我国海上行政执法的相关因素的考察

管彦杰

（中国人民公安大学 北京 100038）

摘　　要：一直以来，关于我国海上行政执法的探讨存在多层面、多维度、多角度的观点和争论，自 2013 年中国海警局成立以来，我们对海上行政执法的研究角度又有了新的切入点。中国海警局的成立，对中国海上行政执法的法律依据和发展趋势、其他国家海上执法机构的比较与借鉴、建设海洋强国对政府改革的推动和要求都有着非常好的研究着力点，中国海警局的成立是中国海上行政执法进程的重大里程碑，其成立对我们在横向、纵向多个方向立体研究问题提供了更新颖、更稳定的研究基点。

关 键 词：中国海警局；海上行政执法；海洋强国

1 海上行政执法的法律依据

“海上执法，是指国家海洋行政管理机关和法律法规授权或行政机关委托的组织，按照法律程序，依据法律、法规、规章和规范性文件进行行政管理的活动。”[1]

对于海上行政执法，在我国现行宪法中并未有但《宪法》总纲中第五条、第二十六条、第二十八条、第二十九条可作为我国海上行政执法的提纲挈领的根本性依据。而我国颁布的与海上执法相关的法律法规则包括：《中华人民共和国政府关于领海的声明》（1958）、《领海及毗邻区法》（1992）、《关于中华人民共和国领海基线的声明》（1996）、《专属经济区和大陆架法》（1998）、《海岛保护法》（2009），以及《关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明》。

新中国成立以来，我国的海洋法治建设取得了巨大成就，海洋法体系已具雏形。然而，我国的海洋法体系无论在理念的一致性、形式的系统性还是内容的科学性上都存在一些缺陷，“完善我国海洋法体系，应更新立法理念，在科学的指导思想下，构建一套具有国际性、实用性、开放性和先进性，并由宪法、海洋基本法、专门性海洋立法和地方性海洋立法组成的纵向层次较高、横向内容丰富的海洋法体系。”[2] 海洋法体系的发展必然要求执法体制建设的跟进，中国海警局的设立自然也成为题中应有之义。只是以国外的普遍经验来看，海洋执法体制改革的前提应该立法在先，我国现在的海洋管理体制调整与之顺序颠倒，因而海洋执法体制调整和改革以后的后续工作量可想而知还有很远的路要走，最起码也得对现行的繁复的法律法规及行政规章进行大幅度梳理、修订，甚至是废止和创制。

2014 年是《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）生效二十周年，这 20 年来，世界许多国家都不断的根据《公约》对本国海洋战略进行调整。客观来看，《公约》打破了极少数国家控制和垄断海洋权益的不公正局面，同时也为海上争端的解决提供了法律依据，但《公约》也像其他国际法一样存在着不尽如人意的方面与缺陷，比如一些具体措施的模糊与不可操作，在实践中也会引发各类纠纷与争端。

2 国外海上行政执法力量介绍

世界上超过 50 个国家有统一的海上执法队伍，从《国务院机构改革和职能转变方案》的内容中可以看出，中国海警局的职责范畴与许多国家已经实行多年的海上执法机构有共同或相似之处。

2.1 美国海岸警卫队

作为海上执法机构的先驱，美国海岸警卫队（U. S. Coast Guard，简称 USCG）与美国

海军陆战队及美国的陆、海、空军五指并存，共同组成美国五大武装力量。“9.11”恐怖事件后，美国的海上执法力量在原有的规模和建设基础上，又增设反恐为主的多样维护国土安全的新任务和职责，其海上执法力量的任务更加专业化、多样化。自 2003 年起，美国海岸警卫队在和平时期属于美国国土安全部管辖下的七大职能部门之一，是最重要的美国海上执法机构，在紧急时期或战时则可由总统下令直接与海军协同作战，甚至还可以执行海外作战任务。美国海岸警卫队不仅仅在本土驻扎，甚至还有常驻日本的远东分支，定期参与联合执法、搜救活动与军事演习。

美国海岸警卫队与美国国家海洋委员会（National Ocean Council，简称 NOC）、美国国家海洋和大气管理局（National Oceanic and Atmospheric Administration，简称 NOAA）一同组成了美国海洋管理的执法、决策、议事三个层次的立体管理体系。美国海岸警卫队的主要职责包括非国土安全职责与国土安全职责两个关键组成部分，其中非国土安全职责包括海事安全、搜索与救援工作、渔业执法检查、海洋环境保护、助航等事务；国土安全职责包括港口、水道和海岸安全，海域防御准备、禁毒工作，非法移民查处等其他执法活动。从美国的立法和实践来看，美国海岸警卫队基本上涵盖了绝大多数海洋行政执法的职责。

2.2　日本海上保安厅

隶属国土交通省的日本海上保安厅（Japan Coast Guard，简称 JCG）虽然只有一万余人，但在紧急事态（包括战时）也可直接由防务大臣指挥和管理，以配合军事行动的开展，日本海上保安厅官员官的官阶与日本海上自卫队及其他国家海军军阶相对应，被公认为是一支标准的“准军事力量”从这个角度来看日本的海上保安厅与美国的海岸警卫队十分类似。

日本海上保安厅于 1948 年创立，成立之初称为 Maritime Safety Agency of Japan（简称 MSA 或 JMSA），因容易造成海上警察或是海事机关之间职责理解上的混淆而于 2000 年更改为 Japan Coast Guard（简称 JCG）。JCG 内部设有行政部、装备技术部、海上交通部、警备救助部、海洋测绘部共 5 个职能部门，其职能涵盖与海洋有关的犯罪侦查、搜查、抓捕等海上公共安全的警察职责；还有海难救助、船舶救火、污染防治等工作，以及搜集海事情报等工作。近些年随着跨境海上犯罪的增加，以及恐怖主义的防范升级，日本不断为提高海洋执法效力，一直致力于打造素质较高、业务精良的海上行政执法队伍，并为此建立了专门的培训学校。

3　加速我国海洋强国建设

建设海洋强国是我国海洋事业的基本要求和发展方向，这是一个从宏观到中观再到微观都需要妥善设计的系统工程。中国海警局的成立对于建设海洋强国的意义重大而长远，同样也是我国政府在推动大部制改革过程中重要内容的具体一环的生动体现。

3.1　对建设海洋强国的意义的考察

中共十八大报告明确表明“坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国”的决心与目标，海洋强国是实现中华民族伟大复兴的必然选择，也是建设中国特色社会主义事业的重要内容。“海洋强国是指在开发海洋、利用海洋、保护海洋、管控海洋方面拥有强大综合实力的国家。当前，中国经济已发展成为高度依赖海洋的外向型经济，对海洋资源、空间的依赖程度大幅提高，在管辖海域外的海洋权益也需要不断加以维护和拓展。这些都需要通过建设海洋强国加以保障”[3]。

建设海洋强国是一个庞大的系统工程，海洋强国的战略规划要与我国国情发展相适应，科学规划顶层设计，推动具体政策制定与制度建设。“工欲善其事，必先利其器”，要建设海洋强国，就必然需要维护我国海洋安全的利刃，而中国海警局正是精心锻造的利刃。成立中国海警局是落实海洋强国战略的重要举措，同时也正是重组国家海洋局的核心所在，这必然也会使我国的海岸管理体系进一步科学化、系统化与完整化，这也是中国特色海洋执法体系建设迈出的实质性、关键性的一步。当然，中国海警局任重而道远，发展路径中依然存在许多

困难，譬如我国海洋维权执法装备建设不足，亟须按照统一决策、统一建设、统一管理、统一指令、统一行动的要求，开展海警执法装备体系建设，提升海洋执法管控能力等。

3.2 对政府相关机构改革与调整的应然性与必然性的考察

1992 年，联合国环境与发展会议通过并签署了《21 世纪议程》，明确要求沿海各国必须对毗邻管辖海域实施海洋综合管理，此项管理制度也逐渐成为各沿海国家的海洋管理的基本制度模式而得到认可与陆续确立，建立集中统一的专门的国家海洋管理机构也成为国际海洋管理体制发展的主导形式和进展方向。我国进行政府机构改革中的重要内容之一就是推进大部制（也称大部门体制），即为提升政府事务综合统筹与管理水准，按照政府综合管理职能尽可能地合并政府相关联部门，组成大部的政府组织体制，其特点是扩大政府的一个部所管理和协调的业务领域和范围，把业务内容有关联的事务统交给一个部系统管理，从而最大限度地避免政出多门、多头管理、效率低下，从而提高行政效率、降低行政成本，而整合了不同部门权责与利益的强势大部，其职能也往往更能适应和体现经济发展的推动和公共行政的管理的需求。

中国海警局成立前，我国海洋执法机构既存在职权重复现象，还存在力量分散的现象。重复执法与执法不力是海洋行政执法机构和机制运行本身存在问题的最直接的体现，同时伴随重复建设成本推高、执法成本累积、行政效率低下的现象更使中国海警局的成立十分必要。根据国务院机构改革和职能转变方案，把国家海洋局的海监、农业部的渔政、海关总署的海上缉私、公安部的边防海警 4 支执法队伍整合成一支队伍，统一由中国海警局负责统筹建设，这种整合方式与稳步推进大部制的改革精神和要求相吻合并有利于形成科学的、系统的、逻辑一致的海洋管理大框架和大体系，既能着眼于发展战略的高度，又能立足于海上行政执法举措的实处。

4 结束语

21 世纪是海洋的世纪，海洋事业与国家安全和长远发展密切相关，世界各海洋国家高度重视和聚焦本国海洋权益，并不断推行海洋政策调整和战略规划。中国海警局的成立有法可依，是海洋法治发展的必然要求；中国海警局的成立有惯例可循，美国、日本等发达国家的治理经验值得借鉴；中国海警局的成立是建立海洋强国的迫切要求与举措，与我国政府机构改革的历史发展趋势一致。

参考文献

[1] 吴志飞，姚路，翁辉．世界主要国家海上执法力量建设发展与运用[J]．求实，2013(1).

[2] 张湘兰，叶泉．建设海洋强国的法律保障：中国海洋法体系的完善[J]．武大国际法评论，2013，16(1).

[3] 任沁沁．国家海洋局局长：十八大报告首提“海洋强国”具有重要现实和战略意义[EB/OL].(2012－11－10)[2014－05－20]. http://news.xinhuanet.com/politics/2012－11/10/c_113656731.htm