辽宁省海岛工作综述

卢江宁 张 弘 刘林林

随着《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)的颁布实施，人们对海岛的开发和保护有了全新的认识。开发、利用和保护海岛资源，发展海岛经济已成为当今沿海经济发展的一个重要领域，海岛经济在海洋经济乃至全省经济中的地位和作用越来越重要。

辽宁省海岛概况

辽宁省是我国海岛的主要分布地区之一，据最新统计调查，所辖海岛总数约为848个。其中，有居民海岛44个，其余为无居民海岛，无居民海岛占全省海岛总数约95%；在全部海岛中，面积为500平方米以上的海岛有356个。

目前，辽宁省管辖海域的无居民海岛普遍存在不同程度的开发利用，主要包括渔业养殖、旅游开发、保护区建设、军事用途、建设灯塔等公益设施。无居民海岛以养殖用岛居多，其次是旅游用岛，大多数开发普遍缺少规划，随意性、粗放性较大。海岛的无序开发不仅对岛体自身产生极大的破坏，同时也对海岛周边的海洋生态及海洋环境产生了一定的负面影响。

辽宁省海岛工作主要成果

《海岛保护法》颁布实施以后，辽宁省提出海岛开发利用要以科学发展观为指导，坚持保护为主、适度开发原则，把无居民海岛管理工作作为促进海洋经济全面协调可持续发展的重要任务加以落实；切实加强无居民海岛开发与保护工作的组织领导，逐步建立与完善辽宁省海岛保护规划、监督检查等相关制度。

高度重视《海岛保护法》的贯彻实施，积极宣传普及《海岛保护法》。2011年6月8日，在辽宁省及大连市人大、政府的积极支持下，辽宁省海洋与渔业厅与大连市海洋与渔业局在长海县举行了以“贯彻落实《海岛保护法》，保护好海岛环境”为主题的大连“世界海洋日暨全国海洋宣传日”活动，制作大小宣传板500余块，发放宣传资料上万份，咨询群众5000余人次；其他各市也都采取各种方式，开展了丰富多样的宣传活动，通过宣传展板、发放普法宣传单、电视、网络等广泛宣传《海岛保护法》，增强群众的法律意识，在全社会营造了依法开发、保护、管理海岛的良好氛围。同时，开展多形式、多层次、多渠道的《海岛保护法》宣传教育，提高全社会对海岛价值的认识，增进公众对海岛的了解，关心海岛发展、保护海岛生态。

充分认识无居民海岛管理工作的重要性和紧迫性，切实加强无居民海岛管理工作的组织领导。辽宁省政府高度重视无居民海岛的管理工作，为加强对无居民海岛工作的组织领导，在机构编制非常紧张的情况下，批准辽宁省海洋与渔业厅内增设海岛管理处，这也是全国沿海省级海洋管理部门第一个内设海岛管理处。辽宁省海洋与渔业厅也高度重视无居民海岛的开发、保护与管理工作，召开专题会议研究落实《海岛保护法》，根据国家海洋

辽宁省海洋与渔业厅李汪洋厅长（中）现场调研海岛工作

东大连岛

局下发的海岛管理政策文件精神，结合辽宁省实际制定相关海岛管理配套制度，同时加强了海岛管理工作力量。

加强无居民海岛使用管理，积极推进无居民海岛确权审批工作。依据《海岛保护法》《无居民海岛使用权登记办法》和《关于推进〈海岛保护法〉生效前已用岛活动确权登记工作的意见》等相关文件，辽宁省海洋与渔业厅下发了法前已用岛活动登记工作实施方案，并针对有意向的用岛项目开展海岛工作调研，加快推进无居民海岛确权审批工作。经过严格审核，在充分论证合理的情况下，2011 年 12 月 31 日，锦州大笔架山岛作为辽宁省第一个依据《海岛保护法》确定权属的无居民海岛通过辽宁省政府批准，这不仅体现了辽宁省对《海岛保护法》的有效贯彻实施，也确保了海岛的合理开发及永续利用。同时，还完成了大连猪岛、蛤蜊岛确权登记的前期工作。

推进海岛管理相关制度建设，不断完善海岛规划体系，统筹海岛开发与保护。一是根据财政部、国家海洋局联合下发的《无居民海岛使用金征收使用管理办法》，辽宁省海洋与渔业厅会同省相关部门，共同议定《辽宁省无居民海岛使用金征收使用管理办法》，该办法已于 2011 年底经省财政厅、辽宁省海洋与渔业厅与中国人民银行沈阳分行共同会签，并于 2012 年初印发执行。二是依据《海岛保护法》，结合辽宁省海岛自身特点，加快推进省级海岛保护规划编制工作。辽宁省海洋与渔业厅将《辽宁省海岛保护规划》编制工作列为当年的工作重点，并安排专项资金用于海岛保护规划的编制报批工作。参考《全国海岛保护规划》（征求意见稿）的模式，依据海岛保护与开发现状，对有居民海岛、无居民海岛以及特殊用途海岛的资源、开发现状等进行分析研究，根据海岛的区位、资源与环境、保护与利用现状、基础设施条件等特征，兼顾保护与开发的同时，对本省海岛实施分类保护和管理。三是推进县级（市级）政府组织编制本行政区域内无居民海岛保护和利用规划，为辽宁省无居民海岛开发利用和确权审批提供审查和审核依据。

完成全国海域海岛地名普查外业调查工作及海岛名称标志设置工作。经过历时 1 年的岛礁地貌、地理位置的勘测、登记，现已完成全部外业调查工作；认真完善海岛基础数据，按时保质完成海岛地名普查工作；完成辽宁省海岛名称标准化预处理报告；组织编制《辽宁省海岛名称标志设置方案》，并已完成 64 个海岛名称标志设置工作；启动《全国海域海岛地名普查数据集》（辽宁卷）和《中国海域海岛标准名录》（辽宁分册）的编制工作。

推进海岛保护与整治修复工作。一是继续推进 2010 年度国家批准的大笔架山连岛坝（天桥）整治修复工程项目实施。2012 年 2 月 26 日，由大连理工大学李玉成院士任组长的专家评审组对《大笔架山连岛坝损毁机理研究报告》《修复工程方

案可行性报告》《初步设计》《调查研究总报告》《修复方案物理模型试验研究》《区域地质综合调查研究报告》《水文测验》《水文调查报表》《整治修复工程波浪、潮流和泥沙数值模拟报告》等 9 个报告进行了评审，并获得评审组专家的一致通过。目前正在开展整治修复工程的招投标工作，并适时进行项目施工。二是 2011 年辽宁省海洋与渔业厅向国家海洋局申报了葫芦岛市觉华岛和丹东市大鹿岛 2 个海岛整治修复项目，均已获得批准立项，目前项目正按国家海洋局批复的实施方案内容和时间节点实施之中。三是为推动辽宁省海岛整治修复保护工作开展，保证海岛整治修复保护项目能够取得良好效果，根据国家海洋局海岛管理司的相关要求，辽宁省海洋与渔业厅组织编制了《辽宁省 2012 年度海岛整治修复保护项目》，同时编制完成了《辽宁省海域海岛海岸带整治修复保护规划（2011–2015 年）》（征求意见稿），并已上报至国家海洋局。

推进海岛信息化管理工作。辽宁省海洋与渔业厅高度重视海岛信息化建设工作，经省编委办批准，在原省海域动态监管中心的基础上，加挂海岛监管中心牌子，明确职能任务。监管中心建立健全海岛定期巡视制度，加大海岛巡航执法检查力度；同时，通过海岛监管，及时发现海岛违法行为，打击非法活动，规范无居民海岛开发利用秩序，实现海岛生态保护和可持续利用。辽宁省海洋与渔业厅已进行立项，2012 年内启动无人机航空监测项目，将逐步推进辽宁省海域、海岛实现全方位、立体化、数字化的实时监控。辽宁省海域和海岛使用动态监视监测中心拟在陆地监测基础上，逐步开展无人机航空监测、海上执法船监测，实现三位一体立体监测，进一步完善海域海岛动态监视监测系统，提升监控能力和监管覆盖范围。

海岛管理工作面临的形势

海岛管理工作日益受到各级领导的高度重视。近年来，党中央、国务院高度重视海岛工作。“十二五”规划纲要亦明确规定，要“强化海岛管理，推进海岛保护与利用，扶持边远海岛发展，严格规范无居民海岛利用活动”。辽宁省委、省政府把长山列岛定位为海洋经济先导区和黄金旅游岛。辽宁省海洋与渔业厅党组对海岛工作给予了高度关注和大力支持，主要领导和分管领导多次对海岛管理工作作出明确指示，从加强海岛管理队伍与能力建设、规范海岛保护与开发利用管理、完善保护规划体系与相关法规制度建设、开展海岛基础资源状况调查等各个方面对海岛管理工作提出具体要求。

辽宁省无居民海岛确权登记工作协调会

社会各界关注程度不断提高。随着辽宁省第一批 11 个开发利用无居民海岛名录的发布以及首个无居民海岛使用权证书的颁发，社会各界对无居民海岛确定权属事宜空前关注，仅 2011 年 3 月就有辽宁电视台、华商晨报等新闻媒体提出对海岛管理工作进行跟踪报道，各界群众、企业、团体纷纷来电询问海岛权属事宜，一时间办公电话成为热线。

海岛在海洋经济发展中的作用不断凸显。辽宁省近岸海域有着丰富的天然岛屿资源，可以缓解陆域土地资源的紧张形势，成为拓展发展空间、走向外海的重要依托，海岛开发建设正成为海洋经济发展新的增长点和海洋经济结构调整的重要载体。辽宁沿海经济带发展规划获得国务院审批，对促进全省区域协调发展和推动形成互利共赢的开放格局具有重要战略意义，海洋及海岛经济将充分发挥其对东北等周边地区的辐射带动作用。

维护海洋权益的形势越来越紧迫。海岛是维护国家主权和海洋权益的重要基础，一个海岛可以拥有43万平方千米的管辖海域，我国已公布的77个领海基点全部在海岛上。辽宁省虽然没有公布的领海基点岛屿，但遇岩礁、圆岛和南坨子作为潜在领海基点也不容忽视。我们坚决不允许周边国家在我国主张海域进行开发。争夺海岛归属权、维护国家海洋权益将是海岛管理工作的重中之重。

即将开展的重点工作

2012年，辽宁省海岛管理的中心工作是认真贯彻落实国家海洋局海岛管理工作要点的有关要求，充分履行职责，认真贯彻辽宁省委省政府有关沿海经济带发展的重大决策，完成省级海岛保护规划的编审与报批工作、深化无居民海岛使用管理制度建设、全面强化海岛权属管理工作、推进海岛整治修复及保护工作、完成海岛地名普查成果编制及海岛监视监测等工作，进一步加强海岛信息化与相关宣传工作，提升海岛管控能力。

积极协调，加快推进蛤蜊岛、猪岛、砂砣子岛等列入辽宁省第一批无居民海岛开发利用名录的确权审批发证工作，其他无居民海岛如条件成熟也将加快完成权属确认工作；探索无居民海岛招标、拍卖、挂牌新模式。

《全国海岛保护规划》已经国务院批准实施，辽宁省海洋与渔业厅将加快省级海岛保护规划的编制报批工作，争取年内获得政府审批，报国务院备案。

按照全国海域海岛普查工作总体部署，完成辽宁省承担的普查成果编制工作；同时完成其他可设置标志的海岛标志设置工作。

辽宁省海洋与渔业厅现经国家海洋局批准实施的海岛整治修复项目3个，辽宁省将重点抓好海岛整治修复项目的跟踪管理工作，确保项目按时保质完成；同时，在《辽宁省海域海岛海岸带整治修复保护规划》的基础上，完善《辽宁省海岛整治修复保护规划》，制定辽宁省海岛整治修复年度计划，加强项目的监督管理及检查验收工作。

利用国家海岛监视监测系统，建立完善的整体业务化运行机制，实现海岛动态监管；力争实现无人机飞行监测的常态化，启动海上联合监测，形成海陆空三位一体的立体动态监测网，推进海岛动态监管水平的提升。

此外，积极向有关部门申请开展辽宁省海岛资源综合调查项目的专项经费，为项目的顺利实施提供资金保障；加强海岛管理队伍建设和能力建设，全面提升海岛综合管理水平；加快制度建设，完善海岛法律配套体系；开展海岛相关宣传与海岛管理培训工作。

老虎牙子