

# 福建省无居民海岛保护管理若干措施

(征求意见稿)

为深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于海洋强国建设的重要论述，根据《中华人民共和国海岛保护法》等法律法规，结合我省实际，制定无居民海岛保护管理措施如下：

## 一、强化无居民海岛调查规划

**(一) 完善无居民海岛资源调查。**在原有全省海岛资源综合调查、海岛地名普查、近海海洋综合调查与评价等基础上，按照国家部署要求开展无居民海岛开发利用现状调查、无居民海岛岸线勘测、新一轮海洋综合调查等工作，及时更新无居民海岛自然属性、开发利用、审批状态等情况。2026年6月底前在福建省国土空间基础信息平台、福建省海上船舶安全综合管理系统建立无居民海岛资源信息库，全面用于支撑海岛日常管理。

**(二) 坚持无居民海岛的规划引领。**将无居民海岛保护和利用纳入国土空间总体规划和海岸带专项规划统筹布局，综合考虑海岛地理位置、区位条件、生态环境特点、资源特征、开发利用现状及社会经济发展需求等因素，划分为生态保护类、生态控制类、发展类等3种类型，实施分类保护，确定主导功能，明确管控要求，严格用途管制。旅游、交通、工业、能源、渔业、海洋经济等行业专项规划涉及无居民海岛的，要与国土空间总体规划

和海岸带专项规划做好衔接。对需要开发利用的无居民海岛，沿海各地要依据行业专项规划和开发利用需求，按照陆海统筹要求，一体化编制无居民海岛及周边陆海详细规划，作为无居民海岛开发利用的依据。要加强可开发利用无居民海岛码头、水电路、通讯、垃圾、污水处理等基础设施规划布局。

## 二、严格无居民海岛开发利用

**（三）严格无居民海岛开发利用准入。**坚持科学规划、保护优先、合理开发、永续利用的原则，在符合法律法规和相关规划的前提下，允许适度开发利用无居民海岛，重点保障国防建设、重大产业、民生公益、基础设施、生态修复、科研教学等项目用岛，支持有序发展海岛生态旅游。鼓励绿色环保、低碳节能、集约节约的生态海岛开发利用模式，严格控制海岛开发利用比例和占用海岛自然岸线的开发活动。合理确定建筑物、设施的建筑总量、建设方式、建筑高度以及与海岸线的距离。支持建立低效用岛退出机制，为优质用岛项目腾挪空间。确有必要开发利用无居民海岛建设经营性项目的，要充分评估，避免无序无度开发，实现经济效益、社会效益相统一。

**（四）规范无居民海岛开发利用审批。**完善无居民海岛使用权市场化配置，除列入《划拨用地目录》或者列入省重点项目的交通、能源、水利和国家审批的项目以及已经确权按规定应予续期或改扩建项目用岛外，工业、旅游等其他经营性用岛，要通过招标、拍卖、挂牌方式出让无居民海岛使用权。自然资源主管部

门要加强无居民海岛开发利用的必要性、合理性审查，按规定做好用岛报批。项目用岛批复或出让后，项目单位根据项目建设需要，凭用岛批复文件、出让合同、不动产权属证书等有关材料，到有关部门办理相关手续，确保项目依法依规建设和使用。助航导航、测量、气象观测、海洋监测和地震监测等公益设施用岛，可适当优化简化用岛报批要求。

### 三、强化无居民海岛保护管控

**（五）分级管控无居民海岛。**沿海设区市政府要加强无居民海岛登岛管控工作，组织自然资源、文旅、海洋渔业、交通、林业、网信等部门及海洋执法机构，对辖区内无居民海岛进行全面系统摸排，2026年3月底前划定登岛风险等级，科学编制分级分类管控方案。领海基点岛、自然和人文景观比较独特、国家级自然公园内不可开发利用以及违法登岛频发等无居民海岛，应划为高风险等级；有一定自然和人文景观资源的，且登岛较容易的，划为中风险等级。实行登岛风险等级动态调整。海岛所在地县（市、区）政府根据需要在易登岛处设置物理隔离或警示标识。对无居民海岛现有助航导航、测量、气象观测、海洋监测和地震监测等公益设施，以及民俗设施、渔业生产设施等，确需临时登岛的，要纳入管控方案，加强登岛活动监管，不得破坏海岛生态环境。

**（六）加强乡镇涉海船舶管理。**沿海设区市政府要持续指导属地县乡政府加强对沿海乡镇船舶实施常态化、长效化的监管。深化“五海一边”涉海安全执法协作机制，依托“碧海蓝盾”、

“一查两严管”、“清港清湾”等专项行动，强化岸线港口巡查和重点海域管控，杜绝各类乡镇船舶、“三无船舶”、在册船舶违法载客登岛行为。要综合运用技防手段，通过福建省海上船舶安全综合管理系统，对全省高风险等级和部分中风险等级无居民海岛设置“电子围栏”，提升各类船舶管控效率和精准度。要加强船东船长法律和诚信教育，督促合法经营、禁止非法载客。省沿海乡镇船舶安全管理协调机制相关成员单位要根据职责分工加强对沿海乡镇船舶管理的帮扶指导。

**（七）强化无居民海岛巡查执法。**福建海警局、省海洋渔业执法总队牵头加强与省直相关部门协作联动，统筹推进海上执法工作，组织开展无居民海岛专项和常态化巡查执法，严厉打击各类违法违规涉岛行为，各相关部门要积极协同，加强信息共享、情况互通和技术、人员支持，发现一起、查处一起。沿海市、县（区）人民政府要加强辖区内无居民海岛日常监管和巡查执法，发现违法违规涉岛行为，依法严厉查处。要加强重要时间节点巡查执法，五一、国庆、春节以及旅游高峰期，对高风险等级无居民海岛实行重点时段巡查和机动值守，对中风险等级无居民海岛实行常态化、全覆盖巡查执法，必要时可加密巡查频次。要构建“人防+技防”相结合的立体化巡查执法体系，提升违法违规线索的发现能力。要定期公开通报违法违规涉岛案件，充分发挥典型案例震慑警示作用。

#### **四、健全无居民海岛保护管理工作机制**

**（八）强化属地责任。**沿海市、县（区）人民政府要认真落实无居民海岛保护管理主体责任，加强组织领导，统筹工作力量，健全无居民海岛保护管理体制机制，定期研究解决无居民海岛保护管理遇到的重点难点问题。要加大人、财、物等要素保障力度，认真落实具体管控措施，加强涉海船舶管理，强化无居民海岛巡查执法，严厉查处、坚决遏制违法违规涉岛行为。对因各类船舶管控工作履职不到位，引发依然顶风作案、非法登岛，造成不良社会影响的，要依法依规依纪严肃追究责任。沿海乡镇人民政府、街道办事处负责对乡镇船舶进行管理和安全检查，在相关部门指导下对乡镇船舶建造、改造、拆解、交易等环节进行全过程监管。

**（九）明确部门职责。**自然资源部门负责加强无居民海岛资源调查、空间规划、用途管制、开发利用审批、不动产登记等无居民海岛保护利用管理工作。**海洋渔业部门**负责加强渔港和渔业船舶管理，指导涉渔类乡镇船舶日常监管。**海警、海洋执法机构**负责严格执行无居民海岛保护执法职责，加强无居民海岛巡查执法，依法查处违法违规登岛用岛行为。**文化和旅游部门**负责依法承担规范旅游市场秩序的责任，指导涉旅游类乡镇船舶日常监管。**交通运输部门**负责指导涉交通类乡镇船舶日常监管。**海事部门**负责加强管辖海域巡查，及时通报发现的乡镇船舶非法载客行为。**网信部门**负责依法依规根据地方或部门研判意见调控、管控网上涉无居民海岛旅游信息。**公安部门**负责严厉打击管辖范围内利用船舶从事违反治安管理、犯罪的行为，加强海岸区域旅馆、民宿

等场所治安管理。**市场监管部门**负责依法查处无照经营船舶修造、旅行社、民宿和旅馆等行为，配合有关行政许可部门依法查处各类无证经营行为。**林业部门**负责加强对涉及无居民海岛的自然保护地的监管。**生态环境部门**负责加强无居民海岛及其周边海域生态环境保护工作监管。**工信部门**负责加强船舶修造行业管理，按照有关规定调查处理涉嫌违法违规生产经营行为。**体育部门**负责加强游泳、攀岩、潜水等高危险性体育经营性项目行业监管，依法查处涉无居民海岛无证经营高危险性体育项目的违法行为。

**(十) 营造良好氛围。**沿海各地要多渠道开展无居民海岛普法宣传，全面解读政策法规，聚焦码头、旅游、民宿、船东船长等经营主体，通过曝光典型案例，提高全民守法意识。要加强舆情管控，依法依规处置网上违法违规无居民海岛涉旅信息，依法处置发布各类诱导、欺诈游客等虚假旅游信息的违法违规网站平台、账号等。

我省以往文件规定与本措施不一致的，以本措施为准。本文自印发之日起施行，有效期5年。