

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.04.003

吴士存、陈相秒：“论海洋秩序演变视角下的南海海洋治理”，《太平洋学报》，2018年第4期，第25-36页。

WU Shicun, CHEN Xiangmiao, “Ocean Governance in the South China Sea from the Perspective of Ocean Order Evolution”, *Pacific Journal*, Vol. 26, No.4, 2018, pp.25-36.

论海洋秩序演变视角下的南海 海洋治理

吴士存^{1,2} 陈相秒^{2,1}

(1.中国南海研究院,海南 海口 571100;2. 南京大学,江苏 南京 210023)

摘要: 全球海洋治理的理论与实践是海洋秩序从权力竞争的无序状态发展为以规则和机制为中心阶段后的产物。与此同时,作为海洋秩序的重要内容,海洋治理体系的架构也反映了秩序的权力与规则的安排结构。当前,国际和南海地区海洋秩序深度调整,海洋治理也随之进入新的发展阶段。中国与东盟国家应抓住当前南海海洋秩序调整的机遇,通过完善规则与规范、建立区域海洋治理合作机制网络,建立起基于规则的南海海洋治理体系。在这一过程中,中国应与东盟国家一道牢牢抓住主导权,并扮演与自身国力和地区影响力相匹配的角色。

关键词: 海洋秩序;海洋治理;南海地区;中国—东盟

中图分类号:D815

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)04-0025-12

全球海洋治理(global ocean governance)是全球治理(global governance)的理论和实践在海洋领域的具体运用,指的是主权国家、国际政府间组织、国际非政府组织、企业和个人等行为主体,为了应对共同危机或追求共同利益,通过具有约束力的国际机制[International regime, 包括:原则(principles)、规范(norms)、规则(rules)

和制度(institutions)]^①及主体间协商、谈判、互动与合作来解决全球性的海洋问题,比如海盗、海洋环境、气候变化、海上恐怖主义、海洋自然灾害等,以此维护海洋政治经济秩序稳定。^②诚如国内外学术界一致认为的,海洋是国家获取权力的重要来源,因此全球海洋治理虽是各行为体基于自愿的原则,为应对共同的挑战和实

收稿日期:2018-03-20;修订日期:2018-04-10。

基金项目:本文系国家社会科学基金重大项目“21世纪海上丝绸之路建设与南海战略研究”(14ZDA078)阶段性研究成果之一。

作者简介:吴士存(1956—),男,江苏大丰人,中国南海研究院院长、中国—东南亚南海研究中心理事会主席,南京大学中国南海研究协同创新中心副主任、博士生导师,研究员,历史学博士,主要研究方向:南海史地、海洋划界、国际关系与地区安全战略;陈相秒(1987—),浙江苍南人,南京大学博士研究生、中国南海研究院海洋法律与政策研究所助理研究员,主要研究方向:南海问题、周边国家海洋政策、地区安全。

① Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p.185.

② 关于全球海洋治理的概念,目前学术界尚无定论,但对于参与全球海洋治理的主题、具体涉及领域、主要采取方式等存在一定的共识。本文试图从全球治理概念加以延伸,来界定此一概念。全球治理是指:面对跨国全球性问题,国家通过一系列机制、政策、规范、程序和倡议来加以应对,以确保稳定和可预测性。参见:United Nations, *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era*, Jun. 2014, p.3.

现共同的利益而提供公共产品的行为,但其背后仍是大国围绕权力、规则和话语权的国际海洋秩序主导权的竞争,本质上仍是一种国际政治博弈。^①从这一维度看,全球海洋治理事实上是伴随着海洋秩序的不断演变而产生、发展,而国际海洋秩序的调整也将给全球海洋治理的理论发展和实践进程带来新的机遇和挑战。

当今世界,海洋治理方兴未艾,但随着海洋秩序深度调整和演变,主权国家间围绕全球海洋治理的矛盾和分歧也日益凸显。一方面,以美国为代表的传统海洋强国试图继续掌控议程设置、规则制定和资源分配等方面的压倒性优势,同时部分国家渐趋逃避海洋治理责任,不愿继续承担海洋治理的成本;另一方面,新兴海洋国家日益提升的海洋治理需求与能力迫切需要突破旧秩序的桎梏,希望构建更为有效和公平的资源分配和行为规则。^②

南海海洋治理是地区海洋秩序的重要组成部分。受领土主权和海域划界争议、地缘政治博弈、国家发展与海洋保护间的矛盾等因素影响,南海海洋治理长期停滞不前,海盗和海上武装抢劫事件依然是南海航道安全的主要威胁,生物资源衰竭、海洋生态环境破坏、自然灾害等地区性问题日益严峻。^③如何抓住新旧海洋秩序转换的机遇,建立一套行之有效的规则、规范和机制,合理分配海洋资源,构建南海海洋治理体系,成为中国与东盟国家共同面临的重大挑战。

本文将把海洋治理置于海洋秩序演变的历史大框架、大背景之下,重点探讨如何从区域海洋秩序转型的视角,构建新的南海海洋治理体系。具体可分为三方面问题:海洋秩序演变与海洋治理的理论发展与实践历程之间的内在联系、南海海洋秩序演变的历史经纬、探索如何建立新的南海海洋治理体系。

一、从海洋秩序到全球海洋治理

国际海洋秩序与全球性海洋问题都是伴随着始于15世纪末的全球化浪潮的推进而产生、发展。但全球海洋治理的理论与实践却是海洋

秩序从权力竞争的无序状态发展为以规则和机制为中心阶段后的产物,与此同时作为海洋秩序的重要内容,海洋治理体系的架构也反映了秩序的权力与规则安排的制度结构。

1.1 海洋秩序的要义与演变

海洋秩序是国际秩序的重要组成部分,其包括三个方面的要素:权力分布、规则体系、话语建构。赫德利·布尔(Hedley Bull)、雷蒙·阿隆(Raymond Aron)、亨利·基辛格(Henry Kissinger)等英美传统主流国际关系学者普遍认为,国际秩序是在无政府状态下,国家权力有规则的安排^④。但话语建构是国家传播自身海洋文化和价值观、塑造软实力的主要方式,在国际秩序的形成中扮演着与制海权(command of sea power)一样重要的作用,不容忽视。^⑤海洋秩序是国际秩序的重要组成部分,其包括三个方面的要素:权力分布、规则体系、话语建构,反映了各国对海洋资源开发、海洋治理、航道控制等海上事务影响力大小排列、规则安排和话语权分配。按照权力、规则与话语体系三条主线划分,现代国际体系框架下海洋秩序的发展大致可分为三个阶段。

第一阶段:20世纪40年代以前,主权国家

^① United Nations, *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era*, Jun. 2014, p.5. Adriana ErthalAbdenur, "China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South-South Cooperation", *IDS Bulletin*, Vol.45, No.4, 2014, pp.85-101; Stewart M. Patrick and Farah Faisal Thaler, "China, the United States, and Global Governance: Shifting Foundations of World Order", Council on Foreign Relations Workshop in Beijing, China, Mar. 15-17, 2010.

^② United Nations, *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era*, Jun. 2014, pp.5-12.

^③ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy (Second Edition)*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010, pp.169-196.

^④ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 1977, p.11.

^⑤ Henry Kissinger. *World order*, Penguin Books, 2015, p.9; [美]约瑟夫·奈著,马娟娟译:《软实力》,中信出版社,2013年版,第15-20页。

间的制海权优势争夺占据了海洋秩序发展的主线。^① 海洋作为重要的航运通道,曾是荷兰、葡萄牙、西班牙、英国和法国等殖民帝国掠夺海外资源、拓展海上贸易的“生命线”,因而各海上强国奉行的是“谁控制了海洋,谁就控制了世界”的海权观念,都试图通过绝对的海上力量优势来控制关键海域和水道以维持海上商业通道的利益,保持对海上事务的主导权。

第二阶段:进入20世纪40年代以来,随着海洋法规则体系的逐步完善,海洋秩序发展进入了以机制建设为主的时期。早在17世纪,国际社会就开始探讨建立海洋规则体系以规范主权国家的海上行为从而避免海上冲突的发生。比如荷兰著名的国际法学者胡果·格劳秀斯(Hugo Grotius)在《海洋自由论》中主张公海自由原则等。^② 第二次世界大战之后,传统海洋强国开始通过规则来巩固自身海洋权力优势、追求制度性权力(institutional power),以维持海洋秩序的稳定。在此背景下,规范海上行为的海洋规则和制度逐渐形成体系。特别是1945年9月28日美国总统杜鲁门发布《关于大陆架底土和海床自然资源政策的公告》,第一次对领海之外的大陆架及其自然资源提出权利主张。^③ 历经24年三轮磋商通过的1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)使得海洋制度、规则的建设达到了巅峰,也为全球海洋治理提供了全面系统的行动框架。^④ 《公约》内容涵盖了领海、毗连区、用于国际航行的海峡、群岛制度、专属经济区、大陆架、岛屿制度、闭海或半闭海、内陆国出入海洋的权利和过境自由、海洋环境保护和保全、海洋科学研究、争端的解决等方方面面,规定了沿海国可以建立自己的领海、毗连区、专属经济区和大陆架,并享有相应的主权、主权权利和管辖权。发展至今,国际体系内已经形成一套规范主权国家海上权利和义务的原则、规范、规则和制度,为海洋秩序从无政府状态的权力竞争发展为以规则安排为核心内容创造了条件。

第三阶段:进入21世纪后,主要海洋强国越来越注重构建自身在国际体系中的软实力,涉海话语体系的建构成为新时期海洋秩序发展

的新特征。基辛格认为,国际秩序描绘了一个地区或一种文明对他认为放之四海而皆准的公正安排和实力分布的本质所持的理念。换言之,即自觉遵守规则和维持均势,认同现有权力安排和规则体系的合法性。^⑤ 足够的话语阐释是连接权力和规则安排同合法性之间的桥梁,也是获取、维持和巩固海洋秩序主导地位的必要条件。特别是在现代国际体系之中,主权国家愈来愈重视信誉和形象,话语包装日益成为发挥海洋秩序主导优势的重要手段。因此,主权国家为巩固和强化在国际海洋事务中的影响力,试图通过将自身意识形态、海洋与战略文化、政治价值观念融入其中,掌控涉海事务话语建构的主导地位,引导国际社会认同现有海洋规则和海上权力安排,从而维持并扩大海洋秩序主导权。特别是随着国际社会日益强调建立“基于规则的秩序”,主权国家间围绕话语主导权的争夺日趋激烈,已成为国际海洋秩序变革的重要内容。譬如,美国通过航行自由的话语包装,就很好地掩饰了其针对他国海上抵近侦察和情报搜集、维护海洋秩序主导权的真实意图。

综上所述,二战之后,国家间围绕制海权优势的无序竞争开始向规则制定和话语权构建转变,并逐渐建立起集海上权力、规则和话语权于一体的“有序”安排。海洋秩序转型的背后是全球化浪潮的不断推进和国际秩序持续演变的驱动。一方面,全球化过程中,国家间日益紧密的经济联系和不断加强的交流合作,制定规则以推动有序开发使用海洋、开展海洋治理以解决

① 可参考:Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power upon History*, 1660-1783, Read Books Ltd., 2013; [英]保罗·肯尼迪著,沈志雄译:《英国海上主导权的兴衰:1890—1990年的美国海军》,上海人民出版社,2014年版; [美]乔治·贝尔著,吴征宇译:《美国海权百年》,上海人民出版社,2014年版。

② W.E.巴特勒:“格劳秀斯与海洋法”,载[英]赫德利·布尔、贝内迪克特·金斯伯里、亚当·罗伯茨主编,石斌译:《格劳秀斯与国际关系》,中国社会科学出版社,2014年版,第176-178页。

③ 吴少杰、董大亮:“1945年美国《杜鲁门公告》探析”,《太平洋学报》,2015年09期。

④ [英]杰弗里·蒂尔著,师小芹译:《21世纪海权指南(第二版)》,上海人民出版社,2013年版,第392-394页。

⑤ Henry Kissinger, *World order*, Penguin Books, 2015, p.9.

共同面临的问题等日益成为需要。另一方面,二战后国际机制建设的浪潮也推动了海洋规则体系的构建。值得注意的是,虽然全球治理的理论假设强调“去国家中心”的分析方法,^①但正如美国战略学家保罗·肯尼迪所言,从过去500年的历史经验看,国际体系仍然处于无政府状态,也没有什么比利己的民族国家具有更大的权威。^②主权国家仍然是海洋秩序的中心,也是全球海洋治理的主要行为体。

1.2 从海洋秩序到海洋治理

二战结束以来,国际海洋法律制度、原则与规范不断完善结束了海洋权力争夺所导致的无序状态,建立起“基于规则”的海洋新秩序,同时也开启了全球海洋治理的进程。^③具体而言,海洋秩序从三个方面建构了全球海洋治理体系。

(1) 国际海洋规则、规范和制度体系使得海洋治理成为可能,同时也为其提供了机制框架。规则与制度是海洋治理的核心要素。制定和执行具有权威性和约束力的规则是全球海洋治理的要义所在。^④依托海洋秩序业已建立的协调制度、法律规则和原则规范,全球海洋治理逐步建立起了符合自身特点的机制体系。

一是利用现有海洋事务专门对话协商机构,推动海洋治理谈判。以联合国为代表的各类国际组织为主权国家开展全球海洋治理对话磋商与合作搭建了平台。目前,海洋治理对话机制主要包括政府间磋商机制和非政府磋商机制。政府间的海洋治理磋商机制如:联合国教科文组织政府间海洋学委员会(IOC)、国际海事组织(IMO)、国际海底管理局(ISA)及2017年召开的首届联合国海洋大会等专业机构和对话平台;非政府组织包括全球海洋委员会等。业已建立的诸多对话与合作机制为全球海洋治理磋商搭建了常态化的一轨和二轨平台,同时也给海洋治理倡议的落实创造了机制性动力。通过这些机制化的对话平台,各国就全球海洋治理进行了定期、不定期的磋商,从而推动海洋治理实践。2017年6月,联合国193个会员国在

纽约总部召开首届海洋大会,就海洋生态保护、可持续渔业等全球性问题的治理展开了探讨。

二是在业已达成的海洋规则和规范框架下,不断完善海洋治理法律制度,构建全球海洋治理规则体系。20世纪40年代以来,为推动有序、永续开发利用海洋,国际社会制定了一系列旨在规范各国海上行为的规则和原则。比如1982年《联合国海洋法公约》在序言中明确指出,“为海洋建立一种法律秩序,以便利国际交通和促进海洋的和平用途,海洋资源的公平而有效地利用,海洋生物资源的养护以及研究、保护和保全海洋环境”。因此,依据这些规则和规范,针对日益严峻的海上安全威胁、资源衰竭、生态环境破坏、气候变化等全球性海洋问题,各国通过国际组织、地区合作等方式制定了一系列的治理协定、公约和机制,如:《南极公约》、《南海各方行为宣言》,针对北极治理的《斯匹次卑尔根群岛条约》、《北极海空搜救合作协定》、《北极海洋油污预防与反应合作协定》、《加强北极国际科学合作协定》以及《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》等。众多的法律和政性文件既是全球海洋治理从理论到现实的重要实践,同时也为海洋治理自身构建了一套行为规则、规范和制度。特别是在国际体系缺少权威性机构的无政府状态之下,不断完善的公约、协定、声明事实也为全球海洋治理构建了具有约束力和权威性的法制保障,界定了各行为体的义务和责任。

(2) 大国主导是国际海洋秩序发展至今恒久的特征,同时也为全球海洋治理实践进程提供了重要的动力来源。^⑤国际关系研究学者强调,全球海洋治理应该“去国家中心化”。但国际

① [英]戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁德,曹荣湘、龙虎等译:《治理全球化:权力、权威与全球治理》,社会科学文献出版社,2004年版,导言第13页。

② [美]保罗·肯尼迪著,陈景彪等译:《大国的兴衰》,国际文化出版公司,2006年版,第433页。

③ Henry Kissinger, *World Order*, Penguin Books, 2015, p.2.

④ 同①。

⑤ M. Scott Solomon, “Power and the Politics of Global Governance”, *International Studies Review*, Vol. 8, No. 2, 2006, pp. 327-328.

海洋秩序仍以主权国家为中心,仍由大国来主导。作为全球海洋治理的必要条件,相对稳定的国际海洋秩序事实上是大国提供的公共产品。全球海洋治理的推进和实施有赖于海洋强国提供资金、技术、人才和海上力量保障。围绕生物多样性保护、打击海盗、全球气候变暖等重大问题,中国、美国、日本、英国、法国等主要海洋大国的参与是海洋治理实践必不可缺。特别是在反海盗、打击海上恐怖主义、气候变化等重大海洋治理问题上,中国、美国、欧盟等主要国家和组织间的共识起着决定性的作用。比如在中、美、法、俄、英等主要大国的支持下,2008—2012年联合国安理会连续通过决议,有效推动了各国合作推进索马里和几内亚湾海盗治理。

(3)国际海洋秩序中的价值和规范体系为海洋治理披上了“道义”外衣,也驱动着以逐利为根本取向的主权国家自愿参与海洋治理实践。价值与规范是海洋秩序的重要内容。海洋秩序建立起一套各国普遍认可的价值和规范体系,如航行自由、公平利用海洋资源、保护海洋环境等。^①因此,全球海洋治理被视为一种国际关系中的“政治正确”,也是海洋强国塑造软实力的重要方面。为争夺海洋领域的软实力优势,大国在追逐海上权力优势的同时,也积极的推动、领导构建全球治理体系。此举一方面是自身维护海上通道安全、促进资源永续发展的需要,另一方面也有利于争夺海洋事务中的主导地位和国际道义制高点,彰显在海洋治理中的角色。也正得益于此,作为主导力量的海洋大国才有足够的政治意愿参与、领导全球海洋治理进程,从而构建起全球海洋治理体系。

在诸多公约、协定的框架指导之下,主权国家、国际政府间组织和非政府组织相互协调配合,针对海洋生态环境保护、渔业资源保护、应对气候变化等重大问题,设立海洋治理专门项目,积极推进全球海洋治理。比如:北极监督和评估计划(AMAP)、联合国环境署于1995年推出的保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领(GPA);非政府组织——世界自然保护联盟(IUCN)与联合国环境规划署监测中心

(UNEP-WCMC)已经启动建设的保护星球之海洋保护互动平台,为海洋治理提供了数据资源整合和分析支撑。

二、南海海洋治理秩序面临的问题与挑战

南海海洋治理是全球海洋治理的重要组成部分,既反映了不同时期国际海洋秩序的不同特点,同时也依赖现有国际海洋秩序下的规则体系、政治环境和海洋强国的推动。从19世纪末到第二次世界大战结束期间,随着西方列强和帝国主义国家在亚太地区争夺霸权,南海及周边地区成为各大国争先控制的海上要道和战略据点。二战结束后,《联合国海洋法公约》等海洋规则对南海地区的海上事务产生了重要的影响。专属经济区、大陆架等海洋制度的出台是南海有关争议产生的重要原因,但同时也为地区国家开展包括海洋治理在内的海上务实合作提供了国际法框架。此外,区域内外国家围绕南海航行自由等问题的话语权争夺亦日渐凸显。

2.1 南海海洋治理与秩序构建

针对南海特殊的海洋治理问题和地缘政治环境,地区相关国家也探索建立了南海海洋治理体系,包括制度设计、项目实施及资源分配格局等。

首先,依托东盟主导的系列地区对话机制,推动南海区域海洋治理对话磋商。东盟自成立以来,为打造其“中心”地位,推动建立了一系列区域对话机制,如东盟地区论坛、东盟峰会等。由于自身发展高度依赖南海资源开发和航道安全,东盟国家长期关注南海海洋治理问题,并利用其主导的诸多区域对话平台,构建了一系列旨在治理区域性海洋问题的协商对话机制。1994年以来,东盟地区论坛持续关注海洋安全问题,并在2003年6月发表了《关于反海盗和其他安全威胁合作的声明》,鼓励论坛成员国通过双边和多边的方式,加强信息共享、联合演

^① 参见1982年《联合国海洋法公约》序言。

练,以促进地区反海盗合作。^① 2010年和2012年东盟又利用首脑会议和东亚峰会机制,建立了海事论坛和海事论坛扩大会议,形成“10+6”(东盟十国+中、日、印度、韩国、澳大利亚、新西兰)架构,为探讨南海地区海事安全建设、构建地区海事行为规范与规则、海上人道救援、打击海盗等海洋治理领域合作提供了平台。^②

其次,通过区域间合作机制,构建多元化的南海海洋治理网络。为维持域外大国在南海地区的力量平衡,确保自身的中心地位,同时也为了弥补各成员海洋治理能力不足,东盟采取全方位拉拢域外大国参与南海海洋治理的策略,并构建了地区海洋治理的多元化机制网络。在双边层面,东盟国家与日本、美国等域外国家都建立了海洋安全、海上人道搜救、环境保护等领域的合作。在多边层面,2006年东盟与中国、日本、韩国、印度等签订了《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》(以下简称 ReCAAP),重点加强南海地区海盗和武装劫掠的治理。此外,2002年中国与东盟十国签订的《南海各方行为宣言》也就打击海盗和海上跨国犯罪、海洋生态环境保护、海上联合搜救等地区海洋治理合作达成了共识。

最后,针对本地区海上安全主要挑战,设立海洋治理专项。南海及其周边海峡水道是重要的航运通道,但同时也是全球海盗和武装劫掠案件最为频繁的海域。因此,东盟国家自20世纪90年代就开始竭力推进南海及其周边水道的海盗治理。从1992年新、马、印尼三国达成《联合防治海盗对策协议》,到2006年签订 ReCAAP 和2008年成立反海盗特别行动小组,目前南海地区已经建立了海盗和海上武装劫掠治理网络。此外,东盟国家通过了《反恐公约》(2007年)、《东盟反恐全面行动计划》(2009年)及《东盟灾害管理与紧急应对协议》、《制度化东盟、东盟共同体和东盟人民对灾害和气候变化抗御力宣言》,成立灾害管理委员会(2003年)、人道主义救援协调中心(2011年),以应对南海地区易发、频发的海上恐怖主义和自然灾害。

总体而言,自20世纪90年代以来东盟逐步在南海海洋治理中扮演了主要角色,主导地区海

洋治理的议程设置。与此同时,为妥善处理域外力量在南海地区的地缘政治利益,东盟也采取了“大国平衡”的战略。值得注意的是,受南海周边国家技术、资金和海上实力不足的影响,东盟国家虽力求主导地区海洋治理进程,但其实力已日益无法满足地区海洋治理的现实需要。

2.2 南海海洋治理面临的主要挑战

南海海洋治理取得迅速的发展和一定的成果。但相较而言,南海海洋治理体系建设的深度和广度都要落后于全球海洋治理的整体水平,特别是海上联合搜救、生态环境保护等领域的治理相对滞后。具体问题可归纳如下。

(1) 区域性海洋治理规则和机制供应不足。域内国家经过二十多年的努力,南海地区已经建立了针对反海盗、海上搜救等地区性海洋问题的“一轨”和“二轨”对话磋商机制,并制定了相应的规则。但相较于北冰洋、地中海、黑海等全球其他海域的实践进展,南海地区海洋治理规则和制度的供应仍明显不足,亦日益无法满足本地区渐趋严峻的海洋治理需要。^③ 特别是针对南海渔业资源衰竭、生物多样性退化、海上自然灾害等区域性海洋问题,缺乏充足、专门、有效的政府间合作机制保障。^④ 比如在渔业资源和生物多样性保护领域,南海海域渔业捕捞早已过度,珊瑚礁系统破坏严重,但各国仍竞争开发,尚未达成地区性的治理规则与治理计划。^⑤

① ASEAN, *ARF Statement on Cooperation Against Piracy and Other Threats to Security*, ASEAN Website, Jun. 17, 2003, <http://asean.org/arf-statement-on-cooperation-against-piracy-and-other-threats-to-security/>.

② Shafiah F. Mubihat, “AMF and EAMF: An Uncertain Future?” *RSIS Commentary*, No. 111, 2017, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2017/06/CO17111.pdf>.

③ 有关北冰洋、地中海、黑海等地区的海洋治理,可参见:陈菲:“欧盟海洋安全治理论析”,《欧洲研究》,2016年第4期,第79-99页。

④ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy (Second Edition)*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010, pp.276-279.

⑤ U. Rashid Sumaila William W. L. Cheung, “Boom and Bust: the Future of Fish in the South China Sea”, Nov. 5, 2015, University of British Columbia, <http://www.oceanrecov.org/news/ocean-recovery-alliance-news/boom-or-bust-the-future-of-fish-in-the-south-china-sea.html>.

(2) 区域海洋治理主导力量能力不足问题突出。冷战结束以来,东盟一直将维持其在区域合作的中心地位(centrality)视为其对外战略的基本目标,并通过东盟—中、日、韩(10+3)、东盟地区论坛(ARF)、东亚峰会等机制加以维持。^①在南海海洋治理领域,东盟凭借其构建的地区系列对话机制,始终扮演“驾驶员”(driver)的角色,不遗余力地掌控着议程设置、规则制定和机制建设的主导权。东盟的中心地位为区域合作处理海洋问题提供了架构,但其自身能力的不足同时也成为南海海洋治理的突出问题。一方面,受东盟多数成员国经济发展水平、科技研发能力及海上力量发展相对滞后的限制,东盟国家在地区海上搜救、生物多样性修复、打击海盗等问题治理中领导能力不足问题日渐凸显。另一方面,东盟国家在经济发展模式和水平、政治制度、政治环境和自身利益考量等方面都存在明显差异,因此很难通过协商一致的“东盟方式”进行高效率的决策以推进地区南海治理合作。^②

(3) 地区海洋治理效率不高。南海海洋治理虽然在东盟主导架构下建立了机制和规则,并在专项领域治理取得了一定的进展,但共识落实滞后、区域合作水平不高等问题长期存在。东盟国家虽然从20世纪90年代就开始致力于海盗治理,已经建立了多个海盗和海上武装抢劫治理机制,但治理效率低下问题依然突出。特别是ReCAAP在2006年建立后,是南海地区最为重要的海盗治理机制,但其作用并不明显。2008—2017年南海及周边地区每年发生海盗和武装抢劫事件基本维持在76起以上,2015年甚至增加到203起,地区海盗和武装抢劫态势并未得到有效抑制。^③与此同时,2002年签订的《南海各方行为宣言》规定中国与东盟相关各方全面和永久解决争议之前,可探讨或开展海洋环保、海洋科学研究、海上航行和交通安全、搜寻与救助、打击跨国犯罪(包括海盗和海上武装抢劫)等五大领域的合作,自2005年以来中国就按照《南海各方行为宣言》精神推动设立海洋科研和环保、航行安全与搜救、打击海上跨国犯罪等三个专门技术委员会,但各领域合作至今未得到有

效落实,仍然陷于“共识多、落实少”的困境。

2.3 南海海洋治理面临的深层次挑战

深入剖析上述南海海洋治理存在的问题,不难发现其实质是有关各方复杂的权力和利益竞争的结果。具体可从三方面论述。

(1) 南海有关争议的干扰。自20世纪70年代初南海有关争议产生至今,中国与菲律宾、越南等声索国就南海治理合作达成了诸多共识。但菲、越、马等声索国仍将海洋权益宣示置于首位,在将南海渔业、油气和旅游资源开发和养护以及海上搜救等作为扩大争议海域事实存在的同时,极力防范和阻止中国扩大在南海中南部海域环保、搜救、航道维护等公共产品的供给。与此同时,南海复杂多变的政治安全局势也不利于周边国家积累政治互信以开展海洋治理区域合作。

(2) 域外大国的掣肘。南海是重要的海上战略通道,历来都是兵家必争之海。作为地区海洋秩序的重要组成,海洋治理是美、日等域外大国争夺地缘战略空间、保持对地区海洋秩序变革影响的重要抓手。美、日等域外大国依仗自身经济和军事实力的优势,以援助和直接参与的方式,始终保持在南海治理进程中占有一席之地,乃至主导海盗打击等地区海洋治理进程。比如2004年美国曾试图借反恐之机,提出实施“区域海洋安全计划”(Regional Maritime Security Initiative, RMSI),扩大在南海和马六甲海峡海域的军事存在,但遭到了印尼和马来西亚的拒绝。^④日本1999年就开始谋划借《亚洲

① Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality?” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 39, No. 2, 2017, pp. 273–274.

② Shaun Narine, “ASEAN and the ARF: The Limits of the ‘ASEAN Way’”, *Asian Survey*, Vol. 37, No. 10, 1997, pp. 962–963; Carolin Liss, *Oceans of Crime: Maritime Piracy and Transnational Security in Southeast Asia and Bangladesh*, Institute of Southeast Asian Studies, Dec. 2013; Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy (Second Edition)*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010, p. 276.

③ ReCAAP Information Sharing Center, *Annual Report for 2017*, <http://www.recaap.org>.

④ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy (Second Edition)*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010, p. 182.

地区反海盗及武装劫船合作协定》，在掌控南海及其周边地区的海盗治理进程的同时，有效扩大其海上保安厅和海上自卫队在南海和印度洋海域的军事存在。^① 域外大国的介入导致了南海海洋治理的地缘政治化，增加了区域内国家合作建立区域海洋治理体系的难度；同时也对中国在南海治理中发挥“领头羊”作用、扩大公共产品供给形成了竞争和牵制，致使地区海洋治理长期面临主导力量能力不足的困境。

(3) 南海周边国家经济发展诉求与海洋治理间的矛盾。发展与保护间的矛盾是全球治理面临的普遍难题，海洋治理亦不例外。长期以来，南海沿岸国家在海洋捕捞业、油气、旅游等资源开发中获得了巨大的经济收益，并形成短期内无法摆脱的依赖。据越南官方统计数据，以渔业、油气、旅游为主的海洋和向海产业占越南国民生产总值的47%~48%。^② 海洋捕捞业和海洋油气产业也是菲律宾、马来西亚、印尼、泰国等南海周边国家经济增长的重要来源。面对过度、无序的开发，南海海洋资源衰竭和生态环境退化问题日渐突出，特别是南海近海渔场过度捕捞、渔业资源严重衰退尤为严重，开展区域海洋生态环境治理迫在眉睫。^③ 但面对巨大的经济利益，南海周边国家显然缺少开展海洋治理的意愿。

三、谋求建立基于规则的南海海洋治理体系

当前，南海地区的力量对比正在发生急剧变化，权力优势向中国转移的态势持续发展。在此背景下，如何抓住当前地区秩序快速演变的机遇期，解决地区现有海洋治理格局中的“沉疴”，建立基于规则的、新的南海治理体系，是区域各国共同面临的紧迫课题。

3.1 南海海洋秩序进入加速变革期

冷战结束之后，包括南海在内的东亚地区政治和安全架构大致可分为两种，即美国主导、日本为重要参与方的联盟体系，和由东盟主导

的多边合作安全体系。海上权力分布和规则制定是地区秩序的重要内容，也是两种主导力量相互角力的重要领域。但随着冷战结束以来中国、日本、印度等国综合国力的快速增长，南海地区的秩序亦随之开始调整和演变。特别是2010年以来，中国经济总量跃居世界第二及海上力量的不断提升加速推动了南海地区海洋秩序重构。具体体现在三方面。

(1) 南海地区力量对比持续朝有利于中国的方向发展，制海权优势转移加速。

自2010年超越日本，中国经济总量已连续七年稳居世界第二；且涉海技术创新突飞猛进，在航母制造、岛礁陆域吹填等科技项目上取得重大突破。依靠强大的经济发展、科技创新和行政管理能力，中国成功扭转在南海地区的力量分布格局，日益形成权力优势地位。特别是南海岛礁建设大大提升了中国在南海地区公共产品供给和海上形势管控的“硬实力”。伴随着在南海岛礁建设更多必要的公共设施和部署相关防御设备，中国在本地区的公共产品供给和引导海上形势继续向好发展的“硬实力”基础将继续扩大。此外，海军力量的快速发展，比如航母制造、先进战机研发等，亦大大提升了中国在南海地区的力量优势。因此，总体来说，目前南海地区的力量对比正持续朝着有利于中国的方向发展，南海制海权优势亦加速向中国转移。

(2) 中国与东盟国家已着手构建新的地区海上规则、规范与机制，并日益掌握地区规制建设主导权。

自20世纪90年代以来，东盟虽然一再维护自身在地区合作中的中心地位，也试图主导建

^① Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy (Second Edition)*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010, p.182.

^② “2017年越南海洋岛屿周：‘绿色海洋经济’管理与发展”，人民网，2017年6月15日，<http://cn.nhandan.com.vn/economic/item/5183101-2017年越南海洋岛屿周：‘绿色海洋经济’管理与发展.html>。

^③ 卢伙胜：“南海渔业资源开发现状及深海新发现”，中国水产学会渔业资源与环境分会主编：《中国水产学会渔业资源与环境分会2013年学术交流会会议论文（摘要）集》，2013年，第1页。

立地区海上行为的规范、规则和机制。比如1992年7月,东盟外长会议首次公开提出应制定南海地区国际行为准则,并在2002年签订《南海各方行为宣言》。但该宣言只是一个政治性文件,东盟有关国家也缺乏认真遵守的政治意愿。在此背景下,南海地区的海洋规划建设主导权主要受美国等域外大国操控。特别是美国、日本等域外大国借助包括《联合国海洋法公约》在内的国际法规则,通过在南海开展航行自由行动、主张应通过国际法途径解决有关争议、指责中国破坏南海生态环境等方式,试图维持其南海地区规划的主导权。

为有效应对南海日益错综复杂的海洋权益主张冲突和地缘政治竞争,中国与东盟国家从2013年开始着手构建新的地区规则体系,并开始夺回地区规划建设主导权。在多边层面,中国成功引导东盟国家启动“南海行为准则”(以下简称“准则”)磋商(2013年)、达成“准则”框架(2017年)、开始“准则”案文磋商(2018年),并在2016年与东盟国家达成《海上意外相遇规则》适用南海的共识,为规范地区有关国家海上行为、有效管控海上危机、促进彼此政治互信建立一套完整的规则、规范和机制。^①在双边层面,2016年以来,中国与越南、菲律宾、马来西亚等东盟国家建立了海警部门间的海上执法合作机制,并于2017年5月开启中菲南海问题政府间双边磋商机制,为管控海上分歧、促进争议解决创造了机制性动力。

(3)南海海洋事务的议程设置主导权渐向中国与东盟国家转移。长期以来,美国、日本等域外国家操控着地区海洋事务的议程设置,炒作南海航行自由“威胁”、南海岛礁建设“军事化”、通过国际法途径解决有关争议等议题,并试图主导海盗打击等南海治理议程。近年来,中国与东盟国家加强南海海上务实合作探讨,着手推动南海渔业养殖和养护、海上联合搜救、反海盗等领域的合作。譬如中菲建立了渔业合作委员会(2005年建立,2017年恢复)探讨两国海洋渔业产业合作;2017年10月,中国与东盟7国举行首次海上搜救联合演练;同

时,中国与越、菲、马、印尼等国建立了旨在加强海上联合执法的海警部门间合作机制。此外,中国与菲律宾等东盟国家也积极探讨南海生态环境保护、资源共同开发合作等议题。通过一系列多边和双边的海上合作探讨和项目实施,中国与东盟国家对南海局势管控、海洋治理、资源开发等议题的话语主导权日渐提升,既很好地展现了中国致力于以和平方式解决海上争议、维护地区稳定的负责任大国形象,同时也是对美、日等国打着国际法的幌子,炒作中国“不遵守”国际法规则的有力回击。

3.2 建立基于规则的南海海洋治理体系

南海是沿岸国家对外贸易和能源进口的“生命线”,也是沿岸国家发展海洋产业的资源宝库。也正因如此,对南海生物和非生物的开发早已越过“红色警戒线”,以有效的区域合作和技术创新,平衡发展与保护,推进南海海洋治理已迫在眉睫。作为南海沿岸国,中国与东盟国家应该抓住当前南海海洋秩序调整的机遇,通过完善规则与规范、建立区域海洋治理合作机制网络,建立起基于规则的南海海洋治理体系。在这一过程中,中国应与东盟国家一道牢牢抓住主导权,并发挥与自身国力相匹配的作用。

(1)中国需要在南海海洋治理中扮演领导者的角色,承担更多的责任。

从过往的实践经验看,不论是东盟能力不足与试图主导地区海洋治理进程间的矛盾,还是美、日等域外国家的干扰,都无益于南海地区海洋问题的解决,并给地区海洋治理体系的建立制造了障碍。中国作为南海有关争议当事方和地区经济和军事实力最强的国家,在资金保障、技术创新服务、海上行动能力等方面都存在压倒性的优势,完全具备领导地区海洋

^① “The 19th China-ASEAN Summit Issues Joint Statement on the Application of the Code for Unplanned Encounters at Sea in the South China Sea”, Sept. 7, 2016, <http://asean.org/joint-statement-on-the-application-of-the-code-for-unplanned-encounters-at-sea-in-the-south-china-sea/>.

治理的能力,理应成为南海海洋治理的领导者或“领头羊”。鉴此,在未来的南海海洋治理体系构建中,中国应以推进“21世纪海上丝绸之路”倡议实施为框架,引导“南海行为准则”磋商进程,利用南海岛礁建设和执法力量基础,扩大公共服务和产品供给,在地区海上规则制定、海洋争端解决、区域海洋生态环境保护与气候变化、航道安全维护(包括:助航设施建设、航行规则制定及引导反海盗、海上人道搜救、海上防灾减灾等区域合作)、地区安全合作机制建设等议程中发挥引领作用,从而推进构建起一国领导、地区各国平等参与的南海海洋治理格局。

(2) 积极推进“南海行为准则”案文磋商,推动构建南海海洋秩序,建立地区海洋治理规则体系。

建立各方普遍认可并自觉遵守的规则与规范,是海洋治理的重要前提,也是构建南海治理体系的基础。当前规则供应不足显然已经成为牵制南海海洋治理取得进一步成果的主因。2002年中国与东盟10国签订的《南海各方行为宣言》虽然只是政治文件,且部分国家认为缺少约束力,但该宣言至少明确了相关方应开展海洋环保、打击海盗和海上武装抢劫等领域的合作,为海洋治理提供了制度基础。“南海行为准则”是《南海各方行为宣言》的进一步发展和深化,将为南海海洋治理供应更为务实、更具可操作性的规则体系。自2013年启动至今,“南海行为准则”磋商取得初步成果和“早期收获”,已进入案文磋商阶段。2018年是“准则”案文磋商开局之年,中国与东盟国家应排除外部负面因素干扰,一方面将海洋治理共识、责任和义务作为重要内容纳入“准则”,并明确相应的对话磋商、落实举措和监督评价机制;另一方面,进一步商定“准则”文本制定的路线图和时间表,针对适用地理范围、性质、监督和执行机制、争端解决机制、是否具有法律约束力等核心问题,排好先后顺序、制定操作性强的谈判方案,以期尽快达成“准则”,打造共同认可的地区规则。在此过程中,

中国要注意掌控磋商主导权,既要统筹好“准则”与现有东盟主导的系列海洋治理规则间的关系,又要妥善处理“准则”与《联合国海洋法公约》等全球海洋治理规则的区别与联系,要根据南海地区实际情况,比如:存在领土主权和海域划界争议、周边部分国家高度依赖南海油气开发、沿岸国家经济发展水平不均等,制定既能平衡各方利益、又能有效排除域外国家干扰的南海海洋治理规则。

(3) 探索建立南海海洋治理机制网络,形成符合本地区的海洋治理创新模式。

一是建立推进海洋治理的磋商机制,比如可借鉴北极治理模式,探索成立南海海洋治理理事会或委员会的可能性。二是可借鉴地中海、北海等全球其他海域的治理经验,通过签署公约、协定,设立反海盗、海洋生物多样性保护等专项治理计划,开展针对珊瑚礁、砗磲贝、海龟等南海濒危物种的保护计划。三是建立海洋治理补偿机制,即充分考虑如泰国、马来西亚、菲律宾等南海周边经济发展水平相对落后国家对海洋资源开发的高度依赖性,在开展南海资源保护、人道搜救等海洋治理过程中,给予相应的资金和技术补偿。譬如中国可加大向菲律宾等国提供鱼苗、养殖技术培训、资金和管理等方面的援助;再比如,可在打击海上跨国犯罪合作中,予以舰船和武器装备的支持。四是推动构建“泛南海经济合作圈”,深化区域资源整合和经济合作水平,带动南海周边相对落后国家加速发展,从根本上解决“发展与治理间的矛盾”。中国可充分利用与东盟国家已经形成的牢固的经济合作基础和双多边对话合作机制网络,发挥南海的地缘纽带优势以及中国在地区事务中不断扩大的影响力,构建“泛南海经济合作圈”,为南海沿岸相关国家搭乘中国经济发展的“便车”创造机会。可通过构建“泛南海经济合作圈”,加强与越南、菲律宾、马来西亚、文莱等南海争议当事国和印尼、新加坡等主要沿岸国,在旅游、渔业、互联互通、海洋生态环境保护、海洋科研、海上搜救等领域的合作,建立开放、包容、公平的区域经济合作规则和秩序,提升区域一体化水平,带动泰、菲、

马等国加速发展;同时也为探寻破解地区难题,和平解决和妥善管控南海海上分歧与争端,实现南海长治久安探索新的可行路径,为消除南海海洋治理中的海上争端的不利因素创造成功的国家实践。

(4)以共建“21世纪海上丝绸之路”倡议为框架,建立地区海洋治理体系。

共建“一带一路”重大倡议是对国际合作以及全球治理新模式的积极探索,为地区和全球性海洋问题的应对和解决建立合作框架。海上安全、生态环境、生物多样性和应对气候变化合作等海洋治理议题是“一带一路”建设的重要内容,也是中国与东盟国家共建海洋伙伴关系的主要领域之一。^①特别是开展海上安全威胁治理,维护海上通道安全,是保障海上互联互通的重要保障。自2013年共建“21世纪海上丝绸之路”倡议提出以来,南海周边有关国家的态度和立场已从初期的猜疑和观望日趋转向积极响应和参与,合作意愿也不断增强。^②中国与南海周边国家应抓住“21世纪海上丝绸之路”建设的历史机遇,在倡议的框架下,用好“一带一路”倡议的相关资本和政策红利,通过具体项目实施,如渔业资源养护、生物多样性修复、航道安全维护等,构建新型南海海洋治理体系。在具体操作层面,可在《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》框架之下,重点以海洋生态环境保护、海上搜救、航道维护等领域为切入点,通过技术、资本、人员等方面的流动、合作,致力于打造南海地区海洋环保产业链,如可再生能源开发、海洋生态修复、海洋环保科研等。同时,还可加强南海地区海上安全威胁治理合作机制,通过联合执法、信息共享,促进海盗和武装抢劫治理;推进开展海上联合搜救演练、建立海上搜救合作机制,合力维护南海航道安全。

四、结 语

海洋治理既是海洋秩序发展到一定阶段的产物,同时也是秩序本身的重要内容,反映了海

洋权力分布、规则和机制安排、话语结构。伴随着国际体系中的权力分布向东亚转移,中国在国际海洋秩序中的角色日趋重要,渐趋成为南海权力优势、规则制定掌控力、话语建构能力的主导者。但素有“亚洲的地中海”之称的南海历来为兵家必争之地,且随着中国、印度等亚太地区新兴力量的集体性崛起,其在全球地缘政治中的重要性也日益提升。^③美国、日本、中国、印度等守成海洋霸主、传统海洋强国和新兴海洋力量在南海的地缘政治博弈和地区海洋秩序主导权的竞争将愈演愈烈。在新旧海洋秩序转换的过渡期,中国应主动承担起推动和引领构建南海海洋秩序的责任和义务,加强与东盟国家的沟通与协商,通过构建更为合理且各方普遍认可的海洋规则、规范,完善海上合作机制,从而最终建立全面覆盖、各方受益、可持续的南海海洋治理体系。

值得注意的是,当前,南海形势趋缓、向好的基本面保持稳定,沿岸国家的关注重点正由地区争议、地缘博弈转向探讨推动包括海洋治理在内的务实领域的双边与多边合作。但也不可否认,影响地区局势再度升温的一些变量并没有从根本上得到消除。因此,建立基于规则的、制度化的南海综合秩序,为南海海洋治理构建各方普遍认同的行为准则、合作机制符合各方利益诉求。中国与东盟国家可以通过推进“准则”磋商与构建泛南海经济合作圈“双管齐下”,塑造地区规则制定与合作机制建设“双轮驱动”的良好格局,从而为南海海洋治理创造条

^① 国家发展改革委、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,2015年3月。

^② “Singapore Can Play Key Role in China-led Belt and Road Initiative: Chan Chun Sing”, The Strait Times, Jan. 24, 2018; “Vietnam Highly Values China’s ‘One Belt, One Road’ Initiative”, Public Security, Sep. 13, 2017; “Malaysia Says it Stands to Reap Benefits from Belt and Road Initiative”, China Daily, Oct. 27, 2017; “China’s Belt and Road Plan to Benefit PH, ASEAN”, The Manila Times, Nov. 21, 2017.

^③ 美国著名地缘政治学家尼古拉斯·斯皮克曼(Nicholas John Spykman)将包括南海在内的隔离亚洲和大洋洲的中间海称为“亚洲地中海”。参见:[美]尼古拉斯·斯皮克曼著,俞海杰译:《和平地理学》,上海人民出版社,2016年版。

件。2018年是中国与东盟建立战略伙伴关系15周年,双边关系即将迎来提质升级的重要机遇。有关各方应该利用好当前来之不易的互信基础和政治环境,抓住共建“21世纪海上丝绸之路”的重大战略机遇期,分步骤推进建章立制,制定“准则”、构建“泛南海经济合作圈”,以具

有一定合作基础与潜力的产业和项目为切入点,引导海洋治理与地区海洋产业和地区经济社会发展相结合,以更好地推进沿岸国在海洋治理领域的合作。

编辑 邓文科

Ocean Governance in the South China Sea from the Perspective of Ocean Order Evolution

WU Shicun¹ CHEN Xiangmiao²

(1. *National Institute for South China Sea Studies, Haikou 571100, China*; 2. *Nanjing University, Nanjing 210023, China*)

Abstract: The theories and practices of global ocean governance are the product of the ocean order which evolves from disordered power competition to the one that is centered on rules and mechanisms. In addition, as an important part of the ocean order, the framework of the ocean governance system also reflects the structure of powers and rules. The ocean order in the world as well as in the South China Sea is currently being reshaped, and ocean governance has accordingly entered into a new phase. Improving relevant rules and regulations, China and the ASEAN states should seize the opportunity of the current ocean order evolution in the South China Sea, so as to establish a regional network of ocean governance cooperation mechanism and a rule-based governance system in the South China Sea. In this process, China and the ASEAN states should make continued and greater efforts to maintain the initiative and play the roles that match with their national strength and regional influence.

Key words: ocean order; ocean governance; the South China Sea; China-ASEAN