

# 我国无居民海岛开发利用现状研究

林家驹<sup>1 2</sup>, 薛雄志<sup>1 2</sup>, 孔昊<sup>3</sup>, 姬厚德<sup>3</sup>

(1. 厦门大学环境与生态学院 厦门 361102; 2. 厦门大学海洋与海岸带发展研究院 厦门 361005;  
3. 福建海洋研究所福建省海岛与海岸带管理技术研究重点实验室 厦门 361013)

**摘要:** 我国无居民海岛开发利用最早起源于新石器时代, 距今已有超过 6000 年的历史。无居民海岛在自然资源、领海基点、国防以及科学研究等方面都具备重要的价值, 但其开发与利用的现状却不容乐观。尽管国家出台了一系列政策用以规范无居民海岛的开发利用, 但总体上偏远区域无居民海岛开发无人问津, 部分区域无居民海岛无序与无度开发利用的现象长期存在。因此, 文章旨在通过文献综述, 梳理我国无居民海岛使用的现状。主要内容包括: 国内外无居民海岛开发利用主要研究现状, 包含环境承载力、使用权属以及价值评估等方面; 我国无居民海岛开发与保护的法律法规、政策支撑; 我国无居民海岛开发利用的实践情况等。从而为无居民海岛的深入研究提供基础性资料, 服务于无居民海岛的开发利用与综合管理。

**关键词:** 无居民海岛; 环境承载力; 使用权属; 使用权价值评估; 开发利用实践; 现状

中图分类号: P74 文献标志码: A 文章编号: 1005-9857(2019)01-0009-05

## The Development and Utilization Status of Non-Residential Islands in China

LIN Jiaju<sup>1 2</sup>, XUE Xiongzhizhi<sup>1 2</sup>, KONG Hao<sup>3</sup>, JI Houde<sup>3</sup>

(1. College of Environment and Ecology, Xiamen University, Xiamen 361012, China; 2. Coastal and Management Institute, Xiamen University, Xiamen 361005, China; 3. Fujian Provincial Key Laboratory of Coast and Island Management Technology, Fujian Institute of Oceanography, Xiamen 361013, China)

**Abstract:** The exploitation and utilization of non-residential islands in China originated from the Neolithic age and has a history of more than 6,000 years. Non-residential islands are of great value in natural resources, territorial waters, national defense and scientific research, but now the utilization status of non-residential islands is not reasonable. Although a series of policies have been implemented to regulate the use of non-residential islands, the development of non-residential islands in remote areas had been ignored, and in some areas had long been in a state of disorder and uncontrollable exploitation. Therefore, this paper aimed to summarize the current status of non-residential islands in China through literature re-

收稿日期: 2018-08-01; 修订日期: 2018-12-11

基金项目: 福建省海岛与海岸带管理技术研究重点实验室开放基金“我国无居民海岛开发利用现状研究”; 福建省公益类科研院所专项(2015R1006-9)。

作者简介: 林家驹, 硕士, 研究方向为无居民海岛价值评估

通信作者: 薛雄志, 教授, 博士, 研究方向为海岸带综合管理、海岸带可持续发展

view, including the main research area of non-residential islands in China, on environmental carrying capacity, ownership of non-residential island usage and value assessment; legal and policy support for the development and protection of non-residential islands in China; the practice of the use of non-residential islands in China. Hopefully, some basic information for the further study of non-residential islands and serves could be provided for the comprehensive management of non-residential islands.

**Key words:** Non-residential islands, Environmental capacity, Ownership of non-residential island usage, Value assessment, Utilization practice, Current status

## 0 引言

无居民海岛指的是位于不作为常住户口居住地的岛屿、岩礁和低潮高地<sup>[1]</sup>。随着《中华人民共和国海岛保护法》与《无居民海岛保护与利用管理规定》等法律法规的出台,以及我国首批 176 个可开发利用的无居民海岛名录的公布<sup>[2]</sup>,我国无居民海岛开发将走向法制化进程。这就要求无居民海岛开发与利用需要有力的科学依据作为支撑。然而,纵观国内相关研究,可以看出理论研究相对滞后,且定性研究较为普遍,缺乏定量分析,在有限的定量分析上方法参差不齐,没有一套相对固定的研究体系,说明今后仍需不断完善与丰富无居民海岛理论体系。本研究通过回顾国内外无居民海岛开发利用的主要研究领域,我国无居民海岛开发与保护法律、政策情况与我国无居民海岛开发利用实践情况,对目前我国无居民海岛开发利用现状做一个简单综述,从而为无居民海岛的深入研究提供基础性资料。

### 1 当前国内外无居民海岛开发利用主要研究领域

目前,国内对于无居民海岛的研究领域主要集中在环境承载力、使用权属、开发价值、可持续发展、管理手段、开发可行性评价以及相关的法律问题等。而国外对于所谓“无居民海岛”的研究相对较少,而研究领域也集中在针对环境承载力的个案研究上,更多地,国外研究主要集中在环境承载力、海岛生态评价、海岛种群生物学等。针对我国目前的无居民海岛开发利用的现状,本研究将重点讨论国内外无居民海岛研究中关于环境承载力、使用权属以及使用权价值评估的研究现状。

### 1.1 环境承载力

总体而言,国内关于无居民海岛环境承载力的计算方法并没有固定的体系,研究方向主要包括旅游环境承载力与生态承载力,研究内容主要包括理论研究以及评价指标体系的构建。李源源等<sup>[3]</sup>以生态承载力评价体系为框架,运用层次分析法量化地提出了一套无居民海岛环境承载力的评价指标,主要分为环境弹性力、资源承载力与生态系统压力 3 个层次,这是一个定量评价的指标体系,但缺少对评价方法以及具体评级的论述。张志卫等<sup>[4]</sup>运用能值分析法,从种群生态学与可持续发展的角度入手,通过能流分析,从可持续发展的角度分析了青岛市大岛的生态服务价值、人口承载力,以及在不同发展模式下环境承载力的区别,并得到了理论上最高的环境承载力。涂振顺等<sup>[5]</sup>引入区域发展阶段系数和理性值调整系数,针对无居民海岛环境现状与环境承载力的比较,给出当前海岛现状是否满足该岛屿的承载力,其指标涵盖环境、社会与经济等方面,涵盖较为全面。涂振顺等<sup>[6]</sup>还基于多目标算法,初步构建无居民海岛资源与环境多目标规划模型。潘翔<sup>[7]</sup>结合生态承载力、景观生态学与可持续发展等多种理论,对平潭县海坛岛生态承载力进行研究,利用土地利用与景观格局变化,阐述了一段时间内该岛屿的生态承载力变化趋势,并结合评价结果,给出了该岛屿可持续发展的建议与对策。而国外关于无居民海岛环境承载力的计算方法大多偏向生态层面的可持续发展,而对于社会与经济层面的环境承载力论述较少。Nam 等<sup>[8]</sup>同样使用了能值分析方法,阐述了在不同发展情况下韩国当地一处无居民海岛的人口承载力。Pamungkas 等<sup>[9]</sup>基于可持续发展理论,重点通过渔业发展水平来评

估当地一处无居民海岛的环境承载力。

## 1.2 使用权属与法律制度

关于无居民海岛权属问题,在2009年以前,学术界普遍认为无居民海岛归属权尚不清晰,产生了任意占用与随意开发等对海岛生态有严重负面影响的行为。桂静<sup>[10]</sup>、谭柏平等<sup>[11]</sup>阐述了无居民海岛权属问题的重要性,而我国在这方面的法律情况仍相对较为滞后。2010年3月1日,我国正式出台了《中华人民共和国海岛保护法》,明确了国家对无居民海岛拥有所有权,该法有效解决了权属不明而导致无居民海岛无序利用的历史遗留问题,有利于我国对无居民海岛的开发利用与保护。在明晰权属后,胡家强等<sup>[12]</sup>指出,目前对于无居民海岛流转的法律规范还比较欠缺,对拥有无居民海岛所有人所拥有的权利仍不明晰,出让方式仅有单一的转让、出租、抵押3种类型,在流转过程中,监督单位尚不确定,登记制度与评估体系仍然有待改进等问题。提出下一阶段关于无居民海岛权属问题的研究方向是如何建立一套完整的无居民海岛使用权二级流转市场管理制度。李晓冬等<sup>[13]</sup>分析建立流转市场规范制度在推动市场发展、提升海岛管理水平以及优化海岛产业布局等方面具有的重要意义,同时对比总结其他国有资源流转制度在流转形式、流转范围、流转程序和流转登记等主要方面的政策内容,分析并探讨无居民海岛使用权流转管理制度的设计。

## 1.3 使用权价值评估

2010年6月13日财政部和国家海洋局联合下发了《关于印发〈无居民海岛使用金征收使用管理办法〉的通知》,推动了有偿使用制度在无居民海岛管理中的应用。在理论角度层面,么艳芳等<sup>[14]</sup>分析了无居民海岛使用权估价的可行性与难点,提出使用市场法、成本法与收益法进行估价,并指出目前在无居民海岛流转中存在法律体系不完善、评估队伍不完备、仍未出台估价标准以及人才队伍欠缺等问题,并提出了相应的对策与建议。王晓慧<sup>[15]</sup>在总结现有的评价方法及其局限性的基础上,提出无居民海岛使用权估价体系的框架,包括评估管理体系、评估理论体系与评估技术体系,为无居民海岛

市场化提供了一定的理论支持。而从实际方法的角度而言,潘怡等<sup>[16]</sup>综合使用了影子工程法、市场价格法与旅行费用法,对南麓列岛的供给服务、调节服务、文化服务进行了计算。欧阳志云等<sup>[17]</sup>基于生态系统功能作为评价依据,分别评估了海南岛的生态经济价值与生态产品价值。吴珊珊等<sup>[18]</sup>从旅游用无居民海岛的角度建立无居民海岛价值分类体系,并且分析了各种类型无居民海岛的价值特征。冯友建等<sup>[19]</sup>借鉴土地估价理论与方法,对工业用无居民海岛价格评估作了一定探究。吴珊珊等<sup>[20]</sup>还从空间资源价值的角度,提出了比较法、成本法和收益法3种估值方法。

## 1.4 总结

总体而言,国内在海岛环境承载力方面的研究,主要集中在资源承载力与基于时间尺度的生态足迹,而将海岛视为“环境-经济-社会”的区域性复合生态系统的环境承载力研究还较少,其研究的理论基础基本上都为可持续发展理论。潘翔等<sup>[21]</sup>指出,可持续发展理论运用于海岛承载力是缺乏适宜性的,当前研究缺乏对海岛环境机制与环境过程的深入探讨,形成的决策方案实际上缺乏深度与广度,需要更加合理的理论框架。

国内在无居民海岛使用权的法律规范方面的研究,主要集中在市场资源配置的方法与管理上。在《中华人民共和国海岛保护法》出台后,有效解决了无居民海岛的归属问题,但是无居民海岛市场化配置的政策仍然不完善,缺乏对应的法律依据,为无居民海岛实施管理增添了难度。李晓冬等<sup>[22]</sup>提出,在未来,要逐渐明晰无居民海岛资源化配置的客体及他们所拥有的权利,并逐步建立与完善无居民海岛使用权的流转体系,完善资源市场化配置的评估体系,为无居民海岛的资源配置市场化提供基础。

国内在海岛使用权价值评估方面的研究,评估方法主要是使用揭示偏好法和陈述偏好法,具体步骤为使用两种方法分别进行评估后,提出一个价值范围的简单价格评估方式。闻德美等<sup>[23]</sup>指出,这种简单联合使用的方法在结果上缺乏可靠性和有效性,有时对于同一个评估对象,使用不同方法的评估结果会有较大的差异。因此,在今后的研究中,

需要考虑跨学科合作、动态评估以及实物期权应用,加强评估结果的可靠性,为我国建立无居民海岛使用权资源化配置的管理提供理论支撑。

## 2 我国无居民海岛开发与保护的法律法规、政策支持

从20世纪90年代末以来,我国无居民海岛的开发一般由政府授权,采取出租或合作开发的模式,其目的在于引入私人资本,但是除少数项目外,大部分经营项目开发效果不佳。我国根据实际需要,于2003年出台了《无居民海岛保护与利用管理规定》,第一次明晰了无居民海岛开发活动在法律范围内的允许与规范。2010年3月1日,国家出台了《中华人民共和国海岛保护法》,明确规定了“无居民海岛为国家所有,由国务院代表国家行使无居民海岛所有权”,为无居民海岛的综合管理奠定了法制基础。在《无居民海岛保护与利用管理规定》出台之后,我国第一部关于无居民海岛开发管理的地方法规,是2004年7月28日出台,并于2005年1月1日正式实施的《宁波市无居民海岛管理条例》,该法规规定无居民海岛用途为旅游、娱乐性经营,若用作其他用途需向海洋主管部门申请;政府需通过“招拍挂”确认无居民海岛利用人;规定了使用权限为40~50年;该法规为今后无居民海岛地方法规定下了一个基本的制定方向。2007年9月浙江省政府下发《关于进一步加强无居民海岛管理工作的通知》,要求浙江省各地方完善无居民海岛保护与利用的审批机制。在《中华人民共和国海岛保护法》出台之后,各地积极响应,辽宁省、山东省、广西壮族自治区、福建省、海南省以及广东省都各自出台了地方性无居民海岛开发与保护法规,完善了当地关于无居民海岛管理的法规体系。但地方级别中的海岛保护规划实际上处于落后状态,省级以下海岛保护规划也并非强制,导致规划仅包含国家与省级层次,并没有明确至地方;且并没有明确无居民海岛开发项目的开发用途、方式以及程度,仅在建筑物高度、建筑物密集度等指标对开发行动加以限制,反而限制了开发者的开发利用,影响开发活动的积极性,并不能发挥出规划应有的作用<sup>[24-25]</sup>。因此,未来地方无居民海岛管理法规应向科学化、具

体化、合理化方向发展,为今后更多的私人资本参与无居民海岛利用与建设打下良好的法律和政策基础。

## 3 我国无居民海岛开发利用实践情况

目前,首批可开发利用的无居民海岛中,除旅游娱乐用岛以外,尤其是与国家基础设施建设相关的项目,如交通运输用岛、城乡建设用岛等,其开发主要由政府部门或者相关国有企业负责,其开发模式多为政府主导,与企业共同开发。如广西壮族自治区钦州市茅尾海东岸滨海新城项目中的龙门跨海大桥项目,该项目依托当地8座无居民海岛,将钦州市和防城港市连接起来,是连接广西沿海三市的关键性工程。该项目的开发主要由政府进行招标,由中标的大型国有企业进行工程实施。该项目中关于旅游娱乐项目用岛的开发,政府与企业均有参与其中。上述钦州市滨海新城项目中,独山背岛将被建设成为旅游休闲岛,开发中,政府将负责对该岛生态环境以及周边红树林进行整治修复,由企业进行娱乐项目的开发与利用,该案例也是大部分无居民海岛开发利用的模式。而个人与单位独自开发这种模式也在其他地方有所应用,但基本上该模式仅限于旅游娱乐用岛的开发。如2011年11月11日,宁波大羊屿岛以2000万元被宁波高宝投资有限公司买下该岛屿50年使用权,将其作为高端旅游休闲区开发。

2011年4月20日,我国关于《无居民海岛使用申请审批试行办法》出台,进一步确定了通过审批、招标、拍卖、挂牌的方式作为无居民海岛出让的基本模式。财政部和国家海洋局在颁布的《无居民海岛使用金征收使用管理办法》中,也进一步明确了配置无居民海岛的“招拍挂”模式。一系列法律法规的出台标志着“招拍挂”成为未来无居民海岛使用权出让模式的标准。浙江省出台了《无居民海岛使用权招标、拍卖、挂牌出让管理暂行办法》,广东省出台了《广东省出让无居民海岛使用权招标采购挂牌管理办法》,山东省、广西壮族自治区、福建省等均出台了相关文件与条例,为无居民海岛使用权的市场化进程起到了推动作用。但纵观“招拍挂”实施后的成交案例,仅有两处成交案例,分别为宁波大羊屿岛与珠海三角岛。总体而言,无居民海岛

使用权“招拍挂”的管理模式依然处于探索阶段,缺乏统一的模式,因此导致了申请审批的复杂与繁琐,对无居民海岛的开发利用造成了严重的负面影响。在无居民海岛开发的融资渠道上,一方面我国无居民海岛使用条例不明确,导致了开发利用中的贷款机制不明晰,从而影响了无居民海岛开发程度,社会资本参与程度不高;另一方面,贷款机构对于相关政策以及开发实际情况不熟悉,进一步影响了无居民海岛开发利用的抵押贷款机制;同时,因为缺乏专项资金,以及无居民海岛本身难以利用的特点,我国无居民海岛开发利用的融资渠道进一步受到了限制,虽然已有一些海岛整治修复与保护的项目付诸实施,但效果大多不佳。对于无居民海岛开发参与度,社会参与低的主要原因为无居民海岛开发成本高昂,尤其是基础设施建设与供水供电等,而项目投入后收益少,变现时间长,严重影响了社会资本参与无居民海岛开发的积极性。无居民海岛使用权的“招拍挂”道路还需要进行不断探索,在现阶段,应协调好“招拍挂”和审批的出让方式,在逐步完善“招拍挂”模式的前提下,建立起完备的无居民海岛二级市场体系框架,能够让社会资本在无居民海岛的使用过程中得到更大的参与。

#### 4 结语

我国在无居民海岛开发利用的实践中取得了一定的进展,但仍然有不足之处,下一阶段仍需在科学评价机制、法律法规体系与市场化进程等方向上积极探索,不断拓展,为科学管理无居民海岛以及为市场化配置无居民海岛资源提供条件,丰富理论体系,为无居民海岛综合管理的实践奠定坚实的基础。

#### 参考文献

- [1] 邹永广, 郑向敏. 国内无居民海岛保护与利用研究进展[J]. 经济地理, 2013, 33(3): 176-179.
- [2] 佚名. 我国第一批开发利用无居民海岛名录公布[J]. 海洋世界, 2011(4): 6-6.
- [3] 李源源, 包希港, 朱龙祥. 基于层次分析法的无居民海岛环境承载力评价体系[J]. 中国高新区, 2018(3).
- [4] 张志卫, 丰爱平, 李培英, 等. 基于能值分析的无居民海岛承载力: 以青岛市大岛为例[J]. 海洋环境科学, 2012, 31(4): 572-575.

- [5] 涂振顺, 杨顺良. 无居民海岛生态承载力评价方法构建[J]. 海洋开发与管理, 2014, 31(10): 16-19.
- [6] 涂振顺, 杨顺良, 姬厚德. 无居民海岛资源环境承载力多目标规划模型初探[J]. 海洋开发与管理, 2018, 35(3): 81-86.
- [7] 潘翔. 基于景观格局的海岛生态承载力研究[D]. 厦门: 国家海洋局第三海洋研究所, 2014.
- [8] NAM J, CHANG W, KANG D. Carrying capacity of an uninhabited island off the southwestern coast of Korea [J]. Ecological Modelling, 2010, 221(17): 2102-2107.
- [9] PAMUNGKAS A, SULISTYONO A, SISWANTO V K. Poteran Carrying Capacity for Small Island Development [J]. Procedia - Social and Behavioral Sciences, 2016, 227: 761-769.
- [10] 桂静. 海岛的权属管理问题[J]. 海洋信息, 2005(1): 23-25.
- [11] 谭柏平. 论我国“海岛法”的基本制度[J]. 法学杂志, 2007, 28(1): 83-85.
- [12] 胡家强, 宋洋, 刘大海. 无居民海岛使用权流转法律问题探析[J]. 海洋开发与管理, 2013, 30(2): 1-5.
- [13] 李晓冬, 吴姗姗. 试论无居民海岛使用权二级流转市场管理制度设计[J]. 海洋开发与管理, 2016, 33(S2): 46-51.
- [14] 么艳芳, 齐连明. 无居民海岛使用权估价可行性及相关问题浅析[J]. 海洋开发与管理, 2010, 27(5): 1-4.
- [15] 王晓慧. 我国无居民海岛使用权综合估价体系框架研究[J]. 浙江海洋学院学报(人文科学版), 2014, 31(6): 1-6.
- [16] 潘怡, 叶属峰, 刘星, 等. 南麂列岛海域生态系统服务及价值评估研究[J]. 海洋环境科学, 2009, 28(2): 176-180.
- [17] 欧阳志云, 赵同谦, 赵景柱, 等. 海南岛生态系统生态调节功能及其生态经济价值研究[J]. 应用生态学报, 2004, 15(8): 1395-1402.
- [18] 吴姗姗, 王忠, 齐连明. 旅游用无居民海岛定量评价及等级划分研究[J]. 海洋开发与管理, 2006, 23(6): 137-140.
- [19] 冯友建, 罗冉, 楼志军. 工业用无居民海岛价格评估方法研究[J]. 海洋开发与管理, 2012, 29(7): 34-38.
- [20] 吴姗姗, 么艳芳, 齐连明. 无居民海岛空间资源价值评估技术探讨[J]. 海洋开发与管理, 2010, 27(3): 5-8.
- [21] 潘翔, 陈鹏, 陈庆辉. 国内外海岛承载力研究综述与展望[J]. 海洋开发与管理, 2014, 31(12): 61-65.
- [22] 李晓冬, 吴姗姗. 构建无居民海岛资源市场化配置机制研究[J]. 海洋开发与管理, 2017, 34(12): 105-112.
- [23] 闻德美, 姜旭朝, 刘铁鹰. 海域资源价值评估方法综述[J]. 资源科学, 2014, 36(4): 670-681.
- [24] 汪思茹, 常立侠. 我国无居民海岛开发管理情况简析[J]. 海洋信息, 2014(3): 45-48.
- [25] 王琪, 许文燕. 中国无居民海岛开发的历史进程与趋势研究[J]. 海洋经济, 2011, 1(5): 16-24.