

论南中国海海洋权益的保护

吴 莉

(百色职业学院, 广西 百色 533000)

摘 要: 文中介绍目前我国南海海洋权益保护的现状和面临的现实问题, 提出了维护南海海洋权益的策略。

关键词: 海洋权益; 共同开发; 海洋国土; 实际控制

中图分类号: DF935

文献标识码: A

文章编号: 1006-7973 (2010) 12-0054-03

一、南海的地理位置和海洋资源

南海地处祖国的南端, 是一片广泛的海域, 是中国海域中面积最大的一个海, 总面积 350 多万平方公里, 其中中国拥有的海域超过 260 万平方公里。南海诸岛是南海中中国许多岛屿、沙洲、礁、暗沙和浅滩的总称, 它们南北绵延 1,800km, 东西分布约 900 多公里, 共有岛、礁、沙、滩 200 多个。诸岛北起海岸附近的北卫滩, 西起万安滩, 南至曾母暗沙, 东至黄岩岛。由北至南, 大致可以分为东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛四大群岛。南沙群岛是四大群岛中位置最南、岛礁最多、散布最广的岛屿。^[1]

南海海域具有丰富的海洋生物资源、海洋能源资源、海洋化学资源、海洋矿产资源、海水和空间等资源, 尤其是海洋渔业资源和石油、天然气资源。南海地理明显优势, 在国家的经济、政治和军事中占有重要的战略地位。南海诸岛地处太平洋与印度洋之间的咽喉, 扼守两洋海运要冲, 是多条国际海运线和航空运输线的必经之地, 也是扼守马六甲海峡、巴士海峡、巴林塘海峡等重要海上通道的关键, 是重要的海上通道。

二、南海海洋权益与《联合国海洋法公约》

海洋权益是海洋权利与海洋利益的总称。南海海洋权益是指南海海洋权利和海洋利益, 包括南海领土主权、南海司法管辖权、南海海洋资源开采权、南海海洋空间利用权、南海海洋污染管辖权、南海海洋科学研究权以及南海安全权益和南海海上交通权益等等。南海海洋权益是国家海洋权益的重要组成部分。为了更好地维护我南海海洋权益, 首先要了解与维护海洋权益相关的国际海洋法典:《联合国海洋法公约》。

《联合国海洋法公约》1982 年通过并于 1994 年开始生效。截止目前, 已有 155 个国家和实体批准了该《公约》, 我国于 1996 年 5 月 15 日批准了《联合国海洋法公约》。《联合国海洋法公约》涉及海洋法几乎所有方面的问题, 主要内容有两方面: 一方面是对传统的基本海洋法律制度, 如领海、毗连区、大陆架和公海进行了细化和完善; 另一方面是制定了许多崭新的海洋法律制度, 例如专属经济区、用于国际航行的海峡、群岛国、岛屿、国际海底区域、海洋科学技术和海洋环境保护等制度, 极大地拓展了沿海国在海洋上的管辖范围, 沿海国可以将管辖海域范围从传统国际海洋法所规定的 3 海里或 12 海里扩大到 200 海里专属经济区和大陆架, 而且宽大陆架国家还可以主张超出 200 海里范围的大陆架。《联合国海洋法公约》实质上是对海洋归属和管辖的一次重新调整, 是海洋资源

和权力的一次再分配, 是当代国际社会关于海洋权益和海洋秩序的基本文件, 标志着新的国际海洋秩序的建立。

《联合国海洋法公约》的生效, 意味着人类进入了全面开发和管理海洋的新阶段, 使争取和维护国家海洋权益成为新的焦点, 引发了争夺海洋岛屿、海洋国土、海洋资源和海洋通道的新的争斗, 使世界热点集中到海洋上, 不仅霸权主义国家继续谋求海洋霸权, 广大发展中国家也在海洋问题上日益觉醒, 尽可能大地圈占海域。随着更多的国家批准加入《联合国海洋法公约》, 海洋权益面临一次全面再分配, 海洋权益的斗争将越来越复杂。

当前, 南海周边国家不顾历史事实和联合国海洋法的有关规定, 对我南海海洋国土鲸吞蚕食, 争夺南海海域及其资源, 侵害我南海海洋权益。因此, 了解南海海洋权益的现状, 积极有效地维护我南海海洋权益, 发挥我国在南海海洋事务中的积极作用, 有着重要的意义。

三、南中国海海洋国土和海洋权益受侵犯的现状

在南中国海, 我国的一些岛屿被外国长期非法侵占, 大量的海洋资源被掠夺, 我国丰富海洋资源和重要海上通道成了一些国家争夺的对象, 对我南海海洋权益的维护形成了严峻的挑战。

1. 南海岛屿主权被侵占

我国在南海中的重要岛屿黄岩岛被菲律宾非法侵占, 1997 年菲派人登岛、竖旗、立碑, 菲妄称该岛在菲 200 海里专属经济区内, 菲拥有管辖权, 进而声称拥有领土主权。此后, 菲方频繁派遣舰船和人员赴黄岩岛巡逻, 多次在黄岩岛修建设施, 并且在这里肆意抓扣、驱赶、武装袭击我国渔民、渔船。2009 年 3 月 11 日, 菲总统签署“领海基线法”, 以立法形式把黄岩岛及部分南沙岛礁划为菲属领土。1999 年 5 月菲政府出版新版菲律宾地图, 把黄岩岛及部分南沙群岛都列入菲律宾的国家疆域版图。^[2]一些东南亚国家出兵抢占南沙群岛的岛屿, 南沙群岛呈现出一种被瓜分的状态, 菲律宾、马来西亚、越南在部分岛屿上还有驻军。在南海的南沙群岛, 有 40 多个岛屿被他国侵占, 越南军队侵占了 27 个岛屿, 菲律宾侵占 9 个, 马来西亚侵占 5 个, 文莱侵占 1 个, 中国实际控制的只有 10 个, 其中包括中国台湾控制的太平岛。越南提出主权要求的岛屿多处于西沙和南沙; 菲律宾主要是南沙和中沙; 马来西亚和文莱则对南沙的部分海域提出了主权利要求。^[3]

2. 南海海洋资源被掠夺

南海周边国家非法在南海海域进行油气资源勘探和引入

收稿日期: 2010-09-10

作者简介: 吴 莉 (1970-), 女, 广东廉江人, 广西百色职业学院经济管理系讲师, 硕士。

外资进行大规模的商业开采。越南、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚、文莱等国在南沙海域投入开采的油井1,000多口,这些油井绝大部分位于南海断续线中国一侧海域,每年开采的石油超过6,000万t。据资料显示,2006年,越南至少从南沙群岛开采了1,200万t的油气。2007年,越南政府公开在南沙招标开采能源,文莱则靠南沙群岛的资源跻身于富国的行列。我国从1999年起开始在南海实行夏季休渔制度,但越南、菲律宾等国不但说中国“无权宣布休渔”,而且乘我国渔民休渔之机大肆捕捞。此外,我国渔民在南海合法作业而被外国非法干扰,甚至扣押、处罚的事件时有发生。

3. 南海海域划界矛盾重重,海洋划界形势严峻

南海蕴藏着丰富的渔业资源、石油、天然气资源,周边国家对我南海海域进行侵占和开发,对南海提出主权要求。由于与我南海相邻国家海域狭窄造成与海上邻国海域划界的矛盾比较突出。在南海,我国与越南、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、文莱等国存在着海洋权益之争,海洋划界存在诸多争议,这些周边国家违反国际法所强调的自然延伸原则,要求按中间线划界,相继侵犯我国合法权益,其中相当部分海域已遭蚕食分割,有些国家的船只擅自进入我管辖海域进行间谍活动。比如,越南、马来西亚2009年5月6日联合向联合国提交的外大陆架划界方案,几乎瓜分了南沙海域。

4. 南海海上运输通道的潜在威胁。

南中国海由于其重要的战略地位,被纳入美国的全球战略之中,被美国列为要在世界控制的16个海洋咽喉要道之一,美国对南海问题的政策已由“消极中立”转变为“积极中立”。南海地区被日本视为传统势力范围,南海交通线被看作是日本的生命线,因此,日本以“确保海上航行自由”、“反对使用武力”为借口,积极涉及中国南海事务。^[4]有的国家故意派军舰、飞机到南海海域及其上空耀武扬威。这些外部势力的干扰对中国南海海洋权益的安全造成严重威胁。

四、维护南海海洋权益的策略思考

一些国家不顾《联合国海洋法公约》的有关规定,千方百计地与我争夺南海海域及其资源。面对周边国家的种种活动,新一轮的海洋竞争中,如何处理潜在的矛盾和冲突,如何应对复杂的海洋权益争端,是事关我国南海发展利益和安全的重大问题。为维护南海的海洋权益,应从以下几个方面入手。

1、完善海洋立法,调整海洋政策和海洋战略,制定《南海开发管理法》,作好南海海域及其资源战略性长远规划

随着《联合国海洋法公约》的正式生效,南海周边国家在批准公约的同时,纷纷完善国内海洋立法,制定海洋政策和调整海洋战略,不顾历史事实和海洋法的具体实施细则和以往的判例,不恰当、不严肃地引用其中对其有利的条款来侵害我南海海洋权益,使南海的许多海域和岛屿无可争议的历史主权面对不少新的争议。可我国直到1992年才以立法形式宣布《领海及毗连区法》,1996年才公布领海基线,这样我国的领海及毗连区才有了国内法规定的轮廓。1996年5月我国批准《联合国海洋法公约》,宣布我国享有200海里专属经济区和大陆架的主权权利和管辖权。目前,我国通过了《专属经济区和大陆架法》。《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》都是直接依据《联合国海洋法公约》制定的,其基本制度均与《联合国海洋法公约》相关规定保持一致。我国今后在涉

及公海、国际海底和极地等区域的立法时,也会受到国际上有关法律的影响。制定《南海开发管理法》,对南海区域海洋资源的开发、利用、保护和管理具有重要作用了,目前这类海洋法规在我国几乎空缺,应加强这方面的立法。

《中国海洋21世纪议程》提出海洋规划,海洋开发和建设海洋强国战略,对海洋开发利用秩序作出规定。但未根据南中国海的实际制定出具体的战略性长期规划。因此,理顺国际公约与国内立法之间的关系,就南海海域开发、利用作出战略性长远规划,维护和发展南海海权。为了更好地防止周边国家侵害我海洋权益,保护我海洋资源,从战略高度作好南海海洋产业发展的规划。南海战略的实施必须把开发南海油气资源放在首位,今后中国海洋油气开发的重点应放在南海,这是决定中国未来能源供应和保卫南海权益而绝对不可忽视的重要战略选择。

2. 对南海海洋资源进行可持续的经济开发行动

在南海,我国与东南亚多个国家在南海部分岛屿上存在领土纠纷,南沙群岛的争议其问题的解决是一个长期的过程。为了妥善解决南海争议问题,我国从维护地区和平、稳定的大局出发,创造性地提出“搁置争议、共同开发”的方针。共同开发这种制度安排与《联合国海洋法公约》第74条和第83条的要求是一致的。如今,南沙群岛争议的解决出现了一些积极的发展态势。一是中国与东盟各国于2002年11月签署《南海各方行为宣言》,旨在保持南海局势的稳定,强调以和平方式解决争议。二是中越北部湾划界协定和渔业合作协定于2004年6月生效,这是中国与周边国家第一次通过和平谈判解决海域划界问题,对推动南沙等海洋争端的解决具有重要的借鉴意义。三是中、菲、越三国石油公司于2005年3月签署《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》,我国已与菲律宾、越南达成了共同开发南海油气资源的协议。南海争端当事国在“搁置争议、共同开发”方面迈出了历史性实质性步伐。当然,由于各方不会轻易放弃主权要求和既得利益,南海问题的解决仍具有相当的复杂性、长期性和艰巨性。作好南海海洋开发利用规划,切实保护南海海洋生态环境,有效维护南海海洋权益。中国在南海有争议地区所秉承的原则一贯是“搁置争议、共同开发”,但是面对周边国家抢夺资源的状况,必须马上启动实际开发南海的经济安排,加大在南海中国控制区域内的经济开发的行动,大力发展海洋渔业、海洋交通运输业、海洋油气业等多种产业。

3. 建设一支强大的海军,加强对南海争议海域的实际控制

全世界最权威的地图册伦敦泰晤士世界地图集到上世纪80年代其标识南中国海是属于中国的。而如今南沙群岛呈现出一种被瓜分的状态,菲律宾、马来西亚、越南在部分岛屿上还有驻军。在这些争议地区我国为什么处于比较被动的地位,究其原因,比较重要的一点就是我们过去缺乏对这些地区的实际控制。上世纪50年代,当南海被探测出蕴涵丰富矿产资源,周边各国偷偷侵占岛礁的时候,他们发现这些岛礁是空的,这让周边一些国家有机可乘。中国过去在海洋主权的主张上过于依靠历史证据,对于现实存在重视不够。

依据2003年7月1日生效的《〈无居民海岛保护与利用管理规定〉》,谁对某岛进行管理开发,谁就享有其主权。这也是日本为什么不惜投入巨资去维护冲之鸟岛的原因。我国

对南海有争议岛屿的开发还不够。而且由于各种原因的限制,我国还不能对南沙群岛实施有效控制,这并不意味着我们只能眼看周边国家掠夺我们的海洋资源。我们要加强对争议海域的实际控制,国家应当采用离维权于海洋资源的经济开发行动之中的政策,来宣示海洋主权,争取海洋权益,充分利用法律、政治、外交、经济、科研、文化、旅游等各种手段来强化中国主权在争议海域的实际控制。

维护海洋权益需以实力作为后盾,必须拥有强大的人民海军。海军担负着维护我国海洋权益和海上交通安全,捍卫国家海洋国土主权的神圣使命。我们必须站在国家利益的高度,加强海军南海舰队的建设,建设一支包括航空母舰在内的现代海上武装力量,发展海军远洋防卫作战的能力。只有这样,才能应对有关国家对中国海洋权益的挑战。寸土不让,寸岛必争,当海洋主权受威胁和侵犯,海军南海舰队维护南海海洋权益和海上安全任重而道远。

4. 建立“海上信息高速公路”,加强海上执法力量、海上保卫力量和海洋管理部门的协作,建立高效协调机构

目前,管理南海有争议岛屿的部门不少,但缺乏一个协调组织机构,维护南海海洋权益是一项系统工程,必须设立一个专门的机构,负责联系协调有关海洋权益的维护工作,使我国外交、海洋机构、海军、科研调查、民间力量有机地协调起来,互为补充,平时作好预案,一旦有事便能快速反映。最近,我国第一批海监飞机加入了海洋执法行列,这无疑给我国海洋权益的保护提供了新的途径。

5. 通过海洋教育,弘扬海洋文化,培养全民族的海洋观

(上接第 53 页) 只是在现行税制中有一些具有环境保护功能的税收,如资源税、消费税、增值税、城镇土地使用税等,而且都相对分散,不成体系。

发达国家环境税的成效在世界范围内产生了深远的影响,证明了环境税收在环境保护、污染控制上的重要作用。我国要缓解环境问题,改善环境状况,应借鉴国际成功经验,结合具体国情完善环境保护政策。2007 年 6 月国务院颁发了《节能减排综合性工作方案》确定研究征收环境税,我国开征环境税已势在必行。

我国内河污染的严重,控制船舶污染已成为内河航运业实现可持续发展的重要问题,而研究实践表明环境税收是解决这类矛盾的最好途径。对内河船舶征收环境税是环境保护的需要,也是促进航运经济持续快速稳定发展的内在要求。

对船舶污染征税,即实现污染外部成本的内部化,鉴于船舶污染的特点,在借鉴国外成功经验和学习前人研究成果的基础上,为了使船舶污染环境税具有可实施性,本文在其税制的设计上采用“先征税,后退税”的耦合激励机制。具体来讲,即船舶污染环境税的实施主要分 2 步完成:

首先,对流域内运营的船舶先征收污染税。至于环境税额的确定则依据“庇古税”理论,根据河流环境质量状况估算一定时期内(一般为 1 年)河流污染经济损失值,参考运营船舶的相关数据(如数量、船型、吨位、船员数、污染处理设施等)把该损失值分摊到每条船舶上,也就是每条船舶应缴纳的环境税。

然后,根据船舶的实际污染排放情况退税。已经缴税的

念和海权意识,增强南海海权意识

二十一世纪是海洋的世纪,海兴则国强,海衰则国弱,走向海洋是所有强国相同战略选择和道路,当今各沿海国比以往任何时代都更加重视海洋的战略地位及其重大价值。以争夺海洋资源、控制海洋空间、抢占海洋科技制高点为主要特征的 21 世纪国际海洋权益斗争呈现出日益加剧的趋势。我国所面临的海洋维权形势也会更加严峻和复杂。为更好保卫我国的海洋国土,捍卫我国的海洋权益,必须重视培养全民族的海洋意识。古今中外的历史发展证明,国家及其人民海洋意识的强弱,对海洋的重视程度,会直接影响这个国家海洋事业的发展,甚至影响到这个国家和民族的前途。要维护海洋权益,通过海洋教育,弘扬海洋文化,正确认识海洋,克服重陆地轻海洋的思想,培养蓝色国土观念,增强全民族的海洋观念和海洋战略意识,形成全社会关注海洋、开发海洋、保护海洋的良好氛围。

总之,南海对我国政治、经济、安全等方面具有重大的意义,保护好南海的海洋权益,是事关国家安全利益的极大问题,维护我国的南海海洋权益,任重而道远。

参考文献

- [1] 宋海洋. 南海问题与中国海权, 东莞理工学院学报, 2009, 6.
- [2] 黄岩岛在海风中哭泣, 中国国防报, 2009 年 7 月 28 日. (据《世界知识》江淮/文).
- [3] 王夕. 南沙群岛之争: 战争还是和平. 北京科技报, 2009, 3, 9.
- [4] 陈万平. 我国海洋权益的现状与维护海洋权益的思考. 当代经济, 2008, 8(上).

船舶可在指定的废水、废油、垃圾接收站点进行排污、登记。污染接收站直接或者相关管理部门根据登记的污染物排放数量对该船舶给予一定比例的退税。

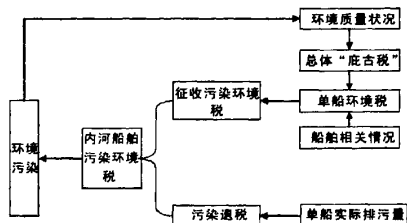


图 4 内河船舶污染环境税结构框架

这种机制设计针对船舶污染的特殊性,克服了“庇古税”的不易确定和不易操作性,而且具有激励性,促使船舶运营者采用新技术、新设备以减少环境税的缴纳,同时鼓励船舶规范排污,避免了船舶直接向河流排放污染物的现象。可见,以这种方式对内河船舶污染征收环境税是有效的,可行的。

参考文献

- [1] 梅长林, 范金城. 数据分析方法[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 23-25.
- [2] 沈尚. 京杭运河新建船舶平均吨位提高 75% [OL]. http://www.cjhy.gov.cn/hangyundongtai/shuixunwen/201006/t20100601_161182.html
- [3] 长江航运局. 刘功臣: 推进内河船型的标准化 促进节能减排 [OL]. http://www.cjhy.gov.cn/hangyundongtai/shuixunwen/201003/t20100308_150189.html