

强化海洋标准化计量质量工作在海洋 执法监察中的支撑保障作用

孙书贤¹ 吴爱娜²

中国海监作为国家海洋局所属的综合性海洋执法队伍,履行着维护国家海洋权益、查处违法使用海域、损害海洋环境、破坏海洋设施、扰乱海洋开发秩序等非法活动的重要职能。随着海监执法工作的不断深入,海监执法工作对技术支撑,包括标准化计量质量管理工作的需求日益紧迫。执法工作的性质和特点,也决定了对标准化计量质量管理工作的高度依赖性。进一步加强海洋标准化计量质量工作在海监执法工

作中的支撑和保障作用,已成为当前一项紧迫的重要任务。

一、以法律和配套技术标准为先导,进一步完善海洋执法监察体系

法律是行政执法的基础和依据。十六大以来,我国全面推行依法行政,高度重视法律在行政许可及管理执法中的基础作用。但法律原则性很强,多宏观指导而欠实际操作方法,而标准是法律的有力补充和有效配套措施,是对法律条文的细化,是对具体行为的规范指导与协调统一。中国海监是国家行政执法体系的重要组成部分,其所承担的海洋执法监察职能,同样需要强有力的相关法律及配套标准为依据。

目前,我国制定并已实施的涉海标准体系由200余项国家或行业的基础、方法、管理和产品技术标准组成。其中与海监队伍有关的,仅有《海洋溢油生态损害评估技术导则》、《中国海监制式服装》等屈指可数。海监执法标准化程度亟待提高。

建立健全海洋执法监察标准体系,主要应加强海监执法管理标准和技术标准的制定与实施。海监执法管理标准的制定主要应指在海域使用项目管理、海洋工程建设项目、海洋倾废管理、海洋自然保护区和海洋特别保护区、海底电缆管道、涉外海洋科学研究活动管理、巡航和应急巡视等执法监察中,对其工作程序(执法监察程序包括检查的准备、检查的实施、终结处理等三个主要程序)进行标准化,即对成功的经验进行科学的分析、总结,使其成果以标准的形式加以规范;海监执法技术标准主要包括海洋环境监测中的化学分析、海洋环境质量的评价方法,海洋生态、生物监测技术,航空、航天遥感技术,海监执法使用的仪器设备产品等标准。通过制定执法行动中监视、调查、立案、取证、识别、评价、鉴定、

处罚决定和处罚执行等相关的技术标准和规范,为实施海监执法工作的规范化、制度化、科学化、公正化提供依据。

建立健全海洋执法监察标准体系,应加强与其他涉海管理部门的联系,制定协调、规范、统一的行动程序、方法。海监执法作为海洋管理的重要组成部分,其工作涉及多方面的内容和多部门的活动,具有相当的广泛性和综合性。依法行使海洋监察权,充分做好海洋监察管理工作需要与其他涉海管理部门的协同、配合。因此,在认真执行我国现行的法律、法规规定的基础上,应具备各涉海部门共同认可的管理技术文件作为管理工作协调统一的依据,而海洋国家标准和行业标准是做好海洋执法监察管理中协同、配合工作的公认的、强有力的技术支撑和基础。

二、以计量为手段,进一步强化海监执法能力建设

计量工作是实现单位统一、量值准确可靠的活动,是国家经济管理活动、国防建设、科学研究和社会发展的重要技术基础。海洋环境瞬息万变、彼此关联。海上水深浪高、风急雾重、生物侵蚀、化学腐蚀等特定的测量对象和恶劣的环境,使得对海洋仪器的准确度、分辨力、集成度、动态性能、适应性、可靠性、稳定性、水密性及配套性、防化学腐蚀、生物侵蚀、雷击、光辐射及电磁干扰等性能的要求要远比陆用仪器高得多,进而要求相关的计量标准有更高的准确度。

在海洋执法监察中,需要进行大量海上重大事件的应急监视、调查取证,为加强实时监控和调查取证能力,需购置安装先进的机载取证装备、部分深海测量装备和远距离监视监测执法装备等仪器设备,这些仪器设备获取的数据、信息

是执法的依据和基础。海监用仪器设备必须溯源到国家的基础标准,通过对在用仪器设备的计量检定、检测或校准,建立检验鉴定方法,保证其监视和取证数据、资料的真实性、准确性与有效性。因此,必须加强海监执法计量工作,使海监队伍在依法执法的同时,拥有可靠的科学依据。

三、以海监重大专项工作为切入点,进一步推进海监工作的制度化和规范化

近年来,中国海监实施了“海盾”专项、养殖用海专项、自然保护区专项、海洋工程环境管理专项等一系列重大专项执法行动。以这些核心工作为切入点,加强对此类专项工作的质量管理,是确保执法整体效能的重要环节。

首先,要通过建立有效的内部监督管理机制,确保各个程序、各项制度落到实处。其次,要加强海洋监察人员资格管理和培训工作,提高海洋执法人员的素质,提高执法的公正性、文明性和权威性水准。近年来,海洋行政执法工作的内容不断丰富,对海洋行政执法队伍在法律、技术、信息等方面提出了更多、更高的要求。尤其自2006年我国全海域定期维权巡航执法制度建立以来,海陆信息互通技术、执法人员国际法知识、外语水平以及应急反应处置等专业技术水平面临着严峻挑战。海洋执法监察工作是对有关的法律知识和科学技术知识的综合运用,具有很强的政策性和技术性。海洋执法监察人员不仅需要具备较强的法制观念和丰富的法律知识,还应具有与工作有关的科学技术知识。因此需要研究制定统一的培训与考核技术文件及资质管理工作的方案,进一步提高海监执法人员素质,全面推进各项执法业务工作。

四、以构建长效合作机制为内容,将海监标准化计量和质量工作全面引向深入

通过构建长效的合作机制和协调保障机制,加强联系与沟通,充分发挥中国海监和标准计量中心在各自领域的优势,融合双方的管理和技术特长,发挥标准、计量、质量工作在海洋执法监察中的支撑和保障作用。

一是双方互通有无、及时掌握实际需求。标准计量机构注意跟踪海监工作动态,提供标准的咨询、培训等服务,海监部门应注意总结实践经验,及时提出需求。二是要在确保海监所用仪器设备产品的计量性能检定、检测和校准工作上建立长期合作机制。标准计量机构应按《海洋计量工作管理规定》等要求,定期为海监仪器设备提供计量、检测、校准等服务,保障仪器设备的正常有效运行,同时提供计量评审、认证等咨询服务,保障海监监视、取证等信息资料的真实性、准确性和有效性;三是双方要共同研究建立科学的培训与考核制度,促进质量体系的有效运行。

21世纪是海洋的世纪,海洋执法监察工作关系到国家主权、海洋资源环境安全、海洋开发秩序等一系列重要而敏感领域,任重而道远,强化海监队伍的标准化、质量化水平,对更好地履行国家使命以及推进海洋强国建设都具有深远的战略意义,执法部门将与海洋科技部门共同努力,携手为我国海洋事业书写出更加辉煌的篇章!

(作者单位¹中国海监总队²国家海洋标准计量中心)