



海洋行政执法

案例汇编

孙书贤 主编

[第二辑]



海洋出版社

图书在版编目(CIP)数据

海洋行政执法案例汇编. 第2辑/孙书贤主编.
—北京:海洋出版社,2008.1
ISBN 978-7-5027-6958-1

I. 海… II. 孙… III. 海洋法-行政执法-案例-
汇编-中国 IV. D993.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第199516号

责任编辑:杨 齐

责任印制:刘志恒

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路8号 邮编:100081

北京华正印刷有限公司印刷

2008年1月第1版 2008年1月北京第1次印刷

开本:880mm×1230mm 1/32 印张:5.375

字数:145千字 定价:30.00元

海洋版图书印、装错误可随时退换

序 言

“中国海监”是国家海洋行政主管部门所属的行政执法队伍，各级海监机构以其所在海洋行政主管部门的名义依法行使海洋行政处罚权。自 2003 年以来，国家海洋局组织海监队伍持续开展了“海盾”专项执法行动、防治海洋工程污染损害海洋环境专项执法行动和养殖用海专项执法行动，不仅大幅度提升了我国海洋行政执法力度，而且带动了海监队伍日常执法工作的全面开展；不仅有力地促进了《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》等法律、法规的实施，而且在沿海地区已初步建立了依法用海和保护海洋环境的社会秩序。

为保障“中国海监”各级机构的执法检查与案件查处工作更加规范、科学、合理，更加符合现代行政管理理念与要求，中国海监总队从 2002 年开始组织各级海监机构开展了案例分析工作，力求通过分析、研究海监机构查办的典型案例，以提高执法人员的依法行政意识和执法理论水平。2006 年，中国海监总队首次汇总各海区总队和沿海各省、自治区、直辖市总队的典型案例，组织法学专家进行了案例分析点评，并编辑出版了《海洋行政执法案例汇

编（第一辑）》。该书对海监执法人员办案起到了一定的指导作用，得到了海监队伍的一致好评。

2007年，随着海洋行政执法工作力度的提升，执法人员的执法经验日渐积累，在此基础上各总队精心挑选了近年来部分典型案例，请各自的法律顾问、当地的法官和法学专家给予指导，做出了高水平的案例分析成果。中国海监总队在北京邀请司法、法制、海洋行政管理部门、政法院校的资深法官、法学教授、职业律师对分析成果进行专家点评，经编辑汇总形成了《海洋行政执法案例汇编（第二辑）》书稿。

组织编写《海洋行政执法案例汇编（第二辑）》的主要目的是加强对海监队伍执法办案工作的业务指导，提高执法人员的法学理论素养和办案质量。通过编辑、出版此书，宣传、推广海监执法办案中的成功经验，为探索、创新海监系统执法办案思路、模式和标准提供交流的平台。

本书的主要特色是以各级海监机构已查处办结的案件为例，运用行政法学理论，有针对性地剖析海监执法中出现的热点、难点问题。包括：

第一，密切联系执法实践，精选案例。本书选取的30个案例，都是近年来发生的、具有典型意义或较大社会影响，同时又是执法实践中经常出现的行政违法案件。

第二，按行政处罚程序，设定分析主题，一案一析。

本书按行政处罚程序，分违法主体的认定、违法事实的认定、法律法规的适用、行政处罚的自由裁量、非诉行政案件的执行共5章22节。每节由1至3个案例论述一个主题，每一个案例集中分析一至两个问题。针对海监查处案件罚款额高、难以执行的特点，对行政处罚自由裁量和执行进行了专章研究，多案涉及到对“一事不再罚”的论述。

第三，以案说法，深入浅出。本书中的每一个案例分析均以案例的“基本案情”和“查处结果”为分析对象。“分析意见”由办案部门撰写，集中对办案过程中争论的焦点、难点进行了总结、归纳，真实体现了办案人员的办案体会与认识。在“专家点评”中，法学理论界与司法界的专家对案例所涉及的内容进行了法学解释，并对办案人员的观点进行了评析。

由于法律规定和法律知识具有严谨性特征，且有诸多专业术语，所以在剖析案例和解释法律的过程中，编写人员尽可能运用通俗易懂、生动形象的语言阐释法律规定和法学原理。

中国海监各级执法人员能否切实做到严格、准确地依法办事，直接关系到广大人民群众切身利益，关系到政府与人民群众的关系。每一个海监执法人员法学理论水平和执法能力的高低，不仅决定着其自身对法律的理解是否

全面、深刻，而且影响到整个海监队伍适用法律的能力与水平。相应地，也影响到海洋法律的尊严以及海洋管理部门的形象。

希望全国各级海监机构的海洋行政执法人员以党的十七大提出的“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”为宗旨，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，努力钻研业务知识，不断提高自身的法律修养与执法能力，勇于实践，开拓创新，为海洋经济的可持续发展作出新的贡献，为海洋事业的飞跃发展再建新功！

2007年12月28日

《海洋行政执法案例汇编》编委会

主 编：孙书贤

副主编：宋义葆

编 委：刘心成 刘振东 万向京

展德江 俞乃福 刘物开

徐居敬 吴树军 金德举

张忠民 严寅央 谢弘阳

宋 霞

目 录

违法主体的认定

- 1 认定行政违法主体应遵循的规则
 案例:某码头开发公司违法占用海域建设道路行政处罚案
 (3)
- 2 非法人分支机构法律责任主体的认定
 案例:某通信公司分公司违法占用海域铺设海底管道
 行政处罚案 (8)
- 3 海洋倾废案件处罚主体的认定
 案例:“航驳××号”未按许可倾废行政处罚案 (14)

违法事实的认定

- 1 违法用海类型的认定
 案例:某港口开发公司违法占用海域围垦行政处罚案
 (21)
- 2 违法用海期间的认定
 案例:某开发公司违法占用海域围垦行政处罚案
 (27)
- 3 排他性用海的认定
 案例:某化工公司违法占用海域排污行政处罚案
 (33)
- 4 超面积填海违法性质的认定
 案例:某投资开发中心超面积填海行政处罚案 (37)

- 5 “边报批、边用海”行为的违法性质及其用海面积的认定
 - 案例 1:某开发区码头发展公司违法占用海域建设码头
行政处罚案 (41)
 - 案例 2:某油田分公司违法占用海域建设进海路
行政处罚案 (46)
- 6 海上人工构造物用海类型的认定
 - 案例:某发电有限公司违法占用海域建设电厂排水口
行政处罚案 (50)
- 7 对“不可抗力”的认定
 - 案例:某船舶公司超面积填海建设生产用地行政处罚案
..... (53)
- 8 海洋工程与海岸工程的界定
 - 案例 1:某公司违法占用海域建设码头泊位行政处罚案
..... (57)
 - 案例 2:某港务局未进行海洋环境影响评价建设
海洋工程行政处罚案 (61)
- 9 倾废行为与填海行为的界定
 - 案例:某工程建设公司未经许可倾废行政处罚案 (66)

法律、法规的适用

- 1 《中华人民共和国海域使用管理法》与《中华人民共和国海洋环境保护法》的适用
 - 案例:某(集团)公司违法占用海域和未进行海洋环境
环境影响评价建设海洋工程行政处罚案 (75)
- 2 《中华人民共和国海域使用管理法》与《浙江省滩涂围垦管理
管理条例》的适用

- 案例:某海涂围垦公司违法占用海域围垦行政处罚案
 (80)
- 3 《中华人民共和国海域使用管理法》第四十二条的适用
 案例:某科技开发公司违法填海建设泵站行政处罚案
 (86)
- 4 对违法采砂案的法律适用
 案例1:某工程公司违法采砂行政处罚案 (91)
 案例2:“浙三采XX号”船违法采砂行政处罚案 ... (95)

行政处罚的自由裁量

- 1 综合裁量规则与自主裁量规则
 案例:某交通投资公司违法占用海域建设道路行政
 处罚案 (103)
- 2 行政处罚免罚情节的适用
 案例:某投资公司违法占用海域建堤坝行政处罚案
 (109)
- 3 行政处罚从轻情节的适用
 案例:某港务管理局违法占用海域建堤坝行政处罚案
 (113)
- 4 减轻行政处罚的具体运用
 案例1:某水产服务中心违法占用海域建设围堰
 行政处罚案 (117)
 案例2:某发电公司违法占用海域建设煤码头行政
 处罚案 (121)
- 5 违法倾废案的量罚
 案例:某疏浚工程公司未经许可倾废行政处罚案
 (126)

6 对一案数起违法行为的量罚	
案例 1:某石油化工有限公司拒不接受监督检查和 违法填海修建加油站行政处罚案	(131)
案例 2:某船务公司未按许可倾废行政处罚案	(138)
案例 3:某海域 3 艘采砂船违法采砂行政处罚案	(142)

非诉行政案件的执行

案例 1:某公司拒不履行行政处罚强制执行案	(147)
案例 2:某村委会非法占用海域行政处罚强制执行案	(152)
编后说明	(156)

违法主体的认定

1 认定行政违法主体应遵循的规则

案例：某码头开发公司违法占用海域建设道路行政处罚案

【基本案情】

2005年12月29日中国海监南海总队第九支队（以下简称第九支队）执法人员在钦州港某开发区海域巡查时，发现一码头附近有推土机和吹砂船正在进行填海作业。经了解，该项作业是钦州港某建港大道工程，其中部分路段已占用海域，施工方为该码头开发公司（以下简称：码头公司）。因该用海项目未取得海域使用权证书，第九支队经国家海洋局南海分局批准，进行立案查处。

立案后，第九支队执法人员随即展开调查取证。经调查核实，建港大道工程是所在开发区的基础设施项目，在该工程的填海施工图纸上，标注的工程业主是钦州某开发区管理委员会（以下简称管委会）。因管委会没有及时建设道路，而工程施工急需使用该道路，因此由码头公司垫资建设。工程于2005年12月中旬开始施工，执法人员检查时，工程陆地部分道路建设已基本完成，海上部分正在以吹砂和倾倒陆上泥土的方式进行填海施工，已填海0.486亩。

经核查，该工程所占用的海域是钦州市海洋功能区划中的货运码头区，其用海类型符合海洋功能区划。但工程施工方和业主均未

曾向当地海洋行政主管部门提出用海申请，且未就该用海项目开展海域使用论证和海洋环境影响评价。

【查处结果】

根据《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域使用管理法》）第四十二条和《广西壮族自治区海域使用金征收管理办法》第三条第一款的规定，南海总队以国家海洋局的名义依法对码头公司作出如下行政处罚：责令其退还非法占用的海域，并处违法填海应缴纳海域使用金十二倍的罚款 11.664 万元（罚款计算： $0.486 \text{ 亩} \times 2 \text{ 万/亩} \times 12 \text{ 倍} = 11.664 \text{ 万元}$ ）。

【分析意见】

本案的评析问题：违法主体应该是码头公司还是管委会。

正确确定被处罚对象是处理好本案的一个主要关键点。而深入调查，全面掌握案情，正确判断案中各种因果关系以及各当事人之间的利害关系，又是处理好案件的关键。执法人员在案件查处过程中曾出现过两种不同的意见：一种认为应处罚码头公司，另一种认为应处罚管委会。

在调查中码头公司负责人称：该工程是依据管委会提供的施工设计图纸，垫资进行施工建设的。从初步掌握的情况看，本案工程所占用的海域应由管委会来办理海域使用手续，由此应将管委会作为本案的被处罚主体。

经过深入调查执法人员发现：该工程是因为码头公司急需使用而建，码头公司与管委会未签订建设合同或其他书面材料，也没有

任何合同约定该工程的用海手续该由管委会一方来申办。该工程的组织施工者、使用者以及直接受益者均为码头公司。管委会只是对该海域使用作了规划，实际上并没有组织实施填海行为。而且码头公司在案件调查过程中对违法使用海域的事实不予否认，并明确表示愿意承担违法填海所应承担的法律责任。

因此，根据以上案情执法人员最终把码头公司确定为本案的处罚对象。

【专家点评】

如何确定行政违法主体一直是海洋行政处罚中的一个难点。为便于分析和理解，根据海洋行政违法行为和实施处罚的具体情况，我们可以对海洋行政违法主体作不同的分类：

一、直接违法主体与间接违法主体

直接违法主体是指直接实施海洋行政违法行为的人。间接违法主体通常是指自身并不直接参与实施海洋行政违法行为，但间接违反了海洋行政法律法规并构成行政违法。例如：明知自己没有海域使用权而向他人发包围填海工程的行为；明知自己没有海域使用权而向他们出租海域供他人养殖的行为；未办理倾废许可证而雇请船只倾废的行为；命令或指使他人围填海的行为等。此种分类的意义在于：有利于界定是一人违法还是多人违法，是单独违法，还是共同违法。对此种违法行为实施处罚的原则是：“一人违法一人当，多人违法共处罚”。

二、作为的违法主体与不作为的违法主体

在一个海洋行政违法案件中积极实施海洋行政违法行为的是作为的违法主体。消极不履行法律义务者是不作为的违法主体。例如：甲村委会在没有办理海域使用权证书的情况下即与乙签订填海合同。乙根据合同实施了违法填海行为。其中，实施施工行为的乙是作为的违法主体；发包方甲依法应当办理海域使用权证书而没有办理，属于不作为的违法主体。对此类海域行政违法行为可处罚不作为的违法主体，即甲村委会。区分作为与不作为的违法主体的意义在于：有利于我们明确海域行政违法行为的不同表现形式，进而准确界定真正的违法用海主体。

三、有合意的违法主体与无合意的违法主体

在一个海洋行政违法案件中，违法行为人之间事先以口头或书面形式协商并形成一致意见的为有合意的违法主体。事先没有商议但事后共同获取违法收益的属于无合意的违法主体。例如：甲发电厂与乙建设集团签订围海施工合同，乙建设集团为扩大工程量争取更多施工费用，擅自超过批准的围海面积实施围海行为。甲发电厂验收时发现超过了围海面积，但仍然通过验收接受了超面积围海工程。此案就属于典型的事前无合意的违法主体。理论上作此种区分的意义在于：有利于防止遗漏事先无合意的违法行为主体。对此类海洋行政违法行为的处罚原则可以适用共同处罚的原则。

四、有隶属关系的违法主体与无隶属关系的违法主体

无隶属关系的违法主体是指违法主体之间没有行政的隶属关