

# 论海洋经济发展与无居民海岛开发

姚东瑞

(淮海工学院,江苏连云港 222007)

**摘要:**无居民海岛拥有丰富的海洋资源与地理区位优势,开发无居民海岛在政治、经济、军事以及科学研究方面具有重要战略地位,该文分析了无居民海岛开发过程中存在的问题,提出了规划先行、法律奠基、绿色开发等解决办法。

**关键词:**无居民海岛;开发;海洋经济

**中图分类号:**P74 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2011)Z2-0050-06

2010 年中国海洋生产总值已达 38 439 亿元,海洋经济已经成国民经济的重要战略支柱之一。海岛经济是海洋经济的重要组成部分,海岛是海陆兼备的重要海上国土,是海洋生态系统的重要组成部分,是特殊的海洋资源和环境的复合体。随着陆上资源的日益匮乏和环境的不断恶化,世界上越来越多的沿海国家为摆脱人口、资源、环境问题的困扰,逐渐把目光投向了深邃的海洋,在国家发展战略、海洋立法、海洋管理和海上力量等方面加紧了对海洋的控制,而海岛正是由于特殊的价值地位成为各国争夺的焦点。无居民海岛作为海洋资源的重要组成部分,在全球政治、经济、军事格局中的地位日益突出。保护开发海岛成为中国建设海洋强国、促进经济可持续发展的重要因素。

2011 年年 3 月起正式颁布并实施《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》),表明中国将进一步强化对海岛的生态保护,进一步促进海岛自然资源的合理开发利用,切实维护国家海洋权益。《海岛保护法》将为促进经济社会可持续发展奠定重要的法律基础。标志着中国海岛保护工作进入了全新阶段,标志着中国海岛经济将面临着前所未有的发展空间。

中国是一个海洋大国,大陆海岸线总长 3.2 万多千米,海域面积约 300 万平方千米,在广阔的海域分布有成千上万的海岛,在新的海洋世纪,海洋经济

的发展离不开海岛的开发和海岛经济发展,而发展海岛经济关键就在于合理开发无居民海岛;在未来相当长得时期内,无居民海岛的开发将成为中国海洋经济最重要的着力点和增长点。

## 1 无居民海岛的资源禀赋

### 1.1 丰富的海洋资源优势

海岛是资源的宝库,拥有丰富的自然资源。海岛地处深海大洋,水产资源资源丰富,如充足的的渔业资源类资源、海珍品资源及其他经济藻类和药用水产资源等;种类繁多且独特的动植物等生物资源、森林资源;周边海底往往还拥有大量的矿产资源、海盐及海化资源;同时旅游资源、土地资源、可再生能源资源及港口资源和淡水资源等都分布广泛。

中国海岛资源丰富,但开发利用不多。无人居住的海岛基本上没有开发利用,已开发的主要是有人居住的海岛,大部分是以海洋资源开发为基础发展起来的资源开发型经济。资源利用比较单一,多数海岛只是开发了鱼类资源,少量利用土地发展种植业,个别人口较多的海岛相应发展水产品加工、渔具、渔船修造等产业。自改革开放以来,资源丰富的海岛较好地利用各种资源发展了现代工业,部分海岛还发展了旅游业、商业、饮食业等产业,全面利用资源发展经济的潜力还很大。

### 1.2 地理区位优势

人类开发利用海洋是一个不断由海岸而近海、由近海向外海及大洋推进的过程。沿海地区是中国经济发展的龙头区域,是大陆地区开发活动密集,随着对海洋利用的深入和海洋经济的高速发展,资源利用过度,空间资源短缺,迫切需要新的发展空间,

对海洋资源的开发与利用的主战场必将由海岸带区域和近海区域推向外海和远洋。作为临近陆地区域的海岛,与大陆资源互补性很强,基本处于开发不足或尚未开发状况,海岛作为海洋生态系统的重要组成部分,资源丰富,是中国开发海洋的天然基地,是发展海洋产业的基地,是海上生产活动的后勤服务场所。同时也是中国国民经济走向海洋的桥头堡和海外经济通向内陆的岛桥,是沿海经济拓展的重要空间。

## 2 开发无居民海岛的重大战略地位

在中国辽阔的海域疆界,成千上万的各类岛屿星罗棋布。据国家“908 专项”2011 年初完成的调查显示,中国共有海岛 10 100 多个,其中大约 9 600 个为无居民海岛。面积 500 m<sup>2</sup> 以上的岛屿超过 6 900 个。其中的 94% 为无居民海岛。中国无居民海岛的面积仅占海岛总面积的 2% 左右,但资源丰富,有的无居民海岛蕴藏丰富的矿产资源,有的是珍稀鸟类及其他动植物的天然聚集场所;有的无居民海岛周边海域水深调价优越;还有的无居民海岛可作为海洋基点,在海洋勘界上具有重要意义。无居民海岛的生态、经济和军事价值都是无法估量的。

### 2.1 无居民海岛在政治上的战略地位

海岛是维护国家海洋权益的基石。根据联合国海洋法公约确定的领海和岛屿制度,海岛在确定国家领海基线、划分内水、领海、毗连区和专属经济区时具有关键性作用。因此,海岛的重要性已不仅仅局限于海岛本身的经济、军事价值,而且直接关系到沿海各国管辖海域的划分、海洋法律制度和海洋权益的确立。

在中国已经公布的 77 个领海基点中,有一半以上位于无居民海岛上。按照联合国海洋法公约,凡有人居住可以维持经济生活的岛屿,可以同大陆一样,划定海里领海、海里专属经济区和按照自然延伸原则扩展到大陆架边缘的更加广阔的大陆架。按此规定,一个开阔海域的小岛可以拥有 43×104 km<sup>2</sup> 面积的专属经济区和更加广阔的大陆架,拥有该岛的国家将对这一广大区域的生物资源和海底矿产资源拥有主权权利。无居民海岛在海洋划界和确定国家管辖海域范围中具有不可忽视的作用,海岛除可以作为测量领海宽度基线的基点外。在其他海洋区域的划界中也占有重要的地位。其中最为重要的是在

大陆架问题上的作用。维护海岛安全就是维护海洋国土的安全。海岛在国家间的海域划界中的地位尤为重要,对于相邻或相向国家间的海域划界问题,国际海洋法及国际海域划界的实践表明,除非相邻国家另有协议,在划定国家之间中间线时,所有海岛都应予以考虑。

### 2.2 无居民海岛在经济上的战略地位

海岛是海洋经济开发的重要基地,开发利用海岛海洋资源已成为临海国家经济和社会发展的重大战略。无居民海岛及其周围海域是巨大的能源宝库,拥有丰富的渔业资源、旅游资源、岛陆生物资源、矿产和海盐资源、以及再生能源等,具有巨大的经济价值,开发利用无居民海岛可以弥补陆上资源的不足,为发展海洋经济提供了得天独厚的优势。同时,良好的建港条件和中国海岛经济发展模式及其实现途径研究区位优势,可带动海岛外向型经济和高技术产业发展,成为海洋开发的海中基地。开发海岛,建设海岛,不仅是中国海洋经济体系的重要环节,其发展对于海洋经济的进一步增长具有不可替代的作用,而且海岛可以作为海洋经济向远海发展的踏板,是发展海洋经济建设海洋强国的需要。

### 2.3 无居民海岛在军事上的战略地位

中国无居民海岛是天然的军事屏障,散布于辽阔海域中的群岛、海岛具有重要的军事利用价值。从军事利用的角度来看,作为特殊的战场空间,海岛是控制海权的重要保障。例如有的海岛可以建成军事要地,有的海岛可以控制海域的战略通道,有的海岛可以建成濒临大陆架的海防前哨,还有的远离陆地的大洋中的海岛可以作为核武器试验基地。中国海岸线绵延数千千米,由海岛组成的岛弧或岛链,构成了国防安全的天然屏障和国防的前沿阵地,在空防和海防预警体系中有不可替代的作用,具有重要的军事战略意义。

### 2.4 无居民海岛在科学研究方面的战略意义

海岛独特的自然环境,蕴藏着丰富的生物资源和生态环境资源等,具有很高的科研和科普价值。对专业人员的教学和实习,研究海岛生物、海岛地貌、地质作用过程、人文遗迹,以及进行科普教育等方面具有极高的价值。首先海岛的地质构造、地貌类型包罗万象,在形态上,千姿百态、高低悬殊,对于了解海平面的变化、海岛的形成与变迁具有很高的科学研究价值。其次散布在海岛上的考古遗迹、古

建筑、宗教庙宇、纪念故址等人文历史遗迹,对于研究人类历史、社会事件,以及社会演变等具有重要的科学研究价值。在此一些相对独立人迹罕至的无居民海岛,较好地保存了原始的自然环境和资源体系,构成研究地质演变、生物进化、海洋灾害和生态平衡的天然实验室。

### 3 中国无居民海岛开发存在的问题

#### 3.1 海岛生态环境日益恶化

从当前已经开发利用的无居民海岛看,普遍缺少规划。一些地方随意在海岛上开采石料破坏植被,损害了海洋自然景观和海上天然屏障。某些海岛珍稀生物资源滥捕和滥采情况十分严重,一些单位任意在海岛上倾倒垃圾和有毒有害废物,把海岛变成了垃圾场。一些地方滥捕、滥采海岛上的珍稀生物资源,致使资源量急剧下降,甚至濒临枯竭。

其一,与陆地相比,海岛地理环境独特,生态系统脆弱,淡水资源短缺,基础设施落后。近年来,一些地方随意在海岛上开采石料,砍伐植被,破坏了海洋自然景观和海上天然屏障,加之沿海地区排入海的污染物激增,大江大河携带的陆源污染物最终流入海洋,海上油田开发和船只携带石油等污染物泄漏,使海洋和海岛环境遭到严重污染。

其二,海岛开发利用缺乏统筹规划。各地在发展海洋经济过程中,往往一拥而上,只重眼前利益,而长远发展考虑不足,缺乏科学性,导致生态环境的破坏。比如近年来,由于经济利益的驱动,长海县大规模发展近海水产养殖,导致年代中期近岸水体污染物含量大幅度攀升,病毒肆虐,给养殖业造成了巨大的损失。

其三,由于海岛地区大规模的开发建设,使得地质灾害日渐突出。很多工程开挖坡脚采石爆破等活动改变坡体原始平衡状态,导致崩塌等自然灾害的突然发生。过度开采地下水也将引起海水倒灌等灾害的发生。同时炸岛采石砍伐挖砂等严重改变海岛地形地貌的事件时有发生,致使海岛数量不断减少,海岛自然灾害在不断加剧。

#### 3.2 海岛管理机制及法规不完善

其一,中国海岛管理职责模糊,开发利用缺乏科学规划。目前,有关海岛开发利用的政策不明确,规范海岛开发活动无法可依,开发利用活动缺少规划区划的指导。虽然,国务院赋予国家海洋局负责拟

订中国海岛的基本法律法规政策的职能,但没有明确由哪一个部门主管全国海岛开发利用的监督管理工作,没有明确海岛主管部门的管理职责和责任,形成了海岛无人管的状态。

其二,海岛开发缺乏专门的法律法规。海岛是国土的重要组成部分,大陆上的各项法律在海岛上也都适用。但由于海岛的地理和自然环境等方面与陆地上的情况有很大差别,因此需要建立符合海岛生态地理和自然环境特点的管理模式,并以法律的形式加以确定。由于缺乏法律依据,中国沿海省际间因海岛滩涂毗邻海域而产生的权属纠纷和争议时有发生,加大了这些岛屿的开发和管理难度。由于海岛立法滞后,海岛开发利用过程中的自主性随意性较大,开发利用单位和个人的海岛环境保护意识不强,污染和损坏海岛生态环境的事件频频发生,海岛周围海域的赤潮现象增多。甚至近年来一些海岛的开发利用处于失控的状态。

其三,海岛管理薄弱。海洋是一个流动的开放的复合的统一体,各类海洋管理工作间的关联性较强。海岛是海洋生态系统的组成部分,需要纳入进行统筹考虑,建立海岛综合管理体制,这是世界海洋管理发展的大趋势。目前,中国海岛的开发和管理工作分散在多个部门多个行业,条块分割职责交叉,缺乏专门的管理和配套制度,同时由于海岛的分散性,海岛管理必须借助大马力船舶等交通工具,管理成本较大,给海岛的日常管理和开发活动带来了不便,导致了管理难以到位,结果形成了理论上有人管而实际上又无人管的局面。由于普遍缺乏有力的管理和保护,一些海岛已经遭到严重破坏。

#### 3.3 海岛经济发展滞后

由于无居民海岛地域范围狭小,海岛生态系统食物链层次少,复杂程度低,生物物种之间及生物与非生物之间关系简单,任何物种的灭失或者环境因素的改变,都将对整个海岛生态系统造成不可逆转的影响和破坏。在这种生态环境下,可供开发的资源种类少,开发的形式和规模局限性很大。单一脆弱的资源生态环境难以支撑大规模经济的发展。同时中国沿海地区海洋自然灾害频繁,加之长期以来国家对海岛基础设施建设投入很少,海岛经济产业类型也高度单一,严重阻碍了无居民海岛经济的发展。

## 4 海洋经济与无居民海岛的开发

### 4.1 规划先行

科学规划必须先行。海岛生态脆弱,产业化开发海岛经济,易对海岛生态造成破坏,而海岛及周边海域生态系统一旦遭受破坏,将很难逆转。海岛开发必须要坚持“保护优先、适度利用”的原则,开发利用海岛,首先要保护好海岛生态环境,而做到这一点,前瞻的科学规划必不可少。

国家必须根据无居民海岛的自然环境,生态系统等自然状况,科学评估海岛的承载能力,科学确定海岛不同的功能权属,严格制定无居民海岛功能区划,按照无居民海岛的不同功能予以分类保护和管理。以经济和社会发展需要统筹安排各行业用海用岛,强调海岛及其周围海域生态环境的保护,对海岛上可能出现的危险严格防范。在保护的基础上相关部门应加强审批监管,个人和企业必须严格遵守前期规划。确保将海岛开发纳入海洋经济的有序发展。

### 4.2 法律奠基

法律制度的完善是开发无居民海岛的先决条件。目前,构建和完善有关无居民海岛使用权流转的法律制度的条件已经初步具备。由于作为基础法的《海岛保护法》的制定与实施,相关配套法规、规章和措施也已经或将要陆续出台。例如:依据《海岛保护法》及其他有关法律法规的规定和严格的科研数据,国家海洋局制定了《无居民海岛使用权登记办法》,并且于今年4月12日公布了中国第一批开发利用无居民海岛名录,共计176个。各级政府和海洋主管部门,通过招标、拍卖和挂牌等出让方式,为一些无居民海岛找到最佳“岛主”——使用人。

无居民海岛属于国家所有,国务院代表国家行使无居民海岛所有权,这是《海岛保护法》第四条所明确规定的。无居民海岛国家所有权的实质在于,无居民海岛具备独立的自然资源类型属性和独立的物权属性,应当作为单独而特殊的一类自然资源,归为宪法第九条未予明确的“等自然资源”之列,从而按照宪法和其他法律的有关规定属于国家所有。

2011年4月20日,国家海洋局颁布《无居民海岛使用申请审批试行办法》,对无居民海岛申请审批的权限、程序和审理内容等事项做了明确规定。

国家海洋局即将出台的无居民海岛使用权出让办法,也将对海域使用权招标、拍卖或者挂牌的具体办法做具体规定。

无居民海岛使用权的招标、拍卖,是将《中华人民共和国招标投标法》和《中华人民共和国拍卖法》的程序及成交确定方式等规范,灵活应用于无居民海岛这一特殊物权的出让领域。无居民海岛使用权的招标、拍卖将充分体现无居民海岛使用权出让的特殊性。

通过招标、拍卖或者挂牌方式确定无居民海岛使用人后,需要海洋行政主管部门与使用人之间签订确认书和出让合同。合同签订后,无居民海岛使用人还要依法定程序和要求,申请办理确权登记,领取无居民海岛使用权证书。自领取无居民海岛使用权证书之日起,使用人取得无居民海岛使用权。

随着一系列相关海岛使用权流转的法律法规和政府规章的颁布与实施,中国的一种特殊的物权制度——无居民海岛物权制度将逐渐构建和完善。物权意义的无居民海岛,其使用权应当包括国家对其使用权的依法出让以及使用人对其使用权的依法转让。因此,在建立海岛使用权出让制度基础上,构建和完善有关使用权转让制度已是当务之急。

构建和完善无居民海岛使用权依法出让制度,对合理开发与保护无居民海岛具有重大意义。无居民海岛由于没有基层政府或农民自治组织,属于当前政府管辖的盲区。通过法定程序出让无居民海岛使用权,依法保护和合理开发海岛,强化监管力度,必将有利于扭转中国海岛开发利用的无序、无度、无偿局面。在合理开发利用无居民海岛自然资源的同时,可以进一步加强对海岛及其周边海域生态环境的保护,这将有利于遏制海岛快速消失的势头。

### 4.3 绿色开发主导

实施海岛的适度、绿色开发利用,为子孙后代留下一片“绿色”的海洋。无居民海岛开发绝不能走污染环境、浪费资源、竭泽而渔的发展模式,否则海岛经济的发展就不是福音,而是灾难。根据无人居住海岛的自然禀赋,海岛开发以发展绿色产业为主,严格限制发展石化、港口等大工业项目。绿色开发模式主要包括:

#### 4.3.1 发展海岛旅游产业

对具有国防与权益价值的海岛、具有社会文化价值海岛和生态环境价值的海岛,主要发展海岛旅

游业。产业总体规划以保护原有生态面貌为前提,结合海岛的自然形态,杜绝刻意修改的人工痕迹,保持山海原生态格调,尽最大可能维护海岛生态。如江苏的连岛,由东西两个岛相连而成,面积7.6平方公里,是江苏省第一大海岛,也是连云港市名首字的来源。上世纪90年代中期,连岛旅游开始起步,坚持保护性开发,努力实现生态保护和惠民发展并行。形成碧海蓝天、树木葱翠、沙滩游人、海鸟飞翔,渔民或者出海捕捞,或者打理着“农家菜馆”,一派自然景象。

#### 4.3.2 建立海洋科技基地,如浙江摘箬山岛

2011年3月,摘箬山岛成为中国第一个海洋科技岛。科技岛由浙江大学与舟山市人民政府共建,舟山市以“零租金”形式支持浙江大学开展相关研究。科技岛建设的核心内容是国家层面的海洋科技示范区,涵盖了海岛新能源互补开发利用技术示范(智能电网)、海岛供水系统示范(海水淡化工程等)、海洋产业技术示范、智慧海岛技术示范、海岛环卫处理系统示范等。海岛海洋科研基地的功能是集科研、示范、休闲、旅游、生态为一体的综合示范区。

海洋科技岛在建设过程中,要求实现岛屿生态系统的零排放、零污染和良性循环,并利用计算机系统集成和通讯信息技术方法,实现岛屿的智慧化管理。

#### 4.3.3 发展绿色海洋珍品养殖

海岛的主要经济资源包括直接利用的资源 and 间接利用的资源两种,前者如动植物资源、港口资源、农业和水产资源、矿产资源等,后者如可再生能源和淡水资源。但由于目前,中国部分海岛的资源开发已经出现了透支的情况,对海岛的生态环境造成了巨大破坏。例如,在舟山的嵎泗以西和岱山以北海域的无居民海岛以及洞头海域的部分无居民海岛均有不同程度的石料开采活动,严重地破坏了海洋生态环境。同时,中国的珊瑚礁生态系统遭到了严重的破坏。因此,对于此类海岛,发展生态经济,保护生态环境为重中之重,资源保护比开发更为重要,应该禁止开发利用经济资源。通过发展生态经济,防止生态环境的进一步恶化,逐步促进海岛生态环境的恢复。

对无居民海岛资源的利用主要依托自然水生物资源,优先发展海珍品养殖。如福建南日岛、辽宁獐

子岛鲍鱼产业。其他港口与机场、滩涂、土地、油气、固体矿产、化学资源、地表水及地下水的海岛的开发与利用,应慎之又慎。

无居民海岛是中国海洋经济发展的支撑点和“前沿阵地”。随着无居民海岛的依法有序合理地开发与海岛经济的发展繁荣,中国整个沿海地区的海洋经济也必将迎来新的发展高潮。

#### 参考文献

- [1] 杨文鹤. 中国海岛[M]. 北京:海洋出版社,2000.
- [2] 穆治霖. 无居民海岛所有权辨析[J]. 环境保护,2009(22).
- [3] 戴亚南. 区域增长极理论与江苏海洋经济发展战略[J]. 经济地理,2007(5).
- [4] 王明舜. 中国海岛经济发展模式及其实现途径[D]. [硕士学位论文]. 中国海洋大学,2009.
- [5] 张登义,王曙光. 加强中国海岛综合管理[J]. 海洋开发与管理,2005(3).
- [6] 刘容子,齐连明. 中国无居民海岛价值体系研究[M]. 北京:海洋出版社,2006.
- [7] 孙培立,孙才志,王娟娟. 海岛经济与环境系统协调度评价分析[J]. 海洋开发与管理,2007(1).
- [8] 彭超. 中国海岛可持续发展初探[D]. [博士论文]. 中国海洋大学,2006.
- [9] 胡增祥,徐文君,高月芬. 我国无居民海岛保护与利用对策[J]. 海洋开发与管理,2004(6).
- [10] 国家海洋局. 2010年中国海洋经济统计公报[J]. 海洋开发与管理,2011(2).

# On Marine Economic Development and Uninhabited Island Exploitation

Yao Dongrui

(Huaihai Technique Institute, Lianyungang Jiangsu Province 220077, China)

**Abstract:** Boasting its large ocean territory and countless islands, China is abundant of oceanic resources. Today, the growth of the marine economy is closely related to the exploitation and development of islands, in which the emphasis should be put on the reasonable exploitation of the uninhabited islands that have prominent strategic locations with rich resources. Aiming at the current environmental problems and backward regulations, this essay emphasizes the scientific planning, the improvement of the legal system and the green ecological exploitation to promote the sustainable marine economic development.

**Key words:** uninhabited islands; strategic locations; scientific planning; green ecological exploitation