

海洋外交的兴起： 内涵、机制与趋势^{*}

马建英

【内容提要】 作为全球化时代海洋事务与外交关系耦合的产物,海洋外交越来越成为国际外交实践范畴中一个不可忽视的对象。与传统职业外交相比,现代海洋外交是一种主体多元化、手段多样、目的明确,并且兼具强制与合作色彩的外交形态。它的兴起既是人类“走向海洋”的必然结果,也是国家安全边界扩展的客观要求;既受到人类知识空间膨胀的驱动,也反映了全球化时代世界相互依存的需要。依据强制性高低和社会属性差异,可以将海洋外交划分为炮舰外交、海军外交、海洋法律外交、海上合作外交和涉海民间外交五种实践形式。随着未来“人-海”关系的日益密切,海洋外交将在三个层面上继续成长:在思维层面上,海洋外交将经历一个从排他性、对抗性思维到竞争与合作并存的包容性思维的进化。在技术层面上,技术进步将不断推动海洋外交的实践范畴朝着“更高、更深、更远”的方向发展。在实践层面上,海洋外交的视野将会覆盖那些尚未被触及的地理区域以及有待于继续完善的制度领域。中国历史上缺乏海洋外交经验,面对近年严峻的海洋形势,中国亟须锻造国家海洋外交能力,构建适应全球新海洋文明时代需要的外交体系。

【关键词】 全球化;海洋外交;海权;地缘战略;中国外交

【作者简介】 马建英,中国海洋大学法政学院讲师,海洋政治研究所副所长。
(青岛 邮编:266100)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2014)04-0054-27

^{*} 本文为笔者主持的国家社科基金青年项目(项目编号:13CGJ024)、中国海洋发展研究中心青年项目(项目编号:AOCQN2013)和教育部重大课题攻关项目“新时期中国海洋战略研究”(项目编号:13JZD041)子课题的初期成果,同时得到中央高校基本科研业务费“南中国海问题”专项(项目编号:201362003)的资助,在此一并致谢。同时感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家对本文提出的修改意见和建议。

一 引言

21世纪是海洋的世纪。作为一个占地球表面近71%的空间领域,海洋不仅是地球生命的起源,也是孕育人类文明的摇篮。人类自古即利用海洋,最典型的例子莫过于捕鱼与航海。此后,随着全球化时代的变迁,探索的欲望、对财富的追求以及航海技术的进步不断推动着人们更深入地认识和开发海洋。时至今日,海洋已经成为不仅直接关系到濒海国的主权和安全,而且与各国政治、经济、贸易、资源、环境等领域密切相关的对象。更进一步而言,在全球化时代背景下,海洋早已超越了其原本的自然属性范畴,并且日益卷入国际政治议程,上升为一个关乎全球发展的重大外交议题。

面对海洋与外交的“联姻”,外交与国际关系主流学术界的回应却乏善可陈。一方面,围绕着“海权(sea power)”的争论为焦点,以阿尔弗雷德·马汉(Alfred T. Mahan)、朱利安·科比特(Julian S. Corbett)、谢·格·戈尔什科夫(С. Г. Горшков)等为代表的海军历史学家和海军战略理论家虽然较早认识到海洋在世界政治权力结构中的作用,但是他们大都聚焦于海洋的排他性和军事属性。在他们的笔下,海洋主要是一个涉及军事安全,进行航线控制和划分势力范围,并且充满着激烈争夺甚至血腥战争的场所。^①例如,马汉在其名作《海权对历史的影响》开篇中即指出,“海权的历史——即使不能说是全部至少也是在很大程度上——是对国家之间的竞争和相互间的敌意以及那种频繁地在战争过程中达到顶峰的暴力的一种叙述”。^②“海洋上的和平就像冬日的阳光,极为罕见。”^③另一方面,出于学科背景和研究的偏好,一些新近的海洋战略学者还开展了对海军外交(naval diplomacy)的研究,但又潜意识地将海军外交混同于海洋外交(maritime diplomacy),人为地缩小了后者的研究范畴和功

^① Alfred T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Julian Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy*, Annapolis: Naval Institute Press, 1988; 谢·格·戈尔什科夫著,济司二部译:《国家的海上威力》,北京:三联书店1977年版。

^② Alfred T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, p. 1.

^③ Alfred T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, p. 28.

能属性。^① 由此看来,学界有必要“重新发现”海洋外交,厘清海权、海军外交、海洋战略等术语与海洋外交之间的联系与区别,并且充分发掘全球化时代海洋的非军事维度、交流合作功能以及外交关系属性,而这些都有赖于对海洋外交的兴起及其运行机制进行一般的理论探究。

因此,如何看待全球化时代海洋外交的兴起?海洋外交遵循了什么样的运行机制?其实践形式又有哪些?海洋外交的未来发展趋势如何?对中国又有何种启示?围绕以上问题,本文主要分为如下五个部分进行分析与阐述:第一部分主要探讨海洋外交的兴起及其动力因素;第二部分将重点阐述海洋外交的内涵及一般特征;第三部分着重考察海洋外交的运行机制及其实践形式;第四部分主要是评估海洋外交的未来发展趋势;第五部分为结论。本文指出,实现21世纪中华民族的伟大复兴,首先要突破的即是“海上中国”的崛起。中国历史上缺乏海洋外交经验,面对近年严峻的海洋形势,中国亟须锻造国家海洋外交能力,构建适应全球新海洋文明时代需要的外交体系。通过上述内容,本文尝试为海洋外交的研究贡献一些初步的理论知识,以期对中国建设海洋强国战略的实践具有启示意义。

二 全球化时代海洋外交的兴起

随着全球化和信息化的不断发展,国家间交往日益频繁,外交工作的内容也日趋丰富,逐渐从政治、军事等所谓的“高级政治”领域扩展到经济、文化、科技等“低级政治”领域。与之相适应,越来越多的部门和领域开始卷入外交政策的制定和实施过程中来,外交开始呈现出多元化趋势。一时间,经济外交、环境外交、政党外交、议会外交、公共外交、首脑外交、体育外交、网络外交、海洋外交等一系列新的外交形式和手段不断涌现。其中,与全球海洋文明时代相衔接的海洋外交的兴起尤为值得关注。

(一) 海洋外交兴起的表现

作为一项古老的政治工具,外交向来是国际社会中的政治化程度最高的互动形式,

^① 有关海军外交的研究,可参见 Ken Booth, *Navies and Foreign Policy*, New York: Holmes & Meier Publishers, 1979; Barry M. Blechman, “Naval Diplomacy in the Twenty-first Century,” in Pelham G. Boyer and Robert S. Wood, eds., *Strategic Transformation and Naval Power in the 21st Century*, Newport: Naval War College Press, 1998, pp. 241-254; Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-first Century*, London: Frank Cass Publishers, 2004, pp. 271-309; J. J. Widen, “Naval Diplomacy—A Theoretical Approach,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 22, Issue 4, 2011, pp. 715-733; Kevin Rowlands, “Decided Preponderance at Sea: Naval Diplomacy in Strategic Thought,” *Naval War College Review*, Vol. 65, No. 4, 2012, pp. 89-105; Peter T. Haydon, “Naval Diplomacy: Is It Relevant in the 21st Century?” in Andrew T. H. Tan, ed., *The Politics of Maritime Power: A Survey*, London: Routledge, 2007, pp. 62-79; 张启良:《海军外交论》,北京:军事科学出版社2013年版。

一度被视为“国家的第一道防线”,甚至“核时代我们唯一的机会”。^①在西方,自威斯特伐利亚和会确立起现代主权国家体系以来,主权国家便成为国际关系中最重要行为体,外交的核心问题不外乎国家如何和平地处理国际关系,如何寻求通过对话、商谈、调整、妥协、同意甚至非暴力的强制等多种和平手段实现单个国家利益与整体国际社会利益的统一。^②从历史上来看,限于国家交往能力和对外实践需求的不足,外交活动一直是国家-(中央)政府垄断的事务,外交行为主体局限为严重脱离复杂国际交往实践的上流社会精英游戏,外交实践范畴也大都呈现出“陆地化”、“板块化”、“间隙性”和“地域性”特征。彼时,外交还远远没有步入“全球化”轨道和打上“立体化”烙印。

然而,随着15-17世纪人类大航海时代的开启,国家外交实践的空间空前扩大,外交互动的形式也呈现出多元化趋势。特别是在此后全球化和新技术革命浪潮的推动下,外交沿着结构分化、专化和泛化的方向大大迈进。在这一背景下,海洋作为连接世界各地的媒介,历史性地成为人类洲际活动的载体和争相利用的对象。且不论历史上的葡萄牙、西班牙、荷兰、英国等国家之间此起彼伏的海上争霸,即便是到了20世纪初,在美国总统威尔逊提出的被誉为建立第一次世界大战后世界和平纲领的“十四点原则”当中,也包括“各国领海以外的海洋上应有绝对的航行自由,在和平时期及战时均然”的诉求。不仅如此,作为世界性商品流通和资本原始积累的主要途径和汇集地,海洋的社会经济属性也不断地被人们的海洋实践活动所揭示。各国围绕海洋权益维护、海洋资源开发、海洋通道安全、海洋规则制定、海洋环境保护、海上非传统安全治理等问题进行了马拉松式的谈判、竞争、讨价还价,甚至不惜兵戎相见。由此,长期被人类社会忽视的海洋迅速进入国际政治视野,并被纳入了人类外交实践的范畴,一种新的外交实践形态——海洋外交逐渐在全球范围内兴起。

总体上而言,海洋外交的兴起主要表现在以下五个方面:第一,“海洋主权”进入了国家主权视野。与传统的陆权时代不同,随着民族国家的发展壮大以及海洋的价值被认识和传播之后,海洋与民族国家之间出现了相融的趋势。^③海洋也与陆地一样,被赋予了越来越明确的主权特征,成为濒海国家主权管辖范围内的一个有机组成部分,海洋国土观念已经深入人心。第二,海洋成为各国资源能源索取和竞争的对象。

^① Thomas A. Bailey, *The Art of Diplomacy: The American Experience*, New York: Appleton-Century-Crofts, 1968, p. 71; Drew Middleton, “Notes on Diplomats and Diplomacy,” *New York Times*, October 30, 1955.

^② 赵可金:《外交学原理》,上海:上海教育出版社2011年版,第7页。

^③ 胡启生:《海洋秩序与民族国家——海洋政治地理视角中的民族国家构建分析》,哈尔滨:黑龙江人民出版社2003年版,第294页。

从人类的“蓝色圈地运动史”可以看出,随着陆地资源的日趋枯竭,海洋生物与矿产资源成为人类争相利用的对象。各国在领海、海峡、大陆架、专属经济区、群岛、岛屿制度等海洋权益上的分歧和冲突,实质上反映了全球对海洋资源能源的争夺。尤其是当某海域丰富的海底油气资源被发现后,这一争夺将更趋激烈。第三,海洋在国家安全中的角色发生了转换。历史上,由于海上交通能力的限制,海洋构成了一道维护濒海国家安全的天然屏障。然而,随着人类航海技术的突破和太空开发能力的增强,海洋的这一作用已经大大降低,转而蜕变为一种维护国家安全的载体,即通过建设强大海上军事力量来实现维护濒海国家安全的目标。第四,各国对国际海洋战略通道日渐敏感。当前,以马六甲海峡、霍尔木兹海峡、苏伊士运河、巴拿马运河、直布罗陀海峡等为代表的国际战略咽喉要道有16个,它们联结五大洲,沟通四大洋,不仅是世界海上交通和全球贸易的纽带,也是海军行动的重要航道和战略要冲。^①因此,控制这些战略咽喉本身就是一种政治威慑力,既可以保持其畅通,也可以在必要时加以阻断。第五,与上述几点相适应,海洋问题日益显现出“外交化”趋势。环顾世界不难发现,海洋与外交的“联姻”已成为全球化时代的一个新外交现象。无论是历史上各国围绕《联合国海洋法公约》的制定而掀起的漫长谈判,还是近年中国、韩国、俄罗斯与日本关于岛屿归属和海洋划界引起的东亚海域争端,抑或是全球为打击国际海盗、海上恐怖主义、海上走私贩毒等涉海国际犯罪而开展的海上非传统安全合作治理,都无不表明海洋问题早已走出了国内范畴,成为各国外交不得不重视的对象。

(二) 海洋外交兴起的动力

如同世界上任何一种新兴事物的出现都必然有其内在的因果循环机制一样,海洋外交的兴起也不例外。它既是人类“走向海洋”的必然结果,也是国家安全边界扩展的客观要求;既受到人类知识空间膨胀的驱动,也反映了全球化时代世界相互依存的需要。

首先,从本质上而言,海洋外交的兴起是人类“走向海洋”的必然结果。人类认识和利用海洋的历史虽然久远,但15世纪大航海时代的开启无疑是人类真正“走向海洋”之肇始。早期人类走向海洋的主要目的是“探索环球航线,发现新的陆地,搜刮海外的金银财富,占领殖民地”。^②全球海洋大通道形成之后,出现了葡萄牙、西班牙、荷

^① 其余的航道包括望加锡海峡、巽他海峡、朝鲜海峡、曼德海峡、波斯湾、斯卡格拉克海峡、卡特加特海峡、格陵兰-冰岛-联合王国海峡、佛罗里达海峡、阿拉斯加湾、非洲以南和北美航道。参见《当今世界16条最重要的战略咽喉要道》,新华网,2008年12月9日, http://news.xinhuanet.com/mil/2008-12/09/content_10475626.htm, 登录时间:2013年10月3日。

^② 杨金森:《海洋强国兴衰史略》,北京:海洋出版社2007年版,第9-10页。

兰和英国等海洋强国。这些海洋强国凭借其海军力量,在全球范围掠夺财富,开始了资本原始积累的过程。^① 二战以来,随着世界去殖民化浪潮的兴起和广大发展中国家的斗争,海洋领域进入了和平、公平利用海洋的历史进程,并初步形成了一些海洋法律制度。海权也向着多元化方向发展,由主要是海军力量,转变为海上军事力量、经济力量、科技力量、管理能力等相结合的综合力量发展。

目前,全世界范围内已经有超过 50% 的人口居住于沿海地区,并且这一比例在 2025 年有可能上升至 75%。^② 另据统计,自 20 世纪 50 年代以来,全球海洋经济由起步到发展,海洋产业成长迅速并成为沿海国家(区域)国民经济的重要组成部分和新的区域经济增长极。^③ 海洋经济在世界经济中的比重已由 1970 年的 2% 上升到目前的 10% 左右,预计到 2050 年,这一数值将达到 20%。^④ 不仅如此,海洋运输还是支撑国际贸易得以快速发展的主要交通方式,世界贸易总运量中 80% 以上的货物都是由海洋运输完成的。^⑤ 因此,“在一个商业的时代中,赢得海洋要比赢得陆地更为有利”。^⑥ 此外,与海洋战略通道利用、海洋渔业生产、海底油气开发、全球气候变化等领域紧密相连的海洋通航安全、资源能源、生态环境问题更是与人类的生存发展息息相关。可见,为了更为深入地“走向海洋”、利用海洋并维护自身海洋权益,涉海外交事务在各国(尤其是濒海国家)外交中必将占有越来越大的分量,不管是发达国家还是发展中国家,不管是资本主义国家还是社会主义国家,海洋外交都成为当代外交发展潮流中最为强劲的一支。

其次,海洋外交的兴起是全球化时代国家安全边界扩展的客观要求。全球化对国家防务的一个重要影响在于,它鼓励了一个“无边界”的世界的产生,在这个主权国家组成的世界中,国家的绝对主权受到各种跨国经济和技术发展的影响而逐渐削弱了。^⑦ 对此,英国前首相托尼·布莱尔曾指出,“我们安全的前沿防线不再停留在海峡。中东发生的事情影响着我们……我们安全的新防线是全球性的。尽管我国领土尚未面临着迫在眉睫的威胁,但是我们的武装力量将部署在远方其他国家,部署的环

① 杨金森:《海洋强国兴衰史略》,第 12-13 页。

② David A. Balton, “Diplomacy and the Oceans,” *Global Issues: An Electronic Journal of the U. S. Department of State*, Vol. 9, No. 1, 2004, p. 12.

③ 《海洋经济知识读本》编委会编著:《海洋经济知识读本》,杭州:浙江大学出版社 2011 年版,第 49 页。

④ 《世界海洋经济发展态势》,人民网,2005 年 7 月 11 日, [http://www. people. com. cn/GB/paper53/15190/1347174. html](http://www.people.com.cn/GB/paper53/15190/1347174.html), 登录时间:2013 年 10 月 3 日。

⑤ 陈林生、李欣、高健编著:《海洋经济导论》,上海:上海财经大学出版社 2013 年版,第 144 页。

⑥ J. F. C. 富勒著,钮先钟译:《西洋世界军事史》(卷二),桂林:广西师范大学出版社 2004 年版,第 31 页。

⑦ 杰弗里·蒂尔著,师小芹译:《21 世纪海权指南》,上海:上海人民出版社 2013 年版,第 3 页。

境和方式并非为我们所熟知”。^①在上述背景下,全球化时代的国家安全越来越呈现出一种“去边界化(debordering)”趋向。一方面,国家安全的时空维度发生了变化,向着“高边疆”领域不断拓展。这里的“高边疆”,主要是指超越主权边界和物理疆界的空间和领域,是大国力量延伸和利益获取的新取向。21世纪各国的综合国力竞赛将在更高、更大、更深的地球空间展开,深海、大洋、极地或外空等将呈现领土主权延伸和大国实力拓展的新疆域。^②另一方面,国家安全的内容趋于庞杂,传统安全与非传统安全交织,并且一些威胁也全球化了。尤其是进入21世纪以来,在经济全球化和“海洋世纪”的双重作用下,各国利益范围迅速扩大,安全视野大大拓展,国家海上安全作为国家安全不可分割的重要组成部分,其地位和作用有了空前提高。^③同时,除了传统的陆上安全外,海上非传统安全的威胁日益凸显。例如,冷战后猖獗的国际海上犯罪(海盗、贩毒和走私等)、频发的海洋污染事件和掠夺性海洋资源开发就对良好的海洋秩序构成了挑战,应对此类威胁显然需要全球各国积极开展海洋外交,进行合作治理。

再次,海洋外交的兴起受到人类知识空间膨胀的驱动,亦是新海洋文明时代的产物。长期以来,由于活动范围的限制,人类的知识空间大都锁定在陆地领域,继而大陆文明构成了人类文明的主体。而对于海洋的最初认知,仅仅停留在它的自然资源属性和交通媒介属性。例如,海权论的鼻祖马汉就曾指出,“从政治与社会的视角来看,海洋最为引人注目的地方就在于它四通八达的海上航线,如同一条宽阔的公路或者辽阔的公有地,人们可以朝着任意的方向前行”。^④此后,随着人类活动的扩展和海洋知识的丰富,海洋的信息交流属性得以凸显。因为在人类借助于海路进行商业贸易往来的同时,也必然发生着那些有意或无意的思想传播。美国海军史学家波特(E. B. Potter)就认为,西方人最初是在地中海学会并开始利用宽广的海洋,西方文明基本上是由于商品贸易与人们思想的发展变化而形成的。在他看来,“世界上的水上航路,不仅增强了人类的能动性,给他们的辛勤劳动与技术创造的成果提供了更广阔的市场,而且自始至终对人类思想的发展提供了新的领域”。^⑤由此也就不难发现,这种最初源于西方的新型文明雏形——海洋文明,本质上处于海洋商业文明层次。西方通过商

① Tony Blair, “Reflections on 21st Century Security,” Speech on HMS Albion, Plymouth 12, January 2007, <http://www.rusi.org/events/ref:E45A6104E7E1A8/info:public/infoID:E45A611EFEA3F2/>, 登录时间:2013年10月3日。

② 王逸舟:《中国需要大力拓展“高边疆”和提供国际公共产品》,载《当代世界》,2012年第5期,第16页。

③ 张炜主编:《国家海上安全》,北京:海潮出版社2008年版,第1页。

④ Alfred T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, p. 25.

⑤ E. B. 波特著,李杰等译:《世界海军史》,北京:解放军出版社1992年版,第1页。

业文明的先发优势与海缘之便利,将海洋文明扩张至全球,继而创造了“欧洲中心论”的神话。^①现如今,人类迎来了海洋文明转型的新时代,正经历着从内陆文明走向海洋文明、海洋商业文明走向海洋工业文明的大交替。不同于第一次地理大发现时海洋只是作为商路、殖民扩张的通道,如今海底的价值已经凸显出来。人类进入了新的“深海时代”或者“海洋时代2.0”。^②正是在这种新海洋文明背景下,各国必然需要创新外交思路,拓展外交范畴,积极向海洋进军,从而催生出与新海洋文明时代相匹配的海洋外交模式。

最后,海洋外交的兴起还反映了全球化时代世界相互依存的需要。全球化不仅意味着资本的扩张、商品和人员的全球性流通,更预示着人类开始步入一个相互依存的时代。因为“经济全球化导致各国的经济依存关系不断加深,安全的‘链接性’增大,使得国家利益之间不再是一种简单的‘零和’结构,而是一种复杂的‘共和’结构”。^③正如联合国前秘书长科菲·安南(Kofi Atta Annan)所比喻的那样,“全球化的世界就像一艘小船……如果有人生病了,所有的人都会面临感染;如果有人愤怒了,其余的人很容易面临伤害”。^④按照罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)的界定,世界政治中的相互依存“指的是以国家之间或不同国家的行为体之间相互影响为特征的情形”。^⑤并且,他们还将敏感性(某政策框架内做出反应的程度,用来描述体系中某个部分的变化会在多短的时间内导致其他部分也发生变化)和脆弱性(各行为体获得替代选择的相对能力及其付出的代价)作为衡量各国相互依存程度的指标。^⑥

如果可以借用上述提法的话,那么这种相互依存的情形在世界海洋事务中体现得尤为淋漓尽致。例如,埃及和巴拿马对该国运河的封锁将会对严重依赖海上运输贸易的国家产生诸多负面影响;波斯湾发生的战事则会对世界石油价格造成重大冲击,继而影响到石油进口国的经济健康;而日本福岛核电站泄漏事故产生的污染物也很可能会横跨大洋,波及北美。诸如此类的例子不胜枚举。由此可见,海洋作为沟通的桥梁和纽带早已不仅仅是表现在若干特定的事例上,不管是人类对海洋资源的需求,还是人类各种经济活动对海洋的依赖,都自然而然地把不同国家和分属于不同国家的人们

① 王义桅:《海殇?——欧洲文明启示录》,上海:上海人民出版社2013年版,第6页。

② 王义桅:《海殇?——欧洲文明启示录》,第6-7页。

③ 刘永路、徐绿山:《从“零和对抗”到“合作共赢”——中国特色海洋安全观的历史演进》,载《军事历史研究》,2011年第4期,第129页。

④ 杨力伟:《全球化的两种面孔》,载《开放时代》,2003年第3期,第121页。

⑤ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著,门洪华译:《权力与相互依赖》,北京:北京大学出版社2012年版,第9页。

⑥ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,第12-18页。

联系在一起。恰如一位美国国会议员所言:“石油、鱼类、舰船、律师、科学家、工程师和海军上将确实是奇妙的组合,而海水是共同的媒介。”^①因此,随着世界经济突飞猛进的发展,经济全球化的浪潮必将把全世界联系得更为紧密,而海洋这一实现世界连通的桥梁则变得越来越重要,各国对海洋问题的敏感性和脆弱性也会随之上升。各国需要通过开展海洋外交来处理涉海事务,这不仅是为了维护眼下的经济安全和海洋权益,更是基于打造一个“畅通的海洋”、“蓝色的海洋”、“和谐海洋”之长远需要。

三 海洋外交的内涵及特征

尽管海洋外交的重要性日渐突出,并且反映了全球化时代人类对海洋文明的复归,但学界对海洋外交的理解还存在着诸多争议,关于海洋外交的内涵和特征莫衷一是。无论是带有火药味的传统炮舰外交(gunboat diplomacy)、还是强调非战争运用的现代海军外交,不管是出于人道主义援助的海上救灾外交、抑或是为了打击海上犯罪而开展的海上合作外交,都只不过是国际海洋外交的不同实践形式或实施手段,它们仅仅从一个侧面折射出海洋外交的“硬式”或“软式”维度,绝非海洋外交的本原与全部。因此,全面理解海洋外交的运行机制及未来趋势,需要首先澄清海洋外交的内涵及其属性特征。

(一) 海洋外交的内涵

海洋在地球上的存在虽然亘古久远,但是作为一种晚近出现的外交实践形态,海洋外交的内涵——无论在概念上还是在提法上,都存在着一定程度的模糊。当前,学界对海洋外交内涵的界定,概括起来主要有两类:一类是从传统外交学的角度,认为外交长期以来被看做“一个主权国家通过其官方代表,在遵守国际惯例的基础上,为了维护本国的国家利益,以约定俗成的和平方式,与其他主权国家或由主权国家组成的国际组织所进行的正式的官方之间的交往与沟通,以便有效地处理国家关系、参与国际事务”。^②外交——在“传统学派”眼中——要么被等同于谈判,要么被视为和平执行外交政策的一种手段。^③因此,根据这一传统看法,海洋外交就可以被界定为一个

① 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,第87页。

② 金正昆:《现代外交学概论》,北京:中国人民大学出版社1999年版,第6页。

③ 这实际上是对外交的一种“狭义界定”,参见 Frank Adcock and Derek J. Mosley, *Diplomacy in Ancient Greece*, London: Thames and Hudson, 1975, Part Two; Christer Johnsson and Karin Aggestam, “Diplomatic Signalling,” DSP Discussion Papers No. 27, May 23, 2002; Geoff R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Houndmills: Palgrave, 2002, p. 1; 戈尔·布思主编,杨立义等译:《萨道义外交实践指南》,上海:上海译文出版社1984年版,第3页;鲁毅、黄金祺等:《外交学概论》,北京:世界知识出版社1997年版,第5页。

主权国家的中央政府及其代表为维护本国的海洋利益,以和平方式所进行的一切官方或正式的涉海外事行为,它既是海洋问题在外交领域的渗透,亦是海洋事务外交化的结果。

另一类是基于功能主义角度的界定,认为各国围绕海洋问题而进行的交涉、谈判、磋商等活动,既符合传统外交的基本构成,也顺应了现代外交发展演变的基本趋势,属于功能性外交范畴。例如,中国国际问题研究所的沈雅梅就将海洋外交界定为:“海洋外交是一国为捍卫海洋主权,维护和争取海洋权益,发展海洋合作,控制或解决海洋争端,参与国际海洋游戏规则制定和海洋事务全球治理,由国家外交和海洋主管部门负责、各涉海职能部门参与,按照传统国际法和海洋法及本国相关法律法规进行的国际谈判、磋商、合作、交流等涉海国际活动之总称。”^①

虽然上述两种看法的核心都不否认海洋外交是一种新型外交范畴,但是均没有认识到海洋外交的内涵已经随着全球化和信息化时代外交自身内涵和外延的变化而发生了“进化”。众所周知,作为处理国际关系的主要手段,外交的内容和形式必然受到国际社会政治、经济和文化环境的制约,正所谓“不同的时代赋予了外交不同的内涵”。目前,处于全球化和信息化时代的国际政治正在逐步向全球政治转变,外交的内涵也顺势出现了扩大的趋势:从过去外交官“运用智略处理各独立国家政府之间的官方关系”,^②逐渐扩展为“任何以主权国家为主体,通过和平方式,对国家间关系和国际事务的处理”;^③从以往中央政府垄断外交事务,发展到非政府行为体积极参与国家外事活动;从过去偏重于政治、军事手段的运用,发展到今天注重将政治、经济、文化和技术等因素相结合。因此,与外交自身内涵的丰富化相适应,想要理解全球化时代的海洋外交,其外交主体的多元化趋势、社会文化属性、外交手段或实践形式的多样性等内容绝不应忽视。换言之,当我们界定海洋外交内涵的时候,既要顾及其保留的传统外交属性问题,也要将其特有的涉海属性和功能性范畴纳入进来,二者不可偏废。基于此,本文认为应当从广义的角度来界定海洋外交的内涵:海洋外交是全球化时代海洋事务与外交关系耦合的产物,它是各主要国际行为体围绕着海洋秩序的构建和海洋权益的维护为核心,以海洋问题的良治为目标,借助于海洋这一媒介或载体,从事有关涉海政治、经济、安全、科技、文化等诸多外交活动的总和。与传统职业外交相比,现代海洋外交是一种主体多元化、方式多样化、目的明确、兼具强制与合作色彩的

① 沈雅梅:《当代海洋外交论析》,载《太平洋学报》,2013年第4期,第38页。

② 萨道义著,中国人民外交学会编译室译:《外交实践指南》,北京:世界知识出版社1959年版,第25页。

③ 鲁毅、黄金祺等:《外交学概论》,第5页。

外交形态。

(二) 海洋外交的特征

21世纪是海洋的世纪,同时也是一个全球化高歌猛进的世纪。全球化有赖于畅通无阻的海洋航运,因此,它本质上是海洋性的。^①作为全球化时代海洋与外交“联姻”的产物,海洋外交具有现代外交活动的一般特性,但也有其特有的涉海属性。具体来看,海洋外交具有如下五个主要特征:

第一,海洋外交的本质在于“海洋性”,其基本目标是“赢得海洋”。一方面,不同于传统的陆上外交,海洋外交的主要载体或媒介是海洋。这意味着不管是出于何种目的,海洋外交所围绕的中心问题是各国在海洋领域出现的涉海议题,它们既可以包括因海洋主权划分、海洋资源开发、海洋环境保护而产生的纷争,也可以包含在海洋经济技术交流、海上人道主义救援、海洋文化传播等领域的合作。换言之,海洋外交的核心内容依然是处理涉海领域中的纷争与合作,“海洋性”构成了海洋外交最为鲜明的特征。另一方面,在全球化时代,海权位于全球化的中心,陆权和空权则不然,因为全球化体系主要是建立在(自由的)海洋运输基础之上的。^②由此不难理解,“尽管旧的海上战略聚焦于海上控制,但新的海上战略必须认识到,当海洋处于一国独占之下时,诸国兴起的经济大潮就不会出现;当海洋对所有国家都是安全而又自由的时候,它才会出现”。^③当贸易能够互利互惠,陆海秩序井然有序时,全球化才会繁荣兴盛。因此,一国欲在经济全球化时代占有一席之地或分得全球繁荣的一杯羹,其海洋外交的基本目标必须是“赢得海洋”,即推进国家海洋运输业对海洋四通八达特性的充分利用。

第二,海洋外交的主体多元化。正如全球化“拆除了各种围墙藩篱,跨越了各国国界”一样,全球化也促进了国际行为主体的多元化,除了国家之外,以国际组织和跨国公司为代表的各种非国家行为体在国际事务中日益活跃。“非国家行为主体参与国际活动,制定国际游戏规则,承担国际义务,推动和加深了各主权国家在政治、经济和文化上的相互依存,日益成为当代国际关系中最活跃的因素。”^④因此,在全球化背景下,尽管海洋外交的主体依然是一国的中央政府,但是随着海洋在人类发展中的重要性日益凸显,全球“圈海运动”日渐加剧,越来越多的非国家行为体或主动或被动地卷入海洋外交事务当中。诸如国际涉海组织和机构、跨国航运公司、非政府组织、涉海民间团体等行为体也构成了海洋外交不可或缺的执行主体。例如,国际海事组织

① 杰弗里·蒂尔:《21世纪海权指南》,第4页。

② 杰弗里·蒂尔:《21世纪海权指南》,第7页。

③ Stephen Trimble, “U. S. Seeks Wider Seapower Definition,” *Jane's Navy International*, July 2006, p. 11.

④ 樊勇明:《全球化与国际行为主体多元化》,载《世界经济研究》,2003年第9期,第5页。

(IMO)、联合国大陆架界限委员会(UNCLCS)、国际海洋法法庭(ITLOS)、国际海底管理局(ISA)、北极理事会(Arctic Council)等超国家机构的建立,就在各国和平解决海洋纠纷、合理开发海洋极地资源等问题上扮演了积极角色。再比如,1948年成立的国际捕鲸委员会(IWC)经历了最初由一个“捕鲸俱乐部”向“反捕鲸俱乐部”的蜕变,对国际社会保护鲸类资源、维持地球生态平衡起到了重要作用。^①

第三,海洋外交的手段多样,并且目的明确。这里的手段多样是指一国开展海洋外交不必局限于某种特定的路径,它既可以是和平的,也可以是强制性质的;既可以是官方的,也可以是民间的;既可以是双边的,也可以是多边的;既可以借助“硬的”政治军事方式,也可以寻求“软的”经济文化方式等。因此,不管是采取施加政治军事压力,比如海上封锁与禁运、海上军事威慑、海洋警卫执法、海上危机管控等强硬的制裁方式,还是进行经济技术文化交流,比如开展海洋经济合作、海洋资源共同开发、海洋科技交流、涉海民间文化交流等中性的互利方式,抑或是采取提供海上紧急救灾援助、港口友好访问、海上联合搜救演练、海上信息通报与共享机制等温和的引诱方式,都可以被称之为海洋外交的实施手段。

需要指出的是,无论是采取什么性质的外交手段,海洋外交都具有明确的目的性。例如,冷战后美国在世界范围内频繁发起的海上联合军事演习,既可以直接检验参与国海军的指挥协调能力,提升海上多边合作水平,还可以间接向潜在的“目标国”发出政治信号,甚至对敌对国产生威慑效果。另一个典型的例子是,2004年印度洋海啸发生后,时任中国国家主席胡锦涛及时致电受灾国政府领导人,并承诺提供物质援助,开展救援、疾病预防等工作,推动了有史以来中国最大规模的国际人道主义援助工作。不仅如此,北京还主办中国-东盟地震海啸预警研讨会,签署《建立地震海啸预警系统技术平台的行动计划》,积极探讨救灾和灾后重建问题。这种在海洋灾害救援过程中所体现的“中国速度”和“中国式关怀”,不仅为中国赢得了受灾国民众的好感,也能够推动中国“负责任大国”角色的实现。^②

第四,海洋外交的规则兼具原则性和模糊性。毋庸置疑,全球化背景下的海洋必须是“法制海洋”,亟须健全的游戏规则和权威的裁判,以保证人们的海洋活动正当而有序。反之,海洋世纪将会沦为“诉讼世纪甚至战争世纪”。^③历史上,自从17世纪初荷兰著名的国际法学者格老秀斯(Hugo Grotius)发表了《海洋自由论》并提出“公海

① 孙凯:《捕鲸的国际管制及其变迁》,北京:社会科学文献出版社2012年版,第86-113页。

② 毛维准、阚天舒:《灾难外交:一种新的外交方式?——印度洋地震海啸启示录》,载《世界经济与政治》,2005年第6期,第55-60页。

③ 张开城:《文化思维统摄五位一体的现代海洋战略》,载《海洋开发与管理》,2006年第6期,第18页。

自由”的经典理论以来,国际社会就围绕着如何对海洋进行有“规则性”与“合法性”的利用争论不休。直到1982年联合国第三次海洋法会议上通过了被誉为“海洋宪章”的《联合国海洋法公约》之后,^①现代意义上的同时也是迄今最具权威性的海洋问题行为准则才算是正式诞生。《联合国海洋法公约》把整个海洋划分为领海、毗连区、群岛水域、专属经济区、大陆架、公海、国际海底区域等具有不同法律地位的海域,同时规定了内陆国出入海洋的权利、沿海国的权利和合法利益、海洋科学研究、海洋技术转让、海洋环境保护以及海洋争端解决的原则等一系列有关海洋的法律制度。这些涉及海洋主权归属、海洋资源开发和海洋争端解决等问题的一系列法律准则和规定,既是人类驾驭海洋的行为准则,同时也构成了各国开展海洋活动的法理依据,为海洋外交的“有章可循”奠定了坚实的原则基础。

然而,目前国际海洋法制建设取得的仅仅是阶段性成绩,国际海洋法的某些规定还存在着一些盲点,各国对相关条款的理解也有分歧。例如,《联合国海洋法公约》第十七条规定,“所有国家,不论为沿海国或内陆国,其船舶均享有无害通过领海的权利”。^②但是,该条款并没有区别民用船舶和军用船舶,这导致许多国家在军舰是否享有无害通过领海的权利问题上分歧严重。^③此外,《联合国海洋法公约》还规定,在专属经济区内,所有国家在《联合国海洋法公约》有关规定的限制下,享有“航行和飞越自由”。该规定的最大缺陷是没有明确这些自由的“质量”,以至于一些国家认为专属经济区内的军事活动和海空侦察活动,是在合法地行驶《联合国海洋法公约》规定的公海航行和飞越自由,而另外一些国家则认为这些活动是对航行和飞越自由的滥用。^④国际海洋法律制度中诸如此类的缺陷,导致海洋外交所依赖的规则又具有一定的模糊性,这也为各国在海洋外交实践中的争执与摩擦埋下了祸根。

第五,海洋外交的复杂性与专业化。从历史形态的演进来看,外交经历了一个从古代宫廷的王朝外交到现代国家的职业外交的转变。数百年来,职业外交作为国家之间对话的桥梁和纽带顽强生存下来,并且随着外交事务的复杂化,逐渐发展成为一个分工细化、行为规范、运作协调的庞大外交机器。^⑤随着当今世界全球化和信息化的纵深发展,维系职业外交范式的国际政治环境已经发生了巨大的变化,这推动着职业外交出现了一种新的趋势,即外交议题多样化、专业化和部门化。因此,如果说现代职

① 该公约于1994年11月16日正式生效。

② 参见《联合国海洋法公约》第十七条。

③ 薛桂芳编著:《〈联合国海洋法公约〉与国家实践》,北京:海洋出版社2011年版,第27页。

④ 薛桂芳编著:《〈联合国海洋法公约〉与国家实践》,第27-28页。

⑤ 赵可金:《外交学原理》,第229-249页。

业外交的出现使得外交成为一门高度专业化的活动,那么以海洋外交为代表的新式外交形态的兴起即是外交内部的专业化和部门化进一步加强的生动体现。具体而言,海洋外交是海洋和外交两个领域的交叉与结合,它同时对海洋事务治理和传统外交行为规范都提出了挑战。海洋问题对各国的主权维护、经济发展、能源安全、生态环境等的影响巨大,使得更多的外交人员介入海洋事务谈判与治理领域,也让越来越多的海洋科学与人文专家涉足外交领域。这就要求海洋外交的执行人一方面要熟知海洋问题的专业知识,另一方面要掌握从事外交活动的基本技能,需要同时遵循海洋和外交两个领域的基本规律。更为重要的是,一国从事海洋外交的主体往往涉及外交、国防、交通、海警、渔政、缉私等多个部门机构,不同部门之间的权责界定、协调机制、央-地关系等复杂问题都需要精心地把握和管控,才能发挥海洋外交的最佳效果。可见,海洋外交的上述复杂性与专业化无疑对各国海洋外交的运行提出了更高的挑战和要求。

四 海洋外交的机制与形式

作为海洋文明时代的产物,海洋外交的实施必然有其内在的运行机制和外在的实践形式。从历史上来看,早期的海洋事务充满了殖民主义色彩,海洋仅仅是西方少数几个海上强国的“自由场”,成为它们在全球进行财富掠夺的殖民通道。正如马克思所言,“对于一种地域性的蚕食体制来说,陆地是足够的;对于一种世界性的侵略体制来说,水域就成为不可缺少的了”。^① 基于此,早期的海洋外交主要以赤裸裸的“炮舰外交”形式出现。进入冷战时期,海洋又沦为美苏争霸的竞技场。自20世纪60年代以来,通过疯狂的扩充海军力量,美苏两国在欧洲海域、印度洋、太平洋以及相关的战略要道明争暗斗、你抢我夺,一度将人类推向核战争的边缘。^② 这一时期,海军担当了海洋外交的主要角色。冷战结束之后,随着全球化的推进、国际制度的扩散以及国际交往的提升,全球相互依存日渐加深。在此背景下,各国开展海洋外交的形式已经不再局限于传统的强制性海洋武力征服和建立海上霸权,更多的则是依赖谈判、合作、仲裁等相对温和的非强制性海洋外交手段。因此,后冷战时代的海洋外交相比其历史上的外交实践而言更具有包容性。

^① 马克思著,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《十八世纪外交史内幕》,北京:人民出版社1979年版,第80页。

^② 中国人民解放军三七零三二部队、山东大学历史系《海洋争霸史话》编写组:《海洋争霸史话》,北京:人民出版社1976年版,第132-169页。

(一) 海洋外交的运行机制

全球化与信息化导致了各国外交运作的环境发生了巨大变化,传统的外交与内政之间的界限日益模糊化、交织化,外交过程的公开化和民主化要求势不可当。更为重要的是,外交活动的主体愈发分散,特别是非官方外交有与官方外交、半官方外交齐头并进之势;外交的互动方式也趋于多样化,而且武力并非总是显得那么有效。基于此,我们可以按照海洋外交的强制性高低(趋向武力的还是和平的)和海洋事务的社会属性(官方的还是非官方的)的不同,将海洋外交的运行机制划分为如下四种:

第一,一国政府通过建立强大的海军力量,以武力或武力威胁的方式迫使对象国屈从于其外交目标。显而易见,该运行机制具有高强制性、高烈度性,并且充满了暴力色彩。第二,一国政府虽然以海军为活动载体或实力后盾,但主要通过和平合作的方式与对象国进行交流对话,并就共同关心的海洋问题进行协作与治理。第三,一国政府外交部门或涉海外事机构围绕国际海洋秩序的建构和全球海洋资源的合理开发为目标,直接参与国际涉海事谈判和交涉,以确保本国的海洋权益得到维护。第四,一国非中央政府机构、民间社会团体与他国的非中央政府和民间团体之间的涉海人文交流,这是一种次国家政府的涉海外交行为。^① 例如国际友好港口城市交流、涉海省份的海洋事务互动、海洋文化交流、地方海洋科学合作、涉海智库交流等。需要强调指出的是,海洋外交在其运行机制中的具体行为可以是双边的,也可以是多边的,还可以是全球层面的。但无论互动成员的数量多寡、层次高低,其外交实践始终都要围绕着海洋这一媒介或载体来运行(参见图1)。

(二) 海洋外交的实践形式

海洋卷入一国外交事务之后,不仅成为影响该国外交决策过程的重要因素,也成为该国外交活动的重要组成部分。根据海洋外交的上述四种运行机制,结合海洋外交的历史实践,可以将海洋外交的形式总结为如下几种:炮舰外交、海军外交、海洋法律外交、海上合作外交和涉海民间外交。需要特别指出的是,对海洋外交实践形式的划分只是基于各自内容的侧重点不同,并非具有绝对性。尤其是在现实实践中,海洋外交的几类形式可能会出现交织性、重叠性、复合性现象,因此不应予以机械的理解。

1. 炮舰外交

炮舰外交一词源于帝国主义时期,那时欧洲列强通过派遣军舰到弱国附近海域,

^① 关于次国家政府的外交行为研究,可参见 Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, London: The Macmillan Press, 1993; 陈志敏:《次国家政府与对外事务》,北京:长征出版社2001年版; David Crikemans, ed., *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010。

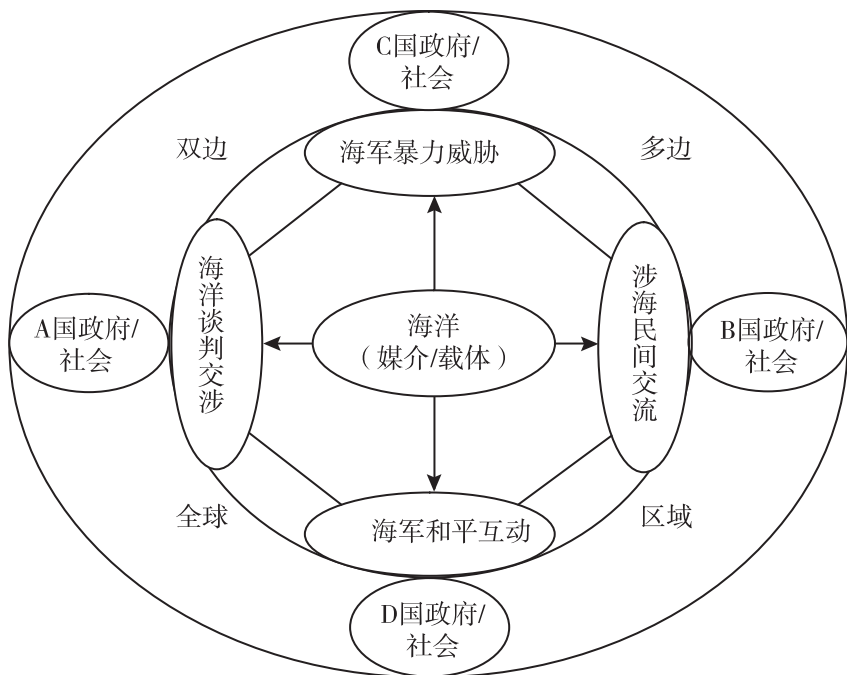


图1 海洋外交运行机制简图

以展示武力,威胁目标国家与其贸易或签署不平等条约。较早对炮舰外交进行研究的英国外交及海权思想家詹姆斯·凯布尔(James Cable)爵士将炮舰外交界定为“运用有限的海军威胁某国,但不发动战争,其目的在于确保优势或避免利益受损,它要么是为了促进一场国际争端的解决,要么是为了在其领土或司法权范围内对抗外国势力”。^①他还进一步将炮舰外交分为四种类型:第一类是运用炮舰外交建立或去除一个既成事实;第二类是运用海军力量改变某国政府政策或体制;第三类是旨在留下一个喘息时间,或是增加现时政策制定者的选择;第四类是运用海军力量发出一个政治信号。^②

从凯布尔的界定来看,炮舰外交无疑具有强制性、威胁性和阻遏性特征,它本质上是一种在谈判中展示“肌肉”的方式,只不过在此过程中,炮舰扮演了实施强制行为的工具角色。既然炮舰外交需要通过恫吓来实现其目标,并且这种行为多半是强制性或进攻性的,那么炮舰外交的有效实施必然建立在敌对双方海军力量的不对称性基础之上。很难想象一个海军实力弱小的国家能够对一个海军实力强大的国家发起炮舰外

① James Cable, *Gunboat Diplomacy (1919-1991)*, Basingstoke: The Macmillan Press Ltd., 1994, p. 14.

② James Cable, *Gunboat Diplomacy (1919-1991)*, pp. 20-63.

交,如果偶有发生的话,充其量也不过是一场虚张声势。

历史上的殖民主义时代可谓是炮舰外交大行其道的“黄金期”。例如,发生于1840-1842年的第一次鸦片战争可以被视做英帝国在全球范围内实施一系列炮舰外交的缩影。英国正是基于强大的海军力量,迫使闭关锁国的中国付出了沉重的政治代价:签订丧权辱国条约,重新开放鸦片贸易和被迫割让香港。再比如,1853年7月,美国东印度舰队司令马修·佩里(Matthew C. Perry)将军率领四艘军舰开到日本江户湾口,以武力威胁幕府开国。在美国先进的军事技术和明确的武力胁迫面前,当时的德川幕府也不得不开放与美国的贸易往来。值得注意的是,虽然炮舰外交在殖民主义时代最为活跃,但是它在后殖民主义时代并未消失,并且在21世纪依然是一个有效的外交工具。^① 一个典型的例子是,冷战后美国借助其强大的海军力量,动辄派遣航母舰队奔赴“热点地区”以显示力量和决心,或对所谓敌对国家产生一定程度的威慑,或借机影响他国的对外政策,从而实现美国的战略利益。

2. 海军外交

与炮舰外交偏重于对抗性和咄咄逼人的进攻性态势不同,海军外交主要涉及平时时期海军力量的政治运用,它是一个在性质上较为中性和范畴上更为宽泛的概念。著名的海军外交学者肯·布斯(Ken Booth)曾指出,现代海军舰艇具有功能齐全、调整控制性高、机动性强、武力投掷性强、可抵达海洋任一地点、象征性高、常驻耐久性强等多种特性,这使得海军除了具备军事功能和警察功能外,还是一种很好的“外交工具”。^② 瑞典国家防务学院战争研究专家怀登(J. J. Widen)也认为,海军是国家主权和力量的象征,它不仅具有防务价值,也具有象征性、支持性和强制性的价值。海军外交一般包括政治目标、海军手段、外交方式以及地缘政治/地缘战略环境四个方面。^③ 英国皇家海军凯文·罗兰兹(Kevin Rowlands)将军则将海军外交直接界定为“非战争时期海军力量对国际事务影响力的施展”。^④ 总体上来看,无论学界对海军外交做何种界定和阐释,现代社会条件下海军的角色已经不再局限于军事作战领域却是一个基本的共识。与殖民主义时代的炮舰外交相比,现代海军活动的目的已经从威慑和胁迫扩展到了表示友好。同为海洋外交的实践形式,炮舰外交更具有暴力性和强制性,海军外交

^① Thomas D. Goodall, “Gunboat Diplomacy: Does It Have a Place in the 1990s?” *Global Security Report*, 1991, <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1991/GTD.htm>, 登录时间:2013年10月3日。

^② Ken Booth, *Navies and Foreign Policy*, New York: Holmes & Meier Publishers, 1979, pp. 33-36.

^③ J. J. Widen, “Naval Diplomacy—A Theoretical Approach,” pp. 715-731.

^④ Kevin Rowlands, “Decided Preponderance at Sea: Naval Diplomacy in Strategic Thought,” *Naval War College Review*, Vol. 65, No. 4, 2012, p. 90.

则是海军在国际关系中的多元化和温和性运用,具有低度暴力性和形式多样性特征。

在全球化时代背景下,利用海军显示军事力量或军事存在,并不等于强迫外交,它也可以是一种“温和的提示”或“软实力的投射”。即使不是以一种长时段的友好提示,但也不代表威胁或使用武力的意愿。例如,一国军舰对国外港口的访问可以被看做是一种展示军事力量的方式,为了加强双边关系或提升协作能力而进行的海上联合军事演习则是另一种方式,两种做法都可能使得另一国海军对其印象深刻或赢得对象国舆论。此外,火力展示也是给其他国家以深刻印象的方式之一,而诸如“海军日”、海上阅兵等涉海庆典活动更是普遍得到运用的方式。与此相应,即便是从暴力发生的角度来看,用兵也不等于动武,因为从低度紧张状态下的力量展示到全面武力冲突之间还有很大的一段距离,这段空间就是海军外交可以存在及运作的空间。海军以其特别适于执行外交任务的特性,可达到增强谈判筹码、展现国家意志力、表明国家利益所在、提供国内民心保障等多重政策目标。“海上舰长对舰长,陆上外交官对外交官”是海军外交活动的立体写照。^①如果某地局势恶化并导致战争爆发,那么海军的行为将失去其外交性质,而沦为战争机器。

3. 海洋法律外交

在和平时期,海洋外交的实践在很大程度上是以涉海国际法律的谈判和博弈为主要内容的。根据著名法学家张文显等人的界定,所谓“法律外交”,是指以法律为内容、机制和媒介的外交活动,即把法律观念和法治理念贯穿在外交活动之中,善于将某些外交问题转化为法律问题,以合法的程序和行为处理外交事务,依法化解外交纠纷,转变外交方式方法,开辟外交工作新局面。^②以此为基础,海洋法律外交(maritime law diplomacy)则是法律外交在海洋领域的具体运用,即在涉及国际海洋事务领域,更多地借助于法律思维、法律程序、法律规则和法律依据,来设计海洋秩序、处理海洋纠纷和维护海洋正义。

国际海洋法律外交的典型范例莫过于《联合国海洋法公约》的制定与实施。随着二战后海洋价值的凸显及其与人类生活关系的日益紧密,各国争相走向海洋、开发海洋的活动变得日趋常态化和竞争激烈化。因此,如何制定一部国际海洋法,用于规范国际海洋活动、处理国际海洋纠纷、保护海洋生态环境、实现海洋的可持续利用,就提上了各国外交官的议事日程。自1958年联合国日内瓦第一次海洋法会议召开,到1994年11月16日《联合国海洋法公约》正式生效,历经三十余年的讨价还价,国际社

① 胡念祖:《海洋国家的愿景》,台湾中山大学海洋政策研究中心工作论文2004年,第9页。

② 张文显、谷昭民:《中国法律外交的理论与实践》,载《国际展望》,2013年第2期,第2页。

会最终以和平方式实现了海洋上的“土地革命”和“有法可依”,虽然它还远非完美,但是毕竟迈出了人类依法治理海洋的第一步。此外,一些国际法律机构也承担着海洋法律外交实践者的角色,其中国际法院就在处理国际海洋纠纷事件中发挥着重要作用。2008年5月23日,设在荷兰海牙的国际法院以12票支持、4票反对,就新加坡和马来西亚两国的白礁(Pedra Branca)主权争执案做出判决:白礁判归新加坡,中岩礁(Middle Rocks)判归马来西亚,南礁(South Ledge)判属它所在的领海内的国家。至此,两国间这起长达28年的主权纷争才得以落幕。

值得注意的是,与传统的大国权力政治不同,在海洋法律外交实践中,小国也可以发挥其独特的作用。小国虽然不具备大国强大的海军力量,甚至无法有效实现炮舰外交和海军外交的价值,但是可以在海洋法律秩序的构建与谈判中发出自己的声音。例如,在有关专属经济区概念的“法律化”过程中,为了维护自身的海洋权益,以智利和秘鲁为代表的拉美国家最早提出了所谓的200海里海洋区域概念。正是在上述国家的不断努力下,该概念从最初的国家宣言发展到区域性会议宣言,从拉美国家扩散到亚非国家,并最终为国际社会所广泛支持,成为一项法律制度。^①同理,对于一个发展中的海洋大国而言,围绕着东海、南海等海域,在与邻国的海洋边界、专属经济区和大陆架的划分等问题上,中国应当进行更扎实的法律探究,科学制定法律规则和倡议,掌握法律的主动权,以备中国在国际海洋争端问题上有充分的国际法依据。

4. 海上合作外交

在全球化相互依存的时代,任何一国“要想对广大海域作每天24小时的监控,并维持良好秩序,确保国家安全,包括阻止他国的侵略行为以及制止走私、恐怖、海盗、盗采、污染等违法行为在内,那实在是一种相当沉重的负荷”。^②因此,积极进行海上合作外交(maritime cooperative diplomacy),共同应对海上威胁显得十分必要。目前,全球范围内的海上合作外交呈现出内容多样性、方式灵活性和范畴多层次性特征,它既涉及海洋政治与军事等传统安全领域的合作,也包括海上非传统安全领域的治理;既可以采取政治军事手段等硬方式,也可以通过联合声明、签署协定、联合执法、信息共享、机制建设等软方式;合作的范畴不仅涵盖了双边、区域多边,也遍及全球层面。

近年来,海洋合作治理受到各国/国际组织的高度重视,国际海上合作外交十分活跃。例如,2007年10月,美国海军、海军陆战队和海岸警卫队三支海上力量联合发布

^① 参见陈德恭:《现代国际海洋法》,北京:海洋出版社2009年版,第144-146页。

^② 钮先钟:《21世纪的战略前瞻》,台北:麦田出版公司1999年版,第82页。

的《21世纪的海上合作战略》^①就指出,海洋越来越成为全球恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、有组织犯罪(走私、贩毒和海盗)等的活动载体,为了应对此类威胁,必须通过加强对外援助、培训和合作的方式来达到预防冲突和反恐的目的。在该文件所列出的美国海上力量要完成的六大任务中,强调合作的就占了两条:(1)加强与更多的国家、非政府组织等机构促进并保持国际伙伴式的互助合作关系;(2)在影响到全球安全体系之前,通过合作方式阻止或消除地区性冲突。2010年4月,墨西哥湾漏油事件发生后不久,二十国集团多伦多峰会即把海洋环境保护提上议事日程,并采纳俄罗斯的倡议,成立海洋环境保护工作组开展相关工作。此外,东盟地区论坛自1994年成立以来,一直把海上安全合作作为重点工作方向之一,设有海上安全小组,就促进海上安全、保护海洋环境、打击非法捕鱼和走私等广泛议题开展工作。2002年11月,东盟同中国签订《南海各方行为宣言》,其中也包含了海洋环保、海洋科学研究、海上航行和交通安全、搜寻与救助、打击跨国犯罪等十项合作领域。2004年7月,印度尼西亚、马来西亚和新加坡三国还决定组建联合部队,共同在马六甲海峡巡逻,打击走私、海盗和其他形式的恐怖活动,维护海峡的安全畅通。2011年11月,中方还设立了中国-东盟海上合作基金,逐步形成中国-东盟多层次、全方位的海上合作格局。

5. 涉海民间外交

民间外交又可以称为非官方外交、公民外交和非政府组织外交,它是以民间交流为载体的外交形式,借助经贸交流、文化沟通、社会往来以及跨国旅行等方式,实现不同国家民众之间的了解和沟通。^②与此相应,涉海民间外交(maritime non-governmental diplomacy)则是与官方、半官方的涉海外交活动相对应,其主体主要是一些次国家行为体、非政府组织等,通过在涉海领域的社会网络系统和跨国沟通渠道,与他国的非国家行为体和民间机构进行交流与合作,以实现彼此的价值和目标。涉海民间外交的活动方式表明,与官方涉海外交频繁的曝光率相比,涉海民间外交较为隐蔽,也是最不引人关注的海洋外交实践形式。

从理论上而言,涉海民间外交的思想精髓就是把政府与民间、官员与专家的力量聚合提升到一个新的层面上,将彼此拥有的涉海知识与外交实践经验结合起来,实现官民并举,以促进解决靠传统的单一方式较难解决的问题。从这个意义上来看,涉海

^① United States Department of the Navy and Coast Guard, *Maritime Strategy of Cooperation of the United States in the 21st Century*, October 2007, <http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>, 登录时间:2013年10月4日。

^② 赵可金:《人文外交:全球化时代的新外交形态》,载《外交评论》,2011年第6期,第87页。

民间外交虽然不具有官方外交的直接性和权威性,但是它有利于促进国家外交思维从“单轨”到“多轨”方式的转变。特别是在涉及敏感的海洋争端问题或者官方外交不利于甚至无法有效践行的情况下,涉海民间外交就会展现出自身独特的功能。

总体上来看,涉海民间外交具有如下优势和作用:(1)灵活的互动方式。传统的涉海官方外交主要以政府-政府的形式开展,具有高度的敏感性和严肃性。涉海民间外交的主要参与者是非政府机构和人员,讨论的内容既可以包括涉海政治军事议题,也可以涵盖涉海经济、文化、教育、学术等领域。因此,其开展活动的方式也就可以灵活多样,能够做官方不便做的事情,起到一定的补充作用。(2)提供智力支持。在涉海民间外交实践中,不同背景的人员可以从政治、经济、军事、外交、历史地理、自然科学等多学科角度,为国家决策部门提供涉海知识和外交对策。同时,涉海民间机构还可以通过加强与国外智库和学术机构的交流与合作,了解国际海洋问题研究的最新进展,为发展本国的海洋事业提供知识储备。(3)促进彼此理解和认同。加强涉海民间外交有利于培养各国合作的良好习惯,在参与者之间创造一种共同体意识。例如,在南中国海问题上,中国与东盟国家之间创建了一系列沟通机制,其中非正式的多边对话可以在冲突的时候促进各方的了解与沟通,从而消除误解,降低冲突的可能性。^①此外,涉海民间外交在南中国海问题各方的信心建构、信息交流等方面也具有独特的作用,特别是中国大陆和台湾之间可以通过非官方的交流与磋商,在南中国海问题上基于共同的利益而共同行动。^②

五 海洋外交的未来趋势

作为一个流动的整体,海洋愈来愈成为现代外交活动中不可或缺的舞台。然而,目前学界对海洋外交的发展潜力、海洋外交在国家整体外交中的地位、海洋外交的未来发展趋向等问题依然众说纷纭。陆权主义者认为海洋外交的兴起固然是人类与海洋关系走向密切的写照,但是大陆空间的生存和发展依然是世界的主流,陆地依然是各国开展外交活动的主要载体,欧亚大陆依旧是当今国际政治的重要舞台。陆权主义代表人物哈尔福德·麦金德(Halford J. Mackinder)的“谁统治东欧,谁就能主宰心脏

^① Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues*, Westport Connecticut: Praeger Publishers, 1999, pp. 59-86.

^② Scott Snyder, Brad Glosserman and Ralph A. Cossa, *Confidence Building Measures in the South China Sea*, Report by Pacific Forum CSIS, Honolulu, Hawaii, August 2001, <http://csis.org/files/publication/issuessin-sightsv01n02.pdf>, 登录时间:2014年2月20日。

地带;谁统治了心脏地带,谁就能控制世界岛;谁统治了世界岛,谁就能主宰世界”^①这一地缘政治论断似乎言犹在耳。海权主义者则把海洋文明看做世界文明史的新发展,他们将海洋作为世界的公共地带和交通媒介,强调开发海洋、利用海洋、掌控海洋对一个国家强盛的战略意义。“海洋文明是历史上最具活力和创造性的文明,它们经常扮演着历史火车头的角色。因为海外贸易与强大海权支撑的基本社会结构,保证着这种开放性社会与外部异质文明世界的接触、交流、碰撞、融合和互动,不断刺激着社会的想象力和思维力,从而形成精神创造和物质创造的肥沃土壤。”^②因此,海权主义者认为,只有积极对接海洋文明,开展海洋外交,加强海军力量建设,争夺海洋战略要地和战略资源,才能够确保国家的长盛不衰。

尽管学界对海洋外交的发展以及陆地、海洋的角色定位争论不休,但是世界资源的绝对有限性与发展的绝对无限性之间的矛盾决定了各国追寻和博弈的物理空间必将持续扩展:纵向上是从低空走向高空,横向上则是由陆地迈向海洋。因此,从这个意义上来看,海洋成为一个新的外交领域、外交议题乃至外交战场,又有着某种历史的必然。目前,虽然海洋外交在各国整体外交中的分量不尽一致,但是受到各国重视的程度日渐上升却是一个不容忽视的事实。未来,海洋外交将不可避免地逐步走向成熟。具体而言,海洋外交将在如下三个层面上继续成长:

(一) 思维层面

在思维层面上,海洋外交将经历从排他性、对抗性思维到竞争与合作并存的包容性思维的进化。不可否认,海洋卷入外交事务是人类“走向海洋”的必然结果,但这一过程又伴随着暴力和争夺。无论是历史上西方殖民主义者对广大亚非拉国家实施的海上入侵,还是冷战时期美苏两大阵营为了争夺海上势力范围而进行的军备竞赛,抑或是当今美国出于霸权护持的需要而在全世界范围内精心布局的海洋战略基地,都无不表明,海洋政治与外交中充满了赤裸裸的权力竞争,其思维逻辑有着浓重的排他性和对抗性色彩。尤其是在一些现实主义者眼中,海洋外交不过是“换汤不换药”,它固然丰富了外交的活动内容,拓展了外交的实践空间,可能会改变权力政治的剧情,但是无法摆脱权力政治的基石,更不会引起外交游戏规则的革命性变化。

然而,随着全球化的纵深发展以及世界的日益信息化、网络化态势,人类已经步入了一个相互依存的时代。与此相对照的是,人类面临的共同问题也与日俱增,在海洋事务领域则表现为:国际海洋环境污染事件频发、海上犯罪问题猖獗、海洋资源过度开

① 哈·麦金德著,林尔蔚、陈江译:《历史的地理枢纽》,北京:商务印书馆1985年版,第13页。

② 倪乐雄:《二十一世纪看海权》,载《文汇报》,2007年8月5日第6版。

发、海洋秩序维护成本加大等。仅以海洋生态环境保护这一问题为例,2011年联合国教科文组织等机构联合编制的《海洋及沿海地区可持续发展蓝图》报告显示,虽然海洋面积占地球表面的70%,但只有1%的海洋得到了保护。更为值得警醒的是,世界主要海洋生态系统的60%已经退化或正在被以不可持续的方式使用,造成了巨大的经济和社会损失。在过去50年中,红树林覆盖面积减少了30%—50%,珊瑚礁减少了20%,这同时使许多人口密集的沿海地区变得更加脆弱。二氧化碳过度排放造成海洋酸化,并危及整个海洋食物链以及有赖于此的社会经济活动。^①为此,在2013年6月8日举行的主题为“团结一致,我们就有能力保护海洋”的“世界海洋日”纪念活动中,联合国秘书长潘基文(Ban Ki-moon)呼吁各国采取行动,扭转海洋环境因污染、过度开发和酸化而导致的恶化趋势,保护海洋资源的可持续发展。^②由此可见,各国在全球海洋开发与治理上必须摒弃排他性思维,秉持海洋是“人类共同财产”这一原则,在竞争中求合作,在合作中促发展。此外,从地缘政治理论的视角来看,未来海洋外交的开展还会超越“二分论”思维,走向包容性发展。无论是马汉的海权论,还是麦金德和尼古拉斯·斯皮克曼(Nicolas Spykman)的陆权说,乃至朱利奥·杜黑(Giulio Douhet)的空权论,其实质上都是将海洋、陆地和天空“一分为二”,采取对立对抗的思维看待彼此的角色和功能。^③随着当今世界外交活动的开展越来越需要借助于海、陆、空、网等领域的一体化和综合化,海洋外交的未来趋势也必然是与上述领域相互融合、取长补短,而不是画地为牢、固步自封。

(二) 技术层面

从技术层面上来看,技术进步将不断推动海洋外交的实践范畴朝着“更高、更深、更远”的方向发展。科学技术是推动社会进步的第一生产力,这在人类认识海洋和开发海洋的历史实践中体现得尤为明显。例如,在早期的有关领海宽度问题上,无论是航程说、视野说,还是所谓的(大炮)射程说、海里原则构想的提出等,都与人类海洋探索技术的进步密切相关。从某种意义上可以说,没有科技进步所展现出来的开发海洋的广阔前景,就不会有领海宽度之争的国际政治斗争。^④此外,大陆架作为一个地质学上的概念,在开发海洋的最古老的时期就已经具备。但是作为一种法律概念,它也

^① *A Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability*, An Inter-Agency Report towards the Preparation of the UN Conference on Sustainable Development (Rio+20), October 1, 2011, http://environmentportal.in/files/file/interagency_blue_paper_ocean_rioPlus20.pdf, 登录时间:2014年1月15日。

^② 《联合国呼吁关注海洋生态环境变化带来的影响》,新华网,2013年6月11日, http://news.xinhuanet.com/2013-06/11/c_116112844.htm, 登录时间:2013年6月15日。

^③ 李义虎:《地缘政治学:二分论及其超越》,北京:北京大学出版社2007年版,第208—218页。

^④ 刘中民:《世界海洋政治与中国海洋发展战略》,北京:时事出版社2009年版,第195—198页。

只是在科学技术的发展使得人类能够从领海以外的大陆架上开采碳氢化合物和其他矿物资源以后才产生的。^①

1994年《联合国海洋法公约》生效后,以争夺专属经济区和大陆架资源、国际海底区域资源以及深海生物资源利用为主要目的的海洋权益之争愈演愈烈。国家间对海洋的争夺已从“争陆制海”发展到“争海制海”为主的新时期。^②与此同时,海洋开发的方式也逐步向高层次发展,由传统的单项开发向现代的综合开发转变;开发海域从领海、毗连区向专属经济区、公海推进;开发位置从浅海滩涂向深海推进。海洋高科技成为海洋开发竞争的核心,世界海洋经济成为新的经济增长点。^③由此不难理解,正是在科技进步的持续推动下,人类活动的空间才开始从陆地迈向大海,活动空间也逐步从近海走向远海,从浅海走向深海。

未来,随着现代信息技术和空间科学的进步,海洋外交的实践手段和领域将更趋于多样化和复合化。具体而言,在海洋、极地、空域、外太空和网络空间等领域将逐渐呈现出融合和交叉,形成一种“谁也离不开谁”的网状结构。这意味着维持全球海洋的自由与开放,确保一个良好的国际海洋秩序的产生,绝不能局限于海洋科学技术本身,而必须借助其他领域的相关技术和条件作为支撑。例如,深海海底资源的开发、海洋安全的保障和海洋环境的监测不能脱离太空中的卫星遥感和侦察技术,而大量的海洋资源数据的处理亦需要“超级电脑”的帮助。与此相应,对极地资源的探测及其治理也无法脱离现代海洋科技、太空和网络技术的综合应用。值得提及的是,美国战略界近年所倡导的“空海一体战(AirSea Battle)”概念^④——强调综合利用空中、海上、陆上和网络空间威慑力量来应对潜在敌对国家的“非对称性”和“反介入”军事威胁,削弱其区域阻遏能力——可以说是海洋安全领域出现技术交叉融合的现实案例。

(三) 实践层面

在实践层面上,海洋外交的视野将会覆盖那些尚未被触及的地理区域以及有待于继续完善的制度领域。无论是从人类开发历史的长度、开发的强度,还是从人类已经具备的开发能力的影响度来看,世界大洋尤其是公海、国际海底和南北极地区,都还保

① 刘楠来等:《国际海洋法》,北京:海洋出版社1986年版,第220页。

② 张耀光编:《中国海洋政治地理学:海洋地缘政治与海疆地理格局的时空演变》,北京:科学出版社2004年版,第1-3页。

③ 薛桂芳编著:《〈联合国海洋法公约〉与国家实践》,“前言”,第2页。

④ Andrew F. Krepinevich, “Why AirSea Battle?” Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010; Jan Van Tol, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich and Jim Thomas, “AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept,” Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010; Thomas P. M. Barnett, “Big-War Thinking in a Small-War Era: The Rise of the AirSea Battle Concept,” *China Security*, Vol. 6, No. 3, 2010, pp. 3-11.

留着巨大的开发空间。与此同时,在 21 世纪的前半期,全球范围内生活在沿海地区的人口预计还将继续增长,而对海洋资源的需求也会随之上升。除了传统的海洋渔业资源外,海洋石油、天然气和海底稀有矿产资源、海洋能源开发、国际航运甚至海上旅游等,都将会成为各国加大投入和竞争的对象。

目前,大洋中还存在着广阔的尚未进入人类视野的未知区域。在海底领域,虽然人类对海洋的探索已经从海面拓展到海底,但是已被人类勘探的深海海底面积不到总面积的 0.001%。^① 在南极地区,除了南极海域中丰富的海洋生物资源与南极大陆蕴藏的大量矿产资源和油气资源外,南极的淡水资源和微生物资源的储量也非常惊人。随着全球淡水资源需求的上升,充分利用南极淡水资源必将会被提上议事日程。同时,随着生物和基因技术的不断进步,南极地区特有的微生物所蕴涵的科学价值也将被人类发现和利用。^② 受到全球气候变化的影响,北极地区的战略价值开始显现。“北极航线”一旦开通,势必会打破原有的世界海洋航运格局,分散一部分原有航道的贸易物资,降低既有全球航线的分量和地位。如果现有的地球中路航线战略地位下降,北极地区战略地位上升,这种对比变化将会导致世界重心向北方偏移,并在一定程度上改变世界格局。^③ 毋庸置疑,随着未来人类探索能力的提升,上述几个海洋未知领域必将成为各国外交博弈的新场所。

除此之外,国际海洋法律制度也存在着进一步完善的空间。例如,在有关大陆架的划界问题上,根据《联合国海洋法公约》建立起来的大陆架制度实际上是一个科学与法律的复杂结合体,这给国际社会解释和适用《联合国海洋法公约》的规定留下了“想象和可操作的空间”。^④ 有关沿海国家过分扩大具有主权权利的外大陆架范围,将严重蚕食本应属于全人类共同财产的国际海底区域及其资源。在可以预见的未来,大陆架外部界限的划定问题将成为海洋治理领域的新焦点。在有关北极地区的法律制

① 皮埃尔·雅克、拉金德拉·K. 帕乔里、劳伦斯·图比娅娜主编,潘革平译:《海洋的新边界》,北京:社会科学文献出版社 2013 年版,第 31 页。

② 郭培清、石伟华编著:《南极政治问题的多角度探讨》,北京:海洋出版社 2012 年版,第 33 页。

③ 陆俊元:《北极地缘政治与中国应对》,北京:时事出版社 2010 年版,第 40-41 页。

④ 高之国:《关于外大陆架划界斗争的形势与展望》,载高之国、贾宇、张海文主编:《国际海洋法问题研究》,北京:海洋出版社 2011 年版,第 44-47 页。截至 2014 年 2 月 6 日,已有 71 个国家根据《联合国海洋法公约》第 76 条及其附加规定,向联合国大陆架界限委员会提交了大陆架外部界限划界案,参见 Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations, *Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, Pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm, 登录时间:2014 年 2 月 20 日。

度问题上,^①俄罗斯、挪威、丹麦、加拿大和美国等北极国家,对北极地区的部分岛屿归属、海域和大陆架划界、资源开发权利等问题持有不同的主张和计划。而非北极国家基于北极的地缘政治利益、资源能源利益、航行权利和科学研究需要,均不同程度地存在着参与北极治理的强烈愿望。未来如何创设一系列成熟的制度安排,用以协调北极国家内部以及北极国家和非北极国家之间在北极治理事务上的利益关系,也将成为考验相关国家外交智慧的新议题。

六 结论

海洋不仅为人类提供了鱼盐之利和舟楫之便,而且人类对海洋便利的享有互不侵害。早期生活于陆地—大河文明时期的人类与海洋的关系是和平共处的,或者更准确地说彼此平安独处的。然而,随着全球化时代的开启,人类征服海洋的技术不断提高,全球海洋文明曙光开始浮现。在此背景下,海洋的天然界限被打破,发生了向更远、更新的海洋空间区域扩展的趋势。特别是海洋强国出现之后,国家间就不可避免地发生了海洋空间竞争和海洋权益争夺,其结果是导致海洋空间浑然一体的地理特征被人为地分割成区域性的势力范围。^② 因此,如果说全球化重构了世界政治地理版图,那么海洋的外交角色则无疑是被此起彼伏的“蓝色圈地运动”和蓬勃发展的海上经济往来所激活。海洋问题的国际化和全球海洋文明的兴盛,使得海洋外交越来越成为一种相对独立的外交形态。在可以预见的将来,只要全球海洋文明依然勃兴、人类与海洋的关系(“人—海”关系)愈发密切并且前者对后者的依赖有增无减,那么海洋外交的生命力必将长兴不衰。

作为一个海洋大国,中国不仅拥有绵延长达 3.2 万公里的海岸线,也曾有过郑和七下西洋的历史壮举。然而,由于长期沉浸于大河文明和陆地滋养,并且执行闭关锁国的对外政策,中国在近代国家转型中失败了,落伍了。中国近代屈辱的历史已经证明,“濒临海洋的国家,即使是一个大国,如果它一旦只限于在陆地领域发展,而忽视了海洋,其前途必然是在世界舞台上变成一个弱者,变成一个受欺凌者”。^③ 无独有

① 有关北极地区的法律制度研究,参见 Donald R. Rothwell, *The Polar Regions and the Development of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996; Timo Koivurova, *Environmental Impact Assessment in the Arctic: A Study of International Legal Norms*, Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2002; 刘惠荣、董跃:《海洋法视角下的北极法律问题研究》,北京:中国政法大学出版社 2012 年版;王泽林:《北极航道法律地位研究》,上海:上海交通大学出版社 2013 年版。

② 王生荣:《海权对大国兴衰的历史影响》,北京:海潮出版社 2009 年版,第 377-378 页。

③ 倪建中、宋宜昌主编:《海洋中国——文明重心东移与国家利益空间》(上),北京:中国国际广播出版社 1997 年版,第 112 页。

偶,革命先驱孙中山先生也曾经就“海洋之于国家命运”这一问题做过经典的评价:“自世界大势变迁,国力之盛衰强弱,常在海而不在陆,其海上权力优胜者,其国力常占优胜。”^①无疑,孙中山先生的这一论断对于当代中国仍具有特别的警示作用。从这个意义上来说,中国衰落于海上,而欲实现 21 世纪中华民族的伟大复兴,首先要突破的即是“海上中国”的崛起。

进入 21 世纪以来,中国与周边国家频繁的“海洋摩擦”则表明,妥善应对海洋问题是中国崛起进程中必须跨过的“一道槛”,积极开展海洋外交业已成为当前和未来中国外交亟须面对的新课题。鉴于近年中国所面临的严峻而复杂的海洋形势,党的十八大报告明确提出了要“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”的战略方针。^②在此前后,中国还增设了外交部边界与海洋事务司,重组了国家海洋局,新设了国家海洋委员会等机构。2013 年 10 月,国家主席习近平又提出了建设 21 世纪“海上丝绸之路”的构想。^③尽管中国已将海洋强国战略提升为国家战略层次,并为此采取了一系列举措,但一个不容否认的事实是:中国的海洋外交实践还处于起步阶段,海洋外交经验严重不足。对此,一些国际人士也予以指出,“中国可以妥善解决陆地领土纠纷,但面对海洋领土争端往往缺乏弹性”;“中国在海洋外交上倾向于保持现状,不会主动出击,许多时候都是被迫做出反应”;“在海洋问题上采取的应对性(reactive)措施显示,中国至今没有明确的海洋政策”。^④由此可见,亚洲各国固然需要逐步适应中国走向海洋的新形象,但中国也要持续锻造国家海洋外交能力,向外界传达正确的信息。未来,中国外交需要在传统外交基础上,加强顶层设计、推进制度创新和制度改革,构建更加适应全球新海洋文明时代需要的外交体系。

(截稿:2014 年 3 月 责任编辑:主父笑飞)

① 《孙中山全集》(第 2 卷),北京:中华书局 1981 年版,第 564 页。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012 年 11 月 8 日,http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm,登录时间:2013 年 10 月 3 日。

③ 习近平:《中国愿同东盟国家共同建设 21 世纪“海上丝绸之路”》,新华网,2013 年 10 月 3 日,http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/03/c_125482056.htm,登录时间:2013 年 10 月 3 日。

④ 《王赓武谈全球化海洋文化:中国须加强海洋外交》,联合早报网,2013 年 3 月 22 日,http://www.zaobao.com/zg/zg130322_001.shtml,登录时间:2013 年 10 月 3 日。