

福建省无居民海岛保护与利用 控制性详细规划

(文本)

福建省海洋与渔业厅

二〇一五年三月

目 录

第一章 总则.....	4
第一条 【规划背景】.....	4
第二条 【规划指导思想】.....	4
第三条 【规划依据】.....	5
第四条 【规划范围】.....	5
第五条 【规划年限】.....	5
第六条 【规划原则】.....	5
第七条 【规划目标】.....	7
第八条 【规划适用范围】.....	8
第二章 控制性规划体系.....	8
第九条 【海岛功能定位】.....	8
第十条 【岛陆分区】.....	10
第十一条 【岸线分段】.....	12
第三章 开发利用控制	13
第十二条 【开发利用方向控制】.....	13
第十三条 【开发利用区域控制】.....	13
第十四条 【开发利用方式控制】.....	15
第四章 海岛控制性详细规划.....	16
第十五条 【无居民海岛功能定位】.....	16
第十六条 【岛陆分区控制规划】.....	18
第十七条 【岸线分段控制规划】.....	18

第五章 海岛使用管理对策	19
第十八条 【海岛保护开发的管理职责】	19
第十九条 【严格执行无居民海岛使用申请审批制度】	20
第二十条 【强化落实无居民海岛使用金征收制度】	20
第二十一条 【依法加强对海岛保护与开发的管理】	20
第二十二条 【加强海岛环境保护力度】	21
第六章 规划实施保障措施	22
第二十三条 【健全完善海岛管理协调机制】	22
第二十四条 【完善海岛管理规章制度】	23
第二十五条 【强化海岛开发活动综合管理】	23
第二十六条 【建立海岛管理公众参与机制】	24
第二十七条 【建立人才培养合作交流制度】	25
第二十八条 【扩大投融资渠道力度】	25
第七章 附 则	25
第二十九条 【规划审批与修改】	25
第三十条 【规划效力】	25

第一章 总 则

第一条 【规划背景】

根据《中华人民共和国海岛保护法》规定，国家实行海岛保护规划制度，海岛保护规划是从事海岛保护、利用活动的依据。2011年10月，《福建省海岛保护规划》通过全国海岛保护规划专家委员会审查，12月通过全国海岛保护规划委员会审查，2012年3月21日通过福建省人民政府常务会审查、批准颁布实施。《福建省海岛保护规划》根据省域海岛保护专项规划的要求，对海岛进行分类保护，并提出具体保护措施。

《中华人民共和国海岛保护法》第十一条规定，省、自治区人民政府根据实际情况，可以要求本行政区域内的沿海城市、县、镇人民政府组织编制海岛保护专项规划，并纳入城市总体规划、镇总体规划；可以要求沿海县人民政府编制县域海岛保护规划。福建省根据本省实际情况，在《福建省海岛保护规划》的基础上，由省级统一组织编制全省适度利用类的无居民海岛控制性详细规划，从海岛利用方向、利用区域、利用方式控制无居民海岛的使用，规范、引导我省无居民海岛利用方案，为今后审查批准无居民海岛保护和利用提供决策依据，实现无居民海岛管理“手册化”。《福建省无居民海岛控制性规划》的实施将有利于我省保护无居民海岛生态系统、合理开发无居民海岛资源、保障无居民海岛资源的永续利用，促进海岛经济可持续发展。

第二条 【规划指导思想】

全面落实科学发展观，以建设生态文明的理念为指导，以“在保护中发展，在发展中保护”为总方针，以开发建设生态海岛为主要方向，紧紧围绕促进福建省海岛经济可持续发展和生态环境友好协调相结合，指导福建省适度利用类无居民海岛开发模式的构建。规划的工作重点是按照海岛功能定位进行岛陆分区和岸线分段，即满足海洋经济发展对海洋空间的需求，又确保不对海岛及其周边海域生态环境造成重大不利影响。

第三条 【规划依据】

1. 《中华人民共和国海岛保护法》
2. 《中华人民共和国海域使用管理法》
3. 《中华人民共和国海洋环境保护法》
4. 《中华人民共和国土地管理法》
5. 《中华人民共和国渔业法》
6. 《中华人民共和国海上交通安全法》
7. 《中华人民共和国自然保护区条例》
8. 《福建省海域使用管理条例》
9. 《福建省海洋环境保护条例》
10. 《关于编制省级海岛保护规划的若干意见》（海岛字[2011]2号）
11. 《关于贯彻落实<无居民海岛保护与利用管理规定>的若干意见》（国海管字[2003]226号）
12. 《省级海岛保护规划编制管理办法》国家海洋局，2010年8月25日

13. 《全国海岛保护规划》(2010~2020年)
14. 《福建省海洋功能区划》(2011~2020年)
15. 《福建省海岛保护规划》(2011~2020年)
16. 《福建省海洋环境保护规划》(2011~2020年)
17. 《福建省沿海港口布局规划》(2008~2020年)
18. 《福建省国民经济和社会发展第十二个五年规划》
19. 《福建海峡蓝色经济试验区发展规划》(2010~2015年)

第四条 【规划范围】

本规划海岛范围仅限《福建省海岛保护规划》中，面积大于500平方米的无居民海岛（堤连岛除外），且规划功能定位为适度利用类的海岛。

第五条 【规划年限】

规划期：以2010年为规划基准年，规划期2011~2020年，展望期至2030年。

第六条 【规划原则】

1. 海岛可持续发展原则。按照建设资源节约型、环境友好型社会的要求，坚持可持续发展原则，坚持海岛资源开发与生态环境保护并重，妥善处理好无居民海岛开发活动与资源生态环境保护的关系，维护海岛可持续利用。

2. 海岛资源定位原则。海岛的资源优劣决定着海岛开发利用的价值高低；海岛的资源类型也决定海岛开发利用的功能定位和方向。本规划以无居民海岛资源状况为重要依据，合理确定海岛开发利用布局，提出相应的保护与开发利用方向及要求。

3. 开发利用与保护相结合原则。在开发利用海岛资源的同时，

加强海岛保护，使无居民海岛开发活动合理科学。海岛资源开发利用是海洋经济发展的重要组成部分，海岛的开发将促进海洋经济的发展，海岛保护将保障海洋经济的可持续发展和生态环境友好协调。

4. 前瞻性原则。在海岛保护规划对海岛功能定位的基础上，无居民海岛控制性规划应满足今后海岛产业、社会经济和重大项目用岛需求。

5. 保障海上交通安全及国防安全原则。海岛因其特殊的地理位置往往对国防安全和船舶通航安全具有重要的意义。因此，无居民海岛控制性规划应坚持有效保障海上交通运输安全、维护国家权益和保障国防军事安全需要为原则。

第七条 【规划目标】

坚持科学发展观，以“科学规划、保护优先、合理开发、永续利用”，实现海岛经济可持续发展和生态环境友好协调相结合为目标。对《福建省海岛保护规划》中的适度利用类无居民海岛（堤连岛除外）逐一进行岛陆分区和岸线分段规划，科学有序地控制无居民海岛开发利用方向、范围和方式，有效保护海岛地形地貌、保护岛陆岛滩和海域自然资源、保护海岛生物多样性和重要生态环境。

在福建省无居民海岛控制性规划中，根据《中华人民共和国海岛保护法》规定须经国务院审批的填海连岛及其他严重改变海岛自然地形、地貌的海岛开发利用外，海岛适度开发区的总面积不大于全岛面积的 $2/3$ ，严格保护区面积不少于全岛面积的 $1/3$ 。适度开发区是海岛开发利用的主要区域，海岛开发利用的永久性

建筑或设施不超出适度开发区的范围。严格保护区必须根据有关法律法规的要求进行保护，不在该范围内进行严重改变海岛地形地貌等自然属性的开发活动。

第八条 【规划适用范围】

本规划是福建省无居民海岛保护与开发利用的指导文件，全省各部门、单位和个人应遵循本规划的要求开展适度利用类无居民海岛保护与开发利用，无居民海岛使用申请必须根据本规划编制相应的海岛保护与开发利用具体方案和海岛使用论证。

第二章 控制性规划体系

第九条 【海岛功能定位】

根据海岛开发利用现状和海岛使用行业类型，《福建省海岛保护规划》将适度利用类无居民海岛功能分为旅游娱乐用岛、交通运输用岛、工业与城乡用岛、渔业用岛、农林牧业用岛、可再生能源用岛、公共服务用岛等 7 类。无居民海岛开发利用方向必须符合主导功能的定位，或在不影响主导功能发挥的前提下发展兼容功能。

1. 旅游娱乐用岛：指以景观旅游、度假旅游用途为主导功能的无居民海岛。利用岛上自然景观，建设必要的旅游配套设施与景点改造，严格控制开发规模，控制游客数量，加强海岛及周围海域的生态环境保护，防止可能造成海岛地形、岸滩和海洋环境的破坏。建设项目中防治污染的设施，必须与主体工程同时设计、同时施工和同时投产使用（即“三同时”制度）。

2. 交通运输用岛：指以港口航运、仓储、路桥、隧道等基础设施建设为主导功能的无居民海岛。因港口航运、仓储、道路、跨海桥梁等建设需要，此类无居民海岛的开发利用将开展地形地貌修整、周围部分海域填海造地等活动，较大程度改变无居民海岛的自然属性。对无居民海岛生态环境破坏较大，开发利用前须对开发利用的必要性、开发方式与规模等进行严格论证；对于石油、化工等危险品材料的储藏应加强安全防护措施，防治泄漏事故的产生，制定防范台风、风暴潮、地震等造成次生灾害的应急方案。

3. 工业与城乡用岛：指以盐业生产、海水综合利用、水产品加工、固体矿产开采、船舶工业、电力工业、化工工业、钢铁工业等产业以及城乡建设为主导功能的无居民海岛。此类用岛将部分改变海岛自然属性，对海岛生态环境破坏相对较大。因此，开发建设前应进行合理规划，集约节约用岛；保护岛陆、岛滩及海岛周边海洋生态敏感区和典型生态系统；项目建设必须遵守环境保护“三同时”制度。

4. 渔业用岛：指以海水养殖或为渔业生产活动提供支持性服务的渔业基础设施为主导功能的无居民海岛。主要开展渔业基础设施建设，以及利用海岛周围海域实施水产养殖，可兼容休闲渔业旅游。应严格控制在海岛开山取土采石、破坏海岛景观和植被；开展科学的渔业生产，保护海岛及周边海域的生态环境。

5. 农林牧业用岛：指以农林牧业开发利用为主导功能的无居民海岛。利用无居民海岛实施农林牧业等开发活动，防止可能造成海岛地形、岸滩、海岛生态和海洋环境的破坏。

6. 可再生能源用岛：指以海洋能、风能、太阳能等可再生能源的利用为主导功能的无居民海岛。主要利用无居民海岛构筑风能、太阳能、潮流能、潮汐能等可再生能源利用的基础设施。加强海岛生态环境保护，防止可能造成海岛地形、岸滩、海岛生态和海洋环境的破坏。

7. 公共服务用岛：指以科研、教育、监测，以及建设海底管线、助航设施、通讯设施、救助站等公共服务设施为主导功能的无居民海岛。对于引进动植物进行种养殖试验的海岛，应严格遵守引种相关法律法规，防止外来物种破坏海岛生态系统。公共设施建设工程应加强海岛生态环境保护，防止可能造成海岛地形、岸滩、海岛生态和海洋环境的破坏。

在不影响海岛主导功能发挥的情况下，可适当发展无居民海岛的兼容功能。根据海岛保护与开发利用类型，将海岛功能类型兼容性分为三种类别：可兼容、须论证后方可确定是否兼容、不可兼容。

专栏一 适度利用类无居民海岛规划功能兼容性

兼容功能 主导功能	旅游娱乐用岛	交通运输用岛	工业与 城乡建 设用岛	渔业用 岛	农林牧 业用岛	可再生 能源用 岛	公共服 务用岛
旅游娱乐用岛	※	※	●	●	▲	▲	
交通运输用岛	●	●	※	※	▲	●	
工业与城乡建设用岛	●	●		※	※	▲	●
渔业用岛	●	※	※		●	▲	●
农林牧业用岛	●	※	※	●		▲	●
可再生能源用岛	●	▲	▲	▲	●		●
公共服务用岛	●	▲	▲	▲	▲	▲	

注：“●”表示可兼容，“▲”表示须经论证后方可确定是否兼容，“※”表示不可兼容。

第十条 【岛陆分区】

福建省无居民海岛的岛陆部分划分为严格保护区、整治修复区、适度开发区和保留区4种类型区域。

1. 严格保护区：指具有典型生态系统、独特的地形地貌景观、特殊利用价值以及相关法律法规规定等需严格保护的区域。

管理要求：保护海岛地形地貌、自然资源和生态环境，除国防军事、通航安全及公共服务建设需要外，禁止在本区域内开展影响海岛保护对象的开发活动。

2. 整治修复区：指海岛地形地貌、自然资源和生态环境等受到破坏，需进行适度整治修复的区域。

管理要求：针对本区域存在的问题进行整治修复；并辅于海岛区域生态系统恢复自我调节和自我组织能力，使受破坏的生态系统向良性循环方向发展。

3. 适度开发区：指根据海岛功能定位和其他相关规划，可适度开发利用的区域。

管理要求：本区域可进行填海连岛、房屋建设、港口码头建设、仓储建设、工业建设、基础设施建设、景观建设、游览设施建设等，以及人工水域用岛、水产养殖用岛或农林牧业用岛。该区域进行开发建设前，应编制具体的开发利用方案，进行充分的科学论证，制定海岛及周边海域生态环境保护措施，制定开发利用风险应急预案等对策。

4. 保留区：指根据海岛开发利用实际情况，暂未确定利用功能的，或为今后开发利用预留的区域。

管理要求：除国防军事、通航安全、重要能源基础及公共服务建设需要外，在规划期内维持海岛开发利用现状。

第十一条 【岸线分段】

为了使适度利用类无居民海岛控制性规划与对应的海域、海岸线规划相互衔接，在海岛和海域管理上能够统一协调，本规划中海岛岸线控制的分类根据《关于开展海岸保护与利用规划编制工作的通知》（国海管字〔2009〕97号），将海岛基本功能岸段划分为8个类型：

1. 建设岸段：指适合建设用填海和围海（港口建设除外）的岸段，包括城镇建设、临海工业、公共和基础设施建设的岸段。
2. 围垦岸段：指适合填海形成农业用地，用于农、林、牧业生产的岸段。
3. 港口岸段：指适合港口建设的岸段，包括码头、防波堤、港池、航道、仓储等建设的岸段。
4. 渔业岸段：指适合渔业生产和重要渔业品种保护的岸段，包括适合渔港和渔业设施基地建设，养殖、增殖、捕捞生产，以及重要渔业品种的产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道等的岸段。
5. 盐业岸段：指适合盐业生产的岸段，包括适合盐田、养水池、盐业码头、盐业取排水口等开发的岸段。
6. 旅游岸段：指适合旅游娱乐的岸段，包括适合风景旅游区、浴场、游乐场、水上运动场及辅助设施等开发的岸段。
7. 保护岸段：指需要保护的岸段，包括已划定保护区或未划定保护区但具有重要自然、人文和生态保护价值的岸段。
8. 其它岸段：指具有其它利用价值或暂时不能确定基本功能的岸段；对于存在生态环境问题需进行整治修复的岸段也纳入本类别。

第三章 开发利用控制

第十二条 【开发利用方向控制】

任何单位或个人对福建省无居民海岛的开发利用方向必须符合《福建省海岛保护规划》对海岛的功能定位，或在不影响主导功能发挥的前提下发展兼容功能。福建省适度利用类无居民海岛开发利用布局方案应符合上述的岛陆分区和岸线分段所确定的功能、开发利用方向、保护目标和要求，并制定相应的海岛分区管理措施，对海岛开发利用给予明确指导。依法确定为开展旅游活动的无居民海岛及其周边海域，不建造居民定居场所，不从事生产性养殖活动，已经存在生产性养殖活动的，应当在编制无居民海岛开发利用具体方案时确定相应的污染防治措施。

海洋行政主管部门在审查单位、个人申请开发适度利用类无居民海岛时，根据本规划确定的无居民海岛功能分区和管理要求，审查海岛开发利用布局及方式是否符合规划。海洋行政主管部门及其海监机构以本规划为重要依据监视监测海岛开发利用方向，不符合本规划的海岛开发活动，由县级以上人民政府海洋主管部门责令停止开发行为，并要求对受破坏的区域进行及时整治修复，造成严重海岛生态环境破坏的可吊销其海岛使用权证书，并依法罚款。

第十三条 【开发利用区域控制】

福建省适度利用类无居民海岛开发利用布局应符合本规划确定的区域，具体方案编制时应根据本规划所确定的岛陆分区（即

严格保护区、整治修复区、适度开发区、保留区等 4 个分区类型) 和岸线分段(即建设岸段、围垦岸段、港口岸段、渔业岸段、盐业岸段、旅游岸段、保护岸段、其它岸段等 8 个岸线分段类型) 进行开发利用布局, 以此确定项目用岛的界址和面积, 并制定相应的海岛分区管理措施。

1. 严格保护区

根据有关法律法规的要求保护海岛地形地貌、自然资源和生态环境, 不得在该区域内进行影响海岛保护对象的开发活动。项目用岛应根据严格保护区的界址设置宽度不小于 10 米的缓冲区, 减小海岛开发对严格保护区的影响。在无居民海岛开发利用布局中, 除须经国务院审批的填海连岛及其他严重改变海岛自然地形、地貌的海岛开发利用外, 严格保护区面积不少于全岛面积的 1/3。

2. 整治修复区

存在生态环境破坏、水土流失等问题的区域应规划为整治修复区, 针对区域存在的问题开展整治修复。水土流失、地质灾害等整治修复区域应设置一定的安全区域, 为整治修复提供空间, 并保障海岛开发利用的安全。

3. 适度开发区

适度开发区是海岛使用的主要区域, 海岛开发利用的永久性建筑或设施不超出适度开发区的范围。在无居民海岛开发利用布局中, 除须经国务院审批的填海连岛及其他严重改变海岛自然地形、地貌的海岛开发利用外, 适度开发区总面积不大于全岛面积的 2/3。

4. 保留区

根据海岛自然资源与环境条件，对于无居民海岛区域，在规划期内暂不进行开发利用的区域规划为保留区。确定开发利用功能之前，该区域与严格保护区实行等同管理，保护该区域内的海岛地形地貌，必要时可开展适当的整治修复。而在确定保留区保护与开发利用方向之后，开发建设不超出本区域范围。

第十四条 【开发利用方式控制】

1. 严格限制填海、围海等改变无居民海岛海岸线的行为，严格限制填海连岛工程建设。需填海、围海改变海岛岸线，或者填海连岛的项目申请人应当提交项目论证报告、经批准的环境影响评价报告等申请文件，依据《中华人民共和国海域使用管理法》的规定程序报批。填海、围海或填海连岛开发的海岛所在县（市）人民政府海洋行政主管部门会同本级人民政府有关部门制定生态修复方案，报本级人民政府批准后组织实施。

2. 未经批准开发利用的无居民海岛上禁止采石、挖海砂、采伐林木以及进行生产、建设、旅游等活动。

3. 开发利用无居民海岛，禁止破坏岛上国防军事设施、通航安全标志设施、自然景观、人文遗迹及其他具有特殊保护价值的海岛及其周边海域资源等。

4. 采取严格的生态保护措施，避免造成海岛岛陆、岛滩及其周边海域生态系统破坏。保护海岛植被，促进海岛淡水资源的涵养。

5. 加强海岛生物物种的保护和管理。海岛开发前应开展海岛生物物种资源调查，确定重点保护的生物物种。加强外来物种管理，防止外来物种入侵，维护海岛生态安全。

6. 无居民海岛开发利用过程中产生的废水和固体废弃物，应按照国家和地方制定的有关规定和标准进行处理。工农业生产污水和生活废水要进行达标处理、深度排放，鼓励循环用水，禁止废水直接排入海域。固体废弃物要进行无害化处理、合理处置，禁止在海岛上弃置或直接向周边海域倾倒。

7. 海岛上的建筑物、设施的建设高度一般不超过海岛山体高度，不影响海岛景观；建筑物、设施的建设容积率不大于 0.35；建筑物、设施与海岸线的距离不小于 15 米，沙滩区域以沙滩陆地一侧边缘起计；建筑物、设施的风格应与整岛定位一致，与周边植被和景观相协调。无居民海岛开发项目时的临时性利用区域，不得在其中建造永久性建筑物或者设施；项目临时性利用期满，必须拆除其中的临时性设施或构件，不得影响该区域环境和景观。

第四章 海岛控制性详细规划

第十五条 【无居民海岛功能定位】

根据《福建省海岛保护规划》，福建省适度利用类无居民海岛共有 349 个，主要分布在沿海沙埕港等 11 个海湾和闽东、闽中、闽南 3 片湾外海域，本规划对上述海岛（堤连岛除外）逐一进行岛陆分区控制规划与海岛岸线分段控制规划，主要针对旅游娱乐用岛、交通运输用岛、工业与城乡用岛、渔业用岛、公共服务用岛等适度利用类功能海岛。其中：

沙埕港内海域规划无居民海岛 2 个，包括旅游娱乐用岛 1 个、交通运输用岛 1 个。

三沙湾内海域规划无居民海岛 38 个,包括旅游娱乐用岛 3 个、交通运输用岛 16 个、工业与城乡用岛 7 个、渔业用岛 2 个、公共服务用岛 10 个等。

罗源湾内海域规划无居民海岛 11 个,包括旅游娱乐用岛 3 个、交通运输用岛 6 个、渔业用岛 1 个、公共服务用岛 1 个等。

闽江口毗邻海域规划无居民海岛 12 个,包括旅游娱乐用岛 11 个、交通运输用岛 1 个。

福清湾及海坛海峡海域规划无居民海岛 29 个,包括旅游娱乐用岛 2 个、交通运输用岛 4 个、工业与城乡用岛 1 个、渔业用岛 1 个、公共服务用岛 8 个、可再生能源用岛 13 个等。

兴化湾内海域规划无居民海岛 8 个,包括旅游娱乐用岛 2 个、工业与城乡用岛 1 个、渔业用岛 4 个、公共服务用岛 1 个等。

湄洲湾内海域规划无居民海岛 26 个,包括旅游娱乐用岛 2 个、交通运输用岛 16 个、工业与城乡用岛 4 个、渔业用岛 2 个、公共服务用岛 2 个等。

泉州湾内海域规划无居民海岛 6 个,包括旅游娱乐用岛 4 个、工业与城乡用岛 1 个、公共服务用岛 1 个等。

厦门湾内海域规划无居民海岛 24 个,包括旅游娱乐用岛 18 个、交通运输用岛 4 个、工业与城乡用岛 1 个、公共服务用岛 1 个等。

东山湾内海域规划无居民海岛 21 个,包括旅游娱乐用岛 4 个、交通运输用岛 1 个、渔业用岛 7 个、公共服务用岛 10 个等。

诏安湾内海域规划无居民海岛 2 个,均为公共服务用岛。

闽东片湾外海域规划无居民海岛共 61 个,包括旅游娱乐用岛

23个、交通运输用岛1个、工业与城乡用岛15个、渔业用岛12个、农林牧用岛2个、可再生能源用岛6个、公共服务用岛2个等。

闽中片湾外海域规划无居民海岛共76个，包括旅游娱乐用岛32个、交通运输用岛5个、工业与城乡用岛5个、渔业用岛17个、可再生能源用岛11个、公共服务用岛6个等。

闽南片湾外海域规划无居民海岛共33个，包括旅游娱乐用岛8个、交通运输用岛1个、工业与城乡用岛5个、渔业用岛6个、可再生能源用岛7个、公共服务用岛6个等。

第十六条 【岛陆分区控制规划】

本着“保护优先、合理开发、永续利用”的规划原则，根据福建省适度利用类无居民海岛的地形地貌、植被分布、自然资源与生态环境状况，土地利用现状，以及海岛保护和开发利用现状，将海岛岛陆部分划分为严格保护区、整治修复区、适度开发区和保留区4种分区，全省四类区域划分比例分别为：38%、8%、49%、5%。

第十七条 【岸线分段控制规划】

根据海岛岸线类型、岛陆分区控制规划以及岸线功能分类，对福建省适度利用类无居民海岛进行海岛岸线分段控制规划。适度开发区的岸段依据海岛功能定位的不同划分为旅游岸段、港口岸段、建设岸段、渔业岸段和其他岸段等几种类型；保留区的岸段一般划为其他岸段；严格保护区和整治修复区的岸段一般划为保护岸段和其他岸段等类型，保护岸线的自然形态和生态系统。全省共划定各类岸线比例分别为：旅游岸段31%、港口岸段12%、

建设岸段 10%、渔业岸段 13%、保护岸段 26%和其他岸段 9%。

第五章 海岛使用管理对策

第十八条 【海岛保护开发的管理职责】

1. 明确无居民海岛保护与开发的管理职责分工。各级海洋行政主管部门应对无居民海岛保护与开发实施管理，给予政策引导和投资支持，及时研究制定有关涉及海岛开发、建设与保护的法律、法规和政策措施，及时修订既有地方法规和政策措施。在《福建省海岛保护规划》的基础上进一步制定相关配套的管理办法规定等，使福建省海岛开发、保护与管理有法可依。沿海各市、县（市）须根据《中华人民共和国海岛保护法》、《福建省海岛保护规划》及其相配套的管理办法对其所管辖海域的无居民海岛保护和利用规划实施监督管理。

2. 沿海各市、县（区）应将海岛保护规划纳入本地区国民经济和社会发展规划，认真组织实施，并做好与当地城乡体系规划、土地利用规划等相关规划的衔接和落实工作。将海岛开发、建设与保护工作切实纳入法制轨道，应明确无居民海岛保护与利用审批程序等管理规定，明确海岛开发与保护控制性规划的编制要求，明确海岛开发与保护的功能定位、空间布局、开发规模时序，明确海岛开发与保护监测检查要求，明确对海岛开发利用历史遗留问题的管理要求等。开发利用海岛资源必须慎重、精心规划、因地制宜，根据资源与环境的承受能力适度开发，坚持“在开发中保护，在保护中开发”。

第十九条 【严格执行无居民海岛使用申请审批制度】

无居民海岛的保护开发方案要建立在科学考察基础上，事先经过充分科学论证，避免盲目性。对其开发利用应根据《海岛保护法》和《无居民海岛使用申请审批试行办法》的规定，拟申请单位和个人应根据海岛保护相关法律法规，委托具有资质的单位编制无居民海岛开发利用具体方案、使用论证报告等申请文件，由海洋行政主管部门受理，经充分科学论证后，国务院或省人民政府审批。对于符合海岛保护规划和海洋功能区划的项目，给予申请、审批、确权，发放无居民海岛使用权证；而对于不符合规划且对海岛生态环境具有较大负面影响的开发项目，应予以清理整顿。

对于已形成的堤连岛和堤内岛，无居民海岛自然属性的改变既成事实，进一步开发利用与否根据社会经济发展需要而定，但须经严格的科学论证确定具体开发利用类型、方式和程度，开发利用申请、审核、批准程序可适当简化，由省人民政府审批。

第二十条 【强化落实无居民海岛使用金征收制度】

单位和个人开发无居民海岛应当经国务院或省人民政府批准，并按照《无居民海岛使用金征收管理办法》规定缴纳无居民海岛使用金，未缴纳无居民海岛使用金的，海洋行政主管部门不得办理无居民海岛使用权证书。无居民海岛使用金属于政府非税收入，由海洋行政主管部门负责征收。无居民海岛使用金纳入财政一般预算管理，主要用于海岛保护、管理、生态修复和科学研究活动。

第二十一条 【依法加强对海岛保护与开发的管理】

1. 增强依法治岛意识。各级海洋行政管理部门要向社会深入宣传无居民海岛开发保护的各项法律，表彰先进典型，处罚违法行为，使海岛生态环境保护、资源合理开发、污染控制、海域功能区保护、生物多样性等内容和措施广为人知；使海岛资源开发、产业发展等严格控制在海岛资源环境的承受能力之内的观念深入人心；使依法管理海岛、保护开发海岛的做法成为各级和广大人民群众的自觉行为。

2. 依法管理海岛，严格执法。海洋行政主管部门依据《海岛保护法》及各相关配套法律法规严格管理无居民海岛的开发与保护，执法人员要经常深入海岛基层，加强检查，及时发现问题，排查问题，解决问题，提高应对违法、违规事件及其他突发事件的应急处置能力；及时制止违抗海岛管理、违反海岛保护法律、法规的行为，并按照规定给予相应的处罚制裁。

3. 无居民海岛保护开发必须科学制定安全保障措施，项目申请人应在当地政府部门指导下，根据《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国消防法》等安全法律法规规定，开展海岛开发建设，并制定应对突发性事故、自然灾害等风险应急预案，保障海岛上和陆岛交通的人身财产安全。

第二十二条 【加强海岛环境保护力度】

1. 提高海岛环境保护意识。严禁开山采石挖土、烧山滥伐林木、捕捉野生动物、酷捕海洋生物、任意排放污水、随意倾倒垃圾等损害资源、影响生态环境的违法行为。

2. 严格保护海岛水源地，严格管理和合理利用海岛水资源，严格防止污染物质进入蓄水工程。提高森林覆盖率，防止和减少

水土流失。

3. 无居民海岛开发必须制定完善的保护方案与环境保护措施，认真履行环保三同时制度。开发过程造成海岛资源和生态环境破坏的，由海洋行政主管部门责令责任人限期整治修复与经济赔偿。

4. 制定有关保护生物多样性、保护珍稀濒危物种和濒危海洋生物资源及其生存环境的措施，保护海岛岛陆、岛滩、岛礁和周边海域生态系统。加快具有重要生态价值的海岛保护区建设，凡符合国家级保护区条件的区域，应及时提出申请，按规定程序上报国务院批准。

5. 加强海岛污染和生态灾害监测、治理，落实海岛岸线整治与保育、受损自然生态系统整治与修复、海岸环境地质灾害防护等措施，提高减灾防灾能力。

6. 建立低碳保护与利用模式。积极鼓励海岛海洋能、太阳能和风能等可再生能源的开发，倡导海岛经济发展的清洁生产和循环经济的理念，减少污染排放，保护海岛及周边海域生态环境。

第六章 规划实施保障措施

第二十三条 【健全完善海岛管理协调机制】

健全完善海岛统一管理制度，建立福建省海岛保护与开发统一的管理协调机制，强化海岛行政主管部门以及涉岛各行业部门之间的协调，及时解决海岛保护与利用决策中的存在的分歧和交叉问题，把海岛保护规划落实到实处，为海岛保护与利用可持续

协调发展提供基本保障。各级要从落实科学发展观、建设海洋经济的高度出发，加强组织领导，落实责任，按照“县级统一负责、部门分工推进”的分级管理体制，逐级逐个部门落实责任，强化实施管理。各级应将海岛开发、建设和保护的项目列入相关部门的专项规划，按照职责分工，有计划地组织推进海岛项目建设的实施，做好相应的业务指导工作，同时，积极做好与上级对应部门的工作衔接。

第二十四条 【完善海岛管理规章制度】

加强福建省海岛保护规章制度建设，开展海岛地方立法调研，出台《福建省海岛保护条例》，完善海岛保护规划体系、建立健全海岛名称管理制度、无居民海岛开发利用审查批准制度、无居民海岛有偿使用制度、海岛统计调查制度、无居民海岛使用项目论证制度、无居民海岛使用权及其附属建筑物和设施的登记制度等，促进海洋经济的可持续发展，保障海岛保护与开发利用有法可依，保障海岛开发利用与保护工作合理有序地开展。

第二十五条 【强化海岛开发活动综合管理】

无居民海岛的开发活动涉及多个管理部门，对于海岛开发活动及开发引起的环境变化要实施多部门协作的有效行政管理，建立统一协调的环境监视监测制度，强化海岛开发活动和环境保护的综合管理。各级海洋行政主管部门应严格依据海岛管理规章制度，加强海岛开发活动综合管理及其资源环境状况的监视监测。建立海岛监视监测管理体系，完善环境监视监测手段，强化海岛执法监督检查及巡查，依法查处海岛保护、建设、开发活动中的违法行为，及时发现问题，排查问题，解决问题，制止破坏海岛

资源和生态环境的行为，规范海岛开发利用秩序，保证各项法律法规实施成效。

对无居民海岛及其周围海域实施有效行政管理，必须有海上执法监督力量的支撑。因此，各级海洋行政主管部门应组织海监开展对无居民海岛及其周围海域的巡航监视、执法。要充实和加强海上执法监督力量，提高执法人员的综合素质，强化执法人员监督管理，努力建设专业的海岛执法队伍。

根据全国海岛保护与利用管理信息系统建设的要求开展相应的工作，切实建立福建省海岛保护与利用管理信息系统，旨在加强海岛资源开发活动和环境保护的综合管理，提高海岛管理水平，为无居民海岛控制性规划的顺利实施奠定基础。建立海岛资源和环境动态监测体系，完善监视监测手段和信息网络建设，提高应对违法、违规事件及其他突发事件的应急处置能力。与此同时，应与制定海岛减灾防灾（包括防潮防浪工程、渔业安全和海洋防灾减灾预警等）应急计划、海岛海平面上升监测控制方案相结合，提高海岛减灾防灾能力建设，切实加强对海岛的管理和保护。

第二十六条 【建立海岛管理公众参与机制】

广泛动员社会力量积极参与海岛保护。大力宣传海岛保护规划、无居民海岛控制性规划，向公众传播海岛使用权管理、海岛生态环境保护、国家海洋权益等知识，提高公众的海岛保护意识，为海岛保护规划的实施创造良好的社会环境。建立和完善海岛保护的公众参与机制，严格执行海岛保护规划公示制度，保障公民对海岛保护规划的知情权和参与权，充分发挥公众的监督力量，

保障海岛保护规划编制的科学合理性，保证海岛保护规划的顺利实施。

第二十七条 【建立人才培养合作交流制度】

实施和推进人才战略，加强海岛管理人才、科技专业人才和执法人才队伍建设，提高海岛开发保护技术和管理水平。建立科学的人才培养和管理的考核、评价制度和激励机制，提高海岛管理人才队伍整体素质。提高执法人员的综合素质，努力建设专业的海岛执法队伍。

第二十八条 【扩大投融资渠道力度】

加大对无居民海岛开发与保护的政府财政性资金的投入，按照“资金整合、相对集中、规模增加、渠道不变”的原则，积极筹集资金。建立多渠道、多元化的投融资机制，创新融资模式，建立以国家投入为引导，地方和社会投入为主体，其他投入为补充的多元化投入机制，利用多种方式和途径吸引资金，扩大海岛开发、建设与保护投入的资金来源。鼓励和引导单位、个人投资海岛。特别要加大对偏远海岛的资金投入力度，加强基础设施建设。依法设立海岛保护专项资金，用于海岛保护、生态修复和科学研究等活动。

第七章 附 则

第二十九条 【规划审批与修改】

本规划的编制、修改、审批由福建省海洋行政主管部门负责。

第三十条 【规划效力】

《福建省无居民海岛保护和利用控制性规划》由文本和图则两部分组成，具有同等的效力。

本规划由福建省海洋行政主管部门组织实施，并负责解释。