

实施区域海洋行政管理,是我国行政管理体系中的一种重要形式,认真研究区域海洋行政管理的客观规律,做好区域海洋管理局的自我完善和发展,以达到在各方面都形成与社会主义初级阶段基本国情和海洋行政管理的实践情况相适应的比较成熟、比较定型、比较完善的制度和体系,使生产关系更加适应生产力的发展,使上层建筑更加适应经济基础的发展。这是我们每一位海洋工作者的责任和义务。

一、区域海洋管理局在海洋行政管理中的国家层级定位

1. 区域海洋管理局是介于国家局与地方局之间的一级具有行政主体资格的海洋行政组织

我国宪法确定了国家权力机关和国家行政机关的构成管理形式,根据国务院组织法和地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的规定,从行政法学的角度讲,我国的行政管理主体分为职权性行政主体和授权性行政主体两种形式,从行政管理的组织讲,我国的行政管理分为由中央人民政府直接管理和由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国家区域管理机构管理两种形式。一般而言,关系到国家重大利益问题的国防、外交等重要国家事务,由中央国家行政机关代表中央人民政府直接管理。而对于关系到国家较大利益,必须由中央直接负责管理,但客观上又不便于直接管理的,一般由国务院授权实施区域行政管理的形式进行管理,但代表的仍然是中央人民政府实施国家管理。国家海洋局所属的三个区域海洋管理局作为区域性海洋行政管理机构,同我国众多的国家其他行政机关实施的区域管理一样,都是根据国务院的法定授权,代表中央人民政府实施的区域海洋行政管理。这如同国家水利部七个流域管理委员会、中国人民银行九个区域人民银行分行、中国民航总局七个区域民航管理局、国家铁道部十一个区域铁路局、国家农业部三个区域渔政渔港监督管理局和国家交通部二十个区域海事局一样,是我国行政管理体系的一种重要管理形式之一。

我国是单一制的国家,国家一切权力归中央,各级地方人民政府的权力是国家授予的,没有国家的法定授权,各级地方人民政府是不能行使权力的,这有别于西方联邦制国家。同处于授权性海洋行政主体法律地位的区域海洋管理局和省级海洋行政主体之间,遵循的是“地方服从中央”的宪法原则。

1965年3月18日,根据我国海洋行政管理工作的需要,国务院批准在青岛、宁波、广州设立北海分局、东海分局和南海分局,具体负责我国北海、东海和南海的海洋行政事务的管理工作。近四十年来,各区域海洋管理局依照国务院的法定职责和法律、法规授予的职权,实施着我国管辖海域的海洋行政管理事务。最近十年,随着地方人民政府对海洋事务管理的需要,国家逐步调整了区域海洋管理局的职能和职责。1995年9月29

日,国务院批准了中央机构编制委员会关于《国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革方案》,强调了区域海洋管理局“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”。在此之后,国务院未作出涉及区域海洋管理局和关于我国海洋管理体制改革的意见。从行政法学和依法行政的角度看,法律、法规没有规定的,任何行政机关不得实施。国家区域海洋管理局作为国家局下属的区域局的法律地位、法定职责、法定职能并未改变。区域局的这种法律地位,也充分体现在国务院批准的《国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革方案》主要职责第七条之中,即“指导本海区的海洋行政管理工作,协调海区海洋资源开发利用”。国家海洋局在批复区域海洋管理局的改革方案中也指出,分局要“对海岛及海岸带及其近岸海域的海洋工作做好指导、协调、监督和服务工作”。

2. 区域海洋管理局在“全国海洋功能区划”中的法定职责

区域海洋管理局在全国“海洋功能区划”中的法定职责,在海洋行政法的体系中是以国务院授权区域海洋管理局职责的形式授予的,国务院批准的中央机构编制委员会关于《国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革方案》授予的职责中第三条明确规定:分局要“根据全国海洋功能区划,会同所在海区沿海省、自治区、直辖市政府,制定本海区海岸带和重要海区综合利用区划,划定海洋功能区”。

区域海洋管理局作为国家海洋局在各海区的海洋行政管理机构,实行国家海洋局垂直领导的管理体制,国家海洋局对于各区域海洋管理局的具体职责也都有明确的规定。例如,国家海洋局关于北海分局机关机构改革方案主要职责第六条规定:“根据全国海洋功能区划,会同北海区辽宁省、河北省、山东省、天津市和大连市、青岛市人民政府,制定北海区海岸带和重要海区综合利用区划,划定海洋功能区”。

国务院和国家海洋局授予区域海洋管理局在各自区域海洋行政管理职责和职能,是国家法定授权和国家海洋行政机关的行政授权。由区域海洋管理局组织实施“区域海洋功能区划”,是国务院和国家海洋行政主管部门赋予区域海洋管理局的职责。这里的“区域海洋功能区划”所指的“区域”不是地理意义上的“区域”,而是行政法意义的区域,这里的“区域海洋功能区划”,是属于国家海洋局组织制定的“全国海洋功能区划”之下,而属地方局组织制定的“省级海洋功能区划”之上的一级“海洋功能区划”。可以肯定,国家局、区域局和

地方局分别组织制定的三级“海洋功能区划”构成了我国海洋功能区划的最基本框架。

3. 区域海洋管理局在“海洋经济发展规划”中的法定职责

国务院批准的中央机构编制委员会关于《国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革方案》主要职责第一条规定:“根据国家海洋工作的发展战略、方针、政策和规划,制定并组织实施本海区的中长期海洋工作规划、计划”。第五条规定:“根据全国海洋开发规划,组织制定本海区海洋开发规划”。区域海洋管理局制定和实施“区域海洋开发规划”的职能,不仅有着国务院的法规授权,也有着国家海洋行政机关的行政授权,国家海洋局关于北海分局机关机构改革方案批复的主要职责中,就非常明确地作出了要求,其职责第一条规定:“根据国家海洋工作的发展战略、方针、政策和规划,制定并组织实施北海区的中长期海洋工作规划、计划”。职责第五条规定:“根据全国海洋开发规划,组织制定本海区海洋开发规划”。

区域海洋管理局组织制定“区域海洋经济发展规划”或“区域海洋开发规划”,是国务院和国家局赋予区域海洋管理局的法定职责,从行政法的“行政行为”意义上讲,法律、法规作出了规定,行政机关就必须依法行政,行政机关未依法行政是一种行政不作为行为。从行政法的“区域”意义上讲,区域海洋管理局组织制定的“区域海洋经济发展规划”是介于国家局组织制定的“全国海洋经济发展规划纲要”和地方局组织制定的“省级海洋经济发展规划”居中间一级的“区域海洋经济发展规划”。可以确定,由国家负责审批的“海洋经济发展规划”共有三级,既由国家局组织制定的“全国海洋经济发展规划纲要”,由区域海洋管理局组织制定的“区域海洋经济发展规划”,由地方局组织牵头制定的“省级海洋经济发展规划”。

二、区域海洋管理局在海洋行政管理中的行政管辖定位

2003年8月28日,国家海洋局局长王曙光同志在国家海洋局北海分局党委常委民主生活会上,就如何做好分局与管辖海区地方海洋工作的关系时曾经指出:“指导要准确,监督要到位,协调要有力,服务要具体”。如何落实王局长的讲话精神,这是我们区域海洋管理局机关需要认真思考的问题,从行政法学的角度讲,要做好指导、监督、协调和服务工作,必须要处理好海洋行政管辖中的几个问题。

1. 区域管辖

任何一级行政机关,都必须明确该行政机关的管辖

区域,不仅与上一级行政机关和与下一级行政机关要明确,而且在横向上与同级行政机关的管辖区间和管辖边界必须有着明确的界定,有的需要以法律的形式给予规范,即使法律没有规范的,这种管辖区间和管辖边界实际上也要得到上一级行政机关、下一级行政机关和同级行政机关的共同认可。其一,四十年来,区域海洋管理局与国家局的“区域”管辖区间和边界是十分明确的。1965年3月18日,国务院批准在青岛、宁波、广州组建北海、东海、南海分局时,就有着严格的管辖区间和边界的界定。涉及全国海洋行政管理工作范围的,由国家局负责管辖,涉及区域海洋行政管理的事宜,由区域海洋管理局负责管辖。其二,四十年来,区域海洋管理局与区域海洋管理局之内的“区域管辖”问题,也是国务院正式批准的,为适应海洋形势的发展和实际工作需要,其“区域管辖”的范围与北海舰队、东海舰队和南海舰队的防区基本一致,其间在部分区域海洋管理局之间,曾进行过“区域管辖”的部分调整,但在区域海洋管理局与区域海洋管理局之间,这种区域管辖区间和管辖界线彼此之间都是十分清楚的,三个区域海洋管理局之间从未因行政“区域管辖”问题发生过行政法意义上的矛盾。其三,我国的海洋行政管理工作,在近三十余年的时间里,一直实行的中央直接管理和国务院授权区域管理的形式进行的。只是在最近十年来,根据海洋工作的发展,地方人民政府才逐步参与了一些海洋行政管理工作,但就整体来讲,地方人民政府参与海洋行政管理的“区域管辖”问题,还缺乏具体的法律依据,最终还要体现在沿海省、自治区、直辖市管辖海域的行政区划上。目前,区域海洋管理局与地方海洋机构关于管辖区间和管辖边界的有关规定,最具权威的还是体现在1995年9月29日国务院批准中央机构编制委员会关于《国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革方案》时的管辖规定:“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”。国务院的这一规定,界定了目前区域海洋管理局和地方海洋机构在“区域管辖”的管辖区间和管辖边界问题,即以领海基线为基准,向内一侧的内水由地方海洋机构负责,向外一侧的领海及其以外,管辖海域由区域管理局负责。

2. 事项管辖

任何一级行政机关,都必须明确该行政机关应该管辖的“事项”。哪一些事项是上一级行政机关负责,哪一些事项是下一级行政机关负责,哪一些事项是同级行政机关负责,否则其行政事项的管辖则很难做到依法行政。事项管辖问题一般是通过法律、法规进行事权划分

的。其一,区域海洋管理局与国家局的“事项管辖”划分问题,也都是有法律、法规的界定的,一般涉及全国或全局性的事项,由国家局负责实施。例如,1988年11月14日,国务院批准的国家海洋局职责中规定:“国家海洋局是国务院管理海洋事务的职能部门,主要职能是综合管理我国管辖海域,实施海洋监测监视,维护我国海洋权益,协调海洋资源合理开发利用、保护海洋环境、会同有关部门建设和管理海洋公共事业及其基础设施”。1994年3月24日,国务院批准国家海洋局职责中规定:“增加的职能主要有海域使用管理、海洋灾害预报等,进一步强化海洋行政管理,加强对海洋资源合理开发利用的监督管理”。1998年6月16日,国务院批准“国家海洋局是国土资源部管理的监督管理海域使用管理和海洋环境保护,依法维护海洋权益,组织海洋科技研究的行政机构。其二,区域海洋管理局与地方海洋机构的“事项管辖”,一般也要通过法律、法规来进行“事项管辖权”的划分。一切未经国家授权的行政行为,地方人民政府不得自行行使。例如,根据《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护条例》、《中华人民共和国海洋倾废管理条例》和《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定》的规定,其实施主体是国家海洋局、区域海洋管理局和海洋管区。对于这三个国务院的海洋行政法规,地方人民政府不得构成该“事项”的行政管辖权。再如,《中华人民共和国海域使用管理法》第七条规定:“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”。该法律并没有直接授权地方人民政府管辖海域的权力,地方人民政府管辖海域的实际国家授权是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而具有该“事项管辖”权主体资格地位的。这一法律规定所体现的基本原则,可以从2001年6月26日,原国土资源部部长代表国务院向第九届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上所做的《关于〈中华人民共和国海域使用管理法(草案)〉的说明》中充分体现出来。

3. 层级管辖

层级管辖是行政法学中研究的一个重要内容,也是海洋行政管理工作中正确处理不同层级海洋行政机关层级管辖的一个重要问题。就区域海洋管理局而言,其一,对上级而言,区域海洋管理局是国家海洋局实行垂直管理的一级海洋行政组织;其二,对下一级而言,区域海洋管理局有两种情况,一是实行工作指导关系的地方海洋机构,二是实行工作垂直领导关系的海洋管区。从行政法学的意义上讲,这两种工作关系,具有完全不同的内涵和外延。

层级管辖涉及的内容是相当广泛的,我国众多法律、法规都规范了层级管辖的具体事宜。例如,根据《中华人民共和国行政复议法》的有关规定条款,某海洋行政相对人因对海洋管区实施的海洋行政处罚决定不服,向上一级海洋行政机关提出海洋行政复议的行政机关,只能是区域海洋管理局,而不能是国家海洋局。再如,根据《中华人民共和国海域使用管理法》的有关规定条款,不同使用面积或不同使用范围的海洋行政许可是由不同的海洋行政机关予以审批的。

在国家海洋行政管理体系发展的进程中,过去一直实行的是国家海洋局—区域海洋管理局—海洋管区—海洋监察站的管理形式,“层级管辖”问题比较清楚。近十年来,随着国家海洋管理体制的改革和调整,从行政法学的角度讲,海洋行政管理体系中“层级管辖”存在的需要探讨和研究的问题比较多,从国家的角度讲,必须尽快明确国家海洋行政管理的体制是实行国家区域管理的形式(如国家民航局、中国人民银行、海关总署),还是实行区域(流域)管理和行政区划(行政区域)管理相结合的管理形式(如国家水利部、国家交通部),还是实行属地管理的形式,属地管理形式也有两种,一种是主要权力控制在省级行政机关(如国家工商局、国家安全局),一种是权力分散在省、地、县行政机关(如国家教育部)。权衡三种管理形式,从国家主张管辖约 300 万 km^2 管辖海域的国家利益考虑,从有利于统一全国的海洋行政管理的公共权力来讲,从目前涉海行业和部门行政管理队伍的体制状况看,建立集权制的管理形式要比分权制管理形式更有利于海洋事业未来的发展。

三、区域海洋管理局在海洋行政管理中的基层组织定位

区域海洋管理局作为国务院授权实施区域海洋行政管理的组织,除了依法做好对管辖海区内地地方海洋工作的指导、监督、协调和服务工作外,还要依法管理和组织好基层组织的各项工作,从完善和发展区域海洋行政管理的角度看,要进一步做好海洋行政管理组织和海洋行政支撑组织的基层组织定位。

1. 进一步完善和发展海洋行政管理组织

20 世纪 80 年代末,根据全国海洋行政管理工作的需要,国家海洋局及时调整了海洋行政管理组织体系,确定了国家海洋局、区域海洋管理局、海洋管区和海洋监察站的四级管理体系。1995 年 9 月 25 日,国务院批准的中央机构编制委员会关于《国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革》的通知中规定:“为了维护执法管理的严肃性和权威性,以及有效地执行公务,分局下属

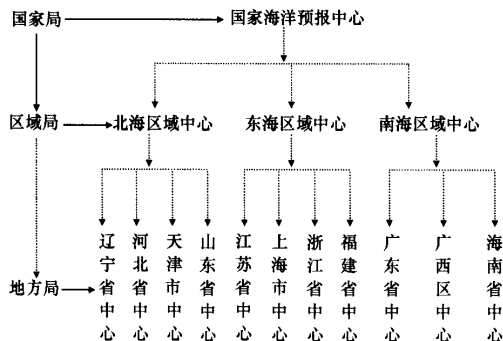
……和海洋管区的 720 名执法管理人员纳入公务员队伍,按公务员制度进行管理”。1990 年 9 月 20 日国家海洋局令第 1 号《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》和 1990 年 9 月 25 日国家海洋局令第 2 号《中华人民共和国海洋倾废管理条例实施办法》都对海洋管区的法律地位作出了明确解释:“国家海洋局及其派出机构是实施本办法的主管部门。派出机构包括:分局及其所属的海洋管区。海洋监察站根据海洋管区的授权实施管理”。在十余年的海洋行政管理工作中,海洋管区在所管辖区域的海洋行政管理工作中,为我国海洋事业的发展,为繁荣所在海区的海洋经济发挥了重要的作用。由于种种原因,海洋管区作为海洋行政管理主体资格的地位被人打上了问号,使其海洋行政管理工作受到了很大的影响,削弱了海洋管区作为管辖区域的海洋行政管理主体资格的地位,也削弱了全局的海洋行政管理工作。海洋行政组织的建设是做好海洋行政管理工作的重要保障,以北海分局所管辖的北海区为例:交通部海事局共有厅局级海事行政组织 20 个,行政执法人员 3 万余名,仅在北海区就设有厅局级单位 6 个,其执法人员为 1 万余名,农业部烟台渔政渔港监督管理局也在秦皇岛设置了下属的渔政渔港监督管理组织。在海洋行政管理工作中,从区域海洋管理局机关工作的角度看,我们有一种很深的感觉,就是缺乏一支随时可以处理一线事务的海洋行政管理工作的队伍。这正如一支作战部队一样,战争年代一个甲级师应有三个团作为部队的作战主力,同时该师还应配属 6 个独立营,即通信营、工兵营、高炮营、辎重营、卫生营、汽车营,这 3 个团和这 6 个营的关系,我们一看就知道,作战靠的是 3 个团,保障靠的是 6 个营。而在我们目前海洋行政管理体系中只有 6 个“独立营”,而缺少的正是这个甲级师最需要的 3 个战斗团,这种状况的存在是不适应于海洋行政管理实际情况的。作为北海区实施海洋行政管理的一级海洋行政管理机构,按目前的海洋行政管理工作的实际需要,应恢复和加强原青岛、烟台、大连、秦皇岛和天津海洋管区海洋行政管理主体资格的法律地位,以加强所在海区的海洋行政管理工作。

2. 进一步完善和发展海洋行政支撑组织

行政支撑组织,也称行政保障组织,它是更好地完成行政管理工作必不可少的组织之一。海洋行政支撑组织的建设,与我国其他国家行政机关的行政支撑组织相比较,是行政支撑组织体系中最完备、最庞大、最系统的行政支撑组织。就区域海洋管理局的行政支撑组织来讲,按现行的情况看,多达十余个行政支撑组织,如,中国海监船支队、中国海监航空支队、海洋环境监测中心、海洋环境预报中心、海洋标准计量中心和海

洋信息中心等。按照这些海洋行政支撑组织的不同分类来讲,情况是有所不同的,合理的、科学的定位,是更好地做好海洋行政支撑工作的保障之一。从国家局—区域局—地方局三级行政体系出发,国家海洋行政支撑工作也需要完成国家—区域—地方的三级海洋行政支撑组织体系。

一是国家—区域—地方三级海洋环境预报体系。根据 1993 年 9 月 8 日国家海洋局发布的《海洋环境与海洋灾害预报报警发布管理规定》第三条规定:“国家对公开发布海洋环境预报与海洋灾害预报报警实行统一发布制度,由国家和地方各级海洋环境预报部门负责发布。国家海洋环境预报部门指:国家海洋预报台;国家区域海洋环境预报部门指,青岛海洋预报台、上海海洋预报台、广州海洋预报台;地方海洋环境预报部门指,各沿海省、自治区、直辖市、计划单列市海洋管理局(处、办)所属海洋预报台、站”。按照这一规章规定,国家关于海洋环境预报体系的框架是:



从上图可看出,国家海洋预报台是国家局为完成海洋行政管理工作设置的海洋环境预报支撑组织,其海洋环境预报业务工作对国家海洋局负责,同时对青岛、上海、广州三个区域海洋环境预报台业务有着工作指导关系;青岛、上海、广州三个区域海洋环境预报台是为各自管辖区域海洋管理局为完成区域海洋行政管理工作而设置的海洋环境预报支撑组织,其工作对上接受国家海洋环境预报台的业务工作指导,其海洋环境预报业务工作对区域海洋管理局负责,对所在区域海洋管理局管辖区域内地方海洋环境预报台实施业务指导;沿海 11 个地方海洋环境预报台在业务上要接受区域海洋环境预报台的工作指导,并对其地方海洋行政管理主管部门负责,对所属省、自治区、直辖市的直属海洋站实行领导,并对其所属省、自治区、直辖市的下一级行政组织的海洋环境预报业务工作实施指导。

二是国家—区域—地方三级海洋标准化技术支撑体系。1997 年 1 月 30 日国家海洋局令第 4 号《海洋

标准化管理规定》除规定了主管全国海洋标准化工作和区域海洋标准化工作的行政主管组织外,第六条还专门规定了海洋标准化管理工作支撑组织:“国家海洋标准计量中心负责全国海洋标准化标准归口,青岛、上海、广州海洋标准计量中心分别负责北海、东海、南海区域的海洋标准化技术归口”。按照国家局—区域局—地方局海洋行政组织体系的结构,海洋标准化管理的技术支撑工作也应该有着各自的组织结构,这就是国家局技术支撑组织、区域局技术支撑组织、地方局技术支撑组织。

三是国家—区域—地方三级海洋环境监测体系。20 世纪 80 年代,我国组建了国家海洋环境监测中心和北海、东海、南海三个区域海洋环境监测中心。进入新世纪以来随着地方海洋工作的不断加强,许多省市正在准备组建和已经组建了地方海洋环境监测中心。但是,就目前来讲无论是职能设置、组织建设和工作分工,也仍存在着一些待研究的方面。首先是国家海洋环境监测中心。作为国家海洋行政主管部门在海洋环境监测工作的支撑组织,它究竟应该承担着国家的哪些具体海洋环境监测任务,它的主要任务不能是参与海洋社会的“运动员”,对内它要担任全国海洋环境监测的“教练员”,对外它要担任全国海洋环境监测的“裁判员”,作为全国的海洋环境监测中心,它要承担着相当数量的属于全国性的重大海洋环境监测的任务。其次是区域海洋环境监测中心。它的业务工作除接受全国海洋环境监测中心的指导外,主要是对区域海洋管理局的海洋行政管理工作负责,并对所在区域管理局管辖区域内的地方海洋环境监测中心实施业务指导。但是,2001 年我国区域管理局所属的原中心海洋站统一更名为海洋环境监测中心站的命名,使得其更名后的海洋环境监测组织在这一体系中的定位受到了挑战。最后是地方海洋环境监测中心。地方局已经组建和正在考虑组建的地方海洋环境监测中心,对上,它的业务工作是对方局负责的一级海洋环境监测组织,它的业务工作同时需接受区域海洋环境监测中心的工作指导。

四是国家—区域—地方三级海洋信息体系。20 世纪 80 年代,我国即组建了国家海洋信息中心和北海、东海、南海三个区域海洋信息中心。2000 年,在国家海洋信息中心王宏同志的倡议下,国家海洋信息中心曾提出了在全国范围内组建地方海洋信息中心的建议,因为没有上升为国家海洋行政主管机关的意图,故至今尚未组建地方海洋信息中心,但是王宏同志的这一建议,无疑是非常正确的。国家海洋行政主管机关没有采纳这一建议,无非是说明当时的时机尚不成熟,完成国家—区域—地方三级海洋信息体系毕竟是海洋事业发展的客观需要。

(作者单位 国家海洋局北海分局)