

深圳强拆“海上皇宫”引发行政诉讼一案追踪

是“依法行政”还是“乱作为”？

被当地政府认定为违法建筑、遭遇强制拆除的深圳“海上皇宫”所有权人日前向法院提起行政诉讼,要求深圳龙岗区农林渔业局(海洋局)撤销此前作出的撤销“海上皇宫”相关许可的决定,并索赔3000万元。

新华社“新华视点”专栏多次报道“海上皇宫”被认定为违法建筑并且强拆一案,如今违法企业状告当地政府“乱作为”,本专栏予以高度关注。

□新华社“新华视点”记者 王攀 吴涛

连发六道禁令
难道“乱作为”？

“海上皇宫”所有权人郭奎章称,他所兴建的海上浮岛(即“海上皇宫”)面积近万平方米,既不属于渔排,也不属于海上钻井平台,国家法规对此没有具体规范,“法无禁止即自由”,他做了也不违法;而对于当地政府来说则不然,“法无规定不可为”,既然没有法律规范,你怎么可以随意下达禁令?这是行政“乱作为”。

华南理工大学船舶与海洋工程研究所海洋工程专家吴家鸣认为,我国目前对“渔排”和“海上平台”两类建筑物有比较完善的管理法规,但“海上皇宫”既非渔排,也不属于海上试验室、海上钻井一类海上平台,“应当如何管理,对涉及海洋海域使用管理的各部门而言,实际上是一个新课题。”

长期从事海上浮岛研究的中海油海洋工程师古维国指出,迄今为止,国外也没有关于超大型海上浮岛一类建筑物的建设规范与规

程。在海洋工程专家看来,大型海上建筑物是一种有价值的科研项目,而在评估管理以及法律规范方面,仍然是个空白。

由于“无法可依”,“海上皇宫”在规划、设计、建造和施工过程中遇到了很多困难。深圳市海洋局在接受记者采访时表示,从2005年9月到2010年初,深圳市和龙岗区两级相关执法部门先后6次作出《责令停止海洋违法行为通知书》等相关文书,责令停止违法占用海域的行为、恢复海域原状,累计罚款超过50万元。

郭奎章介绍说,2003年他就开始给省市两级海洋局打报告,想做海上浮岛酒店。“当时有关部门给了我们回复,说概念很好,想法很有创意,但怎么审批,没有相关的法律依据,找不到合适的依据。在相关法律条件许可的情况下,可以考虑办证。我们经常是打了报告上去,几个月下来没有任何部门给予明确答复,最终等来的是多部门的各级检查和处罚。可以说是‘办证无门’。”

2009年2月“海上皇宫”再次收到拆除令和罚单时,郭奎章越

过深圳市,直接向广东省海洋局打报告,请求“解决一直以来长期困扰企业的无证用海状况”。时任广东省海洋与渔业局局长李珠江批示:“此事可按‘先行先试’的原则管理。一是指示龙岗大队撤案。二是指示深圳市局发临时海域证。”

郭奎章等了四个月,没有等到深圳市区两级相关部门的行动,再次向广东省海洋局报告。李珠江再次指示按原意见办理。郭奎章这次等来的是深圳市海洋局的批复:按照《海域使用法》等法律法规的规定,“海上皇宫”需要“经过海洋行政主管部门预审同意后,再完成海域使用论证,合格后方可发放海域使用证。”

然而,郭奎章没有得到政府方面的任何指引,也不知如何取得“行政主管部门预审同意”,何时能够“完成论证”,以及如何获得“海域使用证”。

许可发了又收
信号忽明忽暗？

郭奎章说,2005年以来,“海上皇宫”屡屡受罚,但企业之所以敢于屡屡“闯红灯”,一个重要原因就是行政主管部门不时打开忽明忽暗的“绿灯”。他说:“如果没有相关部门的批复、同意或者支持,我们肯定弄不成这么大规模。”

2007年,深圳市龙岗区农林渔业局以报告批复方式,原则同意深圳市海上精英娱乐有限公司

注册经营“海上休闲渔业项目”;2010年7月15日,龙岗区农林渔业局再次以文件批复的形式,原则同意“海上皇宫”继续经营“休闲渔业”。

深圳市海洋局接受记者采访时表示,批复只是“针对注册深圳市海上精英娱乐有限公司本身而言,并不代表同意对具体项目开发的许可”,具体经营项目需另行申请。

“按照我国工商管理法规,批准的经营项目范围本来就是企业在实际工作中开展的经营内容,在企业看来,这就是政府部门的放行决定。”郭奎章代理律师汪腾锋说。

“行政乱作为”是引发行政诉讼案的直接原因。汪腾锋说,2010年12月22日,龙岗区农林渔业局第三次为深圳海上皇宫开“绿灯”。该局以“海上皇宫”完成“改造验收”为由,为其发放了《养殖登记证》,并批文同意其经营休闲垂钓。拿到了这两份救命行政许可,郭奎章以为总算可以合法生存了。然而,2011年3月1日,龙岗区农林渔业局又连下三道通知,以“行政纠错”为名,撤回了所有许可,并且立即动手对“海上皇宫”实施强拆。

深圳市海洋局认为,龙岗区农林渔业局相关行政许可是“擅自发放”。根据现有的渔业管理法规,没有“养殖登记证”和“休闲垂钓”行政许可事项,发放这两个证件从法律层面来讲都是没有依据的。也就是说,龙岗区渔业局“自创”了两张许可证发给企业。

“海上皇宫”
算不算新生事物？

眼下,“海上皇宫”表面设施已被强制拆除,庞大的海上浮岛仍漂在深圳东山湾。由于环保和技术难题,该建筑物拆除行动已中止。古维国说,浮岛材料不能降解。如运回岸上,会占据巨大的土地空间,且成本高昂。如在海中分解,有可能四处飘散,对船舶、港口和海域安全造成重大威胁。

中山大学法学院副教授毛玮认为,随着我国的改革开放,新事物不断涌现,这也对政府依法行政提出了更高的要求。“无法可依并不意味着不能探索海上建筑工程,对于新生事物而言,不能采用‘一禁了之’的态度。”

古维国指出,对新的建筑工程探索方案,主管部门应首先针对企业报备计划进行相应的安全、环保、建设等论证。如果在论证的基础上发现存在明显缺陷或者隐患,应当不予许可或予以取缔;如果项目论证可行,就应当形成指导性文件并向社会公布,在全社会监督下允许创新行为实施。

广东省政协委员、律师刘涛说,“海上皇宫”一案是人们最不愿看到的“双输”结局,造成如此严重的后果,企业有很大责任,但政府部门在接到企业相关申请后,既没有真正依法禁止,也没积极帮助法律空白区域的创新探索寻找合理出路。“对于新生事物而言,这种做法无异于构成了一个表面上依法办事,实际上让企业无路可走的‘陷阱’。”

中国观察之樁樁专栏

“前官员独董”扎堆,隐现权力期权化

官员们退休之后都去了哪里?这个问题估计很多人不曾想过。人民网7月6日有个报道,披露了部分高官退休之后的去向,估计会让你有些吃惊:在内地市值排名前50的上市公司中,有34位政府退休高官任独立董事,其中不乏副部级以上高官。调查称,全部A股上市公司中聘请的前官员总数达1599人,其中467人是独立董事。

有人将官员的这种“退而不休”现象,美其名曰“发挥余热”。但这种余热到底是暖和的,还是烫人的,则是很难说的事。大家应当还记得不久前发生的紫金矿业污染事件,这个事件之所以对老百姓造成巨大伤害,之所以迟迟处理不好,与其背后“发挥余热者”太多不无关系。譬如,担任紫金矿业独立董事的就有来自北京、福建等政

界前官员。难怪有专家说,企业聘官员并不看重其“工作能力”,其用意和目的只能意会。

所谓独立董事,指的是不在企业任职,没有企业股票,但要为企业出谋划策的人。这个职位看上去似乎是退休官员量身定做。但独立董事制度其实是舶来品,起源于上世纪30年代的美国,对投资公司的发展与利益监控,的确发挥了巨大作用。然而在中国,由前官员担任的独立董事,某些情况下常常是用来“摆平”问题,损害群众利益的。

如此庞大的退休官员队伍分布于上市公司,所暴露的问题是显而易见的。所谓的发挥余热,对许多退休官员来说,跟发挥余热并无太大区别。这里除了利用原来的权力资源为企业谋取不正当

利益,充当现任官员与企业之间的中介之外,还有一个特征便是“权力期权”的兑现。所谓权力期权,是指官员利用权力和将来的利益做交易,官员在任时为企业办事,但并不马上索取回报,而是等退休之后再企业挂个只领工资而不干活的内职。这艘煞费苦心,无非是逃避受贿指控。

“权力期权化”实乃不折不扣的权力腐败,这种腐败很隐蔽,但危害却很大。吊诡的是,很多人认为这种现象难以监管。《南方周末》曾在报道中说,一些退休官员在企业发挥余热的行为,游走法律与纪律的灰色地带,属于监督盲区。看上去好像是这么回事儿,譬如,《公务员法》仅规定,原系领导成员的公务员在离职三年内,不得到与原工作业务直接相

关的企业或营利性组织任职。相关党纪虽规定领导干部退休后,在一定时限内不得在企业任职,但将国企排除在外。

但真要监管,办法是很多的。从报道可知,保监会的退休高官在保险公司任职;央行退休官员跑去金融企业任职;管石油的部门官员,退休后就去了油企任职。对这种情况,完全可以顺藤摸瓜,查查官企之间从前有无权力交易行为即可。中纪委副书记吴玉良不久前曾表示,对于“权力期权化”问题,中央将严肃查处。那么我想,不妨就从退休官员扎堆上市公司担任独董开始。当然,完善法律法规,对退休官员到企业任职问题作更严厉更苛刻的约束,更是必要的。

(作者系资深时事评论员)

公民发言

漏油事故瞒报一个月
海洋局脱不了干系

国家海洋局通报蓬莱19-3油田溢油事故,给出了与中海油方面截然不同的数据。但为什么事故发生一个月后海洋局才通报相关情况?海洋局解释说:监测数据的采集、污染面积的判断、事故原因的分析等,需要一定的时间。(7月6日《新京报》)

作为负责任的作业者,中海油的合作方美国康菲石油始终未曾披露相关信息,可更让人震惊的是,康菲石油尽管如此傲慢,所面临的处罚最高只有区区20万元,这也难怪康菲石油如此肆无忌惮。区区20万元,其实不是惩罚,而是纵容;结果就是,石油公司日益傲慢,在发生漏油事故长达一个月之后,竟然都不屑于对社会公开。那么,海洋环境保护法的规定为何如此落后呢?在海上漏油事故频频发生的背景下,国家海洋局为何迟迟不向立法机关提出修法建议提高处罚力度,非要等到事故发生之后才来指出这是法律局限?

漏油事故发生后一个月才通报,海洋局的解释是“发生溢油的原因很复杂”,可就算原因再复杂,大家并不强求海洋局第一时间就拿出准确数据,但第一时间对公众通报事故的发生,应该是可以做到的。以原因复杂为由不对外公布漏油事故,只对相关政府部门做选择性通报,难道不是对公众知情权的无视?

请看这样一番谈话:6月16日,海洋局约见康菲公司负责人时,向他们提出过“是否已对公众披露”。他们说没有。“我说你们应该讲,你们污染了我国的海洋,应该向公众公布。”——在漏油事故的信息披露上,国家海洋局对自己的定位难道只是“向康菲公司提出相关建议”?海洋局不该是个建议者,而应该是个约束者和监管者,康菲公司污染我国海洋,必须向公众公布;不公布,海洋局就该有所行动,焉能坐视不管,任其想不公布就不公布?海洋局这样的做法,算不算是一种变相的不作为? (舒圣祥)

热点纵论

疑似“云南版王亚丽”应该由谁调查？

石家庄王亚丽骗官案才平,昆明拟任副厅级女干部履历造假风波又起。6月27日,云南省委组织部发布公告,昆明市高新区管委副主任党煦燕拟任中国贸促会云南省分会副会长(副厅级)。随后,网上出现大量反映党煦燕涉嫌履历造假等问题的材料,其三年提拔四次的火箭般升迁,则连昆明市委组织部部长郭红波都直言“不太合常规”。云南省委组织部5日表示,他们已收集了网上举报材料,将认真查实。

(7月6日《新京报》)

前有王亚丽,后有党煦燕,尽管后者的履历造假只有记者的调查而无当地官方证实,但以假身份、假经历骗取上升机会,无疑已成了近来反腐败新闻中的一个

新动态。没有人会希望再出现一个云南版的王亚丽,这一点毋庸置疑。不过我注意到的是另外一个细节:云南当地组织部门表明已收集了相关材料,即将展开调查。这让人不免疑虑:较之这样一起涉嫌履历造假的骗官案,可以由当地组织部门来调查吗?或者说,单纯的当地组织部门的调查切入,真的可以呈现党煦燕事件的全部真相吗?

从行政层级上而言,云南当地组织部门确实对党煦燕负有监管之责,但由于网友对党煦燕举报的内容已涉及到官员晋升履历造假,以及其背后可能存在的审查不严及带病提拔问题,所以,当地组织部门事实上已经陷入了难以自证清白的窘境。这样的身份尴尬,

决定了其不适合成为调查程序的执行者,而应该尽量避嫌,至少,它不能成为无监督者的单独执行方。否则的话,最后的调查结果难免会被大家继续打上问号。

我不赞同由当地组织部门单兵突进的第二个理由是:考诸以往类似骗官案,不难发现,履历造假往往只是当事者“最引人注目的劣迹”,深挖之下,比如买官卖官、贪污受贿及经济犯罪的相关劣迹更会浮出水面。对这样问题的调查与处理,已非组织部门权责范围之内,它属于纪委与检察机关。事实上,在网友对党煦燕之真实面貌的举报材料中,就已经提及了党煦燕事件中权色交易、贪污行贿的内幕。这一点,当地组织部门不能选择性地无视,

更不能选择性地调查。

党煦燕事件的真相仍需调查,不过毫无疑问,它已经激起了公众强烈的愤懑感。并且,作为一则被当地组织部门认同的举报,它也应该被慎重地对待。正因为如此,云南当地组织部门必须采取进一步的行动,而不能是“关起门来调查”。倘若真想还自身清白,它可以诉诸中组部等更高级主管单位,请它们以专案组的形式进行调查——王亚丽案就是如此,中组部和中纪委专案组介入调查,正是此案最终被突破的关键。同时,云南当地组织部门也应该邀请公安检察等部门,就举报中涉及到的有关问题一同展开调查,否则,调查即便有序进行,纷争也难以平息。(王聘)