

学校编码: 10384

密级_____

学号: 30420151152458

无居民海岛生态保护机制研究

王嘉晟

指导教师

朱晓勤教授

厦门大学

厦门大学

硕士学位论文

无居民海岛生态保护机制研究

Research on Ecological Protection Mechanism of
Uninhabited Island

王嘉晟

指导教师姓名: 朱晓勤 教授

专业名称: 海洋事务

论文提交日期: 2017年5月

论文答辩时间: 2017年5月

2017年5月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

目录

摘要.....	I
Abstract.....	II
第 1 章 绪论.....	1
1.1 选题背景及研究思路.....	1
1.1.1 研究的背景.....	1
1.1.2 研究的思路.....	1
1.2 无居民海岛生态保护机制的理论基础.....	2
1.2.1 自然资源国家所有及有偿使用.....	2
1.2.2 生态系统服务付费.....	3
1.2.3 外部性理论.....	3
1.3 国内外研究综述.....	4
1.3.1 国外研究进展.....	4
1.3.2 国内研究进展.....	5
第 2 章 无居民海岛及其开发利用.....	8
2.1 无居民海岛的概念和价值.....	8
2.1.1 海岛的概念和分类.....	8
2.1.2 无居民海岛的概念和特征.....	8
2.1.3 无居民海岛的资源价值.....	9
2.2 无居民海岛的开发利用现状及其问题.....	10
2.2.1 无居民海岛的开发利用现状.....	10
2.2.2 无居民海岛开发利用存在的问题.....	12
2.3 无居民海岛的保护型开发模式.....	12
2.3.1 保护型开发海岛的内涵.....	13
2.3.2 海岛保护型开发模式的要求.....	13
第 3 章 无居民海岛生态保护法律规制研究.....	15
3.1 无居民海岛生态保护的法律体系.....	15

3.1.1 国外海岛立法模式的借鉴和我国的立法选择.....	15
3.1.2 我国无居民海岛生态保护的立法现状.....	16
3.2 我国无居民海岛生态保护法律规制存在的问题.....	18
3.2.1 法律体系不完善.....	18
3.2.2 环境执法不到位.....	19
3.2.3 司法救济缺失.....	20
3.3 无居民海岛生态保护法律规制的完善.....	20
3.3.1 健全法律体系.....	20
3.3.2 加强执法机制.....	21
3.3.3 保障司法救济.....	22
第 4 章 无居民海岛生态保护具体制度研究.....	24
4.1 无居民海岛的权属管理制度及其完善.....	24
4.1.1 我国无居民海岛的权属管理制度.....	24
4.1.2 无居民海岛权属管理制度的国外经验借鉴.....	25
4.1.3 我国无居民海岛权属管理制度的完善.....	26
4.2 无居民海岛的规划制度及其完善.....	27
4.2.1 我国无居民海岛的规划制度.....	27
4.2.2 无居民海岛规划制度的国外经验借鉴.....	28
4.2.3 我国无居民海岛规划制度的完善.....	29
4.3 无居民海岛生态补偿制度的构建.....	30
4.3.1 无居民海岛生态补偿的内涵.....	30
4.3.2 无居民海岛生态补偿制度的必要性.....	30
4.3.3 构建无居民海岛生态损害赔偿制度.....	31
4.3.4 构建无居民海岛生态保护补偿制度.....	34
总结.....	37
参考文献.....	38
致谢.....	42

CONTENTS

Abstract (In Chinese)	I
Abstract (In English)	II
Chapter 1 Introduction	1
1.1 Background and Approach of the Research	1
1.1.1 Background of Research.....	1
1.1.2 Approach of Research	1
1.2 Theoretical Basis of Ecological Protection Mechanism of Uninhabited Island	2
1.2.1 National Ownership of Natural Resource and Compensable Use.....	2
1.2.2 Payment for Ecosystem Services.....	3
1.2.3 Externality Theory.....	3
1.3 Domestic and International Research Reviews	4
1.3.1 Progress of Research in Abroad.....	4
1.3.2 Progress of Research in China.....	5
Chapter 2 Uninhabited Island and its Exploration and Utilization	8
2.1 The Concept and Value of Uninhabited Island	8
2.1.1 The Concept and Classification of Island.....	8
2.1.2 The Concept and Characteristic of Uninhabited Island.....	8
2.1.3 The Resource Value of Uninhabited Island.....	9
2.2 The Exploration and Utilization Status of Uninhabited Island and Its Problem	10
2.2.1 The Status of Exploration and Utilization of Uninhabited Island.....	10
2.2.2 Current Problems in Exploration and Utilization of Uninhabited Island.....	11
2.3 Protective Development Mode of Uninhabited Island	12
2.3.1 Concept of Protective Development Mode.....	12
2.3.2 Requirement of Protective Development Mode.....	13

Chapter 3 Research on the Legal Regulation of Ecological Protection of Uninhabited Island.....15

3.1 Legal System of the Ecological Protection of Uninhabited Island in China..... 15

3.1.1 Reference from Foreign Legislation Model and Chinese Choice..... 15

3.1.2 Legislative Situation of Ecological Protection of Uninhabited Island in China.....16

3.2 Problems of Legal Regulation of Ecological Protection of Uninhabited Island in China..... 18

3.2.1 Incompleteness of Legal System..... 18

3.2.2 Poor Environmental Law Enforcement.....19

3.2.3 Deficiency of Judicial Remedy..... 20

3.3 Perfecting the Legal Regulation of Ecological Protection of Uninhabited Island in China..... 20

3.3.1 Improving the Legal System.....20

3.3.2 Strengthening the Law Enforcement Mechanism..... 21

3.3.3 Safeguarding the Judicial Remedy.....22

Chapter 4 Research on the Specific System of Ecological Protection of Uninhabited Island.....24

4.1 The Ownership System of Uninhabited Island in China and its Improvement.....24

4.1.1 The Ownership System of Uninhabited Island in China.....24

4.1.2 Reference from Foreign Ownership System and Chinese Choice.....25

4.1.3 Improving the Ownership System in China.....26

4.2 The Planning System of Uninhabited Island in China and its Improvement.....27

4.2.1 The Planning System of Uninhabited Island in China..... 27

4.2.2 Reference from Foreign Planning System and Chinese Choice.....	28
4.2.3 Improving the Planning System in China.....	29
4.3 Constructing Ecological Compensation System for Uninhabited Island.....	30
4.3.1 Meaning of Ecological Compensation for Uninhabited Island.....	30
4.3.2 Necessity of Ecological Compensation System for Uninhabited Island.....	30
4.3.3 Constructing Ecological Damage Compensation System for Uninhabited Island.....	32
4.3.4 Constructing Ecological Protection Compensation System for Uninhabited Island.....	34
Conclusion.....	37
References.....	38
Acknowledgements.....	42

摘要

我国是海洋大国，海岛众多，其中约 95%是无居民海岛。21 世纪是全面开发利用海洋的世纪，无居民海岛对于发展海洋经济，建设海洋强国具有重要的现实意义和长远的战略价值。而经济发展的客观需求决定了无居民海岛的生态保护不可能是排斥开发的消极保护，而应当是追求开发与保护相互平衡的积极保护。现阶段，我国无居民海岛的开发如火如荼地推进，但无居民海岛的生态保护机制却没有跟上步伐，法律规制不到位，各项制度都有待完善。在此情况下，迫切需要探索无居民海岛开发中的生态保护机制，以提高无居民海岛的综合利用效率，促进无居民海岛资源的可持续利用。

在全面了解无居民海岛利用与保护现状，深入分析相关政策、法规的基础上，本文提出了当前无居民海岛利用与保护面临的两大关键问题：一是海岛生态保护和海岛资源开发平衡的把握；二是无居民海岛使用权市场化机制的完善。并基于此，提出了无居民海岛保护型开发模式的要求。

本文从法律规制和具体制度两方面对无居民海岛生态保护机制展开研究。从完善法律体系、严格海岛执法、通过环境公益诉讼进行司法救济三个层面探讨完善我国无居民海岛的法律规制体系。在具体制度方面，在吸收国外经验的基础上，提出完善无居民海岛的权属管理制度和无居民海岛规划保护制度的具体建议。此外，为弥补现有无居民海岛有偿使用制度的不足和体现无居民海岛的生态系统服务价值，构建了无居民海岛的生态补偿制度。因性质和针对对象的不同，无居民海岛的生态补偿制度又分为无居民海岛生态损害赔偿制度和无居民海岛生态保护补偿制度。

关键词：无居民海岛；生态保护机制；法律规制；具体制度；生态补偿

Abstract

China has a large area of ocean with numerous islands, of which about 95% are uninhabited. With the comprehensive development and utilization of the ocean in the 21st century, uninhabited islands are likewise of great significance and strategic value for marine economy development and marine power construction. The objective demand for economic development defines that the ecological protection of uninhabited islands isn't negative for development, but an active one. At present, the development of uninhabited islands has been promoted in full swing, but the mechanism of ecological protection for the uninhabited islands is not in step. The legal regulation is not in right place and the systems still need to be improved. In this case, there is an urgent need to explore the ecological protection mechanism in the development of uninhabited islands to improve the comprehensive utilization efficiency of uninhabited islands and promote the sustainable use of uninhabited island resources.

Based on the comprehensive review of the status quo in terms of the utilization and protection of uninhabited islands, as well as in-depth analysis of relevant policies and regulations on uninhabited islands, two key issues of the protection and utilization of uninhabited islands are put forward in this paper: the first is the balance between the ecological protection and resources development; the second is the marketization of the right to use uninhabited island. And based on this, the paper puts forward the requirements for the protection pattern of uninhabited islands.

The ecological protection mechanism of uninhabited islands is studied in terms of legal regulation and specific system. The study tries to improve legal regulation of China's uninhabited islands from three perspectives, including, improvement of legal system, strengthening law enforcement, and completing judicial relief. On the basis of foreign experience, the paper puts forward some concrete suggestions on improving the ownership and the planning system of uninhabited islands. In addition, in order to make up for the lack of paid use system of existing uninhabited islands and reflect the value of ecosystem services of uninhabited islands, the ecological compensation

system of uninhabited islands is constructed. The ecological compensation system of the uninhabited islands is divided, due to its different natures, into the compensation system for ecological damage in uninhabited islands and the compensation system for the ecological protection of the uninhabited islands.

Key Words: Uninhabited Island; Ecological Protection Mechanism; Legal Regulation; Specific System; Ecological Compensation

厦门大学博硕士学位论文摘要库

第1章 绪论

1.1 选题背景及研究思路

1.1.1 研究的背景

21世纪是海洋的世纪。随着世界范围内人口、资源、环境问题的日趋严峻,世界各国将目光从陆地转向海洋,为获得更大的发展空间和满足日益增长的资源需求,对海洋权益的争夺日趋激烈,海岛资源的重要性也日益凸显。我国政府对发展海岛经济,开发海岛资源也给予了足够重视。《中国海洋21世纪议程》专章规定了“海岛可持续发展”的相关问题;国务院2003年印发的《海洋经济发展规划纲要》要求“加大扶持力度,促进海岛的建设和发展”。可以说,维护海洋权益,发展海洋经济是我国新时期的战略使命和必然抉择,而对海岛资源的开发利用则是发展海洋经济、建设海洋强国的重要支撑。

我国是海陆兼备的国家,拥有18000多千米的大陆海岸线和14000多千米的岛屿海岸线,拥有面积在500平方米以上的海岛6961个,其中无居民海岛6528个(全国海岛资源调查综合报告,1996)。当前,经济的迅速发展对资源的需求量不断增大,海岛的粗放开发引起巨大的资源浪费,并使得海岛生态环境不断恶化。尤其是无居民海岛,由于其远离大陆、荒无人烟,缺乏监管,加上海岛本身独立、封闭、生态系统脆弱的特点,多数无居民海岛的开发处于无序、无度、无偿的状态。因此,如何开发建设无居民海岛、保护好无居民海岛是亟需解决的时代课题。

1.1.2 研究的思路

研究无居民海岛的生态保护机制,第一步是要厘清无居民海岛开发现状,由此出发归纳现阶段无居民海岛开发利用中的生态环境问题,才能有针对性地开展相关机制层面的探讨。在对现阶段海岛开发利用生态环境问题的研究中,要特别注意区分2010年《海岛保护法》颁布前后无居民海岛开发利用中存在问题的变化。《海岛保护法》实施前,无居民海岛开发利用的主要问题是海岛生态的破坏和海岛资源的毁损,为此,《海岛保护法》在第3章第3节专门对无居民海岛的生态保护进行了规定。无居民海岛的生态破坏和资源毁损现象目前依然存在,但已经不再是现阶段无居民海岛生态保护机制要解决的主要矛盾。

法律是调控社会关系最强的制度模式。自2014年10月中共十八大四中全会首次专题讨论依法治国问题以来,全面推进依法治国是党领导人民治理国家的基

本方略。在理顺无居民海岛开发利用现状及其问题的前提下，第二步就是开展对无居民海岛法律规制的研究。依法治国要把握“科学立法，严格执法，公正司法，全民守法”的方针，无居民海岛的法律规制也应当与其相契合。守法是让法治的力量深入人心，法律规制的完善能够推动公民法治观念的形成，因此，无居民海岛的法律规制从立法、执法、司法三个层面开展研究。无居民海岛的利用与保护受法律的规制，主要是由一系列具体的制度进行规范和调整。第三步就是对繁多的无居民海岛利用与保护的相关制度进行梳理，探究其可以完善的方面，以及探索构建新的制度。

1.2 无居民海岛生态保护机制的理论基础

1.2.1 自然资源国家所有及有偿使用

按照 1972 年联合国环境规划署的定义，所谓自然资源，是指在一定的时间和条件下，能够产生经济价值以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和(全国海岛资源调查综合报告，2000)。自然资源的经济价值长期以来受到极大的关注，也是法律规制的主要目标；而自然资源的社会价值和生态价值却一直未能得到有效重视。在当代严峻的资源环境形势面前，法律已经无法绕过三大基本价值的任何一个，自然资源的价值评价趋向多元化。《美国联邦土地政策管理法》明确规定，应当以下列方式管理各公有土地，即保护它的科学、风景、历史、生态、环境、大气、水资源和考古学各方面的价值或质量，如果适当，则应保留、保护某些公有土地使其仍处于原始状态；使得它们能为人们提供户外娱乐的机会、为人类提供场所或作它用。这部法律即是承认了公有土地的生态价值和社会价值优于经济价值(邱秋，2010)。

当代国家在自然资源权属制度上表现出一些共性发展趋势：第一，在自然资源产权结构中，国家所有权的地位迅速提升；第二，各国的自然资源国家所有权制度表现出比较强的趋同性，即选择自然资源国家所有权制度以保障本国资源的可持续利用；第三，自然资源国家所有权的立法模式发生了根本性变化，以往以民法或者私有财产权利体系调整的所有权制度逐渐呈现出公法和私法相结合的多元化调整趋势(邱秋，2010)。

自然资源的有偿使用，即国家作为自然资源的所有权人为实现所有权人权益，向开发利用自然资源的主体收取自然资源使用费的制度。反映到法律上，就

是要明晰产权，使市场成为资源配置的主要手段。通过确立自然资源国家所有权之后，以支付自然资源使用费为媒介，实现自然资源国家所有权和使用权的分离，保障私法主体对自然资源的有偿使用。将市场竞争机制引入到资源配置的环节，能够提高资源的使用效率，增强分配的合理性，有力避免“公地悲剧”的发生。

《海域使用管理法》第3条规定，海域属于国家所有，单位和个人用海必须依法取得海域使用权。《海岛保护法》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。同时，相关法律法规也对海域海岛使用权属确定和使用管理做出一系列规定，构成了我国海岛资源有偿使用和生态保护的一个重要理论基础。

1.2.2 生态系统服务付费

生态服务付费(Payment for Ecosystem Services,PES)是随着生态系统服务概念的提出，在各国的立法、政策与实践中的出现的生态保护手段。以保护生态系统服务为目标而开展的付费活动即为生态服务付费，因此即使某些实践活动没有被命名为生态服务付费，它们实质上属于生态服务付费的范畴。美国和许多欧洲国家都采用和建立起生态系统服务付费制度。国际上生态服务付费最近的发展体现出如下趋势：政府和政府之外的主体都在积极参加生态服务付费的实践，这种主体的增加导致生态系统服务付费的实施形式开始向多样化发展，摆脱了简单的政府公共性支付形式的局限(秦玉才等,2013)。

无居民海岛的使用需要缴纳无居民海岛使用金，依据《无居民海岛使用金征收管理办法》第4条的规定，无居民海岛使用权出让实行最低价限制制度，依据无居民海岛类别、用岛方式等因素确定，适当考虑生态补偿因素确定。生态系统服务付费与我国所说的生态补偿有相似的内涵，其理论和实践成果对于无居民海岛使用金制度的完善和可能的海岛生态补偿金征收有很强的指导意义。

1.2.3 外部性理论

外部性理论最早是由著名经济学家马歇尔提出，后由其学生庇古在《福利经济学》中做了进一步完善。外部性即指一个经济主体的行为对另外一个经济主体的福利所产生的，没有通过市场价格反映出来的影响。一些物品具有公共属性性质，决策者在考虑经济成本时往往不会将这类物品纳入考虑范围，从而导致市场失灵和资源的低效配置。如同影响有好有坏，外部性分为正外部性和负外部性之

分。正外部性的行为会对他人产生积极的影响，使他人无偿获得收益，但其本身却没有获得回报。相对的，负外部性的行为则给他人造成消极的影响，使他人遭受损失，而自己却不给予补偿。

生态资源提供的服务和惠益是典型的正外部性，如新鲜的空气、洁净的水源和优美的景观等。而环境污染和生态破坏则是典型的负外部性，这种生态环境的损害被全体社会成员分担，而生产过程中破坏环境，出售产品后获益的生产者却不支付任何环境成本。如过度捕捞导致我国近海渔业资源的衰退，过度砍伐森林导致水土流失严重，引发我国 1998 年长江流域的特大洪水等，都可以用外部性原理来解释。

从经济学的角度来说，消除外部性的方法是将外部性内部化，即将外部性的损害和增益都明确分配给外部性的制造者。但由于此时市场失灵，在外部性的矫正方面，政府的干预就有了经济学上的正当性。因此，面对无居民海岛开发利用中的外部性，需要依赖政府采取有效措施，建立生态保护机制，使得非市场性的隐性影响显现，纠正因外部性引起的市场失灵，从而实现资源的高效配置和海岛的生态保护。值得注意的是，对于无居民海岛而言，海岛开发利用活动引发的生态功能损害是负的外部性，而海岛保护区的设立将带来正的外部性，两者需要区别对待。

1.3 国内外研究综述

1.3.1 国外研究进展

相较于有居民海岛，无居民海岛因为空间隔离性强，虽不适合人类居住，但却保留了保存完好的丰富生境和生物多样性。针对无居民海岛的上述特点，Alexopoulos 等(2013)以希腊斯希扎无人岛为研究对象，利用利奥波德矩作为环境评估方法，探求适合无居民岛屿开发的管理和监测机制。对于具体海岛活动开发利用的生态影响，Humood(2015)对巴林岛屿密集的填海造陆和围垦活动进行定量分析，提出提高和改进国内的环境影响评价(EIA)体系，并且采用战略环境评估(SEA)保护海岛生态环境。在海岛规划制度的研究上，Alan 等(2014)通过对美国夏威夷国家海洋公园空间规划有效性的分析，提出海岛规划需要注重空间性、区域性和多样性三个要点，并且充分考虑不同层次的利益相关者。在无人岛的管理机制研究中，Naser(2016)以欧洲海域众多无人小海岛的保护与管理机制为研究

对象,探索战略性环境影响评估(SEA)视角下欧洲海域小岛屿的保护、协调和可持续发展的机制。

近年来,海洋生态补偿是研究的热点,这也为海岛生态环境的保护提供了新的视角和路径。国际上通用的概念为“生态服务付费”,作为一种环境保护和管理的市场机制,在国际社会得到广泛应用。Delondt and Green(2006)通过对东南亚、印度洋和大西洋沿岸法语国家海洋保护区资金支撑体系的调查,分析了实施生态补偿的机遇和现实阻碍;Forest Trends and The Katoomba Group(2010)探讨了海洋和海岸带开展生态系统服务付费的方法、步骤及机遇、挑战;Levrel等(2012)根据美国佛罗里达海洋生态系统案例分析了生态补偿标准与生态系统服务的恢复之间并不对等,需要扩大补偿范围和修正时间尺度的方法来解决;Binet等(2013)介绍了在欧盟和毛里塔尼亚之间建立的国际海洋生态系统服务付费的案例。

1.3.2 国内研究进展

自2003年《无居民海岛保护与利用管理规定》实施以来,无居民海岛的开发与保护问题开始引起学者们的关注。随着2010年《海岛保护法》正式施行和2011年无居民海岛开发利用名录的公布,学界对于我国无居民海岛保护与开发利用的研究不断向纵深推进。综合国内相关文献,学者们主要从以下三个角度开展研究:无居民海岛开发利用的评价体系、无居民海岛开发利用的类型与模式以及无居民海岛利用与保护中涉及的相关法律问题。

学者们从不同的角度,选取多样的因子,构建多样的海岛开发可行性评价指标体系。孙丽等(2010)对无居民海岛的开发进行风险评价,认为无居民海岛的前期开发利用和后期管理维护需要注意资源风险、环境风险、经济风险、技术风险和自然灾害风险五类风险;吴姗姗等(2010)对无居民海岛空间资源价值评估的方法进行了深入研究,依次探讨了用市场法、收益法和成本法进行海岛空间资源价值评估的优缺点,并从供给、需求、投资等不同角度出发,评估资产的价值;林志兰(2012)通过建立生态重要性和开发可行性互斥矩阵确定海岛开发适宜程度,构建了无居民海岛开发适宜性评价指标体系;初佳兰等(2013)以辽宁蛤蜊岛为例,提出利用最小累积阻力模型进行海岛分区的方法,从源的选定阻力层的筛选,阻力赋值阈值的确定等几个方面进行无居民海岛的保护与利用分区,为如何对众

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库