



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

海洋管理概论

张润秋

郭佩芳 编著

朱庆林



海洋出版社

中国海监行政执法培训丛书

中国海监总队 组编
中国海洋大学

海洋管理概论

张润秋 郭佩芳 朱庆林 编著

2013 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海洋管理概论/张润秋, 郭佩芳, 朱庆林编著. —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 - 8694 - 6

I. ①海… II. ①张… ②郭… ③朱… III. ①海洋 - 管理 - 技术培训 - 教材
IV. ①P7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 248061 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: 30.5

字数: 422 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。

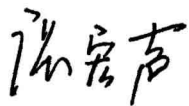
当前，我们已经站在海洋事业发展新的历史起点上。作为我国海洋综合行政执法的主导力量——中国海监，使命更加神圣，任务更加艰巨。面对新形势、新任务和新要求，中国海监必须坚决维护国家海洋权益，实现管辖海域有效监管；强化海洋行政执法，全力推进海洋综合管理；加强队伍正规化建设，全面提高执法人员综合素质；加强执法能力建设，夯实海洋执法基础；构建海洋执法技术支持体系，提高海洋管控科技含量；健全海洋执法工作机制，加强执法理论研究，等等。所有这些，既是党和人民赋予中国海监的光荣使命，也是中国海监更好履职尽责的着力之点。

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

A handwritten signature in black ink, reading '张宏声' (Zhang Hongsheng) in a cursive style.

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《海域使用和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!

由于时间和精力所限，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 绪 论	(1)
1.1 管理的概念和理论	(2)
1.1.1 管理组织	(3)
1.1.2 管理思想	(4)
1.1.3 管理发展	(5)
1.1.4 管理方法	(6)
1.1.5 管理手段	(7)
1.2 行政管理概念和理论	(8)
1.2.1 行政管理概念	(8)
1.2.2 行政管理理论	(8)
2 海洋管理基础	(10)
2.1 海洋管理的概念和理论	(10)
2.1.1 海洋管理的概念	(10)
2.1.2 海洋管理的形成	(11)
2.1.3 海洋管理的范围	(12)
2.1.4 海洋管理的内容和职责	(12)
2.1.5 海洋管理的意义	(13)
2.1.6 海洋管理的角色	(13)
2.1.7 海洋管理的手段	(13)
2.1.8 海洋管理的技术	(15)
2.2 海洋管理的类型	(16)

2.2.1	海洋企业管理	(16)
2.2.2	海洋事业管理	(17)
2.2.3	海洋产业管理	(17)
2.2.4	海洋行政管理	(18)
2.2.5	海洋综合管理	(18)
2.3	海洋产业管理	(18)
2.3.1	海洋渔业管理	(18)
2.3.2	海洋盐业管理	(19)
2.3.3	海洋运输业管理	(20)
2.3.4	海洋油气业管理	(21)
2.3.5	海洋环境管理	(22)
2.3.6	海洋地矿管理	(23)
2.3.7	海洋文物管理	(23)
2.3.8	海洋测绘管理	(24)
2.3.9	海洋安全管理	(24)
2.3.10	海事管理	(24)
2.4	海洋行政管理	(25)
2.4.1	海洋行政管理主体	(25)
2.4.2	海洋行政行为	(26)
2.5	海洋综合管理	(29)
2.5.1	海洋综合管理的概念	(29)
2.5.2	海洋综合管理的任务	(31)
2.5.3	海洋综合管理体系	(32)
2.6	海洋管理制度	(33)
2.6.1	海洋管理体制制度	(34)
2.6.2	海洋管理制度	(37)
3	海洋资源管理	(46)

3.1	海洋资源管理的概念	(46)
3.2	海洋资源分类	(47)
3.2.1	科学属性分类	(47)
3.2.2	开发性分类	(48)
3.2.3	载体性分类	(50)
3.2.4	地理位置分类	(51)
3.2.5	枯竭性分类	(51)
3.2.6	社会使用性	(52)
3.2.7	产权属性分类	(53)
3.2.8	按存在形式划分	(53)
3.3	海洋资源管理基础	(54)
3.3.1	海洋资源管理法律	(54)
3.3.2	海洋资源管理原则	(56)
3.3.3	海洋资源管理的任务	(63)
3.3.4	海洋资源管理对象	(63)
3.4	海洋空间资源管理	(64)
3.4.1	海洋空间资源的分类	(64)
3.4.2	海洋空间资源管理	(65)
3.5	海洋生物资源管理	(66)
3.5.1	海洋生物资源的分类	(66)
3.5.2	海洋生物资源价值	(69)
3.5.3	海洋生物资源管理	(70)
3.6	海水水资源及化学资源管理	(73)
3.6.1	海水水资源利用	(74)
3.6.2	海水化学资源	(78)
3.6.3	海水水资源与化学资源的管理	(79)
3.7	海洋矿物资源管理	(81)

3.7.1	海洋矿产资源概况	(81)
3.7.2	海洋矿产资源管理	(88)
3.8	海洋新能源资源管理	(90)
3.8.1	海洋新能源概述	(90)
3.8.2	海洋新能源管理	(98)
3.9	海洋旅游资源管理	(100)
3.9.1	海洋旅游的概念与特点	(100)
3.9.2	海洋自然旅游资源	(102)
3.9.3	海洋人文旅游资源	(108)
3.9.4	海洋旅游资源管理	(109)
4	海洋环境管理	(111)
4.1	海洋环境问题	(111)
4.1.1	环境及海洋环境的概念	(112)
4.1.2	全球环境的大背景	(115)
4.1.3	海洋环境的问题	(121)
4.1.4	挑战与人类的努力	(128)
4.2	海洋环境污染及其危害	(133)
4.2.1	概述	(133)
4.2.2	有机物质和营养盐对海洋的污染及其危害	(135)
4.2.3	石油对海洋的污染及其危害	(136)
4.2.4	有机化合物对海洋的污染及其危害	(137)
4.2.5	重金属对海洋的污染及其危害	(138)
4.2.6	放射性核素对海洋的污染及其危害	(138)
4.2.7	热废水对海洋的污染及其危害	(138)
4.2.8	固体废弃物对海洋的污染及其危害	(139)
4.3	海洋环境生态破坏现状	(139)
4.3.1	海洋生物资源严重衰退	(140)

4.3.2	典型海洋生态系统的破坏	(140)
4.3.3	海洋生物物种多样性的丧失	(143)
4.3.4	其他生态破坏	(143)
4.4	海洋环境管理理论	(144)
4.4.1	海洋环境管理的概念	(144)
4.4.2	海洋环境管理的分类	(145)
4.4.3	海洋环境管理的基本原则	(146)
4.4.4	科学发展理论	(159)
4.4.5	生态经济学理论	(159)
4.5	海洋环境管理法律	(162)
4.5.1	国际海洋环境立法的发展进程	(162)
4.5.2	联合国海洋法公约	(168)
4.5.3	我国海洋环境保护法律	(172)
4.5.4	海洋环境标准	(174)
4.6	海洋环境管理任务	(184)
4.6.1	陆源污染物管理	(184)
4.6.2	海洋倾废管理	(188)
4.6.3	海洋石油勘探开发防污染管理	(196)
4.6.4	海洋工程建设防污染损害管理	(200)
4.6.5	防止船舶污染管理	(208)
4.6.6	海洋自然保护区管理	(220)
4.7	海洋环境管理技术	(231)
4.7.1	海洋污染计算	(232)
4.7.2	海洋环境评价	(237)
4.7.3	海洋环境监测	(244)
4.7.4	环境容量与入海污染物总量控制	(249)
5	海域使用管理	(254)

5.1	海域使用管理概述	(254)
5.1.1	海域使用管理提出的背景	(254)
5.1.2	海域和海域使用	(257)
5.1.3	《海域法》确立的主要内容	(263)
5.1.4	海域使用管理的主要手段	(268)
5.1.5	我国海洋管理体制的现状及其海域使用管理工作进展	(271)
5.2	海洋功能区划制度	(276)
5.2.1	海洋功能区划的意义	(276)
5.2.2	海洋功能区划的法律地位	(277)
5.2.3	海洋功能区划的编制	(283)
5.2.4	海洋功能区划报告、区划图和海洋功能区划系统的建立	(287)
5.2.5	海洋功能区划成果	(294)
5.3	海域使用权属管理制度	(296)
5.3.1	海域使用权的性质	(297)
5.3.2	海域使用权的申请和审批	(301)
5.3.3	招标方式与拍卖方式	(307)
5.3.4	海域使用管理与相关行业管理的协调	(320)
5.4	海域有偿使用制度	(325)
5.4.1	海域使用金的含义	(325)
5.4.2	海域使用金与级差地租理论	(328)
5.4.3	海域使用金标准的确定	(331)
5.5	海域使用可行性论证及其管理方法	(340)
5.5.1	海域使用可行性论证的作用	(341)
5.5.2	海域使用可行性论证的含义和意义	(341)
5.5.3	海域使用可行性论证管理方法	(343)

5.6 海域使用管理技术	(346)
5.6.1 海域使用论证技术	(346)
6 海洋权益管理	(368)
6.1 海洋权益的概念	(368)
6.2 国家海洋权益管理	(370)
6.3 海洋权益管理的方法	(372)
6.3.1 内海和领海的权益管理	(372)
6.3.2 专属经济区的权益管理	(373)
6.3.3 大陆架的权益管理	(374)
6.3.4 海洋岛屿的权益管理	(375)
6.3.5 公海资源的国家海洋权益管理	(376)
7 海岸带管理	(377)
7.1 海岸带的基本概念	(377)
7.1.1 海岸带的定义	(377)
7.1.2 海岸的分类及我国海岸分布	(378)
7.1.3 海岸带的资源	(383)
7.2 海岸带综合管理	(386)
7.2.1 海岸带综合管理的概念	(386)
7.2.2 海岸带综合管理范围	(392)
7.2.3 海岸带综合管理的目标与任务	(396)
7.2.4 海岸带综合管理的方法	(399)
7.2.5 海岸带综合管理的模式	(406)
8 海岛管理	(441)
8.1 海岛的基本概念	(441)
8.1.1 我国的海岛及分类	(441)
8.1.2 我国海岛的价值	(444)
8.2 无居民海岛的管理	(447)