

注重科学监管

推进海洋执法监察工作跨越发展

张广文

大连市位于辽东半岛南端，三面环海，海岸线长1906千米，海洋资源丰富。随着辽宁沿海经济带规划上升为国家战略，近2.9万平方公里的“蓝色国土”正在成为大连新一轮发展最具有潜力的资源支撑，海洋开发利用形势迅猛。依法维护用海秩序，保障海洋经济顺利发展，对海洋行政执法监察工作提出了更新更高的要求。中国海监大连市支队认真贯彻上级海监机构对海监工作的各项部署要求，坚持以科学发展观为指导，着眼服务振兴大局，以依法行政为主线，以执法实践为重点，以队伍建设为根本，以创建“国家级模范支队”为动力，围绕“固强补弱，加厚基础，突出重点，稳步推进，一般工作求发展，特色工作创一流”的总体目标，锐意进取，真抓实干。自2006年以来，中国海监大连市支队连续三年荣获国家海洋局授予的“全国海洋执法监察先进集体”，国家海监总队授予的“优秀执法示范支队”“执法示范模范支队”，北海总队授予的“模范支队”以及大连市人民政府颁发的“最佳服务成果奖”等称号。2009年各项工作也取得了新的成果。

一、科学谋划，精心制定年度工作计划

2009年，中国海监大连市支队认真贯彻落实国家海监总队《关于开展2009年度中国海监执法示范工作的通知》精神和北海区、辽宁省总队对执法示范工作的要求，全面推进支队的执法示范工作再上新的台阶，发挥示范工作对推动海监工作的重要作用，支队结合大连地区海洋执法监察工作实际，统筹兼顾，科学谋划，制订了《2009年执法示范工作方案》，确定了工作重点和目标，建立健全示范工作的组织领导小组，定期

召开执法示范工作会议，制定研究有效的保障措施，做到“目标、任务、措施、责任”四明确，确保执法示范工作的顺利开展。同时为全面落实海洋执法监察责任，在深入贯彻国家海洋局“海十条”和国家、省海监工作会议精神，深刻领会精神实质，统一思想认识的基础上，支队制定了《大连市2009年海洋执法监察工作计划》，对全年工作进行了部署，科学配置内部执法资源，细化管理标准，提高工作效率，确保全面、公正、高效地履行海洋行政执法监察职责，促进大连市海洋经济的稳步发展。

二、科学监管，加大常规执法监察工作力度

常规执法检查是海洋行政执法监察工作的重要内容，是增强海监显示度的重要手段。要让管理对象时刻感到我们的存在，使守法者有安全感，违法者有震慑感。

1. 认真履行行政监督职能，强化日常执法

通过几年来对海洋行政执法方式方法的实践和摸索，大连市海监支队结合地区用海实际，建立了常态化、规范化、科学化的执法检查制度。健全了组织管理体系，明确了执法责任制度，强化“海岸分段、海岛划片、每日巡查、责任到人”的工作机制，形成了“支队—执法处—检查组—辖区大队”垂直管理、分工明确、责任落实的巡查体系，制定了监管措施，建立了巡查讲评及责任追究制度。支队领导始终把日常检查作为海洋执法监察的重点工作来抓，要求全体执法人员认真落实日常巡查工作制度，对用海情况的检查做到每日有记录，达到“情况明、资料全、问题清”，对管辖区域每次巡查进行拍照、摄像，每日将图像、视频输入到《海洋监察信

息管理系统》，实现对管辖海域用海情况的动态管理。

在执法检查中采取“事前（信息掌握）-事中（检查监视）-事后（复核监管）”的工作方式，建立项目基础信息电子档案，对用海项目实行全程跟踪、全程监管。建立了《施工告知书》制度，在《施工告知书》中注明项目单位应遵守的施工规定及违规处罚规定，监督用海者严格按照批准内容进行施工，从源头上杜绝违法违规行为的发生。同时要求执法人员将法律、法规宣传渗透到日常执法当中，到用海单位检查时都要进行相关的法律宣传和新政策方针的传达，使管理相对人及时了解相关的政策、法规信息，提高守法意识，最大限度地避免违法行为发生。由支队领导、执法处长、海监大队长组成的管理小组定期召开会议，研究解决检查中遇到的问题，分析巡查信息，预判可能出现的问题，调整布署监控力量对管辖区域做到“早发现、早制止、早处理”，确保日常执法检查工作形成制度，落实到位，解决问题。

2. 创新执法模式，增强执法能力

为增强行政执法能力，中国海监大连市支队为每个处室配备一个公安警察中队协同执法，建立了“海+警”联合执法的长效机制，变以往临时性配合为常态化协同，变阶段性支持为全过程保障，有效地提高了海监执法队伍的显示度和威慑力，在大连市南部海域三期清理整顿以及部分用海项目整治监管中发挥了重要作用。支队在对某用海项目实施长达7个月的24小时定点值守中，由于业主因长期停工利益受损，导致心态失衡，组织人员围攻执法人员，欲强行施工，海监执法人员与公安干警边宣讲法律法规边迅速采取强有力措施，依法对组织闹事者给予行政拘留，对业主单位实施了严厉警告，有效地打击了违法者的嚣张气焰。由于支队注重和坚持执法检查常态化，管理严格化，监管有效化的工作指导思想，大连市海监支队已被用海者所认知。其敢打硬仗、能打硬仗、善打硬仗的顽强作风给各级领导留下了深刻的印象，执法工作受到市委、市政府领导的充分肯定。

3. 开展全市岸线定期普查，做好行政执法监察工作

中国海监大连市支队在灵活运用各种检查方式的基础上，按照《大连市近岸海域定期巡查方案》要求，每月对全市岸线进行一次定期巡查，填写《近岸海域定期巡查记录表》，了解掌握全市用海情况，并及时编制《定期巡查报告》上报省总队。2009年4月、8月，支队先

后利用两个月时间，由市、县两级配合，对全市海域的用海情况进行了全面普查。检查中，一方面抓宣传教育，和用海者见面，宣传海洋管理相关法律法规，讲清当前海洋管理的形势，提醒和督促用海者依法用海；另一方面抓问题查处，加强对海域使用中存在违法违规行为的查处力度，指导帮助县区海监大队做好养殖用海专项执法工作，解决工作中存在的重点、难点问题。为了做好海洋行政执法监察工作，提高应急反应能力，支队结合《大连市海域使用管理条例》，建立并注重发挥市—县（区）—乡（镇）三级海洋监察管理体系的作用，强化层级执法联动机制、强化依法行政服务意识、强化海域使用监督管理，将防范关口前移，进一步降低了案件的发生率。同时，为了增强执法检查工作效率，有效地运用《海洋执法监察信息通报》制度，将执法检查情况报给当地主管部门和主管领导，引起他们的重视，形成合力，共同做好海洋行政执法监察工作。

三、强化服务意识，提高执法效能

按照国家海洋局《关于为扩大内需促进经济平稳较快发展做好服务保障工作的通知》精神，结合省、市相关规定，支队围绕服务振兴海洋经济大局，坚持以服务为宗旨，制定了三项措施认真为管理相对人做好服务。一是深化服务性执法建设工作，牢固树立服务理念，送法上门，对用海相对人存在的问题进行耐心细致的讲解，及时化解违法违规倾向，督导相对人守法作业。二是要求全体执法人员正确理解和认识执法与服务的关系，在想问题、做决策、办事情时，多体谅管理相对人的难处，想其所想，帮其所需，把用海企业的事当作自己的事，做到有求必应，解决实际问题，促进管理和谐。三是坚持对大中型用海单位的法律、法规培训工作，截止日前支队已组织大中型用海单位法规培训10余次。

同时，市局及支队领导带队，对大连港等20多家大中型涉海企业进行了走访，帮助协调解决有关问题。通过抓服务、促和谐，进一步融洽了与管理相对人的感情，规范了用海行为，增强了依法用海意识。

四、坚持严格执法，不断提升海监执法综合能力

中国海监大连市支队严格按照上级规定，依法查处违法用海行为，立案率达到100%。查处案件类型包括海洋工程案件、非法围海案件、非法占用海域案件和海

洋生态保护案件。在执法监察中坚持“抓大促小”，重点打击大案要案，对重大海洋违法行为实施严厉处罚，决不含糊、决不手软，做到“理要直、气要壮、腰要硬、刀要快”。在执法监察工作中，对重点项目、重点区域、重点岸线，实施跟踪检查、重点监控，执法人员时刻深入在执法一线，对无视海洋管理法规的各类违法用海行为，重拳出击，依法予以查处。树立海洋行政执法工作的严肃性和权威性，建立了良好的用海秩序。

执法办案能力是衡量执法队伍工作水平的标尺，是行政是否作为的根本体现。中国海监大连市支队从两方面入手，强化此项工作。一是抓好执法人员业务能力的提高。按照“抓培训强素质，抓骨干促整体”的思路，积极开展法律法规知识和执法实务学习，增强办案能力。二是提高现场办案能力。通过执法实践摸索出时间、效率、手段是提高办案能力的前提条件。为此，支队在执法车辆上配备了笔记本电脑、便携式打印机等调查取证设备，具备了现场办案能力，实现了在案发现场第一时间内掌握最翔实的案情资料，在提高办案能力的同时，展示了海监执法的先进手段，并始终保持着高压态势，不给违法相对人留有掩盖违法事实的机会。在办案过程中，注重案卷制作质量，规范文书的使用和填写，严格按照执法程序，进行案件的初级和二级会审，在法定范围内准确把握自由裁量权，正确运用处罚标准，使案件的每个环节都有理有据，把案件办成经得起推敲和考验的铁案，2009年，所有立案查处的案件，没有发生一起行政复议、诉讼的问题。

五、重拳出击，做好联合执法行动

积极参与配合中国海监北海总队、中国海监第三支队、辽宁省海监总队在大连市开展的各项联合执法检查。同时，为进一步发挥联合执法的震慑力和影响面，支队注重建立联合执法的长效机制。借力执法，协同办案，重拳打击重大违法和影响恶劣的用海案件。

1. 扎实开展专项行动，整治重点违法用海项目

中国海监大连市支队积极配合北海总队、辽宁省总队在大连市联合开展的“海盾2009”“碧海2009”等专项执法行动。2009年4月18日，在“海盾2009”大连地区执法检查工作中，中国海监大连市支队配合北海总队、辽宁省总队联合对金州区登沙河镇一处违法围堰依法进行了强制拆除，恢复了海域原状，保护了海洋生态

环境。此次行动大连市电视台、金州区电视台、大连日报、大连晚报等新闻媒体进行了全方位的报道，引起了社会极大的关注，附近百姓拍手称快，执法行动极大地震慑了违法用海者嚣张气焰，产生了良好的社会效果。支队还配合辽宁省总队对“旅顺开发区羊头洼新港填海案”进行了查处，严厉地打击了这起严重违法用海行为，得到周边民众的好评。通过“海盾”“碧海”专项行动的开展，有效地促进了大连地区的海域使用管理工作，增强了广大用海者依法用海的意识，扩大了海监的影响力，提升了海监执法地位。

2. 加强海洋倾废联合执法，保护海洋生态环境

为加强对海洋生态环境的保护工作，海监大连市支队与海监第三支队、辽宁省总队大连支队联合组织开展了“大连近岸海洋倾废和海洋生态保护”联合执法行动，此次专项执法行动采取国家队、省总队、市支队、县大队四级联合的组织形式，是一次有效利用地区各级海监执法力量开展联合执法的尝试，也是四级执法队伍相互配合、资源共享、优势互补的实战演练，是海监工作“一盘棋”思想的具体展现。行动前，召开了协调工作会，沟通意见，统一思想，确定了检查内容和重点，制定下发了工作方案；行动中，对大连市海域的海洋倾废区、重点疏浚施工海域、重点项目以及海洋生态保护区实施了逐个检查。出动了海监执法船对倾废作业的船只，倾废区、自然保护区进行检查，对项目单位进行法律、法规的宣传和讲解，执法行动采取“联合办案，分工处理”的原则，对非法海洋倾废和破坏海洋生态环境行为依法进行查处，收到了很好的效果。通过联合执法行动，增强了海监队伍相互之间的沟通和配合，减少了重复执法，提高了执法效率，展示了海监队伍强大的执法力量，让用海单位和业户及相关部门切实感受到从国家到地方对海洋管理的决心和手段，有效地维护了正常的海洋开发利用秩序，为保护好大连海域的海洋生态环境和生态保护区作出了卓有成效的工作。

3. 加入维权执法行列，提升执法地位

2009年12月8日，国家、省、市相关领导及海监机构人员在大连市举行了“黄海北部维权巡航”启动仪式。根据上级工作要求，支队担负了黄海北部海域的维权执法工作。由此，支队海监执法工作由行政执法拓展至国家海洋维权执法，这是一个全新的执法领域，肩负着捍卫国家领海主权的神圣使命。维权巡航中，支队执

法船只较好地完成了上级下达的各项工作任务,受到了上级领导的好评。加入维权执法的行列,极大地提升了支队的执法地位。

六、规范管理,加强执法队伍建设

1. 加强用海项目电子管理档案建设

中国海监大连支队严格执行《中华人民共和国行政处罚法》的规定,在调查取证过程中,确保程序合法的同时,能够灵活运用各种调查取证方法,做到对违法事实掌握清楚、证据充分。在案件查办中,依据《海洋行政处罚实施办法》的规定严格按照简易程序、一般程序、听证程序等各项办案要求,规范化操作海洋违法案件的查处工作,细化量罚标准,在法定范围内准确掌握自由裁量,力求所办案件程序完整,符合法定要求并经得起法律的检验。结合国家、省对海监案卷评审工作的要求,认真落实《海洋行政处罚案卷制作标准》,使执法人员能够按照标准要求制作案卷。

中国海监大连支队对全市用海项目,建立了基础信息电子档案,对岸线使用情况、用海项目单位的基本信息、海洋执法监察的记录、档案资料、日常巡查等做到资料及时更新,实现了动态管理。

2. 注重制度落实,规范行政执法

结合《大连市海洋行政执法工作规范》,组织执法人员定期学习,达到熟练掌握运用。举办模拟办案活动,增强对执法依据、程序、内容、行政处罚及文书使用、工作制度、考核标准等环节的掌握并落实在执法实践中。用规范指导行为,用规范实施服务,用规范树立品牌,着力打造一支业务素质一流的行政执法队伍。在抓好《规范》落实的前提下,根据工作需要又相应制定了《重大行政处罚案件备案制度》和《海洋行政执法监督信息通报制度》。按照市法制部门落实行政执法责任的要求,细化了《海洋违法案件处罚裁量标准》,从事实认定、法律引用、处罚标准、裁量权的掌握等方面进行了充实完善。坚持每办结一起典型或重大违法案件都有备案,都制作一份案例分析材料。通过案例分析积累执法经验,规范办案程序,掌握办案技巧,提高案件查办质量和办案能力。

3. 加强纽带联系,强化队伍管理

为了加强对县区大队的业务指导,强化队伍管理。支队下发了《年度工作计划》,各大队根据支队下达的

工作计划实施本地区的执法监察工作。支队对工作落实情况抽查,对出现的问题及时地予以指导和帮助解决。定期召开大队长例会学习贯彻上级指示,研究落实海监执法工作,对各大队给予经费和装备支持。建立了《县区海监大队工作考评标准》,每年底组织县区大队进行工作总结,并集中考评。通过民主评议,支队对评选出的先进大队给予表彰,同时报送市局和上级海监机构进行表彰。通过加强纽带联系,强化了对全市海监队伍的管理,形成了市县工作一盘棋的工作格局。

4. 着眼培训帮带,提高执法能力

按照“抓培训强素质,抓骨干促整体”的思路,积极开展法律法规知识和执法实务学习。邀请上级机关、市法制办领导以及大学的专家教授进行授课,全年组织了三次执法业务培训,分期分批对全市80余名执法骨干进行执法业务培训,建立考试制度,检查培训效果。同时鼓励监察员参加学历、技能学习培训,开阔视野,更新知识,增长才干;对新上岗的人员,分工专人进行帮带,让他们尽快熟悉工作,并适时地到执法一线执行重大任务,在实践中摔打锻炼。

5. 严格教育管理,打造过硬作风

大力加强思想政治工作,开展“奉献在海监,建功在海洋”等主题教育活动,引导全体人员珍惜岗位、珍惜政治生命、珍惜个人成长进步的历史,努力营造靠素质立身、靠业绩进步、靠品德服众的良好风气。加强党组织的战斗堡垒作用,支队长同时兼任政委,高度重视思想政治工作,带领班子成员以“重品行、爱事业、讲奉献”的使命感,打造一支思想过硬、政治坚定、作风顽强的海监执法队伍。工作中注重发挥广大党员的先锋模范作用,队风建设浩然正气。开展学军建队活动,按照军事化管理的要求,从着装、仪态、作风抓起,练就军人风貌。每年利用一周时间,组织全市监察员到部队进行军训。按照《中国海监体能训练规定》和《中国海监礼仪规定》组织监察员进行了体能达标考核及礼仪训练。通过学习部队硬朗作风和体能、礼仪训练,培养大家服从指挥、遵守纪律、吃苦耐劳和爱岗敬业的精神,进一步树立了文明执法,廉洁奉公的社会形象。

6. 加大宣传力度,开展专题活动

加大对民众海洋法律法规的宣传力度,在大连市政府网站向社会公开海监工作政务和职责,接受社会对海



监执法工作的监督。利用“海洋日”“专项执法行动”等时机,发放宣传材料,印制宣传标语,主动抓好法律、法规的宣传教育,增强民众的海洋意识。2009年7月定为“海洋知识宣传月”,支队联合大连电视台、报社等单位,发起“海洋普法知识”专题宣传活动,张贴宣传标语,印制《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》单行本和海洋知识宣传单等在各大港口、重点岸线和重点区域进行发放和宣传,加深了民众的海洋意识,提高海监执法的社会认知度和关注度,取得了较好的效果。

七、示范成效

1. 推行人性化执法

坚持以教育为主,处罚为辅,纠正不规范用海行为,实现和谐规范用海。支队日常执法工作中,注重推行人性化执法,不以处罚作为根本目的,始终把教育预防放在首位,以强化日常执法检查为突破口提升对违法行为的发现率。对用海项目实施全程监管,及早纠正不规范用海行为,督促用海单位办理用海手续,对取得海域使用权的项目,向项目单位下达《施工告知书》,提醒项目单位在施工过程中严格遵守海洋管理相关法规,变事后处罚为事前、事中指导服务,把问题解决在事发前,把违法行为消灭在萌芽之中。

2. 开展监督执法

认真学习贯彻《海域使用管理违法违纪行为处分规定》,以规定为纪律准绳,加强对全体执法人员的教育,同时,注重加强内部监督,聘请了执法监督员,实现行政执法案件从立案、调查、取证、处罚的全程专人监督,增强执法效能,促进依法行政,提高执法水平,防止错案的发生。健全完善了行政投诉系统,设立了投诉电话、举报信箱,并充分发挥新闻媒体的监督作用。通过多渠道、多层面的监督机制,进一步规范了海

监执法行为,保证“公平、公正、公开”的办案原则。

3. 建立执法满意度调查

支队建立了执法案件和执法满意度回访制度,不定期向被检查单位发放廉政反馈卡,对被检查单位进行回访,征询管理相对人对案件办理的意见,了解案件承办人员在案件查办过程中是否存在违法违纪行为。每月进行一次调查汇总,对反映的问题及时梳理,对确实存在损害群众利益、破坏海监执法形象的人员,一经查实严肃处理,这一制度建立以来,对增强执法水平,提高办案质量,强化队伍建设起到了明显的促进作用,树立了海监支队良好的社会形象。

4. 实现海洋监察资料和档案电子化管理

通过两年的建设,现已全面对涉海单位、岸线、档案等实施电子化管理。科学有效的档案资料管理,不但提高了海洋执法监察的工作效率和质量,也进一步降低了执法成本。支队在结合自身实际的基础上,将计算机档案与纸质档案有机的结合起来,对管辖的岸线实现分段管理,对系统管理的数据信息和电子文件进行编制和划分,及时输入和输出用海信息和档案信息,同时突出了查询、更新、编辑等功能。支队还将进一步完善和更新管理系统,实现该系统的网络版使用,提升海洋执法监察工作的科学化和规范化。

2010年,中国海监大连市支队将在科学发展观的引领下,在中国海监总队、辽宁省海监总队的指导下,进一步深化海监执法,维护大连市海洋开发秩序;进一步提高综合素质,确保海监执法工作质量;进一步完善装备建设,保证执法效率;进一步加强社会宣传,提高公众海洋法律意识;进一步开展理论研究,促进各项规章制度完善;进一步提高服务意识,保证大连海洋经济健康发展,以兢兢业业的工作精神,恪尽职守的工作态度,雷厉风行的工作作风,保护好宝贵的海洋资源,服务沿海经济带的建设,谱写大连海监工作的新篇章! ■