

联合国的海洋事务及其协调^{*}

李景光¹，阎季惠²

(1. 国家海洋局 北京 100860; 2. 国家海洋环境预报中心 北京 100081)

摘 要：自 1982 年《联合国海洋法公约》问世以来，尤其是 1992 年联合国环境与发展大会以后，联合国日益重视海洋，海洋事务在联合国议事日程中的地位日趋突出。文章介绍了联合国有关公约和文件对海洋的重要性的论述、联合国关注的主要海洋议题以及联合国系统的主要涉海机构，同时介绍了联合国海洋事务协调情况，归纳了联合国海洋事务与协调工作的特点以及对我国海洋工作的启示。

关 键 词：联合国；海洋事务；协调机制

海洋是全球生命支持系统的重要组成部分，在全球经济、社会与环境发展中起着独特作用。联合国一向积极推动全球海洋事业的发展，自 20 世纪中期以来，日益认识到海洋及其资源与环境的重要性，不断加大海洋工作力度，重视和加强海洋事务协调，海洋在联合国事务中的地位日趋突出。

1 联合国主要涉海公约和文件有关海洋的论述

联合国一系列公约和文件阐述了海洋的重要性，建立了管理各种涉海活动的法律制度，提出了推进海洋可持续发展的目标与措施。

1.1 《联合国海洋法公约》

1982 年通过的《联合国海洋法公约》^[1]被誉为“海洋宪法”，为全球的海洋事务管理建立了全面的法律框架。主要内容包括：领海和毗连区；用于国际航行的海峡；群岛国；专属经济区；大陆架；公海；岛屿制度；封闭或半封闭海；内陆国出入海洋的权利和过境自由；国际海底区域；海洋环境的保护和保全；海洋科学研究；海洋技术的发展和转让以及争端的解决等。《联合国海洋法公约》明确规定了各国在海上不同区域的权利和在行使权利时应履行的义务。

1.2 《21 世纪议程》

1992 年联合国环发大会通过的《21 世纪议程》，以国际法律文件的形式确认了加强海洋与海岸带管理是实现可持续发展的重要途径^[2]。《21 世纪议程》第 17 章指出，“海洋是一个整体，是全球生命支持系统的基本组成部分，是有助于实现可持续发展的宝贵财富”，要求“沿海国承诺对其在国家管辖内的沿海区和海洋环境进行综合管理和可持续发展”，“每个沿海国都应考虑或在必要时加强适当的协调机制，在地方和国家层面推进海洋及其资源的综合管理与可持续发展”。该议程确定了 6 个与海洋综合管理相关的方案领域：① 海洋综合管理和可持续发展；② 海洋环境保护；③ 国家管辖范围内海洋生物资源的可持续利用和保护；④ 处理海洋环境管理和气候变化方面的重大不确定因素；⑤ 加强各地区的合作与协作；⑥ 小岛屿的可持续发展。

1.3 《约翰内斯堡执行计划》

2002 年全球可持续发展高峰会议通过的《约翰内斯堡执行计划》着重指出，海洋、岛屿和海岸带是地球生态系统不可分割的重要组成部分，是全球食物供应安全和保持各国经济繁荣的关键，要求：① 各国批准或加入并执行

^{*} 基金项目：中国海洋发展研究中心 2013 年项目（AOCZD20130）。

《联合国海洋法公约》；② 促进对《21 世纪议程》第 17 章的执行；③ 在联合国系统内建立海洋事务协调机制；④ 鼓励应用生态系方法，促进各国的海岸带和海洋综合管理；⑤ 鼓励并协助沿海国家制定海岸带综合管理政策和建立所需机制；⑥ 加强相关区域组织和计划间的协调与合作；⑦ 采取措施促进渔业的可持续发展；⑧ 促进海洋环境保护与管理，保护海洋环境免受城市废水污染和避免栖息地的物理变化和遭破坏，提高海事安全水平和保护海洋环境免受航运活动污染；⑨ 加强对海洋和沿海生态系统的科学认识与评估，为正确决策服务。

1.4 2012 年联合国可持续发展大会成果文件《我们憧憬的未来》

2012 年召开的联合国可持续发展大会通过的会议成果文件《我们憧憬的未来》第五部分阐述了可持续发展具体领域的未来行动，其中涉海内容主要有：① 海洋及其资源的养护和可持续利用对可持续发展具有重要意义；② 敦促所有缔约方充分履行根据《联合国海洋法公约》承担的义务；③ 加强海洋科学研究，积极推进技术转让；④ 支持海洋环境状况全球报告和评估经常程序；⑤ 加强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；⑥ 加强陆源污染控制，减少海洋废弃物；⑦ 防止外来物种入侵；⑧ 努力应对海平面上升和海岸侵蚀对许多沿海地区和岛屿带来的严重威胁；⑨ 应对海洋酸化以及气候变化对海洋和沿海生态系统及资源的影响；⑩ 依照谨慎与预防方针处理海洋肥化问题；⑪ 加强对脆弱的海洋生态系统的保护；⑫ 敦促各国执行《鱼类种群协定》和《负责任渔业行为守则》；⑬ 打击和取缔非法、未报告和无管制的捕捞活动；⑭ 提高区域渔业管理组织管理工作的透明度和推行问责制；⑮ 养护珊瑚礁和红树林生态系统；⑯ 到 2020 年，使 10% 的沿海和海洋区域得到有效保护。

2 联合国关注的主要海洋议题

联合国关注的海洋议题主要有如下内容。

2.1 海洋和沿海地区生物多样性

联合国有关报告指出，世界海洋及沿岸地

区正面临着严峻威胁，生态环境正发生迅速改变。海洋及沿岸地区面临的主要威胁包括：陆源污染与富营养化；过度、破坏性捕捞和非法、未报告与无管制捕捞；生态栖息地遭受物理改变；外来物种入侵和全球气候变化等。

联合国在这方面开展的工作主要有：① 通过《生物多样性公约》支持建设跨国海洋保护区；② 环境规划署编制的《海洋生物多样性评估和展望报告》论述了全球海洋生物受到的影响情况，预测了到 2050 年海洋生物多样性的状况，提出防止物种灭绝的重要举措；③ 环境规划署从 1974 年起开始实施区域海计划，迄今已有 140 多个国家参与；④《濒危野生动植物种国际贸易公约》对濒危野生物种的国际贸易进行了相关规定或限制；⑤ 签署了《养护野生动物移栖物种公约》；⑥ 教科文组织实施了“人与生物圈计划”，海洋、海岸带和岛屿地区是人与生物圈计划七类区域之一；⑦ 建设了生物勘探信息资源数据库；⑧ 推动实施 2011—2020 年生物多样性战略计划。

2.2 海洋与气候变化

政府间气候变化专门委员会的评估报告指出，近 50 多年来，全球海水温度一直在上升，进而导致海水膨胀和海平面上升。20 世纪，海平面上升约 0.17 m，2100 年前海平面可能升高 1 m 或 1 m 以上。逐渐变暖的海水和表面洋流的变化直接影响着海洋动植物群落，改变鱼类种群的分布和数量。海平面的持续上升对许多小岛屿国家造成威胁，作为许多国家主要收入来源的旅游受到严重影响。

联合国在应对气候变化方面开展的工作主要有：① 签署了《联合国气候变化框架公约》，为应对气候变化国际合作奠定了法律基础；② 通过了《摩纳哥宣言》，呼吁减少二氧化碳排放量，避免海洋酸化对海洋生态系统造成严重危害；③ 世界海洋大会发布《万鸦老海洋宣言》，要求制订可持续管理海洋和沿海生态系统的国家战略；④ “小岛屿发展中国家可持续发展国际会议”通过了《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》；⑤ 通过了《保护臭氧层维也纳公约》和

《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》。

2.3 海洋环境污染

联合国环境规划署指出: 海洋污染的 80% 来源于陆地, 按照目前的污染速度, 海洋污染程度在 40 年内将翻一番, 各国应履行保护海洋环境免受陆上活动影响的责任, 1995 年 11 月, 108 个国家的政府和欧盟达成了《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》, 联合国环境规划署承担了该行动纲领秘书处的职责。此外, 联合国还启动了海洋环境状况全球报告经常程序。

2.4 海洋与人类食物

联合国粮农组织报告指出, 捕捞渔业和水产养殖业 2011 年全球产量约为 1.54 亿 t, 其中 1.31 亿 t 供人类食用。在海洋与人类食物问题上, 联合国采取了一系列措施, 以发展可持续的水产养殖, 减少过度捕捞和预防并遏制非法、未报告和无管制的捕捞行为, 包括要求各国按照《约翰内斯堡执行计划》, 采取严格的管理计划来恢复渔业资源的可持续生产能力, 落实《联合国鱼类种群协定》, 加强对高度洄游、跨界和公海渔业资源的保护与养护。1995 年, 联合国粮农组织通过了《负责任渔业行为守则》, 2001 年, 在《负责任渔业行为守则》框架内通过了一项《预防、制止和消除非法、未报告和无管制捕鱼国际行动计划》。

2.5 海盗问题

2013 年联合国秘书长发表的海洋和海洋法报告称, 2012 年国际海事组织收到全世界 341 起已发生或未遂海盗和武装抢劫船舶行为的报告, 在西非、马六甲海峡和地中海的袭击次数有所增加。联合国安理会 2008 年 12 月通过授权有关国家和国际组织向索马里附近海域派遣军队打击海盗的决议。2011 年, 安理会通过了旨在加强打击海盗行为的决议草案, 决定在索马里境内和境外设立特别法庭。2009 年 1 月, 国际海事组织召集的高级别会议签署了《关于在西印度洋及亚丁湾海域打击海盗和武装劫船的行为守则》。

3 联合国主要涉海机构

联合国许多机构都涉及海洋事务, 其中主

要有:

3.1 联合国粮农组织

粮农组织总部设在意大利罗马, 截至 2013 年 12 月, 共有 197 个成员, 其中包括 194 个成员国、1 个成员组织 (欧洲联盟) 和 2 个准成员 (法罗群岛和托克劳)。

为了推动渔业和水产养殖业的可持续发展, 粮农组织分别制定了《负责任渔业行为守则》《预防、制止和消除非法、未报告和无管制捕鱼国际行动计划》和《港口国预防、抵制及消除非法、未报告和无管制捕捞活动的措施协定》等。粮农组织是全球海洋环境与资源管理项目的积极参与者, 其中包括由全球环境基金资助的许多国际项目以及涉及生物多样性保护和国际水域等方面的其他项目, 例如国家管辖以外海域生物多样性保护项目。

3.2 国际海事组织

国际海事组织的宗旨是促进各国间的航运技术合作, 鼓励各国在促进海上安全、提高船舶航行效率、防止和控制船舶对海洋污染方面采取统一的标准以及处理有关的法律问题, 主要工作是制定和修改有关海上安全、防止海洋污染、促进海洋运输和提高航行效率以及与此有关的海事责任方面的公约、规则、议定书和建议案。截至 2013 年 12 月, 国际海事组织制定并负责保存的公约、规则和议定书共 47 个, 已经生效的 43 个, 其中包括《国际海上人命安全公约》《国际海上避碰规则公约》《国际防止船舶污染公约》《国际油污损害民事责任公约》《国际海上搜寻救助公约》《制止危及海上航行安全非法行为公约》《国际油污防备、反应和合作公约》和《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》等。国际海事组织积极参与全球环境基金和其他机构资助的国际海洋项目的实施。

3.3 国际海底管理局

国际海底管理局是《联合国海洋法公约》设立的国际海底区域管理机构, 负责组织和控制成员国在国家管辖范围外的深海底进行的活动, 特别是管理该区域矿物资源的勘探与开发活动。主要职能包括: ① 审议各国的勘探工作计划申请, 并监督已核准的勘探工作计划的实

施；② 执行与已登记的先驱投资者有关的决定；③ 跟踪和审议深海底采矿活动趋势；④ 研究深海底矿物生产对发展中陆地生产国的经济可能产生的影响；⑤ 制定海底开发活动及保护海洋环境所需的规则、规章和程序；⑥ 促进和鼓励海底采矿方面的海洋科学研究。

3.4 联合国经济和社会事务部

经济和社会事务部的宗旨是通过与各国政府和利益攸关方的合作，协助各国实现经济、社会和环境目标。经济和社会事务部是涉及海洋事务的一系列重大国际峰会的组织者和推动者，其中包括：1992 年联合国环境与发展大会；1994 年小岛屿发展中国家可持续发展全球会议；2002 年可持续发展问题世界首脑会议；2010 年联合国千年发展目标峰会；2012 年联合国可持续发展大会等。这些会议均做出了许多与海洋直接相关的决议，为推动和指导各国和全球海洋可持续发展提出了全面的政策框架。

3.5 联合国法律事务部海洋事务和海洋法司

海洋事务和海洋法司的主要职能：① 就《联合国海洋法公约》及相关的协定、海洋和海洋法问题以及与海洋研究和法律制度有关的具体事项提供咨询意见并组织相关研究；② 就海洋和海洋法问题为联合国大会等提供服务；③ 跟踪和研究海洋事务和海洋法的进展；④ 为联合国大陆架界限委员会提供服务；⑤ 建设和维护相关的地理信息系统和设施；⑥ 与《联合国海洋法公约》设立的机构保持密切联系，并为国际海洋法法庭提供行政支撑；⑦ 为发展中国家提供海洋事务和海洋法领域的能力建设援助。

3.6 联合国开发计划署

开发计划署是联合国促进发展的全球网络。环境与能源是联合国开发计划署的重要领域之一，其关注重点是：① 水治理；② 可持续能源；③ 可持续土地管理；④ 生物多样性保护；⑤ 化学品管理。

联合国开发计划署积极参与海洋与海岸带管理计划，通过该计划，开发计划署与联合国其他相关机构、国际金融机构、地区渔业组织和其他相关机构和团体一道，不断加强对海洋

的有效管理，共同推进全球、地区、各国和各地方的海洋管理和确保可持续生计。开发计划署还积极组织和实施“大海洋生态系统计划”，通过该计划，联合国开发计划署和全球环境基金积极支持对世界 10 多个大海洋生态系统区开展基于生态系的管理，提高海洋资源与环境管理水平。

3.7 政府间海洋学委员会

政府间海洋学委员会的宗旨是促进海洋研究、海洋公益服务、海洋观测、海洋减灾防灾与能力建设方面的国际合作与协调，以加深对海洋与沿海地区及其资源的了解并有效地管理海洋环境及其资源。政府间海洋学委员会的基本业务领域主要分：① 海洋科学；② 海洋服务；③ 培训、教育和互援。政府间海洋学委员会的主要计划涉及的领域包括：① 全球海洋观测系统；② 海洋综合管理；③ 海洋法；④ 海洋减灾防灾；⑤ 气候变化；⑥ 海洋生态系统健康。

3.8 联合国环境规划署

环境规划署的宗旨是促进环境领域的国际合作，主要任务是：① 分析全球环境状况并评价全球和区域环境趋势，提供政策咨询，并就各类环境威胁提供早期预警，促进和推动国际合作和行动；② 促进和制定旨在实现可持续发展的国际环境法；③ 采取行动应付新出现的环境挑战；④ 加强联合国系统有关环境工作的协调；⑤ 促进公众环境意识；⑥ 为各国政府和其他有关机构提供政策和咨询服务。环境规划署涉及海洋的重大事项有：① 地中海行动计划；② 联合国环境与发展大会及其《21 世纪议程》；③ 《生物多样性公约》；④ 《保护海洋环境免受陆地活动污染全球行动纲领》；⑤ 联合国可持续发展世界首脑会议及其《约翰内斯堡执行计划》；⑥ 联合国可持续发展大会及其成果文件《我们憧憬的未来》。

3.9 国际海洋法法庭

《联合国海洋法公约》规定，国际海洋法法庭的管辖权及于下列案件：① 有关《联合国海洋法公约》的解释或适用的任何争端；② 关于与《联合国海洋法公约》的目的有关的其他国

际协定的解释或适用的任何争端; ③ 如果同《联合国海洋法公约》主题事项有关的现行有效条约或公约的所有缔约国同意, 有关这种条约或公约的解释或适用的争端, 也可提交法庭。截至 2013 年 12 月, 各国向联合国海洋法法庭提交了 22 个案件, 已审理 20 个。

3.10 大陆架界限委员会

成立大陆架界限委员会的目的, 是便利联合国成员国在确定从测算领海宽度的基线量起 200 海里以外大陆架外部界限方面执行《联合国海洋法公约》。《联合国海洋法公约》为大陆架界限委员会规定的职能是: 审议沿海国提出的关于扩展到 200 海里以外的大陆架外部界限的资料和其他材料, 并按照《联合国海洋法公约》规定提出建议; 为沿海国提供科学和技术咨询意见。截至 2013 年 12 月, 大陆架界限委员会共收到各国提交的外大陆架界限资料 67 份, 大陆架界限委员会已审议其中 26 份。

3.11 世界银行集团

世界银行集团是为发展中国家实施项目提供贷款的国际金融机构, 宗旨是消除贫困。世界银行集团目前由国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司、多边投资担保机构和解决投资争端国际中心五个成员机构组成。世界银行集团在海洋领域的重点工作包括: ① 可持续渔业; ② 气候变化; ③ 海岸带与海洋综合管理; ④ 污染预防与控制; ⑤ 海洋生物多样性和海洋生态系统保护; ⑥ 珊瑚礁管理; ⑦ 解决食品供应危机。2012 年, 世界银行宣布启动“保护海洋健康伙伴关系计划”, 呼吁各国政府、国际组织、民间社团和私营企业携手共同对付过度捕捞、海洋生态退化和栖息地丧失等问题。

4 联合国海洋事务的协调

为了协调联合国系统内各机构的涉海事务, 2003 年联合国成立了“联合国海洋网络”, 全称为“联合国海洋事务协调机制”。

联合国海洋事务协调机制的主要职能是: ① 加强并促进联合国系统与海洋和海岸带有关的各项工作的协调和一致; ② 定期交流各成员单位在联合国相关框架内正在进行和计划进行

的工作和其他活动, 以确定需要开展合作与协调的领域; ③ 支持与海洋有关的联合国会议与工作; ④ 促进有关的可持续发展目标的制定和落实; ⑤ 界定联合国系统有关机构的共同行动并设立专门特设工作组; ⑥ 推进海洋和海岸带的可持续综合管理; ⑦ 为联合国秘书长海洋和海洋法年度报告提供信息和资料; ⑧ 促进机构间的信息交换; ⑨ 提高全球海洋意识。

为支持各项任务和工作, 联合国海洋事务协调机制设立了相关的特设工作组: ① 海啸后应对特设工作组; ② 海洋保护区和其他以区域为基础的管理手段特设工作组; ③ 建立海洋环境全球评价经常程序特设工作组; ④ 联合国海洋图集特设工作组; ⑤ 气候、渔业和水产养殖全球伙伴关系特设工作组; ⑥ 保护海洋环境免受陆地活动污染全球行动计划特设工作组; ⑦ 国家管辖范围以外海域生物多样性特设工作组; ⑧ 宣传和推广特设工作组; ⑨ 海洋垃圾问题特设工作组。

2012 年, 联合国联合检查组根据联合国大会有关决议对联合国海洋事务协调机制进行审议和评估。评估报告指出, 联合国海洋事务协调机制成员单位的工作, 83% 与《千年发展目标》相一致, 55% 与《可持续发展世界首脑会议约翰内斯堡执行计划》目标一致。联合检查组还指出, 海洋事务协调机制未能有效地履行职能, 主要原因“一是结构性缺陷”, 没有专门的秘书处, 二是“没有专门预算”。为此, 提出了 5 项建议: ① 各国设立海洋和有关问题的国家协调中心; ② 修订联合国海洋事务协调机制的职责范围; ③ 成立专职秘书处; ④ 为联合国海洋事务协调机制制定业务指南; ⑤ 加强与联合国能源机制和联合国水机制的协调。

5 联合国海洋事务管理与协调的特点及其启示

5.1 特点

联合国在海洋事务管理与协调方面的主要特点有如下内容。

5.1.1 不断完善法律体系, 通过法规, 规范和管理涉海活动

联合国十分重视依法管理涉海活动, 为规

范涉海事务建立了比较完整的法律框架。联合国及其所属机构为此制定了一系列公约、协议和准则等,其中最主要的是1982年《联合国海洋法公约》。联合国有关机构的涉海法规涉及领域众多,内容广泛,例如国际海事组织的《国际海上避碰规则公约》《国际防止船舶污染公约》和《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》等;联合国粮农组织的诸多公约与准则中,最有代表性的是《负责任渔业行为守则》和《港口国预防、抵制及消除非法、未报告和不管制捕捞活动的措施协定》等;国际海底管理局制定的《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》和《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》,也是联合国系统涉海法规的重要组成部分。

5.1.2 成立与海洋事务有关的机构,扩展已有机构的涉海职能

为了推进海洋事务,联合国相继成立了相关机构,其中最主要的大陆架界限委员会、国际海底管理局和国际海洋法法庭。除此之外,联合国秘书处法律事务厅设有海洋和海洋法司,在联合国系统内设有政府间海洋学委员会、国际海事组织、粮农组织以及环境规划署等。随着国际海洋事务的发展,这些组织的职能在不断扩展和强化,例如政府间海洋学委员会,原来专门肩负海洋科学技术任务,迄今已把工作范围扩展到海洋法和海洋与海岸带综合管理等领域。2012年7月,连国际原子能机构都成立了“海洋酸化国际协调中心”,世界银行于2012年2月宣布实施全球海洋伙伴关系计划。

5.1.3 将海洋事务列为重要议程

目前,海洋事务已经成为联合国的重要议程之一,主要表现是:

(1) 组织定期海洋会议和开展海洋问题辩论:定期举行的海洋会议主要有《联合国海洋法公约》缔约国大会和联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程。《联合国海洋法公约》缔约国大会从1994年公约生效至今共召开了20次会议;联合国大会于1999年11月24日决定启动“不限成员名额非正式磋商会议”,以便利联合国大会每年审议联合国秘书长

关于海洋和海洋法的报告,至2013年已召开14届。此外,联合国大会在每年的届会上,还围绕海洋问题举行辩论。联合国大会海洋问题辩论到2013年底共举行了22次。

(2) 将海洋作为可持续发展议程的重要领域:在联合国的可持续发展议程中,海洋已经成为不可或缺的重要领域,其中最具代表性的是《21世纪议程》《联合国千年宣言》《约翰内斯堡执行计划》和《我们憧憬的未来》等。

5.1.4 积极实施海洋管理、保护与服务项目

为了推动海洋环境及其资源的保护和可持续开发利用,联合国系统积极推动有关项目,其中最主要的有环境规划署的区域海计划,由全球环境基金资助的大海洋生态系项目和国家管辖范围以外海域生物多样性保护项目,由政府间海洋学委员会推动的全球海洋观测系统计划等。

5.1.5 发布海洋和海洋法年度决议与报告^[3-4]

从1993年起,联合国大会每年都通过海洋与海洋法问题决议,2013年4月联合国大会发布的第六十七届大会通过的海洋与海洋法决议,共分18部分,主要内容包括:《联合国海洋法公约》和相关协定及文书的执行;和平解决争端;国际海底区域;国际海底管理局和海洋法法庭的有效运作;大陆架界限委员会的工作;海事安全和安保与船旗国的执行情况;海洋环境和海洋资源;海洋生物多样性;海洋科学;海洋环境状况全球报告和评估经常程序和区域合作等。从1994年起,联合国秘书长向联合国大会提交关于海洋和海洋法问题的年度报告,全面和系统地介绍《联合国海洋法公约》的年度实施进展情况。

5.1.6 不断强化海洋事务的协调

为了强化联合国系统涉海事务的合作与协调,2003年成立了联合国海洋事务协调机制。目前协调机制有成员组织16个。2012年联合国联合检查组还专门应联合国大会要求对海洋事务协调机制的工作进行评估,提出了加强协调机制的工作的五大建议,联合国有关机构对该评估报告普遍表示欢迎,评估报告提出的改进措施正在落实之中。

5.2 启示

2013 年 7 月，国家主席习近平指出，21 世纪，人类进入了大规模开发利用海洋的时期。我国既是陆地大国，也是海洋大国，拥有广泛的海洋战略利益。我们要坚持陆海统筹，坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路，扎实推进海洋强国建设。

近几十年来，我国的海洋工作取得了长足发展，但也存在诸多不足。联合国的海洋事务，为我们提供了许多有益的启示^[5]。其中主要有：

（1）将海洋事务作为国家的重要议事日程。联合国反复强调海洋在可持续发展事业中的重要性，要求各国将海洋纳入国家发展战略。我们应进一步重视海洋，提高海洋在国家总体规划与发展议程中的地位。

（2）不断强化和完善海洋管理与协调体制。2013 年，我国重组了国家海洋局并成立国家海洋委员会，为海洋事业的发展奠定了有益的体制基础。但由于各种因素的制约，管理与协调工作仍然滞后。进一步提升管理体制和强化协调工作，是摆在我们面前的重要和紧迫任务。

（3）加强涉海法规建设。联合国在这方面为我们树立了良好的榜样。我国尽管出台了一些涉海法规，但缺乏国家海洋基本法，有些法律缺乏配套法规，制约了海洋工作的开展。因此，应尽快制定国家海洋基本法，全面完善海洋法规体系，为涉海工作建立全面的法律框架。

（4）发展海洋科学技术，为管理与决策提供依据。联合国的年度海洋报告与决议中，海

洋科学技术是重要内容之一。我国应进一步发展海洋科学技术，加深对海洋的了解与认识，进而促进海洋决策与管理工作。

（5）加强国际合作。联合国在许多文件中指出，全球海洋是一个整体。海洋的流动性与整体性，决定了海洋国际合作的重要性。积极推进双边与多边合作，积极参与全球海洋事务，是发展我国海洋事业的重要保障。

（6）大力提高全民海洋意识，加强海洋教育与培训。联合国系统组织了包括“海洋日”在内的一系列促进全球海洋意识的活动以及针对海洋的教育、训练与援助计划。我国长期受“重陆轻海”思想的束缚，国民海洋意识淡薄，应采取有效措施强化海洋意识，并加大海洋人才培养力度。

参考文献

[1] 刘振民．海洋法基本文件集[M]．北京：海洋出版社，2002：1—500.

[2] UN Department of Public Information. Agenda 21 [M]. New York: United Nations, 1993.

[3] UN General Assembly. Resolution on Oceans and the Law of the Seas[M]. New York: United Nations, 2013: 1—45.

[4] UN General-Secretary. Report on Oceans and the Law of the Seas[M]. New York: United Nations, 2013: 4—37.

[5] 高之国，张海文，贾宇．国际海洋法论文集[M]．北京：海洋出版社，2004：1—230.