

# 推动海岛开发 促进海洋经济发展

王曙光



第12次全国海岛市、县长联席会议于2002年10月21日在浙江省岱山县隆重召开了。全国海岛联席会议是拓宽海岛市县之间横向联系,传递信息,加强协作,共谋发展的桥梁和纽带,也是展示海岛特色和建设成就的重要舞台。自1990年召开首次会议以来,已经分别在我国沿海海岛市县(区)连续召开了11次联席会议。在这11年中,通过对海岛经济、产业发展和海岛社会发展战略、规划等一系列重大问题的全方位探讨、研究和交流,积累了宝贵的经验,取得了丰硕的成果,对于推动我国海岛的开发与保护,促进沿海经济的快速健康发展起到

建设海岛,保护海岛,使我国海岛成为经济发达、社会繁荣、环境优美、生态良好的海上明珠,是摆在我们广大海洋工作者,尤其是海岛市县领导面前的一项光荣而神圣的历史任务。下面,我想借此机会,谈几点意见,供大家参考。

## 一、世界海洋管理发展的新形势

海洋的流动性、开放性等自然属性,决定了海洋事务的国际性。20世纪中后期以来,世界各国越来越认识到海洋资源和海洋权益的重要性,争夺海洋资源、维护海洋权益、保障海洋安全的斗争更加尖锐复杂,海洋在全球政治、经济、军事格

了重要作用。

海岛是我国海洋国土的重要组成部分,是特殊的海洋资源和环境的复合区域,也是我国国防的屏障和前哨。开发海岛,

局中的战略地位日趋突出。在此背景下,为了规范海洋开发利用秩序,加强海洋综合管理,协调各国海洋利益,《联合国海洋法公约》于1994年正式生效。公约明确提出,“各海洋区域的种种问题都是彼此密切相关的,有必要作为一个整体来加以考虑”,“为海洋建立一种法律秩序,以便利国际交通和促进海洋的和平用途,海洋资源的公平而有效的利用,海洋生物资源的养护以及研究、保护和保全海洋环境”。为宣传、协调和监督各国对《公约》的实施,联合国成立了一系列专门海洋机构,政府间和非政府间海洋组织也纷纷应运而生,海洋专题报告还被列入每年联合国大会议题,这标志着海洋事务进入了一个国际化的新阶段。

《联合国海洋法公约》生效后,世界各国尤其是沿海国家对海洋更加关注,调整海洋政策,加强海洋管理,壮大海洋工作队伍,成为强大的世界潮流。美国在1998年和2000年两次召开全国海洋工作会议,并成立了海洋委员会,负责制定未来美国海洋事务的发展战

略,以获取更大的海洋利益;日本提出海洋强国战略已经多年,在2000年中央各有关部门又制定了新的海洋发展战略;一些欧洲国家也在研究适应新形势的国家海洋管理体制。我国周边国家则在不断强化海洋管理和执法机构,韩国于1996年组建了海洋渔业部,成立了海洋警备队;印度尼西亚于1998年成立了海洋渔业部;越南1999年设立了海岸警备队;菲律宾等国海上执法力量也在加强。部分南海周边国家在强化海洋管理机构和执法力量的同时,进一步加强了对我国南海岛礁的实际占领,加快了南海资源的开发利用步伐。这些情况说明,我国的海洋工作面临着国际形势的巨大挑战,我们必须以高度的责任感和紧迫感,审时度势,认真谋划,与时俱进,做好工作。

## 二、我国海洋工作面临难得的发展机遇

党中央和国务院对海洋工作越来越重视。近几年来,国务院领导同志对海洋工作的批示多达几十次。江泽民总书记在2001年和2002年的全国人口资源环境工作座谈会上,都强调要健全海洋规划、立法和管理体系,强化海洋执法监察,加强海洋环境保护,维护国家海洋权益。这些批示和要求是对广大海洋工作者的巨大鞭策,是我们推进各项工作的强大动力。在党中央和国务院的领导下,当前我们海洋管理工作已经呈现了良好的发展势头。

一是,我国海洋法律制度逐步完善。2002年1月1日生

效施行的《中华人民共和国海域使用管理法》和1999年修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》是我国海洋工作的基本法律制度。这两部法律确立的海洋功能区划制度、海域使用权属制度、海域有偿使用制度和海洋生态环境保护制度,构成了我国海洋资源和环境管理较为完整的法律体系,是加强海洋管理、维护国家海洋权益、规范海洋开发秩序、保护海洋生态环境、促进海洋经济可持续发展的法律依据。今年以来,国务院又连续下发了《关于勘定省县两级海域行政区域界线工作有关问题的通知》、《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》和《关于全国海洋功能区划的批复》,这在我国海洋工作历史上是前所未有的,既有力地指导了我国海洋管理工作,也极大地鼓舞了我们海洋工作者的士气,对我国海洋事业的发展都有着深远影响。

二是,我国海洋管理能力建设取得重大进展。今年5月15日,我国第一颗海洋卫星发射成功,结束了我国没有海洋卫星的历史;经朱镕基总理批准的船舶飞机建造项目,今年也进入实施阶段;我国海洋环境监测系统建设基本完成;沿海地方海洋行政管理机构得到加强,国家、省、市、县四级海洋管理体制初步建立。

三是,我国海洋执法监察水平显著提高。今年,中国海监多次有效地跟踪监视美国“鲍迪奇”号侦察船,对日本打捞东海沉船事件的海上执法监察也

取得了较好的效果,既维护了国家的主权和权益,也在国际上树立了我国执法监察队伍的良好形象,得到了国家有关部门的充分肯定。

## 三、新时期海岛工作思路及需要抓好的重点工作

海岛作为国防的前沿和海洋资源和环境的核心点,有着很高的权益、安全、资源和环境价值。由于历史原因,有的经济建设相对落后,是我国东部的“西部区域”,因此,从事海岛管理工作必须要有明确的思路,我认为最主要的是把握好以下几条:一是要坚持开发与保护并重。坚持在开发中保护、在保护中开发的方针,坚定不移地走可持续发展的道路。二是要坚持以经济建设为中心。发展是硬道理,海岛工作必须围绕经济建设这个中心,使海岛经济成为国民经济新的增长点。三是要坚持因岛制宜,打好“特色牌”。每个海岛都有自己的特点,一定要从自身的实际出发,扬长避短,在充分发挥优势上做足文章,切不可照搬别人的经验。四是要加强海洋行政管理工作,为海岛的建设和发展创造一个良好的外部环境。

根据上述工作思路,要抓紧做好以下几项工作。

### 1. 理顺海岛管理机制,建立统一有效的综合管理体制

我国岛屿众多,资源丰富,类型多样,部分海岛还是我国领海基点所在地,具有很高的价值。由于海岛管理涉及多个部门、多种行业,综合性很强,实际工作中又职责交叉、条块分割,一些部门因缺乏船只等

原因,使管理难于到位。对此,国务院“国办发[1986]82号”文件专门要求,“沿海各省、自治区、直辖市人民政府要加强对海岛开发建设的领导,确定一个综合部门负责这项工作”。因此,抓紧建立集中统一、有效的海岛综合管理体制,对海岛的环境、生态、开发与管理进行统一考虑,是我们面临的首要任务之一。

## 2. 加快海岛立法进程, 实现依法治岛

海岛立法是依法管理海岛的基本前提。然而,由于海岛工作相对落后,国家至今尚未出台有关海岛的法律法规,海岛开发、保护和管理问题较多。一是无居民海岛开发自主性、随意性大,海岛保护意识不强;二是炸岛、炸礁、炸山取石等严重改变海岛地貌和形态的事件时有发生,给我国海岛资源造成不可弥补的损失;三是海岛开发利用单位和个人之间、不同开发利用类型之间的矛盾逐步尖锐,有些海岛开发秩序比较混乱;四是国家海岛权益没有得到很好的维护,等等。随着我国社会主义法制建设的不断深入,尤其是加入WTO以后,依法行政已经成为行政管理工作的普遍准则和要求,海岛立法显得更加迫切和重要。我们要通过海岛立法,建立海岛开发保护规划、无居民海岛开发利用许可制度,对领海基点岛屿、具有特殊价值的岛屿建立严格保护制度,严禁炸岛、炸礁,积极引导海岛的合理开发和利用,保护海岛生态环境,促进海岛的可持续发

展。

## 3. 开展海岛资源环境综合调查, 全面掌握海岛基本状况

1988年,经国务院批准,我国开展了“全国海岛资源综合调查和开发试验”,取得大量基础性资料,成为我国海岛开发利用的主要依据。然而,第一次海岛调查已经十多年了,在此期间,由于自然和人为因素,我国海岛情况发生了巨大的变化,部分岛屿的形态、资源和环境状况已经面目全非,甚至一些岛屿已经完全消失。现有基础数据资料不能正确反映当前我国海岛的真实情况。如果根据不确切,甚至误差很大的资料进行海岛规划、决策和管理,将使资源和环境很脆弱的海岛区域出现严重问题,给国家造成重大损失,甚至威胁到国家海洋权益和国防安全。因此,必须尽快开展第二次海岛资源和环境综合调查,采用高新技术手段,全面查清我国海岛自然地理和自然环境状况,查明资源的种类、储量、质量和分布,弄清海岛环境承载能力,摸清家底,全面更新我国海岛资源环境基础信息,建立高精度、大比例尺、实用可靠的“数字海岛”系统。目前,国家正在进行项目论证,争取尽快启动此项工作。

## 4. 加强引导, 全面加快海岛的建设和发展步伐

造成海岛经济建设在总体上滞后的主要因素之一,是我国过去对海岛工作重视不够,海岛基础设施落后,投资环境差,难以形成规模效益经济。因此,应当加强对海岛工作的引

导,强化对海岛的宣传,提高社会各界对海岛价值的认识,争取全社会都来关注海岛,建设海岛。同时,要根据国家政策、海岛自身的资源环境特点和周边状况,研究分析不同海岛的不同开发利用模式,合理规划,强化管理,理顺海岛开发利用秩序,全面改善和提高海岛投资环境,促进海岛经济的发展。

21世纪是海洋世纪。发展海洋事业,是中国走向现代化的必由之路。面对当前海洋工作的有利形势,全国海岛联席会议作为海岛工作的一项重要形式,应当不断总结经验,大胆改革,把会议越开越好,使联席会议真正成为海岛管理和经济发展的信息发源地、经验交流室、协作互助队,在全国海岛工作中发挥更大的作用。让我们以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,在即将召开的党的十六大精神的指引下,团结奋斗,开拓前进,全面开创我国海岛建设的新局面。

(作者系国家海洋局局长)

照片由浙江省岱山县委宣传部黄盛提供