

突出四个重点

打造养殖用海管理“南通模式”

南通市海洋与渔业局 朱卫香 施百灵

南通海岸线长206千米，毗邻海域面积约1万平方千米，-15米以内的浅海滩涂面积55.3万平方公顷，其中-2米以上滩涂面积9.3万平方公顷、0米以上辐射沙洲面积7万余平方公顷、潮间带滩涂的宽度3~11千米。养殖用海是南通海洋开发利用活动中面积最大、涉及面最广的用海类型。2002年《海域法》实施以来，全市累计发放养殖用海使用权证402宗、发证面积11万平方公顷，分别占全部海域使用权证宗数的96.40%和发证面积的96.43%。同时，南通也是全国的养殖用海大市，约占全国养殖用海面积的12%。因此，能否对养殖用海实施有效管理，是衡量南通海域使用管理制度是否真正落到实处的一个重要尺度，也是衡量南通各级海洋管理部门是否切实履行好海洋管理职责的一个重要标志。近年来，南通以组织开展“海域使用管理百县示范活动”和“养殖用海普查登记和专项执法”为契机，突出“强基础、创特色、求创新、优服务”四个重点，倾力打造养殖用海管理的“南通模式”，对促进海水养殖业的发展、维护正常的养殖用海秩序、保障养殖用海者的合法权益发挥了积极作用。

一、以强基础为重点，增强养殖用海管理能力

一是健全养殖用海管理网络。养殖用海是南通较早的用海类型，用海主体比较复杂，遗留问题和潜在矛盾多，管理任务重。为了解决南通市、县（市）两级海域管理力量薄弱、人员不足的问题，2003年以来，南通在沿海17个涉海乡（镇）逐步建立了专门的海域管理办公室，每乡（镇）配备2~4名管理人员，并且都做到有办公地点，有专项经费保障。其中，通州市海洋管理

服务站经通州市编委批准，成立了省内第一家全民事业单位性质、财政全额拨款的乡（镇）级海洋管理机构。2005年，南通在全市各涉海村聘任了111名村干部和养殖大户，担任养殖用海管理协管员，形成了一支稳定的养殖用海管理四级网络。在具体工作中，特别注重发挥基层海管办和沿海村干部、养殖大户等协管员的作用，利用他们熟悉当地用海情况和他们的号召力、影响力，以及做群众工作的优势，较好地解决了基层管理力量不足的矛盾，有效破解了养殖用海管理难题，为养殖用海管理工作各项制度的贯彻落实奠定了坚实的基础。二是完善养殖用海管理制度。养殖用海管理工作专业性、政策性很强，而乡（镇）、村海管站工作人员大都是海管工作新兵。为确保乡（镇）海管办、村协管员海管工作依法、有序、高效地开展，南通制定了一系列健全的工作制度，形成了一整套科学的运行机制。(1)建立健全工作制度。依照相关法律、法规的有关规定，制定了《关于进一步规范养殖用海管理的实施意见》，对乡镇养殖用海管理工作的办事程序，包括接受海域使用申请，代收海域使用金等工作，都明确规定具体的工作程序，用制度来规范乡镇海管站和村协管员工作。2007年初，在总结前几年工作经验的基础上，针对养殖用海类型多、面积广、管理难度大等特点，将标准化的管理理念引入养殖用海管理之中，制定了《南通市养殖用海标准化管理实施办法》，明确了用海申请人资格条件、安全条件、信誉条件以及养殖规划、养殖品种、养殖规模、惠渔政策、海域评估、失海渔民生产保障等方面的标准和要求，这些都使养殖用海管理进一步规范。(2)建立业务培训制度。由市、县（市）海洋行政主管部门定期

和不定期组织乡（镇）海管员和村协管员进行海管工作和相关法律知识培训，不断提高基层海管人员业务素质。(3)建立和落实工作例会制度。定期召开海洋综合管理联席会议和市、县海域管理例会，加强四级海管机构的业务联系、沟通和研究工作。(4)建立考核评比制度。制订了乡镇海管办考核办法，对基层海管办从组织、经费、作风、实绩、创新、廉洁自律等方面明确了标准和要求，认真组织开展争创“达标海管办”活动；制定了优秀海管员考核办法，从政治素养、工作实绩、服务保障、廉洁自律、依法行政等五个方面进行考核评比，大大提高了乡（镇）海管办和村协管员参与管海的积极性，充分发挥了养殖用海四级管理网络的作用；制定了海域管理百县示范创建工作考核标准和办法，有力地推进了南通市百县示范活动的有序高效开展。

二、以创特色为重点，加强养殖用海普查登记和专项执法

2007年7月以来，南通根据国家海洋局和省海洋与渔业局的部署与安排，迅速成立了市养殖用海普查登记和专项执法工作领导小组，制定了工作方案，全面启动了该项工作。一是实施四个结合，开展养殖用海普查登记。除高质量做好组织准备、宣传部署、普查登记等规定动作外，还将养殖用海普查登记与养殖用海专项规划、安全生产、环境保护、落实专业渔民优惠政策等四项工作有机结合起来，前瞻性谋划，彰显工作特色。

(1)与养殖用海专项规划有机结合。依据海洋功能区划，对养殖用海区域进行了专项规划，按用海对象和审批方式将其划分为渔民养殖专用海域、开发性养殖海域和临时养殖海域三类；按养殖用海区域距离海岸和潮水涨落位置的远近，将其划分为高涂蓄水养殖、潮间带养殖和浅海养殖三种类型区。同时，针对不同地理单元，按养殖品种、养殖用途并结合安全生产需要再进行具体划分。(2)与养殖用海安全管理有机结合。针对养殖用海企业安全管理问题，提出了明确的要求，并通过“五个全覆盖”予以推进，切实将安全生产的有关要求落到实处，努力提高滩涂养殖安全保障水平。“五个全覆盖”包括：养殖主体公司化

运作、规模化经营、标准化管理全覆盖；安全生产设施和救生设施完好率全覆盖；从业人员安全生产技能培训全覆盖；经营者财产和出海生产人员人身意外伤害保险全覆盖；安全宣传全覆盖。

(3)与海洋环境保护工作有机结合。根据“环保和生态优先”的原则，依据海域自然属性和环境容量，合理布局养殖用海区域，对养殖规模进行总量控制，努力实现海洋资源和环境的保护和经济效益的双赢。(4)与落实专业渔民优惠政策有机结合。规定“渔民养殖专用海域”原则上专供专业渔民使用，“开发性养殖海域”和“临时养殖海域”由专业渔民优先使用；鼓励养殖单位积极吸纳或安置当地专业渔民，并依据吸纳或安置专业渔民户数，按每户不超过50亩的面积，免征海域使用金，同时，养殖单位必须给在单位上班的专业渔民办理养老保险，对没有吸纳或安置专业渔民的养殖单位，按每使用一定面积海域承担相应数量专业渔民的基本生活保障费用计算，费用交至乡（镇）渔民养老保险帐户。二是组织拉网检查，开展养殖用海专项执法。南通市海监支队结合养殖用海“百县示范”活动，联合省总队直属支队、海域处、资环处、海洋环境检测中心和沿海各海监大队人员组成联合调查组，以查处违法养殖用海为重点，对全市养殖用海组织了拉网式检查。全市共出动海监车219车次，行程10 000余千米；出动执法艇22航次，行程2 038海里；出动执法人员837人次，基本摸清了全市养殖用海现状。海监支队和局纪检监察部门还对外设立了违法养殖用海举报电话，鼓励社会和渔民群众举报违法养殖用海行为。对符合海洋功能区划但未确权、不符合“三化五覆盖”要求和未能落实专业渔民优惠政策、建立专业渔民基本生活保障的养殖用海，督促其限期整改，同时还对违法养殖用海行为进行立案查处。至此，市、县（市）两级海监机构共查处违法养殖用海案件100余宗，立案39宗，结案14宗，罚金4.58万元，有效地维护了正常的养殖用海秩序，保障了养殖用海单位和个人的合法权益。

三、以求创新为重点，打造养殖用海管理“南通模式”

由于南通沿海各县（市）养殖用海情况各

不相同,为了增强养殖用海管理的针对性,在具体工作中,坚持因地制宜、分类管理的指导思想,采取“一县一策”的办法,努力创新养殖用海管理的有效途径。通州市根据养殖户比较分散的特点,采取建立海上联合体的方法,让联合体带头,把分散的农户经营纳入到有组织的管理上来,从而提高滩涂养殖的组织化程度。面对主要是高涂蓄水养殖的特点,海门市采取“四个统一”的要求加以规范,即:统一规划、统一勘测、统一界址标志、统一收费项目和标准。如东县则积极探索滩涂分等定级的管理办法,把养殖滩涂分为三类,其中贝类精养区划为一类区,紫菜养殖区划为二类区,沙蚕等其他养殖区域划为三类区,对不同区域实行不同的收费标准,大大提高了海域使用金征收的科学性和合理性。启东市针对吕四、天汾等镇养殖用海单宗面积小、用海宗数多的情况,建立了一套“大证带小证”的“小区式”管理办法,将养殖滩涂划分为若干小区,每一小区由村合作社具有一定规模的企业申领海域使用权“大证”,然后再为小区内的养殖户核发“小证”,这样既保护了养殖户的合法权益,又大大减轻了养殖用海管理的工作量,促进了滩涂的合理、有序、有偿使用。同时,启东市还针对滩涂养殖日趋饱和的状况,积极引导养殖户发展浅海养殖,并采取实行收取保证金的办法,督促养殖单位、个人投放养殖苗种,从根本上杜绝无偿占用资源的现象,提高浅海资源的利用效率。

四、以优服务为重点,提高养殖用海服务水平

一是规范审批程序。为使养殖户明确办事程序和申报的材料,提高审批效率和透明度,南通市海洋与渔业局绘制了海域使用申请审批流程图,将养殖用海申请审批的有关规定、条件、程序、期限以及需提交的全部材料,通过流程图的形式告知用海人,为用海人材料申报提供方便。二是方便养殖用海申请。从海域行政审批实际出发,依据法律规定,本着“依法办事、简化程序、有利发展”的原则,实施“一站式”管理服务,努力为海域使用的申请人提供优质、高效的服务。针对广大用海单位、个人居住在海边

而市、县海洋管理机构在城市的实际情况,为减少养殖用海申请人的麻烦,对养殖用海实行服务前移,由乡(镇)海管办对用海申请人实行从申请、审核到批准的全程代理服务。只要申请用海人按要求将全部申报材料 and 海域使用金交至乡(镇)海管办,其余申请工作均由乡(镇)海管办代为办理,这就大大方便了用海人,受到了用海单位、个人的好评。三是协调海洋工程占用补偿。随着沿海开发力度的不断加大,海洋工程项目占用养殖用海的事件逐年增多。为切实维护广大用海单位和个人的合法权益,南通市海洋与渔业局积极做好海洋工程补偿的协调工作。2006年广州恒大集团度假旅游中心项目落户南通。由于该项工程占地面积达9500亩,致使一大批在此海域从事养殖生产的渔民成了“失海”一族。南通市海洋与渔业局从维护养殖用海户的利益着想,加强与恒大集团协调,为“失海”渔民们争取到了6000多万元工程补偿资金,并为部分有需求的“失海”渔民重新安排了新的“生存”用海,受到了广大渔民群众的交口称赞。四是积极调处养殖用海矛盾。随着海洋经济的快速发展,养殖用海与工业用海、捕捞用海以及养殖用海内部之间的矛盾也越来越突出。为切实解决这些矛盾,南通市海洋与渔业局高度重视矛盾调处工作。一方面,对于养捕用海矛盾以及养殖用海户之间的矛盾,充分发挥基层海管办和协管员的作用,做到小矛盾不出村,大矛盾不出镇,努力把矛盾解决在最基层,化解在初始状态。另一方面,对于县(市)之间、工程占用与养殖用海之间的矛盾,在广泛听取相关县(市)政府、主管部门、工程占用单位和用海户意见的基础上,予以积极调处。2007年,先后调处如东与海安、通州与海门、启东与上海等养殖用海矛盾10多起。如东县还针对捕养用海矛盾突出的情况,制订出台了《如东县临时海域使用管理(暂行)办法》,采取发放临时海域证的方法,将该县海洋捕捞纳入正常海域管理之中,化解了捕养用海矛盾,维持了养殖用海的正常生产秩序,为建设和谐海洋作出了应有的贡献。