# 依法履行海岛监督检查权 规范无居民海岛开发利用秩序

谢弘阳

2010 年 3 月，《中华人民共和国海岛保护法》（以下简称《海岛保护法》）正式实施。这部法律对中国海监队伍具有特殊的意义，中国海监机构首次经法律授权获得海岛监督检查权。《海岛保护法》第四十一条规定：“海洋主管部门应当依法对无居民海岛保护和合理利用情况进行监督检查。海洋主管部门及其海监机构依法对海岛周边海域生态系统保护情况进行监督检查。”2010 年 12 月，国家海洋局出台《中国海监海岛保护与利用执法工作实施办法》，要求中国海监各级机构依法全面履行“保护海岛及其周边海域生态系统，规范海岛开发利用秩序，维护我国海洋权益”三项职责。

为此，2011 年中国海监总队组织各级海监机构全面开展海岛定期巡查和海岛航空监视监测工作。各级海监机构每季度对各自辖区内的海岛进行航空巡视、船舶巡查和登岛检查，重点对无居民海岛的开发利用活动及其周边海域生态保护情况等进行监督检查，对领海基点等特殊岛屿实施特别保护，及时发现和制止违法行为，快速打开了我国海岛执法的工作局面。

**通过摄影摄像获取海岛信息**

## 依法履行海岛监督检查权

行政管理体系、技术支撑体系和执法体系被称为海岛管理“三驾马车”，在这“三驾马车”中，海岛行政执法的核心定位是保障海岛使用权许可工作的实施，依法维护海岛的开发利用秩序和保护海岛周边海域生态环境。依据我国《海岛保护法》的授权，海洋主管部门负责对无居民海岛保护和合理利用的使用权进行许可和监督检查，因此，对无居民海岛的开发利用活动进行监督检查，有效保护无居民海岛周边海域环境，以及维护因海岛权属而来的国家海洋权益是中国海监开展海岛执法工作的重中之重。

为此，2011 年 9 月，中国海监总队印发了《关于加强无居民海岛开发利用活动执法检查工作的通知》，明确依法维护无居民海岛开发利用秩序，保障无居民海岛

登岛检查

开发利用活动顺利实施，是中国海监队伍当前乃至今后一段时期海岛执法工作的重点。《通知》将我国《海岛保护法》、各级海岛保护规划、无居民海岛开发利用具体方案、《无居民海岛使用申请审批试行办法》《无居民海岛使用金征收使用管理法》《无居民海岛使用权登记办法》《无居民海岛保护和利用指导意见》《关于推进＜海岛保护法＞生效前已用岛活动确权登记工作的意见》以及无居民海岛施工和运营期间的相关管理规定纳入了海岛执法检查的依据，将海岛使用权许可与海岛监督检查的职能进行了有机结合。

《通知》明确了无居民海岛执法检查的重点，要求以开发利用活动是否依法取得无居民海岛使用权证书为核心开展执法检查。要重点检查开发利用活动在功能定位上是否符合国家和省级海岛保护规划，开发利用活动是否符合经批准的无居民海岛开发利用具体方案，污水、废水、废气和固体废弃物的处理是否符合具体方案和《无居民海岛保护和利用指导意见》的要求。而对于未经批准进行炸岛炸礁、填海连岛等严重破坏海岛地形地貌和生态环境的行为，以及在无居民海岛毗邻海域实施导致海岛属性严重改变的填海造地活动，要通过海岛执法检查及时发现并给以从严查处。

## 全面开展海岛定期执法巡查

为保障中国海监全面履行海岛监督检查权，国家海洋局印发了《中国海监海岛保护与利用执法工作实施办法》，提出中国海监各级机构开展海岛保护与开发利用的执法工作，应采取卫星遥感、航空巡视、船舶巡航和登岛巡查相结合的手段进行，要充分发挥海监飞机的航空巡视优势，利用航空拍摄、摄像及遥感技术及时掌握海岛保护和开发利用情况，引导海监船舶和执法人员开展海岛巡航和登岛巡查工作。

关于执法检查方式，国家海洋局要求中国海监采取定期执法巡查、不定期执法检查、专项执法检查和联合执法检查，其中定期执法巡查是提高执法检查力度的有效手段。《办法》要求：中国海监各级机构都要建立定期执法巡查制度，每季度对本辖区内海岛进行一次执法巡查，及时发现和制止各种破坏海岛资源与生态的行为。定期执法巡查工作要对本辖区内所有海岛进行全面的执法巡查，重点海岛进行登岛巡查。航空执法巡查要覆盖我国管辖海岛，对各海岛进行航空拍摄、摄像，每年不少于一次。要采用航空遥感技术，获取有居民海岛海岸线周边和无居民海岛的三维影像等本底信息。每次定期巡查工作都要对巡航路线、巡查海岛及巡航中发现和处理的情况进行详细记录，海监总队负责组织制定相关工作标准。

为此，中国海监总队制定了《中国海监海岛定期巡查工作规则》，要求海监队伍每季度对所辖海岛进

行全覆盖的定期巡查，达到执法检查全面、统一、高效的目标。《规则》明确了海岛定期巡查的检查内容、方式、频率、执法信息采集与管理、保障措施与监督机制等，为各级海监机构开展海岛执法检查工作建立了工作模式。

为进一步强化各海区队伍海岛定期巡航工作，国家海洋局于 2012 年 2 月印发了《关于中国海监各海区总队开展海岛保护定期巡航执法检查工作的意见》。

领海基点调查

这对海区队伍的海岛执法工作提出了更高要求，要求各海区共落实 6 艘海岛保护定期巡航执法检查工作指定海监船舶，并配备海岛执法专用装备，每月开展 10 天以上的海岛定期巡航。其目的在于通过海区队伍带动沿海各级海监机构加大海岛巡航的频率，实现海岛执法常态化和专业化。

各海区总队、各省（自治区、直辖市）总队认真落实各项海岛执法工作制度，制定所辖区域海岛执法检查实施方案和巡查计划，全面开展海岛定期巡查工作。根据执法统计，2011 年中国海监各级机构全年共开展海岛执法检查 20826 次，检查海岛 10679 个，发现违法行为 67 起，作出行政处罚决定 8 件，决定罚款额 72.42 万元。通过执法检查，及时发现和制止了各类破坏海岛生态环境的违法行为，有效保护了无居民海岛和特殊用途海岛免遭破坏。

海岛定期巡查工作使海岛执法检查力度快速提升，也使中国海监的海洋行政执法检查的数量大幅度提高。2011 年海岛检查项目占海洋行政执法检查项目的 22%，数量在各项执法检查中跃居第二；海岛检查次数占海洋行政执法检查次数的 14%，数量在各项执法检查中跃居第三。 随着海岛开发活动的快速升温，海岛执法检查的力度将继续提升。

各级海监机构按“一岛一档”的要求，及时将航空巡视、船舶巡航和登岛巡查的执法信息资料建档，并每季度向国家海洋信息中心汇交海岛执法巡查档案。

## 海岛执法面临的主要问题

在各项海洋执法工作中，海岛执法的难度大、成本高，目前海监机构主要面临几大问题。

对法前已审批项目难以有效监管。沿海各省海洋主管部门的无居民海岛审批工作已开始，但对于在《海岛保护法》颁布前土地、林业等部门已审批项目的管理工作，还需要管理部门间协调。有些海岛开发利用行为在《海岛保护法》颁布前已经实施，部分得到批准；而目前个别开发利用行为已严重破坏海岛地形地貌，甚至造成海岛消亡。制止该类用岛行为迫在眉睫，但海监机构却因其已获其他部门审批，而不能实施有效的监管和查处。2011 年依据《海岛保护法》作出行政处罚决定 8 件，决定罚款额 72.42 万元，实

租用渔船开展执法

登岛途中

现了海岛行政处罚案件“零”的突破，但查处力度远远不够。2012 年 4 月，《全国海岛保护规划》公布实施。在《国务院关于全国海岛保护规划的批复》中，明确提出：“加强无居民海岛使用权登记发证管理，对不符合海岛保护规划的已用海岛项目要提出停工、拆除、迁址或关闭的时间要求，新建工程必须符合海岛保护规划，严格规范海岛开发利用秩序。”根据国务院的要求，对不符合海岛保护规划的已用海岛项目和无居民海岛新建工程进行全程监管，是 2012 年海监海岛执法工作的主要任务。符合海岛保护规划并获得海岛使用权，是所有无居民海岛开发利用活动必须遵守的义务。

海岛开发使用布局缺乏整体规划。目前无居民海岛开发活动存在规模小、布局分散、粗放使用的现象，在海岛周边海域乱填、乱占行为依然存在，不仅浪费宝贵的海岛岸线资源，而且对海岛周边海洋生态环境造成损害。有些海岛开发利用程度较高，但由于缺乏整体规划，海岛资源利用率很低。如，我国近岸岛屿基本上都处于不同程度的开发状态中，但是海岛开发基本以传统渔业、农（林）业为主，较为粗放；渔业开发中，存在挖岛开塘行为，严重破坏了海岛岸线和岛体，甚至有些海岛已存在灭失的危险；林业开发中，广西区近三分之一的海岛上种植速生桉，速生桉具有生长快、投资回报快的特点，但吸水和吸肥力极强，易造成海岛其他物种退化甚至绝迹，严重危及海岛生态多样性。因此，引导无居民海岛开发利用活动依据海岛保护规划实施，是海监执法人员在执法检查中应履行的主要职责之一。

海岛执法能力仍较为薄弱。一是缺少适宜海岛执法的船舶。海岛执法远离岸线，开展海岛巡查必须使用执法船舶。而目前海监队伍尚未配备适宜无居民海岛登岛的执法船舶，现有执法艇较小，抗风浪能力差，难以在基岩海岛停靠，目前基本租用渔船执法。二是海岛执法经费不足。各级海监机构每季度开展全覆盖的海岛执法巡查，要动用大量执法飞机、舶船、车辆和人员，执法成本对于基层海监队伍来说难以为继。三是缺少海岛执法安全防护装备。目前，海监队伍还没有给执法人员配备登船、登岛的落水防护装备，缺少登岛使用的野外作业服装、鞋帽以及野外联络、观测等设施，需将海岛执法装备进入海监执法装备系列中，尽快配备给执法人员。四是执法基础信息不足。海监队伍开展海岛执法工作，应同审批部门共同使用符合国家标准的海岛基础地理信息。目前，各级海监机构使用的我国海岛历史数据仍缺乏全面性和准确性。海监队伍急切盼望使用我国海岛标准地名信息，从而保障每次实施海岛执法任务时，地理位置准确、管理目标明确。

## 2012 年海岛执法重点工作

2012 年海岛保护执法工作仍以规范无居民海岛开发利用活动为核心，组织各级海监机构全面履行海岛执法检查和监管职责。工作目标可概括为“完善一项制度、抓好两个重点、推动三项工作”。

完善一项制度：完善中国海监海岛定期巡查制度，落实《关于中国海监各海区总队开展海岛保护定期巡航执法检查工作的意见》；通过定期巡查强化海监队伍的海岛监督检查力度，及时发现和查处违法行为。

抓好两个重点：抓好“2012 年中国海监海岛保护执法示范工作”和“已审批海岛开发利用项目全程监管”两项重点工作。一是组织示范单位率先垂范各项海岛执法工作制度，在执法实践中探索高效的海岛执法检查方式，探索海岛执法信息管理模式，积累海岛案件查办经验，通过海岛保护法律宣传，有效预防海岛违法行为的发生；二是配合无居民海岛审批工作，探索无居民海岛开发利用项目的全程监管机制。

推动三项工作：推动“海岛专用执法装备论证”“海岛执法信息规范化管理”“海岛航空监视监测”三项工作。一是研究海岛执法装备的具体组成及其性能，并制定海岛专用执法装备配备标准；二是建立海岛执法档案管理工作规范，并组织国家海洋信息中心建立海岛执法信息管理系统，将海岛定期巡查获取的航空监视监测、船舶巡航和登岛检查等执法信息，与各级海洋主管部门实现信息共享；三是开展我国海岛航空监视监测普查任务，为海岛审批和执法工作提供基础信息。

在国家海洋局的领导下，在国家海洋局海岛管理司的指导下，中国海监已打开了海岛执法工作局面。2012 年将根据海岛审批工作的需要，继续深化海岛执法工作，全面维护海岛开发秩序，切实保护好我国海岛及其周边海域的生态环境。

2010 年度福建省无居民海岛执法专项行动启动仪式

航空监视监测

亚龙湾特殊用岛——东洲