

# 1 《中华人民共和国海域使用管理法》与《中华人民共和国海洋环境保护法》的适用

案例：某（集团）公司违法占用海域和未进行海洋环境影响评价建设海洋工程行政处罚案

## 【基本案情】

2006年6月中国海监锦州市支队对锦州某（集团）公司在连山区建设海防堤工程的施工进行了现场检查。经调查，该工程是未申请办理海域使用审批手续、未进行海洋环境影响评价。经锦州市海洋与渔业局立案调查，发现违法用海面积较大，属重大违法案件，于是移交至辽宁省海洋与渔业厅。经辽宁省总队进一步调查取证，该公司正在施工建设的海防堤工程占用海域81.2亩，涉嫌违法用海。

本案调查终结后，辽宁省海洋与渔业厅于2006年9月7日对该案组织了会审。

## 【处理结果】

当事人行为违反了《海域使用管理法》、《海洋环境保护法》的相关规定，根据《海洋环境保护法》第四十七条第一款“海洋工程建设项目必须编报海洋环境影响报告”和第八十三条“违

反本法第四十七条第一款规定，由海洋行政主管部门责令其停止施工或者生产、使用，并处五万元以上二十万元以下罚款”的规定，对该公司未编报海洋环境影响报告书的行为，辽宁省海洋与渔业厅作出了给予人民币 10 万元罚款；根据《海域使用管理法》第四十二条和《辽宁省贯彻施行〈海域使用管理法〉暂行意见》的规定，对该公司 81.2 亩非法占用海域的行为，辽宁省海洋与渔业厅作出限在 2006 年 12 月 31 日前取得海防堤项目工程用海的海域使用权，并处人民币捌万壹仟贰佰元（罚款计算：81.2 亩 × 200 元/亩 × 5 倍 = 8.12 万元）罚款，共计 18.12 万元罚款的行政处罚。该公司未提出听证要求，在规定期限内缴纳了罚款。

### 【评析意见】

本案涉及两个评析问题：一是界定违法行为数量；二是界定用海类型。

#### 一、界定违法行为数量

《行政处罚法》第二十四条规定：“对当事人的同一违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚”，也就是我们常说的“一事不再罚”。针对此案，执法人员有两种意见。一种意见认为：编报海洋环境影响报告书是海域使用审批中的一个环节，未编报海洋环境影响报告书属于违法用海行为的一部分，与违法用海行为分别处罚即是“一事再罚”。另一种意见认为：本案的相对人在海防堤建设过程中，实施了海洋工程项目未进行海洋环境影响评价和非法占用

海域两个违法行为，分别触犯了《海洋环境保护法》和《海域使用管理法》，应按这两部法律的相应条款分别给予行政处罚。本案的处罚决定采用了第二种意见，对违法行为应承担的 2 个法律责任分别实施了处罚。

#### 二、界定海域使用类型

海域使用类型的界定不仅关系到海域使用金的征收标准，更直接影响到处罚金额的大小。本案在移交前，锦州市支队办案人员将该公司的违法用海行为定性为违法填海，经市海洋与渔业局会审拟按违法填海实施处罚。案件移交后又对该案进行了补充调查。辽宁省总队认为：依据《海籍调查规程》，该工程堤坝特征明显，其建造目的是为防范海浪、沿岸流的侵蚀及台风、气旋和寒潮大风等自然灾害的侵袭，属于海域使用分类体系中的“特殊用海”，认定本案违法行为是“非法占用海域”。可见，在执法实践中，《海籍调查规程》的相关规定已作为确定用海类型的重要依据。

### 【专家点评】

本案中究竟存在几个违法行为，是一个还是两个？对于这个问题，办案过程中曾存在分歧。评析意见中对于这个问题似乎也没有作出明确的解释，这说明我们对于这一问题的认识还是含糊不清的。

我们还是从违法行为的定义说起。法律规范分为授权性法律规范和禁止性法律规范。从法律规范的角度来理解违法行为的定义，违法行为是指违反禁止性法律规范的行为。法律规范是法理

学中的一个重要概念，它是指由国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的行为规则。法律规范把现实社会关系进行抽象的概括，是一种比较定型、反复适用的行为规则。每一个法律规范都具有三个构成因素：一是指明规范适用的条件；二是指明该规范允许或禁止的行为；三是指明违反规范的法律后果。这三个因素往往不是表述于同一法律条文中，有时一个完整的法律规范可以表述在几个条文之内，有时几个法律规范也可以表述在一个条文中。

上述理论也许过于抽象。简单的理解，禁止性法律规范就是禁止性规定加法律责任。法律规范和违法行为之间存在着严格的一一对应关系。存在一个法律规范，就存在一个违法行为。以本案为例，《海洋环境保护法》第四十七条第一款规定：“海洋工程建设项目必须符合海洋功能区划、海洋环境保护规划和国家有关环境保护标准，在可行性研究阶段，编报海洋环境影响报告书，由海洋行政主管部门核准，并报环境保护行政主管部门备案，接受环境保护行政主管部门监督。”这一规定实际上意味着建设海洋工程项目而不编报海洋环境影响报告书的行是禁止的。接下来在法律责任部分的第八十三条就规定：“违反本法第四十七条第一款、第四十八条的规定，进行海洋工程建设项目，或者海洋工程建设项目未建成环境保护设施、环境保护设施未达到规定要求即投入生产、使用的，由海洋行政主管部门责令其停止施工或者生产、使用，并处五万元以上二十万元以下的罚款。”第四十七条第一款和第八十三条实际上构成了一个完整的、关于编报海洋环境影响报告书的法律规范（当然第四十七条第一款和

第八十三条的规定所包含的不止一个法律规范，我们在这里只关注编报海洋环境影响报告书这一法律规范）。违反这一法律规范就是违法行为。

同样的，《海域使用管理法》第三条和第四十二条构成了一个完整的关于依法取得海域使用权的法律规范。第三条规定：“海域属于国家所有，国务院代表国家行使海域所有权。任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域。单位和个人使用海域，必须依法取得海域使用权。”该规定的精神实质是禁止未经批准擅自占用海域的行为。第四十二条规定：“未经批准或者骗取批准，非法占用海域的，责令退还非法占用的海域，恢复海域原状，没收违法所得，并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金五倍以上十五倍以下的罚款；对未经批准或者骗取批准，进行围海、填海活动的，并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金十倍以上二十倍以下的罚款。”这里规定的是违反上述禁止性规定的法律后果。

由此可见，本案中实际上存在两个违法行为：一个是实施海洋工程建设项目没有编报海洋环境影响报告书的行；另一个是非法占用海域的行。很明显，本案并不涉及“一事不再罚”的问题。

这个案件提醒我们：不论是进行执法活动，还是进行案例评析，都需要从最基本的法学理论做起。