

从海岛区域特性谈海岛立法^{*}

杨义菊^{1,2}, 王小波^{1,2}, 孙 丽^{1,2}, 谭勇华^{1,2}

(1. 国家海洋局第二海洋研究所 杭州 310012; 2. 国家海岛开发与管理研究中心 杭州 310012)

摘 要: 我国是海岛大国, 由于海岛四面环海水, 与陆地相比, 其资源和生态系统有其特殊性。《联合国海洋法公约》赋予海岛与大陆领土一样拥有领海和专属经济区的权利, 因此海岛的地缘政治特性突出。文章通过对海岛特性和我国海岛生存现状进行阐述, 具体分析我国海岛存在的问题及其原因所在, 明确海岛立法的必要性和紧迫性。

关 键 词: 海岛; 地缘政治; 立法; 必要性

世界海洋中的大小岛屿数以万计, 中国是世界上海岛最多的国家之一。由于受华夏或新华夏构造体系控制, 我国海岛不论离大陆远近, 也不论是群岛、列岛, 还是单个孤岛, 它们的长轴走向大体都是呈北东或北北东方向展布, 排列很有规律。海岛区域特殊性在于其四面环水, 资源和环境均与四周的海域有密切联系。海岛的价值不仅体现在本岛上, 而且体现在其周边海域的价值上。随着海洋综合管理进一步深入, 海岛作为海洋管理不可或缺的一部分, 正成为海洋管理的热点之一^[1]。

1 海岛区域特性

1.1 海岛自然资源特征

海岛自然资源总体而言是丰富多样的。然而, 就单个海岛而言, 海岛自然资源却是孤立、分散的, 且大多数海岛陆域面积较小, 不可预见的因素多, 海岛资源开发难度大。海岛自然资源既不同于陆域资源, 也不同于海域资源, 兼有陆域资源、海域资源和海陆结合的双重特性, 具有明显的独特性。海岛自然资源包括以下类型: 海岛陆域资源有土地资源、森林资源、港址资源、矿产资源、生物资源和淡水资源; 海岛滩涂资源有滩涂土地资源、滩涂生物资源; 海岛水域资源有渔业资源、海洋能资源、海水化学资源及海水和水域空间资源; 海岛气候资

源有太阳能资源和风能资源等。海岛的优势资源应为水域空间资源、渔业资源、旅游资源、港址资源和水下油气资源等。

1.2 海岛生态系统特征^[2]

海岛地形地貌简单, 植被种群种类贫乏。海岛的岛基土壤以溶盐土为主, 经长期雨水淋溶逐渐脱盐, 滨海盐土随变为潮土, 草本植物在潮土之上生长。由于海岛与大陆以海相隔, 每个海岛都是一个独立而完整的生态环境地域系, 岛屿、岛滩、岛基和环岛滩涂 4 个小生境, 都具有独特的生物群落, 从而构成独立的生态系统。这种生态系统既与邻近大陆的生态系统有所不同, 又与其他海洋生态系统相区别。由于海岛一般面积狭小, 地域结构简单, 其中生态系统食物链层次少, 复杂程度低, 生物多样性指数较小, 生物物种之间及生物与非生物之间关系简单, 生态系统十分脆弱, 稳定性差, 易遭到损害, 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, 而且其生境一旦遭到破坏就难以恢复或根本无法恢复。

1.3 海岛地缘政治特征

海岛的海洋权益主要包括两个方面的含义: 一是海岛的主权归属; 二是海岛的管辖海域。国际法的原则是以陆定海。根据 1982 年联合国

^{*} 基金项目: 国家海洋局第二海洋研究所基本科研业务费专项资助项目 (JG200825); 国家海岛保护与管理专项经费专项资助 (2011914); 浙江省近海海洋综合调查与评价 (908) 专项资助 (ZJ908-02-04)。

通过的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)第一二一条规定,能够维持人类生存和经济活动的岛屿可以与大陆领土一样拥有相应的领海、毗连区、专属经济区和大陆架,即可以划 12 海里的领海和 200 海里的专属经济区。这意味着一个海岛的主权归属可以决定这个岛周围以 200 海里为半径的海域的主权和主权权益的归属。从法理上讲,一个很小的岛礁可以主张 43 万平方千米的管辖海域。因此,随着 1982 年《公约》及其对于岛屿规定的问世,沿海各国对海岛主权予以前所未有的重视。

2 我国海岛生存现状

2.1 海洋邻国试图非法侵占我国部分海岛

按照《联合国海洋法公约》,沿海国家最大可管辖以下六大海洋区域:港口、内海、领海、毗连区、专属经济区和大陆架等。目前,我国面临的海洋主权权益和海防安全形势不容乐观^[3]。在属于我国 300 万平方千米的海洋权益中,近一半存在争议,海域被分割,岛礁被占领,资源被掠夺的情况较普遍。我国的 8 个海洋邻国,对我海洋国土和权益均提出不同程度的无理要求,总面积达 100 多万平方千米海域,其中与 7 个海洋邻国有岛屿纷争。

苏岩礁是江苏南通和上海崇明岛以东约 150 海里处的暗礁,是江苏外海大陆架延伸的一部分,自古以来其附近海域一直是中国鲁、苏、浙、闽、台 5 省渔民活动的渔场。1963 年,中国海军对苏岩礁进行了新中国成立以来的首次精密测量,并向国际社会宣示了领海主权。韩国政府将苏岩礁称作“离于岛”,试图将其视为海外领土的延伸,在附近海域开展资源勘探,派出飞机和舰艇巡视,践踏中国主权。

钓鱼岛及其附属岛屿位于我国台湾省基隆市东北约 92 海里处,距日本琉球群岛约 73 海里,但相隔一条深的海槽。早在明朝初期,钓鱼岛诸岛就已明确为中国领土,明、清两朝均将钓鱼岛诸岛划为我国海防管辖范围之内。中国对钓鱼岛的主权是明确的,但是日本不断有人在政府纵容下登岛建立各种标志,伺机吞并钓鱼岛,从而制造出钓鱼岛领土主权争议问题。

南中国海包括东沙群岛、南沙群岛、西沙群岛及中沙群岛,其中南沙群岛是面积最广、位置最南端的群岛。它南北长 550 多海里,东西宽约 400 海里,分布着 230 多个岛屿、沙洲和礁滩。目前,我国南沙群岛共有约 40 多个岛礁被其他国家所侵占。这些岛礁都位于被称作“九段线”的国界线内^[4-5]。

2.2 国有海岛资源流失严重

无居民海岛是属于国家所有的特殊自然资源。由于国家法律没有对海岛权属作出明确规定,致使社会对海岛权属性质认识不清,一些单位和个人将无居民海岛视为无主地,随意占用、使用、买卖和出让。例如,山东省即墨市驴岛、赭岛、马龙岛、牛岛和猪岛,被村集体卖给企业从事旅游开发;浙江省象山县旦门山岛,被附近乡村卖给企业从事狩猎开发;浙江省岱山县桥梁山岛,被当地政府出租用于石料开采。近几年,在沿海兴起了一股“岛主”热,私自占用和开发无居民海岛的情况日益加剧。这些海岛一旦被占用,不仅造成国家海岛资源的破坏和资产流失,而且“岛主”还往往将海岛作为自由王国,阻挠他人甚至管理人员登岛,严重影响国家正常的科学调查、研究、监测和执法管理活动,极易滋生违法乱纪行为,成为当地社会治安的隐患。

2.3 海岛生态破坏严重

我国海岛尤其是无居民海岛,开发利用普遍缺少规划,开发的盲目性很大。20 世纪 90 年代以来,我国海岛生态环境日益恶化,海岛生态安全所面临的形势十分严峻。例如,我国陆源工业污染不断加剧,给近岛海水养殖区造成严重的危害;随着海上油气开采量的增加,对海岛及其附近海域造成的污染也不断加重;海上航道上的撞船、沉船事故逐年增多,所溢油污不易降解,往往给海岛的生态环境和养殖生产造成灾难性的后果;再加上人为的填海、筑坝、炸岛和炸礁等恶劣行为,给海岛的生态环境造成了不可逆转的损害。随着海洋污染的加重,以及人们长期采取竭泽而渔的捕捞方式,使得海洋生物资源过量消耗,生物物种大量消失。近年来,许多地方的近岛海域基本上已无

鱼可捕,海岛渔民不得不迁徙他处或转向海产品养殖。这不仅破坏了海岛生态系统的稳定,而且进一步削弱了海岛工农业生产的原材料供给能力。总之,我国海岛生态环境的恶化已经在一定程度上制约了国家社会经济的可持续发展,对国家生态安全构成了严重危害。不仅如此,近年来,炸岛炸礁、填海连岛等严重改变海岛地形、地貌的事件时有发生,致使海岛数量不断减少,甚至部分领海基点海岛因侵蚀等原因也面临灭失的危险。

3 海岛面临问题的原因分析

3.1 客观条件限制

海岛地理环境独特,相对孤立地散布在海上,岛陆之间和岛屿之间的联系比较困难;海岛自然灾害频繁,生产和生活条件不利;海岛土地资源、森林资源有限,水资源严重短缺,生态系统十分脆弱。很多岛屿难于到达,更加难于登岛,自然缺少实际的管理。部分海洋邻国也利用实际管理缺位,通过组织渔民登岛生产生活,或者打着科学考察的旗号强行侵占相关岛礁。

同样,管理部门难于监管,我国无居民海岛违规开发现象比较突出:开发缺少科学规划,炸岛、炸礁开采石料,导致海岛植被资源破坏、水土流失甚至整岛灭失。违反科学规律修筑实体坝及大面积围垦,严重改变了海岛附近水动力环境,导致水质和生态环境恶化,给海岛周围渔业生产带来巨大的经济损失。

3.2 海岛法律缺失

1992年《中华人民共和国领海及毗连区法》规定:“中华人民共和国领海为邻接中华人民共和国陆地领土和内水的一带海域。中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿”。1996年5月15日颁布的《中华人民共和国政府关于中华人民共和国领海基线的声明》,宣布了我大陆领海从山东高角到峻壁角各相邻基点之间的领海基线,以

及西沙群岛从东岛到南岛各相邻基点之间的领海基线。这些法律和规定确定了以上争议海岛的主权属于中华人民共和国。但由于没有针对海岛这一特殊区域立法,争议海岛的实际管理尚不到位。

同样,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的出现,归根溯源,也是因为缺乏海岛法律依据,由此导致管理混乱,管理能力薄弱。

4 海岛立法的重要意义

从海岛面临问题的原因分析可知,海岛作为一个特殊的地理单元,法律的缺失是一切问题的根源。健全的法律配有完善的配套制度,管理海岛将有充分的依据,而且管理主体非常明确,同样,海岛权属也会在法律上有明确规定。开发与保护争议海岛的可有坚强的法律后盾支撑,健全的海岛法律有利于维护海岛生态平衡,有利于规范无居民海岛使用秩序,促进海岛地区社会经济发展。

4.1 海岛立法有利于维护国家权益

海岛是海防前哨,从国防安全的角度来说,将海岛建成为海上军事要地,控制海域战略通道,成为“不沉的航空母舰”,可为一国制海权提供重要保障。在国际法上,对于争议海域有2个惯例:一是看有没有实施有效管理;二是看实际控制是否优于历史证明。从现代国际法和现代海洋法的有关国际判例看,国际上越来越重视各国对海域或海岛的实际管辖、实际控制,而相对轻视历史依据。在我国管辖海域内,尤其是对有争议的海岛,亟须通过实际开发利用彰显主权,维护国家权益。海岛立法前,企事业单位和公民对远离祖国大陆的有争议海岛实施开发不仅受自然条件的限制,还受到政策、法律等的制约,开发非常困难。通过海岛立法及出台相关配套制度,我国企事业单位和公民就能依法对争议海岛进行开发利用,从而将《中华人民共和国毗连区及领海法》在远岸岛的贯彻实施落在实处。

4.2 海岛立法有利于保护海岛生态

国家生态安全,是指一个国家生存和发展

所需的生态环境处于不受或少受破坏与威胁的状态,并使该生态环境能够适应国家经济和社会发展的需要。海岛生态独特,是国家生态安全系统的重要一环,也是沿海地区抵御自然灾害的天然屏障。随着科学技术的发展,人类对海洋的依赖越来越强。海岛作为未来人类生产、生活向海洋不断拓展的海中基地,其脆弱的生态环境正在遭受人类活动的破坏,而且很难恢复。要实现海岛的生态安全,关键在于确保海岛各种重要自然要素的生态功能,特别是维护海岛生态平衡的功能得到正常发挥。因此亟须立法明确规定保护海岛生态,以保持海岛的土地、水源、天然林、矿产、动植物种质资源、大气等自然资源能够永续利用,使海岛生态环境能够有利于海岛的经济发展,有利于海岛人民健康状况的改善和生活质量的提高。

4.3 海岛立法有利于合理开发海岛自然资源

无居民海岛属于国家所有的一种特殊的自然资源,应当在法律上确立集中统一的使用权管理制度,实行有偿使用,并建立权属登记制度,明确无居民海岛使用人的权利和义务,保护使用权人的合法权益,理顺和规范无居民海岛使用秩序,促进无居民海岛资源的合理利用和保值增值。我国海岛具有丰富的生物资源、空间资源、旅游资源和可再生能源等,是保持我国海洋经济社会又好又快发展的重要依托。必须在严格保护海岛生态的前提下,加强海岛综合协调管理,统筹海岛开发、建设活动,科学论证,促进海岛资源的可持续利用,构建海岛生态与经济社会和谐发展的格局,从而加快

海岛地区经济发展,提高海岛居民生活水平,让海岛居民共享改革发展的成果,全面建设海岛地区小康社会。

5 结束语

我国海岛是大自然赋予的宝贵财富,事关国家主权和生态安全,也是发展海洋事业的战略基地,把海岛管理好、保护好是我们这一代不可推卸的责任。目前,我国海岛开发无序、无度现象突出,海岛生态系统遭受严重破坏。海洋邻国不仅在实际行动中非法侵占我国海岛,掠夺海洋资源,而且先后在其国内立法上宣誓海岛主权。因此,无论是从维护我国国家权益而言,还是从保持海岛资源可持续利用、保障我国生态安全而言,我国海岛立法都显得十分必要,且相当紧迫。

参考文献

- [1] 彭超,文艳,韩立民.构筑海岛可持续发展的保障体系[J].中国海洋大学学报:社会科学版,2005(2): 10—13.
- [2] 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,2007,24(2): 44—46.
- [3] 舒震娅.试论我国海岛立法的必要性[J].政府法制,2008(15):22—23.
- [4] 王海滨.中国海权困境如何破解[J].社会观察,2009(5):60—62.
- [5] 吴兵.南中国海“风浪迭起”透析[J].求知,2009(4): 43—44.