

# 南海无居民海岛开发利用的困境与出路

唐 俐<sup>1 2</sup>

(1. 吉林大学 法学院, 吉林 长春 130000; 2. 海南大学 法学院, 海南 海口 570228)

【摘 要】目前我国南海近岸无居民海岛有序开发进程迟缓, 边远无居民海岛补给困难, 有序开发利用几乎是空白。主要囿于对无居民海岛资源效用认识不科学; 南海无居民海岛基础设施差、资源开发成本高、风险大、政府扶持力度不够; 相关无居民海岛的立法位阶较低、无居民海岛使用权权利客体和性质不明确等因素。应当从科学认识南海无居民海岛开发利用的意义及其特殊要求, 提高立法位阶、明确无居民海岛使用权客体的整体性及其物权性质和加强政府扶持力度等方面入手, 寻求加快南海无居民海岛开发利用的出路。

【关键词】有序开发; 无居民海岛使用权; 政府扶持

【中图分类号】P 722. 7; D 993. 5 【文献标志码】A 【文章编号】1004 - 1710(2015) 04 - 0009 - 08

DOI:10.15886/j.cnki.hnus.2015.04.002

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<sup>①</sup>。随着国家第一批开发利用无居民海岛名录的公布, 无居民海岛开发利用进入一个崭新的历史阶段, 媒体关于“岛主梦”的宣传报道铺天盖地, 极大地拉动了人们的眼球、涤荡了人们的心灵。然而, 无居民海岛开发利用并非轻而易举, 做岛主不仅需要极大的勇气和魄力, 还需要大量资金以及相关制度的支撑。当前我国对无居民海岛的权属, 无居民海岛的有偿使用, 无居民海岛的功能区划、保护与利用规划等方面作出了较详细的规定, 为无居民海岛的保护、开发利用和管理提供了基本的制度保障, 但在实践中无居民海岛开发利用却面临各种困难, 相关制度还存在着不完善的地方, 需要明晰无居民海岛开发利用的困境及其原因并探寻其出路。

## 一、南海无居民海岛及其资源概况

2012年的《全国海岛保护规划》将我国海岛分为黄渤海区、东海区、南海区和港澳台区等4个一级海区。其中南海区主要涉及到广东、广西和海南三省区<sup>②</sup>, 被划分为粤东区、珠江口区、粤西区、广西北部湾区、海南岛区、西沙群岛区、中、南沙群岛区等7个二级海区。南海区共有岛礁1 800多个, 其中无居民海岛近1 600个, 占南海区岛礁的绝大部分<sup>③</sup>。南海区的无居民海岛及其周边海域有丰富的港口资源、旅游资源、海洋生物资源、油气矿产资源, 适合发展旅游业、渔业、海岛交通运输及物流仓储业、清洁能源基地建设等。此外, 南海区的无居民海岛还涉及如红树林、珊瑚礁、海草床等特殊海岛生态系统的保护以及包括粤东区的南澎列岛、针头岩, 珠江口佳蓬列岛、粤西区围夹岛、大帆石, 海南岛区的莺歌嘴、感恩角、四更沙角及西沙群岛区的东岛、北岛、浪花礁、赵述岛、中建岛等在内的多个重点保护的领海基点海岛, 需要特殊保护。

【收稿日期】2015 - 01 - 13

【基金项目】教育部人文社会科学研究规划基金项目“南海可利用无居民海岛资源开发法律问题研究”(13YJA820043); 海南省教育厅高等学校科学研究人文社科类重点项目“三沙市海岛开发利用与保护法律问题研究”(Hjjsk2013 - 03)

【作者简介】唐俐(1975 -), 女, 四川蓬溪人, 吉林大学法学院2011级博士研究生, 海南大学法学院副教授, 主要从事民商法学研究。

① 参见《中华人民共和国海岛保护法》第57条第(二)项的规定。

② 根据全国海岛保护规划对南海区所划分的二级海区, 主要涉及到广东、广西和海南三省区, 因此, 本文的研究所称的“南海无居民海岛”的范围界定为这三个省区内的无居民海岛。

③ 根据全国海岛保护规划上的数据显示, 南海1 800多个岛礁中, 有居民海岛65个(暂不计新建三沙市的有居民海岛), 无居民海岛近1 600个。

## 二、南海无居民海岛开发利用困境及原因分析

### (一) 南海无居民海岛开发利用的困境

新中国成立后至 20 世纪末,由于立法滞后,包括南海区在内的我国无居民海岛的开发利用曾经一度出现较为严重的“无序、无度、无偿”的“三无”开发状况,造成海岛及其周边生态环境受到严重破坏、海岛消失等严重问题。据不完全统计,广东海岛 20 年锐减 300 多个,海南海岛消失 51 个,中国的海岛正面临前所未有的生存危机<sup>[1]</sup>。随着 2003 年《无居民海岛保护与利用管理规定》、2010 年《海岛保护法》以及 2012 年《全国海岛保护规划》等一系列法律法规和规范性文件的出台,我国无居民海岛的利用和管理的法律依据逐渐完善,就南海区而言,广东、广西作为全国的省级海岛保护规划试点省区在 2011 年上半年完成了《广东省海岛保护规划》和《广西省海岛保护规划》,《海南省海岛保护规划》也于 2014 年 3 月通过审查。南海无居民海岛的开发利用在规划方面有了相应的具体依据。值得关注的是,虽然相关法律法规的出台对无居民海岛的有序开发提供了一定的制度保障,但南海可利用无居民海岛开发却呈现出不容忽视的困境。

#### 1. 近岸无居民海岛开发利用的困境

首先,有序开发利用进程迟缓,无序开发现象仍存在。从沿南海的几个省、自治区对无居民海岛的开发利用情况来看,海岛有序开发进程迟缓。2006 年海南省政府公布 108 个无居民海岛名录,但有序开发的寥寥无几。根据 2011 年完成的海南省无居民海岛开发利用调查资料显示,海南岛近岸有明显开发利用痕迹的无居民海岛 29 个,6 个岛屿为旅游用途,其余大部分为养殖用途,多数属于无序开发,部分开发已对海岛及其周边生态环境造成一定的影响<sup>[2]</sup>。2011 年国家公布首批开发的海南省无居民海岛包括三亚市东锣岛、西鼓岛、蜈支洲岛、小青洲,万宁市加井岛、洲仔岛。其中,蜈支洲岛早在 2001 年就开始开发运营旅游项目,目前岛上旅游开发较为成熟。《万宁市无居民海岛(洲仔岛)开发利用与保护方案》通过评审,相关开发商准备按照方案开发建设旅游景点<sup>[3]</sup>。2011 年东锣岛、西鼓岛两个无居民海岛的保护与利用规划通过了专家组的评审<sup>[4]</sup>,但两岛目前并未有实质性的有序开发利用。三亚小青洲,万宁加井岛也尚未见相关利用消息。广东有无居民海岛 715 个<sup>④</sup>,在《中华人民共和国海岛保护法》实施之前,已经开发近百个无居民海岛,大多以粗放式开发为主,包括海洋养殖、海岛旅游、仓储、矿产开采等<sup>[5]</sup>。国家公布首批开发利用的无居民海岛名录中,广东省占 60 个,但鲜见正式申请无居民海岛开发的,到 2014 年,也才批准两个无居民海岛使用申请,并给予颁证<sup>[6]</sup>。广西北部湾区共有无居民海岛 640 个,广西海岛除面积较大、有淡水资源的部分海岛在开发利用中已形成陆连岛,其余大部分海岛为无居民且处于无序开发状态。国家公布的首批开发的广西壮族自治区的 11 个无居民海岛,规划用途大多为交通设施用岛,目前仅有个别岛屿的使用申请获得批复。总体上讲,尽管在《海岛保护法》颁布实施前南海近岸无居民海岛开发利用已经拉开帷幕,但有序开发利用进程迟缓,与预想中的大量民间资本涌入开发无居民海岛的景象相去甚远。进入国家无居民海岛名录的绝大部分尚未实现有序利用,沿南海各省区自行公布的多个海岛的利用日程更是遥遥无期,例如广西第二批公布的开发利用无居民海岛名录共 18 个,迄今为止,还没有任何单位或个人正式提出旅游娱乐项目用岛申请<sup>[7]</sup>。

其次,利用方式和主体单一趋同。从利用方式来看,南海区实际利用的海岛,除了特殊用途海岛等非经营性用岛的外,海南、广东、广西的无居民海岛所规划的经营性用岛基本上都为旅游娱乐用岛,交通运输用岛<sup>⑤</sup>,海岛的利用方式单一趋同,虽有利于保护海岛及周边生态环境,但难免与无居民海岛综合资源相悖,易造成资源浪费。对尚未进入海岛资源开发日程的无居民海岛则呈现单一渔业利用方式。缺乏海岛利用与保护的统一规划,政府对海岛的利用与保护也缺乏政策与资金支持,这些海岛经济结构单一。由于未纳入正式利用日程,海岛渔业活动往往无人管理,造成海岛的过度开发和生态的严重破坏。利用主体方面,南海区大部分有利用痕迹的无居民海岛,主要是沿海渔民的自发利用。通过审批设立无居民

④ 数据来源于 2012 年《全国无居民海岛保护规划》,广东省无居民海岛粤东区 310 个、珠江口区 171 个、粤西区 234 个。

⑤ 国家公布的首批开发利用的无居民海岛名录中,海南省 6 个均定位为旅游娱乐用岛,广东省旅游娱乐用岛 34 个、交通工业用岛 18 个;广西 11 个均为交通设施用岛。

海岛使用权的较少,大中型企业主体相对欠缺,政府入股、合作开发的也不多,可能导致海岛开发的深度和广度不足,难以形成规模效应。

## 2. 边远无居民海岛资源利用困境

边远海岛,一般是指交通不便、经济社会基础薄弱的海岛<sup>⑥</sup>。全国海岛保护规划中确立的边远海岛名录中包括广东西澳岛、汛洲岛等26个,广西涠洲岛、斜阳岛等4个,海南海头岛、北港岛等36个<sup>⑦</sup>。边远海岛虽因远离大陆带来许多不便,但在我国与相邻或相向国家海上划界时具有特殊意义,海岛生态环境也别具一格,资源的利用和管理具有特殊性,对其开发利用需要进行专门的规范、管理。特别是西沙群岛,在我国设立三沙市以后,边远海岛的开发更应得到重视。不仅彰显主权,而且对三沙市的经济发展,民生等问题具有重大的意义。就目前的开发利用现状来看,西沙群岛有多个无居民海岛有人工利用痕迹,多为海南渔民在进行渔业生产活动时使用,近年来,随着西沙群岛永兴岛补给基地的扩建和完善,加之对南海无居民海岛效用认识的提高,边远无居民海岛的利用与管理开始受到政府重视。南沙群岛11个海岛中,大多数岛上有我国渔民开发利用的痕迹<sup>[2]</sup>。近期,我国在南沙群岛的石油开采以及“种岛”活动对无居民海岛及其资源的开发具有较强的示范和主权意义。但整体而言,远岸无居民海岛有序利用还不尽如人意。一方面由于离岸较远,各种补给较为困难,不利于长期作业;另一方面,西南中沙长期以来军用较多民用较少,除了沿海市县世代以渔为生的农民季节性的在这里从事生产活动外,鲜有足迹。

### (二) 南海无居民海岛开发利用呈现困境的原因分析

南海无居民海岛开发利用存在着进程迟缓、利用方式和主体单一、边远海岛开发困难等困境,不符合资源市场配置要求。需要探究其原因,才能提出有效的对策。

#### 1. 无居民海岛资源效用认识不科学、配置观念缺失

相当长一段时间,我国的海岛工作服从国防和战备需要,开发利用排不上位置<sup>[8]</sup>。例如,南海边远无居民海岛长期以来海岛利用以军事目的为主,民间有序的利用活动处于真空状态。当然,这与国家南海问题解决的思路也紧密相关,大力提倡(或侧重)以军事手段、政治手段解决争端时,必然会对无居民海岛自然资源的利用价值产生偏离。事实上,无居民海岛不仅具有国防价值,也具有经济开发价值;不仅具有丰富的生物资源,更重要的是无居民海岛同时兼备陆地与海洋的特征,具有重要的生态环境、社会文化价值。如果没有这样全面的效用认识,在无居民海岛的利用和管理上只能偏废。效用认识不足直接导致配置观念的缺失。没有全面的效用观念,结果就是对无居民海岛的财产属性认识不足,在市场交易中无法对无居民海岛这一交易客体做出合理的价值评估,扰乱经济主体的交易决策,导致市场弱化。对无居民海岛资源效用认识不科学以及配置观念的缺失,势必导致无居民海岛利用和管理活动中存在不少问题。

#### 2. 南海无居民海岛基础设施差、资源开发成本高、风险大、融资难

总体而言,我国无居民海岛基础设施建设十分落后。一方面,基于气候、生态等自然环境因素、基础设施因素和资金因素,增加了无居民海岛开发的难度,开发成本与一般的岛屿相比,要高出1~2倍,投资额大且每年都需要支付巨额维护金、开发周期长、回报率低,从沿海各地二三十年间的尝试看,海岛投资动辄花费千万元,而多数收效并不理想<sup>[9]</sup>,这也是导致无居民海岛开发利用迟缓的原因;另一方面,南海无居民海岛特别是西南中沙群岛,更多地涉及主权、国防安全等国家核心利益,开发无居民海岛不仅要控制自然风险、还需承受政治风险,风险控制成本也相应增加了。此外,虽然相关法规规定了无居民海岛使用权可以抵押融资,但由于南海无居民海岛基础设施差、开发成本高、风险大,为降低融资风险,保障资金的安全性,无居民海岛开发融资受到金融企业的严格限制,特别是中小资本更难融资介入到无居民海岛的开发中。

#### 3. 立法位阶低、无居民海岛使用权权利客体和性质不明确、导致权利不稳定

从立法理论层面看,无居民海岛资源配置实质是无居民海岛财产权法律配置,财产权属于一国民事基本法律制度的内容。根据《立法法》规定,民事基本法律制度属于我国的法律保留事项<sup>⑧</sup>。缺乏全国统

⑥ 参见2012年《全国海岛保护规划》中对边远海岛的界定。

⑦ 全国海岛保护规划公布的南海区的边远海岛名录海南省包括海头岛、北港岛、东屿岛、石头公-下朗和西沙群岛,西沙群岛的无居民海岛均应属于边远海岛。

⑧ 参见《中华人民共和国立法法》第8条的规定。

一的专门法律不利于无居民海岛利用和管理社会关系的调整。从现实需要看,法律来源于生活,是生活、物质基础最基本的反映。沿海省份均拥有丰富的无居民海岛资源,开发利用无居民海岛依据各自地方性法规不利于全国海岛资源的综合管理,且与法律的普遍性特征相悖。鉴于此,应制定《无居民海岛法》这样的专门立法,再准用一般民法或行政法,才能符合《立法法》规定和满足无居民海岛利用与管理之需要。遗憾的是,目前我国还没有专门的无居民海岛立法,有关无居民海岛的规定主要体现在《海岛保护法》和各地关于无居民海岛利用与管理的法规以及国家海洋局、财政部等部门规范性文件。全国性的规章主要包括国家海洋局 2003 年《无居民海岛保护和利用管理规定》以及相关各部委对无居民海岛测量、登记、使用金征收等的程序性规定,立法位阶偏低。就地方性立法而言,沿海的厦门市、宁波市于 2004 年、青岛市于 2008 年出台了有关无居民海岛的地方性规章,2013 年颁行的《浙江省无居民海岛开发利用管理办法》是我国首个针对无居民海岛开发利用的省级政府规章,南海区各省、自治区,有较多关于无居民海岛规划及无居民海岛使用权取得的程序性规定,但并未出台相应的无居民海岛开发与管理方面的综合型地方性法规或省级政府规章,立法方面与其他沿海省市相比较为落后。

从立法内容上看,现有法律法规未明确无居民海岛使用权的客体和性质。《海岛保护法》规定了无居民海岛的申请审批、使用金征收等问题,58 个法律条文里未见“无居民海岛使用权”字样,具体条文中更多的是规划、保护等内容。虽然国家海洋局等部门规章中能见“无居民海岛使用权”的字眼,并对无居民海岛使用金的征收、使用权登记等作出了具体规定,但均未对无居民海岛使用权的具体含义有实质性的界定。《物权法》中更未见无居民海岛使用权的踪影,严格遵循“物权法定主义”,现阶段认为无居民海岛使用权是一项物权还缺乏法律依据。无居民海岛使用权的权利客体范围、权利性质的模糊,可能导致权利内容的模糊从而使得无居民海岛使用权人所取得的权利不稳定。同时,政府作为无居民海岛所有权人和管理者的双重身份,由于不能正确定位,导致政府与民争利的情况时有发生。例如,台商陈明哲在海南开发“西岛海上游乐世界”一例,显现了无居民海岛开发过程中由于权利性质、权利客体的不明确给当事人带来的损失,海岛开发主体的合法权益难以维护<sup>⑨</sup>。

#### 4. 政府扶持力度不够

无居民海岛的利用从产业角度看,由于环境影响大,回报见效慢,属于弱质产业,需要政府结合海岛自然环境在海上安全、海上交通等方面予以保护,市场的形成与发展较之一般产业对政府依赖性更大。长期以来(即使《海岛保护法》颁布以后),在中国最大的边缘海上,无居民海岛的有序民用开发几乎是没有任何的。这与政府的扶持力度欠缺存在紧密联系,突出表现在南海无居民海岛基础设施落后上。

国家限制性的投资政策削弱了海岛经济发展的动力<sup>[10]</sup>,同时也迟滞了海岛基础设施建设。计划经济时期,受“备战”思维影响,国家对海岛基础设施建设投入很少。改革开放后,在其他地方纷纷出台吸引投资,特别是外资投入的优惠政策的同时,出于国防安全等方面的考虑,国家严控外商开发利用无居民海岛的市场准入,使得无居民海岛基础设施建设与邻近大陆地区的差异加剧。建设基础设施是政府提供社会公共物品职责所系,其追求的是社会效益而非经济效益。对于逐利的经济人来说,单纯追求社会效益很不理性,因而只有政府可以保障基础设施建设。遗憾的是,目前政府在海岛基础设施建设方面投入欠缺。即使《海岛保护法》颁布后,国家海洋局发布的《无居民海岛开发利用具体方案编制办法》仍要求用岛申请人就海岛淡水供应、电力及能源、交通运输等予以保证。这样做无异于将政府的义务转嫁到经济主体上,损害政府形象且不利于基础设施事业。改变这种现状,需要政府加大扶持、加大资金投入。此外,在海岛基本信息以及海岛开发市场信息方面,政府没有发挥较好的作用,目前南海无居民海岛有偿使用制度尚未充分建立;在海岛产业发展上,未见政府结合南海无居民海岛的自身特色提供科学的产业政策,目前海岛产业仍简单且单一。

<sup>⑨</sup> 1999 年 7 月 28 日,经过三亚市有关部门的层层审批,八里海公司与西岛居委会以联营、租赁土地的方式兴建“西岛海上游乐世界”。2002 年 12 月 23 日,三亚市政府与北京同德投资控股有限公司签订了合作开发西岛的协议,协议规定三亚市与同德公司各出资 5 000 万元共同成立西岛旅游开发有限公司。对此,《海南特区报》的一篇文章报道“三亚市政府有关部门给陈明哲的批文同样可以批了再废:2002 年三亚市发展计划局批文(三计投(2002)144 号)同意陈明哲的八里海公司投资 8 000 万元在珍珠港西侧兴建西岛旅游码头;而到了 2003 年 6 月 10 日,该局却批复同意西岛旅游开发有限公司兴建西岛和肖旗港码头项目,批准同意的同时废止了该局为陈明哲作出的‘三计投(2002)144 号文件’……”。参见《海南特区报:西岛海上游乐世界缘何没落》,http://new.0898.net/2005/01/04/151048.html。

### 三、破解南海无居民海岛开发利用困境的出路

针对上文提出的我国南海无居民海岛在开发利用中的困境和原因分析,笔者以为应当从以下几个方面入手破解南海无居民海岛开发利用的困境。

#### (一) 科学认识南海无居民海岛开发利用的意义及其特殊要求

##### 1. 南海无居民海岛开发利用的意义

如前所述,南海无居民海岛具有重要的经济价值,对南海无居民海岛有效开发利用,构建科学的开发利用制度和管理、市场服务体系,实现南海无居民海岛资源的合理、高效配置,对促进沿南海各省、自治区的经济发展和壮大我国海洋经济具有重大的经济意义。南海无居民海岛开发利用和管理关系到重大海洋经济利益的同时也与南海主权问题密不可分。2009年以来,南海问题持续升温,南海周边主权争端国竞相争夺南海油气和其他海洋资源,有关国家之间围绕岛屿主权归属和海域划界问题所展开的交锋日趋激烈<sup>[11]</sup>。越南目前占领了南沙29个岛礁、菲律宾占领7个,直接原因在于对南海一些无居民海岛,我国长期缺乏有效的利用和管理,使周边争端国有机可乘,不断强化实质性的占领,严重损害了我国的主权。应当认识到,无居民海岛的开发与维权和保护并不矛盾,而是相辅相成,当面对严峻复杂的南海主权争议的形势,应当建立起以开发促维权,以开发促保护的战略新观念,对南海无居民海岛进行有序开发利用和实际管控,将有助于我国实现守边护防、彰显主权的目。因此,在实现主权、国防、军事等功能的基础上,促进南海无居民海岛的合理开发利用具有深远的战略意义。2012年党的十八大报告中明确提出“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”<sup>⑩</sup>。因此,对南海可利用无居民海岛进行开发利用既是建设海洋强国的需要,也是实施我国海洋战略的重要环节。

##### 2. 南海无居民海岛开发利用的特殊要求

首先,南海无居民海岛开发利用不能以经济利益最大化为基点。值得注意的是,在对南海无居民海岛开发利用的过程中,不能仅将南海无居民海岛视为国家所有和开发利用者享有利益的财产,其不仅能产生经济效益,还具有生态、国防安全、科研等公益价值,特别是对一些特殊用途的无居民海岛,经济价值次于公益价值。即使对于经营性开发利用无居民海岛,也不能唯经济效益独取,在使用权的确定上也应当突出公益与限制性并加强管理和控制<sup>[12]</sup>。生态的脆弱和地理空间的相对封闭,也使得南海无居民海岛没有追求最大经济利益的客观条件。整体性的资源开发更要注重结构合理,无居民海岛有着土地、矿产等众多资源要素,无居民海岛的整体利用不是对岛上每一种资源要素不论主次的全部加以利用、分别管理,而应在整体保护基础上的重点利用、整体管理。

其次,需要政府积极参与市场培育。无居民海岛的利用正成为海洋经济的热点,市场潜力巨大,然而它在快速发展的同时存在着利用者对海岛保护不力造成生态破坏、市场潜力大而实际规模小、经济单一(基本上是渔业)等问题。由于海岛基础条件落后与法律规制发展缓慢等原因,一方面,丰富的资源优势得不到合理利用和有效配置,无法转化为商品,制约了资源配置效率;另一方面,公共利益色彩也在一定程度上扼杀了资源市场的发展。因此,无居民海岛的利用与管理需要政府积极参与市场培育。

#### (二) 完善立法,明确无居民海岛使用权的客体 and 性质

我国应当制定无居民海岛方面的专门立法,提高立法的位阶,沿南海各省区也应当积极制定有关无居民海岛利用和管理的综合性法规,以保障法律适用的统一性和确定性。无居民海岛的专门立法主要包括无居民海岛开发利用、管理和保护的基本原则,无居民海岛规划,无居民海岛资源开发利用,无居民海岛的保护,无居民海岛资源配置、监督检查及法律责任等内容,具体条文设计中,应当明确无居民海岛使用权的申请主体、权利的取得方式、权利客体、权利性质、权利内容、权利期限及其限制等。

对无居民海岛使用权的客体 and 性质,学界有较为广泛的探讨,学者们大多认为无居民海岛使用权是以整体无居民海岛资源作为客体,这样有利于无居民海岛开发利用和生态环境的保护<sup>[13]</sup>。无居民海岛使用权是一系列权利的集合,如取水权、岛上土地使用权、海域使用权、林权和渔业权等,是一种非典型用益

<sup>⑩</sup> 参见《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》(胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告)第八部分。

物权<sup>[14]</sup>。无居民海岛使用权是一种新型独立用益物权,应当通过无居民海岛立法建立其物权制度规则<sup>[15]</sup>。笔者认为,应当将无居民海岛使用权物权化,其客体为整个无居民海岛。首先,无居民海岛从物的属性来说属于事实上的集合物。无居民海岛的资源构成因素包括淡水资源(有的无居民海岛具有淡水资源)、土地资源、生物资源、矿产资源等,所有这些资源要素共同构成了无居民海岛自然资源,其不能视同于土地、海域等,应当具有独立性;无居民海岛位置固定,具有特定性这一法律上物的属性。民法学者归纳集合物作为物权客体的原则为:具有相当程度之特定性与独立性;适当之公示方法;交易上之实益即非常需求<sup>[16]</sup>。无居民海岛作为一个整体能满足此要求。其次,目前,相关行政规范性文件已经确立了无居民海岛有偿使用、登记制度,为无居民海岛使用权的物权规范化奠定了立法基础。实践中,已有相关无居民海岛开发主体取得无居民海岛使用权证书为物权化提供了经验支撑<sup>[17]</sup>。因此,应当通过提高无居民海岛立法的位阶,满足物权法定原则的要求将无居民海岛使用权用益物权化,明确其物权性质。物权具有绝对性和排他性,排斥他人非法干涉,对无居民海岛使用权人而言,明确无居民海岛使用权的用益物权性质可以使得权利更稳定,权利的预期更明确,投入资金更放心。用益物权作为一项限定物权,对所有权加以限制,所有权人不得随意变更权利内容,不得在同一物上设立内容不相容的两项物权,政府代表国家行使无居民海岛所有权的时候,应当做到尊重他人的物权,不与民争利。同时,通过对经营性无居民海岛实行有偿使用制度以实现所有权人和他物权人的利益平衡。

### (三) 加强南海无居民海岛开发利用的政府扶持力度

南海无居民海岛资源的开发利用不仅于沿南海各省区经济建设有益,更有助于国家在南海主权的实现与维护。南海无居民海岛资源的开发利用活动,需要各级政府,特别是中央与省级政府加大扶持力度,以保证在维护国家主权的前提下实现无居民海岛开发的经济效益与社会效益。

#### 1. 加强南海无居民海岛基础设施建设

南海无居民海岛基础设施是进驻海岛的单位和个人开展资源开发利用活动的物质基础,是政府维护南海主权权益、实施无居民海岛管理的物质保障。当前,在南海无居民海岛资源在尚未有序利用情形下,建设设施建设应以吸引投资、培育市场为主要目标。

##### (1) 完善南海无居民海岛基础设施的主体

明确各级政府是完善南海无居民海岛基础设施的唯一主体。从经济学角度讲,由于基础设施的公共属性,即在消费中既无排他性又无竞争性,也就是说,不能阻止人们使用一种公共物品,而且,一个人享用一种公共物品并不减少另一个人对他的使用<sup>[18]</sup>;公共物品还具有效用的不可分性,既不能将其分割为若干部分分别归属,也不能按照谁付款谁受益的原则而限定使用者,其效用的分享、收益与消费为整个社会成员共享,所以,如果由市场提供必然导致效率低下,在无居民海岛开发的初期,基础设施的提供必须由政府完成。从政府职能角度出发,建设基础设施以保障社会经济生活正常运转是政府公共事务管理和服务职能的具体体现<sup>[19]64-65</sup>。当然,为确保基础设施建设富有效率。可在政府主导基础上灵活运用市场机制。但具体到南海无居民海岛,特别是边远无居民海岛,这种辅助性的市场机制也是不适合的。因为南海无居民海岛的开发利用在实现资源经济利益外,更重要的是维护南海主权、实现领土完整。运用市场机制可能会对海岛国防安全、经济安全等构成不确定的威胁。从这个意义上说,南海无居民海岛基础设施建设同时又是政府国防职能的具体内容。

##### (2) 完善南海无居民海岛基础设施建设的对策

南海无居民海岛开发在彰显资源价值的同时也是维护国家利益的重要手段,其基础设施建设需要各级政府加大政策扶持,在策略和具体措施上需要讲求科学性和时效性。首先,南海无居民海岛基础设施建设的策略方面,近岸和边远无居民海岛有别。边远无居民海岛远离大陆,受交通条件限制,海岛利用的后勤保障极其不利。以海南省三沙市为例,从边远无居民海岛资源开发效率角度出发,需要在西南中沙群岛建设基础设施完备的后勤补给基地,以保障海岛的有序利用。后勤补给基地是边远无居民海岛利用的物质保障,是无居民海岛发展海岛旅游业的休憩、娱乐设施场所,是渔业活动的产品中转地和仓库<sup>①</sup>,是

① 据悉,为发展远洋捕捞,海南将建西南中沙渔业补给基地,初步选址在西沙永兴岛。

矿业开发的后方基地。因此,作为后勤补给基地的无居民海岛应当具备相当于陆地的基建设施。同时,这样的无居民海岛由于生产活动相对集中,人流较大,应逐步向有居民海岛转变。一般性无居民海岛的开发利用,系根据用岛人的申请,在政府审批下从事生产经营活动。受海岛地域狭小,生态环境脆弱等条件限制,单岛的整体性开发模式较为单一,有的只适合进行渔业活动,有的适合发展海岛观光和旅游,有的适合矿业活动……因此,一般性海岛应根据自身产业发展需要进行基础设施建设,其规模应小于补给基地。其次,要完善南海无居民海岛基础设施建设的具体措施。南海无居民海岛的开发不仅有益于南海各省区经济发展,更有益于国防建设。鉴于此,笔者以为,要加大南海无居民海岛建设资金投入力度,提高中央财政性建设资金用于海岛建设的比例;国家在制定行业发展规划和政策及安排专项资金时,要充分体现对南海无居民海岛的支持;中央和地方要逐步加大对南海无居民海岛交通、淡水、能源和通讯等基础设施建设资金的投入;国家政策性银行贷款、国际金融组织和外国政府优惠贷款,优先安排南海无居民海岛建设项目。

## 2. 加强南海无居民海岛的旅游产业扶持

南海无居民海岛发展旅游业同时具备政策和资源优势,如前所述,政策方面,南海无居民海岛首批开发名录中,旅游娱乐用岛占大部分,资源方面,南海无居民海岛数量众多且分布广泛、海洋性气候突出、地貌类型多样,适合发展旅游业。在这双重优势下,更需要政府加强对海岛旅游的产业扶持,突出海岛特色产业,促进海岛经济的发展。

### (1) 编制南海无居民海岛旅游发展规划,发展特色旅游

如前所述,国家和省级政府编制海岛规划,发布可开发利用的旅游型海岛名录,沿南海县级人民政府也组织编制可利用无居民海岛的保护与利用规划。目前尚未见就某一个产业制定海岛规划。南海无居民海岛由于特殊的战略地位,结合海南国际旅游岛建设背景,加强旅游产业的扶持必须制定专门的南海无居民海岛旅游发展规划,以保障南海特色旅游的健康发展。南海无居民海岛旅游发展规划必须以海岛保护规划为基础,坚持高标准,严要求,合理布局,提升海岛旅游层次,依据资源优势,减少重复建设,创建一批有规模且有特色的无居民海岛或岛群旅游区,确保无居民海岛旅游开发有章可循,和谐发展。

### (2) 加强南海无居民海岛旅游资源开发国际合作

当前南海无居民海岛旅游开发的障碍不仅来自经济方面,还包括政治方面,容易与周边国家掀起主权争议从而影响投资及游客的安全。在我国致力于开发南海旅游发展无居民岛屿旅游时,遭到了越南、菲律宾等国的抗议<sup>②</sup>。其实旅游开发与那些单纯依靠消耗资源的营利方式存在一个重要的区别:不是以资源的消耗为基础,其营利水平的高低还有赖于游客的规模及其消费水平。旅游区到访的游客越多,消费水平越高,那么所获的利润就会更多。中国庞大的游客资源及其逐渐提高的消费水平,使得中国游客本身成为世界许多国家争先恐后争夺的资源。南海周边国家如果愿意抛开主权争议,与中国在无居民海岛旅游方面进行合作,将会给他们带来巨大的经济效益。同时各国人民和平友爱地交流与合作,将大大改善南海的紧张局势,利于各个国家国内的稳定与繁荣。

## 3. 政府提供财税优惠政策

南海无居民海岛的开发利用需要政府提供财税优惠,以鼓励南海无居民海岛旅游、渔业等符合海岛生态环境保护要求的产业发展。经济学理论认为,市场机制对外部效应的纠正失灵时,政府应该充分发挥作用,积极干预,减少效率损失,实现资源的有效配置,税收减免和财政补贴是鼓励正外部效应的重要措施<sup>[19]203</sup>。在坚持保护优先、有序利用的前提下,开发利用南海无居民海岛在获取经济利益的同时也有利于国家主权利益的实现,整体上是具有正外部性的。因此,向南海无居民海岛的开发利用提供财税优惠是有理论基础的。具体而言,财税优惠包括税收减免和财政补贴两个方面。税收减免主要指政府对于具有正外部效应的生产者给予一定的税收优惠,例如,对旅游、渔业、交通、通讯、淡水能源及其他符合海岛生态环境保护要求的企业,可以降低增值税和企业所得税税率。财政补贴主要指在存在正外部效应情况下,为了扩大实际产品的供给或消费量,政府可以向企业或个人提供一定的财政补贴,例如为鼓励人们

<sup>②</sup> 越南外交部2010年1月5日谴责中国在西沙群岛上发展旅游业计划是“侵犯了越南主权”。菲律宾军方则在2008年就表示将协助游客前往与我国存在主权争议的中业岛观光,享受白色的沙滩和清澈的海水。

进行海岛开发而进行财政补贴;为有利于海岛利用的海水净化技术的提高而进行的科技补贴 等等。

### [参考文献]

- [1] 小岛危机[EB/OL]. [2011-05-11]. <http://discover.news.163.com/special/islandcrisis/>.
- [2] 石海莹,黄厚衡,洪海凌.海南省无居民海岛开发利用现状及管理对策浅析[J].海洋开发与管理,2013(6):59-64.
- [3] 全国首例开发利用无人居住海岛《洲仔岛开发利用与保护方案》通过专家评审[EB/OL]. [2013-10-27]. [http://wanning.hainan.gov.cn/wngov/wnnykj110/dt110/200404/t20040427\\_35760.html](http://wanning.hainan.gov.cn/wngov/wnnykj110/dt110/200404/t20040427_35760.html).
- [4] 邓韶勇,陈甲勇.海南东锣西鼓半岛保护和利用规划通过评审[N].中国海洋报,2011-09-27(A3).
- [5] 曹斯.广东对无居民海岛进行可持续开发[EB/OL]. [2013-01-24]. <http://ocean.china.com.cn/>.
- [6] 广东将试点出让无居民海岛使用权 市民可当岛主[EB/OL]. [2014-03-05]. <http://news.qq.com/a/20140305/004048.htm>.
- [7] 罗暘.广西出台文件扫清购岛障碍 买座海岛当岛主你行的[EB/OL]. [2014-06-04]. <http://news.gxnews.com.cn/staticpages/20140604/newgx538e591e-10427026.shtml>.
- [8] 郭院.海岛法律制度比较研究[M].北京:中国海洋大学出版社,2006:7.
- [9] 买岛易,建岛难[EB/OL]. [2011-08-16]. <http://discovery.163.com/special/unbewohntinsel/>.
- [10] 王忠.国家推进海岛经济建设政策分析[J].太平洋学报,2003(4):90.
- [11] 李国强.从维护海洋权益看建设海洋强国的紧迫性[N].中国海洋报,2014-09-09(A3).
- [12] 赵红梅.无居民海岛使用权的法律属性[N].中国海洋报,2010-03-19(002).
- [13] 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(1):38.
- [14] 刘登山.无居民海岛使用权制度研究[D].长春:吉林大学法学院,2010.
- [15] 周学锋.无居民海岛物权制度探析[J].浙江海洋学院学报:人文社会科学版,2010(4):1-5.
- [16] 谢在全.民法物权论:上册[M].北京:中国政法大学出版社,2011:14.
- [17] 中国首个无人岛旦门山岛“花落”浙商[EB/OL]. [2011-11-09]. <http://www.eeo.com.cn/2011/1109/215353.shtml>.
- [18] 曼昆.经济学原理——微观经济学分册[M].第4版.北京:北京大学出版社,2006:220.
- [19] 曹闻民.政府职能论[M].北京:人民出版社,2008.

[责任编辑:王 怡]

## The Dilemma and Outlet of Exploitation of Uninhabited Islands in the South China Sea

TANG Li<sup>1,2</sup>

(1. Law School, Jilin University, Changchun 130000, China; 2. Law School, Hainan University, Haikou 570228, China)

**Abstract:** Currently the progress is slow in exploiting the uninhabited offshore islands in the South China Sea, and the supply is difficult for the remote uninhabited islands, let alone, the sequential development and utilization. The main reasons may be the unscientific recognition of resource utility, the poor infrastructure, the high cost and risk of resource exploitation, the lack of government support, the low legislation rank, and the uncertain object of the right and nature of the use rights in the uninhabited islands and so on. It is suggested to scientifically recognize the significance in exploiting and utilizing the uninhabited islands in the South China Sea as well as its special requirements, improve the legislation rank, clarify the integrity of the object of use rights of the uninhabited islands and their nature as the right of property, and strengthen the support of government so as to seek the outlets of speeding up the exploitation and utilization of the uninhabited islands in the South China Sea.

**Key words:** sequential development; use right of the uninhabited island; government support