

# 全球治理区域主义路径下 国际海洋法治之变革

李志文 熊奕成

**摘要:** 随着传统全球治理遭遇失灵困境,区域主义逐渐成为化解治理危机、完善全球治理体系的新路径。国际海洋法治价值亦随之衍化,海洋法治秩序观的“自由-安全”结构发生偏移,合作观中的“民主”与“私益”理念引发碰撞,责任观层面的“共同”与“区别”原则呈现等价表达。价值震荡内源于范式转变,海洋条约法治在区域治理能力的提升过程中,汲取“分区”模式与“综合管理”模式的制度特色,实现“再分区化”转型;海洋习惯法治治理受区域理念趋同的心理要素影响,部分旧有习惯法效力局部淡化,而时代性的新兴习惯法蓬勃兴起;海洋软法治治理凭借成本与价值上的说服力,在区域协调中不断扩展。在此变局之中,中国迎来国际海洋法治身份转变契机,宜依循自区域至全球的路径,主动引领全球治理改革与国际海洋法治发展。

**关键词:** 全球治理; 区域主义路径; 海洋法治; 区域条约; 特殊国际习惯法; 软法

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.01.014

国际社会基于国际海洋法的治理,谓之国际海洋法治。全球治理与国际海洋法治之间存在着密切联系,依托全球层面的规划、决策及管理<sup>①</sup>,以法治手段进行治理是解决全球海洋问题的理想化应对路径。然而,当今全球治理体系在全球化与逆全球化思潮的交替中螺旋式上升,政治性因素在一定程度上削弱了全球治理体系的功能<sup>②</sup>,全球海洋治理受此影响出现赤字。而全球性大国开始回归国家主义、区域主义,治理资源纵向流动,区域治理逐渐成为当今全球治理体系的重要组成部分。由此,国际海洋法治不可避免地发生价值变革,并深刻影响了国际海洋条约法、习惯法、软法的治理实践。

## 一、区域主义路径成为解决全球治理困境的新出路

全球治理与区域治理存在着互动关系。前者主要以一种相对松散的全球框架运行,侧重整体性、全局性的宏观叙事;后者则以存在自然或社会联系的治理网络为场域,通过多元主体间的频繁互动有效处理地区事务<sup>③</sup>。两者在作用范围上呈现结构性差异,但又具备实现路径上的同质性,即均依赖国际法、国际组织、多边协调机制等手段。国际突发公共卫生事件、区域地缘政治冲突等热点问题,加剧了国际社会对传统全球治理的质疑,区域治理日益凭借其开放性、针对性优势受到国际社会的重视。这两种治理范式在此消彼长中展开良性互动,区域治理成为全球治理的重要路径<sup>④</sup>。

**基金项目:** 国家社科基金后期资助项目“全球海洋治理下海上搜救的国际法视域研究”(23FFXB041);中央高校基本科研业务费资助项目“全球安全倡议下构建新型海洋安全秩序的路径和法律保障研究”(3132023701)。

**作者简介:** 李志文,大连海事大学法学院教授,博士生导师(大连 116026; lizhiwen@dlmu.edu.cn);熊奕成,大连海事大学法学院博士研究生(大连 116026; xy Cheng622@163.com)。

① Pyć D., “Global Ocean Governance”, *TransNav-International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, 2016, 10(1), p. 159.

② 任琳:《全球治理赤字与治理体系新态势》,《人民论坛》2023年第12期。

③ 张云:《国际关系中的区域治理:理论建构与比较分析》,《中国社会科学》2019年第7期。

④ 郑先武:《全球治理的区域路径》,《探索与争鸣》2020年第3期。

### (一)传统的全球治理在世界变局中逐渐失灵

传统的全球治理在很长一段时间内保持着较为稳定的范式。各国政府作为全球治理的基本单元,通过谈判形成国际规则,维持和平稳定的国际秩序<sup>①</sup>。然而,20世纪后半叶,世界经济政治格局逐渐发生变化。国际权力由集中走向分散,非传统安全威胁日益凸显,多元经济体在经济全球化浪潮中互相交错、依存。当传统的全球治理遭遇世界变局时,就会出现“规则滞后”现象,旧有的全球治理机制及其背后的理念已无法应对新问题<sup>②</sup>。

全球治理遭遇发展赤字。发展赤字来源于治理规则应对国际权力结构变化的滞后效应。由西方发达国家搭建的传统全球治理框架,往往为其自身发展利益服务,促使全球发展成果分配向其倾斜。随着国际权力结构的变动,新兴国家实力逐步增强,并开始积极参与国际事务,寻求治理规则改革,推动全球发展成果分配公平化。为维护自身既得利益,某些先发大国运用对抗性的零和思维,采取单边主义、保护主义措施,阻碍全球治理机制的运行及完善。个别国家甚至单方面毁约,既拒绝承担既有全球治理体系所赋予的责任,又怠于推进新型全球治理机制,导致世界范围内贫富差距持续扩大。

全球治理落入安全困境。当今世界,传统安全和非传统安全问题交织,霸权主义、强权政治的阴影仍未完全散去,某些大国假借军事同盟组织维持霸权,对新兴国家实施战略围堵;领土、宗教、民族等因素引发局部争端,地区失稳态势蔓延。恐怖主义、气候变化、生态环境、公共卫生等全人类所共同面临的非传统安全威胁不断涌现,进一步加剧了全球安全困境<sup>③</sup>。传统的全球治理以国家为着眼点,着重应对国家间威胁,缺乏化解国家群体性安全危机的有效机制,而某些国家的守成态度又加重了“规则滞后”,短期内难以形成能够有效改善国际安全形势的全球性机制。

全球治理出现信任危机。全球治理的有效运行依赖于国际信任,但在国际社会无政府状态的不确定性环境中,各国的决策出现了实用主义倾向,理性利益成为驱动国家行为的重要因素,致使国家间关系单纯契约化,制约长期稳定信任关系的形成<sup>④</sup>。缺乏信任是导致全球发展赤字和安全困境的根本原因。在低信任度下建立的传统全球治理机制,越发重视对实际利益的追求,难以在合作关系中公正分配发展成果、平衡安全利益。同时,不平衡、不稳定的全球发展与安全态势,也在一定程度上降低了既有全球性机制与规则的合法性与有效性,动摇了全球治理中的信任基础。

### (二)区域治理为全球治理体系提供完善路径

传统全球治理失灵并不意味着全球治理体系的全面倒退。相反,全球治理体系开始表现出更为复合、包容的特征,并通过区域治理推动自身的发展。区域治理可以弥合国家主义与全球主义的矛盾,成为全球治理的补充,为全球治理体系下的发展、安全和信任问题提供解决方案。

全球发展赤字可依托区域治理的扩散效应得到化解。在传统全球治理无力妥善解决发展问题时,区域治理作为其替代性机制迅速发展。区域治理与全球治理之间并非简单的取代与被取代关系,两者具有目标一致性,共同影响着全球的发展事务。成功的区域治理可以为其他区域的发展成果分配提供参照,而失败的区域治理则可能导致区域性发展问题向全球扩散,成为全球性发展问题。在国际权力结构变动中崛起的新兴大国,依据本地区的发展实际主导区域治理机制的建立及完善,并以此推动全球治理体系向公正化、有效化方向前进,提升其应对发展问题的效率。

全球安全威胁可凭借区域治理的差异化优势予以应对。新时代的全球安全问题体现出跨国性、多样性等特征<sup>⑤</sup>。不同区域所面临的安全威胁,在程度、性质上各有特色,应采取差异化的治理范式。

① 薛澜、俞晗之:《迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析》,《中国社会科学》2015年第11期。

② 秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,《世界经济与政治》2013年第4期。

③ 刘世强:《全球安全倡议的时代价值、内在逻辑与实践路径》,《当代世界》2024年第1期。

④ 吴志成、李佳轩:《全球信任赤字治理的中国视角》,《政治学研究》2020年第6期。

⑤ 凌胜利、王秋怡:《全球安全倡议与全球安全治理的中国角色》,《外交评论(外交学院学报)》2023年第2期。

部分区域所遭遇的安全威胁较为紧迫,有针对性的区域治理能够有效填补传统全球治理的空缺;部分区域所面对的安全威胁较弱,传统全球治理即能够有效应对。依托以区域为单元的治理制度安排,全球性安全目标被分割为维度更小、精确度更高的区域性安全目标,区域治理成为全球治理体系下统筹应对传统和非传统安全威胁的必要组成部分。

全球信任危机可通过强化区域治理与全球治理的内在联系加以破解。重塑全球信任的关键在于,将道德因素纳入信任关系,超越利己主义的藩篱,形成“强联结”的关系网络<sup>①</sup>。全球化进程中国家间相互依存态势的不断深化,为“强联结”关系网络形成奠定了现实基础,而区域与全球治理间的相互融合,则为其提供了制度上的可能。在联合国等全球性机构的组织和运作中,普遍存在着区域性安排,不仅包括设置本机构下属的区域委员会或次级机构,还包括与其他独立区域组织建立合作、互动关系<sup>②</sup>。治理机制间的交互将区域与全球治理有机统一,有利于不同经济发展水平、不同文化背景、不同政治制度的国家在交往中确立“共同体”身份认同,促进新型全球信任关系的建构。

全球治理的区域主义路径,本质上是全球治理体系完善的阶段性选择,全球化的历史大势并不会发生根本性变化。随着区域治理成为全球治理的手段、路径,全球治理体系的重心由偏重全球维度转换为强调区域与全球的共治。各区域的治理能力得到相应的扩展,区域内国家的理念开始趋同,区域协调需求亦不断攀升,推动国际海洋法治的价值与范式发生变革。

## 二、治理重心转换引发国际海洋法治的价值震荡

传统全球治理失灵是当今世界地缘关系持续紧张、海洋争端频发的根源。随着区域主义路径的兴起,全球治理重心向区域转移,各国开始将战略视野聚焦于本国周边海域的安全与发展利益,带动了法治理念革新,引领了国际海洋法治的秩序观、合作观、责任观等价值因素的演化。

### (一)国际海洋法治秩序观:“自由-安全”结构的偏移

国际海洋法治秩序观是引领国际海洋治理中各类主体有序行动的观念性因素,涉及“国家海上行为的限度”(the limits of permissible action)和“国家海上权力的平衡”(the balance of power)两个因素。前者指向国际社会普遍接受的规则,注重共同价值下的国际海洋法律规则建构及运行;后者通过设置约束或限制措施,遏制单边主义倾向,强调对海洋事务公正性的追求。这两者均包含价值性内容,并借助全球性的宏观叙事引领海洋治理的总体趋向。

国际海洋法治秩序观蕴含了“自由”与“安全”的双重价值。历史上,国际海洋法治秩序曾展现出一种权力与权利相交叉的“自由”本位结构。意识到开放的海洋秩序更有利于将国家海上力量转化为利益,西方现实主义战略家们以海洋自由为中心,推进国家行为与国际权力高度联系的海洋秩序元叙事,为海上强国的海洋活动提供合法基础<sup>③</sup>。与此同时,海上实力较弱的沿海国家既面临军事、政治等传统安全威胁,又无力应对海盗、船舶污染、海上自然灾害等非传统安全问题。纯粹的“自由”导致了不公正的国际秩序。在独立民族国家与第三世界国家的不断抗争中,1958年的“日内瓦海洋法四公约”<sup>④</sup>,以领海、毗连区、大陆架等制度保护沿海国的海洋政治、经济和公共安全利益,从地理广度、权利范围两个层面限制海洋自由。1982年的《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)更是通过明确界定领海

① 戴薇薇、蒋晓东:《百年大变局下全球信任赤字治理的现实挑战与中国路径》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2022年第6期。

② Cooper A. F., Hughes C. W., Lombaerde P. D., *Regionalisation and Global Governance-The Taming of Globalisation*, London; New York: Routledge, 2008, p. 33.

③ 牟文富:《海洋元叙事:海权对海洋法律秩序的塑造》,《世界经济与政治》2014年第7期。

④ “日内瓦海洋法四公约”指代1958年日内瓦联合国第一届海洋法会议上签订的4个公约,即《领海及毗连区公约》《公海公约》《捕鱼及养护公海生物资源公约》《大陆架公约》。

范围、设置专属经济区制度,赋予沿海国相应海域的管辖权,规定专属经济区内的“适当顾及义务”,进一步提升了“安全”价值的地位。由此,国际海洋法治秩序观中的“自由”与“安全”价值得以均衡发展。

“自由”与“安全”的互动因区域主义勃兴而流变。随着区域治理的功能凸显,国际海洋法治秩序观所涉及的“国家海上行为的限度”及“国家海上权力的平衡”不再以全球普遍接受为唯一要义,区域共识成为新兴参考因素。受此影响,尽管“自由”与“安全”的整体动态平衡不会发生变化,却可能体现出区域间差异。以存在广泛争议的海上军事活动自由为例,囿于时代限制,《海洋法公约》未能预测到专属经济区内他国的军事活动可能对沿海国的国家安全造成的威胁<sup>①</sup>,并未对其加以明文限制,而是宽泛地规定其应当符合“和平目的”<sup>②</sup>,从而留下了法律缺口。西方海上强国试图将其秩序观强加于其他国家,极力主张在他国专属经济区内开展军事活动的正当性,认为其“不仅符合海上强国的利益,还符合反对者的国家利益”<sup>③</sup>,意图最大化拓展国际海洋法治秩序中“自由”价值的范围。事实上,多数以“自由”为价值取向的海洋法治秩序主张,往往并不包含深刻的理论阐释或严密的逻辑论证,仅以口号性的话语收割国际认同,具有浓烈的霸权政治色彩<sup>④</sup>。在全球治理变局之下,地缘政治因素在区域具体海洋事务中复现,引发了国际海洋法治秩序“自由-安全”结构的相对失灵。

## (二)国际海洋法治合作观:“民主”与“私益”价值的辩证

治理重心转向促使区域合作成为推动国际海洋法治的重要手段,为区域海洋善治提供备选方案,并在全球性海洋事务治理中提升地区影响力。但同时,区域海洋合作又会引发国家对个体、区域利益的过分追求,与全球海洋治理的整体价值背道而驰。

区域海洋合作蕴含“去中心化”的民主精神,对多极化时代的国际海洋法治意义深远。随着世界多极化进程的推进,依靠霸权国家输出权力来运行的“中心化”合作框架开始扁平化发展,国际海洋法治呼唤多层次、多元规则并存的新型治理模式,民主化的区域海洋治理被赋予两方面必要性:一是区域民主增强合作行动力。全球海洋治理下多重治理主体的复杂利益诉求难以统合,导致合作陷入困境。相比之下,小集团式的区域合作更容易在区域民主中达成。各国出于对周边海洋事务的关切而愿意开展区域性沟通交流,达成小范围合作共识。二是区域民主提升合作针对性。基于自然、社会等方面的原因,各区域存在一定的差异。例如,北极区域因特殊的自然与人文条件,适用区别于其他地区的海上航行、环境保护规则,并需要在合作中考量特色化的原住民元素。在全球性海洋治理中,针对性的合作需求可能被“一揽子”谈判模式所忽略,而区域民主能够有效填补这方面的空白。

同时,区域海洋合作也可能带来“地区主义”的私益倾向,损害国际海洋法治的整体性。其一,碎片化的海洋法律合作可能阻碍国际海洋法治的整体化进程。长久以来,国际社会依托区域海洋合作形成了大量涉及渔业、环境等方面的多边或双边协定,这在协调区域内部海洋利益分配的同时,也加重了国际法律文件间的割裂。碎片化的法律文件会加剧全球性合作谈判的分歧,增加制定统一性公约的难度<sup>⑤</sup>。其二,小范围海洋法律合作可能背离国际海洋法治的整体价值。相较于全球性合作,区域性海洋合作需要协调国家意志的范围较小,大国的影响力相对容易渗透,区域海洋治理可能成为霸权大国谋求私益的政治工具。为克服区域海洋合作的弊端,发扬国际民主价值至关重要。区域海洋合作在很大程度上代表了各区域的共同意志,只有扩大国际民主价值,充分考虑区域差异、尊重既有机制、排除政治工具化的区域治理安排,才能避免国际法律文件的割裂以及国际海洋法治整体价值的

① 袁发强:《国家安全视角下的航行自由》,《法学研究》2015年第3期。

② 参见《联合国海洋法公约》第58条第二款及第88条的规定。

③ Wolff H. H., “Military Activities in the Exclusive Economic Zone”, *Revue Belge de Droit International / Belgian Review of International Law*, 2014, 47(1), p. 63.

④ 吕鸣:《论海洋命运共同体的话语权建构》,《国际观察》2023年第2期。

⑤ 蒋小翼、高天义:《海洋生物多样性养护国际法规制的碎片化:现实成因、法律困境与解决路径》,《武大国际法评论》2022年第6期。

背离等问题。而在新兴海洋造法合作进程中,需要统筹考虑对现有全球、区域、次区域法律文件的包容,为跨区域、跨领域的法律制度设置兼容机制,淡化区域海洋合作的负面影响。

### (三)国际海洋法治责任观:“共同”与“区别”原则的衡平

国际海洋法治中的责任观,源自对国际公共产品的供给需求。国际公共产品的经济学特性决定了供给主体往往不易得到补偿或收益<sup>①</sup>,因此,海洋经济相对落后的国家难以同时兼顾发展与供给,而发达国家亦缺乏主动供给的意愿,区域性发展差异使国际公共产品供给责任的分配成为国际海洋法治的新问题。而原属气候领域的“共同但有区别责任”原则,则能够为国际海洋法治提供责任观指引。

在全球海洋治理中,“共同”原则意味着各国承担海洋法治的普遍性责任,“区别”原则强调基于各国能力、受益情况等因素进行差异化责任分配。“共同”与“区别”原则在国际海洋法治中并非自始即受到同等的对待。根据英国学者哈丁教授提出的“公地悲剧”理论,整体资源有限的公地会因个体对利益的无限制追求而走向毁灭<sup>②</sup>,海洋亦是如此。为了避免海洋遭遇“公地悲剧”,每个沿海国家都负有相应的国际公共产品供给责任,“共同”原则得到普遍认同。与此同时,“区别”原则却被有意忽视了。在国际海洋法治的具体实践中,国际规则着重强调海洋环境保护、海洋安全以及人类共同遗产原则等方面的重要性,而“区别”原则往往优先级较低。一项国际海洋法庭针对国际海底区域环境保护责任的咨询意见显示,国际海洋法并不承认发展中国家在海洋环境保护中享有“优惠待遇”(preferential treatment)<sup>③</sup>,这在一定程度上反映了“区别”原则的沉睡状态。

区域治理在当代全球治理体系中的效用提升,为“区别”原则的扩展带来了契机。在传统国际海洋法治中,“共同”与“区别”原则下的价值理念并不均衡,发展中国家的诉求难以得到足够尊重。而借助区域治理,发展中国家更容易形成区域话语合力,成为国际海洋法治“区别”原则扩展的重要推手。以小岛屿国家为例,作为全球海洋治理体系中相对弱势的群体,小岛屿国家通过成立国家联盟(Alliance of Small Island States, AOSIS),发展共同话语、采取一致行动,强化对全球治理体系的影响力。小岛屿国家联盟在联合国海洋大会上呼吁“加强对可持续蓝色经济的支持”,提出由小岛屿国家承担维护其管辖海域环境及资源的责任,由发达国家提供投融资帮助<sup>④</sup>,在全球范围内引起广泛认同。而小岛屿国家在海洋治理领域所提出的一系列发展中国家优先性主张,亦有助于“区别”原则融入国际海洋法治,使之与“共同”原则得到同等的重视。

## 三、区域治理扩能驱动海洋条约法治的“再分区化”转型

“分区”模式(zonal approach)是一种将海洋划分为多重地理区块进行治理的方案,而“再分区化”则意指传统全球治理中逐渐衰落的“分区”模式,以区域治理融入全球治理为契机,再度回归的过程。传统全球治理下国际社会更加看重整体性的海洋治理,区域海洋治理能力则较为有限,受此影响,海洋条约法开始强调以“综合管理”(integrated management approach)解决“分区”模式所难以解决的问题<sup>⑤</sup>。在全球治理的区域主义路径下,各区域的海洋治理能力得到提升,“分区”模式的空间辐射范围

① 石静霞:《“一带一路”倡议与国际法——基于国际公共产品供给视角的分析》,《中国社会科学》2021年第1期。

② Hardin G., “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 1968, 162, p. 1244.

③ Marian B., “Common but Differentiated Responsibility-International Environmental Law Principle”, *Journal of Law and Public Administration*, 2016, 2(4), pp. 84-85.

④ Michael B. S., “Gathering at the AOSIS: Perceived Cooperation among Pacific Small Island States”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2018, 18(2), p. 224.

⑤ 传统“分区”模式通过对海洋划分成若干管辖空间进行治理,“综合管理”模式以全球海洋利益的统一性而非地理空间为导向进行治理。参见 Yoshifumi T., “Zonal and Integrated Management Approaches to Ocean Governance: Reflections on a Dual Approach in International Law of the Sea”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004, 19(4), pp. 513-514.

由单一的国家扩张至区域,以一种同时兼顾海洋整体性与区域特殊性的全新内核促进海洋条约法治理勃兴。

### (一)弱区域海洋治理能力下海洋条约法治理的传统“分区”模式淡化

传统的“分区”模式与弱区域海洋治理能力相对应,它以单一国家的主权、管辖权为基础,将治理能力局限于本国管辖范围以内,无须国家间的互动与协同。随着全球化的推进以及人类对海洋认知的深入,弱区域海洋治理能力显露出应对海洋治理问题的局限性,强调海洋地理整体性与功能联系性的“综合管理”模式兴起,取代了传统“分区”模式在海洋条约法治理中的地位。

海洋生态的连贯性,促使“分区”模式下的独立治理向“综合管理”模式下的协同治理转变。传统的“分区”模式隶属属地化秩序框架,源自威斯特伐利亚体系所确立的“管辖权与疆域相对应”法律传统<sup>①</sup>,条约法将海洋划分为多个管辖区域,各国在本国管辖区域内处理海洋事务。但该模式在一定程度上背离了海洋生态的连贯性,海洋物种间的相互作用被忽视,诸如金枪鱼、鲑鱼等跨国管辖区域分布的高度洄游鱼类种群缺乏法治保障。为此,“综合管理”模式通过国家间法律合作破除“分区”模式下独立治理的局限。1995年的《联合国鱼类种群协定》要求,缔约国对面临严峻繁衍威胁的鱼类种群制定养护管理措施规范,充分考量其生物、地理特性及捕捞程度等因素<sup>②</sup>,从鱼类种群生态连贯性的角度促成法律协同。“综合管理”模式克服了“分区”模式仅凭单一国家应对整体性跨界海洋生态挑战的问题,增强了法律与自然规律的契合性,为碎片化的国家海洋管辖权统合提供了经验。

海洋事务的链接性,引导“分区”模式下的分散规范向“综合管理”模式下的联动规范改进。“分区”模式下的海洋条约法规范呈现出部门性特征,航行法、海洋环境法、生物法等领域的规范体系之间互相独立。航行法规范体系主要围绕船旗国监管设置规则,海洋环境法规范体系大多着眼于沿海国及港口国管辖而分配权利义务,海洋生物法规范体系则同时为船旗国、沿海国与港口国提供法治指引,彼此之间缺乏互动。而海洋治理中的各项事务往往存在客观联系,例如,海上航行事故可能会引发海洋环境威胁,海洋环境威胁又可能影响海洋生物安全。面对规范体系间的统筹需求,海洋条约法治理发生跨部门联动的规则革命。航行法与海洋环境法相交叉形成了《国际防止船舶造成污染公约》(以下简称MARPOL)、《防止倾倒废物和其他物质污染海洋公约》(以下简称《伦敦公约》)等条约,以保障沿海国的环境利益;生物法领域的《生物多样性公约》在缔约方会议文件中明确了与其他相关领域条约的协调机制,避免了重复与矛盾<sup>③</sup>。不同领域海洋问题的交叉推动了原本割裂的条约法在规范层面上的互动,为综合性海洋规范体系的整合奠定了基础。

海洋管制的有限性,推动“分区”模式下的国家执行机制向“综合管理”模式下的集体执行机制衍进。随着海洋问题的复杂化,传统上仅凭国家力量保障条约效力的执行机制逐渐失灵。出于对海洋安全的重视,以及对海洋治理效果的担忧,各国开始不断强化对海洋的管控意愿,通过延伸管辖范围规避因海洋法条约未能得到充分执行而损及本国海洋利益的情况。但事实上,沿海国一般难以有效管控距离本国海岸数千英里的海域<sup>④</sup>。基于此,海洋法条约设置了监督性措施。《国际防止石油污染海洋公约》《伦敦公约》、MARPOL等条约在国际组织的辅助下,通过缔约国的报告、核查、决定和建议等程序,强化条约的遵行,以代表缔约国集体意志的条约执行机制,替代传统的国家执行机制。

### (二)强区域海洋治理能力下海洋条约法治理的新型“分区”模式回归

强区域海洋治理能力源自全球治理区域主义路径下区域内国家海洋协作的不断深化,“综合管

① 屈文生:《从治外法权到域外规治——以管辖理论为视角》,《中国社会科学》2021年第4期。

② 参见1995年《联合国鱼类种群协定》第7条(d)款。

③ Gudrun H., Saliem F., “The Regime Building of the Convention on Biological Diversity on the Road to Nairobi”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1999, 3, p. 356.

④ Churchill R., “Legal Uncertainties in International High Seas Fisheries Management”, *Fisheries Research*, 1998, 37(1-3), p. 236.

理”模式的协同治理、联动规范、集体执行等法治经验被引入区域海洋条约法治理。随着全球化进程进入低潮期<sup>①</sup>,以地理因素为基础、汲取全球治理与“综合管理”模式精华的新型“分区”模式再度兴起,海洋条约法治理发生了“再分区化”转型。

当今国际海洋法治价值的变革体现出较强的区域海洋治理能力。在秩序层面,微观价值结构的重塑加深了区域海洋治理中的管辖交叉。在后《海洋法公约》时代<sup>②</sup>,海洋“自由-安全”结构整体稳固,国际社会不再寻求以大型综合海洋公约再造国际海洋法治秩序;同时,在区域海洋治理具体事务中,“自由”与“安全”失衡,许多国家不再以国家管辖范围为绝对治理边界,而是向周边区域投入更多的治理资源,与周边国家形成区域法治共同体,共同对抗海洋活动“泛自由化”或“泛安全化”所带来的消极影响。在合作层面,“民主”与“私益”两种思维的对抗见证了区域海洋规范的整合。在世界政治回归现实主义的背景下<sup>③</sup>,个别国家为维护自身战略利益,对全球性国际合作安排采取“合则用,不合则弃”态度,以“私益”思维为主导裹挟区域海洋合作,目的在于实现自身利益诉求,而非促进区域海洋法治。与此同时,“民主”仍是贯穿国际海洋法治合作的主流理念,更多国家意识到摒弃政治分歧、着眼区域整体利益才是有利于个体长期发展的理性选择,通过积极参与区域化海洋治理合作平台,形成全面的区域化海洋合作网络,为区域内海洋规范的交融化、综合化发展奠定基础。在责任层面,符合国际道义的责任观契合了区域海洋治理中的集体执行要求。区域海洋治理能力与区域规则的执行效果紧密联系。吸取“综合管理”模式下海洋法条约中集体执行的经验,弱势国家通过构建区域合作论坛、强化区域经济联系,在“联合自强”中提升影响力与话语权<sup>④</sup>,并将其与符合国际道义的“区别”原则责任观相结合,间接提升了区域海洋规则的执行效力。

区域海洋治理能力的提升,促使新型“分区”模式的海洋治理思路渗入海洋条约法。在全球化相对退潮的背景下,“分区”模式的回归并非回退到以国家为基本单元的治理结构,而是以区域为单元,叠加“综合管理”模式的法治思路,发展新型“分区”法治路径:一是,结合“综合管理”模式中的法律协同促进区域内法律与自然相协调。基于海洋环境与生态的连续性,现代海洋法构建了以“大型海洋生态系统”(large marine ecosystems)为基础的法律框架<sup>⑤</sup>。考虑到不同地区海洋环境保护问题的性质及各国法律体制之间的差异,形成普遍性全球海洋生态保护规范难度较大<sup>⑥</sup>,新型“分区”模式允许各区域自主采取海洋环境保护措施。通过区域内国家的法律协同,包括加勒比海、地中海等海域在内的大型海洋生态系统已经受到专属性区域海洋环境条约的保护。二是,依托“综合管理”模式中的海洋规则整合推动区域内治理一体化。区域内海洋规则的规模较小,更易于形成综合性的区域海洋条约。比如,东北大西洋海域各国于1992年共同签署《保护东北大西洋海洋环境公约》(以下简称OSPAR),将东北大西洋区域内的海洋环境问题作整体化处理,其规制范畴除海洋倾废和陆源污染之外,还保留了管制其他污染源的可能性,有效统筹了该区域的海洋生态环境治理。三是,利用“综合管理”模式中的海洋集体执行机制强化区域内条约效力保障。集体执行机制要求区域海洋条约中包含有关执行的特殊安排,以监督性制度保障条约效力。在规定监督性制度的海洋法条约中,《保护地中海免受污染公约》《保护波罗的海地区海洋环境公约》等绝大多数属于区域海洋条约,在一定程度上反映出区域海

① 叶江:《全球化退潮及民粹民族主义兴起对现代世界体系的影响》,《国际观察》2017年第3期。

② 后《海洋法公约》时代主要是指《海洋法公约》正式通过之后的时间段。在该时间段内,全球海洋条约法治理的发展重心开始转向推进公约生效、提高公约普遍性以及制定公正合理的公约执行协定等方面,中国在其中作出了重大贡献。参见贾宇:《塑造国际海洋法律秩序的中国贡献——纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年》,《亚太安全与海洋研究》2022年第5期。

③ 张蕴岭、朱锋、杨伯江:《大国战略博弈与国际形势新趋向》,《亚太安全与海洋研究》2023年第1期。

④ 徐秀军、田旭:《全球治理时代小国构建国际话语权的逻辑——以太平洋岛国为例》,《当代亚太》2019年第2期。

⑤ “大型海洋生态系统”属于海洋学概念,是指初级海洋生产力高于公海的近沿海区域。

⑥ Lawrence J., “Considerations in Developing a Functional Approach to the Governance of Large Marine Ecosystems”, *Ocean Development and International Law*, 1999, 30(2), p. 91.

洋条约法中集体执行机制已较为普遍,对条约的效力保障作用更强。

#### 四、区域理念趋同导致海洋习惯法治理“局部型”重塑

全球治理区域主义路径下治理资源向区域流动,区域内更容易形成治理理念共识,国际海洋习惯法的心理要素受到影响。在自上而下的全球垂直治理模式中,西方海上强国所倡导的治理价值塑造了全球性的“法律权利或义务感”,推动国际习惯法的形成。新时代全球治理扁平化发展<sup>①</sup>,部分“法律权利或义务感”不再契合各国的普遍观念,而新兴的区域性治理共识与区域意识认同,则在一定程度上为新的海洋特殊习惯法提供了心理要素支撑,海洋习惯法治理发生消弭与再造。

##### (一)新兴区域性治理共识对既有海洋习惯法的部分消解

国际海洋习惯法的构成需要满足“广泛且一致”的海洋治理惯例现实性要素,以及“法律确信”(opinio juris)的心理性要素<sup>②</sup>。“法律确信”取决于各国的一般法律认知,而区域性治理共识则指向同一区域内的国家对本地区海洋治理的共同意志。两者具有内在联系,新的区域性治理共识会改造“法律确信”,瓦解与之相矛盾的习惯法。

在海洋生态环境保护原则与传统海上航行习惯法的对抗中,新兴区域性共识对古老国际习惯“法律确信”产生了局部侵蚀效应。近代以降,多数国家为谋求自身航海利益,选择以默认的方式承认航行自由的“法律确信”,形成了海上航行自由的习惯法体系。伴随着海洋治理实践的变化,航行自由不再是国际海洋法治中的至高原则,旨在保障航行利益的部分习惯法逐渐消亡,“遇险船舶避难”制度的“去习惯法化”即为鲜明例证。基于对海上不可抗力风险所引发的共同航行利益的担忧,国际社会曾形成了相对牺牲沿海国主权、允许外国籍船舶进入沿海国港口避难的“遇险船舶避难”国际法律习惯<sup>③</sup>。某些海上强国依托强大的政治、经济实力,凭借国际权力与话语优势,以法律形式正当化其利益诉求,促成了“遇险船舶避难”制度的国际习惯法化。然而,晚近区域治理实践针对海洋环境的日益关切,模糊了“遇险船舶避难”制度的习惯法性质。例如,欧洲国家出于对遇险船舶避难可能威胁区域海洋环境的考虑,以及对方便旗船制度泛滥下船舶污染防治监管缺位的担忧,开始逐渐丧失对“遇险船舶避难”制度的“法律确信”。在广受关注的“埃利卡”号(Erika)与“卡斯特”号(Castor)事件中,这些国家以环境安全为由拒绝了两艘遭遇不可抗力船舶的避难请求<sup>④</sup>,在引发巨大环境、经济灾难的同时,也在法律层面彻底宣告了“遇险船舶避难”的“法律确信”在欧洲范围内的局部没落。

从根本上看,国际海洋法治秩序价值的偏移,是推动部分国际海洋习惯法变革的关键原因。联合国国际法委员会《关于习惯国际法识别的结论草案》及其说明指出,对于“法律确信”要素的识别,必须“逐案证明”各国因具备相应的“法律权利或义务感”而遵循惯例<sup>⑤</sup>。当区域范围内注重“安全”的秩序观超越了“自由”时,“自由”观念对区域内国家认知的影响即会降低,具有相应“法律权利或义务感”的国家范围随之缩小。即便区域外的其他国家仍认同原有惯例的法律效力,“逐案证明”的要求也已无法得到满足。因此,尽管目前仍有许多国家在国内法中保留“遇险船舶避难”及其类似制度,但在全球范围内已不存在对应的普遍性“法律确信”。国际海洋法治秩序观的流变,引发了以海上航行为中心的习惯法治理的衰落,并使国际海洋治理向更符合各区域实际情况的范式转变。

① 秦亚青:《全球治理趋向扁平》,《国际问题研究》2021年第5期。

② Crawford J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 23.

③ Lowe A. V., “The Right of Entry into Maritime Ports in International Law”, *San Diego Law Review*, 1977, 14(3), p. 597.

④ Aldo C., “Ships in Distress, Environmental Threats to Coastal States, and Places of Refuge: New Directions for an Ancient Regime”, *Ocean Development and International Law*, 2002, 33(2), p. 208.

⑤ 参见联合国国际法委员会第七十届会议工作报告第五章,第142页。

## （二）区域意识认同对特殊海洋习惯法的塑造与扩散

不同于区域性治理共识追求海洋治理理念的一致性,区域意识认同则强调同一区域的治理主体摒弃意识形态等方面的分歧,以观念认同强化区域治理合作<sup>①</sup>。区域意识认同所蕴含的民主合作元素高度契合时代发展的趋势,通过促进特殊习惯法的形成与辐射,实现全球海洋治理与区域海洋治理的互动结合,推动国际海洋习惯法的现代化发展。

一方面,区域意识认同塑造了特殊海洋习惯法。与一般意义上的海洋习惯法相异,特殊习惯法的法律约束力范围有限,仅及于区域或双边、多边等较小范围内的国家关系<sup>②</sup>,在构成上有着更为严格的要求。一般来说,世界性的海洋治理惯例只需要达到国际社会普遍性的“法律确信”标准即构成一般海洋习惯法,而特殊海洋习惯法因仅涉及较少国家,必须得到所有相关国家的接受才能成立<sup>③</sup>。当区域治理作为推动全球治理体系完善的必要手段得到广泛应用时,区域内各国广泛接受同种海洋治理的行为模式,并持续在国家实践中验证该行为模式的惯例性质,这符合习惯法的现实性要求;各国以共同认识为基础,基于相应的“法律权利或义务感”接受惯例的约束,这契合习惯法的心理要素。以北极区域为例,气候变化对北极原住民的影响引起周边各国关注,北极理事会将原住民组织作为永久参与方纳入规范制定等程序,赋予其“事实上的否决权”<sup>④</sup>,形成了区域性惯例;各国纷纷开展了有关北极航运对原住民影响的评估活动<sup>⑤</sup>,以默示方式承认原住民参与北极区域法治的必要性与正当性,形成了局部的“法律确信”。北极区域内各国凭借保护原住民利益的新兴区域意识认同,满足了特殊海洋习惯法的形成条件,促进了区域海洋习惯法治理的发展。

另一方面,特殊海洋习惯法借助区域治理与全球治理的功能互动发展为一般海洋习惯法。借助区域治理对全球治理的推动力<sup>⑥</sup>,特殊海洋习惯法能够在国际海洋法治中为一般习惯法提供区域性补充,甚至在反复的区域实践中传播、拓展至全球范围,推进新的一般海洋习惯法形成。中国在“共建21世纪海上丝绸之路”倡议中提出了“共商共建共享”的原则并积极践行,旨在依托沿线各方的平等参与、充分协商、共同决策,实现优势互补、互利共赢,推动各方从合作成果中普遍受益。该原则已得到国际社会的普遍认同<sup>⑦</sup>,在广泛且一致的区域性海洋实践中塑造了沿线各方对“共商共建共享”的“法律确信”,满足特殊海洋习惯法形成的前提。在可预见的未来,随着中国继续坚持国际民主的合作观,吸纳更多志同道合的友好国家加入以“21世纪海上丝绸之路”为支撑的海上合作,“共商共建共享”的普遍性将进一步强化,并逐步形成一般习惯法。

## 五、区域协调需求推动国际海洋软法治理的“说服式”发展

全球治理的区域主义路径产生了大量的区域协调需求。区域协调本质上是各国在成本与收益衡量中协调行为模式的国际关系发展过程,主要由国家利益驱动<sup>⑧</sup>,而区域共同认知起到串联国家利益

① 陈翔:《“回归区域”?——理解全球安全治理区域化的演进》,《世界经济与政治》2021年第8期。

② Anthony A. D., “The Concept of Special Custom in International Law”, *American Journal of International Law*, 1969, 63(2), p. 212.

③ 参见联合国国际法委员会第七十届会议工作报告第五章,第160页。

④ 张佩芷:《知识建构、议题设置和框架效应:北极理事会与北极航运环境污染问题的治理》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。

⑤ 《2009年北极海洋航运评估报告》建议各国开展有关北极原住民对北极海域使用情况的调查,用于辅助评估北极航运活动的影响。参见 Hughes L., Fidel M., Gamble B., “Arctic Marine Subsistence Use Mapping: Tools for Communities”, *The Environmental Law Reporter News & Analysis*, 2013, 43(10), p. 10909.

⑥ 刘雪莲、唐新宇:《全球治理走向区域治理?——关于全球治理区域转向的思考》,《探索与争鸣》2023年第3期。

⑦ 杨泽伟:《共商共建共享原则:国际法基本原则的新发展》,《闽江学刊》2020年第1期。

⑧ 刘贞晔:《全球治理时代全球利益与国家利益的调适》,《社会科学》2015年第1期。

的作用。国际海洋软法以一种“说服式”的法治思路,发展为区域协调的重要规范手段。

(一)区域利益调和需求下海洋软法凭借“成本说服”得到拓展

区域协调的前提是消除各方海洋利益矛盾,而软法治理的最大特点在于“不具有法律拘束力却能产生法律效果”<sup>①</sup>,凭借现实而非法律因素“说服”区域内各国依规行事。软法以成本优势,在许多领域中替代、补充甚至超越了硬法的作用,成为区域海洋利益平衡中不可或缺的存在。

其一,利益调和的精确化需求,促进了国际软法以低规范成本替代硬法规则。国际软法与硬法均涉及规范成本问题。随着法律多元主义的兴起,国际软法与条约和习惯法等国际法正式渊源一同成为全球治理的规范性工具<sup>②</sup>,统一进入国际规范成本取舍的考量范围。当区域内各国共同利益相对一致、而具体性的利益分配与义务承担尚未确定时,国际规则制定会呈现出“合作型”博弈模式。在政治、经济与文化背景相似的区域内,各方对海洋生态环境治理、海上交通安全管理以及海上搜救等事务往往存在相对一致的共同利益,更容易形成联盟并从合作中获益<sup>③</sup>,软法治理成为一种极具成本优势的选择。一方面,软法在国家间协议、文书中纳入说服性的规范,引导国家的行为<sup>④</sup>。与条约法、习惯法相比,软法无须各国法律意义上的同意,规范成本更少。另一方面,软法可以发挥与硬法相近的精准协调效果。当个体理性与区域群体理性保持一致时,个体多倾向于服从群体性安排,区域协同规范一般能够得到各国的自主执行。例如,基于对区域海洋环境、安全共同利益的考虑,27个国家共同制定了《港口国管控的巴黎谅解备忘录》(PARIS MOU),通过统一船舶检验原则、检查程序,要求各国共同遵守有关污染防治和安全保卫的海事公约,以软法代替相对高成本的硬法制定程序,提供了具体而科学的区域行为模式规则,促使各国有序协调港口国管控。由此,软法以其成本优势,在个体理性与群体理性相一致的区域海洋利益协调实践中悄然兴起。

其二,利益调和的妥协性需求,驱动了国际软法以低遵行成本填补硬法空白。现实主义学者认为,促使国家遵循区域性硬法的根本原因在于违法成本高昂,国家因不愿承担违法后的声誉损失或制裁等而选择遵循规则<sup>⑤</sup>。但硬法的高违法成本在促使各国遵守规则的同时,亦会对其适用带来消极影响。各国在加入区域性硬法前会充分衡量利益回报,当加入所带来的利益不足以抵消履行成本时,则倾向于拒绝加入。相比之下,软法没有强制性法律效力,遵行成本相对较低,更易于被各国接受。软法能够在低敏感度领域促成统一认知,发挥先验规则的指引作用,为各国达成妥协性规则提供参考。在低遵行成本下,国际软法的补缺作用在地中海等区域的海洋治理中得以体现。地中海区域内的国家组成十分复杂,发达国家与发展中国家的利益需求迥异,短期内难以达成有关海洋可持续发展的国际条约,该地区选择具有软法性质的《地中海可持续发展战略》(*Mediterranean Strategy for Sustainable Development*),为海洋可持续发展目标提供规范指引。该软法性文件以并不严苛的履行机制,有力协调了地中海区域内各国的利益,成为该区域内国家有关海洋可持续发展事务的共同遵循。

其三,利益调和的常态化需求,带动了国际软法以低修正成本协同硬法发展。国际软法除独立的规范功能之外,还具备解释或扩展既有国际条约条款的功能<sup>⑥</sup>。区域内各方可依托软法的高度时效性

① Francis S., “The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques”, *Modern Law Review*, 1993, 56(1), p. 32.

② 陈海明:《国际软法论纲》,《学习与探索》2018年第11期。

③ Chalkiadakis G., Elkind E., Wooldridge M., “Cooperative Game Theory: Basic Concepts and Computational Challenges”, *IEEE Intelligent Systems*, 2012, 27(3), p. 86.

④ Baxter R. R., “International Law in Her Infinite Variety”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1980, 29(4), p. 549.

⑤ Andrew T. G., “A Compliance-Based Theory of International Law”, *California Law Review*, 2002, 90(6), p. 1827.

⑥ Boyle A. E., “Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, 48(4), p. 905.

与灵活性,化解法律规则的不确定性<sup>①</sup>,强化机制本身应对新挑战的能力。北极航道的国际法规范演进过程对此提供了有力证明。在《国际海上人命安全公约》(以下简称SOLAS)、MARPOL订立之初,并未对极地航行船舶的安全与防污染事项作专门规定。随着气候变化,北极航道逐渐成为具有重要战略意义的交通要道,原有海事规则已不再适应北极区域航行利益协调的现实需要,与极地航行相关的极地航行技术、极地生态环境因素逐渐受到关注。2009年的《极地水域船舶营运准则》(*Guidelines for Ships Operating in Polar Waters*) 在SOLAS和MARPOL已有规定的基础上,充分考量极地水域气候条件,对海上安全、防污染标准提出了额外要求。尽管该准则属于建议性的软法,却有效地填补了硬法在极地事务上的规则空缺,并为2017年的拘束性法律规则《极地水域船舶航行国际准则》(*International Code for Ships Operating in Polar Waters*)的通过与生效奠定了基础。通过为既有硬法规范提供实施及适用指南乃至修正模板<sup>②</sup>,国际软法逐步成为不可或缺的海洋法治手段。

## (二)区域共同认知需求下海洋软法依托“价值说服”得以深化

在国际关系建构主义论者眼中,协调化的区域海洋治理体系是一种基于观念建构的国际社会结构,国家的利益及行为由知识、价值等观念性因素所塑造<sup>③</sup>。国家海洋利益的平衡并非当然指向区域海洋治理协作,还需海洋治理的共同认知,统筹协调区域治理目标。依据区域海洋利益平衡的程度,区域共同认知历经形成、发展、完善三大环节,分别对应不同的国际海洋治理价值观念。借助与国际海洋法治观念性因素的互动,海洋软法深度参与了共同认知的构建进程。

首先,国际组织引入海洋法治秩序价值观,软法构成区域共同认知形成中的主导性规范。既有区域海洋共同认知形成的困境,主要源于“自由”与“安全”局部失衡所引发的“非合作型”博弈。由于缺乏对海洋法治秩序价值的统一认知,区域内国家的协同通常需要借助国际组织的运作。由双边关系主导的海洋法治进程引入区域共同体的整体性结构<sup>④</sup>,推动“自由”与“安全”的边界厘定。联合国及其下属的专门机构、区域性职能部门对此发挥了重要作用。诸如联合国环境规划署(UNEP)等常设机构积极介入各地区的海洋环境治理等事务,通过主持制定、实施区域海洋方案等软法机制,寻求具备区域特色的海洋秩序价值平衡,确立区域性海洋法治秩序。与此同时,在区域共同体结构下,以软法重构区域海洋法治秩序的进程,客观上也引发了各国的话语博弈与角力,而由此产生的多元化法治认知则需要国际民主化的合作中实现统合。

其次,区域内各国践行民主的海洋法治合作观,软法构成区域共同认知发展中的必要性规范。国家间海洋治理目标的初步协调,会推动区域“非合作型”博弈的海洋治理向“合作型”博弈转变,但仍需要以区域民主合作观为各方提供正确引导。区域民主合作观意味着各利益相关方均有权依据软法文件共同参与治理,区域合作不应当沦为个别大国谋求私益的工具。例如,北极治理体系即以软法为主要法治手段。基于《关于成立北极理事会的宣言》,北极理事会推动利益相关方就可持续发展、环境保护等事务展开合作、协调和互动<sup>⑤</sup>,形成了区域共同认知。多元主体共同参与的区域治理结构与非拘束性的软法规则相结合,在为区域各方保留一定规则适用自由的同时,将区域共同认知渗透到更为具体的领域之中,促进了区域海洋治理的进一步发展。

最后,新兴大国倡导海洋法治责任观,软法构成区域共同认知完善中的补充性规范。随着国家间海洋治理目标的统筹发展,区域海洋治理的“合作型”博弈模式基本形成,软法治理对区域共同认知的

① Andrew T. G., Timothy L. M., “International Soft Law”, *Journal of Legal Analysis*, 2010, 2(1), p. 197.

② Friedrich J., *International Environmental “Soft Law”*, Heidelberg: Springer Berlin, 2013, p. 172.

③ 徐崇利:《建构主义国际关系理论与国际法原理》,《国际关系与国际法学刊》2020年第9卷。

④ Richard, B., “Idea of Community in the International Law-Making Process”, *International Legal Theory*, 1996, 2(2), p. 45.

⑤ 王晨光:《路径依赖、关键节点与北极理事会的制度变迁——基于历史制度主义的分析》,《外交评论(外交学院学报)》2018年第4期。

完善起到动态调整责任分配、维系区域公平正义的补充性作用。在区域海洋治理责任的公正化进程中,关键大国应当摒弃零和博弈思维,兼顾域内其他国家的发展实际,主动承担更重的治理责任,作出积极的表率。而新兴大国选择在区域海洋治理中承担更重的责任,并不仅仅是全球治理变局中谋求认知输出的举措,更是积极寻求区域海洋治理共同认知公正化的必要态度。软法凭借其灵活、高效的特点,在难以形成国际硬法的领域提供价值引领,精准贴合新兴大国现实力量崛起及多边共赢的诉求。

## 六、全球治理变局下中国海洋法治角色的革新契机

在全球治理的区域主义路径下,国际海洋法治体系深刻重组,中国将在此变局中扮演重要角色,实现由单纯的“改进者”角色向“跨体系国家”角色的转变<sup>①</sup>。成为“跨体系国家”角色意味着中国应当在继续坚持全球治理的基本方向、保有“体系内改进者”身份的同时,在区域海洋合作中顾及他国的合理诉求,以“体系外变革者”身份扩大传统国际法律秩序的公正性。当然,中国作为“跨体系国家”角色,在国际海洋法治体系内的生存空间可能会受到某些国家的挤压;同时,随着旧有海洋法治体系的结构缺陷逐渐为国际社会所认知,以周边区域海洋治理为着眼点,推进体系外法治结构改革逐渐具备可能,中国可依托海洋法治价值理念的区域化传播与区域性海洋法律制度的建构,促进全球治理体系以及国际海洋法治的公正、合理发展。

### (一)价值契机:由区域向全球传播中国特色海洋法治理念

长久以来,中国囿于国家海上力量与海洋话语能力的限制,对海洋法治价值往往采取被动接受态度,而西方国家则主导了海洋话语与国际秩序的互动<sup>②</sup>。某些西方国家在海上航行议题方面展现出“泛自由化”倾向,又于涉及海上合作的领域凸显出“泛安全化”特征,看似自相矛盾、左右摇摆的价值取向背后,体现出其观念要素政治化的霸权本质。依托自身海上实力,传统海上强国在价值运用中具有显著的先发优势,为持续攫取海上利益作正当化背书。然而,随着海上力量结构的变化,国际海洋法治迫切需要新的价值指引。中国顺应时代潮流,跨体系提出“海洋命运共同体”理念,化被动接受为主动供给,逐步成为全球治理体系下新型价值观的缔造者。

中国提出的“海洋命运共同体”理念,契合了当今全球治理体系下区域主义蓬勃发展的态势,为国际海洋法治的价值塑造贡献了智慧。一则,“海洋命运共同体”是强调“和合”的“秩序共同体”,对全球秩序失衡有化解作用。对于存在海洋划界纠纷、海洋权益争端的区域,区域内各国应当基于本区域实际情况,以“非零和”的思维平等对话,共商解决之策。以区域为单元塑造良好的海洋法治秩序,将成为全球范围内“自由”与“安全”重归平衡的关键。二则,“海洋命运共同体”是注重“开放”的“合作共同体”,为全球合作提供方向指引。开放主义的互利共赢构成未来国际合作的基本途径<sup>③</sup>,以开放包容为基本特征的“海洋命运共同体”理念,为各区域间的国际民主合作奠定了基础。不同区域在国际民主的合作环境中提出针对性主张,有利于构建覆盖面更为广阔、治理主体更加多元的全球海洋法治合作网络。三则,“海洋命运共同体”是重视“公平”的“责任共同体”,蕴含着责任分配的公正化思维模式。晚近,全球海洋治理呈现出非传统安全问题频发、处置手段及资源却相对匮乏的公共产品赤字状态。“海洋命运共同体”所蕴含的“打造责任共同体”意识,对解决海洋治理赤字具有指引优化的功能。

① “跨体系国家”是“体系内改进者”与“体系外变革者”两种身份的叠加,前者在发达国家主导建立的国际秩序中改进制度规则,后者则对现行国际秩序的基本逻辑加以改造。参见徐崇利:《中国“体系外变革者”角色与“一带一路”倡议》,《政法论丛》2023年第4期。

② 国际关系学者认为,海洋话语可分为物质性的硬话语与观念性的软话语两大要素,在既有国际海洋法治结构中,软话语的作用更加突出,全球整体海洋价值观念受西方影响深重。参见张景全、吴昊:《海洋话语与国际秩序转变》,《南洋问题研究》2021年第1期。

③ 左海聪:《实力变迁、法律传统与美欧印中贸易政策的演进》,《政法论丛》2022年第1期。

“责任共同体”并不仅仅意味着各国的“共同”责任,更多的是要引入权利和责任相统一的公正观念。对于享受较多海洋权利、具备海洋治理资源的国家,应当在国际海洋事务中,更多地承担供给国际公共产品、落实海洋可持续发展等责任。

中国需要在区域性实践中不断践行“海洋命运共同体”理念,依托区域治理的扩散效应传播公正的国际海洋法治价值。提出“海洋命运共同体”的初衷并非推翻现存价值体系,而是以一种体系外视角推动既有全球治理体系的完善。中国应当在区域性实践中以身作则,引领新型全球信任关系构建,携手推进全球性海洋法治实现。在秩序观层面,寻求海洋争端的和平解决,释放善意,阐明自身立场,促进周边海域“自由与安全”的秩序结构回归稳定。面对某些域外国家在周边区域持续存在的所谓“航行自由行动”,在把握底线、坚决维护国家主权与海洋权益的同时,聚焦本国海上航行利益的拓展,适当调整对“自由”与“安全”价值的衡量,以友好的姿态与相关国家探索平等对话机制,寻找利益平衡点,共同维护地区海洋平稳态势。在合作观层面,推进应对海洋治理危机的区域性合作,深化海上互联互通,确立区域间合作的国际民主基调。针对核污水排海等地区性海洋治理危机,推动周边国家共同参与危机处置,促成开放、透明的区域海洋危机应对合作体系;对于海洋经济合作,继续落实“21世纪海上丝绸之路”建设,吸纳多元主体参与可持续发展的新型海洋经济格局构建。在责任观层面,秉持“共同但有区别”的责任承担思路,主动在区域性海洋事务中供给国际公共产品。对于海洋环境保护、海洋渔业资源养护等涉及发展议题的领域,中国作为负责任的大国,可以承担更多的国际公共产品供给责任;在区域性规则塑造中,应加强话语影响力,支持发展中国家区别化责任承担的诉求,强化各方参与治理、共担责任的积极性。在区域性实践中形成相对成熟的秩序观、合作观、责任观理念后,中国应当精准把握区域治理价值与全球治理价值间的内在一致性,提炼共同性的价值内容,积极倡导、推进其跨区域扩散以及全球维度的多边扩散。

## (二) 范式契机:立足区域海洋议题引领全球性法治完善

中国的涉海纲领性文件,一贯蕴含包容、和为贵、大局为重等理念<sup>①</sup>,充分展现其作为国际海洋法治“改进者”的积极作用。在海洋治理重心转向条件下,海洋条约法、习惯法和软法治理纷纷开始着眼于次级地理维度。中国在区域海洋治理中逐渐展现出一定的规则辐射能力,可以凭借“跨体系国家”的角色,主动引领周边区域海洋法治范式的创新与进化,并推动规则向全球范围辐射。

第一,以低敏感度领域为切入点,主导契合全球性海洋规则的区域条约法体系建构。中国周边海域地缘环境复杂,争议海域存在海洋权益纠纷,而域外势力介入使局势更加复杂化,致使在海洋争端议题中形成区域性海洋条约面临较大挑战。相比之下,低敏感海洋事务更容易达成法律共识,可以在与主权声索、权益争端联系较少的领域推动具有地区特色的条约体系建构,在体系外填补海洋法制度空缺。中国与越南已于2011年在海洋环保、科研、搜救、减灾防灾等低敏感度领域达成合作共识<sup>②</sup>,与其他国家间亦存在共同的海洋利益诉求,可以通过精准定位共同利益,与周边国家就低敏感性事务开展更多的双边谈判,开展区域合作、提升区域治理水平。区域低敏感性海洋条约的内容构成,应当以《海洋法公约》等全球性海洋公约为基本参照,着重对原则性的规定作出符合区域实际的细化安排,进而实现区域治理与全球治理的正向叠加。

第二,以互利共赢准则为基点,引导蕴含全球治理共识的特殊习惯法形成。中国面对周边海域存在的海洋权益纠纷,广泛运用传统海洋习惯法体系外的思路和平解决争端,为特殊海洋习惯法的法律确信奠定了基础。在东海与南海问题中,中国提出“主权属我、搁置争议、共同开发”的方针,创新地将互利共赢作为化解纠纷的手段,通过“非零和”思维,形成以和为贵的新兴区域治理共识,塑造了区域法律确信。未来,中国应当继续坚持以互利共赢指引海洋争端解决,加深周边国家对争议海域资源、

<sup>①</sup> 马得懿:《中国共产党涉海纲领性文献流变及其国际法治逻辑》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2022年第1期。

<sup>②</sup> 参见《关于指导解决中华人民共和国和越南社会主义共和国海上问题基本原则协议》。

利益共享的法律确信,进一步推动海洋特殊习惯法的形成。可以预见,此类契合国际道德的特殊习惯法,具有成为全球范围内一般习惯法的前景与发展空间。

第三,以新兴治理难题为着眼点,推动区域先行的全球软法治理思路实现。当今,新型海洋法治问题层出不穷,船舶智能化导致潜在海上规则革命,海上突发公共卫生事件引发有关保障海上人权的法治思考,“低碳革命”呼唤海洋可再生能源“法治化”建设<sup>①</sup>。既有机制难以全面应对新挑战,国际条约、习惯法短期内亦难以形成,软法则能凭借成本、价值上的优势,为解决新型海洋问题提供区域化规范指引。中国应当立足于智能船舶、公共卫生以及海洋能源利用等方面的先发经验,成为区域性软法规范的“主动供给者”;并不断深化与各层次国际机构的合作,积极参与全球性软法草拟的磋商研讨,强化规则影响力。可借鉴日本积极推动“大阪蓝色海洋愿景”以提升其在海洋塑料污染治理领域话语权的经验<sup>②</sup>,积极发起、承担有关新兴海洋议题的区域性国际会议,并依托会议东道主身份,促进区域软法治理与全球软法治理的互动,为全球治理中的新兴海洋议题提供中国智慧。

## 七、余论

当前,世界迎来“百年未有之大变局”,传统全球治理遭遇发展、安全、信任等多重问题,区域治理构成全球治理体系完善的关键,深刻影响国际海洋法治的价值与范式。“自由”与“安全”的秩序观虽然总体保持平衡,却因区域治理差异而部分失衡;“民主”与“私益”的合作观在赋予区域海洋治理必要性的同时呈现出局限性,需要通过强化民主价值克服弊端;“共同”与“区别”的责任观在区域治理重要性的上升中得到了平等尊重。在海洋条约法治理中,基于国家管辖权的“分区”模式逐渐被强调整体治理的“综合管理”模式取代。而随着区域治理扩能,新型“分区”模式在重新回归国家周边海洋问题的同时,吸纳“综合管理”模式中统筹海洋事务的法治优势,兼顾了全球海洋的整体性与区域的特殊性。区域理念趋同带动了海洋习惯法的再塑,新兴区域治理共识在国际海洋法治秩序观的局部偏移中产生,部分地区传统海洋习惯法的“法律确信”遭到弱化,导致普遍性效力丧失。同时,区域性治理共识与合作带动新兴特殊习惯法的形成,并在区域与全球治理实践的互动中发展为一般海洋习惯法。区域协调需求催化了海洋软法治理的拓展,以“成本说服”为基础,软法通过为硬法治理提供替代、参考及补充,在区域间国家利益协调中发挥重要作用,又凭借与国际海洋法治价值性因素的链接,成为区域共同认知嵌入具体规范的制度纽带。中国应当充分把握海洋治理变局下的角色革新契机,顺应全球治理的区域主义路径,努力实现由国际海洋法治体系内“改进者”至“跨体系国家”的身份转变。要把握区域治理与全球治理目标的一致性,深入践行“海洋命运共同体”理念,促进国际海洋法治的价值与范式蜕变,推动全球治理体系的改革建设。

## The Transformation of International Maritime Rule of Law Under the Regional Approach to Global Governance

Li Zhiwen Xiong Yicheng

(Law School of Dalian Maritime University, Dalian 116026, P.R.China)

**Abstract:** As traditional global governance confronts development deficits, security dilemmas, and

① 杨解君:《中国能源法制的低碳化塑造》,《政法论丛》2022年第5期。

② 叶泉:《全球海洋治理的软法之治与中国的战略选择》,《南洋问题研究》2022年第4期。

trust crises, regional governance has emerged as an increasingly significant mechanism for reconciling the tensions between nationalism and globalism. Regionalism has gradually emerged as a new pathway to address governance challenges and enhancing the global governance system. The focus of the global governance system has shifted from a predominantly global dimension to an emphasis on regional-global co-governance, consequently transforming the values underlying international maritime rule of law. In terms of the international maritime legal order, there has been a relative shift in the balance between the values of freedom and security. The overall global dynamic equilibrium between ‘‘freedom and security’’ will remain unchanged, but structural differences may arise between regions. In terms of cooperation, the regional collaborative values emphasizing international democracy increasingly intersect with cooperation concepts prioritizing regional interests. This necessitates an inclusive international approach to addressing interregional differences while leveraging regional cooperation to advance international maritime rule of law. As for responsibility, the international maritime rule of law, which originally emphasized global common responsibility, has begun to incorporate the principle of common but differentiated responsibilities, supported by the regional discourse emerging under the path of regionalism in global governance. These value fluctuations manifest through paradigmatic transitions. Under previously weak regional ocean governance capacity, the traditional ‘‘Zonal Approach’’ to ocean treaty governance gradually diminished due to marine ecological continuity, interconnected maritime affairs, and governance limitations. However, strengthened regional governance capabilities have facilitated a ‘‘re-regionalization’’ transformation, incorporating both geographical factors as legal foundations from the ‘‘Zonal Approach’’ and collaborative governance, coordinated regulation, and collective implementation from the ‘‘Integrated Management Approach.’’ Customary law governance, influenced by regional ideological convergence, has witnessed partial dissolution of existing legal certainty, leading to localized diminishment of traditional customary law while fostering the emergence of new particular customary international law through enhanced regional cooperation. Within the functional interaction between regional and global governance, particular customary international law shows potential for evolution into general customary international law. The development of maritime soft law governance stems from extensive contemporary regional coordination needs, expanding through its advantages of low normative, compliance, and modification costs, driven internally by value factors. This transformation presents China with an opportunity to redefine its legal identity. China should pursue a regional-to-global pathway, accurately comprehending the intrinsic alignment between regional and global governance values while advocating for the multilateral diffusion of governance values centered on international justice across regional and global spheres. Simultaneously, China should proactively lead global governance reform and international maritime rule of law development from a regional maritime perspective.

**Keywords:** Global governance; Regionalism approach; International maritime rule of law; Regional treaties; Particular customary international law; Soft law

[责任编辑:李春明 苏捷]