

# 海洋行政执法研究

王振清 主编



海洋出版社

# 海洋行政执法研究

王振清 主编

海洋出版社

2008年·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

海洋行政执法研究/王振清主编. —北京:海洋出版社,  
2008.10

ISBN 978 - 7 - 5027 - 7121 - 8

I. 海… II. 王… III. 海洋法 - 行政执法 - 研究  
IV. D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 149121 号

责任编辑:杨 齐

责任印制:刘志恒

**海洋出版社 出版发行**

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081

北京海洋印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:880 mm × 1230 mm 1/32 印张:15.25

字数:448 千字 定价:48.00 元

发行部:62147016 邮购部:68038093 总编室:62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

# 序

我国是一个海洋大国，但还不是海洋强国。党中央、国务院高度重视海洋工作，党的十七大提出“发展海洋产业”战略。2008年2月，国务院批复了《国家海洋事业发展规划纲要》，这是我国第一个海洋领域总体规划，是海洋事业发展新的里程碑，对促进海洋事业的全面、协调、可持续发展和加快建设海洋强国具有重要的指导意义。当前和今后一段时间内我国海洋管理面临的主要形势和任务：一是维护国家海洋权益。维护国家海洋权益和海上安全事关国家的根本利益和长远利益。维护国家海洋权益，保障国家安全是我国海洋管理工作的重要任务。二是规范海洋开发秩序。开发利用海洋资源，发展海洋经济是国家海洋事业发展的重要方面。我国在深化行政体制改革后，行政管理部门及其所属机构不再直接参与经济活动。海洋领域也是如此，在海洋开发活动中，各相关部门主要的任务是执行国家法律法规，制定相应的规章、规划、计划、规程和标准，规范各类海洋开发活动的秩序，引导和监督海洋资源的开发，将海洋开发活动纳入法制化轨道。国家海洋行政主管部门尤其要做好综合管理工作，协调相关部门的管理活动。对海洋经济发展进行调控、指导和服务十分重要，行政管理工作要充分利用政策、法律、经济等手段，对海洋经济发展进行调控和引导，使之稳定有序地运行发展。三是保护海洋生态环境。处理好经济发展和环境保护的关系是可持续发展、科学发展的必然要求。随着我国海洋开发力度的不断加大，我国海洋生态环境保护的压力也不断增加，生态环境恶化的形势依然严峻。陆

源污染仍然是我国海洋污染的主要问题，在江河入海口处最为明显。因此，各相关部门、沿海各级政府都负有保护海洋环境的职责，既需要明确管理权限，也要相互配合和协调。四是促进海洋科教发展。海洋科技发展对国家海洋事业的全面发展具有重要意义。维护国家海洋权益、发展海洋经济、保护海洋环境、保障海上安全以及提高海洋管理水平都离不开海洋科技的支撑作用。海洋教育与科普是培养海洋人才、提高全民海洋意识的重要途径。五是提供海洋公益服务。提供公益服务是国家和地方政府的重要职责。完善海洋公益服务体系，扩大海洋公益服务范围，提高海洋公益服务质量和水平，是海洋管理的重要任务，也是从管理型政府向服务型政府转变的必然要求。有关部门必须做好海洋信息的管理和发布工作，为国家经济和社会发展提供准确、全面和及时的信息服务。为保障海洋事业健康、有序、持续发展，一支担负着监督海洋开发利用、维护祖国海洋权益、捍卫海洋法律尊严重任的海上执法力量——中国海监应运而生。中国海监自成立以来，依法履行法律赋予的神圣职责，对我国管辖海域（包括海岸带）实施定期巡航监视，严厉查处侵犯我国海洋权益、违法使用海域、损害海洋环境和资源、破坏海上设施、扰乱海上秩序的违法行为，依法行使职权，取得了明显成效，海洋执法对海洋管理的保障和促进作用日益凸显。

中国海监执法起步虽晚，但是发展很快。目前，国家、省、市、县四级机构组织体系初步形成，监督检查和行政处罚两项职责基本落实，规章制度基本完善，海洋执法力度明显加大，执法经验日益丰富。中国海监在执法过程中积极开拓创新，面对我国海洋行政执法仍处于探索阶段的现实，及时总结交流经验，积极开展执法理论研究，有效提高了海监整体办案水平。中国海监在开展的“海盾”系列专项执法

活动中，对重大违法案件进行查处，有力维护了《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》等法律、法规的尊严，快速提升了这支队伍的执法能力和水平。应当说，海洋行政执法与人民法院的行政审判工作关系密切，海洋行政执法质量和水平的高低直接影响到被起诉到法院以后能否胜诉的问题。海洋行政执法是一项新兴的事业。为了依法保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督和支持海洋行政主管部门及其下属的中国海监各级机构依法行政，针对目前海洋行政执法理论研究的实际情况，我们感觉有必要对海洋行政执法进行系统研究，期望对海洋行政执法有所帮助。这次我们组织编写的《海洋行政执法研究》一书，对目前海洋行政执法涉及的主要问题进行了较为系统的分析研究，为海洋行政执法理论研究做了较为深入的探索尝试。参与本书写作的人员除从事审判工作的法官以外，还包括专门从事海洋行政执法理论研究的专家、学者，本书对我国海洋管理体制、海洋行政规划、海洋行政检查、海洋行政命令、海洋行政许可、海洋行政处罚、海洋行政复议、海洋行政诉讼、海洋行政强制等问题进行了深入的分析 and 论述。因此，本书的特点就是理论联系实际比较充分。本书的编辑出版希望能够填补中国海洋行政执法理论研究中的空白，对海洋行政执法实践产生积极的影响。

当然，海洋行政执法理论博大精深，专业技术性强，本书的写作过程，也是一个学习过程。由于本书作者的知识水平和水平有限，加之成稿匆忙，错误疏漏之处在所难免，衷心希望广大读者批评指正。

王振清  
2008年9月

# 目 录

<b>第一章 海洋行政执法概述</b> .....	(1)
一、海洋行政执法的概念 .....	(1)
二、海洋行政执法的依据 .....	(12)
三、海洋行政执法主体 .....	(17)
四、海洋行政执法行为 .....	(20)
五、海洋行政执法的监督 .....	(24)
六、海洋行政执法中存在的问题及对策 .....	(29)
<b>第二章 海洋行政管理的法制基础</b> .....	(41)
一、海洋行政管理及其主要任务 .....	(41)
二、海洋行政管理体制 .....	(53)
三、国际海洋法建立的基本制度 .....	(72)
四、我国的海洋法律制度 .....	(85)
<b>第三章 海洋行政规划</b> .....	(99)
一、海洋行政中重视行政规划的必要性 .....	(99)
二、海洋行政规划的概念和特征 .....	(101)
三、海洋行政规划的分类 .....	(103)
四、我国主要的海洋行政规划 .....	(104)
五、海洋行政规划的主体 .....	(115)
六、海洋行政规划的程序 .....	(116)
<b>第四章 海洋行政检查</b> .....	(121)
一、海洋行政检查的概念和特征 .....	(121)
二、海洋行政检查的作用与分类 .....	(131)

三、海洋行政检查的主体 .....	(142)
四、海洋行政检查的方式与程序 .....	(146)
<b>第五章 海洋行政命令 .....</b>	<b>(155)</b>
一、海洋行政命令的概念和特征 .....	(155)
二、海洋行政命令的作用 .....	(162)
三、海洋行政命令的适用 .....	(166)
<b>第六章 海洋行政处罚 .....</b>	<b>(176)</b>
一、海洋行政处罚的概念和特征 .....	(176)
二、海洋行政违法行为和行政法律责任 .....	(183)
三、海洋行政处罚的基本原则 .....	(196)
四、海洋行政处罚的种类 .....	(209)
五、海洋行政处罚主体资格和管辖 .....	(222)
六、海洋行政处罚中当事人的认定 .....	(240)
七、海洋行政处罚的程序 .....	(252)
八、海洋行政处罚的自由裁量权 .....	(262)
<b>第七章 海洋行政许可 .....</b>	<b>(281)</b>
一、海洋行政许可的涵义 .....	(281)
二、海洋行政许可的基本原则 .....	(286)
三、海洋行政许可项目的设定 .....	(293)
四、海洋行政许可的实施程序 .....	(299)
五、海洋行政许可的法律责任 .....	(308)
六、海洋行政许可项目的主要类型 .....	(318)
<b>第八章 海洋行政复议 .....</b>	<b>(345)</b>
一、海洋行政复议的基本原则 .....	(345)
二、海洋行政复议的范围 .....	(348)
三、海洋行政复议机关与主管机构 .....	(354)



四、海洋行政复议的管辖 .....	(356)
五、海洋行政复议的参加人 .....	(357)
六、海洋行政复议的申请 .....	(360)
七、海洋行政复议的受理 .....	(363)
八、海洋行政复议的审理 .....	(366)
九、海洋行政复议的决定 .....	(377)
十、海洋行政复议的指导和监督 .....	(382)
<b>第九章 海洋行政诉讼</b> .....	<b>(384)</b>
一、海洋行政诉讼的基本范畴 .....	(384)
二、审查海洋行政行为合法性的范围和标准 .....	(404)
三、海洋行政诉讼应诉答辩的注意事项和基本要求 .....	(416)
<b>第十章 海洋行政强制</b> .....	<b>(425)</b>
一、海洋行政强制的概念和特征 .....	(425)
二、海洋行政强制的原则 .....	(427)
三、海洋行政强制方式和设定 .....	(428)
四、海洋行政强制措施实施程序 .....	(431)
五、海洋行政机关强制执行程序 .....	(436)
六、海洋行政机关申请人民法院强制执行程序 .....	(440)
<b>第十一章 典型案例</b> .....	<b>(442)</b>
<b>后记</b> .....	<b>(473)</b>

# 第一章 海洋行政执法概述

依法治国作为我国的一项基本国策，已经被明确地写入了宪法之中。而众所周知，行政权是国家权力中十分重要、并且最容易膨胀的权力，因此，依法治国的关键在于依法行政。而行政执法作为行政主体行使职权的最主要方式，又是依法行政的关键所在。海洋行政执法作为行政机关在海洋管理领域最为主要的行政方式，在我国的海洋管理领域发挥着极为重要的作用，因而，规范海洋行政执法乃是实现依法行政所不可或缺的。

## 一、海洋行政执法的概念

### （一）海洋行政执法的界定

海洋行政执法由“海洋”和“行政执法”两个基本的词汇组合而成，而“行政执法”无疑是这个组合词汇的核心部分。因而，要了解海洋行政执法的概念，必须首先了解行政执法的概念。

#### 1. 行政执法的概念

所谓执法，即有关国家机关对法律的执行。在我国，行政执法尚不是一个明确的法律概念，学术界以及实务界对行政执法的具体含义存在着不同的理解，经常在不同的语义层面上使用这一概念。对于行政执法的概念，主要有以下几种主要观点：

第一种观点认为，行政执法是指行政机关的一切行政行为，也就是指行政机关依法对国家事务进行组织和管理的全部活动。“行政执法是就国家行政机关执行宪法和法律的总体而言的，因此，它包括了全部的执行宪法和法律的行为，即包括中央政府的所有活动，也包括地方政府的所有活动，其中有行政决策行为、行政立法行为以及执行

法律和实施国家行政管理的行政执行行为。”<sup>①</sup>

第二种观点认为，行政执法是行政机关执行法律的行为，既包括抽象行政行为，也包括具体行政行为。但一般又仅指具体行政行为。“本章所说的行政执法是指具体行政行为，即指主管行政机关、法律法规授权的组织和行政机关委托的组织依法采取的具体直接影响相对一方权利义务的行为；或者对个人、组织的权利义务的行使和履行情况进行监督检查的行为。”<sup>②</sup>

第三种观点认为，行政执法是指行政机关及其执法人员为了实现国家行政管理目的，依照法定职权和法定程序，执行法律、法规和规章，直接对特定的行政相对人和特定的行政事务采取措施并影响其权利义务的行为。行政执法与制定人们行为规则的行政立法相区别，也与解决行政争议的行政司法相区别。<sup>③</sup>

第四种观点认为，行政执法的含义因使用的场合不同而不同。其一，为说明现代行政的性质和功能而使用“行政执法”。在此场合，“行政执法”即等于“行政”。其二，为区别行政的不同内容而使用“行政执法”。在行政法学研究中，许多学者习惯于将行政的内容一分为二或一分为三。一分为二即将行政的内容分为两类：行政立法、行政执法。一分为三即将行政的内容分为三类：行政立法、行政执法、行政司法。在这种场合，行政执法只是行政行为的一类。其三，作为行政行为的一种特定方式而使用“行政执法”。行政行为有各种各样的方式，如许可、审批、征收、给付、确认、裁决、检查、奖励、处罚、强制等。在行政实务界，人们一般习惯于将监督检查、实施行政处罚和采取行政强制措施一类行为方式称为“行政执法”。<sup>④</sup>

虽然对行政执法的含义存在着不同的理解，但目前学术界以及实务界更多的是在具体行政行为这一含义上使用行政执法这一概念，即

---

① 许崇德、皮纯协主编：《新中国行政法学研究综述》，法律出版社1991年版，第293页。

② 应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社2004年版，第161页。

③ 杨惠基：《行政执法概论》，上海大学出版社1998年版，第2-3页。

④ 姜明安：《论行政执法》，《行政法学研究》2003年第4期。

将其等同于具体行政行为。本章也正是在这一含义上使用行政执法的概念，即指行政执法主体运用行政权依法作出的具体直接影响行政相对人权利义务的行为，或者对个人、组织的权利义务的行使和履行情况进行监督检查的行为。

## 2. 海洋行政执法的概念

在明确了行政执法的概念后，海洋行政执法的概念也就清晰了。海洋行政执法，即行政执法主体在海洋管理领域运用行政权依法作出的具体直接影响行政相对人权利义务的行为，或者对个人、组织的权利义务的行使和履行情况进行监督检查的行为。

海洋行政执法具有以下几个方面的特征：

(1) 海洋行政执法的领域是特定的。海洋行政执法的领域为海洋管理领域，是一种专业领域的执法。根据管理领域的不同，行政执法可以分为土地行政执法、城市管理行政执法、环境行政执法等多种不同的专业执法。海洋行政执法与其他领域的执法的区别主要在于管理领域的不同。

(2) 海洋行政执法的主体是行政主体。行政执法是行政主体行使职权的活动，只有行政主体才能够以自己的名义独立地进行行政执法活动、承担行政执法的法律后果。被委托的组织虽然也能够进行行政执法活动，但必须以委托组织的名义进行执法，而且行政执法的法律后果只能由委托组织承担。因此，海洋行政执法的主体必须具有行政主体资格，不具有行政主体资格的组织不能成为行政执法的主体。

(3) 海洋行政执法的内容是直接影响或直接涉及海洋管理领域的行政相对人的权利、义务。行政执法必然影响或涉及行政相对人的权利、义务。根据对相对人权利义务影响程度的不同，行政执法的内容可以分为两类：一是直接影响行政相对人权利义务，如行政主体作出的行政许可、行政处罚等；二是对行政相对人是否依法正当行使权利和履行义务的情况进行监督检查。监督检查并不直接设定、变更、消灭影响行政相对人的权利义务，对行政相对人的权利义务的影响是一种间接的影响。对于行政主体作出的一些既不直接影响海洋管理领域的行政相对人的权利义务，也不直接涉及海洋管理领域的行政相对

人的权利义务的行为，则不是海洋行政执法，如对相对人进行的指导、建议行为等。

(4) 海洋行政执法的对象是特定的。与抽象行政行为的对象是不特定的不同，行政执法的对象是特定的，包括特定的人和事。当然，在执法行为针对具体的事时，由于在法律上权利义务关系的主体只能是“人”，包括自然人和组织，因此，针对事的行为最终依然会影响到具体的人的权利义务。区分和认定对象是否特定的关键是看执法行为的对象在该行为作出时是否是确定的。如果可以确定，则该对象是特定的，否则，该对象就是不特定的。

(5) 海洋行政执法的形式具有多样性。与其他领域的行政执法一样，海洋行政执法的基本形式不是单一的，而是具有多样性的特点，具体包括行政许可、行政处罚、行政确认、行政检查、行政命令等。

## (二) 海洋行政执法的作用

行政执法作为法治建设的一个重要组成部分，在全面推进依法治国和依法行政的进程中具有重要的地位和作用。依法治国作为我国的基本治国方略已经被明确地写入了宪法之中，依法治国要求从中央到地方的各级权力机关、行政机关和司法机关都要严格依法行使国家权力。历史经验告诉我们：权力应当有必要的制约。这种对权力的制约，在现代法治国家则主要来源于法的控制。如果权力没有法的控制，法治也就不可能存在。因此，依法治国的实质在于依法治权。而依法治权的核心在于依法行政，确保依法行政。这是因为，行政机关是国家权力机关中权力最大、人员最多、管理范围最广且灵活性最高的机关。其管理的好坏与公民、社会利益密切相关。所以说，能否依法行政，是能否依法治国的关键。而依法行政的重心又在于行政执法。在我国，行政机关作为国家权力机关的执行机关，其主要职责就是执法，严格执法是依法行政的直接体现。同时，一切法律的制定，都是为了它能够在社会中得到遵守和执行，有了法律，而不能严格执行，法就形同虚设，失去它应有的权威。因此，高度重视行政执法，是现代社会的法治国家的必然要求。只有切实地搞好行政执

法，才能真正地实现依法行政和依法治国。

海洋管理是国家行政管理领域的一个重要领域，规范海洋行政执法对于促进我国的依法行政具有重要作用。海洋行政执法的作用主要体现在以下几个方面：

(1) 有利于实现行政法治和依法治国。“徒法不足以自行”，在我国法制建设的起步阶段，是否有法可依是矛盾的主要方面，随着我国法制建设的发展，立法逐步完善，如近年来，我国在海洋行政领域的立法有《海域使用管理法》、《海洋环境保护法》等，此外还有一批法规、规章相继出台，如《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》、《海洋行政处罚实施办法》等。这些法律文件的颁布，使我国海洋领域无法可依的局面有了很大改变，而法的执行问题显得更加突出。海洋行政执法是国家整体执法活动中的重要组成部分，完善海洋行政执法必然有利于在我国实现行政法治和依法治国。

(2) 有利于提高海洋管理的行政效率。行政权是国家运用最广泛的权力，直接关系到国家的政治、经济、教育、科学等各方面的发展和进步。行政效率的高低对经济和社会的发展具有十分重要的影响。但我国现行的行政执法体系存在着诸多的弊端，严重影响了行政效率的提高。完善海洋行政执法体系、消除海洋行政执法中存在的弊端，必然会有利于提高海洋管理的行政效率，促进经济、社会的发展。

(3) 有利于消除腐败现象。廉政问题是困扰世界各国政府的共同问题。由于我国现有的行政执法行为缺乏有效的监督机制，行政执法各环节还存在着很多亟待完善之处，因此，在行政执法中较容易发生以权谋私的腐败现象。在海洋行政管理领域面临着同样的问题。建立和完善各项海洋行政执法制度，有利于消除腐败现象，促进我国的廉政建设。

(4) 有利于保护行政相对人的权益。法的根本目的（至少是根本目的之一）是保障和实现人的权利。立法是确认人的权利，界定、明确处在不同利益集团、不同社会阶层的不同人们的权利的性质、类别、范围和实现途径；执法则是使立法所确立的人的权利，或虽未为立法所确立，但属于人作为人，或作为社会成员所自然应具有的权利

得以实现，包括提供权利实现的途径、条件，排除权利实现的障碍，防止权利滥用和制止侵权，追究侵权者的责任和给予被侵权者以救济等。<sup>①</sup> 行政执法使行政相对人的权利由“应然”变为“实然”。海洋行政执法各项制度的完善，必然有利于避免和减少对相对人利益的侵害。此外，海洋行政执法还有助于维护社会秩序和增进社会公共利益，从而间接地促进行政相对人权益的实现。

### （三）海洋行政执法的分类

对海洋行政执法进行相应的分类有助于认识行政执法的具体特征，以及分析海洋行政执法是否合法和根据具体行政执法活动的特点来完善行政救济机制等。根据不同的标准，可以对海洋行政执法进行不同的分类：

#### 1. 羁束海洋行政执法行为和裁量海洋行政执法行为

以海洋行政执法受行政法规范的拘束程度为标准，可将海洋行政执法行为分为羁束海洋行政执法行为与裁量海洋行政执法行为。羁束海洋行政执法行为，是指行政主体只能根据行政法规范的严格规定实施而不能灵活处理的海洋行政执法行为。例如，海洋行政执法主体对海域使用金的收取，只能按照国家规定的相关标准进行，而不能作出变通处理。

裁量海洋行政执法行为是指行政主体对行政法规范的适用具有灵活性的行政执法行为。它具体表现为两种情况：一是行政主体是否采取某个法定措施，此谓之决定裁量；二是在各种不同的法定措施中，行政主体根据案件的具体情况选择哪一个，此谓之选择裁量。<sup>②</sup> 如我国的《海域使用管理法》第49条规定：“违反本法规定，拒不接受海洋行政主管部门监督检查、不如实反映情况或者不提供有关资料的，责令限期改正，给予警告，可以并处二万元以下的罚款。”那么在相对人有前述的违法情形时，行政主体既可以责令其限期改正，也

---

① 姜明安：《行政执法的功能与作用》，《湖南社会科学》2004年第1期。

② [德] 哈特穆特·毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，法律出版社2000年版，第125页。

可以同时给予罚款，而且罚款的数额可以由行政机关在规定的幅度范围内选择。

将海洋行政执法行为分为羁束海洋行政执法行为与裁量海洋行政执法行为，是以海洋行政执法行为受行政法规范的拘束程度为标准，而不是以行政主体对事实的认定是否具有灵活性为标准的。就事实的认定而言，不论裁量海洋行政执法行为还是羁束海洋行政执法行为都具有一定的灵活性，如行政执法主体在相对人是否构成违法的判断方面，都具有一定的灵活性，不同的行政执法主体的认定结果可能是不相同的。羁束海洋行政执法行为与裁量海洋行政执法行为的分类，对分析和认定海洋行政执法行为的合法性和合理性具有一定的意义。在法律适用上，羁束海洋行政执法行为只存在着合法性的问题，而裁量海洋行政执法行为不仅存在着合法性问题而且还存在合理性问题。这又进一步影响到人民法院进行司法审查的标准，因羁束海洋行政执法行为只涉及合法性问题，因而全部构成人民法院司法审查的对象。但对于裁量海洋行政执法行为，如果不存在合法性问题且不属于行政处罚显失公正的情形，那么人民法院不予受理。

## 2. 依职权海洋行政执法行为和依申请海洋行政执法行为

以海洋行政执法行为是否可由行政主体主动实施为标准，可以将海洋行政执法行为分为依职权海洋行政执法行为和依申请海洋行政执法行为。依职权海洋行政执法行为是指行政主体根据其职权而无需行政相对人申请就主动实施的海洋行政执法行为。如行政处罚。依申请海洋行政执法行为是指行政主体只有在行政相对人提出申请后才能实施而不能主动采取的海洋行政执法行为。如海域使用权的许可等。这里的申请应当是一种法律规范规定的申请即法定的申请，而非相对人实际上提出的申请。也就是说，依职权海洋行政执法行为也可能依行政相对人的申请作出，但这种申请并不是行政主体作出依职权海洋行政执法行为的法定前提条件。相对人的申请作为一种法定的申请，也就不同于告发或举报，后者只是一种不涉及自己权利义务关系事件的揭发和通知行为，仅仅是对行政的一种参与，其作用在于使行政主体知晓情况，以便于履行相应职责，并不是一种法定申请。行政主体基



于举报所作出的海洋行政执法行为并不是应申请海洋行政执法行为，而是依职权海洋行政执法行为。此外，行政相对人的申请尽管也是一种意思表示，但最终决定权却在行政主体，因而依申请行政行为属于一种单方海洋行政执法行为，不同于行政合同这种双方行政行为。同时，依申请海洋行政执法行为不仅具有行政相对人的意思表示，而且有时还需要行政相对人缴纳一定的费用，如相对人在获得海域使用权后要依法缴纳海域使用金等。此时也不应与民事法律行为相混淆。

区分依职权海洋行政执法行为和依申请海洋行政执法行为的意义在于：对依职权的海洋行政执法行为，行政主体必须主动实施，否则就构成行政失职。而依申请的海洋行政执法行为，如果行政相对人没有提出申请，行政主体就不能实施，也不需承担责任，只有在行政相对人提出申请而行政主体不予答复或拖延的情况下才构成行政失职。

### 3. 作为海洋行政执法行为与不作为海洋行政执法行为

以海洋行政执法行为的存在方式是否积极，可以将海洋行政执法行为分为作为海洋行政执法行为与不作为海洋行政执法行为。作为海洋行政执法行为是海洋行政执法主体在程序上积极有所为的行为，也就是说，只要海洋行政执法主体及其工作人员有了肯定或者否定的明确意思表示或者实施了一定的动作行为，即可认定作为海洋行政执法行为的形成。而不作为海洋行政执法行为是指海洋行政执法主体负有某种作为的法定义务，并且具有作为的可能性而在程序上逾期有所不为的行为。不作为海洋行政执法行为的形成必须具备以下要件：一是作为义务的存在。不作为海洋行政执法行为的构成必须以海洋行政执法主体及其工作人员负有行政法上的作为义务为前提条件，无作为义务的存在则无不作为海洋行政执法行为。二是作为的可能性。构成不作为海洋行政执法行为，不仅须海洋行政执法主体负有作为义务，而且还必须有履行该义务的可能性，即具有履行该义务之作为的主观意志能力。三是程序上有所不为。不作为海洋行政执法行为具体表现为行政主体及其工作人员在程序上有所不为，程序上的不为既包括没有作出任何明确的意思表示，也包括没有完成一系列的程序行为，尤其是具有实质性的最后行为。只有具备以上三个要件，才能构成不作为