

积极介入： 欧盟参与南太平洋地区 海洋治理路径探析*

梁甲瑞

摘 要：在欧盟全球海洋治理的海域中，南太平洋地区是一个重要的海域。欧盟对南太平洋地区的海洋治理持积极介入的态度，主要路径包括合作路径、援助路径和实践路径。具体而言：第一，建立与南太平洋地区的海洋治理伙伴关系；第二，加强对南太平洋地区的海洋治理援助；第三，积极参与南太平洋地区的海洋治理实践。欧盟积极介入南太平洋地区的海洋治理一方面体现了欧盟主动承担全球海洋治理的重要责任，谋求在国际社会中提升自身的影响力；另一方面也有着深刻的战略考量，主要是为欧盟的海洋战略服务。未来，随着南太平洋地区海洋问题的日益严峻，欧盟将以更积极的方式参与该地区的海洋治理。

关键词：欧盟；南太平洋地区；海洋治理；海洋战略

作者简介：华东师范大学 国际关系与地区发展研究院 博士后 上海
200062 聊城大学 太平洋岛国研究中心/历史文化与旅游学院
讲师 博士 聊城 252000

中图分类号：D815

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2019)01 - 0053 - 17

* 本文是国家海洋局委托课题“中国与小岛国海洋高层会晤机制研究”、山东省社会科学规划项目海洋强省建设研究专项“南太平洋地区海洋治理及对山东的启示(编号:19CHYJ11)”、国家社科基金重大项目“国家海洋治理体系构建研究(编号:17ZDA172)”、聊城大学博士科研启动项目“中国-大洋洲-南太平洋蓝色经济通道研究”的阶段性成果。

作为全球治理重要参与者,欧盟在全球海洋治理中扮演着积极角色。正如欧盟在《国际海洋治理:我们海洋未来的议程》所指出的:“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。”^①欧盟引领了全球海洋治理规范的制定。以关于海洋治理的概念界定为例,当下学术界存在不同概念界定,而欧盟作出了权威的界定:“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、强化全球海洋治理的研究和数据。^②

在欧盟全球海洋治理的海域中,南太平洋地区是一个重要的海域。目前,欧盟在南太平洋地区仍拥有一些海洋领地。法国在该地区拥有三个海外领地,分别是法属波利尼西亚、新喀里多尼亚、瓦利斯与富图纳。英国在该地区拥有一个海洋领地皮特凯恩群岛。从某种意义上说,这些海外领地构成了欧盟的最外围区域(outermost regions)。欧盟在《最外围区域:欧盟在世界中的陆地》中明确指出了最外围区域的重要性:“最外围区域是欧盟领土的一部分。欧盟条约的权利和责任也适用于这些区域。所有的区域政策都适用于这些区域,并推动它们的发展。”^③同时,最外围区域使欧盟得以控制通往海洋的战略通道,并为其提供了独特的自然资源。^④

作为南太平洋地区重要的域外行为体,一直以来,欧盟非常重视参与该地区的海洋治理。与其他域外国家相比,欧盟的参与路径有着自身的特点。“欧盟积累了在发展海洋治理的可持续路径方面的丰富经验,特别是凭借自身的海洋环境政策、联合海洋政策、改革后的渔业政策、打击非法捕鱼行动以及海洋交通政策,完全有能力塑造全球海洋治理的格局。”^⑤目前学术界还未有专门探讨欧盟在南太平洋地区海洋治理的研究。一部分既有研究主要从整体和区域层面探讨了欧盟海洋战略或海洋治理。比如,刘衡在《介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型》一文中,从全球治理维度、区域治理维度以及第三维度,探讨了欧盟介入域外海洋事务的政策与实践。^⑥ 罗南·隆(Ronán Long)探讨了欧盟海洋治理原则和规

① European Commission, *International ocean governance: an agenda for the future of our oceans*, Brussels, October 11, 2016, p. 16.

② EU, “International Governance: an agenda for the future of our oceans”, https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance_en, 访问日期:2018-05-01.

③ European Commission, *The Outermost Regions: European Lands In the World*, Brussels, 2017, p. 4.

④ European Commission, *A stronger and renewed strategic partnership with the EU's outermost regions*, Brussels, 2017, p. 2.

⑤ 同注①, p. 4.

⑥ 刘衡:《介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型》,载《世界经济与政治》,2015年第10期,第60-82页。

范的趋势。^① 尼娜·史密斯(Nina Smith)和苏菲·范考文博格(Sophie Vancauwenbergh)等人则从渔业资源角度切入,分析了欧盟地区内海的区域海洋治理,描述了欧盟地区内海的特征和压力,介绍了欧盟在渔业治理方面的合作和协调机制。^② 陈菲在《欧盟海洋安全治理论析》一文中分析了欧盟安全的海洋维度,并重点考察了欧盟海洋安全治理的演进和发展,具有重要的理论和现实意义。^③ 本文基于欧盟以及南太平洋地区的官方海洋治理政策或条约,探讨欧盟参与南太平洋地区海洋治理的路径,并尝试分析其背后的战略考量。探讨欧盟的南太平洋地区海洋治理路径将不仅有助于剖析区域组织的区域海洋治理机制,还将为全球海洋治理提供区域组织参与海洋治理的典型案例,丰富全球海洋治理规范。“与全球海洋治理机构相比,区域海洋治理机构是一个更合适的治理海洋工具。这主要是因为政治体系的多样性以及不同的情况影响着不同的海域,整个世界并不适用于一个单一的海洋治理实体。联合国环境署把世界海洋划分为不同的海域。制定区域海洋协定可能是最有效的方式。这些海洋在问题和资源方面并不是统一的。”^④

一、合作路径:建立与南太平洋地区的海洋治理伙伴关系

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。^⑤ 建立伙伴关系是欧盟参与海洋治理的一个特点。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。《国际海洋治理:我们海洋未来的议程》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。欧盟将支持多边合作机制的角色,比如联合国海洋网络(UN-Oceans)。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’(ocean partnerships)。”^⑥《欧盟海洋安全战略》确立了海洋安全战略的原则,其中之一是“海洋多边主义(maritime multilateral-

① Ronán Long, *Principles and Trends in EU Ocean Governance*, ResearchGate, 2014, pp. 699-726.

② European Parliament, *Research for PECH Committee Regional Ocean Governance in Europe: the Role of Fisheries*, Brussels, July 2017, pp. 15-23.

③ 陈菲:《欧盟海洋安全治理论析》,载《欧洲研究》,2016年第4期,第79-92页。

④ Jon M. Van Dyke/Durwood Zaelke/Grant Hewison, *Freedom for the Seas in the 21st Century: ocean governance and environmental harmony*, Washington: Island Press, 1993, p. 19.

⑤ 同上, p. 231.

⑥ European Commission, *International ocean governance: an agenda for the future of our oceans*, p.