

中国参与全球海洋治理的态势分析与思维路径

罗 刚

内容提要：海洋空间独特的自然与社会特质，呼唤着海洋治理在区域或全球层面的国际化。积极参与全球海洋治理，对发展和壮大我国的蓝色经济，维护和拓展我国的海洋权益以及提升我国的国际涉海话语权都具有重要的战略意义。我国参与全球海洋治理，既拥有着大国地位、科技支撑、经验外溢等优势，也拥有着地缘不利、人才瓶颈、主体单一等劣势；既面临着多元平台、多元力量、多元疆域等机会，也面临着竞争态势、制度约束、单边主义等威胁。我们应善于运用疆域思维、合作思维、法律思维、跨界思维、区域思维和立体思维，深入参与全球海洋治理。

关键词：全球治理 海洋治理 战略态势 战略思维 海洋战略

引论：海洋治理的国际化

全球治理是治理概念在全球范围的延伸，海洋是全球治理的重要议题，全球

罗刚 国家海洋局海洋发展战略研究所助理研究员，法国巴黎第一大学法学博士。文中的观点仅是作者的个人看法，不代表任何组织或单位的意见。

本文为国家社科基金“新时代海洋强国建设”重大研究专项项目“提升我国在国际涉海事务中的话语权和制度性权利研究”（批准号：18VHQ006）的阶段性成果。

海洋治理是全球治理在海洋议题的深化。¹ 海洋是地球三大生态系统之一，是一个自然流动的整体。海洋运输占国际贸易总运量的三分之二以上，遍布各大洋、连接各大洲的众多航线构成了全球经济一体化的大通道。公海、极地和深海是各国期待能够赢得竞争优势的海洋新疆域。海洋污染、海洋酸化、过度捕捞等环境与资源问题威胁着全人类的生存与发展。正是海洋空间独特的自然与社会特质，呼唤着海洋治理在区域或全球层面的国际化。

如今，国际海洋事务进入快速发展期，以海洋为主题的国际合作不断升温，国际社会推动全球海洋治理的进程进一步深化。2015年9月，“联合国可持续发展峰会”达成了《2030年可持续发展议程》，推出17项可持续发展目标，其中的目标14与海洋相关，即“保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”。为了响应这一目标，世界贸易组织（简称WTO）的渔业补贴谈判在搁置数年后已经重启，并期望在其框架下尽快达成相关法律协议。² 欧盟委员会于2016年11月发布了《国际海洋治理：我们海洋的未来议程》，提出了具体的行动计划和优先选项。³ 首届联合国海洋大会于2017年6月在美国纽约召开，各国共商全球海洋的可持续发展大计。我国不仅将该议程与国家的中长期发展规划有机结合，还先后发布了落实该议程的国别方案和进展

1 近年来，随着“加快建设海洋强国”号角的吹响，“全球海洋治理”也日益成为学术界的研究热点，有一些学者尝试对它进行概念界定。笔者注意到，有些学者的定义方法似乎更依赖于“全球治理”的概念本身，即把“全球治理”的一般定义直接或简单移植到海洋场景。笔者认为，对“全球海洋治理”做出一个比较周全的定义并非易事，也不是本文的核心主题。一方面，“全球治理”的概念来自西方，是西方世界在全球化时代的治理想象，而国内部分学者对“全球治理”的定义依然没有逃脱西方概念的影响。笔者认为，从中国视角出发对“全球治理”进行界定，可能存在实然意义（西方构想主导的现存框架）与应然意义（中国主张争取的未来框架）之分。另一方面，目前全球治理的实践较多地发生在经济领域，而“全球海洋治理”相对而言是一个新兴领域，其系统的理论总结可能还有待于更多的实践活动。综上所述，笔者初步认为，“全球海洋治理”的概念起码具备三个要素：（1）特征性要素（海洋空间独特的自然与社会特质）；（2）一般性要素（对全球或区域海洋事务进行协作和协调的国际机制）；（3）应然性要素（“共商共建共享”的治理原则）。

2 在2017年12月召开的布宜诺斯艾利斯第十一届部长级会议上，WTO的成员方通过了一项关于渔业补贴的决定，期望在2019年的下一届部长级会议前能够在WTO的法律框架下达成一项全面而有效的法律协议。关于WTO渔业补贴谈判的最新进展，参见WTO官网的相关页面，https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm，2018年9月7日登录。

3 2016年11月10日，欧盟委员会发布了《国际海洋治理：我们海洋的未来议程》，提出了50项有关海洋安全、健康和可持续发展的具体行动计划以及三大优先选项，详情参见欧盟官网的相关页面，https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_en.pdf，2018年9月8日登录。

报告。¹

海洋事务在我国外交中的权重日益增加。习近平在2016年9月中央政治局第三十五次集体学习的讲话中指出要“提高我国参与全球治理的能力”，并特别强调要“积极参与制定海洋、极地……等新兴领域治理规则，推动改革全球治理体系中不公正不合理的安排”。² 积极参与全球海洋治理，对发展和壮大我国的蓝色经济，维护和拓展我国的海洋权益以及提升我国的国际涉海话语权都具有重要的战略意义。笔者拟借助SWOT这一态势分析工具，试图勾勒出我国参与全球海洋治理可能拥有或面临的战略态势，包括内部“优势”(S-Strengths)和“劣势”(W-Weaknesses)以及外部“机会”(O-Opportunities)和“威胁”(T-Threats)。

一、中国参与全球海洋治理的内部态势

我国参与全球海洋治理的优势与劣势并存。下面，笔者拟对我国参与全球海洋治理所拥有的内部优势和劣势分别进行调查列举。

优势：

笔者认为，我国参与全球海洋治理的内部优势包括大国地位、科技支撑和经验外溢等。

大国地位。我国是联合国安理会五大常任理事国之一，也是世界上最大的发展中国家，还是众多国际条约和国际组织的重要缔约方和成员方。如今，我国与外部世界的关系已经发生了历史性变化，跃升为世界第二大经济体，国际地位获得了前所未有的提升，进入了“日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献”的新时代。另外，我国始终注意加强同发展中国家的团结合作，支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权。例如在第三次联合国海洋法会议上，我国旗帜鲜明地支持第三世界国家扩大200海里海洋权益的斗争，在海底委员会会议上坚决支持许多中小国家代表团的意见。³ 这在一定程度上又反过来支撑着我国的国际影响力和号召力。

1 2016年3月，我国通过了《国民经济和社会发展第十三个五年规划》，将《2030年可持续发展议程》与国家的中长期发展规划进行了有机结合。同年9月，我国发布了落实该议程的国别方案，其中详细阐述了落实可持续发展目标14的具体方案，参见《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》，外交部，2016年9月，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzfzyc_686343/P020170414688733850276.pdf，2018年9月8日登录。2017年8月，我国又发布了落实该议程的进展报告，其中通过丰富的实例和数据，系统回顾了2015年9月以来中国落实可持续发展目标14的进展情况、面临挑战以及下步工作设想，参见《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》，外交部，2017年8月，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzfzyc_686343/P020170824649973281209.pdf，2018年9月8日登录。

2 习近平：《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社，2017年版，第448页。

3 参见段洁龙主编：《中国国际法实践与案例》，北京：法律出版社，2011年版，第94—97页。

科技支撑。海洋科技水平的高低,决定着利用海洋的能力,也影响着参与全球海洋治理的政策与立场。目前,人类对海洋的探索还不到5%,海洋存在着巨大的未知空间,而这又离不开海洋科技的支撑。近年来,我国持续推进海洋科学研究,大力研发海洋技术装备,有力地支撑着我国参与全球海洋治理。例如,截至2018年8月底,我国开展了50个航次的大洋科学考察,也是世界上第五个登记注册为国际海底先驱投资者的国家,在西太平洋、西南印度洋脊、东太平洋CC区(Claron-Clipperton Zone)拥有多金属结核、多金属硫化物、富钴铁锰结壳等矿种的4个矿区,深海大洋科考事业强劲发展。

经验外溢。近年来,我国参与全球治理的范围不断扩大,覆盖经济、发展、生态环境、安全等诸多议题,而参与其他议题全球治理的实践经验具有溢出效应,为参与全球海洋治理提供了重要的框架指引。特别是2008年国际金融危机以来,我国在全球经济治理中的重要性日益凸显,推进了全球经济秩序的变迁。我国在世界贸易组织、亚洲基础设施投资银行、世界经济论坛、博鳌亚洲论坛等主客场治理平台所积累的有关参与策略、谈判技巧、情势研判等方面的宝贵经验,必定也会对全球海洋治理提供有益的参考。

劣势:

笔者认为,我国参与全球海洋治理的内部劣势包括地缘不利、人才瓶颈和主体单一等。

地缘不利。世界各国的海洋资源禀赋条件大不相同,而海洋地缘条件本身又会影响着我国参与全球海洋治理的政策与立场。我国地处西太平洋边缘,尽管拥有18000公里的海岸线,但大陆近海水深相对较浅,主张的专属经济区和大陆架与周边一些邻国的主张相重叠,海域外围又被美国设置的“三条岛链”所牵制,除台湾岛外,没有直接面向大洋的海域。相对不利的海洋地缘战略条件,可能会使我国在海洋治理的国际舞台上面临着更多的外部挑战。

人才瓶颈。参与全球海洋治理,离不开一支熟悉党和国家方针政策、了解我国国情和海情、具有全球视野、熟练运用外语、掌握海洋科学、通晓国际规则、精通国际谈判的专业人才队伍。近年来,随着我国国际地位的不断提升,依靠国家力量推动的“政治任命型”高级人才在国际机构或组织的任职不断增加。¹然而在国际公开招聘的基层和中层专业人才岗位中,中国籍雇员的占比还相对较小。例如,根据有关测算,我国在2016年承担着7.921%的联合国会费,占比仅次于美国和日本,然而中国籍雇员在联合国系统任职的总体人数仍然较少,还有

¹ 例如,在联合国国际法院(简称ICJ)、国际海洋法法庭(简称ITLOS)以及WTO上诉机构都有中国籍法官任职,在大陆架界限委员会(简称CLCS)有中国籍委员任职以及在国际海事组织(简称IMO)有中国籍主席任职。

半数名额空缺。¹我国向国际涉海组织输送的专业人才相对有限,这与我国的国际地位和综合实力不相匹配,可能会构成我国参与全球海洋治理的一大瓶颈。

主体单一。全球治理的基本理念和参与框架产生于西方,反映了西方国家在全球化时代的治理理想。²由于西方国家在传统上塑造了“小政府、大社会”的社会治理格局,非政府组织等民间力量便得到了蓬勃发展,国家与非国家行为体的共同参与构成了西方全球治理理念的重要特征。一些非国家行为体(例如非政府组织)积极参与全球海洋治理的进程,并在国家管辖范围以外区域海洋生物多样性(简称BBNJ)³等国际谈判中发挥了积极的作用。⁴长期以来,我国始终以“国家中心主义”的理念看待自身与全球治理间的关系,⁵一直以政府或政府部门为核心参与全球治理。与西方国家相比,我国的社会组织(非政府组织)面临着注册困难的法律难题⁶以及资金有限的财务困境,发展程度相对不足,以非国家行为体身份参与全球海洋治理的渠道并没有得到充分利用。

二、中国参与全球海洋治理的外部态势

我国参与全球海洋治理的机遇与挑战同在。下面,笔者拟对我国参与全球海洋治理所面临的外部机会和威胁分别进行调查列举。

机会:

笔者认为,我国参与全球海洋治理的外部机会包括多元平台、多元力量、多元疆域等。

1 参见“联合国缺中国人才‘国际公务员’仍半数空缺”,中国新闻网,2016年10月13日,<http://www.chinanews.com/sh/2016/10-13/8030851.shtml>,2018年9月7日登录。

2 例如,早在1995年多位西方人士发起成立的“全球治理委员会”(Commission on Global Governance)发表了《天涯成比邻》(Our Global Neighborhood)的研究报告,较为系统地阐述了全球治理的概念。

3 1992年《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity,简称CBD)只调整国家管辖范围以内区域的生物多样性问题,而国家管辖范围以外区域的生物多样性(Biodiversity Beyond National Jurisdiction - BBNJ)问题(主要是公海)尚缺乏明确的国际规制。BBNJ国际文书谈判进程始于2004年,历经11年九次特设工作组会议和2年四次预备委员会会议。2018年9月,该谈判已进入政府间谈判的关键阶段。未来的BBNJ国际文书被视为《联合国海洋法公约》第三份执行协定,可能会涵盖海洋遗传资源及其惠益分享、海洋保护区等划区管理工具、环境影响评价、能力建设和海洋技术转让等重要内容。

4 关于非政府组织在BBNJ国际谈判中的作用,参见Robert Blasiak *et al.*,"The role of NGOs in negotiating the use of biodiversity in marine areas beyond national jurisdiction", *Marine Policy*, Vol. 81, July 2017, pp. 1-8.

5 “国家中心主义”是指,强调国家的中心地位以及存在的优先性和独立性,并以主权与边界为考虑问题的出发点,从而将本国与他国以及其他行为体之间的关系视为冲突者或竞争者的理念和思维方式。参见蔡拓、杨雪冬、吴志成主编:《全球治理概论》,北京:北京大学出版社,2016年版,第416页。

6 例如,根据我国《社会团体登记管理条例》第9条的规定:“申请成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意,由发起人向登记管理机关申请登记。”在实践中,一些非政府组织往往需要寻找这样的“主管部门”去挂靠。这就导致了国内不少非政府组织运转在法律的“灰色地带”里,甚至还有一些非政府组织为了“合法化”,并不在民政部门注册登记,而是作为企业在工商部门注册登记。

多元平台。如今,全球海洋治理的参与平台具有多元性,除联合国等全球性平台外,还有亚太经合组织(简称APEC)等区域性平台;除联合国外交会议等官方平台外,还有众多以智库研讨会等形式架设的非官方(或半官方)平台。治理平台的多元化,增加了我国与其他国家在不同层面上沟通与交流,也为我国深入参与全球海洋治理提供了更多机遇。目前,我国积极利用联合国平台参与BBNJ国际文书的谈判,借助国际海底管理局的平台参与国际海底资源开发规章的制定,在APEC的框架下举办多届蓝色经济论坛,¹还全方位参与北极理事会、²北极圈论坛等极地事务平台。

多元力量。大国关系一般被认为是国际关系中最为重要的关系,是影响国际形势发展的重要因素。尽管如此,小岛屿国家、太平洋岛国等具有较大管辖海域的海洋地理有利国在全球海洋治理的舞台上非常活跃,往往发挥着独特的政治作用。例如,在BBNJ国际文书谈判的进程中,一些太平洋岛国大力主张“邻近原则”,在划定公海保护区的决策程序中要求考虑邻近沿海国家的利益,形成了一股不可忽视的政治力量。我国高度重视与小岛屿国家的合作关系。2017年9月,第一届“中国—小岛屿国家海洋部长圆桌会议”在福建平潭召开,并通过了《平潭宣言》。此外,我国还多次派遣政府代表参加“太平洋岛国论坛”。

多元疆域。当前,公海、极地和深海是世界各国期待能够赢得竞争优势的海洋新疆域。在公海治理方面,各国积极投身BBNJ国际文书的谈判。以77国集团为代表的“惠益共享派”与美俄日为代表的“海洋利用派”之间的矛盾冲突尖锐对立。在深海治理方面,国际海底资源的开发与利用越来越受到各国的关注。国际海底管理局已于2017年8月首次公布了国际海底资源开发规章草案,各方对此积极反应,纷纷提交书面评论意见。在极地治理方面,北极在战略、经济、科研、环保、航道、资源等方面的价值不断提升,正成为相关各国竞相争逐的热土。我国也积极参与BBNJ国际文书的谈判,并积极参与国际海底事务,对国际海底资源开发规章草案发表评论意见,还于2018年1月发布了《中国的北极政策》白皮书,明确表达了“中国是北极的利益攸关方”这一立场。

威胁:

笔者认为,我国参与全球海洋治理的外部威胁包括竞争态势、制度约束、单边主义等。

竞争态势。海洋是人类可持续发展的重要战略空间,事关国家和民族的核心利益,各国海权竞争的态势高度紧张。各国在国际涉海谈判中往往利益分歧较大、立场对立尖锐、妥协空间有限。例如,在BBNJ国际文书的谈判进程中,美

1 从2011年起,中国开始举办多届APEC蓝色经济论坛,旨在推动APEC各成员海洋领域的务实合作,促进各经济体的经验交流和分享,实现亚太区域海洋经济的可持续发展。

2 2013年5月,中国成为北极理事会正式观察员。

俄日等海洋科技强国在海洋遗传资源获取和惠益分享的问题上坚持“先到先得”和“自由获取”的原则，而以“77国集团”为代表的发展中国家受其经济水平和科技能力所限，主张海洋遗传资源是人类共同继承的遗产，双方的原则立场尖锐对立、难以调和。海权竞争高度紧张的态势，增加了我国在全球海洋治理中获得制度性权利的成本。

制度约束。如今，法治已经被国际社会列为一项普遍性的核心价值和基本原则。例如，2005年，联合国大会第60届会议的成果文件呼吁“在国家在国际两级全面遵守和实行法治”。¹ 随着BBNJ国际文书谈判的深入和国际海底资源开发规章的酝酿，全球海洋治理中的制度性约束会越来越多。同时，制度性工具还存在着被滥用的风险。例如，一些西方国家趁机改造“国际法治”议题，曲解相关国际法律文件，发动以“南海仲裁案”为标志所谓的“法律战”，试图继续维持西方主导的海洋秩序。

单边主义。近年来，美国的海洋政策主张呈现出单边主义的苗头。2010年，奥巴马政府的海洋政策明确，美国会根据“可适用的国际法（applicable international law）”行使权利和管辖权，履行义务。² 然而2018年，特朗普政府改弦易张，明确美国根据“可适用的国内法”（applicable domestic law）以及“与国内法保持一致的”（consistent with applicable domestic law）国际法（包括国际习惯法）行使权利和管辖权，履行义务。³ 可见，特朗普政府试图强化美国国内法在国际海洋事务中作用，单边主义的倾向对国际海洋秩序可能会带来更多不确定性因素。

三、中国参与全球海洋治理的战略思维

我们应善于运用疆域思维、合作思维、法律思维、跨界思维、区域思维和立体思维，深入参与全球海洋治理。

陆地是人类的栖息地，而海洋是人类生存与发展的拓展空间。深入参与全球海洋治理，离不开对海洋空间本身的深刻认识。正是海洋独特的自然与社会特质，塑造了参与全球海洋治理的战略思维。我们应善于运用疆域思维、合作思维、法律思维、跨界思维、区域思维和立体思维，深入参与全球海洋治理。

1 参见《2005年世界首脑会议成果》，联合国文件 A/60/L.1，第119段、第134段，2005年9月20日，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/511/29/PDF/N0551129.pdf?OpenElement>，2018年9月7日登录。

2 参见2010年《管理海洋、我们的海岸和大湖区的第13547号行政命令》，第2条(a)项，<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/executive-order-stewardship-ocean-our-coasts-and-great-lakes>，2018年8月19日登录。

3 参见2018年《关于促进美国经济、安全与环境利益海洋政策的行政命令》，第2条(c)项，<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-regarding-ocean-policy-advance-economic-security-environmental-interests-united-states/>，2018年8月9日登录。

疆域思维。当前,公海、深海和极地是世界各国期待能够赢得竞争优势的海洋新疆域。习近平在2017年1月联合国日内瓦总部《共同构建人类命运共同体》的演讲中明确指出:“要秉持和平、主权、普惠、共治原则,把深海、极地……等领域打造成各方合作的新疆域,而不是相互博弈的竞技场。”参与全球海洋治理,不仅要坚持陆海统筹,经略蓝色国土,还应坚持“走出去”的外向型战略,突破管辖海域,走向大洋,走向深海,走向极地。

合作思维。国际合作是全球海洋治理的题中应有之义。一方面,海洋本身的自然活动不受主权国家设定的政治疆界所束缚,具有跨境流动性。另一方面,世界的经济发展、全球的环境挑战、海权的和平竞争都需要国际合作。习近平在十九大报告中指出,“中国秉持共商共建共享的全球治理观”,本质上也是要求运用国际合作思维。李克强总理也曾提到过包括“合作之海”在内的新海洋观。¹“合作之海”还被列为我国南海的建设目标之一。²可见,合作是践行全球海洋治理的必经之路。

法律思维。美国著名法学家路易斯·亨金(Louis Henkin)曾指出:“在国际关系中,文明的演进表现为从武力走向外交,从外交走向法律。”³我国一直肯定国际法治在国际秩序构建与运行中的基础性作用,提出建立“以国际法为基础的公正、合理的国际秩序”。⁴作为1982年《联合国海洋法公约》的缔约国,我国明确提出要“尊重以国际法为基础的海上秩序”,⁵还要“秉持国际法治原则,维护公平正义的国际海洋秩序”。⁶2014年10月《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》曾明确要求:“积极参与国际规则制定,推动依法处理涉外经济、社会事务,

1 参见“李克强在中希海洋合作论坛上的讲话:努力建设和平合作和谐之海”,新华网,2014年6月21日, http://www.xinhuanet.com/world/2014-06/21/c_126651068.htm, 2018年8月7日登录。

2 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》,中国外交部官网,2016年7月13日, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1380600.shtml, 2018年8月15日登录。

3 “In Relations Between Nations, the Progress of Civilization May be Seen as a Movement From Force to Diplomacy, From Diplomacy to Law,” See Louis Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Columbia University Press, 1979, p.1.

4 例如,2016年《中俄关于促进国际法的声明》第十项指出,“根据双方战略伙伴关系,中华人民共和国和俄罗斯联邦决心进一步加强合作,以捍卫和促进国际法,建立以国际法为基础的公正、合理的国际秩序”。参见《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于促进国际法的声明》,中国外交部官网,2016年6月26日, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1375313.shtml>, 2018年8月7日登录。

5 例如,2018年《第五轮中德政府磋商联合声明》以及《第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明》都强调了双方作为《公约》的缔约国“尊重以国际法为基础的海上秩序”,参见《第五轮中德政府磋商联合声明:“为构建更美好世界做负责任伙伴”》,新华社,2018年7月9日, http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/10/content_5305483.htm, 2018年8月7日登录;《第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明》,新华社,2018年7月16日, http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/16/content_5306805.htm, 2018年8月8日登录。

6 参见《常驻联合国副代表吴海涛大使在〈联合国海洋法公约〉第28次缔约国会议“秘书长报告”议题下的发言》,中国外交部官网,2018年6月12日, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1569734.htm>, 2018年8月8日登录。

增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力,运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。”这实际上蕴含了“定规则”和“法律战”两个实践层次。在全球海洋治理的进程中,制定规则是海上秩序的关键抓手,而法理博弈是海权竞争的重要舞台。一方面,随着BBNJ国际文书谈判的深入和国际海底资源开发规章的酝酿,我国迎来了获得更多制度性权利的战略机遇期。另一方面,围绕我国海洋权益的国际斗争形势依然严峻,以“南海仲裁案”为典型的法律战已经成为海权竞争与博弈的新模式、新战场。我们必须积极运用法律思维,不断增强规则的制定能力和法理的博弈能力,巧妙地将国家自身的利益与国际通行的规则完美契合。

跨界思维。全球海洋治理并非是单一价值的治理,具有跨界性。海洋治理是基于地理空间的治理,空间的利用具有多种用途,空间的治理具有多种价值。海洋治理涉及政治、军事、安全、交通、生态、经济等诸多价值领域,而这些价值领域又彼此缠绕、互相关联。例如,作为海洋治理的范畴,渔业问题不仅仅是一个经济产业的问题,还可能涉及到生态环境、国家安全等诸多方面。一方面,渔业补贴有助于推动渔业经济的发展,但某些补贴行为往往被认为加剧了公海的过度捕捞,甚至助长了非法的(Illegal)、未报告的(Unreported)和无管制的(Unregulated)捕捞活动(简称IUU捕捞),进而导致了全球渔业资源的衰退。另一方面,频繁发生的渔权争议和蓄谋组织的渔业活动有时还会与海域划界争议、岛屿归属争端等政治和法律议题密切相关。¹为此,深入参与全球海洋治理,必须超越单一视角,自觉运用跨界思维,多角度、多面向、多价值地统筹考虑相关问题。

区域思维。全球海洋治理,就其广义而言,应包括全球和区域两个层面。由于不同的海域具有不同的地缘条件、不同的环境特征以及不同的治理进程,海洋治理的区域性方法在国际实践中依然备受推崇。例如,德国²和欧盟³都非常推崇海洋治理的区域性方法。从北极理事会到《里海法律地位公约》,⁴都可以看

1 例如,日本极右政党“奋起日本”曾多次组织钓鱼岛的渔业活动,借机“宣示主权”。

2 在2017年6月召开的首届联合国海洋大会上,德国政府提出了“区域海洋治理伙伴关系”的概念,并提议召开“提升区域海洋治理国际论坛”的倡议,不仅要关注“区域内的合作”,还要关注“不同区域之间的关系”以及“区域与全球的关系”。关于德国政府区域海洋治理的提议,详情可参见 <https://oceanconference.un.org/commitments/?id=18439>, 2018年9月7日登录。

3 在2017年10月召开的第四届“我们的海洋”大会上,欧盟和德国宣布“将在2020年以前为区域海洋治理建立一个跨领域、跨国境、多利益攸关方的平台”,参见欧盟的大会承诺文件(OUR OCEAN 2017 Commitments), http://www.ourocean2017.org/sites/default/files/ooc-2017-list-of-commitments_en.pdf, 第19页, 2018年9月7日登录。

4 2018年8月,俄罗斯、阿塞拜疆、伊朗、哈萨克斯坦和土库曼斯坦五国签订了《里海法律地位公约》,规定了非里海国家不得在里海驻扎军队(第3条第6项);里海国家不得提供本国领土给第三国从事危害其他里海国家的军事行动(第3条第7项);非里海国家舰船不得进入里海(第3条第11项)。该公约的英文文本参见 <http://en.kremlin.ru/supplement/5328>, 俄罗斯克里姆林宫(总统府)官网英文版, 2018年9月7日登录。

到海洋治理区域性思维的影子。海洋治理的区域性方法不仅有助于域内国家合作与协调的工作“更接近、更深入、更迅速”,¹还有利于排除域外国家的干扰。习近平在十九大报告中要求“按照亲诚惠容理念和与邻为善、以邻为伴周边外交方针深化同周边国家关系”,这在某种意义上也折射出区域治理的概念。在南海治理上,我国主张“南海和平稳定应由中国和东盟国家共同维护”。²2018年8月,我国已与东盟国家就“南海行为准则”单一磋商文本草案达成一致,南海治理的区域化进程进一步深化。

立体思维。长期以来,西方国家的一些非国家行为体凭借其专业技术知识和社会动员方面的优势积极参与BBNJ等相关国际谈判,并协助开展各种外交游说活动,甚至还参与起草一些重要国际公约的法律文本。³习近平在2018年6月中央外事工作会议上的讲话中指出:“外交是国家意志的集中体现,必须坚持外交大权在党中央。……对外工作是一个系统工程,政党、政府、人大、政协、军队、地方、民间等要强化统筹协调,各有侧重,相互配合,形成党总揽全局、协调各方的对外工作大协同局面,确保党中央对外方针政策和战略部署落到实处。”⁴这实际上蕴含了国家与非国家行为体通力合作的外交思想。一方面,我们必须要正确处理党的领导与立体外交的关系,另一方面,我们还要调动各方面的积极性,发挥各方面的能动性,使参与全球海洋治理成为一个系统工程,国家行为体与非国家行为体在其中要强化统筹协调,各有侧重、相互配合,特别是要积极发挥智库外交的独特优势,巧妙运用非国家行为体的独特渠道。

结 语

海洋治理的国际化是大势所趋,参与全球海洋治理时不我待。我国参与全球海洋治理,优势与劣势并存,机遇与挑战同在。我们应善于运用疆域思维、合作思维、法律思维、跨界思维、区域思维和立体思维,秉持共商共建共享的全球治理观,深入参与全球海洋治理,助力实现中华民族的海洋强国梦。

海洋治理的国际化是大势所趋,参与全球海洋治理时不我待。

1 “Why Regional Ocean Governance”, <https://www.prog-ocean.org/about/regional-ocean-governance/>, 2018年9月7日登录。

2 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》, 中国外交部官网, 2016年7月13日, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1380600.shtml, 2018年8月15日登录。

3 例如, 成立于1948年的国际自然保护联盟(简称IUCN)目前参与起草的重要国际环境公约包括《生物多样性公约》《濒危物种国际贸易公约》《世界遗产公约》以及《拉姆萨尔湿地公约》等。

4 “坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导, 努力开创中国特色大国外交新局面”, 新华网, 2018年6月24日, http://www.xinhuanet.com/mrdx/2018-06/24/c_137276774.htm, 2018年9月9日登录。