

论对非法开采海砂行为的司法规制

—以海事法院就海洋生态环境类案件三审合一为背景

闫慧，刘宇飞^①

摘要：非法采砂不仅扰乱建筑材料市场，侵犯国家矿产资源，还会造成海洋生态环境的破坏。因开采海砂的隐蔽性，行政执法机关在日常执法时难以发现该类行政违法行为或者受制于执法范围不能有效打击非法采砂，刑事机关则因非法采矿的隐蔽性，难以认定犯罪情节是否严重，海事法院在审理海事海商案件时也会遇到与非法开采海砂相关案件，但因当事人均会以各种理由不如实陈述海砂开采或运输的事实，导致法院对案件性质难以定性，本文致力于在依法治海视域下研究此类涉及海砂案件的相关法律问题，理清涉及海砂的民事、行政、刑事案件的审理思路和衔接程序，从而帮助监管部门高效、有力打击非法海砂采运活动，维护我国海上生产和运输安全，同时促进海洋生态环境的保护。

关键词：非法采砂 行政 刑事 司法 三审合一

一、非法采砂案件增多原因

海砂，是指受海水侵蚀而没有经淡化处理的海中砂石，主要包括近岸及陆架海域的细砂、中砂、粗砂和砾砂，其砂体形态存在方式主要以水下沙坝、潮流沙脊或潮流三角洲为主。^②海砂属于耗竭性资源，其属于笨重的固体物质，需要运用专门的运输开采设备进行开采。我国拥有漫长海岸线和浅海，海砂资源丰富，全球普遍认为海砂是仅次

^①作者简介：闫慧，广州海事法院海事行政庭四级高级法官；刘宇飞，广州海事法院珠海法庭三级法官助理。

^②王鹏：《渤海海砂分布、物源及控制机制研究》，中国海洋大学 2013 年博士论文。

于石油、天然气、可燃冰的一种重要海洋矿产资源，海砂用途广泛，同时也是海洋生态系统的重要组成部分。近年来，随着我国经济社会飞速发展，港口建设、陆地工程建设持续增加，随着河沙资源枯竭和限制开采，机制砂产量不足，砂价暴涨，随着海砂洗砂技术的改进，海砂需求量与日俱增，伴随而来的是海上采砂活动增加，根据《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国矿产资源法》以及海砂开采相关行政法规，勘查、开采海砂需要依法登记，开采海砂需要海域使用权和采矿权“两权合一”公开挂牌出让，挂牌时对竞买人资格条件有严格要求，且采矿权每次最长为两年，并实行开采总量控制，严禁超总量开采，与之相对应的，市场海砂售价一直居高不下，以笔者所在的广东省为例，2019年广东省河砂海砂需求量5.6亿吨，广东供应河砂约0.2亿吨，广西供应河砂约0.1亿吨，水洗砂约0.2亿吨，广东供应海砂约0.5亿吨，广西供应香港海砂0.33亿吨，广东建筑碎石筛余5毫米石粉约1.96吨，合计供应砂石3.29亿吨，缺口2.31亿吨，缺口主要由福建和海南等地海砂弥补，建筑用砂缺口巨大。因此广东省自然资源厅印发《广东省海砂开采三年行动计划（2020-2022年）的通知》，提出制定海砂开采三年行动计划，加大海砂资源供应，每年向市场投放10片海域6000至7000万立方米的海砂资源，并印发了《广东省自然资源厅、广东省生态环境厅、广东省水利厅关于支持陆地海砂淡化场规划建设的通知》，加大海砂供应力度和提高海砂淡化质量，2020年7月，珠海完成一宗珠江口外伶仃海域使用权和海砂采矿权出让，海砂资源储量达3156.35立方米，

最终竞价为 62.48 亿元，每立方米竞标价高达 197.96 元，2021 年湛江完成 4 块 4164 万立方米海砂资源的挂牌出让，出让收益 22.36 亿元，平均每立方米出让价达 53.69 元。广东省价格监测中心公布的 2022 年 3 月份珠三角地区海砂（淡化处理）平均购进价达每立方米 266 元。受供需矛盾和利益驱使，部分不法分子不惜铤而走险，海上非法采砂、洗砂行为屡禁不止，不仅影响海上交通秩序和安全，造成国家矿产资源流失，还对整个海底系统、生物系统、水动力系统等有巨大破坏力，有些还会造成沿岸侵蚀、海水倒灌等地质灾害，未经处理合格的海砂如果直接用于建筑工程，还会导致房屋耐久性下降，给居住安全带来很大安全隐患。因此加大打击非法开采海砂力度，具有现实必要性和紧迫性。^①

中国海事局公众号多次公布打击盗采海砂船舶和载运非法开采海砂船舶的专项联合整治行动，以“严肃查处船舶进出港报告、违规关闭 AIS 隐瞒船舶违法采砂、过驳海砂动态等不安全行为”为重点，对违法涉砂行为进行高压打压。中国海警局公众号也多次公布查获涉海砂案件，仅 2022 年第一季度，全国海警机构就查获了各类涉海砂案件 109 起，海砂 27 万余吨，船舶 98 艘，涉案 593 起。

二、涉开采海砂案件概况

（一）关于海砂开采应遵循的法律规定及对应管理部门

海砂作为一种海洋矿产资源，对其开采与开发基本均需要在海上作业，故海砂的开采必须首先遵循两个基本方面的法律法规：其一，

^①参见最高人民法院环境资源司法研究中心主编：《中国法院环境资源裁判规则与案件精析》，中国法制出版社，2019 年 3 月第 1 版。

以《中华人民共和国矿产资源法》为母法的规范矿产资源开发的相关法律法规^①，该类法律法规所规定的行政主管部门为国土资源部及地方各级国土资源部门^②；其二，以《中华人民共和国海域使用管理法》为母法的规范海域资源使用方面的相关法律法规^③，该类法律法规的行政主管部门主要是各级国家海洋主管部门，负责监管海域使用和环境保护并进行相应的海上执法活动^④。即开采海砂应当依法办理采矿手续和用海手续，二者是合法采砂必不可少的条件。其次，开采海砂不能以牺牲环境为代价，必须遵循《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《防治海洋工程污染海洋环境条例》等相关法律法规，该类法律法规是行政主管部门主要是行使海洋环境监督管理权的部门、环境保护行政主管部门等。最后，在海砂采运水上施工过程中，必须遵循以《中华人民共和国海上交通安全法》为母法的规范海上交通安全方面的相关法律法规^⑤，办理水上水下活动许可证^⑥，以确保水上交通和作业安全。倘若开采海砂的活动突破了前述四类相关法律法规的约束，将会面临刑法^⑦的严厉制

^①主要包括《中华人民共和国矿产资源法》、《最高人民法院关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》、国务院制定的《中华人民共和国矿产资源法实施细则》、《中华人民共和国矿产资源开采登记管理办法》、《关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》，国土资源部颁布的《国土资源部矿业权出让转让管理暂行规定》、《关于加强海砂开采管理的通知》以及一些地方性法规、规章。

^② 根据《中华人民共和国矿产资源法》第十六条的规定，开采领海及中国管辖的其他海域的矿产资源的，需要经过国务院地质矿产主管部门审批，并为其颁发采矿许可证。

^③ 主要包括《中华人民共和国海域使用管理法》、国务院制定的《关于进一步加强海洋管理工作若干问题的通知》、国家海洋局颁布的《国家海洋局关于海域使用论证资质管理规定》、《国家海域使用管理暂行规定》和《海砂开采使用海域论证管理暂行办法》以及一些地方性法规、规章。

^④根据《中华人民共和国海域使用管理法》第三条规定，单位和个人使用海域，要先依法取得海域使用权。2012年底国家海洋局颁布两个通知：《关于在全国推行招拍挂出让海砂开采海域使用权的通告》和《关于全面实施以市场化方式出让海砂开采海域使用权的通知》，其明确规定了出让开采海砂的海域使用权，要通过沿海省（区、市）海洋行政主管部门以拍卖挂牌等市场化方式进行。

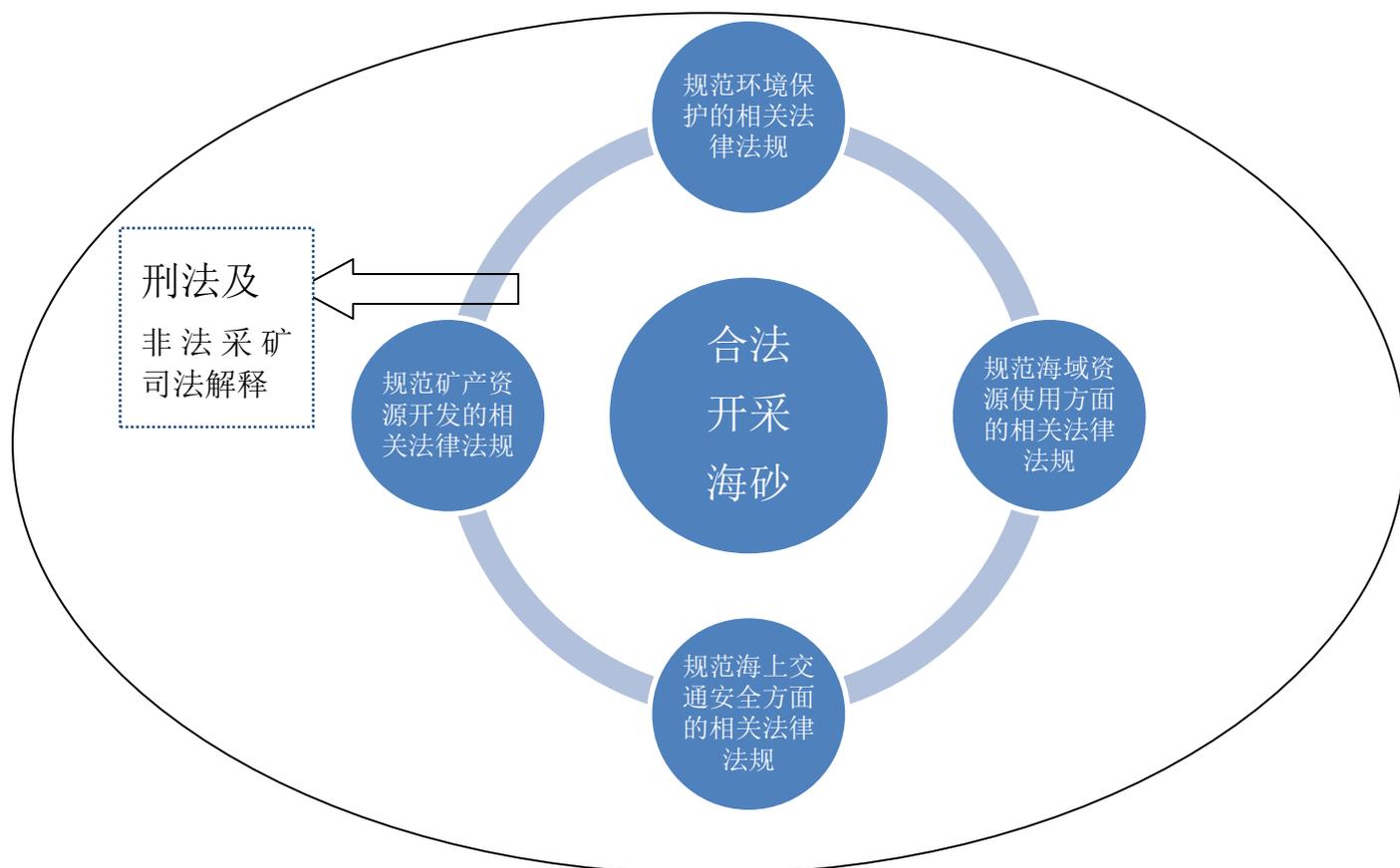
^⑤主要包括《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国水上水下活动通航安全管理规定》、《沿海船舶边防治安管理规定》，以及地方性规范性文件

^⑥《中华人民共和国海上交通安全法》第四十八条。

^⑦《中华人民共和国刑法》第三百四十三条及《最高人民法院、最高人民检察院关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》第五条、第十一条。

裁。（见表 1）违法违规使用海砂，会因氯离子含量超标造成钢筋锈蚀，给建设工程质量和结构安全带来隐患，严重威胁人民群众生命财产安全。因此除了以上规范开采海砂的相关法律法规，各相关行政管理部门也联合发文就海砂开采及利用进行规范管理^①，开展联合行动。但是仍有很多不法分子为了海砂的利润，铤而走险，无视法律法规，租用或者自购船舶以各种名义盗采海砂，从而引发很多纠纷，各级法院因而受理了大批涉及海砂案件。

表 1：海砂开采应遵循主要法律法规



（二）合法海砂的范围

海砂从矿业资源到成为商品，主要涉及“采、驳、运、销”四个

^①中华人民共和国住房和城乡建设部、中华人民共和国公安部、中华人民共和国自然资源部、中华人民共和国生态环境部、中华人民共和国交通运输部、中华人民共和国水利部、国家市场监督管理总局、中国海警局等部门于 2018 年 10 月 16 日发布《关于加强海砂开采运输销售使用管理工作的通知》。

环节。违反前述法律法规进行开采、过驳、运输和销售的，都可能因违反相应的法律、法规而违法。根据现有法律、法规、规章制度，合法的海砂有三种：一是经过招拍挂的海砂矿产资源，即办理了《采矿许可证》和《不动产权证》^①，受开采方式、开采强度和总量、开采范围和使用方式等限制，开采出的海砂；二是经过合法出让获得的罚没海砂，对于执法部门依法罚没、法院判决没收的海砂等经过公共资源交易平台竞拍获得，执法部门交付的海砂；三是通过挂网拍卖竞得的疏浚海砂，即在工程施工范围及施工期间采挖的砂石，除项目自用外，其他的不能私自处置（即使以赠送名义异地转运亦不符合《国土资源部关于开山凿石、采挖砂、石、土等矿产资源适用法律问题的复函》精神，亦存在被执法部门查扣的风险），但多余的部分可以依法依规对外销售，多地已经明确可以作为自然资源挂网拍卖。如 2021 年，广东省人民政府办公厅发布《广东省促进砂石行业健康有序发展的实施方案》规定：推动工程施工采挖砂石统筹利用。对经批准设立的工程建设项目和整体修复区域内按照生态修复方案实施的修复项目，在工程施工范围及施工期间采挖的砂石，除项目自用外，多余部分允许依法依规对外销售；有关执法部门查处罚没的砂石，允许县级以上人民政府或其指定的管理部门通过公共资源交易平台公开销售，以上两项销售收益均纳入地方财政管理。多次也积极进行了有益尝试。如阳西县溪头现代渔港（二级）建设项目及阳西县溪头渔港进出港口区域清淤整治项目疏浚物通过阳江市公共资源交易中心进行公

^①国家海洋局撤销并入自然资源部以后，海域使用证到期以后，需要换不动产证，旧的海域使用证未到期，可以继续使用，因此当海域使用证到期以后，权证单位需续期换证。如广东省自然资源厅即印发《关于规范海域使用权登记发证工作有关事项的通知》。

开销售。疏浚量物约 48.86 万立方米，起拍价为 537.46 万元，成交价却达 4317.46 万元，溢价率达到 800%，疏浚物达到每立方米 88.36 元。

（三）法院受理涉开采海砂案件类型

当前，法院受理的涉开采海砂案件类型为民事、刑事、行政三大类（如表 2），民事案件分为民事私益纠纷和公益诉讼两种类型，涉海砂民事案件主要集中于航道疏浚、船舶租用、水路运输、建设工程、买卖纠纷、环境污染损害赔偿、海域使用权出让等纠纷，就笔者所在海事法院而言，基本是采和驳环节出现纠纷，案由来说主要是在采航道疏浚和租船纠纷，占了海砂案件近乎半数；刑事案件主要集中于非法采矿、非法经营、盗窃及以掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益等案件；行政案件主要集中于行政许可（关于海域使用权和采矿权的许可纠纷）、相关行政部门对非法采砂的行政处罚等行为产生的相关纠纷。刑事案件则集中于非法采矿罪、受贿罪、盗窃罪、走私国家禁止进出口的货物罪等罪名，笔者以“非法、采砂、刑事案件”为关键词搜索中国裁判文书网，自 2010 年至 2022 年 6 月 24 日共公布了包括一审、二审、再审等程序的 6826 个案件生效刑事判决书，涉及 30 个省市地区，以“非法、采砂、刑事案件、海砂”为关键词搜索，则仅有 256 个刑事判决，涉及 16 个省市，案件主要集中在上海、浙江、福建、山东、广东、广西、海南等 7 个沿海省份，其中有 236 个案件被告被认定为违反矿产资源法的规定，未取得海砂开采海域使用权证

及采矿许可证，擅自采挖海砂，情节严重，构成非法采矿罪。^①

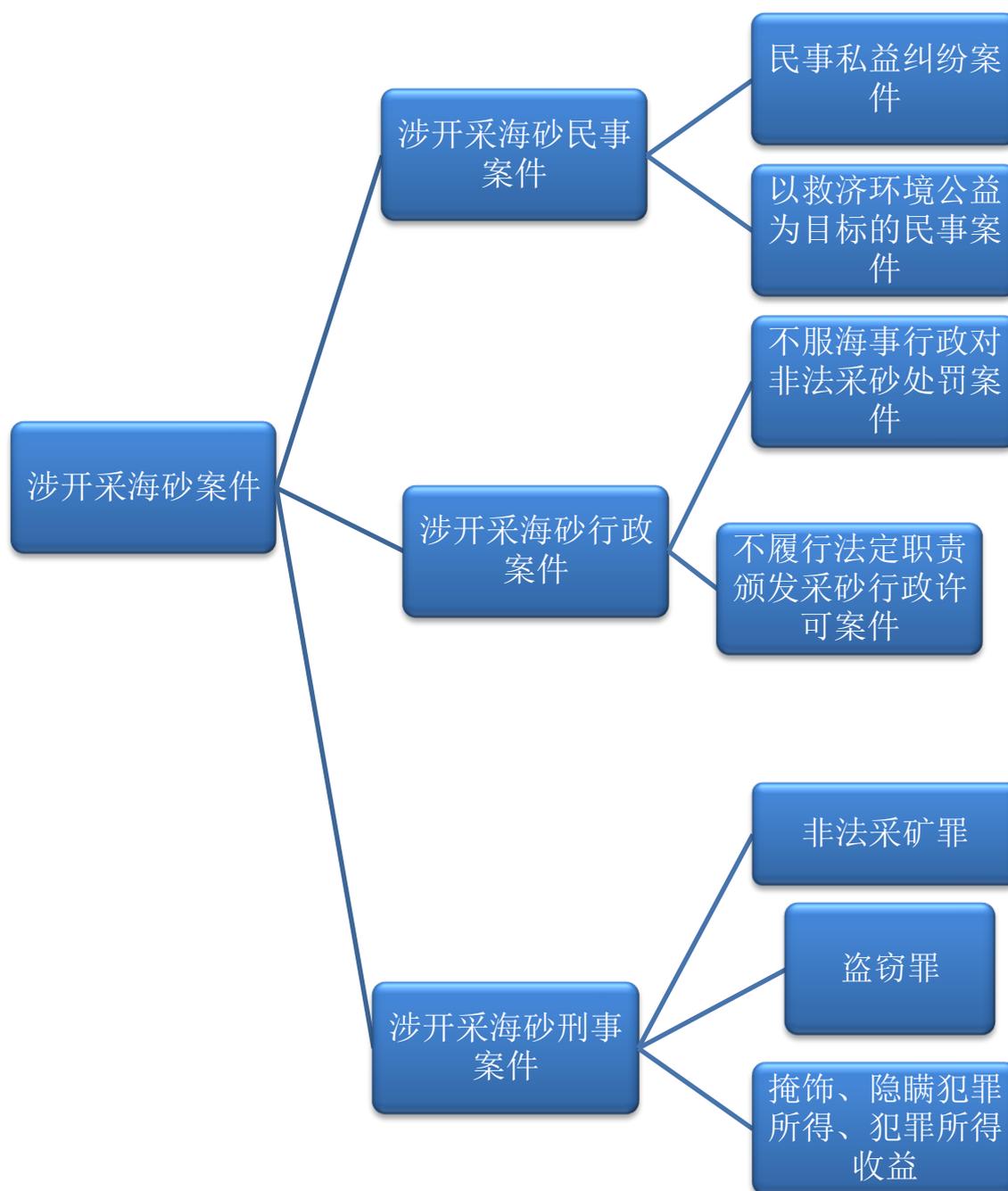


表 2：涉海砂案件类型

三、涉非法开采海砂案件存在的问题

^①参见梅宏、殷悦：《涉海环境案件审判：现状与对策-基于近十八年 418 例涉海环境案件的分析》，载《鄱阳湖学刊》2018 年第一期。

（一）涉开采海砂案件的管辖法院不统一

涉开采海砂的民事案件由海事法院专门管辖，已经成为业界共识，但是就此类行政案件，仍有争议。笔者以“开采海砂 行政案件”为关键词在中国裁判文书网进行搜索，共搜索到 3 份政府机关就非法开采海砂处罚后提起的非诉行政行为执行审查行政裁定书，其中有 3 份由笔者所在的广州海事法院作出，1 份由北海海事法院作出，2 份分别由福建省、山东省的地方法院作出。另还搜索到 8 份涉海砂和海域使用权案件的行政判决，但其中并无对非法开采海砂行政处罚不服案件的行政判决书。以上情况，有中国裁判文书网行政案件公开偏少原因，但也从侧面反映对非法采砂监管不足，且就管辖仍存在争议。2016 年 3 月 1 日，《最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定》（法释〔2016〕2 号）正式施行，该规定第 2 条第 1 款明确规定海事法院有权审理海事行政案件，与该规定同时实施的《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》对海事行政案件的范围作出界定。2018 年 2 月 8 日，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（法释〔2018〕1 号）开始施行，该解释第三条第二款规定，专门人民法院、人民法庭不审理行政案件，也不审查和执行行政机关申请执行其行政行为的案件。铁路运输法院等专门人民法院审理行政案件，应当执行行政诉讼法第十八条第二款的规定。部分行政机关和当事人因此对海事法院是否管辖海事行政案件产生疑惑。2018 年 3 月 9 日，最高人民法院下发《关于进一步加强海事行政审判工作的通知》（法〔2018〕63 号），规定海事法院应当依照《最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定》中的“海事法院审理第一审海事行政案件”，切实履行海事审判职能。就海事法院管辖海事行政案件予以再次明确。因此涉及开采海砂的行政案件也应由海事法院

审理。总体来说，海事法院在民事和行政审判中就处理开采海砂案件积累了大量的经验，近年来，一些海事法院开始尝试审理涉海事刑事案件，但笔者还以“非法、开采海砂、 刑事、 海事案件”等组合作为关键词搜索中国裁判文书网，均为地方人民法院公布的裁判文书，尚未有海事法院就此类案件公布过裁判文书。

（二）民事案件裁判尺度不统一

受制于商业活动的多样性和当事人的意思自治，涉开采海砂民事案件法律关系复杂，也给从事该类民事案件审理的法官带来诸多困扰，相应的同为涉及采砂案件，存在裁判尺度不统一。以法律关系和合同效力为例，同为使用船舶在海上进行施工作业，抽取含有海砂的疏浚物，当事人可能会为了规避刑事或者行政处罚，双方在签订合同时往往会掩盖真实目的，以疏浚航道或者码头名义签订合同，由此，导致在个案审理中，没有办法完全掌握全案客观事实，根据查明法律事实对诉争法律关系的定性可能会偏离实践。比如，实为双方共谋的合意偷采海砂会在文义上仅体现航次运输合同或者定期租船合同关系；实为开采并买卖海砂的案件，以航道疏浚施工合同名义出现等。

如原告为需求海砂一方，诉求一般为要提供船舶一方返还保证金、调船费，个别还会要求对方赔偿未能作业的损失，此时一般都会有反诉，提供船舶一方则会要求原告赔偿船舶未能作业损失，支付未付工程款，没收保证金或调船费。如原告为提供船舶一方，主要诉求一般是要求对方按照约定支付工程款、运输款或者要求赔偿船舶滞期费。该类案件如果双方签订了疏浚合同，在案件受理时，一般以航道、港口疏浚合同纠纷立案，案件审理过程中，如果没有明确证据证实存

在偷采海砂，双方当事人出于多种原因也不会承认是偷采海砂或没有实际偷采，依据双方合同约定以及合同履行过程的意思表示等来判断法律关系为疏浚合同。

就此类案件审理而言，各家海事法院并未达成一致，以笔者所在法院为例，一般是按照建设工程施工合同处理，审查合同效力，往往因承包人非法转包、违法分包建设工程的行为无效，承包人没有资质，合同无效，但是就已经施工工程量仍参照原合同确定。在案件审理中，该类疏浚合同纠纷如可以认定不存在疏浚工程，实际目的是采砂，则法院释明变更法律关系为采砂施工合同纠纷或者海洋开发利用。笔者以“疏浚合同 无效”为关键词搜索中国裁判文书网，以判决结案的案件共计 66 件，其中部分海事法院或者其所在省高级人民法院公布的判决书，当事人均认可合同效力的情况下，并未从自分包或者资质角度认定该类疏浚合同无效，而是从合同有效，合同解除和违约角度审理案件。另外还有一类案件，在双方签订合同和合同履行过程中即明确为采砂合同，则从《中华人民共和国矿产资源法》《最高人民法院关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》角度审查是否具备相应证件，来确定合同效力。还有当事人签订合同名为租船或者运输等，但是实际内容均为采砂相关。总之因为涉及海洋采砂案件法律关系识别高度依赖双方主张及举证能力以及当事人披露意愿，该案件法律关系往往难以判定，且法律关系判定又关系到合同效力的识别，因此在类案同判角度存在难度。

（三）民事公益、行政、刑事诉讼案件衔接不顺畅

从海洋环境生态保护角度来说，涉及海砂案件主要问题，是如何实现民事公益、行政处罚、刑事诉讼多措并举，相应做好司法机关、海洋保护相关主管机构、海洋管理相关机关协同合作，做好程序衔接，共同维护海洋生态环境。近年来，海洋综合执法部门的公众号不时公布，海洋综合执法部门查获非法开采海砂后作出行政处罚，并按行政执法与刑事司法衔接程序移送属地公安部门的案例，以广州海洋综合执法支队为例，2020年，该支队查获并移送涉嫌犯罪案件11宗，其中7宗案件由人民法院依法追究当事人刑事责任。但是从中国裁判文书网数据看，相应的保护还不够完善。笔者以“公益诉讼 海砂 判决书”为关键词在中国裁判文书网进行搜索，近五年共有28个判决书公布，其中刑事案件19件，民事案件8件，行政案件1件。其中8件的民事案件中有7件为海口海事法院受理的海洋环境污染损害责任纠纷民事公益诉讼，均为检察院作为公益诉讼起诉人提起的公益诉讼，请求被告赔偿非法开采海砂造成的海洋生态损害赔偿。以上数据与中国海警局及海洋综合执法部门公布的涉及海砂并危害海洋生态环境保护的数据有着明显差距。笔者以“开采 海砂 判决书 行政案件 行政案由”为关键词搜索中国裁判文书网，仅有8份判决公布，且只有2份行政判决由海事法院做出，其他均由地方中院作出。如前文书所述，还未见海事法院审理非法采矿罪的文书公布。以上数据一定程度上可以反应出，就非法开采海砂而言，民事公益、刑事诉讼、行政处罚的相互脱节。可喜的是，笔者在互联网搜索该类案件刑事附带民事公益诉讼，一些法院已经开始受理该类案件，上海高级人民法

院 2022 年公布的环境公益诉讼典型案例中即有一宗该类案件。陈甲是一货船的船主，米某、陈乙、陈丙受其雇佣。2019 年 11 月 15 日，陈甲等人驾船到福建省闽江口水域附近，从非法采砂船处接驳海砂 8000 余吨后返航。返航途中，陈甲等人被海上执法部门查获。除前述违法行为外，陈甲等人另供述了之前在相近海域先后 11 次贩卖海砂的情况，期间销售海砂共计近 500 万元。法院经审理认为，被告人陈甲等四人与非法采砂方事先通谋，购买、运输、贩卖海砂，情节特别严重，构成非法采砂罪。同时，四人行为了破坏了相关海域海洋环境，对海洋渔业资源和生态系统造成损害，应当承担相应的民事责任，判决四人赔偿海洋资源损失 200 万余元、生态系统服务损失 5 万余元，并公开向社会公众赔礼道歉。该案不仅是该市首例非法采砂刑事附带民事公益诉讼案件，同时也是首例非法开采海砂领域刑事附带民事公益诉讼案件。该案根据涉案区域渔业资源的基础数据、非法采砂对海洋的影响范围，以及涉案海域在未被破坏前生物资源的基线值，对采砂造成的海洋生态生物资源损害以及生态系统服务功能损害进行了量化，明确界定了该类案件中采砂对海洋生态系统所造成的损害。法院判决由违法行为人承担刑事责任的同时，还让其承担对生态系统损害的赔偿责任，让其付出沉重代价。^①

理论上，法院在审理涉及海砂开采的民事案件中，海砂作为直接标的物时，一般均会涉及行政违法或者刑事犯罪，如确有必要，可将相关案件情况通报有关部门，由具有行政或刑事犯罪侦办事权的相关

^①参见赵星、魏薪郦：《海事刑事案件专门管辖的现实困境与立法探索》，载《中国海洋大学学报》社会科学版，2021 年第一期。

部门依法处理。但是因行政处罚和刑事审判对程序和证据要求要远远高于民事审判，当事人在民事审判中提供的证据均为过往证据，与行政处罚和刑事审判要求的“现行”相距甚远，且可能已经超过处罚或者被追究刑事责任的期间。因此，通过审理开采海砂的民事诉讼发现犯罪线索再移送有关机关，往往不太现实。且从近年到行政执法部门的走访调研情况来看，受制于经费不足、涉海砂的相关法律相对粗疏等情况，涉海管理部门对于海砂开采的处理也相对较为保守。举例而言，就行政处罚期间扣押船舶或者海砂所产生的船舶看管费用或者海砂堆存费用而言，《行政强制法》第26条第3款规定“因查封、扣押发生的保管费用由行政机关承担”，而实际情况是，此类费用很难做出精确的预算。行政机关在经费上存在着现实困难。就刑事案件而言，如果涉及非法采矿罪的认定，罪名最终确定之前的船舶看管、海砂堆存产生的费用极为巨大，如果刑事案件审理周期过长，则行政机关可能不堪重负。从目前情况看，涉及海砂管理的行政机关有海洋渔业执法总队、自然资源、生态环境以及海警局，虽然2020年多部委联合发过文，但目前是否形成联动机制尚不知悉，法院也很难掌握各部门对涉海砂案件的行政事权划分。^①

四、从司法角度谈开采海砂保护海洋生态环境的路径

（一）由海事法院就该类涉及非法开采海砂案件进行统一管辖

海事法院审理海洋生态环境保护案件民事公益、行政案件已经有相应司法解释等进行规范，业内对该类案件由海事法院审理已经达成共识，就海事刑事案件由海事法院审理也逐步在部分海事法院进行试

^①参见侯猛、代伟：《海洋强国战略背景下的海事法院建设——从“三审合一”模式切入》，载《法律适用》2021年第一期。

点，由最高人民法院指定管辖的方式开展海事刑事案件试点。目前海事刑事案件的受案范围还在探索，进行三审合一管辖的呼声越来越大。非法盗采海砂不仅涉嫌构成非法采矿罪，还损害了国家利益和社会公共利益。检察机关在办理非法盗采海砂刑事案件时，同步开展行政公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼工作，立足恢复性司法理念，才能真正发挥打击非法采矿目的。而该案案件由海事法院统一管辖，是大势所趋，也更有利于从司法角度，开展海洋生态环境保护。

（二）统一裁判标准

按照环境资源专业审判要求，人民法院还要注重培养人才，努力打造一支政治强、业务精、素质高的专业化环境资源审判队伍，并积极探索将环境资源民事、行政、刑事由一个审判机构审理的“三合一”归口审理模式，进行统一裁判。在司法实践中需要注意以下问题：

1. 就民商事案件应准确判定法律关系及合同效力

如前文所述，在海事法院以往的涉及海砂开采、运输等一般民商事案件中，判断法律关系进而明确法律适用是难点。关于法律关系和合同效力的定性，既需要从上至下通过培训等方式统一裁判尺度和标准，也需要法官结合个案分析判断，具体而言就是通过合同的词句、条款、目的、习惯、诚实信用）并综合考虑个案事实（双方当事人的身份地位、是否有合法取得海砂采矿的可能性等）甄别合同中的相关条款，才能准确对法律关系进行定性。在上述过程中，第一需要注意合同是否实际履行，并不应影响对合同效力的评价；第二，要甄别合同中的合法条件或期限对合同效力的影响，如当事人虽然约定的交易标的物为海砂，且目前出卖方并未取得采矿证，但根据查明事实，出卖方已经申请或参与招标，而且该合同明确载明了相关条件（如待取得海砂采矿证后出卖等），不宜否定合同效力；第三，准确理解《民

法典》第 597 条“因出卖人未取得处分权致使标的物所有权不能转移的，买受人可以解除合同并请求出卖人承担违约责任。法律、行政法规禁止或限制转让的标的物，依照其规定”的相关精神。对于海砂这种特殊标的物，如果查明的事实，明确可以认定为偷采或偷挖的，则显然属于法律行为内容违法——违反强制性规定的情况，应当径行认定为无效。但如果无法确定海砂被明确禁止的（如合同中载明某方需确认海砂合法或者采砂具备合法手续，但合同尚未实际履行的）除非可查明双方存在通谋虚伪等法律事实，一般不宜否定合同的效力。

2. 提高公益诉讼的能力和水平

非法盗采海砂行为对公共利益造成的损害是多方面的，包括对海砂资源、海床以及生物多样性等的生态损害。提起环境公益诉讼是有关机关的职责，面对环境损害行为，应当依法追究其民事责任，人民法院需要注意加强环境公益诉讼的支持力度。但是法院在审理该类案件时仍需要客观中立，合理分配举证责任。

公益诉讼检察部门可以在刑事案件已获取证据的基础上，深入查阅资料、咨询专家，进行综合调查取证和固证工作，对非法盗采海砂造成的海洋生物资源直接损失、海洋生态环境破坏、地形地貌改变、海岸线后移的潜在危险等危害后果进行研讨。还需要通过科学手段和技术对盗采海砂行为与生态损害后果之间的因果关系进行调查。

盗采海砂多为多人多地多船的团伙犯罪模式，必然存在非法利用码头装卸海砂、冲洗海砂等情形，检察机关办理非法盗采海砂案件要注重调查案件背后的行政公益诉讼监督线索，督促依法行政，促进社会治理现代化。

3. 就涉及非法开采海砂的刑事案件应准确进行定罪量刑

因开采海砂涉及采、运、洗、销等多个环节，非法开采海砂类犯

罪常表现为团伙作案，近年来，更是逐渐发展形成链条化、集团化犯罪，其中牵涉利益众多、关系日益复杂，因此就开采海砂所涉犯罪罪名包括非法采矿罪、盗窃罪与掩饰、隐瞒犯罪所得罪，一定要明确罪名及统一量刑尺度，同时还要注意在判决书中做好涉案财物处置工作，如船舶、砂土、违法所得、采砂设备等作出合法处置，避免新的行政或者民事诉讼产生。^①

（三）理顺民事公益、行政、刑事诉讼案件衔接^②

涉海部门对涉及非法开采海砂在行政处罚时应注意程序合法，做好调查，完善行刑衔接程序，规范移送标准、流程等，形成海上管控合力。地方执法机构和各级海事机构发现涉嫌刑事犯罪的，遇到犯罪线索，应按行政执法与刑事司法衔接程序移送属地海警。移交相应海警机构办理。海警机关收到犯罪线索或者在日常监管时发现犯罪线索的，应加强侦查力度，根据涉嫌犯罪程度移送属地相应检察机关。

检察机关在办理非法盗采海砂刑事案件时，除了做好公诉工作，还应同步开展行政公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼工作，应在环境刑事司法审判中落实恢复性司法理念，由被告人采取支付生态修复费、替代性修复方式等措施，将恢复性司法手段作为量刑情节考虑，亦可作为是否适用缓刑的情节，激励被告人主动修复生态环境。

海事法院应加强调研力度，如通过走访相关涉海行政管理部门，了解涉海砂管理的相关问题，在明确相关职能部门的行政事权基础之上，根据各案情况采取相应措施，包括案情通报、司法建议等，条件成熟时，也可参加相关职能部门的联席会议等，以便掌握相关政策。

^①参见邵军、王莹莹：《刑民交叉案件解决的系统方法研究》，载《河北科技大学学报（社会科学版）》，2021年12月第21卷第4期。

^②参见吕忠梅、张忠民：《环境司法专门化与环境案件类型化的现状》，载《中国应用法学》2017年第6期。

另外在办理民商事案件，发现犯罪线索的，也应及时移送属地海警机关。

（四）加强协调联动，积极构建多元共制机制。

落实海砂开采管理属地责任制，建立完善政府主导，建立涉海各部门紧密协作、快速反应的组织指挥体系，建立线索通报机制，积极发挥各自技术优势，充分运用卫星遥感、视频等手段强化动态监控，发现违法违规线索要及时相互通报，从“人、船、砂、证、案、钱”六个要素和“采、驳、运、销”四个环节着手，组织核查反馈，共享核查进展和成果。建立联勤联动机制，强化执法协同配合，共同打击治理海砂非法开采。

（五）创新方式方法，开展海洋生态环境保护宣传。

各级相关主管机关都应加大对海洋生态环境保护的宣传力度，以海事法院为例，可以在盗采和运输海砂多发城市所在乡镇，选取典型案例进行巡回审判，通过以案释法、法官说法、现身说法等多种形式，加大对非法开采海砂可能遭遇法律风险的宣传，让生态环境保护理念深入人心。通过宣传，要人民群众知晓，公民向有关机关举报、监督、申请环境公益诉讼的权利，当发现存在环境污染、危害公共利益时，可以向有关机关举报，或请求提起公益诉讼，有关机关应当予以审查并作出答复。^①

^①参见徐以祥、王宏：《论生态修复性司法》，载《人民司法（应用）》2016年13期。