

中国南海海岛

行政价值观的历史演进与现实选择研究

孙悦民 张明 张慧鑫等 著

Research on the Island Administrative Values's Historical Evolution
and Realistic Choices of the South China Sea



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

教育部2013年度人文社会科学研究青年基金项目“中国南海海岛行政价值观的历史演进与现实选择研究（13YJC630143）”的最终成果

广东海洋大学优秀科研团队项目经费资助

广东海洋大学创新强校工程项目“农林经济管理”经费资助

中国南海海岛

行政价值观的历史演进与现实选择研究

孙悦民 张明 张慧鑫等 著

Research on the Island Administrative Values's Historical Evolution
and Realistic Choices of the South China Sea



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国南海海岛行政价值观的历史演进与现实选择研究/孙悦民等著.

—北京: 中国经济出版社, 2019. 7

ISBN 978-7-5136-5610-8

I. ①中… II. ①孙… III. ①地方政府—行政管理—历史—研究—南海诸岛 IV. ①D691. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 050648 号

责任编辑 叶亲忠

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 16.25

字数 240 千字

版次 2019 年 7 月第 1 版

印次 2019 年 7 月第 1 次

定价 48.00 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

作者简介



孙悦民（1978-） 汉族，河南正阳县人，博士，副教授。研究方向为海洋管理、社会保障、公共管理等。独撰、公开发表学术论文30多篇，出版专著1部、参编多部，主持教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国南海海岛行政价值观的历史演进与现实选择研究（13YJC630143）”等国家级、省部级、市厅级、校级课题10多项，主要参与各级纵向、横向课题20多项。

内容简介

21世纪以来,海洋作为人类生命支持系统的认知越来越深入人心,世界各国纷纷制定海洋开发战略,海洋权益争端遍布全球四大洋,南海岛屿争端同样愈演愈烈。本书综合运用文献研究、案例研究、历史研究、比较研究等方法,通过海岛行政价值观的理论研究,系统梳理中国南海海岛行政实践的历史演进,探寻中国南海海岛行政价值观发展的基本规律及影响因素,尝试为中国南海乃至整个海洋海岛行政的未来发展提供启示。中国南海海岛行政历经古代、近现代、新中国成立后、改革开放以来及新时代至今等不同阶段的发展实践,不同的南海海岛行政实践也透视着不同的南海海岛行政价值观内容,决定了中国南海海岛行政价值观呈现出由消极向积极、由务虚向务实、由宏观向微观、由简单向多元、由近海向深海、由经济向政治、由国内向国际等基本的演变规律。中国南海海岛行政价值观的演变规律表现出多样的发展特征,体现了不同的海岛行政需求,是海岛行政系统的主、客观等构成因素相互影响和共同作用的结果,为中国南海海岛行政价值认知和海岛行政实践提供理论支持。

责任编辑:叶亲忠

封面设计:  華文設計

本书著者团队成员

孙悦民 张 明 张慧鑫 涂 露

张亚文 易康梅 符振峰 冯圆圆

序 PREFACE

海洋是地球生命的支持系统，海洋也为我的生命历程贴上了鲜明的标签。我虽然出生、成长在淮河边，但在幼年的记忆中海洋离我是那么遥远。2002年之前，我没有见过真正的海洋，海洋只留存在图书、杂志、报纸、电视和电脑中。2002年，我大学毕业后正式进入广东海洋大学（原湛江海洋大学）工作，真切地看到海洋的无边无际，真实地触摸到海洋，离海洋越来越近。2002年之后，我浸润在海洋研究的氛围中，被海洋相关科学知识熏陶，也耳濡目染了各种海洋实践，不自觉地将专业和海洋结合起来。2007年，我成为广东海洋大学行政管理专业的硕士研究生，正式开始了海洋管理研究。2010年，我的硕士毕业论文深入研究了我国海洋资源政策体系问题，并对中美海洋资源政策进行了系统比较，切入海洋行政管理研究领域。2013年，我申请教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国南海海岛行政价值观的历史演进与现实选择研究”获批，开始对南海海岛行政管理进行深入研究。随着研究的深入，面对南海海岛行政管理实践及其认知，我发现自己越来越渺小，犹如一滴水之于沧海，我从此与海洋结下了不解之缘。海洋的博大精深包容了人类的文明行为，也包容了人类的无知和粗鲁。中国南海海岛行政充分体现了海洋的品性，包容了南海实践的积极行为，也化解了南海周边其他国家及西方大国的不良企图，向着构建人类命运共同体的目标而奋进。

本书主要研究中国南海海岛行政实践及其价值认知的历史，在证实自古以来中国政府最早、持续对南海及其附属岛屿实施有效行政实践的历史基础上探寻中国人民认知海岛行政价值的一般规律，在论证当前中国政府实施海洋强国、陆海统筹、“21世纪海上丝绸之路”、人类命运共同体等战略具有科学性的现实基础上总结当前中国南海海岛行政的积极发展趋势。全书共有九章，由8位著者在经过6年长期调查、积累的基础上撰写而成。

孙悦民负责总体设计、具体撰写和累次修订，张明协助承担了第1、2、3章的部分研究，张慧鑫协助承担了第1、2、7、8、9章的部分研究，张亚文协助承担了第3章的部分研究，涂露协助承担了第4、5、6章的部分研究，符振峰协助承担了第5、6、8章的部分研究，易康梅协助承担了部分章节的修订工作，冯圆圆协助承担了文献检索、图表制作和图片修订等工作。春秋六载，壮心不已，终成此书，告慰初心。

海洋的存在价值启迪了我的人生价值观，引导我继续沿着南海海岛行政发展规律进行探究。保尔·柯察金说：“人最宝贵的是生命，它给予我们只有一次。人的一生应当这样度过：当他回首往事时，不因虚度年华而悔恨，也不因碌碌无为而羞愧！这样在他临死的时候，他就能说：我已经把我的整个生命和全部精力，都献给了这个世界上最壮丽的事业——为了人类的解放而斗争。”人类的解放需要全面认知海洋，发挥海洋的生命支持功能。全面认知海洋既需要涉海实践者，也需要涉海思想创新者。纵观世界发展进程的影响者，既有像孔子、柏拉图、马克思等思想影响者，又有像恺撒、成吉思汗、华盛顿等实践影响者，还有像列宁、毛泽东等二者兼备的伟人，而思想影响历久弥新，引领人类走向自由、解放。我没能成为海洋事业发展的实践者，也无力成为海洋事业发展进程的思想者，但我可以追寻伟人脚步，拼力探寻中国南海海洋事业发展问题。中国南海面临的权益争端、资源竞争性开采、生态环境破坏和能源通道安全威胁等问题，需要我们继续深入研究中国南海海岛行政的价值认知，为南海问题的解决尽绵薄之力。



2019年4月于湛江

目 录 CONTENTS

1 导 论	001
1.1 研究背景	001
1.1.1 国际海洋治理成为共识	002
1.1.2 中国全面实施海洋综合管理	003
1.1.3 南海强化海洋行政管理迫在眉睫	003
1.2 问题缘起	004
1.2.1 南海海岛行政价值观的历史错误	005
1.2.2 南海海岛行政价值观的现实需求	006
1.2.3 南海海岛行政价值观的未来需求	007
1.3 研究意义	008
1.3.1 海岛行政价值观研究的理论价值	008
1.3.2 海岛行政价值观研究的现实意义	009
1.4 国内外研究综述	010
1.4.1 一般行政价值观研究	010
1.4.2 海洋观研究	011
1.4.3 海洋价值观研究	014
1.4.4 涉海行政管理中渗透的海洋行政价值观	017
1.4.5 海岛行政价值观研究评析	021
2 海岛行政价值观的理论研究	023
2.1 海洋管理相关概念分析	023
2.1.1 海洋管理的历史演进	023
2.1.2 海洋管理相关概念的关系	029

2.2 海岛行政价值观的概念界定	030
2.2.1 海岛行政价值观的相关概念	030
2.2.2 海岛行政价值观的概念	032
2.2.3 海岛行政价值观的特征	035
2.3 海岛行政价值观的形成机理	036
2.3.1 海岛行政价值观形成机理	036
2.3.2 海岛行政价值观形成过程	037
2.3.3 海岛行政价值观的影响因素	040
2.4 海岛行政价值观的作用	046
2.4.1 海岛行政价值观的功能	046
2.4.2 海岛行政价值观与海岛行政实践的逻辑关联	047
2.4.3 海岛行政价值观的创造性干预	048
3 中国古代南海海岛行政价值观（1840 年之前）	050
3.1 中国古代南海海岛行政实践	051
3.1.1 中国古代海洋行政典型案例	051
3.1.2 中国古代南海海岛行政典型案例	066
3.2 中国古代南海海岛行政价值观	080
3.2.1 南海海岛行政奠定了海洋政治的基石	080
3.2.2 南海海岛行政是“兴鱼盐之利”的保证	082
3.2.3 南海海岛行政是“通舟楫之便”的支撑	083
3.2.4 南海海岛行政有利于建立友好南海海缘政治	084
3.2.5 南海海岛行政推动了“海上丝绸之路”建设	085
3.3 中国古代南海海岛行政价值观形成的影响因素	086
3.3.1 中国古代南海海岛行政价值观形成的决定性因素	086
3.3.2 中国古代南海海岛行政价值观形成的内部因素	087
3.3.3 中国古代南海海岛行政价值观形成的外部因素	089
4 中国近现代南海海岛行政价值观（1840—1949 年）	091
4.1 中国近现代南海海岛行政实践	091

4.1.1	中国近现代海洋行政典型事件·····	091
4.1.2	中国近现代南海海岛行政典型事件·····	096
4.2	中国近现代南海海岛行政价值观·····	104
4.2.1	南海海岛行政推动了国民“开眼看世界”·····	104
4.2.2	南海海岛行政强化了海洋权益维护的功能·····	106
4.2.3	南海海岛行政突出了海洋军事战略的价值·····	107
4.3	中国近现代南海海岛行政价值观形成的影响因素·····	108
4.3.1	海洋实践能力的提高·····	108
4.3.2	国民海洋意识的觉醒·····	109
4.3.3	南海权益遭受外敌侵犯·····	111
5	新中国成立后南海海岛行政价值观（1949—1978年）·····	113
5.1	新中国成立后南海海岛行政实践·····	113
5.1.1	新中国成立后海洋行政典型事件·····	113
5.1.2	新中国成立后南海海岛行政典型事件·····	118
5.2	新中国成立后南海海岛行政价值观·····	124
5.2.1	南海海岛行政重在维护南海历史性权利·····	124
5.2.2	南海海岛行政注重南海海洋调查研究·····	125
5.2.3	南海海岛行政谋求南海区域和平环境·····	127
5.2.4	南海海岛行政推动南海资源开发·····	128
5.2.5	南海海岛行政保障南海贸易通道通畅·····	129
5.3	新中国成立后南海海岛行政价值观形成的影响因素·····	130
5.3.1	涉海实践活动的驱动·····	130
5.3.2	国内政治局势的影响·····	131
5.3.3	国际海洋意识的引领·····	132
5.3.4	海洋科技的发展·····	133
6	中国改革开放后南海海岛行政价值观（1978—2012年）·····	135
6.1	改革开放后中国南海海岛行政实践·····	135
6.1.1	改革开放后中国海洋行政典型事件·····	135

6.1.2	改革开放后中国南海海岛行政典型事件·····	142
6.2	改革开放后中国南海海岛行政价值观·····	149
6.2.1	中国南海海岛行政立足于海洋权益维护·····	149
6.2.2	中国南海海岛行政推动海洋科技发展·····	150
6.2.3	中国南海海岛行政促进海洋资源开发·····	151
6.2.4	中国南海海岛行政确保周边环境和平稳定·····	152
6.2.5	中国南海海岛行政谋求南海能源通道畅通·····	153
6.3	改革开放后中国南海海岛行政价值观形成的影响因素·····	154
6.3.1	海洋实践活动的全面推进·····	154
6.3.2	经济发展起决定性作用·····	155
6.3.3	国际环境影响·····	156
6.3.4	社会变革的推动·····	156
7	中国新时代南海海岛行政价值观的转变（2012年至今）·····	158
7.1	中国新时代南海海岛行政实践·····	158
7.1.1	中国新时代海洋行政典型事件·····	159
7.1.2	中国新时代南海海岛行政典型事件·····	165
7.2	中国新时代南海海岛行政价值观·····	178
7.2.1	南海海岛行政事关中国南海海洋权益·····	178
7.2.2	南海海岛行政事关南海能源通道安全·····	179
7.2.3	南海海岛行政事关南海海洋生态环境·····	180
7.2.4	南海海岛行政事关中国陆海统筹发展·····	181
7.2.5	南海海岛行政事关南海海缘命运共同体的构建·····	183
7.3	中国新时代南海海岛行政价值观形成的影响因素·····	184
7.3.1	涉海实践活动的深入开展·····	184
7.3.2	海洋强国意识的觉醒·····	185
7.3.3	国家顶层设计的推动·····	186
7.3.4	海洋军事力量的跨越式发展·····	186
7.3.5	陆海统筹发展的时代需求·····	187

8 中国南海海岛行政价值观演变的规律和动因	189
8.1 中国南海海岛行政价值观演变的规律	189
8.1.1 中国南海海岛行政价值观由消极向积极演变	190
8.1.2 中国南海海岛行政价值观由务虚向务实演变	191
8.1.3 中国南海海岛行政价值观由宏观向微观演变	192
8.1.4 中国南海海岛行政价值观由简单向多元演变	194
8.1.5 中国南海海岛行政价值观由近海向深海演变	195
8.1.6 中国南海海岛行政价值观由经济向政治演变	196
8.1.7 中国南海海岛行政价值观由国内向国际演变	198
8.2 中国南海海岛行政价值观演变的动因	199
8.2.1 涉海实践活动的决定性作用	199
8.2.2 人类海洋价值认知的引导	201
8.2.3 陆地发展的局限	202
8.2.4 海洋科技进步的推动	203
8.2.5 国家海洋意识的提升	205
8.2.6 国际海洋实践经验的借鉴	207
8.2.7 中国古代海洋实践教训的吸取	208
8.2.8 中国海洋影响力的增强	209
8.2.9 南海海洋权益争端的加剧	211
9 中国南海海岛行政价值观的发展趋势	213
9.1 中国南海海岛行政是海洋强国的支撑	213
9.1.1 海洋强国的内涵	214
9.1.2 海洋强国的基本内容	215
9.1.3 中国南海海岛行政是海洋强国的支撑	216
9.2 中国南海海岛行政是陆海统筹的典范	218
9.2.1 陆海统筹的内涵	218
9.2.2 陆海统筹的基本内容	219
9.2.3 中国南海海岛行政是陆海统筹的典范	220

9.3 中国南海海岛行政是海洋治理的基础	222
9.3.1 海洋治理的内涵	222
9.3.2 海洋治理的基本内容	223
9.3.3 中国南海海岛行政是海洋治理的基础	225
9.4 中国南海海岛行政是“21 世纪海上丝绸之路”的后盾	226
9.4.1 “21 世纪海上丝绸之路”的内涵	226
9.4.2 “21 世纪海上丝绸之路”的建设内容	227
9.4.3 中国南海海岛行政是“21 世纪海上丝绸之路”的后盾	229
9.5 中国南海海岛行政是构建南海海缘命运共同体的保障	230
9.5.1 南海海缘命运共同体的内涵	230
9.5.2 南海海缘命运共同体的建设内容	232
9.5.3 中国南海海岛行政是构建南海海缘命运共同体的保障	233
重要术语索引表	235
参考文献	239

1 导 论

海洋孕育了地球上的生命，也是人类在地球最后的保留地。人类文明发展史就是一部地球资源消耗史，人类为了生存需求不断从地球汲取营养，从简单的采集、狩猎、捕捞到复杂的探测、提取、挖掘，从陆地向海洋，人类的生存需求致使地球上的陆地资源日渐枯竭。人类社会一方面采取计划生育、减少消耗、控制污染、保护自然栖息地等方法控制人类的资源需求，另一方面积极开拓生存空间以增加人类的资源供给。“上天入地”成为人类谋求生存空间的基本路径。地球生命在海洋中诞生、繁盛，海洋对人类而言仍是一块有待开采的疆土。人类对海洋的神秘未知、丰富资源以及生命支持功能的认识才刚刚开始，认识海洋的活动和成果都停留在感性阶段。20 世纪以来，人类对海洋的取样方法和研究都取得了重大进展，令人激动的伟大发现和实际应用不断涌现，人类对海洋的认识逐渐理性化。在陆地资源日渐枯竭的背景下，海洋成为人类生命最后的支持系统。世界各国纷纷制定海洋开发规划，提出优先发展海洋高新技术，大力支持海洋生物技术、海洋生态系统模拟技术、海洋油气资源高效勘探开发技术、海洋环境观测和监测技术、海底勘测和深潜技术等发展。联合国也多次强调，海洋将成为国际竞争的主要领域，包括海洋技术创新竞争和海洋开发利用竞争。海洋大国纷纷将目光转移至海洋，美国指出海洋是人类在地球上“最后的开辟疆域”，日本利用海洋开发技术提高国际竞争力，英国把海洋开发作为新的一次革命。2012 年，中国明确提出“建设海洋强国”。人类和海洋之间的关系更加亲密，海洋权益维护和海洋资源开发成为各国关注的焦点。

1.1 研究背景

人类把目光投向海洋，从无序的涉海实践活动到有序的海洋管理、海

洋行政管理、海洋综合管理和海洋治理等,不断提升海洋管理质量。因此,中国南海海岛行政价值观研究顺应了世界海洋管理活动的历史潮流、契合了中国海洋综合管理活动的现实需求,满足了中国南海海洋权益维护的时代要求。

1.1.1 国际海洋治理成为共识

海洋治理是人类海洋价值观发展的必然结果。人类的海洋价值认知不断深化,但随之而来的无序开发导致海洋生态环境恶化,保护海洋的可持续发展成为人类的共识。涉海实践活动体现了人类对海洋管理价值的朴素认知,属于初级的海洋管理实践行为,是涉海实践活动者对海洋自然资源的本能利用,海洋管理的思想尚未产生。海洋活动的范围甚窄,极少引发开发者之间的实质冲突,海洋资源相对当时人类的开发能力而言几乎是取之不竭的。随着海洋实践活动的深入发展,逐渐积累了丰富的实践经验,这些实践经验演变成约定成俗的规定来规范海洋实践活动,于是出现了海洋管理。随着政府的介入,海洋管理演变成海洋行政管理,管理主体由一般涉海实践活动者转变为政府。政府依据海洋的特殊性实行分类管理,在涉海领域内出现了职能缺位、交叉、越位以及不到位等情况,海洋综合管理便登上了历史舞台。在海洋综合管理的框架内,出现了海岸带综合管理、区域海洋综合管理以及海洋治理等新兴理念。

20世纪90年代末,海洋治理的英文词组“Ocean Governance”已经在学术界获得了广泛的应用。综观现有文献,西方欧美国家关于海洋治理的研究,已经获得了国内相关研究的积极借鉴。1991年美国海洋治理研究小组(The Ocean Governance Study Group)成立,研究目的是重视美国的海洋治理、促使美国更加注重海洋及海岸带的管理。Yen-Chiang Chang(2012)从海洋环境的全球治理理念出发,建议美国、加拿大、澳大利亚等涉海国家要健全海洋管理的制度,树立法律权威。这一研究突出强调了海洋环境治理需要以法律、制度作为坚强的基础。Manoj Gupta(2010)认为印度洋治理需要在国际间建立合作、协调的新体制。荷兰学者Jan P. M. van Tatenhove(2013)提出在欧盟框架内实施海洋综合管理计划,通过建立相应的法律、制度实现海洋治理。

国际海洋治理实践决定人类海洋管理价值观,人类海洋管理价值观必将推动海洋管理实践的进一步发展。因此,国际海洋治理为海岛行政价值观的研究提供了实践基础和创新要求。

1.1.2 中国全面实施海洋综合管理

海洋综合管理是中国借鉴古今中外海洋管理经验的价值选择。海洋综合管理的概念及研究在 20 世纪 30 年代已经进入美国学者的视野。20 世纪 70 年代,海洋综合管理进入系统的理论研究阶段。20 世纪 80 年代,海洋综合管理开始占据海洋管理的核心地位。海洋综合管理成为世界各国共同追求的海洋管理的价值理念。20 世纪 80 年代,海洋综合管理理念进入我国的海洋实践领域,经过 10 多年的实践,已经取得了一些进展,积累了初步经验。1996 年《中国海洋 21 世纪议程》中提出“海洋综合管理”是“海洋综合管理应从国家的海洋权益、海洋资源、海洋环境的整体利益出发,通过方针、政策、法规、区划、规划的制定和实施,以及组织协调、综合平衡有关产业部门和沿海地区在开发利用海洋中的关系,以达到维护海洋权益,合理开发海洋资源,保护海洋环境,促进海洋经济持续、稳定、协调发展的目的”。海洋综合管理成为我国海洋管理实践的指导思想。

1.1.3 南海强化海洋行政管理迫在眉睫

海洋行政管理是维护海洋权益的重要手段。中国南海海洋权益的维护需要通过政治、经济和军事等策略的综合运用。南海自古以来就是我国的神圣领土,中国先民早在秦汉建立统一国家后便开始了南海的相关管理活动,长期以南海诸岛岛礁滩为基地进行渔业捕捞生产和居住。然而人们早期的海洋意识十分薄弱,基本处于“唯鱼虾,以足裹腹也”的海洋价值认知阶段,因此,对于南海海岛管理活动也主要局限在沿海地方建制、渔盐业管理、海上贸易管理、海洋人群管理以及海洋军事活动等方面,管理的目标主要是财政税负、国家安全、扩张国家势力范围等。近代工业革命的浪潮拓展了海岛开发与利用的广度和深度,使得海岛行政管理活动的内容也不断丰富发展。20 世纪 60 年代开始,南海海洋管理以海洋石油勘探开发为标志进入新阶段。南海资源开发在为人们带来物质财富的同时也产生