

· 专题论文 ·

## 改革开放前新中国的海洋权益管理

王巧荣

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

**摘要:**新中国成立后,国家海洋权益面临严峻挑战。起初是以美国为首的西方国家从海上对新中国进行战略挤压,频繁武装侵扰中国领海,随后是周边国家不断对中国岛礁、领海主权肆意践踏和非法侵占。改革开放前,中国政府在彻底肃清西方列强对中国海权管理影响的基础上,着手对国家的海洋权益进行行政、安全及外交上的管理,为维护国家海洋权益作出了积极贡献。但受当时历史条件的影响,这一时期中国对海洋权益的管理还存在一定的局限性。

**关键词:** 新中国 海洋权益 领海 国家海洋局

**中图分类号:** K27; E297 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-3451(2016)03-0100-08

### Management of China's Maritime Rights and Interests from 1949 to 1978

Wang Qiaorong

(Institute of Contemporary China Study, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009)

**Abstract:** China's maritime rights and interests faced serious challenges from 1949 to 1978. Firstly, US-led western countries practiced strategic squeeze from the sea against new China and conducted frequent armed intrusions into Chinese territorial waters. Then, some neighboring countries did not cease their attempts of illegal occupation of Chinese islands and reefs and of willful trample upon the sovereignty of China's territorial waters. Before the reform and opening up, the government of China started to eliminate Western powers' influence on the management of China's maritime rights, and began its management of the national maritime rights and interests by administrative, security and diplomatic means, which protected to a certain degree China's maritime rights and interests. However, from 1949 to 1978, the historical conditions during that period set limitations for the management of the maritime rights and interests.

**Key words:** the new China; maritime rights and interests; territorial waters; the State Oceanic Administration

新中国成立之初,以美国为首的西方国家对新生人民政权采取敌视政策,他们从海上对新中国进行战略挤压,频繁武装侵扰中国领海。周边国家不断对中国岛礁、领海主权肆意践踏和非法侵占。新中国的海洋权益面临严峻挑战。改革开放前,中国政府在彻底肃清西方列强对中国海权管理影响的基础上,着手对国家的海洋权益进行行政、安全及外交上的管理。截止目前,学术界尚未见有专文对这一课题进行研究。探讨这一课题,对于进一步加强中国海洋权益管理极有意义。本文在揭示新中国面临的主要海洋权益问题的基础上,力求对改革开放前中国海洋管理的历史状况作出符合实际的评价。

### 一、海洋权益管理的内涵及新中国面临的主要海洋权益问题

#### (一) 海洋权益管理的内涵

---

作者简介:王巧荣,中国社会科学院当代中国研究所研究员,法学博士。

海洋权益管理是指运用国家力量或专门的管理队伍,采用先进的技术装备手段和可行方式,根据国内和国际海洋法律、法规对国家管辖海域实施有效管理,防止外来侵犯、损害和破坏,以保证国家的海洋权益。海洋权益是国家在海洋上的权利和利益,是国家领土向海洋延伸形成的权利。依照1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),国家海洋权益主要包括一国在内水和领海、毗邻区、海洋专属经济区、大陆架、公海资源等方面应享有的权益。在《联合国海洋法公约》出台前,各国对于海洋权益管理依据的是国内相关法律、相关国际习惯法则。

中国对于海权的认识始于19世纪中期。1864年普丹战争中,普鲁士军舰在中国的渤海湾捕获一艘丹麦船。清政府依据美国人惠顿所著《国际法原理》中提及的关于领海规则,向普鲁士提出抗议,该船最终获释。<sup>①</sup>1875年,日本派舰到朝鲜(时为中国藩属国)沿海测量,遭守军轰击,日驻北京公使森有礼提出抗议,李鸿章辩称:“查万国公法近岸十里即属本国境地,日本既未通商,不应前往测量,高丽发炮有因”。<sup>②</sup>可见,清政府认为,沿岸10里(约3海里)以内是一国的领海。但清政府时期,没有明确规定中国的领海范围,仅在1899年12月中国与墨西哥缔结的通商条约中明确规定了中国海关缉私区的范围,内称:“彼此均以海岸去地3力克(每力克合中国10里)为水界,以退潮时为准。界内由本国税关章程切实施行,并设法巡缉以杜走私、漏税”。<sup>③</sup>1930年4月,民国政府颁布《领海范围3海里令》,决定把领海范围定为3海里,缉私界程定为12海里,<sup>④</sup>并于1934年6月制订了《海关缉私条例》,规定在12海里以内,海关有施行查缉走私之权;如船舶逃脱,可以施行紧追权。<sup>⑤</sup>

## (二) 改革开放前新中国海洋权益面临的主要问题

新中国成立后,国家海洋权益面临严峻的形势。西方列强对中国领水主权的侵害根深蒂固;美国对新中国采取敌视政策,不仅从海上挤压中国的战略空间,甚至直接侵入中国领海;从1950年代中后期起,周边国家不断对中国在南海、东海的主权进行挑衅和侵占。

### 1. 西方列强在中国领水的特权严重伤害了中国领水主权

鸦片战争后,西方列强迫清政府签订一系列不平等条约,逐步攫取了我国沿岸贸易权、内水航运权、引水权及军舰驻泊中国领水等特权,中国的领水主权遭受严重破坏。1842年,中英《南京条约》规定英商在五口通商处所缴纳关税税率应由中、英双方“秉公议定”,中国从此逐步丧失关税自主权。1858年,中英《天津条约》之附约《通商章程善后条约》中规定,“总理大臣”可以邀请英人帮办税务。随后,英人李泰国受命列席《通商章程善后条约:海关税则》会议,1859年李泰国被清政府任命为海关总税务司,<sup>⑥</sup>总理海关事务。从此,中国海关行政权一直被西方把持。在直接掌握中国海关行政权后,西方各国还任意扩大海关管辖事务的范围。他们在海关设立海务部(后又分设工务部),执掌港务的管理,涉及灯塔、浮标及一切便利航行设备的装置和维修,沿海及内地水道的测量,河海航道图表的绘制,气象的报告和记录,等等。自此,中国港口管理权也完全落入列强之手。

1940年代初,国民政府先后通过与英国、比利时、挪威、瑞典、荷兰、美国、法国、葡萄牙等国缔结新约,取消了这些国家在华领水的特权,但由于西方列强在中国领水的特权根深蒂固,新约中的

①王铁崖:《国际法》,北京:法律出版社,1981年,第17页。

②故宫博物院:《清光绪朝中日交涉史料》第1册,北京铅印本,1932年,第15页。

③王云五:《中外条约汇编》,上海:商务印书馆,1933年,第485页。

④王云五:《国际关系》,台北:台湾商务印书馆股份有限公司,1970年,第309页。

⑤海关署核定:《海关法规汇编》,海关总税务司公署统计科印行,1937年,第591页。

⑥孙修福:《中国近代海关史大事记》,北京:中国海关出版社,2005年,第14页。

保留条款亦以潜在方式保留了他们在中国领水的特权,加之国民政府的腐败无能,中国领水主权遭受侵害的局面并没有得到实质性的改变,中国的海关、航运、港口仍由英美等国把持。

## 2. 美国在中国沿海的霸权行径对中国海洋权益构成威胁

新中国成立后,美国为确保其在亚太地区的战略优势地位,对新中国采取遏制和封锁政策。1950 年代初,美国先后与泰国、澳大利亚、新西兰、菲律宾、日本、韩国等国签订双边安全条约,挤压中国的战略空间;1954 年,又与英国、法国、泰国、菲律宾、澳大利亚、新西兰和巴基斯坦等国签订了《东南亚集体防御条约》。通过建立这种轴心辐条式的联盟结构,美国加强了对中国沿海海权的控制,构建了对中国的弧形包围圈。

美国还悍然出兵,侵扰和侵占中国领土、领海。1950 年 6 月,美国第 7 舰队侵入台湾海峡。据统计,1950 年 6 月—1954 年 2 月间,美舰侵入中国领海 336 次,计 704 艘舰只。<sup>①</sup> 美国甚至公然占领中国岛礁。1951 年 9 月,美国根据其于日本缔结的《旧金山对日和平条约》规定,以“作为唯一施政当局”的身份,开始对北纬 29° 以南的西南诸岛等进行托管。并于 1952 年 2 月 29 日、1953 年 12 月 25 日,先后发布第 68 号令(即《琉球政府章典》)和第 27 号令(即关于“琉球列岛的地理界限”布告),擅自扩大托管范围,将中国领土钓鱼岛划入其中。后至 1971 年 6 月 17 日,美国通过美日《关于琉球诸岛及大东诸岛的协定》,将钓鱼岛的“施政权”私相授受给日本。<sup>②</sup> 这不仅是对中国主权的严重侵犯,也为中日钓鱼岛主权争议埋下了祸根。截至 1957 年 5 月,美军侵占中国南沙群岛 3 个岛屿,在岛上驻扎了航空队。<sup>③</sup> 美国的这些侵略行为和霸权行径,使中国人民生命财产安全受到严重威胁,也使中国海洋权益受到严重破坏。

## 3. 周边国家对中国南海、东海岛礁的挑衅和侵占严重威胁中国的主权与领土完整

1946 年,国民政府根据《开罗宣言》《波茨坦公告》等规定,派人员分赴西沙、南沙群岛进行接收,在岛上举行了接收仪式,树立碑石,并派兵驻守南沙太平岛。<sup>④</sup> 随后,国民政府重新命名东沙、西沙、中沙、南沙 4 群岛名称及各岛、礁、滩的名称。<sup>⑤</sup> 然而,从 1956 年起,南越政府、菲律宾等国先后以各种手段侵扰和侵占中国南海部分岛礁及海域。同年 4 月,南越政府派遣由 40 余人组成的保安排,以接替法军为由,侵占我西沙群岛珊瑚岛。<sup>⑥</sup> 5 月,菲律宾副总统兼外长加西亚在一次记者会上宣称:南中国海上包括太平岛和南威岛在内的一群岛屿,距离菲律宾最近,理应属于菲律宾。<sup>⑦</sup> 1970 年代起,南越政府、菲律宾开始疯狂侵占我西沙、南沙部分岛礁。1971 年 7 月 11 日,菲律宾总统马科斯公然声称,南沙群岛是所谓“有争议的”岛屿,“占领是决定性的因素,占领就是控制”。<sup>⑧</sup> 在此之前,菲律宾已经侵占了中国南沙群岛中的马欢岛、费信岛、南钥岛、中业岛。1971 年下半年,菲律宾又先后侵占了西月岛、北子岛、礼乐滩。<sup>⑨</sup> 1973 年 8 月底,南越政府非法侵占中国南沙、西沙群岛的 6 个岛屿,并宣布将中国南沙群岛中的南威、太平等 10 余个岛屿,划归其福绥省管辖。<sup>⑩</sup> 1975 年,越南民主共和国统一越南后,不仅改变其曾经承认西沙和南沙群岛主权属于中

①《美国蓄意对我国扩大侵略制造紧张局势》,《人民日报》1954 年 7 月 29 日,第 4 版。

②《钓鱼岛是中国的固有领土》,《人民日报》2012 年 9 月 26 日,第 2 版。

③《不容美军侵占南沙群岛》,《人民日报》1957 年 5 月 23 日,第 5 版。

④麦蕴瑜等:《1946 年我国收复南海群岛实纪》,《广东文史资料》第 62 辑,广州:广东人民出版社,1990 年,第 1—3 页。

⑤韩振华:《我国南海诸岛史料汇编》,北京:东方出版社,1988 年,第 184—192 页。

⑥韩振华:《我国南海诸岛史料汇编》,第 674 页。

⑦《“外交部”南海诸岛档案资料汇编》,台北:台湾“外交部”研究设计委员会编印,1995 年,第 842 页。

⑧《我国领土南沙群岛不容侵犯》,《人民日报》1971 年 7 月 17 日,第 5 版。

⑨李国强:《南中国海研究:历史与现状》,哈尔滨:黑龙江教育出版社,2003 年,第 261 页。

⑩中国人民解放军军事科学院历史研究部:《中国人民解放军的七十年》,北京:军事科学出版社,2000 年,第 389 页。

国的立场,还疯狂侵占南沙群岛部分的岛礁,并对全部西沙、南沙群岛提出所谓领土主权的要求。

日本也不断就钓鱼岛主权问题进行挑衅。随着美日“归还”冲绳协定的签订,日本佐藤政府一再叫嚷钓鱼岛等岛屿是“日本领土”,在从美国手中“接管”冲绳“施政权”的同时,声言要用武力“保卫尖阁群岛”,并公然决定把钓鱼岛等岛屿纳入日本的“防空识别圈”。<sup>①</sup> 1972年1月4日,日本外相福田纠夫在会见记者时说:“尖阁列岛无论从历史上还是从条约上来看,是我国(日本)的固有领土,没有一点怀疑”。<sup>②</sup> 3月8日,日本外务省发表《关于尖阁列岛所有权问题的基本见解》,阐述日本政府对于钓鱼岛主权归属问题的主张,<sup>③</sup>为日本侵占钓鱼岛提供“事实”依据。

## 二、改革开放前新中国海洋权益管理的主要举措及成就

### (一) 肃清西方列强在中国领水的特权,建立国家领水管理制度

为彻底肃清近百年来西方列强在中国领水形成的特权,新中国积极采取措施,初步建立起内水和领海管理制度,加强了对海洋权益的管辖和维护。

#### 1. 建立内水管理制度

建立海关管理制度,是肃清西方列强在中国领水特权的有效保证。以毛泽东为首的中共第一代领导集体非常重视海关管理工作。早在解放战争胜利进军中,秦皇岛、天津、北京、南京、上海、青岛、福州、乌鲁木齐等地的军管会即相继接管了当地海关。1949年10月25日,中央人民政府海关总署在北京正式成立,<sup>④</sup>由中央人民政府政务院直接领导,统一领导全国海关机构和业务,并受政务院财政经济委员会的指导。<sup>⑤</sup>随后,中国政府先后颁布《关于设立海关原则和调整全国海关机构的指示》《中华人民共和国暂行海关法》《中华人民共和国海关进出口税则》及其实施条例等法令,中国开始真正行使独立的海关管理权。

与此同时,新中国逐步建立航运、港口等管理制度。1949年6月14日,上海军管会颁布《外籍轮船进出口管理暂行办法》<sup>⑥</sup>,废除了列强在中国的航务特权。广州、天津等地的军管会在接管各城市后,也都颁布了类似的管理办法。为加强沿海港口的管理,1950年3月,政务院决定统一全国航务管理制度。在交通部下设航务总局,领导航务建设、管理工作。<sup>⑦</sup>同年7月26日,政务院财经委员会作出统一航务港务管理的指示,要求制定统一的航务港务管理规章制度,建立统一的航务港务管理机构。并决定在天津、广州、上海、青岛、大连等港口设立港务局,负责港务统一管理工作。<sup>⑧</sup>1952年3月,上海区港务局接管由外国引航员控制的“铜沙引水公会”,辞退解放后留用的外籍引水员,海港引航工作全部由中国人员接管。至此,中国政府收回了自1844年以来所丧失的引水权。<sup>⑨</sup>交通部先后公布了一系列管理规定,如《外籍轮船进出口管理暂行办法》(1952年)、《海港引水暂行通则》(1953年)、《船舶登记章程》(1953年)、《进出口船舶联合检查通则》(1961年)等,新中国内水管理制度初步建立。

①《佐藤政府依仗同美帝签订“归还”冲绳协定 阴谋侵吞中国领土钓鱼岛等岛屿》,《人民日报》1971年12月31日,第6版。

②《佐藤政府妄图侵占中国领土野心再次暴露》,《人民日报》1972年1月13日,第5版。

③《钓鱼岛是中国的固有领土》,《人民日报》2012年9月26日,第2版。

④海关总署办公厅:《海关总署全宗指南1949—2006》,北京:海关出版社,2007年,第3页。

⑤中央人民政府法制委员会:《中央人民政府法令汇编(1949—1950)》,北京:法律出版社,1982年,第439页。

⑥《银行周刊》1949年第26—27期,第12页。

⑦中央人民政府法制委员会:《中央人民政府法令汇编(1949—1950)》,第519—522页。

⑧中央人民政府法制委员会:《中央人民政府法令汇编(1949—1950)》,第523—526页。

⑨罗钰如、曾呈奎:《当代中国的海洋事业》,北京:当代中国出版社,1985年,第234页。

## 2. 初步建立领海管理制度

1958 年 9 月,中国政府发表《关于中国领海的声明》,明确规定了中国的领海宽度为 12 海里,这对于维护新中国主权独立和领土完整具有十分重要的意义。近代以来,中国领海遭到西方列强的肆意践踏。新中国成立后,虽然已经收回了航运权,但在台湾海峡通行的美国军舰经常驶入中国大陆沿海 12 海里以内甚至更近的海域,危及中国领土主权的安全。对此,《声明》规定:一切外国飞机、军用船舶,未经中国政府许可,不得进入中国的领海及其上空。任何外国船舶在我国领海航行,必须遵守中国政府的有关法令。这在一定程度上制约了美国侵犯中国领海主权的行爲,标志着新中国领海制度的初步建立。1958 年 10—12 月,根据周恩来总理的指示,人民海军完成了自鸭绿江口至北仑河口的领海基线点测量,共测定控制点和方位点 316 个,地形和水深图 64 幅,<sup>①</sup>为 中国政府进一步完善领海制度提供了依据。

### (二) 建立海上安全保障力量,对中国海洋权益进行安全管理

新中国的海洋权益安全管理保障力量主要是海军和公安边防部队。

1. 新中国领导人非常重视海上军事力量的建设。早在 1949 年 1 月 8 日中共中央政治局通过的《目前形势和党在一九四九年的任务》中就指出,1949 年和 1950 年我们应当争取组成一支能够使用的空军,及一支保卫沿海沿江的海军。<sup>②</sup>同年 4 月 23 日,中国人民解放军的第一支海军——华东军区海军宣告成立。这一天也被中央军委确定为中华人民共和国海军的成立日。<sup>③</sup>10 月,毛泽东在会见即将上任的海军司令员萧劲光时说道:有海就要有海军。过去我们有海无防,受人欺侮。我们把海军搞起来,就不怕帝国主义欺侮了。<sup>④</sup>1950 年 4 月 14 日,海军部队领导机关成立,人民海军正式成为中国人民解放军的一个军种。虽然起步较晚、一穷二白,但经过逐步发展,到 1970 年代中期,人民海军已成为一支多兵种合成、初具现代化水平的近岸防御力量。1974 年西沙海战中,人民海军为捍卫国家主权、领土完整做出了重要贡献。

2. 公安边防部队的体制适时发展变化。为稳定边境地区的社会秩序,1949 年 11 月,公安部设立边防保卫局,直接领导全国的边防保卫工作。<sup>⑤</sup>12 月,第一次全国公安会议制定了《整顿各级人民公安武装的方案》,规定自 1950 年 1 月至 5 月,将各地公安武装统一整编为“中国人民公安部队”,隶属于各级公安机关。在海防地区组建边防公安机构和武装部队。<sup>⑥</sup>之后,公安部根据《中央批转公安部第一次全国边防保卫工作会议的决议》精神,对各地的边防机构和部队进行了整编。除中苏、中蒙边境外,各大区和边疆省、市先后成立了边防局(处或科)、边防分局、边防团、海防大队、派出所和检查站,隶属于公安机关。云南、西藏边境及深圳、珠海一线边防任务,由进驻该地区的解放军野战部队担任;<sup>⑦</sup>受中央军委统一领导,公安部门的边防机构负责具体业务指导。1953 年底 1954 年初,全国军事系统党的高级干部会议又决定对各军区、军种的编制进行调整。会后,各军种陆续开始整编工作。1955 年 5 月,国防部批准公安部队整编定型、定额方案和整编实施计划。在这次整编中,边防公安部队拨归各军区建制序列。共组建和扩建 10 个海上巡逻队、2 个边

①国土资源部中国地质调查局:《新中国海洋地质工作大事记(1949—1999)》,北京:海洋出版社,2000 年,第 8 页。

②中共中央文献研究室、中央档案馆:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》第 26 册,北京:中央文献出版社,2001 年,第 27 页。

③卢如春等:《海军史》,北京:解放军出版社,1989 年,第 15 页。

④肖劲光:《肖劲光回忆录续集》,北京:解放军出版社,1989 年,第 2 页。

⑤刘尚煜:《公安机关领导干部全书》下,北京:中国人民公安大学出版社,1998 年,第 1542 页。

⑥董纯朴:《中国警察史》,长春:吉林人民出版社,2005 年,第 122—123 页。

⑦军事科学院军事历史研究所:《中国人民解放军八十年大事记(1927—2007)》,北京:军事科学出版社,2007 年,第 291 页。

防总站、89 个边境检查站、3 个边防侦察站,担负国境警卫、边防检查、海上巡逻、边防侦察等任务。<sup>①</sup> 7 月 18 日,根据国防部的命令,中国人民公安部队改为中国人民解放军公安军,公安部队司令部改称为公安军司令部。<sup>②</sup> 1957 年 1 月 22 日,根据中共中央军委的决定,撤销中国人民解放军公安军及其领导机关;公安军边防部队交所在省军区领导指挥。<sup>③</sup> 1958 年 8 月,中共中央批准《关于公安部队整编问题的报告》,决定将人民解放军序列内所属的公安部队移交国家公安部,编入人民警察序列,改为人民武装警察部队。1963 年 1 月 16 日,经中共中央批准,中央军委、公安部下发《关于改变公安部队名称的命令》,明确自该年 2 月 1 日起,“中国人民武装警察部队”改为“中国人民公安部队”,其建制和领导关系仍按原规定不变。<sup>④</sup> 1966 年 7 月 1 日,撤销中国人民解放军公安部队的番号,统一整编为中国人民解放军,<sup>⑤</sup>边境防卫与管理任务交由中国人民解放军担负。新中国建立后,无论中国公安边防部队的称谓、体制如何沿革,边防部队的职责基本上是打击小股敌特窜扰,堵截偷渡外逃,查缉走私贩毒等犯罪活动,以及出入境检查,口岸边防检查,边境及海上治安管理,捍卫国家领海主权的安全,等等。

### (三) 成立国家海洋局,着手开展对中国海洋权益的综合管理

新中国建立之初,没有成立专门的海洋开发和管理机构。从中央到地方,根据海洋自然资源的属性及其产业开发特点,形成了以行业部门管理为主的海洋行政管理模式。国家和各级政府的水产主管部门负责海洋渔业的管理,交通部门负责海上交通安全管理,石油部门负责海上油气的开发管理,轻工业部门负责海盐业的管理。由于当时社会经济技术水平较低,对海洋空间和资源的开发利用规模比较小,各涉海行业之间以及行业内部的矛盾不太突出,涉海行业部门的主要职能是进行生产管理。随着时代发展,对海洋的管理不单是涉及到各行业生产的局部问题,而发展为事关国家利益和国家经济发展的重大战略。因此必须建立相应的海洋管理机构,加强对海洋的全面管理。1963 年 5 月,国家科委制定《海洋科学发展十年规划(草案)》时,邀请了一些专家对此进行论证。在此基础上,毛汉礼、文圣常等 29 名海洋专家学者就当时海洋工作中存在的一些问题,写信给党中央、国务院,建议成立国家海洋局。<sup>⑥</sup> 1964 年 7 月 22 日,国家海洋局正式成立,<sup>⑦</sup>负责统一管理海洋资源和海洋环境调查、资料收集整理和海洋公益服务。中国从此有了专门的海洋工作管理机构。

国家海洋局成立后,依据国务院赋予的职责,按照为国防建设和国民经济建设服务的基本方针,先后组建了海洋科技情报研究所、海洋水文气象预报总台,接管沿海各地的海洋台站,着手开展海洋情报收集和发布中国近海部分海区天气预报及海浪预报工作;陆续在青岛、宁波、广州三地组建了北海分局、东海分局、南海分局,在各分局成立海洋调查大队和海洋调查队,开展中国沿海标准断面的海洋调查工作;组建了第一、第二、第三海洋研究所、海洋仪器研究所、东北海洋工作站等机构,开展中国河口港湾和海岸带的调查工作。从 20 世纪 70 年代起,国家海洋局开始承担国家下达的大量海洋科研任务,成为中国海洋调查和科学研究的主体力量。<sup>⑧</sup>

### (四) 发表声明,利用外交手段捍卫中国海洋权益

①《中国人民解放军军史》编写组:《中国人民解放军军史》第 5 卷,北京:军事科学出版社,2011 年,第 29 页。

②《中国人民解放军军史》编写组:《中国人民解放军军史》第 5 卷,第 29 页。

③郑惠、张静如等:《中国共产党通志》(中),北京:中央文献出版社,1997 年,第 1681 页。

④靳娟娟、金天义:《新疆边防管理与边防建设》,北京:社会科学文献出版社,2011 年,第 169 页。

⑤李俊亭、杨金河:《中国武装力量通览(1949—1989)》,北京:人民出版社,1990 年,第 55—56 页。

⑥国家机构编制委员会办公室:《中国政府机构》第 1 卷,北京:中国经济出版社,1990 年,第 602 页。

⑦《全国人大常委会举行第一百二十四次会议》,《人民日报》1964 年 7 月 23 日,第 1 版。

⑧杨文鹤等:《二十世纪中国海洋要事(1901—2000)》,北京:海洋出版社,2003 年,第 88—89 页。

面对中国海洋主权安全面临的诸多挑战,中国政府多次发表针对性声明,明确宣示中国海洋主权,表明中国维护中国领土、领海完整的原则立场。

针对美英等西方国家片面缔结的《旧金山对日和约》草案中,故意不提日本放弃的南威岛和西沙群岛的主权权利归还问题,1951年8月15日,周恩来外长发表严正声明,指出:西沙群岛和南威岛正如整个南沙群岛及中沙群岛、东沙群岛一样,向为中国领土,在日本帝国主义发动侵略战争时虽一度沦陷,但日本投降后已为当时中国政府全部接收。中华人民共和国在南威岛和西沙群岛之不可侵犯的主权,不论美英对日和约草案有无规定及如何规定,不受任何影响。<sup>①</sup>这是新中国第一次明确向世界宣示中国南海诸岛的主权权利。针对菲律宾方面以距离菲律宾较近为由,对中国南沙群岛提出的主权要求,1956年5月29日,中国政府发表声明指出:中国对于南沙群岛的合法主权,绝不容许任何国家以任何借口和采取任何方式加以侵犯。<sup>②</sup>针对菲律宾侵占中国南沙岛礁、马科斯公然宣称南沙群岛存在“争议”的行径与言论,1971年7月16日,中国人民解放军总参谋长在朝鲜驻华大使玄峻极举行的宴会上,重申中国对南沙群岛等南海岛屿具有无可争辩的合法主权,要求菲律宾政府立即停止对中国领土的侵犯,从南沙群岛撤出它的一切人员。<sup>③</sup>1974年1月11日,中国外交部发言人发表声明,抗议南越西贡当局将中国南威、太平等10多个南沙群岛的岛屿划归绥南省管辖。<sup>④</sup>

1971年12月30日,中国外交部就日本单方面非法占领钓鱼岛的行径发表声明称:钓鱼岛、黄尾屿、赤尾屿、北小岛、南小岛等岛屿是台湾的附属岛屿,它们和台湾一样,自古以来就是中国领土不可分割的一部分。美日两国政府在归还冲绳的协定中,把中国钓鱼岛等岛屿列入“归还区域”完全是非法的,这丝毫不能改变中华人民共和国拥有钓鱼岛等岛屿主权的事实。<sup>⑤</sup>

上述抗议、声明和谈话尽管没能完全阻止个别周边国家对中国岛礁、领海的侵占行为,但它宣示了中国的立场和态度,依照国际法有关规定,中国保留了时机成熟时收回这些领土主权的权利。

### 三、改革开放前新中国海洋管理的局限性

(一)对于海洋权益的认识存在片面性。就地缘特征而言,中国是世界上少见的陆海兼有的大国,陆疆和海疆都十分辽阔。虽然早在春秋战国时,中国人就认识到海洋可以“兴盐渔之利,通舟楫之便”,中国的造船和航海技术曾一度在世界上处于领先地位,但由于长期受内陆文明的影响,中国人特别是历朝历代统治者普遍高度重视陆疆的稳定与安全,陆权意识始终占据主导地位,海洋权益意识则一直属于次要地位。改革开放前,尽管新中国领导人已意识到近代外敌入侵都是来自海上,但由于中国在海上长期受到以美国为首的西方国家的围堵和封锁,现有的国力也很难使中国在海上有所作为,再加上漫长的陆地边境危机丛生,因此,这一时期的中国把维护国家安全的战略重点、立足点主要放在陆疆安全上。基于传统安全战略思维,改革开放前新中国领导人的海权意识主要根植于领土、领海主权安全的思想,重点是维护和捍卫国家领土主权、领海的安全和完整;对海洋经济利益重视不够,依托海洋走出国门、发展外向型经济的战略意识基本没有形成;对海洋重要性的认识还仅仅停留于海洋是抵御外敌入侵的“天然屏障”的思维模式。这实质上是传

<sup>①</sup>《中华人民共和国中央人民政府外交部部长周恩来关于美英对日和约草案及旧金山会议的声明》,《人民日报》1951年8月16日,第1版。

<sup>②</sup>《中华人民共和国政府郑重声明 中国对南沙群岛的主权绝不容许侵犯》,《人民日报》1956年5月30日,第1版。

<sup>③</sup>《在玄峻极大使举行的宴会上黄永胜的讲话》,《人民日报》1971年7月17日,第1版。

<sup>④</sup>《我外交部发言人发表声明》,《人民日报》1974年1月12日,第1版。

<sup>⑤</sup>《中华人民共和国外交部声明》,《人民日报》1971年12月31日,第1版。

统陆权至上国防观念的重要体现。

(二)对于海洋安全管理的战略性考虑不充分。由于受海洋权益认识局限性的影响,新中国领导人在国家海洋权益安全管理上以海防理念为主导,即主要是捍卫国家领土、主权安全与完整。中国海军从建立到1970年代末一直执行的近岸防御战略,就是这一理念的集中体现。应该看到,当时中国海军的近岸防御战略是与中国面临的安全环境、经济状况及中国海军实力状况相适应的。由于国际上始终存在着超级大国的海上威胁,加之对外贸易渠道被封锁和受到限制,中国海军海上活动的空间极为狭小,只能在近岸(大约40海里)履行保卫海防和抵御侵略的使命。这一战略在保卫国家主权、安全和领土完整方面发挥了重要作用,并为后来人民海军的发展打下了基础。但同时也应承认,由于海上军事力量薄弱,中国海军难以控制周边近海,使得1960年代末以后中国领海中一些远离大陆的岛屿逐渐遭到周边邻国的疯狂侵占。历史证明,中国有漫长的海岸线,有辽阔的海洋国土和已经倍受联合国海洋法大会关注的专属经济区,没有强大的海军根本无法保障领土的完整和有效维护国家的海洋权益。

(三)海洋权益的维护囿于“敌友”关系的分野。改革开放前新中国所处的历史大背景为美苏对抗的冷战时代,以美苏为首的两大阵营在全球范围内的对峙、对抗对国际安全局势产生了决定性影响。为了给新中国的生存和发展营造一个安全的环境,中国政府当时不得不把对美苏两国的外交作为中国外交设计的重点,先后采取了“一边倒”“反苏反霸”和“一条线”战略,虽然这些战略针对对象各不相同,但这些战略的共同点是敌友分明,以对抗为特征。这些战略在维护国家重要的安全利益、提高中国的国际地位方面发挥了积极作用。但这种以敌友划线的战略对中国海洋权益管理维护也产生了一定的负面影响,如北部湾中部白尾龙岛历史上曾是中国的领土,1957年,出于与越南的友好关系及与胡志明的“同志加兄弟”友谊,中国将该岛移交给了越南,这为后来中国在北部湾区域与越南划界时维护国家海洋权益带来了一定麻烦。再如在《联合国海洋法公约》形成期间,中国已经恢复了联合国的合法席位,在国际上的政治地位不断提高,话语权迅速增强,中国代表也参加了该公约制定的全过程。但遗憾的是,当时中国政府在这过程中受“敌友”观的制约,没能根据中国周边海域的地理特征、人文环境以及历史传统等特点提出对中国维护海洋权益有利的提案或建设性意见,这也在一定程度上为后来中国与邻国的海上划界问题留下了隐患。

(四)海洋权益的经营遭受“文革”的干扰。1950年代,中国政府重视对南海诸岛的管辖和经营。广东省海南行政区有关部门不断派遣人员到西沙群岛调查勘测、捕捞水产、开采磷肥、建立气象台,并对西沙群岛的渔民进行管理。1959年3月,海南行政区在西沙群岛的永兴岛设立了“西、南、中沙群岛办事处”。1969年3月,该办事处改称“广东省西沙、中沙、南沙群岛革命委员会”。<sup>①</sup>但在“文革”时期这些管辖和建设都受到一定程度的破坏,从而给那些觊觎中国领海主权多年的国家提供了可乘之机。上文所述中国政府在不同场合关于中国海岛的主权宣示,虽然使个别国家肆意侵占、蚕食中国岛礁和领海的行径有所收敛,但中国南海海域部分岛礁不时被一些周边国家侵占的局面没有改变。这尽管是由多种原因造成的,但深究起来,缺乏对中国所宣示的海洋权利进行相应的持续有效的管理经营实为重要原因。

(责任编辑 仲 华)

<sup>①</sup>《中国对西沙群岛和南沙群岛的主权无可争辩》,《人民日报》1980年1月31日,第1版。