

# 南海权益保护与海洋竞争力培植

广东海洋大学 朱坚真 张庆霖 乔俊果 师银燕

**摘要** 南海海域面积占我国的三分之二,在我国海洋资源开发利用、远洋运输、国际贸易、海域安全、环境保护等多方面具有十分重要的战略意义,在巩固基础海洋产业的同时大力扶持海洋主导产业、高新技术产业,培植核心竞争力,是提高我国海洋经济综合竞争力的关键。

## 一、南海概况

### (一)南海和南海诸岛。

南海又被称为“南中国海”,是亚太地区面积最大、周边国家最多的海区。南海濒临中国大陆,东临菲律宾群岛,南部是大巽他群岛,西部是马来半岛和中南半岛。南海南北长约 1600海里,东西宽约 900海里,面积约 350万平方公里,平均水深 1212米,最大深度 5559米。南海是相当大的深海盆,大陆架以西南部最宽,主要海湾有北部湾、泰国湾等,主要入海河流有珠江、红河、湄公河、湄南河等。

南海诸岛是中国南海上岛屿的总称。北自北卫滩、南至曾母暗沙,南北跨纬度 17°,东西跨经度 11°多,由暗滩、暗礁、沙洲和岛屿组成。可分东沙、中沙、西沙、南沙等珊瑚群岛。

### (二)资源概况。

南海蕴藏着丰富的资源,按一般海洋资源分类方法,有开发利用价值的资源主要有八类:

1. 海岸带区的土地资源。南海的广西、广东沿海及海南省海岸带土地面积 2.62多万平方公里,其中潮间带的滩涂约 2900平方公里,分别占全国的 9.36%和 13.94%,目前已经开发利用 59.74%左右。

2. 港口资源。广西、粤西和海南岛的大陆和岛屿岸线上,共分布着 11个海港和港口,其中宜建设中等以上泊位的港址有 8处,可建万

吨级以上码头的港口有钦州港、防城港、铁山港、洋浦港等处。以海南岛为例,其岸线长 1618公里,海岸线系数为 0.0477,在我国沿海省区中居首位,东部和南部曲折,港湾较多。全岛共有大小天然港湾 84个,现有 18个港湾已辟为港口,还有 40多处潜在的港口资源有待开发。

3. 海洋石油天然气资源。南海海域蕴藏着丰富的海洋石油天然气资源,是一个大有希望的具有石油潜在能力的海区,它与东海等组成的亚洲大陆架是与波斯湾、墨西哥湾、北海等地区齐名的世界四大海底储油区之一。据初步调查,南海有 11个含油盆地,250多个油气田,其中天然油气田 72个,气田 63个。我国学者金庆焕估算南海主要盆地油气资源潜在量为 707.8亿吨,其中天然气为 58.2万亿立方米,石油为 291.9亿吨,探明可采天然气总储量为 4万亿立方米,石油为 20亿吨。

4. 生物资源。南海的物种资源极其丰富,已记录的物种数达 2800多种,占全国 20278种的 13.3%。按陈清朝的评估,南海中上层区鱼年产量 1.4吨/平方公里,深海区 0.7吨/平方公里,南海按 350平方公里计算,年总产量可达 945万吨,最大持续鱼获量为 472万吨。如以北纬 15°为界,南北两区估计年产量各占一半,在北部陆架区年产量 130万吨,其中水深

90米以浅年产量117万吨,90米以深年产量20万吨左右。

5. 海洋矿产资源。目前我国对海洋矿产资源的勘探工作尚未全面展开,仅在海洋带和浅海区作了一些工作。在濒临南海的海南省、广西壮族自治区及广东湛江沿海,滨海沙矿资源非常丰富,主要有钛铁矿、锆英石、独居石、玻璃石英砂。其中钛铁砂矿和锆英石矿探明储量分别是1429万吨(占全国的76%)和145万吨,在全国占有重要地位。钛铁矿、锆英石、独居石、金红石和石英砂等矿常为共生和伴生,形成海滨复合沙矿床。

6. 海水化学资源。海水水体是一个巨大的资源宝库,其主要有四点利用价值:一是海水淡化利用;二是海水直接利用于工业冷却水,城镇居民清洁用水及耐盐性农作物灌溉用水;三是海水制盐并发展盐化工业;四是海藻工业化。除此之外,海水化学工业还包括海水提铀、海水提重水等,都是具有重大经济价值的高新技术产业。

7. 海洋能电力工业。在理论上开发利用价值的海洋可再生能源有潮汐能、波浪能、海流能、温差能、盐差能等。从技术经济上综合分析,潮汐能利用现实可行,其次是波浪能。据调查计算,南海潮汐能资源蕴藏量装机容量为846.4万千瓦,年潮汐总能量为217.3亿千瓦时,分别占全国的7.7%和7.9%。

8. 海洋旅游资源。南海的旅游资源十分丰富,当今国内外旅游者所喜爱的阳光、海水、沙滩、绿色和空气五大要素,构成了南海极富魅力的热带滨海旅游特色。与渤海、东海、黄海相比,南海旅游资源有如下特征:一是热带气候。大陆沿海及海南环岛海岸带属季风气候区,兼有热带向亚热带过渡的特征。夏不极热,冬不甚寒,是我国“天然大温室”,可建成避寒冬泳旅游度假胜地。二是有许多景区环境优美的海湾和海岛。如北海市的白虎头、冠头岭,钦州至龙门七十二泾内海风景区,湛江的南三岛海滨浴场和有待于进一步开发的东海岛,茂名的虎头山、龙头山和

水东湾旅游度假区,海南岛的亚龙湾、大东海、东郊椰林和石梅湾等。三是沿海及海洋珍奇动植物。如环海的椰林,红树林与珊瑚,在浅海陆架栖息着鱼、虾、蟹贝和海藻等丰富多彩的海洋生物,构成了奇特而优美的海底世界。四是海域面积大,视野最深广。与我国其他海区相比,南海开发潜力大,可发展“四沙”(东沙、中沙、西沙和南沙)旅游,最远可至曾母暗沙。

### (三)价值概况。

1. 南海海域具有极为重要的战略价值。南海地处沟通太平洋和印度洋、连接亚洲和澳洲的“十字路口”位置,其东北部的台湾海峡和西南端的马六甲海峡横扼南北两端的出入口,有着极为重要的战略价值。南海及其附近的群岛一起构成了对亚洲大陆的包围圈,既是陆缘国家争夺海权的必由之路,又是海缘国家争夺陆权的战略基点。

2. 南海丰富的海洋资源价值。南海的渔业资源极为丰富,东沙、西沙和南沙历来是我国重要的海洋渔业产区;南海各岛深厚而丰富的天然鸟粪层(优质磷矿)是现代农业的三大肥料之一,经济价值极高;南海海底的油气资源更是引人注目,被称为第二个波斯湾,据国内专家的测算,南海地区仅中国传统海域内的油气资源,按目前世界市场最低价格估计约合15000亿美元;南海海盆附近还蕴藏着丰富的多金属结核,它是现代电子、航天、精密机械工业所需的高级原材料。

## 二、加强维护南海权益,培植南海海洋竞争力的迫切性

### (一)历史和现状。

南海大部分海域历史上就是我国的领海。早在公元前2世纪的汉武帝时代,就有了我国人民在南海航行和发现几大群岛的记载。宋、元、明、清时期的史书都记载了我国人民千百年来到南沙、西沙等群岛进行航行、捕鱼和开拓经营的情况以及这两个群岛的位置和岛礁的分布情况,西沙群岛曾发现唐宋时中国人在甘泉岛居住的遗址,宋仁宗时曾有水师出戍西沙群岛。明清两

代更是将这些岛屿划归广东省琼州府万州管辖,使之正式成为中国的一部分。清末之际,出于对西方列强的警惕,1909年两广总督张人骏派水师提督李准巡视西沙。1935年,我国政府水陆地图审查委员会编印的《中国南海各岛屿图》详细标明了南海诸岛的名称,并正式公布了南沙群岛 96 个地名的中英文对照表,以申示主权。第二次世界大战期间,南海各群岛落入日寇手中,1945年日本投降后,中国政府根据 1943年的《开罗宣言》和 1945年的《波茨坦公告》的精神,于 1946年 11月委派高级长官率舰正式接管了西沙和南沙,并在西沙和南沙两个最大的岛屿永兴岛和太平岛重新树立了碑记,派兵驻守。1947年,国民政府内政部公布了南海诸岛 170 多个岛、礁、沙、滩的名称,并于当年 12月公布了延续至今的那一条翻开中国地图就赫然在目的南海国界线。以上这些铁的事实均从不同侧面构成了我国对南海诸岛绝对的、无可置疑的主权。

1968~1969年,美国海洋地质学家埃默里发表了有关南海油气资源远景诱人的报告,立即在全球特别是南海周边国家引起强烈反响。从 20世纪 70年代开始,越南、菲律宾、马来西亚等国以军事手段占领南沙群岛部分岛礁,在南沙群岛附近海域进行大规模的资源开发活动并提出主权要求,南海地区的领土主权争议开始出现。目前,南海已有 150 多万平方公里的海域被他国控制,围绕着南海主权的争端,已形成错综复杂的局面。

(二)加强维护南海权益,培植南海海洋竞争力的迫切性。

海洋权益是海洋权利和海洋利益的总称,包括沿海国依法在管辖海域(领海及毗连区、专属经济区和大陆架)内,维护国家主权和领土完整,包括对所属岛屿行使主权、管辖权和管制权;开发利用海洋生物资源和非生物资源;在国家管辖海域外(公海、国际海底区域)的各项自由和权利等。国家的海洋利益是一个综合性的有机体,包括政治利益、经济利益和安全利益等方面的内容。

海洋竞争力是指竞争主体在海洋竞争中取得

持续竞争优势,领先于对手达成竞争目标或取得更大利益的综合素质与能力。按照竞争主体的差异,可以将海洋竞争力分为微观和宏观两个层次。前者主要指涉海企业的竞争力,后者指地区海洋竞争力和国家海洋竞争力。应该说,海洋竞争力是一个有着丰富内涵的概念,它不仅包含了海洋经济竞争力,还包含了海洋管理竞争力、海洋科技竞争力、海洋文化竞争力等各个方面的内容。

海洋权益与海洋竞争力是相辅相成、互为因果的。海洋权益是海洋竞争力的基础,海洋竞争力是维护海洋权益的保证。

我国南海海洋权益保护和海洋竞争力目前面临着非常严峻的国际形势:(1)海域划界和海洋管辖权问题。中国在南海的政治权益是周边几个海区中最为复杂的,它不仅涉及领海、专属经济区的划界问题,还有南海诸岛的主权争端和断续国界线内的海洋权问题。(2)岛屿主权争端。除海域外,我国还同领国存在岛屿主权争端。(3)海洋渔业所面临的问题。南海渔业权益所面临的问题。由于南海周边国家大多是人口众多的发展中国家,而且近年来经济发展迅速,所以各国之间对于南海渔业资源的竞争越发激烈。(4)海洋油气资源面临的问题。我国的南海油气资源被邻国所掠夺开发。(5)海洋科学研究面临的问题。南海拥有非常丰富的海洋科学研究资源,具有十分宝贵的科研价值。一些国家未经我国允许,擅自进入我国管辖海域从事科学研究,甚至打着科学研究的旗号从事收集我国沿海情报资料、侵占我国领土、蚕食我国海域的活动。(6)南海环境保护面临的问题。各国对南海海洋资源的掠夺式开发使南海生态环境和生物多样性受到了极大破坏,南海近岸环境不断恶化,海洋环境保护面临着非常严峻的形势。遗憾的是,由于主权和利益的争端,南海环境保护问题始终未能列入各国的日程,大多数国家推卸本应承担的责任,使得南海环境问题更近突出。

### 三、南海海洋竞争力的分析

鉴于海洋竞争力是一个内涵非常庞大的概

念,本报告不可能面面俱到地分析南海每一个产业或部门的海洋竞争力,现仅以足以体现南海竞争力最为关键的两个部门竞争力——经济竞争力和管理竞争力来窥一斑而见全貌。

(一)南海海洋经济竞争力分析。

海洋经济竞争力和产业国际竞争力理论一样,是属于无主体的竞争力,既可以是具体的(即与企业相联系),也可以是抽象的(即与国家相联系)。事实上,在讨论具体的海洋经济竞争力时,常常引入的是产业国际竞争力的分析范式,故以下主要以分析产业的竞争状况来分析南海海洋经济竞争力。

1. 濒临南海三省(区)海洋经济概括。广东省的海洋经济总量连续多年位居沿海地区榜首,海南、广西也保持着较快的增长速度,但是相比较于环渤海经济区和长江三角洲经济区,濒临南海的三省区在总量上增速上还有较大的差距。

2. 海洋渔业。海洋渔业包括海洋捕捞和海

水养殖两个行业,濒临南海的三省(区)海洋渔业在全国都保持着重要的地位,北部湾是我国传统的渔场。总体看来,三省(区)的海洋捕捞产量呈逐年下降的趋势,海洋渔业已转向以养殖为主。

3. 海洋盐业。濒临南海三省(区)是我国重要的海盐生产基地和盐化工基地,但是多为初级产品,盐化工产品单一,竞争力不强。

4. 造船工业。濒临南海的三省(区)除广东外,修造船工业很不发达,技术水平低,仅限于修船,造船还基本处于空白阶段。即使从全国来看,广东的造船工业能力也仅属于中等偏下水平,与上海、辽宁、江苏等造船大省差距还是相当大的。

5. 海洋交通运输业。濒临南海三省(区)海洋交通运输业发展迅速,货物吞吐量大幅增长,特别是集装箱运输增长量较大,多为远洋运输,广州港、深圳港都位居全国十大港口,深圳港2004年进入世界十大港口行列,显示出了很强的竞争力。

表 2 濒临南海三省(区)海洋产业总值 万元

年份 省份	2000	2001	2002	2003	2004	2005
广东	1114.57	1542.69	1693.71	1935.83	2975.50	3000.00
广西	110.45	121.14	150.50		121.6	197.71
海南	70.23	102.31	109.44		220.48	275.00

表 3 2003~2004年沿海地区海洋渔业生产情况

地 区	捕捞产量(吨)		养殖产量(吨)		养殖面积(公顷)	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
广东	18 190 663	1 710 884	1 973 006	2 106 986	216 763	221 247
广西	851 042	799 488	836 326	858 562	62 269	62 061
海南	895 610	990 365	149 518	160 155	16 765	17 717

表 4 沿海地区海盐业生产情况

地 区	海盐产量(万吨)		工业总产值(亿元)		海盐生产面积(公顷)	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
广东	25.99	23.54	0.80	0.80	6982	1699
广西	7.88	8.91	0.23	0.30	1390	1751
海南	17.98	8.54	0.75	0.27	3409	3392

表 5 海洋船舶工业生产完成情况

地 区	修船完工量(艘)		造船完工量			
	2003年	2004年	艘		万综合吨	
			2003年	2004年	2003年	2004年
广东	249	237	19	23	44.78	47.65
广西		62		5		0.04
海南	65	23	6		0.06	0.02

表 6 2003~2004年海洋船舶工业总产值和增加值 亿元

地 区	2003年		2004年	
	工业总产值	工业增加值	工业总产值	工业增加值
广东	50.00	9.00	52.00	12.70
广西	0.15	0.05	0.58	0.19
海南	0.12	0.06	0.62	0.20

表 7 海洋货物运量 万吨

地 区	2002年		2003年		2004年	
	货运量	其中:远洋	货运量	其中:远洋	货运量	其中:远洋
广东	11441	5218	10945	6541	13533	5686
广西	262	128	255	131	341	168
海南	1847	250	1951	548	1941	150

表 8 海洋货物周转量 亿吨公里

地 区	2002年		2003年		2004年	
	周转量	其中:远洋	周转量	其中:远洋	周转量	其中:远洋
广东	2211.3	1325.0	2230.88	1882.44	2797.95	1580.87
广西	10.9	7.1	12.56	6.97	20.48	9.12
海南	194.1	34.8	203.03	102.54	181.98	46.79

表 9 海洋国际标准集装箱运量

地 区	2002年		2003年		2004年	
	箱数(万 TEU)	重量(万吨)	箱数(万 TEU)	重量(万吨)	箱数(万 TEU)	重量(万吨)
广东	371.3	2627.6	475.7	3030.2	387.1	2915.3
广西	4.7	42.9	6.6	57.6	14.2	166.9
海南	10.2	104.5	14.6	272.0	15.9	260.1

表 10 海洋旅客运输量和周转量

地 区	2002年		2003年		2004年	
	客运量 (万人次)	旅客周转量 (亿人公里)	客运量 (万人次)	旅客周转量 (亿人公里)	客运量 (万人次)	旅客周转量 (亿人公里)
广东	1251	8.1	1337	7.37	1454	8.33
广西	53	0.6	44	0.40	48	0.54
海南	400	2.2	567	1.80	585	1.69

表 11 分地区沿海主要港口国际标准集装箱吞吐量

地 区	2002年		2003年		2004年	
	箱数(万 TEU)	重量(万吨)	箱数(万 TEU)	重量(万吨)	箱数(万 TEU)	重量(万吨)
广东	1217.1	9595.9	1616.7	12471.4	1990.4	15890.4
广西	6.9	90.3	8.6	112.8	11.8	150.4
海南	16.7	212.1	21.2	284.7	23.7	329.5

6. 滨海矿产开发。滨海沙矿工业过去几年一直是三省(区)重要的海洋支柱产业,但是随着大规模开采对环境、岛屿的破坏,滨海沙矿工业今后应该注意限制发展,转而发展具有更高品位、开发价值的滨海矿产资源。

表 12 2004年海滨砂矿产量 吨

省区	广东	广西	海南
产量	822 887	257 860	541 910

7. 海洋油气开发。2004年广东开采原油产

量达 1481.89万吨,产值 3 241 764万元;天然气产量 435 408万立方米,产值 243 576万元。广东海洋原油出口量 2003年为 389.17万吨,创汇额为 83 627万美元;2004年为 373.94万吨,创汇额为 99 337万美元。广东海洋石油也表现出了很大的后备储量。

8. 滨海旅游。三省(区)具有得天独厚的滨海旅游资源,是中国国内游客和境外游客的主要目的地,近几年旅游业异军突起,接待游客和旅游收入都呈大幅度增长态势,发展前景良好,具有很强的竞争力。

表 13 海滨砂矿工业总产值和增加值 万元

地 区	工业总产值			工业增加值		
	2002年	2003年	2004年	2002年	2003年	2004年
广东	2435	12 588	16 005	852	5406	7103
广西			9333			4960
海南	33 062	25 061	37 127	11 571	8448	12 674

**表 14 2004年海洋原油、天然气产量和产值**

地 区	原油产量(万吨)	原油产值(万元)	天然气产量(万立方米)	天然气产值(万元)
广东	1481.89	3 241 764	435 408	243 576

**表 15 海洋原油出口量及创汇额**

地 区	2003年		2004年	
	出口量(万吨)	创汇额(万美元)	出口量(万吨)	创汇额(万美元)
广东	389.17	83 627	373.94	99 337

**表 16 2004年海洋石油勘探工作量**

地 区	地震测线		钻井(口)	
	二维(公里)	三维(平方公里)	预探井	评价井
广东	20 387	2376	12	8
其中:合作	0	0	4	2

**表 17 三省(区)接待入境旅游者人数**

万人

地 区	2002年	2003年	2004年
广东	1291.95	1109.94	1513.43
广西	7.95	3.20	5.91
海南	25.69	20.84	24.75

**表 18 2004年三省(区)主要沿海城市星级饭店基本情况**

城市	饭店数(座)	客房数(间)	床位数(张)	客房出租率(%)
广州	198	30 664	56 301	50.64
深圳	170	27 864	46 592	66.40
珠海	77	12 248	21 528	65.03
汕头	43	5407	9924	50.09
中山	39	3196	5649	53.39
湛江	31	2991	6121	71.92
北海	37	4542	8779	43.69
海口	62	9974	18 091	61.21
三亚	66	10 805	20 439	55.99

**表 19 2004年三省(区)旅行社单位数**

地 区	旅行社总数(家)	其中:国际旅行社	其中:国内旅行社
广东	768	183	585
广西	361	54	307
海南	153	36	117

综合考虑,广东应该属于我国海洋经济竞争力强势地区,各个产业发展相对比较均衡,在全国位居前列,但应该大力培植产业的核心竞争力,确保领先的地位;而广西和海南则属于海洋经济竞争力弱势地区,产业发展不均衡,短腿很多,在全国也基本居于后位,劣势明显,应大力发展海洋基础产业,提高整体竞争力水平。

## (二)南海海洋管理竞争力分析。

### 1. 我国海洋管理体制的变迁。

(1)分散管理阶段。从新中国成立至20世纪60年代中期,我国的海洋管理体制实行分散管理方式。随着海洋管理工作规模的不断扩大,各部门、各地区之间出现了海洋工作重复建设、力量分散、管理不畅的现象。

(2)海军统管阶段。1964年到1978年,我国海洋管理工作由海军统一管理,成立国务院直属的国家海洋局。这一阶段,通过集中全国海洋管理力量,统一组织管理全国海洋工作,我国的海洋科研调查和公益事业,特别是国防建设事业有了重大发展。此时的海洋管理体制仍是局部统一管理基础上的分散管理体制。

(3)综合管理推进阶段。1978年到现在,我国海洋管理工作一直由国家海洋局负责,对海洋管理工作进行统一和协调。改革开放后,国家海洋局改为由国家科委代管,并被赋予了海洋行政管理和公益服务的职能。这一时期的国家海洋局会同地方海洋管理机构作了大量的海洋资源开发和环境保护管理工作。1988年国务院机构改革后,国家海洋局被正式赋予海洋综合管理的职能,开始了我国海洋事业的相对统一管理时期。这一时期制定了海洋管理的综合政策和法规,开展了以海洋资源开发和环境保护为基础卓有成效的综合管理工作,同时还建立发展了一整套为海洋事业各项工作直接服务的海洋工业服务和科技调查体系,有效地促进了我国海洋事业的整体发展。1998年国务院机构改革后,国家海洋局的基本职能被调整为海洋立法、规划和管理三项职能,其基本职能发展为海域使用管

理、海洋环境保护、海洋科技、海洋国际合作、海洋减灾防灾以及维护我国海洋权益六个方面。

### 2. 南海海洋管理的现状。

(1)国家海洋局南海分局。国家海洋局南海分局成立于1965年3月18日,是国家海洋行政主管部门派驻地方的负责南海地区海洋管理的机构,主要进行海洋环境的监督管理,组织海洋环境的调查、监测;进行防治海洋工程建设项目和海洋倾废废弃物对海洋污染损害的环境保护工作,参加海区重大污染事故的调查处理,发布通报;进行海域使用监督管理,审批海区海底电缆、管道和海上人工构造物的设置;指导本海区的海洋行政管理工作,协调海区海洋资源开发利用等。南海分局机关内设12个职能处室,另有直辖15个处级单位;南海分局现有职工1421(编制1790人)人,其中科技人员614人,船员365人。拥有海洋水文、化学、地质、气象、生物、遥测浮标、海洋计量检定、海洋环境质量评价、海洋信息服务等专业队伍,并有遍布在两广的沿海观测站网和遥测海洋环境数据的浮标网,装备比较先进的中国海监第七、第八支队,拥有11艘集海洋执法和科研调查为一体的执法及科研调查船只。

(2)中国海监南海总队。根据国务院赋予国家海洋局“负责组建管理中国海监队伍,依法实施巡航监视、监督管理、查处违法活动”的职责,1998年10月19日,中央机构编制委员会办公室正式批准成立“中国海监总队”。1999年5月7日国家海洋局印发了中国海监总队职能配置、内设机构和人员编制规定,标志着中国海监队伍的建设从此进入了一个重要的发展阶段。中国海监总队下设三个海区总队,中国海监南海总队成立于1999年8月,2000年4月26日在广州正式举行了挂牌仪式。中国海监南海总队内设5个职能处室,直辖第七、第八、第九支队以及南海航空支队。目前南海总队初步建立了一支符合我国国情,并与国际海洋新秩序相适应的海上巡航执法监察队伍;建立了海空、海陆、部门

之间的信息网络传输系统以及海洋违法违规事件举报系统,为中央和地方政府部门实施海洋管理和执法监察提供依据;掌握我国海域的资源开发活动和环境状况,对海洋实施科学的动态管理。

(3)南海两省一区地方海洋管理机构。改革开放后,随着南海两省一区沿海经济的快速发展,沿海地区特有的环境条件和便利的进出口口岸,已成为众多投资者的首选之地,海洋产业产值在本地区国内生产总值中所占的比例越来越大,地方政府越来越关注海洋,于 20 世纪 90 年代初、中期先后成立了隶属省(市)科委或省(市)政府的海洋综合管理机构,之后沿海地(市)、县也相继成立了与其对应的海洋管理机构,基本形成了一套较为完整的地方海洋管理体系。

3. 南海海洋综合管理体制竞争力分析。综合的管理思维在科学范式上区别于分析式的管理思维,其考虑的是管理对象的整体性和复杂性。综合的管理思维来自现代科学,产生于现代管理实践,但在我国的行政管理实践中尚未成为与管理对象的实际相一致的思维定势。确立综合的管理思维对于重大改革政策的制定、建立现代行政管理制度具有重要意义。

首先,我国海洋发展和海洋管理的战略目标是:成为海洋经济发达、海洋综合力量强大、在国际海洋事务中发挥重大作用的海洋强国;海洋经济规模大、结构合理,成为国民经济的主要组成部分;海洋综合力量强大,能够保证领海和岛屿领土主权不丧失、专属经济区和大陆架主权权利和管辖权不受侵犯、全球海上航线安全;在东亚地区海洋事务中享有主导权,在全球海洋事务中享有重要的发言权;全面恢复近海海洋环境质量,对整个中国海的环境能够实施有效的监控。这一战略目标正是根据当前世界海洋产业发展大环境以及我国海洋产业发展现状制定的,准确地体现了海洋产业在 21 世纪对我国社会、经济、军事的重要意义。这一战略目标的制定给我国

海洋管理工作指明了历史责任和前进方向,也是我国海洋行政管理体制的构建和确定的根本依据,是我国海洋管理体制竞争力发挥的根本中心。

其次,我国海洋管理体制的外在表现形式:管理模式和机构建制。目前南海海洋管理体制的管理模式是局部的统一管理与整体分散管理相结合的海洋综合管理体制模式。虽然这一管理模式在几十年的海洋管理工作中沿用至今,并为我国海洋管理工作作出了巨大的贡献,但是,随着海洋战略地位的不断提高,世界各国海洋管理模式相统一综合管理模式发展的趋势愈来愈明显,我国现行的海洋管理体制模式也日益暴露出弊端和不足,不能够适应海洋管理的复杂性和综合性。同时以此模式为基础设置的海洋管理机构体系也呈现多部门分散管理有余、统一管理综合协调不力的尴尬局面,不能实现对我国海洋权益、海洋资源、海洋环保、海洋执法工作的统筹安排和有机结合。可见,南海海洋管理体制中的管理模式和机构建制竞争力因素已经不能保证我国海洋行政管理体制竞争力的充分发挥。

再次,南海海洋管理体制的内在实现条件:制度安排和权责层次。目前南海海洋行政管理体制中,以国家海洋局为中心的海洋管理体系的制度制定(包括相应的海洋管理法规、程序和规范的制定)在现有基础上能够发挥协调体制秩序、保证海洋管理工作顺利进行的作用。然而,在南海海洋管理体制的权责层次划分上却暴露了与实际管理需求不协调的矛盾。在总体上,由于海洋资源与海洋环境是统一的自然单元,海洋资源开发与环境保护本应综合考虑、统筹兼顾、统一管理,但目前海洋资源开发与海洋环境保护两部分的管理权利和责任分属于国家海洋统一管理体系外的管理机构中,而且国家海洋局南海分局的权责层次较低,无法实现有效的资源开发与环境保护的管理协调工作,从而造成目前尚未形成海洋资源与海洋环境相统一的战略目标和

规划的局面。在局部上,由于对海洋战略目标的认识不一致,对海洋管理工作的认识不一致,造成一些涉海部门和地方涉海机构权利与责任脱钩,使一些问题无人管理而一些问题又出现多头管理。总之,权责划分没有以战略目标为依据或者划分不清晰,都将严重影响海洋管理体制实现职能的有力执行、信息的畅通传递和运行秩序的良好协调,从而无法实现海洋管理体制的竞争力。

最后,南海海洋管理体制的具体实现条件:管理方式和人员配置。目前,以社会管理和公共服务为主体,以高效率、低成本为目标的现代行政管理方式正在我国海洋管理体制中逐步形成。海洋管理体系中的人员配置以人员的专业化、年轻化为原则,不仅有利于当前海洋管理工作的进行,更为实现我国海洋发展战略目标提供了可靠的人才保证。目前我国海洋管理体制中所使用的现代化、服务性行政管理方式与专业化、年轻化的人员配置正体现着体制的竞争力。

#### 四、维护南海权益,增强南海海洋竞争力的路径

维护南海海洋权益,增长南海海洋竞争力是一项复杂的系统工程,需要各个方面的通力配合,切实解决南海目前经济上不强、体制上不顺、执法力量薄弱的情况。

(一)法律对策——建立健全国家海洋法律制度。

当务之急是加强海洋立法,健全海洋法律制度,依法维护海洋权益。《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)明确提出,沿海国家要制定各种法律法规,保证履行《公约》规定的各种权利和义务。从发达国家经验来看,各国制定的海洋法律可以分为四类:一是基本海洋法规,如美国的《外大陆架土地法》《美国专属经济区宣言》等;二是专项海洋法规,如美国的《海洋资源和工程发展法》《石油污染条例》韩国的《海洋开发基本法》等;三是区域性海洋法规,如美国的《海岸带管理法》法国的《海岸

带整治、保护及开发法》;四是地方海洋法规,主要是各国地方政府(州、地、县)根据国家海洋法,结合本地区的实际情况而制定的法规、条例和实施细则。

我国海洋立法尤其是专项海洋法规的建设取得了巨大成就,但是仍不适应我国海洋开发的需要,涉海行业、部门或地区之间海域之争等调解无法可依。因此,只有建立健全法律制度,才能依法维护我国的海洋权益以及作为与邻国划界和解决争端谈判的法律依据,任何延缓都意味着推迟或暂时放弃对海洋权益的主张。缺乏法律的支持,只会对当前日益尖锐的南海形势带来十分不利的影

响。

1. 制定领海法实施细则和专项规定,明确领海法的执法机构,行使对领海及其海床、底土以及其中所有的自然资源、领海上空的主权,在毗连区行使防止和惩治在中国领土范围内违犯中国海关、财政、移民、卫生等法律的犯罪行为。

2. 制定专属经济区和大陆架法的细则和专项规定,明确执法机构,维护相关权益。

3. 研究维护南海断续国界线的性质,行使在南海诸岛的领土主权,维护断续国界线内历史性权利。

4. 制定关于通过海峡的过境通行法律和规章,对航行安全和海上交通进行管理。

(二)政治对策——加大政治主张,防止南海问题的多边化和国际化。

利用中国渴求和平环境而采取的克制立场,周边国家纷纷采取单方面行动,除千方百计巩固其侵占的主权属于中国的岛屿外,还妄图侵占附近海域。从目前的情况看,中国与周边国家之间的岛屿之争无法在短期内得到和平解决,海域划界问题也不可能在短期内解决。维护海域权益的斗争肯定是长期任务。为此,中国应采取一切可能的措施和通过各种可能的途径,防止和遏制事态的发展,为今后解决争端提供较好的条件。

针对区外大国介入南海争端的现象,我国应坚决反对将南海问题国际化,反对非东南亚国家在这一地区的军事存在,反对在这一地区建立可能对我国解决南海争端产生消极影响的组织及安全合作关系;不同意建立东盟为一方、中国为另一方的磋商南沙问题的专门机构;同时,也要反对南极模式、北海模式或其他任何旨在使南沙无主化或主权多极化的解决方案及企图,要积极同相关国家进行协调商谈,强调“双边谈判”的政策并付诸实施,注意利用它们之间的矛盾和分歧,尽力避免东盟各国联合对付我国或相关国联合区外大国对付我国的局面。中越北部湾划界的解决方式是,同时签署《划界协定》和《渔业合作协定》这一方面解决了边界争端,另一方面又促进了共同合作,这种一举两得的模式值得提倡。目前,中越之间在完成陆地边界、北部湾划分的谈判后,先着力于海上问题谈判。诚如一位权威人士所言,双边渠道是处理南海争议的合适途径。

(三)经济对策——坚持共同合作的和平政策,实施海洋开发计划。

为了促进南海地区的稳定和繁荣,“共同合作”应成为南海政策的重要内容。鉴于东盟组织的不断扩大以及经济一体化的日益发展已成为影响南海开发的重要外在因素,必须积极发展、推进与东盟国家的互利友好合作,加快同东盟国家的谈判进程,和平开发利用南海。我国目前对南海的开发缺乏高层次的规划和协调机制,缺乏长远的发展战略,迫切需要制定切实可行的海洋资源开发计划,集中全国的财力和技术力量,优先开发有争议的地区。南海资源若得不到及时的开发,若干年后,这些资源转化而成的滚滚财富就会流入他国的国库。据美国 2002 年统计,南海地区每天产出石油 200 万桶,每年产出天然气 2.5 亿立方英尺。按此计算,南海油气不到 20 年就会采掘殆尽,海洋资源开发已是时不我待。

我国现在每年进口原油耗资高达 400 余亿美元,不仅不利于我国的经济安全,也大幅度降低了我国的能源安全系数。因此,中国在南海问题上应坚持有节制的实际活动,在南海海上的一切活动,包括航行、渔业、油气和其他资源的勘探和开发、海洋科学研究和调查、海上旅游等应正常进行,并由海军提供必要的安全保证,确保在南海上的实际利益。

1. 鼓励渔民前往我国的传统渔场捕鱼。在同对方国家确定海上边界之前,我国渔民应继续前往我国的传统渔场进行捕捞,不论该区域是否为争议区。

2. 坚持海洋资源的勘探和调查。为维护我国油气资源权益,体现我国在南海海区的存在和管辖权,在同对方国家确定海上边界之前,必须坚持我国在管辖海域(包括争议区)的油气资源调查、勘探和开发。

3. 坚持海域科学考察活动。坚持派科学、渔业和矿产资源各类调查船前往我国在南海管辖海域(包括争议区)进行科学调查活动。

4. 选择不同国家进行海域环境保护等非敏感性合作,以便增强相互之间的了解,建立信任关系,寻找各方利益的结合点,促使各方保持克制的立场,妥善解决争议区问题。

(四)军事对策——加强海上力量建设,正确对待挑衅。

鉴于我国的南海领土实际上已经处于被瓜分的现状,我国应该发展强大的海上武装力量,维护国家的主权和领土完整,对人民的安全负责。长期奉行的陆地战略,使海上力量的发展受到很大的制约,加强海上力量的建设是当务之急,势在必行。若没有强大的海上武装力量为保障,祖国的领土完整就无从谈起,海洋权益就难以维护,“海洋强国”之梦就永远难以实现。对待入侵者应给予适当范围的军事打击,向全世界表明我们严正的立场。