

## 8 海洋工程与海岸工程的界定

案例 1: 某公司违法占用海域建设码头泊位行政处罚案

### 【基本案情】

2006 年 3 月 14 日中国海监天津市总队执法人员对天津某工业区已批准的某 1 210 公顷填海造陆项目的建设情况进行日常巡查, 其中发现在项目审批范围之外的北堤沿岸有一码头泊位工程正在修建。经调查, 该项目未进行海洋环境影响评价。为此中国海监天津市总队进行立案调查。

经核实, 该工程为天津某公司修建的 4 号散杂货泊位, 于 2005 年 10 月开工建设。经国家海洋技术中心测量, 确定该工程位于已审批项目用海范围之外, 工程已占用海域 0.163 公顷 (2.5 亩)。

### 【查处结果】

当事人的行为违反了《海洋环境保护法》第四十七条第一款的规定。依据该法第八十三条之规定, 天津市海洋局作出责令该公司停止施工, 并处 6 万元罚款的行政处罚。

当事人无其他陈述与申辩意见, 表示接受处罚并积极整改。在法定期限内该公司按《行政处罚决定书》的要求, 到指定银行缴纳了全部罚款并停止了施工, 补办相关用海手续。

至此案件执结。

### 【分析意见】

本案的评析问题是：海洋工程与海岸工程的界定。

正确界定该案所涉及的码头属于海洋工程还是海岸工程是查处本案的关键。

在中国海监天津市总队查处此案过程中，天津市环保部门依据《海洋环境保护法》，认定该项目为海岸工程并以未编报环境影响评价为由对该项目业主进行了行政处罚：“责令停止施工，罚款20万元”。

为此，经过会审，天津市总队认为：虽然码头工程建设属于海洋工程还是海岸工程目前是有争议的，但是该案所涉及的码头所临的“岸”是一宗围海造陆项目，虽已经获得海域使用权证书，尚未换取土地证，其自身仍属于海洋工程。因此，在其向海一侧修建的码头也理所当然是海洋工程，不应认定为海岸工程。我国《环境影响评价法》第二十二条第二款规定：海洋工程建设项目的海洋环境影响报告书的审批，依照《中华人民共和国海洋环境保护法》的规定办理；《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……，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，……；第八十三条规定：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……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。据此，天津市海洋局的此项行政处罚符合法律规定，而环保部门作出的行政处罚决定的事实认定是

不准确的。

本案的意义在于进一步明确海洋行政主管部门对海洋工程的监督管理权。

### 【专家点评】

本案最值得讨论的是“主管”的问题。本案主管之争源自《海洋环境保护法》关于海岸工程与海洋工程的分章规定。进而，《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》第四条规定：国家海洋主管部门负责全国海洋工程环境保护工作的监督管理，并接受国务院环境保护主管部门的指导、协调和监督。沿海县级以上地方人民政府海洋主管部门负责本行政区域毗邻海域海洋工程环境保护工作的监督管理。

《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》第五条规定：国务院环境保护行政主管部门，主管全国海岸工程建设项目的的环境保护工作。沿海县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，主管本行政区域内的海岸工程建设项目的的环境保护工作。

根据以上的权限划分，海岸工程与海洋工程的识别就成为了确定行政主管的前提。以上两部行政法规对以上两类工程分别作了概念性的定义：海岸工程建设项目是指位于海岸或者与海岸连接，为控制海水或者利用海洋完成部分或者全部功能，并对海洋环境有影响的基本建设项目、技术改造项目和区域开发工程建设项目；海洋工程建设项目是指以开发、利用、保护、恢复海洋资源为目的，并且工程主体位于海岸线向海一侧的新建、改建、扩建工程。

很显然，以上两个定义存在一定的重合。前者称“位于海岸或者与海岸连接”的工程属海岸工程，这就意味着海岸线以下与海岸连接的工程也属于海岸工程。但后者则称“工程主体位于海岸线向海一侧”的工程均为海洋工程。所以判断一个工程是何性质可以参照以下三个步骤：一是看工程是在海岸线以上还是在海岸线以下，线上属海岸工程，线下则属海洋工程；二是看工程是否与海岸连接，无连接的属海洋工程，有连接的则可能是海岸工程也可能是海洋工程；三是看工程主体的位置，工程主体在海岸线以上为海岸工程，工程主体在海岸线以下则为海洋工程。也就是说与海岸无连接的工程以海岸线为界，与海岸相连接的以工程主体位置为准。

本案比较特殊的是先填海造地再修建码头，填海造地经过批准属合法用海，而修建码头未经批准为非法用海。如以海岸线为判断标准，则不论是以填海前的海岸线还是填海后前移了的海岸线为界，该码头工程都应当认为是海洋工程。如以工程的主体位置为标准，也应当属于海洋工程。

本案最大的难点是码头工程是否与海岸连接？因为填海前与填海后的海岸发生了变化。按填海前的原海岸为基准，填海造地工程与海岸连接，码头与原海岸不连接。如以新填成的陆地为海岸则码头与海岸相连接。接下来的问题是新填出的陆地何时开始成为海岸？一种方法是边填边成为海岸。即随着填海工程的推进，海岸线跟着前移。这种方法不可预期，不仅不具备执法与司法上的操作性，甚或根本不具备立法选择的可能性。所以在海洋与陆地的转换问题上，法律规定了一道程序，这就是海域使用权证书换土地使用

证。只有当人们履行了这道程序，“两证转换”完成之时，法律上才认为原来的海域变成了陆地，海岸才能随之前移。所以在法律的眼里这个非法用海修建的码头工程与海岸不相连。

## 案例 2：某港务局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】

中国海监福建省总队检查发现，在闽江口“拦门沙”海域的一项海洋工程未进行海洋环境影响评价已开工建设，对此予以立案调查。

经现场调查、取证后证实：该海洋工程是某港务局为了拓深闽江口航道，充分利用航道资源，于 2005 年底开始在闽江口“拦门沙”海域实施“闽江口拦门沙航道加深工程”，以增加航道通航能力。建设单位于 1998 年通过了环境保护行政主管部门组织的建设项目环境影响报告书的评审，但是该局未依据《海洋环境保护法》在项目开工之前进行海洋工程的海洋环境影响评价，未编报海洋环境影响报告书和报海洋行政主管部门核准，擅自开工建设。

### 【查处结果】

依照《海洋环境保护法》第四十七条第一款“海洋工程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。”的规定，福建省海洋与渔业局对该局未在可行性研究阶段编报海洋环境影响报告书和报海洋行政主管部门核准的违法行为，依据《海洋环境保护法》第八十三条“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。”的规定，对当事人作出了“责令停止施工，并处5万元罚款”的行政处罚。

处罚决定下达后，当事人及时履行了行政处罚决定。

## 【分析意见】

本案涉及的关键问题有三个方面。

### 一、海洋工程与海岸工程的认定

界定“航道加深”工程属于海洋工程建设项目还是海岸工程建设项目关系到本案的管辖机关。根据《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》第二条的规定，“位于海岸或者与海岸连接，为控制海水或者利用海洋完成部分或者全部功能，并对海洋环境有影响的基本建设项目、技术改造项目和区域开发工程项目”属海岸工程建设项目，管辖机关为国务院环境保护行政主管部门。由于“航道加深”工程既不位于海岸，也不与海岸连接，位于拦门沙海域中，因此该工程项目不属于“海岸工程建设项目”，属于《海洋环境保护法》第六章有关“海洋工程建设项目”

的调整范畴，其监督管理的主体是海洋行政主管部门。因此，福建省海洋与渔业局及其海监机构对本案进行行政处罚是正确的。

### 二、建设项目环境影响评价报告的效力

依据《中华人民共和国环境影响评价法》、《建设项目环境保护管理条例》及《福建省海洋环境保护条例》等环境保护法律法规的规定，有关“已经通过有关部门批准的建设项目环境影响评价报告”的有效期为五年；若建设项目超过五年仍未实施，必须报原审批机关重新审核。本案中，建设单位于1998年通过了环境保护行政主管部门组织的建设项目环境影响报告书的评审，至本案2005年底“航道加深”工程开工，时间已经超过五年，环境影响评价报告已超出环保部门审批的时效。因此，该工程必须按照海洋工程建设项目的有关规定，在可行性研究阶段进行海洋环境影响评价，编报海洋环境影响报告书并报海洋行政主管部门核准后，方可开工建设。

### 三、建设项目环境影响评价与海洋环境影响评价的关系

开展建设项目环境影响评价是《海洋环境保护法》确立的一项基本制度。海洋环境影响评价是建设项目环境影响评价中的重要组成部分，因此在《海洋环境保护法》中对海洋工程建设项目和海岸工程建设项目的环境影响评价分别作出了具体的要求。

《海洋环境保护法》规定海洋工程建设项目在可行性研究阶段必须编制海洋环境影响报告书（包括报告书、报告表或者登记表），先报经海洋行政主管部门核准后，再报环境行政主管部门备

案。其目的是要求海洋工程建设项目对海洋环境的影响应符合功能区不损害主导功能开发利用所需的环境条件。同时要求工程建设项目还必须符合海洋环境保护规划和国家相关的保护标准。这是一项防止海洋工程建设项目污染损害海洋环境的有效措施。因此，海洋工程的环境影响报告书要报有审批权的海洋行政主管部门审核批准。同时根据法律的要求，海洋行政主管部门将审核批准的海洋环境影响报告书，通知申报单位并报环境行政主管部门备案，接受环境行政主管部门的监督。

根据《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。”福州市某港务局未依照法定程序编制海洋环境影响报告书，并向海洋行政主管部门报送审核，违反了《海洋环境保护法》第四十七条的规定。

### 【专家点评】

《海洋环境保护法》第五条规定：“国家海洋行政主管部门负责海洋环境的监督管理，组织海洋环境的调查、监测、监视、评价和科学研究，负责全国防治海洋工程建设项目和海洋倾倒废弃物对海洋污染损害的环境保护工作。……”第四十七条：“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，并报海洋环境保护主管部门备案，接受环境保

护行政主管部门监督。”

本案中项目区域位于海洋，建设项目属于海洋工程，依法由海洋行政主管部门管辖。对当事人持有的、1998年通过的建设项目环境影响报告书评审已经失效，依法应重新办理审核手续的定性准确。对未经办理审核手续擅自开工建设给予处罚是合法的。