

21 世纪经略海洋国土报告

刘 容 子 (国家海洋局海洋发展战略研究所)

《联合国海洋法公约》生效后,沿海国的国土构成发生了巨大的变化,国家管辖范围扩大,国土资源开发管理的权利和任务加重。因此,沿海国纷纷调整本国国土及其资源开发和管理政策,重新规划安排国土资源的开发和管理成为近十几年来的基本趋势。

按《公约》的有关规定和我国的主张,划归我国的国家管辖海域总面积约为 300 万千米²,这是国家陆地国土的扩大和延伸。从广义上说,我国的“海洋国土”包括:(1)拥有完全主权的内水和领海,约 38 万千米²; (2)拥有海域管辖权和资源主权利利的毗连区、专属经济区和大陆架,约 300 万千米²。《公约》规定,沿海国在领海的主权及于领海的上空及其海床和底土,沿海国在其专属经济区内和大陆架有勘探开发、养护和管理自然资源的主权权利,以及管理海洋科研、防止海洋污染等一系列特定事项的管辖权。

我国是世界上人口最多的沿海大国,陆地自然资源短缺,人均值低于世界平均水平。其中人均耕地面积 0.08 千米²,仅为世界人均值的 32.5%; 人均淡水资源量 2710 米³,仅为世界人均值的 23.7%; 我国已发现 150 多种矿产,其中探明的有 136 种,以 45 种主要矿产资源储量价值计算,我国占世界的 14.64%,居第三位,但人均值却居世界第十位。45 种主要矿产资源量,在进入 21 世纪后将有 1/2 不能保证国民



经济发展的需要。而海洋是蓝色国土(管辖海域)和可以利用的人类共同继承遗产(公海和国际海底),是富饶而未充分开发利用的资源宝库。发展浅海滩涂的海水大农业,可以形成具有战略意义的优质食品资源基地;开发海洋油气和可再生洁净能源可以成为能源接替区;发展海水直接利用和海水淡化可缓解沿海地带和海岛开发的水资源短缺问题。总之,开发利用海洋是缓解人口、资源、环境压力的重要出路之一。

经略海洋国土,发展海洋经济战略,在今后 10~15 年内应分三步走:第一步是开展海洋国土资源、环境大调查。需要查明中国海的海洋资源储量、种类和质量,摸清海洋国土的基本家底,尽早实现对海洋国土的有效管辖。第二步是安排“全国海洋国土开发保护总体规划纲要”的编制工作。全面规划安排国家管辖海域及公海资源的开发管理,从空间到时间两个方面制定战略原则、目标、步骤和措施,使全国各行各业的海洋开发和保护工作统一在促进海洋资源与环境的可持续利用这一根本目的之下。第三步是全面启动海洋经济强国建设,统筹安排海洋国土和海洋资源环境的合理开发与保护,各层次、各方面的法规、行动计划、政策措施等统统围绕海洋经济强国建设这个中心,使整个国民经济和社会发展在这个旗帜的带动下,进入快速、效益、健康的发展快车道。如此,经过全国上下从领导到民众的较长期的努力,经略海洋,海洋经济强国的宏伟目标就一定能实现。这对保障未来海洋资源环境的可持续利用,保障 21 世纪国民经济持续、快速、健康的发展,以及中华民族的伟大复兴都具有重要的战略意义。

一、海洋国土及其资源面临的严峻形势和存在问题

海洋国土的概念是近十几年来随着国际海洋法律新制度的建立而提出来的。就国土的概念而言,它是一个民族赖以生存和发展的地域空间,是一个国家行使国家主权管辖

的空间范围,是国民经济活动的主要物质来源和承载基础。从当代世界的发展趋势看,国土不仅包括传统的国家主权管辖下的陆地领土、领水、领海和领空,还毫无疑问地包括蕴藏着由国家主权权利管辖之下的资源的一定的地域空间。这是一种发展中的国土概念,是世界政治、经济、社会秩序剧烈变化的必然结果。我们必须充分认识这样的变化,调整国民对国土的传统概念,树立新的国土观,即海洋是国土,海洋的开发和保护也是国土开发整治的重要组成部分。

《联合国海洋法公约》生效后,国际政治经济形势发生了里程碑性质的改变,海洋作为人类未来的重要生存空间不可避免地成为新时期国际斗争的焦点。主要将表现在:一是对海洋的争夺和控制由过去的以军事目的为主转变为以经济利益为主,特别是一些沿海中小国家,参与争夺和控制海洋。二是由争夺具有战略意义的海区和战略通道变成争夺岛屿、海域和海洋资源,争夺的目的是为了控制和开发海域的海洋资源。从一定意义上理解,控制了海域就可以控制资源,控制了岛屿就可以长期控制海域,从而也就能长期控制资源。三是由过去主要海洋大国对海洋的争夺变为广大沿海国家特别是中小国家纷纷参与争夺。四是为了加强在国际经济格局中的竞争能力,无论是发达国家,还是发展中国家重视海洋科学技术的投入,认识到海洋科学技术能力就是获取最大海洋利益的根本,把加强海洋科学技术研究与开发作为提高本国国际竞争力的基本筹码。五是为了适应新的海洋斗争形势,各国在裁军、控制军事力量规模的同时,都在调整军事战略,重点加强海军力量建设。

海洋将成为国际政治经济和军事斗争的重要舞台。(1)全世界共有 380 多处国家间海洋边界需要划定,目前只解决了约 1/3。今后 20 年左右的时间内,海上边界划分将是国际海洋政治事务的核心问题。(2)海洋经济领域的海底油气资源争端、渔业资源争端、深海矿

产资源勘探开发以及深海生物资源利用的竞争,也是十分激烈的。(3)海洋政治经济领域的斗争必然影响海洋军事,形成以维护海洋权益为中心的军事防卫任务,局部地区出现争夺海岛主权、争夺管辖海域、争夺经济资源的海上战争。今后海洋领域的斗争将有许多新的特点:首先是超出以往控制海上交通线和战略要地,以及通过海洋制约陆地的性质,发展到以海洋空间和资源为中心的海洋本身的争夺;其次,争夺海洋的力量已由单纯的武装力量发展到政治外交力量、经济开发和科技力量与军事力量相结合的综合海上力量。因此,海洋领域的斗争是关系到民族生存和发展的战略性争夺,涉及国家整体力量的竞争,也是涉及政治、经济、科技、军事等多领域的复杂斗争。

在 21 世纪,海洋的战略地位将更加突出,海洋斗争也必将更加激烈。未来,世界各国对海洋的关注将进一步加强,有的注重海洋本身,有的注重于通过控制海上通道和航行进行扩张或者掠夺,以维护陆上利益。海洋的战略地位所以越来越重要,除了海洋作为人类社会可持续发展不可缺少的资源宝库和作为天然国际通道以外,海洋对各国的国家安全作用也越来越突出。大多沿海地带是国家政治、经济、文化和科技中心,世界上 3/4 的大城市、70% 的工业资本和人口集中在距海岸 100 千米以内的海岸带地区。因此,海洋既是屏障,更是中心。海洋对沿海国家来说是国家和民族兴衰荣辱的战略要害,海洋资源开发的巨大经济效益可以迅速改变一个国家的地位和实力,海上石油开发已成为很多沿海国家经济发展的重要支柱。本世纪末到下个世纪中叶,海洋开发将会对沿海国家的兴旺发达起到比以往任何时候都更重要的作用,很多国家已经把海洋视为争取生存与可持续发展的基地,把控制海洋和开发利用海洋、发展海洋经济,作为增强综合国力的一项基本国策。

但是,多年来我们还未能跳出已有的思

维定式,从来没有把海洋作为国土进行过相应的国土基础测量,对海洋国土的基本家底模糊不清,更谈不上把海洋像陆地国土一样进行开发保护的总体规划和安排,海洋国土的实际管辖不到位。近年来,随着国际海洋形势的变化和我国沿海地区海洋开发活动的剧增,影响海洋资源环境可持续利用的问题越来越突出,主要表现在以下几个方面。

(1) 海洋开发前期基础工作不足,给海洋资源开发活动造成诸多不便,后劲不足。目前,我国管辖海域的大部分区域缺乏实测的基本图(1:20 万至 1:50 万);海岸线长度,内水、内海、领海、毗连区、专属经济区等的面积数据不准;领海的基点、基线缺乏必要的科学论证和实测依据;海岸动态变化(自然及人为因素)情况不能及时汇总掌握,并且总体变化趋势不明;河口港湾的数目、面积、功能及动态变化等缺乏科学一致的概念和数据;主要入海河口三角洲的作用范围、面积、变化规律等情况不甚明了。总之,海洋国土的基础数据资料尚处于空白状态,海洋资源环境等国土经济基本要素的基础调查研究和动态监测,与开发利用的社会实践需要相差较远,造成海洋开发活动的盲目性和不合理性,甚至已经造成很多海洋典型生态系、生态区功能发生不可逆转的变化和破坏。

(2) 海洋环境污染加剧,影响海洋开发总体效益。我国已建立起来的近海环境常规监测情况表明,近年来我国近海海域污染程度加重,环境质量总体水平呈下降趋势,其中锦州湾、渤海湾、大连湾、胶州湾、长江口、杭州湾和珠江口污染比较严重。由于目前海洋环境污染监测的手段和系统跟不上海洋开发利用的需求,污染灾害造成的损失触目惊心,也使海洋的可持续利用缺乏基本的保障条件。

(3) 海上邻国纷纷通过海洋国内立法及其国家实际管辖行动,抢占我岛礁、掠夺我资源,使我依法享有国家管辖权的海洋国土中的 100 多万千米² 面积面临被瓜分的危险。而我国对依法管辖的海洋国土缺乏实施有效管

辖的手段和实际控制能力。与此同时,世界沿海各国加速对国家管辖海域的国有化进程:一方面强化本国管辖海域海洋资源的实际享有和专属性,另一方面加速国家管辖范围以外海洋资源的抢占和开发,主要手段包括加速国内立法、扩大海洋资源跨国合作开发,并积极抢占公海资源,从而使我国的海洋资源开发从起步伊始就面临更为艰巨困难的局面。

因此,为了推动我国海洋国土开发保护战略的实施,我们必须抓紧开展下列几项工作:一是加强海洋资源的开发和保护,维护我国海洋权益;二是加速海洋国土的勘测和规划,实现对国家管辖海域的有效管理;三是深化海洋资源环境调查和勘探,寻找新的可开发利用的海洋资源;四是研究开发新的技术方法,发展海洋观测、预报和监测系统,减轻海洋灾害损失。

二、经略海洋国土,建设海洋经济强国的战略任务

1. 海上划界任务

从北到南,我国需在黄海、东海和南海3个海域内与8个周边国家进行海上划界。在黄海北部,我国需与朝鲜分别划定各自的领海、专属经济区和大陆架边界;在黄海南部,我国需与韩国进行专属经济区和大陆架划界。在东海,我国需分别与韩国和日本进行专属经济区和大陆架划界。在南海,我国需分别与菲律宾、文莱、马来西亚和印度尼西亚进行专属经济区和大陆架划界,同时还需要与越南进行领海(北部湾)、专属经济区和大陆架划界。

我国所面临的海域划界形势非常严峻,除了需分别在黄海北部和北部湾北部与朝鲜和越南进行领海划界之外,主要任务是需分别与8个国家进行专属经济区和大陆架划界,在有些海域,同时涉及与3个国家的划界。有些海域的大陆架和专属经济区可适用同样的原则和方法一起划界,而有些海域情

况较为复杂,专属经济区与大陆架划界需分别考虑。

2. 专属经济区海洋资源开发保护任务

东海和南海的渔业权益争议问题比较严重,我国在该两海域的传统捕鱼权受到严重损害。在东海,我国与韩国、日本均存在着渔业纠纷,其中尤以中日渔业纠纷问题较为突出。在南海,问题较为突出的是中越在北部湾和南沙海域、中菲及中马之间在南沙海域的渔业纠纷。目前,我国基本丧失了南沙西部的传统渔场的捕鱼权。

在东海东部的大陆架上,存在着大片中日、中韩、日韩三方的大陆架主张重叠区。1974年,在未经我国同意的情况下,日、韩为了勘探油气资源,签订了日韩东海大陆架共同开发协定,所划定的共同开发区包括了我国所主张大陆架的一部分。日、韩无视我国的抗议,实施了该协定。1999年日韩又径自将“日韩共同开发区”上覆水域定为日韩渔业协定水域,再次无视我国的主张和权益。

在南海南沙群岛附近有争议海域的大陆架上,文莱、菲律宾、马来西亚、越南和印度尼西亚等国分别通过引进外资和技术等手段,积极勘探和开发油气资源。从贫油国发展成了石油出口国的文莱等国,油气出口已成为其唯一的或主要的出口贸易。

国际海底矿产资源问题,从表面上看主要集中在国家管辖权范围之外的国际海底区域,因而国际海底矿产资源问题似乎并不是一个敏感问题,极易被人们所忽视。实际上,它也直接涉及我国与其他国家之间的利益冲突。国际海底丰富的稀有金属矿藏是保证经济可持续发展的重要物质资源,具有重要的战略意义。我国已通过申请,获得批准在太平洋洋底有一个勘探区域,并已积极开展有关的工作。同时经过选举,我国也已在国际海底区域勘探开发有关组织机构中得到一些重要席位。目前,我国所面临的挑战是:如何从国家利益出发,在国际海底区域各项制度的形成之际充分发挥作用;制定并有效地实施我

国有关勘探和开发国际海底区域矿产资源方面的战略和规划,充分行使我国的合法权利。

3. 资源优化配置与合理开发利用任务

大多数国家的涉海开发管理部门在 15 ~ 25 个左右,我国的涉海部门大约也有 20 个左右。各个部门和行业分别制定用海计划和工作方案,相互之间会形成多种不协调,主要表现在以下几方面。

(1) 沿岸陆地建设不合理征用岸线。许多沿岸陆地建设喜欢占有岸线,临海而建,有的是为了方便向海中排放废弃物,有的是为了从海上进出方便,有的则纯粹是为了便于观赏海上风光,并无经济利益可言。因此,许多岸段存在着军事设施、港口、工厂、市政设施争占岸线问题。例如,据大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、上海、宁波、温州、厦门、汕头、广州、湛江、北海和海口等 16 个主要海港城市的资料,长期以来,由于没有统筹安排,没有按海岸带的功能进行岸线分配,加之管理不善,致使多处海港城市岸线使用不合理:有的岸线宜用来建设深水泊位,却被浅水码头占用;有些有航运价值的岸线,被非航运部门占用;有的单位并不需要岸线,但也占用;有些在规划中留作建设发展用的岸线,也被挪作它用。青岛市已使用的岸线中,不合理使用的占 25%, 秦皇岛市占 12%, 大连市占 13%。

(2) 渔业、盐业、农业如苇田、水稻等争占滩涂和湿地。这方面的问题从 60 年代以来就一直很突出,曾经发生过数起农业围垦挤占水产养殖滩涂的事件。目前,辽宁、浙江、福建、上海等地,都存在农、渔、盐、苇争滩涂的矛盾,也有规划上的潜在矛盾。例如,辽宁省总共只有 20 万公顷滩涂,但按照盐业、芦苇种植业和水产业的海域使用行业规划,约需滩涂 26.7 万公顷,因此共有 6.67 万公顷重叠区。辽河、双台子河、鸭绿江以及大洋河入海处是芦苇适生地区,原有芦苇田 13.3 万公顷,因历年毁苇种稻,目前仅剩 8 万公顷。

1988 年皮口化工厂规划在牛心坨引堤东侧滩面扩建盐田,而新金县拟在同一地点增建虾场。1979 年锦州绥丰盐场拟扩建年产 100 万吨级的盐田,但当地政府为发展农业,要求盐场少占滩涂,结果农业也因缺水无法耕种,滩涂荒废多年。

(3) 不同行业间的相互制约和影响。渤海沿岸的盐田抽水,每年要损失几十亿尾对虾幼苗;浅海石油勘探的地震作业,对于渔业也有影响。许多盐场面向海的一侧是对虾养殖场,这些养殖场有的堵塞盐场的排盐渠道,致使盐场雨季受淹。出现这些问题的原因是,渔业、盐业、农业、海运、石油等各行业的政策和计划是各行业分别制定的,相互之间缺乏必要的协调。而各行业的决策者和经营者往往只顾本身的利益,忽视其他行业的利益。例如,位于大连湾内的大连港是我国著名的国际枢纽港,但近年来港口与水产之间矛盾日益突出,屡次发生港口航道堵塞、锚地被占引起的水事纠纷,而且水产养殖范围还不断向湾内逼近,严重影响船舶进出。地处渤海湾沿岸的 5 个盐场和一个电厂,因为制盐和冷却需要抽取大量海水,致使虾苗受到严重损失,每年少产对虾约 4000 吨。

4. 海洋产业结构调整任务

人类开发利用海洋已经形成多种类型。目前,海洋开发利用活动可以分成 7 大类:航运和通讯的海洋空间利用、海洋矿产资源开发和能源利用、海洋生物资源开发利用、海洋旅游和娱乐、海上废物处理、海洋军事利用、海洋调查研究等。不同时期的各种海洋资源开发活动形成各种海洋产业,有传统的海洋渔业、海洋交通运输业和海盐业;近 20 年来形成的新兴海洋产业,包括海水增养殖业、海洋油气工业、滨海旅游娱乐业、海水直接利用业、海洋医药和食品工业等;另外还有一些正处于技术储备阶段的未来海洋产业,如海洋能利用、深海采矿业、海洋信息产业、海水综合利用,等等。

一般认为,海洋第一产业包括海洋渔业

(捕捞和养殖);第二产业包括海洋油气工业、海盐业、滨海砂矿业;第三产业包括海洋交通运输业和滨海旅游娱乐业。

通过考察 1990~1995 年我国海洋经济总产值中三次海洋产业的比重变化,可以发现,海洋第一产业的比重呈下降趋势,但所占比重仍远高于海洋第二、三产业,并且在海洋产业结构中始终居首位。海洋产业结构的调整需求和发展趋势,可以通过考察国内外三次产业就业结构变化趋势来体现。美、日、英等发达国家一、二、三次产业的就业结构比为 3.8:29.58:66.56,我国为 50.5:23.5:26,我国沿海地区为 44.3:28.5:27.1。世界海洋产业发展经历了从资源消耗型到技术、资金密集型的产业结构升级。预计进入 21 世纪之后,世界海洋产业结构将可能出现第三、二、一的排列顺序。从我国海洋产业发展趋势来看,可能要略滞后于世界海洋产业结构的转变,首先可能过度到二、三、一结构。

1996 年我国三次产业就业人数和就业结构

	就业人数(万人)				就业结构(%)		
	总数	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
全国	58850	34769	16180	17901	50.5	23.5	26
沿海地区	26468.0	11737.0	7546.0	7185.0	44.3	28.5	27.1
海洋产业	392.79	277.75	34.11	80.87	70.71	8.68	20.58

5. 海洋生态环境和生物多样性保护任务

海洋自然生态是生物圈中具有独特形态、结构和功能的组成部分。海洋中的每个组成部分又有各自独特的地质地貌、理化性质和生物组成。它们具有其他任何自然生态不可替代的环境价值、经济价值和社会价值。

由于对海洋自然生态的真实价值认识不足,因而在进行海洋开发的同时,缺乏应有的慎重和节制态度,致使我国海洋自然生态遭到了严重破坏。

我国沿岸海域的河口、湿地、海洋岛屿、海流与水团等生态单元类型繁多,变化复杂,形成了丰富的海洋生态系统。其中湿地生态系统在海岸环境中尤为重要。

为了加强海洋生态系的恢复和保护,有关部门作了多方努力。目前,全国共有海洋类型自然保护区 59 个,其中国家级 15 个,省级 21 个,市县级 23 个,海洋类型保护区总面积 1.29 万千米²,约占中国海洋管辖海域面积的 0.4%。

三、结束语

建设海洋经济强国是中华民族从“黄河文明”走向“蓝色文明”的第一步,是蓝色文明的经济基础。当现代中国终于打开国门,实行改革开放的历史性转变,迎接蓝色文明就成为势不可挡的历史潮流和社会发展的必然趋势。人民历来是创造历史的真正动力,20 年的对外开放、对内搞活的社会实践,沿海地区人民创造了举世瞩目的奇迹,国民经济年均增长率达到 9.7% (世界银行报告),海洋经济增长率保持两位数的速度,平均每十年翻一番。全国城市化水平为 30%,而沿海地区的城市化水平达到 50% 以上。事实表明,发达的资本主义沿海国家,用半个世纪、甚至一个世纪创造的海洋经济规模,我们在短短的 20 年里实现了。

世纪之交,浩瀚深邃与丰富多彩的海洋正成为全人类关注的焦点,让我们把握海洋开发与管理的发展方向,让时代蓝色文明的新契机造福于中华民族,中华民族再也不能错过新时代蓝色文明进程的末班车!

