



大海之子频道

海洋科普频道

海洋美食频道

海洋文化频道

海洋视频频道

商务平台频道

胶莱人工胶莱海河

海洋财富论坛频道

深入落实两个“海十条” 为扩内需保增长做好服务保障

作者：王诗成 文章来源：海洋财富网 点击数：324 更新时间：2009-3-24

同志们：

这次培训班非常重要，在当前各项工作任务十分繁忙的情况下，省厅决定委托省海洋咨询中心举办这次培训班，集中传达学习国家、省两个“海十条”精神，并进行相关业务培训，既是贯彻落实国家、省重大决策部署的要求，也是解决当前海域管理工作突出矛盾和问题的迫切需要。下面，我就为应对国际金融危机的新形势，国家海洋局和我省近期出台的两个“海十条”进行系统解读，并就深入贯彻落实两个“海十条”提出意见和建议。

一、正确认识国家和省两个“海十条”出台的背景和意义

当前，世界海洋事务正在发生复杂而深刻的变化。其主要特点，一是各海洋国家在维护国家海洋现实利益的同时，更加注重外大陆架、公海和国际海底区域、南北极地区潜在战略利益的争夺。200海里以外大陆架扩展被一些海洋大国视为以合法手段在地球表面大幅“圈地”的最后机会，为此，纷纷加大勘查力度，向联合国大陆架界限委员会提交划界申请，以求尽快扩大其管辖海域的面积。与此同时，有关国家还把扩疆争利的意图拓展到南北极地区，从而成为近年来极地权益问题急剧升温的直接诱因。温室气体排放、全球变暖问题造成了北极冰川融化速度的加快，一些有预见性的科学家积极呼吁人们保护环境，爱护人类赖以生存的地球，与此同时，一些国家却在冰川融化退出的水域争夺航道，抢占岛礁。以美国为首的发达国家集团以海洋环保、海上安全等为旗号，不断提出“公海保护区”、“安全区”、“监控区”、“强制领航区”等名目繁多的所谓科学倡议，试图将各国享有充分自由的公海也分割为由其掌控的“势力范围”。目前，许多发达国家在天然气水合物、富钴结壳、多金属硫化物和深海基因等新的战略资源勘探方面已夺得先机，围绕瓜分公海及国际海底资源的竞争日趋激烈。

二是在发展传统海洋产业的同时，更加注重对海洋能源等新兴高新技术产业的培育和扶持。20世纪90年代以来，全球海洋经济平均每年以11%的速度增长。为了大规模、全面地开发海洋资源和空间，世界各海洋国家普遍重视开发海洋的高新技术，在大力推动传统的海洋石油与天然气、海洋渔业、海上交通运输和滨海旅游等支柱产业不断发展的同时，把发展海洋高新技术作为海洋开发的重中之重，美国、加拿大、日本、韩国、新西兰等国家都制定了海洋高技术产业发展规划。目前，在全球范围内，新兴的海洋生物、海水利用、海洋能源等海洋高新技术产业的增长态势异常迅猛。

三是在大力向海洋要空间要资源的同时，更加注重对典型海洋生态系统的保护。海洋开发活动能为人类带来巨大财富，也会对海洋生态环境造成很大影响。针对海洋资源开发和海洋环境保护方面存在的现实问题和潜在风险，国际社会及世界主要海洋国家纷纷依据海洋生态平衡的要求，制定和完善相关的国际公约和国内法规，运用科学的方法和手段调整海洋开发和海洋生态环境之间的关系。联合国及相关国际组织呼吁各国建立和完善基于生态系统的海洋综合管理体制，重视对海洋环境和生物多样性的保护，以达到对海洋资源的可持续开发利用。

在党中央、国务院的高度重视和关心指导下，我国海洋事业发展很快。一是海洋经济继续保持稳定增长的良好态势。尽管受到2008年下半年国际金融危机蔓延的影响，海洋经济发展的势头有所放缓，但是海洋经济作为沿海地区经济发展新增长点的态势并没有发生实质性改变。全国海洋经济依旧保持了稳定向上的良好局面。据初步核算，去年全国海洋生产总值超过2.966万亿元，比上年增长11.0%，占国内生产总值的9.87%。其中，海洋产业增加值11351亿元，海洋相关产业增加值12311亿元。海洋产业结构进一步优化，三次产业结构比例为5：47：48。全国涉海就业人员超过3218万人，新增67万个就业岗位。区域海洋经济稳步发展。其中，环渤海经济区海洋生产总值10706亿元，占全国海洋生产总值的比重为36.1%；长江三角洲经济区海洋生产总值9584亿元，占全国海洋生产总值的比重为32.3%；珠江三角洲经济区海洋生产总值5825亿元，占全国海洋生产总值的比重为19.6%。

二是海洋行政体制改革实现重大进展。通过努力，全国海洋系统的管理职能和机构得到加强，国务院印发了国家海洋局新的“三定”规定。新“三定”的主要特点，一是部门定位更加重要。把“加强海洋战略研究和海洋事务的综合协调”列为国家海洋局需要加强的职能。二是主要职责得到进一步扩展和充实。从7条扩展为11条，赋予了六项责任，负责四方面工作的重要职能，体现了责任型政府、服务型政府

的方向，理顺了与有关部门的关系。三是组织结构更加完善。在国家严格控制编制、机构的前提下，增加了一个司，即预报监测防灾减灾司，加挂了两个牌子，增加了编制和领导职数。国家海洋局机关内设机构完成了新“三定”编制工作。这都向我们透露这样一个信号：国家越来越重视海洋工作，不断加强宏观协调。

地方海洋机构改革工作也取得重大进展。前不久，中共中央办公厅、国务院办公厅批复了上海市机构改革方案，批准设立了新的上海市海洋局，从东海分局分离出来，海南的机构改革方案也获得批准，海洋机构的体制模式不变。其他省（区、市）的领导也均明确表示，在地方机构改革中海洋部门只能加强，不会削弱。地方市县两级的海洋机构建设得到加强，新批准成立海监机构10个，升格机构7个。至2008年底，沿海11个省（区、市）和沿海市、县两级政府都成立了专门的海洋行政管理机构，还成立了14个海监总队，91个海监支队，202个海监大队。

三是海洋规划和政策制度建设取得新突破。经过不懈努力，我国建国以来的首部海洋领域总体规划——《国家海洋事业发展规划纲要》获国务院批复，国家海洋局会同国家发改委就贯彻落实规划印发了若干意见，会同有关部门建立了联合编制并发布“国家海洋事业发展公报”的工作机制，初步构建了海洋规划工作体系。海洋主体功能区规划，国家发改委已列入2009年专项规划审批计划报国务院审批。此外，积极配合国家发改委编制完成《渤海环境保护总体规划》，由11部委签字，于今年年初经国务院批准印发。国家海洋局牵头编制的海洋人才发展战略研究已被中央人才领导小组纳入国家人才战略规划，成为十四个重点领域之一，研究报告受到中组部高度评价。在依法行政方面，依法妥善处理行政复议和行政应诉案件，积极化解行政争议，印发了《国家海洋局行政复议工作细则》和《国家海洋局政府信息公开实施办法（暂行）》，编制了政务公开指南和“国家海洋局公报”，进一步完善了行政复议和政务公开工作制度，扩大了社会公众对海洋事务的了解。

四是海洋行政管理工作日趋规范。在海域和海岛管理方面，坚持以海洋功能区划为依据，以集中集约科学用海为原则，统筹协调各产业的用海布局。国家海洋局出台了区域建设用海规划、围填海平面设计等规范性文件，进一步提高了建设项目用海审批效能，规范了海域使用论证技术流程，有效控制了盲目围填海行动。江苏省尝试利用抵押围填海项目海域使用权发行企业债券，为企业募集发展资金10亿元。沿海各地完成了养殖用海普查登记工作，强化了对养殖用海海域的物权保护。我省还建立了养殖用海电子图示系统，率先实现了对全省养殖用海的全方位实时动态监管。2008年，全国共发放确权证书9120本，确权海域面积22.5万公顷，征收使用金58.9亿元，是2007年征收总额的2倍。海域使用金征收金额超过7亿元的省份有天津、山东、浙江、福建和广东。覆盖沿海各地的海域使用动态监测系统基本建立。海岸线修测工作基本完成，240条县际海域界限勘定任务基本完成。监察部、原人事部、财政部、国家海洋局联合出台了《海域使用管理违法违纪行为处分规定》。海岛管理的政策、规划、立法及保护区选划工作取得新的进展，《海岛保护法》已列入2009年全国人大审议计划。与此同时，地方海域和海岛管理配套法规建设也取得了较大进展，广西出台了海域使用管理办法。至此，全国沿海11个省、自治区、直辖市全部出台了海域管理的地方法规或政府规章。

在海洋环境保护方面，以《海洋工程环境影响评价管理规定》等规章的制定发布为契机，严格执行海洋工程环评报告书核准和海岸工程审核制度，切实贯彻落实污染减排措施，促进工程项目的环境优化。加强了海洋倾废管理工作，圆满完成了香港惰性拆建物料跨区处置试点工作，初步建立起海洋环保工作服从服务于宏观调控的新机制，取得了一举多赢的效果。海洋环保应急响应能力进一步提高，加强对海洋油气勘探开发和海洋倾倒区的监管，国家海洋局和山东、青岛、江苏、上海、福建、广西等地政府密切配合，通力合作，成功处置了黄海浒苔灾害和广西涠洲岛油污事件。继续推进海洋环保工作领域节能减排与应对气候变化工作，制定并实施《渤海环境立体监测与动态评价专项》，积极拓展海气二氧化碳交换通量等监测工作，全面完成全国海洋9大类22分项监测工作。全面深化海洋生态监控区工作，实施分区分类的海洋生态调控措施，山东、江苏、浙江、福建等地区还新建了一批国家和省级海洋特别保护区，比如我省，建立了各种保护区22处，共计72万公顷。从长远来看，保护就是一种开发：好的资源环境保护起来，可以为以后更加科学的开发保留必要的环境条件，从而创造更大的价值。以日照市为例，由于以前对海洋资源的保护和限制开发，借助改革开放和产业转移的机遇，当前的发展速度才能如此迅速。海南省出台了《海南省海洋环境保护规定》，到目前为止，6个省份出台了海洋环境保护地方法规或规章。在海洋环境保护方面，其他国家和地区的一些做法非常值得我们借鉴。加拿大数年前就在其近海勘探到大储量的石油资源，但由于没有把握保证开采不发生溢油，因此到现在一直没有开采。香港曾打算在维多利亚湾填海建设一项大工程，由于市民反对，该计划被迫取消。这种社会公众普遍具有的环境保护意识，很值得我们学习借鉴。

在海洋行政执法方面，继续完善海洋行政执法制度，编制完成了海监发展战略规划，规范了执法工作机制，确立了海洋行政执法工作的新格局。继续加强对涉外海洋科研活动的管理，强化七部委联合会审制度，受理审批了9项涉外海洋科研项目。加大海域使用执法力度，共对26451个填海和养殖用海项目实施了54637次检查，发现违法行为2048起，做出行政处罚1240件。扩展海洋环境保护执法领域，共开展各类海洋倾废、海洋工程环保和生态保护专项执法20245次，发现违法行为722起，做出行政处罚543件。全力做好奥运会通讯保障工作，奥运期间派出海监船舶44艘次，累计航程近10万海里，对40余条海底光缆进行了专项执法维护。

五是沿海地区开发利用海洋的热情越来越高涨。近年来，推动本地区经济社会实现又好又快发展的进

程中，沿海地区党委政府都把海洋资源和区位优势作为促进本地区经济社会发展的强大引擎，纷纷出台了一系列重大战略举措。辽宁作出了“沿海五点一线”战略部署、河北提出建设“曹妃甸和沧州渤海新区”、天津加快实施“滨海新区开发开放”，我省努力推进“一体两翼和海洋经济战略”，建设黄河三角洲高效生态经济示范区，江苏的“苏北沿海开发”、福建的“建设海峡西岸经济区”、广西的“环北部湾经济区开发开放”，以及浙江、广东和海南的建设海洋经济强省的战略部署，各具特色，异彩纷呈。广东省和我省还分别召开海洋工作会议，出台了相关措施，有力地推动了当地海洋经济的发展和海洋管理工作。前段时间，省委书记姜异康、省委常委、秘书长王敏等三位省领导面对面地听取了我另外两位海洋专家关于海洋战略的汇报，表现出对海洋工作强烈的兴趣和充分的重视。近一个时期以来，核电、钢铁、重化、风能等国家重大项目纷纷向沿海聚集，产业链条不断延伸，各地对海洋的开发力度骤然加大。

纵观国内外海洋形势，我国海洋工作既有机遇，又有挑战，总体上机遇大于挑战。面对这些新形势、新变化、新挑战、新机遇，我们必须站在国家整体利益的高度，以科学发展观为指导，本着全面协调可持续的基本要求，努力促进海洋工作实现六个方面的重大转变，即：海洋事务管理要由行业分散型向综合协调型转变，海洋开发利用要由资源消耗型向集约节约型转变，海洋环境保护要由污染防治型向污染防治与生态建设并重转变，海洋科技发展要由调查探索型向创新引领型转变，海洋防灾减灾和公益服务要由传统服务型向综合保障型转变，海洋权益维护要由应急处置型向统筹谋划型转变。只有这样，海洋工作才能顺应世界海洋事务的发展潮流，把握规律性、体现时代性、富于创造性，逐步实现我国由海洋大国向海洋强国迈进的历史性跨越。

今年是我国建国60周年，也是战胜国际金融危机，推进“十一五”规划顺利实施的关键一年。世界金融危机对我国、我省实体经济的影响还在逐渐加深、逐步显现，保持海洋与渔业经济平稳较快发展面临诸多困难和挑战。面对当前的新形势、新问题，全省各级海洋行政管理部门、各涉海企业、资质单位一定要统一思想，在确保依法、依规申报、审批项目用海，确保社会和谐稳定的前提下，按照“出手要快、出拳要重、措施要准、动作要实”的总体要求，积极落实国家和我省扩内需、保增长、促发展的各项政策措施，提速增效，努力推动全省海洋经济平稳较快发展。各级海域管理部门要创新海域管理的体制机制，改进工作方式方法，切实保障用海需求。

山东作为海洋大省，优势在海洋，潜力在海洋，希望在海洋。我省海岸线 3000多公里，约占全国的1/6。海洋生物资源、港口资源、海洋矿产资源、海水化学资源、海洋空间资源等居沿海地区前列。从海洋科技优势上看，我省海洋科技力量在全国遥遥领先。山东历届省委、省政府始终高度重视海洋经济发展。早在上世纪90年代初，山东就在全率先提出建设“海上山东”，并把它与黄河三角洲开发并列为两大跨世纪工程。十几年来，“海上山东”建设不断取得新的进展。省九次党代会和省九届二次全会，提出了“一体两翼”区域发展和海洋经济战略。2008年，全省海洋生产总值达5346亿元，比上年增长20%，占全省GDP的17.2%，占全国海洋生产总值的18%。海洋经济已提上了全省经济总体发展战略的重要位置。

从海洋综合管理上看，面临的矛盾愈加突出。一是经济社会发展对用海需求日益增长和海岸资源的有限性之间的矛盾。由于临海产业缺乏整体规划，我省用海项目布局比较分散、规模偏小，产业结构雷同问题比较突出，导致一些地方自然岸线资源锐减。今年开始，国家海洋局试行围填海指标管理，明年将由国家发改委下达指标，正式纳入国民经济和社会发展规划，与土地指标管理平行运行，形成刚性约束，建设用海供求矛盾将越来越突出。二是沿海生态文明建设与近岸局部海域环境污染加重的矛盾。据去年全省入海排污口普查资料显示，有相当数量的非法排污口，经批准的入海排污口90%以上超标排放。陆地产生的大量污染物入海，局部海域环境不堪重负，水质富营养化程度高，海洋自然灾害增多。去年的浒苔灾害以及近年来时常发生的赤潮、溢油等事件，给我们敲响了警钟。三是沿海地区工业化、城市化用海与传统渔业用海之间的矛盾。为了临港工业的发展，渔业作出了巨大的牺牲和贡献。现在征用渔业用海仅补偿养殖资源损失，没有涉及到就业安排，也没有进行生态补偿，即便如此，近几年，我省沿海城市清理的养殖用海面积达几十万亩，因补偿不到位引发的纠纷呈上升趋势，影响到社会稳定。渔业设施拆迁补偿没有标准，渔民利益得不到保障。四是海洋管理任务越来越重与队伍能力建设相对薄弱之间的矛盾。目前，我省从事海洋综合管理工作人员的只有几百人，与日趋繁重的管理任务相比很不适应。海洋区划规划、海域论证评估、海洋环境监测、海域使用动态监管、海籍调查、海洋测绘、海域灾害预警预报等方面的技术支撑机构还不健全，体系还不完善。

从海洋经济发展来看，面临增速下滑的压力。海洋经济是一种开放型经济。世界金融危机对沿海地区经济影响较早显现，对工业领域的影响尤为突出，对临海产业发展影响最为明显。去年以来我国临海对外加工工业受到严重冲击，并逐步波及到港口和运输业，全国海洋交通国际运量大幅度减少，运价严重下跌。近几年来，我省海洋经济保持了年均15%以上的增速，但去年受国际金融危机影响，全省规模以上的港口完成外贸货物吞吐量、国际集装箱吞吐量出现回落。海运业萧条导致造船业需求萎缩，去年下半年我省造船企业几乎为“零”订单，尤其是进入四季度，出现少数国外企业宁愿不要定金也不再继续订货的现象，对一些造船企业造成了很大影响，这将对我省海洋经济发展带来下行的压力。

当前，国际金融危机已严重影响到我国经济运行。为应对国际金融危机，中央和我省出台了一系列扩内需、保增长、调结构的重大决策。近期，国务院也陆续出台了汽车、钢铁、船舶、装备制造等重点产业振兴规划，产业结构调整将逐步深化。从长期来看，石化、钢铁、造船、火电、核电等重工业的用海需求将不断增加。在产业和人口趋海发展的大背景下，我们既要主动服务和全力保障重大项目用海需求，又要

防止出现盲目围填海现象。正是在当前特殊而复杂的形势下，国家海洋局和省政府果断决策，及时研究出台了两个“海十条”。

二、全面理解和把握国家“海十条”，创新海洋综合管理工作机制

为应对国内外复杂多变的经济形势，党中央、国务院及时作出了关于进一步扩大内需、促进经济平稳较快发展的重大决策，出台了一系列强有力的政策措施。年前，国家海洋局发出了《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》，出台十项政策措施（简称“海十条”），以确保海洋工作为国家扩大内需，促进经济平稳较快发展提供最直接、最快捷、最现实的服务保障。

国家“海十条”的总体要求是优化程序、减少环节、提高效率。在用海项目的审核、审批、论证、评审等各个环节，都应该严格按照这一要求，采取切实措施提高海域审批效率。国家“海十条”的政策调整可概括为“四个放宽、四个加快”。

“四个放宽”，主要是：

第一，放宽海洋功能区划修改程序。凡列入中央投资计划清单的项目，选址不符合海洋功能区划的，可以提出海洋功能区划修改方案。其中，中央直接下达计划的建设项目，区划修改方案可与用海申请一并报国务院批准。而此前，需要先修改功能区划，后审查用海项目。国家海洋局决定尽快启动全国海洋功能区划修编和海岸保护与利用规划的编制工作，为科学用海提供依据。

第二，放宽海域金缴纳政策。对投资规模较大的工程项目，可分期缴纳海域使用金。前不久财政部、国家海洋局关于海域金减免的新政策规定，分期缴纳海域金的门槛为1亿元。

第三，放宽区域用海规划管理。对沿海连片开发需要整体围填的海域或淤涨型高涂海域，地方政府应编制区域建设用海规划和淤涨型高涂围垦规划。区域建设用海管理是指对沿海连片开发需要整体围填的海域进行的整体管理，目的是通过开展区域海域使用论证，避免产生单个项目用海论证可行而区域整体论证不可行的问题，防止出现“鱼鳞效应”。同时，要对工业区、城镇建设等涉及多个项目的海域开发利用活动在时间和空间上进行总体布局，严格核定各建设项目用海的数量和范围，确定围填海的时间进度安排，避免各自为政、无序扩张。在具体管理工作中，区域建设用海规划需把握以下几点：一是规划用海面积中已确定的用海项目面积不得少于50%；二是规划的编制和实施必须是沿海市、县政府主导；三是规划的编制应增加环评章节，规划的论证、评审要更加严格；四是沿海各省市海洋部门要认真把关，防止出现用海项目一哄而上的现象；五是对区域建设用海规划内的项目，单个项目面积要在审核环节加以控制。区域建设用海规划经国家批准后，可以先开展围填海活动，然后再根据区域用海功能布局和实际用海面积，为项目单位办理海域使用审批手续。凡区域建设用海规划经过整体论证评审的，规划区域内的单宗用海项目，可不再进行单独论证评审。这是一个重大政策调整。此前，区域用海规划论评后，区域内单个项目审批仍需论评。我省提议修改，国家局采纳了我省的建议。这将加快集中集约用海审批进度，节省企业成本和精力。

我省黄河三角洲地区有大面积的淤涨型高涂，在编制淤涨型高涂围垦规划时，要重点把握好三点：一是规划范围内必须是淤涨型滩涂，不得随意扩大规划范围；二是要妥善处理和保护好规划区内原有渔业养殖用海者的利益，确保这部分渔民生活水平不因此而降低；三是规划区内的海域使用权应当确定给国有和集体企业以及农村集体经济组织，其他企业和个人可以承包经营，企业改制时需另行报批；四是高涂围垦养殖项目不得改变用途，如确需改变用途的，应重新报批。

第四，放宽海岸工程环评管理政策。海岸工程项目在申请海域使用时，环评报告经有关部门审批后，海洋行政主管部门可不再要求用海单位提供环境影响报告书及其批复意见。环境影响评价已经批准的规划中所包含的具体建设项目，可简化环评内容，直接编制环境影响报告表，并根据具体情况简化内部审理工作程序。对列入中央投资计划清单的项目，其选址所在海域具有历史资料并可以作为环评和论证依据的，可以采用历史资料进行评价。但是在操作过程中，应严格区分海岸工程和海洋工程，防止有人混水摸鱼。

“四个加快”，主要是：

第一，加快海域使用论证和评审的进度。一是在审批环节。海域使用申请审批要按照程序规定，提高工作效率，力争用最短的时间完成审查工作。在法律允许的范围内，有些可以简化的环节应予以简化，有些可以同步进行的则可以同时进行。此外，用海项目的审核、审批除依据《海域使用管理法》、国务院文件、地方法规规定的必要条件外，不应该再设置其他前置条件。

二是在论证环节。海域使用论证单位从签约到正式提交海域使用论证报告的时间，一般不得超过45天。经咨询过相关专家，了解到在这个期限内完成用海项目论证虽有一定压力，但完全能够做到，且不会影响质量。因此，各论证资质单位要充分考虑自身实力，理性接收论证项目。对中央新增投资计划项目要根据对海洋资源和生态影响的实际情况，适当简化论证内容。而目前国务院审批的建设用海项目实际论证评审周期最短的半年，一般一两年，长的三年。

三是论证评审环节。在今后的评审工作中，要进一步明确评审范围，突出评审重点，规范评审程序。对评审原则通过，而报告书又确实需要修改的用海项目，可以采取边修改边提技术审查意见的方式，但论证单位修改报告书的时间不得超过3天，而目前报告书实际修改最长的时间为321天。海域使用论证报告书的评审时间不得超过15天。国家海洋局要求凡论证单位一年之内两个论证项目超过规定期限的，将给予暂停执业处理。资质单位不能保证在期限内完成任务的，不应承接项目。

第二，加快推动海岛的开发和建设。鼓励无居民海岛的合理利用，单位和个人可以按照规划开发利用无居民海岛。鼓励外资和社会资金参与无居民海岛的开发利用活动。

第三，加快海洋科技成果产业化。大力推动科技兴海重大示范工程的立项，对于地方确实急需、海洋科技含量又高的一些产业化项目，可优先考虑由国家项目配套拉动。

第四，加快海洋基础设施和能力建设。包括在我国沿海地区加快建设海洋观测、监测、传输系统、海洋实验室、深海空间试验场、现代海洋科学调查船和深海海洋科研基地等。

贯彻落实中央扩内需保增长的战略决策，是当前各项工作的重中之重。要全面理解和准确把握中央的一系列重大决策和“海十条”的基本精神，在做好服务保障的同时，丝毫不能放松监督和管理，防止从一个极端走向另一个极端。一是要坚决制止非法审批、分期审批和越权审批的违法违规行为，防止无需求而盲目批准围填海。二是要严肃查处非法围填海活动。各级海域部门要配合海监机构，及时查处各类违法案件，维护海域使用秩序。三是要正确处理提高工作效率与严格监督管理的关系。各级管理部门、评审部门、论证单位和执法机构要齐心协力，特事特办，加紧工作，同时要切实做好项目的审核、论证、评审及执法等工作，实现严格监管与提高效率的有机统一。

三、深入贯彻落实“山东海十条”，抓住机遇，促进海洋经济平稳较快发展

我省是海洋大省，科学合理地利用海洋资源，既是拉动内需、促进经济平稳较快发展的重要方面，又是推进经济文化强省和一体两翼、海洋经济发展战略的重要内容。为经济平稳较快发展提供有效的服务保障，是海洋工作围绕中心、服务大局的需要，为此，我们海洋行政主管部门责无旁贷。

为深入贯彻落实党中央、国务院关于进一步扩大内需促进经济平稳较快发展的重大战略决策，根据国家“海十条”精神，我厅结合我省实际，进一步深化、细化，迅速研究出台了《关于为扩大内需促进经济平稳较快发展做好海洋服务保障工作的意见》，以更好地为广大用海业主服务，保障我省经济的平稳较快发展。经山东省政府同意，省政府办公厅向全省转发了这一《意见》（简称“山东海十条”），要求各级人民政府、省政府各部门、各直属机构、各大企业、各高等院校认真贯彻执行。“山东海十条”的出台，将在法律、法规、政策允许的范围内，最大限度地在全省经济平稳较快发展提供服务保障。这两个“海十条”听起来名字差不多，很多人没有认真研究，可能觉得相差不多，事实上，“山东海十条”是结合我省实际，对国家“海十条”的细化、深化，具有更强的可操作性。

概括来讲，“山东海十条”主要有三个方面的特点：一是“提速”，即进一步提高行政审批工作效率，加快项目建设进程；二是“增效”，即通过一系列优惠政策，积极促成项目落地；三是“规范”，即规范管海，维护用海管理。下面我作简要阐述。

（一）关于“提速”。为了切实提高行政审批工作效率，我们认真分析研究了海域使用申请审批程序不同阶段的各个环节，能压缩的就压缩，能压茬进行的就压茬进行。“山东海十条”规定了提高海域使用申请审批工作效率的具体措施。对中央新增计划投资项目、省重点建设项目，根据对海洋资源和生态影响的实际情况，适当简化论证内容，其选址所在海域具有历史资料并可以作为环评和论证依据的，可以采用历史资料进行评价。提高各级海洋行政主管部门海洋工程环评、海洋倾废审批效率，审批时限缩短不少于三分之一。将省管建设用海项目受理后公示和进行海域使用论证、海洋环境影响评价阶段的外业监督环节，下放到用海项目所在市（县）办理，而此前用海单位申请材料经市（县）海洋行政主管部门逐级转报到省厅之后，由厅海域使用审核小组会研究决定同意受理，再行向社会公示，随后通知业主单位进行论评工作。

为了改变手工作业式的海域管理方式，走信息化管理新路子，“山东海十条”还要求大力推进“网上海域”管理系统建设。在这方面，我厅已完成全省养殖用海电子图示系统的开发调试，现已可实现全省养殖用海的网上浏览、查询、统计、分析、审批功能，实现对全省养殖用海的实时动态管理。以此为突破口，下一步将开发完成全省“网上海域”管理系统的建设。这些具体措施的实施，将进一步提高海域使用审批、用海项目管理工作的效率。

（二）关于“增效”。“山东海十条”的第一、二、三、八条，都是属于促成项目落地实施对用海企业优惠的具体措施。比如“山东海十条”规定，凡列入中央投资计划清单和省重点建设项目，选址不符合海洋功能区划的，可以提出海洋功能区划修改方案，而此前，拟建项目用海不符合海洋功能区划的，不得立项、审批、颁发海域使用权证书。

“山东海十条”要求放宽围填海项目施工的起始点，允许用海企业取得用海批准通知书后开始围填海施工作业。而此前的程序规定是，围填海项目通过论证评审后，省政府发出海域使用批准通知书，用海单位缴纳海域使用金，领取海域使用权证书后，方可施工作业。

“山东海十条”提出，用海项目应缴海域使用金金额超过3000万元，用海单位或者个人一次性缴纳海域使用金确有困难的，经有关海洋行政主管部门商同级财政部门同意，可以批准其分期缴纳地方留成部分海域使用金。地方留成部分海域使用金分期缴纳的时间跨度最长不得超过2年，第一期缴纳的海域使用金不得低于应缴海域使用金金额的50%。国家“海十条”将准予分期缴纳的限额确定为1亿元，结合我省实际，我们确定了3000万元的标准。

为了加快项目立项，“山东海十条”还规定了开通省重点建设项目立项前用海预审的“便捷通道”：只要符合海洋功能区划、无利益相关者矛盾的，即予以通过用海预审。这些优惠政策措施的出台，将极大地刺激涉海项目投资，有利于拉动内需用海项目的尽快上马。

（三）关于“规范”。在拉动内需，促进经济增长的同时，我们要时刻保持清醒的头脑，严格依法审批项目用海，防止从一个极端走向另一个极端，出现盲目填海的热潮。其中，两个“海十条”明确要求

要加强监管和引导, 保证依法用海, 要严防突击用海、无序用海特别是盲目围填海现象的发生, 严防高污染、高能耗的建设项目上马。同时重新强调, 50公顷以上的填海(围海造地)项目必须报国务院审批, 50公顷以下(不含本数)的填海(围海造地)项目必须报省政府审批, 各级海洋行政部门, 包括计划单列市, 必须严格按照法律规定权限进行申请审批。2008年4月, 监察部与原人事部、财政部、国家海洋局四部委联合制定的《海域使用管理违法违纪行为处分规定》开始实施, 对越权审批、拆分审批使用海域的, 要依法追究相关人员的责任。现在有的企业存在未批先建、边批边建、批少建多、易地建设等现象, 根据海域法第42条以及山东省海域使用管理条例第36条规定, 未经批准或者骗取批准, 进行围海、填海活动的, 责令退还非法占用的海域, 恢复海域原状, 没收违法所得, 并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金十倍以上二十倍以下的罚款。《违法违纪行为处分规定》第五、十八、十九条规定, 有下列行为之一的, 对有关责任人员, 给予警告或者记过, 甚至记大过、降级、撤职处分, 这些行为包括: 违反法定权限或程序审批, 不按照海洋功能区划批准使用海域, 化整为零、分散审批, 立案查处未结案颁发海域使用权证书, 不按照规定权限、程序、用海项目批准减免海域使用金, 违反规定办理海域使用权招标、拍卖; 未经批准或者骗取批准而非法占用海域, 期满未办理有关手续仍继续使用海域, 骗取减免海域使用金, 不按期缴纳海域使用金, 用海期间未经依法批准从事海洋基础测绘, 擅自改变海域使用用途, 不按规定转让、出租、抵押海域使用权, 因单位合并、分立或者与他人合资、合作经营, 不按规定变更海域使用权人等。去年, 一些企业在接受审计时, 已经发现了一些问题, 希望能够吸取教训, 进一步规范海域使用活动。

当前, 国家和省监察、审计部门正在启动究责机制, 可能造成部分企业和行政主管部门有关人员的被动甚至受处分、处罚。国家和省出台两个“海十条”, 也都是“双刃剑”, 一方面简政放权, 另一方面管理力度加大了, 当前是扩内需、保增长的关键时期, 也是有关部门管理最细、检查最严的时期。稍有疏忽, 就会触犯法规, 被追究渎职。在当前形势下, 各级海洋部门责任重于泰山。同志们一定要汲取三鹿奶粉等事件的深刻教训, 高度重视在海域管理工作中出现的改变用海性质、补偿不到位、挪动已审批海域位置施工、申报程序不完备等问题, 认真学习有关法律法规和政策规定, 加大业务培训力度, 加强海域使用过程监管, 将违规项目消灭在萌芽中, 防患于未然。

“山东海十条”还以科学发展观为指导, 指出了集中集约用海的方向。当前我省填海活动对岸线的利用还是比较分散、粗放的, 为了解决这个问题, 我厅结合山东实际, 开展了山东省集中集约用海调研, 积极推动集中集约用海, 通过尽量少的自然资源占用, 实现尽可能多的经济社会价值, 提高对岸线和海域资源的利用效率。此外, 在不利的局面下我们也应该积极捕捉有利的因素, 世界金融危机对我们的经济造成了许多不利影响, 同时也为行业资源整合带来了机遇。受金融危机影响较大的港口、造船等外向型企业也是我省用海企业的主要力量。以造船为例, 可带动97个行业的发展。我们应当充分利用当前形势, 通过政策引导相关行业进行兼并、重组, 努力培植一批规模大、综合实力强的企业, 引导规模较小的企业逐步转向零部件配套生产经营, 加强配套体系建设, 培育产业链, 优化产业布局, 提高我省行业的整体竞争力。

沿海地区各级、各部门要充分认识当前形势下做好海洋服务保障工作的重要性, 从讲政治的高度, 切实加强组织领导, 认真抓好贯彻落实。要结合本地区、本部门工作实际, 制定和细化各项落实措施, 建立相应的管理和运行机制, 在贯彻落实过程中遇到的重大情况和问题要及时报告。要进一步增强服务意识, 提高工作效率, 自觉将服务关口前移, 变事后服务为事前服务, 变被动服务为主动服务, 变机关服务为上门服务, 认真做好服务保障工作, 切实提高服务质量。最后我再强调一下, 各级海洋行政主管部门、各用海企业单位决不能把经念歪了, 不能走极端, 在努力为拉动内需项目做好用海服务保障的同时, 必须坚持依法管海、用海。

让我们共同维护好山东海洋工作、环境保护的大好形势。我再重申一下, 保护也是一种长远的开发。在没有把握的情况下, 广大用海企业不要盲目跟潮流。我们行政部门有服务、政策引导的职能, 也有监管的责任。让我们共同把我省的海洋工作做好, 促进我省海洋经济的平稳较快发展。谢谢大家!

(作者在贯彻落实“海十条”促发展做保障培训班上的讲座 2009年3月23日)