

大连海事法院

2020 年海事行政审判情况报告

二〇二一年八月

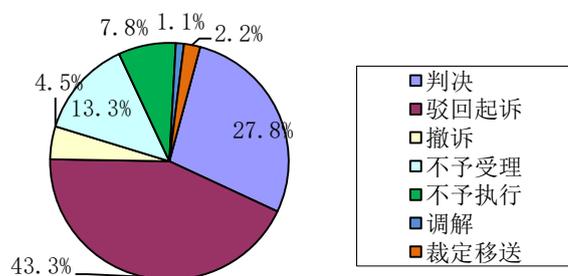
前言

海事行政审判是海事审判的重要组成部分，对监督支持海事行政机关依法行政、保护国家海洋生态环境资源和人民群众合法权益、促进海洋经济健康有序发展和社会和谐稳定发挥重要作用。2020年，大连海事法院海事行政审判以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，坚持党对政法工作的绝对领导，坚持以人民为中心的发展思想，坚持服务大局、司法为民、公正司法，行政审判工作取得新进展。

一、基本情况

（一）主要数据

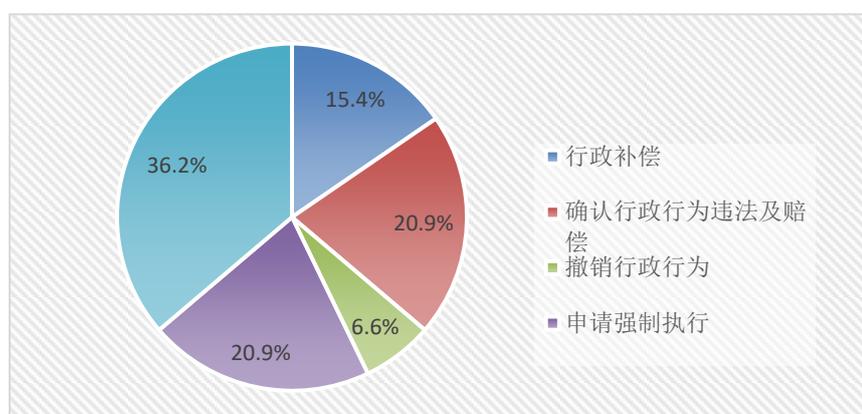
2020年，受理海事行政案件91件，同比下降274.7%（250件）。其中新收79件，同比下降308.9%（244件）；审结90件，结案率98.9%，同比上升3.7个百分点。以判决方式结案25件，占全年结案数的27.8%；裁定驳回起诉39件，占比43.3%；裁定不予受理12件，占比13.3%；裁定不予执行7件，占比7.8%；调解1件，占比1.1%；撤诉4件，占比4.5%；裁定移送2件，占比2.2%。



2020年海事行政案件结案方式占比图

（二）案件类型

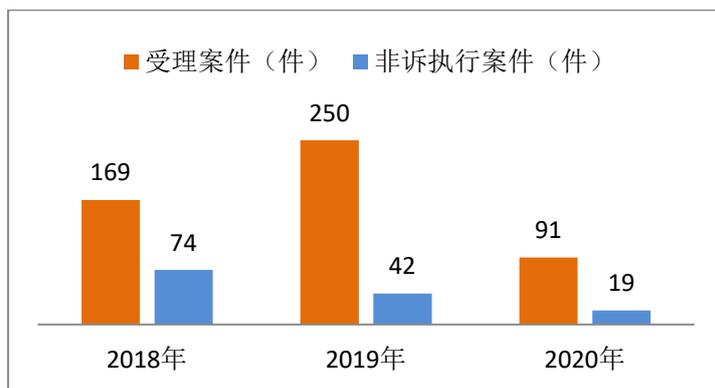
2020年受理的海事行政案件包括不履行法定职责、不服水上交通事故调查结论书、撤销行政决定、履行行政协议、履行发放渔业成品油价格补助职责、行政补偿、行政赔偿、确认行政行为违法、发放污染补偿款等类型，其中行政补偿14件，占比15.4%；确认行政行为违法及赔偿19件，占比20.9%；撤销行政行为6件，占比6.6%；申请强制执行19件，占比20.9%；其他类型33件，占比36.2%。



二、态势分析

(一) 海事行政案件数量呈回落态势

2018年受理案件169件，2019年受理案件250件，2020年受理案件91件。2020年，随着各级人民政府对海域征收等涉民生权益保护力度的加强、依法治海能力的提高，以及人民群众绿色发展意识的不断增强，海事行政案件数量出现回落。非诉执行案件持续下降，2018年受理74件，2019年受理42件，2020年受理19件。



（二）一审服判息诉率低

2020年，海事行政案件上诉率为72.5%。上诉率较高的主要原因是我院受理的行政案件多集中在海域征收领域，缺少相关立法规范和程序规制，而且行政诉讼成本较低，当事人通常选择向上一级法院提起上诉。

（三）涉诉行政机关相对集中

案件所涉行政机关主要为自然资源局、农业农村局、海事局。在海域征收、信息公开案件中，各级人民政府依法可以作为诉讼主体，故涉诉也比较多。

（四）区域案件数量不均衡

我院管辖辽宁省沿海各市及黑龙江、吉林两省三江流域的海事行政案件，但因距离较远、诉讼不便以及宣传力度不足等原因，我院受理的此类案件多集中于大连地区。2020年，大连地区受理海事行政案件66件，占我院全年海事行政案件总数的72.5%。

（五）案件类型多专业性强

海事行政案件的案由细分为47种，与陆地相比，海事行政案件情况更为复杂。以征收海域使用权案件为例，海域使用类型多样，涉及海洋、渔业和海事等专业领域，对自然海域、人工建设以及养殖物的价值评估难度大。

三、工作亮点

（一）推进行政争议多元化解决

为进一步做好矛盾纠纷排查工作，我院注重多元化渠道促使行政争议实质性化解。在积极履行行政审判职能的同时，坚持调解结合，引导当事人对争议解决途径作出相对较好的选择，力求化解每一起行政补偿、行政赔偿案件，保障当事人的利益最大化，并有效节约行政审判资源，减轻当事人诉累。

（二）坚持海事行政审判宣传

为充分发挥海事行政审判职能，平等保护当事人合法权益，监督辖区内海事行政机关依法行政，我院连续五年发布《海事行政案件司法审查报告》，牢固树立“为大局服务，为人民司法”的思想方针，让人民群众更好地了解、支持法院工作，同时助力阳光政府、法治政府建设。

（三）加强司法与执法良性互动

立足海事行政审判实际，加强与海事局、农业农村局等行政机关的沟通协调，研讨交流行政执法和行政诉讼中普遍性、苗头性的热点难点问题，统一执法和裁判尺度，有效预防和化解行政争议。积极探索“大数据”在行政执法和行政审判中的深度应用，打通信息壁垒，提高办案效能，为人民群众提供更加便捷高效的服务。

（四）统筹疫情防控与行政审判

按照我院统一安排开展工作和疫情防控，做到审判防疫两不误。及时主动联系当事人，解释法院防控政策和要求，形成行政审判台账，分类处理各项涉诉事宜，最大限度保障当事人的诉讼

权利。依托互联网审判优势，积极转变办案方式方法，确保疫情防控期间人员不聚集、庭审不断档。

四、问题建议

（一）行政相对人（原告）存在的问题

行政相对人对举证义务重视不足。一些原告没有提供初步证据证明其诉讼请求，还有一些原告在起诉时仅提供部分证据，庭前会议或者开庭时才提交其余证据，导致庭审无法正常进行。另外，由于行政案件多涉及历史遗留的民生问题，部分案件经过行政程序和诉讼程序多年反复处理，当事人之间的矛盾难以化解，行政相对人对于法院的调解工作有抵触情绪。

（二）行政机关（被告）存在的问题

1. 基层执法工作仍存在不规范情形

部分基层行政机关行政水平较低，被诉案件数量较多，问题比较突出。主要表现为：海域征收补偿中未尽登记、调查、核实等职责；评估程序不合法；行政补偿协议存在不合理甚至无效条款；缺乏依法行政意识，越权行使行政强制权；执法方式比较简单，未能有效保障行政相对人的合法权益。

2. 重实体轻程序问题未实质改观

行政机关因违反法定程序败诉 7 件，占败诉案件总数的 46.7%，行政效能与行政法治的冲突明显。执法程序主要存在以下四类问题：听证程序结束后未进行集体讨论即作出较重处罚；行政处理前未听取当事人陈述申辩；超出法定办案期限；送达程序不规范。

3. 部分执法人员证据意识不强，认定事实不清

事实认定是行政机关作出行政决定的基础。部分执法人员作

出的行政文书中认定事实过于简单，缺乏证据支撑。具体表现为：没有有效收集、保存和运用证据，对证据形式和种类、取证程序、举证责任分配及法律后果等认识不到位；没有结合证据及当事人的意见充分说明作出行政决定的理由。

4. 行政机关应诉水平有待提升

行政机关对应诉工作的重视程度不断提高，应诉能力有所增强，但仍存在一些薄弱环节：未按照法律规定的程序和要求提交证据；出庭人员在庭审时存在注意力不集中、表达方式欠妥等现象；庭前准备不足，难以围绕争议焦点做出有针对性的抗辩和回应，影响庭审效果。

（三）意见建议

1. 倡导当事人依法维权，合理表达诉求

加强对当事人的诉讼指导，详细提示诉讼权利义务和诉讼风险，引导当事人理性表达诉求。规范庭审释明程序，合理分配举证责任，使当事人对诉讼结果有合理预期。强化裁判文书说理，以公正、明晰的裁判赢得当事人认同。加强判后答疑，帮助当事人正确理解和接受裁判结果。

2. 行政机关应进一步落实负责人出庭应诉制度

行政机关应深入学习《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》，贯彻落实行政机关负责人出庭应诉制度。进一步加强法治教育，着力提升领导干部的法治意识和法治思维，牢牢抓住领导干部这个“关键少数”，以领导干部的法治意识和法治思维，带动提升行政机关依法行政能力。

3. 行政机关应进一步加大权利保障力度

行政机关应强化权利保护意识，将民法典所确认的权利作为公权力行使的边界，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益。坚持“法治是最好的营商环境”理念，站在社会信用体系建设全局的高度，将政务诚信作为法治政府建设的重要组成部分，规范行政自由裁量权的行使，注重行政行为的合理性和正当性。

4. 行政机关应进一步规范行政执法程序

深入推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，推动执法行为更加规范、执法结果更加透明、执法决定更加严谨，有效控制和避免程序违法现象。夯实行政执法责任，倒逼执法机关和执法人员兼顾公正与效率，转变“重实体轻程序”的传统观念。加强执法流程记录留痕，切实解决程序违法问题。

5. 行政机关应进一步加强诉源治理力度

深入领会习近平总书记关于“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的重大意义，行政机关应充分认识诉源治理在社会治理中的积极作用，探索诉源治理的体制机制，从源头上预防和减少形成诉讼的可能性，调动社会力量共同参与调处行政争议，把矛盾纠纷化解在基层、消除在萌芽，避免小矛盾引发成大问题。

结束语

2021年，大连海事法院将继续深入贯彻习近平法治思想，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，依法履行司法审查职责，监督行政机关依法行使职权，着力促进行政争议实质性化解，维护人民群众合法权益，为东北全面振兴、全方位振兴提供有力的司法保障。

附：海事行政审判典型案例三则

案例 1

王某等 45 人分别诉某市政府、某市自然资源局 不履行海域使用权行政许可职责案

【基本案情】王某等 45 人拟进行联合围海养殖开发，分别申请办理 30 公顷以下围海养殖用海的海域使用审批。王某等 45 人依照海洋部门的要求提交了《海洋环境影响报告书》《海域使用论证报告书》，某市主管部门对王某等 45 人下发了《海洋环境影响报告书》的核准意见，原则同意王某等 45 人的围海养殖生产。王某等 45 人认为其围海养殖用海的审批条件已具备，但某市自然资源局认为其未能提供利益相关者的解决方案，故未向某市政府上报审批海域使用权。王某等 45 人在大连海事法院提起诉讼，请求判令某市政府、某市自然资源局依法履行行政许可职责，为其审批海域使用权。法院认为，申请人申请海域使用权，依法应当提交海域使用申请书、海域使用权论证报告及专家意见、海洋环境影响评价报告及专家意见、相关部门的批复文件，存在利益相关者的，还应提交解决方案。利益相关者的解决方案是申请海域使用权必须具备的条件之一，并不因海洋环境影响评价报告已经核准而免除。王某等 45 人没有提交利益相关者的解决方案，其围海养殖申请不符合审批条件，故判决驳回其诉讼请求。辽宁省高级人民法院二审判决维持原判决。

【典型意义】本案系海域使用许可纠纷。对围海等改变海域一定自然属性的用海审批，应严格遵守审批条件。本案从海域使

用审批权主体、审批条件、受理、审查和审核等法定程序出发，对案涉围海养殖申请应否获得批准进行认定，为行政机关依法审批用海及相对人申请用海提供了参考依据，避免海域使用审批权滥用，切实保护海洋资源，助力海洋强国战略的实施。

案例 2

某山庄诉某区政府、某区农业农村局 收回海域使用权行政补偿案

【基本案情】2005年3月至4月间，某区政府依法为某山庄审批两块海域的使用权，审批处理意见为：某山庄用于魁蚶等品种的公益性养殖试验，用海符合功能区划，且属科研试验项目，依法免缴海域使用金。之后某区农业农村局向某山庄发放苗种补助费。2010年，因临空产业园的建设，某区政府依法收回所涉区域的海域使用权，某山庄取得使用权的两块海域均位于收回海域使用权的范围。某山庄认为其在取得前述两块海域的使用权后，进行了人工岛礁、拦海大坝等多项投资建设及海域养殖，应取得某区政府收回海域使用权的补偿；某区政府及某区农业农村局认为公益性用海补偿标准没有明确的规定，故未给与补偿。某山庄于2019年12月在大连海事法院提起诉讼，请求判令二被告履行补偿职责。法院认为，某山庄主张的拦海大坝及海底造礁并非基于合法审批修建，某山庄对其不享有合法权益，不应列入补偿范围。该海域的用海性质为公益性用海，某山庄在用海期间不仅免缴海域使用金还享受政府补贴，其实际投入已通过各种形式的补助补贴得到弥补，不存在收回海域使用权后有合法权益未得到补

偿的情形，故裁定驳回起诉。辽宁省高级人民法院二审维持原裁定。

【典型意义】本案系政府收回海域使用权引发的行政补偿纠纷，特殊之处在于对公益性用海补偿的确定。依据《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》第十五条，海域使用权系使用有限自然资源而需赋予的特定权利。行政机关颁发海域使用权证书，是根据申请人的申请，经依法审查，准予申请人从事海域使用的行政许可行为，因此收回海域使用权一般按照实际投入方面的损失确定补偿数额，其实际投入符合审批的用海方式，才能视为合法投入。本案对公益性用海的补偿提出了解决思路，对补偿主体、补偿标准均进行详细阐述，为行政机关履行补偿职责提供借鉴，同时对规范行政相对人依法用海发挥了指引作用。

案例 3

赫某诉某市农业局确认行政行为违法案

【基本案情】2006 年，赫某申请将其所有的辽 A 渔 XXX 号渔船转入某市，并将与办理船舶转籍变更登记相关的证件等材料交于某市农业局。某市农业局在船舶变更登记过程中因管理证件的工作人员多次更换，交接材料时遗漏了该船舶的证件，造成赫某后期无法在某市办理注册手续，并且在 2010 年换证期间未能进一步办理手续，导致该船舶在中国渔政管理指挥系统中查询不到。2016 年 11 月 28 日，某市农业局告知赫某，该船舶未进行年审（2011 年至 2015 年进行渔业捕捞时未持有合法有效证件），不能享受 2011 至 2014 年国家渔用成品油价格补贴资金政策。赫某在大连海

事法院提起诉讼，请求确认某市农业局未尽妥善保管职责的行政行为违法。法院认为，某市农业局在办理渔业船舶证书登记手续过程中，负有妥善保管其所持有的证件的职责。其未尽谨慎保管证件的义务，使船舶登记不能及时完成，故判决确认某市农业局未尽妥善保管职责的行政行为违法。辽宁省高级人民法院二审维持原判决。

【典型意义】本案系确认行政行为违法案。行政机关对公民、法人或者其他组织提出的申请事项负有法定职责的，应当及时、全面、充分地履行。某市农业局未能妥善保管行政相对人办理船舶证书时向其提供的必备证件，使行政相对人没有及时办理船舶变更登记并取得船舶各项证书，属于行政机关应履行保管职责而未履行的情形。本案以裁判方式明确了行政机关不仅应当履行及时办理船舶变更登记的主要职责，还应履行妥善保管行政相对人提供的证件等材料的附随义务，切实维护公民、法人和其他组织的合法权益。

撰写人：赵永飞