

海洋行政管理学

HAIYANG XINGZHENG GUANLIXUE

我国是一个海洋大国,但还不是海洋强国。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。

保障国家安全是我国海洋管理工作的重要任务,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。

王琪 王刚 王印红 吕建华◎著



人民出版社

海洋行政管理学

HAIYANG XINGZHENG GUANLIXUE

我国是一个海洋大国,但还不是海洋强国。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。

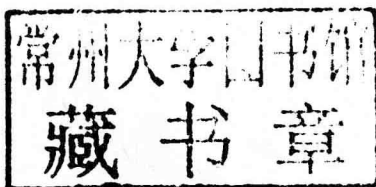
保障国家安全是我国海洋管理工作的重要任务。规范海洋开发秩序,开发利用海洋资源,

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。

王琪 王刚 王印红 吕建华◎著



人民教育出版社

责任编辑:张 旭

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

海洋行政管理学/王琪等著. —北京:人民出版社,2013.7

ISBN 978-7-01-012231-1

I. ①海… II. ①王… III. ①海洋-行政管理-研究 IV. ①D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 123560 号

海洋行政管理学

HAIYANG XINGZHENG GUANLIXUE

王琪 王刚 王印红 吕建华 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.5

字数:300 千字

ISBN 978-7-01-012231-1 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

海洋行政管理作为中国海洋大学重点支持的海洋人文社会科学特色研究领域，其发展一直以来受到学校和学院的高度重视。由法政学院王琪教授所带领的研究团队近年来在海洋行政管理研究领域取得了一系列具有重大影响的研究成果：先后承担多项国家级、省部级项目，出版了《海洋行政管理》、《海洋管理：从理念到制度》等著作，发表了近百篇学术论文，其研究成果得到学界的高度认可。然而，尽管我校在全国最早为本科生、研究生开设了海洋行政管理课程，尽管我校的海洋行政管理研究已在国内处于领先地位，但却始终没有贡献一本具有影响力的海洋行政管理教科书，从而在一定程度上影响到了海洋行政管理这一特色专业的权威性，这不能不说是一件令人遗憾之事。目前国内尽管已有两本《海洋行政管理》的著作，也有海洋管理的相关论著，但尚没有一本规范的海洋行政管理教科书。本书选择《海洋行政管理学》这一具有挑战性的选题，试图构建海洋行政管理学的理论体系，正在于弥补此缺憾。

本教材的写作是建立在作者十年间本科生和研究生课堂教学和讨论的积累以及多年相关学术研究的基础之上。本书的作者在2001年就为当时的法学院政治学与行政学系本科生开设“海洋行政管理专题”，2008年又开始为行政管理硕士研究生开设“海洋行政管理专题”，在课堂教学及与同事、学生的反复讨论中，不断充实研究内容，并促使本教材的体系不断完善。

海洋行政管理学涉及内容广泛，既包括行政管理学所通常涉及的一般性研究内容，也包括海洋行政管理学所涉及的特殊的研究领域，如果取舍不

当,可能导致海洋行政管理学或因强调了行政管理学的共性而忽略了个性;或因过于强调海洋的个性而忽略了行政管理学的学科特性。因在构建一个新的教材体系时,往往存在两种倾向:一是单纯地嫁接,即把行政管理的理论简单地移植到海洋管理领域,显得机械生硬;二是过于强调海洋行政管理的个性特征,忽略了行政管理的共性。如何实现共性与个性的统一,是本书在构建体系过程中务求解决的问题。按照强化特色、突出重点、体现共性、取舍有度的思路,本教材试图突破同类教材的局限,在体系设计上力求将海洋管理的个性与行政管理的共性有机结合,达到内容和形式、一般和个别的有机统一。同时注重既体现海洋行政管理理论的厚重性,又表现出海洋行政管理的实践性、应用性,做到理论与实践的有机结合。

本教材面向的主要对象:本科生、硕士生、海洋行政管理者和研究者。当然,本教材也适于对海洋行政管理问题有兴趣的其他读者阅读,并为海洋行政管理的实践者提供有效的理论指导。本书是我们行政管理教研室四位同事及部分研究生集体劳动的结晶。王琪负责全书的总体设计、统改和定稿,王刚负责全书的统稿和写作中的事务性工作,行政管理专业的硕士研究生王璐、刘海燕参加了校稿工作。各章编写分工如下:

第一章:王琪;第二章:王刚、韩宇召;第三章:王刚;第四章:王刚、王琪;第五章:吕建华;第六章:王印红;第七章:王印红;第八章:吕建华、王印红、王刚;第九章:王琪;第十章:王琪、王璐、刘海燕、王印红;第十一章:王琪。

本书的出版得到中国海洋大学教材建设基金和中国海洋大学 MPA 教育中心资金支持,特此致谢。人民出版社的王萍主任对于本书的出版给予了大力支持,在此一并表示感谢。

希望本书的出版,能为我国海洋行政管理学的发展贡献绵薄之力。尽管本书编写中作者力求做到体系新、内容新、观念新,理论与实际相结合,但由于水平所限,不当之处在所难免,真诚欢迎诸位同行和读者提出宝贵意见和建议,以便再版时能使之更臻完善。

王 琪

2012 年 12 月 16 日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 海洋行政管理概念界定	(1)
一、海洋行政管理的含义	(2)
二、海洋行政管理与海洋管理的区别	(5)
三、海洋行政管理的特征	(6)
第二节 海洋行政管理学的构建基础	(9)
一、海洋行政管理学产生的客观前提	(9)
二、海洋行政管理学的学科基础	(15)
第三节 海洋行政管理学的学科特征与框架体系	(20)
一、海洋行政管理学的特征	(20)
二、海洋行政管理学体系建构的原则	(22)
三、海洋行政管理学的框架体系	(24)
四、构建海洋行政管理学的意义	(25)
第二章 海洋行政管理职能	(28)
第一节 海洋行政管理职能概述	(28)
一、海洋行政管理职能的含义	(28)
二、海洋行政管理职能的依据	(29)
三、海洋行政职能的作用	(30)
第二节 海洋行政管理的一般职能	(32)
一、海洋政治职能	(32)
二、海洋经济管理职能	(33)

三、海洋文化管理职能	(33)
四、海洋社会管理职能	(35)
第三节 海洋行政管理的特殊职能	(37)
一、海洋权益维护职能	(37)
二、海洋环境保护职能	(39)
三、海域使用管理职能	(41)
四、海岛管理职能	(41)
五、海洋应急管理职能	(42)
六、海洋交通管理职能	(42)
七、海洋渔业管理职能	(43)
第四节 海洋行政管理职能的转变	(43)
一、海洋行政管理职能转变的推动力	(43)
二、海洋行政管理职能重心的转移	(45)
三、海洋行政职能方式的改变	(46)
四、海洋行政职能关系的调整	(49)
第三章 海洋行政组织	(53)
第一节 海洋行政组织概述	(53)
一、海洋行政组织的含义	(53)
二、海洋行政组织的种类	(55)
第二节 海洋行政管理体制	(57)
一、海洋行政管理体制的含义	(57)
二、海洋行政管理体制的类型	(59)
三、我国的海洋行政管理体制	(62)
第三节 我国海洋行政组织的变革	(70)
一、新中国成立后海洋行政组织的沿革	(70)
二、我国海洋行政组织变革的动力	(73)
三、海洋行政组织尚需进一步优化的内容	(74)
第四章 海洋政策	(78)
第一节 海洋政策概述	(78)
一、海洋政策的含义	(78)

二、海洋政策的特征	(80)
三、海洋政策的功能	(82)
第二节 海洋政策的构成体系	(84)
一、按照海洋政策的层次标准	(84)
二、按照海洋政策的领域标准	(86)
第三节 海洋政策的制定	(90)
一、海洋政策制定的原则	(90)
二、海洋政策制定的过程	(92)
第四节 我国海洋政策现状及其优化	(94)
一、我国海洋政策的发展历程	(94)
二、我国海洋政策存在的问题	(97)
三、我国海洋政策的优化	(100)
第五章 海洋行政法治	(106)
第一节 海洋行政法治概述	(106)
一、海洋行政法治概述	(106)
二、海洋行政法治与海洋法制的关系	(108)
三、海洋行政法治建设的意义	(109)
第二节 海洋行政立法	(110)
一、海洋立法概述	(110)
二、海洋立法程序	(113)
三、海洋行政立法的主体	(115)
四、海洋行政立法的内容	(115)
第三节 海洋行政执法	(119)
一、海洋行政执法的含义与特点	(120)
二、海洋行政执法的构成要素	(122)
三、海洋行政执法的形式	(125)
第四节 海洋行政司法	(126)
一、海洋行政司法的概念和特点	(127)
二、海洋行政司法的种类	(127)
第五节 海洋行政法治建设途径	(129)

一、海洋行政法治建设存在的问题及其原因	(129)
二、实现海洋行政法治建设的途径	(131)
第六章 海洋信息管理	(135)
第一节 海洋信息管理概述	(135)
一、海洋信息的概念及特点	(136)
二、海洋信息管理含义及其意义	(139)
三、海洋信息管理的发展历程	(141)
第二节 海洋管理信息系统	(145)
一、海洋管理信息系统界定及分类	(145)
二、海洋功能区划管理信息系统	(148)
三、海域管理信息系统	(151)
四、海洋灾害应急信息管理系统	(154)
第三节 数字海洋	(156)
一、“数字海洋”的界定与特点	(156)
二、“数字海洋”提出的重要价值	(158)
三、“数字海洋”建设的主要内容	(160)
第七章 海域使用管理	(164)
第一节 海域使用管理概述	(164)
一、海域使用管理的含义	(164)
二、海域使用管理的原则	(168)
三、海域使用管理的主要内容	(169)
四、海域使用管理手段	(171)
第二节 海域使用管理制度	(175)
一、海域使用权属制度	(175)
二、海洋功能区划制度	(180)
三、海域有偿使用制度	(184)
第三节 我国海域使用管理问题及改革	(187)
一、我国海域使用管理存在的问题	(187)
二、我国海域使用管理制度改革以及展望	(192)
第八章 海洋环境管理	(198)

第一节 海洋环境管理概述	(198)
一、海洋环境管理的内涵	(198)
二、海洋环境管理的主要特点	(200)
三、海洋环境管理的原则	(201)
第二节 海洋环境管理的内容	(204)
一、海上排污管理	(204)
二、海洋倾废管理	(206)
三、海洋工程污染管理	(209)
四、船舶污染管理	(212)
第三节 我国海洋环境管理问题与改革	(213)
一、我国海洋环境管理存在的问题	(213)
二、海洋环境管理的变革	(216)
第九章 海岛管理	(222)
第一节 海岛管理概述	(222)
一、海岛的含义及类别	(222)
二、海岛的基本属性	(225)
三、海岛管理的含义	(229)
四、海岛开发与管理的的基本原则	(231)
第二节 海岛管理的基本制度	(234)
一、海岛保护规划制度	(235)
二、海岛生态保护制度	(236)
三、无居民海岛权属及有偿使用制度	(237)
四、特殊用途海岛保护制度	(238)
五、海岛监督检查制度	(238)
第三节 我国海岛管理现状及其发展	(239)
一、我国海岛管理体制现状	(239)
二、我国海岛管理中存在的问题	(242)
三、推进海岛管理的举措	(244)
第十章 海洋应急管理	(248)
第一节 海洋应急管理概述	(248)

一、海洋突发事件的含义及类别·····	(248)
二、海洋应急管理的含义及过程·····	(252)
第二节 海洋应急管理制度体系·····	(255)
一、海洋应急管理预案 ·····	(255)
二、海洋应急管理法制 ·····	(258)
三、海洋应急管理体制 ·····	(260)
四、海洋应急管理机制 ·····	(263)
第三节 我国海洋应急管理的现状及其发展 ·····	(267)
一、我国海洋应急管理体系中存在的主要问题 ·····	(267)
二、完善我国海洋应急管理的对策 ·····	(269)
第十一章 海洋行政管理展望 ·····	(275)
一、21 世纪海洋行政管理面临的发展机遇 ·····	(275)
二、当前海洋行政管理面临的挑战 ·····	(278)
三、海洋行政管理的发展趋势 ·····	(280)
后 记 ·····	(284)

第一章 绪 论

《联合国 21 世纪议程》中指出：海洋“是全球生命支持系统的一个基本组成部分，也是实现可持续发展的宝贵财富”。海洋战略地位的重新确立和海洋资源价值的重新发展，促使新海洋开发热潮的形成，也使得海洋行政管理被提到一个前所未有的高度。维护国家海洋权益、确保国家的海洋战略价值，需要海洋行政管理；保护海洋环境、保持海洋生态平衡，需要海洋行政管理；实现海洋经济的可持续发展，同样需要海洋行政管理。今天，海洋行政管理变得如此重要，一方面是人类海洋实践活动发展的必然结果，另一方面也是人类在付出沉重代价后不得不作出的选择。

尽管说，人类海洋行政管理的实践活动与人类开发利用海洋的实践活动一样长久，但海洋行政管理的理论发展却远滞后于实践需要。在新的历史条件下，海洋行政管理正面临着严峻的挑战。加强对海洋行政管理的研究，构建海洋行政管理学的理论体系，对于推进我国的海洋事业发展，完善我国的海洋行政管理体制，具有重要的理论意义与现实意义。

第一节 海洋行政管理的概念界定

明确概念，是理性思维的基本前提。海洋行政管理概念既是海洋行政管理理论研究的逻辑起点，又是构建海洋行政管理理论体系的基石。对海洋行政管理概念理解上的差异，往往会产生不同的海洋行政管理研究思路和框架

体系。因此,对海洋行政管理概念的界定和诠释,实际上是确定了海洋行政管理理论的基本框架和研究重点。

一、海洋行政管理的含义

海洋行政管理实践由来已久,但作为一个独立的概念提出时间并不长。由于各国、各地的海洋行政管理实践活动有着极大的差异性,在海洋行政管理的主体、客体等一系列问题上有着不同的理解,加之海洋行政管理理论尚处在不断地发展和完善之中,因而对海洋行政管理的概念至今尚未形成统一的认识。然而,作为人类的一种管理实践活动,海洋行政管理与其他类型的管理一样,同样首先要回答三个方面基本问题:即谁来管?管什么?怎样管?只不过在具体回答这三方面问题时,不同的管理理论有着不同的解释。

依据对上述三方面问题的回答,本书把海洋行政管理的概念界定为:海洋行政管理是指政府涉海行政组织及其管理人员,依据国家法律法规、运用国家法定权力和各种有效手段,对国家涉海公共事务和涉海机关内部事务进行计划、组织、协调和控制的活动过程。目的在于通过对海洋实践活动的规范和管理,减少海洋实践活动的负外部性,有效地提供海洋公共产品,维护国家的海洋权益,保护海洋资源与环境,促进海洋经济、社会的可持续发展。

海洋行政管理概念包含以下几方面内容:

1. 海洋行政管理主体是政府涉海行政机关及其行政管理人员。海洋行政管理是国家行政管理的一部分,其管理的主体只能是指国家行政管理机构,即国家涉海行政机关及其行政管理人员。海洋行政管理主体本身构成一个复杂的体系,从广义上讲,包括国家海洋立法机关、海洋司法机关和海洋行政机关。从狭义上,仅指政府涉海行政管理机关。本书是从狭义的角度理解海洋行政管理主体。政府涉海行政机关因其承担的职能不同,有综合性的海洋行政管理机构和专业性的行政机构。国家海洋局是被授予承担海洋综合管理职能的中央行政管理机构,是我国的海洋行政主管部门,地方政府承担了对地方海洋事务进行综合管理的职责。与此同时,我国还有大量的海洋行政管理工作是由专业的、与某一涉海行业相连的海洋行政管理部门来承担,如农业部门的渔政管理机关、交通部门的海事管理机关等。这些部门承担一

定海洋行业管理的任务,也具有针对某些特定海洋实践活动制定法律规章的权力,其所承担的海洋管理任务,只是整个国家海洋行政管理體系中的一个环节。

人类许多对海洋的经营和管理活动并不都是由政府进行的,海洋活动的管理者,可以是政府等公共部门,也可以是一切自然人、法人或社会组织。它的范围十分广泛,任何一个从事海洋活动的群体、家庭、组织或机关都可以构成海洋管理的主体。相比之下,海洋行政管理的主体远没有一般意义上的海洋管理主体那么宽泛,它是国家依照有关法律法规的规定,依法设置的专门的国家海洋行政管理机关或管理机构,并由国家授予法定职责和职权。因此,海洋行政管理具有行政管理的权威性和强制性。

2. 海洋行政管理的客体是指由人们涉海实践活动所引致的国家海洋公共事务以及海洋行政机构内部事务。国家海洋公共事务主要指事关国家海洋主权、海洋安全、海洋权益维护、海洋外交、海洋宏观经济发展、海洋环境、资源等带有公共产品性质的相关事务。海洋公共事务依据提供的主体及发生范围的不同,又可分为国际层面的全球海洋公共事务、国家层面的全国海洋公共事务、地方层面的区域海洋公共事务等。海洋行政机构内部事务则主要涉及海洋行政组织自身工作流程、管理技术手段、海洋行政管理体制改革与发展等事项。

海洋行政管理因海而产生,其直接指向物似乎应是海洋。但海洋行政管理产生的目的不是规范、制约自然的海洋,而是针对人类对海洋的开发利用等实践活动,是对人类的涉海行为进行规范。自然的海洋系统,尽管会影响到人类的海洋实践活动,但它不构成海洋行政管理的客体。因我们不可能通过海洋行政管理来规范海洋自然系统的行为,不可能要求海洋按照人的需要来运动。我们所能做的只是制定各种法律、规章来规范人们认识、利用海洋的行为,防止人类行为对海洋的破坏。海洋行政管理的对象是人不是物,是通过管理人的行为来达到保护海洋的目的。同时,海洋行政管理与一般意义上的海洋管理有着原则的区别。因一般意义上的海洋管理客体包括自然的海洋和在海洋实践活动中的各种要素。以自然海洋为对象的管理,主要是指控制海洋的自然活动以及开发海洋的利用价值,如通过人类的智慧和力量改变海流的方向、提取海水中的化学资源等;对海洋实践活动中各种要素的管

理,主要指例如对资金、设备、人员配置以及其他作为生产资料存在的要素的管理,这种海洋管理表现为海洋实践活动中的内部管理,主要存在于各种海洋经济活动之中,如远洋航运中船上人员配置和船上管理制度安排、海水养殖中的诸如资金技术和市场等问题的管理,都属于经营性质的管理。海洋行政管理所关注的不是上述海洋实践活动内部的组织和管理问题,如生产过程、经营情况等,而是关注由此产生的海洋实践活动主体与其他海洋实践活动主体的关系,其管理对象更多的是指人们所从事的各种海洋公共事务以及由此引发的海洋公共问题。例如,政府为海上船只制定共同遵守的航运规则属于海洋行政管理的范畴,但每条渔船上的船员如何雇佣则不属于海洋行政管理的范畴。可见,海洋管理可以是公共性的也可以是经营性的,而海洋行政管理仅仅属于海洋管理中的公共性质的那部分。海洋行政管理中的“行政”二字更强调了政府在海洋管理中的作用。

3. 海洋行政管理以国家法定权力为基础,管理手段多样。海洋行政管理是政府依靠特殊的公共权威,以国家的名义实行对海洋实践活动的管理。也就是说海洋行政管理主体的活动代表的是国家意志和公共利益,行使海洋行政管理职能所借助的是带有强制性的公共权力,运用的管理手段在突出行政、法律的同时,也包括经济的、科技的、教育的等手段,是一个综合运用各种管理手段的过程。

4. 海洋行政管理过程包括计划、组织、指挥、协调、控制等活动,这与一般管理活动存在着共性,与之相应的具体的海洋行政管理内容则涉及多个方面。首先,从宏观方面讲,海洋行政管理活动主要包括制定海洋法律和各種海洋法规,确立海洋行政管理所要达到的基本目标,决定行政管理的方式方法和基本原则,作出有关海洋事业发展方向的战略决策和重大决定等。从微观方面讲,海洋行政管理是对宏观管理目标与要求的分解与具体落实,其主要活动方式是海洋监察和海上执法。其次,从区域化管理的角度看,海洋行政管理包括海岸和海岸带的行政管理、海岛行政管理、领海、专属经济区和公海活动的行政管理。第三,从行业化的角度看,海洋行政管理包括海洋渔业行政管理、海上交通行政管理、海洋矿业行政管理、海洋环境行政管理和海洋公益服务事业行政管理。

5. 海洋行政管理的目的在于通过对涉海组织或个人海洋实践活动的规

范和管理,减少海洋实践活动的负外部性,有效地提供海洋公共产品和公益服务,维护国家的海洋权益,保护海洋资源与环境,促进海洋经济、社会的可持续发展。

二、海洋行政管理与海洋管理的区别

长期以来,在海洋管理研究领域,并没有对不同类别的、具体形式的海洋管理的相关概念进行明确的界定和细分,只是笼统地统称为海洋管理,海洋行政管理通常被海洋管理所替代。这种状况实际上是海洋管理学科发展不成熟、不完善的反映。随着海洋实践活动的广度和深度不断加大,海洋管理的领域、内容和形式也将逐渐细化和分化,与之相应,各种类别的、专业化的海洋管理学科也将不断产生。

从确立学科的角度看,海洋管理和海洋行政管理的关系类似于管理与行政管理的关系,二者的不同表现在:

1. 产生时间。海洋管理是随着人类涉海活动的出现而出现的,而海洋行政管理的出现则有两个基本的前提:其一,海洋行政管理是国家的产物,国家的产生是前提之一;其二,国家只有设置了从事海洋行政管理的行政组织,才能构成真正意义上的海洋行政管理。

2. 管理对象。海洋管理的对象包括自然海洋和在海洋实践活动中的各种要素,如:对自然海洋生态系统的人为干预,对海洋实践活动中人、财、物等各种要素的管理,这些管理活动有的属于经营性质的管理,目的在于争取利润的最大化,有的属于追求公共利益的行政的行为或公益行为。而海洋行政管理的对象则不包括自然海洋和海洋实践活动中的带有经营性质的私人管理,其管理对象主要是人们涉海实践活动所引致的国家海洋公共事务以及海洋行政机构内部事务。因此,海洋管理的对象范围远大于海洋行政管理的对象范围。

3. 管理者。海洋管理的管理者可以是政府等公共部门,也可以是一切自然人、法人或社会组织,其范围十分广泛。相比之下,海洋行政管理的管理者远没有海洋管理管理者那么宽泛,它是由国家依法设置、依法授予职责和职权的专门国家海洋行政管理机关,其管理主体是具有行使公共权力职能的涉海行政组织,如国家海洋局。

4. 管理手段和管理依据。海洋管理由于其对象的广泛性，它的管理手段也是多种多样的，有行政的、经济的、技术的、法律的和教育的等。海洋行政管理尽管管理手段也具有多样性，但行政和法律等带有强制性的手段仍是其最重要的表现形式。与之相应，海洋管理行使管理职能的依据可以是国家的法律法规，也可以是行业的行规或是企业的具体规定，而海洋行政管理的管理者是国家权力的象征，其依据主要是国家的法律法规和政策。

以上四个方面的比较可以看出，海洋管理和海洋行政管理存在较大的区别，把二者等同于一个概念缩小了海洋管理的范畴而扩大了海洋行政管理的范围。海洋管理的研究对象、管理边界远远超出海洋行政管理，如果用海洋管理替代海洋行政管理，或将二者混为一谈，那不仅会影响到海洋行政管理的独立性和规范性，而且会因“公私不分”导致其指导海洋实践活动的偏颇。因海洋管理可以是公共性的也可以是经营性的，既涉及“公域”也涉及“私域”，而海洋行政管理仅仅属于海洋管理中的公共性质的那部分，所涉及的是“公域”。海洋行政管理中的“行政”二字更强调了政府在海洋管理中的作用。只有将海洋行政管理从海洋管理中剥离出来，给海洋行政管理以独有的地位和发展空间，才能使实践中的海洋行政管理明确管理边界，做到既不“越位”、“错位”，也不“缺位”。

三、海洋行政管理的特征

1. 海洋行政管理是国家行政管理的重要组成部分

行政管理是由国家权力机关的执行机关行使国家权力，依法管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的活动，是由政府承担的国家行政事务和社会公共事务的管理，海洋行政管理则主要是由政府机关中的海洋管理部门承担的海洋公共事务的管理，二者是一般与个别的关系，有什么样的国家管理体制和模式就有什么样的海洋行政管理体制和模式，有什么样的国家发展战略就有什么样的海洋发展战略。同时，海洋行政管理所承担的对海洋公共事务的管理涉及国家政治、经济、文化、社会各个领域，与国家的其他管理工作紧密联系、相互影响和制约，是国家管理系统的重要组成部分。

2. 海洋行政管理与对海洋主权和权益的管理紧密相关

海洋行政管理是国家海洋权利实现的基本形式之一。海洋国土、海洋主