

简析中国海警作为维护我国海洋权益主体的法律属性

吴雨阳

成都理工大学, 四川 成都
Email: tjwuyuyang@163.com

收稿日期: 2021年4月7日; 录用日期: 2021年5月17日; 发布日期: 2021年5月24日

摘要

现阶段武警部队直接领导中国海警队伍, 虽然中国海警队伍是我国武装力量的重要组成部分, 但从其作为海上执法主体并更多承担了公共事务性的职能任务看, 它明显不符合军队的性质更偏向于专门的国家机关。因此学界产生了许多中国海警作为维护我国海洋权益主体的法律属性的争议问题。明确中国海警的法律属性有利于我国系列海上执法行动的顺利开展, 有助于更好地适用《联合国海洋法公约》来处理与周边国家的海上争议, 更好地履行海上维权职能。

关键词

中国海警, 海上执法, 法律属性

A Brief Analysis of the Legal Attribute of China's Maritime Police as the Main Body of Safeguarding China's Maritime Rights and Interests

Yuyang Wu

Chengdu University of Technology, Chengdu Sichuan
Email: tjwuyuyang@163.com

Received: Apr. 7th, 2021; accepted: May 17th, 2021; published: May 24th, 2021

Abstract

At the present stage, although the Chinese coast police force, which is directly led by the armed

police force, is an important part of China's armed forces, it is obviously not in line with the nature of the armed forces and more inclined to specialized state organs from the perspective of its role as the main body of maritime law enforcement and undertaking more functions and tasks of public affairs. Therefore, there are many disputes about the legal attribute of Chinese coast guard as the main body of safeguarding China's maritime rights and interests. Clarifying the legal attribute of China's maritime police is conducive to the smooth development of China's series of maritime law enforcement actions, the better application of the United Nations Convention on the law of the sea to deal with maritime disputes with neighboring countries, and the better performance of maritime rights protection functions.

Keywords

China Coast Guard, Maritime Law Enforcement, Legal Attribute

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

虽然目前已有《中共中央关于调整中国人民武装警察部队领导指挥体制的决定》《深化党和国家机构改革方案》《全国人民代表大会常务委员会关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》相关法律法规规范明确了中国海警的最高指挥机关、建制归属、职权职责，但并没有对其作为维护我国海洋权益主体的法律属性进行明确。

无论是洲际贸易还是海上执法或者海洋战争，海上任何主体的法律属性归根于其船舶的法律属性，则中国海警的法律属性实质为海警船舶的法律属性。中国海警的法律属性的争议问题等价于海警船舶的法律属性争议的问题例如中国海警是海军军事力量还是政府机关根本在于中国海警的船舶是军舰还是政府公务船舶。上述问题导致了，中国海警面向国内执法时被执法人经常以“中国海警是海军军事力量，不具有执法主体的资格”来进行抗辩；中国海警面向国际社会海上维权时，与我国有海洋争议的国家总是恶意滥用《联合国海洋法公约》第30条规定的“沿海国可要求不遵守通过其领海海域法律的他国军舰驶离权”：指控我正常执法的海警船舶为军舰且我海警船正常执法的行为是不遵守该国的通过其所谓“领海”的法律，在我方海警船表明非军舰身份后该国恶意将我方表明身份的行为理解为掩盖“军舰”的不正当军事行动来故意满足规定中不顾该国向我海警船舶提出所谓遵守法律的要求，来要挟我海警船舶立即离开其所谓的“领海”[1]，值得注意的是《联合国海洋法公约》对于政府船舶则没有如此严格的约束。鉴于上述情况则更需要明确中国海警船舶的法律属性即中国海警的法律属性。厘清中国海警船舶的法律属性本质上是在维护我国海洋权益的行动中正确认识中国海警的法律地位，正确应对关于中国海警船舶法律性质的各种学说。有利于中国海警准确运用《联合国海洋法公约》进而更好地完成祖国赋予的海上执法任务、履行神圣的海洋维权职能。本文以中国海警的实际情况为基础，从国际法、国内法两个方向对中国海警船舶的法律属性——实质为中国海警的法律属性进行分析判断，并对中国海警的相关法治建设提供参考意见。

2. 国际公法上对中国海警船舶法律属性的理解

国际社会关于海洋法的公约中最具有代表性的，也是现阶段最重要的是《日内瓦公海公约》和《联

合海洋法公约》。早在 1958 年,《日内瓦公海公约》第 8 条就对“军舰”作出了明确定义:“军舰”一词是指国家海军的船舶,它有确定的军舰国籍的外部标志,由国家政府正式任命、将船舶的指挥官列入海军名册,并配有接受正规海军培训的船员[2]。用这一条款来理解,中国海警船舶不具有“军舰”的法律属性:中国海警不属于海军而是隶属于武警部队,中国海警船舶不使用海军舰艇的制式涂装则不具有军舰的外部标志,中国海警船舶的指挥官也不属于海军军官而是武警警官,中国海警配备的海警官兵没有按照海军的训练大纲受训而是根据中国海警担负的海上执法任务进行针对性训练。

1982 年出台的《联合国海洋法公约》与 1958 年制定的《日内瓦公海公约》的关于“军舰”的定义和构成要件存在部分的区别:《日内瓦公海公约》将“军舰”界定为“属于一国海军”,而《联合国海洋法公约》是界定为“属于一国武装部队”并不要求一定是海军,只要是一国武装力量就符合条件;《联合国海洋法公约》也没有硬性要求相关船舶的指挥官必须在海军军官的名册上,而只是要求指挥官为现役军官[3]。《联合国海洋法公约》中的“军舰”实质为四个要件:1) 属于一国的武装力量;2) 具备明显的可分辨该船舶所属国籍的外部标识(船舶涂装);3) 船舶上的指挥官是正式任命的现役军官;4) 船员均为武装部队的现役军人。《深化党和国家机构改革方案》于 2018 年颁布,将中国海警队伍的所有船舶、所有船员及全部职能整体移交武警部队,自此中国人民武装警察部队直接领导和管理中国海警队伍,中国海警队伍成为武警部队的组成部分;同时《中华人民共和国国防法》第 22 条明确规定了武警部队是我国武装力量的重要组成部分。毫无疑问,中国海警队伍必然属于国家武装力量,具备“军舰”的第一个要件。同时中国海警船舶统一采用白色的船体,海警船舶体涂装是特有的象征着我国海域和海上忠诚卫士的中国海警式红蓝相间的斜纹标识并配有中国海警的警徽和“中国海警 CHINA COAST GUARD”的中英文文字标识。中国海警船舶在外观上具有中国的独特标识,符合“具备明显的可辨别国籍外部标志”的规定。武警的现役军官指挥中国海警船舶,船员均为现役军人,遵守中国武装力量的组织纪律,就是公约中规定的正在遵守武装部队相关纪律法规的船员,因而中国海警船舶也符合第三、第四个要件。中国海警船舶具备这四个要件。这样界定,就仿佛使中国海警船舶纳入了“军舰”的范围。

中国海警船舶不应该定性为军舰而应该是非商业目的政府船舶。《联合国海洋法公约》按照“使用目的”为原则对船舶进行定性,对于中国海警船舶的定性不能仅仅对《联合国海洋法公约》第 29 条进行字面理解而不注重“使用目的”原则。2018 年 6 月全国人大常委会做出了让中国海警队伍行使包括打击海上违法犯罪活动和海上治安管理、安全保卫及海洋资源开发利用和环境保护等七个涉及到安全、治安、生态、资源的一切海上维权执法职权需要的权力[4],自此全国人大成为了中国海警海上维权执法的根本授权来源。中国海警从职能和任务来看,履行了大部分政府在海洋领域的相关职责,是非商业性的用于公共事业的,与海军承担的海上作战、维护国家统一和领土完整有着深刻的区别,因此中国海警船按照《联合国海洋法公约》船舶“使用目的”为原则进行分类完全符合规定的用于政府公共事业为目的而不是以海上作战为目的,是典型的政府船舶。中国海警船舶定义为非商业目的政府船舶才符合《联合国海洋法公约》的实质定义。

3. 国内法对于中国海警船舶法律属性的理解

任何船舶的法律属性,既要尊重国际法又要听命于国内法,而且根据目前最权威海洋领域的国际法《联合国海洋法公约》中对于船舶定义的“使用目的”原则,更体现了国际法上的定义与国内法域内的确立是相互联系的:需要国内法明确该船舶相适应的职权和职责安排来进一步说明其用于何种目的。目前中国海警隶属于国家武装力量,则国内法分析中国海警船舶的法律属性分为武装力量相关法律法规和非武装力量相关法律法规两部分进行。

按照 2017 年《中共中央关于调整中国人民武装警察部队领导指挥体制的决定》的要求,武警部队由

原来由国务院、中央军委组成的地方一军队双重领导体制进行了调整,武警部队不再隶属于国务院序列,而是全部划归中央军委建制。根据我国《宪法》第九十三条规定:“中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量”;我国《国防法》第二十二条规定:“中华人民共和国的武装力量由中国人民解放军现役和预备役部队、中国人民武装警察部队和民兵组成”,该决定明确了武警部队归属于国家武装力量。由于中国海警是武警部队的组成部分,因此中国海警也就是我国武装力量的组成部分。但需要明确的是中国海军属于中国人民解放军的一部分,中国人民解放军与中国人民武装警察部队是两个并列的武装力量,中国海警不隶属于中国海军。根据国内法既然中国海警不属于海军,则中国海警船舶的法律属性不能直接生硬套用《联合国海洋法公约》第29条关于“军舰”的定义。学界主流观点关于军舰的要件中都有“正式编入一国海军”这个条件,而中国海警不隶属于海军,则中国海警船舶不满足“正式编入一国海军”这个条件。而且中国海警在海上更多承载了政府领域的相关职能,应该将其视作政府船舶。

从非武装力量相关法律法规来看,我国现行法律没有给出军舰和政府船舶的构成要件。但《中华人民共和国海商法》第三条规定:“本法所称船舶,是指海船和其他海上移动式装置,但是用于军事的、政府公务的船舶和20总吨以下的小型船艇除外。”且国内专业法律名词解释的《法学大辞典》明确提出了“政府船舶与海军军舰法律地位相同”的学理观点,即政府船舶不包括军舰,说明了我国立法界和理论界把“军舰”和“政府船舶”视为两种互不包含、互相并列的船舶种类。但值得注意的是并没有否定同一艘船舶的双重属性:既是军舰又是政府公务船。但国内立法界对上述双重属性也没有明确。但这将军舰和政府船舶看作两个相互独立且并列的表述明确了在同一时间上军舰和政府船舶的属性是不一定相融合的,至少是正在执行特定任务的时刻的法律属性不一定融合。我国海事类学术权威法理解读《海商法大辞典》将“政府公务船”定义为“政府所有专用于公共目的的船舶。政府船舶不包括军舰,但包括政府租用的专门用于公共目的的船舶。”上述学理解释表现了我国学术界普遍将“政府公务船”看作两个构成要件:1)是“国家政府所有和管理”,2)是“用于公共事务”。针对第一要件,海警船舶是属于国家海上维权的政府机构负责行政执法和刑事司法,海警船舶是属于政府统一购买纳入当年的财政预算的,海警船舶在海上执行任务时需要服从国家层面指挥,是接受国家管理的,符合第一要件。再从第二要件看,2018《全国人民代表大会常务委员会关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》中规定得非常明确中国海警船舶用于公共事务,负责海上行政执法和海上刑事司法,同时负担部分海洋环境保护和海洋监测等任务,中国海警船舶也满足第二要件。而且前文已经论述了按照国内法的理解,中国海警船舶与国内法理解并定义的军舰完全不是同一个概念,中国海警船舶在国内法上应当理解为“政府公务船”。

4. 特定情况下中国海警的双重法律属性

海上主体的属性归根到底在于其船舶属性,任何国际海洋公约或者国内法律法规采取的都是依据船舶的性质区分其法律属性如《联合国海洋法公约》定义一国海上军事力量的法律属性依照其船舶是否满足军舰的界定而提出了军舰的有关构成要件的规定:一国的船舶满足上述要件,就应当定性为军舰而这个凭借该船舶进行海上活动的主体就是一国的军事力量。国内《中华人民共和国海商法》按照船舶的用途和排水吨量将船舶定性为商船、军事舰艇、公务用船,进而体现海上主体的性质为商事、海军、政府。中国海警船舶无论从国际法还是国内法上来看都是政府船舶,则中国海警作为维护我国海洋权益的主体也应该是政府属性。但上述论断只能是一般情况下,中国海警是中国人民武装警察部队的组成部分,中国人民武装警察部队又是国家武装力量的组成部分,根据《中华人民共和国人民武装警察法》中国海警也应该担负防卫作战任务,并且中国海警船舶在担负防卫作战任务应当定性为“军舰”,中国海警的法律属性就是海军而原来的政府属性也应该保留成为双重属性。

国际上没有定义政府船舶担负海上防卫作战的属性变动,但只规定了海军的医院船和被海军征用的民用船舶这两种船舶被命令加入海上防卫作战行动服从海军指挥,隶属海军编制其船舶性质仍然不属于“军舰”。根据《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇之日内瓦公约》(日内瓦第二公约)的规定,海军医院船有特殊的权利与义务,其享有不受攻击、不被胁持的权利,但它也有不得采取除有限度的自卫行为以外的敌对攻击行为的义务,国际社会普遍共识海军医院船不应被界定为军舰。被海军征用的民用船舶只有根据1907年《关于商船改装为军舰公约》的第2至6条规定进行专属军舰涂装,任命现役指挥官配备现役军人作为船员且遵守战争惯例同时国家宣布改装商船纳入军舰行列才能具有军舰的特殊法律地位,享受军舰特殊的权力与义务。如果海军征用一些民用船舶不按照《关于商船改装为军舰公约》的规定改装作业并不参与攻击和防御行动,仅仅担负物资运输等保障任务,这些民用船舶就根本不具有军舰的地位。由于国际上只规定了这两种特殊情况,在战时或地区冲突时中央军委命令中国海警船舶担负海上的防卫作战任务而直接参加攻击和防御行动,并且符合上述国际公约规定的军舰构成要件,此时的中国海警船舶就应当定性为军舰,中国海警就是作为海军在维护我国的海洋权益。

需要注意的是中国海警船舶在担负防卫作战时虽然是军舰,但其公务船的性质不应该伴随其取得军舰性质而泯灭,此时的中国海警船舶在此特殊条件下取得了双重属性,即军舰和政府船舶,则中国海警即是海军也是政府机关。根据《联合国海洋法公约》第110条和111条关于登临权和紧追权的规定,以及第224条关于执行权的规定,政府公务船须船旗国专门授权才能在国家管辖海域以外对无豁免权的外国船舶行使扣押权、登临权、紧追权、执行权,而军舰伴随着上述权力不需要专门授权,此权力是与生俱来的,表明军舰的法律地位和其享有的权力都高于政府公务船。担负防卫作战任务的中国海警船舶成为军舰后,拥有了比政府公务船舶更多的权力其地位也比政府船舶高故不影响其作为政府船舶的属性。虽然我国法律没有明文决定在我国领海和管辖海域之内,担负防卫作战任务的中国海警船舶在对国内船舶以及无豁免权的外国船舶进行海上执法时,仍然保有政府公船舶的地位,但根据《全国人民代表大会常务委员会关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》表明实质默认了中国海警船舶原有的维权执法职能不变,也就是中国海警即是海军军事力量也是政府执法机关。

5. 中国海警的法治建设的意见

我国应当为中国海警制定专门法《中国海警法》或《海警组织法》,并将海警及其船舶的性质作为其中的一个章节,即我国立法机构需要在法律上作明文规定中国海警船舶在平时的法律属性,无论是属于军舰还是仅属于政府公务船,或者两种属性都有[5]。该法作为我国国家机关组织法的一种,应规定海警机关的性质和地位、机构级别与其权限、与其他刑事司法机关或行政机关的关系还有海警的责任和惩罚措施,并对中国海警的海上执法程序的类型、海上执法程序的措施、相互协助的程序进行严格规定。该法也应明确与海军的关系特别是战时转换成海军的程序方面应进行制定如以中央军委正式命令中国海警船舶担负防卫作战任务为前提条件,海警保持原有的武警序列但服从海军部队指挥的命令,我国军事机关明确海警船船长享有海军军官相同的地位、中国海警船悬挂海军作战旗帜、船体涂设军舰标志,并向交战各方发出通告或通知等作全面系统的规定,使其成为中国海警执法权能和担负防卫作战任务的最直接权源[6]。这厘清了中国海警船舶在战争或地区冲突时和在平时不同情形下的法律属性,与具体的《行政处罚法》《刑事诉讼法》等法律制度相互印证、呼应、协调起来,有效避免了各方误解,防止居心叵测的附会和猜测,有利于优化中国海警船舶执行法律所赋予的各项执法任务的法治环境。

中国面临的复杂国际环境,特别是中国与其他国家的海洋争端,明确中国海警的法律属性有利于中国更好开展海上执法和海洋维权,有利于避免与中国有海洋领土争议的国家从其自身的目的出发妄加猜测和行动[7],将我国海警正常执法理解为军事行动甚至恶意上升到军事侵略造成周边地区局势不稳定,

防止反华国家借此采取对我不利的行动，或者挑起对我不利的争议[8]。

6. 总结

中国海警的法律属性就是中国海警船舶的法律属性，在国际法上，中国海警船舶应属“非商业目的政府船舶”，则中国海警在国际法上就是政府机关。在国内法上，中国海警船舶应被视为“政府公务船”即中国海警为国家的海上政法机关；但战时或地区武装冲突时，中央军委命令海警船舶履行作战任务，海警船舶符合相关实体改造如增加大口径武器等提升船舶攻击和自卫能力的升级和完成程序上向海军舰艇的转变就应该被定性为“军舰”，此时的中国海警就是作为海军在维护我国的海洋权益。

参考文献

- [1] 王军敏. 论军舰在海洋法中的法律地位[J]. 青岛海洋大学学报(社会科学版), 2002(2): 46-51.
- [2] 黄立, 何田田. 海盗罪的国际法规制[J]. 太平洋学报, 2009(9): 6-11.
- [3] UN, New York, United Nations Conference on the Law of the Sea Eng-Dec Montego Bay. 联合国海洋法公约[J]. 1983.
- [4] 王宁. 对《关于中国海警局履行海上维权执法职权的决定(草案)》的说明[EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-06/22/content_2056673.htm, 2020-04-01.
- [5] 赵伟东, 彭颖. 美国海岸警卫队船艇: 政府船舶还是军舰? [J]. 公安海警学院学报, 2016, 6(2): 46-49.
- [6] (2007) The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations. Department of the Navy Office of the Chief of Naval Operations and Headquarters, U.S. Marine Corps Department of Homeland Security, U.S. Coast Guard.
- [7] Kiel, K. (1989) The Dauntless Incident: Should a United States Public Vessel Be Declared a "Floating Piece" of United States Territory for Citizenship Purposes? University of Miami Inter-American Law Review.
- [8] 钱翠翠. 论中国海警局海上执法权[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连海事大学, 2014:14-18.