

國立臺灣大學法律學院法律研究所

碩士論文

Graduate Institute of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



海平面上升對國際法的影響

—以聯合國國際法委員會研究內容為核心之探討

The Effect of Sea-Level Rise on International Law :

Study Centered on the Research Content of the
United Nations International Law Commission

許澤永

Tse-Yung Hsu

指導教授：姜皇池 博士

Advisor: Huang-Chih Chiang, Ph.D.

中華民國 112 年 6 月

June 2023

口試委員會審定書



國立臺灣大學碩士學位論文 口試委員會審定書

海平面上升對國際法的影響
——以聯合國國際法委員會研究內容為核心之探討

The Effect of Sea-Level Rise on International Law :
Study Centered on the Research Content of the United
Nations International Law Commission

本論文係許澤永君（學號 R08A21088）在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國112年5月3日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：

姜皇池

口試委員：

張文貞
陳美如

謝詞



能完成這份論文與碩士學位，首先謝謝這片我深愛的土地，以及所有的納稅人，沒有你們的資助這學位必然無法完成。

謝謝爸爸、媽媽這 28 年來燃燒自己，為我所帶來的一切。《詩》云：「哀哀父母，生我劬勞」，我想任何文字、言語均無法清楚描述你們的辛勞，也無法表達我對你們的感激與感謝。

謝謝兩位姊姊從小以來的照顧，研究所這 4 年學業，對於家中造成不小的經濟壓力，但你們還是很支持我，鼓勵我繼續完成學位，有妳們作為我的家人是我莫大的幸運。

謝謝姜老師的教誨，雖然我是個用姜老師的話講：「都不讀書，不學無術」的一名學生，但還是謝謝老師願意給我如此多學習的機會。而不論是在學術，還是平常的事物當中，也可以從老師身上觀察到對臺灣的關懷與熱愛，這也當是我輩一生致力的目標。

謝謝八方的所有人，特別是一同在研究所奮鬥的各位，從大學相識至今已近十年，如今大家也都在為自己的目標奮鬥，希望各位順利而我們的友誼能一直持續下去。

最後謝謝 Lucy，雖然在寫這份謝詞時我們已經分開了，但不可否認的，過去將近 1 年的時間裡我們有過一段很開心的時光。縱然曾有過不愉快而結局也不是完美的，但我還是由衷的感謝妳在我研究所最後一年內給我的陪伴與支持，我永遠記得它，祝福妳。

摘要



氣候變遷作為當代所面臨最重要的問題之一，其所帶來的不利影響已從包含經濟、社會、環境、法律等多方面衝擊人類社會。在這其中，海平面上升問題在近年來受到特別關注，並在國際法社群中引起熱烈討論。根據世界國際法學會的研究報告指出，目前海平面上升涉及國際法的議題主要包含：(1)海平面上升對於國家屬性的影響；(2)海平面上升對於沿海國基線、海域權利與疆界的影響；(3)對於受海平面上升影響人員的保護制度等三大面向，此一結論亦被國際法委員會所接受並接續進行研究。

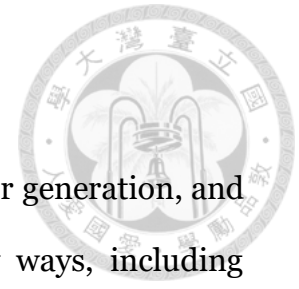
本論文將針對上述三大議題，依序分析其對於現行國際法的影響為何，而目前的國際法規範在應對海平面上升問題時有何窒礙難行之處，又應如何解決。第一部分首先探討海平面上升淹沒一國領土，是否會導致該國被認為消亡。並在比較分析各學理與實踐解決方法後，本論文認為小島國家得以人島島嶼作為其領土要件的補充方案，且此舉不會產生不合理的海域權利，或是變相鼓勵各國大肆改建其海洋地物。第二部分關注海平面上升對國家基線、海域權利的影響，並比較探討維持基線與維持海域外部界線二解決方法的優、劣為何。最後在比較各種可能的程序管道後，總結認為小島國家可在短期內追求習慣國際法的形成，以利未來締結新的國際法律框架條約。第三部分針對受海平面上升影響人員的保護問題，從當前國際法包含人權法、難民法、災害法等體系中的法律文件，逐一探討是否得適用於受海平面上升影響人員，若不行問題又在何處。

最後在探討前三大議題後，本文認為由於海平面上升對於國際法的影響廣泛，由個別的法律體系分別進行協商與因應並不全面，無法一致性的解決各種問題。加之當前各國的政治、外交談判進度緩慢，國際組織或國際司法機構應在一定程度上扮演推動腳色，而當前國際社會向各司法機構請求諮詢意見的實踐也佐證此看法。

關鍵字：海平面上升、《海洋法公約》、國家屬性、基線、受影響人員的保護



ABSTRACT



Climate change is one of the most important issues of our generation, and its adverse effects have impacted human society in many ways, including economic, social, environmental, and legal. Among them, the issue of sea-level rise has received special attention in recent years and has been hotly debated in the international legal community. According to the research report of the International Law Association, the current issues of international law related to sea-level rise include: (1) the effect of sea level rise on statehood; (2) the effect of sea-level rise on the coastal States' baselines, maritime boundaries and rights; and (3) the protection of persons affected by sea-level rise. This conclusion has been recognized and further studied by the International Law Commission.

This paper will sequentially analyze what are the effects of these three issues on international law and how should they be addressed. The first part examines whether the inundation of a State's territory by sea-level rise will lead to the extinction of that State. After analyzing of the theoretical and practical solutions, this paper argues that Small Island States can take artificial islands as a supplement to their territory, and it will not result in unreasonable maritime rights which might encourage States to arbitrarily transform their marine features. The second part focuses on the effect of sea-level rise on States' baselines and maritime rights. This paper compares the advantages and disadvantages between maintaining baselines and maintaining the outer limits of maritime zones. With the discussion of various possible procedural channels, this paper then concludes that Small Island States should pursue the formation

of customary international law in the short term, in order to facilitate the conclusion of an agreement in the future. The third part focuses on the protection of persons affected by sea-level rise. This paper examines whether the current international law, including human rights law, refugee law, disaster law, and other related international law instruments is applicable to people affected by sea-level rise, and if not, where the problems lie.

Finally, in the conclusion this paper argues that since the extensive effect of sea-level rise on international law, it is not comprehensive for individual legal systems to negotiate and respond separately, and also impossible to solve various problems in a consistent manner. Besides, the slow progress of political and diplomatic negotiations shows that international organizations or international judicial institutions should play a role in promoting a solution, and the current practice of the international community to request advisory opinions from various judicial institutions also supports this view.

Keywords: Sea-Level Rise, UNCLOS, Statehood, Baselines, The Protection of Persons Affected by Sea-Level Rise

目錄



口試委員會審定書	i
謝詞	ii
摘要	iii
ABSTRACT	v
第壹章、序論	1
一、研究動機與目的	1
二、研究範圍與方法	4
三、研究架構	5
第貳章、海平面上升與國家屬性	7
一、引言	7
二、海平面上升對國家屬性的影響	8
(一) 海平面上升對國家構成要件的影響	8
(二) 不滿足構成要件的結果	11
三、可能解決方法	12
(一) 流亡政府	12
(二) 購買或讓與	14
(三) 去領土化國家	15
(四) 海岸防護設施	17
(五) 填海造陸與人工島嶼	18
四、人工島嶼的領土屬性與海洋權利	19
(一) 人工島嶼得否被占有作為領土	20
(二) 人工島嶼得否主張海域權利	25
五、小結	26
第參章 海平面上升與基線、海域邊界	28

一、《海洋法公約》基線制度與浮動性	28
(一) 基線制度	28
(二) 基線的浮動性	31
(三) 小結	32
二、海平面上升對浮動基線的影響	33
(一) 基線、海域權利的縮減與消失	33
(二) 影響海域疆界與劃界	36
三、可能的解決辦法	39
(一) 維持基線	39
(二) 維持海域外部界線	40
(三) 小結	41
四、解決管道	42
(一) 修訂《海洋法公約》	43
(二) 締結新的國際協定	45
(三) 習慣國際法	48
(四) 三種管道分析比較	50
五、小結	52
第肆章、對於受海平面上升影響人員的保護	56
一、國際人權法	56
(一) 可能影響的人權類型	56
(二) 環境人權訴訟	62
二、國際難民法	65
三、無國籍者公約	67
四、境內流離失所者保護規範	68
五、聯合國氣候變化綱要公約	71

六、關於災害的國際法	73
(一) 災害時人員保護草案	73
(二) 其他關於災害之合作文件	75
七、小結	76
第伍章、海平面上升問題的整合性解決管道	80
一、聯合國	80
(一) 聯合國大會	80
(二) 聯合國安全理事會	82
二、國際、區域司法機構諮詢意見	83
(一) 國際海洋法法庭	83
(二) 國際法院	86
(三) 美洲人權法院	88
三、小結	88
第陸章、結論	90
參考資料	92
一、書籍	92
(一) 中文	92
(二) 英文	92
二、期刊論文	93
三、條約	98
四、判決	99
五、聯合國資料	100
六、網路新聞	102
七、網路資料	103



第壹章、序論

一、研究動機與目的

自從人類邁入工業時代開始大量燃燒石化燃料，排放入地球大氣循環中的各種氣體與日俱增。雖然初期對於地球環境的影響並不明顯，各國亦較多關注於有毒氣體的排放。然而自 20 世紀下半葉開始，以二氧化碳、甲烷為首的溫室氣體開始對於全球氣候產生顯著變化，促使各國開始重視此問題，試圖透過發展國際法律文書與合作來避免與緩解氣候變遷所帶來的災害與影響，並防止對於人類的生存發展產生威脅。故在 1992 年里約《聯合國環境與發展會議》(The United Nations Conference on Environment and Development) 中，與會各國通過《聯合國氣候變化綱要公約》(The United Nations Framework Convention on Climate Change)¹，作為國際間發展氣候變遷法律規範的主要依據。由於談判當時科學資料與證據並不充分，各國的政治意願與動機亦不明確，故《聯合國氣候變遷框架公約》並未具體課與各國法律義務或規範實行機制。但儘管如此，《聯合國氣候變化綱要公約》本身，以及其中第 2 條所設立的最終目的²，仍被認作是一種骨幹性的架構，很大程度的影響了後續國際社會間關於氣候變遷議題的各項法律文書，包括《京都議定書》(Kyoto Protocol)、《巴黎協定》(Paris Agreement) 等文件³。除了法律文件

¹ The United Nations Framework Convention on Climate Change, *opened for signature* June 4, 1992, 1771 U.N.T.S. 701 (entered into force Mar. 21, 1994).

² 該條中締約方承認應透過公約與任何相關法律文書，將「大氣中溫室氣體的濃度穩定在防止氣候系統受到危險的人為干擾的水準上。這一水平應當在足以使生態系統能夠自然地適應氣候變遷、確保糧食生產免受威脅並使經濟發展能夠可持續地進行的時間範圍內實現。」(stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.)。

³ Lavanya Rajamani & Jacob D Werksman, *climate change*, in THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW 492, 495-96 (Lavanya Rajamani & Jacqueline Peel eds., 2nd ed. 2021).



的發展，隸屬於聯合國的跨政府組織「政府間氣候變遷專門委員會」（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC），自 1990 年起持續透過科學研究方式與數據，評估並提供各國可用於制定氣候政策的科學資訊，並分別於 1990、1995、2001、2007、2013、2022 發表共 6 次的「評估報告」（assessment report），協助國際社會更充分理解氣候變遷所帶來的各種影響與衝擊。而在這些評估報告中，一項特別重要的氣候變遷觀察指標即是世界的海平面上升幅度。由於各國持續排放溫室氣體，其所造成的溫室效應使得地球平均溫度持續上升，並進而加速融解高緯度地區與兩極的冰川、冰原，導致更多的水體進入海洋之中，增加海洋平均高度。雖然人類所排放的氣體可能導致溫室效應已於 1950 年代被科學家所確認，但要一直到 90 年代此一可能性才被普遍所意識到。1988 年 6 月時任美國「國家航空暨太空總署」（National Aeronautics and Space Administration）氣候科學家的 James Hansen 教授在美國參議院「能源暨自然資源委員會」（Energy and Natural Resources Committee）中的證詞被認為是首次公開呼籲應積極對抗氣候變遷與全球暖化。Hansen 證實該年前 5 個月氣溫高於過去 130 年，且有 99% 的信心相信目前的全球暖化趨勢並非是自然結果，而是肇因於人類活動所排放的溫室氣體⁴。

隨著全球暖化以及其所導致的大海平面上升成為趨勢，法律學者也注意到海平面上升可能會對於現有法律制度造成衝擊。1990 年左右 Soons、Caron 教授等人即開始關注海平面上升對於國際法，特別是當時甫完成談判，正在開放與各國簽署的《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea，下稱《海洋法公約》）⁵，所可能帶來的影響⁶。雖然對於應以何種方法解決法律問題

⁴ Larry Mayer, *Climate Change and the Legal Effects of Sea Level Rise: An Introduction to the Science*, in NEW KNOWLEDGE AND CHANGING CIRCUMSTANCES IN THE LAW OF THE SEA 343, 343-44 (Tomas Heidar ed. 2020).

⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397 (entered into force Nov. 16, 1994) [hereinafter UNCLOS].

⁶ 這些著作如：A.H.A. Soons, *The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries*, 37 NETH. INT'L L. REV. 207-32 (1990)；David D. Caron, *When Law Makes Climate*



學者間或有不同見解，但這些論文均指出鑑於《海洋法公約》談判過程中並未觸及氣候變遷議題，海平面上升將對於包含基線、海域外部界線、《海洋法公約》整體的法律安定性、可預測性產生衝突，需要締約國乃至於國際社會進一步處理。而除了個別的學者提出討論外，在國際層面上，學者社群也開始關注到此議題，「世界國際法學會」(International Law Association, ILA) 在 2008 年設立了「國際海洋法基線委員會」(Committee on Baselines under the International Law of the Sea, 下稱《基線委員會》) 專責確認關於基線的現行法規，並評估是否有必要對其進一步說明或發展⁷，並隨後分別於 2012、14、16、18 年做出研究報告。這些報告中最重要者，或許即是 2012 年的《SOFIA 報告》，該報告中除了總結基線具有浮動性外，亦認為由於海平面上升將可能導致國家喪失領土，並進一步產生諸如國家屬性、難民地位等涉及其他國際法領域的問題，故建議 ILA 針對這種因海平面上升而可能衍生的後續問題，另外成立委員會進行詳細討論⁸。因此，2012 年 ILA 設立了「國際法與海平面上升委員會」(International Law and Sea Level Rise, 下稱《海平面上升委員會》)，隨即於不久後確定該委員會將主要在海平面上升的大架構下，分別討論國際海洋法、強迫遷徙與人權、國家屬性等三大議題⁹，並分別於 2016、2018 年做出研究報告。

由於在 ILA 中《海平面上升委員會》的討論趨向成熟，2018 年「國際法委員會」(International Law Commission, ILC) 接續 ILA 中的討論，於第 70 屆會議中決議將「海平面上升與國際法」(Sea-level rise in relation to international law)

Change Worse : Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level, 17 *ECOLOGY L.Q.* 621-41 (1990) ; David Freestone, *International Law and Sea Level Rise*, in *INTERNATIONAL LAW AND GLOBAL CLIMATE CHANGE: INTERNATIONAL LEGAL ISSUES AND IMPLICATIONS* 109-22 (Robin Churchill & David Freestone eds., 1991).

⁷ International Law Association, Sofia Conference (2012) Baselines Under the International Law of The Sea 1, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-sofia-2012-13 [hereinafter ILA Sofia Report].

⁸ International Law Association, Sofia Conference (2012) Baselines Under the International Law of The Sea, 1, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-sofia-2012-31.

⁹ DAVOR VIDAS ET AL., *INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE, REPORT OF THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION COMMITTEE ON INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE* 14 (2019).

列入其長期工作項目，廣泛收集各國意見與實踐¹⁰。其工作項目大體延續《海平面上升委員會》的三大內容，並首次於 2020 年的第 72 屆會議中發表《第一份議題文件》¹¹，聚焦於分析海平面上升對於基線、海域外部界線的影響，以及探討各國應如何面對此類問題。其後於 2022 年再度發表《第二份議題文件》¹²，填補前一份文件中所空缺的國家屬性與受海平面上升影響人員的保護等議題。並在收集與分析各國針對《第一份議題文件》內容的討論以及後續提交的資料後，於 2023 年發表《第一份議題文件補充文件》¹³，對於基線、海域邊界等問題，以法律安定性、「陸地支配海洋原則」(the principle that the land dominates the sea)、航行安全等角度進行研究。目前 ILC 預計將於 2024 年繼續審議國家屬性與受海平面上升影響人員的保護，並於 2025 年彙整所有研究內容，提出最後的實質報告¹⁴。

緣此，本論文以 ILC 2020 年的《第一份議題文件》、2022 年的《第二份議題文件》、2023 年《第一份議題文件補充文件》討論脈絡為主，首先具體指出海平面上升在該三大議題中分別對於國際法造成那些挑戰，而當前國際法為何無法有效因應，並在整理相關學術討論與司法實務案件後，提出並分析可能的解決方案，以期能使國際社會有更全面的應對方法，而讀者對於海平面上升對國際法的影響也能有更充分的認識與理解。

二、 研究範圍與方法

¹⁰ Int'l Law Comm'n, Rep. on the Work of Its Seventieth Session, U.N. Doc. A/73/10, at 299 ¶369.

¹¹ Int'l Law Comm'n, First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, U.N. Doc. A/CN.4/740 [hereinafter ILC First Issues Paper].

¹² Int'l Law Comm'n, Second issues paper by Patrícia Galvão Teles and Juan José Ruda Santolaria, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, U.N. Doc. A/CN.4/752 [hereinafter ILC Second Issues Paper].

¹³ Int'l Law Comm'n, Additional paper to the first issues paper (2020), by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, U.N. Doc. A/CN.4/761 [hereinafter ILC Additional Paper to the First Issues Paper].

¹⁴ Int'l Law Comm'n, Study Group on sea-level rise in relation to international law Report, U.N. Doc. A/CN.4/L.972, at 18 ¶83.

本論文研究範圍主要以 ILC 在其三次發表文件中所辨別出的主題，即海平面上升對：(1)國家屬性的影響(2)沿海國基線與海域權利的影響(3)受海平面上升影響人員的保護等三大議題進行探討。

研究方法部分，本論文針對上述三大主題，分別從現行有效的相關國際法如《蒙特維多國家權利義務公約》、《海洋法公約》、《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》等法律文件進行分析，探討海平面上升帶來的影響對其的解釋與適用可能產生哪些問題，以及該法律目前規定是否足以有效應對海平面上升所帶來的挑戰。此外，本論文亦採用「文獻分析法」，從 ILC 報告以及相關領域專家學者的重要專書、期刊論文出發，佐以國際司法機構如國際法院、國際海洋法法庭、聯合國人權事務委員會等機構決定，分析海平面上升可能對國際法產生的衝擊，並在其後分別針對各主題提出相關可能解決選項，最後並追蹤當前國際社會向國際司法機構提請諮詢意見的行動內容。

三、 研究架構

本論文共計六章。除第壹章序論與第陸章結論外，第貳、參、肆章分別探討 ILC 會議中所討論的三大項議題，第伍章則接續探討國際間的整合性解決管道。在這其中，第貳章主要關注於海平面上升對於國家屬性的影響，並以 1933 年的《蒙特維多國家權利義務公約》為出發點，分析海平面上升可能對於一主權國家的成立要件，特別是領土要件產生哪些影響，以及學者與各國對於此問題所出的因應方案後。本論文試圖引入人工島嶼選項，主張國際法應承認人工島嶼得被認為領土，並在特定條件下享有《海洋法公約》中所規定的各項海域權利，以解決受海平面上升影響國家的困境。第參章聚焦於海平面上升對於《海洋法公約》規定的影響。首先探討《海洋法公約》中的各式基線制度，以及其是否具有浮動性會隨著實際海岸線進行變動。其次在確認基線具有浮動性後，分析海平面上升對於沿海國基線、海



域權利，以及海域劃界的影響。並在檢討維持基線與維持海域外部界線二目前主流解決方法的優、劣後，認為未來應併行採用此兩方法。最後鑑於《海洋法公約》體制內的修改程序複雜，而另外重新談判新國際協定曠日廢時，本文認為此些易受海平面上升影響的國家，應在短期內說服國際社會承認維持基線與海域外部界線的想法與實踐具有習慣國際法地位，得拘束所有國家，並將締結新的國際法律框架條約作為長期目標。第肆章著重於對於受海平面上升影響人員的保護問題，蒐整包含人權法、難民法、災害法等體系中的相關現行國際法法律文件，並分別分析其是否得適用於海平面上升情形當中，以及可能產生哪些不足之處。在綜合前三章節的分析後，由於海平面上升對於國際法的影響廣泛，由個別的法律體系分別進行協商與因應並不全面，且當前國際間的外交談判進度緩慢，故第伍章探討國際間可以為海平面上升問題提供整合性解決方案的可能管道，並認為國際組織與國際司法機構應在一定程度上介入協助國際法應對海平面上升議題。

第貳章、海平面上升與國家屬性



一、引言

國家作為「國際法的主體」(subjects of international law)，在國際法體系中具有舉足輕重的地位，傳統上國際法的形塑與實踐，亦是透過國家來累積完成。縱然近來國際法的發展逐漸承認其他非國家的國際法實體，甚至是個人在國際法體系中的地位，但不肯否認的，國家仍是公認最完整的國際法人¹⁵，享受完全的權利與負擔完整的義務。然而隨著氣候變遷導致海平面上升，位於太平洋、印度洋上的「小島國家」(Small Island States)成為最容易受到海平面上升影響的對象。對於這些國家而言，海平面上升除影響其海岸線與海域權利外，更可能損及特定「國家屬性」(Statehood)要件，使其國家存續面臨挑戰。隨著海平面的上升，小島國家的領土將逐漸被海水所淹沒，導致耕地與可居住環境的縮減、迫使其上居民的遷徙、影響政府的運作與功能，衝擊傳統國家構成要件，使得受影響的小島國家在不遠的將來可能無法再滿足目前國際法下的國家屬性構成要件，而被認為消亡(extinction)。而在這些國家中，馬爾地夫近來積極透過各種國際場合呼籲國際社會重視此問題，試圖喚起國際社會對於海平面上升的重視，例如 2009 年馬爾地夫舉行了世界首次水下內閣會議，呼籲各國協助熱帶島國度過此次危機，特別是那些因對於氣候變遷貢獻最大而被認為應負起更多責任的富裕國家¹⁶。在 2021 年聯合國氣候變遷大會中馬爾地夫更指出，若不扭轉這個趨勢，海水將逐漸淹沒各島嶼，使其將在本世紀末消亡¹⁷。

¹⁵ ROBERT JENNINGS & ARTHUR WATTS, *OPPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW VOLUME 1 PEACE* 120 (9th ed. 1996).

¹⁶ Maryam Omid, *Maldives sends climate SOS with undersea cabinet*, REUTERS (Oct. 17, 2009, 5:54 PM), <https://www.reuters.com/article/us-maldives-environment-idUSTRE59GoP120091017> (last visited Oct. 3, 2022).

¹⁷ Daniel Manzo et al., *Facing dire sea level rise threat, Maldives turns to climate change solutions to survive*, ABC NEWS (Nov. 3, 2021, 8:37 PM), <https://abcnews.go.com/International/facing-dire-sea-level-rise-threat-maldives-turns/story?id=80929487> (last visited Oct. 3, 2022).



二、海平面上升對國家屬性的影響

現行國際法公認判斷國家成立與否者為 1933 年的《蒙特維多國家權利義務公約》(Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 下稱《國家權利義務公約》)¹⁸，雖然其成員侷限於美洲國家，且部分論者認其內容不夠完整且過時，但該公約仍是國際法在判斷國家屬性時的一主要起點，並被認為是習慣國際法的成文化化¹⁹。

《國家權利義務公約》第 1 條規定，一政治實體須具有「特定領土」(a defined territory)、「一定人口」(a permanent population)、「有效統治之政府」(an effective government)、「與他國進行國際活動之能力」(the capacity to enter into relations with other States) 四要件，始該當國際法下的國家。目前研究分析認為，海平面上升將從不同面向影響前三要件，對小島國家的國家屬性造成挑戰。

(一) 海平面上升對國家構成要件的影響

1、特定領土

國家是領土集合體，一政治實體得否對於一定區域領土行使政府力量是判斷其是否該當國家的初步判斷標準²⁰。對於一國的領土，國際法並沒有設下最低要求，梵蒂岡、摩納哥、諾魯、吐瓦魯等國領土面積雖不滿 50 平方公里，仍不影響其成為國家的資格。但若毫無領土，則不能被認為國家²¹，1988 年 11 月「巴勒斯坦會議」(Palestinian Parliament) 宣布成立的「巴勒斯坦共和國」(State of

¹⁸ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Dec. 26, 1933, 165 L.N.T.S. 19 (enter into force Dec. 26, 1934).

¹⁹ JAN KLABBERS, INTERNATIONAL LAW 76 (3rd ed. 2021).

²⁰ JAMES CRAWFORD, THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW 46 (2nd ed. 2006).

²¹ ROBERT JENNINGS & ARTHUR WATTS, OPPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW VOLUME 1 PEACE 563 (9th ed. 1996).

Palestine)，即因未控制任何其所宣稱的領土，而不被視為國家²²。至於領土的詳細界線與輪廓，亦不必完全的確定或與鄰國毫無爭議，國際法院在《北海大陸礁層案》即指出，國家陸地領土疆界無須「完全劃定與確定」(fully delimited and defined)²³。

上述國際法院之意見充實反映實際上國家精準界定其領土疆界的困難，特別是對於享有海岸線的沿海國而言，河口三角洲的堆積、海岸線的自然侵蝕作用等等現象，均會時刻造成領土變動。然而領土的得喪本身並不會直接影響國家的持續性，即便變動面積很大，只要該國家在變動前的憲法制度仍持續有效，該國家的同一性便不會受到挑戰，仍將被視作為原國家²⁴。故對於絕大多數國家而言，海平面的上升僅代表該國海岸線將隨之向陸地後退，並喪失一定面積的領土。然而對於太平洋島國而言，逐漸高漲的海面將有可能徹底蓋過陸地，使其喪失全部領土，根本上的無法滿足領土要件。

2、一定人口

《國家權利義務公約》中成為國家的第二個要件是具有一定人口，但國際法並沒有一個具體的最低標準，不論是世界上人口最多的中國、印度²⁵，抑或是最少的諾魯、吐瓦魯²⁶，均不影響其被認定為國家²⁷。

由於氣候變遷造成的海平面上升問題並非突然的現象，在小島國家的領土被

²² MALCOLM SHAW, INTERNATIONAL LAW 183 (9th ed. 2021).

²³ North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Ger./Den. ; Federal Republic of Ger./Neth.), Judgement, 1969 I.C.J. 3, ¶ 46 (Feb. 20).

²⁴ JAMES CRAWFORD, THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW 673 (2nd ed. 2006); ROBERT JENNINGS & ARTHUR WATTS, OPPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW VOLUME 1 PEACE 204 (9th ed. 1996).

²⁵ 中國約 14.1 億人口，印度約 13.9 億，見：THE WORLD BANK, *Population, total*, https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?most_recent_value_desc=true (last visited Oct. 3, 2022).

²⁶ 諾魯約 1 萬人口，吐瓦魯約 1.1 萬，見：THE WORLD BANK, *Population, total*, https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?most_recent_value_desc=false (last visited Oct. 3, 2022).

²⁷ JAN KLABBERS, INTERNATIONAL LAW 76 (3rd ed. 2021).

完全淹沒以前，可預測的其上居民首先將因耕地或經濟壓力以及飲用水問題而被迫遷徙²⁸，甚至完全的放棄土地。故海平面上升也有可能影響人口要件，學者也認為人口變化常伴隨著領土變化而出現，在分析上二者可一同做考量²⁹。但即便如東加與薩摩亞等國有接近 50%的居民居住於境外，國際社會仍不曾基此質疑他們的國家屬性，可知居住於領土上的居民比例並非一定人口的決定性要件，重要的是該國政府是否能夠有效控制其領土與人口³⁰。

3、有效統治之政府

認定一政治實體是否為國家最重要的要件或許即為其是否具有一有效統治之政府，雖然在《國家權利義務公約》中並沒有「有效統治」此一形容詞要件，但國際法在判斷領土與人口要件時關注的亦是該國政府能實施多大程度的政府權力³¹。如同胡伯（Max Huber）法官在《帕爾馬斯島仲裁案》（Islands of Palmas Arbitration）中所言，有效統治政府的判斷關鍵在於該政府能多大程度的確保法律在其領土上的施行，並對其他國家與外國國民提供一定的擔保責任³²。

由於海平線上升導致的領土與人民流失將影響小島國家的政府效能，並最終迫使其遷徙至其他國家中。為了繼續滿足有效統治政府要件，小島國家政府必須有能力維持其功能的實行，包括制訂法規以應對此種議題、管理國家資產、繼續履行其國際義務等等³³。而在國際法的實踐上，此種「異地」（*ex-situ*）政府或許可以從「流亡政府」（government in exile）概念中找到其運作理論基礎。

²⁸ JANE MCADAM, CLIMATE CHANGE, FORCED MIGRATION, AND INTERNATIONAL LAW 124 (2012).

²⁹ JAMES CRAWFORD, THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW 678 (2nd ed. 2006).

³⁰ Jane McAdam, *Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International law*, in CLIMATE CHANGE AND DISPLACEMENT: MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES 105, 113 (Jane McAdam ed., 2010).

³¹ JAMES CRAWFORD, THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW 55-56 (2nd ed. 2006).

³² Island of Palmas case (Neth. v. U.S.), 2 R.I.A.A. 829, 846 (1928).

³³ David Freestone et al., *Sea Level Rise and Impacts on Maritime Zones and Limits*, 5 KOREAN J. INT'L & COMP. L. 5, 33 (2017).



(二) 不滿足構成要件的結果

當一政治實體滿足四要件而成為國家後，嗣後也可能因種種原因而喪失國家屬性，目前實際上常見的類型有：合併、吸收、兼併、解體³⁴，國際間對於此些消亡模式並無爭議，傳統國際法亦認為在判斷一國是否消亡時，必須回歸檢驗各項國家成立要件來做判斷³⁵。

隨著海平面上升，當國家的領土範圍逐漸縮減，終至完全淹沒，此時該國家因喪失特定領土要件已不符合《國家權利義務公約》中的國家成立規定，是否即應被認定為消亡，學者間就此問題多有爭論³⁶。雖然直觀的解釋上應當如此，但鑑於《國家權利義務公約》僅規定國家成立應滿足哪些要件，並未對國家消亡有任何定義，且海平面上升情形亦無法落入上述四種模式中的分類，此際國際法體系無法明確解決此問題。此外，《國家權利義務公約》締結於 20 世紀初期，總結當時國際社會對於國家成立要件的基本共識。然而時至今日，《國家權利義務公約》似乎已不能如實、充分反映當前國際社會所需，相關法律必須演進與被重新解釋，以有效地面對新挑戰³⁷。學者間亦對於傳統四要件提出修改聲音，認為當代已發展出其他判斷標準以認定一政治實體是否成為國家。而在經過第二次世界大戰與戰後的國際秩序重建，以及 20 世紀下半葉的國際發展實踐後，可以很明顯地總結出，當一政治實體成為國家後，並不會因其喪失領土或對其領土的有效控制，而使國家消亡；《國家權利義務公約》也僅止於判斷一政治實體何時成為國家，而非一政治實體何

³⁴ MALCOLM SHAW, *INTERNATIONAL LAW* 190 (9th ed. 2021).

³⁵ Ineta Ziemele, *Extinction of States*, in 9 *THE MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW* 558, 558 (Rüdiger Wolfrum ed., 2012).

³⁶ 認為領土被完全淹沒後，該國即停止存在而消亡者如：Matthew C.R. Craven, *The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law*, *European Journal of International Law* 9, 142-62 (1998)；Rosemary Rayfuse, *International Law and Disappearing States - Maritime Zones and the Criteria for Statehood*, 41 *ENVTL. POL'Y & L.* 281-87(2011)。認為不必然得出此結論者如 Maxine Burkett, *The Nation Ex-Situ: On climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate era*, *CLIMATE L.* 2, 345-374 (2011)。

³⁷ ALEJANDRA TORRES CAMPRUBÍ, *STATEHOOD UNDER WATER: CHALLENGES OF SEA-LEVEL RISE TO THE CONTINUITY OF PACIFIC ISLAND STATES* 8 (2016).

時停止為一國家³⁸。

最後，在國際實踐上，嗣後無法滿足成立要件的國家，也不一定會被直接認定為消亡。由於國際法未有此種判斷機制，故有實質變動不必然等於消亡，仍須看國際社會如何作認定與判斷³⁹。學者也認為成為國家的路是一條「單向道」(one-way street)，只要一政治實體成為國家，不論其政府效能如何，均不影響其地位⁴⁰。例如索馬利亞自 1990 年的內戰後即缺乏一個有效、能夠獨立自主運作的政府⁴¹，成為一個「失敗國家」(failed State)，但國際社會均不因其喪失部分要件仍否認其國家存在。由於國際社會主要仰賴國家作為主體進行運作，主要權利、義務均歸屬於國家，國際法也需要國家來進行形塑與實踐，故傾向推定國家的存在具有持續性⁴²，以維持國際社會的穩定，並藉此避免處理複雜的繼承問題⁴³。

三、可能解決方法

為解決海平面上升帶來的國家屬性要件欠缺問題，特別是針對喪失領土部分，目前學者在學理上提出多種可能選項，受影響國家亦開始透過各項實際措施來減輕海平面上升所帶來的壓力，但這些方法各自仍均有其未臻完善之處，部分方案亦需要進行法律上的變動。

(一) 流亡政府

在國際法上，當一國政府因故而無法有效統治其領土時，國際法容許該國得以「流亡政府」(government in exile) 的形式，身處其他國家境內，繼續存在並遠

³⁸ Thomas D. Grant, *Defining Statehood: The Montevideo Convention and its Discontents*, 37 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 403, 435 (1999).

³⁹ JANE MCADAM, CLIMATE CHANGE, FORCED MIGRATION, AND INTERNATIONAL LAW 137-38 (2012).

⁴⁰ VAUGHAN LOWE, INTERNATIONAL LAW 165 (2007).

⁴¹ Mario Silva, *Somalia: State Failure, Piracy, and the Challenge to International Law*, 50 VA. J. INT'L L. 553, 557-58 (2010).

⁴² JAN KLABBERS, INTERNATIONAL LAW 87 (3rd ed. 2021).

⁴³ JAMES CRAWFORD, THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW 668-69 (2nd ed. 2006).

距統治其領土與人民。雖然學者間對於流亡政府的定義與類型尚無一共識，國家實踐亦不一致，但總體而言，流亡政府係指特定個人或團體，因戰爭或其他因素被迫離開其本國領土，並在第三國境內，繼續主張其代表該國政府與人民⁴⁴。但必須注意的是，過往流亡政府的案例多存在於一國因戰爭等軍事因素影響，導致國外的流亡政府必須與國內的政府相互競爭代表權，但在海平面上升的情形中，並沒有出現任何一個政府來與原先政府相互競爭，而僅是因為受到氣候變遷的影響被迫遷出，故此時毋寧應將其稱作為「異地政府」(government *ex situ*) 較為合適⁴⁵。

受到海平面上升的影響，當一國政府因無法維持對其領土的有效控制時，該政府或可以流亡政府的型態，在第三國的承認下⁴⁶，繼續主張其國家屬性與各項權利並統治其人民，並得締結與國家主權相關的一切條約的權利以及行使對其國民的外交保護⁴⁷。然而流亡政府概念過往主要適用者為一國政府受戰爭或內戰等軍事行為影響，被迫遷至第三國境內，並以第二次世界大戰時期為其實踐高峰⁴⁸。但今日小島國家係因氣候變遷此一自然因素而被迫遷離⁴⁹，在法律概念上傳統流亡政府是否能直接適用不無疑義；再者，傳統流亡政府均預期其將在一定時間內得返回原地恢復統治⁵⁰，但小島國家因海平面上升所淹沒的國土，是否會在近年來國際社會積極減少碳排放、管控溫室氣體的努力下，重新浮出水面，使流亡政府得返回繼續統治，仍是未知數；最後，傳統流亡政府原統治人民，仍多數居住於原地，但在海平面上升中，小島國家人民勢必將因土地乘載力或面積問題而隨政府一同移出，甚至

⁴⁴ Katrin Tiroch, *Governments in Exile*, in 4 THE MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 570, 570 (Rüdiger Wolfrum ed., 2012).

⁴⁵ ALEJANDRA TORRES CAMPRUBÍ, STATEHOOD UNDER WATER: CHALLENGES OF SEA-LEVEL RISE TO THE CONTINUITY OF PACIFIC ISLAND STATES 220-21 (2016)。但為行文方便並符合所引用之相關學術文章論述，本文下仍將繼續使用「流亡政府」一詞。

⁴⁶ 流亡政府概念與承認問題緊密相連，國際法並未明確規範何時應或不應承認他國流亡政府，一切均是政治考量。見：Katrin Tiroch, *Governments in Exile*, in 4 THE MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 570, 574 (Rüdiger Wolfrum ed., 2012).

⁴⁷ 關於流亡政府的締約權限與外交保護資格討論，見：STEFAN TALMON, RECOGNITION OF GOVERNMENTS IN INTERNATIONAL LAW: WITH PARTICULAR REFERENCE TO GOVERNMENTS IN EXILE 117-29 (2nd ed. 2001).

⁴⁸ 如當時在英國倫敦設立有比利時、希臘、盧森堡、荷蘭、挪威、波蘭等國的流亡政府。

⁴⁹ 不可否認，氣候變遷仍具有一定程度的人為因素，但仍與戰爭、內戰等原因有別。

⁵⁰ JANE MCADAM, CLIMATE CHANGE, FORCED MIGRATION, AND INTERNATIONAL LAW 135 (2012).

將造成僅存土地但其上完全沒有人民的狀態⁵¹。



(二) 購買或讓與

此方法直接針對小島國的領土問題，使小島國得透過購買、割讓等方案，自其他國家獲得土地，並重新滿足傳統國家構成要件，優點在於理論上最為簡單，亦不會對於任何現行法律制度產生任何直接衝擊。

實踐上馬爾地夫最早於 2009 年即提出欲成立基金以購買海外領土的想法。吉里巴斯於 2014 年以 877 萬美元的價格正式購入位於斐濟第二大島「瓦奴亞列武島」(Vanua Levu) 上，占地 5460 公畝的 Natoavatu 莊園，雖然目前吉里巴斯預計將莊園用來發展農牧業，以滿足吉里巴斯的糧食需求⁵²，但隨著海平面上升問題愈趨嚴重，論者亦提出該處可作為吉里巴斯受氣候影響民眾的安置地⁵³。然而由於本交易中的當事方係吉里巴斯政府與斐濟當地的英國教會，吉里巴斯取得者僅為土地產權，該莊園主權仍屬於斐濟政府所有，故在目前吉里巴斯國土尚未被完全淹沒仍擁有自己原本領土的情況下，該地可作為暫時安置吉里巴斯民眾之處並無問題，但當吉里巴斯國土被完全淹沒時，此時該莊園得否被認為吉里巴斯的領土即生疑問，可能的作法或許是透過雙邊的正式條約讓渡主權，使得吉里巴斯能主張該莊園為其領土。

此外，目前受到海平面上升威脅的小島國家，經濟發展均較為落後，多沒有足夠資金購買其他國家土地。即便小島國家有足夠資金，其他國家是否願意讓與自身土地亦是問題，畢竟領土作為一國主權、政府所在的具體表現，寸土必爭，可想像

⁵¹ JANE MCADAM, CLIMATE CHANGE, FORCED MIGRATION, AND INTERNATIONAL LAW 136 (2012).

⁵² James Ellsmoor & Zachary Rosen, *Kiribati's land purchase in Fiji: does it make sense?*, Devpolicy Blog, (Jan. 11, 2016), <https://devpolicy.org/kitibatis-land-purchase-in-fiji-does-it-make-sense-20160111/> (last visited May 31, 2023).

⁵³ Laurence Caramel, *Besieged by the rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji*, THE GUARDIAN (July 1, 2014, 8:00 AM), <https://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu> (last visited Oct. 3, 2022).

的勢必不會有任何國家願意販售，遑論無償讓與。再者，傳統國際法領土取得模式雖建基於羅馬法時代的財產取得制度⁵⁴，但一國領土並非如私人財產般得被直接售予並轉讓，仍須有一定程度的政府權力施加在該土地與人民之上⁵⁵，故仍須國家間以條約協議的方式，正式轉移土地。最後，此些小島國的領土在完全變動後，理論上已非原國家，需要其他國家透過承認制度來確認其國家的同一性。

（三） 去領土化國家

除了購置其他國家土地做為領土，學者更提出所謂的「去領土化國家」（Deterritorialised State）概念，參考過往案例中國家雖因故失去領土，但可透過例如與兼併其領土的國家簽訂條約，或是其他多數國家的承認，使其仍得履行一定的國家功能並享受權利負擔義務，認為所謂的功能性、非領土性的主權早已存在於國際法中，並具體以梵諦岡國與馬爾他騎士團為例。

梵諦岡國是羅馬天主教「教廷」（Holy See）所在地，若以一般國家作為比照，梵諦岡國的政府為教廷，而其國家元首則為教宗。中世紀時教廷勢力盛大，一度整個羅馬城均是其領土，但在 1870 年義大利統一運動中被併吞而失去其領土。由於教宗的特殊性，義大利國會在 1871 年以《保障法》（Law of Guarantee）承認教宗的神聖不可侵犯性，並得與其他國家互相交換外交使節⁵⁶，但該法仍將羅馬視作義大利領土，並未將羅馬讓與給教廷。至於教廷所在地的領土問題則由 1929 年的《拉特蘭條約》（Treaty of Lateran）處理，該條約目的由其前言可以得知，在於「確保教廷絕對與明顯的獨立性，保障其在國際層面無可爭辯的主權」（for the purpose of assuring the absolute and visible independence of the Holy See, to guarantee to it an indisputable sovereignty in the international domain）⁵⁷，且在第 26 條

⁵⁴ 姜皇池（2021），《國際公法導論》，四版，頁 540，臺北：新學林。

⁵⁵ JAMES CRAWFORD, THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW 56 (2nd ed. 2006).

⁵⁶ 姜皇池（2021），《國際公法導論》，四版，頁 462-63，臺北：新學林。

⁵⁷ JAMES CRAWFORD, THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW 221-22 (2nd ed. 2006).

中，義大利明白承認教皇對於梵諦岡國的主權。故對於義大利而言，梵諦岡國確實是一主權獨立國家。



「耶路撒冷、羅得島和馬爾他聖若望主權軍事醫院騎士團」(Sovereign Military Hospitaller Order of Saint John of Jerusalem, of Rhodes and of Malta, 下稱馬爾他騎士團)原係 11 世紀成立於耶路撒冷的天主教騎士團體，致力於幫助並提供醫療服務予前往朝聖的窮人或病人。雖然自 1798 年拿破崙戰爭後，馬爾他騎士團即喪失對於馬爾他的主權，但 1935 年義大利最高法院仍認為其是國際法人並擁有主權⁵⁸。目前馬爾他騎士團與世界上 102 個國家維持外交關係並派駐大使，亦自 1994 年起成為聯合國「永久觀察員」(permanent observer)，馬爾他國會並在 2000 年批准與馬爾他騎士團間關於「聖安吉洛堡」(Fort St. Angelo)的條約，授予馬爾他騎士團專屬使用權以及外交豁免權⁵⁹。

上述梵諦岡國與馬爾他騎士團二政治實體在過去原均擁有一定的領土，並得與其他國家平等交往互動，即便後來因歷史因素使其喪失領土，在相關條約規範與國際社會承認下，二者目前均能幾乎等同於主權國家般與其他國家互動並參與國際組織。故學者進一步將此概念適用範圍比擬至因海平面上升而失去領土的國家，主張未來此種去領土化國家將由其國民所選出的政府或機構組成，並為國民利益管理例如海域權利、生物資源等國家財產⁶⁰。然而此方法亦有其問題存在，蓋梵諦岡國與馬爾他騎士團具有其獨特的歷史與宗教因素，使得現今以歐洲國家間秩序為基礎而發展出的國際法體系，願意承認並接納此二者作為國際法主體。但在氣候變遷的情況下，欲僅僅以此二案例進而主張去領土化國家得作為可能解決方案似乎過於樂觀⁶¹。即便承認如梵諦岡國與馬爾他騎士團的功能性主權存在於國際法

⁵⁸ 丘宏達，陳純一（2021），《現代國際法》，四版，頁 287，臺北：三民書局。

⁵⁹ Francesco Gazzoni, *Order of Malta*, in 6 THE MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 984, 987 (Rüdiger Wolfrum ed., 2012).

⁶⁰ Rosemary Rayfuse, *International Law and Disappearing States - Maritime Zones and the Criteria for Statehood*, 41 ENVTL. POL'Y & L. 281, 285-86(2011).

⁶¹ ALEJANDRA TORRES CAMPRUBÍ, STATEHOOD UNDER WATER: CHALLENGES OF SEA-LEVEL RISE TO THE CONTINUITY OF PACIFIC ISLAND STATES 113 (2016).

中，且可以擴張適用至因海平面上升而失去領土的國家，但嚴格而言，去領土化國家仍與傳統國家有別，需要由外部其他國家的承認，或是系爭政治實體內部充分發揮政府功能以彌補領土要件的不足⁶²。此外，當去領土化國家的國民散佈於其他國家時，這些國民必然須遵守所在國的法令並受其司法管轄，原去領土化國家所能提供者僅是等同於傳統國家對於其外國僑民的外交保護。而隨著這些居民在所在國居住時間變長，逐漸產生聯繫甚至獲得國籍後，對於這些具有雙重國籍的居民，國際法在「真實聯繫」(genuine link)原則的判斷下，將傾向肯認所在國具有較強的外交保護權利，因而進一步減弱居民與原去領土化國家間的關係⁶³。

(四) 海岸防護設施

第四種方式是將目前所居住的島嶼，以海岸設施保護起來，避免海浪沖擊以及海水的進一步侵蝕與淹沒，傳統方法例如：「護岸」(bulkhead)、「海牆」(seawalls)、「防波堤」(groin)、「海堤」(sea dyke)等等⁶⁴，國際法亦接受國家以此方法來保護基線與海域權利⁶⁵。此方法直接針對目前的居住島嶼，最大優點在於避免了島嶼被淹沒所產生的國家屬性、海洋區域權利存否的爭議，但仍有其缺點存在，主要反映在環境與費用二方面。

在環境層面，雖然此種建築防護設施的方法，可使沿海國海岸短期內不會受到海岸侵蝕與海平面上升影響，但長期而言仍可能損害沿海國整體海岸環境，特別是由珊瑚環礁所構成的島國。由於珊瑚環礁嚴重仰賴珊瑚礁的健康生長，但海岸設施將影響該處環境水質、沈澱物流動、海浪波動模式，對於珊瑚生長造成壓力，反而

⁶² 如 Crawford 教授即認為梵諦岡國強而有影響力的政府，能夠彌補其領土偏小且無一定人口的問題。見：JAMES CRAWFORD, *THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW* 223 (2nd ed. 2006).

⁶³ JANE MCADAM, *CLIMATE CHANGE, FORCED MIGRATION, AND INTERNATIONAL LAW* 136-37 (2012).

⁶⁴ Clive Schofield & David Freestone, *Options to Protect Coastlines and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise*, in *THREATENED ISLAND NATIONS LEGAL IMPLICATIONS OF RISING SEAS AND A CHANGING CLIMATE* 141, 151 (MICHAEL B. GERRARD & GREGORY E. WANNIER eds. 2013).

⁶⁵ A.H.A. Soons, *The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries*, 37 NETH. INT'L L. REV. 207, 223(1990).



造成更嚴重的海岸侵蝕。一旦珊瑚環礁國採取海岸防護設施策略，由於原先自然珊瑚的生長過程與模式已被打破，該國未來將不太可能可以移除此設施，且必須持續加強以維持海岸線⁶⁶。此外，研究已證實海岸防護設施會對於設施另一側的海岸產生侵蝕現象，並影響附近水域的海床底土的交換模式，而在最極端情形，甚至可能會加劇相鄰國家的海岸侵蝕情況⁶⁷，並進而違反國家應控制、預防自身管轄範圍內活動所造成的跨境污染與環境傷害義務，產生跨境的國際環境法責任問題⁶⁸。最後，此方法在費用部分亦所費不貲，目前在馬爾地夫進行的「更安全島嶼」(Safer Island)計畫顯示，若欲以水泥消坡塊保護海岸線，則每一公尺約需耗資四千美元⁶⁹。對於經濟發展與人均 GDP 較為落後的小島國家，勢必沒有足夠資金與技術能力可以興建此類工程，並負擔後續的維護費用。

(五) 填海造陸與人工島嶼

最後一種選項是對於島嶼或特定海洋地物的再建築，透過改建人工島嶼的方式使小島國實際擁有一定面積，並與原本國家管轄權範圍有所連結的陸地領土，其又可再細分為對於既有居住島嶼的填海造陸擴張，以及對於海洋地物的再建築二種。

其一為對於現今居住島嶼利用填海造陸的方式，擴大島嶼面積或者是提高水平高度。填海造陸在國際上行之有年，各國利用此方法或擴大本身陸地面積，或在離岸不遠處建造機場或是港口設施，國家實踐顯示在符合環境規範或是有充分與相鄰國家協商下，各國多不會反對此方法。習慣國際法亦認為沿著海岸線的填海造

⁶⁶ LILIAN YAMAMOTO & MIGUEL ESTEBAN, ATOLL ISLAND STATES AND INTERNATIONAL LAW: CLIMATE CHANGE DISPLACEMENT AND SOVEREIGNTY 87-88 (2014).

⁶⁷ David Freestone, *International Law and Sea Level Rise*, in INTERNATIONAL LAW AND GLOBAL CLIMATE CHANGE: INTERNATIONAL LEGAL ISSUES AND IMPLICATIONS 109, 118 (Robin Churchill & David Freestone eds., 1991).

⁶⁸ PATRICIA BIRNIE ET AL., INTERNATIONAL LAW AND THE ENVIRONMENT 137 (3rd ed. 2009).

⁶⁹ LILIAN YAMAMOTO & MIGUEL ESTEBAN, ATOLL ISLAND STATES AND INTERNATIONAL LAW: CLIMATE CHANGE DISPLACEMENT AND SOVEREIGNTY 87 (2014).



陸活動得構成沿海國基線的一部分，並得以此起算海域權利，例如荷蘭鹿特丹港外的 Maasvlakte 人工延伸設施⁷⁰、新加坡長期以來的填海造陸活動等等。雖然目前大多數的國家實踐均來自於沿海國，而非洋中小島國家，但本於主權國家間的平等，在不違反國際法的前提下，洋中小島國家當得以此方法加強、維護其島嶼，避免受到海平面上升的影響。

其二則是選定適當的海洋地物如低潮高地或岩礁，以砂石、混凝土等材料穩固地基，並擴大其面積，將其改造成為適合居住的大小。例如馬爾地夫政府為減緩海平面上升淹沒國土帶來的影響，在 Kaafu 環礁上抽砂填海建成 Hulhumalé 人工島，用途包含居住、商業、工業。且相較於自然形成的馬爾地夫首都 Malé 島海拔僅 1 公尺，Hulhumalé 島的高度被設計為海拔 2 公尺，以有效對抗海平面上升⁷¹。然而此舉最大的問題在於該等經人工改變的海洋地物，其法律地位究竟為何，是否得被占有並作為領土以滿足國家屬性要件。再進一步而論，若是此等經人工改建的海洋地物得作為領土，擁有國是否更得依照《海洋法公約》規定，向外主張海域權利。

四、人工島嶼的領土屬性與海洋權利

目前國際法與《海洋法公約》均未清楚定義何謂人工島嶼，但從《海洋法公約》第 121 條關於島嶼的定義反推，以及人工島嶼本身「人工」一詞，似乎可以認定若不符合島嶼「自然形成」(naturally formed)要件者，可以被推定是人工島嶼。由於國際法對於國家得否在自然形成領土完全喪失後，採用人工島嶼滿足領土要件未有明言⁷²，《海洋法公約》第 60 條第 8 款亦明白規定人工島嶼不具有島嶼地位，

⁷⁰ Alex G Oude Elferink, *Artificial Islands, Installations, and Structures*, in 1 THE MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 661, 663 (Rüdiger Wolfrum ed., 2012).

⁷¹ Grigoris Tsaltas et al., *Artificial Islands and Structures as a Means of Safeguarding State Sovereignty Against Sea Level Rise. A Law of the Sea Perspective*, 4, <https://ssrn.com/abstract=2409890>.

⁷² Michael Gagin, *Climate Change, Sea Level Rise, and Artificial Islands: Saving the Maldives'*

不得享有領海等海域權利，改建人工島嶼的方法似乎無法滿足小島國家保有領土且維持海域權利的需求。然而基於國際法並未明確禁止，且有限度的依照地理位置賦予人工島嶼一定海域權利並不會造成不合理現象，亦可有效解決小島國面臨海平面上升所面臨的國家存亡問題，本文認為小島國得將人工島嶼作為領土並繼續主張海域權利，以下詳述之。

（一） 人工島嶼得否被占有作為領土

1、 是否符合領土定義

對於何謂領土，國際法並沒有一個準確定義。傳統而言，國家實踐顯示基於領土 territory 一詞的拉丁文字根 *terra*，領土必須是一定的陸地或者是地球表面。學界則多延續 1928 年《帕爾馬斯島仲裁案》中，胡伯法官認為國家的領土主權是針對「地球表面的部分」(a portion of the surface of the globe)⁷³，故 Jessup 法官認為領土是「地球表面的某一部分」(some portion of the earth's surface)⁷⁴，Jennings 教授亦認為領土是「地球表面的一部分與其上資源」(a portion of the earth's surface and its resources)⁷⁵。

從《帕爾馬斯島仲裁案》與學者意見來看，浮動而未與海床或地表有聯結的人工島嶼應不得被認為領土。然而隨著現代科技的發展，人類已能在海床上樹立長期的工程平台，或是利用砂石在海面上堆積出一定大小的島嶼，並進而主張領土主權。前者最著名的例子或許即是 1967 年，由英國人 Roy Bates 以二戰時期英國皇家海軍鑿沉的「怒濤堡壘」(HMS Fort Rough)，作為領土主張成立的「西蘭公國」

Statehood and Maritime Claims through the Constitution of the Oceans, 23 COLO. J. INT'L ENVTL. L. & POL'Y 77, 112 (2012).

⁷³ Island of Palmas case (Neth. v. U.S.), 2 R.I.A.A. 829, 838 (1928).

⁷⁴ Security Council official records, 3rd year: 383rd meeting, 2 December 1948, Palais de Chaillot, Paris, 11, U.N. Doc. S/PV.383.

⁷⁵ R.Y. JENNINGS, THE ACQUISITION OF TERRITORY IN INTERNATIONAL LAW 3 (1963).

(The Duchy of Sealand)。在成立後不久，西蘭公國的合法性隨後於 1975 年因 Bates 試圖賦予一德國人公民身份而進入德國法院訴訟。在該案中，德國法院在考量眾多專家意見後，認為西蘭公國並不是國際法意義下的國家，因為其領土是由人工平台所構成，並不構成「地球領域的一部分」(a segment of the earth's sphere)⁷⁶，亦與國家利用沿岸人工設施如海堤所導致的領土擴張不同，因為本案西蘭公國並未涉及任何「地表新部分的創造」(the creation of any new piece of the earth's surface)⁷⁷。至於後者具體案例則是 1972 年的「密涅瓦共和國」(Republic of Minerva)。在 1971 年一群自稱「海洋生活研究基金會」(The Ocean Life Research Foundation)的團體，將位於東加王國西南方的「南、北密涅瓦珊瑚礁」(North and South Minerva Reefs)以砂石堆積至高於水面，隨後於 1972 年由 Morris C. Davis 與 Ralph McMullen 二人共同宣布成立密涅瓦共和國，並尋求其他國家的承認⁷⁸。此舉隨後遭到東加王國的強烈反對，多次發表聲明重申其對於由南、北密涅瓦珊瑚礁所改建的人工島嶼的領土主權聲索，該主權聲索並由當時尚名為「南太平洋論壇」(South Pacific Forum)的「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum)所承認⁷⁹。

雖然西蘭公國與密涅瓦共和國的例子均以失敗收場，但仍對於判斷人工島嶼是否得被認為領土問題上有所啟發。在德國法院判決中，雖然法院因為人工平台並非地表一部分而否決了西蘭公國的領土性質，但仍無法從判決中排除人工島嶼得作為領土的可能性，假使該人工島嶼確實利用填海造陸的方式創造了「新的地表部分」(new piece of the earth's surface)⁸⁰。此觀點在密涅瓦共和國案件中獲得進一步支持，蓋當時各國反對者乃是由私人所發起，而非由主權國家所發起的領土主

⁷⁶ In *Re Duchy of Sealand*, 80 INT'L L. REP. 683, 685-86 (1989).

⁷⁷ In *Re Duchy of Sealand*, 80 INT'L L. REP. 683, 686-87 (1989).

⁷⁸ *To Be or Not To Be: The Republic of Minerva--Nation Founding by Individuals*, 12 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 520, 520-21 (1973).

⁷⁹ PACIFIC ISLANDS FORUM, *SOUTH PACIFIC FORUM SUVA, 12-14 SEPTEMBER, 1972*, <https://www.forumsec.org/1972/09/12/south-pacific-forum-suva-12-14-september-1972/>.

⁸⁰ Imogen Saunders, *Artificial Islands and Territory in International Law*, 52 VAND. J. TRANSNAT'L L. 643, 670 (2019).

張，且隨後太平洋島國論壇中各國承認東加王國對密涅瓦珊瑚礁領土聲索的聲明亦顯示，國家實踐支持主權國家得視此種人工島嶼為領土⁸¹。總結而言，雖然目前國際法並未明白承認人工島嶼得被作為領土，但也沒有明確禁止，歷史案例與國家實踐亦不排除有此種可能性，故至少在現行國際法下，並沒有強而有力的證據或理論，禁止人工島嶼得作為領土。

2、是否得被占有

國際法關於領土的獲得，必須該土地得被「占有」(appropriation)，國際法院最早在 1992 年的《土地、島嶼和海洋疆界爭議案》(Land, Island and Maritime Frontier Dispute) 中，判斷該案系爭島嶼因非低潮高地，故「得被占有」(capable of appropriation)⁸²。2001 年《卡達與巴林間海洋劃界與領土問題案》，法院指出「在缺乏其他規則與法律原則下，就領土取得而言，低潮高地不能被完全類比於島嶼或其他陸地領土」⁸³，此看法亦被後續法院判決所承繼⁸⁴。在 2012 年《領土和海洋爭議案》中，法院更進一步明確指出，低潮高地不同於島嶼，不得被占有⁸⁵。2016 年《南海仲裁案》亦再次肯認低潮高地在法律上而言並非陸地領土的一部分，並更仔細指出低潮高地在法律性質上落入領海與大陸礁層體系中，不得被占有⁸⁶。

從國際法院一路以來的判決，我們可以確定國際法不承認低潮高地得做為占有標的。然而若是以人工方式對低潮高地進行加強、增高，使其得永久浮出水面，

⁸¹ Imogen Saunders, *Artificial Islands and Territory in International Law*, 52 VAND. J. TRANSNAT'L L. 643, 673 (2019).

⁸² Land, Island and Maritime Frontier Dispute, Judgment, 1992 I.C.J. 350, ¶ 356 (Sept. 11).

⁸³ Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Merits, Judgment, 2001 I. C. J. 40, ¶ 206 (Mar. 16).

⁸⁴ Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malay. v. Sing.), Judgment, 2008 I.C.J. 12, ¶ 296 (May 23) ; Territorial and Maritime Dispute Between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicar. v. Hond.), Judgment, 2007 I.C.J. 659, ¶ 141 (Oct. 8).

⁸⁵ Territorial and Maritime Dispute, Judgment, 2012 I.C.J. 624, ¶ 26 (Nov. 19).

⁸⁶ The South China Sea Arbitration (Phil. v. China), 33 R.I.A.A. 4, 132, ¶ 309 (Perm. Ct. Arb. 2016) ; The South China Sea Arbitration (Phil. v. China), 33 R.I.A.A. 4, 415, ¶ 1040 (Perm. Ct. Arb. 2016)



甚至在一定條件下得於其上住有一定人口，此時該低潮高地的法律性質是否會產生改變？國際法是否會視該低潮高地為島嶼，而得主張占有作為領土？在 2016 年《南海仲裁案》中，仲裁庭即面對到此問題。該案中，菲律賓要求仲裁庭認定中國在南海對「美濟礁」(Mischief Reef) 所進行的占領與工程活動違反《海洋法公約》關於人工島嶼的規定，並且構成非法的占領行為⁸⁷。對於第一點，仲裁庭認定中國在美濟礁上的活動使其成為一人工島嶼，違反《海洋法公約》第 60 條的規定。至於第二點，仲裁庭從《海洋法公約》關於低潮高地與島嶼的定義出發，認為條文中「自然形成」(naturally formed) 一詞說明「海洋地物」(maritime feature) 的法律地位，須依照其「自然狀態」(natural condition) 做判斷，故人為改變並不能將低潮高地變為島嶼⁸⁸，而不論現在美濟礁在中國的工程影響下是否永久浮出水面，從其最原始的自然狀態以觀，仲裁庭認定美濟礁為一低潮高地⁸⁹，自無法被占有⁹⁰。

由於仲裁庭在《南海仲裁案》中一方面認定美濟礁為一低潮高地，不得被占有；但另一方面卻又認定美濟礁為人工島嶼，判定中國違反《海洋法公約》第 60 條中國菲律賓在其專屬經濟海域內的專屬權利，似乎賦予美濟礁同時具有雙重法律地位。故有學者認為仲裁庭此舉使得《南海仲裁案》得到一個自相矛盾的結論，且與國際法院歷來判決僅指出低潮高地不得被占有，但對於人工島嶼未有定調的立場相衝突⁹¹。但此解讀方式，實誤解了仲裁庭乃在不同的概念下討論美濟礁的法律地位，仲裁庭指出美濟礁為低潮高地，故不得被占有作為領土，係指美濟礁作為海洋地物，並非如陸地領土般適用傳統領土取得模式概念，而是應適用《海洋法公約》的各項規定，故低潮高地必須依其所在位置判斷適用法律制度，而美濟礁因完全位於菲律賓的專屬經濟海域與大陸礁層範圍內，菲律賓對其享有主權權利，故中國在美

⁸⁷ The South China Sea Arbitration (Phil. v. China), 33 R.I.A.A. 4, 41-42, ¶ 112 (Perm. Ct. Arb. 2016).

⁸⁸ The South China Sea Arbitration (Phil. v. China), 33 R.I.A.A. 4, 131, ¶ 305 (Perm. Ct. Arb. 2016).

⁸⁹ The South China Sea Arbitration (Phil. v. China), 33 R.I.A.A. 4, 173, ¶ 378 (Perm. Ct. Arb. 2016).

⁹⁰ The South China Sea Arbitration (Phil. v. China), 33 R.I.A.A. 4, 415, ¶ 1043 (Perm. Ct. Arb. 2016).

⁹¹ Imogen Saunders, *Artificial Islands and Territory in International Law*, 52 VAND. J. TRANSNAT'L L. 643, 666 (2019).

濟礁上的建設行為，使其成為人工島嶼，並違反《海洋法公約》第 60、80 條菲律賓對於人工島嶼的專屬管轄權⁹²。



故總結仲裁庭的判斷可以歸納出，若一低潮高地位於沿海國領海內，沿海國因對領海享有主權進而對該低潮高地享有主權，並得依照《海洋法公約》規定在其上建築永久高於水面的設施作為直線基線基點，或是直接以低潮高地的低潮線作為正常基線，並以此起算海域權利範圍。然而若是一低潮高地位於沿海國的專屬經濟海域或大陸礁層內，則該低潮高地從屬於《海洋法公約》第五與第六部分的專屬經濟海域與大陸礁層制度，沿海國對其僅享有主權權利而非主權，本無權以此主張任何海域權利。即便沿海國對其施以人工工程，亦不會變動該低潮高地的法律地位，使其轉變成為《海洋法公約》第 121 條下的島嶼或岩礁而得占有或享有更多海域權利。但不可否認的，由於人工工程不符合自然形成要件，此種低潮高地仍有可能因此被認定為人工島嶼，額外享有《海洋法公約》第 60 條第 5 款與第 80 條明定的 500 公尺安全區⁹³。至於在《海洋法公約》第 121 條第 1、3 款下，高潮時永久浮出水面自然形成的陸地岩礁，則因不論係位於領海內或專屬經濟海域內，沿海國對其均享有主權與領海，得在符合國際環境法規的前提下進行建築工程或是填海造陸活動，但依循仲裁庭在《南海仲裁案》中對於自然狀態的定義，此些岩礁仍有可能會因後天人工工程而被認作為人工島嶼。

對於受到海平面上升影響的小島國家而言，由於仲裁庭在《南海仲裁案》中指出在判斷人工島嶼得否占有時將回歸到自然狀態做認定，故在專屬經濟海域與大陸礁層內由低潮高地改建的人工島嶼因不得被占有，而無法成為領土。若小島國家欲透過人工島嶼來滿足領土要件，則僅剩下領海內由低潮高地改建，以及領海或專屬經濟海域與大陸礁層內由岩礁改建的人工島嶼。前者因沿海國對領海享有主權

⁹² CLIVE SCHOFIELD, THE REGIME OF ISLANDS REFRAMED DEVELOPMENTS IN THE DEFINITION OF ISLANDS UNDER THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 85 (2021).

⁹³ CLIVE SCHOFIELD, THE REGIME OF ISLANDS REFRAMED DEVELOPMENTS IN THE DEFINITION OF ISLANDS UNDER THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 63-65 (2021).

而及於，後者則因沿海國依照《海洋法公約》本就對於岩礁享有主權。



(二) 人工島嶼得否主張海域權利

由於目前受海平面上升影響的小島國家，經濟多仰賴周邊海域資源所帶來的觀光收入或與其他國家間的入漁協定，若人工島嶼能解決領土問題，但卻無法有效處理重要的海域權利問題，對於小島國家而言仍是不足。故在前部分確認小島國家得做為領土選項的人工島嶼，僅剩下領海內由低潮高地或岩礁改建，以及專屬經濟海域與大陸礁層內由岩礁改建的人工島嶼後，接下來須面對的問題即是此些得做為領土的人工島嶼，在國際法下所得享有的海域權利為何，得否如一般陸地依照《海洋法公約》的規定享有領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸礁層等海域權利。

《海洋法公約》中對於海域權利取得，遵守嚴格的「陸地支配海洋」(the land dominates the sea) 原則，一切海域權利均須由一定的陸地作為主張基礎，沿海國須擁有海岸線，方能依照各種基線制度，向海主張海域權利，而當領土轉移時，由該領土所衍生的海域權利也將隨之移轉。在檢視《海洋法公約》中關於人工島嶼的規定後，可發現由於《海洋法公約》並不將人工島嶼視作陸地的一種，故除強調人工島嶼不具有島嶼地位外，僅在第 60、80 條中對於位於專屬經濟海域與大陸礁層中的人工島嶼，賦予沿海國專屬管轄權與周邊 500 公尺的安全區，代表人工島嶼無法主張完全的海域權利。至於領海內的人工島嶼，《海洋法公約》除第 11 條規定人工島嶼不得做為永久海港工程，非海岸的一部分外，並未有其他任何規定。

如前所言，海域權利對於小島國家至關重要，亦是其國家經濟制度的重要一環，若吾人承認人工島嶼得做為領土的一種，則遵循陸地支配海洋原則，自無道理不允許人工島嶼得享有海域權利。故對於小島國家而言，建築人工島嶼作為領土並非不可行的選項。然而若是允許人工島嶼得被占有作為領土並主張海域權利，不可避免的將會對於現今海洋法律秩序產生衝擊，最直接者即為各國將會積極在其所



主張的專屬經濟海域與大陸礁層內，爭奪海洋地物，並對海洋地物展開改建活動，目前在南海地區即已出現此種競逐現象。故為了達成平衡，有學者提出利用環境法規作為篩選標準，對於個別人工島嶼的合法性進行判斷，以決定其是否得被占有作為領土⁹⁴。然而此方法仍有其不甚完全之處，特別是系爭人工島嶼的合法性爭議應由何機構來做判斷，且可想像的，受到不利判斷一方國家必然不會願意受到拘束，並進而引出最根本的問題：這樣的審查過程究竟合法性來源依據為何？

儘管如此，本文認為在《南海仲裁案》的脈絡下，即便承認人工島嶼得享有完整的海域權利，亦不會得出上述海域權利不公平的現象。對於由低潮高地或岩礁經過人工工程改建後的人工島嶼，若其位於領海內，因沿海國本即享有主權，在承認其得作為領土的前提下，得將這些人工島視做領土，向外主張海域權利；而若是位於專屬經濟海域與大陸礁層內，則需視其原先自然狀況為低潮高地或岩礁做不同判斷，若為低潮高地，雖其原先無法依照《海洋法公約》主張任何海域權利，但由於該低潮高地已經由人工工程使其永久浮出水面，對於國際航行安全有一定影響，依照《南海仲裁案》結論所言賦予 500 公尺的安全區並不會造成海域權利不合理現象。若為岩礁，則因人工工程不會影響原先自然狀況，仍維持享有《海洋法公約》第 121 條第 1、3 款的 12 哩領海海域權利，亦不會改變現存海洋秩序。

五、 小結

氣候變遷無疑是人類在 21 世紀初所面臨的最大環境挑戰與威脅，並在經濟、社會、法律、政治等各項層面影響全人類的生活。對於小島國家而言，氣候變遷導致的海平面上升問題，使得該等國家面臨在國際法下國家屬性要件不充足的風險，而可能被認為因此消亡。雖然目前學者提出多種方案作為解決辦法，但均有其不足之處。與之相對，目前部分小島國家所採用的人工島嶼一法，則因國際司法機構未

⁹⁴ Imogen Saunders, *Artificial Islands and Territory in International Law*, 52 VAND. J. TRANSNAT'L L. 643, 684 (2019).

明白承認人工島嶼得作為領土，且《海洋法公約》亦不承認人工島嶼得享有完全的海域權利而使此一作法的有效性仍充滿不確定性。

然而由於國際法並未明確禁止人工島嶼得被占有作為領土，《海洋法公約》亦僅針對在專屬經濟海域與大陸礁層內的人工島嶼，限制沿海國得據以主張的海洋權利，本文基於《南海仲裁案》中仲裁庭的判斷標準，認為小島國家可以將部分人工島嶼作為新領土來滿足領土要件，並在《海洋法公約》「陸地支配海洋」原則下，允許其依照《海洋法公約》規定享有海域權利。詳言之，對於在領海內的人工島嶼，如同一般領土，得享有完整的海域權利；但在專屬經濟海域與大陸礁層內的人工島嶼，則須做分別判斷。由低潮高地改建的人工島嶼，在顧及航行安全與《海洋法公約》規定沿海國僅享有主權權利與專屬管轄權的限制下，不得主張完整海域權利，僅限於 500 公尺安全區；至於由岩礁所改建的人工島嶼，則在原先自然狀況與《海洋法公約》第 121 條第 1、3 款的限制下，依舊享有 12 浬領海。

此認定方法使得領海內人工島嶼得被占有作為領土，對於原先海域權利影響不大。加上對於小島國家的特別考量，以及目前小島國家的填海造陸活動多位於領海範圍內，亦與現實狀況相符合，更可避免各國持續擴大在專屬經濟海域與大陸礁層內的岩礁或低潮高地，並藉此主張更多的海域權利，影響《海洋法公約》談判之初所設定的海域秩序與權利平衡，造成不合理的結果，而與《海洋法公約》的目的與宗旨有違。

第參章 海平面上升與基線、海域邊界



一、《海洋法公約》基線制度與浮動性

(一) 基線制度

依據《海洋法公約》規定，沿海國得享有內水、領海、專屬經濟海域與大陸礁層等海域權利，以及與之相對應的各項權利。具體而言，沿海國在內水中享有完整主權⁹⁵；在領海中除需容忍第三國船舶的無害通過外⁹⁶，亦享有完整主權；在專屬經濟海域與大陸礁層則享有主權權利，前者得探勘與開發水域中的生物與非生物自然資源⁹⁷；後者得探勘與開發海床與底土的自然資源⁹⁸。此外，《海洋法公約》對於這些海域權利範圍亦有所限制，明訂從沿海國的「基線」(baselines)起算，向陸一側為內水；向海一側領海不得超過 12 浬⁹⁹；專屬經濟海域與大陸礁層不得超過 200 浬¹⁰⁰；若有外部大陸礁層亦不得超過 350 浬¹⁰¹。因此基線可謂是起算一切海域權利的起點，對於沿海國與第三國具有特殊的重要性，可用以釐清沿海國與第三國彼此間在特定海域的權利義務，亦有助於劃分公海與區域的實際位置¹⁰²。

總的而言，《海洋法公約》中提供三大種基線制度供沿海國主張使用，分別為：「正常基線」(normal baselines)、「直線基線」(straight baselines)、「群島基線」(archipelagic baselines)。

1、正常基線

一般而言，沿海國的基線是官方承認的大比例尺海圖所標明的「沿岸低潮線」

⁹⁵ UNCLOS art. 2.1.

⁹⁶ UNCLOS art. 17.

⁹⁷ UNCLOS art. 56.

⁹⁸ UNCLOS art. 77.

⁹⁹ UNCLOS art. 3.

¹⁰⁰ UNCLOS art. 57 & 76.1.

¹⁰¹ UNCLOS art. 76.6.

¹⁰² 依據 UNCLOS art. 1.1 與 art. 86 之規定，區域係指國家管轄範圍以外的海床和洋底及其底土；公海係指不屬於內水、領海、專屬經濟海域、群島水域的其他全部海域。

(the low-water line along the coast)¹⁰³，但《海洋法公約》並未對沿海國應如何選擇低潮線有統一標準，沿海國有一定的裁量權得選擇其認為適當的「潮準線」(tidal datum)¹⁰⁴。而若是沿海國沿岸 12 哩內有一「低潮時四面環水並高於水面但在高潮時沒入水中的自然形成」的低潮高地存在時，沿海國更得以該低潮高地的低潮線作為基線¹⁰⁵。至於位於環礁上或是有岸礁環列的島嶼，《海洋法公約》則承認可以此些礁石的低潮線作為基線¹⁰⁶。

2、直線基線

儘管有正常基線制度存在，但由於各國海岸線並非均是平整且實際情況不盡相同，不容易劃設低潮線，故在實踐上有部份國家在海岸線的外緣選定特定點，並以直線相連結作為基線點。雖然此做法在最初在國際社會中存有爭議，但 1951 年《英挪漁業案》(Anglo-Norwegian Fisheries Case) 中，國際法院承認直線基線的合法性，認為對於海岸「極度曲折」(deeply indented and cut into) 的沿海國，可以使用直線基線劃設領海基線¹⁰⁷。此判決也影響了 ILC 對於直線基線的態度，並進而使得 1958 年《領海及鄰接區公約》與 1982 年《海洋法公約》均將直線基線作為合法劃設基線的其中一種方法¹⁰⁸。

雖然承認直線基線的合法性，但並非任意沿海國均得主張使用，《海洋法公約》第 7 條對於在哪些情形下沿海國得採用直線基線設有相關限制，第 1 款承襲《英挪漁業案》法院判准，要求沿海國必須海岸線極度曲折，或者緊臨海岸有一系列島嶼¹⁰⁹。新增的第 2 款則源自孟加拉提案，旨在針對如恆河三角洲此類在季風雨季或是暴風雨時期易受潮水影響的極不穩定海岸。第 3 款要求基線不應在任何明顯

¹⁰³ Fisheries Case (U.K. v. Nor.), Judgment, 1951 I.C.J. 116, 128 (Dec. 18); UNCLOS art. 5.

¹⁰⁴ YOSHIFUMI TANAKA, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 56 (3rd ed. 2019).

¹⁰⁵ UNCLOS art. 13.1.

¹⁰⁶ UNCLOS art. 6.

¹⁰⁷ Fisheries Case (U.K. v. Nor.), Judgment, 1951 I.C.J. 116, 129-30 (Dec. 18).

¹⁰⁸ 姜皇池 (2018)，《國際海洋法》(上冊)，二版，頁 153，臺北：新學林。

¹⁰⁹ 「緊臨海岸有一系列島嶼」要件是否亦源自《英挪漁業案》容有爭議。見：姜皇池 (2018)，《國際海洋法》(上冊)，二版，頁 157-58，臺北：新學林。。

程度上偏離海岸的一般方向，且基線內的海域須充分接近陸地領土。第 6 款要求一國直線基線不得使另一國的領海與公海或專屬經濟海域相隔斷。此外，對於「河口」(estuary)、「海灣」(bay)，《海洋法公約》亦規定國家得在一定條件下，以直線劃設基線。

在實踐上，由於主張直線基線制度多將能享有更多海域權利，多數沿海國均採用直線基線，然而如同國際法院在《英挪漁業案》所言，劃設基線具有國際性層面，雖然必然是一國的單方行為，但不能僅單以沿海國意願透過內國法為之，仍須符合國際法規定¹¹⁰。《卡達、巴林海域劃界與領土問題案》中，國際法院亦重申直線基線作為例外情形，在適用上必須嚴格為之¹¹¹。

3、群島基線

遠自 1924 年海牙國際法編纂會議，對於群島是否應該設立一特別制度即產生討論，1951 年《英挪漁業案》承認直線基線制度更促進了群島基線的法律內容討論與鼓舞群島國家合作爭取。隨著 20 世紀下半葉國際間殖民地獨立的浪潮，此等新興群島國家在第三屆聯合國海洋法會議中組成「群島國家集團」，並在印尼、菲律賓等國的領導下，成功說服與會各國，在《海洋法公約》中創設嶄新的群島國家、群島水域、群島基線等制度¹¹²。

作為《海洋法公約》新創設的基線制度，群島基線限制僅有符合定義的「群島國」方能主張該等基線制度¹¹³。具體而言，該國家得以群島最外緣島嶼或乾礁最外緣連結作為基線，並以此向海起算領海、專屬經濟海域與大陸礁層。但相較於直線基線，群島基線具有更明確的數目規定與限制，例如基線內之陸地與水域面積比，

¹¹⁰ Fisheries Case (U.K. v. Nor.), Judgment, 1951 I.C.J. 116, 132 (Dec. 18)

¹¹¹ Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Merits, Judgment, 2001 I.C.J. 40, ¶ 212 (Mar. 16).

¹¹² 姜皇池 (2018)，《國際海洋法》(上冊)，二版，頁 819-48，臺北：新學林。

¹¹³ UNCLOS art. 46：該國家必須全部由一個或多個群島所構成。而所謂群島是指一群島嶼，包含其相連水域與其他自然地形。

必須介於 1:1 到 1:9¹¹⁴；基線長度不應超過 100 浬，但有百分之三得介於 100 到 125 浬之間¹¹⁵；基線不應在任何明顯程度偏離群島的一般輪廓¹¹⁶。



(二) 基線的浮動性

雖然《海洋法公約》第 5 條明白規定正常基線是沿海國官方承認的大比例尺海圖所標明的沿岸低潮線，但學者對於該海圖上所呈現的低潮線，是否即代表具有確定性與決定性，抑或是海圖僅是一種標示方法仍存有爭議。區分此性質的實益在於，前者的解釋將使得沿海國海圖成為基線的唯一法律依據，而不受實際海岸線變動的影響，即基線是固定的 (fixed)；後者的解釋則認為沿海國海圖僅是一種標示方法，故未來仍須以實際海岸情況探明法律基線位置，即基線具有浮動性 (ambulatory)¹¹⁷。

為釐清此爭議，ILA 在 2012 年會議中，依照《條約法公約》第 31、33 條規定，首先就《海洋法公約》第 5 條的條文文字進行分析，並發現在英、中、俄文版本中，海圖上的低潮線應是法律上的正常基線，即第一種解釋方法；然而在西、法文版本中，似乎又顯示海圖上的低潮線僅是法律上正常基線的一種圖示 (illustration)¹¹⁸，因而 ILA 進一步使用《條約法公約》第 32 條的補充解釋方法，在探查《海洋法公約》的談判準備文件，以及 1958 年《領海及鄰接區公約》第 3 條規定後¹¹⁹，認為第 5 條文字如此安排並非有意使海圖具有決定效力，而是源自於談判時各國無法對於「低潮」(low water) 有一普遍共識¹²⁰。

鑑於單純從條文文字無法得出一結論，ILA 繼續訴諸其他解釋補充方法，注意

¹¹⁴ UNCLOS art. 47.1.

¹¹⁵ UNCLOS art. 47.2.

¹¹⁶ UNCLOS art. 47.3.

¹¹⁷ ILA Sofia Report, 3.

¹¹⁸ ILA Sofia Report, 8.

¹¹⁹ 由於《海洋法公約》第 5 條基本上完全承襲反映習慣國際法的《領海及鄰接區公約》第 3 條規定，故在判斷上亦須考量《領海及鄰接區公約》。見：ROBIN CHURCHILL ET AL., THE LAW OF THE SEA 53 (4th ed. 2022).

¹²⁰ ILA Sofia Report, 12.

到 2007 年《尼加拉瓜、宏都拉斯加勒比海領土與海域爭議案》與《蓋亞那、蘇利南仲裁案》中¹²¹，國際法院與仲裁庭均同意當事方得對於不符合實際情況的基線提出質疑與挑戰。並在收集分析各國內國法規定後，認為目前各國實踐並不統一，仍處於混雜階段。部分國家如巴西、日本、荷蘭在其立法中明白提及海圖基線，但部分國家如澳洲、法國則均未提及海圖，且大多數內國法均未賦予海圖特殊的法律角色¹²²。此外，目前僅有的 8 起國內司法實踐，也顯示出各國法院看法仍不一致，且樣本數並不充分¹²³。因此以上各種資料使得 ILA 總結認為現行《海洋法公約》下的法律正常基線，乃是沿海國沿著海岸的實際低潮線，海圖基線僅是一種圖示¹²⁴。換言之，ILA 採取本節開頭的第一種解釋方法，認為基線具有浮動性，不論沿海國海圖如何呈現，仍須以實際海岸線的低潮線認定基線。

（三） 小結

由於《海洋法公約》條文的文字規定並不明確，再加上事後的司法實踐與各國內國法立法，使得 ILA 得出基線並非僵硬的直接等同於海圖基線，而是具有浮動性，同時也代表《海洋法公約》下的海域外部界線同時具有浮動性。此一結論也在 2020 年被 ILC 所採納成為初步意見¹²⁵。此外，學者如：Freestone¹²⁶、Caron¹²⁷、Soons¹²⁸，等人的觀點也與 ILA 結論一致，這些學者多鑑於《海洋法公約》僅在第 7 條第 2 款，規定因有三角洲或其他自然條件以致海岸線不穩定之處的直線基線

¹²¹ Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicar. v. Hond.), Judgment, 2007 I.C.J. 659 ; Award in the arbitration regarding the delimitation of the maritime boundary between Guyana and Suriname, 30 R.I.A.A. 1 (Perm. Ct. Arb. 2007).

¹²² ILA Sofia Report, 16-18.

¹²³ ILA Sofia Report, 22.

¹²⁴ ILA Sofia Report, 25.

¹²⁵ ILC First Issues Paper, at 41 ¶ 104(a).

¹²⁶ David Freestone, *International Law and Sea Level Rise*, in INTERNATIONAL LAW AND GLOBAL CLIMATE CHANGE: INTERNATIONAL LEGAL ISSUES AND IMPLICATIONS 109, 111 (Robin Churchill & David Freestone eds., 1991).

¹²⁷ David D. Caron, *Climate Change, Sea Level Rise and the Continuing Uncertainty in Oceanic Boundaries: A Proposal to Avoid Conflict*, in MARITIME BOUNDARY DISPUTES, SETTLEMENT PROCESSES AND THE LAW OF THE SEA 1, 10 (S.Y. Hong & J.M. Van Dyke eds., 2009).

¹²⁸ A.H.A. Soons, *The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries*, 37 Neth. Int'l L. Rev. 207, 216 (1990).

處，若低潮線發生後退，原直線基線在沿海國依照《海洋法公約》更動前依然有效；以及僅在第 76 條第 9 款規定，沿海國應將永久標明大陸礁層外部界線的海圖與大地基準點，交存於聯合國秘書長，反面推得基線與海域外部界線應該是浮動的¹²⁹。

然而在確立基線與海域外部界線具有浮動性後，也代表海平面上升將對於基線與海域外部界線產生影響，下章節將接續討論這些影響與其對《海洋法公約》所帶來的衝擊。

二、海平面上升對浮動基線的影響

由於在現行解釋下，基線與海域外部界線並非固定，故當海平面上升影響沿海國的海岸線後，沿海國的基線與海域外部界線也將隨之變動，並產生種種問題。

（一）基線、海域權利的縮減與消失

對於沿海國而言，海平面上升首先將對於基線與海域權利合法性產生影響。《海洋法公約》第 13 條承認採用正常基線的沿海國得在低潮高地位於沿岸 12 哩範圍內時，以該低潮高地的低潮線作為基線。然而若是海平面上升導致沿海國所選定的特定低潮高地在低潮時亦無法浮出水面，則沿海國的基線合法性將受到其他國家挑戰。此外，即便該低潮高地仍舊能於低潮時浮出水面，但若是因海面變化，導致實際離岸距離超過 12 哩，亦將與第 13 條規定有違。至於對於採用直線基線的國家而言，海平面上升可能將對沿海國所選定的基點造成影響，若是原基點因海平面上升而成為低潮高地，但其上並未建有永久高於海平面的燈塔或類似設施，或是該基點已完全沒入水中，則沿海國有必要重新選定適當的基點，以符合第 7 條的規定¹³⁰。此外，該條亦規定直線基線的劃定不得偏離海岸的一般方向，但在整體

¹²⁹ Rosemary Rayfuse, *Sea Level Rise and Maritime Zones : Preserving the Maritime Entitlements of "Disappearing" States*, in *THREATENED ISLAND NATIONS LEGAL IMPLICATIONS OF RISING SEAS AND A CHANGING CLIMATE* 167, 172-73 (Michael B. Gerrard & Gregory E. Wannier eds. 2013).

¹³⁰ A.H.A. Soons, *The Effects of Sea Level Rise on Baselines and Outer Limits of Maritime Zones*, in *NEW KNOWLEDGE AND CHANGING CIRCUMSTANCES IN THE LAW OF THE SEA* 358, 368 (Tomas

地勢較低的國家例如太平洋島國，海平面些微的上升幅度將淹沒廣大的土地面積，更改實際海岸線的走向，使得沿海國原先所劃設的直線基線可能無法再繼續反應海岸的一般方向。最後，群島國家亦可能因為海平面上升完全淹沒其基線外圍的乾礁或島嶼，導致原先的群島基線不符合第 47 條所要求的各種要件¹³¹，或甚至因僅剩單一島嶼而喪失群島資格，無法使用群島基線制度¹³²。

除了基線的合法性外，沿海國因基線變動所帶來的海域面積縮減也將具有深遠影響。海平面上升將導致國家基線向陸退縮，內水、領海、專屬經濟海域與大陸礁層隨之向陸推進。雖然在《海洋法公約》對於海域寬度的規定保障下，沿海國個別的海域權利並不會改變，但沿海國仍將有一定的特定沿海領土被淹沒轉化成為水域，而這些沿海地區在社會與經濟上通常都是人口聚集的精華港口地區，在生態上更可能是重要的紅樹林區域，對於沿海國仍有一定的影響存在。整體而言，第三國將在犧牲沿海國利益的基礎上，獲得更多利益¹³³。這些利益包括在原為沿海國內水但嗣後變成領海的水域中獲得無害通過權、在原為沿海國領海但嗣後變成專屬經濟海域的水域中獲得「剩餘可補量」(surplus allowable catch)、海洋科學研究權利以及最重要的航行權利等等¹³⁴。

在《海洋法公約》制度下，島嶼係指四面環水並在高潮時高於水面的自然形成陸地，一般而言可如同陸地享有領海、鄰接區、專屬經濟海域與大陸礁層等海域權利，除非該島嶼係無法維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，則僅能享有領海與鄰接區。隨著海平面上升，島嶼上居住人民將面臨著侵蝕、洪水、淡水鹽化等等的生存風險，驅使島上人民向外尋求更適當的住處，島嶼可能因此事後變得不適合人類居住，或是因土地承载力下降而無法維持島上住民的經濟生活，使得島嶼被降級成為岩礁，喪失專屬經濟海域與大陸礁層權利。雖然 2016 年《南海仲裁案》中

Heidar ed. 2020).

¹³¹ 這些違反可能包含：超過百分之三的基線超出 100 哩長度、水陸面積比不符合 1:1~1:9、基線偏離海岸一般方向等等。

¹³² David D. Caron, When Law Makes Climate Change Worse: Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level, 17 ECOLOGY L.Q. 621, 637-68 (1990).

¹³³ ILC First Issues Paper, at 68-69 ¶ 190(g).

¹³⁴ ILC Additional Paper to the First Issues Paper, at 86-87 ¶ 214(a).

仲裁庭認定一海洋地物的法律地位必須依照其原先「自然狀態」做判斷¹³⁵，使得上述島嶼看似並不會因事後不適合人類居住而被剝奪海域權利。然而該案中仲裁庭係針對美濟礁，強調其不會因中國的人工建設行為而從低潮高地升格成為島嶼。但此處情形是島嶼因海平面上升而降格為岩礁，《南海仲裁案》中的「自然狀態」判斷方法能否直接適用於此不無疑問，且人工建設行為與氣候變遷導致的海平面上升亦有本質上的差異。

而在島嶼被完全淹沒的最極端情形下，沿海國根本無法劃設基線，將喪失廣大的海域權利¹³⁶。根據估計，若該被淹沒島嶼距離剩餘基線 24 哩內，沿海國將損失 1,500 平方公里的領海與 8,000 平方公里的專屬經濟海域，若是該島嶼位於剩餘基線 200 哩外，則將損失 215,000 平方公里的海域面積；若是在 400 哩外，更能高達 431,000 平方公里的海域面積¹³⁷。

最後，海平面上升導致的基線向陸退縮與海域權利的縮減，也有可能侵害沿海國「對於自然資源的永久主權」(permanent sovereignty over natural resources)。此原則在 1950 年代與自決原則一同成為去殖民化的基本原則，是發展中國家經濟發展的重要基石，聯合國大會也曾在多次決議內容中強調各國自由使用其天然財富與資源的權利¹³⁸，並在 1958 年通過了《對自然資源的永久主權宣言》¹³⁹，於其前言中承認「各國依其本國利益自然處置自然財富與資源的不可剝奪權利」。國際法院也在《關於剛果領土內武裝活動案》中承認此原則已是習慣國際法的一項原則¹⁴⁰。然而由於海平面上升的影響，包含許多發展中國家在內的沿海國，其生計與經

¹³⁵ The South China Sea Arbitration (Phil. v. China), 33 R.I.A.A. 4, 131, ¶ 305 (Perm. Ct. Arb. 2016).

¹³⁶ LILIAN YAMAMOTO & MIGUEL ESTEBAN, ATOLL ISLAND STATES AND INTERNATIONAL LAW: CLIMATE CHANGE DISPLACEMENT AND SOVEREIGNTY 130 (2014).

¹³⁷ A.H.A. Soons, *The Effects of Sea Level Rise on Baselines and Outer Limits of Maritime Zones*, in NEW KNOWLEDGE AND CHANGING CIRCUMSTANCES IN THE LAW OF THE SEA 358, 366 (Tomas Heidar ed. 2020).

¹³⁸ G.A. Res. 523(VI) (Jan. 12, 1952) ; G.A. Res. 626(VII) (Dec. 21, 1952) ; G.A. Res. 1314(VIII) (Dec. 12, 1958).

¹³⁹ G.A. Res. 1803(XVII) (Dec. 14, 1962).

¹⁴⁰ Armed Activities on the Territory of the Congo (Dem. Rep. Congo v. Uganda), Judgment, 2005

濟高度仰賴海洋自然資源，基線向陸移動或是島嶼喪失人口乘載力均有可能侵害其使用自然資源的不可剝奪權利¹⁴¹。



(二) 影響海域疆界與劃界

除了沿海國的海域權利可能不存在外，相鄰、相向國家間重疊海域界線也會因為二國的海岸線隨著海平面上升發生變動而產生變化。《海洋法公約》條文中並未對於重疊的領海、專屬經濟海域與大陸礁層劃界，提供一個明確的適用規則或方法。但實踐上而言，除當事方另有協議外，國際司法機構均採取所謂的「等距中線/特殊情況方法」(equidistance-special circumstance rule)¹⁴²，先推定等距中線能達成公平結果，再依據具體個案中的特殊情況¹⁴³，如相關國家海岸地貌與長度、重疊海域是否有島嶼存在等等因素做適度調整。

但當海平面上升後，沿海國的海岸線輪廓與長度發生變化，基線也向陸退縮，原先的等距中線已無法完全反應實際的海岸情況¹⁴⁴，而可能導致相關國家的衝突與糾紛。例如目前美國與古巴間的海域界線，即有可能因為佛羅里達半島部分被海水淹沒而需重新劃界，同樣的情形亦可能發生在孟加拉灣等地¹⁴⁵。此外，島嶼存在與否也會對於劃界有影響，國際司法判例一再肯定對於此等中間島嶼必須予以考量是否會對等距中線造成不公平結果。實踐上多會根據島嶼的位置、大小，賦予不同程度的全部效力、半效力，或甚至毫無效力¹⁴⁶。但海平面上升可能導致部分島嶼被完全淹沒，使得當事國需重新考量整體劃界安排是否公平。例如在墨西哥灣的

I.C.J. 168, ¶ 244 (Dec. 19).

¹⁴¹ ILC Additional Paper to the First Issues Paper, at 81 ¶ 193.

¹⁴² ROBIN CHURCHILL ET AL., *THE LAW OF THE SEA* 370 (4th ed. 2022).

¹⁴³ 雖然習慣國際法關於大陸礁層的劃界，考量的是「一切相關情況」(any relevant circumstances)，而非特殊情況。但在《格陵蘭/揚馬延島案》(Greenland/Jan Mayen Case)中，國際法院仍將二者等同視之，並進一步指出二者在實質上並無不同，無非均欲獲得公平的結果。見：Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Den. v. Nor.), Judgment, 1993 I.C.J. 38, ¶ 56 (June 14).

¹⁴⁴ 實踐上，兩國在協商進行海域劃界時的等距中線，多是參考雙方基線上的最近點所畫成。見：ROBIN CHURCHILL ET AL., *THE LAW OF THE SEA* 50-51 (4th ed. 2022).

¹⁴⁵ Katherine J. Houghton et al., *Maritime boundaries in a rising sea*, 3 NATURE GEOSCIENCE, 813, 814 (2010).

¹⁴⁶ YOSHIFUMI TANAKA, *THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA* 258-261 (3rd ed. 2019).



Bermeja 島自 2009 年即從海面消失無法觀測到，使得美國政府聲明若 Bermeja 島不復存在，墨西哥政府將無法基此主張相鄰的專屬經濟海域，以及對於附近海床底土資源的權利¹⁴⁷。

當海平面上升改變沿海國海岸線地貌，或是淹沒其部分島嶼，造成海域劃界的不公平現象時，若相關劃界條約中有提供事後修改機制，當事國得依此調整或重新協商一雙方均接受的結果。但對於絕大部分無此類條款的條約，若他造國家拒絕重新協商議定界線，此時當事國是否得主張海岸線變化或基點與島嶼的淹沒構成情況的基本改變，而可依照《條約法公約》第 62 條終止條約？

針對此問題，雖然《條約法公約》第 62 條第 2 項¹⁴⁸，明白禁止援引情況的基本改變作為退出或終止邊界條約的理由，但學者對於該項「邊界」(boundary)一詞是否包含海域界線曾產生爭議¹⁴⁹，因《條約法公約》的準備文件中並無相關資料，ILA 在審視 ILC 就《關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法之維也納公約》(Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations)的辯論紀錄後，初步認為除領海外，不排除其他海域邊界可能不在本項的禁止範圍內¹⁵⁰。而在進一步審視國際司法實踐立場，包含國際法院 1978 年在《愛琴海大陸礁層案》

¹⁴⁷ Cleo Paskal, *Strange case of the disappearing islands*, NZHERALD (Apr. 2, 2010, 11:00 PM), https://www.nzherald.co.nz/world/strange-case-of-the-disappearing-islands/3DKKVSYY4DZ3REVG6QNSWMTUQ/?c_id=2&objectid=10635956(last visited Oct. 31, 2022).

¹⁴⁸ 由於 1971 年北京「中華人民共和國」政府於聯合國取代「中華民國」政府後，聯合國相關文件條文採行與中國法律相同順序：「條、款、項、目」編排，此與我國現行《中央法規標準法》所定「條、項、款、目」順序不同。為處理此問題，本論文引用聯合國相關公約或條約，凡屬 1971 年以前之聯合國文件，則採條、項、款、目順序；1971 年之後者，則採條、款、項、目順序。

¹⁴⁹ 認為包含者如：A.H.A. Soons, *The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries*, 37 Neth. Int'l L. Rev. 207, 228 (1990)；David Freestone & J. Pethick, *Sea Level Rise and Maritime Boundaries: International Implications of Impacts and Responses*, in MARITIME BOUNDARIES: WORLD BOUNDARIES VOLUME 5 73, 77-78 (Gerald H. Blake ed., 1994)。認為尚有爭議者如：David D. Caron, *Climate Change, Sea Level Rise and the Coming Uncertainty in Oceanic Boundaries: A Proposal to Avoid Conflict*, in MARITIME BOUNDARY DISPUTES, SETTLEMENT PROCESSES, AND THE LAW OF THE SEA 1, 12 (S-Y. Hong & J.M. Van Dyke eds., 2009)。

¹⁵⁰ DAVOR VIDAS ET AL., INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE, REPORT OF THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION COMMITTEE ON INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE 34 (2019)。

指出：「無論是陸地疆界或是大陸礁層邊界，都必然涉及相同的穩定性與永久性因素，且須遵守將劃界協定排除在情況的基本改變之外的規則¹⁵¹」、2014 年《孟加拉灣海域劃界案》中，仲裁庭指出：「海洋劃界與陸地邊界一樣，必須穩定且明確，以保障有關國家之間長期的和平關係¹⁵²」，且「預期的氣候變遷與其可能影響，都不能危及世界各地大陸已確定的海洋邊界，並一併適用於國家間商定或是由國際司法判決所確定的海洋邊界¹⁵³」。以及包含太平洋島國論壇¹⁵⁴、馬爾地夫¹⁵⁵、新加坡¹⁵⁶、英國與美國¹⁵⁷，等國認為海域邊界應具有穩定與確定性的立場，ILC 最後初步意見總結認為各國不得將海平面上升視作情況的基本改變，而援引第 62 條單方終止或退出海洋邊界條約¹⁵⁸，此立場更在 2023 年的《第一份議題文件補充文件》中被再次重申，強調迄今國際社會並沒有任何國家支持第 62 條得適用於海洋邊界條約之中¹⁵⁹。

然須注意的是，上述限制僅存於二國間還存在有重疊海域的情況，若是一陸地或島嶼衍生之海域權利與他國相重疊，而該陸地或島嶼在事後被完全淹沒時，此時該國已無任何法律基礎得主張海域權利，自無重疊海域存在。故 Churchill 教授認為此時海域劃界條約的當事國當得基於《條約法公約》第 61 條第 1 項前段¹⁶⁰，認為實施所不可缺少的標的物已永久消失，致使條約不可能履行而終止條約，並轉而主張完全的海域權利¹⁶¹。此條規定被認為是習慣國際法的一環¹⁶²，雖然國際法院並

¹⁵¹ Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turk.), Judgement, 1978 I.C.J. 3, ¶ 85 (Dec. 19).

¹⁵² The Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangl. v. India), 32 R.I.A.A. 1, 63 ¶ 216 (Perm. Ct. Arb. 2014).

¹⁵³ The Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangl. v. India), 32 R.I.A.A. 1, 63 ¶ 217 (Perm. Ct. Arb. 2014).

¹⁵⁴ ILC First Issues Paper, at 48 ¶ 123.

¹⁵⁵ ILC First Issues Paper, at 47-48 ¶ 122.

¹⁵⁶ ILC First Issues Paper, at 48 ¶ 124.

¹⁵⁷ ILC First Issues Paper, at 48 ¶ 125.

¹⁵⁸ ILC First Issues Paper, at 49 ¶ 129.

¹⁵⁹ ILC Additional Paper to the First Issues Paper, at 52 ¶ 125.

¹⁶⁰ 原文為：「A party may invoke the impossibility of performing a treaty as a ground for terminating or withdrawing from it if the impossibility results from the permanent disappearance or destruction of an object indispensable for the execution of the treaty.」

¹⁶¹ ROBIN CHURCHILL ET AL., THE LAW OF THE SEA 369 (4th ed. 2022).

¹⁶² Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hung./Slovak.), Judgment, 1997 I.C.J. 7, ¶ 46 (Sept. 25); Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa)

未能在《攔河堰計畫案》當中明確處理本條適用上的最大爭議，即所謂的「標的物」究竟係指一實體物體，抑或同時包含一法律制度。若是包含，則在海平面上升的情況中，雖然當事國對於重疊海域的權利消失，但是該劃界行為所建立的法律制度並未消失，故條約實施所不可缺少的標的物並未完全消失，當事國並不能據此主張適用第 61 條終止條約¹⁶³。然而無論採取何種見解，由於第 61 條並未賦予當事國單方終止條約的權利，雙方仍須就此達成合意¹⁶⁴。

三、 可能的解決辦法

在辨認出海平面上升對於各國家海域權利、疆界的影響，且認知到現行《海洋法公約》與相關國際法的「實然法」(*lex lata*)無法有效處理這些問題後，學者間對於應如何透過「應然法」(*lex ferenda*)來解決問題提出了諸多想法，並大致可以總結於維持基線或凍結海域外部界線二提案，以下將分別說明二項主張之內容與優、缺點。

(一) 維持基線¹⁶⁵

第一個方法使沿海國得維持其目前依照《海洋法公約》相關規定所劃設的基線，如官方承認的大比例尺海圖，或是其他例如以大地基點標明的各種方法。且不論未來海平面上升所導致的海岸線、基點實際變化如何，均不會影響該已劃設的基線。

此方法優點在於沿海國目前公布的有效基線與海圖將繼續維持效力，而不須重新測量與劃定，一定程度上節省了國家行政、財政上的負擔；對於小島國家而言，維持基線代表即便未來有特定領土或基點因海平面上升被淹沒，該國的海域權利仍不會受到影響；同時維持目前海洋法律秩序的現況(*status quo*)，間接鼓勵各國

notwithstanding Security Council Resolution 276, Advisory Opinion, 1971 I.C.J. 16, ¶ 94 (June 21).

¹⁶³ ILC Additional Paper to the First Issues Paper, at 54 ¶ 133.

¹⁶⁴ ILC Additional Paper to the First Issues Paper, at 54 ¶ 134.

¹⁶⁵ 採此方法者如：José Luis Jesus, *Rocks, New-born Islands, Sea Level Rise and Maritime Space*, in VERHANDELN FÜR DEN FRIEDEN (NEGOTIATING FOR PEACE) 579, 602 (Jochen Abr. Frowein et al eds., 2003)。

繼續履行其在《海洋法公約》與相關國際法下的義務，減少各國以人工方式維持基線或基點的動機。但相對的，維持基線將與目前通說認為《海洋法公約》下的基線具有浮動性的推論相違背，且沿海國得以被淹沒的島嶼或基點繼續主張海域權利亦與《海洋法公約》規定相衝突。此外，由於海圖上的基線與實際基線不同，可能會對於船舶航行安全產生危害。最後，維持基線使得公海範圍無法依據實際情況向陸擴張，與公海應開放給各國使用的國際利益不合¹⁶⁶。

（二） 維持海域外部界線¹⁶⁷

第二個方法使沿海國得維持其目前依照《海洋法公約》相關規定，由基線所量起的各種海域外部界線，包含領海、專屬經濟海域、大陸礁層。且不論未來海平面上升所導致的海岸線、基點實際變化如何，均不會影響該已劃設並存放至聯合國秘書長處的海域外部界線。

由於本方法僅維持海域外部界線，基線仍將隨著實際海岸情況變動，故各國不會違反在《海洋法公約》與相關國際法下基線具浮動性的推論；可保有目前所享有的海域權利範圍而不會受到損害，同時減少各國以人工方式維持基線或基點的動機；沿海國海圖基線將反映基線與重要海洋地物實際情形，保障船舶的航行安全。但本方法仍有其缺點存在，例如在維持海域外部界線的同時，允許基線隨著海平面上升實際情況變動，將使得各海域的實際寬度超出《海洋法公約》規定，直接造成違法結果；且由於基線並未固定，沿海國內水與領海的分界線隨時處於變動狀態，第三國船舶在實行無害通過權時，必須隨時注意以避免誤入沿海國內水；最後，維持海域外部界線使得公海範圍無法依據實際情況向陸擴張，與公海應開放給各國使用的國際利益不合¹⁶⁸。

¹⁶⁶ DAVOR VIDAS ET AL., INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE, REPORT OF THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION COMMITTEE ON INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE 23-24 (2019).

¹⁶⁷ 採此方法者如：A.H.A. Soons, *The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries*, 37 Neth. Int'l L. Rev. 207, 225 (1990)。

¹⁶⁸ DAVOR VIDAS ET AL., INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE, REPORT OF THE INTERNATIONAL

（三） 小結

不論是維持基線或是海域外部界線的方法，均試圖保全沿海國既存的海域權利，以及現行的海洋法律秩序。雖然目的相同，但最大的不同之處在於近岸因海平面上升而新被淹沒的陸地，在適用兩方法下將產生完全不同的法律結果。前者由於基線固定，將使沿海國的近岸領土轉化成為內水；後者由於基線不固定，將使領海寬度向陸增加，新淹沒陸地成為領海。若從此方面來比較二方法，由於在前者中，近岸陸地原先本為沿海國領土，沿海國享有完全主權，即便事後轉化成為內水，對於沿海國的管轄權不會產生影響。但若是後者，則該原先為領土的近岸陸地將成為領海，而需容忍第三國船舶的無害通過，實際上減損沿海國的管轄權。此外，維持基線可避免沿海國的領海實際寬度擴張違反《海洋法公約》規定，也可避免洋中的小島國家因陸地被完全淹沒，而喪失其原先主張的基線與海域權利，故看似維持基線的做法較維持海域外部界線的做法適當且有更多的正當性¹⁶⁹。然而必須注意的是，由於《海洋法公約》中關於各海域權利的寬度測量，均是從基線起算，故從實際結果來看，在維持基線的同時海域外部界線亦將隨之固定。也因為如此，ILA 在 2018 年於雪梨所通過的《5/2018 決議》中，同時併採二方法，認為若是沿海國依照《海洋法公約》規定劃設基線與海域外部界線，則不論未來海平面變化如何影響海岸實際地理樣貌，沿海國均不須重新測量基線與海域外部界線¹⁷⁰。同樣地，ILC 在 2020 的初步討論結果亦認為同時維持基線與海域外部界線是有效應對海平面上升問題的基本辦法¹⁷¹。

最後附帶一提，雖然 ILA 研究結果在一定程度上會影響 ILC 中的討論，但由於其本質上仍是民間專家機構，研究結果並不具有任何法律效力與拘束力。相對

LAW ASSOCIATION COMMITTEE ON INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE 25 (2019).

¹⁶⁹ Moritaka Hayashi, *Sea Level Rise and the law of the Sea: Legal and Policy Options*, in PROCEEDING OF THE INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON ISLAND AND OCEANS 78, 81-82 (Hiroshi Terashima ed., 2009).

¹⁷⁰ DAVOR VIDAS ET AL., INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE, REPORT OF THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION COMMITTEE ON INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE 67 (2019).

¹⁷¹ ILC First Issues Paper, at 41 ¶ 104(e).

地，ILC 雖然是聯合國大會依照《聯合國憲章》第 1 項第 1 款所設立的半官方專家機構，目的在於促進政治上之國際合作，並提倡國際法之逐漸發展與編纂¹⁷²，且其研究結果對於國際法與國際公約的發展具有深遠影響，但其進展速度趨於緩慢，對於當前刻不容緩的海平面上升問題似乎緩不濟急。故有學者仍傾向於使用現有規範，將《海洋法公約》第 7 條第 2 款與第 76 條第 9 款關於固定基線與海域外部界線的規定作進一步擴張解釋，直接適用至當前海平面上升問題¹⁷³。但必須注意的是，在《海洋法公約》談判之際，由於與會者未意識到未來氣候變遷將導致嚴重的海平面上升與海岸線後退問題，《海洋法公約》因而未有相應的規定或措施。若直接將該兩款規定直接適用至當前海平面上升問題，將與該條文的創設目的相違背¹⁷⁴，故本文仍將以 ILA 研究結果，即發展新的法律解釋與規範做為論述主軸。

四、 解決管道

從學者著作，以及 ILA 與 ILC 的討論結果，可以觀察出目前多數意見均同意同時維持基線與海域外部界線是當前解決海平面上升問題的較佳方法。但如前所述，此種應然法的解釋並不直接容於當前《海洋法公約》體系，仍須國際社會透過一定的程序進一步落實內容，提供各國統一的實踐方法。ILA 在其討論過程中也注意到這些關於應然法的建議必須具有「實際的效益性與明確度」(have practical utility and clarity)，以供沿海國、島嶼國家與國際司法機構未來能夠應對海平面上升問題¹⁷⁵。但可惜的是，囿於其本身定位與各可能程序的法律與政治複雜性，

¹⁷² Charter of the United Nations, June 26, 1945 (enter into force Oct. 24, 1945).

¹⁷³ Signe Veierud Busch, *Law of the Sea Responses to Sea-Level Rise and Threatened Maritime Entitlements : Applying an Exception Rule to Manage an Exceptional Situation*, in THE LAW OF THE SEA AND CLIMATE CHANGE : SOLUTIONS AND CONSTRAINTS 309, 325-33 (Elise Johansen et al. eds., 2021)

¹⁷⁴ Moritaka Hayashi, *Sea-Level Rise and the Law of the Sea : Future Options*, in THE WORLD OCEAN IN GLOBALISATION : CLIMATE CHANGE, SUSTAINABLE FISHERIES, BIODIVERSITY, SHIPPING, REGIONAL ISSUES 187, 194 (Davor Vidas & Peter Johan Schei eds., 2011).

¹⁷⁵ DAVOR VIDAS ET AL., INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE, REPORT OF THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION COMMITTEE ON INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE 26 (2019).



ILA 並未就程序議題給出任何建議¹⁷⁶。故本章節將接續探討各種可能的程序管道，分析發展新習慣國際法、透過現有機制修訂《海洋法公約》與其解釋、締結新的國際協定三種方法，並總結最有可能成為當前選項者。

（一） 修訂《海洋法公約》

1、正式修正案

在現行《海洋法公約》體系下，締約國得選擇以正式或簡化程序提出修正案。依照第 312 條，締約國得在《海洋法公約》生效 10 年後，向聯合國秘書長提出關於「區域」內活動以外的具體修正案，並要求聯合國秘書長分送這項修正案與所有締約國。而若在分送之日起十二個月以內，有不少於半數的締約國作出答覆贊成，則聯合國秘書長應召開會議。此外，第 313 條更提供簡化的修正程序，任一締約國在向聯合國秘書長提出關於「區域」內活動以外的修正案時，得一併提議不經召開會議，並在聯合國秘書長分送之日起十二個月無任何締約國反對提出之修正案或反對簡化程序時，該提案即可被視為通過。

然而《海洋法公約》作為「一攬子交易」(A Package Deal) 結果，其中的權利義務分配係各個國家、利益集團在多次談判後妥協而生的產物，其整體性對於整部《海洋法公約》具有特別的重要性¹⁷⁷，任何的修正提案將引發破壞其平衡的疑慮，因而自 1994 年生效後，修正程序均未曾被任何締約國使用過¹⁷⁸。縱使《海洋法公約》提供簡化的修正程序，但只要單一締約國即可否決修正案。故欲透過修正《海洋法公約》的方式來處理海平面上升所帶來的影響似乎不切實際¹⁷⁹。

¹⁷⁶ DAVOR VIDAS ET AL., INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE, REPORT OF THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION COMMITTEE ON INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE 31 (2019).

¹⁷⁷ YOSHIFUMI TANAKA, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 39 (3rd ed. 2019)。此外，第 309 條禁止締約國做出除關於爭端管轄外的保留或例外也可佐證《海洋法公約》對於其整體性的要求。見：ROBIN CHURCHILL ET AL., THE LAW OF THE SEA 30 (4th ed. 2022)。

¹⁷⁸ ROBIN CHURCHILL ET AL., THE LAW OF THE SEA 41 (4th ed. 2022).

¹⁷⁹ Moritaka Hayashi, *Sea-Level Rise and the Law of the Sea : Future Options*, in THE WORLD OCEAN IN GLOBALISATION : CLIMATE CHANGE, SUSTAINABLE FISHERIES, BIODIVERSITY, SHIPPING,

2、締約國會議

除了《海洋法公約》中明訂的修正程序外，也有學者認為可以透過「締約國會議」(Meeting of States Parties)來實質上修改《海洋法公約》內容。

締約國會議權責依據《海洋法公約》規定，主要在於選舉海洋法法庭成員、決定其薪資與預算、選舉「大陸礁層界線委員會」(Commission on the Limits of the Continental Shelf)成員等等。除此之外，在實踐上確實曾有部分條文因為締約國會議的決定，而在實質適用上做出了改變¹⁸⁰。這些改變包含：(1)1995年決定推遲第一屆海洋法法庭成員選舉¹⁸¹；(2)1995年決定推遲第一屆大陸礁層界線委員會成員選舉¹⁸²；(3)2001年決定將沿海國向大陸礁層界線委員會遞交外部大陸礁層主張期限的起算日，訂於1999年5月13日開始¹⁸³；(4)2008年重審2001年決定，決定在生效後10年內遞交外部大陸礁層主張的要求，可藉由遞交給秘書長「初步資訊」(preliminary information)與預計正式遞交日期滿足¹⁸⁴。

然而上述這些締約國會議決定並未實際上改動條文文字，且多涉及程序上的時限或要件要求，而非實體內容。故 Hayashi 認為此程序並無法使用於當前海平面上升問題，因為任何涉及基線實體規定的變動將沿海國的海域權利與主權權利

REGIONAL ISSUES 187, 201-02 (Davor Vidas & Peter Johan Schei eds., 2011).

¹⁸⁰ Moritaka Hayashi, *Sea-Level Rise and the Law of the Sea : Future Options*, in THE WORLD OCEAN IN GLOBALISATION : CLIMATE CHANGE, SUSTAINABLE FISHERIES, BIODIVERSITY, SHIPPING, REGIONAL ISSUES 187, 202-03 (Davor Vidas & Peter Johan Schei eds., 2011).

¹⁸¹ 此決定改變了《附件六》第4條第3款要求於《海洋法公約》生效後6個月內為之的限制。該款原文為：“The first election shall be held within six months of the date of entry into force of this Convention.”

¹⁸² 此決定改變了《附件二》第2條第2款要求於《海洋法公約》生效後18個月內為之的限制。該款原文為：“The initial election shall be held as soon as possible but in any case within 18 months after the date of entry into force of this Convention.”

¹⁸³ 此決定改變了《附件二》第4條要求於《海洋法公約》對該沿海國生效後10年內為之的限制。該部分原文為：“as soon as possible but in any case within 10 years of the entry into force of this Convention for that State.”

¹⁸⁴ 此決定改變了《附件二》第4條要求沿海國應提交外部大陸礁層細節以及佐證的科學與技術資料。該部分原文為：“it shall submit particulars of such limits to the Commission along with supporting scientific and technical data.”

185。但儘管如此，學者仍同意至少在國際法上並沒有任何阻礙，使得締約國得透過締約國會議決定來同意並通過實質修正案或甚至以新協議的方式來做修正¹⁸⁶。



（二） 締結新的國際協定

除了《海洋法公約》本身內部啟動的修正案外，國際社會也可以在適當的場合重新談判，締結新的國際協定來實際上對於《海洋法公約》的解釋與適用進行修正。這些場域可以由聯合國大會擔任，也可以在邀請所有相關利害國家後，另行召開會議進行討論。

1、聯合國大會決議

聯合國作為現今國際社會最重要的國際組織，囊括幾近世界上的所有國家、政治實體與團體。大會可以透過設立次級組織、特別工作小組，或是要求 ILC 給出具體建議，並在經過詳細討論與談判後，以大會決議的方式，將相關規定附於附件中，且此種模式在《海洋法公約》歷史上也曾被使用過。1982 年所通過的《海洋法公約》整體作為一妥協產物，其中第 11 部分「區域」的相關規定亦不例外。然而在 1980 年代末期，雖然批准《海洋法公約》的國家逐漸接近至生效的 60 個國家門檻，但其中卻無任何主要工業國家。在認識到如此將使得第 11 部分的規定形同虛設，同時伴隨著 1991 年蘇聯解體與東歐社會主義國家轉向成為自由市場政策的國際政治氛圍下，原先具有社會主義色彩的第 11 部分的相關規定已失去其支持與正當性，使得各國願意就第 11 部分重新進行談判¹⁸⁷。並自 1990 到 1994 年在聯合國秘書長的主持下歷經多次非正式協商，最終於聯合國大會第 48 屆會議，以大會決議附件的方式通過《關於執行一九八二年十二月十日〈聯合國海洋法公約〉第

¹⁸⁵ Moritaka Hayashi, *Sea-Level Rise and the Law of the Sea : Future Options*, in *THE WORLD OCEAN IN GLOBALISATION : CLIMATE CHANGE, SUSTAINABLE FISHERIES, BIODIVERSITY, SHIPPING, REGIONAL ISSUES* 187, 2003 (Davor Vidas & Peter Johan Schei eds., 2011).

¹⁸⁶ David Freestone & Alex G. Oude Elferink, *Flexibility and Innovation in the Law of the Sea – Will the LOS Convention Amendment Procedures Ever be Used?*, in *STABILITY AND CHANGE IN THE LAW OF THE SEA: THE ROLE OF THE LOS CONVENTION* 169, 209 (Alex G. Oude Elferink ed., 2005).

¹⁸⁷ 姜皇池（2018），《國際海洋法》（下冊），二版，頁 1066-69，臺北：新學林。

十一部分的決議和協定》(Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, 下稱《深海床協定》)¹⁸⁸。雖然名稱為「執行」,但《深海床協定》對於原先第 11 部分規定作了許多修正,並透過另立協定的方式,規避《海洋法公約》的修正程序,但同時使其具有法律拘束力¹⁸⁹。

《深海床協定》的經驗顯示若是政治或經濟情勢在事後發生根本變動時,該受影響的國際條約締約國有動機重啟談判,協商合理結果。此方法對於現今海平面上升問題具有一定的參考價值,畢竟《海洋法公約》談判之初並未注意到氣候變遷問題,特別是其後會對於各國海域權利產生如此大的影響。此外,《深海床協定》談判過程均透過非正式的協商會議進行。此模式使得相關國家得自由參與協商,亦不必堅持特定立場,能夠充分展現彈性¹⁹⁰。最後,締結新的國際協定並不會使其與原先國際條約產生割裂或解釋上的衝突。聯合國大會在關於《深海床協定》的決議中特別強調,《深海床協定》與《海洋法公約》必須視作一整體進行解釋與適用,且同意受其中一文件的拘束即同時代表願意受另一文件的拘束¹⁹¹。

2、政府間多邊會議

除了聯合國大會自身,國際社會亦可透過聯合國大會作為開端,重新召集一獨立的國際會議,邀請相關國家、政治實體一同參與。此模式在《海洋法公約》歷史中成功促成了 1995 年《執行一九八二年十二月十日〈聯合國海洋法公約〉有關養護和管理跨界魚類種群和高度洄游魚類種群的規定的協定》(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of

¹⁸⁸ G.A. Res. 48/263 (Aug. 17, 1994).

¹⁸⁹ 姜皇池 (2018),《國際海洋法》(下冊),二版,頁 1073,臺北:新學林。

¹⁹⁰ 姜皇池 (2018),《國際海洋法》(下冊),二版,頁 1072,臺北:新學林。

¹⁹¹ YOSHIFUMI TANAKA, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 228 (3rd ed. 2019).

Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks，下稱《魚群協定》¹⁹²，以及 2023 年《聯合國海洋法公約下國家管轄外區域海洋生物多樣性保育及永續利用協定》（Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction，下稱《BBNJ 協定》）的誕生¹⁹³。

由於第三屆海洋法會議中沿岸國與遠洋漁業國家利益相左無法達成共識，《海洋法公約》並未就公海跨界魚類和高度洄游魚類的捕撈、養護有明確規定，並進而導致 1980 到 1990 年代間爭議與衝突迭生，使得國際社會重視到此問題，並在 1992 年聯合國大會第 47 屆會議中通過決議¹⁹⁴，自 1993 年起召開政府間會議進行討論，最終於 1995 年 8 月 4 日正式通過《魚群協定》。至於《BBNJ 協定》，則是肇因於國際社會對於國家管轄區域外，包含公海與區域海床在內生物多樣性的重視，因而於 2004 年以大會決議設立「非正式工作小組」進行研究¹⁹⁵，並進而於 2017 年以大會決議召開政府間多邊會議¹⁹⁶，最終於 2023 年 3 月完成協定草案的談判。

如同《深海床協定》，《魚群協定》與《BBNJ 協定》並未正式對於《海洋法公約》條文有任何修正，但實際上以更完整的規定補充並加強了其中原則，而利用獨立國際會議的模式使會議除了包含《海洋法公約》之締約國外，也得以涵蓋其他非締約方¹⁹⁷。考量到海平面上升是全球性的現象，若是國際社會欲對於此問題尋求一個根本、普遍的解決方法，自然是應盡可能的考慮到所有國家、政治實體的意見與

¹⁹² Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, opened for signature Dec. 4, 1995, 2167 U.N.T.S. 3 (entered into force Dec. 11, 2001).

¹⁹³ United Nations, Draft agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/draft_agreement_advanced_unedited_for_posting_v1.pdf.

¹⁹⁴ G.A. Res. 47/192 (Jan. 29, 1993).

¹⁹⁵ G.A. Res. 59/24 (Feb. 4, 2005).

¹⁹⁶ G.A. Res. 72/294 (July 16, 2018).

¹⁹⁷ Moritaka Hayashi, *Sea-Level Rise and the Law of the Sea : Future Options*, in THE WORLD OCEAN IN GLOBALISATION : CLIMATE CHANGE, SUSTAINABLE FISHERIES, BIODIVERSITY, SHIPPING, REGIONAL ISSUES 205, 2003 (Davor Vidas & Peter Johan Schei eds., 2011).



立場，協調出各方均接受的措施，而選擇召開新的政府間多邊會議似乎能充分滿足此需求。

（三） 習慣國際法

除了修訂現行《海洋法公約》或締結新國際協定，學者也主張可透過習慣國際法來形塑新的國際法規範，以應對海平面上升問題。

依照《國際法院規約》（Statute of the International Court of Justice）第 38 條規定，習慣國際法係指「作為通例之證明而經接受為法律者¹⁹⁸」。即必須滿足客觀上「國家實踐」（state practice）與主觀「法之確定」（*opinion juris*）二要件。前者指有一普遍且持續之國家行為或不行為存在，後者指該行為或不行為已被國家所接受為法律，二者缺一不可¹⁹⁹。長久以來的國際司法判決亦支持此看法，國際法院多次在其判決中提及此二要件對於形成習慣國際法之重要性²⁰⁰，ILC 於 2018 年的《關於認定習慣國際法的結論草案與註解》（Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries，下稱《習慣國際法結論草案》）亦採取此見解²⁰¹。此方法優點在於若經承認為習慣國際法，固定的基線與海域外部界線將拘束所有國家，不論該國是否為《海洋法公約》之締約方，但其缺點在於傳統上習慣國際法的發展與具體化皆須一定的時間來作為佐證。

1、國家實踐

分析目前國際社會中各國實踐，可以發現受到海平面上升影響最嚴重的小島國家，積極呼籲並主張海平面上升不應對其海洋權利有負面影響。這些實踐近年最

¹⁹⁸ 原文為：“international custom, as evidence of a general practice accepted as law”。

¹⁹⁹ JAN KLABBERS, INTERNATIONAL LAW 29 (3rd ed. 2021).

²⁰⁰ North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Ger./Den. ; Federal Republic of Ger./Neth.), Judgment, 1969 I.C.J. 3, ¶ 77 ; Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya v Malta), Judgment, 1985 I.C.J. 13, ¶ 27 (June 3); Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v U.S.), Merits, Judgment, 1986 I.C.J. 14, ¶¶ 183, 207 (June 27).

²⁰¹ Int'l Law Comm'n, Rep. on the work of Its Seventieth session, U.N. Doc. A/73/10, at 124 Conclusion 2 (2018).

具體者如 2021 年由「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF) 所發表的《關於面對氣候變遷導致海平面上升的海洋區域維持宣言》(Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise)²⁰²。在該宣言中，PIF 全體 18 個會員咸認²⁰³：即便氣候變遷導致海平面上升，《海洋法公約》與相關法律原則支持各國維持根據《海洋法公約》所確立之海域與相關權利義務；並宣布在根據《海洋法公約》向聯合國秘書長交存其所主張的海域權利後，各國主張其海域權利不會受到任何影響，不論未來氣候變遷導致的海平面上升造成任何實質變化。此立場亦被同年 9 月由「聯合國小島國聯盟」(Alliance of Small Island States) 所發表的《2021 年聯合國小島國聯盟領袖宣言》(Alliance Of Small Island States Leaders' Declaration, 2021) 再次確認²⁰⁴。且須特別注意的是，聯合國小島國聯盟共有 43 個成員國，其中 41 個是《海洋法公約》的締約國，數量接近百分之二十五，而所在位置亦廣布太平洋、印度洋、加勒比海等重要海域。

雖然目前這些國家仍難謂占多數，但如同國際法院在《北海大陸礁層案》所指，在判斷一實踐是否具有普遍性時，必須特別注意到那些利益受到「特別影響」(specially affected) 的國家，其實踐是否「廣泛」(extensive) 且「幾乎一致」(virtually uniform)²⁰⁵，而從前述宣言以及這些受到特別影響國家的事後實踐，似乎可以認為至少在這些國家當中，已有一逐漸一致且明確的實踐開始產生。

2、法之確信

²⁰² Pacific Islands Forum, *Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise* (Aug. 6, 2021), <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise/> (last visited May. 15, 2023).

²⁰³ 這些成員包含：澳洲、庫克群島、密克羅尼西亞聯邦、斐濟、法屬玻里尼西亞、吉里巴斯、諾魯、法屬新喀里多尼亞、紐西蘭、紐埃、帛琉、巴布亞紐幾內亞、馬紹爾群島、薩摩亞、索羅門群島、東加、吐瓦魯、萬那杜。

²⁰⁴ Alliance of Small Island States, *Alliance of Small Island States Leaders' Declaration, 2021*, <https://www.dropbox.com/s/95vlq1wmn81zn1h/AOSIS%20Leaders%27%20Declaration%20-%20Endorsed%2016.09.2021.doc?dl=0%3C> (last visited May. 15, 2023).

²⁰⁵ *North Sea Continental Shelf* (Federal Republic of Ger./Den. ; Federal Republic of Ger./Neth.), Judgment, 1969 I.C.J. 3, ¶ 74.

除了客觀的國家實踐，習慣國際法的產生還必須同時伴有主觀法之確信。國際法院在《北海大陸礁層案》中提及，除有「固定實踐」(settled practice)存在外，國家必須相信，其係基於一存在的法律義務而從事此行為²⁰⁶。而詳細的判斷標準，國際法院在《對尼加拉瓜之軍事和準軍事活動案》中認為必須從個案中「國家從事此種行為」(the states taking such action)與「其他國家如何回應此種行為」(other states in a position to react to it)二層面來進行判斷²⁰⁷。2018年ILC在《結論草案》更進一步提出可參考的具體例子，包含但不限於，如「國家公開聲明」(public statements made on behalf of states)、「官方出版品」(official publications)、「政府法律意見」(government legal opinions)等等。其中國家透過公開聲明，表達特定行為受到習慣國際法所承認、禁止、授權被認為最能表達國家的主觀意圖²⁰⁸。

從上述 PIF 國家 2021 年的宣言內容來看，其相信現行《海洋法公約》與相關法律原則，保障沿海國的基線與海域權利不會受到事後氣候變遷影響減損。且這些國家並未具體主張國際社會必須另外通過特定法律文書來賦予此種權利，而是相信這些結論可以直接從現存的公約內容推導而出。故這些國家似乎主觀上認為，當前《海洋法公約》機制使得其得在劃設並交存基線與海域外部界線後，永遠享受該海域權利，且其他國家負有法律義務尊重其權利。而觀察其他國家對此議題的反應，雖然各國立場與實踐並不一致，甚至有部分國家明確發言反對。但從近來 ILA 與 ILC 中的討論脈絡與報告建議中，我們可以觀察到，各國逐漸同意此議題的重要性，也明白其急迫性，故似乎有一越發明確的概念顯示：在法律上，各國相信必須有一定的方式使得沿海國得保存基線與海域權利而不受海平面上升的影響。

(四) 三種管道分析比較

²⁰⁶ North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Ger./Den. ; Federal Republic of Ger./Neth.), Judgment, 1969 I.C.J. 3, ¶ 77.

²⁰⁷ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v U.S.), Merits, Judgment, 1986 I.C.J. 14, ¶ 207.

²⁰⁸ Int'l Law Comm'n, Rep. on the work of Its Seventieth session, U.N. Doc. A/73/10, at 141 (2018).



利用《海洋法公約》中所提供的條文修訂機制固然是最明白直接的方法，但由於程序複雜且容易受到少數國家杯葛，再加上《海洋法公約》作為一妥協產物，必須特別重視整體性，並考量實際上各國是否願意接受對於特定條款進行更動，而實踐也顯示此程序不受各國採用。相對地，由於締約國會議決定較具彈性且方便，故在歷史上締約國曾多次使用此方法來達成實際改變《海洋法公約》條文解釋與適用的結果。雖然截至目前為止，這些決定多僅限於程序或時限規定，但從法律上而言並沒有任何障礙阻止國際社會使用締約國會議決定來修改基線或海域外部界線規定。但此方法最大的問題在於任何《海洋法公約》的修訂，不論是透過何種方法，均僅拘束當前的締約國，不會對於非締約國產生法律上拘束力²⁰⁹。然而若是特定基線或海域外部界線制度僅拘束特定《海洋法公約》締約國，而不拘束其他國家，則同一水域將可能同時兼有二種海域性質，除沿海國在執法上將產生困難外，第三國船舶在航行時也將無所適從，而與《海洋法公約》前言「為海洋建立一種法律秩序」的目的相違，故修訂《海洋法公約》的方法在實際適用結果上並不可行。

至於締結新的國際協定程序，《深海床協定》、《魚群協定》、《BBNJ 協定》的成功經驗佐證在特定涉及各國利益的議題上，國際社會願意且能夠在短時間內盡速達成協議，重新發展出規範架構。但必須注意的是，關切並主導此二協定的國家在前者中是工業發達國家，後者則是遠洋漁業國家，且這些國家均多是政治、經濟實力雄厚者。相對地，受到海平面上升問題影響最鉅的小島國家仍均多是發展中國家，至於已開發國家雖然也會受到影響，但其具有技術或資力上的優勢能夠及時調適，故關於此議題的談判能否吸引到多數國家支持，小島國家能否發揮足夠的談判實力仍是未知數。此外，雖然此模式能夠邀請一切利害相關國家，而不僅侷限於《海洋法公約》締約國，然而正因為參與談判的國家增加，必須重新考量一切海洋

²⁰⁹ 《條約法公約》第 34 條：「條約非經第三國同意，不為該國創設義務或權利」。誠然目前《海洋法公約》內的部分規定，如基線制度是習慣國際法的成文化，且部分《海洋法公約》新設立規定，如專屬經濟海域制度，被認為已形成新的習慣國際法，故可拘束非締約國。然而透過修訂程序所增添的規定是否能夠即時被證立為習慣國際法而在全球統一適用仍容有疑慮。

權利義務的分配，必將影響到整體進展速度，任何曠日廢時且鉅細靡遺的談判程序必然不會受各國所青睞²¹⁰。

由於一國的基線與海域權利應對於所有其他國家具有一致性與確定性，以維護海洋的秩序與法安定性，而習慣國際法由於其可拘束所有國家的性質²¹¹，似乎是較佳的選項。然而無庸諱言，欲以習慣國際法來形塑新國際法規範以應對海平面上升問題，最大的難題即在於時間要求，「習慣」一詞本身即隱含有長期的時間幅度。雖然習慣國際法的形成需要持續性的時間要求，但也曾有所謂的「即時習慣法」(instant customary law)於短時間內迅速形成²¹²。國際法院在《北海大陸礁層案》中也指出，短暫的時間並不一定會阻礙習慣的形成，重點是該實踐是否廣泛且一致²¹³。ILC 在《習慣國際法結論草案》中亦承認：若相關實踐具普遍性，則不需要任何特定時間要件²¹⁴，故以上意見均佐證習慣並非無法於短時間內迅速形成，仍須視實際情況個別認定。

五、 小結

《海洋法公約》在 20 世紀歷經多次會議談判並統合各國利益與立場後，於 1982 年正式通過，1994 年開始生效。其內條文對於各國海洋權利與國際海洋秩序作出完整、通盤性的規範，成員涵括約百分之八十五的聯合國會員國，而被尊稱為「海洋憲法」²¹⁵。但由於在談判時全球氣候變遷議題並未顯現，與會者亦未預期到

²¹⁰ Rosemary Rayfuse, *Sea Level Rise and Maritime Zones : Preserving the Maritime Entitlements of "Disappearing" States*, in THREATENED ISLAND NATIONS LEGAL IMPLICATIONS OF RISING SEAS AND A CHANGING CLIMATE 167, 190 (Michael B. Gerrard & Gregory E. Wannier eds. 2013).

²¹¹ 但仍無法排除特定國家透過持續、明白的反對，而得主張「持續反對者原則」(principle of persistent objector)的適用。

²¹² PETER MALANCZUK, AKEHURST'S MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW 46 (7th ed., 1997)。此類最著名者為學者鄭斌所提出的外太空法領域習慣國際法，見：姜皇池（2021），《國際公法導論》，修訂四版，頁 137，臺北：新學林。

²¹³ North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Ger./Den. ; Federal Republic of Ger./Neth.), Judgment, 1969 I.C.J. 3, ¶ 74.

²¹⁴ Int'l Law Comm'n, Rep. on the work of Its Seventieth session, U.N. Doc. A/73/10, at 124 Conclusion 8.2 (2018).

²¹⁵ ROBIN CHURCHILL ET AL., THE LAW OF THE SEA 43 (4th ed. 2022).



未來海平面上升問題會根本性的影響到《海洋法公約》中的基線制度與海域權利分配與平衡，故並未制定相對應的機制或保護措施。隨著此種影響越發明顯，國際社會開始注意到海平面上升對於海洋秩序與安定性的破壞，但在探求《海洋法公約》規定與相關締約資料後，發現其自身規範體系無法提供有效解方。從目前 ILA 與 ILC 的研究報告結果來看，各國對於《海洋法公約》的解釋漸趨向一致，除承認基線具有浮動性外，亦肯認國際社會必須透過一定方式來協助沿海國緩解海平面上升所對來的負面影響。

目前各種可能的程序管道都各有其利弊，《海洋法公約》內的正式修改程序可以根本性地解決問題，但表決門檻不易通過；發展新的國際法文件有過往成功案例可作為借鑒，但統合各國意見可能耗時費力；發展習慣國際法可以一體拘束所有國家，但可能因為習慣國際法本身時間維度以及法之確信要件的要求而受到質疑。而從目前各國在 ILC 中的發言與討論過程，似乎可以觀察出目前各《海洋法公約》締約國，在經過 ILA 與 ILC 中的討論後，大體認同基於法律安定性、確定性與可預測性，對於《海洋法公約》基線與海域外部界線制度的適用解釋，應使沿海國得在公布基線與海域外部界線的座標與海圖後，即可凍結該基線與海域外部界線而無須隨時更新，藉此保護沿海國的權利²¹⁶。此外，以小島國家為首的這些主要鼓吹應凍結基線與海域外部界線的國家，並不積極追求形成一習慣國際法²¹⁷，而包含像是德國、歐盟、中國等國，亦認為國際社會應謹慎考慮是否已有法之確信形成，以避免區域習慣法的過快形成造成國際規範的破碎化²¹⁸。

因此，從上述觀察結果來看，似乎可以認為當前國際社會對於如何解決海平面上升對沿海國基線與海域權利所帶來的影響，已有一初步共識形成，即透過締約國對於《海洋法公約》的再解釋，使得各國在適用上得以實際上凍結基線與海域外部

²¹⁶ ILC Additional Paper to the First Issues Paper, at 41 ¶ 98(a).

²¹⁷ 例如密克羅尼西亞即發言指出，2021 年太平洋島國論壇所發表的《關於面對氣候變遷導致海平面上升的海洋區域維持宣言》，目的並不在於確立或是宣布新的區域習慣國際法形成。

²¹⁸ ILC Additional Paper to the First Issues Paper, at 39-40 ¶ 96.



界線，以保護海域權利。但對於應如何貫徹此方法，目前 ILC 中尚未有深入討論，最直接的作法或許是直接通過締約國會議決定，統一各國對於《海洋法公約》的解釋與適用。然而如前所述，過往締約國會議決定均未曾觸及實際權利義務規定，程序合法性可能會受到質疑。再者，凍結基線與海域外部界線仍有幾項高度涉及各國權利義務的具體規定，須要政治談判與協商。例如：各國應以何時間點作為凍結基準點，又得否自由選擇；未曾交存過海圖的國家是否得主張交存不符合海岸線現狀的過往海圖，抑或是僅能以一特定時間點為主；這些凍結的基線與海域外部界線，對於彼此間有海域權利爭端的國家，又會對原先的爭端有何法律效果等等。故從妥善、完整的顧及到各國利益與避免未來紛爭的目的來看，似乎一項詳細的新國際協定必不可少。近年來《BBNJ 協定》僅用了 6 年就完成政府間談判的經歷顯示，國際社會對於特定各國高度關注，且有初步共識的議題，能夠快速地整合意見，並發展新的國際法文件。從目前 ILC 2023 年的《第一份議題文件補充文件》來看，各國普遍支持凍結基線的做法，且包含那些內國法規定浮動基線的國家在內，尚無任何國家明白提出反對²¹⁹。故本文認為國際社會有望在 ILC 於 2025 年完成完整的海平面上升對國際法的影響研究報告後，即可開始著手召開相關的新國際協定談判會議。

不過在國際社會完成關於凍結基線與海域外部界線的新國際協定前，為了即時保護小島國家等易受海平面上升影響國家的海域權利，並避免未來談判時因地位不對等而無法獲得充分保護，本文認為現階段小島國家等國應可先尋求國際社會承認有一習慣國際法已迅速發展而成，其內容在於沿海國得保存基線與海域外部界線，且各國均尊重並承認這類主張。

至於此些易受海平面上升影響的沿岸國家，應如何證立此種習慣已形成，本文認為其應透過持續、一致的行動來堆積更堅定的國家實踐，包含於國內立法宣布將

²¹⁹ ILC Additional Paper to the First Issues Paper, at 41¶ 98(a).



基線與海域外部界線與特定時間點掛鉤，不再進行更動，並於國際層面將此種海域權利主張基準交存於聯合國秘書長²²⁰。至於主觀層面，國家可在交存時，附帶聲明強調縱然《海洋法公約》的基線制度具有浮動性，但由於當今海洋情況與《海洋法公約》談判之際具有本質上的差異，故未來不會因海平面上升影響而改動其基線與海域外部界線。隨著未來 ILC 做出最終報告，若是其內能夠承認並建議各國凍結基線與海域外部界線來作為應對方法，並請求聯合國大會通過此種決議，則此舉無疑是對於海平面上升問題的最終解法提供一有力選項。且最重要的是，雖然一般而言聯合國大會決議並沒有任何法律上拘束力，表決時投贊成票的國家亦無任何法律義務履行該決議內容。然而由於聯合國大會涵蓋幾乎目前所有國家與政治實體，多數國家對於某一特定決議內容或法律見解的支持，在一致的重複下將可以被認作是一種國家實踐，而促成習慣國際法的形成²²¹。國際法院在 1996 年的《核子武器使用或威脅合法性諮詢意見》中也指出，雖然聯合國大會決議不具拘束力，但有時仍有其規範價值，能夠提供確定規範或法主觀意識存在的重要證據，因而有必要對其內容及決議條件加以檢視，並判斷法主觀意識是否存在²²²。故若是這些受到海平面上升影響的國家能夠爭取到聯合國大會正式通過此種決議與在表決時獲得多數國家支持，並搭配上廣泛的國家實踐，則除了這些與浮動基線制度相反的實踐可能會因《條約法公約》第 31 條第 3 項(b)款影響原先《海洋法公約》的條文解釋，成為一種默示的修正外，亦可能逐漸形成習慣國際法，成為與《海洋法公約》平行存在的國際法規範而拘束所有國家，不論其是否為《海洋法公約》的締約國

²²³。

²²⁰ 目前國內立法採取此方法以大地基準點將基線與海域外部界線固定的國家包括：吉里巴斯、紐埃、馬紹爾群島、薩摩亞、吐瓦魯。見 2019 年太平洋島國論壇提交給 ILC 的聲明：PACIFIC ISLAND FORUM, Securing our Future in the Pacific, https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr_pif.pdf.

²²¹ MALCOLM SHAW, INTERNATIONAL LAW 98 (9th ed. 2021).

²²² Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996 I.C.J. 226, ¶ 70 (July 8).

²²³ A.H.A. Soons, *The Effects of Sea Level Rise on Baselines and Outer Limits of Maritime Zones*, in NEW KNOWLEDGE AND CHANGING CIRCUMSTANCES IN THE LAW OF THE SEA 358, 381 (Tomas Heidar ed. 2020).

第肆章、對於受海平面上升影響人員的保護

氣候變遷對於人類社會、經濟的影響在 IPCC 歷次的報告中一再被證實，而這些影響同時也開始對於人權造成潛在威脅。然而由於國際人權法體系本身的發展背景與所關注的議題角度，難以將其適用於海平面上升等環境議題，或以人權訴訟來減緩氣候變遷所帶來的人權影響。本章節將著重於探求海平面上升會對於哪些人權造成潛在威脅；又在現行國際法制度下，有哪些法律文件可能得用以保護這些受影響人員，其困難點為何。

一、 國際人權法

(一) 可能影響的人權類型

過往對於氣候變遷的研究多著重於科學、環境等方面，然而隨著氣候變遷對於人類社會的影響越趨明顯與全面，人們也逐漸開始注意到氣候變遷對於人權的影響。這些影響諸如海平面上升所導致的生命權威脅、極端氣候造成的食物權侵害等等，「聯合國人權高級事務專員辦公室」(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) 在 2009 年的報告中即指出目前「存有廣泛的共識認為，氣候變遷對於人權的實現有不利影響²²⁴」，人權理事會也在 2011 年作成決議指出環境的損害會對有效享有人權帶來直接和間接的不利影響，且對已處於脆弱情況下的人口影響尤甚²²⁵。從現行國際間的主要人權法律文件來看，可能受到海平面上升影響的人權主要有：

1、 生命權與禁止殘忍、不人道或侮辱之處遇

生命權作為最重要的基本權利，可以說是個人享有其他人權的前提，故對其有

²²⁴ Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, U.N. Doc. A/HRC/10/61, at 23 (Jan. 15, 2009).

²²⁵ Human Rights Council Res. 16/11, U.N. Doc. A/HRC/RES/16/11 (Apr. 12, 2011).



效的保障是享有所有其他人權的先決條件，同時生命權的具體內容也會受到其他人權的啟發²²⁶。目前包括《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights, UDHR)、《公民與政治權利國際公約》(The International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)²²⁷、《歐洲人權公約》(European Convention on Human Rights, ECHR)、《美洲人權公約》(American Convention on Human Rights)、《非洲人權和民族權憲章》(African Charter on Human and Peoples' Rights)均於其內強調生命權的重要性。ICCPR 第 6 條第 1 款更明確保障個人享有不可被無端剝奪的生命權，即便國家面臨緊急情況，亦不得依據第 4 條第 1、2 款減免保障生命權的義務²²⁸。反之，各國有義務採取積極措施以保護生命權²²⁹。然而依據 IPCC 評估報告資料顯示，居住於地勢較低的沿海國與小島國家人民，將受到海平面上升所帶來的直接或間接威脅，其由於風暴潮、沿海洪災等現象面臨較高的死亡風險，且在海水完全淹沒島嶼前，居民的生活條件可能已不符合有尊嚴的生命權²³⁰。

除了生命權的保障，ICCPR 第 7 條明確禁止對任何人施以殘忍、不人道或侮辱之處遇²³¹，但對於居住在受海平面上升影響地區上的人民，雖然其生命權未遭受

²²⁶ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 36: Article 6 (Right to life), ¶ 2, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F36%2F36&Lang=en.

²²⁷ The International Covenant on Civil and Political Rights, *opened for signature* Dec. 19, 1966, 999 U.N.T.S. 171 (entered into force Mar. 23, 1976).

²²⁸ ICCPR Art. 4.1: “In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.”; ICCPR Art. 4.2: “No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.”

²²⁹ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 36: Article 6 (Right to life), ¶ 21, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F36%2F36&Lang=en.

²³⁰ ILC Second Issues Paper, at 61 ¶ 252(a)。依人權事務委員會第 36 號一般性意見指出，生命權不應作狹義解釋，尚應包含有尊嚴地享有生命的權利，見：HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 36: Article 6 (Right to life), ¶ 3, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F36%2F36&Lang=en.

²³¹ ICCPR 第 7 條並未界定禁止行為或類型，人權事務委員會第 20 號一般性意見亦認為並不需要明確的表列或區分，須視實際待遇的性質、目的、嚴重程度而定。見：HUMAN RIGHTS COMMITTEE,

到直接或間接的威脅，但仍有可能因為無法享有其他受《經濟社會文化權利國際公約》（The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，ICESCR）保護的權利²³²，而實際上無法享有適當且有尊嚴的生活²³³。

最後，在海平面上升的情況中，締約國在 ICCPR 第 6、7 條下的義務，更會受到 ICCPR 第 2 條要求締約國應尊重並確保所有境內受其管轄之人享受本公約所確認之權利影響。細言之，締約國除了須保障其境內與管轄權內人民的權利外，更須確保不將任何人遣返、驅逐至任何有實質理由會對其權利造成不可回復損害的真實風險的地方（）²³⁴。代表締約國在審理受海平面上升影響人員的難民地位或是決定是否遣返時，必須特別注意若將其遣返回其母國時，是否會對於其生命權造成威脅或是導致殘忍、不人道或侮辱之處遇。

2、食物權、住房權、水權

ICESCR 第 11 條確認個人均有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，而該程度的達成有賴於食物權、住房權、水權的滿足。

食物作為人類生存與維持機能的必要能量來源，具有特別的重要性，故 ICESCR 第 11 條第 2 款確認人人有免受饑餓之基本權利，國家更負有義務採取必要措施以達成此目的，即便在發生自然災害時亦不能免除²³⁵。然而目前在沿海低窪地區與小島國家中，居民原先的糧食供給本就不穩定，在面臨到海平面上升所帶來的耕地縮減、土壤鹽鹼化時，可能導致糧食生產中斷或是產量下降而無法滿足需

General comment No. 20: Article 6 (Right to life), ¶ 4, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGEC%2F6621&Lang=en.

²³² The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *opened for signature* Dec. 19, 1966, 993 U.N.T.S. 3 (entered into force Jan. 3, 1976).

²³³ ILC Second Issues Paper, at 61 ¶ 252(b).

²³⁴ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, ¶ 12, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en.

²³⁵ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General comment No. 12 : The right to adequate food (art. 11), ¶ 6, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1999%2F5&Lang=en.

求，並進一步造成糧價上漲或是糧食安全問題，而這些結果都有可能對於居民食物權的適足性、永續性、供給性產生威脅²³⁶。

擁有適當的住所無疑是個人與其家庭享有適當生活的條件之一，住所不能僅是簡陋的實體處所，必須足以提供安全、和平和有尊嚴的居住的環境。在判斷上必須考量：受法律保障的使用權、提供基礎設備與服務的能力、所在地點、適居性等元素²³⁷。海平面上升所帶來的影響，除了可能會對居住地點產生直接威脅外，也有可能對於周邊基礎設施造成破壞，使得房屋的適居性下降，甚至不符合滿足適當生活的程度。對於原先即居住於位置不當或環境糟糕的人民，其更容易受到海平面上升或沿海洪災的影響，使其生活環境條件更加低落²³⁸。

除了 ICESCR 第 11 條所明定的食物權與住房權外，鑑於水資源對於維持生命、健康的重要性，以及與實現其他權利的關聯性，經濟社會文化委員會在 2002 年第 15 號一般性意見中，結合 ICESCR 第 11 條與第 12 條對於健康權的保障，將水權納入保障²³⁹，國家必須確保人民可以自由獲得水資源。然而由於海平面上升可能會導致海水侵入地下水，造成小島國家或沿海低窪地區淡水鹽化，使該區域居民的水權受到影響，而無法享受適當生活程度或是健康狀態²⁴⁰。

3、參加文化生活的權利

ICESCR 第 15 條保障人人有權參加文化活動，經濟社會文化委員會在 2009 年第 21 號一般性意見中強調，文化是人權組成的一部分，具有普遍性、不可分割性，對於維護個人尊嚴與與其在社會中的連結至關重要，而國家對於少數民族、原

²³⁶ ILC Second Issues Paper, at 62 ¶ 252(d).

²³⁷ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General comment No. 4: The right to adequate housing, ¶¶ 7, 8, [https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=I NT%2FCESCR%2FGEC%2F4759&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=I%20NT%2FICESCR%2FGEC%2F4759&Lang=en).

²³⁸ ILC Second Issues Paper, at 62 ¶ 252(c).

²³⁹ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), ¶¶ 1, 6, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F2002%2F11&Lang=en.

²⁴⁰ ILC Second Issues Paper, at 62 ¶ 252(e).



住民族的特有文化，更應該特別保護²⁴¹。

當海平面上升淹沒特定沿海區域或者島嶼時，居民就有可能喪失與土地相關聯的文化，具體例如無法在傳統土地上生活，過著祖傳的生活方式或者是進行相關的文化活動。這種情況特別有可能發生在居住於小島國家中的原住民族或是少數族群中，因為島嶼，以及陸地與海洋的連結在其傳統文化中扮演著重要角色。但海平面上升所帶來的影響可能違反其文化受到保障的權利，使其無法參加文化活動，甚至喪失對於自身文化與特定群體的認同感²⁴²。

4、自決權

自決權除了是《聯合國憲章》第 1 條所承認的基本宗旨外，也可以在 ICCPR 與 ICESCR 中看到對其之規定。此二者承認所有民族均享有自決權，得自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。人權事務委員會亦認為自決權是保障與促進其他人權的必要條件，也基於此原因，ICCPR 與 ICESCR 特將自決權置於第 1 條以與其他權利區隔並強調其重要性²⁴³。

氣候變遷導致的海平面上升問題將淹沒沿海陸地，破壞低窪地區國家、小島國家的領土完整，並在極端情形中威脅國家存續，影響住民的自決權。且若整體社群無法共同遷徙於他處居住生活，也難以保障該群體自身的機構與治理能力。在這些情形中，海平面上升將會影響原住民族的傳統土地與生計，危及其文化的存續²⁴⁴。

²⁴¹ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), ¶¶ 1, 32,36, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F21&Lang=en.

²⁴² ILC Second Issues Paper, at 62 ¶ 252(f).

²⁴³ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 12: Article 1 (Right to self-determination), ¶ 1, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGEC%2F6626&Lang=en.

²⁴⁴ ILC Second Issues Paper, at 63-64 ¶ 252(j).



5、公眾參與、獲得資訊與司法救濟權

有別於 ICCPR 與 ICESCR 第 1 條保障人民得自由決定其政治地位與政府組織的自決權，在個人層面 ICCPR 第 25 條保障個人有權得參與公眾事務制定的程序，包括選舉、任公職、就公共問題交換意見的權利²⁴⁵。同樣地，第 19 條也保障人人有發表意見、接收消息的自由。此外，除了事前的訊息接受、事中的程序參與外，人民應當也有在其權利受到侵害時，訴諸司法機構獲得救濟的權利，ICCPR 第 2 條明確要求各國應保障權利受侵害的個人有獲得司法救濟的機會。

在海平面上升的情形中，公民應當有權即時、充分的認識到這些相關資訊，了解海平面上升可能會對其所帶來的影響，並參與於政府隨後擬定保護措施的決定程序當中。而當國家因違反其人權法上義務而使個人受到權利損害時，也應當有權利用司法機構獲得補償或救濟。

6、兒童與婦女權利

除了 ICCPR 與 ICESCR 中的各項普遍性人權，某些群體由於其自身的年齡與能力，或是其在社會中的角色等等因素，需要被特別保護或是避免歧視，《兒童權利公約》（The Convention on the Rights of Children，CRC）與《消除對婦女一切形式歧視公約》（The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，CEDAW）即為一例。前者對於兒童權利的保障可追溯自 1924 年的《日內瓦兒童權利宣言》（Geneva Declaration of the Rights of the Child），並在其後經由《世界人權宣言》、ICCPR 第 23、24 條與 ICESCR 第 10 條所再次重申確認；後者則因各國認識到女性在實際社會中所受到的普遍歧視有違平等價值與其尊嚴，旨在保證男女平等享有一切經濟、社會、文化、公民和政

²⁴⁵ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 25: Article 25 (Participation in public affairs and the right to vote), ¶¶ 2, 25, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F21%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=en.

治權利。

由於兒童與婦女在傳統社會結構中，可能不具有獨立的自主能力或是經濟能力，來即時應對，以及減緩如海平面上升等氣候變遷所帶來的負面影響，且因為這些負面影響可預期的將持續一段時間，兒童受到的不利益將可能持續影響其一生。而這種情況在低窪國家或是小島國家更可能因為其原先就較為落後的經濟發展程度而更加嚴重。

（二） 環境人權訴訟

氣候變遷等環境變化對於人權的影響在近幾十年來逐漸被廣泛承認，實踐上亦開始有個人或群體試圖透過訴訟方式，將氣候變遷與人權法領域進行連結。這些具體行為最早可追溯至 2005 年的《因紐特人申訴案》²⁴⁶。該案中 Sheila Watt-Cloutier 代表 62 位居住在美國與加拿大的因紐特人向「美洲人權委員會」(Inter-American Commission on Human Rights) 遞交申訴，主張美國作為世界最大的溫室氣體排放國，怠於批准京都議定書與減少排放量，加劇了氣候變遷並侵害了因紐特人的權利²⁴⁷；到近年來最著名的由瑞典學生 Greta Tintin Eleonora Ernman Thunberg 聯合共 16 位兒童向「兒童權利委員會」(Committee on the Rights of the Child) 提出申訴，主張阿根廷、巴西、法國、德國與土耳其等 5 國因未積極作為，而導致對於原告等生命權、健康權等權利的侵害²⁴⁸。但遺憾的是，前者被委員會以證據不充分駁回，後者雖承認了國家的領域外義務，但委員會仍因原告未窮盡

²⁴⁶ Wen-Chen Chang, *Institutional Leverage of International Human Rights: Discourse in the Age of Climate Change*, in CLIMATE CHANGE LIABILITY AND BEYOND 159, 175 (Jiunn-rong Yeh ed. 2017).

²⁴⁷ Petition to the Inter American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States, http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2005/20051208_na_petition.pdf.

²⁴⁸ Communication to the Committee on the Rights of the Child in the Case of Chiara Sacchi et al., [http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190923_Communication-No.-1042019-Argentina-Communication-No.-1052019-Brazil-Communication-No.-1062019-France-Communication-No.-1072019-Germany-Communication - No.-1082019-Turkey_petition.pdf](http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190923_Communication-No.-1042019-Argentina-Communication-No.-1052019-Brazil-Communication-No.-1062019-France-Communication-No.-1072019-Germany-Communication-No.-1082019-Turkey_petition.pdf).

國內救濟程序而不受理。



而在過往的環境人權訴訟中，與海平面上升最為相關者或許即為 2019 的《Ioane Teitiota v. New Zealand 案》²⁴⁹，該案中吉里巴斯公民 Ioane Teitiota 由於在其母國受到包含海平面上升在內的各種氣候變遷所帶來的不利因素，故移民至紐西蘭並申請難民資格以尋求庇護。然而紐西蘭政府拒絕其申請，認為 Ioane Teitiota 並未充分證明若將其遣返至吉里巴斯會對於其生命權造成何種真實風險。而在紐西蘭法院拒絕 Ioane Teitiota 的救濟後，Ioane Teitiota 認為紐西蘭政府將其遣返回吉里巴斯的行為，將侵犯其依據 ICCPR 第 6 條享有的生命權，故向人權事務委員會提出申訴²⁵⁰。在本案當中，人權事務委員會在回顧了第 31 號一般性意見後，認為在沒有足夠的國內與國際努力時，接受國國內因氣候變遷帶來的影響，確實可能侵害個人在 ICCPR 第 6、7 條下所享有的權利，並進而觸發遣返國的不推回義務²⁵¹。但是委員會注意到根據研究，吉里巴斯仍須經過 10 到 15 年的時間方會因海平面上升作用而變得不適合居住，而在這 10 到 15 年期間，吉里巴斯政府與國際社群仍有足夠的時間可以積極介入並採取措施，而本案中紐西蘭政府也確實已經詳細衡量吉里巴斯政府所採取的關於作為，並因此做成將申訴人遣返的決定²⁵²。故委員會認同紐西蘭政府的決定，認為遣返不會對於申訴人的生命權造成威脅。

從過往的案例來看，目前國際人權裁判機構雖然逐漸承認環境與人權間的因果關係，但似乎對於明確的公開宣示國家違反義務，以及決定具體責任歸屬上，仍欠缺最後的臨門一腳。然而此情形在 2022 年 9 月底出現突破性的發展，人權事務

²⁴⁹ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, U.N. Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016 [hereinafter 《Ioane Teitiota v. New Zealand》].

²⁵⁰ 《Ioane Teitiota v. New Zealand》, at 2 ¶ 1.1.

²⁵¹ 《Ioane Teitiota v. New Zealand》, at 12 ¶ 9.11.

²⁵² 《Ioane Teitiota v. New Zealand》, at 12 ¶ 9.12.



委員會作出首次氣候申訴的勝訴決定²⁵³。在該案中，人權事務委員會認定澳洲因未能夠及時採取充分措施來保護居住於北部托雷斯海峽島嶼上的居民免受海平面上升的不利影響，因而侵犯了他們依據 ICCPR 第 17 條享有私人生活、家庭和住宅不受任意侵擾的權利，以及第 27 條享有其文化的權利。至於最核心的第 6 條生命權部分，人權事務委員會雖然在回顧其過往的一般性意見與司法決定後，認為氣候變遷所帶來的負面影響與環境退化現象，確實會影響個人生命權的享有，在嚴重情形甚至會造成生命權的侵害。但對於本案被告澳洲，人權事務委員會基於澳洲所提出的包含建築海堤在內等等的積極措施，認為在原告所在的島將變得無法居住的 10 到 15 年期間中，澳洲仍然有足夠時間採取進一步措施來保護，或甚至轉移這些可能的受害者。也因此，人權事務委員會無法認為澳洲的行為因不夠充分而造成對原告生命權的直接威脅²⁵⁴。最後基於上述第 17、27 條的違反，人權事務委員會要求澳洲政府應賠償原告所受到的損害、與原告的社群進行有意義的協商以評估需求、採取措施確保各社群在個別島嶼上的安全生存，並有義務防止未來類似的情形再次發生²⁵⁵。

聯合國人權事務委員會在 2022 年《托雷斯海峽島嶼居民案》中的態度轉變，或許可以作為一個跡象，代表國際人權司法機構已準備好在適當的時候，透過司法判決進一步的將國際人權法與環境法體系作合一性的解釋與適用，並積極的發揮人權在氣候變遷現象中的保護腳色。但必須注意的是，本案被告國家澳洲，為傳統上對抗氣候變遷問題與保護受海平面上升影響居民的表現優良國家，人權事務委員會選擇本案作為一個開端，或許也是因為此判決不至於使得澳洲須作出太大政策上的轉變或面臨太多技術上或資金上的困難。此外，人權事務委員會在本案中仍未具體指出國家在何種程度下將因不作為或未積極作為而構成對於生命權的威

²⁵³ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019, Advance unedited version, U.N. Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019 [hereinafter 《Torres Strait Islanders Petition》].

²⁵⁴ 《Torres Strait Islanders Petition》, at 13-14 ¶ 8.7.

²⁵⁵ 《Torres Strait Islanders Petition》, at 16 ¶ 11.

脅，此部分仍有待未來案件補充。總的而言，由於本案例具有其特殊性，是否代表未來人權事務委員會會開始廣開大門，接受各種環境人權訴訟，仍須進一步觀察未來實踐情形。



二、 國際難民法

氣候變遷所帶來的影響，除了有可能會對個人人權造成侵害外，如同前章節所述，當海平面上升到一定程度時，由於土地已不再適合居住或者是無法承載原先人口數量，此時將驅使居民移動至其他地區，進而導致人口流動，部分學者或報章媒體並將這種現象稱之為「氣候難民」，希望可以透過國際法間的難民法規來保護這些人民。然而由於氣候變遷與人口移動間的因果關係並不直接，且目前國際間已有對於難民的規範定義，故在賦予這些人民難民地位與保護之前，有必要從相關規範檢視其法律地位。

現行國際法下關於「難民」的認定、資格與保護規範，首推 1951 年《有關難民地位的公約》(Convention relating to the Status of Refugees，下稱《難民公約》)與其 1967 年的《有關難民地位的議定書》(Protocol Relating to the Status of Refugees)²⁵⁶。前者具體定義何謂難民與其權利，後者則取消前者的地理與時間上適用限制，將適用範圍更加擴張。

依據《難民公約》第 1 條第 1 項第 2 款規定，難民須為「因有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解的原因將受到迫害而留在其本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人；或者不具有國籍並由於上述事情留在他以前經常居住國家以外而現在不能或者由於上述畏懼不願返回該國的人」。「聯合國難民事務高級專員辦事處」(United Nations High

²⁵⁶ Convention relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, 189 U.N.T.S. 137 (enter into force Apr. 22, 1954)；Protocol relating to the Status of Refugees, Jan. 31, 1967, 606 U.N.T.S. 267 (enter into force Oct. 4, 1967).

Commissioner for Refugees, UNHCR) 指出判斷重點在於該人是否因為條文列舉理由而受到迫害²⁵⁷。但從定義來看，主張受到氣候變遷影響而進行人口移動的居民可以適用《難民公約》的規定將有以下幾點困難。

其一，《難民公約》要求該人口移動必須是跨國境的，但目前預期氣候變遷將可能導致的移動仍將多僅在單一國家之內。

其二，該人民必須畏懼將受到其本國的迫害。雖然有學者基於《難民公約》的締約過程與早期司法實踐，認為迫害亦可以經濟形式存在²⁵⁸，而在這種觀點下，近年來小島國家如吐瓦魯、吉里巴斯中，由於海平面上升淹沒島嶼或土地所帶來的都市人口集中效應，導致勞動市場供大於求以及持續升高的失業率，以及土地淹沒對於住民社會、文化權的威脅，均有可能被認作是一種迫害。但從目前國際與各國司法實踐來看，氣候變遷所帶來包含海平面上升、土壤鹽鹼化在內的影響仍多不被認為是一種《難民公約》下的迫害²⁵⁹。UNHCR 本身亦認為自然災害的受害者除非符合公約定義，否則不在公約的保護範圍之內²⁶⁰。

其三，縱然認定氣候變遷所帶來的影響可以被認為是一種迫害，該迫害也必須係基於《難民公約》所列舉的原因，即種族、宗教、國籍、社會團體成員或是政治立場。換句話說，主張具有難民地位的人不能僅說明氣候變遷帶來的影響對其哪些權利造成威脅，尚須說明其母國的行為、政策，係因這五種原因對其有差別待遇而形成迫害。但是氣候變遷的影響乃是全面性的，並不會因為個人種族、宗教、國籍、社會團體或是政治立場而有差異。雖然確實有部分國家更容易受到氣候變遷所帶來的負面影響，但這也是源於其地理環境或經濟資源，而非上述五種因素。雖有論者主張易受氣候變遷影響的群眾本身，亦可以被認作是一種社會團體，故符合《難

²⁵⁷ UNHCR, *The International Protection of Refugees: Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 20 REFUGEE SURV. Q., 77, 78(2001).

²⁵⁸ MICHELLE FOSTER, INTERNATIONAL REFUGEE LAW AND SOCIO-ECONOMIC RIGHTS 88 (2007).

²⁵⁹ JANE MCADAM, CLIMATE CHANGE, FORCED MIGRATION, AND INTERNATIONAL LAW 43-44 (2012).

²⁶⁰ UNHCR, HANDBOOK ON PROCEDURES AND CRITERIA FOR DETERMINING REFUGEE STATUS UNDER THE 1951 CONVENTION AND THE 1967 PROTOCOL RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES 19 (2019).

民公約》的定義。但正如同澳洲的 McHugh 大法官在《Applicant A》案中解釋「社會團體」一詞時以左撇子為例所舉的說明：「左撇子的人傳統上並不會被認為是一種特殊社會團體，但若是其因此受到迫害，則他們可能會在其社會中被認作是一種特殊的社會團體。但根本原因仍是因為其左撇子的特質（attribute），而非迫害行為本身使其成為一種社會團體」²⁶¹。故在氣候變遷的案例中，雖然如小島國家居民等人因為對於海平面上升現象較為脆弱，目前在國際間可能會劃歸為一種特殊社會團體，但究其原因仍係源於氣候變遷本身，而非上述《難民公約》中的五種因素。

最後，氣候變遷所導致的人口流動與傳統模式不同，傳統難民係有恐於返回母國將受到迫害而逃離或不願回到母國；或是母國疏於保護其免於迫害，因而尋求其他國家的保護。但在氣候變遷的情況中，這些小島國家並非實施迫害的主體，也非不願意保護其國民，反而多是最積極呼籲並主張應給予這些受到氣候變遷影響人民特別地位的團體。此外，傳統難民的移動路徑是遠離迫害來源主體，但目前受影響居民尋求保護的國家，卻多是造成氣候變遷問題貢獻最大的已開發國家或工業國家，此點亦與傳統難民有所不同²⁶²。

因此，從《難民公約》來看，所謂的「氣候變遷難民」、「環境難民」等詞，嚴格而言並不符合定義，僅是一種宣傳術語，雖然一定程度上可以喚起國際社會對這群受影響人民的重視，但並不具有國際法上的法律意義。

三、 無國籍者公約

除了可能成為難民外，對於部分小島國家的居民而言，當持續升高的海平面將淹沒其母國並造成國家消亡的可能性確實存在時，這些居民是否有可能成為無國

²⁶¹ Applicant A & anor v. Minister for Immigration & Ethnic Affairs & anor, 190 CLR 225 (1997), Judgment by: McHugh J, <https://www.atol.gov.au/law/view/document?DocID=JUD%2F190CLR225%2F00004#J:McHugh>; Penelope Mathew, *Applicant A v Minister for Immigration and Ethnic Affairs - The High Court and "Particular Social Groups": Lessons for the Future*, 21 MELB. U. L. REV. 277, 303 (1997).

²⁶² JANE MCADAM, CLIMATE CHANGE, FORCED MIGRATION, AND INTERNATIONAL LAW 43-45 (2012).

籍者也逐漸受到討論。

依照 1954 年《關於無國籍者地位公約》(Convention Relating to the Status of Stateless Persons) 第 1 條的規定²⁶³，無國籍者被定義為任何國家根據其法律不認為為其國民的人。換言之，國際法上的無國籍者僅限於那些無法在任何國家中取得國籍身份者，尚不包括本有國籍，但母國因故無法有效對其實施管轄權的事實上無國籍者²⁶⁴。此外，在 1961 年《減少無國籍狀態公約》(Convention on the Reduction of Statelessness)²⁶⁵、ICCPR 第 24 條第 3 款²⁶⁶、《關於無國籍者地位公約》第 32 條²⁶⁷，等等規範的限制下，目前國際上已幾乎不存在自出生即屬無國籍者，唯一的情況僅可能發生於原先有國籍，但其母國嗣後因故而消亡不存在者。然而如同本論文第貳章所述，目前國際法並無統一認定國家是否消亡的機制與方法。而國際法針對國家的存續性，多半採取原則推定其存在，例外認定消亡的方式，以避免國家動輒陷入存亡與否的爭議，造成國際秩序的紊亂或是國家間權利義務的糾紛。且在實際上殊難想像其他國家會對於這些因海平面上升而面臨存亡問題的小島國家，在國際組織例如聯合國當中發起質疑，要求將小島國家排除於國際社會之外²⁶⁸。

四、 境內流離失所者保護規範

跨國境的人口流動可能觸發難民資格認定的問題已如前述，但對於因氣候變

²⁶³ Convention Relating to the Status of Stateless Persons, Sept. 28, 1954, 360 U.N.T.S. 117 (enter into force June 6, 1960).

²⁶⁴ Jane McAdam, *Climate Change-related Displacement of Persons*, in THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW 519, 526 (Cinnamon P. Carlarne et al. eds., 2016).

²⁶⁵ Convention on the Reduction of Statelessness, Aug. 30, 1961, 989 U.N.T.S. 175 (enter into force Dec. 13, 1975).

²⁶⁶ ICCPR Art. 23.4: "Every child has the right to acquire a nationality."

²⁶⁷ Convention Relating to the Status of Stateless Persons Art. 32: "The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of stateless persons. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings."

²⁶⁸ Walter Kälin, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in CLIMATE CHANGE AND DISPLACEMENT: MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES 81, 102 (Jane McAdam ed., 2010).

遷而單純僅在一國國內進行移動的人民，則被歸類為「境內流離失所者」(internally displaced persons)，關於其之保護則完全屬於母國的責任，並無相關的國際條約進行規範²⁶⁹。

目前國際間第一個有關於境內流離失所者的法律文件為 1998 年的《關於境內流離失所問題的指導原則》(Guiding Principles on Internal Displacement，下稱《境內流離失所指導原則》)²⁷⁰，雖然並非一具有法律拘束力的文件，但其內從國際人權法、人道法等角度，將對於境內流離失所者的相關保護原則進行統合，作為各國政府與國際組織在處理境內流離失所者時，一個可以參考的行動指引²⁷¹。其中原則 1 到 4 強調境內流離失所者應享有與其他公民相同的權利與自由、國家有義務與責任保護其管轄權內的流離失所者；原則 5 到 9 涉及預防導致遷移的情況發生的義務，以及禁止專斷的強制遷移；原則 10 到 23 關於對於流離失所者在此期間的保護，以及其應享有的權利；原則 24 到 27 規範流離失所者有權接受人道協助；原則 28 到 30 規定流離失所者在「重返」(return)、「重新安置」(resettlement)、「再融入」(reintegration) 時，有關機關所應負的責任與義務。

依其定義，所謂境內流離失所者係指個人或團體被強迫逃離其家園，特別是為了避免武裝衝突、普遍暴力、人權侵犯或是天災人禍，但並未跨越國界。需要注意的是，此處之定義並非是一個嚴格的法律定義，而僅是對於這類人的一種描述，此點可以從《境內流離失所指導原則》將對於境內流離失所者的定義置於文件的「引言」(introduction)，而非主要條文中得出²⁷²。此舉也反映了境內流離失所者與難民地位最根本性的不同，即符合《難民公約》定義下的難民，將享有特殊的法律地位與相對應的權利，各國也因此對其負有特別義務。然而境內流離失所者則恰好相

²⁶⁹ ILC Second Issues Paper, at 68 ¶ 271.

²⁷⁰ UNHCR, GUIDING PRINCIPLES ON INTERNAL DISPLACEMENT, <https://www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf>.

²⁷¹ Jane McAdam, *Climate Change-related Displacement of Persons*, in THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW 519, 529 (Cinnamon P. Carlarne et al. eds., 2016).

²⁷² Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 38 STUD. TRANSNAT'L LEGAL POL'Y 1, 5 (2008).

反，《境內流離失所指導原則》並未額外賦予這些群體新的法律地位或權利義務，僅是強調這群人在國際人權法、人道法下，應當如同該國其他公民享有相等的權利，並要求國家應採取措施來防止這類情況發生以及維護其權利。

從《境內流離失所指導原則》的定義來看，雖然僅明文提及武裝衝突、普遍暴力、人權侵犯或是天災人禍 4 類原因，但由於「特別是」(in particular) 一詞代表此 4 種類型僅是例示，且在實際狀況中，自然災害所導致的遷徙往往伴隨著對於人權的侵害，故不排除在氣候變遷、海平面上升等情況中，亦可使用《境內流離失所指導原則》來保護這些群眾²⁷³。同樣地，聯合國大會與人權理事會所指派的特別報告員多次指出氣候變遷所帶來的影響將造成並加劇流離失所情形²⁷⁴。然而解釋上雖如此，但要將《境內流離失所指導原則》適用於因海平面上升等氣候變遷所導致的不利影響因而流離失所者在實踐上仍有其困難之處，尤其是因為《境內流離失所指導原則》要求該人口流動須為受強迫性的，但在實際的情況中，由於海平面上升所帶來的影響乃是漸進的，起於沿海土地被逐漸淹沒，土壤與地下水逐漸鹽化，最終導致土地乘載力不足而誘發人口移動，這整個流程可能耗時數月、數年，乃至數十年。而在這段期間中，居民即有可能因為認為經濟條件惡化而遷出，此時即難以清楚界定海平面上升與人口流動間的關聯性。且由於與氣候變遷有關的大多數人口移動均或多或少與收入減少或生計喪失等經濟因素有關，但因為經濟原因而流離失所者則已被《境內流離失所指導原則》所特別排除²⁷⁵，這些問題都將造成《境內流離失所指導原則》在適用上的侷限性²⁷⁶。

²⁷³ Jane McAdam, *Climate Change-related Displacement of Persons*, in THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW 519, 529 (Cinnamon P. Carlarne et al. eds., 2016).

²⁷⁴ 例如：Protection of and assistance to internally displaced persons, Note by the Secretary-General, ¶¶ 10-11, U.N. Doc. A/64/214 (2009) (注意到氣候變遷的不利影響將加劇流離失所數量)；Protection of and assistance to internally displaced persons, Note by Secretary-General, ¶¶ 32-33, U.N. Doc. A/66/285 (2011) (評估並指出氣候變遷所帶來如海平面上升在內的不利影響，會如何造成流離失所情形發生)；Human rights of internally displaced persons, Note by the Secretary-General, ¶¶ 20-23, U.N. Doc. A/75/207 (2020) (進一步指出氣候變遷與武裝衝突間的交互影響)。

²⁷⁵ Walter Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 38 STUD. TRANSNAT'L LEGAL POL'Y 1, 4 (2008).

²⁷⁶ ILC Second Issues Paper, at 68-69 ¶ 275.



儘管有這些先天制度上的限制，《境內流離失所指導原則》對於保護受氣候變遷影響民眾的重要性仍不容忽視。在區域層級，非洲的《非洲聯盟保護和援助非洲境內流離失所者公約》（African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa，又稱《坎帕拉公約》）²⁷⁷，是第一個將《境內流離失所指導原則》相關內容條約法化，使其具有法律拘束力的國際條約，目前計有 33 個非洲聯盟成員國批准此公約。其內除了大量承襲《境內流離失所指導原則》中的內容並課與國家法律義務外，第 5 條第 4 款關於國家的預防與援助義務中，更進一步明文規定國家對於氣候變遷所導致的境內流離失所者亦有預防與援助義務²⁷⁸。而在國際組織中，如 UNHCR、UNCHR、UNDP、UNICEF 等組織也將《境內流離失所指導原則》列入其研究境內流離失所問題的政策與文件中，更有國家如秘魯、蒲隆地、哥倫比亞、菲律賓等國，將《境內流離失所指導原則》中的重要要素內國法化²⁷⁹。種種發展使得身為研究境內流離失所者人權問題秘書長代表的 Walter Kälin 教授，在 2010 年的報告中指出，《境內流離失所指導原則》正在逐漸發展成為習慣國際法，為其內的各國國際法規範提供具有拘束力的解釋方法²⁸⁰。

五、 聯合國氣候變化綱要公約

除了上述個別領域的國際法律文件外，作為國際間主要處理氣候變遷問題的 UNFCCC 機制，亦對於因氣候變遷而導致的人口移動有所討論。在 2009 年 UNFCCC 的第 15 屆締約方會議（COP 15）中，「人員流動」（human mobility）概

²⁷⁷ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), Oct. 23, 2009, 3014 U.N.T.S. 3 (enter into force Dec. 6, 2012)。

²⁷⁸ 該款原文為：“States Parties shall take measures to protect and assist persons who have been internally displaced due to natural or human made disasters, including climate change”。

²⁷⁹ Michele Klein Solomon & Koko Warner, *Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change: Existing Tools and Emerging Frameworks*, in THREATENED ISLAND NATIONS LEGAL IMPLICATIONS OF RISING SEAS AND A CHANGING CLIMATE 243, 268 (Michael B. Gerrard & Gregory E. Wannier eds. 2013)。

²⁸⁰ Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, ¶ 11, U.N. Doc. A/HRC/13/21 (2010)。

念作為未來可能的氣候協定相關要素，第一次進入了討論文件。雖然最後 COP 15 並未通過任何具有拘束力的法律文件，但在 COP 16 所通過的《坎昆協議》(Cancun Agreement)，人員流動概念首次被納入了正式文件當中²⁸¹。《坎昆協議》第 14 條第(f)款邀請所有締約方在《坎昆調適框架》下，「加強在國家、區域與國際層級對於因氣候變遷所導致的流離失所、遷徙與計畫搬遷問題的了解、協調與合作」(enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at national, regional and international levels)²⁸²。而在 2012 年的 COP 18 當中，締約方同意為增進對於氣候變遷「損失與損害」(loss and damage)的了解，將進一步研究「氣候變遷對於遷徙、流離失所與人員流動的影響」(How impacts of climate change are affecting patterns of migration, displacement and human mobility)，並在 2014 年被納入華沙損失與損害國際機制的工作計畫當中²⁸³。此外，2015 年《巴黎協定》(Paris Agreement)更規定要設立流離失所問題工作小組，由其負責為「避免、減少與處理和氣候變遷不利影響有關的流離失所問題發展整合性的建議」(develop recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change)²⁸⁴。最後，在 2021 年 COP 26 所通過《格拉斯哥氣候協定》(Glasgow Climate Pact)中，締約方在其前言除承認氣候變遷是人類共同關切的議題外，並承認應尊重、促進與考量各自對於人權、健康權、原住民族權利、地方社區權利、移民權利、兒童權利、身心障礙者權利、弱勢群體權利、發展權，以及性別平等、女性賦權與代際公平的義務(respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as

²⁸¹ OLIVIA SERDECZNY, WHAT DOES IT MEAN TO “ADDRESS DISPLACEMENT” UNDER THE UNFCCC?, 7 (2017).

²⁸² Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, Decision 1/CP.16, ¶ 14(f), U.N. Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 (2011).

²⁸³ OLIVIA SERDECZNY, WHAT DOES IT MEAN TO “ADDRESS DISPLACEMENT” UNDER THE UNFCCC?, 5 (2017).

²⁸⁴ Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement, ¶49, U.N. Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016).

well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity)

285。

從 UNFCCC 近年來的討論過程可以觀察出，氣候變遷所帶來的不利影響與人口移動間的關聯性已被各國所承認，並以人員流動一詞成為會議間的專門討論用語。其包含個人與群體在時間、空間上的流動。換句話說，包含了自願、非自願的境內與跨境移民，以及經同意的計畫搬遷，涵蓋了在氣候變遷下各種可能的人口移動類型²⁸⁶。雖然截至目前為止，UNFCCC 尚未承認人員流動為一法律用語，也並未設立專門基金來協助這些受影響者。但是隨著 2022 年的 COP 27 突破性的達成協議設立損失與損害基金制度²⁸⁷，此問題似乎看到了一線曙光。根據目前尚未經官方正式編輯後發布的文件²⁸⁸，該決定中締約方除同意設立基金外，將設立一過渡委員會，負責研擬該基金制度協議與架構，以及資金額度、來源、管理方式等具體規定，而相關建議預計將在 2023 年的 COP 28 進行討論與通過。然而目前決定中並未明確的指出這筆基金將用於哪些因氣候變遷而導致的不利影響所造成的損失與損害，且即便正式設立後，資金是否能夠如期流入並正確導向那些受海平面上升影響的人員，仍有待未來進一步觀察。

六、關於災害的國際法

（一）災害時人員保護草案

災害一直以來都是人類歷史的一環，從火山噴發與海嘯，到瘟疫與武裝衝突，不論其源自於自然原因或是人為因素，均有可能對於人類社會造成重大影響，導致大規模的財產乃至於生命損失。也因此，人類社會長久以來就有從人道角度給予協

²⁸⁵ Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021, U.N. Doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (2022).

²⁸⁶ ILC Second Issues Paper, at 78 ¶ 315.

²⁸⁷ United Nations Climate Change, COP27 Reaches Breakthrough Agreement on New “Loss and Damage” Fund for Vulnerable Countries, <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries> (last visited Mar. 17, 2023).

²⁸⁸ Decision -/CP.27 -/CMA.4, Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage, Advance unedited version, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auf_8f.pdf.

助與救援的先例存在，「紅十字國際委員會」(International Committee of the Red Cross)與「紅十字會與紅新月會國際聯合會」(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)的成立與運作更可謂是此方面的一大成果。同樣地，為了有效的保護這些在災害中受到影響的人員，並敦促國際社會在必要時適度地伸出援手，在歷經約 10 年的討論工作後，ILC 在 2016 年二讀通過《災害時人員保護條款草案》(Draft articles on the protection of persons in the event of disasters)²⁸⁹，為上述議題提供一個初步的法律文書。在《災害時人員保護條款草案》中，「災害」被定義為一種會造成廣泛生命損失、大批人類受苦受難、大量流離失所、大規模物質或環境損害，並嚴重擾亂社會運作的單一災難性或一系列事件²⁹⁰。依其評註，災害同時包含突發性的事件如地震與海嘯，亦包含緩慢發生的事件如乾旱或海平面上升²⁹¹。故應可認為在考量受海平面上升影響人員的保護問題時，《災害時人員保護條款草案》亦應一併納入考量。

總的而言，《災害時人員保護條款草案》的目標是要加速面臨災害時足夠且有效的反應，並減少災害的風險，以在尊重相關人員的權利下，滿足其基本需要²⁹²。為了達成此目的，《災害時人員保護條款草案》要求國家和其他行為者如國際組織，必須在兼顧人性尊嚴與人權下，依照人道原則以非歧視的措施來應對災害。各國並具有「合作義務」(duty to cooperate)，應與其他國家、聯合國等行為者進行合作。此外，《災害時人員保護草案》將國家角色區分為「受影響國」與「援助國」二種，並分別課與不同義務。前者具有法律義務應在其境內、管轄範圍內，保護受災害影響的人員²⁹³。此義務來源十分容易理解，蓋基於國家主權與領土完整等原則，一國對於其境內事務享有絕對管轄權，得排除其他國家干涉，但在享受這種權利的同時，國家亦負有相對的保護義務²⁹⁴。而當災害的影響已超出其反應能力時，該國更有義務向聯合國、其他國家等行為者尋求外部協助²⁹⁵，以避免災害和對於人員的

²⁸⁹ Int'l Law Comm'n, Rep. on the Work of Its Sixty-Eighth Session, U.N. Doc. A/71/10, at 13-17.

²⁹⁰ 《Draft articles on the protection of persons in the event of disasters》art. 3(a): "disaster" means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.

²⁹¹ Int'l Law Comm'n, Rep. on the Work of Its Sixty-Eighth Session, U.N. Doc. A/71/10, at 23.

²⁹² 《Draft articles on the protection of persons in the event of disasters》art. 2.

²⁹³ 《Draft articles on the protection of persons in the event of disasters》art.10.

²⁹⁴ Int'l Law Comm'n, Rep. on the Work of Its Sixty-Eighth Session, U.N. Doc. A/71/10, at 51.

²⁹⁵ 《Draft articles on the protection of persons in the event of disasters》art.11.

傷害進一步擴大。至於後者，如聯合國與援助國等其他國際行為者，得（may）向受影響國提供協助²⁹⁶。且受到前述的國家主權原則的限制，其不得單方面強制要求受影響國必須接受其援助，任何外部援助必須事前得到受影響國的同意，但受影響國亦不能濫用此權利²⁹⁷。

目前《災害時人員保護條款草案》在 ILC 內部尚處於二讀階段，且各國對於是否應在此基礎上進一步締結多邊條約尚有歧見。但不容否認的是，《災害時人員保護條款草案》仍有其價值存在，包括試圖將不同性質的法律原則進行整合；從水平方向規定受影響國與援助國間的合作方式；從垂直方向規定受影響國與援助人員間的關係等等，以期更有效的應對災害所帶來的影響。但論者仍指出《災害時人員保護條款草案》亦有其不足之處，例如第 4 條到第 6 條僅單純提及對於人員的人性尊嚴、人權、人道原則的保護，但未有更細緻的內容。雖然此方法能夠避免規範有所疏漏，但仍有可能使得《災害時人員保護條款草案》整體對於人員保護的功能因為實際操作上的落差而受到減損²⁹⁸。也因此，有論者認為未來若是國際社會真的準備將其條約法化，可透過在多邊條約中附加技術附件的方式，使得更具體的實質規範成為各方在行動時的一個可預測標準，亦可提供給那些無法成為締約方的國際組織或 NGOs 作為其在活動上的參考²⁹⁹

（二） 其他關於災害之合作文件

除此之外，國際間尚有其他關於災害預防的合作文件，例如 2015 年由 187 個國家所通過的《2015-2030 年仙台減少災害風險框架》（Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030）³⁰⁰，其內所設下的各項指導原則，包含：國家在國際、區域、跨界等層級合作以預防和減少災害風險的責任；已開發國家履行其援助承諾對於災害風險管理的重要性；發展中國家，特別是最低度開發國家、小

²⁹⁶ 《Draft articles on the protection of persons in the event of disasters》art.12.1.

²⁹⁷ 《Draft articles on the protection of persons in the event of disasters》art.13.

²⁹⁸ Walter Kälin, *Protection of Victims of Disasters: The "Vertical" Dimension of the Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, 1 Y.B. INT'L DISASTER L. ONLINE 28, 50 (2020).

²⁹⁹ Giulio Bartolini, *A Universal Treaty for Disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, 99 INT'L REV. RED CROSS 1103, 1133 (2017).

³⁰⁰ G.A. Res. 69/283 (June 23, 2015).

島開發中國家等國家需要獲得充分、持續的資金與技術援助等等原則，可預期也將與受海平面上升影響人員的保護有所關聯³⁰¹。

最後，相對於上述由上而下發展的文件，《關於災害導致跨境流離失所的南森倡議》(Nansen Initiative on Disaster-Induced Cross-Border Displacement，下稱《南森倡議》)是一份由國家主導，由下而上發展的協商文件。共 9 個平均來自南、北世界的國家共同組成一「指導委員會」(steering committee)，負責引導相關議程的進行³⁰²。而在經過 9 次的區域層級協商後，2015 年 10 月共 109 個國家通過《在災害和氣候變遷情況下保護跨境流離失所者議程》(Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change，下稱《保護議程》)，雖然並無法律拘束力，但其內基於各區域協商的結果，彙整並分析了各國在實踐中所採取的有效方法與原則。依據《保護議程》，各國提供保護的方式可包含允許該等受災人員進入其領土，並准其暫時居住³⁰³；以及不將已在其境內的外國人民於災害發生時遣返回受災國³⁰⁴。此外，對於小島國家等因海平面上升而面臨領土喪失或土地無法居住的國家，《保護議程》更特別指出永久移民的重要性³⁰⁵。而在 2016 年，《災害所致流離失所問題平台》(Platform on Disaster Displacement)作為《南森倡議》的後續結果，仍維持由國家主導的性質，並有包含解決知識與資料落差、增強有效方法的使用與合作、促進各方政策的一致性、促進政策與規範的發展等四項策略性優先事項，而在運作上除將執行《保護議程》中的各項建議外，並會與 UNFCCC、聯合國人權理事會等機構進行合作³⁰⁶。

七、 小結

³⁰¹ ILC Second Issues Paper, at 73-74 ¶ 295.

³⁰² UNHCR, The Nansen Initiative Definitions, <https://www.unhcr.org/5448c7939.pdf>.

³⁰³ Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change Volume I, <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>, at 25 ¶ 46.

³⁰⁴ Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change Volume I, <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>, at 29 ¶ 64.

³⁰⁵ Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change Volume I, <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>, at 37 ¶ 90.

³⁰⁶ Jane McAdam, *From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement*, 39 U.N.S.W.L.J. 1518, 1532-34 (2016).

對於受海平面上升影響的人員而言，環境的變化已對其生命與居住環境造成急迫的危害，當前國際社會也積極在尋找並發展能夠有效保護這些群體的工作與合作模式，並利用現今法律架構來對其進行保護。但在實際適用上這些可能法律選項均或多或少存在些許困難，而需要進一步的調整與修改。

在人權體系方面，環境變化對於人權的影響已不僅存在於學者的討論之中，氣候變遷所帶來的包含海平面上升在內的各種不利影響，確實正嚴重威脅著人類社會，小島國居民與低窪地區住民的基本人權正因為海平面上升受到嚴重危害，ILC 也從 ICCPR、ICESCR 等重要國際人權條約中辨別出可能的人權危害。對於這些潛在威脅，雖有理論試圖將各國際法律文件，例如 ICCPR、ICESCR 中人權規定的適用範圍，透過解釋擴張及於領土範圍之外。但此方法在實際實行上仍有其困難之處，除了已開發國家的普遍反對外，即便承認人權規定具有超領域的效力，但必然須要跨境污染的來源國同意在其政策決定程序中，考量這些可能受到影響的境外民眾的意見，或甚至賦予其一定的權利方具有意義³⁰⁷。此外，由於氣候變遷所導致的人權危害，並非成因於特定國家的單獨作為，而是一種由世界各國所共同造成的現象，此點與傳統國家對人權的侵害類型不同，無法明確的分配責任歸屬。若是採用傳統方法要求國家單獨考量其自身行為對於氣候變遷的責任比例並作出相對應的改善措施，除了可能使得國家因不信任其他國家的承諾而減少行為動機外，也不利於國家間的合作與溝通，而與氣候變遷議題的全球性特徵相違背³⁰⁸。也因此，雖然 2022 年人權事務委員會在《托雷斯海峽島嶼居民案》採取了新的立場，但這樣的轉變是否會逐漸擴散至各人權申訴機構，並最終導向各國均須對於氣候變遷所導致的人權危害負起責任的結果，從目前各主要碳排放國家的態度與 COP 中的談判結果來看，似乎仍是不太樂觀。

而在難民法方面，由於氣候變遷影響所造成的跨國人口移動不符合《難民公

³⁰⁷ John H. Knox, *Climate Change and Human Rights Law*, 50 VA. J. INT'L L. 163, 209-10(2009).

³⁰⁸ John H. Knox, *Climate Change and Human Rights Law*, 50 VA. J. INT'L L. 163, 210-11 (2009).

約》的定義與傳統難民模式，故不能被認為是《難民公約》下的難民，自然無法適用相關規定。但難民並非因為被承認而成為難民，符合《難民公約》的定義只是賦予其該公約內相關的難民權利，但並不會影響其本質是難民的事實。故在此情況下，仍有可能承認氣候難民的存在，並另外賦予其相關的權利，或是像 1967 年《有關難民地位的議定書》的模式，透過額外的規定或定義，放寬《難民公約》的適用範圍，以有效保護受海平面上升影響人員。

作為目前受海平面上升影響最典型的人口流動模式，在一國境內的境內流離失所者因為受到國家主權平等的限制，除非有明確的條約法律義務規定，國際法與其他國家很難直接進行干涉或指導。但在國際人權組織與 NGOs 的努力下，一些融入人權法、人道法概念的軟法文件與指導原則正在逐步發展中，雖然並不具有法律拘束力，但隨著國際組織與部分國家的普遍接受與實踐，或將成為習慣國際法而拘束所有國家。

至於在聯合國的 UNFCCC 架構中，其下的 COP 會議一直是當前國際間探討氣候變遷問題的主要場域，並受到各方所關注。但由於其本身的議事規則，以及會議中各國團體的角力，導致進展緩慢並為人所詬病。雖然 2022 年的 COP 27 在最後一刻突破性的成功設立了損失與損害基金，但包括金流來源、減少石化燃料目標、氣候融資、能源轉型等議題仍尚未有一個具體成果³⁰⁹，留待 COP28 中有進一步協商成果。

最後，目前國際間關於災害時人員保護的相關法律文件也是一種可能的保護工具。除了 ILC 正在發展中的《災害時人員保護條款草案》外，各國自身由下而上所協商建立的《南森倡議》與後續《保護議程》架構，將各國在保護受海平面上升影響人員的實踐方法進行彙整與分析，提供給其他國家作為參考與建議。

³⁰⁹ 遠見 (11/21/2022)，〈苦澀的勝利！COP27 通過「損失與損害」基金，卻有五大落空？〉，<https://www.gvm.com.tw/article/96666> (最後瀏覽日：2023/3/17)。



總的而言，國際社會已意識到海平面上升對於人類社會的危害，雖然現行的國際法文件或因在制定時未考量到海平面上升問題；或因不具有強制力，使得在適用上出現種種問題。但儘管如此，近年來在各方的努力下，許多對原法律文件的修改提案與新構想正在蓬勃發展，國際人權司法機構也開始採取更積極的態度，對於受海平面上升影響人員的保護制度也在進一步完善當中。

第五章、海平面上升問題的整合性解決管道

氣候變遷導致的海平面上升對於人類社會而言已是一項進行中且日益惡化的問題，並從包含環境、經濟、社會等多種面向影響人類的生活。而其對於當代國際法的影響也從傳統國際公法，延伸至海洋法、人權法等領域。由於國際間就此問題尚無一合適的平台來提供一個整合性的解決方案，故就目前而言個別領域的法律僅能在各自機制內試圖及時調整以應對海平面上升所帶來的問題。但此方法最大的問題即在於各機制所關切的議題不同，運作模式亦大不相同，若是各行其事除了將導致彼此進度不一外，更有可能使不同體系間的法律產生衝突或不一致。因此，除了前述各國際法體系內的修正與檢討外，國家也開始尋求國際組織或是國際司法機構的協助，希望能在該等途徑中，獲得一個普遍而具有拘束力的決議，或是統一的法律意見與建議。

一、 聯合國

作為第二次世界大戰後各國重塑國際政治秩序，以及發展當代國際規範最重要的國際組織，目前擁有 193 個會員國的聯合國，無疑是國際社會在處理海平面上升問題時，一個可以全面性考量各方立場並交流意見的場域。而在聯合國體系中，又以大會與安全理事會二機構的角色最能有效處理海平面上升問題。

（一） 聯合國大會

依照《聯合國憲章》第 10 條規定，大會得討論《聯合國憲章》範圍的一切問題或事項，而此範圍根據《聯合國憲章》第 1 條，包含任何涉及國際和平、安全，或是國際間屬於經濟、社會、文化、及人類福利性質之國際問題。海平面上升對於國際法，乃至於當前人類社會的影響之鉅已如前述，儼然是一個跨國、需要各國通力合作的議題，故大會當然得，也應對其進行研究與討論。實踐上大會也已如此，

不論是在 2019 年提請各國應積極與 ILC 進行合作提供意見³¹⁰，抑或是在 2023 年無異議通過提請國際法院提供關於氣候變遷的諮詢意見請求³¹¹，均可以看出大會對於海平面上升，以及更大範圍的全球氣候變遷議題，有相當大的功能可以發揮。

聯合國大會根據《聯合國憲章》規定所做成的決議僅為建議性質³¹²，不同於「安全理事會」(United Nations Security Council, UNSC)所做成的決議具有法律拘束力³¹³。然而大會決議在特定情況下仍具有一定的法律效果，特別是能授權會員國採取某些原本不合法的行動³¹⁴。例如 1950 年韓戰爆發時，聯合國軍隊根據 UNSC 決議擊退北韓軍隊後³¹⁵，大會又於 10 月 7 日通過第 376 號決議採取行動確保韓境內的穩定³¹⁶，並被認為是授權聯合國軍隊跨越北緯 38 度線追擊北韓軍隊；又例如 1962 年大會通過第 1761 號決議，譴責南非的種族隔離政策，並促請各國對於南非採行經濟制裁³¹⁷。此二案例中，不論是由大會決議繼續對北韓採取武裝行動，抑或是大會決議要求各國違反其各自對南非的經貿條約而實行制裁，均違反了一定的國際法義務與規定，然而各國並不認為此舉不合法。因此，從大會決議可為各國行為提供一定合法性基礎的功能來看，雖然各國在 ILC《第一份議題文件補充文件》中已普遍認為《海洋法公約》並未禁止沿海國凍結基線與海域外部界線，但若是大會能夠就此立場做成相關決議，則無疑能為行為的正當性提供更強力的法律基礎。

最後，雖然大會決議並無立法效果，但仍有促進習慣形成的功能³¹⁸。即便目前小島國家們並不積極追求習慣國際法的形成，然而從整體國際法體系的角度來看，

³¹⁰ G.A. Res. 74/186 (Jan. 2, 2020).

³¹¹ 詳後述第五章、二、(二)部分。

³¹² JAMES CRAWFORD, BROWNIE'S PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 37 (9th ed. 2019).

³¹³ United Nations Charter, art. 25: "The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter."

³¹⁴ 丘宏達，陳純一（2021），《現代國際法》，四版，頁 96-98，臺北：三民書局。

³¹⁵ S.C. Res. 83 (June 27, 1950)；S.C. Res. 84 (July 7, 1950).

³¹⁶ G.A. Res. 376(V) (Oct. 7, 1950).

³¹⁷ G.A. Res. 1761(XVII) (Nov. 6, 1962).

³¹⁸ 丘宏達，陳純一（2021），《現代國際法》，四版，頁 98，臺北：三民書局。

若是大會能做成凝聚多數國家意見並做成決議，則對於未來各國在談判關於凍結基線與海域外部界線的新國際協定時，可以有一定的重要參考價值。



(二) 聯合國安全理事會

鑑於海平面上升造成的影響遍及全球、橫跨各國國際法領域，若是分別的單獨針對各條約或法律文件進行協商與修改，除可能造成衝突與不一致外，也因為各條約或法律文件的締約國數量不一，或是並不具有強制力，使得在實際適用上可能造成漏洞。從目前在 UNFCCC 架構下的歷次 COP 談判過程來看，也可以觀察出國際早已認識到氣候變遷問題的嚴重性與急迫性，但各國仍對於責任歸屬與應如何進行調適有相當大的歧異，導致實際執行結果緩慢。因此，若從執行力層面來看，自身決議對於全體 193 個會員國具有拘束力的安全理事會似乎也是一種適合的管道。而以 UNSC 處理海平面上升問題亦有其法律基礎存在，依照《聯合國憲章》第 24 條，UNSC 肩負維持國際和平與安全責任，並應對於國際和平與安全的威脅採取建議與辦法。目前 ILC 報告所辨別出的三大項海平面上升對於國際法所帶來的影響，均有可能對於國際秩序與安全造成衝擊。其一，目前國家作為國際社會中的主要行為者，任何對於特定國家存在與否的爭論，無疑將影響各國際組織中，依照南北世界、洲際分配的權力平衡，甚至可能會因部分國家將此問題認作為程序問題，而破壞組織本身的運作情形。其二，海域權利的劃定與國家執法權力息息相關，《海洋法公約》亦以海域權利為準，對於沿海國、第三國、船旗國分別賦予不同的權利與義務，變動而不穩定的海域將使得國家間就容易就執法或漁業爭議產生衝突，影響區域穩定。最後，受影響人員不論是在母國內的移動，或是跨境的流動，若是未受到妥善的保護與協助，則可能產生嚴重的難民問題，甚至引發恐怖主義或武裝衝突的風險。UNSC 也在 2017 年通過決議承認氣候變遷的負面結果對於區域穩定的影響³¹⁹。除此之外，以 UNSC 來處理海平面上升問題也有其他優點，例如國家無法選

³¹⁹ S.C. Res. 2349, ¶26 (Mar. 31, 2017).

擇性的不參加 (opt out) 決議內容或做出保留；決議內容效力高於任何國際條約且無須與後者相一致³²⁰。實踐上 UNSC 自 911 恐怖攻擊事件後，亦逐漸開始使用其決議強制力來對所有國家就特定問題設立普遍性的規範³²¹。然而 UNSC 管道仍存有一大缺點，即目前在其內的成員並無法完全代表那些主要的溫室氣體排放國，且小島國家受此問題影響最深，但代表比例卻沒有相對的提升，必然會影響各國的接受意願。故 UNSC 若欲其決議被各國所接受，必然需要 UNGA 一定程度上的參與與協助³²²，或甚至國際司法機構的解釋與支持。

二、 國際、區域司法機構諮詢意見

(一) 國際海洋法法庭

由於整個氣候變遷所導致的海平面上升問題與海洋法律秩序的穩定與環境保護具有高度關聯性，而這些爭議又與《海洋法公約》中的規定息息相關，故為尋求一個在《海洋法公約》整體下有關氣候變遷的統一法律意見，由 6 個小島國家所組成的《小島國家氣候變遷與國際法委員會》(Commission of Small Island States on Climate Change and International Law)，在 2022 年 12 月 12 日向 ITLOS 請求針對以下問題提供諮詢意見：

「《聯合國海洋法公約》締約國針對下述二者，特別在第 12 部分中的具體義務為何：

(a) 防止、減少和控制與氣候變遷所造成或可能造成的有害影響所相關聯的海洋環

³²⁰ Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. U.S.), Provisional Measures, 1992 I.C.J. 114, 126, ¶42(Apr. 14)；THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS: A COMMENTARY, VOLUME II, Article 103, 1300(Bruno Simma et al. eds, 2nd ed. 2006).

³²¹ 最重要者如 2001 年的 1373 號決議與 2005 年的 1540 號決議，前者要求各國共同打擊恐怖主義，後者要求各國協助防止核生化武器的擴散。

³²² Alan Boyle & Navraj Singh Ghaleigh, *Climate Change and International Law beyond the UNFCCC*, in THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW 26, 39-40 (Cinnamon P. Carlarne et al. eds., 2016).

境污染，包含因排放至大氣中的人為溫室氣體所導致的海洋暖化、海平面上升與海洋酸化

(b) 保護和保全與氣候變遷影響有關的海洋環境，包含海洋暖化、海平面上升與海洋酸化？³²³」

而在收到請求的 4 天後，ITLOS 於 12 月 16 日做出命令，接受由《小島國家氣候變遷與國際法委員會》所提出的諮詢意見案，並邀請所有《海洋法公約》締約國，以及包含聯合國、聯合國環境署、《聯合國氣候變遷綱要公約》秘書處等相關國際組織與機構，在 2023 年 5 月前針對諮詢意見案內容提供書面意見³²⁴。

不同於《海洋法公約》第 191 條明確規定海床分庭可以針對法律問題提供諮詢意見，不論是《海洋法公約》或是《ITLOS 規約》均未明文再賦予 ITLOS 本身或其他分庭具有提供諮詢意見的權限。但儘管如此，ITLOS 仍在 2015 年的《次區域漁業委員會諮詢意見案》中確立其得頒布諮詢意見的權限。在 2013 年，由 7 個國家所組成的《次區域漁業委員會》（Sub-Regional Fisheries Commission）首次提請 ITLOS 針對與海床活動不相關的法律問題作出諮詢意見³²⁵。為證立其之管轄權，ITLOS 首先認為依照《海洋法公約》第 316 條規定，《ITLOS 規約》作為《海洋法公約》的附件六，成為後者整體的一部分，二者具有同等的法律地位，故《ITLOS 規約》第 21 條應獨立進行解釋³²⁶。而依該條規定，ITLOS 的管轄權包含(1)任何依照《海洋法公約》提交的爭議（disputes）(2) 任何依照《海洋法公約》提交的請

³²³ 諮詢意見案之請求原文，請參考：COMMISSION OF SMALL ISLAND STATES ON CLIMATE CHANGE AND INTERNATIONAL LAW, Request for Advisory Opinion, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf.

³²⁴ Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Case No. 31, Order 2022/4 of Dec. 16, 2022, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/C31_Order_2022-4_16.12.2022.pdf.

³²⁵ 該諮詢意見案主要係向 ITLOS 請求釐清船旗國對於其船舶 IUU 捕魚活動的責任與義務，以及沿岸國對於特定魚種的管理權利與義務內容。

³²⁶ Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Case No. 21, Advisory Opinion of Apr. 2, 2015, 2015 ITLOS Rep. 4, 20 ¶52.

求 (applications) (3)任何經由其他協議賦予 ITLOS 管轄權的事務 (matters)³²⁷。接著在比較三者用語後 ITLOS 發現，第三種情形特意使用事務一詞，代表《ITLOS 規約》在這種情況中欲賦予其之管轄權範圍大於單純爭議，否則條文大可與第一種情形相同直接使用爭議一詞即可，故應認為此處尚含有其他案件類型，包含諮詢意見的可能性³²⁸。但須注意的是，此處不代表單單依靠第 21 條本身的解釋，即使 ITLOS 享有作成諮詢意見的權限，仍須存有一額外的協定明文針對特定事務賦予 ITLOS 此種權限³²⁹。

儘管 ITLOS 已在《次區域漁業委員會》中確立其作成諮詢意見的權限，並已接受《小島國家氣候變遷與國際法委員會》所提出的請求。但正如同 Tanaka 教授所指，ITLOS 就程序與法律問題仍有很大的空間需要進一步澄清與說明，這些問題例如：事務一詞包含諮詢意見的可能性本身即有違《ITLOS 規約》談判時的準備文件³³⁰；經由其他協議賦予 ITLOS 管轄權中的其他協議一詞解釋範圍過於廣泛，將導致 ITLOS 在理論上可以處理一切當事方同意的議題，甚至脫離《海洋法公約》的範疇，明顯違背其設立原由³³¹。最後，《小島國家氣候變遷與國際法委員會》的組成成員僅有 6 國，且均非是重要的溫室氣體排放國家，但諮詢意見所請求的環境保護義務，乃普遍性的針對所有《海洋法公約》締約國，在此層面上 ITLOS 應如何妥善處理 Cot 法官在《次區域漁業委員會》案中所指出的問題³³²，即避免未來國家間利用雙邊或多邊協議，來規避第三國將特定法律問題提交至法院的同意，

³²⁷ Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Case No. 21, Advisory Opinion of Apr. 2, 2015, 2015 ITLOS Rep. 4, 21 ¶154.

³²⁸ Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Case No. 21, Advisory Opinion of Apr. 2, 2015, 2015 ITLOS Rep. 4, 21 ¶155-56.

³²⁹ Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Case No. 21, Advisory Opinion of Apr. 2, 2015, 2015 ITLOS Rep. 4, 22 ¶158.

³³⁰ Yoshifumi Tanaka, *The role of an advisory opinion of ITLOS in addressing climate change: Some preliminary considerations on jurisdiction and admissibility*, 31 Rev. Eur., Compar. & Int'l Env'l L. 1, 3 (2022).

³³¹ Yoshifumi Tanaka, *The role of an advisory opinion of ITLOS in addressing climate change: Some preliminary considerations on jurisdiction and admissibility*, 31 31 Rev. Eur., Compar. & Int'l Env'l L. 1, 4 (2022).

³³² Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Case No. 21, Advisory Opinion of Apr. 2, 2015, 2015 ITLOS Rep. 4, 74 ¶19 (Declaration of Judge Cot).

亦是 ITLOS 必須注意之處³³³。

如同前述，鑑於 ITLOS 已有針對其他事務頒布諮詢意見的先例存在，對於海平面上升所產生的種種法律問題，請求法庭發表諮詢意見不失為一種可行方法，更可促進各國家、國際組織間的意見交流與整合，並透過專業法官對於特定法律問題進行解釋與說明。雖然目前請求內容僅著重於海洋污染的防止，以及海洋環境的保護與保全，並未如同 ILA 與 ILC 的研究報告內容同時涉及海域權利與人權保護。但 ITLOS 作為《海洋法公約》所創設的海洋法律事務專業法庭，且第 293 條第 1 款更規定法庭應適用其他與《海洋法公約》不相牴觸的國際法規則³³⁴，過往案例也顯示法庭持續地在各案件中同時適用人道法、人權法的相關規則³³⁵，似乎可以認為雖然目前請求案內容僅限於環境層面，但仍不排除法庭願意在諮詢意見案中同時適用其他國際法規則，對於海平面上升所產生的種種法律問題有更廣泛的解釋與說明，或是在未來更進一步地接受其他相關案件³³⁶。

（二） 國際法院

如同 ILC《第二份議題文件》所言，目前各國對於氣候變遷議題所應負的具體責任與義務為何並不清楚，仍須探究進一步釐清³³⁷。而除了 ILC 中的討論與上述 ITLOS 諮詢意見程序外，形勢最為急迫的小島國家也開始尋求其他管道來加速此

³³³ McGarry 與 Aco 教授認為基於諮詢意見無法律拘束力，且根據共同但差異的責任原則，所有國家都有義務履行應對氣候變化的責任，故此問題應不會對於 ITLOS 造成太大的權限爭議。見：Brian McGarry & Francis Chávez Aco, *The Competence of the International Tribunal for the Law of the Sea in its New Advisory Proceedings on Climate Change*, EJILTALK!, (Dec. 16, 2022), <https://www.ejiltalk.org/the-competence-of-the-international-tribunal-for-the-law-of-the-sea-in-its-new-advisory-proceedings-on-climate-change/>.

³³⁴ UNCLOS art. 293: "A court or tribunal having jurisdiction under this section shall apply this Convention and other rules of international law not incompatible with this Convention."

³³⁵ KRIANGSAK KITTICHAISAREE, *THE INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA* 184-85 (2021).

³³⁶ Margaretha Wewerinke-Singh, *Climate Change in an Unequal World: Do International Courts and Tribunals Matter?*, CENTRE FOR INTERNATIONAL LAW, UNIVERSITY OF SINGAPORE (Sept. 15, 2022), <https://cil.nus.edu.sg/blogs/climate-change-in-an-unequal-world-do-international-courts-and-tribunals-matter/>.

³³⁷ ILC Second Issues Paper, at 105 ¶ 435.

流程。

以萬那杜為首的 17 個國家所組成的小組，在 2022 年 11 月 29 日將草擬的決議草案分送給全體聯合國會員國以啟動協商，最終並在 2023 年 3 月 29 日獲得超過 100 個會員國聯署，於第 77 屆會議中無異議通過決定，以聯合國大會身分請求國際法院針對下列議題提供諮詢意見：

「特別考慮到《聯合國憲章》、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會和文化權利國際公約》、《聯合國氣候變化綱要公約》、《巴黎協定》、《聯合國海洋法公約》、注意義務、《世界人權宣言》中所承認的權利，以及防止對環境造成重大損害原則和保護與保存海洋環境義務

(1) 根據國際法，各國有哪些義務來確保為各國和為現在與未來世代保護氣候系統和其他環境，使其不受人為溫室氣體排放的影響；

(2) 對於因其作為和不作為而對氣候系統和其他環境造成重大損害的國家，根據這些義務，在下列方面會產生何種法律後果：

(a) 特別包括小島發展中國家在內，因其地理環境和發展水準使其遭受、特別受到、特別容易受到氣候變遷負面影響的國家？

(b) 受到氣候變遷不利影響的現在和未來世代的人民和個人？³³⁸」

而在收到聯合國秘書長代表大會提出的諮詢意見請求後，國際法院於 2023 年 4 月 21 日做成命令接受請求，除邀請各國與國際組織於 2023 年 10 月 20 日前提供書面意見外，並邀請各國隨後於 2024 年 1 月 22 日前針對他國或他國際組織的書面意見提供書面評論³³⁹。

³³⁸ 決議完整原文內容請參考：Report of the International Court of Justice, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change, U.N. Doc. A/77/L.58 (2023).

³³⁹ Obligations of States in respect of climate change (Request for Advisory Opinion), Order of 20

（三） 美洲人權法院

國際層面如此，區域層級亦不例外。2023 年 1 月，智利與哥倫比亞聯合向「美洲人權法院」（Inter-American Court of Human Rights, IACtHR）提交諮詢意見請求，希望能夠釐清在當代氣候變遷的危急時刻，國家依照《美洲人權公約》具有哪些關於人權與環境的具體義務，以及應採取哪些措施來保護《美洲人權公約》中的各項權利，並請求法院說明各國與國際組織應如何進行合作，以及在公平、正義和可持續性下，應如何確保國家的賠償義務³⁴⁰。

三、 小結

從 ILA 於 2012 年開始討論海平面上升與國際法的關係迄今已超過十年，隨著各國持續交換意見，以及討論議題的深入與成熟，國際社會已清楚認識到海平面上升對於國際法體系與人類社群的重大影響。但由於這些影響遍及各國國際法體系與文件，需要一個被各國所接受，能夠一體性處理問題的國際場域。而在各種可能的程序當中，聯合國由於其眾多的會員國數以及廣泛的代表性，不論是大會或是安理會，均是未來開始凝聚各國意見或是發展新國際法規範的一種有效管道。而為了釐清在當前國際法制度下，各國對於全球環境的保護義務與對氣候變遷現象的責任為何，由國際司法機構所提供，對各國不具有強制拘束力的諮詢意見案，也成為當前的選項之一。然而必須注意的是，不同於 ILA 與 ILC 當中將海平面上升視作獨立議題討論的脈絡，不論是在國際法院還是 ITLOS 當中，諮詢意見案請求內容仍以氣候變遷作為主要對象。此舉的好處在於法院可以從較高的層面，全面性地對於包含海平面上升在內的氣候變遷現象提供法律意見。但相對地，壞處在於由於內容

April 2023, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230420-ORD-01-00-EN.pdf>.

³⁴⁰ Request for an Advisory Opinion on Climate Emergency and Human Rights to the Inter-American Court of Human Rights from the Republic of Colombia and the Republic of Chile, <http://climatecasechart.com/non-us-case/request-for-an-advisory-opinion-on-the-scope-of-the-state-obligations-for-responding-to-the-climate-emergency/>.



明確提及氣候變遷，而屬於北方國家集團的已開發國家，多不願意明白承認其自身碳排放對於氣候變遷所帶來的影響，或是應對於受害國家負有何種法律責任。從聯合國大會諮詢意見請求案內容的談判過程中，即可觀察出包含美國、英國在內的工業大國們，極力地希望限縮提及的法律文件，與減少內容中提到例如注意義務、預防原則、損害等等的字眼與語句，以避免國際法院據以確認各國在各國際法文件中對於環境保護的實體義務為何，或甚至明確分配這些碳排放大國的具體賠償義務為何，然而此結果對於領頭的小國國家如萬那杜而言，反而是他們最希冀獲得的成果。也因此，國際法院與 ITLOS 應如何平衡此二立場，做成一個為各國所接受，且可有效促進國際間合作的諮詢意見需要高度的政治與法律技巧。

第陸章、結論



海洋佔地球表面積多達百分之七十，對於整體地球環境、生態的平衡與延續具有本質的重要性。同樣地，人類社會的發展過程亦高度仰賴海洋以從事漁撈、貿易等活動。然而隨著人類進入工業化時代並大量排放溫室氣體，地球環境開始受到嚴重的人為干擾，氣候變遷所帶來的海平面上升問題更因為人類社會對海洋的依賴性而更顯嚴重。在國際法層面的影響當中，ILA 與 ILC 二國際法社群已確認出國家屬性、基線與海域權利、受影響人員的保護等三大議題。

針對國家屬性，由於部分低窪國家或小島國家的領土將因上升的海平面而全部或部分淹沒，導致其國家地位受到挑戰。本文認為基於國際法並未明白禁止人工島嶼得作為領土，國際社會應承認此些受影響國家得在一定地理範圍限制下，將特定海洋地物轉化為人工島嶼，並藉以補足其國家屬性下的領土要件。此舉除不會變動國際社會自 20 世紀以來對於國家成立要件的基本共識外，亦不會對於當前海洋秩序造成過多破壞。

針對基線與海域權利，由於《海洋法公約》中的基線制度具有浮動性，隨著海平面上升而變化的基線將減損沿海國的海域權利，並破壞相鄰、相向國家間的海域劃界，甚至導致相關國家的爭端或衝突。雖然目前在 ILC 中的討論過程各國咸認《海洋法公約》並未禁止凍結基線或海域外部界線，故沿海國應得在交存相關海圖或地理座標後主張維持當前基線或海域外部界線。然而由於具體行動中涉及如應以何時間點為基準點等重大權益問題，故本文認為為清楚規定流程以杜絕未來紛爭，一項新的國際協定仍不可少，而在這之前此些受影響國家得透過追求習慣國際法的形成，增加本方法的正當性與自身在未來談判時的優勢。

針對受影響人員的保護，當前人權法、難民法、境內流離失所者保護規範等法律文件在適用上各自有其優劣之處。鑑於海平面上升是對於人類社會的一種新型

態威脅，本文認為國際社會應在適當程度上進行合作，對於現行法律文件進行修改或整合，以提供此些受影響人員一個及時而有效的協助。除此之外，近年來快速發展的環境人權概念與大量的環境人權訴訟，皆使得國際人權司法機構能夠在此議題上有所貢獻，聯合國人權事務委員會近年來的實踐也證實如此。

海平面上升，乃至於整個氣候變遷現象對於人類社會的衝擊不可謂不鉅，但因為氣候變遷與特定國家碳排放間的因果關係難以證立，再加上其影響的跨境特徵，使得各國在合作上難有進展，多數國家也不願明確承認其責任以避免未來負擔賠償義務。也因此，以小島國家為首的國家集團試圖透過 ITLOS 與國際法院等司法機構來探明各國在氣候變遷下對於全球環境的具體保護義務，甚至更進一步為未來求償尋求法律基礎。但也因為氣候變遷責任分配的複雜性，使得 ITLOS 與國際法院必須謹慎面對此次諮詢意見案，以期結果能釐清各國的環境保護義務，同時促進各國間的合作與行動。

參考資料



一、 書籍

(一) 中文

- 1、 丘宏達，陳純一（2021），《現代國際法》，四版，臺北：三民書局。
- 2、 姜皇池（2018），《國際海洋法》（上冊），二版，臺北：新學林。
- 3、 姜皇池（2018），《國際海洋法》（下冊），二版，臺北：新學林。
- 4、 姜皇池（2021），《國際公法導論》，四版，臺北：新學林。

(二) 英文

- 1、 BIRNIE, PATRICIA ET AL. (2009), INTERNATIONAL LAW AND THE ENVIRONMENT, 3rd ed.
- 2、 CAMPRUBÍ, ALEJANDRA TORRES (2016), STATEHOOD UNDER WATER: CHALLENGES OF SEA-LEVEL RISE TO THE CONTINUITY OF PACIFIC ISLAND STATES.
- 3、 CHURCHILL, ROBIN ET AL. (2022), THE LAW OF THE SEA, 4th ed.
- 4、 CRAWFORD, JAMES (2006), THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW, 2nd ed.
- 5、 CRAWFORD, JAMES (2019), BROWNLIE'S PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW, 9th ed.
- 6、 FOSTER, MICHELLE (2007), INTERNATIONAL REFUGEE LAW AND SOCIO-ECONOMIC RIGHTS.
- 7、 JENNINGS, R.Y. (1963), THE ACQUISITION OF TERRITORY IN INTERNATIONAL LAW.
- 8、 JENNINGS, ROBERT & ARTHUR WATTS (1996), OPPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW VOLUME 1 PEACE, 9th ed.
- 9、 KITTICHAISAREE, KRIANGSAK (2021), THE INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA.

- 
- 10、KLABBERS, JAN (2021), INTERNATIONAL LAW, 3rd ed.
- 11、LOWE, VAUGHAN (2007), INTERNATIONAL LAW.
- 12、MALANCZUK, PETER (1997), AKEHURST'S MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW, 7th ed.
- 13、MCADAM, JANE (2012), CLIMATE CHANGE, FORCED MIGRATION, AND INTERNATIONAL LAW.
- 14、SCHOFIELD, CLIVE (2021), THE REGIME OF ISLANDS REFRAMED DEVELOPMENTS IN THE DEFINITION OF ISLANDS UNDER THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA.
- 15、SERDECZNY, OLIVIA (2017), WHAT DOES IT MEAN TO "ADDRESS DISPLACEMENT" UNDER THE UNFCCC?.
- 16、SHAW, MALCOLM (2021), INTERNATIONAL LAW, 9th ed.
- 17、Simma, Bruno et al. (eds.) (2006), THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS: A COMMENTARY, VOLUME II, 2nd ed.
- 18、TALMON, STEFAN (2001), RECOGNITION OF GOVERNMENTS IN INTERNATIONAL LAW: WITH PARTICULAR REFERENCE TO GOVERNMENTS IN EXILE, 2nd ed.
- 19、TANAKA, YOSHIFUMI (2019), THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA, 3rd ed.
- 20、UNHCR (2019), HANDBOOK ON PROCEDURES AND CRITERIA FOR DETERMINING REFUGEE STATUS UNDER THE 1951 CONVENTION AND THE 1967 PROTOCOL RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES.
- 21、VIDAS, DAVOR ET AL. (2019), INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE, REPORT OF THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION COMMITTEE ON INTERNATIONAL LAW AND SEA LEVEL RISE.
- 22、YAMAMOTO, LILIAN & MIGUEL ESTEBAN (2014), ATOLL ISLAND STATES AND INTERNATIONAL LAW: CLIMATE CHANGE DISPLACEMENT AND SOVEREIGNTY.

二、 期刊論文

- 1、(1973), *To Be or Not To Be: The Republic of Minerva--Nation Founding by Individuals*, 12 Columbia Journal of Transnational Law 520-556.
- 2、Bartolini, Giulio (2017), *A Universal Treaty for Disasters? Remarks on the*

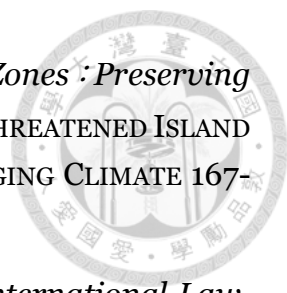
International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, 99 *International Review of the Red Cross* 1103-1138.

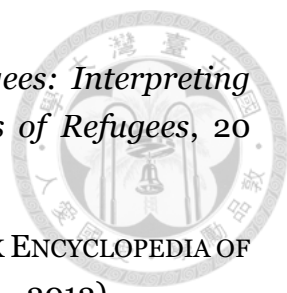
- 3、Boyle, Alan & Navraj Singh Ghaleigh (2016), *Climate Change and International Law beyond the UNFCCC*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW* 26-54 (Cinnamon P. Carlarne et al. eds.).
- 4、Burkett, Maxine (2011), *The Nation Ex-Situ: On climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate era*, *Climate Law* 2, 345–374.
- 5、Busch, Signe Veierud (2021), *Law of the Sea Responses to Sea-Level Rise and Threatened Maritime Entitlements : Applying an Exception Rule to Manage an Exceptional Situation*, in *THE LAW OF THE SEA AND CLIMATE CHANGE : SOLUTIONS AND CONSTRAINTS* 309-335 (Elise Johansen et al. eds.)
- 6、Caron, David D. (1990), *When Law Makes Climate Change Worse : Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level*, 17 *Ecology Law Quarterly* 621-653.
- 7、Caron, David D. (2009), *Climate Change, Sea Level Rise and the Coming Uncertainty in Oceanic Boundaries: A Proposal to Avoid Conflict*, in *MARITIME BOUNDARY DISPUTES, SETTLEMENT PROCESSES, AND THE LAW OF THE SEA* 1-17 (S-Y. Hong & J.M. Van Dyke eds.).
- 8、Chang, Wen-Chen (2017), *Institutional Leverage of International Human Rights: Discourse in the Age of Climate Change*, in *CLIMATE CHANGE LIABILITY AND BEYOND* 159, 175 (Jiunn-rong Yeh ed.).
- 9、Craven, Matthew C.R. (1998), *The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law*, *European Journal of International Law* 9, 142-162.
- 10、Elferink, Alex G Oude (2012), *Artificial Islands, Installations, and Structures*, in 1 *THE MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW* 661-665 (Rüdiger Wolfrum ed.).
- 11、Freestone, David & Alex G. Oude Elferink (2005), *Flexibility and Innovation in the Law of the Sea – Will the LOS Convention Amendment Procedures Ever be Used?*, in *STABILITY AND CHANGE IN THE LAW OF THE SEA: THE ROLE OF*

THE LOS CONVENTION 169-221 (Alex G. Oude Elferink ed.).

- 12、Freestone, David (1991), *International Law and Sea Level Rise*, in INTERNATIONAL LAW AND GLOBAL CLIMATE CHANGE: INTERNATIONAL LEGAL ISSUES AND IMPLICATIONS 109-125 (Robin Churchill & David Freestone eds.).
- 13、Freestone, David et al. (2017), *Sea Level Rise and Impacts on Maritime Zones and Limits*, 5 The Korean Journal of International and Comparative Law 5-35.
- 14、Freestone, David. & J. Pethick (1994), *Sea Level Rise and Maritime Boundaries: International Implications of Impacts and Responses*, in MARITIME BOUNDARIES : WORLD BOUNDARIES VOLUME 5 73-90 (Gerald H. Blake ed.)
- 15、Gagain, Michael (2012), *Climate Change, Sea Level Rise, and Artificial Islands: Saving the Maldives' Statehood and Maritime Claims through the Constitution of the Oceans*, 23 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 77-120.
- 16、Gazzoni, Francesco, *Order of Malta*, in 6 THE MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 984-988 (Rüdiger Wolfrum ed., 2012).
- 17、Grant, Thomas D. (1999), *Defining Statehood: The Montevideo Convention and its Discontents*, 37 Columbia Journal of Transnational Law 403-458.
- 18、Hayashi, Moritaka (2009), *Sea Level Rise and the law of the Sea: Legal and Policy Options*, in PROCEEDING OF THE INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON ISLAND AND OCEANS 78-90 (Hiroshi Terashima ed.).
- 19、Hayashi, Moritaka (2011), *Sea-Level Rise and the Law of the Sea : Future Options*, in THE WORLD OCEAN IN GLOBALISATION : CLIMATE CHANGE, SUSTAINABLE FISHERIES, BIODIVERSITY, SHIPPING, REGIONAL ISSUES 187-206 (Davor Vidas & Peter Johan Schei eds.).
- 20、Houghton, Katherine J. et al., *Maritime boundaries in a rising sea*, 3 Nature Geoscience, 813-816 (2010).
- 21、In Re *Duchy of Sealand*, 80 International Law Reports 683-688 (1989).
- 22、Jesus, José Luis, *Rocks, New-born Islands, Sea Level Rise and Maritime Space*, in VERHANDELN FÜR DEN FRIEDEN (NEGOTIATING FOR PEACE) 579-603 (Jochen Abr. Frowein et al eds., 2003).

- 
- 23 、 Kälin, Walter (2008), *Guiding Principles on Internal Displacement*, 38 Studies in Transnational Legal Policy 1-10.
- 24 、 Kälin, Walter (2010), *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in CLIMATE CHANGE AND DISPLACEMENT: MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES 81-103 (Jane McAdam ed.).
- 25 、 Kälin, Walter (2020), *Protection of Victims of Disasters: The "Vertical" Dimension of the Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, 1 Yearbook of International Disaster Law Online 28-50.
- 26 、 Knox, John H. (2009), *Climate Change and Human Rights Law*, 50 Virginia Journal of International Law 163-218.
- 27 、 Mathew, Penelope (1997), *Applicant A v Minister for Immigration and Ethnic Affairs - The High Court and "Particular Social Groups": Lessons for the Future*, 21 Melbourne University Law Review 277-330.
- 28 、 Mayer, Larry (2020), *Climate Change and the Legal Effects of Sea Level Rise: An Introduction to the Science*, in NEW KNOWLEDGE AND CHANGING CIRCUMSTANCES IN THE LAW OF THE SEA 343-357 (Tomas Heidar ed.).
- 29 、 McAdam, Jane (2016), *Climate Change-related Displacement of Persons*, in THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW 519-542 (Cinnamon P. Carlarne et al. eds.).
- 30 、 McAdam, Jane (2016), *From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change*, Disasters and Displacement, 39 University of New South Wales Law Journal 1518-1546.
- 31 、 McAdam, Jane, *Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International law*, in CLIMATE CHANGE AND DISPLACEMENT : MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES 105-129 (Jane McAdam ed., 2010).
- 32 、 Rajamani, Lavanya & Jacob D Werksman (2021), *climate change*, in THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW 492-511 (Lavanya Rajamani & Jacqueline Peel eds., 2nd ed.).
- 33 、 Rayfuse, Rosemary (2011), *International Law and Disappearing States - Maritime Zones and the Criteria for Statehood*, 41 Environmental Policy and Law 281-287.

- 
- 34、Rayfuse, Rosemary (2013), *Sea Level Rise and Maritime Zones : Preserving the Maritime Entitlements of “Disappearing” States*, in THREATENED ISLAND NATIONS LEGAL IMPLICATIONS OF RISING SEAS AND A CHANGING CLIMATE 167-192 (Michael B. Gerrard & Gregory E. Wannier eds.).
- 35、Saunders, Imogen, *Artificial Islands and Territory in International Law*, 52 Vanderbilt Journal of Transnational Law 643-684 (2019).
- 36、Schofield, Clive & David Freestone (2013), *Options to Protect Coastlines and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise*, in THREATENED ISLAND NATIONS LEGAL IMPLICATIONS OF RISING SEAS AND A CHANGING CLIMATE 141-166 (MICHAEL B. GERRARD & GREGORY E. WANNIER eds.).
- 37、Silva, Mario (2010), *Somalia: State Failure, Piracy, and the Challenge to International Law*, 50 Virginia Journal of International Law, 553-578.
- 38、Solomon, Michele Klein & Koko Warner (2013), *Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change: Existing Tools and Emerging Frameworks*, in THREATENED ISLAND NATIONS LEGAL IMPLICATIONS OF RISING SEAS AND A CHANGING CLIMATE 243-298 (Michael B. Gerrard & Gregory E. Wannier eds.).
- 39、Soons, A.H.A. (1990), *The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries*, 37 Netherlands International Law Review 207-232.
- 40、Soons, A.H.A. (2020), *The Effects of Sea Level Rise on Baselines and Outer Limits of Maritime Zones*, in NEW KNOWLEDGE AND CHANGING CIRCUMSTANCES IN THE LAW OF THE SEA 358-381 (Tomas Heidar ed.).
- 41、Tanaka, Yoshifumi (2022), *The role of an advisory opinion of ITLOS in addressing climate change: Some preliminary considerations on jurisdiction and admissibility*, 31 Review of European Community and International Environmental Law 1-11.
- 42、Tiroch, Katrin, *Governments in Exile*, in 4 THE MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 570-575 (Rüdiger Wolfrum ed., 2012).
- 43、Tsaltas, Grigoris et al. (2014), *Artificial Islands and Structures as a Means of Safeguarding State Sovereignty Against Sea Level Rise. A Law of the Sea Perspective*, 1-17, <https://ssrn.com/abstract=2409890>.

- 
- 44、UNHRC (2001), *The International Protection of Refugees: Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 20 Refugee Survey Quarterly, 77-104.
- 45、Ziemele, Ineta, *Extinction of States*, in 9 THE MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 558-562 (Rüdiger Wolfrum ed., 2012).

三、 條約

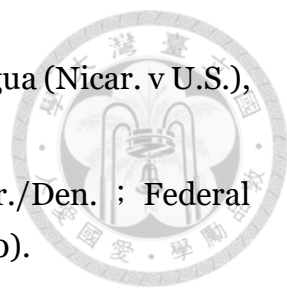
- 1、African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), Oct. 23, 2009, 3014 U.N.T.S. 3 (enter into force Dec. 6, 2012).
- 2、Charter of the United Nations, June 26, 1945 (enter into force Oct. 24, 1945).
- 3、Convention on the Reduction of Statelessness, Aug. 30, 1961, 989 U.N.T.S. 175 (enter into force Dec. 13, 1975).
- 4、Convention relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, 189 U.N.T.S. 137 (enter into force Apr. 22, 1954).
- 5、Convention Relating to the Status of Stateless Persons, Sept. 28, 1954, 360 U.N.T.S. 117 (enter into force June 6, 1960).
- 6、Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Dec. 26, 1933, 165 L.N.T.S. 19 (enter into force Dec. 26, 1934).
- 7、Protocol relating to the Status of Refugees, Jan. 31, 1967, 606 U.N.T.S. 267 (enter into force Oct. 4, 1967).
- 8、The International Covenant on Civil and Political Rights, *opened for signature* Dec. 19, 1966, 999 U.N.T.S. 171 (entered into force Mar. 23, 1976).
- 9、The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *opened for signature* Dec. 19, 1966, 993 U.N.T.S. 3 (entered into force Jan. 3, 1976).
- 10、The United Nations Framework Convention on Climate Change, *opened for signature* June 4, 1992, 1771 U.N.T.S. 701 (entered into force Mar. 21, 1994).
- 11、Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly

Migratory Fish Stocks, *opened for signature* Dec. 4, 1995, 2167 U.N.T.S. 3 (entered into force Dec. 11, 2001).

- 12、United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397 (entered into force Nov. 16, 1994).

四、判決

- 1、Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turk.), Judgment, 1978 I.C.J. 3 (Dec. 19).
- 2、Armed Activities on the Territory of the Congo (Dem. Rep. Congo v. Uganda), Judgment, 2005 I.C.J. 168, ¶ 244 (Dec. 19).
- 3、Award in the arbitration regarding the delimitation of the maritime boundary between Guyana and Suriname, 30 R.I.A.A. 1 (Perm. Ct. Arb. 2007).
- 4、Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya v Malta), Judgment, 1985 I.C.J. 13 (June 3).
- 5、Fisheries Case (U.K. v. Nor.), Judgment, 1951 I.C.J. 116 (Dec. 18).
- 6、Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hung./Slovak.), Judgment, 1997 I.C.J. 7, (Sept. 25).
- 7、Island of Palmas case (Neth. v. U.S.), 2 R.I.A.A. 829 (1928).
- 8、Land, Island and Maritime Frontier Dispute, Judgment, 1992 I.C.J. 350 (Sept. 11).
- 9、Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276, Advisory Opinion, 1971 I.C.J. 16, (June 21).
- 10、Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996 I.C.J. 226 (July 8).
- 11、Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Merits, Judgment, 2001 I.C.J. 40 (Mar. 16).
- 12、Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Den. v. Nor.), Judgment, 1993 I.C.J. 38 (June 14).

- 
- 13、Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v U.S.), Merits, Judgment, 1986 I.C.J. 14 (June 27).
 - 14、North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Ger./Den. ; Federal Republic of Ger./Neth.), Judgement, 1969 I.C.J. 3 (Feb. 20).
 - 15、Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. U.S.), Provisional Measures, 1992 I.C.J. 114 (Apr. 14).
 - 16、Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Case No. 21, Advisory Opinion of Apr. 2, 2015, 2015 ITLOS Rep. 4.
 - 17、Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malay. v. Sing.), Judgment, 2008 I.C.J. 12 (May 23).
 - 18、Territorial and Maritime Dispute Between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicar. v. Hond.), Judgment, 2007 I.C.J. 659 (Oct. 8).
 - 19、Territorial and Maritime Dispute, Judgment, 2012 I.C.J. 624 (Nov. 19).
 - 20、The Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangl. v. India), 32 R.I.A.A. 1 (Perm. Ct. Arb. 2014).
 - 21、The South China Sea Arbitration (Phil. v. China), 33 R.I.A.A. 4 (Perm. Ct. Arb. 2016).

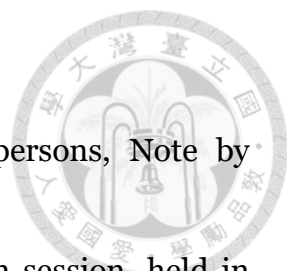
五、 聯合國資料

- 1、G.A. Res. 1314(VIII) (Dec. 12, 1958).
- 2、G.A. Res. 1761(XVII) (Nov. 6, 1962).
- 3、G.A. Res. 1803(XVII) (Dec. 14, 1962).
- 4、G.A. Res. 376(V) (Oct. 7, 1950).
- 5、G.A. Res. 47/192 (Jan. 29, 1993).
- 6、G.A. Res. 523(VI) (Jan. 12, 1952).
- 7、G.A. Res. 59/24 (Feb. 4, 2005).



- 8、G.A. Res. 626(VII) (Dec. 21, 1952).
- 9、G.A. Res. 69/283 (June 23, 2015).
- 10、G.A. Res. 72/294 (July 16, 2018).
- 11、G.A. Res. 74/186 (Jan. 2, 2020).
- 12、HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019, Advance unedited version, U.N. Doc. CCPR/C/135/D/3624/2 019
- 13、HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, U.N. Doc. CCPR/C/127/D/272 8/2016
- 14、Human Rights Council Res. 16/11, U.N. Doc. A/HRC/RES/16/11 (Apr. 12, 2011).
- 15、Human rights of internally displaced persons, Note by the Secretary-General, U.N. Doc. A/75/207 (2020)
- 16、International Law Commission, Additional paper to the first issues paper (2020), by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, U.N. Doc. A/CN.4/761.
- 17、International Law Commission, First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, U.N. Doc. A/CN.4/740.
- 18、International Law Commission, Report on the Work of Its Seventieth Session, U.N. Doc. A/73/10.
- 19、International Law Commission, Report on the Work of Its Sixty-Eighth Session, U.N. Doc. A/71/10.
- 20、International Law Commission, Second issues paper by Patrícia Galvão Teles and Juan José Ruda Santolaria, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, U.N. Doc. A/CN.4/752.
- 21、International Law Commission, Study Group on sea-level rise in relation to international law Report, U.N. Doc. A/CN.4/L.972.
- 22、Protection of and assistance to internally displaced persons, Note by the

Secretary-General, U.N. Doc. A/64/214 (2009).

- 
- 23、Protection of and assistance to internally displaced persons, Note by Secretary-General, U.N. Doc. A/66/285 (2011).
- 24、Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, Decision 1/CP.16, U.N. Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 (2011).
- 25、Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement, U.N. Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016).
- 26、Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021, U.N. Doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (2022).
- 27、Report of the International Court of Justice, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change, U.N. Doc. A/77/L.58 (2023).
- 28、Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, U.N. Doc. A/HRC/10/61 (Jan. 15, 2009).
- 29、Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, U.N. Doc. A/HRC/13/21 (2010).
- 30、S.C. Res. 2349 (Mar. 31, 2017).
- 31、S.C. Res. 83 (June 27, 1950).
- 32、S.C. Res. 84 (July 7, 1950).
- 33、Security Council official records, 3rd year: 383rd meeting, 2 December 1948, Palais de Chaillot, Paris, U.N. Doc. S/PV.383.

六、網路新聞

- 1、Cleo Paskal, *Strange case of the disappearing islands*, NZHERALD (Apr. 2, 2010, 11:00 PM), <https://www.nzherald.co.nz/world/strange-case-of-the->

disappearing-islands/3DKKVSYYY4DZ3REVG6QNSWMTUQ/?c_id=2&objectid=10635956.

- 2、Daniel Manzo et al., *Facing dire sea level rise threat, Maldives turns to climate change solutions to survive*, ABC NEWS (Nov. 3, 2021, 8:37 PM), <https://abcnews.go.com/International/facing-dire-sea-level-rise-threat-maldives-turns/story?id=80929487>.
- 3、James Ellsmoor & Zachary Rosen, *Kiribati's land purchase in Fiji: does it make sense?*, Devpolicy Blog, (Jan. 11, 2016), <https://devpolicy.org/kitibatis-land-purchase-in-fiji-does-it-make-sense-20160111/>.
- 4、Laurence Caramel, *Besieged by the rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji*, THE GUARDIAN (July 1, 2014, 8:00 AM), <https://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu>.
- 5、Maryam Omid, *Maldives sends climate SOS with undersea cabinet*, REUTERS (Oct. 17, 2009, 5:54 PM), <https://www.reuters.com/article/us-maldives-environment-idUSTRE59GoP120091017>.
- 6、United Nations Climate Change, COP27 Reaches Breakthrough Agreement on New “Loss and Damage” Fund for Vulnerable Countries, <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries>.
- 7、遠見 (11/21/2022), 〈苦澀的勝利！COP27 通過「損失與損害」基金，卻有五大落空？〉, <https://www.gvm.com.tw/article/96666>。

七、網路資料

- 1、Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change Volume I, <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>.
- 2、Alliance of Small Island States, Alliance of Small Island States Leaders' Declaration, 2021, <https://www.dropbox.com/s/95vlq1wmn81zn1h/AOSIS%20Leaders%27%20Declaration%20-%20Endorsed%2016.09.2021.doc?dl=0%3C>

- 
- 3、Applicant A & anor v. Minister for Immigration & Ethnic Affairs & anor, 190 CLR 225 (1997), Judgment by: McHugh J, <https://www.ato.gov.au/law/view/document?LocID=%22JUD%2F190CLR225%2FJM%3AMcHugh%22>.
- 4、Brian McGarry & Francis Chávez Aco, *The Competence of the International Tribunal for the Law of the Sea in its New Advisory Proceedings on Climate Change*, EJILTALK!, (Dec. 16, 2022), <https://www.ejiltalk.org/the-competence-of-the-international-tribunal-for-the-law-of-the-sea-in-its-new-advisory-proceedings-on-climate-change/>.
- 5、COMMISSION OF SMALL ISLAND STATES ON CLIMATE CHANGE AND INTERNATIONAL LAW, Request for Advisory Opinion, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf.
- 6、COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General comment No. 12 : The right to adequate food (art. 11), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1999%2F5&Lang=en.
- 7、COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General comment No. 4: The right to adequate housing, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4759&Lang=en.
- 8、COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F2002%2F11&Lang=en.
- 9、COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F21&Lang=en.
- 10、Communication to the Committee on the Rights of the Child in the Case of Chiara Sacchi et al., http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190923_Communication-No.-10

42019-Argentina-Communication-No.-1052019-Brazil-Communication-No.-1062019-France-Communication-No.-1072019-Germany-Communication-No.-1082019-Turkey_petition.pdf.

- 11、Decision -/CP.27 -/CMA.4, Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage, Advance unedited version, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_8f.pdf.
- 12、HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 12: Article 1 (Right to self-determination), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGEC%2F6626&Lang=en.
- 13、HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 20: Article 6 (Right to life), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGEC%2F6621&Lang=en.
- 14、HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 25: Article 25 (Participation in public affairs and the right to vote), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=en.
- 15、HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, ¶ 12, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en.
- 16、HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 36: Article 6 (Right to life), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FGC%2F36&Lang=en.
- 17、International Law Association, Sofia Conference (2012) Baselines Under the International Law of The Sea, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-sofia-2012-13.
- 18、Margaretha Wewerinke-Singh, *Climate Change in an Unequal World: Do International Courts and Tribunals Matter?*, CENTRE FOR INTERNATIONAL LAW, UNIVERSITY OF SINGAPORE (Sept. 15, 2022), <https://cil.nus.edu.sg/blogs/climate-change-in-an-unequal-world-do-international-courts-and-trib>

unals-matter/.

- 19、Obligations of States in respect of climate change (Request for Advisory Opinion), Order of 20 April 2023, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230420-ORD-01-00-EN.pdf>.
- 20、PACIFIC ISLAND FORUM, Securing our Future in the Pacific, https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr_pif.pdf.
- 21、Pacific Islands Forum, *Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise* (Aug. 6, 2021), <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise/>.
- 22、PACIFIC ISLANDS FORUM, *SOUTH PACIFIC FORUM SUVA, 12-14 SEPTEMBER, 1972*, <https://www.forumsec.org/1972/09/12/south-pacific-forum-suva-12-14-september-1972/>.
- 23、Petition to the Inter American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States, http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2005/20051208_na_petition.pdf.
- 24、Request for an Advisory Opinion on Climate Emergency and Human Rights to the Inter-American Court of Human Rights from the Republic of Colombia and the Republic of Chile, <http://climatecasechart.com/non-us-case/request-for-an-advisory-opinion-on-the-scope-of-the-state-obligations-for-responding-to-the-climate-emergency/>.
- 25、Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Case No. 31, Order 2022/4 of Dec. 16, 2022, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/C31_Order_2022-4_16.12.2022.pdf.
- 26、THE WORLD BANK, *Population, total*, https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?most_recent_value_desc=true.
- 27、UNHCR, *The Nansen Initiative Definitions*, <https://www.unhcr.org/5448c7939.pdf>.
- 28、UNHRC, *GUIDING PRINCIPLES ON INTERNAL DISPLACEMENT*, <https://www.unhcr.org/5448c7939.pdf>.

//www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf.

- 29、United Nations, Draft agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/draft_agreement_advanced_unedited_for_posting_v1.pdf.