



(2006年3月31日)

同志们:

今天我们召开此次会议,是为了总结“海盾2005”专项执法行动的经验 and 成果,表彰在专项行动中成绩突出的总队,更主要的是研究、部署“海盾2006”专项执法行动,统一思想,明确目标,将“海盾”专项执法行动更加扎实深入地开展下去。下面围绕这两个主题谈谈我的一些想法,供大家探讨:

一、对“海盾2005”专项执法行动的回顾

“海盾”专项执法行动自开展以来,不仅帮助我们排除了各方干扰,顺利推进了大案、要案的查处工作,而且形成了对非法用海者的高压态势,有效震慑了违法用海行为。2005年国家海洋局印发通知以后,“海盾2005”专项执法行动迅速在全国全面展开。沿海各省相继成立了专项执法行动领导小组,召开专题会议,深研究、精部署,探思路、定方案,狠下功夫抓落实。一年来,在各级海洋行政主管部门的领导和相关部门的大力支持、配合下,各总队顶住压力,克服困难,圆满完成了各项工作任务,在查处重大案件方面取得了突破性进展,成绩显著。

(一)“海盾2005”专项执法行动的特点

1. “海盾”案件“三多、两变、一高”

“海盾2005”专项执法行动共查处海盾案件57起,超过了54起的预定目标,共收缴罚款1800余万元,罚款收缴额100万元以上的案件5起,其中200万元以上的2起,300万元以上的1起。与往年相比,2005年“海盾”案件呈现出“三多、两变、一高”的新特点:

“三多”:一是案件类型多。查处的57起“海盾”案件涉及违法围填海、擅自改变海域用途、超审批面积使用海域、破坏海洋生态环境、非法采砂、无证倾废、海洋工程违反“三同时”等多种类型,几乎涵盖了我国海监国内执法的全部业务领域。二是码头用海、填海类违法案件多。此类案件多达20起,占案件总数的1/3强。三是违反海域使用权证规定的案件增多。有8起案件的相对人违反海域使用许可的批准范围,擅自改变海域用途或是超审批面积用海。

“两变”:一是相对人违法动机发生了变化。过去,相对人违法主要表现在对海域使用管理制度不了解。但在2005年查处的14起未申请办理用海手续的案件中,相对人因不知道海域使用管理制度而违法的仅有2起,其他均为有意规避法

律的管理。二是违法方式有所改变。随着海洋法律、法规的普及,法盲少了,可是钻法律空子的违法者又出现了。违法用海者以躲避光缆、施工失误等理由为借口,擅自改变海域用途、扩大海域使用面积。查处的案件中有7起属于此类。

“一高”:案件处罚决定执行率高。57起案件均在规定的期限内得以顺利执行,其中52起案件的当事人按照处罚决定书的要求全额缴纳了罚款。全国范围内,没有一起海盾案件出现复议、诉讼情况。

2. 行动组织实施“精部署、重业务、拓领域”

在“海盾2005”专项执法行动中,大家从行动的组织、部署、落实等环节入手,进行了大量富有成效的工作,呈现出“精部署、重业务、拓领域”的新特点。

“精部署”体现在各级海洋行政主管部门周密部署、组织有力。一是加强监督指导,强化案件会审工作;二是提升办案质量,提高案件执行率;三是在办案中敢于碰硬,集中精干力量查处大案、要案。南海区总队承办的“某集团非法填海案”实际收缴罚款额达到392.4万元,创下了历年海盾案件的最高执行额。

“重指导”体现在强化了层级间的工作指导。一是在国家层面成立了由中国海监总队、国家海洋局海域司、环保司组成的案件查处工作指导小组;二是印发了《关于海区“海盾2005”案件查处工作的几点意见》,用以指导、规范海区总队案件查处工作;三是及时召开北海区总队长会议,研究、解决实施过程中出现的困难与问题。

“拓领域”体现在查处领域上取得了突破。一是在杭州湾、珠江口等河口海域组织开展了“海盾2005”(河口区海域)专项执法行动;二是强化了对国家级海洋自然保护区的执法工作。根据举报,对“三亚国家级珊瑚礁自然保护区”内旅游开发用海项目进行了监督检查,促进和推

动了这一领域执法工作的开展,并赢得了地方政府的好评。

(二)“海盾2005”专项执法行动的成果

1. 行动的部署实现了三方面改进

2005年南昌会议上,张宏声副局长对“海盾2005”专项执法行动提出了新的要求。根据局领导指示,中国海监总队在行动的部署上实现了三个方面的改进:一是从行动定位上做了调整。在《关于开展“海盾2005”专项执法行动的通知》(国海办字〔2005〕101号)中,规定只有符合《海洋行政处罚实施办法》第四十一条的规定且收缴罚款超过5万元的案件,方可作为海盾案件。在行动的定位上进一步突出了对大案、要案的查处,并明确了“海盾”案件的办案主体只限于海区总队和省(自治区、直辖市)总队,且海区总队和省总队必须亲自办案、直接办案。二是在办案数量和审查制度方面有所改进。在办案数量上,往年“海盾”专项执法行动未做硬性要求,“海盾2005”专项执法行动根据各地海洋经济发展状况及所辖海域面积大小等因素,对各总队查处案件的数量分别作了规定。在审查制度上,要求海区总队查处的海盾案件在作出处罚决定前需报中国海监总队审查批复,确保案件质量。三是强化了保障措施。要求各总队要及时进行动员和部署,抽调精干力量参加专项执法行动,并给予必要的物力和财力支持。同时规定,将专项执法行动的完成情况作为年终国家海洋局评选“全国海洋执法监察先进集体”的重要依据,对在专项执法行动中作出突出贡献的单位给予特殊奖励。

2. 行动的实施取得了四项成效

“海盾2005”专项执法行动成果显著,主要体现在以下几个方面:一是行动在全社会引起巨大反响,依法用海意识深入人心。“海盾2005”专项执法行动产生了广泛的社会影响,备受公众所关注,案件的查处过程也成为宣传海洋法律、法规的重要途径,使因不懂法而发生违法行为的



发生率大为降低。沿海群众在发现违法行为时能够积极向海洋行政主管部门举报,2005年的“海盾”案件中,有12起案源来自群众举报。依靠广大群众,海监机构在第一时间获得了违法信息,从而提高了执法效率,降低了执法成本。二是行动促进了地方性配套法规的建设与实践。专项行动不仅有力地推动了海域使用、海洋环境保护等地方性配套法规的出台进程,而且通过各级海监机构加大对违反地方性法规行为的查处力度,使地方性法规的制约效力得到充分发挥。例如,浙江省在行动中依据《浙江省海洋环境保护条例》查处了一起非法采砂案。三是行动的开展带动了海监执法装备的建设。各总队不同程度地加大了执法装备方面的投入,执法车、船及调查取证等执法装备条件显著改善。行动中,各海区航空支队充分发挥航空执法优势,对重点海域加强空中监视,及时向相关省总队通报航空执法情报。现代化执法手段的运用推动了中国海监的执法理念向高层次执法水平迈进。四是在执法领域上取得了突破。“海盾”专项行动已从海域使用执法一统天下,逐步发展为海域使用执法、海洋环境保护执法共图发展的综合态势。海洋自然保护区、海洋倾废、海洋石油勘探开发、海洋工程、海砂开采等内容也成为专项行动的重要业务领域。

二、对继续开展“海盾”专项行动的几点认识

在一定历史时期将“海盾”专项行动深入持久地开展下去,是局党组对海监工作的要求。把“海盾”专项行动做大做强,是我们工作要达到的目标。

(一)“海盾”专项行动是海域使用管理工作继续深入开展的坚强保障

随着海洋经济的快速发展,海域使用管理工作面临新的形势,需要海监执法的有力保障。一是目前全国范围内的用海需求猛增,海域使用活

动的频率和用海面积总量还将有较大幅度增长。海域使用管理工作面临问题增多,执法工作压力也相应加大。二是围、填海活动将继续增长。尤其是随着国家加强对土地开发、利用的严格控制和管理,沿海地方在城市化、工业化发展过程中都把目光转向了海洋。未来一段时期,查处、打击非法围、填海行为依然是海监执法的重点任务。三是占全部用海面积67%的养殖用海管理亟待规范。配合国家海洋局正在开展的全国海域使用管理百县示范活动,我们要加大对养殖用海行为的规范、监督,对非法占海进行养殖活动的行为予以严厉查处。

(二)“海盾”专项行动是海洋环境保护工作扎实开展的有力支撑

国家海洋局最新发布的《2005年中国海洋环境质量公报》显示,我国海洋生态系统健康状况十分令人担忧,近50%的领海水域受到污染,沿海各省海域环境状况都呈现恶化趋势,海湾、河口、湿地等典型生态系统的情势更是每况愈下。因此,加强海洋环境执法工作已经刻不容缓。目前,我们主要根据《海洋环境保护法》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《海洋倾废管理条例》、《自然保护区条例》、《海洋自然保护区管理办法》及地方性法规的相关规定,对侵占海洋资源、损害海洋环境的违法行为予以监督查处。但是,由于配套法规不健全、工作程序不完善、涉及领域专业性强等问题的存在,导致海洋环境保护执法工作的开展受到了制约。这需要我们继续发挥“海盾”专项行动的作用,在海洋环境保护的领域中彰显身手,查处污染损害海洋环境的大案、要案,使之成为海洋环境保护工作有效开展的支撑力量。

三、对开展“海盾2006”专项行动的几点意见

三年来,“海盾”专项行动已取得的成果,为我们今后继续做好此项工作夯实了基础。



“海盾 2006”专项执法行动中,各单位既要坚持以往行动中的好做法,又要注意结合新形势、新问题,不断创新工作模式。对 2006 年的专项执法行动,我说几点意见。

(一) 进一步加强行动中的指导与协调

2006 年的“海盾”专项执法行动,在继续坚持各级海洋行政主管部门领导、中国海监总队统一组织实施原则的同时,要强化海区总队在行动中的指导和协调作用。海区总队在案源排查阶段,要充分发挥航空执法的优势,利用海监飞机对本海区的重大海洋违法行为进行摸排,并将情况通报相关省总队,跟踪掌握办理情况。各省总队也应及时向海区总队进行反馈。对省总队查处有困难的海盾案件,海区总队要加强指导和协调,省总队提出移交的,在履行必要的手续后,海区总队要继续予以查处。要加强海区总队和相关省总队、各总队与同级海洋行政主管部门职能处(室)之间的沟通,建立有效的信息交换机制,提高执法效率。要注重积累经验,摸索并逐步建立中国海监重大海洋违法案件的督办制度。

(二) 坚决查处重大、疑难案件

2006 年“海盾”专项执法行动的打击重点是重大违法围、填海行为和严重污染损害海洋环境的违法行为,并通过对疑难案件的查处,促进海洋行政管理和海洋行政执法工作中热点、难点问题的解决。在“海盾 2005”专项执法行动中,有几个单位做得很有成效,尤其是在敢于查处、严厉查处的做法上很有影响力,大家可以相互交流,取长补短。尤其是在大案的查处上,要研究出突破的办法。在以往的“海盾”专项执法行动中,有些总队在这方面做得还很不够,仅满足于个案处罚金额达到 5 万元的案件,尚未把“海盾”专项执法行动应有的作用发挥出来。各总队在制定“海盾 2006”专项执法行动方案时,应结合本地区存在的突出问题,认真研究,确定重点目标,坚决查处重大、疑难案件,要争取在河口、

滩涂、临海工业区、养殖、大型排污口海域及超审批面积用海等领域取得实质性的突破。

(三) 继续保持行动的高压态势

作为全国性的专项执法行动,必须要体现行动主体的高层次。行动中,各总队要亲自参与海盾案件的查处。这几年,大部分总队在这一点上做得是不错的。例如:浙江省总队办的每一起海盾案件,总队长都是亲自带队并参与案件查处工作。大家可以想一下,这样的力度,相对人能不怕吗?这就是“海盾”专项执法行动对重大海洋违法行为的高压态势的最好体现。从 2005 年的情况看,有些单位成效不太明显,希望你们在 2006 年的行动中能够迎头赶上,实实在在地办好 2006 年的海盾案件。

(四) 严把案件质量关

海盾案件代表着中国海监办案的最高水平,其办案质量直接体现着中国海监的执法能力和队伍形象。各地在案件查处工作中一定要严格遵守法定程序,切实保证办案质量。尤其是案件会审,作为总体把握海盾案件质量的一项重要制度,在近几年的“海盾”专项执法行动中得到了较好的执行,发挥了积极的作用。在“海盾 2006”专项执法行动中,要继续严格执行案件会审制度,省总队海盾案件的会审应邀请中国海监总队和相关海区总队参加,海区海盾案件的会审也应邀请违法行为发生地的省总队参加。通过这样的方式,加强总队之间的业务交流,提高办案质量。

同志们,“海盾”专项执法行动是海监工作的一项重要任务,召开此次会议,是为了同大家一起来总结、分析过去工作中的得失、成败,汲取经验,规划未来。今天我在这里谈了一些想法和意见,也希望大家能够开诚布公地展开探讨,集思广益,汇众家之长,来创新思路、改进工作,把“海盾”专项执法行动深入开展下去,履行好我们肩负的神圣职责。