

以保护为导向的无居民海岛用途管制 规划管理研究

□ 李佳芮, 王 倩, 曹英志

[摘要] 随着国家对海洋领域的重视程度不断提高, 无居民海岛作为拓展陆地和海洋的空间载体及重要依托, 其重要价值日益凸显, 需要实施严格保护和管控。结合当前国家关于健全用途管制制度的相关要求, 文章在分析无居民海岛基本特征的基础上, 梳理了现行无居民海岛用途管制的主要内容、基本手段、实施效果及存在的问题, 结合国内外海岛用途管制的经验, 提出完善和实施无居民海岛用途管制的对策建议, 以为无居民海岛制定相关管理政策提供参考。

[关键词] 无居民海岛; 用途管制; 生态保护

[文章编号] 1006-0022(2020)12-0020-05 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 李佳芮, 王倩, 曹英志. 以保护为导向的无居民海岛用途管制规划管理研究 [J]. 规划师, 2020(12): 20-24.

Research on the Use Control of Uninhabited Islands for Protection/Li Jiarui, Wang Qian, Cao Yingzhi

Abstract Uninhabited islands, as the foundation of land and marine expansion, are getting increasingly important and need strict governance and protection. Based on the analysis of relevant regulations, the paper studies the characters of uninhabited islands, reorganizes the content, approach, implementation, and problems of their use control, and puts forwards suggestions on the use control of uninhabited islands based on domestic and foreign experience.

Key words Uninhabited Islands, Use control, Ecological protection

0 引言

2019年5月,《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》出台,其中提出了健全用途管制制度,明确了“以国土空间规划为基础,对所有国土空间分区分类实施用途管制”“因地制宜制定用途管制制度,为地方管理和创新活动留有空间”等要求。近年来,国家对海洋领域的重视程度不断提高,党的十八大提出“建设海洋强国”的重大部署,十九大再次强调“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”的战略要求,京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区及长江三角洲发展相继上升为国家战略。随着我国沿海地区经济的不断发展,相关产业对海洋资源开发利用的需求也在进一步扩大^[1]。作为拓展陆地和海洋的空间载体及重要依

托,无居民海岛的重要价值日益凸显,但由于无居民海岛具有一定的特殊性,需要对其实施严格的保护与管控。本文在分析无居民海岛基本特征的基础上,梳理了现行无居民海岛用途管制的主要内容、基本手段、实施效果及存在的问题,结合国内外海岛用途管制的经验,提出完善和实施无居民海岛用途管制的对策建议,以为无居民海岛制定相关管理政策提供参考。

1 无居民海岛的基本特性

海岛^[2]是指四面被海水环绕并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。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,它是由岛陆、岛基、岛滩和环岛海域组成的一个完整而独立的生态系统。

[作者简介] 李佳芮,副研究员,现任职于国家海洋信息中心。

王倩,副研究员,现任职于国家海洋信息中心。

曹英志,通讯作者,副研究员,国家海洋信息中心海域海岛室主任。

不同类型的海岛都有其特殊的生物群落与小生境,从而形成独特的生态系统。

1.1 无居民海岛的特点

(1) 综合性。无居民海岛上沙滩、淡水、植被、动物、矿产、旅游、港址和可再生能源等多种资源,是一个综合体。正是由于无居民海岛的资源具有综合性的特点,也决定了其具有海岛旅游、海水养殖及海上交通等多种功能^[3]。

(2) 特殊性。无居民海岛是在长期的自然因素影响下形成的,其承载的各种资源也将随着自然环境的不断变化而发生变化,因此其价值在不断变化,具有动态性的特征。

(3) 个体差异性。由于地理区位、自然条件、形成过程、资源禀赋和社会经济等情况不同,无居民海岛之间存在很大差异,每个海岛都是单一的、特定的。

(4) 脆弱性。无居民海岛生态系统兼具海陆特征,它一般远离大陆,由于被海水隔离,又极少受到人类活动的干扰,其生态环境一般维持在较为原始的状态,往往具有相对的完整性,一旦破坏很难恢复。

1.2 无居民海岛的价值

无居民海岛是我国国土的重要组成部分,具有不可估量的政治、军事、生态、经济、社会及科研价值。无居民海岛因特殊的地理区位、生态环境和资源禀赋,决定了它在维护国家领土完整、维护海洋权益等方面具有独特的价值,在维护整个海洋生态系统平衡方面具有十分积极的作用,对促进我国国民经济和社会的可持续发展也具有重要的意义。

1.3 无居民海岛与陆地的区别

(1) 自然环境方面。与陆地相比,无居民海岛面积小、地域结构简单、生物多样性程度低、稳定性差、环境容量有限,自我维持与调节能力差,海岛具有许多生态特性和相对隔离的脆弱性。

(2) 开发利用方面。由于无居民海岛

的电力供应、交通运输等基础设施建设条件薄弱,目前开发利用方式较单一,成本较高,不成规模。与陆地相比,其开发与保护难度较大。

(3) 行政管理方面。与陆地相比,无居民海岛由于远离大陆,其行政执法不具有便利性,管理手段不够精细化,制度体系不够健全,管理机制尚未完全建立。

2 现行无居民海岛用途管制制度

我国无居民海岛保护工作起步较晚。2003年6月,国家海洋局、民政部、总参谋部联合印发《无居民海岛保护与利用管理规定》,标志着无居民海岛保护工作正式步入法制化轨道,这也是我国无居民海岛开发利用可依据的首份法律文件。该文件明确了无居民海岛使用的期限和使用的禁限等要求,基本形成了我国无居民海岛管理制度的雏形。为更好地研究无居民海岛用途管制制度,本文对现行无居民海岛用途管制的主要内容、基本手段与实施效果进行了系统的梳理。

2.1 主要内容

无居民海岛用途管制的核心内容是依据《全国海岛保护规划》确立的。首先,确定了海岛分类保护的原则,将我国海岛分为有居民海岛、无居民海岛和特殊用途海岛三类。其次,坚持生态优先、适度利用的原则,针对旅游娱乐用岛、交通运输用岛和工业用岛等10类无居民海岛的主导用途,分别提出了海岛保护的总体要求。最后,实施特殊用途海岛的严格保护,明确提出了对领海基点所在海岛、国防用途海岛、海洋自然保护区内海岛的特殊用途区域的保护措施和要求。

2.2 基本手段

无居民海岛用途管制的具体制度包括:①开发利用审批制度。对于可利用无居民海岛的开发利用活动,应当符合海岛保护和利用规划要求,各级主管部

门按照《无居民海岛开发利用审批办法》严格审批。②有偿使用制度。用岛单位或个人申请使用无居民海岛的,应按照《关于调整海域无居民海岛使用金征收标准》中的使用类型和等别确定费用标准,向国家依法缴纳使用金。③不动产登记制度。用岛单位和个人在缴纳无居民海岛使用金后,应按照不动产统一登记的有关规定,依法办理不动产登记手续,领取不动产权属证书。④监督检查制度。对无居民海岛保护和开发、建设进行监督检查,并实施监视监测,定期开展评估。

2.3 实施面临的问题

目前,我国已初步形成了无居民海岛用途管控体系,制度实施也取得了一定的效果,但相关配套制度还有待完善。分析影响无居民海岛用途管制的原因,主要有以下三点:一是无居民海岛距离大陆较远,与陆地相比,行政管理的难度较大;二是部分无居民海岛上依旧颁发土地证和林权证,存在多头管理、权责不清的现象,导致管理效率低下;三是人们对无居民海岛的价值和地位的认识存在严重不足,致使我国无居民海岛被随意开发、占用和破坏。

3 现行无居民海岛用途管制存在的问题

3.1 尚未对法前无证用岛的后续管理提出管制要求

《中华人民共和国海岛保护法》明确规定:“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”,这表明无居民海岛的所有权归国家。针对无居民海岛管理,国家已制定出台有关政策,加强对其开发利用活动的管理,但是截至目前,尚未对法前无证用岛行为提出明确的处理措施。在《中华人民共和国海岛保护法》颁布前,我国无居民海岛开发利用处于无序无度无偿的状态,开发方式粗放,大部分无居

民海岛被无偿使用，这不仅造成资源性国有资产流失，还影响了海岛资源的可持续利用和有效保护，甚至可能威胁到国防安全和国家权益。

3.2 对法前颁发其他证书的无居民海岛缺乏有效协调机制

对于无居民海岛上存在“一岛多证”、多个业务部门管理的问题，现行无居民海岛管理制度中明确要求可开发利用的无居民海岛用岛单位或个人应办理无居民海岛使用权证。对于已颁发土地证或林权证的无居民海岛用岛单位或个人，应向有关部门换领无居民海岛使用权证。在实践中，由于各业务部门之间的沟通协调机制不健全、无居民海岛权属信息共享不及时等原因，导致部分无居民海岛的开发利用仍未纳入无居民海岛用途管制范畴，从而影响用途管制的实施效果。

3.3 尚未实现全过程覆盖，缺少监管考评督察机制

现行的无居民海岛用途管制制度中未建立行之有效的监管考评督察机制。例如，对不符合建设要求、不按规定用途使用、擅自改变用途或非法占用无居民海岛等违规行为，缺少明确、具体的责任认定细则和管理机制，海岛保护与利用管理也未纳入领导干部离任绩效考评，造成一些地方为追求短期的经济利益而随意改变规划、执法不严等不良现象。政府在海岛管制过程中的懒政或者怠政^[4]，往往会造成已有制度落实不到位，直接影响无居民海岛用途管制的效益。因此，有必要将政府能否有效地开展无居民海岛的用途管制工作，作为检验政府管理无居民海岛成效的一个重要指标。

4 国内外经验与启示

4.1 国内外经验

最初的海岛空间管制来自于对各种

开发利用活动的监管，也是世界各国和地区普遍采取的方式，如英国、加拿大及日本等国家实行的规划制度，英国、日本及中国台湾地区实行的土地使用分区管制，法国、韩国及中国香港地区实行的开发许可制度，以及日本、澳大利亚实行的生态环境保护制度等^[5]。这些用途管制制度对我国无居民海岛的用途管制均具有一定的借鉴意义。

4.1.1 规划制度

世界上包括美国、英国、日本及加拿大在内的很多国家或地区，都建立了规划制度对海岛土地进行管理，即制定各级土地使用规划，以规范对包括海岛土地在内的开发利用。因为各国社会制度和海岛基本情况等因素存在差异，所以海岛利用规划的内容、要求也不一致，但通过比较研究发现，各国在制定海岛的规划制度方面也存在一些共同之处。

在规划体系方面，多数国家大致维持三级规划，即全国性、区域性和地方性规划。其中，最重要的且最具有操作性的是地方性规划，对开发利用活动具有直接约束性，而上位规划则侧重于规范性和纲领性。

在功能分区方面，分区域对海岛空间进行差异化管控是用途管制实施的最普遍方式，如英国划定绿带、国家公园和法定特殊自然风景区三类功能政策区，主要通过立法实施刚性管制，以此实现对海岛空间的保护^[6]。又如，中国台湾地区的规划将土地划分为“都市土地”和“非都市土地”，针对这两种类型再进一步划分土地使用区和编制土地用途，并进行严格的土地使用控制；在利用过程中，不仅要注重用途管制，还要注重使用强度的管制，如限制建筑率、容积率等建设密度。

4.1.2 开发许可制度

综观各国海岛管理制度发现，对于开发利用海岛，几乎都采取了许可制度。由于海岛资源的特殊性，为了对有限的海岛资源进行最充分合理的利用，只能采取许可制度，由国家控制资源的配

置。例如，英国实行严格的先审查后开发的开发许可制度，确保更有效地利用资源；韩国的规定也颇具特色，除实行开发许可制度外，规定对无规划的海岛土地利用采取禁止提供公共服务的方式，使不合理利用海岛的所有者最终难以获取利益。各国在实行海岛开发许可制度时，基本都规定了对于可开发利用的海岛，要按照特定的程序向主管部门提出申请，只有符合规划的申请才予以批准。

4.1.3 生态环境保护制度

很多国家或地区将生态环境保护作为重点，对海岛的保护和开发利用实施用途管制。有些国家对一些有特别重要价值或需要给予特别保护的生境，采取设立保护区的形式，实行重点保护，如澳大利亚建立了大堡礁海洋公园，印度尼西亚在2000年底建立了3 000万公顷^[5]海域的海洋保护区。此外，很多国家都建立了环境影响评价制度，如俄罗斯建立了生态鉴定和监测系统，日本建立了海岸工程许可制度和环境污染防治制度。各国均根据各自情况建立了具体而行之有效的生态环境保护制度。

4.2 启示

4.2.1 空间规划是实施用途管制的重要依据

从国内外的实践经验可以看出，各国或地区用途管制制度的实施，均依赖于空间规划，这些国家或地区普遍形成了从国家到地方、上下衔接、层次清晰、功能明确、相互支撑的多层级空间规划体系。各级规划的衔接主要通过政策的落实和细化来实现^[6]，全国性和区域性规划注重政策引导，地方性规划则强调实施。地方性规划可全面反映海岛空间保护与利用规划的设想，精确划定各类用途的边界，指导、协调具体的项目开发活动，是审批规划许可的直接依据。

4.2.2 功能分区是实施用途管制的必要前提

功能分区是用途管制的核心，对上

分解规划战略与目标、调控区域空间格局、落实主导功能以控要素，对下节制用途以守底线。根据资源禀赋、利用现状、人为活动、区域职能和经济社会发展状况等特性，应科学合理地划定主导用途明确的功能区，在此基础上实施差异化的管制。

4.2.3 政策制度是实施用途管制的有效抓手

一些国家或地区建立了开发许可、环境评估、生态鉴定和监测等具体而行之有效的制度，这些制度对海岛空间用途管制起到了积极的作用。因此，在构建无居民海岛用途管制体系时，可通过相关政策制度的制定，落实国家的战略意图、底线管控及公共利益等约束性任务，严格落实生态保护红线等重要控制线，明确管制规则、准入要求及许可规定等，有效加强对无居民海岛的用途管制。

4.3 无居民海岛用途管制体系构建的总体思路

在坚持生态优先、节约集约利用原则的基础上，应以国土空间规划体系为依据，与政府（部门）事权相对应，在宏观层面上强调无居民海岛保护与利用战略格局，提出空间保护与开发的原则方向，确定生态空间和利用空间的管控总体要求，严控保护类海岛转为利用类海岛；在中观层面上确定地方无居民海岛保护与利用格局和目标任务，划定生态空间和利用空间，根据海岛资源禀赋、保护程度和社会经济发展需求等的不同，明确海岛功能定位，制定差异化的管控规则，明确空间准入要求、条件等，强化用途管控；在微观层面上编制无居民海岛开发利用详细规划，从利用范围、利用强度和建设要求等方面明确项目管控措施。总而言之，要按照“宏观做好战略格局，中观做好用途布局，微观做好实施设计”，刚性与弹性管控相结合的方式构建无居民海岛用途管制制度（图1）。

5 对策与建议

5.1 完善涉岛保护与利用的空间规划

空间规划是实施用途管制的基础，建议通过制定无居民海岛有关规划，提出无居民海岛用途管制的总体布局和管控要求。根据新时代国土空间规划体系建设的总体要求，应积极推进涉及无居民海岛的规划编制工作，各级空间规划要统筹安排无居民海岛的保护、利用与整治修复工作，充分考虑无居民海岛用途的合理分配^[4]，平衡生态空间和利用空间之间的需求与供给，明确不同层级无居民海岛用途管制的目标任务、指标控制和基本要求，尤其是对法前用岛行为的管制要求。

5.2 构建无居民海岛用途管制模式

5.2.1 无居民海岛功能分区

功能分区是用途管制的核心基础。构建科学合理的功能分区，精确划定不同类型空间的边界和用途，能够有的放矢地提出针对性、可实施的管控要求。本文通过对文献资料的梳理，建议将无居民海岛分为保护类和适度利用类2个一级类、11个二级类。其中，保护类是指领海基点所在海岛、国防用途海岛、各类保护区内海岛、其他纳入生态保护红线内海岛和未开发利用的无居民海岛，这类海岛将纳入生态空间范围；适度利用类是指因海岛及海岛周边海域具有较为丰富的土地、滩涂、岸线、生物、矿产、港口、旅游、景观等资源，根据当地经济、

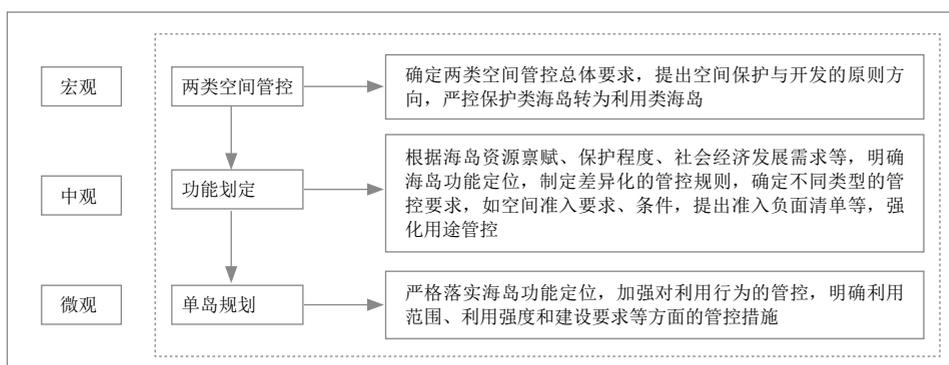


图1 无居民海岛用途管制体系

表1 无居民海岛功能分类一览表

一级类	二级类	分类内容
保护类	绝对保护	位于生态保护红线核心区内的无居民海岛，一般是指海洋生态功能极重要、生态环境极敏感，或对海洋和国防安全具有特殊作用区域内的无居民海岛
	严格保护	位于生态保护红线内、核心区外的无居民海岛以及未开发利用的无居民海岛，一般是指海洋生态功能较重要、生态环境较敏感区域内的无居民海岛
适度利用类	旅游娱乐	利用海岛及其周围海域进行观光旅游、休闲旅游，以及适度建设旅游接待所需的宾馆、码头、商业设施的无居民海岛
	交通运输	利用海岛实施港口航运、建设跨海桥梁等项目开发的无居民海岛
	工业与仓储	利用海岛实施仓储中转、临港工业等项目开发的无居民海岛
	渔业	利用海岛建设围塘养殖场和管理人员、渔汛期渔民的临时居住设施，以及利用海岛周围海域实施水产养殖、繁育的无居民海岛
	农林牧业	气候、土壤、淡水资源等适合农、林、牧业开发利用的无居民海岛
	城乡建设	利用海岛进行城乡基础设施及配套建设等建设的无居民海岛
	可再生能源	利用海岛进行海洋能、风能等能源工程建设的无居民海岛
公共服务	建设导航、禁航、测量基点、通讯塔台等设施的无居民海岛	
保留类		以目前的技术手段和认识水平，难以判别其资源禀赋优势而进行开发功能定位的无居民海岛

表2 无居民海岛用途管制规则一览

类别	级别	空间准入	已有活动管理
绝对保护类	一级管制	允许与提升生态系统质量、生态保护及修复相关的活动。国家重大基础设施建设应避让该区域，确实无法避让的，由相关部门组织论证，经国务院相关部门审查后，报国务院批准	除为发挥其生态服务功能而必须的设施和附属建设用岛外，其他建设用岛应限期退出
	二级管制	允许生态保护修复和环境治理活动；原住民正常生产生活设施的建设、修缮和改造；符合法律法规规定的林业活动；国防、军事等特殊用途设施建设、修缮和改造；生态环境保护监测、公益性的自然资源监测或勘探，以及地质勘查活动；经依法批准的考古调查发掘和文物保护活动；必要的堤防、岸线整治等活动，以及防灾设施和供水设施建设、修缮和改造活动；保护地规划中明确的建设项目	原有工业项目、采矿活动、城乡建设、交通、通信、能源管道、输电线路等线性基础设施、农渔业生产活动等限制规模，逐步有序退出
适度利用类	三级管制	允许基础设施建设；允许农渔业、渔业产业融合项目开发；允许休闲游憩配套设施建设。在符合准入条件的前提下，控制各类建设项目的规模和利用强度	原有农渔业生产活动，允许进行复合利用，控制利用强度，减少环境污染，发展生态渔业、旅游业

社会发展的需要，确需进行适度开发的无居民海岛，这类海岛可结合开发实际情况，酌情划入生态空间或利用空间，具体分类情况如表1所示。

5.2.2 分类分级差异化管控

根据无居民海岛的功能分类，将管控级别划为三个等级，对不同等级进行差异化管控。其中，绝对保护类海岛纳入一级管制区，用途管制以约束性为主，实施最严格的保护制度，未经特别批准，岛上禁止任何单位和个人进入，体现最严格的刚性要求^[6]；严格保护类海岛纳入二级管制区，用途管制以约束性为主，辅以激励措施，岛上不得从事与生态保护无关或影响生态环境的建设活动，禁止一切经营活动和生产性活动，鼓励开展生态修复、环境治理和建设清退等活动，体现较强的刚性要求；适度利用类海岛纳入三级管制区，用途管制采取约束和激励相结合的方式，岛上不得从事改变海岛地形地貌或严重影响生态环境保护的建设活动，鼓励开展生态渔业、旅游休闲等设施建设，控制开发建设活动，同时体现刚性和弹性要求（表2）。

5.3 健全无居民海岛用途管制重点制度

实施无居民海岛用途管制，建议重

点加强以下三方面的制度建设：

(1) 严格落实生态红线保护制度，将具有重要生态功能和生态环境敏感度的无居民海岛纳入生态红线内，执行最严格的空间准入政策，实施全面保护，禁止除生态保护建设以外的各类开发利用活动。

(2) 健全开发利用审批制度，建立以县级空间规划及单岛开发利用规划为依据，基于无居民海岛边界划定和用途管控分区的开发许可制度。法前用岛活动经过科学评估后，对符合条件的用岛补办相关手续，允许继续开发利用；对不符合条件的用岛活动，限期腾退。

(3) 建立生态环境影响评价制度，加强对无居民海岛开发利用事前、事中、事后的生态环境影响评价，将是否达到生态保护目标作为检验无居民海岛用途管制实施效果的重要指标。

5.4 完善无居民海岛用途管制配套制度

用途管制配套制度是提升无居民海岛用途管制效率的重要手段，建议从以下三方面加强建设：

(1) 建立无居民海岛空间用途管制实施机制，明确管制主体、管制客体和管制单元。对于“一岛多证”多头管理体制，要整合空间治理涉及的部门，研究制定

协调管理机制，提高综合管控效率。

(2) 建立无居民海岛调查评价和动态监管制度，定期开展无居民海岛调查评价，掌握无居民海岛数量、分布、资源和权属等情况；对无居民海岛实施动态监管，及时掌握无居民海岛变化情况，加强对无居民海岛的预警管理，强化执法监察，对各类违反无居民海岛用途管制的开发行为依法严肃处理。

(3) 探索建立无居民海岛用途管制专项督查和绩效考核制度。建立专项督查制度，加强对无居民海岛生态保护目标、管控措施落实情况及相关政策法规贯彻执行情况的监督；建立无居民海岛用途管制绩效考核指标体系，实行绩效评价考核。■

[参考文献]

- [1] 李晓东. 我国无居民海岛产业准入政策探析[J]. 海洋开发与管理, 2013(2): 6-9.
- [2] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国海岛保护法[Z]. 2010.
- [3] 吴姗姗. 无居民海岛评估的必要性与特殊性分析[J]. 海洋开发与管理, 2012(7): 30-33.
- [4] 施志源. 自然资源用途管制的有效实施及其制度保障——美国经验与中国策略[J]. 战略与决策, 2017(9): 1-9.
- [5] 海岛立法起草组. 国外海岛法律制度比较研究[R]. 2006.
- [6] 何冬华, 姚江春, 袁媛. 广州生态空间用途管制方法探讨[J]. 规划师, 2019(5): 32-37.

[收稿日期] 2020-04-09