

浙江省海岛保护与利用的思路与对策

沈锋, 罗成书

(浙江省发展规划研究院 杭州 310012)

摘要:浙江是海洋大省,海域辽阔,海岛众多,共有近 3 000 个海岛,也是海岛大省。随着海洋强国、21 世纪海上丝绸之路、长江经济带等海洋相关的国家战略相继出台,舟山江海联运服务中心、绿色石化等海洋新战略协同推进,海洋开发新型战略格局呈现新常态,对浙江省海岛开发利用提出了新的更高的要求。文章从分析浙江省海岛开发的现状和问题着手,研究判断海岛保护与利用的新形势,提出新形势下浙江省海岛科学开发利用和有效保护的主要对策和建议。

关键词:海岛;保护;利用

中图分类号:X171;P74

文献标志码:A

文章编号:1005—9857(2016)S2—0063—05

Views and Countermeasures of Protection and Utilization of Islands in Zhejiang Province

SHEN Feng, LUO Chengshu

(Zhejiang Development and Planning Institute, Hangzhou 310012, China)

Abstract: Zhejiang Province has large area of sea and numerous islands, a total of nearly 3,000 islands. With the implement of Maritime Developing Strategy, the construction of 21st Century Maritime Silk Road, and the development of the Yangtze River Economic Belt, the synergy of strategic corporation pattern between Jianghai Transport Service Center of Zhoushan, and New Clean Petrochemical is becoming the new normal, which have promoted the development and utilization of islands in Zhejiang Province. This paper started from the analysis of status quo and problems of island development in Zhejiang Province, researched the protection and utilization of the new situation, and put forward countermeasures and suggestions for scientific utilization and effective protection of island in Zhejiang Province under the new situation.

Key words: Island, Protection, Utilization

1 浙江省海岛保护与利用现状

1.1 海岛资源总量全国领先

浙江省面积大于 500 m² 的海岛共有 2 878 个,其中无居民海岛 2 639 个,有居民海岛 239 个,数量

居全国首位,以舟山群岛最为密集。由于浙江海岛潮间带滩涂资源丰富、海岛岸线漫长、深水岸线分布集中、自然环境独特等先天优势,促使浙江海岛在港口、渔业、旅游以及海洋能源开发等方面前景

广阔。

1.2 海岛经济发展迅速

随着浙江海洋经济发展示范区、舟山群岛新区两大国家战略获国务院正式批复实施,海洋经济成为引领浙江新一轮发展的重大战略举措,海岛作为海洋资源的重要组成部分,对其开发利用的热情也不断高涨。2011 年象山县诞生了全国首例合法“岛主”。同年 6 月,浙江省筛选出 100 个重要海岛,提出加强开发利用与保护力度的要求。随后,浙江省先后批准设立象山海洋综合开发与保护试验区、洞头海岛开发与保护试验区、玉环海岛统筹发展试验区和大陈岛海洋开发与保护示范。

1.3 海岛分类开发情况总体趋好

目前,浙江省 100 个重要海岛中,除 8 个无居民海岛尚未开发外,其余均进行了不同程度的开发利用,开发类型主要集中在城镇建设、港口航运、临港工业、海洋渔业、滨海旅游等领域。金塘岛、梅山岛、大小门岛等海岛依托优良的深水岸线,已成为浙江省的主要港区;大榭岛、长白岛等海岛依托岸线资源和后方腹地,重点发展海洋装备制造等产业;朱家尖岛、普陀山、大鹿岛等依托自身优势,重点发展特色旅游;南麂岛、西门岛、披山岛等一批海岛海洋生态保护稳步推进。

2 存在的问题

2.1 海岛保护面临的压力较突出

随着开发的持续推进,海岛生态环境保护的压力进一步加大,生态退化、环境恶化及资源衰退等一系列环境问题逐步显现。如舟山的桥梁山岛、温州的北策岛等,均因开山采石严重破坏海岛生态;舟山钓梁促围工程、温州半岛工程、象山大目涂围垦工程等,使得多个海岛消失;部分海岛周围开展围填海后,虽保持四面环水,但实质已造成附近海洋水动力环境发生变化。此外,在海岛上倾废、滥捕、滥采海岛珍稀生物资源等活动,致使海岛及其周边海域生态环境恶化、滨海景观资源破坏、生物多样性降低。

2.2 海岛基础设施建设较薄弱

近年来,浙江省海岛整体发展态势趋虽好,但由于海岛距离大陆较远、位置分散、开发基础薄弱、

共享性差等先天不足,基础设施投入少,与陆地发达地区相比仍存在一定差距。除少数集约开发的海岛外,大部分海岛缺乏交通、能源、水利和防灾减灾等基础设施,文化、教育、卫生、通信等公共服务设施落后,更未能配套生态循环、节水节能等环保设施。

2.3 海岛资源利用效率还相对偏低

当前开发过程中,海岛、滩涂、岸线、海域等要素由于缺乏规划衔接,造成功能定位和布局的矛盾,影响资源的有效配置。海陆之间缺乏统筹,陆源污染影响近岸海岛及周边海域生态。海岛跨区域开发合作缺乏协作机制,不同行政区之间由于涉及利益需求不同、经济发展水平和财政能力不同,对于海岛及相关要素的开发利用积极性和关注点存在较大差异,造成建设缓慢,资源得不到有效利用。

3 发展机遇

3.1 长江经济带和“一带一路”等国家区域发展战略加快实施

浙江地处长江经济带和“一带一路”战略交汇区,有宁波—舟山港这一战略平台,有洋山区域、梅山保税港区、舟山港综保区等对外开放载体。加快实施长江经济带和海上丝绸之路,将对这些重点海域的海岛功能提出新的要求,与此同时也提供新的机遇。

3.2 舟山江海联运服务中心加速建设

国家批复的舟山江海联运服务中心总体方案提出了舟山江海联运中心要打造成为国际一流的综合枢纽港、国际一流的江海联运航运服务基地、国际一流的大宗商品储备加工交易基地以及我国港口一体化改革发展示范区,对舟山海域海岛的功能调整和空间保障提出了新的要求。

3.3 海洋生态文明示范区建设全面启动

海洋生态文明示范区建设是大力推进海洋生态文明建设的载体,主要任务体同在:优化沿海和海岛地区产业结构、转变海岛地区发展方式、加强污染物入海排放监测与管控、改善海洋环境质量、强化海洋生态保护与建设、维护海洋生态安全等方面,这将对浙江省海岛保护提出更高的

要求。

3.4 新常态下海洋经济发展环境条件出现新变化

“十三五”时期我国经济发展将表现出速度变化、结构优化、动力转换三大特征。速度变化意味着经济已经从高速换挡到中高速的发展;结构优化则是加快经济发展方式的主动选择,是未来经济发展的新常态;动力转换意味着要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动,这些都对海岛的开发模式提出了新的要求。

4 推进浙江省海岛保护与利用的思路与对策

新形势下,立足全省海岛自然资源禀赋,浙江省海岛保护与利用要以“五大发展理念”为引领,以“八八战略”和“建设美丽浙江、创造美好生活”为总战略,按照突出重点、因岛制宜、分类保护、岛陆联动的思路,优化海岛功能,统筹海岛岸线资源,完善海岛基础设施,强化海岛生态保护,创新海岛开发管理模式,实现海岛资源持续利用与有效保护。

4.1 优化海岛功能布局

在《浙江省重要海岛开发利用与保护规划》明确综合利用岛、港口物流岛、临港工业岛、清洁能源岛、滨海旅游岛、现代渔业岛、海洋科教岛和海洋生态岛 8 大类功能基础上,根据新的发展要求,进一步优化全省海岛功能,重点突出江海联运服务、临港先进制造、绿色石化发展、海洋生态公园 4 大类海岛功能。

4.1.1 江海联运服务功能

积极推进舟山江海联运中心建设,优化发挥海岛在油品、铁矿砂、煤炭等大宗散货及集装箱的布局功能,提升江海联运枢纽承载能力。在大榭、册子、岙山、外钓、大长涂、黄泽山等岛屿,集中布局一批大型专业化原油及燃料油泊位;在大长涂、马岙、大榭、六横等岛屿,集中布局成品油、液体化工品泊位;在衢山鼠浪湖、嵎泗马迹山、六横凉潭等,布局一批铁矿砂泊位;在大榭、梅山、金塘、六横等岛屿,布局一批集装箱专业化泊位,配套完善一批江海联运作业区。

4.1.2 临港先进制造功能

积极发挥浙江港口岸线资源优势,体现国家最新战略要求,重点发展市场前景好、环境影响小、产

出效益高的海工装备、高端船舶制造等临港制造业,实现临港先进制造业与资源环境相协调。重点优化虾峙岛、长白岛、小长涂山、蚂蚁岛、湖泥山、西白莲山、大门岛、头门港区的临港先进制造业布局,努力发展以海工装备和高端船舶为代表的临港先进制造业。

4.1.3 绿色石化发展功能

深入实施绿色创新驱动战略,建设舟山国际绿色石化基地,构建和完善全省石化产业完整产业链,加快解决全省石化行业发展的深层次矛盾,更好更快的走出一条资源消耗少、技术含量高、质量效益好的新型工业化新路子,推动全省石化行业发展向产业价值链高端跃升。优化大鱼山、小鱼山及附近关联岛屿功能定位,通过围海造地,建成民营控股、技术先进、绿色生态、国际一流的岛屿型炼化一体化石化基地。

4.1.4 海洋生态公园功能

建设海洋生态公园是落实海洋生态文明建设的重要举措,有利于维护好海域、海岛、海岸线自然状况,保护好海洋生物多样性,并可进一步控制近岸海域和海岛开发强度和规模,实现适度开发、集约开发。优化北渔山岛及其周围海域和附属岛屿功能,建设浙江北部海洋生态公园;优化南北茅山屿、鹿西白龙屿及其周边海域和附属海岛功能,建设浙江中部海洋生态公园;优化南麂岛及其周围海域和附属岛屿功能,建设浙江南部海洋生态公园。

4.2 统筹海岛岸线资源

根据海岛功能定位,结合岸线属性,统筹全省海岛岸线资源,优化生产、生活、生态岸线功能开发,研究划定海岛自然岸线的红线,严格执行红线制度,进行岸线整治修复,提升岸线使用效益。

4.2.1 科学优化海岛岸线功能布局

统筹全省海岛岸线的功能布局,对海岛岸线实施分级保护,提出严格保护、适度利用、优化利用 3 种类型,制定各段岸线的保护目标和管理要求。按照保护岸线、保留岸线、旅游休闲娱乐岸线、特殊利用岸线、农渔业岸线、矿产与能源岸线、港口岸线、工业与城镇岸线 8 大类别,优化调整海岛岸线。

4.2.2 提升港口岸线生产利用效率

制订港口岸线统筹开发保护实施方案,分类确

定鼓励发展区、优化发展区和暂缓发展区,以鼓励发展区为重点,优先发展区为补充,严格控制暂缓发展区的开发。重点整合优化宁波—舟山港岸线功能,提高港口岸线生产效率。贯彻有序推进、集中开发的原则,开发重点区域、重点岛屿,形成规模化的港航物流集中区及海洋产业集聚区。

4.2.3 增加生活生态公共服务岸线

优化岸线功能,研究增加城市、居住和旅游景观以及绿色走廊等生活性岸线和生态岸线,鼓励专用码头与公用码头相结合的岸线开发模式,充分利用岸线资源,避免重复建设。严禁生产岸线占用生活、生态岸线,增设具有湿地涵养、滨海生态系统维护、生物多样性保护等重要生态功能的岸线。

4.2.4 有效划定海岛自然岸线红线

在自然岸线保有率管控的基础上,划定海岛自然岸线红线,重点关注国家级、省级海洋保护区、“三湾一港”,以及海洋生态环境脆弱区域内的海岛自然岸线。在海岛自然岸线红线周围海域,划定限制开发区域,规范红线附近海洋开发行为,严格保护海岛自然岸线。

4.2.5 积极开展海海岸线修复

通过岸线综合整治、景观整治、生态整治、生态恢复4大类海岛岸线整治修复途径,重点对大陈岛、东矾列岛、茅埏岛、洞头列岛、南麂、北麂列岛、七星岛,以及宁波、舟山海域内岸线受损较为严重的海岛,进行整治修复,切实保护海岛岸线生态。

4.3 完善海岛基础设施

依托海岛自身资源,统筹规划海岛基础设施,重点完善海岛水利、交通、能源等基础设施,通过实施一批大型水利、交通海岛基础设施项目,完善形成海岛基础设施网络体系和配套体系,增强海岛基础设施保障能力。

4.3.1 提高海岛基础设施统筹水平

优化海岛交通、水、电等基础设施的跨领域、跨岛屿布局,加快推进交通、水利等项目建设,提高交通、水、电等资源保障能力,建立现代化海岛基础设施体系。统筹输水、输电等管网与道路、跨海桥梁等交通设施的规划,减少投资和重复建设,集约节约利用资源。

4.3.2 构筑“三位一体”海岛供水体系

结合全省海岛实际,积极构筑本地水源、岛外引水、海水淡化三位一体的海岛供水保障体系,确保海岛地区整体供水安全。实施一批海岛引水类项目,加快建设舟山大陆引水三期和嵊泗大陆引水工程。完善现有海水淡化工程及其管网规划,在舟山、玉环、洞头等大型海岛地区,逐步提高淡化水的供给比重。

4.3.3 提升改善海岛交通网络体系

以改善岛内交通圈、岛际交通圈和岛陆交通圈网络体系为主线,完善构建多形式、多层次的“快捷、安全、方便”海岛综合交通网络,进一步提高海岛交通基础设施的整体功能和运输能力。实施一批岛内、岛际、岛陆的大型交通设施项目,重点加快六横公路大桥、大门大桥二期工程、小门岛连接线公路工程,沿海高速复线乐清湾大桥、台州湾大桥、三门湾大桥及接线工程建设。

4.4 强化海岛生态保护

立足海岛资源禀赋特色和生态环境现状,明确海岛生态保护分类体系,实行差异化的层级保护。优化生态补偿机制,科学制定补偿标准,创新生态补偿金收补形式。加大海岛生态环境监测、生态环境保护技术的研发支持力度,提升海岛生态保护技术手段。

4.4.1 明确海岛生态分级保护导向

按照特别保护类、优先保护类、适度开发类的等级,划分海岛开发和生态保护级别,制定保护要求和管制措施。特别保护类海岛通过划定生态红线、设立海岛保护区等形式,严格保护海岛生态资源;优先保护类通过设立海洋牧场、控制游客承载力等形式,推动海岛“保护中开发”;适度开发类海岛,要提高资源利用效率,实现开发与保护同步进行。

4.4.2 建立海岛生态补偿机制

优化生态补偿金使用机制,近期重点对特殊保护类和优先保护类的海岛率先实施生态补偿。建立长效生态补偿机制,根据政府综合经济发展水平和政府财力状况,科学评估海洋生态保护的直接和间接成本,以动态、发展的眼光制定完善补偿标准,

创新生态补偿金征收和发放形式。

4.4.3 提升海岛生态保护技术手段

进一步加大对于海岛生态环境监测、海岛生态环保技术的研发支持力度,并向海洋、海岛环境保护项目倾斜支持。鼓励各地加强与科研机构合作,研发创新针对当地实际的风力发电、污水处理、植被修复、水土保持等技术手段。

4.5 创新海岛开发管理模式

创新海岛地区规划管理模式,实现海岛地区的“多规合一”,发挥海岛在深水岸线、滩涂、渔业、旅游、能源等方面的资源优势,推动海岛跨区域协作,创新海岛投融资机制,构筑海岛开发新格局。

4.5.1 切实发挥海岛相关规划管控作用

着眼全省海域陆域空间格局优化,按照整体规划、逐岛定位的思路并采取“多规合一”的形式,加强海岛与周边海域功能的衔接,加快实现海岛资源的统筹管控。重点划定全省海岛发展的3条线:一是生态底线,保护好全省海岛的青山绿水和自然风光;二是风貌特色底线,控制好海岛开发强度,保持好海岛的浙江地方特色;三是海岛统筹发展底线,全省海岛发展统一规划、统一布局。

4.5.2 推动海岛区域协作发展

创新区域联动机制,通过联席会议等方式,建

立跨区域、跨部门开发建设管理机构;建立港际联盟,依托省海港集团开发建设功能作用,加快建设海岛、沿岸港群网络,实现与上海港群、自由贸易区之间的互补对接,加强与世界级重要港口城市合作;加强海陆产业联动发展,形成海上航线、沿海港口、陆域仓储及经济腹地的一体化布局;以信息网络为载体,实现海陆地区产业经济信息共享;以旅游文化为载体,开发具有独具特色的海岛、滨海旅游项目,打造海、岛、陆旅游资源一体化。

4.5.3 创新海岛投融资机制

加强海岛开发利用的政策支持和财政支持,积极探索以制度换资金,以项目换资金,以效率换资金,以开放换资金的海岛开发扶持政策。设立“海岛建设基金”用以支持海岛生态环境保护和基础设施建设。设立海岛开发专业金融机构,如开发银行、金融财务公司或信托公司、融资担保公司等,提高规模融资能力和效益。加强依托省海港集团加强与社会资本的合作,尝试以BOT、PPP等模式进行区域开发,有效填补资金缺口,促进区域资源利用的最大化。