

海监法治文化建设初探

张 耀¹，张辉明²

(1. 华侨大学厦门工学院团委 厦门 361021; 2. 中国海监厦门市支队 厦门 361005)

摘 要：海监法治文化建设是当下海监系统队伍建设的一项重要议题，文章着重从文化、法治文化的概念内涵等探寻海监法治文化的相关内容，其中包含要素、意义、作用及存在的问题和解决的途径等，为海监系统全面建设海监法治文化进行有益的尝试。

关 键 词：海监法治文化概念；意义；问题；途径

海监部门作为我国海洋权益保护的主力军，在海洋经济日益备受关注，海洋权益矛盾日益凸显，海洋执法责任日益艰巨的当下，海监部门必须服从大局，谋求发展，切实提高执法效率、提升执法能力。必须走规范化、科学化、法治化和信息化的道路，笔者认为以海监法治文化建设为切入点，是一个有益的尝试。

1 海监法治文化产生的背景及概念

1.1 海监法治文化产生的背景

进入 21 世纪，海洋再度成为世界关注的焦点，海洋的国家战略地位空前提高。特别是 20 世纪 80 年代以来，随着海洋事业的繁荣发展和海洋资源开发高潮的到来。从此，中国海监身负祖国和人民的重托奔赴茫茫大海，就像海洋的守护神，巡视在我国 18 000 m 海岸线及 300 万 km² 的管辖海域中。

1.2 海监法治文化的概念及要素

1.2.1 海监法治文化概念

海监法治文化作为中国特色社会主义法治文化的一个子系统，从职能定位上讲，中国海监是国家行政执法机关之一，是落实“依法治国”方略的参与者之一，是践行依法行政的部门之一。因此，海监法治文化具有社会主义法治文化共性的方面，又具有其个性的方面。概括起来讲，海监法治文化就是指海监法律现象中的精神部分内容，主要指海监人员的法律观念、法律思想、法律意识、法律价值取向等内容。

海监法治文化是法治文化的重要组成部分，是法治文化在海监领域的特殊体现，是海监主体在执法维权实践中创造和逐步形成的，反映装备技术、海监队伍的发展和执法维权特点规律的，由海监知识体系、海监价值观念体系和海监思维方法体系所构成的观念形态的复合体，是海监执法力形成的文化根基。

1.2.2 海监法治文化要素

海监法治文化同样包含物质文化、行为文化和精神文化。

海监法治物质文化，亦可称作海监环境文化，是以有形的实物形态存在的实实在在的东西。它能以实物的形态直接表现海监文化的特征，反映海监文化的内涵，包括办公环境、执法场所、执法装备和生活场所以及海监人员的服饰、徽章符号、组织机构、执法文书等。作为海监法治文化的物质载体，其表达的意义或象征应能凸显海监执法机关的庄重、庄严与神圣，体现海监执法的权威性和独立性。这不仅是维护海监形象的需要，也是捍卫法律尊严之必需。

海监法治行为文化，是海监人员进行执法管理活动及履行执法职能、从事执法活动中所体现的法治文化，包括执法、内部管理、社交、法治宣传教育行为以及职业语言习惯等。从庄严的程序活动和严格的程序仪式体现出来的行为文化，会给置身其境的海监人员和当事人带来强烈的灵魂震撼。其表现出来的文化修养、道德积淀、执法理念、法律涵养、执法经验、个人魅力等蕴含海监现代法治的理念，展

示了公平正义的主题，弘扬了海监执法为民的宗旨。

海监法治精神文化，是海监人员在执法监管等长期过程中所累积、形成的海监群体共同的心理定势和价值取向，决定海监法治文化的本质和方向，是海监法治文化的核心和源泉。主要包括海监人员在执法实践活动中所形成的具有海监执法职业特征的思想意识、思维模式、工作方法、道德观念、价值取向、理想信仰等内容。其中以执法为民为宗旨的海监人员核心价值观“公正廉洁，敬业奉献，文明高效”。弘扬海监人员“拼搏、务实、团结、进取”的工作作风，逐渐形成“恪尽职守、不辱使命、秉公执法、纪律严明”的海监人员行为准则。践行“科学规范、注重效能”的海监制度理念，树立“秉持责任、维护权益、塑造公信”海监执法服务形象。

2 海监法治文化建设的紧迫性和必要性

2.1 海监法治文化建设是实施依法治国方略的需要

在党的“十八大”报告中的“全面推进依法治国”部分提到，“法治是治国理政的基本方式”。“深入开展法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，树立社会主义法治理念，增强全社会学法尊法守法用法意识。提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。”

海监部门是国家综合管理海洋的行政执法部门之一，海监文化建设重要的环节就是要依法治权，海监人员必须明确公共权力来自于人民的授权，法律是人民利益和意志的体现，因此，贯彻实施依法治国基本方略，必须推进海监法治文化建设。

2.2 海监法治文化建设是实现依法行政目标的需要

2004 年，国务院颁布的《全面推进依法行政纲要》（以下简称《纲要》）将“行政机关工作人员特别是各级领导干部依法行政的观念明显提高，尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围基本形成”作为全面推进依法行政的目标。

根据国务院赋予的职能，中国海监主要是依照国家法律、法规和规定，对我国管辖海域（包括海岸带）实施巡航监视，查处侵犯海洋权益、违法使用海域、损害海洋环境与资源、破坏海上设施、扰乱海上秩序等违法违规行为，并根据委托或授权进行其他海上执法工作。海洋执法是适应现代海洋管理发展需要而产生的一种行政执法职能，是依法对现行各种海洋法律、法规和部门规章等的贯彻实施进行有效监督管理。根据行政法学理论，海洋管理作为一种监督性的依法行政管理活动，属于行政监督检查范畴，承担着海洋执法和护法的双重任务。这是海监法治建设的基础。

海监部门执行多部法律法规，是国家行政法律体系中涉海法律执行机关之一，其依法行政的水平，直接关系海监部门在群众中的形象，更关乎政府部门在群众中的威信，因此在全面推进依法行政的过程中，海监部门责无旁贷，只能加强，不能削弱，这是时代对海监部门的要求和期望。

2.3 海监法治文化是推进海监队伍正规化建设的根本需要

多年来，中国海监以不断提高海监执法人员素质为核心，以加强队伍的思想建设、组织建设、作风建设、业务建设和廉政建设为主要内容，以正规化、专业化、规范化管理为手段，坚持学军建队，实行准军事化管理，坚持“大培训、大演练、大建设”的总体思路，有计划地对人员进行分批、分期集中统一培训，每年定期举办中国海监干部管理培训班、维权执法技能培训班等，打造现代化海上综合执法队伍。其目的是实现海监队伍素质与职能的统一，很好地履行国家赋予海监部门的职责，维护海洋权益，促进海洋经济健康发展。

3 海监法治文化建设存在的问题

3.1 海洋立法工作不够强

海洋立法不仅为沿海国维护国家的主权和海洋权益提供法律保障，而且还为管理海洋的行政、经济及其他措施提供法律依据。海洋综合管理法规几乎空白，单项海洋法规的协调非

常困难。

执法、维权、保护等方面得不到理解和支持。

国家海洋局作为国务院管理海洋的职能部门，理应承担起协调全国海洋工作的任务，但由于部门间分工不明确，协调职能既无法保障，又未形成有效的机制，因此实际上仍是分散管理的体制，综合管理困难重重，尽管“海监”“海事”“渔政”“海警”等执法船只纷纷出动，却不能覆盖我国的全部海域，结果仍然是各执其法，效率不高。

虽然现行的《海洋环境保护法》对海洋污染的控制起到了一定的作用，但是对海洋环境保护整体工作的推进却没起到应有的作用。海洋执法管理体制有待改进。海洋执法体系是否健全和完善，关系到海洋执法过程中执法的具体问题。如，执法机关的分工职责，执法机关的权限范围，执法机关之间的协作关系，执法的有效性和力度等问题。

2001 年国务院颁布了《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，但海监部门与司法部门还未建立起行政执法与刑事司法的衔接机制。因此，尽管海洋部门查处了不少严重破坏海洋环境的违法行为，但至今没有相关的移交程序。

3.2 海监执法队伍素质不过硬

目前，中国海监已建成了国家、省、市、县四级海监执法队伍。总着装人数近万人。国家至县四级海监机构的建设和完善，标志着中国海监已经形成四级联动、分工明确、侧重有序的海洋执法监察工作体系。海监部门是海洋综合行政执法部门，需要执法人员不仅具有一定的法律知识，与之相关的航海知识，新设备使用技术等都不可或缺，为全面履职，提高海监执法人员素质刻不容缓。

3.3 海洋环境保护和海洋国土的宣传力度不够大

我国虽然是海洋大国，但与陆地法制宣传相比，海洋环境保护宣传一直处于滞后状态，在宣传形式、宣传效果、宣传力度、宣传手段等方面都存在不足。我国有 300 万 km² 的海洋国土面积，但在普通中国人的国家领土意识中，只记得 960 万 km² 的陆地国土面积，海洋国土意识淡薄，国民对海洋认识不足，势必在海洋

4 加强海监法治文化的途径

4.1 加快海洋综合立法步伐，完善海洋管理体制体系

从整个海监系统层面及早构建完善的海洋环境保护法律体系。虽然《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》《海域法》《海保法》《海岛法》等法律法规相继出台，但完整的海洋法律尚未形成。因此要逐步制定相应的法律法规，使海洋环境保护实现从原则规定和定性到具体规定和定量的转变。尽快研究并制订诸如海洋环境保护法实施细则之类的法律。

从地方立法和部门规章层面，不断完善海洋综合法律体系。各省可充分发挥和利用地方人大有权制定地方性法规的有关规定，在充分调研，科学论证的基础上，适时出台适合本地地方海洋综合监管的地方性法规。国家海洋局也可从全系统出发，根据实际工作需要，制定执法操作性较强的部门规章，通过上述方式，来弥补海监执法过程中法规不健全的问题，从源头为海监部门依法履职提供法律保障。

4.2 完善海洋综合管理体制配套，有效提高执法效能

目前涉海执法权有多家，从当前的执法形势来看，一时无法从体制上进行整合，就必须充分利用“海管办”和“海洋执法综合协调小组”的综合协调作用，在开展重点、难点、热点及重大执法活动时，发挥部门协作，联合执法的优势，并在执法实践中不断总结经验，形成综合执法联动长效机制，增强海监部门综合执法效力，提升执法监管水平。

4.3 提高海监执法队伍的综合素质

法律是靠人来执行的，没有一支高质量的海监执法队伍，海洋法律、法规就不可能得到真正有效的贯彻和实施。海监人员其素质的高低，决定着海监工作的成败。因此，在海监队伍建设方面，应严格按标准进人，做到宁缺毋滥，选用一些政治素质过硬，文化层次较高，懂专业的人才，调整海监队伍的知识结构。以适应海监执法形势对执法人员素质的要求。各

级海监部门要开展多层次、多形式、多内容的专业知识大比武、大竞赛，大培训活动，提高海监执法人员的战斗力。坚持海监执法人员持证上岗制度，结合实际案例分析，不断提高海监人员的法律水平和业务能力。

4.4 加强对海洋环境保护和海洋国土的宣传

国家和社会的海洋意识和海洋观念的强弱直接影响到海洋保护和管理工作。大力开展海洋宣传教育，使全社会关心、了解和认识海洋，形成爱护海洋、利用海洋、保护海洋、养护海洋的社会氛围，认识到海洋在国民经济和社会发展中具有的战略地位和重要作用，是海洋的管理工作得以强化和顺利开展的社会基础。深入宣传法律法规，对大案要案的重点查处，提高违法用海行为的曝光率，以改变用海者的依法用海意识。合理开发海洋资源，保护海洋生

态环境，需要形成广泛的公众参与。通过各种教育方式和多种媒介宣传，普及海洋知识，提高劳动者的海洋科学文化素质，培养沿海地区公众参与海洋资源和环境保护的自觉性，使之成为保护海洋的有生力量。

新时期，海洋工作面临难得的发展机遇和挑战，对海监工作也提出了更高、更新的要求。中国海监法治文化建设为促进海监系统队伍建设、能力建设、执法业务体系建设必将产生积极的影响，为海监系统加强思想建设、组织建设、作风建设、业务建设和廉政建设，学军建队、政治建队、科技强队，努力打造一支政治坚定、纪律严明、作风优良、业务精通、执法公正、清正廉明的海上综合执法队伍注入新的活力和勃勃生机。



海洋管理工作推荐读物

海洋权益、海洋战略与军事

序号	书号	书名	定价	作者
1	978-7-5027-8017-3	中国海洋战略边疆——航天遥感，多国岛礁，军事区位	100.00	刘宝银
2	978-7-5027-8322-8	海洋问题专论（第二卷）	90.00	金永明
3	978-7-5027-7968-9	海洋问题专论（第一卷）	80.00	金永明
4	978-7-5027-8025-8	美国海洋问题研究	60.00	石莉
5	978-7-5027-7858-3	美国海洋政策的未来——新世纪的选择	40.00	Billsna
6	978-7-5027-8275-7	接收南沙群岛——卓振雄和麦蕴瑜论著集	48.00	赵焕庭
7	978-7-5027-7907-8	让历史告诉未来——中国管辖南海诸岛百年纪实	68.00	张良福
8	978-7-5027-7860-6	谁来保卫中国海岛	48.00	王小波
9	978-7-5027-7675-6	中国河口三角洲的危机	48.00	恽才兴
10	978-7-5027-7720-3	论中国海权（第二版）	38.00	张文木
11	978-7-5027-7061-7	海洋权益与海洋发展战略	50.00	许祥民
12	978-7-5027-6837-9	海洋权益与中国崛起	25.00	
13	978-7-5027-6965-9	中国海洋科学发展战略研究	76.00	王修林 王辉 范德江
14	978-7-5027-6818-8	海洋强国兴衰史略	68.00	
15	978-7-5027-6913-0	海军武器装备与海战场环境概论（上中下）	200.00	
16	978-7-5027-6844-7	海战史与未来海战研究	58.00	