

强化海洋综合管理 加快建设海洋经济强市

汤光仿

(威海市海洋与渔业局 威海 264200)

威海市三面环海,海岸线近1 000千米,占山东省的1/3和全国的1/18,是全国的海洋大都市。海洋是威海市最广阔的空间、最宝贵的资源和最大的优势所在。历届市委、市政府都十分重视海洋工作,先后实施了海上威海、海洋经济现代化、建设海洋经济强市等一系列战略部署,尤其是进入21世纪以来,全市海洋开发利用从弱到强,由点及面,发生了巨大变化,取得了显著成绩。2007年,全市海洋产业增加值达到426亿元,占GDP的26.9%。在这种情况下,如何管理好海洋,最大限度地发挥好海洋经济效益、社会效益和生态效益,为全市国民经济和社会发展做出新的更大的贡献,就显得尤为重要。

一、威海市海域使用管理的基本情况

伴随着《海域使用管理法》、《山东省海域使用管理条例》等法律、法规的实施,威海市海域使用管理工作也从由无到有、由浅入深,基本形成了以海洋功能区划制度、海域权属管理制度和海域有偿使用制度为主要内容的管理框架和体系,使海域使用基本上步入了法制化、规范化的轨道。2003年威海市被确定为全国海域使用管理示范区,2005年全市四个县市区被确定为全国海域使用管理示范县,2006年被国家海洋局确定为全国海域动态监视监测系统建设的首批试点城市,成为山东省唯一的实现全国海域使用管理示范“一片红”的城市。2007年被山东省政府授予“海洋经济建设先进市”。海洋综合管理工作主要呈现以下几个特点。

1.在规划制定上先行一步

高起点、高标准进行了《海洋功能区划》的编制工作,目前已经由山东省政府审批并公布实施。根据功能区划,在全国首批制定出台了《养殖水域滩涂规划》,并着手编制《海域使用规划》、《无居民海岛保护与利用规划》以及威海湾、石岛湾等重点海湾的海域使用规划,为海洋开发管理提供了科学的依据。2007年在内地级市率先开展了《海洋环境保护规划》的编制和实施工作,并由国家海洋局在全国进行了推广,为加强海洋环境保护提供了依据。

2.在论证审批上严格把关

严格贯彻落实海域使用管理的三项基本制度,在海域使用审批上严格把关。对于符合海洋功能区划和海域使用规划、拉动力大、带动力强的海洋经济重点项目,在规划布局、海域选址、可行性论证、手续办理等方面提前介入、主动协调、优质服务,营造良好的条件。3年来全市共新建造船项目22个,使用海域240 hm²余;新上海洋交通项目20个,使用海域280 hm²余。对于改变和严重改变海域属性的围海、填海等用海项目,严格执行海域使用可行性论证和环境影响评价制度。近年来,先后对近100起用海项目进行了海域使用论证,否决了一批投资大的海洋项目,最大程度地保证了新上用海项目的科学合理。

3.在环境监测上高点起步

先后与国家海洋局北海分局共建了威海、文登海洋环境监测站和威海市海洋环境监测预报中心,为建设高水平的全市海洋环境监测预报体系

奠定了基础。投资300多万元购入监测设备仪器,充实实验室配备,从中国海洋大学、浙江大学等单位引进多名高层次专业技术人员,监测水平不断提高,威海市海洋环境监测中心成为“全国地级市海洋环境监测示范站”。目前,已在全市布设100多个监测站位,对海洋环境进行常规和应急监测,及时向社会公布《海洋环境质量公报》和监测结果。海洋环境监测在政府决策、审批项目、解决纠纷等方面发挥了重要的参考和依据作用。同时,还不断强化预警机制,开展海洋污染基线调查,确定了全市防风暴潮警戒水位和赤潮监控区,制定了《突发海洋环境污染事件应急预案》,及时向社会发布海洋预警信息,提高应急响应能力。

4. 在海域权属转让上积极探索

威海市渔业局积极推进海域使用权的拍卖、抵押等市场化进程。先后三次对文登市五垒岛湾海域进行了公开拍卖,拍出海域1 533 hm²余,收取海域使用金1 500余万元。先后办理海域使用权抵押登记200多宗,涉及贷款6亿多元,使海域使用权在盘活资产、促进生产等方面发挥了积极的作用。

5. 在执法管理上创优争先

着眼于建立一支准军事化的海洋监察队伍,大力加强队伍和装备建设。积极推行政务公开和办案承诺制,严格执法程序,将海监执法置于社会监督之下,促进了公开、公正、公平执法。深入开展了“保护蓝色国土”、“海盾”、“保护千公里海岸”、打击盗采海砂等专项执法行动,对全市海岸线进行拉网式检查,及时查处各种海洋违法案件。近三年累计查处海洋违法案件300多起,有效地规范了海洋开发秩序、保护了海洋生态环境。威海市海洋监察支队被评为“全国海洋监察执法模范示范支队”。

虽然威海市海域管理工作取得了一定成绩,但与快速发展、变化的海域使用管理形势和要求

相比,还有许多不相适应的地方,面临着一些亟须解决的问题,主要表现在:①在向海洋要资源、要空间、要生产力不断升级的情况下,围填海过热的趋势比较明显,海域使用管理的压力进一步加大。②违规、违法用海事件时有发生。擅自围海、填海、用海,未批先建、边批边建、少批多建等违反法律、法规的现象仍时有发生,严重扰乱了海域使用管理秩序。③海域使用金的征收使用不够规范。尤其在海域使用金的使用上,目的不够明确,机制不够完善,海域使用金真正用于海洋开发与管理的比例偏小,没有发挥其应有的作用。④海洋监察执法需要进一步强化。主要是海洋监察执法能力和手段不足,全天候、快速反应的监督检查机制仍不够完善。⑤海洋资源、环境承载的压力越来越大。由于围填海造成的岸线缩减、海湾消失和动力失衡,由于陆源污染和溢油等突发性事件带来的生态污染,由于风暴潮、赤潮等海洋灾害造成的环境受损、生态破坏,均使海洋资源和海洋环境承载的压力越来越大。

这些问题是伴随着海洋开发利用和海洋经济发展而产生的,是发展中的问题。必须用发展的眼光、发展的办法来解决发展中的问题,通过解决这些困难和问题,进一步提升海域使用管理工作的法制化、科学化和规范化水平。

二、加强海洋综合管理的打算和措施

2008年初,国家监察部、人事部、财政部、国家海洋局联合颁布了《海域使用管理违法乱纪行为处分规定》。前不久,山东省政府又召开了全省海洋综合管理工作会议。这些都为做好海洋综合管理工作提供了可靠保障。威海市海洋与渔业局将以此为契机,深入学习、贯彻、落实《规定》和会议精神,进一步改进和强化海洋综合管理工作,努力开创海域使用管理工作的新局面。主要做好以下五个方面的工作。

1. 进一步完善海洋管理的规划体系

要在《海洋功能区划》、《海洋环境保护规划》的基础上,抓紧研究制定《海域使用规划》,要以岸线保护与合理利用为重点,明确优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区,探索建设用海指标化管理的模式和路子,指导全市近岸海域资源科学适度利用。同时,以规划编制为契机,加强与各市区及各涉海部门的联系与协调,使规划的编制过程成为宣传海洋工作的过程,深入开展调查研究、统一思想的过程,推进民主决策、依法管理、科学用海的过程。

2. 进一步规范海域使用审批程序

海域使用审批是《处分规定》规范的重点内容和环节,其目的是有效地监督防止海域使用审批过程中的违法、违纪行为,避免不作为、乱作为。要强化依法行政意识,把好依法审批、科学审批关口,严格依程序、按权限审批,维护海洋功能区划、海域使用规划的权威性和严肃性。要规范受理登记、现场踏勘、海籍调查、审核报批、档案管理等项工作,按照规定的时限、程序进行海洋行政审批。要规范海域使用论证、海域测量标准,督导各海域使用论证、海域测量资质单位进行计量认证和标准化建设。在海域使用审批工作中,要紧密配合国家宏观调控政策,支持和保障能源交通类基础产业、高新技术产业、公益事业和重点项目用海,严格控制房地产以及形象工程、面子工程用海,禁止高消耗、高污染、高排放的粗放型产业用海,优化海洋产业结构,真正体现有保有压,促进海洋经济又好又快地发展。

3. 进一步强化海域使用监察执法

要加强海洋监察执法队伍建设,提高工作素质,改善执法装备,强化执法能力。要加大监察执法力度,对于未批先建、边批边建、少批多建、污染损害、炸礁采石、盗挖海砂等违法案件,必须依法严厉查处,做到发现一起、查处一

起,决不姑息、决不手软,使违法者付出应有代价和成本,受到应有的处罚。要强化对海域使用尤其是围填海类工程建设全过程的监督检查。海洋环境的脆弱性和不可逆转性都决定了对围填海类工程必须持审慎的态度,不但在论证审批环节要科学决策、民主决策、依法决策,而且在施工过程中也要加强施工监测和竣工验收。不但要对围填海工程的位置、面积进行监管,而且也要对施工工艺、施工技术进行监管,尤其对于不按规定用途擅自改变用海类型的,应加强监督检查,早发现、早处理。通过将监管的关口前移,建立全过程的监督检查机制,可有效地控制甚至防止少报多填、灾害性环境污染等现象的发生。

4. 进一步探索海域使用管理新机制

根据不断发展变化的海域使用管理工作的新形势,积极探索,开拓创新,用新的思维、新的办法解决发展中面临的新情况、新问题。要积极探索海域使用权的价值实现机制,海域使用权是一种用益物权,既关系到海域使用权人的切身利益,又关系到国家的经济利益;要通过海域使用权招标投标、流转制度建设,保证国有海域资产的大幅增值;要善于利用经济杠杆控制过多、过快、过热的围填海热潮;要积极探索海洋生态资源补偿机制。目前,虽然大部分围填海事先都与利益相关者达成了征用补偿协议,但围填海区域国有资源的损失,以及围填海对海洋生态环境的损害补偿却一直是个空白。今后,在围填海项目的管理中,要体现自然资源和生态环境损失补偿的内容,并探索最终建立相关的生态资源补偿机制。

5. 进一步规范海域金征收使用工作

要加大海域使用金的征缴力度。海域使用金是国家的权利金,对海域使用金的征收工作要坚定不移、不折不扣地执行好。要加强对恶意欠缴海域使用金行为的打击,该强制执行的,一定要强制执行,做到海域使用金应缴尽缴,应收尽

收。要进一步加强海域使用金的管理。海域使用金一律通过非税收入征缴系统征缴入库。海洋管理部门征收海域使用金，应当向海域使用单位和个人发送《海域使用金缴款通知书》，填写“山东省非税收入缴款书”，由用海单位和个人按照规定金额、期限、方式，到就近的代收银行，通过非税收入征缴系统缴款。海域使用金上缴财政

后，财政部门要专款专用。要本着取之于海、用之于海的原则，逐步建立完善海域使用金使用机制，确保用于海洋开发管理的海域使用金逐年增加，充分发挥海域使用金在海洋开发与管理中的保障、导向和杠杆作用，最终形成以海域使用金促进海洋开发管理，以海洋开发管理促海洋使用金增收的互促互动、协调发展的良好格局。