

# “十三五”期间我国海岛综合管理发展对策研究

李晴,李方,于姬,马恭博,付元宾,王传珺

(国家海洋环境监测中心 大连 116023)

**摘要:**加强海岛资源管控、保护海岛生态环境,促进海岛综合服务功能有效发挥,是我国海岛管理向综合管控发展的重要方向。文章在总结我国海岛保护与管理现状基础上,剖析海岛保护与管理存在的主要问题,分析海岛管理面临的形势,提出“十三五”期间我国海岛综合管理的对策建议。

**关键词:**海岛综合管理;资源管控;海岛生态环境保护;“十三五”规划

中图分类号:P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2017)04-0088-05

## Integrated Management of Island during the Period of the 13th Five-Year Plan in China

LI Qing, LI Fang, YU Ji, MA Gongbo, FU Yuanbin, WANG Chuanjun

(National Marine Environment Monitoring Center, Dalian 116023, China)

**Abstract:** It is an important developing direction for China to strengthen the resources control and ecological environment protection of island, which could give full scope to the comprehensive service functions of island. Based on the summary of the status quo of island conservation and management, the paper analyzed the main problems and new situation of island management in China. Suggestions on the integrated management of island during the period of 13th Five-Year Plan in China were also provided.

**Key words:** Integrated management of island, Resources control, Ecological environment protection, The 13th Five-Year plan

### 1 我国海岛保护管理现状

#### 1.1 海岛资源环境保护初见成效

##### 1.1.1 海岛自然保护区建设

海岛资源环境保护的重要措施之一是建设各类海岛自然保护区。目前我国已建立涉及海岛的各级自然保护区和特别保护区 180 个,涉及约 2 300 个海岛。主要保护对象涉及领海基点、珍稀动植物、重

要海洋渔业资源、海岛特殊地形地貌及自然景观等<sup>[1]</sup>。部分海岛对海岛生物多样性和重要生态栖息地进行就地保护,已在 5 个海岛(岛群)开展与海岛物种登记的相关工作的前期研究。

##### 1.1.2 海岛综合整治与生态修复

针对近年来海岛生态环境破坏的问题,从 2010 年起国家和地方逐步投入巨资开展海岛综合整治

收稿日期:2016-04-27;修订日期:2017-03-13

基金项目:海洋公益性行业科研专项经费项目(201505012);国家海洋环境监测中心博士启动基金项目(2014-A-70)。

作者简介:李晴,高级工程师,博士,研究方向为海岛综合管理、海岛管理决策支持,电子信箱:qli@nmemc.org.cn

通信作者:李方,副研究员,博士,研究方向为海洋空间资源管理与 GIS 技术应用、海岛保护与利用、海岛海岸带整治修复,电子信箱:fli@nmemc.org.cn

和生态修复工作。截至2015年累计投入资金超过64亿元,其中中央财政累计投入约36亿元、地方政府配套投入约26亿元、企业出资约3亿元。已支持海岛生态修复项目169项,主要整治修复项目涉及海岛垃圾及污水处理工程、海岛沙滩修复与岛体岸线整治、海岛植被修复工程、海岛周边典型生态系统(红树林、珊瑚礁)生态修复工程、海岛淡水资源养护工程等<sup>[2]</sup>。浙江、福建、广东等省的“封岛育林”“封岛护养”工程取得初步成效。

## 1.2 海岛开发利用条件显著改善

无居民海岛对维护国家海洋权益,促进海洋资源合理开发、保护海域生态环境及海洋生物多样性、促进海洋防灾减灾等方面具有重要作用,国家在无居民海岛开发与利用基础设施建设方面取得较大进展。如,建立航标、灯塔等公益设施、建立海洋环境监测机构等;通过大陆引水、雨水收集设施、海水淡化等途径推进海岛(列岛)淡水资源保护与利用工作;积极开展可再生能源建设;开展海岛生态试验基地建设以及规划选址与论证;在无居民海岛新建防潮、防浪设施,有力促进海岛防灾减灾能力建设。目前已经在280个无居民海岛实现电力供应,其中224个无居民海岛实现24h供电<sup>[3]</sup>。

## 1.3 海岛人居环境有效改善

我国有居民海岛一直遵循陆地区域管理模式,但受交通等不利因素的影响,人居环境建设发展长期滞后于大陆地区。自全国海岛保护规划实施以来,各级政府加大对海岛地区基础设施建设的投入,海岛居民的生活条件明显改善。

能源方面,通过多种供电方式已实现443个有居民海岛的电力供应,其中408个海岛实现24h供电。通过可再生能源专项资金等多种渠道,在大管岛、大万山岛和东澳岛等9个海岛已建设多能互补示范电站工程和电网系统工程,总装机容量超过15MW,提升海岛居民、游客及公益设施用电保障能力;风能在辽宁长海大长山岛,浙江衢山岛、大小长涂岛,福建东山岛、南日岛、海坛岛,广东南澳岛和万山群岛得到推广利用。交通方面,全国海岛已建成机场9个;建设连岛桥梁133座;建设连岛海底隧道6条;已建成港口码头1222个,其中,客货码

头719个,渔港码头423个,公务码头80个;等级公路总长6052km。供水方面,全国已查明有淡水存储或供应的海岛667个,其中有居民海岛455个、无居民海岛212个;沿海各地区主要通过大陆引水、雨水收集设施、海水淡化等途径推进海岛(列岛)的淡水资源保护与利用工作,截至2015年年底,已建成各类储水水库512个、大陆引水工程101个、海水淡化工程55个。污水固废处理方面,截至2015年年底,我国海岛上已建成污水处理厂118个、垃圾处理厂68个;2015年污水处理量为25.258万t、垃圾处理量为231万t<sup>[4]</sup>。

## 1.4 海岛权益维护工作稳步开展

截至目前,我国共公布包括钓鱼岛及其附属岛屿在内的94个领海基点。为进一步维护海洋权益,已启动领海基点保护范围选划工作,开展部分领海基点海岛的整治修复工程,并建立监视系统。

## 1.5 海岛管理日趋规范

我国海岛保护规划与法制建设长足发展。保护规划方面,已初步建立起涵盖全国、省域、区域性和单岛的规划管理体系,2012年3月《全国海岛保护规划》经国务院批准正式颁布实施,截至2015年年底辽宁省、河北省、山东省、江苏省、上海市、浙江省、福建省、广东省、广西壮族自治区9个省级海岛保护规划已获省级人民政府批准并实施。法制建设方面,为贯彻落实《中华人民共和国海岛保护法》,国家和地方针对海岛规划、海岛保护、海岛开发利用、海岛监视监测与海岛执法监察等工作,出台了系列配套制度和标准,有力保证《中华人民共和国海岛保护法》确立的各项制度的落实<sup>[4]</sup>。无居民海岛开发利用秩序也得到规范。

## 2 我国海岛综合管理存在的主要问题

### 2.1 海岛管理基础信息缺乏

对已积累的数据信息挖掘利用不够,服务管理的效能未充分发挥;海岛管理需要的资源环境、使用情况等关键本底数据信息严重缺失;反映海岛资源环境变化趋势、潜在风险等的动态数据信息基本空白。管理基础信息的缺失导致各级海洋行政主管部门难以及时掌握海岛开发利用状况和资源环境条件变化情况,造成各项管理工作的被动与滞后。

## 2.2 支撑业务体系发展滞后

目前,海岛常态化监视监测体系建设取得很大进展,初步解决从“无”到“有”的问题,但受经费、人员、技术和组织管理等因素影响,业务推进阻力较大,实际效果距离服务管理仍有较大差距;海岛调查统计、管理信息系统、生态评估等发展缓慢,海岛管理科学化、专业化水平亟待提高;顶层设计、技术引领相关的专业技术队伍未能同步跟进。

## 2.3 配套政策制度亟待完善

现有配套政策制度的实施力度有待加强,确保政策制度的延续性,进一步推进省级以下海岛保护规划工作,进一步加强有居民海岛生态保护和特殊用途海岛保护。此外,对海岛保护和使用的辩证关系及海岛系统综合服务功能的认知有待加强。

## 2.4 缺少重大项目工程引领

在海岛地名普查工作后,资源环境调查工作有待进一步扩展和深化。海岛整治修复、海岛保护专项等项目取得一定进展,但项目分散、效果有限,缺少有影响力的成果。在海疆拓展、战略要道保障方面,综合协调等职能发挥不够。此外,在海洋生态系统保育、海区经济社会发展和陆海统筹发展支撑方面,缺少以海岛为核心的重大工程项目。

# 3 我国海岛管理面临的形势

海洋强国战略的提出对我国海洋事业的发展提出了更高的要求。2015年党中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》,对加强生态文明建设做出了细致的部署和周密的安排。《国家海洋局海洋生态文明建设实施方案》的印发使我国海洋生态文明建设的时间表和路线图得以清晰描绘。按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,在服从服务国民经济和社会发展大局中准确定位、主动作为,成为“十三五”期间我国海洋事业发展的重要方向。

## 3.1 海岛生态保护已成为海岛发展的前置条件

夯实经济富海、依法治海、生态管海、维权护海和能力强海五大体系,实施“蓝色海湾、南红北柳、生态岛礁、智慧海洋、雪龙探极、蛟龙探海”六项重点工程,奋力开创海洋强国建设新局面是“十三五”期间我国海洋事业重点布局的领域。在生态管海

的大格局中,海岛生态保护必将成为海岛发展的前置条件。如何将“保护优先”落到实处,找准海岛生态环境、历史文化保护与海岛资源利用的平衡点,在保持海岛环境不被破坏的前提下,最大限度地发挥海岛的优势与价值,实现海岛的可持续发展,将是未来海岛综合管理面临的新问题。

## 3.2 海岛经济发展方式面临优化和调整

随着对外交往的全方位开展,我国海洋在国际交流合作中的地位愈发重要。21世纪海上丝绸之路建设是我国海洋事业和海洋经济发展的重要战略,也为我国海岛发展带来新的机遇与挑战。海岛在保障基地建设、补给中转和新型旅游模式等方面有巨大潜力,将发挥出独特作用。如何合理利用海岛的地缘优势,因岛制宜,加大海岛在港口、商贸、旅游、物流、科技、教育等领域的开发力度,充分发挥和挖掘海岛自身价值,分析研究新形势下海岛的发展模式,形成海岛经济发展和生态文明建设的品牌和窗口,为海上丝绸之路建设提供有力支点,将成为未来我国海岛综合管理面临的关键问题。

## 3.3 海洋权益保障对岛礁管控提出更高的要求

我国与海上邻国存在海洋权益争端主要围绕岛礁展开。“十八大”以来,我国政府对海洋权益维护表现出更为坚决的态度和立场,未来巩固我国海洋权益和利益维护体系、持续开展海上维权常态化巡航执法,对重要海域和岛礁的管控能力建设提出更高要求,海岛保护与开发的空间布局亟须进行战略性优化与调整。

## 3.4 科学保护海岛亟须提高对海岛的认知水平

科学管理是有效保护海岛生态环境、合理利用海岛资源的重要保障。“科学发展观”和“海洋生态文明”等理念对海岛管理提出更高要求,公众对海岛的关注正逐渐从经济价值向生态价值转变。对于管理者而言,对海岛“重经济效益,轻生态效益”的传统观念亟须转变,作为管理决策基础的海岛认知能力和水平亟待提高。

# 4 “十三五”期间我国海岛综合管理的对策建议

在新形势下,站在建设海洋强国的战略高度,

为充分发挥海岛资源在国家生态文明建设、海洋发展战略实施中的重大作用,必须进一步加强海岛资源管控、保护海岛生态环境,促进海岛综合服务功能的有效发挥。基于此,“十三五”期间我国海岛综合管理应更加重视海岛管理理念转变、基础平台搭建、基础制度保障及重大专项引领等方面。

#### 4.1 重视海岛综合管理

长期以来,我国海岛管理工作都围绕海岛的自然资源属性开展,这对于我国海岛管理起步晚、基础薄弱的阶段来说,具有其历史优势。但从新时期国家海洋综合管理的发展要求和海岛管理的国际发展趋势来看,单纯从资源的视角开展海岛综合管理工作已经不能满足未来海岛综合管理发展的需求。在海洋综合管理新常态下,海岛管理应从传统资源管理向综合服务管理转变。

##### 4.1.1 重视海岛资源功能与服务功能的辩证统一

海岛的保护与利用高度统一。对于大型海岛,鉴于其岛陆生态系统有一定弹性和恢复力,可通过划定生态红线方式来确定保护对象和保护范围,限制和规范人为活动,使岛陆典型生态系统保护和海岛资源的开发利用得以协调。但我国大部分无居民海岛空间狭小,单个海岛岛陆资源较为匮乏、生态系统极为脆弱,保护和利用矛盾突出,不易协调,而作为海区海洋生态系统的一部分,从维持区域(海区)、岛群综合服务功能出发,或可找出此类海岛保护和利用相协调的途径。

##### 4.1.2 重视海岛在海洋功能链条中的区域功能

海岛在海洋功能链条中主要发挥节点作用,其独立性、脆弱性、资源有限性、对外高强依赖性决定其综合功能的发挥必须植根于其所处区域(海区)资源环境条件、保护和发展需求。海岛保护与利用必须与区域(海区)的海洋经济发展、海洋生态保护、海洋环境改善、海洋权益维护等保持一致,并最终落在节点、平台等综合服务功能建设上。

##### 4.1.3 重视海岛与其外部环境的系统联动

海岛系统运行维持过程的物流、能流和信息流与外部环境密不可分,人为活动介入后更增强了其外部依赖性。海岛系统功能的维持和改良离不开其周边海域、邻近海岛和邻近陆地的经济、社会、生

态、环境等多方面功能支持。海岛的发展不应仅局限岛陆(海岛岸线以上),而应统筹考虑与周边海域、海岛与海岛、海岛与陆地之间的系统联动。

#### 4.2 构建海岛综合管理基础业务体系

##### 4.2.1 重视海岛综合管理的基础性数据获取工作

海岛综合管理的关键是对海岛基础本底数据的掌握,没有翔实的基础性数据资料,海岛综合管理如无源之水,这是现阶段海岛管理工作中存在的问题。未来海岛综合管理要求各级海洋行政主管部门及时掌握海岛开发利用和资源环境条件变化情况。“十三五”期间应重视海岛资源环境调查与评估这一基础性数据获取工作的开展。

通过海岛资源环境调查与评估,逐步开展典型海岛及周边海域资源环境调查、物种资源控制因子调查评估,对海岛及周边海域使用情况进行核查,逐步摸清已开发利用无居民海岛、权益海岛和典型生态系统海岛及周边海域空间、矿产、能源等资源状况,分析和评价海岛资源环境保护与利用现状及可用资源潜力情况,为保护海岛及其周边海域生态系统、合理利用海岛资源、加强海岛管理、维护国家海洋权益提供基础数据和科学依据。

##### 4.2.2 构建综合管理业务体系

针对目前信息获取、分析、管理等困难,构建以监视监测为核心的业务体系,在海岛监视监测业务体系运行的基础上建设海岛综合管理信息系统,开展海岛资源环境综合评价,发布监视监测、调查统计等公报,为海岛综合管理提供支撑。

海岛监视监测业务体系建设与运行。以“查清本底、全面监视、重点监测、有效监管”为基本思路,有重点、有层次地逐步推进海岛监视监测业务工作。结合现场调查、卫星遥感、远程监控等多种手段,整合海岛管理及信息资源,构建分类型、多层次、实时立体的国家海岛监视监测网络体系,实现监视监测数据业务化获取、分析与应用服务,使海岛监视监测成为海岛管理工作的有力抓手。

海岛资源环境综合评价和公报。定期评价海岛开发保护和生态环境现状,分析海岛资源环境变化趋势和潜在的风险,发布监视监测、调查统计等公报,提供基础数据和科学依据,为海岛保护、涉岛

工程建设、涉岛政策制定提供决策支持。

国家海岛管理信息系统设计与建设。以调查统计工作为基础,紧密衔接海岛监视监测工作,构建国家海岛数据库;设计开发国家海岛综合管控平台;开发服务管理的数据产品,做好数据共享服务,有效发挥其对海岛科研、涉岛保护与开发、涉岛政策制定的支持作用。

### 4.3 重视完善海岛综合管理的配套政策制度

#### 4.3.1 规范使用管理

严格无居民海岛使用审批,完成《无居民海岛审批办法》的报批工作;开展《无居民海岛开发指导意见》等制修订工作,规范无居民海岛开发利用过程管理;探索海岛利用过程中各类产权登记制度,逐步规范法前用岛、公益用岛、临时用岛管理;制定无居民海岛价值评估、海岛有偿使用、市场化配置等制度规范。

#### 4.3.2 强化生态保护

探索建立海岛生态红线制度、海岛生态补偿和生态损害赔偿机制;制定加强海岛整治修复与生态建设项目的指导和监管的制度规范;制定针对海岛典型物种及控制因子的保护制度规范,探索开展海岛生态区划与示范;制定加强海岛保护区管理的有关制度规范。

#### 4.3.3 加强监督管理

在梳理事权责任的基础上,简政放权,深化行政审批制度改革,建立协调机制,提高行政审批事项和重大项目办理效率;制定海岛及周边海域的保护和利用情况监督检查细则和技术规范;完善针对海岛违法行为的监督处理制度规范。

### 4.4 重视海岛综合管理重大专项的引领作用

以“生态岛礁”工程为基础,谋划重大海岛专项,在保护海岛生态的基础上有效发挥海岛的综合服务功能,为海洋生态保护、海洋经济发展、海洋权益维护和海洋科技探索提供支持,通过重大专项工程的引领作用提升海岛综合管理效能。

#### 4.4.1 “魅力绿岛”海岛生态环境综合保护工程

开展受损岛体、植被、岸线、沙滩及周边海域等

修复,开展海岛珍稀濒危动植物栖息地生境调查和保育、修复,恢复海岛及周边海域生态系统的服务功能。开展海岛生态文明建设示范,实施海岛淡水资源保护与利用、可再生能源建设、典型生态系统和物种多样性保护、海岛防灾减灾等海岛生态环境保护示范工程建设。加强海岛历史遗迹、土著文化、特色建筑、历史街区的保护,建设以海岛文化保护为核心的海洋保护区,促进协调发展。

#### 4.4.2 海上通道保障服务工程

服务“一带一路”国家战略的实施,发挥海上丝绸之路沿线的关键海岛保障安全、提供便利、中转补给等节点服务功能,开展近岸和远海重点海岛中转站、补给站、助航设施、海洋保护区、远洋渔业基地、战略基地等基础设施建设,为海上战略通道建设和运行提供保障。

#### 4.4.3 边远和权益海岛保障能力建设工程

针对边远和权益海岛设施缺、管控弱、维护难等问题,建立完善应对突发事件的应急保障工作机制。加强权益海岛及周边海域远程监控设施建设,为海岛保护和利用提供基础资料和依据。

#### 4.4.4 海岛野外实验站网建设工程

充分发挥海岛区位优势,结合公益用岛示范工程,开展岛基海洋综合监测、预警实验基地的生态建设实验,逐步建立海岛野外实验站网,发挥海岛对海洋综合管控、海洋科研发展的服务功能。

### 参考文献

- [1] 朱艳.我国海洋保护区建设与管理研究[D].厦门:厦门大学,2009.
- [2] 毋瑾超,仲崇峻,程杰,等.海岛生态修复与环境保护[M].北京:海洋出版社,2013:295-304.
- [3] 赵立明.海岛整治修复项目管理现状分析与建议[J].海洋开发与管理,2013,30(6):47-50.
- [4] 国家海洋局.2015年海岛统计调查公报[EB/OL].(2016-12-27)[2017-03-12].[http://www.soa.gov.cn/zwgk/hygb/hdtjdc/201612/t20161227\\_54241.html](http://www.soa.gov.cn/zwgk/hygb/hdtjdc/201612/t20161227_54241.html).