

无居民海岛开发模式研究^{*}

张盼盼，张凤成，李 博

(国家海洋技术中心 天津 300112)

摘 要：文章充分研究我国无居民海岛开发模式及分类基础，为无居民海岛开发利用确定开发模式提供基础，以期有效开发保护利用海岛资源，达到最好的开发利用效果，取得明显的社会经济和环境效益，促进海岛地区社会经济的发展。

关 键 词：无居民海岛；开发模式；模式研究

1 引言

2010 年正式实施的《中华人民共和国海岛保护法》规定，无居民海岛属国家所有，单位和个人经依法批准可以取得开发利用无居民海岛的权利。为推进无居民海岛的合理开发利用，我国于 2011 年 4 月公布了首批开发利用无居民海岛名录。名录一经公布，立刻引起了社会广泛关注，自此，掀起了无居民海岛开发的热潮。

我国海岛资源丰富，海岛及其周边海域蕴藏着丰富的水产资源、矿产资源、港口资源、可再生资源、景观资源、海洋空间资源以及风格独特的旅游资源。随着沿海地区海洋经济的快速发展，沿海地区空间资源日趋紧张，海岛逐渐成为沿海地区经济发展的重要依托，正逐渐向我国第二海洋经济带迈进。充分发挥海岛资源优势，开发建设海岛，是壮大海洋经济、拓展发展空间的重要举措。

然而，无居民海岛生态脆弱，一旦破坏，很难恢复，在开发中保护非常重要。我国无居民海岛开发尚处于起步阶段，可借鉴经验较少，探讨适宜我国的无居民海岛开发模式，对于合理利用海岛资源优势，有效保护海岛生态具有重要的现实意义。

2 我国无居民海岛开发现状

在政府积极发挥引导作用的基础上，我国

无居民海岛开发活动日益增多。根据 2012 年 4 月国务院批复实施的《全国海岛保护规划》，我国 500 m² 以上的无居民海岛有 6 900 多个（不含海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属海岛），已经开发利用的无居民海岛 1 900 多个，开发利用呈现多样化。其中：特殊用途海岛 1 020 个，公共服务用岛 365 个，旅游娱乐用岛 73 个，农林牧渔业 340 个，工业、仓储、交通运输用岛 49 个，可再生能源、城乡建设等其他用岛 80 多个^[1]。

在长期的无居民海岛开发过程中，存在一些问题：一是我国海岛地区生产生活基础设施薄弱，由于远离大陆加之交通不便利，导致海岛开发成本高，周期长，见效慢，经济效益低。二是海岛开发秩序混乱，部分海岛开发无序无度，造成国有资源性资产流失，甚至一些具有很高权益、国防价值的海岛遭受破坏，影响国家安全。三是海岛生态环境脆弱，一些不合理的开发活动影响或严重改变了海岛自然属性，如填海连岛、采石挖砂、乱围乱垦等现象，同时导致海岛水土流失、植被破坏、生物多样性下降等。

3 无居民海岛开发利用原则

我国对无居民海岛实行“科学规划、保护优先、合理开发、永续利用”的原则，目的是开发与保护并重，更好地保护海岛资源，保证海岛资源可持续利用，更快地促进海岛经济发

^{*} 基金项目：国家海洋局项目《国家海岛保护与管理》(1511300119001)。

展,从而取得海岛生态环境和海岛经济的协调发展。因此,为充分发挥无居民海岛价值,避免开发利用中存在的问题,亟须总结开发利用经验,探讨合理开发模式。

4 无居民海岛开发模式

无居民海岛开发有多种开发模式。按照不同的分类标准,开发模式的具体形式不同。其中,按照投资主体分类,有行政主导型、企业主导型和政府民间合作型等形式;按照海岛保护程度分类,有特殊保护型、一般保护型和适度利用型等形式;按照海岛开发驱动力分类,有资源型开发、市场需求型开发、资源市场型开发等形式;按照海岛发展依托区域分类,有岛群发展、陆岛联动发展、单岛发展等形式。

4.1 以投资主体分类

按海岛开发利用的投资主体,可以划分为行政主导型、企业主导型和政府民间合作型。

4.1.1 行政主导型

行政主导型是指在海岛资源开发过程中,行政主管部门主要发挥定位和引导功能的作用。作为行使出资人职能的政府,对海岛资源的规划、指导、管理和调控,对海岛区域内的基础设施建设、资源开发利用和环境保护等起着决定性作用。海岛开发建设资金的渠道主要来源于中央和地方政府。在这种模式下,为了达到预想的治理效果,管理部门并不采取过多插手干预海岛开发项目的操作实践,而是通过制订规划、支持政策和行政审批手段进行间接调控。

相继上升为国家战略的平潭综合实验区和舟山群岛新区的无居民海岛,均属于行政主导型开发模式,通过制订规划、出台政策调控海岛资源合理开发利用。

4.1.2 企业主导型

企业主导型是指无居民海岛所在区域的行政管理部门将海岛资源的使用权有偿转让给法人主体,以吸引岛内外资本进入投资,这种开发模式的开发资金完全来源于企业自筹,是当前单个无居民海岛开发的重要模式。不同于行政主导型,当地政府只在宏观层面上发挥指导和宏观调控的作用,对开发海岛的法人主体进

行监管。政府以招牌挂或者申请审批的形式,将无居民海岛使用权批准给那些良好信誉和较强实力的企业或个人,突破了以行政主导开发模式的垄断地位。

浙江旦门山岛是企业主导型开发模式的典型代表,2002—2010年,由象山海洋游览度假有限公司经营开发,2010年后由宁波龙港实业有限公司经营,并与2012年11月8日取得了国内首个《无居民海岛使用权证书》。目前,旦门山岛建有码头、道路、水库等基础设施,配有宾馆、餐厅、游泳池、沙滩浴场等设施,开发有狩猎、采摘、垂钓等旅游产品。

位于广州大亚湾区域的大辣甲是企业主导开发模式的又一典型代表,大辣甲是旅游和国防用岛,2000年7月至2004年7月,该岛由惠州市经迪育乐有限公司投资经营旅游项目,后转让于惠州市万科房地产开发有限公司经营。目前,大辣甲建有码头、雨水收集净化系统、柴油发电和太阳能发电等基础设施,建有大型游乐场,设有度假村、海水浴场、烧烤、游艇、餐饮等服务设施,并由20多名万科职员负责日常维护管理。

4.1.3 政府民间合作型

政府民间合作是按投资和收益配比的商业原则,政府和民间投资者共同开发经营海岛。其一般的表现形式为:在政府的总体调控下,民企或自然人以独资或集资的方式,承揽部分海岛开发项目,根据投资的数量和比例,获取海岛开发利用的收益。

此开发模式是政府掌握开发的主动权,政府在充分调动民间资本参与到无居民海岛开发利用的积极性的同时,必须切实严格监管海岛开发,合理调控民间资本开发的主体。活跃的政府民间合作开发模式是无居民海岛开发建设不可或缺的组成成分,将可能成为政府主导型开发的重要辅助形式。

广东省茂名市电白县的放鸡岛其开发模式属于典型的政府民间合作性开发模式。2005年起由茂名放鸡岛旅游开发有限公司开发,该公司实际上是以台商和地方政府合作形式成立的。地方政府以放鸡岛作为投资的资本,台商投入开发建设资金,对海岛开发收益进行分层。目

前,放鸡岛交通、水电、通信等基础设施齐全,开发的旅游项目包括冲浪摩托艇、游艇、海上自助香蕉船、海面拖曳伞、海泳、潜水、钓鱼、沙滩跑车等,并配套有种类丰富、形式多样的住宿、餐饮接待设施,是政府民间合作、开发较为成熟、市场化开发程度较高且知名度较大的无居民海岛。

4.2 以海岛保护和利用程度分类

根据《省级海岛保护规划编制技术导则(试行)》,无居民海岛按保护和开发利用程度可划分为:保护类、保留类和适度利用类。

4.2.1 保护类

保护类是指在维护国家海洋权益和国防安全方面具有重要价值,或者在已建的海洋自然保护区内的海岛。包含邻海基点所在海岛、国防用途海岛和海洋自然保护区内海岛。

4.2.2 保留类

保留类是指目前不具备开发利用条件,或者难以判定其用途的无居民海岛。以保护为主,经充分论证确定可以开发利用的,可适度开发利用。

4.2.3 适度利用类

适度利用类是指在规划期内,根据海岛自然资源优势以及当地经济社会发展的需要,可进行适度开发利用的无居民海岛,包含旅游娱乐用岛、工业运输用岛和公共服务用岛。

目前,浙江、福建、广东、广西已完成省级海岛保护与规划的编制并批复实施,其他省份也正在积极编制上报。省级海岛保护规划中,基本按保护和开发利用程度对辖区内无居民海岛进行了规划和分类。

4.3 以海岛开发驱动力分类

按无居民海岛开发利用驱动力,开发模式可划分为:资源开发型、市场需求型和资源市场需求型^[2]。

4.3.1 资源开发型

有些无居民海岛具有丰富的资源,如渔业资源、旅游资源、港址资源等,具有重要的经济价值。近年来,随着我国沿海地区区域经济的快速发展,陆地的资源和空间日益紧缺。临近大陆的海岛逐渐成为沿海地区经济拓展的重

要依托,海岛上丰富的资源是吸引沿海地区经济拓展的重要原因。有些无居民海岛开发利用,最重要的驱动因素是其丰富的资源。

《浙江省重要海岛开发利用与保护规划》,提出将在2011—2015年重点开发100个重要海岛。100个重要海岛地理分布相对集中,多分布于大陆近岸海域,从海岛数量上看,100个海岛仅占浙江全省海岛总数的3.5%,但其海洋资源非常丰富,岛屿总面积约占全省海岛总面积的96%,岛屿滩地总面积约占全省滩地总面积的78%,岛屿岸线总长约占全省海岛岸线总长的53%,100个海岛所涉海域拥有丰富的港口、渔业、旅游、矿产以及海洋能等资源。

目前,我国经营性开发利用的无居民海岛,大部分都是资源开发型。浙江旦门山岛资源丰富,海岸线长6.44 km,岛上有3处天然沙滩,沙质良好,另外泥滩资源丰富,可开发泥疗等养生项目,岛上植被茂盛,占海岛面积的90%左右,周边海域渔业资源丰富,适合鸟类栖息和繁殖。广州大亚湾的马鞭洲岛港湾资源丰富,临近深水航道,可建立大型港口、深水航道。旦门山岛和马鞭洲岛正是在其丰富的海岛资源的驱动下,分别开发为旅游娱乐用岛和交通运输仓储用岛,是典型的资源开发型模式。

4.3.2 市场需求型

有些无居民海岛资源条件一般,但由于其所处的区域经济发达,社会稳定开放,周边无资源条件优良的区域可供开发,这些海岛由于市场需求,将逐渐得到开发利用,这种类型属于市场需求型的发展模式。

4.3.3 资源市场需求型

资源市场需求型开发利用的无居民海岛,通常具备丰富的资源,同时海岛所处地区社会经济相对发达,市场需求旺盛。这类海岛一般经过开发,很快成为地区经济发展的亮点。

海南省东锣岛是典型的资源市场需求型开发模式。东锣岛是具有丰富的旅游资源和优良的生态环境,是海南省热带雨林的典范,在其陡峭的山崖之上覆盖着郁郁葱葱的热带雨林,天然形成的山洞扑朔迷离,其附近海域水质良好,海水清澈见底,生长着大量美丽的珊瑚和色彩斑斓的热带海鱼,吸引着众多游客。地理

区位优势明显, 东锣岛所在的海南省位于辽阔的南海, 北以琼州海峡与广东省分界, 西濒北部湾与越南相望, 东边和南边与菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚为邻, 特殊的地理区位给东锣岛带来了极大的客源市场。2009 年海南省国际旅游岛上升为国家战略, 给东锣岛的开发带来了难得的机遇市场。在资源市场的共同驱动下, 目前, 东锣岛已开发的海洋旅游景区主要是珊瑚礁潜水旅游基地和海钓场所。

4.4 以海岛发展依托区域分类

按无居民海岛发展依托区域可划分为: 岛群发展模式、陆岛联动发展模式和单岛发展模式。

4.4.1 岛群发展模式

岛群发展模式是根据海岛资源、自然条件基础和海岛积聚分布状态, 实现岛群的联动开发, 最大限度发挥海岛资源组合优势, 以达到开发绩效的最大化。2012 年 4 月《浙江舟山群岛新区空间发展战略规划》正式发布, 规划构建“一体两翼三岛群”的空间结构, 即打造一体花园城、形成两翼发展带和构筑三大岛群^[3]。舟山群岛是典型的岛群发展模式。此外, 平潭综合试验区也是岛群发展模式的典型^[4]。这两个地区海岛的开发利用, 均是以岛群为主体进行综合考虑开发利用。

4.4.2 陆岛联动发展模式

有些无居民海岛临近大陆, 但基础设施落后、资源条件单一、更多的北方海岛还有季节性因素, 这些海岛无法发展传统上的“资源依托”型或是“特色”型发展模式。但是, 海岛本身的优势更大的在于离大陆近, 并且依托的大陆资源条件和基础设施条件好, 经济实力强, 可以共享资源。这些海岛凭借陆地优势, 陆岛联动发展, 不但海岛可以得到较快发展, 而且对于陆地发展也是一种重要补充^[5]。

山东省威海荣成市的海驴岛是陆岛联动发展的典范。海驴岛距陆上骡子头仅有 1.25 n mile, 通过海驴岛—骡子头陆岛码头, 依托西霞口这座具有强大经济实力和旅游发达的城镇, 除了可以共享西霞口客源外, 还能共享配套基础设施, 以西霞口带动海驴岛, 以海驴岛拓展西霞口旅游, 陆岛联动构建大

的旅游区。目前, 海驴岛景区总投资 5 000 万元, 岛上建有游客观鸟台、钓鱼台、穿山隧道、盘山小径和听涛轩。

4.4.3 单岛发展模式

相对岛群积聚地区, 有些海岛相对比较独立, 本身先天资源、基础设施等条件比较好, 具有良好的开发价值。这些海岛可以完全凭借自身优势, 得到较好的发展。

海南省三亚市蜈支洲岛是海南岛周围为数不多的具有淡水资源和丰富植被的小岛, 其开发模式是典型的单岛发展模式。蜈支洲岛曾经因为战备的需要, 驻扎了守岛部队, 相对封闭独立, 20 世纪 90 年代后, 蜈支洲岛失去了战略意义。正由于部队的驻扎, 岛上基础设施相对齐全, 加之其优越的资源和生态环境, 现已开发成为集热带海岛旅游资源的丰富性和独特性于一体的海岛旅游风景区, 建成了我国首个大型海洋动物保护区——蜈支洲海洋动物保护区。

5 结束语

无居民海岛开发利用, 对于地方经济发展具有十分重要的作用。本研究初步探讨了无居民海岛开发模式, 主要是为了更好地开发利用和管理无居民海岛, 为无居民海岛开发提供借鉴, 促进海岛资源合理开发和保护。对于无居民海岛, 由于分类标准不同, 可有多种开发模式, 不同分类标准下的开发模式是相互衔接的。不同的无居民海岛结合自身特点可以选择合理的开发模式, 以期实现海岛资源利用的最大化, 经济效益和生态效益的最大化。

参考文献

- [1] 国家海洋局. 全国海岛保护规划[R]. 2012.
- [2] 张曦. 论海岛旅游发展的动力机制与模式[J]. 现代商贸工业, 2012(6): 59—60.
- [3] 浙江省住房和城乡建设厅. 浙江舟山群岛新区空间发展战略规划[R]. 2012.
- [4] 平潭综合实验区管委会. 平潭综合实验区总体规划(2010—2030)[R]. 2010.
- [5] 王明舜. 中国海岛经济发展模式及实现途径研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2009.