

论中国海警的组织目标及其建设路径

李卫海

(中国政法大学 国家安全学院,北京 100088)

摘要:《海警法》为转隶整编后的中国海警提供了履职的基本法律依据,但对海警的组织目标规范甚少。组织目标是组织成员所共同设定并努力奋斗的方向,其与组织的宗旨、职责、任务、活动场域、时空背景等密切关联。为践行海洋强国战略,助推构建海洋命运共同体,中国海警的建设发展应当以习近平总书记涉海系列重要指示批示精神为指导,不断培养海警的多样化能力,做到控护兼备,提升维权执法效能;岸海一体,以清晰的管辖分界为重点,建立陆海一体联动的协作配合和保障支撑机制;全时警备,以智慧海洋为引领,实现对海洋态势的全域动态感知、对突发事件的快速响应处置;公正文明,开展多领域的国际执法合作,建立权责明确的严密海警监督体系,提升执法人员能力素质。

关键词:《海警法》;中国海警;海洋强国;海洋治理;海上维权执法

中图分类号:D922.14 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2023)01-0069-08

On China Coast Guard's Organizational Objectives and Its Constructive Path

LI Weihai

(National Security Academy, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The *Coast Guard Law of the People's Republic of China* has provided the basic legal basis for the China coast guard to perform their duties after being transferred and reorganized, but it has few norms on the organizational objectives of the coast guard. The organizational goal is jointly set by all members of the organization and is the direction they strive for. It is closely related to the purposes, responsibilities, tasks, activity fields, time and space background of the organization. In order to implement the strategy of maritime power and promote the construction of the maritime community with a shared future, the construction and development of China coast guard should be guided by the spirit of General Secretary Xi Jinping's series of important instructions and indications related to the sea, constantly cultivate the diversified abilities of the coast guard, achieve both control and protection, and improve the efficiency of safeguarding rights and enforcing the law. The integration of land and sea, focusing on clear jurisdictional boundaries, will establish a coordination and support mechanism for land-sea interaction. Full time alert, with the intelligent ocean as the guidance, will realize the global dynamic perception of the ocean situation and the rapid response to emergencies. Being fair and civilized, we should carry out international law enforcement cooperation in various fields, establish a strict coast guard supervision system with clear rights and responsibilities, and improve the ability and quality of law enforcement personnel.

Key words: the *Coast Guard Law of the People's Republic of China*; China coast guard; maritime power; ocean governance; maritime rights protection and law enforcement

在习近平总书记“坚持陆海统筹,坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路,通过和平、发展、合作、共赢方式,扎实推进海洋强国建设”重要指示的指导下,^①中国向海图强,稳健推进

收稿日期:2023-01-14

基金项目:2017年度国家社科基金重大项目“全球海洋治理新形势下中国海洋安全法律保障问题研究”(17ZDA146)

作者简介:李卫海,男,法学博士,中国政法大学国家安全学院教授、博士生导师。

① 参见习近平:《进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就》,载《人民日报》2013年8月1日,第1版。

海洋强国建设,不断拓展海洋发展领域、提升海洋治理能力和水平、构建海洋战略布局、推进形成海洋命运共同体,海洋在中国国家和社会发展中扮演着越来越重要的角色。

开发利用海洋需要公平、公正、安全的海洋生产生活秩序作为基本保障,整合建设一支统一高效的海上维权执法专业队伍势在必行。2018年,根据中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》,海警队伍整体划归武警部队领导指挥,称中国海警局,统一履行海上维权执法职责。经过几年的发展,新调整组建的海警机构不辱使命,勇于担当,逐渐成为维护中国海洋安全、管控海洋秩序的骨干力量。

为更好地指导、规范、保障中国海警局履行海上维权执法职责,2021年1月22日,《中华人民共和国海警法》(简称《海警法》)颁布,2月1日起施行,在功能上兼具了组织法和功能法的特点。^①《海警法》以保障海警机构依法履职为核心,理顺了组织指挥体制、畅通了维权执法机制、落实了履职保障措施。如《海警法》第4条明确提出了海上维权执法工作的原则是“依法管理、综合治理、规范高效、公正文明”,海上维权执法是海洋治理的重要手段以及中国海警的职责和任务,该原则对中国海警履行职责和完成任务提供了基本指导和方向,然而对建立一支什么样的海警队伍这一重要的法律问题却没有着墨太多。对于未来海警队伍建设的组织目标是什么,抑或“理想类型”是什么,还缺少清晰的规范表述。这也许与本轮军事政策制度改革中,着重优先解决海警队伍维权执法于法无据的局面,突出强调改革急需、备战急用、官兵急盼的立法思路有关。一定意义上来说,《海警法》更像一部兼顾了组织法功能的“海上维权执法法”。

组织所期欲达成的最后结果就是目标,这个最后结果是指组织成员所共同设定并努力奋斗的方向。^②组织目标的设定与组织的宗旨、职责、任务、活动场域、时空背景等密切关联。海洋历来是大国博弈、竞争、合作的重要场域,当前世界海警力量也呈现出多元、竞争的发展状态。中国置身百年未有之大变局,作为联合国常任理事国,正积极推进海洋治理的国际合作,负责任地维护整体性海洋秩序;自觉践行海洋强国战略,不断提升自身海洋治理体系和能力现代化。契合世界海洋治理趋势,结合自

身经略海洋的需求,以《海警法》和海警建设的系列规范性文件为依据,中国海警在现阶段可以“控护兼备、岸海一体、全时警备、公正文明”为组织目标,适配海洋强国战略,助推构建海洋命运共同体。

一、以控护兼备为基本要求实现海警核心能力的综合提升

中国建立专业化的海警队伍,并非要简单建立一支“海上警察”队伍,也不是要组建一支“第二海军”。海洋环境的严酷性、海上边界的开放性、海洋管控的复杂性、海上执法的专业性、海洋权益的敏感性等多重因素,要求海警具备不同质于警察和海军的价值目标和核心能力。维权执法是海警的两大任务,“控”“护”能力就是海警履职的两大核心能力。“控”是管控、控制、影响,掌握住对象不使其任意活动或者超出范围,或使其按控制者的意愿活动,遏制海上竞争事态或者违法犯罪事件的恶化升级。“护”是保护、看护、巡护、养护、救护,运用多元海洋维权能力,有效维护国家主权、安全和海洋权益;规范行使各种行政或刑事措施手段,维护现代海洋秩序。

(一)“控护兼备”符合海警建设规律和发展潮流

海上力量不同于陆地上的执法力量和武装力量,在海上控护兼备,实现一人多能、一艇多能、一舰多能,最能兼顾效率和成本的关系,也符合整体政府和整体性治理理论,特别是实现治理功能的整合,主要表现在政府职能部门的整合和职权的整合;以及治理层级的整合,如中央和地方机关的整合。^③其原因有两个层面。一方面,如果任由不同的涉海行政管理部门,例如渔业、环保、公安等各自建立自己的海上执法力量,那么无论舰船、人员,成本都需成倍投入,且航海、水文、气象等专业人员的培养周期长,舰船维护成本巨大,对开展集约高效的海上执法必然会产生掣肘。中国海上执法力量建设曾经有过“九龙治水”“五龙闹海”的阶段,教训不可谓不深刻。另一方面,出于海洋环境的开放性、海域管辖的重叠性以及海洋权益主张的差异性,任何海上执法力量都有可能在外海遭遇突发事件,面对外籍舰机,若要有理、有利、有节地妥善处置,海上力量走集成化综合化建设路线是最好的选择,也暗合《海警法》

① 参见金永明:《我国〈海警法〉的实施、影响和完善》,载《人民论坛·学术前沿》2021年第22期,第125页。

② 参见张润书:《行政学》,三民书局1979年版,第131页。

③ 参见王敬波:《面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑》,载《中国社会科学》2020年第7期,第110页。

规定的“综合治理”原则。

“控护兼备”的组织目标,也符合世界海警的发展潮流。以美国海岸警卫队为例,它是世界上最强大的海警力量。从1789年灯塔局成立伊始,发展过程中逐步与缉私巡逻艇局、轮船检查局、航海局以及救生局等联邦机构融合,到1915年国会通过《组建海岸警卫队》法令,以此为标志,美国海岸警卫队正式组建,始终体现出军事与行政融合的特性。《组建海岸警卫队》法令规定:“海岸警卫队在任何时候都是一个武装部门,在需要时,转隶属于美国海军,为其提供援助。”^①而多数国家在建立自己的海警力量时,都或多或少地将美国海岸警卫队当做蓝本。^②在这种大趋势下,中国海警的建设发展遵循世界海警发展的潮流,有更多成熟经验可供借鉴,在国际海上合作中有着更为对等的关系,也更易使用类似的话语沟通,遂行标准化作业程序。

(二) 实现执法和维权效能的齐头并进

控护兼备一方面是职责效能的兼备,即维权执法的“控护”效能兼备;另一方面是属性的兼备,即军事性、行政性、司法性的兼备。双向发力、齐头并进,实现控护兼备,应当是海警不同于警察和海军的最大特质。控护兼备体现了与《海警法》规定的海警“海上维权执法”职责的高度契合。

中国出现海警机构伊始,就沿用了2002年国家海洋局在《2002年中国海洋行政执法公报》中第一次使用的“维权执法”这一概念,^③将海警机构承担的任务称为海上维权执法。很明显,维权执法由维权和执法两部分组成,一个时期内,对此较多的解读为“对外维权”和“对内执法”的组合。在《海警法》起草过程中,理论界和实务界就关注和探讨过这一问题,出现过许多观点,例如近海执法、远海维权;或者执法是手段、维权是目的等。但无论持何种观点,各界都普遍认为不能将维权和执法割裂开来,维权和执法并不是泾渭分明的两条线,海警力量应当兼具维权与执法能力、拥有警察事权和海洋管理的综合职能、配属维权执法所需要的武力。^④

维权和执法是海警职责的一体两面,二者各有侧重、相互关联、密不可分。《海警法》将海警职责具体列为11项,而在关于职责的具体章节上,区分为“海上安全保卫”“海上行政执法”和“海上犯罪侦

查”三章。在“海上安全保卫”行动上,以发挥“控”的效能为主,主要体现在面对外国船舶进入中国管辖海域,外国组织和个人在中国管辖海域和岛礁建造建筑物、构筑物,以及布设各类固定或者浮动装置,甚至外国军用船舶和用于非商业目的的外国政府船舶在中国管辖海域违反中国法律、法规的行为时,海警能够管控海上事态,以维护国家领土主权、安全和海洋权益。“海上行政执法”“海上犯罪侦查”两章以发挥“护”的效能为主,主要体现为以行政手段对海上治安、海关、海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业等事项进行管理,对海上发生的刑事案件进行侦查,以维护良好的海洋秩序。

(三) 实现控护兼备需要海警多样化能力提升

要实现控护兼备的建设发展目标,需要海警围绕多个领域,实现多方位的能力提升。具体表现如下:一是行政执法能力提升。海上行政执法呈现出领域多样、法源依据复杂的特点,且环境变量影响大,海警在开展海上行政执法时,除了满足一般行政执法的各类要求外,还需依托《海警法》第35条规定的海上特殊证据规则、第30条规定的快速办理程序等创新,形成独特的海上执法模式,提升行政执法能力。二是刑事办案能力提升。在以审判为中心的刑事诉讼体系中,作为侦查机关的海警,应当充分总结海上刑事案件的特点规律,提升在海上刑事案件中适用《中华人民共和国刑法》的能力、对船舶自动识别系统数据等海上特有证据的提取运用能力、对走私偷渡等案件的情报搜集和运用能力等。三是抢险救援能力提升。虽然按照《中华人民共和国海上交通安全法》等法律规定,海事部门是海上救援主管部门,但《海警法》第30条仍明确规定海警应“积极开展应急救援和救助”,且无论是习近平法治思想坚持以人民为中心的核心理念,还是人民军队全心全意为人民服务的根本宗旨,以及《中华人民共和国人民武装警察法》(简称《人民武装警察法》)关于抢险救援任务的规定,都要求海警机构提升海上应急处置和救援能力。四是海上对抗能力提升。主要是依托战法和装备的海上对峙、拦截、追击、拿捕等能力。海警要统筹国内国际两个大局,发扬斗争精神,注重策略方案,讲求斗争艺术,坚定维护中国海洋领土主权和海洋权益。五是法律适用能力提升。海上维权

① 参见李培志编译:《美国海岸警卫队》,社会科学文献出版社2005年版,第3-4页。

② 如《越南海警法》规定,越南海警是人民武装力量、国家专职力量以及海上执法和维护国家安全、海上秩序和安全的核心力量。

③ 参见毛晨宇:《海上“维权执法”的概念界定与未来展望》,载《大连海事大学学报(社会科学版)》2020年第1期,第13页。

④ 参见张保平:《〈海警法〉的制定及其特色与创新》,载《边界与海洋研究》2021年第2期,第10页。

斗争,既是军事仗也是法律仗,要提升维权取证能力、包括国际法和国际惯例在内的各类法律的运用能力、体系化的舆论能力等,实现既能在实力对抗中维权,也能在法律和舆论上维权。六是向更多领域拓展的能力提升。美国、加拿大、澳大利亚等海警力量,不仅对于极地、深海、网络等新兴领域尤其关注,还逐渐成为这些国家海外利益的重要维护者,中国海警建设同样需要放眼未来,不断提升能力储备,为海警进一步走出去做好准备。

具体到海警执法人员个人能力上,应当能够适应海警力量的高度组织性、海上执法的高度专业性、海上作业的高度艰苦性,这是由海洋综合执法的特点所决定的,属于海警职业的特殊性。一方面,按照军人、军队文职人员选拔有关法律法规的条件要求选拔任用人员。另一方面,严格落实有关法律要求,行政执法人员以及负责行政复议的人员必须分级取得法律职业资格,常态化组织执法资格考试。

二、以岸海一体为现实牵引实现海警的陆海联动协作机制

海上维权执法绝非单纯地在海上实施,在很多情况下需要由海洋向陆地延伸,由陆地给海洋支撑。《海警法》也明确规定了“国家建立陆海统筹、分工合作、科学高效的海上维权执法协作配合机制”。“岸”是水边的陆地,“海”即是海洋。在中国海警的组织目标中,岸是对海的支撑,海是岸的目标。岸海一体,旨在以清晰的管辖分界为重点建立陆海一体联动的协作配合和保障支撑机制,要求海警在支撑保障和协作配合上的海陆高度融合。

(一) 科学合理的海陆管辖分界线界定

清晰的管辖范围既是海警履行好职责的基础,也是形成岸海一体机制的基础。根据《海警法》的规定,海警管辖范围是中国“管辖海域”“海上”,而区分这一范围的界限,无疑就是确定的陆海管辖分界线。但在整个《海警法》中,这一分界是不清晰的,甚至在整个中国法律体系中,也还没有海陆分界线的特定概念。2018年《深化党和国家机构改革方案》按照“军是军、警是警、民是民”原则对公安边防、海警等力量进行转隶调整后,部分沿海省市建立了“海岸警察”。^①究其出发点,一定程度上就是为了填补海警转隶、公安边防转为人民警察后留下的管辖空白。但即使这样,海警与公安等有关部门、地

方人民政府在海上维权执法上的分界线仍旧是模糊的。且这一分界线在不同行业领域还并非是重合的,如渔业领域行政案件由《海警法》确定的管辖分界就是“机动渔船底拖网禁渔区线”。

一般认为有水的区域为海,反之为陆,但是随着潮汐变化,这一分界是不确定的,还产生了低潮线和高潮线,究竟以低潮线还是高潮线为分界,中国法律中并没有规定。有学者提议,在法律中直接明确以低潮线或者高潮线为海陆分界线,一揽子解决由此产生的权属不明、定性不清等问题。^②而在低潮线和高潮线之间的潮间带,地理性质上一般属于滩涂地,在开发使用中一般具有重大经济价值,如用于养殖或者进行沼泽利用等,因此潮间带是否适用海域使用相关法律法规,其间发生的行政刑事案件由谁管辖,都受海陆分界线的影响。海陆分界线的问题并非单属海上维权执法或者海域管理使用一个领域,而是涉海法律中的一个基本问题,需要在涉海的基本法律中解决。鉴于学界提出制定“海洋基本法”的呼声已经持续了很久,在“海洋基本法”中直接以低潮线或者高潮线,抑或是中线为标准进行海陆切分是较为合适的做法。当然,另一种方案是借鉴渔业领域“机动渔船底拖网禁渔区线”这种规范方式,由不同领域的主干法律,如《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海洋环境保护法》等,根据行业特征对海警机构与地方执法机构的管辖界限进行明确。

(二) 完善海陆联动的协作配合机制

在海上开展高效的维权执法行动,必须得到岸上的全方位支撑。《海警法》第58条至第60条等对此作了规定,但是《海警法》的规定较为笼统,要真正实现岸海一体的海陆联动协作配合机制,还要对其在四个维度进一步健全发展。

一是刑事诉讼领域,主要是海警和人民检察院的协作配合机制,2018年《中华人民共和国刑事诉讼法》(简称《刑事诉讼法》)修改,将中国海警局列为继公安机关、国家安全机关、人民检察院、监狱、军队保卫部门之后的第六个侦查机关;以2020年2月《最高人民法院、最高人民检察院、中国海警局关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》下发为标志,海警基本完整纳入了中国相对成熟的刑事诉讼体

^① 如2020年12月28日,海南省公安厅海岸警察总队在海南省公安厅办公大楼举行揭牌仪式。海南省公安厅海岸警察总队负责海南省沿海地区社会治安管控和反走私、反偷渡、反渗透、防回流等工作。

^② 参见陈明宝:《沿海滩涂产权的复杂性及其解决方式》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2012年第4期,第47页。

系,各地人民检察院驻海警检察室也逐步建立,但在提前介入、海警机构与检察机关的移送对应关系、案件监督等方面还有探索和发展的空间。

二是海警和公安机关的分工和协作配合机制,在分工方面,海警与公安机关的职责领域以岸海为界,一定程度上称海警是“海上公安”并不为过。在协作领域,由于在国家治理体系中的职能定位不同,海警机关与公安机关相比,在公安大数据运用、技术侦查手段、刑事科学运用、侦查阵地建设等方面还有较大差距,而这些内容恰恰是办理刑事案件的重中之重,因此,要在依托公安机关开展技术侦查、物证鉴定、连通和使用公安机关相关信息数据网络和数据库方面,进一步丰富和完善机制。^①可以通过公安部和中国海警局印发通知等形式,实现公安和海警各层级的协作配合。

三是海上行政执法领域中海上行政执法行业主管部门和执法部门的分离,使这类协作配合呈现出更大的需求。如《自然资源部办公厅关于印发〈自然资源部行政处罚事项清单〉的通知》(自然资办函〔2019〕2191号)规定,海洋行政执法职责统一由中国海警局行使,自然资源部本级无相关海洋行政处罚事项。对主管部门来说,在海上行业管理中无法脱离海警这一海上执法部门。对海警机构来说,所面临的是更加复杂的关系:其一,与中央主管部门之间的关系;其二,与地方海洋主管部门的关系,特别是地方海洋主管部门还保留了一定执法权;其三,不同省区市海警机构与当地海洋主管部门的关系,因为机构改革中赋予了省一级人民政府一定权限,不同地区的海洋主管部门呈现出了位差,名称、职责、业务领域各不相同。在海警机构对这些部门的需要上,除最基础的各类行政机构向海警推送海上项目的管理审批、情势动态等信息,^②建立定期沟通联络机制外,仍需要在涉案物品鉴定、检测,^③联合执法行动的组织上对海警提供更多支撑。因此建立国家层面海洋事务的高层次议事协调机构是解决这方面问题的有力方案之一。^④在地方层面,属地海警机构与当地有关部门,通过共同出台意见、通知等规范性文件的形式,一事一议解决协作问题,明确各自职

责边界同样不可或缺。

四是央地协作机制,海警担负的海上维权执法职责属于中央事权,《海警法》第15条对中国海警局及其海区分局协调指导地方海上维权执法工作作出规定,要在中国海警局及其海区分局两级建立纵向指导、横向协调的机制办法,提升海警调动属地人民政府海上执法力量开展重大维权执法行动的能力。

(三) 强化海查陆处的海上维权执法保障支撑体系

岸海一体,除了实现海警与其他部门的陆海配合协作外,也要实现海警内部的陆海联动。一方面,是海警执法机制内的海查陆处。在海警改革论证中,一些专家提出了“海查陆处”的方案,即海警负责海上的执法检查,然后将案件移交陆上的主管部门作出处罚决定。固然最后采用的是海上综合执法方案,但是不可否认的是,在海警内部,海查陆处仍旧是开展海上维权执法的主要方式。另一方面,虽然《海警法》第29条设定了当场处罚的程序和条件,但是其适用场景终究有限,大量的案件需要在陆上进行调查、审理等。因此,在发展方向上,要注重形成更高效的陆海衔接机制体系,实现从先查后办到边查边办的发展。这就要更加注重为海查陆处执法模式下的海警提供办案条件,包括建设规范化、信息化、智能化的执法办案专门场所,探索建立区域性的案件管理中心,建立海上执法信息同步回传系统、适应海上案件的涉案财物保管场所和处置机制、供涉海船舶靠泊的岸线码头等。^⑤

另外,海上维权执法面临环境的严酷性、舰机遭遇的对抗性等不利条件,需要强大的后勤保障能力。根据海上军事力量或者准军事力量保障的一般规律,应当以完备的岸基保障体系,为海上维权执法提供坚强的后勤装备领域保障。这类保障应针对海警力量担负任务的特点而发展,具体可以包括岸海一体的无人机取证支撑能力、无动力船舶的动力拖泊技术、舰船快速损管支援和应急维修的战斗能力再生能力、海上人员(伤员、嫌疑人等)应急转运后送能力等。同时纳入军队联勤保障体系,提升共同项目的保障能力。

① 参见顾凯辉:《中国海警局侦查权的法律规制与完善》,载《大连海事大学学报(社会科学版)》2020年第4期,第33页。

② 如自然资源主管部门审批的海域使用许可审批情况,环境保护主管部门审批的海洋倾废许可审批情况、倾废区划定等情况都是开始海上行政执法的基础性信息,对违法行为的认定具有基础作用。

③ 如渔业领域的渔获物、网具钓具,种类繁多,且影响案件定性。

④ 参见杨丽美、郝洁:《〈中华人民共和国海警法〉视野下中国海警局法律制度释评》,载《中国海商法研究》2021年第4期,第77页。

⑤ 这些方面已经有了一些有益的探索,如2021年,海关总署、公安部、交通运输部、农业农村部、海警局联合制定印发了《“三无”船舶联合认定办法》,对海上案件中常见的“三无”船舶认定给出了依据。

三、以全时警备为常态任务实现海警响应能力的重点突破

2015年即有学者提出海警的核心能力建设要聚焦全域监控、实时指挥、快速反应、及时处置、综合保障的目标,^①一定程度揭示出了海警力量建设的特点规律。海警担负海上维权执法任务,对海洋态势的全域动态感知以及对突发情况的快速响应处置应当成为各项能力建设的重点。

(一) 依托智慧海洋建设不断提升动态感知能力

智慧海洋是以完善的海洋信息采集与传输体系为基础,以构建自主安全可控的海洋云环境为支撑,将海洋权益、管控、开发三大领域的装备和活动进行体系性整合,运用工业大数据和互联网大数据技术,实现海洋资源共享、海洋活动协同,挖掘新需求,创造新价值,达到智慧经略海洋的目的。智慧海洋工程是“工业化+信息化”在海洋领域的深度融合,也是军民深度融合、全面提升经略海洋能力的整体解决方案。^②

当前,中国的海洋信息系统发展还处于起步阶段,海洋信息支撑海洋强国建设的潜能还未充分发挥。虽然中国已经将目光投向加快海洋信息基础设施建设、提高海洋自主感知能力、促进海洋信息资源开放共享、推动海洋信息智慧应用服务等领域,^③但与发达国家相比还有较大差距。

早在2007年,美国就制定了《海洋行动计划》,提出对各类海洋观测点进行整合,建设综合海洋观测系统。其后,又推出《海军海洋科学发展计划》《海洋数据获取与信息提供能力增强计划》等一系列专项计划。^④在这种趋势下,美国海岸警卫队通过建设全球海域态势感知系统,实现了对全球海洋的监控警备,特别是“9.11”事件之后,更加注重感知针对美国本土的威胁,以“先发制人”战略将危险消弭于发端。

对于中国海警来说,《海警法》第58条关于信息共享、信息服务和技术支持的规定,是实现海洋态势的全域动态感知的规范基础。要以智慧海洋助力海上维权执法能力的全面提升,成为海上的千里眼、顺风耳。在领域拓展上,要在现有生态、水质等领域已建成的相关信息系统基础上,逐步融合其他水文、船

舶商业数据以及生物多样性资源数据等;在空间延伸上,要逐步从中国管辖海域、重要海峡通道向重点关注海域和南北极拓展;在开发共享上,要推动制出台海洋信息管理与共享政策法规,完善标准规范体系,强化各类海洋信息资源深度融合,建设国家海洋大数据中心和共享云平台等。在具体实现策略方面,需要在更高层面围绕海洋数据的信息共享建章立制。可以按照2022年出台的《中共中央国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》,通过制定行政法规等方式,实现海洋数据的融合共用,将海警机构一并纳入。

(二) 不断锤炼常态守备、接警即动的快速响应能力

基于全系统的动态感知能力,需要海警的快速响应能力以匹配。海上维权执法中,判断属于海上行政执法还是海上刑事案件,需要第一时间查缉取证;对于外国船舶非法进入中国领海等情形,必须第一时间予以坚决制止,维护中国国家主权和海洋权益,这都对海警的响应能力提出了极高要求。在静态上,海警的部署要根据国家的自然地理状况和岸线分布情况,在力量配置和任务区分上相对均衡、全面覆盖。同时还要在任务重点区域适当加强力量配置。在动态上,一是形成快速的响应机制,包括预想充分、论证严谨的各类维权执法预案方案,确保一旦出现紧急情况可以迅速依案行动、规范化处置;二是建立实时高效的应急指挥机制,即根据不同情况建立多级联动指挥体系,确保行动时指挥员能迅速就位并基于充分的信息推送科学指挥;三是完善有序的协调联动机制等,包括与海军、其他中央和地方海上维权执法力量、其他海警友邻力量的相互支援、协调配合。在被动响应方面,中国海警成立了95110海上报警服务平台,在参考公安110建设经验的基础上,采取“四级联动”模式,并且修改完善了《95110海上报警服务平台接处警工作规则(试行)》。^⑤在主动响应方面,应当依托海域态势感知能力和协作机制等,一旦获取维权执法有关信息,即能分类响应,快速处置。

^① 参见王金堂:《中国海警发展战略构想》,载《公安海警学院学报》2015年第2期,第51页。

^② 参见马爱平:《大国科研体系工程助推“智慧海洋”迈入新征程——中国船舶工业系统工程研究院创新纪实》,载《科技日报》2017年12月18日,第2版。

^③ 参见何广顺:《加快推进智慧海洋工程的体系化建设》,载《人民政协报》2020年11月3日,第3版。

^④ 参见姜晓轶、潘德炉:《谈谈我国智慧海洋发展的建议》,载《海洋信息》2018年第1期,第2页。

^⑤ 参见张玉彬、段欣轶:《95110,人民的海上“保护神”》,载中国海警局2022年4月14日,http://www.ccg.gov.cn/2022/hjyw_0414/1601.html。

(三) 勇于担当积极构建向多领域延伸的能力

“时”即时空,全时警备,不止有时间维度的要求,更有空间维度的展望。在中国管辖海域开展维权执法是海警的基本职能,但是逐步拓展发展领域,是发挥中国海警功能,维护中国包括海外利益在内各种权益的重要途径。日本岸田政府在2022年12月发布《关于强化海上保安能力的方针》,规划了一个时期内日本海上保安厅的建设。2019年美国海岸警卫队发布《北极战略展望》,2021年又发布新的《网络空间战略展望》,就单个领域能力建设提出方案。可借鉴这一做法,结合“十四五”规划落实等,围绕中国海警远期建设制定“战略展望”“行动计划”等规范性文件,或是出台有关意见,规划海警建设方向。需要重点关注的是以下几个方面。

一是注重新兴领域。近年来,以美国海岸警卫队为代表的外国海警力量,逐步将目光投向网络、极地、深海等新兴领域。对于中国海警来说,在属性定位上,其更适合成为中国在深海、极地等领域的利益维护主体。因此,要逐步发展无人深潜、大型破冰船等专用设备,提升新兴领域维权能力,引领构建基于共同的国际规则的多领域秩序。

二是从浅蓝走向深蓝。近年来,为贯彻执行联合国大会46/215号决议和《北太平洋公海渔业资源养护和管理公约》等国际公约与协定,中国海警每年都会派遣舰艇编队赴北太平洋开展公海渔业执法。这是海警力量走出的一步。海警力量应当是一支走出去的力量,除在管辖海域开展海上维权执法外,应当逐步在公海执法、中国重要航路安保、国际护航等领域发挥越来越多的作用。

三是建设航空力量。《海警法》第3条规定,海警机构在中华人民共和国管辖海域及其上空开展海上维权执法活动。这就要求海警建立能够适应海上空中维权执法的航空力量。海警空中力量建设,应当与海军航空兵和空军进行差异化设置,更加注重无人机、舰载直升机、轻便小型固定翼飞机和水上飞机的装配和发展,以满足海上维权执法中紧追、拦截、取证、救援等任务需求。

四、以公正文明为价值追求展现有责任担当的海洋大国形象

在当代政治语境中,公正意味着尊重自由和个

体权利,即社会公平和正义。而文明是指人类社会发展到较高阶段并具有较高文化的状态。无论公正还是文明,都是一种价值判断,都有一定的价值标准。对中国海警来说,习近平新时代中国特色社会主义思想是海警建设的基本遵循。无论是习近平外交思想,习近平法治思想,还是人类命运共同体理念,都要求中国海警成为一支公正文明的海上力量,以展示中国成就、中国思想、中国发展。

(一) 多方位国际合作推动海洋命运共同体建设

面对全球海洋治理难题,中国提出了海洋命运共同体理念。海洋是属于全人类的财产,决不能私有化,全球海洋治理的最大原则就是确保这一原则得到不折不扣的执行。^①海警力量不只是一支普通的海上综合执法力量和武装力量,更是对外展示中国国际主张和国际形象的重要窗口。因此,《海警法》专章规定了“国际合作”事项。要以习近平外交思想为指导,将海警建设为引领全球海洋治理的重要力量。世界海洋的发展必须建立在共同的国际规则基础之上,^②海警国际合作是中国参与全球海洋治理的重要手段和依托,只有更广泛地参与不同的海上协作,才能将海洋命运共同体理念带向世界。一方面,以人类命运共同体理念以及“亲、诚、惠、容”的周边外交理念不断指导海警力量更加积极主动地参与海上执法协作机制的构建和运行,在总体周边外交和现有海上执法合作的基础上,加强与对未来21世纪海上丝绸之路建设具有战略意义和关键地缘位置的国家的双边海洋合作,以目前已有的双边海上执法协作内容为基础,不断拓展新的海上执法合作领域,提高海上执法协作的广度和深度,为21世纪海上丝绸之路建设提供海洋安全方面的支撑和保障。^③另一方面,要坚持斗争与合作相结合。《新时代的中国国防》白皮书指出,贯彻落实新时代军事战略方针,是新时代中国国防的战略指导。中国新时代军事战略方针,坚持防御、自卫、后发制人原则,实行积极防御,坚持“人不犯我,我不犯人,人若犯我,我必犯人”。对于和中国有海洋权益争端的国家,可以采用多种方法努力丰富合作途径和领域,而对于领土主权等国家核心利益,必须坚决开展法

^① 参见庞中英:《全球海洋治理:中国“海洋强国”的国家目标及其对未来世界和平的意义》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2020年第5期,第9页。

^② 参见庞中英:《全球海洋治理:中国“海洋强国”的国家目标及其对未来世界和平的意义》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2020年第5期,第2页。

^③ 参见李科、顾凯辉:《区域性海上执法协作机制研究》,载《大连海事大学学报(社会科学版)》2021年第1期,第20页。

理、舆论、外交和军事斗争。

(二) 建设权责明确的严密执法监督体系

《海警法》就海上执法监督设置专章,规定了信息公开的责任义务,提出了建立健全海上维权执法工作监督机制和执法过错责任追究制度的要求,形成了完整的监督体系。但是要看到,由于海警的职能与身份属性在中国法律体系内的错位设置,一定程度上导致了海警监督依据的繁复。对海警开展监督的依据主要有《人民武装警察法》《海警法》《刑事诉讼法》《中华人民共和国监察法》《军队监察工作条例(试行)》等。这些依据导致对海警开展海上维权执法任务的监督存在一些问题。比如侦查监督主体,根据《刑事诉讼法》第19条第2款,人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职务实施的侵犯公民权益、损害司法公正的犯罪,可由人民检察院立案侦查。但海警办案人员开展侦查活动,其身份属性为军队人员,根据《办理军队和地方互涉刑事案件规定》,“对军人的侦查、起诉、审判,由军队保卫部门、军事检察院、军事法院管辖”,由此会发生人民检察院在办理海警移送刑事案件过程中发现海警办案人员有犯罪嫌疑的,该人民检察院不能立案管辖的情形。此外,还存在如军事检察院与军队监察机构在监督中的职责切分、人民检察院与军事检察院的协调配合等问题,这些都是海警所独有的执法监督领域的问题。对此,应当通过建立条块清晰、权责明确的海警执法监督体系,以实现海警执法的全方位监督。第一,要强化内部监督,通过建立法制审核机制、加强上级业务监督、开展执法规范化检查考评等方式,对执法办案进行常态监管。第二,要明确各监督机关的权责,可以参考《最高人民法院、最高人民检察院、中国海警局关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》,以最高人民检察院等有关机构印发通知的形式对这一问题予以明确,人民检察院按照《刑事诉讼法》对海警办理的刑事案件进行侦查监督,海警人员涉嫌犯罪的,严格按照《办理军队和地方互涉刑事案件规定》明确的原则,由军事检察院、军队各级监察委员会按照职责权限立案办理。第三,要通畅检举控告途径,包括军事检察院、军队监察委员会在内的军事机关往往不为人所知,容易产生检举、控告无门等情形,要通过向社会公开、在法律文书上载明等方式,明确告知

相对人检举控告途径,确保法律条文落到实处。

(三) 建立完备的海上维权执法程序规则体系

《海警法》的配套法规制度的建设亟需提上日程。《海警法》明确了海警的职责与权限,但在海上维权执法中,这些职责和权限如何行使、其具体程序是什么,直接影响当事人的权利义务,必须通过法规制度的形式予以明确。一是程序性的规定。《海警法》赋予了中国海警局制定海上维权执法规章的权限,《海警机构办理刑事案件程序规定(征求意见稿)》《海警机构行政执法程序规定(征求意见稿)》已由中国海警局公开向社会征求意见。但是警械和武器的使用、涉案财物的处置、办理行政复议的具体程序等程序性规则尚处于缺位的状态。海警要充分借鉴公安机关等其他行政机关的有益经验,用好法律赋予的规章制定权,加紧推进各类程序规则的出台。二是各类裁量基准。当前,海上执法业务中,由于缺乏明确的全国统一、海陆适用的裁量基准,同案不同罚的情形在海上执法领域逐渐出现。中国海警局与农业农村部共同出台渔业执法领域的裁量基准是一个很好的探索。海警要抓紧与相关业务主管部门一道,分类分批出台各个执法领域的裁量基准。

五、结语

全球海洋治理正面临着严峻挑战,对海洋的保护性开发利用、确保海洋和海洋资源的可持续发展将成为全球海洋治理的主流声音。对此,中国提出建立开放包容、具体务实、互利互赢的蓝色伙伴关系,并以此为基础,通过多元合作,调动各方资源,共同开展保护和可持续利用海洋和海洋资源的行动。海洋治理与可持续发展是一对紧密连接的概念,其中治理规则和手段直接影响可持续发展的进程与质量。中国海警在应对海洋秩序维护、渔业管理、海洋生物多样性维护、海洋环境保护、南北极事务、海上执法合作等海洋治理重点问题时,理应发挥更多、更重要的作用。中国海警的发展历程中虽然坎坷,但在今天,一支崭新、有力的海上综合执法力量已经形成。在实现队伍建设和能力素质全面提升的过程中,需要以系统观点全面分析,廓清海警的组织目标,摸清能力短板,把准时代脉搏,掌握海洋规律,以“控护兼备、岸海一体、全时警备、公正文明”为基本指向,以出台《海警法》的配套法规制度为基本路径,真正建成助力海洋强国的现代海警。