加强海岛管控能力建设探讨*

庄孔造，林河山

（国家海洋局第三海洋研究所　厦门　361005）

摘　　要：海岛的重要性日益引起国家有关部门的重视，近年来，《海岛保护法》和《全国海岛保护规划》相继发布，对维持海岛开发秩序、维护国家海洋权益起到了至关重要的作用。然而，部分无居民海岛管理还相对欠缺，存在着一系列严重问题，严重威胁我国海洋权益，亟须加强海岛管控来维护我国的海洋权益。文章首先指出我国海岛的概况和海岛的重要战略地位；其次，阐释了我国海岛开发与管理中出现的几个问题并提出了加强海岛管控的能力建设几点建议；最后，总结了加强海岛管控的重要性。

关　键　词：海岛管控；海岛开发与管理；海岛立法；海洋权益

1　我国海岛概况

海岛是指四周为海水包围，高潮时露出海面的陆地。我国海岛数量众多，分布广泛。根据《全国海岛保护规划》统计，我国拥有面积大于 500 m^2 的海岛 7 300 多个，海岛陆域总面积近 8 万 km^2，海岛岸线总长约 14 000 km 余。我国海岛呈明显的链状或群状分布，大多数以群岛或列岛的形式出现，其中具有重要区位和特殊价值的有长山群岛、庙岛群岛、舟山群岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛和钓鱼岛及其附属岛屿等。我国海岛分布不均，东海最多，约占 66%；南海次之，约占 25%；黄海居第三位，渤海岛屿最少。根据我国现在的行政区划，我国的海岛分别隶属于辽宁、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西、海南等省、市、自治区[1]。

这些海岛形成了一道海上的“万里长城”，是海上天然的屏障。这些海岛既是海洋开发的基地，又是国防的前哨及对外开放的“窗口”。

2　海岛重要的战略地位

海岛地处海陆接合部，是海陆优势兼备的重要国土，海岸带开发的前沿和海洋开发的海中基地，也是对外开放的窗口，战略地位非常重要[2]。根据《联合国海洋法公约》确定的领海和岛屿制度，海岛在确定国家领海基线以及划分内水、领海、毗连区和专属经济区时具有关键性作用。据推算，一个岛屿或者岩礁的存在，就可以确定 1 550 km^2 的领海海域，一个能维持人类居住或者其本身的经济生活的岛屿还可以拥有 43 万 km^2 的专属经济区。海岛还是海防前沿阵地，被誉为“不沉的航空母舰”，在我国海防建设中有不可替代的作用。因而，海岛具有很高的经济权益和国防价值[3]。

2.1　海岛的经济作用

海洋经济在过去的 20 年得到了迅猛的发展。2012 年，在国际、国内经济困难明显加大的背景下，中国海洋经济依然保持了平稳较快的增长势头。2011 年全国海洋生产总值 45 570 亿元，比上年增长 10.4%。海洋生产总值占国内生产总值的 9.7%。据测算，2011 年全国涉海就业人员 3 420 万人，比上年增加 70 万人[4]。海岛经济作为国民经济、海洋经济重要的组成部分，其发展对于海洋经济的进一步增长具有不可替代的作用，并且海岛可以作为海洋经济向远海发展的踏板，对海洋经济的“远”发展具有重要意义。

* **基金项目**：国家海洋局海岛管理司资助项目——加强南海诸岛管控能力建设研究．

2.2 海岛的政治作用

（1）海岛是国家领土的一部分。海岛是我国领土的重要组成部分，对海岛上的资源享有勘探、开发、养护和管理的主权和使用权。

（2）海岛作为领海基点。领海基点是确定领海基线的基础。领海基线与海洋划界密切相关。一个沿海国在向外海扩展它的领海、专属经济区和大陆架，以及外大陆架等区域时，一般要预先确定一条起始线，这条起始线则称为领海基线。

1996 年 5 月 15 日，我国首次向世界公布了从东高角至海南岛西部峻壁角约 3 200 多千米长的大陆领海基点（49 个）和西沙群岛领海线基点（28 个）。领海基线声明指出，中国政府将再行宣布其余领海基线[5]。

（3）海岛在国际海洋划界中的作用。就海洋主权争议而言，最有效的解决途径就是通过海上划界来确定各自的管辖范围。而在海上划界中，海岛无疑是最直接、最基本的划界基础。因此，从某种意义上而言，所谓海上划界实际上是围绕着岛屿归属而展开的。甚至，一些争议就是因岛而生的。也正因为这一缘故，在国际社会解决海上划界问题时，均将海岛作为最重要的参数加以考察。

2.3 海岛的军事作用

（1）海岛作为军事基地。从军事上讲，一个自然条件较好且适合驻军的海岛就是一个海上据点和军事基地，它可以直接控制岛屿周围的海域，且在海战乃至现代局部战争中都具有攻、防双重作用。

（2）海岛的海上安全作用。从海上安全的角度来看，其一要维护国家领海主权，从而维护整个国家的安全；其二要维护海上资源的安全——包括油气、渔业、航道，从而营造良好的海上安全环境，确保领土完整和经济发展。

2.4 海岛的其他作用

（1）海岛作为科研基地。海岛具有特殊的地理环境、生态系统，是一个天然的实验室，可以作为科学研究基地。我国作为世界大国，应该重视海洋科学研究，这也是国家利益。

（2）海岛作为国防教育基地。对国民进行国防教育、爱国主义教育、生态环境教育等，有利于培养我国群众的爱国情操和海洋国土意识，有利于更好地维护国家权益。其中，国防教育是增强全民忧患意识的重要手段。在竞争日益激烈的当今国际舞台，世界各国都十分重视国防教育，都把国防教育作为强化全民国防观念、振奋民族精神、激发生存意识、增强国际竞争力的战略性任务。而海岛就处于国防的最前线，将海岛作为教育基地，能更好地达到国防教育的目的。

3 我国海岛管控中出现的问题

海岛生态系统具有特殊性和脆弱性，极易受到破坏，一旦遭到破坏，很难恢复。长期以来，由于我国对海岛开发缺乏统筹规划，尤其是无居民海岛处于无人管理状态，存在着一系列严重问题，严重威胁我国海洋权益。随着我国经济特别是沿海经济的快速发展，海岛受到无序开发、过度开发，海岛生态环境及海岛资源破坏严重，部分边远海岛缺乏实质性管控，国家海洋权益和国防安全受到危害。我国海岛管控主要存在以下几个问题。

3.1 我国的海岛管控能力不足

近年来，《海岛保护法》和《全国海岛保护规划》相继发布，海岛管控能力得到了一定程度的加强。但是海岛的开发与管理的实际工作分散到多个部门，条块分割、职责交叉，导致某些海岛管理处于表面上有归属，实际上无人管的状态。这种综合管理的缺位直接导致了海岛开发秩序混乱和资源环境的破坏。

3.2 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[6]。

3.3　海岛数量急剧减少

近年来，炸岛、采石、砍伐、挖砂等活动严重改变海岛地形、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，20 世纪 90 年代初期，福建省海岛数量为 1 546 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[6]。

3.4　无序开发损害国家权益

近年来，炸岛炸礁等严重改变海岛地貌和形态的事件时有发生，影响测绘工作的正常开展，也极有可能破坏我国领海基点，严重影响国家海洋权益。

3.5　海岛权属纠纷

海岛诱人的价值，足以令人为之冒险。对于我国的某些海岛，日本以及南部的海上邻国从来没有停止过窥视和掠夺，海权争议也就从来没有消停过。日本觊觎我国的钓鱼岛，企图分得我东海海底一半以上的资源。位于南海的我国南沙、中沙和西沙群岛的诸多海岛，更是被菲律宾、马来西亚、越南、文莱等国家瓜分。因此，必须通过海岛立法来保护这些海岛。

4　加强海岛管控能力建设

鉴于上述海岛管控中出现的问题，亟须加快海岛立法进程，加强对海岛管控能力的建设，维护我国海洋权益。对于海岛管控能力建设的具体措施，提以下几点建议。

4.1　增强全民族的海洋、海岛观念

由于我国传统的“重陆地、轻海洋”观念存在，致使国人对海洋了解较少。2006 年，共青团中央在对上海大学生关于海洋观念的抽样调查中发现，许多大学生认为中国的版图只有 960 万 km^2 的陆域国土，不清楚领海、毗连区、专属经济区和大陆架等海洋国土的概念，更不知一个岛屿还可以拥有 43 万 km^2 的专属经济区[7]。我国是法制社会，应加强对海岛立法管理，使我国人民树立海岛法制化管理的观念，增强全民族的海岛保护意识。

4.2　继续推进海岛立法进程

加强海岛立法工作，健全有关海岛管理、保护、开发等方面的法律法规，保证海岛事业在完善的法律制度下可持续发展。目前，我国已颁布《海岛保护法》、《无居民海岛保护与利用管理规定》，2012 年 4 月正式发布了《全国海岛保护规划》[8]，下一步应继续推进海岛立法进程，制定相应配套的海岛保护法律，构建我国海岛管理的法制体系。

4.3　建立海岛联动管理机制

为加强对海岛的保护和管理工作，维护国家海洋权益，国家海洋局根据国家海岛保护和管理工作的需要，2011 年 12 月，中央编办同意国家海洋局机关设立海岛管理司，并相应增加行政编制和领导职数[9]。海岛管理司的成立，标志着我国加强海岛管理工作的开始，但还需建立海岛管理机关的联动机制，与国家、地方有关政府机构统筹协调管理。

4.4　加强海岛生态保护

制定科学的海岛保护与利用规划，统筹安排海岛发展的各项工作，合理、有效地保护、开发和利用海岛。加强海岛生态系统的保护，重点加强保护海岛淡水、重要生物物种、沙滩、岸线、珊瑚礁等生态资源，对某些生态破坏较严重的重点海岛进行生态修复。

4.5　加强科学研究

海岛调查是海岛科学研究和资源开发的基础，目前，世界上有 130 多个沿海国家和地区存在着海洋权益之争，有 370 多处海域划界存在纠纷，1 000 多个岛礁有争议[10]。因此，谁有这方面的详尽资料，谁就能在法理上占据主动。对于中国与邻国之间的海域划界和争夺海洋资源的矛盾，中国需要展开大量的海岛资源环境调查和法理历史研究，获得全面、精确的海岛资料和相关论证材料，才能与邻国展开谈判。

4.6　提升海防力量

海上力量是中国海洋权益维护的决定性力量。21 世纪，中国的海洋权益面临着多种挑战，因此，只有加快海防现代化建设，建立科学的

海上防卫和安全机制，才能从根本上防止各种势力以武力侵犯我国的海洋权益，维护国家的海上安全。

5 小结

海岛作为我国经济发展的一个特殊区域，在国防、权益、资源等多个方面都有着极其重要的地位。因此，要从战略的高度认识海岛的重要性，加快海岛立法进程，加强海岛管控。建立统一、有效的海岛综合管理体制，对海岛生态、资源环境、开发和管理进行统一考虑，加强海岛基础设施建设，建立无居民海岛规划、开发利用和管理制度，引导海岛的合理开发与利用，促进海岛的可持续发展。

参考文献

[1] 杨文鹤．中国海岛[M]．北京：海洋出版社，2000.

[2] 任洁．海岛评估法律制度研究[D]．青岛：中国海洋大学，2006.

[3] 王忠．规范海岛开发秩序 保护海岛生态环境[J]．海洋开发与管理，2003，20(5)：41－43.

[4] 中央政府门户网站．国家海洋局发布《2011 年中国海洋经济统计公报》[EB/OL]．[2012－03－13]．http://www.gov.cngzdt2012－03/13/content_2090846.htm.

[5] 李令华．关于领海基点和基线的确定问题[J]．中国海洋大学学报：社会科学版，2007(3)：14－18.

[6] 杨邦杰，吕彩霞．中国海岛的保护开发与管理[J]．中国发展，2009，9(2)：10－14.

[7] 苏朝权．中国海洋权益的现状与维护[D]．长春：吉林大学，2007.

[8] 中央政府门户网站．国家海洋局公布实施《全国海岛保护规划》[EB/OL]．[2012－04－19]．http://www.gov.cnjrzg2012－04/19/content_2117571.htm.

[9] 中央政府门户网站．中央编办批准调整海洋局机构编制 设海岛管理司等[EB/OL]．[2011－12－12]．http://www.gov.cngzdt2011－12/12/content_2017741.htm.

[10] 陆水明，陈璐．严峻的海洋形势[J]．当代军事文摘，2005(7)：9－11.