



大连港矿石专用码头工程

全面加强海洋管理 促进大连海洋经济又好又快发展

卢芳野

21世纪是海洋的世纪，海洋是我国国土的重要构成，是国家资源的重要载体，是经济发展的重要支点，也是沿海人民生活的重要依托。大连市地处黄渤海两海之间，海域辽阔，具有丰富的港址资源、滩涂资源和海洋生物资源等，海洋产业门类齐全；海岸线长 2211 千米，居全国沿海地级市首位，岛屿 251 个；管理的海域面积为 2.9 万平方千米，相当于陆地面积的 2 倍。

《中华人民共和国海域使用管理法》颁布实施以来，在国家海洋局和辽宁省海洋与渔业厅的正确领导和大力支持下，大连市海洋与渔业局紧紧抓住辽宁沿海经济带

开发开放这一重要机遇，切实提高行政效能，提升海洋综合管理水平，积极推行海域使用管理“三项制度”，全力做好用海服务和保障工作，海洋综合管理取得显著成效，海洋开发利用秩序已呈现有序、有度、有偿新局面，海洋产业结构不断优化，海洋经济保持着持续快速增长，海洋已经成为实施建设美丽富庶文明大连、全域城市化战略和实现率先振兴东北老工业基地的重要依托，海洋经济已成为大连市经济新的增长点。

法律法规的宣传力度不断加大

《中华人民共和国海域使用管理法》颁布后，我们

采取多种措施,加大对这部海洋管理基本法律和《大连市海域使用管理条例》等法律法规的宣传力度。

一是通过新闻媒体、举办大型活动、广场咨询、发放宣传单等形式进行广泛宣传。每年在全市沿海区市县开展“涉海企业关爱海洋”的宣传活动,印发宣传材料,召集用海企业座谈,为他们解读海洋法律法规,宣传国家、省、市制定的具体规定和法律解释,全社会及用海企业依法用海、关爱海洋的意识逐年提高。

二是抓住有利契机大力宣传。2010年6月8日,在长海县设立主会场并在其他沿海市县设立分会场,开展了大连“世界海洋日暨全国海洋宣传日”活动,通过各种形式有效增强了公众海洋国土意识,牢固树立保护海洋、科学规划、合理利用、依法管理海洋资源的理念。2011年2月,国家海洋局确定在大连市举办“2011世界海洋日暨全国海洋宣传日”相关活动,大连市海洋与渔业局积极准备、认真筹划、精心安排,制作了以“辛亥百年,海洋振兴”为主题的大型海洋国土宣传电视片,编排了以海洋文化为主题的大型文艺晚会,有效扩大了关爱海洋的宣传面,引起了很好的社会反响;6月8日当天,全国人大副委员长周铁农、国家海洋局局长刘赐贵到会致辞,市委、市政府主要领导出席会议和晚会,祝贺这一大型活动取得圆满成功。此次活动得到了国家海洋局的高度肯定,营造了良好的珍爱海洋、保护海洋的社会舆论氛围。

三是进一步有针对性地开展法

律法规宣传培训。重点对各区、市、县主管海洋管理领导、海洋行政管理和执法人员、沿海乡镇(街道)和村干部、广大用海业户进行宣传培训,通过市、县联动,有计划、有针对性地进行拉网式宣传培训,不留死角,形成了管海者懂法、用海者学法、全社会知法的良好局面,建立了海域属国家所有、用海需依法取得的观念,努力营造了“依法科学管海、依法有偿用海”的社会氛围。

海洋管理法律体系建设进一步加强

为全面贯彻落实《中华人民共和国海域使用管理法》,结合国家、省相关规定,不断建立和健全大连市海域有偿使用制度和海域权属管理制度相关配套政策。

一是大连市制定和出台了《大连市海域使用管理条例》,并于2007年8月1日正式颁布实施,对解决市民和游客亲海、理顺承包合同等实际问题和规范海域使用管理秩序产生很好效果。二是2007年大连市海洋与渔业局、市财政局和中国人民银行大连市支行联合出台了《大连市贯彻〈财政部 国家海洋局关于加强海域使用金征收管理的通知〉

的实施意见》,该意见出台后,进一步明确和细化了大连市海域使用金征收标准,对进一步加强和规范海域使用金征收管理起到了积极作用。三是2007年大连市政府下发了《关于调整南部海域养殖用海海域使用金标准的通知》,用经济杠杆的手段促进南部海域功能的调整,取得了明显成效。四是规范养殖用海海域使用金减免行为,切实减轻渔民生产生活负担。2009年10月,市财政局和市海洋与渔业局联合下发了《关于养殖用海海域使用金减免管理有关事项的通知》,对养殖渔民进行了界定,解决了养殖渔民用海海域使用金减免可操作性问题。五是进一步规范审批程序。2009年,按照《国家海洋局关于进一步规范海域使用项目审批工作的意见》,大连市海洋与渔业局成立了海域使用项目审核委员会,同时还印发《大连市海域使用申请审批程序补充规定》,缩短了审批时限,提高了办事效率。六是2011年3月大连市海

海洋已经成为实施建设美丽富庶文明大连、全域城市化战略和实现率先振兴东北老工业基地的重要依托,海洋经济已成为大连市经济新的增长点。

海洋与渔业局下发了《关于进一步加强对围堰养殖用海审批管理的通知》，4月下发了《关于对围填海项目进行自查的紧急通知》，严格控制围填海活动，切实保护岸线资源；5月下发了《关于加强围填海计划指标管理有关事宜的通知》，保证重点建设项目用海指标的需求。七是各县市区结合实际，相继出台了一系列相关配套政策。

海域管理“三项制度”得到全面贯彻落实

组织编制实施《大连市海洋功能区划》。为解决海洋产业间用海矛盾突出的问题，实现规范有序的海洋开发利用秩序，开展编制《大连市海洋功能区划》。按照海域的区位、自然资源和自然环境等自然属性，根据经济和社会发展的需要，确定海域功能，统筹安排各有关行业用海。海洋功能区划大连管辖海域共划分了562个功能区，其中港口航运区159个、渔业资源利用和养护区180个、工程用海区58个、旅游区51个，在合理布局各海洋产业的同时，重点保证东北亚重要国际航运中心和“两区一带”建设用海需要，并为旅游产业、渔业等用海留出足够发展空间。2006年4月，《大连市海洋功能区划》获得辽宁省政府批准实施，这为依法管海、科学用海提供了重要依据。一是严格执行海洋功能区划制度，用海项目审批必须符合海洋功能区划，对不符合海洋功能区划的用海项目一律不予审批；二是对历史上已形成的、不符合海洋功能区划的用海项目，限期进行海域功能调整。自2006年以来，大连市政府依据辽宁省政府批准的《大连市海洋功能区划》，连续四年组织开展了南部海域一、二、三、四期养殖物清理整治工作，海洋功能区划的法律地位和作用发挥得尤为突

创新提出了自然海岸线、海岸建筑后退线、填海造地线、围海工程线“四线”控制措施，首次确定了大连市海洋开发和环境保护的“生命线”。

出。在开展大连市南部海域养殖物清理整治中，市、区两级财政先后投入资金近13亿元，清理养殖面积约16万亩，有效化解组织编制实施重点区域用海规划。为贯彻落实国家海洋局《关于加强区域建设用海管理工作的若干意见》，大连市开展了7个区、市、县13个重点区域建设用海规划编制实施工作。为进一步深化海洋功能区划制度，2008年6月，大连市率先启动并利用两年时间完成了《辽宁沿海经济带大连区域用海规划（2008～2020年）》编报工作，为沿海经济带建设提供科学用海依据。按照国家海洋局关于“科学、集约、节约用海”的要求，大连市海洋与渔业局本着“在开发中保护、在保护中开发”的原则，重点在优化海域使用结构、保障城市发展用海需求、保护海洋生态环境、促进海洋

经济协调发展、增强海洋公益服务等方面做出了科学谋划，创新地提出了自然海岸线、海岸建筑后退线、填海造地线、围海工程线“四线”控制措施，首次确定了大连市海洋开发和环境保护的“生命线”。2010年2月，《辽宁沿海经济带大连区域用海规划（2008—2020年）》经市政府十四届二十八次常务会议审议并通过，经修改完善后，2011年9月由市政府办公厅下发，区市县政府和各有关单位贯彻落实。

组织编制实施重点区域用海规划。为贯彻落实国家海洋局《关于加强区域建设用海管理工作的若干意见》，大连市开展了7个区、市、县13个重点区域建设用海规划编制实施工作。其中：长兴岛一期、花园口经济区域城市建设区域用海规划（一期）经国家海洋局批准实施；新机场临空产业园、长兴岛二期区域用海规划通过国家海洋局组织的专家评审；大连国家生态工业示范园区、



核心和龙头，正在全力推进全域城市化进程，一大批重点涉海建设项目相继落地。为确保这些重点项目早日投产实施，大连市海洋与渔业局提前介入，从预审阶段进行指导服务，从论证、报批阶段进行引导服务，从用海过程中进行动态监测监督服务，从验收阶段进行面积最终核实和

庄河临港工业园区、金州七顶山、普兰店湾新区 4 个区域用海规划已上报待批；正在指导县区和相关单位组织编报金州新区登沙河和杏树、金渤海岸、瓦房店太平湾临港工业园区、栗子房和海洋红港、新机场沿岸商务区 5 个区域建设用海规划，待编制完成后报批。

全面贯彻落实海域权属管理制度和海域有偿使用制度，不断取得新突破，成效显著。重点加强了围填海和养殖用海管理，严把海域使用确权发证关和海域使用金征收关。按照国家海洋局关于做好用海项目审查报批的要求，成立了海域使用项目审核委员会，进一步严格规范审批程序，在用海项目审批中严格履行论证、公示、听证、公告等程序。通过市县两级联动，在全力对涉海企业做好服务的同时，依法做好海域使用金征缴工作，确保海域使用金应收尽收。从《中华人民共和国海域使用管理法》颁布实施到 2011 年 9 月底，全市共批准用海项目 1 万多宗，确权面积 40 多万公顷，征收海域使用金 40 多亿元。

开辟绿色审批通道， 全力为建设用海项目做好服务保障

2009 年 7 月，《辽宁沿海经济带发展规划》经国务院批准为国家战略后，大连作为辽宁沿海经济带的

档案入库服务，全程跟踪，提高审批效全面落实海域权属管理制度和海域有偿使用制度，不断取得新突破，成效显著。重点加强了围填海和养殖用海管理，严把海域使用确权发证关和海域使用金征收关。

大连市县际间海域行政区域界线勘定工作圆满完成

按照国家和省厅关于 2007 年 5 月 31 日前完成县际间海域勘界工作的要求，2007 年 5 月 28 日大连市政府举行大连市县（区市）际间海域行政区域界线协议书签字仪式，刘俊文副市长代表市政府与县市区政府代表在海域行政区域界线协议书上签字，标志着大连市圆满完成县际间海域行政区域界线勘定工作。2007 年大连市海洋与渔业局协助省厅开展了大连海岸线的修测，并得到省政府批准实施，进一步明确了海洋行政主管部门管理海域范围，明确了与土地管理部门之间职能关系，加大了海洋管理力度。

海域使用监管中心业务化运行水平不断提升

按照《国家海域使用动态监视监测系统总体实施方案》要求，大连市海洋与渔业局着力加强海域使用监管中心系统基础建设，先后成立了信息化建设工作

在建立大连东北亚国际航运中心、实施“以港兴市”战略的过程中,《中华人民共和国海域使用管理法》为海洋执法监察工作提供了坚实有力的法律保障,海洋执法地位也逐步提升。

领导小组及系统业务化运行工作领导小组,为业务化运行工作的整体推进提供了强有力的组织保障。

一是完成动态监管中心升级改造工作。2009年大连市海洋与渔业局投入经费近100万元,对中心实施升级改造。为了充分发挥海域动态监视监测管理系统的作用,更好地服务于海洋综合管理,大连市海洋与渔业局在原有机关网络布线系统的基础上进行改造和升级,进行资源整合,大大提高了局机关网络承载能力,为做好系统业务化运行提供了良好的网络联通渠道。通过硬件设施的升级和改造,进一步加强了大连市海域使用动态监管工作力度,有效提升了系统业务化运行水平,为相关业务的开展提供了必要的技术支撑和决策服务。

二是积极开展海域使用权属数据整理入库工作。海域使用权属数据整理入库是大连市海域动态监视监测系统业务化运行工作的重点,截至2011年8月,全市共采集权属万余宗,累计获取照片、扫描及复印件约10万张,并先后开展了两轮数据核验和补全工作。

三是按计划开展海域使用项目核查工作。近两年来,大连市海洋与渔业局充分发挥海域动态监管中心自身的技术优势,积极开展海域使用围填海项目核查工作,累计开展监测220余次,基本覆盖了2005年以来审批建设的围填海项目。2011年,中心按照辽宁省海洋与渔业厅关于年度重点项目核查工作的要求,在完成大连东港商务区游艇港填海项目等9个重点项目核查工作的基础上,又对全市33个预审、在建和完工项目实施了现场测量。通过监测工作的有效开展,不仅全面掌握了大连市目前填海项目的建设情况,同时也为用海项目的审批提供了可靠依据,有力地支

持了海域使用管理工作。

四是积极开展海域使用远程动态监控站位建设工作。为加强对重点海域用海项目的监管力度,先后在小平岛、星海湾、长兴岛及金渤海岸开展远程动态监视监测站位建设。为了有效解决站位选址问题,按照“既要满足项目监测要求,又要方便日常管理”的工作原则,采取“与联通通信基站相结合,与现场固有建筑相结合”的方式,对站位进行反复论证和筛选。目前在相关部门和技术单位的大力支持下,已完成四处站位基础平台搭建工作,监测视频通过专网已传输至大连市海洋与渔业局海域动态监管中心及大连市海监支队。

五是开展县级节点网络布设工作。为了提高海域动态监管系统的应用范围,大连市海洋与渔业局先后在市海监支队,长海县、庄河市、长兴岛海洋行政主管部门布设了四条系统访问数据专线,并委托国家海域动态监管中心对县级节点技术人员进行了专门培训。通过开展县级节点建设工作,不仅满足了重点县区系统访问的工作需要,同时也缓解了市局对系统数据录入与维护的工作压力。

突出重点,做好对岸线的保护、修复方案

按照国家海洋局和辽宁省海洋与渔业厅开展海域海岛海岸带整治修复的要求,为加大大连市海域海岛海岸带整治修复力度,2011年3月,大连市海洋与渔业局向省厅上报了“十二五”期间大连市海域海岛海岸带整治修复保护规划的建议。根据这一建议,大连市海洋与渔业局积极组织、精心落实,4月份组织编制长海县海洋岛整治修复与保护项目、大连金石滩及附近海域海滩养护和

景观修复工程、庄河湾河口海域整治修复项目、普湾新区岸线整治及清淤续建项目（备选）实施方案及申报书，上报国家海洋局。2010年、2011年国家海洋局共批复普湾新区岸线整治、虎滩湾岸线整治、庄河蛤蜊岛堤坝整治、金州新区“7.16”污染岸线整治、长海县海洋岛岸线整治5个修复项目，这些整治项目的落实将会进一步加大大连市海域海岛海岸带的保护和可持续开发利用。

海洋行政执法成效显著

一是海洋执法监察力度不断加大。通过采取岸线巡查与海上巡航、常规检查和专项检查相结合的方式，及时发现和制止违法用海活动，重点查处改变海域属性的围填海行为，先后组织开展“大连市海域使用专项执法行动”20余次，配合国家和省海监总队从2003年开始连续开展“海盾”专项执法行动。对海域使用情况实施全方位监督检查，对已审批项目实施“事前、事中、事后”全过程监管，实现对管辖海域用海情况的动态监管。《中华人民共和国海域使用管理法》实施以来，共实施执法监察22000次，检查项目6600余个，查处各类违法案件167起，收缴罚款2.08亿元。截至目前，所有立案查处的案件，没有发生一起行政复议和诉讼。

二是海洋执法地位日益彰显。《中华人民共和国海域使用管理法》的颁布和实施，使海洋执法监察工作“有法可依”。经过多年的不懈努力，海洋执法监察工作得到了大连市委、市政府的充分肯定，海监队伍也得到了社会 and 群众的广泛认可。在建立大连东北亚国际航运中心、实施“以港兴市”战略的过程中，《中华人民共和国海域使用管理法》为海洋执法监察工作提供了坚实有力的法律保障，海洋执法地位也逐步提升。

三是海域使用秩序逐步规范。《中华人民共和国海域使用管理法》实施以来，大连市加强执法检查，增加检查频率，用海项目检查覆盖率达到100%。着眼市县乡三级联动监察体系建设，强化层级执法检查的协调配合，上下联动，强化层级执法联动机制、强化依法行政服务意识、强化海域使用监督管理，把防范关口前移，有效降低了案件发生率。坚持抓大促小，突出重点海洋工程建设项目监管。同时为了增强执法检查工作效果，运用《海洋执法监察信息通报制度》，加强信息沟通，形成合力，共同做好海洋行政执法监察工作。广大用海单位和业户依法用海的意识明显增强。进一步规范了海域使用秩序。

海洋管理工作既长期艰巨，又富有开创性和挑战性。今后一个时期大连市海洋管理工作要紧紧围绕“建设美丽富庶文明大连”的重大战略目标，正确处理改革、稳定、发展的关系，正确处理推进全域城市化与保护生态和美化环境的关系，坚持科学发展、改革创新、统筹兼顾、综合管理，进一步贯彻落实《中华人民共和国海域使用管理法》，加大海域管理“三项制度”的实施力度，强化海洋环境保护和海洋执法监察工作，形成依法管海、依法护海、依法用海的新局面。



大连30万吨级进口原油码头工程