

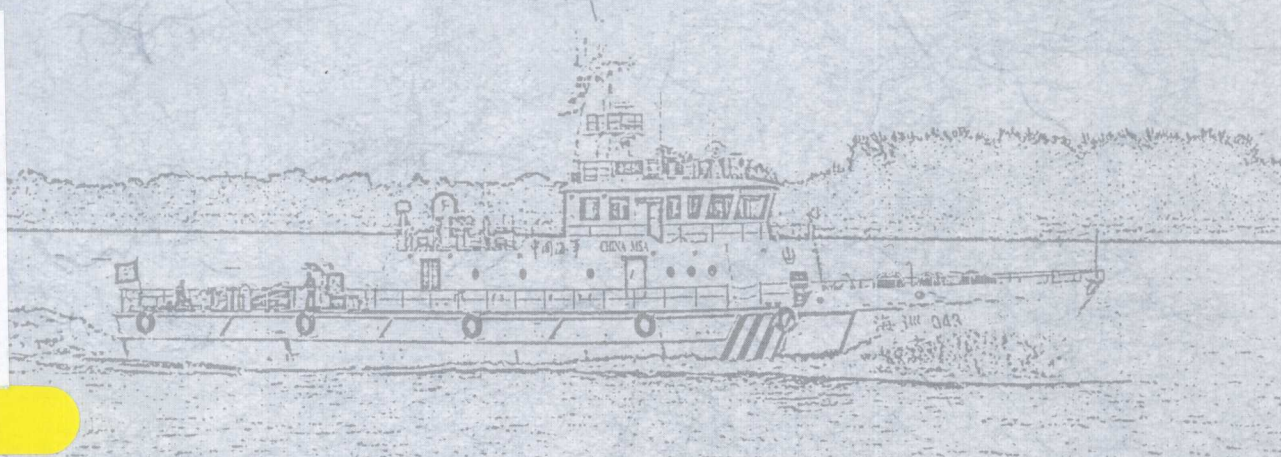


交通运输行业高层次科技人才培养项目著作书系

郑中义 编著

海事行政法

Maritime Administration Law



人民交通出版社
China Communications Press

014013327



交通运输行业高层次科技人才培养项目著作书系

D993.5

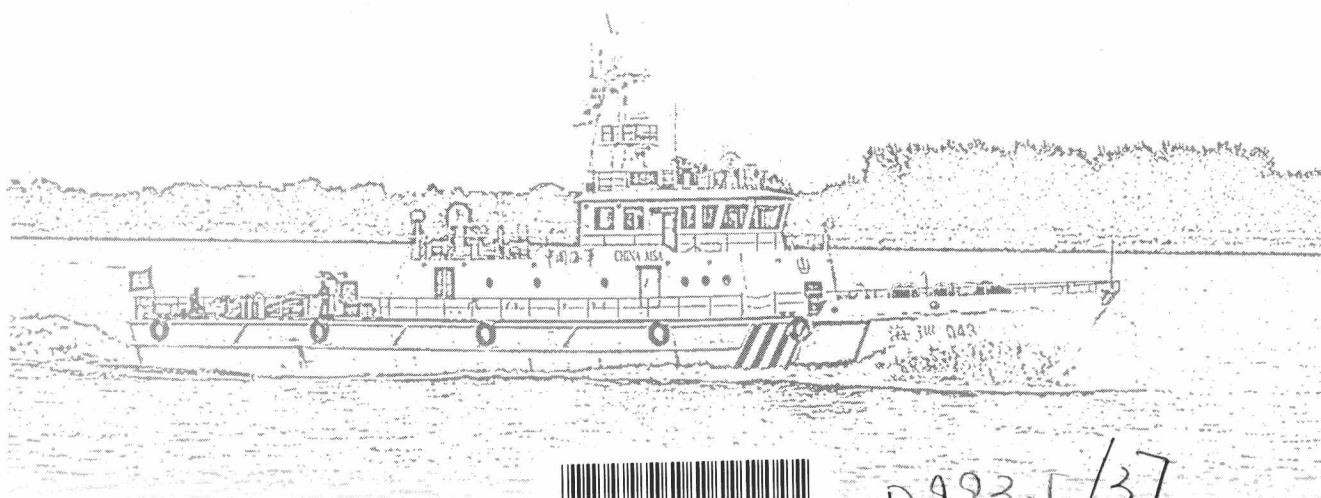
37

郑中义 编著



海事行政法

Maritime Administration Law



北航

C1700402

D993.5/37



人民交通出版社
China Communications Press

内 容 提 要

本书共十三章,内容包括:绪论、海事行政法律关系主体、海事行政法律体系、海事行政行为、海事行政立法、海事行政许可、海事监督检查、海事行政处罚、海事行政强制、海事行政诉讼、海事行政复议、海事行政赔偿、海事行政法制监督。

本书可作为高等院校教学用书,也可作为海事行政执法人员培训、自学等的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

海事行政法 / 郑中义编著. — 北京:人民交通出版社, 2013. 11

ISBN 978-7-114-10971-3

I. ①海… II. ①郑… III. ①海事处理—行政法—研究 IV. ①D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 257914 号

交通运输行业高层次科技人才培养项目著作书系

书 名: 海事行政法

著 作 者: 郑中义

责任编辑: 周 宇 赵东方

出版发行: 人民交通出版社

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街 3 号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010)59757973

总 经 销: 人民交通出版社发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京交通印务实业公司

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 15.5

字 数: 360千

版 次: 2013年12月 第1版

印 次: 2013年12月 第1次印刷

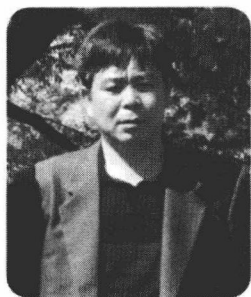
书 号: ISBN 978-7-114-10971-3

定 价: 45.00元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

作者简介

Author Introduction



郑中义,生于1964年,大连海事大学航海学院教授,工学博士,博士生导师。主要从事海上交通工程科学与技术、交通信息工程及控制相关学科的教学和研究工作。现为海上交通工程学科负责人,水上交通安全研究中心主任及北极海事研究中心主任。校级知名航运专家人选、校级教学名师。

出版《水上安全监督管理》(编)、《船舶避碰决策》(著)、《船舶安全配员》(著)、《船舶与船员管理》(编)等8部专著和教材。负责或作为主要研究人员承担40余项科研项目,其中省部级以上30余项。公开发表论文80余篇。

所参加或承担的课题,获得省部级科技进步三等奖3次;所参加的科研项目获得大连市科技进步二等奖和创造发明奖各1次;所参加的科研项目2次获得了大连市政府电子信息技术推广应用技术奖;所主持或参加的科研项目2次获得日本邮船海事基金三等奖,获得日本邮船海事基金一等奖1次。

发表的学术论文,获得辽宁航海学会优秀论文二等奖1次,获得中国航海学会期刊优秀论文三等奖1次。

在长期的教学和科研中,曾获得交通运输部吴福—振华交通教育优秀青年教师、学校优秀教师、教学名师等光荣称号。现为中华人民共和国交通运输部新世纪“十百千人才工程”第一层次人选。



出版说明

Published Description

进入 21 世纪以来,党中央、国务院高度重视人才工作,提出人才资源是第一资源的战略思想,先后两次召开全国人才工作会议,围绕“人才强国”战略实施作出系列重大决策部署。党的十八大着眼于全面建成小康社会的奋斗目标,提出要进一步深入实践“人才强国”战略,加快推动我国由人才大国迈向人才强国,将人才工作作为“全面提高党的建设科学化水平”八项任务之一,为人才成长发展进一步营造良好的政策和舆论环境,极大激发了人才创新创业的积极性。

国以才立,业以才兴。面对风云变幻的国际形势,综合国力竞争日趋激烈,我国在全面建成小康社会的历史进程中机遇与挑战并存,人才资源作为第一资源的特征和作用日益凸显。只有深入实施“人才强国”战略,确立国家人才竞争优势,充分发挥人才对国民经济和社会发展的重要支撑作用,才能在国际形势、国内条件深刻变化中赢得主动、赢得优势、赢得未来。

近年来,交通运输行业深入贯彻落实“人才强交”战略,围绕“建设综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通”的战略部署和中心任务,加大人才发展体制机制改革与政策创新力度,行业人才工作不断取得新进展,逐步形成了一支专业结构日趋合理、整体素质基本适应的人才队伍,为交通运输事业全面、协调、可持续发展提供了有力的人才保障与智力支持。

“交通青年科技英才”是交通运输行业优秀青年科技人才的代表群体,培养选拔“交通青年科技英才”是交通运输行业实施“人才强交”战略的“品牌工程”之一,1999 年至今已培养选拔 282 人。他们活跃在科研、生产、教学一线,奋发有为、锐意进取,取得了突出业绩,创造了显著效益,形成了一系列较高水平的科研成果。为加大行业高层次科技人才培养力度,“十二五”期间,交通运输部设立人才培养专项经费,重点资助包含“交通青年科技英才”在内的高层次科技人才。

人民交通出版社以服务交通运输行业改革创新、促进交通科技成果推广应用、支持交通行业高端人才发展为目的,配合“人才强交”战略设立“交通运输行

业高层次科技人才培养项目著作书系”(以下简称“著作书系”)。“著作书系”面向包括“交通青年科技英才”在内的交通运输行业高层次人才,旨在为行业人才培养搭建一个学术交流、成果展示和技术积累的平台,是推动加强交通运输人才队伍建设的重要载体,在推动科技创新、技术交流、加强高层次人才培养力度等方面均将起到积极作用。凡在“交通青年科技英才培养项目”和“交通运输部新世纪十百千人才培养项目”申请中获得资助的出版项目,均可列入“著作书系”。对于虽未列入培养项目,但同样能代表行业水平的著作,经申请、专家评审后,也可酌情纳入“著作书系”。

高层次人才是创新驱动的核心要素,创新驱动是推动科学技术发展的不竭动力。“著作书系”的出版在服务行业、服务社会、服务国家的同时,力求达到助力科技创新、促进青年人才成长的目的。相信在全面建成小康社会的历史进程中,必将会有更多优秀人才在建设综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通的过程中脱颖而出、建功立业。

人民交通出版社
2013年12月10日



前 言

Foreword

国家海事行政执法人员转为国家公务员以及我国法制建设的不断推进,对海事行政执法水平提出了更高的要求。同时,海事行政执法不仅要执行国内海事行政立法,还要执行我国加入的相关国际公约,具有国际性的特点,因此,海事执法应与国际接轨。

到目前,《海事行政法》是我国涉及海事行政法的唯一一部部门行政法著作。该书的较早版本曾于2007年由大连海事大学出版社出版,至今已过去了6年,期间国内外海事行政法规发生了很大变化,需要对内容加以修改完善。2012年经申请,该书获得交通运输部“交通运输行业高层次科技人才培养项目”的资助,得以再版。

本书第一章、第四章、第九章由郑中义撰写;第二章由张连丰撰写;第三章、第十一章由翟宏利撰写;第五章、第十章、第十二章由汉丽撰写;第六章由荆浩博撰写;第七章由李国平、郑中义撰写;第八章、第十三章由张利、张连丰撰写;全书由郑中义统稿、定稿。

本书既可作为高等院校的教学用书,也可作为海事行政执法人员培训、自学等的参考用书。

本书限于作者水平,不足之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

作者

2013年7月



目 录

Content

第一章 绪论	1
第一节 概述	1
第二节 海事行政执法的原则	5
第三节 海事行政法的形式	10
第二章 海事行政法律关系主体	16
第一节 海事行政法律关系概述	16
第二节 海事行政主体	20
第三节 海事行政相对人	26
第三章 海事行政法律体系	30
第一节 概述	30
第二节 我国现行海事行政法律体系及存在的问题	32
第三节 我国拟建设的海事法律体系框架	37
第四节 我国主要海事法规的主要内容	41
第五节 主要国际海事公约的主要内容	47
第四章 海事行政行为	58
第一节 海事行政行为的概念	58
第二节 海事行政执法行为及其分类	61
第三节 准海事行政行为及海事事实行为	67
第四节 海事行政自由裁量权及其控制	81
第五章 海事行政立法	85
第一节 海事行政立法概述	85
第二节 海事行政立法权限划分	87
第三节 海事行政立法的原则和程序	88
第四节 海事行政法规、规章以外的行政规范性文件	91

第六章 海事行政许可	93
第一节 概述	93
第二节 海事行政许可的原则	95
第三节 具体海事行政许可的种类及条件	98
第四节 海事行政许可的实施程序	109
第五节 海事行政许可目前存在的问题和对策	113
第七章 海事监督检查	116
第一节 海事监督检查概述	116
第二节 海事监督检查的性质	118
第三节 海事监督检查的程序及方式	120
第八章 海事行政处罚	124
第一节 海事行政处罚的概念	124
第二节 海事行政处罚的原则	126
第三节 海事行政违法行为构成要件	128
第四节 海事行政处罚的种类、适用规定、权限及管辖	129
第五节 海上海事行政违法行为和行政处罚	132
第六节 海事行政处罚程序	136
第七节 海事行政处罚的法律文书	145
第八节 海事行政处罚有关问题的探讨	147
第九章 海事行政强制	153
第一节 概述	153
第二节 国外海事行政强制状况	158
第三节 海事行政强制的种类及内容	161
第四节 赋予海事行政机构行政强制权的必要性	165
第五节 海事行政强制在立法和执法中存在的问题	170
第十章 海事行政诉讼	174
第一节 海事行政诉讼概述	174
第二节 海事行政诉讼范围和管辖	177
第三节 海事行政诉讼参加人	179
第四节 海事行政诉讼起诉与审理程序	182
第十一章 海事行政复议	192
第一节 海事行政复议概述	192

第二节	海事行政复议的基本原则	195
第三节	海事行政复议的范围及管辖	197
第四节	海事行政复议参加人	200
第五节	海事行政复议的程序	202
第六节	海事行政复议相关法规及法律文书	205
第七节	海事行政复议存在的问题	206
第十二章	海事行政赔偿	208
第一节	海事行政赔偿概述	208
第二节	海事行政赔偿范围	210
第三节	海事行政赔偿主体	212
第四节	海事行政赔偿程序	215
第五节	海事行政赔偿的方式和标准	218
第六节	海事行政补偿	220
第十三章	海事行政法制监督	223
第一节	海事行政法制监督概述	223
第二节	海事行政法制监督的国家机关	225
第三节	海事行政管理机构的内部监督	227
第四节	中国共产党和社会的监督	233

第一章 绪 论

第一节 概 述

一、海事的概念

就“海事”一词而言,在我国有多种解释,因此明确“海事”一词,对于理解海事行政是十分重要的。依据新华词典(修订版)及有关著作^①：“海事”一词一是指一切有关海上事务,如航海、造船、验船、海运权利、海运法规、信号标准、海员教育、国际海上公约、海损事故处理等。在这一概念中,“海事”是指一切与海上相关的事务,是“海事”定义中内涵最广的一种,即为广义的“海事”;二是指船舶在水上航行或停泊中所发生的事故,如搁浅、触礁、沉没、火灾、碰撞等,以及由于其他自然灾害所造成的水上事故。这一概念,实际上是将“海事”等同于“海上事故”,也是“海上事故”的简称,即为狭义的“海事”。

在本书中,关于“海事”的含义,既不采用上述含义的第一种,也不采取上述含义的第二种,而是采取与“中华人民共和国海事局”中的“海事”内容相一致的含义。一方面,本书的目的是较为全面地研究和论述中华人民共和国海事局及其工作人员的行政管理活动,以及在管理活动中作出的具体行政行为要件及其有效性等。另外,由于“海上事务”内容的广泛性,在我国,海上事务的管理归属多个部门,而各部门的权利和义务也是不完全一样的,因此若全面论述与这一概念相关的内容,则会显得内容错综复杂,让人难以理解。

针对本书涉及的海事行政法有关内容,“海事管理”或“海事行政”主要涉及以下几个方面:

- (1) 船舶所有人、经营人和船舶安全运营管理;
- (2) 船舶、海上设施检验管理;
- (3) 海上船舶登记管理;
- (4) 船员、引航员及船舶配员的管理;
- (5) 海上航行、停泊和作业管理;
- (6) 海上通航安全保障管理;
- (7) 船舶载运危险货物运输的安全与防污染监督管理;
- (8) 海难救助管理;
- (9) 海上打捞管理;
- (10) 海上船舶污染沿海水域的监督管理;

^① 吴兆麟. 海事调查与分析. 大连:大连海运学院出版社,1993.

- (11)海上交通事故调查处理;
- (12)船舶保安管理;
- (13)其他海上海事行政管理。

从行政法的角度,特别是“法”的角度上讲,海事行政主体不具有相应的海事立法权,然而在本书中,“海事行政法”除了包括海事行政处罚、海事行政许可、海事行政监督、海事行政复议、海事行政诉讼等外,也包括了海事行政立法等内容。

二、海事行政的概念与特征

随着我国法律建设的不断完善,海事行政法作为一个部门行政法越来越受到社会的广泛关注。但对其概念而言,所涉及的还不多。在国际上,由于各国海上安全执法机构的职能不完全相同,因此,海事行政法的概念也不完全相同。

海事行政是海事行政管理的简称,是国家行政管理的一部分。海事行政是指海上安全监督管理机关及其工作人员为了维护国家主权、维护水上交通安全,保护水上人命和财产安全、防止船舶污染水域,依法采取行政命令、行政处罚、行政强制等手段,所进行的管理活动。这种管理活动主要包括:船舶登记与安全管理、船员管理、通航水域管理、航标配布及管理、船舶载运危险货物管理、海上搜寻与救助等。

海事行政是水上安全监督管理机构的法定职责,具有以下特征:

1. 海事行政的主体

海事行政的主体是满足行政主体条件与资格的我国各级海事行政管理机构。具体而言,我国海事行政的主体包括两大类,一类是国家海事管理机构,是我国海上及内河的海事行政主体;另一类是各省、自治区、直辖市人民政府在中央管理水域以外的其他水域设立的海事管理机构,是中央管理水域以外其他水域的海事行政主体。这两类主体所存在的差别主要是:第一,成立的依据不同。国家海事行政主体依据《中华人民共和国海上交通安全法》(以下简称《海上交通安全法》)设立;而各省、自治区、直辖市人民政府所设立的海事行政主体,则是依据《中华人民共和国内河交通安全管理条例》(以下简称《内河交通安全管理条例》)所设立的。第二,各自的执法依据不完全相同。国家海事行政主体除了执行我国海上、内河有关法律、法规及规章以外,还执行我国所参加或承认的国际公约的有关规定;而各省、自治区、直辖市人民政府所设立的海事行政主体执行的则是我国内河有关法律、法规(包括地方法规)及有关规章的规定。第三,隶属关系不同。国家海事行政主体隶属于国务院交通主管部门;而各省、自治区、直辖市人民政府所设立的海事行政主体在业务上接受国务院交通主管部门的领导,在行政上隶属于各地方政府。第四,财政来源不同。国家海事行政主体的财政来源于中央财政;而各省、自治区、直辖市人民政府所设立的海事行政主体的财政来源于地方财政。

2. 海事行政的目的

海事行政的目的是维护国家主权,维护水上交通安全秩序,保护水上人命及财产安全、保护水域及海洋环境不受污染。

3. 海事行政的方式

海事行政的方式主要包括:命令、监督检查、行政许可、行政处罚、行政强制等。海事

行政方式的突出特点是监督检查,以使行政相对人的船舶、其他水上设施及其上的人员资格、配备符合有关海事法律、法规及规章和标准等的要求,遵守我国海上交通安全的有关规定等。

4. 海事行政具有显著的涉外性质

这是由于船舶航行于世界各国港口的特点所决定。一方面,我国承认或加入了国际海事组织所有重要的国际公约,适用于我国国际航行的船舶及其所有人或经营人;另一方面,到我国港口及管辖水域的船舶须接受港口国管理,除适用于相关的国际公约外,还适用于我国有关的海事法律、法规。

三、海事行政法的概念

1. 海事行政法的概念

海事行政法是有关国家海事行政管理法律规范的总称,是规定海事行政主体的组织、行使职权方式、程序以及对海事行政职权的法制监督、调整海事行政法律关系的法律规范的总称。从定义来看,海事行政法所调整的对象是海事行政管理关系,而不是其他的行政关系,是调整海事行政主体在行使海事行政职权过程中,与特定的公民、法人和其他组织之间所发生的各种权利和义务关系。海事行政法是有关海事行政法律规范的总称,其内容包括了组织规范、行为规范以及对海事行为的监督规范。海事行政组织规范用以调整 and 规定海事行政主体及其工作人员的内部行政管理关系;海事行为规范用以调整 and 规定海事行政主体及其工作人员在行政管理过程中,与特定的公民、法人及他组织之间所发生的行政管理关系,以及规定了海事行政权的构成及行使;对海事行为的监督规范是对海事行为进行监督的法律规范。

2. 海事行政法的调整对象

海事行政法作为行政法体系中的一个部门行政法,有它特定的调整对象,这也是区别于其他部门行政法的特点之一。海事行政法的调整对象是海事行政管理关系。这种行政关系是海事行政主体为实现其管理职能的社会形式,以国家的名义,为实现其管理目标,在行使海事行政管理职权过程中发生的各种社会关系。由于对“海事”定义的不同,对这些社会关系的认识,不同的专家学者有不同的认识,就我国现在海事行政法所涉及的范围而言,应该包括:

(1) 船舶管理过程中发生的社会关系。其主要是指海事行政主体在行使管理职权过程中,为了确定船舶的国籍、船舶的所有权、船舶的航行权、船舶的适航性等方面与船舶所有人或经营人之间所发生的社会关系。这种关系所涉及的方面主要是通过海事行政主体对船舶的登记以确认船舶的国籍、船舶的所有权以及为特定的以船舶为标的的债权进行公证等;通过对船舶开航前的签证、安全检查或港口国管理以确认船舶的开航权、船舶的适航性;通过对船舶状况的审核以及货物的审核确定船舶能否承载特定的货物;通过对船舶的法定检验给船舶签发相应的技术证书等、船舶的人员配备状况以及在船舶上所进行的特殊作业及活动等所发生的各种关系。

(2) 与船员及引航员有关的特定社会关系。其主要是指海事行政主体通过接受申请,通过审查,对合格的申请人进行考试、评估,发放相应技术证书所发生的关系,以及对取得相应等级技术证书的船员的跟踪管理等。

(3)与船舶通航秩序有关的特定社会关系。其主要是指海事行政主体在保持水上良好通航秩序方面,与船舶、设施及其所有人或经营人、船舶与设施上的人员及在通航水域内设置物体及进行某些作业的相关人员或法人、组织之间所形成的特定社会关系。

(4)与危险货物安全运输相关的特定社会关系。海事行政机关在保证危险货物运输、储存、保管等安全的过程中,与相关船舶和设施的所有人、经营人及其雇用人等之间所发生的各种特定社会关系。

(5)与防止船舶污染相关的特定社会关系。海事行政主体在行使防止船舶污染方面与船舶所有人、经营人或其雇用人员之间所发生的各种关系。

(6)与船舶交通事故调查相关的特定社会关系。海事行政主体由于履行“查明原因、判明责任”的职责,当发生船舶交通事故后与相关各方所发生的各种社会关系。

(7)其他社会关系。海事行政法除了调整上述相关的特定社会关系外,还涉及其他方面的社会关系,主要涉及由于保证水上交通安全及防止水域污染方面与相关的当事方所形成的社会关系。

四、海事行政法的特点

海事行政法作为一个独立的部门法律,与其他法律部门相比较,有明显的特点,这些特点归纳起来可概括为:涉外性、技术性、目的性。

1. 涉外性

海事行政法具有较强的涉外性,这主要体现在以下几方面:第一,在海事行政法所调整的社会关系中,有相当一部分是涉外因素的关系,也就是说,海事行政管理相对一方是外国人或者是悬挂外国籍船旗的船舶或外国航运公司。第二,海事行政法的法律效力范围,不仅适用于本国管辖水域的本国船舶,也适用于本国管辖水域的外国船舶,甚至是外国管辖水域的本国船舶。第三,从海事行政法的渊源上看,除了国内法外,还有相当多的国际公约或条约构成了海事行政法的形式。

2. 技术性

海事行政法具有较强的技术性,这主要取决于构成海事行政法的法律规范。在我国制定或加入的有关海事法律、法规及相关海事公约或条约中,涉及很多技术规范,例如,在船舶方面,涉及船舶的结构、性能、分舱、稳性、救生设备的配备、号灯及号型的技术细节以及对船舶所进行的安全检查与船舶开航的安全性等很多方面;在货物方面,涉及货物的性能、危险货物的性质、货物的包装、分隔以及货舱能否适宜于装载、运输和保管危险货物等;在船员方面,涉及船员资格的审查、船员培训、考试、评估及发证等很多方面,特别是在发生交通事故后,对船员的行为等进行全面的专业判断,以分析造成事故的原因等。总之,海事行政法的技术性体现在很多方面,它全面地将航海科学与技术融入其体系与内容之内。

3. 目的性

海事行政法具有非常明显的目的,其所制定的所有社会规范与技术规范均以保证水上交通安全、保障水上人命及财产安全、保障水域不受污染为出发点。海事行政法律规范包括很多方面,它系统而全面地规范相关活动主体的行为,以达到安全的目的。它所涉及的方面主要包括:第一,水运主体及船舶的市场准入。其包括对航运公司成立的审批、船舶进入市

场的审批等。第二,航运公司安全管理体系的审核及对体系运行的监督与检查等。第三,对船舶技术状况的监督与检查,以及对船上作业、应急反应体系的监督与检查,对船舶适航条件的监控,对船舶油污水、生活垃圾及气体排放的控制等。第四,保障通航水域适宜于船舶的安全、快速通行。对通航水域发生的妨碍或危及船舶安全运行的行为、碍航物等进行监控或采取必要的行为。为防止船舶交通事故,对水域进行合理规划,建立分道通航制、船舶报告制等。第五,建立或完善相应的航标系统并保证其正确运行。总之,海事行政法的主要目的是保证水上安全及防止海洋环境污染。

第二节 海事行政执法的原则

海事行政执法的原则是指我国海事行政执法机构及其工作人员在海事行政执法活动中应当遵守的基本准则。海事行政执法的基本原则在海事行政执法中处于核心地位,发挥着普遍的指导作用,是一切海事行政执法活动都必须遵循的行为准则。

海事行政法是行政法的组成部分,因而行政法的基本原则,例如社会主义行政民主原则,依法行政原则,行政公正原则,国家利益和公民、组织利益兼顾协调原则以及保证国家行政职权正常行使原则,当然也是海事行政执法的基本原则。然而,任何一个部门法都是对特定社会关系的反映,对人类活动特定方面的规范,某一个部门法的基本原则,就是对其所调整的特定方面的人类活动准则的反映,海事行政执法也不例外。海事行政执法机构及其工作人员在海事行政管理活动中,应当遵守的基本原则是:依法行政原则、行政公正原则、海事行政统一、协调原则和海事行政效率原则。

一、依法行政原则

依法行政原则不但是行政法的基本原则,也是海事行政法的最基本原则,该原则贯彻海事行政活动的全过程。它要求海事行政权力的存在必须有法律依据;海事行政权力的运用应依法进行,即要求按照法律、法规、规章或地方法规等行使海事行政管理的职能。这一原则要求:海事行政的主体必须合法,海事行政主体及其工作人员的行政行为必须合法,作出具体海事行政行为的程序必须合法。

在海事行政管理活动中,海事行政管理相对人都必须严格遵守海事行政法律规范,必须服从海事行政主体依法进行的行政管理。在海事行政法律关系中,海事行政主体及海事行政管理相对人都应遵守法律、法规的规定,双方当事人的不合法行为,均应受到法律、法规、规章规定的行政制裁或者其他性质的法律制裁。海事行政法治原则的实质在于确保海事行政主体及其工作人员行为的合法性,切实做到依法行使职权,执法必严,违法必究,使海事行政管理走在法制化、规范化的轨道上。具体而言,其主要内容包括以下几方面:

1. 依法设立海事行政主体

海事行政主体的设置和人员配备,都必须以法律、法规、规章或地方法规为依据,并按照相应行政编制法的规定,履行必要的手续。否则,不论其抽象行政行为或者是具体行政行为,都应该作为无效行为而被撤销。这就是说,在具体行政行为中,行政主体必须是合法的,这是具体行政行为合法的前提条件。

2. 依法行使海事行政管理的职权

(1) 海事行政行为的内容必须符合法律、法规、规章或地方法律的规定,并不得与《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、法律相抵触。例如,海事行政立法应以我国《宪法》、法律为依据,严格地按照法定权限和程序从事立法活动。海事行政主体作出的各种行政处理决定、命令、强制性措施或处罚决定等,都应当在法定的职权范围内,并按规定的程序进行,自由裁量权的行使也不得超越法定的幅度。在海事行政管理活动中,凡有法律、法规、规章规定的,必须适应其规定的标准和要求,不能用专断、恣意、任性和所谓的“长官意志”取代,必须正确、及时地适用海事行政法律规范。

(2) 海事行政机关及其工作人员依法行使职权,并应得到切实的保护。海事行政管理相对人应无条件地接受海事行政主体及其工作人员的合法监督管理,以确保国家海事法律、法规及规章目的实现,确保海事行政主体管理活动的权威性和强制力。

(3) 海事行政主体及其工作人员在行使行政职权的过程中,不得任意放弃或转让。因为海事行政主体的职权是法律赋予的,是以国家的名义进行的海事行政管理的权力,这也是行政法律对行政机构的授权,既是权力,又是义务,即对国家而言,海事行政主体的权力就是行政机构及其工作人员的义务,是国家完成管理职能行政机构必须要行使的,否则,国家管理的职能就不能实现。但对海事行政管理相对人而言,就是海事行政主体的权力。因此,放弃或转让了自己所具有的法定职权,就是放弃了自己的法定义务,就是失职、渎职,属于违法行为。因此,海事行政主体及其工作人员不能任意处理其职权,该作为时必须作为,该不作为时也不能作为,否则就会承担相应的法律或纪律上的后果。

3. 依法追究行政责任

海事行政管理相对人必须严格遵守海事行政法律规范的规定,任何违反海事行政法律规范的行为,都应承担相应的行政责任或受到法律的制裁或追究。

海事行政主体及其工作人员行使法律、法规、规章或地方法规赋予的权力必须受到相应的司法监督和行政监督,任何渎职、失职行为者和其他违法行为者应承担相应的行政责任,甚至受到法律的追究。

海事行政主体有义务接受其行政相对人的复议申请和监督,当行政相对人有违法行为时,应该接受行政管理相对人的申诉,依照法定程序给予处罚或采取强制性处置措施。海事行政主体的违法行为造成海事行政管理相对人损害的,要依法给予行政赔偿。

依法行政原则是对海事行政主体及其工作人员最基本的要求之一,海事行政主体及其工作人员的违法行为,是《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)主要受理的对象,当对行政管理相对人造成损害时,也是行政赔偿的主要内容之一。在这里还应该指出的是,依法行政中的“法”是广义上的法律规范,包括了《宪法》、法规、规章及地方法规中的法律规范,也包括了实体法、程序法及我国承认的航运习惯等。

二、海事行政公正原则

海事行政公正原则是指海事行政主体作出行政决定的内容要客观、适度、符合理性。众所周知,海事行政执法涉及的范围较广,而且具有很强的专业性和技术性,立法机关没有足够的时间和必要的专业知识来拟定切实可行的、详尽的、周密的法律规范,因此,在海事法律

中,赋予了海事行政主体较多的自由裁量权,也就是说海事行政主体在一定的条件下,可以对具体行政行为、方式等自由地作出决定。

(1)从自由裁量权本身的属性上看,存在着职权滥用的可能性。因为自由裁量权同样是一种行政权力,权力本身存在着自然腐化的倾向。自由裁量权同其他行政职权一样,具有对海事行政管理相对人强制支配的功能,这种功能有可能成为获取利益的工具、满足私欲的手段,从而构成自由裁量的滥用。

(2)海事自由裁量权是在一定范围、程度、幅度之内的运用,如果没有一定的制约,就可能变成任意裁量权。因此,在一定范围、幅度和程度之内仍然应当有一定的标准或准则,这就是合理性原则。

(3)在当前的海事行政法律、法规中,对海事行政自由裁量权的限制较少,而自由裁量权在海事执法中又是相当广泛的,如果没有一定的标准或准则,便无法实现行政法治。

例如,根据《中华人民共和国海上海事行政处罚规定》(以下简称《海上海事行政处罚规定》)第五十四条规定:“违反《海上交通安全法》第二十二条规定,未经海事管理机构批准,在港区、锚地、航道、通航密集区以及海事管理机构公布的航路内设置、构筑设施或进行其他有碍航行安全的活动,除责令其所有人限期搬迁或拆除外,依照《海上交通安全法》第四十四条的规定,处以下列数额的罚款:(一)属于非经营活动中的违法行为的,处以200元以上1000元以下罚款。(二)属于经营活动中的违法行为,有违法所得的,处以违法所得的3倍以下、最多不超过3万元的罚款。(三)属于经营活动中的违法行为,无违法所得的,处以300元以上1万元以下罚款。”根据该条的规定,海事行政主体对于违反《海上交通安全法》第二十二条规定的所有人,属于非经营活动时及属于经营活动时到底对其所有人应该处于多少罚款,就需要考虑如何使处罚合理、适度的问题。不管是对经营活动还是非经营活动,不能总是处罚规定的最高数额,也不能总是处罚规定的最低数额。

通常情况下,行政职权的滥用和自由裁量权的存在有关,海事行政主体及其工作人员,在作出具体行政行为时,若具有不适当的动机、考虑不相关的因素或不合理的内容,是违背海事行政合理性原则的最突出的表现。在海事行政处罚方面,有人已经提出了建立处罚案例的建议,即在确定海事行政处罚的数额时,海事行政主体及其工作人员可比照以前相应违法行为的处罚数额作出行政处罚。

对于在行政处罚中显失公正的问题,有专家学者指出了其表现形式^①:主要包括以下几种:

(1)动机和目的的不当。根据法律规定,行政机构虽然有自由裁量作出某种行为的权力,但行政机构如果因不正当的目的而行使这种权力,就是滥用自由裁量权,在法律幅度内处罚不合理即为显示失公正。这类行政处罚显示失公正,行政主体具有主观上的故意(即故意滥用处罚自由裁量权),为“显失公正”中较恶劣的一种,如出于个人好恶、谋取个人或小组的私利等。对此,人民法院可以酌情判决撤销,也可以直接予以变更。

(2)武断和反复无常。行政处罚自由裁量应符合立法的原则和宗旨,禁止主观武断。所以,“处罚自由裁量权”不应是专断、含糊不清、捉摸不定的权力,而应是法定的,有一定之规

① 丁廉. 试析行政处罚显失公正的内涵及其表现. 法制与经济, 2012, (10): 57-58.