第26卷 第4期 Vol. 26, No. 4
2009年4月 海洋开发与管理 April 2009

加强海洋监察执法 促进海洋经济又好又快发展

于道文 苑春华 任长庆

（中国海监山东省总队黄岛支队 青岛 266500）

摘 要 加强海洋综合管理，提高海监执法水平，对于维护海洋开发秩序和海洋权益，促进海洋经济、社会、生态效益和谐共进，保障海洋经济又好又快发展，都具有极其重要的作用。目前我国海洋经济发展速度明显加快，全社会依法用海意识明显增强，海洋法制建设日趋完善，海监执法队伍日益壮大。但在海洋执法管理中仍存在不容忽视的问题。主要结合海洋执法管理中存在的问题，对加强海洋监察执法工作，促进海洋经济又好又快发展提出了建设性的建议和措施。

关键词 海洋监察；执法；海洋综合管理

我国是海洋大国，大陆海岸线有18 000多千米，主张管辖的海域面积近300万平方千米，其中具有完全主权的领海和内水约有38万平方千米。这些“蓝色国土”是我们巨大的资源宝库，在我国夺取全面建设小康社会新胜利的历史进程中，将发挥着越来越重要的作用。近年来，党中央、国务院高度重视海洋经济发展，沿海地方政府发展海洋经济的积极性很高，海洋经济发展迅猛。据《2007年中国海洋经济统计公报》显示，2007年全国海洋生产总值24 929亿元，比上年增长15.1%，占国内生产总值的10.11%，日益成为国民经济的重要组成部分。但与此同时，海洋产业结构不合理、盲目投资、低水平重复建设等问题也日益凸显。这些问题日益成为制约海洋经济进一步发展的瓶颈。加强海洋综合管理，提高海监执法水平，对于维护海洋开发秩序和海洋权益，促进海洋经济、社会、生态效益和谐共进，保障海洋经济又好又快发展，都具有极其重要的作用。

1 我国海洋管理的现状

伴随着依法治国的进程，特别是《海域使用管理法》实施以来，各级海洋行政主管部门认真贯彻落实科学发展观，坚持从严管理、依法行政，全面履行行政管理职责，着力提高海洋管理和执法能力，切实维护海洋开发秩序和海洋权益，不断加强海洋生态环保，努力提升海洋公益服务总体水平，促进了我国海洋经济的稳定快速发展。

1.1 海洋经济发展速度明显加快

近年来，海洋经济在全国发展战略和全局中地位日益重要，沿海各地激发了海洋大开发的热潮，沿海地区竞相向海要地寻求发展新空间；向海要效益谋求发展新优势，一批重大项目接连落地，沿海地区的投资集聚效应日益显现。通过对符合条件的海域使用项目的审批监管，既保证了沿海地区建设项目的需要和渔民生产用海，有效地缓解了沿海重大工程建设用地紧张的局面，也为经济建设提供了

空间，有力地促进了经济社会发展。

1.2 全社会依法用海意识明显增强

我国自2002年颁布实施了《海域使用管理法》，明确规定海域属国家所有，建立了海洋功能区划、海域权属管理、海域有偿使用3项基本制度，通过法律规范了用海和管海活动。近年来，各级海洋行政主管部门深入落实科学发展观，牢固树立依法行政意识，按照海洋功能区划要求，依法规范海域使用管理，保障涉海产业合理布局，基本上扭转了海洋开发秩序混乱的局面，维护了国家海域所有权和海域使用权人的合法权益。

1.3 海洋法制建设日趋完善

近年来，我国先后制定了维护海洋权益的《领海及毗连区法》、《专属经济区及大陆架法》、海洋资源开发管理的《海域使用管理法》、海洋环境保护的《海洋环境保护法》以及相关的条例等一系列海洋法律法规，初步形成了具有中国特色的海洋管理法规体系框架，为依法管海提供了有力的法律保障。

1.4 海洋执法队伍得到锻炼

目前我国已形成了国家海洋局领导下的国家与地方相结合的海洋行政执法体系，中国海监作为一支年轻的准军事化执法队伍，规范起步，稳步发展，日益成为维护国家海洋权益的重要海上执法力量之一。自成立以来，中国海监各级机构依据有关法律法规，在我国内水、领海、专属经济区、大陆架等管辖海域，开展了切实有效的“海盾”专项执法行动、执法示范支队工作、养殖用海执法工作、海洋环境保护执法和维权执法工作，有效遏制了非法用海的势头，对规范海域使用秩序，保护海洋生态环境，促进海洋经济又好又快地发展，起到了积极的推动作用。

2 海洋管理中存在的问题

随着我国经济和社会的快速发展，特别是我国耕地“18亿亩红线”划定以后，向大海要地的现象日益凸显，海域使用已经成为一个新的热点和焦点，海洋管理的难度加大。海洋资源开发与保护、利用与储备的矛盾更加突出，海域使用管理和海洋环境保护工作的压力越来越大。

2.1 海洋环境、资源的承载压力越来越大

由于海岸带区域的过度开发，给海域资源和生态环境造成巨大损害，相当大一部分海湾、河口处于不健康状态，海洋经济可持续发展面临巨大的资源、环境压力；沿海用于港口板块经济发展的岸线资源吃紧，岸线使用粗放，利用率偏低；“诸侯经济”催生的“诸侯港口”、“诸侯船厂”、“诸侯电厂”遍地开花，很多用海项目规模较小、布局分散，重复建设、资源浪费比较严重，有的重点港口市已出现无岸线可用和无地招商的局面；以港口为依托的临港工业园区、外向型经济园区缺乏高起点规划，开发层次偏低。以沿海港口、造船、电力等几大板块经济为代表的海洋经济蓬勃发展的需要，对海洋功能区划也形成了很大冲击。

2.2 用海项目布局缺乏整体规划，海域使用比较粗放

近年来，随着沿海地区城市化、工业化进程的进一步加快，在沿海大、中城市及邻近地区，向海洋要资源、要空间、要生产力的趋势日趋明显，海洋开发利用强度显著加大，用于城镇建设、港口建设、工业基地建设、临港工业园区建设的围填海造地面积急剧增加。但目前围填海项目大多采用海岸向海延伸、海湾裁弯取直或利用多个岛屿为依托进行围填，忽视了岸线和海域资源的利用效率和生态环境价值。这不仅带来了自然岸线缩减、海湾消失、岛屿数量下降、自然景观破坏等一系列问题，也造成了近岸海域生态环境破坏、海水动力条件失衡以及海域功能严重受损。此外，区域经济产业结构趋同，模式单一，重复建设与恶性竞争加剧。

2.3 海洋法制体系仍需进一步完善

从海洋法律体系看，我国海洋法律体系虽已

初步形成，但仍需进一步完善。一是我国制定公布的海洋开发、保护、管理等方面的法律法规，绝大部分是专项性的，缺乏能约束各个行业的综合性基本法规。我国如果没有一部统领全局和体现本国海洋战略的基本法，在处理海洋国际争端和参与国际海洋事务行动上会因缺乏法律依据和战略指导而显得被动。二是现有法规不配套，形不成完整的法规体系。三是目前我国海上执法部门是以行业为主，各自为政，力量分散，协调机制不完善，形不成合力，无法对海洋实施统一有效的监督和监察。

2.4　海洋执法工作需要不断完善和加强

一是我国的海监体系由于起步晚、基础弱，与海洋开发的力度相比，执法能力仍显不足。特别是海洋管理手段还不配套，发展战略和规划研究还不够，船舶飞机数量不足、装备能力不强等问题还比较突出，管理工作中还存在一些薄弱环节。二是海域使用管理的地方保护主义有所抬头。这主要表现在：违法用海案件的查处力度、海上相关利益的协调、构建和谐海洋、项目用海性质界定方面还存在不足，边申请、边施工等违法用海还不同程度的存在。三是依法行政、规范管理方面还需要加强。海域分类定等和海域类型进一步明确划分之后，部分地区对一些工程用海性质存在私心杂念，化整为零、分散报批现象时有发生。

3　加强海洋监察执法的几点建议

海洋经济的蓬勃发展将海监执法管理工作推到了历史舞台的重要位置，海监执法管理工作又必将推动海洋经济的又好又快发展。

3.1　认清形势，明确责任，以科学发展观来统领海监执法工作

党的十七大提出了全面建设小康社会在经济、社会、政治、文化等各方面的发展目标，并作出了“发展海洋产业”的新部署，这就要求海洋领域必须为此作出更大的贡献。特别是在东部率先发展的过程中，土地资源紧缺，环境压力加大，这对海洋监察执法等工作提出了更高的要求，因此，必须坚持用科学发展观来统领海监执法工作，正确处理好眼前与长远、局部与全局、开发与保护、利用与储备的关系。海洋监察执法应在大局中的定位，应当成为宏观统筹和努力促进海洋经济又好又快发展的重要部门。海洋监察执法的目的就是为了通过执法监察的方式，用法律的手段规范海域开发利用活动，推进海洋国土资源的有序开发、科学保护，从而保障海洋经济的全面、协调和可持续发展。

3.2　服务大局，找准定位，以海监执法促进经济发展方式的转变

海洋监察执法必须紧紧围绕经济建设这个中心，服务于国家和地方经济建设，促进海洋经济科学和谐发展。这就要求海洋执法部门既要依法维护海洋资源、环境在开发过程中不受侵害，保持资源有序、有度、可持续地开发，又要为众多的涉海企业营造一个安全、有利的发展空间，促进海洋产业振兴。从各地执法实践来看，各地海洋工程建设项目一般是当地政府通过招商引资争取的大项目，对促进当地经济发展有一定的影响。作为海监机构，对辖区海洋工程建设负有依法监管的责任，要同海域审批等部门密切协调，提前介入，要根据国家宏观调控政策的要求和产业布局特点，执行从严从紧的海域审批政策，把好建设用海“闸门”，切实保障重点项目合理用海，杜绝高污染高耗能项目用海。通过依法有效管理，促使海洋工程建设项目按照国家海洋法律法规要求建设施工，防止海洋工程建设项目“边规划、边施工、边办证”，以依法管海促科学用海，达到既实施了有效的依法管理，又促进海洋工程项目顺利建设的目的。

3.3　密切协调，加强配合，实现海洋管理由行业管理为综合管理的转变

目前，基层海监机构执法经常涉及与当地其他执法部门的交叉管理，例如：渔业海水养殖管理涉及与渔政执法部门的交叉管理；采挖海砂管理涉及

与当地国土资源执法部门的交叉管理。基层海监机构要实施有效的海洋执法管理，与其他相关执法部门密切合作、加强沟通、综合整治、共同管理尤为重要。为有效地保护海洋生态环境及资源，就要处理好海监执法与当地其他执法部门的关系，协调国土、公安、环保等部门，建立联合执法制度，消除“管理真空”，形成由政府统一牵头，各执法部门齐抓共管，相互配合的良好局面，为海洋经济发展创造了良好的环境。

3.4 依法治海、科学用海，建立健全海洋管理法律法规

一要在目前世界各主要沿海国纷纷将发展海洋事业列为国家战略，并制定本国的海洋政策和法律制度的情况下，要尽快制定和出台一部统领全局、体现我国海洋战略、确立我国海洋基本制度和原则的海洋基本法。二要尽快完善领海及毗连区法、专属经济区和大架法、海域使用管理法等配套法规制度。三要积极创造条件，逐步探索建立全国统一的海上执法队伍。四要加强法制宣传教育。针对国民海洋国土意识和海洋法制观念比较淡薄的状况，积开展海洋普法工作，加大海洋法律法规的宣传教育力度。

3.5 内强素质，外树形象，切实提高海洋执法水平

在海洋经济快速发展的今天，没有一支高素质的海洋执法监察队伍，没有现代化的装备和执法手段，海洋法律法规就不可能真正有效的贯彻实施。强化海洋监察体系建设，提高海监队伍的执法水平，成为海洋执法队伍建设的当务之急。一要强化依法行政的意识。《行政许可法》、《行政复议法》以及《海域使用管理法》、《海洋环境保护法》都为行政管理行为作出了明确规范，要严格依程序、按权限审批，自觉维护法制统一和政令畅通。二要执法必严、违法必究。要严格执行法律、法规，对于未批先建、边批边建、少批多建、污染损害、炸礁采石、盗采海砂等违法事件，必须依法严厉查处。三要增强文明执法意识。要加大普法教育和法制宣传力度，提升化解社会矛盾的能力。推动执法文明窗口建设，规范行政执法行为，规范行政处罚裁量权制度，强化执法监督，加大规章和规范性文件备案审查，加强对程序违法行为的追究力度，确保严格、公正、文明执法。要积极争取各级党委政府的支持，把中国海监建设成为反应快速、装备优良、纪律严明、执法规范的海上综合执法队伍。