努力实践 稳步推进
福建省海岛管理工作取得显著成效

钟 声

福建省是岛屿资源丰富的海岛大省，海岛分布广、类型多样，根据908专项最新调查统计，全省海岛2214个。福建海岛具有区位特殊、资源丰富、生态优良、文化奇特的特点，海岛及其周边可管辖海域具有丰富的自然资源，包括海岛生物资源、土地资源、旅游资源、港口资源、海洋能源、矿产资源、海水化学资源，是一个巨大的自然资源宝库；同时还具有重要的国防和军事价值，以及重要的生态和环境价值。福建省海岛丰富的自然资源构成了海岛开发和保护的基础。海岛是福建省海洋资源开发的重要领域，为促进福建省海洋经济发展、拓展蓝色经济发展空间提供了得天独厚的条件，是福建省国民经济、海洋经济重要的组成部分，其发展对于福建省海洋经济的进一步增长具有不可替代的作用。科学合理开发利用和保护海岛资源，对福建省海洋经济可持续发展和维护海洋生态环境具有重要的意义。

而长期以来，海岛的重要性没有受到足够的重视，海岛管理法律制度缺失，对海岛保护和开发建设的投入不足，海岛生态环境逐步恶化，海岛经济发展受到很大制约，

福建省海岛生态保护和管理面临着很大的困难，突出表现在：一是海岛管理权属不清。存在擅自占用、出让、转让和出租海岛现象，开发秩序混乱。二是缺乏统一协调管理。海岛的开发和利用普遍缺乏科学的规划指导，各行业在开发利用海岛资源中相互竞争，海岛开发与环境保护的冲突也日益尖锐。三是海岛生态环境和自然资源破坏日趋严重。盲目、粗放的海岛开发，使海岛土地资源、景观资源遭到较大破坏，有些海岛海岸侵蚀严重；炸岛炸礁的现象时有发生，一些无居民海岛甚至已经消失。四是海岛经济发展滞后。交通、能源和水利等基础设施薄弱，文化、教育、卫生和邮电通信设施落后，严重制约了海岛社会经济的发展，特别是偏远海岛经济发展严重滞后。

2010年3月1日，《中华人民共和国海岛保护法》（以下简称《海岛保护法》）的正式实施，为依法管理海岛打下了坚实基础，福建省海岛工作面临难得的发展机遇。两年来，按照国家海洋局的部署以及福建省委、省政府的相关要求，福建省积极开展海岛保护管理各项工作，海岛管理体系和海岛保护法规配套措施逐步建立，海岛管理各项工作稳步推进，取得了显著成效。

海岛管理机制不断健全

《海岛保护法》明确了海洋行政主管部门在海岛管理中的主体地位，从而落实了海岛保护和管理部门的责任。《海岛保护法》出台以后，福建省高度重视，采取了一系列重要措施。一是落实组织机构，在福建省海洋与渔业厅成立了海域和海

岛管理处，负责组织制定海岛保护与开发规划、政策并监督实施，负责海岛生态保护和无居民海岛使用管理。二是强化海岛使用审核力度，成立了无居民海岛使用项目审核委员会，由福建省海洋与渔业厅主要领导任组长，副厅长及相关厅级领导任副组长，有关处室主要领导为成员，加强无居民海岛使用项目的审核工作；组建了无居民海岛使用评审专家委员会，沿海相关市县也均成立了相应的组织管理机构。三是加强海岛管理技术支撑，省内相关科研机构均成立了海岛管理中心或专门的科研机构，积极参与全省海岛保护和管理工作。

海岛规划体系日益完善

全省海岛保护规划编制完成。为解决海岛开发秩序混乱、缺乏科学合理规划等问题，按照国家海洋局的部署，福建省认真组织编制《福建省海岛保护规划》，确定了全省2114个海岛的主导功能定位、海岛保护分区、近期与远期保护与利用规划、保护与开发的实施措施。该规划已于2012年3月21日经省政府常务会审查通过，其颁布实施后将成为全省保护和合理利用海岛资源以及从事海岛保护、利用活动的重要依据。一些沿海市、县结合本地区的管理实际，已着手组织编制本地区海岛保护专项规划。

编制无居民海岛控制性详规。基本完成了《福建省无居民海岛保护和利用控制性详细规划》编制工作，在《福建省海岛保护规划》的基础上，重点开展413个开发利用类海岛和181个特殊功能类海岛控制性详细规划的制定，明确海岛生态保护相关要求和措施。

编制单岛规划。根据《福建省海岛保护规划》和第一批可开发利用无居民海岛名录，部分市、县已组织开展编制无居民海岛的单岛保护与利用规划，为无居民海岛的开发利用提供依据。

海岛使用管理逐步规范

出台配套制度，提高海岛管理水平。根据福建省海岛管理工作实际，按切实可行和分期分批的原则，公布50个第一批可开发利用无居民海岛名录。联合省财政厅在全国率先出台了《福建省无居民海岛使用金征收使用管理办法》，明确了海岛使用金征收标准和省、设区市、县的分成比例；在广泛征求沿海各市海洋部门意见的基础上，制订了《福建省无居民海岛使用申请审批试行程序》并下发实施，细化了福建省无居民海岛申请审批手续，明确无居民海岛确权、登记、发证、流转和变更等具体环节的操作规程，规范了无居民海岛招标、拍卖和挂牌出让等市场化运作程序，使之更切合福建省的海岛管理实际，更具有操作性；颁布了《福建省已开发利用无居民海岛确权登记工作方案》以及相关确权登记通告，规范《海岛保护法》实施前已开发利用无居民海岛的换发证工作。

全力推进，加快海岛使用审批进程。为推进福建省无居民海岛的适度利用，福建省海洋与渔业厅就有关问题报请省政府同意，解决了无居民海岛使用项目审批中存在的问题，理顺了关系，推动了无居民海岛的审批进程。2011年底，莆田市箭屿休闲旅游开发项目无居民海岛使用申请获得批准，成为全省第一个办理法前已开发利用无居民海岛使用确权登记手续的无居民海岛；全省第一个依申请审批确权的宁德小岁屿无居民海岛使用也获得省政府批准。此外，连江的洋屿、福清的黄花屿、诏安的城洲岛、龙海的大小破灶屿等无居民海岛单岛规划和无居民海岛开发利用具体方案已编制完成，各地正根据海岛使用性质的不同积极开展相应的报批或招拍挂工作。

海岛保护与整治修复取得突破

一是编制完成《福建省海岛整治修复规划（2011~2015年）》《福建省海岛整治修复2012年度计划》以及《福建省海岛整治修复备选项目》。将整治修复海岛进行分类，按照国家海洋局有关海岛整治修复的要求，通过实地查看和现场走访调研，对各地上报的名录进行筛选和调整，

按照生态优先、民生优先、统筹兼顾的原则编制规划。规划设计了海岛海岸保护、岛体保护与修复、岛陆植被修复、沙滩整治修复、淡水资源保护、污染处理工程、特殊保护对象等 12 个重点工程，确定规划期内 20 个海岛整治修复重点项目。

二是认真组织实施海岛整治修复保护项目。至目前为止，共向国家海洋局申报了海坛岛等 3 个利用中央分成海域使用金和东山岛等 3 个利用海岛保护财政专项资金的海岛整治修复保护项目，已争取国家海岛整治修复项目经费 14250 万元，其中泉州市惠屿有居民海岛整治修复和漳州市城洲岛无居民海岛国家生态实验基地建设两个项目的生态整治修复工作已开始实施。

海岛地名普查工作全面完成

从 2010 年 5 月开始，在全省范围内开展大规模的海岛地名普查工作，通过现场调访和登岛现场调查，结合历次海岛调查成果资料，经过近两年的艰苦努力，获取了有史以来最全面、客观的海岛实地调查成果，实现海岛登岛率在 85% 以上。已按国家要求全面完成全省海岛地名普查外业调查和海岛名称标准化处理工作，通过了国家海洋局组织的技术审查，并向国家海洋局提交了全省海岛地名普查数据集和《福建省海岛名录》初步编制成果。全省海岛立碑任务已全面完成，共有 380 个重要海岛设置了名称标置。

海岛信息化工作稳步提高

福建省十分重视海岛信息化建设工作，充分利用已建设完成的福建省 908 专项“数字海洋”三维球体特色系统平台，整合各类海岛调查数据资料，建立和完善全省海岛基本情况和管理数据库，开展海岛数据管理系统和应用系统建设，实现海岛地理信息数据三维球体展示，为福建省海岛保护利用和管理提供直观的、可视化的、科学的数据支撑。目前系统已有 2000 多个海岛的调查数据资料，下阶段将对海岛地名普查成果加以系统整合，不断完善全省海岛信息基础资料和系统建设，提高海岛管理效率和水平。

海岛宣传工作成效显著

《海岛保护法》实施以来，福建省充分运用电视、报纸、网络等各种传媒手段，向社会公众广泛进行宣传，提高社会公众对海岛的了解，充分调动广大人民群众参与海岛生态文明建设的积极性。海岛管理主管部门多次就无居民海岛的相关问题向民众征集意见，有关负责人在网上解读《海岛保护法》并在线回答网民的提问；编制了多期《海岛地名普查工作简报》，对海岛地名普查工作进行交流和宣传；积极在福建省海洋与渔业厅门户网站、《海岛工作情况交流》及相关媒体上发表海岛管理工作信息，及时让公众了解工作动态。沿海地区海洋与渔业局还组织人员通过散发宣传单、张贴公告、接受电话咨询等方式，向公众广泛宣传海岛管理的政策法规和使用申请审批的办理程序等。公众的海岛保护意识得到普遍提高。

规划设计了海岛海岸保护、岛体保护与修复、岛陆植被修复、沙滩整治修复、淡水资源保护、污染处理工程、特殊保护对象等 12 个重点工程，确定规划期内 20 个海岛整治修复重点项目。

下一阶段，福建省将认真贯彻落实 2012 年全国海岛工作会议精神，进一步加大宣传力度，广泛宣传《全国海岛保护规划》和《福建省海岛保护规划》；加强海岛保护，认真组织实施海岛保护和整治项目；科学、适度开发利用无居民海岛，严格审核审查无居民海岛使用论证和开发利用方案，规范无居民海岛使用申请程序，积极推进经营性海岛使用招拍挂工作，使福建省海岛管理工作迈上新的台阶。

链 接

《全国海岛保护规划》公布实施

经国务院批准，《全国海岛保护规划》在2012年4月19日由国家海洋局正式公布实施。这是继《海岛保护法》之后，我国在推进海岛事业发展方面的又一重大举措，对于保护海岛及其周边海域生态系统，合理开发利用海岛资源，维护国家海洋权益，促进海岛地区经济社会可持续发展具有重要意义。

我国是海洋大国，海岛众多。海岛是壮大海洋经济、拓展发展空间的重要依托，是保护海洋环境、维护生态平衡的重要平台，是维护国家海洋权益、保障国防安全的战略前沿。随着我国海岛开发活动的增加，海岛经济对国民经济的贡献率不断提升。然而，由于缺少统一规划，开发活动自主性、随意性大，开发秩序混乱，严重影响到海岛生态保护及资源可持续利用。

党中央、国务院非常重视我国海岛保护工作，多次对我国海岛保护和开发利用做出重要批示，要求对海岛的开发、建设、保护和管理进行规划。《海岛保护法》专章规定了海岛保护规划制度，要求编制全国海岛保护规划。

《规划》是引导全社会保护和合理利用海岛资源的纲领性文件，是从事海岛保护、利用活动的依据。《规划》全面分析了当前海岛保护与利用的现状、存在的问题和面临的形势，提出到2020年实现“海岛生态保护显著加强、海岛开发秩序逐步规范、海岛人居环境明显改善、特殊用途海岛保护力度增强”等规划目标，明确了海岛分类、分区保护的具体要求，确定了海岛资源和生态调查评估、偏远海岛开发利用等十项重点工程，并在组织领导、法制建设、能力建设、公众参与、工程管理和资金保障等方面提出了具体保障措施。

国家海洋局按照“科学规划、保护优先、合理开发、永续利用”的原则，自2007年启动《规划》编制工作，组织国家各有关部门、民主党派及专家先后多次赴沿海几十个海岛开展规划调研，邀请各领域专家开展规划座谈、研讨二十多次，依托有关高校、研究院所完成二十多部专题研究报告，并广泛听取了国家和地方各有关方面及海岛群众的意见，历时五年完成《规划》编制任务。

国务院在批准《规划》的同时要求，必须严格实行海岛保护规划制度，统筹规划，分类保护，实现海岛的合理开发和可持续利用。要求沿海各省、自治区、直辖市人民政府要依据《规划》确定的目标和要求，组织制定省级海岛保护规划。加强无居民海岛使用权登记发证管理，对不符合海岛保护规划的已用海岛项目要提出停工、拆除、迁址或关闭的时间要求，新建工程项目必须符合海岛保护规划，严格规范海岛开发利用秩序。

2012年4月19日，国家海洋局召开新闻发布会，公布《全国海岛保护规划》

下一步，国家海洋局将按照国务院的要求，会同各有关方面大力推进《规划》的宣传、培训和贯彻落实工作，将《规划》确定的政策和制度落到实处，力争在规划期内，着力改善海岛人居环境，推进海岛经济社会可持续发展。