

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

【基本案情】

经群众举报和现场核实，中国海监浙江省总队在平阳县掌握了某海涂围垦工程项目涉嫌大面积违法用海的事实。为此，浙江省总队立案，于2006年6月7日发出《责令停止海洋违法行为通知书》，并组织联合检查组对该案展开调查取证。

经调查，该工程可行性研究报告早在1996年3月就经浙江省围垦局批准，建设规划围垦滩涂海域总面积12 090亩。项目估算总投资3亿元，建设资金由地方政府自筹。围垦工程于2000年11月8日动工，自2004年8月上旬停工，期间因资金问题和对附近村民的政策性补偿问题未处理好，处于时建时停状态，至执法检查时也未能复工。通过对业主单位、施工单位的询问笔录，施工现场的实地检查及资质单位海域使用面积测量等相关的证据材料，查明该公司实际占用海域面积194.9亩。

该公司曾于2003年3月28日向平阳县海洋与渔业局提出过用海申请（且在报纸上刊登了公告），但最终因未交纳滩涂资源费和海域使用金问题而未取得海域使用权证书。

该公司自《海域使用管理法》实施以来，在未依法取得海域使用权的情况下，于2002年1月1日至2006年6月7日期间，擅自从事平阳县西湾南片海涂围垦工程，非法占用海域的事实清楚。

【查处结果】

当事人擅自占用海域的行为已违反了《海域使用管理法》第三条的规定，依据该法第四十二条及《浙江省海域使用金征收管理暂行办法》第四条第一款第（六）项及第五条第二款之规定，浙江省海洋与渔业局对当事人处以“退还非法占用的海域，恢复海域原状，并处罚款人民币肆拾叁万捌仟伍佰贰拾伍元整（罚款计算 $194.9 \text{ 亩} \times 4.5 \text{ 年} \times 100 \text{ 元/年} \cdot \text{亩} \times 5 \text{ 倍} = 43.8525 \text{ 万元}$ ）”的行政处罚。

当事人提出“延期和分期缴纳罚款”的请求。经浙江省海洋与渔业局研究，同意了行政相对人的请求。《行政处罚决定书》下达后，当事人在指定银行于2006年8月4日缴纳了20万元处罚款，于2007年1月5日缴纳了23.8525万元罚款。此期间该公司于2006年11月向审批机关提出了用海申请，在2006年年底领取了海域使用权证书，实现了该项目的合法用海。

【分析意见】

本案是浙江省查处滩涂围垦用海的第一个大案，突破了该省实施《海域使用管理法》的“瓶颈”，对促进当地滩涂围垦行为纳入依法用海管理具有重要意义。本案的顺利查处，在于较好地解决了法律适用、违法事实和性质认定。

一、国家法律与地方法规的适用

该公司所从事的海涂围垦工程在《海域使用管理法》实施之前立项,并已获得省围垦局依照《浙江省滩涂围垦管理条例》颁发的围垦许可证。因此,在办案期间该公司认为其滩涂围垦项目完全合法,无需再向海洋行政主管部门申办海域使用手续。

但是在《海域使用管理法》颁布后,针对浙江省滩涂围垦管理,浙江省人民政府在《关于科学开发利用滩涂资源的通知》中已进一步明确:“凡涉及海域使用的滩涂围垦项目,要严格按照《海域使用管理法》和《国务院关于进一步加强海洋管理工作若干问题的通知》(国发[2004]24号)的规定,先取得海域使用许可,再报省水利部门审批”。由此可见,海洋行政主管部门对海涂围垦具有行政管辖职权是不容置疑的。浙江省海洋与渔业局对当事人未依法取得海域使用权、擅自从事用海行为实施行政处罚是完全正确的。

二、违法事实与性质的认定

依据《海域使用管理法》第四十二条的规定,罚款额是按非法占用海域期间内使用海域面积应缴纳海域使用金的若干倍进行计算的。所以,作出处罚前必须对违法事实进行准确的界定,包括确定非法用海的期间、面积、海域使用金标准和处罚倍数共4个要件。

1. 违法用海期间的认定

本案违法用海期间的计算较为复杂。该工程于2000年11月8日

动工用海,施工期间处于时停时建状态,最后一次施工于2004年5月20日至2004年8月实施,至2006年6月7日执法人员检查未复工。而《海域使用管理法》于2002年1月1日施行,此前1998年5月1日施行的《浙江省海域使用管理办法》第四条第二款规定“使用海域用于公益事业……生态环境以及滩涂围垦,海岸防护项目的,不适用本办法”。

在梳理了法律依据后,会审中办案人员与专家一致认为:认定《海域使用管理法》实施之前滩涂围垦用海时间为非法占用海域时间缺乏法律依据。违法用海时间应从2002年1月1日《海域使用管理法》实施后开始计算。

但是在具体用海期间的计算上,出现了两种不同的意见。

一种意见认为:违法用海时间从2004年5月20日重新复工之日起,至2006年6月7日发出《责令停止海洋违法行为通知书》之日止。其中用海施工期为2004年5月至8月,共三个月,但此后占用海域的结果仍然持续存在。因此,认定违法用海期间为两年。

另一种意见认为:违法用海时间从2002年1月1日起,至2006年6月7日发出《责令停止海洋违法行为通知书》之日止,共四年半。因为2002年1月1日至2004年5月20日期间虽然工程时建时停,但其非法占用海域的结果一直存在,也应对这期间的违法用海行为进行处罚。

经会审,处罚机关认定本案的违法用海期间为四年半。

2. 违法性质的认定

确定围垦行为是围、填海还是非法占用海域是本案确定处罚倍

数的重要基础。对此也有两种不同意见。一种意见认为应定为围、填海，依法在“十倍以上二十倍以下”进行量罚。另一种意见认为：应认定为非法占用海域较为妥当，依法在“五倍以上十五倍以下”进行量罚。因为考虑该项目开工进行围、填海行为主要在《海域使用管理法》实施前，据施工单位陈述“围垦工程自2004年5月20日之后主要是在原围堤上加高”。

对于上述两种意见，浙江省海洋与渔业局采纳了第二种，实施了五倍的罚款。

在本案处罚执行过程中，浙江省总队在严格依法行政的前提下，加强与当事人的联系与沟通，充分体谅其资金周转等实际情况，在法律许可的范围内，接受了当事人提出的“分期缴纳罚款”的请求，最终全额执行结案。

【专家点评】

本案涉及同一违法行为不同法律规范都有规定时，如何适用法律的问题。《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）确立了法律冲突时的适用原则，该法第七十九条规定：“法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。行政法规的效力高于地方性法规、规章”。第八十条规定：“地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内较大的市的人民政府制定的规章”。

在本案查处过程中当事人辩称：其已经按照《浙江省滩涂围垦管理条例》的规定办理了相关的申报手续，并取得了围垦许可证，其行为合法有效，不应该受到处罚。但依据《立法法》第八

十三条：“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的一般规定不一致的，适用新的规定”。《立法法》确立了不同位阶的法律发生适用冲突的解决原则，即上位法优于下位法、新法优于旧法、特别法优于普通法的原则。本案中，《海域使用管理法》颁布后当事人的围垦行为仍在继续，但没有取得海域使用权。依据该法第三条第二款规定：“单位和个人使用海域，必须依法取得海域使用权”。本案适用《海域使用管理法》是正确的。

在查处过程中，执法机关召开会审会充分讨论案情，正确认定当事人违法事实为非法占用海域而不是非法填海，定性准确。对当事人因资金周转困难而提出的延期和分期支付罚款的请求给予了充分谅解，符合海洋行政处罚的立法目的。该案是海洋行政处罚案件中处理较好的案例。