



关于海上行政法学 理论基础的思考

——沿着我国海上行政执法发展的脉络

李林◎著



GUANYU HAISHANG XINGZHENG
FAXUE LILUN JICHU DE SIKAO

—YANZHE WOGUO HAISHANG XINGZHENG ZHIPA FAZHAN DE MAILUO



四川大学出版社

责任编辑:曾 鑫
责任校对:孙滨蓉
封面设计:严春艳
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

关于海上行政法学理论基础的思考:沿着我国海上
行政执法发展的脉络 / 李林著. —成都:四川大学出
版社, 2015. 3

ISBN 978-7-5614-8441-8

I. ①关… II. ①李… III. ①海洋法—行政执法—研
究—中国 IV. ①D993. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 066582 号

书名 关于海上行政法学理论基础的思考
——沿着我国海上行政执法发展的脉络

著 者	李 林
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-8441-8
印 刷	四川永先数码印刷有限公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	8.625
字 数	244 千字
版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
定 价	35.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
◆网址:<http://www.scup.cn>

版权所有◆侵权必究

序

笔者作为公安边防海警的一员，见证并参与海警从小到大、从无名到有份、从分散到综合、从弱小到较强大的发展历程。这期间，笔者从未间断对海警繁荣的期待，也从未间断对海警发展的探索。今天，中国海警局成立了，中国海警的船舶开始持续游弋在中国的南海、钓鱼岛水域，不敢说这就是我们最终的目标，因为真正的挑战才刚刚开始，但不管怎样，也确实难以抑制内心的激动，因为这一天我们盼得太久了，这就是一名老海警的情怀。

海警船舶出海了，中国海警亮剑了，这充分说明我们有决心、有信心保护好国家的海洋权益，但这些并不能说明我们与世界海洋强国在海警建设方面已经没有差距，事实上，差距一直存在，它不仅仅体现在装备上，也体现在维权执法的人员素质、制度建设等诸多方面。我们之所以存在这些差距，根源在于我们长期以来缺乏海洋特别是深海的维权执法的实践。海洋装备的更新进步需要海洋实践的推动，同样，人员素质的提升和海洋制度的完善也需要海洋执法维权实践的磨砺。今天，我们的海警船舶出海了，它是迎着困难出去的，因为我们的船舶吨位小，需要接受大风浪的洗礼，而且我们的人员还没有足够多应对这方面风险的经验，但不管怎样，我们出海了。只有出海，我们才知道缺什么，也只有出海，我们才知道怎么做。当前，我们正在做两件事情，第一件是加紧对装备的改进，第二件是加紧对人员的培训和制度的建设。装备问题在短期内看似问题突出，但解决起来并不难，尤其对于一个 GDP 已经居于

世界前列的中国更是如此，真正制约我们发展的还是人的问题和制度的问题。长期以来我们在海域技术领域落后也是因为人的问题，因为旧有制度制约的问题。对此，急于求成是不行的，因为培养和改造一个人需要过程，而且，培养人最重要的问题是培育适宜新人成长的环境，即改造旧环境，这个过程尤其漫长。但不管怎样，我们绝对不能气馁，凡是见证过我国海警发展过程的人都会对海警的未来充满信心。我国从新中国成立后到改革开放前，从国际海洋形势和国内经济、政治体制在海域的体现，海警都没有适宜的发展环境，只有从我国改革开放之后，特别是联合国海洋法公约出台之后，海警的职能需求才在国际国内的海洋环境中逐渐彰显。国家最初是从海军中调一批人员从事海警工作，建立了公安边防海警队伍，其人员不多，职责也局限于打击海上走私、偷渡。后来，因近海的治安形势变得日趋复杂，公安部以规章的形式赋予边防海警海上执法权限。到 21 世纪，我国深海主权持续遭到侵害，海监、渔政等地方海上力量又局限于技术水平，于是，把海监、渔政的装备进行整合以有效维护海洋主权的呼声在全国高涨，于是，在 2013 年全国人大会议上正式确立设置中国海警局。可见，海警的发展不只是海警自身的事情，是国际国内局势发展而导致环境变化的必然结果。但是，这并不意味着中国海警的发展是随环境变化的自然结果，因为海警的发展还离不开有志之士抓住机会进行的有力推动，否则就会错失时机。我们今天的海警出现被动落后的局面，就是因为 18 世纪的国际海洋开发大环境中错失了发展机遇。因此，我们必须抓住机遇。而善于抓住机遇的前提是对海警特别是中国海警的发展过程有一个全面深刻的认识，为此，笔者把自己近年来对海警发展过程中的一些探索体会进行汇集总结，以期供有识同仁在探索过程中批评和商榷。

作者于宁波东钱湖

2015 年 2 月 1 日

目 录

论影响我国海警部队行政主体资格的几个问题	(1)
海警执法能力提高的制约因素及海警干部的培养模式问题研究	(7)
论中国海上的形势及其应对策略	(17)
论中国海洋观念	(26)
《联合国海洋法公约》的形成及其几个重要的相关理论问题探析	(32)
论全面推进依法治国战略的形成因素	(39)
论中国海警在拟组建的现役性海上统一行政执法机构的中心 地位	(52)
关于海上执法机构采用准军事建制的探讨	(58)
我国海上刑事司法管辖问题探析	(74)
构建我国现代海上行政管理、行政执法与行政咨询体制的总体 设想	(90)
对“中国海上盗捞第一案”的法理分析	(103)
论法教育学中的法理	(113)
宁波复退军人转岗适应能力开发研究	(122)
论平等权	(149)
宁波市海上执法合作机制研究	(156)
以宁波为例谈几点提升海上执法合作水平的建议	(164)

中国行政法理论基础形成过程探索

——沿着我国海上行政法发展的脉络 (174)

新刑事诉讼程序专题研讨 (198)

论中国行政法理论研究的时代条件 (221)

和谐社区建设与军民“双拥共建”工作的调查及其互动性前景

的探索 (232)

教学过程探索 (256)

论影响我国海警部队行政主体资格的几个问题^①

摘 要：海警部队的现役性质、派出性质和受委托性质对其行政主体资格各有不同的影响。

关键词：行政主体资格；现役性；派出性；受委托性

近几年来，海警部队在对沿海渔船民管理和服务、维护海上治安、打击走私偷渡等方面卓有成效，其海上执法功能日益受到相关部门的重视和学术界的瞩目。其实，海警部队自建立之初，应该是以军事性为主，强调的是其警备功能，即便也存在对沿海渔船民的管理（执法性），但其执法功能是为其军事目的服务的。因此，从舰艇所设岗位来看，其三个岗位也与海军岗位完全相同。后来，随着海洋资源利用与海洋和平开发的不断推进，海洋国土陆地化的趋势不断加强，过去千百年来那种把海洋视为“万里长城”的观念也在新形势下日渐转变，海洋的“军事屏障”逐渐由领海外移，海警部队的军事性也逐渐让位于其警察性。自 21 世纪以来，这种趋势进一步加快，全国海警中相对比较主动的支队得到了一定程度的执法训练。然而，在执法的同时，其执法主体资格问题也一度受到司法界的质疑。

^① 本文的研究是基于中国海警局的前身公安边防海警部队，在 2007 年《公安机关海上执法规定》颁布之前处于执法主体资格不明的尴尬状况。

一、行政主体资格的确认标准

行政主体在我国不是一个法律概念，而是法学概念，它是指依法拥有独立的行政职权，能代表国家，以自己的名义行使行政职权以及独立参加行政诉讼，并能独立承受行政行为效果与行政诉讼效果的组织。^① 根据这个概念，我们可以把行政主体概括为几个特征：（1）行政主体只能是一个组织，任何个人都不可能成为行政主体。由于组织是一个抽象的概念，代表组织的只能是具体的个人，但该个人并不是行政主体，他只是行政主体的法定代表人，在大多数情况下，他更可能只是行政主体及其法定代表人的委托代理人。（2）行政主体依法拥有的行政职权是独立的。行政主体的权力来源有两个途径：一是通过法律、法规的设定（行政权的法律设定）。二是有关机关通过法定程序授予（行政授权）。只要该组织得到法律、法规的设定权力，其权力就是独立的。不仅如此，授权主体把法律、法规设定给它的职权再依法授予给其他组织以后，其自身也就不再行使，其行政权因行政授权而发生转移，因此，被授权主体在所授权的范围内其职权也是独立的。（3）行政主体能以自己的名义行使行政职权和参加行政诉讼。这里所讲的就是行政主体是否具有独立的人格。如果被授权主体超越授权主体依据规章的所授权范围行使职权，同样由其自身以自己的名义承担行政责任^②。（4）能够独立承受行政行为和行政诉讼行为所引起的法律效果，在这里除要求有独立的人格外，还要求具有独立的能承担责任的财产。任何组织只要具备上述全部四个特征，它就具备行政主体资格，缺少一个特征，它就不是行政主体。

^① 胡建森：《行政法学》，法律出版社，2003年版，第69页。

^② 《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第20条规定：法律、法规或者规章授权行使行政职权的行政机关内设机构、派出机构或者其他组织，超出法定授权范围实施行政行为，当事人不服提起诉讼的，应当以实施该行为的机构或组织为被告。

二、海警部队行政主体资格令人质疑的几个问题

（一）现役性质是否影响行政主体资格问题

由于军队都是采用现役制管理模式，而非军队单位一般采用的都不是现役管理模式，所以，对于现役制单位，一般都被认为是军队。而军队作为国家机关的一种特殊形式，其主要职能是维护国家的主权和领土完整，其所作用的对象也一般是国际法主体，因此，其当然有别于具有国家行政职能的国家行政机关。海警部队采用的是现役制的管理方式，前面已述，其军事性在一开始就存在，而且尽管其军事性随着海洋经济的不断推进而逐渐让位于警察性，但一旦发生战争，其军事性又会彰显，这一点，采用现役制的美国海岸警卫队在职能上有明确的规定。^① 因此，海警部队作为国家军事机关的性质应该说没有改变，但它在和平时代所作用的对象又的确不是国际法主体，而只是单位和个人（包含国际私法主体），这一点与国家军事机关的应有职责的确不同。而且，还有一个原因，即国家行政机关是最主要的行政主体，几乎所有的行政执法职能都是由国家行政机关在执行。因此，让海警部队执法使人感觉是国家军事机关在履行国家行政机关的职能。其实，这是一种误解，首先，必须明确：行政主体和行政机关不是同一个概念，行政主体的执法资格是根据法律、法规的设定以及有关主体依据规章的授权，法律、法规一般是把行政执法权限授予国家行政机关，但它们也可以把它授予部分军事机关，如果某军事机关得到了相应的授权，它就具有相应的行政主体资格。关于这一点，可能顾虑法律、法规把行政执法权赋予军事机关是否会与宪法相冲突，即是否会与国家行政机关和国家军事机关的职能相冲突。其实，现行宪法对于军事机关的职

^① 采用现役制的美国海岸警卫队在平时履行维护海上治安的海上执法职能，在战时则作为海军作战的后备部队。

责并没有作出限制性的规范，而且，军事行政在军事机关内部即内部行政执法行为普遍存在，因而，该种立法冲突是不存在的。另外，军事机关在被授予外部行政执法权以后，其在行政执法领域必然受制于其授权行政主体，因此，对于海警部队，我国采用的是双重制的管理模式，即海警部队既属于武警部队，又属于公安部的一个序列局领导。总之，海警部队的现役管理模式不影响其行政主体资格，在行政主体的特征体系中也没有现役或者非现役的特定要求。

（二）直属派出性质是否影响行政主体资格问题

在 2004 年，福建海警部队发生了一起行政诉讼案件：福建海警一支队在福州海域执勤中查获了一艘违规渔船，海警一支队根据相关规定以自己的名义对其作出了没收的行政处罚，后来，该船主不服，以福建海警一支队为被告向其支队机关所在地人民法院提起行政诉讼。司法机关就海警一支队的被告资格是否适合的问题展开了激烈的争论，原因就是海警一支队是福建公安边防总队派驻在福州的一个派出机构。根据行政法原理，如果一个行政主体设立了一个派出机构，那么该行政主体与该派出机构就形成了行政派出关系。在行政派出关系中，被设立的派出机构不是行政主体，它的行为效果归属于设立它的行政主体，这显然与前述的行政主体的第四个特征不符。单从福建海警一支队的派出性质来看，其确实不具备行政主体资格，最后福州司法机关也是据此把被告由海警一支队变更为福建公安边防总队。看起来这种处理结果非常符合行政法原理和法律逻辑，其实海警支队这种派出关系性质很容易让人疏忽一个简单道理，即不管它是否具有被派出性质，它作为一个可以被依法授权行政执法的单位的性质都不会改变，因此，只要相关行政主体依法授权海警支队行政执法，它就具有行政主体资格。而根据公安

部公通字〔2004〕1号文件精神^①，海警支队能够以自己的名义对“三无”船舶予以没收，因此，海警支队已经得到了公安部的依法授权，其已经具备了授权行政主体的资格。所以，派出机构不是行政主体，但当法律、法规直接对派出机构设定某种行政职权，或有权机关对其作了某种行政授权，该派出机构则具备行政主体资格，并能够以自己名义起诉和应诉。^②

（三）以其他主体名义执法是否影响行政主体资格问题

“以其他主体名义执法”这种行为在行政法上称之为行政委托，在行政委托中，被委托人以委托人的名义代行职权，其行为效果归属于委托人。行政委托的法律效果是设定行为主体，而不是行政主体，因此，在行政诉讼中，只能以委托方的主体为被告，而不能以被委托方为被告。根据公安部公通字〔2004〕1号文件第三项的精神^③，海警支队以所在地县（市、区）公安（分）局名义办案。这里面有个问题需要讨论：海警支队所在地公安机关对海警支队所辖海域是否有案件管辖权？公安部的这个通知是一个直接的行政委托书还是仅仅停留在部门规章的层次？首先，我们认为，根据我国的行政区划，海域并不是一个独立的行政区域，它应当分属于沿海各省市，因此，沿海各省市的陆地上的行政区域应当是自然向海域延伸，所以海警支队所在地的公安机关对其陆地的延伸海域享有当然

① 《公安部关于海警执法有关问题的通知》第四项规定：海警支队以自己的名义，可以依法裁决1000元以下罚款，或依照《国务院对清理、取缔“三无”船舶通告的批复》裁决没收船舶，并可以对船主处船价2倍以下罚款。

② 参见第2页注释②

③ 《公安部关于海警执法有关问题的通知》第三项规定：海警支队行使县级公安机关的审批权限，以所在地县（市、区）公安（分）局的名义作出决定。海警办理治安案件所需法律文书，由所在地县（市、区）公安（分）局提供。海警办理刑事案件，按照《公安部关于公安边防部门办理刑事案件有关问题的通知》执行，所需法律文书，由所在地县（市、区）公安（分）局提供。

的管辖权，除非像韩国一样把海域的警察权从公安部独立出来^①。既然它享有当然的管辖权，那么，海上执法行政委托的委托主体应该是海警支队驻地公安机关自身，而不是其主管部门公安部。因此，公安部〔2004〕1号文件应该仅仅只是一个规章，而不是一个具体的行政委托书。海警支队如果没有得到驻地公安机关的具体委托，则不能依据该文件以驻地公安机关的名义行使职权，同样，如果没有该文件，公安机关也不能把自有职权擅自委托他人行使。^②

海警部队根据驻地公安机关依据部门规章的委托，以驻地公安机关的名义办案，显然属于典型的依法行政委托，那么，海警部队办案的效果应该归属于其驻地委托公安机关，因此，在这种情况下，海警部队没有行政主体资格。在现实当中，海警部队常常是亲自参加行政诉讼和行政复议，并负责履行国家赔偿。这种现象看起来与其没有行政主体资格相矛盾，其实，只要其在名义上是以驻地公安机关的代理人的身份应诉，特别是涉及国家赔偿金时，在程序上以偿付驻地公安机关追偿金的形式支付，就与现今相关法律规定没有冲突。

① 韩国有两种警察，即隶属于行治部的警察厅和隶属于海洋水产部的海洋警察厅，两个部门没有从属关系。

② 胡建淼教授认为：剥夺行政相对人权利的行政职权及专有职权的行政委托，必须有明文的法律、法规和规章依据，其他情况则不必限之过严。显然，公安职权属于专有职权，必须有明文依据才能委托。

海警执法能力提高的制约因素及 海警干部的培养模式问题研究^①

摘 要：在海洋经济时代，海警的作用及其执法地位日益彰显，海警遇到了前所未有的发展机遇，然而，海警执法能力的提高却受到多种因素的制约，其中围绕海警干部的外部环境制约因素包括：海警组建时的干部及其最初功能设计的制约、不分具体情况的一刀切的现役管理模式的制约、法律法规层面的立法滞后的制约。另外，还有一个事关海警部队未来执法能力全面提高的，也是通过海警干部内在起作用的最大的制约因素，它就是海警干部相对滞后的培养模式，文章在广泛调研的基础上建议启动技术和执法并举的海警培养新模式。

关键词：海警；执法能力；制约因素；培养模式

一、海警执法能力提高的制约因素

（一）海警部队执法能力受海警的来源及其最初组建功能的制约

新中国成立以后，我国政府加强了对外贸易管理、金融管理和市场管理，特别是在对外交往的关口加强了海关管理，在沿海沿边

^① 文章针对的是现行中国海警的前身公安边防海警部队当时的队伍结构状况。

地区加强了边防管理，使走私活动在我国基本敛迹。自党的十一届三中全会确立改革开放的政策以后，国门乍开，昔日风平浪静的海面顿时八面来风，海外侨胞、港澳台同胞投资办厂、探亲访友的热潮一浪高过一浪，为了方便贸易和加强管理，国家在沿海重要港口设立了边检、海关、检验检疫等联检单位。然而，由于内地人们对生活必需品的需求不断扩大和利益的驱使，在正常贸易通道之外的东南沿海的海面上出现了一股走私的歪风，而且来势非常凶猛。由于长期以来海上贸易秩序良好，在沿海公安边防机关和海关中，只有少数单位有公安巡逻艇和缉私艇，海上缉私能力相对薄弱。在东南沿海，通过海上渠道，从走私一般货物已发展到走私毒品、组织偷渡、贩卖妇女、卖淫嫖娼、聚众赌博等，原有的海上缉私力量已严重滞后。为了抑制走私的发展势头，1981年上半年，国务院、中央军委决定临时派海军增援。由于打击海上走私具有斗争长期性和任务艰巨性的特点，必须建立一支专门的海上缉私队伍，而海军具有军事性特点，容易引发外交冲突，因此，1982年开始，国家决定从海军中抽调部分舰艇和人员首先在海南、广东、福建和浙江四省组建海上公安巡逻队。随着改革开放的不断深入，海上公安巡逻队逐渐扩展到沿海各省市，它就是海警部队的前身，最初归属各省的武警总队管辖，1987年变更为省公安厅边防局管理，1988年在全国边防管理体制调整以后，正式更名为海警支队，其归属各省边防总队管理。

从海警部队的组建过程可以看出：首先，在海警部队人员的来源上，最初都是来自海军，他们在航海技术、军事指挥作战方面具有优势，但是在执法能力方面既没有扎实的法律知识，又没有办案的实践经验；其次，在海警部队的组建功能上，当初的核心任务就是打击海上走私，因为打击走私是当时的头等大事，以至于在1999年国家把缉私处理权限统归海关缉私局以前，只要有船的行政主体，如海事部门、渔政部门等主体都在打私，而且不管案件标的大小，一般都是作为行政案件由自身予以处理，很少移交地方公

安作为刑事案件进一步侦查。很显然，在当时比较混乱的情况下，在各打私主体当中，大部分在行政主体资格、处理依据方面都没有明确的法律规定（包括海警在内），他们在处理上存在严重的不规范是不争的事实。海警在成立后的较长时期内，工作重心就是打击走私，对其他海上行政案件和刑事案件则很少涉及。因此，海警虽然在打私实践中积累了一定的执法经验，但执法经验单一，而且还很不规范。

从海警部队的组建过程我们还可以看出，国家最初成立海警部队完全是处于一时之需，在最初并没有成立一支强有力的海上执法队伍的长远打算。后来随着形势的不断发展，尽管国家对海警部队在管理模式、规模建设方面不断进行调整，但这种状况多年来一直存在。因为对于改革开放后的未来形势在当时并不是很清晰，包括执法领域在内的很多行业都是“摸着石头过河，走一步看一步”。所以，最初的状况是可以理解的。但是，时至今日，海警的功能应该明确，它是海上最重要的行政主体，肩负着维护海上治安和打击海上犯罪的职能，现有的海事、渔政等海上执法部门在执法过程中往往也离不开海警的协助，然而，由于受最初组建时所设置的功能的制约，当今海警远没有发挥其应有的作用。

（二）海警部队执法能力受部队一刀切的现役管理模式的制约

部队实行现役制，是由多个因素决定的，但至少有如以下几方面考虑：一是部队的工作环境相对比较艰苦，一般都驻扎在比较偏远的地方，军人抛家弃子，不适宜终身服役；二是军人随时都要有为国献身的准备，它属于高风险的工作，服兵役是每一个公民应尽的义务，不适宜让所有军人终生服役，而且部队还有通过现役形式培养更多预备役部队的任务；三是为了确保部队具有人才、技术方面的优势，必须在军人中选拔一些优秀的同志更长时期服役甚至终身服役。海警部队自建立开始就是采用现役制，不可否认，海警部队采用现役制有非常合理的因素，因为现役制有卓越的优势：敢于牺

性、敢于战斗、纪律严明、团结协作。而海警采用现役制，一方面在平时可以集中精力与走私、偷渡、毒品、枪支犯罪作坚决的斗争，另一方面在战时可以作为海军的后备保障力量。

然而，海警部队在具备现役制优势的同时，却也因这种一刀切的现役管理模式而导致了致命的缺陷：海警工作的临时性一方面影响了海警执法队伍的稳定，另一方面也阻碍了海警学习执法的积极性，从而最终影响了海警执法能力的提高。其实，海警的这种缺陷是可以克服的，它完全具备建立一支终生职业现役海警队伍的条件。首先，海警尽管管辖的是海域，但其日常的大部分工作和休息的时间在岸上，而沿海地区普遍经济发达，气候宜人，海警干部具有把家庭设在部队附近的现实可能，从而使海警干部具有做职业海警的家庭条件；其次，虽然海警工作条件艰苦，年龄因素可能会影响海上执法效率，但是由于海警工作的特殊环境和职责，从而使年龄具有一个无与伦比的优势：一是年纪大的同志，在海上经历的风浪多，比年轻人更能抵御恶劣的海况；二是年纪大的人执法经验丰富，可以做年轻人的老师；三是在遇到战争和严酷的执勤任务时，海上的战斗与陆地上不同，它不是拼体力，而是拼经验和技術以及对战士的指挥能力，老同志更有优势，即便遇到贴身战斗，真正的主力也还是战士。因此，海警部队可以考虑建立一支这样的特殊队伍：一是采用部队的现役模式以保障战斗力，二是采用地方上的职业模式以稳定队伍。只有这样，海警干部才会安下心来学习执法，海警部队才会全身心投入到培养干部执法的行动当中。

（三）海警部队执法能力的提高受立法滞后的制约

海警部队作为一支独立的维护海上治安和打击海上刑事犯罪的公安行政主体的定位应该是非常明确的，然而，在法律和行政法规的层面上至今却没有作出任何规定，以至于海警部队在执法中的地位十分尴尬，它不仅极大地制约了海警干部执法能力的提高，更加严重的是它漠视了海上治安的严峻形势，也造成了行政公共资源的浪费。其尴尬处境在实践中有如下体现：（1）海警支队所管辖的海

域往往是跨地区的，因而其在机构设置及冠名上都是某省边防总队海警第×支队，这样，海警支队就成了边防总队的派出机构，根据行政法的原理，行政主体的派出机构不是独立的行政主体，它在得到法律法规的特殊授权之前是不能以自己的名义作出行政处理决定的。这种状况导致海警部队只能处于行政代理的边缘主体地位，以至于行政相对人和地方司法机关都对海警的执法主体资格提出质疑。（2）为了在一定程度上缓解海警的尴尬处境，公安部通过2004年1号文件以部门规章的形式授权海警支队对沿海船舶的管理权限，同时授权海警支队利用其机关驻地公安机关的法律文书办理海上治安和海上刑事案件。从理论上讲好像非常合理，而在现实当中仍然难以施行，原因在于，第一，海警虽然对沿海船舶具有执法的权限，但船舶的相关证件的办理和管辖权在公安边防支队，二者在资源上不能共享，从而影响处理的效力，渔船民也因此往往拒绝接受海警的行政处理。另外，海警与边防支队和地方上的港口公安局在海域划分上没有一个界限，也容易导致管辖重叠或管辖真空。第二，地方公安机关对公安部的通知有两种态度，一种态度是根本不予理会，因为要把公安部的通知贯彻执行，必须要求各省市公安厅局与海警签订法律文书使用的具体文件，如果不予以签订，则该通知就形同虚设。另一种态度是虽然签订了协定，但地方公安机关要求海警把案件材料送交其审核，如果地方公安机关认为该案件超越了其所管辖范围或者其他他们认为不如意的原因，则予以拒绝，而海警支队的所辖范围当然要大于其机关所在地的地方公安的所辖范围，因此，公安部的通知颁发两年来，海警支队以地方公安机关的名义办的案件几乎没有。据调查，地方公安机关不予配合公安部通知精神的根源是：一方面他们担心海警的办案能力，顾虑海警部队利用自己的法律文书把案件办糟，尽管责任由海警自负；另一方面，公安部通知中的管辖规定与现有的治安管理处罚法和刑事与行政诉讼法的关于管辖的规定相冲突。因此，仅凭公安部规章层面的立法是解决不了海警当前的困境的。