

# 中共海洋事業的發展

胡念祖\*、陳偉恩\*\*

中共近年在海洋上之作為，特別是其在東海與南海中所進行的對外鬥爭，令外界對中共的海洋政策產生高度關注。本文由中共海洋政策文件中習用之「海洋事業」一詞切入，檢視並分析中共在「海洋事業」上的發展歷程，及其內涵演進所呈現之意義。

## 壹、九〇年代中共海洋事業的發展

早期中共的海洋事業一直未受到太大之重視，使得其開發進度處於落後階段。中共雖然早在 1964 年即設立「國家海洋局」，作為「國家管理海洋的職能部門」，然在中央政府未清楚釐定海洋施政方針的情況下，以及繼而於 1966 年爆發「十年文革」，使得中共海洋事業未有顯著的進展，國家海洋局所享有的職權與承擔的任務亦僅限縮於與海洋有關之科研調查活動，以及天氣預報、船務管理等事項。

中共海洋事業直至 90 年代中期才逐漸確立其發展目標與方向。中共於 1996 年 5 月 15 日批准該公約，爾後中央政府亦產出一系列的海洋施政文件，故可斷言，中共海洋事業的變革與國際海洋法律新秩序的建立有著密切的關係。

90 年代中共海洋事業的核心概念在於「從戰略的高度認識海洋」，擬定並實施「海洋開發戰略」。中共總書記江澤民在中共批准聯合國海洋法公約前一年（1995 年 10 月在青島視察海軍部隊時）表示，中共「一定要從戰略的高度認識海洋」，並指出開發和利用海洋對於中共的未來有重要的意義，<sup>1</sup>至此預示著中共要著手規劃其「海洋開發戰略」。當時，相關的政策作為包括：

### 一、1996 年 3 月，第八屆全國人大第四次會議通過「國民經濟

---

\* 國立中山大學海洋事務研究所所長，海洋政策研究中心主任。

\*\* 國立中山大學海洋政策研究中心專任研究助理。

<sup>1</sup> 劉中民、桑紅，「從戰略的高度認識海洋—第三代海洋防衛思想」，*海洋世界*，2007 年第 3 期，頁 50-55；國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組，*中國海洋發展報告*，北京：海洋出版社，2009 年，頁 375。

和社會發展『九五』計劃和 2010 年遠景目標綱要」，確立了「加強海洋資源調查，開發海洋產業，保護海洋環境」的戰略任務，這也是中共第一次在「五年計劃」<sup>2</sup>（2006 年起改稱為五年規劃）中將海洋事業放在如此重要的位置。<sup>3</sup>

二、1996 年 4 月，國家海洋局提出了「中國海洋 21 世紀議程」<sup>4</sup>，1998 年 5 月國務院新聞辦公室發布「中國海洋事業的發展」白色封面小冊子（貌似「白皮書」）<sup>5</sup>，這些文件基本上成為指導中共 90 年代後期與 21 世紀初期海洋事業發展的綱領性政策文件。

上述文件中，又以 1998 年中共國務院發布之「中國海洋事業的發展」最受矚目，因其詳細地規劃中共海洋事業發展的未來藍圖。在這一份可被稱為「中國海洋政策白皮書」的政策文件中，直接闡明「把發展海洋事業作為國家發展戰略」，並羅列七大中共海洋事業發展項目的基本政策與原則，這些可被視為 90 年代中共「海洋事業」的核心內容。這七大項目包括：

- 一、維護海洋新秩序和國家海洋權益；
- 二、統籌規劃海洋的開發和整治；
- 三、合理利用海洋資源，促進海洋產業協調發展；
- 四、海洋資源開發和海洋環境保護同步規劃、同步實施；
- 五、加強海洋科學技術研究與開發；
- 六、建立海洋綜合管理制度；
- 七、積極參與海洋領域的國際合作。

由此可見，在中共官方文件及其用語中，所謂「海洋事業」一詞不是吾人所理解的「海洋產業」，而具有更寬廣的內涵，不僅包括了

---

<sup>2</sup> 我國慣以「計畫」作為名詞，「計劃」、「規劃」則用為動詞，然「五年計劃（五年计划）」、「計劃經濟（计划经济）」為中共官方用語，考量本文內容多涉及中共官方文件，故行文時對相關之專有名詞將採以中共官方用語為準（即「五年計劃」）。

<sup>3</sup> 該計劃全文可見於「人民網」資料庫：歷次五年規劃（計劃），網址：<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66686/4494253.html>，上網檢視日期：2014 年 7 月 20 日。

<sup>4</sup> 國家海洋局，中國海洋 21 世紀議程，北京：海洋出版社，1996 年。國立中山大學海洋政策研究中心收存有原書。

<sup>5</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室，中國海洋事業的發展，1998 年。國立中山大學海洋政策研究中心收存有原書。

內部的海洋相關典章制度與海洋產業之經營管理，亦包括了涉外的海洋合作與海洋維權。此點是吾人必須先行理解與掌握的。

## 貳、21 世紀初期中共海洋事業的發展

中共在 1998 年國務院印發「中國海洋事業的發展」白皮書後，有將近十年的時間未對國家海洋施政之基本方針做出調整，然面對國家發展之所需與國際局勢之變化，亟需對海洋事業發展重新做出部署與訂定新的目標。基此，中共國務院於 2008 年批准了「國家海洋事業發展規劃綱要」，為中共 21 世紀前期年代的海洋事業做出總體規劃，確立中共未來 5 年到 15 年海洋事業的發展和走向。<sup>6</sup>

2008 年「規劃綱要」所提及之內容可被視為中共現階段海洋事業之內涵。其關切的領域主要有七大項，分別為：

- 一、海洋資源開發利用；
- 二、海洋生態環境保護；
- 三、海洋經濟的統籌協調；
- 四、海洋公益服務；
- 五、海洋執法與權益維護；
- 六、國際海洋事務；
- 七、海洋科技與教育。

2013 年中共更以該「規劃綱要」為基礎，制定「國家海洋事業發展『十二五』規劃」，籌劃其 2015 年前所欲發展的重點海洋事業。<sup>7</sup>

中共近期海洋事業發展的核心事項可從其兩任領導人所作的報告與談話中一探端倪。首先，中共第四代領導人、中共總書記胡錦濤在其卸任前夕，向中國共產黨第十八次全國代表大會進行「報告」（簡稱「十八大報告」），提及要「提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，

---

<sup>6</sup> 全文可見於國家海洋局網站，網址：

[http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/gwyfgwj/201211/t20121105\\_5264.html](http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/gwyfgwj/201211/t20121105_5264.html)，上網檢視日期：2014 年 7 月 20 日。

<sup>7</sup> 全文可見於國家海洋局網站，網址：

[http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/shxzfg/201304/t20130411\\_24765.html](http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/shxzfg/201304/t20130411_24765.html)，上網檢視日期：2014 年 7 月 20 日。

保護海洋生態環境，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」。<sup>8</sup>「十八大報告」一方面簡要卻清楚地勾勒出中共未來海洋施政的基本方針，以及「建設海洋強國」的核心目標外；另一方面，其所指涉的四項重點：「提高海洋資源開發能力」、「發展海洋經濟」、「保護海洋生態環境」、「堅決維護國家海洋權益」，更可被視為其未來五年發展海洋事業的重點項目。惟其施政細項與內涵，仍有賴後繼領導人加以規劃與訂定。

爾後，中共第五代領導人、中共總書記習近平於 2013 年 7 月 30 日主持黨內中央政治局第八次集體學習時，針對中國共產黨十八大會議後，有關海洋事業的重要佈署方向與目標做出指示：

要提高海洋資源開發能力，著力推動海洋經濟向質量效益型轉變；要保護海洋生態環境，著力推動海洋開發方式向循環利用型轉變；要發展海洋科學技術，著力推動海洋科技向創新引領型轉變；要維護國家海洋權益，著力推動海洋維權向統籌兼顧型轉變。<sup>9</sup>

上述文字中可看出「四要」，及四個「著力推動」與「轉變」，可謂是中共以習近平為首第五代領導班子未來制定海洋政策的核心內涵與準則，亦是延續著以胡錦濤為首第四代領導人卸任前所結論出之方向。以下將對兩份文件與相關發展作一評述。

第一、自從中共「十八大報告」確立「建設海洋強國」為其新階段海洋事業發展的最高目標後，首要「著力推動」的即是海洋經濟發展。習近平在集體學習時指出，「發達的海洋經濟是建設海洋強國的

---

<sup>8</sup> 胡錦濤，「堅定不宜沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥」，發表於中國共產黨第 18 次全國代表大會，2012 年 11 月 8 日，北京。可見於「中國共產黨歷次全國代表大會數據庫」，網址：<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151-8.html>，上網檢視日期：2014 年 7 月 20 日。

<sup>9</sup> 值得注意的是，國家海洋局海洋發展戰略研究所所長、聯合國國際海洋法法庭（ITLOS）大法官高之國博士曾出席中共中央政治局此次的集體學習，並針對相關海洋議題進行講解、表達其意見和建議。新華網，「習近平：進一步關心海洋認識海洋經略海洋 推動海洋強國建設不斷取得新成就」，網址：[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c\\_116762285.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c_116762285.htm)；另參見人民網：中國共產黨新聞網（中央政治局集體學習：十八屆），網址：<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0731/c64094-22399483.html>，上網檢視日期：2014 年 8 月 6 日。

重要支撐」，一語道出兩者間的緊密關係。習近平進而強調，「要提高海洋開發能力，擴大海洋開發領域，讓海洋經濟成為新的增長點」，換言之，中共海洋開發不僅僅專注在「能力」上的提升，其所涉及的「開發領域」亦不再侷限於特定事項上而已，具體而言，就是發展各式「海洋產業」。這些措施包括加強海洋產業的規劃與指導、優化海洋產業結構、提升海洋產業質與量上的效益，以及壯大海洋戰略性新興產業等。

第二、海洋環境保護一直是中共關注的議題，而防止人為所造成的陸源或海上污染乃成為保護海洋環境的主要方法，可預見中共會持續相關的污染防治措施。值得注意的是，習近平強調保護海洋生態環境之餘，亦指出要「著力推動海洋開發方式向循環利用型轉變」，這意謂著中共日後會針對諸如永續、再生（再利用）、低消耗、低污染等開發方式邁進，並推動相關的海洋再生能源、再利用產業，這些都是後續觀察的重點。

第三、習近平已確立發展海洋科技為中共未來海洋事業的核心項目之一，強調「建設海洋強國必須大力發展海洋高新科技。要依靠科技進步和創新，努力突破制約海洋經濟發展和海洋生態保護的科技瓶頸」。換言之，上述兩項開發海洋（海洋經濟、海洋產業）與保護海洋的工作能否成功，端繫於中共能否在海洋科技上有所突破，故中共海洋科技的研發主旨與方向極為清楚，係為開發海洋與保護海洋進行研究。習近平亦指出，海洋科技創新需要總體規劃，並且要專注於「創新引領型」的海洋科技開發，未來可預見中共會投注大量資源以精進其海洋科技之開發。

第四、「維護國家海洋權益」儼然已成為中共近年處理海洋糾紛時的最高準則，這從中共與日本在釣魚臺爭端之互動可以看出此一發展。習近平強調，海洋維權要統籌「維穩」和「維合」兩個大局，前者係指維護國家主權、安全、發展利益等事項，後者則是採用和平、談判方式，維護和平穩定。可見中共日後在主權議題上依然採取其一貫的堅定立場，但是對於非主權議題上之糾紛或合作，則持以開放的態度與談判之手段。誠如習近平之結語，「堅持『主權屬我、擱置爭

議、共同開發』的方針，推進互利友好合作，尋求和擴大共同利益的匯合點」。

### 參、結語

藉由觀察中共歷年來政治指示與政策文件可以發現到，中共對「海洋事業」發展的規劃與制定不僅有其連貫性，更為因應國家總體發展需要而增添其新內涵。此一結論可從中共領導人於「十八大」前後，針對海洋事業做出之相關指示而得到印證。「十八大報告」清楚界定發展海洋事業的目標即是「建設海洋強國」，而具體作為集中在「提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，保護海洋生態環境，堅決維護國家海洋權益」等四大項目，由此可斷言，上述四個項目為中共海洋事業的核心議題。而習近平所提出的「四要」，以及四個「著力推動」與「轉變」，即是延續「十八大報告」之方向而所訂定，此一指示亦為日後觀察中共海洋事業發展的重要指標。

再者，中共「海洋事業」之發展由早期以規劃「海洋開發戰略」為核心，到近年的以海洋整體為標的，進行所謂「宏觀調控」，開始著重管理工具或機制之選擇與建設。此外，本文再次指出，中共對所謂「海洋事業」此一名詞的內涵，自 1998 年起有著較明確的界定，由其內涵觀之，「海洋事業」不是僅有「海洋產業」而已，更包括了對內的典章制度建設，及對外的海洋合作與海權維護。