

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 海岛保护法释义

本书编与组 编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 海岛保护法释义

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国海岛保护法释义 / 《中华人民共和国
国海岛保护法释义》编写组编. —北京:法律出版社,
2010.3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 0482 - 2

I. ①中… II. ①中… III. ①岛—环境保护法—法律
解释—中国 IV. ①D922.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 030688 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘秀丽

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/保定市中国画美凯印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/9.125 字数/181 千

版本/2010 年 3 月第 1 版

印次/2010 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0482 - 2

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

撰稿人：岳仲明 杨永明 宋 芳
曹兵兵 高 飞 施春风
王 忠 齐连明 廖连招
丁 敏

出 版 前 言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法目的】	(1)
第二条 【适用范围及海岛和海岛保护定义】	(3)
第三条 【海岛保护和利用的原则】	(6)
第四条 【无居民海岛所有权】	(7)
第五条 【海岛保护管理体制】	(8)
第六条 【海岛命名及名称标志设置】	(10)
第七条 【海岛保护的宣传教育及保护义务】	(11)
第二章 海岛保护规划	(13)
第八条 【海岛保护规划制度】	(13)
第九条 【全国海岛保护规划】	(16)
第十条 【省域海岛保护规划和直辖市海岛保 护专项规划】	(18)
第十一条 【沿海城市、镇海岛保护专项规划 和县域海岛保护规划】	(20)
第十二条 【可利用无居民海岛保护和利用规 划】	(22)
第十三条 【海岛保护规划修改】	(22)

第十四条 【海岛统计调查】	(23)
第十五条 【海岛管理信息系统和资源调查评 估】	(24)
第三章 海岛的保护	(27)
第一节 一般规定	(27)
第十六条 【海岛资源保护】	(27)
第十七条 【海岛淡水资源保护利用】	(29)
第十八条 【海岛科学研究】	(30)
第十九条 【海岛生物物种保护】	(32)
第二十条 【海岛实验基地建设】	(32)
第二十一条 【海岛保护专项资金】	(33)
第二十二条 【海岛军事设施和公益设施保 护】	(34)
第二节 有居民海岛生态系统的保护	(35)
第二十三条 【有居民海岛开发建设的法律适 用】	(35)
第二十四条 【有居民海岛开发建设原则】	(35)
第二十五条 【有居民海岛工程建设原则及责 任】	(37)
第二十六条 【限制有居民海岛沙滩建造建筑 物及采挖海砂】	(38)
第二十七条 【填海围海和填海连岛的审批管 理】	(41)
第三节 无居民海岛的保护	(43)
第二十八条 【保护未经批准利用的无居民海 岛】	(43)
第二十九条 【无居民海岛采集生物和非生物	

样本的审批管理】	(44)
第三十条 【无居民海岛使用申请和审批】	(45)
第三十一条 【无居民海岛使用金】	(48)
第三十二条 【无居民海岛建造建筑物和设施 的管理】	(49)
第三十三条 【无居民海岛的废水、废物处理】	(50)
第三十四条 【临时性利用无居民海岛】	(51)
第三十五条 【无居民海岛的旅游活动】	(52)
第四节 特殊用途海岛的保护	(52)
第三十六条 【特殊用途海岛范围】	(52)
第三十七条 【领海基点所在海岛保护】	(54)
第三十八条 【国防用途海岛保护】	(57)
第三十九条 【海洋自然保护区和海洋特别保 护区】	(58)
第四章 监督检查	(62)
第四十条 【政府有关部门监督检查职责】	(62)
第四十一条 【海洋主管部门监督检查职责】	(63)
第四十二条 【海洋主管部门监督检查措施】	(64)
第四十三条 【对检查人员的监督】	(66)
第五章 法律责任	(68)
第四十四条 【有关部门不履行职责的法律责 任】	(68)
第四十五条 【填海围海和填海连岛的法律责 任】	(70)
第四十六条 【采挖破坏珊瑚、珊瑚礁和红树 林的法律任】	(72)

第四十七条	【采石、挖海砂和采伐林木或者采集生物、非生物样本及违法建设的法律责任】·····	(73)
第四十八条	【严重改变无居民海岛地形、地貌的法律责任】·····	(75)
第四十九条	【海岛及其周边海域违法排污的法律责任】·····	(76)
第五十条	【领海基点岛、临时性利用无居民海岛违法建设的法律责任】·····	(77)
第五十一条	【损毁领海基点标志的法律责任】·····	(78)
第五十二条	【破坏、危害海岛军事设施和公益设施的法律责任】·····	(79)
第五十三条	【违法审批开发利用无居民海岛的法律责任】·····	(81)
第五十四条	【拒绝海洋主管部门监督检查的法律责任】·····	(83)
第五十五条	【违反本法规定的刑事责任和民事责任】·····	(84)
第六章	附则·····	(87)
第五十六条	【低潮高地保护的法律适用】·····	(87)
第五十七条	【本法有关用语的含义】·····	(88)
第五十八条	【本法的实施日期】·····	(90)

第二部分 附 录

附录一：

1. 中华人民共和国海岛保护法·····	(91)
----------------------	--------

2. 中华人民共和国海域使用管理法 (105)
3. 中华人民共和国海洋环境保护法 (117)
4. 中华人民共和国领海及毗连区法 (141)

附录二:

1. 中华人民共和国海岛保护法(草案) (145)
2. 关于《中华人民共和国海岛保护法(草案)》
的说明 (164)
3. 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人
民共和国海岛保护法(草案)》修改情况的汇
报 (173)
4. 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人
民共和国海岛保护法(草案)》审议结果的报
告 (177)
5. 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人
民共和国海岛保护法(草案三次审议稿)》修
改意见的报告 (180)

附录三:

1. 我国海岛的基本情况 (182)
2. 我国海岛开发、建设和保护、管理的有关情况
及存在的主要问题 (190)
3. 地方和中央有关部门对海岛保护法草案的意
见 (196)
4. 社会公众对海岛保护法草案的意见 (205)
5. 中央有关部门对海岛保护法草案的意见 (211)
6. 辽宁省调研情况简报 (219)
7. 浙江省调研情况简报 (228)
8. 一些专家对海岛保护法草案有关无居民海岛

所有权、使用权规定的意见	(238)
9. 赴宁波、青岛调研无居民海岛权属等问题简报	(243)
10. 十一届全国人大常委会第九次会议审议海岛保护法草案的意见	(247)
11. 十一届全国人大常委会第十一次会议审议海岛保护法草案二次审议稿的意见	(256)
附录四：	
1. 联合国海洋法公约(节录)	(263)
2. 外国海岛立法情况及主要内容	(272)

第一部分 释 义

第一章 总 则

本法总则主要对立法目的、适用范围、海岛及海岛保护的定义、海岛保护和开发利用的原则、无居民海岛权属及海岛保护工作的管理体制作了规定。

第一条 为了保护海岛及其周边海域生态系统,合理开发利用海岛自然资源,维护国家海洋权益,促进经济社会可持续发展,制定本法。

【释义】 本条是关于本法立法目的的规定。

一、保护海岛及其周边海域生态系统

与大陆相比,海岛四面环水、面积狭小、地质结构单一,岛上生态系统相对独立,食物链层次少,复杂程度低,生物多样性指数较小,生物物种之间的关系简单,海岛生态系统十分脆弱,稳定性差,易遭受损害。任何物种的灭失或生态环境的改变,都将对整个海岛的生态系统造成严重的影响和破坏,且难

以修复。随着近年来开发利用海岛活动的增多,一些无序、盲目的开发行为致使海岛的生态环境急剧恶化,破坏了海岛及其周边海域的生态系统。因此,制定海岛保护法的首要目的是对海岛及其周边海域生态系统的保护。

二、合理开发利用海岛自然资源

我国海岛具有丰富的生物资源、空间资源、旅游资源和可再生能源等。海岛是实施国家海洋开发战略,壮大海岛经济的重要依托。近些年来,不少海岛的开发利用缺少规划,开发随意性大,重开发、轻保护,对海岛的自然资源造成了破坏。制定海岛保护法,就是明确国家对海岛实行科学规划、保护优先、合理开发、永续利用的原则,严格规范海岛开发利用活动,使经济建设与生态建设协调发展。

三、维护国家海洋权益

海岛具有独特的区位优势,海岛不仅具有重要的经济价值,而且在维护国家海洋权益中占有重要的战略地位。我国海岛作为国家领土不可分割的一部分,在我国领海及毗连区法中已作明确规定。我国大部分领海基点都划在海岛上,作为领海基点的海岛一旦被破坏或者消失,将直接危及国家主权和海洋权益。制定海岛保护法,通过法律手段加强对海岛的保护,对维护国家海洋权益具有非常重要的意义。

四、促进经济社会可持续发展

我国是海洋大国,海岛众多。海岛是保护海洋环境、维护生态平衡的重要平台,是壮大海洋经济、拓展发展空间的重要

依托,是维护国家海洋权益的战略前沿。制定海岛保护法,加强海岛及其周边海域生态系统的保护,规范海岛自然资源的合理开发利用,维护国家海洋权益,也是促进经济社会可持续发展的必然选择。海岛的保护、建设和管理是复杂的系统工程,要深入贯彻落实科学发展观,保障经济社会的可持续发展,进一步加强海岛保护、管理,改变海岛发展的粗放型增长方式,不能以牺牲海岛生态环境、破坏海岛自然资源为代价去换取一时的经济增长,不能以眼前的发展损害长远利益,不能用局部发展损害全局利益。

第二条 从事中华人民共和国所属海岛的保护、开发利用及相关管理活动,适用本法。

本法所称海岛,是指四面环海水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域,包括有居民海岛和无居民海岛。

本法所称海岛保护,是指海岛及其周边海域生态系统保护,无居民海岛自然资源保护和特殊用途海岛保护。

【释义】 本条是关于本法适用范围及海岛和海岛保护定义的规定。

一、关于本法的适用范围

本条第一款规定:“从事中华人民共和国所属海岛的保护、开发利用及相关管理活动,适用本法。”这里讲的“中华人民共和国所属海岛”,在我国政府的有关声明中已多次明确阐述。1992年我国制定的领海及毗连区法第二条也明确规

定：“中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。”因此，本法对我国所属的海岛未作列举规定。本法调整海岛保护、开发利用及相关管理活动，任何组织、单位和个人从事海岛保护、开发利用及相关管理活动都必须遵守本法。本法规范海岛的保护与开发利用，加强对海岛的保护与开发利用的监督管理，就是要贯彻海岛保护优先、合理开发的原则，处理好海岛保护与开发利用的关系，实现人与自然和谐，促进经济社会可持续发展。

二、关于海岛的定义

本条第二款将海岛定义为“四面环海水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域”。这一定义与《联合国海洋法公约》是相衔接的。本法关于海岛定义的规定有四个特征：一是海岛顾名思义，与内河岛相区别；二是海岛是四面环水，与半岛相区别；三是海岛是自然形成的陆地区域，与人工岛相区别；四是海岛是高潮时高于水面的，与低潮高地相区别。低潮高地是指在低潮时四面环海水并高于水面但在高潮时没入水中的自然形成的陆地区域。内河岛、半岛、人工岛、低潮高地均不属本法调整对象。但考虑到低潮高地与海岛的自然属性和基本特征类似，本法规定，低潮高地的保护及相关管理活动，比照本法有关规定执行。

我国是海洋大国，海岛众多，海岛的面积、自然环境等差

异很大,大到海南岛,小到人不能生存的几平方米的礁石。总结我国海岛保护、开发利用的经验,从我国海岛生态保护的实际需要出发,本法将海岛分为有居民海岛和无居民海岛。我国面积为500平方米以上的海岛有6900多个,其中,有居民海岛共433个,约占全国海岛总数的6.2%,有居民海岛相对于无居民海岛,一般与大陆较近,与大陆在自然属性及社会关系上联系较为紧密,有居民海岛的保护、开发利用及相关管理活动主要适用现行土地、矿产、农林、城建、环保、资源方面的法律、法规。无居民海岛共6500多个,约占全国海岛总数的93.8%。无居民海岛是指不属于居民户籍管理的住址登记地的海岛,相对于有居民海岛,一般面积小,远离大陆,散落在浩瀚的大海上。无居民海岛大部分由裸露的岩礁构成,其价值主要体现在与周围海域共同组成的海岛生态整体性价值方面,传统的陆地资源(土地、林业、农业)价值很低,需要立法加以重点保护。无居民海岛是本法调整的主要对象。

三、关于海岛保护的定义

本条第三款规定,本法所称海岛保护,是指海岛及其周边海域生态系统保护,无居民海岛自然资源保护和特殊用途海岛保护。海岛保护包括三方面内容:一是海岛及其周边海域生态系统保护。海岛及其周边海域生态系统是指由维持海岛存在的岛体、海岸线、沙滩、植被、淡水和周边海域等生物群落和非生物环境组成的有机复合体。海岛及其周边海域生态系统保护,是海岛生态保护的基本内容,是本法调整的重要内

容。二是无居民海岛自然资源保护。无居民海岛具有丰富的生物、林业、矿产、港口岸线、旅游和能源等资源,是海洋经济发展的重要支撑,无居民海岛自然资源保护也是本法规范的重点。三是特殊用途海岛的保护,对于领海基点所在海岛、国防用途海岛、海洋自然保护区内的海岛等具有特殊用途或者特殊保护价值的海岛,实行特别保护制度,也是本法规定的重要内容,对于保护海岛生态系统的完整性,维护国家海洋权益具有重要意义。

第三条 国家对海岛实行科学规划、保护优先、合理开发、永续利用的原则。

国务院和沿海地方各级人民政府应当将海岛保护和合理开发利用纳入国民经济和社会发展规划,采取有效措施,加强对海岛的保护和管理,防止海岛及其周边海域生态系统遭受破坏。

【释义】 本条是关于海岛保护和利用的原则的规定。

一、关于海岛保护和利用的原则

针对我国海岛保护和开发利用存在的问题,总结实践经验,本法规定,国家对海岛实行科学规划、保护优先、合理开发、永续利用的原则。这一原则贯穿于本法的全部内容。“科学规划”就是政府及有关部门首先应当科学制定海岛保护规划,作为海岛保护和开发利用的基本依据。规划先行,没有规划不能开发利用海岛。为此,本法第二章“海岛保护规