

Chinese Island

海岛生态保护 / 海岛开发利用
海岛文化建设 / 海岛管理控制 / 海岛法治建设

周学锋 左红娟 崔旺来 / 著

中国海岛 前沿问题研究

Research in
Chinese Island
Immediate Issues



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

周学锋 左红娟 崔旺来 / 著

中国海岛 前沿问题研究

Research in
Chinese Island
Immediate Issues



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国海岛前沿问题研究 / 周学锋, 左红娟, 崔旺来著.
—杭州: 浙江大学出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-308-12654-0

I. ①中… II. ①周… ②左… ③崔… III. ①岛—开
发—研究—中国 IV. ①K928.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 296834 号

中国海岛前沿问题研究

周学锋 左红娟 崔旺来 著

责任编辑 陈丽霞

文字编辑 杨茜

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 富阳市育才印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13.75

字 数 254 千

版 次 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-12654-0

定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxbs.tmall.com>

前言

21 世纪是海洋世纪。随着《联合国海洋法公约》的生效,以及世界范围内人口、资源、环境问题的日渐凸显,世界各国对海洋权益、资源、空间的争夺日趋激烈,沿海各国纷纷从抢占本国、本民族生存和发展制高点的战略高度重新认识海洋,从国家发展战略、海洋立法、海洋管理和海上力量等方面加紧对海洋的控制。海岛成为世界沿海国家普遍关注的焦点,并开始从政治、经济和军事等诸多方面,更加深刻地认识海岛的战略地位及价值。《联合国可持续发展二十一世纪议程》对“小岛屿的可持续发展”提出了要求,《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》要求各国采取切实的行动措施,加强对岛屿资源开发的管理,为岛屿的可持续发展提供根本的保障。与此同时,沿海国家实施了多种模式的海岛管理活动,加强海岛的管理和保护,并且相继开展了海岛立法活动。

我国海岛众多,面积在 500 平方米以上的海岛达到 6961 个。除海南岛本岛和台湾、香港、澳门及其所属的 410 个海岛外,其余的 6961 个海岛,总面积达到 6691 平方公里,海岛岸线总长 14000 多千米。全部海岛分布在南北跨 38 个纬度、东西跨 15 个经度的海域范围内,隶属沿海 11 个省市区,其中浙江省海岛数量为 3061 个,位居全国之首。在 6961 个海岛中,设有舟山和三沙两个海岛地级市,18 个海岛县,191 个海岛乡镇。全国有居民海岛 433 个,人口为 453 万;无居民海岛为 6528 个,占全国海岛总数的 90% 以上。在我国经济快速发展和自然资源相对短缺的背景下,海岛资源的重要性日益显现。我国政府制订的《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》中,把“海洋资源的可持续开发与保护”作为重要的行动方案领域之一。《中国海洋 21 世纪议程》专章规定了“海岛可持续发展”的相关问题。国务院印发的《海洋经济发展规划纲要》要求“加大扶持力度,促进海岛的建设和发展”。中国共产党第十八次全国代表大会报告提出:“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国。”海岛是联结陆域国土和海洋国土的海上基地,兼备丰富的陆海资源。海岛作为蓝色海洋上的璀璨明珠,在建设海洋强国和



实现中华民族伟大复兴过程中将具有极其重要的战略地位。

海岛是世界各国提高综合国力和争夺长远战略优势的新领域。首先,海岛是壮大海洋经济、拓展发展空间的重要依托。海岛资源是国土资源的重要组成部分,是海洋开发战略中不可或缺的一部分。海岛具有天然的港址资源,某些岛屿有建设深水良港的条件;海岛有一定的土地资源,可为各行各业提供必要的建设用地;许多海岛有美丽的自然景观、宜人的气候条件、平缓开阔的沙滩和浴场,可以发展旅游业;海岛周围的浅海和滩涂,是海水养殖的良好区域;不少岛屿还蕴藏着一些非金属和金属矿物,可提供一定的工业原材料;某些海岛及周围海域的油气资源,更为世人所瞩目。开发海岛,不仅是发展海洋经济的需要,而且可弥补陆地资源的不足。海岛是发展海洋产业的基地,是海上生产活动的后勤服务场所。沿海岛屿是海岸带的重要组成部分,不少海岛的开发蓝图已被列入沿海区域经济发展规划之中。由于多数海岛地处前沿,与海外有更多便捷的通航、通商条件,因此能够吸引大量外资和先进的生产技术,是发展外向型经济的理想阵地。海岛开发不仅可以改变海岛本身的社会、经济面貌,而且也是地区经济的新增长点,可以带动整个地区经济的腾飞。

其次,海岛是维护资源环境可持续发展的重要平台。海岛是海洋生态系统的重要组成部分,海岛资源本身具有稀缺性、不可替代性,与其他环境与资源之间又具有共生性,在维持生态环境的平衡与协调方面发挥着不可替代的作用,加强对其生态保护,保护其自然资源,尤其是保护那些珍稀、濒危的动植物,保护生物的多样性,有助于海岛的持续利用和永续发展。一些海岛及其所属海域蕴藏着丰富的石油、天然气、矿产资源,对其在保护基础上的进行适度、有序开发,有助于储备战略资源、保障资源安全。

最后,海岛是维护海洋权益、捍卫国家主权和保障国防安全的重要支点。岛屿归属、海域划界争议与海洋资源争端,往往是“多位一体”的综合性问题。海岛权益问题主要源于海岛的主权归属及其管辖海域的争议,而隐含其后的是海岛所带来的国土安全与资源利益。按照《联合国海洋法公约》的界定,领海基线是沿岸低潮线,向外推 12 海里是领海。我国领海基线的大部分都划在海岛上;根据《联合国海洋法公约》,一个岛屿或者岩礁就拥有 1550 平方千米的领海海域,而一个能够维持人类居住或其本身的经济生活的岛屿则可以拥有 43 万平方千米的管辖海域。作为领海基点的海岛地位十分特殊,保护这些海岛不受破坏和非法侵占,是维护我国海洋权益与领土完整的必要举措。中国对南海诸岛特别是南沙群岛的主权拥有不仅涉及岛、沙洲、滩、暗沙的主权归属,而且也涉及南沙群岛周围广大海域的管辖权及其自然资源的主权权利。通常说中国有 300 万平方千米的“蓝色国土”,其中有一大部分是基于中国的海岛来计算的,维护海岛



安全就是维护海洋国土的安全。海岛地处海防最前哨,具有非常重要的军事价值,是国防安全的天然屏障。由海岛组成的岛弧或岛链,构成了我国海上的第一道国防屏障。从某种意义上讲,谁有效地控制了海岛,谁就能控制周围的海面、海底,谁就掌握了制海权、制空权,就能维护大陆的安全。众多具有战略地位的海岛是捍卫国家主权、保障国防安全的战略前沿,管控好这些海岛能为我国的海防安全提供重要支撑。

当前,我国正处在经济社会发展的重要战略机遇期,也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期,随着经济的快速发展和自然资源的短缺,海岛资源的重要性日益显现,随之而来的是海岛开发利用,特别是无居民海岛的开发利用活动及由此引起的资源浪费、生态恶化等问题也越来越多。与此同时,我国的一些海上邻国纷纷通过海洋国内立法及国家实际行动,抢占我国岛礁,争夺我国资源,使我国依法享有国家管辖权的海洋国土中 100 多万平方公里面积面临被瓜分的危险。由于海岛具有独立、封闭、生态系统脆弱、土地资源有限等特点,且其分布范围广,地区跨度大,致使针对海岛的保护及其管理制度既不同于陆地资源,也有别于海域资源。尽管我国在海岛保护与管理方面积累了许多宝贵的经验,取得了一定成效,但是仍有诸多不足,面临诸多亟待解决的问题:海岛生态破坏严重、海岛开发秩序混乱、海岛保护力度不足、海岛经济社会发展滞后等。因此,面对全面开发与管理海洋海岛的新时代,如何抓住机遇、迎接挑战,开发海岛,建设海岛,保护海岛,使我国海岛成为经济发达、社会繁荣、环境优美、生态良好的海上明珠,是摆在当代中国面前亟需解决的时代课题。

进入 21 世纪以来,党中央、国务院高度重视海岛的保护与发展,对建设海洋强国、实施海洋战略、发展海洋产业、保护海洋资源作出了一系列决策部署,作为新时期实施国家海洋发展战略的重大举措,我国海岛数量最多、海岛资源最丰富的浙江省获批设立“浙江海洋经济发展示范区”,舟山群岛也已获批设立“浙江舟山群岛新区”,成为继上海浦东新区、天津滨海新区和重庆两江新区后,党中央、国务院决定设立的又一个国家级新区,也是我国首个以海洋经济为主题的国家战略层面新区。《浙江海洋经济发展示范区规划》和《浙江舟山群岛新区发展规划》都明确提出要创新海岛保护开发模式和体制,为海岛保护、开发、建设与管理以及经济社会发展提供了有利条件,海岛事业由此迎来了新的发展机遇。与此同时,如何开发海岛、建设海岛、保护海岛、创新海岛保护开发模式和体制成为我国实施海洋强国战略的新命题。近年来,我国的海岛规划、立法、政策研究和保护区建设工作已经全面展开。然而,由于我国海岛开发历史短,经验不足,且海岛开发与大陆不同,其开发条件、发展路径及开发管理都需要通过过深入研究而予以有力的智力支撑,在此背景下,海岛研究也引起了学者的高度重视,极大地



推动了相关研究的展开。目前,国内相关研究尚在起步阶段,还没有形成成熟的理论体系,在一些基础问题和前瞻性问题上也缺少必要的共识,难以为我国现阶段所采用。各国实践表明,对于海岛的保护、开发、建设及其管理,并没有一个完全可以复制或遵循的模式,成功的海岛保护、开发、建设及其管理都要根据国情、现状,基于已有体制而采取适应性对策。对此,我们浙江海洋学院公共管理学学科诸位同仁一直在尝试做一些这方面的研究工作,现在我们把这些研究成果加以梳理提炼,以“海岛价值评估”、“海岛生态保护”、“海岛开发利用”、“海岛文化建设”、“海岛管理控制”、“海岛法制建设”、“浙江舟山群岛新区”等七个专题呈现出来。不敢妄言有多大理论贡献,只为记录和展现我们为此付出的劳动和心血,同时也希望得到同行的关注和批评指正。

本书主要由浙江海洋学院的周学锋、左红娟、崔旺来合作完成。在相关课题的研究中,浙江海洋学院管理学院的蔡耀东、李年涛、陆敏燕、樊荣、叶佳斌等同学参与了资料的搜集和整理及部分专题的撰写。此外,本书参考了一些国内外专家学者的相关论著,在此深表谢意。此外,还要感谢高猛老师给予我们的帮助。全书由周学锋、左红娟统稿完成。要特别感谢浙江大学出版社的陈丽霞、杨茜两位同志,得益于她们辛勤而细致的工作,本书才能够顺利出版并与读者见面。

目 录

第一章 海岛价值评估	(1)
第一节 海岛价值评估的目的及意义	(1)
第二节 海岛价值评估的内容及方法	(7)
第三节 海岛价值评估的法律制度	(25)
第二章 海岛生态保护	(33)
第一节 海岛环境	(33)
第二节 海岛生态	(43)
第三节 海岛保护	(53)
第三章 海岛开发利用	(64)
第一节 海岛开发战略	(64)
第二节 海岛开发策略	(73)
第三节 无居民海岛开发	(84)
第四章 海岛文化建设	(90)
第一节 海岛文化研究	(90)
第二节 海岛文化产业	(97)
第三节 海岛文化保护——以海南岛为例	(104)
第五章 海岛管理控制	(117)
第一节 海岛管理体制机制	(117)
第二节 海岛管控能力	(125)
第三节 无居民海岛管理	(136)



第六章 海岛法制建设·····	(143)
第一节 海岛法律制度综述·····	(143)
第二节 我国海岛立法体系建设·····	(144)
第三节 海岛执法体系建设·····	(150)
第四节 海岛司法系统建设·····	(153)
第七章 浙江舟山群岛新区·····	(159)
第一节 浙江舟山群岛新区发展定位与路径选择·····	(159)
第二节 浙江舟山群岛新区海洋经济·····	(169)
第三节 浙江舟山群岛新区行政管理体制改革·····	(178)
参考文献·····	(208)
索 引·····	(213)



第一章

海岛价值评估

随着国家海洋战略的实施和建设海洋强国目标的提出,海岛的开发利用得到社会各界的高度关注。海岛价值评估是海岛开发和利用过程中具有重要意义的过程。通过海岛价值评估,对海岛做出一个必要的说明,能为海岛的开发利用奠定一个坚实的基础。2009年12月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)建立了一项全新的制度,即“海岛评估制度”,要求“国家建立海岛管理信息系统,开展海岛自然资源的调查评估,对海岛的保护与利用等状况实施监视、监测”。

第一节 海岛价值评估的目的及意义

评估是根据特定的目的和掌握的资料对某一事物的价值进行定性定量的说明和评价的过程。海岛价值评估可以定义为:专业机构和人员按照国家法律法规和海岛评估准则,根据特定目的,遵循评估原则,依照相关程序,运用科学方法,对不同海岛的特有价值以及地理区位特征进行充分论证,评价不同开发的利用活动对海岛生态、资源以及国家权益和安全的影响,有针对性地评估海岛生态防护措施,各类废弃物、垃圾和污水处理办法的合理性和有效性,检查海岛开发利用活动中海岛保护的组织管理、人员和设备配置情况的行为。海岛价值评估是一项科学性非常强的工作,每个海岛都有自己的特点,对海岛进行评估,需要进行详细的科学调查和论证,而不能简单地以资料为依据。对要开发利用的海岛,应对海岛开发的具体内容、开发规模、开发方式、经济效益以及岛屿开发后的变化情况、岛屿对周围环境的影响等方面做出详细的论证,以促进海岛资源的持续利用。对重点保护的海岛,应对岛上的资源状况、历史遗迹等方面认真调查,作为将来海岛保护的依据。因此,海岛评估必须结合海岛的实际情况,立足实际,进行广泛的社会调查。

一、海岛价值评估的目的

《海岛保护法》明确规定,海岛是指四面环海并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域,包括居民海岛和无居民海岛。无居民海岛是指不属于居民户籍管理的住址登记地的海岛。根据 1995 年公布的我国海岛资源综合调查统计结果,沿海 11 个省、市、自治区面积在 500 平方米以上的海岛共有 6961 个(不含海南岛本岛和我国台湾、香港、澳门地区所属海岛),面积 6691 平方千米。面积在 500 平方米以上的无居民海岛 6528 个,约占全国海岛总数的 93.8%;500 平方米以下的海岛和岩礁上万个。^① 海岛渔业、港址、旅游和海洋能等资源丰富,具有很高的开发利用价值。从目前海岛管理及开发利用活动的实际情况分析,海岛评估的目的主要表现在以下几个方面。

1. 维护国家和用岛单位权益的需要

海岛作为特殊的自然资源,其所有权属于国家,但是单位和个人可以依法取得海岛使用权,并进行开发利用,然后取得经济效益。为了维护海岛国家所有权和用岛单位使用权的利益,客观上要求具有中立立场的评估单位,采用统一的评估原则、程序、方法,公开、公正地评估海岛价值,既能对海岛的开发和利用有一个方向性的认识,又能有效维护利益各方的合法权益。

2. 海岛开发和利用的前提

《海岛保护法》实施前,大部分海岛是无偿或者低偿使用,海岛未能实现其经济价值,造成了国有资源型资产流失。《海岛保护法》实施后,国家实行了海岛有偿使用制度。海岛使用单位或个人可以按照法定程序申请使用权,缴纳使用金。国家亟须通过科学手段,合理确定海岛使用金额度。随着我国经济体制改革的逐步深入,评估日益获得广泛的应用,并在确保国家对自然资源的所有权、对自然资源有效管理方面发挥着重大的作用。只有在对海岛进行价值评估的前提下,海岛才能得到合理、科学的开发。同时,海岛评估也是促进国有资源的保值增值的需要。

3. 促进海岛资源生态保护的重要手段

海岛评估应该突出资源生态环境评估,海岛价值的核心是其拥有陆地环境所不具有的海岛生态价值。因此,在评估过程中,对海岛生态资源的评估应当放在首要位置。这样做能促进海岛使用单位和个人充分考虑投入和产出,选择科学的开发方式,尽量保持资源原有的属性和特征,减少对海岛的破坏。通过海岛价值全面的评估,调节海岛环境保护与开发利用之间的矛盾,提高海岛资源的使

^① 林河山、廖连招:《从海岛的战略地位谈海岛保护的重要性》,《海洋开发与管理》2010 年第 1 期。

用效益,更好地保护海岛生态,实现海岛资源的可持续利用。这是海岛价值评估的目的和价值的重要体现。

二、海岛价值评估的特殊性

1. 评估内容复杂

海岛评估不仅包括岛上各种资源个体评估及整体性评估,也包括生态价值的评估,评估内容非常复杂。目前,现有的资产评估中,房地产、土地、矿业和森林等资产评估,都是针对单一评估对象进行的评估。同时,在现有的各种专业评估中,除森林资产评估外尚未涉及生态评估,这也使得海岛评估内容明显有别于其他专业评估。森林资产评估的对象——森林、林木、林地和森林景观资产,具有生态特性,随时间的变化不断变化,仅与海岛生态系统中的植被有相似之处。^①而且海岛评估的内容呈现多样性、关联性。多样性体现在,构成海岛价值体系的方面多种多样,例如海岛生态资源等、海岛矿产资源、海岛口岸资源等,这些都是海岛价值评估的内容。关联性则体现在,不能单一地对每个内容进行评估,它们都是相互联系、相互影响的。

2. 评估方法需要创新

现有资产评估中,比较成熟且通用的方法有三种:成本法、收益法和比较法。成本法是在现实条件下,估算出评估对象的重置成本,然后扣减其实体性贬值、功能性贬值和经济性贬值,确定评估对象的价值。收益法是根据评估对象未来为其使用方带来的预期收益,用适当的折现率折现,累加得出评估基准日的现值。市场比较法是通过市场调查,选择一个或几个与评估对象相同或类似的资产作为比较对象,分析比较对象的成交价格 and 交易条件,进行对比调整,估算出评估对象的价值。由于形成海岛需要的成本无法考证,海岛上的单一资源及整体资源无相对稳定、统一的市场价格,不同于现有的资产评估中的评估对象。此外,海岛交易的市场尚未建立,现有的资产评估中常用的三种方法在海岛评估中不完全适用。所以,海岛评估需要根据海岛的特点,创新或改进评估方法。

3. 缺乏专业的评估机构

海岛评估是随着我国发展海岛经济应运而生的。开展海岛评估必须对海岛资源生态情况进行现场调查,而现场调查需要专门的海上调查设备和生态环境监测设备等。因此,海岛评估需要评估团队掌握海上调查技术,熟练操作调查设备,具有海上作业的基本常识和经验。而现有的各专业资产评估机构都不具备海岛评估调查的基础条件。首先,他们需要先进的仪器,才能达到进行评估调查

^① 吴珊珊:《无居民海岛评估的必要性和特殊性分析》,《海洋开发与管理》2012年第7期。



的基本条件。其次,他们需要专业的团队和科学的方法,显然这是目前最缺乏的一个方面。

综上所述,由于海岛评估的特殊性,现有的各评估专业的评估方法在海岛评估领域不完全适用,现有的各评估专业机构和人员不具备开展海岛评估的基础条件。因此,需要建立适宜海岛特性的评估体系。

三、海岛评估的意义

海岛是一个复杂的生态系统。海岛生态系统包括岛陆、岛滩、岛基和周边海域,这四个部分是任何海岛不可分割的亚系统。由此可见,海岛的资源和环境,涉及众多的自然科学和社会科学,其开发和保护、利用又涉及众多的业务部门。因此,如何加强对海岛的保护,促进海岛的合理开发和利用已经成为一个重要的现实问题。国内目前已有的评价、评估和有关技术导则,如环境影响评价、海域使用论证、海洋自然保护区管理技术规范等等,均不能套用于海岛评估,必须根据海岛生态系统的特殊性,依照海岛的特点和国情实际,编制适宜的海岛评估体系。海岛评估工作具有重要意义,主要表现在以下几个方面。

1. 促进海岛合理开发利用

不同国家或者同一国家不同区域的海岛开发情况差异很大,发展不均衡,一般表现为从初级到高级的三个不同发展阶段:一是原始阶段,即国家经济社会发展水平比较低,或者是大陆国家基于各种原因对海岛开发不很重视,海岛开发利用活动少,自然资源和生态环境基本保持原始状态;二是粗犷式发展阶段,即随着国家对生产力的逐步解放,社会经济、技术水平的逐步提高,海岛资源价值初步为社会所认识,海岛开发热情高,但缺乏科学规划,开发盲目性较大,资源和生态破坏情况严重;三是生态岛建设阶段,即随着人们对海岛价值的重新认识以及经济技术水平、社会素质的普遍提高,人们开始以可持续发展观念来指导海岛开发,根据海岛的特有属性和功能定位确定海岛的发展目标,坚持开发与保护并重,从而在海岛经济社会快速发展的同时,保持海岛自然资源和生态环境的良好状态。当前,受海洋技术和海洋开发能力的制约,世界大部分地区海岛仍然处在第一阶段,然而在大陆沿岸或者社会重点关注区域,也有不少海岛已经发展到第二、第三阶段。就同一国家而言,往往三个不同发展阶段的海岛同时存在。世界上海岛开发利用的类型、方式很多,主要集中在渔业、矿业、旅游业、交通运输业以及科学探索、军事基地建设等领域。^①

改革开放以来,我国海岛开发建设取得了一定成就,海岛经济飞速发展。各

^① 王忠:《论我国海岛开发与保护管理的基本政策研究》,2006年中国海洋大学博士学位论文。

地区都在探索海岛开发利用的有效形式。例如三角洲岛位于大亚湾内,面积约16万平方米。该岛一大一小,其间由岛坝连接而成,因海岛形似一个等边三角形,故称三角洲岛。该岛于1998年被个人购买了40年的使用权。经过几年的开发,三角洲岛上建起了欧式会所和别墅,配套的旅游设施已经初具规模,每天可接待近百名游客。目前三角洲海岛俱乐部为了保护海岛原始的生态环境,限制上岛人数,一年不超过1万人。^① 海岛开发扩大了就业,改善了环境,增加了地方财政收入,促进了海岛经济的发展。

虽然我国海岛开发取得了一定成就,但不容否认,我国海岛开发还存在许多问题,如海岛无序开发问题严重,海岛开发缺乏统筹规划和科学论证,海岛开发竭泽而渔,只顾眼前利益,不顾长远发展。造成这些问题的原因,一方面是我国对海岛长期疏于管理,没有合理的规划和保护措施;另一方面,是与海岛配套的法律法规并不完善。

海岛既然是公有资源的重要组成部分,为了保护国家作为资源所有者的利益,同时也为了在对海岛进行生态保护的同时能合理、有效地利用有限资源,我国应借鉴英国、美国、加拿大、澳大利亚等发达国家的做法,实行海岛有偿使用制度,通过出租的方式,将海岛交由开发者使用,国家通过收取海岛使用金来实现所有者利益。在发达国家,出让或出租海岛可采取多种方式,政府在不同情况下,分别采用协议、招标、公开拍卖、单独申请、行政划拨等方式出租公有海岛土地。实行海岛有偿使用制度,就需要对海岛使用人收取使用金或租金,作为使用海岛的对价。租金支付的方式,大致可分为从量征收与从价征收两种^②:前者是按照海岛的面积征收使用金;后者是按照海岛的使用价值或使用海岛所获得的经营收入的一定比例征收使用金,发达国家多采取这种方法计算土地租金。海岛的面积虽大小有别,但影响海岛价值的更重要的因素还是海岛的地理位置、岛上环境与资源等情况。因此,根据海岛的使用价值收取使用金更公平合理。而采取这种方式征收使用金的前提是应对海岛的使用价值进行较为客观合理的估算。美国、加拿大、澳大利亚、新加坡等发达的市场经济国家,都建立了海岛土地估价制度。政府不仅设立估价机构,而且建立了非常完善的估价制度,所有海岛土地,包括私有海岛土地,其估价必须由政府估价部门进行,或者估价结果必须得到政府部门的确认。政府正是通过种种严格的估价制度,调控着海岛土地的价格,杜绝了过高或过低估价现象的发生,从而确保政府能从海岛土地流转中得

① 国家海洋局:《海岛立法参考材料——全国海岛基本情况》,内部文件,第33页。

② 郭院、华敬忻、吴莉婧:《国外海岛法律制度比较研究》,中国海洋大学出版社2004年版,第125页。



到充分的经济利益。

我国应借鉴上述国家的做法,根据我国的实际情况,除因军事或公益目的需要,用岛采取单独申请、行政划拨的方式之外,为经营性目的使用海岛的,宜采用招标、拍卖等方式,透明度高,公示性强,从而比较公平地配置资源,维护国家利益。对海岛资源实行有偿使用制度,不仅与发达国家做法一致,与我国现行法律规定的精神也相吻合。我国1999年实施的《中华人民共和国土地管理法实施条例》中规定了国有土地有偿使用的方式,包括国有土地使用权出让和国有土地租赁。在国土资源部1999年颁布的《规范国有土地租赁若干意见》中,明确规定了国有土地租赁可以采用招标、拍卖或者双方协议的方式,有条件的,必须采取招标、拍卖方式。而实行海岛资源有偿使用制度,就需要建立海岛评估制度,由具有评估资格的评估机构,根据特定的评估因子,例如海岛所处的地理位置、周边环境、岛上基础设施、自然资源等情况,估算出海岛的价值,以此作为海岛租金确定的基础。这一制度既可以保护海岛使用权人的利益,保证其支付的对价较为公平合理,同时也可以维护国家利益。^①

2. 加强海岛生态保护

海岛不仅具有重要的经济、政治、军事、科学等方面的价值,还具有重要的生态价值。对海岛生态系统的保护,不仅有利于海岛的经济价值及其他价值的保持及提高,还有利于周围海域生态系统的保护。但是,当前我国海岛由于缺乏有效管理,导致其开发无度、资源破坏严重。我国大多数海岛是基岩海岛,海岛上的石英砂岩、大理岩、岩浆岩等都是较好的建筑材料;一些海岛还富含多种矿产资源,包括黑色金属、有色金属、稀土金属以及其他非金属矿产,具有极高的开采价值。因此,在海岛上开山采石的情况在我国沿海各省普遍存在,特别是在浙江、福建和广东等省,给海岛生态带来严重危害。此外,海岛资源虽然种类独特,但种类很不完备,一般以区位、港口、景观为资源优势,而海岛本身的土地、水资源、生物资源等都十分有限,又受外界条件约束,生产选择余地小,大部分以渔业为主,辅以少量种植业,形成特有的海岛型经济。正是海岛资源的有限性,决定了海岛开发必须走资源节约型发展的路子。探索合理的海岛开发利用模式,对于海岛的开发利用和生态保护具有重要的意义。海岛评估工作,一方面要对已经遭到破坏的海岛状况进行调查,得出评估结论,有关部门以此作为处罚依据,对擅自炸岛、炸礁的个人或单位进行处罚,起到警戒作用;另一方面,要对海岛的生态状况定期考核,及时发现现在开发和保护过程中存在的问题,控制和改善海岛及其海域生态环境的恶化趋势,使海岛及其海域的生物资源衰退趋势得到遏制。

^① 任洁:《海岛法律评估制度研究》,2007年中国海洋大学硕士学位论文。

只有这样,才能发现问题、及时解决、防治结合,做到防患于未然,才能确保海岛的生态平衡以及资源的永续利用。

3. 规范行政权力的行使

由于海岛具有很高的国家主权、安全、交通、能源等综合资源价值,并且陆域狭小、土壤稀缺、灾害频繁、海洋属性显著,基本不具备可开发的土地,其生态具有高度脆弱性和基本不可恢复性等特征,故而,海岛不宜纳入集体所有范畴。新颁布的《物权法》确立了海岛属于国家所有。《物权法》第四十六条规定,“矿藏、水流、海域属于国家所有”。而海岛作为特殊的生态系统,被认为是海域的重要组成部分,理应归国家所有。因此,任何个人都不应擅自开发利用海岛,海岛的开发利用和保护活动应由国家专门机关管理。对于已经被擅自破坏的海岛,有关部门应进行处罚,一方面可以对擅自开发者起到警戒作用,另一方面可以最大限度地挽回国家损失。然而,“行政权的操作者毕竟是同具人类弱点的普通平凡的人而非天使,使普遍抽象的法律规定有机地与具体个案情形结合起来的过程实际上是人的认识过程,行政公务人员既需准确地把握法律规范之意义及规范背后社会经济政治文化之内蕴,还必须通过各方面的信息对具体事件的全部情形有清醒理智的了解。这其中,或者由于客观复杂因素的影响,或者由于公务员认识才智和认识能力的局限,或者更严重的是由于公务员职业道德和品行上的缺陷,行政权行使的失误或权力的故意滥用都在所难免。”^①有关部门没有专业的评估人员,其对海岛价值的判断往往是直观抑或片面的,如果以此为依据,一方面可能损害相对人的合法权益,另一方面可能由于行政权的滥用而损害国家利益。此时,专业的评估人员及出具的评估报告可以有效地弥补行政权的不足,其出具的评估报告能客观反映海岛的实际价值,对保护相对人的合法权益和国家利益具有重要作用。此外,进行海岛评估,有利于贯彻行政处罚领域的“一事不再罚”原则,保障行政权有效行使。

第二节 海岛价值评估的内容及方法

由于相对各异的气候、气象,不同的地质构成,形态各异的地貌等因素,使我国的海岛呈现出不同的形态,岛上的各种资源在不同时期可能存在较大差异,对海岛评估内容的确定,应进行具体的、历史的分析,进行广泛的社会调查。通过已有的调查研究,对海岛资源状况进行评估。

^① 罗豪才、沈岿:《平衡论:对现代行政法的一种本质思考》,《中外法学》1996年第4期。



一、海岛评估内容

1. 经济资源

海岛经济资源主要包括淡水资源、生物资源、滩涂资源、港口资源、旅游资源等方面。

(1)淡水资源指可供利用或有可能被利用的水源。淡水资源应当有下列特性:①可以按照社会的需要提供或有可能提供的水量;②这个水量有可靠的来源,且这个来源可以通过循环不断得到更新或补充;③这个水量可以由人工控制;④这个水量及其水质能够适应用水要求。^①丰富的淡水资源可以节约海岛开发的成本。由于海岛分散孤立于海中,降水季节分布不均,岛上储蓄条件差,除少量海岛外,大多数海岛的淡水量小于大陆。淡水资源的缺乏制约着人们对海岛的开发利用。在进行海岛评估时,需要对岛上淡水资源状况进行实地调查。

(2)海洋生物资源指已被利用或尚未开发利用但具有经济价值的水生动植物资源,通常也称为渔业资源,主要包括:海洋鱼类和海珍品。此外,海岛及其周边海域分布着丰富的经济虾类、蟹类、贝类和经济藻类,具有很大的开发潜力。在进行海岛评估时,可以根据以下标准确定海岛及其周围海域是否具有水产资源价值:①一定面积的滩涂、泥滩质和砂泥滩质最佳,海底平坦;②周边海域的初级生产力高;③海域风浪小,避风浪条件佳;④水深适中,水交换条件好,海水水质符合国家一类海水标准;⑤海上交通运输发达。无居民海岛岛陆上的生物资源主要有:红树林、经济植物、珍稀和濒危植物、经济动物、珍稀和濒危动物等。红树林是热带、亚热带沿海滩涂上的一种由若干不同种属红树植物组成的植物群落,也代表一种特殊环境下的生态组合,既是一种重要的植物资源,也是湿润热带沿海的一大特殊景观。经济植物包括药用植物、用材林、防护林、纤维植物、油料植物、可食用植物及美化绿化环境植物等。无居民海岛特有植物资源的存在是海岛植被的精华与特征所在。无居民海岛岛陆经济动物主要指腔肠动物门的珊瑚类和岛上陆生的脊椎动物,后者包括两栖类、爬行类、鸟类和兽类。濒危动物是指所有由于物种自身的原因或受到人类活动或自然灾害的影响,而有灭绝危险的野生动物物种。从广义上讲,濒危动物泛指珍贵、濒危或稀有的野生动物。从野生动物管理学角度讲,濒危动物是指《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录所列动物,以及国家和地方重点保护的野生动物。

(3)滩涂是海岸带平均高潮线与理论基准面零点之间的潮间带,又称海涂。能被人类改造利用的滩涂,称为滩涂资源。我国海岛的滩涂资源丰富,有的可以

① 刘焯:《法与社会论:以法社会学的视角》,武汉大学出版社2003年版,第20—29页。