

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.01.005

朱璇、贾宇：“全球海洋治理背景下对蓝色伙伴关系的思考”，《太平洋学报》，2019 年第 1 期，第 50-59 页。

ZHU Xuan, JIA Yu, “The Blue Partnership in the Context of Global Ocean Governance”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.1, 2019, pp.50-59.

全球海洋治理背景下对蓝色伙伴关系的思考

朱璇¹ 贾宇¹

(1. 自然资源部海洋发展战略研究所, 北京 100161)

摘要：本文从全球海洋治理供给现状入手，结合治理困境和挑战，基于伙伴关系的发展历程和特点，分析蓝色伙伴关系及相关海洋合作伙伴关系对全球海洋治理的贡献。当前，全球海洋治理面临来自生态环境恶化、人类用海强度增加和气候变化影响加剧的严峻挑战，受到不利国际政治环境的影响，治理能力和水平无法匹配不断增长的治理需求。面对复杂的治理问题和碎片化的治理行动，伙伴关系，作为一种新型治理模式，成为构建国际、区域、国家、地方多层次联动的，政府、非政府主体积极互动的一体化海洋治理的关键途径，是补充、联合和加强政府主体责任和政府间主体责任的重要手段。中国政府提出的蓝色伙伴关系倡议，具有开放包容、具体务实和互利共赢的特点，符合国际可持续发展潮流，与全球发展纲领文件《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》的理念和精神高度契合。构建蓝色伙伴关系是在海洋这一全球治理的具体领域践行构建全方位伙伴关系总体思路的有力举措，也是促进在海洋领域落实联合国可持续发展目标，推进全球海洋治理联合行动的重要途径。

关键词：全球海洋治理；蓝色伙伴关系；可持续发展；2030 年议程；海洋科学研究

中图分类号：D815

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2019)01-0050-10

进入 21 世纪以来，随着经济全球化、贸易自由化、互联互通便利化的日益深入，世界各国之间的交流互动更为频繁，作为沟通和联系各国的桥梁和纽带，海洋在全球一体化中的地位更为凸显。海洋所担负的承载国际贸易、保障航行安全、支持科技创新、支撑可持续经济增长、提供生态服务等作用更加突出，海洋在人类社会实现可

持续发展的道路上发挥着更为关键的作用。

在 2017 年 6 月召开的联合国支持落实可持续发展目标 14“保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”会议（以下简称“联合国海洋大会”）上，中国政府正式提出“构建蓝色伙伴关系”的倡议，提出与各国、各国际组织积极构建开放包容、具体务实、互利共赢的蓝色伙

收稿日期：2018-10-12；**修订日期：**2018-11-26。

基金项目：本文系国家社科基金重大项目“习近平海洋强国思想研究”（17VH001）的阶段性研究成果。

作者简介：朱璇（1984—），女，河北保定人，自然资源部海洋发展战略研究所副研究员，环境经济学博士，主要研究方向为：海洋环境政策、海洋可持续发展；贾宇（1964—），女，辽宁朝阳人，自然资源部海洋发展战略研究所研究员，国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员，法学博士，主要研究方向：海洋法、海洋战略。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

① 中国代表团于 2017 年 6 月 7 日在联合国海洋大会全体会议上的发言。

伴关系,共同应对全球海洋面临的挑战。^①在全球海洋治理进展滞后、动力不足的总体背景下,蓝色伙伴关系的构建对提高多元主体治理意愿、调动多渠道治理资源和促进治理行动的协同增效具有重要意义,是为健全全球海洋治理体系贡献的“中国方案”。

本文将结合全球海洋治理体系的变革和海洋可持续发展进程的演变,对处于全球海洋治理网络中的蓝色伙伴关系的定位、意义和贡献进行探讨,以加深和丰富对这一重要倡议的理解,为未来蓝色伙伴关系相关研究提供参考。在研究路径上,文章首先综述全球海洋治理的现状与挑战,作为提出构建蓝色伙伴关系的国际形势与背景。其次,文章将梳理海洋可持续发展进程和已有的海洋治理伙伴关系,分析伙伴关系在海洋治理体系中发挥的作用。最后,在前述研究的基础上,文章将结合中国政府提出的构建蓝色伙伴关系的倡议和相关行动进展,对蓝色伙伴关系的定位与作用提出几点思考。

一、全球海洋治理形势

海洋具有开放、流动和不可分割的天然特征,保护海洋需要各国付诸共同努力,海洋的保护和可持续利用是典型的全球治理问题。几十年来,在联合国的引领和协调下,在各国的积极参与和主管国际组织的不懈努力下,全球海洋治理的框架体系已经初步确立。该体系以包括《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)在内的国际法为法律框架,以联合国专门机构和相关组织为管理机构,以各国、各利益攸关方为参与主体,围绕倾废管理、污染防治、国际海底区域(以下简称“区域”)、渔业资源、航行安全等问题做出了制度性安排。各国政府、国际组织以及国与国、组织与组织之间积极协作,围绕海洋及其资源的养护和可持续利用开展了丰富务实的合作计划、项目和行动。

然而,当前全球海洋治理体系还远未完善,原有规则体系的实施效果欠佳,过度捕捞、营养盐污染、溢油风险等问题仍未得到彻底解决,鱼

类种群持续退化,沿海死区在东南亚、北美和欧洲普遍存在。^①同时,海水酸化、微塑料污染等新的环境问题,深海采矿、生物采探等新兴开发活动都呼吁新的治理规则和新的治理工具。新老问题的交织成为推动全球海洋治理体系变革和发展的动力。

1.1 全球海洋治理的新需求:治理问题突出化和交叉化

进入21世纪以来,海洋环境退化与生物多样性丧失、气候变化并列成为主要的全球性环境问题。海洋污染、富营养化、过度捕捞、海洋空间利用等高强度的开发活动引发了一系列海洋环境退化现象,包括近岸海水水质下降、近海生物多样性降低、鱼类种群衰竭等;而气候及大气系统的变化又在全球范围导致不同程度的海平面上升、海水酸度改变、海水交换减弱和低氧等问题。^②在人类活动和气候变化的双重影响下,全球海洋的健康和生产力受到了持续、广泛的威胁。

与进入工业革命以来的前二百年相比,当前海洋所面临的问题更为突出和迫切。据测算,全球每年480万吨至1270万吨塑料垃圾被排放入海。^③全球海洋积累的海漂塑料垃圾多达15万亿至51万亿粒,并在北太平洋和北大西洋形成大面积集中分布带。^④大型塑料垃圾威胁海洋哺乳动物的生存,微塑料可在贝类和鱼类体内富集,并可经由食物链进入人体。自工业革命以来,海洋大量吸收空气中的二氧化碳,引发海水酸化问题,导致表层海水的PH平均值下降了0.1。政府间气候变化专门委员会(IPCC)第五次评估报告预测,到2100年,海水

① “Global Environmental Outlook 5 – Environment for The Future We Want”, UNEP, 2012, p.111, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8021/GE05_report_full_en.pdf?sequence=5&isAllowed=y.

② “The First Global Integrated Marine Assessment, Part 1 Summary”, United Nations, 2016, p.7, http://120.52.51.15/www.un.org/depts/los/global_reporting/WOA_RPROC/Summary.pdf.

③ Jenna R. Jambeck et al., “Plastic Waste Inputs from Land into the Ocean”, *Science*, Vol. 347, Issue 6223, 2016, pp. 768–771.

④ Erik V. Sebille et al., “A Global Inventory of Small Floating Plastic Debris”, *Environmental Research Letter*, Vol. 10, No. 12, 2015, pp. 1–11.

PH 值将下降约 0.3-0.4,对海洋生物和生态系统造成严重、不可逆转的影响。^①

伴随着环境问题的突出化及其在全球范围内影响规模的扩大,海洋、气候变化、生物多样性等门类环境问题之间存在越来越明显的交互影响。据联合国政府间气候变化专门委员会观察,气候变化引起的海水表面温度升高很有可能导致海洋鱼类向极地方向和更深层海水迁移,很有可能造成经济鱼类种群的分布变化,将对全球渔业生产作业的分布和管理产生巨大影响。全球海洋生物多样性热点——珊瑚生态系统正在经历严重的退化。污染、非法采挖、底拖网捕捞、海上工程建设等人类活动改变了珊瑚生存的物理、化学环境,造成大量珊瑚死亡。而气候变化导致的海温上升、海水酸度升高和低氧进一步加剧了珊瑚的退化,也造成热带珊瑚的白化^②和冷水珊瑚的消亡^③。据全球珊瑚监测网络观测,自 1998 年以来,20%的全球珊瑚礁已经被严重破坏,剩余珊瑚礁的 35%也受到人类活动的直接威胁。^④

从治理的角度看,海洋与其他环境问题的交叉影响意味着海洋环境退化的减缓和控制更多地依赖于温室气体减排、塑料垃圾控制、生物多样性保护等其他部门的管理行动。海洋治理不仅仅局限于对海上活动的管理和控制,相反,需要采取系统性思维,采用跨部门方案综合考虑和妥善安排影响海洋环境的各类因素。

1.2 全球海洋治理体制的供给:现状和不足

目前学术界对全球/国际海洋治理这一概念并没有形成统一认识,有关学者从构成要素、基本特征和治理框架等方面探讨了全球/国际海洋治理的内涵。就治理要素来看,海洋治理被认为是围绕海洋利用和保护而发展形成的一系列规则、制度和安排。爱德华·迈尔斯(Edward Miles)认为海洋治理是规范、制度安排和实施政策的集合。^⑤欧盟在《国际海洋政策咨询》背景文件中提到,海洋治理是为了管理对海洋的利用而建立和采取的规则、制度、进程、协议、安排和活动。^⑥就治理目的而言,欧盟认为海洋治理的目的是规范和管理对海洋的利用活动,以保护海洋的健康、

生产力和弹性。国际海洋学院的阿维尼·贝南(Awni Behnam)认为,海洋治理是人类作为一个联合体,管理其与海洋关系的过程,目的是从法律、道德等方面确保海洋、海洋资源及其服务的健康。^⑦就治理主体看,国内学者王琪认为全球海洋治理具有多元主体共同参与的特征,主权国家、国际政府间组织、国际非政府组织、跨国企业、个人都是参与国际海洋治理的主体。^⑧

就治理框架看,《联合国海洋法公约》及其做出的权利、义务和制度安排被认为是国际海洋治理的主体框架。爱德华·迈尔斯认为《公约》及其基础概念,包括沿海国管辖权、过境通行、专属经济区、船旗国管辖、科学研究、污染控制、争议解决和人类共同继承遗产等,构成了国际海洋治理的核心要素。^⑨欧盟委员会以及欧盟外交和安全政策高级代表共同发表的《国际海洋治理:我们海洋的未来议程》通讯中提出:“《公约》管理着海洋及其资源的利用。为了规

① Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, Cambridge University Press, 2014, pp. 294, 528.

② Clive Wilkinson et al., “Chapter 43. Tropical and Sub-Tropical Coral Reefs”, *The First Global Integrated Marine Assessment*, United Nations, 2016, p. 6.

③ Erik Cordes et al., “Chapter 42. Cold-Water Corals”, *The First Global Integrated Marine Assessment*, United Nations, 2016, p. 7, http://120.52.51.16/www.un.org/depts/los/global_reporting/WOA_RPROC/Chapter_42.pdf.

④ Clive Wilkinson and David Souter., “Status of Caribbean Coral Reefs after Bleaching and Hurricanes in 2005”, *Global Coral Reef Monitoring Network and Reef and Rainforest Research Centre*, 2008, p. 148, https://www.icriforum.org/sites/default/files/Caribbean_Status_Report_2005.pdf.

⑤ Edward L. Miles, “The Concept of Ocean Governance: Evolution toward the 21 Century and the Principle of Sustainable Ocean Use”, *Coastal Management*, Vol. 27, No 1. 1999, pp. 1-30.

⑥ European Commission “Consultation on International Ocean Governance”, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consultation-ocean-governance-consultation-document_en.pdf.

⑦ Awni Behnam, “An Introduction to the Imperatives of Governance and Policy Formulations in Managing Human Relationship with Ocean and Seas. International Ocean Institute” (course given during 2018 IOI Training Programme on Regional Ocean Governance).

⑧ 王琪、崔野:“将全球治理引入海洋领域——论全球海洋治理的基本问题与我国的应对策略”,《太平洋学报》,2015年第6期,第20页。

⑨ 同⑤。

范部门活动而建立的区域和国际制度、论坛进一步支持(以公约为主体的)框架。”^①

面对海洋环境的持续退化,全球海洋治理研究的一个中心问题是剖析现有体制的不足。相关研究认为,尽管《公约》提供了在全球范围内规范和管理海上活动的框架,通过规定沿海国、船旗国、内陆国的权利和义务,在一定程度上实现了保护和利用海洋资源之间的平衡,但以《公约》为主体的全球海洋治理体系仍然存在明显缺陷^②。一是体系不完整,在一些具有全球重要性的问题上存在治理缺位。举例来说,尽管关于国家管辖外海域生物多样性保护和可持续利用问题(BBNJ)的国际协定正处在紧密磋商和积极准备阶段,但截止目前,谈判各方对该协定的实质要素仍然存在明显意见分歧,未就基本管理框架和机制达成一致。二是已有国际规则得不到有效实施,重要承诺和目标得不到落实。例如,2002年约翰内斯堡世界可持续发展峰会提出的“保护和恢复鱼类种群以在2015年实现最大可持续渔获量”的目标,^③至今仍未实现。过度捕捞仍然存在,2015年全球33%的鱼类种群处于过度捕捞状态。^④三是以国际组织为主体开展的部门管理之间缺乏协调。举例来讲,同是以控制海洋污染为目标的国际法工具,《公约》关于“海洋环境保护和保全”的第七部分、1972年伦敦公约^⑤以及《国际防止船舶造成污染公约》^⑥在相关规定和措施上缺乏协调。而跨领域管理——如渔业管理、生物多样性保护和野生动植物贸易管理之间的协调则更为困难。四是规范领域存在局限性,不能满足对海上风能、深海采矿等新兴产业的管理需求。

1.3 全球海洋治理的变革:进展和困难

面对不断显现的问题和挑战,在有关主管国际组织和相关国家的推动下,全球海洋治理规则体系也处在积极调整和完善之中。作为国际海洋法领域最重要的立法进程,在经历了11年特设工作组会议和2年预备委员会的前期准备后,国家管辖外海域生物多样性保护和可持续利用问题政府间谈判于2018年正式启动,各国就制定

“具有法律约束力的国际文书”的实质性问题开展磋商。国际海底管理进一步规范。在国际海底管理局的主管下,“区域”内矿产资源开采规章的单一文本草案于2017年8月首次发布,将促进“区域”矿产资源承包者从勘探向开采转变。极地治理体制处在变革之中,以200海里外大陆架划界案为代表的国家实践正在突破南极条约体系。北极理事会已公布了多个有拘束力的协定,北极治理存在“软法”硬化趋势。海洋保护区问题备受关注,自2010年始,《生物多样性公约》秘书处组织在全球主要海域划定“具有重要生态和生物意义的海洋区域”,或将对国家管辖外海域生物多样性保护和可持续利用问题谈判要素之一——公海保护区管理体制产生影响。^⑦

尽管保护海洋的意识持续加强,国际社会推进海洋治理的行动仍然面临很多困难,尤其是受到不利国际政治环境的影响。以美国为代表的个别国家质疑全球治理规则,引发“逆全球化”危机。美国退出多个国际组织、逃避国际责任,退出《跨太平洋伙伴关系协定》、《巴黎气候协定》、伊朗核协议、联合国教科文组织和联合

① European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “International Ocean Governance: an Agenda for the Future of Our Oceans” (10.11.2016 Join (2016) 49 final), EUROPA, 2016, https://ec.europa.eu/maritime-affairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_en.pdf.

② European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “International Ocean Governance: an Agenda for the Future of Our Oceans” (10.11.2016 Join (2016) 49 final), EUROPA, 2016, https://ec.europa.eu/maritime-affairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_en.pdf; Martin Visbeck et al., “A Sustainable Development Goal for the Ocean and Coasts: Global Ocean Challenges Benefit from Regional Initiatives Supporting Globally Coordinated Solutions”, *Marine Policy*, Vol. 49, 2014, pp. 87-89; 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”,《社会科学》,2018年第9期,第3-11页。

③ “可持续发展问题世界首脑会议的报告”(A/CONF.199/20*),联合国网站,2002年, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/92/pdf/N0263692.pdf?OpenElement>。

④ 参见《世界渔业和水产养殖状况2018》,联合国粮食及农业组织,2018年版。

⑤ 参见《防止倾倒废弃物及其他物质污染海洋的公约》(又称1972伦敦公约),1972年签订,1975年生效。

⑥ 参见《国际防止船舶造成污染公约》(MARPOL 73/78公约),1973年签订,1983年生效。

⑦ 刘岩等著:《世界海洋生态环境保护现状与发展趋势研究》,海洋出版社,2017年版,第89页。

国人权理事会等,拒绝履行温室气体减排等环境责任,冲击着全球气候治理体系的稳定和有效。^①其次,自联合国1970年确定0.7%的官方发展援助目标(发达国家向发展中国家提供国民生产总值的0.7%用于发展援助)以来,实际援助额从未达到过这一标准,用于提供公共物品的国际融资存在困难。^②

全球海洋治理面临的另一个困境是如何实现分散化治理主体之间的有效沟通和合作。全球海洋治理的问题涉及环境、经济、安全等多个维度,治理规则的制定和实施涉及国家政府、地方管理者、行业活动主体和其他利益相关者。实际上,全球海洋治理主体组成了一个松散的超大组织。全球海洋治理主体的多元化和治理系统的复杂性导致全球海洋治理存在多重复合博弈。^③由于缺乏信息、治理意愿和信任,治理主体呈现不合作和低水平无效合作状态,严重影响治理的供给水平和供给效率。

总体而言,全球海洋治理处在一个变革和发展的时代,各国政府、主管国际组织和利益相关者围绕全球海洋治理的热点问题和新兴治理需求,借助已有的和新建立的国际进程,探讨、拟定和冀图推动形成新的治理规则。然而,由于现有治理模式的信息分散、缺乏共识和合作意愿低下等问题极大地限制了提升全球海洋治理供给水平的国际行动,对治理的改进和发展造成消极影响。

二、海洋治理中的伙伴关系

早在20世纪90年代,公私伙伴关系已经在学术界和管理层得到较为普遍的研究和践行,但主要集中在公共服务领域,并未上升到国际政治层面。“里约+20”峰会以来,多利益攸关方伙伴关系成为国际社会高度重视的发展途径。以联合国为主的国际组织发起了缔结各类伙伴关系的倡议和行动,为多元治理主体尤其是非政府行为体提供了参与全球治理的途径和机会。

在海洋领域,以海洋垃圾、蓝色经济、综合管理为主题的伙伴关系发展迅速,通过促进主

体间广泛的沟通 and 协作,形成一种非正式治理模式,对政府间治理起到支持、补充和促进落实的作用。例如,联合国环境署发起的海洋垃圾伙伴关系(Global Partnership on Marine Litter)、第三届联合国小岛屿发展中国家可持续发展会议发起的小岛屿发展中国家(以下简称“小岛屿国”)全球伙伴关系、东亚海环境管理伙伴关系计划(PEMSEA)等都为相关领域治理问题提供了卓有成效的解决方案,促进了全球治理理念的推广和行动的发展。

2.1 海洋治理与可持续发展

海洋治理与可持续发展是一对紧密联系的概念,这种联系反映在以《公约》为代表的海洋治理规则与可持续发展进程之间的交织影响。虽然《公约》并没有直接提及“海洋可持续发展”概念,但《公约》做出的海洋环境保护和保全规定以及整体性思维反映了可持续发展的核心精神。1992年联合国环境与发展会议(又称“里约会议”)正式确立了可持续发展作为全球环境与发展的基本原则,可持续发展成为引领包括海洋在内的各领域发展和合作的指导原则。里约会议所通过的《21世纪议程》及关于海洋和沿海地带的第17章是《公约》与可持续发展进程联系的开端。《21世纪议程》第17章首次肯定了海洋对可持续发展的作用——海洋是“地球生命支持系统的关键组分,实现可持续发展的宝贵财富”,从而将海洋纳入全球经济/环境系统的一部分。此外,第17章其关于海洋治理的规定促进了《公约》相关原则——人类共同继承遗产原则和整体性原则的普遍化。^④

2012年,联合国可持续发展会议(又称“里约+20会议”)对海洋给予了更高层次的重视,不仅把海洋作为七个主题领域之一,并且将海洋作为

① 任琳:“谁制造了‘全球治理之殇’”,《世界知识》,2018年第21期,第50-51页。

② 黄超:“2030年可持续发展议程框架下官方发展援助的变革”,《国际展望》,2016年第2期,第78-93页。

③ 袁莎、郭翠芳:“全球海洋治理:主体合作的进化”,《社会科学文摘》,2018年第8期,第14-16页。

④ [加]E. M. 鲍基斯著,孙清等译:《海洋管理与联合国》,海洋出版社,1996年版,第57-60页。

成果文件《我们希望的未来》的重点行动领域。会议强调海洋及其资源的养护和可持续利用有利于“消除贫穷、实现持续经济增长、保证粮食安全、创造可持续生计及体面工作,同时也保护生物多样性和海洋环境,应对气候变化的影响”。^① 2015年联合国通过的《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》(简称《2030年议程》),把海洋列为17个全球可持续发展目标之一,进一步反映出海洋议题在可持续发展进程中的主流化和固定化。2017年6月,为了推进关于海洋的可持续发展目标14的实施,联合国海洋大会召开,这是联合国首次针对可持续发展目标单目标的实施召开高层级政府间会议,代表着海洋治理与可持续发展的高度融合,标志着海洋可持续发展理念的进一步巩固和发展。

自1992年以来,可持续发展与海洋治理的联系逐步密切,国际社会对海洋的认知重点从其自然属性扩展到社会经济属性,海洋不再被单纯认为是自然环境的一部分,而是人类社会获取可持续经济增长和社会公平进步的保障。作为可持续发展的单领域,海洋治理越来越多地与减贫、增长和就业等国际治理核心议题相联系,逐步向可持续发展的核心议题靠拢。

2.2 可持续发展伙伴关系的发展历程

可持续发展伙伴关系(Partnerships for Sustainable Development)是指由政府、政府间组织、主要群体和其他利益攸关者,为实施政府间协商形成的发展目标和承诺,而自愿采取的多利益攸关方倡议。^② 可持续发展伙伴关系,一经提出,就与落实政府间承诺的目的紧密联系在一起。《21世纪议程》、《约翰内斯堡执行计划》、《我们希望的未来》、《2030年议程》等国际可持续发展文件既是可持续发展伙伴关系的渊源和出处,也构成了缔结伙伴关系的目的和行动框架。

1992年里约会议首次使用了“可持续发展全球伙伴关系(Global Partnerships for Sustainable Development)”的表述,主要强调应加强非政府组织对可持续发展事务的参与,例如在政策制定中增加非政府组织咨询机制。

随着科学界、社区、主要群体等各类主体参与治理程度的加深,2012年“里约+20”峰会提出“重振全球伙伴关系”的倡议,并且扩展了参与伙伴关系的主体范畴,呼吁“加强公民社会和其他利益相关者对国际论坛的有效参与和贡献,以提高管理透明性,促进更广泛的公共参与和伙伴关系”。^③ 此外,里约+20会议创新性地建立了“多重利益攸关方伙伴关系/自愿承诺”(Multi-stakeholder Partnerships and Voluntary Commitments)登记制度,截止2018年10月联合国经社理事会在线平台共接受了3937个伙伴关系/自愿承诺的登记。^④

2015年伙伴关系被正式确立为可持续发展的实施途径之一。伙伴关系是《2030年议程》的核心精神和重要组成要素,是该议程提出5P要素——人类(People)、地球(Planet)、繁荣(Prosperity)、和平(Peace)以及伙伴关系(Partnership)之一。《2030年议程》将“重振可持续发展全球伙伴关系”作为第17个可持续发展目标,强调“恢复全球伙伴关系的活力有助于让国际社会深度参与,把各国政府、民间社会、私营部门、联合国系统和其他参与者召集在一起,调动现有的一切资源,执行各项目标和具体指标”。^⑤

经历了20余年的发展,伙伴关系成为实现可持续发展的重要工具,其含义也从“公私伙伴关系”“政府—非政府组织伙伴关系”等相对狭义的概念发展成为包含各类利益相关者,促进国际、国家、地方和社区各层面多主体合作的网络结构。实际上,可持续发展伙伴关系的提出和演

① 《我们期望的未来》(A/RES/66/288*),联合国网站,2012年, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/09/pdf/N1147609.pdf>。

② “Multi-stakeholder Partnerships and Voluntary Commitments”, Sustainable Development Goals Knowledge Platform, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdinaction>。

③ 同①。

④ “Multi-stakeholder Partnerships and Voluntary Commitments”, Sustainable Development Goals Knowledge Platform, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdinaction>。

⑤ 《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》(A/RES/70/1),联合国网站,2015年, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/88/pdf/N1529188.pdf>。

变与全球治理的发展趋势高度切合,反映出国际和区域治理的理论和实践越来越注重广泛、坚实的社会参与,以及跨部门和跨领域的密切合作。

2.3 伙伴关系对全球海洋治理的积极作用

伙伴关系是构建国际、区域、国家、地方多层次联动的,政府、非政府主体积极互动的一体化海洋治理的关键途径。作为灵活、包容、形式多样的合作模式,伙伴关系可以提供宽泛的协作框架,以论坛、工作组、示范区等方式吸纳地方政府和社会组织参与治理事务,并与国际组织进行互动,推进建立多元化治理模式。

伙伴关系是提高地方政府和地方社区能力建设,促进其落实国际承诺和国家政策的重要工具。海洋治理失效的根源之一是治理问题的分散化和主体间合作机制的缺乏。尽管当前海洋治理体制中存在关于各类问题的政府间磋商和合作机制,制定了相关国际协定并将其转换为国内政策,但海洋治理的有效实施还依赖于行业主体、地方社区和其他利益相关者的积极配合和全面履行责任。事实上,在海洋环境治理领域有很多成功的伙伴关系案例。发起于1993年的东亚海环境管理伙伴关系计划,在过去25年中与12个东亚和东南亚国家政府缔结伙伴关系,在各国地方层面设立了近60个平行示范区,在平行示范区内推行“跨部门、跨领域”的海岸带综合管理模式。通过这种方式,东亚海环境管理伙伴关系计划将“海岸带综合管理”这一先进管理理念和国际政治承诺,转化成为可以落地实施的政策,转换成为地方利益相关者的责任和权利,有力促进了地方对国际理念的响应和落实。^①

伙伴关系有力地促进了科学界和非政府组织等非政府治理主体对治理进程的参与。科学界在新兴环境问题的形成过程中发挥了关键作用。微塑料、酸化、生物多样性退化等海洋环境问题的识别、界定和干预都是以科学为依据的,科学研究的重要发现直接推动了相关议题的形成和扩散。菲利普·萨得(Philippe Sands)认为,自19世纪下半叶以来,科学界就发挥了启迪和动员公众意愿、促进国际环境法发展的作用。^②

非政府组织活跃在与海洋环境保护相关的各个领域,包括海洋生物和物理信息的采集和分析、濒危物种和各类型的海洋栖息地的保护、海洋政策研究和咨询、生物采探、可持续渔业、海洋污染、公众环境教育等。^③ 尽管非政府组织并不具有在政府间国际谈判中的表决权,但在很多进程中被赋予发言权,通过提供咨询意见的形式影响相关议题的发展。《2030年议程》中提出的17个可持续发展目标和169个子目标就是在同世界各地的市民社会和其他利益相关者进行了长达两年的密集公开磋商和意见交流后制定的。^④

伙伴关系是动员财政资源的有力手段。2017年6月,联合国海洋大会期间,各国政府、国际组织和利益相关者在会议平台登记了超过1300个伙伴关系/自愿承诺^⑤。上述伙伴关系涵盖海洋污染防治、海洋生态保护与修复、海洋保护区、蓝色经济、海洋与气候变化等广泛领域,调动的财政资源达到254亿美元^⑥。其中,投入最大的是欧洲投资银行为小岛国提供的80亿美元贷款项目,用于应对气候变化与发展海洋经济。通过创建伙伴关系官方平台的形式,联合国海洋大

① Chua Thia-Eng, Chou Loke Ming ed., *Local Contributions to Global Agenda: Cases Studies in Integrated Coastal Management*, PEMSEA, 2017.

② Philippe Sands, Jacqueline Peel, Adriana Fabra and Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2012, p. 86.

③ 刘岩等著:《世界海洋生态环境保护现状与发展趋势研究》,海洋出版社,2017年版,第111页。

④ 《我们希望的未来》(A/RES/66/288*),联合国网站,2012年, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/09/pdf/N1147609.pdf>.

⑤ 截止2017年6月9日会议结束,联合国海洋大会共登记1379个自愿承诺。会后自愿承诺登记继续开放,截止撰稿日期2018年10月,会议共登记自愿承诺1459个。

⑥ 根据联合国大会第70/226号决议和第70/303号决议,为推进关于海洋和海岸带的可持续发展目标14的落实,配合世界海洋日活动,联合国海洋大会于2017年6月5日至9日在美国纽约联合国总部举行。会议由斐济和瑞典政府共同主办,来自178个国家及欧盟、相关政府间组织、非政府组织、企业界、民间组织和主要团体的代表参加了大会和会间各类活动。会议召开了全体会议、伙伴关系对话会和各种主题的边会;举办了6.8海洋日特别庆典;经成员国协商一致通过了会议成果文件《我们的海洋,我们的未来:行动呼吁》;伙伴关系对话会联合主席发布了对话会概念文件和对话总结,并且以各国政府、政府间组织、非政府组织、学术机构、民间团体的名义登记了1379项自愿承诺。

会充分调动了来自民间和国际金融机构资本的积极性,提供了社会资本注入全球治理的渠道。

近年来,伙伴关系的一个突出特点是强调对弱势群体的关注和照顾,注重发展的公平性。《2030年议程》的核心精神之一就是“不让任何一个人掉队(Leaving No One Behind)”^①,强调发展必须满足最弱势最贫困群体(如手工渔民、土著居民、难民和流离失所者)的需求,并且呼吁加强对有特殊发展困难的国家群体的帮助,如最不发达国家、内陆国、小岛屿发展中国家等。可持续发展目标14的具体指标也体现了照顾弱势群体的精神,如增加小岛国和最不发达国家从海洋中获取经济收益的能力(子目标14.7);通过培养研究能力和转让海洋技术增加海洋生物多样性对小岛国和最不发达国家发展的贡献(子目标14.a);确保小规模个体渔民获取海洋资源和市场准入的机会(子目标14.b)。

三、蓝色伙伴关系及其对全球海洋治理的贡献

在全球海洋治理动力不足的情况下,作为负责任的发展中大国,中国积极承担国际责任,提出构建蓝色伙伴关系的倡议。2017年以来,中国与葡萄牙、欧盟、塞舌尔就建立蓝色伙伴关系签署了政府间文件,并与相关小岛屿国家就建立蓝色伙伴关系达成共识。^②过去五年来,中国与世界主要海洋国家合作进一步深化,共签订23份政府间海洋合作文件,建立了8个海内外合作平台,承建了13个国际组织在华中心。^③通过构建蓝色伙伴关系,中国将在蓝色经济、海洋环境保护、防灾减灾、海洋科技合作等领域与合作伙伴加强协作和协调,共同促进全球海洋治理体系的完善。

3.1 构建蓝色伙伴关系是中国响应2030年议程“重振全球伙伴关系”倡导的重要举措

中国高度重视2030年可持续发展议程,中国政府提出的创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念顺应了可持续发展的时代潮流,与2030年可持续发展议程提出的人类、地球、繁

荣、和平、伙伴的五大理念相融相通。中国政府在《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》中倡议建立全方位的伙伴关系,支持各国政府、私营部门、民间社会和国际组织广泛参与全球发展合作,实现协同增效。

中国政府提出的蓝色伙伴倡议是在海洋这一全球治理的具体领域践行构建全方位伙伴关系总体思路的有力举措,也是促进在海洋领域落实联合国可持续发展目标的重要途径。蓝色伙伴关系具有开放包容、具体务实和互利共赢的特点,与联合国所倡导的可持续发展伙伴关系在内涵和理念上高度契合。2017年6月,中国代表团在联合国海洋大会期间举办题为“构建蓝色伙伴关系,促进全球海洋治理”的主题边会,提出“我们主张国家不论强弱,国际组织不论大小,有关各方都能够在推动全球海洋治理的进程中平等地表达关切”,“我们会特别倾听发展中国家特别是小岛屿国家的声音,使得蓝色伙伴关系的建立,切实适应并服务于全球海洋治理要素和主题的多元化”。^④中国所倡导的蓝色伙伴关系紧密契合《2030年议程》所提倡的“不让任何一人掉队”和“尽力帮助落在最后面的人”的精神和理念,切实服务于建立更加公

① 《2030年议程》在序言中宣称,“我们决心动用必要的手段来执行这一决议,本着加强全球团结的精神,在所有国家、所有利益攸关方和全体人民参与的情况下,恢复全球可持续发展伙伴关系的活力,尤其注重满足最贫困最弱势群体的需求”;宣言第4段提出,“在踏上这一共同征途时,我们保证,绝不让任何一个人掉队……我们将首先尽力帮助落在最后面的人”。

② 2017年9月21日,“中国—小岛屿国家海洋部长圆桌会议”在福建平潭举行,中国与来自12个小岛屿国家的政府代表签署了《平潭宣言》,就共建蓝色伙伴关系、提升海洋合作水平达成共识。2017年11月3日,原国家海洋局与葡萄牙海洋部签署《中华人民共和国国家海洋局与葡萄牙共和国海洋部关于建立“蓝色伙伴关系”概念文件及海洋合作联合行动计划框架》。2018年7月16日,中国与欧盟签署《中华人民共和国和欧洲联盟关于为促进海洋治理、渔业可持续发展和海洋经济繁荣在海洋领域建立蓝色伙伴关系的宣言》。2018年9月1日,中国自然资源部与塞舌尔环境、能源与气候变化部签署《中华人民共和国自然资源部与塞舌尔共和国环境、能源和气候变化部关于面向蓝色伙伴关系的海洋领域合作谅解备忘录》。

③ “全球海洋治理体系的塑造力明显提升”,《中国海洋报》,2018年1月22日。

④ 参见中国代表团于2017年6月7日在联合国海洋大会全体会议上的发言。

正、合理和均衡的全球海洋治理体系。

在2017年9月召开的“中国—小岛屿国家海洋部长圆桌会议”上,各国就共同构建基于海洋合作的“蓝色伙伴关系”达成共识。中国—小岛屿国家蓝色伙伴关系旨在发展蓝色经济、保护生态环境、加强海洋防灾减灾、提升海洋技术发展水平等领域开展务实合作,共同推动解决各方在发展中面临的困难和问题。小岛国是全球海洋治理的重要参与者和倡导者,^①中国—小岛屿国家蓝色伙伴关系的构建,将为中国与小岛国就海洋事务建立稳定合作机制提供良好契机,为双方在全球海洋治理中加强沟通和协作提供有利条件。相关合作领域聚焦于小岛国所关心的应对气候灾害和增强国内发展等问题,既体现了蓝色伙伴关系注重与各国经济社会发展目标契合,切实服务于各国海洋发展现实需求的特点,又展现了蓝色伙伴关系积极推动全球持续均衡发展的作用。

3.2 构建蓝色伙伴关系是强化海洋治理制度,应对全球性海洋挑战的重要途径

正如前文所述,全球海洋治理面临的一个主要障碍是治理主体缺乏合作动力,难以就治理规则的发展达成共识。而蓝色伙伴关系的构建有利于搭建国家政府、国际组织和其他主体之间的合作平台,就海洋治理面临的重要问题开展沟通交流,促进各方在主要治理议题和进程中实现协调。

目前,中国建议蓝色伙伴关系的重点领域包括“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、海洋垃圾和海洋酸化治理、海洋防灾减灾、海岛保护和管理、海水淡化、南北极合作以及与之相关的国际重大议程谈判”。^②蓝色伙伴关系的合作领域覆盖了海洋环保、防治减灾和极地事务等全球海洋治理的重要问题,伙伴关系的构建将切实增进伙伴方对于全球海洋治理问题的理解和共识,并为开展联合治理行动提供支撑。

2018年7月签署的《中华人民共和国和欧洲联盟关于为促进海洋治理、渔业可持续发展和海洋经济繁荣在海洋领域建立蓝色伙伴关系的宣

言》就是一个很好的示例。一直以来,中欧双方都高度关注海洋环境保护、蓝色经济合作等议题,积极推动国家管辖外海域生物多样性养护和可持续利用进程取得进展,具有良好的合作基础。此次签署的中欧蓝色伙伴关系覆盖蓝色经济、渔业管理以及包括气候变化、海洋垃圾、南北极事务在内的海洋治理问题,将有力促进双方在相关领域的协调与协作,加强双方为维护和加强海洋治理机制和架构的共同行动。中欧蓝色伙伴关系的签订将推动双边海洋合作上升到新的高度,同时喻示着中国和欧盟这两个全球海洋治理的重要贡献方将在相关进程中开展更多合作。

3.3 构建蓝色伙伴关系是加强海洋科学研究,促进科学与政策交流的有力支撑

充分的科学研究是海洋治理,尤其是海洋环境治理的基础。环境政策的制定,往往依赖于最佳科学证据以及对科学证据中不确定性的评估。^③全球海洋治理相关政策的制定和实施对海洋科学研究的条件和水平提出了更高要求,公海保护区、渔业管理、环境影响评价等管理手段都需要科学证据的支撑和指导。持续加强海洋科学研究,提高科学研究的政策相关性是提高全球海洋治理水平的重要任务。

科研机构是构建蓝色伙伴关系的重要主体。一方面,蓝色伙伴关系的构建将有利于鼓励伙伴国家间的联合科学研究活动,促进科研成果的交流共享,为海洋治理尤其是海洋环境治理,提供科学信息。另一方面,通过构建科研机构与政府、非政府组织之间的常态化合作平台,蓝色伙伴关系将促进科学家与政策制定者之间的有效交流,形成科学—政策良性互动的

① 朱璇、裴婉飞、郑苗壮:“小岛国参与国际海洋治理的身份、目的与策略初探”,《中国海洋大学学报》(社会科学版),2018年第5期,第68-76页。

② 参见中国代表团于2017年6月5日在联合国海洋大会主题边会上的主旨发言——《构建蓝色伙伴关系 促进全球海洋治理》。

③ Kevin A. Hughesa, Andrew Constableb, et al., “Antarctic Environmental Protection: Strengthening the Links between Science and Governance, Environmental Science and Policy”, *Environmental Science and Policy*, Vol. 83, 2018, pp. 86-95.

氛围,既有利于产生基于充分科学依据的政策建议,又鼓励科研机构围绕政策优先领域制定前瞻性科学课题。

四、结 语

伙伴关系是一种新型的治理模式,是动员多元主体参与,调动多渠道资源以实现可持续发展的途径。近十年来,随着全球治理问题交叉化和治理主体分散化特点逐步得到认识,强调跨部门和跨领域参与的多利益攸关方全球伙伴关系得到国际社会的积极倡导。在海洋治理领域,伙伴关系得到了多种形式的实践。

蓝色伙伴关系倡议是中国政府在全球海洋

治理供给不足的背景下提出的,联合相关国家和国际组织共同应对和解决全球海洋治理问题的积极举措。通过与伙伴方增进理解、增强协调、促进协作,蓝色伙伴关系的构建将有效调动和整合相关方面的知识、技术和资金资源,为全球海洋问题的解决注入动力。当前,中国已经与葡萄牙、欧盟、塞舌尔等有关国家和组织就构建蓝色伙伴关系达成共识。在蓝色伙伴关系合作协议的指引下,中国与相关国家、组织的海洋领域合作将得到进一步整合和加强,共同服务于全球海洋的保护和可持续利用。

编辑 贡 杨

The Blue Partnership in the Context of Global Ocean Governance

ZHU Xuan¹ JIA Yu¹

(1.China Institute for Marine Affairs, Ministry of Natural Resources, Beijing 100161, China)

Abstract: The paper aims to identify the contribution of The Blue Partnership and related marine partnerships to global ocean governance based on a brief analysis of the challenges faced by global ocean governance as well as the history and characteristics of these partnerships. At present, accelerating environmental degradation, increasing human activities and intensifying climate change impacts are severe challenges faced by existing governance regime. Moreover, the efforts on enhancing global ocean governance is restricted by unfavorable international political environment and increasing governing complexity caused by decentralized governance entities and fragmented governance actions. In such a context, partnership, as a new type of governance model, would be a key approach to realize integrated ocean governance by coordinating governmental and non-governmental entities in multiple levels and as an important method to supplement, consolidate and reinforce governmental and intergovernmental governing responsibility. The Blue Partnership Initiative proposed by the Chinese government is characterized by open and inclusive, concrete and pragmatic, and mutual beneficial, which is highly consistent with the spirit of the 2030 Agenda for Sustainable Development. The establishment of The Blue Partnership is an important measure to implement the general framework of building all-round partnership in field of international ocean governance and a key facilitator to implement United Nations Sustainable Development Goals and promote collective actions on strengthening global ocean governance.

Key words: global ocean governance; The Blue Partnership; sustainable development; The 2030 Agenda; marine scientific research