

# 海纳百川 有容乃大



海洋财富网 | 网站首页 | 网站寄语 | 个人简介 | 海洋著作 | 题词鼓励 | 海洋访谈 | 学术论文 | 学术报告 | 媒体报道 | 获奖名录 | 科技成果 | 视频访谈 | 摄影作品 | 工作相册

## 海岛立法与管理事关国家安全战略

作者：王诗成 文章来源：海洋财富网 点击数：204 更新时间：2008-9-12

海岛是海陆兼备的重要海上国土，是海洋生态系统的重要组成部分，是特殊的海洋资源和环境的复合体。随着《联合国海洋法公约》的生效，以及世界范围内人口、资源、环境问题的日渐凸现，世界各国对海洋权益、资源、空间的争夺日趋激烈，各沿海国纷纷从抢占21世纪本国、本民族生存和发展制高点的战略高度来重新认识海洋，纷纷从国家发展战略、海洋立法、海洋管理和海上力量等方面加紧了海洋的控制，而海岛正是由于在海洋资源、区位、战略、权益中的特殊地位成为各国争夺的焦点。对我们这样一个人口众多、耕地稀少、资源短缺的国家来说，加强对海岛的认识，强化海岛的开发、保护与管理，已经成为我们面临的一项历史使命。

### 一、海岛具有无可估量的政治、经济和军事价值

1. 海岛是海洋经济开发的重要基地。海岛及其周围海域是个巨大的能源宝库，为发展海洋经济提供了得天独厚的优势。良好的建港条件和区位优势，可带动海岛外向型经济和高技术产业发展，成为海洋开发的海中基地。

2. 海岛是国防安全的天然屏障。由海岛组成的岛弧或岛链，构成了我国海上的第一道国防屏障。海岛也是海军反击侵略和战略追击的前沿阵地，较大的海岛可以兴建军事基地，实际上就是海中永不沉没的“航空母舰”。可以说，谁控制了海岛，谁就能控制周围的海面、海底，谁就掌握了制海权、制空权，就能维护大陆的安全。

3. 海岛是维护国家海洋权益的基石。根据《联合国海洋法公约》确定的领海和岛屿制度，海岛在确定国家领海基线、划分内水、领海、毗连区和专属经济区时具有关键性作用。因此，海岛的重要性已不仅仅局限于海岛本身的经济、军事价值，而且直接关系到沿海各国管辖海域的划分、海洋法律制度和海洋权益的确立。

4. 海岛在海洋生态保护和海洋科研中占有十分重要的价值。独立、没有或者较少人类活动干扰的海岛，保存了相对独立的原始自然环境和资源体系，如地质地貌、生物进化的痕迹或化石，是研究地质演变、生物进化、海洋灾害和生态平衡的天然实验室。

### 二、我国海岛开发与管理中的问题

1. 海岛开发秩序混乱，资源环境破坏严重。由于海岛立法滞后，政府管理缺位，加之缺乏统一科学的海岛开发利用和保护规划，海岛开发特别是无居民海岛的开发自主性、随意性较大。擅自兴建陆连坝等人工构造物，炸岛填海、开山取石、外来物种入侵等破坏资源和环境行为屡禁不止，污染和损坏海岛生态环境事件频发，海岛生态系统和资源遭到严重破坏。

2. 无序开发损害国家权益，威胁国防安全。近年来，炸岛炸礁等严重改变海岛地貌和形态的事件时有发生，影响测绘工作的正常开展，极有可能改变我国领海基点位置，从而使我国丧失大片主权和管辖海域。部分开发活动与军事活动争抢海岛，有些海岛的开发利用活动造成军事机密的泄露，干扰和影响军事活动，威胁国防安全。

3. 海岛管理法规的缺乏致使海岛管理不到位。虽然无居民海岛是陆地国土的组成部分，但无居民海岛独特的地理和环境特点，往往使得陆地的管理模式无法延伸到海岛。海岛的管理缺乏明确的法律依据，管理主体不明确。开发与管理工作分散到多个部门，条块分割、职责交叉，导致海岛管理处于表面上有归属，实际上无人管的状态。这种综合管理的缺位直接导致了海岛开发秩序混乱和资源环境的破坏。

4. 海岛归属争议引发用海纠纷。由于海域勘界工作的滞后，海岛归属争议广泛存在于各省、市、县（市、区）之间，争议双方在海洋开发活动中经常发生用海纠纷，甚至械斗，严重影响海洋开发秩序和社会稳定。

5. 海岛开发和建设层次较低。目前开发程度较高的海岛绝大多数都是自然条件相对较好、离陆地较近的海岛，但绝大多数海岛还处于“沉睡”之中。由于受自然条件的限制，海岛经济结构普遍比较单一，自我调节和抵御风险能力较弱，不利于持续、快速、健康发展。在基础设施方面，海岛的码头、公路、电



大海之子频道

海洋科普频道

海洋美食频道

海洋文化频道

海洋视频频道

商务平台频道

胶莱人工胶莱海河

海洋财富论坛频道

力、供水、通信等基础设施还比较薄弱，教育、科技、文化、卫生等社会事业落后，海岛科技人员比例和科技水平明显制约着海岛各项事业的发展。

### 三、海岛立法应重点解决的几项内容

1. 从战略高度宣示海岛的重要地位。建议通过立法，确立海岛在国家政治、经济和军事中的重要战略价值；规定海岛事关国家利益和国家安全；海岛的保护与建设要纳入国民经济和社会发展规划；海岛的开发、保护和管理必须纳入法制轨道等。

2. 通过立法建立顺畅的海岛综合管理体制。各级海洋行政主管部门通过多年卓有成效的海洋综合管理，已经具备了比较成熟的海岛管理基础条件，这是其他部门所不可比拟的。所以海岛法应当明确海洋行政主管部门作为对海岛实施综合管理的主体，重点通过海岛功能区划和开发保护规划来配合政府进行宏观管理。

3. 海岛立法应当突出海岛的生态和资源保护。海岛生态系统虽然具有独立性，但由于海岛面积较小，生态系食物链层次少，生物多样性指数低，生态系统十分脆弱，稳定性较差，破坏容易恢复难。因此，海岛生态的保护应作为海岛立法的核心环节，通过建立自然保护区，保护珍稀物种或典型生态系，严格禁止修筑实体坝连岛、炸岛炸礁、开山填海、采挖砂石等改变水动力、损害海岛自然属性的开发活动。

4. 海岛的开发利用应当坚持统筹规划的原则。近年来，海岛的无序、无度开发已经给海岛环境和资源造成了严重后果。海岛立法应当强调海岛开发活动必须坚持统筹兼顾、合理规划，在统筹海岛经济社会发展，统筹人与自然和谐共处的基础上，按照岛陆协调、因地制宜、平战结合、开发与保护并重的原则，根据海洋功能区划和海岛的自然属性，制定合理的开发利用规划。

5. 海岛可持续发展的关键是政策扶持。海岛是对外开放的窗口和门户。长期以来，我们片面强调海岛在保卫海疆中的门户作用，相对限制了海岛的开放。在当前和平与发展的主旋律下，对一些非战略性海岛，应当大幅度提高对外开放水平，让海岛享受更加优惠的开放政策，实行自由经济区或自由港、自由岛政策。同时，国家应加大对海岛基础设施和社会公益事业的投入，把海岛建设成为名副其实的对外开放的窗口和前沿阵地。

（2006年6月6日）