

中国海岸警卫队组建的可行性分析

何忠龙 任兴平 罗宪芬 冯永利

摘 要 文章分析了中国海岸警卫队组建所需的物质条件、执法环境及其制约因素,认为中国海岸警卫队组建的客观条件已经成熟,当前在我国组建中国海岸警卫队是可行的。

关键词 海岸警卫队;组建;可行性;分析

我国海洋综合管理落后,海洋执法形势十分严峻。要对我国海洋国土进行有效执法,必须尽快改革我国现行的海洋执法体制,整合现有的海洋执法队伍,组建中国海岸警卫队。组建中国海岸警卫队是一项复杂的系统工程,涉及到方方面面的问题,必须要进行可行性论证研究。这里重点对我国组建中国海岸警卫队的物质条件、执法环境以及制约因素进行系统分析。

一、我国已具备组建海岸警卫队的物质条件

1. 物质基础

经过多年的发展,目前我国涉及海洋管理的各行业执法队伍都已相继完善。他们各自拥有一定数量的舰艇武器装备、人员编制,在我国各省建有大量的基础设施,已形成相当规模,并且具有较丰富的海上管理经验。比如,公安边防海警部队兼具部队与警察的双重特点,具有大量素质较高的执法人才;中国海监拥有较多数量的巡逻舰艇装备、飞机和一定的对外维权经验;渔政部门的法制建设比较完善;海事部门拥有较强的海洋救助能力;缉私部门的海洋缉私经验丰富等等。这些都为中国海岸警卫队的组建奠定了重要基础。另外随着新军事变革的加速,我国海军的一些较陈旧的大型舰艇武器装备也亟须淘汰和

更新,这也为中国海岸警卫队舰艇武器装备的补充提供了重要来源。

2. 经济基础

国家经济实力大大增强。改革开放 20 余年来,我国的经济建设取得了举世瞩目的成就,国民经济持续快速健康发展,经济基础日益雄厚,2005 年,国内生产总值达到 182 321 亿元,已经跃居世界第五位,按可比价格计算,比上年增长 9.9%。同时,海洋经济发展迅速,也赶上了世界步伐,成为中国新的经济增长点。据统计,2005 年主要海洋产业总产值为 16 987 亿元,按可比价格计算,比上年增长 12.2%,相当于同期国内生产总值的 4.0%,已经达到世界 4% 的平均水平,成为我国新的经济增长点。

组建海岸警卫队总体投入并不大。由于我国中小型巡逻舰艇的总量并不缺乏,当前缺少的是 3 500 吨级以上的大型执法舰艇及舰载飞机。如果国家在 5 到 10 年内完成这些有限的大型舰艇补充计划,实际上平均到每年的建造费用并不会很多,相对于海洋经济的回报,其增加的投入几乎微不足道。此外,由于中国海岸警卫队组建后,其运行效率和经费使用效率会大大提高,相对于现行各海洋执法队伍的运行总成本来讲,国家海上执法投入的经费总量很可能还会减少。

二、我国已具备组建海岸警卫队的执法环境

中国海岸警卫队必须在国内条件成熟的情况下才能组建,目前我国在海洋政治、海洋政策、海洋法制和社会等各种环境方面已经基本具备。

1. 海洋政治环境

我国海洋政治是维护国家主权、领土完整和海洋权益,独立自主、平等、公正、积极地参与国际海洋政治所必需的。其运用方式是交流、协商、合作与斗争的有机结合,用以促进海洋政治的和平与稳定的局面,确保国家的海洋利益。经过建国后国家领导人几代人的努力,纵横捭阖、运筹帷幄,在国际上树立了中国负责任大国的形象,尤其在中央睦邻友好外交思想的指导下,我国的海洋周边环境取得了显著成就,同周边国家海洋合作与交流进一步拓展,海上形势总体趋稳,营造了一个良好的海洋政治环境。

我国和东盟关系密切。在经济上,东盟于2004年9月承认了我国的完全市场经济地位。同年11月底,我国与东盟领导人签署了《中国与东盟货物贸易协议》、《争端解决机制协议》两份协议,标志着中国与东盟自由贸易区谈判取得突破性进展。在政治上,东盟与我国领导签署了《南海各方行为宣言》,这对于减少南海战争威胁或军事冲突,在该地区建立一个合作、和平与稳定的环境,促进东盟与中国之间的相互信任与理解具有重大意义,也标志着东盟与中国政治信任发展到一个新的水平。

我国与越南签署了第一个海洋边界。随着中越关系的改善,近年来双方在岛礁和海域问题上出现了向协商发展的趋势。继1999年签署陆地边界条约以后,2004年6月30日中越北部湾边界划界协定正式生效,这也是我国与周边邻国谈判划定的第一条海洋边界,具有重要的示范意

义。

中国与朝鲜、韩国总体关系较好。我国与朝鲜是传统的友好邻邦,双方本着“继承传统、面向未来、睦邻友好、加强合作”的精神,高层交往频繁,经贸合作不断扩大,其他领域的交流也日益活跃,推动了两国友好合作关系的不断向前发展。中韩两国人民自古以来有着友好的交往,在历史问题上有着相似的经历,非常珍惜东亚和亚洲的和平稳定以及两国人民建立起来的睦邻友好关系。中韩建交以来,两国关系取得了全面发展,建立了相互信任的关系,两国领导人频繁互访,两国经贸关系飞速发展,互为重要贸易伙伴。

2. 海洋政策环境

我国政府的海洋政策对国家海洋发展和海上执法产生着直接和主导性的影响,是组建中国海岸警卫队的重要环境之一。

海洋发展政策。1998年发表的中国政府白皮书《中国海洋事业的发展》,较全面、系统地阐述了中国在海洋事业发展中所应遵循的基本政策和原则。我国已经把合理开发利用与保护海洋资源和环境列入跨世纪的国民经济和社会发展规划之中,把海洋事业可持续发展作为一项基本战略。

海洋权益保护政策。我国政府在处理海洋权益争端方面有着一贯的态度,就是要着眼于和平与发展的全局,主张通过友好协商解决,一时解决不了的,可以搁置争议,加强合作,共同开发。其战略思想基本要点是:一是坚持主权与搁置争议、共同开发的关系。二是严格遵循国际法规基本准则与灵活运用国际法规有关条款的关系。三是力求用和平方式解决争端与必要时用非和平方式解决争端的关系。

我国海洋发展战略。改革开放以后,我国实施了沿海发展战略。20世纪90年代中期部分学者提出了“西进东出战略”。90年代末和本世纪

初,国家领导人和有关部门相继提出了“大海洋战略”和“海洋强国战略”。党的十六大又明确提出“实施海洋开发”战略。这些海洋发展战略思想,对于促进人们关注、研究和开发海洋起到了非常大的作用。

3. 海洋法制环境

建国以来,我国的海洋法制建设取得了不小的成绩,法制建设日益加强,法制环境不断改善,为我国改革并统一现有海上执法主体创造了良好的法制环境。可以讲,我国现在的海洋法制环境为推动海洋执法体制改革,统一海洋执法主体提供了良好的氛围和条件。

从1958年“中华人民共和国政府关于领海的声明”开始,至今我国已有几十部涉海法律、法规相继出台,海洋法规的基本框架已经形成。我国现已加入和签署的国际海洋公约和条例,成为我国海洋法律、法规体系的基础。我国正式批准《联合国海洋法公约》以后,开始全面享有和承担公约赋予的权利和义务,标志着海洋事业全面走向依法治海、面向世界和发展经济的轨道。此外,根据具体国情,我国又制定了支撑多个海洋法制体系的各类规章。从内容上看,领海与毗连区法、专属经济区和大陆架法构成了我国的海洋权益“宪章”。《海域使用管理法》建立的海域使用审批、有偿使用、功能区划三项制度,为实现海洋的综合管理提供了必要的法律手段。海洋环境保护法、矿产资源法、海洋交通安全法、涉外海洋科研管理条例等法律、法规,使海洋资源开发、环境保护、海洋交通运输、海洋科学研究等主要的海洋开发利用活动有法可依,有章可循。既有涉及宪法及宪法相关法的内容,又有行政法、经济法、民商法的内容,跨越和涉及多个法律门类,能够全方位、多角度促进海洋开发和管理的依法进行。

4. 社会环境

改革开放20余年来,我国社会主义民主政

治建设得到了进一步加强,广大人民群众的意识、法治意识在不断地增强。人民群众对“依法行政”、对“公正”、“公平”的诉求也越来越强烈,客观上推动了“依法治国”及“行政管理法制化”的进程。同时,人们对于我国海洋管理中存在的问题也认识得越来越清楚。尤其是近年来,社会对海洋执法中存在的多头执法、效率低下、执法不严和执法扰民等不良现象反映强烈,期盼能尽快解决这些问题。许多从事海洋研究的专家、学者和有识之士就目前海洋管理存在的问题发出了呼声,已经引起了高层领导的重视并作出了一些批示。

同时,我国加入世界贸易组织后,必然对我国改革现行管理体制和行政执法体制起到推动作用。加入世贸组织,意味着必须按照WTO规则参与国际竞争与合作,这将对我国现行的海洋执法体制改革产生强大的冲击。政府加速职能转换,增强海洋法制观念,按照“精简、统一、高效”的原则,规范海洋管理方式提高海洋执法水平,切实做到依法行政、依规行政,是迅速适应WTO挑战的要求。

此外,综合执法理念在地方的提出和实践,为海洋综合执法的实施提供了一定的保证。如广东已进行了“三合一”海洋执法模式改革,取得了一定的“创新效应”。广东合并了渔政、港监、船检执法队伍,组建副厅级建制的中国海监广东省总队,实现了海洋与渔业的统一综合执法,解决了执法队伍体制、编制和经费不顺的问题,改变了过去队伍分设、多头执法、职能分割和力量薄弱的问题。再如,为加大海洋执法管理力度,自2001年10月起,辽宁省营口市委、市政府将市海洋办、渔政、港监和船检4家执法管理部门合并,组建为“营口市海洋与渔业行政执法处”(下辖5个执法大队)。营口市海洋执法管理工作以优化体制为契机,充分发挥海洋统一执法的群体优势,逐步形成了“上下贯通、运作协调、灵

活高效、科学合理”的管理模式。

三、组建中国海岸警卫队的制约因素

组建中国海岸警卫队是一个国家行为,最终取决于海洋执法体制改革。当前改革现行海洋执法体制还面临许多实际问题,主要体现在以下几个方面。

1. 海洋执法体制改革难度较大

(1)涉及部门和行业多。改革现行的海洋执法体制,组建中国海岸警卫队,涉及到国务院机构和各部门、行业的体制改革,关系错综复杂,涉及到部门、行业的各种利益,牵一发而动全身,处理不好,容易影响国家的稳定大局。

(2)归属问题。组建中国海岸警卫队要整合现有的海洋执法力量,涉及到各部门的利益和发展问题,尤其是各部门在前期都投入了大量资金,已经具备一定规模,客观上都想将中国海岸警卫队置于其部门管理之下,一定程度上存在着“以谁为主”组建的争论问题,成为我国海洋执法体制改革的重要阻力。

(3)存在执法有效性的疑虑。中国海岸警卫队海上执法所依据的法律、法规很多是由部门和行业制定的,专业性比较强。中国海岸警卫队组建后,各部门对于“自己行业”的事情和自己制定的法律、法规,要交由中国海岸警卫队去管理和执行,对其执法的有效性仍存在着很大的疑虑。同时,中国海岸警卫队组建后,代表国家执法,依据的是国际海洋法和国家的法律、法规,难免会触及部门利益,也会使某些部门产生一定的抵触情绪。

2. 中国海岸警卫队组建论证很少

由于长期以来“重陆轻海”的观念和行为,我国尚处于海洋综合管理的探索阶段。此外,由于对海岸警卫队认识不到位,甚至出现偏差,出现了一些片面强调和依赖海军来维护海洋权益的观点,加上国内某些涉海管理部门组建意见不统

一,导致国家迟迟难以定下组建决心,因此也造成了我国缺少对海岸警卫队组建的研究和必要论证。正是国内对中国海岸警卫队组建缺少系统论证,使得对其预期效果不明、经费的投入额度不清。

四、结论

基于以上研究,笔者认为我国目前已经具备组建海岸警卫队所需的物质基础和经济基础,并且组建中国海岸警卫队的执法环境也已经成熟,另外海岸警卫队组建的制约因素主要为一些主观因素,只要国家能够定下决心,问题不难解决,由此笔者认为当前在我国组建中国海岸警卫队是可行的。

参考文献

- 1 何忠龙,李云芝.我国海岸警卫队组建必要性[J].装备指挥技术学院学报,2006(2)
- 2 国家海洋局.中国海洋 21 世纪议程[M].北京:海洋出版社,1996
- 3 王永生.WTO 与我国海洋资源开发与管理[J].海洋开发与与管理,2004(1)
- 4 易国庆,宋占文.入世后对依法行政推进的思考[J].行政与法,2002(8)
- 5 张同斌.试论统一我国海上执法队伍的必要性及可行性[J].大连海事大学学报,2002(6)
- 6 汪永清.对改革现行行政执法体制的几点思考[J].中国法学,2000(1)
- 7 刘凯军.关于海洋综合执法的探讨[J].经济与法,2002(9)
- 8 何忠龙.中国海岸警卫队组建研究[R].[博士论文],北京:装备指挥技术学院,2006

(作者单位 公安海警高等专科学校电子技术系)