



编
者
按

为了进一步贯彻落实《海域使用管理法》，全面提高对海域的综合管理能力，推进海洋事业在国民经济和社会发展中的地位与作用，国家海洋局海域管理司与《海洋开发与管理》杂志社联合开展“海域使用管理”有奖征文活动。从2005年第4期开始，征文已陆续在本刊“海域使用管理专栏”中刊登。

建立科学的海域使用管理新机制 推动海洋经济可持续发展

赵泽斌

海域使用管理是当代海洋管理的重要内容。经过多年努力，我国已经建立起较为完善的海域使用管理体系，在推动海洋经济发展中发挥着重要作用。2004年全国主要海洋产业总产值为12841亿元，海洋产业增加值为5268亿元，相当于同期国内生产总值的3.9%。但是应当看到，目前我国海域使用管理工作还存在不少问题，尤其是与科学发展观和构建和谐社会的 yêu求相比还有一定差距。同时，“实施海洋开发”战略和“海洋强国”目标的确立，对于新时期海域使用管理工作提出了新的更高的要求。因此，加快建立海域使用管理新机制，进一步提高海域使用管理工作水平，充分发挥海域使用权在海洋经济中的宏观调控作用，成为当前我国海洋管理工作的重要任务，对于促进海洋经济增长方式的转变和海洋结构优化，推动我国海洋经济真正走上一条资源消耗小、科技含量高、环境污染少、经济效益高的可持续发展之路，也具有十分重要的意义。

一、当前我国海域使用管理的新进展及主要问题

改革开放以来尤其是近十年来，党和国家对

海洋工作十分重视，海洋行政主管部门不断加强立法、规划和管理力度，海域使用管理工作取得了令人瞩目的业绩。主要体现在以下三个方面。

一是海洋法规体系逐步建立。为维护国家海洋权益、保护海洋生态环境、规范海洋开发利用秩序，我国陆续推出了《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》、《海洋环境保护法》、《海域使用管理法》以及《海底电缆管道铺设管理规定》、《无居民海岛管理规定》等法律法规，国务院发布了《全国海洋经济发展规划纲要》、《全国海洋功能区划》、《国务院关于进一步加强海洋管理工作若干问题的通知》等一系列纲领性文件，沿海省市也配套出台了近百部相关的地方性法规、规章，海域使用管理法律制度逐步形成体系。

二是海洋规划体系进一步完善。《全国海洋经济发展规划纲要》已于2003年5月由国务院印发执行，这是指导我国海洋经济发展的第一部中长期规划，为我国海洋经济今后十几年的健康发展指明了方向。国家海洋局编制了“十五”全国海洋事业发展规划和各项专项规划。其中，《国家极地科考能力建设计划》、《国际海底区域调查方案》等都已得到国务院批准，正在组织



实施。

三是海域使用管理全面推进。海洋功能区划、海域权属和海域有偿使用三项法律制度迅速推进,在管理实践上已经形成了国家、省、市、县四级海洋行政管理和执法监督组织体系。通过规范海域使用行为,基本扭转了海洋开发利用中“无度、无序、无偿”的局面,全国海域使用秩序逐步好转。

尽管我国在海域使用管理方面已取得了令人瞩目的成就,但在管理中还存在不少问题。主要表现在以下几个方面:一是在法律制度建设方面,与《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》相配套的法律制度还不完善,许多法律规定比较原则,相关的配套制度和实施办法尚未跟上,海岛、海砂开采、围填海方面的立法进程需要进一步加快;二是在海域使用审批过程中,一些地区不同程度地存在着长官意志,海域使用审批的科学性有待进一步提高;三是在海域使用金的征收管理中,存在着不同地方把握尺度不一、同一地方不同用海单位标准不一的现象;四是对于海域使用的监督不力,部分地区用海单位存在着批小用大或私自改变海域使用用途的现象等。由于我国海洋管理工作尚处于起步阶段,在发展中存在问题是难免的。关键是应当认识到这些问题,并在今后的发展中尽快解决好这些问题。

二、加快建立海域使用管理新机制,全面提高海域使用管理水平

当前,我国已经进入全面建设小康社会、加快推进现代化建设的新的历史时期,海洋管理工作面临着新形势的新任务。近十几年,我国已经初步建立起较为完备的海洋体系,面对新形势、新任务,结合“实施海洋开发”战略和建设“海洋强国”的新要求,今后一段时间我国海域使用管理应当以科学发展观为指导,按照加强执政能力建设和构建和谐社会的要求,遵循科学执政、民主执政、依法执政的原则,继续加大海域使用规划、立法和管理力度,着力在提高海域使用管

理水平上下功夫,争取用5~10年的时间,基本建立起规范、科学、高效的海域使用管理新机制,为促进海洋经济可持续发展,加快推进“海洋强国”建设做出积极贡献。新时期,我国海域使用管理应建立起以下三种新机制。

一是加快建立规范的海域使用管理新机制。依法执政是我们党执政的主要理念之一,是依法治国方略的具体体现。新时期的海域使用管理工作,应当全面贯彻依法行政的要求,海域使用管理部门要依法行使职权,在法治轨道上推动各项工作的开展。全体海域使用管理人员尤其是领导干部,应当牢固树立起法制观念,坚持在宪法和法律的范围内活动,要将海域使用管理行为置于法律的制约和监督之下,杜绝行使职权的随意性,带头维护宪法和法律的尊严。

二是加快建立科学的海域使用管理新机制。海域使用管理要以科学发展观为指导,坚持以人为本,全面、协调、可持续发展。要确保海域使用及管理行为遵循海洋自身规律,尊重客观事物的发展规律。应完善重大决策的规则和程序,通过多种形式和渠道集中民智,使海域使用管理方面的重大决策真正建立在科学、民主的基础之上。对于涉及经济社会发展全局的重大海域使用审批,要广泛征询各方面的意见,充分进行协商和协调;对专业性、技术性较强的重大事项,应认真进行专家论证、技术咨询、决策评估;对同群众利益密切相关的重大事项,要实行公示、听证等制度,扩大人民群众的参与度。应有组织地广泛联系专家学者,建立多种形式的决策咨询机制和信息支持系统。

三是加快建立高效的海域使用管理新机制。建设高效政府是我国政治体制改革的主要目标之一。新时期的海域使用管理,也应当体现高效的要求。“高效”应主要体现在两个方面:一方面应体现“高效率”,通过建立快速反应的作风和机制,努力做到快速决策、快速实施、快速反馈、快速推动,提高办事效率;另一方面应体现“高效能”,要树立成本意识,节约开支,少花钱多办事,并且通过决策的科学性推进行政行为产



出的增加,提高投入产出比,当然这里所指的产出是包括经济、社会和生态等多个方面的综合产出。

建立规范、科学、高效的海域使用管理新机制,重点应抓好以下几个方面的工作。

(一)建设一支高素质的管理队伍,为建立海域使用管理新机制提供队伍保障

海域使用管理队伍的整体素质,直接关系到海域使用管理的水平和效果,建设一支高素质的管理队伍至关重要。为此,各级海洋行政主管部门应加强对管理人员的培训,在短时间内大幅度地提高管理人员的素质和水平。一是应组织管理人员认真学习《宪法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《行政监察法》等法律,学习《国务院关于全面推进依法行政实施纲要》和《国务院办公厅关于贯彻落实全面推进依法行政实施纲要的实施意见》,提高依法行政意识,真正做到有法必依,执法必严,违法必究,将海域使用管理纳入法制化、规范化轨道。二是熟练掌握并能够准确运用《海域使用管理法》、《海洋环境保护法》及其相关配套制度,做到海洋法律一口清,海洋政策一口准,理解海洋法律无偏差,执行海洋法律不折不扣。三是加强海域使用管理人员的业务培训,使管理人员熟练掌握海洋知识及与工作岗位相关的知识,并认真学习市场经济知识、科技知识、管理知识,使管理人员成为既懂法律又懂业务的人才,提高管理人员在实践认识问题、分析问题和解决问题的能力。

(二)进一步完善海洋法律、规划和制度体系,为建立海域使用新机制提供法律保障

规范、科学、高效的管理必须有法可依,有章可循。目前,我国已经初步建立起了海域使用管理法律制度体系,但仍有诸多亟待完善地方。下一步应重点做好以下几个方面的工作。

一是加快《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》配套制度建设,沿海省、市也应结合本地实际出台更细化、更具操作性的地方性法规或

规章,补充母法的空白,以更好地解决实际工作中遇到的问题。

二是加快推进《海岛法》的出台及相关配套制度的跟进,将海岛的开发与保护纳入规范化轨道。

三是针对当前海砂管理体制不顺、多头管理与管理缺位并存的问题,尽快出台《海砂开采管理条例》,理顺管理体制,明确管理责任,实施相对集中的管理权和处罚权。

四是出台《围填海管理条例》,对围填海项目的审批进行明确规范,严格控制围填海行为,防止严重改变自然属性的行为对海洋生态环境带来不可恢复的损害。

五是加快出台《养殖用海保护条例》,对于海洋功能区划中确定为养殖用途的海域,实施严格的保护制度,非经严格审批不得改变用途,并对因公共利益占用养殖用海的补偿作出明确规定,防止其他涉海行业无限度地挤占养殖用海,维护渔民的切身利益。

六是提高海洋功能区划和海域使用规划的修编质量。当前,许多省、市、县正在开展海洋功能区划和海域使用规划的修改或编制工作,这项工作关键要质量上下功夫。区划和规划的修编,应充分体现科学发展观、构建社会主义和谐社会、建设节约型社会的要求,引入循环经济和集约化经营的理念,积极倡导资源节约型、环境友好型的开发。通过区划和规



划,全面客观地揭示各个具体海域的自然属性及社会属性,统筹安排功能区,科学配置海域资源,为科学、合理地开发海洋和保护环境提供可靠的依据,将海域开发纳入可持续发展的轨道。

(三)全面规范海域使用审批行为,在实践中推动和完善海域使用管理新机制

应坚持在开发中保护,在保护中开发的原则,全面推行海域使用三项基本制度,努力解决部分海洋资源开发过度与总体开发不足的矛盾,切实维护海域所有权人和海域使用权人的合法权益。

1. 严格执行海洋功能区划制度

《海域使用管理法》明确规定“海域使用必须符合海洋功能区划”。因此,对所有的用海项目来讲,其审批的前提条件首先要符合海洋功能区划。海域使用管理部门在审批用海项目时,应严格执行这一规定,不能审批不符合海洋功能区划的项目,也不容许变通处理。能否严格执行海洋功能区划制度,是检验海域使用规范化、科学化的重要标志。

2. 严格把好审核审批关,全面落实海域使用权属管理制度

在审核、审批用海项目时,应把握以下几项原则:一是资源节约的原则。海域及岸线资源是有限和宝贵的,按照建设节约型社会的要求,海域及岸线的使用应当厉行节约。随着现代城市和社区经济的快速发展,迫切要求其空间的扩张,而陆域空间已十分紧张,所以沿海地区纷纷将目光转向海洋,围海填海造地日益兴起,一些与海洋开发无关的项目也大量占用岸线及海域,造成海洋资源的浪费。因此,在审批新的用海项目时,应严格审查该项目是否需要占用岸线和海域,对于那些根本不需要岸线或海域的项目不应予以审批。二是以人为本原则。在新的海域使用权设置时,应充分考虑传统用海者的权益,尤其是世代以海域为生的渔民,更应考虑他们的生存权和发展权。三是公开、公平、公正的原则。对于尚未开发的海域,应当引入市场机制,面向

社会开展海域使用权招标出让,实现国有海域资源的增值。四是优选的原则。对于海洋功能区划规定有多种功能可宜性的海域,应按照以下优选原则选择项目:(1)根据四个效益统一的原则进行综合分析,优先考虑带动区域经济或对全局起重要作用的项目;(2)优先安排海洋直接开发利用项目,注意安排海洋依托性开发利用项目,同时不忽视必不可少的非海洋配套开发利用项目;(3)资源和环境备择性窄的项目优先于备择性宽的项目。

3. 进一步规范海域使用金的征收与管理,大力推行海域有偿使用制度

在推行海域有偿使用制度中,应重点把握好以下几个关键环节。一是合理确定海域使用金征收标准。即按照地域差异、最佳使用功能、主导因素、定性定量相结合的原则,开展海域分等定级和价值评估工作,逐步建立起一套适合海域特点的评估体系,为科学地确定征收标准提供依据。二是严格执行用海项目发证相关程序,只有在用海单位或个人按规定缴纳了海域使用金后,才能为其发放海域使用权证。三是完善海域使用权证年审和缴纳使用金的联动制,按规定缴纳年度海域使用金是通过年审,其使用权继续有效的必要条件。四是严格按照法律规定的条件和程序减免海域使用金,严禁擅自减免海域使用金。

4. 转变工作作风,全面提高海域使用审批效率

全面提高海域使用管理效率是海洋行政主管部门建设高效政府部门的重要内容。管理人员应树立效率意识,培养雷厉风行的作风,在工作中做到快落实、快办理、快审批,加快行政提速。强化便民意识,在符合相关法律、法规规定的前提下,尽量减少审批环节,简化办事程序。大力推广政务办理大厅和敞开式办公、“一站式”、“一条龙”服务,在办公场所公示海域使用审批程序、法律依据等内容,方便群众办事。向社会公开承诺服务标准和办理时限,设立服务热线和投诉电话,自觉接受社会监督。



5. 大力推行网上审批

为加快行政审批效率,扩大政务公开,海洋行政主管部门应加快电子政务建设步伐,围绕着网上审批,建立起海洋行政主管部门门户网站(外网)和内部无纸化办公系统(内网)相结合的政务网络系统。外网面向社会公众,提供政务信息服务、网上审批服务、政务公开服务和互动服务。其中政务信息服务主要是向社会公开海洋行政主管部门的决策事项、工作动态、业内新闻等服务内容,提高政务透明度。政务公开服务主要是向社会公开海洋行政主管部门的政策规定、规章制度、重要文件、行政审批事项、审批程序、办事标准、办理时限、服务承诺、公告公示、监督电话等服务。网上审批服务主要是面向用海单位和个人,提供网上提交用海申请及相关资料、网上获取海洋行政主管部门的初审意见及审批信息等服务。互动服务主要是实现用海单位或个人与海洋行政主管部门之间的网上信息和意见互动。内网建立审批流程对从外网接受到的审批事项,在主要领导、分管领导与综合部门、审批部门、财务部门之间实现审批程序的无纸化流转。通过推行网上审批,扩大海洋行政主管部门的政务公开,加快审批环节的流转速度,提高审批效率。

6. 依托现代信息技术,加强对海域的全时空监控

对海域使用的日常监控,是海域使用管理的重要内容。为加强对管辖海域的全时空监控能力,应依托现代信息技术,加快建设覆盖全国的海域监视监测监控系统。集合地理信息系统(GIS)、遥感(RS)、全球定位系统(GPS)、遥测、网络、多媒体及虚拟仿真等技术,建立一个国家、省、市、县四级组成的监控网络系统,每一级均设一个监控中心。在监控中心可以通过大屏幕任意选取岸线及海域进行现时监控,并通过计算机调取其相关资料,确认用海者是否依法用海。通过这一系统,上级海洋行政主管部门可以随时检查下一级海洋行政主管部门是否依法

行政。通过建立海域监视监测监控系统,有利于及时发现违法案件,快速处置突发事件,大幅度地提高海域管理能力尤其是快速反应能力。

(四) 强化监督与考核,确保海域使用管理规范、科学、高效

为杜绝执法违法现象的发生,促进执法质量和执法水平的提高,我市着力完善内部监督、外部监督和考核评价等三大体系,强化海监执法监督。

一是完善内部监督体系。在海洋行政主管部门内部,建立起海域使用审批审核委员会,由分管领导为主任,海域、环保、法规、海监等部门和单位主要负责人为成员,定期对海域使用审批行为通过调阅档案、现场检查、征求各方面的意见和建议等形式,对海域使用审批行为进行审核。由监察部门定期对海域使用审批的作风、组织纪律、廉政建设等情况进行明察暗访。对检查中发现的问题,区别不同程度,分别作出责令整改、通报批评、建议给予处分等决定。

二是完善外部监督体系。成立了海域使用审批监督委员会,从社会上聘请执法义务监督员。完善执法投诉、举报制度,设立投诉、举报电话,广泛接受群众监督。向涉海部门及单位、服务对象发放执法调查问卷,针对海域使用政务公开、履行职责、清正廉洁、依法行政、服务质量、工作效率等情况广泛征求社会各界的意见和建议。

三是完善考核评价和责任追究体系。建立《海域使用行政审批评议考核实施意见》,对管理人员业务学习、培训考试、文明办公、依法行政等方面的考核评议做出具体规定。通过建立考核评价体系,形成奖惩机制,激励海域使用管理人员依法行政,树立起海洋行政主管部门的良好社会形象。同时,应按照《行政许可法》的要求,对于在审批过程中玩忽职守、失督失察、造成重大损失或严重后果的,要追究当事人和相关领导的责任。

(作者单位 青岛市海洋与渔业局)