

促进南海海洋经济发展的法律对策研究

刘云亮

【摘要】我国“海洋强国”战略目标的实现,关键是发展海洋经济。促进南海海洋经济发展,不仅将极大地维护我国南海主权,而且提升我国开发海洋资源技术实力。南海海洋经济有其特殊性,发展南海海洋经济的产业政策也具有特色,海南结合南海发展海洋经济的实际情况,制定出台相应的海洋产业规划政策及其配套措施,如创建南海海洋经济的保障基地建设管理等相关法律制度,寻求扩大南海海洋服务领域,制定鼓励发展南海海洋经济的一系列地方法规、政策和措施,制定《海南省促进海洋经济产业发展条例》等。

【关键词】南海;海洋经济;产业政策;海洋强国

【中图分类号】F062.9 【文献标识码】A 【文章编号】1004-700X(2014)05-0034-06

【基金项目】司法部2012年度国家法治与法学理论研究项目“南海资源开发和服务基地建设的法律制度研究”(项目编号:12SFB5047)的阶段性成果。

“海洋强国”是中华民族多年的梦想,党的十八大报告首次提出了实施我国“海洋强国”战略。我国如何提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,已是当务之急。我们要“关心海洋、认识海洋、经略海洋,推动我国海洋强国。要维护国家海洋权益,着力推动海洋维权向统筹兼顾型转变”^[1]。如何开发和保护我国南海海洋资源,已刻不容缓。南海海洋维权活动,更重要的是通过推动和发展海洋经济产业来实现,这也需要强化南海资源开发和服务基地(简称“基地”)建设,并将南海海洋资源开发,发展南海海洋经济作为建设南海海洋经济强省的重中之重。2012年3月国务院批准《全国海洋功能区划(2011~2020年)》,该《区划》确定了我国五大海区的总体管控要求,明确了重点海域主要功能和开发保护方向。在南海海域,重点要推进大陆和岛屿维权基地建设,加强重要海岛基础设施建设,推进南海海洋资源开发和利用。诸如确定了南海海域重点支持南沙群岛、中沙群岛、西沙群岛海域发展海洋渔业,推进海南岛、

中沙群岛、西沙海岛旅游资源开发,建设永兴岛—七连屿珊瑚礁旅游区,等等。国务院2013年1月发布了《全国海洋经济发展“十二五”规划》,更加明确提出建设“基地”,推进西沙渔业生产服务基地和海洋水产种质资源保护区建设。加大琼东南盆地深水领域的油气勘探开发力度,鼓励发展商业石油储备和成品油储备。加大对南海海洋矿产资源勘查开发力度。开发海上风电和海洋能等。南海海洋经济产业发展政策,需要围绕上述重点来制定和规划,优先规划和建设三沙市基础设施,发展三沙市内各区域之间的海上交通联络、各岛屿码头等硬件设施。发展和建设南海诸岛基础设施产业,显然成为南海海洋经济产业的最为紧迫性问题。

一、南海海洋战略地位特殊性

发展南海海洋经济,根本的战略意义并不仅仅局限于发展和提升南海海洋经济本身的活力和总量,而是通过发展南海经济产业,促进和带动我国南海海洋维权,彰显我国享有南海不可置疑的主权。

一是南海海洋海运咽喉地位的战略地位。多年来,南海处于亚洲的中心区域,是世界海上航运交通要道,更是我国、日本等国家的海上石油运输咽喉。美国清醒意识到南海的战略要位,一直强化该黄金航道的管控权,不仅在马六甲海峡的要地国家新加坡设立军事基地,而且在南海相邻国家菲律宾的若干岛屿地区也均建立重要军事基地,其目的在于掌控南海海域。这些年,随着我国与中东国家或地区石油贸易额不断上升,2008年我国石油进口总量已超越日本,成为世界第二大石油进口国,对南海海上石油运输线有更强烈的依赖性。我国南海海域的主权利益、马六甲海峡海运安全等,已成为我国主要的国家安全因素。由于诸多因素,马六甲海峡成为“被认为是国际最恐怖的海域”。因为全球60%的海盗袭击都发生在这里,便有许多人主张尽快在泰国境内开凿克拉海峡运河^[2],直接开通南海与印度洋的联系。这不仅降低海运价格、时间等成本,而且我国还可避开美国所掌控下的新加坡基地和马六甲海峡等复杂因素。

二是南海渔业资源的多样性。我国南海地处热带海域,总面积为350万平方公里,相邻国家有越

南、柬埔寨、泰国、马来西亚、新加坡、文莱、印度尼西亚、菲律宾等。它横跨24个纬度,形成了一个半封闭陆缘的海洋大生态系统,渔业资源十分丰富。南海有记录的鱼类2000多种,虾类135种,头足类73种,诸如有海龟、海参、海贝、龙虾、马鲛鱼、大黄鱼、燕鲷鱼、金枪鱼、鲨鱼等,其中经济上有重要价值的鱼种大约100种。据了解,中国、印尼、泰国、菲律宾、越南和马来西亚在南海的捕捞产量甚至达到了1220万吨,而南海渔业资源潜在渔获量仅为280万吨左右^[3]。这表明过度捕捞已严重威胁南海渔业未来的发展,将直接影响和破坏到南海渔业资源生态系统平衡。渔业资源多样性,不仅是南海热带海洋资源最为典型的基本特征,也是发展南海热带海洋渔业经济产业的基础,而且还是维系南海热带资源生态系统平衡的核心所在。

三是南海油气资源的潜力性。我国南海海域地理构造具有特殊性,其处于欧亚板块、太平洋板块和“印—澳”板块三大板块的交汇处,经历了复杂的地质作用和演化过程,在其北部、西部和中南部形成了数目众多、类型各异的沉积盆地石油,地质条件优越、油气资源潜力巨大。据我国地质普查数据显示,南海大陆架已知的主要含油盆地有十余个,面积约85.24万平方公里,几乎占到南海大陆架总面积的一半。南海石油储量至少230亿—300亿吨,乐观估计达550亿吨,天然气20万亿立方米,堪称第二个“波斯湾”。仅在海南近海海域,就分布着北部湾、莺歌海和琼东南盆地等3个新生代沉积盆地,面积达16万平方公里,是油气资源勘探远景区,已勘探出55.2亿吨石油、12万亿立方米的天然气^[4]。这既为我国大力开采南海油气资源,发展南海海洋油气产业奠定坚实的基础,又足以展望我国南海海洋油气产业的美好前景,更是我国推进南海海洋经济发展的巨大潜力。然而,我国南海U形线两侧周边的菲律宾、越南、马来西亚、文莱等国目前已开钻油气井1000多口,仅2001年这四国在我国南海U形线两侧采挖原油3746.9万吨。这表明,开发我国南海油气资源,发展南海油气经济产业,做强我国南海海洋经济已刻不容缓。

四是我国南海诸岛礁滩的主权属性。我国一直主张对南海拥有不可置疑的主权,20世纪70年代,

邓小平同志首先提出了“搁置争议、共同开发”的方针,以解决中日钓鱼岛领土主权归属争端。1984年又明确提出了“主权属我、搁置争议、共同开发”解决南沙争端的方针。我国拥有南海诸岛礁滩的主权,表明我国将有权开发南海海洋资源,并制定出台有关南海海洋海域及其资源开发使用的措施和制度。因为从公私法的双重视角来看,海洋资源国家所有权的法律属性也直接制约或者影响了海洋资源使用权的属性,而且海洋资源使用权的主权逻辑也与海洋资源国家所有权息息相关。

五是南海海底区域的凸显海洋技术性。与我国的渤海、黄海、东海等海域相比,南海具有深邃浩瀚的海底区域。据有关卫星测高数据反演推算,我国南海大部分地区水深在1000—2000米之间,最深处可达5560米。这表明,南海海域将是我国开展海洋海底区域科学考察研究,并从事海洋深海技术研究的最重要海域。事实上,我国近几年已经开展深海海底科学考察活动,尤其是2013年6—7月我国“蛟龙”号载人潜水器在南海冷泉区成功完成了一系列的海底考察活动。这表明我国实现了深海装备技术的跨越式发展,标志着中国继美、法、俄、日之后成为世界上第五个掌握3500米以上大深度载人深潜技术的国家。这更加激发我国开展南海资源调查和科学研究的信心,也将极大地激励我国开发南海海底资源,充分运用所掌握的深海海底技术,发展我国南海海洋经济。

二、发展南海海洋经济产业特色

发展我国南海海洋经济,应该紧密结合南海海洋战略地位特殊性,遵循南海海洋资源特色及其规律,着力发展具有南海海洋资源特色的经济产业。

一是创建和发展南海海上运输保障服务业。南海海域作为海上运输通道,紧连亚太地区与世界主要经济体,是世界上第二繁忙的国际航道,每年有一半以上的世界超级油轮通过马六甲海峡,进入南海海域,其中大多数继续航行至中国、中国台湾、日本和韩国。南海地理位置具有战略特殊性,使区域内外势力竞夺南海控制权。诸如日本将南海海上运输线视为海上“生命线”,日本从中东进口的石油及出口到东南亚、中东、欧洲和大洋洲的商务货物,往返主

要经“马六甲海峡—南海—巴士海峡—台湾海峡—日本”的西南航线,亟需确保该航线安全稳定。我国在保障南海航行自由不受影响的前提下,将依法规制和确保南海海上航行安全稳定秩序,并创建和催生为南海海上航行提供相应保障服务的产业。规制和保障南海海上运输线,将是发展南海海洋经济的最基本要求和根本内容之一,并由此推动相关经济产业的形成与发展。海南省积极开展此方面的制度建设,完善和修改相关的地方法规,如2012年11月27日海南省第四届人大常委会35次会议审议通过新修订的《海南省沿海边防治安管理条例》,该条例第31条明确界定外国船舶及其人员进入海南管辖海域不得违反沿海边防治安管理的六项行为。这本质上属于海南省规范外国船舶及其人员进入所管辖海域的管理事务活动,却引来相关国家越南、菲律宾、美国的强烈关注。这也充分表明南海海上航线的安全与稳定及其服务保障的重要性。

二是推进和鼓励发展南海海洋现代渔业产业,扶持发展海洋深海养殖业。南海有着极其丰富的海洋资源,尤其是渔业资源,不仅海洋鱼类等生物种类繁多,而且岛礁滩等热带海洋环境尤为适宜发展海洋养殖业。这是发展南海海洋渔业经济最具优势和特色的产业。由于南海周边国家在南海海域捕鱼力度加大,捕鱼技术也极具高新尖端,致使南海渔业资源因过度捕捞而面临枯竭的威胁,将破坏到南海渔业资源的生态系统平衡。海南“积极发展现代渔业成为我省的必然选择”,南海“海洋资源开发由近海向外海转移的海洋产业布局新战略”,“要严格控制近海捕捞强度,积极推进生态健康养殖和深水抗风浪网箱养殖”^[5]。这是南海海洋渔业养殖的最新发展方向,是深海养殖最具特色和最具技术性的海洋经济产业。我国在美济礁建礁建设养殖基地的成功经验,表明具有进一步扩大和发展南海海洋网箱养殖业的能力,深海养殖装备和技术等条件也已具备。这为我国发展南海海洋深海渔业养殖,提供了重要的基础设施和技术支撑。

三是着力和重点发展南海海洋油气开采产业。与南海周边国家开采南海油气规模相比,我国显得极其“落伍”,我国在三沙市没有开采一口油气井。我国海上石油开采一般都由中国海洋石油总公司进

行,海南省作为地方政府没有开采审批权及其管理权,海南省所辖的南海海域范围内,海洋油气产业处于“零发展”状态。尽管海南省提出了“支持发展南海油气业”设想,但体制上也只能是配合中国海洋石油总公司等开展相应活动。因此,有许多专家学者呼吁国务院赋予海南开采和发展南海海洋油气资源的权限。选择规划和发展海洋油气这一特色产业,最为重要的是要理顺我国海洋油气开采业体制,调动沿海地方政府参与开采的积极性,尤其是充分发挥海南省管辖我国南海海域的“地利”,突出海南在南海资源开发和服务基地的特殊地缘优势。在南海海洋油气资源开采问题上,勇于创建具有我国特色的南海海洋油气开采业,授权和鼓励海南省人民政府,在三沙市辖属的南海海域内,可以尝试采取共同开发模式,并就开发主体、合作事项、有关海域等内容协议,共同开采海洋资源。

四是强化和创建南海海洋经济岛礁基地服务保障产业。南海岛屿(岛礁)将是我国开发南海海洋资源的保障平台,保护、填建和充实南海诸岛礁,将是一项长期的建设任务。岛礁的主权属性,界定了岛礁周围一定海域的权属,并将会进一步延伸海洋经济发展的产业链。强化南海岛礁填海建设,是一种强行有效占有的基本措施,且将产生一系列的法律效力。诸如在岛屿资源利用方面的法律效力,根据《海洋法公约》规定,沿海国可对不同海域内的海洋生物资源、海洋非生物资源和海洋空间资源享有不同的权利。专属经济区,沿海国对海洋资源享有主权权利,对海洋空间资源享有管辖权。对于“领海外岛”则因其地理位置、面积、人口、政治、经济等因素不同,可获得全部效力、部分效力和零效力。南海“九段线”内的岛礁填海工程,重在强化岛礁基地服务保障,使我国掌控的诸岛之间形成岛链。这不仅相互保障供给,而且为我国南海海洋资源开发和海洋经济发展,提供了必要的服务保障平台支撑,增强我国对南海“九段线”内的岛礁等所属海洋资源的掌控力度。

五是扶持和鼓励发展南海深海技术及海洋生物工程等海洋新技术产业。我国南海不仅适合优先发展海水利用、海洋生物医药、海洋电力、海洋高端装备制造、海洋生物育种与健康养殖以及现代海洋服务业等海洋新兴产业,而且南海的深海海底区域尤

为适宜开展海洋生物技术研究活动,以及深海技术、海洋生物工程新技术等海底科考活动。其最大特色在于,能服务我国南海热带海洋海底区域资源的开发和海洋环境保护技术的需要,进一步繁荣我国南海海洋经济。

三、创建南海海洋经济产业的政策法律制度

我国海洋经济发展存在许多问题,诸如海洋区域发展严重不平衡、海洋经济发展战略重点不明显、海洋管理体制机制滞后、近海远海资源开发利用不协调、海洋经济产业发展规划及政策制度缺失、海洋资源开发利用技术性弱等问题。南海海洋经济的发展,则更是滞后于我国其他海域海洋经济。

一是编制我国南海海洋经济发展总体规划,明确南海海洋经济发展方向。我国先后在2012年和2013年分别制定出台了《全国海洋功能区划(2011—2020年)》《全国海洋经济发展“十二五”规划》,基本上明确了我国各海域海洋功能定位,指明了“十二五”规划各海域海洋经济发展方向目标。我国南海的西沙中沙南沙海域隶属海南省管辖,海南2013年8月出台《关于加快建设海洋强省的决定》(以下简称《决定》)对发展南海海洋经济具有极其重要的指导性意义。该《决定》提出通过构建海南特色的海洋发展布局和产业体系,加快推进海洋重大基础设施建设,进一步提升海洋经济综合实力。该《决定》不仅明确海洋强省战略方向,而且确定加快未来几年南海海洋经济发展的总体目标,即实现“一个提升”和“两个增强”,并明确海洋生产总值具体的增长指标。为了全面确保海洋经济发展,《决定》还就海洋基础设施建设、海洋综合管理掌控、海洋生态文明建设、海洋文化意识普及教育、金融保障措施等方面,明确相应具体目标。海南海洋经济发展的近期规划目标,即通过强化三沙市基础设施的投入,建设三沙市海上交通线,增加三沙市民生工程投资,拓宽和拉长南海海洋经济产业链等。这表明海南海洋经济产业发展的战略目标和方向,与我国海洋强国“梦”是一致的。尽管全国海洋功能区划、海洋经济发展“十二五”规划等都有相关南海海洋经济发展的内容,但其规定涉及层面太低,其规划方向也不尽明确。海南省委省政府出台有关加快海洋强省的决定,尽管专指海南海

洋经济发展内容,也因海南海洋经济发展依赖于南海海域,该决定就显然属于南海海洋经济发展领域,可以喻示南海海洋经济发展方向。但是我们还须清醒看到,该决定毕竟仅仅是海南省地方海洋经济发展规划,仍缺乏国家发展海洋经济的高度视角,有必要在全国层面制定更高的专门适用于南海海洋经济发展的规划。建议尽快编制我国南海海洋经济发展总体规划,明确南海海洋经济发展方向,规划南海海洋经济各产业发展的指导性意见等。

二是制定南海海洋经济的保障基地建设管理等相关法律制度,扩大南海海洋服务领域。发展南海海洋经济不仅需要规划海洋经济产业的发展方向及其总体布局,关键还在于南海海洋经济发展要有能够为其提供充分供给保障的基地。其实,创建我国“基地”,是海南国际旅游岛六大战略目标之一。“基地”内涵即从我国南海资源开发和服务的角度,以海南岛和三沙市的岛礁为基础设施服务平台,以向南海资源开发提供相应的供给保障等为服务核心内容,进行全面综合的产业、后勤、辅助、维权、科学考察、天文气象、航运、军事等事务活动服务的规划及其建设的基本区域。建设“基地”核心的功能价值,在于服务于我国南海资源开发与管理等有关活动。

当前重要任务是要将“基地”战略目标具体化、规划化和法律化,确保“基地”建设的重大措施和南海服务机制的实施,并渐渐形成独具产业特色的专门服务我国南海资源开发和管理活动的法律制度。其实,南海周边不少国家早就不断积极强化其在南海的“基地”建设,如马来西亚20世纪70年代以来,非法占据我国弹丸礁,积极强化“基地”“有效控制”,加大填海工程,并修建了简易机场和无线电设施,建设成为一个对外界开放的三星级度假旅游胜地。我国当前更要注重南海的“基地”建设,不仅要推进南海“基地”硬件基础设施建设,而且要重视南海“基地”的法治化和制度化建设,要着重突出“基地”建设的核心原则及其基本要求,显现出“基地”建设的基本制度内容。

三是创制南海海洋资源权属制度和创新南海海洋资源管理新机制。开发南海海洋资源,其重要的前提是创制南海海洋资源权属制度,并建立与其相适应的管理制度。由于诸多因素影响,南海海洋资源权

属及其管理属性不清,其管理机制不明确且不到位,严重制约了南海海洋资源开发,影响南海海洋经济发展。创建和明确我国南海海洋资源权属制度,可以从法律制度层面彰显我国南海海权,明示南海海洋权益意识,明晰国家对南海海洋资源权属主张、措施和制度等。为了实现国家对南海海洋资源权属的有效掌控,更需适时修正国家南海海洋资源权属管辖制度。通过科学有效规制,激励多种形式和内容的南海海洋资源开发活动,促进南海海洋经济产业发展。理顺和创新南海海洋资源管理机制,则是发展南海海洋经济的重要环节。建议中央适时授予海南省人民政府享有南海海洋资源充分的管辖权,尤其是有关南海油气资源开采审批管理权,充分放权海南省促进南海海洋经济发展,尽可能最大化繁荣南海海洋经济活动,壮大南海海洋经济产业。

四是制定和修订有关促进南海海洋经济产业发展的法律法规。我国近几年出台了有关发展海洋经济的重大文件,如全国海洋功能区划、海洋经济发展十二五规划,海南省也出台海洋强省决定。这些文件都指明了南海海洋经济发展方向、战略目标及其相关的产业发展政策策划,但仍未能上升到立法层面,未能实现南海海洋经济产业法制化。目前,进行有关发展南海海洋经济的国家立法有一定的难度,可以先利用海南省地方立法权,尝试进行制定有关南海海洋经济产业发展的海南地方法规,如尽快制定《海南省促进海洋经济产业发展条例》,该条例明确海南建设海洋强省的战略目标,并立法规定海南海洋经济产业发展的方向、指导思想及其产业政策等。该条例虽然是名为海南省地方法规,立足海南却面向适用南海发展海洋经济,其法律效力具有深远影响和意义。建议该条例明确规定海南海洋经济产业发展布局和规划,不仅要做大做强以南海油气资源采炼为主的海洋第一产业、以南海现代渔业资源为主的海洋第二产业和以海洋旅游为主的海洋第三产业,而且还要鼓励积极发展海洋新兴产业,如鼓励尝试发展南海海水利用、海洋生物医药、海洋电力、海洋高端装备制造、海洋生物育种与健康养殖以及现代海洋服务业等。在南海海洋经济产业发展激励措施方面,条例尽可能明确发展海洋经济实施一系列优惠政策、措施及其激励机制,鼓励投资海洋经济产业

的重大项目,如油气化工、海洋装备制造、水上飞机制造、电力工程等一批重大项目,等等。

五是出台鼓励发展南海海洋经济产业的一系列优惠政策和措施。南海海洋经济发展,需要出台一系列的促进措施和创建激励机制。我国海洋经济发展还属于欠发达状态,南海海洋经济发展相对更为滞后,海南省也积极尝试出台鼓励南海海洋经济产业发展的政策措施及机制。如2013年2月海南还专门出台《关于金融支持海洋经济发展的指导意见》,尽管其目的是加快三沙市建设和南海开发、建设海洋强省的战略部署,加强沿海和海岛金融综合基础设施建设,推进产业金融、民生金融、离岸金融和消费金融,加快形成海南金融支持海洋经济发展的服务体系。大力拓宽融资渠道,加快金融创新,完善沿海和海岛的金融基础设施,加快金融改革开放,优化金融支持海洋经济的政策环境等措施,提升金融服务海洋经济发展的水平。尽管该《指导意见》的影响作用还是很有限,但它很大程度上仍充分显现了海南金融鼓励和扶持发展南海海洋经济的决心和信心。

发展南海海洋经济产业,是我国一项长期不懈的艰巨任务,是实施国家海洋强国战略目标之一。海

南省委省政府2013年8月成立了海南省海洋发展领导小组,负责全省海洋发展的重大政策制定、综合指导、统筹协调和督促检查等工作,这将直接有助于决定、影响和推进南海海洋经济发展。努力尝试创建南海海洋经济产业发展的良性运行机制,则是南海海洋经济发展最佳路径的选择。

[参考文献]

- [1]习近平.扩大开发领域 让海洋经济成新增增长点[N].人民日报,2013-07-31.
- [2]杨讴.泰国推出开凿克拉海峡运河新版本[N].人民日报·海外版,2004-08-10.
- [3]傅岷成.南海渔业资源区域合作护养管理研究[J].中国海洋法学评论,2005(1).
- [4]李铁兵.南海油气资源丰富 堪称第二个“波斯湾”[N].海南日报,2012-07-11.
- [5]中共海南省委省人民政府.关于加快建设海洋强省的决定[N].海南日报,2013-08-15.

(作者系海南大学教授)