

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

【基本案情】

在福建省海洋与渔业局组织中国海监福建省总队开展 2006 年福建省围填海工程项目海洋环境保护监督检查时，检查组于 2006 年 8 月 2 日在福安市海域发现某船舶公司超面积填海。8 月 26 日经福建省海洋与渔业局批准立案，福建省总队展开了调查取证。

在现场调查、询问当事人、收集证据、委托鉴定和咨询有关单位之后，证实该公司为扩大再生产的用地，在依法取得的 3.698 公顷海域使用权海域之外，超面积填海 18.41 亩。该行为违反了《海域使用管理法》第三条的规定，构成非法占用海域。

【查处结果】

该案件经过会审、听证后，福建省海洋与渔业局依据《海域使用管理法》第四十二条的规定，对当事人超审批面积填海行为作出了“责令其退还非法占用的海域，恢复该海域原状，并处以非法占用海域期间内该海域面积应缴纳海域使用金十倍（人民币 59.061 万元）罚款”的行政处罚。当事人不服行政处罚决定，提出了复议。经复议机关审查，最终作出维持原处罚决定。当事人履

行了行政处罚决定。

【分析意见】

该案件在听证和复议期间的焦点问题主要有：

一、超面积填海行为是否违法

当事人认为，其所实施的项目是为了促进福建闽东经济的发展而建设 5 000 吨级多用途集装箱码头，符合国家产业政策，超面积填海行为不违法。

福建省总队认为，符合国家产业政策不能成为可以违法用海的借口，符合产业政策与遵守海域使用法律规范并不矛盾。在我国从事生产经营活动的企业应当遵纪守法，是维护安定、稳定的社会生产生活秩序的基本要求。任何单位和个人在从事符合国家产业政策的经营活动中，发生了违反国家法律的行为，也必须受到法律的制裁。《海域使用管理法》于 2002 年 1 月 1 日开始实施，其所设定的义务是明确的，即“单位和个人使用海域，必须依法取得海域使用权”。当事人在超面积填海所使用的海域中并未获得海域使用权。因此，超面积填海行为属于违法用海行为，应当承担《海域使用管理法》规定的相应的法律责任。

二、超面积填海行为是否为“不可抗力”所致

当事人认为：超面积用海是由于地质因素及两次台风等“不可抗力”造成的。2006 年两次台风产生的风暴潮使原批准的填海区域发生地基下陷和外围堰崩塌。为减轻灾害损失，对原填海区域进行了“加固、加高”，致使多填了 18 亩多的海域。因此，当事

人的行为“不是故意的”，即主观上没有过错，不违法。

案件承办人所提取的该项目用海工程的《工程地质勘察报告》、《工程可行性研究报告》和《项目建设环境影响报告表》等材料中都已明确指明，该海域部分地块的地质状况存在滩涂土质松软、淤泥堆积等问题。当事人没有严格依照工程设计单位所设计的施工方案进行施工，积极、主动的进行制定预防措施、方案，避免可能造成的围堰崩塌。因此，多次回填并非因不可抗力所致。同时，从设计单位出具的《某船舶实业有限公司多用途（集装箱）码头平面布置图》中可以看出，其所多填的海域在施工设计时就已纳入当事人的经营用地范畴。这份材料充分说明了，当事人超面积（18.41 亩海域）的填海行为是早有预谋的。

三、“故意”与“过失”之辨析

根据《海域使用管理法》的规定，只要海域使用行为人未履行法定的义务实施了用海，即为非法用海，而不论其“故意”还是“过失”。当事人所辩称的“不是故意”可以当作“不是主观故意”解。法学理论上把“故意”分成主观故意和客观故意。主观故意是指明知自己的行为会发生危害社会的结果，并且希望或者放任这种结果的发生的思想活动；客观故意也称过失，是指因为疏忽大意或者行为不慎的行为，导致危害社会的结果的思想活动。在行政法律领域，对行政违法行为实行“过错推定”的方法。“一般只要行为人实施了违法行为就视其为主观有过错，不必再追究其主观因素了。但法律另有规定的除外。”

《行政处罚法》和有关海洋法律法规并没有对归责原则做特别

规定。因此，执法机构认为，当事人作为一个经过工商行政主管部门依法登记的企业法人，实施了法律明令禁止的无偿用海行为，必然要承担相应的法律责任，而不论其主观上是“故意”还是“过失”。

【专家点评】

本案中，当事人未经批准，没有取得海域使用证，擅自填海，应该予以处罚。在听证过程中，当事人提出实施的项目是为了促进闽东经济的发展，符合国家的产业政策，不违法，这种认识是错误的。守法经营与符合国家政策不矛盾。

不可抗力是指不能预见、不能避免、不能克服的。本案中围堰坍塌所导致的损失本可以预防避免。但因当事人在建设时没有严格按照设计要求施工，没有采取事先制定的预防措施和方案，才最终导致围堰坍塌，多次回填。不可抗力与当事人非法填海之间没有因果关系。因此，当事人将不可抗力作为其非法填海的抗辩理由不成立。案件承办人认定是正确的。