

4 减轻行政处罚的具体运用

案例 1：某水产服务中心违法占用海域建设围堰行政处罚案

【基本案情】

2006 年 5 月 23 日中国海监河北省总队组织的“海盾 2006”联合执法检查组对某县中心渔港项目进行现场检查时，发现该项目的围堰工程没有取得海域使用权，涉嫌非法用海。执法人员当场责令工程单位停工并接受调查。2006 年 5 月 24 日河北省海洋局批准立案并确定了承办人。

经调查核实该用海工程为某县中心渔港围堰工程，项目位于某河入海口处，业主为河北省某县水产服务中心。围堰工程于 2005 年 12 月下旬开工，整个围堰工程总面积为 312.59 亩，其中占用海域面积（海挡之外），经有资质单位测量为 242.724 亩。至立案时围堰已全部建成但尚未开始吹填作业。

该项目有农业部等相关部门批准的可行性论证材料，但工程所占海域一直未取得海域使用权。

【查处结果】

当事人违反了《海域使用管理法》第三条第二款“单位和个人使用海域必须依法取得海域使用权”的规定，属于非法占用海

域, 应按照该法第四十二条的规定处罚。当事人原计划将围堰内区域作为存放疏浚物的储灰(渣)场, 依据河北省海域使用金征收标准, 其应缴海域使用金标准为 800 元/亩·年。河北省海洋局考虑到该工程事关“三农”, 拟给予从轻处罚, 处以非法占用期间该海域应缴纳海域使用金五倍罚款(罚款数额为 97 万元)。收到行政处罚告知书后, 某水产服务中心向河北省海洋局递交了减轻处罚申请书。

根据中国海监总队《关于进一步规范海洋行政处罚裁量权行使的若干意见》(海监字[2006]9号)文件所规定的从轻或减轻处罚的情节, 经过相关单位反复研究和集体讨论, 河北省海洋局作出了处罚决定: (1) 退还非法占用的海域; (2) 恢复海域原状; (3) 罚款 30 万元。

某县水产服务中心对处罚决定没有异议, 于 2006 年 7 月 28 日缴纳了全部罚款, 案件执行终结。

【分析意见】

一、减轻处罚的情节

在收到某县水产服务中心《减轻处罚申请书》后, 河北省总队会同省海洋局海域处、海环处、政策法规处等相关部门进行反复的研究, 并对其提出的减轻理由与困难情况进行了核实。各部门一致认为根据《行政处罚法》中“教育与惩罚相结合”的原则, 该案具有以下减轻处罚情节:

(1) 工程尚未完工, 可以恢复原状, 消除危害;

(2) 当事人对自身的违法后果认识深刻, 态度积极, 配合调查取证工作, 能够如实提供有关材料和线索;

(3) 当事人确有具体困难。本工程项目资金主要是农业部的专项拨款, 自筹配套资金全部由县财政支付。由于该县财力有限, 配套资金缺口本来就很大, 再拿出巨额罚款确实困难;

(4) 中心渔港项目关系到全县渔民的生产生活, 是事关“三农”的惠民工程。

由于目前还没有减轻处罚及其审批程序方面的规定, 河北省总队制作了《减轻行政处罚审批表》, 说明了减轻理由以及相关单位的意见, 经河北省海洋局批准, 形成最终减轻处罚额。

二、海陆界限的划分

本案工程占用了河道与海域, 只有准确划分两者的界限, 才能准确获取占用海域面积, 从而保证处罚的合法有效。在调查过程中, 河北省总队严格按照河北省国土资源厅(省海洋局)《关于海陆分界和潮间带使用管理的会议纪要》中所规定的“有海挡的, 以海挡作为海陆分界线”的划界标准开展案件查处工作。在委托资质单位测量时, 承办人和当事人共同在现场指认“海挡”位置, 把整个工程准确的分解为占用海域与河道的两部分, 从而确认了非法占用海域的面积, 为依法作出处罚决定提供了可靠的基础数据。

【专家点评】

本案涉及减轻行政处罚的问题。《行政处罚法》第二十五条规定：“已满十四周岁不满十八周岁的人有违法行为的，从轻或者减轻行政处罚。”第二十七条第一款规定：“当事人有下列情形之一的，应当依法从轻或者减轻行政处罚：（一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；（二）受他人胁迫有违法行为的；（三）配合行政机关查处违法行为有立功表现的；（四）其他依法从轻或者减轻行政处罚的。”

关于减轻行政处罚的适用问题，提出三点意见供广大海洋行政执法人员参考：

第一，应当有规章以上的文件作为减轻处罚的依据。减轻处罚属于行政自由裁量权范围内的事项，但是执法部门在考虑是否减轻处罚、减轻多少时也不是完全自由的，不能主观随意，应当依照法律规定。在法律规定该种情形可以或者必须减轻处罚时，才能考虑减轻处罚的问题。否则就属于超越职权，违法行政。

第二，注意保留相关的证据。这里所说的证据是指能够证明对当事人应当减轻处罚的材料。比如当事人主动消除或者减轻海洋违法行为危害后果的证据，配合海洋执法主体查处违法行为有立功表现的证据，主动纠正自己的违法行为，积极服从海监机构管理、监督的证据等。

第三，应当说明理由。减轻处罚虽说是对当事人有利，但也不能是无缘无故的，可以在行政处罚决定书中陈述减轻行政处罚的有关事实和理由，使当事人和其他人对处罚决定书心服口服，更加积

极主动地配合海洋执法活动。

案例 2：某发电公司违法占用海域建设煤码头行政处罚案

【基本案情】

2006 年 5 月 16 日中国海监东海总队的执法人员进行执法检查，发现某煤码头建设用海未取得海域使用权，随即立案调查。

经对工程业主、施工方等有关单位代表进行调查询问和调取证据材料，查明该煤码头工程位于浙江省平湖市海域，是所属发电厂二期扩建工程子项目。项目业主为浙江某发电公司，于 2002 年 11 月 1 日开工建设。2003 年 12 月 2 日二期煤码头土建工程竣工，并于 2004 年底投入使用。该码头是在一期码头基础上延伸扩建而成，长 230 米，宽 28 米，设计吨位 35 000 吨，兼靠 45 000 吨。经测定，占用海域的面积为 461.1 亩。

该项目经国家计委批准，但工程一直未取得海域使用权证书。6 月 21 日东海总队依法向当事人发出《责令停止违法行为通知书》。

【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。7 月 6 日国家海洋局东海分局依法向当事人发出了《行政处罚听证告知书》。在提出听证的法定期限后，当事人提交了听证申请书。由于听证申请超出法定期限，执法机关决定依法不再举行听证，但

尊重当事人陈述申辩的权利。其后根据当事人的陈述申辩意见,经研究决定予以减轻处罚。最终处以应缴纳海域使用金三倍的罚款(计48.4155万元)。

8月2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》。依据《海域使用管理法》第四十二条、《浙江省海域使用金征收管理暂行办法》第四条第一款第(一)项、第五条第二款和《行政处罚法》第二十七条第一款第(四)项的规定,对当事人作出“责令退还非法占用的海域,并处罚款人民币48.4155万元”的行政处罚。当事人未提出复议和诉讼请求,于法定期限内如数缴纳了罚款。

【分析意见】

行政处罚裁量权是指行政机关在实施行政处罚时,在法律、法规或规章规定的范围内合理适用处罚种类或处罚幅度的权限。需要特别注意的是从轻处罚和减轻处罚两者是有区别的。从轻处罚是在法定的、可选择的处罚种类及幅度内作出的。法律在设定处罚时直接设定了实施机关的处罚裁量权,所以即使没有“从轻处罚适用情形”的特别规定,实施机关凭自由裁量权也可作出从轻处罚的决定。只要是在法定的处罚事项之内,就不存在合法性的问题而只是合理性的问题。而减轻处罚是指在法定的处罚事项之外。

一、减轻行政处罚的情节

根据当事人——浙江某发电有限责任公司的陈述申辩,公司所

属的“二期煤码头”经国家计委批准于2002年11月1日正式开工。因工程位于钱塘江河口区域的杭州湾北岸,涉及水利海洋多重管理及海域和江域的界定问题,2004年经政府专题协调,争议被暂时搁置,用海手续拖延至今仍未办理。

东海总队认为当事人无证用海的违法事实是存在的,理应受到处罚。但考虑到其违法用海并非单纯出于主观故意,而是存在一定外部原因。且案发后当事人态度积极,配合调查,明确表示服从监管,并已主动到海洋行政主管部门咨询有关办理海域使用权证书事宜具有适用减轻处罚的情节,决定对其予以减轻处罚。

根据《行政处罚法》规定,减轻处罚是指在法定的处罚种类和处罚幅度最低限以下,对违法行为人适用行政处罚。在适用处罚种类上,考虑到该煤码头已投入使用多年且规模庞大,要恢复所在海域原状既无可能性又无必要,故决定对当事人不再要求“恢复海域原状”。在处罚幅度上根据当事人的表现,酌情予以幅度最低限以下三倍的罚款。由此作出了:“责令退还非法占用的海域,并处罚款人民币48.4155万元”的行政处罚。

二、案件评议、会审制度的作用

案件评议制度是指在案件调查取证阶段,案件承办人员对认定的事实、证据、办案程序、适用法律及拟处罚意见进行的集中讨论并达成最终意见,形成案件调查终结报告。

本案中,执法部门尝试了一种全新的案件评议模式——答卷交流。即向每一位承办人员发放一份取证材料,对案件提出相应的疑点、难点问题,每人做好书面解答后,在评议会上各自发表自己的

意见。在此基础上再进行集体讨论。创新此案件评议模式的目的在于充分调动办案人员的思维和主观能动性,发现案件中的更多问题。

通过实践,这种方法确实取得了较好的效果。如在本案中,案件承办人员围绕当事人违法用海期间的计算以及处罚倍数的确定等问题展开了激烈的讨论。不同观点、认识的相互交流、碰撞,促进了对问题的深入认识,并最终促进了问题的解决。

会审是指在重大案件调查终结和拟处罚意见提出之后,由实施机关组织的案情研究及审定的内部工作程序。《海洋行政处罚实施办法》规定,对于重大海洋违法案件实施机关应该实行会审。本案对当事人的拟罚款超过5万元,属重大海洋违法案件,组织了会审。2006年7月5日中国海监东海总队召集执法、政策法规、海域、环保等有关部门领导及法律专家等对案件进行了认真的研究分析,从立案、调查、取证到案件调查终结报告,每一环节、每一程序给予审查、把关。特别是在量罚的自由裁量方面,坚持合法、合理、合情的原则,既维护法律的权威和严肃性,又充分考虑个案的实际情况,维护当事人的合法权益,确保案件查处的质量和社会效果。经过各方面的充分审议,达成了处罚意见,为下一步的处罚程序提供了决策依据。

【专家点评】

该案重点分析了案件评议和会审两个工作程序。

上述分析意见所讲的评议是指办案人员根据调查取证所确定的违法事实和证据,综合有关的情节,依照行政处罚立法的规定,讨

论确定处罚意见的工作程序。评议的主要内容包括以下几个方面:第一,案件的事实是否清楚;第二,证据是否合法、正当和充分;第三,是否具有免罚、轻罚或重罚情节;第四,确定科以行政处罚的法律依据;第五,确定行政处罚的形式、幅度。

评议应当制作笔录。评议中的各种意见应当如实记入笔录并由参加评议的办案人员和书记人员共同签名或者盖章,注明日期。

会审是案件审核部门对行政违法案件的事实、证据及处罚意见所进行的书面审查和核实的具体工作程序。

会审的内容主要包括以下几个方面:第一,行政违法案件是否成立;第二,行政违法案件的事实是否清楚;第三,行政违法案件的定性是否正确;第四,行政违法案件的证据是否合法、正当和充分;第五,行政管理相对人是否具有免罚、轻罚和重罚情节;第六,行政处罚的法律适用是否正确;第七,科处的行政处罚是否合理、恰当;第八,行政处罚的程序是否合法。

通过会审,可提出如下几种意见或建议:第一,对事实清楚、证据充分、定性准确、适用法律规范正确、处罚恰当、程序合法的案件,做出同意拟处罚意见。第二,对定性不当、适用法律规范不正确、处罚不当的案件,提出修改建议。第三,对证据不足、程序不合法的案件,提出补充或者纠正的建议。

对提出修改建议的案件,由原办案人员进行修改,修改之后重新进行会审。对提出补充或者纠正建议的案件,由原办案人员进一步补充证据,或者按合法程序重新处理,然后再进行会审。