

国家海洋局开放无人岛开发权

6000 多岛屿引关注

2008年岁末,国家海洋局出台了旨在拉动内需的“海十条”政策:“单位和个人可以按照规划开发利用无居民海岛,鼓励外资和社会资金参与无居民海岛的开发利用活动”。这是自2003年出台《无居民海岛保护与利用管理规定》,向民间开放6000多个无居民岛使用权后的又一高级别政策文件。被地方政府冻结的“无人岛”开发再次步入融冰之旅。由喧哗渐归沉寂的无人岛开发再次为公众瞩目。

无人岛开发引轰动

2008年8月,温州传出为辖区内的398个无人岛招募岛主的消息。

正当媒体纷纷转载这则消息之时,温州有关方面却对外澄清说:此举相当于工作调研,主要目的是了解社会各界对于无居民海岛的开发意向。

2003年7月1日,由国家海洋局、民政部、总参谋部联合发布的《无居民海岛保护与利用管理规定》正式实施,首次明确提出无居民海岛属国家所有,允许个人或机构履行申请审批程序后开发利用无人岛,租期最长为50年。

在漫长海岸线上珍珠般散落其中的上万个岛屿,其神秘的面纱自此向大众撩开。按照相关标准,有6763个无人岛将向公众开放。

少则10万,多则上亿,大量资金迅速向各沿海省份的无人岛集结,新加坡一家投资公司准备花4亿开发浙江舟山的徐公岛,一名台商则投资3亿元开发广东太白金放鸡岛。

海岛数量占全国40%的浙江,更是在这场资本聚集过程中拔得头筹,一些沿海县市通过媒体招徕开发的无人岛数量,一次往往都在几百个。公开报道显示,仅2005年,舟山市吸引的社会资金累计达30亿元。

水深、流缓、避风,舟山的无人岛具有港、鱼、景的资源优势。同时岛上的水电路基础设施齐全,“大岛建、小岛迁”,舟山的一些无人岛实际以前都有居民。一些无人岛离大岛很近,补给方便。这些优势都比较吸引投资者。

在温州,2004年,陈晓娴成了第一位“女岛主”,成为民间最为著名的无人岛开发人士。当时,洞头县开辟了无人岛开发“绿色通道”。陈晓娴和朋友出资成立的洞头海洋生态开发有限公司和旅游局签订了一个5年期协议。

管理混乱之后的冻结

在最火热的2005年,事态发生了转折。当年,浙江省政府下发了《关于加强无居民海岛管理工作的通知》:今后,无居民海岛开发利用项目必须报省政府批准。

瞬间,无人岛开发从喧哗归于沉寂。通知成了“叫停令”。两年后,浙江省人民政府干脆宣布:暂



按照相关标准,全国有6763个无人岛将向公众开放。

停审批无居民海岛开发项目。

浙江省海洋与渔业管理局一位官员对记者说,无人岛开发遭遇冻结的主要原因是,开发中出现了混乱。

而广东省海洋与渔业管理局一位不愿具名人士接受记者采访时说,混乱的原因是“管理于法无据”。2003年的规定虽然把无居民海岛管理的职能给了国家海洋局,但海岛的土地是国家的,属于国土部门管理,环境方面要按环保法来管理;矿产资源又归矿产部门管理。

由于缺乏统一规划,多头管理之下,无人岛的使用权和承包权,不仅各市县都有审批权,就连乡政府都有审批权;有的根本没有经过批准,还有一些开发项目则由所在的村向个人或集体发包或以租赁形式开发,大部分没有批文。

许多开发则是无序、无度、无偿的。有些投资商为了牟取暴利,开山炸岛,造成无居民海岛数量减少;有的滥砍乱伐海岛森林,乱采岛礁,造成海岛环境恶化;有的过度捕捞导致渔业衰退;一些地方为了增加当地的财政收入,随意将一些岛屿租赁出去,使一些珍稀物种和候鸟迁地的无人岛特有资源遭到破坏;一些盲目上马的工程,由于资金紧张而搁置,无人岛上出现烂尾工程。

“交叉管理,大家都认为可以管的时候都来管,一旦各部门管理感觉利益不大时,就没人管了,无居民海岛特有的资源被破坏掉了。”广东省海洋局人士说。

浙江省海洋局海域处官员也认同这个观点,缺乏统一有效的综合管理,浙江省的无居民海岛管理职权分散在多个部门、多个行业和各县市区,因此在管理的过程中往往出现“缺乏管理手段、管理成本太大”等障碍。

浙江省发展规划研究院处长周世锋及其同事正在做全省的无居民海岛保护和利用总体规划。调研中,他发现浙江无人岛“总的趋

势是不断减少,数量和1990年相比,减少了几百个”。而福建省2006年对全省海岛资源的调查显示,15年间,境内无居民海岛减少了111个。港口建设中的填海造地、海水养殖实施的连岛等是海岛消失的原因。

叠加的风险

无人岛开发,除了土地费用外,还要综合考虑海岛的生态、地理、资源,以及附近海域来确定使用价格。问题在于国家层面目前没有规定和收费标准,如果收取,谁来代表国家?

国家海洋局海域管理司海岛管理处处长王忠说,土地租用不同等于无人岛开发。有些无人岛上是没有土地的。无人岛的开发是一个空间整体的概念,除了海岛它还包括附近海域。国家海洋局正在着手研究海岛价值体系。

无人岛开发的风险就如同它的热度。

浙江无人岛的开发,“成功的不多”,浙江省规划发展研究院处长周世锋认为,原因之一是对开发的困难估计不足,基础设施投入和配套设施投入、市场开发等,都需要较强的资金实力和较长的投资回收期。

“公司2007年对外关闭,除了等政策,再就是让岛上的生态修养一阵子。”“温州第一女岛主”陈晓娴说,公司在岛上“投入400多万”,“一立方米的沙子,挑到岛上光运费就要100多元。”

大竹屿岛是浙江省政府批准的7大风景区之一。按照计划,陈晓娴准备分期对竹屿岛进行生态旅游和休闲渔业的发展。现实的艰难远超最初的设想:台风、上岛观光者的人为破坏等,维护费用甚至比建设费还高。码头、亭台等岛上的建筑设施在台风过后破碎不堪。维修费每次都在三四十万元。公司的两艘游艇因不符合抗风力的等

级被停运。租用大型快艇,一天的费用就得5000元。岛上的收入来源主要是门票,但门票不是由公司直接收取,而是由当地旅游部门收取后再返回给公司一部分。几年下来,400多万元的投入换取的收益仅仅是一个“知名度”。股东们不敢继续投钱了。“将来做成一个俱乐部,以会员制的形式对外开放。既可以控制上岛人数,也可以增加收入。”

当记者询问还需多少投入才能接近这个目标时,“大概得几千万。”她稍作停顿后回答,目前麻烦在于“不知道政策会怎么样,听别人说政府要把竹屿岛当有人岛开发”。如果这个说法成立,按当年协议,陈晓娴也仅仅获得“优先承租权”。

资金是无人岛开发中无法逾越的鸿沟。一些大型项目,无不投入数以亿计的资金。

首个外商投资的无人岛开发项目——浙江舟山徐公岛旅游项目,其投资商新加坡奥得曼房产资源有限公司,2004年和徐公岛所在地嵊泗县政府签订协议,计划投入4亿多元开发资金。而在2008年以2800万美元启动一期工程之后,作为整岛开发项目,当地媒体报道说,该项目总投资已由最初的4亿元变为38亿元,项目分4期进行。

广东无人岛开发典型放鸡岛,是电白县和台商合作的项目。先于台商10多年,该岛由一个香港客商投资,先期投入1000万元,由于资金问题开发搁置。再次开发后,2004年至今,台商的投资达2.7亿元,合作方电白县政府投入为3000万元。

广东放鸡岛的开发显现出了巨大的经济效益,据当地政府测算,年旅游人数达到10万人以上,能够获得3000多万的旅游收入,并能提供500多个就业岗位。但广东的无人岛开发还是“理性、谨慎”的,广东海洋与渔业管理局提供的数据:广东共有岛屿1400多个,无

人岛占90%。2003年至今,仅开发了3个无人岛。

开发和保护的纠葛

2007年,舟山市海洋经济突破400亿,成为全国海洋经济比重最高的城市之一。

作为中国惟一以群岛组成的地级市,舟山拥有1390个岛屿。

目前舟山已开发的无人岛有100多个。主要用于海洋渔业基地建设、旅游、设置航标、桥墩等。这些开发利用被业内人士评价为“粗放型、单纯利用开发”,“开发层次不高、效益低下”。2008年9月,舟山对1100多个无人岛重新进行功能分类。分类后,仅有300多个无人岛符合开发条件,其余的属于保护类和保留类海岛。舟山无人岛的开发利用较之前将有所变化。

“对无居民海岛的开发要慎重和科学,要放眼长远,要深度开发,生态式开发,不要急功近利,搞掠夺式甚至毁灭式开发。同时大量的无居民海岛也并不具备开发利用条件。从国家层面来讲,对无人岛的开发也不是完全放开,而是一种引导,因岛制宜。目前涉及开发利用的是一些生态旅游项目,并对进入的每一笔开发资金,进行严格审查。”国家海洋局海域管理司海岛管理处处长王忠说。

无人岛未来走向如何

“‘海十条’的原则更适合有人岛和北方大岛。”宁波市海域管理处处长张士峰说,海岛的情况千差万别,不能一刀切。

“海十条”对舟山还是利好的消息。”舟山官员更为乐观一些,金融风暴以后,舟山的好多在建设港口等涉海经济项目都停了下来。“海十条”出台,当地人认为有提振地方经济的特定作用。

浙江省发展规划研究院处长周世锋说:“国家海洋局出台‘海十条’的时机,正是国家应对日益加深的国际金融危机,扩大投资、提振内需之际。其用意是在符合国家政策规划、项目科学用海等前提下,为涉海重大投资项目提供更好更快的服务,创造更为有利和宽松的用海环境。”

《浙江省海洋经济强省建设规划纲要》提出,2010年全省海洋经济总产出要超过5400亿元,海洋经济增加值占全省GDP的比重达到10%。

目前浙江省有关部门已在着手尽快制订出台相关的无人岛保护措施和条例,但何时才能对无人岛开发重新开闸目前并没有确切消息。

“海十条”的力度很大,但海岛的开发利用,等海岛法出台后更好。当然,现在我们可以探索尝试一种开发和管理模式。”广东省海洋局人士说,目前广东正在做全省无人岛规划利用方案。

(摘自《新华社·瞭望东方周刊》)