

谈谈海监

管理体制



21 世纪是海洋世纪,以《中华人民共和国海域使用管理法》颁布实施为标志,我国海洋行政管理进入了一个依法治海、依法兴海的新时代,海洋监督管理体制进一步趋于完善,海洋执法队伍得到了发展壮大。然而,就目前的海监管理体制来说,还有许多不尽人意的地方。

一、我国现行的海洋行政管理体系及海监管理体制

《中华人民共和国海域使用管理法》第七条第一款规定:国务院海洋行政主管部门负责全国海域使用监督管理,沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门根据授权负责本行政区毗邻海域使用的监督管理。1998 年 6 月 16 日,国务院批准了《国家海洋局职能配置、内设机构和人员编制规定》,第五条规定:国家海洋局管理中国海监队伍,依法实施巡航监

视、监督管理、查处违法活动。由此可见,我国海域使用管理实行中央统一管理体制,国家海洋局统一负责全国海洋监察工作。这在《海洋倾废管理条例》(见第四条)、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》(见第三条)等法律法规中均有明确说明。但目前地方海监机构隶属于地方海洋行政主管部门,而地方海洋行政主管部门隶属于当地政府,并且行政主管部门与行政执法部门事实上合二为一,当地政府对本地区的海洋行政管理部门享有领导权,而上级海洋行政主管部门对下级海洋行政主管部门只有业务指导权。

二、我国现行海监管理体制的弊端

海洋资源属国家所有,具有公有性,是共享性资源,海洋执法具有流动性、涉外性和技

术装备科技含量要求高等特点。而目前的海洋管理体制更大地带有地方性和区域性特征,由于各地经济发展水平的不平衡,管理理念的差异性和利益偏好的不一致,导致了各地对目前国家海洋政策的认识不同,管理行为不同,使国家的海洋政策得不到有效地执行。虽然中国海监总队设有各海区总队,总队设有支队,但国家队与地方队、国家队内、地方队内,各不同层级之间监察职权不清。无偿、无序、无度用海现象没有得到根本扭转。这种状况已与世界海洋已经进入了有序开发、可持续发展的新时代格格不入,更不利于提高我国海洋管理在国际上的地位和良好形象的树立。

1. 海监工作业务指导与行政领导的异位

目前,地方海洋行政管理

部门及其海监机构在行政管理上受当地政府管辖,上级海洋行政管理部门及其海监机构与其是业务指导关系。所以,事实上地方海监管理部门主要听从当地政府指挥。一些地方政府领导往往在“获取政绩”的目标驱动下,做出违背海洋管理长远利益的错误决策。而海洋执法人员迫于长官意志,只好置上级的业务指导于不顾,致使海洋管理处于失控状态。上下难以形成合力,许多工作和努力由于体制及人员的因素而被稀释、消耗了,进而造成管理效率低下、效果不佳。

2. 海洋执法与海洋开发利用的冲突

根据目前我国的客观实际,地方政府领导对开发利用海洋热情更高、重视程度更大、投入更多,远远超出对海洋执法管理的投入,个别地方甚至只抓用海而不顾执法管理。

3. 国家利益与地方利益的冲突

国家对海洋事业给予了充分重视。开发投入力度加大,立法步伐加快,促进海洋事业可持续发展已形成广泛共识。但个别地方政府为了自身利益,对国家政策采取上有政策、下有对策的做法,或者说一套、做一套,有的甚至对违法违规现

象放任、纵容,不仅不履行自身的职责,反而成为落后生产方式的保护者。

4. 地方各自为政,矛盾突出

海洋资源属于国家所有,但目前我国县级以上地方人民政府海洋行政主管部门主管本行政区的海洋工作,各地均把海洋行政区划内的资源视为己有(随着海域勘界工作的推进,海洋行政区域界线的勘定,这一趋势将更为明显),难免造成跨省、跨海区间的利益冲突。上级海洋监督部门鞭长莫及。

5. “多头执法”、“多龙闹海”,

各支队伍职能交叉,相互推诿扯皮现象时有发生。

三、改革我国海监管理体制

以上种种弊端,日益危及我国海洋资源可持续发展和有效管理。海洋管理不仅在法律上应进一步完善,在执法监督上亦应顺应世界潮流、向世界看齐,与国际接轨,才能更好地为建设海洋强国服务。

1. 变分级管理为垂直管理

为理顺海洋行政管理体制,更好地保护海洋资源,树立良好的国际形象,服务于国家海洋经济发展战略,地方海洋监察机构应独立于地方政府之外,不再受地方政府的领导,而直接由国务院授权的海洋行政主管部门领导,以保障海洋执法监督的统一性、严肃性。也便于

消除地方保护主义,提高管理效率,提高装备水平,工作需要时可自如地调配执法力量。

2. 建立一支科学的海洋综合执法队伍

海洋管理政出多门,多头执法,执法机构、执法队伍重复设置,执法设备按不同部门的海上执法队伍来配置。一方面造成执法装备重复购置、水平低下,另一面也加大了管理成本,造成资源浪费。同时,海洋行政执法权的分散化行使也违背了行政处罚规范化的目的。2002年8月30日,国务院做出了《关于进一步推进相对集中行使行政处罚权工作的决定》,这说明我国正在有计划、有步骤地推进相对集中行使处罚制度。务必抓住有利时机,按照平战结合的原则,参照美、俄、韩、日等国海上管理模式,组建统一的海上执法队伍,实现海上活动的统一管理。这支队伍也同时是和平时期维护国家海洋权益的基本力量。

3. 全体海洋监察人员必须实行公务员管理

在海监队伍发展过程中,目前已出现了自收自支和事业编制问题,这是重蹈一些行业执法队伍的覆辙,重走他们走过的弯路,其弊端不言而喻,让人担忧,望有关部门在制定政策时,务必在“事之初”,就严格要求,明确全体海监机构、海监人员必须纳入公务员管理,从制度上保证海洋监察工作的公正性,否则不予认可,不予挂牌。

(江苏海监总队供稿)

