

论海警执法面临的问题

谢雯雯

宁波大学, 浙江 宁波
Email: 843926848@qq.com

收稿日期: 2020年9月30日; 录用日期: 2020年10月15日; 发布日期: 2020年10月22日

摘要

在国际竞争日益激烈的今天, 海洋的地位越来越重要, 国家也提出了海洋强国战略, 大力建设和发展海洋。而在这种情况下, 海警进行海上维权执法的任务越发重要。但是实践当中, 我国海警在执法过程中也面临一些问题, 通过对涉及海洋法律规范、海警执法环境、海警执法活动的探究, 分析海警在进行海上维权执法过程中可能面临的问题。最后, 为了提高我国海警的执法水平, 对于海警在执法中存在的问题提出建议, 要完善我国海洋法律体系, 建设专业海警队伍, 建立有效的监督体系。

关键词

海警, 执法, 法律规范

On the Problems Faced by Maritime Police in Law Enforcement

Wenwen Xie

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 843926848@qq.com

Received: Sep. 30th, 2020; accepted: Oct. 15th, 2020; published: Oct. 22nd, 2020

Abstract

In today's increasingly fierce international competition, the status of the ocean is becoming more and more important, and the country has also put forward the strategy of maritime power, vigorously building and developing the ocean. Under this circumstance, the task of maritime police to defend and enforce maritime rights becomes more and more important. However, in practice, my country's maritime police also face some problems in the process of law enforcement. Through the exploration of maritime laws and regulations, the law enforcement environment of the maritime

police, and the law enforcement activities of the maritime police, we analyze the problems that the maritime police may face in the process of maritime rights enforcement. Finally, in order to improve the law enforcement level of my country's maritime police, suggestions are made for the problems existing in the law enforcement of the maritime police. It is necessary to improve my country's maritime legal system, build a professional maritime police team, and establish an effective supervision system.

Keywords

Maritime Police, Law Enforcement, Laws and Regulations

Copyright © 2020 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. 海警执法的历史与现状

海上执法是指根据相关的法律规定，由海警等执法主体在国家领海及有权管辖的相关海域对违法行为进行处理的行为。

1.1. 海警的发展过程

在 2013 年国家机构改革之前，我国的海上执法任务由中国海监、中国海事局、中国渔政、边防海警和海上缉私警察五个不同的执法队伍管理。这五个执法队伍分别隶属于不同的国家部门，在这种情况下，五个执法队伍根据自己的专业和管辖范围，共同进行海上执法，容易出现同一违法行为为多个部门争相处理，或者违法行为没有部门愿意处理，出现事故几个部门互相推脱责任的情况。

为了解决这个问题，集中海上维权执法的力量，更好地维护我国的海洋权益，国家在 2013 年进行改革，将这五个部门的队伍进行整合，重新组建了国家海洋局，在进行海上维权执法活动时，以中国海警局的名义进行执法，精简了执法队伍，有效避免了权责不清的情况出现。但是，基层的执法队伍并未进行整合，仍然由海监、海事和渔政三支执法队伍共同进行海上维权执法。2018 年，出台了《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》把归属于中国海警局的海警队伍划归到武警部队[1]。同时，为了避免国家海洋局的海洋管理职能与执法职能混杂的情况，把由国家海洋局负责的海洋管理工作划分给了自然资源部等部门，大大提高了执法队伍的执法效率。在中央的海上执法队伍整合完成之后，基层海上执法队伍也开始进行精简。

而在改革完成之后，海警的职能也发生了改变。最初海警的职能主要包括海上犯罪刑事侦查、海上治安管理、打击海上走私犯罪等刑事职能。在 2013 年进行机构改革后，海警的职能从原先的海上治安管理、海上犯罪刑事侦查等刑事职能转变为在保留原先刑事职能的范围上增加了海洋渔业管理、保护海洋环境、海上缉私等职能，从原先的着重打击海上各类犯罪行为到改革后进行海上各项维权执法任务[2]。而 2018 年，为了推进改革，进一步提高海警执法的权威性，出台了《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》，从法规层面明确了海警的职能。

1.2. 海警执法的实践

在改革完成之后，海警队伍接受武警部队的领导指挥，统一执行海上各项维权执法任务，是维护我国海洋权益的重要力量。

经过这几年的发展,中国海警在维权执法的过程中取得了令人惊喜的成果。2017年,中国海警在海上维权执法总航程70余万海里,共办理海上治安案件5000余件,参与海上救助行动349起,查获涉嫌走私案件891件,扣押物品价值约40亿元,重重打击了海上走私行为。2017年,海警还增加了在渔业执法监督上的力度,严厉打击各种违规作业行为和涉渔刑事犯罪。2017年一年,海警查处违规作业渔船3011艘,扣押三无渔船365艘,刑事处罚209人,维护了海洋渔业资源和渔民合法权益。2017年,中国海警重点查处破坏海洋资源环境案件,全年处理重大海洋行政违法案件702件,收缴罚款近35亿元。

2018年,中国海警开展“碧海2018”专项行动,推进建设海洋生态文明,2018年一年共处理639起案件,收缴罚款6934.4万元。同时,中国海警局集中力量开展“海狼”和“蓝天2018”项目,严厉打击海上走私等违犯罪活动,为维护我国海洋治安秩序作出了重要贡献。

2019年,中国海警深入开展涉海打黑除恶专项斗争,严厉打击海上毒品犯罪,走私犯罪,成功侦破了海上违法犯罪案件1600余起。同时,中国海警持续加强对渔业的执法监管,重点整治敏感海域,查处各类违规作业渔船600余艘,保护了我国海洋的渔业资源和渔业秩序。2019年,中国海警积极开展海上救援,实施海上救助361起,救助遇险船舶48艘,救助人员251名,保障了人民的人身安全。

2. 海警执法中存在的问题

中国海警在海上执法不断取得突破和成就的同时,也难免存在一些问题。

2.1. 缺乏系统的海洋法律规范体系

有法可依是依法治国的前提。一套系统有效的海洋法律规范体系是海警等执法主体进行海上执法活动的依据,应该包括海洋的开发、管理与维护各个方面。但我国目前并没有一套独立系统的海洋法,容易导致海警在进行海上执法活动时缺乏必要的法律依据或者面临依据的法规内容相互冲突的情况。

我国目前并没有独立的海洋法,现行的海洋法律法规大多效力层次不高。正是因为缺乏独立的海洋法,导致相关的海洋法律法规缺乏上位法的指引,低层次的海洋法规之间缺乏协调,可能存在内容重复甚至冲突,也可能导致立法内容出现空白,某些海洋活动缺乏法律法规的引导和规制。

我国目前涉及海洋开发、管理与维护的法律主要有《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国领海及毗连区法》等法律法规。但从近些年我国与周边国家发生的海洋争端来看,我国在海洋资源开发与海洋权益维护方面缺乏更加细致,更加有效的法律规定来维护我国正当的海洋权益。

我国涉及海洋的法律法规原则性较强,内容上缺乏实际上的可操作性,容易给海警等执法人员进行海上执法活动时带来困扰。比如《渔业法》第20条规定了,科学确定养殖密度,合理投饵、施肥、使用药物,以此保护海洋生态环境。但对于“科学”、“合理”的标准缺乏具体的说明,容易造成执法人员执法时难以确定具体标准。

目前,海警等执法机关进行海上执法活动时主要适用的是之前根据“五龙治海”体制而制定的相关法规。在我国实行海警改革之后,我国实行海上执法的主体和体制均发生了重大变化,但在组建海警局的时候,并未制定相应的法律法规,导致现行的法律法规并不完全适应改革后的执法体制^[3]。在《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,中国海警局进行海上执法活动时,行使公安机关和有关行政机关的执法职权。但在缺乏配套法律法规的情况下,海警在进行海上执法活动时难免出现缺乏法律依据或者相关规定海警无法适用的情况,对海上执法造成阻碍。

2.2. 缺乏专业的海警执法队伍

在进行海警改革之后，海上的执法任务由海警履行。但海警是由改革前各部门的执法人员组成，这就容易造成海警执法队伍参差不齐。之前在部门执行任务的执法人员只需要了解某一特定领域的知识，而在机构改组成立海警局之后，由海警负责海上各类执法任务，执法范围的增加要求执法人员具备更加专业的素质[2]。考虑到海上特殊的环境更加增大了执法的难度，执法人员进行海上执法时除了需要考虑对于违法行为的处理，还需要考虑海洋特殊环境带来的困难，比如海上交通不便，在执法过程中容易受到天气的影响，或者如果违法人员将证据扔到海洋，再次获取证据的难度较大。同时，海上维权执法的任务处理时间长，处理难度大，人员发展上升空间具有一定的局限性，容易导致执法人员的流失。

海警改革后，我国海上执法任务从“五龙治海”变成了海警局统一执法。海警局由之前各执法部门整合而成，但由于改革之前各部门各司其职，在改革后整合为一个整体，难免出现权属不明，职责不清的情况，这就使得海警执法的效率打了折扣。同时，随着科技的发展和普及，处理海上违法行为时难免需要高科技技术人员支持。虽然《公安机关海上执法工作规定》给予了海警处理刑事案件的权限，但海警局缺少技术侦查部门和刑事勘验部门也是事实[4]。

中国海警局在进行海上执法活动时，执法不仅包括中国公民，还包括了外国公民、船舶。在涉外案件的处理中，难免需要与外国执法部门进行交流与合作。同时，区域间的海上联合执法活动也要求执法部门与外国执法部门能够友好合作，共同处理海洋事务[3]。这时具有良好外语能力与沟通能力的执法人员将会对海上违法行为的处理起到积极的作用。

2.3. 缺乏统一的海上执法程序

在海警局组建完成之后，海警局承担了海上综合执法的任务，包括打击海上违法犯罪活动、维护海上治安、保护海洋生态环境、海洋渔业管理、海上缉私等各个方面。而由于之前我国的海上执法任务由不同的部门执行，使得我国缺少一套协调统一的执法程序，而在海警局组建完成之后，海上执法的任务范围有所增加，现有的程序法无法完全适应改革之后的海上执法体制。

我国现行的海上执法程序中程序性规范主要集中在部门规章之中，法律效力较低，同时相比高位阶的法律具有不稳定性，容易造成执法程序不统一，同样的执法内容可能在不同部门法律规章之中有着不同的规定，有些规定可能相互重复甚至冲突。这就会导致海警等执法人员在执法过程中不知道该适用哪条程序性规范，相对人也无法预测执法人员的行为和结果，容易影响海警执法的权威性和公正性。

另外，海上执法程序内容有待完善。在《渔业行政处罚规定》中，用较大篇幅介绍了渔业违法行为和行政处罚的情形，但忽视了行政处罚的程序。虽然在没有具体规定情况下，可以参照其他法律中关于行政处罚程序的规定，但考虑到海上执法的特殊环境，有时难免难以适用。比如在《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》中，对于海关调查收集证据规定应当按照法律、行政法规及其他有关规定的要求办理，忽略了海洋这一独特环境下毁灭证据和收集证据的难度。

2.4. 缺乏有效的海上执法监督体系

虽然我国目前形成了外部有人大、司法机关和公众监督，内部有内部监督的监督体系。但海警在进行海上执法活动时，环境特殊，海洋并不像陆地那样有人居住，很少会有第三人在场。这就导致在对海上执法活动进行监督时，缺乏外部监督，只能依靠来自系统内部的监督。而在改革之后的海洋管理体制也导致了监督效率不高。改革之后的海洋管理体制使得进行海洋管理和海上执法的队伍分别归属于不同的体制，海警属于现役体制，比如资源管理部、渔业部等部门可以对海警进行海上执法的指导，但不能对其实施监督[1]。

通过系统内部对海上执法活动进行监督，主要是通过检查案卷的方式。而这种监督方式就导致无法在海警进行海上执法活动时进行有效的监督，只能在执法完成后通过就检查案卷的方式监督海警在执法过程中是否出现了不当的行为。这种单一的监督方式并不利于监督效果最大化。而考虑到海上这一特殊环境，交通受自然因素影响大，不确定因素较多，违法痕迹和证据难以保留，如果实行有效的监督方式，可能造成海上执法成本提高，监督风险较大。阳光是最好的防腐剂。在缺乏有效监督的情况下，难免会出现不公正的执法行为，影响海警执法的公正性，引发公众对海警执法的怀疑。

3. 完善海警执法的措施

习近平总书记在党的十九大报告中提出要建设海洋强国。而一支训练有素、执法公正的海警队伍对于建设海洋强国有着重要的作用。因此，有必要提高海警的执法水平，更好地维护我国海洋权益。

3.1. 完善海洋法律规范体系

一套完善的海洋法律规范体系是海警进行海上执法活动的保障，不仅能够帮助明确海上执法主体和执法措施，还能够为海上执法提供执法依据。同时，海洋法律规范体系也是保护海洋环境，维护我国海洋权益的保障。诸如美国、日本等国家都已经相继出台了相关的海洋法律，美国涉及海洋的法律规范多达 140 多部，其中还包括以海岸警卫队为执法主体的法律，比如《海岸警卫队法》和《海岸警卫队成立法案》。这些法律法规在赋予美国海岸警卫队海上执法管辖权的同时，还为他们进行海上执法提供了法律依据。美国海岸警卫队除了可以依据以海岸警卫队为执法主体的法律，还能依据其他涉海法律进行海上执法活动。比如美国的《海岸带管理法》为他们进行海洋环境保护执法提供了法律支持，《海洋保护、研究和禁渔区法》为他们进行海上渔业执法提供了法律支持，《海上违禁药品管理法》为他们在打击海上毒品犯罪提供了法律支持^[5]。而我国《关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》中也提出了在条件成熟时，有关方面应当及时提出制定、修改有关法律的议案，依照法定程序提请审议。

目前海警局已经组建完成，相关部门应该及时制定和修改涉及海洋的法律法规，形成一套统一完善的海洋法律规范体系，避免出现涉海法律空白。由于我国在海警改革之前，海上执法活动分别由不同的部门进行管理，这也就导致了相关的法规由不同的部门制定，法律规章之间缺乏协调性，难免出现相互冲突或者多头执法的现象。而在海警组建完成之后，可以对这些法规进行修订，将能够适应海警执法活动的法规整合，相互冲突以及无法适应海警执法现状的规章进行修改和废除。同时，由于海警在海上进行执法活动的需要，之前的法律法规中并没有将海警写入执法主体之中，在海警局组建完成之后，相关部门可以针对海警的性质、执法环境的特殊性等，制定专门关于海警执法的相关法律法规，把海警列为合格的执法主体，给予海警执法的资格，让海警在进行海上执法活动时可以做到有法可依，避免出现因为法律法规未把海警纳入执法主体导致海警执法行为无效的后果出现。

3.2. 组建专业的海警执法队伍

打造一支训练有素的海警队伍需要对海警进行专业的培养。由于海警在海上进行执法活动，执法环境特殊，需要海警熟悉船舶的操作与维护，熟练掌握涉海的相关法律知识，熟悉海上维权活动，具备执法所需的相关技能，因此除了在学校里，对海洋执法专业人才进行专业教育以外，更重要的是对海洋执法人员实践能力的培养。比如可以借鉴国外优秀的培养方法，在假期里让学生通过参与海上维权执法的实践，让学生熟悉了解海上执法维权的环境以及自己需要掌握的技能。

除了通过学校培养海警等海上维权人员时，还可以通过选用警校毕业生或者警察使海上维权队伍更加专业，比如勘验人员和侦查人员从警校毕业生中进行挑选可能比直接由海警学校培养效果更好。由于

在海上进行维权执法时，难免出现需要使用武力进行威慑或者武力执法的情况，因此海上维权执法队伍可以招募现役或退役海军。

考虑到海上维权执法活动对象难免出现外国船舶和公民，抓捕海盗或跨国罪犯，进行海上救助，更是需要和其他国家进行合作。在培养海警等海上执法人员时，还可以加强与国际之间的交流合作提升海警队伍的专业性[4]。

3.3. 制定统一的海上执法程序

在海警组建完成之后，原来分别由不同部门管理的海上执法任务都统一由海警执行。但是并没有制定配套的海上执法程序规定。原来的海上执法任务由渔业部等部门分别管理，对于执法的程序也由各部门规定，效力层次较低，缺乏统一的执法程序规定。相比之下，美国海岸警卫队已经拥有了一套系统完善的海上执法程序规范。而且，对于海岸警卫队在进行海上执法活动时的执法程序规定比我国更加具体。美国海岸警卫队的执法程序规定并非一成不变，而是与时俱进的，美国相关部门会在一段时间后对这些规定进行审核，判断是否需要取消或者修改，之后重新装订成册[5]。这为提高美国海岸警卫队的执法效率提供了保障。

为了配合海警执法，我国有必要制定海警维权执法的程序规定。在对海警执法程序进行制定时，要考虑到海警维权执法的特殊环境，对于违法行为，海警可以采取哪些措施，在何种情况下海警可以使用武力，对于违法行为的处罚力度等等都需要进一步明确规定。对于原先各部门制定的法规，可以进行梳理和完善，能够适用于海警执法的规定可以保留，对于不适用于海警执法的规定进行修改，避免出现规章中同一违法行为导致不同处罚规定，形成统一的执法程序规定。同时，在制定程序性规定时，要注意规定的可操作性，避免出现原则性规定过多，导致海警在进行海上维权执法活动时无法适用相关规定的情形。

3.4. 建立完善的监督机制

有效的监督能够避免发生权力滥用、滋生腐败等现象，是保证执法人员公正执法的重要方式。在海警组建完成之后，海警承担了海上各项维权执法任务。但由于管理部门和海警属于不同体制，无法对其进行有效的监督，比如海警针对渔民在禁渔期出海捕鱼作出处罚的行为，渔业部可以进行指导，但无法对其进行监督。而海洋这一特殊环境，导致海警在进行海上维权执法时难以受到公众的监督制约。因此，有必要进一步完善海警执法监督机制。

为了有效监督海警执法的过程，在缺乏第三人在场的情况下，可以由一名海警执法过程中对执法过程录音录像，在执法行为完成之后，由上级部门通过录像检查海警在执法过程中是否有不当的行为。海警的执法过程可以向社会公开，在接受社会公众监督同时，还能让公众感受到执法的公正。同时，海警队伍内部应当完善程序审批、责任追究制度，比如对于海警在维权执法过程中使用武力的行为进行检查，要充分考虑任务的危险性、使用武力的正当性和使用武力的程度，据此判断海警是否滥用武力。对于海警在维权执法过程中因为不当行为给他人造成损失的，严格追究责任并进行赔偿，以此树立海警公正执法的理念[6]。

21世纪，国际舞台风云变幻，海洋的战略位置越来越凸显，打造一支执法公正、训练有素的海警队伍，才能更好地维护我国的海洋利益。

参考文献

- [1] 孙洁. 我国海上执法监督探析[J]. 行政与法, 2019(12): 92-98.
- [2] 殷文瑞. 我国海警执法面临的问题及对策探析[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2019, 36(6): 28-31.

- [3] 段穷, 曲亚囡. 中国海警海上行政执法权问题研究[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2019, 21(6): 669-673.
- [4] 蔡建伟. 浅析如何优化海警部队人员队伍建设适应维权执法需求[J]. 公安海警学院学报, 2018, 17(6): 16-22.
- [5] 吴凡, 赵雪洋. 中国海警与美国海岸警卫队海上执法行动法律依据比较研究[J]. 公安海警学院学报, 2020, 19(3): 11-21.
- [6] 杨焕彪. 海警部队执法权设定及运行研究[J]. 公安海警学院学报, 2019, 18(6): 11-22.