

文章编号: 2095-3666(2012)01-0012-06

切实维护我国南海渔业权益的战略思考

王清印, 刘世禄, 王建坤

(中国水产科学研究院黄海水产研究所, 青岛 266071)

摘要: 我国南海位于 $3^{\circ}11'N \sim 23^{\circ}35'N$ 、 $98^{\circ}00'E \sim 120^{\circ}15'E$ 之间, 南北跨越20多个纬度, 长约2 900公里, 东西宽约1 600公里, 平均水深1 212米, 最大水深5 559米, 面积350万平方公里, 它自古以来就属于中国。中国渔民在南沙海域从事渔业开发活动至今已有2 000多年历史, 但从二十世纪70年代开始, 南沙海域蕴藏的丰富油气资源被发现后, 南海周边的某些国家为了自身利益, 不顾历史事实, 开始对南沙群岛主权提出无理要求, 并采取军事行动侵占岛礁、控制海域。中国的南沙群岛及附近海域逐步形成了“岛礁被占领、海域被分割、资源被掠夺、渔业被袭扰”的不利局面, 维护中国南沙群岛主权权益开始面临复杂严峻的态势。

对此, 中国政府公开提出“主权属我, 搁置争议, 共同开发”的主张, 审时度势制定了“突出存在”, “开发南沙, 渔业先行”的南沙维权斗争方略。作者简要总结了南海海洋渔业资源以及开发利用现状, 分析了南海渔业发展面临的主要问题, 并据此提出了几点南海渔业发展战略与对策建议。

关键词: 南海; 渔业; 权益

中图分类号: S937 **文献标识码:** A

1 南海海洋渔业资源开发利用现状

1.1 我国南海渔业资源开发利用现状

我国南海位于 $3^{\circ}11'N \sim 23^{\circ}35'N$ 、 $98^{\circ}00'E \sim 120^{\circ}15'E$ 之间, 南北跨越20多个纬度, 长约2 900公里, 东西宽约1 600公里, 平均水深1 212米, 最大水深5 559米, 面积350万平方公里。我国南海为我国渔民最早发现、最早居住和最早开发, 南海自古以来就是我国的传统渔场, 南海渔业是南海诸岛及其海域主权属我的历史根基。南海诸岛及其附近海域自古以来就是我国的领土和主权海域^[1]。南海渔业在建国后的一段时间内一度处于停滞状态, 直到改革开放后, 国家提出

“主权属我, 搁置争议, 共同开发”的战略指导思想, 实施“突出存在”、“开发南沙, 渔业先行”的具体方针, 鼓励南海渔业发展。在政策驱动下, 南海渔业取得了可喜的成绩^[2]。据有关单位调查表明: 南海渔业资源丰富, 资源量达600多万吨。南海已知鱼类种数为东海的1.4倍, 为黄海、渤海的3.56倍。其中, 南海北部鱼种生物量为302.9万吨(春季231.8万吨, 夏季为225万吨, 秋季为365.8万吨, 冬季为388.8万吨)。南海中部的鱼种生物量约130万吨。南海南部的鱼种生物量为113.6万吨。南海深海区及南沙海域蕴藏有丰富的深海头足类资源和大型金枪鱼类资源。初步评估深海头足类总资源量454万吨, 潜在可捕量295.1万吨, 大型金枪鱼类潜在可捕资

收稿日期: 2012-01-04

修回日期: 2012-03-09

基金项目: 中国海洋发展研究中心课题资助, 项目编号: AOCZD2010

作者简介: 王清印(1952-), 男, 山东菏泽人, 研究员, 研究方向: 长期从事海水养殖、遗传育种研究。E-mail: qywang@public.qd.sd.cn

源量为 18 万吨。其中,鸛乌贼资源约 130 多万吨。

1949 年,我国在南海区的海洋渔业产量为 17.74 万吨,其中捕捞产量 17 万吨,占 97.7%。到了 1957 年达到 45.06 万吨;其中捕捞产量 43.3 万吨,占 96.1%。1986 年,我国在南海的渔业总

产量突破 100 万吨。1988 年开始步入了稳定快速发展时期,总产量达到 129.2 万吨;1997 年突破 500 万吨;到了 2009 年,产量达到 639 万吨,其中捕捞总产量为 304 万吨,养殖总产量为 335 万吨^[3]。

表 1 2005 ~ 2009 年南海区海洋渔业产量 (× 10⁴ t) 变化趋势

年度	南海区			广东			广西			海南		
	海捕	海养	合计	海捕	海养	合计	海捕	海养	合计	海捕	海养	合计
2005	364.3	334.4	698.7	172.0	225.9	397.9	84.3	89.4	173.7	108.0	19.1	127.1
2006	369.1	356.5	725.6	168.6	242.0	410.6	84.0	93.0	177.0	116.5	21.5	138.0
2007	307.9	316.7	624.6	150.2	223.0	373.2	67.0	76.4	143.4	90.7	17.3	108.0
2008	305.0	317.6	622.6	145.5	223.0	368.5	65.6	77.6	143.2	93.9	17.0	110.9
2009	304.0	335.1	639.1	141.6	234.6	376.2	66.3	82.3	148.6	96.1	18.2	114.3

资料来源:中国渔业统计年鉴,2005 ~ 2009

1.2 南海周边几个主要国家的渔业资源开发利用现状

1973 年第三届联合国海洋法会议前,南海争端主要发生在中国、菲律宾、越南三国间,影响范围较小,争夺重点是南海岛屿。1982 年出台《联合国海洋法公约》前后,对专属经济区和大陆架等海洋权益的争夺成为重点。1977 年越南、1978 年菲律宾、1980 年马来西亚和印度尼西亚、1984 年文莱五个南海周边国家,先后通过颁布“专属经济区与大陆架法”方面的法律和政策声明,单方面宣布建立 200 海里专属经济区,对南海诸岛提出主权要求或抢夺南海资源开发权^[4]。1998 年,中国和台湾分别颁布《专属经济区与大陆架法》和《专属经济海域及大陆礁层法》,宣布建立 200 海里专属经济区^[5]。

南海周边几个主要国家分别为菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、泰国、越南、文莱等。渔业发展情况如下表^[6]。

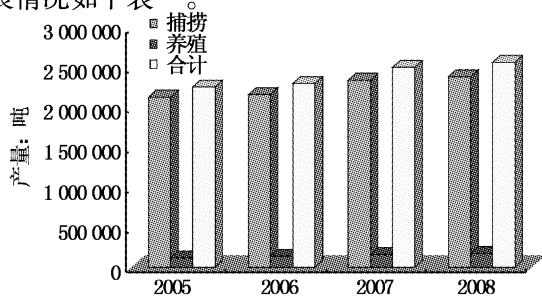


图 1 菲律宾 1990 ~ 2008 年海洋渔业产量

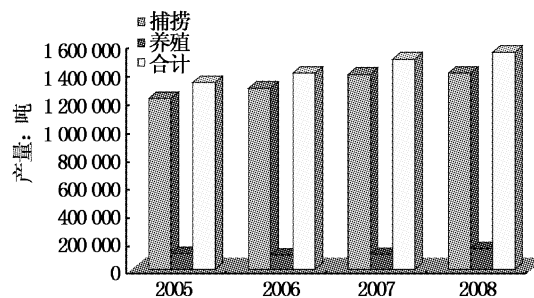


图 2 马来西亚 1990 ~ 2008 年海洋渔业产量

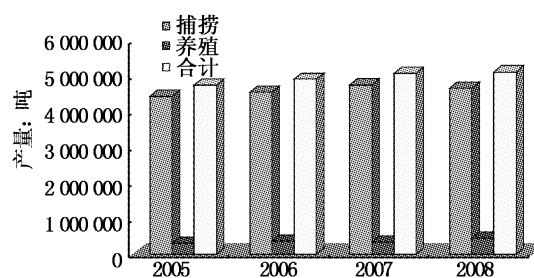


图 3 印度尼西亚 1990 ~ 2008 年海洋渔业产量

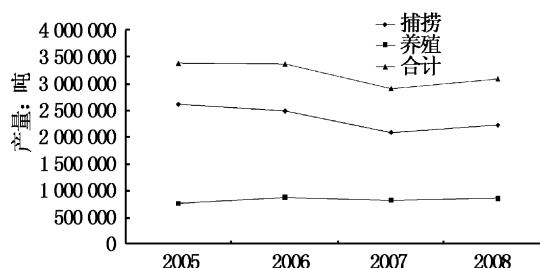


图 4 泰国 1990 ~ 2008 年海洋渔业产量

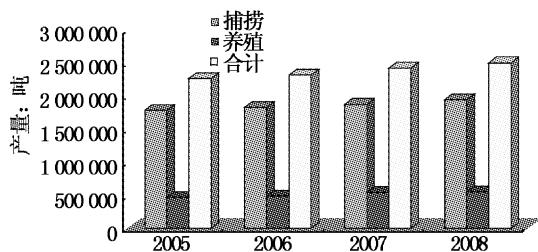


图5 越南1990~2008年海洋渔业产量

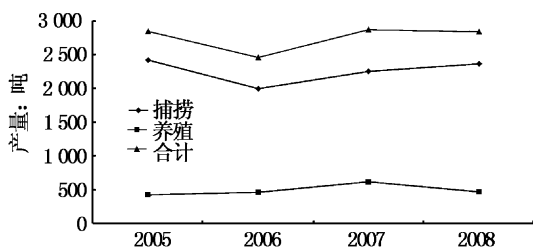


图6 文莱1990~2008年海洋渔业产量

2 南海渔业发展面临的主要问题

2.1 海洋权益问题日趋严重,海疆“九段线”名存实亡

在我国 300 多万 km^2 的海洋国土上,其中相当部分已经被外国实际控制或蚕食分割,丢失的海洋国土面积相当于上世纪沙俄从中国割去的陆地疆域的总和。目前中国实际控制 8 个岛礁(其中台湾 1 个),越南占据 29 个,菲律宾 10 个,马来西亚 5 个^[7]。

据不完全统计,1989~2010年,周边某些国家采取武力手段干扰、袭击、抓扣中国正常生产渔船渔民事件累计 382 宗,涉及渔船 776 艘(次)、渔民 11 000 多人(次),其中无理没收或撞毁渔船 74 艘,抓扣判罚渔民 826 人,打死渔民 25 人,打伤 24 人,造成直接经济损失 3 亿多元人民币。

2009 年 1 月~2010 年 12 月两年时间内,我国渔船在南沙海域发生被追赶、袭扰、抓扣事件 36 宗,涉及渔船 150 艘,直接经济损失约 4 000 万元。其中,2009 年 14 宗 31 艘,2010 年 22 宗 119 艘。近两年中,按照国别对“渔船侵扰事件”进行划分,越南 19 宗 40 艘,菲律宾 5 宗 6 艘,印尼 6 宗 26 艘,马来西亚 1 宗 1 艘,其余为不明国籍船

只制造的事件^[8]。2010 年中国渔政船成功解救了广西 9 艘被印尼抓扣的渔船和 83 名渔民,确保了我国渔民生命财产安全,维护了国家海洋权益。

另外,中越北部湾渔业合作协定对我国的影响日趋明显。2000 年 12 月,中越两国签署了《北部湾领海、专属经济区和大陆架划界协定》,在此基础上签订了《北部湾渔业合作协定》,这是新海洋法制度的一种逐步过渡。两个协定已于 2004 年 6 月 30 日正式生效。中越北部湾划界后,我国约减少 $3.2 \times 10^4 \text{ km}^2$ 的高产优质渔场,仅广东省就有 6 600 艘大功率渔船退出传统作业海域,每年减少产量 32×10^4 吨,直接经济损失 17 亿元,后勤产业损失 25 亿元,近 10 万海洋捕捞劳力将面临失业的威胁,66 万渔业人口生产、生活受到严重冲击^[9]。

2.2 渔业生产和安全求助保障条件急需建设

西沙和南沙外海渔场远离大陆,生产和安全求助保障条件如避风港、航行灯标、渔船用油、用水、用冰和其他生活必需品、医疗用品、机械修理零配件等补给设施极不完善;一旦伤病发生,往往需要紧急求助^[10]。

2.3 渔业资源下降、生产成本低,渔民经济效益差

南沙渔场航程远,从大陆渔港到南沙南部渔场航行距离大约 2 300 km,一般渔船往返需要 10 天左右,途中消耗的柴油占航次总耗油量的 50% 以上。自 2005 年以来,渔用柴油价格一路上涨,从 2005 年的 3 500 元/吨上涨到 2009 年底约 8 000 元/吨,上涨近 2.3 倍,年均上涨 26%。

由于渔业资源下降,2007 年,广西渔船在南沙的生产海区范围达到最大,24 个渔区,自此一直下降,2010 年的生产海区范围只有 8 个渔区,作业面积下降了 66%。而且,从渔区分布上,广西渔船已从南沙西北部、西部、中部和中南部渔场退出。这种态势对广西渔船在南沙的发展极为不利^[11]。

2.4 渔政管理力量薄弱,执法手段落后

为了恢复、保护近海渔业资源,近 10 多年

来,渔政管理力量不断发展壮大,管理手段不断得到改善加强,在资源和捕捞管理上做了很多工作。但是渔政管理力量相对于整个渔业产业来说仍然很薄弱。在管理手段上,主要是海上执法检查,而对养殖业的执法管理、对种苗生产和水产品质量安全的执法管理基本上还是空白。

2.5 对南海渔业资源缺乏大规模、连续性调查

20世纪60~70年代联合国粮农组织(FAO)曾组织过对南海,包括南沙的中上层鱼类、底层鱼类的资源情况进行调查。1990~1993年南海水产研究所也曾对南沙西南部陆架区进行了5个航次的底拖网作业调查,2000年前后黄海水产研究所等也进行过一些调查,但缺乏大规模、连续性的资源调查,南海渔业资源的状况仍然认识不足^[12]。

3 发展战略与对策建议

3.1 将南海渔业开发战略上升为国家战略,运用国家力量护渔维权

历史和现实充分证明:发展南海渔业是我国“突出存在”的最佳选择;发展南海渔业是“主权属我”的历史根基;发展南海渔业是我国南海渔业可持续发展的要求。

一是将南海渔业开发战略上升为国家战略。使我国在南海渔业资源的开发利用上从民间无序捕捞层次上升到政府经济开发层次,并尽快设立南沙国家行政管理机构。要加快建设“四大体系”,提升“六大产业”,实施“六大工程”。

“四大体系”:加快建设现代渔业科技支撑体系,水产品质量安全监管体系,渔业防灾减灾体系,以及渔民民生保障体系。

“六大产业”:大力发展健康的水产养殖业,可持续的海洋捕捞业,先进的水产品加工业,现代水产物流业,特色休闲渔业,竞争力强的外向型渔业。

“六大工程”:美济礁综合基地建设工程、南海渔船升级改造重大工程、海水健康养殖重大工程、水产品加工和物流基地建设工程、标准渔港建设工程、水生生物资源养护工程。

二是积极发展南海旅游业。要充分发挥西

沙、南沙的区位和资源优势,加快西沙、南沙有关岛礁的基础设施和服务设施建设,规划海洋生态旅游模式、项目和线路,逐步发展南海旅游开发事业。

三是加快南海维权队伍建设。应将海监、渔政、海事、海关和边防海警等部门整合成一支对外统一的海上维权队伍,集中优势力量,有组织、有计划、有重点、有针对性地开展维权护渔和海洋渔业执法工作,实现统一、多功能、准军事化,开展常态化巡航护渔,强化国家行政管辖,保护中国渔船渔民的生产安全。并以国家不断完善的相关海洋法律为依据,提高海上执法力度,维护我国的海洋权益^[13]。

3.2 尽快组建一支强大的南海渔业生产船队

一是要加快制定优惠扶持政策,设立南海渔船数量和功率专项控制指标,加大对赴南海作业渔船更新改造的扶持力度,尽快强化组建一支马力吨位大、装备先进、生产能力强、组织化程度高的规模约500艘1000吨以上抗风险、速度快、性能好、马力大的南海渔业骨干船队,常年坚持赴南海生产,同时更新改造1000艘渔船到南海进行季节性生产,确保生产队伍具有过硬的素质和“全覆盖”的规模。

二是国家应出台鼓励政策,对长期在南海渔业生产的渔民,特别是对一年超过7个航次以上的(目前一般为5~6个航次,最多8个航次);或者是生产超过180天的渔民给予奖励。

三是提高柴油补贴标准,大幅度提高在南海作业的油料补贴。

四是建立南海渔民保险制度,对渔船实行双保。目前赴南海作业的渔民,主要是单买船体险或者是单买机械险,差距很大,为维护我国南海渔业权益,建议给所有去南海生产的渔民,都购买最高保额的生命保险。另外建议对被外国抓扣的我国渔民家庭和个人给予一定数量的生活补助金。

五是建立南海渔业涉外海事基金。制订管理办法,保证专款专用。

3.3 加快南海渔业发展布局调整和保障条件建设

一是制定南海渔业发展战略。

二是要加快大型补给船舶建造。一般来说,在外海作业的生产渔船,可以按10~15条船配1条补给船来考虑。目前,从增加开发规模初期考虑,可以先建造一批1000吨和2000吨级补给船。

三是选择合适岛礁建立南海综合渔业基地,如在美济礁、永暑礁、北康暗沙以及万安滩建立渔船避风港。

四是加快南海安全保障条件和求助条件建设。继续加强对涉外渔业船员的安全培训。利用不同渠道,加快与台湾的联系,探讨在南沙太平岛(南沙群岛中最大的岛屿,面积为0.49平方公里)建设避风港的可能性与可行性。

特别要在南海生产渔船相对集中的海南三亚、广东台山、广西北海等地规划建设配套基地,以保障南海渔业发展的需要^[14]。

3.4 调整南海伏季休渔制度,尽快设立和实施南海渔业资源调查专项

建议将伏季休渔范围的北纬12°N线北移到17°N线以南不休渔,或者在维持现有休渔范围不变的前提下,允许围网和罩网作业,这样有利于外海渔业开发。

加快实施南海渔业资源调查专项,加快新渔场、新品种的调查与开发等。

3.5 加快两岸联合维护南海权益机制的步伐

近年来,两岸文化、经济、政治等方面的交流与合作加强,这种重大而积极的变化,为两岸在南海问题上进一步开展合作提供了可能。两岸应通过协商而建立“南海合作”机制,可先从“九段线”主张及法理依据、海洋环境保护、海上救援等非敏感项目入手展开合作,尔后拓展到渔业资源、油气资源等经济领域,不断深化联合开发的深度和广度。为和平解决南海问题探索出一条新路^[15]。

3.6 加强宣传、提高国民的海洋权益意识

要加强蓝色国土意识教育,充分利用国内外媒体以丰富的历史事实宣传南海诸岛主权属于中国的历史依据、法理依据^[16-17]。充分宣传南

海“主权属我”和使国内民众形成“主权属我”的共识。同时,要做好使用武力的舆论和法律准备^[18],为未来可能进行的海洋武力自卫反击作战做好舆论、法律准备,论证和宣传我方使用武力的合法性、正义性^[19],需在南海保持一定军力,随时应对来犯之敌。中国人民爱好和平,但中国人民不能坐视入侵^[20]。

致 谢

本研究得到了农业部南海区渔政局副巡视员刘桂茂、办公室主任黄作平、办公室副主任时吉峰、资环处副处长李永振;广东省海洋与渔业局渔业与远洋捕捞处处长陈文、副处长梁宁;广西壮族自治区水产畜牧兽医局等单位 and 专家的大力支持,在此一并表示感谢。

参考文献:

- [1] 郭文路,黄硕琳.南海争端与南海渔业资源区域合作管理研究[M].北京:海洋出版社,2007:103-134.
- [2] 刘超,马志荣.南海渔业可持续发展的SWOT分析与对策研究[J].广东农业科学,2010(9):238-240.
- [3] 农业部渔业局.中国渔业统计年鉴[M].北京:中国农业出版社,2005-2009.
- [4] 杨翠柏.《南海争端与国际海洋法》评介[J].南洋问题研究,2004(4):94-95.
- [5] 全红霞.南海渔业资源合作开发法律机制探讨[J].企业改革与发展理论月刊,2010(10):161-163.
- [6] FAO世界渔业产量数据库. <http://www.fao.org/fishery/statistics/en>[EB/OL].2011-06-16.
- [7] 吕晓伟.南海争端的现状、原因及对策[J].当代社科视野,2009(8):75-80.
- [8] 车斌,熊涛.南海争端对我国南海渔业的影响和对策[J].农业现代化研究,2009(4):415-418.
- [9] 黄永兰,黄硕琳.《中越北部湾渔业合作协定》对我国南海各省(区)海洋渔业影响的初步分析[J].上海水产大学学报,2001(3):223-228.
- [10] 马彩华,游奎,陈大刚,等.刍议南海渔业及渔业区划[J].海洋湖沼通报,2007,(2):127-134.
- [11] 夏章英.浅谈南海渔业管理对策[J].湛江海洋大学学报,2005(02):1-5.
- [12] 李永振,陈国宝,赵宪勇.南海北部海域小型非经济鱼类资源声学评估[J].中国海洋大学学报,2005(2):206-212.

- [13] 陈国宝,李永振.南海岛礁渔业可持续利用的探讨[J].海洋开发与管理,2005(6):84-87.
- [14] 钟智辉,陈作志,刘桂茂.南沙群岛西南陆架区底拖网主要经济渔获种类组成和数量变动[J].中国水产科学,2005(6):976-800.
- [15] 冯丹,胡利明,周山丹.南海争端新动向与我国维权之路[J].世界地理研究,2010(1):14-19.
- [16] 戴旭.中国未来命运在海洋,应在南海建大型基地[EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20090318/001577.htm>, 2009-03-18/2011-12-25.
- [17] 鞠海龙.新思维找回失去的南海[J].南风窗,2009(8):50-53.
- [18] 刘怡.南海能源开发与主权纷争[J].现代舰艇,2006(6):9-13.
- [19] 刘振华.西沙海战胜利原因分析及对当前南海争端的启示[J].法制与社会,2009(9):366-367.
- [20] 林红.论两岸在南海争端中的战略合作问题[J].台湾研究集刊,2010(1):67-75.

(编辑:岳冬冬/校对:周雨思)

On Maintenance of Fishery Rights and Benefits of China in the South China Sea

WANG Qing-yin, LIU Shi-lu, WANG Jian-kun

(Yellow Sea Fisheries Research Institute, Chinese Academy of Fishery Sciences, Qingdao 266071)

Abstract: The South China Sea has been territory of China since the ancient times, and the Chinese fishermen have been fishing in this water area for more than 2 000 years. However, when rich oil and gas reserves were discovered in 1970s, countries bordering the South China Sea began to claim their rights over the Nansha Islands, unreasonably ignoring the historical facts. They also took military measures to seize the islands and control the sea areas. China's Nansha Islands and its surrounding area were thus dragged into an unfavorable status of "islands being occupied, sea area divided, resources robbed and fishery harassed". China is now facing a complicated and austere situation in maintaining our sovereign rights and benefits over the Nansha Islands. To cope with this situation, Chinese government put forward the concept "sovereignty belonging to China, putting aside disputes and joint development", and made the strategy for Nansha Islands as "highlighting existence", "developing Nansha Islands, fishery first". This paper focuses on the South China Sea fishery by summarizing the current status of resource utilization, analyzing the major issues for future development, and putting forward strategies and policy recommendations.

Key words: South China Sea; Fisheries; Rights and Interests