# 全球治理时代海洋危机的思考与对策分析

姚会彦
(浙江海洋学院管理学院 舟山 316000)

**摘 要**：海洋是人类共同的财富，预防和应对海洋危机是每个国家应尽的责任。伴随着全球治理时代的到来，海洋危机呈现出新的特点。为了合理地开发海洋、利用海洋，国际社会必须建立与全球治理相适应的海洋危机解决机制。文章在分析全球治理时代海洋危机的特点之后，探索性地提出了解决海洋危机的对策。

**关 键 词**：全球治理；海洋危机；对策

随着陆地人口、资源和环境压力的增大，海洋已成为人类赖以生存和发展的新空间。一些有识之士指出，人类社会的21世纪是“海洋的世纪”。未来人类社会的生存发展和文明进步的出路在于海洋，已成为国际的共识。但是，随着人类开发海洋的深入，海洋对人类社会的影响越来越大，由此引发的以海洋环境问题、海洋经济问题、海洋利益冲突和海洋安全问题等为表现形式的海洋危机问题越来越多，加之一些非人为的自然因素对海洋的影响，可以说，海洋危机在世界范围内广泛存在。从另一方面看，海洋的特殊性使得海洋危机不仅仅是某一个国家或地区的事情，它需要多方共同努力去解决。在全球化和经济一体化的今天，这一点变得尤为明显。因此加强对新时期海洋危机的研究是十分必要和迫切的。

## 1 何谓海洋危机

在阐述海洋危机的概念之前，首先必须理解什么是危机，什么是公共危机。韦氏大词典把危机解释成为“Crisis”，它是指事件处于一个不稳定且至关重要的时刻和状态。在《现代汉语词典》里，危机是指“危险的祸根”，或“严重困难的关头”。从字面分析，危机由“危”和“机”两个汉字组成，即“危险与机遇”的统一体，这表现了危机内在的辩证关系。目前国内，关于危机的定义有许多，最具代表性的是清华大学薛澜等人在其所著的《危机管理》一书中借鉴外国学者对危机所作的各种界定，从组织管理学的角度，对“危机”概念进行了如下定义：“危机通常是在决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战，有关信息很不充分，事态发展具有高度不确定性和需要迅速作出决策反应等不利情境的汇聚”[1]。也就是说，危机就是“转机与恶化的分水岭”[2]。

最初人们对危机的关注和研究主要集中在个人危机和组织危机尤其是企业危机上面，到18—19世纪，危机的概念逐渐被引入到政治领域。20世纪60—80年代，西方危机管理的研究出现第一次高潮，研究领域从政治领域向经济、社会领域扩展，从自然灾害领域向公共危机管理领域扩展。20世纪90年代以来，随着公共管理理论的发展和危机频发时代的到来，公共危机管理成为一门独立学科。一般认为，公共危机是指社会偏离正常轨道的过程与非均衡状态，它是一种严重威胁一定范围公众的根本利益、基本价值、社会的公共秩序和基本结构的情境状态。公共危机因为发生的领域不同可以分为政治危机、经济危机、文化危机和环境危机等。随着时代的发展，海洋和人类的生活越来越密切，因此，在海洋领域发生的危机是一种公共危机。

根据以上关于危机和公共危机的内涵，海洋危机的概念可以表述为，由于自然因素或人类活动引起的，发生在海洋领域内并对海洋权益、海洋产业、海洋环境、海洋安全以及相关人员的生命财产安全带来严重威胁的公共危机。

## 2 全球治理时代海洋危机的特点

随着全球化的到来，全球性的人类困境问题使得传统民族国家政府行为的局限性日益突出。如何解决人类社会面临的共同问题，这是需要世界各国去认真思考和探索的。在此背景下，全球性治理的理论和实践由此兴起。

### 2.1 全球治理时代的来临

在20世纪90年代初期，全球治理理论的创始人詹姆斯·罗西瑙最初提出了全球治理的概念，他认为全球治理指的是一种没有政府的治理途径，是“在一些行动范围中的管理机制(Regulatory Mechanism)，尽管它们未被授予正式的权威，但是它们却发挥着有效的功能”[3]。他提出的全球治理是没有统治的治理的概念，是一种非国家中心的治理状态[4]。换言之，全球治理，指在没有强力中央权威干预的情况下，通过具有约束力的国际规制（regimes）解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题，维持正常的国际政治经济秩序。它强调行为者的多元化和多样性，行为方式是以参与、谈判和协调为主体，解决的问题与全球秩序存在着紧密的联系。因此，从某种意义上来说全球治理也就是国际社会中的治理。

之后，全球治理作为一种理论，被世界银行、联合国以及各国学者广泛重视和研究，很快就成为全球性的话语体系。作为一种实践，全球治理也在各国、各方面得到越来越多的体现，成为越来越多的政府和政府间国际组织，以及众多的具有建设性的非政府组织的普遍实践。因此不可否认，“全球治理的实践虽然带有探索的性质，但是已经在世界范围内展开”[5]，全球治理的时代已经来临。

### 2.2 全球治理时代海洋危机的特点

全球治理是随着全球化的广度和深度不断扩大而提出的，作为一种重塑全球秩序和人类生活的有利尝试，理所当然地应该包括海洋在内。并且，随着人类进入20世纪，尤其是21世纪以来，人类开发海洋的升温和提速，海洋危机中人为因素的比例逐渐扩大，海洋权益、海洋产业、海洋环境以及海洋安全等问题越来越突出，由此引发的海洋危机在全球治理时代呈现出新的特点。

#### 2.2.1 海洋危机涉及的利益主体越来越多

全球海洋是相互连通的一个整体。海洋的连通性使其成为全人类所共有的唯一海洋。与陆地不同，世界各大洋之间彼此联通强化了“海洋问题无国界”这一内容。在全球治理时代，保护海洋环境，防止海洋自然灾害，开发、分配和管理公海的资源都是国际问题，与各海洋国家的利益有直接关系。而对于海洋危机而言，一个海域发生危机，往往会扩散到周边，甚至有的后期效应还会波及全球。因此，海洋危机必须引起人类的高度重视。况且，世界上大多数国家都是沿海国家，在距离海岸200 km以内的沿海地区大约集中了世界1/2以上的人口。随着人类越来越多地把目光投向海洋，当一个地方出现海洋危机时，往往会引起周围其他地区的关注，以使自己免于危机带来的负面影响的波及。例如，1991年第一次海湾战争期间，约1 100万桶原油泄漏，造成了对海湾沿岸众多国家的海洋生态的破坏，直至2003年仅沙特阿拉伯800 km余的海岸仍有约800万 $m^3$ 的油污尚未消除，整个海湾生态恢复目前仍未见明显效果。

#### 2.2.2 国际社会对于海洋危机引发的问题越来越重视

从印度洋海啸事件到索马里海盗劫持过往船只；从俄罗斯海军“库尔斯克”号核潜艇沉没在巴伦支海到南极冰山大面积消融；从地中海沿岸油轮泄漏到国家间关于沿海岛屿的争夺，可以说，海洋危机处处存在，而且造成的影响越来越大，引起的关注程度越来越深。在试图探讨“如何把世界——一个全球化的世界——当作一个集体的存在来共同治理”，即当作“社会——世界”[6]来治理的今天，可以说，每一场海洋危机的解决都是国际社会齐心协力共同努力的结果。在2004年12月26日，当印度洋发生特大地震引起了巨大海啸的时候，面对突如其来的海洋灾难，国际社会开展了史无前例的紧急人道主义救援行动，从联合国到偏僻的乡村，从灾难现场到远隔万里的社会角落，表现了空前的团结和人道主义精神。

无论是联合国高官还是退休政要，无论是政府机构还是民间组织，都纷纷投入到了救灾过程中。国际社会对这次海洋灾难的救助达到了史无前例的程度。在解决其他危机过程中，亦是如此。

#### 2.2.3　引发海洋危机的人为因素越来越多

全球治理理论的学者认为，当今世界是一个“分合”（Frame Egration）的世界，即当代世界政治变迁的动因包含着分散化和一体化并存的趋势，这种现象正对传统国际社会的公共权威及其赖以存在的基础进行着解构[4]。但是在解构的同时，并没有建构新的适应国际社会的公共权威体系。虽然全球治理理论对建立在主权国家的国内法基础上的法治理论提出了挑战，但是，在目前阶段，民族国家在全球治理中仍占据中心位置。有国家存在，就会存在利益的争夺。当人对利益的贪婪本性不能受到有效遏制的时候，便产生了“涸泽而渔”“焚林而猎”的悲剧。因此，“海洋时代”的到来也导致了人为的海洋危机增多。人为的海洋危机主要指人类在涉海活动中，出于主客观原因而导致的危机，如海上战争、海洋权益的争夺、海上石油的泄漏和海洋渔业资源的过度捕捞以及海洋环境污染等。这些问题导致的海洋危机是人类社会在 20 世纪之前很少见到的。人类进入 20 世纪，尤其是进入 21 世纪以来，由于人类活动导致的海洋危机呈急剧增长的态势，并且这一趋势还在继续恶化。

#### 2.2.4　海洋危机解决的难度比较大

在全球治理时代，治理的主体不仅仅包含国家、国际组织，还包括跨国公司、国际商业机构以及民间社会团体。国家被嵌入一个由各种组织、协议、机构、制度安排交织构成的政治网络中，变成诸多权威形式中的一种。因此，面对海洋危机时，对于许多利益主体而言到底哪个在危机的解决过程中居于主导地位就很难分得清楚了。国际社会和各国的通力合作本身就需要高昂的协调成本和漫长的交易程序，同时一些利益得失的考量和“搭便车”行为都会成为这种合作的阻力，这也就出现了“集体行动的困境”问题。此外，海洋对于人类社会来说，仍然有着许多未解之谜，人类对海洋的认识还只是冰山一角。人类要有效预防和控制海洋危机必须对作为危机载体的海洋有充分的了解，但目前认识的局限和信息的缺乏，使人们对海洋危机的防治难度就会相应增大。

## 3　解决全球治理时代海洋危机的思考与对策

在全球治理时代，笔者认为应该采取以下措施，共同努力来解决海洋危机。

### 3.1　建立以联合国为中心，多种组织与主权国家和地区参与的海洋危机解决机构

早在 2000 年，全球治理理论的学者就提出了“新复合多边主义”的观点[4]，他主张以联合国及其相关制度为中心，拓宽多种国际机制与跨国合作政策的网络，共同解决人类面对的挑战。虽然将“联合国发展成为‘世界政府’的模式显然是不切实际的，地球上不可能出现一个类似国内政府的世界政府”，但是“它在国际事务中迄今所扮演的核心角色将在今后长期保持下去”[7]。联合国作为“解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题”的人类最大的国际组织，必然关注“海洋与人类”这个大课题。对于海洋危机来说，其预防和解决是一项系统工程，需要多部门的协调与配合才能得到有效地解决。由于海洋的互通性，海洋危机，特别涉及众多利益主体的跨国性海洋危机的解决需要建立一个以联合国为主导的，由国际海事组织、气象组织等国际组织和主权国家、地区参与的国际海洋危机解决结构。在目前情况下，要充分整合联合国现有的框架下的海洋管理和协调机构，提升其地位，真正赋予其责任，提高其权威性，使之履行其职能，以便有效地保护人类的共同财产。

### 3.2　加强以《联合国海洋法公约》等国际海洋法律法规为基础的有关海洋的国际立法

有关学者指出，全球治理指在全球范围内的各个领域，各种公共、私人机构以及个人，通过制定与实施具有约束力的国际规制，以解决全球性的公共问题，实现增进全球共同的公

共利益为目标[8]。因此，海洋危机的发生，无论是以环境污染的形式出现，还是以海洋权益争夺的形式出现，以及是以危害海洋安全的形式出现，往往会将政府、非政府组织、私人机构以及个人牵扯进去。因此，解决这些利益主体的纷争就必然需要国际规制和国际立法。面对“21 世纪是海洋世纪”的呼声，面对海洋开发的急剧升温，健全以《联合国海洋法公约》等国际海洋法律法规为基础的有关海洋的国际立法已经刻不容缓。

### 3.3 加强海洋科学研究和国际合作

如前所述，人类对于海洋的认识还处于起步阶段。据了解，有 90%以上的海洋生物还没有被正式命名，海洋中还有大量的未解之谜，这些对于解决海洋危机带来了困难和障碍。并且，海洋中的生态环境、地理环境都比陆地复杂许多。因此，为了解决海洋危机带来的影响，各个国家有必要积极开展海洋科学研究，加强国际合作，积极进行海洋综合评估。全球化进程中，“各国的政府系统势必从封闭走向开放，以配合这个全球性开放、非单一力量可以控制的新系统的运作”[9]，要在一定范围内，加强海洋科研成果的共享，以便为海洋治理提供指南。

### 3.4 强化海洋危机教育，培养海洋管理人才

在人口膨胀、资源短缺和污染问题日益突出的今天，海洋开发受到沿海各国的高度重视，海洋经济日益成为世界各国国民经济的重要组成部分，海洋经济对沿海国家和地区国民经济的贡献将越来越大。为了保护和充分利用人类未来生产和生活的来源，世界各国必须树立海洋危机意识，在教育中普及海洋科学知识。此外，各个涉海国家，还应该加大对海洋管理人才的培养，建立一支装备精良、行动高效的救援队伍，随时应对海洋危机的出现。

### 3.5 世界各国要承担起自己的责任，为解决海洋危机尽到自己的义务

虽然“全球治理是给超出国家独立解决能力范围的社会和政治问题带来更有秩序和更可靠的解决办法的努力”[10]。但是，民族国家仍是国际关系的实践中其他主体所不能取代的。因此，在全球治理时代，各国还要承担起自己的责任。首先，各个国家要确立治海先治陆的思想。海洋危机的出现，固然有自然因素的存在，但是社会和人类自身的因素也不可小视。海洋危机往往是因为陆地上的问题引起的。因此，各个国家要严格把危机的“陆源”控制住。其次，各国要采取立法、行政、司法、经济等手段，要站在维护人类共同利益的高度，采用恰当的方式方法和平解决海洋权益争端和冲突，科学发展海洋产业，认真保护海洋环境，共同维护海洋安全。总之，各国要合理地开发海洋，科学地利用海洋，使海洋能够长期的可持续的为人类服务。

## 参考文献


[1] 薛澜，张强，钟开诚．危机管理[M]．北京：清华大学出版社，2003：26.

[2] 菲克．危机管理[M]．韩应宁，译．台北：台湾经济与生活出版事业公司，1987：11.

[3] JAMES N. Rosenau and ernst-otto czempie, governance without government: orderand change in world politics[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1992:5.

[4] 刘小林．全球治理理论的价值观研究[J]．世界经济与政治论坛，2007，27(3).

[5] 邵鹏．全球性问题与全球治理的理论与实践[J]．太原理工大学学报：社会科学版，2006，19(2).

[6] 庞中英．和谐世界：中国的全球治理主张[N]．国际先锋导报，2005－12－29.

[7] 俞可平．全球治理引论[J]．马克思主义与现实，2002，12(1).

[8] 刘金源．从全球化的后果看全球治理[J]．探索与争鸣，2005，20(2).

[9] 戴维·赫尔德．全球大变革[M]．杨冬雪，译．北京：社会科学文献出版社，2001：40.

[10] WEISS T G,GORDENKER L, eds. NGOs, the United States and Global Governance [M]. London: Lynne Rienner Publishers, 1996:17.