

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.04.002

胡志勇:“积极构建中国的国家海洋治理体系”,《太平洋学报》,2018年第4期,第15-24页。

HU Zhiyong, “Actively Build a Chinese Maritime Governance System”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.4, 2018, pp.15-24.

积极构建中国的国家海洋治理体系

胡志勇¹

(1.上海社会科学院,上海 200020)

摘要: 本文系统阐述了构建国家海洋治理体系的内涵及地缘战略意义,指出海洋治理体系与海洋治理能力是一个相辅相成的有机整体;构建中国的国家海洋治理体系是一项复杂的系统工程,成为中国“海洋强国”建设的重要组成部分,构建中国的国家海洋治理体系是对全球海洋治理体系的补充与完善,反映了中国由陆权国家向海权国家的转型,着力推动海洋维权向统筹兼顾型转变;探讨了中国构建国家海洋治理体系面临的机遇与诸多挑战;着重分析和设计了构建国家海洋治理体系的若干路径,并明确提出了分阶段、有重点地推进海洋治理的对策建议。指出积极打造蓝色伙伴关系—蓝色利益共同体—蓝色命运共同体、构建和谐海洋社会成为中国海洋治理的终极发展目标。

关键词: 海洋;治理;体系

中图分类号:D80

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)04-0015-10

20世纪后期,随着全球化不断深入,全球海洋问题不断生成,国际政治体系与世界经济体系面对着越来越大的“全球挑战”。全球海洋治理研究也正发展为一种当代最重要也是最难的实践之学。

一、国内外学界对海洋治理的研究综述

为应对全球挑战,全球治理学科群(学科体

系)在冷战结束后应运而生,吸引了各学科许多杰出学者的浓厚兴趣和持续投入。总体来看,欧洲学者对全球海洋治理的研究最早、贡献最大。美国的比利安娜(Biliana Cicin-Sain)、罗伯特·克内克特(Robert W. Knecht)认为:海洋治理用于表示那些用于管理海洋区域内公共与私人的行为,以及管理资源和活动的各种制度的结构与构成。^①美国的罗伯特·弗里德海姆(Robert·Friedheim)认为“全球海洋治理”在1990年代才出现,它与此前的“海洋治理”“海

收稿日期:2018-02-07;修订日期:2018-03-26。

基金项目:本文系国家社科基金重大项目“国家海洋治理体系构建研究”(17ZDA172)阶段性研究成果。

作者简介:胡志勇(1964—),男,安徽芜湖人,上海社科院国际所研究员、上海海洋战略研究所所长,主要研究方向:东南亚问题、南亚地区安全与外交、中国海洋战略。

① [美]比利安娜、[美]罗伯特·克内克特著,张耀光、韩增林译:《美国海洋政策的未来——新世纪的选择》,海洋出版社,2010年版,第23页。

洋综合管理”没有关系。^① 此提法割裂了历史的持续性与渐进性。

特别要提到的是,联合国在全球海洋治理进程中功不可没:1982年《联合国海洋法公约》的颁布,对海洋具有治理意义。1992年联合国环境与发展大会通过《21世纪议程》,成为全球21世纪可持续发展行动计划。其中第17章专门论述了海洋、海洋保护和海洋资源的合理利用与开发问题。1993年,联合国设立了负责协调统一工作的海洋与沿海事务分委员会,并于2003年又设立“海洋与沿海区域网络”,加强了对联合国系统内涉海工作的合作与协调,促进了全球海洋的综合管理。

而且,世界上大多数区域积极选择联合国环境规划署区域海洋模式作为实施沿海与海洋治理的机制。^② 该计划由全球环境基金(GEF)资助以及联合国开发计划署(UNDP)、国际海事组织(IMO)作为执行机构共同推动,联合国在这种不断发展的沿海和海洋合作建设合作模式中取得了宝贵的经验。

自冷战结束以来,由于各种因素,全球海洋治理(以联合国和其他主要国际组织在全球重大挑战中的作用为标志)一直处在转型中。

美国不断强化本国的海上“硬”实力,以掌控全球海洋话语权,积极推动国家海洋科技和海洋经济事业的发展。早在1960年代,美国政府开始重视海洋问题,积极制定以部门为导向的海洋政策,通过立法保护海洋环境与海洋资源。美国提出了全新的海洋治理理念和具体明确的行动规划,将所有的海洋空间问题视为“一个整体”加以处理,并转为全面的海洋政策,建立并健全了真正有权威性的海洋治理与协调机制。同时,美国建立的海岸警卫队,已发展成为一支综合性且强有力的海上执法力量,并成为世界各国海岸警卫队制度的样板。

自2009年以来,英国海洋治理积极运用战略、综合和集中的制度取代分散的、官僚的海洋管理,^③以实现可持续发展,制定海洋规划,积极运用《海洋和海岸准入法》强化海洋管理,该法律对公众参与海洋事务、海洋决策和海洋管理

分别作出了相关规定,不仅使进入开发海岸带成为可能,更降低了对生物及生态环境的影响。该法律可操作性强,已成为英国现行海洋综合开发治理的重要法规。同时,英国积极做好海洋空间规划,^④在南部地区还专门进行了若干次试点研究,并使之成为英国海洋治理框架的一个新的组成部分。英国强化了海洋研究国家层面的顶层设计,^⑤长期支持海洋基础研究。合理规划海洋科技研究重点,未来将重点关注海洋酸化、海洋可再生能源开发和海岸带灾害研究。

近年来,随着北极事务升温,德国出台了《德国北极政策的基本原则:利用机遇,承担责任》的政府文件,^⑥来重新评估德国在北极的利益诉求和角色定位,强调依据法律规约治理北极、支持欧盟实行积极主动的北极政策。

法国在海洋治理中积极探索适合本国实际的治理路径,^⑦强化了本国港口大规模改革,加强监管,提高海港性能与效率,以恢复法国在全球海洋运输中的竞争力。

目前全球海洋治理的转型更加显著。但是,全球海洋治理的未来存在着很大的不确定性,其有可能成功转型为名副其实的、包容的、均衡的、公正的、有效的全球海洋治理,即全球海洋治理进一步现代化,更有利于解决21世纪的全球挑战;但世界也可能进入一个严重缺少

① Robert Friedheim, “Designing the Ocean Policy Future: An Essay on How I Am Going to Do That”, *Ocean Development and International Law*, Vol.31, 2000.

② C. Thiaeng, S.R. Bernad, “The Evolving Partnership Model in Coastal and Ocean Governance in the Seas of East Asian Region—PEMSEA’s Role”, *Journal of University of Science & Technology*, No. 4, 2008.

③ G. Scarff, C. Fitzsimmons and T. Gray, “The New Mode of Marine Planning in the UK: Aspirations and Challenges”, *Marine Policy*, No.51, 2015.

④ S.Fletcher, E.Mckinley, K.C. Buchan, N. Smith, K. Mchugh, “Effective Practice in Marine Spatial Planning: A Participatory Evaluation of Experience in Southern England”, *Maritime Policy*, No.1, 2013.

⑤ 王金平、张志强、高峰、王文娟:“英国海洋科技计划重点布局及对我国的启示”,《地球科学进展》,2014年第7期。

⑥ 吴雷钊:“试论德国北极政策的特点及对我国的启示”,《海洋强国战略论坛》,2016年年刊。

⑦ Pierre Cariou, Laurent Fedi & Frédéric Dagnet, “The New Governance Structure of French Seaports: An Initial Post-evaluation”, *Maritime Policy & Management*, No.5, 2014.

全球海洋治理的无序时期。

在过去20多年中,中国学术界关于全球海洋治理的研究逐步深入,积极推动国家对全球海洋治理的态度与政策发生了重大积极的变化,取得了多方面的研究成果。

刘大海等探讨了国家海洋治理体系建设的构想,加快中国海洋治理现代化能力^①建设成为目前中国亟须解决的主要问题;黄任望从主体、客体、方法三个方面定义了“全球海洋治理”,即在全球化背景下,各国政府、国际组织、跨国企业、个人等主体,为了在海洋领域应对共同的危机和追求共同的利益,通过协商和合作,制定和实施全球性或跨国性的法律、规范、原则、战略、规划、计划和政策等,并采取相应的具体措施,共同解决在利用海洋空间和对海洋资源开发利用活动中出现的各种问题;^②崔旺来指出海洋治理具体特征体现为:治理主体的多元化、治理客体的扩展、管理过程具有互动性、方式和手段多样化;^③林拓呼吁国家应重视近海治理问题等。^④近年来,由于国家的高度重视,中国的全球海洋治理研究进入新阶段,一系列新的全球海洋治理研究机构建立,各种全球海洋治理研讨会召开,一些基于中国参与全球海洋治理的研究成果产生,在国际全球海洋治理领域开始具有一定的“话语权”,为中国参加全球海洋治理提供了一些建言。

然而,全球海洋治理的研究在中国仍然存在着诸多问题。在分领域的全球治理研究方面,有的领域得到较多的研究,有的则仍然没有展开更多的研究。全球海洋治理即是尚未受到足够研究的领域。“全球海洋治理”的概念越来越广泛地被人们使用,但截至目前,人们对全球海洋治理的概念化和理论化几乎是学术空白。在中国,关于公海和极地的全球治理研究呈现出碎片化和各自为政的不利态势,缺少真正的跨学科、多学科研究。

目前,中国的海洋治理体系很不完善,中国的国家海洋治理能力严重不足,政府部门“九龙治水”、各自为政,需要理顺政府各部门之间的关系,全民海洋意识观有待提高,需要研究中国

的海洋安全与海洋生态保护、海洋资源利用与有效开发等领域之间的关系,需要我们不断学习和借鉴国外海洋治理的经验,完善中国的海洋立法,为海洋治理提供公共产品,构建中国特色的海洋治理体系。

二、国家海洋治理体系内涵及其地缘意义

国家海洋治理体系主要涵盖了治理主体、治理功能和治理手段等方面的内容,在中国政府领导下,通过主要由政府、企业等构成的多元治理主体,通过法律和多种非国家强制性契约,积极推进全方位的海洋治理能力建设。

国家海洋治理能力主要是指政府运用海洋治理体系管理海洋各个领域的具体能力。海洋治理能力现代化则是把国家海洋治理体制机制转化为一种实际能力,提高海洋各领域事务的公共治理水平。通过结构性变化引发现实的功能性变化。

2.1 海洋治理体系与海洋治理能力是一个相辅相成的有机整体,缺一不可。

一个好的海洋治理体系可以有效提高海洋治理能力;而海洋治理能力的不断提高又为充分发挥国家海洋治理体系的效能提供了坚实的基础。

积极构建中国的国家海洋治理体系是对全球海洋治理体系的补充与完善,为全球海洋治理提供中国的海洋治理模式和经验,推动全球海洋治理深入发展。中国模式的海洋治理体系的好坏直接影响到全球现有的海洋治理体系的质量。

积极推进国家海洋治理体系和海洋治理能

① 刘大海、丁德文、邢文秀、刘芳明:“关于国家海洋治理体系建设的探讨”,《海洋开发与管理》,2014年第12期。

② 黄任望:“‘全球海洋治理’概念初探”,《海洋开发与管理》,2014年第3期。

③ 崔旺来著:《政府海洋管理研究》,海洋出版社,2009年版,第36页。

④ 林拓:“‘十三五’规划应重视近海治理问题”,《光明日报》,2015年12月24日。

力现代化建设正成为中国建设世界一流海洋强国的行动纲领。因此,中国应该构建科学、合理、操作性强的国家海洋治理体系,为全球海洋治理体系建设不断提出中国的主张、奉献中国的方案,作出中国应有的贡献。

2.2 构建中国的海洋治理体系反映了中国地缘战略的转型

构建中国的海洋治理体系意味着中国由陆权国家向海权国家的转型,中国的海洋治理体系不仅将中国定位于世界海洋国家的重要一员,而且将中国发展目标与海洋治理紧密相连,将中国建设成全球海洋中心国家成为中国发展的长期目标。通过“一带一路”倡议不断推进,特别是建设“21世纪海上丝绸之路”将中国与世界更紧密地连接在一起,互联互通使中国真正成为全球海洋治理的主角,以提升中国在国际海洋治理事务中的地位 and 影响力。

积极打造蓝色命运共同体,中国强调的是走一条和平的海洋强国之路,构建中国特色的海洋治理体系反映了中国地缘政治的转变,表明中国不再把自己局限于一个大陆国家。党的“十八大”首次提出“海洋强国”的战略目标,这是中国首次在国家战略层面就海洋与国家发展间的关系做出总体规划,^①向国际社会宣示了中国走向海洋的决心和意志。自此,中国正式开启了海洋国家建设的序幕。国家海洋治理体系成为实现中国“海洋强国”战略的主要政策依据和理论支撑。未来一段时间,中国政府将把海洋治理体系建设纳入国家战略深度调整之中并不断完善。与之相对应的是中国政府会更多地考虑中国国家利益拓展与海洋安全、海洋权益保护等一系列问题,主动经略周边地区并向海洋推进,逐步实现中国与周边海洋国家的良性互动,主动应对海洋治理中的问题与突发事件,积极发挥中国快速发展的优势,共同构建和谐、互利、共赢的蓝色命运共同体。

在深刻了解和全面认识全球海洋治理与世界海洋秩序的基础上,依据“新的发展”“包容性发展”“可持续发展”思考全球海洋治理的一系

列具体议题,借鉴联合国海洋法公约及相关国家海洋治理法律经验,以海洋资源、海洋环境和海洋安全为重点不断完善中国的海洋治理法律体系,使中国的海洋治理法律更具针对性、时效性及易操作性。

在构建中国的海洋治理体系进程中,中国从积极打造蓝色伙伴关系、蓝色利益共同体,发展到构建全球蓝色命运共同体,构建和谐海洋社会成为中国海洋治理的终极发展目标。这是一项循序渐进的、全方位的、各方参与的综合性系统工程。蓝色伙伴关系的建设不仅意味着中国与周边海洋国家和平共处,而且,中国将积极运用本国发展模式与发展经验,带动和推动周边海洋国家共同发展。中国不仅要积极发展与世界海洋大国的友好合作关系,还要积极发展与中小海洋国家的合作关系,共同治理海洋,发展海洋经济,共同打造全球蓝色利益共同体,构建世界蓝色命运共同体,使海洋造福于全人类。

2.3 国家海洋治理体系内涵

国家海洋治理体系是在中国政府领导下紧密相连、相互协调的国家海洋管理体系,包括海洋政治、海洋安全、海洋生态发展、海洋资源保护与开发“四位一体”的体制机制。

(1) 积极推进国家海洋政治治理体系建设

在海洋政治治理体系中,由于中国是典型的陆海复合型国家,^②中国应该努力在海、陆两个方面发展以保持平衡,统筹好国内、国际两个大局,坚持陆海统筹,坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路,共同构建互利共赢的和谐海洋国际关系,积极发展蓝色伙伴关系,共同打造蓝色命运共同体。

积极参与海洋国际秩序的构建,在吸收、借鉴世界其他国家发展海洋国际关系成功经验基础上,借鉴和运用联合国及相关国家海洋治理

^① 葛红亮:“中国‘海洋强国’战略观念基础与方法论”,《亚非纵横》,2017年第4期。

^② 郑义伟:“陆海复合特征下中国海洋战略转型——兼论美国地缘战略的影响”,《当代世界与社会主义》,2017年第5期。

法律经验,健全和完善中国海洋治理的法律体系,^①加快海洋法制建设步伐,积极推动中国的国际海洋法建设,提高海洋立法质量,使之具有针对性和前瞻性,确保海洋法律的完备性与可操作性,依法治理海洋,积极稳妥地处理好中国与其他国家的涉海争议,为保障国家安全、维护海洋生态和谐、促进海洋经济增长提供坚实的法律依据,不断提升中国在全球海洋治理中的话语权。

同时,应改革那些不适应海洋发展要求的现有海洋体制机制、法律法规,不断完善海洋法制体系,使海洋各领域的制度更加科学、合理。建立和健全海洋法律与制度体系,不断完善海洋执法与监督机制,不断提升海洋依法行政能力和水平,依法治海、依法护海。

积极构建和谐友好的海洋蓝色国际关系,推动海洋外交多元化;在积极加强与发达海洋国家关系基础上,以大国方式主动参与国际海洋治理,有效化解美国的战略图谋;加强与印度、澳大利亚等“印太”地区枢纽国家的政治、军事关系,缓和或减弱这些支点国家对中国的不利影响,积极拓展在印太枢纽地区的军事存在,打破西方国家对中国的地缘战略制衡态势。积极应对美国在“印太”地区的布局,加强海洋合作伙伴关系,特别是主动加强与中国周边国家的合作关系,深入推进中国“一带一路”建设,共享中国发展成果,增加周边海洋国家对中国的“向心力”与安全感,通过和平、发展、合作、共赢方式,扎实推进中国的“海洋强国”建设。

(2)分阶段推进海洋安全治理建设

在海洋安全治理体系中,就国内而言,不断发展中国的海上力量,以海军为重点,加快实现其武器装备现代化,建设一支强大的攻防兼备的海军。将中国海警建设成为一支现代化的快速高效、行动有力、保障到位的海上综合执法力量,加强海洋商船队、海洋渔船队、海洋科研船队力量建设,促进军警结合、军民兼容的现代化海上军事力量建设,维护国家海洋权益,维护海上安全与治安秩序。

构建中国的海洋治理体系近期目标是:以

印度洋为中心,分阶段、有重点地逐步推进,由易到难,积极布局海上战略支点国家和地区,稳步推进中国海上战略支点建设。

经略印度洋是目前中国海洋安全治理的重点。^②印度洋是中国突破美国太平洋岛链的理想选择,是中国建设蓝水海军的重要平台,现阶段中国海洋战略应以“印度洋战略”为重点,具体包括:印度洋资源开发、印度洋通道安全的有利条件与制约因素、中国在印度洋面临的机遇与挑战等。中国应加强在印度洋地区活动的力度,构建以中印合作为基础的新的印度洋安全战略;不断拓展中国在印度洋的海上战略支点;加强与印度洋国家的合作,最终在印度洋建立新的安全框架和多边安全合作与协调体制。中国实施新海洋安全观可综合运用政治、经济、安全、外交与文化等手段,在中国“一带一路”倡议基础上,加强陆地基础设施建设,打通中国通往太平洋和印度洋的陆上和海上通道,形成与周边国家共同发展的良好态势,积极寻找中国新的战略出海口,有效合理、稳妥推进中国海上战略支点建设,不断扩大中国海上战略纵深与发展空间,提升中国的战略威慑力,从根本上改善和提高中国的战略环境,^③提升中国海上力量的战略机动能力,为中国海洋强国建设营造良好的外部环境。保护中国海上通道安全。

新年伊始,中国国务院新闻办公室发表了《中国的北极政策》白皮书,第一次全面准确地阐述了中国的北极政策目标和基本原则、中国参与北极事务的主要政策主张,这是构建中国海洋治理体系、参与全球海洋治理进程中重要的一环。中国作为北极事务重要利益攸关方,^④积极依托北极航道的开发利用,共建“冰上丝绸之路”,积极参与治理北极事务,维护和促

① 范金林、郑志华:“重塑我国海洋法律体系的理论反思”,《上海行政学院学报》,2017年第3期。

② 胡志勇:“印度洋已成地缘政治中战略博弈之洋”,中评社北京,2015年1月4日。

③ 胡波:“中国的深海战略与海洋强国建设”,《人民论坛·学术前沿》,2017年第18期。

④ 阮宗泽:“中国作为北极事务重要利益攸关方”,《人民日报》,2018年1月29日。

进北极的和平稳定和可持续发展。而《联合国海洋法公约》等一系列公约为处理北极问题提供了基本法律框架和法律依据,^①也为中国积极参与北极事务、开辟北极航道提供了有利条件。

构建有中国特色的海洋治理体系,使中国成为全球海洋治理的积极参与者和贡献者,主动发挥好中国负责任大国的主要作用,勇于提出中国方案、中国主张,不断提高中国在全球海洋治理中的话语权。在海洋治理进程中不断完善中国的海洋法律法规,积极推动中国走向“陆海统筹”的海洋大国,促进中国蓝色经济可持续发展,积极构建共存、共有、共享、共赢的新型蓝色命运共同体。

(3) 积极推进国家海洋发展治理体系建设

海洋生态发展治理与海洋资源保护相辅相成。随着中国“海洋强国”战略的全面推进,海洋生态文明建设作为生态文明建设的重要组成部分已经上升为国家战略,绿色发展强调转变传统海洋经济发展方式,注重海洋环境保护和生态环境修复治理,成为实现经济、社会、资源、环境协调发展的新型发展模式。

第一,积极构建海洋经济治理体系:按照政府调控市场、市场引导企业的规则,发挥市场在配置海陆资源中的决定性作用,实现海陆资源合理配置和海陆一体化发展;优化海洋产业结构,提高海洋经济增长质量,培育壮大海洋战略性新兴产业,提高海洋产业对经济增长的贡献率,使海洋产业成为国民经济的支柱产业。按照社会主体配置社会资源的逻辑深化海洋社会体制改革,加快实施海洋经济转型升级,有序推进海洋产业现代化发展,推动可持续发展的蓝色海洋经济。使海洋造福全人类,实现人—海关系和谐,建设和谐海洋社会。充分利用海洋资源,积极发展海洋旅游经济、邮轮经济,不断推动海洋经济向质量效益型转变,使海洋经济成为新的增长点,共享海洋发展成果。

第二,积极推进海洋社会综合治理建设,加快形成中国的海洋社会治理体系。积极推进海洋文化治理体系,按照建设海洋文化核心价值

体系、推进海洋文化创新、发展文化产业、增强文化推广力度、深化海洋文化体制改革,^②做好海洋文化遗迹等保护工作,使海洋文化更好地适应中国海洋治理建设,为中国“海洋强国”战略服务。

第三,保护海洋生态环境,综合统筹和逐步解决中国海洋资源分配不合理等问题,提高海洋资源开发能力,扩大海洋开发领域,加快海洋可再生能源开发与利用。积极推动海洋开发方式向循环利用型转变。加强海洋产业规划与指导,重点发展海洋科学技术,促进海洋科技与海洋生态有机结合,积极推动海洋科技向创新引领型转变。积极发展深海技术装备,推动中国的深海科学研究,提高深海科研成果的质量。

第四,进一步加强对海洋开发活动、海洋生态环境和海洋经济社会的监测监管。实现政府对海洋的有效治理。推动海洋生态文明治理,按照绿色、低碳、集约节约的发展理念深化建设海洋生态文明体系,加大海域资源和生态环境保护力度,^③不断完善海洋生态监测体系,转变用海方式,加强用海管理,绿色发展,减少海洋开发活动对生态环境的破坏,不断优化海洋空间利用布局,以最小的海域空间资源和海洋生态环境损耗推动海洋事业的可持续发展。

第五,不断完善和提升海洋公共服务功能。加快海洋公共服务体系建设,加大增强海洋环境保护、海洋污染治理、海洋防灾减灾、海上船舶安全保障等方面的公共服务与社会保障能力。

三、构建中国的海洋治理体系 面临的机遇与挑战

中国提出“海洋强国”战略以来,积极深度参与全球海洋治理,在推动“一带一路”建设不

^① 唐国强:“北极问题与中国的政策”,《国际问题研究》,2013年第1期。

^② 毛竹、薛雄志:“构建我国海洋生态文明建设制度体系研究”,《海洋开发与管理》,2017年第8期。

^③ 杨振姣、闫海楠、王斌:“中国海洋生态环境治理现代化的国际经验与启示”,《太平洋学报》,2017年第4期。

断走向深入的同时,其积极向沿线国家提供涉海公共产品,有效维护和拓展了国家海洋权益。

3.1 构建中国海洋治理体系面临诸多机遇

构建中国的国家海洋治理体系,有助于提高中国在全球海洋治理中的话语权,更有助于构建蓝色命运共同体,使海洋造福于全人类。

中国在参与全球海洋治理的进程中,形成了主权、安全、发展利益相统一的海洋利益观。中国积极发展与周边国家的海洋合作,不断寻求和扩大各国海洋共同利益、促进全球海洋共同发展。

中国积极参加全球海洋治理,在维护海上航行自由、保障海上通道安全、应对气候变化和海洋污染等领域,积极承担与自身国力相适应的大国责任。

中国积极推行和平合作的海洋发展观,通过和平、发展、合作、共赢方式,扎实推进海洋强国建设,^①将海洋打造成中国与世界交流合作的大平台。

中国的海洋发展,也承载着全球海洋共同发展的愿景。“21世纪海上丝绸之路”是海洋共同发展的具体实践和重大举措,^②沿线国家和地区与中国在经济、资源和能源等诸多领域形成互补,成为中国海洋经济走出去的重点方向,秉持共建共享共赢的新海洋安全观,坚持互信、互利、平等、协作的新安全观,深度参与全球海洋治理。

建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分,应打破传统的海洋发展理念,以“四个转变”为方向,有效处理好各类矛盾关系,推动海洋领域军民融合,运用法律规则,维护中国海洋权益。

3.2 构建中国海洋治理体系面临严峻挑战

21世纪海洋安全和海洋和平面临着巨大挑战,实现海洋安全与海洋和平并非易事,传统的国际海洋冲突、地缘战略竞争(如印度对中国在印度洋的存在持有的敌视性态度和战略,“21世纪海上丝绸之路”遭遇的地缘政治挑战等)阻碍全球海洋治理。化解海洋冲突、避免海洋战争

是全球海洋治理的迫切任务。在构建中国海洋治理体系的同时,应积极探索和研究建立21世纪的海洋国家国际协调(尤其是大国关于海洋问题的多边协调)机制的可能性。

中国参与全球海洋治理面临着国内外一系列深刻挑战。中国目前海洋治理形势相当严峻。在传统安全方面,世界海洋仍然受到地缘政治(地缘战略)的支配。各种海上国际冲突影响海洋的和平与发展。

构建中国特色的海洋治理体系,要把握好全球海洋形势特点、变化。特别是要对美国“印太”战略及其走向有所了解,要及时掌握其新的动向。正确认识当前世界的海洋治理体系,尽早提出符合中国国情的新海洋观,塑造中国的海洋治理话语权,分区域、有重点地逐步实现中国海洋强国目标,通过改变自己的方式影响世界。中国不仅要成为全球海洋治理的积极参与者,还要发展成为世界海洋治理的主要国家,发挥好中国负责任大国的主导作用。

中国海洋治理体系构建应充分考虑好全球与中国、陆海、内外发展、经济安全等问题,要注意近期与中长期目标相结合,海洋治理不仅仅是海事部门的执法工作,还是一个系统工程,涉及海洋政治与海洋安全、海洋生态保护与海洋经济可持续发展、海洋环境保护等方面,不仅要做好国内海洋各方面的治理,还要加强国际海洋治理的合作。

中国越是走向海洋强国,海洋发展在中国发展中占据的重要性越是上升,中国越要重视维护自身的海洋“权益”,中国可能与世界的关系、尤其是与其他海洋国家之间的关系将可能愈发紧张,中国对全球海洋问题的影响就会越大。在这种情况下,参与全球海洋治理是解决中国成为全球海洋国家带来的问题的一个最好(中国与世界“双赢”)的方法。

^① 董加伟、王盛:“海洋强国之战略抉择与实践路径”,《海洋开发与管理》,2016年第5期。

^② 中共国家海洋局党组:“实现中华民族伟大复兴海洋强国梦的科学指南——深入学习习近平总书记关于海洋强国战略的重要论述”,《求是》,2017年第9期。

中国在海洋利益拓展过程中,也与其他国家间存在着利益的碰撞和融合,中国在维护领土主权和海洋权益的同时,通过强化合作,积极寻求和扩大共同利益交汇点,把中国快速发展的经济与沿线国家和地区利益相结合,扩大共同利益,打造命运共同体。中国的海洋利益拓展不是排他性的零和游戏,中国提出的“共同利益”理念正逐步得到国际社会广泛认可和积极回应,为解决海上问题、处理国际事务创造了条件,有利于实现维护国家主权、安全、发展利益相统一。

在处理与周边国家海洋争端时,中国以着力维护周边和平稳定大局为根本目标,坚持通过对话协商、以和平方式处理同有关国家的领土主权和海洋权益争端,^①争取更多的朋友和伙伴,努力维护南海和东海的和平与稳定。

四、构建中国特色海洋治理体系的路径

中国是主要的发展中国家,在构建国际海洋治理体系时应特别体现海洋发展和海洋治理的协调,借鉴好联合国及世界其他海洋国家、地区组织的海洋治理模式与实践,积极建构中国的国家海洋治理体系,构筑中国特色的海洋“可持续发展”新理论,深入探讨中国的海洋治理模式与路径。

第一,积极构建和谐友好的海洋国际关系。

海洋合作伙伴关系是建立在相互尊重、相互负责基础上的交流协作机制,对于实现海洋可持续发展目标至关重要。海洋合作伙伴关系的发展将影响到整个人类社会的共同利益。因此,中国必须以“维护海洋和谐、服务全人类利益”为宗旨,依据战略管理相关理论,并结合海洋合作伙伴关系的发展历程,积极构建海洋合作伙伴关系理论。积极探讨海洋合作伙伴关系的内涵(定义和特征)。在深入分析未来海洋合作发展态势的基础上,从地缘政治理论、地缘经济理论、竞争战略理论和国家安全理论等方面着手,深入探讨构建海洋合作伙伴关系的必要

性,以构建完善的海洋合作伙伴关系理论体系。

构建“蓝色伙伴关系”是中国参与全球海洋治理的现实倡议,^②应紧密围绕国际政治、经济、军事、科技、文化的动态变化,重点关注海洋合作伙伴关系的现实发展及其演变趋势。积极构建更加全面、可持续、包容和互利的海洋合作伙伴关系,主动参与国际海洋事务、提供海洋管理政策法律规划和标准的交流平台等合作机制。

中国倡导在多边框架下解决全球性海洋问题,积极参与国际海洋治理,共守国际海洋秩序。全方位开展国际海洋合作。积极探索极地、公海和国际海底资源的开发利用,积极参与构建公平合理的国际海洋秩序,共同打击海盗、走私、海上恐怖主义等非传统安全活动,实现海上危机管控常态化、机制化。

当前,海洋伙伴关系可以重点围绕海洋经济发展、海洋科技创新、海洋能源开发利用、海洋生态保护、海洋可持续渔业、海洋垃圾和酸化治理、海洋防灾减灾、海岛保护与管理、南北极科考等开展合作。同时,要关注与之相关的重大国际议程的磋商进程。在全球、地区、国家层面,以及科研机构之间,搭建常态化合作平台,推进务实合作,构建新型海洋合作伙伴关系体系,积极打造蓝色命运共同体。

同时,积极探讨海洋治理法律体系完善问题,理顺现有海洋法律关系,健全和完善与建设海洋强国配套的法律体系。借鉴中国周边日本、越南等国相继出台的综合性海洋基本立法,明确海洋基本政策,统领国家海洋事务。在积极维护国家海洋权益基础上,不断完善海洋治理法律体系,推动海洋维权向统筹兼顾型转变。

借鉴《联合国海洋法公约》及相关国家海洋治理法律经验,强化海洋综合管理,以海洋资源、海洋环境和海洋安全为重点不断完善中国的海洋治理法律体系,使中国的海洋治理法律

^① 覃博雅、肖红:“中国坚持通过和平方式解决争端”,人民网,2014年6月21日,<http://pic.people.com.cn/G8/n/2014/0621/c1016-25181142.html>。

^② 于建:“深入贯彻习近平海洋强国战略思想 积极参与全球海洋治理实践”,《中国海洋报》,2017年10月17日。

更具针对性、时效性及易操作性。不断创新中国在海洋治理进程中的法律体系研究,强化涉海法律的制定与补充、完善,弥补中国在国家海洋治理法律领域的不足,积极推进中国的海洋法治建设,为国家依法治海提供法律依据。

第二,不断推动和完善海洋经济发展。

海洋资源开发与海洋经济发展密不可分。在保护海洋资源的前提下,积极推动中国海洋经济向质量效益型转变。

因此,推动海洋经济转型,应重点探讨海洋经济理论框架、海洋经济发展政策与保障体系、海洋经济结构、海洋产业发展与海洋产业布局、海洋资源可持续利用等内容,提高海洋资源开发能力,推动中国海洋经济向质量效益型转变。

积极借鉴世界发达海洋国家海洋经济治理的成功经验与模式,更好地推动中国海洋经济转型升级。

第三,加快构建海洋生态保护与灾害防治体系。

重视海洋科学和海洋技术的发展,将海洋科学技术与全球海洋治理相结合,实现自然科学、工程技术与社会科学的结合。综合利用多源数据融合、数值模拟和统计分析等方法,客观评估气候变化对海洋生态系统的影响,利用现场观测资料和卫星遥感数据,探讨气候变化对海洋环境与生态变化的联系;分析气候变化对海洋产业经济的潜在影响;在科学层面上加强应对气候变化背景下海洋防灾减灾的工作,实施跨学科的交叉合作研究,在分析海洋生态系统、渔业资源和社会经济发展等对气候变化尤其是极端事件的关键风险和脆弱性基础上,提出海洋防灾减灾及适应性对策措施。

第四,加强海洋资源利用与保护。

海洋生态保护与海洋环境治理是一个有机的整体,保护海洋生态环境,推动海洋开发方式向循环利用型转变。

在推进海洋生态文明建设进程中,应积极将生态理念用于海洋环境保护,加强全球生态环境保护视域下的全球海洋生态价值评估,构

建适用于海洋开发利用的海洋环境治理模式,不断完善海洋生态文明制度,有效保护海洋生态环境。强化海洋综合管理,构建海洋生物多样性保护网络,提升海洋生态系统稳定性和生态服务功能,创造海洋和谐的生态环境。促进人与海洋和谐共生。坚持开发和保护并举,加大海洋环境治理力度,从根本上预防和解决海洋环境污染和生态破坏问题。

积极发展海洋科学技术,推动海洋科技向创新引领型转变。认真做好海洋科技创新总体规划,重点在深水、绿色、安全的海洋高技术领域取得突破。探索全球海洋环境生态治理的数字化模式,通过建模,基于全球视域下按生态特征进行分区,并进行海洋生态价值评估,提出数字化治理目标;基于生态损害评估,建立多元化补偿机制定量方法,研究海洋生态文明绩效考核指标和考核办法。基于危化品等突发事件和环境灾害的总量控制,研究危化品等突发事件和环境污染的生态环境指标体系和调控技术,建立示范区精细化、数字化的海洋环境保护决策平台,建成海洋生态治理示范区,建成海洋环境生态治理的多源数据库。

海洋环境监测已成为认知海洋环境现状、保障海洋生态文明建设和海洋经济绿色发展的重要手段。建设海洋生态文明示范区和海洋生态红线区两大海洋生态文明建设载体,^①注重海洋资源保护,做好海洋环境与海洋资源数字化治理模型与评估数据库建设。

五、结 语

海洋治理理论构建是中国特色海洋治理体系的基础,也必将提高中国在全球海洋治理中的话语权;海洋经济发达是中国“海洋强国”的物质基础。确立多层次、大空间、海陆资源综合开发的现代海洋经济思想,海洋经济是陆海一体化经济,发展开放多元的大海洋产业。积极

^① 赵聪蛟、赵斌、周燕:“基于海洋生态文明及绿色发展的海洋环境实时监测”,《海洋开发与管理》,2017年第5期。

对接国内外市场,不断培育海洋经济发展新动能,发展海洋新业态、新产品、新技术、新服务。

海洋治理法律体系是有效保护海洋资源、改善海洋生态环境、打击各种破坏海洋生态环境的有效手段,建构中国的国家海洋治理法律体系,可以更有效地推动中国国内的海洋治理。

海洋科技发达是海洋强国的标志。发展海洋科技,推动军民融合发展。加快海洋科技进步和创新,推动海洋科技向创新引领型转变。坚持开发与保护并重,全面遏制海洋生态环境

恶化趋势,加强资源集约节约利用,建立海洋生态补偿和海洋生态损坏赔偿制度。

综上所述,构建中国的国家海洋治理体系是一项复杂的系统性工程,国家海洋治理体系是中国“海洋强国”建设的重要组成部分,更是中国新一轮发展的行动纲领。海洋治理的成败直接影响中国的全面崛起,中国的安全与发展需要走向海洋,拥有强大的海洋综合实力才能为国家经济和社会发展提供必要的保障。

编辑 李 亚

Actively Build a Chinese Maritime Governance System

HU Zhiyong¹

(1. *Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, China*)

Abstract: The paper elaborates the connotation and geostrategic significance of national maritime governance system, which proposes that the maritime governance system and maritime governance capacity make a complementary organic whole; As a complicated systematic project, the construction of Chinese maritime governance system becomes an indispensable part in building China into a maritime country. It's the supplement and perfection of the global ocean governance system, which reflects the transition of China from a land state to ocean state, promoting maritime rights protection carried out in a way characterized by overall consideration. The paper discusses the opportunities and challenges confronted by China in the course of constructing national maritime governance system; emphasizes and designs paths to build the national maritime governance system; and puts forward countermeasures and suggestions on the multi-stage development with the strategic focus. The ultimate goal in developing China's marine governance is proposed, which claims to actively build the complex of the Blue Partnership, the Blue Interest Community, and the Blue Destiny Community, as well as to establish a harmonious ocean society.

Key words: ocean; governance; system