

无居民海岛上违法建筑查处法律问题研究

王黎黎¹, 王玉霞¹, 来宾²

(1. 大连海洋大学海洋法律与人文学院 大连 116023; 2. 沈阳市和平区人民法院 沈阳 110005)

摘要: 无居民海岛作为一种独特的自然资源, 不仅蕴藏着巨大的经济价值, 更因其相对隔绝的自然地理环境而具有重要的生态价值和战略价值。党的二十大以来, 在加快建设海洋强国的战略部署下, 无居民海岛保护工作已正式提上日程, 亟待进一步加强。但是, 在无居民海岛上违法建筑的查处这一具体问题上, 仍缺乏明确的法律规定, 存在查处主体不清晰、查处标准不统一、查处程序不规范的问题。文章聚焦我国无居民海岛上违法建筑查处难题, 结合具体案例进行深入剖析, 着力规范与细化无居民海岛上违法建筑查处主体、查处标准与查处程序, 以期完善无居民海岛上违建查处行政执法, 助力海岛生态保护与海洋强国建设。

关键词: 无居民海岛; 违法建筑查处; 查处主体; 查处标准; 查处程序

中图分类号: D922.68; P748

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857 (2025) 10-0084-12

Study on the Legal Issues of the Investigation and Punishment of Illegal Buildings on Uninhabited Islands

WANG Lili¹, WANG Yuxia¹, LAI Bin²

(1. School of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China;

2. Shenyang People's Court of Heping District, Shenyang 110005, China)

Abstract: Uninhabited islands, as unique natural resources, possess not only significant economic value but also unparalleled ecological and strategic value due to their relatively isolated geographical environment. Since the 20th National Congress of the Communist Party of China, under the broader context of stepping up efforts to build China into a strong maritime country, the protection of uninhabited islands warrants further strengthening. However, in the specific issue of investigating and penalizing illegal buildings on these islands, there remains a lack of clear legal stipulations, resulting in issues such as unclear enforcement entities, inconsistent enforcement standards, and non-standardized enforcement procedures. This paper focuses on the challenges of investigation and punishment of illegal buildings on China's uninhabited islands. Through in-depth analysis of specific cases, it aims to standardize and refine the enforcement entities, standards and procedures for handling such illegal buildings. The goal is to continuously optimize the administrative enforcement of law against illegal buildings on uninhabited islands, thereby contributing to island ecological protection and the construction of a strong maritime country.

收稿日期: 2025-03-28; 修订日期: 2025-08-23

作者简介: 王黎黎, 副教授, 博士, 研究方向为民商法

通信作者: 王玉霞, 硕士, 研究方向为民商法

Keywords: Uninhabited islands, Investigation and punishment of illegal buildings, Enforcement entities, Enforcement standards, Enforcement procedures

0 引言

我国拥有丰富的海岛资源,统计数据显示,我国海岸线长度约为3.2万km,其中岛屿岸线就占据1.4万余km^[1]。我国共有海岛11000余个,其中无居民海岛约占96%,且大多处于未开发利用状态^[2]。党的二十大以来,在加快建设海洋强国的战略部署下,海岛资源的重要性不言而喻。党的二十届三中全会也明确提出,要健全海洋资源开发保护制度,健全维护海洋权益机制。无居民海岛资源的保护与利用不仅关乎海洋生态保护,事关海洋经济发展,更与海洋强国建设息息相关。然而结合执法实践来看,以搭建违法建筑为主要类型的非法开发利用无居民海岛的案例近年来并不罕见。以“无居民海岛”为关键词,对威科先行法律信息库中的行政处罚案例进行检索,共检索到22个案例,其中案由涉及违法建筑的有13个,并且存在查处主体不清晰、查处标准不统一、查处程序不规范的问题^①。结合具体案例梳理分析当前无居民海岛上违法建筑查处的现实困境,明确查处主体、统一查处标准、规范查处程序,对治理当前无居民海岛违建乱象,促进海岛资源的合理开发利用具有重要意义。

1 无居民海岛上违法建筑查处的法理基础

1.1 无居民海岛的概念与监管

无居民海岛是指不属于居民户籍管理住址登记地的海岛。依据《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)的规定,国务院海洋主管部门负责全国无居民海岛保护和开发利用的管理工作,沿海县级以上地方人民政府海洋主管部门负责本行政区域内无居民海岛保护和开发利用管理的有关工作^②。无居民海岛因其独特的地理位置和海

陆兼备的属性而具有重要的生态价值、科研价值以及国防价值。作为国家所有的一项重要资源,开发利用无居民海岛必须严格履行法定审批程序。迄今为止,国家已先后通过《海岛保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国海警法》(以下简称《海警法》)等多部法律对开发利用无居民海岛的活动进行规制与监督,强化对无居民海岛的保护。

1.2 违法建筑的含义与认定

违法建筑的含义散见于各类型各位阶的法律法规之中,但究竟何为违法建筑,立法界与学术界尚缺乏统一界定。在立法界,无论是《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)、《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)等法律中对违法建筑的描述,还是《海南省查处违法建筑若干规定》《浙江省违法建筑处置规定》等地方性法规中对违法建筑所做出的解释,均没有明确界定过何为违法建筑,也都不能成为在全国范围普遍认可的违法建筑的法律概念。在学术界,在对违法建筑概念的界定上同样存在不同意见。持扩大解释观点的学者认为,认定违法建筑的法律依据不仅包括法律,也应当包括行政法规、地方性法规、部门规章以及政府规章^[3]。持限缩解释观点的学者主张,认定违法建筑所依据的法律仅包括狭义上的法律,而不应以地方性法规、政府规章等为依据^[4]。

但查询近年来城乡建设领域违法建筑相关案例可知,实践中执法部门主要是依据《城乡规划法》第四十条、第六十四条以及第六十五条的规定来开展违法建筑的认定及后续查处工作。是否取得建设工程规划许可,以及是否按照规划许可内容开展建设已成为执法实践中区分合法建筑与违法建筑的重要标尺。

① 威科先行法律信息库网站, <https://law.wkinfo.com.cn/>, 2025-01-15。

② 参见《中华人民共和国海岛保护法》第五条第二款的规定。

以《城乡规划法》第六十四条、第六十五条为基础,结合相关规范性法律文件中的描述与界定,研读归纳相关文献,可以将违法建筑的概念梳理概括如下:违法建筑(以下简称“违建”)是指未依法取得规划许可证(包括建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证)或未按照规划许可内容建造的建筑物与构筑物^[5]。

1.3 无居民海岛上违建查处的法律依据

国家强调对无居民海岛的保护与监督,但并非完全禁止在无居民海岛上进行生产、建设活动。以2011年国家海洋局公布的我国首批开发利用无居民海岛名录为例,所涉及海岛的主导用途就包括城乡建设用岛^[6]。此外,2018年财政部与原国家海洋局共同印发的《调整海域无居民海岛使用金征收标准》也曾根据无居民海岛开发利用项目的主导功能定位,划分出了9个用岛类型,其中也涵盖了城乡建设用岛,即用于城乡基础设施及配套设施等建设的用岛类型^[7]。

但无居民海岛上的建筑成为合法建筑的前提是必须依法履行前置的用岛审批与使用金缴纳程序,依法办理海岛使用权登记手续,并且不得违反无居民海岛保护与利用规划进行建设,否则即为违建。根据《海岛保护法》第三十条至第三十二条的规定,结合2016年国家海洋局发布的《无居民海岛开发利用审批办法》可知,在无居民海岛上搭建建筑物与构筑物必须同时符合以下条件:(1)已依法进行无居民海岛用岛申请并获批;(2)已按规定缴纳无居民海岛使用金并依法办理不动产登记手续;(3)依照可利用无居民海岛保护和利用规划进行建设^[8]。而无居民海岛上的违建,无法同时满足上述条件,不符合国家对于无居民海岛开发利用的管制要求,具有形式违法性,需要主管部门依法予以查处。

2 无居民海岛上违法建筑的规制现状

针对无居民海岛上违法建筑的治理问题,在立

法层面,我国已陆续制定并实施了一系列规范性法律文件,明确了无居民海岛开发利用的程序与规范,为打击此类违建活动提供了坚实的法律支撑。在执法层面,涉及海警、海洋与渔业、自然资源以及农业农村等多个部门,在实践中其共同承担着无居民海岛上违法建筑查处的行政执法职责。其中,在检索到的行政处罚案例中,由自然资源部或其直属的执法机构查处的案件占较大比重。

2.1 立法现状

为强化对无居民海岛的保护,实现海岛资源的合理开发和利用,2003年6月,国家海洋局会同民政部和总参谋部共同印发了《无居民海岛保护与利用管理规定》,作为我国出台的首个无居民海岛监管制度,该规定标志着我国无居民海岛保护工作开始逐步走上规范化、法治化的轨道。如表1所示,近年来我国不断推进无居民海岛相关立法工作,一系列法律、法规、规章陆续出台,大量规范性文件、裁量基准、技术规范发布实施,无居民海岛保护的框架已初具规模。

聚焦在违建查处上,我国已先后发布多部规范性法律文件,对无居民海岛上的生产、建设活动进行监管。其一,《土地管理法》第四条第四款明确规定了土地用途管制制度,单位和个人必须按照土地利用总体规划确定的用途来使用土地^①。其二,《海岛保护法》在第二十八条至第三十五条中也明令禁止在无居民海岛上未经审批以及违反无居民海岛保护和利用规划建造建筑物和设施的行为,明确了无居民海岛保护规划制度与无居民海岛开发利用的审批制度^②。以此为依托,相关部委与各地方政府也纷纷出台了《无居民海岛使用金征收使用管理办法》《无居民海岛保护和利用指导意见》《浙江省无居民海岛开发利用管理办法》(2019年修正)等一系列部门规章与地方政府规章,进一步明确了无居民海岛开发利用活动审批和使用金缴纳细则,共同构建起了无居民海岛监管的法律体系框架。

① 参见《中华人民共和国土地管理法》第四条第四款的规定。

② 参见《中华人民共和国海岛保护法》第二十八条至第三十五条的规定。

表 1 有关无居民海岛的规范性法律文件

Table 1 Normative legal documents on uninhabited islands

文件位阶	发布机关	法律文件名称
法律	全国人大常委会	《中华人民共和国海岛保护法》
	全国人大常委会	《中华人民共和国土地管理法》
	全国人大常委会	《中华人民共和国海警法》
	全国人大常委会	《中华人民共和国海洋环境保护法》
地方性法规	宁波市人大常委会	《宁波市无居民海岛管理条例》
	广西壮族自治区人大常委会	《广西壮族自治区无居民海岛保护条例》
	厦门市人大常委会	《厦门市无居民海岛保护与利用管理办法》(2018 年修正)
	青岛市人大常委会	《青岛市无居民海岛管理条例》(2018 年修正)
	连云港市人大常委会	《连云港市海岛保护条例》
	珠海市人大常委会	《珠海经济特区海域海岛保护条例》(2020 年修正)
部门规章	珠海市人大常委会	《珠海经济特区无居民海岛开发利用管理规定》(2020 年修正)
	财政部、原国家海洋局	《无居民海岛使用金征收使用管理办法》
	原国家海洋局	《关于印发无居民海岛使用申请书等格式的通知》
	原国家海洋局	《县级(市级)无居民海岛保护和利用规划编写大纲》
	原国家海洋局	《无居民海岛保护和利用指导意见》
	原国家海洋局	《无居民海岛开发利用审批办法》
	原国家海洋局	《关于印发无居民海岛开发利用测量规范的通知》
	原国家海洋局	《关于无居民海岛开发利用项目评审工作的若干意见》
	原国家海洋局	《关于无居民海岛开发利用项目审理工作的意见》
	原国家海洋局	《无居民海岛开发利用具体方案编写要求》
	原国家海洋局	《无居民海岛开发利用项目论证报告编写要求》
	原国家海洋局	《无居民海岛名称管理办法》
	财政部、原国家海洋局	《调整海域 无居民海岛使用金征收标准》
	原国家海洋局	《关于海域、无居民海岛有偿使用的意见》
地方政府规章	自然资源部	《无居民海岛开发利用测量规范》
	自然资源部	《无居民海岛使用价格评估规程》
	自然资源部	《自然资源部主管的行政许可事项实施规范》
	浙江省人民政府	《浙江省无居民海岛开发利用管理办法》(2019 年修正)

然而目前我国自上而下的海洋管理机制尚未全面理顺,涉海、涉渔、涉港等部门管理职责尚未在法律层面得以固定^[9]。特别是在无居民海岛上违建查处这一具体问题上,现有无居民海岛相关法律体系仍略显庞杂,在一些关键问题上无法实现协调统一。例如,《土地管理法》第五条第一款规定:“国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作”^①。《海岛保护法》第五条授权沿海县级以上地方人民政府海洋主管部门负责本行政区域内无居民海岛保护和开发利用管理的有关工作^②。而《海警法》则明确了海警局及其海区分局对无居民海岛开发利用活动监督检查、查处违法行为的行政执法权。这就导致了当前无居民海岛上违建查处主体模糊不清、职责交叉。此外,无居民海岛上违建查处的裁量基准与程序性规定在现有法律体系中也存在缺位,亟须针对当下无居民海岛上违建查处实践中所存在的现实问题,补充完善相关立法,在法律层面予以回应。

2.2 执法现状

无居民海岛上违建查处的现实必要,不仅源于有效打击实践中屡禁不止的违法用岛行为的迫切需要,更是基于违法用岛行为给无居民海岛自然生态造成损害结果的综合考量。2023年年底,经党中央、国务院批准,第三轮第一批中央生态环境保护督察工作全面启动,本次督察共集中通报了25个典型案例,其中福建省无居民海岛上违法开发建设问题

就有2例。无居民海岛上的违建改变了海岛原本的地形地貌和自然生态,造成的后果非常严重。以生态环境部通报的典型案例(23)为例,由于相关部门监管不力,福州市平潭海域的无居民海岛大结屿先后被违法建设的房屋、道路等设施占用岛体面积10 636 m²,海岛自然生境丧失,自然海岸线也因过度围填海活动完全消失,岛体形态遭受了不可逆转的破坏。在平潭综合实验区的本连屿、茶仔头岛等5个无居民海岛更是因周边的填海活动而归于灭失^[10]。

此外,通过对威科先行法律信息库中无居民海岛相关的行政处罚案例进行检索,共检索到行政处罚22例,其中涉及违建的有13例,且案由均系未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动。查处主体包括海洋与渔业局、海洋行政执法队、海监、自然资源局、农业农村局以及地方政府综合执法局等众多部门。

3 无居民海岛上违建查处的困境与分析

以无居民海岛上违建查处的13个行政处罚案例为研究对象,将行政处罚时间、违法用岛行为开始时间、违建用岛面积、处罚主体、处罚依据以及处罚方式等作为分析指标,对案例进行系统分析与综合审视,可知当前无居民海岛上的违建查处主要存在查处主体不清晰、查处标准不统一、查处程序不规范等问题(表2)。

表2 部分无居民海岛上违建查处行政处罚案例

Table 2 Cases of administrative punishment for illegal buildings on uninhabited islands

序号	行政处罚号	行政处罚时间	违法用岛行为开始时间	案件省份	基本案情	违建用岛面积/hm ²	案由	查处主体	处罚内容
1	温海处罚〔2017〕003号	2017.12.19	2017.09	浙江	未经海洋主管部门批准擅自 在无居民海岛(北策岛)上 进行建设活动	未知	未经批准,在无 居民海岛上进行 生产、建设活动	温州市海洋 与渔业局	罚款9万元
2	浙岱海处罚〔2018〕001	2018.09.28	2013.06	浙江	未经批准在稻桶山岛、大平山 岛上建设临时简易码头、临时 施工道路以及两座电力铁塔	0.075 3	未经批准,在无 居民海岛上进行 生产、建设活动	岱山县海洋 行政执法局	罚款12万元

① 参见《中华人民共和国土地管理法》第五条的规定。

② 参见《中华人民共和国海岛保护法》第五条的规定。

续表 2

序号	行政处罚号	行政处罚时间	违法用岛行为开始时间	案件省份	基本案情	违建用岛面积 /hm ²	案由	查处主体	处罚内容
3	粤珠海监处罚〔2020〕903号	2020.09.10	未知	广东	未经批准利用牛头岛(无居民海岛)及其附近海域进行厂房建设	未知	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	中国海监广东省总队珠海支队	罚款 31.349 586 万元
4	台自然资规椒海罚〔2021〕第 2000005 号	2021.03.04	2020.06	浙江	在未依法取得海岛使用权的情况下,非法利用无居民海岛进行房屋建设	0.03	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	台州市自然资源和规划局椒江分局	1. 责令立即停止施工 2. 罚款 5 万元
5	珠海综海罚决〔2021〕902 号	2021.09.26	2021.03.29	广东	未经批准,在珠海市牛头岛西南侧建设桂山岛垃圾生态综合处置建设项目	0.501 9	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	珠海市农业农村局	1. 责令停止违法用岛行为 2. 罚款 10 万元
6	珠海综海罚决〔2021〕903 号	2021.11.26	2018.09.20	广东	未经批准,在无居民海岛上建设珠海市蚊洲岛自动气象站	0.001 1	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	珠海市农业农村局	罚款 5 万元
7	粤海综罚决〔2021〕203 号	2021.12.10	2010.12	广东	未依法取得海域使用权和无居民海岛使用权,在珠海市牛头岛及其周边海域施工建设沉管预制厂及周边项目设施	53.676 3	未经批准,进行严重改变无居民海岛自然地形、地貌的活动	广东省海洋综合执法总队	1. 罚款 3 733.504 675 万元 2. 其他行政处罚: 责令退还非法占用的海域, 恢复海域原状; 责令停止违法行为
8	象自然资规罚字〔2021〕第 2000114 号	2022.01.24	2021.06	浙江	未取得用岛审批,在无居民海岛上改扩建雷公殿	0.024 027	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	象山县自然资源和规划局	1. 责令停止违法行为 2. 罚款 14 万元
9	粤汕城海综海罚决〔2022〕02 号	2023.05.30	2021.01	广东	未经批准,在无居民海岛江牡岛上修建铁皮房	未知	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	汕尾市城区海洋综合执法大队	1. 责令停产停业 2. 罚款 5.554 8 万元
10	防海处罚〔2023〕001 号	2023.10.07	2022.11.06	广西	未经批准,在无居民海岛蝴蝶岭岛上建设通信塔、配套机柜等通信设施	未知	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	广西壮族自治区防城港市海洋局	1. 责令停止违法行为 2. 罚款 2.5 万元
11	防海处罚〔2023〕002 号	2023.10.07	2022.11.06	广西	未经批准,在无居民海岛马鞍墩岛上建设通信设施	未知	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	广西壮族自治区防城港市海洋局	1. 责令停止违法行为 2. 罚款 2.5 万元
12	粤海综(直二)罚决〔2024〕1 号	2024.06.17	2018.04	广东	未经批准,在无居民海岛上搭建违法建筑与风力发电设施	未知	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	广东省海洋综合执法总队	罚款 4 万元
13	〔2024〕琼综执三亚(四支四队)罚决字第 1 号	2024.06.25	未知	海南	未经批准,在无居民海岛上修建活动板房、存放生产设施、材料	未知	未经批准,在无居民海岛上进行生产、建设活动	三亚市综合行政执法局	罚款 15 万元

3.1 查处主体不清晰

就查处主体而言,纵向来看,仅在无居民海岛上违建查处案例最多的广东省,就存在海监、农业农村局等不同的执法主体。横向来看,各地执法主体的差异化现象尤为明显。以珠海综海罚决〔2021〕902号、珠海综海罚决〔2021〕903号、粤海综罚决〔2021〕203号以及粤汕城海综海罚决〔2022〕02号等为代表,广东省无居民海岛上违建查处主体为农业农村局和海洋综合执法机构。以防海处罚〔2023〕001号、防海处罚〔2023〕002号为代表,广西壮族自治区的查处主体是海洋局。以台自然资规椒海罚〔2021〕第2000005号、象自然资规罚字〔2021〕第2000114号为代表,浙江省的查处主体则是自然资源和规划局。此外,以〔2024〕琼综执三亚(四支四队)罚决字第1号为例,地方政府综合执法局也承担了无居民海岛上的违建查处职责。

之所以会出现上述违建查处主体的差异,主要原因可以归结于当前相关涉海管理职能配置的分散化、重叠化。一方面,中央层面涉海管理职能被分散在包括自然资源部、农业农村部、生态环境部以及中国海警局等多个部门;另一方面,地方层面则是因地制宜地设置了地方海洋管理机构,共同导致了职能交叉重叠现象突出^[11]。“综散结合”的海上执法体制促成了多元化的查处主体。当前,我国海洋管理与执法体制采取的是“综散结合”的复合型执法模式,而非单一的海洋维权与执法主体^[12]。2018年党和国家机构改革对原有海洋管理与执法机构及相关职责进行了重大调整。涉海管理职能被归口到自然资源部、生态环境部、农业农村部等行业管理部门,海洋综合执法职能则作为中国海警局的新增职能被强化。但此次改革也保留了重要管理部门的行业类执法权,所以在当前无居民海岛上违建查处问题上,中国海警局虽享有行政执法权,但并非唯一查处主体,主管海岛开发与利用的自然资源主管部门同样拥有无居民海岛上的行政执法权。此外,根据《海警法》第十五条的规定,在执法实践

中,沿海地方人民政府在中国海警局的指导下,同样可以在海岛保护开发领域开展行政执法工作^①。

3.2 查处标准不统一

从处罚结果来看,尽管表2中的13个案例在法律依据上保持了一致,均是依据《海岛保护法》第四十七条第二款的规定作出的行政处罚,但最终的处罚内容却反映出各地之间处罚标准的不统一。以同样发生在浙江省的案例4和案例8为例,案例4中违建用岛面积共计0.03 hm²,被处以罚款5万元,而案例8中违建用岛面积仅0.02 hm²,却最终被处以14万元罚款。两起案例用岛类型均系房屋建设用岛,案情也基本相似,都是未经审批在无居民海岛上进行生产、建设活动。但从最终的处罚结果来看,违建用岛面积更小的行政相对人却被处以更重的罚款,这无疑揭示了同一地区内无居民海岛上违建查处标准的不统一。不同地区之间,以案例4和案例6为例,发生在浙江省的案例4违建用岛面积近乎是案例6的30倍,但最终却被处以同等数额的罚款。

从裁量基准来看,作为无居民海岛行政执法的标准和依托,各地现有的自由裁量基准体系仍有待进一步完善。目前部分沿海地区如广东、山东、浙江以及广西已先后制定地方范围内的海洋行政处罚裁量基准,为开展无居民海岛上的违建查处工作提供了量化依据与裁量标准。但从时间维度上看,2023年10月20日,中国海警局会同自然资源部共同制定《海洋资源开发利用行政处罚自由裁量基准(试行)》(以下简称《自由裁量基准(试行)》),在此之后出台的就只有广西的海洋行政裁量权基准。而其他地区制定的裁量基准无论是在时效性、罚款数额、裁量情节的详细程度上都与《自由裁量基准(试行)》存在差距,有待尽快予以修订和完善。

3.3 查处程序不规范

随着《海岛保护法》《海警法》的出台,近年来无居民海岛上的违建查处工作也逐渐走上法治化、正规化的道路。但结合表2中的案例可知,当前无居民海岛上违建查处执法程序仍有不足,有待

① 参见《中华人民共和国海警法》第十五条的规定。

进一步完善, 具体表现在以下 3 个方面。

首先, 当前无居民海岛上违建查处工作存在监管不到位、查处不及时的问题。查处无居民海岛上的违建不仅是有关行政机关的法定职权, 更是其应尽的重要职责。但结合上述案例来看, 案例 7 中的违法用岛行为始于 2010 年, 但行政处罚决定却是在 2021 年做出的。同样, 案例 6 也是在违法用岛行为出现 3 年后才做出的行政处罚。尽管近年来行政执法效率已经有了大幅提升, 但 2024 年查处的案例 12 从违法行为发生到做出行政处罚之间仍存在 6 年多的时间差。有效发挥行政执法机关及执法人员的主动性, 强化对无居民海岛的巡视与监管, 提升无居民海岛行政执法效率, 对打击和查处无居民海岛上的违建乱象显得尤为重要。

其次, 《海岛保护法》施行前颁发的各种无居民海岛相关权属证书种类繁多, 登记确权工作进展缓慢。在《海岛保护法》出台之前, 政府和有关部门曾依据《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国农村土地承包法》《土地管理法》等多部法律颁发过包括林权证、土地证以及集体产权证明等在内的众多权属证书。依据《中华人民共和国行政许可法》第八条的规定, 公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护, 行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止, 或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的, 为了公共利益的需要, 行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的, 行政机关应当依法给予补偿^①。在《海岛保护法》实施前颁发的各种权属证书作为行政许可的一种, 其效力无疑是受法律保护的。当无居民海岛属于国家所有, 并实行无居民海岛开发利用审批与有偿使用制度之后, 上述纷繁复杂的权属证书该何去何从, 便成为阻碍无居民海岛上土地确权登记工作顺利开展的一大历史遗留问题。

最后, 无居民海岛上的行政执法监督环节也存在问题。受海洋执法环境、海洋管理体制的影响,

我国无居民海岛上行政执法监督主体较为单一, 执法主体在做出相应行政行为时, 缺乏行政系统外部的第三方在场, 且行政系统内部的监督方式也较为单一, 主要是以案卷评查方式为主, 过程监督存在很大空白, 不利于无居民海岛上行政执法权的规范行使^[13]。

4 优化无居民海岛上违建查处行政执法的路径

无居民海岛上违建查处的规范化、法治化, 不仅是维护海岛生态、保护海洋环境的要求, 更是新时代不断推进国家治理体系和治理能力现代化的大势所趋。结合国家机构改革中的涉海内容以及无居民海岛上违建查处执法实践, 本文分别从查处主体、查处标准以及查处程序三个维度, 探讨推进无居民海岛上违建查处行政执法工作的有效路径。

4.1 明确无居民海岛上违建查处行政执法主体资格

2018 年党和国家机构改革明确了自然资源部对无居民海岛保护利用的监管职责, 也明确了中国海警局在无居民海岛上的行政执法权限, 随后又通过《海警法》明确了中国海警局对无居民海岛上违法行为的行政处罚权, 极大提升了海上行政执法的专业化程度和集约化水平。但在“综散结合”的新型海洋执法体制下, 执法主体多元化、权责交叉等问题仍未根除, 存在衔接不畅、“综散不合”等不足。

第一, 可以通过立法手段明确无居民海岛上的违建查处主体, 切实解决当前违建查处主体混杂不清的问题。首先, 针对实践中多头管理的问题, 可以通过修订和完善《海岛保护法》, 明确自然资源部与中国海警局对无居民海岛上违建查处的执法权限。自然资源部作为无居民海岛开发利用的主管部门, 中国海警局作为海上行政执法的专业力量, 应共同构成违建查处的核心主体。2021 年出台的《海警法》也明确了中国海警局在无居民海岛上的行政执法主体资格。以表 2 中的案例为例, 尽管各地之间无居民海岛上违建查处主体不尽相同, 但近半

^① 参见《中华人民共和国行政许可法》第八条的规定。

数的案件是由自然资源主管部门或其直属的执法机构负责查处的。自然资源部整合了国家海洋局的职责,承担海域使用管理、海岛保护和利用、海洋开发利用的监督管理以及制定海域和海岛保护利用规划并监督实施及其他多项职责。尽管对外仍保留国家海洋局的牌子,但实际上自然资源部已成为新的海洋行政主管部门^[14]。中国海洋管理体制改革的趋势是把职能相近与业务趋同的部门进行相对集中,避免因职能交叉而出现重复与多头管理问题^[15]。将无居民海岛上的行政执法权统归于自然资源部与中国海警局,由二者统筹负责无居民海岛上的违建查处工作,已成为当下无居民海岛上行政执法工作的大势所趋。其次,可通过制定专项行政法规,系统规定各部门的职责分工、协作程序及法律责任,并授权地方制定实施细则。在执法权配置层面,应坚持“专业执法为主、综合执法为辅”的原则,将无居民海岛上的行政执法权进行统筹,减少和避免部门间职权交叉和相互掣肘。由于无居民海岛上违建查处工作的专业性与复杂性,地方政府综合执法局在技术配置、执法经验等方面略显不足,其角色更偏向于“执行终端”,而非“决策主体”。地方政府综合执法局可在省级政府授权范围内,承担部分程序性、事务性执法任务,但不得替代自然资源部与中国海警局在专业判断与生态监管中的主导地位。最后,可以通过修订和完善《海岛保护法》,明确自然资源部与中国海警局对无居民海岛上违建查处的职责。

第二,维护海洋生态安全,有效应对海洋生态系统所受到的威胁,需要将多元主体纳入联动体系中,整合资源,形成合力^[16]。要建立健全无居民海岛上违建查处的部门协作机制,强化部门间合作,形成违建查处合力。首先,要优化信息共享机制。通过共享海岛利用审批信息、执法记录及生态监测数据,避免重复检查和监管遗漏,扫清监管盲区。其次,要强化协作机制。部门协调机制已成为海洋行政执法的必然趋势,通过加强各部门间的合作能够有效提升执法水平^[17]。自然资源主管部门可以与中国海警局等部门建立联席机制,在信息共享、工作协作、执法联动、案件移送等方面相互配

合。具体而言,自然资源主管部门在进行无居民海岛日常监管及违法行为的前期调查中,一旦发现违建行为,可以移交中国海警局进行现场查处和行政处罚,中国海警局在完成执法活动后应通报自然资源主管部门进行后续监管。最后,要预设争议解决机制,设立跨部门协调机构,如省级海洋事务联席会议,提供职权争议和疑难案件的处理路径。

4.2 制定统一完善的无居民海岛上违建查处裁量基准

针对执法实践中所出现的处罚标准不一致问题,《自由裁量基准(试行)》对不同的违法行为规定了相应的处罚阶次,以规范海洋资源开发行政处罚的裁量标准。《自由裁量基准(试行)》的出台极大改善了无居民海岛上违建查处行政处罚裁量标准不一致、不统一的问题,对于促进公平公正执法、保障涉案当事人的合法权益具有重要意义。但与《调整海域无居民海岛使用金征收标准》中对于用岛申请人使用无居民海岛所需缴纳使用金的规定相比,《自由裁量基准(试行)》中缺少对涉及无居民海岛的具体分类。具体而言,《自由裁量基准(试行)》只是针对不同的用岛行为规定了较轻、一般、较重三个不同的裁量层次和罚款幅度,而《调整海域无居民海岛使用金征收标准》则是将无居民海岛分为了旅游娱乐用岛、农林牧业用岛以及城乡建设用岛等9个不同的用岛类型,并根据用岛方式的不同,详细规定了相应额度的无居民海岛使用金。

因此,未来可以进一步完善《自由裁量基准(试行)》,细化不同类型无居民海岛所对应的裁量层次与处罚幅度。例如,可以将使用无居民海岛的活动划分为海岛开发活动与海岛利用活动,制定包括用岛审批、使用金缴纳以及后续跟踪监测在内的差异化管理政策,为有效推进后续无居民海岛上的违建查处工作奠定基础^[18]。同时,各沿海地方政府也应结合当地无居民海岛上违建查处经验,以《自由裁量基准(试行)》为依托,制定和细化本地区的裁量基准,针对不同类型的海岛,规定对应的行政处罚种类与阶次。要运用科学的方法和模型对无居民海岛开发利用过程中承受的生态损害成本进行评估,并据此调整无居民海岛使用金的征收标

准, 避免对无居民海岛的过度开发与非法利用, 有效保护海岛生态^[19]。

4.3 规范无居民海岛上违建查处行政执法程序

远离陆地、气候多变、生态脆弱等特点注定了无居民海岛上行政执法工作会面临“发现难、取证难、结案难、执行难”的难题, 也对无居民海岛上违建查处行政执法工作的应急性与及时性提出了更高的要求^[20]。

其一, 可以借助卫星遥感、航空遥感等科技手段, 及时更新和完善无居民海岛的基础数据库, 强化对无居民海岛上人类活动的监测, 实现科学分析和常态化监测^[21]。卫星遥感作为便捷的情报获取方式, 能够有效减轻执法人员的负担, 为无居民海岛上的违建查处执法活动提供证据支撑和执法记录。其二, 应不断完善无居民海岛上违建查处的快速办理程序。2024年5月15日, 中国海警局正式公布《海警机构行政执法程序规定》(以下简称《程序规定》), 进一步完善了包括简易程序、行政案件快速办理程序的相关规定。未来仍需结合当前“综散结合”的海上行政执法体制, 以《程序规定》为参考, 对包括自然资源部在内的涉海部门法律法规进行整合, 在法律框架内优化海上行政案件快速办理程序。以违建强制拆除程序为例, 依据《中华人民共和国行政强制法》的规定, 行政机关强制拆除违建必须先经过催告、公告程序, 并且要满足当事人在法定期限内未提起行政复议和行政诉讼的条件。上述程序性规定在很大程度上是为了保护当事人的合法权益, 但究其本质, 违建本身并不是当事人的合法财物, 并且在无居民海岛上建设违建不仅

违反了国家对无居民海岛开发利用的管制要求, 还极大地破坏了海岛原有的生态环境。因此, 就需要平衡好当事人利益与公共利益, 简化和完善违建强制拆除机制, 切实解决当前违建强制拆除制度利益失衡的问题^[22]。其三, 针对《海岛保护法》出台之前就已经存在的无居民海岛上的开发建设活动, 自然资源主管部门要及时开展生态评估, 并根据评估结果依法清退用岛主体或补办相应的用岛审批手续、核定颁发用岛权属证书, 尽快解决海岛历史遗留问题。其四, 要加快构建我国海上执法的监督体系, 细化无居民海岛上行政执法监督事项清单, 强化执法人员的法治观念, 提高执法人员的自我监督能力。要不断创新监督方式, 提升执法监督人员的专业性与独立性, 实现以监督促高效, 规范无居民海岛上的行政执法行为。

5 结语

随着海洋强国战略的不断推进, 无居民海岛宝贵的资源价值日益凸显, 有效查处无居民海岛上的违建乱象, 对于促进海岛资源的合理开发与利用尤为重要。基于党和国家机构改革的具体内容, 结合当前立法与执法实践, 本文认为自然资源部与中国海警局是当前无居民海岛上违建查处的主体。未来应进一步落实到立法上, 实现职权划分清晰化、协作机制程序化、法律责任刚性化。同时制定统一、完善的无居民海岛上违建查处裁量基准, 规范违建查处的行政执法程序, 实现准确打击、高效查处, 高质量推进我国无居民海岛上违建查处行政执法工作, 实现对无居民海岛的科学保护与合理利用。

参考文献 (References):

- [1] 自然资源部. 2022年中国自然资源统计公报[EB/OL]. (2023-04-12)[2025-02-15]. https://gi.mnr.gov.cn/202304/t20230412_2781113.html.
Ministry of Natural Resources. Statistical bulletin of China's natural resources in 2022[EB/OL]. (2023-04-12)[2025-02-15]. https://gi.mnr.gov.cn/202304/t20230412_2781113.html.
- [2] 自然资源部. 2017年海岛统计调查公报[EB/OL]. (2018-07-26)[2025-02-15]. https://gi.mnr.gov.cn/201807/t20180727_2156215.html.
Ministry of Natural Resources. Bulletin of island statistical survey in 2017[EB/OL]. (2018-07-26)[2025-02-15]. https://gi.mnr.gov.cn/201807/t20180727_2156215.html.
- [3] 张薇. 违法建筑的占有权益及其拆除补偿论[J]. 湖南警察学院学报, 2014, 26(5): 72-78.
ZHANG Wei. The possession interests and compensation for demolition of illegal buildings[J]. Journal of Hunan Police Academy, 2014, 26(5): 72-78.

- [4] 王洪平. 违法建筑的私法问题研究[D]. 长春: 吉林大学, 2014.
WANG Hongping. Study of law issues regarding illegal building[D]. Changchun: Jilin University, 2014.
- [5] 常鹏翱. 违法建筑的公法管制与私法因应[J]. 法学评论, 2020, 38(4): 78-87.
CHANG Pengao. Regulation through public law and response function by private law of illegal buildings[J]. Law Review, 2020, 38(4): 78-87.
- [6] 中华人民共和国中央人民政府. 我国第一批开发利用无居民海岛名录[EB/OL]. (2011-04-12)[2025-02-15]. https://www.gov.cn/gzdt/2011-04/12/content_1842294.htm.
The State Council of the People's Republic of China. China's first list of uninhabited islands for development and utilization[EB/OL]. (2011-04-12)[2025-02-15]. https://www.gov.cn/gzdt/2011-04/12/content_1842294.htm.
- [7] 中华人民共和国中央人民政府. 关于印发《调整海域 无居民海岛使用金征收标准》的通知[EB/OL]. (2018-08-13)[2025-02-15]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content_5439381.htm.
The State Council of the People's Republic of China. Circular on the issuance of the adjustment of the criteria for adjusting the levy on the use of sea areas and uninhabited sea islands [EB/OL]. (2018-08-13)[2025-02-15]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content_5439381.htm.
- [8] 广西壮族自治区海洋局. 国家海洋局关于印发《无居民海岛开发利用审批办法》的通知[EB/OL]. (2017-01-03)[2025-02-15]. http://hyj.gxzf.gov.cn/zwgk_66846/tzgg/t4064620.shtml.
Oceanic Administration of Guangxi Zhuang Autonomous Region. Notice of the state oceanic administration on the issuance of the "Uninhabited Islands Development and Utilization Approval Measures" [EB/OL]. (2017-01-03)[2025-02-15]. http://hyj.gxzf.gov.cn/zwgk_66846/tzgg/t4064620.shtml.
- [9] 丁茜. 浙江省海洋经济发展成效及法治化推进研究[J]. 海洋开发与管理, 2025, 42(6): 13-19.
DING Han. A study on the development effectiveness and rule of law advancement of Zhejiang Province's marine economy[J]. Ocean Development and Management, 2025, 42(6): 13-19.
- [10] 生态环境部. 中央生态环境保护督察集中通报典型案例(二十三)[EB/OL]. (2023-12-29)[2025-02-15]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dcjl/202312/t20231229_1060240.shtml.
Ministry of Ecology and Environment. Typical cases of centralized ecological and environmental protection inspectors(23)[EB/OL]. (2023-12-29)[2025-02-15]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dcjl/202312/t20231229_1060240.shtml.
- [11] 王霞, 顾波军, 田鹏, 等. 海洋治理现代化的逻辑、困顿及路径突破[J]. 中国国土资源经济, 2024, 37(9): 49-54.
WANG Xia, GU Bojun, TIAN Peng, et al. Difficulties and path breakthroughs of marine governance modernization[J]. China's Land Resources Economy, 2024, 37(9): 49-54.
- [12] 毛万磊. 行业管理与“综散结合”: 中国海洋管理与执法体制研究[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2022, 39(4): 16-22.
MAO Wanlei. Industrial management and "combination of comprehensiveness and decentralization": on China's marine management and law enforcement system[J]. Journal of Zhejiang Ocean University(Humanities Sciences), 2022, 39(4): 16-22.
- [13] 孙洁. 我国海上执法监督探析[J]. 行政与法, 2019(12): 92-98.
SUN Jie. On the supervision of maritime law enforcement in China[J]. Administration and Law, 2019(12): 92-98.
- [14] 王刚. 中国海洋治理体系建设的发展历程与内在逻辑[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022(17): 42-50.
WANG Gang. Development history and intrinsic logic of China's marine governance system[J]. Frontiers, 2022(17): 42-50.
- [15] 史春林, 马文婷. 1978年以来中国海洋管理体制变革: 回顾与展望[J]. 中国软科学, 2019(6): 1-12.
SHI Chunlin, MA Wenting. Retrospect and prospect of China's marine management system reform since 1978[J]. China Soft Science, 2019(6): 1-12.
- [16] 杨振姣, 吕远, 范洪颖, 等. 中国海洋生态安全多元主体共治模式研究[J]. 太平洋学报, 2014, 22(3): 91-97.
YANG Zhenjiao, LYU Yuan, FAN Hongying, et al. A research of multiple subjective participation and governance mode for national marine ecological security[J]. Pacific Journal, 2014, 22(3): 91-97.
- [17] 阎铁毅, 付梦华. 海洋执法协调机制研究[J]. 中国软科学, 2016(7): 1-8.
YAN Tieshi, FU Menghua. Research on coordinated mechanism for marine law enforcement[J]. China Soft Science, 2016(7): 1-8.
- [18] 傅世锋, 吴海燕, 蔡晓琼, 等. 中国无居民海岛开发利用管理现状、问题和对策[J]. 应用海洋学学报, 2021, 40(4): 728-734.
FU Shifeng, WU Haiyan, CAI Xiaoqiong, et al. Problems and countermeasures of recent development and utilization of

- uninhabited islands in China[J]. *Journal of Applied Oceanography*, 2021, 40(4): 728-734.
- [19] 彭勃, 董艺翀. 无居民海岛开发生态损害评估: 以象山县大羊屿岛为例[J]. *生态学报*, 2022, 42(18): 7587-7596.
PENG Bo, DONG Yichong. Ecological damage compensation for uninhabited island development: a case study of Dayangyu Island, Xiangshan County[J]. *Acta Ecologica Sinica*, 2022, 42(18): 7587-7596.
- [20] 裴兆斌, 蔺妍, 李艳, 等. 海上行政案件查处[M]. 南京: 东南大学出版社, 2020.
PEI Zhaobin, LIN Yan, LI Yan, et al. Investigation and handling of maritime administrative cases[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2020.
- [21] 周学锋. 基于建设海洋强国的无居民海岛管理研究[J]. *经济地理*, 2014, 34(1): 28-34.
ZHOU Xuefeng. Management of uninhabited islands based on the construction of maritime power[J]. *Economic Geography*, 2014, 34(1): 28-34.
- [22] 孙亚盼. 论我国违法建筑强制拆除制度的完善: 以行政机关强制执行为视角[J]. *华章*, 2023(9): 158-160.
SUN Yapan. On the perfection of compulsory demolition system of illegal buildings in our country: from the perspective of compulsory execution of administrative organs[J]. *Huazhang*, 2023(9): 158-160.