

1 综合裁量规则与自主裁量规则

案例：某交通投资公司违法占用海域建设道路行政处罚案

【基本案情】

2006年7月24日中国海监东海总队执法人员在执法检查中，发现在福建省某省道建设中，部分路段填海作业未取得海域使用权证书，随即进行立案调查。经对工程业主、施工方及监理方代表等三方分别进行调查询问，查明了当事人违法用海的基本事实。

该用海项目为福建省某省道建设中的一段，项目业主单位为福建某交通投资公司。工程于2004年11月1日正式开工，至案发时工程主体部分基本完工。现场已形成一条长约2260米的通道，其中部分路段涉及填海作业。经委托相关资质单位进行测量，测定违法填海的面积为28.12亩。

2005年底，业主单位曾就整个工程向福建省环保局提出过环境影响评价论证，但是至今尚未取得海域使用权证书。

经查实，福建某县交通投资经营有限公司于2004年11月1日至2006年9月1日期间，在未取得海域使用权证书的情况下，擅自占用海域，实施填海。2006年9月1日东海总队依法向当事人发出《责令停止违法行为通知书》。随后国家海洋局东海分局向当地国土资源局调取了该项目临近土地出让金的证明材料。国土资源

局在证明材料中明确,该项目邻近土地出让金价格为7 000元/亩。

【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,违法事实清楚,证据确凿。依据该法第四十二条和《福建省海域使用金征收管理暂行办法》第六条第一款第(一)项第1目的规定,东海总队以国家海洋局的名义对当事人作出“责令退还非法占用的海域,恢复海域原状,并处罚款人民币59.052万元”的行政处罚。

9月14日国家海洋局东海分局发出《行政处罚听证告知书》,当事人未提出听证申请。9月28日东海总队以国家海洋局的名义向当事人发出《行政处罚决定书》。当事人于法定期限内如数缴纳了罚款。

【分析意见】

一、自由裁量权的运用

在海域使用案件查处中,如何适当地行使《海域使用管理法》第四十二条规定的自由裁量权是案件承办人员必须面对的实际问题。如何正确把握海洋行政处罚的自由裁量权,东海总队认为:一是行政行为不能超越法律规定的范围,不能违背立法的目的、法条的本意和公共利益,并应当公正合理;二是行政机关可以根据案件具体情况进行评价、判断,斟酌选择,灵活掌握;三是自由裁量行政行为不能显失公正,否则将受司法审查。

行使自由裁量权时,须考虑以下因素:

(1) 违法行为的主观动机;

(2) 违法行为的时间;

(3) 违法行为对公共利益的危害程度;

(4) 违法行为对当地社会、经济发展和居民生产、生活的影响等。

二、从轻处罚的情节

本案中,执法人员取应缴海域使用金的十倍罚款予以从轻处罚,主要基于两点情节:

(1) 主观方面。经过案件承办人员的帮助教育,当事人认识到其无证填海的违法属性及危害后果,悔过态度较好,能积极配合执法人员调查取证,主动提供涉案材料,坦白自身违法事实,事后以文件形式承诺补办海域使用权证书。

(2) 客观方面。本案路桥工程用海符合省、市、县海洋功能区划要求。工程竣工后将改善当地的基础设施条件,优化投资环境,对当地经济建设、交通物流及国防战备都将起到推动作用。

根据2006年5月31日出台的中国海监总队《关于进一步规范海洋行政处罚裁量权行使的若干意见》(以下简称《意见》)有关“配合海洋行政主管部门及其所属中国海监机构查处违法行为有立功表现的,如积极配合调查取证,应当依法从轻或者减轻行政处罚。”的规定,处罚机关认为本案当事人符合上述情形,应当予以从轻处罚,因此酌情作出“责令退还非法占用的海域,恢复海域原状,并处应缴纳海域使用金十倍罚款”的行政处罚。

三、海域使用金标准的使用

《福建省海域使用金征收管理暂行办法》第六条第一款第(一)项第1目规定:填海工程用海的海域出让金,比照邻近土地出让金价格的30%一次性计征。可见,土地出让金决定海域使用金,进而影响罚款金额。

但随着地方经济的发展,土地出让金不断调整,从开工用海的2004年末到案发时的2006年7月,土地出让金已经产生了变化。选择何时的土地出让金作为处罚标准成为处罚机关和当事人关注的焦点。

要弄清楚这个问题,首先要回答《福建省海域使用金征收管理暂行办法》为什么规定对填海进行一次性计征海域使用金。

一般形式的用海不改变海域自然属性,而填海则直接改变了海域的自然属性。根据《海域使用管理法》第三十二条的规定,填海形成的土地应当凭海域使用权证书换发国有土地使用权证。完成了法律属性的转变,被填海域亦不再纳入海域管理。“皮之不存、毛将焉附”,既然不再纳入海域管理,所以在海域使用金上就应当一次交纳。

但是在无证填海情况下,虽然海域自然属性已经改变,由于没有经过法定程序,不能在国土部门登记注册确认土地使用权,所以被填的海域法律属性未变,仍然属于法律意义上的海域。即便填海的行为结束了,但其占用海域的状态一直持续。对于合法填海来说,其交纳海域使用金的标准是填海行为时的土地出让金。对于无证填海来说,由于海域法律属性保持不变,其非法占用海域期间应

当认定为填海开始至行政机关查处时。因此,执法部门认为海域使用金的依据标准择定在案发时的土地出让金比较合适。

此外,随着时间的推移土地出让金价格一直处在变化波动之中,这也是符合价值规律的。海洋行政处罚机关正视了这一变化,为此,执法部门向当地国土资源主管部门提取了案发时的土地出让金证明,作为处罚的依据标准。

【专家点评】

本案涉及行政处罚裁量规则中的综合裁量规则和自主裁量规则的适用问题。

一、综合裁量规则

综合裁量规则,是指行政主体确定对行政管理相对人的行政处罚必须综合考虑相对人实施行政违法行为的各种主客观因素。我国现行行政处罚立法对于综合裁量规则尚无条文规定,但行政处罚立法和实践却贯彻着综合裁量规则。根据行政处罚立法精神和行政处罚实践,行政管理相对人行政违法的主客观因素不同,所受到行政处罚也各不相同。根据该规则,行政主体裁量处罚时需综合考虑以下因素:

(1) 违法事实。行政违法行为的时间、地点、过程及其危害后果的大小。

(2) 违法性质。行政违法行为所触犯的行政法律规范及其本质属性。

(3) 过错程度。行政相对人实施违法行为的主观过错形态及

其恶性程度。

(4) 法定情节。行政相对人所具有的、依法可以免除、从轻或从重处罚的情节。

(5) 认错程度。行政相对人实施违法行为后认错的态度及其悔改的表现。

二、自主裁量规则

自主裁量规则是指行政主体确定行政处罚时，有权在行政处罚立法规定范围内自主确定行政处罚的形式及其幅度。自主裁量规则衍生于行政处罚的自主原则，是行政处罚自主原则在行政处罚裁量中的形态转化。该规则的主要内容是：

(1) 行政主体自主确定行政相对人的免除处罚、从轻处罚或从重处罚。

(2) 行政主体自主确定对行政相对人行政处罚的具体形式。

(3) 行政主体自主确定对行政相对人行政处罚的具体幅度。

行政执法人员在办案过程中要严格遵循自由裁量的基本准则，防止随意性，维护行政执法的严肃性和权威性。