

# 海南岛周边无居民海岛开发利用适宜性探析

李石斌, 陈扬乐

(海南大学旅游学院 海口 570228)

**摘 要:** 随着海洋经济的不断发展, 海岛开发日益受到重视。海南岛周边无居民海岛数量众多, 资源丰富, 在海南国际旅游岛建设如火如荼之际, 迫切需要加强对海南岛周边无居民海岛的开发与利用。无居民海岛面积小、生态环境脆弱的现实需要我们在海岛开发之前做好充分的可行性分析。文章在结合海岛实际的基础上, 提出无居民海岛开发适应性的评判标准和评判流程, 并对海南岛周边无居民海岛进行了初步筛选, 以期政府制定相关政策提供建议和参考。

**关键词:** 海南岛; 无居民海岛; 开发利用; 适应性

21世纪是海洋世纪, 大力发展海洋经济成为全世界的共同目标。党的十八大明确提出“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”。海岛作为海洋开发的前哨和基地, 具有特殊的战略地位, 同时, 海岛是巨大的资源宝库, 海岛及其周围海域蕴藏着丰富的水产资源、矿产资源、海洋空间资源。此外, 海岛作为一种旅游资源也具有得天独厚的优势, 发展前景广阔。

海南岛周边海岛数量众多, 其中无居民海岛约占98%。在海南国际旅游岛建设不断向纵深推进之际, 加强对海南岛周边无居民海岛的开发利用, 不仅能拓展海南旅游发展空间, 丰富旅游产品体系, 提升旅游层次, 促进海南国际旅游岛建设更好的向前发展, 而且也是积极响应和落实党中央、国务院关于“发展海洋经济、建设海洋强国”号召的重要举措。然而, 从海南岛周边无居民海岛开发利用现状来看, 存在诸多开发利用不当问题, 部分不适宜开发利用的海岛也盲目进行开发, 造成海岛资源和生态环境的破坏。鉴于此, 迫切需要加强对海南岛周边无居民海岛开发适应性的分析与研究。

## 1 海南岛周边无居民海岛概况

### 1.1 数量、分布及开发利用情况

海南岛周边无居民海岛数量众多, 类型多

样。出于历史原因, 除少数几个岛屿用做国防军事及领海基点外, 现已开发利用的岛屿数量少, 大部分处于未开发利用状态。

据海南省近海海洋环境综合调查与评价专项成果统计, 在海南岛沿岸海域分布有着242个海岛(不含海南岛), 其中高潮时面积大于500 m<sup>2</sup>的海岛有237个, 高潮时面积不足500 m<sup>2</sup>的海岛(微型岛)5个; 有居民海岛5个, 无居民海岛237个。此外, 还有许多岛礁。海南岛周边的242个海岛总面积为41.995 52 km<sup>2</sup>, 岸线总长250 665 m。

海南省周边海岛以海南岛为依托呈环带状分布, 在海南岛东部、南部海域分布较密集, 西部、北部海域分布较稀疏。沿岸242个海岛分布在沿海12个市(县), 其中海岛数最多的是儋州市, 其次是文昌市, 再次是三亚市, 分别占总数的21.9%、21.1%和17.4%, 三市合计占总数的60.3%; 海岛数在10个以下的县市有乐东、昌江、东方和澄迈, 其中最少的澄迈县, 仅有2个海岛<sup>[4]</sup>。

目前海南岛周边无居民海岛开发仍处于初级阶段, 除少数开发利用以外, 绝大多数无居民海岛还没有开发。在已经有开发活动的海岛上, 开展规模较大的是旅游活动, 其他开发活动还有海洋捕捞、养殖、种植等。其利用方式可大体上分为如下6个类型, 一些海岛的利用方式兼有多种类型。①农林牧渔业用岛。属于

此类海岛利用方式的海岛共有 31 个（包括有利用痕迹的），包括岛上养殖、海岛周边海域围海养殖、沿岸捕捞、岛上种植等形式。② 生态保护区用岛。处于生态保护区内的海岛共有 17 个，包括三亚国家级珊瑚自然生态保护区内的 7 个海岛、东寨港国家级红树林保护区内的 6 个海岛、清澜省级红树林保护区的 2 个海岛和大洲岛国家级海洋生态保护区的 2 个海岛。③ 旅游业用岛。目前海南岛周边用于旅游度假或有旅游业痕迹的海岛有 10 个，较著名的有西瑁洲岛、牛奇洲、分界洲等。④ 特殊用途用岛。特殊用途的无居民海岛有 15 个。⑤ 季节性居住用岛。目前保留此功能的海岛仅大洲岛 1 个。⑥ 其他用岛。岛上建有引航灯塔的海岛有 3 个，分别为白鞍岛、大洲岛和西鼓岛。红牌屿目前正种植防护林。

在面积大于 500 m<sup>2</sup> 的海岛中，除上述已开发的或有明显利用痕迹的 58 个海岛外，其余都是未开发利用的荒岛，基本保持海岛的原始风貌。在这些未开发利用的荒岛中，由于可进入性的不同而受到人类活动的影响程度也不同，与陆地相连的，时常会有居民上岛游玩；离岸远的，则较少有邻近居民登岛，但时常会有旅游者私自组织探险、野营等旅游活动。

## 1.2 存在的问题

独特的地理位置，使得海南岛周边无居民海岛气候条件优越，生态旅游资源丰富。海岛上空气清新，阳光充足，植被茂盛，物种奇特，环境原生性好。然而目前已开发的无居民海岛旅游中，大多只是简单地依靠区域优越的自然条件，对其丰富的热带旅游资源进行初级的加工利用，旅游开发起点低，层次初级，缺乏对旅游资源的深度挖掘，整个海岛旅游发展停留在较低水平。

海南岛周边无居民海岛分布范围较广，各海岛在自然资源、地质地貌以及气象气候等方面都存在一定程度差别，在海岛旅游开发中不能一而概之，要根据海岛实际，因地制宜，开发出各具特色、主题鲜明的海岛旅游度假区。目前，我国南海无居民海岛开发实际却是大部分旅游项目雷同，缺乏特色，重复建设，没能

突显各个海岛的优势和差异。

## 2 海南岛周边无居民海岛开发利用适应性评判

海南岛周边无居民海岛数量众多，类型多样，资源丰富，在国家大力发展海洋经济、建设海洋强国以及海南国际旅游岛建设的宏观背景下，加强对海南岛周边无居民海岛的开发利用就显得必要而且迫切。然而，无居民海岛面积狭小，地域结构简单，生态环境脆弱，如果不顾实际，一味盲目开发利用，造成的后果也是不堪设想。从海南岛周边无居民海岛现有开发利用现状来看，除少部分海岛开发合理外，大部分海岛存在开发利用不适宜的问题，造成海岛资源的破损，海洋生态环境的破坏，损害了国家和人民的利益。因此，在海南岛周边无居民海岛开发利用之前，必须进行充分的论证，开展全面的海岛开发利用适宜性分析，只有这样，才能实现海岛资源的永续利用和海岛经济的可持续发展。

### 2.1 评判标准

一个无居民海岛是否适宜开发利用，必须要有明确的评判标准。基于海岛自身的自然资源和环境条件，国家及区域经济和社会发展的实际需要，提出如下 5 个无居民海岛开发利用适应性的评判标准：

#### 2.1.1 特殊用途

海南岛周边无居民海岛地处我国南海海域，地理位置特殊，在维护我国海洋领土主权方面意义重大。有些海岛是国家重要科研用岛，有些海岛是国家领海基点所在地，有些海岛属于国防军事用岛，对这些事关国家权益和安全的特殊用途类海岛是不允许开发利用的。因此，在海岛开发利用前，必须首先排除这些特殊用途类海岛。

#### 2.1.2 海岛面积

任何的开发利用活动都是在一定的地理空间上进行的。海岛开发需要以海岛土地空间资源为支撑，海岛面积过小，就不足以承受海岛开发利用所需要的基本的空间资源。同时，海岛面积的大小也是海岛环境承载力的一个重要

影响因子,海岛面积过小,海岛环境承载力也低,而海岛开发利用的前提就是保护海岛的资源和环境不受破坏。因此,海岛面积是海岛开发利用时需要考虑的重要因素。

结合海南岛周边无居民海岛实际,在此将海岛分为大型、中型、小型、微型四个类别,其中大型海岛是指海岛面积在 $0.1\text{ km}^2$ 以上的海岛,中型是指面积在 $0.01\sim 0.1\text{ km}^2$ 的海岛,小型指面积在 $0.001\sim 0.01\text{ km}^2$ 的海岛,微型指面积在 $0.001\text{ km}^2$ 以下的海岛。

### 2.1.3 自然生态环境

海岛开发势必影响海岛的自然生态环境,海岛是否适宜开发,应建立在对海岛及其周边海域生态环境状况充分认识的基础上。在充分考量海岛自然生态环境承载能力的基础上,确定海岛开发的适应性,对具有特殊自然生态环境的海岛进行保护,对生态环境脆弱的海岛以保护为主、谨慎开发,对生态环境受损或破坏的海岛加强修复。文章以是否位于自然保护区来衡量海岛自然生态环境的重要性和开发利用适宜性。

### 2.1.4 岛屿位置

海岛的位置不仅影响海岛开发建设的难度和成本投入,更为重要的是不同区位的海岛,自然资源和海洋特色互不相同,各有优势和不足,直接决定了海岛的开发类型、开发方向和开发前景。因此,在海岛开发利用适应性分析中,必须重视海岛区位的重要影响。其中,按区位来分,海岛分为河口岛、港内岛和离岸岛三类。

### 2.1.5 物质构成

按海岛物质构成来分,海南岛周边无居民海岛基本上分为泥沙岛、基岩岛和珊瑚岛三类。不同物质构成的海岛具有不同的土地属性,其所能承载的自然生长物和自然环境也存在差异,故其开发利用适宜性也不一样,比如同样面积大小、同属河口岛的泥沙岛和基岩岛,泥沙岛可能不适宜开发利用,而基岩岛却可以开发利用。因此,海岛的物质构成也是海岛是否适宜开发利用的重要考量指标。

## 2.2 评判流程

在确定上述评判标准的基础上,结合海岛

开发现状及国家社会发展需要,拟定海岛开发利用适宜性指标筛选顺序为特殊用途、海岛面积、自然生态环境、岛屿区位和物质构成,具体评判流程如图1所示。

## 2.3 评判结果

根据上述无居民海岛开发利用适宜性评判流程,对海南岛周边237个无居民海岛进行筛选和评判,得出海南岛周边可供开发利用的无居民海岛有172个,约占总数的73%;不适宜开发利用的海岛有65个,约占总数的27%。其中,在可供开发利用的无居民海岛中,除已开发利用的海岛外,近期应重点开发利用的海岛有17个;中期开发利用的海岛有58个;其余为远期开发利用海岛。

## 3 建议

海南岛周边可供开发利用的无居民海岛数量多,资源丰富,类型多样。在国家海洋局公布的我国第一批开发利用无居民海岛名录的基础上,结合海南实际,分阶段逐步公布海南岛周边可供开发利用的无居民海岛名录。同时,为更好的利用海岛资源,促进海南国际旅游建设,我们应从法规、制度、管理等方面着手,不断加强海岛开发利用的体制机制建设,筑牢海岛开发利用的内部管理和外围环境基础。

### 3.1 完善海岛开发利用的法制基础

在《中华人民共和国海岛保护法》的基础上,结合海南岛周边无居民海岛开发利用的实际,采取地方立法或政府规章的方式<sup>[1]</sup>,制定海南岛周边无居民海岛开发利用管理办法等制度,强化海岛开发利用的法制化管理,为海岛的可持续发展、利用和管理提供坚实的法规保障。

### 3.2 加快海岛开发与保护规划的编制

在全面摸清海南岛周边无居民海岛实际情况的基础上,编制无居民海岛总体开发利用规划。在总体规划的基础上,逐步编制重点开发利用海岛的单岛规划,有计划、有步骤、有重点地推进海南岛周边无居民海岛的开发利用,促进海岛资源的科学利用,实现海岛开发利用的永续发展。

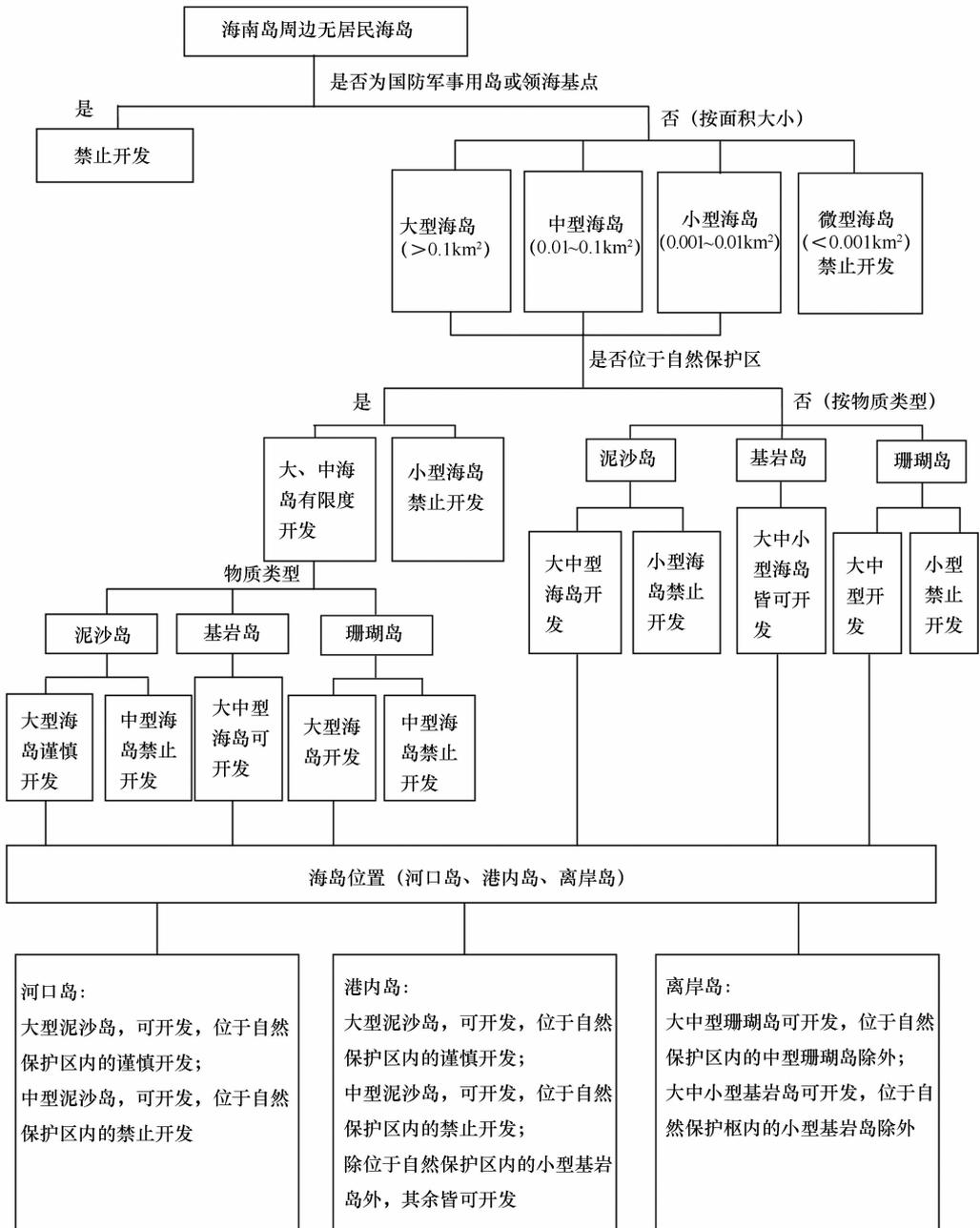


图1 无居民海岛开发利用适宜性评判流程

### 3.3 建立健全海岛开发利用的管理机制

作为海岛开发利用的管理主体，当地政府必须成立由相关部门组成的管理机构，制定相应的管理制度，并不断加强海岛管理队伍和人才建设，提高海岛管理人员的管理能力和业务水平，为海岛开发利用提供健全的组织保障和人力支持。

## 4 结束语

无居民海岛是一座巨大的资源宝库，只要我们在科学分析、合理论证的基础上进行有序、

有度的开发，定能受益无穷。在建设海洋强国及海南国际旅游岛建设的背景下，加强海南岛周边无居民海岛的开发利用，必定促进海南社会经济建设快步向前发展。

### 参考文献

- [1] 石海莹, 黄厚衡, 洪海凌. 海南省无居民海岛开发利用现状及对策浅析[J]. 海洋开发与管理, 2013, 30(6): 59-64.