

全球海洋安全治理困境 及其应对策略^{*}

关孔文 闫瑾

【内容摘要】 海洋安全治理是当前国际社会关注的焦点议题之一。随着海洋风险的日趋复杂化，海洋安全不仅包括以国家行为体和非国家行为体作为主体的要素，也因海洋环境保护和“蓝色经济”发展等议题的引入而使得安全要素范畴不断扩大，专业化趋势日益加强，且不同安全议题的互动愈加频繁。现行国际治理秩序存在明显局限性，包括国际制度约束松散、权力政治逻辑显著、传统安全要素与非传统安全要素交织、国家应对能力建设不足、生态环境系统失衡等，难以应对层出不穷的海洋安全议题。中国以多元行为主体界定海洋安全治理，以多层次治理模式建构海洋安全治理框架，以恰当手段联动完善海洋安全治理路径，并以短、中、长期目标结合方式，确定海洋安全治理的基本原则。中国正加强应对海洋安全风险的能力建设，从理念、政治、经济、生态环境等维度优化海洋安全治理，推动全球海洋安全治理秩序的发展和完善。

【关键词】 海洋安全 海洋安全治理 海洋安全困境 全球治理

【作者简介】 关孔文，北京航空航天大学马克思主义学院讲师、比荷卢研究中心/国际问题研究中心执行主任（北京 邮编：100191）；闫瑾，中国人民大学欧洲问题研究中心执行主任（北京 邮编：100872）

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2022)03-0115-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202203007

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“后疫情时代全球气候治理体系变革与中国气候外交对策研究”（21CGJ011）的阶段性成果。

海洋提供人类赖以生存和发展的基础自然要素，也是人类文明得以生成和发展的重要载体。海洋承载着全球范围内超过 90% 的国际贸易，^① 是当今世界交通设施、经济发展和生态平衡最为核心的要素，同时也是串联地缘联系相对松散国家并实现其利益聚合的政治手段。^② 自大航海时代以来，海洋就成为权力政治和国家利益的角逐场，冲突贯穿了整个海洋安全叙事过程。然而，海洋的天然连通性奠定了其开放的基本特征。随着经济全球化不断推进，人类对海洋的依赖日益加深，各类传统安全和非传统安全威胁交织，并依托海洋扩散为全球性议题。诸如海盗活动与武装劫掠、海上走私和非法交易、海洋生态环境及资源开发、非法捕鱼等行为，都已超过国家或区域性国际组织的管辖能力范围。但海洋安全治理如同其他全球性议题一样，公共产品的供给与需求失衡成为责任分配的首要障碍，国家实力与治理意愿的差异客观上造成了治理领域的权力真空，并进一步加剧了海上安全风险，进而形成了不可忽视的全球性挑战。

随着全球化进程的日益推进，海洋安全的重要性逐渐被国际安全、海洋治理和海事政策等相关各界认可，并成为国际社会共同关注的焦点议题。海洋议题的安全化进程使得国际层面和国家层面的议事日程紧密联系，促使国际社会主要行为体致力于增强其对海洋安全风险的有效回应，如美国、欧盟、英国等传统西方海洋强国或地区皆尝试增强其海洋安全治理政策的连贯性和组织性，以应对冷战结束后多元化的海上安全挑战。随着中国在全球经贸格局中作用的日益突出，中国的海洋安全意识也在逐渐形成和完善，相关战略设计和布局也得以不断优化。自党的十八大首次提出海洋强国战略以来，经略海洋已逐步成为中国国家发展战略和对外政策的重要组成部分。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出，“积极发展蓝色伙伴关系，深度参与国际海洋治理机制和相

① Pawan G. Patil et al., *Toward a Blue Economy: A Promise for Sustainable Growth in the Caribbean*, Washington, D.C.: World Bank Group, 2016, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25061/Demystifying0t0the0Caribbean0Region.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

② Tomasz Lukaszuk, “The Concept of Maritime Governance in International Relations,” *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, Vol. 4, No. 54, 2019, p. 124.

关规则制定与实施，推动建设公正合理的国际海洋秩序，推动构建‘海洋命运共同体’”^①。这凸显了海洋安全在中国总体国家安全中的重要地位。如何构建海洋安全治理的合理路径，并有效应对其在国内、国际层面的挑战，是中国参与国际互动和全球治理必须解决的关键问题之一。

一、海洋安全要素的构成与发展特征

随着海洋风险种类的日益多样化和复杂化，海洋安全的构成要素及其失序的表征也在不断发生变化，从而导致国际行为体对海洋安全的关切范畴和议题关联范围日趋扩大。在中文语境下，海洋安全概念相对较为宽泛，但英文语境下的海洋安全在系统层面至少包括三个维度的要素，即 *Maritime Security*、*Maritime Safety* 和 *Marine Safety*。^② 其中，*Maritime Safety* 概念较早出现于国际社会的议事日程，更多涉及与“人”和“人的活动”直接相关的安全议题，在国际政治中往往属低政治领域；*Maritime Security* 则与防务政策密切相关，往往涉及国家行为体高政治层面的诸多安全议题，如军事安全、领土与主权安全等；“*Marine Safety*”的治理主体较为确切，具体指海洋在自然层面的诸多安全要素，包括海洋生态环境、海洋可持续发展、海洋自然资源的开发与利用等。同时，蓝色经济已成为当前国际社会关注的重要经济与贸易发展议题之一，这进一步扩大了海洋安全所涵盖的场域和空间范畴。各类海洋安全议题虽被明确界定，但不同议题所涉及安全要素多有交叉，使得海洋安全议程整体变得更为复杂和多元。

第一，以国家行为体作为主体的传统海洋安全要素构成了国家行为体之间涉海冲突与合作的主要内容，其中既包括军事层面，也涉及非军事层面。因为海洋安全与涉海国家国内安全政策和对外关系密切相关，所以受国际体系和国际秩序影响较大。海洋安全秩序是指在特定海洋地理单元内部和海洋

^① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，中国政府网，2021 年 3 月 31 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

^② Oguzhan Turedi, and Didem Ozer-Caylan, “Developing A Grounded Theory of National Maritime Policies Based On Safety, Security and Environment,” *Journal of International Maritime Safety, Environmental Affairs, and Shipping*, Vol. 5, No. 2, 2021, pp. 87-90.

体系层面形成的相对稳定的互动模式。其基于国家间相互依存的关系，凸显海洋安全治理的制度含义，侧重对海洋传统安全风险的防御性回应。受传统权力政治要素的惯性影响，传统意义上的海洋强国往往在海洋安全秩序及其相关议程塑造过程中更具相对优势，甚至在一定程度上主导全球海洋安全秩序。例如，国际社会可能会因美国所具有的海洋权力相对优势认为当前国际海洋安全秩序是由美国等西方国家所主导。^① 这也在一定程度上诱发国际社会主要海洋行为体基于海权进行的负面竞争，进而寻求在海上的相对优势，并加剧海洋安全风险。同时，随着国际社会权力格局的动态变化，海上安全秩序也会随之发生转变和调整，^② 加之新冠肺炎疫情扩散和全球气候变化等并非以人类社会作为主要治理主体的全球议题持续影响国际社会的议事日程，海上安全环境将变得更为复杂。

第二，就“国家行为体”和“非国家行为体”交互作用明显的非传统海洋安全要素而言，相关安全风险已成为当前国际社会的主要海洋安全关切。随着国际社会持续推进对与海洋直接相关的经济资源的开发，加之以海洋作为主要载体的国际贸易在各国经济发展中的作用进一步强化，使得海洋安全风险的范畴不断扩展。虽然，此类海洋安全风险并非直接与国家主权和军事安全相关，但基于海洋自然环境资源开发的竞争、自然灾害及环境保护、海洋航行安全（包括人和航行器的安全）、跨国犯罪和走私贩私、粮食安全、非法捕捞和气候变化等议题的重要性日益凸显，相关议题要素的延伸和关联通过相关人道主义危机和可持续发展议题呈现，逐渐打破海洋安全治理主体和客体之间的界限，并重塑全球海洋安全秩序。事实上，相较于传统海洋安全要素，对非传统安全要素的治理在很大程度上并不依赖于军事实力，且很有可能处于各类安全风险要素排序的较低位次，也因此似乎更易于管控和治理，并具有国际合作的基础。^③ 但是，各类威胁因素的相互交织和互动，解

① 张颖：《中国海洋安全：理念认知、现实意义和实践路径》，《亚太安全与海洋研究》2022 年第 1 期，第 22 页。

② Christian Bueger and Timothy Edmunds, “Pragmatic Ordering: Immorality, Experimentation, and the Maritime Security Agenda,” *Review of International Studies*, Vol. 47, No. 2, 2021, p. 172.

③ Sam Bateman, “Solving the ‘Wicked Problems’ of Maritime Security: Are Regional Forums Up to the Task,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 1, 2011, p. 2.

决起来往往难度更大，对国家能力建设和国际合作的要求也更高。

第三，海洋环境安全风险要素不仅威胁特定海洋区域国家和地区的环境安全和社会治理，也对各环流圈内部和外部的其他行为体产生影响。不论相关环境和自然环境风险是否因人类活动而引发，因其受海洋所涉及大气、水文等环流形式影响和扩散，海洋环境风险施动者和受动者之间的界限日趋模糊。海洋作为人类生产、生活和空间沟通的重要载体，其环境风险具有显著的弥散性特征，即海洋环境风险和治理成效都由全人类共担。事实上，因海洋对地理和气候系统具有调节作用，不仅海洋国家易受海洋环境风险的影响，而且内陆国家的气候和生态环境也受海洋影响，只是脆弱性表现形式略有差异。气候变化、环境退化和海洋资源开发的综合影响将深刻改变相关国家国内治理和全球治理的路径选择和政策塑造，但不同国家因其国内治理能力不足很难对其进行有效管理。特别是在海上自然灾害的风险管控方面，国际社会的能力建设和治理手段本就明显不足，而发展中国家和欠发达国家相较发达国家应对海上自然风险的脆弱性表现得更为突出，甚至无法捍卫其海洋利益，更不用说为海洋区域治理作出贡献了。^①

第四，就“蓝色经济”发展而言，经济议题使包括海洋军事安全、环境安全和可持续发展在内的传统和非传统海洋安全议题相互交织，强化了国际社会对海洋安全秩序的关注。海洋在地理空间上的广泛性使得“蓝色经济”不仅涉及海陆统筹和海上通道等海洋安全要素，也因不同国家的海上经济利益差别，导致较难达成海洋安全治理共识。如同样针对海上非法捕捞活动（Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing, IUU Fishing），拥有较大专属经济区的国家可能会因为监督和管控能力不足而将其视为海洋安全治理的优先事项，而专属经济区较小但捕鱼船队规模庞大的国家可能会反对将 IUU 列入海洋安全风险范畴。^② 海洋经济议题的广泛性使得利益攸关方过于庞杂和分散，无法期望国际社会针对特定海洋安全风险和战略前景问题达成一致。这也在一定程度上源于政治分歧导致国际沟通方面的挑战使合作成本剧

^① Lee George, “Indian Ocean Maritime Security: Risk-based International Policy Development,” Doctoral Dissertation, University of Adelaide, 2015, p. 199.

^② Sam Bateman, “Solving the ‘Wicked Problems’ of Maritime Security: Are Regional Forums Up to the Task,” p. 3.

增。虽然国际海洋经济秩序已经基本确立，但是因其影响因素多元且复杂，任何单一国家都难以左右其进程。因此，与经济相关的安全秩序的建立仍处于十字路口，二者之间的非对称性仍然较为明显。

总之，随着国家间围绕海洋的竞争与合作关系日益密切，人类活动对海洋资源的利用在不断加深，针对各类跨议题安全要素的信息获得和管控成为海洋实力的重要来源，^① 从而重新塑造以复杂性和多样性为特征的全球海洋安全治理格局。概括地说，当前国际社会海洋安全要素的变化与发展特点包括多个方面。首先，涵盖的议题数量逐渐增加且范围不断扩大，海洋安全治理在一定程度上遵循了功能主义的发展路径，各类安全要素的融入逐渐深化、关联不断扩展，囊括由高到低各类政治议题。其次，政策议题的专业化趋势日益强化，对国家行为体和非国家行为体的治理能力要求更高、专业集约化程度更为显著，但因此也使得全球层面针对海洋安全达成共识的难度大幅上升。再次，海洋安全治理框架内各政策议题的联系日益密切，互动愈加频繁。虽然海洋政策的核心议题依然与经济发展问题高度相关，但也因影响经济发展和稳定的海上安全要素种类繁多，亟需国际社会主要行为体更好地协调不同行为主体之间的政策偏好，统筹传统安全要素与非传统安全要素，以复合政策手段应对不断发展与演变的海洋安全风险。因此，国际社会主要行为体均通过各种政策手段尝试进行海洋安全治理。例如北约（NATO）新近通过《以合作强化海洋安全文件》（Strengthening Maritime Security Through Cooperation）重申多维手段保障联盟海洋安全的重要性；欧盟于 2018 年重新修订《欧盟海洋安全战略》（Maritime Security Strategy）行动方案，强调将海洋安全要素纳入共同海洋政策议题领域。

二、海洋安全治理困境及其表现形式

海洋安全议题及其内涵在冷战后发生了重要变化，但海洋安全秩序仍然

^① Juan Luis Suárez de Vivero, Juan Carlos Rodríguez Mateos, and David Florido, “Geopolitical Factors of Maritime Policies and Marine Spatial Planning: State, Regions, and Geographical Planning Scope,” *Marine Policy*, Vol. 33, No. 4, 2009, p. 624.

缺乏最为基本的全球框架。就目前全球海洋安全治理体系而言，海洋安全具有以国家行为体为基础、制度上具有一定先决性、利益相关群体界定相对保守、航运业占主体地位以及更侧重形式而非过程等基本特征。^① 因此，海洋治理决策一旦出现失误，将造成大规模不可逆的负面效应，其影响范围将涉及众多产业部门（班轮、货物、轮渡）、主要活动形式（安全、效率及环境保护）及世界绝大部分海洋区域。海洋安全议题不仅与全球层面的各种治理意愿相关，也覆盖包括区域层面和国家层面的治理尝试。现行海洋治理秩序存在明显不足，难以应对层出不穷的全球性海洋安全议题。加之复杂的地缘政治要素，海洋安全治理困难重重。

第一，目前相关国际立法较为松散，法律约束力与效果欠佳。《联合国海洋法公约》和包括国际海事组织（International Maritime Organization）等在内的相关组织或各种架构共同构成了海洋安全治理全球体系的机制主体，并由此延伸至不同的地理区域和功能领域。其基本价值宗旨可归为解决海洋安全失序状态，为国际社会寻求解决海洋安全分歧的制度依据。联合国及其他区域性国际组织通过了诸多涉及海洋运输、人道主义救援、海洋生态环境保护等议题的规则，比如《国际海上生命安全公约》（International Convention for Safety of Life at Sea）、《制止危及海上航行安全非法行为公约》（IMO Convention on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation）、《班轮公会行为守则公约》（Convention on a Code of Conduct for Liner Conferences）、《国际油污防备、反应和合作公约》（International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation）等。然而，现存海洋立法难以解决所有海洋安全问题，现行成文法难以涵盖所有海洋安全问题，且国家行为体往往会依据其利益诉求而决定是否对国家实践构成国际习惯予以认定。不同国家对于有关公约或规则的适用存在不同的法律解释，同时，《联合国海洋法规则》对海洋区域的划分在一定程度上加剧了相关海域划界的复杂性，^② 由此加剧了海洋安全风险。显然，海上安全公共产

① Michael Roe, *Maritime Governance*, Switzerland: Springer International Publishing, 2016, p. 4.

② 罗欢欣：《国家在国际造法进程中的角色与功能——以国际海洋法的形成与运作为

品的立法难以解决实践中的所有问题。

第二，权力政治逻辑显著，海洋安全深受大国政治影响。随着国家和国际组织日益卷入海洋安全治理事务，海洋治理出现领土化趋势，即国家具有治理主体地位，继而享有调动海洋资源及制定海洋法律法规的权力和能力，并据此实现国家对海上空间的持续性控制。^① 换言之，以《联合国海洋法公约》为主的全球海洋安全治理体系本身赋予了国家之间就领海、毗邻区、专属经济区、大陆架等海洋区域互动的可能。而且这些方面的互动涉及国家主权和军事等较为敏感的高政治议题，极易引发地缘政治冲突和国家领土主权分歧。这使得海洋本身有可能变为国家安全威胁的来源，同时也成为国家之间争夺的对象，使得强权政治逻辑得以固化。就当前全球海洋相关数据分布而言，美国主张全世界范围最大的专属经济区，达 1 150 万平方公里，其海岸线长达 19 000 余公里；^② 欧盟被“两洋四海”所绕，辖内海岸线长度长达 90 000 余公里，其周边海域承载着欧盟超过 90% 的贸易额，占欧盟 GDP 的 50%。^③ 中国海岸线长度达 18 000 公里，列全球第 4 位。^④ 海洋安全的地缘政治化在一定程度上强化了基于权力的竞争与合作，使得大国政治色彩进一步加剧。

第三，传统安全要素与非传统安全要素交织，极易引发多种危机。就传统安全威胁来看，以美国为首的传统海洋强国延续竞争和对抗的思维惯性，通过军事同盟在地缘政治上采取围堵的方式对待海洋竞争，遏制新兴国家海洋事业发展，使得海洋安全国际合作制度绩效欠佳，全球层面多处海域仍存热点和争议。事实上，地缘政治热点议题使得传统安全要素与非传统安全要素结合，引发能源安全危机和经济、贸易障碍。例如，霍尔木兹海峡承载全

例》，《法学研究》2018 年第 4 期，第 58 页。

① 张景全：《为建设海洋命运共同体提供理论支撑——海洋政治学理论构建初探》，《人民论坛》2020 年第 21 期，第 103 页。

② Biliana Cicin-Sainet et al., *Routledge Handbook of National and Regional Ocean Policies*, London: Routledge, 2015, p. 8.

③ “Highlighting the Impacts of Coastal Maritime Activities on the Hinterland,” Eurostat, March 1, 2021, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5579348/KS-SF-11-041-EN.PDF/37ab2179-1401-4abf-8768-61a9d0f7e3af>.

④ Juan Ding et al., “‘Blue Competition’ in China: Current Situation and Challenges,” *Marine Policy*, Vol. 44, 2014, p. 351.

球大约三分之一的海上石油贸易量和 28% 的液化天然气供应，但绕过该海峡的替代性运输路径（如管道等）相对有限。受美国对伊朗的新制裁和针对穿越霍尔木兹海峡油轮袭击事件的影响，国际社会对域内航运安全的担忧不断升级，造成承运人成本的持续上涨。实际上，该航道承载的油气资源约合美国年产量的两倍以上。任何类型的安全威胁都对全球石油贸易和消费格局、海运贸易和全球油价产生严重影响，使得传统安全与非传统安全之间的界限被打破，传统海洋安全要素逐渐影响到运输、能源及环境等议题领域。^①

客观而言，海盗行为和武装劫掠议题仍然处于海洋传统安全威胁和非传统安全威胁的交叉领域，深刻影响着海上和陆上的安全条件，造成海上安全风险交织的复杂态势。^② 相关地区的海盗活动和武装劫掠行为与当地国内政治环境密切相关，地区性冲突和国内管辖能力较弱的地区往往极易成为海盗行为滋生的避风港。同时海盗活动也在一定程度上加剧了地区性不稳定因素，助长了包括走私活动、人口贩卖和非法捕捞等行为，使得海盗行为和其他海上违法犯罪行为常常处于同一地理单元。^③ 同时，地区局势不稳和冲突也在一定程度上造成了海洋秩序的混乱，大规模海上难民的非法流动与跨国犯罪的活动范围高度重合，造成复杂的海洋安全局势，也使国际社会不得不将人道主义议题引入海洋安全治理范畴，将难民本身的安全纳入海洋安全体系，以此建构多维海洋风险应对机制。

海洋安全主体多元，利益偏好协调不易，国家应对能力不足，使得域外行为体的影响作用显著。不同国家因所处海洋地理区位的不同导致对海洋安全的理解和认识产生差异，海洋的广阔范围也使得海洋安全治理难以摆脱地

^① United Nations Conference on Trade and Development, “Review of Maritime Transport 2019,” United Nations, October 30, 2019, https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2019_en.pdf.

^② 即使受新冠肺炎疫情影响，2020 年全年全球报告的海盗和武装劫掠案件较 2019 年的 162 起也增加了 33 起。2021 年全球报告的相关非法武装活动共计 132 次，虽然各国海军的干预下索马里地区的海盗活动已然销声匿迹，但海上活动的高流动性，使得非洲和亚洲其他地区成为新兴海盗活动聚集地，仅马六甲海峡在 2021 年的海盗活动就占当年全球总量的 26.5%。ICC International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships, Report for the Period January 1 – December 31, 2021,” January 2022, https://www.icc-ccs.org/reports/2021_Annual_IMB_Piracy_Report.pdf.

^③ Christian Bueger, “Learning from Piracy: Future Challenges of Maritime Security Governance,” *Global Affairs*, Vol. 1, No. 1, 2015, p. 3.

缘政治逻辑，难以要求各国针对单一安全议题作出有效反应。加之政治分歧导致行为体之间共同利益基础薄弱，“针对海洋安全风险的迟缓反应和无效应对是最现实，也是最可能发生的情况”^①。因此，对于人类发展指数处于中低水平的国家，在应对海洋安全风险治理层面明显呈现能力建设不足的缺陷。^② 地区层面海洋安全秩序的混乱，造成主导性安全权力的缺失和治理机制的低效，客观上强化了域外行为体在地缘政治层面的重要作用，使得区域安全局势进一步复杂化。

第四，生态环境系统失衡，海洋可持续发展风险加剧。海洋环境风险影响客体涵盖人类社会和海洋生态系统两方面，影响区域不仅局限于海洋，也包含陆域和海洋区域生态环境的双向互动。^③ 就影响因素而言，海洋面临陆源污染、倾废污染、溢油风险、海事风险、交通风险和生物入侵风险。海洋环境风险随着人类对海洋的开发和利用不断升级和加剧，且新生环境安全威胁层出不穷。目前世界海洋平均酸碱度比工业革命前降低了约 0.1 个单位，即酸度升高了 30%，且随着大气层内二氧化碳水平的持续升高而增加。^④ 海洋水质的酸化使得海水含氧量剧减，原有食物链、生物群落和生态系统改变，造成生物多样性灾害和生态系统失衡。同时，全球每年约有至少 800 万吨塑料制品通过各类途径进入海洋系统，并致使约百万只飞禽和数十万只哺乳动物死亡，直接经济损失超过 80 亿美元。^⑤ 随着温室气体排放导致全球气候变暖，全球范围内海平面上升平均增速持续上升。它们对地缘政治的影响需

① Lee George, “Progressing Maritime Security Cooperation in the Indian Ocean,” *Naval War College Review*, Vol. 64, No. 4, 2011, pp. 76.

② 印度洋已成为毒品走私的重要中转路线，其周边一些地区的罂粟种植行业与恐怖组织、跨国犯罪团伙、贩毒集团和军阀合作，贩卖毒品的收入用于采购武器，并借此支持恐怖活动和武装叛乱，如也门地区发生的武装冲突，其根源也是“伊斯兰国”极端恐怖组织在该地区的恐怖主义活动。Ranendra Sigh Sawan, “Problems and Prospects of Maritime Security Cooperation in the Indian Ocean Region: A Case Study of the Indian Ocean Naval Symposium (IONS),” *Soundings* No. 15, Royal Australian Navy, 2020, p. 13.

③ 王刚、张霞飞：《海洋环境风险：概念、特性与类型》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2016 年第 1 期，第 11 页。

④ 《世界海洋面临的严峻挑战——海水急剧酸化》，联合国新闻网，2013 年 10 月 4 日，<https://news.un.org/zh/audio/2013/10/303922>。

⑤ 《世界海洋日：保护海洋 向塑料污染宣战》，联合国新闻网，2018 年 6 月 8 日，<https://news.un.org/zh/story/2018/06/1010561>。

要予以重视，而且海洋安全风险持续升高，威胁到海洋正常的和平、有序利用。^①同时，与人类活动相关的航行、石油资源开发等活动也深刻影响着海洋环境的可持续发展。例如，“深水地平线”钻井平台发生的系列爆炸和漏油事件导致墨西哥湾面临生态灾难，而且迄今也未完成对主要涉事方的责任界定，此类事件严重冲击海洋环境的安全治理。^②

三、中国海洋安全治理的基本原则及其含义

随着海洋安全治理困境的日趋复杂，相关海洋安全要素的优先次序已难以有效界定，不同要素之间在特定议题框架下和不同议题框架之间的交互作用显著，使得海洋安全议题在整个国家安全议事日程中的重要性日益凸显。中国以“海洋命运共同体”作为海洋安全治理的核心价值，继承和发扬平等、包容的发展理念，并以“正确义利观”为指导原则，主张通过合作共赢实现真正的共同利益，实现“以对话代替冲突、合作取代结盟的目标。通过共护海洋和平、共谋海洋安全、共促海洋繁荣、共建海洋环境、共兴海洋文化”，建构海洋治理的核心范式，^③以此构建全球海洋安全治理完善和改革的中国方案，争取超越海洋安全议题领域的“零和博弈”困境，跨越基于权力与利益的二元对立，达成国际社会海洋治理的共识。

第一，以多元行为主体界定海洋安全治理价值取向。随着全球海洋安全治理格局中非国家行为体的不断崛起，国际层面治理体系也逐渐呈现“去中心化”趋势，治理目标的不断分解和下沉促使国家行为体寻求新的战略定位。加之新的海洋安全问题和威胁要素不断生成，过去基于地理大发现、殖民体系和贸易体系的治理模式将被根植于竞争性、创新性和知识性的全新治理范式所取代。新的海洋安全治理范式将不再侧重基于战略利益的传统互动形

^① “Emissions Could Add 15 Inches to 2100 Sea Level Rise, NASA-Led Study Finds,” NASA, September 17, 2020, <https://www.nasa.gov/feature/goddard/2020/emissions-could-add-15-inches-to-2100-sea-level-rise-nasa-led-study-finds>.

^② 张景全、吴昊：《全球海洋安全治理：机遇、挑战与行动》，《东亚评论》2020年第2期，第96页。

^③ 王芳、王璐颖：《海洋命运共同体：内涵、价值与路径》，《人民论坛·学术前沿》2019年第16期，第99页。

式，而转向以创新技术、能源安全和全球领导力为核心的海洋治理。^①事实上，基于海洋伦理的平等性，可将国家与组织群落、人与海洋生物群落、海洋非生物群落三者界定为海洋安全治理主体。^②虽然这在一定程度上造成了海洋安全治理的碎片化和复杂化，但多元的治理伦理超越主权国家的单一主体设定，突出基于人类共同体身份的海洋安全以及环境与生态系统的安全。

第二，以多层次治理模式建构海洋安全治理框架。国家作为全球海洋安全治理体系的中间环节，能够沟通全球层面和次国家层面的治理过程，可以使不同层级治理行为的互动成为可能。海洋安全治理具有明显的连带属性。一方面，国内治理环境的改善是国家参与全球海洋安全治理的前提条件，基于国家综合实力和对外政策的治理手段有助于整体提升治理意愿和能力；另一方面，国家整体实力的增强及其在国际体系中战略地位的上升，也在一定程度上提升自身在全球范围内海洋安全治理格局中的影响力。比如，中美两国自2018年至今的经济贸易摩擦使得全球海洋贸易和运输量预计减少2%左右，严重影响了国际社会其他行为体的贸易信心，并威胁全球供应链的有序运行。^③如果贸易紧张局势和关税争端持续进行，将给全球海洋安全体系注入更多不稳定因素。类似于此的各种状况，都使得多层治理模式的构建更具有必要性。

第三，恰当联动运用军事与民事手段，完善海洋安全治理路径。一般而言，军事手段主要运用于打击传统安全威胁要素，民事手段则多用于应对非传统安全风险。但是随着海洋安全传统要素与非传统安全要素之间的界限逐渐打破，单一治理手段很难有效应对复杂多变的海洋安全环境。特别是海上恐怖主义、武装劫掠和海盗活动，往往与非传统安全议题的海上难民、运输安全、环境风险等要素密切相关，依靠军事手段可以在短时间内遏制相关安全威胁的生成，但因海洋的连通性和扩散性赋予海洋安全威胁活动以独特的

① Juan L. Suarez de Vivero et al., "Ocean Governance In A Competitive World. The BRIC Countries As Emerging Maritime Powers-Building New Geopolitical Scenarios," *Marine Policy*, Vol. 34, No. 5, 2010, p. 973.

② 张景全：《为建设海洋命运共同体提供理论支撑——海洋政治学理论构建初探》，《人民论坛》，第103页。

③ United Nations Conference on Trade and Development, "Review of Maritime Transport 2019."

灵活性，在全球层面以军事手段打击的相关行动往往难以有效实现全面管控，客观上形成海洋安全风险在地理空间上的此消彼长局面。我们有必要综合借助多种路径，包括恰当地综合运用军事和民事手段，以更好地达到海洋安全治理的目的。

第四，短期、中期和长期目标相结合，塑造和丰富海洋安全治理理念的内涵。当前全球海洋安全治理体系处于深刻变革过程中，不同行为主体的治理目标和手段也在动态调整中。然而，海洋安全治理过程亦如治理理论的建构，很难一蹴而就。为了“海洋命运共同体”的实现，中国重塑海洋安全治理体系的过程至少需包括三个维度。从短期看，通过必要的海洋军事行动（比如护航）遏制安全威胁，可为世界经济和贸易增长营造相对安全的海上环境。从中期来看，消除贫困、实现有关国家经济和社会发展，才是消除海上安全威胁因素的重要因素。尤其是秉持共同发展理念，为贫困落后国家提供基于人道主义的发展援助，强化其海洋治理能力，将有助于从源头消除海洋安全威胁。从长期看，全球海洋安全治理体系改革势在必行。消除原有不利于国家间和平利用海洋资源的制度传统，以共同、全面发展取代竞争和对抗，构建良好、健康的海洋安全秩序才是“海洋命运共同体”的价值所在。

四、中国海洋安全的复合治理路径构建

习近平总书记指出，中国“倡导树立共同、综合、合作、可持续的新安全观，……大家应该相互尊重、平等相待、增进互信，……中国提出共建21世纪海上丝绸之路倡议，就是希望促进海上互联互通和各领域的务实合作，推动蓝色经济发展，推动海洋文化交融，共同增进海洋福祉。”^①中国倡导构建的“21世纪海上丝绸之路经济带”已成为沟通亚洲、欧洲和非洲国家并提升双边、多边合作水平的重要渠道。^②海洋安全议题在空间范围上

① 习近平：《推动构建海洋命运共同体》，《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社2020年版，第463—464页。

② Noor Mohammad Sarker, “Bangladesh – China Maritime Security Cooperation, A Search for New Opportunities Under the Belt and Road Initiative,” in Rajiv Ranjan and Guo Changgang eds., *China and South Asia-Changing Regional Dynamics, Development and Power Play*, New

涵盖的要素至少包括海洋上方的空域、海洋表面及海底，涉及船舶装载的货物、海洋水体本身及其囊括的大量生物资源、水体中航行的潜艇、来自陆源的废弃物、海底及其承载的各类生物资源、海底电缆和管道、海底矿物资源，以及海底蕴藏的石油和天然气资源等，这些都需要被纳入新的全球海洋治理体系建构进程。当前维护国家海洋安全涉及的主体和客体更复杂多样，传统治理模式往往难以有效构建，今后的海洋安全治理需要关注多个方面。

第一，在治理理念层面，需走出西方传统治理困境，弥合国际关系理论阐释的不足。传统意义上的国际关系与海权有密切关联，以马汉为代表的西方海权论认为通过海上实力的增强可有效获得制海权，并通过控制海上通道以攫取国际贸易优势，从而将军事力量、经济利益和国际地位相联接，使得“控制海权”成为国家谋求国际主导地位的先决条件。传统现实主义认为，海洋安全由海上力量决定：和平时期，海洋力量来源于国家管控海上贸易和运输的能力；战争时期，海上力量则包括海军攻击其他国家海上军事力量和海洋运输路径的实力。^①事实上，根据海洋安全威胁的属性也可将海洋安全分为软性安全和硬性安全。硬性安全涉及海上力量和海权议题，而软性安全则更多侧重于海洋资源、运输、贸易及信息交互。当然，二者在诸多议题领域难以进行明确区分。自由主义观点强调海洋安全领域的国际机制安排，认为恰当的国际机制可以使国家将以军事力量为核心的传统海洋治理路径转化实现共同目标的合作路径。^②但是，它也在一定程度上忽视了国际法在技术上和形式上的局限性。建构主义认为海洋安全是由社会层面不同政治利益和规范性理解所建构的概念，而非单纯的一系列安全威胁以及为捍卫海洋安全而实施的各类手段。

不论是基于理性主义假设的现实主义、自由主义，还是基于社会观念层面的建构主义，对海洋安全的认知都无法摆脱主权国家的主体地位。中国倡导构建“海洋命运共同体”，这也成为中国与国际海洋安全秩序互动的指导

Delhi: Routledge India, 2021, pp. 157-158.

① Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-first Century*, London: Routledge, 2018, pp.63-68.

② Christian Bueger, “Beyond Seablinkness: A New Agenda for Maritime Security Studies,” *Maritime Security and the Law of the Sea*, Vol. 93, No. 6, 2017, p. 1295.

思想，为实践提供了指引。在海洋安全领域，“海洋命运共同体”理念需要人们以共同的人类身份建构治理主体，尝试超越现有全球海洋安全治理秩序，避免个体利益和集体利益的分歧，赋予海洋安全治理以正义涵义。^①事实上，海洋安全秩序的建构可在一定程度上实现国家治理与全球治理的协调，以人类共同的海洋安全作为价值基本立意，寻求以人的安全作为最大公约数，超越传统国家权力与利益的狭隘立场，体现了国家在道德层面同人类共同利益的平衡。因此，在安全议题领域引入“海洋命运共同体”构建的理念与实践，是由海权叙事转化为以海洋利益共同体为核心叙事的重要话语驱动，可以改变传统上从权力到利益、从冲突到冲突的海洋发展困境。^②而且这可以扩展“海洋命运共同体”的道德和伦理内涵，增强国际社会对海洋安全的共识和治理意愿，从而为海洋安全治理注入创新要素和改革动力。

第二，在政治层面，和平是中国参与国际海洋安全治理的基本原则。海洋外交能力包括对外战略的设计与执行、外交技巧与技能、相关法律适用能力等。^③因此，虽然国家海洋军事能力与整体国家实力密切相关，但海洋治理能力与外交能力与国家实力并不必然正相关。随着中国在全球治理格局中的角色由被动适应者逐渐过渡至建设性塑造者，其在海洋安全治理领域的话语权也在增强。首先，在双边层面，中国可与欧美传统海洋国家建立联系和开展合作，在巩固既有海洋安全合作的基础上，进一步扩大合作的范围。通过共同打击非法捕捞等各类活动，改善蓝色可持续发展环境，并扩大全球范围内基于海洋治理的合作。尤其是针对与在中国海域航行安全相关的议题，可与美方在强化既有《关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》《海空意外相遇规则》等双边协议的基础上，强化合作，寻求海洋共生性未来。^④其次，在多边层面，中国主张维护联合国框架下海洋安全治理相关机制的权威，

① 赵义良、关孔文：《全球治理困境与“人类命运共同体”思想的时代价值》，《中国特色社会主义研究》2019年第4期，第104页。

② 张景全：《海洋安全危机背景下海洋命运共同体的构建》，《东亚评论》2018年第1期，第22—23页。

③ 胡波：《中国海上兴起与国际海洋安全秩序——有限多极格局下的新型大国协调》，《世界经济与政治》2019年第11期，第20页。

④ 张景全、吴昊：《全球海洋安全治理：机遇、挑战与行动》，第102页。

提升国际社会应对安全事务的综合能力。同时，作为安理会常任理事国，中国积极推进多边框架下的海洋安全行动。其中包括同周边国家构建和深化海洋安全合作机制，践行“南海行为准则”^①，扩展蓝色伙伴关系网络，推进务实性合作，积极推动构建公正、合理、可持续的海洋安全新秩序。

第三，在经济层面，海洋安全命运共同体致力于通过共商、共建、共享基本原则构建海洋安全环境。其目的是为经济发展与国际合作提供稳定、和平的外部环境，通过合作共赢，真正实现利益共享。就中国而言，2021 年全国海洋生产总值为 90 385 亿元，比上年增长 8.3%，占国内生产总值的 8.0%，占沿海地区生产总值的 15%，且海洋产业保持稳步增长，滨海旅游业、海洋交通运输业和海洋渔业作为海洋经济发展的支柱产业对整体经济比重的贡献也呈逐年上升态势。^② 海洋不仅是中国经济增长的主要来源之一，也承载了超过九成的中国对外贸易运输，当前全球前 20 位的集装箱港口中，有 10 个位于中国。“一带一路”倡议、特别是“21 世纪海上丝绸之路经济带”建设，将推动海运贸易量的持续增长。在内陆和沿海经济转型需求的驱动下，加强海陆资源互补、产业互动、技术对接，实现海陆一体化发展，也是推动中国形成海陆“双支撑”经济结构的现实需要。^③ 同时，将制造业或农业与全球市场相联系，可以有效推动“一带一路”沿线国家的经济发展和贸易增长，加之中国经济规模的持续扩大，为世界海上贸易和国际航运注入了推进剂。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）也认为，数字化、电子商务的发展和中国的“一带一路”倡议实施，将对全球海上贸易等的发展产生重大影响。^④

第四，在军事层面，中国作为新兴发展中大国和世界经济发展的重要增

① 金新：《东亚海洋安全：秩序演化与治理困境》，《东亚评论》2020 年第 1 期，第 124 页。

② 《2021 年中国海洋经济统计公报》，中华人民共和国自然资源部网站，2022 年 3 月，<http://m.mnr.gov.cn/gk/tzgg/202204/P020220406315859098460.pdf>。

③ 孙悦民、张明：《海洋强国崛起的经验总结及中国的现实选择》，《国际展望》2015 年第 1 期，第 62—63 页。

④ United Nations Conference on Trade and Development, “Review of Maritime Transport 2018,” United Nations, October 3, 2018, https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2018_en.pdf。

长极，在推进强军建设时，基于维护正当合理的海洋权益、国家主权和领土完整的需要，海上力量的战略目标、战略任务和战略体制都进行了有效转型，从近海防御逐步向近海防御、远海护卫过渡，职能范围也从原有涉及海上拒止、海上控制和力量投送为代表的传统安全议题逐步扩展至包括反恐、维和、反海盗和打击海上犯罪行为、人道主义援助及海洋安全秩序构筑等非传统安全议题。^① 习近平总书记指出，“中国军队始终高举合作共赢旗帜，致力于营造平等互信、公平正义、共建共享的安全格局”。^② 事实上，在通过军事力量进行海洋安全治理并强化其国际辐射能力的过程中，中国已积累了较为丰富的经验。为应对非洲海域集中的海盗活动和武装劫掠等非法行为及其引发的人道主义危机，中国自 2008 年起联合欧盟“阿塔兰特行动”、美国 151 联合舰队及北约“海洋盾牌行动”等多国军事行动，依据联合国有关决议，实施护航行动。护航十年，中国动员多达 26 000 名官兵，完成护航任务 6 595 次，并成功救援 60 多艘中国和其他国家船只。^③ 除正常军事护航行动之外，中国的海军活动也被赋予更多其他方面的责任和目标，包括中国公民从战乱区域撤离、大规模杀伤性武器禁运及人道主义搜救等。海上力量的发展不仅对海洋安全传统风险要素的应对具有积极作用，而且通过相关军事设施和行动也可在一定程度上增强海上执法能力，遏制非法海上活动，维系海上正常安全秩序。

第五，在生态环境层面，生态环境的系统安全具有较强公共产品属性，中国的海洋生态环境安全与全球层面的海洋生态系统实现良性互动，有助于为海洋可持续发展和全球经济、环境协调发展提供有利条件。事实上，中国当前仍处于污染排放和环境风险的高峰期、生态退化和灾害频发的叠加期，陆源污染和生态破坏仍然是海洋生态环境风险的主要来源。^④ 粗放式海洋利

① 何岸：《“21 世纪海上丝绸之路”与中国海军战略转型——以南海为中心》，《亚太安全与海洋研究》2020 年第 5 期，第 2 页。

② 习近平：《习近平谈治国理政》第三卷，第 463 页。

③ “10 Years of China’s Gulf of Aden Journey: A Global Player with More Responsibility,” Chinese Defense Ministry, December 28, 2018, http://eng.mod.gov.cn/news/2018-12/28/content_4833111.htm.

④ 姚瑞华、张晓丽、刘静、严冬：《陆海统筹推动海洋生态环境保护的几点思考》，《环境保护》2020 年第 7 期，第 14 页。

用导致海水水质下降、污染加重，生态环境和生物多样性退化等问题。然而，海洋生态环境安全是构建人类“海洋命运共同体”的核心和关键之一，对于整个人类社会的存续和发展具有重要意义。^①

中国作为负责任的发展中大国，维系人类在时间和空间上的可持续发展是“海洋命运共同体”理念构建的应有之义。中国正通过制定和实施《海洋环境保护法》及相关法律法规来提升域内海洋环境安全治理能力；通过有关海洋生态系统健康和生态多样性治理合作，强化区域和全球层面的海洋环境保护，在陆源排放、海洋水质、污染治理、垃圾处理、生物多样性检测等领域推动国际合作和技术创新。^②同时，我们需增进中国在全球气候治理减缓和适应议题领域的能力建设，强化基于“21 世纪海上丝绸之路经济带”的“蓝碳国际合作机制”，在全球层面抑制由于全球变暖而引发的海洋安全威胁，以积极应对全球海洋生态环境治理困境。

结 束 语

由于海洋本身的公共性和流动属性，海洋安全各要素之间形成了复合关联，加之相关议题兼具辐射性和扩散性，对域内海洋安全风险的管控很难仅依靠少数国家的治理来实现。但就当前全球海洋安全治理体系而言，制度碎片化和层次化发展趋势明显，往往既有安全风险尚未得到有效解决，新的安全问题就已经产生和发酵。特别是在类似于新近发生的“俄乌冲突”这样的重要国际事件影响下，海洋安全要素范畴进一步扩展，既有海洋安全秩序的局限性日渐凸显。事实上，特定地理单元海洋权力的分布格局也导致不同海域安全治理的方式和路径存在较大差异。由于海洋安全治理主体相关利益诉求和安全关切并不对称，如何协调和平衡不同行为主体海洋安全治理意愿成为当下国际社会亟须解决的重要问题。就中国而言，作为新兴经济体，随着

^① 张卫彬、朱永倩：《海洋命运共同体视域下全球海洋生态环境治理体系建构》，《太平洋学报》2020 年第 5 期，第 102 页。

^② 全永波、石鹰婷、郁志荣：《中国参与全球海洋生态环境治理体系的机遇与挑战》，《南海学刊》2019 年第 3 期，第 76 页。

国家综合实力的增强，既有海洋安全治理意识和理念也须进一步完善和升级。中国提出构建“海洋命运共同体”理念，为国际社会实现共同海洋安全治理提供了更具前瞻性的实践指南。在实践层面，基于对中国海洋安全角色定位的明确，则应继续着重强化相关能力建设，从经济、政治、安全、外交、环境等多维度入手积极发展海洋综合实力，^① 统筹海上硬实力和软实力建设。在国际多边场合，中国应积极利用联合国既有框架下的不同政策工具和手段，捍卫自身海洋安全利益，并在能力允许的情况下积极提供国际公共产品，推动全球海洋安全治理秩序的发展和完善，扩大基于“蓝色伙伴关系”的“朋友圈”。在海洋安全治理体系构建过程中，中国也可在一定程度上吸纳欧美的海洋安全治理经验，^② 以强化中国海洋安全治理的快速反应能力。中国应从理念到实践，全面构建全方位、多层次的海洋安全治理框架，以适应复合型海洋安全挑战。

[责任编辑：杨立]

① Christian Bueger, Timothy Edmunds, and Robert McCabe, “Maritime Security, Capacity Building, and the Western Indian Ocean,” in Christian Bueger, Timothy Edmunds, and Robert McCabe, eds., *Capacity Building for Maritime Security*, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021, pp. 3-5.

② 尤其是可将既有海洋相关遥感设施的功能进行拓展和连结；而针对海洋安全回应过程往往较为迟缓的问题，也可利用不同卫星数据和图像实时分析风险点。E.N.Ganesh, V.Rajendran et al., “Remote Sensing Analysis Framework for Maritime Surveillance Application,” *International Journal of Oceans and Oceanography*, Vol. 15, No. 1, 2021, p. 11。