

大变局下的全球海洋治理与中国

傅梦孜 陈 旻

【摘要】随着中国进入“第二个百年”的新征程,中国参与全球海洋治理的时空背景、地缘秩序及能力视野都将迎来深刻的变化。新冠疫情使百年未有之大变局加快演变,大国博弈将在海上持续上演,全球海洋治理的理念和实践将持续承压,安全问题将凸显,中国参与全球海洋治理被赋予更多的道义责任与期待。在全面建设社会主义现代化国家的新阶段,中国参与全球海洋治理的目标、原则和路径进一步明晰;在双循环的新发展格局下,中国应对海洋治理的资源、经验和政策手段将更为丰富;在实现中华民族伟大复兴、建设海洋强国的新征程中,中国倡导的“海洋命运共同体”建设将步入由设想到落地的新阶段,中国方案、中国贡献将在全球海洋治理中更显突出。

【关键词】“第二个百年”;全球海洋治理;中国方案

【作者简介】傅梦孜,中国现代国际关系研究院副院长、研究员,主要研究国际经济与政治、海洋治理、“一带一路”等;陈旻,中国现代国际关系研究院欧洲所所长助理、副研究员,主要研究欧洲一体化、欧洲对外关系及安全问题。

【原文出处】《现代国际关系》(京),2021.4.1~9

在中国向“第二个百年”奋力进军的新发展阶段,中国参与全球海洋治理的时空背景、地缘秩序及能力视野都将迎来深刻变化。中国努力倡导的人类命运共同体建设已然踏上构建海洋命运共同体的新征程。参与全球海洋治理与建设海洋强国是中国海洋战略的一体两面,是与“国内大循环为主体,国际国内双循环相互促进”的新发展格局相契合的海洋布局。中国参与全球海洋治理要充分利用他山之石、他国之鉴,根植于自身文明的特质,坚定自身体系优势,坚持革故鼎新的改革,从建设具有中国特色的海洋强国起航,积极参与、引领和塑造近两百年来新一轮的全球海洋秩序变革。

一、全球海洋治理的时变与势变

当今世界正处于百年未有之大变局,海洋秩序亦处在风雨如晦、百年激荡之中,这是力量格局之变,也是秩序理念之变,全球蔓延的新冠肺炎疫情加速了这一变革的进程。对中国参与全球海洋治理而言,这场大变局既是前所未有的全新现实,也是时不我待的历史机遇。

全球海洋治理面临的挑战既有理论上的困扰,也有实践探索中的问题,既有短期偶然性的因素,又

有长期结构性的矛盾,其复杂程度是史无前例的。作为全球海洋治理概念的母体,全球治理理念和实践正遭遇冷战结束以来的新变局,大国竞合重新进入国际政治议程,国际组织和多边机构频遭挑衅掣肘,治理能力大打折扣,权威声望大不如前,新冠疫情使海上公共卫生秩序受到严峻挑战。《联合国海洋法公约》及相关一些的规则在一些国家和组织中被绕开、被无视,其能否有效捍卫海洋安全、维护海洋秩序并促进海洋发展引起质疑。

全球海洋治理面临的外部干扰因素潜滋暗长,国际竞争态势凸显。中美战略博弈愈演愈烈,美国明确将中国定位为头号战略对手,对华实施全方位遏制,这一打压势必延伸到海洋。海洋是美国的战略高地,是其不会轻易放弃主控的空间,亦是其打击扼杀对手的前线。美军在中国南海的巡航,对黄渤海的抵近侦察,在台湾海峡的穿梭游弋,仅仅只是一场宏大的海洋竞合史的序曲,中美博弈注定将在波澜壮阔的大洋中持续上演。与此同时,曾经和中国紧紧团结在一起的发展中国家队伍也出现了分化,在不同议题上与中国立场不尽相同。在中美史无前例的竞合背景下,在国家战略、海洋利益日益多元化

的态势中,经济合作、海洋开发将更加充满不确定性,特朗普时期退群废约、美国至上、单边主义行径使经济利益的考量让位于战略风险的算计,国际海洋法治磋商、勘探科研与保护应用的合作下降,大国信任度下降、对抗性上升,全球海洋治理或趋于区域化、短线化,甚至意识形态化,实现科学合理的全球海洋治理之路更为曲折漫长。

突如其来的新冠肺炎疫情给全球海洋治理蒙上阴影,造成新的难题,也给中国在“两个百年”交替之际参与全球海洋治理制造了新的障碍。疫情重创全球海洋经济,海洋渔业、冷链加工、航运业深受其害,海上公共卫生体系短板突出、状况堪忧。集运业大规模停航,海上供应链中断,货物堆积港口,全球航运业盈利萎缩。病毒还侵入了极地,格陵兰岛、北极漂流冰站、南极极地相继发生新冠肺炎感染事件。大量使用过的手套、口罩、消毒液流入水中,对地球水体造成污染,对海洋生态系统构成新的威胁。由于疫情下人员流动受限,许多海洋科考与国际海洋会议被迫取消或延宕,如南极条约协商会议、世界海洋峰会、联合国海洋大会等,全球海洋治理机制运行被按下暂停键。

更为严重的是,疫情暴露了海上公共危机治理短板。新冠肺炎疫情暴发后,“各人自扫门前雪”“本国优先”的单边主义大行其道。病毒突袭海上船舶,主要航线大型邮轮相继沦陷,“钻石公主号”感染人数超700人,美国、法国航母和日本海上保安厅公务船接连发生人员感染。靠岸难、停泊难,一些大型船舶成为“海上游魂”,国际社会认定的“不推回”原则形同虚设,全球超过160万名海员滞留海上,已成为一场全球海上人道主义危机。种种问题严重考验人类的道德底线和安全红线,凸显国际社会缺少应对海上危机的有效机制和处理突发事件的能力赤字。从目前情况看,新冠肺炎疫情在全球范围短期内难有好转,全球海洋治理将深受羁绊。对中国而言,这意味着加速参与全球海洋经济的脚步受阻,全力开展海洋科考合作的渠道受限,全面参加全球海洋治理的平台和机制受制,同时也给中国口岸卫生管理、海上安全治理带来新的风险和挑战,探索疫情防控常态化条件下安全合理地参与全球海洋治理之路是

当前中国面临的一项新课题。

然而,站在“第二个百年”的新起点上,中国参与全球海洋治理的机遇和愿景前所未见。“大象无法躲在蚂蚁的背后”,随着中国国力的日渐增长,海洋科考、研发、维护安全以及治理话语权不断提升,中国在全球海洋治理中的角色将日显重要。在日趋复杂的考验面前,中国参与全球海洋治理的机会同步上升。当前,全球海洋治理正处于酝酿渐变的形成期,也是多方角力的博弈期,有陷于迷茫、趋于停滞、误入歧途的风险,迫切需要新理念、新动能与新路径,而唯有中国兼具海清河晏的文明基因、海内无双的发展动力、海陆兼备的地缘结构,是支撑全球海洋治理存续与发展不可替代的关键角色。

大变局下,全球海洋治理二元对立的矛盾凸显,更需要中国智慧调和。当前,海洋治理理念基本建构在西方理论基础上,以“无人之海”的概念支撑所谓“自由之海”的追求,重开发利用而轻人海和谐,重竞争而轻合作,导致在处理人海关系及海域空间内人与人、国与国的关系上,主要行为体依然在丛林法则中徘徊,强者恒强、弱者愈弱,全球海洋治理中挟私利而藐公义、有局部而无整体的现象比比皆是,“搭便车”“逞霸权”的行为层出不穷,海洋治理理念创新乏善可陈,治理体系日益走近死胡同。而中国能为全球海洋治理提供具有鲜活生命力和国际感召力的理论指引。中国是世界航海文明的发源地之一,自汉以降,海上运输交流已成为中华文明对外交往史中不可或缺的一部分,《汉书·地理志》记载了汉代的海上航线、海上疆域及海外贸易的情况,宋代的航海活动和海上贸易(而不是依靠陆路),成为中国同外界联系的主要媒介。在斯塔夫里阿诺斯眼中,宋代的中国“正朝成为一个海上强国的方向发展”。^①鉴真东渡是华夏儿女面对挑战不屈不挠的生动写照,郑和下西洋更成为中华民族征服大洋、传播文明的不朽诗篇。^②在治海实践中,中国人积累了丰富的海洋知识,也因为近代列强坚船利炮的侵略史而对恃强凌弱的侵略行径深恶痛绝,中国参与全球海洋治理的初心是纠正当前全球海洋治理机制中不平衡、不公正、不可持续的现象,以强烈的命运共同体意识,为人类打造公正、富足、团结、绿色、可持续之

海。中国参与全球海洋治理的理念是在国家海洋力量积累发展的过程中逐渐形成,是对西方海洋强国治理理念的扬弃,亦是对中国传统海洋思想的继承和发展,为全球海洋治理注入新活力。

大变局下,全球海洋治理内在动力的演变渐趋复杂,更需要中国能量筑底。人类对海洋的征服吹响了全球化的号角,全球化则使海洋成为聚宝盆和生命线,是全球海洋治理的根本动力所在。百年未有之大变局下,全球化面临新的挑战,可能出现分化,湍流、逆流、潜流不断涌现,交织叠加,迎头相撞,全球化的势头可能在局部地区、局部领域受挫,全球海洋治理存在退潮风险。中国是全球化的坚定支持者,也是全球海洋治理前进发展的强力引擎。全球海洋治理离不开中国的合作,中国可以为全球海洋治理提供强劲有力、生生不息的新动能。中国是身居联合国五大常任理事国之一的世界大国,是占世界经济比重15%,占全球贸易量1/3的经济大国,也是拥有300万平方公里海疆的海洋大国。中国海洋生产总值连续20年保持在国内生产总值的9%左右,2019年全国海洋生产总值超过8.9万亿元,同比增长6.2%。^③中国海洋事业的发展与全球海洋治理的完善进步息息相关、荣辱与共,没有中国经济的蓬勃发展和对外开放,世界航运业将陷于空转,甚至萎缩,开发新航道、发展利用新资源在成本上都得不偿失。没有中国万里海疆的安宁与繁荣,就谈不上全球海域的和平与发展;没有中国的参与合作,全球海洋治理终将沦为—纸空谈。

大变局下,全球海洋治理体制机制的走向顿显迷茫,更需要中国方案支持。当前全球海洋治理体制机制总体上较为平等地体现了发达国家与发展中国家的共同诉求,但其运作主体、运行方式仍以发达国家为主导,活动多以美欧为主场。随着新兴国家的群体性崛起,以及在世界贫富分化加剧、南北矛盾升温的挤压下,全球海洋治理体制机制的合理性、公正性屡遭质疑,在日新月异的形势面前日渐失语、失效、失色。回顾过往,建立日不落帝国的英国四面环海,一超独霸的美国傍依两洋,在某种程度上,其海洋强国的底色都具有岛国的属性,皆推崇海权至上、以海锁陆。而绝大多数的国家都不是单纯的岛国,

事实上,英美的治海方案并不具有普适性。中国是海陆兼备的大国,中国倡导的合作共赢的海洋观不止步于海岸、局限于洋面,而是着眼于陆地与海洋的联通循环、协调互促,致力于陆海统筹、海陆联动、融通。以陆观海、以海养陆,中国参与发起诸多地区合作机制,尝试联通区域、协同海陆,为世界不同地缘属性的国家提供多样化的对话平台,成为沟通海洋国家和内陆国家的重要桥梁,汇聚各方力量与资源,促进海陆国家的团结协作。

二、中国特色海洋治理之路

梁启超曾写道,“海也者,能发世人进取之雄心者也”。^④向海图强,中国参与国际海洋治理的过程亦是中华民族奋发图强、拼搏进取,由生涩到从容、化被动为主动的复兴进程。近代以来,中国在与国际海洋体系打交道的过程中,经历了从惊觉到自立自主,再到积极参与的演变。近150年前,面对“自南洋而入中国”的欧洲列强,李鸿章惊呼“历代备边,多在西北”,而今“东南海疆万余里”,“一国生事,数国构煽,实乃数千年未有之大变局”。^⑤中国近代海权意识的觉醒与沦为半殖民地的历史几乎同步而至,中国融入国际海洋秩序的进程是从屈辱的被治理的地位开始的。近100年前,当法国政府为挽回因《巴黎和约》而受损的在华声誉,补偿中国政府在“金佛朗案”上的让步,将代表着自由出入、平等开发北极重要岛屿权利的《斯匹次卑尔根群岛条约》(亦称《斯瓦尔巴条约》)意外地摆在北洋政府面前时,北洋政府外交部直陈“既因法国照约邀请加入,在我似应从同,且加入之后,中国侨民如有前赴该岛经营各种事业者,即得条约保障而享有均等权利”。^⑥1925年9月,中国正式成为该条约的缔约国,这是中国近代史上首次正式参与国际海洋合作,尽管彼时国内战乱纷飞,这份虚无缥缈的权利随之被束之高阁,但在国际条约的关照下,国人初次窥得现代国际海洋治理的门径,亦敏锐地抓住了这一机缘。这是中国最早参与北极事务的重要国际法基础,至今仍对于中国北极权益的丰富、拓展具有重要的现实意义。也可以说,这是中国在国际法意义上参与全球海洋治理之起点。新中国成立后,中国以独立自主的姿态,逐渐地进入国际海洋社会,参与国际海洋事务。中国

全程参加了第三次联合国海洋大会,批准了《联合国海洋法公约》,加入了数十个涉海国际组织,承办了一些重要的海洋类国际会议,中国海洋事业与世界全面接轨。可以说,新中国在国际海洋治理的风云际会中积累了一定的治理经验,开发了一批探索利用海洋的科学技术,参与并形成了一系列治海、管海、护海、用海的体制机制,初步具备了全面参与全球海洋治理的能力。

新时代的中国将以更系统的理论、更坚实的国力、更自信的姿态参与全球海洋治理的进程。2019年4月23日,习近平主席在青岛会见应邀出席中国人民解放军海军成70周年多国海军活动的外方代表团团长时表示:“人类居住的这个蓝色星球,不是被海洋分割成各个孤岛,而是被海洋连结成命运共同体,各国人民安危与共。”^⑦这是中国首次向世界正式提出“海洋命运共同体”的重要理念,是中国对海洋发展和人类未来命运的前瞻性思考和战略性倡议,着眼于促进公平正义的国际海洋新秩序,推动海洋可持续发展,在全球海洋治理领域具有划时代的重要理论价值,是中国全方位参与全球海洋治理,实现“蓝色中国梦”的理论引领。

“海洋命运共同体”理念是习近平海洋理念的重要组成部分,旨在塑造人类与海洋和谐统一的海洋观,将个体的海洋私利置于全球海洋共同利益之中,以合作、和谐的共同体发展引领个体共赢发展。在开启“第二个百年”的新征程下,中国坚持共同、综合、合作、可持续的海洋新安全观,维护海洋和平安宁和良好秩序的责任观,推动蓝色经济发展,共同增进海洋福祉的利益观,防治海洋环境污染,保护海洋生物多样性的海洋生态文明观等。中国倡导的海洋命运共同体是知行合一,知行互益的共同体,理论化解读和制度化建设并行不悖,知行并举。

中国倡导“海洋命运共同体”是基于历史的发展选择,是回应时代的国际担当,具有三大特质。一是和平正义。中华文明的伦理观讲求“和而不同”,对恃强凌弱的霸权主义行径深恶痛绝,中国经济“优进优出,两头在海”,对和平稳定的海洋环境有依赖性,历史的传承和现实的需要决定了在海洋命运共同体中,中国提倡相互尊重,尊重所有海洋治理的主体,

乐于探索权、责、能的一体平衡。中国加强海军建设并不是为了扩张利益、恃强凌弱,而是要构建一支防御型的军队、一支和平的力量,从而更好地反对海洋霸权、保护国土主权完整和战略通道利益,打击海上犯罪团伙、反制破坏海上和平安全秩序的行为。

二是合作共赢。中国的海洋发展观不是排他的,从中国自身发展经验看,如果把海洋看成划疆而治的“护城河”,以邻为壑,那么中国将重新走上闭关锁国的老路,只有将海洋看成连接百国、接通世界的“通衢”,才能引领中国走上富强民主文明和谐美丽的正途。面对日益激烈的中美竞争,习近平主席还提出了“太平洋之大,容得下中美两个大国”的著名论断;面对人类不断开拓海洋新领域,习主席提出要“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’”。中国提倡的海洋命运共同体将是一张互利合作的大网,共同捕获海洋给予人类的财富之鱼。

三是人海和谐。海洋不只是地球赐予人类的财富,也是拥有地球“身份证”和世界“话语权”的居民,是人类社会的一部分,与人类生死存亡息息相关。海洋要有“人情味”,不应成为“无人区”。中国主张构建海洋命运共同体,即是要克服海洋治理过度物化的倾向,只求开发利用,不讲科学保护,海洋治理要真正把人摆进去,既要由海观人,充分认识到“海水是流动的,海洋是一体的”,海洋治理需要超越国家、民族的界限,克服海陆藩篱、就海论海的片面性,还要以人观海,认识到海洋蓬勃的生命力,“海洋的和平安宁、健康可持续发展对人类生存具有重要意义”,^⑧海洋治理要从人类与海洋全方位依存、相互供养的整体视角来促进海洋循环利用,维护海洋生态系统的平衡,推动海洋开发实现可持续发展。

三、中国参与全球海洋治理的着力点

从本质上讲,全球海洋治理的背后是人与人、人与国、国与国之间秩序的建构和力量的博弈,海洋秩序说到底即是海洋空间上的国际关系。中国参与全球海洋治理,即是参与一个特殊空间领域内国际关系的竞合与国际秩序的构建,需要明确自身的责任和目标,划出底线和原则,广集手段和方法。

迈入新发展阶段的中国仍处于社会主义初级阶

段,中国参与全球海洋治理需要量力而行、尽力而为、寻求合力,要坚持四项原则。其一,中国参与全球海洋治理并不是要打破一切、颠覆现有的海洋治理体系,也不是要另起炉灶,在现有体系之外打造一个与之相并行的“平行体系”,而是在现有机制基础上加以补充和完善,做到完善与建构相结合。其二,中国参与全球海洋治理,是一个由内而外的过程,首先要着眼于自身能力建设,但以能力为基础,并不是唯能力论,“以我为主”不等于“以我为先”,各国无论大小,根据自身能力,皆有贡献,皆有收获,讲求能力与贡献相统一。其三,中国参与全球海洋治理,既要满足经济发展的需要,包括现有经济运转机制的安全及创造新的就业,还要与环境相得益彰,至少是环境友好型的发展模式,不以挤压海洋生态空间来拓展人类的生存空间,做到保护与开发齐步走。其四,中国参与全球海洋治理,既要反映海洋的生物物理学特征,也要反映海洋的政治社会学属性。在面向未来,提高海洋经济效益的同时,也要保存人类古老的海洋文化,尊重海洋的人文价值,探索出一条更加尊重自然规律,更加具有人文关怀的海洋开发和治理之道。

构建“双循环”的新发展格局绝不是要逆转中国对外开放的基本国策,也不会削弱海洋在中国经济布局中的重要地位,影响中国参与全球海洋治理的步伐。恰恰相反,在新发展阶段,中国参与全球海洋治理将获得“双循环”格局的有力支撑和强大动能,因此需要更主动适应新发展格局的需求。目前而言可着重从四个方向发力。

一是用好内劲。中国是一个崛起的大国,也是大踏步迈向海洋强国的海洋大国。经过数十年发展,中国已成为国际涉海经济产业中最具活力的一环,是海洋科技研发中极为敏锐的头羊,也是海洋生态保护中不可或缺的尖兵,在全球海洋治理机制和平台上具有了举足轻重的地位。而中国海洋事业蒸蒸日上证明了中国的治海方略是科学合理的,集中力量办大事的治海机制是行之有效的。鉴此,在参与全球海洋治理中,中国既要用好海洋大国的资源、市场、技术等硬手段,为世界提供更多海洋治理的公共产品,更要用好体制机制的优势,深化改革、完善

机制、挖掘潜力,充分发挥上下一盘棋、全国一条心的软实力,牵引全球海洋治理朝善治的方向发展。

二是广结善缘。百年未有之大变局下,世界南北分化日益严重。在海洋治理领域,随着传统捕捞业衰势渐显、海洋经济的新边疆不断拓展、新产业不断壮大,大小国治海能力的差距也逐渐拉大,与此同时霸权国横行海内、恃强凌弱的行径愈加肆无忌惮。鉴此,中国在参与全球海洋治理的过程中,要扶弱抑霸,“尽力帮助落在最后面的人”,在全球海洋治理中坚持公平正义,密切跟踪关注中小国家的海洋经济生态处境,继续支持其正当诉求,协助其开发利用海洋资源,推动技术转移、资源共享、国际融资,维护海洋权益,不断强化互动、增强互信,打造国际舆论道德高地;要高举多边主义旗帜,凝聚全球海洋法治共识,界定廓清中国海洋战略的发展目标,与发达国家中的有识之士加强合作,就远洋海洋保护区建设、海底资源开发,两极地区活动等议题共商共建,在引领制定全球海洋规则,经略公海大洋上善作善成、积善成德,树立中国负责任的海洋治理大国的正面形象。

三是科技引领。一个国家的科技力量将决定其在海洋中开疆拓土、开发利用的能力,也将决定其在全球海洋治理中的话语权。伴随着新一轮科技革命扑面而来,以大数据、人工智能、新材料为代表的新技术大规模应用将使海洋的保护和利用产生迭代飞跃。中国在推进海洋尖端科技、挖掘海洋数据矿藏的征程上容不得一丝懈怠。工欲善其事,必先利其器。“十四五”规划明确指出,要将海洋装备作为战略性新兴产业来发展。为此,中国可积极融入全球海洋科技创新分工体系,不断优化完善以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的创新体制,优先解决“卡脖子”的治海关键技术,强化科技探海,引导科技入海,在海洋科技创新、海洋科考、装备制造等领域取得突破性进展,努力为中国参与全球海洋治理提供更多的“制高点”和“先手棋”。

四是安全支撑。海上安全既是全球海洋治理的重要组成部分,也是极容易引发争端的敏感议题,但又是中国在由富变强的新发展阶段不容回避的重大问题。在百年变局中,能够迟滞或中断中华民族伟

大复兴的安全风险极有可能来自海上。鉴此,新形势下中国应正视安全问题,更为积极地参与全球海洋安全议程,既要无畏人言,坚定中国海军走向“深蓝”的立场,不断壮大中国海上力量,建设有效维护海上共同安全的正义之师,也要高度重视涉海国际规则的制定和解释,在国际组织和多边场合中适时提出我方立场和关切,积极参与应对非传统安全问题,要准确识别区分安全议题的国际性和国际化,从战略上界定海上安全议题在不同区域和领域的性质和敏感度,同时保持警惕性,防范低敏感问题向高敏感问题转化的风险,努力提升自己解决难题的综合能力。

四、中国参与全球海洋治理的政策设计

中国是一个迅速崛起的大国,作为一个积极参与全球治理的具有建设性重要作用的大国,也正在积极参与全球海洋治理的进程。中国参与全球海洋治理势必同海洋强国建设相互协调、齐头并进。坚持多边主义是中国倡导的一项重要原则。习近平主席在今年达沃斯世界经济论坛致辞时指出,“解决时代课题,必须维护和践行多边主义,积极推动构建人类命运共同体”,并进一步指出“21世纪的多边主义要守正出新、面向未来,既要坚持多边主义的核心价值和基本原则,也要立足世界格局变化,着眼应对全球性挑战需要。在广泛协商、凝聚共识基础上改革和完善全球治理体系”。^⑨2021年,中国政府在“十四五规划”中设专节,系统阐述深度参与全球海洋治理的政策,“推动构建海洋命运共同体”正式列入国民经济计划。在新的历史条件下,中国参与全球海洋治理需要推出基于中国理念、具备国际认同的治海理论,需要设计立足中国实际、着眼未来格局的行动方略,需要形成蕴含中国特色、契合海洋规律的具体部署。在不同的政策领域坚持问题导向、系统谋划、统筹协调、次第推进,让中国参与全球海洋治理看得见、走得稳、行得远。

在海洋国际秩序方面,目前存在着多种多样的治理结构,有政府间组织,有超国家机构,也有代表民间社会利益的非政府组织,尽管针对涉海问题的多样性,海洋国际秩序的多元化具有一定的合理性,但由此产生的负面影响则使众多海洋组织的治理边

界不明、效能大打折扣。中国作为全球海洋治理的新兴大国,要争取合理合法的海洋权益,构建公平正义的海洋国际秩序,可在支持《公约》的基础上,积极主动倡导“海洋命运共同体”理念,以“蓝色伙伴关系”为构筑海洋命运共同体的基本细胞,与尽可能多的国家打造全方位、多层次、最广泛的“蓝色伙伴关系”,务实推进区域海洋治理,不断积累海洋外交经验,凝聚全球海洋共识。同时,在条件发展许可的情况下,乘势而为,力争主动作为。比如,可倡导成立“世界海洋治理大会”或引进设立国际海洋常设机构,联接区域海洋组织和不同领域的海洋机构,协商制定可持续的全球海洋治理战略,强化议定的涉海活动基本规则的落实与监督。一方面,打造海洋治理各领域的模范样板工程或收集汇总最佳案例,赋予希望带动变革;另一方面,遵循适应性原则,将把现有的最佳科学应用与治理倡议正在努力解决的问题有效地结合起来,为公众参与海洋治理倡议提供上通下达的平台,从而力争打通涉海国际组织的标准与国家间规则转化的“最后一公里”。

在海洋环境保护方面,当前海洋生态健康警钟频频敲响,海平面上升、珊瑚礁白化、塑料垃圾污染、海洋物种灭绝等一系列海洋危机已成为人类社会挥之不去的梦魇,拯救海洋环境已成为国际社会的普遍共识和迫切需求。中国是拥有绵长海岸线和广袤“蓝色国土”的海洋大国,海洋生态文明建设是中国践行新发展理念的重要领域,已纳入海洋开发总布局,积极参与全球海洋环境保护是中国在新发展阶段必须作为且大有可为的政策领域。具体而言,可以考虑支持通过关于“公海生物多样性”的“执行协议”,以弥补公海上现有的监管赤字;鼓励区域渔业管理组织以可持续的方式管理其鱼类种群,对于希望在区域渔业管理组织的公海作业的所有渔船,探讨设立具有法律强制性的登记册;推动适当扩大海洋保护区,将20%~30%的海洋生态系统面积包括在具有生态代表性和有效管理的保护区系统中;建立跨国协调多边海洋空间规划制度,以便实现跨区域的大规模环境友好用途;推广系统的环境战略评估。在应对气候变化方面,中国已承诺实现碳排放的中远期国家目标。气候变化与海洋环境治理密切

相关,需要加强大国协调予以共同应对。国际社会对此期望甚高。欧盟提出要领导全球应对气候变化。欧委会主席冯德莱恩甚至提出欧盟要成为应对气候变化的“全球领导者”,即“为一个共同目标领导建立一个强大的全球联盟”。^⑩拜登政府亦重视气候变化问题,有美国学者认为应对气候变化具有建设性的战略是全球性的而非只是国家和区域的,最有效的协调是成立一个气候俱乐部,即承诺采取强有力的并能惩罚游离其外者的国家联盟。^⑪显然,将气候变化包括在内的国际海洋治理有广泛共识,亦具国际合作空间。

在海洋经济发展方面,世界海洋理事会执行主席保罗·霍尔休斯曾指出,“海洋经济等于全球经济”。^⑫针对海洋经济开放性、国际性、全球化的特征,共建“合作之海”应成为中国发展利用海洋经济的总目标。百年变局下,中国倡导的“海上丝绸之路”建设不能因地缘政治博弈的压力而收缩退却,不能因别有用心的抹黑而畏葸不前,应认识到,“海上丝绸之路”所秉持的“共商共建共享”建设理念恰与全球治理的观念相契合,与海洋开发的规律相融通,其理应成为全球海洋经济治理模范生,是中国为全球海洋经济发展提供的优质公共产品。中国政府在2021年“十四五规划”中明确提出要“积极拓展海洋经济发展空间”。^⑬与此同时,在“双循环”新发展格局中,我们应重新审视“大进大出、两头在外”的经济格局,进一步研究海洋经济的定位与发展路径,可以打造更高水平开放的海洋高地为指针,促进区域协调发展,优化海洋经济空间布局,完善海洋产业结构,提高中国海洋经济产业链的韧性,努力培育高端产业集群,积极发展海洋生物制药、海洋装备制造、海水淡化与综合利用、海洋新能源、海洋新材料等新兴战略产业,同时推动涉海领域消费升级,加大开放力度,开发拓展滨海旅游、海洋融资,不断做大可循环的“蓝色经济”。此外,还应认真考虑如何在保护海洋资源与保障弱势群体生计和粮食安全之间进行权衡,加强和扩大民营治理,并为促进保护和可持续利用海洋进行国际融资。总之,要在持续做强中国海洋经济的基础上进一步拉紧与世界海洋的联系,在全面融入世界海洋经济的过程中壮大自己保护自己。

在海洋科技发展方面,应充分认识到海洋科技领域的发展是全球海洋治理的高地,注定是各国必争之地。未来海洋科学的发展目标是以可持续的方式,为地球上的人类提供营养价值高的食物、清洁能源、水资源、医疗服务和体面的生活条件,是人类社会可持续发展的重要指标及核心构成。中国应围绕全球重大海洋问题,部署综合性国际研究计划,在一些海洋科学的理念和理论上争取有所作为,为中国参与全球海洋治理奠定话语权基础。可制定产业路线图,对遴选的重点工程要拟定明确的推进时间表,以此提高海洋科技创新规划的实施成效。数据的共享、储存和分析正在改变海洋科学的整体图景,将是海洋科学未来发展的里程碑。云存储的运用、数据格式标准、质量控制体系等将成为海洋信息化的前沿阵地,是未来海洋科技发展的大方向。加强海洋大数据的搜集和应用,强化人工智能技术在海洋科技领域的发展,争当数字海洋的“弄潮儿”。海洋科技的制高点最终取决于人才的制高点。加强海洋科技能力建设,离不开海洋科学的普及和从事海洋科技人员队伍的建设。中国拥有世界上最多的海洋科研人员,共有3.8万名海洋科学家和技术人员,但每百万人仅有27人,与一些海洋强国相比仍有明显差距。因此,应加强海洋人才培养,注重挖掘复合型、跨学科海洋科技人才,促进跨学科对话,训练具有海上生态系统的整体视角的下一代科学家,并设置针对海洋治理和管理的学科专业,进一步发展海洋公民科学。同时,还可为海洋研究提供更多硬件装备,尤其是科考船的运营,无人装备的应用,助其“重装上阵”,并促进海洋科技与商业应用的良性结合,以商养科,以科带产。

在维护海洋安全方面,当前传统安全与非传统安全风险叠加,政府与非政府的安全机构交错,区域与多边的治理机制并行,致近年来海上安全风险日益凸显。随着中国开启“第二个百年”的新征程,中国所面临的海上安全环境将更加错综复杂,海洋事业将遭遇更多全球性、结构性、突发性的安全挑战,积极参与海上安全治理、构建合理有效的共同安全机制刻不容缓。坚持多边主义、反对追求片面安全、反对由个别国家主导应成为一个重要原则。正如联

联合国秘书长古特雷斯所言,“我们需要一个网络化的联结全球和区域的多边主义机制,也需要一个包容性的多边主义”。^⑩中国参与全球海洋安全治理,需要以总体国家安全观为指导。要统筹传统安全与非传统安全,既要避免传统安全争议制约非传统安全的合作,又要超越非传统安全的局限努力解决传统安全问题,中国参与海上安全机制建设,可从非法捕鱼、海洋公共卫生危机管理等软议题入手,但应着眼长远,逐步推进整体的、综合性的海上安全多边机制建设。要维护和塑造并举,勇于探索,主动引领,可在“21世纪海上丝绸之路”框架下牵头搭建涉外执法机制,参与甚至主导西太、印度洋的海上执法合作,在国际社会形成公信力和感召力,构建海上执法的话语权。要用好上海合作组织,完善其国际海域治理机制,以其作为中国参与海上维安的重要抓手,并借助其框架和机制强化对印度的影响,促进中印在印度洋问题上的安全对话和执法交流,引领构建多元化、多渠道参与西太、印度洋两洋安全建设的新格局。要统筹维和与维权,要积极配合涉海国际组织工作,与各国签署双、多边海上安全磋商机制,推进海上保障基地建设;通过海洋命运共同体建设,培育共同安全意识,实现国家主权、安全和发展利益相统一。

在应对传染病海上蔓延方面,把海上公共卫生体系建设纳入全球海洋治理之中已成为难以回避的现实。新冠疫情在全球蔓延一度成为全球最为突出的重大公共卫生危机。海上公共卫生管理缺位、海员安全堪忧的状况普遍存在。新冠疫情不会在短期内突然结束,未来其他传染病流行仍将以不同形式存在,因此,新冠疫情可以成为撬动全球海洋治理体系改革的抓手,国际社会应积极探索海上公共卫生体系建设。疫情暴发以来,中国彰显了作为一个崛起大国的责任担当,向150多个国家和国际组织提供及时的援助和支持,包括医疗物资援助、派遣医疗专家组、加快有关国家公共卫生基础设施建设、支持国际多边平台和机构应对疫情等等。2020年5月,习近平主席在出席第73届世界卫生大会视频会议开幕式时宣布,中国新冠疫苗研发完成并投入使用后,将作为全球公共产品,呈现着救人之危的中国贡献。这是中国构建人类命运共同体和积极推动海洋命运

共同体构建与海上健康丝绸之路建设的具体担当。

海上公共卫生体系建设是一项工程,首先需要运用大数据优势,强化国际数据、通讯支持,将公共卫生等海上突发风险评估,沿岸国相应资源统计与供给能力评估,海上船只通讯、支援等信息供给整合为大数据体系。其次,海上公共卫生体系建设需要规则引领,对既有规则应能得到切实执行。再次,积极探索建立新型的国际海上安全合作组织,协调国际海事、卫生以及劳工系统在发生海上卫生危机时及时有效协调,可考虑推动建立区域性公共卫生或其他突发事件的合作平台,使之成为紧急情况下“海上游魂”的避风港,避免诸如“不推回”等原则成为一纸空文。

注释:

①[美]斯塔夫里阿诺斯著,吴象婴、梁赤民等译:《全球通史:从史前史到21世纪》(上),北京大学出版社,2006年,第261页。

②张如安:《沧海寄情:话说浙江海洋文学》,浙江大学出版社,2019年,第4页。

③曹艳:“双轮驱动,海洋经济融入‘双循环’”,《中国自然资源报》,2020年12月8日。

④梁启超:《饮冰室合集》(2),中华书局,1989年,第108页。

⑤李鸿章:《因台湾事变筹画海防折》,1875年。

⑥段鑫:“中国加入《斯匹次卑尔根群岛条约》史实考述”,《云南师范大学学报(哲社版)》,2019年第2期,第115页。

⑦“人民海军成立70周年习近平首提构建‘海洋命运共同体’”,人民网,2019年4月24日。

⑧耿爽:“完善全球海洋治理,共建美丽海洋家园”,<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1839023.htm>。(上网时间:2020年12月8日)

⑨“习近平出席世界经济论坛‘达沃斯议程’对话会并发表特别致辞”,《光明日报》,2021年1月26日。

⑩ Ursula von der Leyen, “Team Europe, Playing for the World.” The Economist, November 13, 2020, p.83.

⑪ William Nordhaus, “The Climate Club— How to Fix a Failing Global Effort.” Foreign Affairs, May/June 2020, p.17.

⑫刘堃:“扩大开放加强合作推进海洋经济转型”,引自贾宇主编《海洋发展战略时论》,海洋出版社,2017年,第164页。

⑬“国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要”,《光明日报》,2021年3月13日。

⑭Antonio Guterres, “It’s Time to Pull together,” The Economist, November 13, 2020, p.74.