基于人类命运共同体的我国海洋防灾减灾体系建设

马英杰, 姚嘉瑞

(中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266100)

摘要: 随着全球气候变化加剧, 海洋灾害发生的可能性变得越来越大, 为了减少海洋灾害造成的损害后果, 以及能够在共同面对海洋灾害风险中承担起大国责任, 我国需要建立完善的国内海洋防灾救灾体系与灾害防御国际合作机制。通过阐述海洋灾害防御的国际合作模式, 分析当前我国参与的国际合作以及其中存在的问题, 进而对如何完善我国海洋灾害防御国际合作机制以及构建具有中国特色的海洋灾害风险管理体制进行探讨, 以期得到稳定的海洋环境, 更好地构建海洋命运共同体与人类命运共同体。

关键词: 海洋防灾减灾; 人类命运共同体; 海洋命运共同体; 国际合作; 海洋灾害风险管理体制

中图分类号: D912.6 **文献标识码**: A **文章编号**: 1000-3096(2019)03-0106-09

DOI: 10.11759/hykx20190319002

我国自 20 世纪 70 年代末对外开放政策实施以来, 人口和工业不断向海洋靠拢, 大规模的围填海造陆使我国国民经济的健康发展越来越依靠稳定的海洋环境, 但气候变化却给海洋生态环境带来了前所未有的灾难, 我国的极端天气事件在 20 世纪 90 年代中期以来明显增多, 尤其登陆台风的平均强度明显增强, 1980—2017 年我国沿海海平面呈波动上升趋势, 每年风暴潮、海浪灾害、海冰灾害等自然灾害及海水入侵与土壤盐渍化、赤潮、海上溢油事故等人为灾害给沿海地区造成了严重的经济损失和人员伤亡[1]。海洋灾害并非只“青睐”中国, 所有沿海国家都深受其害。“人类命运共同体”思想与“海洋命运共同体”构想的提出在这样一种无法以一国之力抗衡严峻海洋灾害的情况下给了人类应对海洋灾害的信心和希望, 也提供了很好的思路和范式, 因此探究人类命运共同体与海洋防灾减灾之间的内在逻辑, 用“人类命运共同体”思想指导我国海洋防灾减灾工作, 强化国际合作, 积极构建海洋命运共同体, 同时构建国内海洋防灾减灾体系显得尤为重要。

1 人类命运共同体与海洋防灾减灾体系的内在联系

中国共产党第十八次代表大会的报告《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》[2]中提出“倡导人类命运共同体意识”旨在追求本国利益时兼顾他国合理关切, 在谋求本国发展中促进各国共同发展。海洋防灾减灾体系是为应对海洋灾害而制定的包括灾害防御指导思想、灾害防御管理体制、防灾减灾救灾各项制度等在内的规范体系。人类命运共同体与海洋防灾减灾体系存在一定的逻辑关系, 海洋命运共同体的提出更是明晰了这一层逻辑关系, 构建海洋防灾减灾体系的一个重要环节是建立一个海洋灾害防御共同体, 这个共同体是人类命运共同体在海洋领域具体为海洋命运共同体又在海洋防灾减灾领域进一步具体化的结果, 海洋灾害防御共同体与人类命运共同体都以马克思主义共同体理论作为理论基础, 完善海洋防灾减灾体系有利于更好地丰富海洋命运共同体的内涵与构建人类命运共同体。

1.1 人类命运共同体思想中相关海洋防灾减灾内容

自 2013 年首次提出“人类命运共同体”思想, 习近平在多个重要外交场合强调其思想内涵, 充分表达了中国建立合作共赢国际关系的愿望与信心, 还强调“人类命运共同体”的具体化。在海洋领域提出构建海洋命运共同体, 指出“人类居住的这个蓝色星球, 不是被海洋分割成了各个孤岛, 而是被海洋连结成

收稿日期: 2019-01-19; 修回日期: 2019-02-24

作者简介: 马英杰(1965-), 女, 山东荣成人, 教授, 主要从事海洋环境保护法研究, 电话: 13061215629, E-mail: mayingjie8888@163.com; 姚嘉瑞(1996-), 女, 河北邯郸人, 硕士研究生, 主要研究方向为海洋环境保护法, 电话: 17806253632, E-mail: 924494644@qq.com

了命运共同体，各国人民安危与共”[3]，因此在海洋安全领域势必需要高度重视国际交流与合作；在防灾减灾方面提出建设灾害防御型社会，坚持以防为主，防灾抗灾救灾相结合，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力[4]。习近平也曾在国际会议上多次强调防灾减灾国际合作的重要性，大力提倡“促进减灾国际合作、降低自然灾害风险、构建人类命运共同体”[5]，强调：“防灾减灾、抗灾救灾是人类生存发展的永恒课题……希望各国为促进减灾国际合作、降低自然灾害风险、构建人类命运共同体作出积极贡献。”[6]在国际区域合作维度，肯定了亚洲国家同舟共济应对海洋灾害和其他自然灾害的精神[7]，倡导金砖国家作为利益共同体、行动共同体，加强协调沟通、共同行动，携手应对自然灾害、气候变化等全球性问题[8]。气候变化加剧使海洋与人类都面临着巨大灾难，并且灾难的频度和强度已经渐渐超出人类的可控范围。随着生态文明时代的到来，人类开始反思与海洋的关系，在海洋防灾减灾方面只有突破国家界限的限制，构建人类命运共同体与海洋命运共同体，集合全人类的智慧与力量才能保护孕育生命的海洋、养育人类的地球和人类自己。

1.2 人类命运共同体在海洋防灾减灾体系中的具体化

人类命运共同体以马克思主义共同体思想为理论基础，马克思的“共同体”可以概括地理解为人类基于共同利益和共同诉求形成的一种共同关系模式，个体只有通过联合形成联合体才能真正实现自身的解放，得到自由、全面的发展[9]。由此可以看出，共同体的目的为团结个体的力量，共同应对生存中的种种风险，从而使个体得以解放与发展。人类命运共同体在海洋领域具体化为海洋命运共同体，在海洋防灾减灾方面进一步具体化为海洋灾害防御共同体，构建海洋灾害防御共同体可以化解气候变化加剧带来的各种海洋灾害风险。海平面加速上升使得河流入海口海水倒灌、土壤盐渍化加重，滩涂湿地面积的缩小降低了调节气候的功效又反作用于海面上热带气旋和温带气旋的剧烈运动从而形成损害最惨重的风暴潮灾害，人类围填海造陆、海岸工程的大量排污以及过度侵占沿海湿地导致近海赤潮灾害，加之海上石油开采与运输的溢油事故层出不穷，海洋灾害的风险越来越大。海洋的流动性、海洋与大气的交互性决定了海洋灾害的全球性、巨大破坏性以及连锁反应的不可预知性，海洋防灾减灾涉及海洋主权问题、海洋资源的勘探开发、海域使用问题、海洋安全问题以及全球气候和环境的治理问题，几乎涵盖了海洋经济、防灾减灾科学技术、国际政治文化交流以及沿海各国社会稳定等所有问题，这就决定了海洋防灾减灾工作必须要放在人类命运共同体与海洋命运共同体的视角下寻找解决方案，作为共同体中的每一个个体，各个国家理应共同努力，积极构建海洋灾害防御共同体，拓宽海洋防灾减灾领域的国际合作。只有如此才能减少海洋灾害给本国造成的损失，保护国家发展成果不被破坏，甚至缩小海洋灾害带来的连环损害。

1.3 完善海洋防灾减灾体系有利于更好地构建两个命运共同体

人类命运共同体不能只是一个口号，一些文件，更应该通过各种路径努力实现这个伟大目标。2013年中国提出“一带一路”倡议所包含的理念和所提供的战略路径使“人类命运共同体”的实现具有了可能性[10]，其中提出陆与海协调发展的时代命题更是强调海洋安全对于人类生存、发展的重要性。2019 年提出推动构建海洋命运共同体更是使构建人类命运共同体又向前迈出一步，但是海洋命运共同体的初步提出旨在推动各国海军深化务实合作、共同维护海洋和平安宁[11]，内涵相对单薄，需要不断丰富，海洋灾害作为威胁海洋安全最不稳定的因素之一，理应成为海洋命运共同体构建的重要方面，而且不仅要强化各国政府及海军在海洋治理国际合作中的作用，更要调动国际政府组织机构、非政府组织机构、民间社会团体、专家学者等各方力量共同致力于构建海洋命运共同体。因此只有共同努力，建立相对完善的海洋防灾减灾体系才能更有能力应对海洋灾害的诸多风险，才能保护“一带一路”尤其是 21 世纪“海上丝绸之路”的优秀发展成果，从而更好地构建两个命运共同体。人类命运共同体与海洋命运共同体思想除了呼吁世界各国加强合作，还向世界宣示了中国在全球问题的解决中必定会承担起大国责任。防灾减灾一直以来深受国际社会重视，随着全球应对气候变化等战略性问题的日趋紧迫，国际上要求中国承担大国责任的呼声日益高涨，对我国海洋领域参与全球治理提出了新要求。我国理应完善海

洋防灾减灾体系以更好地回应国际社会的倡议，贡献中国智慧，提出中国方案，肩负起大国责任，树立大国榜样。我国在海洋防灾减灾做出的动作可以给世界上那些既希望加快经济发展又需要承担保护生态环境责任的广大发展中国家和民族提供全新选择，也可以使得周边睦邻友好的发展中国家搭上我国高速发展的便车，这正是一个大国的担当与智慧。

无数事实证明，没有哪一个国家能够独立化解海洋灾害的风险。美国虽然有先进的海洋观测预报技术、完善的应急预防响应机制以及系统的海洋灾害法律体系，但在卡特里娜飓风到来时，贫富地区防灾救灾资源的分配不均造成灾后社会动荡、烧杀抢掠、几十万儿童无家可归。日本在多灾多难的国土上孕育出了极为完善的海洋灾害防御制度体系，在防灾减灾工作中以预防见长，但是“东日本大地震”引发的海底地震和海啸造成核电站泄漏等二次灾害影响范围广，后果未可知。海洋灾害频发的印度尼西亚以及东盟诸多国家受经济发展水平的影响，救援技术落后，严重影响救灾效率，2004年的印度洋海啸夺走了近30万人的生命。因此只有突破民族国家的边界，达成精诚合作，共同努力预防海洋灾害，才有希望降低灾害发生的可能性和强度，减少海洋灾害给各国带来的损失。

2 海洋防灾减灾国际合作现状

2.1 全球性海洋防灾减灾合作现状

作为最具代表性的多边机构，联合国拥有一定的权威呼吁国际社会共同应对灾害，并在协调国际救灾工作方面具有不可替代的独特地位。全球性的防灾减灾活动基本上都是在联合国框架下展开的。1987 年在联合国大会上设立了“国际减少自然灾害十年(IDNDR)” [12]以及之后开展的全球性“联合国国际减灾战略(UNISDR)”[13]活动，目的均为提醒各国重视自然灾害，提高社会对灾害的防御能力，并将原来对灾害的简单防御变为对风险的综合管理。 联合国的减灾合作机制是由联合国国际减灾战略系统(ISDR)和人道主义事务协调厅(OCHA)制定、协调具体的行动计划，报副秘书长兼紧急救济协调员(ERC)批准，联合国相关机构协同防灾减灾救灾工作。在印度洋海啸救援中 OCHA 协调了 16 个联合国机构、18 个红十字与红新月联合会救灾小组、35 个国家的军事资源以及 160 多个国际非政府组织、私营公司、民间社会团体的救灾行动[14]，可谓意义非凡。另外联合国召开的世界减灾大会更是为防灾减灾提供了现实意义的指导思想，1994 年第一次减少灾害世界会议通过了《横滨战略和行动计划》[15]，2005 年第二次减少灾害世界会议通过了《兵库宣言》和《2005—2015年兵库行动纲领》[16]，2015 年第三次减少灾害世界会议通过了《2015—2030 年仙台减少灾害风险框架》[17]，以 10~15 a 为一个跨度，制定阶段内的防灾减灾主要目标和指导思想。现阶段“仙台框架”提出了大幅降低全球灾害死亡率、大幅减少受灾害影响民众人数、减少经济损失等 7 项具有时代特点的明确目标[18]。在具体的海洋灾害领域，也逐步建立起全球性国际合作框架，太平洋海啸预警系统国际协调组织(ICG/TTSU)建立的全新全球海啸预警机制框架[19]，台风委员会(TC)提供的台风命名制度，都为海洋防灾减灾国际交流、合作提供了技术支撑。

2.2 海洋防灾减灾国际区域合作现状

欧洲、亚洲以及美洲地区都是海洋灾害较为严重的地区，基于共同利益的维护、国家安全的保障，海洋灾害防御的国际区域合作日益频繁并且逐渐形成体系。

欧洲区域重视民防救助的合作，欧盟委员会制定了《民防—预防警戒状态以应对可能的紧急事件》[20]以加强欧盟各成员国间的协调，通过网络动员整个欧盟所有成员国的资源和力量，对突发事件做出迅速的反应，应急信息沟通机制、欧盟人道主义办公室用于支持灾害管理应急联动以及向灾害受害者提供人道主义救援。亚洲区域重视防灾减灾能力的提高，以《上海合作组织成员国政府间救灾互助协定》[21]为依托开展务实、高效的灾害防御与救援合作，亚洲减灾中心与亚洲备灾中心致力于推动各成员国实现防灾减灾信息共享、联合减灾机制的建成，以及通过实施项目和工程减少灾害对亚太国家和地区的冲击，[22]以促进亚洲地区的繁荣与安全。美洲是飓风的重灾区，中美洲飓风造成的经济损失达到国民生产总值的 3.4%[23]，在拉丁南美洲和加勒比海地区自然灾害死亡人数中，由于飓风原因死亡的高达 17%[24]。美洲地区的海洋防灾减灾国际区域合作主要为帮助拉丁美洲发展中国家建立应急机制来预防和缓解自然灾害造成的影响，中美洲国家在联合国的帮助下建立起自然灾害的预防和反应体系。美洲国家组织帮助成员国估计自然灾害的抵抗能力和减灾效果；

中美洲自然灾害预防协调中心通过信息交流形成统一的分析方法，建立地区性减灾策略，发展地区减灾合作；泛美卫生组织在应对卡特里娜飓风实践中向公众及专家发布重要的卫生信息，并向受灾国家提供技术合作，减轻了灾害带来的脆弱性[25]；中美防灾合作中心、加勒比沿海国家灾害紧急救援处、中美洲自然灾害预防协调中心及安第斯山的防灾年会同样在美洲海洋防灾减灾领域国际区域合作中发挥了积极作用。

2.3 我国参与海洋防灾减灾国际合作现状

我国积极参与联合国框架下的海洋防灾减灾国际合作，与联合国开发计划署、联合国国际减灾战略、联合国亚太经社理事会、联合国世界粮食计划署、联合国人道主义事务协调办公室、世界气象组织、政府间气候变化专门委员会和台风委员会、联合国难民署、联合国教科文组织等机构建立了紧密的合作伙伴关系[26]。随着21世纪“海上丝绸之路”的提出和建设，我国与东南亚国家的关系更加紧密，利益更加密切，《东盟灾害管理与紧急应对协议》建立的东盟灾害监测和响应体系(DMRS)可以就地震、海啸、热带风暴、洪水等自然灾害和其他灾难性事件进行视觉监测、地理性发现和综合数据分析，为东南亚地区共同应对自然灾害发挥了非常重要的积极作用。《南海及其周边海洋国际合作框架计划》[27]也将海洋领域的合作扩展至海洋防灾减灾方面。我国还发起了诸多海洋灾害防御项目，有东南亚海洋环境预报与灾害预警系统、亚洲季风暴发监测及其社会和生态系统影响、东南亚海洋预报示范系统、西太平洋海域海洋灾害对气候变化的响应、南中国海区域海啸预警和减灾系统等。我国还参与了海洋灾害防御双边合作协议，《中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府关于预防和消除紧急情况合作协定》[28]、《关于修订<中华人民共和国国家海洋局和印度尼西亚共和国海洋与渔业部海洋领域合作备忘录>的协定书》[29]，中国对赤潮灾害的防治借鉴了日本濑户内海的成功经验，于1991年与日本科学家成立了“中日赤潮研究会”的民间组织，中巴地球资源卫星(代号 CBERS)是1988年由双方共同开发、研制的，因其卫星技术的优势，已成为我国监测海洋灾害的重要手段[30]。

2.4 海洋防灾减灾国际合作的局限性

随着我国海洋战略的深化和海上工程、海上船舶运输的快速发展，我国积极主导海洋灾害防御国际合作，与邻国成为了海洋灾害防御实践的国际合作伙伴。形成科学合理、可持续发展的法律机制，减少海洋灾害带来的损失，以保护我国的发展成果，同时承担起我国的国际社会责任。前文所列举的典型实践均为我国海洋灾害防御国际合作制度的构建提供了实践基础，但是仍然存在一定的局限性。

第一，尚未建立完备的海洋防灾减灾国际合作体制。印度洋海啸发生后，由于受灾各国缺乏危机管理合作、联合预警机制以及开展灾害救援国际合作的意愿和能力，海啸灾害不断蔓延，相继袭击多个国家，在救灾形势如此紧急的状态下，还有些国家无视救援、互相指责推诿[31]，因此救灾迟缓，造成了十分巨大的伤亡和损失，灾后的混乱场面也给地区极端势力和恐怖分子提供了可乘之机。第二，全球性防灾减灾难以实现，目前大多数合作停留在“倡议层面”，非政府间组织的国际合作发展很不成熟，合作也仅停留在观测监测，早期预警预报和信息、技术传递领域，主要集中在灾前阶段，并没有涉及抗灾过程、灾后恢复、抗灾总结这三个阶段。第三，国际合作协议框架没有足够强制力。多边、双边国际合作协议因其软法的性质，并没有法律强制力，很难起到约束作用，再者共同体中各个国家都有各自不尽相同的利益，发达国家与发展中国家、沿海国家与内陆国家之间均存在利益冲突，极容易为追求自身利益最大化而陷入囚徒困境，选择不合作，从而个体纷纷背弃共同体的共同利益导致共同体的分崩离析。

3 基于“人类命运共同体”思想我国海洋防灾减灾体系完善路径

无论是政策还是现实都昭示着完善我国海洋防灾减灾体系不可忽视国际合作与交流，共同体成员彼此分享防灾减灾的成功经验成果，互相学习、共同提高。我国应该借鉴国外先进的防灾减灾技术，吸收人类命运共同体的理论内涵与其蕴含的中国智慧和大国责任的精神，不断完善我国海洋防灾减灾体系，建设具有中国特色的海洋灾害风险管理体制，同相关国家加强合作，共同建设海洋灾害防御制度体系。

3.1 构建多层次海洋防灾减灾国际合作机制

海洋防灾减灾的国际合作涉及全球政治、经济、文化、生态、安全等各个方面，包括救助、法律、信息共享等各方面的合作。海洋防灾减灾国际合作机

制的完善应该分层次、有步骤、分阶段的进行，需要充分考虑海洋灾害的特点、影响，人类认知及科技水平等内容，与有关政府、联合国机构、国际和区域防灾减灾机构进一步密切交流与合作，完善减灾救灾双边和多边合作机制。充分发挥现有国际合作机制的作用，将海洋防灾减灾救灾作为联合国、77 国集团、南南合作和亚欧合作对话的重点领域，努力推动上海合作组织成员国政府间救灾协作与交流，在东盟框架下开展减灾人力资源开发合作[32]。海洋防灾减灾国际合作机制应该是一套完整的体系，包括协商谈判机制、监督机制、危机应急机制以及保障措施等内容[33]，针对海洋灾害事件，各机制之间应分工合作，共同服务于灾害救援与预防这一目标。另外不仅要加强针对某一特定灾害预防的合作，而且也要注重综合防灾减灾合作。在政府间合作的同时，尽可能地吸引非政府间组织、专家学者等的加人，充分发挥其科学、技术优势，形成更加开放、更加广泛的海洋防灾减灾合作局面。在合作过程中，合作各方具有共同的、直接的经济、国民生命利益，各方的相关政府机构就相互合作进行交流沟通，形成长效合作机制。

3.2 加强技术、信息的交流与共享

随着世界全球化发展趋势的日益加强，海洋灾害的跨国界影响日益明显，世界各国应该互相帮助、取长补短、互利双赢，在力所能及的范围内为其他国家的救灾行动和减灾能力建设提供资金、技术、物资和人力资源援助，探索出一条合理可行的减灾国际合作之路[34]，以共同应对海洋灾害这一严峻挑战。虽然我国现已有《海洋观测预报管理条例》以及各项海洋站观测、仪器设备运行和预警报会商等条例，同时已初步具备全球海洋立体观测能力[35]，已完成观测监测、预警预报和防灾减灾有效衔接工作体系的建设，但是我国海洋生态灾害监测预报监测站点难以实现大面积、连续的海况观测，缺乏致灾要素因子综合分析，缺少分辨率稳定的遥感资料、航测数据，从而使预报方法具有一定的片面性，精细化预报的精度还有待提高[36]。因此需要向美国、日本等技术高端的国家借鉴经验，同时也鼓励国内科学技术的开发和应用，探索信息化和人工智能技术在海洋灾害防御领域的应用。加强海洋防灾减灾技术、信息的共享与交流，既要“引进来”也要“走出去”，中国多次向东南亚、拉丁美洲、南太平洋等地区的国家提供救灾资金和物资援助，派出救援队、医疗队支援受灾国家，支持有关国家救灾及灾后重建工作。中国在瓦努阿图飓风、古巴飓风、巴基斯坦洪灾等数十起灾害事件中，向对方提供了大量物资和技术援助[37]，帮助发展中国家增强海洋灾害防御能力，为全球防灾减灾贡献中国智慧，提出中国方案，肩负大国责任，树立大国榜样。我国在海洋防灾减灾做出的动作可以给世界上那些既希望加快经济发展又需要承担保护生态环境责任的广大发展中国家和民族提供全新选择，也可以使得周边睦邻友好的发展中国家搭上我国高速发展的便车，这正是一个大国的担当与智慧。

3.3 强化人类命运共同体意识

海洋灾害防御的国际合作不应只停留在机制与技术层面，更应该深入到意识领域。无论是人类命运共同体、海洋命运共同体亦或是海洋灾害防御共同体均没有足够强制力，共同体中各个国家都有各自不尽相同的利益，如何使得存在着种种矛盾冲突的共同体不破裂？那就需要将海陆统筹、合作共赢的思想深入到所有共同体成员的意识中。没有一个国家能在全球环境问题中毫无责任，任何的不作为既是对整个人类命运共同体的不负责任，更是对自己国家的不负责任，正所谓“皮之不存毛将焉附”。海洋灾害防御国际合作的制度是最根本的生存问题，而生存问题对于发展中国家来说是至关重要的，所以尽管不同的共同体成员之间发展实力有差异，甚至有价值观的冲突和领土政治上的纠纷，但是在海洋灾害防御方面，所有国家都面临着保护对自己而言非常重要的事务。发展差异并不会阻碍各个国家加入海洋灾害防御共同体，面临着对各自而言都非常重要的利益威胁，各个国家势必会进行海洋灾害防御国际合作。另外，可以借助法律手段帮助强化人类命运共同体意识与海洋命运共同体意识，在国内法律中规定政府代表国家进行海洋灾害防御法律合作时行为的原则、规则等内容，但是如果现实中没有国家愿意根据已经制定的国内法进行合作，那么制定相关法律内容将完全没有意义，因此，国内法在规定具体的海洋灾害防御国际合作制度内容时的模式设计可以采取原则式的规定方式，即不对具体缔结条约进行细致化规范，如此就不会发生其他国家必须遵守我国法律才能进行海洋灾害防御国际合作的尴尬场面，在这种情况下，各个国家就能够共同加

入海洋灾害防御国际合作共同体。[38]

3.4 完善我国海洋灾害风险管理体制

为了构建海洋命运共同体与人类命运共同体，我国应当借鉴国外的先进经验，建设一个强有力的国家海洋灾害防御体系，引领海洋防灾减灾国际合作。在机构改革的背景下，应急管理部与生态环境部应在利用海洋防灾减灾管理部门提供的准确详细信息的基础上协调自然资源部、农业农村部等其他相关国家部门在风险评估和防控中能起到的功能和作用，综合全社会、各学科、各领域的利益诉求，及时全面地应对海洋灾害。首先，完善我国海洋防灾减灾相关法律制度。将海洋灾害防御国际合作法律制度构建从灾前延伸到灾中、灾后全阶段，我国海洋灾害防御国际合作法律制度的内容应尽量覆盖灾害发生的全过程，做到所有海洋灾害防御阶段都能够有法可依、有章可循，所有备灾防灾救灾过程都能够稳定、有序、高效地进行。另外，加强现有海洋灾害防御法律之间的联系，我国实行的“单灾种”应急管理体系[39]以及“一事一法”的灾害立法模式，并不符合海洋灾害发生的客观规律，所以要加强现有海洋灾害防御法律法规之间的联系，制定一部统一的海洋灾害防御法律或者法规，总领海洋防灾减灾工作。其次，完善风险评估体系与风险区划制度，为灾害风险评估管理机制提供技术支撑，研究制定风险评估的规范、程序与标准，制定综合以及各类海洋灾害的风险区划图，并根据实际情况及时修改、更新，做好普及和宣传。再次，建立海岸建设退缩线制度，在城镇发展规划等相关规划中提出海岸建设退缩线要求，所有的居民建筑都应当建在海岸退缩线之外，根据不同地区海岸确定涉海工程、城市规划和重大基础设施的安全标准。最后，在我国海洋防灾减灾体系中融入生态减灾的观念，继续完善沿海森林的建设与保护，提高海洋防灾减灾的科学性与先进性。

4 小结

人类的命运因为海洋联系在一起成为一个关系紧密的共同体，在应对海洋灾害问题上没有哪一个国家可以逃避责任、袖手旁观，因为海洋防灾减灾是一项非常复杂的系统性工程，需要沿海各族人民长时间、常态化的共同努力。拥有 13 亿多人口的我国反思人与海洋的关系，积极预防灾害带来的损失，倡导合作共赢的理念，其影响将是世界性的。因此将“人类命运共同体”思想作为我国海洋防灾减灾体系建设的指导思想，不断深入国际交流与合作，积极构建海洋命运共同体，逐渐完善海洋防灾减灾国际合作机制，加强海洋防灾减灾国际合作法律制度建设，促进海洋观测预报、灾害救助信息共享等方面的国际合作，更重要的是不断推广和强化人类命运共同体意识；在国内，构建具有中国特色的海洋灾害风险管理体制，完善相关法律制度、风险评估体系与风险区划制度、海岸建设退缩线制度以及基于生态系统降低自然灾害风险措施。为加强我国抵御海洋灾害的综合防治能力，切实维护国民经济的发展成果与人民群众生命财产安全以及人类与海洋共生共存作出不懈努力。

参考文献:

[1] 中华人民共和国自然资源部. 2017 年中国海洋灾害公报 [EB/OL]. [2018-04-23]. http: //gc.mnr.gov.cn/201806/t20180619_1798021.html.
Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China. China Marine Disaster Bulletin 2017[EB/OL]. [2018-04-23]. http: //gc.mnr.gov.cn/201806/t20180619_1798021.html.

[2] 钱彤，熊争艳，刘劼，等. 中共首提“人类命运共同体”倡导和平发展共同发展[EB/OL]. [2012-11-11]. http: //cpc.people.com.cn/18/n/2012/1111/c350825-19539441.html.
Qian Tong, Xiong Zhengyan, Liu Jie, et al. The Communist Party of China first proposed the “A community with a shared future for mankind” and advocated peaceful development and common development [EB/OL]. [2012-11-11]. http: //cpc.people.com.cn/18/n/2012/1111/c350825-19539441.html.

[3] 新华网. 习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长[EB/OL]. [2019-04-23]. http: //www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/23/c_1124404136.htm.
Xinhua Net. Xi Jinping group meeting with heads of foreign delegations to multinational naval activities on the 70th anniversary of the founding of the navy [EB/OL]. [2019-04-23].http: //www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/23/c_1124404136.htm.

[4] 国务院办公厅. 国务院办公厅印发《国家综合防灾减灾规划(2016-2020 年)》[J]. 中国应急管理，2017(1): 27-31.
General Office of the State Council of the People's Republic of China. The General Office of the State Council issues the National Comprehensive Disaster Prevention and Mitigation Plan (2016-2020)[J]. China

Emergency Management, 2017(1): 27-31.

[5] 新华网. 习近平在河北唐山市考察时强调: 落实责任完善体系整合资源统筹力量, 全面提高国家综合防灾减灾救灾能力[EB/OL]. [2016-07-28]. http: //www.xinhuanet.com/politics/2016-07/28/c_1119299678.html.
Xinhua Net. During his investigate to Tangshan City, Hebei Province, Xi Jinping emphasized that the implementation of responsibility, perfection of system, integration of resources and overall strength, and comprehensive improvement of national disaster prevention, mitigation and relief capabilities[EB/OL]. [2016-07-28]. http: //www.xinhuanet.com/politics/2016-07/28/c_1119299678.html.

[6] 新华社. 习近平 2018 年 5 月 12 日向汶川地震十周年国际研讨会暨第四届大陆地震国际研讨会的致信[EB/OL]. [2018-05-12].http: //news.cnr.cn/native/gd/20180512/t20180512_524230610.shtml.
Xinhua News Agency. On May 12, 2018, Xi Jinping wrote to the international symposium on the tenth anniversary of Wenchuan earthquake and the fourth international symposium on continental Earthquakes [EB/OL]. [2018-05-12]. http: //news.cnr.cn/native/gd/20180512/t20180512_524230610.shtml.

[7] 新华网. 习近平主席在博鳌亚洲论坛 2015 年年会上的主旨演讲[EB/OL]. [2015-03-29]. http: //www.xinhuanet.com/politics/2015-03/29/c_127632707.htm.
Xinhua Net. Chairman Xi Jinping's keynote speech at the annual meeting of the Boao Forum for Asia in 2015 [EB/OL]. [2015-03-29]. http: //www.xinhuanet.com/politics/2015-03/29/c_127632707.htm.

[8] 新华网. 习近平在金砖国家领导人第八次会晤上的讲话[EB/OL]. [2016-10-16]. http: //www.xinhuanet.com/world/2016-10/16/c_1119727536.htm.
Xinhua Net. Speech by Xi Jinping at the eighth BRICS leaders' meeting[EB/OL]. [2016-10-16]. http: //www.xinhuanet.com/world/2016-10/16/c_1119727536.htm.

[9] 刘伟. 马克思主义共同体思想发展的新境界[N]. 学习时报, 2018-01-03(2).
Liu Wei. The new realm of the development of Marxist Community Thought[N]. Study Times, 2018-01-03(2).

[10] 明浩. "一带一路"与"人类命运共同体"[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2015, 42(6): 23-30.
Ming Hao. "One Belt and One Road" and "Community of Human Destiny"[J]. Journal of Minzu University of China (Philosophy and Social Sciences Edition), 2015, 42(6): 23-30.

[11] 新华网. 为完善全球海洋治理贡献中国智慧: 海外华侨华人热议习近平主席提出海洋命运共同体重要理念 [EB/OL]. [2019-04-24]. http: //www.xinhuanet.com/politics/2019-04/24/c_1124411853.htm?baike.
Xinhua Net. Contributing China's wisdom to perfecting global marine governance: Overseas chinese discuss chairman Xi Jinping's important concept of a community with a shared future for the oceans[EB/OL]. [2019-04-24].http: //www.xinhuanet.com/politics/2019-04/24/c_1124411853.htm?baike.

[12] 沙南. 联合国框架下自然灾害治理研究[D]. 长春: 吉林大学, 2008.
Sha Nan. Study on natural disasters management from the UN perspective[D]. Changchun: Jilin University, 2008.

[13] 何章银. 中国救灾外交研究[D]. 武汉: 华中师范大学, 2014.
He Zhangyin. China's disaster relief diplomacy[D]. Wuhan: Central China Normal University, 2014.

[14] 洪凯, 侯丹丹. 联合国国际减灾合作机制与中国的参与策略[J]. 中国应急管理, 2011(5): 50-55.
Hong Kai, Hou Dandan. United Nations international cooperation mechanism for disaster reduction and China's participation strategy[J]. China Emergency Management, 2011(5): 50-55.

[15] 中国减灾编辑部. 一次世界减灾的盛会: 2005 年日本神户世界减灾大会扫描[J]. 中国减灾, 2005(2): 66.
Disaster Reduction in China Editorial Office. A world conference on disaster reduction: Scanning of the 2005 world conference on sisaster reduction in Kobe, Japan[J]. Disaster Reduction in China, 2005(2): 66.

[16] 李素菊. 世界减灾大会: 从横滨到仙台[J]. 中国减灾, 2015(7): 34-37.
Li Suju. World conference on disaster reduction: From Yokohama to Sendai[J]. Disaster Reduction in China, 2015(7): 34-37.

[17] 史培军. 仙台框架: 未来 15 年世界减灾指导性文件[J]. 中国减灾, 2015(7): 30-33.
Shi Peijun. Sendai framework: Guidance document of world's disaster reduction for the next 15 years[J]. Disaster Reduction in China, 2015(7): 30-33.

[18] 赵阿兴. 防灾减灾救灾体制改革灾害阈值研究成果应用[J]. 城市管理与科技, 2016, 18(5): 31-34.
Zhao Axing. Application of research results on disaster threshold of disaster prevention, mitigation and relief system reform[J]. Urban Management and Science & Technology, 2016, 18(5): 31-34.

[19] 侯京明, 李涛, 范婷婷, 等. 全球海啸灾害事件统计及预警系统简述[J]. 海洋预报, 2013, 30(4): 87-92.
Hou Jingming, Li Tao, Fan Tingting, et al. Review of global tsunami disaster and tsunami warning system[J]. Marine Forecasts, 2013, 30(4): 87-92.

[20] 游志斌, 张蕾. 欧洲地区的防救灾活动[J]. 中国公共安全(学术版), 2007(1): 91-96.
You Zhibin, Zhang Lei. The disaster prevention and relief activities in European region[J]. China Public Se-

curity (Academy Edition), 2007(1): 91-96.

[21] 刘再辉. 上海合作组织法律问题研究[D]. 重庆: 西南政法大学, 2009.
Liu Zaihui. The legal issues on Shanghai Cooperation Organization[D]. Chongqing: Southwest University of Political Science and Law, 2009.

[22] 游志斌. 当代国际救灾体系比较研究[D]. 北京: 中共中央党校, 2006.
You Zhibin. A comparative study of contemporary international disaster relief systems[D]. Beijing: Party School of the Central Committee of C.P.C, 2006.

[23] 联合国新闻网. 联合国将帮助建立中美洲灾害预警系统[EB/OL]. [2006-03-03]. http: //www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=5227.
UN News. The United Nations will help establish a disaster early warning system in Central America [EB/OL]. [2006-03-03]. http: //www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=5227.

[24] CRED-OFDA, EM-DAT. The OFDA/CRED international disaster data basic[R]. America: Center for Research on the Epidemiology of Disasters, 2002.

[25] Pan America Health Organization. Katrina raises health concerns[EB/OL]. [2005-09-01]. http: //www1.paho.org/English/DD/PIN/pr050901.htm.

[26] 中国减灾编辑部. 减灾的国际合作[J]. 中国减灾, 2016(23): 24-25.
Disaster Reduction in China Editorial Office. International cooperation in disaster reduction[J]. Disaster Reduction in China, 2016(23): 24-25.

[27] 纪岩青. 推进南海海洋国际合作框架计划的实施[N]. 中国海洋报, 2012-06-11(1).
Ji Yanqing. Promoting the implementation of the framework plan for international cooperation in the south China Sea[N]. China Ocean News, 2012-06-11(1).

[28] 高昆. 山水相连 共同应对: 上海合作组织框架下的减灾救灾合作[J]. 中国减灾, 2015(17): 42-45.
Gao Kun. Landscape connection and joint response: Disaster mitigation and relief cooperation under the framework of Shanghai Cooperation Organization[J]. Disaster Reduction in China, 2015(17): 42-45.

[29] 人民网. 中华人民共和国政府和印度尼西亚共和国政府关于进一步加强战略伙伴关系的联合公报[EB/OL]. [2016-06-27]. http: //world.people.com.cn/n1/2016/0627/c404981-28482016.html.
People's Daily Online. Joint communiqué of the government of the People's Republic of China and the government of Republic of Indonesia on further strengthening strategic partnership[EB/OL]. [2016-06-27]. http: //world.people.com.cn/n1/2016/0627/c404981-28482016.html.

[30] 台丽媛. 我国应对海洋灾害中国际合作的现状、问题与对策[J]. 青年与社会, 2015(11): 202-203.
Tai Liyuan. Current situation, problems and countermeasures of China's international cooperation in responding to marine disasters[J]. Youth and Society, 2015(11): 202-203.

[31] 高方. 国际合作应对自然灾害的法制化思考: 以《东盟灾害管理与紧急应对协议》为视角[J]. 四川警察学院学报, 2014, 26(4): 79-83.
Gao Fang. Thinking on the legalization of international cooperation to cope with natural disaster: From the perspective of ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response[J]. Journal of Sichuan Police College, 2014, 26(4): 79-83.

[32] 赵朝峰. 新中国成立以来中国共产党的减灾对策研究[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2013: 359-360.
Zhao Chaofeng. Research on the Disaster Reduction Strategy of the Communist Party of China since the Founding of New China[M]. Beijing: Beijing Normal University Publishing House, 2013: 359-360.

[33] 孙法柏. 国际环境法基本理论专题研究[M]. 北京: 对外经贸大学出版社, 2013: 142.
Sun Fabai. On Main Topic of International Environmental Law[M]. Beijing: University of International Business and Economics Press, 2013: 142.

[34] 徐捷, 宫阿都, 李京. 从汶川大地震看减灾国际合作[J]. 自然灾害学报, 2008, 17(6): 139-141.
XU Jie, Gong Adu, Li Jing. An understanding of international cooperation in disaster reduction in view of great Wenchuan earthquake[J]. Journal of Natural Disasters, 2008, 17(6): 139-141.

[35] 安海燕. 砥砺奋进铸辉煌: 国家海洋局学习贯彻习近平海洋强国思想纪实[N]. 中国海洋报, 2017-10-18(1).
An Haiyan. Striving forward to great brilliance: On-the-spot record of learning and implementing Xi Jinping Thought on Marine Power by the state oceanic administration[N]. China Ocean News, 2017-10-18(1).

[36] 梁军, 吕婧, 刘岩. 我国海洋生态灾害应急管理机制建设的对策研究[J]. 绿色科技, 2017(18): 14-17.
Liang Jun, Lü Jing, Liu Yan. Countermeasures research of marine ecological disaster emergency management system in China[J]. Journal of Green Science and Technology, 2017(18): 14-17.

[37] 中国应急管理编辑部. 国家减灾委员会办公室发布《"十二五"时期中国的减灾行动》[J]. 中国应急管理, 2016(10): 42-47.
China Emergency Management Editorial Office. The office of the national disaster reduction commission issued "China's disaster reduction action during the twelfth Five-Year Plan"[J]. China Emergency Management, 2016(10): 42-47.

[38] 侯京浩. 我国海洋灾害防御国际合作的制度研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2018.

Hou Jinghao. Research on the system of international cooperation on marine disaster prevention in China[D]. Qingdao: Ocean University of China, 2018.
[39] 赵丽. 应急管理新机构可有效应对复杂性风险[N]. 法制日报, 2018-03-28(5).
Zhao Li. New emergency management institutions can effectively deal with complexity risks[N]. Legal Daily, 2018-03-28(5).

Construction of marine disaster prevention and reduction system in China based on a community with a shared future for mankind

MA Ying-jie, YAO Jia-rui
(Law School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Received: Jan. 19, 2019
Key words: marine disaster prevention and reduction; a community with a shared future for mankind; a community with a shared future for the oceans; international cooperation; marine disaster risk management system

Abstract: With the aggravation of global climate change, the possibility of marine disasters has become more and more serious. In order to mitigate the damage caused by marine disasters and assume the major responsibility of facing the risk of marine disasters, China needs to establish a sound domestic marine disaster prevention and relief system and international cooperation mechanism for disaster prevention. By elaborating the international cooperation modes of marine disaster prevention, this paper analyses the current international cooperation in which China participates and the existing problems, and then discusses how to improve the international cooperation system of marine disaster prevention and how to construct the marine disaster risk management system with Chinese characteristics in order to obtain a stable marine environment and construct a community with a shared future for mankind and a community with a shared future for oceans better.

(本文编辑: 刘珊珊)