

福建省边远海岛存在问题及发展对策研究^{*}

庄孔造，林河山

(国家海洋局第三海洋研究所 厦门 361005)

摘 要：边远海岛是我国海洋经济发展、社会进步、海防安全和海洋权益维护的重要依托。但目前我国边远海岛仍然存在生态破坏加剧、经济发展滞后、基础设施薄弱、居民生产生活水平低下等问题，亟须通过相关措施加强边远海岛开发建设。文章以福建省为例，介绍福建省边远海岛概况，分析福建省边远海岛开发与管理中出现的问题，并提出了相关的发展对策。

关 键 词：福建省；边远海岛；发展对策

2012 年 2 月 29 日，《全国海岛保护规划》(以下简称《规划》)经国务院批准正式颁布实施。这是继《海岛保护法》之后，中国在推进海岛事业发展方面的又一重大举措，对于保护海岛及其周边海域生态系统，合理开发利用海岛资源，维护国家海洋权益，促进海岛地区经济社会可持续发展具有重要意义。《规划》中指出，“边远海岛”一般是指交通不便、经济社会基础薄弱的海岛。国家海洋局可以根据实际情况，会同有关部门对边远海岛名录定期更新和发布^[1]。同时，2012 年 3 月，福建省政府常务会议研究通过了《福建省海岛保护规划》，该规划已于 2012 年 11 月正式印发实施^[2]。“边远海岛开发利用工程”也成为《全国海岛保护规划》和《福建省海岛保护规划》的重点建设工程之一，福建省边远海岛的发展得到了前所未有的机遇。同时，福建省边远海岛的发展也存在着一系列的问题，亟须通过相关措施来保护与修复边远海岛生态环境、改善边远海岛民生。

1 福建省边远海岛概况

福建省共有海岛 1 546 个，约占全国岛屿总数的 1/4，有人居住海岛 99 个，其中建制乡镇以上海岛 14 个，有 52 个行政村海岛和 33 个自然村海岛，2006 年户籍人口 98.67 万人，约占全国海岛户籍人口总数的 30%^[3]。

根据《全国海岛保护规划》公布的边远海岛名录，福建省边远海岛名录中包含 54 个海岛，按照地级市分类如下：① 宁德市，有边远海岛 27 个，包括东台山、西台山、大嵵山、小嵵山、福屿、长屿（福鼎市）、腰屿、牛屿、青屿岛、浮鹰岛、马刺岛、西洋岛、小西洋岛、雷江岛、烽火岛、北澳岛、东安岛、长腰岛、竹江岛、六屿岛、鸟屿、官沪岛、三都岛、斗帽岛、鸡公山、青山岛、白匏岛。② 福州市，有边远海岛 8 个，包括粗芦岛、壶江岛、东洛岛（连江县）、川石岛、长屿（长乐市）、吉钓岛、小麦屿、目屿。③ 平潭综合实验区，有边远海岛 8 个，包括鼓屿、小练岛、大练岛、小庠岛、东庠岛、屿头岛、草屿、塘屿。④ 莆田市，有边远海岛 8 个，包括黄瓜屿、南日岛、小日岛、东罗盘屿、大鳌屿、赤山、西筭杯岛、东筭杯岛。⑤ 泉州市，有边远海岛 1 个，惠屿岛。⑥ 漳州市，有边远海岛 2 个，紫泥岛、浯屿。⑦ 厦门市没有边远海岛。

从福建省边远海岛的分布来分析，主要存在几个特点：① 分布存在地区差异，北多南少。宁德市共计 27 个，占福建省边远海岛数量的 50%。闽南地区（厦门、泉州和漳州）共计 3 个海岛，占 5.6%。边远海岛的数量基本与地区经济发展水平相匹配。闽南地区经济较为发达，边远海岛数量较少，宁德地区则数量较多。

^{*} 基金项目：国家海洋局海岛管理司资助项目“扶持边远海岛发展政策研究：以福建省为例”。

② 分布范围广。从南到北分布较广，除宁德市和闽南地区外，其余地级市边远海岛分布较为均匀。另外，部分海岛分布在远离大陆的海域，如宁德市的东台山、西台山、大嵛山、小嵛山等海岛均远离大陆，交通不便，社会经济发展水平相对低下。③ 海岛面积普遍较小。54 个海岛均为乡级以下海岛，大部分为村级海岛，面积相对较小。

2 存在的主要问题

随着我国海洋经济的全面发展，福建省边远海岛的社会经济也得到一定的发展。但由于多方面的原因，边远海岛的发展明显滞后于其他海岛海岸带地区，部分海岛仍然存在生态破坏加剧、经济发展滞后、基础设施薄弱等问题。

2.1 基础调查资料欠缺

近年来，福建省在国家的统一部署下，开展了第一次海岛资源综合调查、“908”海岛调查专项、海岛地名普查等调查工作。但是，部分资料已经不能全面、真实、准确地反映边远海岛资源情况，对开展边远海岛保护、开发、管理工作的开展存在一定的局限性。

2.2 开发利用程度低下

福建省边远海岛开发程度低，资源利用不充分。海岛及其周边海域的开发，目前仍停留在传统的海洋捕捞、海产品初级加工等较低层次的产业上，而海洋能源、海洋旅游等新兴海洋产业发展速度很缓慢，导致海岛及其海域丰富的生物、矿产、能源、旅游等资源没有得到有效的利用。

2.3 生态环境破坏严重

大部分边远海岛远离大陆，海岛生态系统具有一定的独特性和脆弱性，一旦破坏则很难恢复。从福建省边远海岛开发的类型分析，较常见的渔业生产、渔港建设、旅游开发等开发活动对海岛的地形地貌和植被产生不同程度的破坏，导致海岛水土流失，基岩裸露，海岛景观被破坏，对岛礁的海洋生物资源也产生了一定的影响。部分海岛的沙滩、岛陆植被、红树林、珊瑚礁等重要生态景观遭到严重破坏，个别海岛已出现了生物资源锐减、海洋灾害加剧

等趋势^[4]。由于大规模的盗采活动，导致宁德市的台山岛周边的厚壳贻贝及其他渔业资源遭受重大的破坏。在宁德市的西洋岛，由于岛上居民的生产活动，植被大量被砍伐破坏，原本的植被覆盖区转变为海带晾晒场，导致西洋岛部分岸段水土流失严重。

2.4 淡水资源严重缺乏

海岛四周被海水所包围，淡水补给主要靠大气降水。福建边远海岛地区是福建的少雨区，而且也是全省干旱发生率和强度最大的地区，春旱、夏旱、秋冬旱均有发生。海岛地区年平均降水量仅 1 000~1 200 mm，比同纬度海岸地区少 300~400 mm，比福建内陆少 800~1 000 mm。同时福建海岛地区气温高，风力大，平均年蒸发量在 600~750 mm，平均年径流深仅 375~650 mm，大部分岛溪流短小，有的几乎没有溪流，水资源十分贫乏。多数海岛人均水资源量低于 600 m³，远低于世界人均（8 187 m³）、全国人均（2 238 m³）、全省人均（4 639 m³）的水平^[5]，尤其是一些边远海岛人均水资源只有 200~300 m³，是福建省水资源最紧缺地区（表 1），水资源缺少严重制约海岛地区经济发展。另外，如宁德的西洋岛、台山岛，福州的小麦岛等海岛，因远离大陆，淡水基本上靠水库、蓄水池供水，容易受污染，水质较差，供水量有限，干旱季节缺水比较严重。淡水资源问题是边远海岛社会经济发展过程中，最主要的问题之一。

表 1 福建省部分边远海岛人均水资源统计^[6]

岛名	人均水资源/m ³
大嵛山	2 330
三都	2 602
粗芦岛	459
东庠岛	238
草屿	230
大练岛	521
南日岛	389

2.5 基础设施建设滞后

基础设施建设滞后主要表现在以下 4 个方面：
① 饮水设施落后。离岸较远的边远海岛基本上通

过水井、蓄水池供水,水质和水量都无法得到满足,严重影响了海岛居民的生产生活。② 边远海岛因为远离大陆,无法与市电网连接,一直以来只能采取柴油机组和简易的风力发电设备发电照明。另外,由于边远海岛受台风、风暴潮等海洋灾害的影响,导致简易风力发电设备损坏,不能正常运行。③ 边远海岛交通设施建设严重滞后。普遍存在渡船班次少、渡船吨位较低等问题,海岛居民出行不便且存在交通安全隐患;陆岛交通不畅,明显制约了游客进出,限制了海岛旅游等海岛特色经济的发展。④ 海岛环境设施落后。根据笔者的现场调查,边远海岛基本没有环境处理设施,生活污水、垃圾及工农业废水直接排倒入海。如宁德的西洋岛、六屿岛,莆田南日岛等海岛均没有垃圾和污水处理设施,垃圾随处堆放,污水四溢,严重影响海岛居民的生活质量,同时影响海岛及周边海域的环境质量。

2.6 社会事业基础薄弱

目前福建省大多数乡镇建制海岛,学校设施老旧,中小学危房面积达 9.8 万 m^2 ;卫生设施落后,乡镇医疗设施不达标,医疗设备破旧,医疗卫生人员短缺,有的甚至未配备合格卫生人员。文化基础设施薄弱,存在“无、旧、小”等问题,大部分海岛乡镇基本没有文化站;广播电视覆盖率低,且接收频道少,部分海岛还是盲区;信息流入渠道少,与外界信息交流受到限制;海岛引进人才困难,人才流失严重。部分海岛的居民由于就学、就医、工作等问题,迁往大陆或者附近较大的海岛,边远海岛的人口严重流失,对维护国家海洋权益造成了一定的影响。

3 发展对策研究

鉴于上述边远海岛的种种问题,亟须加大边远海岛的开发力度,相关政策应向边远海岛倾斜,同时,在海岛开发过程中,要特别注意生态环境的保护。

3.1 开展边远海岛相关政策的研究与制定

随着《海岛保护法》和《全国海岛保护规划》的正式发布,边远海岛有关问题日益引起重视,但全面规范边远海岛开发、保护与管理,仍需进一步完善相关配套制度。国家海洋局

《2012 年海岛管理工作要点》指出,“与国家相关部委联合制定和上报《扶持边远海岛发展若干意见》。统筹安排海岛保护专项资金,扶持边远海岛的水、电、交通、防灾等基础设施建设,加大边远海岛垃圾、污水处置和岸滩、植被修复等海岛生态环境保护力度,从根本上提高海岛居民的生产生活水平,改善海岛人居环境”^[7]。福建省应在国家统一部署下,从本省边远海岛的特点出发,研究和制定符合本省边远海岛社会经济发展的有关政策。

3.2 查清边远海岛社会和环境现状

在福建省海岛地名普查、“908 专项”调查等基础上,查清边远海岛的生态环境现状和社会经济现状,并分析海岛存在的主要生态问题和社会问题,为以后的海岛政策的制定提供基础数据。

3.3 加强边远海岛生态保护与修复

《中华人民共和国海岛保护法》第二十一条指出:“国家安排海岛保护专项资金,用于海岛的保护、生态修复和科学研究活动”^[8]。2012 年 9 月,财政部、国家海洋局联合印发了《中央海岛保护专项资金管理办法》(以下简称《办法》)^[9],《办法》明确了专项资金使用范围。专项资金主要用于海岛的保护、生态修复和科学研究活动。海岛保护主要包括海岛典型生态系统和物种多样性保护,领海基点等具有重要战略意义的海岛保护,海岛防灾减灾能力建设,扶持边远海岛发展等;海岛生态修复主要包括修复被破坏的海岛形态和生态,改善海岛基础设施条件和人居环境等;海岛科学研究主要包括海岛生态保护与修复技术、海岛淡水资源保护与利用技术研究,海岛生态实验基地建设等。

福建沿海各市政府和海洋行政主管部门应以此为契机,建立一套海岛生态修复与保护的管理机制,加强海岛生态保护与生态修复。

3.4 加大基础设施建设力度

针对福建省边远海岛基础设施存在的薄弱环节和突出问题,重点加强饮水工程、供电工程、交通、环境设施等基础设施建设,一方面推进对边远海岛的开发利用;另一方面有效改善边远海岛居民生产、生活的条件。根据《福

建省海岛整治修复规划（2011—2015 年）》，设计了海岛海岸保护、岛体保护与修复、岛陆植被修复、沙滩整治修复、淡水资源保护、潮间带生态修复、周边海域整治修复、饮水工程、供电工程、交通工程、污染处理工程、特殊保护对象等 12 个重点工程。确定规划期内的海岛整治修复重点项目 20 个^[10]。包括边远海岛——台山岛、西洋岛、六屿岛、东洛岛（连江）、小麦岛、草屿、塘屿、南日岛、小日岛、东罗盘屿、大鳌屿、赤山、惠屿。边远海岛基础设施建设应在相关规划的指导下，有针对性地开展，真正做到保护海岛生态环境和生活环境、改善居民生产生活水平。

3.5 完善社会事业建设

按照统筹边远海岛经济建设与社会发展的要求，重点应加强教育、医疗、文化等硬件设施的改造提升，改善海岛社会事业设施条件。教育方面，重点加强具有一定人口规模的边远海岛的中小学校舍扩建，危房改造和配套设施建设。医疗方面，主要建设海岛行政村村级医疗卫生所（室），基本解决海岛群众“看病难”的问题。制定完善的人才引进政策，鼓励和引进一批医务工作者，服务于边远海岛地区。文化建设方面，以乡镇为重点，建设海岛文化设施和文化活动场所，构建海岛农村公共文化服务网络。

3.6 加大边远海岛资金投入

加大对边远海岛的资金投入力度，创新融资模式，利用多种方式和途径吸引资金，促进边远海岛的开发、建设和保护。要坚持地方自给与中央补给相结合。要建立中央和地方政府对边远海岛发展的稳定投资来源，加大地方公共财政投入，组成边远海岛发展专项基金，每年定向扶持边远海岛建设；加快财税分配体制改革，增强基层特别是县级财政提供边远海岛基本公共服务的能力；加大财政转移支付力度，探索改革区域财政转移支付政策^[11]。

4 小结

福建是海洋大省，海岛众多，其中一些海岛位于我国管辖海域的外缘，边远海岛是我国领土

的重要组成部分，很多边远海岛还是国防战略基地；加强这些边远海岛的发展与实际管控，对于捍卫我国海洋权益，保障国防安全意义重大。

在今后的管理工作中，福建省海岛管理部门应配合国家有关部门的工作要求，努力加大边远海岛整治修复和生态保护力度，建立健全边远海岛管理体制，提高对边远海岛开展动态监管的能力，为边远海岛的全面发展贡献力量。

参考文献

[1] 中国新闻网．国家海洋局公布实施《全国海岛保护规划》[EB/OL]．[2012-04-19]．<http://www.chinanews.com/gn/04-19/3832043.shtml>．

[2] 国家海洋局网站．福建省政府批准实施《福建省海岛保护规划》[EB/OL]．[2012-03-26]．<http://www.soa.gov.cn/soa/news/organizationnews/webinfo/2012/03/1332724024784470.htm>．

[3] 陈国生，叶向东．加快发展福建海岛经济问题研究[J]．网络财富，2009(6)：240-241．

[4] 汤坤贤，庄孔造，宋晖，等．省级海岛整治修复规划探讨[C]//中国致公党中央委员会，国家海洋局．海洋经济发展与海岛保护论文集．北京：海洋出版社，2011：192-198．

[5] 黄民生．福建海岛脆弱环境特征与可持续发展对策[J]．海南师范学院学报：自然科学版，2002，15(Z1)：9-11．

[6] 福建省海岛资源综合调查编委会．福建省海岛资源综合调查研究报告[M]．北京：海洋出版社，1996．

[7] 国家海洋局网站．2012 年海岛管理工作要点[EB/OL]．[2012-02-20]．<http://www.soa.gov.cn/soanewsspecialtopic/qghygzhyssdpwebinfo/02/1329700222146341.htm>．

[8] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会．中华人民共和国海岛保护法[M]．北京：中国法制出版社，2009．

[9] 财政部，国家海洋局．中央海岛保护专项资金管理办法[R]．2012．

[10] 国家海洋局第三海洋研究所．福建省海岛整治修复规划报告(2011—2015 年)[R]．2011．

[11] 国家海洋局边远海岛调研组．国家海洋局边远海岛调研组指出：我国边远海岛四大问题亟待关注[N]．中国海洋报，2011-12-13(3)．