

4 超面积填海违法性质的认定

案例：某投资开发中心超面积填海行政处罚案

【基本案情】

2006年5月13日中国海监第八支队在深圳市南山区进行执法检查时发现填海施工情况。经调查，该项填海施工是深圳市某投资开发中心（以下简称：开发中心）获得海域使用权证书后的施工作业。填海工程于2005年9月14日开工，2006年5月15日经执法人员现场检查，发现该工程部分填海区域超出该项目海域使用权证书批准填海的范围，经有资质单位测量，超批准范围填海2.24公顷。在审批范围以外的填海行为构成“非法填海”。

当事人对其超出海域使用权证书批准范围使用海域的行为解释说：中心是严格按照深圳市规划部门提供的建设用地方案图划定的范围施工建设的。在填海过程中没有对比海域使用证书批准的外沿点坐标，尚未发现超出海域使用权证书批准的范围。同时表示愿意依法补办超批准范围海域的用海手续。

【查处结果】

该行为违反了《海域使用管理法》第三条第二款的规定。根据《海域使用管理法》第四十二条及广东省人民政府《关于印发广东省海域使用金征收使用管理暂行办法的通知》（粤府〔2005〕

92号)的规定,2006年10月17日南海总队以国家海洋局的名义对该中心作出“责令退还非法占用的海域,并处非法占用海域2.24公顷应缴纳海域使用金十倍的罚款,即人民币陆佰零肆万捌仟元整(604.8万元)”的行政处罚。当事人没有提出行政复议和诉讼,目前该案已结案。

【分析意见】

本案的评析问题是:对持有海域使用权证书但超面积填海行为的认定及其处罚。

本案的违法事实是“超审批面积填海”,这是《海域使用管理法》在实施的过程中出现的新问题。如果不对此非法占用海域的行为进行处罚必将滋长用海单位利用已经取得的海域使用权证书为挡箭牌超面积非法用海。为充分体现国家对海域使用的严格管理,对用海者无论有意或者无意的超面积用海行为,都应当以非法占用海域进行查处。

在《海域使用管理法》实行初期,海洋行政执法关注点主要停留在是否依法取得相应的海域使用权上。五年来,随着法律的实施和用海秩序的逐步建立,依法用海的观念渐渐深入人心,执法人员的检查工作已拓展到对所持证书有效性的检查,以及对是否严格按照证书的规定使用海域等情况进行检查。因此,超审批面积用海(尤其是超审批面积填海)这一新问题逐渐成为关注的焦点。国家海洋局在《海域使用权管理规定》第四十七条中规定:超面积填海的,收回非法所填海域,并处非法占用的海域应缴纳海域使用金十倍以上二十倍以下的罚款。该规定自2007年1月1日起施行,

为查处超审批面积填海的违法行为提供了明确的依据。

【专家点评】

一、超审批面积用海行为的法律性质

超审批面积用海通常有以下三种表现形式:

(1) 大于批准面积。即实际用海面积超出了批准的用海面积,并且超过了批准使用的具体坐标点范围,表现为面积与方位同时超出。

(2) 等于批准面积。即实际用海面积等于批准的面积,但超出了批准用海具体坐标点范围,表现为地理方位的错位超出。

(3) 小于批准面积。就是实际用海面积未达到批准的面积,但超出了批准的用海具体坐标点范围,表现为方位错位超出。

根据《海域使用管理法》及配套规定,不论实际用海面积是否达到批准的面积,只要实际用海坐标点方位错位,其超出批准范围的面积部分就可以认定为超面积用海。因为已批准的海域范围之内对于海域使用权人来说是一种权利。而批准范围之外的海域对于任何人来讲都是一种禁止,即是一种义务。权利可以放弃,义务不得违背。

对于超审批面积用海行为,《海域使用管理法》法条上没有明确表述。但从法意上可以清楚地推断出,此行为与未经批准而使用海域在承担法律责任方面,没有任何差异。因此,将超面积用海行为定性为非法占用海域是适当之举。

二、超审批面积用海行为的法律适用

由于超审批面积用海与未经批准占用海域的危害性没有本质的差异，因此在法律适用上完全可以适用《海域使用管理法》第四十二条。

本案在实际处罚中适用了《海域使用管理法》第四十二条，但在评析过程中提到了《海域使用权管理规定》第四十七条的规定，笔者建议在实际工作中对此条应慎重适用。理由：

其一，《海域使用管理法》第四十二条完全可以涵盖以上所说的“超面积用海违法行为”，在实际适用过程中也没有出现实质上的争议。

其二，《海域使用权管理规定》只是一个规范性文件，其法律效力远低于法律、法规和行政规章。