

规范海岛开发秩序 保护海岛生态环境

王忠

2003年7月1日,我国第一部针对海岛的国家制度《无居民海岛保护与利用管理规定》正式施行了。这是我国海洋事务中的一件大事,是我国无居民海岛利用活动逐步纳入法制化轨道的重要标志。

我国是一个海洋大国,除有18 000 km余的大陆海岸线外,还有14 000 km余的岛屿岸线,海岛众多,面积大于500 m²的岛屿有6 500余个,其中约94%为无居民海岛;面积在500 m²以下的岛屿和岩礁数量巨大,约上万个。海岛是海洋生态系统的重要组成部分,其生物、旅游、港口等资源丰富的,是我国国民经济走向海洋的“桥头堡”,也是海外经济通向内陆的“岛桥”。根据《联合国海洋法公约》,海岛是划分我国内水、领海和200海里专属经济区等管辖海域的重要标志,一个岛屿或者岩礁就拥有1 550 km²的领海海域,而一个能维持人类居住或者其本身的经济生活的岛屿则可以拥有43万 km²的管辖

海域(包括其中生物资源和非生物资源的主权权利)。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。

随着海岛经济的迅速发展,海岛开发利用活动出现了一些不容忽视的问题:一是由于海岛开发缺乏统一区划和规划,不同行业、不同部门、不同企业之间用岛纠纷逐渐增多;二是海岛开发利用随意性大,擅自炸岛取石、炸鱼毁礁的现象屡屡发生;三是海岛基础设施建设薄弱,海岛资源综合利用效率低,陆地开发模式不利于海岛经济发展;四是一些单位和个人的海岛国有意识淡薄,圈占海岛的现象较多。这些问题逐渐增多,并日趋尖锐,已经开始制约到海洋经济的可持续发展,危害到国家主权权益和国防安全。对此,社会各界十分关注,要求出台国家政策、规范海岛开发秩序、保护海岛生态环境的呼声越来越

越高涨。

国家对于海岛工作一直十分重视。1988年,经国务院批准的《国家科委、国家计委、国家海洋局、农业部、总参谋部关于对全国海岛资源进行综合调查和开发试验的请示》明确提出:“国家海洋局要组织力量积极进行调查研究的,在海岛调查后期制定全国海岛管理法规,商军政有关部门报国务院、中央军委或人大常委会批准后颁布实施”。在全国海岛调查后期,国家确定了山东省长岛、浙江省舟山六横岛、福建省海坛岛、辽宁省长海、广东省南澳岛、广西壮族自治区涠洲岛等6个国家级开发试验区,实施了海岛开发与管理实验。

在此基础上,1999年以来,国家海洋局又分批建立了11个海岛管理试点,在海岛规划、立法、管理等方面取得了一定成绩,积累了经验。通过实验区和试点的建设,逐步带动了地方海岛的保护和管理工作。近年来,沿海各级地方

人民政府发布相关海岛管理政策、规划和办法等规范性制度十余个，厦门市人民政府在2002年还发布了我国第一个关于海岛管理的地方政府规章：《厦门市无居民海岛保护与利用管理办法》，为国家立法提供了重要实践依据。

2002年7月，由全国政协副主席周铁农带领的33名政协委员视察团对浙江、广东两省的海岛工作进行了全面视察。委员们在详细调研了海岛开发与管理的情况后，向中央、国务院和全国人大提出了加快海岛立法的视察报告。周铁农副主席还就海岛建设和立法问题专门给温家宝总理写信，温家宝总理等领导同志做出了批示。

在2003年两会期间，全国人大代表提出了《关于制定海岛法的议案》、《关于制定支持开发建设海岛政策的议案》、《关于制定海岛保护与利用管理法的议案》等三个议案，全国政协委员也提出了《关于加速海岛立法工作的建议案》等。这些议案或提案针对目前我国海岛开发利用中存在的问题，尤其是海岛资源遭到破坏的现象及带来的危害，呼吁全社会应高度重视海岛的建设与发展，加强海岛的维护和资源保护，将海岛作为一个特殊区域，建立集中、统一、高效的海岛管理机制，对海岛及其周边的生态、资源、环境保护和海岛开发及经济发展进行统筹考虑，加快海岛立法进程，尤其是针对无居民海岛依法建立区划规划、利用审批等管理制

度，对海岛的管理从战略高度加以对待，依法促进海岛的可持续发展。

根据海岛开发、保护和管理工作的需要，国家海洋局在沿海地方多年实践的基础上，会同有关部门从2000年开始推动海岛立法的研究工作，起草了《无居民海岛保护与利用管理规定》，并在2003年6月最终由国家海洋局、民政部和总参谋部下发施行。

《无居民海岛保护与利用管理规定》（以下简称《管理规定》）根据规范海岛开发秩序、保护海岛生态环境的需要，主要针对无居民海岛确立了功能区划和保护与利用规划制度、无居民海岛利用审批制度、保护和整治制度及名称管理制度等。

无居民海岛功能区划是无居民海岛建设和管理的基础，是国家对海岛实施宏观调控和综合管理的重要手段。为规范无居民海岛利用秩序，解决利用、保护与国防安全之间的矛盾，《管理规定》明确规定：“国家实行无居民海岛功能区划和保护与利用规划制度”（第三条）。并规定：“沿海县级以上地方海洋行政主管部门应当依照无居民海岛功能区划编制无居民海岛保护与利用规划”（第十条）。此外，对区划的编制、原则、公布实施和修订也作了规定。

为了解决无居民海岛利用活动自主性、随意性大，无人管理等问题，《管理规定》规定：“单位和个人利用无居民海岛，应当向县级以上海洋行

政主管部门提出申请”（第十一条），并要求：“县级以上海洋行政主管部门依据无居民海岛功能区划和保护与利用规划，对无居民海岛利用申请进行审查，并按规定逐级上报有批准权的机关批准。海洋行政主管部门审查无居民海岛利用申请，应当征求同级有关部门和有关军事机关的意见”（第十二条）。关于审批权限，《管理规定》规定：“炸岛、实体坝连岛工程等严重改变海岛属性的项目用岛，由国家海洋局征得总参谋部同意后或者炸岛、炸礁项目，批准；涉及军事设施和国防安全的项目用岛，由国家海洋局会同总参谋部批准；利用外资对岛屿开发经营的项目用岛，报国务院批准。前款规定以外的岛上采挖砂石、无居民海岛整体利用，由省级海洋行政主管部门批准。其他项目用岛，由县级以上地方海洋行政主管部门批准。具体审批权限由沿海省、自治区、直辖市海洋行政主管部门规定。管辖区域不明确或者有争议无居民海岛的利用，由共同的上一级批准机关批准”（第十三条）。无居民海岛利用审批是一项前置性海岛综合管理方式，不免除现行法律法规确定的其他专业管理制度。因此，《管理规定》规定：“申请单位和个人应当持《无居民海岛利用批准书》，依照有关法律和行政法规申请办理其他有关手续”（第十六条）。

海岛作为一种稀缺资源，应当加强保护。针对涉及国家海洋权益的领海基点所在岛屿

的保护问题,《管理规定》规定:“国家对领海基点所在无居民海岛实行严格保护制度。领海基点所在无居民海岛及其周围海域,禁止采石、挖砂、砍伐、爆破、射击等破坏性活动;在领海基点周围1 km范围内的潮间带和浅海区域,除可以进行有利于为领海基点保护的工程建设项目外,禁止进行其他工程建设项目”(第十七条)。对于具有特殊保护价值的海岛,《管理规定》规定:通过“公布海岛保护名录”、“建立海洋自然保护区和海洋特别保护区”等方式加以保护(第十八条、第十九条)。并规定:“重要无居民海岛及其周围海域的生态环境遭到破坏的,由县级以上海洋行政主管部门依据无居民海岛功能区划和保护与利用规划,拟定无居民海岛整治方案,报有关人民政府批准后组织实施”(第二

十条)。

无居民海岛名称制度是地名管理制度的重要组成部分,并具有海岛的特殊性,《管理规定》根据《地名管理条例》,对无居民海岛命名、更名及名称标志的设立作了专门规定。关于海岛名称的主管问题,《管理规定》规定:“民政部门是无居民海岛名称管理的行政主管部门,在进行无居民国务院海洋行政主管部门海岛命名、更名等管理活动时,应当征求海洋行政主管部门、有关军事机关及其他有关部门的意见。海洋行政主管部门、有关军事机关及其他有关部门,应当配合地名行政主管部门做好无居民海岛名称管理工作”(第二十二條)。关于海岛名称的审批权问题,《管理规定》规定:“领海基点、领海基线外侧、领海基线内侧有海洋权益价值和涉及省际海域界线及

其他涉及国防、外交事务的无居民海岛的命名、更名和名称注销,由有关省级人民政府提出意见,报国务院审批。领海基线内侧的其他无居民海岛的命名、更名和名称注销,由省级人民政府审批,并分别报送国务院民政部门和国家海洋局海洋行政主管部门备案,同时抄送有关军事机关。在规定的期限内,民政部和国家海洋局未提出异议,即可公布生效”(第二十四条)。为鼓励社会关注和参与海岛名称工作,《管理规定》还规定:“任何单位和个人在公务活动中,或者在新闻、出版、影视、商品、标志等领域使用无居民海岛名称时,必须使用国家批准的标准名称”(第二十八條)。

(作者单位 国家海洋局
海域管理司)

本刊启事

《海洋开发与管理》杂志社自即日起拟组织海洋及有关方面的图书出版事宜,欢迎各位作者及读者踊跃投稿。

本杂志社拥有较强的编辑、审校出版力量,工作认真负责,能按时、保质、保量地充分满足作者的要求,出版经费从廉。

联系地址:北京市海淀区大慧寺8号《海洋开发与管理》杂志社

邮 编:100081

联系人:赵叔松(编审)

电 话:010-62114471

E-mail: hykfyl@163.com

hykfyl@hotmail.com