

辽宁海岛开发与保护对策的初步研究^{*}

毕远溥，刘 明，雷利元，赵东洋

(辽宁省海洋水产科学研究院 大连 116023)

摘 要：结合辽宁省海岛资源特征、开发利用现状和当地社会经济状况等，文章分析了海岛开发利用与保护中存在的主要问题，提出加强全民海岛保护的意识，建立海岛保护与利用规划体系，建立海岛综合管理体制，强化科技支撑等开发管理海岛的对策建议，以维护海岛发展的良性循环和海岛资源的可持续利用。

关 键 词：海岛；开发利用；管理保护；发展对策

海岛在我国政治、经济和国防安全中具有重要的战略地位，合理保护和规划开发是海洋和海岛开发战略与经济发展的需要，对海洋经济和海洋国土具有重要意义。辽宁海岛地理位置优越且区位优势明显，海洋资源丰富，岛屿资源开发潜力较大，有很高的经济和环境价值，是发展辽宁沿海地区经济的宝贵财富。辽宁历来重视海岛保护与建设，长期致力于海岛开发所需的基础调查和研究，走出了一条符合实际、具备现代化开发前景的岛屿开发之路，取得了一定的成绩，海岛经济发展较快。目前已形成区域生态岛、区域渔业岛、区域旅游岛和区域航运岛等主要功能的海岛利用区，彰显了辽宁海岛开发的优势。然而由于辽宁海岛基础条件较差，加之管理上的缺失和法制上的不完善，一些海岛开发还存在无序、无度、无偿的局面，导致海岛生态系统丧失，原生状态破坏严重，已违背持续经济发展的理念。因此，笔者通过对辽宁海岛开发利用现状分析，研究海岛开发中存在的主要问题，探讨海岛开发利用与保护的有效措施，为辽宁省海岛保护与开发献计献策。

1 辽宁海岛基本概况

辽宁是我国海岛数量较多的省区之一，是北方海岛分布的主要区域。辽宁海岛在黄海北

部和辽东湾大陆岸线一侧的浅海内陆架呈弧形分布。根据辽宁省海岛资源综合调查结果，辽宁海岛分布区域横跨 4 个经度 2 个纬度，岛屿面积为 191.5 km²，岸线长度达 627.6 km。面积大于 500 m²的海岛共有 266 个，黄海北部有 255 个占 85%，渤海有 11 个占 15%^[1]。据 2010 年 8 月国家提供的海岛普查名录统计，辽宁省有居民岛 43 个，无居民岛为 568 个，海岛数量共计 611 个。

辽宁海岛呈现小型岛屿多，沿岸类型岛屿多，无人岛屿多，集中化程度高的特点。海岛区位优势明显，地处辽东半岛、胶东半岛和朝鲜半岛的几何中心位置，是东北亚的海岛分界线，是中国对外贸易的海上战略要道，历来为兵家必争之地。海岛资源丰富，海洋生物资源、岛屿土地与岸线资源、海岛淡水资源、海岛气候资源、港口资源、矿产资源、可再生资源和旅游资源各具特色。

2 辽宁海岛开发利用现状

近年来，辽宁海岛的开发利用取得了丰硕成果，港口设施、渔业设施、旅游设施和以海岛为中心建立的海洋生态保护区都极具特点。但海岛开发总体上比较粗放，资源利用率不高，开发利用主体单一，多数以养殖和旅游类型为主，其他功能类型岛屿开发得较少。

^{*} 基金项目：国家海洋局“海岛普查项目”辽宁专项。

2.1 渔业经济占海岛经济的主导地位

渔业是辽宁海岛传统的优势产业, 占海岛经济的主体地位, 目前以海岛为中心的养殖面积已达 15 万 hm^2 。以辽宁省长海县为例, 渔业经济是长海经济的生命线。适于浮筏养殖浅海、底播增殖、鱼类人工放流增殖海域面积分别为 1.6 万 hm^2 、9.7 万 hm^2 和 13 万 hm^2 , 渔业经济占国民经济的 80%。2008 年全县渔业经济总产值实现 57.5 亿元, 渔业产值实现 40.9 亿元, 同比增长分别为 16.2% 和 20.7%^[2]。

近年来, 辽宁海岛经济已有向多元化发展的趋势, 但渔业开发作为海岛经济的主体未变。海岛渔业主要生产方式为浮筏养殖、底播增殖和网箱养殖, 水产品加工以及传统的捕捞业生产。

2.2 旅游型海岛建设步伐加快

辽宁海岛气候宜人, 环境优越, 是人们休闲观赏、旅游度假的胜地, 既有自然景观资源特色, 又有人文景观资源特点。菊花岛、大小长山岛、獐子岛、海洋岛、广鹿岛、王家岛和大鹿岛等辽宁岛屿的旅游资源利用得较好, 一些无人岛如大连金州新区的兔岛, 在地方政府规划下也在逐步开发, 旅游型海岛建设日益发展。目前, 海岛旅游已呈逐年上升趋势, 如长海县 2006 年上岛游客达 67 万人次, 旅游收益达 2 亿元, 而近年上岛游客近百万人次, 旅游收益近 10 亿元。

2.3 海岛港口建设异军突起

辽宁海岛港湾众多, 基岩岸线长, 具备建港的良好条件。随着城市化建设的转型, 传统港口设施逐步转向海岛。辽宁长兴岛临港工业区建设, 海岛港口功能地位突现。随着经济的发展, 海岛以其水深适度、水域平稳、航程短和通航时间长等特点, 只要解决好了陆域依托问题, 必将改善北方港口冬季的通航状况, 为辽宁海岛经济开发提供良好的发展条件。

2.4 以海岛为中心的自然保护区极具特点

辽宁不但重视海岛的开发, 更重视对海岛资源的保护。辽宁以海岛为中心建立的自然保护区众多, 且各具特色。长海县海王九岛海洋

景观保护区、锦县大笔架山连岛沙堤海洋自然保护区、东港市小岛地貌景观海洋自然保护区、盘锦市盖州滩贝类资源自然保护区、东港市鹿岛(古沉船)海洋自然保护区、大连市黑石礁海滨岩溶礁海洋自然保护区、瓦房店将军石海洋自然保护区、大连老偏岛一玉皇顶海洋生态自然保护区和大连旅顺口蛇岛旅游自然保护区等都是辽宁海岛典型自然生态系统区域, 保护区的建设对海岛可持续发展具有举足轻重的作用。

2.5 海岛开发潜力巨大

辽宁海岸线较长, 海水温度变化较大, 海洋能丰富, 为海岛能源开发提供了良好的发展条件。沿海地区有效风能密度超过 150 W/m^2 , 有效风力时数在 5 000~6 000 h 左右, 占总时数的 80%; 太阳辐射的年总量超过 135 kcal/cm^2 , 年日照时数一般在 2 600~2 800 h; 海岛海域波浪虽然不大, 但波浪能有较大的蕴藏量, 其中长兴岛年平均波浪功率密度为 5.81 kW/m^2 ; 海域潮差由西向东逐渐增高, 丹东大鹿岛附近海域的平均潮差在 4.0 m 以上, 最大潮差达 6.38 m, 潮能蕴藏量较丰富^[1]。另外, 辽宁无居民海岛数量占总海岛数量的 93%, 由于海岛保护得较好, 开发利用较少, 无居民海岛开发利用蕴藏着较大的潜力。

3 海岛开发利用存在的主要问题

辽宁有居民海岛已得到有效的开发利用, 无居民海岛的保护与开发尚有较大空间。个别已建设的海岛长期侧重于开发, 海岛自身及周边海域资源和生态环境受到一定程度的破坏, 海岛开发、保护和管理仍面临一些亟待解决的问题。

3.1 海岛开发缺少科学规划

长期以来, 辽宁海岛开发利用存在的主要问题有: 开发方式比较粗放, 利用层次不高, 随意性较大, 个别地区占岛为主的现象时有发生。在海岛开发中缺乏科学合理的规划和针对性开发措施, 在海岛开发与保护中很难体现科学性与和谐性, 直接影响了海岛资源的可持续利用和海岛经济的健康发展。

3.2 海岛生态破坏严重

海岛开发中的盲目性和近期利益,使海岛生态破坏得比较严重。不合理的开山采石,破坏了海岛的天然植被,损害了海岛自然景观;在无人岛不经论证滥建临时建筑,随意开发,随意放弃,导致有些海岛的废弃物、遗弃物和垃圾较多;在海岛滥捕、滥采珍稀生物资源,特别滥采鸟蛋的现象时有发生,致使海岛生态环境急剧恶化;炸岛、采石、砍伐和挖砂等现象严重地改变了海岛地形、地貌,致使海岛人为丧失,海岛数量不断减少。据海岛调查数据显示,与 20 世纪 90 年代相比,辽宁省海岛共消失了 48 个。

3.3 海岛建设基础薄弱

辽宁省海岛经济基础薄弱,海岛建设资金短缺,基础设施落后,除少数较大海岛已经通过海底管道与陆地通水、通电外,大部分海岛交通设施短缺,电力、淡水供应困难,需要投入大量的资金开展海岛基础设施建设,目前资金短缺已经成为海岛发展的主要瓶颈之一。

3.4 海岛法律、法规、管理制度不健全

长期以来,由于海岛保护、管理和开发利用的法律、法规不健全,在管理体制上也未理顺,致使海岛管理形成了空白区。海岛保护与科学开发面临的困难很大,同时也存在着机遇。《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)的实施,不但从立法的角度界定了海岛保护与海岛开发利用,而且为海洋工作者创造了海岛管理有法可依的新局面。辽宁应依据地方海岛开发的特点和实际情况,研究制定与《海岛保护法》相配套的地方法规和规范性管理办法,解决目前辽宁海岛保护与开发工作中存在的问题,并制定相关海岛发展规划。

4 海岛保护和开发利用的对策和措施

海岛保护与开发利用是海洋经济的重要内容,是一项长期、复杂的艰巨任务。为了海岛保护和海岛可持续开发战略,在海岛经济建设时,坚持“在规划中开发,在开发中保护”,建立有效的海岛保障对策和管理措施是十分必要的。

4.1 提高全民海岛保护意识

全省要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。各级海洋主管部门和海洋执法部门,要认识到提高全民海岛保护意识的重要性。形成组织严密,层次清楚,宣讲到位,执法严谨的宣传队伍,宣讲《海岛保护法》的重要性和严肃性。使广大民众了解和认知《海岛保护法》,提高全社会对海岛地位和价值的认识,提高全民对海岛生态环境的保护意识和对海岛领土主权保护意识^[3],营造全社会“爱岛、护岛”的良好氛围。

4.2 建立海岛保护体系实现海岛规划开发

海岛保护和海岛规划要在海岛相关基础研究完成后方可实施。辽宁应结合实际情况和自身特点,建立海岛保护体系以实现海岛规划后科学合理的开发,把辽宁海岛经济推向一个新的发展高度^[4]。

(1) 做好海岛保护开发的基础研究。海岛开发,基础研究先行。全面查清辽宁海岛数量,调查辽宁海岛的权属、开发利用现状、基础设施条件和环境资源状况等是十分必要的。要对海岛的重要功能进行细化与分类,确定海岛保护对象,确定海岛可开发利用对象。在实施保护与开发利用的对象中进行保护目标的侧重研究和开发时序研究。推出有主导功能的海岛进行重点保护或开发,做好海岛保护与开发的示范。同时在海岛基础工作未完成前,如海岛功能定位及海岛规划等未研究,应暂停一切海岛开发利用活动,使海岛开发利用做到有章可循。

(2) 建立海岛保护体系。在辽宁海岛保护与开发研究的基础上,根据辽宁海岛的区位特征和自然特点,进行海岛保护体系建设。海岛保护体系建设应以保护和修复为主,对需要保护的对象,要进行分层次研究。首先应出台辽宁海岛保护体系名录,对需要保护的海岛目标进行定位;其次对海岛保护目标中遭到破坏的生态环境开展相应的修复研究。另外,海岛保护目标确定以后,海岛的监管与保护措施必须到位;要健全和完善海岛保护的地方法规和条

例。对已建的以海岛为中心的海洋自然保护区或海洋特殊保护区,在海岛开发利用中的用海项目应不再予以核准,对需要保护但尚未建立保护区的海岛,应采取暂停上岛活动,待完善对海岛的保护选划研究后,根据研究成果待定;对领海基点海岛、未开发的无人岛、有生态价值、有开发潜力但近期无力开发的海岛,都应列入海岛保护体系建设,暂时不予开发。

(3) 实现海岛规划开发。《海岛保护法》实施以来,从国家层面上对全国海岛进行了规划研究,辽宁也应启动全省海岛功能定位和规划研究。辽宁海岛开发必须按照功能定位和海岛保护与规划实施,要彻底改变海岛开发的无序状态。辽宁应制定《辽宁省海岛功能区划》和《辽宁省海岛开发保护规划》。把海岛保护与开发纳入法制化管理,真正做到在规划中开发,在开发中保护,创建和谐的辽宁海岛循环经济。

(4) 尝试海岛开发示范工程和准入机制。辽宁在海岛开发利用时,应尝试海岛开发利用的准入机制。选择有创新意识、有资金实力、有海岛和海洋保护意识的集团或自然人为海岛开发主体。开发初期应提交海岛开发的调查报告,项目可行性研究报告,重点体现开发项目与海岛自然资源的协调性,和海岛功能区定位的一致性。选择一些资源丰富、开发前景良好的海岛,作为海岛开发利用的示范工程。通过示范工程建设与实施运行,不断总结经验,研究海岛开发的一般规律,掌握新情况,研究新办法,解决新问题,推动海岛的开发利用向广度和深度发展。

4.3 完善海岛综合管理体制

根据辽宁海岛资源开发现状,加快制定并出台辽宁省海岛相关管理办法,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。建立海岛开发利用许可制度,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^[5]。应加强海岛监管力度,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,

定期检查全省海岛,加强对海岛生态环境的保护力度,控制海岛开发强度,合理利用海岛资源。

4.4 强化科技支撑

加强海岛的科技支撑,要体现在海岛的监管系统建设,实现全省海岛全覆盖、高精度的监控;建立并完善海岛管理信息系统和海岛基础地理数据库^[6-7]。在深化研究海岛传统优势项目的同时,要鼓励海岛水电、风能、太阳能、海水淡化和海水综合利用等科技研发。应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,积极引进国外先进技术,共同对海岛进行创新式的研发,为海岛经济的可持续发展走出创新之路。

5 结束语

辽宁省的海岛保护与开发利用是一项长期、复杂的系统工程,发挥海岛在海洋经济建设中的主导作用任重而道远。辽宁省海岛经济的可持续建设,不仅面临着法律、法规的健全,海岛保护与开发的基础研究,海岛保护体系的建立和实现海岛规划开发的挑战,更重要的是面临着管理思想和管理意识的提升。只有扎实的做好工作,才能实现辽宁海岛经济的快速发展。

参考文献

[1] 齐丽丽. 辽宁海岛资源及可持续利用[J]. 海洋地质动态, 2003,19(10):5-7.

[2] 孙怡,包特力根白乙. 长海县海岛渔业发展问题及其对策[J]. 现代渔业信息, 2009,24(9):5-8.

[3] 徐征. 舟山市无居民海岛保护与利用研究[C]//中国土地协会. 2009 年海峡两岸土地学术研讨会论文集. 长沙:中国土地协会, 2009:596-602.

[4] 杨邦杰,吕彩霞. 中国海岛的保护开发与管理[J]. 中国发展, 2009,9(2):10-14.

[5] 陈浮. 舟山群岛海域资源开发利用研究[J]. 资源开发与市场, 1998,14(1):17-19.

[6] 方银霞,虞夏军. 地理信息系统在海洋领域的应用[J]. 海洋通报, 2000,19(3):85-89.

[7] 樊斌,高建阳,叶允钧. 遥感在福建海岛资源调查中的应用[J]. 福建地质, 1999,9(3):141-148.