

“学法典 护环境”保护生态环境典型案例系列报道之五 ——

# “大辣甲岛”绽清波

——广州海事法院以一案破解无居民海岛生态协同共治难题

□ 陈虹伶 曾洁赞 刘斯



扫码观看视频

社会主义核心价值观

案例纵览

**导语：**碧海翻涌，银滩绵延，位于广东省惠州市大亚湾的大辣甲岛藏着一片原生态滨海风光。作为国家在册的无居民海岛，这里被划入大亚湾水产资源省级自然保护区核心区。脆弱封闭的海岛生态，本应守着一片避世的静谧，然而，当滨海徒步、休闲海钓、海岛探险等海洋文旅“新业态”快速兴起，当原生态海岛成为网红打卡地，一起由19名游客登岛游玩引发的行政诉讼，将现实问题摆在眼前：旺盛的市场需求与依法保护生态环境的矛盾如何破解？广州海事法院跳出传统办案思维，通过“实地勘察+行政调解+司法建议”的组合拳，以柔性司法撬动多主体协同治理，交出一份无居民海岛生态保护的鲜活司法样本。

## 一纸处罚引争议：网红海岛背后的生态红利

2025年盛夏，海面游船往来不息，各类“海岛露营”“浮潜秘境”的线上招募帖刷屏社交平台，大辣甲岛凭借少有人至的原生态海岸，成了户外旅游商家眼中的流量密码。惠州海警局大亚湾工作站（以下简称海警机构）执法人员日常海域巡查时，在大辣甲岛发现一起违法登岛经营活动——广州趣某公司通过线上众筹模式招揽游客，组织19人登岛开展桨板、浮潜、近海海钓等户外游玩项目，按278元至378元不等标准收取费用，活动违法所得共计6332元。执法人员现场固定证据后，依据《中华人民共和国海岛保护法》第四十七条第二款之规定，对该公司作出没收违法所得并罚款11万元的行政处罚。

“我们不知道不允许登岛旅游，公司团队成员都是大

学刚毕业的年轻人。11万元的罚款对我们而言，实在是太多了！”趣某公司负责人表示难以接受，之后将海警机构诉至广州海事法院，请求撤销这一行政处罚决定。

“不知法”能否免除注意义务？首次违法且未造成显性生态损害是否应予处罚？11万元罚款是否过罚相当？该案一审开庭期间，双方围绕争议焦点展开了激烈争辩。

“这起行政案件的案情并不复杂，违法事实清楚，程序合法正当，裁量符合基准。”承办法官陈铭强告诉记者，行政处罚的本意，从来不是“一罚了之”，而是在于引导公民自觉守法，从源头上预防违法。如果不坚持标本兼治，根本无法达到加强无居民海岛保护、捍卫碧海蓝天的效果。

## 踏浪登岛勘验：案卷之外的生态创伤

为精准评估趣某公司的违法行为对海岛生态造成的实际危害，合议庭决定赴大辣甲岛实地勘验。

船只靠岸，一片荒芜杂乱的海岸景象映入眼帘，与社交平台宣传的纯净治愈海岛风光大相径庭。沿岸多处竖立着醒目的生态保护警示牌，清晰标注着保护区禁令，却被络绎不绝的游客无视。海岸沿线大片的原生草木植被根系裸露在外，成片草丛被踩成光秃秃的泥路，银白的沙滩散落着塑料瓶、零食包装袋、一次性餐具等。退潮后，泡沫垃圾、废弃渔具漂浮在近岸海面，随水波反复冲刷着海滩……

无居民海岛自成封闭独立的小型生态环境，植被、滩涂、近海渔业资源等环环相扣，自我修复能力极其薄弱，频繁的人类活动更是直接干扰水产保护区内水生生物栖息繁殖。站在满目疮痍的岛上，案卷中抽象的“生态损害”，变成了法官眼前触目惊心的真实创伤。

勘验之余，法官与属地海警机构、自然资源部门深入座谈，深挖乱象背后深层次、系统性治理短板。由此发现：大辣甲岛的生态退化绝非单次非法登岛

所致，而是长期行业失管、监督缺位叠加普法不足，多因素造成的生态危害隐患。

线上平台推流之下，“大辣甲岛浮潜攻略”“海岛探险招募”广告比比皆是，不少旅游经营主体刻意规避自然保护区、无居民海岛管控相关规定，将这片生态敏感区包装成稀缺网红打卡点，违规揽客组织登岛活动，俨然成为行业内公开的秘密。

监管层面，无居民海岛管护职权分散在海警机构、自然资源、海洋综合执法等多部门，职责交叉、日常巡查频次不足。法律层面，绝大多数文旅从业者和公众根本不知道无居民海岛属于国家所有、受法律保护，任何单位或个人未经相关部门批准不得组织登岛旅游及开展其他活动——“不知法”的并非涉案公司一家，而是这个行业的普遍现状。

“这次勘验让合议庭对无居民海岛保护有了更深的认识，法不责众的行业乱象、碎片化的监管制度短板得不到解决，类似的海岛生态破坏只会以更隐蔽的方式持续。司法裁判不能止步于定分止争，更要以个案为切口，推动系统性生态治理。”陈铭强说。

## 柔性调解破局：从“裁判”到“治理”的跃升

生态红线绝无退让余地，违法行为必须付出应有代价，但处罚并非只有“一刀切重罚”一条路径。结合实地勘验掌握的情况，合议庭确立了“违法当罚、幅度可调、实质化解”的审理思路，在依法裁量区间内适度调整处罚金额，尝试促成双方达成和解，从而实现惩戒、教育、治理多重目标。

由于大辣甲岛处于自然保护区核心区，生态价值特殊，海警机构起初态度坚决，坚持从严

处罚的立场，认为执法退让可能引发管理松动的不良影响。合议庭结合行政处罚立法本意与法定裁量基准，向海警机构细致释法，处罚的核心目的在于教育纠正违法行为，而非单纯以高额罚款惩戒企业，精准适配违法情节的处罚，更能引导经营者敬畏法律、主动整改。

根据《中华人民共和国海岛保护法》相关规定，对组织无居民海岛旅游违法行为的行政处罚幅度，为2万元以上20万元以下。按照海警机构的裁量基准，组织10至20人到无居民海岛旅游的处罚标准为罚款8万至20万元。在此基准内调整处罚，亦属合理裁量范围，并未突破法律底线，也不会削弱执法权威。

另一边，趣某公司负责人仍心存“法不责众”的侥幸——网上那么多团队都在做，凭什么偏偏罚我们？合议庭除了释法，还清晰告知经营者，不知情不能成为违法免责的借口，其他商家的同类行为，不能抵消其违法经营应负的法律责任。

真正触动趣某公司负责人内心的，是法官登岛后带回的那句话：“草

被踩秃了，沙滩上扔着大量的塑料瓶。你们带人去玩的时候，看到了吗？”知悉海岛真实生态现状，趣某公司负责人沉默了，“生态破坏”不再是抽象的四个字，而是自己亲手造成的切实伤害。

经法院协调，多方充分沟通，最终促成该案达成调解：罚款从11万元调整至8万元，同时考虑趣某公司系刚成立不久的小微企业实际情况，允许分期缴纳。经历了从“抵触”到“懊悔”再到“自省”的思想转

变之后，趣某公司还主动在微信公众号发布行业自律倡议，呼吁同行不再违规组织前往无居民海岛。

从办理一案到治理一片，这起行政处罚争议的实质化解，探索出了一套“预防性保护、精准化裁量、协同式治理”的涉海生态案件治理模式，提升了海洋生态执法精细化水平，为涉无居民海岛文旅经营主体划定了法治红线，还让曾经的“生态破坏者”转变为“海岛守护者”，为涉海生态案件办理提供了示范样本。

## 法官释“典”

### 严禁破坏海岛及周边海域生态

广东坐拥4084公里大陆海岸线，占全国约1/5，有1906个无居民海岛，海洋资源非常丰富，蓝色经济动能澎湃。《中华人民共和国生态环境法典》于2026年8月15日正式施行，将对无居民海岛的保护，从单行法的单一保护，提升至法典的体系化保护，将“岛”与“海”的保护提升至同等水平，这不仅是法律条文的完善，更是监管理念的更新。

生态环境法典明确规定，严格保护海岛，特别是无居民海岛，严禁破坏海岛及周边海域生态。这一禁止性规定，宣示了海岛保护的三条“铁律”。一是绝对禁止未经批准开发海岛的行为；二是即使开发也要将海岛及周边海域生态保护置于首要位置；三是对无居民海岛要予以特别保护。

法典对破坏无居民海岛违法行为的查处，提供

了更为完善的追责体系。法典确立了生态环境损害赔偿制度和公益诉讼制度——违法者不仅要承担行政罚款，还要承担民事赔偿和生态修复责任。总而言之，就是对海岛保护构建了“行政处罚+民事赔偿+生态修复”的三重追责“组合拳”，填补了《中华人民共和国海岛保护法》设定的“二十万元封顶”的单一追究方式的不足，让破坏海岛生态的违法成本直线上升。

本案结案后，趣某公司持续发布海岛保护公益宣传内容，主动扛起守护无居民海岛的责任。广州海事法院向地方行政主管部门发出司法建议，围绕三个方面提出意见：一是建议加强多部门协调联动，建立无居民海岛常态化巡查机制；二是建议加大对海岛保护法规的普法宣传力度；三是建议探索府院联动生态协同保护机制。

（陈铭强）

## 专家点评

### 海洋生态行政争议化解的鲜活样本

中国社会科学院海洋法治研究中心主任、中国社会科学院大学主讲教授 张文广

本案是海洋生态保护领域依托府院联动、实现多元共治的行政争议典型案例，精准把握高水平生态保护与高质量发展的辩证关系。案件审理恪守最严格生态环境法治准则，划定无居民海岛经营性活动违法边界，规范海洋生态领域行政处罚自由裁量，以司法调解实现行政争议实质性化解，统筹生态安全守护、行政裁量基准、小微企业纾困三重价值，为同类涉海生态行政案件提供了重要司法参考。《中华人民共和国生态环境法典》于2026年8月15日全国生态日正式施行，本案的妥善处理为法典时代生态环境执法与司法的制度衔接提供了鲜活样本。

无居民海岛作为独立特殊的海洋生态单元，拥有不可替代的生态功能、科研价值与公共资源属性，受《中华人民共和国海岛保护法》专属严格规制。未经许可擅自组织经营性登岛活动，即便未产生植被损毁、海域污染等显性后果，仍属破坏海岛管控秩序、侵占公共利益的行为。海洋生态损害具备隐蔽性、累积性与不可逆性，单次违规登岛活动足以扰动原生封闭生态结构。本案行政执法追责立足预防性、整体性保护理念，法律适用准确、法理逻辑严密，与生态环境法典“从结果惩戒向风险防范延伸”的治理逻辑深度契合，鲜明树立生态违法行为零容忍的法治导向。

本案精准适用裁量规则，践行罚教并举的现代执法理念。法院依托府院联动调解机制，立足个案实际，建议行政机关在法定裁量区间内依法调整罚款金额，最终

调解结案的处理结果既严守生态红线，又兼顾企业经营实际与民生保障，实现了刚性制度约束与个案裁量适配的有机统一。

同时，该案创新争议化解路径，赋能生态保护与营商环境协同发展。环境行政争议兼具公益属性与民生属性，实质性化解争议是环境资源司法的核心职能。本案以司法调解构建府院协同格局——既督促企业认清违法危害、压实主体责任，又依托司法与行政良性互动促进裁量标准精细化，在法律框架内实现生态治理、行政执法、企业发展的最优平衡。随着生态环境法典的施行，将进一步强化司法权与行政权在生态治理领域的衔接协同，本案所探索的“府院联动、柔性治理”路径，正是法典时代多元共治格局构建的前瞻性实践。

综上，本案以法治思维和法治方式统筹生态安全与市场发展，在严守海洋生态保护红线基础上精准赋能中小微企业纾困发展，是新时代环境资源审判服务保障高水平生态保护与高质量发展的鲜活实践，为推进生态环境治理体系和治理能力现代化提供了可复制、可推广的司法样本。

△图为法官和海警乘船登岛实地勘验。

△图为法官和海警调查游客非法登岛路径。

张燕虹 摄

