

## 9 倾废行为与填海行为的界定

案例：某工程建设公司未经许可倾废行政处罚案

### 【基本案情】

2005年4月11日中国海监浙江省总队接到群众举报：舟山市定海区某原油储运建设工程在施工建设中向海域倾倒石渣，破坏了该海域海洋生态环境。4月15日中国海监浙江省总队会同舟山市支队和定海区大队人员赴现场进行执法检查，现场摄录了施工方向海域倾倒石渣的情况。

2005年4月27日浙江省海洋与渔业局批准立案。翌日执法人员对该工程涉嫌违法向海域倾倒废弃物（石渣）一案进行调查取证。

经查证，该原油储运工程项目由某集团公司投资，目前正在进行二期工程前期项目的炸山平基工作。2004年7月23日该集团公司对“炸山工程方案”进行了批复，炸山工程开山挖方量总计为250万立方米。上海某工程建设公司签订了施工总承包合同，于2004年8月14日开工。

经执法人员调查证实，自2004年8月中旬开工以来，已完成了160万立方的开山挖方量。炸下来的石渣分三种方式处理：一是就地回填了80万立方；二是组织外运了近20万立方；三是直接顺山体向海域倾倒。已证实自2005年3月10日至2005年4月15日

间，已向海域倾倒石渣达10万立方之多。当事人向海域倾倒石渣的行为未取得倾废许可证和相关用海审批。

### 【查处结果】

该集团公司的上述行为违反了《海洋环境保护法》第五十五条第一款“任何单位未经国家海洋行政主管部门批准，不得向中华人民共和国管辖海域倾倒任何废弃物。”和第二款“需要倾倒废弃物的单位，必须向国家海洋行政主管部门提出书面申请，经国家海洋行政主管部门审查批准，发给许可证后，方可倾倒。”的规定，依据《海洋环境保护法》第七十三条“违反本法有关规定，有下列行为之一的，由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门责令限期改正，并处以罚款：

- （一）向海域排放本法禁止排放的污染物或者其他物质的；
- （二）不按照本法规定向海洋排放污染物，或者超过标准排放污染物的；
- （三）未取得海洋倾倒许可证，向海洋倾倒废弃物的；
- （四）因发生事故或者其他突发性事件，造成海洋环境污染事故，不立即采取处理措施的。

有前款第（一）、（三）项行为之一的，处三万元以上二十万元以下的罚款；有前款第（二）、（四）项行为之一的，处二万元以上十万元以下的罚款。”中第一款第（三）项及第二款之规定，浙江省海洋与渔业局拟对当事人作出“责令限期改正，并处罚款人民币15万元”的行政处罚。

《行政处罚听证告知书》送达后，该集团公司明确表示放弃听

证、愿意接受处罚，但提出处罚主体应是其属下的施工总包单位——上海某工程建设公司。

浙江省海洋与渔业局向上海某工程建设公司下达了《处罚决定书》，当事人及时履行了处罚决定。该案执行终结。

## 【分析意见】

本案的查处，以下几个问题值得深入探讨。

### 一、倾废行为与填海工程的界定

该案调查终结后，案件经办人员提出应依据《海洋环境保护法》按违法倾废进行处罚。在案件会审会上有不同意见，认为此案应依据《海域使用管理法》认定向海域倾倒石渣为填海行为。从《海洋环境保护法》第七十三条规定中难以认定海洋倾倒废弃物是否包括开山炸下来的“石渣”。针对以上两种意见执法人员展开了讨论，最终认定为倾废行为。理由：

(1) 若依据《海域使用管理法》认定该事实，当事人没有主观意图。该案所倾倒的海域属深水港区，经相关部门批准，当事人已规划在该海域建造30万吨级油轮的码头。目前，当事人炸山是为原油储运建设工程平整地基，石渣主要用于就地回填和外运，直接向海域倾倒的量为较少部分。当事人的主观意图是以倾倒为目的，而绝非填海。同时，因担心继续倾倒石渣将影响今后深水码头的建造工作，当事人表示通过立即停止倾倒和加快外运的方式解决石渣入海问题。

由于在深水港区，已倾倒的石渣占用海域面积很小，且时间还

不足一个半月，排他性占用海域还未达“三个月”的最低时限。

(2) 从倾废物质上认定违法行为。根据《海洋倾废管理条例实施办法》第四十一条的解释：“废弃物和其他物质”系指“为弃置的目的，向海上倾倒或拟向海上倾倒的任何形式和种类的物质与材料”。依据该解释，开山炸下来的石渣属废弃物，且是以弃置为目的。

因此，可以认定石渣入海为倾倒行为。

### 二、“海洋”与“海域”两个法律词语的辨析

案件定性后，当事人对《海洋环境保护法》中“海域”和“海洋”两词的含义又提出了异议。他们认为这两个词含义不同，向海域（涂）倾倒石渣的行为，不应按向海洋倾倒废弃物进行处罚。“海洋”是指离海岸线较远的大海深处，而不应是在海边。该案当事人的行为是否属于《海洋环境保护法》第七十三条第一款第（三）项所列的“未取得海洋倾倒许可证，向海洋倾倒废弃物的”特指行为成为案件查处中的又一个焦点问题。

对此执法人员按照《海洋环境保护法》第二条所定的适用范围和《现代汉语词典》对这两词的注释向当事人作了说明。“海洋”是海和洋的统称，其中“海”是大洋靠近陆地的部分；而“海域”是指海洋的一定范围（包括水上和水下）。也就是说，“海洋”的外延要远远大于“海域”，“海域”是包含于“海洋”之中的。这在《联合国海洋法公约》适用的范围中也得到了佐证。对上述两词的辨析得到了当事人的认同。这也为执法部门顺利办结此案打下了基础。

### 三、处罚主体的认定

执法部门认为,对该违法行为的处罚是“行为罚”,业主(某集团公司)和施工总包单位(上海某工程建设公司)均负有连带责任。在调查取证过程中,该集团公司认识到了擅自向海洋倾废的后果和严重性,并表示立即组织力量外运,停止倾倒行为。同时上海某工程建设公司出具了承担法律责任的承诺书,并提供了企业法人营业执照。因此,浙江省海洋与渔业局将本案的处罚主体改为该项目施工总包单位——上海某工程建设公司。最终该公司承担了法律责任。

#### 【专家点评】

笔者在此就违法行为性质认定和法律适用的关系进行探讨。

本案在查处过程中,对适用《海域使用管理法》还是适用《海洋环境保护法》产生了争议。最终因为当事人的行为不构成非法用海,而选择适用了《海洋环境保护法》实施处罚。违法行为性质的认定与法律适用的关系成为解决争议的关键。

笔者认为对于拟做出行政处罚的违法事实,首先必须确定其违法行为的性质,然后再选择应该适用的法律及其条款。违法行为性质的认定是适用法律的前提,适用哪部法律对违法行为予以处罚是违法行为性质认定的结果。一个完整的行政执法行为应该遵从以下的步骤:

#### 1. 立案

立案是指海洋行政主管部门及其所属的海监机构通过检查、举

报、案件移送、案件移交、上级指定等途径,发现违法行为,并对其作出调查处理的行为。立案的条件是首先有海洋行政违法事实发生,行政违法事实应当有相关的初步证据。

#### 2. 调查取证

调查取证是指海洋行政主管部门及其所属的海监机构,依照法定权限和法定程序,对涉嫌违法事实进行了解、收集和核实证据的程序。

#### 3. 处理

根据案件调查的结果,根据不同的情况作出不同的处理。

(1) 违法事实成立,根据情节轻重和具体情况,给予海洋行政处罚。

(2) 违法行为轻微,依法可以不给予行政处罚的,不予海洋行政处罚。

(3) 违法事实不成立的,不得给予行政处罚。

(4) 违法行为构成犯罪的,移送司法机关处理。

例如:非法填海的应该适用法律关于非法填海的行为的责任规定进行处罚;非法倾废的适用法律关于非法倾废行为的规定进行处罚等等。

当然对于适用普通程序的案件处理过程还应当充分保护当事人权利,如允许当事人申辩,对于当事人要求听证的依法召开听证会。

本案在案件处理过程中,执法人员应该首先确定当事人违法行为的性质是非法倾废还是非法用海(本案主要是指非法填海)。由于当事人向海边倾倒石渣的时间不足一个半月,主观上也没有填海的意图,认定为非法倾废是准确的,应该适用海洋环境保护法处罚。