

我国海岛开发与保护的战略思考

文艳,倪国江,闫金玲

(中国海洋大学海洋发展研究院 青岛 266003)

摘要:我国海岛开发保护虽取得显著成效,但问题亦十分突出。海岛开发保护对我国经济社会长远发展具有重大的战略意义。文章基于可持续发展视角,借鉴国际经验,从战略层面对我国海岛开发保护的进一步发展进行研究和思考,尝试提出可行的海岛开发保护战略目标、思路和对策建议。

关键词:海岛保护;海岛开发;海岛管理;海洋强国

中图分类号:P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2016)S2-0013-06

Strategic Thinking on the Development and Protection of Islands in China

WEN Yan, NI Guojiang, YAN Jinling

(Ocean University of China Marine Development Institute, Qingdao 266003, China)

Abstract: The development and protection of islands in China has achieved remarkable results, but the problems are also very prominent. The development and protection of island is of great strategic significance to the long-term economic and social development of China. This paper absorbed international experiences and studied from the strategic level, based on the perspective of sustainable development, and tried to put forward the feasible strategic objectives, ideas and countermeasures of the development of islands.

Key words: Island protection, Island development, Island management, Maritime power

我国海岛众多,具有难以估量的经济和生态价值。依托海岛大力发展海洋经济、建设独特生态体系,对于推动国家和区域经济社会可持续发展具有重大战略意义。

1 我国海岛开发与保护现状

从20世纪80年代始,我国海岛开发与保护步入快车道。一批规模较大的群岛行政区(如舟山、长岛、长海等),通过开发利用海岛的区位、渔业、景观、民俗文化等优势,建立特色鲜明的产业体系,生

产生活基础设施得到改善,居民生活水平稳步提高,经济社会长足发展。

1.1 海岛经济社会实现较快发展

渔业是我国海岛传统支柱产业,在整个海岛经济结构中占有主导地位,目前海岛渔业结构已发生根本变化,由以捕捞为主转为以养殖为主;海岛旅游蓬勃发展,在普陀、南澳、洞头和长岛等地,旅游业已成为当地支柱产业;定海、普陀、岱山、嵊泗和长岛等地海洋化工、船舶修造、水产品加工等临港工业得到较好发展;海岛基础性工程建设发展

较快,在一些较大的海岛已建立较完善的包括港口、水利、道路、供电、市政、环保等的基础设施体系。

1.2 新一轮海岛开发大潮蓬勃兴起

海岛作为第二海洋经济带,具有重要的战略地位和经济价值。随着我国新一轮沿海区域综合开放开发战略布局的完成,各沿海省(自治区、直辖市)都把海岛列为开发保护的重点区域,通过制定中长期开发保护规划推进海岛开发与保护加快发展。无居民海岛或具有潜在资源、环境价值,或是天然军事屏障,或是国家领海前沿,成为我国海洋可持续发展的重要基地。随着我国海岛管理政策的逐步完善,为无居民海岛开发保护提供了巨大空间,无居民海岛资源和环境的开发利用正在积极推进。

1.3 海岛生态修复与保护逐步展开

我国海岛保护工作起步晚但发展迅速,已经建立涉及海岛的自然保护区和特别保护区 60 余个,涵盖 800 余个海岛。随着海岛开发力度的加大,海岛生态环境问题愈发突出,国家已启动海岛生态环境保护工程建设,在一些海岛开展海岛生态修复试点工作,促进海岛生态的修复和保护。

2 我国海岛开发与保护存在的问题

2.1 海岛经济社会进一步发展约束明显

2.1.1 产业发展遭遇瓶颈

海岛渔业可持续发展能力不足。近年来,海洋渔业在海岛经济结构中的地位和比重呈下降态势,海岛渔业发展可持续性面临威胁。主要体现在:渔业发展空间受到挤压,渔民增收困难;渔港等渔业基础设施年久失修,严重老化;外源性污染带来渔业水域污染和资源衰退^[1]。

海岛旅游层次偏低。海岛旅游已成为我国海岛地区发展经济、拉动就业和增加收入的重要途径。但由于起步晚、投入不足及管理不善,目前海岛旅游还存在很多问题和不足。如,海岛旅游粗放开发,产品雷同;基础设施薄弱,交通不便;缺少统筹安排和相互协作;宣传力度不足,品牌意识较差^[2]。

其他产业发展乏力。对多数海岛而言,由于空间和资源约束,第二产业发展层次较低,主要是依

托海洋渔业的水产品加工业、渔具制造业、渔船修造业以及相关服务业。近年来由于渔业发展缓慢,对海岛仅有的这些较低层次的产业发展带来较大影响,整体发展乏力。

2.1.2 基础设施较落后

由于投入不足,大部分海岛的基础设施建设仍显落后,难以满足经济社会发展需求。主要体现在:淡水供水设施难以保障、交通集疏运条件有待改善、电力设施比较薄弱、城镇生活污水和垃圾处理等基础设施相对滞后、基础设施建设标准较低等。基础设施不完善和层次低是制约海岛可持续发展的关键因素。

2.1.3 社会发展水平低

与陆地发达地区相比,海岛地区总体发展仍有较大差距,表现在经济、文化、教育、科技、娱乐等多个方面。造成海岛地区经济社会发展落后的原因是多方面的,如历史积累薄弱、地理位置偏远、资源单一且总量偏小、交通通信不便及生态环境承载力差等。

2.2 海岛生态环境状况不容乐观

2.2.1 基础设施工程引发不良影响

为解决海岛对外交通,我国修建一批海堤式岛陆通道工程,有效缓解岛陆交通束缚。但由于海堤隔断海峡,导致原有海流体系和水动力条件发生改变,引起当地生态环境的不良变化。厦门集美海堤建成后,造成文昌鱼资源衰退、污染物不能扩散、两侧淤积加剧。有些海岛修建的围海工程对海岛及其周边海域生态环境产生较大负面影响,如浙江玉环县漩门港的筑坝工程和围海蓄淡工程,引起乐清海域沉积环境的变化,导致乐清湾纳潮量减少,加剧该海域生态环境恶化的趋势^[3]。

2.2.2 海岛生物多样性降低

海岛生态系统具有丰富的生物多样性,但近年来对海岛及其周边海域生物资源掠夺式的开发利用以及外来物种入侵等原因,海岛生物资源面临比以往任何时候都严重的威胁,海岛生物多样性呈下降态势。在海岛上采挖珊瑚礁、砍伐红树林、滥捕海岛珍稀生物等活动,使海岛及其周边海域生物多样性降低、生态环境恶化;海岛围填海、建港等工程

建设活动,使海洋生物最为丰富的潮间带不断萎缩、大量物种丧失。

2.2.3 海岛环境污染问题突出

海岛面临的环境污染威胁首先来自开发活动规模的扩大和强度的提高,海岛旅游、海岛风能及其他产业的发展增加污染源、扩大污染度,对海岛生态环境造成破坏;其次,海岛周边海域养殖业、油气开采业、海上运输业等产业活动增多,也对海岛及周边海域生态环境造成污染和破坏;最后,海岛污染处理设施不完善也使得污染问题日趋严重。

2.2.4 海岛数量趋减

长期以来,炸岛炸礁、填海连岛、采石挖砂、乱围乱垦等严重改变海岛地形地貌的事件时有发生,造成部分海岛灭失、海岛数量减少。海岛消失问题在我国沿海省(自治区、直辖市)所辖海域均不同程度存在。

2.3 海岛管理薄弱

2.3.1 海岛管理不到位

海岛地理分布的分散性给海岛管理带来不便,并且导致管理成本较高;海岛自然条件的多样性、自然灾害的频发性更增加海岛管理的难度。由于管理仍存在不足,海岛开发秩序混乱,缺乏统筹规划,开发随意性大,保护意识不强,海岛生态环境污染和损害严重。

2.3.2 特殊用途海岛保护不力

特殊用途海岛是指具有特殊用途或重要保护价值的海岛,主要包括领海基点所在海岛、国防用途海岛、海洋自然保护区内的海岛和有居民海岛的特殊用途区域等。对特殊用途海岛的保护和管理事关国家长远利益,但目前缺乏有力的管理和保护措施,使一些特殊用途海岛存在极大安全隐患,有的已遭破坏。

3 国际海岛开发与保护发展趋势

3.1 可持续发展成为海岛开发与保护的基本主题

海岛及其周边海域作为一个国家的重要国土空间,蕴藏着丰富的生物、矿产、港口、旅游、海洋能等资源,具有难以估量的社会、经济、政治、军事、生态及科研价值,在国民经济和社会发展中承载着越

来越重要的功能。鉴于海岛在海洋可持续发展中日益提升的战略地位,在充分尊重海岛自然属性的基础上,结合经济社会发展需求推进海岛可持续发展,已成为当前国际上实施海岛开发与保护活动的基本主题,生态环境保护与产业开发的协调发展成为海岛开发与保护决策的核心原则。

3.2 海岛自身特定价值是海岛开发保护的根据

不同的海岛具有不同的价值体现,这种价值差异为海岛开发与保护活动的实施提供根据。在可持续发展理念指导下,依靠科技进步,许多具有独特价值的海岛得到开发利用,从而在维护国家权益、保障国防安全、供给资源、促进经济发展、开展科学研究、丰富大众娱乐生活等不同方面做出独有的贡献。

3.3 特色服务业的兴起是海岛开发新趋势

随着经济全球化和环境保护主义的深入发展,海岛可持续发展需求的日渐强烈及海岛生态环境与生存压力的日渐增大,促使海岛社会发生深刻变革,农牧渔业等传统海岛产业快速弱化,以旅游、仓储、金融为代表的特色海岛服务业的兴起成为世界海岛开发的新态势,同时也带来对海岛生态环境的更多关注,使得海岛保护投入的力度不断提升,保护性开发成为世界海岛开发与保护的显著特征。

3.4 建设海岛保护区网络

以保护区形式对特定区域内的环境和珍稀濒危物种及其生态系统、特种景观、遗迹进行保护,防止海岛资源和环境遭受不当影响、有效维护海岛生物多样性及生态系统平衡,是目前世界上推行海岛保护的普遍做法,在实践中取得显著成效。随着海岛保护需求的增长,在一些国际组织的推动下,海岛保护区建设将得到更快的发展。不久的将来,在全球范围内将形成一个规模庞大、特色鲜明的海岛保护区网络,进而形成对世界上海岛生态系统及其传统社会文化遗产的有效保护局面。

3.5 海岛基础设施高度完善

为促进海岛开发利用,系统完善的海岛基础设施建设将得到加强,包括:完善岛屿交通基础设施,构架岛屿与大陆及岛际间的现代化立体交通网络;

改善岛屿陆上交通条件,建设配套的接线公路,构建岛内路网结构;加强电网、水网建设,从而形成现代海岛生产和生活基础设施网络。

4 我国海岛开发与保护的战略定位、基本原则与战略目标

4.1 战略定位

重要的经济社会发展空间载体。依托一批面积较大、淡水和耕地资源较丰富、资源和环境承载力较强以及具有一定经济社会发展基础的海岛,在国家 and 地方政策法规框架下,完善海岛总体建设布局,依靠科技创新实施一批开发工程建设,提高海岛基础设施水平,合理发展岛陆、岛岛通道工程,构建特色产业体系,推动海岛经济社会发展,使一批海岛成为我国重要的经济社会发展空间载体,促进对海岛及其周边海域资源的开发利用,并以这些海岛为基地不断拓展海洋开发空间,加强对深远海资源和空间的开发利用,壮大海洋经济,推动海岛社区发展。

海防安全和海洋权益保障基地。突出海岛在国家海洋安全和海洋权益维护中所具有的重要作用 and 地位,加强对相关海岛的开发保护规划,建设一批国防军事设施工程,促进领海基点岛的保护和开发,使一批海岛在维护国家海洋安全和海洋权益中发挥重要的保障作用。

海洋科学研究基地。充分利用一些海岛良好的自然条件,加强基础条件建设,建立一批高水平的海洋科学研究基地,包括海岛试验场、海岛观测站、海岛测试基地等,使之成为海洋科学研究的天然实验室,从而加强对制约海洋和海岛开发保护关键科学问题的研究和创新。

特殊生态和环境保护区。对具有重要生态环境价值的海岛,如拥有典型生态系统和生态关键区的海岛、拥有极大物种多样性的海岛、拥有珍稀或濒危物种的海岛、拥有具有重要经济价值的海洋生物生存区域或对地方性海洋生物有重要影响的海岛,以及具有自然历史遗迹、人类活动历史遗迹、美丽自然风光等社会文化价值的海岛,要加强建设与管理,有选择地制定和划定一批各种类型的自然生态环境和社会文化保护区进行规划保护,以保留、

保存天然海岛自然景观风貌,改善海岛生态过程和生命维持系统。

4.2 基本原则

国家利益至上原则。海岛具有不可估量的国防、军事、经济价值,因此海岛的开发与保护首先以国家利益为最高原则,任何合作、外交、经济、科研、社会和保护活动都不能牺牲国家利益,都要担负相应的维护国家利益的责任。

生态保护优先原则。在内外力长期作用下形成的固有生态系统是维系海岛生存的基础,在进行海岛开发保护时要充分认识海岛生态系统保护的重要性,尊重其特殊性和脆弱性,对维持海岛存在的岛体、海岸线、沙滩、植被、淡水和周边海域等生物群落和非生物环境实行科学规划和严格保护。

因岛制宜原则。不同海岛在资源、环境、生态、开发保护现状与潜力以及今后承载的社会功能等方面存在一定差异,进行海岛开发保护要综合考虑不同海岛的自身特点,科学定位每个海岛的具体功能,明确每个海岛开发保护的基本方向,从而以每个海岛的合理开发或保护为基础,促进整个国家或地区海岛体系的可持续发展。

统筹协调原则。应从国家层面对主权海岛的开发保护进行统筹规划,明确全国海岛开发保护的时空和时序安排,保证海岛开发保护的规范有序推进。在国家宏观管控的基础上,制定和落实省(自治区、直辖市)市、县3个层次的海岛开发保护详细规划,严格执行相关法规和政策,加大管理力度,加大资金投入,切实保证海岛开发保护的顺利推进。

科技创新引领原则。科学技术是海岛开发保护实现最终目标的根本支撑,应积极开展海岛开发保护科技研究,发展海岛开发保护关键技术,引导和支持新能源、新材料、新技术在海岛开发保护与管理中的应用,倡导绿色、环保、低碳、节能理念,探索海岛生态型发展模式,通过示范和推广,以科技创新促进海岛开发保护的健康发展。

4.3 战略目标

到2020年,海洋和海岛综合管理体制基本建立,海岛开发与保护规划体系有效实施,建立一支高效率海洋与海岛综合管理执法队伍,建成一批涉

及海岛经济社会发展、海洋安全和权益维护、海洋科学研究、海岛生态环境保护等的重大海岛开发保护工程项目,海岛保护区网络建设与管理卓有成效,海岛开发保护领域的人才水平与科技创新能力不断增强,海岛开发保护进入科学有序轨道,将一批重点海岛建设成为海岛经济社会发展和生态文明建设示范区,带动我国海岛开发保护的全面协调发展,为推动我国进入海洋强国初级阶段做出重大贡献。

到2030年,建立适应海岛开发保护发展需要的高水平人才队伍,建立强有力的海洋与海岛综合管理执法队伍,形成完善、可持续的海岛开发保护科技支撑体系,海岛管理体制与制度完善高效,海岛开发保护有序进行,一批重点工程建设加快推进,海岛生态环境良好,形成与生态环境协调一致的海岛产业体系,海岛在保障海洋安全和海洋权益中的作用明显提升,以海岛发展为重要支点,促使我国进入中等海洋强国行列。

到2050年,建成国际先进的海岛开发保护基础设施体系,全国海岛开发保护布局完善、协调、高效,海岛开发、经济发展与海岛生态环境保护实现均衡发展,海岛生态环境优良,特殊用途海岛得到合理建设与保护,海岛成为促进我国海洋经济可持续发展、维护海洋权益、开展科学研究、保护海洋生态环境及推动区域社会进步的战略空间载体,为我国建设成为世界海洋强国发挥重要支撑作用。

5 对策建议

5.1 完善海岛开发保护相关法规与规划

推进《中华人民共和国海岛保护法》实施细则的制定,提升相关配套制度的法律地位。完善地方海岛开发与保护管理制度的制定,构建完善的海岛开发与保护法律体系。以《中华人民共和国海岛保护法》和《全国海岛保护规划》为依据,推进省级海岛保护规划的制定,逐步建立起完善的海岛保护和开发战略规划体系。制定覆盖国家、省(自治区、直辖市)、市、县的4级海岛功能区划,按照海岛的区位、自然资源和自然环境等自然属性,确定海岛开发保护主导功能,保护海岛及其周围海域生态环境,促进海岛经济和社会发展,维护国家权益。

5.2 实施海岛综合管理,提高海岛管理水平

本着预防性和适应性管理原则,建立符合海岛生态系统功能的海岛综合管理体制,适应海岛生态系统健康维护需要,将海岛、海岸带和海域管理整合在一起,以海岛生境和生物多样性维护为导向,以海洋生态系统健康和海岛社会经济可持续发展为目标,构建多目标一体化的动态管理体制。推动执行机制建设,提高执法人员的执法能力,提升全社会的政策法规意识,推动海岛管理、开发利用、保护进入依法管控的轨道,确保我国海岛的资源、环境和生态在完善的政策法规体系下得到有效保护和永续开发利用,带动我国海岛经济社会的可持续发展。

5.3 拓展资金来源,加大海岛开发保护投入

加强保障制度建设,完善投入增长机制,不断提高政府投入海岛保护与建设资金的增速和规模,政府投入主要用于海岛基础设施建设、海岛人才队伍培养、海岛产业升级等关系海岛开发保护长远发展的工程项目。调动国家、地方和企业多种力量,增加我国海岛的基础设施工程和关联工程的投资建设,尤其是具有战略意义的关联工程建设。逐步扩大海岛对外开放步伐,制定切实可行的配套政策,促进对国内国外市场的开拓利用,推动国内外市场资金和社会资金向海岛流动,借助外部投入满足海岛开发保护对资金的需求。

5.4 促进人才队伍建设,提升科技创新能力

按照“不求所有,但求所用”的原则,制定优惠配套政策,优化机制,积极吸纳岛外人才资源参与海岛开发与建设,促进岛外岛内人才资源的有机融合,实现优势互补和共同利用。加大投入,强化人才环境建设,大幅度提高工资福利待遇水平,拓展人才进步空间,努力打造良好的工作和生活环境,为吸引、留住和更好地利用人才创造优越条件。建立一批特色化、高水平科技创新平台,加强海岛可再生能源技术、海水淡化与综合利用技术、海岛重大自然灾害监测预警技术、海岛生态保护与修复技术等研发,建立海岛开发保护科技支撑体系。依托海岛建设一批海洋科技孵化器、海洋科技中试基地、海洋高新技术产业园,强化科技成果转化能力。促进海岛企业与

涉海科研机构对接,鼓励产、学、研联合,促进科技攻关和成果转化,带动海岛产业高端化发展。

5.5 加强海岛生态环境保护

促进海岛资源实施合理开发利用和保护,严禁炸岛、采挖砂石、建设大型实体连岛坝等严重损害海岛及周围海域生态环境和自然景观的活动;建设海岛生态自然保护区,推动以太平岛为中心的南沙群岛国际海洋特别保护区和西沙群岛国家海洋公园建设,完善海岛保护区网络,加强海岛保护区的建设与管理。加大海岛生态环境监测,建立海岛定期巡航制度,对我国海岛生态环境实行全覆盖、高精度的监视监测;完善海岛保护与利用管理信息系统,对海岛基本情况和保护、利用状况进行调查、监视、监测和统计,发布基础信息。建立海洋自然保护区海岛宣传教育基地,加强对海洋自然保护区内海岛的科学研究;继续实施海岛生态综合治理,建立一批生态示范区,带动海岛生态环境治理与保护的全面发展,将我国海岛建设成为生态环境优美的海上明珠。

5.6 发展具有特色和优势的海岛产业体系

发展高效生态休闲渔业,利用人工鱼礁建设海洋牧场,发展增殖渔业,发展集约化程度高、科技含量高、适合规模化经营等特点的深水网箱、工厂化等养殖模式;大力发展包含运动、娱乐、餐饮、观光等形式的休闲渔业;大力发展高附加值的海洋水产加工业,提高加工水平与产品档次,提高水产品竞争力。对不同海岛的旅游资源进行调查摸底,制定基于生态系统的海岛旅游发展规划,创新投入机制,促进海岛旅游资源的深度开发,提升海岛旅游品质,扩展旅游业在海岛经济社会发展中的重要地

位和作用。在适宜的海岛发展海洋新兴产业,如海水淡化与综合利用业、海洋可再生能源业、港口物流及仓储业等,建立起与海岛的自然和社会经济条件及发展需求相适应的产业体系,推动海岛经济社会可持续发展。

5.7 提高特殊海岛开发保护水平

加强对领海基点海岛的保护与管理,除已确定的领海基点海岛,一些海岛也具有成为领海基点海岛的潜在价值,对这些海岛也应加强保护和管理,开展科学研究和勘测方面的准备工作;散落于辽阔海域中的一些海岛在国防和军事上具有重要意义,应根据国防安全的现实需要加强对这些海岛的保护与建设,通过合理的科学规划、布局及建设形成多层次的国防岛链。重视开发利用保护特殊用途海岛,通过适度发展旅游业、科普教育及其他产业增强对领海基点海岛、国防用途海岛的管理和保护。推进南海岛礁人工岛建设,加强对岛礁的控制,建设一批大型海上平台、浮岛,配置太阳能、风力发电、海水淡化设备、生活娱乐设施以及建设码头、机场等,逐步形成物资补给基地、油气开采后勤保障服务基地以及海洋防灾减灾、环境观测预报和科研基地。

参考文献

- [1] 孙琛,黄仁聪.海岛渔业发展与新渔村建设[J].渔业经济研究,2008(1):20-21.
- [2] 杨洁,李悦铮.国外海岛旅游开发经验对我国海岛旅游开发的启示[J].海洋开发与管理,2009,26(1):38-45.
- [3] 伍善庆.浅议漩门港围海工程对乐清湾海洋资源与环境的影响[J].海洋信息,2000,12(3):17-19.