

# Reflections on the Implementation of Maritime Administrative Penalty

Shuai Shao<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Dalian Maritime University, Dalian Liaoning

<sup>2</sup>Shan Dong Maritime Safety Administration, Qingdao Shandong

Email: shaoshuai1975@126.com

Received: Jul. 23<sup>rd</sup>, 2018; accepted: Aug. 9<sup>th</sup>, 2018; published: Aug. 17<sup>th</sup>, 2018

---

## Abstract

In recent years, as China's maritime transport and economic activities are becoming more and more frequent, which poses a marine risk rise year by year and brings pressure increasing to the maritime safety supervision, and the maritime administrative punishment also shows a trend of rising year by year. With the aid of information means and perfect design, the maritime administrative punishment behavior standardization level has improved significantly, but the punishment implementation stage which is not easy to cause attention has become a focus area of maritime law enforcement potential risk.

## Keywords

Maritime Administrative Penalty, Implementation Stage, Analysis and Suggestion

---

# 关于对海事行政处罚执行过程若干问题的思考

邵 帅<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>大连海事大学, 辽宁 大连

<sup>2</sup>山东海事局, 山东 青岛

Email: shaoshuai1975@126.com

收稿日期: 2018年7月23日; 录用日期: 2018年8月9日; 发布日期: 2018年8月17日

---

## 摘 要

近年来, 随着中国海上运输和经济活动以及沿海港口码头建设的快速发展, 海上活动日益频繁, 由此也带来了海上险情和事故数量的逐年上升, 给海事安全监管所带来的压力不断加大, 海事行政处罚也呈逐

年上升的趋势<sup>1</sup>。随着2018年交通运输部海事法制信息系统的正式上线运行,借助信息化手段和标准流程设计,海事行政处罚行为规范化水平有了明显提升,但结合笔者调阅海事行政处罚案卷情况来看,发现以往不易引起重视的处罚执行阶段却成为引发潜在海事执法风险的集中区域。

## 关键词

海事行政处罚, 执行阶段, 分析与建议

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

我国行政法并没有明确界定行政处罚执行过程的节点,本文所指的海事行政处罚执行过程是指在海事行政处罚决定做出并送达相对人后,后续相关的处罚落实、违法纠正、扣分等程序和阶段。由于现有立法存在一定程度的模糊和空白,导致海事行政处罚在执行过程流转不畅,部分海事行政处罚结案困难,不利于操作和便民,也有可能使行政处罚纠错防错的立法目的落空,甚至引发一定的执法风险,需要通过多种手段和方式予以综合解决。

## 2. 执行方面的问题表现及原因分析

### 2.1. 能否收缴罚款是处罚决定的重要考虑因素

对处予罚款的海事行政处罚中,我国行政处罚相关法律法规并没有明确行政处罚的结案标准,《中华人民共和国海上海事行政处罚规定》中也采取了模糊的处理。一方面把行政处罚的办理完毕放在第二节“一般程序”第92条中体现并规定了时限要求,同时将执行程序单独分节,与听证、监督等特别程序并列,执行程序看似是与行政处罚的一般程序相对独立的,另一方面第五节“执行程序”第109条又提出只有案件执行完毕后才能结案,但行政处罚案件何为办理完毕,何为结案,并没有进一步说明,实践中执法人员多把行政处罚的时限要求理解为对结案的要求,在交通部海事局最新版《海事执法业务流程》(2018)的表格设计中,也只有结案时间,没有办理完毕时间的体现,历次交通部海事局组织的执法督察和最新海事法制信息系统中也体现了此种意见。但将结案时间理解为办理完毕时间存在重大的执法风险,主要体现为两方面:一是由于执法部门在立案中时可能会考虑到难以在本级机构最长不超过3个月规定时限内收缴罚款或无法控制船舶导致的当事人消失等情况,存在选择性执法的情形(如聘用单位聘用未取得合格证书的人员上船工作,最多可以处罚15万元,而存在这种情况的船东大多为管理不正规的小公司或个人,经济能力有限,收缴罚款存在难度),通过不立案或在现场执法中故意“回避”违法事实,以规避违反行政处罚案件办理时限的硬性要求,但却导致了行政不作为<sup>[1]</sup>。二是执法人员根据处罚对象当事人可接受的处罚额度范围选择适用的处罚条款,这种作法虽然貌似履行了海事监管职责,但存在避重就轻,漏罚错罚的执法风险以及存在“交易空间”的廉政风险。

### 2.2. 处罚后的违法行为纠正不足

《中华人民共和国行政处罚法》第5条和《中华人民共和国海上海事行政处罚规定》第5条都明确

<sup>1</sup>根据山东海事局近三年行政处罚数据统计,2015~2017年,行政处罚数量分别为1026件,1135件和1601件,呈逐年上升趋势。

规定在行政处罚同时，还应当责令当事人改正或限期改正违法行为。但从操作层面，法律法规并没有明确海事执法应通过什么手段和方式来体现和保障违法行为的纠正，实践中基本没有在送达当事人文书中体现相关纠正内容的。由于责令纠正没有作为硬性要求进行细化落实，海事执法部门也习惯于将行政处罚等同于违法行为的纠正，久而久之易导致海事机构管理过于依赖行政处罚而形成管理手段单一，赋予行政处罚过多的管理功能的“怪圈”，而与行政处罚设立的初衷——遵循处罚与教育相结合，杜绝类似违法行为再发的立法目的渐行渐远。

### 2.3. 罚款收缴无法满足财审和便民要求

根据行政处罚法和国务院《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》第3条规定“做出罚款决定的行政机关应当与收缴罚款的机构分离”。目前据了解，山东海事局只有部分单位实现了完全的罚缴分离，其他单位由于地方财政部门无法开通专门账户的限制，不能实现罚款直交国库。尽管如此，但海事执法机构也并非没有选择，实践中，有的海事机构选择在银行开设一般单位账户，虽然不能满足罚缴款及时上缴国库的目的，却能部分满足账目可查，防止资金截流、挪用的财务风险。但也有的海事机构仍然采取直接收取罚款的作法，这不符合国家法律法规规定要求。从当事人的角度，交纳罚款是非常不便利的事情，处罚中对船舶船员的处罚比例较高，而船舶靠泊的港口码头附近一般没有银行营业网点，交罚款不但需要走较长的路途，还要将银行凭据送回做出处罚的海事机构留作凭证，给当事人带来不便。

## 3. 相关建议

### 3.1. 完善立法，明确办理结束时限节点

考虑到当事人缴费时间不属于海事部门可控范围，且处罚决定做出后也可能因为出现一定变化而导致罚款无法缴纳，如船舶逃逸、公司破产等需要另外特殊处理的情形，将处罚结案的时限定在罚款交纳完毕显然是不合适的。建议在通过立法明确通过一般程序办理的行政处罚案件办理结束时限的具体节点，可以考虑采取《中华人民共和国行政处罚法》第四十条规定的当事人确认送达时间，或按《中华人民共和国民事诉讼法》有关文书通过邮寄、公告、留置等形式送达生效的有关规定所确定的时间节点为准。至于交费的相关信息可以在结案表及档案备考表中根据实际情况补充备注说明，并附加相关收据证据等。由此，也可以打消海事行政机关在立案过程中对是否能够或及时能够收缴罚款的顾虑。将行政决定与执行相分离虽然行政法上并没有明确，但“罚缴分离”规定在一定程度上体现了决定和执行相分离的原则<sup>2</sup>。这种设计也可以在司法实践中找到参考，民法院在成立初期也是审判权与执行权不分，由承办法官承包从审理到执行全过程<sup>3</sup>，直到2009年最高院印发《关于进一步加强和规范执行工作的若干意见》，要求各级法院要成立执行局，在法院内实现审判与执行的分离。目前司法学界不少学者呼吁要实现执行权的行政化，彻底从法院业务剥离。从行政法理上，处罚决定与执行权的分离也具备条件，处罚决定权作为行政决定的一种，从行政权的细分上属于行政司法权，是基于公正而做出的判断，并具备可诉性，而执行权具有强制属性，是纯粹的行政权，所以处罚决定与执行是两种不同属性的权力。至于行政程序的设计，主要遵循“源有效配置，运转高效，防范风险，保障合法权益”等原则，并非是一成不变的，应根据情势变化及时做出调整。综上，建议将罚款交纳从海事行政处罚程序中分离，作为单独程序予以特别规定更能符合海事管理的实际。

<sup>2</sup> “罚缴分离”中，罚是指做出处罚决定的过程，而缴费则是执行过程的一部分，所以“罚缴分离”在一定程度上体现了决定与执行的分离。

<sup>3</sup> 参见：侯正峰。浅谈人民法院执行权与审判权分离。内蒙古呼伦贝尔市海拉尔区人民法院网站文章：[hleqfy.chinacourt.org/article](http://hleqfy.chinacourt.org/article)。

### 3.2. 加强信用管理，突出罚纠结合

当前国家正在大力倡导信用社会的建设，信用管理也是包括海事领域<sup>4</sup>在内的社会治理的重要组成部分。信用管理的目标与海事处罚是高度契合的，行政处罚法第五条明确了处罚的最终目的是教育相关当事人能自觉守法。而信用管理的目标也是通过对不同信用水平进行差异化的奖罚，最终通过自觉自治，在生活、生产和商业等社会各领域达到和谐治理的状态。处罚与信用的最终目标都是要促使当事人能够自觉自律守法守信，所以行政处罚不能一罚了之，如果把行政处罚作为海事管理的主要手段，有可能会诱导当事人把接受处罚作为其实施违法行为的一种“对价”，而更加有恃无恐。解决途径包括两方面：一是要通过各种行政手段对违法行为进行纠正，处罚只是其中手段之一，应弱化考核中对处罚指标的比重，同时要充分运用行政强制，行政指导，行政命令[2]，行政检查等多种手段组合，促使违法行为的纠正，相关纠正要求要书面通知当事人，相关行政手段和结果应在行政处罚档案中予以体现；二是充分运用信用管理手段，将在行政处罚、违法记分、行政强制、安全检查等行政处理的结果记录到信用征集系统，并有针对性出台奖惩制度，对于情节严重的，并可以纳入“黑名单”，从根本上促使当事人自觉守法守信。

### 3.3. 创新理念，体现人性化管理

针对罚款缴纳，一方面还是要积极和地方及上级部门反映和争取专用账户。另一方面，虽然部分海事机构无法申请到地方专用账户，不能实现罚款及时上交国库，但从财务风控的角度，也应开设单独的银行账户，实现一定程度上的“罚缴分离”，以便于财务监督。另外，在缴费方式上应该积极探索，通过采取移动支付、网上支付等措施，来实现便民，当事人可以少跑腿，甚至以异地交纳的方式完成处罚的后续执行，这也符合当下政府便民利民服务职能的转变[3]。

### 3.4. 加强信息化建设，实现信息共享

目前海事机构行政处罚尚未实现全国联网，严重制约行政处罚的后续处理和信息掌控，建议在部海事局层面通过信息化建设实现行政处罚的全海事系统联网数据查询与案件处理。实现信息共享主要有以下三方面的好处：一是可以让做出处罚的海事机构不必担心行政处罚的执行不到位问题，上一港做出的处罚可以由下一港核实并协助执行；二是通过联网信息查询，可以方便了解到当事人是否有被类似情形处罚过的经历，从而在进行处罚决定时能够在量裁时予以体现，更客观地满足《中华人民共和国海上海事行政处罚规定》第9条所体现的比例原则；三是海事处罚信息联网，将极大程度地打消当事人侥幸心理，促使其自觉遵章守纪，从而根本上优化航运安全环境。

## 4. 结语

本文主要剖析了海事行政处罚在执行阶段存在的若干问题，有些问题关系到一定的执法风险，结合在海事管理立法理念和具体操作等层面的开创性思考和探索，结合当前技术手段，笔者有针对性地提出相关建议，以期达到有力打击海事违法行为的同时，减小海事执法风险，并能够体现海事管理服务职能的最终目的。

## 参考文献

- [1] 胡江山. 海事行政法研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连海事大学, 2008: 40.
- [2] 刘振华, 丁启学. 三位一体: 中国海事行政案件范围界定研究[J]. 中国海商法研究, 2018, 29(1): 102.
- [3] 英莹. 基层海事行政执法工作探究[J]. 中国水运, 2016, 37(11): 60.

<sup>4</sup>中国海事局于2017年5月发布了《海事信用信息管理办法》，对海事信用建设的目标、原则、标准、运用等一系列重要问题作出了规定。

**知网检索的两种方式：**

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>  
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2379-3074，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>  
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：[ds@hanspub.org](mailto:ds@hanspub.org)