

新海上丝绸之路建设 与海南省的作为

邹立刚

【摘要】新海上丝绸之路建设是我国全方位开放重大战略布局的组成部分,体现了我国和平发展的基本国策和建设海洋强国的内在精神,承载着我国睦邻友好合作共赢的周边外交政策,也是我国应对海权斗争的基本对策之一。新海上丝绸之路建设有赖于广泛的国际合作和发展海洋经济。海南地处我国海疆和国际海上交通要道,在参与海上丝绸之路建设中应发挥枢纽作用。

【关键词】海上丝绸之路;时代特征;国际合作;海南作为

【中图分类号】F752 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-700X(2015)01-0004-06

【基金项目】海南省重点学科特色培育项目“南海政策与法律研究”

早在1978年、1984年,邓小平同志谈及东海和南海问题时就提出了“搁置争议、共同开发”的设想^[1]。2013年,习近平同志在进行国事访问时,首次提出了“一带一路”的倡议。

一、新海上丝绸之路的时代特征

新海上丝绸之路(以下简称新海上丝路)与历史上的海上丝绸之路比较,其在和平发展、合作共赢的本质是一脉相承的,但同时它又具有时代特征。

第一,新海上丝路是国家全方位开放重大战略布局的组成部分。党的十八届三中全会、2014年政府工作报告和中央经济工作会议,都做了相应决策。目前,国家发改委等部委拟定的《丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设战略规划》,也正待国务院常务会议讨论通过。为此,中国将出资400亿美元成立丝路基金,并倡议建立亚洲基础设施投资银行^①。

第二,它体现了我国和平发展的基本国策。和平发展是我国一贯奉行的基本国策,如2005年和2011年的《中国的和平发展道路》白皮书都对我国和平发展的基本国策作出了系统而深刻的阐释。2013年10月,习近平同志在印尼国会发表演讲表示:“中国将坚定不移走

和平发展道路,坚定不移奉行独立自主的和平外交政策,坚定不移奉行互利共赢的开放战略。”^[2]同月,他在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲再次强调:没有和平,发展就是无源之水、无本之木^[3]。

第三,新海上丝路承载着我国睦邻友好合作共赢的周边外交政策。由于历史等原因,我国与海上邻国都存在岛礁归属和海域划界争端,但经贸等关系又十分紧密。如中国—东盟贸易额近三年都超过4000亿美元/年,2020年或达1万亿元美元^②,此外在投资、工程承包、人文和科技交流、旅游等方面也存在巨大合作利益。2013年10月24—25日,在“周边外交工作座谈会”上,习近平同志强调,做好周边外交工作,是实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的需要。我国周边外交的基本方针,就是坚持与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻,突出体现亲、诚、惠、容的理念^[4]。

第四,新海上丝路贯穿了建设海洋强国的内在精神。建设海洋强国需要我国持之以恒发展综合国力,但发展海上合作关系是建设海洋强国的基本要素。美国作为世界头号海洋强国,早已拥有最强大的海上控制力,但美国仍持续与他国进行海上合作。冷战后演变中的全球海上安全体系是美国遏制我国的战略与海上邻国争夺海权战略相结合的产物,对中国构成结构性排斥。中国作为世界最大发展中国家和世界第二大经济体,在共建海上丝路上应能大有作为。

第五,它是应对海洋问题的基本对策之一。由于我国的快速发展而美国力图长期保持其世界霸主地位,美国借助我国与海上邻国存在的海洋争端,实行遏制我国的政策。日本正在迅速增长其在亚太地区的政治影响力和军事实力,对我国的海洋安全构成直接的威胁。新海上丝路建设,是我国贯彻和平发展国策,应对美日在海上全面遏制的巧妙博弈对策之一。

二、新海上丝路建设有赖于广泛的国际合作

鉴于国家博弈的动态关系,在一定时期内海上丝路国际合作的核心是中国—东盟合作。中国—东盟共建新海上丝路得到了积极回应,如东盟10国全部是亚投行的意向创始成员国;文莱苏丹哈桑纳尔表示,文方高度评价习近平主席提出的建设丝绸之

路经济带和21世纪海上丝绸之路的倡议^[5];马来西亚总理欢迎习近平主席倡导本地区各国携手实现亚太美好梦想^[6];新加坡总理李显龙支持亚投行与重建“海上丝绸之路”^[7];印尼贸易部副部长称海上丝绸之路理念对印尼很有吸引力^[8]。然而,新海上丝路建设是我国全方位开放重大战略和大周边外交政策的载体,因此并不限于中国—东盟。比如,我国向印度、巴基斯坦、斯里兰卡、阿拉伯等国家也发出了相应建议,2014年11月习近平主席对澳大利亚、新西兰、斐济进行国事访问并同太平洋建交岛国^③领导人举行了集体会晤和双边会谈;APEC北京会议期间,APEC各成员共提出超过100项合作倡议,其中半数以上是由中国提出,并得到各方支持^[9]。新世纪以来,中国与拉美国家的关系发展很快,特别是2014年7月17日,中国—拉美和加勒比国家领导人会晤在巴西利亚举行,是中拉领导人的第一次集体会晤。

习近平同志在印尼国会发表的演讲中,提出了携手建设中国—东盟命运共同体的主要努力方向,即坚持讲信修睦、坚持合作共赢、坚持守望相助、坚持心心相印、坚持开放包容。这也是我国推进新海上丝路建设和大周边外交工作的指南。在“周边外交工作座谈会”上,习近平同志指出:开展周边外交要有立体、多元、跨越时空的视角。有学者认为,“立体”表示在全球化背景下,要超越传统的周边国家概念,陆地的、海洋的邻国都要考虑。“多元”代表政治、经济、军事、文化、人文等方面都要统筹,作出综合判断。“跨越时空”意味着不仅看现状,也从历史角度来比较,更从现在对将来进行推断^[10]。然而,从新海上丝路建设和周边外交工作的结合来说,其契合点有三:一是经贸合作,其主要抓手如自由贸易区和中国—东盟自由贸易区升级版、互联互通和亚投行、金融开放和合作与金融安全保障、沿边沿海省区同海陆邻国的互利合作,进而推进区域经济一体。二是安全合作,其主要抓手如增强战略互信、推进非传统安全的全面合作、在传统安全合作上弥补短处,进而逐步推进区域安全合作机制的建立。三是人文交流,如通过宣传工作、公共外交、民间交流等广泛人文传播渠道,发展周边国家同我国的长远的社会和民间亲善关系。

新海上丝路建设是国家长远战略的组成部分而

非权宜之计,因而有赖于国际合作的机制建设作为长远保障。近两年,中国进行一系列重大周边外交活动,从双边和多边、公共外交和民间交流的多层面和从政治、经济、军事、科教、人文等领域全面推进合作,硕果累累。如(1)推动中国—东盟自由贸易区升级版的达成(2)建立亚投行协议的达成(3)中韩和中澳自由贸易区协定的达成(4)习近平主席对澳、新、斐进行国事访问并同太平洋建交岛国领导人会晤期间,我国同澳、新签署了50多项合作协议,同建交岛国也签署了一系列合作文件^[11](5)APEC北京会议通过了《推动实现亚太自由贸易区路线图》和《亚太经合组织互联互通蓝图》等相关文件(6)与俄罗斯签署了30多项合作协定(7)在2014年中国—拉美和加勒比国家领导人首次集体会晤期间,会议发表了《中国—拉美和加勒比国家领导人巴西利亚会晤联合声明》,双方宣布成立中国—拉美和加勒比国家共同体论坛,通过以贸易、投资、金融合作为引擎,以能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术领域为合作重点,力争实现10年内中拉贸易规模达到5000亿美元和中国对拉美投资存量达到2500亿美元,推动扩大双边贸易本币结算和本币互换。中方将提供专项贷款、优惠贷款、合作基金、农业合作专项资金350.5亿美元,并通过各类资助,加强中拉社会、科教、人文等方面的交流。

三、海南省是新海上丝路建设的枢纽

海南省在新海上丝路建设中处于海上交通的枢纽位置。目前学界的通说是海上丝路起始于汉朝,基于指南针在航海上的运用和造船技术的发展,海上丝路盛于唐宋。而海南岛及南海若干岛礁就成了海上丝路南海航线的重要避风港和中继港,也是东南亚国家及海南特产的中转集散地。“华光礁一号”和“南海一号”的考古对此提供了实证。南海是沟通太平洋与印度洋、连接亚洲和澳洲的交通要冲。有学者认为:每年大约有4万多艘船只经过南海海域。日本、韩国和我国台湾省,90%以上的石油输入要依赖南海这个航道,经过南海航道运输的液化天然气,占世界总贸易额的三分之二。就中国来讲,通往国外的近40条航线中,超过一半以上的航线经过南海海域^[12]。

三沙岛礁及其海域是全国人大《关于设立海南

省的决定》所确定的海南省的法定管辖区域。《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》确定了海南“加快发展海洋经济”和将海南建设成为“南海资源开发和服务基地”的战略目标,提及“加强海洋科研、科普和服务保障体系建设”;“开展南海海域环境监测”;“提升南海领域的应急管理水平和信息服务能力”;“积极稳妥推进开放开发西沙旅游,有序发展无居民岛屿旅游”等发展领域。海南省委省政府作出了《关于加快建设海洋强省的决定》,其中提出到2015年和2020年海洋生产总值分别占全省生产总值的30%和35%以上。

四、海南省应大力发展海洋经济

海南省发展海洋经济已经具备政策基础:党的十八大报告提出了“发展海洋经济”“坚决维护国家海洋权益”和“建设海洋强国”等,海南省也提出要“建设海洋强省”;新海上丝路建设当然也包括发展海洋经济,中国的重大利益和关切已转向海洋。目前世界已进入大规模开发海洋时期。发展海洋经济不仅能提升综合国力,而且为保障国家海洋安全和海洋维权提供持续的动力,同时还具有其他效用。

根据《中国海洋经济统计公报》,2006—2013年中国海洋经济一直在占GDP10%徘徊。同期海南省的海洋经济占本省GDP的比重约为20%,其中2012年和2013年占25%和27%,但绝对值为724.5和847亿元,在全国沿海省份倒数第一,而广东省和山东省已突破1万亿元。海南省管辖的海洋面积是陆地面积的50多倍,因此具有很大开发空间。

虽然海南省的支柱产业之一是旅游业,但从1988年建省到现在的统计乃至到2020年的预计,其占GDP的比重是12%,且已处于“瓶颈”。此外,由于内地30多年的工业发展、中国进入经济结构调整期、国际经济不景气等因素,海南省发展工业特别是制造业的机遇期已过;国家对海南发展的定位和对海南的环保要求很高,海南也不具有高速发展工业的政策基础。

五、加强对海南省涉海重大现实问题的研究

第一,明确海南省的海洋管辖权。国家海上管辖权是国家主权、主权权利和管辖权在海上的体现或

延伸,是保障国家海洋安全、维护国家海洋权益、维护海上秩序的常规方式和主要载体。但至今海南省海洋管辖权的内容与形式尚不明确。主因是:(1)根据《关于设立海南省的决定》,海南省是全国唯一将海洋纳入行政辖区的省份,但并无其他具体法律规定,也没有其他省份的经验可资借鉴。(2)三沙岛礁及其海域属于争议海域,其中南沙岛礁被“六国七方”分占。

第二,对海洋经济发展现状进行调研。按照国家海洋产业标准和统计口径,对海南省管辖海域的各类资源及其开发现状、存在的主要问题与原因进行全面调研;对《海南省海洋功能区划》所划定的八大海洋功能区的开发利用和保全养护的现状、存在的主要问题及其原因进行调研。这些调查研究有助于为有针对性地解决这些问题寻求对策,为相关地方性政策、法规、规划、实施方案的制定奠定科学基础。

第三,发展南海管辖海域经济的保障研究。(1)《联合国海洋法公约》的海域经济制度研究。其研究目的,是澄清国家在不同海域从事经济活动的权限范围。(2)南海管辖海域开发利用创新机制研究。对于海南省而言,研究重点是《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》、海南省委省政府《关于加快建设海洋强省的决定》、《海南省海洋功能区划》等政策规范所确定的海洋经济发展方向、领域和目标。(3)南海争议海域单独开发利用的保护机制研究。如中国单独在争议海域勘探开发油气资源的保护机制,在南海争议海域捕鱼保护机制和渔民权益保障制度研究。(4)远洋开发利用活动鼓励机制研究。如利用他国专属经济区剩余可捕量、鼓励海南省渔船在远海和公海捕捞的机制。

第四,南海管辖海域的突出的现实和潜在重大问题研究。针对美日紧缩对我南海包围圈以及个别邻国在南海频繁采取的使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动,以致中国的一系列反制行动,应研究、制定处理和应对相关突发事件的预案,如:(1)我方在南海争议海域行使管辖权所产生的摩擦;(2)我方在南海争议海域进行护油护鱼活动可能与外方产生的摩擦;(3)外方在争议海域竞争性行使管辖权对我方海洋经济主体的海上经济活动进行阻碍、抓扣甚至开枪开炮所产生的摩擦。

六、加强发展海洋经济的地方立法和规划

第一,清理海南建省以来的地方性法规和行政规章,实现简政放权。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿,针对性、可操作性不强,立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出。”清理的主要目的是:摸清“家底”,发现问题,规划地方性法规和行政规章的“废改立”。特别值得指出的是:(1)在地方性法规和行政规章的清理和新的立法活动中,应该将利益链条进行切割,比如地方性法规和行政规章的制定者与执行者分开,避免“既当裁判员又做运动员”现象。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在“深入推进科学立法、民主立法”中对此有明确要求,其中包括:“完善立法项目征集和论证制度。健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探索委托第三方起草法律法规草案”“探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制”“完善法律草案表决程序,对重要条款可以单独表决”。对清理后废除的和保留的地方性法规和行政规章,都应予以公布,对修改和新立法的地方性法规和行政规章,应按照《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的要求进行修改和立法。(2)特别注重清理海南建省以来现存行政审批事项。加入世界贸易组织以来,国务院专门设立行政审批改革领导小组,将当时的行政审批事项废止了50%。2010年《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》,对截至2009年底现行的行政法规共691件进行了全面清理。2013年《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》,再次对行政法规进行了清理。其间中央多次进行简政放权,废止和修改了大批行政审批事项,促进和保障政府管理由事前审批更多地转为事中事后监管。简政放权的主要目的,正如《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所表述的:“坚决破除各方面体制机制弊端……让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民。”对清理后保留的行政审批事项,应予以公布,并向社会公布审批程序或办事流程。

第二,加强相关地方立法。根据《中华人民共和国立法法》的规定:(1)在不同上位法抵触的前提下,海南省人大及其常委会和海南省人民政府具有职权性地方立法权;(2)海南省人大及其常委会还享有授权性地方立法权,即根据全国人大的授权,可以制定法规,在经济特区范围内实施;可根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定,在本经济特区适用经济特区法规的规定。虽然海南省相关立法供给严重不足,但需要优先选择能尽快实施的主要立法:应将发展海洋经济的优惠和保护政策,海洋经济主体及其权益,远洋渔业补贴、人身伤害和财产损失保险补贴,南海岛屿旅游和海上观光,海域和岛礁的使用,填海造地,无居民岛屿的开发利用,建造和使用人工岛屿、设施和结构的权限,海洋生态环境保护等方面,通过立法制度化。在进行地方性海洋立法过程中,尽管政府拥有的财力和资源使其在组织、论证、起草诸方面有着明显的优势,但政府过多主导法规特别是行政规章的起草,尤其是起草与自己职权职责相关的法案,与部门利益纠结在一起,会造成部门权力的扩张和部门利益的制度化、科学性减弱,因此,应遵循《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》关于“深入推进科学立法、民主立法”的要求,在扩大公众参与立法上有所创新。

第三,在相关规划方面,应着力推进如下几项工作:(1)尽快制定落实《海南省海洋功能区划》的具体规划。(2)组织省内外专家修订《海南省海洋经济发展规划》或编制新的《海南省发展海洋经济指导方针》。(3)编制《南海管辖海域渔业发展方案》。(4)与中海油编制《南海管辖海域资源开发和服务基地建设方案》。(5)单独或与中国旅行社总社和中国国际旅行社总社编制《南海管辖海域海上旅游开发方案》:海洋旅游应作为海南陆上旅游向海上的延伸,扩展到海上、海域上空、海下。海上近海目前已有相应旅游产品,但远海主要是邮轮旅游以及应将国际邮轮旅游纳入,在西沙群岛可以开展登岛旅游,但一般不应以过夜休闲旅游为主要旅游产品;上空可发展热气球和直升机旅游;海下可发展潜水旅游等产品。(6)编制《南海无居民岛屿开发利用方案》。(7)编制《海南省航运港口发展方案》。(8)海口、三亚、三沙、东方、洋浦等县市(区)应有相应的参与新海上丝

路建设的方案。(9)在所有规划和方案中,应将吸引大陆、境外特别是东盟各国、华人华侨特别是琼籍华人华侨个人和经济实体来琼进行经贸活动考虑在内。(10)推动制定琼桂粤参与新海上丝路建设的合作方案。

七、海南参与新海上丝路建设的“支撑点”和“窗口”建设

自由贸易园(港)区(以下简称自贸园区)是新海上丝路建设和发展海洋经济的载体持续发展的支撑点。海南具有申建自贸园区的良好前景。中国(上海)自由贸易试验区于2013年8月22日经国务院批准设立,于9月29日正式挂牌,是中国内部设立的首个自贸园区。随后《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“选择若干具备条件地方发展自由贸易园(港)区”。上海自贸园区运作不到一年,2014年9月18—19日,李克强总理在上海自贸园区考察时点赞其“裂变出巨大新能量”^[13]。2014年12月12日国务院常务会议部署推广上海自贸园区试点经验,在广东、天津、福建特定区域再设三个自贸园区。海南需要根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,研究国家有关部委颁布的关于上海自贸园区运作的行政规章、《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》、《中国(上海)自由贸易试验区条例》、上海自贸园区运作一年来的经验,如外资准入管理原有1000多项审批,2013实行负面清单后,减少到190项,2014年又减少到139项^[13],设计申建海南自贸园区的创新机制。

此外,应研究海南国际旅游岛建设与新海上丝路建设的契合性,推进经贸合作和人文交流,博鳌亚洲论坛作为我国外交的平台之一,如何更好发挥海南的对外窗口作用和在建设新海上丝路中的作用;琼籍华人及港澳台地区同胞达300万,其中有200多万华侨华人聚居在东南亚各国,如何发挥其作用,海口、三亚等沿海县市如何发挥与东南亚各国的地方合作的作用。

注释:

①2014年10月24日,21国在北京签约决定成立亚洲基础设施投资银行(简称亚投行),总部设

在北京, 法定资本为 1000 亿美元, 预计在 2015 年底前投入运作。截至 2015 年 1 月 4 日, 亚投行意向创始成员国增至 24 个: 孟加拉国、文莱、柬埔寨、中国、印度、印度尼西亚、哈萨克斯坦、科威特、老挝、马尔代夫、马来西亚、蒙古国、缅甸、尼泊尔、新西兰、阿曼、巴基斯坦、菲律宾、卡塔尔、新加坡、斯里兰卡、泰国、乌兹别克斯坦和越南。

② 习近平同志在印尼国会的上述演讲中表示“争取使 2020 年双方贸易额达到 1 万亿美元”。

③ 按建交先后顺序分别为: 斐济、萨摩亚、巴布亚新几内亚、瓦努阿图、密克罗尼西亚、库克群岛、汤加和纽埃。

[参考文献]

[1] 邓小平文选: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 49, 81.

[2] 习近平: 携手建设中国—东盟命运共同体 [EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1004/c64094-23104126.html>.

[3] 习近平在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲 [EB/OL]. http://www.gov.cn/lhdh/2013-10/08/content_2501676.htm.

[4] 七常委共同出席周边外交工作座谈会 [EB/OL]. <http://news.sohu.com/20131026/n388981896.shtml>.

[5] 杜尚泽. 习近平会见参加 APEC 会议 5 经济体领导人 [EB/OL]. <http://money.163.com/14/1111/05/AA0CKUMK00253B0H.html>.

[6] 习近平会见马来西亚总理 推进海上丝绸之路建设 [EB/OL]. <http://news.enorth.com.cn/system/2014/11/10/012255095.shtml>.

[7] 新加坡总理: 支持亚投行与重建“海上丝绸之路” [EB/OL]. <http://money.163.com/14/1112/05/AAQVUT4000253B0H.html>.

[8] 印尼贸易部副部长称海上丝绸之路理念对印尼很有吸引力 [EB/OL]. <http://surabaya.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201409/20140900733761.shtml>.

[9] 谭晶晶, 乌梦达. 八大关键词透视 APEC 北京会议 [EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-11/06/content_2775963.htm.

[10] 中国周边外交提速升级 [EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/o/2013-10-27/121028543454.shtml>.

[11] 外交部长王毅谈习近平主席出席 G20 峰会并访问澳大利亚等三国 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/23/c_1113367972.htm.

[12] 周东旭. 社科院专家介绍各国对南海实际控制与石油开采情况 [EB/OL]. <http://www.china5080.com/articles/202742.html> 2011.

[13] 陈二厚. 上海自贸区裂变出巨大新能量 [EB/OL]. <http://news.163.com/14/0920/15/A6JJ9I0H00014AED.html>.

(作者系海南大学法学院教授、博导)