建立海岛保护名录制度的必要性研究

邓云成，刘建辉

（国家海洋局海岛研究中心 平潭 350400）

摘要：《中华人民共和国海岛保护法》明确了我国海岛保护的主要内容。从海岛保护规制视角，我国已建立规划、调查评估、生态系统保护和海岛分类保护等制度。在我国大力推进海洋生态文明建设的背景下，文章提出包括海岛生态保护在内的海岛保护管理工作存在诸多方面的挑战，无法有效与我国生态文明相关制度相衔接。我国海岛数量众多、情况各异，有必要实施海岛名录化管理，建立海岛保护名录制度，通过分析其在推动海洋生态文明制度建设等方面的重要意义，主张其为完善我国海岛保护制度的重要可行路径。

关键词：海岛保护；名录制度；生态文明；有效治理；生态岛礁

中图分类号：P74 **文献标志码：**A **文章编号：**1005－9857(2018)02－0028－06

Necessity Research of Establishing Legal Regime of the Island Protection List

DENG Yuncheng，LIU Jianhui

（Island Research Center，SOA，Pingtan 350400，China）

Abstract： *Law of the People's Republic of China on the Protection of Offshore Islands* identifies the major contents of China's island protection.From rules and regulations' perspective，the paper insisted that the Island protection planning system，the island investigation and evaluation system，the island ecosystem protection system，the classified protection system，etc.，were established by the Island Law.The paper indicated the challenges for protecting islands，especially for protecting the island ecology existed with the background of vigorously promoting the construction of marine ecological civilization in China.These challenges caused that the legal regimes of island were not connected properly with related regimes of marine ecological civilization.China owns numerous islands with various situations.It is necessary to implement the island list management and establish the island protection list legal regime.By analyzing its significance in promoting the construction of marine ecological civilization regimes，the paper declared the island list regime was a vital approach to improve the island protection legal regimes.

Key words： Island protection，List regime，Marine ecological civilization，Good governance，Eco-islands and reefs

---

收稿日期：2017-11-25；**修订日期：**2018-01-17

基金项目：海岛监督检查(2200206).

作者简介：邓云成，助理研究员，硕士，研究方向为海岛法律与政策、海域治理和海洋法

通信作者：刘建辉，高级工程师，博士，研究方向为海岛保护与开发

1　引言

我国是海洋大国，岛礁数量众多且分布不均。作为我国领土的重要组成部分，海岛在维护国家海洋权益、壮大海洋经济和拓展海洋发展空间等方面扮演着重要角色[1]。

根据《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)和《中华人民共和国领海及毗连区法》等国际和国内法的规定，1 个有主权归属的海岛拥有其周围不超过 12 n mile 领海、不超过 24 n mile 毗连区、不超过 200 n mile 专属经济区海域的主权和主权权益[2]，1 个能维持人类居住或其本身经济生活的岛屿可拥有 43 万 km^2 的专属经济区及该区域内的生物和非生物资源[3]，因此保护海岛就是维护国家海洋权益[4]。海岛作为“海洋第二经济带”[5]，具有相关利益者较少和被开发利用频度相对较低等潜力和后发优势[6]，因此要壮大海洋经济和拓展海洋发展空间，对海岛进行合理保护必不可少。

从国际层面来看，我国“一带一路”倡议合作的部分国家就是岛屿国家(如斯里兰卡、马尔代夫和斐济等)，此外我国也有意加强与小岛屿国家的合作。小岛屿国家作为小型低海岸国家，在受惠于海岛特色外也承担着风险，如易受气候变化和海平面上升影响[7]、自然灾害频繁、对沿海和海洋资源依赖度高、淡水资源匮乏[8]、生物多样性资源可能枯竭[9]等。因此，从加强我国与岛屿国家的合作和落实联合国可持续发展目标的角度而言，海岛保护是重要的关注领域。

2　我国海岛保护的内容

根据《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)，海岛保护的对象是海岛及其周边海域。海岛是海陆兼备的重要海上疆土，与其周边海域共同组成海岛生态系统，蕴藏着丰富的各类资源，对国家政治、经济、生态环境和国防安全具有极为重要的意义[2]。可以说，保护海岛就是保护人类的财富。

党的十九大报告明确提出要加快建设海洋强国，加强海岛保护是实施国家海洋战略的重要保障。由于海岛具有重要的区位价值、国防价值、资源价值、经济价值和生态价值，海岛保护对象十分广泛。《海岛保护法》主要强调对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的保护。具体而言，主要包括 3 个方面：①对海岛的岛体、海岸线、沙滩、植被、淡水等生物群落和非生物群落组成的有机复合体进行保护；②对无居民海岛的生物、林业、矿产、港口岸线、旅游、能源等资源进行保护；③对领海基点所在海岛、国防用途海岛、海洋自然保护区内的海岛等有特殊用途的海岛进行保护[10]。

3　我国海岛保护法律制度

保护海岛从资源财富的角度有其必然性，但与相关法律制度的颁布实施也有密切联系。在《海岛保护法》颁布前，我国沿海地区已有一些海岛方面的管理规定(主要是针对无居民海岛)[11]，但总体而言存在碎片化和区域化管理问题。《海岛保护法》的颁布实施改变了这一态势，海岛资源的开发利用和保护引起社会各界的广泛关注[12]。

《海岛保护法》是我国海岛规制的“母法”，从海岛保护具体规制要求而言，我国海岛保护法律制度的主要架构也由其确立完成。除一般性保护要求说明外[13]，笔者认为《海岛保护法》有 5 项制度较为重要。

3.1　海岛保护规划制度

规划管理是我国行政管理中的重要组成部分。海岛保护规划制度作为海岛管理的重要手段之一，在世界多个沿海国家得到认可和落实[14]。《海岛保护法》第八条明确我国实施海岛保护规划制度，这是海岛保护工作的重要依据。我国海岛保护规划制度分为 3 级 3 类，其中 3 级是指国家级规划、省级规划和市县级规划，3 类是指海岛保护规划、海岛保护专项规划以及可利用无居民海岛的保护和利用规划[15]。除国家级和省级海岛保护规划外，地方海岛保护规划颇具制度创新价值，如《福州市海岛保护和利用规划》明确了重点开发的海岛名录和新建保护区，加强海岛保护力度[16]，有利于加强对海岛的针对性保护。

根据 2014 年《全国海岛保护规划》实施情况评估报告，我国海岛生态状况总体良好，但也面临诸多挑战和问题，如部分海岛因自然或人为原因受损

较严重、近岸岛屿周边海域海水质量较差、海岛物种登记和生态区划等工作进展较缓慢、尚有较多涉及无居民海岛的开发利用活动需纳入管理、业务支撑体系无法满足工作需求以及管理体制机制尚不完善等[17]。此外,地方和专项规划的实施效果仍有待评估。

3.2 海岛调查评估制度

我国海岛众多、情况各异,为加强对海岛基本情况的掌握,《海岛保护法》规定设立统计调查制度并建立海岛管理信息系统,实施对海岛的信息汇总、调查评估和监视监测[13]。

我国于 1988 年经国务院批准开展全国海岛资源综合调查,完成了《全国海岛资源综合调查报告》和地方海岛资源综合调查报告[11]。此后除日常监视监测外,还形成了《中国钓鱼岛地名册》和《中国海域海岛标准名录》等调查成果。海岛调查评估需大量财政投入,结合公众参与度和受益度以及调查评估的及时性,目前我国的海岛调查评估制度仍有待优化。

3.3 海岛生态系统保护制度

海岛生态系统具有典型性和脆弱性等特征。由于人类活动易对海岛生态系统造成破坏,《海岛保护法》着重对有居民海岛及其周边海域实施生态系统保护[13](对于无居民海岛也强调生态保护,但在专节进行了整合性规定)。针对海岛开发利用和工程建设的需要,强调开展环评、采用新技术、划定禁止和限制开发区域、生态优先以及保护沙滩岸线等措施,基本涵盖有居民海岛生态系统的主要方面,由驻岛的不同层级地方政府执行。随着我国海洋生态文明建设的逐步开展,有居民海岛的生态系统保护也将进一步落实。

3.4 无居民海岛保护制度

我国无居民海岛的数量远多于有居民海岛,无居民海岛的保护和管理由国家海洋局负责[13]。一般而言,相对于有居民海岛,无居民海岛面积更小、交通更不便、生态更脆弱,因此原则上对于未经批准利用的无居民海岛应维持现状[13]。

许多无居民海岛在《海岛保护法》出台前已被开发利用且以粗放式为主[18],《海岛保护法》对于这类可能危害海岛生态系统的活动采用了禁止性规定,对于经批准利用的海岛强调规划优先、严格保护生态和有偿用岛等。此外,相关主管部门在无居民海岛开发利用方面也出台了一些管理规定,如 2011 年的《首批无居民海岛开发名录》[19]和 2016 年的《无居民海岛开发利用审批办法》。

3.5 特殊用途海岛保护制度

根据海岛的功能和用途,一些海岛除应进行一般保护外,还应进行特别保护。只要海岛具有特殊用途或特殊保护价值,就要实行特别保护。特殊用途海岛主要包括领海基点所在海岛、国防用途海岛和海洋自然保护区内的海岛等,强调维护海岛的自然属性[13]。

《全国海洋主体功能区规划》将领海基点所在海岛和海洋自然保护区内的海岛列入禁止开发区域,对于领海基点所在海岛要求划定保护范围,对于领海基点标志等也明确要求加强保护。一些地方政府计划在近岸建设以领海基点和海洋权益为主题的海洋公园[20];对于自然资源景观和人文遗迹等有特殊保护价值的海岛可建立保护区,如上海市建有九段沙湿地保护区和金山三岛海洋生态自然保护区[21]。

为提高海岛保护和管理的科学性和合理性,国家海洋局设立了经常性专项业务项目——“国家海岛保护与管理项目”,以推进业务支撑。通过对海岛保护和管理配套法规和规划、海岛生态保护和修复、特殊用途海岛保护、海岛监视监测等[22]制度和技术的研究和实践,对海岛保护和管理工作的开展提供了较大支持[23]。

4 我国海岛保护工作面临的挑战

在市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的背景下[24],海岛作为宝贵的资源,在合理开发利用的基础上更要加强保护。在面对海岛普遍存在脆弱性等特征的情况下,海岛保护工作是一项长期工作。在我国正在大力推进的生态文明建设过程中,包括生态保护在内的海岛保护工作主要面临 5 项挑战。

4.1 海岛保护信息“供求”不对称

近年来我国海洋管理部门多次对海岛进行调

查，获取了一些基本信息[12]。但由于调查对象数量众多和情况各异，历次标准化调查都存有遗憾[1]。此外，由于部分海岛开发利用的进展较快，在掌握海岛变化情况方面也有不足。我国《生态文明体制改革总体方案》要求着力解决无序、过度、分散开发导致的生态破坏等问题，海岛保护管理信息“供求”不对称的问题就显现出来。

在不开展调查则无法深入推进保护工作，开展调查则需耗费大量财力、人力、物力而效果却未必明显的困境下，在一定时间段内资源相对有限的情况下，需要充分整合涉岛的所有相关信息，并且保证其得到有效合理运用。因此，推动海岛调查和监视监测成果的转化运用、制定更完善的评估评价体系[25]以及有效提高信息数据的丰富度和时效性等问题都有待解决。

4.2　海岛保护公众参与度有待提高

我国海岛数量众多，在以政府为主的管理体制下，实际上很难及时落实对每个海岛的保护措施，对于突发情况的跟踪和应对也稍显滞后。《海岛保护法》中有鼓励公众参与海岛保护的条款[13]，但因缺少细化配套制度，实施效果欠佳。

公众要有效参与海岛保护工作需相关部门保障信息的充分公开和便于知晓，对于有效信息偏少的海岛保护工作，公众参与尤其困难。此外，公众除参与海岛保护工作外，能否切实提高海岛保护意识，像保护眼睛一样保护海岛生态环境仍存在不确定性。

4.3　海岛保护执法监管有待加强

我国海岛保护执法监管总体而言成效显著，但部分海岛的开发利用活动早于《海岛保护法》颁布，对于法前用岛行为相关问题的解决和协调仍存在很多缺陷[26]。

由于海岛具有地理位置分散、自然条件多样和基础设施条件较差等特点，同时由于缺少人员和设备，再加上多部门管理等问题的存在，海岛保护和管理工作的复杂性一直在增加，日常巡查和检查的难度较大，甚至无法监管到位[12]。从这个角度而言，落实生态文明建设要求的空间保护制度尚有一定的困难。

4.4　海岛保护配套制度体系有待完善

《海岛保护法》在海岛保护规划以及有居民海岛、无居民海岛和特殊用途海岛的保护等方面进行了规定，但海岛保护配套制度有待加强。《海岛保护法》作为我国专门针对海岛保护的基本法律，若无足够的配套立法落实，其实施效果必将大打折扣。此外，海岛作为以地域为特征的规制对象，当其涉及保护区等事宜时，还受其他相关法律法规的规制。在诸多法律法规涉及，但具体落实配套制度不足的背景下，要实现对海岛的有效保护需要制度方面有统领性和创造性突破。

4.5　海岛生态保护举措落实有待深入

海岛资源总体上是丰富多样的，但就海岛个体而言其生物链短、生物多样性和稳定性差、生态脆弱、修复能力差，这对加强海岛保护工作提出了更高的要求[12]。

生态保护始于海岛生态价值，根于生态理性的内在逻辑，旨于生态价值观的制度化[27]。近年来我国对于生态文明建设越来越重视，先后发布《生态文明体制改革总体方案》《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》和《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，国家海洋局也制定了《国家海洋局海洋生态文明建设实施方案（2015—2020）》和《关于全面建立实施海洋生态红线制度的意见》。这些相关制度对于海岛生态文明建设提出明确要求，如对国家公园体制的落实和生态红线的衔接等。要实现海岛有效保护，要积极探索体制机制创新，逐步实现向基于生态系统[28]的海岛保护管理转变。

5　海岛保护名录制度

5.1　海岛名录化管理

海岛保护工作涉及面广、对象众多，在从局部效应向集合效应提升的过程中，如缺乏有效的整合路径，则无法展示海岛保护的整体成效。鉴于我国海岛保护工作目前存在上述挑战和问题，需要推动具有统领性和创新性的制度建设，而在有限的政策工具选项中，有必要根据实际工作需要开展名录化管理。

海岛的名录化管理并非新手段，其核心在于基

于全面统筹考虑实施分类管理和精细化管理，只要顶层设计和制度配套得当，其效果将远超单纯工具意义的效果。

目前我国对海岛的分类管理主要体现在对有居民海岛和无居民海岛进行分类管理[29]，根据户籍实施此种分类管理是划分行政管理权限的方式之一，基于此产生的名录化管理仅满足权限划分的需要；此外，无居民海岛的开发利用名录虽具有公示性，但其包含的具体内容也有限。

海岛精细化管理实现的前提即对跨部门法律法规中对海岛的规制内容进行整合和分类，其关键在于满足不同层级的管理者和参与者对于海岛管理和保护的要求，需要具有引导性的名录和配套的制度方法。

5.2 建立海岛保护名录制度的内涵和重要意义

名录化管理成功的关键在于名录制度的建立。由于海岛保护的内涵丰富、外延广泛，需从顶层设计着手，建立海岛保护名录制度。

建立海岛保护名录制度，即逐步应用海岛本底资料的重要信息，掌握海岛的基本情况，实现海岛分类管理和精细化管理，促进从海岛的一般性保护到重点保护的转变（即从“面”到“点”的转变）；通过明确所要保护的海岛及其具体保护对象，加强公众知晓度，鼓励公众积极参与海岛保护工作；通过相关配套制度的逐步实施，实现海岛保护立法、执法和法律监督的同步推进和同步落实。对于法前用岛、违法用岛和不可持续用岛，需重新认识和评估海岛价值，在保证海岛可持续存在的前提下[30]，全局把控、立足长远，实现海岛保护价值的最大化和最优化，让海岛发挥出更大的潜力；对于领海基点、国防用途和重要公益设施所在海岛，通过明确保护对象和采取“因岛制宜”的保护管理措施，有力维护我国海洋权益。

建立海岛保护名录制度是推动海岛生态文明建设的重要制度突破口。国家海洋局是我国海岛保护工作的主要职能部门，在大力推进海洋生态文明建设的过程中，应紧密结合国家生态文明改革的要求，针对海岛生态系统脆弱、环境承载力低下、陆域资源短缺、淡水供应不足等问题，把海岛保护尤其是海岛生态保护放在我国生态文明建设中的突出地位[31]。

建立海岛保护名录制度是落实海岛保护工作的重要举措，是在海岛领域实现分类精细化保护管理的统领性制度创举，其已在国家海洋局新“三定”方案、落实海洋生态文明建设的具体措施和海岛保护管理工作要点中有所要求。

总体而言，建立海岛保护名录制度将极大有利于推进我国生态文明建设在海洋和海岛领域的探索和实践。

6 结语

《海岛保护法》是我国首部专门规制海岛议题的基本法律，其颁布建构了全国海岛保护制度的“1.0 版”。随着我国经济的发展，国内生产总值增长迅速，海岛保护规划和无居民海岛开发利用等也取得一定进展，我国海岛保护制度具备升级为“2.0 版”的条件，建立海岛保护名录制度是重要的可行路径之一。就海岛有效治理而言，名录管理是其必要条件。

参考文献

[1] 席小慧，毕诗扬，刘明，等.辽宁海岛统计数据变化原因探究[J].广东海洋大学学报，2015，35(2)：45－48.

[2] 邹日强.规范使用海岛概念研究[J].宁波大学学报（人文科学版），2014，27(4)：106－109.

[3] 周学锋.基于建设海洋强国的无居民海岛管理研究[J].经济地理，2014，34(1)：28－34.

[4] 王泉斌.韩国无人岛开发、保护、管理及对我国的借鉴[J].海洋开发与管理，2015，32(10)：30－34.

[5] 顾世显.试论以岛屿为依托的“海洋第二经济带”开发[J].农业经济，1995(5)：13－16.

[6] 李文君，邓云成，吴继陆.论涉岛海岸管理的法制建构：以我国台湾地区海岸管理制度为例[J].南海学刊，2017，3(2)：8－17.

[7] 邓云成.气候变化对小岛屿国家居民健康的影响[N].中国海洋报，2016－12－15(4).

[8] 邓云成.应对海岛淡水缺乏新思路：风力制水机[J].海洋经济，2015，5(1)：13－20.

[9] 邓云成.亟待保护的海岛生物多样性：以小岛屿国家为主要收录对象的海岛名录库简介[N].中国海洋报，2017－04－14(4).

[10] 汪光焘.中华人民共和国海岛保护法释义[M].北京：法律出版社，2010.

[11] 齐连明，张祥国，李晓冬.国内外海岛保护与利用政策比较研

究[M].北京：海洋出版社，2013.

[12] 高嵩.发挥海岛资源优势 打造海岛经济亮点：关于黄岛区海岛保护与开发问题的调研报告[J].海洋信息，2012(1)：44－47.

[13] 国家海洋局海岛管理司.海岛管理文件汇编[M].北京：海洋出版社，2012.

[14] 张志卫，赵锦霞，丰爱平，等.基于生态系统的海岛保护与利用规划编制技术研究[J].海洋环境科学，2015，34(2)：300－306.

[15] 刘大海，刘志军，吴丹，等.海岛保护规划在我国规划体系中的定位与层级研究[J].海洋开发与管理，2011，28(9)：1－4.

[16] 李文平.福州市出台海岛保护和利用规划[N].中国海洋报，2016－05－10(2).

[17] 吴琼.全面梳理我国海岛保护工作现状[N].中国海洋报，2014－11－14(1).

[18] 杜殿均.我国海岛法律保护问题研究[D].南昌：江西师范大学，2013.

[19] 曹庆.无居民海岛环境保护法律制度研究[D].重庆：重庆大学，2016.

[20] 周超.推动做好领海基点海岛保护总体设计[N].中国海洋报，2015－11－11(1).

[21] 徐健，冯文静，夏雪瑾，等.上海市无居民海岛现状及保护措施[J].上海水务，2016，32(2)：8－10.

[22] 黄丹丽.广东无居民海岛保护与利用政策研究[J].广东海洋大学学报，2013，33(5)：27－30.

[23] 吴姗姗，张凤成，王智能.国家海岛保护与管理项目绩效评价指标体系构建[J].海洋开发与管理，2015，32(10)：8－12.

[24] 黄文川.怎样理解使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用：访国务院研究室副主任韩文秀[J].求是，2013(24)：31－33.

[25] 石蕊.我国海岛环境资源法律保护制度研究[D].石家庄：石家庄经济学院，2013.

[26] 李晓冬，吴姗姗，章晶.试析解决我国无居民海岛法前用岛权证管理问题的对策建议[J].海洋开发与管理，2014，31(7)：15－20.

[27] 李嵩誉.无居民海岛立法的生态保护优先原则与制度设计[D].青岛：中国海洋大学，2015.

[28] 理查德·巴勒斯.海岸治理[M].邓云成，李文君，陈淳，等，译.北京：海洋出版社，2017.

[29] 吴姗姗.我国海岛保护与利用现状及分类管理建议[J].海洋开发与管理，2011，28(5)：40－44.

[30] 徐丽雯，柯丽娜.海岛可持续发展评价指标体系的建立与探讨[J].河南科技，2013(15)：192－193.

[31] 吕彩霞.全力推进海岛生态文明建设[N].中国海洋报，2013－12－13(1).