

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.01.006

崔野、王琪：“全球公共产品视角下的全球海洋治理困境：表现、成因与应对”，《太平洋学报》，2019年第1期，第60-71页。

CUI Ye, WANG Qi, “The Dilemma of Global Ocean Governance in the Perspective of Global Public Goods: Phenomenon, Cause, and Solution”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.1, 2019, pp.60-71.

全球公共产品视角下的全球海洋治理困境：表现、成因与应对

崔野¹ 王琪¹

(1.中国海洋大学,山东 青岛 266100)

摘要：全球海洋治理在持续发展的同时也面临着多重困境。在全球公共产品的视角下，全球海洋治理困境集中体现为全球海洋公共产品的总量供给不足、分布结构失衡及使用不尽合理等三个方面。这些问题的产生，主要是由于全球海洋治理的主体、客体、目标和规制之间未能形成高效协调的运转机制。应对这些困境的根本之策在于国际社会的广泛合作，共同承担起供给、监督和管理全球海洋公共产品的责任。中国作为一个具有重要国际影响力的海洋大国，应当扮演好供给者、协调者和完善者的角色，为消除全球海洋治理困境贡献出中国力量。

关键词：全球海洋公共产品；全球海洋治理；困境；供给；中国角色

中图分类号：D81

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2019)01-0060-12

伴随着全球化浪潮的扩展和深入，全球治理迅速成为一门“显学”。它不仅在理论层面产生了大量的学术研究成果，更在实践中有效解决了若干事关全体人类生存和发展的重大问题，对维护正常的国际秩序作出了重要贡献。然而，在国际关系日益复杂和全球性问题日益严峻的现实背景下，全球治理也面临着诸多困境。这些困境的存在不仅制约着全球治理预期目标的达成，也带来了一系列的负面影响。

作为全球治理的一个实践领域，全球海洋

治理是指主权国家、国际政府间组织、国际非政府组织、跨国企业、个人等主体，通过具有约束力的国际规制和广泛的协商合作来共同解决全球海洋问题，进而实现全球范围内的人海和谐以及海洋的可持续开发利用。^①虽然全球海洋治理相比于全球治理的其他领域来说仍是一个相对新生的命题，但其在实践过程中也同样存在着一些困境，这些困境在全球海洋公共产品方面体现得尤为明显。因此，基于全球海洋公共产品的视角来探究全球海洋治理困境的表现、

收稿日期：2018-05-28；修订日期：2018-07-27。

基金项目：本文为国家社会科学基金重点项目“面向全球海洋治理的中国海上执法能力建设研究”（17AZZ009）的阶段性成果。

作者简介：崔野（1991—），男，黑龙江鹤岗人，中国海洋大学法学院2017级博士研究生，主要研究方向：全球海洋治理；王琪（1964—），女，山东高密人，中国海洋大学国际事务与公共管理学院院长，教授，中国海洋大学海洋发展研究院研究员，主要研究方向：全球海洋治理、海洋环境治理。

*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 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。

成因与应对等问题,便成为全球海洋治理研究中的重要课题。本文即尝试对这些问题进行初步的分析。

一、何为全球海洋公共产品

1.1 研究视角的选定:全球公共产品视角

迄今为止,国内学者在不同的视角下对全球海洋治理困境展开了初步的研究。袁沙、郭芳翠以治理主体为分析对象,指出全球海洋治理主体间的合作并不顺利,而是存在阻力和矛盾,这主要体现在三个方面:一是治理主体间集体治理的失灵,二是治理主体二重身份叠加的矛盾,三是治理紧迫性分布不均匀,从而直接阻碍了全球海洋治理主体间的合作^①;庞中英教授从治理体系的角度出发,认为构成全球海洋治理的各个部分之间的协同不够,甚至是相互竞争和冲突的,导致在联合国领导下的全球海洋治理体系的进一步碎片化^②;郑苗壮则基于治理效果的视角,认为全球海洋治理正处在酝酿阶段,虽已取得一些成绩但整体效果并不明显,治理效率较低,执行力普遍不强,使得一些海洋问题并未得到根本控制,甚至呈现持续恶化的趋势^③,等等。这些研究从不同侧面揭示了全球海洋治理所面临的具体问题,极具启发意义。但另一方面,上述研究多是聚焦于全球海洋治理的某一微观构成要素,相互之间较为零散,尚未出现宏观视角下的深入分析,这也是目前关于全球海洋治理困境研究的一大缺憾。

为聚焦研究主线,本文以全球公共产品为视角来分析全球海洋治理的困境。之所以选取这一视角,主要是由其自身属性和其在全球海洋治理中的地位所决定的。一方面,在国际政治的语境下,全球公共产品的范围极为广泛,既包括有形的国际组织、条约或器物,也包括抽象的制度、秩序和价值理念,治理体系等研究视角亦可涵盖在全球公共产品的范畴内;另一方面,全球公共产品的意义非比寻常,全球海洋治理的主要手段在很大程度上便是全球公共产品的

提供、管理与使用。正如有学者所指出的,“全球海洋治理是各行为体基于自愿原则,为应对共同的挑战和实现共同的利益而提供公共产品的行为。”^④简言之,正是由于全球公共产品在全球海洋治理中的关键作用,才凸显了这一研究视角的理论价值。

1.2 全球海洋公共产品的内涵与分类

全球海洋公共产品是全球公共产品的子集,是全球公共产品中涉及海洋的那一部分,而全球公共产品则是公共产品这一概念在国际层面的延伸。

公共产品原是一个经济学概念,是指一国政府为全体社会成员提供的、满足全体社会成员公共需求的产品与劳务。^⑤一般认为,严格意义上的公共产品具有消费的非竞争性和受益的非排他性两大属性。在此基础上,全球公共产品可以界定为“全球所有国家、所有人群、所有世代均可受益的物品”。这一经典定义包含三个特征:一是全球公共产品的受益空间非常广泛,突破了国家、地区、集团等界限;二是受益者包括所有人,任何国家的国民从中得益时都是非竞争、非排他的;三是全球公共产品不仅使当代人受益,而且还必须要考虑到未来数代人从中受益。^⑥

比照全球公共产品的经典定义,全球海洋公共产品可以简单地理解为由主权国家和非国家行为体共同提供和使用的、用以解决各类海洋问题和塑造良好海洋秩序的、各种有形的和无形的公共性产品的统称。除了具有非竞争性

① 袁沙、郭芳翠:“全球海洋治理:主体合作的进化”,《世界经济与政治论坛》,2018年第1期,第54页。

② 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9页。

③ 郑苗壮:“全球海洋治理呈现明显复杂性”,《中国海洋报》,2018年2月28日,第2版。

④ 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25-26页。

⑤ 樊勇明:“区域性国际公共产品——解析区域合作的另一个理论视点”,《世界经济与政治》,2008年第1期,第7页。

⑥ Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, 2003, p.16.

与非排他性这两种普遍属性外,这一定义还揭示了全球海洋公共产品的三个特点:一是主体的广泛性,即国际关系领域中的各类主体均可以成为全球海洋公共产品的提供者和享用者;二是指向的明确性,即全球海洋公共产品针对的是各类海洋问题以及人类的涉海实践活动;三是类型的多样性,即全球海洋公共产品既包括实在的物质形态,也囊括了抽象的非物质产品。

全球海洋公共产品之所以会被供给和使用,根本原因在于它是解决全球海洋问题的一种有效工具。所有制约人类与海洋可持续发展的海洋问题都可以视为全球海洋治理的客体,根据所处层次的不同可将其大致分为两类:一类是体系内部问题,即全球海洋治理体系自身所存在的各种缺陷,如国家地位的不平等、国际规制的不完善等;另一类是体系外部问题,即发生在海洋及其衍生系统上的各种具体问题,包括海洋环境恶化、海域划界争端、全球气候变化等。不难看出,无论是在哪一层次上,人类的不当行为都是引发这些问题的重要因素,有时甚至是决定性因素。全球海洋问题的严峻性与人为性要求全球海洋公共产品必须在解决具体问题、规范人类行为等方面有所贡献。

在全球海洋治理客体的边界范围内,可以根据不同的分类标准对全球海洋公共产品进行划分:一种是根据其对人类行为的约束力强弱,将其划分为制度性公共产品与精神性公共产品。前者是指用以约束和规范国家和非国家行为体行动的一套正式和非正式的规则体系,如国际机构、国际条约、协商机制等;后者是指被国际社会广泛认可并具有积极意义的观点或理念,如核不扩散原则、可持续发展观、人类命运共同体理念等。相较而言,前者的约束力更强一些。另一种则是着眼于全球海洋治理的主要目标,将全球海洋公共产品分为公正合理的海洋治理体系、清洁美丽的海洋生态环境、和平稳定的海洋安全局势等三大类。需要说明的是,这两种分类标准并不是绝对的、对立的,而是相互交叉,有所重叠。下文便是结合这两种分类

标准展开分析和论述的。

二、全球海洋治理困境的表现

同一般意义上的产品相类似,全球海洋公共产品也经历着由供给、分配、消费等环节所构成的产品生命周期。对照这三个不同阶段,全球公共产品视角下的全球海洋治理困境突出表现为全球海洋公共产品的供给不足、结构失衡和使用不善。

2.1 全球海洋公共产品的总量供给不足

全球海洋公共产品在总量上的供给不足是全球海洋治理面临的最大困境,即与全球治理的其他领域相比,全球海洋治理所能运用的公共产品相对较少,远远不能满足应对全球海洋问题的需要,这一点在制度性公共产品上体现得更为明显。

在制度性公共产品方面,现有的涉海规制、组织、会议、机制等制度性产品的总量严重不足,且层次有待提升。例如,受制于多种因素,目前尚未建立起全球性、综合性的政府间海洋组织,虽然已有学者认识到这一问题并建议由中国牵头成立世界海洋组织^①,但在短期内这一主张难以进入操作层面;而与之相对,在经济和环境领域内,世界银行、世界贸易组织、联合国环境规划署等国际组织不仅早已成立,其运行机制也已非常成熟。再如,全球海洋治理缺乏机制化的政府间高层会议,未能形成有效的国家间交流平台。虽然2017年召开了首届联合国海洋可持续发展大会,但其规格较低,仅有十多位国家元首或政府首脑出席,代表性成果也仅为一份《行动呼吁》,作用较为有限;而反观经济和安全等领域,金砖国家峰会、上合组织峰会、北约峰会等会议不仅定期召开,议题丰富,且基本上都是由各国国家元首或政府首脑亲自参加,级别的高规格使其更易达成实质性的成果。此外,《联合国海洋法公约》作为当今全球

^① 郑志华:“力推在中国成立世界海洋组织”,《经济》,2016年第7期,第91页。

海洋领域内最为重要的法律文件,其条款不仅存在诸多争议和不完善之处,且正逐渐沦为某些强国干涉他国内政、维护自身霸权的工具,亟待改革或再供给。

另一方面,当前全球海洋秩序虽然维持了总体稳定的局面,但局部冲突不断,传统安全和非传统安全威胁复杂交织,海洋环境问题日益严重,而应对这些问题的全球海洋公共产品却相对匮乏,解决全球问题的方案的有效国际供给一直不足。^① 这一点尤以索马里海域的海盗问题为代表。虽然包括中国在内的多个国家在联合国的授权下进行了十余年的武装护航,但受制于陆地治理的乏力和国际法的规定,索马里岸外依旧危机四伏,恢复该海域的航行安全仍然任重道远,这突出体现出国际社会在维护全球海洋安全方面所面临的困境。另外,在海洋环境保护领域,国际社会也举步维艰。在南极海域建立海洋保护区的计划一再推迟、特朗普废除奥巴马政府时期的海洋环境保护政策、国家管辖范围外海域海洋生物多样性养护(BBNJ)与可持续利用谈判进展缓慢等一系列事件不仅表明维持正常的全球海洋治理秩序的不易,更反衬出目前全球海洋公共产品的供不应求。

2.2 全球海洋公共产品的分布结构失衡

与总量供给不足相伴的另一种困境类型是全球海洋公共产品在分布结构上的不平衡,主要体现在领域分布、空间分布和种类分布等三个层面。

首先,从全球海洋公共产品的领域分布来看,呈现出“低政治领域的产品较多,高政治领域的产品相对较少”的特征。“高政治领域”与“低政治领域”是国际关系理论中对不同政策议题的政治属性所进行的一种简要分类。一般认为,高政治领域所关注的是与国家权力和政治高度相关的外交、军事、安全等议题;低政治领域则关注与政治权力的关联度相对较小、易于为各国普遍接受的那些议题,如经济、文化、科技等议题。参考这一划分标准,我们可以发现,现有的全球海洋公共产品更多地集中于低政治

领域,特别是集中于海洋环境保护、海洋生物多样性养护、海洋航运与贸易、海洋资源开发与渔业捕捞等有限的几个领域。例如,仅在海洋渔业这一领域,目前国际上就至少存在北太平洋渔业委员会、东北大西洋渔业委员会等十多个区域性政府间或非政府间渔业组织,以及《联合国鱼类种群协定》等数十项国际条约或行动框架。而与之相对,在海洋安全、海域划界、全球气候调控、极地开发与治理等政治属性较强的高政治领域内,不仅现有的全球海洋公共产品在数量上屈指可数,而且也普遍面临着约束力不强、使用不到位等风险。

其次,从全球海洋公共产品的空间分布来看,呈现出“近岸海域的产品较多,国家管辖范围外海域的产品相对较少”的特征。全球海洋公共产品的供给和使用在根本上是为了解决全球海洋问题,从这个意义上看,全球海洋公共产品的空间分布必然会在总体上与海洋问题的高发区域保持基本一致。目前,虽然国际公海区域的环境保护问题和极地的治理问题等已日益引起国际社会的关注,但多数的海洋问题依旧是发生在国家管辖范围内海域的,由此导致各国的政策注意力和治理资源更加倾向于近岸海域,全球海洋公共产品的空间分布也相应地向此倾斜,进而形成了“近岸海域的产品较多,国家管辖范围外海域的产品相对较少”的特征。例如,海洋安全问题与海洋环境问题是当前最为紧迫的全球海洋问题,但无论是国家间的岛礁主权争端、海上恐怖活动蔓延,还是海洋水质恶化、海洋生态退化,几乎都是集中在近岸海域的,针对这些问题的全球海洋公共产品也相应地侧重于近岸海域。即使是我国向国际社会提供的最为重要的全球海洋公共产品——“21世纪海上丝绸之路”倡议——也主要是关注中国与沿线国之间在沿岸和近岸海域的项目合作。

最后,从全球海洋公共产品的种类分布来看,呈现出“制度性产品较多,精神性产品相对

^① 庞中英:“‘全球治理中国方案’的类型与实施方略”,《学术界》,2018年第1期,第7页。

较少”的特征。在理论上,制度性公共产品和精神性公共产品都有助于解决特定的全球海洋问题,因而应当得到大致同等程度的使用。但在现实中,由于两者自身属性的差异,使得其在供给和分布上呈现出失衡的状态。具体来看,一是制度性公共产品的供给数量相对较多。虽然制度性公共产品也同样面临着供给不足的困境,但相较于精神性公共产品,其在现有数量上占据着相对优势。究其原因,主要是因为这一类公共产品的供给大多依靠双边或多边的国际合作,多方主体的共同参与降低了各方所需付出的成本,增强了各方的合作意愿。二是精神性公共产品的供给数量相对较少。受制于各国意识形态和发展理念的不同,一国提供的精神性公共产品的接受程度和适用范围通常是有限的,甚至会受到他国的抵制。即使得到了国际社会的普遍接受,其效用的显现也会经历一个较长的时间跨度。加之这一类公共产品一般不具有法律上的约束力和经济上的利益激励,从而抑制了各国的供给积极性,制约了精神性公共产品的供给数量。

2.3 全球海洋公共产品的使用不尽合理

全球海洋公共产品使用过程的不尽合理是全球海洋治理的另一困境。在全球海洋公共产品总量已然不足的不利条件下,使用过程的不合理更加放大了治理困境的严峻程度。总体而言,这种困境突出体现为全球海洋公共产品的“私物化”现象。

公共性是全球公共产品的本质属性之一。无论是出于什么原因,任何国家都不得排斥或限制其他国家和治理主体对全球公共产品的使用。一旦公共产品被少数人或利益团体俘获,以其谋求私利,排斥公共使用,则会被私物化,使公众难以从中获取收益。^①然而,理论上的主张与现实中的实践并不总是相一致的,美国学者查尔斯·金德尔伯格早已在理论上论证了全球公共产品被霸权国家“私物化”的必然性,即霸权国家把本应服务于国际社会的全球公共产品变为为本国谋取私利的工具。^②具体到海洋

领域,也同样存在着部分全球海洋公共产品被某些国家“私物化”的现象,这其中最为典型的事例当属美国凭借其海上霸权,出于自身利益的需要而肆意曲解“航行自由原则”,以其为借口来指责中国妨碍南海地区的“航行自由”,并多次派出军舰和军机闯入中国南海岛礁及附近水域进行所谓的“航行自由”宣示,侵犯中国主权。美国的这一做法不仅激化了南海的紧张局势,也使得航行自由原则的公信力大为下降,日渐沦为美国维护其霸权地位的工具。

此外,其他类型的全球海洋公共产品也面临着被“私物化”的风险。例如,在菲律宾单方面挑起的所谓“南海仲裁案”中,海牙国际仲裁庭判决菲律宾“胜诉”,宣称中国在南海没有“历史性所有权”等。但稍加分析便可发现,作为应菲律宾单方面请求建立起的一个临时机构,仲裁庭悍然违反《联合国海洋法公约》的规定,一味全盘接受菲律宾的非法无理主张,随意扩权和滥权,完全偏离了第三方程序应有的公正立场与审慎品格。这一做法不仅无助于通过和平方式解决争端,反而滥用了国际法,对国际法治产生极其负面的影响。总之,在当前的国际政治环境下,大多数的全球海洋公共产品都有可能变为某些国家维护其霸权、追求其私利的“私物性”工具,而这将会在很大程度上剥夺全球海洋公共产品的公共属性,加重全球海洋治理的困境。

事实上,上文所论述的全球海洋公共产品的总量供给不足、分布结构失衡以及使用过程中的“私物化”现象只是全球海洋治理困境的几种主要表现形式,而并非全部,消除全球海洋治理困境仍然任重道远。当然,问题的提出并不是要否定全球海洋公共产品本身的价值,更不是要否定国际社会为应对这一问题所付出的努力。之所以提出这些问题,是为了准确分析问

^① 张志坚:“海峡两岸公共产品的内涵、特性与有效供给”,《华侨大学学报》(哲学社会科学版),2017年第6期,第116页。

^② Charles P. Kindleberger, “International Public Goods without International Government”, *American Economic Review*, Vol. 76, No.1, 1986, pp.1-13.

题的成因并找到有针对性的完善路径,以有效应对这些困境。

三、全球海洋治理困境的形成原因

主体、客体、规制和目标是全球海洋治理的基本构成要素,任何一项全球海洋治理实践活动都是这四种要素相互耦合的结果,其治理成效的高低也在很大程度上取决于这四种要素的协调程度。全球海洋公共产品之所以在供给、分配和使用等环节上面临着多重困境,也可以从主体、客体、规制和目标这四个层面加以分析。

3.1 供给主体类型单一及其供给能力不足

全球海洋治理实际上是由谁来提供全球海洋公共产品的问题。^①包括主权国家、国际政府间组织、全球公民社会等在内的全球海洋治理主体是全球海洋公共产品的直接供给者,决定了全球海洋公共产品的丰裕程度。但在现实中,这些主体却未能充分发挥各自的作用,实际参与到供给活动中的主体有限,且供给能力也难以满足日渐增长的对全球海洋公共产品的需求。

一方面,全球海洋公共产品的供给主体类型相对单一,过度倚赖主权国家的作用。不可否认,公共产品的特性和政府的属性决定了主权国家(政府)理应成为最重要的供给主体。但在主权国家之外,国际政府间组织、非政府组织、科研机构、跨国公司、沿海社区等其他治理主体也应当在不同的领域中担负起各自的供给责任,贡献各自的力量。当前全球海洋治理困境的产生,很大程度上是由于供给主体的类型单一,除主权国家之外的治理主体未能充分参与到全球海洋公共产品的供给过程中。例如,某些国际政府间组织作为一种全球海洋公共产品被供给或创设出来后,其公共性逐渐减弱,深受国家意志、特别是大国意志的左右,限制了其供给全球海洋公共产品的能力;而国际非政府组织、跨国公司等主体则缺少足够的能量基础、权威资源和激励因素,在供给全球海洋公共产

品方面往往“力不从心”。

另一方面,即便从主权国家的角度来分析,其供给意愿和能力也存在着明显的不足,难以提供足够的全球海洋公共产品。全球公共产品不同于一般的国家内部公共产品,具有投入成本高昂、受益周期漫长、管理方式复杂等特征,需要耗费巨大的资金、技术、人力、组织等资源,这对于大多数国家来说是一种难以承受的重担。全球虽然有超过3/4的国家是沿海国,但这其中的绝大多数都是发展中国家或经济落后国家,真正具有供给全球海洋公共产品能力的国家并不多,由此便决定了大国,特别是发展程度较好的国家自然就要更多地承担起提供和管理全球公共产品的责任。^②然而,在部分具有供给能力的少数海洋大国或海洋强国中,却不同程度地存在着供给意愿和供给能力持续减退的现象,从而加剧了全球海洋公共产品的供不应求。在这些国家之中,尤以美国最为典型。最近一年,特朗普政府实行了多项“倒退性”的外交政策,松绑海洋油气开采、削减海洋环保开支、高调退出与海洋关系紧密的国际条约或涉海国际组织等一系列“自我否定”式的前后矛盾之举,不仅会直接降低全球海洋公共产品的供给水平,更有可能诱发其他国家的效仿与追随,产生严重的负面示范效应。总之,如果缺少了美国等海洋强国的积极参与和贡献,供给全球海洋公共产品将变得异常艰难,甚至事倍功半。

3.2 现有的治理体系不尽民主,监督作用弱化

国际规制是全球海洋治理的核心内容,也是连结全球海洋治理主体与客体的纽带。将各种正式的和非正式的制度、条约、原则、规范等国际规制加以集合,便构成了全球海洋治理体系。公正合理的治理体系是维护全球海洋秩序的根本保障,而在紊乱、落后或带有缺陷的治理体系下则难以达成全球海洋治理的目标。从这

^① 袁沙、郭芳琴:“全球海洋治理:主体合作的进化”,《世界经济与政治论坛》,2018年第1期,第54页。

^② 蔡拓:“中国参与全球治理的新问题与新关切”,《学术界》,2016年第9期,第9页。

一角度来分析,全球海洋治理困境的产生便是由于现有的全球海洋治理体系的不完善,这种不完善突出体现为决策机制的不民主与监督作用的弱化。

供给和使用全球海洋公共产品在本质上是一种国际合作与协商的过程,因而全球海洋公共产品的决策机制应当是建立在平等基础上的民主决策。但在实际中,这种决策机制并未达到民主的要求,而是少数海洋强国的集团决策,甚至是个别霸权国家的专断决策。这些国家追求本国利益最大化的行为倾向,势必使得大部分全球公共产品配置于这些国家。^① 进一步而言,传统的海洋强国主导了全球海洋公共产品的整个生命周期,新兴海洋国家和广大的发展中国家未能获得应有的参与权、发言权和决策权,难以有效制止这些国家的不当行为。在这一不尽民主的全球海洋治理体系之下,新兴海洋国家和发展中国家被排斥在决策体制之外,既无法通过积极参与决策来平等地享受到全球海洋公共产品所带来的收益,也严重束缚了它们供给全球海洋公共产品的动力和努力。

此外,当前的全球海洋治理体系也无法对全球海洋公共产品的供给和使用进行有效的监管。之所以出现这一问题,从根本上看,一方面是由于现有的国际规制的约束力普遍不足,即便是诸如《联合国海洋法公约》这样的国际基本海洋法律制度,也难以对各种破坏全球海洋公共产品“市场”秩序的行为施以强有力的监管;另一方面则是由于并不存在全球范围内的“世界政府”,缺少一个统一的、居于主权国家之上的权威性机构来对全球海洋治理的各个主体加以约束。这两方面因素的交织叠加,使得当前的全球海洋治理体系未能有效地监督和规范全球海洋公共产品的供给与使用,从而引发“搭便车现象”和“公地悲剧”,加重了全球海洋治理困境的严峻程度。

3.3 主权国家间在治理目标上的差异性

以时间为尺度,可将全球海洋治理的目标分为长远目标与现实目标。在长远目标层面,

全球海洋治理追求的是人与海洋的和谐共处与可持续发展,这一点相对易于为各国所认可和接受;但在现实目标层面,由于每个国家面临着不同的发展阶段和国情,决定了它们参与全球海洋治理的动机及所要达到的直接目标也不尽相同。而目标的差异性必然会导致行动的不协调,即各个国家往往是根据自身的利益和需求来供给、配置和使用全球海洋公共产品,无法在整体上实现共识最大化与效益最优化。

主权国家间治理目标的差异性突出体现在发展中国家与发达国家上。发展中国家以发展经济和改善国民生活水平为首要任务,即便其有能力供给全球海洋公共产品,优先的供给方向也主要是集中在消除贫困、应对自然威胁等“生存”层面,如发起或参与经济合作计划、建设海洋基础设施、共同捕捞渔业资源、共享灾害预警等;而发达国家则更加侧重于维护海洋安全、研发海洋科技、保护海洋环境、应对气候变化等“发展”和“改善”层面,如远洋护航、极地科考、削减船只的碳排放等,两者的治理目标存在着层次性的差异。而且,即便是在发展中国家或发达国家的内部,其治理目标也很难达成完全一致。例如,亚丁湾沿岸的国家急需安全稳定的海洋局势,而南太平洋上的小岛屿国家则更加关注海平面上升这一事关其生死存亡的严峻威胁。总而言之,国家间治理目标的差异性会引发各国在供给和使用全球海洋公共产品上的各自为政,难以形成协调高效的国际合作,造成资源浪费与供给不足。

3.4 全球海洋公共产品供需差距的不断拉大

全球海洋治理的客体是指威胁海洋可持续发展的各种自然的和人为的消极因素,即全球海洋问题。这些海洋问题在静态上具有影响范围广、治理难度大等特征,在动态上又处于不断变化之中。从全球海洋治理的客体角度来看,之所以需要供给和使用全球海洋公共产品,就是为了解决全球海洋问题。由此,治理全球海

^① 徐增辉:“全球公共产品供应中的问题及原因分析”,《当代经济研究》,2008年第10期,第21页。

洋问题与供给全球海洋公共产品之间构成了目标与手段的关系,任何一方的变动都会对另一方产生重大影响。相比于供给端的周期性与滞后性,需求端却无时无刻不在发生变化,很多已有的海洋问题日趋严重,一些新的治理难题不断涌现,新老问题的复杂交织使得治理难度大幅增大,对相关全球海洋公共产品的需求也日渐强烈。一面是供给的总量不足与使用低效,一面是需求的持续增长,供需之间的差距迅速拉大,直接导致并放大了全球海洋治理困境。

以良好的海洋生态环境这一典型的全球海洋公共产品为例,在过去的三四十年中,陆源污染物排放入海、海上石油泄漏、船舶废弃物污染等传统海洋环境问题不仅没有得到根治,反而有愈演愈烈的趋势。与此同时,海洋垃圾(海上微塑料)的迅速增长、赤潮等海洋灾害的蔓延等新的海洋环境问题也日益频发。在这些新与旧的全球海洋环境问题面前,全球海洋公共产品的供给与使用情况远远不能满足治理的要求,全球海洋治理困境显而易见。

四、全球海洋治理困境的应对路径

全球公共产品视角下的全球海洋治理困境说到底还是供给问题,正是由于全球海洋公共产品的供给严重不足,才衍生和放大了后续的各种弊病,由此凸显出增加供给对于应对全球海洋治理困境的关键作用。同时,这些困境的危害具有国际性,超越了主权国家的边界,这决定了根本的应对之策在于国际社会的广泛合作,共同承担起供给、监督和管理全球海洋公共产品的责任。结合全球海洋治理困境的表现及其形成原因,国际社会应着重在以下四个层面积极作为。

4.1 提升主权国家的供给意愿和能力

应对全球海洋治理困境,最为直接的措施当属持续增加全球海洋公共产品的供给量。毫无疑问,在相当长的一段时期内,主权国家将继续在这方面发挥着决定性的作用。无论是大国还是小国、沿海国还是内陆国,都应当加入到供

给全球海洋公共产品的国际行动中,提升自身的供给意愿和能力,为消除全球海洋治理困境贡献出各自的力量。具体而言,对于综合实力较强的传统海洋强国和新兴海洋大国来说,应当主动承担起绝大部分的供给责任,在资金、技术、器物等硬实力资源层面以及人才、组织、制度等软实力资源层面加大供给力度,以其自身的积极行动来引导和带动其他国家的共同参与;对于数量广大的沿海发展中国家和岛国来说,应当妥善处理国内发展与国际公益的关系,积极参与和配合海洋大国或国际组织发起的行动计划,在力所能及的领域和程度内尽其所能;而对于内陆国来说,即便其在地理空间上不直接与海洋发生联系,也仍旧可以在应对气候变化、国际海洋法治建设、海洋环境保护等领域内做出重要贡献。

4.2 强化非国家行为体的供给作用

全球海洋公共产品的提供是一个一揽子计划,每一个治理主体都应参与其中。^① 在主权国家之外,国际政府间组织、国际非政府组织、科研机构、学术团体、跨国企业、社区乃至公众等主体亦是全球海洋公共产品的重要供给者,在很大程度上弥补着主权国家供给的不足。因此,应根据这些主体的不同属性和比较优势,引导它们发挥各具特色的供给能力,构建起涵盖各主体的多元供给体系,并与主权国家的供给行为相互补充、相互配合。在这些非国家行为体之中,国际非政府组织以其成员的广泛性、目标的非逐利性以及较强的独立性等优势,在供给全球海洋公共产品方面发挥着更为明显的作用。例如,在BBNJ养护与可持续利用协定谈判中,共有6个国际非政府组织提交了协定草案建议,并在技术问题上发挥了重要的专家作用;^②而由大自然保护协会创造性提出的“海洋

^① 袁沙、郭芳琴:“全球海洋治理:主体合作的进化”,《世界经济与政治论坛》,2018年第1期,第56页。

^② Robert Blasiaka, Carole Durusselc, Jeremy Pittmand, “The Role of NGOs in Negotiating the Use of Biodiversity in Marine Areas Beyond National Jurisdiction”, *Marine Policy*, Vol.81, No.7, 2017, p.1.

保护与债务互换交易”,不仅有助于减轻经济落后国家的债务负担,更将直接推动相关国家建设海洋自然保护区,呵护脆弱的海洋生态环境。另一个值得关注的方面是,由主权国家和非国家行为体共同组成的治理网络正在成为一种全新的全球海洋公共产品供给来源,应当得到更大规模的推广与应用。简而言之,国际社会应当全面看待每一类主体的多重属性,强化各类主体的供给作用,寻找和扩大各类主体在供给全球海洋公共产品方面的最大公约数。

4.3 采取符合时代需求的供给策略

全球海洋治理困境的消除是一个漫长而复杂的过程,不会一步到位,理性的做法应当是在不同的时期内根据主客观条件的变化而采取有针对性的行动策略,突出阶段特征,适度有所侧重。在当前的时代背景和国际环境下,可采取以点带面、由易渐难、海陆结合三种供给策略,以提升全球海洋公共产品的供给效率,并将全球海洋公共产品的分布失衡控制在合理的范围内。

以点带面:从区域性海洋公共产品切入,以区域带动全球。一般而言,供给全球范围内的海洋公共产品通常会涉及更多的主体和参与者,协调与监督的难度也更大,很容易产生集体行动的困境。针对这一问题,不妨首先从区域性海洋公共产品切入,即同一地理单元内的国家优先供给本地区的海洋公共产品,在凝聚共识、建立信任和积累经验的基础上逐渐向全球海洋公共产品扩展。正如奥尔森所指出的,“集体行动的困境在大集团中不可避免,但如果是在小集团里联合行动来提供公共产品,那么由于在行为体之间可以进行有效监督,从而更容易实现公共产品的供给。”^①事实上,区域海洋公共产品与全球海洋公共产品之间并没有清晰、严格的界限,如果实现了区域海洋公共产品的充分供给,全球海洋治理困境也就将迎刃而解了。

由易渐难:以易于达成供给合作的领域为突破口,逐步向纵深方向延展。试图在所有的领域内同步供给足够的全球海洋公共产品是不

现实的,在未来的一段时期内,首要的任务应当是以易于达成供给合作的领域为突破口,重点加强海洋环境保护、海洋经济合作、海洋科技研发、海洋资源开发与渔业捕捞等低政治领域内的公共产品供给,这些领域与政治因素的牵连相对较少,且直接关系到各国的切身利益,具有广泛的合作空间。而随着主客观条件的变化和供给能力的增强,再逐步将供给的重点向海洋安全、海洋争端调解、打击海上犯罪、全球气候调控等纵深方向和高政治领域延展。

海陆结合:统筹谋划海洋与陆地及其他治理领域内公共产品的供给。由于海洋独特的自然特性,使得几乎所有其他治理领域的客体都可以在海洋上找到相对应的坐标。换句话说,我们可以将海洋看作是一个巨大的“底座”,在这个底座上,可以放置诸如环境、安全、气候、经济、政治等多个“物品”,而这每一个物品又同时自成一个系统。因此,为了以更小的成本和更高的效率实现消除全球海洋治理困境的目标,应当将全球海洋公共产品与相关的陆上公共产品及其他领域内公共产品的供给结合起来,不可单纯将视线局限在海洋上,就海论海。例如,优良的海洋生态环境这一公共产品的供给,固然需要直接的海上清污行动,但更为重要的则是消除来自陆地的污染物,而这离不开包括内陆国在内的陆地上的环境治理行动。海陆结合的供给策略不仅能够达到更为高效而持久的供给效果,更为明显的一个优势则是,这一策略将内陆国也涵盖在内,为内陆国参与全球海洋治理、供给全球海洋公共产品提供了契合点。

4.4 加强全球海洋公共产品使用过程的监督

全球公共产品的供给大多数是以国际协议或制度巩固下来,但在国际协议或制度形成以后,如何促使各国贯彻、实施这些国际协议或制度,并使之外化为全球公共产品供给主体的负责任的国际行为,就需要进行全球公共产品供

^① [美]曼库尔·奥尔森著,陈郁等译:《集体行动的逻辑》,上海人民出版社,1995年版,第25页。

给的后续管理监督。^① 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、声明等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 也就是说,全球海洋公共产品的供给与使用需要利用国际规制来进行监督。在目前已有的涉海国际规制中,绝大多数都是从微观的治理客体的角度来制定的,尚未在宏观上、整体上构建起有关全球海洋公共产品的规则制度体系,无法为全球海洋公共产品的正常运转提供坚实的制度保障。为解决这一问题,国际社会应加快制定系统且权威的国际规制体系,明确界定各方在全球海洋公共产品的资金来源、任务分配、获益方式、使用监管等方面的权利和义务,并设计与之配套的激励和惩戒措施。此外,“软法”亦是国际规制的重要组成部分,它是对以“国家同意”为基础的国际法的突破和创新。从实践效果来看,软法机制不仅能吸引更多的参与方,也能最大程度地得到他们的遵守。^③ 因而,在制定公约、条约、制度等正式的硬法机制面临着“国家同意”门槛的情况下,国家或国际组织利用软法文件建立合作关系是当前国际法上的流行现象^④,可以将行动纲领、合作框架、操作规范等非正式规制作为与硬法相配合的补充内容。

另一种行之有效的监督方式是充分发挥国际舆论的作用。随着国家软实力在国际竞争中扮演着越来越重要的角色,主权国家在国际交往的过程中除了追求其自身的物质收益外,也愈发关注国际声望、美誉度和话语权等非物质性的目标,由此便强化了国际舆论的宣传与塑造作用。国际舆论以其来源的广泛性、内容的多元性及立场的相对客观性等特征,也可以在监督主权国家的公共产品供给与使用方面大有可为。为此,应赋予国际舆论以相对宽松、不受控制的外在环境,保障其自由表达的权利,丰富传播渠道,并增强国家对国际舆论的回应力。当然,宣传并不总是等同于事实,国际舆论同样存在着过度夸大或肆意诋毁等有违于客观原则的现象,这需要全球海洋治理的各个主体仔细辨别,去伪存真。

五、中国在应对全球海洋治理困境中的角色

党的十九大提出“中国将秉持共商共建共享的全球治理观,继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设”,向世界宣告了中国对待全球治理的坚定决心和庄严承诺。全球治理的发展离不开中国的积极参与,日益走近世界舞台中央的中国有能力、也有责任为应对全球海洋治理困境贡献出中国力量。这不仅是中国对国际社会的责任所在,也是“加快建设海洋强国”的必然要求。在应对全球海洋治理困境的国际行动中,中国应着力扮演好供给者、协调者和完善者等三种角色。

5.1 全球海洋公共产品的主要供给者

全球海洋公共产品的主要供给者是中国最基本的角色定位,也是中国力量的直接体现。如上文所言,全球海洋公共产品的供给主要依赖于少数具有较强海洋实力的大国。伴随着国家实力与国际影响力的迅速提升,中国应主动承担起与自身地位和能力相匹配的供给责任,增强全球海洋公共产品的供给力度。特别是在美国等传统海洋强国的供给意愿和能力持续减退的不利条件下,中国更应勇于担当,加大供给各类全球海洋公共产品,努力缩减供需之间的差距。具体而言,中国应在以下两个方面重点作为。

一是积极传播先进的治理理念,推动构建人类海洋命运共同体。先进的治理理念是一种无形的海洋公共产品,也是促进全球海洋治理健康发展的重要保障。近年来,我国相继提出

① 肖育才、谢芬：“全球公共产品供给的困境与激励”，《税务与经济》，2013年第3期，第12页。

② 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28页。

③ Nico Krisch，“The Decay of Consent: International Law in an Age of Global Public Goods”，*American Journal of International Law*，Vol.108，No.1，2014，p.27.

④ 黄德明、杨帆：“跨部门合作法律机制在国家管辖范围外海洋保护区建立管理中的作用——兼论对‘海上丝绸之路’倡议的启示”，《云南师范大学学报》（哲学社会科学版），2018年第6期，第47页。

全球治理观、总体安全观、正确义利观、新型国际关系等多种治理理念,受到国际社会的广泛认可。尤其是人类命运共同体的理念,更是极大地聚合起全人类的共同利益,指明了人类社会的发展方向。这些治理理念对于全球海洋治理具有重大的指导意义,阐明了应对全球海洋治理困境的原则、目标、途径与方向等基本问题。下一步,中国应积极传播这些先进的治理理念,并以其来引领全球海洋治理的发展,构建起人类海洋命运共同体。

二是着力建设好“21世纪海上丝绸之路”这一最重要的全球海洋公共产品。“21世纪海上丝绸之路”倡议的内容涵盖海洋领域的政治互信、经贸合作、科技创新、环境保护、安全维护、人文交流等多个层面,是当前和今后一个时期内中国向国际社会贡献的最为重要的全球海洋公共产品。接下来,中国应继续增强“21世纪海上丝绸之路”的建设力度,在扩展国家间海洋经济合作水平的同时,更加关注海洋环境、海洋科技、海洋防灾减灾、海上搜救、海上执法等领域的务实合作,以充分彰显这一倡议在供给全球海洋公共产品方面的时代价值,惠及世界各国人民。

5.2 全球海洋治理合作的关键协调者

无论是参与全球海洋治理,还是供给全球海洋公共产品,它们在本质上都是一种国际合作,其中不可避免地会伴有国家间的分歧、博弈甚至冲突。只有依靠有效的国际协调,才能化解这些分歧和冲突,保障合作的顺利推进。世界上最大的发展中国家与重要的新兴国家这一双重身份,使得中国成为沟通发达国家与发展中国家的纽带,赋予中国以关键协调者的显著角色。

大国协调是全球海洋治理合作中的重中之重。全球海洋公共产品能否充分供给、全球海洋问题能否有效解决,大国起着主导性的作用。在当前的国际政治格局下,中国应着重深化与美国、俄罗斯、欧盟等大国和国际组织的协调,通过高层访问、定期会晤、对话机制、国际会议等途径增进彼此间的相互了解与政策沟通,并在此基础上共同开展互为促进的治理行动,合

作供给全球海洋公共产品。同时,大国之间的有效协调还具有良好的示范效应,中国应以此为突破口,带动提升与其他海洋大国的协调广度和深度。

鉴于发展中国家的发展阶段和治理目标,中国应以海洋经济合作为主要的突破口,充分利用各种双边和多边的机制框架,在政策设计、目标设定、行动落实、成本分配等方面加强与发展中国家的协调。特别是要吸引更多的发展中国家加入到“21世纪海上丝绸之路”的建设中,与它们共同探求合作的具体内容,保障合作项目的顺利实施。此外,另一个可以重点协调的方面是,中国与广大的发展中国家应当共同反对当前全球海洋治理秩序中的不公正、不合理之处,积极维护自身的正当权益,推动建设公平正义的新型国际关系。

5.3 全球海洋治理体系的积极完善者

合理完善的全球海洋治理体系是惠及全人类的全球海洋公共产品,也是消除全球海洋治理困境的重要推动因素。面对现有治理体系中的诸多不足,中国应发挥积极的建设性作用,在“改革存量”与“注入增量”两方面协同推进。

所谓改革存量,是指中国应综合运用政治、经济、法律、外交等多种手段,修正现有治理体系中存在的缺陷,推动全球海洋治理体系的完善。在未来的一段时期内,中国应重点在以下三个方面扮演好完善者的角色:一是健全全球海洋法律制度,特别是要完善《联合国海洋法公约》中的模糊和争议条款,如“航行自由”、“岩礁条款”等内容;二是坚持岛礁主权和海域划界争端应由直接当事方通过谈判协商解决,反对某些域外大国插手争端解决、破坏治理规则的行为;三是大力引导和鼓励非政府组织、学术团体、科研机构、智库等非国家行为体参与改革全球海洋治理体系中的“软法”,形成治理合力。

所谓注入增量,是指在维持现有治理体系总体稳定的前提下,中国应主动供给出若干全新的、符合时代发展趋势的国际制度、规则、标准和机构,以增量的注入来消解存量中的消极因

素。在这一方面,中国已取得了很大的成绩,如发起成立中国—小岛屿国家海洋部长圆桌会议、全球蓝色经济论坛等双边或多边治理框架,倡导并与多个国家建立“蓝色伙伴关系”,稳步推进“21世纪海上丝绸之路”建设等。在巩固已有成绩的基础上,中国应在力所能及的领域内加大供给增量的力度,如适时牵头成立区域性政府间海洋组织、传播人类命运共同体等先进的治理理念、推动BBNJ谈判和“南海行为准则”案文磋商、推介我国制定的海洋科技标准等。

六、结论与展望

全球海洋治理困境是客观存在的,对这一问题研究可以从不同的视角来展开。在全球公共产品的视角下,全球海洋治理困境突出表现为全球海洋公共产品的总量供给不足、分布结构失衡以及使用过程的不尽合理。这些困境的产生,在根本上是由于全球海洋治理的主体、客体、目标和规制这四种要素之间未能形成高

效、协调的运转机制。应对全球海洋治理困境是一个宏大且多解的命题,既需要包括中国在内的海洋大国的主动引领,更离不开世界各国的共同参与。只有国际社会携起手来,通力合作,才能向着消除全球海洋治理困境这一宏伟目标稳步前进。

展望未来,我们需对消除全球海洋治理困境抱有坚定的信心。虽然这一过程具有复杂性和长期性,不会一蹴而就,也不会一劳永逸,甚至有可能会出现暂时性的波折或倒退,但前景依旧是光明的,改善乃至完全消除全球海洋治理困境的希望正在逐渐增大。近年来,国际社会日益意识到解决全球海洋问题的重要性,合作供给全球海洋公共产品的观念正在不断生根发芽。只要全球海洋治理的各个主体能够破除狭隘的个体利益,以人类命运共同体理念指引治理行动,全球海洋治理困境的消除将不再遥远,全球海洋治理也必将更为健康地发展。

编辑 邓文科

The Dilemma of Global Ocean Governance in the Perspective of Global Public Goods: Phenomenon, Cause, and Solution

CUI Ye¹ WANG Qi¹

(1. Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: Global ocean governance is facing multiple dilemmas at the same time of sustainable development. In the perspective of global public goods, the dilemma of global ocean governance mainly represents in three aspects: insufficient supply, unbalanced distribution, and unreasonable utilization. These problems are mainly caused by the failure to form an efficient and coordinated operational mechanism among subjects, objects, objectives, and regulations of global ocean governance. The fundamental solution to deal with the dilemma of global ocean governance is to promote the extensive cooperation of the international community and fulfill shared responsibilities for supplying, supervising and managing the global ocean public goods. As a major maritime power with international influence, China should play the roles as the supplier, the coordinator, as well as the reformer, and contribute Chinese strength to eliminate the dilemma of global ocean governance.

Key words: global ocean public goods; global ocean governance; dilemma; supplement; China's role