

贯彻落实《海域使用管理法》

全面推进海域管理工作

孙书贤

域管理工作。

1. 海域管理工作得到党中央、国务院领导的高度重视

江泽民同志 2001 年在中央人口资源环境工作座谈会上指出要“加快海域使用管理的法制化进程”，2002 年再次指出“依法推进海域有偿使用管理”。朱镕基、李岚清、温家宝、钱其琛、吴邦国、迟浩田、王忠禹等国务院领导同志先后对国家海洋局关于开展海域勘界工作、地方审批项目用海、审批全国海洋功能区划等报告上进行了批示或圈阅。温家宝副总理还专门批示要求“海域资源和生态环境的保护要加强，管理要统一、有序、有力”。根据温家宝副总理的批示，国务院副秘书长马凯同志在全国政协周铁农副主席专门就海岛建设和立法问题写给温家宝的信上批示“请国家海洋局会同国家计委、法制办等部门研究”。这些重要指示和批示为加强海域管理工作指明了方向，提供了依据。

2. 海域管理宣传、表彰活动成效显著

2002 年是国家海洋局确定的“海洋行政管理年”，也是《中华人民共和国海域使用管理法》实

2002 年，国家海洋局在中央电视台、《人民日报》、《经济日报》、《法制日报》、《中国海洋报》等新闻媒体播发新闻、发表文章 200 余篇，全面宣传了《海域使用管理法》和海域管理的各项工作。沿海各省市抓住《海域使用管理法》颁布实施的良好契机，按照国家海洋局的统一部署，采取邀请当地政府领导讲话、在报纸上开辟专栏、发表评论文章、播出公益广告、举办法律咨询、召开座谈会、分发宣传小册子、张贴标语、制作流动宣传车船等多种形式，对《海域使用管理法》颁布实施的重要意义和主要条款进行了深入的学习和宣传，有的地区搞了宣传周，有的地区搞了宣传月，有的地区甚至搞了宣传双月，提高了社会各界尤其是各级领导的认识，不少地区的政府领导还亲自宣传动员、协调矛盾、组织重大活动，对于推进海域管理工作起到了重要作用。

施的第一年。一年来，在国家海洋局党组的正确领导下，在有关部门和社会各界的大力支持下，我们坚持以依法行政为核心，按照国家海洋局“塑造行政管理形象，强化行政管理工作”的要求，全面贯彻落实《海域使用管理法》，在制度完善、区划编制审批、示范区建设表彰、海域确权发证、海洋资质管理、海岛海岸带管理、电缆管道管理、海域勘界、管理信息系统建设、海域管理廉政建设等方面均取得较大进展，全面推进了我国海

3. 海域管理法律、法规和配套规章制度体系逐步完善

国务院办公厅《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》是近年来国务院专门就海洋工作所发的重要文件。该通知不仅授权省级政府规定地方项目用海审批权限,而且要求严格项目用海审批管理;不仅规定海域使用权证书的登记与颁发办法,而且规定证书由国家海洋局统一负责印制和编号;不仅规定海域使用管理的执法检查重点,而且第一次以国务院办公厅文件明确提出中国海监机构的执法地位;不仅要求省级政府要研究贯彻落实的具体措施,而且明确提出要制(修)订有关海域使用管理的地方性法规和规章。该通知不仅极大地促进了海域管理工作和执法监察工作的开展,而且在涉海各部门和各级海监队伍内部产生了很大的影响。为了保证海域管理工作有法可依、有章可循,我们先后对海域使用申请审批、海域使用权登记、海籍调查、证书管理、争议调处、测量管理、论证资质、海洋功能区划等各个环节进行了规范,制定了10余个规范性文件。与此同时,沿海各省、自治区、直辖市及部分市、县依据《海域使用管理法》及国家海洋局发布的规范性文件,共制定或修订了海域使用管理地方配套规章或规范性文件近40余项。海域使用管理正逐步进入法制化、规范化、科学化管理的轨道。

4. 海洋功能区划体系已初步形成

经过三年的编制和协调,

国家海洋局会同国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民政府编制的全国海洋功能区划于2002年8月22日经国务院批准,并由国家海洋局发布实施。国务院的批复再次强调海洋功能区划是海域使用管理和海洋环境保护的依据,具有法定效力,必须严格执行。根据国务院批复要求,沿海省、自治区、直辖市政府要尽快完成地方各级海洋功能区划的编制和修订工作,要制订重点海域使用调整计划,明确不符合海洋功能区划的用海项目停工、拆除、迁址或关闭的时间表,并提出恢复项目所在海域环境的整治措施。各级海洋行政主管部门要会同有关部门根据海洋功能区划,编制海洋环境保护规划,加强海洋环境保护。各级海洋行政主管部门及其所属的海监机构加大执法力度,整顿和规范海洋开发利用秩序。各级财政部门要将海洋功能区划工作经费纳入预算,保证了海洋功能区划这一连续性专项业务工作的正常运行。目前,在沿海11个省市区中有三分之二以上市、县海洋功能区划已经编制完成,大部分地区已批准实施。各地区在海洋功能区划编制过程中,注重了区划的质量,注意了与有关部门协调,增强了区划的可操作性。

5. 海域使用管理示范区建设取得了明显成效

为了全面深入贯彻实施《海域使用管理法》,国家海洋局和财政部在原有示范区建设工作的基础上,新增建了13个海域使用管理示范区,使全国

海域使用管理示范区总数达到30个,基本覆盖了我国60%的沿海市(县)。2002年6月,国家海洋局会同财政部下发了《关于进一步做好海域使用管理示范区建设工作的若干意见》,对示范区建设工作的组织领导、区划编制、申请审批、登记发证、使用金征收管理、市场体系建设、信息系统、宣传教育培训等八个方面提出了具体要求。示范区所在地政府高度重视,分别成立了市(县)政府领导任组长的领导小组,制订了详细的工作方案,并多次召开现场会推进海域使用管理工作。部分地区市、县政府还把示范区建设工作列入沿海乡镇长年度考核内容,市与县、县与乡、乡与村层层签订了责任状,示范区建设成为沿海乡镇、村的“一把手工程”。从整体上看,各示范区都基本完成了各项工作指标,并积极探索了招标、拍卖等新的管理方式,取得了一批成功的经验,带动了全国和省内其他地区的海域使用管理工作。为了发扬成绩、表彰先进,2002年国家海洋局表彰了10个示范区先进单位和22个先进个人,在地方海洋系统引起很大反响。

6. 海域使用确权发证工作不断推进

通过宣传和举办培训班、走访企业进行现场办公等措施,组织中海石油(中国)有限公司、中国电信、中国网通、香港电信等用海企业完成了《海域使用管理法》实施前、已发生的100余个海域使用项目的申报工作。完成了上海洋山深水

港、广西北海电厂海域使用论证专家评审工作,正在跟踪受理上海港外高桥等国家重大建设项目用海的申请审批工作。在海砂开采海域使用管理中,2002年共办理了14个海砂开采海域使用证。沿海各地普遍加强了对海域使用情况的摸底排查和更深入的清理整顿,全面清理不合理用海和无证用海,整顿了海域开发秩序。部分地区还加强了对已发证的项目用海的监督管理,改变了过去只管发证,不注意发证后的监督检查的状况。山东、江苏、广西等地开展了海域使用权招标投标拍卖工作,提高了海域使用金征收幅度,促进了海域的集约利用和海洋经济的发展。据初步统计,截止到2002年末,我国海域使用发证近2.3万本,确权面积达62万 hm^2 ,海域使用金征收达3亿余元。其中2002年发证近5000本,确权面积20万 hm^2 余,使用金征收超过1亿元人民币,比2001年增加了1倍,占《海域使用管理法》实施前8年确权发证和使用金征收额度的一半。

7. 海洋资质管理工作不断加强

进一步完善了海域使用论证资质管理制度,组织成立了由国家计委、财政部、交通部、总参作战部等有关部门参加的资质审定委员会,确定甲、乙级“海域使用论证资质证书”单位25家。建立海域使用测量资质管理制度,批准甲级、乙级和乙级(临时)“海域使用测量资质证书”单位153家。积极协助建设部开展海洋工程勘察设计资质管理工

作,完成第二批和第三批勘察设计资质单位换证初审工作,对来自电力、交通、国土、科学院及海洋系统等41家单位换证申请进行了评审,核定勘察设计资质申请27家。积极开展注册海域评估师和注册海洋工程师的筹建工作,编写完成了注册海洋工程师考试大纲,拟订修改了《注册海洋工程师执业资格管理规定》等配套制度,人事部原则同意建立注册海域评估师制度,我国注册海域评估师制度筹建工作已正式启动。

8. 海岛海岸带管理工作取得新的进展

为促进海岛建设和管理,我们邀请全国政协委员组成视察团,视察了浙江、广东两省的海岛工作,在当地掀起了海岛管理工作的高潮,对全国海岛立法和管理工作也起到积极促进作用。政协视察报告明确指出,海岛是我国经济发展中的一个很特殊的区域,国家应该把海岛作为一个单独的区域和问题从战略的高度进行对待;加快海岛管理立法进程,实现海岛的依法管理;尽快理顺海岛的管理体制,建立全国统一有效的综合管理体制;加大对海岛开发、保护和管理工作的投入等。为了积极促成国家海洋局海岛管理职能到位,我们组织起草了《海岛管理规定》,拟于近期由国家海洋局、民政部和总参作战部联合发布施行。与此同时,我们继续在辽宁、山东、浙江、福建、广东、海南选划了第二批海岛管理试点,并会同浙江省海洋与渔业局和舟山市海洋与渔业局,对

现存海岛海岸带调查资料进行了整理。

9. 海底电缆管道管理工作深入开展

为了解决海底电缆管道铺设、维修、改造和废弃工作出现破坏情况越来越严重的问题,我们拟定了《海底电缆管道保护规定》,并完成了征求意见和审查工作,现已报国土资源部待批。与此同时,我们完成了《海底电缆管道管理条例》的法规编写、征求意见和修改工作。为了全面、系统地掌握海底电缆管道的情况,我们组织开展了全国海底电缆管道普查登记工作,目前正在进行资料整编。

10. 海域勘界工作进展顺利

2002年2月,国务院办公厅正式下发了《国务院办公厅关于开展勘定省县两级海域行政区域界线工作有关问题的通知》(国办发[2002]12号),对海域勘界的原则、任务、组织实施和经费保障提出了要求。为此,国家海洋局召开了全国海域勘界工作会议,全面部署了今后几年的省界勘定任务和2002年的县际勘界试点工作。现已完成了2002年勘定界线的背景资料收集、外业调查和内业资料整理工作。县际间海域勘界工作得到了各级地方政府的高度重视,已有五条县际间海域界线完成了签字仪式,还有几条界线的协调工作已接近尾声。

11. 海域管理信息系统建设不断发展完善

为进一步提高海域管理办

公自动化和科学决策水平,按照“统一标准、统一规划、统一设计、统一推广”的思路,我们设计完成了海域管理信息系统,现已广泛应用于全国各级海洋管理部门的海域管理工作,彻底解决了多个海域管理系统并存、重复建设、信息交流不畅等问题,并按照“版本升级”的开发模式,逐步扩展和完善,不断满足海域管理工作发展的需要。目前,我们已正式印发了《关于推进海域管理信息系统建设工作的通知》,先后在天津、沈阳、北海、济南举办了4期海域管理信息系统培训班,培训沿海各级海域管理工作人员近200人;全面完成了示范区和部分省级海洋厅(局)系统硬件设备,在广西开展了局部网络化建设试点工作。

12. 海域管理廉政建设全面加强

为了防微杜渐,根据党中央、国务院和中纪委、监察部关于加强党风廉政建设的指示精神,国家海洋局海域管理部门和纪检监察部门联合在海口召开了全国海域管理工作廉政建设会议,印发了《关于加强海域使用管理工作中廉政建设的意见》,对推进海域管理中的“政务公开”、严格执行“收支两条线”、加强对中介机构管理、执法监察工作中的廉政建设、建立责任和行政过错责任追究制度、纪检监察工作的体制和工作机制等方面提出了明确要求。为了推进决策的科学化、民主化,增强国家直管海域使用项目审批的透明度,国家海洋局成立

了海域使用项目审核委员会,对于保证依法行政和廉洁从政起到了重要作用。

但是,海域管理工作也存在着不少困难和问题。全国海域使用管理工作进展很不平衡,不同的省份、同一省份的不同地区工作差距较大;个别地区海域管理体制和部门关系有待于进一步理顺;个别地区尚存在违规审批项目用海、随意减免海域使用金等违法问题;海域管理基础性工作缺乏、规范化管理有待于进一步加强。

总结一年来的工作,我们深刻地体会到做好海域管理工作必须抓好“三个必须”:一是必须确立把发展作为第一要务的思想意识,自觉服务于经济建设这个中心。在工作目标的确定上,要把服务于、服从于经济建设作为出发点,只有在经济建设中找到自己的位置,才能有显示度,才能有所作为。在工作方式上,要正确处理好管理与服务的关系,把服务作为一切工作的落脚点,努力提高服务质量和服务效率。要在管理中体现服务,在服务中落实管理,寓管理于服务之中。二是必须树立改革创新的思想意识,始终保持与时俱进的精神状态,努力推进海域管理工作职能的到位。要注意研究海域管理工作中出现的新情况和新问题,积极借鉴各部门、各项工作的好的经验和作法,大胆探索新的思想和办法,积极稳妥地推进各项管理工作。三是必须求真务实,真抓实干,务求实效,狠抓落实。要坚持执政为

民,转变工作作风,就是要根据实际需要与可能,明确目标,统筹部署,落实责任,细化、量化任务,建立健全监督检查机制,切实把各项工作落到实处。

2003年是深入学习贯彻“十六大”精神的第一年,也是海域管理工作应该从打基础到见成效的关键一年。2003年海域管理工作总的指导思想是:坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实党的十六大精神;以贯彻《海域使用管理法》、落实三项基本制度为目标,进一步完善海域管理配套法规体系;以加强监督检查和规范化管理、保证依法行政和廉洁从政为重点,全面推进海域使用管理工作。重点抓好以下六个方面的工作:

1. 抓《海域使用管理法》配套制度建设,进一步完善海域管理法律法规体系

会同国务院法制办制定《海域使用权管理条例》,开展海域使用权招标、拍卖、转让、出租、抵押、登记等流转制度研究;报请国务院发布《报国务院批准的项目用海审核报批办法》、《省级海洋功能区划审查报批办法》;会同财政部制定《关于海域使用金征收管理有关问题的通知》,并开展《海域使用金征收管理条例》立法前期研究工作,认真研究海域使用金分成比例、征缴办法、流转增值金征缴、减免及使用管理制度;会同国家计委制定《涉海工程建设项目用海预审管理办法》;报请国土资源部发布《海底电缆管道保护规定》;会同有关部门下发《军事用海管理规

定》、《海岛管理规定》；制定《临时用海管理办法》、《依法收回海域使用权管理办法》等。

2. 抓监督检查，确保《海域使用管理法》得到全面贯彻落实

加强国家直接受理项目用海和军事用海管理。制定海洋倾倒区、国家级保护区海域使用管理程序，规范海洋倾倒区、国家级保护区海域使用权证书发放管理。组织制定油气开发、工业、交通等项目用海海域使用论证报告编写大纲，规范论证管理行为。以军地海域使用矛盾突出的地区为突破口，开展军事用海管理试点，划定水上军事禁区、水上军事管理区、保护范围等区域。加强对地方海域使用管理工作的监督检查，促进地方海域使用管理工作的全面推进。沿海省、自治区、直辖市海洋管理部门要对毗邻海域内用海情况进行全面的清理整顿，保证海域使用申请审批工作和有偿使用工作的顺利进行，年内要完成《海域使用管理法》施行前一半项目用海的确权发证工作。30个海域使用管理示范区要继续发挥典型示范作用，推动沿海各地海域使用管理工作全面发展。全年新上海域使用项目确保100%发证，《海域使用管理法》施行前项目用海争取100%完

成确权发证。

3. 抓规范化管理，保证依法行政和廉洁从政

在加快海域管理工作有法可依、有章可循的基础上，全面加强海域使用规范化管理，认真履行海域使用审批程序，大力推行“政务公开”，普遍实行内部会审制度、窗口办文制度、限时办理制度、政务公开制度、公开查询制度和责任追究制度。

4. 积极稳妥地抓好省际间海域勘界，全面铺开县级海域勘界

加强领导，精心组织海域勘界工作。完成冀津、津冀、粤桂三条省际线的收尾工作，完成浙闽、粤琼、桂琼三条省际线的协调工作；以省为单位加强对县际勘界的指导和培训工作，全面推进县际海域勘界工作，力争完成全国1/3的县界勘定工作。

5. 抓能力建设，力争在海域管理方式手段上有所突破

统一规划，建设完善的海域管理信息系统。2003年将在全国推广海域管理信息系统。在全国地级市以上海洋管理机构配置海域管理信息系统，开展网络化、动态化和数据库建设试点。与此同时，抓好海域管理培训教育，扩大培训范围，努力建设一支作风硬、能力强的

海域管理队伍。

6. 在保证重点工作的同时，全面抓好其他各项业务工作

开展重点海域使用调整计划编制和实施工作，重点完成珠江口及毗邻海域使用调整计划的制定与实施；建立全国海底电缆管道管理数据库，发布全国海底电缆管道公告，编印全国海底电缆管道图集；完善海域使用论证资质和海域使用测量资质制度建设，筹建注册海域评估师和注册海洋工程师制度；全面推进海岛开发保护规划的编制和无居民海岛开发利用审批制度的建立工作，开展全国海岛海岸带调查档案资料整编及数据库系统建设工作，发布海岛保护名录；深入持久地开展《海域使用管理法》宣传工作。

新的一年，机遇和挑战并存。有国家海洋局党组的正确领导，有社会各界对海洋工作的关心支持，有全国海域管理战线同志们的共同努力，我们有决心、有信心努力工作，开拓进取，与时俱进，不断开拓海域管理工作的新局面。

（作者为国家海洋局海域管理司司长）