



体现执法威力 维护海上权益

张惠荣

2004年,是我国海洋工作面临历史性机遇和挑战的一年。中国海监总队在国家海洋局的领导和关怀下,在局各有关部门和各分局、各沿海省(自治区、直辖市)海洋厅(局)的大力支持下,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党的十六大和十六届三中、四中全会精神,全面落实局党组2004年的重点工作,以执法能力建设为重点,以海盾系列专项执法、执法示范工作为主线,上下团结一致,与时俱进,开拓进取,认真履行职能,全力推进全国海监队伍建设和海洋执法监察工作。



一、“海盾2004”行动有新的突破

“海盾2004”专项执法行动在“海盾2003”行动的基础上又有了进一步的发展与突破。通过组织精干力量攻克大案、重案和疑难案件,有力地遏制了我国沿海地区、尤其是沿海经济发达地区违法用海的蔓延趋势,在全国沿海地区引起了强烈反响。其结果标志着国家海洋局有能力履行好国家赋予的海域使用管理职责,中国海监总队有能力统领全国的海监队伍维护好国家的海域使用秩序。

“海盾2004”专项执法行动有以下几个突出特点:

1. 沿海省市积极响应,形成国家与地方三级海监队伍相互协作,齐抓共管的局面

2004年专项行动的最大特点是各省总队、支队包括部分海监大队都直接参与“海盾”专项执法行动,在行动上切实落实了国家海洋局提出的“执法重心下移”的海监工作指导思想。这种工作布局,一方面使得案件查处由点向面全面铺开,做到了拉网排查到乡镇,执法检查不留死角,大案有人抓、小案有人管,克服了以往执法办案重城市、轻乡村的弊端,使得违法案件的查获率大幅上升;另一方面省市海监队伍通过具体办案,锻炼了队伍,扩大了影响。可以说,“海盾2004”行动无论对国家队还是省市队伍,都提供了一个大练兵的舞台,是对每支队伍业务能力、办案水平的全面检验,探索了一种全新的工作模式,为今后“海盾”系列专项行动积累了经验,奠定了基础。

2. 查处重、难、疑案仍是执法工作的突破口

在“海盾2004”行动案件查处过程中,尤其是对一些重大用海项目的查处,或多或少地遇到地方



保护的干扰。这种干扰来自方方面面。最主要的是来自一些政府部门的阻挠、说情或为违法者解脱。这种干扰影响最大的是使省以下海监执法工作难以深入,许多重大违法案件得不到应有的处理。另一方面是地方性法规与法律的冲突与矛盾。根据年初的工作部署,重点查处了大型工程用海项目和围填海项目,获得了新突破。专项行动以重、难、疑案为突破口,在北海区,通过查获天津塘沽临港工业区违法填海案和秦皇岛港违法填海案等,表明任何大型用海项目都必须纳入《海域法》法律规范之下;在东海区,通过查处上海汇华房地产公司未经批准擅自围海施工的违法行为,使《上海市滩涂管理条例》应当服从上位法《海域法》的问题取得突破;在南海区,通过查处珠海市临港工业区违法围填海行为,突破了珠江河口河海不清的管理问题。就全国情况而言,还有相当多的案件由于地方保护的阻力和法律适用问题使得执法相当困难,必须寻找出解决问题的办法与措施。查处重、难、疑案,与地方保护主义的斗争将是长期的。一方面,在打造一支敢于碰硬的海监队伍的同时,还应从制度上加以完善,加强行政审批管理和加强媒体的监督、宣传作用,使地方保护主义难有生存之地。另一方面,通过执法手段来调整利益关系,促进和加快立法的进程。目前所开展的执法监察工作,对推动《海域法》的全面实施,对制定、丰富与完善法规和规章的内容,有着积极的促进作用。行政管理与执法管理密不可分,相得益彰,但现阶段执法工作有着更为突出的重要作用,这也是局领导提出要实现由行政管理向执法管理重心转移的重要意义所在。

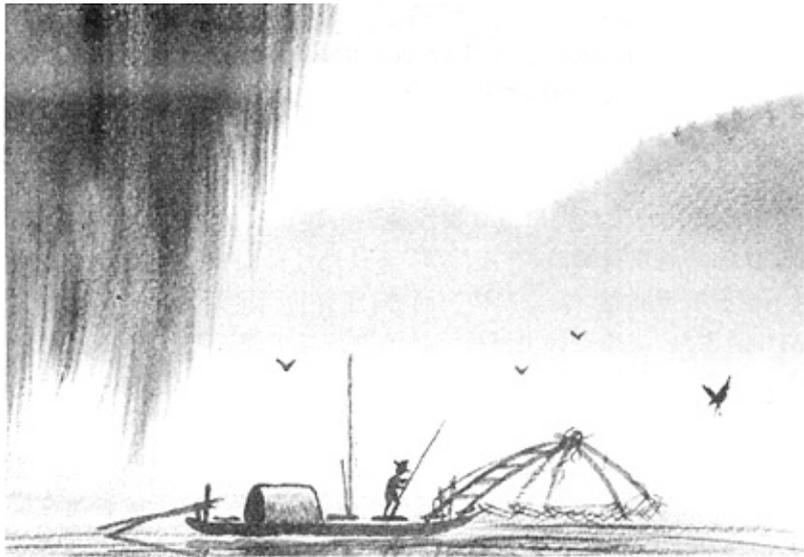
3. 专项执法行动对海域管理的促进效果显著

专项行动的实施最显著的效果是通过查处违法用海行为,深入宣传和贯彻实施《海域法》,使政府依法管海、单位和个人依法用海的意识进一步深入人心,“三无”用海初步得到遏制,有力地带动了海域使用证的办证和海域使用金的征缴,直接促进了全国海域使用管理工作。就全国而言,各省市海域使用办证率、海域使用金征收率都有了不同程度的提高。通过开展“海盾 2004”专项执法行动,依法查处未经批准擅自用海行为和不按照规定缴纳海域使用金等行为,督促和监督用海者补办海域使用审批手续,缴纳海域使用金,并依照批准的用海方式、范围和期限使用海域,有效震慑了非法用海者,收到了很好的效果,对维护法律尊严,维护海域使用管理秩序,保护国家所有者和合法用海者的利益,具有积极的作用。

4. 海洋行政诉讼“第一案”社会反响强烈

山东荣成海达公司非法占用海域案是“海盾 2003”行动中全国查处的十大违法案件之一。海达诉讼案的社会反响不在此案的案值多少,而在于这个状告国家海洋局的“第一案”产生的社会影响。局领导对此十分重视,多次做出重要批示。中国海监总队精心组织、严密部署,局海域司大力支持、鼎力相助,相关人员认真准备,全力以赴。经过北京市中级人民法院审理,判决维持国家海洋局处罚决定。原告不服,向北京市高级人民法院提出上诉,2004年12月15日北京市高级人民法院当庭作出了维持一审判决的终审判决。认定国家海洋局作出的行政处罚决定事实清楚,证据充分,适用法律正确,行政程序合法。国家海洋局赢得了本案的胜诉。通过此案,我们深刻体会到,依法办案,严格程序,事实清楚,是





海监办案必须遵守的基本要求，也是评定执法人员综合素质和办案能力的重要标准，要强化诉讼意识，高质量办案是顺利通过法院司法审查的保证。

截至 2004 年 12 月底，中国海监各级机构共检查各类项目总计 10 012 个（海区 583 个，省 9 429 个），比上年增加了 2 664 个。共进行各类检查次数总计 25 992 次（海区 3 331 次，省 22 661 次），比上年增加了 11 957 次。共发现各类违法

行为 2 627 起（海区 97 起，省 2 530 起），比上年增加了 606 起。共作出行政处罚 1 399 件（海区 35 件，省 1 364 件），比上年增加了 465 件。罚没款总额总计 4 754.36 万元（海区 1 402.19 万元，省 3 352.17 万元），比上年增加了 2 676.5 万元。其中，“海盾 2004”行动查处案件作出的处罚 95 件，比上年增加了 85 件，罚款额达 3 219 万元。

二、海监执法示范工作成效显著

海监执法示范工作是国家海洋局 2003 年部署的跨年度重点工作。2004 年，10 个执法示范支队按照国家海洋局 201 号文件的要求，结合当地实际，制订实施方案，开展思想动员，加强各项基础性建设，积极推进执法实践的开展，使执法示范工作取得了显著成效。概括起来，主要体现在四个方面。

1. 加快了示范地区执法实践工作的快速发展

一年来，各示范支队共进行执法检查 1 770 余次，查处违法案件 263 起，收缴罚款 350 万元，示范工作成效显著。取得的成绩主要体现在四个层面：一是执法检查力度明显加大；二是案件查处力度明显加强；三是结案率显著提高；四是海域使用金收缴额迅速提升，值得一提的是青岛市支队仅催缴海域使用金一项就达 2 160 万元。

2. 通过执法实践，积累和摸索出了许多好的做法和经验

可以归纳为以下几个方面：一是以支队促大队的发展，通过支队把大队的执法工作带动起来，探索性地把海监执法重心下移，使大队的执法水平相应上一个新台阶；二是在执法检查方面，采用海监信息网路与突击检查的有机结合，可以达到突击检查的快速、准确、有效；三是案件采取两级会审的办法，可以确保办案质量，减少和避免错案的发生，并起到“每办一案，提高一步”的良好效果；四是采取联合执法的方式，可以克服人员少、海域大的劣势，通过联合其他执法力量，充分借力，起到了“四两拨千斤”的作用；五是在自由裁量权的运用中，有些支队也摸索出了一些有效方法。另外，在示范支队的带动下，一些大队也积极行动起来，加大了对海洋工程和向海排污单位的监督检查力度，在环保执法领域取得了有效进展。

3. 通过开展执法示范工作，明显带动了示范队伍的整体建设

自开展示范工作以来，为了有效提高执法能力，各支队明显加强了队伍的基础性建设，加快了队



伍的整体发展。可以概括为“四个带动”：一是带动了队伍组织建设；二是带动了队伍能力建设；三是带动了队伍制度建设；四是带动了队伍素质建设。通过开展示范工作，示范支队的整体建设得到了加强，从而促进了执法水平的显著提高。

4. 通过执法示范，积累了中国海监总队指导地方工作的经验

自示范工作开展以来，中国海监总队加强了与地方队伍之间的联系与沟通。通过对示范支队的重点指导和支持，我们发现了基层队伍存在的主要问题，摸清了情况，理清了思路，提高了认识，为更好地指导海监执法工作形成了更切合实际的思路和方法，积累了指导地方海监执法工作的新经验。

三、海洋维权执法再显成效

实施专属经济区和大陆架维权执法是中国海监队伍的一项重要职能，也是局党组最为关注的重点工作之一。根据外交部、总参等部门的指示精神和王曙光局长“中国海监大胆担负起国家维权任务”的指示，中国海监总队2004年组织完成了多项维权执法专项任务。如对日本在我东海专属经济区海底资源调查活动进行维权监管；配合中越北部湾海上划界协定生效对该海域实施维权巡航；对黄海海域美军事测量船、东海海域俄罗斯电子侦察船进行海上监视；对朝鲜在争议海域内设置石油勘探平台进行执法取证。这些维权监管行动维护了国家海洋权益。2004年共编报《维护国家海洋权益简报》13期，代拟2期维权专项报告。海监的维权执法工作，得到了党中央、国务院、外交部和军方的认可。中央办公厅第55期《综合与摘要》中多次提到中国海监在维权执法中开展了卓有成效的工作，并给予充分肯定。外交部在给我局《关于加强东海维权执法的函》中指出，我局“派出执法船只和飞机赴现场执法，体现了我主权及管辖，维护了我权益”。

通过近几年组织开展海上维权执法行动，我们深刻体会到：

1. “有为”才“有位”。中国海监近几年的海上维权执法实践，充分显示出我对专属经济区和大陆架的实际管控能力。得到了国家有关部门和军方的认可，目前中国海监代表国家在专属经济区和大陆架开展维护海洋权益执法的局面已形成。

2. 通过大力开展维权执法，主动出击，才能有效确立国家海洋局、中国海监队伍在海洋维权工作中的主导地位。这几年中国海监主动承担海上维权执法任务，成绩卓著，外交部在报请国务院“对日东海维权”方案中，将中国海监确定为海上维权执法力量，该方案得到了温家宝总理和曾培炎副总理的批准。这为局党组坚守海洋权益管理职能，参与研究国家海上维权执法体制，争取海洋维权执法主导地位打下了坚实基础。

3. 只有打造一支海上维权主力军，才能奠定中国海监发展的基础，才能壮大这支重要的海上执法力量。代表国家维护海洋权益，是海洋行政执法的重要内容，前期的维权工作已在国内外产生了重大的影响，“中国海监”已引起日本、美国、朝鲜、韩国及



俄罗斯等国的关注。只有打造一支装备精良、素质过硬、业务精通、行为规范的海上维权主力军,在国家需要的时候招之即来,来之能战,战之能胜,不折不扣地完成任任务,中国海监才能够肩负起维护国家海洋权益的神圣职责,才能够作为一支重要的海上执法力量,完成国家赋予的维权使命。

四、执法能力建设稳步推进

按照 2004 年初局党组关于“以执法能力建设为重点,全面推进海洋执法监察工作”的指示,以及王曙光局长“要加强能力建设,建造好飞机、船舶,抓好为省里配备执法能力,以能力保执法,以执法带动能力建设”的要求,国家海监总队认真贯彻落实,加强组织、协调、检查和监督,充分调动和发挥相关单位及现场监造组的工作积极性,全力推进建造船舶飞机先期工程(一期)的实施和后续工程(二期)的相关工作,组织开展为地方沿海省(区、市)改造、新造钢质执法船和为地市配置执法艇的工作。

海监船舶飞机建造项目一期工程按计划进行,二期工程经批准后已开始启动。一期工程各型船详细设计工作基本完成;1 000t II 型“中国海监 27”船已投入使用,另有 4 艘下水,1 艘上船台大合拢,各型船建造正在按计划进行;2 架飞机分别于 2004 年交付使用,其中,Z9A 型海监直升机正在南极承担科考任务。

为沿海省市海监队伍改造和新建中国海监执法船艇工作进展基本顺利。27 艘海监执法艇,目前已交付使用 6 艘,其余 21 艘将陆续于 2005 年 3 月底前全部交付。

在局党组和局领导的关心支持下,总队通过承担国家“908”专项,拟为中国海监飞机改造和增添设备。此外,根据《我国专属经济区突发事件应急预案》、《全国海洋石油勘探开发重大海上溢油应急计划》中“指挥中心的常设机构设在中国海监总队”的要求,海监总队还启动了该项目的立项和先期筹备工作。

2004 年海监装备能力建设收获颇丰,成效显著:一是提高了全国海监队伍的整体装备水平和执法能力;二是引起了地方的热烈反响并获得一致好评;三是有效带动了地方省、市海监装备能力的建设。

五、海监队伍建设再上新台阶

2004 年,中国海监总队继续推进地方各级海监机构的建设,2004 年度经当地编办正式批准,并经中国海监总队批复使用“中国海监”标志和称谓的地方海监机构,共有 4 个地(市)级支队、24 个县大队。截至目前,海监支队已占沿海地市的 98%;海监大队已占沿海县市的 90%,基本完成了机构组建工作。

为全面提升海洋执法监察人员业务素质,普及海洋行政执法理论和执法业务知识,加强对基层海监机构执法办案工作的指导,中国海监总队组织编写了《海洋行政执法必读》。《执法必读》的出版,将对提高执法人员的业务素质和办案能力,有效指导基层的执法工作,起到积极的作用。

2004 年,中国海监总队举办了两期培训班,“中国海监第四期管理干部培训班”有各级海监机构 84 名管理干部参加,“第四期涉外执法培训班”有 35 人参加。各海区总队共组织举办海洋执法监察员上岗培训班 7 期,培训人员 534 人。

为强化海监队伍规范化管理,2004 年新核发《海洋执法监察证》597 本。全国已有 3 169 名海监执法人员持有效《海洋执法监察证》(海区总队 526 人,地方总队 2 643 人)。按照两部一办〔2004〕



15号文件和《国家海洋局整顿统一着装工作实施方案》的要求,中国海监总队坚持严格审批程序、统一管理,保证了海监制式服装着装的严肃性,配合国家海洋局组织实施了中国海监队伍整顿统一着装工作。此项工作得到了财政部领导的充分肯定。2004年批准着装965人,目前共累计批准着装4705人(海区1263,地方3442人)。

为了进一步推进规章制度建设,加快了以拟订《海洋行政处罚实施办法》配套制度为主线的规章制度建设。组织拟订了《关于海洋行政处罚级别管辖问题的若干规定》和《海洋违法案件调查取证工作规则》,并就拟订过程中涉及中央与地方的“事权划分”等分歧较大问题进行研究,并针对各地的意见组织对草案进行修改。全年共对《紧急状态法》、《海上交通安全法》等十一个法律、法规和部门规章草案提出了修改意见。各海区总队、各省(区、市)总队围绕机构设置、人员管理、执法业务和后勤保障等方面的规章制度建设取得了较大进展。相继出台了“案件会审工作规则”、“海洋行政处罚流程”、“办案回避制度”、“错案追究制度”、“海域使用行政处罚规程”等配套制度。

六、保障工作显著加强

海监船舶、飞机的保障工作方面,在局领导的支持下,总队积极与军方进行协商和沟通,经过艰苦而卓有成效的努力,确定了中国海监飞机的重要飞行地位,明确了海监飞行的相关政策、实施程序和方法。

船舶、飞机安全管理是总队保障工作的重中之重。2004年以规章制度建设为主线,规范海监执法装备安全管理的全过程,实现安全管理的制度化、科学化。在组织对三个海区的船舶安全管理情况进行检查的基础上,针对问题和我局船舶安全工作的薄弱环节,向局提出了解决问题的意见和建议,得到了局领导的高度重视。同时,组织拟定了《中国海监飞机安全管理规则》,组织修改《船舶条例》,待报局批准后下发。

七、党建和思想政治工作扎实开展

总队党委根据局党组统一要求,认真落实理论学习中心组制度。按计划组织学习贯彻党的十六大和十六届三中、四中全会精神,着重学习、领会“科学发展观”和“提高执政能力建设”的深刻内涵。进一步树立“依法行政,执法为民”的理念,把理论学习与解决工作中的实际问题相结合,开拓性地开展海洋执法监察工作,提高了贯彻党的路线、方针、政策的自觉性。

加强党风廉政建设,自觉抵制腐朽思想的侵蚀,一直是总队党委的中心工作。认真学习贯彻中纪委三次全会和四次全会精神及局党组、局纪委有关党风廉政建设的各项要求,领导班子成员以身作则,坚持领导干部述职、述廉制度和纪委书记述职报告制度。通过开展行政执法监察工作,促进了海监队伍廉政建设。在总队党委的带领下,中国海监总队在思想上、行动上与党中央保持一致,增强了总队的团队意识与凝聚力,发挥了党委一班人的政治核心和监督保障作用,为总队的发展、稳定和各项工作任务圆满完成起到了促进作用。

(作者单位 中国海监总队)