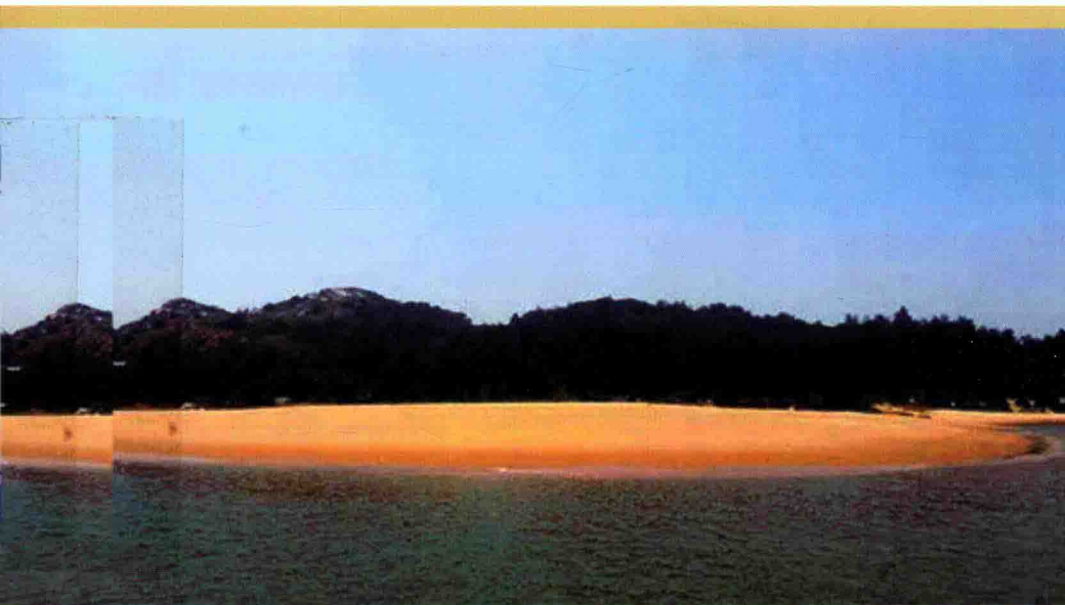


无居民海岛立法的 生态保护优先原则与制度设计

WUJUMIN HAIDAO LIFA DE
SHENGTAI BAOHU YOUXIAN YUANZE YU ZHIDU SHEJI

◎ 李嵩誉 著



中国财经出版传媒集团

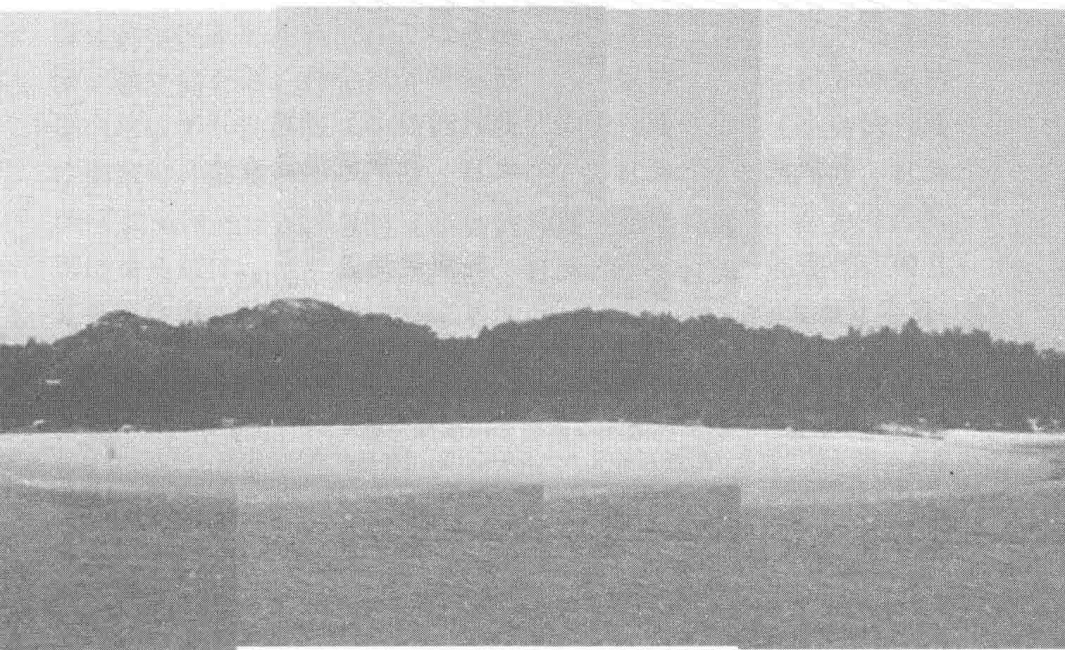


经济科学出版社
Economic Science Press

无居民海岛立法的 生态保护优先原则与制度设计

WUJUMIN HAIDAO LIFA DE
SHENGTAI BAOHU YOUXIAN YUANZE YU ZHIDU SHEJI

◎ 李嵩誉 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

无居民海岛立法的生态保护优先原则与制度设计/
李嵩誉著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 10
ISBN 978 - 7 - 5141 - 7326 - 0

I. ①无… II. ①李… III. ①岛 - 生态环境 - 环境
保护法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 240333 号

责任编辑: 程憬怡
责任校对: 徐领柱
版式设计: 齐 杰
责任印制: 王世伟

无居民海岛立法的生态保护优先原则与制度设计

李嵩誉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 10. 125 印张 270000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7326 - 0 定价: 28. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)



前 言

一、选题背景及研究意义

(一) 选题背景

建设生态文明是我国社会发展的重要战略性指针。生态文明是一种高级的社会形态，生态文明建设的实现不仅需要相应的理念和价值追求的更新，更需要完善的法律保障。我国作为一个正在和平崛起的世界海洋大国，面对愈演愈烈的海洋争霸态势，各国都在不断地调整国家海洋政策和发展战略，制定或修订相关海洋立法或法案，建立健全强有力的海洋管理机构和管理体制，在全世界海域范围内形成了开发和利用海洋资源的热潮。如联合国的《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》、韩国的《岛屿开发促进法》、日本的《孤岛振兴法》等。海岛^①，尤其是无居民海岛^②，作为海洋资源的重要载体，不仅承载着一国海洋权益和国防安全的重任，而且还拥有生态、经济、科研等多重价值。我国的海岛资源十分丰富，

① 1982年《联合国海洋法公约》第121条第1款规定“岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域”；2010年3月1日实施的《海岛保护法》第2条也采用了此定义；《中国海岛志》也认为，“海岛系指海洋中四面环水、高潮时高于海面、自然形成的陆地区域，具有独特的地缘表征和资源特征，集多种战略要素于一身。海岛既是国家领土，又是构成海洋国土的重要基础”。我国海岛种类齐全，既有大陆岛（也称基岩岛），又有泥沙岛和珊瑚岛。

② 2010年3月1日实施的《海岛保护法》第2条规定“海岛包括有居民海岛和无居民海岛”，第57条第2款规定“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”，这就意味着是否有居民户籍管理被作为有居民海岛与无居民海岛的判定标准，若有居民户籍管理即为有居民海岛，反之，则为无居民海岛。

在所属 300 万平方公里的海域中,面积达到 500 平方米以上的海岛有 6900 多个,其中无居民海岛多达 6500 多个,小于 500 平方米的无居民海岛有上万个。^① 随着我国海洋强国战略的进一步推进,我国社会主体对无居民海岛的经济活动日益增多,对其管理也成为迫切的现实需要。《中华人民共和国海岛保护法》(下文称《海岛保护法》)的正式实施宣示了无居民海岛开发利用的合法“解冻”,客观上形成了对无居民海岛开发之“热”的利益冲动与对其生态保护之“急”的理性被动的鲜明冲撞。而《海岛保护法》及现有法律性文件对无居民海岛保护的立法目的、立法原则、制度建设尚存在不系统、不完整、欠适应、欠科学的问题和缺陷,难以支撑和实现对无居民海岛的生态保护。如何建构科学而规范的法律制度,真正实现对无居民海岛的保护,既是无居民海岛开发活动的需要更是维护国家主权和国家生态安全的保障。

海岛、无居民海岛、有居民海岛概念界定及相互之间关系的分析是研究相关理论与制度的基础。1982 年《联合国海洋法公约》明确规定:“岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域”。^② 《海岛保护法》也沿用了这一概念。我国早在 2003 年出台的《无居民海岛保护与利用管理规定》就首次明确:无居民海岛“是指在我国管辖海域内不作为常住户口居住地的岛屿、岩礁和低潮高地等……无居民海岛不得作为公民户籍登记的地址和企业登记注册的地址”,^③ 而后在 2010 年施行的《海岛保护法》规定,“海岛包括有居民海岛和无居民海岛。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”^④。由此可知,海岛以是否拥有居

① 王永生.《海岛保护法》:呵护我国海岛的“防护栏”.南方国土资源,2010(3):23~25.

② 参见 1982 年《联合国海洋法公约》第一百二十一条第一款的规定。

③ 参见国家海洋局,民政部,总参谋部.无居民海岛保护与利用管理规定.第三十四条第一款和第三十三条第一款,2003 年。

④ 参见 2010 年 3 月 1 日实施的《中华人民共和国海岛保护法》总则第二条第一款的规定、第六章附则第五十条第二款。

民户籍管辖作为判定的依据和标准,凡是设置有居民户籍管辖地的均为有居民海岛,反之,则为无居民海岛。

无居民海岛与有居民海岛都属于海岛,具有海岛一般生态环境所具有的共同特征,但从具体的海岛的性质及使用价值属性的角度,两者却有其各自不同的特征意蕴。第一,两者权属性质不同。无居民海岛所有权归国家所有,经合法途径取得使用权的使用人仅拥有客体物的用益物权;而有居民海岛的所有权性质兼具国家所有和集体所有两种形式。第二,使用目的不同。除特殊用岛外,无居民海岛的主要使用目的在于获得滩涂及海岛周边海域的海洋养殖权,而有居民海岛的资源使用与陆地上相同或类似的自然资源使用,并无实质性区别。第三,使用价值及功能有别。无居民海岛除了一般的资源特征之外,还承担着维护主权、国防安全、生态保护、科学研究等多方面的功能,而其经济价值或其他价值相对则处于次要地位,因此,“在设定无居民海岛使用权时,经济因素并不是首要衡量和考虑的问题。国家可以对特殊用岛的使用权人不征收使用金,但应当加强管理和控制,采取申请审批方式”。^① 第四,使用权的内容有别。无居民海岛使用可以其整体资源作为使用客体,包括岛上的土壤、植被、动物、砂石、淡水、构筑物、建筑物以及海岛周围海域等,如此整体使用更有利于海岛本身生态的保护。

此外,无居民海岛和有居民海岛与“无人岛”和“有人岛”不能完全等同。我们通常所说的“有人岛”是指在某岛上有人居住,从时间要素看,可能是季节性也可能是某段时间,但并非一定是隶属于某个户籍管辖地实际管辖。国外有些“有人岛”称岛上居住的人为“岛民”,并且有具体法律对“岛民”资格予以特殊规定,对岛民居住条件也有严格限定。如《劳德哈伍岛法(1981年

^① 周柯,谭柏平.论我国海岛的保护与管理.中国地质大学学报(社会科学版),2008(1):37~43。

修正案)》第一部分第三条定义规定满足以下条件,就可成为该法所称“岛民”:“第一,在《劳德哈伍岛法(1981修正案)》开始生效之前就在岛上居住,并且根据当时生效的原《劳德哈伍岛法》,满足‘岛民’条件的;第二,在新法生效之前已在岛上居住满5年,并在生效之后继续在岛上居住的;第三,在特殊情况下,根据委员会的建议,并经部长宣布目前可以保留或获得岛民的资格,这种授予岛民资格的决定应在公报上公布”。^①

(二) 研究意义

“建设生态文明,必须建立系统且完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境”,是国家实施生态文明建设基础性、指导性和战略性的方向性指针。生态文明制度体系的建立,是向中国法律体系提出了法律生态化的要求,生态保护法律制度的建设要求以环境资源承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为宗旨,综合运用生态化调整方法、生态价值本位的理念和分析方法,通过形成、发展和适用更多的生态保护法律制度和手段,实现生态安全的法律保护目标。对无居民海岛使用管理立法研究,正是在我国无居民海岛生态环境恶化情况下的立法动议,从而构成了生态文明制度体系的一部分,所以,对无居民海岛使用管理立法的制度研究具有重大的现实理论意义。

无居民海岛使用管理立法研究也是我国实施海洋强国战略的一部分,对无居民海岛开发利用势必威胁海岛生态安全,必然要进行保护管理,而无居民海岛现有生态状况堪忧,过度养殖、工业污染、低质旅游、炸礁挖沙、滥捕与滥采珍稀生物资源等破坏性开发利用,致使其生态环境严重退化,海岛数量急剧减少和国有资源性资产大量流失,已经对国家的生态安全、主权利益构成了严重威胁,所以必须进行制度建设保护生态安全,维护国家权益。在生态保护优先的基础性、指导性和约束性的方向指针下,在国家海洋功

^① 海岛立法起草组. 国外海岛法律制度比较研究. 2006年8月。

能区和海岛保护规划具体要求下,在编制单个无居民海岛保护与利用规划的约束下,制定基本保护制度、完善保护管理体制,从制度上确保对无居民海岛的使用管理到位、生态保护到位,因此,对无居民海岛使用管理立法研究具有意义重大的应用价值。

二、国内外研究现状

(一) 国内研究现状

生态保护作为管理战略和方法进行生态学、管理学和工学(如林学、农学等)研究成果比较丰富,而进行法律研究的成果并不多,尤其是针对海岛综合生态保护管理的法律研究更少,本书从论著和论文两个方面考察现有研究成果。

对于无居民海岛使用管理立法首要解决的问题是立法目的,而立法目的首先体现为立法的基本原则。法律的基本原则是体现法的基本精神的根本原则,是人们在制定和实施法律过程中必然遵循的、贯穿立法和执法全过程的基本准则。生态保护优先在无居民海岛使用管理立法中能否作为基本原则,取决于无居民海岛使用管理的基本关系问题:即在无居民海岛开发利用与保护的关系问题上,是把生态保护还是开发利用放在优先考虑的位置。对这个问题的不同回答,直接决定着无居民海岛使用管理立法的法律目标模式。在此意义上,只有在这个基础性且具有方向指针性的问题明确的情况下,才有可能进行基本制度的构建。可能也正是由于这个问题直接关系到立法的基本方向,在现阶段关于海岛研究文献中多数涉及开发利用与保护关系的研究,而对无居民海岛的基本制度及管理体制的研究则相对较少。

对无居民海岛开发利用与保护关系争论的焦点在于开发利用与保护二者在关系中所处的地位。争议源于对经济增长与生态保护所持不同的价值观,形成了四种不同认识。绝大多数学者支持生态保护优先观点,认为基于无居民海岛本身的区位属性和自然特点,应该把生态价值放在优先考虑的位置,否则一旦生态破坏就难以恢

复,于是有学者提出,生态保护优先应是制定海岛法应贯彻的基本原则(徐祥民,2006);有些学者从无居民海岛当地的实际情况出发,确立了“统一规划、综合管理、保护为主、严格限制利用”的原则及“以岛养岛”的行之有效的管理模式(刘苏红,2006);持传统的经济优先原则的学者认为,无居民海岛开发利用的核心就是体现其经济使用价值,否则不体现经济价值的开发利用就没有任何实质意义(李磊,2003);也有持折中型观点的学者,认为究竟要对哪个优先考虑,取决于无居民海岛本身的客观情况,可利用时就应该发挥其经济价值,该保护时就必须严格保护限制利用,二者是相互促进而非彼此对立(刘登山,2010);还有主张并重型的学者,认为无居民海岛利用与保护应该并重,实现动态管理:“在开发中保护,在保护中开发”,实现海岛资源开发与生态保护两者之间一种制约与协调的动态均衡关系(陆剑宝,2011)。

从以上研究分析,除经济优先原则外,生态保护优先、折中型和并重型都是坚持要对无居民海岛开发使用进行生态保护,并且大都从海岛的自然属性特征方面予以强调。而无居民海岛除了自然属性之外,对其开发利用体现的是它的社会属性,而正是对其开发利用才会干扰到它的自然生态系统,并且利用的方式不同,对其干扰的强度也有所不同,采取的保护措施也应该有所不同,但就现有的文献研究来看,几乎没有这方面的分析论证,因此,现有研究文献对生态保护的论证既不充分也不完整,未能真正体现生态优先保护的意义和价值。

在无居民海岛使用管理法律关系中,学者们对法律关系的主体、客体和内容都进行了一定的研究。

对无居民海岛使用管理主体的研究,包括管理主体和使用主体。对管理主体的研究,实际上是对无居民海岛的管理体制的研究,有学者认为,统一的综合管理体制即以国家海洋局为主体,其他相关部门相互配合、统筹协调管理(2008,周珂);也有学者提出集中管理和专门管理,集中管理是由国务院海洋行政主管部门统

一行使全国海岛规划编制、巡航、监督和指导等方面的职能,专门管理指海岛管理由专门机构实施,不再按行业分别由不同部门管理(徐祥民,2006)。对无居民海岛使用主体的专门研究几乎没有,只是有些学者在进行相关方面研究时,提到了无居民海岛使用权人包括公民、法人(程功舜,2010),开发主体的选择上,应充分考虑企业的经济实力、企业信誉、开发资质、管理经验等条件(刘苏红,2006)。

无居民海岛使用管理法律关系主体在其使用管理中,处于核心和主导地位。正是由于无居民海岛的开发利用行为,才需要管理主体实施有效管理,但由于无居民海岛特殊的区位属性和自然属性,甚至利用中涉及主权利益。因此,与一般陆地上资源的利用不同,并不是一般民事主体(公民和法人)都适合作开发者,但使用主体应该如何规定,既要维护到应该保护的利益,还要使资源充分发挥经济效用,《海岛保护法》没有规定具体的使用主体,就现有研究文献来看,也找不到答案。对于使用主体的相对方——管理主体,旧研究文献中采用统一综合管理和分部门相结合的管理体制,仍旧是陆地上传统的分业部门管理方式,经实践证明用于无居民海岛管理是不理想的。实施集中管理和专门管理,研究者从规范分析的角度进行了分析论证,得出了理论上的可行性,但实践中是否可行,研究者没有做实证方面的具体论证;即使理论和实践都可行,具体制度上该如何规定,权利义务如何配置,配置科学性的论证,现有研究没有提供。就这方面,《海岛保护法》只是原则性规定“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。”而无居民海岛使用管理从具体使用与保护规划的编制到具体使用行为,是一个系统工程,规定过于原则,显然缺乏可操作性。

对无居民海岛使用管理的客体对象研究。无居民海岛使用管理客体既包括无居民海岛、海岛及周围海域的生态系统,也包括一切

使用行为。对前者有学者认为“海岛”是各种资源的集合体,包括海岛陆及其周围一定范围内的水面及其上空、水体、海床和底土,能独立成为一体(桂静,2005);也有学者认为海岛系统不仅包括海岛陆域部分,还包括其水下部分及周边一定范围内的海域。其中,陆域部分包括海岛上的矿产、植被、土壤、景观等方面的资源;而海域部分则包括一定范围内水文、气象、生物、化学等方面的环境状况以及渔业、旅游等方面的资源(高俊国、刘大海,2007)。对无居民海岛使用行为的研究,大多涉及旅游用岛,有学者提出了无居民海岛旅游开发在旅游项目规划期、项目施工期和项目建成运营期三个阶段中旅游资源与环境保护的具体措施(叶新才、蔡荔红,2006)。在无居民海岛使用管理法律关系中,对“无居民海岛”这个客体范围如何确定呢?文献研究认为无居民海岛系统包括海岛陆域部分及周边一定范围内的海域,既然是系统就应具备系统所具备的系统性和整体性的特点,该特点要求对无居民海岛的保护性使用为整体性使用,但就海岛周围一定范围内的海域,“一定范围”如何确定,文献研究中没有说明,如果范围不能确定,如何整体使用?

对无居民海岛使用管理内容的研究。对于无居民海岛使用管理内容,按一般法律关系内容理解应该是对不同主体的权利、义务配置,而其权利、义务的来源是基于法律制度的规定,所以,针对无居民海岛使用管理内容主要从基本制度的研究来考察。有学者提出了海岛规划制度、海岛保护制度(海岛保护名录、海岛物种登记等保护制度)、海岛调查统计制度、海岛监督检查制度(谭柏平,2005);有学者设计了海岛用后复原制度(要求使用海岛的人在使用期届满后负责恢复海岛的原本状态,尤其是海岛的生态。在操作上主要落实在两个环节上:其一,在提出海岛使用申请时,除提交使用方案等外,还应同时提交使用期届满后的善后处理方案;其二,在使用权届满时,要求使用人对海岛进行恢复性处理)、海岛生态保证金制度(确保海岛用后复原制度的有效实施而预设的保证

制度。建议“经营性使用无居民海岛，应当根据海岛面积、使用期限、经营项目对海岛自然状况的影响程度等因素缴纳海岛环境保证金”）、海岛生态修复制度（“设置此项制度的目的是对已经遭到破坏但却有修复价值的海岛生态系统进行修复”）、海岛管理的公众参与制度（徐祥民，2006）；多数学者提出了健全海岛管理制度（保护和规划制度、开发许可制度、登记制度），设立海岛有偿使用制度和完善海岛生态环境保护制度（严格执行环境影响评价制度、加强海岛生态环境的评价与监督制度、恢复海岛生态系统、完善海岛自然保护区制度和发展海岛生态旅游）（郭院、华敬炘、吴莉婧，2006）。

综观现有文献对无居民海岛使用管理基本制度的研究，从实体制度到程序制度都进行了一定的研究，但就海岛用后复原制度，使用人的修复方案只是预判，但实际使用是个动态的过程，用岛方式不同，如果方案设计损害程度轻，而实际使用损害程度很严重，那么复原方案意义就不大，因此，如何科学确定使用人的损害程度是生态复原的关键，但文献没有研究；生态保证金制度，就不同的使用方式，应该有不同的技术标准，征收的技术标准如何确定，科学与否，文献中都没有提及。针对文献中建议实施生态修复制度，至于制度如何规定和适用，并没有说明；就开发许可制度，是非常重要的使用管理程序制度，但文献研究并没有进行具体的程序操作设计；对于环境影响评价制度在无居民海岛使用管理中是生态损害预防制度，因为影响海岛的因素要比陆地复杂，仅依照《环境法》中的环评指标显然是不够的。针对不同的用岛项目，应该包含哪些技术性指标，技术性指标如何确定，审批标准如何科学界定，以使制度规定更加科学、可行和安全？尤其对于生态保护优先的理论及制度，现有文献都缺乏系统研究。

（二）国外研究现状

国外对无居民海岛使用管理的理论研究文献很有限，但大多数国家都对无居民海岛的使用保护进行了相关立法。有学者研究了美

国联邦和夏威夷州通过的立法保护西北群岛珊瑚礁生态保护系统 (John N. Kittinger, 2000)、国家野生动物保护区 (Laura La France, 1903) 和国家海洋保护区 (Kanako Morita, 2005); 有学者研究了新西兰海岛使用许可制度必须有环境后果评价制度, 每一个许可申请必须附上环境后果评价, 申请者必须履行评价义务 (Paul H. Selman, 2000); 有学者研究了马尔代夫的整体性用岛制度 (Eric J. Davies, 2001); 也有学者研究了澳大利亚赫德岛与麦克唐纳群岛海岛保护区功能分区制度 (Nigel Taylor, 1999)。对于国外文献针对无居民海岛使用管理的研究, 理论研究有限, 价值意义不大, 但可借鉴制度方面的贡献。

三、研究思路及研究方法

实施生态文明建设是我国基础性、指导性和战略性的方向指针。无居民海岛基于其自身的区位特征和自然属性: 整体性、系统性和脆弱性, 对其进行开发利用势必影响生态安全, 必然要对其进行生态保护, 进行生态保护最有效的手段就是进行生态保护制度建设, 因此, 对无居民海岛使用管理进行立法保护自然构成了生态文明建设制度体系的一部分。本书从经济发展与生态保护、经济利益和生态利益之间始终存在的矛盾、困惑出发, 对调整二者关系的理念与理论内涵进行反思, 提出生态保护优先理论构想。分析生态保护优先作为生态文明社会生态、经济与社会的基础性、指导性理论, 提出只有生态系统管理才是其实现的根本性路径依赖。生态系统既是一切自然资源的来源与价值基础, 又是发展的限制性条件, 生态系统管理的目的是实现生态系统结构、功能和过程、社会和经济目标的可持续性融合。^① 生态性是无居民海岛立法保护的逻辑起点。无居民海岛保护必须扭转单一追求生态系统最大产量的观点,

^① [美] K. A. 沃科特等. 生态系统——平衡与管理的科学, (欧阳华等译). 北京: 科学出版社, 2002. 5。

转向寻求生态系统可持续性的多价值目标实现的观点,这既是生态系统保护优先的精髓所在,也是实现经济利益融合于生态利益的关键所在。从海岛生态保护实现的逻辑出发,考察中国现行法律制度创新的理性与政治经济障碍,分析制度变迁的阶段与路径,比较不同制度的功能,导出强制性规则与诱致性规则相结合更符合海岛生态保护的优势,将海岛使用主体定位在生态保护的主角,政府定位在管理监督之位,进而提出法律规则设计的起点。本书研究以实现无居民海岛生态保护为目的,以生态保护优先原则为指导,以禁限行为制度为主线,着重法律在其中的制度功能与制度结构分析,从而为生态文明法律体系建构提供理性与制度选择。

生态保护优先或环境优先用语,尽管在理论界都在使用,但对其系统阐述尤其从无居民海岛生态保护的角度,鲜有人研究。本书从分析无居民海岛生态性特质出发,考察无居民海岛生态破坏的现状,探究了引发无居民海岛生态破坏的原因,主要是由于生态保护优先理念、原则与制度的缺乏,所以,对生态保护优先从用语的选择到内容的全面且系统地阐释,并对其正当性的理论基础进行了充分地论证。生态保护优先理论的系统地诠释是本书的创新。

生态保护优先原则必须转化为制度才能实现其真正的价值功能。无居民海岛生态保护优先制度的系统构建以禁限行为制度作为核心制度,以合理使用制度、特殊用途制度作为生态保护的例外进行了系统建构,对于无居民海岛生态保护具有重要意义。

四、研究方法

本书的研究方法主要有:

1. 逻辑分析与实证研究相结合。要弄清生态保护优先理念及原则对无居民海岛保护与利用的要求及其多价值属性在生态整体主义视野中的价值分层,有必要依靠逻辑分析的方法。为了验证逻辑分析结果的真实性和可靠性,我们还需要进行实证的研究。只有逻辑分析与实证研究有机结合起来,研究得出的结论才具有较强的说

服力。

2. 历史与比较研究法。对国外典型国家无居民海岛在因应环境危机时所发生的变化考察，我们必须采取历史和比较的方法，这样才能使考察的发现具有一定的可靠性。

3. 跨学科综合分析法。本书所研究的并非仅仅是一个法律问题，它更重要的还是经济、政治、社会、生态问题。对本书的研究，我们必须结合生态学、经济学、社会学、伦理学等领域的研究成果并结合国家政治现状进行综合分析，只有这样才能使我们的法律结论更具有可行性和有效性。

4. 社会学的调查方法。通过实地调查和访谈，获取法律制度实践中存在的问题，作为研究的第一手资料，对于无居民海岛生态保护制度建构具有重要意义。

目 录

第一章	无居民海岛立法保护的制度契机	1
第一节	生态脆弱性是一切保护的肇始	1
一、	海岛生态性脆弱于人迹资源环境	2
二、	经济理性与海岛生态性相左	5
三、	生态保护“优先”观	11
第二节	生态优先制度缺位导致海岛破坏	18
一、	海岛开发必然威胁其生态安全	18
二、	海岛不当使用已导致其严重破坏	23
三、	生态恶化呼唤生态优先保护	30
第三节	海岛管理无序源于生态优先制度缺失	36
一、	生态损害实质重在生态优先制度缺失	36
二、	生态管理缺位招致生态秩序失衡	39
三、	生态思想匮乏期待生态伦理回归	42
第二章	生态保护优先缺失的制度困境	50
第一节	立法演进凸显生态优先制度稀缺	50
一、	“疏于管理”导致生态灾难	51
二、	“有偿使用”重经济弃生态	55
三、	“保护优先”不等于“生态保护优先”	57
第二节	法律性规范失灵在于生态优先缺失	59
一、	多且乱法律性规范的效率失灵	59

2 无居民海岛立法的生态保护优先原则与制度设计 ||

二、生态优先缺失的法律性制度困境	62
第三节 《海岛保护法》生态保护的检讨	65
一、原则规范无力于生态优先保护	65
二、现行生态保护的优先制度缺陷	68

第三章 无居民海岛立法保护的制度抉择

88

第一节 经济理性与其生态保护理念相悖	89
一、市场经济架构是“反自然的”	89
二、经济理性是加剧生态危机的根源	97
三、生态保护期盼生态经济秩序	100
第二节 生态理性旨在生态价值观制度化	102
一、生态理性的整体论、系统论是生态方法论	103
二、生态价值根植于生态理性的内在逻辑	111
三、生态保护优先：生态理性植入法治轨道	117
第三节 生态保护优先居于制度结构的核心	119
一、整体制度结构旨在保护与管理	119
二、生态保护优先居于制度结构内核	128

第四章 生态保护优先的制度理性

137

第一节 “生态保护优先”的原则内涵	137
一、“生态保护优先”的历史发展追溯	138
二、“生态保护优先”内涵的全新诠释	139
三、海岛“生态保护优先”的域外典范	146
第二节 “生态保护优先”的正当性理论基础	150
一、生态学的科学基础是生态优先观	150
二、生态伦理学的核心是生态义务	154
三、生态经济学倡导生态秩序优于经济秩序	160
四、生态政治学要求政治制度生态化	165