

## 2 非法人分支机构法律责任主体的认定

案例：某通信公司分公司违法占用海域铺设海底管道行政处罚案

### 【基本案情】

中国海监浙江省总队经受理社会举报和进行现场核实，掌握有4家通信有限责任公司下属的4家分公司（以下简称4个分公司）未经许可、擅自在玉环县海域内铺设海底管道，涉嫌违法用海行为。

中国海监浙江省总队于2005年10月25日立案后组织中国海监台州市支队和玉环县大队开展了联合执法。经调查，证实4个分公司于2001年11月25日开工至2001年11月29日竣工，在玉环海域内共铺设4条海底光缆线路，工程总投资约为35万元。4条光缆的一侧登陆点重合，另一侧则分别有各自的登陆点。

从铺设海底光缆施工至执法人员检查，已有近四年的时间，但4个分公司一直未依法取得海域使用权。中国海监浙江省总队委托有海域测量资质单位对4条海底光缆实际用海面积进行了测量，合计违法占用海域面积36.3亩。

### 【查处结果】

当事人的用海行为已违反了《海域使用管理法》第三条的规

定，依据该法第四十二条以及《浙江省海域使用金征收管理暂行办法》第四条第一款第（四）项及第五条第二款的规定，中国海监浙江省总队、台州市支队和玉环县大队所在的浙江省海洋与渔业局、台州市海洋与渔业局，玉环县海洋与渔业局分别对4个分公司作出行政处罚，要求责令退还非法占用的海域，恢复海域原状，3个海监机构并处罚款合计人民币7.26万元。（罚款计算： $36.3 \text{ 亩} \times 4 \text{ 年} \times 100 \text{ 元/年} \cdot \text{亩} \times 5 \text{ 倍} = 7.26 \text{ 万元}$ ）。

3个海监机构对4个分公司分别按实际占用海域，以统一的标准实施处罚，保证了执法的公正性。该案行政处罚决定书送达后，4个分公司在规定期限内及时履行了处罚决定，案件执行终结。

### 【分析意见】

这是浙江省总队首次组织查处“铺设海底电缆管道违法用海”案，采用省、市、县海监机构联合调查、分别处罚和执行的方式进行查处。

此案的评析问题：一是违法主体的认定；二是法律法规的适用；三是执法形式的创新。

#### 一、违法主体的认定

在办案期间对于违法主体的认定执法人员有过两种意见。一种意见是认定海底光缆的投资方，即4个分公司的4个上级通信有限责任公司（以下简称：4个通信公司）为违法主体；另一种意见是认定海底光缆的承建以及管理方——4个分公司为违法主体。争议焦点的实质集中在：法人的非法人分支机构能否成为行政法律责任

主体。

从我国《行政处罚法》的规定看，违法主体有公民、法人及其他组织三种类型。“其他组织”指的就是非法人组织。从学理上分析行政相对人承担行政法律责任的条件主要有三个：一是具有违反行政法律的行为或情形；二是符合法定责任能力，即公民承担行政法律责任必须达到法定责任年龄和具备责任能力，组织承担行政法律责任必须具备法人资格条件，不具备法人条件的其他组织必须能够独立承担行政法律责任；三是违反行政法律规范的行为是依法应当承担行政法律责任的情形，没有法律法规规定的不予承担。

从本案情况来看，4个分公司虽是通信公司的下属，是不具备法人资格的分支机构，但4个分公司拥有自己已依法登记的名称、经营场所和独立支配的财产，平时也以自己的名义进行民事活动并独立享有民事权利、承担民事义务。在行政法律事务中，4个分公司也是以自己的名义提出行政许可申请。综合考虑以上因素和案件事实，从处罚后行政相对人更便于申办海域使用权证书的角度，执法部门最终认定4个分公司为本案的责任主体。当事人对此表示无疑义并主动出具了“承担海底光缆铺设及海域使用所引起法律责任”的承诺书，为执法部门顺利办结案件创造了条件。

## 二、法律法规的适用

经调查，当事人从事布放海底光缆工程前既未向海洋行政主管部门提交过海底电缆的路由调查、勘测申请报告，又未取得铺设施工许可证，其于2001年11月25日至2001年11月29日实施的铺设行为已涉嫌违反《铺设海底电缆管道管理规定》和《铺设海底

电缆管道管理规定实施办法》第五条第一款和第六条第一款的规定。同时该工程的用海活动在《海域使用管理法》实施至今的近四年时间里一直未依法取得海域使用权，又涉嫌违反了《海域使用管理法》的有关规定。但对该违法行为究竟是适用哪个法律、法规进行处罚更为恰当，执法人员进行了认真分析和比较。

若依据国务院27号令《铺设海底电缆管道管理规定》及与之配套的《铺设海底电缆管道管理规定实施办法》中的第二十条第二款第（四）项“未按《铺设海底电缆管道管理规定》和本办法报经主管机关批准和备案的，擅自进行海底电缆、管道铺设施工的，罚款最高额为人民币二十万元”之规定进行处罚，比较容易实施处罚，因为该条款是行为罚。但同时存在以下问题：一是按该方案实施处罚，不符合《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第二十九条第一款“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚”之规定；二是按该方案实施处罚，根据《铺设海底电缆管道管理规定实施办法》第三条之规定，市、县两级海洋行政主管部门不具有行政管辖权。

因此，执法人员最终确定4个案件统一按照违反《海域使用管理法》第三条和依据该法第四十二条之规定进行处罚。理由：该海底光缆铺设及其近四年的时间内持续性用海，但光缆占用的海域一直未按规定取得海域使用权，因此依据《海域使用管理法》进行处罚是合法、合理的。

## 三、执法形式的创新

为了实现行政处罚的公平、公正，保证同等情况同样对待，经

浙江省总队、台州市支队和玉环县大队三级海监机构共同协商，决定由3个机构开展联合调查。在查处中首先由浙江省海洋与渔业局对4个分公司违法用海行为分别立案，一并委托有资质的单位进行面积测量。在研究确定处罚意见后再将其中2个案件分别移送台州市海洋与渔业局和玉环县海洋与渔业局，由3个机构分别作出处罚决定。办案期间浙江省总队召集4家涉嫌违法用海单位的负责人召开通报会，获得了当事人的理解与信任。这一执法形式上的创新保障了实体公正，促进了行政处罚决定的自觉履行。

### 【专家点评】

社会主义法制的基本要求：使民主制度化、法律化，使这种法制具有稳定性、连续性和极大的权威性，做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。违法必究是指对一切违法行为都必须追究法律责任，都必须依法平等地予以追究和制裁，任何组织和个人都不能逍遥法外。违法必究是健全社会主义法制的有力保障。如违法不究，那么有法可依，执法必严就失掉保障，社会主义法制也就无法实现。违法必究是有法必依，执法必严的客观要求。“违法必究”要求我们的执法机关和执法人员必须坚持真理，坚持原则，不畏权势，刚直不阿，真正做到忠于人民利益，忠于事实真相，忠实于法律。在本案查处的过程中，调查到在浙江共有4家电信公司的分公司在海域中违法铺设电缆，执法机关在掌握充足证据的情况下违法必究，对非法占用海域铺设海底电缆的4家单位同等情况同等对待，坚持公平、公正，均依法给予了处罚，是值得肯定的。

本案在处理中，在认定违法主体上曾经产生争议，最终将实施违法行为的当事人——4个分公司确定为处罚相对人，笔者认为该认定是正确的。《行政处罚法》第三条规定：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法确定的程序实施。”因此其他组织可以作为行政处罚的相对人。此处“其他组织”的内涵和范围应该参照《民事诉讼法适用的若干意见》第四十条关于其他组织的定义和范围，指依法成立的，具有一定财产的，不具有法人资格的组织。其中法人企业依法设立并领取营业执照具有一定财产的分支机构包括在其中。本案违法行为人4个分公司具有一定的财产，有自己的经营场所，依法能够独立承担责任，以其作为行政相对人实施行政处罚是合法、可行的。