

立足根本 开拓创新

努力开创如东养殖用海管理新局面

如东县海洋与渔业局 康凯 魏云

如东东枕黄海，南濒长江，海岸线全长106千米，占全市海岸线长度的一半以上，连陆滩涂104万亩，辐射沙洲100多万亩，所辖海域面积约6000平方千米，是如东陆地总面积的三倍之多，占全市海域面积的60%。2002年《海域法》实施以来，全县累计用海确权发证234宗，总面积5.3万公顷，用海类型涉及养殖用海、工业项目建设用海、锚地、海岸防护工程用海、风能用海、海上交通用海等。近年来，在国家、省、市海洋主管部门和县委、县政府的正确领导下，如东县认真落实海域使用管理“三项基本制度”，已形成了依法用海、依法管海的良好氛围，近几年连续被省、市主管部门评为海域管理先进单位。

如东是养殖用海大县，滩涂可养殖面积为5万公顷。目前如东已确权养殖用海227宗，确权面积达5万公顷，占有项目用海确权面积的94%。自2005年如东被国家海洋局确定为全国海域管理示范县以来，该县以“百县示范活动”为契机，以创新养殖用海管理体制和机制为重点，以严肃查处违法用海行为为抓手，牢固树立“科学用海，依法管理”的理念，认真贯彻执行“两法一条例”，以确保“百县示范活动”各项任务顺利完成。

一、立足根本、强化管理、深入开展“百县示范活动”

（一）强化组织领导，保障“示范县活动”顺利实施

为了保证如东县海域使用管理示范活动的顺利开展，该县强化了组织领导工作，成立了由分管县长任组长，海洋与渔业局局长和政府办公室

副主任任副组长，各相关单位主要领导及各沿海镇镇长为成员的“如东县海域使用管理百县示范活动”领导小组，并确定了以海洋与渔业局主要负责人为工作组组长的工作班子，负责整个活动的实施。如东县还根据国家海洋局《海域使用管理百县示范活动实施意见》（国海管字〔2005〕562号）精神，结合该县养殖用海管理实际，制定了《如东县海域使用管理示范县建设活动实施方案》，并经“示范县领导小组”讨论通过。该《方案》从海籍核查、海域使用总体规划、养殖用海分等定级、海籍管理这四个方面着手，开创了海域管理的新模式。国家、省、市各级部门对该县“示范县”活动的开展高度重视，大力支持。国家海洋局下发了活动资金，用于购置了GPS测量仪、手提电脑等高科技设备。同时江苏海洋与渔业局为如东配备了专用电脑和打印机，用于海域管理信息系统建设。如东县政府也从财政中拿出专项资金，作为海域管理示范县活动经费。可以说，上级的关心和支持有力地保证了如东县“示范县”活动的顺利实施。

（二）加大宣传力度，树立“科学用海、依法管海”理念

为了让群众充分了解和认识“百县示范活动”的主要内容及重要意义，如东利用广播、电视、报刊等各种新闻媒体，以宣传“两法一条例”为重点，对广大渔民群众进行法规宣传。如东专门组织文艺宣传队在全县沿海举办“海洋法律法规知识宣传教育巡回演出”，不仅给广大渔民带去了喜闻乐见的精彩娱乐节目，还在节目中穿插海洋法律知识有奖竞答活动，使广大群众在参

与中接受教育，寓教于乐，受到了明显效果。此外，如东开展了送法律下乡活动，定期深入沿海镇、村进行宣传，将法律法规资料送到相关企业以及养殖户渔民手中。另外，如东还组织人员，深入滩涂、船头、港口进行宣传。通过多种形式的宣传教育，进一步增强了渔民群众海洋国土意识，使大家充分认识“用海必须申请，开发必须有序”的用海要求，全县已形成了“科学用海、依法用海”的良好氛围。在强化对广大渔民宣传的同时，也不断强化管海者的依法管海意识。多次开展培训，通过专题讲座等形式对管海者进行“全国海域使用管理示范县活动”的专题学习，使海洋管理人员进一步提高了对开展“示范县活动”的认识，明确了“示范县活动”的任务和责任，丰富了他们的法律知识，增强了他们的业务水平。

（三）提升管理能力，实行三级管理一站式服务

2007年，如东新设立了海洋资源环境保护科和海洋监察监督科这两个行政科室，将海域管理、资源环保和海监督察三大职能强化到位，科室之间实行联合办公、共同管理机制，进一步提升了海洋综合管理能力。如东在沿海镇还设立了海洋管理办公室，在各渔业村聘用了海域使用管理协管员，形成县、镇、村融为一体的海洋管理网络，各级明确职责、分工到位，充分发挥协同管理作用。在海域使用的申请审批上，实行了县、镇、村三级联审制，县海洋与渔业局负责对所辖区域的海域使用申请进行审查审核，确权发证；各沿海镇海洋管理办公室由分管镇长任办公室主任，负责对其辖区内的用海申请进行初步审查，指导并配合用海申请人按程序向县海洋行政主管部门提交申请；各沿海村的海域管理协管员，由村支部书记或村主任担任，负责对辖区内的用海申请签属意见并协助上报。县、镇、村海域三级管理的模式，为该县的海域管理创建了一个互联、互通、互助、互管的平台。今年，如东还实施了海域使用权年审收费一站式服务，由县海洋行政主管部门深入各沿海乡镇，由镇政府配合，各村协助，对该县已确权的养殖用海进行了年审收费。

全县上下齐心协力，齐抓共管，进一步提升了海洋综合管理能力。

（四）完善配套制度，提高海洋综合管理水平

完善海域使用管理配套制度是规范海洋管理、实现依法行政的根本。因此，如东县根据实际用海情况和海域管理的要求，制定了一系列配套办法和制度。一是建立了海域使用管理配套制度。全县有2000多艘渔船从事近海捕捞生产，渔船用海较多，且季节性捕捞用海的矛盾较为突出。为了规范用海管理，使捕捞用海走上依法用海的轨道，如东县海洋与渔业局在深入沿海镇村调查研究的基础上，制定出台了《如东县临时海域使用管理（暂行）办法》，使该县的海域捕捞用海也纳入正常海域管理之中，做到有法可依、有章可循，进一步维持了海上正常生产秩序。二是建立了依法行政内部管理制度。为进一步提高海域管理人员依法用海的水平，公开办事程序，如东县海洋与渔业局制定了《海域管理人员工作职责》、《海域使用管理工作规程》、《如东县海域使用申请与审批程序》、《如东县临时用海使用申请与审批程序》、《海域管理工作流程图》、《海域使用权登记种类和程序》、《海域使用权争议的处理程序》、《海域使用权争议的处理原则》、《如东县海域使用限时办理制度》等一系列制度，进一步明确了海域管理工作人员职责，提高依法行政能力和为用海单位服务的水平。三是建立了海域管理工作廉政制度。海域使用申请审批过程中涉及到权属争议、面积的大小、海域使用金征收的多少，这与海域管理工作人员的责权有着密切关系。为强化海域使用管理中的廉政建设，如东县海洋与渔业局制定了《海域管理工作人员廉政制度》，对海域管理工作人员进行严格规定，切实做到依法行政、以德行政、公正执法，确保行政权力授予有据、行使有规、监督有效，切实维护用海人的合法利益。

（五）坚持海洋功能区划制度，精心编制养殖用海规划

如东县的海洋功能区划已于2003年编制完

成。在用海审查审批过程中，如东县海洋与渔业局严格执行海洋功能区划制度，对每宗用海项目是否符合海洋功能区划进行严格的审查，对不符合海洋功能区划、影响海洋环境的用海项目坚决不予受理和审批。近两年，由于洋口港的开发带动了许多大型涉海项目的开展，如风力发电、天然气管道、LNG项目等，而该县在原先编制海洋功能区划时，未列入区划内，这就使有些功能区划与港口建设和经济发展产生了矛盾。为了不违反海洋功能区划制度，保证洋口港项目建设顺利开展，如东县海洋与渔业局提出调整方案，多次到省、市请求调整部分海洋功能区划，并得到了上级部门的大力支持，这样既保证了执行海洋功能区划的严肃性，又保证了洋口港开发项目用海合法性，促进了地方经济的发展。此外，结合全县的海洋渔业发展趋势和海域自然资源条件的基本特点，依据如东县海洋功能区划和综合规划所确定的养殖功能区进行规划，该县还制定了水域滩涂养殖规划，并已报县政府批准。该规划明确了养殖用海的范围，为更好的统筹协调养殖用海与其他行业之间的关系，建立各得其所、互利共赢的良好用海秩序提供了依据，依法保障了现有养殖渔民的正常生产，有效促进了海洋经济的发展。

（六）规范海域审查审批，认真落实海域权属制度

针对该县养殖用海面广量大的实际，如东县海洋与渔业局在养殖用海受理、审批过程中坚持做到规范化、程序化、法制化、公开化，在开展受理、申报海域使用申请工作之前，多次征求当地、周围的群众和镇、村领导的意见，检查项目是否符合海洋功能区划，是否符合海域使用总体规划；在受理用海单位海域使用申请过程中，实行公开、公正、公平原则，对每宗用海申请进行海籍调查，实地勘察，核实用海位置，经纬度、面积、用海是否有纠纷等；对海域使用申请单位之间的矛盾，组织协商进行调解处理，尽可能减少用海矛盾，在双方达成共识后按程序办理申请用海手续。如东县海洋与渔业局始终严格执行公示、公告制度，对每宗养殖用海在确定海域使

用前都通过局公示栏、海洋与渔业信息网络、向各沿海镇政府和各相关用海单位发送公示函等方式进行公示告知，通过公示无异议的，才予以确权发证，在确定海域使用权后，向社会公告。如东县认真落实海域使用权登记制度，对每一宗确权海域，从海域使用申请表、呈报表、海籍调查表，到海域使用权批准通知书、登记申请表、登记册以及海域使用金征缴凭证，都整理归档，保存完备，为该县的海域管理工作建立了完备的档案资料，为维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益提供了可靠的依据。

（七）加大海域使用金征收力度，全面实施海域使用有偿制度

在海域使用金征收管理工作中，如东以《海域使用管理法》和《江苏省海域使用管理条例》为准绳，严格执行《江苏省海域使用金征收管理暂行办法》，严格按照收费标准和规定收取海域使用金，有效地促进了全县海洋经济健康快速的发展。该县得具体措施有：一是加大海域使用金征收力度。到目前为止，该县累计收取海域使用金6270万元，其中，养殖用海1264万元，项目用海5006万元，各项目用海使用金的征收率达到了100%。在征收过程中，坚持做到确权与征收同步，先征收再年审，保证了征收率；另外还坚持不搭车收费，不摊派费用，确保海域使用金应收尽收，无一减免。二是加强海域使用金管理。在海域使用金的征收管理工作中，做到三个专项：第一是实行海域使用金征收专用发票，第二是实行专项资金到位，第三是实行专项帐户，做到专款专存，统一上缴财政，并严格执行“收支两条线”的规定，不多收多支海域使用金。

二、开拓创新、锐意进取，大胆创新养殖用海管理模式

如东县在稳步推进海域管理各项工作的同时，不断开拓创新、锐意进取，坚持强化服务与管理并重的理念，创新了养殖、捕捞管理新模式，建立了海域市场化运作和海监执法联动新机制，并在对养殖用海实行海籍核查的基础上，制

定了海域利用总体规划、养殖用海分等定级和海域管理制度，开创了养殖用海管理新模式。

（一）创新管理模式，强化服务理念

在养殖用海的管理中，牢固树立管理就是服务的意识，寓管理于服务中，实行管理与服务并重，切实为渔民群众的利益着想，在养殖与捕捞矛盾的解决上，创新了一套管理新模式，实行引导与管理并举。

强化管理与服务并重理念。

在养殖用海管理中，如东县坚持强化服务意识，遵循“四个原则”。一是便民原则。整合海域、海环、海监力量，对用海渔民实行“紧贴服务”，方便养殖户申请用海，规范养殖用海申请审批行为。二是忧民原则。想渔民所想，急渔民所需，对重点养殖海域进行海洋环境监测，针对生态环境变化对养殖业的影响，及时向养殖业主发送海洋生态环境监测预警预报，减少自然灾害发生率，提高养殖效益。三是利民原则。针对该县滩涂养殖日趋饱和的状况，引导养殖户采取浅海增养殖的新模式，使养殖业多渠道、多元化发展。四是助民原则。针对该县紫菜、贝类养殖病害多发现状，实行对受灾户进行资金补助机制，从根本上确保了养殖渔民的生产稳定，保证了渔区的稳定发展。

创新养殖、捕捞管理新模式。

浅海定置捕捞及滩涂定置作业是如东县的两大传统作业，随着该县滩涂养殖业的发展，养殖范围逐步由滩涂向浅海延伸，养殖业与浅海的定置捕捞作业及滩涂定置作业之间的矛盾日益突出，为妥善解决好养、捕矛盾，该县着重从两方面着手加以解决。一是实行临时使用海域者的双重管理。首先明确使用权人的主体地位，对捕捞生产实行临时海域使用管理，在浅海区和潮间带捕捞实行三种方式：（1）在养殖区进行捕捞生产的由养殖业主或养殖生产单位代为申请临时海域使用证，由捕捞者生产。（2）征得养殖业主同意的情况下，临时用海者直接向县海洋行政主管部门申请。（3）在用海者申请临时海域使用证的过程中，由海洋行政主管部门协调，明确养殖区养殖用海者和临时捕捞用海者各自用海的范围、

项目类型，但临时捕捞用海要服从养殖业主的生产监督和必要的生产管理，确权不得重叠。二是实行时间差法的生产期。如东县滩涂上养殖和捕捞的种类较多，滩涂捕捞方式有方网作业、定置作业、鳗鱼苗捕捞、河蟹苗捕捞等，养殖种类有紫菜、贝类、泥螺养殖等，捕捞与养殖在用海方面调节不好，互相影响较大。为了解决好这对矛盾，该县实行时间差法生产规定，每年的10月份到下一年度的4月份进行紫菜养殖，在此期间确保紫菜养殖的用海面积，在早春和秋汛季节尽量安排好潮间带的定置捕捞作业，这就做到养殖捕捞合理布局、尽量互不干扰，维护了正常的生产秩序。

（二）创建管理机制，强化管理措施

如东在养殖用海管理工作中，不断强化管理措施，加强海监执法队伍建设，提升海监管理能力；不断创新养殖用海管理新机制，推行海域市场化运作，有效促进了海域使用权的流转。

建立海监执法联动机制。

为切实做好如东县海域使用管理工作，如东县海洋与渔业局加大了海监执法检查力度，创建了海监、渔政、边防整体联动的执法机制，实现了三支队伍资源共享、信息共享、警力共享，形成了海监、渔政、边防互学互助的共建机制，此外，还采取了对重点海域实行定期与突击检查相结合，灵活机动的开展工作，对全县海域使用情况实施监控，发现违法使用海域行为及时进行处理，有效地提高了海监执法工作效力。截至2007年11月15日，如东县海监大队共进行海洋监察执法检查36次，受理举报检查3起，立案6起，结案5起，收缴罚没款82250元。海监联合执法的开展，使一些违法用海行为得到了有效遏制，促进了养殖用海健康平稳发展。

建立海域市场化运作机制。

如东积极推行市场竞争机制，对有纷争的养殖用海，在确保渔民生存用海的前提下，依法组织开展海域使用权招标、拍卖等市场化运作。该县长沙镇一宗养殖用海由于历史原因，争议不断，为了公正、公平地解决此宗用海的权属问题，对这宗养殖用海进行了公开招标，招标海域

使用权面积131公顷，最后由长沙镇滨海村经济合作社中标，总招标金额为40万元，用海年限为12年。此举有效地促进了海域使用权流转，减少了用海矛盾，实现了海域资源的利用和增值，平稳地解决了海域使用纠纷。

（三）创新管理制度，强化海籍管理

2007年，如东对全县养殖用海进行了海籍详细测量，安排专业人员深入滩涂、浅海，进行实地勘测；走访养殖单位、用海个人，进行用海调查；勘查该县可养滩涂和不可养殖的滩面分布情况，以及浅海可开发的区域，进一步摸清了养殖用海现状，在海籍详细测量基础上制定了三项管理制度。

制定海籍管理制度。

海籍管理是海域管理的基础，为了更好地掌控该县的海域使用情况，方便对海域使用属性查询，目前如东已制定好海籍调查册和海籍图册，将海域的位置、权属界线、面积、性质、使用状况、等级、使用金征收标准以及海域权利等项目，按照法定的权属核查、海籍测量及海域使用权登记的程序，整理形成海域管理图册，作为海域管理依法行政和保护海域使用权益的依据。

制定海域利用总体规划制度。

以《海域法》、《海洋环境保护法》、《江苏省海域使用管理条例》及国家海洋局《海籍调查规程》等法律法规为依据，根据如东县用海实际和今后开发利用的情况，将该县海域划分为五个功能区域：养殖区（滩涂中潮区底播围网养殖、高涂围塘养殖和低潮区筏式养殖）、工业用海区（以港口建设、风力发电和海岸工程等项目建设用海为主）、旅游区（海上迪斯科等旅游观光用海）、浅海开发区（筏式浮流、底播投苗养殖）和近海捕捞区（拖网、定置刺网、坛子方、六子方、插网和鳗鱼苗作业），这使海域开发利用科学化、合理化、规范化。

制定养殖海域分等定级制度。

海域分等定级是海域价格评估的基础，是海域使用管理的重要组成部分。根据该县养殖用海面积极较大、涉海渔民较多、海况复杂等特点，如东已着手研究和探讨养殖用海分等定级的规则和实施办法，在实地勘测的基础上，实施调查，根据海域的

自然和经济两方面的属性及其在社会经济活动中的地位、作用，评定海域的各种要素、对社会经济活动需求的满足程度，进而综合评定和划分海域等级，为全面、科学地管理海域，合理利用海域资源提供依据。目前，如东已初步摸索出分等定级的规则，坚持以综合分析、地域分异、定量与定性结合、级差收益相结合的原则，实行组织外业调查、专家评定、群众代表（滩涂基层管理人员）评定等调查方法，对滩涂区域进行效益的评价和区域资源可利用的估值，探索制定出适合如东县实情的实施办法。

三、围绕百县示范活动，推进如东县海域管理工作再上新台阶

随着海域开发利用方式逐渐多样化，主体日益多元化，海域空间资源的有限性和海洋经济发展的无限性也日渐显现，海域管理的任务将更加艰巨。下一步，如东县仍然以开展百县示范活动为抓手，以加强养殖用海管理为重点，以法制化、科学化、规范化为管理准则，大力推进管理体制、运行机制的改革，创新工作方法，合理配置海域资源，提升海洋综合管理能力，为海洋经济可持续发展提供有力保障，着重抓好以下几个方面的工作。

（一）继续做好海洋法规宣传工作，营造依法用海、管海的社会氛围

要把宣传《海域使用管理法》、《海洋环境保护法》、《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》、《江苏省海域使用管理条例》，以及其他海洋法律法规作为一项重要的长期的学习宣传重点工作来抓，通过多形式、多层次、多渠道的广泛宣传，增强全民的海洋国土意识，切实做到依法管海、依法用海，进一步为海域使用管理创造良好社会氛围。

（二）不断完善海域管理制度建设，夯实依法行政的法制基础

要进一步健全和完善海域使用管理配套制度，在认真总结的基础上，进一步完善相应的配套办法和规定，确保制度落到实处。

（三）严格执行海洋功能区划制度，充分发挥区划对海洋开发活动的规范和引导作用

要严格按照海洋功能区划要求审核项目用海，积极主动协调好各海洋产业之间、各区域之间在海洋开发利用上的关系，实行指导性与强制性兼顾、监督和调控并举，充分发挥海洋功能区划对海洋开发活动中的规范作用。

（四）认真落实海域权属管理制度，维护海域使用权人的合法权益

要以此次养殖用海普查登记和专项执法活动为契机，集中力量，对全县的海域使用现状进行摸底调查，做到养殖用海管理不留空白、不留死角，在普查登记的基础上建立起养殖用海动态监测体系，全面对养殖用海实行科学化、法制化管理。对新上项目用海，要严格履行报批程序，在审批养殖用海过程中，要为广大渔民着想，提高办事效率，增强服务意识。此外，还要进一步研究和引进市场竞争机制，在确保渔民生存用海的前提下，搞好招标、拍卖等市场化运作方式，有效促进海域使用权流转，减少矛盾，实现海域资源的增值。

（五）努力完善养殖用海管理体制，切实强化基层海洋管理力量

县海洋与渔业局将进一步强化基层海管办力量，将沿海镇海洋管理办公室从体制上真正建设成为海洋管理的基础队伍，使各沿海镇有海洋管理专职人员，使养殖用海管理能真正实现体制顺、办事顺，责任明确、管理到位。

（六）积极推行海域有偿使用制度，切实加强海域使用金征管工作

要进一步加强海域使用金征收管理工作，严格执行《江苏省海域使用金征收管理暂行办法》，认真执行有偿使用制度，按规定做到应收尽收，要严格执行海域使用金减免的批准要求，实事求是的坚持减免原则，为群众办实事，要严格查处无偿使用海域行为，保证海域使用有偿制度的落实。

（七）全面加大海监执法力度，整顿和规范海洋开发利用秩序

在加强和规范海域使用管理的同时，要充分发挥海监执法的作用，形成行政管理和执法监督联动效应，严肃查处用海活动中的违法行为，整顿和规范海洋开发利用秩序，保证海域管理“三项制度”落实到位，保障和维护用海渔民的合法权益，促进海洋经济的持续发展。