



《江苏海事管理体系规则》

实施指南

江苏海事局 编

凤凰出版传媒集团
江苏人民出版社

《江苏海事管理体系规则》 实 施 指 南

江苏海事局 编

凤凰出版传媒集团
江苏人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《江苏海事管理体系规则》实施指南 / 江苏海事局
编, 一南京: 江苏人民出版社, 2006.4

ISBN 7-214-04376-9

I. 江... II. 江... III. 海上运输—规则—江苏省
—指南 IV. U692.1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 038813 号

书 名 《江苏海事管理体系规则》实施指南

编 著 者 江苏海事局

责任编辑 府建明 沈 伟

出版发行 江苏人民出版社 (南京中央路 165 号 邮编: 210009)

网 址 <http://www.book-wind.com>

集团地址 凤凰出版传媒集团 (南京中央路 165 号 邮编: 210009)

集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>

照 排 江苏省人大机关印刷厂

印 刷 者 南京苏科印务有限公司

开 本 850×1168 毫米 1/16

印 张 19

印 数 1—2000 册

字 数 120 千字

版 次 2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 7-214-04376-9 / D·638

定 价 32.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

序

不断进步和发展的海事事业是建立安全、便捷、高效的可持续水路运输系统的重要支撑。我国海事系统的“十一五”发展规划已明确提出,到2010年,海事系统的综合能力和发展水平要在全中国经济执法队伍中处于最前列,海事工作主要业务指标要达到中等发达国家水平。蓝图已然绘就。当前,海事系统上下正按照部党组提出的“三精两关键”和“船舶适航、船员适任、安全畅通、有效监管、优质服务”的要求,以“全国海事一家人,水上监管一盘棋”和建设“三个海事”、实现“三个追求”、打造“三支队伍”为保障措施,脚踏实地向“十一五”的宏伟目标迈进。

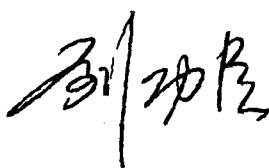
业精于勤,成于法,制于人。海事系统要由大变强,形象更优,作用更广,必须要“善治”。所谓“善治”,即“良好的治理”、“科学的管理”。春秋战国时期,滕国的国王滕文公为了实现善国的理想,曾向大学问家孟子请教,掌握了一套“仁政”的治国方法,把滕国治理成史上有名的“善国”。当然,现代社会的治理,不能照搬“仁政”,而是要靠科学的管理。回顾世界上管理科学的发展历程,先后经历了经验管理、科学管理和人本管理等几个阶段。当前海事系统在总体上还较多应用传统的、经验的管理方法,为扭转这种现状,必须切实加强现代管理理论的学习和应用,转变管理方式,从传统的、粗放型的管理,向充分依靠科学手段的科学化、信息化

管理转变,从习惯型、经验型管理向法制化、制度化、规范化、透明化管理转变,将以人为本、全面协调、可持续的科学发展观落到实处。

《江苏海事管理体系规则》是江苏海事局根据“创新建局、依法治局、科技强局、团结兴局”的建局方针以及“由内河管理模式向海上管理模式转变、由传统习惯型管理模式向科学规范化管理模式转变”的发展思路,研究制定的江苏海事系统内部管理标准,是目前国内第一个根据国际质量管理标准和原理思想建立的、对行政执法机关内部管理工作进行全面规范的内部管理体系标准。《江苏海事管理体系规则》的建立和实施,对于促进管理的科学化、规范化、系统化和透明化具有重要的意义,对于推动海事系统管理方式的转变具有深刻的借鉴意义,是一次有益的创新和尝试。

值此《〈江苏海事管理体系规则〉实施指南》一书出版之际,受编著者之邀,谨书上序,期望《江苏海事管理体系规则》的推行取得圆满效果,为海事系统的管理现代化作出有益探索。

中国海事局常务副局长:



2006年1月19日

前 言

2003年11月,江苏海事局经过充分调研,决定启动《江苏海事管理体系规则》的研究工作,编写内部管理体系标准,建立系统、规范、高效和透明的内部管理体系,全面提高管理水平,为江苏海事系统中长期发展战略目标的实现打下基础。《江苏海事管理体系规则》自2003年11月形成初稿至2005年11月正式发布实施,在两年时间里经过反复研讨、修改和完善,先后十余次易稿,吸收了大量有益的意见和建议,参考了当前国际通用的质量管理体系标准、环境管理体系标准以及国内相关的管理体系标准,深入应用了当前国际先进的质量管理原理和核心理念,既对各项海事管理工作提出了很高的管理要求,也紧密结合了海事工作的实际情况。

考虑到规则本身为了广泛适用的目的,语言高度概括,同时规则借鉴了国际通用的管理体系标准,一些术语和原理不容易把握和理解,因此为了帮助全面准确地理解规则的要求,把规则各条款在策划时的想法以及隐含的要求准确地传达出来,局决定编写《〈江苏海事管理体系规则〉实施指南》,为各单位依据规则建立管理体系提供指导。

《〈江苏海事管理体系规则〉实施指南》共分四章,第一章是江苏海事管理体系规则的研究和概述,主要介绍了江苏海事管理体系规则的研究背景、指导思想和方法,采用的基本原理、理论和方法,研究的简要过程

等;第二章是江苏海事管理体系规则要素指南,对体系涉及的基本术语和常用术语作了解释,同时对规则每一条款的理解和实施要点及注意事项等作了介绍;第三章是江苏海事管理体系的建立和实施,主要介绍了体系建立、实施和运行中的注意事项,应遵循的原则方法,以及按照规则建立体系的步骤等;第四章是江苏海事管理体系审核,主要为审核方案的管理、审核活动的实施等提供了一个建议性标准,同时对与审核有关的术语和应遵循的原则等作了介绍。

本书由张同斌主编,李国凯、陆鼎良、缪昌文为副主编。包继来撰写了第一章,王军、张学好撰写了第二章,刘明坠撰写了第三章,张浩、沈伟撰写了第四章,全书最后由缪昌文统稿。另外,赵鹏、于庆昌、丁培良、邵士林、韦之杰、李玉连、张炳泉、张奇南、沈贵平、王燕辰、张士元、吴桂宝、王磊、李恩东、毛勤初、茆德胜、陈勇、徐伟、陶东华、赵东竹、施俊标、高洪兵、何志中、陈桂平、徐新中、扈国庆、周竹山、徐义勇、朱哲、王士明、王秀峰、韦庆才、赵震、毛玉坤、孙政权等还为《江苏海事管理体系规则》以及本书的编写工作提供了很大帮助,在此一并表示感谢。

最后,由于时间以及编者水平所限,本书内容难免会出现疏漏或错误之处,对规则本身的解读也难免会出现不全面、不到位或有失偏颇之处,欢迎大家给予批评指正。

2006年1月19日

目 录

- 001 第一章 江苏海事管理体系规则的研究和制定
- 024 第二章 江苏海事管理规则要素指南
- 084 第三章 江苏海事管理体系的建立与实施
- 107 第四章 江苏海事管理体系审核

附 录

- 126 江苏海事管理体系规则
- 138 江苏海事管理体系规则课题组第一次会议纪要
- 141 创新管理内涵 构建管理体系
为建设海事强局提供科学完备的法制保障
——在《江苏海事管理体系规则》审定会上的讲话(张同斌)
- 145 《江苏海事管理体系规则》课题研究成果评审意见

第一章 江苏海事管理体系规则的研究和制定

1.1 江苏海事管理体系规则研究概述

1.1.1 研究背景

2000年7月,根据国家水监体制改革总体部署和要求,江苏海事局正式挂牌成立,主管长江江苏段和江苏部分海域的水上交通安全监督管理、防止船舶污染水域工作。2002年6月,连云港海事局作为江苏海事局的分支机构进行管理,形成一省一局的管理体系框架。多年来,江苏海事局全体干部职工按照“创新建局、依法治局、科技强局、团结兴局”的建局方针和“由内河管理模式向海上管理模式转变,由传统习惯型管理模式向科学规范化管理模式转变”的工作思路,艰苦创业,勤奋工作,海事管理工作取得了显著成效。

2003年11月28日,江苏海事局在充分调研和准备的基础上,专门召开了江苏海事局发展战略研讨会。会议根据党的十六大全面建设小康社会的战略部署、十六届三中全会提出的科学发展观,结合交通跨越式发展和江苏省“两个率先”的发展目标要求,全面分析了江苏海事局的现状、发展态势,面临的新形势、新任务,确定将江苏海事局2010年前分为三个发展阶段,即:2000年到2003年的艰苦创业打基础阶段,2004年到2007年的整合提高上台阶阶段,2008年到2010年的跨越发展创一流阶段。会议还就江苏海事局目前所处的第二发展阶段的目标和主要措施进行了全面讨论和规划。为全面贯彻落实该次会议精神,2003年年底,江苏海事局经多方调研论证,提出建立“江苏海事管理体系规则”的战略构想,将先进的管理理念引入海事内部管理,力图实现江苏海事局海事管理系统化、标准化、规范化,建立廉洁高效、运转协调、行为规范的海事管理机制,为江苏海事局跨越发展创一流战略目标的实

现奠定基础。

随着《行政许可法》的生效实施和《全面推进依法行政实施纲要》、《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》的颁布施行,依法行政必须达到合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责一致的基本要求,必须建立有效的行政执法责任制度,切实落实执法责任。这些对海事执法工作的规范化提出了更高的要求,实现海事管理系统化、标准化、规范化的要求更为迫切,因此,统一制定和颁布海事管理体系标准,建立系统化的内部管理体系,有利于提高江苏海事局的海事执法水平和能力。

为此,江苏海事局于 2003 年年底成立了课题组、课题工作组,就“江苏海事管理体系规则”开展研究和起草。

1.1.2 研究对象和任务

海事管理本身是一项复杂的系统工程,它包括对外的海事执法业务管理,对内的资源(包括人力资源、物质资源、环境资源等)管理、组织机构管理、宣传管理、工会管理、后勤保障管理等多个方面。海事执法业务管理是海事管理的核心,其它所有的管理都支持和服务于这一核心。因此,研究海事管理紧紧抓住海事执法业务管理这一核心,以海事执法业务管理为主要研究对象,其它与之相关的资源管理、组织机构管理、宣传管理、工会管理、后勤保障管理等作为辅助研究对象。这也符合本课题研究的初衷——探索建立一个海事管理标准,以海事执法业务管理为核心,将海事执法业务管理以及与海事执法业务相关的各项管理活动置于统一的管理框架之下,以此实现海事管理的规范化和标准化,提高海事管理水平,充分履行海事行政职能,实现执法为民、服务社会的宗旨,不断增强海事行政执法的社会满意度,实现海事系统的中长期发展目标。

1.1.3 研究的指导思想和方法

1.1.3.1 指导思想

以“三个代表”重要思想为指导,落实科学发展观的要求,全面贯彻实施《行政许可法》、《全面推进依法行政实施纲要》等法律法规和方针政策,按海事系统中长期发展规划以及交通部海事局的要求,引入先进管理理念,创新海事管理机制,建立

统一的海事管理体系规则,实现海事管理的规范化、标准化,确保各项国际海事条约、国内海事法律法规全面有效实施,使各项海事工作高效、公正、公平地开展,达到最佳的社会效益。

1.1.3.2 研究方法

课题研究立足于我国海事管理的实际,进行了较为广泛的调研,搜集大量资料,主要运用了定性研究方法、比较研究方法、系统研究方法。

虽然各级海事机构在海事管理方面存在差别,但基于管理的共通性,也存在大量的共性。研究编写海事管理体系规则时,主要采取定性研究方法,提取各级海事机构在海事管理方面的共性,并结合现代管理理论加以凝炼。研究分析了海事管理现状以及发展趋势,在比较全面质量管理、ISO9000:1994 系列标准、ISO9000:2000 系列标准、国际安全管理体系规则(ISM 规则)的基础上,借鉴西方国家建立“企业家精神的政府”理论,贯彻 ISO9000:2000 质量管理标准的各项要求,在 ISM 规则和 ISO9001:2000 标准中选取相关要素,结合海事业务工作实际,对这些要素进行增删、调整和重组,并赋予这些要素以新的管理内容和管理要求,使这些要素及其要求有机地构成一个完整的海事管理体系规则。

除运用定性研究方法外,还运用了系统工程的理论和方法来分析研究行政执法过程,把海事行政的各种构成要素以及管理各个环节、各个层次,都当作一个互相联系的系统的整体进行考虑。海事管理体系规则适用于以海事执法为中心开展的各项管理活动,制定了方针目标,涵盖海事执法及与之有关的各项管理活动、资源保障、人员管理、监督和检查、执法评价、持续改进等各项要素,形成一个有机系统。

1.1.4 研究中的几个基本理论问题

1.1.4.1 海事管理体系规则研究的系统化

管理的系统方法以系统地分析有关的数据、资料或客观事实开始,确定要达到的优化目标;然后通过系统工程,设计或策划为达到目标而应采取的各项措施和步骤,以及应配置的资源,形成一个完整的方案;最后在实施中通过系统管理而取得高有效性和高效率。

海事管理本身是一项复杂的工作,包括海事执法业务管理、人力资源管理、组织

机构管理、宣传管理、工会管理、后勤管理等多个方面。在海事管理体系规则的研究制定过程中,充分运用系统方法,运用了系统原理、整分合原理、闭环原理、反馈原理,将海事管理视为一个大系统,并对组成这个大系统的各个过程加以识别、理解和管理,以实现海事管理方针和管理目标。海事管理体系规则是以过程方法为主体的内部管理标准,主要由海事执法过程、管理过程、资源管理过程以及支持保障过程组成。海事执法工作系海事管理的核心,因此海事管理体系规则以海事执法过程作为主要过程,其他过程为辅助过程,形成一个有机的系统。海事管理体系规则对各个过程形成的网络实施系统的控制,包括确定组织机构,明确各职能部门及其相互关系、职责和权限,加强内部各层次的沟通等,将海事管理行为、资源保障、管理绩效的评价与持续改进,都置于统一的有机系统之内。

海事管理体系规则借鉴了质量管理体系方法,要求各级海事机构按照海事管理体系规则的要求,结合自身的实际情况制定相应的手册文件、程序文件和操作文件,建立海事管理体系,使得与海事执法相关的各项管理工作之间形成有机的联系,进而才能真正发挥规范海事执法行为及相关海事管理活动的功能。按海事管理体系规则建立的海事管理体系,必须运用管理的系统方法,合理安排各个过程,明确海事管理各个过程的顺序和相互作用,并使之相互协调,对海事管理的关键和重要过程进行重点管理,对海事管理体系采取持续改进措施。海事管理体系规则旨在为海事机构提供一个管理标准,构成海事内部管理的“宪法”,能够与海事系统推行的海事执法规范、执法责任制、执法过错责任追究制、政务公开制度、八项便民措施以及正在研究制定的海事执法评价体系有机结合,避免在实施过程中出现“两张皮”现象。

1.1.4.2 海事管理体系规则研究的理论化

海事管理体系规则针对海事机构内部,提供一个管理标准,并不是规定某项具体管理业务的操作规范。虽然海事管理体系规则并非法律或行政法规,并不直接约束行政相对人,但对海事管理行为具有强大的规制力,通过对海事管理行为的控制,最终影响行政相对人的权益,达到依法行政、执政为民的目的。

海事管理体系规则制定过程中,不仅运用了系统管理思想,还大量借鉴了现代行政管理理论和标准化管理思想。在“立党为公、执政为民”的今天,海事管理机构

不仅需要严格依法办事,还要不断提高海事服务水平和服务意识,向服务型政府转变。因此,海事管理体系规则借鉴吸收了“以顾客为关注焦点”原则,大力倡导转变执法观念,在依法行政的前提下实现上级组织、行政相对人及相关方对海事管理行为满意的结果。为了规范、指导、保障海事管理行为,海事管理体系规则充分运用了过程管理方法,并与系统管理方法紧密结合,将海事执法管理划分为四个过程加以识别,即海事执法过程、管理过程、资源管理过程以及支持保障过程,并着眼于各个具体过程,对其输入、输出和相互作用的活动进行连续的动态控制,以实现每个过程的预期结果。

为保证海事管理体系规则的有效实施,海事管理体系规则既注重领导者的作用,也强调全员参与,体现以人为本的思想。领导在建立实施规则过程中发挥着关键作用,负责建立组织统一的宗旨和方向,创造并保持使海事执法人员能够充分参与实现组织目标的内部环境。具体而言,领导者需要根据海事管理体系规则的要求和各级海事机构的实际状况制定管理的目标和方针,并解决海事工作人员的配备、培训、执法资源保障等方面存在的问题,为海事管理工作的顺利实施提供良好的内部条件。而海事工作人员是海事机构的根本,因此,规范海事管理行为不仅需要正确的领导,还应动员全体海事工作人员积极参与,提倡海事工作人员之间相互学习、分享知识和经验,提高执法业务技能,增强责任意识和职业道德修养。这与当前海事系统开展的创建学习型组织的要求相吻合。海事管理体系规则注重海事工作人员的培训和学习,并在确定职责时进行充分授权,制定更贴近海事工作人员自身的目标,使执法人员产生强烈的责任感和参与愿望。

另外,海事管理体系规则强调基于事实的决策和持续改进,要求各级海事机构制定数据分析控制程序,收集分析海事管理体系实施过程中产生的信息和数据,并每年进行一次综合评价。依据正确的数据和信息,决定海事管理体系是否具备有效性和适宜性,并对海事管理体系中不合时宜的规定加以改进。

简言之,海事管理体系规则主要借鉴了 ISO9000:2000 系列标准的基本原理和当前国际质量管理的核心理念,应用了过程和系统管理理论、决策理论、改进理论等现代管理理论,既强调领导的作用,也注重全员参与。

1.1.4.3 海事管理体系规则的定位

首先,海事管理体系规则以规范海事机构的海事管理为主要内容——把重点放在海事机构的内部管理上,即通过规范海事机构的内部管理来保证海事工作的全面履行和正确实施,而不是像以往的国际海事条约、国内海事法规、海事系统内部文件规定等那样——把重点放在某项海事工作如何具体操作上。在这一点上,与《国际安全管理规则》(ISM 规则)一样,ISM 规则同样也是一个管理标准,它提供的是公司对船舶的管理标准,而不是船舶技术操作标准。

其次,海事管理体系规则没有对某项海事工作如何具体操作作出任何规定,而是通过要求海事管理机构按海事管理体系规则的要求建立一个对海事工作如何管理的管理体系,以保证任何一项海事工作的实施都符合强制性国际公约、国内法规和系统内部规定所要求达到的技术和操作标准。海事管理体系规则所提供的管理要求可能包括:(1)策划要求。开展和实施任何工作,事前都必须进行策划。策划时应考虑:该项工作应达到的目标;实施该项工作应具备的资源及其要求;实施该项工作的人员职责分工及责任;行政相对人及相关方对该项工作的期望和要求;实施该项工作的程序;对实施该项工作的过程如何监控;实施该项工作要作哪些记录等。(2)实施要求。一个好的全面的计划,只是做好工作的前提。关键是在具体实施过程中能否遵守策划文件的规定要求,能否保证实施过程得到有效控制。(3)检查要求。相关工作过程是否按照规定的程序开展,有关规定是否得到遵守,体系的运行是否有效,工作目标是否达到等,需要通过检查来验证。检查既包括内部的检查,也包括外部的监督。(4)改进要求。体系核心理念在于持续改进。改进是多方面、多层次的,既包括问题的预防和处理,也包括为提高效能和适应性等方面实施的更改;既包括整体的改进,也包括局部的改进。改进是一个持续的、永恒的主题和要求。以上这些管理要求,明显表现出管理标准与技术标准的不同,而且这些管理要求实际上恰好体现质量管理中的“PDCA 循环”过程。

第三,海事管理体系规则针对的对象是海事机构的以海事行政执法为中心开展的各项管理活动,而不是海事机构依据法定职权对行政相对人行使的行政管理工作。

1.1.5 课题研究的简要过程

1.1.5.1 课题研讨和修改情况

2003年,江苏海事局根据内外环境的要求和自身发展的需要,成立了“江苏海事管理体系规则”课题组及其工作组。

2003年11月,课题组撰成《江苏海事管理体系规则》(草稿),提交常熟会议讨论。

2004年2月份,根据常熟会议讨论的意见,形成《江苏海事管理体系规则》初稿。

为进一步增强规则的适用性,课题组决定扩大调研的范围和内容,进行更为广泛的调研。2004年4月23日,制定调研计划,确定被调查单位,编写课题调研提纲。本次调研旨在调查各单位执法过程控制、规范性文件管理、执法水平评价、资源管理、现行管理模式的优缺点、对引入标准化管理理念开展海事管理的意见。通过调研,收集了各局现行的做法、存在的问题和对运行海事管理体系的规则的意见,基本上完成了调研提纲规定的任务。

2004年5月,在充分调研的基础上,经过多次集中讨论,课题工作组完成了对《江苏海事管理体系规则》初稿的修改,形成征求意见稿和课题研究报告。2004年5月底在江苏海事局范围内充分征求意见和深入调研的基础上,对征求意见稿进行了多次局部补充和完善,最终形成了《江苏海事管理体系规则》讨论稿。

2004年9月份,在连云港召开了“江苏海事管理体系规则”课题组会议,讨论修改规则,对规则的定位、适用范围等问题提出了许多建设性的意见。2004年9-11月,课题工作组经过多次讨论修改,形成《江苏海事管理体系规则》评审稿,并上报江苏海事局。

2005年6-7月,课题工作组根据江苏海事局执法模式改革的实施等情况,对《江苏海事管理体系规则》又进行了局部调整和修改,形成送审稿,并提交江苏海事局组织的专家组进行评审。

2005年8月,江苏海事局在盐城召开《江苏海事管理体系规则》评审工作会议。会议原则通过了课题研究成果,并在充分肯定课题研究成果的基础上提出了有针对性的意见。

随后,课题组又在常州召开两次研讨会,对《江苏海事管理体系规则》作进一步

修订。2005年11月,江苏海事局局长办公会议审议通过《江苏海事管理体系规则》并下发执行,要求江苏海事局所属的有条件的分支机构、派出机构尽快实施《江苏海事管理体系规则》,但最迟在2008年年底必须全部实施《江苏海事管理体系规则》。

1.1.5.2 江苏海事管理体系规则实施指南的形成过程

2004年8月,为便于规则的顺利实施,课题工作组认为有必要编写《〈江苏海事管理体系规则〉实施指南》。9月,课题组工作会议同意了工作组意见,要求尽快编写。会后,工作组迅速进行分工,于10月编写了近十万字的初稿。后经两次修改定稿,于11月上报江苏海事局。2005年7月,工作组又根据规则调整和修改情况,对实施指南进行了进一步修改和加工整理。2005年11月,根据课题研究的最新发展情况,完成了实施指南修订任务。

《〈江苏海事管理体系规则〉实施指南》共分四章,即江苏海事管理体系规则的研究和制定、《江苏海事管理体系规则》要素指南、江苏海事管理体系的建立与实施、江苏海事管理体系审核。实施指南充分阐述了实施江苏海事管理体系规则的必要性和可能性,明确规则的总体思路、指导思想以及所借鉴的管理原则。在此基础上,详细讲解了《江苏海事管理体系规则》中常用的22个基本术语和每个要素的理解要点,有利于更好地理解规则。

《〈江苏海事管理体系规则〉实施指南》从实践角度着重介绍了建立海事管理体系的基本原则、建立江苏海事管理体系的步骤和方法、管理体系的设计与确立、管理体系文件的构成与编制、海事管理体系的实施与运行、体系审核。这对于将来实施《江苏海事管理体系规则》具有很强的指导意义。

1.1.6 研究的成果和意义

《江苏海事管理体系规则》的实施,有利于实现跨越式发展战略目标,实现制度落实到位、监督考核有力、跟踪制约有效、内部管理有序、工作秩序井然,形成团结、健康、和谐的工作氛围,基本实现海事管理系统化、标准化、规范化;有利于形成系统性的管理架构,提升江苏海事局整体管理水准,充分调动广大干部职工的积极性、主动性、创造性,建立“公正、规范、高效”的工作秩序和工作环境;有利于提高江苏海

事局依法监管能力,实现海事管理的规范化、标准化,从程序上保障各项海事管理工作的合法性和准确性,实现对管理过程的全程监管,及时改进、优化海事管理的缺陷,螺旋式提高海事执法质量和水平;有利于行政执法责任制的推行,责任主体明确、责任界定清晰,便于过错和错案责任的追究;有利于强化服务意识,有利于提高海事管理地位。

1.2 制定江苏海事管理体系规则的必要性和可行性

江苏海事局成立五年来,在交通部和部海事局的正确领导下完成了“一省一局”管理模式的调整工作,理顺了管理关系,明确了职责,实现了统一政令、统一布局、统一监督管理,形成了海事处以现场管理为主、直属局处以业务管理为主、江苏海事局以宏观综合管理为主的三级海事管理框架。内部管理逐步规范,内部各项制度全面建立,对外各项工作有章可循;人员素质普遍提高,合理的人才梯队基本形成;基本建设和海事装备设施得到全面改善,江苏海事文化建设也取得明显成效。然而,在海事管理方面,各级海事机构仍存在一些尚待改进的问题,主要表现在:各级海事机构的海事管理模式不统一、海事管理模式系统化程度不高、海事执法不尽规范等。

1.2.1 制定江苏海事管理体系规则的必要性

1.2.1.1 是适应新时期依法行政要求的需要

1999年11月,国务院发布了《国务院关于全面建设小康社会的新形势和依法行政的决定》(国发[1999]23号)。2004年3月22日,为适应全面建设小康社会的新形势和依法治国的进程,国务院制定发布了《全面推进依法行政实施纲要》。《纲要》以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,确立了建设法治政府的目标,明确规定了今后十年全面推进依法行政的具体目标、基本原则和要求、主要任务和措施。依法行政提出了更高的新要求,不但要做到合法行政,还要做到合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。依法行政要求重塑政府职能,改造传统的管理模式和结构,改变传统的行政管理方式,兼顾事前、事中和事后,全方位规范、制约行政权的运行过程,向有限政府、服务政府、效能政府、责任政府转变。《行政诉讼法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《立法法》,特别是新生效实施的