

我国“恢复海域原状”的法理和实践

曹晶, 裴兆斌

(大连海洋大学海洋法律与人文学院 大连 116023)

摘要:为推动我国海洋领域的法律实践,促进海域使用管理的不断发展,文章分析“恢复海域原状”的法理学理论、执法难题和解决路径。研究表明:“恢复原状”是我国法律确定的行政强制执行方式之一,《中华人民共和国海域使用管理法》对“恢复海域原状”有明确规定,主要目的是保护海洋生态环境和加强海域使用管理力度,进而保护国家和海域使用权人的合法权益;“恢复海域原状”属于行政处罚,而非行政命令;目前“恢复海域原状”存在认知分歧、执行困难和成本较高等执法难题,亟须完善法律依据、健全执法机制和加强海洋环评。

关键词:海域使用管理;海洋法律;行政处罚;行政执法;强制执行

中图分类号:P74:D92

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)10-0016-03

The Jurisprudence and Practice of 'Restoring the Originality of the Sea Area'

CAO Jing, PEI Zhaobin

(Law School & Coast Guard School, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

Abstract: In order to promote the legal practice in China's marine field and promote the continuous development of sea area use management, the paper analyzed the legal theory, law enforcement problems and solutions to the problem of "recovering the original state of the sea". The research results showed that "restitution of the original state" was one of the administrative enforcement methods determined by China's law. The Law of the People's Republic of China on the Use of Sea Areas has clear provisions on "recovering the original state of the sea area". The main purpose is to protect the marine ecological environment and strengthen the use of the sea area. The management will strengthen the legitimate rights and interests of the right holders of the state and the sea. "Recovering the original status of the sea area" is an administrative penalty, not an administrative order. At present, "recovering the original state of the sea" has law enforcement

收稿日期:2019-03-21;修订日期:2019-09-12

基金项目:教育部备案2017年度国别与区域研究中心项目“海洋法律与政策东北亚研究中心”(GQ17091);中国学位与研究生教育学会农林学科工作委员会2019年研究课题项目(2019-NLZX-YB52)。

作者简介:曹晶,硕士研究生,研究方向为海洋法

通信作者:裴兆斌,教授,博士,研究方向为行政法、行政诉讼法和海上维权法等

problems such as cognitive differences, implementation difficulties and high costs. It is necessary to improve the legal basis, improve the law enforcement mechanism and strengthen the marine environmental assessment.

Key words: Sea area use management, Marine law, Administrative punishment, Administrative law enforcement, Enforcement

1 法学理论

1.1 法律认定

1.1.1 公法领域的“恢复原状”

《中华人民共和国行政强制法》第十二条规定,行政强制执行的方式包括:加处罚款或者滞纳金;划拨存款、汇款;拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物;排除妨碍、恢复原状;代履行;其他强制执行方式。

其中,“恢复原状”是指违法者造成损害后果后,行政部门有权要求其承担相应责任,但违法者没有履行相应的恢复原状义务,行政部门可代替义务人或指定其他不存在利益关系的第三人对损害后果进行恢复原状的处理,之后再向违法者追偿。此类做法可在一定程度上保障利益关系人的利益,同时对违法者起到惩戒作用。

1.1.2 海域使用管理领域的“恢复原状”

《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)第四十二条规定,未经批准或者骗取批准,非法占用海域的,责令退还非法占用的海域,恢复海域原状,没收违法所得,并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金五倍以上十五倍以下的罚款;对未经批准或者骗取批准,进行围海、填海活动的,并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金十倍以上二十倍以下的罚款。

在违法使用海域类案件的执法过程中,“恢复海域原状”往往难以执行。例如:违法填海活动在某种程度上根本改变海域的自然属性,填海工程一旦竣工,恢复海域原状的可能性极低,导致对绝大多数违法填海案件只能采取罚款的行政处罚。

有观点认为,应删除难以执行的“恢复海域原状”内容。本研究认为,应正确理解“恢复海域原状”的本质,而不是轻易修改法律条文。《海域法》

规定“恢复海域原状”的主要目的是保护海洋生态环境和加强海域使用管理力度,进而保护国家和海域使用权人的合法权益,如不严惩违法者将有损法律震慑力。

1.2 行政定性

长期以来,对于行政处理存在对立的观点。一种观点主张除“责令停产停业”的行政处理可作为行政处罚外,其他责令类行政处理都应视为行政命令。很多学者对此持肯定态度,将“恢复海域原状”作为行政命令。

另一种观点主张对责令类行政处理视具体情况作具体分析,《海域法》对于“责令退还非法占用的海域,恢复海域原状”的规定,可视为法律设定的行政行为,而不能笼统地划为行政命令。本研究赞同此种观点。

海洋行政处罚决定书中常出现“恢复海域原状”的内容,原因在于:如区分行政处罚和行政命令,那么行政机关对于“恢复海域原状”的行政处理还要额外下发行政命令,不但增加工作量,而且浪费资源,使执法程序更加复杂,降低执法效率^[1]。行政处理的最终目的是有效加强行政管理和执法效果,从而维护社会秩序的稳定,将“恢复海域原状”的行政处理放入海洋行政处罚决定书中表述,有利于高效执法。此外,对于违法者的行政处罚应不仅包括罚款,而且包括限期改正和恢复原状等,二者结合才能达到惩戒目的。因此,将“恢复海域原状”作为行政处罚具有必要性和合理性。

2 执法难题

2.1 认知分歧

恢复原状有 3 个前提,即受损原物现实存在、具有恢复的可能性以及恢复成本不能过高。目前对于海域是否具有恢复原状条件的看法不一:大部分观点认为海域自然属性被根本改变,因此无法恢复

原状;也有观点认为《海域法》“恢复海域原状”的规定强调消除违法行为对海域造成的后果,属于法律意义的定性恢复,而非物理意义的定量恢复,因此受损海域在大致恢复后可依靠自身修复能力不断接近原状。

此外,《海域法》释义在“法律责任”部分中明确,恢复海域原状,即停止在非法占用海域的一切生产经营活动和其他有关活动,拆除在该海域的违法用海设施和构筑物,对海域造成破坏的,应当采取治理措施,进行整治,恢复海域被非法占用前的状态。该释义规定恢复海域原状的方式和措施,但未规定恢复海域原状的具体标准。目前司法实践对于恢复后的海域状态存在3种观点:①须与海域被非法占用前的状态完全一致;②须满足国家相关海洋环境质量标准,且不对周边环境造成影响;③须具有正常的功能和发挥应有的作用^[2]。

2.2 执行困难

由于海洋行政执法部门没有行政强制执行权,如违法者拒绝履行义务,海洋行政执法部门只能向法院申请强制执行,但困难重重。①我国没有管辖海洋类案件的专门法院,海洋行政执法部门须根据实际情况选择法院起诉;②我国关于恢复海域原状的法律实践极少,缺乏司法和执法经验;③各级海洋行政执法部门普遍缺乏对恢复海域原状的理解,上级部门对下级部门监管不力,恢复项目往往停滞不前。

2.3 成本较高

从经济成本看,恢复海域原状的费用是占用并使用海域的3~5倍,如恢复项目施工较复杂或离岸较远,还要增加不可预估的运输和人工费用,违法者通常无力承担。从社会成本看,大规模的恢复项目须消耗大量人力、物力和财力,在一定程度上浪费公共资源。从环境成本看,恢复项目的施工过程可能加剧海洋污染、影响生物生境和改变水文特征,对海洋生态环境造成二次破坏。

3 解决路径

3.1 完善法律依据

完善《海域法》关于“恢复海域原状”的规定,明

确恢复海域原状的条件和标准。由于修法的程序复杂和时间较长,可通过规范性文件的形式,综合考虑海域特性、周边环境、技术水平和政治经济等因素,制定科学、合理和实用的海域恢复条件和标准,为相关实践提供法律依据^[3]。

3.2 健全执法机制

深化各级海洋行政执法部门对恢复海域原状的理解,健全问责、监督和溯源等执法机制,提高执法效率。借鉴国外先进经验,总结形成适合我国国情的执法方法。对于无须恢复原状仍可保持基本功能的海域,采用加大罚款力度的方式惩戒违法者。采取就近原则,选择当地法院申请强制执行,便于充分把握实际情况和案件细节。

3.3 加强海洋环评

完善海洋环境影响评价体系,对恢复工程开展整体和系统的海洋环境影响评价。综合考虑恢复海域原状的实际情况,明确规划海洋环境影响评价的总目标,协调海洋开发利用和保护。全面论证施工过程的经济、社会和环境效益,针对存在的问题提出可行的解决办法^[4]。

4 结语

“恢复海域原状”是《海域法》的明文规定,但在司法和执法过程中仍面临许多困难。应高度重视此类问题,结合实际情况制定解决方案,保障有法可依、有法必依和严格执法,促进我国海域使用管理的不断发展^[5]。

参考文献

- [1] 国家海洋局考察团.日本围填海管理的其实与思考[J].海洋开发与管理,2007,24(6):3-8.
- [2] 杨华.香港填海造地的法律实践及其借鉴[J].法学,2013(1):44-51.
- [3] 王峰.海洋行政处罚决定书表述“恢复海域原状”的合理性必要性[N].中国海洋报,2017-01-03(3).
- [4] 朱锦杰.落实海域行政执法“最后一公里”:以恢复海域原状为例[N].中国海洋报,2016-11-23(2).
- [5] 谢庆健.正确理解“恢复海域原状”的法律条文[N].中国海洋报,2013-07-05(3).