

山东半岛蓝色经济区的海岛保护问题初探

门植渊

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

[摘要] 加强山东半岛蓝色经济区的海岛保护,是实施国家海洋战略、维护国家海洋权益的重要保障,是实现山东半岛蓝色经济区可持续发展的迫切需要。山东半岛蓝色经济区的海岛保护存在着海岛的基础条件较差、海岛保护开发的水平较低、海岛保护开发的法律制度不完善、海岛的生态系统功能遭到破坏等问题。加强山东半岛蓝色经济区海岛保护的对策是:贯彻执行山东半岛蓝色经济区发展规划中国家对海岛开发保护的有关规定,把握海岛保护优先的基本原则,加大海岛保护开发投入的力度,将海岛保护纳入法制化的轨道等。

[关键词] 山东半岛蓝色经济区;海岛保护;问题;对策

[中图分类号] D993.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2013)02-0027-05

山东半岛蓝色经济区中的无居民海岛的国有资产流失、海岛开发缺乏规划和监管、海岛生态破坏严重等问题频繁出现,因此,推进海岛保护法制化进程对山东半岛蓝色经济区的可持续发展和保护海洋生态环境均有至关重要的作用。为此,笔者拟对山东半岛蓝色经济区中的海岛保护问题予以探讨,以期进一步加强该地区的海岛资源保护,规范海岛的开发利用秩序,提升海岛开发与管理的法制化水平。

一、加强山东半岛蓝色经济区的海岛保护的重要意义

山东半岛蓝色经济区是指依托海洋资源,以劳动地域分工为基础形成的、以海洋产业为主要支撑的地理区域,它是涵盖了自然生态、社会经济、科技文化诸多因素的复合功能区。它是以临港、涉海、海洋产业发达为特征,以科学开发海洋资源与保护生态环境为导向,以区域优势产业为特色,以经济、文化、社会、生态协调发展为前提的具有较强综合竞争力的经济功能区。^[1]其基本特征是:依托海洋、海陆统筹、高端产业聚集、生态文明、科技先导。

海岛作为海洋生态系统的重要组成部分,其特殊的地理位置和资源环境,在维护山东半岛蓝色经济区的海洋政治、经济、权益和安全方面,在经济与社会可持续发展以及生态系统建设方面具有重要的地位和特殊的价值。^[2]海岛保护关系到沿海国家甚

至是全球未来的可持续发展,战略地位十分突出。为了维护国家海洋权益和国防安全,保护海岛生态系统,促进海岛经济社会的可持续发展,加强海岛生态保护是十分必要的。^[3]

(一)实施海岛保护是实施国家海洋战略、维护国家海洋权益的重要保障

中国海岛法中关于“海岛”内涵的法律定义主要来自 1982 年的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)。《公约》第 121 条第 1 款至第 3 款针对岛屿制度作出了如下规定:(1)岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域;(2)除第 3 款另有规定外,岛屿的领海、毗连区、专属经济区和大陆架应按照本公约适用于其他陆地领土的规定加以确定;(3)不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁,不应有专属经济区或大陆架。

因此,中国海岛法中所称的海岛,是指“四面环海水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域”。规定高潮时高于水面,是与低潮高地相区别。低潮高地是指低潮时四面环海水并高于水面但在高潮时没入水中的自然形成的陆地区域,这是它与海岛的主要区别。中国海岛法如此规定的主要原因是要将其与人工岛相区别。除不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁不应有专属经济区或大陆架外,岛屿可以拥有领海、毗连区、专属经济区和大陆

[收稿日期] 2013-01-29

[作者简介] 门植渊(1989-),女,山东青岛人,中国海洋大学法政学院硕士研究生。

架。中国海岛法规定的海岛涉及维护国家权益的问题,因为按照《公约》,人工岛不具有维护国家主权的法律效力。中国的海岛按面积大小一般可分为特大岛、大岛、中岛和小岛四大类。然而按照《公约》的规定,从法律效力上看,凡是能维持人类居住或其本身的经济生活的岛屿均有领海、毗连区、专属经济区和大陆架。所以,从这个意义上说,大岛和小岛是没有本质区别的,因此,海岛分类不分大岛和小岛。

历史经验表明,大国崛起,在海不在陆,而海岛又是大国崛起的重要支点。海岛具有极为重要的地缘政治意义和重大战略价值,它是近岸海域资源的宝库,是国家安全的海上屏障。根据《公约》,海岛是确定国家领海基线的基点,对于划分领海、毗连区和专属经济区等管辖海域具有关键作用。中国已经公布的领海基点全部位于岛礁上,如果这些领海基点所在的岛礁被破坏甚至消失,将造成大面积领海及其海域资源的丧失。^[4]

(二)实施海岛保护是打造山东半岛蓝色经济区、促进经济文化强省建设的重大举措

胡锦涛在两次视察山东时提出,要“大力发展海洋经济,科学开发海洋资源,培育海洋优势产业,打造山东半岛蓝色经济区”,这为山东半岛蓝色经济区的发展指明了方向。海岛是海洋中的重要地理单元,其拥有众多的奇礁异石、名贵花草药材;海岛山水相映,风光绮丽,环境静谧,空气清新,适宜发展特色海洋旅游业;海岛经济是山东半岛蓝色经济的重要组成部分,山东半岛蓝色经济区的海岛是资源宝库,蕴藏着丰富的海洋生物资源,使发展现代渔业拥有广阔的前景;海岛周围还拥有良好的海湾、岬角、水道,为发展港口航运业提供了有利条件。^[5]实施海岛保护,合理利用海岛资源,促进海岛经济又好又快发展,是山东半岛蓝色经济区建设面临的一项重要而又紧迫的任务,也是山东省建设经济文化强省的重大举措。

(三)保护海岛生态环境是实现山东半岛蓝色经济区可持续发展的迫切需要

海岛生态系统是由岛陆、潮间带和近海海域及其各自拥有的生物群落构成的相对独立的生态系统组成的。^[6]通常情况下,海岛面积狭小,地域结构简单,土地和森林资源都很有限^[7],这在很大程度上限制了其生态系统内部与外界物种之间的交流。此外,海岛上的淡水资源极为短缺,从而造成了海岛生物系统的物种类型有限,生物多样性程度低,生态结构相对简单。^[8]海岛独特的地理环境,再加上海、陆、气的相互耦合作用、全球变化以及人类活动的扰

动等,使之成为一个灾害频发的生态脆弱带(ECO-TONE)。^[9]因此,海岛生态系统十分脆弱,容易遭受破坏,而且破坏后很难恢复。

海岛的自然资源有限,因而,必须对各种开发利用海岛的活动进行规范和管理,才能保障海岛资源得到永续利用。随着经济社会的快速发展,海岛资源的重要性日益显现,海岛的开发利用特别是无居民海岛的开发利用活动也越来越多。由于缺少法律规范,一些地区盲目开发利用无居民海岛的情形时有发生,甚至炸岛、采石、砍伐、挖砂等严重改变海岛地形、地貌的事件屡有发生。^[4]因此,实施海岛保护是保护海岛及其周边海域生态系统、合理开发利用海岛自然资源、促进山东半岛蓝色经济区可持续发展的迫切需要。

(四)实施海岛保护是推进依法管岛、实现科学用岛的关键环节

当前,山东省乃至全中国由于海岛综合管理机制不健全,海岛管理职责不清,缺乏对国家整体利益和对海洋生态整体协同性的考虑,加之海上执法力量缺乏组织协调性,从而影响了中国海岛保护与利用的总体效益。为此,实施海岛保护需要厘清海岛的权属关系,在效力等级较高的海岛基本法上,应明确海岛管理的体制机制,建立各项海岛管理制度,为维护各主体的海岛权益建立相应的制度保障。

二、山东半岛蓝色经济区海岛保护存在的问题

据初步调查,山东省有海岛456个,海岛总面积约111.22平方公里,海岛岸线长约561.44公里。其中面积在500平方米以上的海岛共有320个,有常驻居民岛34个,领海基点岛8个。海岛中有淤积型沙质岛66个,主要分布在滨州、东营和潍坊市;基岩岛254个,主要分布在烟台、威海、青岛和日照。^[10]

尽管山东半岛蓝色经济区逐步加强了海岛管理,并在一些方面取得了较大成效,但是,在推动海岛保护方面仍存在以下突出问题。

(一)海岛的基础条件较差

一些海岛的产业结构单一,其产业多以传统的捕捞业和养殖业为主,生产附加值低,且由于长期的过度捕捞,海洋渔业资源已基本枯竭。传统的优质渔业经济种类基本形不成鱼汛,经济鱼类趋向低质化和低龄化^[11];受地理位置、自然环境影响,绝大多数海岛可利用陆域资源有限,缺乏淡水以及交通、通讯、电力等基础设施,生存条件和人居环境较差,抵御自然灾害的能力弱,这些因素都制约了海岛的开发与保护。

(二) 海岛保护开发的水平较低

海岛保护开发涉及旅游、农林渔业、交通运输、工业、能源等多个产业,迫切需要山东半岛蓝色经济区有关部门出台相应的海岛管理规范。当前,海岛开发普遍存在方式单一、手段粗放、效率低下等问题,如填海连岛、开山取石、采伐林木等行为,这不仅破坏了海岛的地形地貌,而且还损害了海岛及其周边海域的环境,造成了海岛资源的极大浪费。

(三) 海岛保护开发的法律制度不完善

目前,学术界关于近海海域保护的研究工作多数是针对大陆而言,针对海岛近海的研究相对较少。《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)施行以来,国家海洋局出台了一系列与《海岛保护法》配套的制度文件,涉及海岛的使用、登记、规划、地名信息、执法监察等方面。但山东半岛蓝色经济区在落实海岛管理政策时仍需要进行细化或补充,因此,迫切需要出台山东半岛蓝色经济区地方行政法规或规章,以提高海岛政策法规在实际工作中的可操作性。

(四) 海岛的生态系统功能遭到破坏

一些海岛滥捕和滥采珍稀生物资源的情况十分严重;也有在岛屿随意修建连岛大坝,造成水流阻隔,破坏了附近海域的生态;一些岛屿污染物的累积和污染,使得海岛及周围环境恶化,生态系统功能面临丧失的危险。近年来,沿海地区排入海的污染物增多,使得海洋和海岛环境遭到不同程度的污染破坏,适于养殖的水域面积逐渐缩减,海产品的食用安全风险增加。由于海岛的生态系统食物链层次少,复杂程度低,生物多样性指数较小,致使生物物种之间及生物与非生物之间关系简单。任何物种的灭失或者环境因素的改变,都将对整个海岛生态系统造成不可逆转的影响和破坏,而且其一旦遭到破坏就难以或根本不能恢复。^[12]

(五) 海岛保护管理队伍不健全

近两年,国家和山东省成立了专门的海岛管理机构,但山东半岛蓝色经济区的地市都没有成立专门的海岛管理机构,海岛管理职能主要由海域管理科室承担。除此之外,山东半岛蓝色经济区的海岛保护开发的科技支撑力量也比较薄弱。

三、加强山东半岛蓝色经济区海岛保护的对策

鉴于以上山东半岛蓝色经济区在海岛保护方面存在的问题,笔者提出以下对策建议。

(一) 贯彻执行《山东半岛蓝色经济区发展规划》中国家对海岛开发保护的有关规定

2011年1月,国务院正式批复了《山东半岛蓝

色经济区发展规划》,规划中涉及海岛的内容主要有:第一,强化海岛分类分区管理,建立有居民海岛综合协调管理机制,规范无居民海岛使用程序,促进无居民海岛合理开发。^[13]第二,贯彻实施海岛保护法,编制海岛保护规划。加强海岛水土流失防治,开展海岛珍稀野生动植物和海洋生物物种救护行动,加快推进生态海岛建设,建设一批海岛生态保护示范区。科学界定海岛功能,禁止不符合功能定位的开发活动,加强海岛及其周边海域生态系统的保护。对领海基点所在海岛划定保护区,禁止任何改变地形、地貌的开发活动。^[13]为此,加强山东半岛蓝色经济区的海岛保护,必须认真贯彻执行山东半岛蓝色经济区发展规划中国家对海岛开发保护的有关规定。

(二) 必须牢牢把握海岛保护优先的基本原则

《海岛保护法》第3条明确规定:“国家对海岛实行科学规划、保护优先、合理开发、永续利用的原则。”该法第3章为“海岛的保护”,内容包括海岛保护的一般规定、有居民海岛生态系统保护规定、无居民海岛保护规定和特殊用途海岛的保护等。^[14]其具体内容包括防止海岛生态遭到破坏,严格限制海岛建筑物和设施的建设,严格限制填海连岛工程,严格限制在海岛采石、挖砂和砍伐,严格保护海岛沙滩、珊瑚和珊瑚礁,严格保护海岛历史、人文遗迹和物种,严格保护海岛植被、淡水资源等。明确无居民海岛的利用,必须在规划确定可以利用的前提下有偿使用,避免破坏和浪费等。^[15]其中,第21条特别规定:“国家安排海岛保护专项资金,用于海岛的保护、生态修复和科学研究活动。”可见,加强海岛生态保护、防止海岛生态遭到破坏,是海岛保护工作的核心。^[16]

(三) 加快海岛特别保护区的建设工作

由于海岛地区基础条件较差,所以,应充分结合国家海岛保护的政策和山东半岛蓝色经济区的海岛的实际情况,加快海岛特别保护区的建设工作。应以海岛生态保护、资源可持续开发、生态修复和权益维护为重点,建立海岛特别保护区和示范区,并对其加大技术支持和经费支持的力度^[17]。同时,还要注重提升海洋特别保护区的管理能力,定期举办海洋特别保护区培训班,为推进山东半岛蓝色经济区整体海岛特别保护区建设工作提供条件。

(四) 切实加大对海岛保护开发投入的力度

海岛的保护有赖于详实的海岛资料以及对海岛情况的全面掌控。但是,目前各级海岛管理部门海岛资料匮乏,加之部分海岛距离陆地较远,组织海岛

调查涉及大量的人力、物力和财力,需要有资质的专业技术部门才能完成。因此,要加大对海岛管理的资金支持和政策扶持,要列出专项资金用于海岛调查,适时组织专业队伍协助当地海岛管理部门进行资源调查。

要加大对领海基点海岛的保护、海岛生态修复、海岛防灾减灾等资金投入的力度。要拓宽融资渠道,创新融资模式,探索建立多渠道、多元化投融资机制,特别是加快海岛开发建设中民间资本开放的进程,广泛吸纳民间资本投入海岛保护与利用;鼓励金融机构创新信贷产品,引导政策性金融和商业金融支持海岛开发,鼓励产业投资基金、股权投资基金投资海岛开发项目。要加大地方公共财政投入和财政转移支付力度,提高海岛上的基本公共服务能力,保障边远海岛上的文化教育事业发展,全面改善海岛的人居环境。

(五)建立健全相关法规,将海岛保护纳入法制化的轨道

建立健全海岛法规的目的,是为保护海岛生态环境和保持海岛资源的可持续利用。在立法过程中,所立的海岛法规要充分考虑与海域法、领海与毗邻区法、环保法、渔业法及国际海洋法的衔接问题。所立海岛法规的适用范围应包括海岛陆域及周围水域。要求在上述范围内从事科研、开发航行等活动的自然人和法人都要遵守所立海岛的法律和法规。针对海岛保护法律制度不完善这一问题,只有把海岛保护纳入法制化管理轨道,才能把海岛管理好。

中国颁布实施了《海岛保护法》,这是海岛保护法制化的必然趋势。山东半岛蓝色经济区的有关部门应审时度势,在积极宣传、管理和落实的基础上,可借鉴其他省(市、区)的经验,结合其海岛所处的特殊地理位置和优势,尽早制定符合自身实际的海岛保护的法规。在此方面,青岛市已经开始了工作。2009年1月1日,《青岛市无居民海岛管理条例》正式实施。2010年青岛市积极贯彻落实《海岛保护法》,制订了《青岛市无居民海岛管理实施办法》,并拟定了关于开展海域、海岛、海岸带整治修复保护及无居民海岛开发利用具体方案编制工作的实施办法及意见,为更好地保护和利用无居民海岛奠定了基础。目前,青岛市在对海岛进行充分调查研究的基础上,制定了《青岛市无居民海岛保护与利用管理条例(草案)》。该条例确定了统一规划、保护为主、适度利用的原则,对功能区划、申请审批、保护整治、处罚责任等进行了明确规定。^[18]

国务院批准印发的《国家海洋事业发展规划纲

要》明确要求“制定海岛保护与开发规划,统筹海岛的管理、开发、保护与建设”。山东半岛蓝色经济区的有关部门要加快编制山东半岛蓝色经济区总体规划中关于海岛保护的规则。山东半岛蓝色经济区有海岛的市、县、乡镇政府也要抓紧编制好自己的海岛保护规划,并与山东半岛蓝色经济区建设的各项规划相衔接,使之形成完善的山东半岛蓝色经济区海岛保护规划体系。

(六)切实加强海岛生态环境的保护

山东半岛蓝色经济区因面临着海岛生态系统功能脆弱这一问题,所以,在今后开发、利用海岛时,一定要把保护海岛的生态环境放在首位。由于无居民海岛生态系统非常脆弱,尤其是土地缺乏,植被贫瘠,淡水资源短缺,其生态环境一旦遭到破坏就很难恢复。与大陆相比,海岛面积较小,淡水资源缺乏,生物种群多样性程度低,而环境容量有限,加之隔离因素影响,使其抗拒自然灾害的能力较弱。因此,对人为因素的介入,应慎之又慎。在海岛开发利用中,无论是管理部门还是海岛使用人,都应尽到更多的保护义务。应坚持以保护为主,在保护中开发,以保证海岛资源的可持续利用。

为了切实加强山东半岛蓝色经济区海岛生态环境的保护,必须坚持海岛生态保护优先于海岛开发、利用的原则。在海岛的开发利用过程中,一定要坚持生态保护优先的理念,对海岛及周边海域进行有序开发和合理利用。这是构建与完善海岛生态保护法律制度的基本前提和内在基础。在对海岛实施保护、开发时,应在不损害海岛生态、符合海岛保护规划的前提下,因“岛”制宜地对特定海岛科学规划,采用不同技术手段合理开发,并为当代人及后代人预留足够的海岛资源及发展空间。

(七)加强海岛保护管理人才队伍建设

加强海岛保护管理人才队伍建设,是山东半岛蓝色经济区实施有效的海岛保护开发的关键措施之一。针对山东半岛蓝色经济区内海岛保护管理队伍不健全的现状,各地沿海各级海洋主管部门应主动向当地政府汇报,积极争取编办、改革、财政等部门的支持,根据各地海岛管理的实际,组建必要的海岛保护管理及技术支撑的机构与队伍,并使之扎实履行海岛综合管理职能。除此之外,还应制定完善的海岛保护管理的日常工作制度,建立科学合理的考核、评价和激励机制。要对海岛保护管理人员开展多种形式的海岛保护管理技术培训,提升海岛技术服务保障能力,特别是在海岛调查、生态建设、项目监管等方面应取得成效。

加强海岛保护管理执法队伍建设。要运用经济和法律的手段,切实加强海岛保护,实现依法管理、保护海岛。就目前山东半岛蓝色经济区的海岛开发利用与保护中存在的诸多问题而言,需要依法建立海岛开发保护的新秩序,实现海岛综合管理,依法“管岛、用岛、治岛”,促使山东半岛蓝色经济区海岛经济的可持续发展,以便更好地发挥海岛多功能的开发利用价值。^[19]还要不断改善海岛保护队伍的执法装备,充实海岛专项执法力量,提高海监机构应对违法、违规事件的应急处置能力。

[参考文献]

- [1] 刘淑芳. 大力发展海洋经济[N]. 经济日报, 2010-02-01 (9).
- [2] 疏震娅. 试论我国海岛立法的必要性[J]. 政府法制, 2008(15): 22-23.
- [3] 林河山, 廖连招. 从海岛的战略地位谈海岛生态环境保护的必要性[J]. 海洋开发与管理, 2010, 27(1): 5-8.
- [4] 李剑桥. 个人做“岛主”梦想有望成真[N]. 大众日报, 2010-03-01(3).
- [5] 贾万志. 严格保护和合理利用我省海岛资源, 为打造和建设好山东半岛蓝色经济区做出贡献[EB/OL]. (2010-03-01). <http://www.hycfw.com/HotFocus/ldhy/2010/03/01/44306.html>.
- [6] 郭院, 吴莉靖, 谢新英. 中国海岛自然保护区法律制度初探[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2005(3): 14.
- [7] 王广成, 李中才, 孙玉峰. 海岛地区生态经济模型及其实证研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009: 35-36.
- [8] 朱晓东, 李杨帆. 微型海岛概念的提出及其可持续发展

- 研究[J]. 海洋科学, 2004, 28(5): 1-4.
- [9] 牛文元. 生态环境脆弱带(ECOTONE)的基础判定[J]. 生态学报, 1989, 9(7): 97-105.
- [10] 孙东辉, 滕悦. 海岛经济有望成山东半岛蓝色经济区新亮点[N]. 中国经济时报, 2011-04-27(4).
- [11] 陆健健. 我国海岛资源开发中存在的问题及对策[N]. 中国海洋报, 2006-08-29(3).
- [12] 穆治霖. 从海岛生态系统和自然资源的特殊性谈海岛立法的必要性[J]. 海洋开发与管理, 2007(3): 44-45.
- [13] 山东半岛蓝色经济区发展规划[EB/OL]. (2011-05-06). http://www.china.com.cn/news/zhuanli/kzgl/2011-05/06/content_22511995.htm.
- [14] 中华人民共和国海岛保护法: 第3章[EB/OL]. (2009-05-06). http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content_1497461.htm.
- [15] 刘晓林. 中国立法保护海岛生态[N]. 人民日报: 海外版, 2009-06-24(4).
- [16] 陈丽平. 拟明确无居民海岛所有权属国家[N]. 法制日报, 2009-06-23(7).
- [17] 青岛政协委员建议: 大力发展海岛经济 为蓝色经济区建设提速[EB/OL]. (2009-11-10). <http://cppcc.people.com.cn/GB/10350550.html>.
- [18] 关于保护开发利用青岛市海岛资源的建议[EB/OL]. (2009-04-14). <http://www.qd93.org/ReadNews.asp?NewsID=1296>.
- [19] 健全科学体系, 加强海岛资源保护[EB/OL]. (2012-11-14). <http://news.xinmin.cn/rollnews/2012/11/14/17166583.html>.

[责任编辑: 赵 玲]

Primary Investigation of the Island Protection of Shandong Peninsula Blue Economic Zone

MEN Zhiyuan

(College of Law and Politics, Ocean University of China, Qingdao, Shandong 266100, China)

Abstract: Enhancing the protection of the Blue Economic Zone of Shandong Peninsula is not only the important safeguard of carrying out maritime strategy and maintaining relevant rights and interests, but also the urgent need of sustainable development. There are several problems which hinder the progress of the Blue Economic Zone of Shandong Peninsula, such as poor basic conditions and development level of peninsula protection, imperfect legal system and damaged ecosystem. The countermeasures which may help to solve the above problems will be: implementing the provision of developing and protecting the Blue Economic Zone of Shandong Peninsula, grasping the basic principle of island conservation priorities, increasing the input of inland protection and perfecting the law and so on.

Key words: Blue Economic Zone of Shandong Peninsula; island protection; problems; countermeasures