

中国海岛保护与管理工作的进展及发展思路

樊祥国

(国家海洋局政策法规与岛屿权益司 北京 100860)

摘要:自 2010 年《海岛保护法》颁布实施以来,各级海洋主管部门依法履责,严格实行海岛保护规划制度、科学开展海岛整治修复工程、不断提升海岛管理业务水平,取得显著的工作成效,初步形成了生态健康、景色优美、人岛和谐的海岛保护思路,基本确立了有序、有偿、有度的海岛开发利用格局。今后,应继续落实《海岛保护法》和《全国海岛保护规划》,以生态立岛为本,推进实施以生态系统为基础的海岛综合管理,研究构建海岛生态指数,稳步实施“生态岛礁”工程,加强海岛生态保护、优化海岛功能定位、促进海岛经济发展。

关键词:海岛;保护;规划;整治修复;生态指数;生态岛礁

中图分类号:F124.5;P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2016)S2-0003-04

Progress and Development in Protection and Management of Island in China

FAN Xiangguo

(SOA Policy Legal System and Island Rights Department, Beijing 100860, China)

Abstract: Since the enactment of the Law of Island Protection, P. R. C. in 2010, marine administrative departments at all levels strictly implemented island protection planning institutions, scientifically carried out island regulating and repair engineering, constantly upgraded management level, and made significantly effectiveness, thus the protecting strategy of ecological health, beautiful views, harmony human-island relationship was preliminary formed. The developing and utilizing pattern of “in order, being paid and with degrees” was basically established. In the next stage, it is important to continually implement the Law of Island Protection, P. R. C. and National Island Protection Plan, promote the implementation of integrated island management based on ecological system, build island ecological index and steadily implement Ecological Island & Reef engineering, strengthen island ecological protection, optimize the island function positioning, and promote island economic development.

Key words: Island, Protection, Planning, Renovation repair, Eco-index, Ecological island

生态文明建设是当今中国经济社会发展的重 要方略,已经融入经济建设、政治建设、文化建设、

社会建设的各方面和全过程。海洋生态文明作为其中不可或缺的重要一环,日益受到全社会的高度重视和广泛认可。海岛植根于海洋生态系统,是保护海洋环境、维护生态平衡的重要平台,在海洋生态系统中起着极其重要的作用。海岛保护与管理工作在国家生态文明建设中占据着重要位置,也在全球生态保护中发挥着不可替代的重要作用。中国是海洋大国、海岛众多。中国拥有面积大于 500 m² 的海岛 7 300 余个,海岛岸线总长 14 000 km 余。中国海岛广布温带、亚热带和热带海域,生物种类繁多,不同区域的岛体、海岸线、沙滩、植被、淡水和周边海域的各种生物群落和非生物环境共同形成了各具特色、相对独立的海岛生态系统。海岛及其周边海域是黑脸琵鹭、斑海豹等动物栖息繁衍的天堂、迁徙的中转地;是耐冬、鹅耳枥等植物物种生长繁育的空间;是红树林、珊瑚礁和海草床等典型生态系统发育的依托;是海洋鱼类洄游、产卵、越冬和索饵的理想场所。海岛也是沿海人民生产发展的家园,有港口、渔业、旅游、油气、生物等优势资源和潜在资源,是人类向蓝色经济空间挺进的岛桥。

1 中国海岛保护与管理工作进展

2010 年,由全国人大常委会通过的《中华人民共和国海岛保护法》正式颁布实施。2012 年,国务院批准了《全国海岛保护规划》。近年来,各级海洋主管部门认真履行法定职责,在海岛保护管理方面做了大量工作,取得了积极成效。

一是初步构建了海岛保护规划体系,为海岛保护和利用活动提供了依据。按照《全国海岛保护规划》的要求,大部分沿海省级人民政府批准实施了省级海岛保护规划,许多沿海市县编制实施了市县级海岛保护规划和可利用无居民海岛保护与利用规划,初步形成了科学系统和较为完整的海岛保护规划体系。

二是加强海岛生态保护研究与实践。新建 19 个涉岛海洋特别保护区。国家海洋局印发了关于全面建立实施生态红线制度的意见,设立和划定了各省、市、自治区海岛自然岸线保有率指标,通过分级分类管理措施切实保障保有率目标的实现,并将特别保护海岛纳入海洋生态红线区。开展海岛

资源环境承载力监测预警评估,完善监测预警制度和指标体系,对超载地区实施严格的限制措施。

三是大力推进海岛生态整治修复工作。《中华人民共和国海岛保护法》实施后,通过中央政府转移支付,投入了大量资金,支持地方实施了 120 多个海岛保护项目。通过项目实施,完成岸线修复与保护 70 km、沙滩整治约 200 万 m³、植被修复约 300 万 m²,有效改善了海岛基础设施条件和人居环境。辽宁菊花岛、江苏连岛、浙江洞头岛、广东南澳岛、福建惠岛及平潭海坛岛等海岛的生态整治修复工作都取得了良好成效,在全国起到了示范带动作用。

四是引导地方合理开发利用无居民海岛。国家层面先后出台了包括开发利用审查批准、使用金征收使用管理等 30 余项管理办法和技术规范;山东、浙江、福建等省先后出台办法,推动本省的无居民海岛市场化配置工作。截至目前,共颁发无居民海岛使用权证书 17 个。

五是加强海岛管理基础性工作。完成了海岛地名普查任务,建立了海岛管理信息系统,建立了完善了海岛统计调查制度。

2 面临的机遇与挑战

21 世纪是海洋世纪。海洋已经成为全人类未来发展的重要空间和资源储备,也成为人类应对人口增长、消除贫困、破解资源短缺与环境恶化的必然选择。作为海洋的重要组成部分,海岛在其中将发挥重大作用。自 1835 年达尔文考察加拉帕戈斯群岛,提出物种起源理论以来,人类加大了对海岛生态系统探索与认知,一方面认识到海岛在全球生态系统和提高全人类福祉中的作用;另一方面也逐渐认识到海岛物种相对单一、生态环境脆弱、资源短缺等。据联合国有关机构评估,当前,海岛地区可持续发展面临主要挑战包括:气候变化带来的海平面上升造成海岛脆弱性不断显现,海岛特有物种灭绝的风险不断增大,海岛固体废弃物和污水得不到有效处置导致海岛环境风险增加,因资源短缺及国际贸易不畅导致的海岛经济脆弱性加强,海岛经济总量较小及资源不合理开发等。中国海岛地区也面临一些问题,如海岛生态保护的观念需进一步提升,基础设施、民生条件需进一步改善,海岛生态

环境保护的实践需进一步重视和加强,这些问题亟须在“十三五”期间予以妥善解决。

3 中国海岛保护与管理发展思路

2016 年是中国“十三五”规划的开局之年,中国经济社会发展将遵循着“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,更加注重质量和效益。国家“十三五”规划纲要中以专章的形式描绘了新时期海洋工作的发展蓝图,明确了具体要求和重点任务,“生态岛礁”“蓝色海湾”“南红北柳”等 6 项重大工程将在“十三五”期间整体推进。新的历史阶段对海岛工作提出了崭新的时代要求,中国海岛保护与管理工作将以习近平总书记系列重要讲话精神为指导,牢固树立五大发展理念,继续落实《中华人民共和国海岛保护法》《国家“十三五”规划纲要》和《全国海岛保护规划》,以生态立岛为本,将“生态+”的思想贯穿于海岛保护与管理的全过程,全面实施以生态系统为基础的海岛综合管理,研究构建海岛生态和发展指数,稳步实施“生态岛礁”工程,服从服务于国民经济和社会发展大局,充分发挥海岛在生态保护、经济发展等方面的价值和作用。

3.1 加强海岛生态保护

实施严格的生态红线制度,将需要特别保护的海岛纳入生态红线区域,实施严格的保护措施和环境准入制度。加快推进海岛监视监测系统建设与运行,基本掌握海岛自然形态变化和开发利用动态。开展海岛资源环境承载力监测预警评估,完善监测预警制度和指标体系,对超载地区实施严格的限制措施。保护海岛生态系统、生物物种、沙滩、植被、淡水、自然景观和历史遗迹等,维护海岛及其周边海域生态平衡。对珊瑚礁等具有重要生态价值的海岛实施整岛保护,强调自然保育,保护海岛生物多样性,建成海洋生态安全节点,维护海岛生态系统的完整性。

3.2 推进海岛保护区建设

对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种天然集中分布区、高度丰富的海洋生物多样性区域、重要自然遗迹分布区等具有特殊保护价值的海岛及其周边海域,依法设立海洋自然保护区。对具有特殊地理条件、生态系统、生物与非生

物资源及海洋开发利用特殊需要的海岛及其周边海域,依法设立海洋特别保护区。自然保护区核心区内的海岛,禁止开发利用。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。

3.3 开展海岛整治修复

采取积极的海岛治理措施,有效修复受损的岛体、植被、岸线、自然景观、历史和人文遗迹等。实施生境修复,保护和恢复珊瑚礁、红树林、海草床等典型生态系统。开展特色海岛地貌景观与历史街区、村落、特色建筑等修复工程,推动海岛特色文化挖掘。

3.4 实施生态岛礁工程

“生态岛礁”工程是“十三五”规划纲要确定实施的重点工程之一。通过生态岛礁建设,逐步探索建立绿色、高效、宜居的海岛保护与开发利用模式。按照“尊重自然、保护优先、注重民生、分类建设”的原则,开展生态岛礁工程建设。使有重要科研和生态价值的岛礁得到有效保护,生物多样性得以维持,海岛生态系统退化趋势得到初步遏制,海岛特色产业得到发展,实现生态岛礁建设与海岛地区经济发展协调推进。

3.5 改善海岛人居环境

选取部分人口较为集中的海岛建设分散型污水处理工程和固体废弃物处理工程,防止污染海岛淡水和海水资源。支持海岛淡水储存、海水淡化和岛外淡水引入工程设施的建设。采取防止台风、风暴潮、海冰和地质灾害等自然灾害侵袭的措施,保障居住安全。开发建设优先采用海洋能、太阳能等可再生能源和雨水集蓄、海水淡化、污水再生利用等技术的工程项目。完善公共基础设施,推进教育、医疗卫生、社会服务等事业发展,满足海岛居民不断提高的生活需要。

3.6 探索符合中国国情的海岛开发模式

抓住经济结构调整和产业转型升级的有利时机,着力提升无居民海岛开发利用的水平和层次。积极探索政府与单位和个人联合开发等多种海岛开发扶持模式。结合中国海岛实际情况,深入研究海岛经济先进国家的成功经验,探索海岛开发利用

新模式。引导海岛开发向低碳、环保、绿色方向发展,依托生态岛礁建设,倡导生态旅游模式,突出资源的不同特色,打造海岛旅游知名品牌。

4 结束语

海岛是建设海洋生态文明的重要阵地,是筑牢国家生态安全的重要屏障,是建设美丽中国不可或缺的地理单元。做好海岛保护与管理工作,对于维护国家生态安全、全面建成小康社会具有重要意义。只有坚持服务于民,坚持保护优先、合理开发、绿色发展,坚持紧密联系海岛地区实际,通过“生态岛礁”工程示范带动,建立海岛资源环境保护的促

进与约束机制,健全海岛保护规划和海岛管理制度体系,强化“生态岛礁”工程项目实施与特殊用途海岛管理,才能确保“十三五”期间海岛保护与管理各项预定任务圆满完成。

参考文献

- [1] 孙志辉. 在《海岛保护法》实施座谈会上的讲话[J]. 海洋开发与管理, 2010, 27(4): 5—7.
- [2] 王宏. 锐意进取奋力创新主动作为为实现海洋强国梦做出更大贡献[J]. 海洋开发与管理, 2016, 33(S1): 1—7.
- [3] 阿东. 在新的起点上推进法治海洋和海岛管理工作再上新的台阶[J]. 海洋开发与管理, 2016, 33(S1): 11—15.