青岛海岛保护与开发利用管理对策分析

李佳芮，张 健，王 晶，卢文虎
（国家海洋信息中心 天津 300171）

摘 要：青岛是目前享受国家对外开发优惠政策比较集中的城市，是山东省对外开放的龙头。随着海洋经济建设步伐的不断加快，沿海地区土地资源日益匮乏，海岛作为陆地向海洋的延伸，在维护国家权益、国防安全、海洋生态平衡以及海洋经济可持续发展中都具有重要的战略地位。青岛市海岛资源较为丰富，但在开发利用海岛资源时缺乏统一规划和规范管理等问题，导致目前部分海岛生态环境恶化的现象出现。文章通过分析青岛市海岛的特点、开发利用现状和存在的问题，提出了几点建议，旨在为海岛保护和开发利用工作提供一些参考。

关 键 词：海岛；开发利用；管理；对策

青岛濒临黄海，海岸北起即墨市丁字湾五龙河口，南至胶南市甜水河口，岸线绵延曲折，属基岩型海岸，多海湾与岬角，管辖海域约 1.22 万 km^2，近岸海域海岛与礁石密布，且多为基岩岛屿。根据全国海域海岛地名普查（以下简称“地名普查”）数据显示，青岛市共有海岛 120 个，面积大于 500 m^2 的海岛有 74 个，绝大部分分布在崂山区、黄岛区和即墨市辖区的近岸海域。其中有居民海岛 7 个，面积约 10.9 km^2，占海岛总面积的 73%，海岛岸线长度约为 47.9 km；无居民海岛 67 个，面积约 4.06 km^2，占海岛总面积的 27%，海岛岸线长度约为 72 km。近年来，国务院先后批准在青岛建立经济技术开发区，高新技术产业试验区、国家旅游度假区和保税区，使青岛成为目前享受国家对外开发优惠政策比较集中的城市，为山东省对外开放的龙头。然而，随着海洋经济建设步伐的不断加快，沿海地区土地资源日益匮乏，近岸海域面积更是逐年递减。海岛作为陆地向海洋的自然延伸，一方面承载着经济发展的资源保障使命；另一方面扮演着维护海洋生态平衡的重要角色。因此，科学合理地开发利用好海岛资源对青岛沿海经济的可持续发展和保护海洋生态环境将起到积极的促进作用。

1 自然环境优美

除少数基岩裸露海岛之外，青岛辖区内各岛屿植被覆盖较好而有特色，植被区系中包含了一定数量的热带、亚热带区系成分，因此在植物地理学研究上有重要价值[1]。有常住居民的灵山岛、斋堂岛、大管岛、田横岛、竹岔岛以及距陆稍远的长门岩等，都是岛上林木青葱、草花繁茂，大管岛、长门岩上的耐冬开花期长达半年之久，岛上四季常青，再加上山海相依，水天一色，构成了一幅魅力的山海景观。此外，田横岛上的五百义士墓，灵山岛上的象鼻山、老虎嘴、望海楼等自然和人文景观也很丰富。

海岛环境质量比较好，大多数海岛远离大陆，不受大陆人为活动，诸如排污、噪音等影响，部分海岛虽有人居住，但人口不多，也没有大、中型工业，除了排放少量生活污水和小渔船排放少量含油污水外，无其他污染来源。这对于发展旅游、度假、疗养等第三产业具有一定的有利条件。

2 海洋生物资源丰富

青岛辖区内诸海岛的海洋生物资源丰富，除广阔的沿岸海域作为重要经济鱼、虾、蟹、贝类的产卵、育幼、索饵场外，各岛周围浅海岩礁区面积较大，水质良好。根据我国近海海

洋综合调查与评价专项（以下简称“908 专项”）调查结果显示，大型海藻和属高等植物的大叶藻等构成的初级生产力水平较高，巨型底栖生物生物量常在 1 000 g/m^2 上下。海洋生物组成多样，整个沿岸海域为蓝点马鲛、带鱼、鳓、银鲳、对虾、鹰爪虾、三疣梭子蟹和乌贼等的索饵场和渔场。水下岩礁区则为盘鲍、刺参等珍贵海产品和礁栖鱼类（鲈、黑鲷）的栖息场所[1]。丰富的海洋生物资源可为发展海洋捕捞、海水养殖提供有利条件。

3　青岛海岛资源的特点

（1）在地理分布上，青岛市的海岛多为近岸分布，绝大多数的海岛与大陆的距离小于 20 km，距陆岸近的只有几百米[2]。据“908 专项”调查数据显示，青岛市海岛多为群状分布，主要有赭岛至田横岛岛群，马儿岛至大管岛岛群、老公岛至砣篓岛岛群，竹岔岛至牛岛岛群及离岸较远的长门岩南岛至长门岩北岛岛群，大公岛至小公岛岛群，灵山岛至洋礁岛岛群，其他为近岸零星分布。

（2）在岛屿面积方面，据最新地名普查数据显示，超过 1 km^2 的海岛只有两个，最大的灵山岛面积为 7.88 km^2，其余各岛面积都不足 0.6 km^2。

（3）在气候环境方面，青岛辖区内的海岛处于中纬度带海域，属温带季风气候区，同时又受到海水的调节，光照充足，雨量丰富，空气湿润，气候温和。年平均气温 12.3℃，冬无严寒，最冷的 1 月份平均气温－0.4℃，冬季海水温度一般为 3℃上下。夏无酷暑，最热的 8 月份，平均气温 25.2℃[1]。冬季海岛气温一般高于陆地，夏季应略低于陆地。因此，作为夏日度假和避暑，海岛气候尚优于陆地。

（4）青岛市海岛在地表构造上和大陆紧密相连，是陆地地质构造和地层及岩体向海域的延伸，这些岛在历史上曾是陆地的山体或丘陵的一部分，后因海浸而成为现在的海岛[1]，全市的海岛都是基岩岛。

（5）在植被方面，据最新地名普查数据显示，岛上植被覆盖率较高，多数岛屿覆盖率在 60％以上，三平岛、赭岛、牛岛高达 90％以上。植被种类丰富，区系成分多样。其岛屿上的林木资源也十分丰富。

（6）在社会属性方面，人居岛少，无居民海岛多。在青岛海岛总数中，人居海岛有 7 个，占海岛总数的 5.8％，户籍人口 6 017 人。无居民海岛有 113 个，占海岛总数的 94.2％。

（7）在开发利用程度方面，已开发利用的海岛少，尚未开发利用的海岛多。在湾内的海岛由于离陆较近，易于开发利用，如灵山岛、田横岛等，大部分已经被开发用于城镇建设、码头基础设施建设和旅游度假等。

4　青岛海岛开发利用的状况及存在的问题

随着海岛资源保护与开发的矛盾日益突出，海岛空间资源的稀缺性进一步加剧，海岛资源在海洋经济发展、空间布局中的地位和作用更加重要，但海岛在开发的过程中，却面临着现实的困境。

4.1　海岛生态环境简单，生态系统脆弱

青岛市海岛资源总体丰富，但就个体而言，由于多数海岛面积小、生物种类少、生物链短、稳定性差，使得海岛资源的多样性和生物的发展都不可避免地受到一些限制和影响，生态脆弱、修复能力差，极易遭受毁坏，如围海养殖、炸岛挖岛、乱围乱垦等行为造成地形地貌改变，生态系统和自然景观被破坏；部分海岛滥捕、滥采珍稀生物资源，导致生物多样性降低，生态环境恶化，如三平大岛、马儿岛等；部分海岛甚至因围填海而灭失，如内遮岛、二岛和红岛等。

4.2　海岛基础数据尚不完整，开发活动缺乏科学依据

通过开展“908 专项”、地名普查等项目，青岛市对辖区内海岛进行了统一调查，获取了一些基本信息。但受历史及技术条件限制，对海流、水文、环境承载力等专业数据掌握不够全面，一定程度上制约了海岛管理、海洋资源利用、环境保护等相关工作的有效开展。

4.3　基础设施薄弱，要素制约明显

由于自然条件限制、资金投入不足等原因，青岛市海岛的交通、水电等基础设施落后。交

通设施方面目前仅有灵山岛有轮渡通航，且码头客、货、渔混用，设施简陋，人货同船，旅游旺季极易造成事故。供水设施方面，海岛淡水资源严重匮乏，目前只有 4 个有居民海岛建有蓄水设施，勉强满足岛上居民生活需要。供电设施方面，目前只有 7 个有居民海岛建设供电设施，且不同程度存在供电设施老化、供电保障不足等问题。

4.4 开发利用方式单一，缺乏科学统筹规划

目前青岛市海岛的开发利用多以传统渔业养殖为主，存在随意性较大、利用方式较粗放的现象，如建养殖池、看护房、简易码头、简易道路等，缺乏海陆统筹发展的长远规划和高端产业的发展设计，海岛综合利用水平不高。青岛市除灵山岛、田横岛外，各岛所在区市均未编制海岛开发利用规划，针对单个海岛制定的开发利用规划更是空白。

4.5 海岛开发的法制不健全，尤其无居民海岛开发受到较大影响

无居民海岛是国家资源，海岛保护法施行前缺乏统一规划和科学管理，导致开发利用活动无序无度；部分单位和个人对海岛权属性质认识不清，随意占用、使用、买卖和出让，造成国家海岛资源的破坏和资产流失，甚至严重影响国家正常的执法管理、科学研究、调查和监测活动等，如马儿岛。

4.6 执法设备不足，执法管理难度较大

由于海岛分布的分散性、自然条件的多样性以及基础设施条件较差等综合因素，致使海岛管理复杂性增加，日常巡查检查难度较大。特别是海岛管理必须具备船只、观测仪器等执法设备和工具保障，而目前青岛部分地区用于海上执法的设备只有玻璃钢质海监执法艇，而且数量较少，海上作业续航、靠泊、安全性能等均比较弱，难以适应海岛管理要求。

5 海岛保护和开发利用的对策和措施

5.1 提高全市海岛保护意识，保护海岛资源与环境

加大宣传海岛保护和海岛开发利用的重要意义，充分认识海岛的战略地位和海岛在海洋国土中的重要性，充分认识海岛资源的稀有和海岛生态环境的不可替代性。向广大民众宣讲《海岛保护法》的重要性，使其了解和认知《海岛保护法》，提高全市人民对海岛地位和利用价值的广泛认可；倡导海岛开发利用坚持“在保护中开发，在开发中保护”的原则，对于青岛市内一些具有国防和海洋权益意义的特殊海岛，应当采取保护性措施，制定专门的规章制度，限制或者禁止开发。总之，要提高全市人民对海岛生态环境的保护意识和对海岛领土的维权意识，营造全社会“爱岛、护岛”的良好氛围。

5.2 全面摸清家底，加快海岛基本信息的科学调查和发布

要全面摸清青岛市海岛资源家底，有效提高海岛资源利用率。对海岛自然属性、社会属性方面的数据如海岛数量，海岛的权属、开发利用现状、基础设施条件和环境资源状况等进行详尽的调查，以便有针对性、科学合理地开发利用海岛资源。

5.3 健全相关法律法规，完善海岛综合管理体制

2009 年，青岛市公布了《青岛市无居民海岛管理条例》，但这一法规的出台并不能满足工作人员对海岛保护和开发利用管理的需要。根据青岛市海岛资源开发现状，可借鉴其他省、市、自治区的经验，制定并完善青岛市海岛管理法规或规章，规范海岛开发管理保护行为，真正把海岛管理工作纳入规范化、法制化和制度化轨道。健全海岛开发审批、登记、监管办法，彻底改变海岛开发“无序、无度、无偿”的状况。加强海岛监管力度，建立专业的管理队伍，配备管理技术设备。应加大海岛执法检查力度，建立健全海岛定期检查制度，利用卫星遥感、航空遥感和地面监视监测等技术，定期检查全市海岛，加强对海岛生态环境的保护力度，控制海岛开发强度。

5.4 加强海岛开发活动的科学规划和管理

根据青岛市海岛的区位特征和自然特点，做好海岛的统一规划，加强海岛资源开发管理。将保护海岛资源及其生态系统放到重要地位，

对条件较好的岛屿先开发，条件不成熟的岛屿要采取切实措施保护好。根据目前海岛实际情况，以全局的观点和超前的思路，因地制宜，对全市的海岛开发进行综合规划，协调岛与陆，岛与岛和岛与海在开发中的各种关系，协调当前开发与长远开发中项目安排布局的关系，协调开发与保护的关系，编制海岛保护开发利用规划，指导和约束海岛开发活动，确保海岛资源合理、有效地开发利用，达到最大限度的经济、社会、生态效益。

5.5　加大政府投入，强化科技支撑

海岛远离大陆，岛陆交通不便严重影响资源开发和经济发展，而水电供应、通信、邮电等公共服务设施也不能满足岛上居民的需要，因此国家应根据海岛自身条件的不足，给予更优惠的政策，投入适当的资金，把大陆和海岛各方面力量调动起来，支持海岛建设，尤其是加大岛上交通、供水、供电、通信等基础设施建设，为海岛资源开发提供必要的条件。要加强新技术、新工艺在海岛上的应用，鼓励海岛水电、风能、太阳能、海水淡化和海水综合利用等科技研发；支持和引导海岛开发者同国内外高等院校和科研机构开展科技合作，积极吸引国内外先进技术，共同对海岛进行创新式的研发。同时，国家和地方政府也可采取补贴采用清洁生产技术企业的方式，鼓励发展海岛生态产业，为海岛经济的可持续发展开辟一条新的道路。

参考文献

[1] 青岛市科学技术委员会．青岛市海岛资源综合调查研究报告[M]．北京：海洋出版社，1996：6－19.

[2] 山东省科学技术委员会．山东省海岛志[M]．济南：山东科学技术出版社，1995：153－160.

（上接第 11 页）保护的对象和保护的具体要求；④ 海岛开发利用的要求。

7　结束语

海岛保护规划是从事有居民海岛生态保护和无居民海岛保护与利用活动的依据。法中所确立的海岛保护规划体系，是以全国海岛保护规划为基础，由上至下，逐级细化落实的规划体系。各级海岛保护规划的实施，将确保全国海岛保护规划目标的实现。

参考文献

[1] 陈长青．我国海岛规划浅谈[J]．中国建设信息，2005（6）：35－38.

[2] 中华人民共和国海岛保护法[Z]．2010.3.1

[3] 李萱，王奇，叶文虎．我国海岛规划的程序控制研究[J]．海洋环境科学，2008，27(5)：527－5529.

[4] 刘大海，刘志军，吴丹，等．海岛保护规划在我国规划体系中的定位与层级研究[J]．海洋开发与管理，2011，28(9)：1－4.

[5] 欧名豪．土地利用规划体系研究[J]．中国土地科学，2003，17(5)：41－44.

[6] 国家海洋局．全国海岛保护规划[Z]．2012.