

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

【基本案情】

2006年2月21日中国海监广东省总队在航空执法飞行中发现，湛江某化工公司向海里排放污染物造成排污口附近海域受到污染损害。随后广东省总队进行立案调查。经查实，自1962年开始该化工公司将生产硫酸、磷肥、复合肥等化学肥料中的工业污水做初步处理后，通过专用的排水渠排放入海。经委托资质单位测量，排污用海面积达7.96公顷。

自2002年1月1日《海域使用管理法》实施以来，该公司未向海洋行政主管部门提出排污用海的海域使用申请，尚未取得海域使用权。

【查处结果】

当事人的上述行为违反了《海域使用管理法》第三条的规定，依据该法四十二条的规定，广东省海洋与渔业局对当事人作出“责令退还非法占用的海域，并处罚款39.402万元”的行政处罚。

2006年9月26日广东省海洋与渔业局向当事人发出《行政处罚听证告知书》，当事人当场放弃听证。10月10日广东省海洋与渔业局发出《行政处罚决定书》，当事人未提出复议申请，在法定

期限内缴纳了罚款。

【分析意见】

本案是将排污入海行为认定为排他性用海，依据《海域使用管理法》对当事人作出了行政处罚。对此有两点值得评议：一是排污入海是否属于排他性用海行为，是否需要取得海域使用权；二是排污入海是否可认定为陆源排污，由环境行政主管部门依据《海洋环境保护法》查处。

办案中，广东省总队认为：

(1)《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》对排污入海的管辖范围不同。《海洋环境保护法》管辖的是排污入海对海洋环境的污染损害，重点是监督排放的污水是否达到国家规定的排放标准。由环境保护主管部门负责监督管理的；而依据《海域使用管理法》的规定，排污入海是一种排他性用海行为，应当办理海域使用手续，缴纳海域使用金。海洋行政主管部门对这种排他性用海行为实施监督管理。

(2) 排污入海是一种排他性用海行为。排他性用海是对特定海域的时间和空间上的占用。污水通过排污口排放入海，已经对周围海域造成空间上和资源上的排他性占用。

(3) 排污达标用海面积测定有技术规范。2002年7月16日国家海洋局下发了《关于印发〈海籍调查规程〉的通知》，《海籍调查规程》中对各类海域使用活动进行了分类，并制定了相应的勘查测量技术规范。具有海域使用测量资质的单位依据《海籍调查规程》，界定各类海域使用活动的位置、界址和面积等。在《海籍

调查规程》的海域使用分类体系中明确了污水达标用海属于海域使用的一种，用海面积以其排放有害物质随离岸距离浓度的衰减而达到海水水质标准时水体所波及的外缘线进行界定。

(4) 污水达标排放用海有海域使用金征收标准。广东省人民政府于2005年10月12日出台的《广东省海域使用金征收管理暂行办法》和财政部、国家海洋局于2007年1月24日联合下发的《财政部、国家海洋局关于加强海域使用金征收管理的通知》都明确污水达标排放用海必须按年度缴纳海域使用金，并规定了具体的征收标准。

基于上述理由，广东省总队认为当事人排放污水入海的行为是排他性用海行为，应当依法取得海域使用权。因此，广东省海洋与渔业局对当事人依据《海域使用管理法》作出了处罚。

【专家点评】

受陆源排污影响，我国近岸海洋生态系统整体处于脆弱状态，约80%入海排污口邻近海域的环境受到了严重污染。因此应加大对非法排污行为的查处力度。本案中，某化工公司在没有取得海域使用权的情况下，将工业污水排放入海，违法时间长，影响范围广，依法应当严惩。本案中如何界定排他性用海和划分海洋与环保部门的执法权限两个问题需要注意。

“排他”用海活动是指专属性质的活动，也就是说，某一海域一旦确权用以进行某一用海活动，原则上就不再确权进行其他活动。但是这种“排他”只是海域使用权人的“排他”，并不是海域用途的“排他”。例如，通过坑道或管道在海底一定深度的底土中

开采石油或其他矿产资源，在海底表层建设仓储设施，在海水表面进行养殖或航行。在这种情况下，经充分的论证，在严格管理、周密安排的条件下亦可安排使用，以提高海域的使用效率，海域使用权人不应予以阻挠。但在作出这类安排时必须将有关情况特别是安全生产注意事项和防范措施及时通报有关海域使用权人。

根据《海域使用管理法》第二条的规定，在内水、领海持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动，适用本法。因此，在本案中海洋行政执法部门可以依据《海域使用管理法》的相关规定，对非法排污用海实施处罚。

从另一个角度看，该化工公司的行为同时违反了《海洋环境保护法》的相关规定，环保部门也有权管辖并依据相关规定进行处罚。在这种情况下，两个执法部门之间应当进行沟通，原则上由先立案的一方进行处罚。对管辖发生争议的，报请共同的上一级行政机关指定管辖。