法治视角下无居民海岛生态环境安全保障机制研究

陈 晟

（浙江省舟山市委党校 舟山 316002）

摘 要：随着海岛开发热潮的到来，无居民海岛生态安全成为一个严峻的现实问题。《中华人民共和国海岛保护法》的出台为无居民海岛保护提供了法律依据，但无居民海岛的生态安全保障并不是靠一部法律就能解决的，而是需要形成一个政府治理意识下的包括立法、执法、司法以及公民有效参与的保障机制。它涉及相关法律制度的完善、执法和司法的跟进以及由政府管理向公共治理的转变。

关 键 词：法治；无居民海岛；生态安全；保障机制

进一步提高海洋开发、控制和综合管理的能力，是我国“十二五”规划战略重点和主要任务。我国面积大于 500 m^2 的海岛共计 6 900 多个（不含海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属海岛），其中无居民海岛超过 6 500 个。随着中国海洋经济的快速发展，大力进行海岛开发的条件已经具备，海岛开发的高潮越来越近。无居民海岛的价值不仅体现在经济上，更重要的是它还承载着生态保护、国防安全、领土确定、科学研究等多方面的功能价值。其中，生态环境安全（简称生态安全）是实现海洋经济可持续发展的关键所在。2000 年由国务院发布的《全国生态环境保护纲要》中，正式提出国家生态环境安全的概念，将生态安全作为环境保护的目标纳入国家安全的范畴。有学者将生态安全概括为两层含义：一是防止环境污染和自然生态退化削弱经济可持续发展的支撑能力；二是防止环境问题引发人民群众的不满，特别是防止环境难民的大量产生，从而避免影响安定[1]。无居民海岛的生态安全的问题一直受到理论和实务界共同关注，随着发展海洋经济、开发利用海岛热潮的到来，对该问题的研究则更显重要和紧迫。

1 无居民海岛生态安全面临的现实威胁

长期以来，由于无居民海岛开发、保护缺乏法律依据，政府对无居民海岛开发利用管理缺位，体制不清，导致很多无居民海岛的生态安全面临着严峻的威胁，影响到海洋经济的可持续发展。《中华人民共和国海岛保护法》（以下简称《海岛保护法》）出台以后，虽然对无居民海岛的保护有了明确的规定，但很多历史遗留问题和在开发利用过程中出现的新问题依然使无居民海岛的生态安全保障形势严峻。具体表现在以下几个方面。

1.1 随意开发利用对海岛生态环境破坏严重

利用随意性大，缺乏有效的管理，导致很多无居民海岛生态破坏严重。在《海岛保护法》实施以前，很多无居民海岛被认定为集体所有，有些海岛的林地被认定为集体林地，周围的滩涂以及海域被用来从事水产养殖业等盈利性的行业。集体在对这些海岛开发利用的过程中，缺乏有效的管理和控制，生态破坏严重。还有一些海岛成为垃圾场，被随意倾倒垃圾和有毒有害废物，一些海岛上珍稀动植物资源被掠夺性开采等，使得海岛地形地貌、自然景观及生态系统遭受很大的影响，部分海岛甚至消失。无居民海岛的权属问题虽然在《海岛保护法》实施以后可以逐步厘清和解决，但是已经破坏的生态环境的恢复并不易。

1.2 不合理的工程项目对海岛自然资源造成不可逆的破坏

无居民海岛一般面积狭小，生态脆弱，容易遭受破坏且破坏后难以恢复。随着开发海洋、发展海洋经济步伐的加快，虽然有了《海岛保

护法》的规定，但是相关主体海岛保护意识还有待加强。在无居民海岛开发过程中，依然不可避免地存在开发层次低，方式粗放，手段落后，效率低下等情形。一些缺乏科学论证和有效控制的海岸和海洋工程项目，在实施的过程中炸岛炸礁、采石挖沙填海等行为，对无居民海岛的自然资源造成了不可逆的破坏。这些都严重影响到无居民海岛的生态安全和可持续发展。

2　无居民海岛生态安全保障机制现状

每个海岛都有独立独特的生态环境，而这些环境相当脆弱，一经破坏，就会不能或很难修复，亦会涉及庞大的修复费用[2]。无居民海岛的生态安全问题非常重要并且相当复杂，需要形成有效的机制来最终实现对其的保障。

我国对无居民海岛的生态保护一直非常重视。早在 2003 年，为了加强无居民海岛的管理，保护无居民海岛的生态环境，维护国家海洋权益和国防安全，促进无居民海岛的合理利用，我国发布了《无居民海岛保护与利用规定》，就无居民海岛开发利用中的生态保护问题做出了规定。虽然该规定属于部门规章，法律效力层次较低，但为我国无居民海岛开发利用中的生态环境提供了法律保障。2009 年《海岛保护法》的出台，对无居民海岛的保护作了专门的规定。如，第三十条规定“从事全国海岛保护规划确定的可利用无居民海岛的开发利用活动，应当遵守可利用无居民海岛保护和利用规划，采取严格的生态保护措施，避免造成海岛及其周边海域生态系统破坏。无居民海岛的开发利用涉及利用特殊用途海岛，或者确需填海连岛以及其他严重改变海岛自然地形、地貌的，由国务院审批”。第三十三条规定“无居民海岛利用过程中产生的废水，应当按照规定进行处理和排放。无居民海岛利用过程中产生的固体废物，应当按照规定进行无害化处理、处置，禁止在无居民海岛弃置或者向其周边海域倾倒”等[3]。此外，目前很多地方政府、企业和公民对无居民海岛的生态安全保障意识不强。无居民海岛的生态安全执法涉及部门较多，并存在执法难等问题。无居民海岛的生态保护是一项复杂的工程，单靠《海岛保护法》不可能很好地解决所有的问题，面对发展海洋经济、开发利用无居民海岛的热潮，形成一个有效的生态保障机制具有现实的必要性和紧迫性。

3　无居民海岛生态安全保障机制完善路径

如前文所述，无居民海岛的生态安全保障并不是靠一部法律就能解决的，而是需要形成一个政府治理意识下的包括立法、执法、司法以及公民有效参与的保障机制。它涉及相关法律制度的完善、执法和司法的跟进以及由政府管理向公共治理的转变。

3.1　培育全民生态保护意识，形成合作治理模式

治理是一种多元的、民主的、合作的行政模式，它强调政府、企业和公民社会的共同作用[4]。无居民海岛生态安全的保障，不能仅依靠政府的管理来实现，需要在培育全民生态保护意识的前提下形成国家、市场和社会合作治理的模式。

（1）要通过宣传和教育增强全民的无居民海岛生态安全忧患意识。广泛利用各种媒体、通过各种方式和手段宣传生态安全的重要性。同时，通过制度设计培育市场和社会的责任意识和参与意识，形成人与自然和谐相处的生产方式和生活方式。目前我国已经制定了一些关于公众参与生态环境保护的法律及政策，在无居民海岛生态安全保障中同样需要遵守这些规定。如《环境保护法》第六条规定“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”《国务院关于环境保护若干问题的决定》提出“建立公众参与机制，发挥社会团体的作用，鼓励公众参与环境保护工作，检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为。”《环境影响评价法》《环境影响评价公众参与暂行办法》《公众参与环境保护办法》《环境信访办法》及《环境信息公开办法（试行）》等，都对公众参与生态环境治理做出了详细规定。笔者认为，拥有无居民海岛的地区还可以在制定无居民海岛保护办法中明确公众生态安全保障的权利义务。

(2) 政府要根据《海岛保护法》的规定，遵循有利于保护和改善海岛及其周边海域生态系统，促进海岛经济社会可持续发展的原则制定海岛保护规划。海岛保护规划报送审批前，应当征求有关专家和海岛保护公众的意见，经批准后应当及时向社会公布。经批准并公布的规划应得到严格的遵守和执行，非因法定原因并经法定程序不得随意变更，违反规划的行为必须得到追究。

(3) 要积极培育民间生态安全保护组织，利用社会力量的参与来共同实现无居民海岛生态安全的保障。民间组织的参与是推进生态安全治理的有效方式。但我国的生态环境民间组织数量并不多，规模也普遍较小，政府应该通过各种途径积极培育和发展这类组织。很多国家都有自发组织起来的环保团体，它们在生态安全治理中发挥着积极作用，是非常值得我国学习和效仿的。

3.2 陆续完善相关法律制度

如前文所述，目前我国关于无居民海岛生态安全保护方面的立法比较薄弱。虽然有《海岛保护法》的规定，但建立起无居民海岛生态安全保护的法律体系才是基本保障。

(1) 在以《海岛保护法》为核心的基础上，由国务院或有关部门再制定无居民海岛保护方面的行政法规或规章，拥有无居民海岛的地区要根据法律和法规的规定再制定详细的实施办法，以完善无居民海岛生态安全保障的纵向法律体系。

(2) 由于无居民海岛的生态安全还涉及国家其他资源保护类法律法规，如海域使用、海洋环境保护、土地管理、城乡规划、水资源、森林保护等，因此，还要及时对这些法律的相关规定做出修改，使《海岛保护法》中关于无居民海岛生态安全保障的原则和精神在横向上与这些法律相协调一致。

(3) 在立法的内容上，要确立“生态保护优先”“审慎开发利用”和“低碳用岛”的原则，建立和完善海岛生态修复制度及海岛用后复原制度。应该在《刑法》中增加生态安全犯罪的相关罪名，明确具体的内容和量刑标准，对严重破坏生态安全，包括无居民海岛生态安全的行为追究刑事责任。

3.3 理顺生态安全执法体制

生态安全执法是保障无居民海岛生态安全的重要手段。这里所论述的执法是狭义的范畴，是指行政机关及其行政执法人员为了实现国家行政管理目的，依照法定职权和法定程序，执行法律法规和规章，直接对特定的行政相对人和特定的行政事务采取措施并影响其权利义务的行为[5]。执法的内容包括了行政许可、确认、检查、处罚、强制等多种行为方式，对行政相对人的权利义务产生直接影响。就目前的法律规定而言，无居民海岛生态安全执法至少包含无居民海岛使用权许可中的生态安全审查、对生态安全状态的检查、违法行为的确认和处罚以及符合法定条件的行政强制等行为。

长期以来，政府无居民海岛的生态安全执法比较薄弱，同其他的环境执法状况相似，也存在着许多问题。究其原因，主要有 3 个方面：一是很多地方政府生态安全意识不强，在“GDP 是硬指标，生态环境是软指标”观念的作用下，出于对本地经济利益的考虑，对经批准使用的无居民海岛在开发利用中生态安全保障兴趣不大、动力不足。对于未开发的无居民海岛，政府更是由于其分布广，数量多，其环境违法行为并不特别容易被发现而怠于行使生态安全的监督和管理权。二是由于法制不完善所造成的违法成本低，违法者所受到的处罚明显小于其违法收益，由此导致执法不能对违法行为起到有效的遏制。三是执法主体多，职能交叉重叠导致效率低下和执法资源浪费。《海岛保护法》实施以后，有些省（自治区）级政府为加强对海岛开发利用活动的监督检查，严厉打击海岛保护违法行为，促进海岛及其周边海域生态系统、无居民海岛自然资源和特殊用途海岛保护，制定了海岛保护巡航执法专项行动方案，由海洋与渔业局统一领导，海监具体负责巡航执法专项行动的组织协调和监督指导工作。重点对省人民政府审批权限内的海岛开发利用活动实施监督检查，并依法查处违法行为。这种做法是政府认真贯彻落实《海岛保护法》的

具体体现，具有一定的实际效果。但要对无居民海岛的生态安全起到长久有效的保障还远远不够。

加强无居民海岛的生态安全执法首先需要政府自身强化生态安全保障意识，摒弃只顾眼前经济利益的错误思想。同时要通过有效的制度设计，理顺执法体制来克服地方保护主义这一瓶颈。① 国家可以就无居民海岛的生态安全执法形成独立的综合执法机构，不隶属于地方政府，实行垂直管理。同时强化生态安全执法监督。执法监督是保证执法沿着正确的方向发展的必不可少的条件。执法机构应当定期向上级机构以及同级和上级人大汇报执法情况，接受上级和人大的执法监督，并按照《信息公开条例》的要求积极实行政务公开并接受公众监督。② 要通过制度设计，加强对地方政府生态安全的政绩考核，实行生态安全责任追究制度，同时对出现重大生态安全事故的实行“一票否决”。③ 完善生态安全法律规定，提高生态安全的违法成本，使执法真正起到预防和警示作用。

3.4　确认公众环境权，重视环境公益诉讼

公益诉讼，作为一种解决社会系统中利益冲突的机制和一种专门法律活动，在无居民海岛生态安全方面应起到最终的保障作用。但是，长期以来被一些学者理解为环境公益诉讼基础的公众环境权并没有获得法律的明确确认。虽然近几年，我国在环境公益诉讼领域进行了许多有益的探索，如贵州省贵阳市中级法院设立了环境保护审判庭；江苏省无锡市两级法院相继成立环境保护审判庭和环境保护合议庭，无锡市中级法院和市检察院联合发布了《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》；云南省昆明市中级法院、市检察院、市公安局、市环保局联合发布了《关于建立环境保护执法协调机制的实施意见》，规定环境公益诉讼的案件由检察机关、环保部门和有关社会团体向法院提起诉讼等，但在我国的诉讼实践中，环境公益诉讼并没有成为生态安全的有力保障。很多由生态安全问题引发的矛盾由于缺乏正当的法律疏通途径，导致公众采用一些激烈的非正当手段来试图解决，最终反而引起了矛盾冲突的扩大化、激烈化，增加了社会不稳定因素。

随着海岛开发热潮的到来，无居民海岛的生态安全保护问题日益严峻，在无居民海岛生态安全保障机制中确立环境公益诉讼这一环节在目前显得尤为迫切和重要。环境公益诉讼是公众参与无居民海岛生态安全保护的重要形式，当公众面临生态安全破坏，威胁到生活质量和生命安全时，可以通过环境公益诉讼程序向法院起诉，以维护自己的合法权益。同时，也把环境纠纷解决纳入到了法律轨道，通过法律解决环境问题，防止人们用非法的手段去解决问题，减少不稳定的因素。

参考文献

[1] 曲格平．关注中国生态安全[M]．北京：中国环境科学出版社，2004.

[2] 黄国恩．我国海岛生态安全问题研究：国家海岛保护法律：从香港海岸公园及海岸保护区法律中得到的启示 [J]．榆林学院学报，2011(1).

[3] 全国人大常委会办公厅供稿．中华人民共和国海岛保护法[M]．北京：中国民主法制出版社，2010.

[4] 聂平平．公共治理的基本理念[EB/OL]．(2004－08－18)[2011－08－26]．http://www.gmw.cn/01gmrb/2004－08/18/content_80157.htm

[5] 杨惠基．行政执法概论[M]．上海：上海大学出版社，1998.