

国家社科基金项目成果
解读南海问题的权威读本

Marine Administration
Innovation based on the
South China Sea Sovereignty Strategy

基于南海主权战略的 海洋行政管理创新

安应民◎等著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

Marine Administration
Innovation based on the
South China Sea Sovereignty Strategy

基于南海主权战略的 海洋行政管理创新

安应民◎等著

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

基于南海主权战略的海洋行政管理创新 / 安应民等著.

北京: 中国经济出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3905 - 7

I. ①基… II. ①安… III. ①南海—主权—海洋战略—研究 ②海洋—行政管理—研究—中国 IV. ①D993. 5②P7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 170936 号

责任编辑 郭国玺

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 久品轩工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京艾普海德印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 19.5

字 数 266 千字

版 次 2015 年 8 月第 1 版

印 次 2015 年 8 月第 1 次

定 价 68.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

序言

PREFACE

南中国海 (the South China Sea) 简称南海, 毗邻越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚和文莱等国, 海洋总面积大约 353.7 万平方公里, 其中由海南省管辖的海域面积达 220 多万平方公里。由于南海丰富的石油和天然气资源陆续被发现, 尤其是南海海域所具有的重要战略地位日益凸显, 因而周边各国对我国南海的争夺也越来越激烈, 越南、菲律宾、马来西亚、文莱等国纷纷宣布对南海有关岛礁和海域拥有主权, 并派军队占领岛礁, 在岛上大兴土木, 进行大规模的石油勘探与开发。特别严重的是, 越南和菲律宾甚至还在抢占的南沙岛礁上建立行政机构, 搞国会选举和旅游开发, 妄图对抢占的我国南海海域行使实际管辖权, 直接挑战我国对南中国海的海洋权益和主权。因此, 我国如何通过强化南海的海洋行政管理、维护对南海的主权就成为亟待研究的一个重大问题。正是基于这样的考虑, 2010 年初我们设计申报了“我国南海主权战略的海洋行政管理对策研究”这一课题, 并最终获得了国家社科基金批准立项。

当初, 本课题设计时主要准备研究以下五个方面的问题:

一是关于南海主权战略的科学定位与基本内涵研究。南海问题是由南海周边一些国家否认我国南海“U 形”断续线内的主权权益, 非法占据部分岛礁和海域, 并大肆开发海洋资源而引发的主权与海洋权益争议问题, 涉及六个国家和多个双边关系, 并受到美日等国亚太政策的影响, 所以已

成为亚太地区的热点问题。因此，必须在对南海问题进行全面分析的基础上，剖析各方主张的本质与企图，把握南海问题的发展走向和特点，研究提出我国南海主权战略的科学定位、基本架构和战略内涵。

二是关于实施南海主权战略与强化海洋行政管理的战略思考与实现形式研究。从目前南海问题的走向看，我国正日益明显地面临着四大挑战：首先是中国海洋战略发展与南海主权争议迟迟未能解决之间的矛盾；其次是“搁置争议、共同开发”与有关国家不予遵守之间的矛盾；再次是“与邻为善，与邻为伴”方针与南海周边国家对我国崛起产生的潜在“担忧”之间的矛盾；最后是主权争议留待未来解决与周边有关国家都在相继争夺资源、时不我待之间的矛盾。因此，我国海洋主权战略的制定以及海洋主权战略的实现，都离不开海洋行政管理职能的有效履行和实现；只有通过海洋行政管理职能的不断强化，才能有效保障海洋主权战略的实现。

三是关于强化南海海洋行政管理的基本思路与主要对策。从目前我国南海主权被侵占的情况看，南海大大小小的400多个岛礁中我国实际控制的没有多少，而有近50多个岛礁被菲律宾、越南、马来西亚、文莱等国侵占。南海海域面积中周边等国占领和实际控制的海域要占到南海总面积的近三分之二，周边国家并通过立法以及修筑岛上防御设施，试图通过实际占领和有效管理获得国际法的主权归属认可。我国南海主权被侵占的情况之所以如此惊人，其中一个重要原因就在于我国对南海主权拥有与维护的方式研究不够、创新不够，尤其是缺乏有效的南海海洋行政管理体系以及有效的管理方式和管理措施，因而，必须认真研究如何强化南海海洋行政管理的基本思路与主要对策。

四是关于如何强化海南省在南海海洋行政管理中的地位、作用和管理职能。海南省管辖下的南海西沙、南沙、中沙三个群岛及其周围海域的面积已达220多万平方公里，接近中国陆地领土面积的四分之一。长期以来，由于西沙、南沙、中沙群岛及其周围海域所处的特殊地理位置，一直处于军事化管理状态，海南省下设的南海海洋行政管理机构——西南中沙办事

处以及西南中沙工委，事实上，难以对西沙、南沙、中沙群岛及其海域实施有效的管理，难以适应南海形势发展的要求。因此，在我国强化南海海洋行政管理的同时，必须进一步强化海南省地方政府在南海海洋行政管理中的地位和作用，制定行之有效的管理制度和措施办法。

五是维护南海主权与强化海洋行政管理应该注意的一些重要的策略问题。对我国来说，维护南海主权与强化海域行政管理的难点在外部，需要在微观与宏观背景上找到一个合理的结合点与平衡点。从宏观上看，我国作为地区间正在崛起的大国，必须从与美国互动的角度来审视维护南海主权的战略问题；如何从争取东南亚国家的宏观战略上，而不是一时一地的得失上来看待南海主权争端，这应该成为我国的一个新的战略视角。从微观上看，维护南海主权与强化海洋行政管理既有一个与周边相关国家各自利益平衡的问题，也有一个内部各种管理职能相互协调的管理机制构建和部（区）际的有效合作问题。

十分凑巧的是，课题一开始就恰逢海南大学“211工程”重点学科建设项目的启动，并得到了学校重点学科建设项目经费的支持，从而才使得该课题能够按照当初的设计进行有效实施，并取得了预期的研究成果。回顾课题组的研究历程，我们可以将研究成果概括为四个方面。第一，课题组发起召开了两次全国性有关南海安全战略与强化海洋行政管理的会议。2011年7月，与中国社会科学院亚太所合作召开了第一次“南海安全战略与强化海洋行政管理高层论坛”，2012年7月又与中国社会科学院亚太所合作召开了“第二次南海安全战略与强化海洋行政管理研讨会”。两次会议的参会代表均在40多人，汇聚了一批国内知名的专家学者，提高了本课题组在南海问题研究上的知名度，促进了课题研究的不断深入。第二，出版了一部阶段性研究专著《南海安全战略与强化海洋行政管理研究》，并以课题组成员为主体编辑出版了一部研究文集《南海区域问题研究》。这两部著作的出版，不仅提升了本课题组在南海问题研究中的知名度，而且推进了全社会对南海问题的关注和研究工作的不断深入。第三，课题组成

员围绕课题研究公开发表了 30 多篇相关的阶段性研究论文，其中发表在 CSSCI 核心期刊以上的论文超过一半，这也从另一个角度反映了课题组成员的研究实力。根据知网数据统计（2015 年 4 月 20 日），这些论文中已被引用达 50 多次，被下载超过 6000 次。第四，培养和形成了一个良好的研究团队，尤其是一批年轻教师得到了锻炼和成长。这一点也是作为课题组牵头人的我感到最为欣慰的地方。

那么，作为本课题最终研究成果的这部书稿，到底有哪些值得一提的地方呢？我认为起码有以下四点：

一是明确提出了中国的南海主权战略。国家利益是国家主权战略选择的基本依据，因此，我国的南海主权战略应从维护最核心的国家利益出发，铸就维护南海主权的可靠战略能力，最终确保南海主权安全。因此，南海主权战略就是指以维护我国南海主权为目标而实施的一系列长期性、综合性的政策方针和措施体系。面对当前中国南海主权现状，中国必须立足现实，超越理想主义的战略构想，构建一套以现实主义为基础的灵活务实的南海主权战略。通过有效协调大国关系，为南海的稳定和平消除外部障碍；通过综合应用硬实力、软实力和巧实力，分清主次矛盾，明确南海战略重点，以及合理使用军事威慑手段等，形成一整套相互支撑、有效协调、适应性强的长期性、综合性的政策方针和措施体系。

二是研究提出了如何加强南海海洋行政管理组织载体和行政建制创新、建立南海特别行政区的构想。我们认为，设立三沙市还难以遏制南海周边国家觊觎我国南海主权的野心和日益严峻的海洋权益争夺的现实，我国需要进一步提升对南海权益维护的战略定位和实施新的组织载体创新。三沙市作为一般法意义上的地方行政建制，与其所处的特殊地理位置、维护南海主权面临的挑战、解决争议岛屿与海域的要求、强化海洋行政管理的需要、发展海洋经济和南海区域有序开发的战略，以及面临协调复杂的周边关系的使命等是难以适应的。因为南海是我国目前行政建制中除香港、澳门之外最为特殊的一个行政区域，需要进一步思考对南海这片特殊

蓝色国土的行政建制进行新视角的探讨，所以才提出了设立“南海特别行政区”的构想，并研究了相关的法律基础、制度基础、现实依据和特殊需要。

三是研究提出了完善南海海洋综合管理的基本路径，认为国家管辖海域内的海洋权益构成了国家海洋行政管理的前提和基础，而海洋综合管理是政府对特定海域涉海事务进行管理的高层次形态。我国要强化南海海洋行政管理，就必须改革我国现行的海洋行政管理体制，逐步将海洋综合管理运用于我国管辖的南海海域，从而有效地维护南海主权与海洋权益。因此，要在综合性海洋政策中强化南海因素，完善南海“断续线”内海域的法律制度建设，理顺南海综合性海洋管理体制，组建南海综合性监视执法队伍，制定和实施海洋发展战略，切实提高海洋开发、控制、综合管理能力。

四是明确提出了一些重要的研究结论和建议。如“搁置争议，共同开发”的前提是“主权归我”，中国在领土完整和主权独立的原则立场不能妥协，但要不断创新“搁置争议，共同开发”的内涵，及时调整我国的海洋战略和实施策略；政府的海洋行政管理行为是行使国家主权的基本途径，必须完善我国对南海海洋行政管理的职能形式和实现形式的创新，使我国行政管理的触角深入到我国的每一寸土地和每一片海域；构建我国南海海洋行政管理的新体制和新机制，强化中央政府对南海的海洋行政管理职能，重视南海海洋行政管理支撑体系的建设，不断创新南海区域行政建制，提升海南特区为南海特别行政区，等等。

但是，尽管课题研究的目标是明确的，研究思路和重点问题也是比较清晰的，但由于我们的研究能力和水平所限，加之南海问题的复杂性及其相关问题的研究还是一个发展中的动态的重大理论和实践问题，该研究成果可能还存在许多缺陷和不足，特别是研究成果中的疏漏和错误肯定不少，我们热诚期望各位专家学者和广大读者给予批评指正。需要说明的是，本研究成果在研究和写作过程中，曾引用和参考了国内外许多专家学

者的研究成果，有的加了注释，有的作为参考文献附录于后，有的也可能还没有来得及注明，恳请各位见谅！同时，课题组对海南大学重点学科建设办公室、海南大学科研处的热情帮助和支持，在此一并深表诚挚的谢意！

安应民

2015 年 4 月 28 日于北京

目录

CONTENTS

序 言	1
第一章 中国的南海主权战略	1
一、中国的南海主权战略及其发展	1
(一) 主权战略及其制约因素	1
(二) 中国南海主权战略的发展	10
二、越南与菲律宾的南海主权战略	18
(一) 越南的南海主权战略	19
(二) 菲律宾的南海主权战略	36
三、新形势下中国南海主权战略的策略思考	44
(一) 对以“搁置争议，共同开发”为原则的南海主权战略的再思考	44
(二) 构建以现实主义为基础的灵活务实的南海主权战略	49
第二章 强化海洋行政管理与维护我国南海主权的战略思考	64
一、海洋行政管理的基本问题	64
(一) 海洋行政管理的概念、内容与实现手段	64

(二) 加强海洋综合管理已成为当今世界潮流	68
(三) 我国海洋综合行政管理的进展	73
(四) 我国海洋行政管理面临的机遇与挑战	75
二、南海主权战略的国际视角——以美英两国为例	81
(一) 美国的海洋战略与管理体制	81
(二) 英国的海洋行政综合管理	84
(三) 美英经验对我国南海海洋行政管理的启示	88
三、强化海洋行政管理与维护我国南海主权的战略思考	90
(一) 充分认识强化南海海洋行政管理的紧迫性	90
(二) 设立三沙市是强化南海海洋行政管理的重大进展	93
(三) 强化海洋行政管理以维护南海主权的基本思路	95
第三章 南海海洋行政管理的行政建制创新	104
一、我国设立地级三沙市后引起的反响	104
二、设立“南海特别行政区”的初步考虑	107
三、中国行政特区设置的历史与现实	108
(一) 中国历史上设置的行政特区	108
(二) 新中国成立后的行政特区设置	113
四、国外设置行政特区的有关情况	121
(一) 美国的行政特区建制	121
(二) 俄罗斯的行政建制与地方自治	124
(三) 韩国的地方自治	126
五、设立南海特别行政区的几点重要思考	127
(一) 设立南海特别行政区的法理基础与制度基础	127
(二) 设立南海特别行政区的现实依据和可行性	129
(三) 设置南海特别行政区是强化海洋行政管理的特殊要求	134

第四章 南海海洋行政管理支撑体系的构建	141
一、陆地国土行政管理和海洋国土行政管理支撑体系的一致性	141
(一) 国土的概念	141
(二) 陆地国土行政管理的经验与启示	143
二、强化南海海洋行政管理的政策支撑体系	146
(一) 海洋政策体系建设的主要特色	146
(二) 海洋政策体系的主要建设成就	148
(三) 完善国家海洋政策体系的主要任务	150
三、强化南海海洋行政管理的法律法规支撑体系	152
(一) 海洋行政管理法律法规支撑体系的特色	152
(二) 海洋行政管理法律法规支撑体系的主要成就和主要任务	153
四、强化南海海洋行政管理的协调机制和支撑体系	157
(一) 高度重视国家海洋战略的制定	157
(二) 整合机构, 协调职能	159
(三) 强化实际存在的举措	162
(四) 做好三项具体工作	167
第五章 强化南海海洋行政管理的基本路径	173
一、海洋行政管理与海洋权益	173
(一) 海洋管理与海洋行政管理	173
(二) 海洋行政管理的法律依据	175
(三) 海洋行政管理与海洋权益维护	179
二、我国南海权益与海洋行政管理	181
(一) 我国南海权益的特殊性	181
(二) 我国南海海洋行政管理现状	185
(三) 强化南海海洋行政管理的意义	188
三、完善南海海洋综合管理的基本路径	191
(一) 充分认识海洋综合管理的必要性	191

（二）在综合性海洋政策中强化南海因素	193
（三）完善南海综合性海洋管理体制	199
（四）强化南海综合性监视执法队伍	204
（五）结语	209

第六章 强化南海海洋行政管理的基本策略与对策 213

一、制定和实施国家南海安全战略	213
（一）海洋安全战略再思考	213
（二）关于南海安全战略的思考	216
二、加快海洋立法和海洋强国战略制定	219
（一）加快我国海洋立法建设	219
（二）制定国家海洋强国战略和海洋基本法	220
三、创新海洋行政管理体制与模式	223
（一）关于优化我国海洋行政管理体制的思考	223
（二）进一步优化国家海洋管理的政府职能	224
（三）正式成立中国海警局和中国海岸警卫队	229
四、设置南海特别行政区	232
（一）设置南海特别行政区的基本依据	233
（二）组建南海特别行政区的基本思路	236
（三）关于南海特别行政区基层政权建制的考虑	239
五、创新南海争议问题解决思路与对策	241
（一）依据对国家利益重要性程度分海域推进解决	241
（二）依据争议岛礁与海域的性质和复杂程度实施相应的解决 对策	243
六、有序加快南海资源开发	250
（一）周边国家对南海资源的掠夺式开发不容忽视	250
（二）有序加快我国南海资源开发的力度	251

（三）切实推进“搁置争议，共同开发”	253
--------------------------	-----

第七章 海南省在南海海洋行政管理中的重要地位与体制创新

.....	258
一、海南省在南海海洋行政管理中的重要地位与作用	258
（一）维护海洋权益的迫切需要	258
（二）发展海洋经济的迫切要求	259
（三）促进南海资源开发与保护的需要	261
（四）融入国家海洋开发战略，服务于国家改革发展全局的需要	261
二、国外海洋管理的主要模式及其启示	262
（一）国外海洋管理的主要模式	263
（二）国外海洋管理对我国的重要启示	266
三、海南海洋行政管理的机构设置及其职责	268
（一）中央垂直管理机构及其职责	268
（二）海南省海洋管理机构及其职责	271
四、海南省在南海海洋行政管理中的职能定位	273
（一）海洋行政管理的基本理念	273
（二）海南省在南海行政管理中的职能定位	275
五、海南省在南海海洋行政管理中的体制创新	283
（一）海南省海洋行政管理体制存在的主要问题	283
（二）海南海洋行政管理体制创新的路径选择	286
索 引	292
后 记	294

第一章 中国的南海主权战略

近年来，伴随着中国综合国力的快速增长，中国在国际舞台上的重要性日益突出。一方面，通过自身的积极作为，参与国际事务，维护世界和平和促进共同发展；另一方面，也在越来越大的范围内维护本国日益广泛的国家利益。其中既有领土领海争端，也包括日益广泛的经济利益，还包括政治军事文化生态等诸多方面的现实利益，而所有的这些共同构成了当代中国的主权利益。为了应对日益复杂的主权利益冲突，必须有相应的主权战略准备，尤其是在南海区域错综复杂的形势下，必须进一步思考国家应该采取什么样的主权战略，才有利于更好地维护我国在南海的主权和利益。

一、中国的南海主权战略及其发展

（一）主权战略及其制约因素

1. 主权与主权战略

在现代国家的政治生活中，主权无疑是一个极为重要的概念。实际上，主权是近代民族国家成为基本的国际行为主体以来逐步确立起来的国际关系的价值基点和国际法运行的基本准则，从那时开始，主权概念一直充满着争议，有人认为主权是一个“令人厌烦的概念”；甚至还有人主张，由于主权是一个缺乏一致性无法达成共识的概念，因而应该把它抛弃。^①但英国学者霍夫曼还是认为：“主权概念已经在公众争论的领域中得到复

^① [英] 约翰·霍夫曼. 主权 [M]. 陆斌, 译. 吉林: 吉林人民出版社, 2005: 1.

兴,它已成为冷战后全球政治发展分析的核心概念”^①。在国际法理论上,主权往往被区分为对内主权和对外主权。其中,对外主权则被解释为国家在国际社会里的独立自主性,强调的是国际基本主体之间相互独立的关系状态。这种独立自主性也就成为国家主体身份建构的基本要素,它说明主权首先是一个界定和表征着主体间相互关系的范畴,而不是一种具体的或基本的权力(能力)范畴。芝加哥政治学派代表人物梅里亚姆认为:“主权还被看作是一国与其他国家之间的关系。在此意义上,该词意味着一个政治社会相对于所有其他政治社会的独立性或自主性,从这一点来看,主权可以被界定为国际上的自主或独立性”^②。

而主权战略是指一个国家在一定的时代背景下,为捍卫国家主权利益所采取的一系列长期性、综合性的政策方针和措施。可见,主权战略是一个全方位多层次的综合性概念。其主要内容包括战略指导思想、战略方针、战略对策和措施等。作为一种整体性战略,主权战略的确立必然受到多种因素的影响,具体到南海主权战略,则是指以维护我国南海主权为目标而实施的一系列长期性、综合性的政策方针和措施。

2. 制约我国南海主权战略的因素

影响主权战略的因素非常复杂,总体而言,主权战略的制约因素可以分为内部制约因素和外部制约因素两类。

(1) 制约南海主权战略的外部因素

第一,和平与发展的时代主题决定了我国南海主权战略的总体方向。

在影响一个国家发展的外部制约因素中,最为重要的因素首先是国际环境,不同时期国际环境的特点往往是通过时代主题的变化来体现的,这种时代主题的变化也会制约着各个主权国家的主权战略选择。根据时代主题的发展变化,一般把20世纪分为两个时代。上半期被称为帝国主义和无

① [英] 约翰·霍夫曼. 主权 [M]. 陆斌,译. 吉林: 吉林人民出版社, 2005: 1.

② [美] 小查尔斯·爱德华·梅里亚姆. 卢梭以来的主权学说史 [M]. 北京: 法律出版社, 2006: 186.

产阶级革命时代。这个阶段的时代主题或基本特征是战争与革命，所以通常又称为战争与革命时代。列宁就常把帝国主义与战争联系在一起，又称帝国主义是无产阶级革命的前夜。毛泽东在《新民主主义论》中更直截了当地说，“现在的世界，是处在革命和战争的新时代。”^① 这种战争与革命的时代主题为整个国际环境打上了一个对抗与冲突的背景色，世界一直被时急时缓的战争阴云所笼罩，世界各国在制定主权战略时也不得不主要立足于战争的准备，这种局面一直到二十世纪八十年代才逐渐发生改变。伴随着世界力量的此消彼长，战争与革命的主题逐渐被和平与发展的时代主题所取代。中国改革开放之初，在国际格局剧烈变动的复杂背景下，邓小平就独具慧眼，在1985年3月的一次谈话中，他敏锐地指出：“总起来说，世界和平的力量在发展，战争的危险还存在。……从政治的角度说，中国的发展对世界、对亚太地区的和平和稳定都是有利的。……再从经济角度来说，现在世界上真正大的问题，带全球性的战略问题，一个是和平问题，一个是经济问题或者说是发展问题。”^② 邓小平之后的中共历代领导人，也都一直始终坚持牢牢把握“和平与发展”的时代主题。2012年10月召开的中共十八大上，胡锦涛仍然再次重申：当今世界正在发生着深刻复杂的变化，和平与发展仍然是时代主题。

客观地说，自从邓小平提出和平与发展是当今世界的两大主题以来，迄今已近三十年，尽管世界局势已经发生了翻天覆地的巨大变化，美苏争霸的两极格局早已解体，世界正在从“一超多强”向多极化方向发展，霸权主义与强权政治的阴影仍然挥之不去，但中国的崛起作为一支制约战争的力量，无疑在世界战略的天平上增加了一个重重的和平筹码。

当代中国仍然面临着一个难得的可以有所作为的战略机遇，尽管已经历了三十多年的快速发展，但今天的中国依然面临着极为繁重的发展任

① 毛泽东. 毛泽东选集（第二卷）[M]. 北京：人民出版社，1991：680.

② 邓小平. 邓小平文选（第三卷）[M]. 北京：人民出版社，1993：154.