

HAIYANG XINGZHENG GUANLI

海洋行政管理

郑敬高 等编著

青岛海洋大学出版社

前 言

海洋是人类的共同财富。能否利用好这份财富,关系到人类的生存和发展。在对这份财富的管理中,主权国家扮演了十分重要的角色。就此而言,海洋管理可以被理解为一种公共管理,管理的主体即是国家。本书正是把海洋管理当做一种公共行政管理来研究的一个阶段性成果。

公共管理又称为公共行政,这里的“行政”,同以“立法”、“行政”和“司法”三分国家权力的“行政”含义是不同的。公共管理首先要为自己确立管理的目标和管理主体,以此为研究对象的学科范畴,就不仅仅是传统行政中的“执行”问题。比如,政府职能部门通常是依据国家的基本方针政策和行政法规去行使权力的,如果仅仅停留在狭隘的职能部门的内部管理上,不去研究支配行政执行的法律及公共政策等问题,就无法理解行政管理作为公共管理的本质内涵。因此,公共管理学的重要内容之一,就是研究法律和政策制定。我国的海洋管理职责分别由不同的国家机关承担,各种海洋法律、法规和国家海洋政策是海洋行政管理研究的重要内容。本书按照学术习惯把国家对海洋的公共管理称为海洋行政管理,实际探讨的内容超出具体部门行政管理或单纯行政执行的范畴。

海洋行政管理的出发点是维护国家海洋权益,推动国家海洋事业的健康发展。海洋行政管理学的理论内容涉及人类对海洋的科学认识、海洋实践活动的客观规律,涉及公共行政学、经济学、管理学等学科理论。运用科学的理论,解决海洋行政管理面对的现实问题,提高海洋行政管理的水平,需要各方面的共同努力,包括参与海洋行政管理的国家工作人员和不同学科的理论工作者。本书

的写作就是在借鉴不同学科理论和总结海洋行政管理实践经验的基础上完成的。没有对已经出版的海洋管理、海洋法律、公共行政等论著的研究成果的吸纳,我们的任务是不能完成的。因此,我们对本书列出的“参考文献”的各位作者表示真诚的感谢。

本书分为三部分。第一部分为理论篇,探讨海洋行政管理科学的成立及其基本学术范畴,是为全书的理论基础;第二部分为主体篇,主要探讨海洋行政管理的主体及其工作机制、海洋立法管理、海洋政策与战略等行政主体运作方面的理论问题;第三部分为对象篇,讨论实施海洋行政管理的对象及具体内容,主要介绍海洋权益管理、海洋资源管理和海洋环境管理的内容。这种结构安排,主要在于构建起海洋行政管理学的基本理论框架,对海洋行政管理实践面临的重大问题提出我们的观点或理清分析思路,并不一味追求系统全面的叙述。对于许多海洋行政管理的具体问题的研究而言,这只是一个导论。法律、法规是国家实施海洋管理的基本依据和重要手段,为此,我们特将国家有关海洋行政管理的重要法律、法规名录作为附录排于书后,便于读者检索。

青岛海洋大学是建设中的我国高水平特色大学,学校不仅强调和发展海洋、水产等学科优势,而且十分重视人文社会科学的发展,海洋管理、海洋法学、海洋经济、海洋文化等已被列入学校学科发展“十五”规划的重点内容。本书便是政治学与行政学系落实学校规划的一个集体成果。

本书的撰写分工情况是:第一章,郑敬高;第二章,郑敬高;第三章,王琪、郑敬高;第四章,吕建华;第五章,鞠德峰、王琪;第六章,吕建华;第七章,鞠德峰;第八章,王琪。

全书由郑敬高统稿、定稿。王琪对本书提纲的草拟投入了很多精力,并参与了部分统稿工作。

在本书出版之际,特别感谢青岛海洋大学党委副书记李耀臻研究员,他对于本书从课题的选定、提纲的拟订到组织撰写和出版

都提供了十分重要的建议和帮助。法学院的领导对本书的写作给予了很大的支持；胡增祥教授提供了宝贵的意见；秦延红、吴军参与了本书前期的一些讨论工作，在此一并表示感谢。

由于自己实践和理论水平的限制，书中一定还有不妥之处，那完全是我的责任。恳请读者不吝指正，以便再版时修订完善。

郑敬高

2001 年 8 月

目 录

第一篇 海洋行政管理学的理论建构

第一章 海洋行政管理学基础	(3)
第一节 海洋实践活动的特点	(4)
一、人类海洋实践活动的扩展	(4)
二、海洋实践活动的基本类型	(6)
三、海洋实践活动的特点	(11)
第二节 海洋管理意识	(14)
一、海洋价值观念	(14)
二、海洋管理意识	(19)
第三节 海洋行政管理的产生与发展	(22)
一、海洋行政管理的定义问题	(22)
二、海洋行政管理的历史形态	(28)
三、海洋行政管理学的理论基础	(33)
第二章 海洋行政管理学的基本范畴	(37)
第一节 海洋行政管理的性质和特征	(37)
一、海洋行政管理的性质	(37)
二、海洋行政管理的主体与客体	(40)
三、海洋行政管理的特征	(46)
第二节 海洋行政管理的目标与任务	(50)
一、海洋行政管理的目标	(50)
二、海洋行政管理的任务	(52)
第三节 海洋行政管理的方式方法	(55)

一、海洋行政管理的宏观方面和微观方面·····	(55)
二、海洋行政管理的区域化管理·····	(56)
三、行业化的海洋行政管理·····	(58)
四、海洋行政管理的实现手段·····	(60)
第四节 海洋行政管理的原则 ·····	(68)
一、海洋主权原则·····	(68)
二、资源效用原则·····	(70)
三、环境保护与可持续发展原则·····	(74)
四、依法行政原则·····	(77)

第二篇 海洋行政管理的主体运作

第三章 海洋行政管理体制 ·····	(83)
第一节 海洋行政管理体制的基本概念 ·····	(83)
一、海洋行政管理体制的内涵·····	(83)
二、海洋行政管理主体·····	(84)
三、海洋行政管理机构的设置原则 ·····	(85)
四、海洋行政管理职能的配置·····	(87)
五、海洋行政管理的实际运作·····	(89)
第二节 海洋行政管理的体制类型 ·····	(91)
一、海洋行政管理体制的主要类型·····	(91)
二、海洋行政管理体制建设的经验总结·····	(95)
第三节 我国海洋行政管理体制 ·····	(98)
一、海洋行政管理的制度环境·····	(98)
二、我国政府海洋行政管理的基本职能 ·····	(100)
三、海洋行政管理体制的主要职能机构 ·····	(103)
第四节 海洋行政管理体制的改革·····	(109)
一、我国海洋行政管理体制的沿革 ·····	(109)

二、我国海洋行政管理体制中存在的问题	(111)
三、海洋行政管理体制改革的基本指导思想	(113)
四、改革海洋行政管理体制的主要思路	(118)
第四章 现代海洋立法与执法管理	(121)
第一节 现代海洋行政管理是法制化管理	(121)
一、法制化管理是现代海洋行政管理的基本方式	(121)
二、法制化海洋行政管理的内容	(123)
三、法制化海洋行政管理与其他管理形式的关系	(126)
四、推进法制化海洋行政管理的关键	(127)
第二节 海洋立法	(128)
一、海洋立法概述	(128)
二、海洋立法程序	(133)
三、我国海洋法律、法规的层次	(136)
四、我国现行海洋法律、法规概述	(137)
五、我国现行海洋立法评价	(140)
第三节 海洋行政执法管理	(142)
一、海洋行政执法管理概述	(143)
二、海洋行政执法管理的内容	(144)
三、我国海洋执法管理现状	(151)
四、海洋立法与海洋行政管理的关系	(163)
第五章 海洋政策与决策	(166)
第一节 海洋战略管理	(166)
一、战略管理的性质、特点及其意义	(166)
二、海洋战略管理的基本内涵	(170)
三、海洋战略管理的影响因素	(175)
四、海洋战略管理的目标	(178)
第二节 海洋政策	(180)
一、海洋政策的内涵与特征	(180)

二、制定海洋政策的原则与方法	(182)
三、我国海洋政策的主要内容和特点	(184)
第三节 海洋行政决策	(186)
一、海洋行政决策的含义及其特点	(186)
二、海洋行政决策的主要类型	(187)
三、海洋行政决策的过程	(188)
四、海洋行政决策中应注意的几个问题	(189)
第四节 海洋功能区划和规划	(193)
一、海洋功能区划和规划的必要性	(193)
二、全国海洋功能区划	(196)
三、全国海洋开发和管理规划	(199)
四、实施海洋功能区划和规划的措施	(202)

第三篇 海洋行政管理的实施对象

第六章 海洋权益管理	(205)
第一节 海洋权益和我国面临的海洋权益现状	(205)
一、海洋权益	(205)
二、沿海国家应享有的海洋权益	(213)
三、我国海洋权益面临的现实问题	(215)
第二节 海洋权益管理	(219)
一、海洋权益管理的概念和基本内容	(219)
二、实施海洋权益管理是我国海洋行政管理建设 的紧迫任务	(224)
三、海洋权益管理要兼顾国家、集体和个人的利益	(228)
第三节 海洋权益管理的体制建设	(228)
一、海洋权益管理的当务之急是健全海洋法律制度	(228)
二、加强海洋执法力量,维护国家海洋权益	(232)

三、海洋行政管理中的地方海洋权益管理问题	(234)
第七章 海洋资源管理	(241)
第一节 海洋资源的含义及其特点	(241)
一、海洋资源及其分类	(241)
二、海洋资源的价值	(242)
三、海洋资源的特点	(244)
第二节 海洋资源管理的必要性	(247)
一、海洋资源管理的时代背景	(247)
二、海洋资源管理是发展社会经济的需要	(248)
三、海洋资源管理是实现人类可持续发展战略的需要	(249)
四、海洋资源管理是维护国家海洋权益的需要	(251)
五、海洋资源管理是保护地球生态环境的需要	(252)
第三节 海洋资源管理	(253)
一、海洋资源管理的内涵	(253)
二、海洋资源管理的目标与任务	(255)
三、海洋资源管理的政策	(255)
四、我国海洋资源管理现状	(259)
第四节 现代海洋资源管理的方法探索	(266)
一、海洋资源资产化管理	(266)
二、海洋资源产业化管理	(269)
第八章 海洋环境管理	(271)
第一节 海洋环境与海洋环境问题	(271)
一、自然环境和海洋环境	(271)
二、海洋环境问题	(273)
三、我国海洋环境状况	(274)
第二节 海洋环境管理的基本理论	(276)
一、海洋环境行政管理的内涵及要解决的难点问题 ...	(276)

二、海洋环境行政管理的目标和任务	(281)
三、海洋环境管理的原则	(284)
第三节 海洋环境管理方法	(289)
一、海洋环境管理的制度规范	(289)
二、海洋环境管理中的行政处罚	(294)
三、海洋环境管理中的行政指导	(295)
第四节 我国海洋环境管理中存在的问题及对策	(300)
一、目前我国海洋环境管理工作中存在的主要问题 ...	(301)
二、海洋环境行政管理职能的实现途径	(303)
附录 国家海洋管理有关法律、法规名录	(306)
参考文献	(308)

第一篇

海洋行政管理学的理论建构



第一章 海洋行政管理学基础

人类社会的发展离不开海洋。21 世纪伊始,我们把越来越多的人和资金、设备投入到海洋实践活动中去,希望获取海洋利益的心情日益迫切,期望值越来越高。但是,也有许多需要认真思考和解决的新问题摆在我们面前:辽阔的海洋对于迅速增加的人口及其不断提高的需求而言,其资源的短缺性越来越严重,各种海洋活动中的利益矛盾和冲突与日俱增;与此相联系,人们日益增加的海洋活动和对海洋资源的大规模开发利用,还导致海洋环境的恶化和生态平衡系统的破坏,影响海洋事业的可持续发展。因此,加强海洋管理,公平合理地利用海洋资源,维护海洋事业的健康发展,是一个越来越受到各方面关注的重要课题。

国家是进行海洋管理的基本主体。国家的海洋权益需要强有力的国家政权来保护。海洋资源环境的保护、海洋利益的分配、海洋实践活动中的秩序维持以及规范各种海洋活动参与者的行为,都需要国家制定完善的海洋法律、法规和海洋政策,建立健全直接进行海洋管理的职能机构体系,组建一支高水平的海洋管理队伍。国家制定海洋发展战略规划、组织和参与重大的海洋开发活动、支持海洋科研和调查、提供海洋活动的公共基础设施及资料信息等公共产品,对于提高国家海洋活动的综合实力,促进国家海洋事业的快速发展有着十分重要的意义。如果没有统一的国家海洋管理或者在海洋管理中失去“服务社会、服务人民”的方向,如果国家在现代复杂的海洋活动中不能坚持依法管理和科学管理的原则,后果都将是严重的。因此,提高国家海洋管理的水平,对于实现我国 21 世纪的海洋战略目标具有十分重要的现实意义,也是维护海洋

经济可持续发展的重要课题。

探讨海洋实践活动的特点及海洋价值观念的发展变化,是建构海洋行政管理学理论的基础性工作。总结海洋行政管理的历史,界定海洋行政管理的学术内涵,分析海洋行政管理学的基本理论结构,是海洋行政管理学研究的首要问题。

第一节 海洋实践活动的特点

没有人类的海洋活动及海洋事业的发展,就不可能产生海洋行政管理。海洋行政管理的产生是海洋实践活动发展的结果,海洋行政管理的实施受海洋实践活动性质、特点的制约。了解人类海洋活动的规律特点,是建立海洋行政管理学的必要前提。

一、人类海洋实践活动的扩展

(一) 前工业时代的海洋实践活动

人类利用海洋的历史几乎与人类的历史一样久远。工业革命发生以前,在数千年的文明历史中,人类对海洋的利用,主要表现在渔盐利用、交通与商业利用、军事利用等几个方面。

人类文明起源于陆原河谷地区,对海洋没有太大的依赖。史前人类对海洋的利用,基本上属于直接向海洋索取食物的自然本能行为,海洋作为人类生存的一种自然资源,主要是生物资源。对于前工业时代的人类来说,海洋是神秘的,作为一种资源是丰裕性的,是人类无法控制的。文明的发展促进了人类远距离的交往和交流,海洋逐渐成为一种可资利用的交通条件,特别是在不同文明的人类群体之间,海上航行对于沿海民族的文明发展具有十分重要的意义。以古代地中海沿岸民族最为典型,海洋活动能力通过新型船只的建造、码头港口的建设及航道的开辟大大提高;海洋活动的内容也日益丰富,不再仅仅是海洋的渔盐利用,海上抢掠、海洋商

业贸易活动也成为当时主要的海洋事业,人们的海洋实践活动关系变得复杂起来。

与海洋的商业利用紧密相联系的是海洋的军事利用。海洋将不同的民族和国家联系起来,商业利益成了一些国家经济生活的基础或重要补充,海岸成了需要军事设防的国家边境。为了夺取和控制海外殖民地,保护来自海上的商业利益,维护在各种海上冲突中的优势,发展海上军事力量,增加海岸的军事设施,就成了古代及中世纪地中海国家政府所关注的重要内容。古代雅典为了保障自己的海洋优势,提出了许多海洋行为规范,逐渐把各种海洋实践活动纳入到了城邦秩序的范围。

海洋的军事利用和商业利用,成为刺激人们从事海上冒险的重要因素。这种海上冒险活动,从某种意义上来说,正是推动近代民族国家的形成以及海洋事业迅速发展的强大动力。前工业时代,人类向海洋直接索取产品的自然利用,尚不以海洋为一种有限的资源,以解决海洋资源利用纠纷为目的的海洋行政管理活动也就相应地处于原始状态。以海洋为中介的商业与军事利用,增强了国家控制海洋的冲动,但这种控制与现代意义上的海洋管理有很大的距离。

(二) 19、20 世纪海洋实践活动的全面发展

18 世纪下半叶,工业革命从欧洲兴起,迅速向全世界蔓延。工业革命使机器和机器系统的使用在海洋实践活动中推广开来,极大地提高了人们利用海洋的能力,为更大范围地进入海洋、深入探究海洋奥秘、寻求海洋的多方面开发和利用提供了可能。现代工业的发展,也改变了生产劳动方式,对生产资料和原材料的需要发生了变化,海洋不仅能够直接提供为人们生活所需的产品,而且能为人类提供丰富多样的生物资源、矿物资源、化学化工资源、能源动力资源等等。为了寻找和开发利用各种海洋资源,对海洋的调查、勘测也由单一目的向多样目的或综合目的、由近海向远海扩展。20

世纪中叶以后,科学技术出现突飞猛进的发展,造船技术、深潜技术、仪器设备技术得到了极大的改进,特别是电子技术在海洋活动中的广泛运用,极大地推动了人们对海洋的认识和了解,扩展了人类开发利用海洋的广度和深度。

随着人们对海洋认识的深入,开发利用规模的扩大,海洋不再仅仅是提供渔盐之利和作为商业与军事利用的中介,而且是现代工业赖以存在和发展的重要资源;海洋与全球的气候、环境及生态休戚相关。人类日益增加的海洋活动,不仅导致了资源的破坏和水体污染,影响到海洋生态与自然环境的平衡,而且也引发了濒海国家的海洋权益之争。研究海洋、开发海洋、保护海洋、争夺海洋,使得人类的海洋活动更加丰富多彩,海洋关系更加复杂。

二、海洋实践活动的基本类型

从人类海洋活动的社会意义以及活动的直接、间接特性来看,大致可以将海洋实践活动划分为三种基本类型,即海洋资源的开发利用活动、海洋资源及环境的保护性活动、海洋权益的分配活动。

(一) 海洋资源的开发利用活动

现代海洋资源的开发利用活动丰富多彩。从活动的空间位置及活动对象来看,有海岸的利用和保护活动,有发生在海洋水面和水中的活动,有以大陆架或海洋底部为对象的活动,有发生在海洋上空或以海洋空间的利用为目标的活动。一般按照资源的自然属性,将人类的海洋活动归纳为如下几个方面。

1. 海洋捕捞与养殖活动

海洋捕捞是人类最早的海洋活动之一。20世纪以来,海水养殖技术有了长足的进步,近海水产品的养殖已可以像在陆地那样进行集约化生产。在经济比较发达的地区,适宜海水养殖的滩涂、

海湾以及浅近海域,已经成为当地人们重要的食物来源地和经济产业区。比如青岛地区,2000年海产品数量的增长率为3%,其中海水养殖产品的增长率为16%。对海洋生物资源的利用,目前已不再仅仅局限于寻求食物产品,海洋生物资源的其他利用(如海洋药物的生产)也显现出十分广阔的前景。

2. 海洋矿产资源的利用

海洋的面积远远超过陆地,在陆地资源日益稀缺的现代社会,人类很自然地把寻求资源的眼光投向了海洋。工业革命以来,人类对海洋矿物资源的开发已不再以煮海晒盐之类的活动为主。人们已经认识到,海水溶存的矿物种类和数量十分可观,除了海盐之外,目前已经能够从海水中提取镁、钾等化学化工产品。世界海水提镁年产量270万吨,超过世界镁总产量的1/3。海底矿产资源的利用,目前主要集中在石油、天然气、砂矿、煤矿等几个方面。

3. 海洋水资源的利用

地球上的绝大部分水集中在海洋,海水资源的利用成为人们开发利用海洋的一个重要方面。关于海水利用价值的认识,过去一直停留在作为海洋动植物生存、海上航行的条件等狭窄的视野上。进入20世纪之后,海水资源的利用显露出广阔的前景,一些新型的利用方案已经开始实施。海水资源的利用,可以分为两个大的方面:一是将海水作为淡水的替代物提取利用;二是利用存在于海水中的物理能量进行新型能源的开发。

4. 海洋可再生能源的开发

怎样增加能源的供给,是经济现代化发展面临的一个重要问题。海水中蕴藏着大量的可再生能源,向人类展示出诱人的力量。海水中存在的物理性能源,主要指的是潮汐能、波浪能、海流能、温差能等。此外,海水中的盐差也蕴含着一定的能量。这些能源,一方面是能量之巨大,几近无法计算;另一方面,这些能源均为自然