

# 总结经验 大胆开拓

## 继续推进中国海监队伍建设和执法监察工作

张宏声



总结回顾前一段的工作,规划安排明年的工作,既非常及时,又非常必要。

二是各地经验丰富。各单位分管海监工作的厅(局)领导以及各海监总队的主要领导都参加了本次会议。大家的发言重点突出、见解独到。各单位的交流材料也非常翔

实,各有特点,充分体现了各地海监工作所取得的成效。

三是内容安排紧凑。会议安排时间紧,任务重。不仅交流了情况,而且还参加了中国海监山东省总队成立的揭牌仪式,使这次交流会的内容更加充实,意义更加丰富。

与两年前的北京怀柔会议相比,本次济南会议是在完全不同的背景下召开的,内容上也有很大的不同。本次会议是中国海监工作由“起步”阶段向“发展”阶段转变的一个标志,具有承上启下、继往开来的作用。经过几年的努力,尤其是

2002年一年来的努力,海监工作确实已经完成了起步的工作,开始进入一个快速发展的阶段。本次会议既是交流各地经验、相互启示的一次会议,又是近几年来海监工作总结回顾和对今后工作进行展望的一次会议。本次会议对进一步统一思想,提高认识,开阔视野,理清思路,明确方向具有重要的意义。

### 一、中国海监队伍建设和执法工作开展的简要回顾

自1999年7月中国海监队伍的首脑机关——中国海监总队完成组建以来,按照国家海洋局党组关于全国海监队伍建设“一盘棋”的指导思想,中国海监工作从无到有、由弱到强,走过了一条不平凡的发展之路。在中国海监的各项工作中,队伍建设工作和执法监察工作无疑是最重要的两个方面。

1. 队伍建设和执法工作取得的主要成绩

(1) 机构建设已初具规模,主要职责已得到明确,人员素

2002年12月3日在山东济南召开了2002年中国海监工作交流会,这是继2000年11月北京怀柔海监工作座谈会之后,中国海监的又一次盛大聚会,是中国海监总队组建以来的又一次高规格的会议。在大家的共同努力下,会议开得生动、务实、高效。

本次会议有以下几个特点:

一是时间选择得好。党的十六大刚刚胜利闭幕,选择在此时召开本次会议,对于深入学习贯彻“三个代表”重要思想和十六大会议精神,对于全面

质正逐步提高：在机构建设方面，目前覆盖黄渤海、东海、南海三个海区的国家海监队伍已组建完成，中国海监总队及北海、东海、南海海区总队还按精简、高效、统一的原则落实了公务员管理。我国沿海 11 个省、自治区和直辖市海监队伍的建设取得了重大进展，除上海、广西和海南总队正在抓紧组建外，其余 8 个省级总队都已成立。尤其是几个海洋大省的海监机构建设十分令人注目，如广东在省委、省政府的重视下，将海监渔政、渔监、船检三支执法队伍合并，重新组建了综合性执法队伍，规格为副厅级，省总队及下属各支队、大队的机构性质、人员编制和经费问题也得到根本解决，队伍管理体制得到完善；山东省沿海市、县全部成立了海监机构，初步形成了以省总队及直属队为主干，市支队为中坚，县大队为基础的三级海监机构网络；其他省市在成立省级总队的基础上，市、县两级海监机构的建设也正逐步推进。在主要职责方面，从 1999 年国家海洋局的 528 号文件到 2002 年国家海洋局的 3 号文件，中国海监机构的主要职责逐步得到明确。中国海监各级机构作为同级海洋行政主管部门的必要组成部分，集中实施同级海洋行政主管部门的海洋监督检查权和行政处罚权，这是国家海洋局党组在新时期做出的重大决策。在人员素质方面，各级海监机构始终把人员素质建设放在重要位置来抓，通过组织执法人员上岗资格培训、执法技能培

训、军事训练等形式，有效地提高了海监队伍的政治素质和业务水平。中国海监总队这两年开办的高级培训班和涉外执法培训班，也越办越好。

(2) 法制和制度建设工作取得重大进展，队伍能力建设步伐不断加快：法制建设和制度建设是这几年中国海监工作的一大特点。为将海监工作纳入法制化、制度化、正规化轨道，中国海监总队几年来着力加强了建章立制的工作，出台了包括海洋执法监察公报和通报制度、海洋监督检查和行政处罚统计报表制度、执法案例分析制度等在内的一批执法工作制度，取得了显著的成绩。2002 年还抓紧制定了《海洋行政处罚实施办法》和全国统一的海洋执法文书（新版）格式。另外还出台了海洋执法证件、执法装备配置的有关规定，制定了统一的海监标志、制服和胸牌，换发了新版的海洋执法监察证。各省区市总队和各海区总队也结合自身实际，加强了制度建设。另外，以信息化建设为重点，三个海区总队建设了办公局域网和网站系统，为信息共享提供了网络化手段。国家和地方海监执法船的建造、执法车的配备及监视、取证设备的配置也得到了加强，队伍的现代化水平正在得到提高。

(3) 执法工作在稳步开拓中不断取得突破：一是海域使用执法工作全面展开。为贯彻实施《中华人民共和国海域使用管理法》，中国海监总队于 2001 年底及时向全国海监机构

印发了贯彻实施海域法的若干意见。一年来，通过开展日常监督检查、组织专项执法行动和查处违法案件，海域使用执法工作在各地得以全面启动。尤其是 2002 年，南海总队联合海南省渔业监察总队组织了海南省首次海陆空立体联合执法大检查；广东省总队与南海总队组织开展了全省性的“海域使用执法宣传周”活动和海域使用执法行动，并将海域使用执法与渔港、海湾整治、清理非法渔业作业及红树林保护执法相结合，实施了海监与渔政综合执法；东海总队与浙江省总队联合组织了“蓝剑行动”；福建省总队通过组织“镇海行动”，查处了多宗违法用海案件；山东省总队集中优势力量，采取拔钉子的方式，对典型案件实施重点突破，组织对日照港务局用海、电厂围海等重点项目中的违法案件进行了查处，实现了该省海监队伍组建以来在海域使用执法方面的突破；辽宁省总队也开展了总队组建以来的第一次海、陆联合执法行动；广西的海域整治也全面展开。

二是海洋环境保护执法工作逐步深入。北海总队会同河北、辽宁省总队在黄渤海地区开展了海洋石油勘探开发环境保护、海洋倾废监督检查行动，对 9 个海上石油开采区进行了巡视检查；东海总队采取海上随航、登检和陆上检查、定点监视等方式，加强对上海、浙江、福建近岸海域海洋倾废的监督检查，安排海监飞机对东海平湖油气田进行空中监视；南海

总队在珠江口淇澳岛附近海域查处了广州航道局“穗浚 133”等船违法倾倒行为；河北省总队以秦皇岛“暑期办公”为重点，加大了海洋环境保护力度，有效控制了重大污染事故的发生；天津市投入大量人力、物力，重点加强了天津港 10 万吨级航道疏浚倾倒的监督检查。

三是国家海洋维权执法工作成效显著。2002 年以来，针对日本海上保安厅在我国东海专属经济区内将一艘不明国籍船只击沉事件，根据外交部和国家海洋局的统一部署，中国海监总队先后调动三个海区总队的中国海监船舶和飞机，对日方在沉船海域的活动实施了近 9 个月的全方位、全天候的执法监管，出色完成了任务，得到了有关部门的高度赞扬。此次维权执法行动，有效地维护了我国对专属经济区的主权权利和管辖权利。此外，北海和东海总队还对某国海军测量船进行了跟踪监视，较好地维护了我国的海洋权益。

## 2. 队伍建设和执法工作取得的主要经验

近几年我们在海监队伍建设和海洋执法方面的探索是积极的，方向是正确的，成效是显著的。总的来讲，主要积累了以下几条基本经验：

(1) 政府和主管部门的重视和支持是海监工作稳步拓展的重要保证：海监工作之所以能在比较短的时间内，取得比较明显的成绩，这与各海洋厅局尤其是各级政府的重视和支持是分不开的，这些重视与支持为海监工作营造了一个良好



的大环境，提供了各方面的有利条件，构筑了一个高起点的平台。从各地的情况看，哪个地区的政府和主管部门对海监工作认识充分，重视程度高，支持力度大，哪个地区海监队伍建设的步伐就快，海洋执法工作的力度就大，成绩也就更显著。

(2) 建设一支素质高、能战斗的执法队伍是搞好海监工作的前提和基础：只有一流的队伍素质，才能创造一流的工作业绩。海监执法工作是一项全新的事业，能否做到高点进位，快速起步，队伍素质起了决定性的作用。三个海区总队和广东、山东、辽宁、福建等省的海监执法工作之所以取得了比较突出的成绩，重要的一点就是他们始终把队伍的素质建设放在首要位置，坚持日常学习与集中培训相结合，短期集训与长期指导相结合，干中学与学中干相结合，矢志不移，常抓不懈。广东、山东的军事训练，辽宁的“抓基层，练一线”，都是被实践证明了的成功经验。

(3) 健全、完善的规章制度是推动工作开展的重要保障：以制度引导管理，以制度促进发展，是我们努力的方向和目标。中国海监总队和各地都十分重视建章立制工作，事实证明这是完全正确的。有关队伍建设、人员管理、执法监察和安全保障等方面的规章制度，规范了工作秩序，严肃了内部纪律，提高了工作效率，使海监队伍在建立之初就在组织上确保上下一致，管理上有章可循，行动上步调统一，指挥上令行禁止。

(4) 搞好协调、形成合力是海监事业发展进步的重要动力：一方面是海监系统内部搞好协调、形成合力。在当前情况下，正确处理国家、省、市、县四级海监队伍的关系，加强沟通，优势互补，开展一体化建设十分必要。近年来各海区总队与有关省区市总队进行的协同执法、执法共建工作，均取得了很好的效果，极大地促进了海监一体化的进程和执法力度的提高。另一方面是海监机构与其

他执法机构以及与海洋厅(局)内部职能部门搞好协调、形成合力。如浙江省海洋与渔业局六处室共建执法总队;广东省总队加强与行政审批处室的协调沟通,建立工作制度;辽宁、广西等地跨部门的联合执法,都取得了很好的效果。

### 3. 海监队伍建设和执法工作中存在的主要问题

从目前的情况看,海监队伍建设和执法工作主要存在以下几个方面的问题:

(1) 法律、法规不健全,执法依据不充分:近几年来,我国的海洋法制建设虽然有了很大进展,但与形势的发展和行政执法的要求相比仍显滞后,在具体执法中还存在着海洋法律、法规的不完善和执法依据不充分等问题。加强和完善海洋法制建设,基层对此要求非常迫切,这也是我们下一步立法调研和制定配套法规的重点。

(2) 机构体系不健全,人员素质亟须提高:目前,海监机构体系框架虽已初步形成,但各地机构建设进度很不平衡,省级总队还有3个未成立,有一半以上的市(地)级海监支队及2/3以上的县(市)海监大队尚未组建,使海监执法工作还难以在地域上、在基层全面铺开。近年来,海监执法人员虽然数量上较以往有较大增加,但在质量上还不尽如人意,一线执法人员的素质亟待提高,办案尖子人员还十分欠缺。

(3) 执法装备仍需加强:经过多年努力,海监执法装备的建设不断发展,已具备一定规

模,基本上形成了陆、海、空立体执法体系的雏形。但随着海洋管理工作任务的不断加重,现有的执法装备,尚难以适应日益增长的任务需求。因此,加快执法装备的建设步伐,提升执法装备的现代化水平已成为海监机构面临的突出问题。

(4) 海监执法职能的履行仍不到位,执法办案的总体水平不高:从全国范围看,海监机构存在着职能履行不到位的问题,执法领域存在盲区,执法程序不规范。部分地区在海监执法的探索方面,主动性不够,创造力不足,工作仍停留在面上,执法的深度和广度有待于进一步拓展。

### 二、下一步海监工作的几点意见

这次会议是一次十分重要的会议。由于各地对海监工作的重视,全国海监工作发展是顺利的、健康的,已经形成了一个自上而下、逐步推进的势头,一个覆盖全国海域的海监队伍的雏形已经形成。虽然我们现在还面临着很多问题,但这都是发展中的问题。过去常讲新生事物是不可战胜的,海监工作面临的问题也是新生事物面临的问题,这些问题阻挡不了我们前进的步伐,而且从目前的情况看,这些问题正在被逐步解决,有些已经得到了解决。对海监队伍目前发展到这个阶段、这种状态,本人感到非常鼓舞,对前景也很有信心。

有以往的成绩和经验作为基础,今后的海监工作应该更加突飞猛进。中国海监各级机构要继续高举国家海洋局党组

提出的海洋行政管理的“三面旗帜”,以党的十六大精神为指针,以党中央、国务院关于海洋行政管理和依法行政的方针、政策为指导,进一步抓好海监队伍建设工作以及海洋维权、海域使用和海洋环境保护的执法工作;要通过不断开拓工作,继续提高中国海监执法工作的显示度和威慑力,树立中国海监良好的国际和国内形象,为海洋强国战略和海洋经济可持续发展作出应有的贡献。

2003年乃至今后相当长一个时期海监工作应当重点抓好三项工作:第一项是县级以上各级海监机构的组建工作;第二项是各级海监机构的执法能力建设;第三项是海域使用执法工作。这三项工作抓得如何,直接反映我们海监工作的水平,也应该成为我们近期检查各地海监工作水平的标准。

#### 1. 关于县以上海监机构的组建问题

现在11个沿海省、自治区、直辖市已经有8个组建了海监总队;全国沿海有52个市(地)级行政单位,也有近一半组建了海监支队;有140余个县级行政单位,也有近五分之一组建了海监大队。我们经过一年多的努力抓这项工作,能够抓到这样的水平已相当不容易了,但毕竟还有较大的差距。这是一项最基础性的工作,这项工作不到位,其他一切工作都无从谈起。初步设想,2003年省一级的海监机构要全部组建完毕。目前只有广西、海南和上海了,2003年一年组建完毕应当不成问题;市(地)一级要

建到 80% 左右, 大约在 40 个以上; 县一级要建到 50% ~ 60%, 大约在 70、80 个以上。任何一项工作都要有一个奋斗目标, 有时间进度, 不然的话则无法考核、掌握。当然我们的速度是要有质量的, 我们不要无质量的进度。为什么要提出一个进度的问题? 因为目前市、县海监机构的建设是一个薄弱环节, 加快进度就是要尽快推进市、县两级海监机构的建设, 对这个问题大家是有共识的: 第一, 我们的海上执法工作, 尤其是海域使用的执法工作重点是在市、县, 如不把重点放在市、县, 国家队和省队远水解不了近渴。光有国家队和省队, 也解决不了加大执法力度、提高执法效率的问题。最近有些同志提出海洋执法工作要实现重心的下移, 即不但国家队的执法职能要向地方队下移, 而且要进一步贯彻“就近”的原则, 将执法重心向基层海监支队和大队下移, 这个观点非常正确。因为只有加强基层日常执法, 才能真正实现执法职能的到位。以后省队的工作重点也应向“强化地区宏观管理、组织重大执法行动和大案的查处”上转变。为推进执法重心的下移工作, 2003 年我们考虑在每个省、自治区、直辖市各选择 1~2 个条件成熟、有代表性的基层支队或大队, 开展“窗口或示范单位”的建设工作, 以此促进基层队伍执法工作的有力开展。当然, 权力职能下放了, 就要强化层级间的监督机制。要强化上级海监机构对下级海监机构执法工作的监督指导, 及时发现

和纠正执法中出现的问题。第二, 《中华人民共和国海域使用管理法》明确规定县级以上各级人民政府都有管辖毗邻海域的权力。各级政府迟早是要行使这个权力的, 因此海监队伍迟早是要组建的。事实上要推动海域使用管理工作, 没有这支队伍是不可能的。所以, 2003 年我们要把机构建设的任务尽可能完成, 使中央和地方相结合的中国海监队伍的组织体系基本健全, 会后要把机构建设的任务具体分解、分配给各地区。

组建市(地)和县两级海监队伍, 应该注意解决好以下几个问题。一是一体化问题。全国海监队伍一体化, 首先表现在体制上的一体化。我们现在要发挥后发优势, 借鉴其他队伍组建时的经验教训, 从一开始就要把体制问题解决好。2002 年我们印发了《关于地方海监机构设置的若干意见》, 各地要遵照执行。大家有一个统一的遵循, 全国才会形成一个大致一体化的格局。二是执法主体资格问题。海监机构的执法主体资格, 是行使海洋执法权的重要保障。各级海监机构的组建, 必须经过同级政府机构编制部门的批准, 包括机构的名称、级格和职能(尤其是职能)。三是行政处罚权的集中实施问题。各级海洋行政主管部门的行政处罚权应由其所属的本级海监机构来实施。国家海洋局在这方面已做出表率, 正式下文把国家海洋局的行政处罚权集中授予中国海监总队并以国家海洋局的名义来实施。

省厅、市局、县局也要履行这样的手续。行政处罚权由海监机构集中实施, 是实现执法工作统一性的重要保证。如果一个地区除了海监机构有执法权, 海洋行政主管部门内部的有关职能部门也有执法权, 这样就会形成多头执法, 会给管理相对人带来麻烦, 给执法工作带来混乱, 这是不允许的。各级海监机构要在组建之初, 就把这个问题明确下来。总之, 要继续推进国家海洋局 [2002] 3 号文件的落实工作, 逐步实现各级海洋行政主管部门内部“政策制定、行政审批职能”与“监督检查、行政处罚职能”的相对分开。我们注意到, 由于历史的惯性和认识上的原因, 各地贯彻海监集中实施海洋行政处罚权的工作至今并未完全到位, 这个问题要在 2003 年中彻底解决。四是海监机构的领导问题。国家海洋局目前采取的办法是副局长兼任海监总队的总队长, 但实际主持工作的是常务副总队长、政委。为什么要采取这种方式呢? 目的是通过高配领导的方式来提高我们海监机构的地位。在海监机构建立之初、各方面工作刚刚起步的情况下, 高挂一下领导是有利于推进工作的。所以, 建议市、县两级海洋行政主管部门的分管领导要兼任海监队伍的领导, 哪怕只是个名分。当然, 不要求所有地方都这样办, 只是要求能这样办的地方尽量这样办。

各海洋厅(局)要把县以上海监机构的建设工作作为当前的一项首要任务来抓。抓好这

项工作重点要突出两条：一是要把组建海监队伍的重要意义向政府讲清楚，尤其是要把实施对毗邻海域的管理和行使海上执法权，是政府享有的重要权力这一点讲清楚。道理讲清楚了，政府是会支持的。二是在市县的机构建设上，各省要尽可能地在资金上、物质上给一些支持，这是推动这项工作必不可少的手段。

## 2. 关于海监机构的执法能力建设问题

海监机构的执法能力建设应该包括两大方面，一是执法装备建设，一是人员素质建设。它们都是海监队伍履行执法职责的基础保障。这里主要讲一下执法装备建设问题。

海监的执法工作有两个特点：第一个是海陆兼备。海监既有海上执法，又有陆上执法；既需要有海上执法的能力，又要有陆上执法的能力。因此，在执法装备配置上既要有执法车辆，也要有执法船只，再加上一些必不可少的取证设备等。第二个是管理对象主要集中在近岸。无论是渔业用海、交通运输用海、旅游用海、盐业用海，还是海洋工程用海等，基本上都集中在近岸，且管理对象的位置比较固定，对这些管理对象的执法检查往往需要与陆地相结合。这些特点就决定了我们的海上执法船只不一定像渔业那样大的马力，那样远的续航能力，那样规模很大的船。我们更多需要的是轻便、快捷、小型，能够与陆地紧密配合的船只。根据这样一个思路，国家队将来主要造千吨级以上的大

船，重点用于我国专属经济区的维权执法和国家一些重大项目的管理；省级队伍配备一些有一定续航力、一千马力左右的一二百吨级的执法船。市县两级暂时不用配这样的大船，配备2~3条比较大型的，能坐7~8个人的快艇即可。这样就可以形成一个国家以大船为主，地方以小船和快艇为主的执法能力格局。这种格局既能满足当前执法工作的需要，又可在比较短的时间内达到目标，以后可以根据发展的实际需要不断提高和完善。关于地方海监队伍的装备建设问题，国家海洋局、海监总队有一些初步的设想。一是近期争取支持每省配置一条百吨级以上的执法船，支持全国沿海每个市（地）配置一条大型执法快艇。至于是资金支持还是实物支持，由国家全部承担，还是国家和地方各级共同承担，这些问题要根据实际情况再确定，但这个目标是国家海洋局近期要积极争取达到的目标。各省也要充分发挥自己的优势，多为市县在能力建设方面做一些工作，最好也要有一个工作目标。装备建设的资金主要应来源于海域使用金。最近，国家海洋局和财政部在共同研究制定海域使用金的征收管理办法。财政部的意见是海域使用金近期主要用于海洋管理和执法工作。现在的关键在于我们能不能把海域使用金征上来，在于我们有没有合适的项目从财政部门那里争取资金。近期国家和地方的海域使用金，其主要

使用方向都要放在海监队伍的能力建设上。要达到上述装备配置的目标，各地区都要在每个年度财政预算之前，把海监队伍能力建设的计划做好，同时要积极做工作，争取把海域使用金尽可能多地从财政拿回来，以加快海监队伍的能力建设。

## 3. 关于加大海域使用执法力度的问题

海洋监督检查和行政处罚工作是中国海监各级机构的两项基本职能。围绕海域使用、海洋环境保护和海洋维权三项执法，各地要在抓好日常性、常规性执法上下大功夫。我们海监队伍承担的执法任务很多。在《中华人民共和国海域使用管理法》实施之前，国家队和省队的执法重点主要放在国家维权和环境保护执法上，在这方面我们积累了很丰富的经验。但是对海域使用执法工作，我们过去涉及不多，是一个薄弱环节。下一步海监执法工作的重点应该转移到海域使用执法上来，这是关系到海域法能不能得到贯彻落实的一个非常重要的问题。《中华人民共和国海域使用管理法》的贯彻落实一方面要靠宣传教育，另一方面要靠执法，这是推动法律贯彻实施的两个轮子，缺一不可。我们在海域法的贯彻实施工作中，必须两手都要抓，两手都要硬。

第一，执法方式问题。海域使用执法到底怎么执，这是我们下一步需要探讨的问题。在环保执法中，我们过去经常使用的方法是海陆空联合大检

查。这个方法好,整个环境一目了然,整个区域大检查无一漏网,同时也有巨大的社会效益和宣传效益。但是海域使用执法检查 and 环保执法检查不一样,光靠外观往往看不出来,必须一个项目一个项目地深入检查,必须个案处理,还要陆上和海上配合检查,既要外观又要查资料。海域使用执法检查与渔业执法检查也不一样。渔业执法检查是跟着渔船跑,管理对象随时都有可能违法。海域使用执法的对象是比较固定和近岸的,也不需要跟着跑。所以,我们完全沿用过去环保执法方式不行,而沿用渔业执法方式也不行。2002年海监总队下发过一个关于海域使用执法检查方式问题的文件。其中有经验总结的东西,也有理论上的东西,是否实用,还要靠实践来检验,靠各级海监机构在执法过程中去进一步丰富和完善。如何科学地开展海域使用执法,现在的思路并不是十分清晰,所以要加大探索力度,研究总结经验,及时推广好的做法。只有方式、方法对头了,切合实际了,海域使用执法工作才能有效果。

第二,处罚问题。从以往的情况看,我们执法活动开展得并不少,规模也不小,但实际处罚力度明显不够。今后,我们的执法检查工作的核心。不仅要该处罚的都要坚决处罚,而且每个案件都要严肃处理。要按法律规定处罚到底、处罚到位,绝不手软;要顶住说情风,要坚持原则,谁说情也不行。案件查处既要有数

量要求,也要有质量要求,这就是我们说的加大执法力度的标准。关于提高案件查处水平的问题,2002年海监总队做了许多开局性、开拓性的工作,如进一步完善了案例分析和执法统计这两项制度,印发了《中国海监执法案例分析操作指南》和《海洋监督检查和行政处罚统计报表》(修订);在福建召开了首次全国典型案例分析研讨会,并希望作为年度例会制度固定下来;启动了海监典型案例库建库的前期研究工作。2003年海监总队还计划编辑出版《海监执法人员办案必读》,以此书指导全国海监执法办案工作;还计划组织开展案件调查取证技术、海上行政强制措施和海陆空立体执法模式等几项实用性研究,为我们的海监执法办案工作提供坚实的理论后盾和储备。无论是2002年所做的工作还是2003年计划开展的工作,最终的目的只有一个,那就是要尽快提高我们海监的案件查处水平。

对2003年的海域使用执法工作,海监总队已有一些初步的设想:例如计划选择重点的用海类型如围(填)海、国家重大建设项目用海、养殖用海等,每种用海类型各选择2~3个省,由海监总队组织相关海区总队和省总队联合进行,争取用两年的时间对各种用海类型逐一进行摸索,探索各种用海类型执法工作的方法和模式,及时总结经验并加以推广;例如根据执法工作的急需,制定并出台《海砂开采用海执法监察工作的若干意见》等规范

性文件,细化完善法律,指导各地的执法工作;例如考虑向各总队下达办案数量和质量的指标,并由各总队分解下达执行,以及针对政府自己的违法审批用海等行为,提出应对措施等。

#### 4. 其他几项工作

除重点抓好上述三项工作外,尚有其他几项工作要做好。

(1) 继续抓好海洋环保和海洋维权执法工作:各级海监机构在努力强化海域使用执法工作的同时,也要将海洋环保执法和海洋维权执法放在十分重要的地位来抓。在海洋环保执法方面,要进一步加强海洋工程建设项目环境保护、倾倒海洋废弃物等方面的日常性执法工作;海监总队要与国家海洋局机关有关职能司(室)共同研究协商,提出加强海洋生态保护执法工作的有关措施;各级海监机构要积极主动履行《海洋环境保护法》赋予的海洋环境监督管理职能,在职能部门的指导和协调下,开展对陆源污染、船舶排污、海岸工程污染的监视工作,并逐步建立违法案件的移交和跟踪机制,必要时采取与有关部门联合执法,逐步确立中国海监的综合执法地位。在海洋维权执法方面,要做好对经审批的涉外海洋科学研究活动、涉外海底电缆管道作业活动等的监督检查,尤其要组织好对突发性涉外事件的执法工作;要加强对《中华人民共和国领海和毗连区法》、《中华人民共和国专属经济区与大陆架法》等海洋权益法律、法规

和相关制度的适用性研究,探索海上维权执法工作的模式,组织编写维权执法指南;2003年可考虑在北部湾海域组织开展一次海、空联合海洋维权专项执法巡航行动,目的是启动我国管辖海域特别是重点海域,如领海基点和基线、专属经济区以及岛礁等的经常性执法巡航,以体现我国的存在和管辖。

(2) 继续加强执法人员的素质建设:执法人员的素质建设是海监执法能力建设的另一重要组成部分。素质是海监队伍的生命。中国海监作为一支海上综合执法队伍,海洋执法任务复杂艰巨,要求每一位执法人员都必须能够全面掌握并熟练运用多部海洋法律、法规,具备海洋专业知识和执法基本技能,同时还要有吃苦奉献的精神和过硬的工作作风。因此,要继续抓好海监人员的培训工作。有几点必须注意,一要注意严把人员入口关,严格上岗资格培训工作,不盲目扩充队伍规模;二要注意培养业务骨干和尖子执法人员,强化对现有持证人员的执法技能培训,做到培养执法综合性人才和专才相结合;三要注意建立一套科学的教育培训体系。今后中国海监总队将只负责教育培训工作的宏观指导、政策制定及监督检查,组织对支队长级以上的海监领导干部和特殊执法岗位人员的培训,组织编制全国统一的培训教材。基层执法人员的培训工作应由各省总队和各海区总队分别负责组织实施。另外,进一步加强和规范执

法证件和执法服装的管理,进一步完善海监执法人员的考核制度,加强队伍作风建设,也是不容忽视的问题。

(3) 继续强化海监的宣传工作:宣传是开展海监执法工作,树立海监形象的先导。海监队伍建立的时间不长,各项工作都刚刚起步,社会各界对海监执法工作的认识也还不充分。在这种情况下,宣传工作就显得十分重要。在近几年的海洋执法实践中,有许多地方很好地把握了宣传这一有力武器,通过宣传这个窗口,提高了执法效果和显示度,扩大了海监执法的影响。如福建省总队在执法过程中邀请新闻媒体全程参与,做到“广播有声,报纸有字,电视有影”,发挥了很好的示范效应。广西的“宣传双月”、广东的“执法宣传周”、山东的“海域使用管理宣传周”等活动也很有特色,均起到了很好的作用。宣传工作既包括普法宣传,也包括执法宣传。普法宣传也应是各级海监机构分内的一项重要工作。各级海监机构除了积极配合各海洋厅(局)有关职能部门的宣传工作外,更重要的是要结合具体执法过程,有针对性地将普法宣传深入到城镇、乡村和管理相对人之中。各地要有所侧重地选择宣传方式和方法,如制作公益广告、利用新闻媒体对执法过程进行跟踪报道、对重大违法案件进行公开曝光等。关于执法工作的宣传,重点是要做好对政府的宣传。一是要加强向政府领导和有关部门的汇报,使他们及时了解海监执法工作

的基本情况和主要问题,以取得他们的理解和支持;二是要充分发挥海洋执法公报和通报的作用,及时展示海监的工作内容和工作成绩,展示海监的良好风貌,体现海监执法工作对国民经济发展、对人民、对社会的重要性和贡献力。

中国海监队伍在执法实践中,在各级政府和海洋行政主管部门的关心和支持下正茁壮成长,海洋执法工作也正在逐步走向深入。会议之后,各海洋厅(局)和各分局要从本地区实际出发,遵照国家海洋局和各级政府的要求和工作安排,制定好2003年的工作计划,积极、主动抓紧海监队伍建设和海洋执法工作。在大家的共同努力下,全国的海监工作必定会再创新业绩、再上新台阶。

(作者为国家海洋局副局长)