

## 1 认定行政违法主体应遵循的规则

案例：某码头开发公司违法占用海域建设道路行政处罚案

### 【基本案情】

2005年12月29日中国海监南海总队第九支队（以下简称第九支队）执法人员在钦州港某开发区海域巡查时，发现一码头附近有推土机和吹砂船正在进行填海作业。经了解，该项作业是钦州港某建港大道工程，其中部分路段已占用海域，施工方为该码头开发公司（以下简称：码头公司）。因该用海项目未取得海域使用权证书，第九支队经国家海洋局南海分局批准，进行立案查处。

立案后，第九支队执法人员随即展开调查取证。经调查核实，建港大道工程是所在开发区的基础设施项目，在该工程的填海施工图纸上，标注的工程业主是钦州某开发区管理委员会（以下简称管委会）。因管委会没有及时建设道路，而工程施工急需使用该道路，因此由码头公司垫资建设。工程于2005年12月中旬开始施工，执法人员检查时，工程陆地部分道路建设已基本完成，海上部分正在以吹砂和倾倒陆上泥土的方式进行填海施工，已填海0.486亩。

经核查，该工程所占用的海域是钦州市海洋功能区划中的货运码头区，其用海类型符合海洋功能区划。但工程施工方和业主均未

曾向当地海洋行政主管部门提出用海申请，且未就该用海项目开展海域使用论证和海洋环境影响评价。

### 【查处结果】

根据《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域使用管理法》）第四十二条和《广西壮族自治区海域使用金征收管理办法》第三条第一款的规定，南海总队以国家海洋局的名义依法对码头公司作出如下行政处罚：责令其退还非法占用的海域，并处违法填海应缴纳海域使用金十二倍的罚款11.664万元（罚款计算： $0.486 \text{ 亩} \times 2 \text{ 万/亩} \times 12 \text{ 倍} = 11.664 \text{ 万元}$ ）。

### 【分析意见】

本案的评析问题：违法主体应该是码头公司还是管委会。

正确确定被处罚对象是处理好本案的一个主要关键点。而深入调查，全面掌握案情，正确判断案中各种因果关系以及各当事人之间的利害关系，又是处理好案件的关键。执法人员在案件查处过程中曾出现过两种不同的意见：一种认为应处罚码头公司，另一种认为应处罚管委会。

在调查中码头公司负责人称：该工程是依据管委会提供的施工设计图纸，垫资进行施工建设的。从初步掌握的情况看，本案工程所占用的海域应由管委会来办理海域使用手续，由此应将管委会作为本案的被处罚主体。

经过深入调查执法人员发现：该工程是因为码头公司急需使用而建，码头公司与管委会未签订建设合同或其他书面材料，也没有

任何合同约定该工程的用海手续该由管委会一方来申办。该工程的组织施工者、使用者以及直接受益者均为码头公司。管委会只是对该海域使用作了规划，实际上并没有组织实施填海行为。而且码头公司在案件调查过程中对违法使用海域的事实不予否认，并明确表示愿意承担违法填海所应承担的法律责任。

因此，根据以上案情执法人员最终把码头公司确定为本案的被处罚对象。

### 【专家点评】

如何确定行政违法主体一直是海洋行政处罚中的一个难点。为便于分析和理解，根据海洋行政违法行为和实施处罚的具体情况，我们可以对海洋行政违法主体作不同的分类：

#### 一、直接违法主体与间接违法主体

直接违法主体是指直接实施海洋行政违法行为的人。间接违法主体通常是指自身并不直接参与实施海洋行政违法行为，但间接违反了海洋行政法律法规并构成行政违法。例如：明知自己没有海域使用权而向他人发包围填海工程的行为；明知自己没有海域使用权而向他们出租海域供他人养殖的行为；未办理倾废许可证而雇请船只倾废的行为；命令或指使他人围填海的行为等。此种分类的意义在于：有利于界定是一人违法还是多人违法，是单独违法，还是共同违法。对此种违法行为实施处罚的原则是：“一人违法一人当，多人违法共处罚”。

## 二、作为的违法主体与不作为的违法主体

在一个海洋行政违法案件中积极实施海洋行政违法行为的是作为的违法主体。消极不履行法律义务者是不作为的违法主体。例如：甲村委会在没有办理海域使用权证书的情况下即与乙签订填海合同。乙根据合同实施了违法填海行为。其中，实施施工行为的乙是作为的违法主体；发包方甲依法应当办理海域使用权证书而没有办理，属于不作为的违法主体。对此类海域行政违法行为可处罚不作为的违法主体，即甲村委会。区分作为与不作为的违法主体的意义在于：有利于我们明确海域行政违法行为的不同表现形式，进而准确界定真正的违法用海主体。

## 三、有合意的违法主体与无合意的违法主体

在一个海洋行政违法案件中，违法行为人之间事先以口头或书面形式协商并形成一致意见的为有合意的违法主体。事先没有商议但事后共同获取违法收益的属于无合意的违法主体。例如：甲发电厂与乙建设集团签订围海施工合同，乙建设集团为扩大工程量争取更多施工费用，擅自超过批准的围海面积实施围海行为。甲发电厂验收时发现超过了围海面积，但仍然通过验收接受了超面积围海工程。此案就属于典型的事前无合意的违法主体。理论上作此种区分的意义在于：有利于防止遗漏事先无合意的违法行为主体。对此类海洋行政违法行为的处罚原则可以适用共同处罚的原则。

## 四、有隶属关系的违法主体与无隶属关系的违法主体

无隶属关系的违法主体是指违法主体之间没有行政的隶属关

系，如上述的合同甲方与合同乙方即是。而有隶属关系的违法主体则指违法主体之间存在行政上的隶属关系。此种分类的意义是：可以依据职务委托原理确定一个标准。即凡是存在职务委托关系的，违法行为后果由管辖的组织承担。

总之，确定海洋行政违法主体可遵循“谁行为、谁违法、谁担责”的简明规则。应引起注意的是职务行为违法应视为单位或组织违法而非是具体行为人的违法，法律责任由行为人所属的组织或单位承担。本案中施工方与发包方没有填海修路的合同关系，也没有指使或命令行为，属于施工方单独违法，故处罚施工一方是合法的。