

中国海警海上行政执法困境及对策探析

——以中国海警首起海洋生态公益诉讼案为例

姜秀敏, 孙啸

(海南大学 海口 570228)

摘要:海洋是高质量发展的战略要地,海洋生态环境保护是海洋可持续发展的保障。2018年调整组建中国海警局并由其统一履行海上维权执法职责。海上行政执法作为海上维权执法的重要组成部分,对于维护我国海洋权益和海上安全秩序发挥核心作用。文章基于中国海警首起海洋生态公益诉讼案,从海洋生态环境保护的视角出发,以《中华人民共和国海警法》和《中华人民共和国行政处罚法》等为理论依据,分析中国海警海上行政执法工作的现状及困境,提出进一步发展海上行政执法工作的对策,包括优化海上行政处罚快速办理程序、规范行使海上行政处罚自由裁量权、完善海上执法行政强制执行程序、提高科技管海能力以及加强区域合作,以期促进中国海警行政执法向高效率、规范化、专业化方向发展。

关键词:海警法;中国海警局;海上行政执法;行政处罚

中图分类号:D922.1;X55

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2024)02-0071-09

The Dilemma and Countermeasures of Maritime Administrative Law Enforcement of China Coast Guard: Take the first public interest lawsuit on marine ecology of China Coast Guard as an example

JIANG Xiumin, SUN Xiao

(Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: The ocean is a strategic location for high-quality development, and marine ecological environment protection is a guarantee for sustainable marine development. In 2018, China Coast Guard was reorganized and established to carry out maritime rights protection and law enforcement duties. As an important part of maritime rights protection law enforcement, maritime administrative law enforcement plays a core role in safeguarding the maritime rights and interests and maritime security order of China. Based on the first public interest lawsuit on marine ecology of China Coast Guard, this paper analyzed the current situation

收稿日期:2023-08-16;修订日期:2024-01-16

基金项目:海南省高等学校教育教学改革研究重点项目(HnjgY2022ZD-2);海南省社会科学规划项目“习近平新时代经略海洋思想及海南的生动实践研究”(HNSK(ZC)22-181);海南省马克思主义理论研究和建设工程专项课题项目“习近平关于海洋强国建设重要论述及海南的生动实践研究”(2023HNMGC03)。

作者简介:姜秀敏,教授,博士生导师,博士,研究方向为政府治理与改革、海洋战略与海洋治理

and predicament of China Coast Guard's maritime administrative law enforcement work from the perspective of marine ecological environment protection, based on the theoretical basis of the Maritime Police Law of the People's Republic of China and the Administrative Penalty Law of the People's Republic of China, and put forward countermeasures for further development of maritime administrative law enforcement work. It included improving the rapid handling procedures of maritime administrative penalties, standardizing the exercise of the discretionary power of maritime administrative penalties, improving the administrative enforcement procedures of maritime law enforcement, enhancing the scientific and technological ability of sea control, and strengthening regional cooperation, so as to promote the administrative law enforcement of China Coast Guard to the direction of high efficiency, standardization and specialization.

Keywords: Maritime police law, China Coast Guard, Maritime administrative law enforcement, Administrative penalty

0 引言

海洋孕育生命、联通世界、促进发展,是海上互联互通和务实合作的关键领域,也是国家安全的战略屏障。新时代世界各国不断加大对海洋的战略统筹,维护国家管辖海域的海洋权益。为应对我国海洋权益面临的威胁和挑战,《中华人民共和国海警法》(以下简称《海警法》)第二条规定:“人民武装警察部队海警部队即海警机构,统一履行海上维权执法职责。海警机构包括中国海警局及其海区分局和直属局、省级海警局、市级海警局、海警工作站”。海上维权执法可以分为海上安全保卫、海上行政执法和办理海上刑事案件 3 个层次^[1],其中海上行政执法是中国海警局的主要职责之一,同时是我国海洋行政管理的重要手段,具有极其重要的现实意义^[2]。从执法范围看,海上行政执法涉及海上治安管理、海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理等领域;从概念界定看,海上行政执法的主体为依法产生或者获得执法权的涉海行政机关以及法律授权委托的机关,海上行政执法的客体即执法行为所要调整的对象^[3](通常是海上行政案件);从法律依据看,海上行政执法的法律渊源包括国家制定的相关法律法规等规范性文件,包括《海警法》《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)《中华人民共和国领海及毗连区法》(以下简称《领海及毗连区法》)等。

基于上述时代背景和理论依据,本研究从中国海警首起海洋生态公益诉讼案出发,深度剖析中国海警局海上行政执法工作的困境,并尝试提出解决对策,以期提升海洋行政执法效率、增强海洋行政案件办理能力、推进海洋国际合作。

1 中国海警首起海洋生态公益诉讼案

1.1 案例概述

2021 年厦门海事法院审结全国首起由中国海警提起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷诉讼案。被告安徽芜湖某航运公司所属的疏浚作业船在从事厦门某海洋工程疏浚倾倒作业时违法倾倒废弃物,倾倒方量达 64 700 m³,涉及倾废面积 115 275 m²。厦门海警局据此作出警告并处 20 万元的行政处罚。案发海域系厦门海洋珍稀物种自然保护区,严重危害国家一级保护动物中华白海豚等 12 种珍稀物种栖息海域的生态安全,损害国家和社会公共利益。厦门海警局向厦门海事法院提起海洋生态公益诉讼,被告公司被判赔偿生态环境修复费用 128 万余元^[4]。

1.2 案例分析

上述案件是《海警法》颁布并实施后全国首起由中国海警提起的海洋生态公益诉讼案。根据 2018 年《关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》,中国海警局行使法律规定的有关行政机关相应执法职权,包括海上行政执法权。2021 年《海警法》进一步明确中国海警局的执法主体地位和依

法履行海上行政执法的职责。根据《海警法》第二条,厦门海警局属于市级海警机构,作为处理本案的行政主体,有权利、有义务监督和管理辖区内一切关于维护海洋权益的事务。本案中的执法人员是行政组织内部承担公务的除工勤人员以外的具体工作人员,对辖区内的企业等主体进行线索摸排等行为受厦门海警局的职务委托,符合法律规定,其行为产生的法律后果由行政主体承担。责任公司擅自倾废的行为经执法人员查证,根据《海洋环境保护法》确认其违法事实。针对责任公司因违法倾废行为以及牵连性违法行为而导致的海洋环境污染、海洋生态损害等违法事实,厦门海警局根据《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)、《海洋环境保护法》《厦门市生态环境损害赔偿制度改革实施方案》等相关规定,实施行政处罚并提起公益诉讼。

1.2.1 行政顶格处罚

厦门海警局严格遵守《海警法》规定,在职责范围内监督检查海洋倾废的海洋污染损害,并根据《行政处罚法》对责任公司在厦门海域的违法倾废行为实施行政处罚。该行政行为符合实体要件和程序要件;在实体方面,厦门海警局作为行政主体,符合主体合法的要件;在程序方面,厦门海警局作出的行政处罚严格规范、程序合法、执法公正,是积极有效的行政行为。

同时,厦门海警局在行使行政处罚自由裁量权时,遵循行政合理性原则。根据2017年《海洋环境保护法》第八十五条规定,不按照许可证的规定倾废或者向已经封闭的倾废区倾废废弃物的,由海洋行政主管部门予以警告,并处3万元以上20万元以下的罚款。厦门海警局坚持以实现义务为目的、不以惩戒为目的,严格遵守被授权的处罚事项范围,作出适宜的处罚决定,对责任公司予以警告并处行政顶格处罚20万元。这种具体的行政顶格处罚行为体现行政执法的法定性、制裁性、处分性等特点,有利于推动中国海警主动履行法定职责以及提高行政执法能力。

1.2.2 提起海洋生态公益诉讼

经厦门海警局查证,责任公司此前已因违法倾

废行为受到过1次行政处罚,而这次违法倾废的海域位于厦门珍稀海洋物种国家级保护区,不仅难以弥补海洋自然保护区生态环境的治理成本,而且损害国家和人民群众的利益。2017年《海洋环境保护法》第八十九条第二款规定“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求”,厦门海警局代表国家向有管辖权的海事法院提出海洋生态公益诉讼。

本案属于生态环境损害赔偿诉讼案,由厦门海事法院依法受理。厦门海事法院在受理案件时贯彻落实公益诉讼的基本程序,坚持损害担责、全面赔偿的原则,明确被告公司的违法行为责任。在本案中,被告公司和厦门海警局处于同等和对等的法律地位,行政相对人有权对其具体行为进行辩论。为保障行政相对人的合法救济权利,厦门海事法院联动福建涉海部门、社会组织等共同参与,有效衔接同一违法行为引发的诉讼赔偿,确保案件受理的合法性和公正性。最后经厦门海事法院调解,厦门海警局参照评估机构提出的评估意见与被告公司达成协议,由被告公司赔偿128万余元用以修复海洋生态环境。

总之,厦门海警局运用行政手段对责任公司的违法倾废行为作出行政处罚并对其破坏海洋生态环境行为提起公益诉讼,彰显中国海警海上行政执法主体地位及其保护海洋生态环境的决心,有力震慑破坏海洋生态环境的违法行为。

2 中国海警的改革历程与海上行政执法的发展现状

2.1 中国海警的改革历程

2013年我国针对海洋管理执法力量分散、行政效率不高的问题,重新组建国家海洋局并整合多个海上行政执法部门的职权,结束海监、海事、海关、渔政和公安边防“五龙治海”的局面。重组的国家海洋局履行海洋综合管理职责,以中国海警局的名义开展海上维权执法工作并接受公安部的业务指导。同年7月中国海警局正式成立。

2018年国务院机构改革将国家海洋局(中国

海警局)领导管理的海警队伍及相关职能全部划归武警部队。同年《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》(以下简称《决定》)明确海警队伍整体划归中国人民武装警察部队领导指挥,调整组建中国人民武装警察部队海警总队,称中国海警局,统一履行海上维权执法职责。2021年1月第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过《海警法》,为中国海警开展海上维权执法工作提供法律依据。

2.2 海上行政执法的发展现状

2.2.1 海上行政执法权进一步细化

根据《决定》,中国海警局履行海上维权执法职责,包括执行打击海上违法犯罪活动、维护海上治安和安全保卫、海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理、海上缉私等方面的执法任务,以及协调指导地方海上执法工作。其中,执行海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理、海上缉私等方面的执法任务,行使法律规定的有关行政机关相应执法职权。中共中央办公厅、国务院办公厅、中央军委办公厅印发的《关于中国海警局与其他涉海部门职责分工及协作配合机制有关问题的意见》进一步明确中国海警局与其他涉海部门的业务联系与分工合作。对中国海警局职权的细化有助于打造高效有序的执法环境,在强化功能型组织分工的同时加强跨部门协作^[5],提高海上行政执法效率。

2.2.2 海上行政执法措施逐渐完善

近年来,海上行政执法措施和实践的有机融合为中国海警局顺利开展海上行政执法工作提供保障。2021年中国海警局印发《海警机构海上行政执法事项指导目录(2021年版)》,其中职权类型包括行政处罚和行政强制2个部分(图1)。行政处罚是海上行政执法的重要手段,包括决定程序和执行程序。根据《中华人民共和国行政强制法》(以下简称《行政强制法》),行政强制分为行政强制措施和行政强制执行,其中行政强制措施在实施行政处罚前起到临时限制的作用,行政强制执行则在作出行政处罚决定并生效后进行。

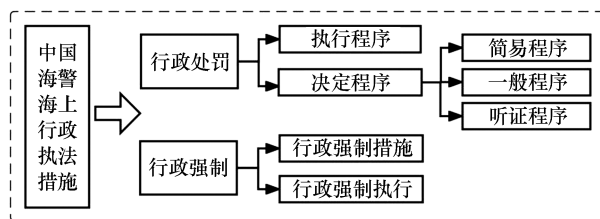


图1 中国海警海上行政执法措施

Fig.1 Maritime administrative law enforcement measures of China Coast Guard

由于中国海警局的行政执法实施场地大多是在海上,执法环境具有一定的特殊性。根据《海警法》《领海及毗连区法》《中华人民共和国海上交通安全法》等法律法规,海上行政执法措施主要包括:当场盘问、检查或继续盘问;登临、检查、拦截、紧追;划定海上临时警戒区,限制或禁止船舶、人员通行、停留;责令船舶暂停航行、作业,指定地点停泊或禁止离港;随船监管;毗连区管制。

2.2.3 海上行政执法能力稳步提升

据统计,中国海警局自组建以来共接处警5.3万起,平均每天有7000余名执法人员和260余艘舰艇战斗在第一线,查办各类案件2.4万起,查获走私案件案值210亿元,缴获各类毒品9.875t,查扣涉案海砂1200万t^[6]。2022年中国海警局持续强化责任担当,联合其他涉海部门深入开展伏季休渔、“净海”打击海上走私、“碧海”海洋生态环境保护和资源开发利用等专项整治行动,有效接处警15227起,查处各类治安行政案件2681起,查获各类走私案件471起,查处渔业行政案件525起,取得阶段性明显成效,有力维护海上环境秩序^[7]。

近年来,中国海警局积极推动构建海洋生态环境保护综合执法监管体系。一方面,制定海上行政执法目录、生态环境保护案件办理指引等规范性文件,为该领域的行政执法提供法律依据;另一方面,沿海各级海警局和海警工作站日均动用110余艘舰艇配合常态组织航空器开展全域巡航,查处违法围填海、违法倾废、破坏海岛等案件360余起,收缴罚款近2亿元。经过长期探索,中国海警局的海上行政执法能力全面提升,在保障海上行政执法服务质效的同时,致力于筑牢全方位、多层次的海上安全

屏障。

3 中国海警海上行政执法的主要困境

中国海警首起海洋生态公益诉讼案的成功办结凸显中国海警的行政主体地位,通过行政处罚和公益诉讼等手段依法保护我国海洋生态环境。本研究以该案例为切入点,结合现阶段中国海警局海上行政执法的现状,深入剖析其面临的挑战和困境。

3.1 海上行政处罚办理程序有待优化提速

《行政处罚法》为中国海警局的海上行政执法工作提供必要的法治基础和程序规定。随着海上行政案件的增多,以行政处罚的普通程序处理海上行政案件过于繁琐与延宕,无法满足海上行政案件快速办理的需求。虽然行政处罚的简易程序环节简洁且办理速度快,可当场作出行政处罚决定,但其要求十分严格,必须确凿违法事实并有法定依据。海上办案环境复杂,在短时间内尚未全面掌握证据的案件无法适用简易程序。

针对上述问题,《海警法》第二十九条规定可以当场作出处罚决定的情形,第三十条和第三十一条规定适用和不适用快速办理的情形。然而这些规定仅提供原则性说明,在快速办理程序的具体内容以及简化审批的细则等方面还存在诸多留白。此外,在中国海警局现行的海上行政执法办案程序中,现场调查取证环节的交通工具主要是船艇和飞行器,耗油量且费用高昂,不仅限制执法人员完成预期工作任务,而且提高办案的成本负担。因此,为满足中国海警局海上行政案件的办理需求,亟须进一步补充完善快速办理程序的规章制度。

3.2 海上行政处罚自由裁量权有待控制

现阶段海上行政处罚程序出现自由裁量规范缺失、作出罚款决定不合理等现象,意味着此前的规定已与实际执法活动不适应。

在立法方面,《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》要求细化行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布,然而专门针对中国海警局海上行政执法裁量权的规范性文件尚未正式发布。以中国海警首起海洋生态公益诉讼案为例,厦门海警局依照2017年《海洋环境保护法》的规定行使自由裁量权,20万元罚款即最高裁量基准,而事实上

20万元远不足以修复被破坏的海洋生态环境。根据2023年新修订的《海洋环境保护法》第一百零七条,未按照倾倒许可证的规定倾倒废弃物的处20万元以上100万元以下的罚款,但即使如此也难以使受损害的海洋生态环境恢复如初。因此,除采用公益诉讼的法律手段外,是否可以动态调整海洋生态环境行政裁量权的基准,针对具体的违法行为酌情上调处罚阶次,还需要进一步完善认定标准。

在执法方面,海上行政执法区别于陆地行政执法,裁量基准落实不足导致执法人员拥有较大的自由裁量权。在办理海上行政案件的过程中,执法人员应结合案件具体情况依法作出判断,然而其工作流程缺乏有效监管且易受主观因素干扰,可能带来以罚代管、逐利执法、过度处罚等新问题。实际上,如果自由裁量权较为宽松,将难以约束行政相对人,无法实现预期的警示和防止再犯的目的;反之,从重处罚不仅有失处罚与教育相结合的原则,而且损害执法公信力和行政相对人的合法权益。

3.3 海上行政强制执行程序有待完善

从整体来看,中国海警局的海上行政执法制度体系仍存在漏洞,其中行政强制执行程序缺乏专门的法律规定,不足以发挥应有的作用。在现行的海上行政执法行政强制执行程序中,对于《海警法》未规定的内容主要参照《行政强制法》或涉海部门的相关文件执行,然而《行政强制法》的一些规定与中国海警局的实际办案情况存在无法完全匹配的问题,且涉海部门与中国海警局尚未形成法律文件的有效衔接。例如:《行政强制法》第四十三条第一款规定“行政机关不得在夜间或者法定节假日实施行政强制执行。但是,情况紧急的除外”,但并未对紧急情况作出详细解释;海上行政执法时刻面对复杂多变的海洋环境,难以完全满足此项规定,在一定程度上降低执法效率。此外,由于海上办案环境具有不确定性,在一定程度上影响中国海警局与涉海部门的信息联通和工作衔接,从而制约海上行政执法工作效能的整体提升;如期向法院提供证据可能存在困难,加上申请法院强制执行的程序复杂且耗费时间长,易错过强制执行的最佳时间。

3.4 海上行政执法科技手段相对滞后

新形势下各级海警机构联合多部门初步构建

“海陆空”联动的全方位立体管控模式,执法工作取得新成效。但与陆上相比,海上行政执法的科技手段相对滞后,海上治理模式也有待创新。因此,不断丰富科技管海的手段和增强科技执法的创新能力,成为提高海上行政执法效率的必然选择。

广阔的海域面积以及复杂多变的海洋环境给海上行政执法活动的情报获取以及数据分析处理带来巨大的压力。在海洋生态环境领域,违法者为躲避执法检查,超标排放、盗采海砂、破坏海岛和湿地等违法行为趋于隐蔽,并呈现从大规模、大范围转为小规模、小范围的发展态势,导致执法人员难以及时准确地获取现场信息,对推进执法工作以及保护海洋生态环境构成严重威胁。例如:在确定违法倾废污染的海域面积时,采用传统的动态跟踪技术将耗费更多的人力和物力。因此,如何健全信息监测支持系统,实现对目标区域的动态监测并及时进行数据分析处理,以此提升海上行政执法的决策效率,是目前中国海警局面临的主要难题之一。

3.5 海上行政执法深受域外环境影响

“百年未有之大变局”的历史背景强化大国博弈的复杂性和深刻性,新时代海洋资源逐渐成为国际竞争的新焦点^[8]。随着海上摩擦、海上走私等违法事件的不断增加,需要处理的事务更加多元化,执法环境也日趋复杂。

中国海警局的海上行政执法适用《海警法》,而国际上对于《海警法》的相关条款存在诸多质疑,包括管辖海域范围、船舰艇的法律属性、执法性质等。事实上,美国、日本、韩国、越南等国家均已颁布和实施相关涉海法律,试图为本国海上行政执法的合法性提供完善的法律解释。因此,对于同一海上行政执法行为,如参照不同国家的法律标准,结论可能大相径庭。此外,海上摩擦事件频发凸显海上行政执法环境的不稳定性,不利于中国海警局开展维护海上治安的日常工作。加之以往的合作共识深受外部环境的影响,中国海警局的国际合作机制仍存在合作基础不够坚实、合作领域不够全面等问题,未来应积极以经济合作项目谋求建立友好合作伙伴关系以及推进海上行政执法合作。

4 新时代中国海警海上行政执法的对策建议

实践证明,海洋为世界市场的扩大提供渠道,同时推进海洋安全问题的全球化。为保障中国海警海上行政执法工作的顺利开展,从国内层面而言,应规范海上行政执法程序,积极推进现代科技与海上行政执法的深度融合;从国际层面而言,正确处理国际社会对《海警法》的质疑,加强区域间的合作与交流,维护海洋权益和海上安全秩序。

4.1 健全海上行政处罚的快速办理程序

为进一步加强海上行政处罚快速办理程序的设计工作,应统筹兼顾《海警法》《行政处罚法》与2022年中国海警局起草的《海警机构行政执法程序规定》征求意见稿(以下简称《执法程序规定》)。针对《海警法》中“事实清楚”“其他不宜快速办理的”等模糊性表述,以及“本法未作规定的”但相关法律规定不适应海上行政执法现状的事项,在《执法程序规定》中重点做好内容细化与补充。如《海警法》第三十条提及的“事实清楚”,可明确为对不涉及其他违法犯罪行为的行政案件,执法人员依据工作流程查验,以获取关键性证据和行政相对人确认违法事实为标准。

事实上,并非全部的海上行政案件都需要遵循严密的程序处理。针对行政相对人自愿选择快速办理程序的情形,执法人员可以结合具体违法行为和上级批示,积极回应行政相对人的诉求。同时,按照惩罚与教育相结合的原则,执法人员实施行政处罚的目的在于帮助行政相对人认识到自己的过失。基于此,对于行政相对人主动配合执法的情形,可以补充认错认罚的激励机制^[9]。目前《执法程序规定》尚在征求意见阶段,应抓紧制定主动认错与减轻行政处罚的标准规范,鼓励行政相对人认错认罚,以此缩减执法办案的时间成本。因此,中国海警局应尽快促进《执法程序规定》的出台和实施,弥补海上行政处罚快速办理程序在立法上的不足。

4.2 规范行使海上行政处罚自由裁量权

在立法方面,坚持政策导向与目标导向,科学制定裁量基准与当场收缴罚款程序。基于裁量基准和相应的管控措施,为执法人员实施行政处罚提供依据。2022年国务院《关于进一步规范行政裁量

权基准制定和管理工作的意见》旨在健全行政裁量基准,统一指导开展行政处罚工作尺度和标准的制定。现阶段中国海警局关于制定专项自由裁量权基准的工作已经取得一定成绩,如2021年农业农村部联合中国海警局印发《海洋渔业行政处罚自由裁量基准(试行)》,2023年中国海警局会同自然资源部公开向社会征求规范海洋资源开发利用专项处罚裁量基准的意见。此外,中国海警局应重点关注与海洋管理部门的联勤联动,优化现行行政裁量权管理,积极推进其他海上执法领域专项行政裁量基准的制定。

在执法方面,加强执法人员业务能力建设,注重执法人员对专项行政裁量基准工作细则的理论学习,严格按照工作细则实施行政处罚,避免因行政相对人事后提起行政救济而从客观上增加执法成本。基于此,在实际办案过程中,还需要落实执法程序公开与公平的原则。《海警法》第六十八条第二款规定“海警机构应当按照国家有关规定以文字、音像等形式,对海上维权执法活动进行全过程记录,归档保存”。经过行政相对人的允许后,执法人员应对作出行政处罚决定的全过程进行录音或录像,防止自由裁量权的滥用,保证行政相对人的合法权益。

4.3 完善海上执法的行政强制执行程序

按照“法法衔接”的基本原则,实施海上执法的行政强制执行程序,应以海洋环境的不确定性和区别于陆地的特殊性为抓手,推动执法资源整合,建立《海警法》《行政强制法》以及其他涉海法律之间的有效衔接机制。鉴于行政强制执行程序对海上执法的广泛影响,应尽快厘清不同领域的执法依据复杂交织、相互分离等问题。因此,应建立与协调《海警法》作为海上行政法律体系的中心,发挥其解决一般性海上行政执法问题的基础性作用,通过授权、转引等手段^[1],将《行政强制法》和其他涉海法律联结到海上执法的行政强制执行工作中,并形成专业性的法律规范。

为进一步规范海上执法的行政强制执行程序,中国海警局应联动海洋管理部门建立顺畅的沟通与合作机制。与海洋管理部门相比,中国海警局具

有更加强大的执行力,对违法活动的震慑力更强。需要指出的是,不同部门在处理同一行政案件时应执行不同方向的任务,对于海上执法的行政强制执行工作应以中国海警局为中心,其他部门则发挥专业化执法的作用。例如:海洋渔业活动由农业农村部渔业渔政管理局进行专业化执法,必要时配合中国海警局实施行政强制执行程序;海上交通安全事故由海事管理部门主要负责,只有遇到紧急安全情况时,中国海警局才进行强制干预和应急处理。

4.4 促进现代科技与海上行政执法的深度融合

根据《海警法》第二十三条,中国海警局依照相关法律法规规定,对海上生产作业现场进行监督检查。为更好地完成执法监督检查工作,中国海警局可借助现代科技手段获取情报数据并智能化分析处理数据,充分发挥科技在海上行政执法精准决策中的支撑和引领作用。在中国海警首起海洋生态公益诉讼案的调查取证环节,厦门海警局主要依赖在福建建成并使用的全国海警海域海岛卫星遥感监测平台,实现对污染海域的动态实时监测。现阶段为满足我国海域信息数据获取、处理与分析的需求,以及提高海域空间资源监控管理的能力与水平,可将商业遥感卫星影像纳入现有的海警情报体系^[10]。与传统的动态跟踪技术和数据分析技术相比,商业遥感卫星技术覆盖范围更广、信息收集更方便,在船只、海岸线及海洋生态环境监视监测领域已具备成熟的技术。这些技术优势非常适用于大面积的海域动态监测,有利于实现海上行政执法的工作目标。因此,搭建商业遥感卫星企业与中国海警局的合作平台,既可满足海上情报获取与信息分析的现代化发展需求,又可践行“军民合作”理念,有助于形成合力,逐步提高中国海警局海上行政执法的效率。

4.5 加强区域合作,共同应对国际安全挑战

针对《海警法》遭受的外部质疑,国内学者作出法律分析与回应。①中国海警局具有海上行政执法与武装力量的双重身份,符合我国法律且契合总体国家安全观;由武警部队编制的中国海警局承担海上维权执法任务并不是我国首创,而是符合国际实践的^[11]。②对于管辖海域范围,越南、菲律宾、日

本等多国的法律也未作明确规定;我国通过《海警法》宣布管辖海域范围符合国际法规范,在规定海域内执法也为国际社会所容许^[11]。③根据《日内瓦公海公约》《联合国海洋法公约》等国际法以及国内法对“政府船舶”和“公务船”的界定,在我国开展海上行政执法、维护海上安全秩序的船舶属于非军舰性质,其法律属性为维权执法船^[12]。

此外,应着力提高中国海警局海上行政执法的国际合作能力,通过对话和磋商的形式减少海上摩擦,寻求与其他国家在互利共赢和可持续发展的经济领域建立合作伙伴关系^[13]。我国海域辽阔,海上邻国众多,各国在海洋交通安全、海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理等方面存在共同的利益,应以此为契机签订协议,构建双边与多边并进的合作机制。多边协议有利于达成多方共识,更有效地解决海上摩擦;双边协议有利于架构双方合作的桥梁,具有更强的针对性和可操作性。因此,中国海警局应发挥双边与多边协议的不同优势,建立符合我国海洋战略的海洋区域合作机制。

5 结语

本研究基于中国海警首起海洋生态公益诉讼

案,论证中国海警局的行政主体地位及其在行政处罚、公益诉讼等方面的合理性与合法性,分析中国海警局海上行政执法工作的现状和存在的问题,并从5个方面对我国海上行政执法提出建议。①规范海上行政处罚的快速办理程序,减少行政执法成本;②健全行政处罚自由裁量权控制制度,维护中国海警局的公信力,保障行政相对人的合法权益;③加强《海警法》与《行政强制法》以及其他相关法律法规的有效衔接,完善海上执法的行政强制执行程序;④提高科技手段在海上情报收集、数据分析等领域的运用能力;⑤积极回应《海警法》的外部质疑,建立新型区域合作模式。

需要说明的是,本研究讨论的案例具有一定的特殊性。①研究对象是海上行政执法,而案例主要涉及海洋生态环境保护领域,对于海上治安管理、海洋资源开发利用等其他领域缺乏案例支撑;②海上行政执法与维权执法的对象存在交叉,涉海案件的行政执法与刑事司法也存在衔接问题,应选取案例进行整体性分析并界定二者之间的关系。针对上述问题,未来将开展更深入的研究。

参考文献(References):

- [1] 顾凯辉.我国海上维权执法法律体系的发展与完善路径探析[J].边界与海洋研究,2023,8(2):89-101.
GU Kaihui.Probe of the development and perfection of Chinese legal system for maritime rights protecting and law enforcement[J].Journal of Boundary and Ocean Studies,2023,8(2):89-101.
- [2] 刘洋.海上行政案件的证据收集及规范应用:评《海洋行政案件证据规范指南》[J].科技管理研究,2023,43(1):241.
LIU Yang.Evidence collection and normative application of marine administrative cases:review of Guidelines for Evidence Specification of Marine Administrative Cases[J].Science and Technology Management Research,2023,43(1):241.
- [3] 高艳.海洋行政执法的理论探讨与改革取向[J].东方法学,2012(5):29-34.
GAO Yan.Theoretical discussion and reform orientation of marine administrative law enforcement[J].Oriental Law,2012(5):29-34.
- [4] 朱忠宝.全国海警首起海洋生态公益诉讼案始末[N].人民法院报,2022-03-29(8).
ZHU Zhongbao.The first marine ecological public interest lawsuit of the national coast police[N].People's Court Daily,2022-03-29(8).
- [5] 毛万磊.行业管理与“综散结合”:中国海洋管理与执法体制研究[J].浙江海洋大学学报(人文科学版),2022,39(4):16-22.
MAO Wanlei.Industry management and “comprehensive integration”:research on marine management and law enforcement system in China[J].Journal of Zhejiang Ocean University (Humanities Sciences),2022,39(4):16-22.
- [6] 贺林平,李卓尔.献身使命的新时代海疆卫士[N].人民日报,2023-07-17(10).
HE Linping,LI Zhuoer.A new era of maritime guards dedicated to the mission[N].People's Daily,2023-07-17(10).
- [7] 廉颖婷.中国海警局积极推行“科技+”“网络+”执法模式[N].法治日报,2023-04-12(7).
LIAN Yingting.China Coast Coast Police actively promotes the “science and technology+” and “network+” law enforcement mode[N].

- Legal Daily, 2023-04-12(7).
- [8] 刘笑阳.新时代中国海洋安全的战略评估与展望[J].太平洋学报, 2023, 31(1): 92-104.
LIU Xiaoyang. The strategic assessment and outlook of China's marine security in the new era[J]. Pacific Journal, 2023, 31(1): 92-104.
- [9] 毛晨宇, 杨小军.论海上行政处罚快速办理程序的构建[J].行政管理改革, 2023(4): 67-75.
MAO Chenyu, YANG Xiaojun. On the construction of rapid handling procedures for maritime administrative punishment[J]. Administration Reform, 2023(4): 67-75.
- [10] 杨宽, 冯书兴, 薛武.商业遥感卫星在海警维权执法中的应用探索[J].卫星应用, 2023(4): 51-56.
YANG Kuan, FENG Shuxing, XUE Wu. Exploration of the application of commercial remote sensing satellite in coast guard rights protection and law enforcement[J]. Satellite Application, 2023(4): 51-56.
- [11] 金永明.论我国《海警法》的实施、影响与完善[J].人民论坛·学术前沿, 2021(22): 124-133.
JIN Yongming. On the implementation, influence and improvement of the Coast Guard Law in China[J]. Frontiers, 2021(22): 124-133.
- [12] 余妙宏, 杨钟灵.中国海警船的法律属性辨析[J].浙江海洋大学学报(人文科学版), 2023, 40(2): 1-8.
YU Miaohong, YANG Zhongling. Analysis of the legal attributes of Chinese coast guard vessels[J]. Journal of Zhejiang Ocean University (Humanities Sciences), 2023, 40(2): 1-8.
- [13] 姜秀敏, 陈坚.美国北极战略新转向、影响及中国的应对[J].北华大学学报(社会科学版), 2023(6): 66-80.
JIANG Xiumin, CHEN Jian. Implications of emerging trends in U.S. Arctic policy and China's response[J]. Journal of Beihua University (Social Sciences), 2023(6): 66-80.