

# 关于完善海岛监督检查制度的初步思考

赵立喜,王 丰

(国家海洋信息中心,天津 300171)

**摘要:**《中华人民共和国海岛保护法》已经于2010年3月1日起正式实施。《海岛保护法》是中国顺应国内外海洋工作形势而出台的一部重要法律,体现了党和国家对海岛工作的高度重视。然而立法的成败取决于执法监督检查。由于海岛兼具海洋和陆地双重属性,该文针对中国监督的分类和中国海岛执法的特殊性,分析了完善中国海岛监督检查制度的必要性,并提出相关建议和措施。

**关键词:**海岛;监督检查;必要性;措施

**中图分类号:**P7 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2011)Z2-0065-04

《中华人民共和国海岛保护法》已经于2009年12月26日经第十一届全国人大常委会第十二次会议审议通过,并于2010年3月1日起正式实施。《海岛保护法》是顺应国际国内海洋工作形势而出台的一部重要法律,体现了党和国家对海岛工作的高度重视。《海岛保护法》的颁布,完善了海洋法律体系,将海岛工作纳入了法制化建设的轨道,健全了中国海洋法律体系以及完善中国海洋综合管理体系;创新了海岛管理体制,明确了海洋管理部门对无居民海岛实行集中统一的管理模式,更有利于发挥管理、技术和能力优势,符合科学发展观的要求;维护了国家海洋权益,为中国实际管辖和控制海岛特别是边远海岛提供了法律依据,这将在以后国家维权斗争中发挥积极作用;确立了海洋保护开发新格局,有效解决了海岛保护与开发面临的难点问题,为海洋开发的深入发展奠定了基础;开创了海洋事业新局面,从根本上扭转当前海岛开发无序无度无偿的状况,海岛管理进入科学规划、有效保护、合理利用的新阶段。

“徒法不足以自行”,立法的成败取决于执法监督检查。由于海岛兼具海洋和陆地双重属性,所以《海岛保护法》专设“第四章 监督检查”,详细规范海岛监督检查的内容。

## 1 海岛监督检查方式

根据宪法规定,中国的监督体制由国家监督和社会监督两部分组成。其中,国家监督根据监督主体和监督方式的不同,可以分为权力机关的监督、司法机关的监督和行政机关的监督,又称立法监督、司法监督和行政监督。

《海岛保护法》规定沿海县级以上地方各级人民政府及其有关部门对有居民海岛保护、开发、建设、管理和对无居民海岛保护和合理利用情况的监督检查在中国监督体制中属于行政监督。监督的对象则为一切违反《海岛保护法》的单位和个人,不仅包括普通的公民、法人,也包括各级政府部门及其公务员、各级政府及政府部门任命的其他人员、各级地方人民政府及其领导人员。由此,海岛监督检查可以分为两类,对内监督和对外监督。

### 1.1 对外监督

即对所有使用海岛资源的单位和个人的监督,包括对海岛使用人进行海岛保护、开发、建设活动的检查,这种检查主要体现的是海岛执法的属性,属于外部行政管理。

### 1.2 对内监督

即对行政机关内部,包括各级政府部门及其公务员、各级政府及政府部门任命的其他人员、各级地方人民政府及其领导人员的监督,具体监督内容包括对其各级海岛保护规划的编制和实施情况、所辖区域内有居民海岛保护、开发、建设、管理活动及周边海域生态保护工作、所辖区域内无居民海岛保护和利用活动三个方面,这种监督主要体现的是海岛

监察的属性,属于内部行政管理。

作为国家组织管理海岛的重要手段,海岛监督检查制度将对内监督与对外检查结合起来,更好地发挥强化海岛资源管理、落实海岛生态保护的重要作用。

## 2 完善海岛监督检查制度的必要性

### 2.1 促进海岛经济健康发展的需要

总体而言,中国的海岛综合管理还处于较为原始初级的状态,开发利用秩序较为混乱。改革开放以来,中国海岛开发利用迅猛发展,但是由于目前海岛开发,特别是无居民海岛利用自主性、随意性较大,用岛纠纷突出,开山取石、炸岛毁礁和实体坝连岛现象突出,破坏海岛生态的现象屡屡发生,且这些问题呈现日趋尖锐之势。这些问题既造成中国海岛资源的严重破坏,也严重制约了海岛经济社会的可持续发展,急需通过国内立法建立相应的海岛监督检查管理制度,并以此为依据及时查处破坏海岛资源环境、污染和损害海岛生态系统事件,更好地解决海岛生态系统面临的威胁问题、海岛及其周边海域污染等等海岛开发利用过程中出现的问题。

### 2.2 解决目前海岛执法可依的需要

随着中国海洋经济建设的快速发展和海岛管理工作试点的逐步开展,开发利用海岛已经成为海洋经济的一个重要增长点。目前中国对于海岛的管理、利用、保护的立法层次不高,海岛保护条款相对分散,《无居民海岛保护与利用管理规定》和一些地方开发利用海岛管理法规和文件虽然在一定程序体现了对海岛的保护和利用,但缺少关于海岛监督检查的相应规定;国内也尚未颁布关于海岛监督、检查方面的专门法规,形成当前海岛监督管理方面的执法依据空白的局面。“执法必严、违法必究”的大前提是“有法可依”,为满足对海岛开发管理保护的实际需要,迫切需要出台一部海岛监察管理法规,以适应新形势,解决新问题。

### 2.3 完善国内海岛管理立法的需要

目前,海洋领域内的执法和处罚等的规定主要集中在《海洋行政执法监督规定》、《海洋行政处罚实施办法》、《海洋违法行为举报处理程序暂行规定》等几部法规中,虽然这几部法规是关于海洋执法和监督的依据,但是这些规定和办法针对的海洋违法仅仅限定在单位和个人违反海域使用、海洋环

境保护、铺设海底电缆管道、涉外海洋科学研究管理等海洋法律、法规或者规章的行为,没有对违反海岛管理利用相关法律法规活动的规制,造成海岛监督检查和处罚的法律盲点,由于海岛监察管理制度的缺失导致国内海岛管理立法、甚至海洋法律体制一定程度的不健全,因此结合中国海岛管理与保护的现状,制定专门针对海岛的监督检查管理办法,是完善中国海洋管理立法的题中之义。

## 3 推进海岛监督检查工作进展措施

### 3.1 做好法律宣传工作,打好群众监督基础

海岛法是一部新法,涉及到多种关系的调整和方方面面的利益。广泛深入地宣传好《海岛保护法》,不仅是贯彻和落实这部法律的需要,也是进一步提高全民海洋意识的一次极好机会。各级海洋管理部门要从深入贯彻落实科学发展观、全面推进依法行政、建设和谐社会的高度,切实加强对《海岛保护法》宣传贯彻工作的组织领导,切实加强《海岛保护法》的学习贯彻力度,把《海岛保护法》的宣贯工作作为当前和今后一段时期的重点工作,扎扎实实抓好普法工作。要充分发挥相关部门的职能作用,齐抓共管,广泛动员和依靠社会力量,因地制宜,统筹规划,通过形式多样的宣贯活动,不断扩大《海岛保护法》宣传贯彻的覆盖面。要把《海岛保护法》的宣传纳入各地法制宣传内容中,通过开展主题宣传活动,切实把《海岛保护法》的宣贯工作落到实处。要通过组织开展专题报告、知识讲座、培训等活动宣传贯彻《海岛保护法》;加强对管理部门和执法队伍的培训,确保管理人员、执法人员和海岛使用人及广大民众准确理解、全面掌握法律内容,为开展广泛的海岛监督检查奠定群众基础。

在海岛监督检查工作中,要积极发挥社会监督力量,欢迎和鼓励其他涉海部门和社会公众对违法行为进行举报,及时发现和制止各类违法行为,规范海岛开发利用秩序,保护海岛生态系统。

### 3.2 完善海岛监督体系,维护海岛开发秩序

根据《海岛保护法》的相关规定和国务院办公厅印发的国家海洋局“三定”方案,国家海洋局承担着海岛生态保护的责任,负责在中国管辖海域实施定期维权巡航执法、查处违法活动,具体由中国海监总队实施。中国海监是国家海洋局领导、由国家与地方分级建设与管理的一支专门的海洋行政执法队

伍。目前,省、市、县三级海洋部门都设有海监队伍。

海岛执法检查工作是保障《海岛保护法》得到正确贯彻落实的有力手段,中国海监作为中国重要的海上综合执法力量,主要是海域执法为主,这几年,在党中央、国务院的高度重视和各有相关部门的大力支持配合下,中国已形成了对管辖海域的日常巡航监管制度。现在《海岛保护法》赋予海监海岛执法的职责,国家和有关部门要继续推进各级海监队伍建设工作,要为他们配备必要的海岛执法装备和执行任务的经费。

中国海监队伍在海域巡航执法职能基础上,要不断充实力量,增添海岛巡航职能,不断强化海岛执法监察能力和执法力度,担负起海岛保护的执法监督的职责。要对侵犯海洋权益、非法使用海岛、损害海岛环境与资源、破坏海岛设施、扰乱保护与开发秩序等行为进行执法监察与查处,要完善海洋及海岛巡航基本制度,并将巡航执法制度落实到实际工作层面,使制度具体化、具有可操作性,保障海岛监督检查的顺利开展,维护好正常的海岛开发秩序。

### 3.3 加快配套制度制定,提高海洋法治进程

每一部法律的贯彻实施,都需要有一系列的法规、规章和技术规范等配套制度。《海岛保护法》内容多,覆盖面广,尤其是海岛监督检查工作涉及海洋、国土、规划、环保等多个有关部门。为更好的履行海岛监督检查职责,需要建立和完善监督检查相应的工作程序和工作制度。

为配合《海岛保护法》的实施,完善海岛监督检查制度,要结合现有的《海洋行政处罚实施办法》、《重大海洋违法案件会审工作规则》等海洋执法制度,制定并实施《海岛监督检查管理办法》,落实海岛生态保护巡查制度、监察目标管理责任制度、工作报告制度、巡回检查制度、违法举报制度、违法案件统计制度。海洋行政主管部门应当每年向上一级海洋行政主管部门报送海岛违法案件统计报表及海岛违法案件分析报告、重大违法案件备案制度等,不断加快海岛监督检查工作走向规范化、正规化和制度化。

### 3.4 健全海岛规划体系,提供海岛执法依据

海岛保护规划制度是《海岛保护法》确立的一项基本制度,海岛保护规划是从事海岛保护、利用活动的依据,同时也是海岛执法监督的重要依据和内容。

规划编制部门要和沿海地方人民政府一起,积极推进海岛保护规划工作,要尽快编制和发布全国海岛保护规划,同时做好省域海岛保护规划的试点工作,为在全国范围内开展省域海岛保护规划、海岛保护专项规划、县域海岛保护规划、可利用无居民海岛保护和利用规划提供理论基础和实践经验。

值得注意的是,与海岛保护规划有关的海岛监督检查并不仅限于海岛的开发、利用活动是否按照海岛保护规划进行,《海岛保护法》还明确规定了各级海岛保护规划制定的程序和要求。规划的制定是否符合法律要求,也是监督检查的重要内容。

### 3.5 加强沟通协调工作,保障有居民海岛检查

有居民海岛监督检查工作涉及到国土部门、规划部门、环保部门、海洋部门、水利部门、林业部门等多个部门。按照《海岛保护法》的要求,有居民海岛的开发、建设前要对海岛土地资源、水资源、能源状况进行调查,要对有居民海岛土地资源、水资源、能源的承载力先做评价,要按照《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》进行项目环境影响评价,只有在项目满足海岛资源承载力和环境容量、主要污染物排放控制指标、建设用地控制指标和用水总量控制指标的前提下,按照法定程序报批。这就要求上述各部门要加强沟通协调工作,杜绝互相推诿、互相扯皮的现象发生。在对海岛违法案件进行监督检查时,各有关部门要相互协调配合,为监督检查工作的顺利开展提供便利条件,保障有居民海岛监督检查工作顺利开展。

### 3.6 落实监督各项制度,规范无居民海岛开发

《海岛保护法》规定,海洋主管部门依法对无居民海岛保护和合理利用情况进行监督检查。各级海洋行政主管部门要按照职责分工,依法对海岛周边海域生态系统保护情况进行监督检查同时,做好对下级海洋行政主管部门查处海岛违法案件的跟踪和监督工作。

海岛监督检查要推行“包片监管、分级巡查”制度,分别对东海、黄海、南海三个巡查区域内的海岛进行集中巡查、重点抽查;要将巡区分为特级监控、一级监控、一般监控,不同监控级别对应不同的巡查频度和巡查要求。要建立巡查台帐制度。海岛巡查要做好巡查记录,建立完备的巡查台帐,通过制定详细的巡查计划,将巡查路线、人员、巡查情况等事项记录在案,并将巡查结果及时反馈备案。要建立巡

查报告制度。各巡查机构要将巡查中发现、制止、查处违法用岛的总体情况于每季度末上报上级,年终要有书面年度巡查报告,对重大违法用岛行为实行专题报告制度。要落实海岛巡查责任追究制度。要明确各自辖区内的巡查工作责任人,做到“谁巡查不力谁负责,谁管理不善谁承担”的责任追究制度,逐级进行责任追踪。要落实海岛违法行为举报制度,接受并依法处理对海岛违法行为的举报。要建立海岛重大违法案件备案制度和海岛违法案件统计制度,做好海岛巡查机构检查和查处海岛重大违法案件相应的备档工作。

#### 参考文献

[1] 中华人民共和国海岛保护法[Z].

- [2] 中华人民共和国海岛保护法释义编写组. 中华人民共和国海岛保护法释义[M]. 北京:法律出版社,2010.
- [3] 中华人民共和国行政监察法[Z]. 1997.
- [4] 孙书贤. 加强海洋执法监督 维护海域使用秩序[N]. 中国海洋报,2008-04-21.
- [5] 陆健健. 我国海岛资源开发中存在的问题及对策[N]. 中国海洋报,2006-08-29.
- [6] 周珂,谭柏平. 论我国海岛的保护与管理——以海岛立法完善为视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2008(1).
- [7] 宋婷,等. 国外海岛生态环境保护法律制度对我国的启示[J]. 海洋开发与管理,2005(3).

## The Initial Thoughts on Improving the Island Supervision and Inspection Regime

Zhao Lixi, Wang Feng

(*Natioanl Marine Data and Information Service, Tianjin300171, China*)

**Abstract:** Based on the supervision classification and the specialty of island enforcement of our country, the authors have explained the necessity to improve the island supervision and inspection regime in this paper, and put forward the relevant suggestions and solutions.

**Key words:** island; supervision and inspection; necessity; solution