



徐文斌 林宁 编

# 走进海岛新时代

——《全国海岛保护规划》专题访谈录

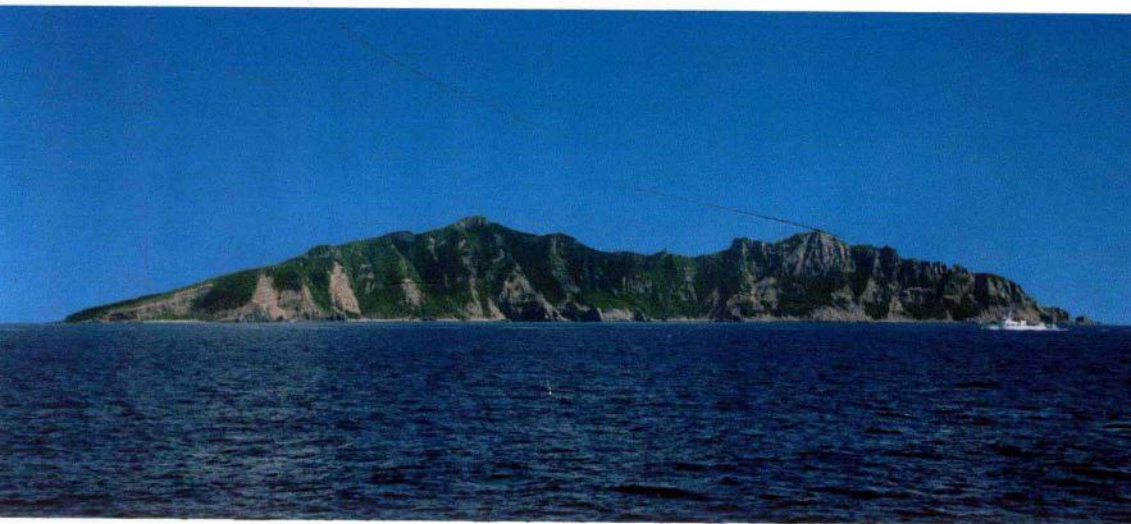
ZOUJIN HAIDAO XINSHIDAI  
QUANGUO HAIDAO BAOHU GUIHUA  
ZHUANTI FANGTANLU

 海洋出版社

# 走进海岛新时代

——《全国海岛保护规划》专题访谈录

徐文斌 林宁 编



海洋出版社

2013年·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

走进海岛新时代：《全国海岛保护规划》专题访谈录/徐文斌，林宁编. —北京：海洋出版社，2013.7

ISBN 978 - 7 - 5027 - 8538 - 3

I. ①走… II. ①徐… ②林… III. ①岛 - 资源开发 - 研究 - 中国②岛 - 资源保护 - 研究 - 中国 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 078503 号

责任编辑：苏 勤

责任印制：赵麟苏

**海洋出版社 出版发行**

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编：100081

北京旺都印务有限公司印刷 新华书店北京发行所经销

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

开本：787mm × 1092mm 1/16 印张：9.25

字数：240 千字 定价：48.00 元

发行部：62132549 邮购部：68038093 总编室：62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

# P 序 言

Preface



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。2012年2月29日，国务院正式批准《全国海岛保护规划》（以下简称《规划》）。这是继《中华人民共和国海岛保护法》之后，我国推进海岛事业发展的又一重大举措，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。

《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，是从事海岛保护和开发利用活动的依据。《规划》全面分析了当前我国海岛保护与利用现状、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、海岛生态修复、海岛监视监测系统建设等10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。

当前，我国的海岛事业正站在一个崭新的历史起点上，党的十八大报告提出“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”的战略目标和“建设美丽中国”的响亮口号。建设美丽中国，离不开美丽海洋，而建设美丽海洋则离不开美丽海岛。

为便于沿海各级海洋主管部门海岛工作者和社会公众了解《规划》，国家海洋局海岛管理司组织国家海洋信息中心制作了《走进海岛新时代——〈全国海岛保护规划〉专题系列访谈》视频节目。同时为进一步加大《规划》宣传，以访谈问答的形式，梳理专家解读内容，整编形成了《〈全国海岛保护规划〉专题访谈录》，该书是普及海岛知识、宣传《规划》的读本，也是一本贯彻落实《规划》的参考书。

期盼社会各界为海岛保护与发展出谋划策、贡献力量，共同建设“美丽海岛”，早日走进经济繁荣、生态良好、人民幸福的海岛新时代！

吕新霞

# F 前言 Foreword



2012年,《全国海岛保护规划》(以下简称《规划》)正式公布实施后,国家海洋局海岛管理司组织国家海洋信息中心开展了《走进海岛新时代——〈全国海岛保护规划〉专题系列访谈》视频节目的制作,围绕“宣传海岛保护立法、解读海岛保护规划、普及海岛科普知识、推动海岛经济发展”的目标,全程引入专业策划和拍摄团队,分别在厦门、北京、天津等地实施了5次现场拍摄,邀请了中国人民大学、国家海洋局东海分局、国家海洋局三个海洋研究所、国家海洋信息中心、国家海洋技术中心、国家海洋局天津海水淡化与综合利用研究所和辽宁省海洋与渔业厅等单位海岛方面的专家学者19人次,制作形成《规划》专题访谈视频节目共11期,并陆续在中国海岛网(<http://www.chinaislands.gov.cn>)发布。

本次系列视频是近年来我国首个较大规模的海岛工作访谈节目,专家通过举实例、摆数据、详讲解等方式,向社会大众传递了我国海岛保护总体规划的核心理念。本书整编专家访谈内容,从《规划》的核心思想出发,以图文并茂的形式,解读了《规划》所描绘的生态文明和谐发展的“美丽海岛”蓝图。

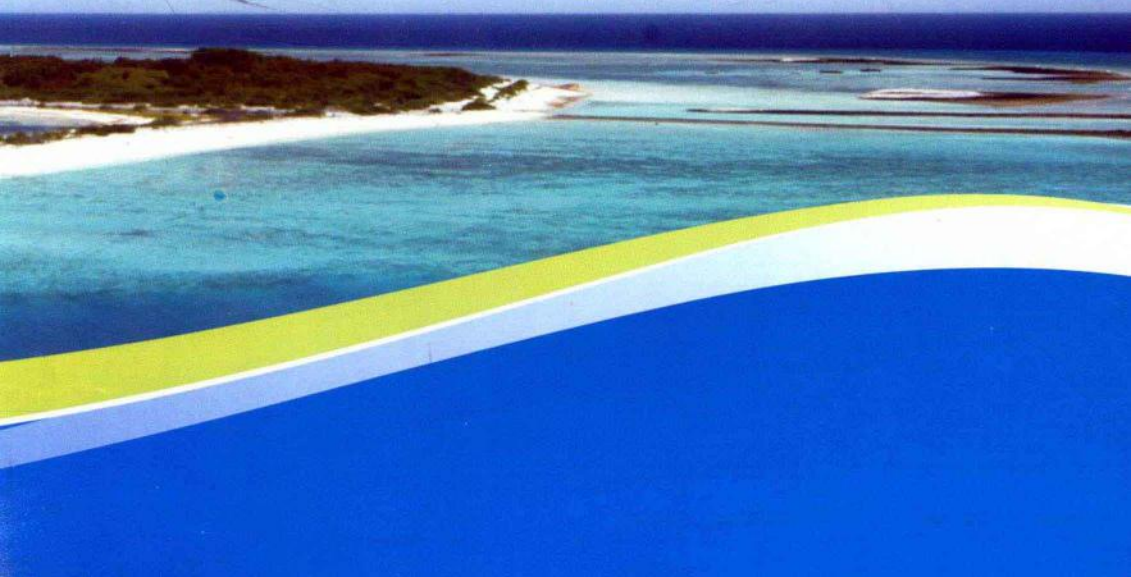
希望本书可以为普及海岛知识，让大家轻松了解《规划》，认知海岛，齐心助力建设“美丽海岛”提供一些参考。

在本书出版之际，要特别感谢国家海洋局海岛管理司吕彩霞司长的指导，感谢海岛管理司王忠副司长、李文君副司长，赵培剑、仲崇峻和胡朝晖三位处长等领导对视频访谈节目的实施、本书整体结构和内容给出的重要的意见和建议。感谢国家海洋信息中心徐胜主任、何广顺副主任的指导。感谢余兴光、齐连明、丰爱平、严金明、王小波、彭立功、汤坤贤、毋瑾超、初喜章、夏登文、刘克修和方朝辉等访谈专家对文稿的悉心审阅。李佳芮、陈继香、敬澎、饶婷婷、张迪和王胜珍等同志校对了文字，在此一并致谢。

受编者水平限制，书中错误和不足之处在所难免，恳请读者批评指正，不吝赐教。

编者

2013年4月6日于天津





# 目次

Contents



我国海岛的保护现状与利用形势 .....	1
《全国海岛保护规划》制定的指导思想、原则及目标 .....	9
海岛分类保护 .....	17
海岛分区保护 .....	29
海岛典型生态系统和物种多样性保护 .....	39
海岛生态修复 .....	47
海岛淡水资源保护与利用 .....	55
海岛可再生能源建设 .....	61
海岛防灾减灾 .....	69
海岛监视监测系统建设 .....	77
重点工程总述 .....	91
附录 .....	96
附录 1 《全国海岛保护规划》 .....	96
附录 2 嘉宾简介 .....	117



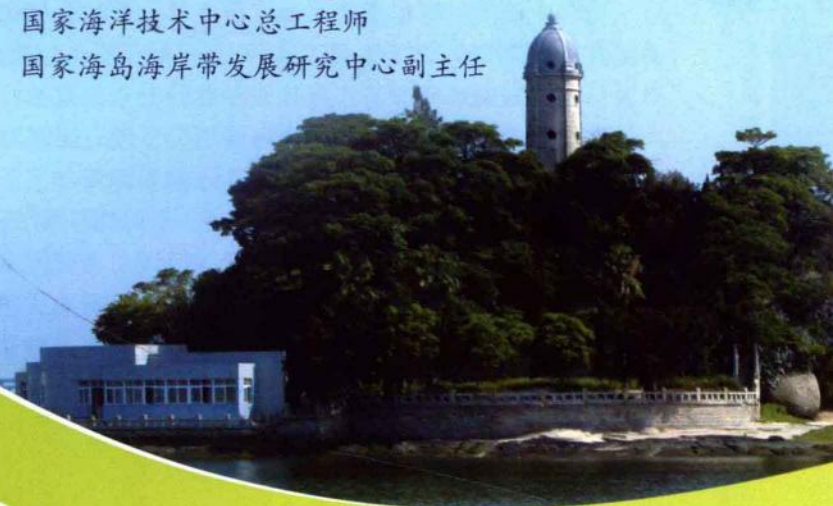
# 我国海岛的保护现状与利用形势

## 本期嘉宾

余兴光 国家海洋局第三海洋研究所所长

齐连明 国家海洋技术中心总工程师

丰爱平 国家海岛海岸带发展研究中心副主任



## 本节简介

宣传海岛保护立法，解读海岛保护规划；普及海岛科普知识，推动海岛经济发展！在这一期中，主持人将和国家海洋局第三海洋研究所所长余兴光、国家海洋技术中心总工程师齐连明、国家海岛海岸带发展研究中心副主任丰爱平三位嘉宾共同探讨我国海岛的基本情况以及所面临的形势与机遇和《全国海岛保护规划》出台的意义等内容。



主持人：首先让我们通过背景资料了解一下海岛的定义。

### 【背景资料】

《联合国海洋法公约》第一百二十一条规定，海岛是四面环海水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域，包括有居民海岛和无居民海岛。



主持人：根据资料显示，在我国，面积在500平方米以上的海岛就有7300多个，总面积近8万平方千米，岸线总长度超过14000多千米，数量如此多的海岛，是什么样的一个分布情况？

嘉宾齐连明：我国海岛按照海区划分，渤海海区海岛数量约占我国海岛总数的4%，黄海海区海岛数量约占我国海岛总数的5%，东海海区海岛数量约占我国海岛总数的66%，南海海区海岛数量约占我国海岛总数的25%。按照距大陆岸线的距离划分，距离大陆岸线小于10千米的海岛数量约占我国海岛总数的70%，10千米~100千米的海岛数量约占我国海岛总数的27%，大于100千米的海岛数量约占我国海岛总数的3%。（图1-1）。

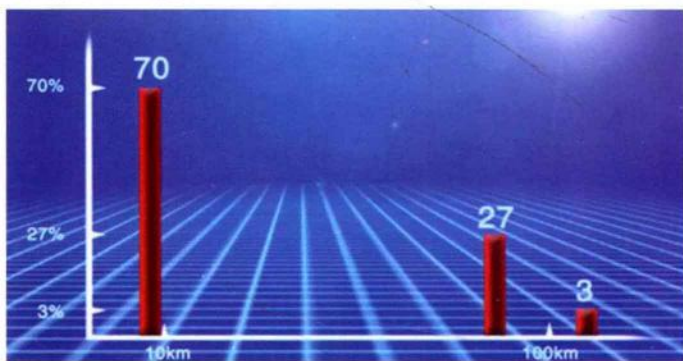


图1-1 以距大陆岸线距离为标准划分海岛



主持人：刚才专家介绍了我国海岛的分布情况，可以看出我国不仅是岛屿数量众多，而且分布也是相当广泛，接下来再请专家为我们介绍一下，海岛在一个国家里发挥着什么样的重要作用。

嘉宾余兴光：国际上非常关注海岛，海岛本身在政治、军事、经济、战略，包括海洋权益等方面都是非常重要的。

从海岛本身来说,按照《联合国海洋法公约》,它决定了这个国家对海岛及周边一定范围海域的资源权属,或者说海域权属。实际上不仅是包括海岛本身,还包括海岛周围的水域。一个海岛,200海里半径范围内的水体,将近43万平方千米,这是非常大的一个范围,也是由海岛来决定的(图1-2)。所以海岛本身对国家政治地位和军事地位来说是非常重要的,它决定了这个国家的海洋的重大权益。从海岛本身的资源来说,它兼有陆地和海洋的特点。也就是说陆海兼有的一个海岛,在大陆上有的资源,绝大多数在岛上都有。无非就是岛的规模大与小、资源量的深与浅的差别,从这个意义上来讲,海岛对于社会经济发展也是极其重要的。特别是现在,我们陆地资源越来越缺乏,现代化发展规模越来越大,向海洋拓展,要资源、要空间,发展新的领域、新的空间,海岛就起到非常重大的积极作用了。从现在来看,全国从南到北,对海岛的开发利用都有很多规划和构想。包括政府、企业,已经开始关注海岛的资源开发,这实际上也体现了经济发展的一个态势,也就是除了陆地资源之外,如何发掘海上资源来满足国家经济社会生活的发展需要,海岛恰恰可以满足这个需求。

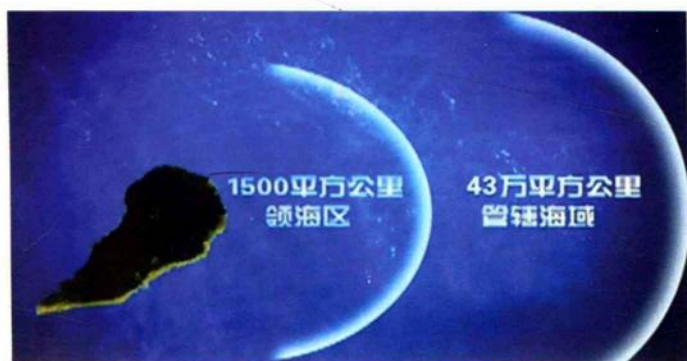


图1-2 海岛所决定的海域权属

从军事角度来说,海岛是重要的海上通道,在国家海防权益的保障、维护中,海岛起着非常重要的支撑作用。

**主持人:**想不到一个小小的海岛竟然关系到国家政治、军事、经济、战略等各个方面,这也难怪我们国家会对海岛工作给予高度的关注了!

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》)颁布实施之后,经国务院批准,《全国海岛保护规划》于2012年4月19日正式开始实施。那么出台这部《规划》的必要性和紧迫性体现在哪里呢?

**嘉宾丰爱平:**主要体现在三个方面:第一个方面,海岛规划制度是《海岛保护法》确定的基本制度之一,所以《全国海岛保护规划》的出台也是贯彻落实《海岛保护法》的重要举措。

第二个方面,从《规划》本身的性质来讲,《规划》是国家在规划期内对海岛的保护、开发、发展的目标和一些具体的行动安排,所以是整个海岛发展的需要。

第三个方面,我们国家历史源远流长,海岛的开发历史也比较长,但是大规模的开发是从新中国成立以后,尤其是改革开放以后。开发过程中还存在着一些较难以解决的困难和问题,也需要通过《规划》予以解决和安排。

我们国家海岛现在面临的困难和问题,总结一下主要有四个方面:一是海岛生态的破坏比较严重。这主要有两个体现。一个就是炸岛炸礁、乱围乱垦、开沙采石等这些严重改变海岛的岛体、地形地貌的活动。例如在2010年,媒体就有披露,我们国家有805个海岛已经灭失。第二个就是我们国家海岛的生态环境和生物多样性遭到了破坏。2011年民主党派人士到南海调研,他们发现西沙群岛的珊瑚礁覆盖度在2006年可以达到80%,到2009年还不到1%,很多造礁的活珊瑚都已经死亡了,可见生态破坏比较严重。二是海岛的开发秩序比较混乱。在《海岛保护法》实施以前,我们国家没有海岛规划制度。海岛的开发普遍缺少规划,开发方式比较粗放,例如很多人在海岛周边做海水养殖,在上面乱搭乱建、盖房子、搞旅游,也没有做很好的规划。更为严重的是在《海岛保护法》实施以前,海岛的国家所有权不明确,有一些地方随便出让、出租和买卖海岛。例如2010年福建长乐县国土局以1亿元的资金对海岛进行了出让。三是一些特殊、重要海岛的保护力度还需要加强。前面专家谈到了海岛的权益、安全、积极生态的一些作用,尤其是特殊用途的海岛,有权益、生态、科研价值的海岛,我们需要严格保护。近年来,大家也都通过网络媒体看到了,南海周边的一些国家,加紧了对我国海岛的掠夺。我国自己实际控制的海岛才8个,像越南、菲律宾则控制了40多个海岛。最近我们国家和菲律宾在黄岩岛问题上产生争执,也证明对这些海岛,我们必须要加强实际管控。四是海岛的



经济社会发展状况，尤其是民生还是比较落后，被比喻为“东部的西部”。像道路、交通、防灾减灾能力、医疗等还比较落后。我这里有一点数据：2007年全国的人均公路里程是1.5千米，而我们海岛人均不到1米。400多个有居民海岛，上面才建设了23个污水处理厂，海岛基础设施条件落后的情况还是比较令人揪心的，国家必须要大幅度增加投入。例如，日本从20世纪50年代到现在已经投入了3万亿元在海岛上，主要是对一些公共服务设施和社会事业进行投入，我国这一方面也需要加强。

《全国海岛保护规划》为上述问题的处理提出一些具体的行动方案和保证措施，有利于推动无居民海岛的集中统一管理和海岛的生态保护，以及边远海岛的开发，所以出台这个《规划》是非常及时和必要的。



**主持人：**专家解释了制定《全国海岛保护规划》的必要性和紧迫性，可以说在现实的生产生活中，我们海岛事业的发展在生态环境、开发利用、保护管理、经济发展等方面存在着不少问题，但是，存在问题的同时也面临着不少机遇，那么海岛发展又有哪些机遇呢？

**嘉宾丰爱平：**从国际形势上来看，自《联合国海洋法公约》生效之后，大家对海洋、海岛的关注是越来越多，对海岛开发与保护的力度也越来越大。我也看到一些资料，世界上一些主要的海岛国家和地区共43个，占全世界土地面积的1/25，但是它却养活了世界1/10的人口，创造了世界1/5的财富。日本、韩国、美国、英国、法国都已经提出了一整套海岛的发展策略和规划。整个世界范围内对海岛的开发和利用规划，我们也可以拿来作参考。

从国内来看，改革开放以来，尤其是近年来，党和国家对海岛工作越来越重视。海岛的保护与管理首次列入国家“十二五”经济发展与社会规划。2006年和2007年，胡锦涛主席连续两次，对海岛开发建设保护与管理作出重要批示，要求加强海岛工作。2011年，国家领导人温家宝、贾庆林和李克强也对海岛的开发建设和生态文明建设提出了明确的要求。党中央、国务院对海岛越来越重视，要求我们加快海岛的开发建设、保护和管理的工作。最近国务院相继批复了舟山新区、平潭、横琴新区和海南四个涉及海岛的大型发展规划（图1-3），每个规划对于海岛的发展定位不同。所以海岛现在已经成为国家发展中的一个重要组成部分。



图 1-3 海岛新区

从社会大众的关注度来看，尤其是这几年来《海岛保护法》实施之后，人们对海岛的关注也越来越多。

从机构设置来看，国家成立了海岛专门的管理机构，在国家海洋局设立海岛司。在海岛司的统一组织下，我们最近进行了许多工作。第一个大方面就是无居民海岛的使用和登记。据我了解，2011 年到现在已经有 10 个岛成功地取得了海岛使用权，还有 20 多个海岛正在积极地申请过程中。第二个大方面的工作就是整个海岛的修复工作，影响力还是比较大的，对海岛生态的保护和生态问题的解决还是比较有帮助的。从 2010 年到 2012 年国家已经批复了 25 个海岛的整治修复，投资超过了人民币 5 亿元。在 2012 年，财政部根据《海岛保护法》又设立了海岛保护专项资金，投资 2 亿元，支持了 10 个海岛的生态修复示范工作和 4 个领海基点海岛的保护工作。

从技术方面来看，我们也在不断地夯实海岛开发保护管理的技术手段。首先，国家海岛监视监测系统（图 1-4）已经进入了业务化的运行阶段，它对海岛整个的开发利用和保护情况具备了很强的监视监测能力，能够及时地发现和预警一些问题。目前有 80% 的海岛都纳入了这个监视监测系统。另外一个大的项目是海域海岛地名普查（图 1-5），2012 年已经到了收尾阶段。海岛的普查大家都做得比较辛苦，80% 都

实现了登岛普查，然后还要竖立 6000 个海岛的名称标志碑。2012 年在国务院的领导下，通过海域海岛地名普查成果，我国公布了钓鱼岛和附属 71 个岛屿的名称，有力地维护了国家的海洋权益。最近还有一些其他的工作，像 2012 年启动了全国第二次海岛资源综合调查，这项工作在全国范围内的实施，对我们国家海岛开发建设具有非常巨大的推动作用。

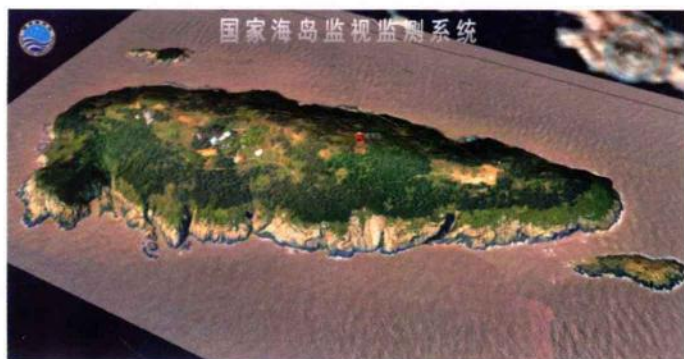


图 1-4 海岛监视监测系统

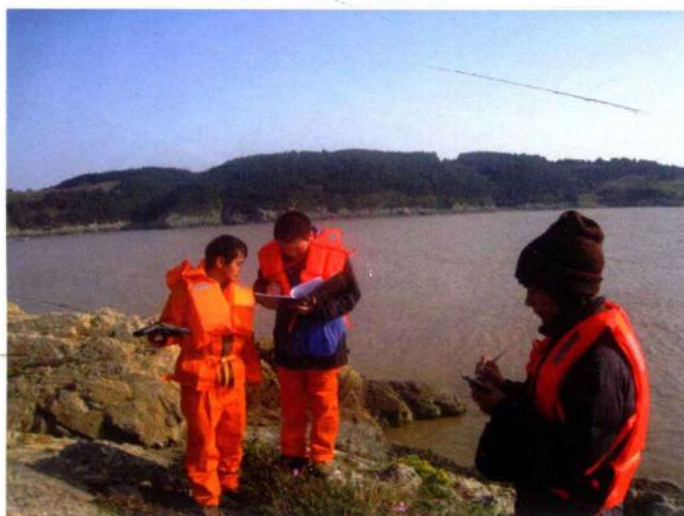


图 1-5 海域海岛地名普查工作

从国际、国内的形势来看，大家对海岛问题越来越关注。刚才谈到了我们国家海岛面临的一些问题，我想海岛的居民，包括全国人民也都

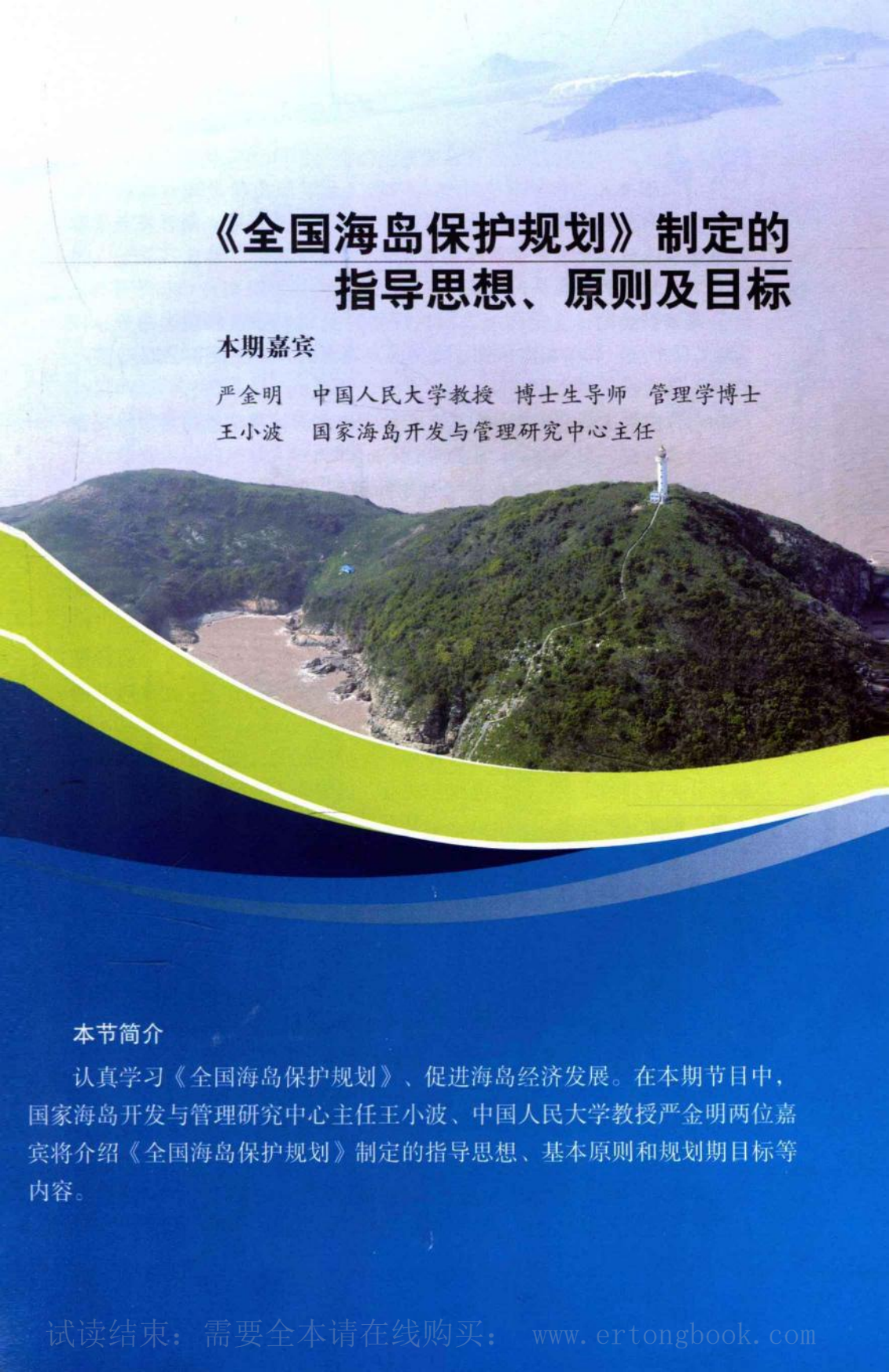


希望海岛能够有所发展，这是海岛所面临的机遇。



**主持人：**可以说海岛事业发展的挑战与机遇并存，通过本期节目我们了解到了我国海岛的基本情况、所面临的形势与机遇以及《全国海岛保护规划》出台的意义等内容，在下期节目当中我们将为您介绍《全国海岛保护规划》的指导思想、基本原则和规划期目标。





# 《全国海岛保护规划》制定的 指导思想、原则及目标

## 本期嘉宾

严金明 中国人民大学教授 博士生导师 管理学博士

王小波 国家海岛开发与管理研究中心主任

## 本节简介

认真学习《全国海岛保护规划》、促进海岛经济发展。在本期节目中，国家海岛开发与管理研究中心主任王小波、中国人民大学教授严金明两位嘉宾将介绍《全国海岛保护规划》制定的指导思想、基本原则和规划期目标等内容。