



海口海事法院 海事行政审判白皮书

(2012-2016)

中华人民共和国海口海事法院

二〇一七年三月六日



海口海事法院 海事行政审判白皮书

(2012-2016)

中华人民共和国海口海事法院

二〇一七年三月六日

目 录

前言	(1)
第一部分 2012 年-2016 年海事行政案件审理情况	(2)
第二部分 2012 年-2016 年海事行政审判工作所呈现的特点	(5)
一、案件数量较少、类型较为单一.....	(5)
二、群体性诉讼高发、均得到妥善处理.....	(6)
三、行政行为总体较为规范、行政机关败诉率低.....	(7)
四、案件审判质效较高.....	(7)
第三部分 典型案例剖析及风险提示.....	(9)
羊山诉洋浦经济开发区管理委员会海上养殖搬迁 补偿纠纷案.....	(9)
梁华友等 162 人申请撤销海南省海洋与渔业厅 燃油补贴文件案.....	(13)
临高县新盈镇头咀村民委员会不服临高县海洋与 渔业局行政处罚案.....	(16)
三亚双祥帆船俱乐部有限公司不服三亚市海洋与 渔业局强制扣押财产案.....	(19)

前 言

海口海事法院自 2012 年受理海事行政案件以来，依法行使海事行政案件管辖权，公正、及时审理各类海事行政案件，解决行政争议，有力地促进了海事行政部门依法行政，维护了国家海洋权益以及海事行政相对人的合法权益。

本白皮书概要介绍海口海事法院2012年-2016年期间审理海事行政案件情况，对行政处罚、行政许可、不履行法定职责等纠纷案件的审理情况进行汇总和分析，并选取典型个案进行剖析，作出风险提示，以供相关部门和社会公众参考，以便社会各界了解我省海事行政司法情况，以利于人民群众对海事司法工作进行监督，更好地发挥海事司法对促进海洋经济健康发展、推动海洋强国战略的积极作用。

第一部分

2012年-2016年海事行政案件审理情况

2011年8月24日,《海南省高级人民法院印发〈关于指定海口海事法院管辖海事行政案件的意见(试行)〉的通知》,海口海事法院试行受理海事行政案件、海事行政赔偿案件以及海事行政机关和其他行政机关申请法院强制执行的海事非诉执行案件。

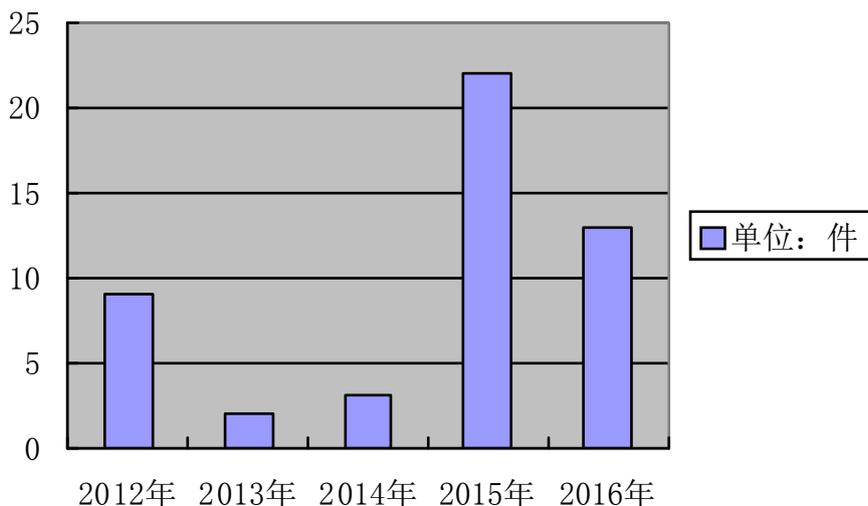
2016年3月1日,随着最高人民法院发布的《关于海事诉讼管辖问题的规定》和《关于海事法院受理案件范围的规定》的实施,海事行政案件正式纳入海事法院的管辖范围。开展海事行政审判工作以来,我院以打造海事行政精品案件为目标,不断摸索海事行政审判规律,加大调研宣传力度,扩大海事行政审判影响力,取得了良好的法律效果和社会效果。

海口海事法院在2012-2016年间共受理海事行政案件49宗。其中2012年收案9件,2013年收案2件,2014年收案3件,2015年收案22件,2016年收案13件。^①从案件受理情况

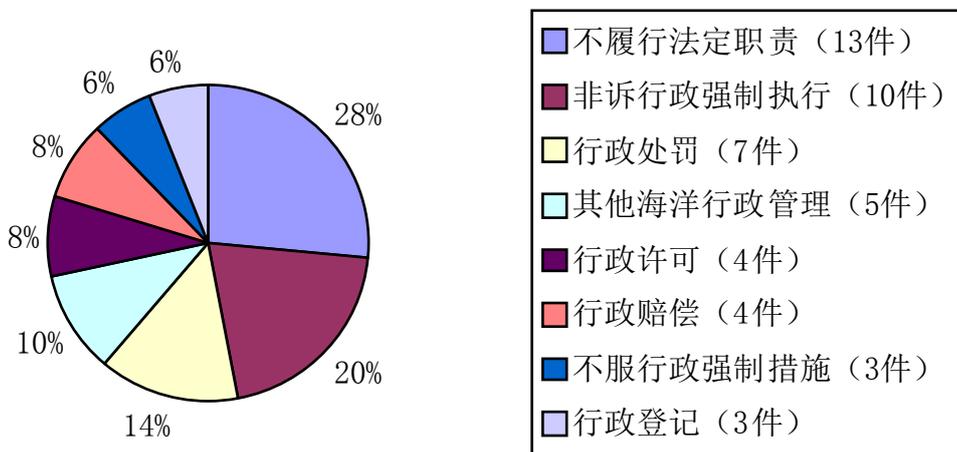
① 以上每年收案数均以当年新收案件统计。

上看，行政不作为案件和非诉执行案件占有较大比例。行政不作为类案件主要为行政处罚、行政许可和行政登记等案件。具体情况见下图：

图一：海口海事法院 2012 至 2016 年海事行政案件收案数量图



图二：海口海事法院 2012 至 2016 年度海事行政案件收案类型图

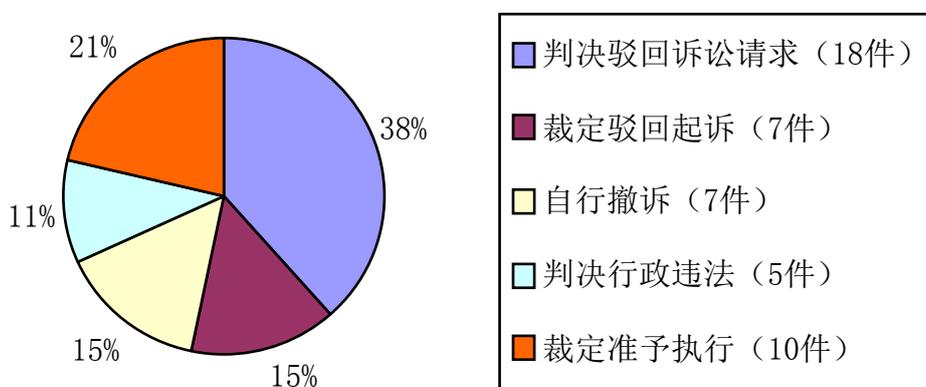


结案率方面，海事行政案件在 2012 年至 2016 年间年度综合结案率分别为 100%、100%、100%、90.91%、84.62%，保持了较高的结案率。从审理天数来看，行政诉讼类案件平均审理

天数为 70.4 天，非诉行政强制执行案件平均审理天数为 20.5 天，审理周期短、效率高。在近五年已审结的 47 宗案件中，上诉案件为 16 宗，年平均上诉率为 52.1%，^①低于全国行政案件平均上诉率。

从海事行政案件裁判结果来看，以判决驳回诉讼请求居多，判决行政违法的案件所占比例不高。海事行政机关败诉率为 10.2%，略高于近五年全国行政案件平均行政机关败诉率^②，与海南省近五年行政机关一审案件败诉率相比则略低^③。具体情况见下表：

图三：海口海事法院 2012 至 2016 年度海事行政案件裁判结果图



此外，五年来本院受理的非诉行政强制执行案件，经依法审查后均裁定准予执行，准予执行率 100%。

① 本院 2012—2016 年行政案件上诉率依次为 11.1%、50%、100%、56.3%、42.8%。

② 全国人民法院审理行政诉讼案件在 2010 年—2014 年的平均行政机关败诉率为 9.1%。

③ 2010 年—2015 年，海南全省行政诉讼中行政机关一审案件败诉率分别为 17.07%、14%、17.11%、16.3%、23.89%、23.86%。

第二部分 2012年—2016年海事行政审判工作所呈现的特点

海口海事法院 2012 年至 2016 年海事行政案件审判情况，呈现出以下特点：

一、案件数量较少、类型较为单一

除 2015 年案件数量有明显增长外，我院每年受理海事行政纠纷案件 10 件左右，占全院受理案件总量^①的比例较小。由于海事行政案件管辖范围相对集中于海洋行政管理，故案件类型较为单一。从近五年受理的案件总量来看，居首位的是诉行政机关不履行职责的案件，其中有相当部分的案件是海洋主管部门未发放燃油补贴所引发的纠纷。由于近年来国家对渔船燃油补贴的力度增大，随着海南省海洋主管部门的管理日趋规范，有部分渔船因不符合领取燃油补贴的新政策未能领取补贴，从而引发诉讼。其次是行政机关申请强制执行行政处罚案件。由于近两年海南省海洋主管部门加大对非法占用海域及非

^① 2012 年—2016 年，本院受理各类案件依次为 853 件、1039 件、1078 件、1526 件、1675 件。

法采集珊瑚等违法行为的整治力度，对拒不履行行政处罚的行政相对人申请法院采取强制执行措施。在 2015 年-2016 年的 10 宗非诉行政强制执行案件中，本院均支持了行政机关的强制执行申请。此外，海洋行政处罚纠纷在受理案件中也占有一定比例。如王林等人非法组织游客前往西沙旅游，被文昌市工商局以无证经营为由给予处罚所引发的行政诉讼。

二、群体性诉讼高发、均得到妥善处理

海事行政诉讼多以涉海涉渔纠纷居多。在本院受理的行政案件中无论是铺设海底电缆、填海工程引发的行政赔偿纠纷还是未及时发放燃油补贴引发的诉海洋与渔业局不履行法定职责纠纷，多呈现出群体性诉讼的特点。以海域使用权纠纷为例，海南省渔民往往视其祖祖辈辈打渔作业的海域为“祖宗海”，理所当然地认为对祖宗海享有使用权，这与我国现行海域使用权管理法律法规以及国家对海域的整体规划使用难免发生冲突。此外，因海洋渔业主管部门对不符合规定的渔船停发燃油补贴，也易引发群体性诉讼。如（2016）琼 72 行初 2 号案，162 名广西籍原告诉海南省海洋与渔业厅不履行法定职责一案。在面对群体性诉讼时，本院坚持依法审理、合理疏导，加大给群众做释明工作的力度，为人民群众与行政机关提供沟通平台，寻求解决群众困难的途径，从而使行政相对人即使在败

诉的情况下也能够理解和尊重法院的判决。

三、行政行为总体较为规范、行政机关败诉率低

本院自受理海事行政案件以来，牢牢把握司法服务保障的前瞻性和主动性，与海事行政部门建立了良好的沟通机制。多次前往行政机关举办法治讲座、召开座谈会，对行政机关可能出现的执法困境提供必要的法律支持，同时听取行政机关对行政审判工作的合理建议。通过沟通机制，不但促使本院及时掌握海事行政诉讼的新动态，也有助于行政机关提升依法行政能力。海事行政机关依法行政意识的加强以及执法能力的提升也在一定程度上促成了近五年来海事行政机关败诉率较低的局面。

四、案件审判质效较高

本院一贯重视海事审判质量管理、审判流程管理，为此制定了多项规章制度，全面提高海事审判工作质效。行政纠纷对于审判效率的要求更为迫切，一方面行政相对人急于通过诉讼维护自己的合法权益，另一方面行政机关期待通过司法途径进一步巩固执法效果。鉴于此，本院在案件量不多的情况下，重点立足提高海事行政案件的审判效率。本院在 2012 年-2016 年间审理的 49 宗海事行政案件，行政诉讼类案件平均审理天数为 70.4 天，非诉行政强制执行案件平均审理天数为 20.5

天，均做到了快审快结。

在保持较高审判效率的同时，本院注重案结事了，以化解行政纠纷为最终目标。在案件宣判后，有针对性地及时给当事人做释明工作。对于行政诉讼无法解决的问题，引导行政相对人通过合法合理的渠道维护自身权益。针对案件审理中发现的海事行政管理问题，积极提出司法建议，促进海事行政机关依法行政。

第三部分 典型案例剖析及风险提示

羊山诉洋浦经济开发区管理委员会 海上养殖搬迁补偿纠纷案

【基本案情】

原告羊山于2004年7月开始在洋浦附近海域养殖麒麟菜100亩，持有洋浦渔监颁发的有效期限至2008年9月24日的《养殖渔业使用许可证》，但无海域使用权证。2009年2月和6月，因洋浦港深水航道疏浚及岸滩整治工程建设需要，被告洋浦经济开发区管理委员会与儋州市人民政府联合制定《洋浦港海上渔排搬迁实施方案》和《洋浦港海上渔排搬迁补充方案》，对工程实施范围内的养殖户进行搬迁和补偿。两个方案针对的是鱼、虾等生物体的养殖渔排，没有明确包含麒麟菜养殖的搬迁和补偿。2010年，被告对原告养殖麒麟菜的海域以及其他养殖户渔排进行了搬迁。针对原告麒麟菜养殖补偿的问

题，被告相关职能部门多次进行现场核查并提出初步补偿意见。2011年3月4日，被告参照省内麒麟菜养殖场的补偿标准，结合原告的实际情况，决定补偿原告人民币（下同）48.4万元，实际补偿48.15万元。

原告以被告没有按照法定的程序实施补偿、搬迁行为违法以及补偿金额不足等为由提起诉讼，请求判令被告搬迁原告养殖场的行为违法并重新按两个方案规定的标准补偿原告434.48万元。

被告辩称，原告在被告搬迁之前已停止养殖，养殖海域没有海域使用权证，养殖使用许可证也已过期，且被告补偿48.15万元已经相当充分，故请求予以驳回。

【审判】

本院认为，被告作为国家政府机关，因洋浦港深水航道疏浚及岸滩整治工程的公共利益建设需要，对原告曾经使用过但已不再享有合法使用权的海域进行搬迁整治，符合法律规定。被告在实际搬迁过程中，经多次实地核查并参照省内补偿标准，结合原告的实际状况，对其进行了必要的和充分的补偿，原告事实上也接受了搬迁补偿费用。被告对于原告养殖场的搬迁和补偿，并未违反法定程序和法定标准，原告未能举证证明其财产价值或经济损失大于被告的补偿金额，因此被告的补偿

并未存在违法或者明显不合理之处。原告关于被告搬迁其养殖场违法并请求重新补偿的主张，没有事实和法律依据，本院依法判决驳回其诉讼请求。原告羊山不服，提起上诉，海南省高级人民法院二审维持原判。

【典型意义】

本案系政府机关使用海域进行公共建设所引发的海上养殖搬迁补偿纠纷，此类案件争议点往往集中在政府的搬迁行为是否合法以及补偿金额是否合理。

《中华人民共和国海域使用管理法》第3条规定：“海域属于国家所有，国务院代表国家行使海域所有权。……单位和个人使用海域，必须依法取得海域使用权。”第29条同时规定：“海域使用权期满，未申请续期或者申请续期未获批准的，海域使用权终止”。上述规定为行政机关依法征用海域、整治非法侵占海域行为提供了基本法律依据。目前我国法律、法规并没有关于海上搬迁补偿明确的、统一的标准，因此在拆迁补偿实践中，行政机关大多通过制定搬迁实施方案等就某一拆迁工程补偿问题进行具体规定，并在实施过程中与各业主协商达成协议给予补偿。补偿项目一般包括收回海域使用权补偿、养殖物补偿、海上设施补偿和投工投劳补偿等。对于不符合补偿方案指定对象的情况，行政机关可以结合行政相对人的实际情

况、参考省情做法，给予补偿。

本案所涉海域原由原告羊山享有养殖渔业使用许可权，但使用许可期限已经届满，羊山对该海域已经不再享有合法使用权。因此，本案实际上并不存在海域征用问题。被告洋浦管委会为了公共建设需要完全可以随时无偿收回该海域。对于原告羊山在该海域上留有的一些养殖设施，被告可以书面通知羊山在合理期限自行搬迁，否则作为抛弃物进行处理。被告为了便于工程顺利推进，给予羊山明显超过其海上养殖设施价值的补偿，而不是严格依法按无主物或抛弃物进行清场，非但不能息事宁人，反而导致羊山提出更多的补偿要求。这值得行政机关深思。

梁华友等 162 人申请撤销海南省海洋与渔业厅 燃油补贴文件案

【基本案情】

原告梁华友等 162 人为广西籍渔民，实际出资购买涉案渔船后，将涉案渔船挂靠在海南省当地的渔业公司经营管理，长期与所挂靠的公司分享国家下发的燃油补贴。2014 年，海南省海洋与渔业厅相继作出了琼海渔办[2014]291 号《关于发放 2012 年油补资金的补充意见的通知》（以下简称 291 号通知）、《海南省 2013 年度油业成品油价格补助专项资金发放方案》（以下简称 2013 年油补方案），详细列明了领取燃油补贴的主体条件等。原告等人因不满足 291 号通知和 2013 年油补方案所规定的“四证相符”的条件而未能领取 2012 年、2013 年的燃油补贴。为此，原告诉至本院，请求依法确认被告 2014 年 9 月 9 日作出的 291 号通知第二、三、五、六、七条违法，并予以撤销；依法确认被告 2014 年 11 月 26 日作出的 2013 年油补方案第二条第（二）款第 1、2、3 项违法，并予以撤销。

【审判】

本院认为，所谓规范性文件，是指行政机关为实施法律和执行政策，在法定权限内制定的除行政法规和规章以外的决定、命令等普遍性行为规则的总称。本案中，被告作出的 291 号通知及 2013 年油补方案并非针对 162 名原告这一特定主体，而是对海南省 2012 年及 2013 年的渔业成品油价格补助专项资金发放具有普遍约束力。因此，291 号通知及 2013 年油补方案属于被告制定的规范性文件。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第十三条第（二）项规定，人民法院不受理公民、法人或者其他组织对行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令提起的诉讼，故原告的诉讼请求不属于人民法院受案范围，依法应予驳回。综上，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第十三条第（二）项、第四十九条第（四）项及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第三条第一款第（一）项的规定，裁定驳回原告关于“确认琼海渔办[2014]291 号文第二、三、五、六、七条以及《海南省 2013 年度渔业成品油价格补助专项资金发放方案》第二条第（二）款第 1、2、3 项违法，并予以撤销”的起诉。原告不服，提起上诉，海南省高级人民法院二审维持原裁定。

【典型意义】

《中华人民共和国行政诉讼法》第五十三条规定：公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。该规定赋予行政相对人提请审查规范性文件的诉讼权利，但需要注意两点：1. 不能单独诉请审查规范性文件，必须在对行政行为提起诉讼时一并附带提起。2. 规范性文件，常见的有规定、通告、办法、决定、意见或条例等。法院有权审查的规范性文件仅指国务院部门、地方人民政府及其部门制定的规范性文件，不包括国务院制定的规范性文件。

临高县新盈镇头咀村民委员会不服临高县 海洋与渔业局行政处罚案

【基本案情】

被告临高县海洋与渔业局于2014年8月11日作出13号《处罚决定》，以原告在未取得海域使用权证的情况下，擅自占用头咀村南侧海域2.1944公顷的行为违反了《中华人民共和国海域使用管理法》第三条的规定为由，根据《中华人民共和国海域使用管理法》第四十二条和《国家海域使用管理暂行规定》的规定，责令原告退还非法占用的海域，恢复海域原状，并处以人民币7899800元的罚款。原告不服该处罚决定，向临高县人民政府申请行政复议。临高县人民政府于2014年12月31日作出临府复决字(2014)20号《行政复议决定书》，维持被告作出的13号《处罚决定》。原告仍不服，遂成讼。

原告诉称：被告处罚对象错误，头咀村渡口改造工程的建设方是临高县新盈镇人民政府。该工程已报临高县人民政府及相关职能部门批准。且该工程是对原有头咀村渡口的升级改造，占用的是本村的土地，并未非法占用海域。被告的行政处

罚没有事实和法律依据，请求本院撤销 13 号《处罚决定》。

【 审判 】

本院认为，本案在 2015 年 5 月 1 日之前立案受理，应适用修改前的《中华人民共和国行政诉讼法》。关于原告主张被告行政处罚对象错误的问题，本院认为原告是头咀港渡口码头配套工程项目的实际业主方，被诉行为是针对原告非法占用海域作出的。新盈镇人民政府向相关行政主管部门发函请示的行为仅是其履行行政职责，不代表其是改造项目的业主方。且现已查明原告在头咀港渡口码头配套工程项目中的实际施工范围已超出新盈镇人民政府向临高县人民政府请示的头咀村渡口改造项目的改造范围，故本院对原告的该主张不予采纳。

被告依据国家颁布的海域岸线专题图测定原告实际占用海域 2.1944 公顷，原告虽主张被告处罚的涉案海域实为该村所有的土地，却未提供相应的土地使用权证予以证明。故被告认定原告在未取得涉案海域使用权的情况下非法占用海域，事实清楚。被告根据《中华人民共和国海域使用管理法》第四十二条和《国家海域使用管理暂行规定》的规定作出处罚，程序合法、适用法律正确。依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（四）项的规定，判决驳回原告临高县新盈镇头咀村民委员会的诉讼

请求。原告不服，提起上诉，海南省高级人民法院二审维持原判。

【典型意义】

本案系海域使用权引发的行政纠纷。对于海洋行政主管部门而言，如何向行政相对人释明海域与土地的界限成为执法中的难题。为了加强对海岸带环境资源的保护，海南省人民政府在2016年8月31日制定了《海南经济特区海岸带保护与开发管理实施细则》，其中规定“海岸带是指海洋与陆地交汇地带，包括以海岸线为基线向陆地侧延伸的滨海陆地与向海洋侧延伸的近岸海域。海岸线是指平均大潮高潮线”。简单来说，平均大潮高潮线以上的是土地，以下的为海域。

该细则同时规定：“海岸线具体界线由省海洋部门会同省测绘部门依据国家海岸线修测技术标准和规范，结合我省海岸带保护与开发管理实际和岸线变化情况进行划定，报省政府批准后向社会公布。”尽管不是每一个渔民都能清楚了解海岸线的具体界线，但是无论是使用土地还是海域，都应首先获得相应主管部门的许可。这样一来，辨明是土地还是海域就不再成为困扰行政相对人的难题，而由行政主管部门着手解决。如果已经划定为海域的，那么就不存在农村（渔村）集体所有的问题。

三亚双祥帆船俱乐部有限公司不服三亚市 海洋与渔业局强制扣押财产案

【基本案情】

被告三亚市海洋与渔业局于2015年2月25日在三亚湾海域扣押了原告2辆沙滩摩托车和1艘黄白相间、型号为US-YAMA1609F111的摩托艇，并向原告出具了扣押证明。

原告诉称：其停放在三亚天福源度假酒店停车场内的摩托艇1艘及摩托艇运架、沙滩摩托车2辆被被告和三亚市综合执法局的工作人员以及三亚湾派出所的协警等人强行扣押拖走。随后，被告的工作人员向原告开具了一份“扣押证明”。原告认为被告作出的扣押原告摩托艇、沙滩车的行政行为没有法律依据，依法应予撤销。请求法院：一、撤销被告于2015年2月25日对原告作出的扣押原告摩托艇1艘、沙滩摩托车2辆的行政行为；二、判令被告归还原告被扣押的摩托艇1艘、沙滩摩托车2辆；三、本案诉讼费由被告承担。

【审判】

本院认为：本案为不服行政强制扣押财产之诉。一、关于

被诉行政行为的可诉性问题。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第一款第（二）项规定，人民法院受理公民、法人或者其他组织对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服提起的诉讼。本案中，被告扣押原告摩托艇和沙滩摩托车的行为属于行政强制措施，属于人民法院受案范围，具有可诉性。

二、关于被诉行政行为是否应予撤销。依照《中华人民共和国行政强制法》第二十四条规定，行政机关决定实施查封、扣押的，应当依据本法第十八条规定的程序，制作并当场交付查封、扣押决定书和清单。本案中，被告在实施强制扣押涉案财产时，没有制作现场笔录，也无法证明其履行了向当事人当场告知、听取当事人的陈述和申辩等法定程序，其仅向原告出具了由一名执法人员签字的扣押证明。故被告的上述扣押财产行为违反了行政强制法关于实施行政强制措施法定程序的规定，属程序违法，应予撤销。综上，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条第（三）项的规定，判决撤销被告三亚市海洋与渔业局于2015年2月25日作出的扣押原告三亚双祥帆船俱乐部有限公司US-YAMA1609F111（黄白相间）摩托艇1艘、沙滩摩托车2辆的行政行为；被告三亚市海洋与渔业局应将前述US-YAMA1609F111（黄白相间）摩托艇1艘、沙滩摩托车2辆返还给原告三亚双祥帆船俱乐部有限公司。

【典型意义】

本案主要涉及行政行为的可诉性及行政行为的程序合法性两个问题。

行政强制措施是为保证最终行政行为作出所采取的临时性措施，是一种中间行为，但并非作出最终行政行为的必要程序或中间环节，它是一种单独的行政行为；行政处罚是一种最终行政行为。行政处罚和行政强制措施分属两个不同的行政行为，当事人不服均可以提起行政诉讼，当事人对行政强制措施的诉权并不以行政机关是否作出行政处罚为条件。

本案是三亚市海洋与渔业局在与多部门联合执法时作出的行政强制措施。其行为出发点是为了整治三亚摩托艇经营乱象，保护游客人身财产安全。但在具体实施过程中暴露出执法机关及其工作人员重实体、轻程序的问题。尤其是在临时性的联合执法、集中整治活动中，往往忽视主体资格和执法主体的权限。在面对社会重痼时，地方政府往往希望毕其功于一役，但任何行政行为都应在法律规定的职权范围内，依照法定程序作出。唯有依法行使执法权，才能真正实现令行禁止。

结 束 语

海事行政审判是解决涉海行政争议的重要途径,是人民法院在海事司法领域联系人民群众、实现司法为民的重要方式,在保护人民合法权益、监督行政机关依法行政、保证法律统一正确实施等方面发挥着不可替代的作用,对于推进法治国家、法治政府、法治社会建设,促进国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

海口海事法院着力于打造一支政治纪律严明、审判业务过硬的海事行政审判队伍,为海洋执法活动提供有力的司法支持和监督,为推进海洋强国战略、“一带一路”战略,发展我省海洋经济提供司法服务。在此,向长期支持海事行政审判事业的各级人大、政府及职能部门表示衷心的感谢!