

我国海岸警卫队组建模式探讨

何忠龙 任兴平 冯永利

摘 要 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;要对海上进行有效执法,必须尽快组建我国海岸警卫队。海岸警卫队的组建必然要涉及组建模式选择问题。文章从海岸警卫队组建模式的讨论入手,探讨了我国海岸警卫队的组建模式。

关键词 海岸警卫队;海上执法;组建模式

20 世纪 80 年代,随着冷战结束,“和平与发展”成为世界主题,尤其是 1994 年《联合国海洋法公约》的正式生效,为各国解决海上争端提供了国际法准则,全人类依法治理海洋,共同开发利用海洋的新秩序逐渐形成。各国清醒地意识到:必须建立一个专门机构,在国际法框架内加强对本国管辖海域的依法治理。准军事化的海上执法力量(通常称为海岸警卫队)得到了各国的广泛认同和青睐。

1998 年以来,环太平洋沿岸国家和地区纷纷组建和扩建本国的海岸警卫队,加强对本国海洋国土的管辖海域的综合管理和统一执法。“控制海洋、开发海洋”已成为 21 世纪世界形势的主要特征之一。我国目前的海上执法力量主要由国家海洋局下辖的海洋监督队伍、交通部下辖的中国海事局、农业部下辖的渔政渔港监督、海关总署下辖的缉私队及公安边防海警部队等多个部门组成,与世界海洋强国相比,存在着力量分散、功能重叠、装备较差和执法效率低下等弊端,难以适应海洋综合执法的需要。建设一支精干高效的海上统一执法力量,即中国海岸警卫队,实施海洋综合管理和统一执法,实现对我国管辖海域的有效控制与管理,对贯彻实施十六大提出的“实施海洋开发”战略目标具有十分重要的政治、经济和军事意义。

组建中国海岸警卫队必须采用合理的组建模式。组建模式是指为了实现中国海岸警卫队组建的目标而在一定时期内采用的特定组建方式。组建海岸警卫队并没有一个固定的模式,中国海岸警卫队的组建模式要根据国情和海洋综合管理要求,借鉴国外经验,合理确定。

一、海岸警卫队的组建模式

总结分析世界二十余个主要国家海岸警卫队的组建历程笔者认为,组建海岸警卫队的模式主要有合并模式、扩建模式、统筹模式、整合模式和试点模式。

1. 合并模式

合并模式是将几个具有不同功能的子系统合成为一个具有综合功能系统的组建模式。就海岸警卫队的组建来讲,可以将几支具有不同海洋执法职能的队伍,合并为一支具有多功能的海洋执法队伍,以达到集中力量实施海洋综合执法的目的。这种模式的主要特点是:可充分发挥现有资源效能;涉及矛盾少;合并后可以集中投入,统筹发展;组建速度快。采用这种组建模式需要具备的条件是:必须要有两支以上的海洋执法队伍,并且每支海洋执法队伍都不含有海洋管理职能。采用这种模式的典型国家是美国。1790 年和 1848 年,美国分别组建了“美国海上缉私队”和“美国海上救生队”。1915 年 1 月 28 日,美国将两支队伍合并,正式改名“美国海岸警卫队”,走上了海洋综合执法的轨道。目前,美国海岸警卫队已成为美国五大武装力量之一。

2. 扩建模式

扩建模式是指先建立一个系统,使其具有一定的功能,然后逐步增加新的功能,直到系统功能达到要求的组建模式。在国家资源有限的情况下,可以采取先组建一支小规模多功能的海洋执法队伍,之后随着国家综合国力的增强而不断加强执法力量建设,逐步形成一支体制编制顺畅、法律法规健全、武器装备精良、人员素质较

高的多功能的海洋综合执法队伍。这种组建模式的主要特点是:初期投入少,量力而行,逐步发展,重复投资少而组建效益高;武器装备与人才建设同步发展;海洋综合执法能力不断提升。采用这种组建模式需要具备的条件是:国家的实力有限,没有建立海岸警卫队,但随着本国对海洋战略地位认识的深入,为了加大海洋保护和海洋权益争夺的力度,因而积极采取措施,不断加强海洋执法力量建设。采用这种模式的典型是包括越南在内的综合国力相对较弱的一些国家。

3. 统筹模式

统筹模式是指根据实际需要,直接形成一个功能相对完善的系统,然后根据发展需求,逐步调整的一种组建模式。这种模式是在国家强大综合国力支撑下,统筹兼顾,迅速建立起一支强大的、精干的和装备精良的海洋执法队伍。这种模式的主要特点是:起点高,迅速组建起强大的海洋执法力量,满足本国海洋综合管理的需要。采用这种组建模式需要具备的条件是:国家对海洋地位有着清醒的认识,综合国力强大,拥有先进的技术、高素质的执法人才队伍以及较好的执法环境。日本和菲律宾就采用了这种模式。日本对海洋高度重视,除组建了强大的海军外,于1948年5月组建了日本海上保安厅,由其执行警察职能及其他行政机关部分职能,对海洋实施综合执法。菲律宾在美国的帮助下,直接组建了国家海岸警卫队。

4. 整合模式

整合模式是将功能交错的多个子系统重新组合成一个具有综合功能的系统,然后根据发展需求,逐步完善的一种组建模式。采用这种模式组建海岸警卫队,是在现有的两支以上海洋执法队伍基础上,进行有机地组合与调整,重新进行职权划分,使其具有多种功能,符合海洋综合执法的需要。这种模式的主要特点是:一方面有利于集中力量、节约投入、优化资源,逐步形成一支强大的、多功能的海岸警卫队,符合海洋执法的客观要求和发展趋势;另一方面,由于对多支海洋执法队伍进行统一编组,涉及面广,需要处理的矛盾比较多,首次投资较大。采用这种组建模式需要具备的条件是:必须具有两支以上的海洋执法队伍;国家资源充足,有必备的物质基础和良好的海洋执法环境;涉及部门顾全大局,积极配合。韩国于1996年以机构改革的方式,对政府机构中十余个与海洋有关的职能部门进行整合,成立了海洋警察厅,对海洋实施了综合管理。

5. 试点模式

试点模式是指为了将多个子系统重组成为一个多功能系统,先将部分子系统按整合模式建立一个新的子系统,以此作为试点,在成功经验的基础上,逐步扩大试点

范围,直至整个目标完成的组建模式。采用这种模式组建海岸警卫队,是在国家资源有限的条件下,从已存在的海洋执法队伍中各自抽取一部分力量,在合适的地点进行整合并展开工作,待取得成功经验后,迅速向其他地区推广。这种模式的主要特点是:涉及矛盾少,首次经费投入小,可以充分利用现有资源,便于积累经验,可缓解财政压力和逐步改善海洋执法环境。采用这种组建模式需要具备的条件是:试点要有典型性,几支海洋执法队伍在试点有一定的执法力量存在;国内具有较好的执法环境。这种模式已在我国经济体制改革中使用过并取得了成功。当然,采用该模式组建海岸警卫队,完成整个组建工作需要较长时间。

二、我国海岸警卫队的组建模式选择

当前我国已经拥有多支具有一定基础的海洋执法队伍,决定了我国不能选择扩建模式和统筹模式。这些海洋执法队伍的管理职能和执法职能交错,决定了我国无法选择合并模式。我国海洋执法队伍的特点是装备数量多,却不够精良;队伍庞大,但素质较低;基础设施众多,但缺乏优化配置;海洋法律、法规虽多,然而尚不健全;综合国力增长速度快,但资源仍然十分有限。组建中国海岸警卫队涉及面广、矛盾较多、人员安置困难、体制改革难度较大和缺少论证等各种情况,决定了我国难以选择整合模式。

综合以上分析笔者认为,选择试点模式符合我国国情。

1. 具有符合试点模式的海域

我国管辖海域除了渤海是内海不存在争议以及在北部湾海区与越南划定了第一条海上边界外,其他海区均不同程度地与邻国存在争议。因此,试点海域有渤海和北部湾可选。如果选择渤海,由于它是内海,涉外执法工作少,海洋综合执法任务有限,且在该海域各海洋执法队伍不健全,不具有代表性,因此不宜选其作为试点。而北部湾海域条件较好,一是中越北部湾划界协议生效后,越方武装船只抢劫案还时有发生,我国在该海域面临着边界管护任务和海洋综合执法任务。二是在北部湾海域我国各涉海管理部门的海洋执法队伍基本齐全。该海域有公安部边防局下属的广西海警支队、广东湛江海警三支队二大队、海南海警支队,国家海事部门的湛江海事局、广西海事局、海南海事局,海关总署下属的广东海关缉私局、广西海关缉私局、海南海关缉私局,农业部下属的广东省渔政总队湛江支队、广西渔政总队、海南渔政总队;还有海洋局下属的广西海监总队、海南海监总队。三是北部湾海域边界线总长294海里,海域面积达6万km²,我国目前的海洋执法队伍足以完成该海域

的综合执法任务。

2. 具有良好的执法环境

改革现行海洋执法体制,统一海洋执法队伍,目前在国内外已基本达成共识,也引起了国家领导的高度重视。北部湾试点工作具有海洋管理体制改革涉及面较小、矛盾较少以及人员安置难度不大等特点,可能带来的各种负面影响也相对较小,比较适合选择进行试点工作。

3. 具有广阔的发展空间

在北部湾展开试点工作后,首先,可以为我国海洋综合执法开创一个新局面。对该海域实施综合执法,可以迅速提高该海域的管理水平,为我国的海洋统一执法积累经验,同时可以加快国家海洋法律法规建设进程,提高海洋执法人才的综合素质,促进地方政府体制改革进程等。其次,国家可以利用有限资源进行统筹规划、统一调度、集中投入、集中管理,为中国海岸警卫队全面组建打下坚实基础。此外,我国还可以与其他国家的海岸警卫队展开广泛交流与合作,吸收转化他们的成功经验,不断提高我国海洋综合执法能力,树立起我国良好的国际形象。

三、结束语

21世纪是海洋世纪。改革我国海上现行的执法体制,组建我国海岸警卫队,是实施海洋综合管理和统一执法的迫切要求。在组建我国海岸警卫队的过程中,认真分析国外的组建模式,充分借鉴他们的有益经验,合理确定一个具有中国特色的组建模式势在必行。

参考文献

- 1 王诗成.海洋强国论[M].北京:海军出版社,2000
- 2 和先琛.对建立海上综合执法力量的思考[J].边防研究,2004(3)
- 3 曹明杰,张显国.浅析我国现行海上执法体制存在的弊端及对海洋管理立法的思考[J].边防研究,2004(1)
- 4 郭其侨,姚延进.军队建设学[M].北京:国防大学出版社,1991
- 5 刘有钟.美国海岸警卫队概况介绍[J].航海技术,1998(4)

(作者单位 公安海警高等专科学校电子技术系)

