

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.02.007

贺鉴、王雪：“全球海洋治理视野下中非“蓝色伙伴关系”的建构”，《太平洋学报》，2019 年第 2 期，第 71-82 页。

HE Jian, Wang Xue, “Construction of the China-Africa Blue Partnership from the Perspective of Global Ocean Governance”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 2, 2019, pp.71-82.

全球海洋治理视野下中非 “蓝色伙伴关系”的建构

贺 鉴¹ 王 雪¹

(1. 中国海洋大学, 山东 266100)

摘要：中非“蓝色伙伴关系”的建构是中国持续开展双边和多边海洋合作的结果，也是其更深入参与全球海洋治理的现实倡议。全球海洋治理背景下中非“蓝色伙伴关系”的建构拥有一些有利条件，也面临一些问题。中非“蓝色伙伴关系”的建构将在全球海洋治理领域彰显南南合作的强大力量，对形成公正合理的国际海洋政治关系，发展全球可持续性蓝色经济，推动“海洋命运共同体”的实现和全球海洋生态环境的改善都具有重要意义。推进中非“蓝色伙伴关系”的发展，应从加快中国自身的海洋治理体系和治理能力现代化入手，合理规划中非海洋合作的重点领域和重点国家；在涉非三方合作问题上积极作为，减轻域外大国势力带来的不利影响；要特别重视与联合国和非洲发展计划相关议程相对接，为化解全球海洋治理难题和完善全球海洋治理机制做出贡献。

关键词：全球海洋治理；蓝色伙伴关系；中国；非洲；海洋命运共同体

中图分类号：D81

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2019)02-0071-12

在 2017 年 6 月举行的第一次联合国海洋会议期间，中国政府率先启动了实施 2030 年可持续发展议程国家计划，将可持续发展目标 14 的落实与我国的海洋发展相结合，倡导建立“蓝色伙伴关系”^①，增进全球海洋治理的平等互信。中非作为传统友好伙伴，相互之间的联系紧密，

在海洋方面的合作也日益增多。非洲地区海洋空间广阔、海洋资源丰富，中非合作潜力与合作需求很大。2018 年 9 月，《中非合作论坛—北京行动计划(2019—2021 年)》多次提及海洋。在全球海洋治理背景下，中非“蓝色伙伴关系”的建构不仅是全球海洋治理理论的内在要求，也

收稿日期：2018-09-19；修订日期：2018-11-26。

基金项目：本文系国家社科基金重点项目“新时代中非海洋合作及其相关法律问题研究”(17AZD015)以及中国海洋大学中央高校基本科研业务费专项项目“中非海洋合作的理论与实践研究”的阶段性研究成果。

作者简介：贺鉴(1975—)，男，湖南邵阳人，中国海洋大学海洋发展研究院副院长、法学院教授、非洲法律与发展研究中心主任，法学博士，主要研究方向：马克思主义宪法与人权理论、国际海洋政治、国际法与比较法；王雪(1994—)，女，安徽阜阳人，中国海洋大学国际事务与公共管理学院国际政治 2018 级硕士研究生，主要研究方向：国际海洋政治。

* 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 “蓝色伙伴关系”指的是以海洋领域可持续发展为目标，在相互尊重、合作共赢基础上建立伙伴关系。该倡议强调共担责任、共享利益；注重蓝色经济、绿色发展、合理有效地利用海洋资源。

是实现联合国2030年可持续发展议程、中国海洋强国战略和非洲《2063年议程》的现实需要。

一、建构中非“蓝色伙伴关系”的理论基础与现实需求

中国以“蓝色伙伴关系”的建构作为其参与全球海洋治理的重要途径,不断拓展与其他国家在海洋领域的合作,在世界范围内强化“蓝色伙伴”共识,推动构建全球海洋治理伙伴关系。中非“蓝色伙伴关系”的建构不仅是全球海洋治理理论和实践层面上的需要,也是来自全球层面、中方层面和非方层面海洋合作的现实需求。

1.1 建构中非“蓝色伙伴关系”的理论基础

全球海洋治理理论是建构中非“蓝色伙伴关系”的理论基础。全球海洋治理理论的产生与发展根植于全球治理理论,其政治设想也应当包括自由主义的国际主义、激进的共和主义和世界主义民主,并在此基础上形成了全球主义、国家主义和跨国主义这三种范式。这三种理论流派的共性是都把全球海洋治理中面临的全球性问题和利益放在了突出地位,但彼此之间就全球海洋治理的主体认知存在巨大分歧,并成为实现真正全球海洋治理的重要观念阻碍。^①如果参与全球海洋治理的主体不能跳出现实主义的思维,摆脱国家主义的束缚,在全球海洋治理中通过建立伙伴关系进行通力合作,那么真正的全球海洋治理就不可能实现。全球化和海洋世纪的到来,更加模糊了“高级政治”和“低级政治”的界线,海洋政治领域多渠道联系增加,也增大了不同国家在海洋领域合作和伙伴关系建设的可能性。在此背景下,中非“蓝色伙伴关系”倡议来源于全球海洋治理理论,也在实践层面上不断丰富和发展全球海洋治理的理论内涵。

中非“蓝色伙伴关系”的建构是实践全球海洋治理理论的重要路径。2016年11月10日,欧盟发表“国际海洋治理:我们海洋的未来议程”联合声明,作为首个欧盟层面的全球海洋治

理声明文件,其在改善全球海洋治理架构层面突出强调了构建全球海洋治理伙伴关系的重要意义。^②此外,世界银行也发起了“全球海洋伙伴关系”的倡议,致力于通过整合150个合作伙伴的力量,共同应对海洋生态和健康面临的挑战。^③新世纪以来,全球海洋治理取得了一定成就,但国家间政策分歧与利益冲突的普遍存在使全球海洋治理的效果大打折扣。如何在最大程度上聚合起相关国家的利益共同点是未来全球海洋治理面临的重要课题。就这个层面而言,中非“蓝色伙伴关系”的建构不仅是全球海洋治理的中国方案和中国实践,也是实践全球海洋治理理论的重要路径。

1.2 中非建构“蓝色伙伴关系”的合作需求

从全球层面上看,中非“蓝色伙伴关系”的建构不仅是全球海洋治理的题中之义,也是实现联合国2030年可持续发展目标的内在要求。2030年可持续发展议程规模宏大,因而其将伙伴关系作为重要执行手段,以恢复全球伙伴关系的活力。2030年可持续发展议程也肯定了非盟《2063年议程》和非洲发展新伙伴关系方案作为新议程组成部分的重要作用,并明确表示支持其实施相关的战略和行动方案。因而,全球海洋治理背景下的中非“蓝色伙伴关系”倡议,不仅有利于实现联合国2030年可持续发展议程所体现的共同原则和承诺,也有利于与非洲携手重振可持续发展全球伙伴关系,实现变革世界的可持续发展目标和具体目标。

就中方而言,自2000年10月中非合作论坛首届部长级会议在北京召开以来,历次中非合作论坛的部长级会议都在不同程度上促进了中非在海洋领域的合作。《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划(2010—2012年)》规划了

^① 江涛等著:《全球化与全球治理》,时事出版社,2017年版,第34-44页。

^② “欧盟委员会发布首个全球海洋治理联合声明”,青岛市发展和改革委员会,2016年11月29日, <http://www.qddpc.gov.cn/n32205328/n32205340/n32205341/161129103624216780.html>。

^③ “Global Partnership for Oceans (GPO)”, The World Bank, July 1, 2015, <http://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/global-partnership-for-oceans-gpo>。

双方在包括亚丁湾和索马里相关海域的航道安全及该地区的和平与安全等领域的合作;《中非合作论坛第五届部长级会议——北京行动计划(2013—2015年)》重申了双方在海运、海关方面的合作,明确提出要加强与索马里、非盟以及非洲次区域组织在相关领域的合作;《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划(2016—2018年)》使双方在加强海上基础设施、海洋经济、海外贸易、海上安全等领域的合作进一步达成共识;《中非合作论坛第五届部长级会议——北京行动计划(2019—2021年)》也明确强调了进一步释放双方蓝色经济合作潜力,促进中非在海运业、港口、海上执法和海洋环境保护能力建设等方面的合作。以上中非合作论坛框架下的重要成果见证了中方推进中非海洋合作的坚定信心和“蓝色伙伴关系”的稳步推进,同时也彰显了中非建构“蓝色伙伴关系”的共同需求和巨大潜力。

从非方角度看,中非“蓝色伙伴关系”的建构不仅是实现非盟《2063年议程》的需要,也是非洲一些国家海洋发展政策的要求。一方面,非洲在2014年提出的《2050年非洲海洋总体战略》和2015年非盟出台的《2063年议程》中均提到大力发展海洋经济。^①非盟《2063年议程》中明确提到,非洲海洋面积广阔,蓝色经济对大陆经济的转型升级有重要作用,非洲将进一步发展海洋和水生生物技术、航运业、渔业,充分开发深海矿产资源和其他海上资源,并强调不断寻求与其他地区和大陆建立互利关系和伙伴关系,就在伙伴关系中加强双边共同关心的话题达成更多一致。可以预见,在《2063年议程》的框架下,未来中非海洋合作和伙伴关系也将得到进一步加强。另一方面,以肯尼亚、毛里求斯等为代表的非洲国家海洋政策也体现出了明显的海洋合作需求。中国与肯尼亚可在“21世纪海上丝绸之路”框架下,进一步促进中国“海洋强国建设”与肯尼亚“2030年愿景建设”^②的结合,逐渐建立“蓝色伙伴关系”。^③毛里求斯从2014年开始将海洋经济纳入其国家发展计划,近年来中毛在深挖双方海洋领域的合作潜力方

面不断努力,两国在海洋领域的合作需求不断增加。因而,中非“蓝色伙伴关系”的建构不仅是非洲作为一个整体实现其《2063年议程》的需要,也是非洲众多国家海洋发展的现实需求。

二、全球海洋治理背景下中非建构“蓝色伙伴关系”的有利条件与面临的问题

全球海洋治理的时代背景给中非“蓝色伙伴关系”建构带来了诸多有利条件,但同时中国参与全球海洋治理仍然面临着一定挑战,并给中非“蓝色伙伴关系”的建构带来不确定性影响。

2.1 全球海洋治理背景下中非建构“蓝色伙伴关系”的有利条件

当前全球海洋治理主体和客体的变化、中国参与全球海洋治理意识的强化和能力的快速提升以及“21世纪海上丝绸之路”建设的稳步推进,给中非“蓝色伙伴关系”的建构提供了诸多有利条件。

(1) 全球海洋治理主体和客体的变化

一方面,全球海洋治理主体的多元化为新时代中国参与全球海洋治理和建构“蓝色伙伴关系”提供了机遇。当前全球海洋治理中传统海洋大国影响力下降,新兴海洋大国的地位不断上升,非国家行为体的作用日益凸显,国际非政府组织也日益深入参与全球海洋治理。因而,全球海洋治理主体的多元化为作为新兴海洋大国的中国参与全球海洋治理和发展中非“蓝色伙伴关系”打开了窗口。另一方面,全球海洋治理客体的复杂化也在某种程度上为新时

^① 刘立涛、张振克:“‘萨加尔’战略下印非印度洋地区的海上安全合作探究”,《西亚非洲》,2018年第5期,128页。

^② 为了实现国内生产总值(GDP)年均增长10%以上,到2030年成为新兴工业化、中等发达和具有竞争力的国家,2007年肯尼亚政府制定《2030年愿景建设》,该愿景涵盖了贸易、农业、工业等各个领域。

^③ 徐静静、谭攻克:“21世纪海上丝绸之路战略构架下中国—肯尼亚海洋合作之探讨”,《海洋开发与管理》,2018年第5期,第13页。

代中国参与全球海洋治理和建构“蓝色伙伴关系”创造了条件。当今全球海洋治理中新问题不断涌现,海洋治理新疆域的出现加剧了全球海洋治理客体的复杂性。在这种情况下,全球海洋善治的实现比以往任何时候都迫切的需要双边和多边共同努力。中国综合实力的不断上升和海洋合作的增加提高了其全球海洋治理的能力,国际社会需要中国参与全球海洋治理,也将欢迎中非“蓝色伙伴关系”的建立,从而为全球海洋治理贡献更多来自双边与多边合作的智慧和力量。

(2) 中国参与全球海洋治理意识的强化和能力的快速提升

20世纪末至21世纪前10年,由于综合国力和国际地位的限制,中国在国际体系和国际事务上呈现被动参与的态度。十八大以来,随着中国国际话语权的不断提高和中国特色大国外交影响力的不断上升,中国积极参与和塑造国际体系的意愿和能力不断提高,对全球海洋治理也显示出了积极参与的态度。2018年全国海洋工作会议指出,我国要深度参与全球海洋治理,务实推进“蓝色伙伴关系”。同时,中国积极在深海、极地、大洋等领域展开科考活动,积极与包括非洲地区在内的众多国家进行海洋合作,通过多种场合推动与其他国家“蓝色伙伴关系”的建立。^①此外,中国在与非洲携手打击索马里海盗和全球海洋生态的治理中表现积极,日益主动地参与到全球海洋治理之中,从而为中国更深入地参与全球海洋治理和中非“蓝色伙伴关系”的建构奠定了能力和经验基础,也极大提高了中国在全球海洋治理和“蓝色伙伴关系”建设中的国际声誉和话语权。

(3) “21世纪海上丝绸之路”建设的推进

“21世纪海上丝绸之路”作为中国参与全球海洋治理的重要抓手,也给中非“蓝色伙伴关系”的建构注入了新的动力。一方面,“21世纪海上丝绸之路”的推进将有力推动涉海国际合作全方位的展开,进一步提升其在国际双边和多边海洋治理体制中的地位,它还为中国参与全球海洋治理创造了更多的机会和条件。非洲

是“21世纪海上丝绸之路”的自然延伸,其对“一带一路”表现出了较高的参与热情,应当成为中国“蓝色伙伴关系”倡议重点关注对象。另一方面,“21世纪海上丝绸之路”的推进,本着“共商、共建、共享”的原则,倡导全方位、高层次、多领域的蓝色伙伴关系^②。因而,“21世纪海上丝绸之路”建设有利于中非携手应对全球海洋治理的挑战,推动构建“蓝色伙伴关系”和海洋命运共同体,为实现世界范围内的海洋可持续发展做出贡献。此外,“21世纪海上丝绸之路”的推进促使中国积极创设新的海洋话语平台,使中国更深入地参与海洋事务,不断增强中国在全球海洋治理和中非“蓝色伙伴关系”中的能力建设。

(4) 中非海洋利益交汇点的增多

随着中非在海洋方面利益交汇点的增多,中非“蓝色伙伴关系”迎来更加美好的前景。一方面,海洋经济领域将是未来中非合作中极具潜力的发展方向。非洲临海国家比例达70%以上,非洲海运量高达90%,非洲海洋经济发展前景巨大。《洛美宪章》^③的签署标志着海洋经济可持续发展将作为非盟成员国一致的行动。目前,以毛里求斯、南非等为代表的非洲国家已经逐步意识到了其蓝色经济的发展潜力,未来中非在海洋经济领域的利益重叠区将不断扩大。

^① 中国在2017年6月联合国首届“海洋可持续发展会议”上正式提出“合作建立开放包容、具体务实、互利共赢的‘蓝色伙伴关系’”的倡议。在同期发布的《“一带一路”建设海上合作设想》官方文件中,也多次就建设“蓝色伙伴关系”(Blue Partnership)进行阐释。2017年11月,中国与葡萄牙签署文件,共建“蓝色伙伴关系”。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》。

^② 楼春豪:“中国参与全球海洋治理的战略思考”,《中国海洋报》,2018年2月14日,第2版。

^③ 2016年10月15日,在多哥首都洛美举行的非盟海事安全特别峰会上,为了进一步预防和打击包括恐怖主义、海盗行为、跨国犯罪、毒品买卖、偷渡、人口贩卖等在内的海上非法交易行为,非盟成员国国家元首、政府首脑以及代表签署了《非盟关于海事安全、防卫与发展的宪章》(又称《洛美宪章》),就各签约国加强在海洋环境保护、海洋经济等方面的团结一致行动达成更多共识。“非盟海事安全特别峰会通过《洛美宪章》”,新华社,2016年10月16日, http://www.xinhuanet.com/world/2016-10/16/c_1119726486.htm。

另一方面,中非在海洋能力建设方面具有很强的互补性。海洋问题的跨国性质凸显了海洋国家进行区域海洋合作的必要性,大多数非洲沿海国家缺乏单独处理复杂程度较高的海洋治理问题的能力。^① 中国在海洋基础设施、海洋研究和管理能力、海洋科学调查与研究、海洋防灾减灾等领域具有较高的能力和水平,可以为非洲国家提供巨大帮助。^②

2.2 全球海洋治理背景下中非建构“蓝色伙伴关系”面临的主要问题

全球海洋问题的复杂化、全球海洋治理机制的缺陷以及中国国内的一些问题,在不同程度上限制了新时代中国在全球海洋治理中的深度参与,也给中非“蓝色伙伴关系”的建构带来了负面影响。

(1) 中国诸多国内问题给中非“蓝色伙伴关系”的建构带来不利影响

中国国内问题给中非“蓝色伙伴关系”的建构带来的不利影响主要表现在以下几个方面:第一,海洋意识的不足。虽然近年来中国的海洋意识得到明显提高,但和世界主要传统海洋大国相比仍然还有较大差距。中国海洋意识相对淡薄会在一定程度上限制中非建构“蓝色伙伴关系”的动力。第二,中国海上力量的不足。当前中国的海军和渔船等海洋基础设施建设仍处于起步阶段,难以满足中国远洋护航和走向深蓝的全球海洋伙伴关系建设需求。第三,海洋未入宪法。当前关于海洋的政策和国家战略还处于政府文件当中,宪法尚未涉及海洋方面,难以持续为中非建构“蓝色伙伴关系”提供法律层面的保障。第四,海洋基本法尚未颁布。当前我国的海洋基本法还处于酝酿之中,尚未颁布,因而不能为中非“蓝色伙伴关系”的建构提供法律层面的具体指导。第五,刑法无海盜罪。当前我国尚未把海盜罪纳入刑法,这在很大程度上限制了我国在处理相关海盜犯罪的能力,也降低了中国在全球海盜犯罪问题上的话语权。第六,渔业法有待完善。我国渔业法的不完善不仅影响了其在我国解决与他国在渔业纠

纷问题上的适用性,也在一定程度上限制了我 国处理中非渔业纠纷的能力和水平。以上国内问题的存在不仅对我国参与全球海洋治理形成了一定限制,也在不同程度上给中非“蓝色伙伴关系”的建构带来负面影响。

(2) 非洲地区各国具体情况各异增大了中非建构“蓝色伙伴关系”的难度

非洲地区共有五十多个国家,各国经济发展水平、政治安全环境、自身海洋发展战略和海洋能力建设存在不同程度的差异。就经济而言,南非、埃及、尼日利亚等作为非洲主要经济体,能够为中非“蓝色伙伴关系”的建构提供较好的经济基础。就政治安全环境而言,非洲一些国家政局不稳,内部冲突与动乱多发,并产生“外溢”效应,给相关国家带来影响。比如埃及、布隆迪、刚果、肯尼亚等非洲国家存在选举暴力多发带来的政局不稳现象,可能会影响建构中非“蓝色伙伴关系”的连续性。以索马里、尼日利亚、马里等为代表的部分非洲国家常年面临着恐怖主义的威胁,也给该地区的安全与稳定带来威胁。此外,非洲地区大多数国家海洋管理能力欠缺,只有南非拥有一支完整的海军力量。^③ 在此背景下,如何把握好中国对非合作的侧重点,实现中非海洋合作的点面结合,将是中非“蓝色伙伴关系”建构的难点。此外,双边或多边的海洋合作涉及海洋政治、海洋经济、海上安全等多个方面,在建构中非“蓝色伙伴关系”过程中,合理规划重点领域也是该项议题的难点。

(3) 域外势力的介入使中非“蓝色伙伴关系”的建构面临更多威胁

冷战后的几十年,非洲被视为全球棋盘上的一个棋子,虽然20世纪90年代短期内遭到忽

^① Paul Musili Wambua, “Enhancing Regional Maritime Cooperation in Africa: The Planned End State”, *African Security Studies*, Vol.18, No.3, 2009, p.46.

^② 洪丽莎、曾江宁、毛洋洋:“中国对推进非洲海洋领域能力建设的进展情况分析及发展建议”,《海洋开发与管理》,2017年第1期,第27页。

^③ 刘立涛、张振克:“‘萨加尔’战略下印非印度洋地区的海上安全合作探究”,《西亚非洲》,2018年第5期,126页。

视,但非洲大陆现在已经成为战略和地缘政治竞争的重要舞台。^①一方面,以法国、英国等为代表的部分欧洲传统国家对中非合作高度敏感,部分国家在国内营造有关涉非三方合作的舆论并努力推进不包含中国的三方合作。^②比如法国近年来以“安全领域”为重要抓手,对争取在非洲的竞争优势方面表现得尤为积极。^③另一方面,随着中国在非洲影响力的增强,美国、日本、印度等域外国家在非洲地位则相对下降,其牵制中国在非洲战略的意图更加明显。2006年中非论坛北京峰会的召开引起了美国、日本等域外大国的注意,它们通过加强与非洲原有的合作机制增强与非洲的关系,更加巩固了在非洲的军事存在。比如,美国利用安全援助计划来增强其在非洲的军事影响力,包括销售军事装备和其他武器转让计划,在非洲部署特种部队。而日本在亚非增长走廊计划下,不断调整其对非合作的整体视角与谋篇布局,并酝酿在非洲使用其通过的新安全法案。印度则利用经济手段努力将中国排除在与非洲国家合作范围之外。在这种情况下,中国和以美、日、印等为代表的域外国家在非洲的政治博弈面临升级的风险,这将对中非“蓝色伙伴关系”的建构带来巨大威胁。

(4)全球海洋问题和全球海洋治理机制的负面作用

一方面,全球海洋问题的复杂化将在不同程度上影响全球海洋治理的效果,并给中非“蓝色伙伴关系”的建构带来负面影响。其一,全球海洋问题发生频率高,持续时间长,影响范围广,受人为因素影响大,人类对海洋问题的了解受到主观和客观原因的限制,再加上国际协调和决策过程的复杂性,全球海洋治理的难度正在上升。其二,海洋的流动性使海洋利益分配呈现全球化特征,海洋危机也会向更广泛的范围扩散,涉及更多的利益主体。非洲有大大小小五十多个国家,中非之间“蓝色伙伴关系”的建构更加面临着多方利益协调的矛盾与困境。其三,随着陆地资源的枯竭,人们正把目光转向海洋,人为因素带来的海洋领域资源开发与保

护失衡不断加剧,中非之间同样存在着不同程度的渔业纠纷与冲突。另一方面,全球海洋治理机制的缺陷也将对中非“蓝色伙伴关系”的建构带来不利影响。其一,由于内容的模糊性,《联合国海洋法公约》虽然作为全球海洋治理的重要规范,但它处理国际海域划界争端和岛礁主权争议等问题的适用性明显不足。《联合国海洋法公约》缺少足够的法律约束力,无法对某些违反国际规制原则的行为进行有效制裁,其在全球海洋治理中的权威也在不断降低。^④其二,目前各国海上执法系统尚未统一。海上执法力量的角色和定位在不同国家有所差别,有些是军事化和准军事化的,有些则偏向政府管理的地位,全球性海上执法多边合作机制的构建进展艰难。其三,全球海洋治理机制在管理上也存在缺陷。^⑤全球海洋治理的目标体现了一定的公共目的,其在管理体制上也同样面临着国际公共产品的供给和管理方面的困境,使中非“蓝色伙伴关系”的建构面临更多的风险。

三、中非建构“蓝色伙伴关系” 对全球海洋治理的影响

为了将中非新型战略伙伴关系升级为全面战略合作伙伴关系,习近平强调要加强和夯实包括政治、经济、文明、安全、国际事务在内的“五大支柱”。具体到建构中非“蓝色伙伴关系”层面上,这五个方面也将对全球海洋治理的不同领域产生重要影响。

① Michael Klare and Daniel Volman, “America, China and the Scramble for Africa’s Oil”, *Review of African Political Economy*, Vol.33, No.108, 2006, p.297.

② 张春:“涉非三方合作:中国何以作为?”《西亚非洲》,2017年第3期,第7页。

③ 同②,第19页。

④ 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24页。

⑤ [英]托尼·麦克格鲁普,陈家刚编译:“走向真正的全球治理”,《马克思主义与现实》,2002年第1期,第40-41页。

3.1 中非海洋政治合作有利于建构公正合理的国际海洋政治关系

就目前的国际政治经济秩序而言,传统海洋大国在国际政治中的话语权仍占有较大优势,海洋话语权的缺失使包括中国在内的发展中国家在国际海洋话语体系中处于不利地位。借助2018年中非合作论坛北京峰会,中非又一次并肩宣示:面对变化莫测的国际环境,中国要和非洲国家一起,补齐全球治理体系中的南方短板,汇聚南南合作力量。具体到海洋政治领域,中非之间的海洋政治合作有利于建构更为公平合理的国际海洋政治关系,为后发型海洋国家赢得更多的话语权。中非海洋政治合作有利于支持和汇聚南南合作的力量,弥补南方国家在全球治理中的不足,更多地反映大多数国家,特别是发展中国家的意愿和利益,促进全球海洋政治关系更加公平合理。

3.2 中非海洋经济合作有利于发展全球可持续性蓝色经济

2012年联合国可持续发展大会召开以来,作为可持续利用海洋的一种表现形式——蓝色经济,在全球范围内异军突起。深入开展中非蓝色海洋经济合作不仅是推动双方“蓝色伙伴关系”构建的利益基础,同时有助于实现全球蓝色海洋经济可持续发展与包容性增长。未来,中国应持续加强与非洲在海洋经济领域的合作,帮助非洲培育新的经济增长点。在政府的引导下,充分发挥中非双方企业的力量,推动建立国际蓝色产业联盟,共享信息和资源,在市场、技术、资金等方面发挥各自优势,在智慧海洋、海洋装备集成、生物资源开发、攻克重大关键问题等方面发挥作用,以线带面地为发展全球可持续性蓝色经济做出有益贡献。

3.3 中非海洋文化合作有利于形成并巩固全球“海洋命运共同体”的观念

当前海洋治理中主体的单边行动普遍存在,一些国家基于自身海洋利益的考虑选择“搭便车”以逃避在全球海洋治理中应承担的责任,这些现象的出现严重影响了全球海洋治理的效

果。全球“海洋命运共同体”观念的形成有利于各治理主体从关注自身海洋私利转向关注全球海洋公利,真正将自身利益融入全球利益中。^①中非海洋文化合作不仅是中非“蓝色伙伴关系”构建的重要组成部分,也将对在全球治理层面实现“海洋命运共同体”起到样板作用。目前,中非达成了包括“政府间文化合作协定”在内的多项协议,双方文化合作与交流机制较为完善,为中非加强海洋文化合作提供了良好的制度保障。中非海洋文化的合作有利于推动“海洋命运共同体”理念成为全球共识,推动在更广的范围内形成并巩固“海洋命运共同体”的观念。^②

3.4 中非海洋安全合作有利于重塑全球海洋安全治理秩序

中国已成为联合国维和行动的重要力量,也是安理会五个常任理事国中最大的部队派遣国。其中,非洲是中国最重要的维和地区,欧盟外交关系委员会的报告指出,非洲的和平安全事业已经成为“中国外交政策明确的一部分”。中国通过与吉布提、尼日利亚等为代表的非洲国家在多边和双边层面保持同步,积极参与非洲海上安全热点问题的调停和谈判,并在联合国框架下开展维和行动,为全球海洋安全治理做出了巨大努力。以《联合国海洋法公约》《中非政策文件》等为代表的多边和双边协议,都在不同层面上对中非在海上安全和全球海洋治理的协调一致提出了要求。中非海洋安全合作不仅可缓解中国与非洲在海洋通道、海盗、联合执法等方面面临的海上安全威胁,也可为重塑全球海洋安全治理秩序做出贡献。

3.5 中非海洋生态与环保合作有利于改善全球海洋生态环境

海洋资源合理开发利用与海洋环境保护是当前全球海洋治理的重要部分,中国与非洲国家的海洋生态与环境保护合作,不仅有利于双方更好地利用海洋、发展海洋,也将为全球海洋

^① 袁沙:“倡导海洋命运共同体 凝聚全球海洋治理共识”,《中国海洋报》,2018年7月26日,第2版。

^② 同^①。

保护与全球海洋治理做出贡献。当前中国同非洲在海洋生态与环境保护领域的合作进展缓慢,未来双方应积极做出更多努力。比如,不断创新中国与非洲海洋生态与环境保护合作模式;参与国际涉海组织对非洲的海洋开发与保护能力建设,如沿海、海岛、离岸海洋保护区建设;政府支持下的企业和投资机构对非直接投资,涵盖海洋重大工程、海洋产业化开发项目等;参与非洲及其周边海域海洋组织合作计划,如环印度洋合作计划,承担促进区域海洋合作的相关职责;开展政府主导和公益组织具体推动的非洲沿海(海岛)中低收入国家的海洋基础设施和公益事业建设。

四、建构中非“蓝色伙伴关系”的有效途径

如前所述,全球海洋治理视野下中非“蓝色伙伴关系”的建构面临着许多问题,建构中非“蓝色伙伴关系”应当从以下几个方面着手。

4.1 中国应当完善海洋治理体系并加强海洋治理能力的现代化建设

在推动中非海洋合作的过程中,促进国家海洋治理体系和治理能力的现代化建设,有利于减轻国内问题给中非“蓝色伙伴关系”建构带来的不利影响。

(1) 完善海洋治理体系

一方面,作为海陆复合型国家,中国应抓住当前全球海洋治理和海洋强国建设的机遇,坚持陆海统筹,推进海洋经济、海洋政治、海洋安全、海洋生态发展、海洋资源保护与开发“五位一体”的海洋治理体系和治理能力现代化建设。同时,注意分阶段循序渐进推进自身海洋治理体系现代化建设,实现海洋治理短期目标和长期目标相结合。另一方面,中国应从海洋治理法律体系入手,根据国家海洋治理体系和治理能力现代化的要求,进一步健全和完善相关法律法规体系。学习借鉴《联合国海洋法公约》及其他相关国家较为完善的海洋治理法律经验,强化

涉海法律的制定与补充、完善,积极推进中国的海洋法体系建设,为依法治国提供法律依据。^①随着中国在海洋治理中具体实践的日益丰富,应当确立“海洋”在国家法律体系当中的地位,补充修订和实施与海洋功能性事项有关的法律,使海洋法与中国具体的海洋实践相符合。

(2) 加强海洋治理能力的现代化建设

一方面,海上力量是海洋治理能力的重要组成部分,也是维护国家海洋利益的强有力保障。当前中国面临着诸多涉海维权的争端,“一带一路”建设带来了更多中国与沿线国的海上合作实践问题。在此背景下,中国需要进一步加强海上力量建设,优化海上力量结构,发挥海军维护国家海洋安全和海洋利益的重要作用,提高海上力量维护国家海洋利益和参与全球海洋治理的能力和水平。另一方面,中国在积极促进自身海洋治理能力现代化建设的同时,也要注意与其他全球海洋治理主体建立伙伴关系,取长补短,优势互补,共同为全球海洋治理做出贡献。中国应坚持人海相协调的原则,推动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,^②为中国自身的海洋治理能力现代化建设汲取外部营养,为中非“蓝色伙伴关系”的建构增砖添瓦。

4.2 把握好重点领域和重点国家

目前中非之间的海洋合作涉及海洋政治、海洋经济、海洋安全等多个方面,非洲不同国家的具体情况和经济发展水平各异,要注意把握好重点领域和重点国家,确保中非“蓝色伙伴关系”的建构有效展开。

(1) 中非“蓝色伙伴关系”的构建要把握好重点领域

第一,持续推进中非海洋外交。中非之间和谐的海洋外交关系可为双方“蓝色伙伴关系”的构建提供源源不断的动力,对“蓝色伙伴关系”的构建起着催化剂的作用。在与非洲的

^① 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22页。

^② 同^①,第18页。

海洋合作中,应继续秉持“亲诚惠容”的外交理念,妥善协调好双方的利益,实现互利共赢、开放包容的伙伴关系。具体而言,要促进中非之间海军外交、海洋法律外交以及涉海民间外交与公共外交,从机制体制上完善对非海洋公共外交政策体系。同时,可以基于已有的中非合作平台,发挥学术外交的助推作用,共同主办或承办有关海洋的国际性会议、海洋交流会等。

第二,加快中非海洋经济合作。中非之间海洋经济合作是构建双方“蓝色伙伴关系”的基础,也是持续推进双方海洋合作的物质保障。2018年9月2日,几内亚共和国与中国船舶工业集团有限公司签署了海洋领域一揽子合作项目协议,双方将在海洋渔业及渔业区安全、海洋运输装备、修造船设施等多领域开展实质性合作。中非“蓝色伙伴关系”的构建需要双方在更广泛的层次上展开海洋经济合作,例如,双方应进一步加强在海洋渔业、海洋基础设施、海上互联互通和海洋资源开发等方面的合作,加快实现双方在海洋经济中的互利共赢。

第三,促进中非海上安全合作。近年来,几内亚湾已超过索马里周边海域成为非洲乃至世界范围内的海盗犯罪高发区,不仅给尼日利亚等非洲国家的海上贸易带来安全隐患,也对中国公民的人身安全造成了严重影响。^①大多数非洲国家是《联合国海洋法公约》的缔约国,公约在具体条款中强调要在海运、海上安全、控制海洋污染和保护海洋环境、开发海洋生物资源等领域开展区域合作。中国在非洲的重要海上通道面临着严峻的安全形势,例如,中国—北非航线的索马里段已经成为世界上最不安全的国际航道之一,中国与西非的必经之路——好望角存在许多自然灾害。因而可将海上安全打造为中非“蓝色伙伴关系”的重点领域,促进双方在海洋非传统安全、共同打击海盗、海上通道等方面展开更加密切的合作,进一步完善海上执法国际合作机制,为中非“蓝色伙伴关系”的构建提供有利的外部条件。

第四,加强中非海洋生态与环保合作。中非海洋生态与环保合作是建构中非“蓝色伙伴关系”的重要内容,有利于中非在海洋合作领域达成更多共识。当前,一些有组织的犯罪集团和西方公司把非洲海域当成垃圾场,随意倾倒大量电子垃圾、医疗垃圾,甚至有毒、带有放射性的核废料,污染当地水域,危害当地人健康。^②未来中国可将对非实施的绿色发展和生态环保援助项目扩展至海洋生态领域,加强双方在海洋环保、海洋污染防治、绿色经济等领域的合作。

(2)中非“蓝色伙伴关系”的构建要把握好重点国家

第一,促进与埃及在海陆运输枢纽方面的合作。凭借优越的地理位置,埃及是“一带一路”倡议的地理交汇点,也是构建中非“蓝色伙伴关系”必须十分重视的重要国家。中埃之间长期保持着良好的伙伴关系,并于2016年签署了《中埃关于加强两国全面战略伙伴关系的五年实施纲要》,就双方在“一带一路”框架下加强基础设施方面的合作达成共识。埃及水产养殖业历史悠久,中埃可加快水产养殖业合作与发展,推进养殖产业结构升级。^③同时促进双方在扩建苏伊士运河等国际航道规模上的合作,充分发挥埃及在“21世纪海上丝绸之路”上的运输枢纽作用。在构建中非“蓝色伙伴关系”过程中,促进中国与埃及在海洋旅游业、港口建设与海洋运输等方面的合作,不仅是中埃全面战略伙伴关系的需要,也是中非“蓝色伙伴关系”构建的内在要求。

第二,促进与毛里求斯海洋领域的务实合作。作为中国西进非洲的桥梁,毛里求斯在非洲和印度洋地区事务中有着“小岛大国”的地位,理所应当成为中非“蓝色伙伴关系”构建所

^① 曹峰毓:“几内亚湾海盗问题及其治理”,《西亚非洲》,2017年第6期,第73页。

^② 谢意:“画去东来——中非共迎‘海洋世纪’”,《中国投资》,2016年第22期,第24页。

^③ 方松、赵红萍:“埃及渔业现状、问题及建议”,《中国渔业经济》,2010年第3期,第71页。

重点关注的国家。中国已成为毛里求斯重要的贸易伙伴,中毛政治互信程度较高,在教育、旅游、文化等领域的合作也成就颇丰。近年来,两国合作的注意力已经向海洋领域转移。毛里求斯从2014年开始将海洋经济纳入其国家发展计划,并制定了详细的海洋经济发展路线图。在原国家海洋局局长王宏出席毛里求斯48周年暨共和国成立24周年的招待会上,双方就进一步推进两国海洋领域务实合作达成共识。未来双方可进一步挖掘在海洋经济、海洋旅游、海洋资源开发利用、海洋科学研究等领域的合作潜力,把路易港建设成地区海运中心之一。同时建立稳定的交流磋商机制,适时制定两国海洋合作领域的文件,在促进双方海洋领域达成更多共识的同时,也将加快中非“蓝色伙伴关系”的建构。

第三,促进与吉布提海洋安全的合作。吉布提港是我国参与非洲和西亚护航与维和、人道主义救援以及其他任务的有效保障,其对我国进行联演联训、紧急救援、撤侨护侨等海外工作大有裨益。2017年7月11日,中国在吉布提建立第一个海外军事保障基地。当前中吉政治外交环境良好,双方已有海洋安全合作的相关基础。但吉布提是世界最不发达的国家之一,工农业基础薄弱,80%以上的发展资金依靠外援,60%的人口为贫困人口^①,难以为中吉海洋安全合作提供良好的经济基础。中国可通过“一带一路”倡议,帮助吉布提成为地区性的航运港口和商业中心,给予吉布提更多经济援助,加紧实施基础设施建设,改进其传统捕鱼方式,进一步释放渔业资源的经济潜力,为中吉海洋安全合作的持续开展提供物质保障。

第四,促进与尼日利亚海洋能源合作。尼日利亚多个城市在资本、连通性和消费规模方面占据着非洲百强大市场主导地位。尼日利亚拥有丰富的自然资源,是非洲最重要的石油生产和出口地区,与中国保持着密切的能源合作。近年来中国与尼日利亚在油气资源领域的合作进展迅速,双方在海洋能源领域合作的潜力逐

渐凸显。2012年8月,“大洋一号”科考船完成了首次中尼联合海洋考察,将中尼在海洋领域的合作推向了一个新的高度。尼日利亚陆上、近海油田的勘探和开采权长期主要被西方石油公司掌控,中方没有太多的选择空间。^②但中尼在浅海,尤其是深海油田勘探开发、近海大陆架油田和石油提炼工业、海上基础设施建设等领域合作前景广阔。中尼在海洋能源尤其是海上油气资源方面的合作不仅有利于双方伙伴关系的建立,也会在很大程度上促进中非“蓝色伙伴关系”的构建。此外,尼日利亚拥有丰富的海洋能源资源,但长期面临着海盗的袭扰,货物进出港效率有待提高。中国可与尼日利亚政府一道加强海军安全改善对航道与港口的管理,落实港口贸易便利化措施。

第五,促进与南非海洋渔业合作。南非在非洲有着重要的经济地位,已经连续7年成为中国在非洲的第一大贸易伙伴。南非海岸线绵长,渔业资源丰富,海洋捕捞业发达,中国与南非在海洋渔业方面有巨大的互补性。南非政府致力于把海洋经济发展同《2030国家发展规划》相融合,为了充分释放其海洋经济的发展潜力,南非政府于2014年正式提出“费吉萨”计划^③。在中国的“一带一路”倡议和南非“费吉萨”计划的背景下,双方可进一步挖掘在海洋渔业方面的合作潜力。^④比如,中国与南非可以建立一个专门的海事银行,加大对双方海洋渔业发展和港口基础设施建设的金融支持力度,促进“费吉萨”计划与中国“一带一路”倡议的

① 顾学明、祁欣:“吉布提的战略区位很重要”,《经济》,2014年第8期,第46页。

② 汪峰:“中国与尼日利亚石油合作面临的挑战与对策”,《上海商学院学报》,2010年第5期,第11页。

③ 2014年,为了进一步释放南非蓝色经济潜力,南非总统雅布各·祖马推出“费吉萨(Phakisa)计划”。该计划是对“大型快速高效”模式的适应,强调开放南非国家海洋经济的成长及就业,并将海上运输、近海石油和天然气勘测、水产养殖、海洋保护服务和海洋治理四个产业作为海洋经济优先发展产业。“南非开放海洋经济 祖马将宣布发展计划”,人民网,2014年10月13日,http://world.people.com.cn/n/2014/1013/c1002-25825824.html。

④ 任航、童瑞凤、张振克等:“南非海洋经济发展现状与中国—南非海洋经济合作展望”,《世界地理研究》,2018年第4期,第142页。

对接。

此外,中非在海洋产业方面的国际合作也要根据具体情况展开,比如与西非国家的海洋渔业合作,与北非、几内亚湾沿岸的海洋石油合作,与东非、西非国家沿岸及海岛海洋保护区合作;与非洲东部沿海及印度洋、大西洋海域海岛海洋科学、教育与文化合作等。

4.3 做好域外大国协调

中非“蓝色伙伴关系”的构建不仅需要关注非洲地区的海洋战略、海洋政策、国家间海洋合作的意向与动机等。同时,还需考虑域外大国的影响,做好与有关域外大国的协调。

(1) 做好与欧盟和欧洲国家的协调

二战结束后,欧洲国家失去了在非洲的宗主国地位,但欧洲有关国家在非洲仍有很大的影响力。“中国威胁论”在欧洲也有一定市场,部分欧洲国家将中国看做是对其在非洲传统经济和战略利益的威胁。中国和欧洲对非洲都非常重要,中欧关系和谐与否,必将对中非“蓝色伙伴关系”产生重要影响。可喜的是,在2017年11月,葡萄牙与中国签署文件,成为第一个同中国建立“蓝色伙伴关系”的国家。2018年7月,中国与欧盟签署建立蓝色伙伴关系的宣言,从而为协调中欧在非的关系和构建中非“蓝色伙伴关系”奠定了良好基础。未来中国应注重协调与欧洲国家海洋领域的对非政策,寻找两者的共同点,在全球范围内不断加强双边和多边合作。比如,中欧在维护非洲稳定和发展上存在共同的立场,双方在构建中欧“蓝色伙伴关系”的同时,把非洲纳入海洋安全、海洋经济、海洋生态等相关领域,实现各方的合作交融、互利共赢。

(2) 做好与美、日、印等域外大国的协调

中国可通过在一些重要领域扩大同美、日、印等国的利益交叉点,在更广泛的范围内实现合作以缓解竞争风险。比如在非洲的海洋安全方面,中美日都不希望看到非洲局势的动荡,双方可在索马里护航、海上非传统安全、海上走私、海上灾难等领域进行合作,帮助非洲减轻威

胁。中美同为世界能源消费大国,国际石油供需平衡符合中美能源战略安全利益,双方可合作帮助非洲进行可持续海洋能源开发。就中印在非洲的经济博弈而言,中国应加强对中印在能源、经贸领域摩擦的管控。非洲地区的发展和稳定符合中印共同的利益,双方可在非洲国家自身能力建设方面寻求合作,促进其民主、人权等事业的进步。

4.4 与联合国和非洲发展计划相关议程对接

在构建中非“蓝色伙伴关系”过程中,重视与联合国和非洲发展计划相关议程对接,对全球海洋治理中重要议题的解决和促进全球海洋治理机制的完善有着重要意义。一方面,联合国2030年可持续发展议程和中非发展战略的整合可为非洲的发展和振兴开辟新空间,提供新动力。积极推动与联合国和非洲发展计划相关议程对接,有利于实现中国梦和非洲梦的高度契合。另一方面,促进与联合国和非洲发展计划相关议程的对接,有利于在联合国框架下为全球海洋治理和全球海洋治理机制的完善凝聚更多合作力量。非洲有大大小小五十多个国家,中非“蓝色伙伴关系”的建构,也可为全球海洋治理范围内协调多方利益与矛盾提供借鉴。在与联合国和非洲发展计划相关议程的对接过程中,可在联合国的框架下更为有效地整合各国海上执法力量,促进全球海洋治理管理机制和相关公约与协议的进一步发展完善,甚至推动构筑以联合国为中心的多层次海洋治理体系,从而弥补当前全球海洋治理机制的缺陷。

在促进中非“蓝色伙伴关系”的构建与联合国和非洲发展计划相关议程对接的过程中,也应当重视以下方面:首先,要加强顶层设计,促进中非海洋发展战略的对接。比如“一带一路”与非洲《2063年议程》的对接,积极将中非之间合作的领域向海洋方向延伸和拓展。其次,要更多地重视非洲国家的利益和诉求,让他们切实感受到从中非“蓝色伙伴关系”构建中获得的利益。再次,要不断开辟新的领域。比如加强

在海洋安全、海洋经济、海洋生态与环境保护等方面的合作,为中非“蓝色伙伴关系”的建设创造新的增长点。最后,要充分发挥联合国、非盟、世界银行、非洲开发银行等国际组织的作

用,更好地汇聚国家与非国家行为体的力量,推动实现全球海洋治理的目标。

编辑 贡 杨

Construction of the China-Africa Blue Partnership from the Perspective of Global Ocean Governance

HE Jian¹ WANG Xue¹

(1. *Ocean University of China, Shandong 266100, China*)

Abstract: Developing the China-Africa Blue Partnership is the result of China's continued efforts to push forward bilateral and multilateral maritime cooperation, and a realistic requisite for China to substantively participate in global ocean governance. Construction of the China-Africa Blue Partnership in the context of global ocean governance shares advantages while also faces some problems. Developing the China-Africa Blue Partnership will demonstrate the mighty energy of South-South cooperation in the field of global ocean governance, which contributes to building a fair and equitable international ocean-political relationship, developing a sustainable global blue economy, promoting the building of “a community with a shared future for the ocean”, and improving the global marine ecosystem. In order to establish the China-Africa Blue Partnership, we should rationally choose prioritized areas and countries to conduct maritime cooperation, with a focus on accelerating China's modernization of maritime governance system and maritime governance capacity. In the same time, China should also do a good job in coordinating with extraterritorial powers. Last but not least, special attention should be paid to promote the synergy of UN agendas with the African Development Plan, and contribution should be made to the resolution of disputes in global ocean governance and the improvement of global ocean governance mechanisms.

Key words: global ocean governance; Blue Partnership; China; Africa; a community with a shared future for the ocean