

海洋执法监察事件分类研究^{*}

汤海荣¹, 毕磊², 刘如顺³

(1. 国家海洋标准计量中心 天津 300112; 2. 中国海监第二支队 天津 300453; 3. 国家海洋局 北京 100860)

摘 要: 文章从规范海洋执法统计工作及规范执法行为两个方面阐述了开展海洋执法监察事件分类研究工作的意义, 提出了海洋执法监察事件的分类原则和主要事件类型, 并以海洋环境污染事件和海域使用违法事件为例进行了具体阐述。

关 键 词: 海洋; 执法; 事件; 分类

随着我国海洋开发利用活动的逐渐深入, 海洋对国民经济的贡献不断提升, 海洋已成为我国战略性新兴产业的重要领域。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出“推进海洋经济发展”, 强调“坚持陆海统筹, 制定和实施海洋发展战略, 提高海洋开发、控制、综合管理能力”。海洋执法监察工作是海洋综合管理的保证, 执法机关和执法队伍运用法律以强制手段调整海洋活动中的各种关系^[1], 维持正常的海洋秩序, 以实现维护国家海洋权益、合理开发利用海域资源、保护和保全海洋环境的管理目标。

海洋执法监察范围广泛, 管理对象众多, 涉及海域使用和海洋环境保护等众多类型的执法监察事件, 对这些事件进行科学、合理和系统的分类研究, 确定事件分类规则和事件属性要求, 对于规范执法行为、提高执法工作效率和准确开展执法统计工作, 进而提高我国海洋行政执法工作能力具有重要作用。

1 开展海洋执法监察事件分类研究工作的意义

1.1 为海洋执法统计工作提供依据

海洋执法监察工作由中国海监开展。中国海监于1999年正式组建, 实行国家、省、市、县四级机构组织体系, 主要职能是依照有关法律和规定, 对我国管辖海域(包括海岸带)实施巡航监视, 查处侵犯海洋权益、违法使用海

域、损害海洋环境与资源、破坏海上设施和扰乱海上秩序等违法违规行为。经过10余年的执法实践, 海洋执法对海洋管理的保障和促进作用日益凸显。根据国家海洋局发布的《2009年中国海洋行政执法公报》显示, 2009年中国海监实施全海域定期维权巡航执法, 巡航范围北起鸭绿江口, 南至曾母暗沙, 东至冲绳海槽附近, 基本覆盖了我国管辖海域。

中国海监每年查处的上千起违法事件涉及海洋管理的众多领域。自2001年, 中国海监总队为全面掌握海监执法情况, 开始启动了海洋执法统计工作。实行自大队、支队、省(区、市)总队到海区总队和国家总队的四级报送体系^[2]。目前执法统计报表中对于“发现违法行为”一栏的划分较为简单、笼统, 不能系统、全面地反映海监执法情况。例如, “海底电缆管道监督检查情况”报表中将违法行为分为未经批准、超批准的期限作业、未按时报告船位、未按照规定备案和船舶在安全区内违规作业几个栏目。其中“未按照规定备案”的违法行为按照《铺设海底电缆管道管理规定实施办法》的规定, 应包括“擅自进行海底电缆、管道路由调查、勘测”“擅自进行海底电缆、管道铺设施工”和“海底电缆、管道铺设施工结束后, 未将有关资料报主管机关备案”3种不同的情况, 如果只统计为“未按照规定备案”显然不能明确反映出具体的违法行为。由此可见, 开展海

* 基金项目: 海洋公益性行业科研专项“《海洋监察事件分类与判定规范》国家标准研制”(200805099)。

洋执法监察事件分类研究工作, 将为细化统计报表中的违法事件类型和明确执法工作统计要素提供依据, 对海洋执法统计数据的真实性和完整性起到保障作用。

1.2 规范和统一海洋执法监察行为

“依法行政”是开展执法工作的根本原则。海洋执法监察工作的依据是相关法律、法规、规章和规范性文件等, 主要包括《中华人民共和国领海及毗连区法》《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海岛保护法》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《中华人民共和国海洋倾废管理条例》《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定》《铺设海底电缆管道管理规定》和《海洋自然保护区管理办法》等 10 余部法律法规和管理条例^[3]。这些法律法规和条例之间存在着一定程度的交叉和重复问题, 执法工作中需要同时考虑各个法律法规的相关规定, 单纯依据某一项法律法规进行执法就会漏掉一些执法内容。以海洋倾废执法监察工作为例, 判断违法事件时需要同时考虑《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国海洋倾废管理条例》和《倾废区管理暂行规定》等几项法律法规。如果对相关法律法规中规定的种类繁多的执法监察事件进行全面、系统的梳理和分类, 形成国家承认的规范性标准, 将为执法人员的执法工作提供依据, 给执法人员的具体执法工作带来很多方便, 进而提高执法监察工作效率, 规范和统一海洋执法监察行为, 为探索实现规范、高效的新型海监执法模式提供有力的支撑。

2 海洋执法监察事件主要类型

2.1 事件分类原则

海洋执法监察事件指违反海洋相关法律、法规或者规章, 损害海洋环境、违法使用海域、破坏海岛保护、破坏海底电缆管道以及侵犯我国海洋权益的各类违法事件。事件的分类应以事件涉及的主要法律、法规、规章和规范性文

件等为分类依据。同时涉及多项法律、法规、规章和规范性文件的事件, 应首先判定事件的主体违法活动, 之后罗列随主体违法活动所带来的其他违法活动, 并进行归类。另外, 事件类型划分应符合实际工作需要, 便于海洋执法监察人员进行事件处理。

2.2 事件分类体系

根据事件涉及的海洋管理工作领域和层次关系, 海洋执法监察事件类型采用四级分类体系, 分为一级类、二级类、三级类和四级类(图 1)。

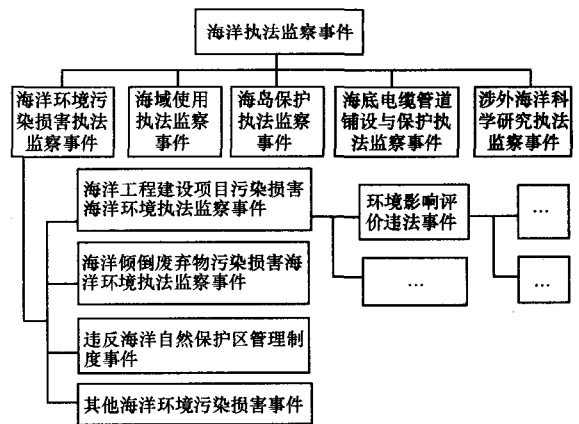


图 1 海洋执法监察事件分类体系

一级类分为海洋环境污染损害执法监察事件、海域使用执法监察事件、海岛保护执法监察事件、海底电缆管道铺设与保护执法监察事件和涉外海洋科学研究执法监察事件 5 个类型。二级类和三级类分别对上级类型进行细化。对于涉及范围较广, 内容最为丰富的海洋环境污染损害执法监察事件细化为四级类, 其余类型细化到二级类或三级类。

下面就海洋环境污染损害执法监察事件和海域使用执法监察事件两个主要的类型进行具体分类阐述。

2.2.1 海洋环境污染损害执法监察事件

海洋环境保护执法监察工作的主要执法依据是《中华人民共和国海洋环境保护法》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《中华人民共和国海洋倾废管理条例》和《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》。根据《联合国海洋法公约》第一条第 4 款

规定,海洋环境污染是指人类直接或间接把物质或能量引入海洋环境,其中包括河口湾,以至造成或可能造成损害生物资源和海洋生物、危害人类健康、妨碍包括捕鱼和其他正当用途在内的各种海洋活动、损坏海水使用质量和减损环境优美等有害影响。

根据《海洋环境保护法》等法律法规的规定,以及海洋环境保护执法监察工作中遇到的具体情况,海洋环境污染损害执法监察事件二级类可分为:海洋工程建设项目污染损害海洋环境、海洋倾废废弃物污染损害海洋环境、违反海洋自然保护区管理制度和其他海洋环境污染损害执法监察事件。其中对海洋工程建设项目污染损害海洋环境执法监察事件可以从环境影响评价、海洋工程的污染防治、污染物排放管理、污染物的预防和处理以及海洋石油勘探开发5个方面进行细分。

目前,在执法实践中存在较多的海洋环境污染损害执法监察事件主要有以下几类。

第一,海洋倾废废弃物方面,从施工方式来看,主要是以围埝吹填和自航式外抛为主要施工方式,泵吸式、抓斗泥驳外抛工程量较小,同时有泥驳船抛填和倒运倾废作业。根据法律规定,需要倾废废弃物的单位必须向国家海洋行政主管部门提出书面申请,经审查批准后方可倾废。

在现阶段的执法实践中,海洋倾废管理中主要存在的违法行为有:一是未取得海洋倾废许可证,向海洋倾废废弃物。此类违法行为有两种情形:①未申请海洋倾废许可证擅自倾废废弃物;②虽已提出申请,但尚未获得批准就擅自倾废废弃物。不论是哪种情形,只要未取得许可证,向海洋倾废废弃物,就属于违法行为。二是不按照许可证的规定倾废,或者向已经封闭的倾废区倾废废弃物。三是不按照规定记录倾废情况,或者不按照规定提交倾废报告等违法行为。在执法过程中还发现存在未取得倾废许可证进行无围埝吹填和施工方式与环境影响评价不相符的违法行为,目前尚没有明确的法律法规条文来加以规范。

第二,海洋工程建设方面,海洋工程建设项目必须符合海洋功能区划,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,并报环保部门备案。海洋建设工程项目的环保设施,必须与主体工程同时设计、同时施工和同时投产使用。为防止和控制溢油污染,减少污染损害,从事海洋石油勘探开发的作业者,应根据油田开发规模、作业海域的自然环境和资源状况,制订溢油应急计划,报海区主管部门审查。

在现阶段的执法实践中,海洋工程建设中主要存在的违法行为有:一是海洋环境影响报告书未经核准,擅自开工建设。二是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。三是发生溢油事故,造成海洋环境污染。四是海洋石油钻井船、钻井平台和采油平台的含油污水和油性混合物未经处理达标即进行排放,造成海洋环境污染。五是不按规定使用化学消油剂。六是防污记录簿的记载非正规化。七是未取得《海底电缆管道铺设施工许可证》的情况下,擅自进行海底管道铺设作业等违法行为。

2.2.2 海域使用执法监察事件

近年来,在党中央、国务院做出了“海洋开发”战略部署后,各沿海省市相继制定了“开发海洋资源、发展海洋产业”的规划和目标,海域使用规模尤其是围海、填海规模迅速扩大。如,辽宁省的“五点一线”工程、河北省的“曹妃甸工业区、四点一带、渤海新区”和天津滨海新区等。然而,随着海域资源开发利用活动的开展,海域使用违法事件不断发生。海域使用过程中存在着重发展、轻法律,无序、无度用海的状况。海域使用违法行为既破坏了海域管理秩序,又造成了海域资源的破坏和浪费、海域资产的流失。

根据海域使用执法监察工作的主要执法依据《海域使用管理法》,以及执法实际情况,海域使用执法监察事件二级类可分为:未经批准或者骗取批准而非法占用海域;未经批准或者骗取批准进行填海和围海活动;无权批准使用海域的单位非法批准使用海域、超越批准权限非法批准使用海域,或者不按海洋功能区划批准使用海域;擅自改变经批准的海域用途;海域使用权期满,未办理有关手续,继续使用海

域;海域使用权终止后,原海域使用权人不按规定拆除用海设施和构筑物;不按期缴纳海域使用金,在期限内仍拒不缴纳的;其他海域使用违法事件,如海洋资源违规采挖、禁渔区禁渔期内违规捕捞等。

根据《海域使用管理法》的规定,单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权。目前,在执法实践中存在较多的海域使用执法监察事件主要有以下几类。

(1) 非法占用海域,主要表现为未经批准非法占用海域以及未经批准进行围海、填海活动。此类违法行为有 3 种情形:① 相对人未向海洋行政主管部门提交海域使用申请就擅自占用海域;② 相对人向海洋行政主管部门申请使用海域,在审批过程中尚未获得批准就擅自占用海域;③ 相对人向海洋行政主管部门申请使用海域未获得批准,仍然擅自占用海域。

(2) 非法改变海域用途,根据《海域使用管理法》的规定,海域使用权人不得擅自改变经批准的海域用途;确需改变的,应当在符合海洋功能区划的前提下,报原批准用海的人民政府批准。对违反本条款规定的,由海洋行政主管部门根据相应条款对其实施行政处罚。

3 结束语

海洋执法监察工作关系到国家主权、海洋资源环境安全和海洋开发秩序等一系列重要而敏感领域,肩负着为“实施海洋开发”战略保驾护航的重任。海洋执法监察事件内容丰富,在分析、归纳、总结各类监察事件的基础上,研究确定海洋监察事件分类规则,对于准确判断监察事件的类型和性质、科学和合理地收集信息并做出正确的处理方案,进而提高我国海洋执法监察事件的处理能力具有重要意义。同时,我们需要认识到现有的海洋法律、法规和相关标准并不完善,对于某些具体执法工作遇到的问题仍然无法可依。在进行海洋执法监察事件的分类研究工作中,应该从实际出发,全面、系统地考察执法工作需要,为执法人员提供切实可行的依据。

参考文献

- [1] 侯金义. 浅谈海洋行政管理与海洋执法监察[J]. 海洋信息, 1996(4): 2-4.
- [2] 林宁, 刘晓燕. 海洋行政执法统计相关问题研究[J]. 海洋信息, 2005(4): 20-22.
- [3] 孙书贤. 海洋行政执法法律依据汇编[M]. 北京: 海洋出版社, 2007: 1-6.