

《中华人民共和国海岛保护法》自 2010 年 3 月 1 日起施行

贯彻实施《海岛保护法》

推进海南国际旅游岛建设快速健康发展

海南省海洋与渔业厅党组书记、厅长 赵中社

2009 年 12 月 26 日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过了《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》),并于 2010 年 3 月 1 日起施行。《海岛保护法》是继《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》、《海洋环境保护法》、《海域使用管理法》之后,又一部涉及海洋资源保护和管理的重要法律。《海岛保护法》的颁布,顺应了国内外海洋工作形势,体现了党和国家对海岛工作的高度重视。

《海岛保护法》的实施对发展海洋经济具有极为重要的现实意义和深远的历史意义。党的十六大、十七大制订了“实施海洋开发,发展海洋产业”战略,对海洋事业的发展提出了新的目标和更高的要求。近十年来,随着我国沿海经济的快速发展,经济实力的不断增强,海岛成为发展海洋经济的新领域。在海岛开发过程中,一方面取得了令世人瞩目的成就;另一方面,也存在着开发盲目性大、管理秩序混乱,生态破坏严重,一些领海基点海岛、国防用途海岛等重要海岛的

保护不力等问题,影响和制约海岛地区乃至海洋经济社会的健康发展。《海岛保护法》的颁布为我国海岛开发、建设、保护和管理提供了法律依据,并将从根本上扭转当前海岛开发“无序、无度、无偿”的状况,进入了科学规划、有效保护、合理利用的新阶段,对开创我国海洋事业发展的新局面具有十分重要的现实意义和深远的历史影响。

无居民海岛属于国家所有,各级海洋部门负责无居民海岛保护和开发利用的管理工作。《海岛保护法》确定了“无居民海岛属于国家所有,国务院代表国家行使无居民海岛所有权”的基本权属制度。明确了各级政府有关部门对有居民海岛生态系统保护职责和海洋部门的协调管理职责,有利于为海岛居民创造优美的生态环境。明确了海洋管理部门对无居民海岛实行集中统一管理的模式,有利于发挥管理、技术和能力的优势,符合科学发展观的要求。海岛保护法涉及海岛保护规划、海岛生态保护、无居民海岛的权属及有偿使用、特殊用途海岛的保护、监督检查等五项基本制度,确立了依法用岛、

依法护岛、依法管岛的新格局,为海洋开发的深入发展奠定了基础。

海南在实施《海岛保护法》中负有重要的责任。海南是海洋大省,也是一个以海岛为基本特征的岛屿省份,管辖着海南岛和西沙、中沙、南沙群岛及其海域,面积约 200 万平方公里,占全国海域总面积的 2/3。辽阔的海域,各类岛屿星罗棋布。据调查,仅海南岛周边海域大于 500 平方米岛屿就有 180 个,总面积为 22.48km²,平均每个海岛面积仅 0.12km²,沿海 12 市县均有隶属海岛。大于 1km² 的海岛有 6 个,其中万宁大洲岛 4.42km²、三亚西瑁洲 2.12km²、琼海东屿岛 1.72km²、文昌岛溪嶼 1.34km²、三亚牛奇洲 1.05km²、昌江过河园 1.04km²。西沙群岛:大于 500m² 的海岛 32 个, 岛屿总面积为 7.97km²,平均每个海岛面积 0.25km²。此外,中沙、南沙群岛还分布着众多的岛屿、沙洲、暗礁、暗沙和暗滩等。

海岛保护与开发是我省海洋空间资源利用的重要领域之一。目前一些沿海岛屿的经济开发活动蓬勃开展,已成为我省海洋经

济的亮点。然而,从海岛保护与利用的总体情况来看,我省的海岛开发仍处于初级阶段,除了有居民海岛和少数无居民海岛以外,大多数无居民海岛还没有开发利用。在已经有开发活动的海岛上,主要是海洋旅游、海水养殖、海洋捕捞、种植业、林业等比较初级的开发利用活动。建省以来,我省海洋管理部门就十分重视对海岛资源与环境的保护工作,在一些具有重要生态价值的海岛及周边海域建立了国家级海洋自然保护区,在一些生态环境较好的海岛开展了生态旅游观光活动,既带来了较好的经济效益,也促进了海岛的生态建设。《海岛保护法》的颁布实施,对我省保护海岛及其周边海域生态系统,规范海岛的使用秩序,实现海岛资源的保护和合理开发利用,促进我省经济社会的可持续发展,具有十分重大的意义。同时,《海岛保护法》将为全面实施我省海洋经济发展战略,支持海南国际旅游岛的开发建设提供强有力的法律保障。

各级海洋与渔业管理部门在《海岛保护法》实施中负有重要的责任。《海岛保护法》

将无居民海岛保护与利用的管理职能以及有居民海岛生态系统保护的协调职能,明确地赋予了各级海洋管理部门, 责任重大,使命光荣。因此,各级海洋主管部门应全面贯彻实施《海岛保护法》,认真履行法律赋予的职责。一是认真做好海岛保护法的普法宣传工作,广泛宣传海岛保护法律法规,提高全社会对海岛价值和海岛保护的认知,形成人人关注海岛发展,自觉遵守海岛保护法的氛围。二是结合我省海岛工作的特点和实际,研究制定与《海岛保护法》相配套的地方性法规,使海岛管理工作更加规范化,更具可操作性。三是要组织开展省域海岛保护规划的研究制定工作。四是加强无居民海岛保护与利用管理以及特殊用途海岛的保护。五是各级海洋执法部门要加强海岛执法巡查工作,不断建立健全我省海洋与海岛巡航执法体系。依法查处破坏海岛自然资源和生态、扰乱海岛执法秩序的违法行为。六是建立一支高素质海岛技术支撑的人才队伍,为海岛工作提供技术服务。

《海岛保护法》既为我省建设国际旅游

岛提供了法律保障,也为我们指明了方向。2009 年 12 月 26 日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过了《中华人民共和国海岛保护法》,12 月 30 日,国务院发布了《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》,要把海南打造成为世界一流的海岛休闲度假旅游胜地,这既是偶然的巧合,也具有必然的内在联系。我省是岛屿省份,海域、海岸带和海岛是国际旅游岛建设的核心内容。随着国际旅游岛的开发建设,我省将迎来海洋资源开发的新热潮,一批海洋旅游基础设施建设、港口、跨海路桥、海上旅游、观光、休闲娱乐、海上运动等用海项目将相继上马。在海南经济社会发展的重大历史时期,我们要深入学习贯彻科学发展观,全面贯彻实施《海岛保护法》,保护和合理开发利用海岛自然资源,实现环境保护与经济发展的良性互动,逐步形成以海岛为依托的第二海洋经济带,将海岛建设成为经济繁荣、社会和谐、环境优美、生态良好的海上明珠和维护海洋权益的桥头堡。

目 录

- 第一章 总则
- 第二章 海岛保护规划
- 第三章 海岛的保护
- 第一节 一般规定
- 第二节 有居民海岛生态系统的保护
- 第三节 无居民海岛的保护
- 第四节 特殊用途海岛的保护
- 第四章 监督检查
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

第一章 总 则

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。

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。

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。

第四条 无居民海岛属于国家所有,国务院代表国家行使无居民海岛所有权。

第五条 国务院海洋主管部门和国务院其他有关部门依照法律和国务院规定的职责分工,负责全国有居民海岛及其周边海域生态保护工作。沿海县级以上地方人民政府海洋主管部门和其他有关部门按照各自的职责,负责本行政区域内有居民海岛及其周边海域生态保护和利用规划。

第六条 海岛的名称,由国家地名管理机构 and 国务院海洋主管部门按照国务院有关规定确定和发布。

沿海县级以上地方人民政府应当按照国家规定,在需要设置海岛名称标志的海岛设置海岛名称标志。

禁止损毁或者擅自移动海岛名称标志。

第七条 国务院和沿海地方各级人民政府应当加强对海岛保护的宣传教育工作,增强公民的海岛保护意识,并对在海岛保护以及有关科学研究工作中做出显著成绩的单位和个人予以奖励。

任何单位和个人都有遵守海岛保护法律的义务,并有权向海洋主管部门或者其他有关部门举报违反海岛保护法律、破坏海岛生态的行为。

第二章 海岛保护规划

第八条 国家实行海岛保护规划制度。海岛保护规划是从事海岛保护、利用活动的依据。

制定海岛保护规划应当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。

海岛保护规划报送审批前,应当征求有关专家和公众的意见,经批准后应当及时向社会公布。但是,涉及国家秘密的除外。

第九条 国务院海洋主管部门会同本级人民政府有关部门、军事机关,依据国民经济和社会发展规划、全国海洋功能区划,组织编制全国海岛保护规划,报国务院审批。

全国海岛保护规划应当按照海岛的区位、自然资源、环境等自然属性及保护、利用状况,确定海岛分类保护的原则和可利用的无居民海岛,以及需要重点修复的海岛等。

全国海岛保护规划应当与全国城镇体系规划和全国土地利用总体规划相衔接。

第十条 沿海省、自治区人民政府海洋主管部门会同本级人民政府有关部门、军事机关,依据全国海岛保护规划、省域城镇体系规划和省、自治区土地利用总体规划,组织编制省域海岛保护规划,报省、自治区人民政府审批,并报国务院备案。

沿海直辖市人民政府组织编制的城市总体规划,应当包括本行政区域内海岛保护专项规划。

省域海岛保护规划和直辖市海岛保护专项规划,应当规定海岛分类保护的具体措施。

第十一条 省、自治区人民政府根据实际情况,可以要求本行政区域内的沿海城市、县、镇人民政府组织编制海岛保护专项规划,并纳入城市总体规划、县域总体规划;可以要求沿海县人民政府组织编制县域海岛保护规划。

沿海城市、镇海岛保护专项规划和县域海岛保护规划,应当符合全国海岛保护规划和省域海岛保护规划。

编制沿海城市、镇海岛保护专项规划,应当征求上一级人民政府海洋主管部门的意见。

县域海岛保护规划报省、自治区人民政府审批,并报国务院海洋主管部门备案。

第十二条 沿海县级人民政府可以组织编制全国海岛保护规划确定的可利用无居民海岛的保护和利用规划。

第十三条 修改海岛保护规划,应当依照本法第九条、第十条、第十一条规定的审批程序经批准。

第十四条 国家建立完善海岛统计调查制度。国务院海洋主管部门会同有关部门拟定海岛综合统计调查计划,依法经批准后组织实施,并发布海岛统计调查公报。

第十五条 国家建立海岛管理信息系统,开展海岛自然资源的调查评估,对海岛的保护与利用等状况实施监视、监测。

第三章 海岛的保护

第一节 一般规定

第十六条 国务院和沿海地方各级人民政府应当采取措施,保护海岛的自然资源、自然景观以及历史、人文遗迹。

禁止改变自然保护区内海岛的海岸线,禁止采挖、破坏珊瑚和珊瑚礁。禁止砍伐海岛周边海域的红树林。

第十七条 国家保护海岛植被,促进海岛淡水资源的涵养;支持有居民海岛淡水储存、海水淡化和岛外淡水引入工程设施建设。

第十八条 国家支持利用海岛开展科学研究活动。在海岛从事科学研究活动不得造成海岛及其周边海域生态系统破坏。

第十九条 国家开展海岛物种登记,依法保护和管理海岛生物物种。

中华人民共和国主席令

第二十二号

《中华人民共和国海岛保护法》已由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于 2009 年 12 月 26 日通过,现予公布,自 2010 年 3 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 胡锦涛
2009 年 12 月 26 日

第二十条 国家支持在海岛建立可再生能源开发利用、生态建设等实验基地。

第二十一条 国家安排海岛保护专项资金,用于海岛的保护、生态修复和科学研究活动。

第二十二条 国家保护设置在海岛的军事设施,禁止破坏、危害军事设施的行为。

国家保护依法设置在海岛的助航导航、测量、气象观测、海洋监测和地震监测等公益设施,禁止损毁或者擅自移动,妨碍其正常使用。

第二节 有居民海岛生态系统的保护

第二十三条 有居民海岛的开发、建设应当遵守有关城乡规划、环境保护、土地管理、海域使用管理、水资源和森林保护等法律、法规的规定,保护海岛及其周边海域生态系统。

第二十四条 有居民海岛的开发、建设应当对海岛土地资源、水资源及能源状况进行调查评估,依法进行环境影响评价。海岛的开发、建设不得超出海岛的环境容量。新建、改建、扩建建设项目,必须符合海岛主要污染物排放、建设用地和用水总量控制指标的要求。

有居民海岛的开发、建设应当优先采用风能、海洋能、太阳能等可再生能源和雨水集蓄、海水淡化、污水再生利用等技术。

有居民海岛及其周边海域应当划定禁止开发、限制开发区域,并采取措施保护海岛生物栖息地,防止海岛植被退化和生物多样性降低。

第二十五条 在有居民海岛进行工程建设,应当坚持先规划后建设、生态保护设施优先建设或者与工程项目同步建设的原则。

进行工程建设造成生态破坏的,应当负责修复;无力修复的,由县级以上人民政府责令停止建设,并可以指定有关部门组织修复,修复费用由造成生态破坏的单位、个人承担。

第二十六条 严格限制在有居民海岛沙滩建造建筑物或者设施;确需建造的,应当依照有关城乡规划、土地管理、环境保护等法律、法规的规定执行。未经依法批准在有居民海岛沙滩建造的建筑物或者设施,对海岛及其周边海域生态系统造成严重破坏的,应当依法拆除。

严格限制在有居民海岛沙滩采挖海砂;确需采挖的,应当依照有关海域使用管理、矿产资源的法律、法规的规定执行。

第二十七条 严格限制填海、围海等改变有居民海岛海岸线的行为,严格限制填海连岛工程建设;确需填海、围海改变海岛海岸线,或者填海连岛的,项目申请人应当提交项目论证报告、经批准的环境影响评价报告等申请文件,依照《中华人民共和国海域使用管理法》的规定报经批准。

本法施行前在有居民海岛建设的填海连岛工程,对海岛及其周边海域生态系统造成严重破坏的,由海岛所在省、自治区、直辖市人民政府海洋主管部门会同本级人民政府批准后组织实施。

第三节 无居民海岛的保护

第二十八条 未经批准利用的无居民海岛,应当维持现状;禁止采石、挖海砂、采伐林木以及进行生产、建设、旅游等活动。

第二十九条 严格限制在无居民海岛采集生物和非生物样本;因教学、科学研究确需采集的,应当报经海岛所在县级以上地方人民政府海洋主管部门批准。

第三十条 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。

开发利用具体方案等申请文件,经海洋主管部门组织有关部门和专家审查,提出审查意见,报省、自治区、直辖市人民政府审批。

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。

无居民海岛开发利用审查批准的具体办法,由国务院规定。

第三十一条 经批准开发利用无居民海岛的,应当依法缴纳使用金。但是,因国防、公务、教学、防灾减灾、非经营性公用基础设施建设和基础测绘、气象观测等公益事业使用无居民海岛的除外。

无居民海岛使用金征收使用管理办法,由国务院财政部门会同国务院海洋主管部门规定。

第三十二条 经批准在可利用无居民海岛建造建筑物或者设施,应当按照可利用无居民海岛保护和利用规划限制建筑物、设施的建设总量、高度以及与海岸线的距离,使其与周围植被和景观相协调。

第三十三条 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。

第三十四条 临时性利用无居民海岛的,不得在所利用的海岛建造永久性建筑物或者设施。

第三十五条 在依法确定为开展旅游活动的可利用无居民海岛及其周边海域,不得建造居民定居场所,不得从事生产性养殖活动;已经存在在生产性养殖活动的,应当在编制可利用无居民海岛保护和利用规划中确

第四节 特殊用途海岛的保护

第三十六条 国家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具有特殊用途或者特殊保护价值的海岛,实行特别保护。

第三十七条 领海基点所在的海岛,应当由海岛所在省、自治区、直辖市人民政府划定保护范围,报国务院海洋主管部门备案。领海基点及其保护范围周边应当设置明显标志。

禁止在领海基点保护范围内进行工程建设以及其他可能改变该区域地形、地貌的活动。确需进行以保护领海基点为目的的工程建设的,应当经过科学论证,报国务院海洋主管部门同意后依法办理审批手续。

禁止损毁或者擅自移动领海基点标志。县级以上人民政府海洋主管部门应当按照国家规定,对领海基点所在海岛及其周边海域生态系统实施监视、监测。

任何单位和个人都有保护海岛领海基点的义务。发现领海基点以及领海基点保护范围内地形、地貌受到破坏的,应当及时向当地人民政府或者海洋主管部门报告。

第三十八条 禁止破坏国防用途无居民海岛的自然地形、地貌和有居民海岛国防用途区域及其周边的地形和地貌。

禁止将国防用途无居民海岛用于与国防无关的目的。国防用途终止时,经军事机关批准后,应当将海岛及其有关生态保护的资料等一并移交该海岛所在省、自治区、直辖市人民政府。

第三十九条 国务院、国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民政府,根据海岛自然资源、自然景观以及历史、人文遗迹保护的需要,对具有特殊保护价值的海岛及其周边海域,依法批准设立海洋自然保护区或者海洋特别保护区。

第四章 监督检查

第四十条 县级以上人民政府有关部门应当依法对有关居民海岛保护和开发、建设进行监督检查。

第四十一条 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。

第四十二条 海洋主管部门依法履行监督检查职责,有权要求被检查单位和个人就海岛利用的有关问题作出说明,提供海岛利用的有关文件和资料;有权进入被检查单位和个人所利用的海岛实施现场检查。

检查人员在履行检查职责时,应当出示有效的执法证件。有关单位和个人对检查工作应当予以配合,如实反映情况,提供有关文件和资料等;不得拒绝或者阻碍检查工作。

第四十三条 检查人员必须忠于职守、秉公执法、清正廉洁、文明服务,并依法接受监督。在依法查处违反本法规定的行为时,发现国家机关工作人员有违法行为应当给予处分的,应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议。

第五章 法律责任

第四十四条 海洋主管部门或者其他对海岛保护负有监督管理职责的部门,发现违法行为或者接到违法行为的举报后不依法予以查处,或者有其他未依照本法规定履行职责的行为的,由本级人民政府或者上一

级人民政府有关主管部门责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第四十五条 违反本法规定,改变自然保护区内海岛的海岸线,填海、围海改变海岛海岸线,或者进行填海连岛的,依照《中华人民共和国海域使用管理法》的规定处罚。

第四十六条 违反本法规定,采挖、破坏珊瑚、珊瑚礁,或者砍伐海岛周边海域红树林的,依照《中华人民共和国海洋环境保护法》的规定处罚。

第四十七条 违反本法规定,在无居民海岛采石、挖海砂、采伐林木或者采集生物、非生物样本的,由县级以上人民政府海洋主管部门责令停止违法行为,没收违法所得,可以并处二万元以下的罚款。

违反本法规定,在无居民海岛进行生产、建设活动或者组织开展旅游活动的,由县级以上人民政府海洋主管部门责令停止违法行为,没收违法所得,并处二万元以上二十万元以下的罚款。

第四十八条 违反本法规定,进行严重改变无居民海岛自然地形、地貌的活动,由县级以上人民政府海洋主管部门责令停止违法行为,处以五万元以上五十万元以下的罚款。

第四十九条 在海岛及其周边海域违法排放污染物的,依照有关环境保护法律的规定处罚。

第五十条 违反本法规定,在领海基点保护范围内进行工程建设或者其他可能改变该区域地形、地貌活动,在临时性利用的无居民海岛建造永久性建筑物或者设施,或者在依法确定为开展旅游活动的可利用无居民海岛建造居民定居场所的,由县级以上人民政府海洋主管部门责令停止违法行为,处以二万元以上二十万元以下的罚款。

第五十一条 损毁或者擅自移动领海基点标志的,依法给予治安管理处罚。

第五十二条 破坏、危害设置在海岛的军事设施,或者损毁、擅自移动设置在海岛的助航导航、测量、气象观测、海洋监测和地震监测等公益设施的,依照有关法律、行政法规的规定处罚。

第五十三条 无权批准开发利用无居民海岛而批准,超越批准权限批准开发利用无居民海岛,或者违反海岛保护规划批准开发利用无居民海岛的,批准文件无效;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第五十四条 违反本法规定,拒绝海洋主管部门监督检查,在接受监督检查时弄虚作假,或者不提供有关文件和资料的,由县级以上人民政府海洋主管部门责令改正,可以处二万元以下的罚款。

第五十五条 违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

造成海岛及其周边海域生态系统破坏的,依法承担民事责任。

第六章 附则

第五十六条 低潮高地的保护及相关管理活动,比照本法有关规定执行。

第五十七条 本法中下列用语的含义:

(一)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、淡水及周边海域等生物群落和非生物环境组成的有机复合体。

(二)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。

(三)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。

(四)填海连岛,是指通过填海造地等方式将海岛与陆地或者海岛与海岛连接起来的行。

(五)临时性利用无居民海岛,是指因公务、教学、科学调查、救灾、避险等需要而短期登陆、停靠无居民海岛的行为。

第五十八条 本法自 2010 年 3 月 1 日起施行。