

我国海上维权执法法律体系的发展与完善路径探析

顾凯辉*

摘要: 发展与完善海上维权执法法律体系是我国全面建设强大的海上维权执法力量、加强经略海洋能力和实力建设的重要保障。由于特有的实践进路,海上维权执法法律体系以现有的法律为支撑形成了基本制度层面的体系构造,《海警法》在其中起到了关键作用。按规范事项,海上维权执法法律可以分为五个类型,其准确揭示相关规定调整对象及内部分工配合关系。鉴于法律制度的陆海一元化、管理与执法的二元化是制约中国海警效能发挥的主要问题,应当立足其海上维权执法主体地位,围绕更好加强《海警法》效用出发,对海上维权执法法律体系进行发展与完善。

关键词: 中国海警; 海上维权执法; 法律体系; 海洋强国; 海警法

海上维权执法法律体系,是指我国在海上维权执法领域的法律规定根据其内在联系形成的相互关联的有机体。2021年1月22日,第十三届全国人大常委会第二十五次会议审议通过《海警法》,应当视为海上维权执法法律体系形成的原点。2020年10月13日,全国人大宪法和法律委员会副主任委员、时任武警部队司令员王宁在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上作《关于〈中华人民共和国海警法(草案)〉的说明》时指出,“当前,我国海上维权斗争面临严峻复杂局面,必须全面建设强大的海上维权执法力量,加快构建形成海上维权执法法律体系,加强经略海洋能力和实力建设”^①。这是在我国担负海上维权执法的相关部门历经多次机构体制改革过程后,第一次正式提出“加快形成海上维权执法法律体系”的呼声。由此可见,在《海警法》出台之前,海上维权执法法律

* 顾凯辉,中国人民武装警察部队研究院法制研究所助理研究员,中国政法大学军事法学博士研究生,北京100012。

① 王宁:《关于〈中华人民共和国海警法(草案)〉的说明》,中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/e496ce89079c4565aefceeca6ef8b97c.shtml>, 2021年1月25日。

体系尚未“构建形成”。

《海警法》通过界定海上维权执法的范畴，明确海上维权执法的主体，通过转引等立法技术确保相关法律在涉海领域的效能发挥，以独特的发展进路架构起了法律体系。考察海上维权执法机构的改革历程，不难发现，得益于武装力量系统强大的执行力，在海上维权执法体制的数次改革中，海警队伍 2018 年转隶武警部队最为快速、迅捷，也是真正意义上实现了海上维权执法“一支队伍”的理想状态。在此之前，海警队伍最重要的改革当属 2013 年那次，但是其效果受到了普遍的质疑。当体制理顺之后，法制需求就被摆上了更为突出位置，海上维权执法法律体系的“构建完善”既是现实所需，亦是水到渠成。但法律体系的形成与发展不是一蹴而就的。哪怕是 2018 年改革后，由于体制机制的影响，海上维权执法相关法律法规所存在的主体多元、条块分割、互不统属等问题更加凸显，如何发挥法律体系的集聚效应成为重大现实问题和理论难题。由于其固有特征和形成的进路，海上维权执法法律体系以特有的构造与现有的内容为支撑，有赖于在理论层面和制度层面进一步加强体系建构。在海警队伍统一履行海上维权执法职权，以及《海警法》施行的前提和背景下，对如何发展和完善海上维权执法法律体系，应当予以高度重视并投诸精力进行探讨。

一、“海上维权执法”的规范内涵

研究海上维权执法法律体系，首要是厘定海上维权执法这一概念。海上维权执法的概念经历了一个较为复杂的演变过程，致使其无法准确界定，始终存在各种表述混用的现实情况。2018 年的海警体制改革，在一定程度上结束了这种混乱。

海上维权执法在 2018 年之前，实际上并不是一个存在于法律文本中的概念。它首次出现，应当是 2002 年国家海洋局发布的《2002 年中国海洋行政执法公报》，其中写到“海上维权执法工作成效显著”。但是“海上维权执法”是在公报的概况部分出现的，联系该公报的上下文，其代指的应该是正文中的“维护海洋权益”部分。在该部分中，主要体现的是依据法律法规对外国船只在我国管辖海域从事海底电缆作业、海洋科学调查活动进行监督检查和监管，为海域内的突发性侵权事件进行应对，对未经批准的海上测量、调查船进行监视和驱赶等。这一部分，与“海域使用管理”“海砂开采”“海洋环境保护”等是并列的，可见，“海上维权执法”首次出现时，其仅指代的是针对外国船只进入我国海域的执法、监管和应急处置等维权活动，并不包括正常的渔业、海洋环境保护、海域使用监管等日常行政执法工作。^① 到 2013 年，第十二届全国人大第一次会议《关于国务院机构改革和

^① 《2002 年中国海洋行政执法公报》，自然资源部网站，2010 年 4 月 1 日，http://g.mnr.gov.cn/201701/t20170123_1428317.html。

职能转变方案的决定》在重新组建国家海洋局的这一部分明确,国家海洋局的“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。国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法,接受公安部业务指导”。通过该决定可以看出,海上维权执法的外延此时已经得到了很大的扩充,这与2013年这轮海警体制改革不无关系,但是又无法通过这仅有的法律文本去分析其具体范围。与同一年国办印发的《关于印发国家海洋局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》相互印证,“加强海上维权执法,统一规划、统一建设、统一管理、统一指挥中国海警队伍,规范执法行为,优化执法流程,提高海洋维权执法能力,维护海洋秩序和海洋权益”。可见,此时的海上维权执法,已经包括日常的海上行政执法工作,但仍缺乏具体界定。在此期间,其他海上部门可能也频繁地使用海上维权执法的相关术语。^①

法律意义上的转变始自2018年。2018年7月,海警队伍整体转隶武警部队。为确保改革于法有据,2018年6月22日,第十三届全国人大常委会第三次会议通过《关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》,其是全国人大的决定中再次出现海上维权执法这一规范性表述。但这次,通过该决定,明确了海上维权执法的几项重要信息。其一,主体为中国海警局,即“中国人民武装警察部队海警总队,称中国海警局,中国海警局统一履行海上维权执法职责”。其二,明确了海上维权执法职责的具体范围,即“包括执行打击海上违法犯罪活动、维护海上治安和安全保卫、海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理、海上缉私等方面的执法任务,以及协调指导地方海上执法工作”。其三,明确了中国海警局履行不同海上维权执法职责时可以行使的职权。同时,该决定提出了在条件成熟时及时制定、修改有关法律的要求。

对海上维权执法这一概念在法律层面的确定接踵而至。2018年10月,《刑事诉讼法》修订,增加一款“中国海警局履行海上维权执法职责,对海上发生的刑事案件行使侦查权”,从法律层面再次明确,海上刑事案件的办理属于海上维权执法的范畴。其后,2020年6月发布的新修订的《人民武装警察法》,2020年发布的新修订的《国防法》,分别提到了武警部队担负海上维权执法任务。直至2021年2月,《海警法》颁布出台。它成为海上维权执法法律体系的“定海神针”,搭起了海上维权执法的主梁。第二条规定“人民武装警察部队海警部队即海警机构,统一履行海上维权执法职责。”第五条规定“海上维权执法工作的基本任务是开展海上安全保卫,维护海上治安秩序,打击海上走私、偷渡,在职责范围内对海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业生产作业等活动进行监督检查,预防、制止和惩治海上违法犯罪活动。”至此,海上维权执法成为一个完整的法律概

^① 毛晨宇 《海上“维权执法”的概念界定与未来展望》,《大连海事大学学报(社会科学版)》2020年第1期,第11—19页。

念，可以通过对法律的理解和对理论的考察探究其核心要义。

通过法律文本的解读，可以看到，海上维权执法的内涵可以分为三个层次。其一，海上安全保卫，即“海上维权执法”概念出现伊始所指代的内容，亦即在我国管辖海域针对外国船舶的相关维权活动。其二，海上行政执法，即海警机构对违反海上治安、海关、海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理等法律、法规、规章的组织和个人开展行政执法和处理的活动。其三，办理发生在海上的刑事案件。三者并非黑白分明，海上安全保卫与其他两者之间并没有一条泾渭分明的分界线，毕竟我国管辖制度的基础是属地和属人管辖，且坚持法律面前人人平等的基本原则，很大意义上，维权的对象同样是我们执法的对象。鉴于此，笔者同样认为，海上维权执法不能简单地拆分为海上维权或者海上执法，其应当作为一个完整概念来使用，方能完整、准确地对海警机构担负的职责进行准确概括。

二、发展和完善海上维权执法法律体系的重要意义

为什么要从法律体系考察一个领域法治的建设，主要原因在于法治具有内在结构、对外联系和发展过程的整体性质，强调法治整体性的重要目的在于实现法治的优化。^① 以法律体系为主的规范体系，作为法治的重要内容，其整体性价值在法律规范内容上显得更加重要。法律体系是对国家法律规范进行宏观把握和体系化思维的产物。^② 或者说，它是在宪法的统率下，以各基本法为主要框架，由各种法律、法规共同组成的有机联系的整体。

微观上的法律体系这一概念目前在使用上呈现出一种泛化的趋势，但是对于强调某一法律部门内各种法律规范的关联性、系统性是有益处的，能够促进法律部门内各种法律规范协调统一发展，如刑事法律体系^③、国家安全法律体系^④、生态环境保护法律体系^⑤、海洋法律体系^⑥等。所以，在微观层面的法律体系应是一个领域法律规范的总和，是一个呈体系化的有机联系的统一整体。这一体系化要求，不但是对该法律体系内部的要求，也是对其与中国特色社会主义法律体系，以及与中国特色的社会主义法律体系内其他法律体系的关系的要求。

① 虞文梁 《论国家安全法治中刑法基本价值冲突与平衡》，《东方法学》2022年第5期，第189—200页。

② 宋在友 《当代中国社会主义法律体系：外在方面与内在方面》，载《中国当代法律体系理论研究论文集》，北京：中国政法大学出版社2012年版，第3—13页。

③ 张学永、岳冰 《注重刑事法律体系的内部协调》，《检察日报》2011年8月22日第3版。

④ 赵辉 《我国国家安全法律体系研究》，《中国特色社会主义研究》2009年第3期，第73—77页。

⑤ 栗战书 《深入贯彻习近平生态文明思想，加快完善中国特色社会主义生态环境保护法律体系》，《中国人大》2022年第2期，第6—9页。

⑥ 贾宇 《健全、完善我国海洋法律体系刍议》，《海洋开发与管理》1998年第1期，第64—68页。

法律体系是分析法律所使用的一个工具。这一分析的前提是将法律看作一个多层次的构造物。^① 只有一个统一的、明确的概念，才能促进该法律体系的发展、繁荣。对于海上执法和维护海洋权益相关的法律体系的提法有许多，诸如海警法律体系^②、海洋维权执法法律体系^③等，具有一定的相似性，但是在内涵和外延上还是不同的。当然造成这一现状的原因就如上文所述，是在一个时期内，海上维权执法并非是一个明确的法律概念。但是在相关法律接踵出台的背景下，特别是《海警法》颁布的背景下，笔者认为，应当将这一法律体系明确地定义为海上维权执法法律体系，以确保相关立法工作更加系统、理论研究更加聚焦。当然，从相关学者的研究中我们也要看到，特别是《海警法》出台后的相关研究来说，如张保平教授所称的“海警法律体系”，与海上维权执法法律体系实际是一致的。海上维权执法职责虽然由中国海警局统一履行，但并非简单的单一主体，如《海警法》第八条规定“国家建立陆海统筹、分工合作、科学高效的海上维权执法协作配合机制。国务院有关部门、沿海地方人民政府、军队有关部门和海警机构应当相互加强协作配合，做好海上维权执法工作。”可见，以海上维权执法法律体系为名，可以更准确地对这一体系进行概括。

当前，海警队伍的转隶整编为海上维权执法法律体系的构建扫清了体制障碍。反过来说，中国海警局统一履行海上维权执法职责后，对一个逻辑自洽、体系完整的海上维权执法法律体系的需求也愈发迫切。这主要体现在三个方面。

首先，这是海上维权执法法律发展的必然要求。从体系化视角审视这一法律体系的发展，可以避免少走很多弯路，确保这一体系中的每一部法规制度，都能起到立法目的所指向的最终目标，实现体系内规范的逻辑一致性和价值融贯性。2022年7月，国务院的立法计划中，共有16部拟提交全国人大常委会审议的法律草案，其中《治安管理处罚法》《行政复议法》《文物保护法》《国境卫生检疫法》《矿产资源法》等法律涉及海上维权执法事项。预备提请全国人大常委会审议的法律草案中，也有《海关法》《人民警察法》《进出境动植物检疫法》等草案与海上维权执法有关。此外，还有大量涉及海上维权执法事项的行政法规。^④ 但是从国务院这一提请法律草案和制定行政法规的主体来说，在海警队伍转隶属于军事系统的武警部队以后，要如何实现执管分离背景下行业管理与现场执法的一贯性，

① 周永坤 《法理学：全球视野》，北京：法律出版社2016年版，第75页。

② 张保平 《〈海警法〉的制定及其制定于创新》，《边界与海洋研究》2021年第2期，第5—23页。

③ 戴瑛 《掣肘与突围：海洋维权执法的立法缺失与重塑》，《广西社会科学》2016年第6期，第100—103页。

④ 《国务院办公厅关于印发国务院2022年度立法工作计划的通知》（国办发〔2022〕24号），中华人民共和国中央政府网，2022年7月14日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-07/14/content_5700974.htm。

成为立法的一个主要难点。体系性既是现代法的特质，也是对现代法和法律实践的要求。^① 据此，唯有以体系化视角来考察海上维权执法的立法需求，从成文法及其法理论两个方面构建起海上维权执法法律体系，使无论谁提出的法律草案，始终能在逻辑上一致特别是价值上一贯，跨越或者说超越国务院与中央军事委员会事权的划分，站在国家战略视角去考量海上维权执法的立法需求，才能为海上维权执法提供确实、管用的法律武器，服务国家重大发展战略。

其次，这是整合海上维权执法法律依据的现实需要。现在，海上维权执法的概念，已经天然地跟海警联系在一起。在重新组建现在的中国海警局之前，海上维权执法的相关工作一直在开展。但基本是各个不同业务部门在开展，法律依据也是纷繁复杂。其主要特点在于两个方面：第一，跨部门法；第二，跨不同法律层级。对前者来说，海上维权执法的法律依据，跨越了刑事法、行政法，涵盖了环境保护、治安管理、海域使用、渔业监管等。对后者来说，海上维权执法依据除了法律、行政法规，更有部门规章、地方性法规、地方政府规章和军事法规制度等。这些不同法律依据之间必然存在割裂、矛盾甚至是冲突，现在由一个机构统一行使海上维权执法职责，如何对这些法律规范进行体系融合，成了摆在面前的重大问题。如果说海警体制改革为海上维权执法法律体系的构建和完善扫清了体制性障碍，那么《海警法》的出台，实际上已经实现了这些法律法规的初步融合。但是这种融合，需要更高的技术性、更强的粘合性、更具体更微观的细节性，方能满足瞬息万变的海上维权执法现实需要，这个法律体系的融合之路刚刚起步，道阻且长。

最后，这是维护我国主权、安全和海洋权益的制度保障。在应对外部挑战上，我国与海上邻国存在大量包括海洋划界、岛礁归属、领土主权在内的海洋权益争端，加之美借航行自由、部署海岸警卫队舰船、随船观察员项目、联合军演等不断扰动我周边海洋安全局势；在实现高水平海洋治理上，海洋环境治理正面临全球性的挑战，渔业监管执法线长面广，海上安全秩序、海上边境管控难度大，走私、偷渡等涉海违法犯罪多发易发；在国家海洋战略发展需求上，建设海洋强国，共建海上丝绸之路，参与全球海洋治理，构建海洋命运共同体，发展蓝色伙伴关系，开展国际海上执法合作等。应对这些形势，都需要系统完备的法律体系予以支撑。

三、海上维权执法法律体系的特色构造 《海警法》的三重定位

探讨海上维权执法法律体系的构成先谈《海警法》的主要原因在于，海上维权执法法律体系的形成与发展，呈现出了与其他法律体系所不同的演进方式。在法律体系的演进

^① 李桂林 《论法律的体系性》，《求索》2021年第5期，第119—128页。

中,较为常见的方式是“1+N”模式,即制定一部基础性法律,成为该法律体系的龙头,并在此基础上衍生出更为细分的第二层法律(或者直接省略这一层),一般是专门性法律。虽然在位阶上这些法律是一样的,但是其规范内容呈现出了层次性,后再辅之以行政法规和行政规章,以此形成一个完整的法律体系,如以《环境保护法》为基本法的环境法律体系^①,以《国家安全法》为基本法的国家安全法律体系等^②。也有“N+N”模式,即有几部规范内容上相互并列的专门法律组合成一个整体,辅之以行政法规、部门规章形成一个体系的类型。但是无论哪种类型,它们展现的规律大部分是渐进式的,即先有基础法律,然后通过其衍生出配套法规制度。

《海警法》构建起了海上维权执法法律体系,但其明显不是渐进式的。从《海警法》的具体内容来看,其呈现出了较为明显的立法特征。有学者说,它具有组织法和功能法的属性。^③但其实际意义,对海上维权执法法律体系来说尤为关键。在海上维权执法法律体系中,《海警法》所扮演的角色,在很大程度上是一个纽带的作用,它以高超的立法技术和法律智慧,通过授权、转引等手段,将原本互不统属的不同法律,联结到海上维权执法这个核心上去,海上维权执法法律体系呈现出的形态,更像是海警法织出的蛛网,将星罗棋布的法规制度联结起来。所以,《海警法》在海上维权执法法律体系中具有三重定位。

一是海上维权执法法律体系的逻辑起点。对这重定位来说,《海警法》是海上维权执法法律体系的定海神针。如上文所述,海上维权执法相关的法律法规,在中国特色社会主义法律体系中一直在衍变、发展,但是因为缺乏一个明确的主体,或者说主体太多,就是常说的“九龙治海”等,呈现出了一种无序发展的状态。这种无序,体现更多的是体制对法制的制约。负责海上维权执法的机构很多,但是它们都是负责海上维权执法的一部分职能。作为海上维权执法主体来说,这样的积极意义可能在于更加专业地去审视本领域的管理事项,但对于海洋整体领域来说,就成为七零八落的法律制度拼凑。《海警法》明确海警机构“统一”行使海上维权执法职权,其重大意义既在于这个“统一”。有了《海警法》,海上维权执法职权不再是散落在各个部门的遗珠,而成为串起了一条主线的珍珠项链。

二是不同法律部门在该体系中的联结点。这点在上文提到过,有了《海警法》,将海上维权执法领域的相关法律法规,以一条线牵引至其主体海警机构。这突出表现在《海警法》第二十三条,“海警机构对违反海上治安、海关、海洋资源开发利用、海洋生态环境

① 黄锡生、史玉成 《中国环境法律体系的架构与完善》,《当代法学》2014年第1期,第120—128页。

② 郭永辉、李明 《论完善我国国家安全法律体系的路径》,《甘肃政法大学学报》2021年第2期,第10—21页。

③ 金永明 《论我国〈海警法〉的实施、影响与完善》,《学术前沿》2021年11月下期,第124—133页。

保护、海洋渔业管理等法律、法规、规章的组织和个人……”“海警机构依照海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理等法律、法规的规定……”这些规定，构建了一种更加开放、灵活的法律体系，解决了海警队伍转隶伊始横亘在海警法制部门面前的难题，当时为了给海警机构提供明确法律依据，提出了类似“打包立法”等进路，试图通过修改所有涉海法律法规来构建海上维权执法法律体系。这在立法规律和立法成本上是无法想象的。但是通过《海警法》的处理，海上维权执法法律体系的构建，很大程度上可以跨越体制的巨大障碍。当涉海上维权执法的法律、法规或者行政规章修改后，通过《海警法》条文的转引，其自动成为海上维权执法的法律依据。

三是海上维权执法法律体系的中心。现在在法律体系的研究中，对于该体系的主要法律法规，有称“龙头法”的，也有称“基本法”的。笔者认为，在海上维权执法法律体系中，称《海警法》为龙头或者核心是不合适的，但可以说它是这个法律体系的中心。因为在整个海上维权执法法律体系中，其基础是国家对所享有的海洋权利的认可。这涉及的法律和国际条约可能有1992年的《领海及毗连区法》，1996年批准加入的《联合国海洋法公约》，1998年的《专属经济区和大陆架法》等。所以，有学者称《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》是中国海洋法律制度的“基本法”和基石。^①此外，例如《海洋环境保护法》《海岛法》《深海海底区域资源勘探开发法》等涉海法律，在本领域也完整构建了制度体系，在与《海警法》的比较中，孰轻孰重很难区分，笔者不赞成称《海警法》为龙头或者核心。但是因为《海警法》的存在，海上维权执法法律体系有了真正的生命力，称《海警法》为海上维权执法法律体系的中心是合适的。

四、当前海上维权执法法律体系的构成和存在问题

一个法律体系内部的构成，按照不同的划分标准，可以有不同的分类。较为常见的是按法律位阶划分，或者按规范事项的范围划分。海上维权法律体系，笔者认为按规范事项进行划分更为合适。因为按照法律位阶这种纵向上的划分，虽然便于了解不同法律之间的效力层级关系，但实际不能准确揭示海上维权执法相关规范调整对象及内部分工配合关系。

所以，按规范事项划分应当是其体系划分的“应然架构”，主要可以分为五个类型。

一是基础性法律制度，笔者认为，诸如《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》《海岛法》是开展海上维权执法的基础，明确了我国的基本海洋制度，申明了我国的海洋权益主张。《海警法》应当属于这一层次。《海警法》在立法特征上，涉及到海警机构的组

^① 张良福 《改革开放40年来中国涉海法理维权历程的回顾与展望》，《国际法研究》2019年第3期，第24—42页。

织架构、职能任务、职责权限等,较为系统完整的规范了海上维权执法主体的有关问题。这些内容,虽然在事项上有行业管理领域内容,又有赋权性规范,但在海上维权执法领域应当属于一般性问题,同样是它的基础。

二是行业管理法律法规。如《治安管理处罚法》《海洋环境保护法》《海上交通安全法》《渔业法》《矿产资源法》《海域使用管理法》《海岛保护法》《测绘法》《港口法》《深海海底区域资源勘探开发法》等法律,《涉外海洋科学调查研究管理规定》《海洋倾废管理条例》《铺设海底电缆管道管理规定》《水下文物保护管理条例》《矿产资源勘查区块登记管理办法》《对外合作开采海洋石油资源条例》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》等行政法规,以及大量的部门规章。这些法律法规,在某一行业领域,明确了海上相关管理事项的细则、要求和违法事项等,是海上维权执法法律体系的主体。

三是刑事法律法规。《刑法》和《刑事诉讼法》,以及个别单行刑事立法等,是办理发生在海上刑事案件的基本依据。

四是职权性法律法规。如《行政处罚法》《行政强制法》《人民警察法》《人民武装警察法》《人民警察使用警械和武器条例》等,这些对海警机构履行海上维权执法职责过程中具体的手段、措施进行了明确。

五是军事法规制度。这是海上维权执法法律体系的一大特色。由于海警队伍属于军队系统,根据《立法法》《军事立法工作条例》,军事法规、军事规章也会成为海上维权执法的依据。它们的区别在于,军事法规、军事规章不能产生与社会相关的法律上的权利义务关系,仅在武装力量内部适用,但是可以对作为武装力量的海警机构的组织指挥、后装保障、政治工作、行动流程、处置预案等作出规范,且不需要向社会公开。

对于存在的问题,海上维权执法法律体系也呈现出了与其他法律体系不太相同的特点。其他法律体系存在的问题较为普遍的是某一领域的法规制度的缺失。但对于海上维权执法法律体系来说,主要体现为以下两个方面。

其一,某领域的法律规定陆海一元化和执法陆上海上二元化之间的矛盾。较为典型的如《治安管理处罚法》。对于治安管理来说,并不会区分海上治安和陆地治安,但现实是,海洋的地理环境和海洋管理的特征,必然会对海上治安管理产生质的影响。一方面是违反治安法规的行为形态的影响,另一方面,是对治安管理形态的影响。在上文论述的海上维权执法开放、灵活的体系下,虽然通过了《海警法》的转引,但是没有针对海洋特征作出特殊规定,仅仅依靠《海警法》《治安管理处罚法》相应的制度设计,可能还是会出现法律供给捉襟见肘的情形。

其二,点多面宽且执管分离,造成立法主体的多元化。这里的立法主体,也包括法律

的起草主体。在行政法理论上，有权主体按照法律规定履行职责的行为就是广义上的执法。但是海警机构履行海上维权执法职权，更多的履行是现场监管、检查、处罚和强制的职权，相应业务领域的行业管理权限仍旧在国务院组成部门。如渔业管理属于农业农村部，海域使用管理、海洋石油勘探开发属于自然资源部，海底光缆管理属于工业和信息化部，等等。虽然上文我们提及了体系化视野，有助于国家某一法律体系能够跨越或者超越部门的壁垒去组织和开展立法活动，但这终究是一种学理上的理想状态。同时，海上维权执法法律体系所面对的不是某一个领域的执管分离，而是数个领域的分离。在这些领域与海上维权执法之间，在这些领域和领域之间，如何实现逻辑的自洽和价值的统一，成为海上维权执法法律体系丰富和发展的重大难题。

五、发展和完善海上维权执法法律体系的建议

海上维权执法法律体系对维护我国主权、安全与海洋权益意义重大，是建设海洋强国的内在要求。发展与完善海上维权执法法律体系，应当以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻总体国家安全观，以立法实践所积累起来的有关经验为基本参照，针对海警机构的体制特点、涉海法律法规的规范特点，以立、改、废、释为基本路径体系设计、突出重点，实现体系内法律规范之间的良性互动。

（一）构建和完善海上维权执法法律体系的原则

其一，立足海警主体地位，注重协调配合。首先，应当始终坚持以海警机构为主体来设计、规划和发展海上维权执法法律体系。海警机构的改革历经多年，当中走了许多弯路。现在的改革成果来之不易，而且为构建一个系统完备、协调统一的海上维权执法法律体系提供了坚实的组织和法律基础。因此，应当用更加体系化的视野来审视涉海法律法规的制定与出台，对照海警机构的职责与权限，及时提出相关的意见建议，确保不同法律、法规和规章更好地纳入海上维权执法法律体系。此外，也要充分发挥其他机构在海上维权执法中的地位作用，围绕如何搞好协调配合，发挥 $1+1>2$ 的能效展开研究。

其二，坚持门类齐全，注重体系衔接。不同领域的法律法规，会有相应业务主管部门作为起草主体，进行规划和发展。《海警法》所努力构建起来的海上维权执法法律体系，有其自适应性。伴随其他法律体系的发展，海上维权执法法律体系同样会同步发展。但是为了发挥好效能，需要的是一个更加顺畅的法律与法律之间的接口。这需要海警机构加强对海上维权执法法律制度的研究，用好《海警法》赋予的规章制定权，搞好与其他法律法规的体系化衔接。

其三，创新立法模式，释放改革效能。对于海警机构本身来说，对于发展和完善海上

维权执法法律体系,还要借深化改革的东风,不断创新立法模式,以更好的释放改革效能。如可以借鉴有的地方探索的“小快灵”立法模式,^①用好海警规章制定权,针对一个具体问题,三条五条不算多,解决问题就是好。再如趟出一条跨军地立法的新路子,海警机构隶属军队系统,又履行部分民事职能,属于跨军地事项,可以探索以军事行政法规、军事行政规章等跨军地立法,由军地部门共同出台有关规定,一揽子解决体制与权限的问题。

(二) 注重《海警法》的定位明确和功能发挥

诚如上文所论述,《海警法》在海上维权执法法律体系中有三重基本定位。《海警法》在立法过程中,为了与当前相关涉海法律法规,与海警执法人员行使职权有关法律法规相衔接,作出了许多努力与尝试。如在警械武器的使用上,除了对有关情形做了规范外,作了“本法未作规定的,依照人民警察使用警械和武器的规定以及其他有关法律、法规的规定执行”的规定,发挥了其“自适应性”功能,能够伴随人民警察使用警械和武器有关规定的规定而发展海上警械和武器使用制度。所以在海上维权执法法律体系的构建与完善中,注重不断明确《海警法》的基本定位,确保其功能发挥尤为重要。

涉海法律制定要注重与《海警法》协调统一、和谐自洽。《海警法》使海警机构与海上维权执法天然地联系在了一起,只要是涉海法律,必然会牵扯到海警机构的相关职责,在相关涉海法律制定中,应当将与海警机构相关内容与《海警法》统一。特别是学界对于制定《海洋基本法》的呼声已经持续了许多年,在学者的论述中,《海洋基本法》包括处理国家间关系的海洋法,如领海法、毗连区法、专属经济区法等;用于调整已纳入国际海洋法调整范围内的国际社会共有海洋事务,包括兼具公共事务特征的共有海洋事务的海洋法,如《海洋环境保护法》等;用于调整国际海洋法不曾涉及或不应涉及的国内海洋事务的海洋法,如《海域使用管理法》等。^②试想,如果在设置如此繁复的海洋制度过程中,抛开海警机构不谈,置《海警法》于不顾,势必会造成海洋法体系的割裂。当然,我们可喜地看到,第十三届全国人大常委会第三十八次会议修订通过的《野生动物保护法》,全国人大常委会公布的《海洋环境保护法(修订草案)》征求意见稿中,均将海警机构纳入了考虑范围,规范了海警机构在野生动物保护、海洋环境保护业务范围的职责权限,进一步明确了在相关业务领域海警机构的职责界面,同时也丰富发展了海上维权执法法律体系。

^① 张维炜 《“小快灵”成为立法独特风景线》,《中国人大》2022年第8期,第24—26页。

^② 徐泽民 《走出国际法范畴的海洋法——服务于我国海洋基本法建设的思考》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2015年第1期,第1—10页。

要通过配套立法活动巩固、放大《海警法》功能。《海警法》并非是完美的，其立法过程中还存有许多遗憾。特别是许多制度设置只是概括性表述。究其原因，很大可能是为了提升立法效率，弥合各方的分歧和矛盾而所作的立法整合。在《海警法》中，如第十五条规定，“中国海警局及其海区分局按照国家有关规定，协调指导沿海地方人民政府海上执法队伍开展海域使用、海岛保护开发、海洋生态环境保护、海洋渔业管理等相关执法工作”。但具体如何指导、怎么指导等具体机制是缺失的。但在涉及这些事项的地方立法中，许多绝口不提海警机构在这些工作领域职权，仅立足本行政区划和所属行政机构开展立法等现象比比皆是，甚至出现“越权”情形。这是在海上维权执法法律体系发展过程中需要重点解决的问题。

(三) 完善不同层级的法律规定

海上维权执法法律体系的“应然结构”是横向的，但是其纵向建设也相当重要。不难看出，在机构体制改革后，海上维权执法法律体系在纵向上，层级是缺失的。《立法法》第六十五条对行政法规作了明确规范。海警转隶武警部队后，国务院制定海上维权执法专门法规已经不具备现实基础，仅会就专门事项涉及海警机构相关职责权限。但是一部海上维权执法方面的专门法规，在内容上可以是《海警法》的重要补充，亦可以弥补规章在立法权限上的不足。

对此，笔者大胆提出解决路径为，由国务院与中央军委共同制定一部涉及海上军事的行政法规。一方面，海警机构履行海上维权执法职责，其相关行政管理事项仍属于国务院的事权范围，由其参与制定有现实正当性，且符合《立法法》明确的立法权限，另一方面，作为武装力量的海警队伍由于在军队内部层级较低，由中央军委代表其参与制定，可以很好地解决其立法权限的问题。

此外，海上维权执法规章的制定应当作为另一个重点突出出来。正在修订的《立法法》，在公布的草案中，明确“法律规定的机构”，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章，呼应了《海警法》第八十二条的规定，在《立法法》层面进一步确立了中国海警局的规章制定权。对中国海警局来说，要充分搞好立法调研，梳理当前法律体系的不足，对确需制定规章的，按照科学立法、民主立法、依法立法的原则搞好规章起草制定，不断填补法律空白，完善海上维权执法依据。

(四) 重视军事法规和军事规章的发展

海上维权执法法律体系与其他领域的法律体系相比，具备一个重要特点在于，军事法规和军事规章是其重要组成部分。其大前提是，按照《立法法》第一百零三条的规定，军事法规和军事规章，仅在武装力量内部实施。军事法规和军事规章，重在规范海警机构开

展海上维权执法工作过程中的如下事项: 组织指挥、培训和训练、政治工作和后装保障等。军事法规和军事规章的制定, 目的不同于捋顺海上维权执法过程中的权利义务关系, 而是不断强化海警机构加强自身建设, 强化海上维权执法能力。

Probe of the Development and Perfection of Chinese Legal System for Maritime Rights Protecting and Law Enforcement

GU Kaihui (China University of Political Science and Law)

Abstract: The development and perfection of the legal system for maritime rights protection and law enforcement is an important guarantee for China to build a strong maritime rights protection and law enforcement force in an all-round way, and to strengthen the ability and strength of maritime management. Due to the unique practice approach, the legal system of maritime rights protection and law enforcement has formed a basic institutional legal structure supported by the existing legal content, in which the China Coast Guard Law plays a key role. According to the normative matters, there are five types of maritime rights protection and law enforcement laws, which accurately reveal the adjustment objects of relevant regulations and the internal division of labor and cooperation relationship. The land and sea unification of the legal system and the dualization of management and law enforcement are the main problems that restrict the exertion of efficiency. Therefore, the legal system of maritime rights protection and law enforcement should be systematically constructed based on the status of the China coast guard as the main body of maritime rights protection and law enforcement, focusing on better playing the functional effectiveness of the China Coast Guard Law.

Key words: China Coast Guard; maritime rights protection and law enforcement; legal system; maritime power; Coast Guard Law

●责任编辑: 叶正国

◆