

專訪 國家海洋局海洋發展戰略研究所副所長

張海文

預防漁業糾紛變暴力執法 推動海上漁業執法外交磋商

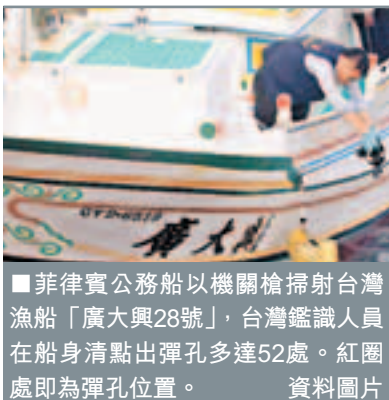
張海文簡歷

張海文，國際法博士，國家海洋局海洋發展戰略研究所副所長。曾參與《專屬經濟區和大陸架法》、《海洋環境保護法》、《海域使用管理法》和《海島保護法》等多部法律草案的研擬工作，參與策劃和主持多個國家海洋重大專項的設計和實施，主持和參加了數十項研究課題，其多項研究成果直接應用於海洋維權鬥爭。



海監編隊對西沙永樂環礁上的金銀島、羚羊礁等島礁進行執法拍照。 資料圖片

國家海洋局海洋發展戰略研究所副所長張海文。 香港文匯報記者馬琳攝



菲律賓公務船以機關槍掃射台灣漁船「廣大興28號」，台灣艦艇人員在船身清點出彈孔多達52處。紅圈處即為彈孔位置。 資料圖片

菲律賓海岸防衛隊5月9日悍然槍殺台灣漁民，激起兩岸三地強烈反彈。過去幾年，在周邊海域及其他鄰近海域，中國漁民被別國軍艦或執法船追逐、抓扣，以及遭暴力執法和射擊等事件時有發生。國家海洋局海洋發展戰略研究所副所長張海文博士日前接受本報專訪指出，中國應就專屬經濟區漁業執法的合法方式問題，對有關國家開展有力的交涉，推動磋商，努力達成文明執法的協議或共識，預防暴力執法造成人員傷亡的事件發生。

香港文匯報記者 葛沖、馬琳 北京報道

從長安街西行，復興門橋西北角的復興門外大街1號，是一幢九層高的灰色高樓，國家海洋局海洋發展戰略研究所便坐落其中。5月17日上午，張海文在辦公室接受本報專訪，談及最近的菲槍擊台灣漁船事件以及中國海洋權益安全。她指出，菲律賓在未進行登臨檢查、沒有任何證據之下，開槍打死中國漁民，嚴重違反《聯合國海洋法公約》(簡稱《公約》)。「事發海域是中國與菲律賓的專屬經濟區主張重疊區。在該海域，菲律賓沒有任何執法權。」

公約禁對異國漁民監禁體罰

「即使在無爭議的專屬經濟區內，根據《公約》第73條規定，沿海國行使合法的執法權時，對他國漁船也不能使用武力。《公約》白紙黑字規定的執法方式僅限於登臨、檢查、逮捕和進行司法程序。即使違反了其國內法，沿海國對他國漁民都不可以監禁和體罰。更何況是在爭議海域的直接射擊！」

張海文強調，根據《公約》及相關國際法，在爭議海域，各國都有捕魚權並應管好

自己的漁民，但不能隨意抓扣別國漁民，單方面行使所謂「執法權」。

美挪海警指鄰國錯待華漁民

近些年，張海文在與美國、挪威海岸警衛隊交流時，提到一些國家對中國漁民暴力執法問題，對方均認為有關國家的做法是錯誤的。他們都強調，即使有他國漁民到其專屬經濟區非法捕魚，他們在執法過程中都絕不能使用武力。

中國目前除了與越南在北部灣劃定了海上邊界外，和其他周邊國家都沒有完成海上劃界，有大量專屬經濟區主張重疊區，也是漁業糾紛高發區域。

事實上，漁業活動遠遠超出資源開發的經濟活動範疇。周邊國家不斷加大在爭議海域的漁業執法力度，目的絕不僅僅在於保護漁業資源，而是想通過強化管轄權來影響未來專屬經濟區的劃定。張海文提醒，海上漁業衝突加劇的根源在於，強化某一海域的管轄權在一定程度上會增加最終劃界談判的籌碼和優勢。部分國家在爭議海域漁業執法上的強勢，勢必使中國在未來的專屬經濟區劃界

上處於不利地位，對此，中國應採取相應舉措，防止形成對今後不利局面。

那些與中國不存在海洋爭議的國家，對違反其法律進入其專屬經濟區捕魚的中國漁民採取粗暴的執法方式，也是嚴重違反《聯合國海洋法公約》第73條等規定。

支持中國漁民公海捕魚

張海文建議，中國應採取必要措施，推動與有關國家就漁業執法問題進行磋商，做出合理安排或達成諒解，明確海上執法方式要合法、合理、合適，防止暴力執法造成人員傷亡事件的發生。同時，中國應積極與那些擁有巨大面積專屬經濟區但捕撈能力卻不足的國家進行磋商，簽署漁業協定，讓中國漁民合法地去別國專屬經濟區捕魚，利用其剩餘捕撈量。此外，國家應加大扶持政策的力度，大力發展遠洋漁業，支持漁民赴公海捕魚，避開爭議區。

須加大爭議海域執法開發

記者：在南海「九段線」裡，外國開發有上千口油井，中國卻沒有一口。不少網民批評《南海各方行為宣言》(DOC)只約束了中方，而中方的「擱置爭議、共同開發」變成了「別人開發」，進而認為這一方針政策已經過時，對此你怎麼看？

張海文：「主權屬我、擱置爭議、共同開發」這一方針政策本身沒有錯，也並不過時，我認為是貫徹執行有問題。

放開手腳 該幹什麼就幹

記者：那你認為執行有何問題，應該如何執行？

張海文：一方面，中國要加大在爭議海域的執法力度。中國認真遵守DOC，保持克制，沒有在爭議海域開過一口井。而南海周邊國家長期以來無視中國交涉，大肆掠奪爭議海域油氣資源，卻未遭到中國有力阻攔。結果是這些國家不理睬中國的善意克制，還得寸進尺認為「沒爭議」，自然就不能實現「擱置爭議、共同開發」了。另一方面，中國要加大自己的開發力度。只有形成無法單獨開發的局面，才能促使對方不得不坐下來談「共同開發」。

我認為，中國之所以採取冷靜克制的態度，原因之一是因為擔心被批「中國威脅論」。但對於中國而言，國際輿論其實很多時候都在抹黑中國形象，就像有些網友戲言的「躺著也中槍」。我覺得，對於「中國威脅論」，中國該有「免疫力」了，而且伴隨著中國的發展進程，還將會出現新版的「中國威脅論」。既然什麼都沒有做也已經被安了這個惡名，那還不如放開手腳該幹什麼就幹什麼吧；反之，如果中國因此而什麼都不敢做，那豈不是正好中圈套，不是很冤枉？

先釐清DOC 不宜急簽COC

記者：現在美國、越南、菲律賓等國都想逼着中國盡快簽《南海各方行為準則》(COC)，他們的目的是什麼，中國該怎麼做？

張海文：中國政府已經表態願意談。在具體談的時候，我建議應先搞清楚一個問題：到底有什麼必要放棄DOC而「盡快」簽COC？各方需把DOC的執行情況和結果弄清楚，看看存在什麼問題，哪些是因各方沒有認真執行而出的問題，哪些是因規定不清楚或者沒有規定而出的問題；之後再根據情況做出決定，是補充或修改DOC，還是確有必要制定COC。否則，我就覺得有關國家極力逼迫中國要簽一個「有拘束力」的COC是別有用心。從法理上看，一旦是「有拘束力」，這個COC在國際法上就是一個國際條約了，可是有必要簽一個「南海條約」嗎？難道全球海洋都適用的《公約》在南海就不適用？還是因為美國拒不批准《公約》又想介入南海爭端才需簽一個新的南海條約？而且，在歐盟、歐洲法院都不審理成員國之間的海洋爭端，都由當事國談判解決或交給國際裁判，而南海爭端就需要簽一個新條約，設立一個新裁判機構來解決嗎？在目的和目標都不清楚的前提下，就按住中國說，你盡快給我簽，這種事情中國怎麼能答應？

菲越找「幫手」 東盟不傻

記者：在南海問題上，美菲等國一直試圖拉東盟介入，將問題擴大化和國際化，他們會得逞嗎？



被菲律賓佔領的中業島。 網上圖片

張海文：美國、菲律賓、越南拚命在折騰，企圖綁架東盟其他國家介入，但實際效果大家也看到了，事實上其他國家都很清醒，不會輕易地被利用的。真正跟中國存在爭議的是東盟國家中的少數。誰也不比誰傻，其他國家應該不會為了別國的利益來跟中國作對的吧。

疾呼海洋戰略 確保寸土不失

記者：近年中國海疆安全問題格外凸顯，爭端不斷，您認為這背後的原因是什麼？

張海文：我認為現在涉及中國的島嶼爭端成為熱點是有人在炒作。這背後推手主要是美國、越南、菲律賓和日本等。一些國家對中國快速崛起的疑慮，想把中國困住，手段之一就是將這些已經存在有四五十年的時間、原本處於「休眠」狀態的島嶼爭端炒成熱點，製造新版本的「中國威脅論」，為圍堵中國找借口。

記者：未來中國應該採取哪些措施來進一步維護自身海洋權益？

張海文：首先中國應有明確的海洋總體戰略。日本有《海洋基本法》以及配套的海軍基本規劃和計劃，越南也早有海洋戰略。目前中國海洋戰略問題在國家的「十二五」規劃和黨的十八大報告中佔的篇幅都不大，中國應有一個關於海洋戰略的完整的政治立場宣示，可選的方式之一是發布「海洋白皮書」。

明定全局利益 談判海洋劃界

一個明確的、完整的海洋戰略，有助於政府各部門明確自己的定位和任務，否則，很容易各自為政，不利於國家總體戰略和政策的貫徹執行，不具長遠性與協調性。老百姓也不知道國家想在海洋上做什麼，一發生熱點事件，就會憑着民族熱情、愛國熱情行事。愛國熱情不是壞事，

但如果了解情況，有時候結果並不一定是好的。俗話說「小不忍則亂大謀」，有時候可能需要犧牲局部利益來保全大局，國家要有一個清晰的戰略規劃，讓國人清楚哪些是全局利益，哪些是局部利益，這個愛國熱情要用到哪裡去。

當然，也不能以「小不忍則亂大謀」或「犧牲局部保全局」為借口，進而放棄有爭端的島嶼。有一種說法是：發展是硬道理，中國需要發展，發展需要和平環境，需要和周邊搞好關係，為了搞好兩國關係，那麼海上有爭端時我們就要先讓讓。這個邏輯是有問題的，其實海洋爭端在性質上並不不同的，島嶼主權是核心利益，是大局，不能讓的，而海洋劃界和資源等其他海洋爭端，在客觀上則屬於是可通過談判、可通過不同程度或不同利益的交換來解決的，因而可說是局部利益。因此，不能為了搞好兩國關係，在所有的海洋爭端中統統都採取忍讓的立場。

對方步步緊逼 一味忍讓非良策

當然，發展是硬道理，我絕對同意。可是，有的島礁被侵佔，又不能丟，也並不是說非得要現在馬上就打一仗。這是很難



解的，需要政治家的智慧，去平衡和協調。兩國關係的維護需要雙方的誠意和共同努力。樹欲靜而風不止。事實證明，在對方步步緊逼的情況下，一味的克制忍讓甚至退讓，並不是解決問題的根本辦法。

記者：十八大報告和今年全國兩會均提出建設海洋強國，那麼中國該如何建設海洋強國？

張海文：海洋強國建設涉及到政治、外交、經濟、科技、文化等諸多領域，牽扯到各方面，是一項長期艱巨的歷史任務。目前，這項系統工程還沒有明確落實到具體一個綜合的高層次的部門和機構去着手真正推動。當務之急是應明確國家層面的牽頭部門或機構，盡快着手部署海洋強國建設工作。