

我国海岛开发开放政策探讨

汤坤贤, 廖连招, 郭莹莹, 陈鹏

(国家海洋局第三海洋研究所海岛规划与保护研究中心 厦门 361005)

摘 要: 我国海岛数量众多, 资源丰富, 但受自然、交通和政策等条件的限制, 海岛开发利用程度较低。文章介绍了马尔代夫、韩国和日本等国外海岛开发的经验, 分析了我国国家和地方的海岛开发政策, 指出我国海岛开发开放的优势和面临的主要问题, 提出我国海岛开发开放政策, 包括政策制定、税收减免、财政扶持与融资、手续简化和减少行政事业收费、支持偏远海岛发展、海岛能源与资源开发、基础设施投资补助和海岛保护补助等方面的优惠政策, 以及政策落实的保证措施。以期为加快我国海岛开发开放步伐, 加大海岛资源的开发利用力度, 促进海岛经济的发展提供参考。

关 键 词: 海岛; 开发开放; 政策

我国是世界上海岛最多的国家之一, 面积大于 500 m² 的海岛有 6 900 多个 (不含海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属海岛), 其中, 无居民海岛 6 500 多个, 约占总数的 94%; 面积小于 500 m² 的岛礁数万个, 海岛总面积约 8 万 km², 约占我国陆地面积的 0.8%。海岛及其周边海域蕴藏着丰富的水产、旅游、港口、生物和矿产等资源以及风能、太阳能和潮汐能等可再生能源, 在我国海洋经济建设和海洋权益维护上有重要地位。

由于自然、交通和政策等条件的限制, 我国的海岛开发利用程度较低, 影响海岛资源的合理利用。随着《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛法》) 的实施和国家公布第一批 176 个无居民海岛使用名录后, 海岛的开发利用将得到快速发展, 但目前国家和地方尚缺乏完善的海岛开发开放政策, 影响海岛的开发利用。因此, 制定合理的海岛开发开放政策, 对于吸引国内外资金, 加快海岛开发进程, 促进海岛经济发展, 提高海岛地区人民生活水平, 维护国家主权与海洋权益有重要作用。本研究对当前我国海岛开发开放政策进行初步的探讨, 以为国家和地方制定海岛政策提供参考。

1 国外海岛对外开放经验

国外的海岛开发开放比我国早, 一些国家

积累了很多好的经验^[1-2], 有借鉴意义。

1.1 美国海岛发展计划与管理机构

美国在 1999 年建立了海岛事务跨部门管理机构 (IGIA)。协调与政府、议会和相关部门的关系, 制定吸引投资和加强对海岛管理的政策, 并先后实施了一系列行动项目, 以发展新的产业和创造就业机会从而增强海岛的经济。

1.2 日本海岛经济发展计划

日本在 20 世纪 70 年代出台了《日本孤岛振兴法》和《日本孤岛振兴法实行令》, 具体规定了孤岛的振兴计划和国家的经费投入问题, 以消除孤岛的落后状态, 改善基础条件, 振兴产业, 促进国民经济发展。专门制订了针对冲绳岛的经济计划, 着重突出了形成国际港口和推进地区的国际化问题, 包括实施自由贸易区和对船舶零收费计划以及实施旅游促进计划和两个加快对外开放的项目。对于一些经济相对落后的海岛, 实行对外开放, 推进海岛地区国际化, 同时注意在开放时保护海岛原有的自然风景, 特别重视旅游业的发展。

1.3 韩国岛屿开发政策

韩国在 20 世纪 80 年代颁布了《韩国岛屿开发促进法》和《韩国岛屿开发促进法施行令》, 以整治、扩充岛屿的生产、生活等基础设施来改善生活环境, 从而谋求岛屿居民的所得增加

和福利提高为宗旨。对济州岛颁布了多项优惠的政策,主要包括:对国内企业,前3年免征法人税和所得税,后两年减免50%,10年内免征财产税;对国外企业,前5年免征法人税和所得税,后两年减免50%,15年全免地方税,减免进口资本关税,减免50%的开发负担金、农地转用负担金、林地转用负担金、造林补偿费、草地补偿费和农地补偿费等租税。企业进驻高科技园区也将获得各种优惠,如5年内免征财产税和综合土地税等。对旅游业投资者,政府给予相对其他产业更为优惠的税收政策。企业在投资振兴地区内建设大型综合疗养院和旅游宾馆等旅游设施,政府将根据投资规模进一步减免税^[2]。

1.4 印度尼西亚海岛出租计划

印度尼西亚全国有约1.7万座岛屿,是世界上最大的群岛国。印度尼西亚政府鼓励外国投资商租用其上千个人烟稀少的岛屿,以发展这些岛屿的社会经济。将给海岛租用者减税以及提供其他一些优惠的政策。

1.5 马尔代夫海岛管理模式

马尔代夫以海岛旅游闻名于世,海岛开发均由一个经济主体(投资公司)向政府租赁一个海岛及周边海域,以一座海岛建设一个酒店,建成一个完整、独立、封闭式度假村的模式在经营发展。正是这种一岛一店的“小、清、静”的开发模式,使马尔代夫海岛开发取得了极大的成功,滨海旅游独领风骚,被称为海岛开发的“马尔代夫模式”。同时,政府对海岛实施严格的管理,海岛上所有建筑都必须经旅游部门批准才能建设,并明确规定海岛建筑面积不能超过海岛总面积的20%,以确保海滨旅游资源生态不会因过度开发而受到损害^[1,3]。

2 我国现有海岛开发开放政策

2008年12月,国家海洋局为扩大内需促进经济平稳较快发展出台10项政策措施,其中一条规定“要加强对海岛地区经济社会发展的政策支持。对适宜开发的海岛,在科学论证的基础上,明确功能定位,选择合理开发利用方式,发展海岛特色经济。推进无居民海岛的合理利

用,单位和个人可以按照规划开发利用无居民海岛。鼓励外资和社会资金参与无居民海岛的开发利用活动”。这些政策和法规的出台给无居民海岛的开发与管理指明了方向,即不是限制开发,而是适度开发和合理利用^[4]。

广东省于1992年12月25日发布《关于加快海岛开发有关政策的通知》,扩大海岛在利用外资、引进先进技术方面的审批权限;规定海岛可享受国家和省有关扩大开放的各项优惠政策,尤其是减免企业的所得税;并在设备引进、土地出让、旅游开发、水产养殖和资源开采等方面给予优惠。1998年9月设立万山海洋综合开发试验区,购置了外商所需进口的生产物资,免办进口许可证;产品免征出口关税;利润汇出境外,免征汇出税;允许在岛上指定港口或海区设立海产品交易市场等的优惠政策。

福建省是对无居民海岛开发利用较早的省份,2003年1月1日起,厦门市率先在我国实施第一部有关海岛的法规《厦门市无居民海岛保护与利用管理办法》。同意个人承包开发无居民海岛,以发展海岛旅游业为主,由承包人负责被开发岛屿的建设和日常维护,实现以岛养岛。平潭岛作为福建省对台开发与合作的前沿领地,将享有下放审批权限、简化办税手续、免税、退税和保税的特殊政策,以及省财政10年内对平潭实行地方级财政收入全留的财政政策,在基础设施建设和融资方面也给予大力支持。

浙江省是我国海岛最多的省份,2003年7月1日开始实施《无居民海岛保护与利用管理规定》,2007年7月,发布《浙江省人民政府关于进一步加强无居民海岛管理工作的通知》,明确提出要对海岛项目进行“规划管理”,同时,政府欢迎资金实力雄厚的开发商进入无居民海岛的开发领域。

海南是我国最大的经济特区,国务院公布的《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》,确定海南国际旅游岛的战略定位,到2020年,海南将初步建成世界一流的海岛休闲度假旅游胜地。已经出台的《海南投资优惠政策》,以及部分县市出台的投资优惠政策,对包括海岛在内的投资给予优惠,特别在税收方面给予减免。2011年4月20日起,海南

离岛免税政策开始试点实施,海南正式成为继日本冲绳岛、韩国济州岛和台湾澎湖之后全球第4个离岛免税区。

上海对于入驻崇明岛的企业,给予全市最高返税比例,即营业税最高返税40%,企业所得税最高返税16%。

3 我国海岛开发开放优势

3.1 海岛区位独特

首先,海岛地处国境的前沿,是对外开发的前沿地带,在对外开放中占有地缘优势。其次,海岛具有大陆地区不具备的独特区位,可以进行某些特别的开发利用。如,海岛地理位置、气候条件、生态环境与大陆迥异,可以开发海岛特色的旅游娱乐项目;海岛水上交通方便,与居住区距离较远,海岛周围海域与岛陆大气环境容量大,建设项目对居民的影响较小,适宜发展某些需要通过海运的工业或建设某些危险物品的仓库;海岛四周环海,生态环境相对独立,外来物种不易大面积扩散,环境污染轻,适宜作为某些外来引进生物物种的实验基地,或发展特色海岛农业,生产有机农产品等。

3.2 海岛资源丰富

海岛具有丰富的资源和能源,可以发展多种开发利用项目。如许多海岛自然风景优美,气候宜人,风光独特,空气新鲜,噪声等环境影响较小,适宜发展具有海岛特色的旅游度假娱乐项目;海岛风能、潮汐能、波浪能、太阳能丰富,可以发展多种清洁能源的开发利用项目;海岛周边水产资源丰富,海水水质相对较好,可发展海水养殖或捕捞等海洋渔业开发项目;海岛港口资源丰富,可建设修造船舶、海上中转基地,发展海洋运输业、临港工业、港口物流业等;有些海岛具有珍稀或濒危物种和红树林、珊瑚礁等典型海岛生态系统,以及历史遗迹、地质遗迹、典型海岛景观等,可提供海岛科研或开展海岛旅游。

3.3 无居民海岛管理制度特殊

无居民海岛保护和管理工作由海洋主管部门负责。考虑到无居民海岛往往远离大陆,对其管理需要海上工作条件和手段,因此,《海岛法》第

五条第二款规定:“沿海县级以上地方人民政府海洋主管部门负责本行政区域内无居民海岛保护和开发利用管理的有关工作”。实施相对集中的管理更有利于无居民海岛的保护和管理。

无居民海岛开发利用审批手续简单。根据《无居民海岛使用申请审批暂行办法》的规定,单位或个人使用无居民海岛,应向当地海洋主管部门提出无居民海岛使用申请,海洋主管部门审核后报省级人民政府或国务院批准。可见,无居民海岛的使用报批手续简单,简化了有居民海岛的建设项目要经过土地、规划、环保、消防和安全等多部门的繁多报批手续。

无居民海岛开发利用费用较低。首先,无居民海岛开发利用项目简化审批手续后,也免去相关审批过程中的费用。其次,无居民海岛开发利用项目仅缴纳海岛使用金,与一般的建设项目相比,减少了其他部门的收费,海岛使用金的征收标准也相对较低。同时,海岛使用金的征收还按照海岛所在地的等别、用岛类型、离岸距离规定不同的最低出让标准,对经济较不发达地区的海岛和离岸较远的海岛降低海岛使用金的最低出让标准。因此,无居民海岛开发利用项目缴纳的行政事业性收费较低。

3.4 海岛开发前景广阔

当前世界经济发展趋势是海洋经济所占比重逐渐加大,海岛经济是海洋经济的重要组成部分,海岛经济也将进入一个全新的发展阶段。随着《海岛法》的实施和第一批无居民海岛使用名录的公布,社会上掀起一股海岛开发的热潮。目前我国沿海地区的土地供应日趋紧张,部分业主已经把发展目标转移到海岛上。尤其随着社会经济的发展,旅游业已成为世界第一大产业,预计2020年全球接待国际旅游者将达到16亿人次^[5],我国海岛旅游业也将不断发展壮大。因此,海岛具有广阔的开发利用前景。

4 我国海岛开发开放面临的问题

4.1 制度与政策不完善

《海岛法》的正式实施,将对无居民海岛资源的开发保护和可持续利用产生深远的影响。第一批176个无居民海岛使用名录公布后,一

些资金雄厚的企业和个人希望开发无居民海岛,但目前国家和地方对海岛开发利用的规章制度还在陆续颁布过程中,有的制度还需要不断完善,有开发海岛意愿的企业和个人大多处于等待和观望之中。

4.2 海岛自然条件差

海岛是相对独立的地理单元,土层浅薄,淡水资源缺乏,生态环境恶劣,林木、灌木等各类植被很难生长或生长缓慢。海岛地域空间、森林资源和环境承载力等非常有限,生态环境脆弱,抵抗外来干扰能力差,极容易遭到损害而造成严重的生态环境问题;大多数海岛面积较小,可开发利用空间有限;海岛交通不便,特别在风浪大的时候海上交通受到限制,影响海岛的开发;海岛旅游季节性明显,我国海岛旅游旺季主要集中在夏季,大多数海岛冬季游客稀少,影响投资收益。

4.3 海岛经济基础薄弱

由于中国长期存在“重陆轻海”的思想,我国绝大部分海岛的社会经济状况落后于临近的滨海地区^[6]。总体上我国海岛开发利用程度低,许多无居民海岛处于未开发状态,部分已开发利用的海岛由于以前职责不清,大多处于无序、混乱状态。海岛经济主要以渔业、农业和旅游业为主,海岛经济基础比较薄弱,海岛居民对投资海岛项目的经济能力有限,要快速发展海岛经济必须吸引外部资金。

4.4 海岛开发成本高

海岛淡水资源缺乏,岛上基础设施匮乏,交通不便,绝大多数海岛在水、电、交通、码头和通信等方面的建设几乎是一片空白,要进行基础设施建设,人工、材料、运输和施工等方面成本要比大陆高得多^[7-8]。目前,政府财政无力在海岛基础设施建设上投入大规模的资金,而民间投资商由于投资规模较大,回收周期长,回报率低,投资积极性普遍不高。

5 我国海岛开发开放政策的建议

5.1 确定不同的用岛方式

根据海岛的各方面条件,确定不同的用岛

方式。应先确定哪些海岛适宜开放,哪些不适宜开放。对于适宜开放的海岛,离岸较近,海上交通便利,开发利用条件较好的海岛,可列为优先开发的海岛;离岸较近,风景独特的海岛,可重点开发旅游业;离岸较远,风光优美的海岛,可鼓励开发高端旅游;港口条件较好的海岛,以发展港口和仓储为主;周边海上水质良好的海岛,可以发展高档的海水养殖。对于不适宜开放的海岛,应制订限制开发的措施,以优先保护为主,尤其是应做好领海基点岛的保护,保障国家海洋权益。

5.2 制定开放和优惠政策

由于海岛开发的难度较大,成本较高,可以制定某些比大陆更加灵活、开放和优惠的政策,提高企业和个人投资的积极性。在某些经济比较发达或政策允许的特殊区域,如海南省、珠江三角洲、海西和长江三角洲等经济区,鼓励地方制定比大陆区域更加优惠的开发开放政策,吸引资金投入,加快海岛的开发开放进程。在某些海岛比较集中,开发程度较高的区域,如珠海和舟山等海岛集中区,可以试行特殊的开发开放政策,成功的经验在其他地区乃至全国推广。

5.3 税收减免政策

对于某些海岛上的工业生产、仓储中转、基础设施建设、环境保护和旅游开发等项目,可以制定更加优惠的税收政策,减少或免除项目的税收。如,对进岛的货物包括生产资料和生活资料免收关税;在海南以外的更多海岛上实行购物离岛免税政策;对于海岛上的生产性企业,给予一定的所得税减免;在无居民海岛上从事旅游开发等服务性企业,从开始获利年度起,给予1~3年的免征所得税优惠,期满后继续给予2~3年减半征收所得税优惠。

5.4 财政扶持与融资政策

国家和地方财政可以设立专门的海岛开发补助资金,加大海岛开发项目的财政投入,尤其是对于某些公益性的项目,如海岛生态修复等,给予特别的财政资金支持;加强与银行的合作,扩大银行信贷投入;重点鼓励国内外个人资金参与海岛项目的开发,拓宽融资渠道。

5.5 有居民海岛的手续简化政策

简化项目办理手续。有居民海岛的建设项目一般涉及计划、国土、规划、建设、环保、海洋、消防和旅游等有关部门,项目审批内容多,审批手续繁杂。可以对部分的审批内容进行简化或废除,对一些特定的开发项目仅保留部分必须审批的内容,简化办理手续;并规定部门的审批时间,加快项目的建设进程。

减少行政事业性收费。有居民海岛的建设项目审批部门多,部门的收费也多,增加了项目的前期费用。因此,在简化项目办理手续的同时,可以减少部分收费项目;对于仍然保留的收费项目,可以降低收费标准。

5.6 支持偏远海岛发展政策

偏远有居民的海岛,国家投资建设码头、道路和饮用水等基础设施,以及学校、卫生院、健身房和棋牌室等公共设施,鼓励岛民安居乐业;建立中转基地,为渔民或运输船只提供油、淡水和食品等补给。

偏远的无居民海岛的开发利用,除降低海岛使用金的最低征收标准外,还可以在税收减免及财政扶持等方面给予支持。对于风景优美的偏远海岛,可以推行“一岛一店”的马尔代夫模式,尤其是海南省周边的海岛和西沙的海岛,重点发展以休闲度假为主的旅游业。

5.7 海岛能源与资源开发政策

无居民海岛缺水、缺电,将给海岛开发带来很大的不便,但海岛上风能、太阳能资源丰富,周围又都是海水,应该因地制宜鼓励发展风能、太阳能等清洁的可再生能源,建设海水淡化工程,并尽量利用风能、太阳能发电淡化海水。建设海岛地表淡水收集、储存系统和地下淡水储存库,提高海岛淡水的利用率;加大海岛污水的处理与回用力度。对于这些建设项目,可以在项目建设时给予补助,营运期间给予税收减免或运行费用补贴等政策。

5.8 基础设施投资补助政策

海岛的码头道路等基础设施差,甚至多数岛屿还没有这些设施,这些都加大了项目投资费用,增加了投资风险,而建设这些基础设施

的难度和费用比陆地要高很多,因此,政府可以在岛内码头、道路、供电、供水和通信等基础设施建设方面给予特殊的优惠政策,如在财政补助、税收减免和银行贷款等方面给予优惠。

5.9 海岛保护补助政策

海岛自然条件差,生态系统脆弱,生态系统受损后修复难度更大,修复费用更高,政府除提供必要的技术支持外,资金方面也要给予支持。海岛上珍稀动植物、自然景观和历史遗迹等的保护,因自然或人为原因损坏的特殊用途海岛的整治和修复,主要应由政府主导并承担费用。也可以鼓励个人积极参与生态环境保护与修复的活动,由此产生的收益主要由投资人获得。

6 保障措施

6.1 健全组织机构,加强海岛管理

建议各省、自治区、直辖市组建一个跨部门的海岛管理领导小组,主要负责制定海岛开发的方针政策,协调与其他部门的关系。省(自治区)海洋渔业厅下设专门的海岛管理部门,充实管理队伍,主要负责编制海岛功能区划和开发利用规划,尤其是无居民海岛开发利用的具体工作,落实海岛开发政策的实施。

6.2 完善法规制度,规范海岛管理

各省、自治区、直辖市按照海岛开发利用与保护的法规与制度,制定无居民岛开发开放的政策,保障投资人的利益和权利。尽快编制地方海岛开发利用与保护规划,确定每个岛屿的开发利用功能,选择合理开发利用方式,规范海岛使用秩序,严禁非法利用无居民海岛项目。尽快理顺无居民海岛的管理职权,由各级海洋行政主管部门负责无居民海岛的管理,避免因职责不清所导致的无居民海岛管理的混乱。

6.3 采取灵活措施,促进海岛开发

无居民海岛开发可以推行市场运作方式。允许各地采用相对灵活的政策,在不违背国家法律法规的前提下,制定一些更加开放优惠的政策。由政府统一规划,统一安排,将一批无居民海岛出让给开发商,对无居民海岛进行开

发利用。也可以学习其他地区招商引资采用“三通一平”的做法,对一些开发条件比较好的无居民海岛,先由政府投资或引资建设码头和道路,解决海岛的水、电、路、交通和通信等基础设施问题,再将要建设的地块或整岛进行出让。

6.4 加强海岛保护,保证可持续发展

为防止海岛受到无法逆转的破坏性开发,海岛的保护必须先于开发、开放进行考虑。重视海岛生态环境保护和资源利用技术的研究^[9]。海岛的开发利用要本着海岛环境资源可持续发展的原则,对于一些有着良好自然资源优势的海岛,允许在科学规划、充分论证的前提下进行适度的海岛开发活动,促进当地经济发展和社会进步。同时,要在开发中科学保护,实施严格的管理,以确保海岛生态环境不会因过度开发受到损害,维持海岛地区的可持续发展。特别要严格保护领海基点岛,使国家海洋权益和国防安全得到有效保障。

7 结束语

海岛具有独特的区位和优势,《海岛法》实施后,随着第一批无居民海岛使用名录的公布,在社会上掀起一股海岛开发的热潮,但海岛的开发利用存在诸多限制因素。应吸收国内外的经验,充分利用海岛优势,不断完善海岛开发

与保护的配套制度,制定合理的开发开放政策和保障措施,才能加快海岛的开发开放步伐,促进海岛地区的经济发展。

参考文献

- [1] 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,2001,18(1):38-42.
- [2] 朱淑琴,席玲玲. 国外海岛旅游开发经验对海南国际旅游岛建设的启示[J]. 湖北经济学院学报:人文社会科学版,2010,7(5):50-51.
- [3] 邢晓军. 马尔代夫海岛开发考察[J]. 海洋开发与管理,2005,22(2):41-43.
- [4] 廖连招. 无居民海岛保护规划编制与厦门案例研究[J]. 海洋开发与管理,2007,24(4):26-31.
- [5] 王跃伟,栾维新,陈航. 区域海岛旅游开发模式研究[J]. 海洋开发与管理,2008,25(3):14-18.
- [6] 杨邦杰,吕彩霞. 中国海岛的保护与开发管理[J]. 中国发展,2009,9(2):10-14.
- [7] 罗美雪,翁宇斌,杨顺. 福建省无居民海岛开发利用现状及存在问题[J]. 台湾海峡,2007,26(2):157-164.
- [8] 韩秋影,黄小平,施平. 我国海岛开发存在的问题及对策研究[J]. 湛江海洋大学学报,2005,25(5):7-10.
- [9] 罗艳,邓松,程庆贤,等. 深圳市无居民海岛的开发与管理[J]. 海洋开发与管理,2009,26(8):55-58.