

加强海岛开发的法制建设

沈 文 周 (国家海洋局战略研究所)

抓住机遇开发海岛,充分发挥海岛区位和资源优势的作用,对加速海岛的城乡建设固然重要,而加强海岛开发的法制建设,尽快制订《海岛开发保护管理条例》并颁布实施,使海岛开发中的各种活动有章可循、有法可依,保证自始至终贯串着持续发展的思想,即资源开发一定要与环境保护协调一致,实现《联合国 21 世纪议程》提出的共同奋斗目标,具有更重要的现实意义和深远的战略意义。

我们认为,通过立法程序实现海岛适度开发,是保持海岛生态系统的完善性、保证海岛经济社会持续发展行之有效的办法,必须加强海岛开发的法制建设。

一、海岛立法的目的和意义

从某种角度上讲,海岛立法也是海洋立法的一项重要活动。自改革开放以来,我国海岛开发建设犹如雨后春笋般兴起,形势十分喜人。然而,海岛开发与保护管理的矛盾也日趋突出。在这种新的形势下,制订《条例》,加强法制建设,使海岛开发建设“有章可循,有法可依”,无疑是加强我国海岛开发保护管理的当务之急。否则,就不可能通过法律手段,

妥善地解决好海岛工作长期以来所形成的诸如多头领导、各自为政、自成体系的突出矛盾和复杂问题,以及将来出现的新矛盾、新问题。也就不能实现海岛开发利用科学化、海岛保护管理制度化、规范化、现代化。海岛立法的意义表现在如下几个方面。

1)海岛的法律制度在国际海洋法中是一项重要制度。它的建立与实施,不仅确立了海岛本身的地位与作用,而且还明确规定了海岛在海洋划界中,对于沿海国与其相向或相邻国家确定海洋疆界的影响与作用。如 1958 年《大陆架公约》第一条和 1982 年《联合国海洋法公约》第 120 条第二款,都规定岛屿可以拥有自己的领海、毗连区、专属经济区和大陆架。这就表明岛屿的重要性不仅限于其岛陆的价值,而且还在于所获得的广阔水域及其底土。

我国的岛屿大都紧靠大陆,或散布在近海和海湾、港口附近,而远离大陆的寥寥可数。但这些岛屿可作为国家领海的基点,它们的存在已从法律上肯定其地位和作用,与维护我国领土主权完整和海洋权益息息相关。

2)海岛法规是海岛工作的保证。海岛开发建设应有适合海岛特点的法规和政策,国家现行的其他法规,既不完全适用也不能代替。

纵观全国,目前各行各业都抓制度化、规范化和法制建设,似乎唯独海岛立法工作仍是泛泛议论,尚未列入国家立法部门的议事日程。从某种意义上讲,海岛立法刻不容缓、迫在眉睫。

3)有驻军的许多海岛,如庙岛列岛、嵎泗列岛、舟山群岛、福建沿海岛屿、广东的万山群岛,以及南海诸岛,等等。自改革开放以来,军民共同开发建设海岛的形势发展很快……诸如统一规划、军民设施调整使用、开发与保护管理等一系列新问题,要有相应的政策才能妥善解决。

4)随着我国改革开放形势的深入,很多岛屿成为国家对外开放和发展对外贸易的“窗口”,以及与台湾“通邮、通商、通航”的纽带、实现统一祖国大业的“桥梁”。特别是福建、广东有许多岛屿是侨、台、港、澳同胞之乡,相互间的交往日益频繁,……如果海岛不立法,缺少开发建设的优惠政策,海岛经济的发展和人民生活水平的提高都会受到影响,而不能更好地发挥“窗口”、“纽带”和“桥梁”作用。

二、海岛立法的基本原则

为使海岛开发建设的各种活动,能够自始至终地贯串着持续发展的思想,即资源开发一定要与资源、环境保护协调一致,以实现《21世纪议程》提出的共同奋斗目标,不使自然资源生产率受到人为的破坏,给后代留下一个好的生存环境。因此,我国海岛管理法规的立法原则,应包括保持生态系统的完善性、适度开发资源、保证经济和社会的持续发展。

1)保持生态系统的完善性。海岛生态系统十分脆弱、极易受伤害,它的变化对海岛经济和社会的持续发展均有直接的影响。在海岛法规中应明确规定:

其一,限制危及海岛生态的各种活动。如过度开发和盲目建设,既不利于海岛资源和环境的保护,又直接影响到海岛的生态平衡。据知,我国西沙和海南岛等地曾因大量采集和挖掘珊瑚,致使有的珊瑚岛消失,同时也引起赖

其生存的热带珊瑚礁鱼类生态系统的恶化。又如辽宁的长兴岛、福建的厦门岛和东山岛、广东的海陵岛和东海岛等,这些海岛由于变成了陆连岛或半岛,其生态系统已先后发生了变化。以厦门岛为例,该岛筴筴港因两端筑起大堤,港内的生物近年来已几乎绝迹,并影响了厦门旅游区的环境。此外,有的海岛(如蛇岛、鸟岛)由于军事训练、演习和施工等活动频繁,不断地对海岛进行投弹、轰炸和爆破……也会引起其生态逐渐恶化。

其二,加强海岛的环境保护。随着海岛开发建设活动的日益频繁,如包括公路、发电厂、废物倾倒和地下水处置等基础设施的建造,对海岛环境都会产生不同程度的不良影响;有些经济活动如工业开发、开采石油和矿物资源的港口装卸和船运等,均为导致海岛环境恶化的主要污染源。要保持海岛生态系统的完整性,非加强海岛的环境保护不可。因为自然环境与生态系统之间,存在着相互联系、相互制约、相互依存的密切关系,如森林能调节空气中的湿度、增加降水量;防止洪涝或干旱、保住地表土;减少河流淤塞和防止水库、灌溉系统、水渠的堵塞,减少泥沙入海等。如果自然环境被严重污染,必然引起生态系统恶化而失去平衡。就持续发展而论,强化环境保护的目的,就是要想方设法地防止当代人的各种活动对海岛环境的损害而危及后代人对环境的基本需求。

2)适度开发资源的原则。这是把海岛资源开发与管理保护协调一致的原则,既力求尽量满足当前四化建设之所需,又不影响未来子孙后代对海岛资源的更大需求,具有科学性和先进性;既符合我国国情又是一种持续发展的战略思想。

首先应切实可用,符合我国国情。据统计,我国虽然岛屿众多,但小岛屿居多,按面积大小划分,面积为0.05—5平方公里的小岛占全国海岛总数的98%以上。岛小、资源有限,适度开发不仅十分必要,而且对于资源保护又是唯一可取的。这是实现我们当代人与后代子孙公平分配资源的途径。持续发展的思想

基础,就是“科学、现实、道德原则的一致性以及长期利益的考虑”。只为目前建设的需要,盲目、过度地开发海岛的土壤、森林、渔业和能源等资源,显然与持续发展的思想背道而驰,是一种有害于后代福利的行为。据了解,目前我国除渔、港、景等资源外,海岛的农田和林地均全部被开发利用,几乎没有开发潜力了。可见适度开发这一措施,对我国进行海岛开发建设既具有重大的现实意义又有深远的战略意义。

其次应具有科学性、先进性。实质上,适度开发就是对各种过度的开发活动采取措施加以限制,以保持海岛经济、社会繁荣昌盛,世世代代持续发展。联合国环境与发展委员会通过的《我们的共同未来》报告中,称持续发展就是指“在不危及后代人需要的前提下,寻求满足我们当代人的需要的发展途径”。换言之,持续发展是人类求得生存和发展的唯一途径,又是21世纪无论是发达国家,还是发展中国家的共同战略。联合国环境规划署在总结各国的经验时,曾指出“不同时保护促进资源的合理利用,就不会有持续的发展或稳定的增长”。并从环境和资源的角度,把持续发展这一战略思想,归纳为“资源的合理利用,审慎的管理,被污染环境的恢复”。

从我国的实际情况看,过去虽然曾有过因为过度开发而导致环境恶化、资源衰退的经验教训,但由于至今全国海岛资源综合调查与开发试验刚刚结束,大规模的全国性开发尚未起步,仍处于准备阶段。因此,以持续发展的战略思想,作为指导我国海岛资源开发的理论基础,将是海岛经济、社会持续发展的必要条件和重要保证。

3)保证经济、社会持续发展原则。这是海岛立法的核心问题,也是最终目的。依据持续发展的核心思想,就是人类社会目前的决策不

应该对保持和改善将来的生活水平的前景造成危害。这就是说,我们应该对海岛的经济系统、社会系统以及自然系统协调管理,通过行政主管部门和科研部门,加强对海岛资源审慎的管理和科学的保护,以达到持续发展的目的。应该做到:

统一规划与协调。全国海岛资源开发利用,应由国家行政主管部门统筹规划,并负责协调;沿海省、直辖市、自治区以及计划单列市具体负责审批和组织实施。任何部门、单位和个人不得擅自开发,限制或严禁一切盲目、过度的开发活动。

采取有效的措施和特殊政策。应首先发展海岛的通讯保障,建立信息网以及其基础设施的建设,同时采取措施有效而持续地对付海岛环境变化,减少对海岛经济、社会的威胁。编制中、长期的可持续发展计划,并强调资源的多重使用。结合环境的考虑以及经济部门的规划与政策,确定维持文化与生物多样性、保护濒临灭绝的物种和临危海洋生境的措施。促进传统知识的发展和应用,提高可持续发展的能力。必须尽量扭转海岛经济发展过分专业化的趋势,以便减少其脆弱的社会经济系统对外依赖的程度。为达到持续发展的目的,海岛经济多样化是关键。

海岛不仅应有国家的统一政策,而且还要有各种特殊和优惠政策。国家对海岛必须具有和谐协调一致的政策,同时也要积极实施特殊和优惠政策。然而,无论何时实施何种政策,都要考虑海岛经济的多样性和多元性。因此,国家对海岛不能制定一揽子政策,而应该制定特别政策以适应其特点。

总而言之,海岛工作千头万绪,必须重视抓海岛的法制建设,制定海岛开发保护管理条例。有了相应的法规与政策,才能使我国海岛工作早日实现科学化、现代化。 □