

完善《海岛保护法》的建议

制定《海岛保护法》，一是应有其紧缺性的理由，保证制定的必要性；二是应保证其起草质量和实施效果，保证制定的合理性。

■文 | 常纪文

国家的立法资源很宝贵，公众对立法的质量期望值又很高，因此不能为了增加法律的数量而制定法律。国家只能制定那些紧缺的而且能够保证质量和实施效果的法律，《海岛保护法》的制定也是如此。

彰显《海岛保护法》制定的紧缺性

我国的海岛问题主要表现为海岛的环境资源问题和主权问题。环境资源问题主要表现为：生态破坏、环境污染和资源开发问题；主权问题主要表现为海岛变小、海岛消失和海岛为其他国家占用等问题。

海岛保护的第一类问题分析 根据《海岛保护法》（草案）的制定说明，海岛生态破坏、环境污染和资源开发方面的问题主要包括：普遍缺少规划，开发的随意性很大；一些有居民海岛不顾资源环境条件，盲目上项目，追求人口规模；一些地方随意在海岛上开采石料、破坏植被，损害了自然资源，严重的甚至导致崩塌等灾害发生；一些地方随意改变海岛海岸线，破坏了海岛及其周围海域的生态；一些地方不合理地建造海岸工程和挖砂，使海岛岸滩遭受严重侵蚀；

一些单位任意在海岛上倾倒垃圾和有毒有害废物，把海岛变成了垃圾场；一些地方滥捕、滥采海岛上的珍稀生物资源。这些问题的存在，是有目共睹的。但是“说明”把这些问题归结为“目前尚无相应法律条款和专门法律规范这些行为，致使海岛生态系统急剧恶化”，其实是不准确的。我国有很多法律法规适用于海岛的开发和保护行为，如《环境影响评价法》适用于海岛的开发行为，《水法》、《水污染防治法》适用于海岛内部的淡水资源保护行为，《海洋环境保护

法》适用于海岛周围海域的生态保护行为，《水土保持法》和《矿产资源法》适用于海岛的水土保持和矿产开发行为，《固体废物污染环境防治法》适用于“在海岛上倾倒垃圾和有毒有害废物，把海岛变成了垃圾场”的行为。也就是说，现有的环境资源法律执行得不好，是导致海岛生态环境的恶化和资源开发秩序恶化的一个重要原因。不能一出问题，就盲目地说，需要新法律。我们首先要做的是评估现有环境资源法律法规的实施效果。对于现实中缺乏的规范，立法时



◆我国的海岛问题主要表现为海岛的环境资源问题和主权问题。

予以补充；对于执行得不好的规范，要予以督促落实，必要时，可制定针对性的实施细则。

海岛保护的第二类问题分析 根据《海岛保护法》（草案）的制定说明，海岛保护的第二类问题是海岛数量急剧减少。近年来，炸岛炸礁、填海连岛等严重破坏海岛的事件时有发生，致使海岛数量不断减少。据初步调查统计，与20世纪90年代相比，辽宁省海岛消失了40多个，福建省海岛消失了80多个，甚至部分领海基点海岛因侵蚀等原因也面临灭失的危险。其实这些问题的产生基本上都来自于海岛的开发利用。而海岛的开发利用，《海域使用管理法》、《环境影响评价法》、《土地管理法》等都有明确的规定。但是“说明”中提到的“部分领海基点海岛因侵蚀等原因也面临灭失的危险”，目前所有的立法确实都没有涉及这一问题，可以算一个特殊的问题，值得立法好好去挖掘。但是“说明”仅把这一问题一带而过，没有充分发挥，是一种方向性的失误。正因为如此，《海岛保护法》草案第1条“为了保护海岛生态系统，合理开发海岛自然资源，维护海岛及其周边海域生态平衡，促进经济社会的可持续发展，制定本法”就没有提到“领海基点”保护等涉及国家主权的问题。尽管第37条规定“禁止在领海基点保护范围内从事建设以及其他可能改变该区域地形、地貌的活动。以保护领海基点为目的确需建设的，应当经过科学论证，经国家海洋行政主管部门同意，按照相关法律法规的规定办理审批，经批准后实施”，但是该条的主旨是生态环境保护。也就是说，该条把改变地形地貌等与生态保护不一定有关的行为纳入生态保护条款中，是不科学的。《海岛保护法》（草案）在下一步的修改中，建议作为重点予以丰富和发展。

海岛保护的第三类问题分析 根据《海岛保护法》（草案）的说明，海岛保护的第三类问题包括：无居民

海岛被违法占用；一些单位和个人将无居民海岛视为无主地，随意占用、使用、买卖和出让，进行石料开采、旅游开发、狩猎等活动；有一些海岛被部门或者单位违法占有，其他人甚至管理人员登岛受到阻挠，影响国家正常的科学调查、研究、监测和执法管理活动，滋生违法乱纪行为，成为当地社会治安的隐患；无居民海岛开发利用秩序混乱，不仅造成海岛生态破坏严重，也造成国有资源性资产的流失。这些问题，难道是新的法律问题吗，现有的法律难以解决吗？值得商榷。譬如，“无居民海岛视为无主地，随意占用、使用、买卖和出让”的等问题，《土地管理法》可以解决；“进行石料开采、旅游开发、狩猎等”等问题，《矿产资源法》、《风景名胜区条例》、《自然保护区条例》、《森林法》、《野生动物保护法》等法律可以解决。“滋生违法乱纪行为，成为当地社会治安的隐患”等问题，《治安管理处罚法》可以解决。也就是说，这些问题大部分仍然可以通过执行现有的法律予以解决。

要体现《海岛保护法》制定的紧缺性，就应当在该法第1条中体现其独特的立法目的。《海岛保护法》（草案）第1条规定：“为了保护海岛生态系统，合理开发海岛自然资源，维护海岛及其周边海域生态平衡，促进经济社会的可持续发展，制定本法。”根据上面的分析，该条的规定不足以体现《海岛保护法》制定的必要性即紧缺性。我国保护生态系统的很多法律或者条例，如《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《自然保护区条例》、《风景名胜区条例》等，适用于海岛生态系统的保护；保护自然资源的很多法律或者条例，如《矿产资源法》、《森林法》、《草原法》、《风景名胜区条例》等，适用于海岛自然资源的保护。也就是说，《海岛保护法》（草案）第1条规定的立法目的已为现有

的法律、法规所包容。不能因为在这些立法目的中有“海岛”一词，就说该法律的制定目的具有独特性。为此，《海岛保护法》（草案）在下一步的修改中，可以从海岛生态系统的综合管理、海岛自然资源的综合管理及海岛的主权维护（包括领海基点海岛、国防用途海岛等特殊用途海岛的特别保护）三个特殊的法律需求领域入手，来明确《海岛保护法》（草案）的立法目的。

突出《海岛保护法》制定的合理性

为了体现《海岛保护法》存在的合理性，保证《海岛保护法》制定的质量，《海岛保护法》（草案）在下一步的修改中，除了独特的立法目的要求之外，还应当设计独特的规制方法和机制。《海岛保护法》不应把现有法律法规规定或者体现的制度和机制照搬过来，也不能在现有的法律法规规定之中加上“海岛”两个限定字之后，就移植进来。如果不能克服这一点，这部法律的制定或者存在的必要性就彰显不足。为此，《海岛保护法》（草案）在下一步的修改中，可考虑采取以下几个方面的措施。

建立海岛生态系统和自然资源的综合管理机制 即克服现在的法律法规对海岛保护的条块性缺陷，在专门性制度和机制的基础上，建立综合性的保护体制、制度和机制。如建立海岛保护的综合性规划机制，综合性执法体制、综合性执法机制等。为此，《海岛保护法》（草案）在下一步的修改中，应当超越现有的法律制度和机制，建立适用于海岛的综合性调整机制。

建立领海基点海岛、国防用途海岛等特殊用途海岛的特别保护 这项工作如果做得好，将是该法的一个亮点。有些人担心会引起其他国家的不安，其实大可不必。通过法治的手段来解决自己的领土安全问题，是世界

的通例。与其经常在外交场合和其他国家发生外交口水战,重复自己的海岛主权立场,不如用立法来一次性来巩固自己的立场,使自己的领土宣示具有长期性和法律性。

建立海岛生态环境和自然资源开发的国家巡查机制 如对于一些与内陆遥远的岛屿,应当建立有关机关的巡查机制,既保护自然资源和生态环境,又保护国家的主权。这个机制,目前的立法规定很欠缺,可以在《海岛保护法》(草案)下一步的修改中予以丰富和发展。

建立代表诉讼机制 即授权特定的国家机关,对造成海岛和海岛周围生态环境破坏及资源破坏的行为提起诉讼。而《海岛保护法》(草案)第4条规定:“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,地方各级人民政府、单位和个人均有保护无居民海岛的责任。”一旦发生生态破坏和资源破坏纠纷,

由国务院来参与解决损害赔偿的问题,不方便。《海岛保护法》(草案)在下一步的修改中,可以考虑借鉴《海洋环境保护法》的索赔规定经验,规定由海洋、国土或者环境保护部门代表国家行使索赔权。如果可能,《海岛保护法》(草案)在下一步的修改中,还应当规定诉讼管辖的内容。

协调《海岛保护法》与其他法规的关系

《海岛保护法》(草案)在下一步的修改中,应当处理好与《环境保护法》、《环境影响评价法》、《土地管理法》、《矿产资源法》、《森林法》、《野生动物保护法》、《草原法》、《风景名胜区条例》、《自然保护区条例》等与陆地环境资源保护有关的法律法规的关系,处理好与《海洋环境保护法》、《海域使用管

理法》、《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》等与海洋环境资源保护及与主权资源有关的法律法规的关系。协调好这两个关系,在《海岛保护法》(草案)下一步的修改时,既需要建立前述新的制度和机制,体现区别性,也需要协调这些制度和机制与其他法律法规相关制度和机制的关系,体现衔接性和互动性。也就是说,既要发挥《海岛保护法》的独特规制作用,也要发挥《海岛保护法》的衔接和补充作用。为了节省立法资源,保障立法质量,对于其他法律法规建立的规定,该法可以作适用指引的规定,不宜再做重复规定。

此外,《海岛保护法》(草案)在下一步的修改中,还要解决实施的可操作性问题,使该法能够产生良好的实施效果。^⑬

(作者单位:中国社会科学院法学研究所社会法研究室,中国环境科学学会环境法分会)

中国已成功注册663个CDM项目 预计年减排1.9亿吨

“中欧清洁发展机制促进项目总结大会”于2009年11月19日在北京举行。此次会议旨在总结回顾过去三年中国和欧盟之间开展的CDM项目合作,并探讨2012年后CDM的发展与变革趋势。

中国国家发展改革委应对气候变化司副司长孙翠华在大会上透露,截至今年10月,中国政府已批准2232个清洁发展机制(CDM)项目,其中663个已在联合国清洁发展机制执行理事会成功注册,预期年减排量为1.9亿吨,约占全球注册项目减排量的58%以上,注册数量和年减排量均居世界第一。

孙翠华表示,主要由于联合国清洁发展机制执行理事会对中国政策缺乏充分了解,致使中国一些可再生项目得不到及时的注册,这已成为中国面临的一大挑战。清洁发展机制作为一种比较有效和成功的合作机制,在2012年后应该继续得到实施。希望联合国清洁发展机制执行理事会对国际规则进行适当的改进和调整,加快项目注册和签发的进程,并促进先进技术向发展中国家转移,以推动中国为全球减缓气候变化做出更大贡献。

清洁发展机制是《京都议定书》框架下三种灵活

履约机制之一。出席此次会议的欧盟驻华大使赛日·安博说,拥有600亿欧元碳交易额的欧盟是世界上最大的碳市场,而中国目前也占有了全球CDM市场60%左右的份额。欧盟与中国间的碳交易合作在推动双方发展低碳经济中扮演了重要角色。

中国环境保护部总工程师万本太在大会上也表示,中国政府高度重视在应对气候变化问题上的国际合作,中欧CDM促进项目就是其中一项重要合作。截至今年6月30日,环保部门通过实施清洁发展机制项目的咨询服务,共产生经联合国清洁发展机制执行理事会签发的减排量6300多万吨二氧化碳当量,约占中国同期签发总减排量的45%,占世界的21%。

此次大会由中欧清洁发展机制促进项目主办。2005年中欧发表《中国和欧盟气候变化联合宣言》,建立了气候变化双边伙伴关系。在这一框架下,2007年2月双方启动了为期三年的中国—欧盟清洁发展机制促进项目。该项目将于2010年1月正式结束,是迄今为止欧盟在清洁发展机制领域对中国资助规模最大的一个项目,资助总额达到280万欧元。