

创新理念 破解难题 谋求发展

张彪

在上级海监总队和深圳市政府、深圳市海洋局的关心、指导和大力支持下,2009年中国海监深圳支队以科学管理促科学发展,进一步解放思想,根据《2009年度南海区海监执法示范工作实施方案》的部署以及省总队的要求,以敢想、敢干的特区海监精神,积极开展海监执法示范工作。

一、执法检查情况

按照深圳支队《执法工作管理规定》和《日常巡查工作制度》的要求,认真贯彻实施“三巡”制度,针对辖区海域内用海项目以大型工业用海为主,违法用海行为以违规倾废为主这一特点,建立起科学有效的检查模式。在岸线管理方面,建立了海域管理岸线巡查责任制,将全市海岸线按责任区落实到各大队管辖,采取支队参与航空执法巡查、全市联合海洋执法巡查、各大队间定期联合进行陆地检查等检查方式,实现对用海项目的有效监管。目前,各大队对辖区内每个海域使用项目都建立了独立的档案,较好地完成了用海项目排查登记工作,掌握了岸线本底资料。在大型工业用海项目监管方面,

结合用海项目排查登记工作的工作成果,由大队承担起日常检查的职责,对在建国海项目实现“审批前介入、建设中监督、使用后检查”。深圳支队联合辖区大队先后对广深沿江高速建设项目四个标段、在建的深圳机场二跑道建设工程、已竣工的大铲湾码头建设工程及盐田港三期建设工程进行检查,确保大型工业用海项目依法建设。

结合2009年度广东省用海项目排查登记工作,深圳支队建立了详尽完善的用海项目档案,并建立了动态的“三巡”档案,能够及时发现违法用海行为并跟进处理。对于辖区的用海项目,辖区大队和执法人员能做到对项目概况和进展情况详熟于心,有材料备查。通过用海排查,及时发现了深圳市土地投资开发中心未经批准填海案等一批违法用海案件,及时制止了违法行为,检查效果显著。

办结案件覆盖了本地主要用海活动,所有案件无行政复议、撤销、变更处罚决定以及行政诉讼败诉情况。

在案件办理过程中,依法进行执法检查、调查取证、文书送达等程序,并严格按照执法程序和文书制作

规范的要求制作执法文书。为确保提高海监案卷制作水平,一是执法文书电子化。在普及笔记本电脑和便携式打印机的基础上,要求所有执法文书采用电脑制作。二是统一文书制作细节。对执法文书名称的缩写,执法文书装订、页码编写方式等细节进行统一规定,规范文书制作。在支队组织的案件评查工作中,所有执法案卷均按照执法程序和执法文书要求制作,无不合格案卷。

二、制度落实情况

(一) 用海档案制度

与深圳市海洋局紧密联系,结合用海项目排查登记工作,对所有用海项目分门别类建立电子档案。在各大队的努力下,对全市包括已审批项目、历史遗留用海、违法用海项目等多种类型的116个用海项目建立起完备的用海项目档案,用海档案中载明项目名称、用海单位、地址、法人代表及联系人、联系电话、组织机构代码证、海域使用权登记编号等多项内容,并对每一个项目进行拍照录像,将用海项目照片放进档案中,从而直观地了解用海项目的全部情况。支队定期要求各大队定期上报辖区内用海项目的进展情况,并不定期进行抽查。各大队均能及时更新有关用海项目的状态信息,所制作的用海项目电子档案也能阶段性、动态地反映该项目的进展情况。

(二) 案件管理制度

深圳支队严格落实海洋行政违法案件管理制度,及时完成了各类年度通报、报告案件处理情况。深圳支队

严格按照《广东省海监执法“三巡”制度》的要求,定期向上级总队上报本地区巡查情况,巡查报告包括了详细的巡查时间、人员、方式及线路,巡查情况记录,将巡查中发现的违法行为上报,对于按规定属于省级以上管辖权限的海洋工程项目及案值超过5万元的重大海洋违法案件,在违法行为发现之日起7日内汇总上报至省总队。2009年,深圳支队先后上报了一批违法用海案件,并及时将案件处理情况向有关部门通报,使海监执法工作更加清晰透明,更加公正有效。在深圳市土地投资开发中心未经批准填海案等案件的处理过程中,深圳支队及时将案件处理进展情况专题上报上级总队,得到了上级总队的支持和指导。

三、示范队伍建设

(一) 机构建设

中国海监广东省总队深圳支队为正处级建制,是实行公务员管理的行政执法机构,依法承担着深圳市257.3公里长海岸线,1145平方公里海域面积,39个岛屿,134个海洋功能区的执法监察任务。下设蛇口、盐田两个直属大队和宝安、龙岗、南山三个非直属大队。支队2003年设立了政委一职,各大队均有专职教导员。支队设海监科,大队设专职海监执法人员,专职海监机构和人员设置率达100%,2007年执法船纳入公务员管理。

(二) 装备建设

秉持“向装备要效率”的发展思路,根据《深圳市海监执法系统装备建设方案》,装备建设工作逐年有新突

破。目前全市有执法船 5 艘, 执法快艇 14 艘, 执法车辆 24 辆。支队配备“海监通”4 台, 海监科、各大队及执法船均配备有一套以上的调查取证设备(包括笔记本电脑, 便携式打印机, DGPS 定位仪, 海监通, 数码相机, 数码摄录机等), 目前执法经费和执法装备基本满足执法工作需要, 日后将继续加大对海洋执法监察经费的投入力度, 保障海洋执法监察工作高效开展。

(三) 培训交流

执法能力建设坚持以人为本, 注重执法理论与实践能力双提高。自 1997 年开始连续十三年开展军事训练, 自 2006 年开始连续三年开展拓展训练, 执法人员参训率达 100%, 提高了执法人员的战斗力和凝聚力, 收效明显。2009 年 4 月底, 深圳支队在深圳市国防教育训练基地组织开展了为期六天的封闭式军事训练, 取得了良好的成效。在军训过程中, 支队还组织进行了海监执法程序与文书制作等业务知识的学习和培训。2009 年, 支队共举办 3 期海监执法业务培训班, 选派执法人员 12 人次参加各级海监业务培训。2009 年召开了十二次案件会审、利用案件讨论、会审等机会组织执法人员进行学习讨论, 通过具体案件的办理切实提高执法人员的业务水平和综合素质, 培养执法人员能够高质量独立完成海监案件处理工作。

(四) 社会宣传服务

在日常执法检查中加强了海洋法律法规宣传, 做到在执法中宣传, 在宣传中执法。7 月 18 日, 利用国际海洋日之际, 联合相关部门积极开展“海洋宣传日”活动, 向公众宣传海洋专业知识及海洋法律法规知识, 为相关用海单位在海洋开发、利用、保护过程中所遇到的问题提供咨询; 组织了 3 次全市用海企业座谈会, 并重点针对盐田港的三期扩建项目, 广深沿江高速项目, 深圳大运会涉海项目等重点项目, 组织业主和相关施工单位负责人召开座谈会, 敦促其依法建设。通过开展社会宣传活动, 促进了用海企业知法、懂法, 守法, 为开展执法工作打下坚实基础。

(五) 开创性工作

调查处理及执行重大海洋违法案件。深圳支队继 2007 年对深圳市大铲湾港口投资有限公司违法填海案成功执行 1975 万元罚款后, 于 2009 年 4 月办结深圳市土地投资开发中心违法填海案, 执行罚款 2.14 亿元。此类重大海洋违法案件的违法主体大多为地方政府或者大型

国有企业, 案件重大复杂。在处理类似案件中, 深圳支队在上级总队的指导下, 争取到了地方政府的配合, 顶住压力, 依法办案, 积极协调, 最终成功将案件办结, 在重大用海项目监管上作出了富有成效的实践, 为查办重大案件创造积累了经验。深圳支队积极主动向上级总队汇报, 争取上级总队的大力支持, 同时在与周边兄弟支队的交流中学习经验。广东省总队在全省海监执法工作情况通报中表示要参照深圳的成功做法, 建立全省重大案件和难管案件备忘录, 由省总队下达督办通知, 加强对案件的督办, 提高案件的质量和结案率。

创新海洋倾废管理。深圳涉海经济发展迅速, 每年都有大量的航道疏浚物或其他废弃物需到指定的海上倾倒区倾倒, 承包商为节省成本牟取更大利润往往倾倒不到位, 给海洋环境造成了很大污染。目前对海洋倾废的监管目前完全依赖于海洋监察人员的随航检查、日常巡航、夜间蹲点伏击等方式, 这种监管方式行政成本高、效率低。同时在查处违法倾废行为时, 夜间取证难问题一直无法得到有效解决, 需要引入高科技手段从源头上实施更加科学和有效的管理。对此, 深圳支队提出两点建议: 一是充分发挥海洋技术优势, 在挖泥船上安装国家海洋技术所研制的倾废航行数据记录仪, 记录仪类似飞机上的“黑匣子”, 在无人操作的情况下, 可自动确定并在磁盘上记录倾废航迹、倾倒坐标、倾倒时间及日倾倒次数等; 二是加强与国家海洋管理部门、海事及航道等部门的沟通协调, 建立对倾废船舶的监管机制, 加强对各疏浚项目和倾废作业的监管, 通过对制定倾废区中的船舶倾倒情况进行记录的方法, 逐步建立起与疏浚工程业主、工程承包方三位一体的监督模式, 共同开展对倾废作业船的监督, 以实现倾倒到位率达到 100% 的目标。

随着深圳海洋开发的热度不断提升, 海域使用情况将变得更加错综复杂, 海洋管理执法形势日益严峻。深圳支队将在上级海监部门的正确领导和各级政府的大力支持下, 坚定不移、紧紧围绕国家海洋战略总体部署和全国海监中心工作, 进一步加大监管和执法力度, 严厉打击一切海洋违法行为。深圳支队有决心、有信心战胜前进道路上种种困难, 内强素质, 外树形象, 创新理念, 破解难题, 谋求发展, 为进一步加强和完善海监执法工作而努力奋斗, 为建设和谐海洋做出更大的贡献。■