

加强我国海上综合执法的战略措施

何忠龙 任兴平 冯永利

(公安海警高等专科学校电子技术系 宁波 315801)

摘 要 文章指出了我国海上执法存在的主要问题,并对其原因进行了分析,在此基础上,提出了加强国民海洋意识、完善海洋法律法规、统一海上执法队伍和制定海上执法战略等措施。

关键词 海洋管理;综合执法;战略措施

我国现行的海上执法是由国家海洋局、交通部、农业部、公安部、海关总署等涉海部门将行业管理职能和公共管理职能延伸至海洋,参与海洋资源开发、环境保护、贸易监管、治安管理工作,并根据各自需要分别成立了中国海监、中国海事、渔政渔港监督、公安边防海警部队、海关缉私等海上执法队伍。这种海上执法体制已不适应我国海洋综合管理的要求。

一、海上执法存在的主要问题

目前我国海上执法实质上采用的是一种以部门为主的分散性执法模式,这种执法模式存在很多问题。

一是多头执法,综合管理薄弱。我国现行的海洋执法队伍互不隶属,各执其法,力量分散,形不成执法合力。而海洋是一个连续的区域,是一个有机的整体,只有做到整体谋划、统筹安排、综合管理、宏观治理,才能符合科学发展观的要求,才有利于海洋的协调发展。

二是职权单一,执法效益低下。我国现行海洋执法队伍政出多门、职权单一,管理存在漏洞,容易出现本位主义和各自为政的现象。同时,海洋执法部门和管理层级复杂繁多,群众难以适从,虽总体机构庞大,但执法效益不高。

三是重复建设,资源配置不合理。近年来各海洋执法队伍不断扩充装备,谋求自身发展,但由于缺乏统一规划,导致国家有限资源分割,虽总体耗资巨大,但实效并不明显,造成人力、物力浪费,资源配置不合理。

四是装备总体落后,难以完成执法任务。我国现有的海洋执法巡逻舰艇装备中,中小型船艇众多,大型舰艇缺乏,大多只能在近岸活动,不能实施全海域执法,存在执法盲区。

五是身份各异,难以有效开展国际交流与合作。在开展国际海洋执法合作过程中,没有一支队伍能代表国家,不利于维护我海洋大国形象。同时,我国与海外主要海洋国家执法装备差距较大,难以深入开展海上接控、海上联合演习等活动,交流与合作面十分有限。

二、现存问题的原因分析

上述问题的产生,有其深刻的历史原因和社会根源。我国的海洋国土意识比较淡薄是造成目前海上综合执法薄弱的主要原因之一。首先,对海洋国土的战略地位认识不足。长期以来,对海洋国土的战略地位缺乏应有的认识,也缺乏应有的战略措施和必要宣传,使得国民普遍缺乏应有的海洋知识和法制观念。其次,对海洋国土管理

的重要性认识不足。海洋国土因其流动性、整体性、高度依存性和立体协同性等特点,需要采取特殊的管理方式和手段。而管理部门认为海洋管理是陆地管理的一种延续和补充,缺少应有的管理手段和管理措施,使得对海洋的管理力度比对陆地要小得多;由于国民对海洋管理的重要性缺乏认识,片面认为“谁占有,谁就有权使用”,使得海洋开发利用处于一种无序状态。第三,对海洋国土重视不够。我国对陆地国土的重视程度远远高于海洋国土,因此没有将海洋工作提升到应有的地位和高度,以至于对海洋权益保护不力,错失了一些发展和保护海洋权益的机会。

造成目前海上综合执法薄弱的另一个主要原因是海上执法体制不合理。我国现行的是以行业管理为主的管理模式,从本质上是计划经济的产物,是计划经济管理模式延续,是一种分散型的执法体制,已经不能适应当前综合执法的需要。首先,与时代发展要求不相适应。计划经济时代我国实行的是政企合一的管理体制。随着我国改革开放的不断深入和市场经济体制的逐步建立,尤其是依法治国、依法行政精神的提倡,这种计划经济时代延续下来的海上执法体制,已不能适应市场经济条件下社会化管理的要求和人们对海上执法公正、公平的诉求。其次,与海洋的特点不相适应。随着涉海社会关系的复杂化,海上执法目标多元化与各海上执法队伍执法职能、执法手段单一的矛盾日益突出。第三,行政管理权与执法权没有分离。现行海上执法体制是行政主体同时拥有行政管理权和行政执法权。各主管部门从自身出发制订单项的管理规范,往往将部门利益掺杂其中,集决策权、审批权和处罚权于一身,既当“运动员”,又当“裁判员”。

海洋法律、法规建设滞后是造成目前海上综合执法薄弱的第三个主要原因。由于涉海各部门缺乏科学统一的立法规划,海上执法基本

上处于行业自发性立法、自主性规范的状态。一是缺乏统一的海洋立法规划。“多头执法”现象的本质,其实是一个海洋法规问题。由于行业立法利益所趋,目前涉海专项性法律、法规多,但缺乏站在国家利益高度,全盘谋划,能规范各个涉海行业且与国际法接轨的综合性法律、法规。二是海洋法律、法规不健全。我国已经颁布的《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》过于原则、不够具体,相关主管部门不够明确,与之配套的法规和实施细则也没有建立,在执法实践中难以操作。《海洋环境保护法》曾作了较大的修改,但配套的行政法规至今尚未进行完善修改。《海域使用管理法》已颁布,但配套法规尚未出台,致使在对违法行为和法律责任的认定方面存在问题。我国局部海域污染严重,海洋区域立法也没有实质进展。三是执法主体不明。我国的海洋法律、法规,常常是一部法律同时出现多个执法主体,一个事权涉及多支海上执法队伍,既事权分割,又职能重叠,导致了我国海上执法的主管部门和执法主体责任不明。

三、加强我国海上执法的战略措施

21 世纪是海洋的世纪,海洋对一个国家的政治、经济和军事等具有十分重要的战略意义,其管理水平直接决定了国家海洋经济能否全面、协调和可持续发展。为了提高海洋综合管理水平,我国应从增强国民海洋意识、加强海洋法律、法规建设、统一海上执法队伍和制定国家海上执法战略等方面着手。

1. 增强国民海洋意识

海洋意识是一个濒海民族的灵魂。海洋意识的强弱,直接决定着一个国家海洋力量的强弱,同时又影响着国家海洋管理的成效。增强海洋意识的关键是树立新的海洋价值观和科学发展观,包括新的海洋国土观、海洋经济观、海

洋政治观、海洋权益观、海洋资源观、海洋环境观、海洋科技观、国家安全观以及新的海洋军事空间观等,以保证海洋经济与环境保护协调发展。当前我国必须要克服重陆轻海的思想,从战略的高度认识海洋,增强全民族的海洋意识、海洋观念,提高人们遵守海洋法律、法规的自觉性。

迅速提高国民的海洋意识,是加强海洋管理的前提和基础,也是衡量一个国家海洋管理水平的标志之一。针对国民海洋意识和海洋法制观念比较淡薄的状况,当前应加大海洋法律、法规宣传教育力度,利用各种宣传手段普及海洋法律、法规和海洋知识,弘扬海洋文化,提高全民族的海洋意识以及海洋工作者的综合素质,形成全社会关注海洋、开发海洋、保护海洋的良好氛围。例如,可以在中央和沿海各省开设海洋电视频道,通过宣传报道增强全民对海洋的关注,提高人民的海洋国土意识,树立科学的海洋发展观;在学校设立海洋教育课程,建立更多的海洋博物馆和海洋水族馆,使孩子们从小就接受海洋知识的教育,使社会各界不断增强海洋意识和海洋法制观念。

2. 加强海洋法律、法规建设

海洋法律、法规是实施海洋管理的依据。在强调依法治国、依法行政的今天,国家应有一套与之相配套的海上执法法规。《联合国海洋法公约》中所规定的各项具体法律制度,充分地赋予沿海国依法应享有的权利。但这些权利不是自然而然就可以取得的,除了沿海国在其领海享有固有的主权权利外,一般都需通过沿海国的国内立法和与相邻相向国家之间达成协议方能取得。从1958年“中华人民共和国政府关于领海的声明”以来,至今我国已有几十部涉海法律、法规相继出台,海洋法规的基本框架已经形成。但是这些海洋法规仍不能满足在我国海洋国土范围内实施综合执法的需要,有必要进一

步完善。

完善海洋法律、法规目前面临着两大任务。一是“立法”。国家要以《联合国海洋法公约》为基础,根据我国的实际需要并参照国际先进经验,应适时出台有关法律、法规和规章,如《海岛法》、《中华人民共和国海上执法法》、《中华人民共和国国际海底资源开发法》等。对于已经出台的法律、法规,如《中华人民共和国领海及毗连区法》和《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》的配套法规,《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定》的配套规章,也应尽快制定,不要留下任何法律空白。二是“改法”。对现行海洋法律规范如《海洋环境保护法》、《矿产资源法》、《海上交通安全法》和《涉外海洋科学研究管理规定》等存在的不够全面、不够明确、缺乏可操作性等缺陷进行修改。要使法律、法规、规章和制度协调统一,避免重复交叉,使之既符合我国法律体系的内在要求,又与《联合国海洋法公约》接轨。

3. 统一我国海上执法队伍

统一海上执法队伍,不仅可以有效解决目前海上执法中存在的问题,而且可以最大程度地提高海上执法能力,增强海上执法实力,真正实现对我国管辖海域的有效执法。

经过多年的发展,目前我国涉及海洋管理的执法队伍都已相继完善。各自拥有一定数量的舰艇武器装备、人员编制,在我国各省建有大量的基础设施,已形成相当规模,并且具有较丰富的海上管理经验。比如,公安边防海警部队兼具部队与警察的双重特点,具有大量素质较高的执法人才;中国海监拥有较多数量的巡逻舰艇装备、飞机和一定的对外维权经验;渔政部门的法制建设比较完善;海事部门拥有较强的海洋救助能力;缉私部门的海洋缉私经验丰富等。这些都为统一海上执法队伍奠定了重要基础。另外随着新军事变革的加速,我国海军的一些

较陈旧的大型舰艇武器装备也亟需淘汰和更新,这也为海上执法队伍舰艇装备的补充提供了重要来源。

统一海上执法队伍是一项庞大的系统工程,问题复杂、矛盾众多,涉及到许多方面的工作,关系到国家、部门、地方、行业甚至个人的利益。我国应尽快组织国内有关专家成立论证组,就统一海上执法队伍问题进行系统、深入地研究论证。在时机成熟时,统一海上执法队伍,对我国管辖海域实施综合执法。

4. 制定国家海上执法战略

国家海上执法战略,是对国家海上执法工作全局的筹划和指导,从属于国家海洋发展战略,主要由海上执法的战略任务、战略方针和战略手段构成。

目前,我国海上执法面临的战略任务,一是维护好中国的战略资源和空间;二是为国家海洋开发和海洋经济的发展创造一个良好的环境;三是在海洋国土上提供全面的社会服务。我国海上执法应采取灵活务实的战略方针。一是采取“外先内后”的谋略。首先解决有争议海域执法力量空白问题,其次解决执法体制改革与队伍整合问题。二是为国家海洋问题解决造势。按照国际法规定加强对争议问题证据的进一步搜集与整理,并在国际社会广泛宣传,营造对国家有利的外部氛围。三是形成弹性维权的战略战术。在我国当前面临的复杂周边环境,应在国务院海洋综合协调管理机构的谋划下,把握大局,善于开展国际间的斗争与协作,实施弹性的维权战略战术,掌握各国的心理承受极限,灵活展开政治外交攻势,求同存异,避免事态扩大,最终形成我国维护国家海洋权益的

一整套战略战术。我国海上执法主要应采取两种战略手段。一是形成海上执法“抓总”合力。我国面对的海洋问题,错综复杂,必须有一个通盘考虑,有一个整体战略,能够综合协调各方面力量,对外形成合力。二是要充分挖掘海上执法潜力。要坚持全国一盘棋思想,发挥我国各方面资源的优势,全面整合海上执法资源。

四、结束语

海洋是全球化时代中华民族生存与发展的全局利益、核心利益和最高利益。能否从战略高度充分认识海洋管理的重要意义,并积极采取措施大力加强我国海洋的综合管理,不仅是海洋经济发展的迫切需要,更是民族振兴、国家兴旺的时代呼唤。海洋管理绝不仅仅是国家涉海管理部门的事,它与每个公民的海洋观念和海洋意识都有密切的关系,是国家的一项系统工程。当前,我们应以高度的紧迫感和责任感加强海洋综合管理的研究,积极推动我国海洋综合管理的进程。

参考文献

- 1 王文荣.战略学.[M].北京:国防大学出版社,2003
- 2 何忠龙,李云芝.我国海岸警卫队组建必要性[J].装备指挥技术学院学报,2006(2)
- 3 何忠龙,冯永利,等.我国海上执法装备发展研究[J].公安海警高等专科学校学报,2006(4)
- 4 何忠龙.中国海岸警卫队组建研究[R].装备指挥技术学院博士论文,2006(6)
- 5 和先琛.对建立海上综合执法力量的思考[J].边防研究,2004(3)
- 6 王诗成.海洋强国论[M].海军出版社,2000.8