺乏系统探讨;对于南海等主权与环境双重敏感的海域,其适用条件与法律可行性也尚未得到充分研究。本文的创新在于:第一,从制度逻辑出发,将“冻结基线”纳入UNCLOS体系内部加以系统化分析,结合条约解释与国家实践两条路径评估其合法性与限度;第二,通过比较国际实践与区域样本,特别是以南海为参照,揭示冻结原则在争端海域中的适用边界与中国的法律空间;第三,从中国立场出发,提出兼顾法律稳定性、气候公平与国家利益的制度性建议,为未来国际海洋法规则的演进提供中国方案。

基于此,本文旨在对气候变化背景下海洋基线与岛礁法律地位问题进行系统再审视。全文结构如下:第一部分回顾UNCLOS中关于基线、岛礁与低潮高地的现行法律框架;第二部分分析海平面上升所带来的基线后退、岛礁降格与主权不确定等主要挑战;第三部分探讨“冻结基线”的法律依据与条约解释路径;第四部分比较各国及国际组织的立场与实践分化;第五部分以南海为案例,评估该原则在争议性海域的适用可能与局限;最后提出结论与政策建议,旨在探索如何在维护沿海国合法权益与保持国际海洋法秩序稳定之间,实现法律与政治的平衡。

一、制度基础:海洋基线与岛礁地位的现行法律框架

(一) 海洋基线制度

《联合国海洋法公约》(UNCLOS)规定,沿海国的领海基线通常以低潮线为准(第5条),体现“陆地主宰海洋”的原则,即基线随自然海岸线变动而调整。在海岸线极为曲折或沿岸存在岛屿的情况下,沿海国可划定直线基线(第7条)。其中第7条第2款特别指出,对于河口三角洲等“海岸极不稳定”地区,沿海国可维持既定的直线基线不变,即使海岸线发生自然退缩。该条被普遍视为UNCLOS中唯一对基线退缩问题作出例外性规定的条款^[1]。然而,该体系在假设地理稳定时运行良好,但气候变化下的海平面上升正打破这一前提,暴露出制度漏洞,也使“基线是否应随自然变动”成为国际法新的解释焦点^[2]。

(二) 岛屿与岩礁

UNCLOS第121条将“岛屿”界定为在高潮时仍高于水面的自然陆地,并规定其享有与大陆相同的海域权利。但第3款规定,不能维持人类居住或独立经济生活的“岩礁”不得产生专属经济区和大陆架。由此,岛与岩礁的区分主要取决于是否具备居住与经济生活条件^[3]。该设计在承认小岛客观存在的同时,防止面积微小、资源贫乏的地物过度“占据”海域。

(三) 低潮高地

UNCLOS第13条提出低潮高地的概念,即低潮时露出、高潮时淹没的自然陆地区域。其效力有限:若位于大陆或岛屿领海内,可作为基点;若在公海或他国管辖范围内,则不享有独立权利。南海仲裁案即认定美济礁和仁爱礁为低潮高地,不构成领土,也不能产生专属经济区。由此可见,低潮高地主要具备技术意义,而非真正的主权或权利基础。^[4]

UNCLOS建立了相对完整的制度框架:正常基线随海岸线移动,直线基线在特殊情形下稳定;岛屿与岩礁按可居性区分权利层级;低潮高地一般不具独立主权或海域权利。该体系在假设

地理稳定时运行良好,但气候变化下的海平面上升正打破这一前提,暴露出制度漏洞。

二、气候挑战:海平面上升对基线稳定和岛礁形态的影响

(一) 海岸线后退与基线动摇

海平面上升直接导致海岸线退缩和土地流失。正常基线随低潮线后移,沿海国的领海、毗连区、专属经济区和大陆架范围也会缩减,部分原属管辖海域可能转为公海或国际海底区域。这不仅削弱资源与安全利益,还可能诱发邻国或外部力量进入,引发争端。根据卫星高度计长期观测(见附图图1、图2)^[5-6],全球及南海海平面在1993—2025年间呈持续上升趋势,全球平均年上升速率约3.3毫米,南海多数区域在每年3—5毫米之间。这种趋势意味着,若沿海国严格依照《联合国海洋法公约》(UNCLOS)以自然低潮线为基线,其法定海域范围将被被动缩减。即便已划定边界,也可能因基线退缩而产生法律不确定性。^[7]UNCLOS第7条第2款仅在局部三角洲允许直线基线保持不变,无法为全球性的基线后退提供普遍解答,因此基线的不稳定成为海平面上升带来的核心法律挑战。

(二) 岛礁沉降与法律地位降格

许多珊瑚岛和低地岛屿仅高出海平面数米,一旦海平面上升,极易缩减甚至消失。无法在高潮时露出的地物将失去“岛屿”资格,即使未完全淹没,也可能因丧失居住和经济条件而降格为“岩礁”,不再享有专属经济区和大陆架。这对图瓦卢、马尔代夫等国构成生存危机。若严格适用UNCLOS第121条,岛国将失去赖以生存的海洋资源,这一问题已被国际法学界广泛关注,有学者指出海平面上升可能导致岛屿地位降格,从而造成“灾难性权利萎缩”。^[8]

(三) 低潮高地淹没与主权困境

随着海平面上升,部分低潮高地可能彻底消失,降格为永久

淹没地物，不再具备基点或领土意义。国际法原则上不承认纯粹海中暗礁为领土，因此主权主张的合法性会受削弱。如果边界划定使用了这些露礁作为界点，其消失也将引发划界不确定性。^[9]南海仲裁案已确认美济礁、仁爱礁为低潮高地，不具领土或专属经济区资格，这在未来海平面上升情形下将更具普遍意义。

海平面上升通过基线退缩、岛屿降格和低潮高地消失，对 UNCLOS 制度形成全面挑战，而公约并无现成应对机制。这迫使国际社会在“坚持自然随动”与“维持既得权益”之间寻找新的法律平衡。

三、法律争议：海平面上升背景下的条约解释与“冻结基线”之辩

（一）UNCLOS 条约解释的分歧：动态 vs 静态

气候变化带来的法律难题集中于一点：海洋基线和海域边界是否必须随自然变迁而调整？依照“陆地主宰海洋”原则，答案应是肯定的，即基线具有“流动性”，相关海域范围亦随之退缩。国际法委员会（ILC）也曾表示，UNCLOS 可被解释为默认基线及外推界限会随地理变迁而变化。换言之，海平面上升会自动导致海域范围和边界后退。但另一种声音主张，应通过条约解释或发展新规则，允许沿海国“冻结”已公布的基线和海域范围，使之不因气候变化而受损。^[10]这一争论在国际法层面形成了两条路径：

文本解释：动态适用

该立场认为，UNCLOS 第5条和第121条均以现在时表述，并未赋予基线永久效力；第7条第2款虽承认在特殊情形下基线可保持不变，但只是例外。加之《维也纳条约法公约》第62条明确排除边界条约因情势变迁而失效，说明边界一经确定应保持恒定，但未定界海域仍应随基线后移。因此，已划定的边界保持不变，未定界的则必须接受未来退缩。这一立场否认沿海国单方面“冻结”基线的权利，除非经协商或条约修改。^[11]

目的解释：稳定优先

另一立场强调条约宗旨。UNCLOS 序言提到维护法律秩序的稳定和公平。同时，公约要求沿海国将基线和界限坐标存档（第16条、第47条），却未要求因海岸变动而持续更新。据此，一旦沿海国合法划定并通报基线和200海里界限，便已履行义务，无需因海平面上升而缩减。德国等国在提交 ILC 意见时也明确支持“当代解释”，认为此举有助于保障法律安定性。^[12]对小岛屿国家而言，若因气候变化而失去 EEZ，无异于对其生存造成不公平打击，因此冻结基线更符合国际法的公平精神。^[13]

两种解释分别代表“地理真实性”与“法律稳定性”的张力：前者强调随自然条件调整，后者强调规则的连续性。UNCLOS 并未对此作出明确规定，因此争论的核心在于：解释是否可以填补条约空白，抑或需要通过条约修订或形成新的习惯法。学界目前尚无统一看法，这也直接推动了国家实践和国际法新动向的分化。

（二）“冻结基线”的法律可行性与争议

所谓“冻结基线”，即沿海国单方面固定其基线及海域范

围，不因海岸线退缩而调整。其可行性取决于：UNCLOS 是否允许、他国与国际组织的接受度，以及是否对第三国权益造成不当影响。

从条约角度，UNCLOS 虽未出现“冻结”或“永久”字眼，但也未要求基线必须随时更新，第16条仅规定通报和存档。实践上，多数国家划定基线后并未频繁修改。2021年太平洋岛国论坛（PIF）发布宣言，明确主张已确立并通报的海域范围“不因海平面上升而减少”，并强调这一立场与 UNCLOS 的稳定和善意履约原则一致。德国也提出“当代解释”，认为公约允许维持既定基线。可见，部分国家倾向于通过解释而非修约来确立冻结原则。

然而，冻结基线仍存多重争议。其一，与“陆地主宰海洋”原则存在张力：陆地缩减却维持原界，是否侵占公域？支持者认为只是维持现状，反对者则担心公海面积被人为压缩。其二，作为单边主张，冻结的效力依赖他国是否反对。美国、英国、澳大利亚等已表态支持小岛屿国家的权益，而中国、俄罗斯则态度谨慎，担忧可能影响特定争端。当前冻结基线更多是“新兴规则”，仍需更广泛实践巩固。其三，对相邻国划界可能带来不对称风险。学者建议应通过双边协定或联合国决议来共同冻结，以避免单方面措施损及他国权益。此外，部分学者还从环境正义角度辩护冻结原则，认为气候变化属全球共同挑战，对脆弱国家应给予法律上的特殊照顾。

（三）自助措施与人工保岛

除法律路径外，部分沿海国采取物理手段应对海平面上升，如筑堤、填海抬升岛礁。ILC 认为此类措施可在一定程度上维持基点。但 UNCLOS 第60条规定人工岛屿本身不享有海域权利，仲裁实践也强调应以地物自然状态判定法律地位。^[14]因此，人工改造虽能延缓淹没，但难以在法律上维持其 EEZ 资格。相比之下，冻结基线的法律路径更具稳定性。实践上，太平洋岛国更依赖法律方案，而南海周边国家则倾向工程手段，两者各有局限。

冻结基线争议的实质在于“随变”还是“固定”。支持者强调稳定与公平，反对者担心对公域与第三国权益的侵蚀。目前国际舆论总体倾向支持受威胁岛国，但要真正转化为普遍规则，仍需通过条约解释、区域协定或国际决议进一步巩固。^[15]

四、国际实践比较：法律应对模式与各方立场

随着气候变化与海平面上升问题在国际法讨论中升温，各国陆续明确自身立场。通过对近年官方声明、条约文件及向国际法委员会（ILC）提交的书面意见进行系统梳理，可以发现当前国家实践大体可分为四类：积极推动冻结的岛国与发展中国家、逐渐公开支持的发达海洋国家、保持谨慎的保留派，以及依赖工程性措施的应对者（详见附表1）。^[16]

（一）小岛屿国家与发展中国家：推动冻结成为新规则

太平洋和印度洋岛国因地势低洼最为脆弱，早在2000年代即呼吁法律制度保障其海洋权益不受气候影响。太平洋岛国论坛（PIF）自2010年起连续通过系列宣言，2015年《塔普塔普塔宣言》、2018年《波伊宣言》以及2021年《维护海洋区不受海平面

上升影响的宣言》均强调基线与界限一旦依 UNCLOS 确立并存档，即应维持不变。图瓦卢更通过国内立法与对澳条约明确，即便国土消失，其海洋权利依然存在；马绍尔群岛则利用地理坐标与条约修正固定海域。加勒比与印度洋小国采取相似立场，非洲多数沿海国在 ILC 问卷中也主张固定基线，以减少不确定性和行政成本，理由包括边界稳定原则及 VCLT 第 62 条对疆界持久性的确认。

（二）发达海洋国家：逐渐转向的支持

近年来美国、英国、法国、德国、澳大利亚、新西兰及欧盟主要成员相继表达支持岛国的诉求。美国虽未加入 UNCLOS，却在 2022—2023 年多次声明“海平面上升不应削弱沿海国海洋权利”，并与 PIF 国家举行峰会表态支持。英国和法国通过英联邦与联合国场合表达类似立场。德国更在 ILC 意见中提出“当代解释”，认为沿海国已存档基线即履行义务，无需因海岸变迁不断更新。这些实践显示，发达国家与小国在此问题上形成了罕见的联盟，既出于气候正义考量，也包含地缘战略意图。

（三）保留与观望：少数大国的谨慎

中国、俄罗斯等国在联合国场合承认问题重要性，但未明确支持冻结，强调继续研究，担忧冻结可能被用于争议地区或导致公域空间缩减。部分中等国家如印度尚未在“冻结基线”问题上明确表态，而是在 ILC 讨论中保持较为审慎、愿意参与进一步研究的态度。^[17] 巴西在相关国际法讨论中也未表现出坚定立场。报告指出，多数国家在海平面上升议题上虽表达关切，但尚未形成一致规则性主张，多数国家更倾向观望，暂不支持也不反对，等待 ILC、ICJ 或 ITLOS 等权威机构进一步澄清。^[18]

（四）国际组织与专家团体：推动规则演进

国际法协会（ILA）早在 2012 年即提出应通过坐标固定海洋界限，2018 年结论文件强调海平面上升不应影响既定边界的稳定。国际法委员会（ILC）2019 年设立研究小组，2023 年报告初步建议优先维持既定基线和界限，并提出未来可能确立“强烈推定”，即国家即便领土部分消失，其海洋边界仍应持续有效。与此同时，“气候变化与国际法委员会”（COSIS）推动国际法院和国际海洋法庭咨询意见，可能为规则提供司法层面的清晰化。

（五）工程路径与区域差异

除法律路径外，一些国家采取物理工程措施维持岛礁高度。然而 UNCLOS 坚持“自然形成”标准，人工改造并不能改变岛礁在法律上的归类。^[19] 仲裁实践也强调应以自然状态为准，因此工程手段虽能延缓物理消失，却难以保证法律上的专属经济区权利。相比之下，太平洋岛国由于缺乏资源，更多依赖法律途径冻结基线，显示出区域应对的差异。

总体来看，国际实践已呈现“冻结基线”从倡议走向规则化的趋势。小岛国通过宣言和立法率先发声，发达国家逐渐提供背书，ILC 和国际司法机构正推动理论与规则的成文化。虽然部分大国仍持保留态度，但反对声音有限。随着更多国家表态与实践累积，冻结基线有望从区域共识逐步演变为习惯国际法的重要组成部分。

五、南海参照：海平面上升对岛礁争端的启示

南海岛礁密集、地势低平，本就高度脆弱，而该地区同时又是中国最核心的海洋权益区之一。虽然目前气候因素尚未成为争端焦点，但从长远看，海平面上升可能成为影响地区格局的重要

变量。中国有必要在此问题上立足主权立场，结合气候变化背景提出有利于自身的法律与政策主张。

（一）南沙群岛的自然脆弱性与仲裁案偏颇

南沙群岛多为珊瑚礁盘，天然露出地势普遍不足 3 米。2016 年所谓南海仲裁案将包括太平岛在内的大多数地物定性为“岩礁”或低潮高地，否认其产生专属经济区和大陆架的权利。^[20] 这一结论无视太平岛上实际存在的淡水、农作和常住人员，严重歪曲事实，遭到中国方面的坚决拒绝。^[21] 事实上，仲裁裁决恰恰凸显了一个问题：若国际社会在海平面上升的语境下机械适用这种标准，未来更多岛礁可能被动“降格”，严重侵害中国和其他声索国的正当权益。^[22] 因此，中国必须坚持对南海诸岛及其附属海域拥有无可争辩的主权，同时反对任何借气候因素削弱中国岛礁法律地位的企图。

（二）冻结基线在南海的局限与可能性

冻结基线的适用前提是存在明确且无争议的基线和界限，而南海恰恰长期存在复杂争端。在这种背景下，任何单方面冻结主张都可能被解读为巩固单边立场，他方必然拒绝承认。因此，冻结基线在南海的直接适用空间有限。但这并不意味着中国在规则塑造上无所作为。中国完全可以在全球和区域规则制定中积极参与，推动形成有利于维护既有权益的“冻结”思路，同时强调南海问题应通过双边谈判和协商解决，不容外部势力借此固化争端格局。^[23]

（三）中国的战略启示

尽管冻结基线短期难在南海直接落地，但其背后的“维持原则”符合中国的整体利益。随着国际趋势逐渐由“降格效应”转向“稳定与维持”，中国可在国际场合支持沿海国基线不因气候原因而退缩，从而确保自身广阔的管辖海域不受削减。同时，在南海这一特殊地区，中国可提出“双重区分”：一方面强调气候变化不应削弱中国对南沙诸岛的主权与管辖；另一方面指出南海问题属于历史权利和领土争议范畴，应与一般冻结基线规则区别对待。这种“总体支持、具体保留”的立场，有助于中国在国际上争取道义与规则优势，同时维护南海核心利益。^[23] 南海岛礁的脆弱性与仲裁案的偏颇判定提醒我们：若任由国际社会沿用机械“降格”标准，中国合法权益将遭受严重侵蚀。未来，中国应在国际规则制定中积极推动“冻结基线”原则的合理发展，以保障沿海国不因气候变化丧失权益。同时，在南海具体问题上坚持主权立场，坚决反对任何不利于中国的外部规则嫁接。换言之，中国需要在气候治理与海洋法发展中把握主动权，使“冻结基线”既成为保护岛国权益的工具，也成为中国维护南海权益的重要法律支撑。

（四）区域合作的契机

尽管南海主权争端在短期内难以彻底解决，但气候变化可能为各方提供新的合作切入点。中国与东盟国家同样面临海平面上升、岛礁退化和生态脆弱性的共同威胁。中国完全可以依托现有的中国—东盟环境与海洋合作机制，将联合监测海平面变化、岛礁植被恢复、防波堤建设等纳入合作议程，从而在不触及主权问题的前提下推进务实合作。^[24]

在法律层面，中国可以倡导以“非约束性共识”的形式，推动地区声明承认气候变化风险，并强调各方应基于人道和可持续

原则妥善处理海洋权益问题。更进一步，可探讨一种“临时冻结”方案：在主权争议未决之前，各方维持现有主张范围，不因岛礁自然状态变化而扩大或缩减权利。这种“双冻结”思路本质上延续了中国长期提出的“搁置争议、共同开发”原则，既避免因气候变化加剧矛盾，又为未来合作留出空间。虽然目前政治互信尚不足以实现，但随着气候危机加剧，各国或许会逐渐认识到：若缺乏合作，岛礁可能物理上都不复存在。^[25]届时，全球层面的冻结基线规则若得到普遍承认，南海地区的合作完全可能在中国与东盟主导的框架下对接这一趋势，而不是被外部力量强行主导。

（五）人工岛问题的后续效应

南海人工岛建设为冻结基线原则提出了特殊挑战。中国通过大规模吹填与基础设施建设，将部分低潮高地抬升至常年露出水面，意在确保其至少具备“岩礁”地位，从而拥有领海。这一做法根本目的在于巩固中国对南沙群岛的主权与管辖，而不仅是单纯“造岛”。如果未来国际社会普遍接受冻结基线原则，这些人工改造地物是否也能主张冻结，将成为敏感焦点。UNCLOS 明确规定人工岛本身不享有领海，但中国强调相关建设属于对固有岛礁的维护和改善，而非凭空“新造”领土。^[26]国际社会对此态度不一，但中国的立场是：任何否认这些设施维护岛礁功能的做法，实质上是否认中国对南沙群岛的主权。

小岛国主张冻结的初衷是维持既有自然基线不因气候原因退缩，而不应被滥用于限制大国在自身固有岛礁上的合理建设。未来规则如何界定“自然基线”与“人为改造”的边界，必将成为谈判焦点。^[27]若国际规则明确排除人为建设成果，中国在南海的既成利益可能受限；若规则保持模糊，中国等国则有机会在既有主权范围内维持并巩固实际控制。^[28]中国在未来规则制定中需要坚决捍卫自身立场，防止所谓“冻结基线”被外部势力利用，成为否定中国南海权益的工具。

南海案例表明，冻结基线原则在多边争端环境下既有吸引力，又面临复杂性。对中国而言，必须在国际规则塑造中积极发声，既支持冻结原则在全球范围内保护受害岛国的正当权益，又明确强调南海问题的特殊性，坚持“主权属于中国”的根本立场。未来若冻结基线规则在联合国层面普遍确立，中国和东盟国家也会在国际舆论压力下遵循大趋势，但具体适用必须以不损害中国历史性权利和现实管辖为前提。换言之，南海不仅是冻结基线原则的试金石，也是中国展示法律创造性和维护核心利益的战略场域。

六、结论与建议

（一）结论：在法律稳定与公平之间寻求平衡（兼顾开放与坚守）

气候变化正从物理层面冲击海洋法的既有基石，海平面上升使传统“陆地主宰海洋”的前提面临挑战。在这种历史性变局中，国际社会出现了两股核心诉求：一是法律的稳定性与可预期性（保护沿海国、尤其是小岛国家的既得海域权益）；二是根据物理现实调整海域范围的要求。当前“冻结基线”作为一种制度创新，正体现国际社会对稳定与公平倾向的回应——其在 UNCLOS

框架下有解释空间，并正在通过国家实践与 ILC 等机制逐步获得接受。

对中国而言，这一进程既带来机遇，也伴随风险。机遇在于：国际社会趋向稳定性，有利于维护现有海域权利与防止“机械降格”；风险在于：若规则被不当限定或被外部势力政治化，可能被用来削弱中国在南海等敏感区域的合法权益。因此，中国应以“开放接纳、坚定维护”为基本原则：积极参与国际规则制定、倡导以气候为限的冻结原则，同时严格界定不得滥用这一原则的情形，坚决维护国家主权和海洋权益。

本节以下在此总体立场下提出若干结论性判断与政策建议，并就“必要时如何合法地采取威慑或自卫”作出法律性与策略性说明（不涉及战术或操作细节）。

（二）建议：完善国际法律框架与协作机制（以中国利益为轴心的务实路线）

1. 推动国际层面的规则化与限定性文本

倡导在联合国大会 / UNCLOS 缔约国会议推动一项指导性决议或软法文本，确认：依法确立并向联合国存档的基线与外部界限，在气候相关的自然变迁情形下不得被自动削减；同时明确该规则不适用于人为填海扩张或以其他非气候手段企图扩大海域的情形；并鼓励采用坐标存档以便识别与承认。

中国应在推动文本中坚持两点：一是维护法律稳定与气候正义，二是明确反滥用条款，防止规则被工具化用于固化争端或压制他国正当权利。

2. 积极参与并引导 ILC 与联合国架构的程序化成果

支持 ILC 完成专题研究并积极参与意见征询，推动将 ILC 的权威性建议转化为联合国层面的政治或法律指引（例如通过联合国大会决议接纳）。

在 ILC 与联合国平台上，中国应以建设性态度提出“适用界限”“人工改造与自然基线区分”“已定界条约的优先性”等原则，确保最终规则兼顾公平与国家安全关切。

3. 强化区域合作与“临时冻结 / 双冻结”实践路径

在中国—东盟和其他双多边框架内，推动信息共享、联合监测、生态修复和应对方案，将技术合作与法律对接分步推进。

探索“临时冻结” / “双冻结”机制：在争端解决或划界前，各方同意在气候因素导致的自然变迁情形下，不以单方面自然变化为由主张扩大或缩小现状权益（该机制应以书面或政治声明形式固化为先导）。此路径与中国一贯的“搁置争议、共同开发”理念契合，并可作为降低风险的现实方案。

4. 完善国内法律与技术准备，巩固国际主张基础

在国内法层面明确基线公布与固定规则：在《领海法》《专属经济区法》等相关立法中规定，依法公布的基线坐标和界限在气候相关变化前保持有效，除非政府依法修改。对南沙等争议区域，稳妥推进必要的法律与测绘准备，但在公布时应结合外交和区域进程谨慎决策，以免引发不必要摩擦。

加强国家在测绘、遥感、海平面与生态监测方面的能力建设，向国际提供科学数据支持国家主张并在规则谈判中占据话语优势。

5. 推进人道与国家地位问题的协同回应

在国际场合支持“失土不失国”“国民身份与人权保障”等人道性原则的讨论，推动法律框架兼顾国家地位、国民安置与海洋权利的衔接，防止受灾国在权利上被“连坐”而受害。

(三) 中国的战略定位：开放、规则塑造与实力后盾

在上述制度性建议的基础上，中国的总体战略应兼顾规则供给、区域合作与防卫准备三条线，以实现“以规则争取道义，以实力守住底线”的国家战略目标。

1. 总体策略：总体支持、具体保留、积极塑造

中国要在国际场合强调对弱小沿海国的同情与支持，借此塑造负责任大国形象，但在规则文本与适用边界上提出明确保留，防止规则被政治化或被外部势力利用来削弱中国合法权益。此策略强调“话语权优先”：在规则形成阶段主动出声比在规则成熟后被动适应更有利。

2. 在规则制定中掌握话语权与议程设置

通过外交、智库与学术网络三管齐下，将中国的技术标准、证据门槛与反滥用条款植入国际文本中。短期可通过联合提案、参与 ILC 工作组、资助相关研究项目来积累话语材料；中期争取大会层面的技术性决议或 DOALOS 备忘录；长期推动形成可操作的国际习惯。

3. 以能力建设与外交支持换取国际理解与支持

以测绘援助、技术培训、联合观测平台等“输血式”合作，

赢取太平洋、加勒比等小岛国的支持，并通过双边政治文件把这些支持合法化和制度化。这样在国际规则谈判时，中国将拥有可靠的盟友网络，而非孤立立场。

(四) 以实力为后盾，依法维护国家主权（原则性界定）

中国须在外交与法律路径之外，保持“合规的威慑能力”，以防止他国以强制手段单方面改变现状。任何涉及武力的应对必须严格遵循国际法（《联合国宪章》第2条第4款与第51条等），并在国内法中明确“重大、迫在眉睫的安全威胁”与“必要与相称”的判断标准，确保任何行动具有法律正当性与政治可解释性。上述安排应以法律审查—政治决策—议会/咨询程序三级把关，防止随意决策。

上述建议是把学理、法律与政策连接起来：在学理层面，以条约解释学与习惯法生成机制为逻辑支撑；在法律层面，强调证据规则、规则限定与既有条约优先原则；在政策层面，提出可操作的国际与区域路径、国内立法与技术支撑；在安全层面，强调依法必要的威慑准备。总体目标是：在维护国家主权与海洋权益的前提下，通过规则供给、区域合作与技术优势，把“冻结基线”转化为既能保护弱小国利益又不为别有用心者滥用的、兼顾公平与稳定的国际制度。中国在这一进程中既要“做规则的参与者和塑造者”，也要在必要时以“法律与实力并举”的方式维护国家核心利益。

参考文献

- [1] United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 7(2)
- [2] Massimo Starita, The Impact of Sea-Level Rise on Baselines: A Question of Interpretation of the UNCLOS or Evolution of Customary Law?, QIL, Zoom-out, No. 91 (2022), p. 6.
- [3] FACCIO S. “Human Habitation or Economic Life of Their Own”: The Definition of Features Between History, Technology and the Law[J]. Liverpool Law Review, 2021, 42(1): 15 - 33. DOI: 10.1007/s10991-020-09260-1.
- [4] Symmons C R. Maritime Zones from Islands and Rocks[C]. Singapore: CIL Roundtable, 2013: 27 - 29.
- [5] 图1 1993—2025年全球平均海平面变化（去季节信号）
数据来源：University of Colorado Sea Level Research Group, 2025 Release 1
- [6] 图2 南海海平面长期上升趋势（1993—2025，mm/年）
数据来源：University of Colorado Sea Level Research Group, 2025 Release 1 (trend_mm_per_year)
- [7] 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》，《中国海商法研究》2022年第4期，第17页。
- [8] Nilufer Oral, UNCLOS and Sea Level Rise, Marine Policy, 149 (2023): 105454.
- [9] Hugo Ignacio Llanos, Low-Tide Elevations: Reassessing Their Impact on Maritime Delimitation, Pace International Law Review, Vol. 14, Issue 2, 2002, pp. 263 - 265.
- [10] Soons A H A. Some Observations on the “Ambulatory” Nature of the Normal Baseline[J]. Portuguese Yearbook of the Law of the Sea, 2024, 1: 5 - 11.
- [11] Mara R. Wendebourg, “Interpreting the Law of the Sea in the Context of Sea-Level Rise: The Ambulatory Thesis and State Practice”, Journal of Environmental Law, Vol. 35, No. 3 (2023), pp. 499 - 507, <https://doi.org/10.1093/jel/eqad024>.
- [12] 德国在其提交给 ILC 的官方意见中明确指出：“通过当代解释，德国认为《海洋法公约》允许冻结一旦依法确立、公布并存档的基线及海域界限。”德国：《海平面上升与国际法问题——致国际法委员会的意见书》（Sea-level rise in relation to international law: Germany’s Submission to the ILC），第3页。
- [13] 太平洋岛国论坛（PIF）领导人宣言——《海平面上升与海洋区不削减宣言》在该地区集体声明中，PIF 成员国领导人强调：在气候相关的海平面上升情形下，已确定并通报的海洋区划不应被削减。宣言中明确表述“我们意图维持我们的海域不因海平面上升而减少”并强调稳定性、法律确定性的重要性。虽然这是一个地区组织的宣言，而非单一国家的正式外交声明，但它具有较强的官方性质，代表多个岛国的共同立场。太平洋岛国论坛秘书处：《关于气候变化导致海平面上升下维护海洋区的宣言》（Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-Related Sea-Level Rise），2021年8月6日，苏瓦：太平洋岛国论坛秘书处。
- [14] 《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982），第60条第8款；United Nations, United Nations Treaty Series, vol. 1833, p. 397.
- [15] Nil ü fer Oral, “International Law as an Adaptation Measure to Sea-Level Rise and Its Impacts on Islands and Offshore Features,” The International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 34, No. 3, 2019, pp. 430 - 435.

- [16] 本表根据各国官方文件、国际组织声明与条约资料整理，主要来源包括：Australia - Tuvalu Falepili Union Treaty (2023)、PIF Declaration on Preserving Maritime Zones (2021)、Germany Submission to the ILC on Sea-Level Rise in Relation to International Law (2023)、UK Written Statement HCWS171 (2024) 等。
- [17] India, Statement (Cluster II) to the International Law Commission on sea-level rise (未经明确支持冻结基线，表达参与讨论意向)
- [18] International Law Commission, Final Report of the Study Group on Sea-level Rise in Relation to International Law (2025), 关于各国在第六委员会与 ILC 讨论中的表态与争论 (国家普遍表达意见但未达共识)
- [19] 《牛津国际公法百科全书》(Oxford Public International Law) 载 Alex G Oude Elferink, “Artificial Islands, Installations and Structures”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2024 年 7 月更新), 指出人工岛屿不享有岛屿法律地位, 也不得影响领海、专属经济区或大陆架的划界 (Arts 60 (8)、259 UNCLOS)
- [20] 张文显主编, 《南海仲裁案法律评析及后续应对笔谈》, 《中国法学》2017 年第 6 期。
- [21] 马博. 南海仲裁案对“岛礁建设”的裁决评析及后续法律问题研究 [J]. 边界与海洋研究, 2017, 2(04):54-67.
- [22] 陈曦笛. 海平面上升对海上地物国际法地位的影响: 规则演进与中国因应 [J]. 交大法学, 2022, (03): 117-132.
- [23] 刘琳. 中国与东盟国家南海危机管控探析 [J]. 国际问题研究, 2025, (01): 47-71+139.
- [24] 王秀卫. 区域海洋环境合作对南海低敏感领域合作的借鉴与启示 [J]. 中国海洋大学学报 (社会科学版), 2019, (01): 38-43.
- [25] 高之国. 南海地区安全合作机制的回顾与展望——兼议设立南海合作理事会的问题 [J]. 边界与海洋研究, 2016, 1(02): 5-10+2.
- [26] Reg í Rodr í guez, Artificial Islands in the South China Sea: Territorial Disputes in the Area (Springer, 2023) 113 - 114.
- [27] Vivien Wendebourg, Interpreting the Law of the Sea in the Context of Sea-Level Rise: The Ambulatory Thesis and State Practice (2023) Ocean Development & International Law 503 - 504.
- [28] Clive Schofield and David Freestone, The Legal Regime of Islands after the South China Sea Award—Orphaned or Influential? (2024) Ocean Development & International Law 568 - 578.