中国全球化海洋战略研究

刘大海[1],吕尤[2],连晨超[3],刘芳明[1],于莹[1]

(1.国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061;2.中国人民大学 北京 100872;3.北京大学 北京 100871)

摘要:制定全球化海洋战略不仅是我国海洋强国建设的重要举措,也是服务海洋经济全方位对外开放的实际需求,更是我国海洋事业发展的必然趋势。基于价值观的演变,开展中国全球化海洋战略的战略背景分析,并探讨了全球化海洋战略的内涵;从维护国家安全、促进经济和环境可持续发展、寻求外线突破和参与全球海洋治理等方面,深入论述了全球化海洋战略对中国的战略性意义;探索了中国全球化海洋战略在四大洋整体布局框架,并讨论了其战略目标及战略手段。最后,从战略理念、法律法规、机制体制、国际合作、科技支撑与海洋文化等角度提出对策建议。

关键词:全球化海洋战略;意义;布局;对策;全方位对外开放

中图分类号:P7 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-9857(2017)03-0020-09

The Global Maritime Strategy of China

LIU Dahai[1],LV You[2],LIAN Chenchao[3],LIU Fangming[1],YU Ying[1]

(1. First Institute of Oceanography,SOA,Qingdao 266061,China;2. Renmin University of China,Beijing 100872,China;
3. Peking University,Beijing 100871,China)

Abstract: Formulating the global maritime strategy is an important measure of China's maritime power establishment.It also serves the practical need of all-round opening for marine economy development.Most significantly,it reflects the inevitable trend of China's marine development.Based on the evolvement of China's maritime developing values,a strategic background analysis was conducted for China's global marine strategy,and the implications of the global maritime strategy were discussed.By using the lens of national security protection,economic promotion and sustainable environmental development,exterior lines breakthrough seeking,and taking part in the global maritime governance,this paper deeply expounded on the strategic meaning of the global maritime strategy for China.It also explored the overall arrangement framework of China's worldwide maritime strategy,and discussed its strategic goals and means.Many policy advices were proposed from the perspectives of strategic concepts,rules and laws,mechanism and system,international cooperation,technological support and maritime culture.

Key words: Global maritime strategy,Meanings,Framework,Advices,All-round opening

---

收稿日期:2016-12-15;**修订日期:**2017-01-10

基金项目:海洋公益性行业科研专项(201405029);海洋战略重大问题研究(2200299);我国大西洋发展战略研究(KC0416010).

作者简介:刘大海,助理研究员,博士,研究方向为海洋政策与海洋战略,电子信箱:liudahai@fio.org.cn

1 引言

习近平总书记在 2013 年 9 月和 10 月分别提出建设“新丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的战略构想，赋予古老丝绸之路以崭新的全球化时代内涵。“一带一路”战略构想具有全球视野的高度开放性，其不仅在地域和国别上开放，也在合作领域与项目上全方位开放，倡导的是全球各国自愿参与，遵循市场规律和商业规律，各方平等互利，共同推进。2016 年 8 月 17 日，习近平总书记在推进“一带一路”建设工作座谈会上提出“必须树立全球视野，更加自觉地统筹国内国际两个大局，全面谋划全方位对外开放大战略，以更加积极主动的姿态走向世界”，这为我国未来的全球化发展指明了方向。

在海洋领域，我国首部专门规范国家管辖范围以外海洋开发活动的法律——《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》已于 2016 年 5 月正式施行。这是我国“走出去”战略在海洋立法层面的突破，不仅代表着中国海洋权益边界逐渐全球化，更体现了中国参与全球海洋治理的决心，具有重大的里程碑式意义。当前，我国海洋事业发展已经进入全球化时代，然而在全球海洋战略制定方面相对滞后，有必要尽早明确我国的全球海洋战略目标，并制定我国的全球化海洋战略。具体来说，有以下几个关键问题。

(1)当前中国是否需要发展全球化海洋战略？

(2)如果需要，中国应发展什么样的全球化海洋战略？如何推进全球化海洋战略布局？

根据习近平总书记的相关指示精神和我国全方位对外开放的整体部署，中国的全球化海洋战略内涵应包括在管辖海域、公海和国际海底维护中国海洋权益，发展海洋经济，保障海洋安全，建设海洋生态文明，参与全球海洋治理，提供海洋公共产品等。本研究将基于以上进行论述，以期为我国海洋强国建设提供参考。

2 战略背景

论述全球化海洋战略，需要回顾历史背景并分析现实环境。

纵观历史，海洋的战略价值经历了 3 个明显的时代阶段：障碍之海时代、通道之海时代、国土之海时代[1]。第一阶段是大航海时代以前，由于海运水平和科技水平低下，各大陆地被海洋隔绝，海洋对于人类更多地起阻碍作用；第二阶段始于公元 15 世纪，由于海上交通相比于陆上交通更为灵活、快速，控制海上交通线就等于获得了全球范围内的行动自由，西方强权国家在这个时代的竞争，本质上就是争夺制海权以保障本国的贸易安全和资源优势；1982 年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的通过标志着第三阶段的到来，在这一阶段，海洋资源开发的战略性意义更加凸显，许多沿海国家纷纷出台海洋战略，维护和拓展各自的海洋利益。同时，海洋作为一种公共资源，对国家间的海上合作意义显得愈加重要。

回顾中国，对海洋的认识存在“时代的错位”。作为陆地大国，历史上的中原王朝长期面临来自陆地边缘地带国家的威胁，也因此更多关注陆上威胁，陆权思想根深蒂固，对海洋利益的拓展持保守态度。改革开放后，特别是从 20 世纪 70 年代中期开始，中国的外交形势逐渐缓和，中国的陆上压力有所缓解，加上经济和科技水平的不断提升，中国才逐渐有能力开发、利用海洋，提升对海洋权益的重视程度。然而由于海洋开发时间较短，目前仍仅将全球海洋看做交通要道，错误地把全球化海洋战略等同于争夺制海权，对海洋的理解还仅仅停留在海洋战略价值发展的第二阶段，这在本质上属于一种“时代的错位”，是认识论上的误区。

在学术界，针对全球化海洋战略这一命题，学者们其实早有研究。从必要性及意义层面，曹文振[2]提出中国国家实力的增强和安全利益的全球化要求中国逐步由近海防御和积极防御的战略转变为全球安全的海洋战略；林利民[3]认为全球化的发展使得传统地缘政治思维被更注重全球相互依存、相互合作的新态势取代，新的海洋战略要着重长远，注意全球布局；刘中民[4]则认为中国的海洋发展战略应当服务于国家大战略的多重战略需求，其中包括发展需求、主权需求和在全球范围内发挥相当

影响力、发挥建设性作用的责任需求。此外,从内涵方面,杨震[5]提出了中国的海权战略应当包括国内和国际两个层次,国际上以全面参与国际海洋制度和海洋秩序的建设为根本目标,与他国和平共处,共享世界海洋资源,共担保护责任;张露[6]认为全球化时代中国海权应是自由通行权、资源开采权、规则制定权和秩序维护权的结合体;胡波[7]则提出中国海洋强国的三大权力目标应是地区性海上力量、国际海洋政治大国、世界海洋经济强国。其中,中国既要发展雄厚的海洋外交实力,能对地区和世界海洋事务及国际海洋秩序拥有强大的影响力,成为国际海洋政治大国;又要合理有效地利用各类海洋资源,成为世界海洋经济强国。金永明[8]还明确提出近期、中期和远期战略目标,以实现我国由区域性海洋大国向世界性海洋大国的转型。

放眼天下,经济全球化推动新的经济格局和贸易规则的演变,而海洋是新的经济贸易格局形成的媒介。中国海洋发展正面临重要的全球化战略机遇期,有必要站在全局高度进行系统的研究与规划,世界发达国家在这方面的经验值得我们学习:美国于 2004 年前后先后公布了《21 世纪海洋蓝图》和《美国海洋行动计划》,为 21 世纪美国的海洋事业发展描绘了新的蓝图;日本则于 2007 年通过的《海洋基本法》,加上 2012 年 12 月 5 日日本政府发布的《海洋基本计划大纲》,其海洋战略进一步法制化、制度化和明确化[9]。

展望未来,中国的全球化海洋战略应继续开发海洋、利用海洋、保护海洋、管控海洋,维护国家安全,发展海洋经济,同时坚持“和谐海洋”理念,积极向世界各国提供海洋公共产品,逐步在全球海洋治理体系中发挥更大作用,占据更重要地位。在过去的 30 余年间,中国作为全球海洋治理体系的参与者、建设者、维护者受益匪浅,特别是地区性、国际性的海上合作,为中国经济发展创造良好条件。随着我国海洋综合国力的稳步上升和对海洋重视程度的日益增加,针对周边海洋形势日趋复杂的问题,应当在全球海洋治理体系内积极学习、掌握并灵活运用规则,发掘中国智慧、中国力量,推动全球海洋治理理念的创新发展,主导国际海洋规则制定,更加主动地参与塑造新型海洋治理体系。

3 战略意义

在全方位对外开放大战略背景下,当前中国是否需要发展全球化海洋战略?从发展趋势来看,中国对海洋的依赖度正在不断增加,体现在海上交通运输、海洋资源开发、生态环境保护等各个领域,而全球化海洋战略对维护国家安全、促进经济和环境可持续发展,以及寻求海洋治理新途径都具有积极的战略意义。具体可以从以下几个方面展开论述。

3.1 在安全层面,有利于维护不断发展扩大的海洋安全边界

随着人类进入新的空间大开发时代,海洋、太空、网络、极地等新兴领域的竞争性开发利用,既为人类开辟了无可估量的发展前景,也带来了前所未有的安全挑战。这些新兴领域与世界的发展进步息息相关,同时与中国和平发展紧密相连,影响国家综合安全,关乎民族复兴命运[10]。中共十八大报告首度将海洋安全提升至国家发展战略和安全战略层级;2015 年颁布的《中华人民共和国国家安全法》指出:要坚持和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极地,增强安全进出、科学考察、开发利用的能力,加强国际合作,维护我国在外层空间、国际海底区域和极地的活动、资产和其他利益的安全。海洋已成为我国国家安全的重要维度,关乎国家的生存与发展安全。

对于海洋强国而言,安全边界就是利益边界,中国的利益走到哪里,安全边界就得走到哪里[11]。改革开放以来,中国已经从一个封闭国家转变为一个开放的、全球性的国家。中国国家安全边界的扩展,是一个包括商船、贸易、投资和人员为载体的动态的、全球性的过程。而中国当前的困难是,安全边界扩展到全球,但还没有与之相对应的全球安全保障。

对比来看,美国为保证其国家安全,早在 1986 年就公开宣布,在战时要控制世界 16 个重要海上咽喉航道。美国国防部在 2000 年 12 月发表的《21 世纪美国战略》中也提到:“能否保卫美国领土、我们的公民和我们的经济繁荣,将取决于自由贸易和能否得到战略自然资源以及国际水上和空中通道”。

保证海上战略交通安全是海权战略的一项基本内容，这对维护我国海上贸易安全和能源资源安全意义重大。

当前，我国外贸依存度保持在 50%左右[12]，对外贸易 90%的运输量通过海上完成，港口货物和集装箱吞吐量居世界第一位，商船航迹遍及世界 160 多个国家和地区的 1 500 多个港口，成为世界第一制造业大国和货物贸易国。此外，中国 90%的进口铁矿石、原油等战略物资通过海运完成，能源安全显得格外重要。可以预见，海上安全对国家发展和稳定将起到越来越重要的作用。而发展中国全球化海洋战略，正是对全球范围内我国贸易和运输安全的有力保障，能够维护国家经济安全。

3.2　在资源层面，有利于引领我国海洋开发走向深远海

中国海洋生态环境的总体情况是近海开发过度、深远海开发不足。主要表现为陆源污染物大量排放入海，近海局部区域开发过度，氮、磷等污染物排放居高不下，过度捕采导致生物多样性减少、渔业资源结构性恶化等问题。而深海拥有巨大的能源和资源储备，多金属结核、富钴结壳、多金属硫化物、天然气水合物等新兴资源具有重要的科研价值与商业开发前景，是人类可持续发展的战略接替能源。随着科技的迅猛发展，特别是深海探测和开采技术的突破性进步，各国将可持续发展的重点投向海洋，尤其是国际海底区域。控制海洋、开发海洋、维护海洋权益具有了战略性色彩。当前，中国作为国际海底先驱投资者，已获得了 7.5 万 km^2 的多金属结核矿区。但对国际海域的认知还比较欠缺，深远海开发水平低，整体尚处于起步阶段。发展全球化海洋战略，将有利于中国参与国际海底区域开发，更好地维护中国在国际海底区域的海洋权益，同时也是在战略层面更好地统筹近海与深远海的发展问题。

3.3　在环保层面，有利于彰显保护全球海洋环境的决心

20 世纪下半叶以来，海洋生态环境保护的重要性迅速提高，国际社会也建立了一套国际海洋环境保护制度，以保证各国在共同开发、利用和保护海洋环境方面承担相应的责任。

当前的新趋势是，各国不仅在本国管辖范围内颁布海洋保护法律，更瞄准了公海保护区（国家管辖范围以外的海洋保护区）的建设。澳大利亚、欧盟首先在 2000 年左右提出设立公海保护区以维护生物多样性[13]。2006 年起，美国先后建立了 4 个大型海洋保护区，已成为世界上拥有海洋保护区面积最大的国家。2016 年 8 月 26 日，奥巴马政府宣布扩建夏威夷的一处国家海洋保护区，这将使该地区成为全球最大的海洋保护区。保护区的建设是一种低敏感、低成本的维权手段，具有双重特征：一方面为改善全球气候变化做出贡献；另一方面也可以维护国家自身海洋权益。发达国家已经利用严格的环境评价和保护标准限制发展中国家在海底进行开发活动的权利，并通过划定海洋保护区和禁渔区变相扩大管辖海域面积，对此我国应当引起足够重视[14]。

中国作为一个负责任大国，既应当在联合国海洋事务框架内尽到环境保护的义务，又要最大限度地维护我国在公海的权益。面向未来，中国应积极参与国际海洋环境保护相关标准的制定，适时推出全球海洋生态治理新规则，以环境保护来推动全球合作。同时借鉴发达国家海洋保护区建设的经验，对有典型性和代表性的深远海地区进行保护区选划和建设[15]。

3.4　在战略层面，有利于突破他国对我国的围堵和岛链封锁

近年来，面对美国的“亚太再平衡”政策及其与盟友对中国进行的岛链封锁，中国海上维权面临着日益复杂的形势。全球化海洋战略不仅有利于中国突破围堵，有效处理和解决问题，消除海上安全不稳定因素，还可以促使中国在全球范围内与霸权国家公平竞争。例如，发展以“21 世纪海上丝绸之路”为代表的海洋战略不仅是中国牵制美国“亚太再平衡”战略的重要举措，也是平衡大陆外交与海洋外交、开展全球大国外交与周边外交的具体载体。又如，大西洋作为欧美国家的腹地对其具有不可替代的重要意义，面对海上竞争的加剧，中国经略大西洋就具有了着眼全局的战略意义。

同时,应当认识到,现代的海洋是世界的海洋,是开放性的海洋。海洋的流动性和连通性决定了海洋发展比陆地发展更开放、包容,当今任何国家都不可能“一家独大”[14]。中国的海权内涵决定了中国的全球化海洋战略不会、也不可能是霸权性质的,中国的海洋发展也需依靠各国共同营造的安全的海上环境。中国全球化海洋战略的制定将有利于在世界多极化这一全球历史进程中明确表达政治意愿,为全球合作提供更多的可能性和灵活性[16]。

3.5 在治理层面,有利于深度参与全球海洋治理

目前,在我国管辖海域内的海上维权和综合执法活动已经做到常态化,但我国的紧追权和登临权等既定内容很难实现强有力的有效监管,维护国家海上安全和治安秩序、处置海上突发事件和紧急情况等都亟待国家制定相关的规范和措施,实现稳定有序的长效机制。《公约》赋予了打击海盗和走私毒品的超普遍管辖权,这为中国在未来走出专属经济区、走向公海提供了良好的法理依据。海军、海警等海上力量可依靠超普遍管辖权走出专属经济区,走向大洋。这就需要中国既要管护好自己的海上边界,又要注重打击海上走私、偷渡、贩毒等违法犯罪活动,维护好海上安全和治安秩序。例如,中国派遣军舰到亚丁湾护航,与美国、欧盟等一起合作为各国商船保驾护航,都是在维护公海的秩序,提供公共服务产品。

因此,全球化海洋战略应当包含在领海、管辖海域和公海维护中国的海洋权益,同时提供有效的海洋公共产品。这将有利于中国履行国际公约赋予的相关权利,在公海区域的非传统安全领域积极作为,深度参与全球海洋治理,体现我国维护公海秩序的大国担当。

4 全球战略布局

当前,中国的全球化海洋战略布局应当按照太平洋、印度洋、大西洋和北冰洋 4 个方面进行战略规划,可就四大洋的战略目标及手段进行分析。

地缘因素决定了太平洋对中国而言将始终是重中之重。基于当前太平洋地缘政治格局以及经济、军事实力强弱分布,中国当前在太平洋的战略目标应是:致力于妥善处理台湾问题和东海及南海争端,坚决维护中国的核心利益;维持中美大国外交,以及中日、中国一东盟等周边外交整体和平稳定,避免武力冲突,争取合作共赢;根据安全需要,逐步提升远海护卫能力。总体而言,中国的太平洋战略选择和外交方略是以和平和共赢的方式与周边各国展开合作,共同开发利用太平洋,构建和平稳定的太平洋秩序,促进环太平洋地区的共同发展与繁荣。为达到以上战略目标,中国要采取综合手段。习近平总书记提出推进中国新一轮对外开放,把国内发展与国际合作两个大局更好地统筹起来,是实现与太平洋及整个亚洲国家合作共赢的重大战略;同时,继续推进“新型大国关系”建设和“亲、诚、惠、容”的周边外交政策,应成为中国与太平洋周边国家发展关系的指导方针。在安全领域,在战略博弈的敏感区域,在能力上已经形成了一定的作战优势[17]。基于中国反舰弹道导弹和巡航导弹等技术的进步,中国海军已经有信心在第一岛链内对美国形成有效拒止,并且增强在第二岛链内的影响[18]。这些进步都得益于自 20 世纪 90 年代中国稳固推进自身的国防力量建设。为确保中国的国家安全和核心利益,中国应进一步稳步推进国防建设,推进海上作战平台建设和陆基反舰能力提升,并发展公务船只力量,以保障海上维权与执法的进行。

有学者认为,“印度洋将成为 21 世纪世界的中心”[19]。随着世界多极化和经济一体化进程日益深入,印度洋将成为美国、中国、印度等大国权力博弈场所,该地区机遇与挑战并存。中国对全球资源和海上贸易的依赖,使印度洋对当前中国的重要性仅次于太平洋。一些外国学者认为,中国在保证了太平洋近海安全之后不会再向东扩张,而是向南和西南方向推进[20]。中国海军开始在索马里海域进行护航任务标志着中国的军事力量正式进入印度洋,而近年来中国以港口建设等形式与印度洋国家开展的合作,也有效提升了中国在印度洋的影响力[21]。中国在印度洋的战略目标应是:推进“一带一路”在南亚和印度洋的建设,确保海上航线与通道安全,保障中国能源安全,深化与印度洋沿岸及

岛国的合作;维持中印关系整体和平稳定,争取中印这两个人口大国、发展中大国深化合作;稳步并不失审慎地提升中国在印度洋的经济、军事存在及影响力。印度对中国介入印度洋有着更深的警惕和怀疑,不仅担忧中国在沿海打造由一系列港口构成的"珍珠链",更担心中国自北向南来自陆上的威胁[22]。由于该地区主导力量美国和印度对中国都存在敌视和遏制,为达到以上战略目标,中国需要提出更加积极、全面的印度洋战略。中国要制订应急方案,切实维护中国在印度洋的海洋通道安全;加强与印度的沟通,努力降低印度对华敌对情绪,将中巴关系作为制衡印度的手段,而不使其成为中印关系的负担;利用好"一带一路"倡议,以项目合作为主要推动力,加强与南亚、中亚国家经济合作;对外加强与印度洋国家公路、铁路、港口和机场等基础设施的互联互通,对内加强贯通域外的沿海、沿江、沿线、沿边基础设施互联互通,重点推进与印度洋国家的港口合作建设,共建共用,努力获得永久进驻合法权。

经略大西洋是我国海洋战略从区域化走向全球化的必然趋势。近期,葡萄牙国际关系研究所的 Raquel Vaz Pinto 就曾提出,立足于大西洋中部符合中国的利益,也有助于提升其在该地区的影响力[23]。前五角大楼官员、现就职于美国企业研究机构的迈克尔·鲁宾明确提出中国应该在大西洋中部建立后勤基地[24]。中国在大西洋的战略目标应是:努力维持与欧美国家的关系稳定并深化合作,探索与拉美及西非国家的合作往来;审慎、稳步提升中国在大西洋的海洋力量存在,维护海外中国公民及财产的安全;提升中国在海洋科技、环保等领域的调查、勘探能力[25]。为实现以上目标,经济与贸易合作、海洋秩序维护、科考与资源开发保护是中国大西洋战略的优先选项。通过双边海上经济贸易合作去打开局面和打破僵局,在稳步推进中国与欧美国家经济贸易和货物往来的基础上,更要逐步提升贸易质量和层次。此外,在海洋秩序维护方面,中国要推动海上力量与欧美在"非战争军事行动"方面的合作,加强在非传统安全领域内的合作,为其他国家提供安全保障与航行便利的同时,提升区域影响力。最后,中国要加强与欧盟、拉美和非洲国家在大西洋海域科学考察及资源勘探与开发等的合作,既要履行《公约》缔约国的义务,也要主动承担国际责任。

随着全球气候变暖和北极冰盖的消融,北极航道因具有航道安全局势好、航运周期短、通航条件好等优势,在世界航运格局中的地位日渐凸显。近年来,我国已经开始关注并对全球气候变化以及北极航道通航的相关内容进行了一定研究。此外,北极海冰的消融也深刻影响着包括中国在内的世界气候与环境变化。基于以上,当前中国在北冰洋的战略目标应是:重视北极的科学研究、航运、资源开发等方面的重大价值,加强中国对北极地区的资源禀赋、地理地形等方面数据的掌握,并由此提升中国在北极地区的话语权及影响力。现阶段,由于中国并非环北极国家之一,北极战略应主要以增强科学考察为主。我国在北极航道资源开发利用的相关事务上取得的进展,为我国北冰洋战略的实施奠定了良好的基础,尤其是 2013 年 5 月,我国正式成为北极理事会正式观察员国,这是我国极地事务的一项重大进展。中国要进一步增强在北极地区的科考站建设,并且定期、常态化派遣先进的科考船及科学家到北冰洋地区进行研究工作,增强对北冰洋海域的海面航道、海底资源与地形、气候变化等方面的数据信息掌握。

5　对策与建议

2015 年,中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议研究了"十三五"期间我国发展的一系列重大问题,并提出"拓展蓝色经济空间。坚持陆海统筹,壮大海洋经济,科学开发海洋资源,保护海洋生态环境,维护我国海洋权益,建设海洋强国"。围绕这几个方面,本研究对中国发展全球化海洋战略提出几点建议。

5.1　认清自身海洋禀赋,明晰海权战略理念

由于"它的目标同美国的利益势必冲突",他们认为中国海权的发展构成了可能诱发美中冲突的因素。但这种分析忽略了中国海权发展的特殊性,特别是中国海权的特性在于国家统一的进程和追求海权的过程相统一,钓鱼岛争端、南海问题、台湾

问题等从根本上说是维护国家主权,并不是为了追求海上霸权。“中国威胁论”从这个角度来说,是不对的、不合逻辑的。

中国作为典型的陆海复合型国家(濒临开放性海洋且背靠较少自然障碍陆地的国家),在进行海洋转型时需要对发展海权的战略目标及自身海洋禀赋有明确的认识[26],否则会加剧对外关系的紧张。德国“一战”的历史教训在100年后仍在警示人们:不能先建立海军,再谋划其战略,最重要的是不能失去“分寸感”[27]。美国的霸权主义要求军事上对海权进行排他性垄断,因而中国在发展全球化海洋战略、维护海洋利益的过程中不可避免地与海上霸权产生冲突。但中国自身需要明确的是,中国的海洋战略不是基于国家的推力,而是商业利益形成后国家介入形成保护这些涉海商业利益的拉力。在对待海权时,中国采取的是灵活又不缺乏意志力的政策,中国不应、也不会重蹈德意志的覆辙。因而对于海洋事务,中国应该坚持和平利用、和谐共处的海洋资源理念,中国的战略目标应当是保卫合法的政治、经济利益,提升国际海洋制度的话语权。

5.2 完善相关法律法规,形成明确战略部署

完善涉及海洋方面的法律法规是中国建设法治社会的体现,对内有助于明确各方权责、理顺管理体制,对外有助于在维权的过程中确立明确的法律规范。建立全球化海洋战略要求中国加强研究争端解决程序,以更好地在海洋争端诉讼中争取主动权。南海仲裁案的结束为中国海洋立法提供了契机,应进一步推进国内相关海洋法的立法和修订,注意建立危机管控机制,防止战略猜疑不断升级;同时应积极推动《公约》的修改和完善。此外,中国目前还没有《海洋基本法》,很多海洋政策也没有以法律的形式确定下来[28]。建议尽快完善法律法规,建立海洋基本法体系。

2016年8月1日,最高人民法院公布《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定》(涉海司法解释),结合当前维护海洋权益的实际需要,进一步彰显了我国海上司法主权,统一涉海案件裁判尺度,为维护我国的领土主权和海洋权益提供制度支撑。这一司法解释是一个很好的开端,体现了中国不断拓展创新法律手段,以充分保障维权的法律正当性。

5.3 建立综合管理体制,提高海洋管控能力

1992年联合国环境与发展大会通过的《21世纪议程》指出,“每个沿海国家都应考虑建立,或在必要时加强适当的协调机制,在地方层面和国家层面,对沿海和远海区域及其资源实施综合管理,实现可持续发展”。长期以来,各国都受到分散管理体制的困扰。而美国在海洋管理体制方面走在世界前列,有许多值得中国学习的经验。美国海洋管理工作虽然分散在各职能部门,但设有专职的海洋管理机构(美国国家海洋与大气管理局)和高级别的全国海洋工作协调机构(海洋政策委员会),并且注重立法强化,不断出台政策加强现有联邦涉海机构的职责,强化海洋执法队伍(海岸警卫队)建设。在海洋环境保护方面,美国还特别探索出了一条以生态系统为基础的管理原则,即“海洋资源管理应反映所有生态系统组成部分之间的关系,包括人类与其他物种的关系以及其他物种的生存环境需求”[29],这种基于生态系统的视角,而非纯粹行政边界的划分依据值得中国学习。

全球化海洋战略的重要支撑之一就是对高层次管理部门的协调,但目前中国还没有一个单一的机构可以行使这个职责。国家海洋战略的制定涉及国家海洋行政管理体制的改革,需要有“顶层设计”[30]。2013年,国务院对国家海洋局进行了重组,设立了国家海洋委员会,具体工作由国家海洋局来承担。可以说,我国的海上综合管理正在稳步推进,但仍需进一步完善。

5.4 积极开展国际合作,共同维护海运安全

事实上,当前对海运安全造成最大威胁的是非传统安全因素,特别是海盗、海上恐怖主义和海洋灾害。研究表明,目前全球的五大“恐怖水域”(西非、东非索马里沿岸、红海和亚丁湾一带、孟加拉湾沿岸、马六甲海峡和整个东南亚水域),都是我国远洋航行的必经之地。随着中国国际义务和责任的增加,我国也亟须提高海军的远洋投送能力,以便输送救援和人道主义力量,执行反恐和反海盗任务。因此,中国可以与美国在东南亚地区就打击海

盗和恐怖主义、海上救援与医疗等方面进行积极合作，这必将有利于加强中美两国在安全领域的信任。中国海军参与合作性的“非战争军事行动”不仅可以在非战争时期有效提升海军部队的危机应对能力和作战能力，还可以增强不同部门、不同舰船之间的协调能力。并且，随着东南亚和韩国、日本等国近年来显著增强其海军能力，中国采取强调共同经济利益和政治对话的对策，在某些场合下比扩大海军力量更能有效保护海洋公域，还能打消该地区某些国家的疑虑，避免东南亚地区成为大国较量的新战场。

5.5　发展海洋科技能力，支撑海洋强国建设

海洋强国的建设需要有发达的海洋经济、完善的海洋产业体系、高端的科考技术装备等，而这些都需要科技的支撑和突破。例如，美国在 1986 年的《全球海洋科学计划》中就把海洋科技的提升制定为全球战略目标；此外，2004 年通过《21 世纪海洋蓝图》其中明确指出，“重视海洋科学技术，不仅需要大幅度增加经费，还需要改进战略规划工作，发展技术与基础设施，研究开发新技术，让试验性技术尽快向业务应用方向转化”[31]。日本也十分重视海洋科技发展，尤其是海洋调查船和海洋观测仪器等设施和技术，均位于世界前列。此外，由于日本采取官、产、学一体化的联合开发体系，得到了政府、企业和科研机构、大学的大力支持，形成了具有很强竞争力的研究开发体系。

由于我国现阶段海洋资源开发能力不足，海洋装备相对落后，加之缺乏关键技术的支撑，距离海洋强国还有一段距离。海洋地质学家、中科院院士汪品先指出，发展海洋经济要求决策层有远见，提出跨任期的目标；另外要整合资源，设立一个综合、立体的国家级深海大洋创新体系，以整合海洋界现有的人力与物力。随着我国《“十三五”国家科技创新规划》的颁布，海洋科技创新的发展迎来重大机遇，要争取在战略总体规划、调查研究、促进科技成果转化应用和产业培育等方面实现突破。

5.6　增强全民海洋意识，发展现代海洋文化

当前，许多发达国家格外重视海洋知识和意识的普及，也取得了一定成果。比如美国在其《海洋行动计划》中，明确提出将“促进海洋的终生教育”作为 21 世纪国民意识建设的重要政策。英国特别强调让利益相关者参与海洋决策与管理，提高决策的科学性和民主性。《英国海洋法》中许多内容都与信息公开、决策透明、鼓励公众参与有关。日本、韩国都在 21 世纪初制定了海洋战略规划，其中日本将产业界、学术界和政府联合起来，在小学、初中和高中开设海洋教育课程，而韩国则涉及各个层次的海洋教育、开拓海洋科技培训渠道、在公民中开展持久的新海洋观教育等内容。

国家海洋局于 2016 年 3 月 8 日印发《提升海洋强国软实力——全民海洋意识宣传教育和文化建设“十三五”规划》，提出“到 2020 年我国将初步建成全方位、多层次、宽领域的全民海洋意识宣传教育和文化建设体系，紧紧围绕海洋强国和 21 世纪海上丝绸之路建设。以增强公众海洋意识、弘扬海洋文化、提升海洋强国软实力为核心，全面打造海洋新闻宣传、海洋意识教育和海洋文化建设三大业务体系”[32]。该规划的实施将有利于营造全民关注海洋的良好氛围，增强全民的海洋权益意识。

6　结语

21 世纪是海洋的世纪，随着海上丝绸之路战略的稳步推进，“通过和平、发展、合作、共赢方式，扎实推进海洋强国建设”将成为未来发展的主旋律。中国需要牢牢把握住这一战略机遇期，推动我国海洋战略从区域化走向全球化[33]，关心海洋、认识海洋、经略海洋，推动我国海洋强国建设不断前进。历史上的中国曾有过因闭关锁国而导致的惨痛回忆。在全方位对外开放的大战略背景下，现代中国更应当解放思想，重塑现代海洋精神，围绕战略、思想、文化、法律、管理、国际合作和科技创新等各个方面为海洋强国建设提供动力和保障。

参考文献

[1]　王鼎杰.海权认知代差下的中国海洋安全困境[C]//中国战略与管理研究会.全球化世界新格局中的海洋突围.海口：海南出版社，2015：146.

[2]　曹文振.全球化时代的中美海洋地缘政治与战略[J].太平洋学报，2010，18(12)：45－51.

[3]　林利民.世界地缘政治新变局与中国的战略选择[J].现代国际

关系,2010(4):1－9.

[4] 刘中民.国际海洋形势变革背景下的中国海洋安全战略:一种框架性的研究[J].国际观察,2011(3):1－9.

[5] 杨震.论后冷战时代的海权[D].上海:复旦大学,2012.

[6] 张露.全球化时代的海权与中国海权[J].世界知识,2011(16):13－13.

[7] 胡波.中国海洋强国的三大权力目标[J].太平洋学报,2014,22(3).

[8] 金永明.中国制定海洋发展战略的几点思考[J].国际观察,2012(4):8－14.

[9] 林晓光:当前日本海洋战略解析[C]//中国战略与管理研究会.全球化世界新格局中的海洋突围.海口:海南出版社,2015:35.

[10] 田义伟,梅常伟.中国军事智库发布年度战略评估报告[EB/OL].(2014－06－18)[2017－01－09].http://news.xinhuanet.com/mil/2014－06/18/c_1111207858.htm.

[11] 张文木.世界地缘政治中的中国国家安全利益分析[M].北京:中国社会科学出版社,2014:255.

[12] 平亦凡.商务部:我国外贸依存度在合理范围[EB/OL].(2014－02－27)[2017－01－09].http://epaper.jinghua.cn/html/2014－02/27/content_67395.htm.

[13] 姜丽,桂静,罗婷婷,等.公海保护区问题初探[J].海洋开发与管理,2013,30(9):6－10..

[14] 吴雨洪.人民日报:中国当前对海洋掌控力与大国地位不称[EB/OL].(2014－08－27)[2017－01－09].http://news.ifeng.com/a/20140827/41747271_0.shtml.

[15] 于莹,刘大海,刘芳明,等.美国最新海洋(海岛)保护区动态及趋势分析[J].海洋开发与管理,2015,32(2):1－4.

[16] 柯林斯·埃里克森,戈尔茨坦,等.中国能源战略对海洋政策的影响:China's energy strategy:the impact on Beijing's maritime policies[M].北京:海洋出版社,2015.

[17] HEGINBOTHAM E,NIXON M,MORGAN F E,et al.The U.S.-China military scorecard:forces,geography,and the evolving balance of power,1996－2017[J].Foreign Affairs,2015,95.

[18] 吉原恒淑.红星照耀太平洋[M].北京:社会科学文献出版社,2014.

[19] 罗伯特·D·卡普兰.季风:印度洋与美国权力的未来[M].吴兆礼,毛悦,译.北京:社会科学文献出版社,2013.

[20] HOLMES J R,YOSHIHARA T.China's Naval Ambitions in the Indian Ocean[J].Journal of Strategic Studies,2008,31(3):367－394.

[21] BREWSTER D.India and China at sea:a contest of status and legitimacy in the Indian Ocean[J].Asia Policy,2016,22.

[22] 莫汉,朱宪超,张玉梅.中印海洋大战略:Samudra manthan sino-indian rivalry in the indo－pacific[M].北京:中国民主法制出版社,2014.

[23] 任梅子.特塞拉岛与中国? 美媒:美忧中国军事触角伸向大西洋中部[EB/OL].(2016－09－30)[2017－01－09].http://world.huanqiu.com/exclusive/2016－09/9506324.html.

[24] 伯恩斯坦,芒罗,潘忠岐.即将到来的美中冲突[M].北京:新华出版社,1997:2－3.

[25] 刘大海,连晨超,刘芳明,等.关于中国大西洋海洋战略布局的几点思考[J].海洋开发与管理,2016,33(5):3－7.

[26] 吴征宇.论陆海复合型国家的战略地位——理论机理与政策选择[J].教学与研究,2010,07:65－71.

[27] 吴征宇.《克劳备忘录》与英德对抗[M].桂林:广西师范大学出版社,2014.

[28] 刘洪滨,刘振,王青,等.中国海洋战略构建探析[J].科技促进发展,2013(5):51－56.

[29] 何欣荣,张旭东,王俊禄.中国海洋开发存六不足 全球化竞争催生新海洋战略[EB/OL].(2013－11－05)[2017－01－09].http://www.chinanews.com/gn/2013/11－05/5462747.shtml.

[30] 杨培举.海洋战略与顶层设计[J].中国船检,2013(4):6－10.

[31] 李双建.主要沿海国家的海洋战略研究[M].北京:海洋出版社,2014.

[32] 中国证券网.五部委发文提升“十三五”期间海洋强国软实力[EB/OL].(2016－03－08)[2017－01－09].http://finance.ifeng.com/a/20160308/14256964_0.shtml.

[33] 刘大海,连晨超,吕尤,等.经略大西洋:从区域化到全球化海洋战略[J].海洋开发与管理,2016,33(8):3－7.