



# 海洋行政执法 案例汇编

张惠荣 主编

[第一辑]



海洋出版社

内部

# 海洋行政执法案例汇编

[第一辑]

张惠荣 主编

海洋出版社

2006年·北京

图书在版编目(CIP)数据

海洋行政执法案例汇编. 第1辑/张惠荣主编. —北京:海洋出版社,2006.4

ISBN 7-5027-6583-2

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第052520号

海洋出版社 出版发行

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

(100081 北京市海淀区大慧寺路8号)

北京顺义兴华印刷厂印刷

2006年4月第1版 2006年4月北京第1次印刷

开本:880mm×1230mm 1/32 印张:6

字数:161千字 印数:1~4000册

定价:30.00元

海洋版图书印、装错误可随时退换

内部

# 《海洋行政执法案例汇编》编委会

主 编：张惠荣

副主编：宋义葆

编 委：李 航 滕征光 刘振东

万向京 刘晓燕 刘 卫

俞乃福 陈良尧 关 松

徐居敬 吴树军 金德举

张忠民 严寅央 张光亮

## 序 言

历史发展到今天，海洋对于人类而言，早已突破了政治、军事的界限。海洋是财富的象征，是权益的标志，是科技发展的源泉，海洋的综合管理能力是富国强邦之根本。放眼当今世界，成熟的海洋国策、系统的海洋立法、适应本国实际的海洋发展战略已经在发达的沿海国家蓬勃滋长。我国人民认识海洋和开发利用海洋的历史已计数千年。进入新世纪，海洋在国防、资源、科研、军事等方面被赋予更为重要的战略意义，“建设海洋强国”成为中华民族肩负的一项新的使命。

为保障海洋事业有序、健康、蓬勃发展，中国海监——一支担负着监督海洋科学开发、维护祖国海洋权益、捍卫海洋法律尊严重任的海上执法力量应运而生。自1999年成立以来，中国海监依照有关法律法规，对我国管辖海域（包括海岸带）实施定期巡航监视；严厉查处侵犯我国海洋权益、违法使用海域、损害海洋环境和资源、破坏海上设施、扰乱海上秩序的违法行为，依法行使行政检查权和行政处罚权。经过六年执法实践，海洋执法对海洋管理的保障和促进作用日益凸显，中国海监逐渐成长为为“实施海洋开发”战略保驾护航的“排头兵”。

中国海监在执法过程中坚持开拓创新意识，面对我国海洋行政执法工作仍然处于探索阶段的现实，海监队伍及时总结、交流执法办案经验，积极开展执法理论研究、深入进行实践，将创新和经验有机结合，有效提高了海监整体办案水平。早在2002年，中国海监总队就建立了案例分析工作制度，及时梳理办案经验，理顺办案体

制。此次出版的《海洋行政执法案例汇编》（第一辑）（以下简称《汇编》），正是近几年在全国各地广泛开展案例分析工作的成果结晶。因此，本书不仅有利于业内人士交流执法办案经验，发现、研究和解决执法实践问题，而且为海洋执法理论体系研究提供了实践范例。

本书筛选了中国海监执法业务实践中的 32 例典型海洋违法案例。这些案例源于我国海洋管理过程中出现的实际问题，案例分析材料全部由海洋执法一线的海洋监察人员撰写，案例叙述简明、翔实，作为执法参考具有切实的操作性。案例由司法、法制、行政部门和高等院校专家学者进行了点评，从理论角度进行剖析，对于提升执法者的理论素养也具有积极的意义。案例分析指出了具体的适用法律依据，对今后海洋行政执法工作同样具有重要的参考和借鉴价值。同时，《汇编》对于全社会了解海监执法、关注海洋管理、普及依法用海观念、震慑非法用海等海洋违法行为，也具有深远的意义。此外，书中的案例分析百家争鸣，以分析、讨论的形式总结、揭示海洋执法管理中潜在的问题和矛盾，也为海洋立法提供了鲜活的素材和依据。

我国的海洋行政执法工作起步较晚，在海洋行政执法理论体系的构建过程中，执法实践面临着理论支撑不力、相应的配套法规不够健全，行政处罚量罚标准和行政措施不明确等诸多问题。在这种情况下，《汇编》作为一线执法人员开展执法实践的理论支撑公诸于世，将为执法实践提供针对性指导。从法学角度来讲，在海洋行政处罚、复议、诉讼案件处理过程中，《汇编》同样可以发挥十分重要的作用。

“依法行政”是我们开展海洋执法监察工作的根本原则，是开展案例分析工作的指南针，我们要做好法律适用经验的总结，着重进行法律规范的分析。希望《汇编》的出版能够对同志们继续做

好案例分析工作有所助益，希望大家树立科学的理论学习态度、营造正确的理论研究氛围，牢记“有为才能有位”的硬道理，恪守海监执法工作职责，热爱海洋行政执法事业，培养踏实、质朴的职业观和高尚的敬业精神，为我国海洋事业的发展添砖加瓦！

洪宝华

2006年3月28日

# 目 次

- 序 言 ..... (1)
- 案例 1 用海许可行为的效力与取得用海权的法律标志  
——某动力设备股份有限公司非法填海行政处罚案  
..... (1)
- 案例 2 用海权出租共同违法行为的认定及法律适用  
——荣成市某海珍品养殖开发有限公司非法占用海域  
行政处罚案 ..... (7)
- 案例 3 未按许可要求倾废违法主体的认定  
——何××不按指定区域倾倒废弃物行政处罚案 ... (12)
- 案例 4 围垦开发权转让违法主体的认定  
——上海某房地产有限公司非法用海行政处罚案 ... (16)
- 案例 5 非法占用转包海域违法主体认定与主观过错的考量  
——天津某公司非法占用(转包)海域行政处罚案  
..... (20)
- 案例 6 村委会撤销后违法主体的认定  
——深圳市某股份合作有限公司非法填海行政处罚案  
..... (26)
- 案例 7 违法主体认定与罚款的缓减免  
——浙江某县科技工业区指挥部非法填海行政处罚案  
..... (31)
- 案例 8 倾废处罚实施主体与管辖  
——中港某局某公司非法倾倒废弃物行政处罚案 ... (35)



- 案例9 倾废案的管辖与倾废违法主体认定  
——某航道局某市分公司非法倾倒废弃物行政处罚案  
..... (41)
- 案例10 海海之界与围填海罚款金额的计算  
——某市临港工业区管理委员会非法占用海域行政  
处罚案..... (47)
- 案例11 陆海之界与土地证书的效力  
——某市某盐场非法养殖和制盐用海行政处罚案  
..... (56)
- 案例12 滩海之界与行政管辖权界定  
——岱山县某围垦工程建设指挥部非法用海行政  
处罚案..... (61)
- 案例13 擅自改变海域用途与用海期间计算  
——河北省某港务集团有限公司擅自改变海域用  
途行政处罚案..... (66)
- 案例14 擅自改变海域用途与非法填海的界定  
——青岛市某发电厂非法填海行政处罚案..... (72)
- 案例15 国家重大建设项目认定与海域使用金的减免  
——某市港务局非法填海行政处罚案..... (76)
- 案例16 “公益性用海项目”的认定与量罚  
——河北省“××县中心渔港”非法占用海域行政  
处罚案..... (80)
- 案例17 用海面积的测量与鉴定结论的适用  
——连云港市某土石方工程处非法填海行政处罚案  
..... (86)
- 案例18 非法养殖用海的调查取证  
——黄××非法占用海域行政处罚案..... (90)
- 案例19 听证程序的理解与适用  
——福州某码头公司非法填海行政处罚听证案..... (95)

- 案例 20 海监“扣船”行为的法律性质  
——珠海市某建材有限公司诉中国海监广东省总队  
珠海支队违法行政侵权案 ..... (103)
- 案例 21 “围填”与“占用”的理解及追罚时效的起算  
——荣成某造船有限公司不服国家海洋局行政处罚  
决定诉讼案 ..... (108)
- 案例 22 非法用海的继续状态与“跨法”行为的法律适用  
——福建省某镇人民政府非法填海行政处罚案 ... (121)
- 案例 23 法的溯及力与填海面积计算  
——浙江省某市港务局非法填海行政处罚案 ..... (127)
- 案例 24 行政自由裁量权的理解与适用  
——天津市某公司擅自改变海域用途行政处罚案  
..... (131)
- 案例 25 海洋行政处罚的自由裁量权  
——广东某发电有限公司非法占用海域行政处罚案  
..... (137)
- 案例 26 非法采砂及法律适用  
——辛安××号船非法采挖海砂行政处罚案 ..... (142)
- 案例 27 非法采砂面积计算及处罚依据  
——杨××非法占用海域开采海砂行政处罚案  
..... (145)
- 案例 28 “政府工程”违法的认定与处罚  
——台州市某造船有限公司非法填海行政处罚案  
..... (150)
- 案例 29 行政纠正违法函与非处罚方式结案  
——福建省某县人民政府越权审批用海案 ..... (154)
- 案例 30 侵害海底电缆与赔偿调解  
——闽连渔××号船侵害海底电缆行政处罚和  
民事赔偿案 ..... (161)

---

案例 31	从轻处罚与延期或分期缴纳罚款	
	——大丰市某公司非法用海行政处罚案 .....	(166)
案例 32	非法填海罚款的计算与处罚决定的执行	
	——海南某海洋养殖有限公司非法填海行政复议案	
	.....	(170)
编后说明	.....	(179)

# 案例 1 用海许可行为的效力与取得用海权的法律标志

——某动力设备股份有限公司非法填海行政处罚案

## 【基本案情】

被处罚人：某动力设备股份有限公司

处罚机关：国家海洋局

某动力设备股份有限公司是经国家批准于 1994 年底在香港上市的境外上市公司。该公司主要生产、销售大型发电设备和船用动力设备。为满足生产需要，该公司决定在秦皇岛市山海关区建设出海口基地。

2003 年 3 月 1 日，该出海口基地工程项目经国家发改委批复同意立项，工程总投资约 8 亿元人民币，分两期建设，项目占地面积为 37 万平方米，其中填海形成陆域面积为 16 万平方米。

2003 年 5 月 22 日，河北省海洋局以《关于对 × × 出海口基地填海工程有关事宜的批复》同意该工程进行试车站处 2 000 平方米的填海项目。

2003 年 10 月 31 日，该公司作出“同意开工”的意见，并下发了《开工报告》，出海口基地填海围堰工程实际开工。

2004 年 6 月 2 日，中国海监北海总队对该出海口基地填海工程进行了现场检查。经检查发现，该工程并没有获得行政许可部门颁发的海域使用权证书，遂立案进行调查。经委托有资质的测量单位现场测量，填海面积为 6.147 万平方米。

## 【处理结果】

案件调查结束后，北海总队根据《重大海洋违法案件会审工作规则》的要求对该案进行了会审，形成拟处罚意见，并于2004年10月8日，向该公司下达了《行政处罚听证告知书》，该公司收到听证告知书后明确表示放弃听证，但是提出了书面陈述、申辩意见。

2004年10月28日，北海总队向某动力设备股份有限公司下达了《行政处罚决定书》，决定给予该公司“责令退还非法占用的海域，恢复海域原状，并处罚款人民币963 414元”的行政处罚。

## 【评析意见】

1. 本案是一起典型的“边设计、边建设、边报批”的非法填海案

在我国，海域使用权的取得有两种基本方式：一种是通过申请审批取得；另一种是通过招标和拍卖取得。其中，海域使用权的申请审批有着一套严格而完整的程序，哪个环节也不能缺少。《海域使用管理法》第十六、十七、十八条对海域使用审批手续作出了明确规定，包括申请与受理，初审、审查与审核，报批与批准，缴纳海域使用金，登记、发证与公告，核查与年审等。

根据调查，该公司实施的××出海口基地工程符合海洋功能区划，工程项目按照有关规定进行了海域使用论证和环境影响评价，履行了较完整的海域使用申请手续，并于2003年4月向河北省海洋局提交了《海域使用申请书》。但在主管机关办理海域使用审批手续期间，该公司擅自开始围堰建设。根据《海域使用管理法》第十九条的规定，海域使用申请人自领取海域使用权证书之日起，取得海域使用权，因此，该公司的行为被定性为未经批准擅自填海。

该公司在申办海域使用权证书期间，在未取得海域使用权证书的情况下，进行填海造陆作业，虽然有如该公司对海域使用法律法规尚不熟悉、工期要求紧张等情况，但是这些并不能成为其擅自填海的理由。2002 年颁布实施的《海域使用管理法》，严格规范了海域使用尤其是围填海审批程序。该公司未取得海域使用权证书实施 ×× 出海口基地填海造陆作业的行为，违反了《海域使用管理法》；是一起典型的边办理海域使用申请手续、边施工建设的非法填海案。因此，根据《海域使用管理法》第四十二条规定对该公司实施行政处罚，是完全符合法律规定的。

## 2. 海洋行政管理部门在审批上存在薄弱环节

2003 年 5 月 22 日，河北省海洋局下达了《关于对 ×× 出海口基地填海工程有关事宜的批复》，批复中提到“鉴于该工程为某市重大引资项目，可先期进行试车站处 2 000 平方米的填海工程”。而根据《海域使用管理法》的相关法律条文的规定，单位和个人使用海域，必须依法取得海域使用权。

该公司提供的海域使用权证书（河北省政府 2004 年 6 月 4 日发）部分复印件显示，其项目用海类型是港池用海，用海面积为 36.91 公顷\*。北海总队曾要求该公司提供该复印件的完整原件，但该公司称复印件系河北省海洋局传真给他们的，公司无法提供原件。同年 7 月 27 日，河北省海洋局向北海总队提供了一份向该公司下发的《海域使用权批准通知书》，通知书的制作时间为 2004 年 6 月 9 日。按照海域使用审批程序，《海域使用权批准通知书》的下发时间应该在颁发海域使用权证书之前。这两份材料前后时间上存在着矛盾，按照海域使用审批程序，原则上应在缴纳了海域使用金后才为申请者颁发海域使用权证书，时间顺序应当是：下达批准通知，缴纳使用金，颁发使用权证书。

本案应引起各级人民政府及海洋行政主管部门注意的是：应当

\* 1 公顷 = 15 亩 = 10 000 平方米

严格按照规定的程序审批用海项目。建议各级人民政府及海洋行政主管部门加强《行政许可法》和《海域使用管理法》的学习和贯彻，同时，上级机关应加大对下级机关行政许可工作的监督力度，对违法审批行为，亦应依法追究相应责任。

### 【专家点评】

本案的查处及其评析是围绕海域使用权取得的法律标志和海洋行政主管部门用海许可这两个问题点展开的。这两个问题在海洋行政执法实务中具有一定的典型意义。办案人和评析者对问题点的把握是准确的，思路是清晰的。无论从案件处理的效果还是从案例分析的理论探讨来看，本案都称得上是一个较为成功的案例。由于上述两个问题具有一定的代表性，笔者对此再稍作补充：

#### 1. 相对人取得海域使用权的法律标志是什么？

从评析意见中可以看出，本案行政相对人先后得到了有关行政机关的四个批复性文件：一是2003年3月1日国家发改委同意该工程项目立项建设的批复；二是2003年5月22日河北省海洋局同意该工程先期进行试车站处2000平方米填海的批复；三是2004年6月4日河北省人民政府颁发的海域使用权证书部分复印件；四是2004年6月9日河北省海洋局下发的《海域使用权批准通知书》。以上四个文件都不能作为本案相对人填海行为合法的依据。理由是：第一个文件属于国家建设工程立项审批或称立项许可。该许可的性质并非准予相对人用海，而是同意该工程列入国家建设计划。国家设立这一许可的目的在于宏观控制国家建设规模，合理配置社会资源，防止因盲目建设引起通货膨胀，或导致整个经济秩序的紊乱等。第二个文件，属于海洋行政主管部门的无效审批行为。因为根据《海域使用管理法》的规定，用海单位只有在取得海域使用权的前提下才能使用海域，该海洋行政主管部门在其还未取得海域使用权证书的情况下同意其开工是违反法律规定的，应视为无效。第三个文件为省政府发放的证书的部分复印件。复印件如果没

有相应的原件佐证，在行政诉讼中不得作为证据使用，这一证据规则在行政执法程序中可以参照使用，但应当给相对人以合理的补正期限。当然，行政机关也可依职权向有关部门调取相应证据。第四个文件，属于许可程序前的准备性文件，程序性的准备行为本身缺乏独立性，它依附于其后续的决定行为，不能单独地影响公民、法人或其他组织的合法权益。即该通知是后续用海许可行为的准备行为，本身并不具有实体上的许可性。况且这个文件是开工之后、施工之中颁发的文件，同样不能表证此前填海行为的合法性。根据《海域使用管理法》第19条规定，海域使用申请人自领取海域使用权证书之日起取得海域使用权，海域使用权证书是相对人取得合法用海权的唯一法律凭证。

## 2. 行政行为成立与生效的法律要件及其法律后果如何？

通常认为具体行政行为的成立，必须具备以下四个要件：一是行为主体是行政主体。行政行为一定是行政主体的行为，如果行为主体不具有行政主体资格，则其行为将不被法律认为是合法的行政行为。二是行为本身具有行政管理的内容。行政机关的行为是多种多样的，一个行政机关可以在不同的场合具有不同的身份。只有当其以行政主体的身份运用行政权力实施的行为才属于行政行为，否则该行为不能称其为行政行为。三是以行政机关的名义实施。行政行为必须是以行政机关的名义实施的行为。如为书面形式，应当加盖行政机关的公章。如不采用书面形式，应当由行政执法人员实施。否则该行为不能成立。四是符合法定程序。如行政处罚法就规定，未“告知”当事人权利、不“听取”当事人陈述的处罚决定不能成立。

行政行为依法成立之后，要在法律上生效，还需要符合生效的要件。具体行政行为生效一般具有三种情形：一是即时生效。是指行政行为一经作出就具有法律效力，对相对人即时产生法律效力。二是送达生效。行政行为采用行政决定或者其他书面形式作出的，应当是送达给相对人后才发生法律效力。三是附条件生效。这是指



行政行为本身附生效的日期或条件，一旦该期限届满或者条件成就，该行政行为就发生法律效力。

本案中，第一个计委的批复文件，因计委不具有审批海域使用申请的职能，其批复行为属于另一个法律关系。第二个文件，行政机关同意先行开工的批复缺乏法律授权，属无效的行政行为。第三个文件，只是部分复印件，程序上不具有证据效力，实体上也不符合行政许可行为必须颁证的“要式”规则，为一个没有成立的行政行为。第四个文件，属于用海许可行为的程序性准备行为，不能单独成立为一个行政行为。