



2011年浙江联合执法行动

# 联合执法作舞台 能力素质是关键

## ——海洋联合执法对提高海监队伍 能力素质的启示

林维刚



2011年3月24日，国家海洋局与浙江省人民政府正式签订了《关于共同推进浙江省海洋经济发展示范区建设战略合作协议》。根据协议，浙江省将加大队伍建设力度，提高海监执法人员队伍的整体素质和保护海洋生态环境与海洋权益的能力；国家海洋局支持浙江省探索推进海上高效执法试点，完善应对海上突发事件快速反应工作机制，形成有效的联合执法体制。这就为浙江省进一步转变海洋执法方法方式，不断加大海洋综合执法管理力度指明了方向。

这两年来，浙江省海监总队积极探索创新海洋执法，改变过去单独派骨干办大案、办要案的通常做法，通过连续开展海洋联合执法检查行动来解决当前制约海洋环境和资源保护的瓶颈，有力地推动了各项海洋执法工作的顺利开展；同时，把海洋联合执法检查行动作为队伍建设重要阵地，把提高海监人员的能力素质纳入到了整个行动的全过程，把各级海监机构中素质基础不同的执法人员作为培养锻炼的对象，使他们在重大行动中得到了实践历练，为海监队伍建设注入了生机和活力。联合执法之所以重要，不仅在于能够大规模实施有效检查和解决疑难问题，关键还在于全面提升了执法人员的能力素质。联合执法检查的实践过程，对于海监人员能力的提升以及海监队伍整体素质的提高，提供了一些有益启示。

### 从“办案能手”到“整体提高”

单独培养“办案能手”通常是少量的、平稳的，而集中培养却容易达到执法人员能力素质普遍的、快速的提高，海洋联合执法将带来海监队伍建设水平的整体提升。

在过去执法办案过程中，一些海监机构为了快速完成任务，把整个执法业务压在少数几个“办案能手”上，造成几个业务骨干忙不过来，其他人又帮不上忙，“多数人围着少数人转”的被动局面，背离了队伍建设整体提高的要求。为了尽快解决部分执法人员因办案经历少、实践经验缺、实务培训短等不利因素而造成海监队伍能力素质提升较慢的问题，这两年来，浙江省海监总队抓住队伍建设的关键，更加注重整体能力素质的培养，以学习掌握海洋法律法规为基础，把联合执法当作队伍建设的实践舞台。在连续开展的“东海区联合执法”“浙江海洋联合执法”和“海岛保护巡航执法”等行动中，省总队以各级海监机构纵向深度联合、横向交叉办案的方式，为执法人员创造了提升能力素质的“场”，促使他们综合能力不断提高。



为在海洋联合执法行动中切实提高海监队伍的整体素质，浙江省总队作出了全面部署。一是严格制订各项行动计划。每年年初，各级海监机构都自上而下地制定了专项行动工作方案，做到在行动目标上有前瞻性、在实施方法上有可操作性、在提高能力上有针对性。二是加强检查督导。每次重大行动，省总队都要派出督导组，对各海监支队、大队进行督促检查，对每项行动任务的完成情况进行分析跟踪，及时进行总结提高；对每个大案的最终处罚都要召开重大案件会审会，开展情况互通，推动各级海监人员能力素质的提高。三是加大装备的投入。目前，浙江省各级海监机构已经把装备建设纳入到海监队伍规范化建设的重要内容，配备了相对完备的办公设施；按照《中国海监执法监察装备配置方案》的标准，逐步配置了各种办案设备，并梳理出了种类比较齐全的海洋监察资料，为执法工作提供了必要的技术支撑。四是及时通报表彰。为调动各级海监机构参与联合行动的积极性，省总队对重

大行动或专项执法中表现突出的单位或个人实施表彰奖励，2010年度对海洋执法成绩突出的7个集体和23名个人进行了集中表彰；从2011年开始，根据新的《浙江省海洋与渔业局表彰奖励工作管理办法》，浙江省还将以海洋主管局的名义对海监执法表现突出的单位和个人进行综合性表彰，对重大联合执法检查行动进行专项表彰。

启示之一：联合执法实质上是一种海上与陆上执法相支持相配合的集中统一行动，其效果与执法人员的整体能力素质成正比。对于懂法律、懂管理的海洋执法人员，当前影响他们能力素质提高的重要因素，已不完全是文化程度、工作热情和道德品质，还包括实践能力，即能否从实践中取得营养并转化为能力。而在联合执法行动中，由于各海监机构及海监人员之间的相互激励，每个执法人员的潜能都会得到更大的发挥。因此，与其无奈地抱怨“执法人员的能力素质与新的海洋执法形势不相适应”，不如扎扎实实营造一个“场”，形成人人能得到提升的良好氛围。

## 从“实务培训”到“全面提升”

“实务培训”可以解决当务之急，也可以弥补执法力量的不足，但却不能从根本上提高执法人员的能力素质。因此，全面提升海监队伍的能力素质还要着眼于适应新的形势和任务的变化。

有些海监机构重视办大案、办要案，认为这样可以做出亮点，还可以增加处罚数量，容易出成绩，而往往轻视了执法人员普遍素质和队伍整体建设的现状；同时，“实务培训”固然可以弥补执法力量的不足，但执法人员能力素质却很难跟上新的执法环境变化的实际。为此，浙江省总队加深了对海监队伍建设水平的认识，走出了停留在当前需要上的“框”，增加了联合执法工作的前瞻性。在每次联合行动的前期重视开展发动工作，重点落实对行动区域的初步检查，着力为海洋集中执法提供详实的日常排查资料；在实施巡查中，紧紧围绕形势的发展和海洋工作的新要求，

排查出与目前社会经济形势相适应、与当代科技发展水平相协调、与海监队伍规范化建设步伐相一致的执法检查内容，把联合执法检查从海上挖砂、海洋污染等现场处罚转移到监控海洋工程与环境保护全过程上来。2011年5月，中国海监东海区总队与浙江省总队成功开展了“中国海监2011年度浙江联合执法行动”；根据执法方案，行动前浙江省海监对舟山海岛海域进行了全面摸底，分析提供了41个检查项目，补充完善了相关资料，促使了联合执法行动的有效实施。同样，各级海监机构着眼做好对海洋环境保护“三同时”的联合检查验收，把各项工作做在前，把难以解决的环节作为联合执法的重点，使联合执法大检查有了更明确的目标和更丰富的内容。

为配合各项联合执法行动，把握工作的前瞻性，浙江省总队及时调整对各级海监机构的指导策略。在督查方式上，从督查办案数量、质量和效率延伸到督查人员



海监队员整装待发



浙江各地进行现场联合执法检查

编制和执法人员在位率，促成人人落实岗位，进一步明确了职责分工；在培训方法上，把实务培训转到案卷普查上，实现了提高办案能力的升级转换；在健全机制上，把提高能力素质放在了突出位置，落实队伍建设具体措施，逐步形成了争当优秀执法人员、争当办案能手的局面；在达标考核上，按照中国海监总队的部署要求，对照海监队伍规范化建设评分标准，进行量化考核，目前浙江省已经有 12 家海监执法机构分别被评为了一级或二级规范化达标单位，占全省海监机构的三分之一，通过考核也使省总队对各级机构及领导海监工作的能力有了全面了解，对海监队伍和人员的整体素质有了清醒的认识。

启示之二：海洋联合执法行动之所以能够获得多重效果，最重要的是做到了执法工作的前瞻性，也就是既依托联合执法行动又跳出联合执法行动，把海洋执法检查检查工作做在前，着眼于当前的新任务、存在的新问题，而不是搞低层次循环。能力素质之所以在联合执法中得到全面提升，是因为新的形势要求我们必须找到切实有效的执法管理方法方式，促使我们的工作必须着眼于长远和变化；能力素质的增长离不开成功经验的积累，但绝不能停留在学习经验上，面对变幻莫测的海洋形势，切不可靠经验管理 21 世纪的海洋。提升执法者的能力素质就是要把目光瞄向海洋经济发展的未来，驾驭海洋管理的最新发展，实现能力素质的与时俱进。

### 从“严格执法”到“创新执法”

创新执法必须建立在严格执法的基础上，但严格执法并不代表能够创新执法。只有在实践中培养执法人员的创新能力，才能实现向创新执法的跨越，

从而促使海监队伍能力素质的根本转变。

浙江省海监总队领导班子把思路转变到以联合执法来提升海洋执法人员的能力素质，进一步探索创新执法方法方式和内容，注重赋予联合执法行动目标的新内涵和新定位，以激发创新意识、启发创新思维、挖掘创新潜能来提高执法人员的创新能力，积极引导海洋执法人员从“联合执法就是集中检查、严格办案、从重处罚”的误区中走出来，不断解开迈向创新执法的“结”。

一是培养发现问题和提出问题的能力。在全省联合开展执法检查、分析排查案源、实施行政处罚的同时，省总队组织执法人员有意识、有选择地分析一些案例，引导大家在重温亲身经历的案例中进一步发现问题；在分析案例过程中，更加注重对海洋相关法律法规运用能力的培养，进而引导创新意识，促使海监人员学会在执法实践中做有心人，善于积累联合行动中各个环节的素材和感性认识，为思考问题、提出问题奠定基础。

二是提高分析问题和解决问题的能力。为确保联合执法行动的成效，浙江省总队经常聘请法律顾问或邀请上级业务部门有关领导及专家学者给执法人员讲课和指导，授课内容涉及海洋法规、海洋形势、海洋资源、海洋地理等有关前沿知



识；通过在联合执法中各级海监机构执法工作方法技巧相互学习，引导执法人员集思广益、举一反三，发掘成功之法；通过运用一些成功的海洋处罚案例，启发大家从不同的视角，从涉海企业发展的内在规律，从海洋经济的全局来理性思考，创新思维。在此基础上，海监人员经常写出确有真实感受的体会文章进行交流，变一人收获为大家所得。

三是帮助升华对海洋执法的理性认识。为集中研究新形势下海洋执法管理的新措施、积极开展对新事物的探索研究，浙江省总队在探索执法过程中，从严格对照法律法规转向允许表达个人不同看法，对遇到的难点问题提倡总结思考，鼓

励提出不同的处理方法；经常梳理出有代表性的意见，进行把关定向并及时向有关部门反映，着力把实践中的感性认识系统化、条理化。为此，浙江省海洋与渔业局先后出台了《关于规范行使行政处罚自由裁量权的指导意见》和《浙江省海洋与渔业督察制度》等规范性文件。为使大家更好地掌握和运用海洋法律与规章，各海监支队、大队还组织海监人员开展专题讨论、案例剖析、现场督察，悟出成功之理，掌握做好海上执法的“金钥匙”，促使创新能力的提高。

启示之三：开展创新执法路还很长，要做的工作还很多，但是在执法实践中切不可疏忽对创新能力

的逐步培养。执法人员能力素质的极限，不是智力，不是学历，不是体力，也不是年龄，而是创新意识和创新能力。在提升执法人员的能力素质上，还应当从转变思想观念入手，重视创新能力的锻炼，如果仅仅从表象上迎合潮流或仅仅在方法上稍作变化，不可能得到根本的转变。海洋执法者如果不能有效提高创新能力，尽管成功办结一些案件或者凭着多年的经验做出一些成绩，也难以保证在未来海洋管理中立于不败之地。总之，海洋执法工作无论何时何地以何种形式，只有遵循科学发展观，不断加强创新能力培养，才能真正实现海监队伍能力素质的整体提高。🌊

