



中国海监行政执法培训丛书

ZHONGGUO HAIJIAN XINGZHENG ZHIFA PEIXUN CONGSHU

中国海监总队
中国海洋大学

组编

海洋环境保护行政执法实务

丁金钊

施星平

何建苗

编著



海洋出版社

中国海监行政执法培训丛书

中国海监总队
中国海洋大学 组编

海洋环境保护行政执法实务

丁金钊 施星平 何建苗 编著

2013 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海洋环境保护行政执法实务/丁金钊, 施星平, 何建苗编著.

—北京: 海洋出版社, 2013. 12

(中国海监行政执法培训丛书)

ISBN 978 - 7 - 5027 - 8697 - 7

I. ①海… II. ①丁… ②施… ③何… III. ①海洋环

境 - 环境保护 - 行政执法 - 中国 - 技术培训 - 教材 IV. ①D922. 68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 248040 号

责任编辑: 杨海萍 杨 明

责任印制: 赵麟苏

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

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京旺都印务有限公司印刷 新华书店发行所经销

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 21.5

字数: 297 千字 定价: 50.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

《中国海监行政执法培训丛书》

编委会

主 任：张宏声

副 主 任：孙书贤

主 编：孙书贤

副 主 编：于宜法 贾建军 郭佩芳

编 委：李凤岐 刘惠荣 闫国林 房 鸣 张润秋

刘 卫 刘晓燕 方向南 冯米玲 刘绍生

编写人员：郭佩芳 李凤岐 刘惠荣 朱庆林 张润秋

刘 卫 方向南 丁金钊 何建苗 施星平

郭 飞 张 颖 段 伟 俞兴树 陈 亮

林细巧 刘 玲

通讯编辑：史建国 张 婷 王 勇 陈 达

序

2500 年前，古希腊海洋学者狄米斯托克利预言：“谁控制了海洋，谁就能控制世界。”15 世纪初，我国明代航海家郑和论断：“国家欲富强，不可置海洋于不顾。财富取之海，危险也来自海上。”伟大的革命先行者孙中山先生曾疾呼，海权“操之在我则存，操之在人则亡。”已故美国总统约翰·肯尼迪则说：“控制海洋意味着安全，控制海洋意味着和平，控制海洋就意味着胜利。”

历史充分表明，国家民族的兴衰与海洋息息相关，海兴则国强，海衰则国弱。大国崛起的历史，在某种程度上就是一部海洋争霸与竞逐史。昔日的海上强国葡萄牙、西班牙和荷兰，当年的日不落帝国英国，二战后的苏联，当今世界第一强国美国，无一不是以海强国。鸦片战争前后，面对列强进逼侵扰，清政府腐败无能，我国海上力量逐渐衰败、海权逐步丧失，日渐沦为有海无防、门户洞开、丧权辱国的半封建半殖民地国家。新中国成立后，尤其是改革开放以来，我国的海洋事业得到了迅速发展，国家海洋权益得到了有效维护。

海洋，无论在历史上还是在当下，无论在军事博弈还是在经济竞争中，对国家生存和发展都具有不可替代的战略地位。《联合国海洋法公约》生效后，国际政治经济形势发生了重大的深刻的变化，许多国家通过开发海洋资源迅速提高了本国的实力和地位，进一步彰显了海洋对于国家和民族兴衰的战略价值。进入 21 世纪后，海洋的战略地位更加突出，越来越多的沿海国家竞相把控制和开发利用海洋作为强国之国策，并且在海洋权益保护、深海矿产资源勘探开发以及生物资源利用等方面展开日趋激

烈的竞争。面对严峻复杂的海洋形势，各沿海国为谋求政治、经济、军事上的有利态势和战略利益，纷纷调整海洋战略和政策。

中国是海洋大国，但还不是海洋强国。要赶上世界发展潮流，实现中华民族伟大复兴，必须全面实施海洋战略。我们党和国家对海洋事业历来非常重视，党的“十八大”提出了“建设海洋强国”的战略决策，从国家战略高度对海洋事业发展作出了全面部署，这标志着海洋战略已上升为国家大战略，标志着我国开始走上建设海洋强国的战略新征程。建设海洋强国是中华民族复兴崛起的历史路径，海洋强国之路任重道远。我们必须义无反顾地走向海洋、经略海洋，必须坚定不移地以海富国、以海强国，为建成海洋经济发达、海洋科技创新强劲、海洋生态环境优美、海洋资源开发能力和海洋综合管控能力强大的海洋强国而不懈奋斗。

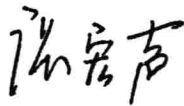
当前，我们已经站在海洋事业发展新的历史起点上。作为我国海洋综合行政执法的主导力量——中国海监，使命更加神圣，任务更加艰巨。面对新形势、新任务和新要求，中国海监必须坚决维护国家海洋权益，实现管辖海域有效监管；强化海洋行政执法，全力推进海洋综合管理；加强队伍正规化建设，全面提高执法人员综合素质；加强执法能力建设，夯实海洋执法基础；构建海洋执法技术支持体系，提高海洋管控科技含量；健全海洋执法工作机制，加强执法理论研究，等等。所有这些，既是党和人民赋予中国海监的光荣使命，也是中国海监更好履职尽责的着力之点。

功以才成，业由才广。中国海监总队着眼海监队伍现代化、正规化建设要求，组织编辑并出版了《中国海监行政执法培训丛书》。这套丛书是中国海监多年执法实践和培训实践成果的结晶，既有理论知识的概括和阐述，又有实践经验的归纳和总结，编写目的明确，读者定位准确，适应海洋行政执法的发展趋势和特点，是一套专业性、针对性和实用性强的海监执法人员培训教材。丛书的出版，进一步完善了海洋执法人才培养体系，是中国海监发展史上值得记忆的重要事件。我们相信，这套丛书必将为提高海监队伍的正规化建设水平和综合业务素质，更好履行各项职责、圆满

完成使命任务发挥重要作用。

事业凝聚人心，使命激发力量。海洋事业发展的宏伟蓝图已经绘就，让我们以崇高的使命感、强烈的责任心，励精图治、发愤图强，为实现中华民族的海洋强国梦作出新的贡献！

国家海洋局副局长
中国海监总队总队长

Handwritten signature in black ink, reading '张宏声' (Zhang Hongsheng).

2013 年 1 月

前 言

我国海洋行政执法的迅速崛起，是从上世纪 90 年代末伴随着中国海监总队的诞生开始的。十五年来，海洋行政执法以其特定的管理领域和对经济社会发展的巨大作用，成为我国涉海行政管理部门的核心职能，中国海监也以其卓越的执法业绩备受瞩目。作为我国海洋行政主管部门管理的海洋行政执法队伍，中国海监依法履行神圣职责，对我国管辖海域实施巡航执法，查处侵犯我国海洋权益、破坏海洋开发利用秩序、损害海洋环境和资源的违法行为，日益凸显出保障国家海洋事业健康发展的重要作用。与此同时，中国海监在执法实践过程中，开拓了由初、中、高层次相结合的分级培训，执法、航海、航空、装备技术等交叉式的分类培训，远程教育培训和体能礼仪训练等培训方法与领域。经过多年建设发展，中国海监已经成为一支政治坚定、业务精湛、作风优良、执法公正、具有中国特色的海洋行政执法队伍。

当前，我国进入了改革发展的关键时期，新的形势、新的任务和新的挑战对海洋行政执法工作提出了更高要求。面对日益加剧的海洋开发活动、日益恶化的海洋环境趋势和日益严峻的海洋维权形势，中国海监必须与时俱进。为此，中国海监总队委托中国海洋大学，组织具有丰富教学与科研经验的中国海洋大学、国家海洋局海洋发展战略研究所、中国政法大学的有关专家学者和具有丰富执法经验的中国海监总队及其所属各海区总队资深执法人员，在中国海监总队与中国海洋大学多年合作开展海监执法人员培训所形成的培训教材基础上，编写了《中国海监行政执法培训丛

书》(以下简称《丛书》)。

组织编写这套《丛书》，旨在提供规范性、系统性教材，提高海监队伍业务水平，强化海监执法人员综合素质，有效开展海洋行政执法工作，全面忠实地履行各项职责。因此对内容体系的设计思路是：介绍必要的海洋自然科学和海洋自然环境的基础知识，充实海洋管理的基础理论和专业知识，掌握并进一步提高海洋行政执法的法理知识和实务技能。《丛书》适用于中国海监执法人员，可作为上岗培训、在岗培训、年审培训和复合人才培训的教材，也可作为有关高校海洋行政执法课程的辅助教材。《丛书》由海洋自然基础、海洋管理基础、海洋执法理论和海洋执法实务等部分组成，主要包括海洋与环境概论、海洋管理概论、海洋行政执法理论、海域使用行政执法实务、海岛保护行政执法实务、海洋环境保护行政执法实务等内容。

《丛书》全套5册，第一册《海洋与环境概论》，由李凤岐编写；第二册《海洋管理概论》，第一、二、三、六章由郭佩芳编写，第四章由朱庆林编写，第五、七、八章由张润秋编写；第三册《海洋行政执法理论》，其中，第一篇法学基础理论由刘玲编写。第二篇海洋行政法理论的第一章至第七章由刘惠荣编写，第八章至十一章由刘卫编写。第三篇中国的海洋法律制度由张颖编写；第四册《海域使用 and 海岛保护行政执法实务》，其中，第一篇海域使用行政执法实务初稿由郭飞撰写，而后由俞兴树编写第一章至第七章，由段伟编写第八章至十章。第二篇海岛保护行政执法实务的第一、五章由方向南编写，第二章由林细巧编写，第三、四章由陈亮编写；第五册《海洋环境保护行政执法实务》，第一、三章由丁金钊编写，第二、四章由施星平编写，第五章由何建苗编写。

《丛书》的完成，是集体智慧的结晶，是团队合作的成果。编写期间，得到了中国海洋大学、国家海洋局海洋发展战略研究所、中国政法大学和中国海监各海区总队的大力支持与热情帮助，在此一并致以衷心

感谢!

由于时间和能力所限,难免存在许多不妥或者错误之处,敬请批评指正。

编者

2012 年 12 月 30 日

目 录

1 海洋环境保护行政执法概述	(1)
1.1 海洋环境保护概述	(1)
1.1.1 我国海洋环境现状	(1)
1.1.2 我国海洋环境保护立法概况	(2)
1.1.3 海洋部门环境保护工作概况	(4)
1.2 海洋环境保护行政执法的法律依据	(6)
1.2.1 宪法	(7)
1.2.2 法律	(7)
1.2.3 法规	(8)
1.2.4 规章和规范性文件	(9)
1.2.5 其他部门性法律规范	(9)
1.2.6 国际公约	(10)
1.3 海洋环境保护行政执法的基本要素	(10)
1.3.1 基本原则	(10)
1.3.2 执法管辖	(11)
1.3.3 检查方式	(16)
1.3.4 查处方式	(18)
1.3.5 执法措施	(19)
2 海洋保护区环境保护行政执法	(21)

2.1	概述	(21)
2.1.1	海洋保护区的定义、特性和种类	(21)
2.1.2	海洋保护区环境保护行政执法的历史	(27)
2.1.3	海洋保护区环境保护行政执法的现状	(28)
2.1.4	海洋保护区行政执法的任务和内容	(29)
2.2	法律依据	(31)
2.2.1	法律法规	(31)
2.2.2	规章	(34)
2.2.3	规范性文件	(34)
2.3	基本法律制度	(37)
2.3.1	海洋自然保护区管理制度	(38)
2.3.2	海洋特别保护区管理制度	(44)
2.4	行政检查	(48)
2.4.1	检查方式	(48)
2.4.2	检查内容	(50)
2.4.3	检查措施	(56)
2.4.4	注意事项	(57)
2.5	违法行为及其法律责任	(60)
2.5.1	违法行为种类	(60)
2.5.2	调查取证	(62)
2.5.3	法律责任	(66)
2.5.4	注意事项	(69)
2.6	案例分析	(71)
2.6.1	违法行为的认定与法律适用	(71)

2.6.2	处罚种类的适用	(73)
2.6.3	海洋自然保护区海洋行政检查活动的特殊要求	(74)
2.6.4	法律规范竞合的应用	(76)
3	海洋倾废执法	(79)
3.1	概述	(79)
3.1.1	海洋倾废管理的含义与倾倒的定义	(79)
3.1.2	海洋倾废管理的历史	(82)
3.1.3	海洋倾废管理的现状	(84)
3.2	法律依据	(88)
3.2.1	法律法规	(88)
3.2.2	规章	(92)
3.2.3	相关国际公约	(93)
3.3	基本法律制度	(98)
3.3.1	海洋倾废许可证制度	(98)
3.3.2	倾倒废弃物分级管理制度	(106)
3.3.3	海洋倾倒区选划制度	(113)
3.3.4	海洋倾倒区的监测与关闭制度	(115)
3.3.5	倾倒活动的监督管理制度	(115)
3.4	行政检查	(116)
3.4.1	海洋倾废行政检查的含义	(116)
3.4.2	海洋倾废行政检查的方式、方法	(117)
3.4.3	海洋倾废行政检查的内容	(124)
3.4.4	海洋倾废行政检查的一般程序	(128)
3.5	违法行为及其法律责任	(130)

3.5.1	违法行为种类及法律责任	(130)
3.5.2	处罚的管辖	(136)
3.5.3	调查取证	(137)
3.5.4	处罚裁量	(141)
3.5.5	处罚决定	(145)
3.6	案例分析	(149)
3.6.1	倾倒许可证过期作业之罚则适用	(149)
3.6.2	倾废处罚的实施主体与管辖	(152)
3.6.3	倾废处罚的量罚	(156)
3.6.4	河海交汇区域和特殊海上作业方式的倾倒行为认定 ...	(161)
4	海洋工程建设项目环境保护行政执法	(168)
4.1	概述	(168)
4.1.1	海洋工程的定义和种类	(168)
4.1.2	海洋工程行政执法的历史	(171)
4.1.3	海洋工程行政执法的现状	(172)
4.1.4	海洋工程行政执法的任务和内容	(173)
4.2	法律依据	(176)
4.2.1	法律法规	(176)
4.2.2	规范性文件	(183)
4.3	基本法律制度	(184)
4.3.1	环境影响评价制度	(184)
4.3.2	海洋工程污染防治制度	(187)
4.3.3	污染物排放管理制度	(191)
4.3.4	污染事故的预防和处理制度	(192)

4.3.5 海洋功能区划制度	(193)
4.4 行政检查	(194)
4.4.1 相关规定	(194)
4.4.2 检查的方式和内容	(196)
4.4.3 检查措施	(202)
4.5 违法行为及其法律责任	(203)
4.5.1 案件管辖	(203)
4.5.2 违法行为的种类	(205)
4.5.3 调查取证	(207)
4.5.4 法律责任	(216)
4.5.5 注意事项	(219)
4.6 案例分析	(221)
4.6.1 海洋工程与海岸工程的认定	(221)
4.6.2 违法行为定性和行政处罚级别管辖	(223)
4.6.3 海洋工程环保设施未经验收非法投入使用的管辖与法律 适用	(225)
4.6.4 海洋工程未建设环保设施非法投入使用的法律适用 ...	(229)
5 海洋油气勘探开发环境保护行政执法	(233)
5.1 概述	(233)
5.1.1 海洋油气勘探开发现状	(233)
5.1.2 海洋油气勘探开发环境保护行政执法概况	(241)
5.1.3 海洋油气勘探开发过程中主要污染物产生环节	(242)
5.2 法律依据	(244)
5.2.1 法律法规	(244)

5.2.2	部门规章	(246)
5.2.3	规范性文件与标准	(246)
5.3	基本法律制度	(247)
5.3.1	海洋环境影响评价管理制度	(248)
5.3.2	环境保护设施管理制度	(253)
5.3.3	海上溢油应急计划和应急能力管理制度	(261)
5.3.4	海上油气生产设施弃置管理制度	(268)
5.3.5	海上平台防污记录簿及记录表管理制度	(272)
5.3.6	化学消油剂、泥浆、添加剂的使用管理制度	(273)
5.3.7	污染物排放与检验管理制度	(279)
5.3.8	日常报告管理制度	(285)
5.3.9	排污费征收管理制度	(288)
5.4	行政检查	(290)
5.4.1	行政检查的对象、方法、程序	(290)
5.4.2	检查内容	(293)
5.4.3	溢油事故现场检查	(299)
5.5	违法行为及其法律责任	(304)
5.5.1	调查取证工作	(304)
5.5.2	违法行为及其法律责任	(310)
5.6	案例分析	(315)
5.6.1	海上平台违规超标排污案	(315)
5.6.2	海上油田管道破损溢油污染案	(320)
5.6.3	海上油田钻井井碰地层溢油污染案	(323)

1 海洋环境保护行政执法概述

1.1 海洋环境保护概述

1.1.1 我国海洋环境现状

我国是一个海洋大国，拥有 1.8 万千米的海岸线、7 300 多个岛屿（面积大于 500 平方米）和约 300 万平方千米的管辖海域。改革开放以来，我国的海洋经济得到突飞猛进，2012 年海洋经济产值达 50 087 亿元，同比增长 7.9%，占国内生产总值 9.6%，海洋事业取得了长足发展。但同时，海洋经济和沿海经济的快速发展，也对海洋环境造成了较大的压力。近几年，在国家的重视和持续整治下，我国海洋环境恶化的势头得到了一定的控制，但局部海域生态环境恶化的趋势仍未得到有效遏制，海洋生态环境仍面临严峻的形势。

《2012 年全国海洋环境状况公报》显示，2012 年，我国海洋环境质量状况总体维持在较高水平。符合第一类海水水质标准的海域面积约占我国管辖海域面积的 94%，海洋沉积物质量良好。海水、海洋沉积物、海洋生物的放射性水平和海洋大气 γ 辐射空气吸收剂量率均处于本底范围内。国家级海洋保护区环境质量总体良好，主要保护对象或保护目标基本保持稳定。重点海水浴场、滨海旅游度假区环境质量总体良好。海水增养殖区环境质量基本满足养殖活动要求。海洋倾倒区环境状况总体稳定，未因倾倒活动产生明显影响。

近岸海域水体污染、生态受损、灾害多发等环境问题依然突出。经河