



HAIYANG XINGZHENG ZHIFA BIDU

海洋行政执法

张宏声 主编

必读



海军出版社

海洋行政执法必读

张宏声 主编

海洋出版社

2006年·北京

图书在版编目(CIP)数据

海洋行政执法必读/张宏声主编. —北京:海洋出版社,
2004. 12

ISBN 7 - 5027 - 6285 - X

I. 海… II. 张… III. 海洋法—法规—汇编—中国
IV. D922. 69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 141566 号

责任编辑:刘义杰 高显刚

责任印刷:严国晋

海洋出版社 出版发行

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

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京顺义兴华印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2004 年 12 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 2 次印刷

开本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 13. 625

字数: 373 千字 印数: 4001 ~ 8000 册

定价: 40. 00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

《海洋行政执法必读》编委会

主 编：张宏声

副主编：张惠荣

编 委：宋义葆 李 航 洪福忠

吕彩霞 林山青 陈 越

滕征光 刘振东 万向京

关 松 徐居敬 李新民

金德举 张忠民 严寅央

俞乃福 刘物开 刘晓燕

序 言

600年前，我国古代伟大的航海家郑和曾告诫执政者：“欲国家富强，不可置海洋于不顾。财富取之海洋，危险亦来自海上。”令人感慨的是，这个“闽海人”的观点，在他离世400多年后得到了验证。西方列强通过海洋，不仅完成了资本的原始积累，而且凭借其拥有的坚船利炮，给中华民族带来了深重的灾难。

以史为鉴，可以正衣冠。当我们跨过21世纪的门槛时，我们深切感受到，挑战就在面前。

随着《联合国海洋法公约》的正式生效，国际海洋事务迅猛发展，呈现出三个显著特点。在发展战略上，沿海国家以谋求更多的海上利益为核心，纷纷调整本国的海洋政策，强化海洋的综合管理。在管理体制上，许多沿海国家重新整合海洋管理机构，从过去的分散型、行业型管理体制向统一型、综合型方向转变。在执法方式上，各沿海国家正逐步建立起统一、多功能、准军事化的海上执法队伍，并通过加大执法力度，维护本国对海洋资源的主权权利，保护海洋生态环境的健康。

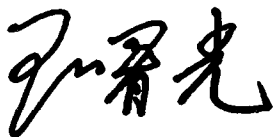
我国是一个海洋大国，但还不是海洋强国。党中央、国务院高度重视海洋工作，作出了“实施海洋开发”的战略部署，并确立了把我国逐步建设成为海洋强国的奋斗目标。在推动这项伟大事业的进程中，“中国海监”任务艰巨，责任重大，使命光荣。

以1999年中国海监总队的组建为标志，中国海监队伍的建设与发展走过了五年不平凡的历程。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。在近年来“东海沉船”打捞、外国军事测量船侵权、东海油气资源勘探开发等事件中，

“中国海监”进行了高强度的海上监管，维护了国家的海洋权益；在开展的“海盾”序列专项执法行动中，对重大违法案件予以查处，有力地维护了《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。“中国海监”正朝着专业化、规范化、高标准的方向迈进。

海洋行政执法是一项新兴的事业。中国海监总队组织编写的《海洋行政执法必读》一书，初步建立了海洋行政执法基本理论框架，为探索海洋行政执法理论做了有益的尝试，也为广大海洋监察员学习海洋行政执法理论和执法业务知识提供了一部教材。希望这本书的出版，能够对提高执法人员的业务素质 and 办案能力，有效指导基层的执法工作，起到积极的作用。

执法是一种权力，更是一种责任。希望各级海监机构和广大海洋监察员在海洋行政执法实践中，坚持依法行政，牢记执法为民的宗旨，严格执法，规范执法，为规范海洋开发利用秩序、推动海洋经济建设、维护国家海洋权益作出新的更大的贡献！



2004年11月

目 次

序言	(1)
第一章 海洋与海洋管理	(1)
第一节 海洋	(1)
第二节 海洋管理	(9)
第三节 海洋管理的法律基础	(14)
第二章 国际海洋法概述	(20)
第一节 国际海洋法的概念	(20)
第二节 国际海洋法的历史发展	(21)
第三节 国际海洋法的特点	(24)
第四节 国际海洋法的基本原则	(26)
第五节 《联合国海洋法公约》规定的海洋区域法律制度	(30)
第三章 我国的海洋法律制度	(39)
第一节 我国海洋立法概述	(39)
第二节 海洋区域法律制度	(43)
第三节 海域使用管理法律制度	(49)
第四节 海洋环境保护法律制度	(59)
第五节 涉外海洋科学研究管理制度	(69)
第六节 铺设海底电缆管道管理制度	(72)
第四章 海洋行政执法概述	(75)
第一节 概述	(75)
第二节 海洋行政执法主体及行政管理相对人	(81)
第三节 海洋行政执法行为	(88)
第四节 海洋行政执法的法律依据	(93)

第五章 海洋行政检查	(101)
第一节 概述	(101)
第二节 海域使用行政检查	(105)
第三节 海洋环境保护行政检查	(113)
第四节 涉外海洋科研和海底电缆管道行政检查	(129)
第六章 海洋违法行为及其法律责任	(139)
第一节 违法行为及法律责任概述	(139)
第二节 违反海域使用管理法律法规的行为及其 法律责任	(143)
第三节 违反海洋环境保护法律法规的行为及其 法律责任	(150)
第四节 违反涉外海洋科学研究管理法律法规的 行为及其法律责任	(161)
第五节 违反海底电缆管道管理规定的行为 及其法律责任	(163)
第七章 海洋行政处罚	(167)
第一节 海洋行政处罚概述	(167)
第二节 海洋行政处罚的管辖与适用	(176)
第三节 海洋行政处罚程序	(182)
第四节 立案	(186)
第五节 调查取证	(189)
第六节 海洋行政处罚决定的作出	(220)
第七节 海洋行政处罚的听证	(225)
第八节 海洋行政处罚决定的执行	(229)
第九节 结案	(234)
第十节 海洋行政处罚监督	(236)
第八章 海洋行政执法法律文书	(241)
第一节 概述	(241)
第二节 立案类文书	(248)

第三节	调查取证类文书	(249)
第四节	告知类文书	(251)
第五节	决定类文书	(253)
第六节	结案类文书	(254)
第七节	其他类文书	(255)
第九章	海洋行政执法活动中的救济制度	(284)
第一节	概述	(284)
第二节	行政复议和行政诉讼制度中几个共同的问题	(285)
第三节	行政复议	(295)
第四节	行政诉讼	(301)
第五节	行政赔偿	(310)
第十章	海洋行政执法案例分析与操作	(315)
第一节	概述	(315)
第二节	海洋行政案例分析操作指南	(317)

附录:海洋行政执法的主要法律依据

(一) 海域使用执法依据

中华人民共和国海域使用管理法	(325)
国务院办公厅关于沿海省、自治区、直辖市审批项目 用海有关问题的通知(国办发[2002]36号)	(333)

(二) 海洋倾废执法依据

中华人民共和国海洋环境保护法	(335)
中华人民共和国海洋倾废管理条例	(350)
中华人民共和国海洋倾废管理条例实施办法	(354)

(三) 海洋石油勘探开发及其他海洋工程环保执法依据

中华人民共和国海洋环境保护法	(360)
中华人民共和国环境影响评价法	(360)

中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例	(367)
中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例 实施办法	(372)
(四) 海洋自然保护区执法依据	
中华人民共和国海洋环境保护法	(378)
中华人民共和国自然保护区条例	(378)
海洋自然保护区管理办法	(385)
(五) 涉外海洋科学研究执法依据	
中华人民共和国领海及毗连区法	(389)
中华人民共和国专属经济区和大陆架法	(392)
中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定	(395)
(六) 海底电缆管道铺设和保护执法依据	
铺设海底电缆管道管理规定	(398)
铺设海底电缆管道管理规定实施办法	(401)
海底电缆管道保护规定	(407)
(七) 实施海洋行政处罚的程序性规定	
中华人民共和国行政处罚法	(410)
海洋行政处罚实施办法	(419)
编后说明	(425)

第一章 海洋与海洋管理

第一节 海洋

地球表面分为陆域和水域两部分。水域包括：海洋、河流、湖泊、冰盖等。海洋是地球上由广大连续的咸水水体组成的海与洋的总称，是地球上水圈的主体。海洋是地球生命系统的基本组成部分，全球气候的调节器，自然资源的宝库，国际交往的重要通道，与人类的生存、经济和社会发展密切相关。海洋覆盖地球表面积的71%，约3.6亿平方千米，海洋的水量占地球上总水量的97%，约13.86亿立方千米。

海洋是由海和洋两部分组成。

洋是海洋的中心部分。它远离大陆，面积广阔，约占整个海洋面积的89%。深度一般在2000米以上，具有较高的盐度，平均值约为35。洋的水色深，透明度大，水温气象要素不受大陆的影响，比较稳定；有强大的海流系统和各自的潮汐系统；其上空有独立的气流系统。大洋沉积物多为深海特有的钙质软硅质软泥和红黏土。根据地理位置、海底地形和水文特征，世界大洋分为太平洋、大西洋、印度洋和北冰洋。

大陆与大洋之间的咸水体，称为海。海位于大洋的边缘，面积约为海洋的11%。海的水文特征兼受大洋和大陆影响。盐度在无淡水流入而蒸发强的内海较高，在有大量淡水流入而蒸发量较小的海区较低，一般在32以下。水色浅、透明度低。水文气象要素的季节变化十分明显。潮波系从大洋传来，但是潮汐的涨落却比大洋大得多。每个海都有自己的环流形式，其特点是季节变化特别明

显,有时它是海流的直接延续。海底及海岸的形态,由于不断地受到侵蚀和堆积作用,故变化较大。沉积物多为陆生的,如砂、泥砂等。据统计,世界上共有54个海,例如:珊瑚海、南海、白令海、鄂霍次克海、日本海、东海等。其中面积在3.8万平方千米以上的海有23个。按照海与大洋分离的情况,可以把海分为内海、外海、边缘海和岛间海;按照海的自然形态,可以分为闭海或者半闭海、海湾和海峡。

人类要开发和利用海洋、管理海洋,首先必须正确认识海洋。即通过对海洋自然属性和社会属性的认识,来理解海洋对人类社会生存与发展的现实意义,认识海洋管理的特点和任务,从而建构人类从事海洋开发、管理活动的秩序与规范。

一、海洋的自然属性

海洋的自然属性可以从海洋的基本组成单元以及海洋自然系统两个方面来认识。

(一) 海洋的组成单元

一般认为,海洋由海岸带、海底、海水和海洋生物四大单元所组成。

1. 海岸带

海岸带是陆地与海洋的交接地带。陆地与平均海平面的交线称为海岸线。海岸带是海岸线向陆、海两侧扩展的一定宽度的带状区域,由彼此相互强烈影响的近岸海域和滨海陆地组成。近岸海域指高潮线以下至明显受波浪和潮汐作用影响的水下岸坡,包括潮间带和一定深度范围内的潮下带以及近岸岛屿;滨海陆地指高潮线以上至海洋水动力作用最高处的陆上沿岸地带,相当于潮上带。

2. 海底

海水“永久性”覆盖的区域称为海底。根据海底的地形特征,通常将海底分为大陆边缘、大洋盆地和大洋中脊三个单元。

3. 海水

海水中的化学元素有各种金属元素和非金属元素。凡是地壳中存在的地球化学元素，在海水中都有。海水物理特性有：海水的盐度、海水温度、海水密度、海水电导率、海水透光性等。海水处于不停地运动之中。海水运动的形式主要表现为：波浪、潮汐、海（洋）流和浊流。

4. 海洋生物

海洋被认为是生命的摇篮和生物的发源地。海洋中生活着大量的动物和植物。据统计，海洋生物约有 20 万余种，其中海洋植物约 2.5 万种，海洋动物约 18 万种。按照海洋生物的移动方式和习性，可以将其分为浮游生物、底栖生物和游泳生物三大类型。

（二）海洋自然系统

1. 海洋自然系统定义

海洋自然系统由海洋自然资源系统和海洋自然环境系统所组成。自然资源是指在一定的经济、技术条件下，在海洋自然环境中对人类有用的一切物质和能量。海洋资源按其属性可分为海洋生物资源、海底矿产资源、海水化学资源、海洋动力资源、海洋空间资源和海洋旅游资源等。按照资源生成状况，可以分为可再生性海洋资源和非再生性海洋资源。

海洋自然环境系统是指在海洋空间范围内所存在的自然现象（包括物理的、化学的、生物的、水文的、地质的和气候的）和发生的自然过程（包括海洋与大气之间、水体内部、水体与海底的物质转移与影响，海洋生态系统与生态环境变化等）的统一整体。完整意义上的海洋环境概念不仅包括自然因素，还包括社会因素，即指以人类生存和发展为中心，相对其存在并产生直接或间接影响的海洋自然和非自然的全部要素的整体。广义的海洋环境概念系指与人类生存、生活和生产有直接或间接利害关系的自然的和人为的海洋状况，包括整个海空、海面、海水、海底和海洋生物的状况，以及区域的和世界性的社会状况。狭义的海洋环境概念，通常是指

一定范围内海空、海面、海水、海底和海洋生物的状况。

2. 海洋环境变化与海洋环境保护

海洋环境变化是海洋自然系统中必然存在的实际问题，对人类的生活、生产活动有着重大影响，因此应引起我们的密切关注。海洋环境始终处于动态之中，人们经常需要判断和表述海洋环境在某些方面发生改变的情况及其影响。描述海洋环境变化的方式有两种：一种是定性描述，另一种是定量描述。观察和描述海洋环境的变化，是认识和判断海洋环境质量、功能和价值的重要手段。海洋环境变化的主要因素来自两个方面：一是自然因素，一是人为因素。比如，海平面上升主要是自然因素，而海洋污染损害则主要是人为因素。海洋环境的自然演化需要较长时间，要经过复杂的自然演变过程，而人为活动则往往会在很短的时间内改变海洋环境状况。因此，人类活动对海洋环境变化所起的作用格外明显，需要予以足够重视。

随着世界人口的不断增加，沿海地区的人口密度也在加大，基于人类社会经济增长的需要，人们对海洋资源的需求也越来越多，人类实施海洋开发利用的领域和范围也越来越广，其结果是海洋环境受到的干扰和破坏也越来越多。根据近几十年对海洋环境污染、资源退化和生物多样性减少等状况的观察分析，预计在今后一段时期内，整个海洋生态环境仍将面临巨大压力。海洋环境问题是人们无法回避和必须解决的一个重大难题。海洋环境保护的重点包括防止海洋环境污染和保护生态环境健康，以及保护海洋生物安全。保护海洋生物安全就是维护海洋生物物种多样性，保证海洋生态平衡。海洋生物安全是保证海洋生物资源可持续利用和人类健康的基础。

二、海洋的社会属性

科学研究证明，人类从原始生命进化而来，生命则起源于海洋。尽管海洋是人类生存的基础，但人类对海洋的自然属性以及对

海洋实际价值的认识经历了一个从被动承受到主动认识、自觉利用的漫长过程。

(一) 海洋的资源价值

海洋资源有不同的分类方法,有的是根据资源的物质属性分类,如生物资源、非生物资源和空间资源;有的是按照其资源功能分类,如矿产资源、渔业资源、能源、港口资源、海洋化工资源、海洋药物资源和海洋旅游资源等。随着人们对海洋资源认识程度的加深,海洋资源的范围还会不断扩展。

1. 海洋生物资源

海洋拥有丰富的生物资源,它们是人类食物的重要来源。地球上的物种约有80%生活在水中,已知海洋生物有20万余种,其中动物约18万种,植物约2.5万种,总蕴藏量达1350亿吨。海洋渔业资源的总可捕量为2亿~3亿吨·年。中国近海海洋生物物种:植物约2万余种,其中藻类1820种,海洋动物1.25万余种,药用生物700余种。

2. 海洋矿产资源

海洋中蕴藏着丰富的矿产资源。海洋矿产包括的种类很多,目前对社会经济影响较大的主要是海洋石油和天然气。世界油气远景面积7746.3万平方千米,其中海底约2639.5万平方千米,约占34%。海洋石油蕴藏量约1000多亿吨,探明储量380多亿吨。海洋天然气储量约140万亿立方米,探明储量约40万亿立方米。中国近海石油约有240亿吨资源量,14万亿立方米天然气资源量。发现了71个含油、气构造,获地质储量石油12亿吨,天然气2350亿立方米。近几年新探明的矿产有天然气水合物,又称“可燃冰”。目前,全球“可燃冰”能量是所有煤、天然气和石油总和的2~3倍。我国对南海的初步调查,天然气水合物总资源量近800亿吨油当量,相当于全国石油总量的一半。未来具有巨大开发利用前景的海洋矿产是海底多金属结核,储藏量有数万亿吨,其中,太平洋的储藏量约占一半,有1.7万亿吨。这些矿产资源有的

作为重要的能源原料，有的作为工业生产原料，为人类社会的经济运行提供着宝贵的血液。

3. 海洋空间资源

海洋是人类生活、生产的重要场所。海域作为海洋空间资源对人类有着不可低估的价值。港口、锚地、航道、海上航行线路，都要占据重要的海域空间。停泊、通航条件优越的海域，是海洋运输基础设施建设、利用和维护的基础和保障，对海运业、世界贸易经济起着举足轻重的作用。此外，人们利用现有海域资源，可以向海要地，围造新的陆地，或在海洋上进行工程建设，减少陆上用地。随着生产力水平的提高，人们在海上交通、海洋渔业、工业、文教和旅游等行业领域使用海域的活动会越来越多，海域也将和土地一样，作为一种生产要素，为社会经济发展作出重要贡献。

4. 海洋能源

海洋蕴藏着巨大的能源，包括海洋风能、潮汐能和盐度差能等。海洋潮汐、海流及海水的温度差、盐度差都可以用来发电。海浪、海流、潮汐能等总储量 160 亿千瓦。我国海洋蕴藏的发电量 6.3 亿千瓦。世界最大的潮汐电站建于法国的朗斯河口，1967 年建成，总投资 1 亿美元，安装 24 台发电机组，总功率 24 万千瓦。我国已建成 8 个潮汐电站，总功率 6 000 多千瓦，其中江夏电站最大，功率为 3 200 千瓦。全球海洋的海水温度差提供的能源潜力更大，其量级约为 100 亿千瓦。这些新兴能源对减缓国际社会能源危机，实现可持续发展具有重要意义。

(二) 海洋的社会意义

海洋因其本身具有巨大的资源利用价值，成为国家、各种组织，甚至个人的利益追求目标，从而具有政治、经济、军事和文化等多方面的社会意义。

1. 海洋的政治意义

在沿海相邻或相向国家之间，国家边界往往也存在于海上，国家间由于海上划界、岛屿归属、海洋资源权属与利益等问题而发生

的斗争或合作，是一种典型的国际政治现象，可简单定义为海洋政治。海洋权益斗争是海洋政治的核心内容。

海洋权益是海洋权利和海洋利益的总称。沿海国大多依照《联合国海洋法公约》和相关国际法，制定自己的国内法，积极争取自己的海洋权利。如：对领海海域、领海上空及其海床和底土实施主权管辖；对毗连区内有关海关、财政、移民、卫生等事项实施管制；对专属经济区和大陆架的自然资源进行勘探、开采和利用；对专属经济区和大陆架上的海洋污染、海洋科学研究、海上人工构造物建造和拆除活动等进行管辖；以及主张在公海、国际海底区域享有的权利等。围绕上述权利和利益，国家之间的斗争激烈而复杂。

我国在维护海洋权益方面面临着严峻的形势。与周边国家存在着岛屿主权争议、海域划界问题以及由此产生的资源争议。目前，我国海洋权益屡屡遭受周边国家的侵犯，日本妄图霸占我钓鱼岛；南沙群岛被越南、菲律宾、马来西亚、文莱等国蚕食；周边一些国家掠夺我海洋渔业和油气资源；外国船舶未经我国批准，擅自在我管辖海域内从事海洋调查、测量、打捞等海上非法作业活动等；因此海上维权任务十分艰巨。

2. 海洋的经济意义

海洋经济是指人类通过开发利用海洋所形成的产业及相关经济活动的总和。海洋经济是沿海国家海洋事业的核心。海洋经济的发展是海洋资源开发利用水平的体现。它对人类经济、社会发展具有重要的意义。1980年，世界海洋经济总量为3 400亿美元，1990年为6 700亿美元，现已达到1万亿美元，约占世界GDP总值23万亿美元的4%。中国海洋产业总产值1980年为80亿元，1990年为438亿元，2000年为4 133亿元，2003年为10 077亿元。

世界海洋经济主要包括四大支柱产业：①海洋石油工业。2000年，海上石油产量13亿吨，占世界油气总产量的40%，产值约3 000亿美元。②滨海旅游业。据世界旅游组织统计，滨海旅游业