

# 环境约束下优化海岛管理制度探讨

丁金胜

(青岛市社会科学院, 山东 青岛 266071)

**摘要:** 我国对海岛管理的研究主要集中在海岛管理立法研究、海岛开发利用研究与海岛生态保护研究 3 个层面。鉴于我国目前的海岛管理制度在法律、社会、经济和生态等多方面环境约束下存在一系列的问题, 诸如法律法规的不完善、海岛居民异地搬迁管理制度不完善、无居民海岛的个人特许经营制度效用低下、海岛生态系统保护管理执法力度欠缺, 综合现代社会发展前沿趋势, 针对不同的环境约束提出优化我国海岛管理制度的建议和对策, 包括完善海岛立法体系、完善岛民外迁政策、创新经济机制与加强过程监管并举等。海岛巨大的军事、生态、经济和科研价值使得对海岛管理制度的研究意义深远, 为我国海岛的可持续发展提供更多动力。

**关键词:** 海岛管理制度; 环境约束; 可持续发展

**中图分类号:** F590.3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1000-3096(2019)12-0059-08

**DOI:** 10.11759/hyxx20190527001

1982 年联合国推出《联合国海洋公约》<sup>[1]</sup>(简称《公约》), 标志着国际海洋事务的萌芽。之后加拿大、美国和日本等多个国家, 也相继推出了保护海洋资源的国家发展规划, 意味着海洋管理已成为国家战略中不可或缺的部分。其中, 海岛制度作为国际海洋法中一项主要内容, 是《公约》的重要内容。根据定义, 海岛可以延伸拥有自己的领域范围, 包括大陆架、领海、毗连区、专属经济区, 也是用来区分内水、边界和其他辖区海的象征, 在国际海域划分界限中的法律效力和权重不言而喻。我国海岛陆地面积约 8 万 km<sup>2</sup>, 虽然不足全国面积的 1%, 但所辖海域面积却有 300 万 km<sup>2</sup>, 占到陆地 30% 以上, 由此可见海岛对海洋权益的显著作用直接影响我国军事与国际政治关系。同时, 海岛还具生态、经济和科研价值。我国从 20 世纪 80 年代后期开始, 逐渐在海洋管理上加大投入, 后续取得一系列成绩并颁布了相关法规, 为海岛开发利用建立了参考标准。但由于海岛通常处于封闭、独立的自然条件, 其生态环境差异明显; 加之分布地区跨度大, 所属省区各有不同的管理规划, 使得海岛管理受限于相对独立的法律、社会和经济环境, 没有形成绝对统一的规划。本文旨在结合目前海岛管理法律制度、海岛管理社会制度、海岛经济管理制度和海岛生态保护管理制度中存在的问题, 探讨上述广义环境约束下海岛管理制度的优化, 为我国海岛的可持续发展提供相关对策和建议。

## 1 我国海岛管理研究综述

中华五千年历史进程中, 我国海岛的发展相对不足, 大多时候呈现荒芜待垦状态, 对海岛不利用不重视也造就了海岛管理的空白。直到新中国成立后, 我国海岛才正式进入开发建设阶段, 海岛管理也相应步入正轨。目前, 对海岛管理的研究主要集中在海岛管理立法研究、海岛开发利用研究与海岛生态保护研究 3 个层面。

关于海岛立法, 彭超<sup>[2]</sup>在加快海岛管理立法进程中建议将支持海岛立法的法律分为三部分, 包括维护国家主权和海洋权益的海洋基本法、海洋资源综合性管理法以及海岛专项资源法和海洋行业管理法, 从而构筑海岛可持续发展的保障体系。周珂<sup>[3]</sup>结合我国物权法的实施, 分析了以海岛使用权为核心的海岛权属问题, 认为清晰的海岛权属关系是海岛保护与管理的前提条件。周学锋<sup>[4]</sup>全面系统地介绍了国内外海岛法律的概况, 探求这些制度的立法精神与价值取向的同时, 也为考察法律制度在实施中

收稿日期: 2019-05-27; 修回日期: 2019-07-18

基金项目: 山东省社会科学规划研究项目(19CHYJ14)

[Foundation: Social Science Planning Research Projects of Shandong, No. 19CHYJ14]

作者简介: 丁金胜(1969-), 男, 山东莱西人, 副研究员, 硕士, 研究方向是旅游经济, 电话: 15954836780, E-mail: shandongdingding@163.com

的实际效果提供思路。

关于海岛开发管理,杨邦杰<sup>[5]</sup>提出需要提高全民海岛海洋意识,加强海岛价值、海岛文化的宣传有助于海岛旅游资源效益的最大化。针对海岛开发遭遇产业瓶颈期,文艳<sup>[6]</sup>创新性提出将海岛建设成为海岛实验中心、海岛观测站等海洋科学研究基地,从而加强对制约海洋和海岛开发保护关键科学问题的研究,以科技赋能产业结构升级。王芳<sup>[7]</sup>从无居民海岛保护与开发利用角度,以海岛的经济、资源、生态作为关键因子,建立了海岛开发利用现状评价体系。

关于海岛生态保护,穆治霖<sup>[8]</sup>从海岛生态系统的形成过程以及人类活动对海岛的侵犯与影响阐述了海岛生态的脆弱与低自愈性。孙兆明<sup>[9]</sup>谈到海岛资源开发保护要优先经济发展原则。潘翔<sup>[10]</sup>在海坛岛景观案例研究中引入了海岛生态环境承载力理论,分析了区域资源环境承载力、生态弹性力、人类社会影响力和生态承载力的变化关系,对海岛可持续发展体系做出相应政策建议。

## 2 目前我国主要的海岛管理制度

### 2.1 海岛管理法律制度: 出台综合立法和规划

1996年,我国开始执行《联合国海洋法公约》<sup>[1]</sup>,20世纪末,又制定了“大海洋”和“海洋强国”战略,并相继通过了相关议程与计划,以上内容也是我国海洋开发、保护、发展的指导方针和行为准则。2002年《中华人民共和国海域使用管理法》确立了海域功能区划的制度。同年9月,《全国海洋功能区划》<sup>[11]</sup>出台,它进一步完善了我国管辖海域使用准则,也首次对海岛的相关使用情况做出规定。2003年《无居民海岛保护与利用管理规定》<sup>[12]</sup>,使海岛保护与管理有章可循。2007年《物权法》<sup>[13]</sup>的颁布实施也为海岛权益保驾护航。2010年3月1日《中华人民共和国海岛保护法》<sup>[14]</sup>,强调从经济层面上加大对海岛及其周边海域生态系统的保护以及有效利用。同年在中共十七届五中全会,《中华人民共和国国民经济和社会发展十二五规划》将“扶持边远海岛发展”加入报告,“偏远海岛开发利用工程”作为《全国海岛保护规划》<sup>[15]</sup>十项重点工程之一,可见我国对海岛开发保护和管理的关注程度日益升级<sup>[16]</sup>。

### 2.2 海岛管理社会制度: 加强海岛基础设施建设和妥善安置搬迁居民

对于居住岛来说,海岛管理还会涉及社会成员的

统筹工作,即对海岛居民的生活、经济活动和文化事务等公共领域做出的规划建设、组织协调、指导规范以及监督纠正。目前海岛基础设施建设和海岛居民异地搬迁安置是居住岛社会管理制度的两项重要内容。

人类进行各种经济生产或生活活动,都离不开公共服务设施,比如水电供应、交通物流、废物处理、能源管道建设等,这些基础设施的支持,是促进一切社会可持续发展的基础。海岛作为非典型人类社会,初始阶段更要大力进行基础设施建设。只有在基础设施上加大投入,才能不断提升海岛居民生活的便利性和宜居性。广东近年来一直不断铺设与近岸海岛的桥梁与隧道,目的是与大陆紧密相连,使得海岛对外交通无阻,如淇澳岛、海陵岛、东海岛等<sup>[17]</sup>。另外,有些陆岸距离较大的旅游或制造业发达的海岛,比如上川岛,其交通设施的建设也被不断催熟,陆运和海运双管齐下,能基本满足旅客或相关人员不同需求。2010年浙江舟山引入BOT(build-operate-transfer,建设-经营-转让)投资基础设施项目,用于垃圾处理,建成的普陀资源化再生利用处理中心,日处理粪便量50 m<sup>3</sup>,年污水处理1.83万 m<sup>3</sup>,大大提升工作效率,解放人力。

对于环境恶劣、资源匮乏、生产和生活基础条件差的悬水小岛,考虑到居民饮水、就医、子女教育等社会条件的改善,同时也为了达到统一规划管理区域海岛、促进海洋产业项目落户的目的,在海洋开发过程中需要小岛移民,即对沿海地区的小岛居民进行异地搬迁安置工作。此外,在过度开发造成人口资源密集的海岛,也会尝试居民的异地搬迁,以缓和海岛的生态压力,达到稳定长期的发展。2010年舟山出台“小岛迁”移民政策,政策考虑迁移对象是划分为贫困线以下的小岛渔村,项目通过政府引导和帮助,在党和村民代表表决后,会向本县区大岛迁徙,或在原岛另建渔民新村,或与其他渔村合并<sup>[18]</sup>。海岛居民的异地搬迁,既保证了规划用地征收,又加强人口的有序集聚,改善了岛民生活条件。对于没有项目规划的海岛,可以通过自家宅基地来抵押部分城镇购房款,让新城镇岛民居住问题得以解决。安置工作的成功运行,对于精简机构、节约管理资金、优化基础设施投资以及实现海岛人力资源的合理配置都有积极意义。

### 2.3 海岛经济管理制度: 鼓励渔业生产、旅游业发展和无居民海岛的个人特许经营制度

根据海岛自身资源优势与地理位置的局限性,

海岛经济管理上一直以鼓励渔业生产和旅游业发展为主。此外,国家在充分考虑实际国情以及借鉴国外海岛开发经验的基础上提出了无居民海岛的个人特许经营制度,也为海岛经济发展提供更多机会与可能。

渔业通常是海岛的支柱产业,多年来国家和地区相继出台一系列引领措施对渔业生产进行鼓励,促进海岛经济上行。2015年烟台海洋局与渔业局联合发布声明,声明确定了以构建现代渔业体系为发展主线支持海洋经济的指导方针,同时表示要在全面优化海洋利用、加强生态保护、调整渔业产业结构和加强法治监督方面共同努力,为保护海洋生态、推动科学用海和促进现代渔业发展提供助力,实现本地海洋经济发展的大跃进。

海岛得天独厚的生态、气候使其旅游开发的储量充足。对海岛旅游的开发建设也是扩大经济发展的重要举措。2001年12月,海南省改革发展研究院首次提出“海南国际旅游岛”的概念。历经8年调研修改,在2010年正式发布声明要将海南打造成世界级的休闲度假旅游海岛。为此,海南省政府于同年6月发布《海南国际旅游岛的建设发展规划纲要》,海南岛2010—2020年的10年发展蓝图和行动纲领正式确立。2011年,海南正式试点离岛旅客购物免税政策,6年间,财政部在购物金额、数量、品种和适用对象方面做了4次调整,政策四连跳引领其消费节节增长。目前,海南岛的离岛免税政策甚至比世界第一大免税业市场—韩国更为宽松。而免税品的消费能力较大,每一次政策松绑后都激起了市场高速增长。

我国面积在500 m<sup>2</sup>以上的海岛有6900多个(不含港澳台及其所属),其中无居民海岛为6528个,约占全国海岛总数的94%。对于数量庞大的无居民海岛,国家在2011年公布了首批可供私人开发利用的海岛名录,一方面允许海岛管理的社会投资,扩大经济效益;另一方面声明提到海岛开发申请资格的认证,对于任何单位和个人来说,只要有合理的设计方案,且方案与规定的用途相符即可。特许经营政策的开放,让海岛得到开发利用的机会成本增大,实现资源效益;同时也能统筹资源,扩大就业,提升区域经济水平。目前我国已经决定将“无居民海岛名录制度”工作常规化,沿海各省依据海岛保护规划和海岛开发建设的实际需要,陆续发布新一批无居民海岛开发权限名单。

## 2.4 海岛生态系统保护管理制度:制定海岛生态环境保护规划和设立海岛环境保护建设资金

鉴于海岛的生态系统防御能力很低,极易遭受破坏且通常难以修复。因此,采取更加有效的保护措施,加强海岛生态环境保护,对海岛地区可持续发展具有重要意义。

近年来,国家层面在海岛生态环境保护上做出的努力一直有目共睹,其一是加强对海岛生态环境保护的规划指导。2016年,国家海洋局在《全国海岛保护工作“十三五”规划》<sup>[19]</sup>中提出“五大发展理念”,要求在维持海岛生态空间稳定、生物多样性和推动社区共建共享等工作任务中将“生态+”贯穿始终。同年,国家海洋局出台《全国“生态岛礁”工程“十三五”规划》<sup>[20]</sup>,对海岛生态实施综合管理,以“生态岛礁”工程,推动海岛生态系统健康、生态服务功能强化、资源利用科学高效发展。其二是加大资金支持,启动海岛环境保护建设项目。2010—2015年,中央财政共投入资金约38亿元支持了126个海岛生态整治修复项目。2017年,中央财政专门设立了水污染防治资金,沿海省(区、市)可根据当地海岛环境保护的需要,统筹安排所辖海岛的污染防治等工作。其三是不断强化涉及海洋开发的战略和规划环评提高涉海项目环境准入门槛。

## 3 环境约束下我国海岛管理存在的问题

### 3.1 法律法规的不完善

由于我国海岛独特的生态价值内涵大大超出海岛的经济价值,目前我国海岛立法的模式特征属于分散立法和保护优先。而长期以来采用此种目标模式,会不可避免地造成国家整体架构对海岛专门立法的缺失,海岛的保护与开发不能实现全域规划,规范海岛开发、海岛资源保护、海岛生态保护等方面的具体管理法律也相对不足,在造成开发用力过猛导致生态环境破坏或开发力度小于实际造成浪费资源等一系列乱象时,又缺少解决问题、矛盾或者追责的相关法律依据。这又催生更多新的问题,比如海岛开发利用与资源限制的矛盾、经济建设与国防建设的矛盾、地方岛屿与国家相关部门责任所屬等等。

### 3.2 海岛居民异地搬迁管理制度不完善

海岛渔民迁徙通常时间久、距离远、涉及面宽,而现有海岛居民社会管理制度方面又存在规范性、稳定性风险,尤其缺少对社会意识形态的关注,使得移民个体通常会有不适应安置生活、有效就业率低等问题。比如部分老渔民因生活习惯使然,难以留任在安置岗位,可能会通过自产自足的种菜、钓鱼等劳动行为获取生活资费,恢复渔民身份。事实上,移民到达目的地后,必须经历定居、适应和同化过程才能完成迁移,但是居民迁移后,社会地位的明显差异使其不能完全融入新的社会圈层,另外渔村本身并不存在的房租、水费、物业服务费等各种费用,在新城镇变成实质负担进一步增加了他们的压力,可能会使其处在社会底层位置。总之,居民对“新社会”的适应过程是复杂的,居住地的改变只是最表面最基本的物质问题,转变过程中社会地位的确立、思想的相互融汇等社会意识形态问题才是迁民的核心重点。但因为我国缺少相关政策法令,使得移民在社会适应中困难重重,海岛移民回流现象时有发生,外迁效果欠佳。

### 3.3 无居民海岛的个人特许经营制度效用低下

据不完全统计,2010年我国审核批准开发利用的无居民海岛数量已经超过900个,其中农牧渔业用岛360多个、旅游娱乐用岛210多个、工业及交通运输用岛200多个、公共服务用岛130多个。但目前成功案例稀少,导致无居民海岛的个人特许经营制度难以发挥效用。无居民海岛地形的复杂性使其先天具有开发投资额大、周期长、回报率低等劣势,加上无人岛开发众多生态环保掣肘,以及海岛气候、交通等制约因素的影响,无居民海岛个人经营困难重重,多数在后期会陷入资金风险。对于拥有海岛使用权的个人经营者来说,难以为继的处理方法最后通常是申请项目破产或通过招标、拍卖、挂牌出让。项目破产意味着无居民海岛已有的基础设施建设无人维护,不仅造成投入资源的浪费,同时也使海岛被动产生大量“垃圾”,对海岛周边生态环境产生恶劣影响。项目出让后因为投资人的转换,往往会重新制定规划,对海岛进行二次开发。规划的不一致性,会使已完成的建设成果存在拆除可能,这一方面会加重海岛生态系统承载力,另一方面也不利于项目进展,工作周期的延长,使海岛风险循环加大。

经济条件的限制,尤其是后期资金相对不足是无人岛特许经营制度不能发挥效用的主要原因。此外,对无居民海岛的个人经营缺乏实时监控也在一定程度上加剧了这一情况。国家或相关政府管理部门目前对无居民海岛个人经营主要集中在前期利用申请手续以及无居民海岛使用金征收使用管理上,而对经营过程尤其是开发阶段监管不足,导致企业经营问题后期频发,错过补救时机,制度的效用发挥进一步受限。

### 3.4 海岛生态系统保护管理执法力度欠缺

虽然目前国家在海岛生态环境保护上已经出台一系列规划指导与保护措施,但我国海岛生态环境问题依然严峻,这一方面是由于海岛自身基于特殊的成因和复杂的水动力条件,具有局部完整、自成体系、易于受扰、恢复能力差的特征,因而普遍呈现生态脆弱迹象<sup>[21]</sup>;另一方面在于我国海岛生态系统保护管理执法力度不足,影响我国海岛生态保护执法力度的主要原因在于先进技术的匮乏。海岛生态环境的破坏会同时受到多因素的干扰,甚至产生连环效应,没有先进的技术手段无法对生态破坏的原因作出可靠分析与鉴定,责任部门不能明确,惩罚与执法也势必进展不足。此外,技术手段相对落后造成的另一个影响在于,无法在实施初期对各种规划、区划进行环境评价时做到具体量化,多项目建设后的效应也无法用单个项目的论证来体现,从而导致预估效果大打折扣,后期一旦出现意外状况,追责局面可控性相对小,严格执法力度不能保证。

## 4 环境约束下我国海岛管理制度完善建议

### 4.1 法律层面:完善海岛立法体系

相关法律的完善是海岛管理的基础,具体而言,应纵观我国法律体系,从各类规范性文件入手,逐条加以完善。首先,给予海岛保护在宪法上的根本性和溯源性,使得各级单位与个人充分认识到海岛保护是神圣的公民职责;其次,可以借鉴国外经验,通过多个部门联合制定相互关联的部门法<sup>[22]</sup>,比如综合考虑海岛层面的水、大气、矿产、土地、野生动物等的保护,从而补充法律上的空缺,改革法律间的冗余;再次,注意在执法上的通力贯彻,为海岛生态环境保护提供坚实的壁垒,以严厉的惩治措施打击蓄意破坏和践踏海岛生态的行为。

另外,海岛在国际方面的法律条款应该侧重军事以及领土概念,尤其是涉及国家边界与权益,更需要对国际条约进行深入的研究与求证,以确保国家利益的最优化,同时应加大与国际法的衔接效应,使其自身能扬长避短,不断与时俱进<sup>[23]</sup>。最后,考虑社会文化等细节因素的影响,在海岛立法尤其是岛民迁移层面上出台政策时,要注重岛民社会意识形态的维护与重建。

#### 4.2 社会层面:完善岛民外迁政策

岛民外迁政策需要从官方、个人、社区和社会层面采取措施,打破其社会适应的瓶颈,在部分小岛即将整体开发时,就进行在搬入地“落地生根”的方针规划与实效测评,尤其要注意海岛移民社会意识形态的重塑。一方面,在成立专门的移民工作小组办公室时考虑加入人类学或心理学相关人事调动,为政策规划的立项、实施增加社会精神考量,让移民最大化地解除外部环境突变带来的心理负担;另一方面,也要注重在安置过程中积极重建居民社会网络,因为渔民赖以生存的群体资源的基础就在于渔业产业结构中的地位关系,这些亲属关系、朋友关系、地域关系、乡镇关系等社会结构关系单元以及船东协会、岛民组织等构成海岛整体文化传承,是渔民社会群体状态保持的中介与载体。只有维护好岛民以血缘、地缘、业缘为基础的社会关系网,并且在新入主城市发展更高级别的扩展型社会群体网,比如互通就业、新生活经验等信息,才能提供移民群众整体认同安全感,重塑渔民群体社会传统,实现精神维系与物质生活的真正落地。最后应给予海岛移民人文关怀。可以通过成立联谊组织或区域文化活动小组,适当举办活动,比如开展慰问演出或心理辅导座谈会,引导海岛移民与本地人民的交流与融合。

#### 4.3 个人特许经营层面:创新经济机制与加强过程监管并举

循环经济的本质是循环增长模式,以最有效的方式实现资源利用,可以节省成本、缩小投资值,同时还可以最大化的对海岛环境加以保护,这在一定程度上会降低政策管制,甚至得到国家资助补贴,也为个人无居民海岛经营建设资金短缺问题开辟新的解决途径。而且,可以通过向技术引领的高新科技技术产业发展,以科技源动力作为第一生产力推进海洋循环性产业链构建、自建内部生态圈,这是实现海岛可持续发展的优选模式,也是当前投资的热门

产业,对于打破经济限制大有助益。

根据海岛类型,可以因地制宜地构建特色海洋生物医药产业链,发展滩涂生物养殖,向外提供具有较高药用价值、保健价值的海洋生物,同时扩大海洋生物废弃物利用,开展鱼蛋白、鱼钙质品、鱼胶等资源的转化利用,形成保健食品的深加工。而对于生活垃圾,可以分类进行生物转化、能源转化利用,比如厨余垃圾可以进行特殊生物养殖,形成高价值药材,从而完善再生资源回收体系<sup>[24]</sup>。另外,对于能源利用,可以加快推进清洁能源工程建设,以海上风电、潮汐为开发重点。也可以建立海水淡化、中水回用项目,促进水资源的节约与绿色发展。而其他高新技术的发展可以依托建立海岛科学博物馆和生态建设实验基地,自主研发海岛开发建设新技术、新材料、新能源,也可以进行海岛海岸物理模型实验、海岛生态修复实验为海岛的科学发展研究提供示范。海岛研究基地的打造,另一方面也是形成科技旅游的基础,通过海岛科学博物馆数字模拟、沙盘实体、声光电及互动体验,来展示海岛的形成以及海岛气候的影响等等供游客参观,将科普教育与旅游相结合,是旅游尤其是海岛旅游的新发展契机。

创新经济机制,以科技源动力驱动循环经济,是对无居民海岛特许经营资金问题解决路径的根本探索。此外,无居民个人特许经营也需要国家在经营过程中加强监管,尤其是在资金的审核与预估上加大关注,才能使企业在瓶颈初期作出有效调整,防止事态发展进一步恶化,这是特许经营制度的进一步完善,也是其强力发挥效用的重要保障。

#### 4.4 生态层面:数字海岛模式引领技术管理

在生态保护管理技术方面,可以尝试运用物联网思维,实现海岛综合信息的长期监测、实时维护和紧急处理,尤其对于待开发的旅游型海岛,可以通过数字海岛三维景观信息系统,采用 SuperMap 二三维一体化技术,实现海岛全方位信息、资源共享。通过数字海岛三维模型的应用,进行遥感图像及地形数据的全方位管理,准确地还原地貌形态、地表形态、植被、岩石活动、气候变化等一系列因素,对于开展海岛环境保护、防灾减灾、海岛资源与环境监测、评价等有积极作用。另外,可以对道路交通、居民地、建筑等信息进行梳理录入,建立实时数据端口,实现对各种海岛信息的全线监控查询,比如地物的经纬度坐标、高程、地物类型等基本属性内容,甚至可

以在立体模拟基础上规划设计方案,对水平距离、空间测量、建筑模型进行编辑,在三维场景中进行任意缩放、漫游和模拟飞行等,从而达到景观虚拟呈现,对海岛进行全方位的概览分析。对设计方案的选择可以通过同屏多窗口对比完成,最大化的节约成本、提升效率。这种数字管理模式,为海岛的生态规划、开发提供预判,是延续生态环境一致性和传统性的有力保障,也是实现海岛资源共享的有效途径,对于研究海岛环境影响因素、模拟海岛生态发展周期有正向引导作用,也为进一步建立健全海岛自然保护区制度和构建海岛防灾减灾制度奠定基础。

## 5 结语

海岛作为海洋经济的重要支柱和维护国家边防安全的军事平台,本身的研究价值不可小觑。在海洋国际政治关系日益凸显、海洋事务日趋国际化,以及海洋经济日渐崛起的今天,海洋管理俨然已经成为国家战略中不可或缺的部分。对海洋管理制度的探讨,尤其是针对政治法律、社会、经济和生态环境制约影响做出的优化与改进措施,有助于打破现有海洋管理的弊端劣势,完善海洋管理制度立法体系、以人性化角度管理海岛社会移民群体,并尝试高新技术引领管理模式创新,来实现海洋管理的科技源动力化、经济循环化和资源共享化。

### 参考文献:

[1] 联合国. 联合国海洋公约[EB/OL]. [2019-04-27]. [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_14d1ffc9a0102wfgt.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_14d1ffc9a0102wfgt.html).  
United Nations. United Nations Convention on the Law of the Sea[EB/OL]. [2019-04-27]. [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_14d1ffc9a0102wfgt.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_14d1ffc9a0102wfgt.html).

[2] 彭超. 我国海岛可持续发展初探[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2006.  
Peng Chao. A preliminary study on sustainable development of China's islands[D]. Qingdao: Ocean University of China, 2006.

[3] 周珂, 谭柏平. 论我国海岛的保护与管理: 以海岛立法完善为视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2008, 8(1): 37-43.  
Zhou Ke, Tan Baiping. On the protection and management of China's islands: From the perspective of the perfection of island legislation[J]. Journal of China University of Geosciences (Social Science Edition), 2008, 8(1): 37-43.

[4] 周学锋. 中国海岛法律制度[M]. 北京: 海洋出版社, 2018: 40-50.

Zhou Xuefeng. Island Legal System of China[M]. Beijing: China Ocean Press, 2018: 40-50.

[5] 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.  
Yang Bangjie, Lü Caixia. Protection, development and management of China's islands[J]. China Development, 2009, 9(2): 10-14.

[6] 文艳, 倪国江. 澳大利亚海洋产业发展战略及对中国的启示[J]. 中国渔业经济, 2008, 26(1): 79-82.  
Wen Yan, Ni Guojiang. Enlightens from the Australia's development strategy on marine industry[J]. Chinese Fisheries Economics, 2008, 26(1): 79-82.

[7] 王芳, 熊和平, 聂云. 海岛型城镇绿地系统空间结构模式探析: 以浙江玉环县城市绿地系统规划为例[J]. 规划师, 2006, 22(2): 87-90.  
Wang Fang, Xiong Heping, Nie Yun. Analysis on the space structure pattern of greenbelt system of island typed towns: With the planning of the urban greenbelt system of Yuhuan County in Zhejiang as an example[J]. Planners, 2006, 22(2): 87-90.

[8] 穆治霖. 从海岛生态系统和自然资源的特殊性谈海岛立法的必要性[J]. 海洋开发与管理, 2007, 24(2): 44-46.  
Mu Zhilin. The necessity of island legislation is discussed from the particularity of island ecosystem and natural resources[J]. Ocean Development and Management, 2007, 24(2): 44-46.

[9] 孙兆明, 马波, 张学忠, 等. 我国海岛可持续发展研究[J]. 山东社会科学, 2010(1): 110-114.  
Sun Zhaoming, Ma Bo, Zhang Xuezhong, et al. Research on sustainable development of islands in China[J]. Shandong Social Science, 2010(1): 110-114.

[10] 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.  
Pan Xiang. Study on ecological carrying capacity of island based on landscape pattern: A case study of haitan island[D]. Xiamen: Third Institute of Oceanography, State Oceanic Administration, 2014.

[11] 国务院. 全国海洋功能区划[EB/OL]. [2019-04-27]. [http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbqt/200506/t20050614\\_7337.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbqt/200506/t20050614_7337.html).  
The State Council of the People's Republic of China. National Marine Function Zoning [EB/OL]. [2019-04-27]. [http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbqt/200506/t20050614\\_7337.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbqt/200506/t20050614_7337.html).

[12] 国家海洋局. 无居民海岛保护与利用管理规定[EB/OL]. [2019-04-27]. [http://www.china.com.cn/environment/txt/2003-06/25/content\\_5353445.htm](http://www.china.com.cn/environment/txt/2003-06/25/content_5353445.htm).  
State Oceanic Administration. Provisions on the Administration of the Protection and Utilization of Uninhabited Islands[EB/OL]. [2019-04-27]. [http://www.china.com.cn/environment/txt/2003-06/25/content\\_5353445.htm](http://www.china.com.cn/environment/txt/2003-06/25/content_5353445.htm).

- cn/environment/txt/2003-06/25/content\_5353445.htm.
- [13] 全国人民代表大会. 中华人民共和国物权法[EB/OL]. [2019-04-27]. [http://www.gov.cn/flfg/2007-03/19/content\\_554452.htm](http://www.gov.cn/flfg/2007-03/19/content_554452.htm).  
The National People's Congress. Real Right Law of the People's Republic of China[EB/OL]. [2019-04-27]. [http://www.gov.cn/flfg/2007-03/19/content\\_554452.htm](http://www.gov.cn/flfg/2007-03/19/content_554452.htm).
- [14] 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[EB/OL]. [2019-04-29]. [http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content\\_1497461.htm](http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content_1497461.htm).  
Standing Committee of the National People's Congress. Island Protection Law of the People's Republic of China [EB/OL]. [2019-04-29]. [http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content\\_1497461.htm](http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content_1497461.htm).
- [15] 国家海洋局. 全国海岛保护规划[EB/OL]. [2019-04-29]. [http://www.110.com/fagui/law\\_392247.html](http://www.110.com/fagui/law_392247.html).  
State Oceanic Administration. National Island Protection Plan [EB/OL]. [2019-04-29]. [http://www.110.com/fagui/law\\_392247.html](http://www.110.com/fagui/law_392247.html).
- [16] 吴姗姗, 张凤成, 李晓冬. 海洋强国建设背景下的边远海岛管理研究[J]. 国土与自然资源研究, 2015(3): 73-76.  
Wu Shanshan, Zhang Fengcheng, Li Xiaodong. Study on the remote island management under the background of constructing marine power strategy[J]. Territory & Natural Resources Study, 2015(3): 73-76.
- [17] 曲林静. 广东海岛开发利用中基础设施建设有关问题初探[J]. 海洋信息, 2017, 41(2): 44-47.  
Qu Linjing. A preliminary study on the infrastructure construction in the development and utilization of Guangdong island[J]. Marine Information, 2017, 41(2): 44-47.
- [18] 王建友, 周一新. 对小岛移民政策的分析与思考: 以舟山“小岛迁, 大岛建”政策为例[J]. 浙江海洋学院学报(人文科学版), 2015, 32(5): 37-42.  
Wang Jianyou, Zhou Yixin. Analysis and reflections on the island resettlement policy: Taking the “resettle inhabitant from small islands and develop large island” policy in Zhoushan as an example[J]. Journal of Zhejiang Ocean University (Humanities Science), 2015, 32(5): 37-42.
- [19] 国家海洋局. 全国海岛保护工作“十三五”规划[EB/OL]. [2016-12-28]. <https://www.docin.com/p-1844656069.html>.  
State Oceanic Administration. The 13<sup>th</sup> Five-year Plan for National Island Protection [EB/OL]. [2016-12-28]. <https://www.docin.com/p-1844656069.html>.
- [20] 国家海洋局. 全国“生态岛礁”工程“十三五”规划[EB/OL]. [2016-10-10]. <https://baike.so.com/doc/25834623-26978792.html>.  
State Oceanic Administration. The 13<sup>th</sup> Five-year Plan for the National Ecological Reef Project[EB/OL]. [2016-10-10]. <https://baike.so.com/doc/25834623-26978792.html>.
- [21] 池源, 石洪华, 郭振, 等. 海岛生态脆弱性的内涵、特征及成因探析[J]. 海洋学报, 2015, 37(12): 93-105.  
Chi Yuan, Shi Honghua, Guo Zhen, et al. Connotation, features and causes of island ecological vulnerability[J]. Haiyang Xuebao, 2015, 37(12): 93-105.
- [22] 哈斯. 中日海岛生态环境保护法律制度比较研究[D]. 大连: 大连海事大学, 2011.  
Ha Si. A comparative study on the legal system of ecological environmental protection in islands of China and Japan[D]. Dalian: Dalian Maritime University, 2011.
- [23] 庄孔造, 余兴光, 朱嘉. 国内外海岛生态修复研究综述及启示[J]. 海洋开发与管理, 2010, 27(11): 29-35.  
Zhuang Kongzao, Yu Xingguang, Zhu Jia. Summary and enlightenment of research on island ecological restoration at home and abroad[J]. Ocean Development and Management, 2010, 27(11): 29-35.
- [24] 鲍艳红. 海岛水循环经济模式的研究与应用: 以海王九岛为例[D]. 大连: 大连理工大学, 2007.  
Bao Yanhong. Research and application of water cycle economic model in islands[D]. Dalian: Dalian University of Technology, 2007.

# Discussion of island management system under environmental constraints

DING Jin-sheng

(Qingdao Academy of Social Science, Qingdao 266071, China)

**Received:** May 27, 2019

**Key words:** island management system; environmental constraint; sustainable development

**Abstract:** In this paper, we summarize existing research on marine management in China, including the legal management of islands, island development and utilization frameworks, and the systems for protecting and managing island ecosystems. There are currently a range of problems and environmental constraints, including imperfect laws and regulations, inadequate relocation plans and strategies for island residents, poor systems for managing individual franchises on uninhabited islands, and lack of law enforcement for the protection and management of island ecosystems. To solve these problems, based on the latest trends in marine management, we make suggestions and propose measures for optimizing the island management systems in China, including improvements in island legal systems and policies regarding the migration of islanders and innovative economic mechanisms and supervisory processes. The great military, ecological, economic, and scientific value of islands makes the study of island management systems critical and recognition of their multi-faceted value provides impetus for the sustainable development of China's islands.

(本文编辑: 刘珊珊)