解读《海岛保护法》中海岛保护规划体系*

蔡晓琼，朱　嘉
（国家海洋局第三海洋研究所　厦门　361005）

摘　　要：我国是世界上海岛最多的国家之一，而海岛的无度无序开发却是我国海岛管理所面临的严峻问题，在《中华人民共和国海岛保护法》颁布前我国尚无一套完整的规划体系是针对海岛而设立的，海岛的开发利用问题都是各个部门交叉处理。文章通过对海岛保护规划体系进行梳理分析，认真研究规划编制的程序和规划的编制内容，为今后海岛保护规划的编制提供理论基础。

关　键　词：海岛保护规划；体系；定位；规划编制程序；规划内容

1　引言

我国是世界上海岛最多的国家之一。拥有面积大于 500 m^2 的海岛 6 900 余个，海岛陆域总面积近 8 万 km^2，海岛岸线总长 14 000 km 余，这些海岛是我国经济社会发展工作中一个非常特殊的区域，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，是捍卫国家权益、保障国防安全的战略前沿。随着沿海经济的快速发展，各地对海岛开发越来越重视，各部门在开发利用海岛资源中相互竞争，开发与保护的冲突也日益尖锐，粗放型开发等导致的生态破坏、海岛灭失、资源浪费等现象较为突出，这些都亟须出台规范的海岛开发利用管理机制和规划。因此，2010 年 3 月 1 日正式实施的《中华人民共和国海岛保护法》（以下简称《海岛保护法》）中明确指出，国家实行海岛保护规划制度，海岛保护规划是从事海岛保护与利用活动的依据。本研究主要探讨海岛保护规划体系的建设。

2　我国海岛保护规划编制现状分析[1]

新中国成立以来，我国的各类规划体系种类繁多，然而，对海岛的规划编制还处于空白。20 世纪 90 年代以来，在全国海岛综合调查工作的基础上，国家对海岛保护规划工作十分重视，先后开展了 3 批海岛开发、保护规划和管理试点工作，沿海各省、市、自治区也积极实施海岛的保护规划工作，如浙江、福建、广东、广西都组织编制了当地的海岛保护规划，如浙江省分别组织了省及沿海各市、县的海岛保护规划。《海岛保护法》颁布实施后，海岛保护规划编制取得显著进展，国家海洋局组织编写了《全国海岛保护规划》，沿海各省也着手编制本省规划。目前，《全国海岛保护规划》已获国务院批复；浙江、福建、广东、广西、江苏、辽宁、山东、河北等地的海岛保护规划已获得省政府批准；《海南省海岛保护规划》也已经通过了规划专家评审。

3　我国的海岛保护规划体系

《海岛保护法》中确立的海岛保护规划体系由全国海岛保护规划、省域海岛保护规划和直辖市海岛保护专项规划、沿海城市（镇）海岛保护专项规划和县域海岛保护规划、可利用无居民海岛保护和利用规划组成的四级规划体系[2]。随着海岛保护规划工作的深入研究，并考虑到海岛实际工作需要，目前已逐步形成了全国海岛保护规划、省级海岛保护规划和可利用无居民海岛保护和利用规划为主导的三级海岛保护规划体系[3]。直辖市海岛保护专项规划、沿海城市（镇）海岛保护专项规划和县域海岛

* **基金项目**：国家海岛保护与管理（2200204）.

保护规划不作为当前规划体系研究的重点内容（图 1）。

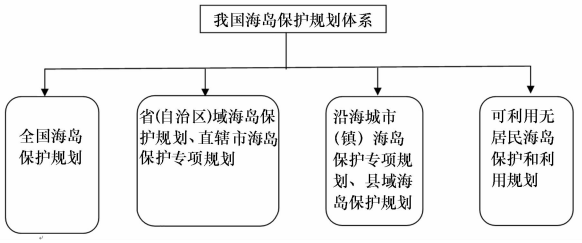

图 1 《海岛保护法》中确立的海岛保护规划体系

4 各级海岛规划定位[4-5]

4.1 全国海岛保护规划

全国海岛保护规划定位为国家级专项规划，是由国务院海洋主管部门会同本级人民政府有关部门、军事机关组织编制的，是我国海岛保护宏观的、战略性的总体规划。该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，对我国海岛保护和开发利用活动具有指导作用[6]。

4.2 省域海岛保护规划和直辖市海岛保护专项规划

省（自治区）级海岛保护规划是由省（自治区）级海洋主管部门会同本级人民政府、军事机关组织编制的。是地方性的专项规划，是在全国规划的指导下进行编制的。主要考虑各省（自治区）海岛分布不均，海岛开发利用程度不一样，在规划中对全国海岛保护规划中提到的要求进行细化，针对各类海岛制订相应的保护措施。对直辖市的有居民海岛专项规划直接纳入城市总体规划中，不再单独出规划。

4.3 沿海城市（镇）海岛保护专项规划和县域海岛保护规划

对于本级规划，并没有强制性要求编制，所在省、自治区人民政府可以根据所管辖范围内各个县的实际情况，由沿海市（县）人民政府组织编制，依据省级规划的具体要求编制该规划。县域海岛保护规划是全国海岛保护规划和省级海岛保护规划工作的细化，规定了对海岛利用的具体实施措施，保证海岛保护工作的开展和落实。

4.4 可利用无居民海岛保护和利用规划

该规划是由县级海洋主管部门组织编制的，是针对管辖区域内单个海岛所编制的规划，类似于详细性规划，对每个海岛的功能定位都有明确的规定。目的是使无居民海岛的开发利用活动有所遵循。如果有单位或个人需要申请开发利用可利用无居民海岛名录中的海岛，其开发利用具体方案必须符合可利用无居民海岛保护和利用规划。

5 规划编制程序

海岛保护规划编制程序主要分为以下几方面（图 2）。

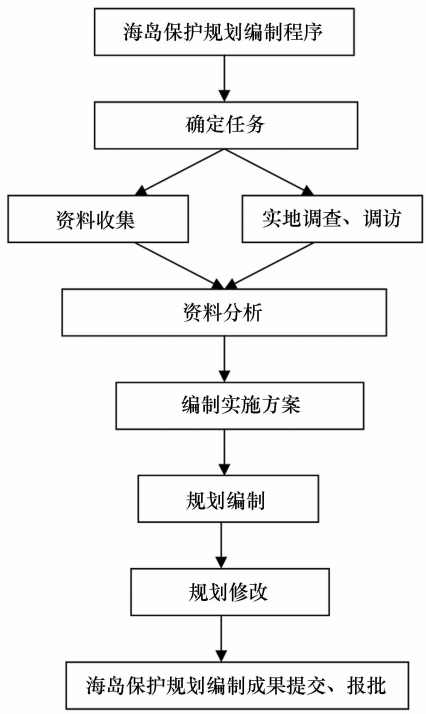

图 2 海岛保护规划编制程序

5.1 确定任务

由省级海洋主管部门从《海岛保护规划编制技术单位推荐名录》中选择规划编制工作承担单位。承担单位的规划编制人员应参加国家组织的海岛保护规划编制专业培训。

5.2 资料收集

根据海岛保护规划编制的需要，尽量利用各类调查和海域使用动态监视监测系统的基础资料，全面收集规划区的自然环境、自然资源、

开发现状、开发能力、社会经济、社会发展等背景资料，保护对象的调查、科研成果以及与此有关的规划和区划资料。

5.3　实地调查、调访

在综合整理前期海岛调查资料的基础上，对资料缺乏或时效性不能满足要求的，以海岛为调查对象，结合遥感调查和现场登岛调查，开展必要的海岛资源环境开发保护现状的补充调查。

5.4　编制实施方案

在资料收集和调查完成后，开始规划编制实施方案的编写工作。实施方案中应明确规划编制的领导组、专家组和编制组人员，并合理确定时间安排和任务流程，确保规划的编制保质保量地完成。

5.5　规划编制

在前期调查资料的综合分析和预测的基础上，开展省（自治区）级海岛保护规划编制工作。同时要做好本省海岛保护规划与全国海岛保护规划、省级国民经济和社会发展规划、省级海洋功能区划、省域城镇体系规划和省、自治区土地利用总体规划、省级港口规划、省级旅游规划等相关规划的衔接工作。

5.6　规划评审

在规划的初稿完成后，由省（自治区）级海洋主管部门组织专家会对规划评审。规划编制单位根据评审意见对规划进行修改、完善后形成规划报批稿。

6　各级规划主要内容

6.1　全国海岛保护规划[6]

全国海岛保护规划是用于指导各级海岛开发利用活动的，因此它应该是战略性的规划。它的主要内容应当要从各类各区海岛保护、海岛生态修复、海岛人居环境、无居民海岛开发利用等方面提出政策性指标。明确各类各区海岛开发利用的具体措施，确定海岛开发、利用、保护和管理的重点项目。全国海岛保护规划制定的成果主要体现为制定一系列的政策措施，同时确定一些战略性指标，如海岛生态修复指标、自然保护区建设指标、无居民海岛开发利用指标等。

6.2　省（自治区）域海岛保护规划和直辖市海岛保护专项规划

省（自治区）级海岛保护规划应当依据全国海岛保护规划编制，并落实全国海岛保护规划的相关内容。它的主要内容包括：本省（自治区）海岛保护与利用现状，确定有居民海岛、无居民海岛和特殊用途海岛等三类海岛分类保护的具体措施。

海岛保护专项规划中包括海岛岸线、植被、沙滩等生态保护的规划内容。

6.3　沿海城市（镇）海岛保护专项规划和县域海岛保护规划

沿海城市、镇所在地海岛保护专项规划，是城市、镇人民政府在组织编制当地总体规划时统一编制的，其成果为沿海城市、镇人民政府所在地总体规划中的专项规划。在编制本规划时，应当依据经批准的全国海岛保护规划和省级海岛保护规划，与之保持一致。规划内容包括：① 禁止、限制和适宜建设的地域范围；② 保护生态系统和自然资源的严格控制区域；③ 适宜开发地区的建设时序；④ 需要修复的地区，需要恢复物种分布的生存环境空间和生态系统；⑤ 有关保护、开发、建设、管理的其他事宜。

县域海岛保护规划明确用于指导制订可利用无居民海岛保护和利用规划应当维护生态平衡的相关要求和措施。规划内容包括：① 制定可利用无居民海岛保护和利用规划的具体原则、保护规划的内容，用于指导可利用无居民海岛保护和利用规划；② 县域海岛保护规划应当提出可利用无居民海岛维护生态平衡的相关要求和措施。

6.4　可利用无居民海岛保护和利用规划

可利用无居民海岛保护和利用规划处于规划的最低层次，属实施性的规划，其内容应能达到详细规划的要求。规划内容应包含：① 海岛开发的保护目标和开发目标；② 海岛保护和利用的布局，包括海岛保护区、利用区和保留区在海岛上的布局；③ 海岛（以下转至第 15 页）