

DOI: 10.53104/fxsy.2025.01.01.005

中國海島法律制度困境與出路

馬琪雯¹

1. 武漢大學中國邊界與海洋研究院，湖北省 武漢市 430072

摘要：本文聚焦於中國海島法律制度的演變、現實困境及未來完善路徑。文章首先回顧了中國自新中國成立以來海島開發利用與法律治理的歷史進程，指出從“重陸輕海”到“陸海統籌，海洋強國”戰略轉型下，海島法律制度的重要性逐步提升。其次，本文梳理了現行《海島保護法》及配套法律在海島分類、生態保護、開發利用、環境執法等方面的制度構成，分析了實踐中存在的制度滯後、分類標準模糊、執法碎片化等突出問題，特別是在特殊島嶼保護和環境執法協同上存在較大制度空白。再次，結合國際法和外國立法經驗，文章提出了優化路徑：應進一步細化特殊島嶼分類標準，建立全生命週期動態管理機制，完善海島生態修復責任和資金保障體系，同時構建跨部門協調執法機制以解決執法分散和權責不明的問題。最後，文章強調，隨著“海洋強國”戰略的推進，完善海島法律制度對於維護國家主權、安全、生態和經濟利益具有重大意義，亟需立法與實踐的協同推進。

關鍵字：中國海島法律；特殊島嶼保護；海島生態環境；海洋強國；海島分類管理；環境執法；聯合國海洋法公約；海島開發利用；生態修復；島嶼法律地位

The Predicament and Solutions of China's Island Legal System

MA Qi-wen¹

1. Wuhan University China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan 430072, P.R.China

Correspondence to: MA Qi-wen; Email: maqiwen0701@whu.edu.cn

Abstract: This paper focuses on the evolution, current challenges, and future improvement paths of China's island legal system. It first reviews the historical trajectory of island development and legal governance in China since the founding of the People's Republic, highlighting the growing importance of island legislation under the strategic shift from “land-oriented” to “land-sea coordinated development” and “building a maritime power.” The paper then outlines the institutional framework of the current Island Protection Law and its supporting legislation in areas such as island classification, ecological protection, development and utilization, and environmental enforcement. It analyzes major practical issues including institutional lag, ambiguous classification standards, and fragmented enforcement, particularly noting significant regulatory gaps in the protection of special islands and coordinated environmental enforcement. Drawing on international law and foreign legislative practices, the paper proposes optimization measures: refining classification criteria for special islands, establishing a dynamic, full-life-cycle management mechanism, improving ecological restoration responsibilities and funding safeguards, and building cross-sectoral coordinated enforcement mechanisms to address enforcement fragmentation and unclear authority allocation. Finally, the paper emphasizes that as the “maritime power” strategy advances, improving the legal framework governing islands is of vital importance to safeguarding national sovereignty, security, ecological

收稿日期：2025-07-02 返修日期：2025-07-22 錄用日期：2025-08-05 出版日期：2025-08-18

通信作者：maqiwen0701@whu.edu.cn

引用格式：馬琪雯. 中國海島法律制度困境與出路[J]. 法學視野, 2025, 1(1): 41-46.

integrity, and economic interests, and requires synergy between legislation and practice.

Key words: China island law; special island protection; island ecological environment; maritime power; island classification management; environmental enforcement; United Nations Convention on the Law of the Sea; island development and utilization; ecological restoration; legal status of islands

1 引言

歷史上，我國強調“重陸輕海”。新中國成立之初，因為歷史遺留問題及國防要求等問題，海島作為我國守邊的重要防線，如大陳島、平潭島等島嶼主要用作“備戰”目的。隨著國際形勢的緩和、改革開放的進行，海島在我國的重要性逐步凸顯，海南島等島嶼作為我國改革開放的前列。海島的開發一方面帶動了周圍的經濟和貿易，但也引起了我們對海島環境的擔憂，海島生態環境的破壞和自然資源的浪費等各方面的問題層出不窮，由於生態環境的惡化，海島在不斷減少。2012 年，黨的十八大做出了“建設海洋強國”的戰略部署，開啟了“海洋強國”的新篇章。習近平總書記在 2013 年 7 月 30 日主持十八屆中央政治局第八次集體學習時指出，建設海洋強國對推動經濟持續健康發展，對維護國家主權、安全、發展利益，對實現全面建成小康社會目標、進而實現中華民族偉大復興都具有重大而深遠的意義。黨的十九大報告作出“堅持陸海統籌，加快建設海洋強國”的戰略部署。習近平總書記在黨的二十大報告中強調，“發展海洋經濟，保護海洋生態環境，加快建設海洋強國”。在此時期海島相關法律已近 10 年沒有進行修訂，已不足以適應新時代的要求，針對海島法律制度的研究具有必要性，為我國立法提供指引，本文從國際法和國內法的雙視角，梳理中國對海島立法的思路和爭議。

目前國內海島的法律研究主要集中在釣魚島的爭端^{[1][2][3][4]}、海島的生態保護和開發利用^{[5][6]}、南海島礁建設的合法性^{[7][8]}、島嶼與島礁的區分^{[9][10][11]}以及環境保護問題^{[12][13][14][15][16]}，歷史遺留無居民島嶼的開發利用^{[17][18]}。在國際法島嶼制度的討論集中與大陸國家群島、海平面上升的影響^{[19][20][21]}。其中，海平面上升造成的岸線侵蝕，島嶼淹沒等問題是近些年來關注的重點，由於海平面上升對太平洋島國的影響更為明顯，故文獻多

集中於關注太平洋島國在因海平面上升導致島嶼淹沒其國家地位是否因此喪失的問題以及基線和管轄海域是否改變的問題^{[19][20][21][22][23]}。綜上可見，我國國內研究以島嶼法律概念、島嶼劃界效力為主^[24]，國外研究集中於群島國認定和島嶼的法律地位^{[4][25]}，而關於基於生物多樣性關於特殊島嶼如領海基線所在島嶼、遠洋群島、歷史遺留島等保全相關法律制度的專門研究還存在比較大的空白。所以本文將從此出發進行討論。

2 海島的基本概念界定

在我國海島保護法中，我國法律規定“海島，是指四面環海水並在高潮時高於水面的自然形成的陸地區域，包括有居民海島和無居民海島^[26]。”可以看出在我國的法律體系中海島有三個構成要件，第一四面環海。按照此要求便是需要四面都有海水，不與大陸接壤，半島不滿足此要求。第二高潮高於海平面，即不同於低潮高地，海島需要在自然退潮時處於海平面以上。而低潮高地是在高潮時露出水面，低潮時沒入。第三，自然形成，自然指島嶼是使用自然添附而非人工澆築等方式形成的，即我國的目前的海島保護法中對海島的定義尚未考慮人工島嶼，海島需要是自然形成的。自然形成僅限制那些不具備島嶼要素的水下地物和低潮高低通過人工建設行為在高潮時而形成島嶼。但是該規定取自於《海洋法公約》第 121 條，但是我國的海島定義並未對海島的可居住性進行規定，也並未與岩礁進行區分。因為《海島保護法》並不涉及主權的問題故沒有區分普通海島和岩礁的管轄。

同時我國對海島的劃分與其他國家也有不同，我國的法律規定基於我國的國情把海島劃分為無居民島和有居民島。我國針對無居民島嶼和有居民島嶼進行了專門的不同的管理要求。有居民島嶼主要由國務院海洋主管部門和國務院其他有關部門依照法律和國務院規定的職責分工，無居民島嶼主要由國務院海洋主管部門進行管理。

有居民島一般面積較大，距離大陸較近，開發程度較高，而無居民島一般面積更小、位置更偏遠，但有較為豐富的物產資源，具有重要的戰略意義。目前我國的海島在總體上呈現南方多、北方少，近岸多、遠岸少的特點。

3 中國海島現有基本法律制度現狀

《海島保護法》為中國海島保護的重要核心制度。《海島保護法》第1條開宗明義，提出“保護海島生態系統，合理開發利用海島資源”的雙重目標。這一立法目標體現了中國在海島治理中“生態優先、綠色發展”的基本理念，旨在破解傳統開發模式下“重經濟、輕環境”的困境。具體而言，法律要求通過制度設計協調海島生態保護與資源開發的關係：一方面，強調對具有獨特生物多樣性、戰略區位價值或脆弱生態的海島實施嚴格保護；另一方面，對可開發利用的海島，要求遵循“科學規劃、總量控制”原則，避免無序開發導致的生態退化。例如，浙江舟山群島對141個有居民海島根據主導功能定位為8類，對無居民海島進行“清單化管理”分為6類，正是這一立法目標的典型實踐。該制度通過“清單管理+動態調整”機制（如《全國海島保護規劃》每5年修訂一次），實現了海島保護的精准化和科學化。

配套法律體系也起到了重要作用。2023年修訂的《海洋環境保護法》進一步強化了對海島周邊海域的污染防治，尤其是針對陸源污染的管控，增設了“重點海域污染物總量控制制度”，要求沿海地方政府對入海河流、排污口實施動態監測與總量限制^[27]。此外，修訂後的法律還要求建立“海島海域生態補償機制”，對因污染受損的海島生態系統（如紅樹林、珊瑚礁）實施修復資金優先撥付。這一修訂標誌著中國從“以陸護海”到“陸海聯動”的治理模式轉型，為海島生態安全提供了更全面的法律保障。

《自然保護區條例》為海島自然保護區的設立與管理提供了核心法律依據。條例第11條規定，對具有典型生態系統、瀕危物種棲息地或特殊地質景觀的海島，可申報建立國家級自然保護

區。此外，條例第18條還允許在實驗區開展有限度的科研和生態旅遊活動，如廣東珠海萬山群島通過“人工魚礁+生態浮島”項目，實現旅遊收入與生態修復的雙贏。截至2017年底，我國已建成涉及海島的各類保護區194個，成為海島生物多樣性保護的“法治屏障”。

地方性法規在國家立法框架下，針對區域特色細化海島保護規則。以《海南省海島保護條例》為例，其第14條對無居民海島開發作出嚴格限制開發類型限制：禁止房地產、工業用地等高強度開發，僅允許科研、生態旅遊等影響利用。對某些島嶼提出，例如，海南蜈支洲島根據該條例並建立珊瑚移植修復區，使活珊瑚覆蓋率從2015年的15%提升至2023年的38%¹。青島市對無居民島嶼做出了規定，“從事可利用無居民海島的開發利用活動，需依法辦理審查批准手續，提交專案論證報告、開發利用具體方案等申請檔”。這些地方立法通過“量化標準+技術約束”，填補了國家立法的操作性空白。下面我們將就以上海島相關法律制度進行分析。

3.1 特殊島嶼

借鑒海洋法公約對島嶼的概念，我國《海島保護法》第2條對海島的概念做了同樣的界定，還以是否可以作為居民戶籍登記地相區分，將海島分為有居民海島和無居民海島，並單獨列舉特殊用途的島嶼-領海基線所在島嶼、國防所在島嶼。在《海島保護法》中主要對有居民島嶼的建設開發采砂和無居民海島的開發、審批、廢水排放等方面進行了規定。首先，現行《海島保護法》對“特殊島嶼”的界定較為模糊，僅籠統提及“具有特殊用途或生態價值”，缺乏可操作的分類標準，導致實踐中保護力度參差不齊，其次，缺乏對島嶼的動態保護（釣魚島）。我國的西沙群島自先秦起便是中國南海諸島四大群島之一，由永樂群島和宣德群島構成，是中國南海陸地面積最大的群島，北起北礁，南至先驅灘，東起西渡灘，西止於中建島，目前由海南省三沙市西沙區管轄。雖然目前海南省已經對該區域進行了相關的保護行動，但是由於島礁的生態系統較為脆弱，現行法律對特殊島嶼的管理側重“靜態保護”，

¹ 為了美麗的“海底花園”——海南省三亞市蜈支洲島珊瑚礁生態系統保護修復案例
https://mp.weixin.qq.com/s/_btN-DseO6otAwwk-0pKdQ

缺乏開發前預防、開發中監測與開發後修復的全程管控。再加上西沙群島遠離大陸，對西沙群島的生態監測也有相應的難度，在目前的《海島保護法》中仍然缺乏對其的關注。

3.2 海島環境執法

2013 年我國將原中國海監、國際海洋局、公安邊防海警農業部漁政、海關總署海上緝私員警合併為中國海警局對海洋環境保護進行管理^[28]。在《海島保護法》第四章監督檢查部分和第五章法律責任部分對海島的執法有所規定，但是該部分規定的並不詳盡，僅僅規定了為“海洋主管部門”依法進行監管，並參照其他法律進行處罰。比如說第四十五條改變海岸線參照《海域使用管理法》進行處理^[29]，同時中國海警局與自然資源部印發了《海洋資源開發利用行政處罰自由裁量基準(試行)》的通知對改變海岸線的情形進行了劃分，分為較輕、一般和較重，並對規定了對其的罰金處罰。《海島保護法》第四十六條對採挖珊瑚礁和紅樹林進行了規定並參照《海洋環境保護法》，即是由行使海洋環境監督管理權的部門或者機構責令改正、採取補救措施，並對違法行為進行罰款。在地方層面，各省根據其所在的區域的具體情況實施了相應的海島執法行動，各省的海島執法保護分為了橫向協助和縱向聯合，如 2023 年泉州進行了海島保護專項執法行動，主要目的是加強無居民海島執法檢查。浙江省嵊泗列島圍繞其所在的海島特點按照區域形成綜合行政隊伍進行執法，把 5 個領域 237 項涉海行政執法事項劃轉至綜合行政執法隊統一行使。

但現在仍然存在由於海島環境執法的力度不夠，存在職權劃分不明、島嶼管理涉及多部門(海洋、生態、文旅、軍事等)，存在職責交叉與執法碎片化問題。由於部分海島離大陸較遠，各部門協作作業的難度較大，有時會出現大家都不願做牽頭部門的情況，非法盜采海砂、非法傾倒的現象時常發生。

4 中國海島法律制度的完善(優化)路徑及思考

4.1 進一步完善特殊島嶼的規定

明確“特殊島嶼”的法定定義與分類標準。

當前我國《海島保護法》第 36 條對“特殊島嶼”的表述相對籠統，未能提供具體識別標準與管理框架。為解決實踐中分類模糊、保護不一的問題，建議將特殊島嶼法定化分為以下四類：①生態敏感型島嶼：如具有紅樹林、珊瑚礁等關鍵生境的島嶼；②戰略安全型島嶼：含有領海基點、國防設施或主權標識功能的島嶼；③文化遺產型島嶼：承載歷史遺跡或非物質文化遺產的島嶼，如鼓浪嶼；④科研價值型島嶼：具有獨特生物、地質、地貌特徵的島嶼。建議自然資源部聯合生態環境部出臺《特殊島嶼識別技術導則》，對每類島嶼設定量化標準，如珊瑚覆蓋率 $\geq 30\%$ 、遺跡密度 ≥ 5 處/平方公里等，以保障認定操作性。此外，應構建“全生命週期治理機制”以替代靜態保護模式。開發前環節，設立生態影響預警系統，強制開展生態風險評估，實施“負面清單+一票否決”。開發中，即時監測關鍵生態指標並公示結果。開發後，實施強制性生態修復與效果評估，未達標者須限期補正或承擔終身責任。建議設立“特殊島嶼修復基金”，資金來源包括海島使用金提取比例(建議不低於 10%)及生態破壞賠償金。為保障懲戒效力，應在《海島保護法》第 47 條中引入“按日計罰”機制，如非法采砂每日罰款 10 萬元，並新增“地方政府監管失職責任條款”，以形成強效治理閉環。

4.2 加強海島環境執法監督

當前我國海島環境執法體系尚未實現部門統籌、權責清晰的協同格局。《海島保護法》第四章對監管職責設定簡略，主要依賴“海洋主管部門”概括性履責，缺乏跨部門聯動程式與地方配套機制。在此背景下，建議設立“特殊島嶼保護協調委員會”，由國務院授權，自然資源部牽頭，聯合生態環境、文旅、國防、漁政、海警等部門，明確其在專案審批、執法指令、應急回應方面的協同機制。地方層面可參考浙江嵊泗將 237 項涉海執法事項統一劃歸綜合行政隊的模式，構建“一島一檔、一隊一責”的分類監管體系。海南省則試點“三位一體”巡防模式，在西沙等遠岸島嶼部署水下探測設備與無人機執法平臺，形成空中預警、水面回應、後臺決策的動態監管網路。建議在《海島保護法》中增設“遠岸島嶼特別執法機制”條款，為跨區域監管提供制度依據。

5 結論

本文以制度演進為基礎，聚焦當前中國海島法律體系中存在的分類不清與執法碎片等核心問題，嘗試從“特殊島嶼識別+動態治理機制+跨部門協同執法”三重路徑提出優化方案。研究表明，當前《海島保護法》雖已形成基本法律架構，但在特殊島嶼的界定與開發、治理方面仍有較大完善空間。同時海島環境執法體系尚未實現部門統

籌、權責清晰的協同格局，通過設立“特殊島嶼保護協調委員會”，建立跨部門聯動程式，並完善地方配套機制。面向全球海洋變局與區域秩序重塑背景，中國海島法律制度亟需實現從“靜態條文”向“動態治理工具”的轉型，唯有如此，方能真正支撐“海洋強國”的法治基礎。

參考文獻：

- [1] 潘曉琳. 條約視角下的釣魚島主權歸屬問題[J]. 中國海商法研究, 2020, 31(02): 67-73.
- [2] 劉春明. 溝祭證明中國擁有釣魚島及其附屬島嶼主權[J]. 邊界與海洋研究, 2024, 9(03): 118-128.
- [3] 張衛彬. 中國擁有釣魚島主權的證據鏈構造[J]. 政治與法律, 2020, (02): 90-100. DOI:10.15984/j.cnki.1005-9512.2020.02.008.
- [4] 李秀石. 日本“離島”立法對中日關係的影響與挑戰[J]. 日本學刊, 2011, (04): 101-114.
- [5] 馬金星. 海島利用及保護管理法律問題研究[M]. 北京: 中國社會科學出版社, 2019.
- [6] 李曉冬, 吳姍姍. 主要周邊國家海島開發與保護管理政策研究[M]. 北京: 海洋出版社, 2016.
- [7] 余敏友, 張琪悅. 南海島礁建設對維護我國南海主權與海洋權益的多重意義[J]. 邊界與海洋研究, 2019, 4(2): 34-55.
- [8] 郭中元, 鄒立剛. 中國南海島礁建設的合法合理合情性[J]. 南海法學, 2017, 1(2): 91-98.
- [9] 董利民. 《聯合國海洋法公約》第121條第3款的解釋與南海仲裁案[J]. 亞太安全與海洋研究, 2018, (06): 21-33+120-121. DOI:10.19780/j.cnki.2096-0484.2018.06.002.
- [10] 金永明. 島嶼與岩礁的法律要件論析——以沖之鳥問題為研究視角[J]. 政治與法律, 2010, (12): 99-106. DOI:10.15984/j.cnki.1005-9512.2010.12.017.
- [11] 房旭. 《聯合國海洋法公約》“岩礁條款”的理論爭議與實踐歧異——兼論南海仲裁案對太平島法律地位認定的缺陷與不足[J]. 東南亞研究, 2018, (03): 108-128+156-157. DOI:10.19561/j.cnki.sas.2018.03.108.
- [12] 馬博. 審視南海島礁建設法理性問題中的三個國際法維度[J]. 法學評論, 2015, 33(6): 153-161.
- [13] 王麗娜. 我國南海島礁民事功能建設若干法律問題研究[J]. 海南大學學報(人文社會科學版), 2016, 34(4): 23-27.
- [14] 蔣小翼. 南海島礁建設的國際環境法律義務解析[J]. 海南大學學報(人文社會科學版), 2017, 35(2): 36-42.
- [15] 邢政. 論我國島礁建設活動的規範定位[J]. 法學雜誌, 2018, 39(10): 124-133.
- [16] Davenport T. Island-Building in the South China Sea: Legality and Limits[J]. Asian Journal of International Law, 2018, 8(1): 76-90. DOI:10.1017/S2044251317000145.
- [17] 馬金星. 生態系統完整性理念視域下無居民海島治理法治路徑探析[J]. 中國海商法研究, 2021, 32(3): 76-89.
- [18] 傅世鋒, 吳海燕, 蔡曉瓊, 潘翔, 吳劍, 陳鵬. 中國無居民海島開發利用管理現狀、問題和對策[J]. 應用海洋學學報, 2021, 40(4): 728-734.
- [19] 馮壽波. 領土喪失與國家地位: 海平面上升對小島國的挑戰[J]. 西部法學評論, 2019(3): 103-114.
- [20] 馬明飛, 王新瑞. 淹沒島嶼國家海洋權利: 海平面上升引發的變動與應對[J]. 社會科學家, 2022(11): 103-

111.

[21] 蔣小翼, 劉季昀. 應對海平面上升海岸實體保護國家實踐的國際法律問題及啟示[J]. 中國軟科學, 2023(4): 1-10.

[22] Schofield C, Freestone D. Islands Awash Amidst Rising Seas: Sea Level Rise and Insular Status under the Law of the Sea[J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2019, 34: 391 – 414.

[23] Oral N. International Law as an Adaptation Measure to Sea-level Rise and Its Impacts on Islands and Offshore Features[J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2019, 34: 415 – 439.

[24] 高聖揚. 《聯合國海洋法公約》四十年之回顧：島嶼制度的相關實踐[J]. 法學評論, 2024, 42(02): 172-185. DOI:10.13415/j.cnki.fxpl.2024.02.016.

[25] 張驍天. 日本低潮線和離島保全的相關法律制度研究[J]. 國際法研究, 2015, (04): 70-95.

[26] 中華人民共和國海島保護法[Z]. 全國人民代表大會常務委員會, 2009-12-26.

[27] 中華人民共和國環境保護法（2014年修訂）[Z]. 全國人民代表大會常務委員會, 2014-04-24.

[28] 中華人民共和國海警法[Z]. 全國人民代表大會常務委員會, 2021-01-22.

[29] 中華人民共和國海域使用管理法[Z]. 全國人民代表大會常務委員會, 2001-10-27.

版權聲明

© 2025 作者版權所有。本文依據“知識共用署名 4.0 國際授權合約”（CC BY 4.0）以開放獲取方式發佈。該許可允許使用者在任何媒介中自由使用、複製、傳播與改編文章（含商業用途），惟須明確署名原作者及出處，並注明所作修改（如有）。完整協議詳見：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh-hans>

出版聲明

所有出版物中的陳述、觀點及資料僅代表作者及供稿者個人立場，與 Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員無關。Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員對因內容所提及的任何理念、方法、說明或產品所導致的人身或財產損害概不負責。