

海洋发展研究丛书

STUDY SERIES ON OCEAN DEVELOPMENTS



郭院 等 编著

海岛法律制度比较研究

A Comparative Study on
Island Legal System



中国海洋大学出版社

海洋发展研究丛书

教育部人文社会科学重点研究基地、国家哲学社会科学创新基地、
中国海洋大学海洋发展研究院资助出版

海岛法律制度比较研究

郭 院 华敬炘 吴莉婧 编著

中国海洋大学出版社
· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

海岛法律制度比较研究/郭院等编著. —青岛:中国海洋大学出版社, 2006. 10
(海洋发展研究丛书)
ISBN 7-81067-704-7

I. 海… II. 郭… III. 岛—法律—对比研究—世界 IV. D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 018832 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市鱼山路 5 号	邮政编码 266003
网 址	http://www2.ouc.edu.cn/cbs	
电子信箱	whs0532@126.com	
订购电话	0532---82032573 82032644(传真)	
责任编辑	施薇	电 话 0532--88888719
印 制	日照报业印刷有限公司	
版 次	2006 年 10 月第 1 版	
印 次	2006 年 10 月第 1 次印刷	
成品尺寸	170 mm×230 mm	
印 张	17.25	
字 数	326 千字	
定 价	30.00 元	

“海洋发展研究丛书”编审专家

(按姓氏笔画为序)

李凤岐 李永祺 李学伦

杨自俭 张 克 徐祥民

魏世江

总 序

海洋是生命的摇篮,她孕育了人类的文明。海洋有丰富的自然资源,是人类赖以生存和持续发展的第二疆土。人口膨胀、环境恶化、资源短缺的今日世界,使人们将生存、发展的目光移向了海洋。21 世纪是海洋的世纪已越来越成为大家的共识。

海洋的世纪首先是认识海洋的世纪。尽管人类与海洋打交道的历史十分悠久,整个人类历史从古至今每个时期都有人类海洋文明的记录,然而,一直到今天,我们仍然不能说已经完全了解海洋,已经掌握了海洋的全部秘密。不管是利用海洋、开发海洋资源,还是要管理海洋、保护海洋,我们首先面临的都是进一步认识海洋的任务。海洋世纪一定是开发海洋、利用海洋的各路队伍向海洋大进军的世纪,然而,用科学的眼光看待海洋开发和利用,用可持续发展的观点对待海洋发展,我们现在更需要做的是认识海洋。

海洋的世纪意味着国家、社会乃至个人将从海洋里和与海洋有关的领域中获得更多的利益,而要实现这样的目标,解决利益的合理取得和公平分配是必要的前提。不管是在个人与个人之间、地区与地区之间、还是国家与国家之间,如果不能很好地解决这些问题,有关的个人、地区、国家就难以实现他们的利益追求,至少无法充分实现这种利益追求。这是为人类历史的经验所反复证明了的真理。不管是劳动分工、所有权制度的确立和各项保障制度的完善,还是生产关系的变革,抑或是可持续发展原则的建立,最终所要解决的都是与利益取得和利益分配有关的问题。在海洋世纪里,为了实现人类对海洋的经济、社会、军事、文化等价值的期望,我们应该认真地研究与海洋有关的利益取得与利益分配的问题,包括在个人与个人之间、地区与地区之间、国家与国家之间关系意义上的利益取得与分配的问题。

海洋的世纪应该是加强海洋管理与保护的世纪。不管是对海洋的开发,还是对与这种开发相关的利益取得方式和分配关系的处理,都不能不对海洋的自然特性产生这样或那样的影响,而且,开发的强度越大,影响的程度就越高;海洋利益取得和分配问题的解决可以使人类活动对海洋的影响更趋合理,但无法真正使之消除,可以使人类活动对海洋的局部的影响在强度上有所减弱,但另一方面却可能使这种影响的范围更加广泛。人类活动对海洋在强度和广度上都将不断施加的影响要求我们加强对海洋的管理,采取更加有力的措施保护海洋。而从实践方面来看,上个世纪和本世纪初,人类在开发与利用海洋的活动中已经给海洋带来了极大的且多具消极特性的影响。可以不夸张地说,人类活动已经给海洋带来了难以承受的压力,在我们充满希望地走进海洋世纪的时候,海洋环境污染不断加剧、海洋资源日趋减少、海洋生态环境恶化难以逆转等严重问题就立刻摆在我们面前。人类只有有效地解决了这些问题,才能拥有繁荣的海洋世纪。我们要建设美好的海洋世纪,就必须把海洋管理好、保护好。

为此,中国海洋大学于2000年启动了编撰“海洋发展研究丛书”(当时叫“迎接海洋世纪丛书”)工程。经过五年多的工作之后,这项工程即将告竣。作为一个海洋科技工作者,我对工程所取得的成就感到由衷的高兴,对参与这项工程的我的同事们充满敬佩之情。希望即将呈献给广大读者的这套“海洋发展研究丛书”能够在认识海洋、正确处理海洋利益取得与分配问题、管理海洋和保护海洋等方面,在推进相关领域的研究上,发挥应有的作用。

中国工程院院士

管华诗

2006年7月1日

目次

总序	(1)
导言	(1)
第一章 国外海岛立法模式	(13)
第一节 海岛法律制度的法体模式	(13)
第二节 海岛法律制度的目标模式	(18)
第二章 国外海岛管理法律制度	(23)
第一节 海岛管理的法律渊源与主管机构	(23)
第二节 海岛综合管理法律制度	(31)
第三章 国外海岛物权法律制度	(48)
第一节 海岛所有权法律制度	(48)
第二节 海岛使用权法律制度	(57)
第三节 海岛租赁权法律制度	(63)
第四章 国外海岛生态环境保护法律制度	(75)
第一节 海岛开发利用中面临的生态环境问题	(75)
第二节 海岛生态环境保护法律制度	(78)
第三节 海岛自然保护区法律制度	(86)
第五章 国外海岛法律制度比较研究对我国的借鉴	(92)
第一节 我国海岛的立法现状	(92)
第二节 海岛立法模式的比较研究与借鉴	(96)
第三节 海岛管理制度的比较研究与借鉴	(100)
第四节 海岛物权制度的比较研究与借鉴	(107)
第五节 海岛生态环境保护法律制度的比较研究与借鉴	(118)
第六章 香港、澳门和台湾地区海岛法律制度研究与借鉴	(126)
第一节 香港海岛法律制度研究	(126)
第二节 澳门海岛法律制度研究	(140)

第三节 台湾海岛法律制度研究	(149)
第四节 对健全国家海岛法律制度的借鉴	(159)
附录 国外海岛法规选录	(163)
一、日本	(163)
二、韩国	(195)
三、美国	(206)
四、法国	(210)
五、澳大利亚	(212)
参考文献	(260)
后记	(265)

导 言

海岛是地球表面具有特殊形态的地貌体,是全球生命支持系统的一个基本组成部分,也是实现经济、社会可持续发展的宝贵财富之一。世界上有 40 多个国家全部由海岛构成,100 多个有大陆海岸线的国家也都拥有一定数量的海岛。海岛不仅是所有沿海国家领土的重要组成部分,也关系到内陆国家的利益。沿海国无不对海岛实施综合管理作为国家的基本职能,运用法律、行政、经济、科学技术、教育等多种手段,对海岛的开发、利用、保护及其他活动,进行规划、调整和监督,以实现海岛经济发展、资源和环境保护与国防安全的统一。国际社会早在 20 世纪 30 年代初,就意识到建立海岛国际法制度的必要性。许多沿海国都很重视海岛法律制度建设。2004 年 12 月 26 日造成 28 万多人丧生的印度洋地震海啸的发生,再一次引起了世界各国乃至全人类对海岛事业发展的深切关注。如何建立和健全合理的海岛开发、利用、保护的法律制度,自然成为摆在法学工作者面前的重要课题。

一、海岛的概念和基本属性

海岛,是指位于海洋中的岛屿。在地学上对岛屿无统一的定义,有的界定为“比大陆面积小并完全被水包围的陆地”。^①有的界定为“海洋、湖泊和河流中四面环水的陆地。”^②有的界定为“散处在海洋、河流或湖泊中的小块陆地。”^③2000 年中国国家推荐标准将“海岛”作为海洋地质学的基本术语之一,释义为:“散布于海洋中面积不小于 500 平方米的小块陆地”^④。海岛,按其成因,分为大陆岛(基岩岛)、海洋岛(火山岛、珊瑚岛)和冲积岛(泥沙岛);按其分布,分为沿海岛屿、外海岛屿和大洋岛屿。

①《简明不列颠百科全书》第 2 卷,中国大百科全书出版社 1985 年版,第 464 页。

②《中国大百科全书》简明版(光盘),中国大百科全书出版社。

③《辞海》缩印本,上海辞书出版社 1999 年版,第 299 页。

④《海洋学术语 海洋地质学》(GB/T18190—2000),国家质量技术监督局发布。

海岛,在国际法上是指“四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域”。^① 依此定义,海岛必须同时满足以下4个条件:由陆地形成,与海底自然相连;是自然形成的陆地,而非依赖人力构筑;在高潮时突出于水面;在低潮时仍四面环水。海岛,按其权属关系,分为海岛国或群岛国所属的岛屿和拥有大陆海岸线的沿海国的岛屿。

海岛的基本属性是位置固定、面积有限、相对封闭、生态脆弱和不可替代。

1. 位置固定,是指每个海岛在地球上所处的地方即其经纬度是固定的,不能移动,只能就地开发、利用和保护。

2. 面积有限,是指在世界50多万个海岛中只有62个面积超过1.036万平方千米,126个面积超过2590平方千米,绝大多数面积都不大甚至很小,世界海岛的总面积不超过世界陆地总面积的1/15,而且,非经漫长的地质过程,海岛面积不会有明显的增减,因此在开发海岛时,必须十分珍惜和合理利用海岛土地,全面规划,加强管理。

3. 相对封闭,是指海岛四周被海水包围,与大陆或其他海岛相分离,地域结构简单,物种来源受限制,生物多样性相对较少,从而成为一个独立的生态环境地域小单元,形成了相对独立的生态系统。海岛,特别是大洋型海岛往往只有几种动物大量繁殖,主要是鸟类和昆虫类,可能有大量植被,但植物的种类无论如何也没有大陆上那么多。形成已久的大海阻隔,造成了甚至是相邻的海岛上的动物以及植物之间显著的差异。海岛的交通条件限制了岛上居民的对外交往和社会经济活动,海岛的封闭性较强,对外开放的程度低,形成了以海岛为单元的、相对独立的生产和生活体系,人类的生存环境具有了明显的地域特征。

4. 生态脆弱,是指虽然海岛与其周围海域构成一个完整的生态系统,但这种生态系统具有很大的脆弱性,这是因为海岛陆域大多面积较小,生境条件严酷,土层较薄且贫瘠,肥力低,陆域植被种类相对贫乏,组成比较单一,优势种较明显,易受破坏。由于海岛陆域地形坡度相对较大,水土流失严重,裸露岩石砾地增加,易导致荒漠化的形成和发展。单个岛屿的生物物种相对较少,稳定性较差,极易遭受破坏,且破坏后很难恢复。在有人海岛上人们生产和生活空间通常比较紧张,加之海岛本身资源有限,若开发强度过大,生态景观和生物多样性易受破坏,资源量可能会急剧下降。海岛水资源缺乏,如果开发不当,容易加重岛上水源和沿岸水质污染,使生物资源的生存环境受到破坏。海岛四

^①《联合国海洋法公约》第一百二十一条。

周环海,易受海洋灾害的侵袭,受灾频度大、种类多、面积大、危害大,而且开展救灾措施也比较困难。全球气候变化,海平面上升使高程较低的海岛面临消失的威胁,还会使海水入侵,影响沿海陆域地下水质和土地盐碱化程度,改变岛陆和岛滩的生态环境,在一些情况严重的地区生态系统可能遭到毁灭性破坏。

5. 不可替代,是指海岛无论作为人类生活的一种基地,还是作为某些动、植物的栖息地,都不能用其他空间区域来代替。特别是在当今全球资源短缺、人口膨胀、环境恶化的形势下,人类社会的可持续发展必然越来越多地寄希望于海岛的开发、利用和保护上。

二、海岛法律制度的含义

海岛法律制度,是指与海岛有关的法律规范的统称,包括国际法上的制度和国内法中的制度两部分。

在《联合国海洋法公约》中,不使用“海岛”术语,而用“岛屿”术语。按照该公约的规定,岛屿的法律制度主要是:

1. “岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。”

2. “如果紧接海岸有一系列岛屿,测算领海宽度的基线的划定可采用连接各适当点的直线基线法。”直线基线法是在大陆沿岸向海突出处和沿海最外缘岛屿上选定一系列的点,并采用各相邻点之间直线连线划定领海基线。采用直线基线法要比采用正常基线法确定基线的效果“使原来并未认为是内水的区域被包围在内成为内水”,也就是扩大了内水的面积,并将国家管辖海域的外部界限向海一面推进了一段距离。

3. 处于领海基线以外的岛屿,它的“领海、毗连区、专属经济区和大陆架应按照本公约适用于其他陆地领土的规定加以确定”,“不能维持人类居住或其经济生活的岩礁不应有专属经济区或大陆架”。按照这两项规定,每个远离大陆的岛屿或岩礁,都可拥有不少于1550平方千米的领海海域;每个远离大陆的岛屿都可拥有42万多平方千米的专属经济区和大陆架。^①

4. 在岛屿与大陆之间或岛屿与岛屿之间形成两端连接海洋的狭窄水道,构成海峡。在领海基线以内的海峡为内海海峡,适用内水制度。海峡宽度在24海里以内且有国际航线穿过的海峡为用于国际航行的海峡,虽处于沿岸国的主权下,但适用类似自由航行的制度。

5. 在群岛国的情形下,以连接群岛最外缘各岛和各干出礁的最外缘各点

^①《联合国海洋法公约》第一百二十一条。

的直线划定群岛基线。群岛基线所包围的水域为群岛水域。群岛国对群岛水域行使主权,但群岛海道适用类似自由航行的制度。

对于岛屿在海岸相向或相邻国家间海洋区域划界中的效力,《联合国海洋法公约》和有关国际公约未作规定。在实践中,通常根据岛屿的地理位置、面积大小、人口情况、各方岛屿分布的总体形势和政治经济因素综合考虑,有的给予全部效力,有的给予半效力,有的则不给效力。

国内法的海岛法律制度,是在保障国家对岛屿和领海行使主权及对专属经济区和大陆架行使主权利,维护国家安全和海洋权益的条件下,以开发、利用、保护海岛及邻近海域的资源为主要目的,对海岛的控制、管理、使用的原则、规则 and 规定。主要包括:海岛的所有权制度,使用权制度,物权制度,对外开放制度,海岛土地征用补偿制度,具有特殊价值的海岛的保护制度,海岛的生态保护制度和关于海岛管理体制的规定等。

三、中国的海岛及其战略地位

我国是一个沿海大国,在 18 000 多千米的漫长大陆海岸线之外,分布着众多的海岛,还有一定数量的外海岛屿和濒临太平洋的岛屿。据 1988~1995 年开展的“全国海岛资源综合调查”的统计,我国沿海 11 个省自治区、直辖市中,共有面积在 500 平方米以上的海岛 6 961 个(不包括海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属海岛),面积在 500 平方米以下的岩礁有上万个。岛屿岸线 14 000 多千米,^①总面积约 8 万平方千米,约占全国陆地面积的 8%。^②“这些大大小小、星罗棋布的岛屿,像一颗颗璀璨的明珠,镶嵌在祖国近 300 万平方千米的蓝色国土上,成为中华民族锦绣版图上闪闪发光的瑰宝。”^③

我国海岛在地理分布上具有如下 4 个特征:一是大部分海岛分布在沿岸海域,距离大陆小于 10 千米的海岛占全国海岛总数的 67% 以上;二是基岩岛数量最多,占全国海岛总数的 93% 左右;冲积岛占 6% 左右,主要分布在渤海和一些大河河口处;珊瑚岛数量很少,仅占 1.6%,主要分布在南海区;三是岛屿呈明显的链状或群状分布,大多数以列岛或群岛的形式出现;四是小岛数量多,面积小于 5 平方千米的小岛约占全国海岛总数的 98%。^④

^① http://www.qingdaonews.com/content/2003-12-05/content_2385327.htm

^② 以上数字资料,参见杨文鹤主编《中国海岛》,海洋出版社 2000 年版,第 3 页。

^③ 王曙光:《把我国的海岛建设得更加美丽富饶》(《中国海岛》序),杨文鹤主编:《中国海岛》,海洋出版社 2000 年版。

^④ 同②注,第 4 页。

海岛与中华民族的劳动、生息、文明发展息息相关。当前,我国正处在社会主义现代化建设的重要历史时期。海岛在维护国家主权、海洋权益和国防安全,促进经济社会的可持续发展,实现国家和平崛起的伟大事业中具有不可替代的战略地位与重要的作用。主要表现在以下 8 个方面:

1. 我国有以海岛构成的省级行政建制 2 个、设区的市级行政建制 2 个、县级行政建制 17 个、乡级行政建制 191 个(不包括海南岛本岛和台湾、香港、澳门的数据)。在有常驻居民的 460 多个海岛上承载着近 4 000 万人口。海岛为中华民族的生存与发展提供了另一片广阔的天地。

2. 由于紧接大陆海岸一系列岛屿或岩礁的存在,才得以最外缘岛、礁的外缘作为领海基点采用直线基线法划定领海基线,而不以大陆沿岸低潮线作为领海基线,从而扩大了国家管辖海域的范围。钓鱼岛诸岛和南海诸岛自古以来就是中国的神圣领土,正是由于它们的存在,才可使我国依照《联合国海洋法公约》的规定,对这些海岛周围的广阔海域及蕴藏于其中丰富的自然资源主张和行使无可争辩的主权、主权权利和管辖权,并在与周边海岸相邻和相向国家的海域划界中,主张这些海岛应起的重要作用。当今,一些周边国家分别以种种借口对钓鱼岛诸岛、南沙群岛的部分岛礁提出主权要求,并已实际控制了一些岛礁,形成了礁岛被侵占、资源被掠夺、海域被分割的局面,严重地侵犯了中国的领土主权和海洋权益。

3. 海岛是我国海洋经济发展中的特殊区域。海岛及邻近海域的资源优势主要是渔业、旅游、港址和海洋可再生能源。全国海岛周围有滩涂 300 多万平方米,还有广阔的浅海区,适合大规模的海洋农牧化。我国海域地跨热带、亚热带和温带 3 个气候带,环境条件优越,加之,沿岸岛礁区入海河流较多,为渔业资源的生长繁殖提供了有利条件,渔业资源可开发面积大,种类多,使海岛周围水域成为海洋捕捞生产的重要场所。大陆海岸适合建设深水码头的岸线大部分已被开发,未开发的深水岸线多在海岛。海岛中多数是基岩岛,岸线曲折,有众多避风条件良好、终年不冻的港湾和天然锚地。全国海岛共有 337 处适宜建港的港址,港口建设和港口工业将成为海岛开发建设的重点产业。海岛自然景观和人文资源十分丰富,大部分海岛气候宜人,山海兼容,水碧沙洁,奇石古树,风光秀丽,还有诸多历史文化遗迹、宗教庙堂以及渔乡民俗风情,而且毗连沿海大城市和经济发达地区,旅游客源多,拥有发展海岛旅游业得天独厚的条件。根据海岛的特点,可以按地域组合规律把全国海岛组合成具有多层次旅游优势和多种多样旅游功能的旅游区,发展海岛休闲、观光和生态特色旅游。海岛还拥有丰富的风能、潮汐能等再生能源,有森林资源、矿产资源、海

盐和盐化工资源以及土地资源。海岛的各种优势资源,如能获得合理适度的开发,加之海岛特有的区位和环境优势,与沿海经济发达区域形成资源互补,必能作为沿海经济拓展的重要空间,促进海洋经济的整体发展。

4. 海岛在海洋经济发展中,还具有作为海洋开发的海中基地的作用。全国海岛有几百处渔港,是海洋渔业捕捞生产、加工、销售、补给的基地和避风港。海洋油气开采、海洋能生产、海水淡化等,离开基地也都无法进行生产活动。有一些海岛港口,本身就是石油或矿石运输的中转港。在南沙群岛捕鱼的渔船,也常常在岛礁停靠。

5. 海岛由于与大陆隔离,且其周围存在岛屿效应,生物区系独特,有一批珍稀物种,形成了众多各具特色的生态系统,如蛇岛的蝮蛇、黄岛的柱头虫、厦门的文昌鱼、南澳岛的鲤鸟和军舰鸟、内伶仃岛的红树林、担杆岛和上川岛的猕猴、大洲岛的金丝燕、硃洲岛的龙虾和江瑶贝、海南岛的麋鹿以及庙岛暖温带海岛生态系统、南麂列岛贝藻类生态系统和三亚珊瑚礁生态系统等,在其他海岛也存在某些具有典型性、代表性的生态系统,在海洋生物多样性和生态环境保护上都具有重大价值。

6. 海岛不仅是领海基点所在地,也是许多海洋站、气象站、测绘标志、天文点和科学实验室的所在地。而且就其成因,有的是由构造动力作用而产生,有的由外力搬运作用形成,有的因海底火山喷发堆积而成,有的由珊瑚虫骨骼筑造而成,海岛存有许多自然历史遗迹。这些都使得海岛在科学文化上也具有重大价值。

7. 海岛又是大陆的海上天然屏障,保卫国家领土的前沿阵地。海岛是军队活动的有力依托和载体,是一些海军基地、军事要塞和军事交通和通讯枢纽及武器和军需物资储备库的所在地,军事演习或武器试验的场所,反潜侦察和空中预警装置的安置地,有些远离大陆的较大海岛,可以兴建大型机场,使之成为不沉的“航空母舰”。在我国国防从守土防御向近海防御的转变中,在未来反侵略战争中,利用海岛组成“岛链防御”对侵略者实施反击和追击具有非常重要的作用。还有些海岛处在国际航道附近,控制了这些海岛就控制了海上交通要道和战略要冲。在中国近代历史上,从1840~1949年,外国侵略者的军舰入侵我国沿海地区达470余次之多,^①它们往往以侵占海岛作为入侵大陆的跳板。前车之鉴,后事之师。因此,开发利用海岛,在总体上要军民兼顾与平战结合,对具有重要军事价值的海岛要实行严格保护制度。

^①邓力群等主编:《当代中国海军》,中国社会科学出版社1987年版,第4~5页。

8. 海岛处于大陆的前沿,是边防的前哨,也是偷渡犯、走私犯、毒犯经常活动的地方,甚至可能是武装劫持分子、恐怖分子或海盗出没的场所。因此,海岛在维护社会治安、巩固边防中也具有重要作用。

四、中国海岛法律制度有待健全

海岛战略地位的巩固和重要作用的发挥,需要健全的法律制度的引导和保障。在相当长的一段时间,我国海岛工作服从国防和战备需要,开发利用排不上位置。从 20 世纪 70 年代末起,海岛开发逐步向全方位发展,在取得重大成就的同时,也存在不少问题,主要表现在:

1. 海岛开发在总体上程度不高,发展不平衡。海岛开发尚集中于少数大岛,它们的一二三产业俱全,大多数海岛产业则比较单一,主要从事渔业和种植业。除少数大岛有少量电厂、水厂、医院、学校外,大多数海岛淡水匮乏,电力不足,缺医少药,没有教育文化设施。海岛总体经济实力薄弱,基础设施落后,城镇化水平不高,对海岛经济的进一步发展构成很大限制。

2. 海岛开发在总体不足的同时,个体过度开发问题严重。最突出的是,在一些地区,为了开采矿石或建筑材料外销,或填海造地,擅自炸岛、炸礁、开山采石等掠夺性活动多有发生,使被炸岛礁高度降低,甚至造成岛礁在高潮时被水淹没,或在低潮时与陆地相连,岛礁四周不再环水,丧失了岛礁的地位。特别是为了将岛岛或岛陆连接,盲目地兴建实体坝连岛工程,也使海岛四周不再环水,造成海岛自然性状的改变,丧失海岛的地位。有的开发活动与军事活动争抢海岛,有的开发活动甚至可能破坏领海基点、军控点、天文点、三角点的所在地,对国家主权的行使和国防安全造成损害。

3. 海岛开发过程中的处置失当,尤其是不合理地开发利用海岛自然资源,造成了部分海岛的环境污染和生态破坏。炸岛、筑坝、挖砂、采石、填埋或采挖珊瑚礁、挖掘贝壳堤都会严重改变一些海岛的地形以及邻近海域的水动力条件,大规模围垦会改变岸滩性状和海域的水动力条件,在高潮线以上挖塘养殖和从事高密度滩涂贝类养殖和浅海网箱养殖,则会破坏海岸防护林或红树林,还会造成养殖污染。在岛上擅自建设构造物,则会破坏岛上植被。海岛生态环境本来就是脆弱的,海岛开发特别是无居民海岛开发利用的这种自主性、随意性,势必加速导致污染和损害海岛生态环境的事件频发,海岛邻近海域赤潮增多,外来物种入侵加剧,使一些海岛的生态环境恶化,物种减少,资源遭到破坏,对相关地区经济社会的可持续发展构成了现实威胁。

4. 在有的沿海相邻省之间,或同一地区相邻市、县、区之间,长期存在着某

些海岛行政管辖权的归属争议,用岛纠纷时有发生,对当地社会的安定以及经济的健康发展造成一定影响^①。而由于管辖权属存在不确定性,常引发对此类海岛资源的过度开发和超强度利用现象,给这些海岛的开发、合理利用和生态保护带来危害。

这些问题的发生和存在,除历史的和自然的因素外,主要原因是:

1. 一些地方和部门不能正确处理发展经济与保护环境、开发海岛与保护海岛的关系,沿袭以牺牲环境、破坏资源为代价的粗放型增长方式,不顾破坏根基,自毁家园的后果,盲目换取一时的经济增长。

2. 在无居民海岛的开发、利用和保护中措施不力,管理工作不到位。多年来,基本上是谁有钱、谁投资,谁开发、谁利用,缺乏科学规划和论证,各部门各自为政,多头管理。从而使得海岛开发秩序比较混乱,行政管理执法不严。

3. 造成此种现状的根本原因,在于长期以来,海岛法律制度不够健全,可适用的法律对海岛特别是无居民海岛的针对性和可操作性不强。我国《宪法》第九条规定:矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。无居民海岛作为一种重要的自然资源,应属于国家所有,但迄今尚没有一部法律对无居民海岛的权属性质和具体管理制度,包括管理体制和有关国家机关的职责分工及相应的权力与责任作出专门规定。有些沿海地方政府、单位或组织误认为与本行政区相毗邻的无居民海岛归本地所有,擅自占用、出让、转让和出租海岛。而有关国家机关对无居民海岛的管理,也就无法可依。

解决这些问题的根本途径与最佳方案是,国家在对海岛特别是无居民海岛及其邻近海域的生态、资源、环境保护及经济发展进行统筹考虑的基础上,以科学发展观为指导,加快健全海岛法律制度建设进程,明确无居民海岛的归属,规定比较完备、合理的法律制度,建立高效、协调的管理机制,为维护国家海洋权益和国家安全,促进海岛经济社会的可持续发展,提供有效的法律保障。

五、比较借鉴域外海岛法律制度的意义

(一)联合国在公约与文件中关于海岛的规定

健全海岛法律制度是加强海岛法制建设的基础工作。健全海岛法律制度不仅符合我国海岛管理的客观现实,也是与国际公约相衔接的需要。1994年

^①例如,浙江与福建等“七星岛”之争,山东与江苏的“前三岛”之争等。

生效的《联合国海洋法公约》第八部分专门规定了岛屿制度,并在相关条款中规定了岛屿在确定国家管辖海域中的地位和作用。

1992年联合国环境与发展会议通过的《21世纪议程》中关于“小岛屿的可持续发展”的规定指出:“对环境与发展来说,小岛屿发展中国家和支持小社区的岛屿是一种特殊情况。它们在生态上是脆弱而易受害的。它们的幅员小,资源有限而且在地理上与市场隔绝,因此在经济上处于不利地位,不能发展规模经济。”“它们被认为极易受到地球温度增高和海平面上升的伤害,某些地势低的小岛屿面临失去其整个国土的威胁与日俱增。”在1994年联合国通过了《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》,要求各国采取切实的行动措施,加强对岛屿资源开发的管理,努力提高岛屿基础设施的能力,扩大岛屿信息的交流,为岛屿的可持续发展提供根本的保障。随后,在联合国第22届特别会议上,通过了《〈小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领〉进展情况和今后实施的倡议》;第53届联大通过了《〈小岛屿发展中国家可持续发展全球会议成果的实施情况〉决议》;第54届联大通过了《〈小岛屿发展中国家可持续发展全球会议成果的执行情况〉决议》;在第55届联大,秘书长作了《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领进一步执行情况》的报告。这些决议和文件反映了国际社会对小岛屿的广泛关注和立法趋势,对最终关于小岛屿国际法规范的形成具有重要的推动和促进作用。

(二)沿海国家对海岛制定了相关法律与管理制度

许多沿海国家也很重视本国海岛发展,或是出台专门法律,或是制定相关的管理制度,调整对岛屿资源的开发利用和对岛屿生态环境的保护。例如,为了消除远离本土的孤岛的落后状态,改善岛屿生活环境,增加岛屿居民收入和提高岛民生活水平,发展国民经济,日本颁布了《日本孤岛振兴法》及《日本孤岛振兴法实行令》等,韩国制定了《韩国岛屿开发促进法》及《韩国岛屿开发促进法施行令》等。美国等海洋大国,非常重视沿海资源与环境的保护,在海岸带管理方面具有完善的法律制度,这些制度也都适用于位于海岸带中的岛屿,如《1972年美国联邦海岸带管理法》、《1978年美国外大陆架土地法修正案》及《美国康涅狄格州海岸带管理条例》、《美国加利福尼亚州海岸带条例》等法律法规中,对此都有明确规定。美国、加拿大、澳大利亚等国还制定了针对海岛自然保护区的准规范性文件,如美国得克萨斯州的山姆洛克岛的管理计划(Shamrock Island Management)、佛罗里达州威顿岛的保护方案(Weedon Island Preserve)、梅里特岛国家野生动物保护区综合保护规划、澳大利亚的罗特内斯特岛管理计划(the Rottnest Island Management Plan)、加拿大的艾尔