

建好体系 搞好示范 忠于法律 敢于碰硬 为促进浙江海洋经济又好又快发展保驾护航

中国海监浙江省总队 严寅央

浙江是个海洋大省，岸线曲折，海岸线总长6486千米，其中深水岸线占全国深水岸线资源总量的1/3；海域广阔，连同毗连的我国主张管辖的专属经济区及大陆架，总面积达26万平方千米；岛礁众多，陆地面积大于500平方米的海岛3061个，占全国的40%强；海洋渔业发达，年水产品捕捞量在300万吨以上，历来是我国最大的海水商品鱼基地；海洋旅游资源丰富，拥有海岛国家级风景名胜区2处、省级风景名胜区3处，钱塘江涌潮和南麂列岛国家级海洋自然保护区闻名中外，海洋旅游前景看好；此外，东海油气资源正在开发，还有无尽的海水可以制盐，可以提取化工、医药产品，可以生产淡水……。开发利用浙江省丰富的海洋资源，对于迎接浙江省人口持续增长、物质资源短缺、生态环境恶化的多重挑战，特别是缓解狭小的陆域国土以及耕地、淡水、矿产资源的不足或过量消耗给经济、社会发展带来的制约，有着十分重要的现实意义和深远的战略意义。

浙江省委、省政府历来十分重视海洋经济发展，2002年在全省海洋与渔业工作会议上就提出要建设“海洋经济发达，海洋科技先进，海洋

管理规范，海洋生态环境健康，海洋综合实力较强，在全国处于领先地位的海洋经济强省”，并把海洋开发列入浙江省经济和社会发展的“八八战略”，2004年省委出台了“关于建设海洋经济强省的若干政策意见”，全省掀起了新一轮海洋开发热。海洋管理、海洋环境保护和海洋执法工作任重而道远。

中国海监浙江省总队2002年4月26日经省编委批准成立，5月8日正式挂牌对外履行职责。六年来，在省海洋主管局和上级业务部门领导的重视、关心指导下，在沿海各级政府及相关职能部门的支持配合下，认真学习并自觉实践“三个代表”重要思想，克服了人员、经费、手段等方面的不足和无现成经验、案例可借鉴的困难，结合浙江省的实际，从抓好队伍自身建设和执法能力建设出发，审时度势，开拓创新，全面贯彻实施《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》等海洋法律、法规，加强海洋执法队伍建设，以“海盾行动”为抓手，积极开展海洋执法监察工作，为促进科学依法用海，保护海洋生态环境，促进浙江海洋经济又好又快发展做出了努力。2005年度浙江省海洋与渔业局被国家海洋局评为全国海

洋执法监察先进集体，浙江省海监总队被国家总队评为全国“海盾”专项执法先进单位。2006年，省总队被国家总队评为“全国优秀总队”。

——建立体系，培训人员，海洋执法队伍从无到有逐步加强。认真贯彻落实国家海洋局、中国海监总队和浙江省编委、省海洋与渔业局、省人事厅、省财政厅关于市、县海洋执法机构、队伍编制、内设机构以及专职监察员有关文件精神，全面推进全省海洋执法机构组建和规范工作，截止2007年底，全省海监机构已达32个，基本形成由1个总队、5个支队、26个大队组成的海监队伍体系，各级海监队伍的总人数达676人。为进一步贯彻落实中国海监总队《关于在海洋与其他部门合并设置的执法机构内设置专职海监机构的意见》精神，省、市、县三级海监机构努力实现“两个专”，在“海+渔”模式的机构内，设立了专门的海监机构，配置了专职的海监人员。海监执法体系的建成和执法人员的持证上岗，为履行法律、法规赋予的神圣职责，全面开展海洋执法监察工作奠定了组织基础。在此基础上，队伍的业务素质教育和规范化建设也得到了不断提高。2007年，根据中国海监总队《关于印发〈海洋执法监察证〉年审暂行规定》的通知要求，省总队在海区总队的指导下，精心组织，成功举办了两期海监执法实务〈年审〉培训班，全省先后有129名执法业务骨干参加培训，并通过了证书年审考试。各级海监机构也分别采取业务学习、经验交流、案例研讨等形式，进一步提高人员素质，有力推进了海监队伍的规范化建设进程。

——领导重视，多方筹资，海洋执法装备从少到多逐步增加。海监的执法装备和执法能力水平是海监队伍履行海洋行政执法职能的基础保障。在中国海监总队重视关心支持下，按照“高速、豪华、威严、十年不落后”的要求，投资400余万元建造的浙江省第一艘海洋执法艇——中国海监7001，于2005年4月25日在武汉南华船厂建

成并投入执法管理；由国家总队支持宁波市支队改装的100吨级海监执法艇——中国海监7021早已投入使用；由中国海监总队建造、先后配置给舟山、台州、温州和南麂岛市支队的4艘玻璃钢海监艇都已交付使用；由嵊泗、平阳县和龙湾区大队自筹资金改装和新造的3艘海监执法艇（中国海监7012、中国海监7053、中国海监7052）先后入列。2007年全省在海监装备建设方面共投入600余万元，为普陀、洞头、定海、温岭、临海大队配置海监艇5艘（其中3艘已投入执法），为南麂岛支队、龙湾、平湖、海盐大队配置执法车4辆，分别为各支队、大队配置1台手提电脑和1台打印机。由国家总队支持省总队的海监执法车2辆、省总队支持舟山、台州、温州支队、乐清、洞头、玉环执法示范大队海监执法车6辆和国家总队统一安排普陀、象山、温岭、苍南等15个养殖执法示范县海监执法车15辆年底前全部到位。至此，全省已拥有海监执法艇13艘、海监执法车25辆，办案取证设备也明显增加，有效地改善了各级海监队伍的执法装备能力。

——审时度势，精心组织，海洋执法监察从零开始逐步加大。搞好海洋执法，是海洋监察机构的基本职能。六年来，全省各级海监执法机构，忠于职守，履行职责，以“海盾”行动为抓手，以整治无证采砂、查处无证用海为主要内容，抓住重点，突破难点，先易后难，稳步推进，海洋执法领域不断扩大，海洋执法力度逐步加大，海洋执法成效日益明显。据统计汇总，至2007年底，全省各级海监机构共进行各类检查10 091次，检查各类项目5 705个，发现各类违规行为1 325起，做出行政处罚894件，决定罚款为2 959.15万元，实际收缴罚款2 636.01万元。处罚案件涉及围（填）海造地、码头建设、海洋工程、海砂开采、海底管线、海洋倾废等，通过执法监督，既宣传了海洋法律、法规，提高了用海者的法制意识，又促进了海域合理开发、依法管理和海洋生态系环境保护，为全省海洋经济持续协调、又好又快的发展，做出了积极的贡献，

还提高了海监执法机构的显示度，树立了海洋主管部门综合管理海洋的权威。

同时，各级海监机构的执法水平也大有提高，案件越办越多、案值越办越大、质量越办越高。在2007年开展的案卷评查工作中，各地选送的案卷平均70%被评为良好、30%被评为优秀，省总队、舟山市支队的两个案卷被海区总队评为优秀并推荐到国家总队参加全国“十佳”案卷评选，其中省总队的一个案卷被评为全国优秀案卷。事实证明，浙江省的海监能力建设已逐步迈上新台阶。

——以点带面，稳步推进，海洋执法示范创建工作成效明显。根据中国海监总队《关于中国海监示范工作实施意见》精神，浙江省加强示范工作组织领导，建立健全各项执法监察制度，借鉴宁波支队、乐清大队示范工作经验，贯彻“执法重心下移”、“加强基层执法”工作理念，制定了《关于开展中国海监浙江省执法示范大队创建工作实施意见》，组织开展了浙江省海监执法示范大队的创建工作。按照“海岸线长、执法任务重、现有条件好、积极性高”的标准，经沿海各市推荐、总队审定，宁海、普陀、洞头、玉环、平湖5个大队为中国海监浙江省2005年度创建执法示范大队。创建示范工作围绕“组织机构建设、执法队伍建设、执法装备建设、规章制度建设和海监执法实践”五个方面进行。为更好地学习和推广示范工作经验，推动示范创建工作，2005年总队在乐清召开了“全省海洋执法示范大队座谈会”，介绍示范经验，进行讨论交流，参观整治现场，为各示范创建大队提供了相互交流、学习经验、取长补短、拓宽思路、增强认识的平台。2006年根据执法实际，扩大示范规模，新增定海、嵊泗、北仑、象山、温岭、龙湾5个示范创建大队。2007年经考核验收，11个申报示范创建创优的大队中，岱山、椒江、三门3个大队达到了示范创建工作目标；定海、普陀、宁海、北

仑、象山、温岭、洞头、龙湾等8个大队达到了有关示范创优工作目标。

至此，全省已有国家级模范支队1个（舟山），海区级模范支队1个（宁波），国家级优秀示范大队1个（乐清），执法示范支队2个（台州、温州），养殖示范大队2个（宁海、临海）；省级示范大队13个。浙江省的示范工作一年一个台阶，取得了新的进展。通过示范创建、创优、创模工作，充分发挥了“示范”执法载体的作用，以点带面，进一步规范了基层组织建设，推进了海监执法，积累了工作经验，提升了队伍素质，促进了全省海监执法工作的常规化、规范化。

——抓住重点，突破难点，“海盾”行动产生了重大影响。开展“海盾”专项执法行动，是国家海洋局、中国海监总队为有效打击海洋违法行为，推动《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》的实施，快速提高海监队伍的执法办案能力，增强海洋行政执法工作的社会影响力的重大举动。浙江省认真贯彻，坚决响应，顶住压力，克服困难，办好“海盾”大案，促进依法用海。

分析浙江省“海盾”专项执法行动，有五个特点：一是办案数量越来越多。从2004年的4个，增加到2007年的11个，四年办案31个。二是办案力度越来越大。罚款数从2004年的58.44万元，增加到2007年的253.3万元，超过30万元的4个，超过50万元的3个，其中3个决定罚款数超过100万元。三是办案领域越来越宽。从无证围填海造地、非法采砂，到工业用海、港务码头用海、海底管线用海，以及破坏海洋环境的倾废案等。四是办案速度越来越快。如2006年自4月中旬起展开执法调研，到6月下旬有8起“海盾”案件全部调查取证终结，会审后相继发出处罚决定，到9月份已顺利办结7起“海盾”案件。五是办案效果越来越好。通过“海盾”专项执法行动内容上的拓展、力度上的加大，效果也是越来越好。不仅宣传了海洋法律、法规，促进《海域法》和《海环法》在浙江省的贯彻实施，

而且增强了用海者的依法用海意识，大幅提高了海域使用的办证率和海域使用金的征缴率。全省2007年度共确权发证232本，确权面积11 317.9公顷，征收海域使用金3.135亿元。

这四年来，考虑到各地海洋执法机构组建进程和开展海洋执法监察工作水平不一，中国海监浙江省总队每年编发以“海盾”案例为主要内容的《海洋执法监察案例选编》，供全省海监执法人员学习参考。并通过组织有关市县海监执法人员，参与“海盾”案件调查取证、开展“海盾”案件会审（听证）、参加“海盾”典型案例评析、进行“海盾”执法案卷评选等活动，培养了一批既掌握海洋法律、法规，又熟悉海监执法业务，敢办案、能办案、办大案、办铁案的海监执法骨干力量，推动了海监队伍整体执法水平的提高。

在执法工作取得初步成效的同时，也应清醒地看到在执法中所面临的问题。

一是河海之争依然存在，河口海域执法难以开展。尤其是在杭州湾区域，涉及法律、法规打架和行政职能协调问题，尽管国家总队对河口海域加大了执法力度，但杭州湾两岸地区海监工作仍难以开展。

二是法律制度不够完善，给执法实践带来困难。《海域法》自2002年实施至今，国家尚未出台相关配套的法律规范，行政执法中对违法用海类型的界定及罚款金额的计算标准国家与地方没有

统一；对诸如采砂案、跨法案等如何适用海域法处罚又各持不同观点，确实给具体执法带来困难。

三是行政处罚权的级别限制，造成海洋环保执法监管不力。《海环法》规定了国家海洋行政主管部门具有行政处罚权，而对地方各级海洋管理部门的权限未作明确规定；《海洋工程条例》又规定“谁核准、谁处罚”的原则。行政处罚权受级别管辖的限制，影响执法监管力度。

四是养殖用海面临的实际问题，造成执法上的障碍。渔民长期靠海吃海，祖宗海观念根深蒂固，在其生存问题没有得到根本解决之前，渔民抵触执法的情绪较重，需要采取科学的引导和分流措施，鼓励渔民转产转业，科学规划海洋功能区划，逐步清理无证养殖。

五是执法领域拓宽后，人员素质有待进一步提高。从渔政中转岗而来的海监人员，对海洋知识了解不多，特别在海洋环保方面，业务素质有待进一步提高，为适应对用海项目实施全过程监管的需要，各级海监机构要参与项目评审，及时掌握信息和业务。

2008年是贯彻“十七大”精神的第一年，必将是浙江省海洋事业蓬勃发展、翻开历史新篇章之年。面对新形势、新任务，中国海监浙江省总队将继续忠于法律、牢记使命、坚持原则、敢于碰硬，努力把海监工作全面推向一个新高度，为促进全省海洋经济又好又快地发展，建设海洋经济强省做出应有的贡献。