

■ 海洋监察员培训教材之一

海洋监察管理

国家海洋局 人事劳动教育司 组织编写
成人教育中心



海洋出版社

海洋监察员培训教材之一

海洋监察管理

国家海洋局 人事劳动教育司 组织编写
成人教育中心

海洋出版社

1998年·北京

图书在版编目(CIP)数据

海洋监察管理/国家海洋局人事劳动教育司、成人教育中心编. —北京:海洋出版社, 1998. 1

ISBN 7-5027-4455-X

I. 海… II. 国… III. 海洋监测 IV. P715

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 29221 号

海洋出版社 出版发行

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京通县兰空印刷厂印刷 新华书店发行所经销

1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 6.625

字数: 160 千字 印数: 0—1800 册

定价: 13.50 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

总 序

本系列教材是为我国海洋监察员培训而编写的。全套教材包括《海洋监察管理》、《海洋环境保护与监测》、《海洋监察管理相关知识》、《应用海洋学基础》和《海洋监察相关法规释义》五本书,分别由国家海洋局有关海洋管理方面的专家学者、业务部门的领导和宁波海洋学校的教师编写。教材以当今我国的海洋综合管理为背景,从各级海洋监察员履行岗位职责的业务能力和专业知识的需要出发,较好地体现了系统性原则,内容突出了实用性和可操作性。因此,本系列教材不仅适用于海洋监察员培训,也可供基层海洋管理人员和有关大、中专学校海洋专业教学参考。

这套教材在编写过程中,国家海洋局陈炳鑫副局长、杨文鹤副局长,综合管理司鹿守本司长,监测服务司叶人秒司长、人事劳动教育司时克文司长等分别对教材进行了审阅,局机关其他业务部门和海洋出版社给予了多方面的支持。在此,一并深表谢忱。

由于组编者水平所限,本系列教材在结构上尚欠严密,其中疏漏、不妥之处,亦恐在所难免,恳请广大读者批评指正,以便修订时加以改进。

国家海洋局 人事劳动教育司
成人教育中心

1997年12月11日

编者说明

本书是在原《海洋监察员培训试用教材》的基础上,经多次增删、修改、编辑而成。旨在通过本书的学习,使海洋监察员对海洋监察管理的概念、法律依据、各类目标的监视方法和要求、监察程序及与行业管理的关系等有较全面的了解和掌握,以提高我国整体海洋监察管理水平。

本书第一、三章和第十二章由姜文达编写,第二、九章由张浩编写;其余各章由张碧芳编写;全书由孙海芳修订、审阅并参与某些章节的编写。在本书编写过程中,自始至终得到了国家海洋局管理司、人事劳动教育司有关领导的关心、支持和指导,一些兄弟单位和个人为此提供了不少可贵的参考资料,在此一并表示深切的谢意。

由于编者的知识、水平所限,加之某些条件制约和时间仓促,本书的错、漏和不当之处,敬希读者不吝指正。

编 者

1997年12月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 海洋监察管理概述	(1)
第二节 海洋监察管理的内容和原则及其与其他管理 的关系	(9)
第三节 国外海洋监察管理简况	(14)
第四节 我国海洋监察管理现状	(23)
第二章 海洋监察管理中的法律问题	(27)
第一节 海洋监察管理的主要工作依据	(27)
第二节 海洋监察管理的性质、主体与对象	(30)
第三节 海洋监察管理适用行政法的基本原则	(33)
第四节 海洋监察机关的行政行为	(36)
第五节 海洋监察管理的行政手段	(39)
第三章 海洋监视的分类、手段与取证	(41)
第一节 海洋监视的分类	(41)
第二节 海洋监视方法及装备	(46)
第三节 海上监视取证	(52)
第四章 海洋环境保护监视	(60)
第一节 概述	(60)
第二节 防止倾废物对海洋环境污染损害的监视	(62)
第三节 防止海洋石油勘探开发对海洋环境污染损害 的监视	(68)
第四节 防止船舶对海洋环境污染损害的监视	(75)
第五节 防止陆源污染物对海洋环境污染损害的监视	

.....	(78)
第六节 防止海岸工程对海洋环境污染损害的监视 ..	(86)
第五章 海域使用管理的监视	(94)
第一节 概述	(94)
第二节 《国家海域使用管理暂行规定》的基本内容 ...	(98)
第三节 海域使用的监视管理	(100)
第六章 海洋保护区与海洋资源损害的监视	(103)
第一节 海洋自然保护区的监视	(103)
第二节 海洋特别保护区的监视	(106)
第三节 海洋资源损害的监视	(108)
第四节 非污染损害的监视	(109)
第七章 维护国家海洋权益的监视	(111)
第八章 铺设海底电缆管道与海底文物的监视	(120)
第一节 铺设海底电缆管道的监视	(120)
第二节 海底文物的监视	(128)
第九章 航空监视	(130)
第一节 概述	(130)
第二节 中国海监飞机	(132)
第三节 溢油监视	(140)
第四节 赤潮等的监视	(147)
第十章 应急监视	(152)
第一节 应急监视概述	(152)
第二节 重大溢油污染事故的应急监视	(155)
第三节 化学品泄漏的应急监视	(162)
第四节 重大赤潮灾害的应急监视	(165)
第五节 侦破污染损害责任者的监视	(168)
第十一章 海洋监督管理与信息服务	(175)
第一节 巡航通报的撰写	(175)

第二节	监察取证资料的移交·····	(182)
第三节	信息服务·····	(183)
第十二章	海洋监察人员的行为规范要求·····	(188)
第一节	公务员行为规范的含义、意义与主要内容···	(189)
第二节	公务员行为规范的内容与要求·····	(192)
参考文献 ·····		(200)

第一章 绪 论

第一节 海洋监察管理概述

人类赖以生存的地球,海洋占了它表面积的 70% 以上,约为 3.6×10^8 平方公里。而在人类数千年的文明史进程中,海洋作为生活环境和资源的宝库,一直受到人们的极大重视。尤其从本世纪 60 年代以来,人们向海洋进军的目标已超越了传统对海洋的一般了解,发展到通过各种手段和途径,全力提高海洋的综合开发利用能力,并取得了良好的经济效益和社会效益。

1994 年 11 月生效的《联合国海洋法公约》,这一新的海洋法律制度,几乎给所有国家带来了新的希望和生机。依靠海洋资源满足各国人民的营养需要、能源需要、新的或可补充的原材料来源需要。与此同时,联合国大会号召各海洋国家加强海洋管理,尤其是海洋的综合管理。现在,不少有海域的国家根据自身的利益、条件和目标,运用不同的手段,在积极开发利用海洋资源的同时,日益重视对海洋的综合管理工作。

海洋监察管理是海洋综合管理的一部分,也是国家对海域实施有效管理不可缺的保证条件。系统研究海洋监察管理在我国海洋管理中的地位、作用及监察管理的基本原则、内容、方法和手段等,对今后做好这一工作具有很强的针对性和实际指导意义。

一、海洋监察管理的概念和特点

海洋综合管理,是国家通过各级政府全面地对海洋的空间、资源、环境和权益等的统筹、协调的管理活动。而海洋监察管理既是海洋综合管理的组成部分,又是实现海洋综合管理目标与任务的基本保证条件。它是指由法定的或经授权的国家和地方海洋监察部门,依法对现行的各种海洋法律、法规和部门行政规章等的贯彻实施进行的监督管理。根据行政法学理论,海洋监察管理作为一种监督性的依法行政管理活动,属于行政监督检查范畴,承担着海洋执法和护法的双重任务。

海洋监察管理是适应现代海洋管理的发展需要而产生的一种行政执法职能,其特点是由现阶段海洋开发利用活动的规模和性质、海洋科技发展的水平以及国家现行的海洋法律制度与海洋执法管理体制等因素决定的,海洋监察工作的特点主要表现在以下几个方面:

(1) 海洋监察管理工作是对有关的法律知识和科学技术知识的综合运用,具有很强的法制性和科技性。它要求海洋监察管理人员有较强的法制观念和丰富的法律知识,还应具有与工作有关的科学技术知识。包括海洋水文气象、海洋生物、化学、地质知识及海洋应用技术知识等。如在调查损害海洋资源、海域环境和海洋权益时,监察人员不仅要严格按有关法律法规依法办事,还要以严格的科学态度,运用各种必要的现代科学技术手段进行充分调查取证。例如在监视船舶排污、赤潮、溢油等现象时,要运用航空遥感遥测技术;在鉴别不同船舶排放的油样时,要用先进的化学分析技术进行分析等。只有这样,才有可能真正贯彻以事实为依据,以法律为准绳,做到执法必严,违法必究,从而保证海洋监察管理工作的有效开展。

(2) 海洋监察管理工作涉及多方面的内容和多部门的活动,

具有相当的广泛性和综合性。就海洋监察管理的职责而言,根据我国有关法律、法规的规定,作为主管全国海洋事务的职能部门,国家海洋局除负责对其主管工作,如海洋石油勘探开发过程中的环境保护、海洋倾废、海底电缆管道铺设、国家海域使用和海洋自然保护区管理等。依法行使海洋监察权,包括实施监视执法和监督管理,还可对其他海洋管理部门主管的工作,如防止和防治船舶污染、陆源污染和海岸工程建设等的污染损害,以及海洋资源开发、海域管理等涉及维护海洋权益、保护海洋资源和海洋环境方面的问题,依法进行监督。由此可见,海洋监察管理工作涉及权益、资源、环境等多方面的内容,而且随着我国海洋经济发展和对外交往的增多,其内容将更趋广泛。另外,海洋监察管理工作还涉及到许多相关行业和相关部门的海上活动,这就需要海洋行政主管部门和其他海洋管理部门的协同和配合。按照我国现行海洋管理体制,海上执法力量分散在海洋、渔政、港监、海上治安等多个部门,如国家海洋局和地方海洋局的中国海监队伍,中国渔政渔港监督队伍,交通部海上安全监督队伍,公安部海上治安队伍以及军事部门等。根据我国现行的有关海洋法律、法规规定,各执法系统都有其各自的职责和范围,对在其管辖范围内的有关违法违规行均有权进行监督和查处。因此,广义的讲,海洋监察管理工作具有多部门、多行业性的特点,是各有关部门在各自职责和范围基础上的跨部门、跨行业的一种监督管理活动。

(3) 海洋监察管理工作具有一定的复杂性和艰巨性。我国管辖海域除渤海是内海外,其他海区均存在着与邻国之间划分海域疆界和岛屿归属等涉及国家主权权益等问题,加之我国至今尚未宣布专属经济区和大陆架管辖制度,致使在与邻国之间有关海洋资源开发和海洋环境保护方面的矛盾日益增多。就国内而言,我国的海洋法制化建设尚处在一个不断发展和不断完善的阶段,受现有海洋法律、法规体系和现行海洋管理体制的制约,一些相关海

洋的部门法在管辖权限以及涉及本部门利益的一些规定存有不少交叉、甚至矛盾之处,这些都给海洋监察管理工作的具体运作增添了复杂性和难度。另外,海洋监察管理中的主体性工作是对管辖海域进行实时监视、监督检查,主要活动区域在海上。由于海上自然环境的恶劣、多变的工作环境、生活环境的艰苦,故较之其他陆上的执法工作而言,其艰巨性可想而知。

二、海洋监察管理在海洋管理中的地位和作用

(一) 海洋监察管理的地位

按照现代海洋管理理论,通常作为国家职能的海洋管理,其主要部分的海洋行政管理属政府职能,依其性质,主要有公共事务管理和国家行政事务管理两大方面。前者主要是指现政府中属于辅助性、技术性、服务性的职能,而随着我国政治体制改革的深入和政府职能的转变,这一管理职能今后将多由事业单位来承担。后者主要是指国家海洋管理部门对涉及全国性海洋工作的统一领导和对地方海洋机构的业务指导,代表国家在国际上开展争取我国海洋合法权益的斗争。具体说,通过制定海洋发展战略、方针、政策和海洋规划、计划等,实施对全国海洋工作的宏观管理、协调和控制;依据现行海洋法律、法规,通过海洋行政主管部门、海洋监察主管部门,以及经海洋行政主管部门和海洋监察主管部门认可,由事业单位组成的技术支持系统,来承担具体的海洋行政执法管理工作。

就海洋监察管理而言,其一是属于国家行政管理范畴政府的主要职能工作之一;二是执行国家意志,行使国家权力、依法行政的执法活动。由此可见,海洋监察管理是海洋法制建设中不可缺少的一个重要环节。海洋法制包括海洋立法、海洋执法、海洋司法、海洋监督和海洋法律法规的普及与宣传教育等方面。从海洋立法与海洋执法的关系看,海洋立法是海洋执法的前提,海洋执法

是海洋立法的实现,如果没有海洋执法,海洋立法便失去了其实际意义。也就是说,法律的制定只是为执法创造必要的前提条件,没有这一前提条件,也就没执法。反过来,执法是立法的重要推动力量和国家意志的表达,实现立法的社会目的。从海洋执法与海洋司法的关系看,海洋司法是对海洋法律、法规在实施过程中发生的违法行为,追究法律责任和依法进行处置。但是,如果没有通过海洋执法发现海洋上出现的违法、违规事件,也就没有相应的海洋民事诉讼、海洋刑事诉讼和海洋行政诉讼。由此可见,海洋监察管理在海洋管理中具有的重要地位。

(二) 海洋监察管理的作用

海洋监察管理工作,首要是保证海洋法律、法规的实施和法律、法规在海洋活动的实现。从宏观角度而言,国家海洋行政管理的目标主要有三:

第一,维护国家海洋权益,使其不受外来侵犯;

第二,保护海洋环境,使海洋环境污染基本得到控制,重点管理海域环境质量不断有所改善,逐步使环境与经济、社会的发展相协调,为实现我国海洋生态环境的良性循环目标打下基础;

第三,加强海洋综合管理,统筹规划,协调各种海洋开发活动,使海洋资源得到合理开发、综合利用和可再生资源的永续利用,并建立起良好的开发秩序。

为实现上述目标,就必须采取切实措施,加强海洋行政执法管理工作。而海洋监察管理工作在海洋行政执法管理中的意义,主要表现在以下几个方面:

1. 海洋监察管理是海洋行政执法管理的重要组成部分和手段

为促使任何个人或组织遵守法律、法规和执行行政主管部门的规定,都需要实施行政监督和检查,否则就会使法律、法规或行政决定处于无人过问的状态,建立法律秩序也就无从谈起。我国法制的指导思想和基本原则是:有法可依、有法必依、执法必严、违

法必究。目前,我国法律、法规不健全的问题固然突出,但相比之下,有法不依、执法不严、违法不究和以言代法、以权压法、违法行政等问题更为严重。为了建立良好的海洋开发、管理秩序,保证海洋经济持续、稳定地发展,使现行海洋法律、法规得到认真的贯彻执行,以发挥法律、法规在社会经济生活中应有的作用,加强海洋监察管理工作,势在必行。

2. 海洋监察管理是海洋行政主管部门作出行政强制执行和行政处罚决定的前提和基础

海洋行政法制的严肃性、权威性和强制性,可以说,在很大程度上取决于海洋监察管理人员的工作能力和水平。这就要求海洋监察管理部门不断加强自身的组织建设和业务建设,努力提高监察执法工作的质量,完成好海洋执法管理工作。

3. 海洋监察管理是获取和掌握海上信息的重要途径

海洋监察队伍多在海上活动,视野开阔接触面广,掌握情况多,是获取海洋信息的一条重要渠道,也是做好海洋管理工作的前提和保证。例如,为有效地维护我国的海洋权益,很重要的一条是能及时发现属我国管辖海域发生的侵权事件,国家才能在外交上、军事上作出相应反应;对涉及资源开发利用乃至海洋立法方面的重大问题,也都是从发现问题开始,进而研究和提出解决问题的办法。鉴此,充分运用监察队伍的信息渠道,有利于提高海洋管理工作的针对性和时效性。

从根本上讲,海洋监察管理的目的是通过其自身工作的有效开展,充分发挥其威慑作用(发现作用、制止作用、调查取证和侦破责任者的作用)、掌握动态作用、监督管理作用、信息服务作用等,其中,主要是查处海上的违法、违规事件,以维护国家的海洋权益,保护海洋环境和资源。因此,强化海洋监察管理是实现国家海洋行政管理目标的重要保证条件。

三、加强海洋监察管理是现代海洋管理发展的客观要求

当今世界,人类面临着人口、资源、环境三大问题。海洋占地球总面积的 70% 以上,并以其丰富的自然资源和巨大的开发潜力,将是人类未来安置就业的重要场所,提供食物和工业原料的可靠基地。因此,海洋作为全球生命支持系统的一个重要组成部分,也将是一种人类社会可持续发展的宝贵财富,这一点正成为越来越多的人们的共识。解决人类当前面临的人口膨胀、资源短缺、环境恶化的有效途径就在海洋。进入 60 年代以来,世界各海洋国家,特别是发达的海洋国家,均把海洋利益的占有和海洋的开发利用列为国家发展战略的基本内容,把大量人力、物力、财力投向海洋,掀起了一股世界性的海洋开发热。然而海洋开发是一项综合性很强的事业,它不仅涉及国家间的利益、矛盾、冲突,就国内而言,也涉及许多行业、学科和部门间的利益、矛盾和冲突。为此,各国纷纷采取法律的和行政的多方面手段,加强了对海洋的管理,使现代海洋管理在理论和实践上取得了长足进展。

现代海洋管理主要是国家通过立法、政策、计划、行政和外交等手段,对日益发展的国际、国内海洋事务的干预,通过对各种海洋活动的目标管理和控制管理,来协调和处理开发利用者之间的利害冲突,协调开发利用与环境、资源、生态之间的矛盾,达到合理开发利用海洋资源,促进海洋事业正常、健康发展的目的。简言之,现代海洋管理,是伴随着人类开发利用海洋的需要而产生的一种政府行政职能。

例如海洋权益管理,最早提到国家面前的是把领土主权向海域延伸,出现了领海管理任务;在大陆架发现海底石油资源后,沿海国家把它看成海水覆盖着的国土加以管理;200 海里专属经济区的出现,按 1994 年 11 月生效,我国 1995 年 5 月批准的《联合国海洋法公约》的规定,意味着我国享有《联合国海洋法公约》赋予沿

海国的各种权利,包括领海、大陆架和专属经济区。其中专属经济区系指沿海国家对领海接其陆地的 200 海里距离内的海域,享有在资源和经济开发上主权权利;对人工岛的建造使用、海洋科学研究、海洋环境保护和保全的管辖权等。在专属经济区内,所有国家在《联合国海洋法公约》的规定和限制下,享有:航行自由、飞越自由、铺设海底电缆和管道的自由;及与这些自由有关的海洋国际其他用途。所以专属区既不具有公海的性质,但也不同于领海的自成一体的海域。《联合国海洋法公约》的生效,标志着国际海洋法律制度进入了一个崭新的时期,标志着各沿海国家海洋权益的扩大。与此同时,对我国来说,则面临着在海上与邻国之间的划界问题,一些岛屿的归属问题和管辖海域权益的维护问题等,任务十分艰巨。

再如海洋资源的管理,在理论上,国家管辖海域的自然资源,均属国家财产,都应当由国家管理。但在实践上真正形成海洋管理任务的主要是海域使用、渔业资源、大陆架海底油气资源和包括海洋自然保护区内的海洋自然资源等。上述管理任务是随着开发活动的加强而提出的,目的是为了 avoid 无序和不合理的开发及乱占乱用。

在海洋环境管理方面,随着沿海工业和海洋产业的发展,海上活动密度和强度的增加,以及陆地无节制的排污等,从 70 年代以来,海洋环境污染引起了人们普遍的关注。据统计,我国目前每年有几十亿吨生活和生产污水直接或间接排放入海;我国海域常年有 40 余万艘船舶在海上活动,并有继续增加的趋势;渤、黄、东、南四个海区均有石油勘探开发,加之海上倾废等,这些海上活动要排放大量污水和废物。近岸海域海水养殖产生的废水数量更大。油轮事故和油田溢油事故也时有发生,致使不少近岸海域和海湾受到不同程度的污染损害,亟需加强环境保护和管理。

由上可知,维护国家的海洋权益,加强对海洋资源的开发、利

用、保护和管理,保护好海洋环境,是现代海洋管理的三大任务,也是社会历史发展对现代海洋管理发展提出的具体要求。因此,从现代海洋管理的角度,亟需加强海洋监察管理工作,承担起对现行海洋法律、法规的实施情况进行监督和检查,以利于加强对我国管辖海域的海洋综合管理,实现和促进海洋经济、社会和环境的协调发展。

第二节 海洋监察管理的内容和原则 及其与其他管理的关系

一、海洋监察管理的内容

海洋监察管理主要包括以下几个方面的工作:

(1) 通过巡航监视、登检倾废船、石油平台和组织专群结合的监视网等,监视海域的开发利用活动,及时发现违规责任者和其他海洋突发性事件,并随时掌握事件的发展动态。

(2) 从海洋综合管理的高度,掌握海上各种活动情况,发现海洋管理中带有普遍性、倾向性的问题。当发现侵权和违规事件时,及时进行现场执法,制止侵权、违规行为的继续,必要时依法强制执行。

(3) 对侵权或违规事件包括造成海域污染、资源损害情况等进行全面、客观、详尽的调查取证。

(4) 对无主事件,则根据现场取证情况及其他线索,积极侦破责任者。

(5) 对监视所获的各种资料加以整理、归档,并及时编发巡航通报。通过表扬守法好的组织和环境、资源保护好的海域,批评违规责任者和环境、资源保护不佳的海域等形式,以期引起全社会对