



走向深蓝·海洋管理系列 | 丛书主编：姚杰 裴兆斌

海洋行政管理

■ 刘 洋 高雪梅 编著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

走向深蓝·海洋管理系列

海洋行政管理

刘 洋 高雪梅 编著

《大连海洋大学—大连市人民政府行政服务中心实践教育基地》项目资助

《大连海洋大学—大连海事法院法学实践教育基地》项目资助

《大连海洋大学—蓝色法学课程群》项目资助

《大连海洋大学—法学特色学科B》项目资助

北京龙图教育/龙图法律研究院资助

辽宁省社会科学界联合会：《辽宁海洋发展法律与政策研究基地》项目资助

中国太平洋学会海洋维权与执法研究分会资助

辽宁省法学会海洋法学研究会资助

大连市社会科学界联合会、大连市国际法学会资助

大连海洋大学社会科学界联合会资助



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 南京 ·

图书在版编目(CIP)数据

海洋行政管理 / 刘洋, 高雪梅编著. —南京: 东南大学出版社, 2017.5

(走向深蓝 / 姚杰, 裴兆斌主编. 海洋管理系列)

ISBN 978-7-5641-5121-8

I. ①渔… II. ①刘… ②高… 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(2017)第 096705 号

海洋行政管理

出版发行 东南大学出版社

出 版 人 江建中

社 址 南京市四牌楼 2 号(邮编:210096)

网 址 <http://www.seupress.com>

责任编辑 孙松茜(E-mail:ssq19972002@aliyun.com)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 700mm×1000mm 1/16

印 张 13

字 数 262 千字

版 次 2017 年 5 月第 1 版

印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5641-5121-8

定 价 49.80 元

(本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话:025-83791830)

走向深蓝·海洋管理系列编委会名单

主 任：姚 杰

副主任：张国琛 胡玉才 宋林生 赵乐天
裴兆斌

编 委（按姓氏笔画排序）：

王 君	王太海	邓长辉	田春艳
刘 臣	刘海廷	刘新山	朱 晖
李 强	高雪梅	彭绪梅	戴 瑛

总 序 *Total Order*

海洋对自然界、对人类文明有着巨大的影响,人类社会发展的历史进程一直与海洋息息相关,海洋是生命的摇篮,它为生命的诞生、进化与繁衍提供了条件;海洋是风雨的故乡,它在控制和调节全球气候方面发挥着重要的作用;海洋是资源的宝库,它为人类提供了丰富的食物和无尽的资源;海洋是交通的要道,它为人类从事海上交通,提供了经济便捷的运输途径;海洋是现代高科技研究与开发的基地,它为人类探索自然奥秘、发展高科技产业提供了广阔的空间。

2002年可持续发展世界首脑会议通过的《约翰内斯堡执行计划》进一步指出,应“促进在国家一级采用综合、跨学科及跨部门的沿海与海洋管理方法,鼓励和协助沿海国家制定海洋综合管理政策和建立相关机制”。2005年联合国世界首脑会议提出要“在各个层面加强合作与协调,以便用综合方法解决与海洋有关的各类问题,并促进海洋综合管理与可持续发展”。2012年6月联合国可持续发展大会通过了题为“我们憧憬的未来”的成果文件,进一步重申了1992年联合国环境与发展大会和2002年可持续发展世界首脑会议做出的承诺。2012年11月26日,联合国秘书长和联合国系统行政首长协调理事会关于《对联合国海洋事务协调机制的评估》报告的评论意见中指出,联合国联合检查组提出的第一条建议是“联大应在第六十七届会议上建议各国设立海洋和有关问题的国家协调中心”,“联合国系统各组织对此建议表示支持和欢迎”。

从20世纪70年代开始,尤其是自1992年联合国环境与发展大会以来,联合国日益重视海洋事务,并建立了联合国海洋事务协调机制,许多沿海国家纷纷制定海洋战略、政策与计划,推进海洋综合管理与海洋事务高层协调机制和执法队伍建设。我国在推进海洋综合管理方面已取得显著进展。近年来,党中央、国务院高度重视海洋工作。党的十六大在规划我国未来20年经济社会发展宏伟蓝图时,将“实施海洋开发”作为其中一项重要的战略部署。党的十八大报告指出:“提高海洋资源开发能力,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国。”《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,首次将海洋作为专门一章进行规划部署。《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》,也把海洋科技列为我国科技发展五大战略重点之一。

由此可见,海洋事业将在我国政治、经济和社会发展中发挥越来越重要的作用,因而,将目光转向海洋、经略海洋,实施有效的海洋管理,是我国新时期实现新发展的主要内容,也是我国实施可持续发展战略的必然选择。

我国现行的海洋管理体制是在我国社会主义建设初期的行政管理框架下形成的,其根源可推至我国计划经济时期形成的以行业管理为主的模式,是陆地各行业部门管理职能向海洋领域的延伸。^①自新中国成立以来,我国海洋管理体制大概经历了四个阶段:

第一阶段是分散管理阶段。从新中国成立至20世纪60年代中期,我国对海洋管理体制实行分散管理,主要是由于新中国刚刚成立对于机构设置、人员结构的调整还处于摸索和探索时期,其主要效仿苏联的管理模式,导致海洋政策并不明确,海上执法建设相对落后。随着海洋事务的增多,海洋管理规模的扩大,部门与部门之间、区域与区域之间出现了职责交叉重叠、力量分散、管理真空的现象。^②

第二阶段是海军统管阶段。从1964年到1978年,我国海洋管理工作由海军统一管理,并且成立国务院直属的对整个海洋事业进行管理的国家海洋局,集中全国海洋管理力量,统一组织管理全国海洋工作。此时的海洋管理体制仍是局部统一管理基础上的分散管理体制。

第三阶段是海洋行政管理形成阶段。这一阶段的突出特点是地方海洋管理机构开始建立。至1992年年底,地(市)县(市)级海洋机构已达42个,分级海洋管理局面初步形成。海上行政执法管理与涉海行业或产业管理权力混淆在一起,中央及地方海洋行政主管部门,中央及地方各涉海行业部门,各自为政,多头执法,管理分散。

第四阶段是综合管理酝酿阶段。国家制定实施战略“政策”“规划”“区划”协调机制以及行政监督检查等行为时,开始注重以海洋整体利益和海洋的可持续发展为目标,但海洋执法机构仍呈现条块结合、权力过于分散的“复杂局面”。^③仍然无法改变现实中多头执法、职能交叉、权力划分不清等状况。

2013年3月10日《国务院机构改革和职能转变方案》公布,为了进一步提高我国海上执法成效,国务院将国家海洋局的中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的职责整合,重新组建国家海洋局,由国土资源部

① 刘凯军.关于海洋综合执法的探讨.南方经济,2004(2).

② 宋国勇.我国海上行政执法体制研究.上海:复旦大学硕士学位论文,2008.

③ 仲雯雯.我国海洋管理体制的演进分析(1949—2009).理论月刊,2013(2).

管理。^①

总之,为了建设强大的海洋国家,实现中华民族的伟大复兴,更好地维护我国海洋权益和保障我国海上安全,有效地遏制有关国家在海上对我国的侵扰和公然挑衅,尽快完善我国海洋管理体系显得尤为必要,这也是海洋事业发展的紧迫要求和时代赋予我们的神圣使命。

为使我国海洋管理有一个基本的指导与理论依据,大连海洋大学法学院、海警学院组织部分教师对海洋管理工作进行研究,形成了“走向深蓝·海洋管理系列”成果。

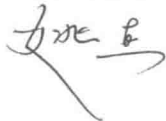
丛书编委会主任由姚杰担任;张国琛、胡玉才、宋林生、赵乐天、裴兆斌担任丛书编委会副主任。王君、王太海、邓长辉、田春艳、刘臣、刘海廷、刘新山、朱晖、李强、高雪梅、彭绪梅、戴瑛担任编委。

丛书主要作者刘洋系大连海洋大学法学院、海警学院行政管理教研室副主任,杜鹏系大连海洋大学法学院、海警学院人力资源管理教研室主任,长期从事海洋综合管理教学与科研工作,理论基础雄厚。其余作者均系大连海洋大学法学院、海警学院等部门教师、研究生,及其他院校教师、博士和硕士研究生,且均从事渔政渔港监督管理、海洋行政管理、邮轮游艇管理、海洋人力资源管理、国际人力资源管理 etc 等教学与科研工作,经验十分丰富。

本丛书的最大特点:准确体现海洋管理内涵;体系完整,涵盖海洋管理所有内容;理论联系实际,理论指导实际,具有操作性。本丛书既可以作为海洋行政管理部门管理海洋的必备工具书,又可作为海洋行政管理部门的培训用书;既可以作为涉海高校行政管理专业、人力资源管理专业本科生的方向课的教材,又可作为这些专业的教学参考书。

希望本丛书的出版,对完善和提高我国海洋管理水平与能力提供一些有益的帮助和智力支持,更希望海洋管理法治化迈上新台阶。

大连海洋大学校长、教授



2016年11月11日

^① 李军,中国告别五龙治海,海洋世界,2013(3)。

目 录

第一章 海洋行政管理概述 / 1

第一节 海洋行政管理概念界定 / 1

第二节 海洋行政管理学的框架体系 / 11

本章思考题 / 18

案例分析 1 / 18

第二章 海洋行政管理的产生与发展 / 25

第一节 海洋行政管理的历史形态 / 25

第二节 海洋行政管理的理论基础 / 36

本章思考题 / 40

案例分析 2 / 40

第三章 海洋行政管理的基本范畴 / 45

第一节 海洋行政管理的主体和客体 / 45

第二节 海洋行政管理的任务与目标 / 60

第三节 海洋行政管理的基本原则 / 67

本章思考题 / 71

案例分析 3 / 71

第四章 海洋行政管理体制 / 77

第一节 海洋行政管理体制概述 / 77

第二节 国外海洋行政管理体制 / 83

第三节 我国海洋行政管理体制发展 / 102

本章思考题 / 110

案例分析 4 / 111

第五章 海洋行政管理组织 / 116

第一节 海洋行政管理组织概述 / 116

第二节 我国海洋行政管理组织的变革 / 122

本章思考题 / 128

案例分析 5 / 129

第六章 海洋行政管理职能 / 132

第一节 海洋行政管理职能概述 / 132

第二节 海洋行政管理的职能体系 / 136

本章思考题 / 143

案例分析 6 / 143

第七章 海洋行政政策 / 151

第一节 海洋行政政策概述 / 151

第二节 我国海洋行政政策的发展历史 / 163

第三节 我国海洋行政政策的体系构成 / 170

本章思考题 / 177

案例分析 7 / 177

第八章 海洋行政管理的新探索 / 179

第一节 海洋行政管理发展的机遇与挑战 / 179

第二节 海洋行政管理的未来展望 / 184

本章思考题 / 189

案例分析 8 / 189

参考文献 / 193

后记 / 197

第一章

海洋行政管理概述

行政管理是国家政府机关和法律法规授权的组织,依据国家法律和运用国家法定权力,为实现国家的社会目标和民众的利益,对国家和社会公共事务进行管理的活动。行政管理不同于其他管理,它是一种国家层面的管理,是通过行政机关实施的管理,是行政主体在国家行政管理中权利和义务的综合体现。国家行政主体有两种形式:一是依据宪法和国务院组织法规定赋予职权的行政主体,称为职权性行政主体;二是根据一般法律和法规授权的行政主体,称为授权性行政主体。

无论是职权性行政主体,还是授权性行政主体,之所以享有对行政相对人的管理权力,是因为它得到了国家或法律法规的授权,它的权力来自于国家,只是形式不同。海洋行政管理作为一门探索如何有效提高政府效率和加强政府行为的学科,经过一百多年的发展,在如何管理政府和政府如何管理方面,积累了大量的理论和经验。这些理论和经验如果作为海洋行政管理学发展的基石,可以在较短的时间内有效地促进海洋行政管理学的发展和学科完善。那么什么是海洋行政管理?它的研究框架是什么?它的研究对象有哪些?这些是本章要解决的问题。

第一节 海洋行政管理概念界定

一、海洋行政管理概念梳理

管理是具体的人的活动,按照管理主体可分为私人管理、企业管理、行政管理。其中行政管理主要是指政府部门对公共事务的管理,管理对象具有普遍性与一般性。海洋资源是公共区域、公共资源、公共产品,如果依靠私人部门或企业对其进行管理,难免会因利益难以整合而出现混乱和无序,因此,对海洋的管理主要依托于公共部门。随着经济全球化与民主化进程的推进,非营利组织及第三部门迅速崛起与成熟,作为海洋管理主体的公共部门呈现多元化。然而,多元化的社会治理结构仍无法改变政府充当多元治理角色的现实,政府部门仍然是公共领域的主导治理者,对海洋的管理莫不如此。

国内外学者对海洋行政管理的理解不尽相同。吕建华等认为海洋行政管理指海洋行政机关及其人员依法对自身及社会组织介入海洋活动的管理行为。它包括两个层面的含义:一是政府在介入海洋活动过程中对自身的管理,二是海洋行政机关对社会其他主体在海洋活动中的管理、协调和监控。这一定义对海洋行政管理的主体和客体(对象)做了明确界定,言简意赅。将海洋行政管理的主体界定为海洋行政机关及其工作人员,体现了管理活动是制度和具体的人的活动的统一。

娄成武认为海洋行政管理学是研究政府对于海洋事务进行有效管理的规律的科学,在中国兴起于20世纪90年代。海洋行政管理(Marine Administration)一般被定义为“国家尤其是政府部门依法对涉海行业以及涉海事务进行的计划、组织、协调和控制活动”^①,通常海洋行政管理被归于行政管理之列,借助于行政管理的学科平台、基础理念等具体研究海洋事务以及政府自身涉海管理活动,符合行政管理一般的原理与发展规律。随着中国海洋事务尤其是国家战略层面的再设计,海洋行政管理学需要不断更新,以适应海洋事务的新需求且发挥理论的引导价值。

郑敬高认为海洋行政管理不能被认为是对海洋的管理。政府独特的管理对象是社会政治关系中的人及人的活动,海洋行政管理却是政府对人的各种海洋实践活动的管理,而不是以自然存在的海洋为对象的管理。^② 海洋行政管理是国家行政管理的一个组成部分,因此海洋行政管理的主体是国家,按照职权性质看,国家管理海洋的机关可以区分为海洋立法机关、海洋行政机关以及海洋执法机关,这其实是从国家海洋管理角度讲的,“行政色彩”不够浓厚。

美国学者的J. M. 阿姆斯特朗和P. C. 赖纳在他们合著的《美国海洋管理》一书中就将国家对海洋活动的管理分为十项职能:组织海洋研究;从事海洋资料的收集、存储与分配;财政赞助;税收;监测;实施法律;解决冲突;制定政策;制定法规;制定规范等。

在综合不同学者研究基础上,根据行政管理的学科构建,本书认为海洋行政管理的学科体系,应包括以下几个方面。

(一) 海洋职能

其内容主要涉及国家在海洋活动中的职责定位,政府应该介入何种海洋活动,介入的程度多大,应该采取何种方式介入,以及随着海洋环境和行政环境的变化,政府应该做出何种反应。

(二) 海洋制度

针对海洋职能,国家在履行职能的过程中,应该建立何种的组织体系,其机构

① 王琪,王刚,王印红,吕建华,变革中的海洋管理[M].北京:社会科学文献出版社,2013.

② 郑敬高,等.海洋行政管理[M].青岛:中国海洋大学出版社,2002:40.

的设立、权责、相互关系等一系列内容。此外,权力机关针对海洋管理的立法,行政机关涉及海洋方面的行政立法,都应该属于这一层面。

(三) 海洋战略

尽管传统的行政管理理论并未涉及战略管理,但是公共管理,尤其是新公共管理将战略管理作为政府的一项重要内容,并且要将战略思维融入行政管理的所有阶段之中。对于海洋行政管理而言,其战略思维更为重要。战略的涵义本来就蕴含着一种竞争,世界各国对海洋资源的争夺,正是战略思维的体现。海洋战略的重点在于探讨海洋环境和海洋资源的变化、海洋未来的国际地位、世界各国针对海洋的举措以及我国如何保护领海和有效参与公海开发。

(四) 海洋决策

提高政府决策的科学化水平是公共政策研究的主要内容,海洋决策的研究范畴同样应该立足于此。在借鉴公共政策的理论模型的基础上,结合海洋战略和海洋环境,提高政府的海洋政策水平。

(五) 海洋实施

海洋实施即海洋立法或海洋决策做出后,海洋行政机关及其人员贯彻法规和政策的全部活动或整个过程。它至少包括五个方面的内容:海洋行政指挥、海洋行政沟通、海洋行政协调、海洋监控和海洋方法。海洋实施应该是整个海洋行政管理内容最为庞杂的部分,也应该成为其他海洋管理汲取海洋行政管理理论和方法的主要部分。

(六) 海洋财政

海洋财政主要涉及政府在海洋管理活动中的财政支出和财政收入。它包括两个方面:一是权力机关如何界定海洋开发的财政支出在整个财政预算中的比例和地位;二是政府如何利用财政手段有效地调控整个海洋开发的进度和规模,以达到海洋开发的最佳效果。

(七) 海洋伦理

海洋伦理主要探讨在开发海洋资源的过程中,人类与海洋之间的关系、海洋环境保护与海洋资源利用之间的关系、海洋长期利用与近期利用之间的关系、各国在公海的行为规范等。

概而言之,海洋行政管理是指国家行政权力在海洋事务中的行政管理行为。海洋行政管理是国家行政管理的一个重要组成部分,是海洋管理中最重要、最为核心的管理形式之一,是海洋管理健康发展的保障,是国家建设海洋强国的智力支撑。海洋行政管理的主体是国家海洋行政权力机关;管理要素是行政事务,包括海洋事

务中所有涉海活动;客体是行政相对人,涉海活动中的自然人、法人和组织。其概念包含了以下四个方面的内容:

第一,海洋行政管理的实施主体是国家尤其是政府部门。海洋行政管理的主体是政府机构,这就在海洋行政管理与海洋管理之间划分了明确界限,海洋管理是一种公共管理,管理主体具有多元性,除了国家以外还有社会组织、企业以及公民个人。而海洋行政管理的“行政”色彩较浓,尽管也涉及国家立法机关以及司法机关的管理行为,但政府的主导地位是毋庸置疑的。

第二,海洋行政管理的对象是指涉海行业和涉海事务。涉海行业管理涉及政府对涉海经济行为的管理,涉海事务管理则侧重海洋执法、海洋监督以及国家涉海权益维护等层面。从宏观的角度看,海洋行政管理的对象包括海洋环境管理、海洋资源管理以及海洋权益管理。

第三,海洋行政管理是指具体的管理活动,包括计划、组织、指挥、协调、控制等,这与一般管理活动存在共性。

第四,海洋行政管理行为实施的前提条件是合法性,必须遵循相关的法律法规。

二、海洋行政管理主体

(一) 海洋行政管理主体的概念

海洋行政管理主体,也称海洋行政主体,是指依法享有国家海洋行政管理职权,能以自己的名义实施海洋行政管理活动,并能够独立地承担由此产生的法律责任的行政组织。

(二) 海洋行政主体的类型

根据目前我国法律和海洋行政管理的实际情况,我国海洋行政管理主体是:国务院、国家海洋局、国家海洋局所属的海洋管理分局、沿海地方各级人民政府及其职能部门、香港特别行政区政府及其职能部门、澳门特别行政区政府及其职能部门、法律法规授权的其他组织。

(1) 按照行政主体的权利来源可分为海洋职权行政主体和海洋授权行政主体。依照宪法和组织法等的规定,取得海洋行政职权和海洋主体行政资格的组织为海洋职权行政主体,如国家海洋局;由宪法和组织法等之外的法律法规的规定而取得海洋行政职权和海洋主体行政资格的组织为海洋授权行政主体,如国家海洋局所属的海洋分局等。

(2) 按照行政主体的权利级别可分为国家海洋行政主体和地方海洋行政主体。国家海洋行政主体是指行使海洋行政职权范围及全国所有海域的组织及其派出机构;地方海洋行政主体是指行使海洋行政职权范围及与本行政所属海域的

组织及其派出机构。

(3) 按照行政主体的权利范围可分为区域性海洋行政主体和地域性海洋行政主体。区域性海洋行政主体是指在某些特定海域,承担全部或部分海域行政事务的授权性海洋行政主体;地域性海洋行政主体是指海洋行政职权范围及与其同级地方政府行政所属范围的海洋行政主体。

三、海洋行政(管理)行为

海洋行政(管理)行为是海洋行政主体为实行国家海洋行政管理目标,依法行使国家海洋行政权力的行为。按照依据的法律不同,海洋行政行为可分为以下种类。

(一) 海洋行政立法行为、海洋行政执法行为和海洋行政司法行为

海洋行政立法行为是指享有海洋行政立法权的国家行政机关为调整海洋事务的行政关系,制定海洋行政法规和规章的行政行为。

海洋行政执法行为是指海洋行政机关以及法律特别授予海洋行政权的组织依照法律、法规的规定,处理具体海洋行政事务的行政行为。海洋行政执法行为是将具有普遍约束力的命令、决定等适用于具体个人和组织的行为,该行为必然会对公民、法人等产生一定的约束力,是一种产生直接现实影响的行政行为,它所形成的法律关系是海洋行政主体为一方,以被采取措施的海洋行政相对人为另一方的双方法律关系,具体包括海洋行政许可、海洋行政处罚等。

海洋行政司法行为是指海洋行政机关作为争议双方之外的第三者,按照司法程序审理特定的海洋行政争议或民事争议案件并做出调解和裁决的行政行为。

(二) 抽象行政行为和具体行政行为

按照海洋行政行为的对象是否特定明确为标准,可以将海洋行政行为分为抽象行政行为和具体行政行为。

抽象行政行为是指海洋行政机关以不特定的、一般的人或事为管理对象制定具有普遍约束力的、规范性文件的行政行为,包括制定法规、规章和发布决定、命令的行政行为。

具体行政行为是指海洋行政机关在行使海洋行政权的过程中,针对特定的人或特定事件作出影响海洋行政相对人权益的具体决定和措施的行政行为。

(三) 羁束行政行为和裁量行政行为

按照海洋行政主体实施海洋行政行为受法律的约束程度为标准,可以将海洋行政行为分为羁束行政行为和裁量行政行为。

羁束行政行为是指海洋行政主体职能依据法律、法规的明确规定,没有选择余地地作出行政行为。海洋行政主体实施羁束行政行为,必须严格依法定范围、

条件、形式和程序等进行,没有自由斟酌、选择和裁决的余地。

裁量行政行为是指海洋行政主体根据法律、法规规定的幅度和范围或者在法律法规只规定了一定原则和目的的情况下,根据海洋行政管理需要和具体情况,自由斟酌并选择自认为内容正确适当的行政行为。

(四) 要式行政行为和非要式行政行为

按照海洋行政行为是否应当具备一定的法定形式为标准,可以将海洋行政行为分为要式行政行为和非要式行政行为。

要式行政行为是指海洋行政主体必须具备海洋行政法律规范要求的特定形式或必须遵守的特定程序,才能产生法律效果的行政行为。

非要式行政行为是指海洋行政主体在法律并未明确规定实施行政行为的方式的情况下,可以根据情况自由选择方式并实施行政行为。非要式行政行为一经作出便立即产生法律效力,海洋行政主体只要能够表明行政行为的内容,可以采取口头、书面等方式作出行政行为。

(五) 内部行政行为和外部行政行为

按照海洋行政主体的对象和该对象所处的法律地位为标准,可以把海洋行政行为分为内部行政行为和外部行政行为。

内部行政行为是指海洋行政主体在内部行政组织管理过程中所做的只对行政组织内部产生法律效力的行政行为。对内部行政行为通常涉及的行政机关或被授权组织的内部行政事务,不影响公民、法人和其他组织的利益。如海洋行政机关对内部工作人员的行政处分,上级机关对下级机关下达的行政命令、指标等。

外部行政行为指海洋行政主体对不属于本系统的、外部社会的人或在实施海洋行政管理活动过程中作出的行政行为。在海洋行政管理工作中的海洋行政许可、海洋行政处罚措施等都属于外部行政行为。

(六) 依职权行政行为和依申请行政行为

按照海洋行政行为的发生是否需要海洋行政相对人的申请为标准,可以把海洋行政行为分为依职权行政行为和依申请行政行为。

依职权行政行为是指海洋行政机关依据法律赋予的权力,无需海洋行政相对人的请求,而主动采取的海洋行政行为。在海洋行政行为中,绝大多数的是依职权海洋行政行为。例如,颁发海域使用证、发放海洋倾废许可证等。

依申请行政行为是指海洋行政机关必须有相对人的申请才能实施的海洋行政行为。

(七) 职权行政行为、授权行政行为和委托行政行为

按照海洋行政行为的职权来源为标准可以将海洋行政行为分为职权行政行

为、授权行政行为和委托行政行为。

职权行政行为是指海洋行政机关直接按宪法和组织法规定的职权而实施的海洋行政行为。

授权行政行为是指由海洋法律法规授权给非行政机关性质的组织从事海洋行政管理活动而实施的海洋行政行为。

委托行政行为是指海洋行政机关委托的非行政机关、社会组织从事海洋行政管理活动而实施的海洋行政行为。这里的海洋行政机关与非海洋行政机关、组织或个人是一种委托代理关系,非海洋行政机关、社会组织是以委托的海洋行政机关的名义实施其海洋行政行为。

四、海洋行政管理体系统解

海洋行政管理作为行政管理的一个子系统,同样遵循行政管理的一般管理理论和原则,基于此,海洋行政管理的理论基础可以归结为两个方面:一方面是行政管理学的基本理论,海洋行政管理是国家行政管理的一个方面,必须遵从行政管理的基本规律;另一方面是适用于海洋行政管理特殊性的理论,它是根据具体的海洋实践活动得出的,也可以称作海洋行政管理原则。

(一) 海洋行政管理环境

海洋行政管理环境包括影响海洋行政管理活动实施的各种外部因素的总和。一方面海洋行政管理活动是对海洋行政管理环境的一种回应,另一方面海洋行政管理活动的成败很大程度上取决于环境因素的影响。海洋行政管理环境是一个复杂的大系统,从广义上说,既包括一个国家内部的政治环境、经济环境、文化环境、社会环境,也包括一个国家所面临的国际环境因素的总和;从狭义上说,海洋行政管理包含涉海的法律法规、政策等制度环境,也包括涉海行业的发展、涉海科学技术的进步等硬件环境。

(二) 海洋行政管理活动及其工具

1. 海洋法律、海洋政策

海洋政策是国家实施其海洋战略、发展规划和发展涉外关系而制定的行动准则。海洋政策是一切海洋活动的出发点,并贯穿于活动的全过程。海洋政策是海洋行政管理的准则和基础,是各级海洋行政管理机构实施具体管理行为的重要依据。^① 海洋政策体现的是决策者的意志,需要有明确的实施对象。这就涉及海洋政策主体、政策客体两个方面。通常海洋政策主体是指直接或间接地参与海洋政策制定、执行、评估、监控的个人、团体和组织。在我国,海洋政策的主体包括执政

^① 王琪. 海洋管理:从理念到制度[M]. 北京:海洋出版社,2007:177.

党、立法机关、行政机关、利益集团、非政府组织以及公民等。政策客体指的是政策作用对象及影响范围,即所要处理的社会问题和公共政策的目标群体。

海洋政策是一个纵横交织的政策网络体系。从纵向上说,海洋政策既包括中央海洋政策,也包括地方海洋政策。从横向上说,以涉及的领域为标准,海洋政策可以分为海洋环境政策、海洋产业政策、海洋资源政策、海洋开发政策、海洋保护政策、海洋科技政策、海洋渔业政策等。

2. 海洋行政管理活动

海洋行政管理活动是在涉海法律法规、海洋政策的指引下进行的具体海洋管理行为,主要包括海洋行政执法以及海洋行政监督。

(1) 海洋行政执法。海洋行政执法主要包括海洋维权执法、海域使用管理执法以及海洋环境保护执法等。海洋维权执法主要是依据《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》《涉外海洋科学研究管理规定》等有关海洋法律法规进行的执法行为,具体包括:中国海监对全海域实施较大强度的维权巡航执法;依法开展对待我国管辖海域的油气资源勘探开发、人工构造物安全保障、科研调查、环境保护等有关主权权利和管辖权的维权工作,实施现场执法,及时发现并依法制止、查处在我国管辖海域非法进行的海洋科研调查、军事测量、油气勘探、海底电缆铺设等活动。

海域使用管理执法主要是依据《海域使用管理法》及其相关法律法规规定,全国各级海监机构通过建立日常巡查工作制度,进一步加大执法检查力度,组织开展专项执法行动,重点对围填海和养殖用海等开发活动中的违法用海行为进行查处。

海洋环境保护执法主要是依据《海洋环境保护法》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《海洋倾废管理条例》《中国海监海洋环境保护执法工作实施办法》《中华人民共和国船舶污染海洋环境应急防备和应急处置管理规定》《自然保护区条例》《中华人民共和国船舶及其有关作业活动污染海洋环境防治管理规定》《防治船舶污染海洋环境管理条例》等法律法规规定,全国各级海监机构以海洋工程建设项目、海洋石油勘探开发、海洋生态和海洋倾废为重点开展的海洋环境保护执法工作。

(2) 海洋行政监督。海洋行政监督是对国家海洋行政机关及其工作人员的管理行为进行监督约束的内外部监督的总和。其中内部监督主要是指海洋行政机关内部的行政监察,外部监督主要是指立法监督、司法监督、政党监督以及舆论监督等。

(3) 海洋行政管理工具。海洋行政管理工具指用以开展海洋行政管理活动的各种方式的总称,主要有海洋行政绩效管理、海洋行政战略管理以及海洋行政管理的信息化手段。