

中国海警
执法专题研究

中国海警

执法专题研究

ZHONGGUO HAIJING
ZHIFA ZHUANTI YANJIU

李 林 等 / 著

李
林
等
著



四川
大学
出版
社



四川
大学
出版
社

责任编辑:陈克坚
责任校对:杜青岳
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

中国海警执法专题研究 / 李林等著. —成都: 四川大学出版社, 2015. 1
ISBN 978-7-5614-8295-7

I. ①中… II. ①李… III. ①海防—警察—行政执法—研究—中国 IV. ①E255

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 001434 号

书名 中国海警执法专题研究

著 者 李 林等
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5614-8295-7
印 刷 四川和乐印务有限公司
成品尺寸 148 mm×210 mm
印 张 8.5
字 数 231 千字
版 次 2015 年 1 月第 1 版
印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷
定 价 35.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scup.cn>

版权所有◆侵权必究

作者简介

李林，公安海警学院法律教研室主任、教授，法学硕士，享受公安部专业技术人才一等奖励津贴。主持和参与省部级科研课题多项，出版过《中国海上行政法学探究》等著作和教材4部，发表过相关领域的学术论文40余篇。

郑中，公安海警学院基础部语言教研室副主任，讲师，石家庄陆军指挥学院在读博士研究生。参与省部级科研课题2项，参与翻译国外学术专著2部，发表学术论文10余篇。

吕吉海，公安海警学院法律教研室讲师，法学硕士。出版专著（合著）1部，主持和参与完成省部级和市级科研项目多项，发表学术论文10余篇。

王蕊，公安海警学院法律教研室讲师，法学硕士。出版专著（合著）1部，参与省部级和市级科研课题2项，发表学术论文2篇。

冯志顺，公安海警学院法律教研室讲师，法学硕士。参编教材1部，发表学术论文6篇。

李垒，公安海警学院法律教研室讲师，法学博士。主持和参与国家级和省部级课题2项，发表学术论文10余篇。

王听，公安海警学院法律教研室讲师。出版专著（合著）1部，参与省部级和市级科研课题2项，发表学术论文2篇。

前 言

我国对海洋长期以来实行的都是分散管理体制，如渔业、交通、矿产、治安、人员与货物的出入境等都分别由国务院不同的行业主管部门实施管理，而且这种分散还并不是单纯地集中于中央层面的分散。自 20 世纪 80 年代以来，地方海洋行政管理机构也相继建立，可见它是在分散管理中还夹杂着中央与地方多形式的分级管理，比如辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东、海南实行的是海洋与渔业相结合的地方管理，河北、天津、广西实行的是海洋与土地、地矿相结合的地方管理，上海实行的则是地方与中央合并的形式。

海洋分散管理具有专业化的优势，但也暴露了一些难以克服的缺陷：一是不能集中力量发展海洋管理的能力，包括管理人才队伍建设、深海远洋装备等硬件建设和海洋管理与执法能力等软件建设，它的直接后果是在海洋维权执法中被动挨打；二是管理中的决策权与执行权不分离，一个海洋管理机构同时拥有决策的制定权和执行权，其结果必然导致政策制定与执行之间丧失应有的相互制约作用，从而也直接或间接损害行政相对人的利益，阻碍海洋经济建设和法治建设的健康快速发展。

面对 20 世纪 80 年代以来世界海洋国家不断加紧海洋开发和维权的力度，特别是在面对我国东海、南海一些沿海相邻国家不惜一切代价借助其自身的地理位置优势，或者以满足他国军事利益的手

段来换取他国的政治上声援、军事上支持的方式非法夺取我国海权的严峻形势，中国共产党在十八大上明确提出了“提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国”的伟大目标，对发展国家海洋事业和加强全国海洋工作进行了全面的战略部署。2013年3月，十二届全国人大一次会议通过了国务院对海洋管理机构中的执法机构进行整合的议案，决定重组国家海洋局，整合海上执法队伍，将国家海洋局及中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察队伍和职责整合，重新组建国家海洋局，由国土资源部管理。国家海洋局以中国海警局的名义开展海上维权执法，接受公安部业务指导。同时，国务院机构改革和职能转变方案还提出，设立高层次议事协调机构国家海洋委员会，负责研究制定国家海洋发展战略，统筹协调海洋重大事项，具体工作由国家海洋局承担。

显然，国家对涉海部门的这次机构改革是迎接国家海权面临的严峻挑战和化解国家分散分级海洋管理体制弊端的重大举措，它意味着我国海洋事业翻开了新的篇章。尽管如此，中国海警在整合发展的前期还面临着许多难以预料的困难和问题，海警学院作为专为中国海警提供人才培养和智力服务的基地，有义务有责任为中国海警事业的发展分忧。为此，我们在党的十八大之后就成立了课题组申报承担了公安部公安理论软科学研究项目“中国海警执法专题研究”（项目编号：2012LLYJGAHJ043），并以专著的形式予以出版，期待通过我们的先行探索在理论上为中国海警的执法实践提供服务。

另外，中国海警执法所涉问题众多，本书只是列举九个专题，以后随着中国海警执法实践的全面展开，我们将在深入研究世界海警发展前景的基础上对我国海警相关问题继续探索。由于我们的水平有限，再加上涉海相关研究资料在国内严重匮乏，本书难免有不

足之处，恳请广大读者和海警同仁批评指正。

本书的撰写分工为：

李林撰写第一专题、第二专题、第三专题，李垒撰写第四专题，冯志顺撰写第五专题，王蕊撰写第六专题，吕吉海撰写第七专题，王昕撰写第八专题，郑中撰写第九专题。

《中国海警执法专题研究》专著撰写人

2014年12月

目 录

第一专题	中国海警发展战略研究	(1)
第二专题	海警行政执法理论基础研究	(35)
第一篇	中国行政法理论研究的时代条件	(35)
第二篇	中国行政法理论基础形成机理探索 ——沿着我国海上行政法发展的脉络	(44)
第三专题	海上行政职能、行政职权及海上行政主体设置 问题研究	(68)
第四专题	海上行政强制执行程序研究	(90)
第五专题	海警刑事执法研究	(119)
第一篇	海警刑事执法能力研究	(119)
第二篇	海警海上反恐问题研究	(131)
第三篇	海警技术侦查适用问题研究	(143)
第六专题	海上侵权行为的内涵比较分析	(154)
第七专题	我国海域物权若干问题探究	(169)
第八专题	中国海警涉外警务	(203)
第九专题	海警人才培养研究	(230)

第一专题 中国海警发展战略研究

一、深刻认识和理解中国海权战略是研究和制定中国海警发展战略的前提

(一) 中国海权思想的发展历程

海洋，对中国来说并不陌生，三面环陆一面临海的地形，决定了沿海的人们长期在海洋中捕鱼和航行，直到明洪武年间才暂停海域活动。当时朱元璋为防沿海军阀余党与海盗滋扰，下令实施海禁。早期海禁的主要对象是商业（商禁），禁止中国人赴海外经商，也限制外国商人到中国进行贸易（进贡除外）。此令于永乐年间伴随郑和航海曾告取消，但嘉靖年间海贼倭寇猖獗，不得已又一度恢复。郑和以宣扬皇威为目的七下西洋的壮举，成为中国海洋史上浓墨重彩的一笔，它充分说明中国人在当时的历史上具有强大的征服海洋的能力。而且，郑和经过多年航海，认识到“涉海如履平地”，“欲国家富强，不可置海洋于不顾……一旦他国之君夺得海洋，华夏危矣”^①。这应该是中国人对海权认识的萌芽，只可惜这种认识只存在于对海洋有切身体会的下层被统治群体之中，上层的统治阶级则受着传统陆权思想的影响，顽固地坚持“海洋乃国家之天然屏障”的理念，丝毫没有从沿海倭寇作乱的现实中感受到来自海洋的潜在危险。不过意图以海禁策略来阻挡倭寇作乱的政策在明朝隆庆年间开始动摇，因为统治者逐渐认识到，在严厉的海

^① 参见殷雄《经济学笔记》，新华出版社2013年版。

禁政策下，民间私人海外贸易被视为非法行径，被迫走上畸形发展的道路，即被迫转入走私甚至武装走私。政府被迫承认和接受倭寇之乱屡打不绝的现实，并最终认识到“市通则寇转而为商，市禁则商转而为寇”，政策过于严厉对王朝统治并无好处，于是到明穆宗时开始调整严禁民间私人海外贸易的政策^①。

明朝后期海禁的放松有力地促进了海外贸易的发展，但前期的海禁政策所制约的绝不仅仅只是国家的经贸发展水平，它所带来的严重后果是国家的航海技术和控制海洋的能力在这一时期严重滞后于欧美海洋大国的发展水平，因此，此时取消海禁从国防的角度看无异于放虎归山。然而，统治阶级自海禁取消开始至第一次鸦片战争爆发之前竟然未有察觉；否则，在第一次鸦片战争之前应该还有奋起直追的机会，之所以如此麻痹的根源应是海洋观念的严重滞后或者是陆权意识的根深蒂固所致。

第一次鸦片战争爆发后，中国有海无防，在强大的英国“无敌舰队”面前，节节败退，丧失了大片领土和主权，一举沦为半殖民地半封建社会。此时，林则徐、魏源等有识之士面对国难率先提出了“守海口”的海岸防御思想，意图靠熟悉水性的水师队伍守护海口来保护陆地。试想，没有强大的海军和武器做后盾，“家门口”作战的本土防御战略必然被动，一旦战争爆发，战火必然向本土蔓延，因为失去海洋控制权后，唇亡必定齿寒，第二次鸦片战争的再一次惨败就是血的教训。林则徐等有识之士为何也会产生如此严重局限性的海防思想，归根结底还是受“重陆轻海”的传统思维制约的结果。第二次鸦片战争的失败在统治阶级层面催生了“海上防御战略”，作为海权重要内容的“军事性”第一次被中国统治阶层所彻底认识，并以此为指导，创建了北洋、南洋、福建、广东舰队，在中国历史上掀起了远洋海军分区设防守海疆的高潮。因此，海洋斗争和发展的现实催生了海权思想的萌芽和发展，同

^① 参见《明王朝海外贸易政策评议》，人民网，2008年12月15日。

时，海权思想本身又指导和促进了海洋事业的发展和繁荣。

遗憾的是，中国第一次以海权军事思想为指导所建设的北洋战舰在随后的甲午海战中彻底溃败，它的失败固然有军队不懂海战法、缺乏系统训练、战船缺乏有效保养，甚至还有清政府挪用军费建设皇家园林等一系列原因，但根本的原因还是经济基础薄弱和全民海洋观念滞后的问题。海权的军事性固然重要，但海洋军事的发展并非无源之水，它是一国综合国力的体现，是建立在以全民海洋观念为导向的海洋经济、海上航行、海洋科考等海洋事业全面发展基础上的一颗明珠。因此，片面建设和发展海上军事并不能真正解决海权问题。不管怎样，清政府在第二次鸦片战争失利后对海上军事的思想认识是中国海权发展史上的一次革命性的起点。正是有了这个现实基础，在1900年美国马汉海权理论传入中国时，国内有识之士才产生了探索未知世界的渴求。显然，西方的海权理论彻底颠覆了国人之前单纯性海上军事防御保护陆地疆土的观点，从此，中国人的全方位海权意识开始觉醒。

孙中山建立中华民国之时国民中有识之士的海权思想已逐步建立，应该说他意图顺应20世纪初世界海洋国家发展海权战略的历史大潮，但苦于国家处于战火纷飞的非常时期，根本不具备全面发展海上事业的战略条件，只能继续清末片面建设海洋军事的策略，先进的海权思想只能停留在自我悲切之中。其在违背自我海权思想的无奈环境中所创建的中国海军的命运似乎早就注定，最后只能以集体自沉来阻挡日军的进攻实乃悲催下的壮烈。^①可见，逆海权发展潮流和规律的海上行为是很难取得成效的。

1949年新中国成立后，国际形势不容乐观。毛泽东认为北面有苏联和印度等大国，虽然与苏联建立了盟友关系，但潜藏着巨大的威胁；海域东面的日本刚刚战败，海域南面的国家相对弱小，蒋

^① 在日本发动全面侵华战争后，处于极度弱势的中国海军拼死抵抗，最终为阻止日本军舰进攻长江中上游，集体自沉于江阴，堵塞水道，为抗战胜利做出了最后的努力。

介石虽然占据台湾，但海上作战实力也较弱。因此，毛泽东继续坚持“陆主海从”“重陆轻海”的传统海权观念，提出在沿海地区建立“海防前线”的战略，其实质与清朝政府第一次鸦片战争后期的海防战略区别不大，新中国成立初期沿海的经济建设和海域航行由于受外国的经济封锁也没能得到有效发展。进入20世纪70年代后期，南海周边国家开始侵占中国海域岛礁，掠夺海洋资源；以美国为首的西方国家也开始插手东南亚事务。为了维护海域主权和领土完整，邓小平提出了“主权属我，搁置争议，共同开发”的解决海洋争端的新思路。他提出，在政治上，主权问题坚决不退让；在经济上，开发近海资源，发展海洋事业；在军事上，发展“近海防御”战略，建立一只具有现代作战能力的海军，拓展海防范围，保护沿海区域、海岸岛礁、海洋资源的国家利益。他的海权思想是由本土防御向近海防御的发展，由单一军事海权向政治、经济和军事立体海权发展。

毛泽东虽然实施的本土防御战略，但因当时冷战的国际形势，以及周边国际海域环境趋于缓和而并未受到严峻挑战；邓小平的近海防御和立体海权战略却面临来自西方强国和周边国家的强势介入而倍感压力，特别是随着《联合国海洋法公约》的正式生效，周边海域邻国“蓝色圈地运动”的步伐更加快速更加急。而在同一时期，我国沿海的海域经济虽然有了快速发展，但海域军事却受综合国力的制约而进展缓慢，以致南海诸多岛屿已处于周边部分邻国的实际控制之中，海域资源也处于严峻的被别国掠夺的局面。不仅如此，进入21世纪后，部分国家竟然变本加厉，向我钓鱼岛和南海部分岛屿直接声索主权。可见，新中国建立之后海权所面临的形势从没有如今日之紧张和急迫，过去本土防御战略几乎是放弃海域，只顾本土，然海域却是安全的，因外国未顾及；今天我们树立立体海权观念，然海域主权却受到威胁，因西方强国和周边邻国都虎视眈眈。

（二）科学构建中国海权战略必须考虑的基本要素

海权思想是海权战略构建的指挥棒，落后陈腐的海权思想必然会贻误科学构建海权战略的时机，但空有科学的海权思想毕竟是“巧妇难为无米之炊”。因此，构建海权战略，一方面需要有科学的海权思想的指导，另一方面，还需要因地制宜，对影响国家海权战略构建的基本要素有清晰的认识。

当前，我国海权思想的形成虽然历经曲折，但在不断吸取沉痛教训的基础上经过学习和反思已经有了彻底的醒悟，至少在国家管理层面是这样的。不过，要彻底发挥效应，还有待对我国海权战略构建因素进行深入的研究，而这方面的研究基础恰恰非常薄弱，根源还在于人们长期对海洋的忽视，人们的生产和生活长期脱离海域，不依赖海域生存和发展，海域在人们的视线之外，当然就不能形成海域文化，激不起人们对海洋的期待和梦想。因此，正确认识人们的海权意识水平是科学构建海权战略的关键。构建海洋战略的第一步，就是要倡导和鼓励人们“下海”，人们不认识海洋，就不会利用海洋，海洋权益就无从谈起，海洋法律制度就没有建立的基础。经过35年的改革开放，沿海的人们通过利用海洋航道发展了外贸业务，利用海洋水域发展了养殖业、种植业、观光旅游业等滨海产业，人们因海域经济的开发认识到利益的存在，利益冲突则滋生矛盾，从而形成并促进海洋制度的建设和发展。人们拥有海权意识是构建海权战略的基础，因为一切关于海洋的战略最终都需要人的行为去实现，人的海权意识的水平是实现海权战略的关键，因此，必须大力培育人们的海权意识，其中最有效的方法就是继续改革开放，只有开放，才能让人们深入认识海洋利益的存在、海洋冲突的存在，从而激发人们维护海洋权益的决心和斗志，也只有借助改革开放搞活经济，才有条件对海洋战略不断地进行深化。

海权思想和意识的长期落后会导致维护海权力量的薄弱。目前，我国维护海权的力量主要由两部分组成，一部分是海军，另一部分是海警。前者应当是海上军事力量的中坚，但自新中国成立以

来，由于受本土防御战略的影响，海军只是定位于配合陆军作战，因此，海军在装备上主要是以小型快艇和潜艇为主，长期以来缺乏对深蓝的控制意识和训练，向海洋纵深发展只是近几年的事情，特别是在辽宁号航母服役之后，海军航空兵才有了向纵深训练的平台。不管怎样，与西方海洋强国甚至日本的差距都是巨大的，这一点必须清楚。另外，海警作为海上的准军事力量，在平时肩负着依法维权的职责，在战时则承担着近海作战和远海后勤保障的重任，这支队伍在维护海权中举足轻重，然而我国的海警长期处于海监、渔政、公安、海事、海关等多头管理的状态，既在执法中形不成合力，也在装备和队伍建设上出现分割和矛盾，其结果是对外国以个人和公司名义的侵权行为长期处于执法维权的劣势，当然，这种情况自 2013 年机构改革中重组海警而有所改观，然而海警的效力发挥还需要一个磨合的过程。

国家维护海权力量薄弱的结果就是海权被他国侵犯和掠夺。目前，我国海权被他国侵犯的形势十分严峻，具体体现在以下几方面：第一，强夺海域。根据《联合国海洋法公约》的规定，我国应当拥有领海面积 38 万多平方公里，毗连区和专属经济区面积 260 多万平方公里，领海和管辖海域面积为 300 多万平方公里。但是，我国与朝鲜、韩国、日本、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚、越南等八国存在严重划界分歧，他们单方面划定了专属经济区和大陆架范围，据此，我国在黄海和东海海域与相关的朝鲜、韩国、日本三国之间存在 40 多万平方公里的争议海域。我国在南沙海域与越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、文莱等五国有争议海域面积共约 184.3 万平方公里等，总面积达到 210 多万平方公里。^① 第二，抢占岛礁。除了日本在东海蛮横强占钓鱼岛之外，南海周边邻国则无视中国的“九段线”，纷纷跨线占领岛礁，并据此划分自己的领海和经济区，目前，我国被占领岛礁的情况为越南占

^① 参见张世平著《中国海权》，人民日报出版社 2009 年版。

领 29 个，是占领中国岛礁数量最多的国家；菲律宾占领 9 个；马来西亚占领 5 个；印尼占领 2 个；文莱占领 1 个。第三，海洋资源被掠夺。我国南海鱼类、石油和天然气资源丰富，原先我国为了避免纷争，提出“搁置争议，共同开发”的主张，可是这些国家不顾我国的抗议，自行通过与他国合作的方式，公开招标开发油气资源，谋取利润。目前，他们已经在我国传统疆域内非法开发气田 44 个，开采油田 19 个，其中，马来西亚一国开采的气田就有 40 个，油田 18 个。

强化海权，目的是为己所用，破坏海洋权益的因素除了有海洋和岛礁被他国实际占有和利用等传统安全行为之外，还有近年来日益凸显的非传统安全因素的影响，概括起来主要有如下两个方面：一是台风、赤潮、海平面上升等自然灾害使海域经济和航行面临严峻挑战；二是海洋生态环境遭到破坏，海盗、海上恐怖犯罪等人为破坏使海权的有效实现面临挑战。以我国近年打击海盗为例，亚丁湾水域和马六甲海峡是我国商船的重要通道，可是日益猖獗的海盗给我国海上运输业带来巨大损失，因此即使没有外国政府的海上入侵，海军深海护航也是必备战略。当前，我国在面对海上刑事犯罪领域，海军的力量已经足以应对，可是这对于海警来说却是捉襟见肘，特别是装备水平还远不能应对深海作业。另外，我国的海洋科技水平正处于起步阶段，学习和探索的空间还很大。

尽管面临如此多的困难，我们也不能退缩，因为在新时期发展海权的必要性和紧迫性丝毫不亚于屈辱的近代。第一，我国由计划经济体制向市场经济体制转型和改革开放政策决定我们的经济属于外向型，而外向型经济是离不开海上航运的发达和保护海航安全的军力。第二，中国经济的发展离不开能源的支撑，而我国虽然属于能源大国，但与人口规模和经济发展速度相比还有巨大的缺口，确保海上能源渠道的畅通也需要强大的海权保障。第三，海洋本身就是巨大的宝库，海底矿产、海洋鱼类、海水海浪甚至海风等都是可用资源，开发海洋的潜力无穷。错过今天开发海洋资源的时候

机，其后果绝不亚于我国近代因错过工业革命而遭到欧美国家凌辱的后果。

要发展海权并非易事，但有幸的是，新中国成立后依据“和平共处五项原则”与印度、缅甸等国家改善了关系，苏联解体后与俄罗斯、蒙古等国发展得日益友好，过去封建皇帝所困扰的“塞北”侵扰现在在短期内基本不存在，这一切给国家集中精力发展海洋事业奠定了基础。但是，陆权的平静并不意味着世界上就没有了贪婪，问题恰恰就出在我们需要重点发展的海洋事业上。海权的发展除了上面描述的困难之外，还有很多困扰就在眼前，其中最为尖锐的就是来自他国的海上侵扰，具体体现在如下几个方面：第一，当前世界上唯一的超级大国美国绝不允许中国借力海洋事业快速崛起，因此其虽然与我国没有直接的海洋领土纠葛，但还是千方百计竭力阻止中国的发展，具体战略就是“重返亚太”，在太平洋部署超过六成的战力以实现其遏制中国的战略，从而可以把在“冷战”时期所实施的岛链策略进一步提升为三个岛链等级，进而对中国的出海口实行层层封锁包围，以在必要时切断中国的经济命脉。同时，还把台湾作为筹码，借助对台军售、暗中支持台湾以和平方式实现“独立”等手段制约中国的发展。另外，美国还积极介入南海争端，通过结盟、挑拨等手段意图借他国之力来消耗我国的精力，以阻止我国海权目标的实现。第二，日本作为中国的邻国，却把中国的海权发展视为其称霸亚洲、实现海上军国主义复活的一大障碍，为此，千方百计对中国海权发展实施阻挠，具体策略一是抢占中国东海主权海域和钓鱼岛，二是加紧与南海周边国家、印度和中国台湾地区进行联络，意图以利益诱惑唆使这些国家和地区制造与中国间的紧张空气，从而渔翁得利。第三，东南亚国家海权战略与中国海权相冲突，且矛盾难以调和，虽然他们共同对付中国的可能性不大，但各个国家的私心却是公开的。越南的海权战略是完全占领西沙和南沙群岛，并以岛制海，其目前不仅已经占领了我国多个岛屿，还宣誓主权，两国斗争日益激烈，已经影响到政治

和经济往来。如果越南经济因此导致与中国脱节，其矛盾的缓和更加没有余地。菲律宾国内矛盾突出，却把与中国海权之争作为转移国内民众注意力的手段，而且它还成了美国的一枚棋子，以牵制中国。马来西亚目前开发我国海底资源巨大，在其过去提出占领岛屿与海域主权要求遭受挫折后，虽略显缓和，但野心已经暴露，且经济开发不断，对我国已经构成事实威胁。印度尼西亚态度缓和，并对和谈充满信心，但也不意味着其能主动退出。文莱国建国虽晚，但其对占领岛屿的主权要求不低，虽然暂未驻军，可开发资源却没有停止。

（三）以海洋强国目标为导向的中国海权战略

作为执政党的中国共产党人，经历了几代人海权思想的传承与革新，在充分认识我国海权发展所面临的形势和契机的基础上，在2012年党的第十八次代表大会上明确提出了新时期我国海权发展的战略目标，即我国应“提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国”。它的提出为中国制定海权战略指明了方向，也是中国历史上第一次正式提出了建设海洋强国的国家战略目标。从前面构建海权战略所必须考虑的因素可以看出，我国发展海权面临诸多挑战，建设海洋强国可以说困难重重，但是严峻的海上形势又迫使我们必须建设海洋强国，否则海上主权将深陷与近代陆地主权相同的被外国瓜分的悲惨命运。细究我国海权战略目标，可分为两大内容：一是提升自己的海洋建设开发能力，即要懂得利用海洋为国家和人民谋福利，使海洋真正成为国家和人民的财富，同时，还要学会保护海洋，以保障海洋的可持续发展。二是具备保护海洋国土的安全和海洋开发工作顺利进行的能力，这种能力既包含抵御外敌入侵的方面，也包含打击破坏海洋开发的犯罪行为方面。两大能力都具备，且集群协调发展，则海洋强国的目标在望；否则，如果只片面发展某一个方面，都不可能成功，而且任何一方面都不可能具有相对优势。因为没有海洋经济的发展，则海权发展失去目标和动力，且没有群众基

础和经济基础，空中楼阁难以建立。只有海洋经济的发展，发展的环境和条件必然屡遭破坏，发展不可能持续，而且发展得越好则引起他国因贪婪而导致的危险性越高。因此，两方面能力必须协调发展，即必须保持国防与军队的发展与经济的发展同步或者适当超前。

海洋强国的海权战略目标为中国的海权发展战略指明了方向。海权战略目标的实现纷繁复杂，其实现的路径和涉及的方面并不固定，可能随时要随内外因素的变化而作调整。不管怎样，为了确保目标的方向不因细节的变化而出现偏差，我们必须确立几个原则，以确保一切行为都能沿着既定方向发展。经过对中外海权发展的模式和路径进行比较分析，我们认为应当坚持如下几个原则：第一，“三个有利于”原则。我国在发展海权的过程中，可能会遇到海洋事业的发展方式的争议，与外国国家和组织的结盟、合作、妥协甚至战争的交往形式的争议等诸多不确定的方面，有时候非常难以决断其真理性，不管怎样，我们可以学习邓小平在1992年南行谈话中所讲到的“三个有利于”。当时，国内很多同志甚至是老同志，都对国家今后的发展路径感到迷茫，为此，邓小平提出了“三个有利于”，即是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。把这“三个有利于”作为判断国家发展路径和方式的标准，事实证明它具有真理性。在此，我们把这“三个有利于”借用到国家发展海权的原则非常合适，因为发展海权的根本目的就是这“三个有利于”，海权发展了，国家的综合国力就提升了，人民提高生活水平也就有了基础。国家的综合国力提升是海权发展的保障，国家没有实力，不要说海洋，就是陆地主权也会丧失；国家的实力减弱，即使已经拥有的海洋主权也会丧失。16、17世纪的西班牙和葡萄牙等西方国家对世界海洋的主权不断易手，根源就是其各自的综合国力此消彼长。第二，和平发展原则。世界的蛋糕相对固定，国家间因各自发展而出现矛盾是必然的客观规律，但彼此有矛盾并