

全球海洋治理：从目标共识凝聚到法律规制完善

熊念

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年9月2日；录用日期：2023年9月20日；发布日期：2023年11月23日

摘要

全球海洋治理是全球治理的重要组成部分，也是人类命运共同体的应有之义。近年来，有关全球海洋治理的理论研究表现为由抽象共识到目标设置的过渡。但全球海洋治理仍然呈现现实上的碎片化状态、各国间协调性不足，且仍有国家不顾及人类利益、严重污染海洋生态环境。全球海洋生态环境治理需要体现整体性治理理念，不仅仅是在治理目标上达成共识，国家法律责任的追究也是不可或缺的一部分。本文通过文献梳理，发现全球海洋环境目标共识的凝聚亦需要完善法律规制提供坚实保障，但在全球海洋治理的过程中，法律并不能严格约束各国污染海洋环境的行为，应当从将目标共识转化为法律义务的内在规定、明确和完善国际组织的权利义务和问责机制、完善海洋治理科学技术知识产权使用的利益回馈机制三个方面进行法律规制的完善。

关键词

全球海洋治理，法律规制，政策建议

Global Ocean Governance: From Coherence of Goals and Consensus to Improvement of Legal Regulations

Nian Xiong

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 2nd, 2023; accepted: Sep. 20th, 2023; published: Nov. 23rd, 2023

Abstract

Global ocean governance is an important part of global governance, and it is also the proper mean-

文章引用：熊念. 全球海洋治理：从目标共识凝聚到法律规制完善[J]. 法学, 2023, 11(6): 6065-6069.

DOI: 10.12677/ojls.2023.116870

ing of the Community of Common Destiny. In recent years, theoretical research on global ocean governance has shown a transition from abstract consensus to goal setting. However, global ocean governance still presents a substantial fragmented state, with insufficient coordination among countries, and there are still countries that disregard human interests and seriously pollute the marine ecological environment. The governance of global marine ecological environment needs to reflect the overall governance concept. Through literature review, this article finds that the convergence of global consensus on marine environmental goals also requires solid legal regulations to provide solid guarantees. However, in the process of global marine governance, laws cannot strictly constrain the behavior of countries polluting the marine environment. Instead, it is necessary to transform the consensus on goals into internal provisions of legal obligations, clarifying and improve the rights, obligations, and accountability mechanisms of international organizations, improving the benefit feedback mechanism for the use of scientific and technological intellectual property rights in ocean governance by improving the legal regulation from three aspects.

Keywords

Global Ocean Governance, Legal Regulation, Policy Suggestion

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“人类命运共同体”是“海洋命运共同体”的发展目标，“海洋命运共同体”是“人类命运共同体”的具体实践[1]，而全球海洋治理是实现“海洋命运共同体”的必经之路。全球化的逐步扩展是全球海洋治理的基本前提。全球化使得国内海洋问题逐步演化为国际问题，得到各国的重视与监督，全球海洋治理在此背景下应运而生。全球海洋治理以各国依据相关国家法律规定进行治理为根本前提，如今海洋治理出现的困境需要法律规制的完善作为解决的主要途径。本文试图分析全球海洋治理的过程中存在的法律规制缺陷，提出法律法规完善建议。

2. 文献回顾

从“公地悲剧”理论及其衍生理论的视角出发，学者指出现代全球海洋环境治理的路径主要集中在自主治理模式、产权化模式和政府模式[2]。目前，全球海洋治理存在碎片化困境，学者提出了以成立世界海洋委员会、世界海洋组织对世界海洋组织的必要性和可行性进行探讨，优化区域性、专门性、功能性国际组织的职责和职能，以此缓解碎片化治理的趋势[3] [4]。学者提出应当坚持可持续发展理念，在多元主体共同参与的情况下，将源头治理、过程管控、国际合作有效融合，进而实现海洋环境中塑料垃圾污染的现状[5]。全球海洋治理离不开各主体的相互配合，但主体合作工程当中存在着治理主体对私利的追逐导致集体治理存在困境。也有学者进一步探讨全球海洋生态环境多元主体共治的具体模式，指明应当在海洋命运共同体理念的指导下，明确主体的范围，确立全球海洋生态环境污染防治的原则和多元主体治理协调机制，最终实现多元主体共治模式的构建[6]。在立法层面，全球海洋治理法律主要以国际公约和国际习惯相结合。主要涉及生态保护与预防损害相结合。有学者认为应当以联合国可持续发展目标推动全球海洋治理的可持续发展，强调在全球海洋治理过程中联合国作用的有效发挥[7]。

综上，全球海洋治理经历了由治理困境解决到目标共识凝聚的跨越。全球海洋治理主体是国家，而

国际环境法在某一程度上具有“软法”的性质，无法有效制裁各主体所实施的污染海洋环境的行为。

3. 全球海洋治理法律规制不足

全球海洋治理从开始至现在取得了不少成就，有关海洋治理的法律法规也在不断完善，但相关法律规制仍存在不足之处。

3.1. 国际海洋法的局限性导致法律规制力度不足

国际法律、条约本质上是各个缔约国的磋商、妥协的结果，其具有“软法”的性质，法律文本内容大多提及缔约国的义务，例如在海洋环境治理方面，不得允许本国排放入海的污染物对其他国家的海洋利益造成损害[8]。目前各国已对全球海洋治理的必要性与紧迫性形成共识，海洋环境治理目标的设置推动着海洋治理模式的不断发展与创新。但全球海洋治理的困境是客观存在的，如有的国家虽为“海洋大国”，在全球海洋治理领域贡献出本国的顶层设计理念和实践经验的同时，决定将核废水排入海洋，国际法并不能从根本上杜绝此类行为，道德上的谴责并不能进行实际、有效地制裁。

此外，国际法律与条约的内容大多谈及条约国所要承担的义务、拥有的权利、仲裁方式、大陆架、企业章程等。例如《联合国海洋法公约》中对各国保护海洋的义务未做明确规定，导致部分国家相互推卸责任、不履行保护海洋的义务，致使海洋生态环境遭到损害。最后，是否接受国际条约中行为准则的约束，完全取决于国际组织的自愿行为，因此条约中准则的影响力是有限的，个别国家政府在贯彻海洋生态环境政策与国家利益之间选择了前者，从而造成了海洋生态环境的破坏[9]。

3.2. 国际组织间权利义务不对等

国际非政府组织作为国际政府组织参与全球海洋治理的重要补充，其具备特有的治理优势，如种类模式多样化、能够反映具体领域的治理需求等，它们的作用不仅是响应政府，更重要的是推动了公民普遍环境意识的成长和成熟，增进了社会机构团体和领域之间的交流与合作，扩展了环境危机的解决途径，也增强了全球海洋治理的合法化与正当性[10]。但国际非政府组织参与海洋治理的法律依据仍有所欠缺，存在治理碎片化、权利义务不对等的困境。国际非政府组织的治理行为受到政府间国际组织的约束。此外，在某些治理领域，国际非政府组织的治理行为违法，对其的问责机制呈现形式化，出现了问责力度过轻、问责效果不佳的局面。全球海洋治理呈现出多元主体治理的局面，但并没有形成系统性的治理效果[11]。

3.3. 知识产权使用利益机制不完善

全球海洋治理以各国履行法定义务、积极行使权利为基本前提，以各国际组织间的有效合作为重要依托，但海洋生态环境的修复需要科学技术这一硬实力的支撑，科学技术的不断完善与发展使得人类对海洋环境实施全面治理成为可能。然而，新技术同时也会带来新的治理空缺，甚至在国际组织之间产生治理争议。因此需要构建相应的国际机制和规范。郑海琦指出技术进步能够运行复杂的海洋模型，对深海领域进行有效治理。但由于技术壁垒的存在，仅有少数国家能够对深海领域进行能源的开发与利用，因此有关深海治理的法律规则和秩序的建立是必不可少的[12]。此外，发达国家为维持本国所具有的科学优势和对资源的主导支配地位，在海洋治理危机出现时能够提供的技术转移与资金支持的承诺往往流于形式。虽然现有的国际协定，如《BBNJ 协定》草案中提到“促进公正和公平分享利用国家管辖范围以外区域海洋遗传资源所产生的惠益，并推动实现公正和公平的国际经济秩序”，但知识产权使用利益机制仍不完善，缺乏有效的激励机制，享有先进科学技术的国家仍然对该领域的知识产权具有独占性，致使发展中国家丧失部分参与海洋遗传资源的治理[13]。

4. 全球海洋治理法律法规完善建议

4.1. 增强国际法律、条约规制力度

将目标共识转化为法律义务的内在规定,即将全球海洋治理的目标,如海洋命运共同体、环境保护与经济发展相融合、海洋生物多样性保护、海洋环境污染治理等目标写入有关全球海洋治理的国际条约,以及各国地方立法的具体内容也应当有具体体现。将目标倡导融入法律,能够引起各方主体的关注与重视,进而影响主体在生产生活的过程中形成绿色、理性的行为逻辑。其次,将全球海洋治理的目标具象到具体的法律义务规定当中,能够为各国使用海洋资源等行为进行准确的引导。如若违反,也能依据明确的法律规定对其违反行为进行官方谴责以及法律责任的追究,唯有如此,才能实现国际法律实质软法不断“硬化”的过程,才能从根本上起着约束各国、企业、事业单位的行为,尽可能地源头减少滥用海洋资源、污染海洋环境的的发生,同时也能够及时对违反法律的行为进行及时制裁,避免损害的进一步扩大,将目标具体到法律规定当中,使得对污染海洋环境的的行为的谴责具有妥当性、可行性以及合法性。例如《联合国海洋法公约》通过规范和相对详细的阐述属于国家责任范围内的保护和保全海洋环境的原则,发挥了“价值准则”的先锋作用。因此,在其他有关海洋环境治理的法律当中也应当将目标性倡导转化为具有拘束力的法律规范。

4.2. 明确和完善国际组织的权利义务和问责机制

全球海洋治理是一个系统性的嵌入式过程,具有主导地位的国家需要坚持合作治理,但以一国之名发挥全球海洋治理的带领作用会面临众多反对,因此国际法律应当明确国际政府组织的权利、义务以及法律地位,强化国际政府组织的监督作用,对全球海洋公共产品的供给和使用进行有效的监管,避免造成海洋资源的滥用以及海洋生态环境的进一步污染。联合国是国际海洋环境保护事物的主导者,它所主持的公约、决议等文书成为当今全球海洋治理的基本准则,进一步明确其权利义务,对违反国际法律的国家进行严格制裁。此外,国际海洋法公约很大程度上还是依靠各成员国和现有的组织来进行监督和执行,由此形成了“九龙治水”的局面。鉴于此,要进一步明确国际政府组织与非政府组织的关系,应当要重视在全球海洋治理过程中国际非政府组织作用的发挥。最后,应当推进已有的国际组织治理行为问责机制的完善,让法律规定发挥应有的制裁作用。

4.3. 建立健全知识产权使用的利益回馈机制

从提高全球海洋治理规制效能角度看,全球海洋治理的法治之路离不开完善的法律体系。因此,继续推动完善治理体制机制和各治理主体认可并接受各种国际通行的治理规制势在必行。全球海洋治理应实现综合性、区域性、专门性立法,以此解决碎片性治理的现状。此外,科学技术知识产权使用的利益回馈机制的建立,能够有效增强治理主体参与海洋环境治理的积极性。

新技术对海洋环境治理主体多元化起着促进作用,科学技术的变革使得人类对海洋的全面治理成为可能,人工智能的发展能够在冲突场景中有效弥补个体主观判断的不足,能够更好地管控冲突和摩擦。全球海洋治理需要各国主体的合作,但在一些海域被污染、经济不发达的国家没有与之配套的污染处理技术,在人口数量不断增加等因素的影响下加重了海洋环境的污染,而这终究会对全球的海洋环境造成负面影响。科学技术是硬实力,如果在海洋治理领域科学技术得不到良好的保障与利益回馈,拥有科学技术的国家便易于将本国的污染处理技术应用到无此技术的国家,导致了污染技术的断层应用。因此,应当考虑各国的企业在科学技术领域取得的智力成果,加强海洋治理科学技术知识产权的保护,就该给技术的使用以及利益回馈机制进行完善,例如,经济不发达的国家可通过其优势产业的未来收益对给予

先进污染技术的国家一定的利益回馈，以此来促进海洋环境治理领域科学技术的创新，使得各方在个人利益与共同利益下达成长期协作。

5. 结语

全球化的扩展与全球海洋问题的频发等现实因素推动了全球海洋治理的产生，并已引起了国际社会和学术界的广泛关注，全球海洋治理的重要作用和意义正在显现。全球海洋治理面临的现实困境仍然阻碍着全球海洋治理的发展，法律规制完善是形成全球海洋治理格局的基础，同时也是全球海洋治理措施不断发展和进步的坚实保障，在全球海洋治理的过程当中，只顾本国利益不顾全球利益的污染环境的行为仍然存在，完善全球海洋治理的法律规制需要更加具体的措施和建议。在未来的研究中，一方面应当针对各国的实际情况以及海域的生态环境现状，制定具体的法律规范；另一方面，加强跨海域相邻国家的协调、合作，制定符合邻国利益的法律规范；最后，应当立足于实践，基于本国国情、海洋环境现状以及人文地理因素，制定能受人赞同、为人遵守的法律规范。全球海洋治理的真正实现离不开主权国家、国家政府组织、学术界以及民众的共同关注和持续努力。

参考文献

- [1] 朱锋. 从“人类命运共同体”到“海洋命运共同体”——推进全球海洋治理与合作的理念和路径[J]. 亚太安全与海洋研究, 2021(4): 1-19+133.
- [2] 方瑞安, 张磊. “公地悲剧”理论视角下的全球海洋环境治理[J]. 中国海商法研究, 2020, 31(4): 38-44.
- [3] 全永波. 全球海洋生态环境治理的区域化演进与对策[J]. 太平洋学报, 2020, 28(5): 81-91.
- [4] 郑志华, 宋小艺. 全球海洋治理碎片化的挑战与因应之道[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 2020, 37(1): 174-183+8+13-14.
- [5] 孙凯. 全球海洋塑料污染问题及治理对策[J]. 国家治理, 2021(15): 44-48.
- [6] 朱永倩, 张卫彬. 全球海洋生态环境多元主体共治模式研究——以海洋命运共同体为视角[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2020, 38(1): 74-82.
- [7] 庞中英. 联合国可持续发展目标及其对全球海洋治理的意义[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022(15): 78-88.
- [8] 贺鉴, 王雪. 全球海洋治理进程中的联合国: 作用、困境与出路[J]. 国际问题研究, 2020(3): 92-106.
- [9] Wang, C.L. (2023) The Significance of the Concept of a Maritime Community with a Shared Future in the International Law-Making Process: Taking the BBNJ Agreement as an Example. *Marine Policy*, 149, Article No. 105509. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105509>
- [10] 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, 27(1): 50-59.
- [11] 江婷焯. 国际非政府组织参与全球海洋环境治理的问题审视与路径优化[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2023, 22(1): 11-21.
- [12] 郑海琦, 胡波. 科技变革对全球海洋治理的影响[J]. 太平洋学报, 2018, 26(4): 37-47.
- [13] 李昕蕾. 全球海洋环境危机治理: 机制演进、复合困境与优化路径[J]. 学术论坛, 2022, 45(2): 1-15.