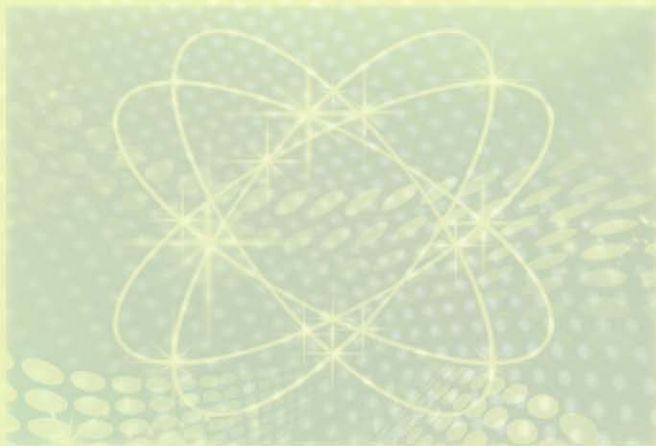


中国海警发展战略研究



前 言

“名可名，非常名；道可道，非常道。”今日之“中国海警”^①远非昔日之“中国海警”，相对以往，其有着更加特殊的时代内涵和发展因由。因此，在海洋强国战略背景下，积极研究和制定中国海警发展战略，无疑将具有十分重要的现实意义！



党的十八大提出了“建设海洋强国”的战略决策，从国家战略高度对海洋发展做出了全面部署，这标志着我国海洋战略已上升为国家战略，需要我们强化海洋综合管理、提高海洋维权执法能力。面对海洋强国的战略呼唤，当前中国海警如何更好更快地实施战略转型、如何与未来海洋强国地位相称、如

^① “中国海警”这一概念有狭义和广义之分。狭义的层面单单指原来公安边防海警——全称中国公安边防海警部队，隶属于公安部边防管理局。主要负责近海海上治安问题，编制列入中国人民武装警察边防部队序列，是由公安部领导管理的现役部队。广义的层面则是包括公安边防海警在内，以及中国海监、中国渔政、海关缉私警等四个部门整合而成的国家海洋局执法人员。本书所指的“中国海警”多是特指新组建后的中国海警队伍。

何更好地契合国家“一带一路”战略部署，中国海警的长远发展与建设迫切需要我们进行深入思考。

2013年3月，第十二届全国人大批准《国务院机构改革和职能转变方案》，决定重组国家海洋局。将原中国海监、中国渔政、海关缉私和边防海警四支队伍整合，组建中国海警队伍。其中，原中国海监主要负责对我管辖海域实施巡航监视，查处侵犯海洋权益、违法使用海域、损害海洋环境与资源、破坏海上设施等违法违规行为，属参照公务员管理队伍；原中国渔政主要负责管辖海域维权巡航、执法检查、渔业管理、代表国家行使渔政、渔港、渔船检验监督管理权，属参照公务员管理队伍；原边防海警主要负责管辖海域维权执法，预防、制止、侦查海上违法犯罪活动，维护海域治安秩序，属现役警察队伍；原海关缉私主要负责海上缉私工作，属公务员警察队伍。

根据重组方案，上述四支队伍和职责将进行整合，重新组建国家海洋局，由国土资源部管理，主要职责是：拟定海洋发展规划、实施海上维权执法、监督管理海域使用、海洋环境保护等。目前，在中国海警局^①领导下，重组后的中国海警不仅集中了最精锐的海上执法力量，还在陆续接收大批新装备，实力正在得以迅速跃升，与推进世界性海洋强国建设相匹配的中国海岸警卫队雏形初现，正悄然跻身于全球最大的海上执法力量行列。因此，从海洋强国视角切入，积极研究制定中国海警

^① 中国海警局是根据中国共产党十八届二中全会精神要求，按照新一轮“大部制”改革方案及《国务院机构改革和职能转变方案（草案）》重组的一个新机构。

发展战略，可谓时不我待，意义重大。

二

“向海而兴，开海而盛；背海而弱，封海而衰。”这是历史的发展规律。顺延着人类社会从封建社会向资本主义社会进化的发展脉络，原始资本的积累一路牵引着疯狂的殖民活动从陆地追逐到海洋。海权论的兴起，反复印证了大国崛起和对海洋治理之间有着密不可分的联系。历史的轨迹一再描摹出这样的答案：谁重视海洋，世界就重视谁。但是，由于东西方不同文化传承下的历史积淀，直接导致了中国在维护海洋权益发展和资源管控进程上的迟缓，从起点就拉开了与其他海洋大国之间的差距。

从国际和地区形势看，中国周边海洋形势发生了深刻复杂的变化，海洋权益和海洋安全受到严重威胁。一是中国周边海域地处重要的国际海上通道，具有重大政治、经济和战略价值，受到域内外国家的高度关注，战略博弈日益加剧。周边海域特别是南海，是世界上岛屿主权争端最多、海域划界问题最尖锐、资源争夺最激烈、地缘政治形势最复杂的地区之一。维护国家海洋权益，涉及政治、经济、外交等多个领域，需要统筹兼顾多方面利益。二是中国面临着来自海洋方向的战略围堵和军事威胁。美国加大对中国进行海上侦察和战略围堵的力度，加紧在中国周边的军力部署和海空一体战准备。日本右倾化及其海洋安全战略的实施，增加了对中国的军事威胁。三是越南、菲律宾等周边海上邻国，纷纷加强海上军事力量建设，

扩大和巩固侵占岛礁的设施，加强实际存在。南海问题国际化、法律化和司法化等发展趋势明显。日本、菲律宾和越南等周边国家不断挑战我海洋核心利益和维权底线，对中国的海洋安全形成明显的威胁，给建设海洋强国带来挑战。

海衰国弱，海兴国强。党的十八大对国家改革发展做出了全面战略部署，提出了“两个一百年”的奋斗目标和中华民族伟大复兴的“中国梦”，历史性地提出了建设海洋强国的战略任务。在此背景下，全国两会决定整合海上执法力量——组建中国海警局，这是中国在海洋强国战略中的一项重要顶层设计，意味着中国建设海洋强国终于跨出了关键性的一步，即在中国海洋管理历史上首次出现了“中国海警局”。这充分说明，我们已经认识到 21 世纪是拥抱海洋的世纪，也是实现中华民族伟大复兴的重要战略机遇期。

三

发展战略是对在特定时代和历史背景下发展什么、向何处发展、发展到什么程度、如何发展等问题的全局性考虑与谋划。站得高才能看得远，谋得深才能做得实。如何建立与履行使命任务相适应的具有中国特色的海警力量，如何在新世纪新阶段全面推进我国海洋发展战略，如何加速确立我国亚太地区海洋强国地位，如何建立健全全面、协调、可持续发展的海洋战略，一系列具体问题亟待解决。否则，中国将错失 21 世纪太平洋世纪大发展的历史机遇，并将因此而延缓中华民族的伟大复兴。有感于此，本书旨在对中国海警发展战略进行初步研

究，希望能对进一步明确中国海警肩负的历史使命，为做出符合时代发展的战略选择提供一些鉴略。

目前对中国海警发展战略的研究也已初现端倪，但其研究仍存在以下不足之处：中国特色还不够鲜明，现有研究“套用”借鉴国外模式较多，较为“样板化”，对新组建的中国海警如何适合国情发展还缺少深入探索；发展路径设计不清晰，对海洋强国背景下海警长远发展缺少“路线图”设计，目标定位、方法规划、建设步骤等路径还不清晰；缺少理论上的“支点”，欠缺基于非传统安全观、现代海洋观和科学发展观的战略理念支撑，发展思维略显“碎片化”，某些观点仍有“过气”之嫌；前瞻与整体研究不足，已有研究大多停留在叙述阶段，那种突破现有定性研究范式从顶层体系设计出发，切合实际研究中国海警发展战略的仍较少，公开发表的学术成果亦不多见；针对性与操作性不强，现有对海警发展研究往往“大而化之”不够接“地气”，对于指导中国海警发展建设的针对性与操作性不是很强。

为更好地对中国海警发展战略进行研究，本书在内容撰写上共分为以下六章：第一章“内涵·意义·思路”主要阐述了中国海警发展战略的基本内涵、研究的意义和思路，属于中国海警发展战略的概述部分；第二章“历史·形势·现状”总结分析了中国海警的历史发展、面临形势和建设现状，是对中国海警发展战略的宏观背景描述；第三章“性质·职能·任务”分析介绍了国外海警历史发展、使命任务和基本特征，明确了中国海警的地位，厘清了中国海警的性质、职能和任务，是基于中外海警发展实践比较后的论证；第四章“目

标·步骤·理念”具体阐述了中国海警发展战略目标、战略步骤和战略理念，是对中国海警发展战略的整体构想；第五章“人才·装备·体制”具体阐释了中国海警人才培养、装备体系和海警体制，是中国海警发展战略重点；第六章“路径·模式·举措”探索提出了中国海警发展战略的路径设计、模式选择和战略举措，是中国海警发展战略的基本策略。

“位卑未敢忘忧国。”笔者希望藉此《中国海警发展战略》一书的撰写，引发相关部门对我国海洋事业、对中国海警建设的深入和持续的思考，对进一步唤醒国人的海洋忧患意识和进取意识，为早日实现海洋强国战略做出绵薄贡献。此外，本书是在搜集、整理大量国内外政府网站、军事网站和各种公开资料、文献的基础上撰写而成的，书中的许多观点与提法仅限一家之言。同时，由于国内外海警发展建设变化较快、各型装备一直处于更新换代中，加之对资料的整理、加工难免有遗漏和误译，故恳请读者对本书的错误之处予以指正。

作 者

2015 年 8 月于宁波

目 录

第一章 内涵·意义·思路	(1)
第一节 中国海警发展战略的基本内涵	(1)
一、“战略”与“发展战略”释义	(1)
二、“中国海警发展战略”的界定	(5)
三、中国海警发展战略的主要特点	(7)
第二节 研究中国海警发展战略的意义	(10)
一、在宏观层面——适应国家发展	(10)
二、在微观层面——推动海警建设	(13)
第三节 中国海警发展战略的研究思路	(15)
一、研究切入注重“两个接轨”	(15)
二、研究思维兼顾“两种逻辑”	(18)
三、研究意向凸显“两类空间”	(19)
第二章 历史·形势·现状	(21)
第一节 中国海警的历史发展	(21)
一、“海警整合”前的历史回顾	(22)
二、“海警整合”后的建设情况	(30)
三、对“海警整合”的一些反思	(33)
第二节 中国海警面临的形势	(37)

一、海洋国土安全面临威胁	(38)
二、海洋综合管理形势严峻	(41)
三、海上行政执法面临挑战	(46)
四、建设海洋强国时机成熟	(50)
第三节 中国海警建设的现状	(53)
一、体制模式问题	(53)
二、队伍建设问题	(56)
三、职能发挥问题	(58)
四、组织筹划问题	(61)
第三章 性质·职能·任务	(63)
第一节 国外海警的发展历史与使命	(63)
一、“自由之盾”——美国海岸警卫队	(64)
二、“岛争先锋”——日本海上保安厅	(77)
三、“神勇海雕”——韩国海洋警察厅	(80)
四、“红叶卫士”——加拿大海岸警卫队	(83)
五、“重装骑兵”——俄罗斯海岸警卫队	(86)
六、“后起之秀”——印度海岸警卫队	(87)
第二节 国外海警普遍具备的特征	(89)
一、政府主导，职权法定	(89)
二、任务综合，范围广泛	(90)
三、队伍精干，装备精良	(91)
四、注重合作，交流频繁	(91)
五、平战一体，军警协同	(92)
第三节 基于中外海警比较后的论证	(93)
一、中国海警的地位	(94)

二、中国海警的性质	(98)
三、中国海警的职能	(101)
四、中国海警的任务	(105)
第四章 目标·步骤·理念	(113)
第一节 中国海警发展战略目标	(113)
一、目标确立依据	(113)
二、明确目标思路	(115)
三、2050 年前目标	(117)
第二节 中国海警发展战略步骤	(119)
一、确立战略步骤意义	(119)
二、确立战略步骤思路	(122)
三、阶段性目标与任务	(126)
第三节 中国海警发展战略理念	(128)
一、坚持党指挥枪的原则	(128)
二、以战斗力为唯一标准	(129)
三、以“三化”为发展方向	(130)
第五章 人才·装备·体制	(132)
第一节 中国海警的人才培养	(132)
一、人才素质特征	(132)
二、人才队伍结构	(135)
三、培养路线设计	(139)
四、教育训练体系	(147)
第二节 中国海警的装备建设	(154)
一、能力需求	(154)
二、建设差距	(156)

三、发展思路	(160)
四、基本策略	(164)
第三节 中国海警的结构体制	(169)
一、数量规模	(169)
二、力量体系	(174)
三、编制体制	(176)
四、兵力部署	(180)
第六章 路径·模式·举措	(185)
第一节 中国海警发展战略路径	(185)
一、中国海警局的执法主体定位	(185)
二、国家海洋局的海洋管理领导机构定位	(188)
三、国家海洋委员会的议事协调机构定位	(190)
四、海事与海警“二龙先行”的阶段定位	(191)
五、以现役海警部队为主的武装执法定位	(193)
六、海洋和海警院校的发展定位	(198)
第二节 中国海警发展战略模式	(201)
一、远近分级的发展战略	(201)
二、灵活合作的发展战略	(204)
三、和平共赢的发展战略	(208)
四、软硬并重的发展战略	(211)
第三节 中国海警发展战略举措	(212)
一、海洋强国——培树国民海洋意识理念	(212)
二、职权法定——完善海洋管理法律法规	(217)
三、统一领导——制定国家海洋发展规划	(223)
四、学军建队——积极提升海上执法能力	(227)

五、实战锤炼——在海上执法实践中壮大	(229)
六、岸海合一——组建中国海岸警卫队	(232)
参考文献	(242)
后 记	(244)

第一章 内涵·意义·思路

知乃行之始。发展战略是对在特定时代和历史背景下发展什么、向何处发展、发展到什么程度、如何发展等问题的全局性考虑与谋划。中国海警发展战略是对整个海警队伍发展建设的顶层设计和根本方略，是描绘中国海警现今和未来一段时期内科学、协调、可持续性发展的战略蓝图。为使对中国海警发展战略的研究形成初步共识，本章在分析了中国海警发展战略内涵基础上，进一步阐明了研究中国海警发展战略的意义，同时，介绍了中国海警发展战略研究的基本思路。

第一节 中国海警发展战略的基本内涵

概念是研究问题的逻辑起点。发展战略是战略理论的分支和具体应用。因而，研究中国海警发展战略，就有必要对与之相关联的有关概念及内涵进行剖析。

一、“战略”与“发展战略”释义

（一）何谓“战略”

“战略”（strategy）一词最早是军事方面的概念，最先出

现和应用在军事领域，而后才逐步应用到社会、经济等其他领域。战略的特征是发现智谋的纲领。在西方，“strategy”一词源于希腊语“strategos”，意为军事将领、地方行政长官。后来演变成军事术语，指军事将领指挥军队作战的谋略。在中国，“战略”一词历史悠久，“战”指战争，略指“谋略”。春秋时期孙武的《孙子兵法》被认为是中国最早对战略进行全局筹划的著作。

在很长的时间内，战略始终作为军事领域的一个专用术语而存在，人们对战略这一概念的含义也并无争议。然而随着社会的进步和形势的发展，战略用语逐渐向战争之外的其他领域渗透，其用意也逐渐游离了对战争的筹划。在现代，“战略”一词已被引申至政治和经济领域，其涵义演变为泛指统领性的、全局性的、左右胜败的谋略、方案和对策。

在我国，战略的泛化始于20世纪80年代中期以后，战略这一概念为其他领域广泛借用，泛指对某领域、某行业全局性重大、宏观和长远问题的运筹。如战略全局、战略眼光、战略高度、战略问题、战略层面、战略意识……新的战略学科也如雨后春笋，如国家战略、国防战略、安全战略、经济战略、外交战略、社会发展战略、企业战略、生存战略、竞争战略、地缘战略、开发战略、发展战略、文化战略，等等。战略概念的泛化，反映了战略范畴的扩展和变化，但战略的全局性、长远性、基础性、谋略性等基本属性并没有发生本质的变化。因此，一般而言，战略是泛指对事物具有全局性、长期性和决定性的谋划。

（二）“发展战略”

“发展战略”的概念，从字面理解是“发展”与“战略”两个概念的结合体。发展战略是社会发展到一定历史阶段的产物。发展是指事物前进性的变化，发展是当今世界的主题——“发展是硬道理”。在 20 世纪 50 年代以前，有关发展的研究和战略的研究，都没有将“发展”与“战略”两词联系起来。但随着发展研究和战略研究的不断深入，尤其是发展中国家发展实践的推进与理论的深入，“发展战略”这一概念逐渐被广泛使用。把“发展”与“战略”联系起来而构成“发展战略”复合词组的，起始于美国耶鲁大学教授 A. Q. 赫希曼。赫希曼在《经济发展战略》中最早将军事上的“战略”概念移植到发展经济学中，提出了“发展战略”概念，并对经济发展战略给予了理论的阐述^①。此后，“发展战略”概念被广泛使用，对发展战略的研究也逐渐深入，专门讨论发展战略的研究成果也越来越多，逐步形成了相对独立的发展战略理论体系。

对发展战略的定义，目前还没有统一的定论，不同研究者给出了不同的界定。“发展战略是针对发展过程中全局性的重大问题的一系列基本对策。”^②“发展战略是一个综合范畴。它是以维护和促进发展为基本取向的具有系统性、长远性的决策

^① [美] 艾伯特·赫希曼，曹征海、潘照东译 《经济发展战略》，经济科学出版社 1991 年版，第 1 页。

^② 孙力 《政治的透视：转变社会中发展战略选择》，上海人民出版社 2000 年版，第 27 页。

准则与谋划。它体现了人类把握未来的一种决策理性。”^① “发展战略是关于‘发展’‘如何做’的‘战略性’‘规划’。”^② “发展战略通常指的是关于发展的一系列政策和目标”^③，等等。发展战略最初作为一个复合词组出现，是由“发展”与“战略”两个词构成。但是，这两个词一旦符合为词组“发展战略”，就具有了新的质的规定性。其一，发展战略的发展要从战略的视觉和高度加以全局性的、长远性的谋划；其二，发展战略的战略要从发展的角度加以特殊限定，它是关于发展而不是其他的战略，而且这种战略要在社会发展客观规律的关照下形成。发展是战略的研究对象，战略是发展的思想武器，所以研究发展就必须研究战略，战略推动发展主体达成发展目标。

基于以上分析，可以认为，发展战略是人们在一定发展观指导下，对事物的发展道路、发展目标、发展模式、发展阶段、发展策略等所进行的全局性、总体性、长远性谋划。这一界定，主要包括这样几层含义：第一，发展战略受一定发展观的指导。发展观是人们对发展的基本认识。发展观不同，制定的发展战略也就会有所不同。第二，发展战略的制定者是特定层次的人群。一般是指在组织系统中处于高层的决策者。第三，发展战略是针对特定组织系统（事物）的发展而制定的。不同的事物，具有不同的组织要素和结构，面临的发展环境各

① 姚健建、杨志明 《政治的透视：当代发展战略的理论与实践》，上海三联书店 1997 年版，第 1 页。

② 廖湘阳 《研究生教育发展战略》，清华大学出版社 2006 年版，第 32 页。

③ 孙力 《政治的透视：转变社会中发展战略选择》，上海人民出版社 2000 年版，第 21 页。

不相同，发展战略自然各不相同。第四，发展战略主要从全局角度回答和解决关于事物发展什么、发展到什么程度、如何发展等基本问题。第五，发展战略的落脚点是“谋划”“思考”等最能体现发展主体主观能动性的活动方式。

二、“中国海警发展战略”的界定

（一）概念界定

发展是具有明确指向的目标性运动，战略是将发展的可能性转变为现实性的重要媒介，但不是唯一解。一方面，战略为了理顺各方面的力量关系，促使发展由可能变成现实；另一方面，战略是为了改变现实的发展，使之跃升到一个新的发展平台。因此，中国海警发展战略是对整个中国海警事业改革和发展的总体设计，是中国海警科学发展的规划愿景。研究和制定中国海警发展战略，是保证中国海警高效持续发展的基本前提。

依据发展战略的内涵，可以对“中国海警发展战略”作如下界定：中国海警发展战略是指为适应中国海警外部环境的变化，中国海警决策部门和决策者，在一定发展观的指导下，对中国海警的发展道路、发展目标、发展模式、发展重点、发展阶段、发展策略等基本问题所进行的全局性、总体性、长远性谋划。简而言之，就是对中国海警发展的谋略，是对中国海警发展中整体性、长期性、基本性问题的谋划与思考。

（二）基本含义

中国海警发展战略定义，主要包括以下几层含义：