国家海洋局重组时代终结『五龙治海』

鲍克辉　鲁韡　项月　尹晓宇

7月22日清晨，北京市复兴门外大街的国家海洋局办公大楼前，几名国家海洋局工作人员早早地搬着新的牌子到来，换上了崭新的“国家海洋局”和“中国海警局”牌匾。这标志着国家海洋局重组落定，中国海警局成立，中国海域多部门执法的时代正式结束。

重新组建的国家海洋局由国土资源部管理，并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。目前海警局人员调配工作正在进行中，部分原有船舶已经完成舷号、徽章和涂装的更改。

在周边海洋局势日益复杂化的大背景下，应运而生的中国海警局和重新组建的国家海洋局备受关注。

1 『三定』方案整合职能

过去，中国海上维权主要依靠海洋局、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等五部门的执法队伍，被称为“五龙治海”。此次国家海洋局重组将“五龙”合一，终结了海洋维权一直以来多部门共同执法的局面。

今年全国两会期间，海上执法能力的加强曾是一个讨论的热点。十二届全国人大一次会议表决通过的《国务院机构改革和职能转变方案》提出，为推进海上统一执法，提高执法效能，将现有的五部门的执法队伍和职责整合，重新组建国家海洋局。重组后的国家海洋局的主要职责是，拟订海洋发展规划，实施海上维权执法，监督管理海域使用、海洋环境保护等。

根据近日公布的《国家海洋局主要职责内设机构和人员编制规定》（以下简称“三定”方案），重组后的国家海洋局将取消专项海洋环境预报服务资格认定、海洋倾倒废弃物检验单位资质认定、海洋石油勘探开发溢油应急计划审批、国家级海洋自然保护区实验区内开展参观、旅游活动审批、海岸工程建设项目环境影响报告书审核等5项职责，将省内县际海域界线勘定职责下放给省级海洋行政主管部门，同时加强在海洋综合管理、生态环境保护、科技创新制度机制建设和海上维权执法等方面职责。

7月22日清晨，重组后的国家海洋局正式挂牌。“中国海监总队”牌匾，换上了崭新的“中国海警局”牌匾。　新华社记者　罗　沙摄

新组建的国家海洋局内设11个机构，人员编制为372名。其中，新增海警司（海警司令部、中国海警指挥中心）、财务装备司（海警后勤装备部），将原有的政策法规和规划司拆分为战略规划与经济司和政策法制与岛屿权益司。人员方面，增设1名副局长兼任中国海警局局长，国家海洋局局长兼任中国海警局政委，同时增设中国海警局副局长2名、副政委1名。

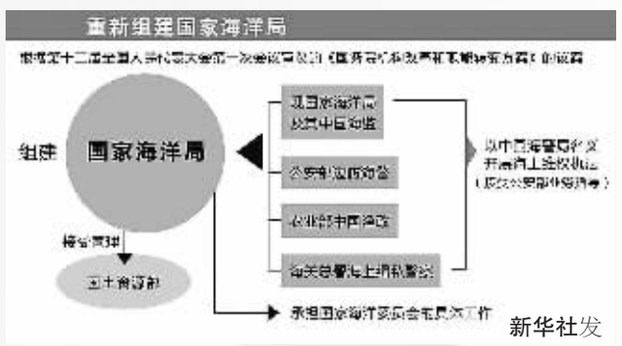
根据“三定”方案规定，此次重组设置国家海洋局北海分局、东海分局、南海分局，履行所辖海域海洋监督管理和维权执法职责，对外以中国海警北海分局、东海分局、南海分局名义开展海上维权执法。3个海区分局在沿海省（自治区、直辖市）设置11个海警总队及其支队。中国海警局可以直接指挥海警总队开展海上维权执法。以上机构人员编制16296名。

2 权力归位执法有力

根据“三定”方案，加强海洋综合管理和海上维权执法，是重新组建的国家海洋局最亟待加强的两项职能。尤其是在海上执法方面，连续用了“四个统一”：统一规划，统一建设，统一管理，统一指挥，并强调“中国海警局可以直接指挥海警总队开展海上维权执法”。

基于上述构想，在机构设置方面最大的亮点是成立了15年的中国海监总队将由新成立的海警局替代。

国家海洋局新增设海警司，海警司同时也是海警司令部、中国海警指挥中心。该部门负责组织起草海洋维权执法的制度和措施，拟订执法规范和流程，承担统一指挥调度海警队伍开展海上维权执法活动具体工作，组织编制并实施海警业务建设规划、计划，组织开展海警队伍业务训练等工作。



新华社发

在过去的海洋法律规定中，拥有大型船舶的中国海监和中国渔政虽然可以到远海开展行动，但仅有行政执法权，无法对侵犯中国海洋权益的外国船舶行使刑事执法权；而有刑事执法权的海关海上缉私警察和公安边防海警装备的大型船舶少，主要在近岸沿海执法。整合后的中国海警局将优化配置资源，为海上力量配备合理合法的执法设备，建立统一的海洋监视、通报和指挥体系，加强对沿海、近海和远海海上情况的掌握，对于危害国家海洋权益的行为能够及时发现，快速依法处理。

此外，新组建的财务装备司加挂“海警后勤装备部”名称，负责起草并组织实施海警队伍基建、装备和后勤建设的规划、计划，拟订经费、物资、装备标准及管理制度，组织实施装备物资采购。

重组后，“从行政体制上看，‘三定’方案赋予新设的海警局以执法权，使执法权界清晰；执法队伍得到统一，临时性的执法行动成为历史。执法权属和人员的明确，使得执法力量得以加强。”中国海洋大学法政学院副院长刘惠荣解释道。

3 战略引导海洋掘金

另一值得注意的亮点是，新设立的高层次议事协调机构国家海洋委员会，该部门负责研究制定国家海洋发展战略，统筹协调海洋重大事项。

国家海洋委员会的具体工作由国家海洋局承担。中国海洋大学海洋发展研究院副院长刘曙光教授对海委会的解读是：“委员会负责统筹各个部委的关系，在战略制定和应急方案方面，就需要委员会起到一个跨部的机构作用。美韩国家等都有国家海洋委员会，协调部级之间的关系。”

刘曙光接受本报采访时指出：“海委会不是一个独立主体，而是一个协调机构机制。海洋事务方面确实需要多方协调，比如规划方面需要协调利益，灾难应急方面也需要协调。虽然目前还没有看到其运行，但未来会显示出强有力的作用。”

国家海洋局重组，将进一步强化国家海洋局对海洋经济的综合管理职能。

当前，海洋经济已成为拉动中国国民经济发展的有力引擎。国家海洋局局长刘赐贵在十八大期间表示，力争2015年海洋生产总值占国内生产总值比重达到10%。

“原先，涉及海洋经济的只有设立在政策法规司下的海洋经济处。而经过重组，成立了战略规划与经济司、政策法制与岛屿权益司，两部门相对分化，强化了海洋经济。另外，即使经济这块没单独成立司，海洋经济发展战略的合法化，使得海洋经济和战略相结合，这实际上是空前的。”刘曙光说。

7月22日，“海巡21”船在西沙晋卿岛海域巡航，重点巡视海上通航环境、监测海洋环境、纠正违法违章航行和碍航行为、处置海上险情，确保三沙海上安全畅通。　新华社记者　赵颖全摄

7月22日，中国海警2350船即将起程执行维权巡航任务。　新华社记者　李　涛摄

4 海洋强国任重道远

专家表示，此次重组整合已是“向前迈出了非常不错的一步”，“路总要一步一步走”。而中国海洋维权接下来该如何走得更扎实、更稳妥？

机构设置方面，刘惠荣认为，中国应更重视海洋国土的维护，提升负责管理海上国土的部门的地位。对于刚刚建立的国家海洋委员会，“从当下的虚位协调机构变成实权的独立主体，或者说是实质的行政主管部门，负责海洋事务的决策，然后由海洋局去执行，可能是更好的做法。”刘惠荣说。中国海洋大学海洋法学研究所所长薛桂芳也赞同这一看法：“海委会的地位日后必须要突出，应该由‘一把手’这样的角色来坐镇，从国家层面来抓治海大业，这样才能真正让我们的海上执法实权化。”

在海洋事业的具体管理上，刘曙光表示，“三定”方案在国家层面的高度上完成了一定程度的“整合”与“协调”工作，但是在下属的北海、东海、南海三大海域的统一规划及管理建设上仍有不足，缺乏区域性的海洋协调机构，这也是我国长期以来在海洋领域存在恶性竞争、资源过度开发、环境污染、与海域邻国关系难处等问题的原因之一。

“未来在各省之上，是否能够考虑有一个三大海域的管理分支机构，类似于我国当时振兴东北、西部开发时国务院在这些省设立的相关办公室，能在有事的时候对于北海、东海、南海分局及时合理地进行协调，提高维权效率和能力。”刘曙光说，“另外，此机构还可以承担起管理三大海域经济的职责。现在，北海、东海、南海这三大经济圈，都只是划了一个圈，没人管，那三大分局和经济是没关系的。也就是说，国家海洋局的经济职能到下边就没腿儿了，导致各个海域经济发展同构，出了问题都在躲，有了利益都在抢。”

谈及法律法规方面的保障，薛桂芳认为，相关的法律法规随着而今制度的变化都要进行快速地调整，以适应新的制度架构。此外，“还应该看到，我国现在的海洋法存在不完善的地方。周边国家如日本，有《海洋基本法》，是调整海洋关系的国家大法，统辖所有的海洋法律体系。而在我国，不同的海洋职能，如海洋环境保护、海域使用，对应不同的法律。在海洋维权这一块，我们确实缺乏相关的法律，非常有必要进行强化。”刘惠荣补充道。

“传统时代讲海权，是拼海上的军事力量，但现在，讲求的是综合能力，即海洋经济、生态保护和权益维护齐头并进。”刘惠荣说。实现“海洋强国”的目标，在薛桂芳看来，顶层设计是重中之重，“上面理顺了，下面自然就好办”。刘曙光则认为：“顶层设计之后是顶层运作，需要顶层和基层协同发展，实干兴海，这也是关键。”

“五龙”归一 不止是换个牌子

叶晓楠

“我爱这蓝色的海洋，祖国的海疆壮丽宽广；我爱海岸耸立的山峰，俯瞰着海面像哨兵一样……”

《我爱这蓝色的海洋》是戍卫海疆的勇士们所喜欢的一首歌曲，优美的旋律，唱出了他们对美丽海洋、蓝色国土的深深眷恋。然而，如何更好地整合海上执法力量，维护国家海洋权益，加强蓝色国土管理，也是人们所关注的话题。

令人高兴的是，随着国家海洋局机关大楼挂上了崭新的“国家海洋局”和“中国海警局”两块牌子，“五龙治海”局面将得到终结，中国的海防建设将掀开具有历史性意义的一页。

为什么这样说呢？中国是海洋大国，在海洋有着广泛的战略利益。中华民族几千年的历史证明，海洋是安全权益、经济发展等国家核心利益的重要载体和实现途径。然而，过去，中国海洋管理体制一向被形容为“九龙治海”或“五龙治海”，指的就是海上执法力量分散，海洋管理特别是海洋执法力量分散在海监、渔政、海关、边防海警等多个部门，存在重复检查、效率不高等问题，同时，各自职能单一，执法过程中遇到非职责范围内的违法行为无权处理，影响执法效果。同时，国家的海上投入被几个执法部门分摊，每一个执法部门又面临投入不足的问题，影响了执法能力建设。当国家海洋权益受到外部威胁时，执法效能不高、维权能力不足等问题便突显出来。

根据方案，重组后的国家海洋局在海洋综合管理和海上维权执法两个方面的职责都得到了加强，“五龙归一”拧成一股合力，当然会有利于加强海洋综合管理，显著提高执法效率，更好地保障国家海洋权益，彰显了国家深耕海洋战略、强化海管机制的坚定决心和实际步骤。

中共十八大报告已经明确提出，要提高海洋资源开发能力，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国。在全面建成小康社会的关键时期，“建设海洋强国”首度被提升至国家发展战略高度，为今后的海洋发展战略指明了方向。而要实现从海洋大国到海洋强国的质变，理顺海洋管理体制便成为当务之急。

在今年3月，重新组建国家海洋局，成为国务院机构改革和职能转变方案的亮点之一，4个月之后，随着重组后的国家海洋局和新成立的中国海警局同时挂牌，一个垂直、立体的海管机制将不再是蓝图。

当然，涉海部门的整合只是个开始，机构调整之后，还面临着人员调配和相关法律配套的跟进，随着整合工作渐入正轨，人们将看到，“五龙”归一，并不仅仅是换个牌子、改变执法船舷号或者更换执法制服，更将带来国家海洋管控和权益维护力量体系及运行机制的深层次变革。

制图：潘旭涛