



浅谈“中国海监”在海洋 执法监察中的法律地位

郁志荣

国家海洋局承担海洋监察执法管理工作已经有近二十年的历史,从执法体制、执法内容的演变,大致可以分成三个阶段。第一阶段 20 世纪 80 年代初~80 年代末;第二阶段 80 年代末~90 年代末;第三阶段 90 年代末至今。无论哪个阶段,国家海洋局作为海洋行政主管部门,在履行法律法规赋予的权力和义务时,始终有“中国海监”相伴。1983 年 3 月 1 日我国第一部“海环法”生效之日也是“中国海监”诞生之时。不过那时的“中国海监”只是海洋执法巡航船舶、飞机乃至车辆的标识而已,并不是一级组织,更不是行政机构。

令人兴奋的是 1998 年 10 月 19 日,“中编办”下文批准成立“中国海监”。据此,国家海洋局本着高效精干的原则,调整原建制,在北京设立海监总队本部,由海洋局一名副局长兼任总队

长;在三个分局分别设立区总队,区总队长由分局一名副局长兼任。另外,将原海洋调查船大队和海洋管区撤消,合建或改建成海监支队,接受分局和区总队的双重领导。除承担南极考察任务的“雪龙”号外,海洋局所属的海洋调查船均改成冠以“中国海监”名称的执法船,与此同时还积极推进地方海监队伍的建设,到目前为止,在沿海 11 个省市自治区中已有 7 个完成了设立海监机构的预定任务。正当“中国海监”组织体系逐渐形成,工作步步深入时,又传来国家人事部批准“中国海监”系统依照公务员管理的好消息。因此,今日的“中国海监”不再只是舷号、机号和车辆的标识了,而是一个“有血有肉”的实体组织。然而,令人遗憾的是,这样的组织在海洋行政执法中引起争议,对当前存在的“中国海监”有无行政主体资格有两种截然不同的看法。一种认为:这个

组织成立的目的是专门为海洋执法的,她的行政主体资格应该是从娘胎里带出来的,况且从她的诞生之日起,其下属人员、船舶、飞机和车辆一直担负着第一线的海洋执法任务。该组织成立是合法的,其人员也是合法的,说她没有行政主体资格显然站不住脚;而另一种看法则认为:近几年海监队伍虽然发展很快,但就目前现状看,发育并不健全,要取得行政主体资格似乎还少了些什么,至于缺少什么要件,谁也讲不清楚。

那么“中国海监”现在到底是否具备行政主体资格呢?为了解答这个问题,我们首先要弄清什么是行政主体。行政主体是指参与行政法律关系,依法拥有行政职权,能够以自己的名义行使职权并对其行使职权的行为产生的效果承担法律责任的国家机关或社会组织。由于对行为产生的效果要承担法律责任,因此实际上具有行政主体资格的国家机关或社会组织必须是具有独立法律人格的。而“中国海监”这一组织目前发育尚不成熟,未取得独立法人资格,要说有,充其量只不过是二级法人,人财物又不直接掌控,离独立法人资格相距尚远。

为了说明问题,我们再来看看行政主体构成的要件。通常行政主体资格的取得有以下二种:

一、职权行政主体资格的取得至少应当具备以下条件:

1. 有法定设立依据
2. 由有权机关批准设立
3. 拥有法定职责权限
4. 有法定机构编制和人员编制
5. 拥有独立的行政经费
6. 拥有办公场所和必要的办公条件
7. 经有关公报公告成立

二、授权行政主体资格取得应当具备以下条件:

1. 有法律法规或有权机关授权
2. 具有相应的组织形式
3. 符合法定程序要求

现行的法律法规中找不到赋予“中国海监”的权限,目前也没有法律法规或有权机关的授权。通过对照行政法所列行政主体必备条件,不难看出“中国海监”目前尚未具备行政主体资格,因此也不能以自己的名义独立开展行政执法。

不过,海监组织无行政主体资格,不等于其下属人员不能参加海洋执法监察活动。从根本上讲,现在“中国海监”下属的“海洋监察员”仍然属国家海洋局系列,他们的行政执法并不代表“中国海监”,而是代表国家海洋局,因此,其具体行政行为是合法的。

“中国海监”是专门为海洋执法监察而成立的一支队伍,从国家要求相对集中执法的大趋势看,她很可能成为我国海上统一执法的核心力量或基础。目前,“中国海监”处于国家海洋局内设专门机构的地位,与各职能司在级别上又不尽相同,因为她具有相对的独立性。由于“中国海监”尚处于发育阶段,成为行政主体还缺必要的条件。但相信她最终应该,也必须取得行政主体资格,并能承担因此而产生的一切法律责任,否则她的诞生和存在就没有多大的意义和价值。从“中国海监”这个组织的性质、国家的大政方针以及海洋局的现状分析,笔者认为“中国海监”的发展前景有三种可能:①与国家海洋局两块牌子一套人马:按我国行政行为三分法,即立法、执法、司法,国家海洋局与“中国海监”均属执法类。“中国海监”前程美好,但缺乏行政主体资格,这个缺陷正好国家海洋局可以弥补,如果此设想得以实现,乃不失为是加快海监队伍建设,加强海洋执法监察力量最快捷的路径;②一大一小:类似公安部与武警总队的关系。“中国海监”隶属于国家海洋局,在取得法人资格和行政主体资格后,履行法律法规授权部分的职责;③二合一:国家目前提倡相对集中统一执法,在这个大目标或总趋势下,有朝一日“中国海监”成为中国海上统一执法队伍的中坚,届时很可能她与养育她的“母亲”——海洋局合二为一。

综上所述,“中国海监”的成立是符合时代潮流和形势发展需要的。但目前她尚未发育成熟,不能以自己的名义独立开展海洋行政执法活动。从其性质、形势发展需要以及现状看,“中国海监”是一支很有前途和潜力的队伍。我们应该重视、关心和呵护她,为她创造条件,提供良好的环境,使之迅速成长,早日担负起我国海洋权益维护、海洋环境保护以及海域使用管理等重任。

(作者单位 中国海监第五支队)