

《欧洲海洋公约》与全球海洋治理变革^{*}

车德伟 王海权

内容提要:21 世纪以来,全球海洋治理体系经历了深刻的结构性转型。在生态危机加剧、地缘政治回潮与制度碎片化等多重挑战交织的背景下,传统以国家为中心的治理范式陷入困境,区域层面的治理实践日益受到关注。作为全球海洋治理的重要行为体,欧盟于 2025 年 6 月正式发布《欧洲海洋公约》,标志着其海洋治理的一次重要制度整合与升级。本文系统探讨全球海洋治理面临的结构性挑战,并深入分析《欧洲海洋公约》的缘起背景、核心目标与制度逻辑。《欧洲海洋公约》的制度实践表明,规范政治的建构、制度跃迁的推进与认知权力的运用,正在重塑全球海洋秩序的走向。全球海洋治理的范式与权力格局,正从“国家中心主义”向“区域—全球互构”转变,这一趋势在欧盟的区域实践中已初现端倪。

关键词:《欧洲海洋公约》 全球海洋治理 规范性力量 制度逻辑 认知权力

21 世纪以来,全球海洋治理体系经历了深刻而复杂的转型。在现实主义逻辑驱动下,各行为体纷纷将海洋视为获取资源、拓展空间、谋求权力的重要场域,海洋开发利用的规模持续攀升,强度不断增大。然而,正是这种对利益最大化的角逐,使得各主体间的利益摩擦与冲突激增,全球海洋治理逐渐滑向“零和博弈”的困局。在此宏观背景下,区域层面的海洋治理实践日益受到国际学界与政策界的

^{*} 本文系黑龙江省哲学社会科学研究规划年度项目(项目批准号:25GJB002)的阶段性成果。感谢匿名审稿人的宝贵修改意见,文责自负。

关注。既有研究表明,区域协同是弥补海洋治理制度碎片化、提升整体治理效能的关键路径。^① 基于蓝色伙伴关系与共同利益所构建的制度安排,往往能够形成更为灵活高效的解决方案。^② 作为全球海洋治理的重要行为体,欧盟于 2025 年 6 月正式发布《欧洲海洋公约》(European Ocean Pact,以下简称“《公约》”)。^③ 此举是自 2007 年《综合海洋政策》以来,欧盟在海洋治理领域最具雄心的制度整合尝试,其不仅是对既有涉海政策的有机整合,更旨在推动一场深刻的制度变革。

本文以《欧洲海洋公约》的制度实践为切入点,从区域治理与全球秩序互构的视角出发,遵循全球困境—区域回应—全球治理的分析路径,系统回应以下核心研究问题:第一,当前全球海洋治理体系面临哪些深层次问题与挑战? 这些问题如何相互关联、相互强化,共同构成体系变革的结构性阻力? 这是理解《欧洲海洋公约》出台背景与制度逻辑的前提。第二,《欧洲海洋公约》作为欧盟海洋治理的最新制度框架,其缘起背景、核心目标与关键举措是什么? 该公约如何在“生态—经济—安全”三重维度上构建新的治理规范? 其“先软法后硬法”的制度演进路径,蕴含了怎样的治理逻辑? 第三,《欧洲海洋公约》具有怎样的国际向度? 它如何通过“认知权力”(Epistemic Power)工具和“布鲁塞尔效应”将内部规范向全球扩散? 这种规范性力量对全球海洋治理的格局演变将产生何种影响? 第四,综合上述分析,本文进一步探讨《欧洲海洋公约》对于全球海洋治理变革的意义,以及它所揭示的区域治理与全球治理互动中的一般性规律与启示。

一 全球海洋治理面临的问题与挑战

当前,全球海洋治理体系正处于机遇与危机交织的转型关口。从历史演进来

① 卢静:《全球海洋治理与构建海洋命运共同体》,载《外交评论》,2022 年第 1 期,第 19 页。

② 张卫彬、朱永倩:《海洋命运共同体视域下全球海洋生态环境治理体系建构》,载《太平洋学报》,2020 年第 5 期,第 103 页。

③ 尽管官方机构在正式文件中统一使用“《欧洲海洋公约》”作为该文件的中文译名,但需要注意的是,该文件的性质为欧盟战略倡议文件,而非具有法律约束力的国际条约。

看,该体系经历了从权力主导到法律规制的转型,并在全球南方崛起和技术变革的驱动下,逐步迈向多元协同与区域深化的新阶段。然而,多重深层矛盾在此过程中相互叠加,构成了严峻挑战。

首先是权力结构失衡造成治理困境。尽管法律上倡导国家主权平等,但全球海洋治理在实践层面仍未摆脱结构性不平等的阴影。早期以“海洋自由”为核心的传统国际海洋法体系,“本质上是西方海洋强国为服务其殖民与经济利益而构建的制度工具”。^① 第二次世界大战后,随着第三世界国家的集体性崛起,专属经济区制度及“人类共同继承财产”原则得以确立,全球海洋治理实现了从“绝对自由”向“相对自由”与“权利共享”的历史性转向。^② 然而,批判性分析表明,这一转向远未完成。传统海洋强国凭借其历史积累的综合实力优势,仍在国际海事组织、国际海底管理局等关键平台中掌握议程设置与规则解释的主导权,发展中国家的合理安全关切与发展空间时常受到挤压,其在能力建设、技术转让等方面的诉求常被边缘化。即便在新近达成的《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》(《BBNJ 协定》)框架下,发达国家和发展中国家对“人类共同继承财产”法律地位的认定依然存在严重分歧。^③ 形式平等之下的实质不公,深刻暴露了全球海洋治理在权威性与约束力方面的固有短板。

其次是规则体系滞后导致制度碎片化。海洋新兴领域的发展速度远超国际规则的制定进程,形成显著的“规则赤字”。自 20 世纪中叶以来,全球及区域海洋治理机制与机构如雨后春笋般涌现。联合国教科文组织、联合国环境规划署、联合国粮农组织及其附属机构渔业委员会、世界气象组织及其海洋气象和海洋学计划等机构,均提出了各自的海洋治理计划和项目,然而其彼此独立、缺乏有效协

① 舒中盛:《公域的终结:批判国际法视角下第三世界国家对全球海洋治理的“历史性转向”》,《“第二届‘全球公域治理国际法律与政策’研讨会”论文集》,华东政法大学,2025 年,第 222 页。

② 同上书,第 236 页。

③ 张磊:《论 BBNJ 协定视阈下国际法制度性话语权的构建》,载《交大法学》,2025 年第 3 期,第 41-45 页。

调。追根溯源,第二次世界大战后以《联合国海洋法公约》为代表的“分区规制”(zonal approach)立法模式,在很大程度上催生了全球海洋治理的碎片化格局。《联合国海洋法公约》虽然确立了基本秩序,但其分区域治之的法律框架——领海、专属经济区、大陆架、公海、国际海底区域,各自适用不同权利义务体系。这种“板块化”的制度设计,虽然实现了主权管辖与公海利用之间的微妙平衡,但为后续的制度碎片化预留了空间。当前,面对深海基因资源开发利用、蓝色碳汇交易、海洋地球工程、深海采矿等新兴议题,国际规则供给严重不足:现有法规体系或细则缺位,或仅在软法层面有所涉及。与此同时,既有的碎片化规则网络使得国家、企业等行为体在面对跨国界、跨领域的海洋问题时难以形成协同治理的合力,海洋污染、生态系统退化等复杂问题陷入“按下葫芦浮起瓢”的治理窘境。

再次是技术霸权扩张引发“圈地”风险。随着深海勘探技术的飞速发展,海洋自由的内涵正从传统的航行与贸易自由,转向对深海资源的抢占与开发。1958年《大陆架公约》中“可开发性”标准的模糊性,为技术发达国家无限扩展大陆架权利提供了法律依据,使发展中国家被排除在深海资源利益分配之外。发达国家凭借技术优势推进单边深海采矿,并通过1994年《执行协定》实质性削弱了“人类共同继承财产”原则的内涵。近年来,以数字化、智能化为核心的第四次工业革命,为海洋治理带来了数字孪生、人工智能预测等前所未有的技术工具。然而,技术赋能的同时也制造了新的伦理与政治风险。在全球科技与资本力量高度不平衡的格局下,深海基因资源、数字海洋等新兴领域正面临被技术资本再度圈占的结构性风险。国家间围绕关键海洋数据、算法主导权、海洋观测网络布局的竞争日趋激烈。技术优势正在加速转化为新的地缘政治优势,“海洋数据主权”由此成为全球争夺的新焦点。^①更深层的伦理风险在于,如果缺乏公平合理的国际规则,技术先进的国家与企业可能凭借先发优势,对属于“人类共同继承财产”的全球公域形成事实上的技术独占或知识产权圈占。这种由技术鸿沟催生的新型利益分配不

^① 杨剑:《全球治理视角下的数字孪生海洋建构:机遇和挑战》,载《太平洋学报》,2025年第8期,第98-101页。

公,将从根本上侵蚀“人类共同继承财产”原则的法理根基,使发展中国家面临被新一轮技术“圈地运动”边缘化的严峻挑战。

最后是多元主体分化陷入行动悖论。治理主体的多元化本应是全球治理进步的显著标志,然而,当缺乏有效协调时,多元化便容易滑向分化与碎片化。从历史演进的角度来看,海洋治理主体结构大致呈现出一条从少数垄断到阵营协调、再到多元参与的发展轨迹。15 世纪末,西班牙与葡萄牙通过教皇敕令与双边条约垄断海洋,将其他欧洲国家排斥在外。第二次世界大战后,数十个新独立国家以“七十七国集团”为平台,在第三次联合国海洋法会议上形成统一阵线,成功推动海洋法体系向更加公正的方向转型。20 世纪 90 年代以来,全球南方国家的群体性崛起,以及区域性组织、非政府组织、跨国科研联盟、城市及私营部门等非国家行为体的广泛参与,显著拓展了治理主体的范围与议题维度。其中,全球南方的集体崛起尤为深刻地改变着治理格局的力量对比。^① 然而,多元主体在价值取向、利益偏好与行动逻辑上存在显著差异,一旦缺乏强有力的共同目标引领和高效的协调机制,便极易陷入“集体行动困境”。跨国公司的逐利逻辑与非政府组织的公益诉求之间、发达国家的环境标准与发展中国家的发展需求之间、全球性机制的普适要求与区域性安排的特殊情境之间,普遍存在着深层张力。^②

概而言之,全球海洋治理体系在取得历史性制度成就的同时,正深陷于结构性不公、规则滞后、技术伦理挑战与多元协同困境交织的复杂局面,它们之间并非彼此孤立,而是形成一种相互叠加、彼此强化的结构关系。这些严峻挑战要求国际社会超越短视利益与零和博弈,通过坚定维护多边主义、创新制度设计、构建包容性伙伴关系,推动全球海洋治理体系迈向更公平、更有效、更可持续的新阶段。在这一过程中,类似《欧洲海洋公约》这样的区域性深度合作实践,其经验与教训将为全球层面的制度变革提供重要参照。

① 王磊、褚晓琳:《全球南方参与全球海洋治理的动力、影响及路径》,载《南海学刊》,2025 年第 3 期,第 68 页。

② 张贵洪等:《联合国的历史经验与未来的挑战和机遇》,载《国际观察》,2025 年第 5 期,第 44 页。

二 《欧洲海洋公约》的动因和目标

2025年6月5日,欧盟委员会正式发布《欧洲海洋公约》,标志着欧盟海洋治理的一次重要制度整合与升级。《公约》是欧盟迄今最具统摄性的海洋战略框架,旨在为2500万平方公里专属经济区、7万公里海岸线及近500万个蓝色就业岗位确立“单一参考体系”,并为后续的“海洋联盟”与《海洋法案》(Ocean Act)奠定制度基石。《公约》以六大优先领域为支柱:其一,以恢复海洋健康与生产力为首要目标,依托《欧盟2030生物多样性战略》推进保护区有效管理,即到2030年合法保护至少30%的欧盟海域,升级卫星污染监测体系,并构建蓝色碳汇储备;其二,提升蓝色经济的可持续竞争力,利用碳交易收入助力海运脱碳,扶持小型渔业、水产养殖与海藻产业的发展,计划于2026年出台沿海社区韧性战略、2027年推出“蓝色代际更新战略”;其三,支持沿海、岛屿社区及最外围地区发展;其四,推进海洋科学研究、知识共享与创新,至2030年建成“数字孪生海洋”(DTO),拓展海洋人才素养与青年网络;其五,加强海上安全与防务建设,通过海域感知网络、电缆安全计划、未爆弹药清除及捕捞证书数字化系统(IT CATCH)等举措,严厉打击非法捕捞;其六,强化欧盟海洋外交与国际海洋治理,推动《BBNJ协定》与“全球塑料条约”进程,坚守对深海采矿的预防性暂停立场。^①

作为冯德莱恩领导下的欧盟委员会继“欧洲绿色协议”之后在海洋领域的又一战略延伸,《公约》不仅系统整合了欧盟现有的涉海政策,而且标志着一次深刻的制度革新。《公约》试图通过“规范性力量”的内部构建、“软法”向“硬法”的制度跃迁,以及“数字孪生海洋”等“认知权力”工具的运用,破解以国家为核心的海洋治理困境,从而在全球海洋治理新秩序中发挥引领作用。其治理逻辑与制度设计,既回应了欧盟内部的海洋治理难题,又为全球海洋治理提供了新的范式参考。

^① European Commission, “The European Ocean Pact,” June 5, 2025, p.1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025DC0281>.

(一)《欧洲海洋公约》出台的动因

《公约》的出台并非偶然的政策事件,而是欧盟对全球海洋治理结构性困境的制度性回应。

首先是海洋生态系统的功能性退化。正如“人类世”(Anthropocene)概念的提出者克鲁岑(Paul J. Crutzen)所言,人类活动已演变为重塑地球系统的核心地质力量。^①这一趋势在欧盟海域尤为突出。欧盟委员会 2020 年发布的《海洋战略框架指令》(MSFD)评估报告显示,尽管欧盟早在多年前便设定了包含 11 项描述符的“良好环境状态”(GES)目标,试图构建全方位的生态保护网,但正如全球层面规则滞后而深陷制度碎片化一样,欧盟海洋治理也受制于跨界生态管理机制的缺失和数据共享壁垒,成员国未能在 2020 年全面达成上述目标。^②海洋生态状况持续恶化,在 2020 至 2023 年间接受评估的商业开发鱼类种群中,仅有 28%处于可持续水平,其中东北大西洋与波罗的海的可持续比例约为四成,而地中海与黑海不足一成。^③在海洋保护区建设方面,目前欧盟仅实现 13.7%的海域保护,与 2030 年 30%的目标差距显著。而陆源污染与海上活动的叠加效应进一步加剧了生态压力。^④这种显性的“执行赤字”暴露了传统单一部门治理的局限性:面对非线性变化的海洋生态系统,过去那种“命令—控制”式的环境治理模式已力不从心,欧盟亟需一种整体性的治理思路来破解生态困局。^⑤

① Paul J. Crutzen, “Geology of Mankind,” *Nature*, Vol.415, No.6867, 2002, p.23.

② European Commission, “Report on the Implementation of the Marine Strategy Framework Directive,” June 25, 2020, pp.2-3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0259>.

③ European Environment Agency, “Status of Marine Fish and Shellfish Stocks in European Seas,” December 18, 2024, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/status-of-marine-fish-and>.

④ European Environment Agency, “Marine Protected Areas in Europe’s Seas,” November 6, 2025, p.1, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/marine-protected-areas-in-europes-seas>; European Commission, “EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing Nature Back into Our Lives,” May 20, 2020, p.1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380>.

⑤ Suzanne J. Boyes and Michael Elliott, “Marine Legislation—The Ultimate ‘Horrendogram’: International Law, European Directives & National Implementation,” *Marine Pollution Bulletin*, Vol.86, No. 1-2, 2014, pp.39-40.

其次是欧盟政治碎片化带来的治理困境。长期以来,欧盟的海洋治理体系呈现明显的“部门分割”特征,治理权被切割在不同政策领域与机构之间,形成了以《共同渔业政策》(CFP)、《海洋战略框架指令》和《海洋空间规划指令》(MSP)为核心的多支柱治理格局。这种部门分割的治理模式,直接导致了政策执行中的效能损耗与目标冲突。例如,《共同渔业政策》设定的捕捞配额与《海洋战略框架指令》等所要求的海洋保护区养护目标之间存在矛盾,部分成员国为完成捕捞配额而忽视生态保护规定。作为欧盟能源转型核心板块的海上风电,其快速扩张与渔业养殖、滨海旅游在空间布局上的冲突日益凸显。然而,《海洋空间规划指令》的实施进度参差不齐,2022年的首次实施报告显示,多个沿海成员国未能按期完成海洋空间规划的编制,难以有效协调各产业的发展需求。此外,成员国之间的利益分歧进一步加剧了治理的碎片化,这恰恰是全球海洋治理中权力结构失衡在区域层面的微观呈现。欧洲国家在渔业补贴、海洋保护区划定、海上风电开发等问题上的立场差异,使欧盟难以形成统一的海洋治理行动,海洋治理始终停留在“部门化”与“国家化”的层面,未能上升为欧盟层面的整体性战略。面对这一困境,《公约》应运而生。其旨在通过一种“整体性方法”(Holistic Approach),打破部门与国家之间的治理壁垒,将海洋治理从单一的资源管理与环境保护,提升为关乎欧洲“繁荣、可持续与安全”的核心战略议题。^① 欧盟2023年发布的《渔业和海洋公约》已明确指出渔业政策与海洋环保政策之间的衔接短板,这也成为推动《公约》整合涉海政策的重要铺垫。^②

再次是欧盟政治层面的战略推动。《公约》的出台,既是欧盟顶层战略意志在海洋领域的制度延伸,又体现了将政治承诺转化为治理效能的现实需要。欧洲理事会“2024—2029年战略议程”明确提出,欧盟“将继续保护自然、扭转包括海洋在内的生态系统退化”趋势,将海洋治理纳入欧盟核心发展优先事项;欧盟委员会主

^① European Commission, “The European Ocean Pact,” pp.1-2.

^② European Commission, “The Common Fisheries Policy Today and Tomorrow: A Fisheries and Oceans Pact Towards Sustainable, Science-Based, Innovative and Inclusive Fisheries Management,” February 21, 2023, p.8, 20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0103>.

席冯德莱恩在其“2024—2029年政治指导方针”中,更是将制定《欧洲海洋公约》列为重点倡议,强调该公约将“聚焦促进蓝色经济,确保海洋在所有维度上的良好治理与可持续性”。^①为推动《公约》的制定,欧盟委员会于2025年1—2月开展了公开的证据征集活动,并举办高层圆桌会议、欧洲海洋日专题研讨等活动,广泛吸纳成员国、行业协会、环保组织、科研机构的建议,为《公约》的出台奠定了扎实的社会基础。

最后是全球海洋治理话语权和领导力的竞争。面对全球海洋治理体系中新兴力量崛起所引发的权力结构重组,以及技术霸权扩张在数字海洋领域的“圈地”风险,欧盟需要以统一的内部治理框架作为参与国际规则制定的制度依托。作为全球海洋治理的重要参与者,欧盟已签署并批准了《BBNJ协定》、通过了《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》等国际协定,《公约》的出台也是将国际承诺转化为内部治理行动的关键举措。通过构建统一的内部海洋治理框架,欧盟能够更好地协调成员国行动,提升其在全球海洋治理中的话语权与领导力。

(二)《欧洲海洋公约》的战略目标

在曼纳斯(Ian Manners)提出的“规范性力量欧洲”(Normative Power Europe)理论视阈下,欧盟的内部治理与外部行动均以“规范性构建”为核心导向,试图通过定义自身的价值与规则,形成具有吸引力的治理范式,并逐步向全球投射。^②《公约》确立了六大优先行动领域,系统性建构了一套深度融合了“生态—经济—安全”三重目标的规范性框架,试图在流动的海洋空间中确立“规范性边界”,为欧盟海洋治理提供价值遵循,也为全球海洋治理规范的扩散奠定基础。

其一,生态规范目标:从“资源利用”转向“生态恢复”。《公约》将“海洋健康”置于六大优先行动领域的首位,确立了以“生态恢复”为核心的规范导向,标志着

^① European Council, “Strategic Agenda 2024–2029,” June 27, 2024, p.7, https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf; Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029,” European Commission, July 18, 2024, p. 21, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en.

^② Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, p.252.

欧盟海洋治理从传统的资源开发利用向现代生态系统保护与修复的深度转型。这一规范既是对《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》等国际承诺的回应,又是欧盟自身法律义务的强化与延伸。

《公约》重申了欧盟《自然恢复法》中具有法律约束力的生态目标:到2030年至少恢复20%的欧盟海域生态系统,2050年恢复所有受损的海洋生态系统。同时,要求成员国不仅关注保护区面积的扩张,而且将保护“有效性”纳入考量范围。^①《公约》提出“各成员国应划设海洋保护区并予以管理”,主张为每个海洋保护区量身定制管理计划,并强制引入成员国政府、渔民及沿海社区等利益相关方的参与。其核心目的在于厘清人类活动的禁限边界,从制度上避免海洋保护区沦为“纸上保护区”。而针对长期备受争议的移动底拖网捕鱼问题,欧盟并未在《公约》中采取激进的“一刀切”禁令,而是依托管理计划进行渐进式规制,兼顾生态保护与渔业从业者的利益。《公约》指出,“成员国应通过包括技术创新在内之方式提高渔具选择性,减少对海洋生态系统之不利影响,将敏感海洋物种之意外捕获量降至最低,并于可能时予以消除,从而使捕捞活动兼具前瞻适应性与可持续性”。此举试图在环境刚性约束与渔业利益集团之间寻求平衡,反映出欧盟落实海洋生态目标的务实取向。^②

此外,欧盟正试图将“基于自然的解决方案”(NbS)确立为全球海洋治理的重要理念,^③其目标在于通过自然生态系统的修复与保护来应对气候变化与生物多样性丧失的双重危机。为此,《公约》提出建立“蓝色碳汇储备”,旨在将海草床、红树林及盐沼等高固碳生态系统的修复深度嵌入欧盟气候行动框架,以最大化释放海洋的碳封存潜能。在海洋污染治理领域,《公约》致力于构建陆海统筹的全链条污染防控体系:一方面,“清洁海网探测服务系统(CleanSeaNet)应予加强,使其得

① European Commission, “The European Ocean Pact,” p.7.

② Ibid., p.9.

③ Nathalie Seddon et al., “Understanding the Value and Limits of Nature-Based Solutions to Climate Change and Other Global Challenges,” *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, Vol.375, 2020, Article 20190120, pp.1-2, p.4, 9.

以就船舶排放之污水、垃圾、遗失集装箱等更多类别污染物向成员国发出警报”,^①实现对海上污染的实时预警与处置;另一方面,依托欧盟新近出台的“水韧性战略”(Water Resilience Strategy),从陆源端遏制污染对海洋生态的冲击。

其二,经济规范目标:界定公正的蓝色转型。全球海洋开发进程持续加快,传统“蓝色增长”叙事中“唯增长论”的偏误及其对生态保护与社会公平的忽视日益凸显。^②对此,《公约》首次将“公正转型”(Just Transition)引入海洋经济领域,强调“可持续蓝色经济”的发展理念,确立了生态可持续与社会包容性相统一的经济规范。这种规范早在 2021 年欧盟出台的《可持续蓝色经济新方法》中已形成初步理念,为《公约》中的蓝色经济转型框架奠定了重要政策基础。^③

随着全球资本加速向海洋空间渗透,蓝色经济的扩张速度已系统性超越全球宏观经济增速。^④就欧盟自身而言,蓝色经济“直接提供近 500 万个就业岗位,每年为欧盟经济贡献逾 2500 亿欧元的总附加值”,^⑤形成了以沿海旅游为存量主体、以海上风电为增长引擎的产业格局。在此基础上,《公约》以推动蓝色经济向低碳化、可持续化转型为核心目标,围绕传统产业升级与新兴产业培育两条主线展开制度设计。针对渔业、海运等传统海洋产业,《公约》鼓励“各成员国应将其从欧盟排放交易体系所得之部分收入,用于投资海运业脱碳进程”;针对海上风电、海洋能等新兴海洋产业,计划制定“工业海事战略”与“港口战略”,推动清洁技术创新。^⑥同时,《公约》关注小型渔业的发展,计划发布“一份载有最佳实践之手册,

① European Commission, “The European Ocean Pact,” p.7.

② Jennifer J. Silver et al., “Blue Economy and Competing Discourses in International Oceans Governance,” *Journal of Environment & Development*, Vol.24, No.2, 2015, pp.148–150.

③ European Commission, “A New Approach for a Sustainable Blue Economy in the EU: Transforming the EU’s Blue Economy for a Sustainable Future,” May 17, 2021, pp.1–2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0240>.

④ Frederik Scholaert, *The European Ocean Pact: And an Ocean Act by 2027*, European Parliamentary Research Service, PE 772.912, June 16, 2025, p.2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772912/EPRS_BRI\(2025\)772912_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772912/EPRS_BRI(2025)772912_EN.pdf).

⑤ European Commission, “The European Ocean Pact,” p.1.

⑥ 欧盟委员会已于 2026 年 3 月 4 日正式通过《工业海事战略》(COM(2026)111 Final)与《港口战略》。

供成员国在分配捕捞机会时采用,以提升透明度并促进可持续捕捞”,保障小型渔业从业者的合法权益;推动“设立一项关于可持续水产养殖的欧盟倡议”“包括拟定旨在实现海洋空间多用途利用之项目”以及“于2027年前推出一项蓝色生物经济创新倡议,并为欧盟藻类产量之增长设定自愿性目标”,以丰富蓝色经济的产业形态。^①

更为重要的是,《公约》充分认识到蓝色经济转型对传统沿海社区的潜在冲击,强调“公正转型”是蓝色经济合法性的来源。^②为此,《公约》拟于2026年制定专项政策,为沿海社区提供气候适应资金、就业培训与产业转型支持,推动发展海藻养殖、海洋生态旅游等再生型商业模式,增强沿海社区的发展韧性;于2027年推出“蓝色代际更新战略”,加强海洋领域的教育与技能培养,建立海洋青年人才实习机制,促进海洋知识的代际传承,解决海事领域劳动力短缺与技能断层问题,确保沿海社区与渔业从业者能够共享蓝色经济转型的成果,实现经济发展与社会公平的统一。

其三,安全规范目标:海洋治理的“高政治化”转向。^③全球地缘政治格局的深刻调整,使海洋成为大国政治博弈的重要舞台。海底电缆与海上航道面临的混合战争风险、北极地区日益升温的地缘竞逐,以及未爆弹药、非法捕捞等非传统安全威胁,均对海洋生态与人类活动构成严峻挑战。在此背景下,《公约》将“加强海上安全与防务作为先决条件”,并在第六章标题中明确“海上安全与防务系一项基本前提”,标志着欧盟海洋治理范式已跨越环境与经济的“低政治”边界,向安全与战略的“高政治”领域延伸。^④欧盟正试图在流动的海洋空间构建一个“安全共同体”,实现安全与发展的规范协同。^⑤

^① European Commission, “The European Ocean Pact,” p.4, 10.

^② Nathan James Bennett et al., “Blue Growth and Blue Justice: Ten Risks and Solutions for the Ocean Economy,” *Marine Policy*, Vol.125, 2021, Article 104387, pp.1-2, p.4, 7.

^③ European Commission, “The European Ocean Pact,” p.1, 16, 18, 21.

^④ Basil Germond, “The Geopolitical Dimension of Maritime Security,” *Marine Policy*, Vol.54, 2015, p.138, pp.140-141.

^⑤ Christian Bueger, “What Is Maritime Security?” *Marine Policy*, Vol.53, 2015, p.161, 163.

《公约》构建的海上安全规范,涵盖了传统安全与非传统安全两大维度,体现了全面安全的治理理念。在传统安全层面,《公约》强调“实施《欧盟海底电缆安全行动计划》,并使之与出台的《工业海事战略》相协同,以增强监测、威慑与应对机制”,将海底电缆保护视为混合战争威胁下的核心防御对象;同时“欧盟将进一步致力于加强与北欧成员国及与其立场相近之北极国家的业务合作,尤其是在海域监控、搜救及保护关键海上基础设施等方面”,以维护北极地区的海洋安全与秩序。在非传统安全层面,《公约》关注未爆弹药清除问题,强调“应制定一项协调一致之未爆弹药清除战略,自波罗的海及北海始,并扩展至黑海;该战略应采用先进之探测与处置技术”;针对非法捕捞问题,“数字化系统(IT CATCH)自2026年1月起强制适用”,旨在加强对捕捞活动的全程监控,严厉打击非法、未报告、无管制捕捞行为。

《公约》坚持安全与发展相协同的规范导向,并未将海上安全与生态保护、经济发展割裂开来。海洋保护区的建设既能保护生物多样性,又能增强沿海地区的防灾减灾能力;蓝色经济的可持续发展能为沿海社区提供稳定的就业与收入,减少因资源争夺引发的安全冲突;而海上安全的保障,则是海洋生态保护与蓝色经济发展的基本前提。这种将安全战略与发展议程相结合的规范重塑,既是欧盟应对复杂地缘环境的务实之举,又反映了其全球海洋治理角色的逐步深化与战略自觉性的提升。

三 《欧洲海洋公约》的制度逻辑

海洋的“流动性”与政治管辖的“属地固定性”之间存在着难以调和的结构性张力,这构成了海洋治理的本质悖论。^①在欧盟多层治理的超国家框架下,成员国对管辖权的固守使这一矛盾尤为突出。然而,欧盟并未贸然诉诸强制性立法,而

^① Kimberley Peters and Jennifer Turner, “Introduction: Closures—Ocean Governance Borders,” in Kimberley Peters and Jennifer Turner, eds., *Ocean Governance (Beyond) Borders*, Palgrave Macmillan, 2025, pp.12–13.

是以《公约》为起点,开启了一场从“非立法性软法战略”向“立法性硬法法案”渐进过渡的制度实验。这种“先战略、后立法”的演进路径,折射出欧盟作为“监管型国家”(Regulatory State)的深层治理逻辑。^①

一是通过软法阶段的弹性空间消解主权张力。《公约》本身在法律属性上属于“非立法性战略”,不具备直接的法律约束力。海洋治理不可避免地触及成员国的领海主权、资源排他性管辖权及核心经济利益的重新分配。在这些高度政治化的敏感地带,若贸然推行具有刚性约束力的“硬法”,势必激化欧盟超国家权力与成员国主权维护之间的结构性矛盾,推高政策出台的政治阻力。相较之下,软法所特有的非强制性与制度弹性,恰恰为利益各异的成员国提供了一个低政治化的协商场域。它通过降低后续缔约与合规的初始门槛,有效规避了主权让渡带来的直接冲突,从而在碎片化的利益格局中,以最小的政治摩擦成本凝聚海洋治理共识。

在剥离“硬法”强制性的同时,《公约》仍试图通过制度架构与声誉机制驱动成员国的政策趋同,以纾解超国家层面执行力不足的困境。^② 在组织形态上,《公约》创设了具有广泛代表性的“海洋委员会”(Ocean Board)。该机构既作为监督与利益博弈的审议中枢,又通过多元主体的参与提升政策输入的合法性。这种多边共治的架构,在利益相关方之间编织了一张“同行评审”式的横向监督网络。此外,欧盟拟设立“海洋公约仪表板”(EU Ocean Pact Dashboard),将生态、经济与安全战略转化为可度量的核心指标,通过监测、评估各成员国履约情况,并发布报告,形成“声誉压力”(Naming and Shaming),倒逼成员国切实落实《公约》要求。

在空间执行维度,软法的弹性被进一步转化为“海盆方法”(Sea Basin Approach)的区域差异化战略。面对波罗的海、地中海与黑海截然不同的生态禀赋与地缘张力,《公约》采取了一域一策的非对称治理路径。波罗的海因多重危机交织

^① Giandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe," *West European Politics*, Vol.17, No.3, 1994, p.77, 85, pp.95-97.

^② Jonathan Zeitlin, "EU Experimentalist Governance in Times of Crisis," *West European Politics*, Vol.39, No.5, 2016, pp.1073-1075, 1084-1088.

被列为紧急优先事项,黑海战略已于2025年5月率先落地,东地中海战略则借鉴西地中海倡议的经验进行探索。这种差异化区域治理模式,有效消解了“一刀切”式政策在复杂海域落地时的抵触情绪。在资源配置维度,欧盟采取了务实策略,对既有财政工具箱进行战略性重组,要求结构基金、凝聚基金、“地平线欧洲”计划以及欧洲投资银行的信贷额度,向海洋治理优先事项定向倾斜。与此同时,欧盟2020年出台的《海上可再生能源战略》为海上风电、潮汐能、波浪能等产业的规模化发展提供了顶层规划,成为《公约》推动海洋可再生能源发展的重要政策依据。^① 这些措施既为成员国的履约行动明确了资源导向,又在制度层面为《公约》从软法倡议向实质性治理效能的转化铺平了道路。

二是通过硬法阶段实现2027年《海洋法案》的制度锁定。《公约》并未止步于欧洲海洋治理的共识构建,其深层战略意图直指拟于2027年推出的《海洋法案》。这一具有强制约束力的拟议法案,旨在为欧盟超国家海洋治理体系确立硬法层面的制度基础。这一从软法到硬法的制度跨越,将此前经由博弈达成的政治共识,提升为具有法律约束力的义务规范。欧盟试图通过这种“制度锁定”机制,提高成员国在海洋治理领域的违约成本。^② 从“软法引导”到“硬法规制”的制度演进,在很大程度上是在回应欧盟海洋治理中长期存在的“执行赤字”问题。

《海洋法案》将以《公约》的战略框架为政治蓝本,以修订后的《海洋空间规划指令》为制度依托,其核心目标是构建统一协调且具刚性约束力的基础性法律,将分散在不同政策领域中的涉海条款整合在单一法律文本之下,实现海洋治理的法治化与体系化。^③ 在规范统合维度,该法案预计将散落于《海洋战略框架指令》《共同渔业政策》《自然恢复法》等文件中的海洋生态、经济、安全目标纳入统一框架,以理顺协调程序、简化呈报要求、提高法律清晰度及政策连贯性。在治理架构

① European Commission, “An EU Strategy to Harness the Potential of Offshore Renewable Energy for a Climate Neutral Future,” November 19, 2020, pp.2-3, p.9, pp.12-13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0741>.

② Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *The American Political Science Review*, Vol.94, No.2, 2000, pp.251-252.

③ Frederik Scholaert, *The European Ocean Pact: And an Ocean Act by 2027*, p.1, 5.

层面,法案可进一步强化跨部门与跨层级的协调机制,以立法形式明确欧盟各机构、成员国在海洋治理中的职责分工,打破国内的“部门筒仓”,同时推动“海盆方法”的有序化,以明确区域海洋治理的协同要求与实施路径。在履约机制方面,预计欧盟将建立严格的法律责任与监督机制,或通过“海洋委员会”这一超国家海洋监督实体,负责评估成员国的政策执行情况,以确保《海洋法案》的法律约束力与最终执行效能。^①

从软法《公约》到硬法《海洋法案》的渐进演进,是欧盟在“多速欧洲”(multi-speed Europe)挑战的掣肘下,通过规制手段与制度设计隐蔽地扩展其治理边界、强化超国家治理能力的战略选择。^② 这一“先软后硬”的制度路径,既通过软法阶段的协商与博弈降低了政策出台的初期阻力,有助于凝聚成员国的政治共识,又试图通过后续的硬法立法将共识固化为具有法律约束力的安排。这一渐进式路径为欧盟海洋治理的长期一体化提供了制度演进的弹性空间,也为超国家组织协调海洋治理中的管辖权冲突提供了一种可能的制度思路。然而,从软法共识到硬法立法的跨越并非线性的自然演进,而是充满利益博弈与政治角力。当前欧盟内部在渔业配额、海上风电选址、深海采矿立场等问题上分歧依然突出,而在民粹主义与欧洲怀疑主义抬头的背景下,声誉压力等软性约束机制的实际效力也可能面临边际递减的风险。

三是通过认知权力掌控数字主权。《公约》的规范雄心并未止步于欧盟内部治理,其背后蕴含着欧盟试图将内部海洋治理规范向全球投射、重塑全球海洋治理秩序的战略意图。为将“生态—经济—安全”三重规范转化为实质性的全球影响力,欧盟设计了一套复合型政策工具箱,试图将其治理标准与价值理念嵌入全球海洋治理的规则框架之中。这一从内部规制向外部规范扩散的进程,反映了欧盟在全球海洋博弈中日益凸显的地缘政治主体意识。

在数字时代,知识与数据的话语权是规范性力量的基础。对海洋数据标准的

^① Frederik Scholaert, *The European Ocean Pact: And an Ocean Act by 2027*, p.5.

^② Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Routledge, 1996, pp.4-5.

制定、信息采集的聚合机制以及数据的解释权之争,实质上是对全球海洋治理议程设置权与规则定义权的深层争夺。欧盟当前的战略落点,正是在广袤的海洋空间中重塑一种结构性的“认知权力”。^① 通过强化对底层数字基础设施与科学话语的掌控,欧盟意图确立自身在全球海洋知识图谱中的主导地位,为规范的扩散夯实技术与知识根基。

《公约》将“数字孪生海洋”的构建视为行使认知权力的核心载体。通过深度整合哥白尼计划的卫星监测与欧洲海洋观测和数据网络(EMODnet)的底层实测数据,欧盟计划在 2030 年前打造一个全球海洋的近实时“数字基座”,并试图通过确立数据收集与分析的先进标准,在全球海洋数据互联体系中参与乃至主导规则框架的构建。为防范在未来数据博弈中被边缘化,欧盟同步推出了“海洋观测倡议”,^②以期通过统筹全域观测活动消除外部依赖,谋求关键数据服务的战略自主。与此同时,欧盟正系统性地重组其内部的科研创新与智力资本:对内依托“地平线欧洲”等计划消解海洋科研的碎片化困境,加速蓝碳修复等前沿技术的工程化落地;对外则通过设立“欧盟海洋青年大使暨代际网络”等柔性机制,推动知识与人才的全球溢出。通过这种由技术标准与智力资本输出共同驱动的认知权力架构,欧盟的治理理念得以逐步融入全球海洋秩序的长期演进轨道之中。然而,这种“认知权力”的建构也可能成为一场隐蔽的“数字海洋圈地运动”——发展中国家在接入该体系时,可能面临海洋数据主权让渡的压力以及技术援助附带的条件性要求,而由技术先进方主导的“科学共识”,也可能对全球南方的本土知识与治理经验产生排斥。

① Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, Vol.46, No.1, 1992, pp.2-4; Kristie Dotson, “Conceptualizing Epistemic Oppression,” *Social Epistemology*, Vol.28, No.2, 2014, p.125.

② 欧盟委员会已于 2026 年 6 月 3 日正式通过“OceanEye 海洋观测倡议”,作为《欧洲海洋公约》的核心落实举措之一。参见 European Commission, “OceanEye: An EU Ocean Observation Initiative,” June 3, 2026, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52026DC0268>。

四 《欧洲海洋公约》的国际效应与治理启示

上文对《公约》出台动因、核心目标与内部制度架构的分析表明,该文件并非部门性政策更新,而是欧盟海洋治理范式的一次系统性重构。然而,《公约》的意义不止于欧盟内部——其制度设计也蕴含着明确的外部指向,为欧盟参与全球海洋治理提供了潜在的制度工具。

(一)《欧洲海洋公约》的国际向度

《公约》并非一项封闭的区域性安排,其制度设计与规范内涵从一开始便具有明确的国际向度。欧盟试图借助该公约,在应对全球海洋治理结构性危机的同时,确立自身在全球海洋秩序重塑中的“规范性力量”地位。其国际向度主要体现在三个维度:规则扩散、制度竞争与权力重构。

首先,在规则扩散层面,欧盟正试图将其通过《公约》确立的“生态—经济—安全”三重规范目标,逐步引入全球海洋治理规则的讨论议程。从其扩散路径来看,欧盟主要依托两种机制:一是以市场准入为杠杆的单边规制外溢;二是以规范领导与议程设置为手段的多边联盟动员。在多边路径下,通过率先批准《BBNJ 协定》并推动其高标准实施,欧盟试图将其内部的生态系统管理要求植入全球公域治理的核心议程。作为一次性批准该协定的最大国家集团,欧盟的集体行动对推动协定达到 60 份批准书的生效门槛起到了关键作用。欧盟还通过“欧盟全球海洋计划”承诺提供 4000 万欧元资金,以支持《BBNJ 协定》的实施,其中 1000 万欧元的技术援助部分已投入运行。^① 在海洋污染防治方面,欧盟积极推动“全球塑料条约”的谈判,并试图将其内部对陆源污染、微塑料管控的严格标准上升为国际规范。2025 年 8 月,政府间谈判委员会第五次会议续会(INC-5.2)在日内瓦举行,来自 183 个国家的 2600 多名代表与会。欧盟在此次谈判中雄心勃勃,联合 130 多个

^① The Brussels Times Newsroom, “EU Welcomes High Seas Treaty Entering into Force as Conservation Milestone,” January 16, 2026, <https://www.brusselstimes.com/1922144/eu-welcomes-high-seas-treaty-entering-into-force-as-conservation-milestone>.

国家推动涵盖塑料全生命周期的全球性管控措施——包括削减塑料产量、淘汰特定产品和限制有害化学品。^① 虽然受制于南北利益分歧与地缘政治博弈, INC-5.2 最终未能达成协议, 但欧盟已明确表达其立场, 并将“上游措施”作为推进融资条款谈判的前提。在市场路径下, 欧盟计划于 2026 年起全面推广数字化系统 IT CATCH, 并将其作为与第三国签署可持续渔业伙伴协议的技术前提, 实质上是将其渔业监管标准向外延伸。由此可见, 欧盟明确提出在全球海洋治理中“以身作则”, 并非单纯的道德号召, 而是试图将其内部治理标准系统性外化为全球通用的规则体系。这正是“布鲁塞尔效应”在海洋领域的投射——欧盟通过制定严格的内部规则, 以其庞大的单一市场为杠杆, 使外部行为体在准入过程中不得不接受其标准。任何希望进入欧盟市场或与其开展海洋合作的国家与企业, 都将面临适应并遵循欧盟规则体系的压力, 从而在潜移默化中实现欧盟海洋治理规范的全球扩散。

其次, 在制度竞争层面, 《公约》的出台显示了欧盟在全球海洋治理中增强规则塑造意愿与能力的新动向。长期以来, 全球海洋治理的核心议程主要由《联合国海洋法公约》框架下的全球性机制主导, 区域安排多处于补充与执行的辅助地位。然而, 面对深海采矿、海洋基因资源、数字孪生海洋等新兴议题的规则真空, 欧盟正试图通过《公约》抢占制度先机。例如, 欧盟在深海采矿问题上坚持“预防性原则”。截至 2025 年 7 月, 已有 38 个国家支持对深海采矿采取预防性暂停措施,^② 其中德国、法国、西班牙、克罗地亚等欧盟成员国立场鲜明。法国在国际海底管理局 (ISA) 理事会谈判中明确强调预防原则, 并谴责任何在 ISA 框架之外单方面攫取深海资源的行为。然而, 欧盟内部并非铁板一块: 波兰、意大利、捷克等欧盟成员国并未明确支持预防性暂停, 部分国家甚至通过参与国际海底区域的勘探

① 《INC-5.2 谈判回顾 | 僵局下的全球塑料条约, 路在何方?》, 《可持续发展经济导刊》, 2025 年 9 月 11 日, https://www.sdg-china.net/NewsList/info_itemid_71132.html。

② France Diplomatie, “30th Session of the International Seabed Authority (ISA) Assembly and Council,” July 29, 2025, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/presse-et-ressources/decouvrir-et-informer/actualites/30eme-session-du-conseil-et-de-l-assemblee-de-l-autorite-internationale-des-fonds-marins-aifm>.

活动,表现出对深海资源开发的积极态度。ISA 秘书长卡瓦略于 2026 年 2 月访问欧盟总部时,敦促欧盟成员国尽快形成统一立场,警告若迟迟无法达成共识,将出现“监管真空”并可能被其他单边机制填补。^① ISA 计划在 2026 年全力推动《采矿规章》的出台,但通过的希望依然渺茫,主要原因在于以欧洲国家为代表的反对力量较为强大。在数字海洋领域,欧盟通过构建“数字孪生海洋”并主导数据标准的制定,塑造未来海洋治理所依赖的认知基础设施。这种制度竞争已超越简单的规则输出,涉及全球海洋治理权力重心从传统海洋强国向区域性行为体的渐进转移。然而,欧盟在上述议题上的制度竞争力,受到其内部成员国立场分歧的显著制约。

再次,在权力重构层面,《公约》的出台深刻反映了欧盟对地缘政治回归背景下海洋治理格局的战略应对。欧盟明确提出加强“欧洲海域态势感知倡议”(MDA),整合卫星、无人机与传感器网络,构建一体化的海洋监视能力。这既是内部安全的需要,又是欧盟在全球海洋空间行使“认知权力”的技术基础。欧盟持续推销效仿 IPCC 机制的“国际海洋可持续性平台”(IPOS),试图将自身的海洋科学标准与治理理念融入全球海洋治理的科学体系,引导全球海洋治理的政策走向。同时,欧盟在 2025 年韩国“我们的海洋大会”上承诺提供 3.01 亿欧元资金,包括支持发展中国家推动蓝色经济可持续发展、开展海洋污染治理、加强海洋保护区建设等行动。^② 这种以资金援助与技术赋能为基础的国际战略,反映出欧盟正系统地构建一个以知识共享、能力建设与规范传播为核心的海洋治理联盟^③——通过将规范性力量、技术标准与资金杠杆相结合,欧盟得以在传统海洋强国与新兴全球南方之间开辟出独特的制度空间。

① EURACTIV, “International Seabed Authority Chief Urges EU to Back Deep-Sea Mining Rules,” February 6, 2026, <https://www.euractiv.com/news/international-seabed-authority-chief-urges-eu-to-back-deep-sea-mining-rules/>.

② EU Reporter, “EU Pledges over €300 Million in Ocean Conservation Efforts at Our Ocean Conference in Busan,” May 1, 2025, <https://www.eureporter.co/environment/oceana/2025/05/01/eu-pledges-over-e300-million-in-ocean-conservation-efforts-at-our-ocean-conference-in-busan/>.

③ European Commission, “The European Ocean Pact,” pp.20–22.

(二)《欧洲海洋公约》对于全球海洋治理的意义

《公约》作为区域海洋治理的深度整合与制度创新,其对全球海洋治理的意义虽尚需时间检验,但已为观察与理解全球海洋治理的结构性转型提供了一个值得关注的制度样本与分析视角。

第一,《公约》揭示了区域治理在全球海洋治理体系中发挥“元治理”(meta-governance)功能的一种可能路径。^① 面对全球层面制度碎片化与“执行赤字”的双重困境,《公约》展示了区域行为体如何通过内部整合与规范建构,形成具有向外辐射能力的治理范式。欧盟并未试图替代全球性机制,而是通过自身的制度实践,探索了一种“区域先行”的治理路径。这种路径能否在更广地域得到验证、进而为破解全球海洋治理的“集体行动困境”提供启示,仍有待后续观察。尤其是在深海采矿、数字海洋、蓝色碳汇等新兴议题领域,区域层面的先行探索或能为全球规则的最终形成积累认知基础与制度经验。

第二,《公约》展现了“软法—硬法”制度演进在海洋治理中的适用性与有效性。海洋治理涉及主权让渡、资源分配与安全利益等高度敏感议题,贸然推行刚性立法往往遭遇强大的政治阻力。《公约》通过“先战略、后立法”的渐进路径,以软法凝聚共识、拟以硬法锁定成果,力图在超国家治理诉求与成员国主权维护之间寻求动态平衡。这一制度思路对其他区域组织乃至全球层面的海洋治理机制建设具有参考价值。无论是东北亚海洋环境合作、西非海上安全治理,还是小岛屿国家的蓝色经济发展,均可从《公约》的制度设计中获得关于化解主权张力、提升治理效能的启示。

第三,《公约》试图推动全球海洋治理从“权力政治”向“规范政治”的方向演进。传统海洋治理长期受制于大国博弈与地缘竞争,治理效能往往取决于权力对比而非问题本身。《公约》通过将生态恢复、公正转型、全面安全确立为核心治理规范,尝试在流动的海洋空间中以规则取代强权、以合作超越对抗。如果这种规

^① 本文借用“元治理”概念,仅指欧盟在特定议题领域内发挥的制度协调与规则供给功能,并非主张其具有超越国家主权的支配性地位。

范性力量能够持续发挥效应,将为全球南方国家、小岛屿发展中国家以及非国家行为体参与全球海洋治理提供更广阔的制度空间。尤其是“公正转型”理念的引入,使得蓝色经济的发展不仅限于对增长的追求,而是将社会公平、代际正义与生态边界纳入核心考量,这对于反思和纠正全球海洋治理中长期存在的利益分配失衡具有重要的启发意义。需要指出的是,“规范政治”与“规范霸权”之间并非泾渭分明——欧盟所倡导的规范在向外推广过程中,其“规范性”能否持续,抑或逐渐蜕变为某种规则霸权,值得深入观察。

第四,《公约》初步彰显了数字技术在全球海洋治理中的潜在权力重塑效应。《公约》对“数字孪生海洋”的着力构建,预示了认知权力正在成为继领土、资本之后的一种新型治理资源。在数字海洋时代,海洋数据的采集标准、分析工具与解释权的归属,将深刻影响全球海洋治理的议程设置与规则制定。这一趋势值得所有海洋治理行为体的关注:技术与数据的落后或将意味着治理话语权的边缘化。因此,推动全球海洋数据的开放共享、建立公平合理的数字治理规则,已成为全球海洋治理亟待关注的新议题。

五 结语

《欧洲海洋公约》的出台既是欧盟对全球海洋治理结构性危机的制度回应,又是其作为规范性力量重塑全球海洋秩序的战略实践。《公约》以“生态—经济—安全”三重规范为核心,通过“先软法后硬法”的渐进路径,试图破解传统治理的部门分割与“执行赤字”困境,并通过构建认知权力、发挥“布鲁塞尔效应”,将其内部规范进行系统性扩散。《公约》的国际向度表明,欧盟正从全球海洋治理的规则接受者转变为规则塑造者,其制度实践正在重塑全球海洋治理的权力格局与规范走向。同时,《公约》在多重维度上揭示了全球海洋治理正在或即将经历的深层变革趋势,表明范式变迁与权力格局重塑已不再停留于理论推演,而是在区域实践中初现端倪。

然而,在充分肯定《公约》制度创新与规范引领意义的同时,亦应保持审慎的

批判反思。首先,《公约》本质上仍是欧盟中心主义的制度输出,其“规范性力量”的全球扩散不可避免地嵌入欧洲的价值偏好与利益诉求。所谓“公正转型”“生态恢复”等规范,在向外推广过程中能否真正契合全球南方国家的发展阶段与治理需求,抑或构成新的规则霸权与条件依附,尚待实践检验。其次,《公约》在深海采矿、海洋基因资源等新兴议题上提倡“预防性原则”,虽体现了生态优先的治理理念,但在客观上限制了发展中国家利用海洋资源实现经济发展的现实路径,可能引发“绿色保护主义”的批评。最后,欧盟成员国之间在渔业配额、海洋保护区划定、海上风电布局等问题上的深层利益分歧并未因《公约》的出台而消弭,2027年《海洋法案》的立法进程仍面临诸多政治障碍,软法共识能否顺利转化为硬法约束,存在较大不确定性。

面向未来,《公约》既非终点,亦非普世模板,但它以区域先行者的姿态,为全球海洋治理的演进方向提供了重要的实践参照。对于全球海洋治理而言,《公约》的意义不仅在于提供了一个区域整合的样本,而且在于揭示了区域与全球互动的深层规律:区域层面的深度整合与制度创新,能够为全球治理提供“混合主义”的解决方案;软法与硬法的梯度组合,能够有效化解主权张力与“执行赤字”;规范政治与认知权力的建构,正在成为重塑全球海洋秩序的关键要素。面对“人类世”背景下日益严峻的海洋危机,国际社会亟需摒弃短期功利主义与零和思维,从《公约》的制度实践中汲取经验,共同推动全球海洋治理体系向更加公平、有效与可持续的方向演进。

(作者简介:车德伟,哈尔滨工程大学外国语学院副教授、区域国别研究中心主任;王海权,哈尔滨工程大学区域国别研究中心助理研究员。责任编辑:齐天骄)