

珠海海岛资源综合开发 利用的思路与对策

张士海 陈万灵

海岛是联结陆域国土和海洋国土的海上基地,拥有丰富的资源。海岛土地资源可开发潜力比较大,可为各行各业提供必要的建设用地;有的岛屿及周围海域蕴藏着油气资源、非金属和金属矿物,可提供一定的工业原材料;海岛周围的浅海和滩涂是海水养殖的良好区域;海岛具有天然的港址资源,有的岛屿具有建设深水良港的条件;有的海岛有美丽的自然景观,可以发展旅游业。这些资源是一个复合体,必须综合开发才能合理利用海洋资源。

一、珠海海岛资源状况

珠海位于珠江三角洲南部,东与香港、深圳隔海相望,南与澳门陆地相连,西邻江门,北与中山接壤。珠海市陆海总面积 7 653 km²,其中海域面积 5 965 km²,海岸线曲折蜿蜒 690 km;是珠江三角洲沿海城市中海洋面积最大的城市,海洋资源丰富。

珠海处在珠江及其支流出海口的包围之中,岛屿众多,被誉为“百岛之市”,海上岛礁星罗棋布,岛岸线总长达 498.82 km。珠江口西岸近几年,通过“岛连陆”、“岛连岛”等方式使珠海的海岛数量有所变化。根据《珠海市海洋功能区划》统计,珠海总共有海岛 190 个,90%以上岛

屿分布在珠海东部,面积 314.39 km²,岛岸线长共 498.82 km。其中,面积大于 500 m² 的 128 个,面积共 174.33 km²;1 km² 以上的有 23 个;大于 10 km² 以上的有 7 个。在这些岛屿中,无居民海岛 117 个,面积 261.7 km²,岛岸线 307.79 km。无居民海岛主要分布在七个列岛群;以桂山岛为中心的岛群、万山列岛群、外伶仃西南海域岛群、担杆列岛群、佳蓬列岛群、三门列岛群、高栏岛群。这些无居民海岛自然植被茂密,岛屿之间水深一般在 20~30 m 之间,年平均气温在 20℃~23℃ 左右,海产丰富,毗邻港澳,区位和自然条件得天独厚。

按照岛屿的成因,珠海海岛属大陆岛和冲积岛,其中属大陆岛类型的占海岛总数的 90% 以上。港湾资源丰富,有海湾 200 余处,分布在三灶岛、高栏岛、淇澳岛、桂山岛、万山岛、外伶仃岛、担杆岛、庙湾岛、东澳岛、三门岛等海岛。其次,热量充沛,光照充足,动植物资源丰富。珠海海域、港湾、海岸滩涂蕴藏着丰富的水产资源和海鲜产品。有被称为“海上森林”的红树林,杜鹃、棕竹、龙船花、猕猴桃等 50 余种野生观赏植物;鸟类 102 种,占华南地区 511 种的 1/5,其中,二洲岛和担杆岛设有猕猴保护区。再次,珠海海岛旅游资源独具特色。海岛属大陆架岛群,兼有海洋风光和大陆风光的双重特点,具有典型的亚热

带风貌,岸边岩崖峭立,景观奇特,植被茂密。人文景观旅游资源主要有清代铕城、烽火台、炮台、摩崖石刻及近代建成的文天祥纪念碑、万山海战纪念碑、桂山解放纪念碑、妈祖庙及军事要塞等历史遗迹,海岛特有的渔村风情等,发展旅游业的前景广阔。

二、珠海海岛开发的思路

从可持续发展角度看,海岛开发宜于选择那些无污染的项目,比如生态型农业项目包括种植、畜禽、水产养殖等、科学试验、仓库、旅游观光、度假、康体疗养、体育旅游等项目,这些项目符合社会各界利益,包括代际利益公平。当然,珠海海岛众多,具体情况不同,对珠海各岛屿必须进行分类开发,甚至采取“一岛一策”。每一个海岛资源是一个复合体,具有较大的经济开发价值和发展潜力,必须坚持综合开发利用。所以,海岛开发利用的基本思路是分类开发和综合利用。具体而言,首先对海岛进行功能定位,然后确定产业及市场定位,最后进行开发规划和合理布局,其目标是充分开发利用海岛资源,把海岛经济打造为珠海海洋经济的重要支撑。

1. 海岛分类开发

珠海可以分“三类”:第一类是常住居民海岛,包括桂山岛、外伶仃岛、担杆岛、大万山岛、东澳岛、庙湾岛、高栏岛、荷包岛、三灶岛、横琴岛、淇澳岛等11个海岛,常住居民约3.6万人。政府可以重新规划,投入资金对岛上居民进行移民,腾出海岛进行整体开发,盘活海岛资源。第二类是无人海岛。这类海岛允许私人开发,在保护海岛生态及总体规划的前提下进行开发,以进行整体转让、拍卖、租赁等形式,将整岛开发经营权拿出来进行公开招标开发利用。第三类是禁止开发的海岛,即不具备开发条件或者不宜开发的海岛,必须实行有效保护。

2. 对海岛进行多角度、高起点、高水平功能定位

一是从区位角度看,珠海海岛地处珠江口及位于香港、澳门之间的海域,拥有众多近海及远海的深水航道、深水锚泊区,是珠江三角洲和香港、澳门,以至南中国海上交通出入的必经海域。二是从海域、海岛角度看,海岛是连接陆域国土和海洋国土的“岛桥”,也是开发海洋的后勤服务基地,兼具陆海资源优势,主要有土地及环境资源、景观资源、港址资源、养殖资源等方面的优势。三是从大陆角度看,海岛是一个独立而完整的生态系统,岛陆、岛滩、岛基和环岛浅海四个小生境,都具有特殊的生物群落,从而构成其独立的生态系统。四是从区域角度看,海岛具有“县域经济”特点,对珠海经济发展具有“卫星”城镇的功能,经济体系完整,产业处于初级发展阶段。因此,必须深化珠海海岛资源开发利用。

3. 合理的产业及市场定位

考虑珠海海岛区位和资源状况,主要发展以下几个产业或产业群。

海岛旅游业。突出开发海岛生态旅游,建设具有南国海岛风情和海洋文化特色的国际滨海旅游区,集观光、度假、休闲、会议、娱乐、美食、海上运动、海上垂钓和海底博览为一体的综合性旅游区。

海水养殖业。可以利用岛上港湾积极推广养殖新技术,开发高附加值的产品,重点发展抗风浪升降式深水大网箱、近岸特色资源增养殖等。

港口及仓储业。珠江三角洲经济发展,陆地土地及港口资源紧缺。珠海地处珠江口,航运条件便捷,可以发展港口及仓储业,服务于整个珠江三角洲、港澳地区的超大型港口。

发展高新技术产业,对临近陆地的横琴、淇澳、三灶等岛可以发展高新技术产业。

发展风力发电和海水淡化产业。电力和供水是珠海海岛开发的“瓶颈”。风力发电和海水淡

化在海岛经济中比较优势明显,是绿色环保的新兴产业。西班牙的海岛城市拉斯帕尔玛斯所需淡水全部有海水淡化提供,已成为世界海水淡化的范例城市。所以,珠海开发可以选择风力发电和海水淡化产业作为先导产业。

4. 对海岛开发进行科学规划和合理布局

在海岛定位确定后,就是对具体海岛进行科学规划,对海岛进行整体开发,盘活海岛资源,有步骤地综合开发利用。

(1) 万山群岛开发规划和综合利用,可以规划为海岛旅游业、渔业、仓储业经济带。珠海万山群岛位于珠江出海口,邻近港澳,属于珠江口国际锚地,多条著名国际水道纵横其间。海岛经济具有广阔发展前景,1998年9月10日,广东省政府批准设立了万山海洋开发试验区,是我国第一个地方性海洋综合开发试验区。万山海洋开发试验区实施外向带动、科技兴海、可持续发展等三大战略,重点发展海洋渔业、海岛旅游和仓储业,把其建设成为富饶的生态海洋渔业示范区、国际性的滨海旅游区和先进的港口经济区。具体而言:一是突出海岛特色,优先发展旅游业。坚持高标准规划、分阶段开发、市场化运作的思路,以建设旅游精品为着眼点,建成几个海岛旅游品牌,重点进行东澳海洋生态游、外伶仃休闲度假游、桂山历史文化游、港澳游艇垂钓区等特色旅游项目的规划建设,塑造特色品牌。将东澳岛建设成为有更高知名度和影响力的海岛休闲度假区。二是落实港口建设规划,促进中转仓储业发展。充分利用区位优势和海岛独特的自然禀赋条件,大力发展港口经济和中转仓储产业,做好港口经济和仓储产业的分工定位,把万山区建设成为石油化工原料、危险品及大宗干散货的中转仓储和现代物流服务基地。筹划万山大型深水港区建设,近期以桂山岛、中心洲、牛头岛三岛为发展主体,建设成大宗散货转运港区,同时兼顾船舶维修、补给服务及大吨位船舶中转业务等功能。推动桂山保税仓及配套码头建设,把桂山列岛建成海上货物中转、仓储和集散基地。

三是加快传统渔业改造步伐,提高海洋渔业经济效益。继续稳定传统海洋捕捞业,加大海水养殖新品种、新技术的试验和推广。提高渔业产业化水平,通过“公司+基地+渔户”的形式把渔民同大市场联系起来。推动特色水产品的精深加工,突出“万山”特色海味品牌。

(2) 东部海岛产业布局。以磨刀门出海口为界把珠海分成东部和西部。东部海岛离大陆近便,主要有横琴岛、淇澳岛、内伶仃岛、九州岛等。开发的重点是横琴岛。横琴岛是珠海最大的一个海岛,总面积86 km²,未开发土地约43 km²,土地资源开发空间比较大,可以规划一幅美好的蓝图。横琴岛毗邻港澳,与澳门一桥相连、一河两岸,处于“一国两制”的交汇点和“内外辐射”的接合部,地理位置独特。政府有关部门已经作出规划,把横琴岛功能定位为科技研发、高新产业、会议会展和旅游休闲四大主导功能,以及物流贸易、培训交流、文化创意、商业服务、生态居住五大辅助功能。其发展目标将是珠海跨越发展的新城,形成服务港澳,辐射“泛珠”,区域共享,示范全国,与国际接轨的复合型、生态化的创新之岛,促进港澳繁荣稳定。在产业选择方面,横琴重点是充分利用邻近澳门的独特区位,发展贸易展销、会议及展览、观光旅游及娱乐服务、酒店服务为主的现代服务业。

其他的淇澳岛、内伶仃岛、九州岛等海岛开发也主要开发旅游业。九州岛(港)以陆岛交通运输、海岛补给和海岛旅游运输服务为主,重点建设快速客运和水上旅游中心,淇澳岛以生态观光和影视文化休闲为主。

(3) 西部海岛产业布局。珠海西部海岛主要有三灶岛、南水岛、高栏诸岛、荷包岛、大芒洲、横沥岛、三角山岛等。主要的三灶岛、南水岛、高栏诸岛已经通过“桥连陆”、“堤连岛连陆”方式与大陆实现了一体化。海岛功能逐渐淡化,现在已经向港口运输业、物流业、临港工业等方向发展。以高栏港为核心的珠海港将建设成为珠江口

西岸主枢纽港;逐渐成为一个以集装箱、原材料运输为主,支撑临海工业发展的区域性物流中心;依托港口条件的临港工业得到快速发展,逐渐形成集群效应强、生产规模大、产业链条长的重化工业基地。

其他海岛可以建成西部滨海旅游带,充分利用温泉、湿地、山脉、田园等自然生态资源,丰富旅游项目,打造海洋温泉旅游度假胜地“品牌”。

三、珠海海岛开发的问题

随着经济发展及其对资源需求的增加,海岛资源越来越受到重视。海岛开发利用条件要求较高,出现了很多开发利用问题。

1. 海岛远离大陆,交通不便是一个首要问题

对海岛进行开发必须首先把人运送到海岛上,交通约束了海岛开发,这是海岛开发最大障碍。其次,海岛内部交通不便,也阻碍了海岛开发。

2. 供水、供电等基础设施问题

海岛孤立海上,淡水资源不足,供水是个大问题。其次,海岛电力供应也是一个问题,基础设施建设成本高,使用成本高。关键的是长期以来海岛工作服从于国防和战备需要,交通、邮电、通信、水电供应等基础设施比较落后。近年来,这些海岛得到较大改善,但与陆地比较,水、电应和交通设施条件仍亟待提高。

3. 海岛陆域有限,开发规模不大,开发成本较高

珠海最大的海岛是横琴岛,其面积 86 km²。除了几个主要岛屿以外,其余都是小岛,土地面积狭小,陆地环境有限,不能获取开发规模效益。基础设施一般由政府投入建设,共享性差,加上海岛经济活动较少,政府投入的开发成本高、税收低,财政负担较重。

4. 海岛生态环境简单,生态系统脆弱

海岛是一个独立而完整的生态环境地域系,有自身的特殊生物群落,生物多样性指数小,生态

系统十分脆弱,容易受到台风、地震、海啸等海洋灾害的影响,造成难以弥补的严重生态环境问题。海岛开发受到海岛自然生态环境的限制,必须进行合理科学规划。

5. 关于海岛基础数据尚不完整,一些开发活动缺乏科学依据

各岛位置、面积、岸线、平均海拔、经纬度、近岸水深、岛上自然资源及周边环境等基本自然地理数据需要详尽调查。否则,基本的产权都不能划分清楚,海岛开发活动及其管理缺乏依据。

6. 海岛开发的法制不健全,尤其是无人居住岛屿的开发受到较大影响

2003 年国家海洋局、国家民政部、总参谋部联合下发《无居民海岛保护与利用管理规定》后,没有其他更多的法规对海岛开发进行管理。这对海岛的管理工作缺乏权威性、全局性的法律依据,管理职能不清、管理权限不明。对无居民海岛缺乏完善管理机制,有效管理工作难以开展,海岛开发的利益难以得到保障。

7. 海岛海洋执法问题

珠江口海域存在着海事、渔政、渔监、航道、边防、公安、边检、海关等部门多头管理和交叉执法现象,海岛管理和环境保护问题日益突出,亟待建立健全法律、规章制度,建立统一有效的综合管理和执法体制。

8. 经济建设与军事建设用海和用岛的矛盾

海岛往往是我国海洋国土安全防卫基地,万山群岛曾作为军事要塞,占据了大量海域和用地。随着近年经济的发展,以及国际形势的变化,进行了大裁军,空置了大量营房和土地,部分军事用途的岛屿实际已被废弃,不再具有军事用途,但仍不由地方支配。由于地方经济的发展,对海岛资源的需求也不断增加,军事用海与地方经济发展之间的矛盾逐渐显现出来。这些军产土地如何转让给地方,涉及军事设施处理问题。

四、海岛资源综合利用的对策

1. 理顺海岛管理职权,建立综合管理体制

由于海岛管理涉及多个部门,职责交叉,政府必须明确海洋行政部门为海岛管理部门,负责海岛的环境、生态、开发和管理工作的,并建立了统一有效的综合管理体制。

2. 高起点、战略规划

制订海岛开发利用规划,指导和约束海岛开发行为,保护海岛环境和资源。一是海岛功能的战略规划,要求分类定位,一岛一策。二是开发条件的规划,即基础设施的规划建设。首先是岛连陆、岛连岛的航线和交通设施,积极完善直通香港、澳门航运的口岸服务设施。其次是岛内基础设施建设,必须进一步完善交通设施,加大海岛蓄水供水工程和海水淡化工程、海岛供电建设、通信设施的建设。三是保障条件的规划,制定海岛防灾、减灾规划,建立岛区灾害预警和应急救援体系,加强减灾防灾建设。

3. 加大政府投入,提供必要的公共物品

海岛毕竟远离大陆,对岛外经济交流不便,资源开发和经济发展受到影响。交通、邮电、通信、水电供应等基础设施属于公共物品,必须由政府提供,要求加大港口及航道、陆上公路、大堤、供电、供水等设施建设的投入。珠海陆地基础设施比较发达,海岛基础设施相对落后,还要加大投入改善海岛港口及码头、道路、水电供应设施等,为海岛深度开发提供条件。这给政府非常大的挑战和压力,有的设施也可以寻求市场化方式,由开发者与政府共同承担。另外,加强防灾、减灾基础设施建设的投入。主要是加强避风塘、锚地、防波堤等基础设施的建设和维护;其次加强河口整治,建立符合国家规定标准的防洪、防潮工程体系;保护和建设海岛防护林,形成海岛合理的防护林体系。

4. 加快海岛基本信息的科学调查和发布

政府必须对海岛面积、岸线、平均海拔、经纬

度、近岸水深、岛上自然资源等基本自然地理数据需要进行详尽的调查,以便重新确定海岛海域界线,处理有争议的海岛归属问题。建设海洋环境立体监测系统、海洋环境预测预报系统、地震及海啸地质灾害的预测预报系统等,共同防止海洋渔业灾害。

5. 积极寻求“国防用地”协调途径

海岛一般远离大陆,政府作用主要是维护主权和管理。没有安全稳定的主权保障,开发海岛也没有保障。所以,政府在海岛开发中首要任务是维护主权,保障安全,建立国防和法制。其次,积极寻求国防退出土地的“军转民”途径和方式。

6. 加强海岛综合管理,保护海岛资源与环境

这必须对海岛海域实行综合管理。在海洋资源保护方面,扩大人工鱼礁规模,加强深水港湾、滩涂等资源的保护,扩大红树林保护区面积;有效保护珍稀海洋生物,基本建立海洋灾害监控体系。在海岛环境保护方面,主要遏制岛外海域环境恶化,控制陆源及海上(船舶、平台)污染和岛内污染,合理控制污水、废物的排放以及海洋倾废。重视河口和海湾的生态环境保护,加强对珠江口的综合整治,着重对污染严重海域进行生态修复和生态系统重建。

7. 加快无人居住岛屿开发

完善无人居住岛屿的法规和规章制度建设,为开展海岛管理提供依据。切实制订组织实施《无居民海岛保护与利用管理规定》的具体措施和办法。对无居民海岛开发保护管理的主体、权限、开发利用审批制度、海岛功能规划等进行具体明确的规定。

参考文献

- 1 钱林霞,林平凡,陈万灵. 别以为每个海岛都是“基督山”. 新经济杂志,2006(11):72~75

(作者单位 广东海洋大学经济管理学院)