

新时期海警部队海上执法面临的挑战及对策研究

张云博¹ 黄耀东¹ 张惠忠²

(1. 中国人民武装警察部队学院 廊坊 065000 2. 上海公安边防总队海警支队 上海 200137)

摘要 公安边防海警部队是公安机关部署在海上的一支重要执法力量,在捍卫国家主权、维护海洋权益和海上治安秩序上发挥着重要作用。作者根据当前我国海上违法犯罪日益增多、海洋权益受到损害、海上恐怖主义威胁形势严峻等海警部队海上执法面临的前所未有的挑战,分析了海警部队在这种形势下履行职责方面存在的问题,并提出了解决的对策。

关键词 海警部队;海上执法

2006年9月26日,公安部发布了《公安机关海上执法工作规定》(以下简称《规定》),并于2007年12月实施。《规定》的出台明确了海警部队全面履行公安机关海上执法职责的主体地位。随着《规定》的实施,海警部队在维护海洋国土安全、海洋权益和海上治安秩序方面出现了一些新情况和新问题,面临着前所未有的挑战。

1 海警部队海上执法面临的挑战

1.1 海上违法、犯罪形势严峻

目前我国各类海上违法和犯罪活动有增无减。传统的海上违法、犯罪活动,如海上偷渡、走私等禁而不止,越界捕捞现象依然普遍存在,涉外事件频发。2007年,沿海边防部门共查获海上偷渡案件21起,抓获偷渡人员155人;2006年,海警部队共查获涉嫌走私案件1700起,总案值约2.3亿元;仅2005年7月7日和14日,海南西沙边防支队就在西沙群岛浪花礁海域先后查获9艘越界捕捞的越南渔船,查获越南渔民62人,炸药242千克,

雷管181支。同时,暴力性、集团性、跨国性的抢劫、涉枪、涉毒犯罪活动也时有发生,给海上治安管理带来了巨大的压力。

1.2 维护国家及公民海洋权益任重而道远

海洋权益是国家在海洋国土上的合法权益和利益的总称,是一个主权国家应该享有的各项海洋权利,其基础是国家主权。目前我国在毗连区及专属经济区内的合法权益正受到不同程度的侵害或正面临被侵害的威胁。如越南、菲律宾、印度尼西亚和文莱等国家已经在南沙海域内钻井1000余口,每年开采石油在5000吨左右,其中很大一部分是在我国海洋国土内。与此同时,我国公民合法的海洋权益在部分海域内也经常遭受侵犯。2008年11月14日,中国渔船“天裕8号”在索马里海域被海盗劫持,包括17名中国船员在内的25人全部被扣押为人质。

1.3 海上恐怖主义威胁的现实性日益凸显

海上恐怖主义活动,是指以海洋作为必要空间

中介的各类恐怖活动。随着各国反恐工作力度的加大,恐怖分子在陆地上的活动区域逐渐缩小,恐怖袭击有转向海上的趋势。2008年11月26日晚发生在印度孟买的连环恐怖袭击事件表明,恐怖分子经由防卫难度大的海上进出目的国后在沿岸港口城市发动恐怖袭击的可能性已经成为现实,如此,海防安全、特别是发达港口城市的海防工作便成为打击各类恐怖活动的第一道防线。我国东南沿海港口城市众多,且随着我国海上各类基础设施建设的进一步完善和拓展,加之陆上对民族分裂主义、宗教极端主义、暴力恐怖主义等的打击力度不断加大,海上恐怖袭击对我国的现实性威胁已经迫在眉睫。

1.4 综合协调管理难以实现

《联合国海洋法公约》中正式向缔约国提出了“加强海洋综合协调管理”的要求,而目前我国的海洋管理任务由海监、渔政和边防等多个部门或机构共同承担,各部门不同隶属、力量分散、综合管理能力薄弱,难以形成整体合力。从体制上来看,我国实行的这种海洋执法体制应该属于“松散型”或“半集中型”的海岸带管理模式,其弊端是容易出现管理空挡和漏洞,综合协调管理实现困难。如,在北部湾护渔问题上,渔政部门虽拥有护渔职能,但因未配备武器警械缺乏执法威慑力和强制性,一有突发情况难以处置,而海警部队拥有警察职权并装备警械武器,却因职权所限始终未能充分发挥护渔等工作的优势。

1.5 海上刑事执法本身难度较大

此外,海上执法办案本身的难度也是海警部队完成海上执法任务所面临的巨大挑战之一:一是取证难,目前海警部队办理的海上案件仍然以渔业纠纷引起的各类案件为主,这类案件的犯罪对象一般为渔网等渔业工具,且多数情况是事后调查,现场取证的难度较大;二是现场保护难,海上各类案件特别是刑事案件的案发现场是航行于海上的各类船舶,事发后部队需要一定的时间方能抵达现场(通常情况下是30分钟),这段时间内犯罪现场遭

到破坏的可能性始终难以避免;三是搜捕犯罪嫌疑人难,由于海面的活动空间巨大,且经由之地不会留下任何痕迹,在海上对犯罪嫌疑人实施抓捕和认定的工作难度较大。

2 当前海警部队海上执法存在的主要问题

《公安机关海上执法工作规定》的出台,从侧面反映出了党和国家对于海警部队近年来在国家海防安全管理方面的努力和成绩的肯定及信任。但不得不承认的是,距离圆满完成国家和法律赋予的神圣使命,海警部队在自身的能力和建设方面仍然存在着一一定的不足。

2.1 整体执法能力有待提高

《规定》颁布前,海警部队在海上发现的各种案件大多数是移交给边防支队或其他相关部门办理,部队普遍缺少海上执法办案的实践经验,特别是并不具备办理刑事案件的实践经验。《规定》实施后,各海警部队均通过增设执法机构、充实执法办案人员,举办执法骨干培训班等的措施在很大程度上弥补了这方面的不足。但仅仅依靠部队内执法机构和有限的执法骨干的力量远远不能满足提高海警部队海上执法效率的要求。如在执法实践中,一些船艇干部不清楚办理治安、刑事案件的程序,对被查船舶是否构成违法或犯罪不能自行作出准确判断,而要依靠支队业务部门的协助才能判定。提高海警部队的执法效率需要整个海警部队整体的执法素质作为基础,从这一角度来看,海警部队的执法能力建设仍然任重而道远。

2.2 缺乏海上处突、反恐的实战经验

在专属经济区或争议海域内的维权行动与各类重大突发性事件或恐怖袭击事件的处置行动等都具有一定的对抗性和较大的危险性,且由于事发地域是毫无依托的海面,处置行动对于实际战斗能力以及各种协同动作等都具有较高的要求。但长期以来海警部队的执勤执法环境与这类事件都有较大的差别,除个别省区的海警部队外,东部沿海地区的大

部分海警部队并不具备处置这类事件的实战经验。在当前海洋航线脆弱、国家及公民海上权益面临被侵犯威胁、海盗行为死灰复燃且海上恐怖袭击的现实性威胁日益严峻的形势下,这种实战或实际处置经验的缺乏,是整个海警部队需要正视并加以解决的重要问题。

2.3 船艇装备总体落后

现代海洋管理具有海空一体、远岸执勤的发展趋势,特别是在《公安机关海上执法工作规定》出台后,海警部队已经成为为我国管辖海域内维护国家海防安全的主力军,扩大的职责和权限都要求有与之相对应的警力和强有力的装备的保障方能实现,而合理的数量和装备结构是海警部队执行任务的基本保证。与美、日、韩等发达国家海岸警卫队相比,目前我国海警部队大型船艇数量较少、中小型巡逻船艇性能差、种类缺、生活环境差,尤其是缺少先进的指挥通信系统网络的支持,严重制约了海警部队维护我国海洋国土安全和海洋权益的实际能力:一方面处警的及时性难以保证;另一方面,在恶劣的海况条件下,海警部队现有的船艇装备在保障自身的航行及其他方面的安全也存在一定的差距。

2.4 陆上及群众基础相对薄弱

与其他执法机构相比,海警部队的陆上基础及群众基础都相对薄弱。首先,海警部队没有陆地辖区,其直接后果是实地的调查取证工作等刑事侦查行为对于当地甚至异地的公安部门、边防部门和当地人民群众的依赖性过强,严重地制约了执法办案的工作效率。其次,海警部队的群众基础较为薄弱,一方面,官兵平时与群众接触相对较少,导致海警部队获取信息情报的渠道少、手段单一;另一方面,由于海警部队与群众的日常接触通常是以管理者对被管理者的身份进行行政管理或刑事侦查工作,容易出现对立情绪,加之一些群众对海警部队缺乏了解和信任,在调查取证、获取信息等工作中得到群众的支持也较为有限。

3 提高海警部队海上执法水平的对策

3.1 加强和务实海上执法基础工作

海警部队海上执法基础应该包括胜任本职工作的专业人员、准确的情报以及合理的辖区划分。扎实的海上执法基础工作是有效解决海警部队专业执法警力不足、群众及陆地基础薄弱等的现实问题的关键。务实海上执法基础工作可以用如下几个方面入手:一是要提高部队的整体执勤执法能力,包括加强海警部队执法人员的培训、教育以及有针对性地培养和锻炼执勤官兵处置、应对各类突发性事件的能力。二是与边防支队等单位建立情报信息共享制度,及时了解沿海、近岸上的一些治安状况和辖区内船舶动态,解决海警部队“无陆地依托”的现实问题。三是要做好海警部队的发展规划,主要是战斗力养成及部队布防的合理编配。合理的布防是科学划定辖区的基础,一方面能够减少长途航行所带来的耗费,避免了执勤官兵因此而引起的体力预支等现实问题;另一方面也可以极大地缩短海警部队的处警时间从而相应地提高处警的效率。四是做好必要的群众工作,贯彻“服务与管理”的工作理念,以服务的姿态做好必要的行政管理工作,另一方面还应积极探索适合海警部队的群众工作方法,强化群众基础。

3.2 协调并构建多部门或系统联动机制

目前,我国的海洋管理体制属于“松散型”或“半集中型”的海岸带管理模式,要实现综合管理这一目标的最有效手段是在各个参管部门或机构间建立高效而顺畅的联动和协调机制。要解决综合协调管理难以实现的问题,海警部队应积极参与有关“整合海上执法力量、构建具备高效综合执法能力的海上执法和海洋管理主体”的探讨,另外,在统一海上执法主体这一宏观调整难以在短期实现的情况下,海警部队还应该立足于目前的执法体制和法律框架,积极探索如何提高与其他部门的协调和配合,构建多部门联动机制。一方面要构建

信息的联动,包括情报的互通和行动的互通,通过积极走访当地公安机关、检察院、法院,明确海上案件管辖、人员羁押、移送起诉等方面的问题,并加强与外事、海关、渔政、海事、海监等部门的联系协作;另一方面可以考虑构建非常设的联动指挥体系,制定多部门联动的协同动作预案并积极组织各类协同动作演练,同时,建立海警支队与边防支队内部执法协作机制,进一步明确管辖海域范围,建立警情通报、案件移交等一系列工作制度。

3.3 深化和推进海警部队海上执法理论研究

关于我国海洋维权、管理工作的理论研究已经较为成熟,并形成了系统的理论体系。但关于海警部队海上刑事执法工作这一《规定》赋予的新任务方面的理论研究深度仍然有待深化。笔者认为,在目前海上刑事执法难度较大、当前法律、规章不够完善详尽等现实问题难以解决的情况下,理论研究人员以及海警部队内部的执法实践人员应该把探讨的重点聚焦于如何解决海上刑事案件取证难、现场保护难、搜捕犯罪嫌疑人难等现实问题,以重点解决当前直接影响和制约海警部队执法办案效率和履行职责能力等突出问题为理论研究的出发点和着眼点,深化这一领域的理论研究,同时针对当前我国的海防管理形式,分析研究海警部队的建设方向。因此,一方面,院校及其他训练部门可以组织成立临时的或专门的研究和培训组织,重点研究上述难题的解决措施;另一方面,要提倡海警部队内部开展有关问题的讨论和研究活动;最后,要做好上述两方面工作成果的沟通,避免出现理论和实践脱节的现象。

3.4 学习和借鉴他国的先进经验

自《联合国海洋法公约》生效后,各国特别是一些海岸线较长的发达国家都采取了相应的措施来维护本国的海洋权益并取得了一定的成绩。这些发达国家在构建本国海洋维权执法队伍方面的举措对于我国海警部队的建设具有较强的借鉴意义。学习和借鉴他国经验包括以下几方面内容:①学习和

借鉴海洋维权执法队伍的规划和建设。一方面应借鉴发达国家的做法,整合现有海上执法力量,构建集中型的管理模式来提高海上执法队伍的行动效益和维权能力;另一方面借鉴他国海岸警卫队的布防和发展规划,进一步完善和调整我国海警部队的基础设施建设和规划。②加大装备经费的投入。与美国、日本、韩国等发达国家海岸警卫队相比,我国海警部队的装备差距较大。海警船艇装备是海上移动执法的平台,合理的数量和装备结构是海警部队执行任务的基本保证,因此应加大经费的投入,促进海警部队船艇装备的更新换代,提高海上综合执法能力,确保海警部队完成所承担的使命任务。③学习和借鉴他国对海上各类违法、犯罪活动的实际斗争经验。我国海警部队缺乏类似的实战经验,应通过与经验丰富的美国、日本、韩国等执法经验丰富、实际作战能力强的发达国家的海上执法队伍交流、派遣学员参加其训练和执勤、组织联合演习等方式来吸取类似经验,结合有针对性的训练、教学培训和模拟演练,充分做好应对各类事件的准备。

3.5 强化和落实必要的宣传工作

1985年,在中共中央、国务院发出的《关于尊重、爱护军队,积极支持军队改革和建设的通知》中,强调各级要充分发挥宣传、文化部门和通讯社、报刊、出版、广播、电视的作用,宣传中国人民解放军,维护军队在人民心目中的形象。海警部队是边防部队的一支,兼具军事性和执法性,从宣传内容来看,以海警部队为主体和主题的宣传工作兼具了军事宣传和法律宣传的特性。从宣传的作用来看,一方面有较强的震慑作用,包括震慑各类违法、犯罪嫌疑人,抑制各类违法犯罪活动或遇有情况时更容易形成震慑的态势;另一方面也有助于赢得群众的理解和支持以及实现有关法律的普及等,在一定程度上解决海警部队陆上和群众基础薄弱的难题。当前国民意识中的海洋维权意识觉醒之际,恰恰是海警部队加大力度做好宣传工作的有利时机。海警部队应把握时机做好必要的宣传工作,这是提高海警部队在公民心目中的信赖度,提升部

队在各类违法、犯罪嫌疑人中的威慑力的有效举措。值得注意的是,宣传工作除严格遵守中央军委办公厅在《关于加强和改进军队对外宣传工作的通知》和军队保密工作的有关规定外,还应该对海警部队的规划和建设成绩、新近装备的先进设备

和武器装备等进行适度的宣传,从而彰显海警部队维护海上治安秩序和国家及公民的合法权益的决心和履行职责的能力,进一步震慑各类海上违法、犯罪活动。

参考文献:

- [1] 何忠龙. 中国海岸警卫队组建研究 [M]. 北京: 海洋出版社, 2007.
- [2] 吴学广. 加强海上执法工作的思考 [J]. 边防科技, 2008.
- [3] 宋维才. 海警部队海上反恐斗争面临的形势及目标 [J]. 武警学院学报, 2008.
- [4] 徐宽育. 论我国海上执法力量的整合与构建 [J]. 武警学院学报, 2008.
- [5] 张剑. 海上非传统安全对海防安全的挑战与应对策略 [J]. 国防, 2007.
- [6] 姜丽丽. 论中国海洋维权执法 [D]. 中国海洋大学, 2006.
- [7] 蒋德玉. 论我国海上执法管理体制的完善 [D]. 上海交通大学, 2007.
- [8] 杨波. 加强海警部队处置突发事件能力建设问题研究 [J]. 海洋开发与管理, 2006, (6): 108 - 111.
- [9] 曹战朝, 曹英志. 联合国有关海洋综合管理的论述 [J]. 国外海洋管理与开发, 2003.
- [10] 陈辉, 王逸涛. 对外军事宣传的传播学解读 [J]. 新闻记者, 2004.