

浅析防止船舶逃避海事行政处罚的方法与对策

李晶

(芜湖海事局, 安徽 芜湖 241001)

摘要: 海事行政处罚是指国家海事部门依照法律法规对违反海事行政管理秩序的公民、法人和其他组织进行惩戒的一种行政行为^[1]。行政处罚一般程序流程主要包括:立案、调查、告知、听证、审批、决定、送达、执行、结案。海事部门现阶段习惯做法为现场取证、开展调查、现场送达决定书、现场执行。这一过程需要船舶所有人或其委托人到场配合执法人员完成调查。现实执法活动中,有部分船主认准船舶流动性强、决定书送达难,执行难这一特点恶意逃避海事部门处罚。本文针对这一问题,结合相关法律法规,参考了一些交通行政执法部门的习惯做法,提出了相关对策与方法。

关键词: 行政处罚; 海事管理

中图分类号: U692

文献标识码: A

文章编号: 1006—7973 (2021) 09—0053—03

1 船舶逃避海事行政处罚案例

案例 1: 2020 年 11 月海事执法人员致电涉嫌违章船舶“聚能 XXX”轮, 多次电话船主均未接听。随后执法人员通过查询协同平台查询不到该船信息。后通过船舶检验系统查询发现该船在上月初已经过户并完成检验, 由宣城港转入芜湖。

案例 2: 2020 年 12 月海事执法人员致电涉嫌违章

船舶“运达 XXX”轮, 船主表示已委托公司处理违章并取回了扣押的船舶国籍证书。但实际上公司并未至海事部门接受调查处理, 而是通过挂失补办的方式, 为船舶重新办理了国籍证书。

通过以上案例我们发现现有的船舶违章查处模式下, 海事执法人员主要以扣押船舶证书为“抓手”, 制约船公司或船舶所有人限期接受调查处理。有些船舶利

(2) 对合格供应商进行日常检查管理, 检查内容主要包括产品价格水平、产品质量、产品技术先进性及可靠性、供货准时性、售后服务水平、合同履行能力等方面。

(3) 对合格供应商名录的评价, 对供应商的质量体系认证、实物产品质量、服务水平等方面提出评审意见。

4 结论

船厂通过建立信息化管理体系对船舶设计、船舶建造、库存管理、物资供应管理、物料配送、供应商管理等方面实现信息的实时共享能够保证船舶建造过程高效顺畅地进行, 避免停工损失、闲忙不均等问题, 高效分配资源、减少资源浪费、降低建造周期, 实现船舶建造生态圈的互利共赢, 提高船舶建造效率。

参考文献:

[1] 王会, 张光明, 谢平顺. 船舶产业集群内的造船供应

链结构特点和竞争优势分析[J]. 造船技术, 2007, (1): 4-6.

[2] 严俊, 施平. 武昌造船厂信息化建设实践[J]. 船海工程, 2004, (2): 47-50.

[3] 林焰, 衣正尧, 李玉平等. 智慧船厂概念模型研究[J]. 船舶工程, 2018, (11): 14-16.

[4] 俞亮, 茅云生, 杨明国. 中小型船厂船舶建造进度信息查询系统建模[J]. 船海工程, 2008, (2): 27-30.

[5] 杨春, 刘杰. 船厂信息化建设的原则及实施措施[J]. 船海工程, 2008, (3): 12-15.

[6] 袁辉, 沈建荣, 黎丽. 船舶企业信息化建设的现状及对策[J]. 电子技术与软件工程, 20018, (19): 226.

[7] 肖怀良. 船厂与供应商物流协同机制及评价研究[D]. 黑龙江: 哈尔滨工业大学, 2009.

[8] 陈帅军. 船厂集配中心供应链协同管理实践[J]. 造船技术, 2007, (1): 4-6.

[9] 胡刚. 船舶备件信息化管理[J]. 航海技术, 2016, (1): 70-72.

[10] 易正生. A 造船企业供应商管理研究[D]. 广东: 广东工业大学, 2018.

用船舶流动性大，直属海事与地方海事、船检部门，海事执法部门与登记部门信息不互通等特点恶意逃避处罚。

2 年检与违章关系的法规规定

有车一族都知道，我们在办理车辆年检时，必须先将车辆违章处理完毕，车管所才会发放年检标志。这一做法的依据是公安部发布的部门规章（公安部令第124号）《机动车登记规定》第四十九条：“申请前，机动车所有人应当将涉及该车的道路交通安全违法行为和交通事故处理完毕。”《船舶检验管理规定》中关于船舶检验机构不得检验的规定如下：第三十五条 有下列情形之一的，船舶检验机构不得检验：（一）船舶和水上设施的设计、建造与修造单位未建立质量自检制度；（二）按照国家有关规定应当报废的船舶、水上设施；（三）未提供真实技术资料；（四）未按照规定取得新增运力审批的建造船舶；（五）未能为船舶检验人员提供安全保障。《船舶登记办法》中关于船舶不得登记规定如下：第十六条 有下列情形之一的，船舶登记机关不予登记并书面告知理由：（一）申请人不能提供权利取得证明文件或者申请登记事项与权利取得证明文件不一致的；（二）第三人主张存在尚未解决的权属争议且能提供证据的（三）申请登记事项与已签发的登记证书内容相冲突的；（四）违反法律、行政法规规定的^[2]。《船舶检验管理规定》与《船舶登记办法》中并未将船舶违法行为和交通事故与船舶检验和登记挂钩。

3 海事违法行为调查与执行中的难点

（一）行政处罚时限。《行政处罚法》中对行政违法行为的立案与结案时限都作出了明确的规定：“第五十四条 符合立案标准的，行政机关应当及时立案”；“第五十六条 行政机关在收集……可以先行登记保存，并应当在七日内及时作出处理决定，……”；“第六十条 行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出处罚决定”。在现场执法中，有船舶现场不配合调查取证，在被收缴证书后，故意长时间拖延不到海事部门接受调查处理。由于前期得不到现场船员配合调查，执法人员无法在第一时间完成调查程序。这类船舶后期的处罚存在一定的时间瑕疵，带来了不小的行政复议与行政诉讼风险。

（二）现场取证难。船舶许多违法行为具有隐蔽性，

例如船舶生活污染排放，在这一类的违法案件调查中，执法人员只能通过查阅记录，询问调查等方式搜集关联证据，证明违法行为。再例如船舶违章锚泊这一常见的水上违法行为，执法人员在调查中，一是要证明船舶状态为锚泊，其次要证明船舶停泊位置为非锚泊水域。但水上停泊区不同于岸上，没有明显的停泊区域标识。其次锚泊定义是指抛锚时锚牢固地抓住海底的状态；其期间通常认为是抛锚时下锚后锚稳定抓底至起锚时锚离底之间。从定义上看对船舶锚泊状态的取证认定也是不易之事。正因为船舶水上违法行为现场提取直接证据的客观限制，使得在相关违法行为的调查中，询问笔录成为串联各关联证据的纽带，几乎成为了现在案件调查中不可或缺的证据，所以调查过程中需要当事人及证人的密切配合，如实供述。

（三）告知、送达难。行政处罚决定书的送达方式有：直接送达、留置送达、邮寄送达与公告送达。现有的海事行政处罚中我们采用的是直接送达方式。即执法机关作出行政处罚决定，应当在宣告后将决定书当场交付给被处罚社会组织负责人，并由负责人在《送达回证》上签名或者盖章，即为送达。对于不配合海事部门调查、长期恶意逃避处罚的船舶执法部门是否应在完成调查后用其他方式下达违法行为通知书及决定书完成送达环节？新修订的《行政处罚法》“第六十一条 行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人；当事人不在场的，行政机关应当在七日内依照《民事诉讼法》的有关规定将行政处罚决定书送达当事人。当事人同意签订确认书的，行政机关可以采用传真、电子邮件等方式，将行政处罚决定书等送达当事人”。但同时《交通运输行政执法程序规定》第十七条第三项规定经受送达人同意，可以采用传真、电子邮件、移动通信等作为送达媒介电子送达执法文书，但将行政处罚决定书、行政强制措施决定书及行政强制执行决定书除外。这与新修订的《行政处罚法》有了矛盾。同时，《行政处罚法》规定“在作出行政处罚之前，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实……”^[3]该项程序目前由《行政处罚通知书》实现，该文书具有法律上的证明意义，在行政复议或者行政诉讼中，就行政机关是否依法履行行政处罚决定的事先告知义务问题，以及行政机关是否依据法定程序实施行政处罚具有有效证明。综上所述，行政处罚通知书与决定书的直接送达成为不可或缺的一环，对法人的文书送达较易实现，但对自然人却困难重重。虽然，《交

通运输行政执法程序规定》在直接送达之外,提出邮寄送达、委托送达及公告送达的兜底送达方式,但长江上大量个体船舶挂靠经营、部分船舶登记所有人与实际所有人不符等现实情况普遍存在。同时,部分送达方式成本高、效率低,公告送达后的处罚执行也同样存在不小的困难。

4 思考与对策

(一) 强化现场执法与取证。许多船舶行为具有一定的隐蔽性,现场直接取证困难。外加船员抵制调查,水上复杂多变的通航环境,水文气象条件变化、较高的人身安全风险等客观因素都给我们执法带来了限制与挑战。这就要求我们执法人员要有丰富现场执法经验,对于水上法律法规烂熟于胸。面对不同的船舶违法行为,要利用有利条件尽可能的第一时间、第一现场搜集第一手直接证据。同时,我们要转变现有行政调查工作模式,将调查环节尽可能前移,尤其针对那些现场取证难,船员不配合的船舶违法行为。现场第一时间开展调查询问,录音、录像。通过 AIS 系统、船舶报告系统、“船 E 行”系统尽可能多地搜集船舶信息,深挖船舶可能存在的违法行为,锁定“违章铁证”,让船方放弃逃避处罚的幻想。

(二) 修订部门规章,实现法规保障。现有的《船舶登记办法》与《船舶检验管理规定》未将船舶违法行为办结与受理相关联。而公安部在《机动车登记规定》中明确规定,机动车在办理年检前必须将车辆违章处理完毕。这一办法从源头上遏制了机动车逃避违章处罚的可能性。船舶相比机动车流动隐蔽性更大,航道相较于道路电子化监控程度更低,监管更困难。若主管部门能修订法规,让船舶违法行为处理完结成为船舶变更登记或船舶检验的前置条件,那就从法律法规层面设置了一道“防火墙”,防止船舶“带病”检验、“带病”过户交易,成为打击船舶逃避行政处罚最有力的法律手段。

(三) 探索建立船舶黑名单通报制度。现阶段船舶违章处理与船舶登记及检验挂钩并无法规规定。同时,船舶检验及登记存在着地方系统与直属系统两条线,部门信息不完全互通问题。直属海事部门可以在系统内探索实行海事与船检、执法部门与登记部门间涉嫌违章船舶信息通报制度,开发信息系统、实现信息共享。

(四) 实施信用管理,惩戒恶意逃避处罚。《水路运输市场信用信息管理办法(试行)》对单位与个人的严重失信行为作出了规定:“第五条 国务院交通主管

部门认定的其他严重失信行为”。船舶所有人在明知船舶违章,长期不接受调查处理,甚至通过船舶买卖过户、补办被扣证书等方式逃避处罚,显然是一种严重的失信行为。将这一行为纳入信用管理,实施公示与惩戒将更为全面客观地反映从业单位与人员的真实守信程度^[4]。

(五) 合理实施行政强制,提升执法威慑力。行政强制是指行政机关为了预防或制止正在发生或可能发生的违法行为、危险状态以及不利后果,或者为了保全证据、确保案件查处工作的顺利进行而对相对人的人身、财产予以强行强制的一种具体行政行为。行政强制包括两类:行政强制措施与行政强制执行。扣押船舶属于行政强制措施。《交通运输行政执法程序规定》第五十四条也明确规定在紧急情况下,执法人员可以先实行行政强制措施,24 小时内补办批准手续。现场违章查处,我们有时会到船名标识不清,船员、船舶证书均不在船的状况。对于这一类船舶的违法行为调查与处置我们自当大胆采取行政强制措施—扣押船舶。以保证违法行为调查、决定书送达及罚款执行的顺利进行。

5 结语

海事行政处罚和刑事处罚、民事处罚一样具有强制性,能够直接影响到行政相对人的权利和义务,对他们的财产、行为、名誉产生不利后果^[5]。因此是促使行政相对人遵法守法的重要手段。现阶段无论是协查机制或是船舶进出港报告系统中的禁止离港设定,对船舶逃避行政处罚的打击都仅侧重于现场管理,缺少船检、地方港航及船公司的参与。只有强化源头管理、寻求顶层设计,获得法律保障;同时推动多部门协作,打破信息孤岛,实现船舶从“出生”到“死亡”的全链跟踪,形成法律与监管的闭环。这样才能从根本上杜绝船舶恶意逃避海事行政处罚的行为。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国 海事基础 [M] 北京:人民交通出版社 2006 (6)
- [2] 中华人民共和国船舶登记办法(交通运输部令 2016 年第 85 号).交通部,2016.
- [3] 中华人民共和国行政处罚法.新华网,2021.
- [4] 交通运输部办公厅关于印发《水路运输市场信用信息管理办法(试行)》的通知.交通部,2017.
- [5] 唐元斌.论海事行政处罚立法的完善 [D].福建师范大学,2012.