

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.04.005

李明杰、张海文：“大国对小岛屿国家气候援助的实践及影响：以‘澳图条约’为视角”，《太平洋学报》，2024年第4期，第60-73页。

LI Mingjie, ZHANG Haiwen, “Practices and Implications of Climate Assistance to Small Island States from Major Powers—From the Perspective of the Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.4, 2024, pp.60-73.

大国对小岛屿国家气候援助的 实践及影响：以“澳图条约”为视角

李明杰¹ 张海文¹

(1. 自然资源部海洋发展战略研究所, 北京 100860)

摘要: 气候变化已经成为小岛屿国家最关切的议题之一, 但多数小岛屿国家受限于其发展程度, 只能依赖他国援助和支持以应对气候变化产生的影响。近年以来, 这种需求正在变得愈发迫切。在 2023 年 11 月签订的“澳—图睦邻联盟条约 (Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty)” (以下简称“澳图条约”) 中, 图瓦卢以包括允许澳大利亚介入其外交和安全事务在内的高昂代价, 换取澳大利亚的气候援助承诺。气候变化对小岛屿国家国际法人格和海洋权利的潜在影响, 是理解双方合意缔结该条约真实动因的重要切入点。更为值得关注的是, “澳图条约”反映着部分大国以气候援助为支点, 愈发深入地介入小岛屿国家内外事务的实践趋向。倘若类似“气候合作”由个例演变成固定的范式, 大国将不断扩张在小岛屿国家的势力范围, 其他小岛屿国家也将不得不为自身的生存而寻找大国的庇护, 小岛屿国家为对抗大国控制而建立的区域组织也将被瓦解, 进而彻底改变目前太平洋地区的地缘政治格局。大国与小岛屿国家应对气候变化的博弈, 将对我国与小岛屿国家的深度合作产生潜在影响。有鉴于此, 中国应从尊重国家主权和独立自主的基本立场出发, 坚决抵制以气候合作为名干涉小岛屿国家内外事务的做法, 并积极为小岛屿国家提供针对性的气候变化应对方案, 推动前瞻性的“气候外交”布局。

关键词: 小岛屿国家; 气候合作; 海平面上升; 全球海洋治理; 海洋命运共同体

中图分类号: D993.9

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2024)04-0060-14

收稿日期: 2024-01-12; 修订日期: 2024-03-25。

基金项目: 本文系国家自然科学基金项目“《联合国海洋法公约》框架下典型地理实体识别与划界作用研究”(42076204) 南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)海洋战略与法律创新团队成员, 主要研究方向: 海洋战略、海洋政策、涉台海洋问题; 张海文(1963—), 女, 福建福清人, 南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)海洋战略与法律创新团队双首席科学家, 浙江大学海洋学院兼职教授, 自然资源部海洋发展战略研究所所长、研究员, 法学博士, 主要研究方向: 海洋法、海洋战略和政策。清华大学法学院博士生陈曦笛对本文有重要贡献。

作者简介: 李明杰(1970—), 男, 北京延庆人, 自然资源部海洋发展战略研究所研究员, 南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)海洋战略与法律创新团队成员, 主要研究方向: 海洋战略、海洋政策、涉台海洋问题; 张海文(1963—), 女, 福建福清人, 南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)海洋战略与法律创新团队双首席科学家, 浙江大学海洋学院兼职教授, 自然资源部海洋发展战略研究所所长、研究员, 法学博士, 主要研究方向: 海洋法、海洋战略和政策。清华大学法学院博士生陈曦笛对本文有重要贡献。

* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见, 文中错漏由笔者负责。

气候变化正在深刻地影响着人类社会,受气候变化影响最为严重的小岛屿国家适应和缓解气候变化威胁的需求变得愈发紧迫。^①在有关气候变化的国际谈判延宕不决的背景下,小岛屿国家尝试通过国际司法程序和区域合作等其他途径,以获得足够的支持。^②部分小岛屿国家甚至不得不开始接受以让渡本国的部分主权为代价,换取他国援助的气候合作模式。澳大利亚和图瓦卢于2023年末签订的“澳—图睦邻联盟条约(Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty)”(以下简称“澳图条约”)就是其中具有代表性的实践之一。^③

根据“澳图条约”,澳大利亚将有义务为图瓦卢应对气候变化提供帮助,特别是有限制地为图瓦卢公民提供向澳大利亚境内流动、定居和移民的途径。作为“对价”,澳大利亚将有权进入、停留和飞越图瓦卢的领土,包括领陆、领海或领空,并获得干预图瓦卢对外“就安全和国防相关事项建立任何关系”的权利。^④更值得注意的是,这一气候合作模式的扩散趋势。^⑤岛屿国家气候合作的此种实践动向及其潜在发展,不仅在国际法上引起一系列问题,冲击其所在地区的现有地缘政治格局,也将在多个向度上对我国利益产生深远影响。

一、气候变化背景下的“澳图条约”

对于大多数陆地领土广阔的国家而言,全球气候变化尽管已经造成一些影响,但还远未使之陷入困难境地。然而,气候变化带来的包括海平面上升和极端气候在内的负面效应已经让相当一部分小岛屿国家,尤其是经济发展水平较低的国家,在经济、社会和政治上难堪重负,且感到与日俱增的焦虑。以出让大国和强国渴求的权益为代价,向有能力支持其气候应对活动的国家求援,被一些国家视为渡过迫在眉睫的气候危机的出路。图瓦卢是遭受全球海平面上升威胁最严重的国家之一,气候变化的影响成为图瓦卢政府和全体国民最为关切的事务。正是在此背景下,澳大利亚与图瓦卢之间

就缔结“澳图条约”达成了“合意”。

1.1 “澳图条约”的核心内容

2023年11月10日,澳大利亚总理在出席第52届太平洋岛国论坛(Pacific Islands Forum)期间,与时任图瓦卢总理共同签署了“澳图条约”。尽管该条约还需要双方履行国内程序以使之最终生效,但不可否认的是,这是一项在国际法上对两国均具有约束力的条约。^⑥“澳图条约”共八条,分别涉及缔约目的、应对气候变化合作、国民的流动、履行机制、协商途径、争议解决和条约的生效、修订与终止。

条约序言明确指出,双方签订该条约是建立在“承认图瓦卢所面临的特殊和独特情况”以及“气候变化是图瓦卢最大的国家安全问题”的基础之上。^⑦围绕此宗旨,“澳图条约”的核心内容集中在两方面。一方面,澳大利亚承诺为图瓦卢公民安排“特殊的人员流动通道”,以使之能够在澳大利亚生活、学习和工作,并获得澳大利亚政府在教育、健康和经济等方面直接或间

^① Jan Petzold and Alexandre K. Magnan, “Climate Change: Thinking Small Islands beyond Small Island Developing States (SIDS),” *Climatic Change*, Vol.152, No.1, 2019, pp.145-165.

^② Rozemarijn J. Roland Holst, “Taking the Current When It Serves: Prospects and Challenges for an ITLOS Advisory Opinion on Oceans and Climate Change,” *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol.32, No.2, 2023, pp.217-225.

^③ Falepili 为图瓦卢语,意指睦邻、关怀和相互尊重的传统价值观。See Australian Government, “Australia-Tuvalu Falepili Union,” November 10, 2023, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australia-tuvalu-falepili-union-treaty.pdf>.

^④ Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty, Art. 2-3, 4.6, 4.7.

^⑤ Frédéric Grare and Manisha Reuter, “More than just a Climate Deal: The Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty and the EU’s Potential Contribution to the Pacific,” December 6, 2023, <https://ecfr.eu/article/more-than-just-a-climate-deal-the-australia-tuvalu-falepili-union-treaty-and-the-eus-potential-contribution-to-the-pacific/>.

^⑥ Jess Marinaccio, “Tuvalu’s Parliament Debates the Falepili Union,” November 29, 2023, <https://devpolicy.org/tuvalu-parliament-debates-the-falepili-union-20231129/>. 该条约的存续也得到了图瓦卢新任总理费莱蒂·特奥(Feleti Teo)的确认。See Pacific News Service, “New Tuvalu PM Says Poorly Handled Falepili Treaty to be Discussed with Australia Government,” March 8, 2024, <https://pina.com.fj/2024/03/08/new-tuvalu-pm-says-poorly-handled-falepili-treaty-to-be-discussed-with-australia-government/>.

^⑦ Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty, preamble.

接的支持。^① 尽管当前两国政府公布的每年移居限额为 280 人,但实际上所有图瓦卢公民依照条约都有权定居澳大利亚。^②

另一方面,根据“澳图条约”,澳大利亚有对图瓦卢提供全面国家安全保障和能力支持的义务。澳大利亚在未来应当就图瓦卢面临的重大自然灾害、突发公共卫生事件和武装冲突风险等国家安全威胁提供援助。^③ 但与其说这是义务,不如说这是对澳大利亚的惠益。^④ 这是因为条约规定,澳大利亚只需提前通知就可以上述为目的而自由进入图瓦卢领土并停留,包括澳大利亚的武装力量。更关键的是,“澳图条约”还要求图瓦卢的外交与安全事务必须“经两国协商而共同决定”。^⑤ 这不仅让澳大利亚有国际法上认可的权利参与图瓦卢的核心事务,更使之在其中潜在具有举足轻重的决定权。

尽管“澳图条约”不是第一个在太平洋地区促进各国之间人员流动和移居的协议,^⑥但其被认为是世界上首个为应对气候变化影响而缔结的移民安置条约。^⑦ 在这项条约下,图瓦卢作为一个小岛屿发展中国家,为在气候合作中获得支持和援助而同意付出的代价也同样是引人注目的。

1.2 双方签订“澳图条约”的主要动机

图瓦卢和澳大利亚希冀达成“澳图条约”的动机与出发点完全不同,但双方的诉求在某种程度上实现了差异化的互补,这也最终让这项看似“不平等”的条约得以签订。就图瓦卢而言,气候变化所带来的危机是难以其自身力量可抵御的,近年来图瓦卢同澳大利亚日益强化的信赖关系,也是促使其签订“澳图条约”的主要原因。

其一,图瓦卢的地理和经济状况使之深受气候变化的威胁,不得不寻求他国的外部援助。从地理上看,图瓦卢是一个典型的太平洋小岛屿国家,由 9 个珊瑚环礁岛屿和一个珊瑚岛组成,陆地总面积约为 26 平方千米,平均海拔仅 2 米。这使得气候变化带来的海平面上升对图瓦

卢人民的正常生活和发展构成重大威胁。有研究预计,到 2050 年图瓦卢一半的陆地将被淹没,而到二十一世纪末,整个图瓦卢更是将完全处于海平面之下。^⑧ 与此同时,图瓦卢也位于南太平洋飓风带,而气候变化带来的极端气候事件,使图瓦卢实现减缓和适应气候变化的目标和措施更为困难。海平面上升带来的盐碱化使得本就贫瘠的土壤雪上加霜,有限的淡水资源也面临污染,而海洋变暖和酸化对本为经济支柱的渔业产业也造成风险。^⑨ 这些“特殊和独特情况”^⑩让没有能力应对气候变化影响的图瓦卢,除了求助于他国外别无选择,即便需要付出通常情况下被视为主权国家核心权力的外交和安全方面的决定权。

其二,图瓦卢长年对澳大利亚的经济和安全依赖造就了两者的传统信赖关系。澳大利亚在过去数十年来都是图瓦卢发展的主要援助者之一,通过提供经济援助和技术合作等方

① Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty, Art. 3.

② Andrew Tillett. “Albanese Opens Borders in Landmark Climate Refugee Deal with Tuvalu,” November 10, 2023, <https://www.afr.com/politics/federal/albanese-opens-borders-in-landmark-climate-refuge-deal-with-tuvalu-20231110-p5ej0i>.

③ Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty, Art. 4.1-4.4.

④ Taufieki Kitara and Carol Farbotko, “This is not Climate Justice: The Australia-Tuvalu Falepili Union,” November 13, 2023, <https://toda.org/global-outlook/2023/this-is-not-climate-justice-the-australia-tuvalu-falepili-union.html>.

⑤ Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty, Art. 4.6, 4.7.

⑥ 例如,新西兰的“太平洋准入”签证和萨摩亚配额居民签证,每年使 2 400 人能够永久地从太平洋移居新西兰。又如,美国为马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦和帕劳的合格公民提供了无限期在美国生活和工作的机会。

⑦ Douglas Guilfoyle and Alex Green, “The Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty: Security in the Face of Climate Change ... and China?” *EJIL TALK*, 2023, p.1.

⑧ Carol Farbotko and Heather Lazrus, “The First Climate Refugees? Contesting Global Narratives of Climate Change in Tuvalu,” *Global Environmental Change*, Vol.22, No.2, 2012, pp.382-390.

⑨ P. B. Fisher, “Climate Change and Human Security in Tuvalu,” *Global Change, Peace & Security*, Vol.23, No.3, 2011, pp.293-313.

⑩ Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty, preamble.

式支持图瓦卢的发展项目。^① 澳大利亚持续提供军事援助和培训,协助图瓦卢提升自身的国家安全能力。在应对气候变化方面,澳大利亚一直支持图瓦卢在应对气候变化方面的努力,并为此提供资金和能力建设支持。^② 另外,澳大利亚一直是图瓦卢国民前往海外工作和生活的地点之一。这种持久的信赖关系显然也在图瓦卢政府当前决定中起着积极作用。

相较图瓦卢,澳大利亚签署“澳图条约”的动机则要复杂得多。从战略层面,澳大利亚与图瓦卢签订“澳图条约”,被西方机构普遍视为对抗其他国家,尤其是对中国在南太平洋影响力扩展的举措。^③ 欧洲对外关系委员会研究指出,澳大利亚此举的战略目标在于与中国争夺印太地区影响力。这种争夺被认为不仅关乎军事实力对比,还关乎两国缓解太平洋国家对自身生存和未来发展焦虑的能力。同时,“澳图条约”的签订被认为将有效帮助澳大利亚压缩中国和其他潜在竞争者在这一区域可以运作的战略和政治空间。^④

从微观角度来看,澳大利亚对图瓦卢所享有海洋资源的期待,以及相比其所要付出代价的低微,使得缔结“澳图条约”成为一个极具吸引力的选项。虽然图瓦卢是一个陆地范围小且资源贫瘠的发展中国家,但根据《联合国海洋法公约》及有关的海洋法实践,目前图瓦卢拥有的领海面积约 2.3 万平方千米,专属经济区面积约 76 万平方千米。2012 年图瓦卢与法国和新西兰向联合国大陆架界限委员会提交了 200 海里以外大陆架联合划界案,主张的 200 海里以外大陆架约 2.2 万平方千米。^⑤ 这些区域蕴藏了大量生物和非生物资源。“澳图条约”令澳大利亚与图瓦卢成为关系最紧密的国家,而且对后者的未来专属经济区和海底矿产资源开发政策制定将产生决定性的影响力。在这种情况下,澳大利亚完全可以期待利用这种地位,通过合作开发等方式利用图瓦卢没有独力开发的自然资源的能力,更遑论潜在的国家合并场景可能带来的巨大收益。

相较于巨大的潜在收益,澳大利亚在“澳图

条约”中付出的代价就显得微乎其微了。以其中最重要的人员流动和居留的保证而言,图瓦卢国民总数仅在 1 200 人上下,相较于澳大利亚的国家体量不太可能带来很大负担。而所谓气候支持或国家安全等保障,也不过是要求澳大利亚在过去的投入基础上再增加一些付出,且具体投入最终仍可由澳大利亚自行判断和决定。

二、“澳图条约”涉及的国际法问题

仅由条约文本内容观之,“澳图条约”不过是为图瓦卢设置了让渡部分主权和主权权利之义务,以取得请求澳大利亚提供经济、社会和技术等方面支持之权利。然而,透过这一表象不难发现,该条约实质上不仅涉及陆地领土灭失情景下国际法人格和海洋权利的存废论争,更勾连着由气候变化驱动的国家合并新模式。这一系列复杂且尚无定论的国际法问题,恰恰揭示了澳大利亚和美国等大国热衷开展面向小岛屿国家“气候援助”的真实企图,且构成进一步讨论小岛屿国家气候合作实践趋向的地缘政治影响之基础。

2.1 领土灭失对国际法人格存续的影响

气候变化可能会对小岛屿国家生存发展造

^① Australian Government, “Australia’s Development Partnership with Tuvalu,” April 1, 2024, <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/development-assistance/development-assistance-in-tuvalu>.

^② Farah Diba Hallatu and Irma Indrayani, “Australian Foreign Aid Motivation for Tuvalu in Efforts to Cope with Climate Change 2015–2020,” *Journal of Social Political Sciences*, Vol. 3, No. 1, 2022, pp.1–17.

^③ Douglas Guilfoyle and Alex Green, “The Australia–Tuvalu Falepili Union Treaty: Security in the Face of Climate Change ... and China?,” *EJIL TALK*, 2023, p.1.

^④ Frédéric Grare and Manisha Reuter, “More than just a Climate Deal: The Australia–Tuvalu Falepili Union Treaty and the EU’s Potential Contribution to the Pacific,” December 6, 2023, <https://ecfr.eu/article/more-than-just-a-climate-deal-the-australia-tuvalu-falepili-union-treaty-and-the-eus-potential-contribution-to-the-pacific/>.

^⑤ 根据联合国海洋事务和海洋法司公开资料(<https://www.un.org/ola/en/content/div-doalos>)计算和整理。

成毁灭性的影响,是图瓦卢同意签订“澳图条约”的主要原因。其中,海平面上升则是当前小岛屿国家最为关切,且被视为与其国家存亡密切相关的问题。自1993年以来,全球海平面以平均每年3.3毫米的速度上升。^①英国和芬兰研究人员进行的一项联合研究显示,全球海平面在未来一百年内很可能会再上升一米。^②政府间气候变化专门委员会(IPCC)的一份报告同样表明,即便采取了有效的应对措施,海平面在21世纪仍可能上升0.9米至1.3米。^③

根据1933年《蒙得维的亚国家权利与义务公约》第1条的规定,一国要具有国际法人格从而被视为一个国际法主体所必须满足的要求有四项:其一,是具有永久居民;其二,是拥有界定领土(a defined territory);其三,是存在政府;其四,是具备与其他国家建立关系的能力。^④这四项要求一般被认为是获得国家资格的必要构成要件。^⑤如按照这一定义,一国如丧失所有领土,则有不再被视为“主权国家”并丧失国际法主体资格之虞。

如前所述,海平面上升加之其附带的海岸侵蚀、淹没等其他效应,图瓦卢的所有陆地领土或将在二十一世纪内沉入海面之下。这种物理变化不仅会对图瓦卢人民的生活造成毁灭性的影响,更在国际法上冲击了图瓦卢作为一个主权国家继续存在的资格。一方面,陆地领土的灭失本身就可造成图瓦卢作为国际法主体之资格丧失的风险。在国际法委员会的讨论中,有国家代表就指出,在国际法上,拥有领土是一个主权国家得以建立的先决条件,而“存在陆地领土是表明国家地位的一个根深蒂固的方面。”^⑥换言之,没有陆地领土的“国家”还能否被视为国际法上的“主体”将不免引人生疑。

另一方面,即便按照另一些观点,将国际法主体资格认定语境下的“领土”,较为扩展地视为包括陆地领土、内水和领海以及其上的领空在内的集合概念,图瓦卢陆地领土在海平面上升背景下的灭失同样不免引发忧虑。就内水和领海而言,两者的界定均依赖于领海基线,而领海基线的确定又离不开一国的陆地领土。根据

《联合国海洋法公约》,测算领海宽度的基线既可以是正常基线,也可以是直线基线。^⑦假使图瓦卢陆地领土因为海平面上升而被完全淹没,构成其领海基点的地物将灭失,也将失去构成其海洋权利主张的根基,从而导致其内水、领海和其他管辖海域难以界定。

在此情况下,联合国国际法委员会已着手对该问题进行讨论。其中一种观点认同国家国际法人格的连续性,即作为一个“主权国家”的资格一旦被确认,就不因任何条件或要件不再满足而消灭。换言之,即便《蒙得维的亚国家权利与义务公约》的相关规定构成一般国际法,它们也仅适用于一国的诞生,而不可被用于甄别一国的国际法人格是否得以存续。这一立场得到了图瓦卢等小岛屿国家及一些欧洲国家的大力支持。^⑧无论如何,气候变化在国际法上对图瓦卢作为主权国家的存续,的确已经构成难以忽视的挑战。

2.2 领土灭失对海洋权利存续的影响

与海平面上升带来的潜在领土灭失紧密关联的,还包括图瓦卢的海洋区域和海洋权利存续问题。“陆地统治海洋”仍是当代海洋法的基本原则,一国的海洋区域与海洋权利的范围大多由其陆地领土的状况界定。^⑨因此,在国际法

^① WMO, “State of the Global Climate 2020,” January 2021, https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10444.

^② A. Grinsted, J. C. Moore, and S. Jevrejeva, “Reconstructing Sea Level from Paleo and Projected Temperatures 200 to 2100 AD,” *Climate Dynamics*, Vol.34, No.4, 2010, pp.461-472.

^③ IPCC, “Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities,” January 2021, <https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/chapter-4-sea-level-rise-and-implications-for-low-lying-islands-coasts-and-communities/>.

^④ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Art. 1.

^⑤ Thomas D. Grant, “Defining statehood: The Montevideo Convention and its discontents,” *Columbia Journal Of Transnational Law*, vol. 37, 1998, p.403.

^⑥ ILC, “Study Group on Sea-level Rise in Relation to International Law Report,” A/CN.4/L.972, 2022, para. 42.

^⑦ UNCLOS, Art. 3-5 & 7.

^⑧ ILC, “Study Group on Sea-level Rise in Relation to International Law Report,” A/CN.4/L.972, 2022, paras. 9-21.

^⑨ Irini Papanicolopulu, “The Land Dominates the Sea,” *Questions of International Law*, Vol.47, 2018, pp.39-48.

上,一国在完全失去陆地领土的情况下,是否还能继续保有其本就享有或潜在享有的海洋权利存有疑问。例言之,《联合国海洋法公约》规定“高潮时高于水面”的岩礁可主张至多12海里的领海,大陆、岛屿和群岛可主张最远距离领海基线200海里的专属经济区。在这种情况下,如图瓦卢的所有岛礁都不再“高于水面”,而变为低潮高地或水下地物,则其将与上述规定的文义理解产生不一致。

已有相当一部分国家和学界声音主张在海平面上升的背景下,无论海上地物自然条件如何变化,各国的海洋权益不应受此影响。^①从国际法委员会的报告看来,海洋权利的“维持论”在当前的论战中已明显占据上风。^②(详见表1)按照此观点,即便图瓦卢等小岛屿国家陆地领土在未来全部被海水淹没,其现在享有的领海、专属经济区及大陆架权利仍能得到保留,构成一笔任何国家都难以忽视的重要资产。

表1 气候变化情境下涉及小岛屿国家领土及海洋权益的主要国际文件

发布时间	发布主体	文件名称	主要内容
2018年	国际法协会	《关于国际法与海平面上升问题的报告》	尽管小岛屿国家提出它们是最受海平面上升影响的国家,但应认识到,该问题具有更加普遍的影响。海平面上升可能导致正常基线的变动,沿海国家被允许通过加固措施来保护和维持领土与海洋边界,但这一目标不可通过法律拟制实现。
2021年	太平洋岛国论坛	《面对与气候变化相关的海平面上升捍卫海洋区域宣言》	针对气候变化带来的海平面上升,太平洋小岛屿国家的海洋权益应当得到维持,海洋区域保持不变。
2022年	小岛屿国家联盟	《小岛屿国家领导人宣言》	小岛屿国家面临气候变化对海洋边界稳定性的威胁,故小岛屿国家联盟呼吁国际社会采取切实行动,以保护小岛屿国家的海洋边界和领土完整性。
2022年	国际法委员会	《“与国际法有关的海平面上升”报告》	海平面上升背景下的国家地位和海洋权利维持问题需要进一步研究。国际法委员会意识到小岛屿国家在该问题上的深切利益与对维持海洋边界和领土完整性的呼声。
2022年	小岛屿国家气候变化与国际法委员会	《要求国际海洋法法庭就气候变化相关问题发表咨询意见的请求》	小岛屿国家要求从国际法层面澄清《联合国海洋法公约》缔约国就气候变化造成或可能造成的负面影响,包括通过海洋变暖和海平面上升以及海洋酸化承担的义务。
2023年	国际法委员会	《“与国际法有关的海平面上升”报告》	“法律稳定性”概念应被用于处理海平面上升带来的国际法问题。小岛屿国家生存和发展利益应当得到重视。
2023年	联合国大会	《请求国际法院就国家在气候变化方面的义务发表咨询意见的决议》	决议基于小岛屿国家的提案形成,要求国际法院说明各国有关保护气候与环境的国际法义务与相应法律后果,尤其是面向小岛屿国家的责任。

资料来源:作者根据公开资料整理和制作。

2.3 国家合并假设下的权利继承疑难

澳大利亚和图瓦卢签订“澳图条约”所带来的一种值得考量的前景是,图瓦卢由于气候变化的影响而在未来最终整体或部分地并入澳大

^① 陈曦笛:“海平面上升对海上地物国际法地位的影响:规则演进与中国因应”,《交大法学》,2022年第3期,第117-132页。

^② ILC, Report of the ILC, A/78/10, 2023, chap.VIII, paras. 128-230.

利亚。“澳图条约”事实上给予了图瓦卢所有公民迁往澳大利亚生活的资格,只是在当前初步将年度限额定为280人。^①此限额随着两国的协商进程和气候变化影响的持续恶化将不断增加,且“借住”在澳大利亚的图瓦卢公民很可能陆续取得澳大利亚永久居住权或国籍。同时,澳大利亚基于“澳图条约”具有参与和决定图瓦卢外交与军事等核心事务的权利。

可预见的是,澳大利亚对图瓦卢的影响力在此安排下将不断增加。而在越来越多公民迁往澳大利亚生活和永久居住的现实情况下,将图瓦卢合并入澳大利亚,或将成为一个并非难以接受的选项。^②不仅如此,如否定失去领土国家的国际法资格被普遍接受,并入澳大利亚则更可能成为图瓦卢在被完全淹没之前的“自救”举措。由此可见,澳大利亚和图瓦卢以“澳图条约”为基础,最终实现两个国家在国际法上的国家合并确有其基础。

在国家合并假设下,图瓦卢原有的主权领域、管辖海域及其他海洋权利应当如何处理将成为一个值得考虑的问题。如前所述,当前国际讨论的主流意见是,一国的陆地领土消灭并不减损其基于海洋区域的权利。同时,基于传统的有关国家合并的国际法规则,澳大利亚将被允许取得图瓦卢的所有领海、专属经济区和大陆架,包括其潜在具有但还未正式主张的那些权利。^③图瓦卢出于利益交换的诉求,甚至有可能对此予以明确支持和同意。如此,澳大利亚将“合法”地完全获取原属于图瓦卢的领海、专属经济区及大陆架区域,即便后者的所有陆地领土已经被完全淹没在海面之下。

尽管如此,这种气候变化驱动的国家合并所带来的权利继承仍受制于法理上的质疑和挑战,从而使这种区域大国所乐见的图景面临不确定性。首先,国家合并的时间点对于权利继承有重大影响。从国际法人格的角度看,诸如图瓦卢的小岛屿国家如在陆地领土已淹没,国家资格产生不确定性之前方实现并入他国,那么其海洋权利能否保留和转移必然引发疑问。一国的主权、主权权利和管辖权存在均依赖其

作为“主权国家”资格,而失去这一资格或导致其曾享有的所有权利都不再存续,也就不再有随合并而继承的可能。^④

其次,在国家合并假设下的海洋权利“维持”与其意旨相违背。海平面上升背景下“维持”海洋区域和权利的根本目的是,为照顾小岛屿国家的生计与发展,而以“国际造法”的方式特别保留其既已享有的海洋权益。^⑤然而,在国家合并的假设之下,这些海洋权益徒使大国得利,与设计和发展该制度的出发点不一致。最后,在小岛屿国家面临重大气候变化威胁时将其并入的做法,如非“乘人之危”,也实质上将这些国家置于不平等的地位上,故对此种协议的效力造成疑问。^⑥尽管存在潜在的障碍,通过协议控制或合并小岛屿国家,逐步攫取其海洋权利和其他权益仍然在国际法上是可能的。这显然驱动着如澳大利亚等大国积极参与区域气候“合作”的新实践,并进而造成更加深远和扩散的地缘政治影响。

三、大国以气候变化援助介入小岛屿国家事务实践趋向的地缘政治影响

在气候变化影响下澳大利亚与图瓦卢之间

^① Sam Huckstep and Helen Dempster, “The Australia–Tuvalu Climate and Migration Agreement: Takeaways and Next Steps,” December 4, 2023, <https://www.cgdev.org/publication/australia-tuvalu-climate-and-migration-agreement-takeaways-and-next-steps>.

^② Jane McAdam, “Australia’s Offer of Climate Migration to Tuvalu Residents Is Groundbreaking—And Could Be a Lifeline Across the Pacific,” November 13 2023, <https://www.unsw.edu.au/news/2023/11/australia-s-offer-of-climate-migration-to-tuvalu-residents-is-gr>.

^③ D. P. O’Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge University Press, 2015, pp.6–7.

^④ D. P. O’Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge University Press, 2015, pp.8–13

^⑤ Xidi Chen and Qi Xu, “Mitigating Effects of Sea-level Rise on Maritime Features through the International Law-making Process in the Law of the Sea,” *Frontiers in Marine Science*, Vol.9, 2022, p.1.

^⑥ A. De Jonge, “From Unequal Treaties to Differential Treatment: Is there a Role for Equality in Treaty Relations?,” *Asian Journal of International Law*, Vol.4, No.1, 2014, pp.125–151.

签订的“澳图条约”不是以出让核心国家利益而寻求援助的孤例,而是反映着当下小岛屿国家气候合作的实践趋向。事实上,澳大利亚在与图瓦卢签订“澳图条约”后仅一个月时间,就又与巴布亚新几内亚签署了有关气候和安全合作的“框架协议”。欧盟也表示有意利用其在印太地区的合作网络和欧盟—太平洋绿蓝联盟开展所谓“更加切实有效”的气候合作。已有研究者指出,基里巴斯和瑙鲁将来也可能会接受以该模式开展的合作。^①毫无疑问,类似“澳图条约”的气候合作实践正呈现扩散趋势。^②小岛屿国家迫切的气候合作需求,已经为区域大国加强影响和控制开放了一条效果显著而代价低廉的路径。在此意义上,小岛屿国家气候合作新实践为其所处区域以及中国所带来的地缘政治影响应当得到足够重视。

3.1 小岛屿国家气候合作实践趋向的区域影响

(1) 扩张少数大国的区域控制力与话语权

小岛屿国家主要分布于南太平洋、印度洋和加勒比海等区域,而其中相当一部分受制于发展程度,在当前背景下亟需他国提供应对气候变化的援助。为了获得支持以应对气候变化影响,这些缺乏提供其他对价能力的国家,开始同意让渡愈发关键的权利与利益。^③令人担忧的是,小岛屿国家气候合作的新趋势看似为所有有能力提供支持的国家都提供同等机会,但事实上这种气候合作的参与具有较高“门槛”,甚至成为只对少数大国开放的合作场域。

首先,开展如“澳图条约”的气候合作需要合作各方具有深厚的信赖基础。由于历史原因和面向全球的战略抉择,美国、澳大利亚、英国和法国等西方国家的对外影响力不仅限于周边,尤其渗透于南太平洋和加勒比海地区。^④长久的关注和经营,使之与大量小岛屿国家已经建立相当坚实的合作基础和信任关系。^⑤其次,此类合作模式要求参与合作的大国,在本区域具有提供安全保障的实际能力。小岛屿国家气候合作的新实践包括对于外交和安全等核心事务决定权的让渡,而这也相应要求对方要能够

替代性地为此提供保障。最后,美澳及欧盟等国家在气候援助方面已经有经验积累和较为成熟的模式。^⑥这也为小岛屿国家对实现全面气候合作的目标提供了信心。

不难看出,此种优势使得少数国家在与小岛屿国家潜在的气候合作中占据先机,更为其他国家的参与设置了壁垒。通过气候合作的新模式,美澳等少数国家可以通过国际法上“合法”的方式,攫取小岛屿国家的经济、外交和安全事务决定权,从而越发深入地影响甚至控制南太平洋和加勒比海等相关地区。^⑦此外,通过气候合作对自身区域地位的巩固,在很大程度上呼应了美国及其盟伴国家主导“印太地区”,遏制包括中国在内的后发国家的战略目标。^⑧

(2) 削弱小岛屿国家之间协同与联合的作用

多数小岛屿国家面临着一些类似的挑战,

^① Frédéric Grare and Manisha Reuter, “More than just a Climate Deal: The Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty and the EU’s Potential Contribution to the Pacific,” December 6, 2023, <https://ecfr.eu/article/more-than-just-a-climate-deal-the-australia-tuvalu-falepili-union-treaty-and-the-eu-potential-contribution-to-the-pacific/>.

^② Sam Huckstep and Helen Dempster, “The Australia-Tuvalu Climate and Migration Agreement: Takeaways and Next Steps,” December 4, 2023, <https://www.cgdev.org/publication/australia-tuvalu-climate-and-migration-agreement-takeaways-and-next-steps>.

^③ J. Barnett and E. Waters, “Rethinking the Vulnerability of Small Island States: Climate Change and Development in the Pacific Islands,” in Jean Grugel and Daniel Hammett, *The Palgrave Handbook of International Development*, 2016, pp.731-748.

^④ 事实上,图瓦卢正是英联邦国家,故长期受英国和澳大利亚等国在经济、政治和文化等方面的影响。

^⑤ 汪诗明著:《20世纪澳大利亚外交史》,北京大学出版社,2003年版,第3-12页。

^⑥ Australian Government, “Development assistance in the Pacific,” April 1, 2024, <https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/development-assistance/climate-change-and-resilience>.

^⑦ Jess Marinaccio, “The Australia-Tuvalu Falepili Union: Tuvaluan values or Australian interests?,” November 15, 2023, <https://devpolicy.org/the-australia-tuvalu-falepili-union-tuvaluan-values-or-australian-interests-20231115/>.

^⑧ A. Vasudewa, “US-China Strategic Competition and Washington’s Conception of Quad Plus,” *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Vol.3, No.5, 2020, pp.28-43; K. Pitakdumrongkit, *The Impact of the Trump Administration’s Indo-Pacific Strategy on Regional Economic Governance*, East-West Center, 2019, pp.1-2.

例如气候变化、海洋资源管理以及海洋安全等问题,而单独的小岛屿国家往往受限于能力,无法设置和影响国际性议题,在国际上大国博弈的背景下也无法取得足够的话语权。因此,在相当长一段时间内,小岛屿国家都倾向于建立合作组织或以其他双多边途径共同制定政策、协商立场,以更有效地争取自身权益,提高在国际事务中的影响力。同样重要的是,小岛屿国家之间的协同与联合被视为抗衡大国影响,获取独立地位的关键方式。^① 太平洋岛国联盟(Alliance of Small Island States)、太平洋岛屿论坛(Pacific Islands Forum)和加勒比共同体(Caribbean Community)等区域性国家组织项下的诸多实践,早已被视为小岛屿国家之间协作以增强政治实力和抗衡大国的成功例证。^②

然而,部分国家在气候灾难的压力下做出妥协,向大国单独出让自身核心事务决定权的做法,为小岛屿国家之间协同与联合的未来带来了不确定性。一方面,越来越多的国家受到大国的影响将分化小岛屿国家的内部团结。以澳大利亚和图瓦卢签订的“澳图条约”为例,该条约执行的结果是,图瓦卢的对外事务将受澳大利亚的制约并为后者的利益服务,这将不可避免地使得图瓦卢在政策制定方面,偏离其作为小岛屿国家共同体之一的定位。同时,小岛屿国家之间的联盟内部本身就存在诸如权力配置不平衡和利益分配不均的问题,大国对联盟中部分成员的操控很可能扩大这种裂隙,最终导致在各区域的小岛屿国家一致对外的联合态势分化瓦解。

另一方面,小岛屿国家气候合作的新实践也将影响小岛屿国家联盟的决策和立场。随着越来越多小岛屿国家被大国通过气候援助所“俘获”,大国的立场和诉求将间接地通过这些成员,渗透入小岛屿国家联盟的决策流程之中,使得这些联盟不能再坚定地多数小岛屿国家发声,而受到大国意志的制约,甚至最终名存实亡。除此之外,小岛屿国家之间协同与联合的削弱又将反过来,使得大国能够更加容易地扩张其影响力,成为相关区域的主导力量。

(3) 开启对领土与海洋权利的争夺热潮

“澳图条约”的重要意义在于,它是第一个小岛屿国家让渡核心国家利益以换取气候援助的协议。很显然,图瓦卢对澳大利亚的妥协是由于无力应对气候变化及其影响的无奈之举,而面临此类困境的小岛屿国家远不止图瓦卢。^③ “澳图条约”的签订为有能力参与这种气候合作新实践的国家提示了一种可能性,即它们可以利用小岛屿国家因气候变化而出现重大生境危机的机会,以“合法”手段强化对小岛屿国家的控制,甚至最终攫取其领土和海洋权利。照此发展,如果越来越多的大国纷纷加入这一行列,与小岛屿国家采取类似模式开展“气候合作”,全世界范围内都将掀起现代版的国家扩张和海洋权利争夺热潮。

在此情况下,大国围绕小岛屿国家本已激烈的竞斗将由于巨大利益的驱使而走向白热化,争相以气候合作为抓手“瓜分”本已有其归属的海洋区域。小岛屿国家也可能很快认识到自身的“价值”,而在气候合作中待价而沽,要求合作相对方满足其更为优越的条件。原本缺乏关注的区域亦可能变为各国抢占影响力和话语权的重要场域,过去不受关注的一些小岛屿国家也可能成为战略博弈的关键对象。总体而言,小岛屿国家气候合作的实践趋向对区域地缘政治博弈态势的潜在改变不容小觑(详见表2)。

^① 徐秀军、田旭:“全球治理时代小国构建国际话语权的逻辑——以太平洋岛国为例”,《当代亚太》,2019年第2期,第158-159页;P. S. Chasek, “Margins of Power: Coalition Building and Coalition Maintenance of the South Pacific Island States and the Alliance of Small Island States,” *Review of European Comparative & International Environmental Law*, Vol.14, 2005, p.125.

^② J. W. Ashe, R. Van Lierop, and A. Cherian, “The Role of the Alliance of Small Island States (AOSIS) in the Negotiation of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC),” *Natural Resources Forum*, Vol.23, 1999, pp.209-220.

^③ Jess Marinaccio, “The Australia-Tuvalu Falepili Union: Tuvaluan values or Australian interests?,” November 15, 2023, <https://devpolicy.org/the-australia-tuvalu-falepili-union-tuvaluan-values-or-australian-interests-20231115/>.

表2 大国在太平洋区域的领土取得和控制太平洋岛屿国家的方式

国家	所涉区域	相互关系	关系建立方式	涉及管辖海域面积 (万平方千米)	
美国	贾维斯岛	主权领土	先占或有效占领	32	1064
	美属萨摩亚	主权领土	美、英、德协议瓜分	41	
	夏威夷群岛、中途岛	主权领土	征服	248	
	约翰斯顿环礁	主权领土	征服	44	
	威克岛	主权领土	征服	41	
	北马里亚纳群岛、关岛	主权领土	美日战后安排	97	
	帕劳	自由联系	1982年《美-帕自由联系条约》 (于2024年续签)	61	
	密克罗尼亚	自由联系	1982年《美-密自由联系条约》 (于2023年续签)	300	
法国	马绍尔群岛	自由联系	1983年《美-马自由联系条约》 (于2023年续签)	200	646
	波利尼西亚	主权领土	征服	479	
	新喀里多尼亚	主权领土	征服	137	
英国	瓦利斯和富图纳群岛	主权领土	征服	30	84
	皮特凯恩群岛	主权领土	先占	84	
新西兰	库克群岛	自由联系	合意决定	197	261
	纽埃群岛	自由联系	合意决定	32	
	托克劳群岛	主权领土	1948年《托克劳群岛条例》(英-新)	32	
澳大利亚	诺克福岛	主权领土	有效占领	43	246
	麦夸利岛	主权领土	先占	47	
	圣诞岛	主权领土	1958年《圣诞岛法令》(英-澳)	33	
	科科斯群岛	主权领土	割让	47	
	图瓦卢	让渡部分主权	2023年《澳图条约》	76	

资料来源:作者根据联合国海洋事务和海洋法司公开资料整理和制作。

3.2 小岛屿国家气候合作实践趋向的涉我影响

(1) 对中国海洋战略空间的影响

美国实施其“印太战略”之初,就将小岛屿视为重要环节和支点。^① 2022年至2023年间,美国更是接连召开了两次“美国—太平洋岛国峰会”,以加强与太平洋岛国的关系。^② 由于倾向性的战略布局和资源倾注,在过去很长一段时期内,美国及其包括澳大利亚在内的印太区域盟伴国家在小岛屿国家间具有举足轻重的影响力。尽管如此,中国近年来在该区域经济政治方面的努力,同样起到了相当显著的对冲

效果。从包括中国与所罗门群岛签署安全协议等事件中不难看出,美国及其盟伴国家高度担忧,中国与太平洋小岛屿国家建立友好关系对

^① D. Scott, “Small Island Strategies in the Indo-Pacific by Large Powers,” *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, Vol. 8, No.1, 2021, pp.66-85; J. Wallis and J. Batley, “How Does the ‘Pacific’ Fit into the ‘Indo-Pacific’? The Changing Geopolitics of the Pacific Islands,” *Security Challenges*, Vol.16, No.1, 2020, pp.2-10.

^② United States, “U.S. Pacific Islands Country Summit,” December 28, 2022, <https://www.state.gov/u-s-pacific-islands-country-summit/>.

其区域主导地位可能产生的冲击。^①

有鉴于此,这些国家也在热切地寻求方式阻止中国在该区域的进一步涉足。就“澳图条约”而言,相当多的评论都指出,澳大利亚寻求签署该条约的重要动因之一,正是美国及其盟伴国家遏制中国在南太平洋小岛屿国家中不断扩张影响力的需求。从短期来看,图瓦卢一国倒向美国及其盟伴国家或不会造成重大影响,但随着小岛屿国家气候合作新实践的趋势化与不断增加,中国在太平洋的战略空间必将被严重压缩。

具体而言,小岛屿国家气候合作新实践的持续发展,将大大压缩中国在远洋开展资源开发、科研合作与航行活动的空间。在当前海洋法制度下,相当多的小岛屿国家享有广阔的管辖海域。而在气候合作中产生的政治和安全联盟关系,将使得美国及其盟伴国家实际“控制”这些国家的管辖海域,并将之用于阻碍中国在相关区域的合法商业与科研等类型的活动。

与此同时,小岛屿国家气候合作新实践的不断扩散,也可能令中国寻求远洋战略支点的努力事倍功半。这些被类似条约捆绑的国家受到合作相对方的影响,则几乎不再可能与中国开展合作。^② 这些国家的态度也可能间接影响区域其余小岛屿国家的立场和选择,导致负面效应的扩大。如此,中国在过去面向小岛屿国家的投入和经营将受到重大损失,且寻找可能的合作伙伴也将越发困难。

(2) 对两岸关系的影响

除了对中国与小岛屿国家关系产生直接冲击,压缩中国海洋战略空间外,小岛屿国家气候合作实践趋向对两岸关系的潜在影响也值得重视。一方面,美国及其盟伴国家与小岛屿国家基于气候合作达成“联盟”,将为其提供借两岸关系牵制中国的有力抓手。当前仍与“台湾当局”保持所谓“外交”关系的国家中,过半国家属于通常意义上的小岛屿国家,且它们多面临气候变化的重大风险。以图瓦卢为例,该国是台湾的所谓“邦交国”之一。近年来,图瓦卢领导人多次赴台,并签订了一系列涵盖远洋渔业和

海洋执法等事务的“合作协议”。“台湾当局”还承诺向图瓦卢捐赠两艘多功能巡防艇。2024年3月6-8日,台湾地区派代表赴图瓦卢出席新总理就职仪式,还向图方提交了“海岸带适应气候变化”援助方案。^③ 在台湾地区同图瓦卢开展实质性合作的前景下,澳大利亚完全可以依据“澳图条约”项下有关外交和安全事务的授权,直接插手台湾事务,甚至进一步促使图瓦卢采取更加激进的合作举措。更加令人担忧的是,包括部分台湾所谓“邦交国”,也被认为是潜在可能采取类似气候合作模式的国家。^④ 由此可见,美国及其盟伴国家借气候合作带来对相关国家的控制力,操弄涉台问题确有其风险而非过度焦虑。

另外,美国及其盟伴国家对小岛屿国家外交和军事等核心事务的控制,可能导致其在两岸关系问题上的立场偏移。尽管近年来一些小岛屿国家在两岸关系议题上选择支持中国政府,而陆续与台湾断绝“外交”关系,但其做出此类决定的原因往往较为复杂。在此情况下,如美国及其盟伴国家借气候合作而能够参与相关国家的外交和安全事务处理,则很容易造成其在两岸关系问题上立场的摇摆,甚至破坏当前压缩“台湾当局”国际活动空间的良好局势,造成较为恶劣的国际影响。

总体而言,以“澳图条约”为代表的大国与小岛屿国家气候合作,很可能造成深远的地缘

^① Patrick O' Connor, "US confirms threat to invade Solomon Islands over China security agreement," April 30, 2022, <https://www.wsfs.org/en/articles/2022/04/30/iomt-a30.html>; 许善品:《美澳对中国—南太合作的“安全化”与中国的政策选择》,《太平洋学报》,2023年第3期,第53-54页。

^② Douglas Guilfoyle and Alex Green, "The Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty: Security in the Face of Climate Change ... and China?," *EJIL TALK*, 2023, p.1.

^③ “强化台吐邦谊”,中时新闻网,2024年3月9日,<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20240309002081-260407?chdtv>.

^④ Frédéric Grare and Manisha Reuter, "More than just a Climate Deal: The Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty and the EU's Potential Contribution to the Pacific," December 6, 2023, <https://ecfr.eu/article/more-than-just-a-climate-deal-the-australia-tuvalu-falepili-union-treaty-and-the-eu-potential-contribution-to-the-pacific/>.

政治影响。就区域影响而言,小岛屿国家气候合作实践呈现出的新趋势,不仅潜在地强化美国及其盟伴国家在太平洋、加勒比海和印度洋等区域控制力和话语权,激化围绕小岛屿国家的博弈。而在涉我影响方面,美国及其盟伴国家借气候问题与小岛屿国家达成联盟,将大大增加我国在扩展海洋战略空间以及处理两岸关系问题上所面临的风险。

四、小岛屿国家气候合作实践 趋向的中国因应

小岛屿国家气候合作的实践,似乎正在昭示着一种地缘政治动态,即美国及其盟伴国家正在借气候援助为抓手,建立与小岛屿国家更紧密的联盟关系,增强其对南太平洋和加勒比海等海洋区域的控制。受制于复杂原因,包括中国在内的其余国家不仅难以参与此种新模式下的气候合作,相应地对目前与小岛屿国家的现有合作造成冲击和影响。鉴于此,中国有必要采取有针对性的因应策略,降低小岛屿国家当前动向所带来的负面影响,并从中寻求与美国及其盟伴国家相区别的气候合作模式。^①

4.1 在遵循现有国际法原则的基础上充分顾及小岛屿国家的现实困境

以“澳图条约”为代表的气候合作模式看似与当前国际法规则的要求不冲突,且获得小岛屿国家的明示同意。然而,这种“合作”实际上建立在小岛屿国家就气候变化影响所面临的严峻现实风险,以及对未来岛国生存发展的严重焦虑之上。换言之,以让渡主权权利和管辖权,失去对国家事务的自主决定权为代价,换取他国的气候援助是小岛屿国家的无奈之举,合作的双方处于完全不平等的地位。这与《联合国宪章》所载明的“大小各国平等”^②之要求相悖,也与我国尊重国家主权和独立自主的对外关系基本立场不一致。^③

一方面,中国应明确肯定小岛屿国家的国际法主体资格和海洋权利在气候变化背景下维持不变的法律方案。小岛屿国家对气候变化影

响的担忧,不仅来自其现实威胁,也来源于相关国际法问题中存在的确定性。^④ 太平洋岛国联盟和太平洋岛屿论坛都已声明小岛屿国家的权益不受气候变化减损,并在各个场合频频呼吁各国应当承认与之对应的法律方案。^⑤ 鉴之于此,中国可以在联合国大会、国际法委员会和气候变化谈判等场域,表达对小岛屿国家权益在国际法上的“维持”方案承认和支持,缓解小岛屿国家由此引发的焦虑。

另一方面,经由国际组织和多边机制解决小岛屿国家的气候变化应对困境是更优选项。气候变化对于小岛屿国家造成的影响既非个别国家的责任,也不是单独一国可以解决之问题。当前小岛屿国家的气候合作呈现出过度依赖部分大国和“少边主义”的趋势。因此,中国应坚持在国际组织和多边框架下实现充分气候合作与能力建设的基本立场,鼓励多边参与的机制化因应模式,而非过度依赖个别国家的援助。这既与中国更多地参与小岛屿国家气候合作的愿景相契合,也是国际法上关于应对气候变化的国家合作要求的体现。^⑥

应当看到,《联合国气候变化框架公约》对于阻遏美国、澳大利亚和欧洲各国等发达国家通过气候援助控制对小岛屿发展中国家的作用。该公约明确建立了各国在应对气候变化方面共同但有区别的责任,且确认“全球温室气体排放的最大部分源自发达国家”。^⑦ 因此,无论

^① “两会建言:支持小岛屿国家共同应对气候变化”,澎湃新闻,2024年3月5日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_26565012。

^② 参见《联合国宪章》序言。

^③ “中国外交政策”,外交部网站,2024年3月28日, https://www.mfa.gov.cn/web/wjw_673085/zfxgk_674865/gknrlb/tywj/zewj/200608/t20060824_9868937.shtml。

^④ 陈曦笛:“海平面上升对海上地物国际法地位的影响:规则演进与中国因应”,《交大法学》,2022年第3期,第117-132页。

^⑤ PIF, “Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise,” August 11, 2021, <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise/>。

^⑥ Benoit Mayer, *The International Law on Climate Change*, Cambridge University Press, 2018, p.75.

^⑦ UNFCCC, preamble.

从道义还是法律义务的角度,在面向小岛屿发展中国家开展气候合作时,发达国家为此索要高额的“对价”都是缺乏依据的。有鉴于此,我国在国际论坛中突出和强化既已建立的责任分配原则,将有助于增加发达国家借气候援助控制小岛屿国家的成本与难度。

4.2 加强与小岛屿国家的气候合作,切实提供能力建设支持

美国及其盟伴国家一直将南太平洋区域视为美“印太战略”的核心,近年来与小岛国合作,表面上是加强小岛国的经济社会发展,其背后的战略意图多被解读为以阻遏中国为目标。^①因此,放任小岛屿国家因气候变化问题上的需求而倒向大国,不仅损及小岛屿国家的国家主权和对外事务的自主权,也将对我国与小岛屿国家的切实合作带来影响。无论中国要以与小岛屿国家的气候合作为抓手,进一步强化信任基础和双边关系,还是试图阻止小岛屿国家在寻求气候合作的进程中,完全倒向美国及其盟伴国家,都需要重视和关注气候变化国家合作新实践的发展趋势,就面向小岛屿国家的“气候外交”开展前瞻性的布局。

具体而言,中国须重视小岛屿国家在气候变化问题上的需求,遴选潜在的合作对象,有针对性地供给气候援助,着眼于长期布局和双边信赖关系的维持。中国有必要积极为小岛屿国家提供包括岛礁加固和灾害预警在内的支持,并开展有针对性的能力建设援助。气候变化所引起的海平面上升等灾害之所以对于小岛屿国家造成特别影响,除地理原因外,主要是因为这些国家大多发展程度较为落后,缺乏采取有效应对措施的能力。以海平面上升为例,一国完全可以通过在原有岛礁基础上,填海造陆或修筑防浪堤坝等设施以避免陆地面积的缩减,这也是国际法上所明确允许的维持陆地和海洋边界的方式。^②

在这方面,中国有较强的资源和技术基础,可以有条件和有选择地为小岛屿国家提供支持,维持其原有的陆地范围和自然状况,保留居住条件,为其提供集体迁移以外的替代性选项。

除此之外,中国也有必要呼吁国际社会将面向小岛屿国家气候合作的重点,放在加强其应对气候变化能力建设上,而非放弃维持其原有生活环境而向他国迁移,并加快拟定和着力传播在该议题上的“中国方案”。

五、结 论

澳大利亚与图瓦卢所签订的“澳图条约”反映了小岛屿国家气候合作的实践动向和转变。小岛屿国家在气候变化影响压力下,开始接受以让渡核心权利与利益为代价,换取大国的气候援助与支持的气候合作模式。在国际法层面,气候变化背景下小岛屿国家国际法主体资格受到挑战,及其海洋权利得以“维持”的前景,为大国通过国际条约或国家合并,控制或攫取小岛屿领土主权以及海洋权利提供可能路径。小岛屿国家气候合作此类新实践不断发展,很可能使得大国在太平洋、加勒比海和印度洋等区域的影响力进一步增强。小岛屿国家之间的协同与联合被瓦解,更掀起新一轮“瓜分”海洋区域和资源的热潮,这一趋势也将进一步影响中国与小岛屿国家的现实合作进程。因此,中国有必要基于尊重国家主权和独立自主的立场,灵活运用既有国际规则和机制,反对美国及其盟伴国家以气候援助为名深化对小岛屿国家的国家事务的介入及控制,并加强与小岛屿国家在气候变化的现实和有针对性的合作,积极推动符合中国现实和需求的“气候外交”。

责任编辑 杨海萍

^① 刘雨辰:《“印太战略”框架下美国对太平洋岛国的嵌入式援助》,《太平洋学报》,2024年第2期,第65-66页。

^② ILC, Report of the ILC, A/78/10, 2023, chap.VIII, paras. 128-230.

Practices and Implications of Climate Assistance to Small Island States from Major Powers: From the Perspective of the Australia–Tuvalu Falepili Union Treaty

LI Mingjie¹ ZHANG Haiwen¹

(1. *China Institute for Marine Affairs, Beijing 100860, China*)

Abstract: Climate change has become one of the greatest concerns of small island states, but most of them are constrained by their development and are dependent on assistance and supports from others to cope with the impacts of climate change. Such a need has become more urgent in recent years. In the 2023 Australia–Tuvalu Falepili Union Treaty, Tuvalu received climate assistance from Australia at a high price, including access to Tuvalu’s foreign and security affairs. The potential impacts of climate change on the international legal personality of small island states and their rights to the maritime areas are an important entry point for understanding the true motivations for the treaty. More notably, the Australia–Tuvalu Falepili Union Treaty reflects a trend in the practice of some major powers to use climate assistance as a fulcrum for deeper involvement in the internal and external affairs of small island states. If this kind of climate cooperation evolves from an isolated case into a fixed paradigm, the major powers will continue to expand their influence over small island states. Other small island states will have to seek refuge in the major powers for their own survival, and the regional organizations established by the small island states to fight against the control of the major powers will be dismantled. These situations will change the current geopolitical landscape of the small island regions. The game between major powers and small island states in dealing with climate change will also have a potential impact on China’s promotion of in-depth cooperation with small island states. In view of this, China should, from the basic position of respecting state sovereignty and independence, resist the practice of intervening in the internal and external affairs of small island states in the name of climate cooperation, actively provide the small island states with targeted climate change coping programs and promote its climate diplomacy.

Key words: small island states; climate cooperation; sea level rise; global ocean governance; a maritime community with a shared future