

欧盟海洋城市参与 全球海洋治理的路径研究 ——基于多层次治理视角*

李雪威 单天雷

摘 要：在全球海洋治理结构趋向扁平、欧盟多层次治理实践逐步拓展、欧盟海洋城市参与全球海洋治理能力与意愿提升的作用下，欧盟海洋城市积极通过纵向路径与横向路径开展多层次全球海洋治理。纵向路径包括欧盟海洋城市在欧盟层级与国家层级的全球海洋治理实践，表现为介入欧盟海洋政策体系，开展地方性海洋治理实践，推进国家政府与地方政府间的海洋治理代理、协作与互补；横向路径是指欧盟海洋城市在地方层级的全球海洋治理实践，表现为构建海洋治理跨国城市网络、开展海洋城市外交活动、打造海洋治理公私伙伴关系。通过开展多层次全球海洋治理，欧盟海洋城市联结着多层次、多元化治理主体，提升了本群体在欧盟海洋治理体系内的重要性，强化了欧盟及其成员国参与全球海洋治理的效能及影响力。但欧盟海洋城市参与全球海洋治理也存在诸多现实问题，需要其在未来的治理实践中逐步化解。

关键词：欧盟；海洋城市；全球海洋治理；多层次治理

作者简介：山东大学 东北亚学院 教授 博士生导师 威海 264209

山东大学 东北亚学院 博士研究生 威海 264209

中图分类号：D815； P74

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2024)01 - 0004 - 20

* 本文系山东省社科规划项目“山东省推进中韩全球海洋中心城市合作研究”(项目编号：22CGJJ02)、山东大学东北亚学院研究生科研基金资助项目(项目编号：YKJ0204)的阶段性研究成果。

当前,全球治理的权力出现下沉与分散,全球治理的总体趋向由垂直走向扁平,结构性变动的演进趋势正在加速。自下而上的、基于地方性实践的复合治理网络正在逐渐形成,并呈现出治理实践发生于多层面、治理问题产生于多领域、治理行动涉及多主体的特征。^① 受此影响,全球海洋治理结构也渐趋扁平,次国家行为体的角色重要性日益显现,城市尤其是海洋城市已成为全球海洋治理与全球可持续发展间的重要节点,海洋城市的海陆活动对海洋环境的影响不容忽视,并在制定具有针对性的海洋治理方案、实施具有韧性的城市海洋规划、成为全球范围内海洋环境保护的示范区与杠杆力量方面,展现出了巨大潜力,已成为全球海洋治理领域正在兴起的新前沿。^②

在欧盟《综合海洋政策》与《海洋战略框架指令》的指导下,从欧盟到成员国再到次国家等多层级主体,均开始以不同方式参与全球海洋治理,欧盟多层次治理实践逐渐向全球海洋治理领域扩展。欧盟设立的全球海洋治理研究项目“跨政府”(CrossGov)认为,为实现“欧洲绿色新政”中的海洋政策目标、推进欧盟海洋治理进程进而参与全球海洋治理,就必须在欧盟范围内实施以“政策一致性”为目标的多层级治理(multi-level governance),包括纵向路径与横向路径两种形式,前者强调不同层级治理主体间的政策协调,后者强调同一层级治理主体间的政策配合。^③ 以此为切入点,欧盟海洋城市通过纵向路径与横向路径参与多层次海洋治理。纵向路径是指欧盟海洋城市在欧盟层级与国家层级开展的海洋治理行动,表现为欧盟海洋城市与欧盟机构、各成员国政府间的互动,展现出了积极配合欧盟海洋政策实施、有效协同国家海洋治理目标实现的特征;横向路径是指欧盟海洋城市在地方层级开展的海洋治理行动,表现为欧盟海洋城市间的海洋治理互动以及欧盟海洋城市内部的海洋治理行动,展现出了主动布局地方海洋治理项目、联合多元化主体灵活推进治理行动的特征。欧盟海洋城市的治理行动在应对全球海洋治理的规模性和分散性、丰富欧盟及其成员国的海洋治理工具、强化欧盟及其成员国海洋治理的行动能力、提升欧盟及其成员国在全球海洋治理领域的议题影响力等方面发挥了重要作用。因此,开展针对欧盟海洋城市参与全球海洋治理的多层级治理研究具有重要意义。

^① 秦亚青:《全球治理趋向扁平》,载《国际问题研究》,2021年第5期,第55-72页,这里第68页。

^② Aleke Stöfen-O'Brien/Alida J Doelle/Linda Del Savio, “Cities and Sustainable Ocean Governance: A Neglected Link”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 37, No. 4, 2022, pp. 1-39, here pp. 1-2.

^③ CrossGov, “Coherent and Cross-Compliant Ocean Governance for Delivering the Green Deal for European Seas”, 2023-05-20, <https://crossgov.eu/wp-content/uploads/2023/06/20230602-Policy-Brief-1.pdf>, 访问日期:2024-01-27。

一、欧盟海洋城市参与全球海洋治理的多维背景

全球海洋治理结构的扁平化发展,推动着治理实践多层化、治理议题多维化、治理主体多元化的进程,使城市尤其是海洋城市的重要性日益显现,是欧盟海洋城市参与全球海洋治理的宏观背景与根本前提;欧盟多层级治理实践向海洋治理领域的扩展,为欧盟海洋城市的全球海洋治理实践提供了重要的路径参考,是欧盟海洋城市参与全球海洋治理的中观背景与重要机遇;而伴随着欧盟海洋治理制度建设与次国家行为体参与国际事务的机制不断完善,欧盟海洋城市的全球海洋治理参与能力与意愿获得提升,成为欧盟海洋城市参与全球海洋治理的微观背景与关键动因。

(一)全球海洋治理结构趋向扁平使海洋城市重要性日益显现

现阶段,全球海洋治理结构愈加扁平化。其一,全球海洋治理实践的多层化持续深入。如欧盟在区域、国家、城市等多层面积极开展海洋治理行动,与不同层级的治理行为体开展密切互动与配合,已成为构建全球多层级海洋治理体系的重要力量。其二,全球海洋治理议题的多维化不断扩展。全球海洋安全治理、全球海洋经济治理、全球海洋生态环境治理、全球海洋资源治理、全球海洋气候治理^①等议题的扩散与细化,催动着多层级、多元化全球海洋治理平台的涌现与运作,为全球海洋治理的推进注入了重要动能。其三,全球海洋治理主体多元化越发凸显。国家行为体既无法完全掌握全球海洋治理权力与全球海洋治理资源,打造真正意义上的全球海洋治理体系,又难以解决全球海洋治理主体间的集体行动困境,^②这使得以主权国家为核心的全球海洋治理效能受限。全球海洋治理困境需要通过多元行为体的共同参与予以解决,这成为城市尤其是海洋城市在全球海洋治理体系中崛起的根本前提。

海洋城市是直接受海洋危机影响、具备海洋治理能力与组织实施海洋治理实践的重要国际行为体与治理单位,具有参与全球海洋治理的强烈意愿。一方面,全球海洋治理是海洋城市可持续发展的重要保障。^③全球海洋治理结构与范式的不断变动,为海洋城市突破传统的以国家为中心的单中心治理模式、在多层级和多中心的治理模式中扮演重要角色提供了外部条件,赋予了其汲取全球海洋治理资源、

^① 陈伟光、韩雪莹、唐丹玲:《全球海洋治理:一种类型学的分析框架》,载《学术研究》,2023年第5期,第62-68页,这里第66-68页。

^② 袁沙:《全球海洋治理体系演变与中国战略选择》,载《前线》,2020年第11期,第21-24页,这里第22页。

^③ 黄庆波、李焱:《全球海洋中心城市的功能定位及建设思路》,载《人民论坛》,2023年第2期,第66-69页,这里第68页。

推进城市经济社会可持续发展的关键保障。另一方面,海洋城市是全球海洋治理体系变革的关键推动力量。通过积极参与多层次海洋治理平台的运作,构建全球海洋治理跨国城市网络(transnational city network),承担本国及本区域海洋治理的地方性实验项目,海洋城市累积了可推动自身海洋经济社会发展、影响各层级海洋政策制定的海洋治理资源,对全球海洋治理的重要性日益显现。

(二) 欧盟多层次治理实践向全球海洋治理领域扩展

多层次治理是在以地域划分的不同层级上相互独立而又相互依存的诸多行为体之间形成的,以决策权力与行动能力从国家政府向上转移到超国家行为体和组织、向下转移到区域和城市政府、向外转移到民间社会力量和非国家行为体为核心特征的治理模式,^①该治理模式意在对抗以国家为中心的政府间主义,^②是欧盟政策制定与治理议程开展的重要价值理念与指导原则。

欧盟的多层级治理最初应用于“凝聚力政策”领域,后逐渐拓展到气候、环境、难民移民等诸多经济社会政策领域。全球海洋治理的实施需要调动、协调复杂的多层级主体及其利益,通过正式及非正式的安排推进海洋治理合作进程,^③强调公私部门在多个治理层级上进行谈判以分享决策能力,以协同管理海上活动并控制其后果。^④因此,将多层次治理框架应用于海洋治理领域具有天然的适用性。伴随着欧盟《海洋战略框架指令》《综合海洋政策》《共同渔业政策》《近海可再生能源战略》《蓝色增长战略》等一系列海洋治理政策文件的出台,在实施“基于生态系统的管理”(ecosystem-based management)的基础上推进多层次主体间的海洋治理互动,成为欧盟参与全球海洋治理的重要特征。^⑤ 欧盟的多层级全球海洋治理包括三种类型:其一,由欧盟成员国政府开展的政府间治理,成员国占据海洋治理决策与行动的主导地位,主要表现在航运与海洋安全等领域;其

^① Elisabetta Mocca, "The Ubiquity of the Level: The Multi-Level Governance Approach to the Analysis of Transnational Municipal Networks", *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 15, No. 3, 2019, pp. 269 - 283, here p. 271.

^② 郑春荣:《欧盟多层次治理体系中的德国利益集团》,载《德国研究》,2008年第2期,第11-16页,这里第12页。

^③ Fátima Castro Moreira/Bárbara Magalhães Bravo, "EU Integrated Maritime Policy and Multilevel Governance", *Juridical Tribune*, Vol. 9, No. 3, 2019, pp. 535 - 548, here p. 539.

^④ Jan P. M. Van Tatenhove, "Marine Governance: Institutional Capacity-building in a Multi-level Governance Setting (2015)", in Michael Gilek/Kristine Kern (eds.), *Governing Europe's Marine Environment: Europeanization of Regional Seas or Regionalization of EU Policies?*, London: Routledge, 2015, pp. 35 - 52, here p. 38.

^⑤ Katrine Soma/Jan van Tatenhove/Judith van Leeuwen, "Marine Governance in a European Context: Regionalization, Integration and Cooperation for Ecosystem-Based Management", *Ocean & Coastal Management*, Vol. 117, No. 15, 2015, pp. 4 - 13, here p. 5.

二,由欧盟机构开展的超国家治理,欧盟机构是海洋治理权力与合法性的核心,这在渔业政策领域表现得较为突出;其三,由各层级政府和利益攸关方开展的跨国治理,强调治理主体间的权力分散、融合与协商一致,该类型在诸多海洋治理议题上均有展现。^①这赋予了欧盟海洋城市在多层级治理框架下参与全球海洋治理的重要机遇和广泛空间。

此外,欧盟为亚得里亚海和爱奥尼亚海、北冰洋、大西洋、波罗的海、黑海、地中海、北海制定了不同的区域海战略,构建起了由欧盟机构、区域海涉及的成员国及地方政府共同组成的多层级结构化合作框架。欧洲区域发展基金、欧洲大学研究所罗伯特·舒曼高级研究中心等欧盟研究机构也发布研究报告,论述多层级治理实践在推进海陆良性互动、开展海洋空间规划等方面的重要性。由此,欧盟的多层级治理实践向全球海洋治理领域扩展,并展现出了较强的适用性。

(三) 欧盟海洋城市参与全球海洋治理能力与意愿的提升

在全球海洋治理领域,欧盟海洋城市拥有统一的身份、鲜明的特色与独特的优势条件。首先,欧盟海洋城市既是各主权国家管辖范围内的地方行为体,也是欧盟框架下相对独立的治理单元,在欧盟多层级治理框架内扮演着重要角色——次国家行为体同时影响着国家层级和超国家层级的议事日程,国家政府无法垄断其与欧洲层级相联系的渠道。^②其次,欧盟海洋城市展现出了鲜明的海洋治理特色,将包括海洋议题在内的可持续发展与治理议题统一纳入城市议程之中,统筹海洋发展与治理事务,协同多层级治理主体,全面参与多层级海洋治理,累积了丰富的海洋治理经验。最后,欧盟海洋城市参与全球海洋治理拥有众多实践平台,一方面表现为围绕地中海、波罗的海、北海、东北大西洋等海域构建起来的区域海治理机制,历史悠久、运作成熟、成效显著,为其有效参与海洋治理提供了广阔空间;另一方面表现为依托于欧盟框架下的欧洲地区委员会(CoR)、欧洲市长盟约、欧盟城市议程等平台机制,影响欧盟成员国、欧盟机构海洋战略和政策的制定与实施,这在欧盟海洋治理体系中的作用已不容忽视。

伴随着欧盟内部海洋治理的制度与次国家行为体参与国际事务的机制不断完善,以及欧盟成员国权力下放进程持续推进,欧盟海洋城市参与全球海洋治理的条件趋于成熟、意愿显著提升,展现出了通过纵向参与路径与横向参与路径开展多层级海洋治理的实践特征。

^① Jan P. M. Van Tatenhove, "Marine Governance: Institutional Capacity-building in a Multi-level Governance Setting (2015)", p. 40.

^② 徐静:《欧洲联盟多层级治理体系及主要论点》,载《世界经济与政治论坛》,2008年第5期,第84-91页,这里第87页。

二、欧盟海洋城市参与全球海洋治理的纵向路径

欧盟海洋城市参与全球海洋治理的纵向路径,表现为其与不同层级治理主体间的海洋治理互动,发生在欧盟层级与国家层级。纵向路径下欧盟海洋城市海洋治理实践的开展,意在配合欧盟海洋政策的实施、协同国家海洋治理目标的实现,表现为嵌入欧盟海洋政策制定过程、配合欧盟海洋治理议程推进海洋治理的地方性实践,通过代理型参与、协作型参与、互补型参与三种形式,实现国家政府与地方政府间的海洋治理互动。

(一) 欧盟海洋城市在欧盟层级的参与方式

欧盟海洋城市在欧盟层级的全球海洋治理实践,表现为欧盟海洋城市受欧盟机构的影响直接介入欧盟海洋治理体系:一是直接参与或间接影响欧盟机构的海洋政策制定,二是配合欧盟海洋治理议程开展地方性实践。

1. 介入欧盟政策体系以影响欧盟海洋政策的制定

在欧盟的政策制定过程中,政治系统中的多层次主体共同发挥作用,针对不同议题安排不同的决策程序。政策法规提案权由欧盟委员会掌握,以成员国、次国家行为体、民众等主体的共识为基础,以欧盟整体利益为出发点,具有较强的政策创制主动性;决策权由欧洲议会、欧洲理事会共同掌握,制定约束力较强的欧盟政策;各层级主体的意见分歧在欧盟框架内得到协调和解决并形成共识后,政策执行由欧盟成员国的国家政府和地方政府共同完成,为城市介入、影响欧盟政策制定过程提供了多元化渠道。^① 欧盟海洋城市参与欧盟海洋政策议程的渠道包括嵌入决策体系的直接渠道,以及在体系外开展游说活动影响政策结果的间接渠道。

其一,在欧盟决策体系内,欧盟海洋城市可直接参与欧盟海洋治理政策制定的机构主要有欧洲地区委员会、欧洲经济和社会委员会(EESC)以及欧洲议会城市小组(urban intergroup),在欧盟决策体系内扮演咨询机构与协助者角色。欧洲地区委员会是欧盟次国家行为体的代言人,代表欧盟次国家行为体的整体利益,就对其产生影响的法律(包括涉海法律)提供针对性建议。欧洲地区委员会以多层次治理为开展日常工作的核心原则之一,鼓励多层次行为体之间开展协调行动。海洋城市的代表(主要为城市议会的议员)由所在国推荐提名至欧洲地区委员会后,加入该委员会下设的小组委员会(sub-committees)^②并开展日常工作。“建设具有韧性

^① 刘华、邓蓉:《多层治理背景下的欧盟气候变化治理机制——兼与联合国气候变化治理机制比较》,载《山西大学学报(哲学社会科学版)》,2013年第3期,第134-140页,这里第135页。

^② 欧洲地区委员会下设六个小组委员会:公民、治理、机构与对外事务委员会(CIVEX),领土融合政策与欧盟预算委员会(COTER),经济政策委员会(ECON),环境、气候变化与能源委员会(ENVE),自然资源委员会(NAT),社会政策、教育、就业、研究与文化委员会(SEDEC)。

的城市社区”是欧洲地区委员会2020—2025年政治优先事项(Political Priorities 2020—2025)之一,^①海洋治理对实现此目标的重要影响不容忽视。在针对与海洋发展与治理议题相关的环境、能源和气候变化领域提出新提案时,欧盟委员会和欧洲理事会必须咨询欧洲地区委员会的意见,以有效反映欧盟海洋城市主体的利益诉求。^②欧洲经济和社会委员会由欧盟成员国的民间社会力量组成,目标为确保欧盟的政策和立法与地方经济、社会、生态环境相适应,为民间社会力量提供在超国家层级充分表达意见的平台。欧盟海洋城市及所在国主要通过影响成员代表的提名与任命来参与该委员会海洋政策议程的制定——如提出“欧盟蓝色新政”(EU Blue Deal)倡议,完善欧盟目前实施的海洋治理政策框架,解决资金不足、执行缓慢以及未将环境目标充分纳入部门政策等问题,并在欧盟委员会“呼吁欧盟蓝色协议”(Call for an EU Blue Deal)高级别会议上宣布其提案。^③欧洲议会城市小组是欧洲议会中聚焦城市发展与治理议题的跨党派、跨委员会小组,是包括欧盟海洋城市在内的欧盟次国家行为体在欧盟最高立法机关欧洲议会中的直接代言人。该小组工作重心主要集中在与城市可持续发展相关的领域,涵盖了众多海洋治理议题。^④

其二,在欧盟决策体系外,欧盟海洋城市积极开展对欧盟机构的游说活动,以影响海洋治理政策的议程、内容与结果。欧盟海洋城市主要通过游说欧洲议会各党团、欧洲议会下属委员会以增加其政策目标体系中的涉海内容,推动与全球海洋治理相关的立法进程。如推动在环境政治议程中向来激进的德国绿党、欧洲自由联盟党团强化对海洋生物多样性保护的关注;争取复兴欧洲党团对改革《共同渔业政策》的支持,确保欧盟在加强全球海洋治理和打击非法、不报告和不管制(IUU)捕鱼方面的全球领先地位;促使欧洲保守派和改革派党团推广海洋科技在渔业生产与海洋环境治理(marine environment governance)领域的应用;协助左翼党团制定可持续与公正的环境和渔业政策,保护沿海社区。欧盟海洋城市还积极参与海洋污染防治、渔业和水产养殖等主题的听证会、研讨会,以影响欧洲议会下设的环境、公共卫生和食品安全委员会与渔业委员会的立法进程。此外,多个欧盟海洋城市参与的跨国城市网络欧洲城市(Eurocities)总部便设在布鲁塞尔,并在海洋治理

① European Committee of the Regions, “Political Priorities 2020—2025”, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/cor-priorities.aspx>, 访问日期:2024-01-22。

② European Committee of the Regions, “About”, <https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx#2>, 访问日期:2023-12-03。

③ European Economic and Social Committee, “EU Blue Deal”, 2023-01-01, <https://www.eesc.europa.eu/en/agen-da/our-events/events/eu-blue-deal>, 访问日期:2023-12-03。

④ URBAN Intergroup, “URBAN Intergroup at the European Parliament”, <http://urban-intergroup.eu/about-us/>, 访问日期:2023-12-03。

政策议题上积极对欧盟机构开展游说活动；一些具备较强海洋发展实力、对参与全球海洋治理拥有较强意愿的欧盟海洋城市直接在布鲁塞尔设置办事处，如奥斯陆地区欧洲办事处（Oslo Region Europe Office）、大哥本哈根欧盟办事处（Greater Copenhagen EU Office）等，职能类似于主权国家驻外大使馆或领事馆，在海洋治理议题上强化本市对欧盟决策的影响是其游说活动的重要目标。

2. 开展地方性实践以落实欧盟海洋政策

除了影响欧盟海洋治理政策过程，欧盟海洋城市还配合欧盟海洋治理议程与政策框架的落实，积极开展地方性实践。首先，欧盟海洋城市落实欧盟委员会制定的《共同渔业政策》《海洋战略框架指令》《水框架指令》《2030年生物多样性战略》《欧盟国际海洋治理议程》，与多层次主体合作共建海洋保护区，实施清洁海洋建设行动，推动欧洲蓝色经济和渔业部门的可持续发展。欧盟委员会认为，海洋战略的制定、海洋治理的实施，必须与欧洲现有的四个区域海（地中海、波罗的海、黑海、东北大西洋）合作机制相互协调，配合《联合国海洋法公约》《生物多样性公约》以及“联合国可持续发展目标 14：水下生物”的落实；^①海洋城市在其中扮演重要角色，通过推进海洋环境与生物多样性保护、海洋资源的可持续利用，实现地方经济社会可持续发展。其次，欧盟海洋城市积极承办欧盟主办的“欧洲海事日”“欧盟海事论坛”“海岸警卫队职能论坛”“欧盟海滩清洁”等活动，在海事转型、海洋非传统安全合作、海域态势感知、海洋环境保护等领域强化实践能动性。最后，欧盟海洋城市可在海洋综合保护领域发挥更大作用。欧盟环境署指出，欧盟及其成员国的目标是到2030年保护其海洋总面积30%的海域，其中10%受到严格保护。^②为实现此目标，欧盟必须有效化解欧洲面临的最严峻的海洋环境挑战——海洋垃圾污染。欧洲有高达74.2%的沿海地区被划定为“海洋垃圾污染问题区域”，城市尤其是海洋城市被视为海洋垃圾产生的重要源头之一，想要解决此问题就必须落实从源头到海洋的治理思路。^③欧盟海洋城市在开展海洋保护行动上具有先天地理优势，且拥有较强的治理动力、科技实力及其他海洋治理资源，海洋治理目标的实现、治理任务的落实迫切需要欧盟海洋城市的深度参与。

^① European Commission, “Marine Environment; EU Policies to Protect Europe’s Ocean, Seas and Coasts”, https://environment.ec.europa.eu/topics/marine-environment_en, 访问日期:2023-12-03。

^② European Environment Agency, “Seas and Coasts”, 2023-06-02, <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/seas-and-coasts?activeTab=fa515f0c-9ab0-493c-b4cd-58a32dfaae0a>, 访问日期:2023-12-05。

^③ European Environment Agency, “From Source to Sea — The Untold Story of Marine Litter”, 2023-01-19, <https://www.eea.europa.eu/publications/european-marine-litter-assessment/from-source-to-sea-the>, 访问日期:2023-12-05。

(二) 欧盟海洋城市在国家层级的参与方式

地方政府和国家政府在参与国际事务过程中的互动模式,包括代理型、协作型、互补型、冲突型四种。^①代理型是指地方政府的国际行为得到国家政府的支持与授权,地方政府是国家政府的代理人,在国家政府指导下开展行动;协作型是指地方政府主要基于自身需要开展国际活动,国家与地方之间建有协商与合作机制,在某些情况下可开展共同行动;互补型是指地方政府几乎完全基于自身利益独自开展国际活动,但在客观上与国家政府的政策目标相互支持、互补,即地方先行、国家配合;冲突型是指地方政府同样完全寻求自身利益的实现并独自开展国际活动,但与国家整体外交产生冲突,最终呈现为零和的政策结果与关系状态。^②在参与全球海洋治理时,欧盟海洋城市与国家政府间几乎不存在结构性冲突,根本原因在于二者整体治理目标的趋同且依赖于相互间治理行动的配合。欧盟海洋城市在海洋安全治理领域、海洋环境治理领域、绿色海事治理领域中,分别表现出代理、协作、互补的参与特征。从海洋治理主导权角度切入观察,代理型参与表现为国家政府主导、海洋城市配合,协作型参与表现为二者共同主导、相互配合,互补型参与表现为一定程度上的海洋城市主导、国家政府配合。这既取决于二者利益的耦合度,也深受全球海洋治理不同领域属性与特征的影响。

1. 代理型参与:海洋安全治理领域的委托与执行

海洋安全治理尤其是海洋传统安全治理,几乎是由国家行为体或国家政府垄断的海洋治理领域。在欧盟的政策视域下,海洋安全(maritime security)与防务政策密切相关,涉及国家行为体高政治层面的诸多安全议题,如海洋军事安全、海洋领土安全、海洋主权安全。在该领域,欧盟的权能表现为制定欧盟范围内统一的、跨区域与跨国家的海洋安全合作战略,明确欧盟与成员国的各自权限,通过在欧盟层面组织年度海军演习、加强现有的欧盟海军行动、在欧盟海域发展海警力量、强化欧盟与成员国之间关于海上监视的安全信息交流协调等,提升欧盟成员国海军战备和互操作性的重要性,充分利用成员国的海上安全力量促进海洋安全的集体参与,维护欧盟的海洋战略利益。^③

因此,海洋安全治理的组织与实施依赖于掌握海上安全力量的成员国政府,欧

^① 陈志敏:《次国家政府与对外事务》,北京:长征出版社,2001年版,第161页。

^② 高尚涛等:《国际关系中的城市行为体》,北京:世界知识出版社,2010年版,第80-84页;陈志敏:《次国家政府与对外事务》,第161-163页。

^③ Document 52023JC0008, "Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Update of the EU Maritime Security Strategy and Its Action Plan 'An Enhanced EU Maritime Security Strategy for Evolving Maritime Threats'", EUR-Lex, 2023-10-03, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023JC0008>, 访问日期:2024-01-27。

盟海洋城市等次国家行为体难以独立发挥作用；其经济社会发展所需的稳定的海洋外部环境，需要国家政府的保障与治理资源的投入。欧盟海洋城市与国家政府在该领域利益趋同，呈现出欧盟海洋城市配合执行所在国家海洋安全治理任务的实践特征，在一定程度上展现了欧盟海洋城市的治理能动性。近年来，全球海洋安全治理形势发生剧烈变动，海洋安全议题的迅速扩散与海上安全威胁的多元化使得海洋安全边界保护难度持续增加，单纯依赖海军与海上执法力量难以完全应对复杂多变的海洋安全局势。部分欧盟成员国开始将少部分职能与权限委托、下放至海洋城市等次国家行为体，利用其代理人属性，服务于本国整体海洋安全战略目标的实现。欧盟海洋城市已参与欧盟国家定期举行的覆盖民事和军事实体的海上安全综合演习，配合执行监控和保护沿海地区关键的海洋基础设施从而使船舶免受物理攻击和网络威胁的任务。^① 为因应欧盟国家将海洋安全教育和培训纳入海洋安全治理范畴的趋势，欧盟海洋城市还积极设置教育和培训课程，承办受国家委托的“欧洲海岸警卫队职能论坛”“地中海海岸警卫队合作论坛”等活动，为各国提供了海洋安全信息共享、海上安全风险分析、协同推进海上安全能力建设的重要场所。^② 欧盟主要海洋国家的国家海洋安全战略，也强调城市等次国家行为体协同、配合国家政府，参与构建海洋安全治理体系的重要性。

在海洋安全治理领域，欧盟海洋城市承担了部分低层次的海洋安全治理任务，在国家海洋安全治理框架内扮演从属与协助执行的角色，承接了少部分国家政府委托的治理项目，执行国家政府委派的任务，展现出“代理型参与”的实践特征。

2. 协作型参与：海洋环境治理领域的互助与配合

伴随着全球海洋环境问题的扩散，全球海洋环境治理已呈现出多层次治理的形态，表现为治理决策模式的多样化、治理主体间行动的协同性、治理政策的开放性特征。^③ 因此，地方政府或国家政府均无法完全掌握该领域政策制定的主导权，二者都运行着一套基于自身海洋环境利益与目标的政策—实践体系；国家海洋环境治理整体效果取决于各海洋城市主导下不同海洋环境区域的治理成效，各海洋环境治理区域的划定也依赖于国家海洋环境治理体系的支持与协调；二者基于治理共识而非国家政府的强制管辖抑或对治理资源的垄断开展合作，同时因时因势动态调整治理合作方案。国家政府与地方政府在海洋环境治理领域的协作与配

^① European Commission, “Maritime Security Strategy”, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy_en, 访问日期:2023-12-07。

^② European Commission, “Coast Guard Cooperation”, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/blue-economy/other-sectors/coast-guard-cooperation_en, 访问日期:2023-12-07。

^③ 全永波：《全球海洋生态环境多层次治理：现实困境与未来走向》，载《政法论丛》，2019年第3期，第148-160页，这里第149页。

合,是因应治理形态变动的必然选择。

在欧盟的政策视域下,海洋环境治理的整体目标为保护和养护欧洲海岸、近海和远海的生态健康。在该领域,欧盟的权能表现为制定适用于在欧盟范围内开展海洋环境治理的整体框架,并要求成员国制定包括定期评估海洋环境、确定海洋环境治理目标和指标、制定海洋环境监测方案、改善海域环境状况等内容在内的国家海洋战略,以实现或维持各成员国海域良好的环境状况。^①基于此,欧盟于2008年通过了《海洋战略框架指令》,明确要求欧盟成员国及其地方政府基于本国海洋区域及海洋次区域的环境关切,确保协调制定覆盖每个区域海及次区域海的海洋环境保护战略以及各层级的海洋环境治理规划。具体而言,波罗的海、东北大西洋、地中海、黑海等欧洲区域海的海洋环境治理涉及跨欧盟成员国的协调与合作,而东北大西洋海域的卡特加特和英吉利海峡、凯尔特海、比斯开湾和伊比利亚海岸以及亚速尔群岛、马德拉群岛、加那利群岛的周边海域等次区域海,地中海海域的西地中海、亚得里亚海、爱奥尼亚海和地中海中部海域、爱琴海-黎凡特海等次区域海,则依赖欧盟各海洋城市海洋环境保护行动的推进。^②成员国政府的海洋环境治理战略框架为海洋城市的治理实践提供政策支持,海洋城市则通过处理城市废水与垃圾、实施沿海环境保护与修复项目、建设沿海地区绿色基础设施^③等治理实践,充实了国家海洋环境治理的内容。

在海洋环境治理领域,欧盟海洋城市与国家政府在不同层面上分别开展海洋环境治理活动,在多层级治理框架内发挥各自优势相互配合,以地位平等的合作者身份并行开展海洋与沿海地区的环境保护,展现出“协作型参与”的实践特征。

3. 互补型参与:对绿色海事治理领域的补充与带动

全球绿色海事治理(global green maritime governance)是在全球治理视域下,对绿色海事环境治理议题的聚焦与深化,其以推动航运、港口及相关产业、部门、区域经济发展的绿色转型为首要议题,是兼具海事治理与气候治理双重范式内涵与实践特征的复合治理领域,^④也是众多欧盟海洋城市的传统优势领域。当前,为服

^① European Commission, “Marine Environment”, https://environment.ec.europa.eu/topics/marine-environment_en#data-research-and-funding, 访问日期:2024-01-10。

^② Document 32008L0056, “Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 Establishing a Framework for Community Action in the Field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Framework Directive) (Text with EEA relevance)”, EUR-Lex, 2008-06-17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0056>, 访问日期:2024-01-10。

^③ European Commission, “Sustainable Blue Economy”, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/blue-economy/sustainable-blue-economy_en, 访问日期:2023-12-07。

^④ 单天雷:《全球绿色海事治理的基本要素、现实缺陷与实践进路——兼论中国的参与策略》,载《大连海事大学学报(社会科学版)》,2023年第6期,第1-12页,这里第3页。

务于“欧洲绿色新政”的实施与 2050 年碳中和目标的实现、实现港口业与航运业的净零排放,推进海事绿色转型成为欧盟及其成员国掌握全球绿色海事治理方向与话语权、在全球事务中进一步扩展欧洲“规范性力量”的重要选择。在该领域,欧盟的权能表现为制定欧盟范围内统一的政策框架《综合海洋政策》,通过改善欧盟、成员国政府、地方政府涉海部门间在影响远洋、近海、岛屿、海岸和最外围地区(outermost regions)^①的政策协调,更新跨领域的治理手段,促进欧盟沿海地区在航运、海港、造船、海事作业等方面的可持续发展。^②此外,欧盟近年来积极通过立法手段推进航运业脱碳与绿色港口建设进程,将海事碳排放纳入欧盟排放交易体系(European Union Emission Trading Scheme,简称 EU ETS)的监管框架内,对停靠欧洲港口船舶的燃料温室气体含量设限并鼓励其在靠港期间采用零排放技术,以明确成员国尤其是港口所在的海洋城市对航运公司的管理责任。

在绿色海事治理领域,欧盟海洋城市与国家政府形成了“城市先行、国家支持”的互动模式——前者的绿色海事治理行动可以帮助后者补足治理短板,带动后者的绿色海事治理进程;后者则在政策、基础设施、金融等领域对前者给予有力支持,实现二者间有效合作。2019 年 7 月,西班牙海洋城市瓦伦西亚在欧盟范围内率先启动港口向净零排放运营模式转型的试点项目,成为欧盟第一个大规模使用氢气运营的港口。瓦伦西亚港务局与汉堡港务局签署了合作谅解备忘录,共同推进应用于海事领域的氢能项目的开发;加入“世界港口气候行动计划”,与全球港口共同推进清洁燃料投资与绿色航运走廊规划项目。^③瓦伦西亚港确立了“到 2030 年实现碳中和”的目标,比西班牙和欧盟的时间节点提前了 20 年,带动了整个城市与西班牙海事治理的脱碳和数字化转型进程。^④瓦伦西亚的绿色海事治理行动获得了西班牙政府的支持,也带动着国家层面绿色海事治理行动的开展。2022 年 10 月,西班牙发布了“国家能源转型战略及路线图”,确立了塑造欧洲绿氢领导者的战略目标,全面支持瓦伦西亚的海事治理绿色转型进程。西班牙还在推进国内各海洋城市之间建设“绿色航运走廊”的可行性研究,为绿色海事治理行动的开展提供基

① 最外围地区是距离欧洲大陆数千公里外的瓜德罗普岛、马提尼克岛、圣马丁岛、法属圭亚那、马约特岛、留尼汪岛、亚速尔群岛、马德拉群岛与加那利群岛,欧盟认为这九个地区是其不可分割的一部分。

② European Parliament, “Integrated Maritime Policy of the European Union”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/121/the-integrated-maritime-policy>, 访问日期:2024-01-11。

③ “Valenciaport Joins the Climate Action of the World’s Major Ports”, Valenciaport, 2023-05-31, <https://www.valenciaport.com/en/valenciaport-joins-the-climate-action-of-the-worlds-major-ports/>, 访问日期:2023-12-09。

④ “Port of Valencia — Strategy Towards Zero Emissions by 2030”, WSP, <https://sustainableworldports.org/project/port-of-valencia-strategy-towards-zero-emissions-by-2030/>, 访问日期:2023-12-09。

基础设施、政策和金融方面的有力支持。^① 因瓦伦西亚港的重大贡献,瓦伦西亚被欧盟评选为“2024 欧洲绿色之都”,这也奠定了西班牙在欧洲乃至全球绿色海事治理领域的领先地位。

在绿色海事治理领域,欧盟海洋城市是海事绿色转型的先行者,这在一定程度上提升了国家政府参与全球绿色海事治理的美誉度。各国政府由此被带动或主动跟随,助推本国海洋城市的绿色海事治理进程并打造地方海洋治理经验传播的渠道,展现出“互补型参与”的实践特征。

三、欧盟海洋城市参与全球海洋治理的横向路径

欧盟海洋城市参与全球海洋治理的横向路径,表现为发生在地方层级的欧盟海洋城市间的海洋治理互动以及欧盟海洋城市内部的海洋治理行动。横向路径下欧盟海洋城市海洋治理实践与项目的推进,均落脚于其自身的海洋治理及发展目标,包括海洋城市间通过构建海洋治理跨国城市网络,开展海洋城市外交的方式共同参与全球海洋治理,统合地方私营部门等主体打造以海洋治理与可持续发展为目标导向的公私伙伴关系。

(一)构建海洋治理跨国城市网络

现阶段,城市在全球治理中的能动性与相互依赖性不断强化。为了更有效地应对共同面对的特定政策议题,通过自愿、互利、协商的横向互动交流形式建立制度化的合作平台以分享经验、交流最优实践方法,跨国城市网络应运而生。^② 跨国城市网络具有公共性、授权性、包容性特征,可将全球治理问题转变为城市政策议程,推动全球治理议题的地方化。它形成于网络关系而非授权性组织中,因而更容易得到其他城市的认可,从而能够扩散治理规范、增强国际影响力、促进国际认同。^③ 欧盟地区是全球范围内跨国城市网络发展最成熟、应用最广泛的地区。欧盟海洋城市参与构建跨国城市网络以开展全球治理的进程始于 20 世纪 80 年代,最初目标集中于探索城市经济社会可持续发展的合作路径,后来逐渐扩展至推进地方协调和信息共享、强化城市政府能力,以应对包括海洋危机在内的全球性挑战。欧盟海洋城市参与的跨国城市网络分为一般性与专门性两种类型,前者将海

^① Elena Talalasova, “Green Shipping Corridors in and out of Spain: Assessing Route-Based Opportunities”, Global Maritime Forum, 2023 - 06 - 30, <https://www.globalmaritimeforum.org/content/2023/06/Spanish-Green-Corridor.pdf>, 访问日期:2024 - 01 - 01。

^② 李昕蕾、任向荣:《全球气候治理中的跨国城市气候网络——以 C40 为例》,载《社会科学》,2011 年第 6 期,第 37 - 46 页,这里第 39 页。

^③ 韩柯子、王红帅:《气候治理中的跨国城市网络:特点、作用、实践》,载《经济体制改革》,2019 年第 1 期,第 75 - 81 页,这里第 78 页。

洋治理目标寓于城市参与全球治理的宏观目标之中,或者通过开展海洋行动服务城市碳中和战略的实施,以欧洲城市、宜可城欧洲秘书处(Local Governments for Sustainability Europe)、可持续城市之友(Friends of the Sustainable Cities)为代表;后者聚焦海洋议题,致力于构建欧盟海洋城市在海洋安全、海洋环境、蓝色经济发展等领域的治理合作网络,以蓝色行动转移网络(BluAct Transfer Network)、国际安全港城市联盟(International Alliance of Safe Harbour Cities)、海洋城市网络(OC-NET)为代表。

1986年,由奥斯陆、汉堡、瓦伦西亚、安特卫普等欧盟海洋城市参与的跨国城市网络欧洲城市正式成立,这是欧洲最早的以应对全球性危机、开展全球治理为目标的一般性跨国城市网络,并与欧盟委员会建立了长期的合作伙伴关系。欧洲城市以“地方化全球挑战”(localising global challenges)作为关键行动目标之一,并以“论坛—工作组”的形式推进治理行动,其中“环境论坛”下辖涉及海洋、气候等环境议题的工作组,海洋治理被置于气候变化与能源行动的框架下。欧洲城市致力于在交通、可再生能源、海洋等关键领域推进各层级政府间的密切合作。^① 伴随着“欧洲绿色新政”的提出,跨国城市网络也开始积极配合其实施,宜可城欧洲秘书处成为支持欧盟海洋城市落实新政、开展生物多样性保护、推进基于自然的解决方案的重要平台,其成员广泛分布于欧洲全境,覆盖欧洲众多海洋城市,如赫尔辛基、雅典、鹿特丹、卑尔根等,致力于在成员城市中整合绿色和蓝色空间,推进海陆生物多样性保护,协调城市发展与海陆自然环境保护。同时,为应对极端天气事件和海平面上升所带来的威胁,宜可城欧洲秘书处制定了城市复原力战略和行动计划,以提升海洋城市应对海洋自然灾害的能力;还通过主办“恢复我们的海洋和水域”研讨会等形式,与欧盟资助的“地平线欧洲”项目合作,共同推进多瑙河三角洲和黑海的生态恢复。^② 2020年11月,欧盟通过了《新莱比锡宪章——城市促进共同利益的变革力量》(以下简称《新宪章》),这是对2007年《莱比锡可持续欧洲城市宪章》(以下简称《宪章》)的重大更新,旨在推进综合与可持续的城市发展战略。^③ 可持续城市之友是落实《宪章》与《新宪章》的战略目标、配合联合国《2030年可持续发展议程》地方化实践的重要平台,通过在各海洋城市建设绿色及蓝色走廊与节点,可持

^① Eurocities, “Climate Change and Energy Transition”, <https://eurocities.eu/goals/climate-change-and-energy-transition/>, 访问日期:2023-12-01。

^② 详见 Local Governments for Sustainability Europe, <https://iclei-europe.org/>, 访问日期:2023-12-01。

^③ European Commission, “New Leipzig Charter — The Transformative Power of Cities for the Common Good”, 2020-12-08, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/12/12-08-2020-new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good, 访问日期:2023-12-01。

续管理土地、海洋与内水资源,保护沿海湿地和流域免受城市发展带来的负面影响。

伴随着全球海洋治理议题的扩散,欧盟海洋城市面临的海洋问题越发复杂,专门性的海洋治理跨国城市网络应运而生。2018年,在欧盟“欧洲区域发展基金”的支持下,蓝色行动转移网络正式启动,成员包括欧盟海洋城市比雷埃夫斯、布尔加斯、加拉蒂、马托西纽什、马塔罗、奥斯坦德与萨勒诺。该网络行动旨在扩展城市推进海洋治理与蓝色经济发展相协调的成功经验,以希腊海洋城市比雷埃夫斯“蓝色增长计划”的成功经验为蓝本,协调推进欧盟海洋城市的海洋治理与海洋经济发展。^①海上难民问题也在近年来成为欧盟海洋城市的重要关切。2021年,阿姆斯特丹、雅典、巴塞罗那等33个欧盟海洋城市共同成立了国际安全港城市联盟,以分担地中海城市的难民压力、缓解欧盟面临的难民危机,推动海上难民问题的有效解决。^②联合国《海洋科学促进可持续发展国际十年(2021—2030)实施计划》正式启动后,里斯本、巴塞罗那、安科纳与热那亚四座欧盟海洋城市积极参与该进程,于2021年参与成立了海洋城市网络,利用海洋知识、数据与科技能力,为海洋可持续发展、全球海洋治理提供解决方案;强化对涉海知识的社会宣传力度,将海洋治理融入城市发展与海洋城市身份塑造的过程中。^③跨国城市网络是欧盟海洋城市凝聚海洋治理力量、优化海洋治理实践、推进海洋可持续发展、塑造海洋治理规范的重要平台,对黏合不同海洋城市开展海洋治理合作发挥着关键作用。

(二)推进海洋城市外交活动

城市是全球化的节点、跨国合作的纽带、全球治理的前沿,在全球化、城市化浪潮的推动下,城市作为国家、区域、全球重要的政治、经济、文化枢纽地位越发凸显,参与外交活动也更为频繁、积极和主动,^④城市外交的概念应运而生。西方学者倾向于将城市外交理解为城市作为国际行为体为追求自身利益而进行的对外交往的主动行为,在低政治领域,城市正在承接主权国家下放的更多外交权以开展国际交往;中国学者则倾向于将城市外交视为国家总体外交的一部分,是半官方外交,兼有国家外交与民间外交的属性和特征,国家为城市外交创造了发展机遇,也为其设定了不可逾越的限制。^⑤海洋城市外交则表现为海洋城市利用自身的主场优势与

① “Starting the Blue Economy”, BluAct, <https://www.bluact.eu/>, 访问日期:2023-12-03。

② “33 Cities form the ‘International Alliance of Safe Harbour Cities’”, Europe Must Act, 2021-07-01, <https://www.europemustact.org/post/33-cities-form-the-international-alliance-of-safe-harbour-cities>, 访问日期:2023-12-03。

③ OceanCities, “The Ocean Cities”, <https://ocean-cities.org/>, 访问日期:2023-12-03。

④ 韩方明:《城市外交:中国实践与外国经验》,北京:新华出版社,2014年版,序言第1页。

⑤ 于宏源:《城市外交和城市联盟》,上海:格致出版社、上海人民出版社,2020年版,第39-40页。

海洋优势,将议程设置与活动开展领域聚焦于海洋主题,构建以海洋合作为底色的海洋外交活动及相关机制,以期提升本市、本国、本区域在全球海洋事务中的话语权,进而引导全球海洋事务的议程走向。海洋城市外交服务于多层次海洋战略目标的实现,具体形式包括举办专题类或综合类海洋展会与论坛、构建以具体议题为导向的海洋治理合作伙伴关系等。

由于欧盟海洋城市多为港口城市,其海洋治理优势多聚焦于与航运、港口和燃料能源有关的绿色海事领域,因此其城市外交活动也多围绕此展开。以位列“2022年全球海洋中心城市”榜单前十位的鹿特丹与奥斯陆为例,^①鹿特丹是目前欧洲最大的港口城市,也是欧洲最大的海事及船舶燃料加注中心,其全球海洋治理优势在于以海洋清洁能源推动港口治理模式转型。基于此,鹿特丹确立了以鹿特丹港为中心建设欧洲氢能枢纽、推进海事能源转型的城市战略目标,各类城市外交活动也聚焦于此。例如,鹿特丹举办一年一度的“世界氢能峰会”(讨论海上制氢议题)与“荷兰国际海事展”(以能源转型为主要议题);与美国海洋城市休斯顿共同举办“能源2.0”论坛,聚焦氢能、碳捕集与封存技术、数字技术在海事能源转型领域的应用;与新加坡和日本的港口城市建立“未来燃料网络”,合作制定船用清洁燃料脱碳路线图;与洛杉矶等多个全球海洋中心城市共同推进“世界港口气候行动计划”,加快开发可大规模商业化运用的可持续低碳燃料。

奥斯陆港是全球最早制定碳中和行动计划的港口,在港口脱碳与环境保护方面积累了先发优势与丰富经验。因此,奥斯陆多借助港口优势开展海洋治理城市外交活动,如积极参与国际海事组织以及挪威气候与环境部同新加坡海事及港务管理局合作开展的海事脱碳合作。此外,奥斯陆市政府主导创立的“奥斯陆峡湾海洋产业论坛”是推进海洋产业创新及蓝色经济合作的重要平台;“奥斯陆海事安全研讨会”是探讨区域及全球海洋安全治理形势与方案的重要平台;奥斯陆还是“挪威海事论坛”的总部所在地,在推进绿色海事转型、拓展海上风电项目、打造海洋水产养殖产业链、开展海事和海洋研发与专业知识更新等海洋治理领域发挥着关键作用。

(三)打造海洋治理公私伙伴关系

公私伙伴关系是在政府、营利性私营部门、非营利性社会公共组织之间建立合作关系以履行政策职能的关系模式。^② 该模式强调多元行为体建立伙伴关系向公

^① Menon Economics/DNV, “The Leading Maritime Cities of the World 2022”, Rotterdam Maritime Services Community, 2022 - 02 - 11, https://www.rotterdammaritimeservices.com/wp-content/uploads/2022/02/Maritime_cities_2022_report_FINAL.pdf, 访问日期:2023 - 12 - 05。

^② Stephen H. Linder/Pauline Vaillancourt Rosenau, *Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership*, Cambridge: MIT Press, 2000, p. 5.

众提供商品或服务是互惠互利的协议与安排,^①致力于探索政府、企业、社会三者间的良性互动模式,以实现地方善治的目标。由于非国家行为体在国际事务中角色定位及影响力的日益提升,公私伙伴关系逐渐成为应用于主权国家边界之外的重要治理工具。全球治理中国家行为体的权重与影响力的相对下行,非国家行为体数量的激增,促使国家、公共机构、私营部门在特定议题上建立全球公私伙伴关系。^②公私伙伴关系对打造治理主体间地位相对平等的海洋治理合作网络、丰富海洋治理横向路径的实践形态、在多层级海洋治理的垂直结构之外完善其平行结构,具有重要意义。

欧盟的全球海洋治理涉及超国家机构、国家行为体、次国家行为体、私营部门与民间社会组织之间在多个海洋治理议题领域的谈判过程,强调对管理海上活动和控制其后果的决策与行动能力的共享。^③因此,包括私营部门与民间社会组织在内的非国家行为体的参与至关重要。欧盟海洋城市构建海洋治理公私伙伴关系,主要依托于其海洋优势领域或海洋前沿转型领域,兼具推进城市海洋发展水平、提升城市海洋治理能力的双重属性,表现为内部的涉海公共部门与域内外私营部门、社会组织、智库科研机构、他国政府之间开展的多元化合作,可助推全球海洋治理的地方性实践及其经验的传播。当前,全球范围内港口零碳化转型方兴未艾,成为港口城市、海洋城市基于自身优势与特色参与全球海洋治理的重要实践领域。欧盟海洋城市大力推进的港口能源转型如氢港^④建设进展迅速,成为构建公私伙伴关系开展海洋治理行动的主要领域,主要包括:其一,“港口+X”(能源公司、设备制造商、投资集团、科研院所等)合作模式,如德国汉堡港与瑞典能源公司 Vattenfall、荷兰能源巨头壳牌、日本设备制造商三菱重工等在汉堡港港区共同合作开发可生产绿氢的电解槽;其二,港口间合作模式,如荷兰鹿特丹港与意大利热那亚港共建连接两港的基于氢气的“碳中和运输走廊”,推进围绕港口绿色转型与海洋

^① Britannica, “Public-Private Partnership”, <https://www.britannica.com/topic/public-private-partnership>, 访问日期:2023-12-05。

^② Thomas G. Weiss/D. Conor Seyle/Kelsey Coolidge, “The Rise of Non-State Actors in Global Governance: Opportunities and Limitation”, paper delivered to *One Earth Future Foundation Discussion*, Broomfield, U. S., 2013-08-17, p. 9.

^③ Jan P. M. Van Tatenhove, “How to Turn the Tide: Developing Legitimate Marine Governance Arrangements at the Level of the Regional Seas”, *Ocean & Coastal Management*, Vol. 71, No. 1, 2013, pp. 296-304, here p. 298.

^④ 氢港是依托于所在城市、国家与跨区域,以港区规模庞大的工业公司、炼油与石化产品集群、能源进口与生产中心的地位为基础,综合推进清洁氢气(蓝氢与绿氢)的规模化制备与消费以及进口、转运、出口的新型港口,意在提升港口装卸作业的能耗效率与设备自动化、智能化水平,优化港口能源消费结构,助力于港口能源消费的“去碳化”进程。详见李雪威、单天雷:《全球氢港建设研究》,载《经济与管理评论》,2023年第2期,第109-119页,这里第110页。

治理议题的沟通与协作；其三，“港口—地方政府”合作模式，如鹿特丹港与澳大利亚昆士兰州和西澳大利亚州共同推进清洁氢气出口供应链的建设。^①

此外，欧盟海洋城市在构建公私伙伴关系、共同开展海洋保护区建设方面发挥着独特作用。意大利爱奥尼亚海最北端的切萨雷奥港海洋保护区成立于1997年，由意大利莱切省和保护区所在的两个海洋城市出资共同组成的联合企业、欧洲技术与材料研究中心、意大利萨伦托大学协调海洋治理事宜，合作保护海洋环境，开展海洋环境教育、水下考古与科学研究项目。^② 2002年3月，第五次保护北海国际会议在挪威海洋城市卑尔根举行，会议通过了《卑尔根宣言》，首次明确了让包括海洋城市在内的地方政府、非政府组织和其他利益攸关方参与海洋治理规划和决策过程的重要性，^③2006年在哥德堡召开的第六次保护北海国际会议^④延续了这一趋势。卑尔根在完善北海海洋治理体系、推进北海区域海洋保护方面发挥了独特作用。

四、欧盟海洋城市参与全球海洋治理的效果及问题

通过纵向路径与横向路径参与全球海洋治理，欧盟海洋城市积极融入欧盟的多层级海洋治理体系，联结着多层次、多元化治理主体，提升了本群体在欧盟海洋治理体系内的重要性，强化了欧盟及其成员国参与全球海洋治理的效能及影响力。但欧盟海洋城市也面临着在纵向路径上参与全球海洋治理的渠道有限、城市权限与作用仍需提升，在横向路径上海洋治理地方经验的传播受到抑制等现实问题，这些问题需在未来参与全球海洋治理的进程中逐步化解。

（一）欧盟海洋城市参与全球海洋治理的现实效果

其一，通过纵向路径参与全球海洋治理，欧盟海洋城市贯通了从超国家层级（欧盟机构）到国家层级（欧盟成员国政府）再到地方层级（欧盟海洋城市及其他非国家行为体）的海洋治理通道，发挥着联结多层次、多元化治理主体的重要作用，使欧盟范围内的全球海洋治理要素实现了有效流动。欧盟海洋城市在参与全球海洋治理的进程中，充分利用欧盟多层次治理的成熟经验，发挥自身的灵活性融入多个治理层级，深入挖掘自身的海洋治理特色与海洋发展优势，构建了以海洋塑料垃圾治理、海岸带保护与修复、海洋水质改善、海洋污染物泄漏处理、海洋生物多样性保护、绿色海事行动等海洋治理议题为核心的多元化的海洋城市外交平台与合作机

① 李雪威、单天雷：《全球氢港建设研究》，第117—118页。

② Fabio De Matteis/Giovanni Notaristefano/Piervito Bianchi, “Public — Private Partnership Governance for Accessible Tourism in Marine Protected Areas (MPAs)”, *Sustainability*, Vol. 13, No. 15, 2021, pp. 1—14, here p. 6.

③ OSPAR Commission, “Bergen Declaration”, 2015-08-19, https://www.ospar.org/site/assets/files/1239/5nsc-2002_bergen_declaration_english.pdf, 访问日期:2023-12-05.

④ 2006年召开的第六次保护北海国际会议是最后一次，至今未再举行。

制,不断创制海洋城市外交活动新形式、开辟海洋城市外交活动新空间,全面拓展了欧盟及其成员国的全球海洋治理活动范围。

其二,通过横向路径参与全球海洋治理,欧盟海洋城市在一定程度上提升了本群体在欧盟海洋治理体系内的重要性,促使欧盟及其成员国提高了对海洋城市参与多层次全球海洋治理的关注度,助推了欧盟海洋城市全面参与全球海洋治理等全球事务的进程。欧盟海洋城市作为拥有统一身份的全球海洋治理主体,积极参与欧盟关于全球海洋治理的政策制定进程,主动创制可提升自身海洋治理话语权的议题,构建海洋治理跨国城市网络、推进海洋城市外交活动、打造海洋治理公私伙伴关系,提升了自身对欧盟参与全球海洋治理的理念与方案的贡献能力,持续完善着欧盟海洋治理议程中的多层次治理框架,更新了欧盟及其成员国全球海洋治理的实践内容。由此,欧盟海洋城市在欧盟海洋治理体系中的角色重要性获得提升。

其三,通过开展多层次全球海洋治理,欧盟海洋城市丰富了欧盟及其成员国的海洋治理工具,强化了欧盟及其成员国海洋治理的行动能力及有效性,提升了欧盟及其成员国在全球海洋治理领域的影响力。欧盟海洋城市在欧盟及其成员国的多元化协作平台与合作机制中发挥着重要作用,在推进海洋空间规划、海域态势感知、海洋环境状况评估、涉海知识网络构建、科学合理的海洋治理决策、蓝色经济的可持续发展、海事治理内涵与手段的拓展等方面积极创制海洋治理工具,在确保欧盟海洋水域的良好环境状况、可持续地保护海洋相关经济和社会活动所依赖的资源基础、维护欧盟及其成员国的海洋安全利益等方面发挥了重要作用,带动了欧盟及其成员国全球海洋治理效能的整体提升,进而助推着欧盟及其成员国在全球海洋治理领域影响力的扩散。

(二) 欧盟海洋城市参与全球海洋治理的存在问题及应对

一方面,在纵向路径上,欧盟海洋城市参与欧盟层级全球海洋治理的渠道仍较为有限,参与国家层级全球海洋治理的权限与作用仍需提升。现阶段,欧盟海洋城市只能通过影响特定的欧盟涉海机构与部门,主要是对其开展游说活动嵌入欧盟海洋治理政策体系,参与渠道较为有限且效率有待提高,难以充分发挥改善地方海洋发展和治理现状的作用,对优化欧盟海洋政策体系产生的影响有限。此外,虽然欧盟海洋城市在参与全球海洋治理方面展现出了较强独立性,但其涉外活动依旧受到国家政府的规范与管制。无论代理型参与、协作型参与还是互补型参与,欧盟海洋城市有效开展全球海洋治理实践的前提,都是不违背、不损害国家的战略部署与整体利益,这使得欧盟海洋城市只能主动调适与妥协以寻求同国家政府开展协调与合作,在契合国家全球海洋治理目标的基础上推进海洋可持续发展。

另一方面,在横向路径上,欧盟海洋城市这一群体内部治理能力与治理意愿的差距以及海洋城市间的竞争,使得全球海洋治理地方经验的传播受到抑制,影响着

其海洋治理影响力的整体发挥。当前,欧盟体系内以推进海洋治理为核心目标的跨国城市网络与公私伙伴关系数量仍较少,具有较强影响力的海洋治理跨国城市网络与公私伙伴关系更为稀少,成员间海洋发展与治理水平的较大差距又导致了运作机制与效果反馈机制的不完善,诸多有益的海洋治理地方化经验难以在海洋城市间实现大范围传播。此外,欧盟海洋城市开展城市外交活动的主题、方式、领域较为固定,尤其是近年来因应海洋治理与海事绿色化、智能化转型的趋势,产生了城市间海洋外交活动同质化的现象,各城市在海洋治理领域的特色与优势难以凸显,成为牵制欧盟海洋城市海洋治理影响力扩展的重要阻碍。

因此,在未来参与全球海洋治理的进程中,欧盟海洋城市可在欧洲地区委员会、欧洲经济和社会委员会与欧洲议会城市小组外,积极介入更多的欧盟海洋治理政策制定机构,强化对欧盟海洋政策与法律的制定并实施全过程、全方位的渗透,同时建立有效的主体间协调与影响效果反馈机制。在全球海洋治理的诸多领域中,欧盟海洋城市可发挥主导与引领作用的领域较少,在多数情况下处于追随状态。为争取更大的海洋治理主动权与主导权,欧盟海洋城市可在参与多层次全球海洋治理的进程中,与国家政府开展持续的良性互动与博弈。此外,欧盟海洋城市亟待增加海洋治理跨国城市网络与公私伙伴关系数量,更新海洋城市外交活动的形式,塑造自身对欧盟参与全球海洋治理的理念与方案的贡献能力,强化欧盟海洋城市群体的海洋治理主动权。

五、结 语

伴随着全球海洋治理结构的扁平化发展、欧盟多层次治理实践的延展,以及欧盟海洋城市参与全球海洋治理能力与意愿的提升,欧盟海洋城市在欧盟多层次海洋治理体系中的独特作用越发凸显。通过纵向参与路径与横向参与路径,欧盟海洋城市在欧盟层级、国家层级与地方层级全面开展多元化的全球海洋治理,在发挥了明显成效的同时也存在诸多现实问题,需要在持续深入参与全球海洋治理的进程中逐步化解。在未来,欧盟海洋城市将继续扩展、深化在纵向路径与横向路径上的多层次海洋治理实践,在欧盟政策框架、国家战略需求以及地方发展目标的推动下,进一步破除当前参与全球海洋治理的现实阻碍,进而开辟参与全球海洋治理的新渠道、提升参与全球海洋治理的新动能、延展参与全球海洋治理的影响力。此外,欧盟海洋城市积极参与全球海洋治理为开辟中欧海洋合作新机制、构建中欧地方海洋合作新平台提供了重要机遇。中欧海洋城市协同开展全球海洋治理合作,将为丰富海洋城市参与全球海洋事务的路径与经验、推进全球海洋治理的主体多元化进程、更新全球海洋治理的机制与规范贡献“城市力量”。

责任编辑:郑春荣