

无居民海岛保护利用中的军民融合法律政策研究

初依依, 马英杰

(中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266100)

摘要: 为了对无居民海岛的环境与自然资源进行更好的保护, 作者通过对国家政策和学界相关文献的浏览和分析, 发现将军民融合战略融入到无居民海岛的环保工作中, 将有效弥补《海岛保护法》的缺陷, 在促进军民融合发展战略的落实的同时, 可以兼顾环境保护效的质量和经济发展的效益, 更好地维护国家主权和国家生态安全。

关键词: 无居民海岛; 军民融合; 环境与自然资源保护法

中图分类号: D912.6 文献标识码: A 文章编号: 1000-3096(2019)12-0124-06

DOI: 10.11759/hyxx20190628001

无居民海岛, 作为海洋资源的重要载体, 承载着我国生态、经济、科研、海洋权益和国防安全的多重价值, 对于无居民海岛的军民融合也一直是学界热议的焦点。2010年3月1日正式施行的《中华人民共和国海岛保护法》(下称《海岛保护法》)标志着无居民海岛可以得以合法开发利用。但是, 《海岛保护法》及现有法律性文件存在着立法目的、立法原则、制度建设等方面的问题和缺陷, 对无居民海岛是无法做到全面保护的。然而, 我们欣喜地看到, 从2012年11月举行的中国共产党第十八次全国代表大会以来, 习近平多次提到军民融合发展战略作为一项国家战略的重要性。因此, 本文通过分析认为, 如果能利用军民融合战略, 来改善对于生态脆弱却具有重要经济价值、国防意义的无居民海岛的保护工作, 将是一项功在当代, 利在千秋的双赢举措。

1 无居民海岛现状及军民融合战略概述

1.1 无居民海岛的开发利用现状

我国海洋资源丰富、海岛众多: 据全国海岛资源综合调查, 我国海域共拥有高潮线以上面积大于 500 m² 的海岛 6 961 个(不含台、港、澳所属海岛, 下同), 其中有 6 500 多个是无居民海岛。无居民海岛及其周围海域拥有丰富的海洋资源和重要的海洋权益, 是我国发展海洋第二经济带、建设海洋强国的重要阵地^[1]。

在“中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要”(2011—2015年)实施期间, 中国的海岛开发利用不断推进。在无居民海岛的开发利

用方面, 一共有三个进展: 第一, 我国开始构建无居民海岛管理制度体系并陆续制定了无居民海岛有偿使用、无居民海岛权属管理和监督检查等配套办法; 第二, 我国建立了国家和地方关于无居民海岛的分级管理体系, 在此期间共颁发无居民海岛使用权证书 16 本, 征收海岛使用金约 5.4 亿元; 第三, 浙江舟山群岛新区、平潭综合实验区等国家重大海岛开发平台的建设受到了国家的资助, 沿海岛地区的经济和社会得到进一步的发展^[2]。

从我国无居民海岛的保护现状可以看到, 无居民海岛的保护情况得到了很大改善, 从以前的无人监管, 逐渐演变成了具有无居民海岛管理制度体系的治理模式。

1.2 军民融合战略发展概述

在中国, 军民融合的历史源远流长, 从2012年11月举行的党的第十八次全国代表大会开始, 军民融合政策开始得到国家战略层面上的重视。

从2013年3月11日开始, 习近平便开始提出要进一步做好军民融合式发展的工作^[3]。2015年3月12日, 习近平出席第十二届全国人民代表大会第三次会议解放军代表团全体会议时, 第一次明确提

收稿日期: 2019-06-28; 修回日期: 2019-10-08

基金项目: 教育部人文社科基地研究项目(2013JDPY01)

[Foundation: Department of Education Humanities and Social Sciences Base Research Project, No.2013JDPY01]

作者简介: 初依依(1995-), 女, 满族, 北京人, 在读硕士研究生, 研究方向为环境法学基本原理, 电话: 13121935155, E-mail: 1054786489@qq.com; 马英杰(1965-), 女, 山东荣成人, 教授, 博士, 主要研究方向为海洋法和环境资源保护法, E-mail: mayingjie8888@163.com

出：“把军民融合发展上升为国家战略^[4]。”2016年10月，习近平在参观第二届军民融合发展高技术成果展时再次强调，“军民融合是国家战略，军民融合可以为实现中国梦强军梦作出新的更大的贡献^[5]。”

然而，习近平在三次讲话中对军民融合战略的强调并不能直接得到全国的上行下效。为了扩大军民融合战略的影响力，国家在2017年成立了中央军民融合发展委员会，习近平担任主任，对军民融合战略进行顶层设计。按照部署，在中央军民融合发展委员会办公室的指导下，国家发改委全面贯彻落实军民融合发展战略，取得了长足进步，使得军民融合的任务得到分解落实。

因此，从2017年开始，军民融合的工作一直蓬勃发展。近年的军民融合改革工作更加聚焦实际，中央带头，地方试点，如：四川省成都市、陕西省西安市等地都积极推进国有资产管理体制、经营管理模式和技术基础管理等改革创新，以更好地适应军民融合发展现实需要；同时，军工科研生产单位也充分发挥自身各种资源优势，破除自成体系封闭发展的旧模式。

由此可见，军民融合正在进行自上而下，渐进式的发展。

2 无居民海岛环境与资源保护工作注入军民融合要素的理论分析

2.1 现实基础

2.1.1 无居民海岛生态的独特特征

无居民海岛的自然生态属性与陆地、有居民海岛的自然属性不同，其生态脆弱性有其独特的固有脆弱性和特殊脆弱性特质^[6]。例如：无居民海岛远离大陆、面积小、植被单一且生长环境严酷，生物资源单一，生态系统简单且脆弱，其任何部分被干扰、破坏，都将对整个生态系统产生致命打击。因此，这些独特自然生态属性就决定了对无居民海岛的资源利用和保护不能等同于陆地资源和有居民海岛^[7]。必须实行独特的生态优先的原则去保护无居民海岛，不能先开发后治理、先污染后修复。

2.1.2 无居民海岛管理制度体系的缺陷

目前，我国已经建立起了无居民海岛管理制度体系，但是仔细分析，不难发现该体系仍然存在许多缺陷，这些缺陷都呼唤政府及相关责任主体及时利用行政政策，修补法律的缺陷与空白。

若想全方面解决无居民海岛管理制度体系的问题，应当从分析其管理制度体系的基石—《海岛保护法》中立法目标、立法原则、制度建设中存在的问题入手。

首先，《海岛保护法》立法目标多元。该法第一章第一条：“为了保护海岛及其周边海域生态系统，合理开发利用海岛自然资源，维护国家海洋权益，促进经济社会可持续发展，制定本法。”从中可以看出，该立法目标可以拆分为三小项具体目标，即为保护生态环境而立法、为自然资源利用而立法、为维护国家主权而立法。而最终，三项目标都是为了“促进经济社会可持续发展”。立法目标是一部法律的统领，一部法律又是全国将会遵守的规则。所以本法多元的立法目标会使得人们对该法律的理解混乱，不知道国家真正想通过《海岛保护法》保护的是什么。又加之“促进经济社会可持续发展”在立法目标中的压轴出场，公众还是会认为本法的目标是为了促进经济增长，而不是学界希望公众可以认识到的：在海岛保护上，我们必须树立生态优先的原则和意识。

其次，《海岛保护法》中生物保护的原则规定得很抽象，是政策宣言式的口号，没有实际意义。如《海岛保护法》第十七条：“国家保护海岛植被，促进海岛淡水资源的涵养；支持有居民海岛淡水储存、海水淡化和岛外淡水引入工程设施的建设”但是没有具体说明行为主体能否开发利用海岛植被。再如该法第十九条“国家开展海岛物种登记，依法保护和管理海岛生物物种”法条中也没有明确说明究竟依照哪部“法”去保护和管理海岛生物物种。这都是亟待修补的法律漏洞。

同时，《海岛保护法》中关于污染防治的制度建设也存在缺陷，对于罚则的规定更是漏洞重重。因此，按照无居民海岛本身的自然生态属性特点和生态保护的现实性要求，应该对无居民海岛实行更严格的管理。

2.2 可行性

在《海岛保护法》繁多的法律漏洞面前，也有许多相关的法律文件出台来进行修补。并且，军民融合战略是我国深化行政体制和经济体制改革的创新点，他融合了行政力量和民间资本，打破了以往军队对军备物资的垄断权，将民间有活力的民间资本注入了军备物资的生产中。因此，政府在进行“军转民”

的同时,也应进行“民拥军”。

结合无居民海岛的海岛环境与资源保护工作,融入军民融合战略有以下两方面的可行性:

首先,我国很多海上国防前沿大多位于偏远的无人居住的海岛上,其生态系统脆弱且敏感,一旦遭受破坏,很可能牵一发而动全身,导致无居民海岛的国防安全和海洋权益受损。所以,让军队去保护天生就有着国防安全意义的无居民海岛,可以在有效增强无居民海岛的环境保护的力度的同时起到巩固无居民海岛国防力量的作用,并有效缓解现实中政府和公众参与无居民海岛保护的难度高等问题^[8]。

其次,无居民海岛生态系统脆弱且敏感,易遭受破坏且难恢复甚至不可逆,军事的力量具有强制性、权威性,所以利用军事因素去保护无居民海岛的环境,能提高无居民海岛生态恢复的速率,使得其生态系统得到快速的、有力的保障。

3 无居民海岛环保工作的军民融合协同创新总体框架

在清楚认识到利用军民融合战略来发展无居民海岛的环保工作具有的可行性和历史意义后,作者认为需要在此推出创新的工作机制,才可以将军民融合战略落实在无居民海岛的环境保护工作之中。因此,在此过程中,政府、企业和其他主体的工作重点在于,建立起一个“战略协同、组织协同、制度协同”三位一体的无居民海岛环保工作的军民融合协同创新总体框架,逐步形成一个稳定、充满活力并可持续发展的协同创新机制,最大化无居民海岛的环保效能。

3.1 战略协同

无居民海岛环保工作的军民融合协同创新,首先需要在战略协同层面开展工作。在坚持如下两大原则的基础上,着眼如下两大国家发展战略,相互融合,围绕“十三五规划”(2016—2020年)中我国海岛的未来发展战略目标,部署工作。

3.1.1 需要坚持的原则

坚持军人优先原则:国家实行军民融合战略的目标是为了国防力量得到充足的发展。在此过程中,军人作为活动主体,在军民融合的过程中起到主导作用。所以,在无居民海岛的环保工作与军民融合政策的融合过程中,需要坚持军人优先原则,更好地发挥军民融合战略的力量。

贯彻生态文明原则:在军人优先原则的基础下,也要注意无居民海岛的生态安全。无居民海岛生态系统脆弱、敏感,比起陆地、有居民海岛等地,更应该坚决贯彻生态文明原则,以此更好地统领无居民海岛的环保工作,作为展开具体环境保护工作提纲挈领的指导依据。

3.1.2 需要协同其他战略

海洋强国战略:“中国共产党第十八次全国代表大会”报告中指出:“提高海洋资源开发能力,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”。这是全国代表大会报告中首次从战略的高度全面阐述海洋事业发展的总体思路。海洋强国战略对我国海岛,尤其是无居民海岛的管理提出了挑战。所以在这种形势下,要加强无居民海岛军民融合与海洋强国战略的协同,利用政策优势来更好地领导无居民海岛环境保护工作。

“一带一路”战略:“一带一路”战略是中国为推动经济全球化深入发展而提出的国际区域经济合作新模式,将会对该区域各国甚至国际经济格局变化产生推动作用^[9]。它是统筹中国全面对外开放的国家战略,且蕴含着丰富的地理内涵,推动着各领域的研究和创新。作为海防前线的无居民海岛,具有显著的战略位置和战略意义。因此,若将无居民海岛的军民融合与“一带一路”战略相协同融合,可以更好地起到对无居民海岛的保护作用。

3.2 组织协同

组织协同是构建无居民海岛的环境保护工作运行管理新体系的良好手段之一,是在军民融合战略的领导下,具体开展无居民海岛的环境保护工作所需。

3.2.1 树立模范企业,助力优势产业群的崛起

模范企业和优势产业群可以有效刺激市场的需求,吸引更多的民间资本参与到无居民海岛的环保工作中。因此需要政府在具体的制度设计层面推出相关环保优质产业作为范例,加大资金和政策激励,以此带动相关环保优势产业群的崛起,促进无居民海岛的军民融合协同创新机制的发展。

3.2.2 建立配套业务体系

一般业务制度构想:具体来说,无居民海岛所属人民政府可以让民企来参与环境保护业务,比如,广东的无居民海岛—三角岛就正在以“公益+旅游”的方式管理、保护无居民海岛^[10]。同时,相关人民政府可以让科研机构和民营企业有机会开展历史遗留用岛的调研工作、研究废弃国防用途海岛及其设施转

为民用机制,或者让民营企业成立管理公司来专门管理无居民海岛,促进无居民海岛的可持续发展,比如,美国采取公地信托使用的制度,允许马里亚纳群岛公共土地公司管理所属地区无居民海岛的开发利用,负责系统地增进无居民海岛土地价值、维护公共权益^[11]。

环保业务制度构想:利用军民融合战略对无居民海岛的使用、环保实行严格管理,可以有效保护无居民海岛。具体包括:贯彻环境许可使用制度、保护用岛申请制度、海岛生态保证金制度、环境影响勘察制度和报告海岛生态环境变化制度。比如,作者认为有关政府可以利用军队来进行海防沿线的生态执法检查、协调海区与地方海岛执法机构的关系并建立信息共享和长效协调机制。

3.2.3 加强公众参与

无居民海岛所属人民政府可以开发无居民海岛生态保护认养和捐赠制度,支持教育、环保机构和符合资格的社会团体开展多种形式的海岛保护行动,与军队一同推进海岛保护与管理,并以此促进军队和人民之间的和谐关系。

3.2.4 加强国际合作

无居民海岛所属人民政府应鼓励沿线海岛开展国际合作和调查研究。拓展国际合作与交流领域、加大国内合作平台影响力、促进全球海岛可持续发展。

3.3 制度协同

制度协同是为无居民海岛环保工作的军民融合协同创新机制提供外部保障的机制。

3.3.1 借鉴外国军民融合制度

全球一共有四种典型的军民融合模式,其中“军民一体化”和“以军带民”模式比较适宜我国进行效仿^[12]。

“军民一体化”模式以美、英为代表,其主要做法是:通过军队内部改革,和企业之间的合作,让军、民用技术和资源进行双向转移,大大节约了军费开支,促进国防建设与经济发展的良性互动^[13]。

“以军带民”模式由以色列开发,其主要做法是:以军工业作为经济重头,一边扩大军工技术成果的利用,一边将部分军工企业转为民间经营,同时鼓励其它企业利用国防投资来开发生产品。

以上两种模式都有其长处,中央和地方政府应当结合自身特性,吸取不同制度模式的优缺点,为其所用,来创造符合中国实际的、符合地方情况的无居民海岛保护利用中的军民融合法律政策。

3.3.2 加强相应法律制度保护

加强知识产权保护:军民融合过程中的知识产权保护,主要强调在“民参军”过程中,军方必须为使用民方知识产权付费,同时,在“军转民”过程中也应该根据军队相应著作权人的智力付出给予激励,以期使得军民融合的知识产权市场蓬勃发展^[14]。

出台相应法律法规:制度协同是推进无居民海岛环保工作的军民融合协同创新的外部支持。但鉴于对《海岛保护法》进行修订,时间长、司法成本高,所以拥有最高行政权力的中央政府和主管无居民海岛工作的相关部门应及早出台配套行政法规或规章来给予无居民海岛环保工作更及时的法律制度支撑。

3.3.3 构建“民参军”无居民海岛的监督制度

正如前文所述,《海岛保护法》中的罚则条款自由裁量权过大。同样地,当一个新的因素注入到无居民海岛的保护之时,谁来监督、制约这个新的因素?尤其当这个因素是军事因素时,监督问题就更加棘手。

作者认为,政府在看到强大的军事力量给环保工作可以带来的好处时,也要警惕军事力量的负面效用。但是值得庆幸的是,军民融合战略允许“民参军”。因此,政府可以出台相关的政策或行政法规,允许民间设立专门监督军民融合的企业。让他们专门负责监督军队的不法行为,随时可以向有关环保行政机关检举,并及时对相关责任人员进行查处。

同时,我国政府可以学习美国军队的“美国国防部长管理人员见习项目”做法。该项目允许从军士长到上校这个军衔阶段的士官和军官,分别进入与网络安全相关的民营企业进行对有关军队后勤、网络信息技术等方面进行见习,见习期不得少于1年,回到原部队的服役期不得少于1.5年。在此制度的基础上,加之同时实行的“企业嵌入军队”制度,美国政府可以保证美国军队能够及时适应最新的经济和科技发展,美国的军工企业、美国军队和企业、人民的关系都会因此得到改善、提升。结合中国实际和此处讨论的无居民海岛军民融合的监督问题,作者认为可以以美国模式为模板,让负责环境保护的行政人员、参与无居民海岛的军民融合和军队中负责军民融合工作的人员进行调职交换,在半年时间进行交流和借鉴,以此使得军民融合的信息得到有效的传递、军民融合的工作得到不同视角的监督。

4 结语

无居民海岛代表着我国重要的海洋权益和国家

权益,随着相关国家政策的落实,如何对无居民海岛的环境进行保护成为学界讨论的热点。本文在综述了无居民海岛的保护现状和军民融合发展概况的基础上,分析了对无居民海岛进行军民融合协同创新的现实基础,从战略、组织以及制度三个层面构建了无居民海岛环境保护工作军民融合协同创新“三位一体”总体框架,并提出了相应的对策建议,为无居民海岛的环境保护工作开辟了新路径。

参考文献:

- [1] 国家海洋局. 2016 年海岛统计调查公报[EB/OL]. [2019-06-06]. <http://www.ncsb.gov.cn/n1/upload/180208112354295877/180208135155874265.pdf>, 2017-12. National Oceanic Administration. Offshore statistical survey bullet in 2016[EB/OL]. [2019-06-06]. <http://www.ncsb.gov.cn/n1/upload/180208112354295877/180208135155874265.pdf>, 2017-12.
- [2] 国家海洋局. 全国海岛保护工作“十三五”规划[EB/OL]. [2019-06-06]. <http://www.chinaislands.gov.cn/c/2017-01-20/1824.shtml>, 2016-12-28. National Oceanic Administration. 13th five-year plan for national island protection[EB/OL]. [2019-06-06]. <http://www.chinaislands.gov.cn/c/2017-01-20/1824.shtml>, 2016-12-28.
- [3] 曹智. 习近平在解放军代表团全体会议上强调 牢牢把握党在新形势下的强军目标 努力建设一支听党指挥能打胜仗作风优良的人民军队[N]. 人民日报, 2013-03-12(01). Cao Zhi. Xi Jinping emphasized at the plenary meeting of the PLA delegation that we should firmly grasp the Party's goal of strengthening the army under the new situation and strive to build a people's army[N]. People's Daily, 2013-03-12(01).
- [4] 曹智. 习近平在出席解放军代表团全体会议时强调 深入实施军民融合发展战略 努力开创强军兴军新局面[N]. 人民日报, 2015-03-13(01). Cao Zhi. Xi Jinping, attending the plenary meeting of the PLA delegation, emphasized the in-depth implementation of the development strategy of civil-military integration and strived to create a new situation for strengthening the army and revitalizing the army[N]. People's Daily, 2015-03-13(01).
- [5] 曹智. 习近平强调 以改革创新精神开拓国防和军队建设新局面[N]. 人民日报, 2014-03-12(01). Cao Zhi. Xi Jinping emphasized opening up a new situation of national defense and army building with the spirit of reform and innovation[N]. People's Daily, 2014-03-12(01).
- [6] Gogu R C. Current trends and future challenges in groundwater vulnerability assessment using overlay and index methods[J]. Environment Geology, 2000, 39(6): 549-559.
- [7] 李嵩誉. 无居民海岛立法的生态保护优先原则与制度设计[M]. 北京: 经济科学出版社, 2016: 68, 86-87. Li Songyu. Priority Principle and System Design of Ecological Protection in Legislation of Non-resident Islands[M]. Beijing: Economic Science Press, 2016: 68, 86-87.
- [8] 林家驹, 薛雄志, 孔昊, 等. 我国无居民海岛开发利用现状研究[J]. 海洋开发与管理, 2019, 36(1): 9-13. Lin Jiaju, Xue Xiongzi, Kong Hao, et al. A study on the current situation of development and utilization of China's uninhabited islands[J]. Ocean Development and Management, 2019, 36(1): 9-13.
- [9] 刘卫东. 一带一路战略的科学内涵与科学问题[J]. 地理科学进展, 2015, 34(5): 538-544. Liu Weidong. The scientific connotation and scientific question of the strategy of the whole area.[J]. Progress in Geography, 2015, 34(5): 538-544.
- [10] 廖静.“三角岛”开发经验启示 “拿岛”并不复杂 关键是“两法”衔接: 专访珠海九洲控股集团有限公司副总经理李鸿斌[J]. 海洋与渔业, 2019(1): 54-55. Liao Jing. The experience of “delta island” development enlightens that “Nadao” is not complicated and the key is the “two methods” convergence. An interview with Li Hongbin, deputy general manager of Zhuhai Jiuzhou Holding Group Co., Ltd.[J]. Ocean and Fishery, 2019 (1): 54-55.
- [11] 李彩霞, 白福臣. 无居民海岛使用制度创新[J]. 河北渔业, 2018(7): 55-60. Li Caixia, Bai Fuchen. System innovation of uninhabited island use[J]. Hebei Fisheries, 2018 (7): 55-60.
- [12] 赵澄谋. 世界典型国家推进军民融合的主要做法分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2015(10): 26-31. Zhao Chengmou. Analysis of main practices of promoting civil-military integration in typical countries of the world[J]. Science of Science and Management of S.& T., 2015 (10): 26-31.
- [13] 雅克·甘斯勒. 美国国防工业转轨[M]. 北京: 国防工业出版社, 1998. Gansler J S. American Defense Industry Transition[M]. Beijing: Defense Industry Press, 1998.
- [14] 李林. 长江经济带军民融合协同创新体系建设研究[J]. 科技进步与对策, 2017, 34(14): 154-160. Li Lin. Research on the construction of military-civil integration cooperative innovation system in the Yangtze River economic belt[J]. Science & Technology Progress and Policy, 2017, 34(14): 154-160.

Research on the law and policy of civil-military integration in the protection and utilization of non-resident islands

CHU Yi-yi, MA Ying-jie

(School of Law, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Received: Jun. 28, 2019

Key words: non-residential islands; military and civilian integration; environment and natural resources protection law

Abstract: In order to protect the environment and natural resources of non-residential islands better, through the review and analysis of national policies and relevant academic papers, the author finds that the integration strategy of military and civilian can be integrated into the environmental protection work of non-residential islands and will effectively remedy the shortcomings of the “Island Protection Law”. While promoting the implementation of the strategy of integrated military-civilian development, it can take into account the quality of environmental protection efficiency and the benefits of economic development, and better safeguard national sovereignty and national ecological security better.

(本文编辑: 刘珊珊)