

美国海岸警卫队职能属性的演变及其制度优势

刘大海¹,刘芳明¹,郭通²,连晨超³,王泉斌¹

(1. 国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061;2. 中国石油大学(华东) 青岛 266555;
3. 北京大学国际关系学院 北京 100871)

摘要:为研究美国海洋战略实施、海上力量建设和海岸警卫队发展趋势,文章系统梳理和归纳分析美国海岸警卫队职能属性的演变及其制度优势。研究表明:美国海岸警卫队的发展经历“警”的单一职能属性、“军”的职能属性强化以及在“警”和“军”之间职能属性不断转换3个阶段,每个阶段都有不同的背景和变化,但具有3个主要特点,即重大事件可能引发海岸警卫队职能属性的重要转变、海岸警卫队的职能属性与国家战略相关但不完全同步以及“军”和“警”一体化发展;由此体现出美国海岸警卫队制度的3大优势,即建立统一的海上执法机构并明确权责、充分发挥海岸警卫队执行近海任务的职能以及海岸警卫队具有高度机动性和灵活性。

关键词:海岸警卫队;海上执法;海警机构;国家安全;海洋国土

中图分类号:E10 文献标志码:A 文章编号:1005-9857(2018)08-0064-05

The Evolvement History of USCG's Functions and Its Institutional Advantages

LIU Dahai¹, LIU Fangming¹, GUO Tong², LIAN Chenchao³, WANG Quanbin¹

(1. First Institute of Oceanography, SOA, Qingdao 266061, China;
2. China University of Petroleum, Qingdao 266555, China;
3. School of International Studies, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: In order to evaluate the implementation of America's maritime strategies and the evolving trend of United States Coast Guard (USCG), this paper investigated the evolvement history of USCG's functions and its institutional advantages. The developing history of the USCG was divided into three phrases: 1. It only belonged to the nature of constabulary force; 2. It belonged to the nature of military force; 3. Its nature changed between the two forces. Three characteristics were figured out in the course of functional transition: 1. Major emergencies might lead to significant change of the USCG's functions; 2. The changes in the functions were related to the US national strategy, but not completely synchronized; 3. The integration of the USCG's constabulary and military natures. Finally, three advantages of the USCG were summarized: 1. the integration of its maritime law enforcement agencies and clear responsibilities; 2. the full play to the USCG's

收稿日期:2018-05-03;修订日期:2018-07-03

基金项目:国家海洋局项目“海洋生态文明体制改革研究”(QT3218001);国家海洋局项目“海上执法海洋法律法规专题研究”(SY0518003).

作者简介:刘大海,副研究员,博士,研究方向为海洋政策

functions to perform offshore missions;3.its high mobility and flexibility.

Key words: Coast guard, Maritime law enforcement, Sea police agency, National security, Marine territory

0 引言

美国海岸警卫队(United States Coast Guard, USCG)是全球海岸警卫队的“鼻祖”,是目前世界上最强大的海上执法队伍^[1],其先进的管理体制和执法模式值得我国学习和借鉴。马道玖^[2]详细介绍美国海岸警卫队的发展现状和港口国检查的情况;刘大海等^[3]梳理美国海岸警卫队职能的历史演变,运用“折合全时工作量”指标,定量分析其工作量中各任务的占比,并对分析结果进行解读;卢佳^[4]对美国海岸警卫队 2010 财务年度工作报告中的战略规划部分进行解读,并对我国海警机构的建设和发展提出建议;陈鹏^[1]分析美国海岸警卫队在主要功能、执法效率和协同成效等方面的优势及其规划;高奇^[5]从执法机构、执法素质、执法权力、执法权限和执法装备等方面分析美国海岸警卫队高效执法的原因,并结合我国相关现状提出建议。总体来看,目前国内对美国海岸警卫队的研究多集中于宏观战略和行政运行层面,而缺乏从制度层面对其发展历程和职能属性的系统研究。

对于美国海岸警卫队的发展历程和职能属性,有一些关键问题需要明确:①海岸警卫队职能属性的演变过程以及每个阶段的具体变化;②职能属性演变的特点以及在制度方面的优势。鉴于此,本研究系统梳理美国海岸警卫队的发展历程,并对相关内容进行分析和归纳。

1 美国海岸警卫队职能属性的演变过程

早期的美国海岸警卫队由 5 个不同的联邦机构逐渐合并而成,其中联邦灯塔局(US Lighthouse Service, USLS)负责灯塔导航服务,联邦海关缉私局(US Revenue Cutter Service, USRCS)负责海上执法,联邦海上救生队(US Life Saving Service, USLSS)负责海上救生,联邦轮船检查局(US Steamboat Inspection Service, USSIS)负责汽艇服务,联邦航务局(US Bureau of Navigation, USBN)负责海上检查^[6]。

根据性质的不同,海岸警卫队可分为军事、准军事和民事 3 种^[7],其中民事类别主要是警察的职能属性。美国海岸警卫队职能属性的演变大致可分为 3 个阶段:①“警察”(简称“警”)的单一职能属性阶段(1789—1812 年);②“军队”(简称“军”)的职能属性强化阶段(1812—1898 年);③在“警”和“军”之间职能属性不断转换阶段(1898 年至今)。

1.1 “警”的单一职能属性阶段(1789—1812 年)

在组成美国海岸警卫队的 5 个联邦机构中,最早成立的是 USLS,其于 1789 年成立并于 1939 年并入美国海岸警卫队,在 20 世纪末由于 GPS 的普及导致灯塔功能削弱前,其一直以“警”的职能属性承担对内的灯塔导航服务任务。与之类似的还有 USSIS,其自 1783 年成立至今一直以“警”的职能属性承担船只检查和装配任务,负责保障美国海上贸易的安全。

为恢复关税制度,美国于 1790 年成立 USRCS。独立战争结束后,美国海军被解散,USRCS 的 10 艘缉私快艇成为 1790—1798 年美国唯一的海上执法力量。除执行关税法律法规外,缉私快艇队还负责保护船只的海上安全(主要是防御海盗和缉查海上走私)。在这一时期,基于缉私快艇本身的特点,美国的海洋安全范围主要局限在近岸海域,这与美国建国初期的孤立主义战略十分契合。第二次英美战争后,尽管美国的海洋政策仍以保卫本土安全为主,但随着经济和贸易的快速发展,保护贸易安全和打击海盗成为美国海岸警卫队的重要任务。

1.2 “军”的职能属性强化阶段(1812—1898 年)

受装备配置和人员素质等因素的影响,USRCS 早期承担的军事作战任务较少。在美法短暂冲突(Quasi-War)中,USRCS 缉私快艇队的军事能力首次得到体现。1812 年美国第二次独立战争爆发,缉私快艇队正式承担沿海作战任务。

门罗主义时期,美国开始转变其海洋外交战略。美西战争是美国扩张性政策的尝试之一,美国

通过海上战争获得巨大利益,而西班牙则遭受巨大损失^[8];这场战争是欧洲衰落和美国崛起的重要表现,此后美国的“触角”逐步伸向亚太地区。在美西战争中,USRCS充分利用快艇行动灵活的优势承担沿海作战任务,这一职能持续至今。

此外,1878年美国南北战争后,海上救生的需求重新得到国家重视,在国会的资金支持下,USLSS由一批具有丰富经验的水手和船员组建而成,隶属财政部。USRCS和USLSS在多次战争中都有出色表现,沿海作战能力大大增强。

总体来看,1812年是美国海岸警卫队职能属性的转折点,此后其“军”的职能属性不断强化和巩固,即作为政府武装力量之一,在战争中发挥的作用日益凸显;在美国大面积领土扩张时期,海岸警卫队甚至到海外领地的海岸巡航。

1.3 在“警”和“军”之间职能属性不断转换阶段(1898年至今)

在“一战”和“二战”之间的短暂空隙期,由于禁酒运动的开展,美国海岸警卫队恢复海上缉私的职能,且极大扩充了人员和装备。随着美国参与“二战”程度的逐步加深,其于1940年扩大了海岸警卫队对危险货物运输的司法权。在这一时期,由于美国仍未实质性地参与战争,海岸警卫队主要执行行政指令,更加侧重于“警”的职能属性。

1941年美国将西半球防御圈扩大至北部的格陵兰,海岸警卫队成为首个在格陵兰海域执行任务的美国海上力量。同年11月,海岸警卫队再次被调属海军,主要承担海岸防御、护航和相关近岸陆地任务。至此,海岸警卫队更加侧重于“军”的职能属性,而这种机动调配本身也反映出海岸警卫队制度的灵活性。

“二战”结束后,美国海岸警卫队的执法职能重新受到重视,其于20世纪60—80年代执行了多次缉毒和缉私任务。朝鲜战争期间,美国海岸警卫队帮助韩国海军(初期为韩国海警)开展训练,修建了长波电台,并执行气象巡航、港口保卫和人员搜救等常规任务;越南战争期间,美国海岸警卫队也执行了类似的综合任务。1967年美国成立交通运输部(DOT),负责管理国内交通运输事务,海岸警卫

队转隶交通运输部,主要任务是配合海陆交通以及建设和改造海上桥梁;1977年美国交通运输部发布海岸警卫队的任务文件^[9],总结了海岸警卫队的各项任务,包括短波和无线电导航、桥梁管理、船舶和港口安全保障、国内和国际相关法律和条约的执行、破冰、海洋环境保护、海洋科技活动、军事准备和行动、预备役、海上搜索和救援以及一些其他支援行动等,该文件从任务构成方面再次表明美国海岸警卫队“军”和“警”的双重职能属性。

与此同时,美国海岸警卫队对国际海洋事务的参与程度逐渐提升。1968年美国海岸警卫队编写CG-389号文件^[10],梳理其参加的国际组织和承担的国际任务。截至当时,美国海岸警卫队参加的国际组织有20个,既包括联合国教科文组织(UNESCO)等国际性组织,也包括北大西洋公约组织(NATO)等地区性组织;承担的国际任务多达15个,包括破冰行动、救援行动、勘察行动、联合国号召下的军事行动、海洋捕捞执法行动和一些双边海洋联合行动(如对越南航海行动的援助)等。

1993年“冷战”结束后,美国海军军事学院的某项研究将美国海岸警卫队的任务划分为4个领域,即海洋安全、海洋环境保护、海洋执法和国防,强调了美国海岸警卫队的国内地位、国际形象和重点任务;该研究重点强调美国海岸警卫队的非军事力量属性,并与海军做出明确区分,此外还凸显了海岸警卫队的国际人道主义形象。美国试图通过这种举措弱化国际社会对于其海岸警卫队军事属性的认识,使其能在敏感海区更加灵活地行动而不涉及他国主权,从而扩大美国海上力量的国际活动范围。

2001年“9·11”事件使恐怖主义受到全世界的关注。2002年美国成立国土安全部,海岸警卫队转隶国土安全部,其职能也发生重大变化。同年,美国发布“海洋国土安全战略”,肯定其海岸警卫队在保卫海洋国土安全和国家领海权中的重要地位,明确海岸警卫队在新局势下的工作目标,确定海岸警卫队的最高任务是保护美国领海不受侵犯和确保美国运输体系安全。海岸警卫队凭借其灵活机动的特性被更多地调配到保护美国领海安全的任务中。此后,美国在2010年的《海岸警卫队授权法

案》^[11]、2012年修订的《美国海岸警卫队法》和相关条例中基本都兼顾了海岸警卫队对内和对外的双重使命,使之兼具“警”和“军”的双重职能属性。美国在2015年3月发布的新版海上战略——《21世纪海上力量合作战略》^[12]中将海岸警卫队作为负责保障西半球安全的领导机构之一,再次扩大海岸警卫队在海上安全中的职责,美国海岸警卫队的职能属性再次向“军”倾斜。

2 美国海岸警卫队职能属性演变的特点

从美国海岸警卫队职能属性和重点任务的演变过程来看,美国经过长期探索,根据时代和国家发展需求,通过早期的机构合并、不同时期的行政命令以及国会和总统授权等渠道和手段,成就了海岸警卫队如今的庞大规模和全面职能,使其成为美国唯一的海上综合执法力量,进入21世纪,其保卫国土和海上安全的职能更是明显加强。纵观历史,美国海岸警卫队职能属性的演变主要呈现3个特点。

2.1 重大事件可能引发海岸警卫队职能属性的重要转变

美国海岸警卫队的职能属性受重大事件影响较大。如,在美国建立初期,由于公民对关税等相关法律的反抗,USRCs得到发展;在美法短暂冲突中,海岸警卫队被赋予沿海作战的职能;禁酒运动和古巴难民潮等事件促使海岸警卫队增加缉私和打击人口贩卖的任务;最明显的是“9·11”事件后,海岸警卫队重点突出了国防方面的职能。美国海岸警卫队执法的综合性使其比海军更加机动灵活,能够更好地应对美国海洋安全威胁。

2.2 海岸警卫队的职能属性与国家战略相关但不完全同步

国家为完成某一阶段的目标,往往需调动各方面的资源。美国海岸警卫队作为重要的海上力量,必然会被纳入国家战略的考量。如,随着美国的国家战略从孤立主义、门罗主义到打击恐怖主义,海岸警卫队的任务从单纯的查收关税和打击走私,发展到保护商船和打击海盗,后又发展到沿海作战。

与此同时,在国家战略转变较快或国家战略转变与海岸警卫队关系较小时,海岸警卫队的职能属性与国家战略并不完全同步变化。如,“冷战”期

间,从艾森豪威尔政府的大规模报复战略,到肯尼迪政府的灵活反应战略,再到尼克松—福特政府的缓和战略,美国海岸警卫队的职能属性并没有明显变化。

2.3 海岸警卫队“军”和“警”职能属性一体化发展

在不同时期,受不同国家战略和重大事件的影响,美国海岸警卫队的职能属性在“军”和“警”之间各有侧重。但总体来看,美国在强化海岸警卫队“军”或“警”某项职能属性的同时,另一项并未有实质性的弱化。在美国海岸警卫队的发展过程中,其“军”和“警”的职能属性实际上都在不同程度上受到政府的高度重视,并在大量财政投入的支持下得到不断锤炼。因此,无论承担“军”或“警”的职责,美国海岸警卫队均能出色地完成任任务,并一直向“军”和“警”一体化的职能属性方向发展。

3 美国海岸警卫队制度的优势

经过200余年的发展,美国海岸警卫队逐渐成为全球领先的海上综合执法队伍,这主要归功于其明显的制度优势。

3.1 建立统一的海上执法机构并明确权责

美国海岸警卫队、美国国家海洋委员会以及美国海洋与大气管理局分别代表执法、决策和科技3个层面的海洋管理机构。其中,美国海岸警卫队是执法机构,统一行使海上执法权,拥有绝大部分海上执法权责^[13]。海岸警卫队内部人员众多、工作庞杂,但其组成结构十分清晰,任务分配也比较明确,很好地避免了管理的交叉和重叠。与此同时,在执行不同任务时,美国海岸警卫队除对总统和国家海洋委员会负责外,还需根据任务类型对内务部长、环保部长或海洋与大气管理局局长负责^[14],这种制度设计使其能在复杂多变的海洋事务中尽可能地减少信息传递环节,从而节约时间成本和提高执法效率。

3.2 充分发挥海岸警卫队执行近海任务的职能

1812年后,美国海岸警卫队被赋予“军”的职能属性,开始执行一些军事行动,这在一定程度上使其与美国海军的职能有所重叠。但在实践中,海岸警卫队既能配合海军作战,又与海军的作战区域形

成很好的互补,从而出色地完成沿海作战任务,成效显著。由于海岸警卫队不断被调配执行各种突发任务,美国不断加强其执行近海任务的职能,同时不断提高其装备配置和人员素质等方面的能力,使其能够应对各种突发事件。

3.3 海岸警卫队具有高度机动性和灵活性

自1812年缉私快艇队正式承担沿海作战任务以来,美国海岸警卫队兼具“警”和“军”的双重职能属性。但为满足国家在不同时期的不同需求,海岸警卫队的职能属性也有所侧重并交替变化。美国海岸警卫队的机动性和灵活性大大提高了其应对各种突发事件和执行各种工作任务的能力,使其可在不同时期和不同需求下在“军”和“警”职能属性之间不断转换,从而更好地为国家战略服务。

4 结语

美国海岸警卫队在美国国家安全、海洋综合管理和海上交通安全等领域发挥着极其重要的作用,是当今世界最强大的海上执法队伍,其演化过程和制度设计有许多可供借鉴的经验。本研究对美国海岸警卫队的职能属性等进行探索,对于评估美国海洋战略实施、海上力量建设和海岸警卫队发展趋势具有一定的参考意义。

综观国际海洋形势,沿海国家对海洋利益的重视促进了其海警力量的改革和布局。美国、日本和印度等国对海警力量的建设体现了其国家利益指向和重大需求,在具体运用海警力量的过程中又受制度牵引和周边环境以及各种外在因素的影响。海警要充分发挥作用,须依赖完善的制度保证和灵活的政策策略。今后,应密切关注各国海上力量发展的战略和规划,把握其政策动向和演变趋势,为

我国海警发展提供决策信息。

参考文献

- [1] 陈鹏.美国海岸警卫队对中国海警发展的借鉴意义[J].公安海警学院学报,2013,12(2):60-62.
- [2] 马道玖.美国海岸警卫队简介[J].中国海事,2006(2):57-59.
- [3] 刘大海,刘芳明,连晨超,等.美国海岸警卫队职能演变及工作量占比研究:基于2008-2015年美国海岸警卫队官方数据[J].海洋开发与管理,2016,33(7):84-91.
- [4] 卢佳.美国海岸警卫队2010财政年度战略重点解读[J].公安海警高等专科学校学报,2009,8(3):29,35-36.
- [5] 高奇.论美国海岸警卫队高效执法的原因及启示[J].法制与社会,2009(31):211-212.
- [6] USCG.US Coast Guard historical overview[EB/OL].[2017-08-30].<https://www.uscg.mil/history/docs/histdocsindex.asp>.
- [7] ØSTHAGEN A.The Arctic coast guard forum:big tasks,small solutions[EB/OL].(2015-11-02)[2017-09-30].<https://www.thearcticinstitute.org/the-arctic-coast-guard-forum-big-tasks/>.
- [8] 詹姆斯·柯比·马丁.美国史(下)[M].范道丰,译.北京:商务印书馆,2012.
- [9] USDOT.USCG,Its Missions and Objectives[R].Washington D C:USDOT,1977.
- [10] USCG.Publication CG-389(published originally circa 1968)[R].Washington D C:USCG,1968.
- [11] 胥苗苗.美国通过海岸警卫队授权法[J].中国船检,2010(11):68.
- [12] 王培.印度学者研究美国新海上战略及其对亚洲的影响[J].防务视点,2015(8):12-14.
- [13] 裴兆斌.海上执法体制解读与重构[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2016,32(1):132-137.
- [14] 郭倩,张继平.中美海洋管理机构的比较分析:以重组国家海洋局方案为视角[J].上海行政学院学报,2014,15(1):104-111.