

旅顺口区海域使用管理情况的调查

撰文/吕 枫

旅顺口区地处辽东半岛最南端，东和东南濒临渤海，西和西北依傍黄海，沿海曲折多湾，多岛礁。全区从 1958 年开始海水养殖，但多年来开发面积十分有限。进入 20 世纪 80 年代以来，全区开发海洋能力逐步增强，投资主体，由以前单一的以镇村集体为主，向多元化（集体、个体、合资、独资）投资主体转化。开发能力，由仅能开发到水深 16~17m，向水深 40m 发展。开发面积，由几十公顷向几百公顷扩展。开发品种，由海带养殖，向贝类、经济鱼类和海珍品创汇型种类扩大。开发形式，由海上看养向高科技工厂化养殖发展。开发规模，由海洋渔业、海洋盐业向综合产业发展，开发利用效益越来越明显。

由于海洋开发速度的加快，出现了一系列问题，如海洋开发秩序混乱，海域权属问题争议加大，近海污染加剧，国家海洋资产流失严重。在这种情况下，旅顺口区依照国家、省、市三级海域使用管理暂行规定的要求，于 1995 年底组建了海洋管理办公室（最

初隶属科委，去年 4 月划归水产局），负责全区毗邻海域使用的监督管理职能。

一、海洋管理的基本情况

旅顺口区海洋管理部门，从 1997 年开始正式行使所辖海域的综合管理，在维护国家利益，协调和改善海上开发秩序，保护开发环境，合理利用海洋资源，保护用海单位的合法权益，增强全民的海洋国土意识等方面，做了大量较有成效的工作。

第一，增强海洋国土意识

针对海洋管理这一全新的事业，区政府着重抓了以下三个方面工作：一是开展管理人员的培训，把从事海洋管理的人员送省市海洋监察培训班学习，经过二、三年的培养，使这些人员分别获得海监证书，取得海监资格，为切实担负起海洋管理工作的职能，打下了坚实的基础。二是注重制度建设。区政府于 1997 年转发了《国家海域使用管理暂行规定》和关于进行海域使用登记的通知等规范性文件，使全区海洋开发利用逐步走上法制管理的轨道。三是注重思想建设，开展了多

种形式的思想教育和宣传活动，利用海洋宣传年、科技宣传周、环保宣传日，张贴图片，发放宣传单，召开海洋工作会议，到沿海镇村宣讲，使各级领导和用海单位及广大渔民初步了解了海洋国土概念和海洋资源国有、用海交费、遵守海洋开发秩序等一系列问题。

第二，抓确权和服务，营造良好的用海环境

在诸多的海洋管理工作中，区政府将确认海域使用和理顺海域权属关系做为重点，从 1997 年正式启动了海域使用许可证和有偿使用两项制度，使确权与发证、交费等工作协调统一起来。到 1999 年底全区确权单位达 53 户，核发海域使用证 83 本。同时，依照法规确定的用海标准，3 年共收缴海域使用金 120 万元（1997 年 19 万元，1998 年 41 万元，1999 年 60 万元）。

另外海洋主管部门还行使了协调服务等职能。一是协调用海矛盾。依照有关法律规定协调缓解了渔民的浮筏用海和部分定置网具侵占军事训练区及航道等矛盾。还处理和解决了多起

海域权益纠纷,营造了良好的用海秩序。二是保护海洋环境。海洋主管部门对旅顺口区双岛湾一带集体、个体腌渍加工海带菜向海洋倾废问题,进行了认真的督察指导,引起了双岛镇政府的高度重视,现加工单位已投资更换设备,使污染状况得以改善。

第三,抓规划,有效利用海洋资源。为了使海洋开发有序、合理,实现社会效益、经济效益的最佳结合,区海洋主管部门,克服了大量困难,从1997年以来对全区近7万ha可开发海域进行了全面普查和逐一勘测核查。在普查、核查的基础上于1999年10月请国家海洋技术部门会同旅顺海洋办和区计委开展了旅顺口区海洋功能区划工作,于2000年4月,历时6个月完成了大比例尺海洋功能区划。5月份又完成了海洋开发与建设“十五”计划和2010年长期规划。使区划、规划、计划三者紧密衔接,可以说旅顺海洋部门为全区毗邻海域的合理开发、有效利用和可持续发展做了大量前期性的、基础性的工作。

二、存在的主要问题

旅顺海域管理工作虽然取得了较大成绩,但也还存在一些不容忽视的问题。

(1)有偿用海管理不规范。表现在征收标准不统一。在旅顺口区确认的53户用海单位中仅有2~3户按时足额交费,占应交费的5.6%。有92.3%的用户不能足额交费,极个别用户甚至不交费。由于用海单位交费不一,造成相互攀比,影响了交费单位的积极性,给海域使用金征收工作带来一定的困难。

(2)制约机制不够健全。表现在对违章现象缺乏监管效力。如个别镇村出租、转让海域使用权,不按国家规定的比例缴纳租金和转让价款。另外,旅顺有4家(大龙塘、铁山陈家、北海邵家、开发区游艇俱乐部)填海工程,既没按程序申报,又未经批准就组织开

工,开工很久迟迟不补办手续。对这些违章违规甚至违法行为,海洋主管部门缺乏有效及强有力的制约措施和手段,导致违规填海工程连续发生,影响很坏。

(3)服务功能不尽完善。表现在一些服务性工作开展的不广泛,如海洋开发建设信息的提供,海洋资源分布情况的调查,海洋环境预报等工作显得滞后,影响了海洋管理的综合效能。

(4)宣传工作不普遍。表现在旅顺目前仍有相当一部分人没有完整的国土概念,对海洋作为国土在国民经济中的重要地位认识不足,对仍存在的无度、无序开发行为缺少足够重视,对有偿用海不理解,对近海资源日益衰竭、海洋环境质量日趋下降缺乏危机感和责任感。

(5)海洋整体规划意识淡薄。表现在各涉海行业仍存在盲目开发和重复建设等问题。重开发,轻保护;重建设,轻管理;重眼前,轻长远的现象较为普遍。另外,近海捕捞过度,定置网具过多过密,占用海域面积过大,空间资源浪费,渔业资源衰退;海面浮筏养殖方式单一,方法落后,设置凌乱,挤占公用航道,在一定程度上制约了海洋开发规模和建设速度。

三、几点建议

据中外科学家预测,人口在急剧增长,而陆地上的再生资源和非再生资源的有限性,决定了人类必将向海洋发展。因此,利用海洋,开发海洋资源,将成为21世纪人类求生存、求发展的重要途径。海是旅顺口区的一大优势,全区陆地总面积506km²,耕地仅6000多ha(1999年底统计)。然而旅顺口海域辽阔,全区海岸线165.7km(含岛岸线19.12km),所辖海域近3000km²,以现有能力可开发利用面积近6万ha,现已开发利用4.5万ha(其中各种开发利用面积近0.6万ha,定置网具利用海域4万ha),海洋资源对

旅顺口区显得尤为重要。因此,科学合理地开发利用海洋资源,发展海洋经济是旅顺口区“十五”期间的一项重要战略任务。为此,建议区政府及海洋管理部门:

第一,树立规划意识,做好规划的实施工作

海洋功能区划、规划是提高海域整体开发效益,协调、规范多种海洋经济活动的重要依据和保证。在旅顺口区大比例尺海洋功能区划、海洋开发与建设“十五”计划和2010年长期规划已初步制定完成的情况下,一是做好专项规划和行业规划。在整体规划的基础上,做好岛屿开发、滩涂资源利用、港口开发和旅游资源开发等专项规划和行业规划,并与整体规划相互衔接,协调一致。二是建立审议制度。对那些申请占海或临海的建设项目,如港口建设、旅游开发甚至近岸设施等,都应依据统一规划、合理布局的原则,坚持论证、评价、检验等一系列审议程序,保证重点行业、重点项目对海域的优先利用,抑制不合理开发,充分发挥海域空间、区位和资源优势,维护功能区划和规划的法律效力。三是加强功能区划科学的动态管理,及时掌握功能区划变易状况,保证功能区划的实施。

第二,严肃执法行为,强化综合管理

实施海域综合管理,是海洋事业发展的需要,现阶段旅顺口区要继续推行许可证用海和有偿用海两项制度。一是保证有偿用海管理的一致性。旅顺目前仍处于海域开发的初级阶段,鉴于全区92.3%的用户保证不了足额交费的实际,希望主管部门深入基层,了解情况,并调整确定统一的征收额度。二是采取切实有效的措施清理违规行为。首先对借口拥有使用权,而以高额租金出租或转让,并不按规定比例缴纳租金和转让价款的镇村,采取教育和行政处罚等措施补办

缴款手续。其次,对没有申报审批的填海工程要及时纠正,严肃处理。对确有某些原因,未按程序申请审批的施工项目,要及时补办手续,补交海域使用金。其三,要依照法律规定,进一步协调用海矛盾,维护用海秩序。从海洋相对动态和相互关联性的实际出发,协调部门与部门之间、企业与企业之间、集体与个人之间的矛盾。另外,要继续清理养殖侵占锚地、航道和浴场等现象,力争3年内使全区海域开发达到有度、有序、有偿。三是加大海洋管理队伍建设。海洋管理队伍肩负多重任务,专业性较强,并具有综合功能,因此,要按照精简统一效能的原则,进一步完善管理体系,健全管理制度,学习管理技能,坚持管理标准,总结管理经验,加大监管力度。

第三,提高服务水平,推进海洋经济可持续发展

在涉海单位和用海渔民对海洋管理工作认识不足的情况下,海洋管理部门应加强海洋服务体系。牢固树立服务宗旨,增强服务意识,使广大群众对海域综合管理有一个完整的认识。一是合理有效的保护自然环境,切实实施旅顺口区“碧海蓝天”工程。要按照“开发与保护并重,经济效益、社会效益和环境效益相统一”的原则,健全监测网和巡海监视系统,加强对海域污染的常规监测、应急监测和专项监测,全面、准确、及时的掌握海洋的环境状况,不断规范沿海各中小水产品加工厂基础设施建设,指导海水养殖户避免自身污染。二是提高海洋咨询服务水平。进一步拓宽服务领域,疏通海洋信息传递渠道,开展一系列海洋咨询、科技养殖信息、海洋环境变化信息服务,帮助广大渔民提高科学养殖能力,抵御自然灾害能力和保护海洋健康能力。三是创造条件筹措基金,增强海洋开发能力。区政府在征收的海域、岸线有偿使用金等财政预算外收入中拿出一部分及集体、个人投

资,形成融资渠道,设立海洋开发基金,用于发展海洋事业,治理海洋环境,促进海上公益性建设,并鼓励和帮助涉海企业和用海渔民发展生产,使其真正取之于海,用之于海。四是积极引导群众科学用海。鉴于全区目前海域大部分处于传统开发,并已呈饱和状态的不利因素和不良的开发前景,首先,应加大科技引导力度,大力培育科技示范户,以科技示范户的示范、引导、辐射作用带动养殖业的全面发展。另外,积极争取国家高科技开发项目,依靠海洋科技强有力的支持,在水域生态容纳量许可的情况下,逐步形成海面、海底、水体高效利用的良好局面。其次,逐步调整全区海洋开发结构。根据海洋区域功能状况,对定置网具实施限数管理,逐步减轻近海捕捞过度的趋势。

第四,加大宣传力度,创造良好的海洋开发氛围

在现阶段加强海洋国土、海洋环境保护、海洋可持续发展战略、海洋管理法律法规的宣传,仍是区政府的一项重要工作。为此,一要采取多种形式、多层次、多渠道深入广泛的开展宣传教育,不断纠正人们的重陆轻海行为,增强各级领导对开发海洋、管理海洋重要性的认识,不断提高全区人民的海洋经济意识、海洋环境保护意识、海洋国土意识和海洋国防意识。二是要注意研究政策,分析和研究旅顺口区发展海洋与渔业经济所面临的新形势、新问题,抓住海洋开发的有利时机,实施以海兴区战略,大力发展海洋产业,形成渔业、盐业、港口与航运业、滨海旅游业,滩涂及浅海海域全方位的发展态势,逐步增加海洋经济在国民经济中的比重,努力开创旅顺口区海洋经济发展的新局面。

作者单位:旅顺口区人大教科文卫委员会

