

“十三五”期间我国无居民海岛综合管理对策研究

李方,于姬,付元宾,李晴,马恭博,杜宇

(国家海洋环境监测中心 大连 116023)

摘要:加强无居民海岛自然资源管控、保护海岛及周边海域生态环境,促进海岛综合服务功能有效发挥,是我国无居民海岛管理向综合管理发展的重要方向。文章在分析我国无居民海岛功能地位和管理现状的基础上,针对海岛保护和利用的问题分析了无居民海岛综合管理存在的不足,提出了“十三五”期间我国无居民海岛综合管理的对策建议。

关键词:海岛综合管理;海岛生态环境;资源管控;十三五;对策建议

中图分类号:P124.5;P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2016)S2-0007-06

The Non-residential Islandial Protection and Utilization during the 13th Five-Year Plan Period in of China

LI Fang, YU Ji, FU Yuanbin, LI Qing, MA Gongbo, DU Yu

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

Abstract: Strengthening the resources control of non-residential island, protecting the island and its surrounding ecological environment and giving full scope to the comprehensive service functions of island, will be an important direction of non-residential island integrated management in China. Based on the summary of the status quo of island conservation and management, the paper analyzed the functions and position of non-residential island, and crucial inadequacies of island management in China. The paper also put forward suggestions of the non-residential island integrated management during the 13th Five-Year period of China.

Key words: Non-residential island, Integrated management, Island ecological environment, The 13th Five-Year Plan period, Strategies and suggestions

无居民海岛,是指不属于居民户籍管理的住址登记地的海岛^[1]。尽管无居民海岛面积狭小,但由于兼具海洋和陆地的双重特点,部分海岛拥有独特的资源环境,具有特有的区位优势 and 战略地位,在支撑沿海经济社会发展、保护海岸带生态环境和维护国家海洋权益等方面发挥着重要作用^[2]。因此,

实施综合管理,促进无居民海岛生态系统的保护和资源的合理利用,有着重要的现实意义。

1 无居民海岛的主要功能和地位

相对于有居民海岛,无居民海岛具有分布范围广、个体面积小等特点。对单个海岛而言,作为相对独立的单元,虽然在发展空间、资源量等方面受

限较大,但是因其特有的区位条件和资源环境,在海洋保护与开发中具有不可或缺的作用。根据我国无居民海岛的保护和使用现状情况,其主要功能体现在以下4个方面。

(1)为各类海洋活动提供综合服务的陆基平台。有近千个无居民海岛上建有航标和灯塔等公益设施;上千个无居民海岛上建有用于看护海岛及周边海域的简易看护设施;20余个海岛上建有海洋环境监测机构,部分海岛建有地理测量、气象观测和地震监测等设施。作为广阔海域中的陆基平台,无居民海岛在保障海上交通安全、保护海洋环境、促进海洋产业发展方面发挥着较为综合的服务功能。

(2)为沿海地区经济社会发展提供拓展空间。无居民海岛多沿大陆岸线或环绕邻近的有居民海岛分布,我国60%左右的无居民海岛离岸距离不大于10 km。这些岛屿尽管单体面积不大,但其周边滩涂和浅海范围宽广,拥有良好渔业资源条件,具备天然的深水岸线、防风、遮浪等天然优势,为沿海工农业、城镇拓展,渔业基础设施建设和港口航运基础设施建设提供了有利条件,成为经济社会向海发展的重要空间。

(3)为特色产业的发展提供独特的资源环境。独特的地质遗迹和生态系统以及优美的环境和景观,为旅游业发展提供了优质的资源。全国海岛上共有自然景观979处,人文景观675处,各类海水浴场84个。截至2015年底,我国已建成3A级及以上涉岛旅游区67个,涉及海岛386个^[3]。

(4)为海岛及周边海域重要物种提供重要的生存空间。较为封闭、孤立的地理环境,丰富的浅海、滩涂资源,人为干扰相对较少,使无居民海岛成为各类重要鸟类及其他珍稀、濒危动植物物种的重要庇护所,在保持海洋生物多样性,维持近岸海域生态平衡等方面发挥着重要作用。我国海岛及其周边海域的国家一级保护野生动物有短尾信天翁、黑鹳、东方白鹳、白尾海雕、金雕、白鹤、白头鹤、丹顶鹤、大鸨、遗鸥、中华秋沙鸭、中华白海豚等。国家一级保护植物有银杏、二色补血草、格木等。国家二级保护野生动物有蝮蛇、大天鹅、灰鹤、短耳鸮宽

吻海豚、黄嘴白鹭、小天鹅、岩鹭、褐翅鸦鹃、中国鲎、普通鳶、红隼、燕隼、游隼、斑嘴鹈鹕、猕猴等。国家二级保护植物有青檀、野大豆、香樟、中华结缕草、金毛狗、厚叶木莲、华南锥、土沉香等。

随着我国蓝色经济的发展和海洋强国战略的实施,在未来一段时期,无居民海岛对海洋开发和保护的支撑功能将日益显现。首先,作为海洋发展的综合服务平台,随着我国港口航运、海洋渔业以及海洋观测、监测业务的发展,将在其中发挥越来越重要的作用;其次,随着沿海地区发展空间不足的问题的日益凸显,无居民海岛周边的滩涂和浅海海域将为海岸带区域的土地扩张、基础设施建设提供巨大的潜力;第三,在较短的一段时间,我国沿海地区经济社会发展将保持持续增长,海岸带区域高强度开发利用活动和伴随的近岸海域环境污染问题在短期内难以缓解,而无居民海岛大多数距离高强度发展区域和污染源区域相对较远,保存了较为优良的岛陆、滩涂和周边浅海生态环境,作为各类海岸带生物庇护所,其在保持海洋生物多样性,维持近岸海域生态平衡等方面发挥的作用将愈加重要。

2 无居民海岛保护管理现状

保护海岛及其周边海域生态系统、促进资源合理利用、维护国家海洋权益是无居民海岛保护管理的主要内容,也是国家海洋局的重要职责。在海岛保护法实施以来,国家主要在建设海洋保护区、改善海岛基础设施、制定和实施海岛保护规划,出台和实施海岛保护相关政策方面,开展了大量工作,无居民海岛保护管理发展迅速。

2.1 涉岛保护区建设

各类海岛自然保护区是加强海岛生态系统和资源环境保护的重要措施之一^[4]。2011—2013年,新增涉岛类国家级海洋特别保护区近20个,保护对象以海岛地质地貌景观、典型海岛生态系统和周边浅海区域的珍稀、濒危物种为主。

2011年批准的7个保护区分别是:①山东乳山的塔岛湾海洋生态国家级海洋特别保护区,涉及塔岛等海岛,保护对象主要是西施舌、中国对虾等海洋生物资源及其栖息地;②山东威海的小石岛国家级海洋特别保护区,涉及小石岛,保护对象主要是

刺身、海胆等海珍品生境和种质资源以及海岛资源;③山东威海的刘公岛国家级海洋公园,涉及刘公岛、日岛等海岛,保护对象主要是领海基点及珍稀濒危海洋生物;④江苏连云港的海州湾国家级海洋公园(特别保护区),涉及东西连岛,保护对象主要是自然遗迹、海岛及周围海域生态;⑤广东阳江的海陵岛国家级海洋公园,涉及海陵岛,保护对象主要是典型海岛生态系统;⑥广东湛江的特呈岛国家级海洋公园,涉及特呈岛,保护对象主要是红树林湿地;⑦厦门国家级海洋公园,涉及上屿岛等海岛,保护对象主要是地质地貌景观及珍稀濒危海洋生物。

2012年批准的7个保护区分别是:①山东威海的大乳山国家级海洋公园,涉及小青岛、竹岛、浦岛、南黄岛、杜家岛等海岛,保护对象主要是自然岛礁及重要海洋生物栖息地;②山东长岛国家级海洋公园,涉及南、北长山岛等海岛,保护对象主要是典型海岛生态系统;③浙江洞头国家级海洋公园,涉及洞头岛等,保护对象主要是典型海岛生态系统;④福建福瑶列岛国家级海洋公园,涉及福瑶列岛,保护对象主要是典型海岛生态系统;⑤福建湄洲岛国家级海洋公园,涉及湄洲岛,保护对象主要是砂质岸线、海蚀地貌;⑥福建城洲岛国家级海洋公园,涉及城洲岛等海岛,保护对象主要是典型海岛生态系统及珍稀濒危生物;⑦广西涠洲岛珊瑚礁国家级海洋公园,涉及涠洲岛,保护对象主要是珊瑚礁。

2013年批准的5个保护区分别是:①辽宁盘锦鸳鸯沟国家级海洋公园,涉及鸳鸯岛,保护对象主要是鸳鸯岛等生态系统;②辽宁觉华岛国家级海洋公园,涉及觉华岛、阎家山岛等海岛,保护对象主要是海岛资源保护与利用等;③辽宁大连长山群岛国家级海洋公园,涉及大、小长山岛等,保护对象主要是长山群岛周边海域生态环境和岛陆岩礁自然景观;④山东青岛西海岸国家级海洋公园,涉及斋堂岛等,保护对象主要是海滨湿地生态系统、海岛生态系统等;⑤广东南澳青澳湾国家级海洋公园,涉及北官屿等,保护对象主要是海洋生态系统。

截至2015年底,我国已建成涉及海岛的各类保护区180个,涉及海岛约2300个。其中,自然保护

区84个,特别保护区(含海洋公园)69个,水产种质资源保护区13个,湿地公园5个,地质公园2个,其他类型保护区7个^[3]。已在5个海岛(岛群)开展了与海岛物种登记相关工作的前期研究。浙江、福建、广东等省的“封岛育林”和“封岛护养”工程取得了初步成效^[5]。

2.2 海岛基础设施建设

无居民海岛基础设施建设方面取得了较大进展。沿海各地通过大陆引水、雨水收集设施、海水淡化等途径推进了21个海岛(列岛)的淡水资源保护与利用工作,同时积极开展可再生能源建设,开展了3个海岛的生态实验基地建设,另有15处生态实验基地项目正在规划选址与论证之中。在无居民海岛新建了海岛防潮、防浪设施60余处,有力促进了海岛防灾减灾能力的建设,但大部分海岛防灾减灾能力仍明显不足。另外,近年来针对海岛生态环境破坏问题,国家和地方投入巨资开展了海岛综合整治和生态修复工作,其中部分工作涉及无居民海岛垃圾及污水处理工程、沙滩修复与岸线整治、植被修复工程、周边典型生态系统(红树林、珊瑚礁)生态修复工程、淡水资源养护工程等^[4]。

2.3 海岛保护规划编制和实施

目前,我国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,《全国海岛保护规划》经国务院批准实施。截至2015年底,9个省级海岛保护规划已经省级人民政府批准实施^[3],部分市、县已批准实施了本辖区的海岛保护规划,有3个地区开展区域用岛规划编制示范,拟开发利用的无居民海岛大部分编制了单岛保护与利用规划。2015年,国家组织对《全国海岛保护规划》实施情况进行了评估,其他各级规划的实施评估工作暂未见开展。

2.4 《中华人民共和国海岛保护法》配套政策及落实

法制建设方面,为贯彻落实《中华人民共和国海岛保护法》,截至2015年年末,国家共出台配套制度政策近90余项,大多以无居民海岛管理为主,其中涉及海岛使用管理、规划管理、登记管理、海岛调查、地名管理、监视监测,执法监察和项目管理等多

项内容,保证了海岛保护法确立的各项制度的落实。通过海岛地名普查,查清了我国所有海域海岛地理实体的位置、数量及名称,完成了3 000余个海岛名称标志设置,建立了我国海岛基础数据库;颁发无居民海岛使用权证书17本,征收无居民海岛使用金4.6亿元,无居民海岛开发利用秩序得到了规范。

3 综合管理关注的主要问题及其发展态势

3.1 海岛生态系统退化的问题

在海岛法实施以来,海岛生态系统保护日益加强,但生态系统受损和退化的现象依然存在。填海连岛、炸岛炸礁造成海岛地形地貌改变的现象依然存在。部分海岛周边的围填海、连岛实体坝建设,不仅增加了海岛岛陆生态系统的压力和人为干扰,而且显著改变了海岛周边海域的水动力条件和沉积环境,以及海岛周边潮间带和浅海生物的生境,造成原有生态系统的损失。

由于海岛人为活动的加剧和周边环境的污染,外来生物入侵的现象日益增大,脆弱的原生海岛生态系统面临的风险日益增大。另外,目前的海岛活动普遍缺乏有力监管,各类不规范的旅游、停驻和空间利用活动,或多或少地给海岛生态系统带来干扰,影响海岛的封闭、孤立和极其脆弱的独特生境。

3.2 海岛自然资源利用不合理的问题

我国多数海岛开发尚处于粗放经营阶段,过度开发和开发程度低下等现象并存。一些旅游型海岛,在旅游旺季,管理部门往往是不顾海岛自身的环境容量而超规模接待游客。过量的游客不仅加剧了海岛的自身污染,也给海岛资源、生态以及旅游服务设施增大了压力,久而久之会导致这些海岛旅游相对优势消失。

另外,资源的浪费和效率低下问题突出。目前,我国开发利用成功的无居民海岛案例相对较少,且大部分无居民海岛开发利用暂未纳入海岛使用权管理。部分海岛成为沿海企业、用海单位和个人的私有领地。大部分海岛在经历了20世纪90年代到21世纪前10年的海岛开发热潮之后,归于沉寂,部分海岛因开山、采石、植被破坏、用后闲置等,留下了满目疮痍的景象。海岛开发利用规划缺乏,

盲目占用空间和建设有关基础设施,破坏海岛资源的同时,利用效率地较为低下。

3.3 海岛环境污染的问题

近年来,国家实施了海岛整治修复、生态建设实验等工程,对受损的海岛资源环境进行整治修复,但有关项目多以有居民海岛为主,大量的无居民海岛环境污染问题依然存在,尤其是法前用岛。2014年国家海洋局组织实施的常态化海岛监视监测工作对无居民海岛污染情况进行了初步调查,结果表明,无居民海岛污水和固废处理率仍然偏低,部分未经处理就排放于岛陆或周边海域,对海岛及周边海域环境形成一定的威胁。

4 综合管理存在的不足

4.1 无居民海岛基本信息掌握和利用不足

目前,国家海岛信息系统已经建立,并收集包括海岛地名数据、海岛地形地貌数据、海岛开发利用数据和海岛权属数据在内的多项基础地理数据,但真正服务海岛管理决策的数据分析挖掘工作深度不够,有关数据利用率较低,服务管理的效能未充分发挥;海岛管理需要的资源环境分布、海岛特有物种和海岛使用动态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,使得大部分分析决策工作始终停留在定性层面,难以量化深入。另外,海岛监视监测工作体系尚处于起步阶段,获取海岛资源、生态等信息的功能尚未充分体现,各级海洋行政主管部门由于不能及时掌握海岛开发利用状况和资源环境条件变化的情况,造成各项管理工作的被动与滞后。

4.2 政策制定的针对性不够,有待进一步完善细化

现有配套制度政策实施效果欠佳。在海岛资源环境监测、评价、预警,海岛价值评估、生态补偿机制、有偿使用;海岛生态修复、生态区划、生态风险,海岛区域发展、产业布局、开发利用模式,海岛环境地质灾害监测、预警与防治,海岛信息管理等方面还缺少较为细致的政策布局。另外,对无居民海岛功能和地位的认识不够深入,也造成配套制度政策制定过程中管理方向不明、保护和发展手段不多等问题突出。

4.3 组织协调和实施监管力度有待进一步加强

较之于有居民海岛,无居民海岛管理存在历史遗留问题多,涉及的管理部门众多,利益相关关系复杂,管理制度亟待完善等多种问题。因此无居民海岛管理亟须理顺海岛使用和保护的利益相关者关系,理顺相关部门的管理职责和义务,厘清已开发利用海岛涉及的历史遗留问题,进一步加强部门的沟通协调,处理好利益相关者关系,制定有针对性解决历史遗留问题的政策措施。另外,从海岛整治修复、海岛开发利用等项目实施情况来看,有关项目实施监管显著缺失,实施效果评估工作也未开展,针对有关违法违规用岛的执法力度有待加强。

4.4 专业的技术支撑队伍不强

常态化监视监测体系建设取得了很大进展,初步解决了从“无”到“有”的问题,但受制于经费、人员、技术和组织管理等多方面因素,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、生态评估等业务发展缓慢,海岛管理科学化、专业化水平亟待提高;近年来,我国海岛管理的技术支撑力量逐步壮大,但顶层设计、技术引领的专业技术队伍亟待加强。

5 无居民海岛综合管理对策和建议

(1)要针对无居民海岛综合管理存在的实际问题,进一步加强使用管理,转变管理思维。其一,要充分认识无居民海岛的独立性、脆弱性和资源有限性。这些特性决定了海岛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,重点在服务平台、拓展空间、特色资源和生态优势等方面做文章。其二,要充分认识海岛的对外高强依赖性。海岛系统运行维持过程的物流、能流和信息流与外部环境有着密不可分的关系,人为活动介入后,更增强了其外部依赖性。因此,海岛的发展不应局限岛陆本身,而应统筹考虑海岛与周边海域、海岛与海岛、海岛与陆地之间的系统联动。其三,我国大部分无居民海岛空间狭小,若就单个海岛而论,其岛陆资源较为匮乏、生态系统极为脆弱,保护和利用矛盾突出,不易协调;而将其作为海区海洋生态系统的一部分,可从维持区域(海区)、岛群的生态系统服务功能角度,探索海岛合理利用

与生态保护相协调的模式。

(2)要针对有关配套制度政策不足和实施效果欠佳等问题,继续深化制度探索,重点针对海岛生态环境保护、自然资源产权、海岛生态补偿、海岛空间管制等方面开展需求分析和理论探索;研究制定海岛岸线、湿地、地形地貌、土壤、淡水、能源、景观、生物、环保、灾害等专项管理政策与配套制度;研究制定有关无居民海岛开发利用、海岛有偿使用、海岛整治修复、海岛生态保护、权益维护等海岛管理相关标准、规范;研究制定海岛特色产业管理政策;探索开展海岛综合管理制度、岛群发展配套政策、岛—海—陆协同发展配套政策等的研究。

(3)应结合海岛保护法实施需要,进一步完善有关配套制度政策细则,比如:规范使用管理。严格无居民海岛使用审批,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、临时用岛的管理。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。制定无居民海岛废水、垃圾管理的细则。强化无居民海岛生态保护。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。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)针对目前管理信息获取、分析、管理等方面存在的困难,有针对性的构建三大业务体系。其一,尽快推进海岛监视监测业务体系建设与运行。结合国家海洋监测网建设,由易到难,由点到面,由近及远,有重点、有层次的逐步推进海岛监视监测业务的工作,发挥管理实效,真正使海岛监视监测成为海岛管理工作的眼目和抓手。利用各级海洋观测、海洋环境监测、海域使用监管和海岛管理及

信息资源,服务国家海岛监视监测业务开展,及时、准确获取海岛资源环境状况及其变化信息,实现监视监测数据业务化获取、分析与应用服务。其二,要结合监视监测,定期海岛开发保护状况和生态环境评价,分析海岛资源环境变化趋势和潜在的风险,定期发布监视监测、调查统计等公报,为海岛管理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。其三,要尽快完善国家海岛管理信息系统。以监视监测和调查统计工作为基础,充分利用已积累的数据,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,深化海岛数据挖掘,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。

(5)要借助国家“生态岛礁”建设项目,适时、顺势谋划重大海岛专项,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。继续加强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。加强海岛重要鸟类及其他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。在重要战略通道沿线,战略空间前缘和沿岸地区等地理区位优势的关键海岛,充分发挥其空间拓展潜力,保障安全、提供便利、中转补给等服务功能,开展近岸和南海重点海岛中转站、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服务。结合海洋环境实时监测、海域使用监管、海岛生态监控、海洋立体观测等网络建设需要,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] 中华人民共和国海岛保护法[Z]. 2009.
- [2] 国家海洋局. 国家海洋局关于印发〈全国海岛保护规划〉的通知[Z]. 2012.
- [3] 国家海洋局. 2015年海岛统计调查公报[R]. 2016.
- [4] 朱艳. 我国海洋保护区建设与管理研究[D]. 厦门:厦门大学, 2009.
- [5] 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.