

# 坚持依法行政 开创海域使用管理工作新局面

周 琴<sup>1</sup> 王 健<sup>2</sup>

《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域使用管理法》)的颁布施行,是我国依法管理海域的一项重大举措,对于加强我国的海域使用管理,维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益,促进海域的合理开发和可持续利用具有十分重要的意义。

连云港市位于江苏省最北端,是江苏省的北大门、新亚欧大陆桥东桥头堡,拥有 162 km 海岸线,30.6 km 岛屿岸线和 14 座基岩海岛,领海基线以内海域面积 6 677 km<sup>2</sup>。全市滩涂 10.7 万 hm<sup>2</sup>,有江苏省唯一的基岩港湾海岸 40 km 和仅有的砂质海岸 30 km,是江苏省的黄金海岸。如何有效地运用《海域使用管理法》这一法律武器,坚持依法治海,依法用海,促进连云港市海域使用管理工作向法制化、科学化、规范化迈进,成为摆在连云港市全体海域使用管理工作人员面前的重要任务。

## 一、加快海域管理法律制度建设

《海域使用管理法》虽然已颁布施行,但要将这部法律真正贯彻好,还必须要有与之相配套的法规和制度。只有逐步建立海洋法规体系,才能为加强海域使用管理提供强有力的法律依据。因此,在全面贯彻落实《海域使用管理法》的同时,抓紧制定《海域使用管理法》的配套法规和制度,使之更具可操作性,则是一项十分重要的工作。

一是以行政法规、规章的形式细化《海域使用管理法》明确的几项重要规定。目前海域使用管理的执法依据主要是《海域使用管理法》。作为基层海域使用管理者,面临的主要问题

有:海域使用金征收和使用的程序规定不够具体,海域使用申请审批操作性不强以及临时用海项目的管理缺乏具体规定等。目前亟须制定并出台《海域使用金征收管理条例(办法)》、《海域使用申请审批管理办法》以及《临时用海管理办法》等一批行政法规和规章,便于在贯彻实施中统一操作。

二是抓紧制定地方性法规。江苏省在这方面已着手做了一定的工作。2005 年 7 月 1 日正式施行的《江苏省海域使用管理条例》,在内容上既做到了与《海域使用管理法》相互衔接,又针对江苏省海岸线的划定、海域使用规划制度、海域使用申请审批等海域使用管理中的热点、难点和重点问题,作了一些创新性的规定。从海洋行政执法现状来看,法律授权海洋行政主管部门的大都只有调查询问和罚款等行政处罚权,缺乏必要的行政强制措施,难以对违法相对人形成威慑。目前亟须通过立法增加海洋行政执法的强制性措施,明确具体的、可操作的法条及适用的处罚方式。比如对违法情节严重的(尤其是大型工程用海项目),可以扣留和没收施工设备、车辆或船舶等。

三是完善配套制度建设。《海域使用管理法》颁布施行后,连云港市用海单位和个人都是通过申请审批的方式取得海域使用权。由于缺乏具体的地方法规作为依据,通过招标或者拍卖的方式取得使用权难以进入实际操作阶段,也容易引发用海矛盾和用海纠纷,影响了正常的海洋开发秩序。为此,经连云港市政府常务会议讨论并通过了《连云港市实施〈中华人民共和国海域使用管理法〉办法》、《连云港市海域使用权出让招标投标实施办法》。这两个《办法》的通过,进



一步完善了连云港市的海域使用审批制度,对协调临海产业不同用海类型和相同类型不同项目的用海矛盾,实现国有海域资源效益最大化具有积极的意义。

## 二、规范海域使用审批工作

依法管海、依法用海是保证海洋经济持续健康发展的重要保证。海域使用审批作为一种行政许可行为,在维持正常的海域使用秩序,推动海洋经济的发展方面具有举足轻重的作用。各级海洋行政主管部门要严格执行《海域使用管理法》和《江苏省海域使用管理条例》的规定,将海域使用审批工作置于法律框架之内,规范海域使用审批工作,优化海域使用布局,提高海域使用效益。

一是按照《海域使用管理法》第十八条的授权和国务院以及江苏省关于地方海域使用审批权限划分的通知要求,严格按照审批权限和审批程序审批用海活动,坚持依法行政,推行政务公开和海域使用申请审批公示制度。

二是按照国家、省、市关于海域使用申请审批的办事程序,着重做好用海项目的审查、实地勘察、可行性论证等工作,健全岗位责任制,逐步规范审核审批的流程,强化内部监督,避免工作疏漏。

三是坚持从项目立项、审核及环境评价等环节入手,做到严格把关,对严重破坏海域资源、可能造成海洋环境污染以及影响沿岸自然景观的用海项目坚决不予审批。

四是成立海域使用项目审核委员会,对连云港市管辖海域使用申请项目进行科学评审、民主决策,确保海域使用审批工作的科学性、严肃性和权威性,增加海域使用审批工作的透明度。

五是依据新修订的《江苏省海洋功能区划》,严格按照分级管理权限审批各类用海项目。养殖、盐业、水利、交通、旅游、工业经济开发区等行业规划涉及海域使用的,应与各级海洋功能区划相衔接。

六是严格控制改变海域自然属性的围填海

和海砂开采项目。对不符合海洋功能区划和海域使用要求的建港项目,坚决不予审批。对符合海洋功能区划的滩涂围垦项目,各级海洋行政主管部门要积极协助做好审查与报批工作。

七是提高服务质量和水平。按照服务发展、服务基层、服务群众的要求,正确处理好渔民之间、渔民与其他用海者之间的关系。对涉及地方海洋经济发展全局的项目,应本着全力支持、符合法律的原则,加强对用海项目申请审批的指导,协助业主完善重大用海项目的有关手续,帮助做好申报审批工作。

## 三、强化海域使用执法监察

法律的生命在于有效地贯彻实施。《海域使用管理法》颁布实施以来,从国家层面上看,国家海洋局和中国海监总队连续多年开展了“海盾”系列专项执法行动、中国海监执法示范等工作,有力地带动了基层海洋行政执法工作的开展,取得了显著成效。从地方层面上看,连云港市各级海洋行政主管部门及其所属的中国海监机构,在做好宣传普法工作的基础上,重点围绕非法围填海和非法开采海砂开展执法监察,2004年先后查处了全省非法填海第一案、全省非法围海第一案、全省非法采砂第一案等一批典型案件,有力地维护了国家海域所有权和海域使用权人的合法权益,推动了连云港市依法用海的进程。

围填海和开采海砂是改变海域自然属性的行为,必须严格管理。目前连云港市主要存在以下问题:一是非法围海在沿海乡镇、村普遍存在。部分渔民养殖户,甚至基层干部对《海域使用管理法》中规定的“海域属于国家所有”的认识仍然不到位。养殖户往往擅自、或者与乡镇政府以及村委会签订一纸协议就从事围海养殖。二是由于连云港市港口无腹地,建港必须填海,而填海工程项目往往以国家或省重点建设项目为由,拒绝接受海洋行政主管部门监管,最突出的问题就是缓缴或不缴海域使用金,造成资源性国有资产流失严重。三是海砂开采秩序严重失控。近年来,受经济利益驱动,企业、单位或个人非法开采



海砂现象日趋严重,过度滥采海砂,破坏了沿海防护林,加速了海潮倒灌和海岸的侵蚀后退,给盐业生产和堤坝内人民生活带来极大的安全隐患。可以说,连云港市管辖海域内所有采砂船均无采矿许可证及有关的开采手续。

要想从根本上解决以上存在的问题,必须做好以下几项工作:一是继续深入宣传《海域使用管理法》,切实提高全社会的海洋国土意识和海洋法制观念,使海域权属制度、功能区划制度、有偿使用制度深入人心。二是加大对非法围海活动的查处力度。各级海洋行政主管部门及其所属的中国海监机构要加强执法检查,对在2002年1月1日以后,未经海洋行政主管部门批准,擅自从事围海养殖的单位和个人坚决立案查处。三是针对大型填海工程“边施工、边申请、边论证”的“三边”现象,一方面要加大海域使用金的催缴工作力度,避免资源性国有资产流失;另一方面要下力气查处一批有影响的非法填海案件,震慑非法填海行为。四是持续加强对海砂开采活动的监督检查。开展以海监为主,渔政、海警配合的联合执法行动,对擅自进入海砂禁采区作业的船舶进行严肃查处,争取在一至两年内使连云港市管辖海域的海砂开采活动纳入海洋行政主管部门的管理。

在这里我们应特别指出,在开展海洋执法监察实践中一定要结合当地实际情况,因地制宜,大胆尝试,用新思路、新方法指导执法实践。举例来说,依照矿产资源法律、法规的规定,海洋矿产资源的监督检查权及行政处罚权由国务院地质矿产主管部门(国土资源部)行使。《海域使用管理法》又没有关于采砂用海的明确规定。面对这种不利情况,我们决不能产生畏难甚至消极情绪,而应当积极地去探索、去运用、去实践,在探索、运用和实践的过程中不断深化对相关法条的认识和理解,以此达到不断提高办案水平和执法能力的目的。

#### 四、加强海洋执法队伍建设

《海域使用管理法》第三十八条规定:海洋

行政主管部门应当加强队伍建设,提高海域使用管理监督检查人员的政治、业务素质。

针对目前海域使用管理行政执法要求越来越严,管理相对人法律意识愈来愈强,执法队伍水平亟待提高的客观情况,各级海洋行政主管部门及其所属的中国海监机构应当切实抓好执法队伍建设,做到与时俱进,不断提高认识,有效地提高执法人员的素质、规范执法人员的行为。

一是要从加大培训力度、严格管理考核等方面入手,不断推进队伍素质建设,力争打造一支政治素质强、业务技能精的海洋行政执法队伍。二是按照准军事化的要求,强化队伍建设,全面提高人员素质和执法水平,同时要树立强烈的发展意识,使海洋行政执法队伍不断发展壮大。三是要根据《海域使用管理法》规定的职责权限和程序,严格依法办事,真正做到严格执法、廉洁执法、文明执法,对违反《海域使用管理法》的行为必须严肃查处,绝不允许徇私枉法。四是要顶住各方面的压力,做到公正执法。各级海洋行政主管部门及其所属的中国海监机构要以保持共产党员先进性为宗旨,始终做到“一盘棋”,坚持执法必严、违法必究,使违法责任人受到应有的处罚。五是要建立健全行政执法责任制、考核评议制、行政执法过错追究制等制度,真正做到有法可依、有法必依、执法必严,使《海域使用管理法》所确立的各项制度和措施得以落到实处。

通过学习、宣传、贯彻《海域使用管理法》,我们深刻地体会到:只有把政府工作纳入制度化、法治化的轨道,才能为营造良好的海域使用环境和海洋经济发展环境提供强有力的保障。在今后的工作中,我们将认真贯彻国务院24号文件精神,按照“合法行政、合理行政、程序正当、便民高效、诚实守信、责权统一”的依法行政理念,进一步统一思想、加强领导,落实各项措施,切实履行职能,使领导放心、群众满意、同行认可,不断开创海域使用管理工作新局面,更好地为海洋经济发展服务。

(作者单位 1 连云港市海洋与渔业局 2 中国海监连云港市支队)