

积极探索 勇于实践

全面推进海监先进示范支队建设

南通市海洋与渔业局 顾润华 陆建新

2007年以来,中国海监南通市支队在各级海洋行政主管部门及海监总队的正确领导和关心支持下,在南通市全体海监人员的共同努力下,以争创“海区级模范支队”和“国家级模范支队”为契机,以执法能力建设为核心,以履行海监职能为己任,积极开展海监执法工作。截至去年底,全市两级海监执法机构共立案49宗,结案29宗,“海盾案件1宗,协助上级总队完成“海盾”案件3宗,并对全市海洋建设项目进行了全程监管。市支队通过创立三个机制,组织三大行动,采取三项措施,有效地增强了海监执法能力和动力,初步实现了海监执法工作的日常化、规范化和科学化,较好地维护了正常的用海秩序和用海单位、个人的合法权益,提升了南通市海监队伍的整体执法水平,树立了南通市海监的良好形象。海监南通市支队的主要做法有以下四点。

一、加强组织领导和队伍建设,落实示范工作

国家海洋局《关于开展2005年度中国海监示范工作的通知》(国海办字〔2005〕50号)下发后,南通市海洋与渔业局领导高度重视,并把海监执法示范工作当作头等大事来抓,局党组要求全市海监队伍把示范工作抓紧、抓实、抓好。以“创一流的队伍,树一流的形象,争一流的业绩”为目标,努力完成示范工作的各项任务。具体措施如下:一是主管局长亲自抓,成立了以分管副局长为组长,海监支队支队长、海域处处长及沿海各县(市)分管局长为成员,成立了海监示范工作领导小组,并在“机构、人员、经费”

上做到三落实,切实加强示范工作的组织领导。二是进一步完善海监队伍岗位责任制和执法责任追究制,通过制定“法律责任一览表”来规范海监执法行为,提高海监执法效率,并从“德、能、勤、绩”等方面对沿海各县(市)海监大队工作采取量化考核,以此来强化行政执法监督和队伍廉政建设,形成海监队伍长效管理机制。三是根据南通市所管辖海域面积广,海岸线长等实际情况,市支队十分注重基层海监大队的建设,并把达标中队建设作为执法示范工作的一个中心任务来抓,明确达标中队建设的具体要求,加强对县(市)海监大队的工作指导与沟通,不断提高基层大队的执法办案能力,提升全市海监队伍执法能力和水平,树立海监示范品牌。

二、创立三个机制,推动示范工作

南通市海监支队通过创新机制,整合执法资源,增强了执法的合力。一是创立整体联动的执法机制。全市拥有206千米的海岸线,浅海滩涂及辐射沙洲380万亩,海岸带面积1.3万平方千米余。市支队及沿海五个县(市)海监大队持有海监执法证且配有海监制式服装的仅有38人。面对面广量大的工作任务,支队充分利用省总队直属支队在南通的有利条件,邀请省直属支队加入该市的执法体系;同时通过制度的形式把市、县两级海监机构整合为统一的整体,从而形成省、市、县三级整体联动的执法机制。定期召开办公会议,认真研究各阶段推进海监工作的办法,交流办案心得,共同探讨执法过程中存在的热点、难点

问题。整体联动机制的建立,较好地解决了海监人员少、执法经费紧张及装备落后等诸多问题,并为各大队办案人员提供了一个实战操作的平台。二是创立互学互助互促的共建机制。为更好地学习军队的优良传统和严谨作风,对海监支队实行准军事化管理,海监南通市支队与武警南通市支队达成了共建协议。通过军地共建,支队的队风队貌得到了明显的改变,全体海监执法人员在工作期间都能按照有关规定,规范着装,挂牌上岗。在执法过程中,都能以军人的姿态、军人的风范展现在管理相对人和社会面前,大大提升了南通市海监队伍的形象。支队还实行了海监、渔政、武警三个支队联合,实行资源共享、信息共享、警力共享,做到渔政、武警执法力量为我所用。在今年支队组织的各项大的执法活动中,都有渔政、武警的执法人员参与,提高了执法效果。同时,不断加强支队间的合作与交流,2007年,支队分别与海监五支队及葫芦岛市支队开展支队共建,实现支队间的互帮、互学、互促,进一步完善了内部管理机制,促进了支队执法水平的进一步提高。三是创立了“三海联动”的服务管理机制。为提高海监执法的科学化、专业化、规范化水平,海域、海环及海监部门以联席会议的形式,加强沟通,共同协商、共同参与、共同管理。一方面,海域部门为海监执法提供基础性的资料,完善海监执法工作台帐。市海洋环境监测中心和南通海盛海洋信息咨询事务所加强海洋环境监测与服务,为海洋环境方面的执法监察提供了技术支撑。另一方面,建立健全了全市、县、镇、村海洋环境四级管理网络。2005年,市海洋与渔业局下发了《关于沿海乡镇设立海洋管理办公室、聘任百名海域管理协管员、海洋环境监督员的通知》,目前南通全市有28个涉海乡镇、111个涉海村设立了海洋管理机构和专门的管理协管员,2007年年初,支队又从110名海洋协管员中精心挑选出责任心强,长期从事海洋生产的12名协管员为海监执法信息员,从而为南通市海监支队有效履行海洋执法管理,推进南通市海洋管理工作奠定了良好基础。

三、组织三大行动,扩大示范影响

执法实践是示范工作的实质内容,也是执法示范工作的重中之重。2007年以来,支队组织了三大执法行动。一是联合执法检查行动。1~3月,支队针对南通市的海洋建设工程项目用海现状,经过综合考虑,全盘设计,联合省总队和沿海大队,自北向南进行拉网式检查。省总队的参与引起了市、县海洋行政主管部门和基层政府的高度重视,这就有效地防止了地方保护主义和人为因素的干扰。此外对基层大队的海监人员采用交叉的方式互查,这保证了检查结果的客观性和公正性。这次行动共检查重大用海项目18个,为项目单位提供了政策和法律援助,及时纠正了项目实际运行中的不足,遏止了一些违法苗头,确保了项目的有序开展,落实了执法监察事前、事中、事后的监督检查制度,真正实现了对重大用海项目的全程监管,深受用海单位的欢迎。在检查中,支队、大队与部分用海单位还建立了相互协作关系。二是海陆立体执法行动。从6月开始,支队利用海监“5005”执法艇、中国渔政“32541”、“32543”、“32544”船组成混合巡航编队,对南通市海域进行巡航管护。各沿海大队的海监执法车和20名海监执法人员组成三个小组,分别在大洋港、东灶港、洋口港等沿海岸线开展巡查,并向用海单位和个人发放了《海域法》、《海洋环境保护法》及《江苏省海域使用管理条例》等宣传资料。通过海陆巡查行动,树立了海洋管理部门的权威,提高了海监执法水平,展示了海监执法队伍的风采,维护了广大用海单位和个人的合法权益。三是养殖用海专项行动。8月,支队通过制订切实可行的行动方案,联合市局海域管理处、资源环境保护处、海洋环境监测中心和各沿海监大队的人员,组成了行动小组,以一级达标海堤为海陆分界线,统一行动,进行拉网式检查和检测。行动小组共检查用海单位、个人150余家,涉海面积达130多万亩,基本查清全市用海情况。在此基础上,行动小组按照

人性化的办案原则，对无海域使用权证书使用海域、擅自改变海域使用用途、未交海域使用金使用海域等16宗违法行为进行了调查处理。同时，支队积极配合各县（市）组织的“百县示范”活动，实行专项执法与养殖用海普查登记有机结合，有效解决养殖用海执法难题，并形成卓有成效的管理经验：对养殖户“小而散”的县，采取建立海上联合体的办法，把分散的小户经营纳入到有组织的管理上来；对滩涂和辐射沙洲面积大的县，加强对用海业主的海籍管理，综合海域自然资源、环境和养殖效益等各类因素，实行滩涂分等定级管理；对用海单位“小而不散”的县，建立了一套“大证带小证”的管理办法，这样既方便了管理，又确保了直接用海人的权益。针对滩涂养殖饱和的状况，支队组织引导养殖户发展浅海养殖，并采取收取保证金的办法，督促养殖单位和个人投放养殖苗种，杜绝无偿占用资源的现象，化解了捕养用海矛盾。通过三大执法行动，南通市海洋管理的相关法律、法规得到了广泛宣传，基层政府、用海单位、用海人的法律意识明显增强，一些违法用海和破坏海洋环境的行为得到了有效的遏制。三大执法行动的开展，还使南通海监执法队伍得到了极大的锻炼，南通海监的良好形象得到了充分展示，从而对进一步拓宽海监执法的工作思路，为下一步海监执法工作的开展夯实了基础。

四、采用三项措施，推进示范工作进程

执法示范工作的顺利推进，必须要有严格的制度和良好的装备作保障。在执法保障方面，南通市主要采取了三项措施。一是加大执法装备的投入。在国家、海区、省总队和南通市海洋与渔业局的大力支持下，支队执法装备不断改善。到2007年10月底，支队已配置了高像素数码相机、摄影机、手提电脑、台式电脑、扫描仪、手持卫导等执法装备，基本满足了执法工作的需要。在执法经费上，支队执法经费已纳入南通市财政预算，全额拨款，实行收支两条线管理。2007年，市财政局还另拨了20万元作为海监执法示范支队

建设的专项经费，这就保障了海监执法工作的正常开展。二是进一步建立健全的规章制度。支队主要以创建“海区级模范支队”和“国家级模范支队”为切入点，对近两年的海监执法工作作了回顾。近两年的执法实践，基本形成了南通市的一套管理工作制度，并把这些工作制度进行统一上墙公示，这确保了两级海监机构工作节奏的统一与协调。三是实行执法百分考核。支队结合各沿县（市）海监大队的工作实际，合理制定考核内容，明确各大队的工作内容、工作标准和工作要求，层层分解工作压力，形成一级抓一级，层层抓落实的工作局面，层级间的有效监督与指导，取得了丰硕的成果，2006年，支队下属启东大队被国家总队评为全国海监先进示范大队。

在过去的两年中，南通市的海监执法示范工作取得了一些成绩。这些成绩的取得，是国家、海区、省总队指导帮助的结果，也是市海洋与渔业局正确领导的结果，更是广大海监工作者辛勤劳动的结果。今后，海监南通支队将继续按照国家、海区、省总队和市主管局的工作部署和要求，拿出切实可行的行动措施和方案，不断将南通的海监示范工作推向新的水平。