

中国海上执法职责体系:历史变迁、实践模式与建设方向

崔野 姜成武

摘要:海上执法职责体系是政府职责体系的组成部分之一,其建设情况将直接关乎海上执法效能的高低。新中国成立以来,我国海上执法职责体系由初期的大体同构逐步演变为当下的高度异构。这种高度异构不仅体现于纵向的央地维度,也同样存在于横向的地区维度,并在2018年的政府机构改革中衍生出集中模式、半集中模式、分散模式三种类型。展望未来,我国海上执法职责体系应以“异同并举”作为发展方向,即在维持中央与地方职责异构的同时,考虑在沿海地区之间“适度回归”职责同构。

关键词:海上执法; 职责体系; 职责同构; 职责异构; 异同并举

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.03.016

海洋是高质量发展的战略要地。党的二十大提出“发展海洋经济,保护海洋生态环境,加快建设海洋强国”^①,为我国海洋事业指明了前进的方向。海上执法是海洋强国建设的关键一环,而海上执法效能的高低强弱,在很大程度上取决于其职责体系是否健全。由此,构建一套科学完备的海上执法职责体系便成为加快建设海洋强国、推进海洋治理现代化的一项重要任务。相应地,加强海上执法职责体系的理论研究,全面分析其建设进展、现实困境与优化路径等问题,具有重要的理论与现实意义。

一、问题的提出

政府职责体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分。学界对政府职责体系的研究可追溯至朱光磊、张志红两位学者于2005年发表的《“职责同构”批判》一文。在该文中,作者虽未直接使用政府职责体系一词,却创造性地提出了“职责同构”这一概念,触及了政府职责体系研究的核心内容,开辟了一个新的研究领域。自此之后,关于政府职责体系的研究在数量上快速增长,在范围上不断扩大。近年来,学界主要从两个角度对政府职责体系进行研究。一个角度是阐释政府职责体系的基本学理问题,包括概念界定、理论基础、发展历程等。在这一角度下,学者们重点讨论了政府职责体系的内涵与外延,并形成了狭义与广义两种理解。狭义上的政府职责体系是各层级政府应完成的工作任务总和^②,广义上的政府职责体系是一个涵盖政府机构设置、权责配置及政府内各要素间运行关系的综合性概念^③。相较而言,广义上的概念更有助于抓住政府职责体系的本质。另一个研究角度是从职责同构与职责异构这一经典分析框架展开对政府职责体系的分析。在政府职责体系建设中,职责

基金项目:司法部2022年度法治建设与法学理论研究部级科研项目“我国海上综合执法体制的构建路径研究”(22SFB4010)。

作者简介:崔野,中国海洋大学国际事务与公共管理学院讲师,山东省社科理论重点研究基地“经略海洋研究基地”研究员(青岛266100; cuiye@ouc.edu.cn);姜成武,东北大学文法学院教授,博士生导师(沈阳110819; 492633804@qq.com)。

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

② 吕同舟:《构建政府纵向职责体系的三个问题性视角》,《中国机构改革与管理》2017年第7期。

③ 谭羚雁、张小兵:《公安机关纵向职责同构:历史梳理、路径依赖与体系重构》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2021年第6期。

同构是无法绕开的核心问题^①。所谓职责同构,是指不同层级的政府在纵向职能、职责和机构设置上的高度统一、一致^②。职责同构模式既有其优势,也有诱发条块矛盾加剧、地方积极性减弱等弊病。有鉴于此,部分学者将与职责同构相对的职责异构视为政府职责体系建设的基本趋势^③。但随着理论研究的深入,越来越多的学者认识到职责同构与职责异构均有一定的合理性及特定的适用范围,不宜将二者简单地对立起来^④,而应透过二者之间的二分争论来揭示行政组织设立的深层逻辑,这会更有利于找准政府职责体系的建设方向。

既有研究成果,特别是职责同构与职责异构这一组概念的提出,为我们观察和解构政府职责体系提供了一个新颖的视角,但这些研究也存有两大不足:一是多从宏观层面勾勒政府职责体系的整体概貌,缺少对某一微观领域的细致剖析;二是几乎全部是从纵向维度探析各个层级政府的职责,地方政府之间的横向比较仍是一个空白。

将政府职责体系概念引入海上执法领域,便产生了海上执法职责体系。简单地讲,海上执法职责体系是指由各级、各类海上执法机构依法行使的全部职责按照一定的制度安排形成的系统,职责、机构、制度、体制等是其基本组成元素。海上执法职责体系研究的任务便是对这些元素的配合状态作出实然描述与应然设计。本文借鉴同构与异构这一框架并拓展其应用范围,即不仅进行纵向维度的央地对比,还分析各沿海省级行政区之间的横向差异,以准确把握我国海上执法职责体系的建设现状并提出有针对性的建议。

二、海上执法职责体系的变迁历程

新中国成立以来,党和政府对海上执法的重视程度不断加大,海上执法职责体系经历了从无到有、从弱到强、从粗具规模到日臻完善的变迁历程。概括而言,以2013年的政府机构改革为节点,我国海上执法职责体系由大体同构逐步走向高度异构。

(一)从无到有:海上执法职责体系的大体同构

2013年的政府机构改革对海上执法职责体系产生重大影响,转变了其发展方向。在此次机构改革之前,海上执法职责体系的变迁可划分为三个阶段。

1. 海上执法职责体系的萌芽阶段(1949—1977年)。新中国成立伊始,国家更多的是将海洋视为国土防卫的前线,未能对其施以大规模的开发与管理,海上执法职责体系虽初现萌芽,但很不健全。在这一阶段,海上执法职责的类别比较单一,以海上交通执法为主,海洋渔业执法、海洋环境执法、海洋资源执法等活动尚未常态化实施。1953年,政务院批准在交通部下设港务监督局,并在沿海港口设立港务监督机构,负责行使海上交通安全监管职能,其中包含了少量的海上交通执法职责。1964年,国家海洋局成立并由海军代管,但其职责并未涉及海上执法的内容。职责的有限与机构的残缺,决定了彼时实行的是分散的行业执法体制,即海上执法依附于陆上对口行业的管理部门,分门别类地对海洋资源与陆地资源一并管理。这种分散的执法体制也延伸到了地方,即地方层面的海上执法以武装巡航、海上警戒等维权性质的活动为主,且多由海军承担,仅在海上交通领域对应设置了一些专业执法机构。

概言之,在综合国力薄弱和海上活动有限的萌芽阶段,海上执法尚未进入到国家主流的政策议程

① 邱实:《同构视阈下的政府职责体系构建——理念转向、支撑条件与路径探索》,《南开学报(哲学社会科学版)》2021年第6期。

② 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

③ 徐双敏、张巍:《职责异构:地方政府机构改革的理论逻辑和现实路径》,《晋阳学刊》2015年第1期。

④ 张克:《合理设置地方机构的路径选择》,《行政管理改革》2018年第11期。

中,从中央至地方的海上执法职责体系均比较粗糙,结构化特征尚不明显,“简单式同构”一词或可笼统地概括这一时期海上执法职责体系的大致特征。

2. 海上执法职责体系的成长阶段(1978—1997年)。党的十一届三中全会作出改革开放的伟大决策,海洋事务和海上对外交往随之增多。在诸多积极因素的推动下,海上执法职责体系的粗疏状态得到改善,并在20世纪的最后20年内步入成长阶段。

在这一阶段,海上执法职责体系的成长主要体现为专业执法机构的建立,即海洋环境监测、渔政、边防海警的“三龙出头”。其一,1982年8月23日,中国海监的前身“中国海洋环境监测监测船队”成立,由国家海洋局管理,负责履行《海洋环境保护法》规定的巡航、监视与执法等职责。其二,1979年,国家水产总局下发文件,明确了渔政船只的名称、标识、编号、任务等事宜,这标志着渔政队伍的初步建立。1986年颁布的《渔业法》确立了渔政队伍的法律地位并赋予其执法权,专业化的渔政执法机构随即迅速发展。其三,1982年,海军抽调部分人员组建海上公安巡逻队,后于1988年更名为中国公安边防海警部队,隶属于公安部边防管理局,负责侦缉海上刑事案件。与“三龙出头”相伴的是,海上执法职责也得到拓展,海洋环境执法、海洋渔业执法、海上缉私执法出现并逐渐完善。此时,我国仍实行分散的海上执法体制,海洋、渔政、公安、交通、海军等部门均承担一定的执法职责,“多龙治海”的特征相对明显。在地方层面,海洋、渔政、边防海警等执法队伍陆续组建,由上至下的海上执法职责体系趋于壮大。

大体来看,海上执法的职责与机构在成长阶段均已大幅完善,海上执法职责体系在纵向维度和横向维度都呈现出较为清晰的同构化特征。

3. 海上执法职责体系的强化阶段(1998—2012年)。1998年的政府机构改革及后续措施直接涉及海上执法,故海上执法职责体系快速完善,集中表现为海上执法机构由“三龙出头”演变为包括中国海监、中国渔政、公安边防海警、中国海事、海关缉私在内的“五龙治海”。1999年1月,中国海监总队成立,负责查处非法使用海域、损害海洋环境等违法行为。2000年5月,农业部成立中国渔政指挥中心,负责全国渔业执法行动的指挥协调与重大渔业违法案件的调查处理。中国海事和海关缉私也在该时期登上历史舞台。1998年11月,国务院组建交通部海事局,对外称中国海事局,实行垂直管理体制,履行水上交通安全监管、防止船舶污染等管理和执法职责。1999年1月,海关缉私警察队伍组建,实行海关总署和公安部双重垂直领导、以海关领导为主的管理体制,负责打击海上走私违法犯罪活动。至此,海上执法“五龙治海”的格局正式形成,并延续至2013年的政府机构改革之前。地方政府组建了与中央“五龙”相对应的执法队伍,央地的机构设置趋于一致。从各支执法队伍的名称中可以看出,这一阶段的海上执法依旧实行分散的执法体制,且分散的程度有所增强。

强化阶段内海上执法职责体系同构化特征格外突出,各层级、各地区、各领域的职责配置与机构设置方式极为相似。

从简单式同构到更为精密的同构,构成了2013年政府机构改革之前海上执法职责体系变迁的鲜明脉络。简言之,从新中国成立至党的十八大召开的这60多年内,海上执法职责体系建设的主基调是扩大“增量”,即新设海上执法机构、扩展海上执法职责、制定海洋法律制度等,这在当时的历史条件下是有其必然性与合理性的。然而,追求“增量”的同时却忽视了对“存量”的调适,海上执法职责体系的缺陷日渐显露,突出表现为林立的海上执法机构和分散的海上执法体制造成执法职责的交叉,多头管理导致“五龙治海”异化为“五龙闹海”,海上执法成效大打折扣。这一缺陷的存在,为海上执法职责体系的改革埋下了伏笔。

(二)持续改革:海上执法职责体系的高度异构

鉴于原有的海上执法职责体系诱发了诸多弊病,与海洋强国战略不相匹配,党和政府将完善海上执法职责体系纳入2013年的政府机构改革议程,并在2018年的政府机构改革中继续推进。由此,原本大体同构的海上执法职责体系开始松动,渐向高度异构的方向转变。

1. 同构的松动:海上执法职责体系的初步调整(2013—2017年)。2012年11月,党的十八大确立

了海洋强国战略,海洋在经济社会发展中的地位更加突出。2012年前后正值我国海洋维权形势最为严峻之时,日本“购岛”闹剧、中菲黄岩岛对峙等一系列事件迫切要求海上执法职责体系的进一步完善。内部动力与外部压力交织,促使重构海上执法职责体系成为必然的选择,海上执法改革顺势而生。

2013年的政府机构改革涉及海上执法的内容共有三项。一是对国家海洋局及中国海监、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队伍和职责进行整合,重新组建国家海洋局。二是由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。三是设立国家海洋委员会,负责研究制定国家海洋发展战略、统筹协调海洋重大事项。通过以上措施,中央层面的海上执法机构由“五龙”进化为海警与海事的“双龙”,一定程度上缓解了多头执法这一痼疾。但客观地讲,此次改革对海上执法职责体系的调整并不彻底,它只是在中央层面实现了“四龙归一”,地方层面的海上执法队伍还是维持原状,仍是各个部门各自履行其原本的职责^①，“国家队”与“地方队”之分并未消失。

之所以将该时期的海上执法职责体系归结为同构的松动,是出于以下两点原因。一是海上执法职责体系已开始出现一定的异构色彩,过往的上下同构特征逐渐解体。如中央层面的海上执法机构经过整合后形成了海警与海事“双龙治海”的格局,而地方层面除海警和海事外,海监、渔政、海关缉私等执法队伍仍然存在。二是彼时的海上执法职责体系并非对原有模式的完全摒弃,同构性特征仍有所保留。例如,省级及以下的各类海上执法队伍设置情况还是有着很大的相似性,海监、渔政、海关缉私、边防海警等队伍在多数沿海地区依旧存在并以自身的名义开展执法行动。

2. 异构的加深:海上执法职责体系的再次变革(2018年至今)。党的十九大进一步要求“加快建设海洋强国”,但与之相对的是海上执法职责体系仍不健全,执法能力亟待增强。因此,海上执法再次进入2018年政府机构改革的议程中,海上执法职责体系的异构趋势更加突出。

2018年的政府机构改革对海上执法职责体系作了近乎重塑性的改变,相关举措包括三点。一是将由原国家海洋局管理的海警队伍整体转隶至武警部队,组建武警部队海警总队,称中国海警局,由中央军委领导指挥,不再列国务院序列。二是中国海警局统一履行海上维权执法职责,并行使公安机关和有关行政机关的相应执法职权。三是多数沿海地区不再保留实体性的海洋管理机构,原本由这些机构管辖的海上执法队伍走向合并、撤销或重组。

在此次由上至下的政府机构改革后,高度的异构性成为海上执法职责体系最为醒目的特征。在纵向维度,这种异构性可以从中央与省级、省级与地市级两个视角来观察。如前所言,中央层面自2013年起便只保留了海警与海事两支执法队伍,而省级层面依旧维持着海警、海事、海监、渔政、海关缉私、海岸警察等多支队伍并存的局面,执法主体的数量远多于中央。即便是在同一个省级行政区的内部,省级与地市级的海上执法机构也有很大的区别。如海南分设了省海洋监察总队与省渔业监察总队,海口则设立了市海洋与渔业行政执法支队,职责的集中程度更为明显。在横向维度,多数沿海地区的海上执法内容仍以行业管理权限为界,且执法队伍的名称、性质、职责、管理体制五花八门。例如,在某沿海省份的39支海上执法队伍中,归属海洋渔业部门的有17支,归属农业农村部门的有10支,归属自然资源部门的有4支,单设的海上执法队伍有1支,还有的地方不设立海上执法队伍^②,职责异构的情形可见一斑。

综上所述,我国海上执法职责体系已由早期的大体同构逐步转变为当下的高度异构,且这种异构在纵向维度和横向维度均呈扩张之势。那么,为什么会出现这种转向?其背后的逻辑是什么?下文将对这一问题给出一些初步的回答。

① 史春林、马文婷:《1978年以来中国海洋管理体制改革:回顾与展望》,《中国软科学》2019年第6期。

② 杨玉章:《整治海砂违采,行政执法机制待理顺》,《中国海洋报》2019年12月16日,第2版。

三、海上执法职责体系走向异构的逻辑探析

政府职责体系的变动从来都不是随意的,而是遵循一定的逻辑,海上执法职责体系亦不例外。本文认为,我国海上执法职责体系由大体同构走向高度异构以及地方海上执法队伍的“混乱”设置,可能是出于以下几方面的原因。

(一)地方自主逻辑

地方自主逻辑的理论依据源自因管理层级、地区性质不同而导致的管理职责不同,一级政府在机构设置和职责配置上与上级政府和同级别其他地区政府存在差异^①。作为2018年政府机构改革的纲领性文件,《深化党和国家机构改革方案》允许地方根据本地区经济社会发展实际,在规定限额内因地制宜地设置机构和配置职能,这为地方自主逻辑奠定了合规性的基础。事实上,正是得到了中央的首肯与支持,沿海地方政府才能够“名正言顺”地自主设立或调整由其管理的海上执法机构。这在本源意义上解释了地方海上执法队伍何以会在此次机构改革后呈现出如此引人注目的异构性图景。

(二)分散管理逻辑

行政管理与行政执法是相互配合、相辅相成的两大环节,海洋管理与海上执法亦有着极为密切的关系。从这个角度来说,海上执法职责体系异构特征的增强,还可以部分地归因于沿海地区海洋管理职能的分散化及海洋行政管理机构的多样化。

以省级政府为例,在2018年政府机构改革之前,绝大多数的沿海省级行政区均设有实体的海洋管理机构,且机构设置模式较为趋同。相应地,这些机构辖下的海上执法队伍的管理体制也比较统一,海上执法职责体系的异构特征并不是很明显。在2018年政府机构改革之后,各沿海省级行政区比照中央的做法,大都不再保留单设的海洋管理机构,并将原本由该机构承担的职能拆分配置到自然资源、生态环境、农业农村等部门。管理职能分散化使更多机构加入到海洋管理“共同体”之中,这些机构也在新获得的涉海管理权限下增设海上执法队伍,助推了各地海上执法机构的多样化。

(三)现实折中逻辑

促成海上执法职责体系转向异构的另一因素是海上综合执法体制改革的放缓,使得各地自主设置海上执法队伍成为一种折中的替代选择。长久以来,学界普遍将海上综合执法视为消除职责不清、政出多门等弊病的有效方案。按照这一设想,各地都只保留一支海上执法队伍,海上执法职责体系的横向异构随之消失。2014年,党的十八届四中全会就提出在海洋渔业等十个领域推行综合执法,但2018年的政府机构改革却仅限定在市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业等五大领域实行综合执法,海洋领域未被列入。即海上综合执法体制建设的推进迟缓直接导致了地方海上执法队伍繁多。由此不难看出,海上综合执法在国家政策议程中的地位有所下降,难以获得顶层设计的强力支持,近期内只能依靠自下而上的地方探索^②。广东、山东、浙江等地已经选择先行先试,但尚有很多地区维持分散执法的现状,这是导致海上执法职责体系横向异构的直接原因。

此外,海上执法职责体系的异构还受央地执法目标、历史、法律等因素的影响。总之,机构的设立从来不是由单一因素决定的,而是综合考虑各方面复杂关系后做出的决策^③。海上执法职责体系亦是如此,其高度异构格局的生成是多重因素交互作用的结果。

① 张克:《省级机构设置自主权的实践路径与理论逻辑——以新一轮地方机构改革为中心的考察》,《中国行政管理》2019年第10期。

② 崔野:《中国海上执法建设的新近态势与未来进路——基于2018年海上执法改革的考察》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2022年第2期。

③ 娄成武、崔野:《海洋强国视域下的省级海洋行政机构改革:回顾与展望》,《社会科学研究》2020年第6期。

四、海上执法职责体系走向异构的实践模式

前文概述了海上执法职责体系的总体变迁历程,该部分则落脚于时间与空间,详细梳理2018年政府机构改革以来地方层面的海上执法职责体系发生了哪些变化、形成了哪些模式,以加深对其异构性的认识。下文以我国11个沿海省级行政区(不含港、澳、台)的省属海上执法队伍为研究对象,探究海上执法主体如何配置组合,进而归纳出海上执法职责体系走向异构的具体表现和实践模式。

需要说明的是,笔者在进行归类时主要遵循了三条标准。一是在政府层级上选取了省级政府。这是因为省级政府处于承上启下的居中地位,对上承接中央,对下领导市县,且沿海省级行政区的数量适中,使其兼具研究上的代表性与便利性。二是在职责类别上选取了海洋资源执法、海洋渔业执法与海洋环境执法。其原因在于,这三大海上执法职责是我国日常执法实践中最核心、最常见、占比最大的类别,除此之外的缉私执法、刑事侦查、对外维权等要么数量较少,要么不与行政相对人发生直接的关联,故而未纳入讨论范围。三是在管理体制上选取了属地管理体制。这是因为垂直管理体制具有“上下一致”的特征,其在纵向和横向两个维度几乎都不存在异构的可能性,实行属地管理体制的地方政府才有自主调整的空间,故海事、海警、海关缉私等实行垂直管理体制的队伍被排除在外。综上,下文重点关注由省级自然资源、生态环境、农业农村、海洋等部门管辖的海上执法队伍在机构设置和职责配置方面的异同。

(一)集中模式:浙江、福建、山东、广东

集中模式即常言的海上综合执法,是指在省级政府层面只设立一支海上执法队伍,由其统一行使资源、渔业、环境等方面的执法职责。浙闽鲁粤四个省份采用了这一模式。

浙江是全国最早实施海上综合执法的省级行政区。2002年,原浙江省海洋与渔业局组建了省海洋与渔业执法总队,综合行使海洋与渔业两大行业的行政处罚权,率先在省级层面实现了海上执法职责的大体集中。在2018年的政府机构改革中,浙江省海洋与渔业局被撤销,省海洋与渔业执法总队划归为省农业农村厅管理,继续履行海洋资源开发利用、渔业资源保护、海洋生态环境保护等多种海上执法职责。

福建是较早推行海上综合执法的另一省份。2004年,中国海监福建省总队、福建渔港监督局等五个部门合并组建省海洋与渔业执法总队,由省海洋与渔业厅管理。2018年政府机构改革后,省海洋与渔业厅降格为省海洋与渔业局,但省海洋与渔业执法总队的管理体制未做大的改动,继续行使海洋监察、渔政管理、海域海岛、海洋环境等方面的执法职责。

山东于21世纪10年代初开始建立集中模式。2011年,山东组建省海洋与渔业监督监察总队,由省海洋与渔业厅管理,承担渔政渔港管理和海洋监察等工作。在2018年的政府机构改革中,山东将省海洋与渔业监督监察总队转隶至省农业农村厅,并在2021年5月重组为省海洋与渔业执法监察局,负责集中行使海洋与渔业综合执法职责。此外,通过与省生态环境厅签订《行政执法委托书》,省海洋与渔业执法监察局取得了离岸排污口、废弃物海洋倾倒、典型海洋生态系统维护等海洋生态环境执法权。

广东在2018年政府机构改革后转为集中模式。2019年8月,广东省政府印发《关于开展海洋综合执法工作的公告》,要求“整合涉海地区海洋监察、海岛管理、渔政管理、渔港监督、渔船监督检查、海洋环境保护等执法职能,由县级以上海洋综合执法机构依法在其管辖海域集中行使行政处罚权以及与行政处罚相关的行政检查权、行政强制权”^①。2020年,原广东省渔政总队改设为省海洋综合执法

^① 《广东省人民政府关于开展海洋综合执法工作的公告》, https://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/yfh/content/post_2591581.html, 访问日期:2023年4月7日。

总队,并成建制划归省农业农村厅管理,集中行使广东省权限范围内的涉海执法职责。

由上可知,浙闽鲁粤四省均由一支队伍行使海洋资源、海洋渔业、海洋环境三大海上执法职责,职责体系的结构比较简洁,这是将它们统称为集中模式的原因所在。

(二)半集中模式:辽宁、天津、上海、广西、海南

半集中模式是介于集中模式与分散模式之间的中间形态,是指将海洋资源执法、海洋渔业执法、海洋环境执法中的两类交由一支执法队伍统一行使,剩余的一类则归于行业管理部门。辽宁、天津、上海、广西、海南应用了该模式。

辽宁的海上执法模式经历了由集中到分散再到半集中的转换历程。2017年,辽宁组建省海监渔政局,履行海域使用、海洋环境保护、渔政监管等执法职责,构建了海上综合执法体制。在2018年的政府机构改革中,省海监渔政局被撤销,相关执法权分别被收回至省自然资源厅、农业农村厅和生态环境厅,但这些部门都未设立海上执法队伍,海上执法处于“空窗期”。2021年1月,辽宁省海洋与渔业执法总队成立,该队伍隶属于省农业农村厅,承担渔业资源保护、渔业船舶检验、海域海岛使用等执法工作,重新建立起半集中式的海上执法体制。但目前辽宁仍无机构履行海洋环境执法职责。

天津的海上执法体制在2018年政府机构改革前后并无大的变动,总体上仍旧是由海监与渔政两支执法队伍分别承担相应的执法职责。仅有的一点不同是,海监队伍的名称和管理体制因原天津市海洋局的撤销而有所调整,即原中国海监天津市总队重组为天津市海监总队,由市规划和自然资源局管理,负责查处非法占用海域、擅自改变海域用途、损害海洋生态环境等违法行为。除海监队伍外,天津的另一支海上执法队伍为由天津市农业农村委员会管理的市渔政渔港监督管理处,负责渔业捕捞、渔业资源保护等涉渔执法工作。

上海同样设立了两支主要的海上执法队伍,即上海市水务局执法总队(中国海监上海市总队)和上海渔港监督局。前者为由上海市水务局(上海市海洋局)管理的事业单位,负责对海域使用、海洋环境保护等领域内的违法行为实施处罚。后者为上海市农业农村委员会辖下的事业单位,执行渔港监管、渔业船舶检验、查处渔业违法案件等任务。

广西推行的半集中模式与上述地区相比有一定的区别。一方面,广西将海洋资源执法和海洋环境执法两类职责一并赋予直属于自治区海洋局的中国海监广西区总队,由其查处违法使用海域、损害海洋环境与资源等违法行为,职责的运转过程比较简明。另一方面,广西设立了两支海洋渔业执法队伍,即中国渔政广西区支队和广西壮族自治区渔政指挥中心。这两支队伍都是隶属于自治区农业农村厅的事业单位,均承担取缔“三无”船舶、打击非法捕捞、组织专项执法行动等工作,这表明广西在海洋渔业执法领域存在职责重叠和机构并立的现象。

海南的海上执法模式最为特殊,表现为由集中式“倒退”为半集中式。2011年,海南组建省海洋与渔业监察总队,隶属于原省海洋与渔业厅,统一行使海域使用监察、渔政渔港监督、海洋环境保护等职责。在2018年政府机构改革之后,这一模式出现了改动。2019年,海南将省海洋与渔业监察总队一分为二,成立了省海洋监察总队和省渔业监察总队。前者由省自然资源和规划厅管理,负责查处违法用海、污染海洋环境等违法行为。后者由省农业农村厅管理,负责履行渔业渔政方面的执法职责。至此,海南的海上执法体制完成了由集中模式向半集中模式的转变,开创了海上执法职责体系建设的另一趋向。

不难看到,辽津沪桂琼五地建立的半集中式的海上执法职责体系只是初步实现了海上执法职责的综合行使,未能实现最大程度的整合,职责的重叠或空白依然存在,这是半集中模式的缺陷。

(三)分散模式:河北、江苏

分散模式也称专业模式,是指依据专业分工的不同,由多个海上执法机构在各自业务范围内行使海上执法职责。河北和江苏目前实行的即是这种模式。

河北设立了省海监保障中心和省渔政执法总队两支海上执法队伍。前者可追溯至1992年组建

的中国海监河北省总队,后几经调整,2019年更名为省海监保障中心,由省自然资源厅管理,承担海洋资源违法案件的调查处理等工作。后者的前身为河北省渔政处,于2019年更名为省渔政执法总队,隶属于省农业农村厅,负责查处违反渔业生产秩序的违法行为。除此之外,河北暂未成立省属海洋环境执法机构,但已在有关文件中提出计划组建省海洋生态环境执法保障中心,其海上执法职责体系的分散程度或将进一步加深。

江苏现有两支海上执法队伍,即省海域执法监督中心和中国海监江苏省总队,分别履行对口领域内的执法职责。前者由成立于1958年的江苏省海洋渔业指挥部发展而来,后在2018年的政府机构改革中调整为由省自然资源厅管理的事业单位,并在2021年更名为省海域执法监督中心,负责全省海洋、海岛海域等执法工作。后者的前身是成立于2000年的江苏省海监总队,现为隶属于省农业农村厅的事业单位,负责全省管辖海域的渔政执法工作。与辽宁、河北相似,江苏在属地层面亦缺少海洋环境执法职责的承担主体,海洋环境执法任务更多的是依靠驻地海警队伍来完成。

相比于集中模式和半集中模式,分散模式的实质是根据行业性原则来配置海上执法职责,而未实现跨部门转移。这种模式下的海洋环境执法职责还处于缺位或悬置的状态,执法成效不可避免地会受到影响。

(四)对海上执法职责异构的总体评价

随着研究的深入,已有越来越多的学者意识到职责同构与职责异构各有所长,无法给出非黑即白、非此即彼的二分式判断,而应将其放置于具体的情境中细致分析,这应当是我们评判政府职责体系的基本立场。具体到海上执法领域,前述的集中模式、半集中模式和分散模式是我国海上执法职责体系建设的三种典型思路,并存于当下的地方海上执法实践之中。对这三大模式的评价,也应坚持一分为二的辩证思维,如此才能准确把握各种模式的长处与不足,并找到海上执法职责体系建设的合适道路。

行文至此,笔者尝试对我国海上执法职责体系的高度异构现状作出一个总体评价。毋庸讳言,异构式的海上执法职责体系确有其优势,如激发地方的创造性、避免千篇一律的僵化管理等。但也要看到,这种异构性也会带来执法机构林立、部门间职责重叠、执法协作难度增大等弊端,最终会阻碍海上执法职责的高效行使。总之,如果说中央和地方之间由于公共物品供给目标的差异而形成职责异构还有一定必然性的话,那么,我国11个沿海省行政区分属于集中模式、半集中模式和分散模式,可能就会弊大于利。进而可以认为,当前异构式的海上执法职责体系只是一个阶段性现象,伴随行政执法体制改革的纵深推进,这一情况势必会有所改观。

五、异同并举:海上执法职责体系的建设方向

从前文分析可知,我国海上执法职责体系在纵向维度与横向维度均具有高度异构性。这种职责异构虽有长处,但也造成了机构林立、职责交叉、“多龙闹海”等弊端,与海上执法实践的需求不甚相符。在短期内,这些弊端可以通过签订部门合作协议、组建议事协调机构等途径来减缓,但从长远来看,还是要从职责体系的建设上寻找出路。因此,需要回答的一个核心问题便是,目前高度异构式的海上执法职责体系是否需要调整?如果需要的话,又应向什么方向变动?寻找这一问题的答案,是本文力图完成的中心任务。

在这一问题上,笔者主张将“异同并举”作为建设和优化我国海上执法职责体系的框架性思路,即中央政府与地方政府之间应维持当前的职责异构,省级及以下各级政府之间则应“适度回归”职责同构。图1简要描述了我国海上执法职责体系的现状与本文设想的发展方向,下面将就这一观

性特征更强。当前的职责异构在实践中衍生了集中模式、半集中模式和分散模式,且各个地区、各支队伍的职责权限和组织建制五花八门,这或多或少地会损害法律的尊严。适度的职责同构有利于扭转各自为政的乱象,彰显法律实施的严肃性与权威性。

第二,与职责同构相对,职责异构源于各个层级政府的权力来源不同^①。显然,这一理论依据在海上执法领域并不适用,各级、各类海上执法队伍的职权均来自法律法规的授权或有关法定部门的委托。而且,各沿海地区在政策目标、外部环境、执法任务等方面的同质性要远大于差异性,这些因素都使职责异构缺乏存在的土壤。

第三,在沿海地区建立适度同构的海上执法职责体系,将带来显而易见的现实功效。职责同构这一结构模式不仅可以实现海上执法资源的快速吸纳和集中调配,以有效应对海上突发事件或重大违法案件;更会推动跨区域的府际协同,破除邻近地区之间的部门不对等、职责不统一、体制不衔接等“堵点”,促进联合执法、案件移送等协作机制的顺畅运转。

需要强调的是,本文主张的职责同构是一种“适度”的而非“完全”的同构,即并不追求各地海上执法队伍的绝对相同,而是在保证机构数量、职责范围等核心内容大体一致的前提下,允许各地在队伍组成、管理体制、资源配备等方面自行调节。换言之,“适度”中的这个“度”是有限制的,并不排斥地方自主性的发挥。还应注意,即便沿海地区实现了适度同构,也只是各地海上执法队伍的设置方式基本相同,而并不必然会建立起海上综合执法体制。相反,如果所有沿海地区都采用了半集中模式或分散模式,这也属于职责同构,但却与海上综合执法的目标南辕北辙。因而,本文倡导的适度同构是从海上综合执法的角度来说的,即各地都只设立一支由属地政府管辖的海上执法队伍,统一行使海洋资源执法、海洋渔业执法、海洋环境执法等多项海上执法职责。只有这样,适度的职责同构才会是一种积极的、正向的改进方案,我国的海上执法职责体系才会进一步优化。

六、结语

构建一套系统完备的海上执法职责体系是全面推进依法治国、加快建设海洋强国的题中应有之义。新中国成立至今,我国的海上执法职责体系不断成长、壮大、调整,走出了一条独具特色的发展道路。回顾并反思这70多年的变迁历程,不难发现其最大的弊病之一就是往复陷入到两个“极端”之中,即要么是在纵向维度与横向维度均推崇职责同构,要么便是央地间与地区间都高度异构。如何在同构与异构这两种模式中进行选取与调适,一直是摆在学术界和实务界面前的难题。

海上执法职责体系涉及政府职责体系建设、行政执法体制改革、海洋强国战略实施等国家治理中的重大议题。党的二十大作出“优化政府职责体系和组织结构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”,“深化行政执法体制改革,完善基层综合执法体制机制”,“维护海洋权益”,“加快建设海洋强国”等一系列部署^②,为优化海上执法职责体系提供了科学指引和根本遵循。我们认为,选择何种模式的政府职责体系不能一概而论,更不能片面地强求自上而下的统一图景,而应具体问题具体分析。因此,笔者建议将“异同并举”作为优化我国海上执法职责体系的框架性思路,即在维持纵向维度职责异构的同时,考虑在横向维度“适度回归”职责同构,实现机构设置和职责配置方式的大致相同,以充分发挥职责同构和职责异构这两种模式各自的价值。

^① 邹宗根:《职责旋构:纵向间政府关系的新思考》,《长白学刊》2013年第5期。

^② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

China's Maritime Law Enforcement Responsibility System: Historical Changes, Practice Patterns, and Construction Direction

Cui Ye¹ Lou Chengwu²

(1. School of International Affairs and Public Administration, Ocean University of China, Qingdao 266100,
P.R.China;

2. School of Humanities and Law, Northeastern University, Shenyang 110819, P.R.China)

Abstract: The government responsibility system is one of the crucial issues of national governance. The 20th National Congress of the Communist Party of China put forward “improve the government responsibility system and organizational structure”, which pointed out the direction for constructing China's government responsibility system. Such emphasis by national policy drives the development of the government responsibility system studies and there are increasing number of literatures on this topic. In particular, scholars adopt a pair of concepts, “responsibility isomorphism” and “responsibility heterogeneity”, which are used to analyze the similarities and differences in the institutional setting and responsibility allocation of governments at all levels.

The maritime law enforcement responsibility system is a part of the government responsibility system. Since the founding of the People's Republic of China, China's maritime law enforcement responsibility system has kept developing. Specifically, we regard the reform of government institutions in 2013 as a milestone. Since then, China's maritime law enforcement responsibility system gradual change from its initial system largely in isomorphism to a highly heterogeneous system as what it is observed today. Moreover, this heterogeneity continues to expand in vertical and horizontal dimensions.

Furthermore, this paper has studied the maritime law enforcement responsibility system of 11 coastal provincial administrative regions in China and finds that responsibility heterogeneity appears in all these regions. Especially after the reform of government institutions in 2018, in law enforcement practice three different heterogeneous patterns have been formed in these regions. The first is the centralized pattern implemented by the four provinces of Zhejiang, Fujian, Shandong, and Guangdong. The second is the semi-centralized pattern adopted by Liaoning, Tianjin, Shanghai, Guangxi, and Hainan. The third is the decentralized pattern carried out by Hebei and Jiangsu provinces. In general, although the above three patterns and the high heterogeneity reflected by them have some positive effects while their disadvantages could be more prominent. Therefore, it is necessary to adjust and improve this heterogeneous maritime law enforcement responsibility system.

As for the direction for further development, China's maritime law enforcement responsibility system should take the combination of isomerism and heterogeneity. While maintaining the heterogeneity between the central and local governments, we should consider the moderate average return to isomorphism among coastal areas.

Keywords: Maritime law enforcement; Responsibility system; Responsibility isomorphism; Responsibility heterogeneity; Combination of isomerism and heterogeneity

[责任编辑:林 舒 王苏苏]