

中国海岛的保护开发与管理

杨邦杰¹, 吕彩霞²

(1. 中国致公党中央, 北京 100011; 2. 国家海洋局, 北京 100860)

摘要:中国海域辽阔, 海岛众多。海岛在资源、权益、国防等多个方面都有着极其重要的地位。另一方面, 在中国经济高速发展的今天, 海岛渔民的生活与沿海有很大的差距。关注民生, 海岛需要发展; 关注国家安全与长远利益, 海岛需要保护; 要做好保护与开发, 需要立法。该文总结海岛保护与利用的现状、成就, 分析问题, 提出设想, 就海岛的利用、保护与管理立法向全国人大提出建议案, 推动海岛立法。

关键词:海岛; 保护; 开发; 可持续发展; 海岛法

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2009)31-0010-05

1 加强海岛管理的战略意义

中国是海洋大国, 也是一个海岛众多的国家。在 300 多万平方公里的管辖海域中, 500 平方米以上的海岛有 6 500 多个, 面积不足 500 平方米的海岛更是数以万计。这些海岛是海陆兼备的重要海上疆土, 具有丰富的资源和特殊的功能区位, 对中国政治、经济和国防安全具有极为重要的战略意义。其中长山群岛、庙岛群岛、舟山群岛、东沙群岛依次散落在中国辽东半岛、京津唐地区、长三角地区、珠三角地区等经济中心外围, 具有重要的军事和国防价值。有些海岛还是中国的领海基点, 在中国已经公布的 77 个领海基点中, 位于海岛上的就有 75 个。海岛与其周围的海域组成的海岛生态系统, 是生产力最高的海洋生态系统之一, 蕴藏着丰富的生物资源、矿物资源、港口资源、旅游资源等。

根据《联合国海洋法公约》, 海岛是划分内水、领海和 200 海里专属经济区等管辖海域的重要标志, 一个可以维持人类居住或其本身的经济生活的岛屿, 可以拥有 43 万平方千米的专属经济区或大陆架。随着国际社会海权意识的增加, 海岛已经成为世界各国关注的焦点。强化海岛管理, 发展海岛经济已经成为未来沿海各国的重要发展方向。因此, 加强中国海岛管理, 保证国家海岛保护与开发的顺

利进展, 对国家发展具有重要意义。

如上所述, 海岛是中国经济社会发展中, 在资源、权益、国防等多个方面都有着极其重要的地位。另一方面, 在中国经济高速发展的今天, 海岛渔民的生活与沿海有很大的差距。关注民生, 海岛需要发展; 关注国家安全与长远利益, 海岛需要保护; 要做好保护与开发需要立法。作者与其调研小组近年来在从山东到广西, 深入沿海岛屿进行实地考察与调研, 走访地方政府与渔民, 召开专家会议。本文介绍海岛保护与利用的现状、成就, 分析问题, 提出设想, 就海岛的利用、保护与管理立法向全国人大提出建议案, 推动海岛立法。

2 海岛保护开发与管理的调查

由于中国长期存在“重陆轻海”的思想, 在封建社会末期甚至还出现过“封海”的现象, 因此历史上中国海岛管理工作比较落后。新中国成立后, 海岛因为国防安全的需要, 长期禁止对外开放, 自我封闭使中国绝大部分海岛的社会经济现状都远落后于临近滨海地区。一直到上世纪八十年代末期, 中国海岛工作才被提上议事日程。

1988 年, 国家有关部门开展了全国海岛资源综合调查和开发试验, 初步摸清了中国海岛的家底。根据调查结果国家先后建立了第三批海岛开发、保护和管理试点。2003 年, 国家海洋局、民政部和总参谋部联合发布了《无居民海岛保护与利用管理规定》, 开始了中国无居民海岛管理制度建设。2007 年, 启动了海岛保护规划的编制、海岛法律制度的建设、海岛经济社会发展政策的制定以及海岛特别保

收稿日期: 2009-04-07

作者简介: 杨邦杰, 全国人大常委, 致公党中央副主席, 农业部规划设计研究院副院长, 研究员, 博导; 吕彩霞, 国家海洋局海岛管理办公室主任, 致公党中央委员, 中国海洋大学兼职教授。

护区的建设等工作。沿海地方人大和政府也十分重视海岛管理工作,纷纷根据当地实际情况制定海岛管理规章和规范性文件,规范海岛管理工作。

2.1 海岛调查

2.1.1 舟山群岛:海岛开发是经济发展的强大动力

浙江是中国海岛大省,500平方米以上岛屿有3061个,约占全国海岛总数的44%。岛屿面积约1940.39平方公里,岛屿岸线长度4792.73公里。

2008年,调研组到洋山港和浙江省普陀山岛、摘箬山岛、凤凰山岛、朱家尖岛、岱山岛等有居民海岛以及大羊屿、旦门山等无居民海岛进行了实地调查。

洋山港位于杭州湾口、长江口外的浙江省嵊泗崎岖列岛,主要依托大、小洋山岛等数十个岛屿建设,是中国首个依托海岛建设的最大港口。小洋山岛属于浙江省嵊泗县,位于县城西南39公里,面积1.74平方公里,最大海拔高度141.7米,原有6个渔业自然村,居民3388人,是小洋山乡人民政府所在地。2002年,上海市启动洋山港工程建设后,将岛上居民迁移至周边海岛、嵊泗县城和上海市,并将小洋山岛及其周围共32个海岛以围填形式连成一片,以30多公里的大

桥与上海市连通。目前,洋山港一、二期工程已经建设完成,年集装箱吞吐量超过1000万箱。洋山港的建设是上海成为国家航运中心的主要基础设施。摘箬山位于浙江省舟山市本岛南5.6公里,面积2.3平方公里,有古火山口地质地貌。岛上原有3个自然村,居民377人,以渔业和农业为主。近年来,人口迅速外移,目前户籍人口虽有266人,但实际只有8个人常住岛上。舟山市政府拟在该岛上发展旅游业,已经建设部分旅游基础设施。凤凰山位于浙江省舟山市本岛南1.05公里,面积0.13平方公里,原有居民110人,现居民全部搬迁。整个海岛建设成为一个星级酒店。大羊屿、旦门山属于浙江省象山县,都是无居民海岛,面积分别为0.2736平方公里和0.9460平方公里。目前,这两个岛都由企业进行旅游度假及休闲娱乐开发。其中旦门山岛已经建成为狩猎度假区,岛上建有宾馆、道路、简易码头以及化粪池等简易污水处理设施,在狩猎区内投放野猪、野鸡等野生动物,进行狩猎、垂钓、烧烤、露营等休闲度假开发活动。舟山群岛正成为重要的旅游与会议中心。

朱家尖岛位于浙江省舟山市本岛东南1.1公里,普陀山南2.5公里,面积61.81平方公里,建设有机场,与舟山市本岛有大桥连通。岛上设有朱家尖镇,人口2.6万人。岛上旅游资源丰富,是普陀山景区的重要组成部分。岱山岛位于浙江省舟山市本岛正北,面积104.97平方公里,是岱山县人民政府所在地,有4镇1乡,人口11.62万人。岱山岛历来为渔盐之岛,是浙江省重点产盐区之一,近年来以玩具、水产品加工、化工、船舶修造等为主的工业网络也在迅速发展。

在舟山调查期间,可以看到连岛大桥在建设,港口、公路、工厂在发展,舟山的开发为浙江的发展带来新的增长点。

2.1.2 广东广西:规范海岛开发与管理

2007年,调研组一行先后登上广东的东澳岛、万山岛、白沥岛、大放鸡岛、东海岛、特呈岛以及广西的涠洲岛、斜阳岛,实地考察了岛容岛貌、码头道路、资源环境,海岛经济发展状况,海岛开发、保护和管理成就,以及工作中面临的困难和问题。

特呈岛位于广东湛江霞山城区东南海湾上,岛上自有历史记录的800年来一直缺淡水,仅有的数口井,水质还很差,岛上渔民饮水难、行路难、卖鱼难、避风难等问题所困扰。为解决岛上居民面临的生产生活的难题,当地政府投入资金,加大基础设施建设力度,修建码头、道路、电网、自来水管。现如今,自来水管接入千家万户;码头得以扩建,轮渡班次也已增加,居民出入码头再也不用涉水上岸了;水泥路连接起各个自然村;新建的避风港为300多艘渔船提供了休憩的港湾;海岛容貌焕然一新,树成荫,屋成排;渔民还建起了图书室、娱乐馆、活动广场;渔民自愿结成渔业合作社捕鱼养虾,开展生态农家乐、渔家乐等旅游服务,不少家庭年收入超过6万元。一个生态环境幽雅、乡风民俗文明、人民安居乐业,旅游设施日臻完善的新海岛呈现在世人面前。

涠洲岛,坐落在广西北海半岛东南面。撞入眼帘的是秀丽的风光,奇特的海蚀海积地貌,举世罕见的火山熔岩景观以及取材于珊瑚、贝类的天主教堂等历史遗迹。最难的是这里四季如春,气候温暖湿润,空气清新宜人,是天然的旅游度假胜地,素有“海上仙境”之称。面对这个天赐的福地,北海市政府首先想到的是海岛资源的可持续发展,专设了涠洲岛管委会,统筹涠洲岛的开发、保护和管理工

科学协调海岛保护与经济发展的关系。据介绍,管委会先后拒绝了数十个高耗能、耗水的星级饭店旅游项目和工业开发投资项目,制定涠洲岛整体开发规划,建立珊瑚礁保护区禁止过往船只抛锚,修建了火山岩博物馆以及禁止当地居民开采火山岩……。正是有对海岛开发保护管理工作的重视,涠洲岛赖以生存、维系的资源才得以保存和持续发展。涠洲岛被评为“十大最美丽的海岛”,成为闻名遐迩的旅游天堂,每年有上岛观光的游客络绎不绝,达10余万人。

特呈岛、涠洲岛的欣欣向荣是中国不断加强海岛开发保护管理工作的有力印证。正是在当地党委、政府的领导下,各级海洋行政主管部门认真落实科学发展观,积极履行管理职责,不断加强对辖区内海岛开发利用的监督管理,严格规范海岛的开发利用活动,切实维护海岛生态环境,保障了海岛海洋经济发展的持续健康发展。

2.1.3 山东:海域管理助推海洋经济

2006年,调研组到山东省东营、日照、青岛等沿海城市就“海域保护与利用”专题进行了调研考察。山东省委、省政府提出并实施“海上山东”经济发展战略以来,山东省各级党委、政府高度重视海域保护与利用这一问题,认真落实《中华人民共和国海域使用管理法》以及国家有关政策规定,海洋经济呈现蓬勃发展的态势,在海域保护与利用方面取得了显著成绩,山东省在海域保护与利用方面走在了全国前列,形成了比较完善的海洋管理地方法规体系,使海洋的管理开发逐步走上了法制化、科学化和规范化轨道。通过编制、实施了《山东省海洋功能区划》,对海域资源开发利用进行了科学的规划,使海域资源保护与开发工作逐步走上了有度、有序的轨道。此外,山东省在海域权属管理、海域使用金征收管理以及海域勘界等方面都取得了较大的成绩。

2.2 问题分析

随着沿海经济的快速发展和自然资源的日益紧缺,以及国家“实施海洋开发”战略的实施,海岛重要性日益显现,开发利用海岛的现象,在沿海地区越来越多。而与此同时,在局部利益、近期利益的驱动下,炸岛炸礁、挖沙取石、乱围乱填现象时有发生,致使海岛景观、生态遭受严重破坏,甚至导致部分岛礁消失。由于中国海岛管理工作薄弱,海岛开发、保护和管理还面临如下一些急待解决的问题。

2.2.1 海岛生态破坏严重

与陆地相比,海岛面积狭小,地理环境独特,生态系统脆弱。从当前已经开发利用的无居民海岛看,普遍缺少规划,开发的盲目性很大。一些地方随意在海岛上开采石料、破坏植被,损害了海洋自然景观和海上天然屏障;一些地方随意修建连岛大坝,破坏了海洋生态系统;一些单位任意在海岛上倾倒垃圾和有毒有害废物,把海岛变成了垃圾场;一些地方滥捕、滥采海岛上的珍稀生物资源,致使生态环境急剧恶化。

2.2.2 海岛数量急剧减少

近年来,炸岛、采石、砍伐、挖砂等严重改变海岛地形、地貌的事件时有发生,致使海岛数量不断减少。根据海岛调查数据,上个世纪90年代初期,福建省海岛数量为1546个,到2005年,因炸岛和围海造田等原因就消失了80多个;河北省海岛数量为132个,到2005年仅存70个左右,减少数量约占原海岛总量的46%。南海的许多珊瑚岛,受挖掘和自然侵蚀的影响,已面临灭失的严重威胁。

2.2.3 特殊海岛保护不力

在中国已经公布的77个领海基点中,位于海岛上的领海基点有75个;有的海岛上设有各种等级的基线点、重力点、天文点、水准点、全球卫星定位控制点等设施 and 标志;有的海岛具有典型性、代表性的生态系统,保存了一批独特的珍稀物种;还有的海岛拥有重要的历史遗迹和自然景观。对这些海岛的保护和管理事关国家和社会利益,而目前却普遍缺乏有力的保护措施,存在安全隐患,一些特殊海岛已经遭到严重破坏。

2.2.4 海岛开发缺少科学规划

海岛地理环境独特,生态系统脆弱,一旦遭到破坏极难恢复,如果开发利用不当,将严重影响海洋经济的可持续发展。目前,中国海岛开发秩序混乱,缺乏科学合理规划,开发随意性较大,严重影响了海岛资源的可持续利用和海岛经济的健康发展。部分岛屿因开发利用方式不合理,导致海岛植被破坏,水土流失严重,裸岩面积增加,生态环境恶化。产业规划不当,影响可持续发展。

2.2.5 海岛权属性质不清,国有资源流失严重

无居民海岛是属于国家所有的特殊自然资源,由于国家法律没有对海岛权属作出明确规定,致使一些单位和个人对海岛权属性质认识不清,将无居

民海岛视为无主地,随意占用、使用、买卖和出让,不仅造成国家海岛资源的破坏和资产流失,而且“岛主”还往往将海岛作为自由王国,阻扰他人甚至管理人员登岛,严重影响国家正常的科学调查、研究、监测和执法管理活动,极易滋生违法乱纪行为,成为当地社会治安的隐患。

2.2.6 海岛管理能力薄弱,缺少法律依据

中国海岛,特别是无居民海岛,一般都远离大陆,散落在浩瀚的大海上,管理难度很大,需要建立专业的管理队伍,配备船舶、飞机、航空遥感监视监测等管理技术设备。政府应当根据提高行政管理效率、节约管理成本的原则,建立一支装备精良、管理高效、专业性强的队伍,尤其是对无居民海岛管理,应当实行有别于陆地的统一管理模,既能避免国家行政支出和设备船只的重复投入,也有利于最大限度地保护和合理利用无居民海岛。但是,目前仍缺少专门的法律规范,致使海岛管理形成了空白区,导致开发秩序混乱。2008年新的“三定”理顺了海岛管理体制,明确国家海洋局为中国海岛主管部门,承担海岛生态保护和无居民海岛合法使用的责任,实施海岛管理工作,但由于没有相应的法律规范,新的管理体制落实仍有一定困难。

3 中国海岛管理与立法

为解决上述问题,保护海岛生态系统,规范海岛开发与保护活动,维护海洋权益和国防安全,加强海岛管理工作势在必行。

3.1 建立海岛保护与利用规划体系

国家应在全面调查海岛基本情况的基础上,按照因地制宜、分类指导、统筹兼顾、统一协调的原则,编制全国海岛保护与利用规划。沿海县级以上人民政府应依据国家规划,编制本地区海岛保护与利用规划。进一步完善国家和地方海岛自然保护区和海岛特别保护区的选划和建设。在海岛上开展各类建设活动,必须符合规划要求。

3.2 加快中国海岛资源开发立法

鉴于目前中国海岛资源开发现状,国家在海岛立法中应当给予海岛基础设施建设相关政策扶持。设立海岛开发建设专项资金,用于海岛经济发展和基础设施建设,尤其是对连岛隧桥、港口、公路、生活用水、电力、医疗、教育等基础设施建设,国家应当采取一些扶持海岛发展的措施,为海岛发展提供良好

的承载功能;对海岛风能、太阳能、海水淡化和海水综合利用等项目给予优惠政策,对海岛自然保护区实施生态补偿政策。

3.3 积极调整海岛产业结构

在保护海洋生态环境的基础上,开发海岛优势资源。科学发展海岛渔业等第一产业,控制近海捕捞规模,积极发展远洋渔业,支持群众发展符合当地实际的特色经济;合理发展海岛优势工业,充分发挥海岛资源和区位优势,大力发展水产品深加工,建立循环经济体系,推行清洁生产;积极发展海岛第三产业,加强海岛旅游基础设施建设,优化组合海岛旅游资源,发展海岛休闲旅游和特色生态旅游等现代旅游业。稳步提高海岛居民生活水平。

3.4 加强海岛监管

加大海岛巡航执法检查力度,增加巡航频率,定期巡视中国管辖区域内的全部海岛,强化对东海、西沙、南沙等边远海岛的巡航监视。建立现代化的海岛监视监测系统,以卫星遥感、航空遥感、地面监视监测数据采集为主要手段,实现对中国海岛全覆盖、高精度的监视监测。定期组织海岛调查工作,全面掌握中国海岛的基本情况,完善海岛基础地理数据库和管理信息系统。

3.5 强化海岛发展保护的科技支撑

加强海岛海洋矿产资源探测与开发利用技术、海洋可再生能源技术、海水淡化与综合利用技术、海岛重大自然灾害监测预警技术、海岛生态保护与修复技术、海岛动态监视监测技术等的研究与开发。积极引进国外先进技术,大力推广成熟适用技术应用。根据海岛自然资源及周边经济发展情况,应当选取一些海岛作为海岛先进技术研究试点基地,国家给予特殊的政策支持。

3.6 提高全民海岛海洋意识

海岛建设与管理是中国和谐社会建设的重要组成部分,事关国家和民族利益,需要全社会共同关注和推进。社会各方面要加大对海岛的宣传力度,提高全社会对海岛价值的认识,增强公众对海岛和海岛文化的了解,在全社会形成关心海岛、保护海岛,共同促进海岛发展的良好氛围。

参考文献

- [1] 中国致公党中央海岛调研组,关于“海域保护与利用”专题考察的调研报告,2006年11月。

- [2] 中国致公党中央海岛调研组,关于“海岛保护立法”专题考察的调研报告,2007年6月.
- [3] 中国致公党中央海岛调研组,“海岛保护与开发政策”调研报告,2008年3月.

Protection, Exploration and Management of Oceanic Islands in China

Yang Bangjie¹, Lü Caixia²

(1. *Chinese Academy of Agricultural Engineering, Ministry of Agriculture of China, Beijing100026, China;*

2. State Oceanic Administration, Beijing100860, China)

Abstract: China boasts vast marine territory and numerous oceanic islands, which are of great importance in terms of resources, national interests and defense. However, the living quality of fishing population on islands lags far behind that of those who lives in coastal areas currently in China, which has seen rapid economic development. China's oceanic islands are in need of development, security and relevant legislation to improve people's living condition, guarantee national security and long-term interests, and ensure better protection and exploration. Having summarized the status quo and achievements with regard to protection and exploration of oceanic islands, analyzed existing issues as well as put forward corresponding planning, the authors raise proposals to National People's Congress on exploration, protection and management of oceanic islands to prompt the relevant legislation.

Key words: oceanic islands; protection; exploration; sustainable development; Law of Oceanic Islands