



从实际出发 狠抓基础 全面推进海域使用管理上台阶

王立群 朱庆亮

山东省滨州市地处黄河三角洲腹地,渤海湾西南岸,是环渤海经济开发带和建设“海上山东”的主战场,海岸线长 238.9 km,0 m 等深线以上海域均为淤泥海滩,其宽度大,海域宽广,有 9.37 万 hm^2 。潮间带地表生物有 52 种,地下卤水储量丰富,使滨州成为山东重要的原盐生产基地和海水养殖基地。21 世纪是海洋世纪,海洋是生命的摇篮、资源的宝库,是人类新的生存空间,更是滨州市最大的特色优势之一,事关全市未来发展空间。随着“北带开发”的推进,海洋开发进一步向深度和广度拓展,滨州市的海域使用管理将面临更多的新情况、新矛盾、新问题,这就对我们的工作提出了更高的要求,一定要从实际出发,狠抓基础,全面推进滨州市海域使用管理上台阶。

一、海域使用管理的现状

滨州市辖沾化、无棣两个沿海县,拥有海域面积 30 万 hm^2 ,其中 -15 m 等深线以内浅海面积 23.3 万 hm^2 。管理范围内的用海项目:一是浅海贝类护养用海;二是潮间带及与海岸线相连的

滩涂开发项目,如池塘养殖、盐业用海等。其综合管理工作主要体现在以下几个方面。

1. 加强宣传教育,普及海洋管理法律知识

2001 年《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)颁布,明确了海洋行政主管部门的职责,从法律上保障了海域使用管理工作的开展。为贯彻《海域法》,市县两级多次组织了大规模的宣传活动,并通过各大媒体进行广泛宣传报道;市县两级管理执法人员深入到基层广大涉海用户进行广泛宣传,举办了不同规模和形式的海洋与渔业法律、法规知识培训班,为海域使用管理工作创造了较好的舆论氛围。

2. 管理机构进一步健全,“三项基本制度”有效落实

市县两级逐步理顺海洋管理机构,海洋管理与环境保护、海洋监察、海洋环境监测三支队伍进一步健全,实现了人员、职责、工作“三到位”,形成了较为完善、协调的海洋管理工作体系。各级海洋管理部门认真贯彻落实国家、省海洋管理的有关规定,积极开展工作,“三项基本制度”开始得到有效落实。认真组织编制了市县两级海洋功能区划。市级海洋功能区划已在全省



率先完成,并上报省政府待批。两个县级海洋功能区划,也已按规定完成所有文稿和图件,正按程序组织专家评审。海域使用权属和海域有偿使用两项制度,在滨州市取得了实质性的进展。

3. 海域勘界工作,准备充分,进展较为顺利

滨州市境内共有省、市、县三条海域界限等待勘定。截至目前,我们在国家和省海域勘界办的关心支持下,积极配合技术单位顺利完成了省、市、县际线的外野勘测工作,其他工作正在按照原定方案顺利进行。

4. 海洋法制化建设得到强化,海域使用审批工作进一步规范

《海域法》颁布前,市县两级依照《山东省海域使用管理办法》,分别制定了《海域滩涂使用管理暂行办法》、《海域滩涂使用金征收管理暂行办法》,开展了海域使用管理工作。对用海单位及时进行普查登记、按照审批权限依法进行确权、发证、征收海域使用金。对新开发用海项目,建立了申请、审批、报批等规范性程序和制度。《海域法》、《山东省海域使用管理条例》等法律、法规颁布后,结合滨州市的实际,制定公布了《滨州市海域使用管理办法》、《滨州市海域使用金征收使用管理暂行办法》等规范性文件。二是认真贯彻《行政许可法》,对涉及海洋与渔业的行政许可事项进行了逐项清理,对市内用海项目进行了清理整顿和普查登记,派精干人员到市行政审批大厅设立海洋行政审批窗口,实行审批事项一站式办理。三是不断加大海域使用监察执法力度。

5. 海洋环境保护工作逐步展开

海洋环境保护是海洋可持续开发利用的基础和保证。滨州市从海洋环境监测基础能力建设、海洋自然保护区建设和公益服务入手,逐步推进海洋环保工作。一是与国家海洋局共建滨州市海洋环境监测站。二是搞好海洋环境监测,完成滨州近岸海域海洋环境污染现状与趋势性监测,开展了沿海重点企业和入海河流排污情况检查和跟踪监测。首次编制发布了《2004 滨州市海洋环境质量公报》白皮书。第一时间奔赴赤潮发

生地点,获取现场资料和数据,及时地配合了国家海洋局监测部门对渤海发生大面积赤潮的监视监测工作。三是强化海洋资源保护,海洋自然保护区建设取得成效。

二、当前影响滨州市海域使用管理“三项制度”推进的主要问题

1. 宣传不够,认识不到位

国家、省涉海有关法律、法规和部门规章宣传力度仍显不足,尤其是纵向宣传不十分到位,个别地方领导和有关部门对海域资源有限性认识不够,尚未从可持续性发展的战略高度认识依法用海、依法管海的重要性;用海法制意识淡薄,任意实施用海项目、无证用海、乱圈乱占海域,海洋开发利用活动还比较混乱;越权审批、化整为零、批而不报的现象时有发生,海域资源急剧减少,岸线资源遭到破坏,严重改变了海洋的自然属性。管理海洋职能定位,有待进一步认识,个别领导和职能部门对海洋与渔业局管理海洋的认识,尚未跳出大水产、大渔业、大渔政的范畴,尚未从依法管理国土的高度,认识海域使用管理工作。海洋综合管理工作尚未真正摆上日程,落实海域使用各项制度的能力建设严重滞后。有些海域使用户和企业,对海域使用权有偿使用仍存在模糊认识,认为单位使用海域是政府划拨的,不应再登记确权,缴纳海域使用金。

2. 海域行政界线尚未勘定,海域使用纠纷不断

随着海域滩涂开发活动的日益深入和海域权属管理、有偿使用制度的推行,原本不被重视的“荒滩”、“薄海”成为“黄金地带”。由于省际间、市际间海域行政界限尚未勘定,因争占海域而引发的纠纷明显增多,不仅影响了海域使用管理三项制度的推进,而且危害和谐社会的建设。

3. 海洋管理职权不清

海岸线尚未修测,海洋管理职能权限不清,政府多头管海的局面没有根本改变,依法进行海洋综合管理尚未真正上升到政府行为,主管部门



协调难度大。

《海域法》的颁布,将海域使用依法纳入统一管理。该项工作起步较晚,但起点高,规范化管理程序严格,科学化管理手段先进,需要强大的技术支撑和知识支撑。滨州市属经济欠发达地区,沿海地区经济相对落后,投入不足,开发滞后,再加之沿海滩广人稀,其沿海海域资源优势在新一轮的经济开发中刚开始显现。海岸线是陆海分界线,更是法律规定陆海行政管理的基准线。由于种种原因,海岸线没有明确划定,给海域使用管理带来了巨大影响,海洋管理职能交叉权限不清,政府多头管海的现象依然存在,未形成统一协调的管理机制,影响了海洋资源的合理开发和海洋生态环境的有效保护。

4. 海域使用管理和海洋监察队伍能力建设严重滞后

海洋管理队伍综合素质有待提高,海监队伍尚未纳入公务员管理,人员变动较大,基层队伍差补人员较多,混编现象较重,部分执法人员尚未取得海洋监察员执法资格;执法监察经费未列入预算,统一着装尚未配齐,执法手段落后,执法能力薄弱,对于不规范用海行为和海洋环境污染事故的查处能力不足。海洋管理队伍的现状与海洋管理的现实任务要求相去甚远,难以承担当前的管理和执法检查任务。

三、海域使用管理面临的新情况、新问题

1. 国家级自然保护区的建立

滨州贝壳堤岛与湿地系统省级自然保护区,已通过晋升国家级自然保护区专家论证,将被批准成立国家级海洋自然保护区。根据自然保护区总体规划,滨州海域大部分在海洋自然保护区范围内。根据《中华人民共和国自然保护区管理条例》有关规定,在保护区范围内的自然资源,应在保护区的管理部门进行管理,如若再确权使用,将不利于保护区的管理和建设。

2. 沿海海域整合

为振兴滨州市沿海地方盐业经济,打造中国

海盐(盐化工)基地,更好地利用当地资源优势,无棣县把海域分为六个开发利用区,对其整合,综合利用,当地政府对在规划范围内已开发利用的渔业用海、盐业用海,进行实地测量,并对地上附属物进行评估,拟订合理化补偿方案,与用海户签订了海域收回协议书,并收回了部分海域使用权。随着整合工作的进展,全县所有用于渔业、制盐的海域将被划分为六大片经营,海域使用管理更加复杂化。现阶段,海域使用管理不能正常进行。在新形势下,滨州市的海域管理面临新的困难和挑战。

四、加强海域使用管理工作的对策与打算

海洋是滨州市最大的特色优势之一,事关全市未来经济发展空间。随着“北带开发”的推进,海洋开发进一步向深度和广度拓展。滨州市海洋综合管理、海域使用将面临更多的新情况、新矛盾和新问题,对我们的工作提出了更高的要求。各级政府和行政主管部门一定要从战略的高度,充分认识做好海洋工作尤其是海域使用管理工作的重要性和紧迫性,切实履行好海洋综合管理职能,要从全市经济发展的新形势把握滨州市海洋开发与管理的经济内涵和管理模式,制定好滨州市海洋与渔业发展规划,加强与政府相关职能部门的协调,争取将《海洋开发和海洋经济发展规划》、《海域使用规划》、《海洋环境保护规划》纳入滨州市“北带开发”及沿海县政府的总体规划框架内。总的思路是:牢固树立科学的发展观,抓住海域使用规范化管理这个中心,从管理队伍能力建设、三项制度的推进、海域勘界、海岸线修测、配套制度的出台、海洋管理信息系统的开发等基础工作入手,加大力度,努力推进海洋综合管理的法制化、科学化、规范化,促进海洋经济的持续发展。用三至五年的时间,从实际出发,狠抓基础,推进滨州市海洋管理进入一个新台阶,树立起海洋主管部门的权威和形象。

1. 海洋管理框架构建阶段

(1) 在滨州市海域勘界领导小组的基础上,



成立高层次的海洋管理工作委员会,以便各涉海部门通报工作情况,交流、协调海洋开发管理中的经验、问题,制定办法,统一部署工作,使海洋开发和综合管理工作由行业职能变为政府行为。

(2) 尽快勘定省、市、县三条海域行政界限,从根本上消除海域使用管理上地区之间的纠纷,理清政府行政管理部门之间依法管理的权限职责。

(3) 在市海洋管理安委会的统一协调下,修测划定滨州市的海岸线,明确职权,理顺关系,实现海域使用权属统一管理,理顺海域管理体制。

(4) 出台完善《滨州市海域使用管理办法》、《滨州市海域使用金征收管理办法》及配套制度。(5) 完成市县两级海洋功能区划的报批,启动滨州《市、县级海域使用规划》和《滨州市海洋环境保护规划》编制工作。(6) 在滨州市海洋功能区划信息系统的基础上,启动开发海域使用管理信息系统,利用网络平台,逐步达到全市海域管理联网,实现网上办理海域使用申请、审批、审核、办理发证等工作。(7) 加强海洋管理、海洋监察和海洋环境监测队伍建设。(8) 结合2005年国家海洋局开展的“百县示范工程”活动,将养殖用海全部纳入规范管理,以示范县活动的开展,推动滨州市养殖用海项目的规范管理和海域使用金应收尽收。

2. 海洋管理基础巩固阶段

(1) 开展全市海域管理范围内的海籍调查、海域使用普查登记、海域使用执法大检查,建立完整的海域使用管理信息档案。(2) 分清不同情况,对无证用海项目,按有关规定和不同审批权限,不办或重新申请办理海域使用权证书,将滨

州市海域管理范围内的用海项目统一纳入登记管理。(3) 结合“保护蓝色国土—海盾专项”执法行动,每年有重点地开展海域使用专项执法大检查。以执法推动海域使用三项制度的有效落实。(4) 对新上的使用海域的海洋开发项目,严格海域使用申请审批程序规定,通过申请审批或招标投标的方式取得海域使用权。规范海域使用登记制度和海域使用权证书管理制度。贯彻落实海域使用证制度和海洋工程环境凭借制度,以及制定、完善与以上各项制度相配套的规定办法。

3. 海洋管理进入规范阶段

(1) 海域使用及海洋环境保护管理队伍、海洋执法队伍、海洋与渔业监测、海域使用论证、海域使用测量等技术支撑队伍人员编制、建设、管理更进一步规范化。

(2) 海域使用管理制度化,全面落实海洋功能制度、海洋权属制度、海域有偿使用制度。

(3) 海域使用审批程序化。对海域使用权申请与审批,严格按照海洋功能区划规定,依据海域使用论证、海域使用测量、海域使用登记、海域使用金征缴管理规定,严格审批程序,借《海域使用金管理条例》出台之际,征收、管好、用好海域使用金。

(4) 海洋执法监察制度化。市、县海洋行政管理和海监执法人员严守职责,在各自职权范围内对海域使用和海域使用金缴纳情况定期进行监督检查,确保海域使用规范、合法、海域使用金应收尽收。

(作者单位 滨州市海洋与渔业局)