

美国关岛的生态保护管理及其对我国的借鉴研究

李静^{1,2}, 刘娜娜^{1,2}, 高晓慧^{1,2}, 杨琨^{1,2}, 姜旭^{1,2}

(1. 国家海洋局海洋溢油鉴别与损害评估技术重点实验室 青岛 266033; 2. 国家海洋局北海环境监测中心 青岛 266033)

摘要: 文章通过分析美国关岛的概况、法律政策基础、行政管理组织、具体管理措施, 探究美国关岛的生态保护管理机制, 总结其成功的管理经验, 以期对中国远离大陆的无居民海岛的管理提供一定借鉴。

关键词: 美国关岛; 海岛管理; 生态保护

中图分类号: P74 **文献标志码:** A **文章编号:** 1005-9857(2016)06-0039-04

Ecological Protection and Management of Guam and the Reference for China

LI Jing^{1,2}, LIU Nana^{1,2}, GAO Xiaohui^{1,2}, YANG Kun^{1,2}, JIANG Xu^{1,2}

(1. Laboratory of Marine Spill Oil Identification and Damage Assessment Technology, State Oceanic Administration, Qingdao 266033, China; 2. North China Sea Environmental Monitoring Center, State Oceanic Administration, Qingdao 266033, China)

Abstract: The general situation, legal policy basic, administrative organization management and measures, etc., were analyzed in this paper, to summarize the successful management experience of Guam and provide some reference for the management of uninhabited islands off the mainland of China.

Key words: Guam, Island management, Ecological protection

海岛是发展海洋经济的重要依托, 是保护海洋环境、维护生态平衡的重要平台, 是维护国家海洋权益的战略前沿。随着陆地资源和空间压力的增加, 具有港口、渔业、生态、军事、科研等多种资源和价值的海岛已成为各国海洋开发的新目标和海洋事业发展新的增长点。海岛自身具有独立、封闭、生态系统脆弱的特点, 加之对海岛的不科学开发, 导致生态环境问题日益突出。如何协调海岛经济发展和生态保护之间的关系, 如何加强海岛管理,

成为许多国家战略发展的一个重要内容。

我国海岛资源丰富, 《中华人民共和国海岛保护法》的颁布和实施是我国海岛保护管理的一个里程碑, 此后, 全面推进海岛保护规划、加强无居民海岛保护与利用管理已成为落实《海岛保护法》的主要工作任务^[1]。世界上许多海洋大国非常重视海岛的保护和管理, 其中美国在海岛生态管理方面形成了一定的成功经验。关岛作为美国在西太平洋地区主要的领土资源, 得到美国政府的高度重视, 美

收稿日期: 2016-01-06; 修订日期: 2016-05-09

基金项目: 2015 年国家海洋局北海分局海洋科技项目“国外无居民海岛生态系统管理法制及对中国的借鉴研究”(201504)。

作者简介: 李静, 工程师, 硕士, 研究方向为海洋管理和海洋法律, 电子信箱: bhjczx_lijing@bhj.gov.cn

国关岛的生态保护管理对中国海岛生态保护具有一定的借鉴意义。

1 关岛的概况

关岛(The Guam)位于 $13^{\circ}26'N$ 、 $144^{\circ}43'E$,是西太平洋马里亚纳群岛最南端的岛屿,面积 549 km^2 ,人口约17.8万,首府是阿加尼亚^[2]。关岛是美国在西太平洋的非宪辖管制领土,1898年关岛成为美国领土,隶属美国海军管辖;1950年,美国通过法案,宣布关岛为美国“未合并的领土”,并给予关岛自治政府以地方权力,划归美内部政部管辖^[3]。目前关岛是美国重要的海军和空军基地,军事基地面积约占海岛面积的27%;同时,关岛是美国位于亚洲和太平洋十字路口的重要岛屿,飞往日本、韩国、中国和澳大利亚等仅需要几个小时,具有重要的战略地位、发达的基础设施和现代的通信服务,卫星连接和高速无线网络使该岛虽然处于北太平洋地区,却和世界发展紧密联系。关岛的经济收入主要来源于旅游业和军事款费,岛上流行货币是美元,通用语言是英文。

2 关岛的生态管理机制

基于关岛的重要军事和经济价值,美国政府十分重视关岛的生态保护,关岛管理具有完善的法律政策基础、完备的行政管理机制以及相应的具体管理措施。

2.1 法律政策基础

美国的土地分属于联邦政府、州政府、公司和个人等,而海岛不是独立的土地资源,所以美国的海岛立法主要是联邦法律和州法律并存的模式。美国的海岛管理适用于不同的法律法规,如《美国环境政策法》《海洋资源和工程发展法》《关于实施国家环境政策法程序的条例》《综合环境反应、补偿和责任法》《固体废物法》《海岸带法》《外大陆架土地法修正案》《康涅狄格州海岸带管理条例》《加利福尼亚州海岸带条例》等^[4],这些法律法规对海岛的开发利用、环境保护和治理进行规定,注重海岛的生态保护。虽然美国对于特定的生态系统较为脆弱的海岛也有专门的法律保护,如《威顿岛保护计划》,但美国的政治体制和司法实践决定其海岛管理还是分散立法模式,海岛的开发和管理模式是保

护模式。从公法(Public Law)和行政命令(Executive Orders)两个层面分析,涉及关岛的公法主要有美国 and 西班牙关于关岛的1898年公约(Treaty of 1898 Between Spain and the U. S. Regarding Guam),该公约由美国和西班牙于1989年12月10日签订,规定西班牙将关岛让与美国,美国就此扩大在西太平洋的领土扩张,军事力量得到进一步巩固和加强;涉及关岛的行政命令主要是1950年行政命令10077号(Executive Order 10077),该指令将关岛的管辖权由美国海军转交给美国内政部。

美国具有相对完善的海岛法律法规基础,从而为更有力地保护海岛生态、加强海岛综合管理提供重要的法律支持。作为美国重要岛屿的关岛,从1898年划分给美国之后,美国重视对其相应法律、行政命令的制定,更好地保护了关岛的生态。

2.2 行政管理机制

相比其他海洋大国的海岛管理,美国属于集中管理机制。美国内政部设立海岛事务办公室(Office of Insular Affairs)和跨部门海岛事务综合管理部(Interagency Group on Insular Areas),代表政府对海岛进行综合管理,协调联邦政府相关政策的实施。海岛事务办公室总部设在美国华盛顿,主要包括政策团队、预算团队、技术支持团队、火奴鲁鲁办事处团队以及相应代表,主要负责海岛民政工作,并向海岛提供政策、技术方面的支持,以及出具海岛经济、环境、生态保护等方面的报告,是联邦政府和各海岛的连接纽带;2003年美国签署第13299号行政命令(Executive Order 13299),成立跨部门海岛事务综合管理部,主要工作包括向总统和内阁部长提供相关岛屿建立、实施的政策建议,不添加主观意识、至少一年一次咨询国家政府其他部门有关海岛的建议,除内政部长否决外立即向上级政府部门汇报有关政府人员对于海岛政策实施的建议。美国海岛的政府管理是相互合作的关系,如国家海洋与大气管理局与内政部鱼类和野生动物服务机构等一些专业海洋资源保护机构,负责海岛资源保护和维护工作^[5]。

关岛政府由行政、立法和司法部门组成,地方行政长官每4年选举1次,立法部门由15个成员

组成、任期为两年,司法部门包括关岛地方法院、高等法院和最高法院。关岛的政府部门和美国海岛的相应管理部门一起对关岛的生态保护进行管理。

2.3 具体管理措施

2.3.1 海岛环境保护的管理

海岛与大陆隔海相望,每个海岛都是一个相对独立而又完整的小生态地域系统,这种生态系统既与邻近大陆的生态系统不同,也区别于海洋生态系统。海岛面积一般较小,地域结构简单,生态系统脆弱,一旦破坏难以恢复,因此在海岛开发利用过程中一定要坚持生态保护优先的理念,这是构建与完善海岛生态保护的基本前提和内在基础^[4]。关岛政府制定了相关政策措施对其生态进行更好地保护和管理:通过通信和灾难风险管理,在应急过程中使用新的通信软件(new mobile apps)更好地执行应急计划;2008年制订珊瑚礁、礁石和湿地保护方案措施,加强对海岛敏感资源的保护;2010年成立能源工作特别行动组,加强执行政策规划和行动方案的力度;2013年执行关岛能源策略规划,并且加强对绿色科技的投资和研究工作,从而在经济发展中更好地维护海岛生态环境;2015年通过相关行政命令执行应对环境变化的一系列措施,包括成立环境变化工作特别执行组等,同时对关岛环境进行评估。

海岛环境保护工作需要相互配合和交流,美国海岛管理部门重视在环境保护和应对工作中和其他政府部门通力合作。如海岛环境灾害预防工作,美国联邦紧急事务管理局(Federal Emergency Management Agency)主要提供环境灾害减缓的经费(如洪水、飓风等),需要首先审批申请者提供的环境灾害减缓计划方案,对威胁和危险进行识别和风险评估,同时申请者提供的计划方案应当符合联邦政府相应自然灾害风险管理标准;美国海岸警卫队(U. S. Coast Guard)出现在环境应急(如暴雪、极端环境变化等)第一线,与美国其他政府部门全力合作应对环境灾害;美国卫生和公众服务部门(U. S. Department of Health and Human Services)负责制定环境变化的预防策略和可持续发展规划;

美国陆军工程兵部队(U. S. Army Corps of Engineers)负责与美国其他部门合作对太平洋和加勒比海地区海岛的海域环境进行环境评估,开展风险知情决策、水资源和发展基础设施等工作;美国太平洋司令部(U. S. Pacific Command)负责提供军事资产应对所有危险(自然、人为),以及通过发布各种行政命令和派遣任务部队支持区域合作伙伴的相关活动;美国海洋与大气管理局(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)负责向所有海岛机场提供天气预报、预警和航空预报,以及进行天气和电子信息培训、设备维护和软件管理。在上述环境变化应对过程中,美国联邦紧急事务管理局负责的环境风险管理具有非常重要的意义,海岸警卫队则是海岛溢油等应急中的第一冲锋队,开展大量营救演习训练。

综上所述,美国的岛屿管理非常完善,政府部门各自负责具体的工作环节,并且加强通力合作和交流,职权明确,高效开展海岛管理和生态环境保护。

2.3.2 自然和科学资源的管理

一些海岛远离大陆,其相对单一、封闭、少干扰的自然环境和资源体系使其保存有较好的历史遗迹,如地球形成过程中的地质地貌变化情况、生物进化不同阶段的痕迹或化石等,都具有重大的科学研究价值;关岛远离陆地,加之曾被西班牙和日本占领,岛上具有丰富的本土殖民文化,而随着对外联系交流的加强,本土文化和外来文化的冲击碰撞更加丰富了关岛本身的文化基础。因此,保护关岛特有的文化和科学资源是一个挑战。美国政府对于关岛文化和科学资源的管理首先是通过必要的研究、综合分析、规划或决策等支持工具制定相应的行动策略,总体把握关岛本土文化和科学研究资源的概况,如太平洋岛屿气候科学中心(Pacific Islands Climate Science Center)设立专家网络,用于支持区域气候建模、编程等技术领域的远程成像和映射,研究前沿的关岛生态系统和物种生物学,评估沿海系统风险并做出决策和情景规划,进而对关岛的文化和科学资源进行保护和管理。美国海洋与大气管理局有着重要的地位和作用,是气候科

学数据的主要提供者,通过向关岛提供相关的数据和信息,从而保护海岸和沿海基础设施;同时还通过一系列社区弹性机制如确立对应伙伴关系、进行能力建设、支持技术援助和进行赠款项目等,对关岛开展海岸带管理、漏洞评估和珊瑚礁保护。

2.3.3 非政府机构和地方组织的参与

海岛管理和保护不仅需要政府的指导和支持,还需要非政府机构和国际、地方组织的参与和合作,关岛本土的科研机构、国际信托基金、非政府组织等通力合作共同保护关岛生态。如密克罗尼西亚保护信托基金(Micronesia Conservation Trust)集中研究发展中国家和岛屿适应气候变化的能力建设,该基金与美国政府、关岛政府共同进行关岛生态保护管理研究;太平洋组织秘书处(Secretariat of the Pacific Community)支持太平洋地区的气候变化和灾害风险管理,在农业、渔业、可再生能源、公共卫生、综合水资源管理、沿海地区海平面监测和防灾准备方面进行研究,关岛政府与该秘书处合作,更好地进行相关科学研究和管理;此外,许多大学也支持社区生态的管理保护研究。

3 关岛生态管理对中国的借鉴

3.1 生态保护理念的优先权

无居民海岛因其地理位置、资源构成的特殊性而具有诸多陆上土地不具备的个性特征,亦因此对物种繁衍、环境保护、海洋生态有着不可替代的重要作用,是沿海自然生态链上的重要一环^[7]。美国关岛的管理坚持生态保护优先的原则,如该区域的岛礁渔业治理,美国政府首先考虑的不是捕鱼产量和经济利益,而是通过评估岛礁渔业捕捞环境,从水域保护最大化的角度出发,减少过度捕捞对岛礁

生态系统的破坏,从而更好地保护岛礁环境。我国无居民海岛开发体系中,也应将生态保护置于首位,兼顾合理经济开发,通过配套的立法细则和具有可操作性的行政措施有效保护海岛生态。

3.2 部门协调合作的重要性

美国关岛的管理非常重视不同机构部门间的协调合作。政府内部机构的职责中明确规定管理部门的地位分工,既能有效实现主导部门政策的实施,又保证协调合作中岛屿治理工作的完善。同时,政府机构也高度重视与非政府机构和组织以及科学研究机构的合作,充分利用各方面资源和经验,更好地保护生态环境。我国应在立法以及实践工作中进一步明确无居民海岛管理部门的权责,实现高效管理。

参考文献

- [1] 孙志辉. 在《海岛保护法》实施座谈会上的讲话[J]. 海洋开发与管理, 2010, 27(4): 5—7.
- [2] 百度百科. 关岛[EB/OL]. [2015-09-20]. http://baike.baidu.com/link?url=8NIetDjZ0gbmp9SwwAW0ttv0d8bOE2H4Iy1TjGpwCyqnlon8mNNJKHVhHetY8uxXhd_f3_5cgjZtx6GxyKt5Z.
- [3] 百度百科. 关岛[EB/OL]. [2015-09-26]. http://baike.baidu.com/link?url=G9XuZjY90SXY3xef3Rx2XWmskvtg-OnJYaXtdDqek6KX29tH29QfnoAS0tj3-e_oeIS3UAEtn4W-hmmoD5T13aTK.
- [4] 李人达. 海岛生态保护法律制度研究[D]. 北京: 中国地质大学, 2010: 23.
- [5] 梅宏. 美国海岛的管理和立法[J]. 中国海洋报, 2011-05-20(4).
- [6] 孟登科. 海岛消失加速度[J]. 珠江水运, 2011(9): 52—54.