

认真学习贯彻实施《海岛保护法》 全面推进海岛管理各项工作

赵利民

浙江是一个海岛大省,《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)的颁布实施,对于浙江省保护海岛及其周边海域生态系统,规范无居民海岛使用秩序,实现海岛资源的合理开发利用,促进海岛地区经济、社会的可持续发展,意义十分重大。因此,认真贯彻实施好《海岛保护法》,将是今后一个时期浙江省海洋管理工作的一大重点。

一、浙江省无居民海岛保护与利用现状

据2008年开展的全省无居民海岛甄别调查工作,目前全省海岛总数为2878个,其中无居民海岛2639个,有居民海岛239个。浙江省无居民海岛数量多、区域分布相对集中、所处地理环境优越,海岛生物和非生物资源比较丰富,相关的深水岸线、矿产、旅游、渔业及海底空间等资源数量在全国位居前列。

长期以来,浙江省高度重视海洋、海岛保护工作,在加强一般性保护的同时,还先后建立了3个海洋自然保护区(其中国家级1个、省级2个)、6个海洋特别保护区(其中国家级4个、省级2个)以及4个水产种质资源保护(增殖放流)区,合计面积近1600平方公里,大批无居民海岛及海洋资源得到了有效保护。

在保护的基础上,浙江省也稳步推进无居民海岛的合理开发利用,主要用于围海造地、港口码头、临港工业、防灾减灾等基础性、公益性设施以及国家和地方重点项目建设。据国家海洋技术中心调查结果,浙江省约786个无居民海岛得到不同程度的开发利用,占总数

的27.3%。其利用类型分为五类:一是以围垦和填海连岛等工程为主的围填类开发;二是以临港产业、船舶修造、农林牧渔、旅游项目等为主的经济类开发;三是以灯塔航标和科学研究等用途为主的公益类利用;四是以海洋保护区建设为主的保护类利用;五是设有领海基点的权益类利用。

二、浙江省无居民海岛管理工作情况

按照“保护为主,适度开发”的原则,省政府先后于2005年和2007年专门就加强无居民海岛管理下发了文件,建立了相关协调机构,进一步明确工作要求,落实管理责任,逐步规范无居民海岛管理工作。

2007年8月,省政府建立了省无居民海岛管理联席会议制度,由省政府有关领导任召集人,省发改委等21个相关省级部门和军事、海事机关负责人为成员,联席会议办公室设在浙江省海洋与渔业局。联席会议的主要职能是:督促各地认真贯彻国家和省关于海岛保护利用的政策法规;负责无居民海岛保护利用规划的审查;负责单位和个人无居民海岛保护与利用申请个案的受理审核;协调和监督经批准的无居民海岛保护与利用规划的实施等工作。部分沿海市、县也陆续建立了相应的协调机构,加强对无居民海岛规划、保护和利用的管理。

根据省无居民海岛管理联席会议的要求,及时启动了编制各级无居民海岛保护与利用规划的基础工作。浙江省海洋与渔业局于2008年初下发了《关于开展无居民海岛调查甄别统计工作的通知》,组织各地开展相关

甄别调查工作,摸清无居民海岛有关情况。2009年底,省政府已批准同意全省无居民海岛调查甄别结果。同时及时部署开展无居民海岛名称标准化工作,全省第一批2597个无居民海岛的标准名称已申报,省政府拟于近期批复同意。

2008年1月,省无居民海岛管理联席会议办公室下发了《关于开展市、县级无居民海岛保护与利用规划编制工作的通知》,要求5个沿海市、11个无居民海岛数量在60个以上的重点海岛县开展无居民海岛保护与利用规划的编制工作。同时,委托省发展规划院组织编制《浙江省无居民海岛保护与利用总体规划》。截至2009年底,省和5个沿海市及11个重点海岛县的保护与利用规划已编制完成。《浙江省无居民海岛保护与利用总体规划》近期将经省规划协调会议审核同意后报省政府批准。

为加强无居民海岛的管理,省政府明确规定,在各地无居民海岛保护与利用规划批准实施前,暂停无居民海岛开发利用项目的审批;对有特殊原因必须开发利用的,需经省联席会议审核同意后报省政府批准。为此,省联席会议办公室及时建立了无居民海岛开发利用项目的预审机制,按照慎重、从紧的原则,严格把关,切实改变了“无序、无度”用岛的状况,使无居民海岛开发逐步走上科学规划、规范使用、生态保护的轨道。

根据浙江省无居民海岛管理工作的实际,《浙江省无居民海岛管理办法》列入省政府规章立法计划。据此,浙江省海洋与渔业局及时组织调研和《办法》(草案)的起草工作,在各地各有关部门的配合下,该《办法》(草案)已于2008年10月上报省政府法制办。2009年,浙江省海洋与渔业局又配合省政府法制办开展了《办法》(草案)的省内外调研和与《海岛保护法》的衔接修改工作。

三、近期贯彻实施《海岛保护法》的若干打算

根据浙江省无居民海岛保护与利用管理工作的现状,下一步,我们将以《海岛保护法》实施为契机,结合浙江省海洋与渔业局新“三定”方案规定的职责,切实加强海岛管理力量,全面推进切实做好海岛管理的各项工作。

《海岛保护法》把海岛保护管理工作纳入了法制轨道,将从根本上扭转海岛开发利用无序、无度、无偿的

“三无”局面,对于保护海岛及其周边海域的生态环境,合理开发利用海岛自然资源,维护国家海洋权益,都具有十分重要的意义。这不仅是我国法制建设中的一件大事,而且在我国海洋法律体系建设中也占有十分重要的地位。在《海岛保护法》实施前,我们利用座谈会、报告会以及新闻媒体宣传等多种形式,认真学习、宣传《海岛保护法》,深刻领会《海岛保护法》的立法背景、精神内涵和重要意义,增进社会公众对海岛和海岛文化的了解,提高对海岛价值的认识,增强依法保护海岛的意识,逐步形成全社会关心海岛发展、保护海岛生态的良好氛围,努力提高贯彻执行《海岛保护法》的自觉性。

《浙江省无居民海岛管理办法》是确保《海岛保护法》在浙江省顺利实施的一项重要配套制度,我们计划在国务院颁布无居民海岛开发利用审查批准的具体办法后,积极配合省政府法制办对现有的《办法》(草案)进行一次衔接修改,适时提请省政府审查批准。同时,根据国家陆续出台的配套制度,积极做好相关制度的制订实施工作。

为切实加强海岛规划管理工作,我们将在完成《浙江省无居民海岛保护与利用规划》编制基础上,按先省、后市、再县的程序,抓紧审定批准各级的无居民海岛保护与利用规划,作为今后一个时期内全省用岛项目审批的依据。同时,我们将根据《海岛保护法》的要求和国家海洋局的部署,科学编制省域、沿海市、县域海岛保护规划,尽快将有居民海岛生态保护和无居民海岛保护与利用活动依法纳入规划管理。

结合国家海洋局要求和本省实际,我省已部署开展全省无居民海岛使用情况调查,范围包括对所有正在使用,曾经使用并留下明显开发遗迹,以及岛上拥有土地、林地权属的无公民户籍的海岛(包括已转为有居民海岛和非自然原因失去自然形态的海岛),全面掌握浙江省无居民海岛的使用情况,为《海岛保护法》实施后相关政策的制订(包括无居民海岛使用权登记等)提供重要依据。

切实加强海岛生态系统保护工作,同时,抓紧开展海岛生态修复问题的研究,尽快启动海岛生态修复工程,明确修复维护目标,选择有代表性的海岛进行修复试点,形成可以推广的较为成熟的技术经验。■