

中国的海洋问题 与南海问题及其应对举措

邹立刚 王崇敏

【摘要】海洋在国家政治博弈、经济发展和军事斗争中占据突出地位,关系到国家的前途和命运。随着对海洋的依赖性日渐加深,而海洋问题日渐复杂化和尖锐化,中国的重大利益和重大关切已经转向海洋。中国急迫需要一整套海洋战略策略、政策法律和措施对策。

【关键词】中国;海洋问题;南海问题;应对举措

【中图分类号】D815 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-700X(2012)05-0010-06

【基金项目】南海问题及其解决方案法律问题研究(批准号 10BFX094)

一、中国的重大利益和重大关切已经转向海洋

陆上边界问题基本解决为中国海洋发展战略奠定了基础。中国与邻国签订陆地边界条约的时间集中在20世纪60年代和90年代。以陆上勘界完毕为标志,到2008年底中国与12国彻底解决了陆上边界问题,仅与印度和不丹尚未缔结边界条约。

中国确定了海洋发展战略。党的十六大报告、十七大报告和国家“十一五计划”“十二五计划”在海洋发展战略方面有较全面表述,国家制定了海洋基本法如《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》《海洋环境保护法》《海域使用管理法》;国家也颁布了一些有关海洋科技和经济发展的文件,国家正在加强海上武装力量建设和海上执法力量建设。

海洋关乎中国的生存和发展空间。中国宣布的管辖海域300万平方公里,只占世界各国海域总面积1.3亿平方公里的2.3%。而南海“九段线”内海域面积约为200万平方公里。海洋资源对中国利害攸关,而广袤的南海资源占中国海洋资源的大部分。

海洋安全关乎中国国防安全。海防历来是中国的薄弱环节,近百年来,列强频繁从海上入侵中国,如两次鸦片战争、甲午战争、甲申战争、八国联军入侵等,使中国丧权失地。现在中国的海洋安全面临现实威胁。南海是中国实行防御性国防政策的关键海域,如南海是“岛链封锁线”的薄弱环节,特别是极为适合作为中国主要防御性核威慑力量的核潜艇隐蔽行动。此外,

作为中国战略防御的海上屏障,控制南海可增加防御纵深达 500~600 海里,并取得遏制对手的有利地位。

海上通道安全关乎中国经济安全。近 10 年中国货物进出口总额占 GDP 的比重平均约为 50%,而外贸货运 90%以上经由海运完成。同期中国油气消费和铁矿石对外依存度约为 50%,此外还需大量进口其他资源,并呈上升趋势。其中南海—印度洋—红海—苏伊士运河—地中海—大西洋航线是中国的海上战略通道,承载着中国外贸货物海运量的 50%以上,资源进口海运量的 60%以上。

中国具有其他重大的海洋权益,如:(1)中国有大陆海岸线 1.8 万公里和岛屿海岸线 1.4 万公里,面积大于 500 平方米的海岛 6961 个,小于 500 平方米的上万个,还有诸多低潮高地等;(2)根据《中国海洋经济统计公报》,2005—2011 年中国海洋生产总值占 GDP 的比重平均约为 10%;(3)我国沿海省(市、区)陆地面积占全国 13.4%,却承载着全国 40%的人口,创造出全国 60%以上的 GDP^[1]。

中国面临美日等国的海上军事威胁。以美日同盟为核心的大国构建的覆盖海上的具有网络性、多功能、立体性的军事体系,威胁着中国的海洋安全。近些年美国在海上对中国的围堵变本加厉,比如:近两年美国多次重申其亚太战略重心及其军事力量向亚太地区整合,其海上力量的 60%以上部署在中国海域周边,美军已对中国建立起侦察卫星、侦察舰机和海底综合监听的立体侦察监视体系。

中国与 8 个海上邻国都存在海域划界争端,而美国在其中推波助澜、拉帮结派,竭力遏制中国。如在中日钓鱼岛主权归属争端中,美国不仅是该争端的制造者,而且也通过宣称《日美安全保障条约》适用于钓鱼岛从而力挺日本与中国强硬对抗;美国借助东盟国家的“大国平衡战略”,与有关国家强化海上军事合作,如使用新加坡樟宜海军基地和拟租用菲律宾苏比克湾和越南金兰湾海军基地进行多如牛毛的海上军演。

海上邻国与中国争夺海洋资源日趋激烈。中日在钓鱼岛等海域的争端尖锐,如日本持续上演购岛闹剧以便开发周边海域资源。南海周边邻国同外国石油公司合作在中国传统断续线内打油井上千口,

特别是 2012 年越南在万安滩、菲律宾在礼乐滩开始进行大规模油气勘探活动。近些年来,有关国家在争议海域干扰、袭击、抓扣中国渔船的行动不断升级,甚至撞沉中国渔船和打死打伤中国渔民。

海上非传统安全问题严峻。“9·11”事件后,中国就将非传统安全提升至国家安全战略层面,如 2002 年党的十六大报告和《2002 年中国的国防》白皮书所表述的:海盜、走私、贩运毒品、非法移民、重大流行性疾病和自然灾害等海上非传统安全问题堪忧,其中亚丁湾和南海的海盜等危及海上航行安全的犯罪活动最频繁。自 2008 年 12 月至 2012 年 7 月,中国海军先后派出 12 批护航编队经南海、印度洋赴索马里亚丁湾执行商船护航任务。

二、中国与海洋邻国的海域与岛屿争端

在北黄海,中国主张“在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限”,而朝鲜主张按照等距离中间线划界。在北黄海,中国一侧岸线长度为 688 公里,朝鲜一侧为 414 公里,其比例为 1:0.6,按中间线划界显失公平。此外,中朝在鸭绿江口和北黄海交接海域的新生地的归属问题上也有争执。

在南黄海,中国仍主张按照公平原则划界,而韩国坚持中间线划界。在南黄海,中国海岸线长达 821 公里,韩国一侧为 659 公里,比例为 1:0.8。在东海,中国主张“中国的大陆架为中国领海以外依本国陆地领土的全部自然延伸”,而韩国主张中间线。中韩有关岛礁问题主要是韩国在争议海域建造人工岛。苏岩礁和日向礁都是暗礁,位于中韩主张重叠的海域。中国曾全面测绘苏岩礁海域,但未采取占用措施。韩国 2003 年在苏岩礁,2009 年在日向礁都修建了“海洋观测站”。

在东海,中日存在海域划界、钓鱼岛列屿的归属及其在划界中的作用、男女列屿在划界中的作用、中国开发春晓油气田等争端。中国仍主张按照公平原则划界,在专属经济区划界时应考虑海岸线长度等因素,在大陆架划界上是否公平仍主张自然延伸,钓鱼岛是位于中日海上中间线附近的有争议岛屿,而且是无人居住的小岛,所以不能作为划界基点。日本主张管辖海域采用中间线划界,且以钓鱼岛列屿作为划界基点,也主张男女列屿是划界基点。春晓油气

田位于日本单方面划定的所谓中日两国东海“中间线”的中国一侧,距离该中间线有5公里,日方认为“中间线”两侧的油气田属同一矿脉,指责中方单独开采违反了UNCLOS第56条“应适当顾及其他国家权利和义务”的规定。

南海争端涉及“六国七方”。中国台湾控制着东沙群岛的唯一岛屿——东沙岛。中国大陆控制着西沙群岛。中沙群岛唯一岩礁——黄岩礁及其周边海域,中菲经常摩擦。南沙群岛有高于高潮线的岛、礁、滩大约70个,较大的都被六国七方分占,其中越南29个、菲律宾9个、中国大陆和台湾共9个(渚碧礁、南薰礁、永暑礁、赤瓜礁、东门礁、华阳礁和美济礁以及台湾控制的太平岛和中洲礁)。中国与越南、菲律宾之间争端激烈。中国主张四群岛的主权,越南对西沙群岛和南沙群岛主张主权,而菲律宾将黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为其领土,并由此派生出三国在大片海域的权利主张重叠。中国曾与越南和菲律宾发生过较大冲突,如1974年西沙海战、1988年南沙海战、20世纪90年代中期中国收复美济礁事件以及近年一系列事件。

三、为解决或缓和争端,中国与海洋邻国达成的有关协定和共识

2000年中越签署《关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》和《北部湾渔业合作协定》及2004年渔业合作补充议定书。根据界约,中越北部湾的领海、专属经济区和大陆架的分界线共由21个坐标点连接而成,全长约500公里,中越分别获得北部湾海域面积之比为46.77:53.23。根据渔业协定划定了3万多平方公里的两国渔船可进入的跨界共同渔区,时限为15年。另在共同渔区以北划出为期4年的跨界过渡性安排水域,允许两国渔船进入作业,渔船数每年减少25%,四年内全部退出对方水域。2011年10月中越签署《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》后,成立了中越北部湾湾口外海域工作组,商谈湾口外海域划界和共同开发问题;成立中越海上低敏感领域合作专家工作组,就推进海洋环保、海洋科研、海上搜救和减灾防灾等领域的合作进行商谈。

在黄海海域,2005年中朝双方就两国毗邻海域

共同开发石油资源达成协议,签署了中朝《海上共同开发石油的协定》。

1998年中韩签署《渔业协定》。这类协定一般是在海域划界未完成之前对渔业资源合作开发、生产、养护所做的一种过渡性的安排。2008年《中韩联合公报》明确提出将加快协商,尽早解决中韩海域划界问题。

1975年中日签订了《渔业协定》。1997年中日签订了新的《渔业协定》。2008年中日签署了《关于东海共同开发的谅解》,确定了以14个经纬度坐标点连线围成的区域为双方共同开发区块,面积约2700平方公里。此外日本法依照中国法律参加春晓油气田开发。中日之间自2004年起就已举行了多轮不同形式、不同层级的磋商、会谈。中日两国首脑于2011年12月达成共识,建立中日海洋事务高级别磋商机制,议题不设限制。2012年5月中日在杭州举行有关海洋安全保障的首轮磋商。日本希望藉此商谈实施《关于东海共同开发的谅解》。

除开2004年中菲达成的类似协议,2005年中国、菲律宾、越南的国家石油公司达成了为期三年的《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》,三家公司在一个总面积为14.3万平方公里的协议区内研究评估石油资源状况。同年《中越联合声明》提出的北部湾湾口外海域的划界和共同开发,现已开始商谈。中国印尼2001年签订《关于渔业合作的谅解备忘录》和《就利用印度尼西亚专属经济区部分总可捕量的双边安排》,确定了渔业合作目标及领域。中菲2004年签署《渔业合作谅解备忘录》,建立了两国渔业合作开发的新机制。中马2004年进行了三次渔业合作谈判,双方决定在远洋捕捞、水产养殖和渔业进出口贸易等方面展开合作。中国文莱有多层次的渔业合作,缓解了纠纷。

四、应对海洋问题中国可以采取的国内举措

尽快制定海洋基本法和完善海洋法律。(1)研究将国家海洋权益入宪问题。中国《宪法》第9条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草地、荒地、滩涂等自然资源属于国家所有”,但未规定对国家管辖海域的主权权利和管辖权。(2)制定《海洋法》作为海洋基本法,因此应开展立法前期研究工作。(3)中国的《领海及

毗连区法》共 17 条包括所有字符不足 1600 字,《专属经济区和大陆架法》共 16 条包括所有字符 1800 字,应考虑进行全面修订。(4)修改中国《涉外海洋科学研究管理规定》,主要是:细化界定其调整对象,完善可操作性;明确违法处置和应急处置的手段与措施。(5)应考虑制定《海洋警卫部队法》和《海洋执法程序法》,在实体法和程序法上确立海警制度及其执法制度。(6)可考虑制定《防空识别区条例》和《国家管辖海域外国军事活动管理规定》。(7)完善《海洋环境保护法》《矿产资源法》《海上交通安全法》《海域使用管理法》等法律、法规及其配套法规或规章。

在国防政策上优先发展海军。基于国防战略的防御性和国防资源的有限性,中国海权如何发展及其性质如何?不少学者建言献策,基本共识是在增强海上力量的同时形成自己的特色优势。如认为:在海权发展中应该寻求类似“两弹一星”模式以及海军发展中创造的以核潜艇建设为突破口的成功经验,在全面提升海权力量的同时形成自身的特色优势^[2]。国防安全性强调国防实力的科学性和系统性……同时也不放弃在其中几项根本性的具有本国特色和优势的重点力量上集中突破^[3]。中国海军力量发展的目标应是以保障中国海洋权益为主旨,可考虑一下主要因素:可能发生的台海战争;中国在邻海特别是南海的海权维护;中国主要海上通道安全保障;沿海富庶地带的国防安全及内地防御屏障构建;海洋经济发展的安全保障。

健全海上执法体制。国家海上管辖权是国家主权、主权权利和管辖权在海上的体现或延伸,国家海上管辖权通过海上执法活动得以经常化运用和实施,是保障和实施国家海洋战略的常规方式,在对海洋的管控上最具“抓手作用”。胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确提出“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”。因此,可以考虑建立国务院直属的国家海洋行政综合管理机构,以现役中国海警为基础进行整合,将现行海上执法力量的职能和机构统一起来,建立综合性海上执法力量,如海洋警卫部队。海上警卫部队配备武装,代表国家实施海上综合执法,统一负责中国领海、毗连区、专属经济区、大陆架海域的维权、巡防、公安、缉私、救捞和搜救、渔政护鱼、环保

和海域使用监管、保护海上设施和标志、保护海上科研活动和生产者的合法权益等职能;可以依照国际法和中国法律在管辖海域对违法船舶采取警告、驱赶、紧追、登临、查询、搜查、罚款、扣押和逮捕等措施。

大力发展海洋经济。发展海洋经济既是国家海权发展的内涵,更是国家海权发展的内在动力。但近十年来,中国的海洋经济一直在占 GDP10%徘徊。渤海存在过度开发问题。而据海南省统计,2011 年海洋经济占其 GDP 比重为 24%,但绝对值仅为 600 多亿元。因此,中国应努力推动南海开发。就南海开发而言,中国首先需要对南海的水文、地质、资源等情况进行全面的科学研究。如 2009 年日本、菲律宾、越南和马来西亚都向联合国大陆架界限委员会提交了大陆架划界的权利主张,而中国提交的同类文件仅涉及中国东海部分海域大陆架的初步信息。中国应伺机在南海争议海域单方面开发。周边国家长期以来这样做没有受到严重挑战,自然就不存在与中国进行共同开发的必要性和紧迫性。自从 1992 年中海油与美国克里斯顿能源公司签署了“万安北-21”石油勘探合同并于 1997 年撤出勘探活动后,直至 2012 年中国才开始在南沙争议海域进行勘探活动。除开资源开发,中国当然需要培植其他方面的海洋竞争力。《国家“十一五”海洋科学技术发展规划纲要》《全国海洋经济发展规划纲要》《国家海洋事业发展规划纲要》和《全国科技兴海规划纲要》都有详尽的表述。近期具有重大现实意义的方面主要是在海洋油气业、海洋渔业、海洋盐业、造船业、海洋交通运输业竞争力的培植上。

缓解中国 GDP 过度依赖货物进出口贸易和战略资源过度依赖海运进口的问题。如前所述,近十年来中国 GDP 过度依赖外贸特别是货物贸易,反过来又造成中国大比例依赖战略资源进口,如油气、铁矿石进口。中国对海洋的依赖性日渐加深,而海洋问题日渐复杂化和尖锐化,但中国海上力量相对弱势,因此中国的安全具有脆弱性。中国需要致力寻求缓解这些问题的对策,诸如拉动内需减弱出口依赖性、尽快改变主要是货物出口的出口结构、建立资源进口的多通道、建立资源储备体系、节能减排等。

与台湾联手争取南海权益和合作开发。中国应

强化从战略的高度确立台湾问题与南海问题紧密相关联的思维。中国与台湾联手问题,最大的障碍是主权问题即台湾以什么身份参与处理南海争端的问题。在“处理南中国海潜在冲突研讨会”的场合,虽然有台湾的参与,但与会者是东盟、中国、中国台北以个人身份出席者。而东盟地区论坛,台湾没有参加,可探讨接纳台湾加入。此外,中国应推进两岸在东沙、南沙等群岛海域的资源合作开发。

五、应对海洋问题中国在国际层面可以采取的举措

中国一贯奉行和平国策,也将长期奉行防御性国防政策。2011年发表的《中国的和平发展》白皮书深刻阐明了“中国和平发展是历史的必然选择”,郑重宣告“中国将坚定不移沿着和平发展道路走下去”。

中国应积极与海上邻国商谈海上划界问题,如中越北部湾湾口外海域的划界谈判与共同开发谈判正在启动。中国也应积极准备与朝鲜、韩国等国的海域划界,加强与日本等国的海上安全问题和防止海上突发事件磋商。

在达成海域划界协议前致力推进共同开发。有“搁置争议、共同开发”的政策和 UNCLOS 的“临时安排”制度,有 20 多个国家实践。解决海洋争端,首先需要在低敏感领域建立各种合作机制。一般来说,海洋问题除开涉及岛礁归属和海域界限及其管辖权问题,其余海洋问题都属于低敏感度问题,如在《南海各方行为宣言》提出的 10 项合作领域。

中国东盟全面合作具有广泛的基础。(1)客观现实需要和前期合作基础。中国—东盟共有 9 国濒临南海,即中、越、菲、马、印尼、文莱、新加坡、泰、柬。而中国是东盟近邻唯一大国,中国对东盟的政策和利益存在重大影响。南海地区的传统安全和非传统安全威胁交织,面对不断增多的同一地域公共问题,各国也需要合作解决。(2)政治和军事基础。1991 年中国与所有东盟国家建立或恢复了外交关系,并从当年开始参加“处理南中国海潜在冲突研讨会”;1994 年中国成为 ARF 的成员;1995 年发表《中国的军控与裁军》,2005 年发表《中国的军控、裁军与防扩散努力》,2000—2008 年陆续发表了 5 个“中国的国防”白

皮书;中国于 1996 年正式提出新安全观的主张;1999 年中国率先承诺签署修改后的《东南亚无核区条约》议定书;2002 年中国—东盟签署《南海各方行为宣言》;2003 年中国东盟签署《建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”的联合宣言》,提出“睦邻、安邻和富邻”的政策主张,并加入《东南亚友好合作条约》。(3)经济合作基础。中国—东盟经济关系十分密切。1993 年至 2001 年间,东盟与中国贸易额年均增长 22.69%,这比同期东盟整体对外贸易年均增长快 16.19%。近五年中国与东盟贸易额仍在较快增长,2011 年外贸总量已经居于中国外贸第三位。(4)机制化磋商场所。东亚地区的合作以“10+3”(东盟加中日韩三国)、“10+1”(东盟分别与中日韩三国)以及“东亚峰会”(东亚 13 个国家、印度、澳大利亚和新西兰)多层框架推进,这些都是由东盟倡导和领导的,其中“10+3”合作框架下已开辟了 17 个合作领域,建立了 13 个部长级合作机制。(5)政策法律基础。除开技术性多边合作机制的公约和机制,^①其他政策法律基础主要有:^①1997 年中国—东盟《国家首脑会晤联合声明》同意“通过友好协商和谈判解决南海争议”。^②1999 年“10+3”《东亚合作联合声明》各方同意“在跨国问题上,同意加强合作,以解决东亚各国在这一领域共同关切的问题。”^③安理会通过的诸多反恐决议和反恐怖主义委员会;中国—东盟的反恐声明和反恐合作措施。^④《南海各方行为宣言》同意“有关各方探讨或开展合作”,并列举了 10 项合作领域。^⑤《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》和《非传统安全领域合作谅解备忘录》所确立的在非传统安全领域的合作机制。^⑥《东南亚友好合作条约》规定缔约各方应“和平解决分歧或争端;反对诉诸武力或以武力相威胁;缔约各国间进行有效合作。”^⑦2003 年《中国与东盟国家领导人联合宣言》宣布建立面向和平与繁荣的战略伙伴关系,承诺在安全合作上加快落实《非传统安全领域合作联合宣言》,落实《南海各方行为宣言》。^⑧2006 年《中国—东盟纪念峰会联合声明》承诺:加强在非传统安全问题上的合作与信息交流;刑事司法和执法合作;鼓励国防及安全官员之间的交流;共同努力维护本地区的海上安全;以东盟为主导,加强灾害管理和应对突发事件的地区合作,包括灾后重建和恢复;有效地落实

《南海各方行为宣言》。

由于美日等区外大国在南海地区拥有各自的利益,我们应予高度关注。中国多次在不同国际场合承诺保证南海自由航行,如钱其琛外长在第28届东盟外长会议上承诺:南海地区是国际航海、航空交通运输的要冲,中国高度重视南海国际航道的安全和自由畅通,在这方面一向不存在任何问题,相信在今后也不会发生任何问题。美日等区外大国希望维持南海的稳定,其政治、经济利益才有保障,中国也有同样的希望和利益。更进一步的是,东盟的稳定与繁荣将使东盟更加独立处理区域事务,也将使东盟更多地考虑区域整体利益,从而为南海问题的合理解决提供现实的基础。

在多边、双边基础上建立国际合作机制。在传统安全领域,中国主要是应与海洋大国加强海上军事安全磋商与对话,特别需要加深与美国等海洋强国之间的交流与互动,如1998年1月19日,中美双方国防部长签订了《关于建设加强海上军事安全磋商机制的协定》,这是中美两军之间签署的第一个有关军事安全磋商机制的协定。在非传统安全领域,中国应主要增进与发展中沿海国合作防治危及海上通道安全的海盗、恐怖主义和其他隐患,同时建立相应的危机预警与处理机制和争端解决机制。

致力解决外国在我专属经济区的海上平时海上利用活动所引发的争端。(1)努力推动在多边框架下制定针对外国在沿海国专属经济区的平时海上利用活动的指导方针。UNCLOS有多处提及,如第211条、第251条。如日本“海洋政策研究基金会”推动制定了《专属经济区航行与飞越指南》。中国应努力推动此类共识文件的达成。(2)适时推动UNCLOS修订。UNCLOS是各类国家之间妥协的产物,在制定时遗留了诸多“微妙、复杂、模糊不清的”的规定。中国作为最大的发展中沿海国,应适时推动UNCLOS的相关修订,其中应将在沿海国专属经济区的平时海上利用活动作为重大关切。(3)在专属经济区的平时海上利用活动方面加强同周边国家的沟通合作和相互交流。(4)适时通过谈判,缔结双边或区域性在沿海国专属经济区的平时海上利用活动的条约,弥补UNC-

LOS在专属经济区的平时海上利用活动方面的规定的不足之处,促进各国的联络体制与信息共享。这不仅可以对专属经济区的平时海上利用活动的管辖问题进行有效规制,也有利于对海洋资源的深度开发,更能有效稳定沿海国专属经济区的安全形势。

注释:

①有诸多国际公约及海上安全合作机制可适用于南海地区,尽管东盟各国对这些公约和机制的接受程度不一。第一,国际涉海安全公约,如《联合国海洋法公约》第100-111条规定的反海盗等条款;2002年WCO《全球贸易安全与便利标准框架》;IMO《便利国际海上运输公约》2005年修正案、《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其2005年议定书和《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》《国际船舶和港口设施保安规则》,及其援引适用的2002年修订的《国际海上人命安全公约》《国际海上搜寻救助公约》;ILO《海员身份证件公约》。第二,在APEC框架下的多边合作机制,如APEC反恐声明和APEC反恐怖行动任务小组、“亚太区域贸易安全倡议”“海事安全工作组”“电子海关报告系统”“APEC地区船员鉴定机构项目”等。第三,其他相关公约机制,如诸多国际反恐公约《联合国打击跨国组织犯罪公约》和《联合国禁止贩运麻醉药品和精神药物公约》等。

[参考文献]

[1]张耀光,魏东岚,王国力,等.中国海洋经济省际空间差异与海洋经济强省建设[J].地理研究,2005(1):46.

[2]刘中民,赵成国.关于中国海权发展战略问题的若干思考[J].中国海洋大学学报:社会科学版,2004(6):96.

[3]秦子夫,尤春亭,戴锋.一种国防安全性综合评估模型[J].信息工程大学学报,2004(3):23.

(作者均是海南大学法学院教授、博士生导师)