

走向立法：

海岛保护二重奏

文\海南日报记者 彭青林



西沙石岛。

在刚刚结束的十一届全国人大常委会第九次会议上,《海岛保护法(草案)》首次提请审议。海岛的保护和开发终于有望由一部国家级大法予以规范。

草案在海岛资源环境保护的范围和性质上都有了很大的扩充,从岛陆扩展到整个海岛环境及各种资源,从有居民的海岛扩展到无居民海岛,保护的目标更加充实和明确。

有关人士认为,或许,这个还未出台的草案能让我们重新认识海岛。



临高红屿岛。本版图片由海南日报记者王军摄

三亚西岛。

阳光、沙滩、海水、欢笑。来自四面八方的游客在游泳、潜水、垂钓或者发呆,尽情享受这里独特的海岛资源带给他们的愉悦与闲适。

走出景区,是另一番景象。穿过珊瑚礁石垒成的渔村,路过停泊着几艘小渔船的渔港,一直走到西岛最南边的牛头岭,面朝着更深更远的大海,只有轻柔的海浪拍击声和风的呼啸,被三亚湾从北面环抱的这个岛屿似乎仍停留在未开发前的状态。

几年前,西岛并不呈现这样的和谐。有关人士将西岛现在较为有序的现状部分归功于三亚市是我省唯一的全国第二批海岛管理试点地区,通过尝试一些新的制度和做法部分协调了开发和保护的关系。

其实,这只是我国在海岛保护立法的漫长探索中的一个节点。

今天,探索即将达至一个新起点。在刚刚结束的十一届全国人大常委会第九次会议上,《海岛保护法(草案)》首次提请审议。经过中央和地方长期不懈地双重努力,海岛的保护和开发终于有望由一部国家级大法予以规范。

存在与消亡:51 个岛屿何处去?

促成《海岛保护法(草案)》编修完成,提请审议的一个重要因素在于海岛的随意性开发利用活动越来越频繁,导致海岛生态恶化,特别是无居民海岛的数量在不断减少。据媒体报道,与上世纪 90 年代相比,辽宁省海岛消失 48 个,河北省海岛消失 60 个,福建省海岛消失 83 个,而海南省海岛消失 51 个。

海南岛屿总数不过 200 多个,51 个岛屿消失是一个不小的数字。记者就此向我省有关部门求证,省海洋与渔业厅有关负责人表示,我省尚没有相关的调查结果。我国上世纪 90 年代第一次全国海岛综合资源调查显示,海南省所辖海岛总数(包括西南中沙群岛)为 280 个,其中大于 500 平方米的有 235 个,大于 0.1 平方公里的较大海岛有 56 个,其中绝大多数都属于无正式居民居住的岛屿。

省海洋与渔业厅海洋环境保护处处长陈刚表示,海岛消失有多种原因。沙洲类岛屿没有固定的岩石,比较容易因为风浪等自然因素而消失;有的海岛因为填海、海堤、桥梁等工程变成半岛、连岛或陆地,失去海岛的性质;最严重的则是因为无序的开发造成人为破坏,如开山炸石、破坏周边环境等造成海岛消失。此外,也不排除统计上的因素,我国到目前为止共进行过两次较为全面详细的海岛调查,一次在上世纪 90 年代,另一次于近期开始,相关结果尚未完成分析统计公布。尤其西沙、南沙和中沙是远海离岸岛,调查较为困难。因此,海南到底消失了多少岛屿目前还无法肯定。

陆地与海域:双重价值再认识

“海南要特别注意防范因为游客增加,生活垃圾和污水处理不好对海岛资源造成的污染和破坏。”海南师范大学地理与旅游学院院长毕华教授说,我省的海岛资源非常独特,具有很大的旅游开发潜力,但又非常脆弱,一旦破坏恢复非常困难。

珊瑚礁就是生活污染的最大受害者之一。珊瑚礁是岛屿生态环境的重要组成部分,对于环境有很高的要求,要在清洁且温度适宜的海水中才能生存。失去了珊瑚礁的保护,不但岛屿整体环境会恶化,海岛的存亡也会受到威胁。

毕华表示,对珊瑚礁的保护符合《海岛保护法(草案)》中一个非常重要的思想,就是把海岛和海岛周边的环境看做一个整体来保护,这里面既包括陆地,也包括海岸带、珊瑚礁、红树林以及海域等等。陆地周边的环境对于海岛同样有重要的意义,共同组成一个不可分割的整体。

“原来不是这样看待海岛的。”省海洋与渔业厅海域与海岛管理处副处长符文海说,过去的海岛管理方式从利用的角度将海岛分为陆地和海域两块,陆地就按国土管理,海域就按海洋管理,相应的管理体制也是一种部门条块分割的管理。

这种管理方式实际上是从海岛服务于工业和农业开发的价值出发,没有考虑到旅游服务业等第三产业的开发利用和环境保护的需求,这也是我国沿海地区填海围垦工程愈演愈烈的原因之一。当中国经济发展到了现在这个阶段,特别是对于“生态省”海南,这样的海岛思维显然不合适。

《海岛保护法(草案)》提供了一种认识海岛价值的新思维。“从这个角度看,海南的海岛整体资源非常丰富,开发价值非常高;同时,适合开发的岛屿数量又非常少,属于稀缺资源。”陈刚说。

上世纪 90 年代的海岛调查显示,我省海岛的生态环境

独特,平坦的沙滩、海湾、珊瑚礁滩、奇特的海蚀地貌多有分布,海水清澈,构成优美的自然景观。许多海岛上有良好的自然植被,鸟类、爬行动物、小型哺乳动物等栖息其间。其中大洲岛、西瑁岛、东瑁岛、野猪岛、东岛等海岛已被划为海洋自然保护区。海岛周边海域是出产丰富的渔场。在南海诸岛和海南岛周边的一些海岛的浅海区域,分布着大片的珊瑚礁及其相关的生物群落,构成了特殊的海洋高生产力区域和美丽的水下景观。适合开发的岛屿数量很少,但是能够开发的,开发价值都很高。

目前,海南的海岛保护与利用尚处于起步阶段。绝大多数离岸海岛尚未正式开发。“因此,海南应该更加重视海岛的开发利用和保护,实现有度、有序、有偿的高水平开发。”陈刚说。

中央与地方:走过漫长立法路

2004 年底,还在海域管理处任职的陈刚接待了全国人大调研组,对海南部分岛屿的保护与利用状况进行调研,调研的目的就是为了起草《海岛保护法》。在此之前的 2003 年 11 月,全国人大组成了海岛保护法起草领导小组。从那时到今天草案提交一审,已经过去了将近 6 年,起草的过程是一条漫长的探索之路。

与北京人民大会堂里热烈的讨论相唱和的,还有沿海各地同样热烈的声调,海南也是其中之一。

陈刚还记得,最早接触海岛工作是在建省之初,当时国家启动了第一次海岛综合资源调查项目,调查工作在 1994 年完成,2003 年调查成果出版。这是我国到目前为止完成的唯一一次海岛全面调查,其成果仍在为今天的海岛保护工作提供支持。

2003 年,国家海洋局、民政部和总参谋部联合发布《无居民海岛保护和利用管理规定》不久,海南也开始起草自己的地方性海岛保护法规,《海南省海岛保护与利用管理办法》在次年起草完成,并提交为 2005 年地方性法规立法项目。

因为对海岛属性的认识存在分歧,这部地方法规在当时并没有得到通过。但是,海南推动海岛保护立法的努力仍在继续。就在今年初的全国两会上,海南代表团再次提案,建议尽快立法,加大对海岛的保护。

“如果草案顺利获得通过,对我省的海岛保护立法也是极大的推动。”符文海说,现在对《海岛保护法(草案)》的审议只是一审,还要经过二审、三审,由全国人大常委会表决才能通过实施。国家法出台后,海南要根据国家法制定相应的《实施办法》,还可以根据海南的特点出台一些条例,进一步细化法律规定,弥补海南没有海岛保护地方法规的遗憾。

保护与开发:两个不变的主题

今天的三亚已经是闻名全国的潜水天堂。在蜈支洲、西瑁洲等岛屿周边蔚蓝的海水下,每天都有成批的潜水者在海底漫步,观赏美丽的珊瑚礁和礁石中丰富的海洋生境。

而开发与保护的问题,总是相对相伴着出现,成为海岛管理中两个一直不变的主题。如何协调好这两个主题,是所有海岛管理工作的命题,也是海岛保护立法的主要目的。“此次立法,对海岛环境资源的保护是最主要的。保护是为了更好的开发,开发又必须在保护的前提下进行。”陈刚说。

他表示,三亚潜水业的发展,得益于对海岛周边珊瑚礁的保护。在西岛上,三亚珊瑚礁自然保护区设立了常驻的保护站,对任何破坏珊瑚礁的行为进行严格监控。

值得一提的是,2002 年,三亚市被列入全国第二批海岛管理试点地区,也是全省唯一的试点。其后施行的一些海岛管理制度,包括编制海洋和海岛的利用和保护规划、对海岛开发进行审批、属地对海岛进行有效监控等,在《海岛保护法(草案)》中都被提及。

参考试点的经验,《海岛保护法(草案)》在海岛资源环境保护的范围和性质上都有了很大的扩充,从岛陆扩展到整个海岛环境及各种资源,从有居民的海岛扩展到无居民海岛,保护的目标更加充实和明确。

符文海表示,草案体现出了一些重要的原则,将对海南的海岛管理产生比较大的影响。一是草案要求对海岛的利用和保护必须编制规划,按照规划进行开发利用活动,把开发利用海岛的活动纳入了保护的框架;二是将海岛的开发利用,特别是无居民海岛的开发利用通过审批许可等方式纳入到管理体制中。草案同时规定,无居民海岛所有权属于国家,防止随意侵占和开发无居民海岛的行为。

“加大对海岛的保护,最终有利于海岛资源的可持续利用。对于海南这样一个全部由岛屿组成的省份重要意义不言而喻,必将是大大有益的。”毕华说。