

编者按:2014年12月,中国法学期刊研究会和海南省南海法律研究中心在海口共同举办了第二届“南海法律高端论坛”,来自全国各地的专家学者就历史性权利、极地问题、中非仲裁案以及海洋强国建设等话题进行了深入的探讨,并就部分问题达成了一致。本刊邀请部分与会专家就海上丝绸之路建设、海洋油气开发、国际海峡使用、船旗国刑事管辖、海上执法模式以及水下文化遗产保护问题进行了探讨,对中国-东盟共建海上丝绸之路以及我国使用国际战略海峡等问题提出具体的意见和建议,以期为我国海洋强国战略的实施以及21世纪海上丝绸之路建设的推进提供理论支撑与指引。

论南海海上执法模式的选择与建设

熊勇先

(海南大学 法学院 海南 海口 570228)

摘要:海上执法模式有综合执法模式与分散执法模式之分,不同的执法模式具有不同的功能,适用于不同的国家实践。从海上执法力量构成及其活动开展分析,我国南海海上执法仍为分散执法模式,但从执法环境、执法对象等方面考虑,南海海上执法应选择综合执法模式。为此,我国应从建设机构、统一规范、明确权限等方面推进南海海上综合执法模式的建设,而三沙市也应积极参与南海海上综合执法模式的建设。

关键词:南海;海上执法;执法模式;综合执法模式

中图分类号: D922.112 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3275(2015)03-0013-06

建设海洋强国是我国确立的战略目标,而南海是我国管辖面积最大的海域,且自然资源丰富,战略地位特殊,在我国实施海洋强国战略中具有重要的地位。为了维护我国在南海的领土主权和海洋权益,需要开展有效的维权执法活动,以强化我国在南海的存在。而不同的海上执法模式具有不同的功能,其选择将会影响海上维权执法的效果,因而需要采取有效的途径推进南海海上综合执法模式的建设,提升执法能力,发挥执法合力,以维护我国在南海海域的合法权益。

一、海上执法模式的类型

海上执法是海上执法主体对其管辖海域范围内发生的海上活动,依照法定职权而实施的行为,它包括对内执法和对外执法两个方面,其中对外执法的主要目的是维护国家的海洋权益。与普通的执法行为相比,海上执法还具有规范性强、综合性程度高以及执法环境较为复杂的特点^[1]。而海上执法模式是指受海上执法体制和目的的影响,海上执法主体实施海上执法行为所需的各种要素的有机组合,它是一国海上执法制度的具体体现,其核心是海上执法权的配置与运行,包括机构的设置、职权的分配、职权的行使程序以及职权行使的保障等内容。海上执法模式是海上行政执法体制的外在表现形式,海上行

* 收稿日期:2015-03-06

基金项目:本文为2013年司法部国家法治与法学理论研究项目“南海涉外行政执法对策研究”的阶段性成果(项目编号:12SFB017)。

作者简介:熊勇先(1980—),男,安徽金寨人,法学博士,海南大学法学院副教授,研究方向:行政法学与行政诉讼法学。

政执法体制是海上执法模式的内在决定因素。因而海上执法模式深受海上执法体制的影响,且不同的海上执法模式具有不同的目的和功能,适用于不同的海上执法环境。

具体而言,海上执法模式有分散模式和综合模式之分。分散执法模式又称为专业执法模式,其强调按照涉海管理部门条块管理的原则,由各执法主体在其职权范围内开展执法活动,呈现出分散的特点。因而在海上分散执法模式下,海上执法主体根据领域的不同进行设置,存在着多支海上执法力量,各执法力量的专业性强,但由于专业的条块分割,又造成执法资源和执法权限的分散,并可能产生执法冲突与空白,不利于海洋权益的整体维护。采取该模式的国家有葡萄牙、泰国、印度尼西亚等国,其海上执法由军队、海警、海关、港口管理局和环境局等分别负责海上巡逻、缉私、海洋事故、偷渡和海洋环境等相关执法工作。

综合执法是某一行政机关并购相关行政执法权,实现行政执法权综合行使的一种新型行政执法体制^[2]。因而综合执法模式又称为集中执法模式,其强调涉海执法主体与职权的相对集中与协调配合,以发挥执法合力。在采取综合执法模式的国家中,主要是以涉及主权、管辖权维护方面的职责为基础进行执法力量的整合,有选择地吸纳部分专业执法方面的项目。在综合执法模式下,海上执法机关集中设置,执法权与执法资源统一分配,因而有效地避免了职权交叉和资源浪费的现象,进而有助于提升海上执法效率。综合执法模式又可根据海上执法主体间的关系,分为多元联合执法、一元统一执法和多元一体执法等三种不同的表现形态^[3]。而按照海上执法权行使的主体不同,综合执法模式又可以分为军队执法和行政执法两种,前者是由军队承担海上统一执法任务,如智利和朝鲜采取此种海上执法模式,后者由政府机构统一行使执法权,美国、日本、韩国、加拿大以及南海周边国家大多采取此种模式。如美国海岸警卫队是美国海上唯一的综合执法部门,担负国土防卫、海上治安、海上安全、海上交通以及海洋资源与环境保护等职责,负责在美国管辖海域执行国内相关法律和有关国际公约、条约,拥有广泛的执法权,是一只海上综合执法队伍。

二、南海海上执法模式的现状分析

从南海海上执法力量的构成及其活动开展的情况分析,南海海上执法存在着多支执法力量,分散执法特征较为明显,各执法主体还是在各自权限范围内开展执法活动,没有形成海上综合执法,这影响了南海海上维权执法的效果。

(一) 现行南海海上执法模式的判断

从执法机构分布情况分析,南海海上存在着四支主要的执法力量。第一,中国海警南海分局(筹)。2013年机构改革后,国家海洋局南海分局以中国海警南海分局的名义开展南海海上执法,是南海海上执法的主要力量。第二,中国海事执法力量。海南海事局、广东海事局以及广西海事局及其下属分局均可以开展南海海上执法活动。此外,三沙市海事局管辖着200万平方公里的海域,负责管辖海域范围内的交通管制和救助任务。第三,海军。根据《联合国海洋法公约》以及我国《领海及毗连区法》的相关规定,军舰或军用飞机可以行使打击海盗、登临与检查、实施紧追等权力。第四,三沙市海上执法力量。根据属地管辖原则,三沙市在南海享有行政管辖权。为此,三沙市设立了综合执法局,并设置了海上综合执法支队,以行使海上执法权。上述南海海上执法主体有着不同的管辖范围和执法权限,因而南海海域并不存在统一的海上执法机构。

就南海海上执法实践而言,各海上执法力量主要在其职权范围内开展海上执法活动,但也出现了联合执法的形态。一种形态是不同执法部门间的联合执法,也即不同海上执法主体间开展的南海海上联合执法,如为抗击2014年15号台风“海鸥”,海口海事局与海警、渔政等部门开展的联合执法;而另一种联合执法形态是同一部门不同层级执法主体间的南海海上联合执法,如中国海事局组织广东、海南海事部门开展的2013年第二次南海联合执法。但这两种联合执法形态,均为不同执法部门间的暂时性的联合执法,只是在特定时期和特定事项上开展的联合执法,并未形成常态化的联合执法机制,各执法主

体仍在其职权范围内开展维权执法活动。虽然三沙市建立了军警民联合执法机制,但该机制仍处于建设阶段,且受地方性的影响,难以统合南海海上各执法主体的执法活动。因而我国在南海海域的海上执法仍然是一种分散的海上执法,这种执法模式不利于统合海上执法力量,形成执法合力,给我国南海维权执法造成了不利的影响。

(二) 现行南海海上执法模式存在的问题

虽然结束了“五龙闹海”分散的管理格局,但是我国海上执法模式仍然是分散的海上执法,而南海维权执法形势和任务十分艰巨与复杂,这种分散的海上执法模式在南海海上执法过程中存在着一些问题。

第一,海上执法力量尚未形成合力。与海上综合执法模式相比,分散的海上执法模式难以调动各海上执法力量,难以形成执法合力。而作为我国海上执法主体力量的中国海警,自身建设步伐缓慢,各分局、海警总队以及支队的建设尚未完成,中国海警南海分局以及海警广东总队、海南总队、广西总队和相关海警支队没有成立。此外,各执法主体间也未形成联合执法机制,多为分散执法,没有形成执法合力。

第二,缺乏海上执法的统一依据。美日等海洋大国均对海洋综合执法制定了专门的法律规定,明确执法主体的法律地位以及法定职权^[4]。虽然我国对海上执法体制进行了整合,但未对海上执法依据进行清理,海上执法依据的缺位、重叠、冲突的现象较为突出,缺乏统一的海上执法规定,如重新组建的中国海警局仍需依据《渔业法》、《海洋环境保护法》等行业性法律开展执法活动,这影响了海上综合执法的实施效果。

第三,海上执法方式和手段单一。海上执法方式和手段将会直接影响海上维权执法的效果,但是受我国分散的海洋执法体制的影响,我国海上执法方式和手段较为单一。因为在分散执法模式下,各执法主体的执法依据不同,执法权仅限于其管辖的事务范围,并没有从海洋综合管理需求角度考虑配置执法权,没有赋予海上执法主体以充足的执法手段与方式。此外,现有执法依据中关于海上执法权行使程序的规定较为欠缺,特别是涉外海上案件的处理规定以及紧追权等特殊海上执法权的行使规定不明晰,可操作性不强,致使执法机构无法有效地制止海上违法行为的发生。

第四,海上执法保障建设明显滞后。南海海上执法范围广,但目前南海海上执法保障建设明显滞后,不能满足南海海上综合执法的需求。首先,南海海上执法船舶的装备水平和武器装备无法适应执法实践的需要,影响和制约了海上执法活动的开展;其次,南海海上执法后勤补给基地建设十分薄弱,特别是南沙还没有专门的补给基地,无法为南海海上执法提供充分的后勤保障。

第五,三沙市海上执法能力较为薄弱。开展南海维权执法是三沙市海上执法机构的职权与职责,但三沙市海上执法能力较为薄弱,执法力量规模小,执法装备水平低,海上执法手段十分有限,三沙市海上执法力量目前主要在西沙海域开展维权执法活动,这影响了三沙市南海海上执法活动的开展和维权执法的效果。

三、南海海上执法模式的选择与建设

从海上执法体制的发展趋势以及南海海上执法的需求分析,南海海上执法应该采取综合执法模式,以最大限度的统合执法力量,维护国家海洋权益。但南海海上综合执法模式的建立是个系统的工程,需要从执法机构、法律规范以及执法装备等多方面共同推进。

(一) 南海海上执法模式的选择

海洋综合管理是海洋管理的高层次管理形态^[5],它以海洋整体利益为目的,对国家管辖范围内的资源、环境进行统筹管理。《21世纪议程》中提出沿海国要对其国家管辖内的沿海区和海洋环境进行综合管理。而《联合国海洋法公约》生效后,统一海上执法体制成为一种世界潮流^[6]。虽然从“分散模式”向“统一模式”演变也需要经历一个漫长历史过程^[7],但海上综合执法模式也成为各国海上执法模式的首选,如美国的海上综合执法模式已成为世界各国效仿的对象。

从南海海上执法的特点与需求分析,综合执法模式也是南海海上执法的不二选择。第一,虽然我国对南海诸岛及其附属海域享有无可争议的主权,但我国南海海洋权益受侵犯现象十分突出。海上执法是宣示主权和管辖权的重要手段,因而我国需要开展强有力的维权执法活动,这就对执法力量及其职权提出了更高的要求。第二,南海海上执法范围广,执法面积超过200多万平方公里,要实现南海海上执法无盲区和常态化,单个海上执法主体无法做到。第三,南海海上执法涉及的事项多,包括环境保护、资源开发等多项事务,这种分散的专业管理事项,单一的执法力量难以实施。第四,南海海上执法外部压力大。南海海上执法活动经常发生在争议海域,会面临南海周边国家的阻碍与挑战,涉外性较强,这就对执法装备以及执法人员的素质提出了很高的要求。因而,分散的专业化的执法模式无法满足南海海上执法的要求,应建立综合执法模式,以实现南海维权执法的目的。

因而,我国南海海上执法应该选择综合执法模式,这样有利于整合南海海上执法力量,形成执法合力,最大限度地维护我国国家主权和海洋权益。但如前所述,综合执法模式可进行不同的划分,就我国目前的南海海上管理与执法体制而言,应该选择由行政执法机关开展海上综合执法,而且现阶段应选择多元一体的执法模式,通过建立联合执法协调机制以及统一执法规范等措施推进海上综合执法活动,待海洋管理与执法体制实现完全统一后,再推行一元一统的海上综合执法模式。

(二) 南海海上综合执法模式的建设

对于南海海上综合执法模式的建设,应该发挥各个执法机构的作用,并通过统一执法规范、明确执法权限以及提升装备水平等措施具体落实。具体而言:

第一,推进中国海警南海分局的机构建设。中国海警南海分局是南海海上综合执法的主力军,因而应尽快制定中国海警南海分局的“三定”方案,明确其具体的机构设置、职责和人员编制以及执法权限,推进地方各级海警机构的建设,特别是海南省海警总队和三沙市海警支队的建设,并通过聘用等多种方式扩充中国海警南海分局及其下属机构的人员数量,扩大执法队伍的规模。

第二,制定统一的海上综合执法规范。我国应对原有海上执法依据进行清理、修改,尽快制订综合性海上执法法律规范,以形成统一的海上执法规范体系。可制定专门的《海警法》和《海上执法程序法》,其中《海警法》可对海警局的机构设置、权限范围、职责分工等内容进行明确的规定,解决海警局地位模糊和手段有限的问题;而《海上执法程序法》可从海上执法的特点和需要出发,对海上执法程序进行统一规定,为执法人员提供实用的工作依据和指导。

第三,实现海上执法机构与海军的双向互动。复杂的南海海上执法环境决定了单靠执法机构的海上执法,无法满足南海维权的需要,因而应注重海军的作用,为执法机构的海上执法提供保障,实现两者的双向互动。为此,应将海军纳入南海海上综合执法体系中,并在国内法中明确其执法主体地位,对其参与海上执法的条件进行规定,即仅在海上执法力量无法满足海上执法需求时参与执法。

第四,明确南海海上执法权限与程序。南海海上执法主体享有国内法和国际法赋予的各项执法权限,而海上执法权由一般执法权和特别执法权构成,其中前者包括处罚权、强制权等权限,但这些权限的行使需受到《公约》的限制,如处罚不包括体罚等,而后者仅在海上执法中方可行使,包括登临权和紧追权。至于执法程序,受涉海性的影响,其职权行使不能完全依照现有的法律规定。应充分发挥简易程序的作用,可放宽简易程序适用的条件。

第五,提升南海海上综合执法的装备水平。海上执法装备水平会直接影响海上执法的效果,南海海上执法主体应提升海上执法信息系统的装备水平,以发挥其在协调执法、收集信息等方面的作用;建造大吨位执法船舶,以满足执法续航时间长的要求;完善海上执法船舶的调查装备,以满足海上执法取证的要求;完善执法船舶武器装备系统,应对海上执法中遇到的暴力抗法、阻碍执法等挑战。

第六,制定海上执法应急预案并进行演练。由于执法区域存在着很多争议海域,南海海上综合执法可能会与外方产生摩擦,因而应制定南海海上执法摩擦应急预案,并开展必要的演练,以提高应对能力。应急预案应包括:因我方在南海争议海域行使管辖权产生摩擦的预案;因我方在南海争议海域进行护油护鱼活动与外方产生摩擦的预案;因外方在争议海域对我国海上经济活动进行阻碍、抓扣等产生摩擦的预案。

四、三沙市参与南海海上综合执法模式的途径

三沙市在维护我国南海海洋权益中具有重要的地位。在南海海上综合执法模式的探索上,三沙市建立了以“六个一”为依托的军警民联防机制,形成了“一线民兵、二线行政执法、三线部队支撑”的执法格局,从而落实三沙市海洋行政管辖权,推进了海上联合执法行动的常态化。在不断完善现有机制的基础上,三沙市还应采取有效措施参与南海海上综合执法模式的建设。

(一) 明确三沙市海上执法管辖海域范围

在三沙市管辖的海域范围内存在着多支海上执法力量,如果执法范围不明确,将会造成执法冲突,不利于执法的常态化和全覆盖。三沙市海上执法管辖范围的确定,应以领海基线为标准进行划分,领海基线以内的海域为三沙市海上执法管辖海域范围。对于尚未划定领海基线的中沙群岛和南沙群岛,三沙市应积极配合相关部门做好前期勘察和勘测工作。而领海基线以外的海域,三沙市海上执法力量也可以参与或配合其他海上执法主体开展执法活动。

(二) 与海军和海警建立军警民协调机制

目前,三沙市已经设立了西沙群岛军警民联防协调中心,与西沙水警区建立了以“六个一”为依托的军警民联防机制。为了更好地落实中央设立三沙市的战略意图,应整合军地资源,在借鉴三沙市现有军警民联防机制,支持三沙综合执法局与海军编队、海警编队建立军警民协调机制,使军警民的角色相互转化,从而有效协调、整合各支执法力量,缩短执法反应时间,提高执法效率和效益。为了落实和推进军警民协调机制,还应做到:第一,明确军、警、民的作用。其中“民”是基础,“警”是核心,“军”是保障,即渔民和海上民兵是南海海上违法信息的提供者和执法活动的协助者,海上执法队伍是南海海上执法的主体,而海军是南海海上执法活动的保障。第二,明确中国海警与三沙市海上执法机关的关系。其中中国海警是海上执法的主要力量,占主导和支配地位,而三沙市海上执法力量是次要力量,起辅助和配合作用。第三,明确“民”在海上执法的法律地位。“民”不具有海上执法的主体资格,但可对渔民和海上民兵进行行政执法等方面的知识培训,培训合格者可聘任为海上执法协管员,配合与协助三沙市海上执法主体的执法活动。第四,建立军、警、民协调指挥制度,明确各自的职责以及开展联合执法活动的流程,以确保执法活动的顺利开展。

(三) 设立国家南海联合指挥部三沙指挥中心

目前,多支执法力量承担南海海上执法任务,各执法力量间仍然存在着执法权限的区分,因此要实现南海海上综合执法,必须统筹安排与协调不同执法力量的执法活动。因此,建议在三沙市设立南海海上执法指挥机构,该机构可根据不同执法队伍的特点以及装备水平,制定南海维权巡航执法计划,统筹安排南海海上综合执法;当发生海上突发事件时,其有权协调各执法主体开展执法活动。

在三沙市设立国家南海联合指挥部三沙指挥中心,不仅符合国家战略需求,即南海维权执法的重点今后将向南沙群岛及其海域逐步推进,也具有诸多优势。首先是具有地理优势,即三沙市最靠近南海诸岛及其海域,便于开展执法活动;其次是法理优势,即西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的岛礁及其海域属于三沙市的行政管辖区域;再次是经验优势,即三沙市已经成立了西沙群岛军警民海上联防协调中心,具备了协调海上执法活动的经验。

(四) 建设南海海上综合执法后勤补给基地

因到海南岛或大陆进行综合补给的距离远、时间长,为便于南海海上执法队伍开展维权执法,应就近进行后勤补给。因此,应在三沙市建设南海海上综合执法后勤补给基地,为南海维权执法人员提供生活保障,为执法船舶提供养护服务。但是在三沙市管辖范围内,除永兴岛有军用机场、民用港口外,其他岛礁基本没有机场、码头等基础设施,而永兴码头的保障能力又十分有限。因此,应向中央申请财政资金支持,改建永兴码头,将其建设成为综合性的后勤补给保障基地。此外,还可以抓住有利时机在南沙岛礁上建立若干后勤保障基地。

参考文献:

- [1]胡增祥,马英杰.论海洋行政执法的几个问题[J].青岛海洋大学学报 2002 (4).
- [2]李国旗.综合行政执法的理论界定[J].天津行政学院学报 2008 (2).
- [3]张玉强.海洋综合执法模式的比较研究[J].中国渔业经济 2011 (6).
- [4]于杰,赵薇.“海洋强国”背景下中国海警局之设立与展望[J].世界海运 2014 (1).
- [5]鹿守本.海洋管理通论[M].北京:海洋出版社,1997.93.
- [6]阎铁毅.中国海洋执法体制改革建议[J].行政管理改革 2012 (7).
- [7]向力.海上行政执法的主体困境及其克服[J].武汉大学学报(哲学社会科学版) 2011 (5).

The Choosing and Construction of Law Enforcement Model in South China Sea

Xiong Yongxian

(Law School Hainan University Haikou Hainan 570228)

Abstract: The law enforcement model at sea is divided into comprehensive law enforcement model and dispersive model. The functions are different as to different models, and they should be used according to different countries. At present, dispersive model is applied at the South Sea in our country. However, according to their functions, it is suitable for us to adapt the comprehensive one because it matches the situation of the administrative law enforcement. Therefore, we should promote the construction of integrated maritime law enforcement model at the South China Sea by perfecting the institutions, unifying standard, and defining the authority and so on. The city of Sansha should also be actively involved in the construction of integrated maritime law enforcement mode at the South China Sea.

Key words: South China Sea; law enforcement at sea; law enforcement model; comprehensive law enforcement model