



ZHONGGUO HAISHANG

XINGZHENG FAXUE TANJIU

中国海上行政 法学探究

李 林 吕吉海 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



013030930

D922.6
07

CB10.201210



中国海上行政 法学探究

李 林 吕吉海 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



北航

C1638713

图书在版编目(CIP)数据

中国海上行政法学探究 / 李林等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2013. 4
ISBN 978-7-308-11243-7

I. ①中… II. ①李… III. ①海洋法—行政法学—研究—中国 IV. ①D922.694

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 043093 号

中国海上行政法学探究

李 林 吕吉海 等著

-
- 丛书策划 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn
责任编辑
封面设计 春天书装
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 23.5
字 数 373 千
版 印 次 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-11243-7
定 价 58.00 元
-

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591



北航 C1638713

目 录

绪 言	(1)
第一章 中国海域、海洋法律制度	(4)
第一节 中国海域与中国海洋观念	(4)
第二节 海洋法律制度	(14)
第二章 我国海上行政职能的构成及行政主体的设置	(45)
第一节 海上行政职能的构成	(45)
第二节 行政职权与行政职权的配置	(54)
第三节 我国海上行政主体的设置	(60)
第三章 我国与外国的海上行政管理及行政执法体制	(67)
第一节 海上行政执法的基本内涵	(67)
第二节 国外海上行政管理体制	(71)
第三节 国外海上行政执法体制及其执法力量	(77)
第四节 我国的海上行政执法主体与执法体制	(84)
第五节 构建我国现代海上行政管理、行政执法与行政咨询 体制的总体设想	(110)
第四章 海上行政许可	(121)
第一节 海上行政许可概述	(122)
第二节 海上行政许可行为	(128)

第三节 海上行政许可的实施程序	(152)
第五章 海上行政处罚	(157)
第一节 海上行政处罚概述	(157)
第二节 公安边防海警行政处罚	(174)
第三节 其他海上执法机关的行政处罚	(216)
第六章 海上行政强制	(246)
第一节 行政强制概述	(246)
第二节 行政强制的立法现状	(259)
第三节 海警行政强制	(263)
第七章 相关海上行政行为	(288)
第一节 海上行政指导	(288)
第二节 海上行政事实行为	(294)
第三节 海上行政调解	(299)
第八章 海上行政救济	(305)
第一节 海上行政救济的原因	(305)
第二节 海上行政救济途径综述	(310)
第三节 海上行政复议	(318)
第四节 海上行政诉讼	(336)
第五节 行政赔偿	(350)
第六节 其他海上行政救济方式	(364)
参考文献	(370)

绪 言

根据《联合国海洋法公约》《中华人民共和国领海及毗连区法》《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》，我国拥有从领海基线量起 12 海里宽的领海、从领海起 12 海里宽的毗连区及 200 海里宽的专属经济区，包括大陆架在内共有面积约 300 万平方千米的管辖海域。在领海及其上空、海床和底土享有完全的主权，在毗连区内享有安全、海关、财政、出入境、卫生的管制权，在专属经济区和大陆架享有勘探、开采和利用自然资源的主权权利和海上人工设施建设、海洋科学研究、海洋环境保护的管辖权以及在公海上航行自由及分享国际海底区域自然资源的权利。

为了保护海洋权益，科学开发和利用海洋资源，国家最近几年加紧制定和修改了《海上交通安全法》《海关法》《海洋环境保护法》《渔业法》等大量的涉海中华人民共和国法规，并且分别由国家海洋局、交通运输部海事局、农业部渔业局和海关等作为其相应的行政执法主体。公安部海警履行缉私、缉毒和抓偷渡等海上刑事司法职能。因此，其在海上执法实践中并不存在障碍。海警还拥有海上行政管理职能，虽然在“法律”层面上还没有相应的规定，但由于其行政管理职权同时得到了最高人民法院、最高人民检察院和公安部联合发布的司法解释的认可，因此，其在海上执法实践中并不存在障碍。

从形式上看，目前海上行政执法主体多，行政法律法规也相对完备。然而，从效果上看，首先，海洋资源甚至海洋国土遭外部掠夺、海上突发性

侵权等事件时有发生;其次,内部执法主体机构重叠、职能交叉、权限不明、各自为政,执法成本高昂,而且效率低下,执法“真空”和重复执法现象屡屡发生。

出现效果不良的原因是:自新中国成立以来,因受经济体制和国民经济发展水平的制约,海洋长期处于“休眠”状态,实行市场经济体制后,随着海洋开发利用的不断发展,部门(行业)行政管理职能在利益的驱动下自发地由陆地向海洋延伸,国家在“认可”既成管理事实的同时却忽视了对海洋所具有的流动性、整体性特征的认识。行政管理领域也淡漠了对海上行政主体之间高度相互依存性和立体协同性特点的重视。

海上行政法对于海上行政主体提高行政管理效率是个有力的促进和积极的保障,这主要表现在:(1)海上行政法能以法律形式确认国家行政管理的客观规律,把规律性与合法性相结合。(2)海上行政法能赋予行政主体强有力的管理手段,如强制执行,从而保证行政管理的有效进行。(3)海上行政法调整了海上行政主体的内部结构,协调和理顺了它们之间的关系,减少了管理上的“内耗”。(4)海上行政法规定了海上行政人员的岗位责任制和首长负责制,调动了行政人员的积极性和主动性。

目前,我国已制定的海上行政法律和现有的海上行政管理体制,是根据陆地上的行政法学原理来制定和安排的,但是,陆地上的行政管理与海上行政管理具有不同的规律性。这就是当前海上行政执法效能低下的根源,也是造成公安部海警在法律层面上长期缺失行政执法依据的根源。因此,我们必须开展对海上行政法的课题研究,这也是我们课题组在长期的海上调研和比较考察中的共同心得。

海上行政法研究应该包括两个阶段的内容:一是海上行政法学研究;二是海上行政执法研究。前者属于基础理论研究,它是后者研究的前提,它着眼于国内,从陆地与海洋的比较中寻求海上行政法特有的规律性;后者属于应用研究,它重点着眼于国外,在与外部市场经济比较发达、海洋产业比较兴旺的国家进行比较中寻求一条有中国特色的海上行政执法新模式。本课题采取折中的方式,对海上行政法学当中与已有的陆地行政法学内容尽可能省略,采取如下的逻辑思路:一是在地理上对海进行界定,弄清楚我们需要研究的地域范围,同时从历史的角度探讨

人们对海在认识上的变化发展,特别是从法律角度探讨当今人们对海域进行规范的法律现象;二是探讨对海域到底有哪些事项需要管理,也就是探讨海上行政管理的职能,只有职能清楚了,才能知道需要设置哪些机构,也才能知道这些机构需要设置哪些岗位和人员;三是根据职能需要,对照当今中国海上机构和人员的设置和国外海上机构和人员的设置状况,从中比较出真正符合客观需要的制度;四是对海上行政许可、行政处罚、行政强制等主要海上行政行为进行分析,特别是对海警的海上行政行为进行探讨,一方面可以把课题成果作为海警的参考资料,另一方面从今后的发展趋势来看,综合海上执法是必然的选择,而海警将无疑成为未来海上执法的统筹者,海警的海上执法行为应该是重中之重;五是对海上行政救济的原因、方式和途径进行探讨,这一部分内容由于是重在对已经发生的行政行为进行评价,因此其与陆地行政救济共同性的东西相对要多一些,但由于其内容对海上行政主体行为的制约性比较大,因此本课题组也对它进行了重点阐述。

最后,该项研究得益于公安部海警处和公安海警学院科研处的大力支持,得益于邢广梅老师精心细致的修改完善,在此,一并表示最衷心的感谢!本书只是我们有关“海上行政法”的初步研究成果,希望它对我国海上行政法的理论研究及中国的海上行政管理与执法新型体制的建设能有所推动,也希望它对海警的海上执法工作能有所启发。

本研究成果共分为八章,具体分工如下:李林,撰写第一章、第二章、第三章和第六章,并负责全书统稿完善;吕吉海,撰写第四章,并兼修订工作;满华峰,撰写第五章第一、二节;王珂,撰写第五章第三节;于静,撰写第七章;王听,撰写第八章第一、二、三节;王蕊,撰写第八章第四、五、六节。此外,朱锡仁教授,在课题的策划、资料收集方面提供了无私帮助,冯志顺、徐瑾两位同志参与了课题的研究讨论,并具体承担了大量的辅助性工作,在此一并表示感谢。

第一章 中国海域、海洋法律制度

第一节 中国海域与中国海洋观念

一、中国海域

地球是由陆地和海洋两部分组成,其中海洋的总面积约为361059000平方千米,占地球总面积的70.78%,这个比例还没有包括陆地内部的江河和淡水湖泊。由此可见,我们一直以来所称谓的“地球”,从其外表面来看,实际上是一个“水球”。海洋是地球上广大连续的咸水水体的总称,由海和洋两个部分组成。离大陆边缘较远的广阔的水体中央部位称为洋,它拥有浩瀚而深渊的水域,约占海洋总面积的89%,深度一般大于3000米,有独立的风、潮汐和洋流系统,水文要素变化小。海包括边缘海和地中海两种,其中介于大洋四周的边缘与大陆边缘的部分水域为边缘海,它为海的主流部分,位于大陆之间的海域为地中海。海的面积约占海洋总面积的11%,海的深度较浅,一般都小于3000米,有些仅几十米深,海的潮汐和海流受大洋的支配,没有自己独立的系统,由于

紧靠陆地,受陆地影响大,水文要素有明显的季节变化。^①

地球上有四大洋,按其面积从大到小排序分别为:太平洋、大西洋、印度洋和北冰洋。其中太平洋的面积占地球表面总面积的 35.2%,为世界海洋总面积的 49.8%。地球上海域众多,如白令海、格陵兰海、挪威海、日本海、黄海、东海、南海、阿拉伯海、地中海、北海、红海、珊瑚海、加勒比海等。我国地处太平洋西岸,位于我国大陆与太平洋之间的海域为中国的边缘海,统称中国海域,从南到北分别称为:南海、东海、黄海和渤海。

南海为中国大陆南侧太平洋西部的边缘海。北以福建、广东海岸线交界处和台湾岛南侧猫鼻头连线为界,与台湾海峡毗连;东至菲律宾群岛,经巴士海峡等连太平洋;西接中南半岛和马来半岛,西南经马六甲海峡接印度洋;南达加里曼丹岛、帮加岛和勿里洞岛。海底地形复杂,面积约 350 万平方千米,平均水深 1212 米,最深达 5559 米。南海是沟通太平洋与印度洋以及联系亚洲、澳洲的海上要道。

东海为中国大陆东侧、太平洋西部边缘海。西临上海、浙江和福建;北以长江口北角和韩国的济州岛西南端连线与黄海相连;北经朝鲜海峡与日本海相通;东界为日本九州岛、琉球群岛和中国台湾岛,经大隅、台东等海峡通往太平洋;南以福建、广东海岸交界处为界,与南海毗连。面积约 77 万平方千米,平均水深 370 米,最大水深 2719 米。海底西北部为大陆架浅水区,约占总面积的三分之二,为太平洋西部航路要冲。

黄海为中国大陆与朝鲜半岛之间的太平洋西部边缘海,北接辽东半岛,东临朝鲜半岛,西依山东半岛和苏北平原,西北以渤海海峡连通渤海,南以长江口北角和韩国的济州岛西南端连线为界与东海毗连。面积为 38 万平方千米,属大陆架浅海,平均水深为 44 米,最大水深约 140 米。黄海为进入渤海必经海域和辽东、山东、江苏沿岸的前沿,是中国北方海防要区。^②

渤海,也称渤海湾,位于辽东半岛和山东半岛之间,三面环陆,东部通过渤海海峡与黄海相连接。它以自辽东半岛的老铁山角至山东半岛

① 魏敏著:《海洋法》,法律出版社 1987 年版,第 1 页。

② 参见侯向阳著:《略海制陆:21 世纪的海军》,中国青年出版社 1998 年版,第 16—17 页。

北岸蓬莱角的连线与黄海分界。渤海湾口宽度为 57 海里,湾内还有 3 个小海湾,即辽东湾、渤海湾、莱州湾,总面积 7.7 万平方千米。根据国际海洋法及我国国内法的有关规定,渤海与黄海、东海、南海不同,是中国的内海。

由于与海域相连处的大陆边缘形状各异,从而在陆地边缘的水陆相连处形成不同形状的海域,根据其形状的不同,分别有海峡、海湾、河口湾等不同的称呼。丹麦著名的海峡专家布吕尔在其《国际海峡》一书中称“海峡是两块陆地间连接海洋的狭窄水道”。全世界的海峡总数大约有几千个之多,其中可用于航行的海峡有 130 多个,经常用于国际航行的有马六甲海峡、直布罗陀海峡等 40 多个。美国在世界上选择了 16 个通航海峡,作为控制大洋航道的咽喉点。^①早在 2500 年前,古希腊的狄米斯托克利就说过“谁控制了海洋,谁就控制了一切”,而控制海洋的关键就在于控制作为海洋咽喉通道的海峡。中国的边缘海中有三大海峡:台湾海峡、琼州海峡和渤海海峡。其中,台湾海峡北自福建闽江口与台湾岛北端富贵角的连线,南至闽、粤海岸交界处与台湾岛南端猫头角的连线,海峡全长约 203 海里。南端最宽处达 225 海里,最窄处在台湾岛的新竹与福建的海坛岛之间,只有 71 海里。台湾海峡是我国沿海海上交通的咽喉要道,是联系东海与南海的捷径。琼州海峡又称海南海峡,位于雷州半岛和海南岛之间,全长 59 海里,最窄处约 10 海里,该海峡是我国南部的重要航道,是我国粤、闽地区和东北亚各国进入北部湾和越南的交通捷径。^②渤海海峡位于辽东半岛老铁山西角至山东半岛蓬莱之间的黄海与渤海交界处,南北长 57 海里,有大小水道 10 余条,是进出渤海的咽喉要道和防守北京与天津的门户。^③

海湾从字面上看就是弯曲的海岸所包围的水域,也可以简单地叫它

① 这 16 个通航海峡为:阿拉斯加湾、朝鲜海峡、望加锡海峡、巽他海峡、马六甲海峡、曼德海峡(红海南部)、苏伊士运河、直布罗陀海峡、斯卡格拉克海峡、卡特加特海峡、丹麦海峡、冰岛与联合王国海峡、非洲以南和北美航道、波斯湾和印度洋之间的霍尔木兹海峡、巴拿马运河、佛罗里达海峡。

② 参见陆儒德著:《海洋、国家、海权》,海潮出版社 2000 年版,第 34 页。

③ 参见曹文振著:《经济全球化时代的海洋政治》,中国海洋大学出版社 2006 年版,第 216 页。

“水曲”。但并非所有的水曲都是海湾,国际法上的海湾指的是海洋深入陆地较深、入口宽度较小的明显水曲,该水曲面积应大于或等于以其入口宽度为直径所作的半圆面积。^① 中国边缘海中的海湾有:渤海湾中的三个海湾;黄海的海州湾、胶州湾、西朝鲜湾、江华湾等;东海的杭州湾、温州湾、泉州湾和厦门湾等;南海的毗邻越南的北部湾、毗邻泰国和越南的泰国湾等。河口湾是指在河流入海口,由于河流的冲积和带动泥沙的作用,造成河口两岸陆地向海延伸,在河口的两侧海域形成河口三角洲,在三角洲之间则形成一片向海的类似于海湾的水域,该水域就叫作河口湾。

前述的海峡、海湾等都是根据海陆交界处水面形状的不同所作的分类,海洋下面都是陆地,但并非都是海洋地壳。在海陆交界处由陆地缓慢向深海倾斜到陡然增大的海底陆地仍属于大陆地壳,叫大陆边。大陆边又分为大陆架、大陆坡和大陆基三个部分。大陆架是指邻接和围绕大陆领土,坡度比较缓慢的被海水覆盖的浅海地带,形状上好像是在海洋中托住大陆的支架。大陆架的平均坡度约为零度六分,其深度一般不超过 200 米(个别地区也有大于 500 米的),平均深度在 130 米左右,平均宽度约为 70 千米,世界大陆架的总面积占海洋总面积的 7.6%。我国黄海地形平坦,平均坡度 1 度 21 分,平均水深 44 米,全属大陆架;东海有三分之二的面积为大陆架;南海是世界第二大海,大陆架约占海域面积的一半。^② 从大陆架外缘向外倾斜,坡度变得相当陡峭,从几度到几十度,至深度达 3000 米左右的地方,这一部分海底称大陆坡,大陆坡在各海区的宽度不同,从几千米到几百千米不等,约占海洋总面积的 15.3%。从大陆坡向外延伸,又变得较为平坦,直到与深海底合为一体,这一部分海底称大陆基,约占整个海底面积的 5%。^③

在大陆外侧的海面上突出了许多小块陆地,称为海岛。^④ 按其成分,

① 用公式表示为:湾内水域面积 $\geq \frac{x}{2} \times \frac{x}{2} \times 3.14 \div 2$,其中 x 为海湾封口的宽度。

② 参见魏敏著:《海洋法》,法律出版社 1987 年版,第 181—182 页。

③ 参见魏敏著:《海洋法》,法律出版社 1987 年版,第 138—141 页。

④ 国家质量技术监督局 2000 年在《海洋学术语——海洋地质学》中把海岛解释为:“散布于海洋中面积不小于 500 平方米的小块陆地。”《联合国海洋法公约》第 121 条把海岛定义为:“四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。”

海岛分为大陆岛(基岩岛)、海洋岛(火山岛、珊瑚岛)和冲积岛(泥沙岛)。我国在 18000 多千米的大陆海岸线之外,分布着众多的海岛,还有一定数量的外海岛屿和濒临太平洋的岛屿。据“全国海岛资源综合调查”统计,我国沿海 11 个省、自治区、直辖市中,共有面积大于 500 平方米的海岛 6500 多个(不含海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属岛屿),其中有人居住的岛屿 433 个,面积小于 500 平方米的岩礁近万个。我国的海岛大部分分布在沿岸海域,距离大陆小于 10 千米的海岛占全国海岛总数的 67% 以上,岛屿呈明显的链状或群状分布,大多数以列岛或群岛的形式出现,而且小岛数量多,面积小于 500 平方米的小岛约占全国海岛总数的 98%。^①

岛屿作为海上的天然屏障,是保卫国家领土的前沿阵地。在我国国防从守土防御向近海防御的转变中,利用我国海域中的岛屿组成的“岛链防御”具有非常重要的作用。台湾岛及其周围的 200 多个小岛,位于东海和南海之间,处西太平洋航线的要冲,从东海到南海,从东北亚到东南亚,从太平洋西部到中东、欧洲、非洲的海上航线都要经过台湾附近海域。中国虽然有漫长的海岸线,但被紧紧地包围在西太平洋的第一岛链之内,处于半封闭状态。东海、黄海外侧有日本本土四岛和琉球群岛阻隔,南海则被东南亚各国封闭,只有台湾以东海域是我国能够直接进入太平洋的唯一出海口,是中国走向太平洋的重要战略通道。中国要向太平洋发展,就必须冲出第一岛链,而冲出第一岛链的关键就是台湾。因此,台湾岛是中国通向太平洋的大门。海南岛是华南南海海上堡垒,也是南海诸岛的后方基地。长山群岛控制着黄海北部,能掩护辽东半岛。庙岛群岛纵列于渤海海峡,是山东半岛和辽东半岛的桥梁、黄海和渤海的咽喉、北京和天津的门户。舟山群岛地处长江入海咽喉,是浙江和上海门户。福建沿海的大小 1500 个岛屿与台湾相望,是东南沿海的屏障。万山群岛位于珠江口外,是广州的门户。此外,地处太平洋与印度洋海上航线要冲的南沙群岛、东沙群岛和西沙群岛,是我国南部的海防

^① 参见郭院著:《海岛法律制度比较研究》,中国海洋大学出版社 2006 年版,第 1—6 页。

前哨。^①

海与陆地的联系并非限于大陆边界,在大陆中贯穿的所有河流最终都要流入大海。自有航运以来,人们就借助河道让海洋直接联系大陆深处。从北到南流入渤海的河流有黄河、海河、辽河和滦河等;注入黄海的河流有鸭绿江、淮河水系流和来自朝鲜的大同江等;流入东海的河流有长江、钱塘江、闽江、九龙江等;流入南海的河流有珠江、中南半岛的红河、湄公河、湄南河等。^②

在海陆交界处,还设有许多港口。港口指的是用于装卸货物、上下乘客和船舶停泊,并具有各种工程设施的海域。^③我国沿海分布着几百个港口,包括商港、军港、渔港、工业港、专用港等,其中,军港和专用于国内沿海运输或其他目的的港口为封闭性港口,其他为对外籍船舶开放的港口。我国开放性海港有大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、厦门、汕头、黄埔、广州、湛江、海口、八所、北海海港等。通过这些开放性港口,我国通向世界的航线四通八达,当前主要已开辟了如下几条航线:(1)太平洋北航线。从黄海、东海出发,通过朝鲜海峡进入日本海,驶向日本海沿岸的韩国、朝鲜、俄国、日本等国港口,或再穿越日本的宗谷海峡进入北太平洋,通过白令海峡进入美洲各国。(2)太平洋中航线。从我国沿海出发,经日本大隅海峡、巴士海峡、巴林塘海峡,到达南、北美洲各港口。(3)太平洋南航线。从我国南海各港口出发,到达东南亚各国港口或经菲律宾、印度尼西亚到达大洋洲各国港口。(4)印度洋航线。从南海出发,经马六甲海峡到达印度洋各国港口,或经波斯湾进入欧洲各国港口。^④

海洋是巨大的资源库,包括可再生的海洋生物资源、不可再生的矿物资源和无限资源。据统计和推测,海洋中有 30 门类、50 余万种生物,在中国附近海域,已检测出海洋生物物种 2 万余种,其中鱼类达 3000 余种。至今已发现海底蕴藏着多金属结核矿、磷矿、贵金属和稀有元素砂

① 参见曹文振等著:《经济全球化时代的海洋政治》,中国海洋大学出版社 2006 年版,第 214—217 页。

② 参见何忠龙等著:《中国海岸警卫队组建研究》,海洋出版社 2007 年版,第 2—3 页。

③ 参见魏敏著:《海洋法》,法律出版社 1987 年版,第 47 页。

④ 参见陆儒德著:《海洋、国家、海权》,海潮出版社 2000 年版,第 36—37 页。

矿、硫化矿等矿产资源达 6000 亿吨,全球海洋石油蕴藏量约 1450 亿吨,占世界石油总储量的 45% 以上。中国海域的矿产资源也极为丰富,已勘探出 650 余个矿种,并探明在海岸带和浅海大陆架上埋藏着约占全国油气资源总量的三分之一的油气资源。海水、海水中的各种化学元素、波浪能、潮汐能等属于不可耗尽的无限资源。^①

二、中国海洋观念

海洋观念是指人们对海洋在人类生活和社会发展中的地位、作用、价值的总的看法,是人们认识海洋经济、海洋政治、海洋科技、海洋军事、海洋法制的地位、作用、价值的基本观点。在地理上,中国是一面临海,三面环陆,由于三面陆上的安全压力,使中国在长期的历史发展中都是“重陆轻海”。^② 尽管如此,中国在五千年光辉灿烂文化的发展进程中对海洋事业仍然有着一定的积累和发展。早在周代,地处现山东沿海地区的齐国就十分重视开发海洋渔业和海上盐业资源而使国家富强。在公元前 5 世纪,史书上就有“建立海上作战水军”的记载。在宋、元、明朝前期,中国还曾一度拥有当时世界上最强大的海上船队和最先进的航海技术。不管怎样,中国历代的统治阶级在观念上对海洋的轻视是一贯的,他们把海洋一直看作一道天然的军事屏障,很少思量要海上扩张或控制海洋。他们的一些海洋行动也基本上与海权无关,如“秦始皇在公元前 200 多年的‘四次巡海’,曾派徐福东渡日本,其目的不是开拓求富,而是采集山药、寻求海上神仙和‘宣耀威德’。汉武帝也曾七次巡海,虽然客观上推进了航海事业的发展,开辟了‘海上丝绸之路’,然而其主要目的同样为‘夸示富强和好神仙之事’。明代郑和七下西洋,统治者也并未有什么经济和军事目的,主要还是为了‘内安诸侯,外抚四夷,并非有意于臣服之’”^③。

正是由于统治阶层死死抱着“中央之国的陆观”和对海洋的轻视,到明朝中期以后,统治者便以防止沿海倭寇为由,实行“海禁”,关闭对外

① 参见侯向阳著:《略海制陆》,中国青年出版社 1998 年版,第 5—8 页。

② 参见张文木:《试论当代中国“海权”问题》,《中国海洋报》第 1291 期。

③ 参见曹文振等著:《经济全球化时代的海洋政治》,中国海洋大学出版社 2006 年版,第 208—209 页。

口岸,采取了闭关锁国的政策,完全自动放弃了长期以来人们在不自觉中形成的海上优势。到了清代,清政府为了阻止汉族人士在海外组织反清力量,更加严格地实行海禁制度,规定“寸板不许下海”“片帆不准入港”。综观历史,明朝中叶开始的闭关政策导致生产力的长期停滞,早在1776年亚当·斯密就在其名著《国富论》中说过,中国的历史和文化因闭关锁国而停滞不前了。正是在中国放弃海权发展的同一时期,西方沿海国家的海洋势力得到长足的发展,从而使我国18000多千米的大陆海岸线成了外敌入侵的广袤通道。从1840年的第一次鸦片战争开始,近代帝国主义都是从海道用炮火打开中国的国门,沿海地区成了我国民族灾难的起点。^①沉痛的历史教训启示我们:靠海洋自身是阻挡不了外敌入侵的,只有在具有强大的海上力量保障的前提下,海洋才能真正成为陆地的屏障,富饶的海洋才有可能成为造福民族的宝库。否则,海洋反倒会成为帝国主义侵略扩张的海上便利通道。^②

海洋国防观念并不是海洋观念的全部,甚至它在根本上就不是重视海洋的目的所在。著名的海权论始祖美国人马汉曾在其《海权对历史的影响》一书中,在对海军的作用的揭示中阐明了同样的道理:海军除了保卫国家的安全外,更可以用来保护本国的海上贸易,而且这种保护不仅存在于战争时期,还更多地存在于平时。可见,海洋国防在根源上只是一种手段,但是这种手段在不同的国家以及在同一国家的不同时期,在认识上(或者说在海洋观念上)会存在很大的不同,比如我国清末的洋务派在历史教训中虽然力主振兴海军,但仍是“专守于陆”“自守口岸”,仍是固守传统的“陆地中心”思想,对海洋本身的价值没有认识。很显然,

① 鸦片战争以来的一百多年的时间里,外敌入侵中国沿海据统计达470余次,其中相对重大的事件有:1840年开始的第一次鸦片战争,英国从广州、厦门、定海、宁波、吴淞、大沽口、杭州湾、镇江等地登陆;1856年的第二次鸦片战争英、法从广州、舟山、大沽口、烟台、大连等处登陆;1849年开始的沙俄侵华战争,俄国从黑龙江、库页岛、乌苏里江、海参崴等处登陆;1883年开始的中法战争,法国从福州、基隆、镇海、澎湖、淡水等处登陆;1894年开始的甲午中日战争,日本从旅大、威海卫、澎湖、荣城、花园口、辽阳等处登陆;1900年开始的八国联军(日、俄、英、法、德、奥、意)侵华战争,他们从大沽口、北塘河口等处登陆。

② 可以假设,如果中国没有临海,而是一个纯内陆国家,那么帝国主义海上强国对中国的入侵,在程度上应该要大大地减轻,因为19世纪陆上交通还不是很发达,在当时帝国主义主要是凭借海道运输兵力、战略装备和掠夺来的物资。

以马汉为代表的 19 世纪西方海权论者则对传统的海洋安全观念有重大突破,他们认识到了海洋的巨大工具性价值——海洋航运,资本主义国家凭借海洋航运发展海上贸易、开展侵略掠夺和拓展殖民地。进入 20 世纪后,人类开始慢慢地揭开由深深的海水所遮住的海洋秘密;原来海洋是一个巨大的资源宝库,除了有鱼类以外,其他生物、石油、矿产等资源也十分丰富。相应地,人们在海洋的认识上又衍生出海洋资源与海洋经济新观念。

既然海洋是一个宝库,海洋就与陆地一样能养育和繁衍人类,过去那种把海洋单纯看作陆地屏障的观念明显过时了,海洋乃蓝色国土的海洋国土新观念逐渐为国人所接受。其实,在此之前,资本主义海上强国早就为海上管辖权展开了争夺,如西班牙和葡萄牙早在 1493 年就因瓜分世界海洋而发生冲突,^①后来,荷兰、英国、美国、俄罗斯、日本等海上强国相继出现,你争我夺,最终形成由今天的《联合国海洋法公约》等国际海洋法所规范的关于海洋国土分配的方案。根据公约的规定,我国 300 多万平方千米的海洋国土,相当于我国陆地面积的三分之一。海洋国土与陆地国土同等重要,而又紧密相依,离开陆地国土,海洋国土便失去了依托其存在的国际法依据,离开海洋国土,陆地国土便失去了在面对外国的政治、经济等多方面因素影响时的缓冲机遇。因此,我们要十分重视海洋国土与陆地国土的相互依存作用,要重视海洋,要求我们更加重视陆地,陆地应该是第一国土,虽然海洋乃生命之源,但人类的现代文明毕竟只能存在于陆地,海洋国土新概念是陆地文明延伸扩张的结果,因此,从这个角度上,海洋国土其实是陆地国土的延伸,不可能存在纯粹的海洋国土,没有临海的国家也不可能有海洋国土,因为它的陆地文明不可能产生对毗邻国家的跨越。因此,在今天的海洋世纪,临海国家和岛国的陆地功能不再只局限于陆地本身所固有的用于人类的居住和耕种,它还是海洋国土存在的依据,由此在国际上正上演着一幕幕缘于强烈的海洋国土观的对岛屿的保护和争夺。我国领土南沙群岛、钓鱼岛和黄岩岛等,都是属于对我国海洋国土的大小起着决定作用的岛屿。目前国际上

^① 参见曹文振等著:《经济全球化时代的海洋政治》,中国海洋大学出版社 2006 年版,第 108 页。