

实施海洋强国战略的若干问题

陆儒德

中国是一个海陆兼备的大国,也是一个古航海国家,中华民族曾在海洋上创造过举世无双的辉煌。“兴海军,振中华”,“富国强兵,中华腾飞”,是几代中国人梦寐以求的夙愿。但历史上相当长一个时期海洋没有成为中国振兴之路,却给中国人民带来了深重灾难。迈入新世纪,中国在海洋上再次面临历史的抉择,江泽民主席适时地提出:“建设海洋强国是新时期的一项重要历史任务”。我们必须真正从国家战略高度来审视海洋,以落实建设海洋强国的光荣历史使命。

一、建设海洋强国 应在国家战略上切实体现

1998年,国务院发布了中国海洋史上第一个海洋问题白皮书《中国海洋事业的发展》,明确宣布:“中国把海洋事业的发展作为国家发展战略”。江泽民主席指出:“我们一定要从战略的高度认识海洋,增强民族的海洋意识”。江主席还题词:“振兴海业,繁荣经济”,以示通过发展海洋经济来拉动全国经济的繁荣。显然,海洋的战略地位得到了国家的重视和肯定。中国走向富强,首先要发展海洋产业,建设成为海洋强国,中国才能跻身于世界强国之林。而与“海洋世纪”相适应的国家、民族的海洋意识和海洋观念是建设海洋强国的思想基

础,没有强烈的海洋意识和崭新的海洋观念,是难于确立海洋的战略地位和实现建设海洋强国任务的。现今,我国海洋的战略地位远没有真正确立和在国家行为中得到体现。

《中华人民共和国宪法》是国家根本大法,但却是一部没有海洋的法律。尽管自1954年诞生后,经过6次重大修改,但始终没有写进“海洋”两字,仅在第9条中讲了“滩涂”与矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地等一样属于国家自然资源。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》是国家战略性、宏观性、政策性发展规划,体现着国家的战略意图和政府的工作重点,也是全国人民共同奋斗的行动纲领。但在这部宏伟规划中我们看不到海洋的战略地位和鼓舞人心的具体行动纲领。在《纲要》目录中找不到“海洋”两字,在第二篇“经济结构”中,也没有海洋经济的内容,海洋仅仅作为一种产业资源插在“农业”和“资源”有关款项中。“加强生态建设”一节中,也没有提到海洋。“实施西部大开发战略”被单列一章,置于突出地位。但应该看到,正是有了沿海经济的高速发展,为西部大开发奠定了基础。“东出”是舞动中国经济腾飞的龙头,“西进”是中国经济持续发展的腹地。

“东出、西进”是强国战略的两翼,而“东出”是沿海和内地共同的道路,内地同样要走向海洋,创造条件开发海洋产业来致富。人类进入“海洋世纪”,海洋竞争十分激烈,轻视海洋和“东西轮流发展”的观点,都是时代不容的战略误点。正因为海洋尚未提升到应有的战略高度,其职能部门“国家海洋局”只是“国土资源部”所属的一个局,把海洋只局限为一种产业资源,而忽视了海洋的多元价值和战略地位。这种体制在“海洋世纪”是难于肩负统筹国家的海洋经济、海洋政治、海洋科技、海洋法律和海洋军事综合性国家大务的,也难于参与国家海洋事务的战略决策和担当重大的海洋立法使命。

建设海洋强国是时代的呼唤、民族的希望和历史的抉择。海洋为我国海洋经济创造了奇迹,2000年海洋经济总产值达到4000亿元,20年来增加62倍,以年平均20%左右的速度递增,海洋经济已成为国家经济的重要增长点。然而,中国海洋事业起步较晚,范围窄,与海洋发达国家相比,我国海洋产业总体水平落后10年以上。表现传统海洋产业技术装备落后,新兴海洋产业规模尚小,开发海洋潜在资源的产业尚未形成,海洋产业结构不合理,离海洋强国相差甚远。我们

必须加快启动和建设海洋强国急需的战略工程,逐步实现“海洋上经济发达、科技先进、法制完善、管理规范、生态环境健康和海洋综合实力强大”的目标。能真正做到海洋权益切实得到维护,海洋开发利用能力具备全球性优势,在国际海洋机构中决策海洋事务具有影响力。王曙光局长提出了:2005年~2030年,全面进行海洋强国建设;2031年~2050年完善海洋强国工程,为国家成为中等发达国家创造支撑条件。但是,这个跨度50年的规划由谁来牵头?怎样具体操作?靠什么保持持续发展下去?各项支撑因素能否到位?看来口号易提,运作颇难。

从实施西部大开发战略和中国“申奥”成功的经验表明:要达到一项国家战略工程目标,必须要有明确的战略目标、政府高层决策、国家领导人的全力支持、高效率的专门运作机构、足够的经费投入和全国人民的鼎力支持。然而,“建设海洋强国”并不具备这些优势。国家海洋战略尚未真正确立;海洋部门未能进入国家决策机构;海洋经济在《“十五”计划纲要》中不占重要地位;人民代表和各界在“两会”中多次提出设立“中国海洋节”的倡议被一次又一次地否定;国人的海洋意识不强,海洋观念滞后,不少人尚属现代“海盲”。因此,建设海洋强国,必须要增强国人的海洋意识,建立现代海洋观,尤其是确立各级领导层的海洋战略意识,以提升海洋的战略地位,确实感受“海洋世纪”的紧

迫感。我们重温伟大的郑和的谏言:“欲国家富强,不可置海洋于不顾。财富取之海,危险亦来自海上……”以及伟大的孙中山的名言:“自世界大势变迁,国力之盛衰强弱,常在海而不在陆,其海上权力优胜者,其国力常占优胜。”仍然令人振奋发聩。在新的历史时期,中国人民再也不能忘记“面海而兴,背海而衰”的历史教训了!

二、建立现代海权,保证海洋事业顺利发展

什么是海洋问题?就是确立和调整“国家、海洋、海权”三者之间的关系。国家要富强,必须走向海洋;欲开发利用海洋,必须依赖强大的海权;而只有海洋事业发展了,凭借经济杠杆为基础,海权才能强大和稳固。“海洋兴,海权强,国家富;海洋衰,海权弱,国家贫”,这是历史印证了的客观规律。伟大的航海家、军事家郑和向皇帝提出的谏言:“欲国家富强,不可置海洋于不顾。则富取之海,危险亦来自海上……”,“我国船队战无不胜,可用之扩大经商,制服异域,使其不敢覬觎南洋也”。精辟地论述了海洋与国家、商业与海军间的关系,是中国最早的海权观,要比美国人马汉的海权论早了近半个世纪,是我国思想库中的奇葩。但被封建皇朝斥之为“弊政”而束之高阁,湮没于历史。

马汉的《海权论》曾风靡全球,被西方当作“圣经”,跻身了影响人类进程的16部经典之列,他提出的“海权决定一个国家的国运兴衰”的著名论断,推动美国走向海洋,仅百余年历

史便跨越所有历史悠久的国家,成为最先进的海洋大国而称霸世界。《海权论》至今仍然影响着世界。然而,《海权论》在中国却受到冷遇,1885年,中国海军学术中最早出现了“海权”一词,1900年,上海便出版了马汉《海权论》的译本。但未能引起当局的重视,在社会实践中未有作为。直到今日,探讨海权的论述颇多,但尚局限于学术



界,尚未形成国家的战略思想,海权观念对于多数国人还十分陌生,这是我国与世界海洋观上的主要差距之一。国家建立适应当今海洋形势的现代海权,是捍卫国家主权、维护海洋权益的保证,是开发海洋和参与决策世界海洋事务的条件,是奠定海洋强国的基础。所以,研究现代海权,在“海洋世纪”具有重要的现实意义。目前世界海洋形势与19世纪大相径庭,马汉时代是“争夺海洋通道时期”,海洋仅当作一种载体,

利用海洋只局限于争夺殖民地需要的交通线。海权要素集中体现在“舰队和商船队”。而海洋世纪是全面开发海洋的新世纪,整个海洋从水面、水体到大洋海底都有重大的资源价值和战略地位,涉及到人类的未来和国家的重大利益,是各国激烈争夺的场所。如何把海洋资源转化为国家的财富是国家海洋战略的直接目标。当今,即使



对海洋或某个海区实现了军事上的控制,如果没有开发、利用海洋的能力,便会失去其实际意义。所以,马汉时期以控制海洋、争夺交通线为目的的海权论有它时代的局限性,必须加以更新和丰富。

现代海权,应指“一个国家具有的控制、开发和管理海洋的一切现有的和潜在的能力和力量的总和”。而开发、利用海洋的能力在现代海权中占有极为重要的地位。建设和发展海权是国家发展战略的重要内

容,是决定一个国家海洋事业的兴衰和国家综合国力强弱的标志。而决定现代海权的因素要比马汉时代广泛得多,它涵括:国家的综合国力和海洋在国家发展战略中的地位,国家和民族的海洋意识及现代海洋观念,完善的海洋教育体系和雄厚的海洋科技队伍,海洋科技的先进水平和新设备的广泛应用,强大的、与海洋大国相适应的海军舰队,远洋商船队、捕捞船队、科学考察和勘探船队、海洋工程船队,能够维护国家海洋权益、完善的海洋法律制度及高效率的海上执法队伍等。所以,中国必须建立强大的现代海权,保证和拉动海洋事业全面发展的实力。使中国在保卫国家主权、维护海洋权益及和平利用和保护海洋方面具有全球性的优势,才能维持海洋大国的地位,不会重蹈历史覆辙及告别“望洋兴叹!”的窘境。

三、海洋权益,只有充分维护才能体现

海洋世纪,人类将全面开发、利用海洋,国家的海洋权益遍及世界海洋。江泽民主席多次强调:“维护国家主权和海洋权益”;1995年《政府工作报告》中首次以政府行为提出“维护国家领土主权和海洋权益”;中华人民共和国《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》都将“维护国家安全和海洋权益”置于第一条。将国家主权与安全同海洋权益置于同样高度,是民族海洋权益观的重要升华。国家的海洋权益指根据国际法和国际惯例、国内法和

国家正当的权益主张、历史传统因袭等因素所确立的国家在海洋上可以行使的主权和应该享受的利益的总称。它是一个动态的、可变的概念。在海洋世纪,决定国家海洋权益的主要依据是《联合国海洋法公约》和各项国内海洋法律。依法维护国家的海洋权益便是国家在新时期的重要使命。

权益是国家权力与利益的统一体,而核心是利益。古人司马迁说过:“天下熙熙,皆为利来;天下攘攘,皆为利往”。马克思也指出:“追求利益是人类一切活动的动因,利益对于政治权力具有决定作用”。为了维护海洋利益,国家必须在海洋上拥有权力。没有权力保障的利益只能是一种虚有物;而不是建立在利益之上的权力恰似“无根系的植物”终将枯萎。当今海洋已成为国际政治斗争的重要舞台和国际权益斗争的主要目标。“守住自己的,瓜分公共的”已是当前海洋政治的直接目标。如果自己管辖海域里的权益都守不住,何谈分享世界海洋中的权益?海洋问题的核心是经济,斗争的主要目标是获取海洋资源。世界各国向海洋争食品、争矿物、争能源、争空间等海洋资源的斗争将在海洋上从水面到大洋海底全面展开。中国加入WTO,海洋将更加开放,海洋斗争将更加激烈。各地频繁发生的渔业矛盾、环境污染纠纷和岛礁海域争夺和各种海洋竞争,都是海洋权益争夺的反映。国家的海洋权益涉及到社会的政治、经济、军事、科技、法律诸领域,是国家

主权、尊严和利益所在,关系到国家可持续发展和综合国力的提高及在世界上国家实力地位的席次。海洋权益是客观存在的事物,只有把国家主权牢牢地捍卫住、海上利益实际拿到手方能体现。如果放任不管或管而无效,则海洋权益只能是一种象征性物。20世纪70年代初起,南中国海出现了“列强”围抢中国海域的怪圈,我国海洋上“海域被侵、岛礁被占、资源被掠”的局面至今难于改变,不仅海洋权益严重丧失,而且极大地损害着国家的国际形象。这里既有历史原因和国际背景,也有我们海洋权益管理上的失误。若不建立强大的海权,没有强大的海军作后盾,缺乏雄厚的经济实力,没有海洋科技的优势和体现国家利益的海洋法律体系及其执法队伍,我们将无法维护国家的海洋权益,实难确立海洋强国的国际地位。

四、科技兴海,开拓海洋开发的新局面

海洋与陆地环境不同,它广阔而深邃,终年承受着风、浪、流和水压的综合影响,是一个变幻无常的环境。海洋开发是一项高难度、高风险的作业,远比陆地上困难得多。海洋开发的每一进展,必须依赖于高科技的支撑和先进设备的保证。联合国教科文组织把现代海洋技术归纳为:科学技术进步、探索和开发海洋财富、生命支撑系统的研究和保护、海洋管理和海洋经济等4个方面。这是一个多领域的综合性系统工程,又是一个探索未知、为人

类开发应用新资源的高新技术。海洋科技集中着人类的智慧和高科技的精髓,世界各国都把海洋开发列为当代科技的高新领域。《联合国海洋法公约》把海洋科学研究摆在极为重要的地位,不仅把“海洋科学研究”单列一个部分,而且,在320个条款中,有100多条涉及海洋科学,是当前科技含量最多的国际海洋法规。只有海洋科技的发展与应用,才能开拓海洋开发的新局面。现今,85%~90%的经济增长依赖科学研究为基础的技术革新,科学信息对制定规划和经济决策的影响越来越大。海洋科学超越了单纯的国家咨询因素,已经成为世界和国家海洋决策的基础。所以,海洋科技决定着国家海洋事业的地位与进步。

中国海洋产业总体上落后于发达国家10年以上,海洋先进国家科技进步对海洋经济的贡献率达80%,而我国仅30%。我国海洋经济产业结构落后,第一产业的水产业占了一半,高科技产业比例甚小。科技兴海,赶超先进,是摆脱落后和实现海洋强国之路。我国已把海洋技术列入《中国高技术发展计划纲要》(863计划),成为继生物技术、航天技术、信息技术、激光技术、自动化技术、能源技术、新材料技术之后的中国高技术“第八领域”,在海洋生物技术、海洋监测技术、海洋探查与资源开发技术3个主题的研究中已经取得了巨大进步和一些突破性进展。最近,在青岛召开的“2001年海洋科技与海洋经济发展国际论坛”上,

中外学者一致认为:“‘重返海洋’将成为全球经济发展的大趋势”。谁占据海洋科技的制高点,谁便真正拥有了海洋,谁便掌握了经济发展的未来。没有高科技支撑,便不会有强大的海洋经济,就谈不上建设海洋强国。研究与开发深海资源、海洋能源、海洋空间资源、海水淡化与直接利用、海洋生物与海洋农牧化等,都是世界性的重



大课题,将影响和决定着人类的未来。海洋科技以它前沿而广泛的内容、特殊的环境和对人类的深远影响被世界所重视,成为不可替代的独立学科,并受到联合国的重视和肯定。然而,在修改后的“863计划”中,海洋技术领域被“环境与资源”取代了。事实上,海洋科技的内容是远远超越了环境与资源的范畴。不突出海洋,实为对海洋及海洋科技战略地位的降低,海洋科技很容易被淡化或被其它领域所挤掉。显然,这与“海洋世纪”建设海洋强国这一

战略任务是相悖的。我们一定要从建设海洋强国的战略目标出发,加速发展海洋高技术,尽快实现海洋高技术产业化,科技兴海,锐意创新,以崭新的姿态进入海洋世纪!

五、完善法制建设,依法维护国家海洋权益

开发海洋给人类带来了文明与财富,而无序开发海洋也给人类造成损害和灾难。为了



科学、和谐地开发海洋,必须对海洋进行依法管理。科学技术是开发海洋的必需条件,法制管理是开发海洋的必要保证。由于海洋具有流通性、三维性、国际性和自然环境与行政边界缺乏有机联系特点,海洋管理与陆土管理很大不同,要多元和复杂得多。《联合国海洋法公约》是国际社会解决人类与海洋持久关系的海洋综合性大法典。《公约》确立的国际海底是“人类的共同继承财产”的概念,正在被联合国和世界社会逐渐扩展到整个海洋空间,超

越了传统的主权概念。在经济全球化趋势中,海洋国际化首当其冲。世界海域将由国际组织和主权国家共同从世界人民实现“利益共享、用于和平和可持续发展”3个基本原则出发实施法制管理。所以,建立完善的国家海洋法律体系,抵御、防止无控制的国际“自由”和国家间竞争与占用,是维护国家海洋权益的重要保证。

目前,我国的海洋国内法尚是国家法制建设中最薄弱的环节,很难依法管理海洋和维护国家的海洋权益。我国先后颁布了《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》和《海域使用管理法》等重要的海洋国内法。整个国家管辖海域有了基本的法律框架,但还欠缺完善、配套的海洋法律体系。由于某些特殊的历史原因,我国尚未对外公布全部领海基点,所以,我国的领海基线和国家管辖海域是不连贯和不完全的,势必造成这些海域法律地位的不确定性。争议海域本来存在着激烈的利益冲突,一旦发生争夺,便无法依法律支撑来维护主权和海洋权益。我国的《海上安全交通法》和《领海及毗连区法》都规定:外国军舰进入中国领海“须经中国政府批准”。但我们尚无《领海无害通过管理法》,没有明确限制军舰进入领海的管理办法与法律程序。为维护国家主权和海洋权益,保持和平利用海洋的秩序,《公约》给予沿海国的军舰和政府船具有“紧追权”和“登临权”,但如何正确实施这些权利,没有相配套的实施性法规,造成

执法混乱,甚至损害国家形象。在《专属经济区和大陆架法》的第11条十分明确:“在遵守国际法和中华人民共和国的法律、法规的前提下,在中华人民共和国专属经济区享有航行、飞越的自由”。显然,在我国专属经济区内的“航行、飞越自由”不是肆无忌惮的,只能是受到我国主权管辖下的海上行为。但我国没有出台具体实施《专属经济区和大陆架法》的相关法规,在执法中无法可依,造成该区的法律失控。美国在其近海空域划定了范围超过200海里的“空中防御识别区”,要求任何飞入该区的外国飞机“必须按照美国所指定的航线飞行,必须遵守美国划定的一系列程序。如有违反,美国则派出飞机进行拦截”。海南岛撞机事件告诫我们,我国急需加快制定我国的《专属经济区飞越和航行规则》、《专属经济区国际科学研究实施规则》等配套法规以及诸如《专属经济区生物资源养护和管理条例》、《大陆架自然资源管理条例》、《中国国际海底开辟区管理条例》等海洋法律,以完善中国管辖海域和按照国际法中国享有主权性管辖的国际海域的相关法规,建立海洋强国相适应的海洋法制体系。

六、强化管理,国家在“海洋世纪”的重要使命

海洋管理在新世纪占有极重要的地位,西方发达国家把“科学、技术和管理”看作支撑现代社会的三大支柱。在北京召开的第24届世界海洋和平大会的主题就是“海洋管理与

21世纪”。由于资源及其自然环境融汇在地理单元中,资源、环境、空间三者互相依存、互相制约。高速发展的科学技术圈与大自然造就的生物圈已在海洋上发生激烈的冲突。海洋管理的深层含义便是将海洋发展与海洋环境相结合,实现海洋的可持续发展。人类将从单纯地向海洋索取财富,转变为开发利用海洋同保护保全海洋并重,世界由无序地“公用”海洋,升华为各国依法“共管”海洋的新世纪。《关于环境与发展的里约热内卢宣言》则要求各国对整个国家管辖海域实施综合管理,标志世界无序开发海洋和单项使用国家管辖海域时代的结束。管理的范围可分为全球、地区和国家3个层次。对国家而言,实现国家管辖海域的综合管理,维护国家的海洋权益,是海洋管理的战略任务。

由于海洋管理的多元性,涉及到国家社会许多领域和国际利益。既要各资源部门的行业管理,更要着眼于民族利益和保证可持续发展的需要。要对海域的工业、渔业、采矿、排污、居住、旅游和防卫等方面进行统筹兼顾、综合平衡,实现和谐与协调的综合管理。海洋上发生一个具体事件,如:撞机碰船事件、攀登争议岛礁、渔业纠纷、争议海域资源勘探、专属经济区内海洋科学调查等,都可能触动国家利益的中枢神经,有牵一发而动全身的敏感效应,往往需要国家最高层来即时决断,也有可能酿成国际争端,引发世界关注的事件。所以,海洋管理的主体是国家及

其代表者。必须要有强有力的政府机构,用完善的法律和有效的海洋政策,在各部门、行业间进行规划、协调,并由高效率的海洋执法队伍来实施管理。目前,我国尚无跨行业、跨资源的国家海洋领导机构,各涉海机构条块分割、单项管理,主要由国土、交通、农业三个部和石化总公司根据行业职能和系统利益各自对本行业进行垂直领导,通过行业立法和行政命令,对海洋实施着专项、单一的开发活动。在海上,海警、海监、渔政、环保、海关、卫生和海军等机构都在同一海区各自执法,群龙无首各显神通,远不能适应当今海洋形势需要快速反应和合理决策的要求,也难于维护国家主权和海洋权益。每年在长江口附近水域发生的“鳗鱼苗大战”和“挖砂大战”是海域管理混乱的突出典型。媒体年年叫,各家都讲抓,管了十几年,乱象未见好。据报称共有五家在管,连一个长江口水道都管而无效,我们怎能管好几百万平方公里的海洋国土呢?这种局面只有转变了海洋观念,提升了海洋的战略地位,强化了管海机制才能根本改变。

国际社会活动家、著名的海洋学者伊丽莎白·曼·鲍基斯女士认为:目前海洋管理存在的问题是权力不集中,与海洋有关的问题多半属于15~25个部门,分散了政府责任且造成重复努力。由于海洋事务没有形成人们关注的中心问题,而是作为其它重点活动的辅助事务,海洋政治地位不高,只能在政府层次较低的活动中安排

和运作,限制了海洋事业的发展。为探讨21世纪海洋管理的有效模式,提出了应组成由政府总理任主席的“海洋与海岸带管理委员会”,委员成员包括外交部、交通及公共工程部、渔业部、能源部、科技部、旅游与环境部、国防部和经济发展部的部长,并由科技部长担任副主席,以突出科技在海洋事业中的突出地位。这种虚拟的海洋管理模式,具有前瞻性,符合



世界潮流,对我们是有借鉴意义的。美国的海岸警备队(USCG)是目前公认的世界上海域管理机构。USCG属于美国的武装部队,其地位与陆军、空军、海军和海军陆战队相同,是惟一在国防部之外平时受交通部管辖的军队,担负着“防御准备、海上安全、海上执法”三大任务。1994年便装备着中大型舰船151艘、飞机223架,分设东西两大司令部、12个地区司令部、54个分部,具有全时、立体监控和快速反应能力,对整个美国海

域实施统一执法。并且,平时保持着足够的战斗力,战时能担负着确保美国港口和 200 海里专属经济区的安全任务。现在,许多沿岸国家都在建立统一和高效的海上执法队伍。面对我国 300 万 Km^2 的海洋国土,我们必须站在战略高度来认真对待我国的海洋管理,否则很难实现海洋强国之历史使命。

七、建立海洋国土概念,确立海陆整体疆域观



人类在相当长的历史时期,囿于陆地生存繁衍、建国立业。海洋被看作“大家共有之物”,无人想去占有。随着航海业和商品经济的发展,考虑从海上来维护陆土主权和沿海经济利益,要求对毗连陆地的部分海域拥有主权,产生了“领海”的概念,国土开始向海洋延伸,开创建立海洋国土概念的第一个里程碑。《联合国海洋法公约》确立了 200 海里 - 350 海里范围的“专属经济区”和“大陆架”新制度,是世界性国土向海洋延伸的第二个里程碑。“沿

海水域国土化”正成为全球化趋势。随着公海中新资源的不断涌现和海洋价值的提高,沿海国的国土会继续向海洋延伸是社会发展的客观规律。

《联合国海洋法公约》确立的“国家管辖海域”具有什么性质?无论是美国、智利等美洲国家,或是日本、韩国等亚洲国家,都把这一海域当作国土一样来对待和维护。我国学者自 20 世纪 80 年代起,便把国家管辖海域称为海洋国土,后被政府部门和社会各界广泛应用,是具备充分法理的。第一;我国拥有主权性管辖权;第二:我国具有从水体到海底中自然资源的所属权;第三:区内享有司法权,施行中国的法律制度;第四;其外缘是公海的明确界线。所以,海洋国土与陆地国土具有同样的国土属性及权益。而且,由于海洋具有连通、深邃、资源多样性和国际性等特殊属性,海洋国土的重要性更加突出。当然,海洋国土与陆地国土也是有所区别的,主要体现在海洋国土是由陆地国土所衍生,海洋国土的法律地位比陆地国土具有较多的开放性。但这是法律明文的商业互利行为,不会影响国土的基本属性。所以,用海洋国土与陆地国土来对应,是十分科学和具有法理依据的。

1998 年,国务院白皮书《中国海洋事业的发展》宣布:“中国有 960 万 Km^2 的陆地国土”,辨正了长期把 960 万 Km^2 面积作为整个国土面积而忘记海洋国土的误区。确立我国拥有 960 万 Km^2 的陆地国土和近 300 万

Km^2 海洋国土的完整国土观十分重要。只有正确界定了国家疆域,建立海陆统一的战略视野,才有可能制定正确的国家发展战略和国防战略,彻底更新“重陆轻海”的思想,重视和提升海洋的战略地位。

由于长期束缚于“重陆轻海”思想桎梏,国人的海洋国土观念十分淡薄,与陆地国土有着巨大的反差。大家都能熟背“960 万 Km^2 面积”,却从未把国家领海记入国土面积中去。为了维护陆域内 0.7 Km^2 面积的珍宝岛主权,我们曾举国声讨,不惧大战,硬是用武力从苏军手中将其夺回。但海上大片海域被侵,成群岛礁被占,海洋权益严重丧失,却无“切肤之痛”。现在,“西部大开发”宣传甚烈,但中国没有“向海洋进军”的口号。现在世界各国都认识到:海洋决定着人类的未来,“海洋是人类共同的继承财产”,开发海洋是各国共同的致富之路。2000 年中国海洋经济产值已达 4 000 亿元,是国民经济新的增长点。而且,在国民经济所占比重还会不断增大,对国民经济的贡献率会越来越增大。在海洋世纪,连蒙古这样的大陆国家都在制定“蓝色计划”,想发海洋财。我国广阔国土上的内地人怎么会开发海洋国土,发展海洋经济觉得“事不关己”呢?关键是缺乏海洋意识和海洋国土观。江泽民主席题词:“开发蓝色国土,发展海上石油”,肯定了海洋也是国土的性质。让我们一起来维护和开发好海洋国土,为建设海洋

强国作出应有的贡献。

八、要建立与海洋强国相适应的现代海军

一国海军的地位,受制于国家的海洋战略、使用海洋的决心和在海洋斗争中对海军的需求。从根本上讲,海军的存在与发展取决于国家、民族的海洋观和海权观。当今,能否正确使用海军,基于对海洋形势的判断、维护海洋权益的决心和海军特殊属性的理解。

1. 海军功能的多元性与特殊性

纵观世界海军史可以看出,海军并非由陆军向海洋延伸而成,它是伴随着海洋贸易的出现而产生,随着海洋经济发展而壮大,军舰自诞生起,便远离陆地,与商船队结伴航行,服务于海洋贸易,具有深刻的经济属性。郑和早在15世纪便指出:“我国船队战无不胜,可用之扩大经商,制服异域”。清代的海军学者曾提出:建设强大海权的目标,是保护国家的商业地位、交通线、海产物、航业和侨民。阐明了海军功能的多元性,点评了国家-商业-舰队间的密切关系,巨大的海上贸易离不开海军的保护,强大的舰队要依靠海上贸易的财富支撑。海军除用于战争外,尚履行着广泛的非战争军事运用功能。海军的使命与功能与陆军是大相径庭的:(1)海军的主要职能不是“筑墙置戍”,固守卫海岸,更多的是维护国家的海洋权益;(2)海军以世界海洋为活动舞台,哪里有国家利益,海军便应在哪个海域存在;(3)国家的海洋贸易和海洋活动不

会间断,海军的使命便没有平时与战时的区分。当今的海洋斗争,不能单凭舰队的军事占领来解决,海洋斗争将围绕着经济利益,从政治、军事、外交、科技、法律诸领域的综合较量来取得优势。如果脱离了繁荣求富的经济杠杆,把海军局限于单纯近岸防御的军事需要,一切只为打仗,便限制了海军特性的发扬,失去了舰队持续发展的基础和战略目标,海军必然萎缩。

2. 海军的非战争运用已是现代海军的重要功能

随着《联合国海洋法公约》生效,促进了“沿海水域国土化”,海军的“海岸防御”使命将被“保卫专属经济区和维护海洋权益”所代替,保护国家海洋资源不受外来威胁是海军的新任务;随着海上战略武器系统的出现,不仅是导弹核潜艇,而且各型水面舰艇都具有超视距对岸轰击的能力,海洋已成为威胁陆上战略目标的海上战略武器系统的隐蔽基地,所以保护海上战略武器系统不被发现、免遭攻击和在大洋中的行动自由已成为舰队的重要日常勤务。由于当今海上力量运用的灵活性与多样化,使得海洋上和平与战争的界限变得模糊不清。当代的军事战略理论,偏重于日常威慑而谨慎使用兵力,力求运用非战争军事行动,努力达成政治、军事、经济和外交的目的,海军的非战争运用已被世界所重视,成为国家灵活运用海上力量的一种谋略。一支具有远洋补给、卫星通信、高效动力装置和远程精确制导

武器的舰队,可以在任何时间,以不同的形式和规模到达任何海域,通过“示形”传递信息,灵活地对海军非战争军事运用,以表达对某个事件的立场与态度或对某个海域的政治形势施加必要的影响,充当国家政策的有效工具。

3. 海军非战争军事运用的内容十分广泛

人民海军20世纪80年代后的非战争军事行动成绩斐然,说明国家运用海军日趋成



熟。但海军仅是涉足海洋的开端,应在这方面更新观念、有所创新。

(1)经常性的非战争军事运用,以维护国家的主权和安全

《联合国海洋法公约》生效后,西方军界普遍认为:“对大部分海军来说,战争的开端和结束,都将发生在大陆架内”。保护专属经济区的战略边疆和太平洋上的深海矿区权益不受侵犯,将是海军行使非战争军

事行动的主要区域。我们目前尚无对 300 万 Km^2 海洋国土实施管辖的具体部署和法律保证, 缺少经常性的力量显示和海洋权益的实际管理, 海洋权益经常受到侵犯。建立强大的舰队, 根据国家政治、外交需要, 选择适当方式、经常性地海上“示形”威慑, 传递我维护主权的立场和决心, 以“备而不战”的行为来有效遏止外来的侵略扩张行为。

(2) 注重海军特点, 发挥海



军机动性优势

海军是“以世界海洋为活动舞台”的军种, 并从事着大量的经济职能。如果舰队不到海洋上去维护海洋权益, 却限制在岸边执行“基地防御”任务, 用“近”与“防”来束缚海军, 规定哪些地方去或不去, 失去了海军的机动优势, 是对海军资源的浪费。由于海洋权益的全球性、全时性和复杂性, 使得海军使命的“攻”与“防”、“远”与“近”变得难于界定。所以, 海军

规模的大和小, 到达区域的远和近, 实际视国力的可与不可, 而非为与不为。必须根据国家的海洋权益对海军力量的全球性使用进行筹划和运用, 充分发挥海军的特殊功能, 充当国家政策的有效工具。

(3) 保护海上交通线安全的使命日益迫切

我国拥有国际海运船舶 1 600 万载重吨, 集装箱运输居世界第一, 散装船队为世界第二, 总运量达 4.2 亿 t, 远洋运输总吨位居世界第二。我国与全世界 170 多个国家、地区的 1200 多个港口建有航运贸易关系, 连续 6 届当选为标志世界航运大国的“A 类理事国”。2000 年, 我国石油进口达 7 000 多万 t, 耗资 200 多亿美元。随着中国加入 WTO, 能源需求进口量每年将超过 1 亿 t。海洋运输线已成为保证我国经济繁荣、国家发展的“海上生命线”。然而, 我国船队在海外缺少安全保障, 1994 年发生的“银河号”事件, 使国家尊严和财产蒙受巨大损失。我们必须改变“鞭长莫及”的无奈状态, 筹划海军维护“海上生命线”已是刻不容缓的任务。

(4) 增强涉外功能, 维护域外利益和为外交政策服务

随着改革开放, 我国海外利益急增, 驻外机构、跨国企业、驻外人员和华侨越来越多。当所在国发生严重自然灾害、政治动荡、种族冲突等突发事件, 保护境外利益和人员安全已经是国家日益关注的任务, 也是海军非战争军事运用的重要内容。目前我国尚没有

部署一支进行远洋运用的应急舰队, 一旦发生突发事件, 救援活动只得依靠商船或求助于外国海军。如在 1997 年阿尔巴尼亚发生动乱, 我国驻阿使领馆大使等 100 多人遇险, 经外交途径请求希腊派遣 3 艘军舰和一个连的海军陆战队, 在武力保护下得以安全撤离回国。可见, 没有一支快速机动的海军舰艇部队在海洋上“存在”, 难以完成国家需要派遣的域外应急任务。

(5) 履行国际义务, 是海洋世纪海军的新使命

中国是联合国“常任理事国”, 国际航运组织“A 类理事国”, 南极条约“协商国”、国际海底管理局理事会和国际海洋法庭法官成员国, 在世界海洋事务中起着越来越大的作用。既享有一个海洋大国的权利, 又负有与大国地位相适应的不可推卸的国际主义义务, 担负一定的“国际警察”使命, 应为维护海洋新秩序作出贡献。

所以, 面对“海洋世纪”, 我们必须从世界视野来审视海洋和海军, 建立“国家——海洋——海军”的大系统, 以维护国家海洋权益为战略目标, 除作好战争准备外, 还要充分运用海军的非战争军事运用, 支持海洋经济发展, 促进国家繁荣, 彼此促进, 良性循环, 达到国家富强、海军强大的宏伟战略目标。

(作者单位 海军大连舰艇学院)