专家新论

维护海洋权益，开发海洋资源，持续发展海洋经济

陈炳鑫（国家海洋局副局长）

1991年8月28日，前任联合国秘书长德奎利亚尔在中国先驱投资者证书上签字，本文作者（后排右一）参加签字仪式

一、国际海洋法律制度发生了深刻变化，国际海洋事务形成了一些热点和新的特点

《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）于1994年11月16日正式生效，标志着人类和平利用海洋和全面管理海洋的新时期已经到来。《公约》共有17个部分320条，连同9个附件共446条，包括了内海、领海、毗连区、专属经济区、大陆架、群岛水域、公海和国际海底等海域的各个部分的法律制度，并对海洋资源开发、环境保护与利用、技术转让与技术发展、海洋争端的解决都作了规定，内容涵盖了海洋的一切资源和用途，涉及海洋法的所有领域。是迄今为止，范围最广泛，内容最全面，规定最明确的一部海洋国际公约。同时，《公约》强调和平利用海洋和"和平方式解决争端"，规定国家管辖海域以外的公海"只用于和平目的"，国际海底区域"专为和平目的利用"，建立海上和平区以及区域无核化等等。《公约》建立起来的法律制度是全面管理海洋的国际法依据。联合国前任秘书长加利先生称《公约》是联合国宪章生效以来国际社会取得的最重要的成就，是我们时代最重要的国际文书。因此，人们普遍认为《公约》是海洋宪法。

《公约》建立起了新的国际海洋秩序。这个秩序表现在诸多方面，但最主要的标志：一是规定了12海里领海制度，打破了西方发达国家长期只承认的3海里领海的旧法律制度，有利于广大发展中沿海国家扩大领海主权。二是建立了200海里专属经济区制度，否定了"领海之外即公海"的旧制度，有利于广大沿海国家维护国家的海洋权益。三是确立了国家管辖海域以外的国际海底及其资源是人类共同继承财产的原则，打破了大国对深海大洋的垄断，有利于所有国家，特别是内陆国家分享相应权利。

《公约》把占地球表面积 70.8% 的海洋(总面积 3.61 亿平方千米)从总体上划分为两大部分,即国家管辖海域(包括内海、领海、毗连区、大陆架、专属经济区、群岛水域,总面积 1.093 亿平方千米,占海洋总面积 30.3%)和公海及国际海底(面积 2.517 亿平方千米,占海洋总面积 69.7%)。根据这两部分海洋的法律地位,有人称前者为"准国土",后者为"公土"。

随着《公约》在 1982 年签署以来,特别是《公约》生效和实施,对世界海洋事务产生了广泛深远的影响。当今海洋事务已经成为国际事务的重要领域,形成三大热点和一些新特点。

(1) 划分海上边界的潜在矛盾表面化。据不完全统计,全世界沿海国家涉及管辖海域边界划分的就有 380 多处,沿海各国竞相利用《公约》给予的国家权利,尽力扩大国家的管辖海域。所以有人称之为新一轮"圈海运动"已经形成。

(2) 把开发海洋资源,解决人类面临的因人口膨胀而出现的资源、能源、食物短缺问题列入国家的发展战略。人们目前虽然对海洋的了解有待加深,但对海洋是富饶而未充分开发的资源宝库有着共同的认识。

(3) 保护海洋环境已经成为人类的共同使命。保护地球,必须保护好占地球表面积 70.8% 的海洋。海洋是人类社会可持续发展的最基础条件之一,没有健康的海洋,就没有地球及其生命系统,人类就会灭亡。现在对海洋健康损害最大的威胁来自人类自己的活动,海洋污染物主要来源于陆地,破坏全球生态平衡的最大危险是人类不科学的开发。因此,全世界关注全球环境的重要领域是关注海洋环境的保护。1992 年世界环发大会通过的《21 世纪议程》的第 17 部分,即关于海洋 21 世纪议程部分,对海岸带、近海、国家管辖海域以至公海和深海大洋的环境保护作了详尽规定,提出了相关的政策措施。这些规定和要求,与《公约》第 12 部分海洋环境的保护和保全是一致的。

在这些热点上,世界各国之间有斗争、有联合,形成了一些新的特点:一是由少数大国之间对海洋的争夺转向广大沿海国家的广泛介入。二是由过去军事战略目标为主转向占有资源,关注经济与军事战略并重。三是在竭力扩大国家管辖海域的同时,一些大国仍不放松对海上战略区域的控制,甚至以保护航行自由为名,插手其他地区海上争端。四是竞争与合作并存,而且在政治、经济、科技、环境乃至军事领域都存在。

二、我国海洋工作面临的形势和任务

总的形势是机遇和挑战并存。新的国际海洋法律制度使我国的国家管辖海域扩大了近 8 倍,但同时也使我国与周边国家的海上边界划分矛盾突出,维护国家海洋主权权益的任务繁重。海洋经济发展迅速,但开发不足与开发无序同时存在,造成资源浪费与破坏严重,生态环境恶化势头加速,因此,加快开发海洋,持续发展海洋经济与保护海洋环境的任务加重。

1. 维护国家海洋主权权益是当前和今后相当长一段时期的重要历史使命

1996 年 5 月 15 日我国人大常委会批准了《联合国海洋法公约》,成为《公约》第 93 个缔约国。这表明《公约》已对我国生效,我国将遵循《公约》的基本原则和法律制度处理海洋事务,调整海洋方面的内外关系。我国濒临的渤海、黄海、东海、南海的自然面积总和为 470 万平方千米。按照《公约》的规定和我国历史上对有关海域的权利,我国的管辖海域约 300 万平方千米,是过去只拥有内海和领海总面积 37 万平方千米的 8 倍,大陆架面积约 130 万平方千米。同时,作为人类共同继承财产的国际海底及其资源,12 亿中国人应当享有相应的权利,我国根据《公约》及相关附件,已经在太平洋获得一块 15 万平方千米的多金属结核资源专属开辟区。但是,海域划界的潜在矛盾逐渐表面化。除了渤海是我国的内海而外,其他海域都与相领相向周边国家存在划界矛盾,同时与一些国家还存在着岛屿的主权争端。尤其是我国南沙海域,已经呈现岛礁被侵占,资

源被掠夺，海域被瓜分的严重局面。维护我国海洋主权权益的形势十分严峻，问题十分复杂，任务十分艰巨，斗争将是长期的。

海上维护主权权益斗争的形势特点表现为：(1)争议区面积大。根据目前掌握的周边国家的海上划界主张，其重叠面积接近我国管辖海域面积的一半。尤其是南海区域，越南甚至无理主张我西沙群岛也是越南的主权岛屿，菲律宾把我卡拉延群岛划为其版图。如果把这种无理主张也考虑在内，其海域主张的重叠面积将超过我管辖海域面积的一半。(2)多种矛盾交融形势错综复杂。在每个海区都存在两个以上国家与我国有划界矛盾，甚至有些区域存在着多个国家的多重重叠主张。黄海，我国与朝鲜和韩国存在着划界矛盾。东海，我国与日本、韩国存在划界矛盾，在所谓日韩共同开发区存在着中、日、韩三国的主张重叠区。另外，我国与日本存在着钓鱼岛的主权争议。该岛是1895年中日甲午战争后签订的不平等的“马关条约”中方被迫随同台湾一起割让给日本的。抗战胜利后，本来战败的日本在归还台湾时应连同钓鱼岛一起归还中国。由于当时美国占据，直到1971年6月17日，日美签订归还冲绳协定，美国在归还冲绳行政权时将钓鱼岛一并交给日本。迫于当时全世界华人“保钓运动”压力，美国不得不在当年10月表示，美国归还从日本手里获得的钓鱼岛，毫不损害有关主权的主张。现在日本声称钓鱼岛是日本固有的领土，甚至不承认与中国有争议，是完全没有道理的。南海更复杂，我国与越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、文莱都存在着海域划界争议。有些海区，存在着中、越、菲三国，中、马、越三国，中、菲、马三国的主张重叠区。与此同时，越南占据我国南海27个岛礁，菲律宾占据我国南海8个岛礁，并在1987年8月非法宣布“卡拉延群岛”为菲所有，马来西亚占据我国3个岛礁，并将南安礁、曾母暗沙划为管辖范围。除此之外，在南沙范围内的海上争端中，少数大国借口确保南海航行自由也企图插手其间，借机挑拨我国与地区周边国家的关系，宣扬中国威胁论，妄图遏制中国。(3)我国在争议最严重的南沙地区控制能力较弱，呈现小国欺负大国，弱国欺负强国的架势。我国在南沙驻守7个岛礁，占外国实际占领岛礁数的1/5，且远离我大陆，后方供应和支援都有很大困难。从控制南沙油气资源来看，我国驻守的岛礁还难以对南沙油气资源丰富区形成控制，甚至我国与外国石油公司签订的海上石油勘探合同，由于越南干扰也难以履行。相反，在南沙占据岛礁的国家，都大力采取措施强化占领，特别是增强已占岛礁的军事设施，加强实际控制，对别国船只活动进行限制、干扰，甚至武力驱赶。与此同时，加速资源勘探开发，保护既得利益。

面对严峻的海上斗争形势，我们首先须认真贯彻中央关于解决海洋权益的方针政策，努力做好各方面工作。当前要处理好稳定周边、发展经济和维护好海洋主权权益两个大局的关系。按照公认的国际法、现代海洋法，包括《公约》在内所确定的基本原则和法律制度，通过和平谈判、友好协商，公平合理地解决与周边国家的海上争端；坚决反对使用武力相威胁，反对外来干扰，反对国际化，避免在海上形成新的热点。但是海上的原则问题不能让。遵照小平同志提出的“主权属我，搁置争议，共同开发”的方针，钓鱼岛和南海诸岛的主权属我不能变，主权问题不容谈判。我国在南海和其他海区的历史性权利必须坚持，因为这些海区是我们祖祖辈辈赖以生存的条件。对于争议区一时谈判解决不了的，可以寻求共同开发，一时共同开发资源难以达成共识的，也可以进行双边或多边的区域合作，就各方感兴趣的海洋科研、环境保护、减灾防灾、海上交通安全等领域进行合作。第二要巩固我国在南沙7个岛礁的驻守，加强在南沙和其他有争议海区的正常活动。越南人对他们占据的岛礁除了加强军事力量，还把这些岛礁划分给各省去管理，有的还在岛上迁进陆上常驻户口，这种做法值得我们深思。我们对驻守的岛礁应逐步建成为我国在南沙各种船舶活动的基地，这对解决远离大陆的船舶在南沙海域活动包括捕渔、科研、资

源勘探等是一种很好的支援，有利于加强我国在南沙和其他争议海区活动的力度。第三要完善立法，依法维护我国海洋权益。我国将按照《公约》的法律制度和覆盖的范围，完善国内的海洋法律体系。我国已经颁布了《领海及毗连区法》，人大正在审议《大陆架及经济区法》，拟制定《国际海底及其资源开发法》。这是我国维护海洋主权权益的三项海洋基本法律，并要依照海洋基本法律和我国实际，拟定相配套的各种条例和规定，修订现行法规，以便和《公约》接轨。加强立法的同时，要加强海上执法，做到依法管海。第四，加强海洋宣传，提高全民族的海洋意识。江泽民同志指出："我们一定要从战略高度认识海洋，增强全民族海洋意识。"刘华清同志也指出："是否具有海洋意识关系国家和民族的兴衰。"由于长期封建闭关锁国的政策，使人们的海洋意识极其淡薄。时至今日，我们国民的绝大部分对海洋的地位和作用的认识还是很有限的，只看到960万平方千米的陆地领土，而没有看到还有数百万平方千米的海洋。因此加强海洋意识宣传，建立现代海洋观念极其重要。海洋已经不仅仅是"通舟楫之便、兴渔盐之利"的场所和"防御外敌入侵"的天然屏障，而是人类生存发展的基础条件和人类社会可持续发展的宝贵财富。

在当今世界，海洋防卫观念已经发生了深刻的变化，海洋已不再仅仅是作为防御入侵陆地本土的天然屏障。海上防御的纵深，从领海延伸到国家管辖海域的资源主权权利和管辖权，以及保卫国家的所有海上利益，是当今海空部队的神圣使命。我们应当以全新的海洋观念来认识海洋、开发海洋、保卫海洋，为建立和捍卫新的国际海洋秩序做出中华民族的贡献！

2. 建设海洋经济强国是新时期海洋工作的中心任务

海洋是全球生命支持系统的基本组成部分，是人类社会生存和发展的宝贵财富。我国是世界上人口最多的沿海国家，无论从人口增长、资源短缺、环境恶化的单项角度还是综合角度来分析，我国的可持续发展必将越来越多地依赖海洋。而我国的海洋现状，包括它的自然状况和海洋工作能力状况，都可以成为我国经济发展的新的增长领域。

首先，我国具有开发海洋的优越条件和战略需要。我国具有方便地进入海洋的区位优势和优良的环境条件，应该是亲海民族。我国东部，濒临太平洋，毗连渤海、黄海、东海、南海四大海域，大陆岸线长18 000多千米，可以方便地进入近海和各大洋；500平方米以上的岛屿6 500多个，是开发海洋的天然基地。我国陆地资源虽然丰富，但人均占有量少，客观上需要把海洋作为后备资源基地，甚至是主要战略资源的接替区，如石油、天然气、多种金属等。我国海域资源丰富，是食品、能源、原材料、水资源和生产、生活空间的战略性开发基地。毗连我国的海域处于中低纬度地区，气候条件优越，海洋生物20 278种，我国海域渔场面积281万平方千米，20米等深线以内浅海面积15.37万平方千米，适合于发展海洋捕捞业、海洋农牧化，可以长期提供60%左右的水产食品。我国近海大陆架海区石油资源量250亿吨，天然气资源量14万亿立方米，南沙海域石油资源量和天然气资源量在我国9条断续海疆线以内的分别为155亿吨和8.3万亿立方米；我国沿海宜盐滩涂0.84万平方千米，70%的原盐来自海盐；我国沿海10平方千米以上海湾160多处，外贸运输90%依赖海洋；我国沿海有1 500多处旅游景区，海洋旅游娱乐等有十分广阔的前景；海水利用，海洋化学元素提取、海洋能利用有巨大潜力。我国在太平洋海底已经被联合国批准获得一个15万平方千米的多金属结核资源开辟区，并将根据国际海底制度的规定，寻求其他海底资源勘探开发权。与此同时，我国已经基本具备了大规模开发海洋、建设海洋经济强国的经济技术能力。我国涉海部门20多个，主要海洋产业有海洋渔业、盐业、交通运输业、油气工业、旅游业等，都在世界海洋产业中占有相当份额，渔业、盐业已是占世界首位。这些产业已经成为国民经济的主要组成部分。改革开放以来，我国海洋经济持

续快速发展。80年代平均以17%的速度递增，进入90年代发展速度更快，平均以20%速度递增。海洋产业产值1990年438.9亿元，1996年达到2 855亿元，预计2000年达到5 000亿元。海洋开发从业人员400多万，海上船舶26万多艘，形成了较强大的海洋开发队伍。海洋科研单位100余个，科技人员13 000多人，每年几百项科技成果问世，推动海洋产业和海洋开发与保护工作朝着高技术含量和高附加值方向发展。特别是国家整体经济技术能力不断增强，有能力为建设海洋经济强国提供资金、技术、市场的支持。

第二，把海洋开发作为跨世纪的国家发展战略，建设海洋经济强国是海洋工作的中心任务。世界历史经验证明，疏远海洋的民族必定要落后。在当代世界上，只有大陆观念而没有海洋意识的国家也不可能成为强国。我国已经进入现代化强国的起飞阶段，应当把海洋经济的持续增长作为国民经济增长点加以统筹规划，把海洋开发列入国家发展战略，努力建设海洋经济强国。为此，我国已经公布的《中国海洋21世纪议程》确定的战略目标是：建设良性循环的海洋生态系统，形成科学合理的海洋开发体系。2000年前，海洋经济增长速度不低于15%，进入21世纪增长速度略高于国民经济增长速度，控制在10%以内，2010年海洋产业增加值占国内生产总值的10%，达到世界上公认的海洋经济强国的目标。为此要不断优化产业结构，扩大海洋产业群。海洋产业的一、二、三产业的比例调整为2∶3∶5(目前大约是5∶2∶3)。除了要用现代科学技术不断更新改造海洋传统产业而外，扶持一大批新兴海洋产业如海洋油气工业、海洋旅游业、海洋生物工程产业、海洋增养殖业、海水直接利用和海洋服务业将从小到大形成规模，培育和引导一批未来产业在2020年后形成，如海洋能利用业、深海采矿业、海水化学资源提取业以及海上、海底工程建筑业等。进一步研究深海基因工程和海底地层中冰态碳氢水合物的商业价值和开发潜力，努力探索开发深海新型战略资源。

三、实现战略目标的原则和对策

根据《中国海洋21世纪议程》的规定，概括起来强调以下几点：

关于战略原则，一是必须坚持以发展海洋经济为中心。二是坚持适度快速发展，以效益为核心，走技术密集、资金密集的集约化发展道路。三是海陆一体化，统筹沿海陆地区域和海洋区域的发展规划，形成不同类型海岸带国土开发区。四是不同海洋产业协调发展，要根据资源优势发展主导海洋产业，带动其他产业，使海洋产业发展与海洋资源和环境的承载能力相适应。

关于基本对策，一是以《公约》为国际法基础，加速国内海洋资源开发与管理的立法，依法管理和调整海洋开发的内外关系。二是实行开发与保护并举的方针，海洋开发与保护要同步规划、同步实施、同步发展，加强海洋环境保护和资源的综合利用，走持续发展的道路。三是建立海洋综合管理体系，制定符合市场经济导向的海洋产业政策、海洋技术政策，编制指导海洋开发与保护的大比例尺海洋功能区划和修订海洋开发规划，形成海洋开发利用的综合决策机制，协调和调控各海洋产业发展。四是科教兴海，要在普及海洋知识，增强公众海洋意识的同时，提高劳动者的素质，培养海洋开发各领域的高级技术人才和管理人才；要推动海洋科技进步，提高海洋开发的生产力水平，特别要发展海洋高技术，抓好国家863计划中海洋高技术领域的任务，实现产业化。五是促进海岛的可持续发展，把海岛开发利用和保护与整个国民经济建设结合起来，特别要着眼于海岛的特殊地位，积极发展海岛经济，充分发挥其维护国家主权，促进祖国统一和巩固海防的作用。

在改革开放政策的指引下，充分利用《公约》建立起来的各项法律制度，经过10～15年的努力，完全可以实现建设海洋经济强国的目标，使海洋经济成为整个国民经济的重要领域和组成部分，为实现党的十五大确定的国民经济战略目标作出更大的贡献。□