

两岸合作保护南海渔业资源探讨

宁清同

(海南大学法学院, 海南海口 570228)

【摘要】两岸合作保护南海渔业资源,对于维护南海主权、保护两岸渔民权益,防止外国掠夺南海渔业资源,实现两岸优势互补,深化两岸交流与合作,都具有重要意义;由于两岸都主张中国对南海的主权,且都在对南海进行实际管控,两岸民间支持合作保护南海资源,两岸合作与交流正向纵深拓展,渔业资源保护合作敏感性较低,具有较高可行性;两岸南海合作也面临着台独势力和美国干预等不利因素的阻碍,但应努力化解,至少将其影响降到最低;两岸在遵守合作协议和原则的前提下,可以在渔业资源调查、渔业资源养护、渔业资源保护执法、后勤保障服务等方面展开实质性合作。

【关键词】南海;渔业资源;两岸合作

【中图分类号】D 993.5 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1004-1710(2015)02-0024-10

DOI:10.15886/j.cnki.hnus.2015.02.004

在我国南海传统九段线以内,渔业资源极其丰富,我国渔民很早以前就在此海域从事捕捞作业,是我国重要的渔场之一。然而近几十年来,越南、菲律宾等周边邻国因觊觎南海丰富的自然资源,陆续对历史上均属于我国也得到邻国承认的一些岛礁和海域提出了主权要求,它们一方面对前往上述海域作业的大陆和台湾渔民以各种形式实施非法侵害,另一方面强力支持和鼓励本国渔民大肆掠夺我国南海渔业资源。面对南海复杂的形势,不少有识之士开始呼吁两岸联手,合作保护我国南海权益。本文仅围绕两岸合作保护南海渔业资源的问题提出一些个人想法,以就教于同仁。

一、两岸合作保护南海渔业资源的重要意义

(一) 维护两岸渔业和渔民权益之需要

南海海域是我国渔民的传统渔场,早在“公元3、4世纪的晋代,就有中国人去南海捕鱼的记载”,“出现于18世纪初的海南岛渔民的《更路簿》,详尽地记载了包括南沙群岛在内的南海诸岛的数十处地名,准确地标明了从海南岛到西沙、南沙群岛所经过的地方,以及这些地方相互间的航行罗盘方位和时间、距离,并且生动形象地表述了各个岛屿、沙洲、暗礁、水道的大小、地形、方位等特征”^[1]。直到今天,我国海南、广东、广西、福建和台湾等省仍有众多渔民依靠南海捕捞养家糊口。

但是,自20世纪70年代以来,以越南、菲律宾为代表的一些南海周边国家以主张其主权为由,对前往南海传统渔场的两岸渔民实施扣押、抓捕,甚至射杀,渔民权益受到严重侵害。“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11000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。”^[2]自1968年7月20日,菲律宾执法船扣押中国台湾东港渔船连春财号起,至1982年1月止,台湾被菲律宾等东南亚国家扣捕渔船计约千艘,被扣渔民逾三千,被焚渔船数十艘,死亡渔民数十人,菲律宾执法船、执法人员粗暴对待台湾渔民,轻则打骂、洗劫,重则扣押勒索甚至伤人杀人,此后如2006年“满春亿”号、2013年“广大兴28号”在南海捕鱼时又先后有渔民被杀害^[3]。

我国渔民为了躲避侵占国的抓捕,只能暂时退出传统的捕鱼海域。如:南威岛自古属于中国,但自从

【收稿日期】2014-12-24

【基金项目】司法部国家法治与法学理论研究项目(13SFB2030)

【作者简介】宁清同(1963-)男,湖南攸县人,海南大学法学院教授,主要从事民法学、环境与资源保护法学研究。

1974年被越南占领后,我国渔民就不能再涉足南威岛捕鱼。2011年12月20日羊城晚报记者在农业部南海区渔政局采访时获悉,北斗卫星监控系统显示,在南沙作业的中国渔船只有21艘,而广东、广西、海南三省区现有渔船9万多艘,南沙渔业的高峰期有900多艘渔船常年作业,仅2011年领取南沙捕捞许可证的渔船约500艘^[4]。20世纪70年代以前台湾在南海的年捕捞量最高可达万吨以上,主要为外海金枪鱼类。然而,此后由于南海侵渔事件频发,台湾赴南海作业渔船已被迫大幅减少^[5]。

可见,两岸渔民同样遭受着来自南海周边国家的侵害和威胁,其人身和财产权益损害严重。而渔民受到侵害后就直接导致前往南沙等海域传统渔场捕鱼的渔船急剧减少,这不仅影响到渔业生产的发展,更危害到我国南海渔业资源的开发和保护。两岸渔业和渔民在南海拥有共同的经济利益,两岸渔民本属一国,同宗同源,如今在南海因同样的原因面临着同样的侵害,没有理由不联合起来,共同保护自己的合法权益。

(二) 捍卫南海主权之需要

依据《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)第56条之规定,沿海国在其专属经济区内享有“以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利,以及关于在该区内从事经济性开发和勘探,如利用海水、海流和风力生产能等其他活动的主权权利”;也对人工岛屿、设施和结构的建造和使用、海洋科学研究、海洋环境的保护和保全等享有管辖权。可见,对渔业资源的开发和保护既是一个国家在其领海或领水的权利,也是在其专属经济区的权利。而保护南海渔业资源就是我国的自然资源主权的内容之一,也是行使自然资源主权的有效形式。

两岸虽然对一个中国的理解各有不同,甚至“台独”在台湾地区还有相当的势力和影响,但是两岸都坚持中国对南海九段线内岛屿和海域之主权及其历史性权利,即使是主张“台独”的人也没有放弃对南海的权利。因此,保护南海九段线内的渔业资源,是两岸的职责所在,也是主张南海自然资源主权的必要内容,当这种主权受到外来侵害时,两岸的首要任务应当是齐心协力,共同保护中华民族的核心利益。

(三) 有效防止邻国渔民掠夺南海渔业资源之需要

南海是我国的四大渔区之一,具有捕捞价值鱼类2500多种,头足类84种,对虾类90种,蟹类685种,年可捕量达2000多万吨,其中我国传统断续线内年可捕量有1000多万吨。然而,20世纪80年代以来,南海海域渔业资源出现了迅速萎缩的迹象,其不断枯竭的态势已有目共睹^[6]。

导致南海资源迅速衰减的主要原因之一,是一些国家以各种方式侵占了我国一直以来享有主权或管辖权的南海部分岛礁和海域后,一方面对我国渔民实施抓捕等侵害行为,以阻止其前往我国南海传统渔场捕鱼;另一方面却大力扶持本国渔民在南海从事捕捞作业,甚至对南海渔业资源进行掠夺性捕捞。这些国家不仅没有采取合理的养护措施,还违反了我国的渔业资源养护规定,如在我国渔民依法休渔时继续捕捞,使用国际上通常禁止使用的捕捞工具或方式。“南沙海域的大量鱼类资源也遭到一些国家的掠夺,年偷捕量和掠捕量相当于我国的年渔业生产量。”^[7]“2011年,越南在南海仅金枪鱼捕捞量就达11万吨左右,创汇3亿美元。而我国南海三省区的金枪鱼捕捞量仅为300吨。”^[8]中越两国金枪鱼捕捞量的差距如此之大,固然也有其他原因,但与越南的掠夺性捕捞脱不了干系。

(四) 两岸在保护南海渔业资源上实现优势互补、形成整体合力之需要

两岸在捍卫南海主权、保护南海渔业资源方面既各有所长,也各有所短。中国台湾地区多年驻守东沙和南沙太平岛及附近二个岛礁,其中太平岛是南沙诸岛中面积最大的,且战略位置十分重要,被称为“南海心脏”。但是,目前台湾在太平岛仅有“海巡署”驻守,即使军队守卫,仅凭台湾地区之力量和国际地位,也难以保护中华民族在南海的正当权益,甚至一旦越、菲进攻太平岛,台湾恐怕难以保疆卫海。

中国大陆不仅在国际地位、整体的国防和经济实力等方面明显强于台湾,而且实际控制着多数南海岛礁和海域,包括南海面积最大的永兴岛。然而大陆目前在南沙缺乏可靠的后勤保障基地,海南岛甚至永兴岛对南沙而言恐鞭长莫及,难以满足有效护卫南沙的需要,也就无法阻止外国渔民对我国南海渔业资源的掠捕。

但是,如果两岸能够联合起来,各自以其优势弥补对方之短,定能形成整体上的合力,产生强大的几何倍增效应。“越、菲等东南亚国家担忧两岸联手,美日则担忧两岸军方在南海开展包括情报交流在内的合作”^[9],“两岸石化行业已经实际规划在南海的合作开发等情况,也使得南海周边国家倍感压力甚至恐

慌”^[10] 这恰恰充分说明了两岸合作保护南海权益的巨大潜力和效应。博弈论认为,合作可以实现双赢,而且能够取得一加一大于二的整体效益。如果用博弈论来解释就是,两岸如果能够合作维护南海权益,所能产生的整体收益远大于两岸在不合作的情况下各自维护南海权益时所能获得的收益之和。

(五) 为两岸和南海相邻各国之间进一步交流合作奠定良好基础之需要

两岸由于政治、经济制度长期不同,加上数十年的隔绝和敌对宣传,彼此之间仍然缺乏充分和深入的了解、互信,甚至还存在误解,即便是大陆对台湾让利颇多的服务贸易协议在台湾也遭到不少人的反对和曲解,因此目前两岸在涉及军事、安全、政治等深层次和高敏感领域的合作与交流仍然难以开展。

但是,身为中华民族的子孙决不能任由两岸隔绝、敌对、误解的状态无限期持续和存在,而应该积极选择那些低敏感、浅层次的领域展开合作与交流,然后通过此类合作逐步加深两岸的相互了解,增强彼此的互信,强化对一个国家的认同。南海渔业资源保护的合作就是最有可能促使两岸扩大合作与交流的突破口之一。“功能领域的合作应该是可以开展的。比如,两岸在南海领域共享气象、水文信息,保护南海环境、保护两岸渔船的安全等等,这些较少牵涉到主权和安全之类的敏感议题,并可为两岸带来实际利益,也可为未来的合作积累善意。”^[9] 笔者深以为然,因为,海洋渔业资源具有较强的游动性,其保护客观上就需要各方的合作,而在南海渔业资源保护中,两岸合则互利共赢,分则有害无益,大势所趋、民望所归、得失自明、合作易成。

南海渔业资源的养护不仅需要两岸的合作,也需要南海相邻各国的合作。有学者建议,“成立南海地区渔业资源合作开发与共同保护管理组织”^[11],以实现南海渔业的可持续发展。鉴于目前之现实,实现南海各国之间的合作养护存在较大难度,但如果能够成功实现两岸对南海渔业资源的保护,在一定程度上也可以为南海区域合作提供参考。

(六) 应对南海特殊形势之需要

我国对南海的主权包括自然资源主权,以及其他管辖权,本来历史事实清楚、证据充分,但由于多个邻国实际侵占和控制了部分岛礁、海域,加之美国、日本刻意搅局,现在变得越来越复杂。其特殊性主要表现在:第一,保护渔业资源和渔业权益与维护国家主权融为一体、不可分割;第二,侵害渔业资源和渔业权益的行为主要是周边一些邻国以政府的名义实施的,涉外侵权本质上就是为了争夺南海部分岛屿和海域的主权;第三,多个国家在实际侵占和控制了部分岛礁、海域后,同时对我国南海渔业资源和渔民权益实施侵害,而非仅仅个别国家发难;第四,美国、日本正以多种形式为上述国家提供支持。

总而言之,在南海可谓是多国环伺,它们既有地利之便,又得强敌撑腰。故其常常有恃无恐,不仅气焰嚣张、咄咄逼人,而且频频发难、变本加厉。面对如此错综复杂之局面,两岸尤其应该携手合作,一致对外,越是困难的时候,合作所能产生的合力和积极作用越大。否则,两岸即使不被各个击破,也会极大地削弱各自在捍卫南海权益中的力量,增加解决问题的难度。

二、两岸合作保护南海渔业资源的现实基础

(一) 两岸对南海诸岛及其附近海域的主权归属有一致认同

两岸在南海问题上都坚持传统九段线内的南海诸岛及其附近海域的主权只能属于我国,但周边邻国可以参与共同开发。1947年12月,中国当时的合法代表中华民国政府印制了《南海诸岛位置图》,其中标绘了一条由十一段线组成的南海疆界线,线内的东沙、西沙、中沙和南沙等群岛及其附近海域之主权均属我国,这是近代史上中国主张南海诸岛及其附近海域主权的最具法律性质的行为。中华人民共和国成立后继承了中国的合法地位,并于1953年在原十一段线的基础上删除了北部湾内的二条线,从而正式确立了九段线主张,其主权要求与十一段线并无本质区别。虽然对九段线之性质在认识上有差异,但两岸对南海诸岛及其附近海域之主权要求是相同的,且自提出后周边国家长期没有异议,甚至公开给予承认。

20世纪70年代后,几个周边国家因觊觎南海的自然资源,罔顾历史、背信弃义,对一直属于我国的一些岛礁和海域提出了主权要求,并且实施了侵占行为。在此情形下,本着睦邻友好的宗旨,大陆提出“主权归我、搁置争议、共同开发”的指导思想和原则,台湾也主张“主权在我、搁置争议、和平互惠、共同开发”。

可见,两岸在南海问题上都坚持中国对南海传统九段线内岛礁及其附近海域之主权,以及在主权基

础上依据《海洋法公约》对专属经济区等享有的权利,在周边国家事实上侵占了部分南海岛礁和海域后,两岸处理南海问题的原则仍然基本一致,即坚持主权归属中国,同意共同开发。虽然对南海诸岛及其附近海域的主权代表有分歧,但在面对外来侵略时绝对不应该也不可能成为两岸一致对外、共同维护南海主权的障碍。

(二) 两岸事实上在共同维护南海权益

迄今为止,两岸在维护南海主权和利益上的确没有采取过直接、正式的联合行动,但却有着事实上的默契以及间接的、非正式的协作,两岸在共同维护着中华民族的南海权益。这主要表现在以下几个方面:

首先,在南海传统属于中国的岛礁和海域,两岸保持着分治状态,大陆以“中华人民共和国”名义对西沙、南沙部分岛屿行使着主权,台湾以“中华民国”名义对中沙、东沙群岛实际行使着管辖权。双方均承认对方对上述岛礁和海域在事实上的管辖权,未曾表示抗议。虽然在中国内部南海诸岛及其附近海域分属大陆和台湾管辖,但对外而言,无论是大陆还是台湾,都是以中国的名义对南海行使主权和管辖权。

其次,在南海周边其他国家侵犯我国南海主权及其他权益、掠夺我国南海渔业资源时,甚至在邻国侵犯由对方实际管辖的南海岛礁和海域时,两岸都会以中国的名义提出谴责和抗议,同时也会再次声明我国对南海传统九段线内岛礁入海域之主权。如1974年1月,大陆在西沙群岛对入侵的南越军队进行自卫反击作战时,尽管两岸当时处于紧张的敌对状态,台湾当局仍发表声明强调,西沙和南海群岛“为中国固有之领土,其主权不容置疑”^[12]。两岸虽然未进行过协商,却能不约而同,根本原因在于两岸都想维护我国对南海之主权和利益。

最后,两岸在维护南海主权和利益的具体行动中曾为对方提供过间接甚至直接的协助。一直被传为佳话的是,1974年在大陆反击南越的西沙海战中,为使大陆海军兵力及时驰援,台湾军方临时开放了封锁近30年的台湾海峡,大陆东海舰队得以顺利通过^[13]。1988年,大陆在南海赤瓜礁对越实施自卫反击后,台“国防部长”表示,如果大陆要求援助,台军会响应的,此后还曾发生过陆台军队相互提供淡水援助的事情^[14]。

(三) 两岸合作保护南海权益有着广泛的民意支持

大陆和台湾已经有不少民众对两岸合作维护南海权益抱着高度的期盼。因为在维护南海权益上的合作不是为了协调和解决两岸之间的权益矛盾和冲突,而是为了保护两岸的共同利益,它不需要任何一方作出实质性的让利,合作的结果就是共赢。如前所述,合作能够让两岸获得的整体效益远大于双方不合作时所能得到的收益之和,这正是两岸民众支持合作的根本原因。

在台湾,由于其所控制的太平岛战略位置极为重要,而且近海资源非常丰富,又是南沙群岛中唯一有淡水的岛屿,因而越南、菲律宾等国一直对其蠢蠢欲动,企图据为己有。面对越、菲等国咄咄逼人甚至大兵压境之势,“更多的台湾民众则希望,两岸能在政经关系改善之际,共同合作守护太平岛”,“两岸同为一个中国,南海的主权即为中国主权,两岸应在这个大前提之下,捐弃前嫌,精诚团结”,有岛内人士为此奔走呼吁^[15]。

在大陆,一些有识之士还对合作的方式、范围、途径等具体事宜提出了不少建议,其中不乏真知灼见。如:在钓鱼岛和南海问题上,两岸可以共修琉球史、钓鱼岛史与南海史,在国际舞台上发出一个声音;两岸可以共同开发钓鱼岛与南海资源;再者,两岸海洋执法力量可以相互合作;最后,两岸的军队在维护中华民族的“祖权”上可以相互策应^[16]。

(四) 两岸不断深化和拓展的交流与合作为此奠定了良好的基础

两岸关系在20世纪五六十年代是最紧张的阶段,基本上处于全面隔绝的状态,即使在体育、文化、旅游等活动中也没有交流,甚至家庭成员之间的联系都被阻断,亲情被撕裂。而在政治、军事等领域,两岸的对抗更是剑拔弩张,如台湾的“反攻大陆”,大陆的炮击金门,两岸在宣传上相互攻击、贬损、隐瞒甚至歪曲事实等等。

20世纪70年代,中华人民共和国在联合国的地位得以恢复并获得世界上绝大多数国家的承认,两岸关系开始发生变化。蒋经国时代,随着台湾开放大陆老兵回乡探亲,两岸关系得以解冻。继而在1992年在新加坡举行了著名的“汪辜会谈”,并达成“一个中国,各自解读”的“九二共识”,从此开启了两岸关系的新篇章。但后来因李登辉、陈水扁等台独势力利用执政权力推行“两国论”、“一边一国论”,两岸关系全

面倒退。但是与此同时,两岸的民间交往尤其经贸领域却持续发展,2005 年两岸贸易额超过 900 亿美元,大陆成为台湾最主要的出口市场和最大的顺差来源地。

2008 年以来,随着国民党的重新执政,两岸关系有了长足进展,包括两岸成功实现“三通”,国民党、亲民党、新党领导人相继访问大陆,并分别达成“三点认知”、“五项愿景”、“六大共识”,大陆单方面实施一系列关系到台湾民众切身利益的惠台政策,如对台 15 种农产品实施进口零关税等。2010 年,两岸终于签署并通过了《海峡两岸经济合作框架协议》,2013 年,两岸又签署了《海峡两岸服务贸易协议》。两岸关系的不断发展尤其是《海峡两岸经济合作框架协议》的通过和《海峡两岸服务贸易协议》的签署,为两岸合作保护南海渔业资源奠定了良好的社会基础和初步的政策与制度依据。

(五) 两岸合作保护南海渔业资源相对容易实现

应当承认,两岸虽然在经济、文化、旅游等方面的合作与交流取得了重大的进展,但是在政治、军事、安全等领域的交流和合作仍然面临着较大的阻力和困难,岛内台独势力的影响和作用将长期存在,而且能量不小。《海峡两岸服务贸易协议》在台湾地区立法院迟迟难以通过就很能说明问题。

但是,南海渔业资源保护作为生态环境保护的重要内容,它与人道救援、海上应急救援、反恐、反海盗等一样,属于所谓的“非传统安全”领域,两岸比较容易达成一致,故实现合作的可能性很高。对此,大陆学者建议,两岸可以先从“切实关注的利益”来寻找突破口,南海资源保护与开发即是其中之一;台湾地区亦有学者提出,两岸海基会与海协会“应将南海经济合作、资源管理保育、海洋科学研究”等纳入协商议题^[15]。

2002 年 8 月,大陆中海油和台湾中油签署协议,同意在“对等互惠、不谈主权”的原则下合作开发南海南日岛油田。2009 年 9 月,大陆与台湾地区签订了《两岸共同制定台湾海峡渔业资源养护方案意向书》、《海峡两岸海洋与渔业学术交流与合作意向书》等。上述成功的实践在很大程度上说明了渔业资源养护合作的可行性。

三、两岸合作保护南海渔业资源的主要障碍及其化解途径

两岸在南海渔业资源保护上虽然存在着重大的共同利益,两岸合作保护南海渔业资源也具有诸多有利条件,其必要性不言自明,其可行性也颇高。但是,也应当研究和重视妨碍两岸合作保护南海渔业资源的各种因素,并积极寻求化解之法,即便不能完全消除障碍,也要尽力减轻其消极影响。笔者以为,此种障碍主要来自台湾岛内和国际两个方面,大体可以概括为四个因素:

(一) 台独势力的反对

台独势力基于其实现政治目的之需要,一直反对台湾与大陆之间的交流、合作与融合,甚至宁愿牺牲台湾经济发展的机会和台湾人民的幸福。因为,随着两岸之间交流与合作的不断深入和推进,两岸民众就能够更加相互了解,血浓于水的同胞情、兄弟情就会越来越深,对一个国家的认同感也会越来越强;与此同时,台独势力愚弄台湾民众的空间就会越来越狭窄,支持台独的力量就必然日渐式微。

早在李登辉主政后期,台湾当局开始力推所谓的“南向政策”,试图通过强化和加深与东南亚国家的经济贸易关系,一方面消除或降低台湾对大陆的经济依赖,减少两岸交流与合作的机会;另一方面达到“以经促政”之目的,实现政治上的突破。李登辉更是利用各种借口出访东南亚国家,寻求对台湾的支持,为此不惜放弃南海的主权,甚至在 1998 年台“立法院”通过的《“中华民国”领海及邻接区法》时删除了“历史性水域”的主张^[17]。民进党执政后也是一直阻挠两岸实现三通及其他领域的关系正常化,且其长期坚持“逢中必反”的政策,在因南海周边国家侵占南海岛礁和海域而与大陆的争端中,民进党更可能选择置身事外,而不是与大陆合作;《海峡两岸服务贸易协议》签订后在台“立法院”因民进党作梗而迟迟未能通过,也足以推断民进党对两岸在南海领域合作对外的态度。

因此,台独势力将成为阻碍两岸合作保护南海渔业资源的最大岛内因素。但是,台独人士并非铁板一块,基本上可以归为三类:有些人通过沟通、交流完全可能改变其政治主张,甚至脱离台独组织,如沈富雄等;有些人尽管短期内难以改变其台独立场,但却可能赞成两岸之间实现正常的交流,甚至不排除在平等互惠的基础上进行合作,目前民进党内有相当多的人属于此种情况;只有极少数台独极端分子会坚决反对与大陆的交流与合作。因此可以尽最大的努力,通过各种可能的手段和方法对台独势力进行分化、

瓦解,最大限度地孤立极少数死硬台独分子,从而逐步削弱其力量及影响。

(二) 中间势力因对大陆的误解和担心而产生的消极态度

由于两岸之间历经了数十年的分裂隔绝、政治对立、军事对峙,且在此期间为了政治目的之需要,两岸关于对方的宣传报道具有很大的选择性和负面性,因此两岸之间缺乏足够的了解和互信,尤其是台湾民众中为数不少的人对大陆的政治制度、经济状况等存在误解,甚至以讹传讹。即便是两岸实现了三通,多数岛内民众还是没有机会亲自来大陆,很多人对大陆和共产党的认识仍然停留在两岸隔绝时代甚至更早。这些民众、政党仍然担心两岸之间的合作只是大陆的统战手段,统一可能有损台湾民众的既得利益和生活现状。国民党提出的“不统、不独、不武”即维持现状政策在很大程度上代表了这部分民众的心理诉求,笔者暂且称之为中间势力,也有人称其“务实派”。

在两岸关系上,中间势力也会赞成甚至促进两岸的正常交流,但对两岸合作却更多地采取了功利性态度,甚至可以说失之保守、不够积极。有学者指出,“务实派”主张在大陆与其他争端国之间保有游刃有余的空间,在南海问题上应采取“较模糊且更等距的立场”^[18]。他们只会积极推进明显有利于台湾尤其是大陆单方让利的合作,但对于那些真正平等互利特别是深层次的合作,就比较消极。如国民党即便现在在台“立法院”拥有多数席位,却未能顺利通过《海峡两岸服务贸易协议》。在南海问题上,台当局多次公开表示不会与大陆合作。2012年5月,在中国大陆与菲律宾在黄岩岛争议持续升温之时,在两岸民间呼吁两岸南海合作之时,台湾“陆委会”却明确表示,南海诸岛属于“中华民国”固有领土,但没有和大陆合作的可能性^[19]。其内在原因就在于,中间势力在两岸关系中优先考虑的是台湾利益而非中华民族利益,包括台湾在国际社会的地位和身份等政治利益。

面对中间势力的消极态度,唯有最大限度地求同存异、化异为同。而推进两岸持续合作的媒介或动力“不仅包括利益和权力,更依赖于情感和信息。”^[20]因此,在与中间势力的交往中大陆必须注意:首先,对已经或容易形成共识的问题,尽量利用国民党的执政地位,签订正式协议,以巩固和稳定之。其次,以多元化的方式让岛内普通民众更加客观、全面地了解大陆的政治和经济状况,以尽可能消除或减少误解,让其能亲身感受和熟悉“一国两制”的实际内容,如香港、澳门的现状,以化解民众对两岸合作可能改变未来台湾政治制度和自身生活水平的担心。再次,应当充分利用一切可能的力量和形式,让多数台湾民众和政党认识到在南海问题上维护中华民族利益的重要性、为了民族利益与大陆合作的必要性,为了台湾利益与大陆合作的必要性,消除某些人企图保持中立的心态和幻想。最后,两岸应努力凝聚合作优于对抗或隔绝的共识,在不违背一个中国原则的前提下,扩大两岸在南海问题上的共同利益,强化两岸对南海的民族感情,并以适当形式解决台湾参与南海问题的地位和身份,争取形成两岸在南海的“利益共同体”。

(三) 美国及其盟国的介入和干扰

美国与台湾地区无论在历史上还是现实中都有着十分特殊的关系,美能够对台发挥最大的影响和干预作用,美在将战略重心从欧洲转移到亚太之后,更希望台能够继续作为遏制中国大陆的棋子,台也企图借美之力量制衡大陆。美对两岸关系的基本战略就是和而不统、分而不独,这样既避免了因越过大陆底线而导致大陆强行以武力收复台湾的风险,又能利用台湾来对抗大陆,对美最为有利。

在南海问题上,美更不乐见两岸合作对外的局面出现。因为,南海具有十分重要的战略地位,一旦陆台之间实现全面的、实质性的合作,中国就更容易实现全面收复和控制南海之目的,这不仅对中国的迅速崛起将产生巨大的促进作用,严重影响美遏制中国战略的实现,而且也将直接影响美在南海的既得利益。“美国在南海有着巨大的经济利益,包括贸易、投资和获取资源等”,因此美需要“强化其在南海地区的军事存在”,“以各种方式支持东盟争端各国,强化与日本、印度等国的合作以合力围堵中国”,同时美之盟国日本、澳大利亚等纷纷介入南海争端,甚至印度、俄罗斯也积极涉足南海事务^[21]。美插手南海,不仅因为其在此有着重要的政治、军事和经济利益,更是由于其作为世界唯一霸主的劣质思维习惯。所以,近年来美眼见越菲等国无法在南海对我国形成有效的军事抗衡,于是一改过去在南海问题上保持形式中立的模糊政策,以多种方式公开支持菲越等国侵占我国南海岛礁和海域。毋庸讳言,“美国对台湾有实质性的军事与政治控制,台湾受美国操控不敢与大陆在南海问题上实现合作,也就是说美国是两岸南海合作的最大外部障碍。”^[19]美必然以各种手段和方法对台施压,阻挠两岸在南海问题上的合作,而台当局完全可能仰美之鼻息。

笔者认为,大陆面对美在南海的干涉、阻挠,必须积极谋划、勇敢面对、理性评估、审慎决策,始终坚持有理、有利、有节的原则。首先,这是无法躲避的障碍,南海诸岛及其海域是中国的核心利益,具有极其重要的政治、国防和经济意义,不容有失,而美又执意要阻碍我国维护南海权益,因此指望美能自行中止其遏制政策和行为,都是不现实的幻想,我们爱好并力争和平,但和平从来都不可能依靠单方面的无限制让步而实现,面对可能发生的冲突、制裁甚至战争应当积极谋划,未雨绸缪方为上策。其次,我们不扩大争端,更不挑起战争,但应当勇敢面对美以任何形式实施的干涉内政活动,包括战争和制裁,我们即使在极其困难的条件下也取得了胜利,恐美心态实无必要,也于事无补。再次,虽然美高调介入南海,但对其能够介入的深度和广度,即插手的具体形式,如直接出兵、物资援助、后勤支援、经济制裁等,需要进行认真研究、科学分析,最后进行理性评估,笔者倾向认为,美不会因南海问题与中国全面决裂,更不会直接介入战争,因为中美之间利益关系交织复杂,南海只是其中之小部分,限于篇幅,不予详述。最后,在具体决策上,应当全盘统筹、周密考虑,避免重大疏失。借用毛泽东的一句名言,在战略上要藐视敌人,在战术上要重视敌人。对美之无原则的让步,只会使台当局更加唯美之马首是瞻。

同时,有必要以各种形式揭露美介入南海的非正当性、有限性和危害性。中国对于南海诸岛及其附近海域之主权和其他权利拥有充分的历史和法律依据,美插手南海问题就是干涉中国内政,严重违反国际法。美插手南海虽然调门很高,但介入的深度和广度必然有限,一是中美之间存在着巨大的共同利益,二是双方的力量对比开始此消彼长,美相对实力已经下降,以免台对美存在一些不切实际的幻想。美插手南海虽然主要是为遏制大陆,但客观上也会损害台在南海的利益,更会损害中华民族的利益,台民众若能充分认识到美介入南海对民族利益和台湾利益的危害性,即有助于台在南海问题上与美保持相当的距离。

(四) 越菲等既得利益国家的阻碍

越菲等国在南海侵占了我国不少的岛礁和海域,且掠夺了大量的渔业资源和油气资源,作为既得利益者,它们必然会阻碍大陆和台湾在南海问题上的任何合作,包括联合保护渔业资源。它们一方面极其害怕两岸联手维护南海权益,另一方面却致力于以东盟整体的力量对抗中国,这也从反面充分说明两岸南海合作的必要性和重要性。

但是,越菲等国对两岸南海合作所能产生的实际作用相当有限。因为,越菲自身的经济、军事实力较弱,无论是施以利诱还是武力威胁,都太缺乏底气;此外,越菲侵占南海必然直接威胁甚至损害台湾的利益。而台若与大陆合作,则可在渔业和油气开发中获得重大的经济利益。台何去何从,当不难抉择,除非受台独分子裹挟,否则不太可能采取既损大陆又损自己的下策。大陆针对越菲等国对台的威逼利诱亦可适时出手,强势反击。

总之,两岸只要能采取循序渐进、先易后难的策略,不断地累积善意和共识,增强了解和互信,不拘形式、重在实效,阻碍两岸合作保护南海渔业资源的障碍就能够克服,至少可以大大削弱之。特别需要注意的是,两岸应当搁置主权归属之争,既然两岸与周边外国都可以搁置主权争议,两岸之间更应如此。另外,两岸合作保护南海渔业资源优先使用政治、军事以外的非敏感方式,并以互利互惠为目的。如有学者认为,“两岸可采股份有限公司形式设立南海渔业有限责任公司共同开发南海渔业资源”,并提出了具体设想^[22]。其实,在赋予此类公司开发南海资源之权利的同时,完全可以要求其承担保护南海渔业资源之义务。

四、两岸合作保护南海渔业资源的若干建议

(一) 明确合作的依据和原则

两岸可在《海峡两岸经济合作框架协议》和《海峡两岸服务贸易协议》的基础上,参考《两岸共同制定台湾海峡渔业资源养护方案意向书》、《海峡两岸海洋与渔业学术交流与合作意向书》等既有协议,讨论制定《海峡两岸合作保护南海渔业资源协议》,规定合作保护的协调主管机构、合作细则的制定程序、联合决策机构以及合作的方式、内容、领域等。若有可能,两岸合作开发南海渔业资源的内容可一并纳入其中,以便统筹兼顾两岸在南海渔业资源开发与保护中的全面合作。

协议应当明确,两岸合作保护南海渔业资源须坚持以下原则:一个中国原则,但可以搁置主权代表争议;形式多样原则,前提是有利于维护我国南海权益;互利共赢原则,单方面的让利或者获利难以维持持

久的合作;先易后难原则,积累经验和互信后再稳步推进;协商一致原则,两岸应当精诚团结、一致对外,有些问题如果无法采取相同的措施,对外也应当统一步调、方向和原则。

(二) 联合进行南海渔业资源调查

众所周知,南海渔业资源的蕴藏量十分丰富,在南海深海区及南沙海域深海头足类资源和大型金枪鱼类资源的潜在可捕量更是非常可观。但令人遗憾的是,迄今为止我国并没有清楚地掌握南海渔业资源这份家产的实际情况。虽然“1980年以来,中国大陆对南海渔业资源进行过多次调查”,但是“每次调查范围均具有一定局限性,未能对南海渔业资源总体状况做出全面系统的评估”^[5],而“在南海我国传统疆界线内还有150万平方公里的深水区,其渔业资源尚未进行评估”^[23]。

依据《海洋法公约》之规定,对本国专属经济区自然资源进行调查和养护是沿海国的权利。该公约第56条规定,沿海国在专属经济区内享有以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利,以及对海洋科学研究、海洋环境保护和保全的管辖权。这也是《海洋法公约》规定的义务。该公约第61条要求,沿海国应决定其专属经济区内生物资源的可捕量,沿海国参照其可得到的最可靠的科学证据,应通过正当的养护和管理措施,确保专属经济区内生物资源的维持不受过度开发的危害,使捕捞鱼种的数量维持在或恢复到能够生产最高持续产量的水平,并考虑到捕捞方式、种群的相互依存以及任何一般建议的国际最低标准,不论是分区域、区域或全球性的。无论是行使《海洋法公约》规定之权利,还是履行相关之义务,都必须建立在对渔业资源的科学调查和评估的基础上。

相关的权利和义务在《负责任渔业行为守则》、《执行1982年(联合国海洋法公约)有关养护与管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》等也有规定。因此,我国必须尽快启动对南海渔业资源的全面、系统的调查评估,以充分掌握其资源总量、种类构成、分布状况、潜在可捕量、季节变化等情况。两岸可成立南海渔业资源联合调查机构,主要由两岸相关科研人员组成,但经费由两岸政府在预算内解决。调查得来的资料由两岸共享,两岸单方获得的相关信息也免费向对方提供。

(三) 统一渔业资源养护措施

《海洋法公约》还规定了相关国家合作养护渔业资源的义务。该公约第61条还要求,沿海国应通过各主管国际组织,不论是分区域、区域或全球性的,并在所有有关国家,包括其国民获准在专属经济区捕鱼的国家参加下,经常提供和交换可获得的科学情报、渔获量和渔捞努力量统计,以及其他有关养护鱼种的资料。既然同一海域的相关国家之间都应当合作养护渔业资源,同属一个中国的大陆和台湾就更应当在南海合作养护渔业资源,而且也更有可能实现。

两岸可参与与渔业资源养护有关的国际公约以及两岸现行立法中关于渔业资源养护之规定,在《海峡两岸合作保护南海渔业资源协议》中确立具体可行的共同养护制度,尽可能采用和实施统一的养护措施,包括休渔期制度、船网工具指标、捕捞方式、相互监督检查的范围和程序、禁止或限制捕捞的鱼类等。对于较难达到协议的内容,允许两岸在其实际管辖的海域适用自己的法律,即采“一国两制”模式,而在涉外侵权多发海域,两岸应当尽最大努力制定和执行统一的法律规范;或者考虑历史和传统,在台湾渔民的传统捕捞海域适用台湾法律,在大陆渔民的传统捕捞海域适用大陆法律。

两岸可在南沙跨两岸管辖的适当海域联合设立渔业资源保护区。马英九曾在其南海政策中提出,愿意在东沙岛建立“南海生态保育与人文资产国际研究中心”,在太平岛周围与国际保育组织合作建立“南海和平公园”^[10]。台湾环保署官员也表示,南海的海洋保护与管理,如把太平岛建设为国际和平公园,是两岸可合作方向之一^[15]。故这一措施可行性很高,但是两岸联合设立的渔业资源保护区不应冠以“国际”二字,这容易给台独人士留下臆想的空间。保护区由两岸共同投资,共同管理和保护。

(四) 联合进行渔业资源保护执法

南海渔业资源保护联合执法的任务主要是两个方面:一是监督、检查两岸渔民执行南海渔业资源养护规定的情况,如休渔期制度;二是防止外国渔民侵入我国南海海域掠夺渔业资源。前者的执法对象是我国自己的渔民,即使是陆台之间相互监督执法,因有明确、有效的执法依据和管辖权,又是双方执法机关共同执法,故相对来说容易完成。后者的执法对象是外国渔民,又有他国政府撑腰,故是难点所在,但也应当是联合执法的重点。

两岸在南海渔业资源保护中的执法行为宜有分有合,程度有别,大体上可分为三种情况。一是有些海域不纳入联合执法,由双方各自实施,具体由协议确定。二是两岸目前各自实际控制海域,其渔业资源保护的常态化执法可由两岸各自的行政主管部门负责;对方可以定期进行检查,发现违法行为,应提交对方执法机关处理。三是因外国非法侵占导致我国暂时失去有效管控的海域,或者外国政府和渔民经常非法侵入的海域,应当由两岸相关行政主管部门组成统一的执法机构,实施联合执法,发现非法捕鱼或者破坏渔业资源的外国公民、社会组织,应当坚决依法查处,构成犯罪的,移交司法机关处理。对于第三类海域,可通过协议确定以大陆或台湾之一方为主实施执法,另一方提供协助。甚至可以将海域划分为不同的部分,有些以大陆为主执法,有些以台湾为主执法。也有人提出,“两岸可考虑在南海争议海域联合轮流护渔,并将此常态化,逐步建立渔民联合援助中心。”^[24]

联合执法中的法律依据优先适用两岸之间的协议,无法适用协议或协议未规定、规定不明确时的法律适用大体可分为两种情况。第一,如果不涉及外国人,则相对人为大陆同胞就适用大陆法律,由大陆管辖;相对人为台湾同胞,就适用台湾法律,由台湾管辖。第二,如果相对人为外国人,则适用主要执法方的法律,并由其最后行使行政管辖权和司法管辖权。如果没有明确的主要执法方,则可采用以下办法解决:两岸另行协商确定;违法行为与哪一方联系密切,就适用其法律,并由其管辖;由最先对违法行为人采取强制措施一方管辖,并适用其法律。

(五) 联合建立后勤保障服务基地

南海渔业资源保护需要强大的后勤保障服务,包括人员所需物资和淡水的供应,船舶的维修及其配件、油料和其他设备等的补给供应,紧急情况下的避风港和机场等等。后勤保障的水平和质量直接关系到在渔业资源保护中能否实现常态化执法,对非法侵入我国南海海域掠夺渔业资源的外国渔民能否及时实施有效的执法。因此,两岸在南海后勤保障服务中的合作具有重要意义。

两岸在南沙海域的联合后勤补给基地自然首选太平岛。“太平岛的地位对于我国维护南沙群岛主权具有十分重要的意义,历史上,在维护南海主权的事件中,太平岛也曾发挥关键作用,其价值不可替代。”^[25]另外,在大陆管控的区域,永兴岛或者其他适合建设基地的地方如美济礁,也可以联合建立后勤补给基地。

两岸联合建立南海后勤保障服务基地原则上应采用市场机制,具体形式可以包括:一是租用,如经协商一致,大陆可租用太平岛或其部分地域,或岛上的设施等;二是按照协议,一方为另一方有偿提供后勤补给或后勤服务;三是双方联合设立专门从事后勤补给服务的公司,各自投入的土地、资金、设备等都折算成股份,按照各股份份额或者协议确定的其他比例,分配利润或者分担亏损和风险。但是紧急情况下临时性为对方提供一些后勤补给服务,不宜适用严格的市场规则。

自从 20 世纪 70 年代以来,以越南、菲律宾为代表的一些南海周边国家纷纷将魔爪伸向了美丽富饶的南海,数十座千百年来没有异议地属于中国的岛礁及 100 多万平方公里的海域遭受着外族的蹂躏。对于这些夺岛掠海的强盗而言,无论有多少历史和法理上的依据可以证明我国的南海主权,那都是无济于事的,和谈、退让、纯粹的抗议等,对于那些毫无良知和非正义的人来说不仅没有作用,反而会被视为软弱可欺,换来的只是得寸进尺。因此,包括两岸同胞在内的全体中华民族儿女必须警醒,唯有团结对外,坚强回击,才有可能收复被侵占的南海岛礁和海域。

【参考文献】

- [1] 吴士存. 南沙争端的起源与发展[M]. 北京:中国经济社, 2010:17.
- [2] 王清印,刘世禄,王建坤. 切实维护我国南海渔业权益的战略思考[J]. 渔业信息与战略, 2012(1):12-17.
- [3] 台湾渔民:妈祖比海军都管用[EB/OL]. (2013-05-14) [2014-06-05]. http://www.guancha.cn/tao-duan-fang/2013_05_14_144399.shtml.
- [4] 陈道. 中国逾 95% 领证渔船被迫撤出南沙[N]. 东南快报, 2012-02-23(A19).
- [5] 褚晓琳. 两岸合作开发南海渔业资源法律机制构建[J]. 台湾研究集刊, 2013(2):42-48.
- [6] 鞠海龙. 南海渔业资源衰减相关问题研究[J]. 东南亚研究, 2012(6):51-55.
- [7] 周智慧. 我国南海资源被大肆掠夺[J]. 环境, 2004(6):10-11.
- [8] 潘希. 南海如何鱼满仓:越南金枪鱼捕捞量 360 倍于中国[EB/OL]. (2012-12-20) [2013-06-15]. http://news.ifeng.com/mil/4/detail_2012_12/20/20359882_0.shtml.

- [9] 赵杨. 菲律宾担心两岸联手管控南海[N]. 国防时报 2011-10-28(018).
- [10] 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.
- [11] 陈明宝. 南中国海区域渔业资源合作开发机制研究[J]. 亚太经济 2012(3):115-119.
- [12] 李金明. 中国南海疆域研究[M]. 福州:福建人民出版社,1999:208.
- [13] 太平岛考验台湾海峡两岸共守南海一致对外的默契[N]. [菲律宾]世界日报 2006-01-09(30).
- [14] 李金明. 海峡两岸在南海问题的默契与合作[J]. 台湾研究集刊 2010(5):7-13.
- [15] 江天. 担心太平岛失守,台民间希望两岸共护南海[N]. 国防时报 2010-08-18(010).
- [16] 杭州会谈:两岸学者共商两岸军事互信[EB/OL]. (2013-09-01) [2014-05-16]. <http://www.taihainet.com/news/twnews/latq/2013-09-01/1126604.html>.
- [17] 冯梁,王维,周亦民. 两岸南海政策:历史分析—合作基础[J]. 世界经济与政治论坛 2010(4):1-13.
- [18] 林正义,宋燕辉. 南海情势与中国应有的外交国防战略(POD版)[M]. 台北“行政院”研究发展考核委员会编印,1996:252.
- [19] 王建民. 海峡两岸面临的南海形势变局与两岸南海合作问题的探讨[EB/OL]. (2012-08-08) [2013-09-12]. <http://www.crf.org.cn/a/20120808.htm>.
- [20] 王鹤亭,曹曦. 基于动力分析的两岸持续合作机制建构[J]. 世界经济与政治论坛 2012(3):131-144.
- [21] 邹立刚. 南海问题与中国的对策[J]. 河南省政法管理干部学院学报 2009(1):158-161.
- [22] 褚晓琳,傅岷成. 两岸合作开发南海渔业资源规划研究[J]. 中国海洋法学评论 2012(2):1-8.
- [23] 吴壮,何专成. 以科学发展观为指导加快开发南海海外渔业资源[N]. 中国渔业报 2009-03-09(002).
- [24] 李秘. 两岸南海合作:性质、空间和路径[J]. 台海研究 2013(1):44-48.
- [25] 吴慧,商韬. 两岸合作维护海洋权益研究[J]. 江淮论坛 2012(5):121-129.

[责任编辑:王 怡]

On the Cross-Straits Cooperative Protection of the Fishery Resources in the South China Sea

NING Qing-tong

(Law School, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: The cross-Straits cooperative protection of the fishery resources in the South China Sea is of great significance to maintain China's sovereignty of the South China Sea, safeguard the rights of fishermen across the Straits, prevent the foreign plunder of the fishery resources in the South China Sea, achieve the complementation of cross-Straits advantages and deepen the cross-Straits exchanges and cooperation. Because two sides across the Straits advocate China's sovereignty of the South China Sea and take the actual control of the South China Sea, the cooperative protection of the fishery resources in the South China Sea, with the non-governmental support, the further extension of the cross-Straits cooperation and exchange as well as its low sensitivity, shows the high degree of feasibility. However the cross-Straits cooperation in the South China Sea should try to resolve such negative factors as the pro-independence forces in Taiwan, the United States and so on, or at least minimize their influence. Under the premise of abiding by the cooperative agreement and principle, two sides are supposed to carry out the substantial cooperation in the fields of the fishery resources' investigation, conservation, law enforcement and logistic service and so on.

Key words: South China Sea; fishery resource; cross-Straits cooperation