

全球海洋治理：困境、合作机制及中国实践

翟豫婕

（甘肃政法大学 法学院，兰州 730000）

摘要：当前，海洋治理问题是国际社会所关注的热点之一。21世纪以来，全球海洋治理面临着诸多威胁和挑战，厘清当今海洋治理的重难点和治理分歧，有助于促进全球海洋治理合作。当前，全球海洋治理的合作机制主要基于全球主义和区域主义两种治理路径。本文对中国应对海洋争端和纠纷及参与全球海洋治理的国际合作机制进行评述，重新审视当前的海洋治理规则，并分析思考中国在构建新型海洋治理机制中的应对策略。

关键词：全球海洋治理，治理困境，国际合作，中国实践

翟豫婕. 全球海洋治理：困境、合作机制及中国实践. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷，2023年6月，总第41期. ISSN2749-9065

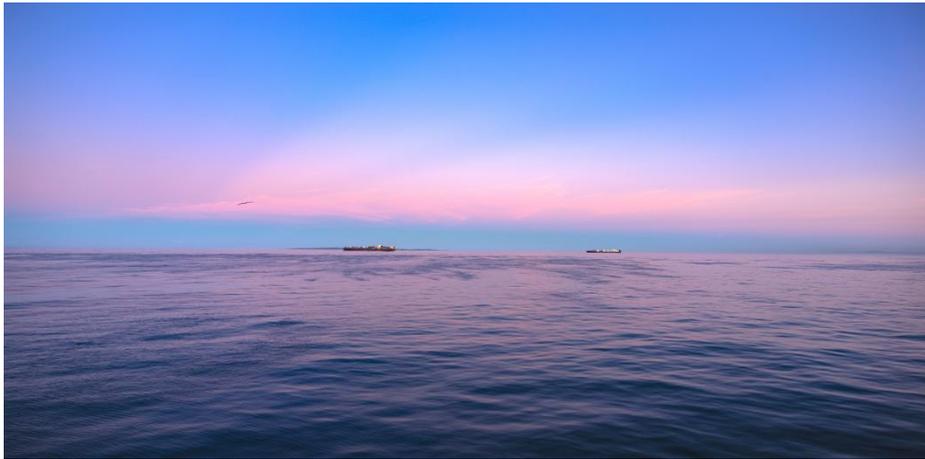
一、引言

海洋与人类息息相关，我们居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同体，各国人民安危与共 [1]。随着人工智能时代的到来，新技术带来的新机遇使世界各主权国家愈加重视海洋的国际地位，各国纷纷将视角转向海洋，21世纪将成为“海洋世纪”，海洋的地位不容小觑。尽管《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）自生效之日起在解决国际海洋问题方面就发挥着举足轻重的作用，但由于当时《公约》的通过有一定的时代局限性，是各国政治力量的对垒以及各方针对海洋资源做出的妥协让步。

伴随着科技的进步以及沿海国经济实力的差异愈发显著，制定该项《公约》所处的时代与现今社会现状有较大出入的内容或谈判时各国妥协的问题也日益显露。加之现有海洋资源的日益紧缺与匮乏，各海洋强国逐渐将视角转向深海这片未被开发的宝藏区域。

当前，全球海洋治理面临着诸多威胁和挑战，海洋治理的国际合作机制也呈现出碎片化的治理态势。面对复杂的国际情势，本文重新审视当前的海洋治理规则，并分析思考中国在构建新型海洋治理机制中的应对策略。





南非开普敦港口附近海域

摄影：李志

二、全球海洋治理的国际合作机制及其对中国参与该机制实践的评述

21世纪以来，科技的进步提高了人们探索和认识海洋的能力。在处理由发展海洋经济所衍生出的一系列治理难题的过程中，人类面对的治理问题层出不穷。维护世界海洋发展、和平与安全，促进全球海洋治理，是中国力量和中国海洋法设计方案日趋成熟并逐步走上世界舞台的体现。全球化的进程中，全球海洋治理逐步形成两种路径——区域主义和全球主义 [2]。海洋治理的区域主义是指基于自然因素、地理环境或政治因素、拥有共同的立场的国家之间，通过签署制度达成一致，共同致力于海洋治理和共同开发。全球主义是相对于区域主义而产生的概念，它指世界各国基于共同治理海洋的愿景而合作，共同致力于处理海洋问题的统一体。

（一）全球主义：联合国框架下的全球海洋治理

19世纪欧洲大陆主要大国相互间对维护封建权威而达成暂时一致，从而形成了“五强共治”大国间相互协调的维也纳模式，现今世界联合国五大常任理事国在海洋治理问题上是否存在共同的目标以实现大国之间的协调？在笔者看来，答案是肯定的。基于维也纳模式，我们可以看到在维也纳体系之下维护的协调、合作氛围。尽管维也纳体系维护的是封建体系，客观上具有瓦解的必然性，但其将欧洲各国纳入了一个共同的体系中，在这一体系中各国共同承担责任和义务，共担风险，国际法随之发展演变，为其后新型国际格局的形成埋下伏笔。观古喻今，在这一体系维持的大国平衡背景之下，其中也不乏值得我们借鉴的地方。通过研究维也纳模式的发展，我们可以看到在当时



的欧洲，各个势均力敌的封建王国，为了合作共同维持封建政权，可以暂缓彼此间的矛盾和争端，这也给全球海洋治理的合作与开发提供了来自实践层面的借鉴和参考。如何解决全球海洋治理问题，需要联合国充分发挥作用，国际社会基于对海域的保护达成一致，特别是有主权争议的国家之间，能否搁置主权争议，通过寻求各方共同利益出发点，以构建新型海洋治理机制。

1. 各国认知差异：海洋治理关注的焦点不一

全球大致划分为20个海洋区域，由于各个海域的地理位置、经纬度、气候等存在或多或少的差异，岛国、沿海国、内陆国以及其他类型的国家对于海洋和海洋治理的重视程度和关注度都有很大的不同 [3]。基于这一现实原因，也在无形中加大了联合国寻求海洋治理中共同利益的难度，以及发挥全球治理中的凝聚力与号召力。

马克思指出，对于一种区域性体制来说，陆地是足够的；而对于一种世界性体制来说，海洋不可或缺。中国如何在现有的机制下打破陈规，去重新建立一个公证合理有效的新型治理规则，是现阶段中国参与全球治理的重点和难点。面对海洋问题，中国始终是海洋建设的支持者和维护

者，力争同世界各国一道打造绿色、和平、可持续的海洋。

在国际海洋法领域，中国应坚持以《公约》为蓝本构建全新的海洋治理体系，积极参与构建公平有序、协调参与的海洋新秩序。从国际现状出发，基于复杂多变的国际形势和各国现今的海洋战略，中国应积极参与国际海洋法、维护全球海上安全、紧急搜救、打击非法捕捞行为等相关法律法规制度的完善，不断扩大“蓝色伙伴”关系范围，推动发展“蓝色伙伴”关系和“海上丝绸之路”在内的海洋命运共同体。根据联合国大会“加强海洋和海洋资源的保护和可持续利用”的决议，海洋资源的可持续发展问题也是全球治理的突出问题，需要各国间包容协调、共同解决。海洋命运共同体理念的提出，对于实现联合国保护和可持续发展海洋资源的决议具有重要意义。

2. 治理方式分歧：海洋治理主体之间无法达成一致

全球海洋区域众多，区域治理也因而具有显著差异。当代全球治理的悖论是：全球化使分散世界的各国之间的联系更加紧密，然而就是这样密切联系、相互依存的人类命运共同体在全球治理的问题上确实分崩离析的 (Divided)，或者呈碎片化趋势发展 (Fragmentation) 的 [4]。新加



坡原驻联合国大使许通美教授认为,《联合国海洋法公约》是“世界大洋基本法”。这句话很好地解释了《公约》在海洋法体系中的特殊地位,侧面反映出联合国作为国际事务的管理者,在处理全球海洋治理问题中处于核心位置 [4]。在科技高速发展的今天,尽管《公约》具有一定的时代局限性,但其依然是国际社会、制定海洋治理战略的基石。在此背景下,联合国如何发挥自身的引领作用,进一步制定出一部解决当前海洋治理新型问题、包罗万象的2.0版《公约》,需要国际力量齐心协力改变治理问题上各自为阵的现状,共同商议。

国际社会是否能达成一致行动,这也是解决“公域悲剧”的关键。在21世纪的今天,我们不相信以美国为首打着正义的幌子谋求私利的霸权主义,但我们相信在各方力量平衡之下的大国一致。找到一个平衡点去中和各方力量,这可以高效快捷的实现全球治理方案的出台,但是否需要一个新的国际机构以及制定什么样的规则去找到这一平衡点,是联合国改变现状的重难点。

(二) 区域主义——大型海洋生态系统(LME)的合作治理

大型海洋生态系统(LME)是地理位置上毗邻大陆,相对较大的沿海海域。大型海洋生态系统的可持续发

展受到多种因素的严重影响,例如过度捕捞、污染、海洋酸化和全球气候变化。全球治理主要以对大型海洋生态系统的合作治理工作展开。

基于生态系统的治理或基于生态系统的管理是一种有效的综合战略,可解决人类活动对自然资源和生态系统状况施加的多重压力。黄海大型海洋生态系统及周边三个国家正在经历人类活动和全球环境变化的共同影响。黄海位于中国大陆和朝鲜半岛之间,拥有丰富的海洋生物资源,被公认为重要的区域渔场。黄海在其海岸线上的几个重要港口城市中也发挥着重要作用。由于人类活动和全球环境变化的共同影响,黄海海洋污染问题和海洋资源稀缺的压力与日俱增,而人类的过度捕捞、废水排放等行为是造成以上行为的主要诱因。为了解决黄海面临的日益严重的海洋治理问题,联合国开发计划署和全球环境基金于2005年启动了一项跨国界倡议——黄海大海洋生态系统(Yellow-Sea Large Marine Ecosystem,简称YSLME)项目,旨在恢复黄海的自然资源、构建可持续的生态系统 [5]。该项目的参与国家为中国和韩国。自此,双方在海洋科技合作领域开展了多次合作活动。为进一步实现对黄海的治理,双方申请共同进行YSLME项目,共同促进黄海合



作开发的联合行动。双方通过全面实施黄海合作开发治理项目，提高黄海海域的经济发展，以及海洋生态保护能力。未来，双方将进一步完善黄海大海洋生态系统项目，以“海洋命运共同体”理念为行动纲领，提高现有的合作开发管理体系，提高与各国的国际合作能力。

三、新世纪以来全球海洋治理面临的威胁和挑战

早在欧洲大陆上，两大海上帝国葡萄牙和西班牙开始着眼于通过航海探索新大陆，陆地与海洋的命运便紧紧的联系在一起。随着科技革命引发的全球化趋势的不断深入，陆地与海洋的关系也在不断加深，陆地与海洋的命运更是成为一个不可分割的命运共同体。然而，自人类诞生至今，人类不断索取自然资源，特别是工业革命后，各国为了发展生产力，纷纷加快工业化的进程，完全不顾生态资源的可持续发展，大肆破坏生态环境，造成了极其严重的水污染、空气污染、大气污染等环境问题。

（一）各种因素叠加导致的海洋“灾难”

根据波普、奥尔等人研究的《21世纪海洋生态系统的多重压力：基于CMIP5模型的预测》一文中指出，到2050年，预计海水温度将比工业化前

水平升高 1.5°C [6]。全球变暖带来的海洋酸化问题，给人类带来前所未有的挑战。随着全球变暖，海水温度升高，海洋酸化程度正在加重，引发一系列海洋生物多样性丧失的问题。如果不加以保护，任由全球变暖带来的海水温度变化以及海洋酸化破坏海底生物的生存环境，导致生物多样性的锐减，将引发更大的海洋问题。

此外，人类活动正是导致全球变暖、海洋酸化的主要原因。全球化是一把双刃剑。对于海洋强国而言，全球化加快了海洋贸易的发展，有助于资本积累，形成集科技、海洋资源及海上影响力于一体的海上强国。另一方面，由于强国与弱国科技实力、经济能力等的显著差异，一些海上强国纷纷急于分上一杯羹，过分的资源掠夺易引发极其不平衡的海洋资源分配，牵涉可持续发展的问题，又容易引发“蓝色圈地运动”这一悲剧的重现。根据经济合作与发展组织环境统计数据库在《可持续海洋经济》报告中指出 [7]：海洋是共享的全球资源。许多国家的海洋相关产业在对环境考虑不足的情况下进行扩张，危及经济和人民福祉所依赖的自然资源和重要的海洋生态系统服务。当前，如何重新制定一个统一的海洋规则来确定各国所应享有的权利和应尽的义务，如何公平有序的实现海洋资源



的分配,解决海洋生态问题和海洋经济可持续发展问题,是避免海洋“灾难”发生的当务之急,以共同构建“海洋命运共同体”。

(二) 全球海洋治理中BBNJ协定中的部分争议

2023年3月4日,历时近20年的《联合国海洋法公约》下的国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护和可持续利用(简称BBNJ)谈判会议终于达成共识,这是中国“海洋命运共同体”理念在全球范围内得到进一步传播和发扬的关键时期[8]。随着人工智能领域不断地开拓创新,海洋研发勘探等相关科学技术不断发展,集各国之技术合力构建一个具有约束力、高效、透明的海洋保护监督体系,有望使海洋治理问题得到进一步解决。但由于各国经济实力有一定差距且科技发展水平参差不齐,在进一步加强海洋治理合作,以及现有的海洋法及国际机构系统全面地应对海洋治理的全球化问题等方面,国际社会亟需一部2.0版本的“海洋法公约”,对海洋治理的新问题进行规制。“海洋命运共同体”理念的发展,为BBNJ协定的签订提供了法律依据和法理依据,有助于系统地处理海洋治理问题,对全球海洋治理问题逐一击破,从而构建一部全新的海洋规则,维护全球海洋治理新秩序。

法律是斗争的群体的一种妥协[9]。鉴于环境问题的紧迫性以及新冠疫情的“冷静期”,各方原本尖锐的矛盾冲突出现了缓和的趋势[10],使得BBNJ协议初步达成一致,这是多边主义一次关键而重要的胜利。尽管各国求同存异、避免分歧,但由于该协定所涉及的主体范围极广,各参与方利益选择和价值立场各不相同,导致目前所达成的BBNJ协定仍有部分争议问题有待商榷,也为后续协议的执行工作留有一定的不确定性。BBNJ协定在具体实施时,相关机制如何运作?与旧有的机制如何进行协调?在具体的执行规则上如何平衡不同的行为主体的利益?BBNJ协定是否能够发挥出“软法”所具有的国际强制力,敦促各行为主体的行动?这些问题的解决仍需要各方的进一步协商,以达成国际共识。

(三) 大国围绕海洋产生地缘政治

国际体制是为了谋求人类的普遍利益,但在实践中,亦如过去一样,大国(Great Powers)凭特权凌驾于体制之上[11]。2021年9月15日,在美国主导下,美英澳三国宣布建立三边安全伙伴关系(AUKUS),由美英支持澳建造核潜艇,意图巩固盟国的国际地位,遏制中国的发展。AUKUS格局的形成对东盟国家是一个危险,



不利于区域和平与安全，也是对整个“亚洲安全架构”的威胁。

把生活比作一个由绳子围成的直径相同的圆，当轻拉绳子把圆变成椭圆，会发现原来的正圆形变成了椭圆形，于是就产生了直径长度的变化。当一条直径变长时，另外的直径会变短甚至趋于消亡 [12]。实践证明，AUKUS机制也是一个此消彼长的椭圆形模式。一味地追求霸权、强权，以此稳固自身地位，却加剧了其他地区的紧张局势，制造了恐慌，此类霸权行径势必会遭到世界追求正义平等国家的谴责，不利于构建人类命运共同体以及海洋命运共同体。

（四）全球海洋治理碎片化

何谓全球海洋治理碎片化？海洋治理碎片化是指各国在海洋治理中基于自然地理和政权参与的因素，而导致治理规则、规范存在制度设计上各自分工、制度实施上留有分歧或不相适应的地方 [13]。当前海洋治理碎片化的现状不仅使不同主权国家解决海洋争端纠纷时存在重叠适用的冲突规范，出现法律适用混乱的窘境，而且据此产生的纠纷处理结果也极易引起国际争议，引发国际争端。

1. 参与主体的多元化

国际海洋法主体不仅包括各主权国家和国际组织如世界贸易组织

（WTO），还包括民间组织和团体。海洋法涉及多元主体，设立的初衷在于更好的进行海洋治理，使海洋治理规则更具有针对性。但基于海洋资源的有限性，各方的争端不断，导致海洋管辖权的竞合，极易发生法律冲突。

不同领域分别制定了因地制宜的区域法律制度，致使当前区域海洋治理规则众说纷纭，海洋法体系管理复杂，呈碎片化发展 [14]。目前制定的海洋法更多是人为妥协的产物，其中一些法律问题并未得到充分协调与解决。随着时间的发展和科技的进步，现有的制度也呈现一定的滞后性。目前，各主权国家和海洋治理区域组织在海洋治理、渔业捕捞问题、海洋生物的可持续发展等方面的法律制定以及海洋资源开发的经济驱动与全球海洋治理相关的可持续发展保护理念之间存在固有矛盾，如何平衡这些关系，在保护生态资源的同时实现经济利益的最大化是当前海洋治理及资源保护的重点。由于各国海洋治理制度的“各自为政”，无形中也为共同保护开发海洋资源增加了难度。

2. 《联合国海洋法公约》自身的局限性

由于《公约》的签订距今已有一定时间，基于法律固有的不周延性和滞后性，其无法解决签订时未考虑到



的盲点，以及基于时代的发展产生的新的海洋问题。

(1) 各国海洋治理制度林立，发展不协调

面对海洋治理的客体日益复杂化的现状，当前海洋法中对于治理对象和手段的调整范围也随之增加。现今的海洋治理领域包罗万象，不仅涉及海底能源勘探可持续等生物工程类的保护，还包括全球海洋水域保护、生态保护、海洋生态可持续问题研究等多个方面。不仅如此，基于海洋治理客体的复杂性，每个方面都需要相应特定的规定进行规制，以充实和完善海洋法体系。其次，基于自然因素和《公约》的规定，不同国家被划分为不同的海域，伴随着区域性机构的不断增加，相应的区域性治理制度也层出不穷。

(2) 面对海洋治理问题，对应的海洋规范缺失

世界范围内存在20个海洋区域，不同区域治理安排和区域集群的关注点不免留有分歧 [15]。随着世界各国不断对外宣称自己对海洋领域的权益，海洋治理的区域性“各自为政”逐渐发展成一个全球性的问题。一方面，基于科技发展，人们对于海洋探测的能力也在不断提升，这也使得非法捕鱼、BBNJ问题的解决更加困

难。另一方面，人类的探索精神也促使着海洋探测工作逐渐走向未被勘探的领域——深海。科技的飞速发展，使得人们探测深海的油气资源、矿产、生物资源等的同时，也给海洋生态环境造成了可怕的灾难。因此，海洋规范的制定成为必要。

四、全球海洋治理挑战下的“中国方案”应对

(一) 推动海洋法治建设改革与完善

在法治建设方面，中国尚未出台一部系统完备的有关海洋治理与发展的海洋法，因此当前涉海法律制度现状与中国参与全球海洋治理的迫切需求之间不相适应 [2]。这需要中国进一步推动海洋法治建设的改革与完善。在实践中，中国一直用行动表明，中国始终坚持以互助合作的人类命运共同体意识来解决全球化危机，包括海洋问题。但由于中国在海洋治理领域仍在不断探索，对于海洋治理的具体实施路径还处于发展阶段，诸多方面还存在不足之处，中国国内海洋治理领域相关的法律制度仍需进一步加强。

因此，为解决《公约》在国际海洋治理问题上的缺陷，全球海洋治理中需要世界各国统一起来，在全新的指导下，合力构建新型海洋治理机制。中国作为日益崛起的海洋强国，应当



积极以区域化海上共同体的发展来带动整体，逐步全面展开共同治理，为全球海洋合作治理提供中国智慧、贡献中国方案。

（二）构建区域性的海洋经济发展区

2013年，国家领导人在访问印度尼西亚时首次提出了建设21世纪海上丝绸之路的倡议，并得到东盟成员国的一致认同 [16]。自1970年代以来，促进一体化经济区已成为全球经济增长的一个主要特征，如欧盟等多国经济共同体、亚太经合组织（APEC）等全球一体化经济区的逐步建立，不仅推动了各自区域经济的快速发展，也极大地改变了全球经济格局的布局。构建区域性的海洋经济发展区是顺应时代潮流之举，势必对中国及周边国家的经济发展带来飞跃式的变化。

（三）秉持“海洋命运共同体”理念，坚持对话协商和开展多边合作

“海洋命运共同体”是以全球人类共同价值为指导，倡导“共商、共建、共享”的合作理念，与国际法领域共同利益、共同关切以及人类共同继承财产等是相对应概念 [17]。海洋命运共同体是人类命运共同体思想在海洋领域的创新运用，是中国顺应时代潮流、把握世界发展脉搏，为共保海洋生态、共护海洋和平、共筑

海洋秩序、共促海洋繁荣提出的中国方案。海纳百川，有容乃大。海洋命运共同体理念以保护和发展全世界人民的共同利益为目标，是全球海洋治理中“中国方案”的智慧结晶。

“海洋命运共同体”是全球海洋治理的手段与范式。“海洋”是介质，“命运”是治理措施的未来走向，“共同体”则要求拥有共同的利益诉求与目标 [3]。海洋命运共同体理念本着“同呼吸共命运”的原则，与国际社会共同合作保护海洋资源等。

五、结语

当前全球海洋治理面临众多威胁与挑战：多重因素叠加导致的海洋“灾难”、BBNJ协定中的部分争议、大国围绕海洋产生的地缘政治、全球海洋治理机制呈碎片化等。在面对全球生态问题愈发严重，海洋生物多样性锐减等问题接连发生的紧要关头，中国适时提出构建海洋命运共同体的理念，为解决全球海洋治理问题提供了新的可能性。

建设海洋强国已成为中国的基本国策，必须长期坚持和持续发展。因此，笔者认为：首先，完善相关法律，弥补国内海洋立法的不足，不断缩小与国际海洋相关立法之间的差距，为中国海洋强国战略治理体系提供法律支撑；其次，构建区域性的海



洋经济发展区；最后，在“海洋命运共同体”的理念下，坚持对话协商和开展多边合作，为全球海洋合作治理提供中国智慧、贡献中国方案。

参考文献

- [1] 王远, 谢亚宏, 张远南. 推动全球海洋事业发展不断开启新篇章[J]. 人民日报, 2023, 第3版.
- [2] 吴士存. 全球海洋治理的未来及中国的选择[J]. 亚太安全与海洋研究, 2020, (5).
- [3] 陈秀武. “海洋命运共同体”的相关理论问题探讨[J]. 亚太安全与海洋研究, 2019, (3).
- [4] 庞中英. 在全球层次治理海洋问题——关于全球海洋治理的理论与实践[J]. 社会科学, 2018, (9).
- [5] Zhaohui Zhang, Fangyuan Qu, Shouqiang Wang. Deep Sea Research Part II [J]. Topical Studies in Oceanography, 2020, 163.
- [6] Hastings, R.A., et al. Climate Change Drives Poleward Increases and Equatorward Declines in Marine Species [J]. Current Biology, 2020, 30(8).
- [7] OECD. Sustainable Ocean Economy. OECD Environment Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/4c44ff65-en> (accessed on 04 March 2022).
- [8] 薛桂芳. “海洋命运共同体”理念：从共识性话语到制度性安排——以BBNJ协定的磋商为契机[J]. 法学杂志, 2021(9).
- [9] (美) 博登海默. 博登海默法理学[M]. 潘汉典译. 北京：法律出版社, 2015.
- [10] 蒋小翼, 卢萃文. BBNJ国际协定谈判中的主要争议点及各方立场评析[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2023(3).
- [11] (美) 佩里·安德森. 大国协调者及其反抗者：佩里·安德森访华演讲录[M]. 章永乐, 魏磊杰等译. 北京：北京大学出版社, 2021.
- [12] (美) 房龙. 宽容[M]. 郭兵, 曹秀梅, 季广志译. 北京：北京出版社, 2011.
- [13] 郑志华, 宋小艺. 全球海洋治理碎片化的挑战与因应之道[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 2020(1).
- [14] 程时辉. 当代国际海洋法律秩序的变革与中国方案——基于“海洋命运共同体”理念的思考[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2020(2).
- [15] 贺鉴, 王雪. 全球海洋治理进程中的联合国：作用、困境与出路[J]. 国际问题研究, 2020(3).
- [16] 刘文波. 南海问题与中国21世纪海上丝绸之路建设[J]. 东南学术, 2016(3).
- [17] 邹克渊, 王森. 人类命运共同体理念与国际海洋法的发展[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2019(4).



