

海区海洋行政管理研究

HAIQU HAIYANG XINGZHENG GUANLI YANJIU

滕祖文 编著



海洋出版社

海区海洋行政管理研究

Haiqu Haiyang Xingzheng Guanli Yanjiu

滕祖文 编著

海洋出版社

2009年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海区海洋行政管理研究/滕祖文编著. —北京: 海洋出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5027 - 7307 - 6

I. 海… II. 滕… III. 海洋—行政管理—研究—中国
IV. P7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 008065 号

责任编辑: 杨传霞

责任印制: 刘志恒

海洋出版社 出版发行

[http: //www. oceanpress. com. cn](http://www.oceanpress.com.cn)

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京画中画印刷有限公司印刷 新华书店发行所经销

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 18. 75

字数: 350 千字 定价: 78. 00 元

发行部: 62147016 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

海区海洋行政管理的指导思想和职能

国家海洋局北海、东海、南海三个海区海洋机构的改革，要适应建立社会主义市场经济的要求，以发展海洋经济为中心，围绕“权益、资源、环境和减灾”的目标，转变职能，理顺关系，提高效率，进一步做好各项海洋管理和公益服务工作。

进一步强化海洋行政管理职能，加强海洋监测监视和执法管理，维护海洋权益，保护海洋环境和资源的可持续开发利用；增强本海区海洋工作的协调职能；建立和完善海洋灾害预报、警报体系，提高海洋防灾、减灾服务能力。

在转变职能的基础上，理顺分局与地方海洋机构的关系，将海岛海岸带及其近岸海域的海洋工作下放给地方政府。分局主要负责领海、大陆架、专属经济区的管理，抓好本海区海洋综合管理和公益服务工作。

——摘自国务院 1995 年批准的
《国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革方案》

强化海洋行政管理是分局工作的主线

分局是代表国家在海区的管理机构，是各海区的行政管理部门。分局要加强海洋行政管理工作，强化海洋行政管理是分局工作的主线。

对于国家海洋局来说，三个分局是海洋行政管理的主力军，分局所起的作用十分关键，分局工作的好坏至关重要。局党组对分局的工作和发展非常重视，分局的各级领导干部，要有高度的责任感、使命感和光荣感，要为全国海洋工作的发展作出积极的贡献。

——摘自国家海洋局孙志辉局长
2006年3月视察东海分局时的讲话

海区分局海洋事业改革和发展的思路

突出“一个中心”

理顺“两个关系”

转变“三大职能”

围绕“四个目标”

明确“双五（十项）职责”

落实“六十项任务”

——摘自《海区分局海洋事业发展“十一五”规划的思考》，
《海洋开发与管理》2006年第6期第1页本刊特稿

作者的话

一、问题的提出

1964年2月11日，中共中央批复国家科委党组《关于建议成立国家海洋局的报告》，同意在国务院下成立直属的国家海洋局。7月22日，第二届全国人民代表大会第一百二十四次常务会议，批准在国务院下成立直属的国家海洋局。作为职权性海洋行政组织，国家海洋局与国务院其他直属机构和部委一样，代表国务院具体管理国家海洋事务。10月31日，国务院任命海军南海舰队副司令员齐勇将军为国家海洋局局长，齐勇局长到任后做的第一件大事，就是向国务院呈交了国家海洋局机关及其三个分局等所属机构人员编制的请示。1965年3月18日，经国务院批准，国家海洋局在青岛、宁波、广州设立北海分局、东海分局和南海分局，与此同时，国务院还一并批准了国家海洋局及其所属机构的人员编制为1 095人。

海区海洋管理局成立40多年的历史发展过程中，在国家海洋局的正确领导下，海区海洋管理局在落实国务

院赋予的职能和职责工作中，培养了许多优秀的人才，创造了许多惊人的成绩，积累了许多成功的做法，取得了许多宝贵的经验；为维护海区国家海洋权益，保护海区海洋环境，维护海区海洋开发秩序，优化海区海洋资源配置，保持海区海洋的可持续发展和利用；为指导、监督、协调和服务沿海各省、自治区、直辖市人民政府的海洋工作；为海区海洋经济的快速增长和我国海洋事业的发展作出了重要的贡献。

但是，当我们回顾海区海洋行政管理的各项工作时，我们也清楚地看到了海区海洋行政管理工作存在的不足和一些需要改进的地方。例如，在海区海洋行政管理中对“区域”和“组织”的认识，并没有从行政法学的角度把握“区域”和“组织”的概念；在海区海洋行政管理主体和相对人的理解上，至今没有取得统一的认识；在“进一步强化海洋行政管理职能”工作方面还缺乏必要的力度；在“增强本海区海洋工作的协调职能”工作方面还缺乏必要的方法；在“建立和完善海洋灾害预报警报体系、提高海洋防灾减灾服务能力”工作方面还缺乏必要的手段。

随着我国海洋事业的不断发展，沿海地方人民政府参与海洋行政管理事务会越来越多，由中央垂直管理的格局如何调整为适合我国国情的中央与和地方共同管理海洋的格局，许多海洋行政机关、行政机关公务人员和

有关学者对于如何更快地发展我国的海洋事业，如何建立起适应我国海洋实际情况的行政管理体系，处理好中央与地方的关系，做了大量的调查、研究工作，取得了可喜的成果。随着地方政府参与海洋事务的管理，中央垂直管理的格局需要作出重大的调整，这种由中央垂直管理的格局调整到什么程度，地方人民政府管理海洋事务参与到什么程度，在目前国家对海域没有划界的情况下，如何处理好中央与地方的关系，在将来国家对海域实施了划界的情况下，如何处理好中央与地方的关系，这些问题都是十分现实的问题。

就中央与地方的关系来讲，主要涉及行政区划、事权划分和财政分配三大因素。如何从行政法学的角度理解和认识海区分局在区域海洋行政管理的地位，客观地讲，无论是海洋行政管理工作实施“两条腿走路”以前，还是实行中央与地方相结合之后，海区分局在区域海洋行政管理的地位，都没有引起普遍的重视，也没有对此进行认真的讨论，在许多重大的理论和实践问题上，并没有得出满意的答案，在许多方面的认识和理解上也没有达成共识，使得在理论上至今没有一本系统的教科书，实践上也出现了一些关系不顺和需要规范的方面。这些问题的解决，无论是对于当前，还是对于未来，无论是涉及理论，还是涉及实践，无论是对于省级人民政府，还是对于海区分局，无论是涉及海洋行政立法、海洋行

政执法还是海洋行政司法等，都有着十分重要的现实意义和深远的历史意义。

二、海区海洋行政管理的回顾

1965年7月1日，北海分局根据3月18日国务院批准成立北海分局、东海分局和南海分局的基本精神，北海分局在青岛组建成立，随后东海分局在宁波、南海分局在广州也相继组建成立。建局之初，三个分局的主要任务是进行海洋水文要素观测并发布水文预报、负责近海调查、远洋综合调查、海岸带调查、建立海洋资料情报中心和组织海洋仪器研究等六项海洋基础性工作，为海区国民经济建设和国防建设作出了重大的贡献，为“查清中国海、进军三大洋、登上南极洲”做了大量的前期基础性工作。

1983年3月1日，《中华人民共和国海洋环境保护法》生效，国家海洋局北海分局、东海分局、南海分局在同一天派出“中国海监11”号、“中国海监41”号、“中国海监71”号海洋行政执法船，分别对北海、东海、南海分局管辖海域进行了海洋行政监察工作。国家海洋局北海分局局长王顺堂、东海分局局长董万银、南海分局局长高文府三位局长亲自带队执行各分局的第一次海洋行政监察任务。国务院法制办、交通部等中央有关部门参加了这一活动，中央及地方的数十家电台、电视台、

报社等记者前往采访和报道。这标志着海区分局的海洋行政管理职能已经得到了法律的授权。

1983年12月29日，国务院发布了《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》，该条例第三条确立了“海洋石油勘探开发环境保护管理的主管部门是中华人民共和国国家海洋局及其派出机构”。1985年3月6日，国务院发布了《中华人民共和国海洋倾废管理条例》，该条例第四条确立了“海洋倾倒废弃物的主管部门是中华人民共和国国家海洋局及其派出机构”。为做好日益繁重的海洋行政管理工作，适应海洋经济发展的需要，1989年9月4日，根据国家机构编制委员会通知，国家海洋局决定：秦皇岛、大连、烟台等中心海洋站改为“海洋管区”，鲅鱼圈等海洋站改为“海洋监察站”，增加海洋管理职能。

20世纪90年代中期以前，我国海洋行政管理工作一直没有地方政府参与管理。随着我国海洋经济的发展，越来越多的沿海地方人民政府及其有关行业 and 部门开始涉足海洋，从事海洋的开发活动，这种单一的由中央人民政府和区域海洋行政管理机构实施管理的体制已经不能适应形势的发展。为此，1995年9月29日，经国务院批准、中央机构编制委员会下达的《关于国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革方案》中强调：“在转变职能的基础上，理顺分局与地方海洋机构的关系，将海岛

海岸带及其近海海域的海洋工作下放给地方政府。分局主要负责领海、大陆架、专属经济区的管理，抓好本海区海洋综合管理和公益服务工作。”1997年，国务院发展研究中心原顾问马宾研究员等16名院士和学者上书中央，建议国家制定一项政策，把沿岸一定范围的海域划归地方人民政府管理。在10多年海区分局与地方人民政府海洋行政管理事务的事权划分上，国家海洋行政主管部门和地方各级人民政府都做了许多有益的探讨和不同的尝试。2002年1月1日实施的《中华人民共和国海域使用管理法》确立了海区分局与地方人民政府在海域使用管理这一事项的事权划分：“沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门根据授权，负责本行政区毗邻海域使用的监督管理”，该法律并未确立地方人民政府管理海域事务授权性行政主体的法律地位。2002年7月6日，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》，最终确立了地方人民政府作为授权性行政主体在海域管理事务中审批项目用海工作的法律地位。

为更好地规范海洋行政主管部门、海区分局和地方人民政府海洋行政主管部门的依法行政和权力运行，国务院于2004年6月29日颁布了《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》（2004年6月29日中华人民共和国国务院令 第412号，自2004年7月1日

起施行)，该行政法规对确需保留的 500 项行政审批项目作出了设定行政许可的决定，其中第 450 项和第 452 项再次确立和规范了海区分局在法律、行政法规以外的规范性文件设定的两项海洋行政许可事项。

2007 年 3 月 16 日，十届全国人大第五次会议通过的《中华人民共和国物权法》第四十六条和第一百二十二条分别规定了“矿藏、水流、海域属于国家所有”和“依法取得的海域使用权受法律保护”。这一基本民事法律的规定，意味着海域使用管理工作已经不同于传统意义上的资源环境管理工作，《中华人民共和国物权法》的这两项法律规定，为国家海洋行政主管部门、海区分局和地方人民政府依法实施海域使用管理工作奠定了更广阔的法律基础和开拓了依法行政的新空间。

三、海区海洋行政管理的“区域”与“组织”

从行政法学的角度看，海区海洋管理局的成立，完全符合国家行政机关成立的基本要件：海区海洋管理局的编制和人员，是经中央人民政府依法批准的，完全符合国家行政组织成立的基本要件；海区海洋管理局的职能和职权，是经中央人民政府依法授予的，完全符合国家行政组织行政权力构成的基本要件；海区海洋管理局的经费渠道，是由中央人民政府财政划拨的，完全符合国家行政组织财政来源的基本要件。作为授权性海洋行

政组织，海区海洋管理局与水利流域管理委员会、人民银行区域管理分行和交通运输部区域海事局等国家其他区域行政组织一样，都是代表中央人民政府实施行政法意义上的区域管理职能，其管理的区域，是行政法意义上的区域，其管理的组织，是行政法意义上的组织。

我国宪法确定了国家行政机关的构成管理形式。根据《中华人民共和国国务院组织法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，我国的行政管理有中央人民政府直接管理和地方人民政府分级管理两种形式。其中，在中央人民政府直接管理的形式中，又分为中央国家行政机关直接管理和授权区域行政管理机构管理两种形式，称为职权性行政组织管理和授权性行政组织管理。一般来讲，关系到国家重大利益问题的国防、外交等事务一般由中央政府直接管理，关系到国家较大利益问题，必须由中央政府负责管理，但又不便于直接管理的，一般由国务院授权区域管理机构实施管理，但代表的是中央人民政府实施直接管理。我国众多的国家行政机关，如水利部 7 个区域流域管理委员会、农业部 3 个渔政渔港监督管理局、中国人民银行 9 个区域分行、交通运输部 20 个区域海事局、铁道部 11 个区域铁路局以及国家海洋局 3 个海区海洋分局等都是由国务院授权组建的授权性行政管理组织。作为区域管理机构，它们分别代表中央人民政府履行着各自的管

理职能；国家林业局 14 个监察专员办公室、审计署 25 个派出审计局、国土资源部 9 个区域国家土地督察局、环保部 11 个区域派出执法监督机构、财政部各特派专员办公室、监察部各派驻监察机构等以派出机构的形式履行着各自的职责；还有中国银行业监督管理委员会的区域监管局、中国保险业监督管理委员会的区域保监局、中国证券业监督管理委员会的区域证监局、中国电力业监督管理委员会的区域电管局等，其他事业组织和军队也有区域管理的形式，如中国科学院区域分院、中国人民解放军各军区等。

海区分局与我国其他区域性行政管理机构一样，都是国家依法设置的，都有着国务院关于相关行政职能和职权的法定授权，其性质都是代表国家管辖由法律确认的本区域内的管辖事项。就行政法律关系来讲，都具有授权性行政主体的资格，能以自己的名义实施海洋行政行为，并能独立承担由此引起的一切法律责任。显而易见，这种跨省、自治区、直辖市的区域性行政管理机构，其本质还是实施对相关省、自治区、直辖市涉及该项工作的组织、指导、监督和协调，更好地做好海洋工作。

同我国其他部门区域性管理机构一样，海区分局是由国务院授权实施区域性海洋行政管理的机构。从 1965 年国务院批准设立 3 个区域性海洋行政管理机构，到 1995 年国务院重申的区域性海洋行政管理机构的管理范

围、职责和任务，都非常清楚地体现出海区分局作为区域海洋行政管理机构的法定地位，拥有国家最高行政机关的法定授权。在所辖海区的管辖范围内，海区分局依照国务院授权，代表中央人民政府行使海洋行政管辖的权力。这种由中央人民政府授权实施区域性行政管理的机构所设置之目的，就是要在该区域内实施对授权范围事项的全部事务进行管理，地方各级人民政府要对该区域行政管理范围事项内的工作，向中央授权实施区域行政管理的机构负责。反过来讲，如果国家区域性管理机构不能组织、指导、监督和协调地方各级人民政府的地方工作，那中央就没有必要采取区域性管理的模式，而是将权力直接授予所属省级人民政府管理即可。

四、海区海洋行政管理主体和相对人

对海洋行政管理主体和相对人的概念认识，有一个逐渐认识和统一的过程。到目前为止，这个问题并没有得到一致的认同。国家海洋系统讨论海洋行政管理主体问题的专著和论文很少，表述的概念也不清晰，有相当数量的文章都把渔业部门、交通部门、矿产部门等涉海行业管理部门统称为海洋行政管理部门，把渔业法、矿产资源法、测绘法、文物保护法等都统称为海洋法，从而导致了在海洋行政管理主体和相对人认识上的误区，带来了一系列管理上的问题。布坎南理论是我们比较熟

悉的一种管理理论，他在政府行为管理学理论中将政府对社会的管理视为“足球比赛”，政府对社会的作用就是“裁判员”，而市场主体的一切活动就是“运动员”。在海洋这个大舞台上，一切涉海资源开发的行业或部门，都是出于“用海”以获取海洋资源为目的的，因而都是涉海资源开发的“运动员”，而承担海洋行政事务管理的“裁判员”，不可能是涉海资源开发的某一“运动员”，它只能是超脱于自身利益的另一个与海洋经济利益无关的组织。渔业部门是为获取渔业而涉海，矿产资源部门是为获取矿产而涉海，石油部门是为获取石油而涉海，旅游部门是为获取旅游资源而涉海。我们将布坎南理论用两个字加以概括，海洋行政管理的主体和海洋行政相对人，那就是“管”和“用”两个字，出于国家公共利益、人民利益，且不以行业或部门效益为目的的为“管”海。出于行业利益、自身利益，且以行业或部门效益为目的的为“用”海。以此标准分类，就能从本质上揭示“管海”和“用海”的根本区别，就能从根本上排除一些表面的现象，达到研究实际问题的目的。按照“管”和“用”这一理论分析，我们便很清楚地区分出电力、渔业、能源、旅游、交通、盐业、矿产、石油、通信等涉海部门均不能构成海洋行政管理的主体，而只能是海洋行政相对人。我国海洋经济发展的速度很快，从1978年的60多亿元，到现在的1万多亿元，这些海洋经济数