

## 从历史到未来：海岛政区的演变与国家战略

□王建富 文/摄

中华文明是世界上现存唯一从未中断的古老文明。中华文明探源工程等研究成果，已经证实了我国百万年的人类史、一万年的文化史和五千多年的文明史。古老的中华文明具有连续性、创新性、统一性、包容性、和平性等特征，而正是基于这五大特征，中华古代文明虽然以农耕文明为根基，却也兼蓄草原文明和海洋文明，而海岛政区的设立，就是基于海权意识的觉醒与海洋经济萌发带来的重要制度创新，体现了中华文明“多元一体”的发展格局和“向海图强”的战略智慧。



枸杞岛 潘汉渭 摄

南越之叛  
惊醒了汉武帝的海权意识

最早的海岛政区是西汉元封元年（前110）在海南岛设立的珠崖郡和儋耳郡，这是我国历史上首次对海岛地区实施郡县制管理的实践。作为西汉最高层级的地方政区，珠崖郡领11县，儋耳郡领5县。设立二郡的背景，明显折射出西汉皇朝海权意识的觉醒，以及对海洋经济的重视：一是此二郡设于汉武帝派伏波将军路博德、楼船将军杨仆平定南越丞相吕嘉发动的叛乱之后，标志着中央政权开始全面整合南方海洋资源；二是在平定南越叛乱时专设伏波将军和楼船将军封号，映射出西汉已建成专业化水上作战体系；三是路博德、杨仆率军入海俘获吕嘉和南越王赵建德，并率军登上海南岛，充分说明西汉已经具备渡海征战能力；四是从汉武帝因获悉平定南越和擒获吕嘉喜讯而置闻喜、获嘉等纪念性县级政区来看，他已经将经略南海上升到了国家战略的高度。

珠崖、儋耳二郡设置之后，此前已萌发的南海海上交通贸易航路得到了官方的保障，以徐闻、合浦为始发港的我国与东南亚、南亚各国的海外贸易迅速大幅增长。因此，《汉书·地理志》说“处近海，多犀、象、毒冒、珠玑、银、铜、果、布之凑，中国往商贾者多取富焉”，而自经日南郡（今越南中部）的陆上贸易线路中断之后，与海南相近的徐闻、合浦成为我国与东南亚、南亚交通贸易的枢纽港。对此，《汉书·地理志》记载：“自合浦徐闻入海，得大州，东西南北千里，武帝元封元年略以为儋耳、珠崖郡……自日南障塞，徐闻、合浦船行可五月，有都元国……民俗略与珠崖相类。其州广大，户口多，多异物，自武帝以来皆献见。有译长，属黄门，与应募者俱入海市明珠、璧流离、奇石异物，赍黄金、杂缯而往。”

海上枢纽港  
催生首个群岛政区

我国最早以群岛设立的政区是唐开元二十六年（738）析越州鄞县设立的翁山县。鄞县始设于秦代。鄞，从辶，从邑。唐《十道四蕃志》云：“鄞山，以海人持货贸易于此，故名。”先秦时期，现宁波市一带仍为海湾，来自日本列



洋山港区



新城风光

岛、朝鲜半岛、琉球群岛，以及舟山群岛的海上族群于此开展贸易，并逐渐形成以港口贸易为特色的城镇。在此基础上，秦朝建立了全国唯一因海上贸易兴盛而设的县。唐代，舟山群岛仅数百户、数千人，朝廷之所以于此设翁山县，主因在于鄞县成为海上交通贸易枢纽港而升格为明州，舟山群岛的海防与治安问题直接关系到明州港的航路安全，明显折射出海权意识的觉醒与海洋经济的勃兴。作为我国第一个县级群岛政区，翁山县的设立标志着我国向海洋文明迈进的一大步，具有划时代的重要意义。历史证明，舟山群岛的命运始终与海上丝路的兴衰密切相关，海路通则兴，海路阻则衰。

宋代在我国古代海洋发展史上具有里程碑意义，其海洋权益和海洋经济意识空前高涨，并通过市舶司制度与一系列的贸易政策，将外贸收入纳入国家财政体系。北宋熙宁六年（1073），在曾任鄞县县令，时任同中书门下平章事（即宰相）的王安石倡议下，宋神宗诏颁在故翁山县地重置县治，并从其“东控日本，北接登莱，南亘瓯闽，西通吴会，实海中之巨障，足以昌社国势焉”的战略定位命名为“昌国县”，由此掀起从国家战略层面开发海岛海洋的第一个浪潮。当时的舟山群岛由此跃升为经略海洋，“足以昌社国势”的战略要地，步入与民族兴衰密切相关的新时期。

昌国县的设立不仅强化了东海的防卫，也极大地促进了海岛海洋的开发。此后，舟山群岛经济与社会发展迅速，极大地促进了人口的增长。当时最能体现海洋经济的分别是海盐产量、砂岸税和海上商贸。据南宋宝庆《四明志》卷二十记载，盐业方面：当时的昌国县有正监、东江、岱山、高南亭、芦花5个盐场，年产盐41312袋4石2斗8升8合3勺，相当于年产4131.2吨海盐；渔业方面：昌国县年收砂岸税4千贯文，相当于一个中等县的全年农业税收入；商贸方面：昌国县有酒坊15所，岁额净息钱10927贯188文，相当于一个上等县的农业税收入。

开庆《四明续志》卷一记载，南宋庆元府（其境域相当于今宁波市和舟山市）曾将昌国县的石衢山、秀山等砂岸收入划拨庆元府学作为养士收入，其中石衢山砂岸年纳26786贯，秀山砂岸年纳2500贯。开庆《四明续志》卷四也记载了南宋宝祐五年（1257）将昌国县14个买扑酒坊的部分收入划作庆元府学养士收入及水军将佐供给钱的故事。其中，收入最多的



舟山连岛高速公路 潘汉渭 摄

翁山坊，月纳3124贯736文，年纳近3.5万贯，建在偏远小岛上的北界坊也月纳1153贯776文，年纳1.38万贯，其收入之高远超想象。而这些酒坊之所以有那么高收入，得益于过往商船的靠泊与补给。

海洋经济也带动了舟山群岛人口的快速增长。置县之初，昌国县是仅有数百户、数千人的下县，但在绍兴十三年（1143），昌国县即因“户计万余，而丁口再倍”连跳5级，诏升为望县。这些人口的增长，主要在于由海洋经济拉动的人口迁徙效应。

南宋时期，朝廷也在昌国县及相邻的定海县（故治在今宁波市镇海区）建立了由沿海置制司水军、海上十二烽铺和兵寨共同构建的最早海防体系，结束了我国有海无防的历史。当时水军的巡哨足迹已经远涉最偏远的石衢、马迹、关岙、海驴礁等海域，巡海纪需需三日一报枢密院。陆上，海上十二烽铺的11铺设在昌国县境内；设在昌国县三姑山的三姑都巡检寨，下设岑江、冽港两子寨，驻兵638名，为当时庆元府九寨最大的兵寨，占九寨总兵额的38%，是我国古代“海防第一寨”。

元代，因忽必烈在浙东和长江口一带筹备第二次东征日本，朝廷先是在崇明岛置崇明州，旋又升昌国县为昌国州，进一步彰显了元朝廷的海权意识。此后，崇明州、昌国州及其周边沿海政区的人口得到快速增长，经济与社会发展迅猛。

明初，由于水军力量薄弱，朝廷先是在洪武二年（1369）降崇明、昌国二州为县，后又因倭寇的侵扰及海上寇患的多发而于洪武十九年（1386）实施残酷的海禁政策，强迁海岛及濒海居民入内地，禁止民间海上贸易。其间，除舟山岛留居547户，8805人外，昌国县的其余46个住人岛3万多居民均被强行迁出。次年，朝廷撤昌国县，故县城自此成为留驻两个守御千户所的海防军城，舟山群岛因此走向大衰退，海洋经济遭到毁灭性打击。此后，国门洞开，双屿港沦为盗寇渊藪和走私贸易的“自由港”，而倭寇的侵扰也自此愈演愈烈，成为持续近300年的沿海最大祸患。

海权意识的丧失  
导致鸦片战争惨败

明亡后，抗清将领郑成功和南明鲁王朱以海分别以台湾岛、厦门岛、南澳岛和舟山群岛为基地开展反清复明战斗。其间，郑成功于南明永历九年（1655）在厦门岛设思明州，于南明永历十六年在台湾岛置承天府和天兴、万年二县。顺治八年（1651），清军攻占舟山，1.8万余军民因清军屠城而罹难。康熙二十二年（1683），南明郑氏政权在台湾降清。翌年，朝廷颁“展海令”开海禁，在台湾岛置台湾府和台湾、凤山、诸罗三县。康熙二十五年（1686），康熙皇帝以“山名为舟，则动而不静”，取“海定波宁”义诏改舟山为定海山，并御书“定海山”三字匾额，以示对海权的重视和对海防的关注。康熙二十六年（1687），清朝廷以故昌国县境置定海县，并改原定海县为镇海县。此后，康熙朝高度重视海洋经济和对外贸易，于定海城设立浙海关定海分关和红毛馆，年额“红毛税银”一万两。

雍正年间，雍正帝先是增置台湾府彰化县，后又移兴泉道驻厦门岛，设立玉环厅、澎湖厅和南澳厅，这些海岛的海洋经济得以迅速复苏。然而，自乾隆二十二年（1757）改江海关、浙海关、闽海关、粤海关四口通商为仅限广州一口通商之后，清朝廷的海权意识逐渐丧失。在闭关锁国和固守防御政策的影响下，清朝与

第一次工业革命失之交臂，海上贸易与海洋经济再度阻滞，海防力量也自此落后。

1840年，英国殖民者以坚船利炮侵占了定海县，我国逐步成为半殖民地半封建社会，国家蒙辱、人民蒙难、文明蒙尘，中华民族遭受了前所未有的劫难。1841年4月，英军退出舟山，清朝廷升定海县为直隶厅，并以定海、处州、寿春三镇兵力共守舟山，海防力量得到强化。但因长期的积弱积贫，半年之后的1841年10月1日，定海镇总兵葛云飞、处州镇总兵郑国鸿、寿春镇总兵王锡朋在第二次定海保卫战中壮烈牺牲，英国殖民者再次侵占舟山，直至1846年中英签订《退还舟山条款》后方撤出。

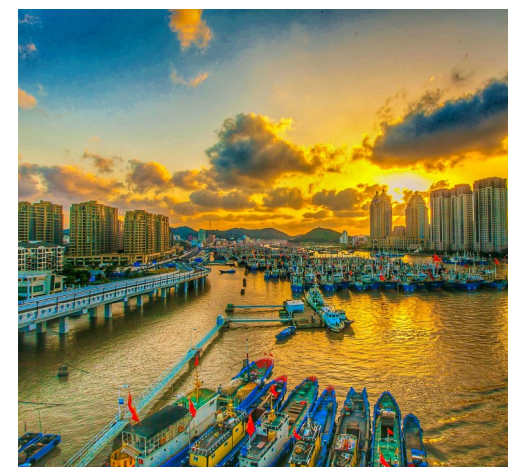
海岛政区升格引领  
海疆巩固和海洋经济腾飞

新中国成立以后，一系列制度创新推动我国海洋经济进入高速发展期。

例如，1990年，舟山市生产总值为24.57亿元，港口货物吞吐量为281万吨。2009年12月25日，当时全国最大的大陆连岛工程——舟山跨海大桥建成通车，从此高速公路上岛，改变了舟山“行舟楫之便，得鱼盐之利”的历史。2011年6月30日，国务院批准以舟山市全境设立第四个国家级新区——浙江舟山群岛新区，被赋予“浙江海洋经济发展的先导区、海洋综合开发试验区和长江三角洲地区经济发展的重要增长极”等战略定位，舟山群岛的开发再次上升为国家战略。2017年，中国（浙江）自由贸易试验区在舟山挂牌成立，舟山群岛119.95平方公里的海陆区域成为我国唯一由海岛和海洋锚地组成的自由贸易试验区，承担起打造大宗商品全球资源配置基地、新型国际贸易中心、国际航运和物流枢纽、数字经济展示示范区、先进制造业集聚区五大新功能。

2024年11月，国务院批复同意《中国（浙江）自由贸易试验区大宗商品资源配置枢纽建设方案》，全国首个大宗商品资源配置枢纽成为舟山群岛的新名片。2025年7月，世界最高海中桥塔——高294米的甬舟铁路西堠门公铁两用大桥5号主塔塔柱合龙。2025年，舟山市生产总值2346.1亿元，港口货物吞吐量7.04亿吨，集装箱吞吐量达460万标准箱，由舟山港域占半壁江山的宁波舟山港的港口货物吞吐量已连续17年位居世界第一。

数据显示，2024年全国海洋经济生产总值10.54万亿元，占国内生产总值的7.8%。21世纪是海洋世纪，海洋经济是未来全球资源竞争与技术创新的主战场之一。新时代，以海岛和沿海政区为依托，我国正向海洋经济强国阔步迈进。



沈家门渔港 潘汉渭 摄