

# 论海洋行政处罚

滕祖文 彭 垣 闵庆方

海洋行政处罚是海洋行政执法行为的一种具体行政行为,是海洋行政管理活动中应用十分广泛和十分重要的一种手段。1996年3月,第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国行政处罚法》,对行政处罚最基本的和最迫切需要解决的问题作了具体规定,为海洋行政机关和公务人员规范海洋行政权力的实施,更好地保障海洋行政相对人的合法权益,维护正常海洋开发秩序,提供了基本的法律依据。

## 一、海洋行政处罚的概念

海洋行政处罚,是指海洋行政主体依照法定权限和程序对违反海洋法律法规尚未构成犯罪的海洋行政相对人给予行政制裁的具体行政行为。海洋行政处罚的主要特征有如下几点:

### 1. 海洋行政处罚的主体特征

实施海洋行政处罚的主体是具有法定职权的海洋行政主体。海洋行政处罚的这一主体特征表明:(1)海洋行政处罚的行政主体不同于刑事和民事制裁,刑事和民事制裁的实施

主体是国家审判机关;(2)某一特定海洋行政机关是否拥有海洋行政处罚权和拥有何种或多大范围内的处罚权,均由法律、法规予以明确的规定,法律法规没有明确规定的,不能成为海洋行政处罚的海洋行政主体;(3)虽然海洋行政处罚权主要是海洋行政机关和经法律法规授权组织,但海洋行政委托组织也可以在委托的职权范围内行使海洋行政处罚权。

### 2. 海洋行政处罚的对象特征

海洋行政处罚的对象是违反海洋行政法律规范的海洋行政相对人。海洋行政处罚的这一特征表明:(1)海洋行政处罚的对象不同于海洋行政机关基于行政隶属关系或行政监察机关依职权对其公务员所作出的行政处分;(2)违法行为所违反的是海洋行政法律规范,而不是刑事或民事法律规范,这使它有别于刑事和民事制裁。

### 3. 海洋行政处罚的性质特征

海洋行政处罚的性质是属于行政制裁。海洋行政处罚的前提条件是海洋行政相对人实

施了违反海洋行政法律规范的行为,只有海洋行政相对人实施了违反海洋行政法律规范的行为,才能给予其海洋行政处罚。同时,只有在法律、海洋行政法规和海洋行政规章规定处罚的范围内才能给予处罚。法律、海洋行政法规和海洋行政规章没有规定的不能实施处罚。这一行政制裁的最终结果是对海洋行政相对人的权益的限制和剥夺。

## 二、海洋行政处罚的基本原则

海洋行政处罚的基本原则,是指对海洋行政处罚的设定和实施具有普遍指导意义的基本行为准则。根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定和我国海洋行政管理的实践,海洋行政处罚应遵循的基本原则有如下几点:

### 1. 海洋行政处罚法定原则

海洋行政处罚法定原则是行政合法原则在行政处罚领域的具体体现和要求。《中华人民共和国行政处罚法》第三条规定:“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为,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规定的程序实施。没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”海洋行政处罚法定原则的具体内容是：

(1) 海洋行政处罚的依据必须是法定的。法律、法规无明文规定的不处罚，海洋行政相对人的行为只有在法律、海洋行政法规和海洋行政规章明确规定应予处罚时，才受处罚；没有相应法律、海洋行政法规和海洋行政规章规定应予处罚的，不受处罚。在实践中，海洋行政规章以下的其他海洋行政规范性文件不能成为独立的海洋行政处罚依据，因为这类文件不允许自行设定海洋行政处罚权，但是可以与行使设定权的法律、海洋行政法规和海洋行政规章共同成为海洋行政处罚的依据。

(2) 海洋行政处罚的主体必须是法定的。海洋行政处罚的实施主体，必须是由法律、法规明确规定的海洋行政主体。只有法律、法规规定的具有外部管理职能，并拥有相应海洋行政处罚权的海洋行政机关，才能成为海洋行政处罚的实施主体。即使有权实施海洋行政处罚的行政机关或者组织，其可以实施哪些海洋行政处罚，也必须有法律、法规的明确规定。

(3) 海洋行政处罚的程序必须是法定的。《中华人民共和国行政处罚法》第三条规定：“不遵守法定程序的，行政处罚无效。”实施海洋行政处罚的主体必须严格按照行政处罚程序实施海洋行政处罚。

## 2. 海洋行政处罚公开、公正原则

海洋行政处罚公开、公正原则是海洋行政适当原则在海洋行政处罚领域的具体体现和要求。海洋行政处罚公开、公正原则的具体内容是：

(1) 设定和实施海洋行政处罚必须以事实为依据。在实施海洋行政处罚中，海洋行政处罚与海洋行政相对人的违法行为应当是相应的。这就是说，一方面只要海洋行政相对人实施了应予以行政处罚的违法行为就应给予处罚而不能逃避行政制裁；另一方面要求海洋行政处罚必须要客观、适度。

(2) 对违法行为给予海洋行政处罚的规定必须公布。未经公布的或海洋行政机关的内部文件，不得作为海洋行政处罚的依据。这里的本质问题是要求海洋行政机关的处罚依据必须通过正当渠道为海洋行政相对人知悉，使海洋行政相对人首先是知法，其次才是要求守法。

(3) 海洋行政处罚的内容应向海洋行政相对人公开。海洋行政相对人作为被处罚人员，有权了解海洋行政主体对其处罚的内容，包括对海洋行政相对人违法事实的认定和所适用的法律规范的了解，以便于海洋行政相对人通过法律程序保护自己的正当利益，从而增强海洋行政处罚的透明度。

## 3. 海洋行政处罚救济原则

海洋行政处罚救济的原则，也称为保障海洋行政相对人合法权益原则，是指海洋行

政主体对海洋行政相对人实施海洋行政处罚时，必须保证海洋行政相对人取得救济途径，否则不能实施海洋行政处罚。这一原则在行政法上叫做处罚救济原则或无救济原则即无处罚原则。它有两项最基本的内容：(1) 在海洋法律、海洋行政法规和海洋行政规章的立法阶段，无救济途径的规定，便不能设立海洋行政处罚；(2) 在行政执法阶段，如果法律、海洋行政法规和海洋行政规章无救济途径的设定，便不能实施海洋行政处罚，并且实施海洋行政处罚之前或者实施海洋行政处罚时必须告知海洋行政相对人有关权利救济的途径。

为了维持良好的海洋开发秩序和确保海洋行政管理的正常实施，对于违反海洋行政法规规范的海洋行政相对人必须对其权利加以限制甚至剥夺。然而，违法或不当的海洋行政处罚，不仅不能达到预期的目的，而且还会损害海洋行政相对人的合法权益，只有确保海洋行政相对人有充分参与权和完备的事后救济途径，才能切实保护海洋行政相对人的合法权益。

海洋行政处罚救济的原则，是为了保护海洋行政相对人在行政处罚中的合法权益而设立的，主要指海洋行政相对人对海洋行政机关所给予的海洋行政处罚，享有陈述权、申辩权；对海洋行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；海洋行政相对人因海洋行政机关违法行政给予海洋行政处罚受到损害的，有权

依法提出赔偿要求。

#### 4. 一事不再罚原则

一事不再罚原则,是指海洋行政机关实施海洋行政处罚时,对海洋行政相对人的某一违法行为,不得给予两次以上同类处罚。一事不再罚原则主要解决的是海洋管理实践中多头处罚与重复处罚的问题。

(1) 海洋行政相对人的一种违法行为,同时违反了两个以上法律、海洋行政法规和海洋行政规章的规定,可以给予两次以上的处罚,但如果涉及罚款,则只能实施一次;其他处罚可以是吊销许可证、责令停工停产,也可以是没收非法所得等,但不能二次罚款。

(2) 海洋行政相对人的一种违法行为,违反了一个法律、法规的规定,该法律、法规同时规定海洋行政主体,可以并处两种处罚。例如,可以没收并处罚款,或罚款并处吊销许可证等行为,不属于一事不再罚原则的范围。

(3) 海洋行政相对人的违法行为构成犯罪的,海洋行政机关必须将案件及时移交司法机关,追究刑事责任。但海洋行政机关认为需依法应予以海洋行政处罚的,仍可适用海洋行政处罚。但在人民法院涉及罚金时,海洋行政机关已经给予当事人罚款处罚的,应当折抵相应罚金。

#### 5. 海洋行政处罚的过罚相当原则

海洋行政处罚的过罚相当原则,是指海洋行政主体对海洋行政相对人适用海洋行政处罚中,所科罚种和处罚幅度要

与海洋行政相对人的违法过错程度相适应的情况。

(1) 要正确选择适用法律、海洋行政法规和海洋行政规章,把握好法律、海洋行政法规和海洋行政规章效力的层级性、内容的针对性、具体条文与相应违法行为的适应性,更要把握好法律、法规和规章的立法目的。

(2) 海洋行政主体要正确行使好自由裁量权,根据当时、当地和当事人的实际情况,在法律、海洋行政法规和海洋行政规章规定的处罚范围内选择和确定好最适当的处罚幅度。

(3) 海洋行政主体要根据现场的实际执行情况实施处罚。一是要全面了解和掌握海洋行政相对人的基本情况。例如,作为海洋行政相对人是自然人,就要掌握是否成年、文化程度、精神是否正常等因素。二是要了解和掌握海洋行政相对人违法事实和违法行为的具体细节。例如,海洋行为相对人的行为目的、行为动机、违法手段、危害后果和共同违法中的作用。三是要了解掌握海洋行政相对人违法行为后的认错态度等。了解和掌握以上细节问题,从而能更有利于做到过罚相当,不至于使得海洋行政处罚出现违法行政行为。



#### 6. 做出罚款决定的机关和收缴罚款的机构分离原则

为了限制海洋行政主体滥设处罚、乱施处罚等行政专横和滥用职权的现象,保护海洋行政相对人的合法权益,防止海洋行政人员乱施处罚或将罚没收入据为己有,损害国家利益,败坏国家海洋行政机关的声誉,《中华人民共和国行政处罚法》确立了做出罚款的机关和收缴罚款的机构分离的原则,除按法律、法规规定可以当场收缴的罚款外,做出海洋行政处罚的海洋行政机关及其执法人员不得自行收缴罚款。

### 三、海洋行政处罚的种类

我国现有的海洋法律、海洋行政法规和海洋行政规章,大都规范了海洋行政处罚的不同形式,包括了《中华人民共和国行政处罚法》规范的七种形式。海洋行政处罚有如下几种形式:

#### 1. 警告

警告是指海洋行政主体对海洋行政相对人实施的违法行为情节较轻,且尚未构成实际危害后果的一种影响海洋行政相对人

声誉的海洋行政处罚形式。

警告是海洋行政主体经常适用的普遍的行政处罚形式,警告既可以适用于公民,也可以适用于法人或其他组织。做出海洋行政处罚的警告,应以书面形式做出,并向当事人宣布及送达。它既可以单处,也可以并处。当海洋行政相对人的违法行为比较严重时,则可同时适用警告以外的其他处罚形式。例如,《铺设海底电缆管道管理规定》第十四条规定:“主管机关有权对海底电缆、管道的铺设、维修、改造、拆除、废弃以及为铺设所进行的路由调查、勘测活动进行监督和检查。对违反本规定的,主管机关可以处以警告、罚款,直至责令其停止海上作业。”《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十五条规定:“违反本规定进行海洋石油勘探开发活动,造成海洋环境污染的,由国家海洋行政主管部门予以警告,并处2万元以上、20万元以下的罚款。”

## 2. 通报批评

通报批评是指海洋行政主体以公开公布的形式,使海洋行政相对人的名誉权受到损害,既制裁和教育违法者,又可广泛教育他人的一种海洋行政处罚形式。

通报批评虽然和警告一样,都是对违法者通过书面形式予以谴责和告诫,指明其违法及危害,避免再犯错误,但它们之间是有区别的:(1)警告处罚的适用范围广泛:它既可以适用于自然人,也可以适用于法人和其他组织,而通报批评

一般只适用于法人或其他组织。(2)处罚的内容不同:即损害的权益不同。警告主要是对海洋行政相对人在精神上造成一定损害,而通报批评则是对海洋行政相对人的荣誉或信誉造成损害。(3)处罚的形式不同:两者虽然都必须以书面形式表示,但通报批评造成的影响大,主要通过报刊或海洋行政机关的公文在一定范围内公开和发布,而警告只是直接下达给海洋行政相对人本身。因此,就其处罚程度而言,通报批评比警告的处罚更重要得多。(4)处罚的方法不同:警告可以单处,也可以并处,而通报批评只能单独使用。

## 3. 罚款

罚款是指海洋行政主体依法强制违反海洋行政法律规范的海洋行政相对人,在一定期限内向国家缴纳一定数额的金钱的海洋行政处罚。它既是对海洋行政相对人一定经济利益的剥夺,又是科处海洋行政相对人以惩罚义务。罚款必须严格遵守法律、海洋行政法规和海洋行政规章规定的数额或者幅度。海洋行政主体只能在法定幅度内决定罚款数额。目前,我国的有关海洋法律法规对罚款的规定主要有四种方式:

(1)规定罚款的上限和下限。例如,《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十七条规定:“违反本法第五十五条第三款的规定,将中华人民共和国管辖海域倾倒的,由海洋行政主管部门予以警告,并根据造成或者可能造成的危害后

果,处十万元以上一百万元以下的罚款。”这里规定了罚款幅度的下限为10万元,上限为100万元。

(2)规定上限而不规定下限。例如,《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》第二十七条第一款规定:“对造成海洋环境污染的企业、事业单位、作业者的罚款,最高额为人民币十万元。”这里没有规定下限,只规定了最高上限为10万元。

(3)罚款数额以某一特定基数为罚款限额。例如,《中华人民共和国海洋环境保护法》第九十一条第二款规定:“前款规定的罚款数额按照直接损失的百分之三十计算,但最高不得超过三十万元。”这里规定了罚款数额是按照“直接损失”这一基数为标准的百分比作为罚款额度。

(4)规定处罚的固定数额。

## 4. 没收财物

没收财物是指海洋行政主体依法将海洋行政相对人违法行为的部分或全部违法收入、物品收归国有的一种海洋行政处罚。

没收财物的范围包括:违法者非法所得或非法占有的利益、违法工具和物质。海洋行政法规一般都做出了海洋行政主体对没收财物的法律规定。例如,《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定》第十三条规定:“违反本规定进行涉外海洋科学研究活动的,由国家海洋行政主管部门或者派出机构,其委托的机构责令停

止该项活动，可以没收违法活动器具，没收违法获得的资料和样品……。”再如，《中华人民共和国海洋环境保护法》第七十六条规定：“违反本规定，造成珊瑚礁、红树林等海洋生态系统及海洋水产资源、海洋保护区破坏的，由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门责令限期改正和采取补救措施，并处一万元以上十万元以下的罚款；有违法所得的，没收其违法所得。”

#### 5. 责令金钱或物质赔偿

责令金钱或物质赔偿是指海洋行政主体依法要求海洋行政相对人就其违法行为给其他个人、法人、组织和国家造成的损害进行经济赔偿措施的海行政处罚。

进行金钱和物质赔偿，一般包括财产赔偿和作为赔偿两部分。就财产赔偿来讲，《中华人民共和国海洋环境保护法》第十一条规定：“直接向海洋排放污染物的单位和个人，必须按照国家规定缴纳排污费。向海洋倾倒废弃物，必须按照国家规定缴纳倾倒费。”就作为赔偿来讲，一般是科以海洋行政相对人做出某种义务。由于这种措施要求海洋行政相对人停止侵害，恢复到侵害之前的状态，具有赔偿的性质，它不仅要求海洋行政相对人做出某种特定行为，还对海洋行政相对人的精神造成某种压力和损害，用以达到行政制裁的目的。例如，《中华人民共和国海洋倾废管理条例》第十七条规定：“对违反本条例，造成海洋环境污染损害的，主管部门可责令其

限期治理……。”

#### 6. 责令停工停产

责令停工停产是指海洋行政主体依法强令海洋行政相对人在一定时期内或永久性的不准违法从事海洋工程建设、海洋开发、经营和生产活动的一种海洋行政处罚。

责令停工停产，不是直接限制和剥夺海洋行政相对人的生产经营权和资格，而是要求海洋行政相对人不得行使此种权利，在停工停产期间，海洋行政相对人仍具有从事这种活动的资格，但不具有从事这种活动的行为能力。海洋行政相对人在一定的期限内及时纠正了违法行为，按期履行了法定义务以后，仍可以继续从事生产经营活动，也无须再重新申请获得许可证等。

责令停工停产，虽然其自身不直接涉及海洋行政相对人的财产权，但是其对海洋行政相对人的行为能力的限制直接或间接造成的财产损失，往往远远大于其他形式的海洋行政处罚，是一种比较严厉的海洋行政制裁。众多的海洋法律和海洋行政法规都做出了停工停产的法律规范。例如，《铺设海底电缆管道管理规定》第十四条规定：“主管机关有权对海底电缆管道的铺设、维修、改造、拆除、废弃以及为铺设所进行的路由调查、勘测活动进行监督和检查。对违反本规定的，主管机关可以处以警告、罚款直至责令停止海上作业。”再如，《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十三条规定：“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……。”第八十四条规定：“违反本法第四十九条的规定，使用含超标准放射性物质或者易溶出有毒有害物质材料的，由海洋行政主管部门处五万元以下的罚款，并责令停止该建设项目的运行……。”

#### 7. 吊销、暂扣证件

吊销、暂扣证件是指海洋行政主体依法收回或暂扣海洋行政相对人已获得的从事某种活动的权利和资格的证书，其目的在于取消海洋行政相对人的一定资格和剥夺、限制某种特许权利。

吊销是指海洋行政相对人向海洋行政主体所申请的许可证或者其他执照上规定的权利不再享有的一种海洋行政处罚，除非海洋行政相对人在法律规定的期限以后再次向海洋行政主体提出申请，获得新的许可证或者其他执照，海洋行政相对人不得从事这种活动或者工作；而暂扣是指海洋行政主体依法中止海洋行政相对人在短时间内从事某种活动的资格的一种海洋行政处罚。《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十六条规定：“违反本法规定，不按照许可证的规定倾倒，或者向已经封闭的倾倒区倾倒废弃物的，由海洋行政主管部门予以警告，并处三万元以上二十万元以下的罚款；对情节严重的，可以暂扣或者吊销许可证。”《中华人民共和国海洋

《船舶管理规则》第二十条第二款规定：“船只实际装载与许可证所注明内容不符，情节严重的，除中止或吊销许可证外，还可……。”

#### 8. 法律法规规定的其他行政处罚

有关海洋法律法规还设定了其他一些海洋行政处罚形式。例如，《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》规定的“扣留”等。

#### 四、海洋行政处罚的适用

海洋行政处罚的适用，是指海洋行政主体在认定海洋行政相对人行为违法的基础上，依法决定对海洋行政相对人是否给予海洋行政处罚和如何科以处罚的活动。它是将海洋行政法律规范规定的海洋行政处罚的原则、形式和具体方法等运用到各种具体行政违法行为中的活动。海洋行政主体在海洋行政处罚适用中，应区别对待各种不同的情况，依法采取不同的处罚方式和方法。

##### 1. 不予处罚与免于处罚

不予处罚是指因有海洋法律法规所规定的事由存在，海洋行政主体对某些形式上的虽然违法但实质上不应承担违法

责任的人不适用海洋行政处罚。一般来说，具有下列情况的，对海洋行政相对人的行为不予行政处罚：一是不具有行为责任能力的人违法，不予处罚。主要指未满十四岁的未成年人和不能辨认或控制自己行为的精神病人；二是行为属于正当防卫行为的；三是行为属于紧急避险行为的；四是因意外事故而致违法的；五是因海洋行政机关或有关行政机关的责任而造成违法的；六是违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害结果的。

免于处罚是指海洋行政主体依照法律法规的规定，考虑有法定的特殊情况存在，对本应处罚的违法海洋行政相对人免除其处罚。免于处罚必须以法律法规规定免除情节为依据，在海洋行政相对人不具备法定免于处罚条件的情况下，海洋行政主体不得适用免于处罚。法定应可免于处罚的情节有：一是由具体行政行为引起的，主要是指海洋行政相对人的违法行为是因海洋行政公务人员的过错造成的；二是由抽象行政行为引起的，主要是指海洋行政规章或其他海洋行政

规范性文件的制定违反法律规范或其他因素而违法的。

##### 2. 应当处罚与可以处罚

应当处罚是指必须发生对违法

者适用海洋行政处罚或从轻、从重等结果。应当处罚是对海洋行政主体行使海洋行政处罚权的明确规定，是羁束裁量的具体表现。凡是海洋行政相对人有违法行为的，除法定事由外，都应当受到海洋行政处罚，否则，即是有失公平。在应当处罚情形中，主要包括三个方面：一是应当对违法者适用海洋行政处罚；二是应当从轻、减轻或免于处罚；三是应当从重处罚。在对违法者适用海洋行政处罚的过程中，在应当范围内海洋行政主体仍有一定自由裁量权。

可以处罚是指海洋行政主体对违法者产生海洋行政处罚适用的结果。也就是说，可以予以行政处罚，也可以不予行政处罚，或者可以从轻、从重处罚，也可以不予从轻、从重处罚。由此可以看出，海洋行政主体在可以处罚中自由选择权力较大，但不是可以滥加运用，而必须在法定范围内，根据违法行为的性质、各种情节等综合做出裁量，否则即是滥用自由裁量权。可以处罚具体表现在下列三个方面：一是在处罚与不处罚之间选择；二是在处罚幅度内予以选择，即在是否从轻或从重上予以选择；三是在几种处罚方式上选择。

##### 3. 从轻、减轻与从重处罚

从轻处罚是指海洋行政主体在法定的处罚方式和处罚幅度内，对海洋行政违法行为人选择适用较轻的方式和幅度较低的处罚。应当说明，从轻处罚并不是绝对要适用最轻的处罚方式和最低的处罚幅度，而是



由海洋行政主体在具体案件中,根据法定或酌定的从轻情节适当、合理地予以裁量。

减轻处罚是相对于加重处罚而言的,是指海洋行政主体对违法海洋行政相对人在法定的处罚幅度最低限以下适用海洋行政处罚。简而言之,就是科以违法者低于法定最低限的处罚。

从重处罚是从轻处罚的对称,是指海洋行政主体在法定的处罚方式和幅度内,对违法的海洋行政相对人在数种处罚方式中适用较严厉的处罚方式,或者在某一处罚方式允许的幅度内适用接近于上限或上限的处罚。

#### 4. 单处与并处

单处是指海洋行政主体对违法的海洋行政相对人仅适用一种处罚方式。它是海洋行政处罚适用的最简单形式。单处可以是对法定的任何一种行政处罚方式的单独适用。一般来说,在海洋法律法规没有明确规定可以实施并处的情况下,海洋行政主体一般应对违法海洋行政相对人单独适用一项处罚,不能同时使用几项处罚。

并处是指海洋行政主体对海洋行政相对人的某一违法行为依法同时适用两种或两种以上的海洋行政处罚形式。并处是相对于单处而言的,往往针对情节较严重的情形,是对违法者的从重处罚。并处必须在具备法定的条件下才能采用,不仅要有法律法规明确规定才可以并处,而且还须具备法定情节,否则不能采用并处。

### 五、海洋行政处罚的程序

海洋行政处罚的程序,是指海洋行政主体依法对海洋行政相对人实施海洋行政处罚的步骤、过程和方式。依据《中华人民共和国行政处罚法》有关规定,海洋行政处罚的程序有:简易程序、一般程序和听证程序。

#### 1. 海洋行政处罚的简易程序

海洋行政处罚简易程序,又称即时处罚程序和当场处罚程序。是指在特定条件和场合下,由海洋行政公务人员当场做出海洋行政处罚决定,并当场执行的步骤、方式、时限和形式等过程。实施海洋行政处罚简易程序的过程是:

(1) 表明身份:海洋行政公务人员应当主动向海洋行政相对人出示合法有效的执法身份证件,以表明海洋行政公务人员是否符合合法的必要程序和资格。

(2) 说明处罚理由:海洋行政公务人员应当主动向海洋行政相对人说明海洋行政违法行为的事实,说明其违反的海洋法律规范和给予海洋行政处罚的理由和根据。

(3) 给予海洋行政相对人陈述和申辩的机会:海洋行政相对人可以进行口头申辩和说明情况,海洋行政公务人员要给予认真的口头答辩,以理说法,做到使海洋行政相对人口服心服。

海洋行政公务人员不得因海洋行政相对人的申辩而加重处罚。

(4) 制作笔录:海洋行政公务人员应当对海洋行政相对人

的海洋行政违法行为客观地做出笔录。

(5) 制作当场处罚决定书:当场处罚决定书是由国家海洋行政机关统一制作的有一定格式、编号的两联处罚决定书,由海洋行政公务人员当场填写。当场处罚决定书应载明:被处罚人姓名和单位名称或住址、违法事实、处罚种类、处罚数额、处罚依据、处罚时间、处罚地点、处罚机关和执法人员签名并盖章、告知复议权利和诉讼权利及期限,并当场交付被处罚人。

(6) 处罚备案:海洋行政公务人员当场做出的海洋行政处罚决定及其处罚的款项,应当按法定程序和时间向海洋行政机关备案或缴款。

(7) 处罚执行:当处罚决定书做出后,海洋行政相对人应当在处罚决定书上签名或盖章,并表示没有异议。涉及罚款的,可令其到指定地点或当场由执法人员代收。如果当事人对海洋行政处罚持有异议或拒绝签字或拒绝缴纳罚款的,执法人员应将当事人违反海洋行政法律法规的违法行为移交海洋行政机关按一般程序处理。

#### 2. 海洋行政处罚的一般程序

海洋行政处罚的一般程序,又称普通程序,是指海洋行政主体实施调查取证、处罚决定做出和处罚决定书交付、送达等应经过的正常的普通程序。实施海洋行政处罚一般程序的主要过程是:

(1) 立案:立案是指海洋行政主体对所发现的,应当追究

责任的违法海洋行政相对人将其登记,并确立为应受到调查处理的案件的活动。

立案是海洋行政主体实施海洋行政处罚时的第一步程序,是一个独立的阶段。海洋行政处罚的案件,除依法采用简易程序做出处罚的案件以及在法定情形下采取紧急措施的案件外,都必须有立案程序,先立案,再进行调查处理。立案可以防止海洋行政主体的违法处罚行为,保护海洋行政相对人的利益。同时,通过立案程序,可以促使海洋行政主体迅速组织力量调查取证,查处违法行为,避免案件的推诿和久拖不决。

立案的案件来源有多种情况:如现场公务人员或船舶、飞机、卫星巡航监视过程中发现违法行为,群众举报,受害人控告揭发和上级机关交办等。立案应通过一定的法律形式表现出来,按照专门的格式,填写“立案报告表”,经海洋行政机关主管负责人审查批准后,即完成了法律上的立案程序。海洋行政机关认为不符合立案条件的,或者主管负责人对立案报告不予批准的,应当制作不予立案决定书并送达利害关系人。利害关系人如不服海洋行政主管机关的不作为行为,可依法申请复议或提起行政诉讼。

(2) 调查取证:调查是海洋行政公务人员依照法定程序向案件的当事人、证人及利害关系人了解案件情况的活动。具体包括:一是询问当事人,二是询问证人。询问证人是海洋行政公务人员为收集证据查明案

情,依法向案件知情人进行了解案情的一种调查活动,也是收集证人、证言通常采取的方式;取证是指海洋行政公务人员除对当事人和利害关系人、证人调查外还必须进行搜集证据的活动。取证工作具体包括:提取和索取物证、书证、证人证言、当事人陈述、视听资料、传感器数据或图像、鉴定结论等,同时制作勘验笔录和现场笔录。当事人或者有关人员应如实回答询问,协助调查或检查,不得阻挠。

(3) 告知和听取陈述、申辩:海洋行政主体在做出海洋行政处罚决定之前,应当告知当事人做出海洋行政处罚决定的事实、理由和依据,并告知当事人依法享有的陈述权和申辩权,充分听取当事人的意见,这实际上是调查取证程序的一种继续,从而更有利于查明案情、分清是非,也是保护海洋行政相对人不受海洋行政主体非法侵害、制约海洋行政主体滥用处罚权的主要机制之一。海洋行政主体有提出事实和证据说明当事人违法行为的权利,当事人也有陈述事实、提出证据说明自己无辜的权利。如果当事人提出了有力的证据,证明自己是无辜的,海洋行政主体就不能实施海洋行政处罚。海洋行政主体在做出海洋行政处罚前未按规定向当事人告知给予海洋行政处罚的事实、理由和依据,或者拒绝听取当事人的陈述、申辩,海洋行政处罚决定不能成立。在进入告知和听取陈述申辩阶段中,应给予当事人申辩的机会,海洋行政主

体应该对当事人的陈述和申辩,制作申辩笔录,对其提出的事实理由和证据,应当进行复核,复核成立的,应当采纳。申辩笔录应作为海洋行政处罚决定的根据之一,并在处罚决定书下达的同时入档归案,以备今后在海洋行政复议或行政诉讼时作举证之用。

(4) 审查证据:在做出海洋行政处罚决定前,海洋行政主体应对海洋行政相对人的违法行为和已收集到的各方面的证据进行审查、核实,对当事人提出的事实、理由和证据进行复核,并召集有关人员进行分析,去伪存真,对违法行为做出明确的认定。如果对将要做出的海洋行政处罚的决定是涉及责令停工停产、吊销许可证或者罚款数额较大问题的,应告知海洋行政相对人有要求进行听证的权力。如果海洋行政相对人要求进行听证,海洋行政主体应将海洋行政处罚行为按照海洋行政处罚的听证程序处理,而海洋行政处罚的一般程序就此结束。

(5) 做出海洋行政处罚决定:海洋行政主体在履行了以上程序以后,应通过不同的会议形式做出决定:如果审查确认违法事实确实存在,并事实清楚,证据确凿,即可依法根据情节轻重及具体情况做出处罚决定;如果认为违法行为不存在或被指控的事实不能成立的,则不得给予海洋行政处罚,应做出撤销案件的决定;如果被指控的海洋行政相对人确实有违法行为,但情节显著轻微,依法可不予海洋行政处罚的,

可做出免于海洋行政处罚的决定；如果海洋行政公务人员认为海洋行政相对人不仅有违法行为，而且该行为已经构成犯罪的，则应将有关材料移送司法机关处理。

海洋行政主体所作的给予海洋行政相对人的海洋行政处罚决定，应制作海洋行政处罚决定书。海洋行政处罚书一般应载明如下事项：当事人的姓名（名称）和地址；违反海洋法律法规和规章的事实和证据；海洋行政处罚的种类和法律依据；海洋行政处罚的履行方式和期限；不服海洋行政处罚决定需要提起行政复议或行政诉讼的途径和期限；做出海洋行政处罚的法定海洋行政机关的名称和做出决定的日期，并加盖公章。

海洋行政处罚决定书应在宣告后，当场交付当事人，当事人不在场的，应当在七日内按照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定，将海洋行政处罚决定书送达当事人。

### 3. 海洋行政处罚的听证程序

海洋行政处罚的听证程序，是指在做出重大海洋行政处罚决定以前，海洋行政主体就违法事实听取海洋行政相对人和执法人员的申辩、质证和意见，进一步核实证据和审查事实，以保证处理结果合法、公正的一种程序。听证程序一般适用于做出责令停工停产、吊销许可证或较大数额罚款等海洋行政处罚决定之前，前提是应海洋行政相对人的要求而实施。如果海洋行政相对人不提

出要求，海洋行政主体没有必要组织听证。听证的目的在于广泛听取各方面的意见，通过公开、合理的程序和形式，努力将海洋行政处罚决定建立在合法、适当的基础上，避免违法或不当的海洋行政处罚决定给海洋行政相对人带来不利和不公正的影响。海洋行政处罚的听证程序如下：

(1) 听证的申请与决定：当事人对于海洋行政主体所认定的违法事实有异议的，有权要求海洋行政主体组织听证。这一要求的提出，一般是书面形式，也可以是口头形式，在时限上，应当在海洋行政主体告知海洋行政处罚建议后三日内提出。

(2) 听证通知：海洋行政主体做出组织听证的决定后，应当在听证的七日前，通知当事人举行听证的时间、地点和其他有关事项。

(3) 听证的主持与参与：听证的主持人员应该由海洋行政机关中具有相对独立地位的专门人员担当，并且应该是非直接参与案件调查取证人员，以便能客观、公正地依据事实和法律做出判断。当事人认为听证主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避。当事人可以亲自参加听证，也可以委托1~2人代理听证。

(4) 辩论：举行听证时，本案调查人员根据调查所获取的当事人违法事实和证据，提出海洋行政处罚决定，当事人可以进行申辩和质证，双方也可以进行辩论。调查取证人员在听证程序中应当与当事人地位

平等。

(5) 听证笔录：听证应当制作笔录，凡在听证中出示的证据材料，当事人陈述、辩论等过程和情况，都应制作笔录，笔录应当交当事人审核无误后签字或盖章，如认为记录有遗漏或差错或与自己表述意见不一致的，也可以请求补充或改正。最后，主持人和书记员都要签字或盖章，作为海洋行政处罚的依据之一。

(6) 听证费用：当事人不承担海洋行政主体组织的听证费用，该费用支出应由国家财政承担。

这里需要说明，组织听证程序只是一般程序中的一种特殊调查处理程序，并不包含海洋行政处罚的全过程。与一般程序中的调查取证程序相比较，只是对比较重大的海洋行政处罚案件适用特殊方式的调查取证程序而已。听证程序完毕以后，只是完成了调查取证，仍应按照一般程序的有关规定做出是否给予海洋行政处罚的决定。适用听证程序的案件的最后决定权在海洋行政机关，而不是在主持听证人员或本案调查工作人员。如果调查人员提出的海洋行政处罚建议不合适，或有错误应给予变更或不予处罚。

（作者单位 国家海洋局北海分局 青岛海洋大学）