

“十三五”江苏省重点出版物出版规划项目



走向深蓝·海上执法系列 | 丛书主编：姚杰 裴兆斌

海上治安 案件查处

裴兆斌 张金明 曲亚囡·著

ZOUXIANGSHENLAN



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

“十三五”江苏省重点出版物出版规划项目

走向深蓝·海上执法系列

海上治安案件查处

裴兆斌 张金明 曲亚因 著

大连海洋大学海洋法律与政策东北亚研究中心 (CQ17091) 资助

《大连海洋大学—大连海事法院法学实践教育基地》项目资助

《大连海洋大学—蓝色法学课程群》项目资助

《大连海洋大学—法学特色学科B》项目资助

北京龙图教育/龙图法律研究院资助

辽宁省社会科学界联合会:《辽宁海洋发展法律与政策研究基地》项目资助

中国太平洋学会海洋维权与执法研究分会资助

辽宁省法学会海洋法学研究会资助

大连市社会科学界联合会、大连市国际法学会资助

大连海洋大学社会科学界联合会资助



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

·南京·

图书在版编目(CIP)数据

海上治安案件查处 / 裴兆斌, 张金明, 曲亚因著.
—南京: 东南大学出版社, 2017. 7
(走向深蓝 / 姚杰, 裴兆斌主编. 海上执法系列)
ISBN 978-7-5641-7239-8

I. ①海… II. ①裴… ②张… ③曲… III. ①海
洋法—行政执法—案件—处理—中国 IV. ①D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 156858 号

海上治安案件查处

出版发行 东南大学出版社
出版人 江建中
社 址 南京市四牌楼 2 号(邮编:210096)
网 址 <http://www.seupress.com>
责任编辑 孙松茜(E-mail:ssq19972002@aliyun.com)
经 销 全国各地新华书店
印 刷 虎彩印艺股份有限公司
开 本 700mm×1000mm 1/16
印 张 18.25
字 数 368 千字
版 次 2017 年 7 月第 1 版
印 次 2017 年 7 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5641-7239-8
定 价 49.80 元

(本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话:025-83791830)

走向深蓝·海上执法系列编委会名单

主任：姚杰

副主任：张国琛 胡玉才 宋林生 赵乐天

裴兆斌

编委（按姓氏笔画排序）：

王君 王太海 邓长辉 田春艳

刘臣 刘海廷 刘新山 朱晖

李强 高雪梅 彭绪梅 戴瑛

总序

人类社会发展史上,海权与世界强国伴生,互为倚重。无海权,便无真正的世界强国;而无强大的国力,则无法形成和维持强大的海权。海洋权益是海洋权利和海洋利益的总称。按照《联合国海洋法公约》规定,国家的海洋权利包括:沿海国在国家自己管辖海域(领海、毗连区、专属经济区和大陆架)享有的主权、主权权利和管辖权;在国家自己管辖之外海域(公海、国际海底区域、他国管辖海域)依法享有航行自由和捕鱼、深海底资源勘探开发等权利。国家海洋利益主要是指维护国家主权和领土完整的政治利益,以及开发利用领海、专属经济区、大陆架、公海、国际海底等所获得的收益。

伴随着《联合国海洋法公约》的生效,世界沿海各国不断加强对国家管辖海域的管理,随着世界各国对海洋问题的重视程度不断加深,沿海国家相继调整海洋战略,制定相对完善的海洋法律体系,强化海洋综合管理与执法,以维护本国在海洋上的利益。纵观世界各国,随着管理内容的变化,世界各国逐渐形成了各自独特的海洋管理与执法体制,主要有以下发展模式:

第一,“管理部门集中—执法权集中”模式。“管理部门集中—执法权集中”模式,是指一个行政机关或法定组织通过一定的法律程序,集中行使几个行政机关的行政检查权和行政处罚权的一种行政执法体制^①,具体而言,就是指由一个部门统一管理全国的各项涉海事务,同时也由一个部门集中行使执法权。其具有以下特点:一是有覆盖海洋管理各个方面的专门国家海洋管理机构;二是有健全、完善的海洋管理体系;三是有较为系统和完善的国家海洋法律法规及海洋政策;四是有统一的海上执法队伍。美国是“管理部门集中—执法权集中”模式的典型代表。

第二,“管理部门分散—执法权集中”模式。“管理部门分散—执法权集中”模式是指虽然没有一个能够完全管理国家海洋事务的机关,但是它却有一个能管理大部分或绝大部分海洋事务的组织,在发展趋势上,是不断向“管理部门集中—执

^① 刘磊,仇超.行政综合执法问题略论[J].泰安教育学院学报岱宗学刊,2004(1).

法权集中”模式发展的。其具有以下特点：一是全国没有统一的海洋管理职能部门；二是建有海洋工作的协调机构，负责协调解决涉海部门间的各种矛盾；三是已经建立了统一的海上执法队伍。日本是“管理部门分散—执法权集中”模式的典型代表。

第三，“管理部门分散—执法权分散”模式。“管理部门分散—执法权分散”模式是指海洋管理工作分散在政府的各个部门，中央政府没有负责管理海洋事务的统一职能部门，也没有形成统一的执法体系。其具有以下特点：一是全国没有统一的海洋管理职能部门，海洋管理分散在较多的部门；二是没有统一的法规、规划、政策等；三是没有统一的海上执法队伍。此种模式在世界上相对来说是非常少的。加拿大是“管理部门分散—执法权分散”模式的典型代表。

这三种不同管理与执法体制模式虽然呈现出不同的特点，但是目前仍然属于“管理部门分散—执法权分散”模式的国家少之又少，并且“管理部门分散—执法权集中”模式也在向着“管理部门集中—执法权集中”模式转变，因而“管理部门集中—执法权集中”模式是国际大趋势。

我国现行的海上行政执法体制是在我国社会主义建设初期的行政管理框架下形成的，其根源可推至我国计划经济时期形成的以行业执法和管理为主的模式，是陆地各行业部门管理职能向海洋领域的延伸。^①自新中国成立以来，我国海洋管理体制大概经历了四个阶段：

第一阶段大致为新中国成立至20世纪60年代中期，分散管理阶段。对海洋管理体制实行分散管理，主要是由于新中国刚刚成立对于机构设置、人员结构的调整还处于摸索和探索时期，其主要效仿苏联的管理模式，导致海洋政策并不明确，海上执法建设相对落后，又随着海洋事务的增多，海洋管理规模的扩大，部门与部门之间，区域与区域之间出现了职责交叉重叠、力量分散、管理真空的现象。^②

第二阶段是海军统管阶段。从1964年到1978年，我国海洋管理工作由海军统一管理，并且成立国务院直属的对整个海洋事业进行管理的国家海洋局，集中全国海洋管理力量，统一组织管理全国海洋工作。此时的海洋管理体制仍是局部统一管理基础上的分散管理体制。

第三阶段是海洋行政管理形成阶段。这一阶段的突出特点是地方海洋管理

① 刘凯军. 关于海洋综合执法的探讨[J]. 南方经济, 2004(2).

② 宋国勇. 我国海上行政执法体制研究[D]. 上海: 复旦大学硕士学位论文, 2008.

机构开始建立。至1992年年底,地(市)县(市)级海洋机构已达42个,分级海洋管理局面初步形成。海上行政执法管理与涉海行业或产业管理权力混淆在一起,中央及地方海洋行政主管部门、中央及地方各涉海行业部门各自为政、多头执法、管理分散。

第四阶段是综合管理酝酿阶段。国家制定实施战略“政策”“规划”“区划”协调机制以及行政监督检查等行为时,开始注重以海洋整体利益和海洋的可持续发展为目标,但海洋执法机构仍呈现条块结合、权力过于分散的复杂局面。^①这一阶段仍然无法改变现实中多头执法、职能交叉、权力划分不清等状况。

2013年3月10日《国务院机构改革和职能转变方案》公布,为进一步提高我国海上执法成效,国务院将国家海洋局的中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的职责整合,重新组建国家海洋局,由国土资源部管理,国家海洋局以中国海警局的名义开展海上维权执法,接受公安部的业务指导。^②重组后的海警具备了原有海监、渔政、边防海警的多项职能。从《国务院机构改革和职能转变方案》以及实践来看,中国海警局是海上执法的执法主体之一。在这一轮的改革中,虽然整合了原有的海监、渔政等力量形成海警局,但目前海洋执法方面还是平行地存在两个执法机构,即海警局和海事局。同时,在整个海洋执法体系中也存在一定的地方政府海洋执法力量。

总之,为了建设强大的海洋国家,实现中华民族的伟大复兴,更好地维护我国海洋权益和保障我国海上安全,有效地遏制有关国家在海上对我国的侵扰和公然挑衅,尽快完善我国海洋管理与执法体系显得尤为必要,也是现阶段的紧迫要求和时代赋予我们的神圣使命。

为使我国海洋执法有一个基本的指导与理论依据,大连海洋大学法学院、海警学院组织部分教师对海上执法工作进行研究,形成了以下成果:

1. 《海上安全与执法》
2. 《海上治安案件查处》
3. 《海上行政案件查处》
4. 《海上犯罪侦查实务》
5. 《海洋行政处罚通论》
6. 《海洋行政案件证据规范指南》

^① 仲雯雯. 我国海洋管理体制的演进分析(1949—2009)[J]. 理论月刊, 2013(2).

^② 李军. 中国告别五龙治海[J]. 海洋世界, 2013(3).

7. 《海上治安执法实务若干问题研究》
8. 《蔚蓝的秩序——西非渔事咨询案评析》
9. 《海上渔事纠纷与治安案件调处》
10. 《最新海洋执法实务实用手册》

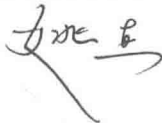
丛书编委会主任由姚杰担任；张国琛、胡玉才、宋林生、赵乐天、裴兆斌担任丛书编委会副主任。王君、王大海、邓长辉、田春艳、刘臣、刘海廷、刘新山、朱晖、李强、高雪梅、彭绪梅、戴瑛担任编委。

丛书主要作者裴兆斌系大连海洋大学法学院院长、海警学院院长，长期从事海上安全与执法、海上维权与综合执法、海洋行政法、海洋法教学与科研工作，理论基础雄厚。其余作者均系大连海洋大学法学院、海警学院等部门教师、研究生及其他院校教师、硕士和博士研究生，且均从事海上安全与执法、海上维权与综合执法、海洋行政法、海洋法教学与科研工作，经验十分丰富。

本丛书的最大特点：准确体现海上执法内涵；体系完整，涵盖海上执法所有内容；理论联系实际，理论指导实际，具有操作性。既可以作为海警和其他海上执法部门执法办案的必备工具书，又可作为海警和其他海上执法部门的培训用书；既可以作为海洋大学法学专业本科生、研究生的教学参考书，又可作为海洋大学法学专业本科生、研究生的专业方向课的教材。

希望该丛书的出版，对完善和提高我国海上执法水平与能力提供一些有益的帮助和智力支持，更希望海洋管理法治化迈上新台阶。

大连海洋大学校长、教授



二〇一五年十月于大连

前 言^①

海上治安案件查处是中国海警海上执法的重要任务之一。与海上刑事案件相比,海上治安案件具有点多、面广、线长的特点,因此做好海上治安案件查处工作,对于维护国家安全、维护海洋治安秩序、保护公共财产、保护公民人身财产安全,具有十分重要的现实意义。

2013年3月10日《国务院机构改革和职能转变方案》公布,为进一步提高我国海上执法成效,国务院将国家海洋局的中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的职责整合,重新组建国家海洋局,由国土资源部管理,国家海洋局以中国海警局的名义开展海上维权执法,接受公安部的业务指导。同年,十二届全国人大一次会议审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案(草案)》,这标志我国海上治安执法职能由原公安边防海警向中国海警的重要转变。这就要求海警执法人员和大连海洋大学法学院学生能够掌握海上治安案件查处的基本本领。

基于上述考虑,我产生了对海上治安案件查处进行深入研究的想法。同时,借我带领学院部分教师前往中国海警局南海分局、辽宁省海警总队、广东省海警总队、海南省海警总队等部门进行调研的机会,我们虚心地向实务部门的领导和执法者进行了请教,在实务部门的领导和部分执法者的帮助下,我与张金明、曲亚因终于完成了这本著作。

本书的付梓得益于北京龙图集团董事长谭文辉、大连海洋大学党委书记董亲学和校长姚杰的鼎力支持与指导,也受益于中国海警局司令部、中国海警局南海

^① 基金项目:2016年辽宁省教育厅科学研究项目(w201607)、2017年度辽宁经济社会立项课题:(辽宁)自贸试验区建设与海洋生态问题研究、大连市社科联(社科院)重点课题(2016dlskzd 073)、2016年度大连海洋大学社科联立项课题(2016xsklzd-11)、2016年度校级教育教学改革研究重点项目(开放式立体化卓越海洋执法人才培养模式改革研究)。

分局、辽宁省海警总队、广东省海警总队、海南省海警总队等部门领导和执法者的无私帮助与启迪,大连海洋大学法学院、海警学院诸多老师都给予了大力帮助,在此深表衷心的感谢!东南大学出版社的编辑孙松茜老师任劳任怨,不辞劳苦逐字逐句予以核校勘正,在此也表达我们深深谢忱!本书在撰写过程中参阅了许多教材、著作和学术论文,在此,向引用的有关教材、文章和资料的编著者,表示衷心的感谢。

当然,作者愿望良好,但效果尚待实践去检验。本书肯定存在一些不足与疏漏之处,恳请诸位热心读者发现、提出、指正,我一定会倾听各界的批评与建议,希望各位读者不吝赐教。



二〇一七年六月于大连

目 录

第一章 海上治安案件查处概述	1
第一节 海上治安案件查处的界定与海上执法体制	1
第二节 海上治安案件查处的基本理念	7
第三节 海上治安案件查处的法律依据	10
第二章 海上治安案件的认定及处理	17
第一节 扰乱公共秩序案件的认定及处理	17
第二节 妨害公共安全案件的认定及处理	29
第三节 侵犯人身权利案件的认定及处理	43
第四节 侵犯财产权利案件的认定及处理	63
第五节 妨害社会管理秩序案件的认定及处理	73
第三章 海上治安案件的证据	108
第一节 海上治安案件证据基本理论	108
第二节 海上治安案件证据的保全	115
第三节 海上治安案件证据的证明标准	119
第四节 海上治安案件证据的审查判断	122
第五节 海上治安案件证据的收集与固定	133

第四章 海上治安案件查处程序	142
第一节 调查措施	142
第二节 基本程序	161
第三节 听证程序	175
第四节 调解程序	182
第五节 执行程序	189
第六节 涉外程序	198
第七节 救济程序	205
第五章 海上治安案件法律文书制作	221
第一节 治安案件法律文书概述	221
第二节 调查程序法律文书制作	233
第三节 决定程序法律文书制作	255
第四节 执行程序法律文书制作	265
参考文献	279

第一章

海上治安案件查处概述

第一节 海上治安案件查处的界定与海上执法体制

一、海上治安案件查处的界定

海上治安案件查处,是中国海警为加强海上治安管理,维护国家安全和海域治安秩序,保障公共安全,保护公共财产和公民人身财产安全,遵循法定程序,适用法律规范,对发生在海上的违反治安管理行为受案确认,进行查处的一种治安管理活动。作为海上治安案件查处的主体,中国海警在查处海上治安案件工作中应该把握如下要点:

(1) 海警总队、海警支队和海警大队办理海上治安案件,分别行使地(市)级人民政府公安机关、县级人民政府公安机关和公安派出所相应的职权。

(2) 对发生在我国内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架的违反治安管理行为,由中国海警根据我国相关法律、法规、规章,行使管辖权。

(3) 中国海警在查处海上治安案件工作中,应当加强与外交、海军、海关、渔政、海事、海监等相关部门的协作和配合。

(4) 中国海警在查处海上治安案件过程中,为及时有效地制止违法行为,可以依照《中华人民共和国人民警察使用警械和武器条例》的规定,使用警械和武器。

(5) 海上发生的一般治安案件,由违法行为发生海域海警大队管辖;重大、复杂、涉外的治安案件,由违法行为发生海域海警支队管辖。如果由违法犯罪嫌疑人居住地公安机关管辖更为适宜的,可以由违法犯罪嫌疑人居住地公安机关管辖。

(6) 公民、法人或者其他组织对海警大队作出的具体行政行为不服依法申请行政复议的,由该海警大队隶属的海警支队依法办理。公民、法人或者其他组织对海警支队作出的具体行政行为不服依法申请行政复议的,由该海警支队隶属的海警总队依法办理。公民、法人或者其他组织对海警总队作出的具体行政行为不服依法申请行政复议的,由中国海警局依法办理。

(7) 公民、法人或者其他组织认为中国海警作出的具体行政行为侵犯其合法权益提起行政诉讼的,由作出决定的中国海警依法出庭应诉。

(8) 公民、法人或者其他组织认为中国海警违法行使职权侵犯其合法权益造成损害申请国家赔偿的,由作出决定的中国海警依法办理。

(9) 中国海警管辖的治安案件应当由具有执法资格的警官承担,士兵可以协助执行任务,但不得从事讯问、询问、调查等执法办案活动。

二、海上执法体制的模式与发展趋势

行政执法体制是指一个国家或地区的行政机关在实施行政管理的过程中,通过具体执行法律规范来行使行政权力、调整权利义务、处理社会关系、达到行政目标的基本模式。而海上执法体制是行政执法体制的一种,是指海上行政执法机关依照法定职权和程序对海洋资源、海洋环境、海域使用和海洋权益等海洋事务进行管理的过程中权力的行使模式。2013年十二届全国人大一次会议审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案(草案)》,该方案提出重组国家海洋局,国家海洋局将以中国海警局的名义开展海上维权执法,这标志着我国的海洋管理模式由分散型海洋管理模式向综合型海洋管理模式转变。而作为我国海洋执法的一种重要力量,中国海警自2007年被授权开展海上执法以来,在维护国家安全、维护海洋治安秩序、保护公共财产、保护公民人身财产安全方面发挥了其他海上执法力量所不可替代的作用。

(一) 海上执法体制的模式

纵观世界各国,随着管理内容的变化,世界各国逐渐形成了各自独特的海洋管理体制,海上执法体制主要有以下发展模式:

1. “管理部门集中—执法权集中”模式

“管理部门集中—执法权集中”模式是指一个行政机关或法定组织通过一定的法律程序,集中行使几个行政机关的行政检查权和行政处罚权的一种行政执法体制。^① 具体而言,就是指由一个部门统一管理全国的各项涉海事务,同时也由一个部门集中行使执法权。该模式具有以下特点:第一,有覆盖海洋管理各个方面的国家海洋管理机构;第二,有健全、完善的海洋管理体系;第三,有较为系统和完善的国家海洋法律法规及海洋政策;第四,有统一的海上执法队伍。美国是“管理部门集中—执法权集中”模式的典型代表。美国海岸警卫队与美国国家海洋和大气管理局、美国国家海洋委员会分别代表了美国海洋管理的执法、决策、议事三个层次。其中美国国家海洋和大气管理局是商务部下属机构,其主要职责是测绘

^① 刘磊,仇超.行政综合执法问题略论[J].岱宗学刊,2004(1).

与信息的提供和搜集,是集中的管理机构;美国国家海洋委员是直接受总统管辖的总统委员会,成员包括内阁各部部长和其他海洋管理相关机构的负责人,是议事机构;而海岸警卫队则承担了绝大多数海洋行政执法职责,是统一行使执法权的机构,其任务涵盖国土防卫、海上治安、海上安全、海上交通和海洋资源与环境保护,几乎涉及了美国海洋事务的方方面面。同时,海岸警卫队是美国执行多任务的海上武装执法力量,为美国五大兵种之一。从美国海岸警卫队的任务可以看出,其职能覆盖了相当于我国海军、海警、海监、海事、渔政、海关、环境保护等部门的大部分业务,它既是军队,又拥有广泛的国内法执法权,不但可以执行本部门的相关法律,还可以执行其他部门的法律法规,是一支海上综合执法队伍,是许多国家海上执法队伍建设的典范。^①

2. “管理部门分散—执法权集中”模式

“管理部门分散—执法权集中”模式是指虽然没有一个能够完全管理国家海洋事务的机关,但是它又有一个能管理大部分或绝大部分海洋事务的组织,在发展趋势上,是不断向“管理部门集中—执法权集中”模式发展的。其具有以下特点:第一,全国没有统一的海洋管理职能部门;第二,建有海洋工作的协调机构,负责协调解决涉海部门间的各种矛盾;第三,已经建立了统一的海上执法队伍。日本是“管理部门分散—执法权集中”模式的典型代表。日本涉海管理部门很多,全国没有统一的海洋管理职能机构。2001年经过改组后,涉海管理部门主要有6个:通商产业厅、农林水产厅、文部科技省、环境省、防卫厅和海上保安厅。同时,还建立了由日本海洋开发审议会、海洋科技开发推进联络会、海洋开发有关省厅联席会组成的决策咨询与协调机构,来弥补海洋事务分散的弊端。其中,海上保安厅是主要的执法组织,其主要职责是:负责制定海洋开发规划和有关国土开发的法规;负责沿岸海域和空间的开发利用和保护;负责管理全国海洋国土开发;负责海上执法任务等。日本的海上保安厅是日本海上武装力量的一部分,是日本国家的准军事机构。

3. “管理部门分散—执法权分散”模式

“管理部门分散—执法权分散”模式是指海洋管理工作分散在政府的各个部门,中央政府没有负责管理海洋事务的统一职能部门,也没有形成统一的执法体系。其特点是:第一,全国没有统一的海洋管理职能部门,海洋管理分散在较多的部门;第二,没有统一的法规、规划、政策等;第三,没有统一的海上执法队伍。此种类型在世界上相对来说是非常少的。加拿大是“管理部门分散—执法权分散”模式的典型代表。加拿大海洋事务的管理权限分散在有关的联邦政府部门中,如渔业与海洋部、公共安全部、能源矿产部、交通运输部、环境部、印第安北方发

^① 王珏,王金柱.我国海洋经济发展五大制约因素及六项对策[J].中国海洋报,2002(1).

展部。^① 其执法部门也是分散的,主要分散于渔业与海洋部、环境部、交通部、公共安全部,并没有一个集中的综合执法部门。虽然海警警备队相对来说在执法过程中拥有很大的自主权,所有的公务船只几乎都统一由海岸警备队管理,但是其仍然只是隶属于渔业与海洋部,依然不能行使其他执法部门的权力,对其他部门也没有统一指挥的权力。

(二) 海上执法体制的发展趋势

“管理部门集中—执法权集中”“管理部门分散—执法权集中”“管理部门分散—执法权分散”三种不同海上执法体制模式呈现出不同的特点,目前仍然采用“管理部门分散—执法权分散”模式的国家少之又少,并且“管理部门分散—执法权集中”模式也在向着“管理机构集中—执法权集中”模式转变,因而“管理机构集中—执法权集中”模式是国际大趋势。从目前呈现出来的特点以及未来的发展方向上看,海上执法体制呈现出以下发展趋势:

1. 海上执法管理机构职能划分清晰

分权是西方政治文明建立的基础,分权制度不仅仅存在于立法、行政、司法三大宏观领域,同时也存在于行政系统内部,称为“行政内部分权”。行政内部分权是政府的自发行为,旨在通过行政权力的分散行使、合理配置来防止违法或不当行为的发生,从而达到更好地服务公众的行政目的。^② 海上执法管理体制也是如此,世界上的大部分国家已经形成或者倾向于将海上执法管理体制划分为协调、决策和执行的三层管理框架,比如美国的美国海岸警卫队与美国国家海洋和大气管理局、美国国家海洋委员会分别代表了美国海洋管理的执法、决策、议事三个层次;日本涉海管理部门主要有6个,执法机构主要是海上保安厅,同时,还建立了由日本海洋开发审议会等组成的决策咨询与协调机构。

2. 海上执法体制走向统一

统一海上行政执法权是各国的海上行政执法体制的发展趋势。各国都倾向于建立一支标准的、可以同时执行多项任务的半军事化的海上武装力量,对各项海上事务进行统一执法。无论是美国海岸警卫队、韩国的海洋水产部,还是加拿大的渔业与海洋部、俄罗斯的联邦海洋委员会,统一的海上执法体制都能够更加规范、统一地制定规划以及实施海洋政策和法规,更加科学地引导有关的海上执法活动走向专项化,更加及时和有效地处理海上问题处理。

3. 海上执法机构具有双重属性

各国的海上执法机构大多具有行政与军事的双重属性:一方面,其具有行政

^① 张哲. 加拿大海洋管理和海上执法解析与启示[J]. 世界海运, 2010(11).

^② 崔卓兰. 行政自治理念的实践机制:行政内部分权[J]. 法商研究, 2009(3).

执法职能;另一方面,又是军事力量的后备军,是重要的武装力量,在战争时期将成为国家的海军力量,而和平时期归属于政府部门。例如,美国海岸警卫队平时承担国防任务和辅助测量、海洋执法等非国防任务,战时则受美国海军总司令领导承担海军任务。

4. 海上执法主体资格及职能法定化

各国都通过相关法律法规明确海上执法主体的法律地位及其具有的海上行政执法权,特别是关于搜查、逮捕、起诉以及其他与执行任务相关的法律职权。有些国家采用颁布单行法规的形式,有些国家则将有关海上执法主体的法规融入到其他海洋管理法中。如美国在《美国法典》第14章整章894条详细表明了海岸警卫队的历史沿革、职责、组织机构等,第81至101条分别表明了海岸警卫队的20项职责与权力^①;韩国则由《韩国渔业开发框架法案》赋予海洋警察厅独立行使所有的涉海事务执法权;日本的《海上保安厅法》则对海上保安队的职权进行了详细的规定。

三、中国海上执法体制的现状

(一) 中国海上执法体制的沿革

我国现行的海洋行政执法体制的根源,可推至我国计划经济时期形成的以行业执法和管理为主的模式,是陆地各行业部门管理职能向海洋领域的延伸。^②自新中国成立以来,我国海洋管理体制大概经历了四个阶段:

第一阶段大致为新中国成立至20世纪60年代中期,分散管理阶段。在这个阶段,新中国刚刚成立,对于机构设置、人员结构的调整还处于摸索和探索时期,主要效仿苏联的管理模式,导致海洋政策并不明确、海上执法建设相对落后,随着海洋事务的增多、海洋管理规模的扩大,部门与部门之间、区域与区域之间出现了职责交叉重叠、力量分散、管理真空的现象。

第二阶段是海军统管阶段。从1964年到1978年,我国海洋管理工作由海军统一管理,并且成立国务院直属的对整个海洋事业进行管理的国家海洋局,集中全国海洋管理力量,统一组织管理全国海洋工作。此时的海洋管理体制仍是局部统一管理基础上的分散管理体制。

第三阶段是海洋行政管理形成阶段。这一阶段的突出特点是地方海洋管理机构开始建立。至1992年年底,地(市)县(市)级海洋机构已达42个,分级海洋管理局面初步形成。海上行政执法管理与涉海行业或产业管理权力混淆在一起,

^① 郭倩,王永强.我国海洋执法模式分析——以重组国家海洋局方案为视角[J]//中国海洋社会学研究[C].北京:社会科学文献出版社,2014:109.

^② 刘凯军.关于海洋综合执法的探讨[J].南方经济,2004(2).