

论法制化海洋行政管理

吕建华



为巩固国家政权和保护、发展经济,对国家各种海洋实践活动和海洋事业的管理活动。海洋经济管理是国家经济管理部门对一切海洋经济活动进行的职能化、专业化管理活动。海洋经济管理活动的主体是国家经济管理部门,其管理的客体是海洋渔业与运输业、海洋能源的开发利用及海洋药业的生产研究等一切经济活动。如,国家税务局对海洋开发商的税务管理活动,海关对进出口货物的管理活动,卫生检疫机关对海洋药物生产的管理活动等。海洋经济管理与海洋行政管理具有共同的目的性,二者都是为了维护海洋的经济秩序。海洋经济管理也是海洋行政管理的一部分。海洋经济关系既需要经济法调整,

也要受行政法调整。

海洋有着丰富的自然资源,是人类生存与发展的希望所在。21世纪是海洋世纪,向海洋进军,开发利用海洋资源,造福人类,这是21世纪人类实践活动的主题之一。在海洋实践活动中,如何更好地管理海洋,实现海洋经济价值的最大化,笔者认为,依法管海、依法治海和依法用海是我国海洋管理的基本手段和发展趋势。为了推动我国法制化建设的进程,本文仅就海洋管理的法制化问题谈几点看法。

一、法制化海洋行政管理与其他海洋管理的区别

1. 海洋行政管理与海洋经济管理

海洋行政管理,是指国家海洋行政机关及其授权的职能部门依据法律,行使国家权力,

2. 海洋行政管理与海洋司法管理

海洋司法管理主要是指在海洋实践活动过程中,公、检、法专门机关对一些违法、犯罪行为的管理活动。海洋司法管理的主体必须是国家司法机关及其工作人员,其客体有两种情况:一种是在海洋经济活动中管理对象违法、犯罪的行为;一种是海洋执法机关及其工作人员在海洋执法过程中执法犯法,危害国家、集体、人民的合法权益的行为。海洋行政管理与海洋司法管理是相承接的两种管理手段。司法管理是行政管理的延续,同时也是对行政管理的监督。两者都是代表国家行使管理权。海洋司法管理主要是依据诉讼法和行政处罚法来调

整海洋实践活动中的一切违法、犯罪行为。

3. 法制化海洋行政管理的内涵

海洋行政管理的法制化是国家海洋行政机关及其工作人员运用法律手段,依法管海的一种法制发展趋势。法制化海洋行政管理包括两方面内涵:一是指法制化海洋行政管理活动,即国家及地方海洋行政管理部门在法律规定的权限范围内,对国家及地方海域使用活动依法行使管理权,贯彻实施国家在海洋开发、利用方面的方针、政策、法律、法规和各项规章制度,保证国家的管理意志得以实现。二是指法制化海洋行政行为,即对海洋行政机关自身行为的管理活动。如,海洋行政机关的设立活动是否合法,执法体系是否健全和完善等。

4. 我国现有海洋法律、法规的分类

海洋法律、法规在空间效力上,可分为专门适用于海洋领域的法律、法规和适用范围及于海洋领域的法律法规。如《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》以及《中华人民共和国海域使用管理法》等,属于专门适用海洋领域,其空间效力仅限于我国管辖海域;适用范围及于海洋领域的法律则有《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国矿产资源法》等。

海洋法律、法规在调整对象上,可分为基本性海洋法律制度和单行海洋法律、法规。基本性海洋法律有《中华人民共和国关于领海的声明》、《中华人民共和国领海及毗连区法》、《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》等。这些法律制度是确定我国的管辖海域的法律地位和向国际社会的全面的权利主张,所调整的社会关系涉及海域内的各个方面。单行海洋法律法规,如《中华人民共和国海上交通安全法》是仅为加强海上交通管理,保障船舶、设施、航行、停泊作业以及救助等方面,做出具体规定,是专门针对或围绕海上交通安全所建立的法律制度,调整对象相对基本性海洋法律制度而言,只是局限于某一方面。

海洋行政法律关系在客体上,又可将现有的海洋法律、法规大体划分为:维护国家海洋权益方面的,海洋资源开发管理方面的,海洋

环境保护管理方面的,海洋调查研究管理方面的等。在海洋执法管理活动中,海洋行政机关及其管理人员所进行的各种行政行为过程中必须严格以海洋法律、法规为依据,做到依法行政。

二、法制化海洋行政管理的基本特征

海洋行政管理是国家行政管理的一个组成部分,因此,法制化海洋行政管理的主体主要是政府机关。政府机构的设置有综合和专业或行业上的分工与不同层次的管理。结构体系十分复杂,并非所有政府机构都具有海洋行政管理的职能;同时,具有海洋行政管理职能的政府机关,也并非都是专门的海洋行政管理机关。在我国,法制化海洋行政管理的机关按照海洋行政管理的职权性质,可以区分为海洋立法机关、海洋行政机关和海洋执法机关。

海洋立法机关包括全国人大及其常务委员会和地方各级人大及其常务委员会的国家权力机关,以及国务院及其职能部门和地方各级人民政府及其职能部门的国家执行机关。海洋行政机关专指国家政府部门及其所属的职能部门,其行政权力是由法律规定或政府内部授权获得的。国家政府部门在海洋管理活动中同时兼有立法者和执行者的双重角色。

在我国,还有专门承担某项海洋管理职能的政府行政机关,如海洋局、交通局、渔政管理部门等,这些部门也具有一些海洋立法的权力,它们所承担的海洋管理的任务,也只是整个国家海洋管理体系中的一个环节。海洋执法机关狭义地讲,指的是海洋管理活动中的行政执法机关。广义地讲,还有海事法院、海上公安、海上纠察及海上防务之类的军事机构。在我国,与各类海洋活动有着全面紧密联系的海洋执法机关主要指的是海洋行政执法机关,在海洋管理中起着监察和纠察作用,并对违法行为进行行政处罚。由于海洋行政管理活动是政府代表国家意志行使管理活动的具体体现,因此,体现国家意志的海洋法律、法规是海洋行政执法的主要依据。国家政府部门和国家海洋局及地方各级海洋行政管理部门,如海洋监察部门、海洋渔政部门、海洋水上安全管理部门、海上交通管理部门等政府职能部门在管理

海洋公共事务中必须坚持依法行政,即政府的一切行政行为应依法而为,受法之约束。

法制化海洋行政管理的客体是各种人类的海洋实践活动。它是以海洋为劳动对象和以海洋为活动媒介的人的实践活动。政府在这种实践活动中的作用只是引导和支持人们去研究、利用和改造海洋,而不是直接去从事对自然海洋的开发利用活动,也不是海洋研究、海洋开发利用活动的内部管理活动。因此,法制化海洋行政管理的客体可以分为三类:一是组织和个人进行的海上活动。海上活动是指行为发生地点在海洋上的一切人类活动,包括开发和利用海洋资源的经济活动和以海洋为媒介的其他活动,如航海、海港作业、海洋旅游、海洋商业、海上犯罪和走私等。二是相关组织和个人的海岸涉海活动。人类在陆上的一切活动都与海洋存在某种关系,可以理解为涉海的活动,但不可能也没有必要全部纳入海洋行政管理范围。因为海洋行政管理的有效性决定它只能对直接利用海洋资源或对海洋环境有重大影响的行为进行管理,那些间接利用海洋资源或间接影响海洋环境的活动,海洋行政管理部门是管不了的。再者,沿海活动对海洋的影响,许多情况下仅是诸多行为后果的一部分,甚至是比较次要的一部分,由谁来管以及怎样管的职能分工不明确,往往会出现对同一个被管理者争管、漏管的现象。通常列入海洋行政管理范围的海岸活动主要有工业和农业生产造成的海洋水体污染、城市废水和垃圾的排放,出于各种目的的围海造地、河口淤积、港口和其他海岸工程建设、砍伐树木等。三是海洋行政管理机关及其工作人员的管理活动。管理者如果没有对自身的管理,则无法保证管理队伍的廉洁和管理效率的提高,这是现代政府政治民主化和科学化的必然要求。以海洋行政管理机关及其工作人员管理活动为对象的管理活动,其基本内容包括海洋管理体制的建立、海洋行政机构的设置、机关职能的配制、运行机制、决策及管理程序、公务员的录用和考核培训等。

法制化海洋行政管理最主要的特征就是依法行政。海洋行政管理机关在管理过程中要做

到依法行政必须遵循一些基本原则和一些特殊原则。一般原则主要有海洋行政法治原则、海洋行政公正原则、海洋行政公开原则、海洋行政效率原则;特殊原则主要有合法性原则、合理性原则和应急性原则。

海洋行政法治原则:法治(rule of law)的基本涵义是依法办事。法治要求政府在法律范围内活动,依法办事;政府和政府工作人员如果违反法律,超越法律,应承担法律责任。法治的实质是人民高于政府,政府服从人民。因为法治的“法”反映和体现的是人民的意志和利益。在这里法治不等于“用法来治”(rule by law)。“用法来治”是把法单纯作为工具和手段。其实质是政府高于人民,人民服从政府,因为政府以治者自居,人民被视为消极的被迫者。法治的主要要求包括:行政合法、适当,即依法行政,依法办事;控制滥用自由裁量权。

海洋行政公正原则:海洋行政公正(fairness)的基本精神是要求行政主体及其工作人员办事公道,不徇私情,平等对待不同身份、民族、性别和不同宗教信仰的行政相对人。而实现这种要求的重要保障是公正的行政程序。

海洋行政公开原则:海洋行政公开(openness)的基本涵义,是政府行为除依法应保密的以外,应一律公开进行;海洋行政法规、规章、行政政策以及行政机关作出影响行政相对人权利、义务的行为的标准、条件、程序应依法公布,让相对人依法查阅、复制;有关行政会议、会议决议、决定以及行政机关及其工作人员的活动情况,除依法应保密的以外,应允许新闻媒介依法采访、报道和评论。海洋行政公开的要求,包括行政立法和行政政策公开;行政执法行为公开,行政裁决和行政复议行为公开;行政信息、情报公开。

海洋行政效率原则:海洋行政效率(efficiency)的涵义,是行政机关在行使其职能时,要力争以尽可能快的时间,尽可能少的人员,尽可能低的经济耗费,办尽可能多的事,取得尽可能大的社会、经济效益。现代海洋行政管理不仅要求与法治相联系,依法行政,而且要求尊重科学,按科学办事。海洋行政机关

进行任何行政决策,实施任何行政行为,都必须考虑客观规律,作必要的可行性研究和一定的成本-效益分析,使相应决策和行为具有最大可能的合理性,尽可能给国家、社会、行政相对人带来益处和尽可能避免或减少对国家、社会、行政相对人利益的损害。海洋行政效率原则的要求,包括严格遵循行政程序和时限;海洋行政组织精干;加强行政决策、行政行为的成本-效益分析。

合法性原则:合法性原则或称依法执法原则、依法行政原则。系指海洋执法机关及其执法人员的执法,其行为必须有明确的法律、法规的依据,不得发生无法律依据的执法行为。贯彻合法性原则必须具备如下条件:一是海洋执法机关必须是依法组成的机关或者是依法委托授权的机关。二是海洋执法机关应该在其职权范围内活动,只有在法定的职权范围内的活动才是合法的、有效的。三是执法程序必须合法。执法程序有行政执法和司法,其程序必须严格依照法定的程序,只有这样,做出的行政行为或司法裁定、判决才是有效的。四是执法行为的内容必须合法。执法机关及其执法人员的一切执法行为,都必须符合海洋法律、法规和规章规定的内容。五是执法行为符合法定的形式。海洋执法中要求行政行为必须严肃、郑重、明确,以利遵守和执行。

合理性原则:合理性执法原则的涵义是指海洋执法机关及其执法人员的行政行为必须公正、适当、合理。为此,执法机关及其执法人员在行使自由裁量权时必须做到:认真理解并贯彻法律指示的意图、目的和国家海洋利益的根本要求;执法人员应有较高的素质,尤其是公正的品质。此外,还必须建立、健全两项客观的保证机制,一是立法机关等的监督;二是对自由裁量权明显不符合法律目的和公众利益,或者有错误时,可以通过行政复议和行政诉讼得到解决。

应急性原则:海洋执法的应急反应是指海上一旦发生或出现违法、违规案件或其他海事事件和异常问题时,无论是正常海洋活动产生的,还是在非正常情况下突发或偶发的,海洋执法机关和海上执法力量,都应该在规定时间内

或者最短的时间内,迅速组织起来,运用适当的装备技术手段赶赴现场,按照应急计划方案、技术规程进行调查取证和海上处理。

三、法制化海洋行政管理存在的问题及其对策

我国的海洋法制建设相对一些发达的沿海国家来说起步较晚,在过去相当长的历史时期内,由于一些传统观念的禁锢,对海洋未能引起足够的重视。因此,在一段时期里,海洋法制建设进程缓慢。党的十一届三中全会后,加强民主与法制建设思想的提出,使我国的法制建设进入一个新的历史阶段,我国的海洋法制建设得到空前的发展,但仍存在一些问题。

1. 海洋立法工作亟须加强

海洋立法不仅为沿海国维护国家的主权和海洋权益提供法律保障,而且还为管理海洋的行政、经济及其他措施提供法律依据。因此,海洋立法在海洋法制化行政管理活动中的作用是不可忽视的。我国现行海洋法律制度的特点是:传统海洋产业单项法规较完善;海洋环境保护立法快而健全;海洋综合管理法规几乎空白;单项海洋法规的协调十分困难。造成我国海洋法制的这种状况的原因固然很多,但立法方面存在的问题不能不说是其中的一个重要因素。

在海洋立法方面存在的问题主要有:

(1) 立法前期准备不充分。在我国目前海洋管理以分散的行业管理为主、集中协调为辅的体制下,涉海部门和行业间的协调具有重要的意义。由于涉海管理部门的职权分工不甚明确,而海洋行政主管部门负责综合管理的权威又未形成,实际上是只有分散管理而缺乏协调管理的机制,各涉海行业管理部门各行其是。鉴于目前状况,国家应从体制改革着手,理顺关系,分清各涉海管理部门的职权,强化海洋行政主管部门的职能。而海洋行政主管部门也应当放开手脚,努力承担起建立和完善我国海洋立法体系和海洋法律体系的重任,下大力量组织海洋立法的调研和立法预测工作,尽快编制出我国海洋立法的中期和长期计划,适时地向全国人大和国务院提出海洋立法项目。这是改变我国海洋立法落后状况的根本措施。

(2) 立法程序有待完善。目前,我国在立法程序的法律化方面已取得了很大进展。如全国人大已于1999年通过了《中华人民共和国立法法》,但我国立法程序的法律化仍处于起步阶段,立法程序法规仍需进一步完善,立法标准和专门立法程序仍有待创制。尤其是目前仍不能完全杜绝行政机关左右立法的现象,“越权立法”等现象时有发生。尤其是在法律议案的通过时,不能将民主化和科学化有机结合起来。一个法律议案在审议时往往因为管理部门之间的职责分工问题争论不休而难以通过。

(3) 立法时对执法问题考虑不充分。国家海洋局作为国务院管理海洋的职能部门,理应承担起协调全国海洋工作的任务,但由于部门间分工不明确,协调职能既无法保障,又未形成有效的机制,因此实际上仍是分散管理的体制,综合管理困难重重。分散管理体制又导致海上执法管理的分散,各涉海行业管理部门纷纷组建和扩充自己的海上执法管理力量,兴造船只,购置设备及先进仪器。但各管理部门的资金毕竟有限,要单独管理我国广阔的海域,往往显得力不从心,尽管“海监”、“港监”、“渔政”、“公安”等执法船只纷纷出动,却不能覆盖我国的全部海域。国家海洋局和渔政管理局曾进行了联合执法的有益尝试,但因种种原因不能坚持下去,结果仍然是各执其法,效率不高。为维护我国海洋法律法规的严肃性,确实做到“有法可依,执法必严”,我们在立法时应当考虑到实施的可行性,实现执法的统一性,依据我国的海洋执法管理的实际情况,采取适当措施,以达到最佳执法效果。

总之,在海洋立法活动中,应加强海洋综合管理方面的法律法规的制定,协调好单项海洋法律、法规之间的关系,加大海洋环境保护和海洋资源管理方面的立法工作,强化海域使用的法律体系,使我国海洋法尽快全面地与国际海洋法接轨,保证我国的海洋实践活动在和谐、有序、良好的环境下进行。

2. 海洋执法管理体制亟待改进

海洋执法体系是否健全和完善,关系到海洋执法过程中执法的具体问题,如执法机关的

分工职责、执法机关的权限范围、执法机关之间的协作关系、执法的有效性和力度等问题。总之,一个好的管理体制能够带动所有的工作。目前,我国法制化海洋行政管理的关键是建立、健全海洋综合管理体制,使分散的、法出多门的海洋管理体制得到统一、协调。

3. 海洋执法机构亟待完善

海洋作为特殊的区域,与普通行政执法有一定的区别。海洋执法需要一支能适应海洋环境的监视力量,没有这支力量,就不可能发现违法违规的事件,因而海洋执法的行政行为也就不会产生。此外,海洋渔业、海洋环境、海洋交通安全、海上缉私等行政部门应在国家海洋局的统一指导下,分工协调,各司其责,共同依法管理海洋。

4. 海洋执法队伍人员素质亟待提高

中国海上执法队伍与海洋行政执法机关是海洋执法活动的主体,肩负着我国海域的海上监督、检察等执法任务,是我国海洋良好秩序的创造者和捍卫者。海洋管理人员应该具有较高的海洋法律素养和较多的海洋法知识,才能胜任复杂的海洋行政管理工作。因此,建设一支强有力的海上执法力量是发展海洋事业刻不容缓的一件大事。目前,我国在港监、渔政、交通、治安、缉私等原有执法队伍建设的基础上,更应加强中国海监队伍建设。

参考文献

- 1 鹿守本. 海洋行政管理通论. 北京: 海洋出版社
- 2 王一军. 林政管理学. 北京: 海洋出版社
- 3 陈志平. 行政管理学. 北京: 北京工业大学出版社
- 4 中华人民共和国行政处罚法
- 5 中华人民共和国行政复议法
- 6 中华人民共和国行政诉讼法
- 7 鹿守本. 海洋管理通论. 北京: 海洋出版社
- 8 郑敬高等. 海洋行政管理. 青岛: 中国海洋大学出版社

(作者单位 中国海洋大学法学院)