深入贯彻落实科学发展观
不断开创海域管理的全新局面

于青松

一、2007年工作回顾

过去的一年，在国家加强宏观调控和沿海地方经济迅速发展的大背景下，全国的海域管理工作以贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会为指针，以配套法规和技术支撑两大体系建设为基础，以加强养殖用海和围填海管理为重点，各项工作都取得了重大进展。全国共颁发海域使用权证书6 037本，确权海域面积24.46万hm^2，其中江苏、山东、辽宁三省确权海域面积都超过4万hm^2。全国共征收海域使用金29.59亿元，其中广东、山东、辽宁、江苏、福建、浙江等六省海域使用金都超过3亿元。

(一)立法工作取得重大突破

2007年3月全国人大表决通过的《物权法》确立了海域物权制度，巩固了海域使用立法的成果，提升了海域管理工作的法律地位。《物权法》出台后，国家局下发了《关于贯彻实施中华人民共和国物权法全面落实海域物权制度的通知》，并与中国人民大学法学院联合举办了海域物权制度研讨会，广泛进行了宣传。沿海各省市也采取多种形式开展了物权法及海域物权制度的培训工作，进一步扩大了海域物权立法的影响，推进了海域物权制度的贯彻实施。在海域管理地方立法工作方面，广东省和天津市先后出台海域使用管理条例。截至目前，除广西外，沿海各省市均已制定了与《海域使用管理法》配套的地方法规。

(二)重大建设项目用海得到保障

合理配置有限的海域资源，为国家和地方经济又好又快地发展服务，是海域管理工作的中心任务。2007年是国家宏观调控政策频出的一年，我们本着节约集约用海、满足工程建设需要的原则，重点加强了对项目用海方式和用海面积的审查工作，有效地保证了国家能源、交通、工业等重点行业的用海需求。2007年国务院批准重大建设用海项目29个。经过与国家发改委的多次协调，国家海洋局的用海预审意见已经成为国家发改委核准项目的前置条件之一，为海域管理参与国家宏观调控创造了条件。

(三)海域有偿使用制度基本完善

2007年1月，国家海洋局和财政部联合发布了《关于加强海域使用金征收管理的通知》，确定了海域使用金征收标准，提出了海域使用金征收管理的具体工作要求。通知下发后，沿海各省积极主动地开展工作，在较短的时间内，全部发布了养殖等四种类型用海的征收标准。目前，全国海域使用金征收标准体系基本建立，征收管理工作进一步规范，征收标准的调整对用海活动的经济杠杆作用逐步显现。

2007年8月，根据国务院领导的要求，国家海洋局会同财政部、国务院法制办、中央农村工作领导小组办公室、国家发展改革委、农业部等五部门，联合开展了渔民养殖用海海域使用金征收政策调研，在江苏、山东、辽宁三省及南通、盐城、日照、青岛、大连等五市的积极配合下，这次

调研工作取得了重大成效。有关部门通过这次调研，客观地听取了渔民、基层组织及地方财政、海洋与渔业、价格、法制等部门对渔民养殖用海海域使用金的意见和建议。国家海洋局提出的政策建议得到了绝大多数部门的支持，目前已将有关政策建议联合上报国务院。

(四)各级海洋功能区划编制基本完成

目前，除天津和上海市外，其他9个省的省级海洋功能区划都已经国务院批准实施。市县两级的功能区划已基本编制完成，一半左右的市、县已经省政府批准。为进一步规范和加强海洋功能区划的各项工作，国家局出台了《海洋功能区划管理规定》，组建了国家海洋功能区划专家委员会。另外，还推进了海洋功能区划成果汇总和数据库建设，初步建立了海洋功能区划网络发布平台，为海域使用审批工作提供决策支持。

(五)围填海管理力度不断加大

围填海管理一直是海域管理工作中的难点和重点。2007年，填海造地的热潮持续不减，填海造地面积达1.3万 hm^2，已连续4年超过1万 hm^2。2007年我们主要从以下四方面开展了相关工作：一是在辽宁、江苏、海南组织开展了海岸保护与利用规划试点工作，基本思路是以海洋功能区划为依据，通过进一步明确各岸段的基本功能和保护措施，实现岸线资源的合理利用和有效保护。二是进一步规范区域建设用海管理工作和高涂围垦养殖用海试点工作。三是出台了《关于改进围填海造地工程平面设计的指导意见》，鼓励人工岛式、多突堤式和区块组团式的围填海造地模式，严格限制大面积顺岸整体围填海造地。四是出台了《关于加强海上人工岛建设用海管理的意见》、《填海项目竣工海域使用验收管理办法》，加强对填海项目的全过程监督。

(六)养殖用海普查登记全面展开

在养殖用海管理方面，2007年开展了养殖用海普查登记和专项执法工作，重点是查清养殖用海现状、完善养殖用海海域使用权登记制度、切实维护养殖用海者合法权益。这项工作得到了各省和各分局的高度重视，特别是县级海洋管理部门，掀起了一次养殖用海管理的工作高潮，彰显了管理的力度，树立了管理的权威。目前总体进入检查验收阶段。

养殖用海的普查登记进一步推进了海域使用管理百县示范活动，百县示范活动自2005年开展以来，每年的养殖用海确权面积都基本保持在10万 hm^2 以上。特别是2007年确权面积达到17.6万 hm^2，比2006年增长27%，充分体现了开展养殖用海普查登记工作的显著成效。虽然养殖用海确权面积大幅度增加，但是养殖用海海域使用金占年度征收总额的比重逐年降低，从2002年的28.56%降低到2007年的5.74%。这些数字说明了两点，一是用海结构在发生变化，二是体现了海域管理工作中的各项"惠渔"政策得到了落实。

(七)监视监测管理系统建设稳步推进

国家海域使用动态监视监测管理系统建设全面启动，国家监管中心与地方60家省、市中心签署了共建协议，组织召开了监视监测管理系统建设经验交流及培训工作会议，全面开展了系统建设工作。国家海域使用动态监管中心已经完成了基础设施建设，在广东省开展了管理系统应用软件开发试点。多数省市也完成了监控与指挥平台建设、监管中心建设，有的开始启动动态监视监测业务化工作。海域管理信息系统在国家和地方得到了广泛应用，完成了1∶5万基础地理数据库和海岸带海岛数据库。

在海域使用论证资质管理方面，从加强论证质量入手，开展了资质单位的年审和技术理论研究。通过年审，对论证工作中出现的各种问题进行了严肃处理。制定出台了《海域使用论证管理规定》、《海域使用论证报告编写大纲》、《海域使用论证技术导则》、《海域使用论证资质分级标

准》等配套规定和技术规范。

回顾一年来的工作，我们有这样几点深切的体会和启示：一是海域管理工作只有得到各级党委和政府的高度重视和积极支持，才能解决工作中碰到的各种困难和问题；二是海域管理工作只有牢牢扭住经济建设这个中心，才能不断提升管理的地位和影响；三是海域管理工作只有把维护群众利益作为根本宗旨，才能得到沿海地区老百姓的理解和支持；四是海域管理工作只有深入调查研究，不断开拓创新，才能主动把握形势，提高驾驭管理局面、应对复杂情况的能力。如果要总结经验，以上四点就是海域管理的最基本的经验。

在成绩面前，我们也必须清醒地看到，我国的海域开发利用秩序还需要进一步规范，海域管理工作和自身建设还存在一些不足，突出表现在以下几点：一是配套制度建设有待进一步完善，尤其是不少海域管理制度需要根据《物权法》规定进行修改；二是规范化管理水平有待进一步提高，申请审批程序不规范、不透明、不按海洋功能区划审查、越权审批现象还时有发生；三是工作开展不平衡现象依然存在，有的地方存在家底不清等问题；四是针对海域管理工作出现的新情况、新问题，缺乏深入的调查研究。我们必须采取更加有力的措施，切实解决这些制约工作进一步发展的瓶颈和问题。

二、2008年工作的主要任务

2008年海域管理工作的总体要求是：认真贯彻党的十七大精神，以科学发展观为统领，坚持把发展海洋经济作为第一要务，保障国家重点海洋产业用海需求；坚持以人为本，切实维护海域使用权人的合法权益；坚持全面协调可持续，严格、科学管理围填海；坚持统筹兼顾，妥善处理好海岸保护与利用、海岛开发与保护、海洋产业发展与用海需求之间的矛盾；坚持依法行政，努力提高海域管理能力和水平。工作目标是：在进一步提高科学化和规范化管理水平的基础上，海域管理配套制度建设更加完善，动态监视监测系统的软硬件建设全面完成，各级海洋功能区划全部报批，围填海和养殖用海管理实现新突破，海域管理队伍建设进一步加强。

结合2007年西宁会议提出的今后一段时期“建设两大体系，突出两大重点，完成十大任务，实现八大目标”的工作构想，2008年海域管理工作的主要任务是：

（一）加强海域物权制度建设，完善海域管理法规体系

继续深化海域物权研究，完善海域使用权出让、转让、出租、抵押、续期、收回补偿制度，实行海域使用权出让合同，依法进行海域使用权登记。制定海域使用权收回管理办法，规范海域使用权收回范围、程序、补偿标准。进一步规范海域使用申请审批和招标拍卖程序，加强建设项目用海预审管理。积极探讨游艇码头、城市建设等新的用海类型的管理政策。

加快修订与《物权法》不一致的法规、规章和规范性文件，清理与海域法相抵触的地方法规。到2007年底，地方海域立法获得较大成功。但是，广西尚未出台，辽宁、上海和浙江还只有政府规章，亟需上升到人大法规。我们还应看到，仍有部分与海域法相抵触的地方法规没有清理，特别是《物权法》颁布实施以来，大量的法规、规章和规范性文件与海域物权的基本内涵不相符，这给我们今后的工作必将形成极大的障碍，因此，必须认真进行发起修订和清理。这是2008年我们的一项重要工作，请大家务必高度重视。

（二）全面落实海洋功能区划制度，规范海洋开发秩序

深入开展海洋功能区划制度的研究，适时启动全国和省级海洋功能区划的修编工作，建立海洋功能区划实施评价体系。开展海洋功能区划成

果汇总，推进海洋功能区划数据库建设，建立海洋功能区划网络发布平台。国家海洋局将适时开展海洋功能区划执行情况大检查，重点检查不按海洋功能区划批准和使用海域的行为，提高海洋功能区划的严肃性和法律地位。2008年要全面完成市、县两级海洋功能区划的编制和报批工作，未完成的，年终也不能参加海域管理的评先活动。

(三)加快监视监测管理系统建设，强化技术支撑体系

2008年要全面完成国家、省、市三级动态管理系统的软硬件建设，实现国家、省、市三级业务机构之间的专线网络连通；完成本年度卫星遥感监视监测和重点海域航空遥感监视监测；进行系统业务培训，分阶段部署海域使用动态监视监测应用系统软件。

各省要及时整理上报2007年12月31日前的海洋功能区划数据和海域使用确权数据；抓紧完成省、市级监控指挥平台(主控室)建设，做到工作人员到位、硬件设备到位、软件部署到位；积极配合技术中心进行本级节点专线网络建设，完成省级节点与市级节点之间的专线网络连通。

国家将在12月底前对全国系统建设进行检查验收。各省、市根据系统建设的进度，可以提前向国家海洋局申请验收。验收通过后，抓紧组织开展本地区海域使用权属、在建工程用海项目等地面监视监测业务化工作。

(四)改进围海造地方式，提高围填海管理水平

从2007年的情况看，占87%的填海造地面积用于工业项目建设，用于城镇建设的填海造地面积占11%。工业项目向沿海聚集趋势明显加快。为不断适应新的发展形势，正确处理保障用海需求与加强围填海管理的关系，2008年主要开展以下两项工作。

完成海岸保护与利用规划编制试点，必要时可再启动2-3个省的规划编制工作。通过规划，建立以海岸基本功能管制为核心的管理机制，进一步落实海洋功能区划，规范海岸开发秩序，调控海岸开发的规模、强度，引导海洋开发利用方向。

全面落实《关于改进围填海造地工程平面设计的若干意见》，通过开展各类围填海工程的平面设计与整体布局方案的比选与优化，转变围填海造地类工程规划、设计模式和理念。今后要全力推广“人工岛”、“多突堤”和“区块组团”式的填海方式，能够离岸围填的，绝不允许顺岸围填。各级海洋部门在对围填海项目进行审查时，要加强对围填海方式的审查。凡不符合文件要求的平面设计方案，应要求申请单位重新设计。在海域使用论证过程中，要将平面设计方案作为重要内容加以论述。国家局将定期开展围填海造地工程平面设计检查评比工作，对优秀设计项目进行表彰。

(五)落实养殖用海各项政策，促进沿海地区社会和谐稳定

养殖用海在全国范围已基本纳入了管理，养殖用海的管理应充分体现关注民生、为民谋利的原则。国家局今年要出台关于加强养殖用海管理的意见，进一步规范管理措施，落实“惠渔支渔”等各项政策。2008年要全部完成养殖用海普查登记工作，示范县上半年完成。

要继续推进百县示范活动，认真总结养殖用海管理及乡镇海管站建设的经验，着力解决养殖用海管理工作中存在的突出问题，健全养殖用海管理体制和机制。要逐步划定养殖区，确保一定面积的基本养殖用海区域，严格保护，不得擅自占用或改变用途。在保证渔民养殖用海的前提下，积极探索招标拍卖的管理方式。打破垄断，有目的、有计划的限制宗海面积，优先确保沿海当地主要依靠养殖维持基本生活或者转产从事养殖的捕捞渔民的养殖用海。对于历史遗留的水域滩涂使用证问题，需要继续进行养殖的，应当

依法核发或换发海域使用权证书。要加快制定失海渔民补偿、安置办法，补偿安置不落实的，不得收回海域使用权，更不得批准其他用海者使用该养殖海域。严格限制将养殖功能区随意调整为围海造地功能区。不符合海洋功能区划但属于传统养殖用海的海域，在其主导功能未得到开发之前，可以适当安排养殖用海活动，发放期限较短的海域使用权证书。在功能区划划定和调整的过程中，应进行公告公示。在海域使用金减免上，对专业渔民要明确规定一定面积内免缴海域使用金，对其他养殖用海需要减免海域使用金的，要制定明确的政策规定。要全面清理、坚决取消各种乱收费，切实让养殖用海者体会到纳入管理、服从管理的好处。

(六)强化征收、严格减免，不断完善海域有偿使用制度

从目前情况看，海域有偿使用的制度建设已经基本完成，2008年工作的重点应放在提高海域使用金征收管理和减免工作的规范化水平上。

要加强对海域使用金征收管理的监督检查，确保海域使用金应收尽收、应缴尽缴。有条件的地区应积极推行海域使用权招拍挂，特别是旅游娱乐用海，应力争全部采取招拍挂形式确定海域使用权。

要完善海域使用金减免政策，进一步界定和规范海域使用金减免范围、减免权限和减免程序。根据统计数据显示，海域使用金减免数额逐年增加，随着海域使用金标准的提高，提出减免使用金申请的用海单位还会不断增多，这就要求我们国家和省级海洋部门必须进一步规范海域使用金减免工作，完善海域使用金减免政策，建立海域使用金减免会审制度，严格按照规定的减免范围和程序减免。

要积极开展海域使用金使用政策的研究，要用活、用足海域使用金“收支两条线”这一政策，首先要足额征收，其次要多想办法、多出点子，除争取国家重点工作配套资金外，还要多策划一些专项工作任务，以任务带经费，实现管理的良性循环。

三、做好2008年工作的几点要求

温家宝总理在2008年的政府工作报告中明确提出，加快转变政府职能，努力建设服务型政府。这给我们的管理工作和自身建设提出了更高的要求。结合今年的工作任务，主要强调几个问题。

(一)清醒认识海域管理面临的新情况新问题

当前，沿海地区经济发展对海洋的依赖度越来越高，主要表现在：由于土地短缺，向大海要地；沿海地区大规模建设港口；电力、钢铁等大型能源企业在沿海兴建，有的老企业向沿海整合。发展临港工业、临海工业对海域的需求越来越旺盛，这一趋势完全打破了传统用海的格局。在这种情况下，我们必须解放思想，转变管理理念，不断创新管理模式，努力提高管理质量。要在科学发展观的指导下，紧紧围绕发展海洋经济这个中心，按照全面协调可持续的基本要求，集约用海，节约用海。用统筹兼顾的办法，正确处理和妥善解决海域使用中的各种关系和利益。

(二)切实提高规范化管理水平

海域管理工作已经步入关键时期，提高管理工作的规范化水平应当成为我们工作的重点和目标。从2007年几个上访和行政复议案件看出，我们的管理工作确实存在一些问题，有是因为管理缺少一整套严密、规范的程序造成的，其导致的恶果就是上访事件不断发生，行政机关甚至是政府成为被告。有的是因为管理不规范、工作有瑕疵造成的。规范化管理就是要围绕海域的开发利用，解决各级队伍按章理事的问题，把管理工作纳入制度化、程序化，因此我们必须加快规范化建设步伐，把规范化管理落到实处。

(三)深入开展反腐倡廉建设

反腐倡廉是个老话题。在新形势下，我们更

要把廉政建设放在更加突出的位置。在海域管理工作领域中存在腐败的温床，一是项目用海审批，目前，各地发展海洋经济的热情高涨，上工程、上项目越来越频繁，随着用海需求的不断扩大，海域资源的稀缺越来越凸显，许多项目要想拿到海域使用权证，就希望通过各种途径和方式达到目的。二是海域使用金减免，减与不减、减多减少，可以相差上千万，甚至上亿。空间越大，后果将会越严重。腐败行为一旦产生和蔓延，不但会严重扰乱用海秩序，破坏来之不易的管理局面。国家海洋局会同监察部、人事部、财政部联合制定的《海域使用管理违法违纪行为处分规定》，最近即将出台，我们一定要主动配合纪检、监察部门把这部规章贯彻好、实施好。

(四)着力实现能力建设的新突破

海域管理工作还处于“爬坡上坎、负重前行”的关键时期，任重而道远，既面临着难得的机遇，也面临着严峻的挑战。如果海域管理队伍思想不过硬、作风不踏实、业务不精通，工作就会浮在面上，任务就落实不了。海域管理的能力建设是全面推进全国海域使用管理工作的关键所在，我们必须从加强党的执政能力建设的高度来看待这个问题。加强能力建设，一是要不断壮大队伍，没有队伍何谈管理。二是要加强培训，提高人员素质。三是要充实装备，实现管理手段现代化。

市县两级海洋部门要通过海域使用动态监视监测等重大项目支持，集中精力建设一支技术支撑队伍，更要以此为契机，积极向地方政府争取，不断扩大和充实海域管理干部队伍。我们要按照“业务高水平、工作高效率、服务高质量、对自己高标准”的四高要求，加大宣传培训力度，要把培训工作作为一项业务化工作，常抓不懈。要制定具体的培训计划，定期对各级管理干部，包括乡镇和村级管理人员进行培训，努力提高广大海域管理干部依法管海意识和实际操作能力。要想尽各种办法，争取经费支持，加大投入，提高管理队伍的硬件装备水平，建设一支高素质的、能打硬仗的海域管理队伍。