

从欧盟海洋战略的演进看中欧蓝色伙伴关系之构建

程保志

(上海国际问题研究院,上海 200233)

摘要: 2007年以来,欧盟正式启动制定其海洋战略的进程,试图通过积极介入国际海洋事务,以提升其在海洋治理中的国际地位,进而扩大其“作为全球行为体”在国际体系中的政治影响力。建立与升级伙伴关系是欧盟参与国际海洋治理的显著特点,在海洋领域进行广泛深入的合作也符合中欧双方的长远共同利益。除传统的海运、造船与相关港口经济合作外,中欧在国家管辖范围外生物多样性保护与可持续利用以及南北极事务上的合作已成为中欧海洋合作的新亮点。蓝色伙伴关系的构建将进一步夯实中欧全面战略伙伴关系的基础。

关键词: 欧盟;海洋战略;蓝色伙伴;中欧合作

中图分类号: D82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-1026(2019)04-0034-05

DOI:10.16147/j.cnki.32-1569/c.2019.04.007

党的十九大报告指出,中国要“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”^{[1]33};“要以‘一带一路’建设为重点”,“形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局”。^{[1]34}可见,中国加快建设海洋强国的基本路径是推进“一带一路”倡议中的“21世纪海上丝绸之路”进程,重点是发展海洋经济,基础是加快发展海洋科技的创新步伐。2017年6月,国家发展改革委和国家海洋局联合发布的《“一带一路”建设海上合作设想》明确将共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道列为中欧海上合作的三大主要海洋通道之一。2018年7月,中欧正式签署《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》(以下简称中欧《蓝色伙伴关系宣言》),这也是欧盟与域外国家建立的第一个蓝色伙伴关系。因此,加强对欧盟海洋战略与政策实践的研判,对于实质性推动中欧海洋合作、构建中欧蓝色伙伴关系具有十分重要的现实意义。

一、欧盟海洋战略的演进与转型

欧洲被两洋四海^①所环绕,这一地理位置使得欧洲的利益与海洋息息相关。欧盟28个成员国中

有23个国家临海,沿海地区人口在欧盟总人口中占到一半左右,沿海地区经济总量也占到欧盟的近一半。欧盟对外贸易的75%及内部贸易的40%均依靠海运完成。此外,约3%~5%的欧洲国内生产总值来自海洋相关产业。欧洲的相关海洋活动和产业主要涉及4个领域,即航运、渔业、造船和港口。其他的海洋活动和产业囊括(但不限于)航海设备、海上能源(包括石油、天然气和可再生能源)、海上和滨海旅游、水产业、潜艇通信、海洋生物科技和海洋环境保护。这些高度发达的蓝色产业已成为欧盟经济的重要支撑,并助推欧盟成为世界上领先的海洋力量。而作为全球治理的重要参与方,欧盟在全球海洋治理中扮演着积极角色。欧盟2016年发布的《国际海洋治理:我们海洋未来的议程》指出:“欧盟对于保护海洋有着重要的责任。它扮演着海洋治理框架方面的全球行为体角色、海洋资源的利用者角色以及可持续发展的引领者角色。同时,欧盟应该加强努力,以确保海洋安全、和谐、干净以及可持续利用,造福当代以及子孙后代。”^[2]

(一)从参与国际海洋事务到引领国际海洋治理
欧盟参与国际海洋事务始于20世纪70年代,

收稿日期:2019-11-07

基金项目:本文系中国海洋发展研究中心基金项目“‘一带一路’背景下构建中欧蓝色伙伴关系若干战略问题研究”(项目编号:CAMAJJ201805)与国家社科基金项目“北极国际法律秩序的构建与中国权益拓展问题研究”(项目编号:13CFX122)的阶段性成果。

作者简介:程保志(1974-),男,湖北武汉人,上海国际问题研究院海洋与极地研究中心副研究员,研究方向:国际法、欧盟法、全球治理问题研究。

① 大西洋和北冰洋,以及波罗的海、北海、地中海和黑海。

当时的欧洲经济共同体及其成员国共同参加了第三次联合国海洋法会议。有关国际组织的参加事项成为会议中最复杂、最费时的议题,最终通过的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)附件九因而有些为欧共体“量身定做”的意味,被称为“欧洲经济共同体参加条款”。迄今为止,欧盟仍然是《公约》唯一的国际组织缔约方。欧盟参与《公约》及其两个“执行协定”^①的谈判并加入这些国际条约,使其获得了参与国际海洋治理的主体资格,打通了参与国际海洋事务的基本渠道。但是,由于欧盟并非主权国家,只能在成员国让渡的有限领域享有海洋事务的专属权能和共享权能,用来维护和拓展自身海洋权益的手段和工具仍很有限。加之当时欧盟还没有自身的海洋战略,参与《公约》谈判的现实目的,是为了解决因成员国让渡部分涉海权能在谈判中给第三国造成的混乱。因此,加入《公约》后,欧盟初步确定了海洋战略,即在一定时期内致力于在联盟内部遵守和实施《公约》。

经过 10 多年的内部建设后,欧盟在 2007 年 10 月正式出台了首份“海洋蓝皮书”——《欧盟综合性海洋政策》(The Integrated Maritime Policy,IMP,以下简称“2007 年蓝皮书”)。这份蓝皮书全面阐述了欧盟关于海洋利用和保护的未来设想与规划^[3],标志着欧盟海洋战略开始转型:从早期聚焦区域海洋治理迈向积极投身全球海洋事务。在此基础上,2009 年 10 月,欧盟出台第二份“海洋蓝皮书”——《欧盟综合海洋政策的国际拓展》(以下简称“2009 年蓝皮书”)。该蓝皮书秉承欧盟在“2007 年蓝皮书”中宣示的基本海洋治理观,即“促进欧盟在国际海洋事务中发挥领导作用”。这种“领导作用”有两个维度:第一,加强欧盟内部协调,在国际海洋事务中“用一个声音说话”,确立欧盟在海洋事务方面的单一实体地位,目标是迈向“共同海洋政策”。第二,践行“海洋区域主义”,整合区域海洋治理经验,通过“欧盟方案”在全球层面引导和主导国际海洋治理的新发展。一方面,欧盟是区域海洋治理的先行者,在渔业资源的养护和可持续利用、海洋环境保护和污染防治等方面积累了丰富经验;另一方面,欧盟通过在某些方面以较高标准遵守《公约》和其他国际协定,谋求树立其在国际社会忠实履行国际义务的良好形象,增加其参与国际海洋事务的正当性和话语权。^[4]

(二) 欧盟实施海洋战略的路径——扩大海洋治理伙伴关系

欧盟积极引领全球海洋治理规范的制定。欧

盟认为,全球海洋治理即保护和利用海洋及其资源,目的是维护海洋的健康、安全、稳定。同时,欧盟塑造了全球海洋治理的三个重要领域:完善全球海洋治理框架、减少人为压力对海洋的影响以为可持续的蓝色经济创造条件、强化全球海洋治理的研究和数据信息。“2009 年蓝皮书”进一步提出了欧盟参与国际海洋治理的 12 个具体战略目标,其中包括:各成员国以及欧盟和国际社会以更加协调一致的方式更多参与多边行动,发挥欧盟作为全球行为体的重要作用;在全球推动更多国家加入《公约》;与欧盟的关键伙伴建立高水平对话关系,确保部门对话可产生协同效应;支持以综合方法加强海洋生物多样性的养护和可持续利用,特别是国家管辖范围外海域的生物多样性保护(包括建立海洋保护区);强化在确保航行自由和安全方面业已开展的行动。

由于海洋治理任务艰巨,单独一个或两个国家难以完成这项任务。因此,保护海洋需要国际合作。建立伙伴关系是欧盟参与海洋治理的显著特点。欧盟在致力于自身改革和解决本地区海洋问题的基础上,积极推进全球海洋治理规范的改革,试图在全球海洋治理中扮演“领头羊”的角色,其中,扩大多边和双边海洋治理伙伴关系是重要内容。2016 年欧盟委员会发布的《国际海洋治理:我们海洋的未来议程》,具体反映了欧盟引领改善全球海洋治理架构的广泛意向,该议程认为在管理国家管辖海域外区域和执行已达成的可持续发展目标(如到 2020 年海洋保护区面积达到全球海洋面积 10%的目标)等方面,既存的国际海洋治理模式仍需要进一步发展和深化。该文件尤其强调了建立伙伴关系的重要性:“欧盟应当促成与海洋有关的国际组织之间的协调与合作。这可以通过备忘录和合作协议的形式,完善具有共同或补充目标的机构之间的合作。欧盟将支持多边海洋合作机制,比如联合国海洋网络。欧盟致力于与主要海洋行为体在海洋事务和渔业资源中的双边对话。未来五年,欧盟将逐渐把这些海洋行为体升级为‘海洋伙伴关系’。”^[5]《欧盟海洋安全战略》也确立了海洋安全战略的原则,其中之一就是“海洋多边主义”,即在尊重欧盟机制框架的同时,与相关国际伙伴和组织,尤其是联合国和北约以及海洋领域的区域组织进行合作。

在欧盟看来,伙伴关系正是其构建国际、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。从全球层面而

^① 即 1994 年《海洋法公约第十一部分执行协定》和 1995 年《养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群执行协定》。

言,伙伴关系也是2015年联合国通过的《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》(以下简称《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)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。^[6]

二、中欧蓝色伙伴关系的内涵及重点合作领域

中欧《蓝色伙伴关系宣言》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。中欧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。中欧蓝色伙伴关系涵盖了蓝色经济、渔业管理以及包括气候变化、海洋垃圾、南北极事务在内的各种海洋治理问题,将有力促进双方在相关领域的协调与协作,促进双方为维护和加强海洋治理机制和架构的共同行动。^[7]中欧《蓝色伙伴关系宣言》的签订标志着中欧双边海洋合作上升到一个新的高度。目前,欧盟已成为中国第一大贸易伙伴,2018年中欧双边贸易额超过6820亿美元,其中60%都是通过海运实现的;近年来,中欧在港口经济及相关海洋产业合作、国家管辖范围外生物多样性保护与可持续利用以及南北极事务上所取得的进展已成为中欧海洋合作的新亮点。

(一) 港口经济及相关海洋产业合作

中国与希腊、意大利等欧盟成员国在港口经济合作方面取得重大成果。比雷埃夫斯港(以下简称“比港”)项目已成为中国和希腊共建“一带一路”的旗舰项目。比港是希腊最大的港口;2008年,中远集团获得了该港2号、3号集装箱码头的特许经营权。2016年,中远海运收购比港港务局67%的股份。经过几年发展,港口集装箱吞吐量从2010年的88万标准箱,增加到2018年的490万标准箱,全球排名从并购时的第93位跃升至第32位,成为全球发展最快的集装箱港口之一,并有望于2019年底成为地中海第一大港。2019年10月9日,希腊港口发展和规划委员会批准了中远比港港务局提交的后续发展规划(Master Plan)。该规划投资总额约6亿欧元,其获批标志着中远比港后续发展规划进入正式实施阶段。作为中希合作的

标志性项目,比港为当地提供了3000多个直接就业岗位和1万多个间接就业岗位。中国在比港的投资有效促进了希腊当地经济社会的发展,也是两国互利共赢合作的典范。

2019年3月23日,中意两国签署了共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录,意大利从而成为第一个与中国签署这一合作文件的七国集团国家。中意双方认识到“一带一路”倡议在促进互联互通方面的巨大潜力,愿加强“一带一路”倡议同泛欧交通运输网络的对接,深化在港口、物流和海运领域的合作;意大利热那亚港和的里雅斯特港将承担起连接中欧海运的任务。根据协议,中国交通建设股份有限公司将协助热那亚和的里雅斯特的港务局,管理有关重组和后勤改造工程的招标。

(二) 国家管辖范围外生物多样性养护与南极海洋保护区

建立公海保护区(包括禁捕区),已被欧盟证明是一种有效保护海洋环境和生物多样性的方式。自2004年联合国大会建立“国家管辖海域外生物多样性(以下简称BBNJ)养护和可持续利用问题”非正式特设工作组以来,欧盟一直是围绕BBNJ养护和可持续利用拟订一份具有法律约束力国际文书的主要支持者和倡导者。欧盟认为,建立公海保护区是解决BBNJ问题的可行方法,并于2006年首次提出BBNJ新协议应侧重于生物多样性保护和养护,包括通过建立海洋保护区、推动现有主管机构之间的合作与协调、确定脆弱的生态系统和物种,以推动BBNJ问题谈判。

2011年,欧盟、七十七国集团及中国决定将公海保护区和深海遗传资源问题列入“一揽子事项”(Package Deal),共同推动实现各自意向。2015年,第69届联合国大会通过第292号决议,正式启动就BBNJ养护和可持续利用拟订一份具有法律约束力国际文书的进程。^①2019年4月,中国欧盟领导人会晤发表联合声明,首次将设立南极海洋保护区作为有效落实海洋领域蓝色伙伴关系的交流内容。^[8]该声明释放出一个积极的信号,双方在南极海洋保护区建设议题上存在着很大的协作空间。2019年11月6日,中法两国领导人在北京共同发布《中法生物多样性保护和气候变化北京倡议》,其中明确提及“动员所有国家根据《联合国海洋法公约》制定一项具有法律约束力的国际文书,以养护和可持续利用国家管辖海域外生物多样性”,“根据《南极海洋生物资源养护公约》促进南极海洋生物资源的养护,并继续就包括设立南极海洋保

^① 该文书被视为《联合国海洋法公约》“第三个执行协定”。

护区在内的南极海洋生物多样性的养护和可持续利用问题进行讨论,包括在那里建立海洋保护区”。这无疑为中法乃至中欧在该议题上开展务实合作,奠定了坚实基础。

(二) 北极治理

在北极治理问题上,中欧之间存在着颇多相似之处:中欧都试图打破美加俄等北冰洋沿岸国的垄断,扩大北极事务的参与权;在北极相关水域的法律定位问题上,双方均认为应为北极航道的自由航行奠定制度基础等。欧盟更为强调“知识、责任与参与”三个层面,即通过进一步加大在北极生物多样性维护、基于生态系统的管理、持久性有机污染物的防制、国际海运环境标准与海事安全标准的制定及可再生能源产业等知识领域的投资以保护北极环境、促进地区和平与可持续发展,强调对商业机遇的开发采取负责任的方法,并与北极国家及原住民进行建设性的接触与对话。欧盟将北极突出的环境保护、航行安全及基础设施问题内化为其“北极责任”,试图将自身界定为北极治理公共产品提供者的身份,以便其更为有效地介入北极事务。

2018年1月发布的《北极政策白皮书》,是中国政府首次对外宣示自己有关北极事务政策立场。白皮书强调,北极事务没有统一适用的单一国际条约,它由《联合国宪章》《联合国海洋法公约》《斯匹次卑尔根群岛条约》等国际条约和一般国际法予以规范。中国倡导构建人类命运共同体,是北极事务的积极参与者、建设者和贡献者,愿依托北极航道的开发利用,与各方共建“冰上丝绸之路”。北极航道,尤其是东北航道的开通将大幅削减中欧之间贸易的航运成本;经济快速发展的中国对于北极的潜在需求,无疑为中欧之间的合作提供了新的增长点。中欧业已在北极科考合作方面取得丰硕成果,中国第二艘极地破冰船“雪龙二号”就是中国和芬兰北极合作的具体成果。可以预期的是,随着“冰上丝绸之路”各类项目的逐步推进,中欧在北极地区经济社会发展上进行合作的空间和潜力巨大,北极基础设施建设、北极气候变化研究、北冰洋联合考察和监测、船员能力联合培训、北极联合搜救演习,以及创新与绿色发展等均是未来值得双方期待的重点合作领域。

三、构建中欧蓝色伙伴关系的若干政策思考

中欧蓝色伙伴关系的构建自然不能脱离整个国际格局的影响;欧盟作为一种规范性的软力量,在当下单边主义盛行、民粹主义泛滥的时代背景下,对多边主义的坚守具有十分重要的意义,这也为中欧深化海洋合作打下了必要的现实基础。但

是,我们也必须认识到,中欧蓝色伙伴关系的构建将是一个长期目标,不可能一蹴而就,而是要从点滴做起,逐步扩大双方高层共识和必要的民意基础。

(一) 构建中欧蓝色伙伴关系的主要障碍

首先,在英国“脱欧”、欧美“大飞机”贸易争端的背景下,欧洲一体化进程陷入停滞甚至倒退,欧洲公民对欧盟集体身份的认同感在下降;加之美俄对中欧深入开展海洋合作(无论是经由北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道建设,还是中欧海军联合军演或搜救)的忌惮与牵制,从中短期看,中欧海洋合作的广度和深度都受到较大的限制。

其次,中欧双方对蓝色伙伴关系的认知目标存在一定的差异。中方重在通过打造蓝色伙伴关系加强中欧在海洋经济和科技上的合作以加快我海洋强国建设,而欧方则侧重加强国际海洋治理的架构以应对气候变化和可持续发展上的挑战。这种认知上的差异对双方今后深化海洋合作构成潜在障碍。

再次,欧盟对我“一带一路”倡议的心态复杂,一方面,需要“一带一路”倡议带来的贸易投资项目以提振其经济;另一方面,成员国与欧盟机构的双重身份及双层决策机制又使得欧盟极易出现“政治焦虑”,担忧我“17+1”中东欧合作、“5+1”北欧合作等次区域机制对其产生分化、弱化效应,并试图在欧盟立法层面我有关项目投资设置安全审查门槛。^[9]鉴于此,蓝色伙伴倡议在欧盟政治机构和欧盟民众中的能见度和存在感还较低。

最后,由于意识形态、社会制度以及文化习俗的不同,欧盟在涉港、涉台、涉南海等我核心利益问题上的分歧与偏见也会对我中欧海洋合作的深化带来极大的负面影响。

(二) 构建中欧蓝色伙伴关系的相关建议

首先,在百年未有之大变局的背景下,加强中欧合作具有十分重要的战略意义。中欧之间不存在地缘政治和全球战略上的根本冲突,不存在结构性矛盾。^[10]中欧双方在维护推进经济全球化总体进程、维护全球多边贸易体制和国际关系民主化方面具有共同语言和战略共识。由于美欧之间跨大西洋的战略盟友关系,我们不能指望欧盟站在中国一边,但应对对美外交与对欧外交进行统筹,将欧洲尤其是德法两国视为协调对美关系和全球战略平衡的重要力量。

其次,中欧蓝色伙伴关系的建构是一个长期目标,要锲而不舍、久久为功。具体到海洋领域,中欧双方应积极培育新的共识基础和合作领域,在应对气候变化和可持续发展、国家管辖海域外生物多样性养护和利用、南北极事务等议题上加强协调与沟

通。此外,中欧目前都处于经济转型与产业结构调整的关键时期,这不仅为双方深挖传统领域的合作潜力创造了有利条件,也为拓展双方在低碳技术、生物科技、新能源、人工智能等新兴产业领域的合作提供了广阔空间。

再次,加强增信释疑,重视社会层面的沟通与合作,以理性务实的态度着眼于解决中欧间实际分歧。作为中欧《蓝色伙伴关系宣言》的重要后续成果,2019年9月在比利时布鲁塞尔举行的首届中欧蓝色伙伴关系论坛取得了较好的社会效果,今后可考虑使其机制化,以提升规格,扩大影响;应通过切实有效的行动,将欧盟委员会、欧盟理事会、欧盟对外行动署等欧盟层面的主体吸纳进相关合作平台,使有关合作计划更趋多边性和开放性,从而化解欧盟的误解和猜忌。

最后,低调务实,淡化相关合作项目的政治色彩,中欧海洋合作应更加精细化、科学化,知行合一,对外宣传要科学、务实,讲究实际效果。尤其需要在对欧政策的精细化和有效性上下功夫。对欧投资既要算经济账,又要算政治账,对经济问题可能引发的政治后果要制定有效的政策与法律应对预案。同样,对于维护中国安全和利益的海外行动也要做到谋定而后动,提高专业化水准,更加讲究方式方法。

总之,中欧蓝色伙伴关系的构建是推进我“海洋强国”和“21世纪海上丝绸之路”建设的重要一环,同时也是进一步夯实中欧全面战略伙伴关系的重要抓手;随着中欧海洋合作的深化和拓展,这一伙伴关系的内涵也会日趋丰富。

参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [2] International ocean governance:agenda for the future of our oceans[EB/OL].2016-04-09[2019-11-01].https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_en.pdf.
- [3] Timo Koivurova.A Note on the European Union's Integrated Maritime Policy[J].Ocean Development and International Law,2009(40):174.
- [4] 刘衡.介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型[J].世界经济与政治,2015(10):61-62.
- [5] 梁甲瑞.积极介入:欧盟参与南太平洋地区海洋治理路径探析[J].德国研究,2019(1):54-55.
- [6] 变革我们的世界:2030年可持续发展议程[EB/OL].2015-09-25[2019-11-01].<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>.
- [7] 朱璇,贾宇.全球海洋治理背景下对蓝色伙伴关系的思考[J].太平洋学报,2019(1):57.
- [8] 第二十一届中国-欧盟领导人会晤联合声明[EB/OL].2019-04-09[2019-11-01].http://www.xinhuanet.com/2019-04/09/c_1124345605.htm.
- [9] 王振玲.欧盟机构对“一带一路”倡议的认知以及中国的应对策略——认知与权限类别基础上的多重对接[J].太平洋学报,2019(4):61-62.
- [10] 胡宗山.欧盟的多元困境与中国的对欧战略[J].人民论坛·学术前沿,2019(6):48.

Brief Analysis on EU Integrated Maritime Strategy: Policy Thought on the Building of China-Europe Blue Partnership

CHENG Bao-zhi

(Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China)

Abstract: The European Union started its transformation of maritime strategy in 2007 so as to actively engage in international maritime affairs, to enhance its status in international ocean governance, and to further extend its political influence to international system as a “global actor”. Establishing and enhancing the partnership is one of the characteristics of the EU's involvement in international ocean governance. Extensive and deep cooperation in maritime field is in the interest of both China and EU. Besides the traditional maritime shipping, ship-building, and relevant port economic cooperation, China-EU negotiation and coordination on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ) and polar governance have become new highlights in maritime cooperation. The building of blue partnership will consolidate the foundation of China-EU comprehensive strategic partnership.

Key words: the European Union; Maritime Strategy; Blue Partnership; China-Europe Cooperation

[责任编辑: 邬超]