

太平洋岛国区域海洋治理探析

陈洪桥

摘要：2002年发布的太平洋岛国区域海洋政策为太平洋地区的海洋治理工作提供了一个基本指导框架。从那时起，为了解决在海洋治理过程中所出现的诸多问题，太平洋岛国先后提出了许多配套的政策文件和制度安排，然而，在太平洋岛国区域海洋政策的实际执行过程中，这些配套政策和制度却少有助益。鉴于这种情况，太平洋岛国一致推出太平洋大洋景观框架并设立太平洋专员一职，意在对该区域进行综合性治理从而促进该区域海洋经济的可持续发展。但目前该区域海洋治理仍处于起步阶段，各治理主体之间联系亟待加强，综合性海洋治理仍任重而道远。

关键词：海洋治理；太平洋岛国；海洋综合管理区域；海洋政策

作者简介：陈洪桥，广东外语外贸大学加拿大研究中心专职研究员，北京大学国际关系学院博士后。

太平洋岛国的独特地理位置、文化特征、生活形态和经济发展方式使得它们非常依赖海洋资源。在太平洋岛国范围内共有200个高岛和2500个低岛，总的土地的面积不足60万平方公里，但该地区海事管辖权所覆盖的面积却达到了4000万平方公里之多。^①在巨大的专属经济区外，太平洋岛国的区域还包括了被专属经济区所包围的四个远海区域。^②同时远海区域以外的超出国家管辖范围的区域也同样属于南太平洋的范围。在该区域内太平洋岛国设立了一系列的海洋治理机构，并打造了海洋治理的基本框架。

太平洋岛国的海洋治理框架，旨在推动海洋治理工作朝着加强各国合

① Tutangata, Tamari I., and Mary R. Power. "The regional scale of ocean governance regional cooperation in the Pacific Islands." *Ocean & Coastal Management* 45.11 (2002): 873-884.

② WCPFC, Conservation and Management Measure for Bigeye, Yellowfin and Skipjack Tuna in the Western and Central Pacific Ocean. CMM 2014-01, W.a.C.P.F. Commission (Ed.) Apia, Samoa, 2012.

作的综合治理方向转变,从而能在有限的人力资源和经济资本中实现利益的最大化,同时该治理框架的运用也是为了解决区域海洋治理工作中存在的诸多实际问题。该框架不仅涵盖了该地区各国,同时还涵盖了与各国相配合的大量区域机构及组织。因此该地区海洋治理框架也十分复杂。该区域内的主要机构包括:由26个太平洋岛国和宗主国的政府组成的太平洋共同体(PC);太平洋岛国论坛(PIF)(这个论坛也设有太平洋海洋专员办公室OPOC);南太平洋区域环境项目(SPREP);南太平洋大学(USP);太平洋岛国论坛渔业署(FFA)。在一定程度上还包括:南太平洋旅游组织(SPTO)。所有这些机构都是太平洋区域组织理事会的成员,这些机构通过太平洋区域组织理事会的海洋部门工作组来实现合作。在有关太平洋区域和资源管理的政策制定过程中,太平洋海洋联盟(POA)、区域渔业管理组织(RFMOs)、国际组织、民间团体和国际非政府组织也发挥了各自的重要作用。

2002年太平洋岛国论坛的领导人联合制定了太平洋岛国区域海洋政策,后来此政策不断得到补充并逐渐形成了现行的海洋政策框架。^③在此过程中各国的海洋政策发展战略、海洋利益及海洋政策能力均得到了充分考虑。同时该政策面向未来,立足于打造一个适应各方合作需要、有弹性且可持续的政策模板。^④太平洋岛国区域海洋政策是第一个应用于区域内的综合性海洋政策,^⑤因此该区域的海洋治理方式也体现出了很多新意。2005年,太平洋岛国区域海洋论坛发布了综合性战略行动框架(PIROF-ISA),意在将该区域海洋综合治理工作付诸实践,但在短时间内各国主要的海洋治理机构仍然难以改变单打独斗的管理模式,海洋机制和规则也呈现出“碎片化”现象,^⑥在整个区域层面执行步调一致的海洋治理政策依

③ SPC, Pacific Islands Regional Oceans Policy and Framework for Integrated Strategic Action, 2005.

④ Stage, Jesper. "Oceans Governance in the Twenty-first Century: Managing the Blue Planet." *Marine Resource Economics* 27.2 (2013): 195-196. /Marcus Haward, Joanna Vince, Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, c2008, 2008.

⑤ L. Cordonnery, "Implementing the Pacific islands regional ocean policy: How Difficult Is It Going to Be", *Vic. U. Wellingt. LAW. Rev.* 36(2005):723-731.

⑥ P.E. Manoa, J. Veitayaki, Regional Ocean Governance In The Pacific Revisited, *Ocean Yearbook Online*, vol. 23(1), (2009):503-520.

旧困难重重。^⑦

事实证明要实现海洋的可持续发展，综合性的政策是必不可少的。只有综合性的方法能够平衡环境、社会和经济利益之间的需求。但是，在实践中往往很难确定和落实综合性政策，甚至连发达国家也还在摸索之中。^⑧因此，综合性政策的完善过程必然相当缓慢，目前太平洋岛国区域海洋论坛的领导人也已经认识到了这一点。于是在2010年的年会期间，他们又推出了太平洋大洋景观框架协议（FPO），意在使其成为太平洋岛国区域海洋政策的配套文件，并有效取代太平洋岛国区域海洋论坛的综合性战略行动框架。这种设计旨在促成有关各方的共同行动并支持相关的政治意愿，从而确保该区域范围内的海洋多样性，使岛屿生态环境的发展、管理和保护得以持续。

目前太平洋区域治理与开发的势头不错，同时该区域的地区主义治理模式也在不断深化，但总的来看海洋治理的实施依旧处于起步阶段。本文首先从研究该地区政策的历史背景入手，在太平洋岛国区域海洋政策和太平洋岛国区域海洋论坛的综合性战略行动框架的基础上研究景观框架，再对最新的太平洋地区主义框架进行分析。重点关注太平洋区域对海洋综合治理的强化以及该区域对包括海洋空间规划和区域管理手段在内的政策执行手段的理解，并进一步讨论太平洋岛国未来治理政策可能的调整方向。

一、太平洋区域的海洋治理结构

太平洋区域内的海洋治理工作离不开区域内各国的合作。太平洋岛国已经为此开了一个好头。但该区域海洋治理结构十分复杂，而太平洋区域组织理事会则是其中的最关键部分。该理事会由九个区域组织的首席执行官组成，其中包括上文提到的肩负海洋活动相关职责的六个组织：太平洋岛国论坛渔业署、太平洋岛国论坛、太平洋共同体、南太平洋区域环境项

^⑦ Wright, Andrew, Natasha Stacey, and Paula Holland. "The cooperative framework for ocean and coastal management in the Pacific Islands: Effectiveness, constraints and future direction ☆." *Ocean & Coastal Management* 49.9 (2006): 739-763.

^⑧ Vince, Joanna. "Integrated policy approaches and policy failure: the case of Australia's Oceans Policy." *Policy Sciences* 48.2 (2015): 159-180.

目、南太平洋旅游组织和南太平洋大学。其中南太平洋旅游组织是太平洋区域组织理事会（CROP）专属组织。太平洋岛屿论坛秘书处的秘书长是太平洋区域组织理事会的常设职位。这些组织通常是由众多来自不同国家和地区的成员组成，通常有着不同的融资和管理方式。它们所表现出来的问题也越来越明显，尤其是在政治议程方面的差异，例如：气候变化，捕鱼权以及岛域成员国和宗主成员国之间的往来贸易等议题的重要性排序问题。^⑨ 实现合作的关键因素在于要采用“太平洋特色”即“大范围、跨行业、多学科”的对话和决策方式来达成共识。^⑩

太平洋区域组织理事会得到了许多工作组的支持，其中最重要的是海洋部门工作组（MSWG）。该工作组由太平洋区域组织理事会的代表组成。这些代表就海洋问题向太平洋区域组织理事会的高管提出建议，而他们所针对的问题往往涉及太平洋区域组织理事会两个以上的职能部门。而南太平洋旅游组织则会不定期地参与到海洋部门工作组的任务当中。

除了各国政府和太平洋区域组织理事会以外，在该区域内的其他重要利益相关者还包括区域渔业管理组织（RFMOs）、区域性集团、原来的宗主国、基金会和私营部门投资者、国际非政府组织、民间社会组织、国际组织以及远洋渔业国家等。海洋部门工作组在与它们的磋商协调过程中，推动了太平洋岛国区域海洋政策的发展。在数年内太平洋岛国区域海洋论坛就汇集了众多利益相关者，他们共同推动了太平洋岛国区域海洋论坛的综合性战略行动框架的发展。不过在此过程中存在一个关键阻碍因素——没有任何一个机构有能力也有资格来监督政策的协调和落实。^⑪ 随后，海洋部门工作组又承担了推动太平洋大洋景观框架（以下简称景观框架）的工作，并聘请顾问负责当前政策环境的分析和草案框架的拟定。虽然景观框架没有指定明确的负责机构，但该框架指出了有助于区域海洋治理

⑨ Maclellan, N. "Transforming the regional architecture: New players and challenges for the Pacific Islands." *Asia-Pacific Issues* 87.6 (2015): 1298-1305.

⑩ Manoa, Pio E., and J. Veitayaki. "Regional Ocean Governance in the Pacific Revisited." *Ocean Yearbook Online* 23.1 (2009): 503-520.

⑪ C. Pratt, H. Govan, "Our sea of islands, our livelihoods, our oceania. Framework for a Pacific Oceanscape: a Catalyst for Implementation of Ocean Policy", Pacific Islands Forum Secretariat (Ed.) Suva, 2010.

和协调的目标和行动，同时也就执行机构的类别和水平给出了建议。^⑫

2011年，论坛领导人将太平洋岛国区域论坛秘书处秘书长任命为太平洋海洋专员，这是为落实景观框架而做出的首个举动。2015年在新的秘书长戴姆·梅格·泰勒上任后，太平洋区域组织理事会确认了该职位隶属于太平洋岛国论坛，太平洋海洋专员的职责在于对景观框架和太平洋岛国区域海洋政策认定的太平洋优先发展方向进行大张旗鼓的宣传。景观框架的范围覆盖了23个太平洋岛国，相比太平洋岛国论坛，景观框架给予了太平洋海洋专员更大的权利，太平洋岛国论坛仅负责该论坛的16个核心成员国，并在2016年增加了两个法属领地。

尽管有着以上的种种制度设计，但近年来人们还是发现太平洋治理官方色彩过于浓厚，与之前所设想的有多方参与的综合性治理仍存在不小的距离。^⑬于是2014年太平洋岛国论坛的16个初始成员国一致通过了关于新太平洋地区主义框架^⑭的议案。该框架勾勒了一个具有包容性并受政治驱动的决策过程，目的是设计适合领导人进行跨区域决策的模式。在新太平洋地区主义框架下，具体部门的决策权被委任给部长，同时相关区域组织可以推动具体部门的决策进程。^⑮该指导框架包含了这样一个过程：公民社会中的团体可以通过提交需审议的议案，以及成为领导人议程中的咨询者角色，来参与到政治决策的过程中。新太平洋地区主义框架的期望是“打造一个和平、和谐、安全、具有包容性且持续繁荣的地区，使所有太平洋人民都能过上自由、健康且物产丰富的生活”。^⑯在未来海洋政策的实施过程中，新太平洋地区主义框架应会产生巨大的影响。

^⑫ C. Pratt, H. Govan, “Our sea of islands, our livelihoods, our oceania. Framework for a Pacific Oceanscape: a Catalyst for Implementation of Ocean Policy”, Pacific Islands Forum Secretariat (Ed.) Suva, 2010.

^⑬ M. Morauta, P.N. Simi, R. Killion, P. Bazeley, N. Poletti, S. Pacific Islands Forum, “Pacific Plan review 2013: Report to Pacific Leaders”, Pacific Islands Forum Secretariat (Ed.), Suva, Fiji, 2013.

^⑭ PIF, “The Framework for Pacific Regionalism”, Pacific Islands Forum Secretariat (Ed.), Suva, 2014.

^⑮ M. Morauta, P.N. Simi, R. Killion, P. Bazeley, N. Poletti, S., “Pacific Plan review 2013: Report to Pacific Leaders”, Pacific Islands Forum (Ed.), Suva, Fiji, 2013.

^⑯ Pacific Islands Forum, The Framework for Pacific Regionalism, Pacific Islands Forum Secretariat (Ed.), Suva, 2014.

对所有在区域范围内支持政策实施的机构进行管理和维护，是一项非常艰巨的任务，特别是对作为发展中国家的太平洋岛国而言。其中存在的问题包括：资金的短缺——发展中国家往往缺乏足够的资金来支持他们所参与的区域机构；能力的缺乏——除了区域性的政治体系外，发展中国家缺乏管理他们自己行政部门的能力；所有权问题——由于以上诸多限制，一些太平洋岛国需要为治理机构的自主决定权做斗争，保证它们不受域外势力（如美法澳等）的操控；话语权——这些区域型组织由不同的会员构成，一些域外参与者往往既是会员，也是发展合作伙伴。太平洋岛国与它们之间存在话语权的激烈竞争。

二、太平洋岛国区域海洋治理的发展

在上述太平洋治理框架下，太平洋岛国区域海洋治理经历了一个漫长的发展过程。2005年科康奈尔指出太平洋岛国人民率先发现并总结了一系列的海洋治理难题并形成了集体意识。这些难题包括渔业资源使用不可持续性、栖息地的退化、来自于陆地和海洋的近海水域污染、废物处理、气候变化、海平面上升以及物种入侵。这些问题涉及到所有利益相关者，同时相关的解决方案应以综合、预防的生态系统为基础，特别应强调地方社区在资源管理决策中的作用。^①在这方面太平洋岛国区域海洋论坛的综合性战略行动框架有着突出的贡献，为该区域海洋治理的发展打下了坚实基础，但是，该战略框架也因为忽视了一些次要部门作用而广受诟病。同时曼诺阿和维塔亚基（Manoa and Veitayaki）^②认为该框架对太平洋岛国的挑战也不小。主要原因在于大多数岛国的政府治理水平仍比较低，与此同时这些岛国往往在资金和技术的条件方面也非常有限。在大多数情况下，很难协调相关岛国之间的利益，每个国家机构都只关心其管辖权范围和他们自己法律的实施情况，在这种情况下，很难进行责任的整合和分摊。

^① L. Cordonery, "Implementing the Pacific islands regional ocean policy: how difficult is it going to be", *Vic. U. Wellingt. LAW. Rev.* 36 (2005) 723-731.

^② Manoa, Pio E., and J. Veitayaki. "Regional Ocean Governance in the Pacific Revisited." *Ocean Yearbook Online* 23.1 (2009): 503-520.

在2009年召开的第40届太平洋岛屿论坛会议期间，基里巴斯提出了“太平洋大洋景观框架”的概念，强调在海洋环境协同保护管理以及可持续发展方面的需求。^①虽然这个概念最初的定义中提到了大型的海洋保护区（又称太平洋弧），但在景观框架的最终文件中并未指明大型海洋保护区有哪些专属的权利。相反，为了提高对专属经济区的管理并实现在经济和环境方面的目标，景观框架发起了关于太平洋岛国的研究，并提议建立海洋空间规划机制。在这个过程中，他们将借鉴在传统封闭的局部管理区域和大型的多用途保护区中的经验，^②这意味着建立大型的海洋保护区也许是最合适的办法。但景观框架并不看重任何特定的管理手段，而是在制定一个行之有效的经济规划的同时维护生态系统功能和生物多样性的完整性。

太平洋岛国领导人最终接受了基里巴斯提出的景观框架概念并责成海洋部门工作组在借鉴PIROP经验的基础上尽快制定相关文件，这个过程中海洋部门工作组的外聘顾问在辅助分析和文件起草方面发挥了不可替代的作用。^③随后在2010年召开的第41届太平洋岛屿论坛会议中，各国领导人签署了太平洋大洋景观的框架文件。景观框架的总体设想是在海洋资源可持续性发展、保护和管理的的基础上为太平洋岛国创造一个安全的未来。

景观框架并不能取代太平洋岛国区域海洋政策，太平洋岛国区域海洋政策依旧是体现该区域政策重点的主要文件。制定景观框架是为了把政策转化为实际行动来推动海洋经济和治理的发展，同时对海洋政策进行必要的协调，而在过去这样的协调并不多见。这种协调工作也被认为是太平洋

^① Jit, Joyti, and M. Tsamenyi. "Evaluation of the Pacific oceanscape to manage the Pacific Islands and ocean environment." *Oceans* 2011.

^② C. Pratt, H. Govan, "Our sea of islands, our livelihoods, our oceaania. Framework for a Pacific Oceanscape: a Catalyst for Implementation of Ocean Policy", Pacific Islands Forum Secretariat (Ed.) Suva, 2010. WCPFC, Conservation and Management Measure for Bigeye, Yellowfin and Skipjack Tuna in the Western and Central Pacific Ocean. CMM 2014-01, W.a.C.P.F. Commission (Ed.) Apia, Samoa, 2012.

^③ Jit, Joyti, and M. Tsamenyi. "Evaluation of the Pacific oceanscape to manage the Pacific Islands and ocean environment." *Oceans* 2011.

岛国区域海洋政策发展过程中的关键因素。^②从功能意义上说,景观框架有效的取代了海洋论坛的综合性战略行动框架。^③随着主要区域行动的展开,景观框架更加关注有关国家的政治意愿及执行层面。它对各国今后的建议包括:将海洋发展纳入国家优先发展计划,并在融资和管理上做出努力。同时,中央部门和地方社区在规划、管理及融资方面要加强合作。^④

最初景观框架区域协调政策的执行过程相当缓慢。即便设立了太平洋海洋专员一职,依旧缺乏专门资源来支持政策的执行。直到2014年,太平洋区域组织理事会相关部门的领导、太平洋岛屿区域论坛秘书处的工作人员以及海洋部门工作组才开始有效支持太平洋海洋专员的工作。同年晚些时候相关资源均已到位之后,太平洋海洋专员办事处(OPOC)正式成立。也就是从此时开始,海洋治理相关政策的执行开始提速。其中,最重要的成果是建立了太平洋海洋联盟,该联盟也是一个执行景观框架计划的组织,其意义在于它能在太平洋岛国区域海洋论坛闭幕期间替代论坛发挥作用,能够随时就海洋治理问题对各方进行协调,从而对太平洋岛国区域海洋论坛的综合性战略行动框架的发展负责。太平洋海洋联盟汇集了所有的相关利益持有者,并建立了一个平等对话模式,用以讨论新兴的跨太平洋问题。2015年3月,太平洋海洋联盟举行了第一次会议,这是在主权国家管辖范围以外,首次对太平洋治理进行的区域性的讨论。2016年初,联合国开始着手对区域生物多样性的保护和可持续发展的相关国际条约内容展开磋商,这次磋商并不考虑国家管辖权范围。因此,在2015年召开的第一届太平洋海洋联盟会议也是为了应对联合国磋商做出的区域性准备。^⑤

^② C. Pratt, H. Govan, "Our sea of islands, our livelihoods, our oceaia. Framework for a Pacific Oceanscape: a Catalyst for Implementation of Ocean Policy", Pacific Islands Forum Secretariat (Ed.) Suva, 2010.

^③ Jit, Joyti, and M. Tsamenyi. "Evaluation of the Pacific oceanscape to manage the Pacific Islands and ocean environment." *Oceans* 2011.

^④ Jit, Joyti, and M. Tsamenyi. "Evaluation of the Pacific oceanscape to manage the Pacific Islands and ocean environment." *Oceans* 2011.

^⑤ IISD, Event: Second Session of the Preparatory Committee on BBNJ, 2016. <http://nr.iisd.org/events/ad-hoc-open-ended-informal-working-group-to-study-issues-relating-to-the-conservation-and-sustainable-use-of-marine-biological-diversity-beyond-areas-of-national-jurisdiction-4/>

三、太平洋岛国区域海洋治理的现状

经过多年探索式的发展，太平洋岛国区域海洋治理在确立了基本方向的同时也已包含了丰富的内容。太平洋岛国海洋政策中的支持文件强调应该通过以生态系统为基础的综合治理方法，并运用海洋空间规划手段来帮助政策的实施。太平洋岛国区域海洋论坛综合性战略行动框架的第2条原则的关注重点是：实现可持续发展，并对海洋资源的利用进行管理，同时对那些使用综合性跨领域手段的具体战略行动进行概括，该原则通过协调的制度安排（包括现有的国际和地区协定在内）对生态系统因长时间可持续运行而获得的利益进行管理。^{②6} 景观框架的一个重要目标就是以综合性的管理手段来控制各国的权力欲望。^{②7}

太平洋岛国的相关国际文件，在一定程度上支持了对综合性方法的运用，但是该文件并没有提出具体的要求、方法和手段来帮助这一目标的实现。正如巴恩斯所说：“综合性政策的天性及其复杂性决定其不可能轻易的将其法律义务减少到个位数。就具体结论而言，他们非常注重语境和条件，且不可被量化。这需要使用一系列的手段在不同的层次上进行操作。^{②8} 这些层次包括综合性政策内容以及不同的治理层次和治理部门。”^{②9} 因为综合性政策在层次、参与者和管理权限上存在差异，所以综合性政策也被公认为是最难以成功实施的“混合性政策”类型。^{③0} 此外，杜维尔认为：“就资源管理者有效实施相关政策而言，综合性生态系统管理的概念往往

^{②6} SPC, Pacific Islands Regional Oceans Policy and Framework for Integrated Strategic Action, 2005.

^{②7} C. Pratt, H. Govan, Our sea of islands, our livelihoods, our oceania. Framework for a Pacific Oceanscape: a Catalyst for Implementation of Ocean Policy, P.I.F. Secretariat (Ed.) Suva, 2010.

^{②8} Barnes, Richard. "The Law of the Sea Convention and the Integrated Regulation of the Oceans." *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27.4(2012): 859-866.

^{②9} Tatenhove, van J. P. M. "Integrated Marine Governance: Questions of Legitimacy." *Maritime Studies* 10.1(2011): 87-113.

^{③0} Howlett, Michael, P. H. Yong, and P. D. R. González. "The parameters of policy portfolios: verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation." *Environment and Planning C: Government and Policy* 58.5(2015): 71-73.

过于宽泛、抽象和复杂。在发展中国家，地方常常为落实传统管理部门的某一项政策而不遗余力，结果加剧了资源短缺状况。”^{③④} 单项政策尚且如此，综合性政策更需要全新的思维模式和方法来促进其转型。

景观框架中包含了地区和国家级的计划施行方案。它对海洋的利用提出了更高的期待和目标，同时它还提出了如何在国家层面上落实相关内容的指导意见。这个框架得到了太平洋岛国论坛各领导人的认可。然而，在国家政策制定过程中，这些区域协议的影响力还并不清晰，同时也不清楚他们是否能在海洋治理方向和方式上与域外大国展开竞争。因此各国一致认为必须充分利用综合管理模式，但是要在传统区域内落实相关政策依旧存在挑战。

世界范围内综合性海洋政策是大多数国家努力尝试的方法，但是他们所取得的结果却不尽相同。^⑤ 在维护所有生态、经济和社会价值方面，单一性方案是远远不够的。因此综合性治理方案反复被提及和讨论，内容包括如何克服行业障碍以及如何更好地了解太平洋等等。^⑥ 由于生态环境和社会常常会受到诸多难以预料因素的不同方式的冲击，综合性治理方案的科学性也会面临一系列质疑。^⑦ 此外，由于海洋治理涉及的各个学科的性质决定了它们使用的方法和术语会有差异，在与决策者沟通的过程中，有可能出现一系列矛盾的状况。

太平洋岛国区域海洋政策和景观框架反映了综合性海洋治理的原则。但在海洋治理的实践中各部门仍是各司其职，治理方式各有不同。而太平洋海洋专员办公室的一个重要作用就是利用信息工具将各部门不同的治理方式紧密联系起来，这些信息工具最常见的是区域比例测绘和项目分析。^⑧ 渔业部门是太平洋海洋管理过程中发挥重要作用的部门之一。在一些国家

^{③④} Douvere, Fanny. "The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management." *Marine Policy* 32.5(1973): 762-771.

^⑤ Vince, Joanna. "Integrated policy approaches and policy failure: the case of Australia's Oceans Policy." *Policy Sciences* 48.2(2015): 159-180.

^⑥ L. Cordonnery, "Implementing the Pacific islands regional ocean policy: how difficult is it going to be", *Vic. U. Wellingt. LAW. Rev.* 36 (2005) 723-731.

^⑦ Stock, Andy, and F. Micheli. "Effects of model assumptions and data quality on spatial cumulative human impact assessments." *Global Ecology & Biogeography* 25.11(2016): 1321-1332.

^⑧ OPOC, Charter of the Pacific Ocean Commissioner, 2014.

中，渔业对 GDP 的贡献率高达 60~70%。^{③⑥} 太平洋海域内的金枪鱼渔业资源由中西太平洋渔业管理委员会（WCPFC）进行管理，同时瑙鲁协定各方（PNA）也有权管理太平洋海域内的金枪鱼资源。如今全球市面上金枪鱼总量的 60%来自于中西太平洋渔业管理委员会所辖区域。^{③⑦} 根据 Hay 的相关表述，“在该区域内，金枪鱼渔业对政府财政收入的主要贡献来自于那些远道而来的船只所支付的访问费，”^{③⑧} 每年所缴纳的访问费总额约为 3 亿 8000 万美元。^{③⑨} 尽管如此，从金枪鱼渔业收益中流向太平洋岛国的经济利益只是全部捕鱼利益中很小的一部分，而更大比例的经济利益流向了远洋渔业国家。^{④①} 2015 年，太平洋岛国的领导做出了提高从金枪鱼捕捞和加工过程中所得经济回报的计划。^{④②} 太平洋岛国论坛、太平洋岛屿论坛渔业署和太平洋共同体共同组成的特别工作组为此召开会议并制定方案，以期在五年内实现该计划。

除了渔业以外，旅游业对多数太平洋岛国经济而言也相当重要，其重要性甚至超过前者。而且旅游业在这些国家还在不断发展之中，是唯一一个在过去 5 年内保持连续增长的行业。^{④③} 另外像深海矿产和可再生能源这样的经济机会还有待充分发掘。同时对于发达国家早期所实施的全面综合性区域海洋政策，太平洋岛国尚未完全掌握其要领。^{④④} 因此在太平洋这样一个空前宽广的区域内实施海洋治理，对太平洋岛国来说是一个在全

^{③⑥} Bell, J. D., et al. “Vulnerability of Tropical Pacific Fisheries and Aquaculture to Climate Change. Summary for Pacific Island Countries and Territories.” Secretariat of the Pacific Community (2011).

^{③⑦} Hay, John E. “Small island developing states: coastal systems, global change and sustainability.” *Sustainability Science* 8.3(2013):309-326

^{③⑧} Hay, John E. “Small island developing states: coastal systems, global change and sustainability.” *Sustainability Science* 8.3(2013):309-326.

^{③⑨} P.I.F.F. Agency, Pacific Tuna Report Card 2016 to Forum Leaders, 2016. (<[http:// www.ffa.int/node/1784](http://www.ffa.int/node/1784)>).

^{④①} Parris, Hannah. “Tuna dreams and tuna realities: Defining the term “maximising economic returns from the tuna fisheries” in six Pacific Island states.” *Marine Policy* 34.1(2010):105-113.

^{④②} PIF, Pacific Islands Forum Communiqué, 2015.

^{④③} Pratt, Stephen, and D. Harrison. *Tourism in Pacific Islands : current issues and future challenges*. Routledge, 2015.

^{④④} E. Commission, *Integrated Maritime Policy*, 2016. (<https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_en>).

球展现其领导力的难得机会，同时也是一个巨大挑战。

另外，从目前来看每个治理主体都有自己的专业术语体系，互不兼容乃至互相矛盾的情况时有发生，这对于落实景观框架中所提的综合性治理方案无疑是一大障碍。在某种程度上甚至会引发一系列混乱。例如海洋综合管理、海洋空间规划和海洋保护区等术语经常被混用。实际上海洋综合管理是一个政策框架，它为海洋设定目标和限制条件；海洋空间规划是一个过程，可以用来支持有关生态、社会和经济价值的综合性决策；海洋保护区是一种管理工具，用以实现保护成果。为缓和出现在不同治理主体之间的沟通紧张局面，明确区分不同术语之间的异同是为实现这一目标所迈出的重要一步。例如：帕劳将海洋空间规划区称为海洋保护区，库克群岛将其称作海洋管理区，而基里巴斯称其为一个受保护的区域。在一定程度上术语含义体现（或影响）了这些国家的意愿。它们都希望自己的决策可以有助于《生物多样性公约》目标的实现，即到2020年的时候全球10%的海洋区域都能得到保护。^④但是，目前还未确定保护区范围的划定标准，而这个问题的解决也取决于相关政策的实施状态。例如：太平洋上的一些岛国认为本地的海洋管理区（LMMAs）就是海洋保护区，因为他们对该区域所采取的保护方式比对周围水域所采取的保护方式更为全面，但是他们依旧允许对本地海洋管理区按原有方式进行开发。

在不同程度上受到地区和全球政策框架的影响，个别太平洋岛国实施了不同的政策框架。在不同程度和领域范围内，国际非政府组织往往会推动南太平洋岛国的政策发展，其中也包括海洋的治理。国际非政府组织是该区域内具有影响力的利益相关者，他们为太平洋区域提供资金，并支持了许多海洋政策的发展。事实上，最初实施的很多海洋政策都依靠来自于国际非政府组织的资金支持。由于许多政策依旧处于起步阶段，因此，对于这些国际非政府组织在政策的实施和海洋空间规划中所发挥的作用还有待观察。

^④ Coates, David. "Strategic Plan for Biodiversity (2011-2020) and the Aichi Biodiversity Targets." (2016).

四、太平洋岛国区域海洋治理的启示

在太平洋岛国中已经出现了棘手的难题，如气候变化和人口增长等，而这些问题将会对未来的海洋治理工作产生重大影响。^⑤努恩（Nunn）等人也认为，“很可能在今后的10到20年间，太平洋岛国将经历由当前人口及其所属环境所带来的对可持续性治理的挑战。这些挑战包括沿海土地的盐碱化和水灾以及近海海洋生态系统生产能力的丧失等，而这些问题的解决对该区域内大部分人们的生活而言都至关重要”。^⑥因此，海洋的治理问题并不是独立存在，而是与太平洋岛国一开始就遇到的其他紧迫问题相联系，这也为世界各国的海洋治理提供了启示，具体如下：

（一）对部门和影响之间的联系要进行评估

作为政策框架中的总原则，全面落实海洋综合管理是一个比较难以实现的目标。它需要对多个部门进行协调，同时它还需要对不同部门所产生的影响进行综合评估。其起点应该是不同部门之间的专家评估，而在这个过程中，那些联系和影响最为突出的问题将被优先考虑。

（二）要提高资助决策的透明度

资金来源的多元化在一定程度上导致了区域海洋治理的复杂性，太平洋岛国、国际非政府组织、资产管理机构和区域理事会常常会以并不统一且保密的方式做出他们的资助决定。罗切特指出：“要尽力避免在稀缺资源方面的竞争和重复投入。为完成任务和实现改变，在个人能力领域的机制应该被加强。最重要的是决策过程和关键内容方面的高度透明。”^⑦这样的做法保证了利益相关者和知识分子能够清楚的了解政策是如何制定的，同时他们也可以清楚的知道在这个过程中他们所做出的贡献。其中包括了解不同管辖权之间的界限以及在政策和资金方面国家和

^⑤ Hay, John E. “Small island developing states: coastal systems, global change and sustainability.” *Sustainability Science* 8.3(2013): 309-326.

^⑥ Nunn, Patrick D., et al. “Beyond the core: community governance for climate-change adaptation in peripheral parts of Pacific Island Countries.” *Regional Environmental Change* 14.1(2014): 221-235.

^⑦ Rochette, Julien, et al. “Regional oceans governance mechanisms: A review.” *Marine Policy* 60(2015): 9-19.

地区所做的决定。

（三）分清共同体的权利和责任

确保各级政府在共同体中都能明确自己的权利和责任，这将有助于他们提高对自己负责的资源的管理能力。同时，也减少他们在不同发展方案之间的冲突。在任何海洋治理的尝试中，共同体都是最基本的内容，并严重依赖于治理效果而存在。区域共同体非常清楚的了解当前环境、自己的需求，以及可以实现的内容。共同体内的集体行动可能需要更多的综合管理以及相关方面的经验，从最开始的省级到国家级，以致最终达到区域规模。

（四）使知识分子和决策人之间的关系更加紧密

在海洋和海岸治理方面，问题在于谁真正拥有相关专业知识。^④太平洋范围内的专业知识由不同的群体所掌握。太平洋区域组织理事会的专门机构和许多国际非政府组织掌握着比较重要的专业知识，并且能在需要的时候从外部寻求专业技术支持。在制定政策和决策的过程中，决策者往往能恰到好处的将这些专业知识运用其中。决策者的这种能力无疑是极端重要的。而知识分子共同体是当地传统知识的守护者，他们在海洋发展趋势上的经验同样能为政策的发展和运用做出贡献，特别是他们也能当地信息的管理提供非常重要的线索。二者的更为紧密的结合最终能使决策更加科学合理。

结 论

从历史经验来看，太平洋岛国制定海洋治理战略并加以实施并非易事。其框架一再调整，最终确定为景观框架。但到真正执行的时候，各国依旧缺乏资金支持且缺少政策的可预见性。最近，太平洋海洋专员办公室推动了景观框架的发展，这将有助于保持政治对目标的关注，同时也将有助于他们保持对区域海洋政策框架预期结果的关注。不过，实施规划并不是“报告规划”，而将是一个重要的前进方向。

为了得到可量化的结果，在确定可持续融资的选择、人力资源和优先

^④ Nursey-Bray, Melissa J, et al. "Science into policy Discourse, coastal management and knowledge." *Environmental Science & Policy* 38.3(2014):107-119.

实施的行动方面，太平洋岛国需要做出更多的努力。国家和地方一级将获得优先权来决定在区域内需要实施哪些行动，同时在获取太平洋海洋专员办公室批准的资金支持的情况下，海洋部门工作组将对国家和地方进行管理。

各国落实海洋综合管理是比较困难的，而在区域范围内落实该政策则更为复杂。南太平洋所涉及的国家大部分都是发展中国家，他们的进步往往依赖于外援的支持和国际非政府组织以及专门的管理部门的参与。在某些情况下，区域海洋政策的发展对于国际协议而言就是“备选项（ticking the box）”然而，这些政策的实施结果有望带来海洋治理方面的突破性进展。

在南太平洋地区采取缓慢而稳健的发展政策的优势在于能够争取充分的时间应对管理和制度所带来的一系列挑战，并将一个清晰的政策制定和冲突解决过程呈现出来。但是，战线如果拉得太长也将劳而无功。在南太平洋地区，区域海洋治理是地区主义的核心，同时它有可能成功地推动全球海洋综合管理。国家机构可以通过选择一到两个优先行动来启动这个过程——这将在符合区域政策背景的前提下，帮助各国实现经济、社会和环境目标的平衡。这也使得集体行动能有助于实现区域目标。同样重要的是，不能将本国利益作为各种不作为的借口。

从南太平洋的经验中得到的重要启示是：通过参与区域海洋治理的方式可以减轻区域负担，也能有助于提高各岛国人民的生活水平并增加区域幸福感。对于那些非常依赖海洋资源的岛国而言，这种参与在未来还有很大的提升空间。未来各国政府通过共同努力，最大限度地利用种种区域合作手段治理海洋，可以有效缓解独自承受的巨大的治理压力。

Exploration on Regional Ocean Governance in the Pacific Island Countries

Chen Hongqiao

Abstract: The Pacific Ocean region's ocean policy issued in 2002 provided a basic guidance framework for ocean governance in the Pacific region. Since then, many supporting policy documents and institutional arrangements have been put forward in order to solve the problems in the region that have arisen in the process of ocean governance. However, in the actual implementation of the Pacific island countries' ocean policy, these supporting policies and systems have done little help. In view of this situation, the Pacific island countries have unanimously launched the Pacific Ocean landscape framework and set up the Pacific Commissioner to carry out comprehensive management of the region and to promote the sustainable development of ocean economy in the region. But the current regional ocean governance is still in its infancy. The relations between the governance entities need to be strengthened, and the comprehensive ocean governance still has room for promotion.

Key words: ocean governance; the Pacific island countries; comprehensive ocean governance region; ocean policy

About the Author: Chen Hongqiao, Postdoc of Canadian Research Center, Guangdong University of Foreign Studie

Construction of China's Regional Governance Value Goals in Southeast Asia with the "Belt and Road" Initiative

Wang Wei

Abstract: The two historical periods since the founding of the PRC has had a negative impact on the interests of the state and national image, which also reflected its defects of the value goals in Southeast Asia regional governance. In 2015, the "Belt and Road" initiative was formulated and implemented, and the ASEAN community was also taking shape in the same year. In view of these, China's value goals in Southeast Asia regional governance should have some new adjustment and avoid possible infringement or misconduct to the value goals. It is significant to learn lessons from historical experiences and be aware of emerging realities in the region. The better and more pragmatic value goals will be beneficial not only to China but also to the South-East Asia in its regional governance.

Key words: regional governance; value target; China; Southeast Asia

About the Author: Wang Wei, College of International Relations, Jinan University.

Process of Economic Marketization and Its Consequences in North Korea

Ding Siqi, Zhao Lixin

Abstract: The process of marketization of the North Korean economy, which is rapidly expanding with the mass famine, has changed the situation of Korean society. The marketization process can now be divided into four stages ever from the famine. In this process, the marketization of economic entities, the marketization of commodity pricing and the diversification of ownerships, are the three main manifestations of the Korean economy. Because of North Korea's unique domestic and international environment, the country's economic market embodies four distinct features. The marketization has brought about great changes in the country's economic structure and social ideology, but it has encouraged official corruption