

B. 6

南太平洋岛国海洋经济 合作与可持续发展

喻常森 蔡艺峰*

摘要：丰富的海洋资源是14个南太平洋岛国的共同话题，也是南太平洋地区独特的人文特征之一。尽管海洋是南太平洋岛国的经济、社会和文化的核心内容，但当前，南太平洋岛国在海洋合作议题上缺乏整体性的规划和具有强制力的约束框架。可持续发展将成为南太平洋岛国开发海洋资源的唯一战略选择，促进海洋生态观念、海洋合作机制以及海洋法的践行将有效促进南太平洋岛国的海洋可持续合作。

关键词：南太平洋岛国 海洋经济合作 可持续发展

* 喻常森，副教授，中山大学大洋洲研究中心常务副主任，主要研究领域：亚太区域合作、澳大利亚外交政策、中国与大洋洲国家关系等；蔡艺峰，中山大学国际关系学院国际关系专业研究生。

一 引言

南太平洋岛国虽然陆地面积仅 55 万平方千米，但其所拥有的专属经济区总和接近地球表面积的 8% 或海洋面积的 10%。^① 这里水产、矿产资源丰富。金枪鱼占世界总产量的一半以上，年产金枪鱼约 150 万吨，商业价值达 17 亿美元。世界上大约有 55% 的金枪鱼罐头产自南太平洋。^②

一方面，海洋合作与可持续发展是南太平洋岛国的生命支柱。海洋是南太平洋岛国的经济支柱之一，南太平洋岛国借助海洋资源，在渔业、旅游业和运输业方面的合作也将进一步深化和发展。海洋合作将为南太平洋岛国的发展提供一个凝聚海洋文化传统和商业价值的共同体，这是时代发展的契机，其发展的渠道以及方向会涉及更多尚未涉足的深海矿产以及能源，为人类的发展贡献巨大。然而，因为缺乏强化的管理以及有序的合作，南太平洋岛国的海洋健康也面临着威胁，毕竟，海洋对过度捕鱼、海洋多样性的缺失和环境污染并不具有免疫力。所以，进一步明确南太平洋岛国的海洋合作机制和框架，是南太平洋岛国海洋合作可持续发展的重要保证。

另一方面，南太平洋岛国距离大陆遥远，加上面积较小，常常成为西方大国进行核试验、倾倒有毒废料以及对鱼类资源进行过度捕捞的场所。^③ 虽然南太平洋岛国拥有丰富的海洋资源，但是由于没有保护能力以及保护力度不足，南太平洋岛国的海洋合作开发面临着可持续发展的困境，需引起注意。因此，本文拟对南太平洋岛国海洋开发的现状、存在问题和未来发展的计划与可能做出梳理，以补充目前对于南太平洋岛国海洋合作研究的空白之处。

① 林香红、周通：《太平洋小海岛国家的蓝色经济》，《海洋经济》2013 年第 4 期。

② 数据来自孙辉明《南太平洋岛国形势》，<http://www.china.com.cn/chinese/HIAW/373193.htm>，访问日期：2015 年 2 月 27 日。

③ 刘樊德：《南太平洋岛国简介》，《当代亚太》1995 年第 1 期，第 71 页。



表 1 太平洋岛国的海陆面积统计

单位：平方千米

国家或地区	陆地面积	海域面积 (专属经济区)	国家或地区	陆地面积	海域面积 (专属经济区)
斐济	18272	1290000	帕劳	444	629000
库克群岛	237	1830000	巴布亚新几内亚	462840	3120000
密克罗尼西亚联邦	701	2980000	萨摩亚	2930	120000
基里巴斯	811	3550000	所罗门群岛	28370	1340000
马绍尔群岛	181	2131000	汤加	650	700000
瑙鲁	21	320000	图瓦卢	26	900000
纽埃	259	390000			

资料来源：SPC2008 年陆地海洋面积统计，转引自林香红、周通《太平洋小海岛国家的蓝色经济》，《海洋经济》2013 年第 4 期。

二 南太平洋岛国的海洋经济以及存在的问题

（一）海洋旅游

在 20 世纪 90 年代中期，南太平洋岛国的旅游由斐济、法属波利尼西亚和新喀里多尼亚主导，但现在旅游已经扩展到整个地区，成为萨摩亚、帕劳、库克群岛和瓦阿努图等国经济和就业的重要行业。在南太平洋众岛国中，旅游业对 GDP 的贡献不可忽视。北马里亚纳、帕劳、库克群岛的旅游产业甚至已经超过其国内生产总值的 1/2，成为对国家具有举足轻重作用的支柱产业。在人数增长的方面，从 20 世纪 90 年代初至今，到南太平洋岛国旅游的人数也呈上升趋势。其中，上升幅度较大的为关岛、库克群岛，经过约 20 年的经营，旅游人数接近翻一番。在诸岛国中，斐济是大洋洲与南北美洲海空往来中心，是重要的国际交通枢纽。斐济凭借丰富的旅游资源和便利的交通条件，自独立后就大力发展旅游业，历经 40 多年的发展，已成为南太平洋地区重要的旅游中心之一。据南太平洋旅游组织



(SPTO) 统计,^① 2013 年, 南太平洋岛国接待国际旅游者约 170 万人, 旅游收入 25 亿美元, 年增长率为 6%。其中, 斐济接待游客 60 万人, 约占南太平洋岛国接待游客总量的 35%; 旅游收入约 10 亿美元, 占南太平洋岛国旅游总收入的 40%。^②

然而, 南太平洋岛国的旅游产业也存在自身的潜在问题。

首先, 本身政治与地理环境的局限。部分岛国或地区社会治安状况较差, 犯罪活动时时有发生。比如巴布亚新几内亚, 抢劫、入室偷盗、聚众滋事等案件频发, 使用枪械、利器等高危险器具致人伤亡事件亦经常发生。^③ 而安全是游客出行考虑的首要因素, 治安状况不佳将威胁旅游业的发展。除了人为因素, 自然因素如气候变化和自然灾害等也严重威胁南太平洋岛国海洋旅游业。如 2015 年 4 月, 南太平洋岛国瓦努阿图遭热带风暴“帕姆”重创, 首都维拉港 90% 的房屋遭破坏, 多个社区被整个“吹走”。气候变化是重要因素。^④ 南太平洋岛国多数地理位置偏僻、人口少、资源稀缺、发展能力薄弱、环境复杂脆弱, 易受气候变化和自然灾害影响。

其次, 目前, 南太平洋岛国海洋旅游的整体性规划不完善。海洋生态旅游作为一种新兴旅游方式, 需要系统性的规划, 比较出色的例子如

① 中华人民共和国商务部:《来南太岛国的游客人数逐年增加》, <http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/1/201406/20140600627336.shtml>, 访问日期: 2015 年 3 月 6 日。

② 中华人民共和国商务部:《来南太岛国的游客人数逐年增加》, <http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/1/201406/20140600627336.shtml>, 访问日期: 2015 年 3 月 6 日。

③ 2013 年, 4 名华人于当地时间 6 月 24 日晚间在自主经营的食品店内遭到劫杀。总理奥尼尔强烈谴责这起恶性暴力事件, 并向中国政府与受害者家属保证将严惩凶手。这次华人惨遭杀害事件主要是当地社会治安恶化的结果, 当地政客腐败严重, 社会管理差, 无业游民和罪犯滋事很多, 但是如此残害手段令人发指, 这不仅仅是抢劫财务, 很可能是与对华人的仇视有关。摘自吕思宁《巴新治安恶化, 华人被杀或是人祸》, http://phtv.ifeng.com/program/zbjsj/detail_2013_06/27/26860534_0.shtml, 访问日期: 2015 年 4 月 16 日。

④ 《气候变化惹的祸: 南太岛国过瓦鲁阿图遭遇前所未有灾害》, <http://www.xuejia001.net/ogznn/miew/20150414/32520.html>, 访问日期: 2015 年 4 月 16 日。



库克群岛海洋公园 (Cook Islands Marine Park, CIMP)。库克群岛政府建成了世界上最大的海洋公园, 该公园由全国一半的领土组成, 可以进行旅游、捕鱼、可持续的深海活动。该海洋公园在经济价值的创造和环境保护方面达到完美协调, 是南太平洋岛国重要的开发项目之一。但是, 目前在南太平洋岛国中, 能有如此规划的海洋旅游项目甚是缺乏。如果单纯依赖单一旅游线路旅游盈利, 其规模与收入都无法与未来游客的增长保持平衡。

最后, 南太平洋岛国的基础设施和交通环境受限。国际空运条件尚可, 因其主要由一些发达国家的航空公司承担, 机场设施较为先进。但是, 国内的和岛国间的空运条件相对差些, 因飞机陈旧, 延飞、停飞、险情时有发生。在海运方面, 多数岛国的游船条件简陋, 数量有限, 更重要的是各岛国间的海上救援系统尚不完善。在陆运方面, 部分岛国城市道路老旧受损, 加之山路崎岖, 雨季来临时道路运输会严重受阻, 这会进一步对游客的旅游行为产生阻碍。

总而言之, 整体规划和生态设计是当前南太平洋岛国海洋旅游产业中最为缺失的一环, 也是直接影响旅游产业可持续发展的关键一环, 使旅游产业由分散走向集中, 由单一特色转向各具特色, 由旅游经济转变为生态经济, 需要观念的改变, 也需要资金和技术支持。

(二) 深海矿产

南太平洋岛国海域及其专属经济区蕴含了不同种类的海底矿产资源 (见表 2)。其中, 基里巴斯的凤凰群岛周边海域, 以及库克群岛部分海域, 金属结核分布较为密集。此外, 马绍尔群岛西南海域、莱恩群岛东部圣诞岛的西北海域也分布着一定的钴结壳。而巴布亚新几亚东北海域的马努斯海盆、斐济群岛附近的北斐济海、斐济群岛与汤加群岛之间的劳海、巴新东北部的俾斯麦群岛海域分布着热液硫化物。太平洋岛国的深海资源相对丰富, 且具有开采价值, 已成为当今大国博弈的新焦点。



表 2 南太平洋岛国矿产资源

国 名	矿 种	国 名	矿 种
库 克 群 岛	结核、结壳	巴 新	热液硫化物
基 里 巴 斯	结核、结壳	所罗门群岛	热液硫化物
图 瓦 卢	结核、结壳	瓦 努 阿 图	热液硫化物
萨 摩 亚	结壳、结核	斐 济 群 岛	热液硫化物
马绍尔群岛	结 壳	汤 加	热液硫化物

资料来源：莫杰、刘守全：《开展南太平洋岛国合作探查开发深海矿产资源》，《中国矿业》2009 年第 6 期，第 43 页。

虽然南太平洋岛国地区的深海矿产有着巨大的开采潜力，但是对于南太平洋岛国的深海矿产产业而言，目前也存在潜在的问题。

其一，开采技术落后，无法单凭一己之力获得深海矿产。斐济专属经济区海域最近发现了热液硫化物，但是斐济目前还不具备独立开采的技术能力，因此吸引了许多投资者开展勘探活动，他们都希望通过与其合作，发展本国经济。因此，通过国际双边与多边合作，岛国可以促进经济发展和技术的提高，从接受援助和自身发展两方面实现自身的利益。

其二，寻求合作的最大问题就是对合作者的选择和开采项目的议定。在开采过程中，因为自身缺乏开采能力，太平洋岛国不得不选择合作开发者，而在这个共同开发的过程中，开采者之间的矛盾协调、矿产的盈利分配难以量化，而且有可能出现被世界大国巧取豪夺的情况。所以，在选择值得信赖的合作国家这一问题上，南太平洋岛国的选择显得尤为关键。

其三，开采的代价很可能是环境污染。一方面，由于深海矿产开采难度较大，处理不好将造成本国海域海水的污染；另一方面，也可能由于海洋环流的作用，造成污染转向其他国家，那么污染形成之后的纷争的协调和处理也会相对复杂。

（三）海洋渔业

南太平洋小海岛国家的渔业包括大洋金枪鱼渔业、沿海商业捕捞业和生



计捕捞业以及海水养殖业。渔业是南太平洋岛国国民经济、外汇收入、国民就业的重要支柱。

表 3 2007 年南太平洋岛国渔业和海底养殖业的产业价值

单位：美元

国家或者地区	产值	国家或者地区	产值
巴布亚新几内亚	812067902	萨摩亚	42939982
基里巴斯	244285828	努瓦阿图	34397887
密克罗尼西亚联邦	224483967	帕劳	24139152
所罗门群岛	202003233	汤加	20571101
马绍尔群岛	108125102	库克群岛	10323529
斐济群岛	103420625	纽埃	2520588
瑙鲁	81518168	托克劳	1108812
新克里多尼亚	49663126		

资料来源：Robert Gillett, *Fisheries in the Economies of the Pacific Island Countries and Territories*, Asian Development Bank, 2009, p. xxii。

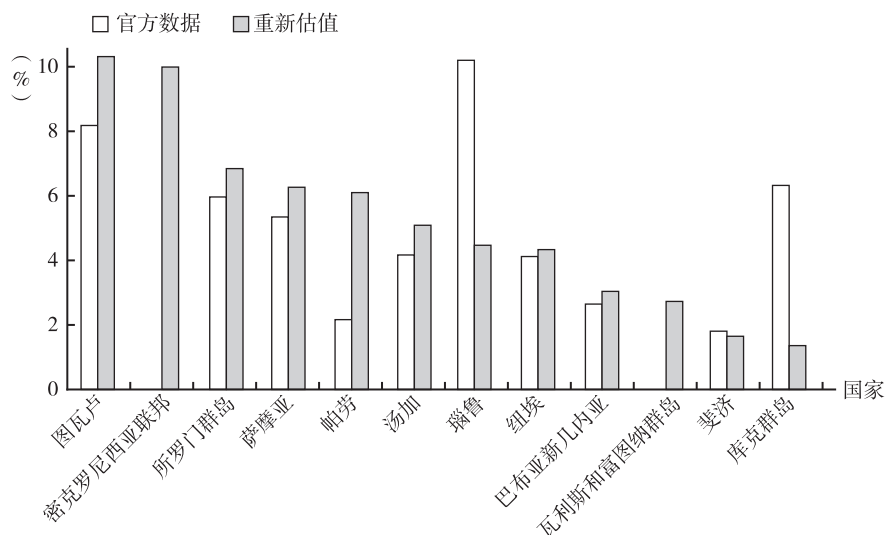


图 1 南太平洋岛国 2007 年渔业对 GDP 的贡献率

资料来源：Robert Gillett, *Fisheries in the Economies of the Pacific Island Countries and Territories*, Asian Development Bank, 2009, p. xxiii。



从表 3 和图 1 可以看出,南太平洋岛国的海洋渔业开发对其国家经济的贡献十分巨大。其中,以密克罗尼西亚联邦为例,其两亿美元左右的渔业产值占 10% 的国家 GDP 的份额,而仅有 1000 万美元左右的渔业产值的库克群岛也十分倚重渔业,其对 GDP 的贡献率约为 6%。太平洋岛国的渔业产业种类繁多,主要细分为以下几个方面:大洋金枪鱼渔业、海水养殖业、沿海渔业、生计捕捞渔业和水族贸易等,虽然都为海洋渔业,但是其开发技术和合作途径不尽相同。随着海洋渔业对南太平洋岛国经济的贡献率逐年上升,进一步实现可持续发展的海洋渔业政策也显得尤为重要。

从南太平洋岛国的渔业发展现状看,太平洋虽然拥有世界上最丰富的金枪鱼资源,但是也有潜在问题。

首先,渔业开发速度过快,渔业经济过热。根据太平洋共同体秘书处发表的 2010 年金枪鱼资源评估报告,太平洋地区的金枪鱼年捕捞量在过去 30 年中翻了不止一番,尽管资源尚未受到威胁,但某些物种的现有捕捞水平过高,也有受到威胁的趋势。从表 4 可以看出,金枪鱼的需求量日益增大,其出口产值也明显增加,利益的驱动引导着新一轮的资源开发。当前南太岛国对渔业的捕捞以一定的趋势增加,若不形成可持续的发展状态,则有可能造成一定的生态问题。以斐济为例,对于斐济而言,渔业资源的生态破坏来自渔业活动中的过度捕捞,这种捕捞既来自本国居民,也不乏外国渔船。首先,本土的传统捕捞方式以及外地传入的炸鱼等方式,都成为斐济渔民常用的毁灭性捕捞方式,有学者认为斐济生态系统的改变终将改变鱼类资源总量。^①参照斐济渔业部门 1995 年的年度报告,从比例上看,一方面,渔业捕获量持续下降;另一方面,城市对鱼的需求量并未减少。^②巨大的盈利预期驱使渔民大量捕鱼,甚至不惜采用毁灭性捕捞手段。

① 罗宾·南等:《对太平洋岛屿的全球国际水域评估:跨界、水资源短缺和沿海渔业问题》,侯小虎译,《AMBIO——人类环境杂志》2004 年第 Z1 期,第 90 页。

② See Fiji Fisheries Division, *Annual Report 1995*, Ministry of Industries, Suva.



表 4 南太平洋岛国 1999 ~ 2007 年金枪鱼捕捞产值

项 目	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
捕鱼数量(吨)	4071	9651	11312	11558	10856	17298	11996	15372	10749
交换价值(百万/美元)	12. 69	35. 45	36. 81	31. 71	34. 61	60. 89	38. 47	52. 35	34. 46
交换价值(百万/斐币)	25. 13	75. 51	85. 77	68. 18	64. 03	105. 34	65. 40	91. 61	55. 14

资料来源: Robert Gillett, *Fisheries in the economies of the Pacific Island Countries and Territories*, Asian Development Bank, 2009, p. 42。

其次,南太平洋岛国的海底养殖业发展目前也不容乐观。以太平洋地区的长心卡帕藻的养殖为例。长心卡帕藻产量太低,难以开展销售和加工的区域合作,全地区产量在 2005 年才达到 1500 吨,但是只有产量至少达到 5000 吨,才能对价值起到杠杆作用。^①目前,南太岛国中只有基里巴斯、斐济和所罗门群岛在养殖长心卡帕藻,瓦努阿图开展了小规模养殖,巴布亚新几内亚表示要建立海藻养殖场,其他国家都欠缺资金、技术、环境。

最后,南太岛国的海防事业发展缓慢,只有巴布亚新几内亚、斐济、汤加等少数国家有武装力量,大部分岛国无法阻止其他国家的远洋船队进入其专属经济区捕鱼。事实上,南太岛国的渔业的自我供给是充裕的,但是,外国渔船的捕捞(合法与非法)占据非常大的比重。以斐济为例,从表 5 可以看出,外国渔船在斐济水域的捕捞具有一定的比重,图 2 可以更加直观地看出:外国渔船在斐济的捕获鱼量仍旧占有一定的比重,虽然从 1999 年到 2007 年其比重有所下降,但这有两种可能:一是外国船只悬挂斐济国旗进行捕捞活动,二是因为斐济勘探巡查技术落后,一些外国渔船的捕捞没有被计算在内。可见,缺乏自我保护的南太岛国,其渔业的可持续发展也很棘手。

^① Dennis J. McHugh, *The Seaweed Industry in the Pacific Islands*, Australian Centre for International Agricultural Research, 2006, p. 55.

表 5 斐济水域国际捕鱼情况统计（1999 ~ 2007 年）

金枪鱼捕获	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
所有渔船捕获数量(吨)	5064	8742	10807	9437	7328	9819	6005	7422	6469
斐济渔船捕获数量(吨)	3688	7619	10387	9342	7022	9043	5525	7341	5976
外国渔船在斐济捕鱼数量(吨)	1376	1123	420	95	306	775	481	81	492
外国渔船在斐济捕鱼产值(美元)	1472320	1210610	449400	101650	327420	829250	514670	86670	526440

资料来源：Robert Gillett, *Fisheries in the Economies of the Pacific Island Countries and Territories*, Asian Development Bank, 2009, p. 43。

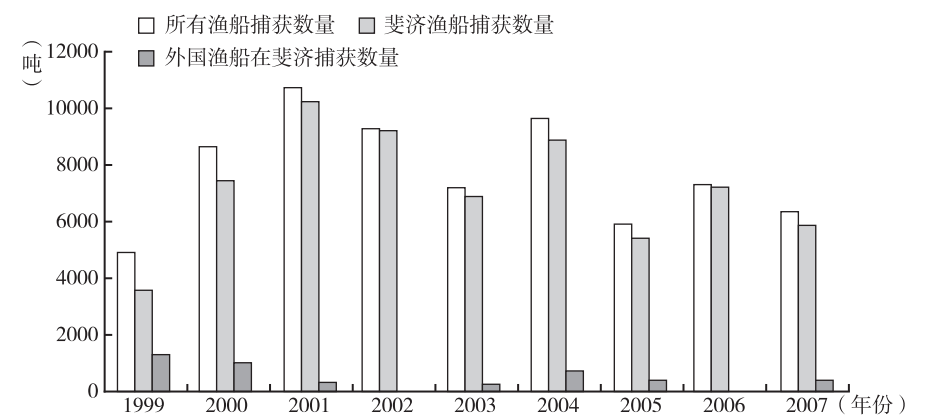


图 2 斐济水域的国际捕鱼情况统计

资料来源：Robert Gillett, *Fisheries in the Economies of the Pacific Island Countries and Territories*, Asian Development Bank, 2009, p. 43。

综上所述，南太平洋岛国的海洋经济包括旅游、渔业、深海矿产等多方面的议题，其潜在问题有一定的共性：整体生态规划缺位、技术资金缺位、制度法律缺位。这些潜在问题直接造成海洋经济的松散发展和规模的受限，



无法集中发挥海洋的地缘政治与地缘经济优势。南太平洋岛国只有突破现有的思维与环境，才能实现其海洋经济的可持续发展。

三 有效开发与合作：南太平洋海洋 可持续合作框架

针对上述海洋经济发展存在的问题，南太平洋岛国与国际社会进行了有效治理，其中南太平洋的合作开发框架就是为了支持太平洋岛国区域海洋政策（Pacific Islands Regional Oceans Policy, PIROP）而建立的，旨在管理以及保持海洋文化和自然的整体性，保证海洋的永久性健康。此框架由基里巴斯总统艾诺特·汤在 2009 年构想出来，之后此设想以文件的形式在太平洋岛国论坛的第四十次领导人会议中通过，该合作框架有以下目标：①确立司法意义上的权利以及义务；②进行有效的海洋管理；③支持可持续的发展、管理和保护；④促进倾听、学习、联络和领导；⑤保持持续的行动；⑥对急剧变化的环境采取有效的措施。^①该合作框架具体由国家委员会、地区合作机构以及一系列政策和计划构成。

立足于当前南太平洋岛国的海洋合作内容，可以总结出如图 3 所示的合作框架。其中，该框架由合作伙伴与国际组织、主要政策与宣言、常规保护性活动与项目组成，对南太平洋岛国海洋经济的可持续发展提供三位一体的智力、经济、技术和制度支持。

（一）合作伙伴和国际组织

南太平洋岛国海洋合作框架需要广泛的海洋合作伙伴，包括当今世界大国以及具有相关职能的国际组织。目前，太平洋岛国论坛秘书处与很多国家

① 具体资料参见太平洋论坛秘书处网站，<http://www.forumsec.org.fj/pages.cfm/strategic-partnerships-coordination/pacific-oceanscape/pacific-oceanscape-framework.html>，访问日期：2015 年 2 月 15 日。

和组织之间的联系与合作获得了长足发展，共同为南太平洋的可持续发展展开有效的管理和保护。

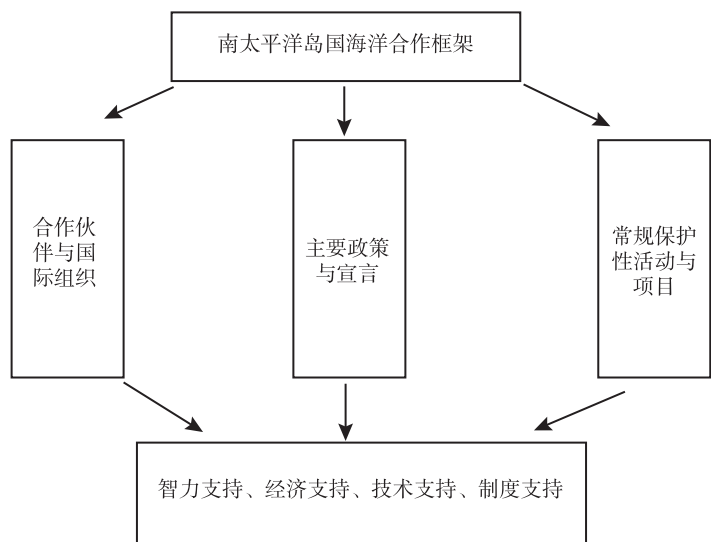


图3 南太平洋岛国海洋合作框架

共同的利益将国际社会与南太平洋岛国联系在一起。在海洋开发中，技术、资金成为合作环节中重要的组成部分，物质性的动议立足于援助，合作伙伴与国际组织的援助需要考虑信度和效度的综合。对于合作伙伴和国际组织功能的判定，一方面需要探究其职能结构的划分是否具有解决海洋问题的针对性——职能是否交叉，职能是否覆盖所有问题；另一方面需要考究其履行职能的相关效果。以下是南太平洋岛国主要的合作伙伴与国际组织。

(1) 太平洋地区组织委员会 (the Council of Regional Organisations of the Pacific, CROP)。CROP 是由 9 个政府间实体组成的，其中包括太平洋岛国论坛秘书处，主要处理国家对于太平洋海洋的发展和合作事务。该委员会为相关国家对不同问题发表自己的意见、向其他成员表达自己的计划提供了一个舞台。



(2) 太平洋岛国论坛渔业署 (the Pacific Islands Forum Fisheries Agency, FFA)。FFA 是管理其 17 个参与国的渔业的组织。该组织以渔业资源可持续发展为前提,帮助各成员合理地开发金枪鱼资源;同时帮助各成员加强金枪鱼资源保护和开发管理,也提供诸如开发项目的经济评估、管理入渔证配额并提供办理相关事项、法律咨询等服务。

(3) 太平洋共同体秘书处 (Secretariat for the Pacific Community, SPC)。它是一个非政治性的组织,其关注的问题更加多元化,除了海洋产业中的渔业以及水资源、运输等问题,它还广泛关注人类的健康、教育、人权、性别、文化等不同层面的问题,是太平洋岛国众多组织中提供技术支援最多的组织之一。

(4) 太平洋地区环境项目秘书处 (Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, SPREP)。SPREP 是为其成员的环境问题提供管理和支援的组织,旨在保证可持续发展,保证该地区自然资源的多样性以及保护其相对脆弱的生态系统,包括海洋资源系统。

(5) 南太平洋大学 (the University of the South Pacific, USP)。USP 是由 12 个太平洋岛国共同拥有的地区性大学,主要研究太平洋的文化、历史和环境价值。其海洋科技和海洋事务这两个项目最为世界称道。

(6) 联合国一般性程序 (United Nations Regular Process)。该程序主要立足于评估世界的海洋环境,包括社会经济层面。该程序于 2004 年建立,其评估主要是为了能在全球范围内给予国家、相关平台、利益相关群体专业的指导意见和建议。其对人类海洋合作的评估内容包括人类对海洋合作的威胁、海洋环境的变化以及社会价值等。

(7) 世界海洋合作伙伴 (Global Partnership for Oceans, GPO)。它是由世界银行初步建立的,其设计宗旨是提高海洋合作的世界凝聚力和降低对海洋健康的负面影响;同时,它将对海洋可持续发展问题比如渔业、减少贫困、生态多样性、污染问题做出回应。世界海洋合作伙伴由超过 140 个政府、国际组织和社区群体组成,包括前文提到的 FFA 和 SPC 等,也包括南太平洋岛国比如斐济、库克群岛等。其中, GPO 设置有一个蓝色海洋功能小组,由 16 个国家的领导人组成,包括太平洋岛国论坛秘书处秘书长,就

维护海洋安全等提出建议。

(8) 全球海洋委员会 (Global Ocean Commission, GOC)。GOC 主要针对以下四个领域的海洋问题做出权威建议: 过度捕鱼、大规模的海洋生态多样性的缺失、有效管理和制约机制、公海的法律框架漏洞。GOC 为国际组织和程序提供专业的意见, 并提出关于海洋合作的最终建议, 它相信如果其建议被采纳, 海洋的可持续发展并不遥远。

综上所述, 评价合作伙伴和国际组织在维持南太平洋岛国海洋开发的可持续发展方面的作用, 必须考虑其职能的效度。

目前, 就其合作伙伴和国际组织的构成而言, 虽然能够针对一定的海洋开发问题做出相应的援助, 但是缺乏统一性的管理与规划, 职能的交叉和体系的分散将是制约其海洋合作可持续发展的根本障碍。所以, 在南太平洋岛国的海洋合作框架初步建立的情况下, 必须深入思考不同组织和合作伙伴的功能的划分, 从相关的技术、资金、法律、环境等不同领域进行分工与合作, 才能深入解决当今南太平洋岛国海洋开发与合作过程中存在的问题。

(二) 主要政策与宣言

政策和声明是维持地区管理的重要原则, 帮助指导战略伙伴的相关海洋活动。相关的南太平洋海洋政策明确了该地区众岛国海洋合作的权利与义务, 其相关的法约 (成文与不成文) 都旨在建立保护该地区海洋环境与资源的相关框架。

(1) 《联合国海洋法公约》(The United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)。《联合国海洋法公约》是国际社会保护以及管理海洋主要的国际条约, 它不仅建立起保护海洋资源的法律体系, 也明确了参与海洋合作国家间的关系与权限。

(2) 太平洋岛国地区海洋政策 (Pacific Islands Regional Ocean Policy, PIROP)。PIROP 为促进太平洋海洋开发的可持续发展提供了一个战略框架, 在《联合国海洋法公约》的基础上确立了五条原则: 以战略合作促进理解, 采取可持续发展和管理手段, 从事保持海洋健康的行为, 促进和平, 以及创



造地区间和国际组织间的友好关系。

(3) 《联合国鱼类总群协定》(The UN Fish Stocks Agreement)。该协定建立在《联合国海洋法公约》的基础上,主要任务是保证有效的持续的鱼类生存,特别是关注迁徙鱼群的管理。该协定加强了对其成员专属经济区以内以及以外的所有鱼群的保护,该协定在地区渔业管理组织的监督下实施。

(4) 《国际湿地公约》(The Ramsar Convention on Wetlands)。《国际湿地公约》是政府间的条约,立足于保护生态的整体性和湿地的可持续发展。条约中引用的 wetlands 一词,内涵丰富,包括湖泊、沼泽湿地以及和海洋有关的地物如海岸地区的红树林等。该条约有利于修正国际、国家以及地区间的海洋合作行为。

(三) 相关的保护性项目与行动

随着当今海洋生态多样性、海洋资源、海洋环境威胁因素的增多,保护太平洋的持续性开发是当今海洋发展的重要任务。面对当今南太平洋海洋合作的重要问题,国际社会也展开了一系列的常规性项目与行动,积极保持海洋合作的可持续性。

(1) 库克群岛海洋公园(Cook Islands Marine Park, CIMP)。库克群岛政府建成了世界上最大的海洋公园,该公园由其全国一半的领土组成,用于旅游、捕鱼、可持续的深海活动。该海洋公园在经济价值的创造和环境保护方面达到完美协调,是南太平洋岛国重要的开发项目之一。

(2) 南太平洋珊瑚礁计划(Coral Reef Initiative for the South Pacific, CRISP),是一个以南太平洋生态多样性为重心的海洋保护项目,也为鱼群等提供一系列的管理和保护措施。

(3) 凤凰城岛国保护区(The Phoenix Island Protected Area, PIPA),坐落于基里巴斯的专属经济区内。这个保护区面积408250平方千米(约占基里巴斯专属经济区面积的11%)。为了保护该地区的海洋可持续发展,基里巴斯政府联合相关的国际组织,建立了凤凰城岛国保护区基金,该基金的目标是补偿由于限制在保护区内的商业捕鱼而导致的经济

损失。

(4) 帕劳鲨鱼庇护区。2009 年,帕劳建立了世界上第一个鲨鱼庇护区,目的是禁止在其专属经济区 6 万平方千米区域内的商业鲨鱼捕猎行为。在 2011 年,帕劳联合巴哈马斯群岛、哥伦比亚、洪都拉斯、马尔代夫、墨西哥等 8 个国家宣布禁止在其国家内部对鲨鱼进行商业捕猎。

除此之外,南太平洋岛国的海洋保护项目相对丰富,还包括新厄里多尼亚海洋保护计划、太平洋计划、太平洋 2020 年挑战项目、瑙鲁协定等一系列项目,共同支撑南太平洋海洋可持续发展框架。

立足于上述的梳理与分析,笔者总结出目前南太平洋岛国的综合治理框架(见图 3)。南太平洋的海洋可持续发展立足于合作伙伴、国际组织、法律公约、保护项目等不同层次、不同属性的框架之内,其功能的发挥以及职能的履行可以在一定程度上缓解目前海洋开发的矛盾。但是从目前来看,其可持续发展框架还处于初步的建立与摸索阶段,缺乏系统的管理和资源整合,尤为松散。其松散性体现在三个方面。

第一,没有形成硬法的要求,制度的内容和宣言的要求主要是倡议性的,缺乏相关的惩罚条约,所以在南太平洋岛国的海洋开发的强制力保护层面稍显无力。

第二,职能交叉与配合缺位。在合作伙伴和国际组织层面,每个国际组织都有其管辖和援助的内容,但缺乏统一管理的平台,如何确保海洋开发技术培训、资金援助的公平性,值得深思。

第三,在加强南太岛国的巡查力度和执法能力上,目前的合作框架缺乏在这一领域的支援。南太岛国海洋警察的培养应该成为当前海洋开发管理体制的重要环节。

太平洋小海岛国家致力于从应对气候变化,保证经济、社会和生态的协调发展的角度推进海洋经济的可持续发展。所以,一方面,海洋可持续开发与合作需要从国家内部职能的履行入手,加强太平洋岛国的法律执行和管理职能;另一方面,又需要从宏观概念与职能上进一步明确不同的国际组织和制度的权责范围,做到有序治理。



四 结论

基于上述分析，南太平洋岛国拥有独特的海洋经济资源，其开发和运用具有极大的国际市场和升值空间。在所有经济类型中，生态旅游、生态渔业、深海矿产等不同的经济类型需要从气候变化、环境保护等地区性和综合性的问题入手进行统筹，进一步实现可持续发展。可持续发展理念是南太平洋岛国在发展道路上的一次重要探索，它们一方面需要合作开发，促进自身经济的发展；另一方面，需要通过政府扶持、国际组织的帮扶、国际法的制约内化使其成为自身发展的共同意识。

首先，转变南太平洋的海洋生态观念，必须立足于南太平洋岛国内部思维 and 全球治理的共同观念：南太平洋并非人类攫取利益的场所，而是人类必须与之和谐相处的大自然的一部分，政治利益、经济利益都无法绕开其自然属性。

其次，南太平洋的海洋开发的技术主要立足于海洋生态设计、海底养殖技术与深海矿产勘探技术。其一，积极研发，推进包括斐济在内的南太平洋岛国的深海养殖技术。其二，推进包括斐济在内的南太平洋岛国的深海采矿的技术革新。其三，进行南太平洋生态旅游系统的革命。

最后，制度法律建设。如何建立起有效的制约和监督机制是当前南太平洋岛国海洋法践行中关键的一环，而这关系渔民以及其他利益相关者的参与程度。提高利益相关者（南太平洋众岛国）的参与程度有助于提高制度法令的合法性。

回归现实问题，因为南太平洋岛国的经济实力、政治影响力、科技实力与世界发达国家尚有差距，所以，在海洋合作的过程中掌握自身的话语权，提升抗击风险的能力，也必须成为当前南太平洋岛国的努力方向。