

新时期水上治安困境与监管模式创新实践

李景山

(铁道警察学院, 河南 郑州 450053)

摘要:水上治安管理能力影响水域经济发展水平。水域治安有其显著特点, 伴随各类新兴水上商业性活动的发展, 各类治安问题凸显, 主要体现在案件查处难、治安灾害重、部门协作差、防范力量弱等方面, 在分析问题产生的原因后, 建议采取优化部门协作、创新水警工作模式、培养专业水警人才、完善水上信息化管理和落实治安灾害事故预案等措施, 保障水上治安工作稳定, 深化水上治安防控体系建设, 为新时期水域发展保驾护航。

关键词: 水域; 治安防控; 对策

中图分类号: U692 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 01—0063—03

当前, 我国经济从高速增长进入高质量发展阶段, 水域生态环境与安全发展问题日益受到重视。随着社会经济高速发展, 涉水营业性场所人员不断增加, 采砂、捕捞、养殖、运输快速发展, 水上晚会、漂流、餐饮、旅游、娱乐等迅速崛起, 随之而来的治安问题也日益突出。作为水域治安工作领头兵, 水上公安机关承担水上救助、危化品监管、消防监管、船舶与船民户口检查、维护水上治安秩序、打击各类违法犯罪等职能, 治安防控职责任重道远。

1 水域治安特点显著

(1) 水域资源涉及人员和单位众多。随着市场经济发展, 江河湖泊岸线的边坡、江滩、湿地不断得以开发, 各种生态公园、生态长廊、原生态湿地顺势而建, 一些港口船舶日均流量达几千艘, 水上从业人员流动性很大, 水警难以掌握其详细情况。如长江镇江段每日湖北、河南、安徽过境的流动人口众多, 人员类型包括企业合同工或临时工、捕捞人员、运输人员、收废品人员等。涉及水域单位众多, 包括管理、生产、修理、运输、保障等等行业, 单是水域执法部门就有航运、海事、公安、海监、环境、水利、渔业等部门, 这给部门协作监管带来了难题。

(2) 治安案件查处难度大, 侵财案件占比大。很多水上治安案件查处困难, 违法犯罪分子在船上作案后, 痕迹很容易抹去, 作案的工具丢在水中也很难查找。再加上涉水工作人员流动性比较大, 水上缺少参考物, 证人难以寻找, 受害人说不清详细作案地点与船舶特征, 难以找到有价值的线索, 案件侦破时间跨度很长。从调研水上公安机关近年立案类型分析, 水域地区案件类型较少, 且立案总数不高。如查阅武汉市近年水域案件类型仅占全市同期不到 10%, 2014 年水上地区立案数不到全市立案数 3%^[1]。案件类型有盗窃类、非法捕捞、贩卖毒品、赌博、敲诈勒索、诈骗、猥亵妇女等。水域案件占比最大的是侵财类案件, 盗窃是其主要形式, 如盗窃现金、手机、相机、摩托车、非机动车、汽车等, 主要集中在岸线的江滩、公园、娱乐场所。

(3) 非法捕捞与非法采砂隐患大。渔民靠水生活, 为了抢占好的捕捞位置, 大量捕鱼船只聚集一处, 任意下桩系网。2019 年侦破的长江非法捕捞刑事案件案件达 2300 余起, 2020 年前五个月已达 2000 余起^[2]。无规划地采砂会导致船舶航行不畅、搁浅, 破坏航道标志与通讯设施, 给船舶安全带来严重威胁, 必须禁止。但采砂的暴利使人心存侥幸, 偷采滥挖屡禁不止。为了抢夺地盘和避免当地砂霸勒索, 很多采砂船上配有鱼叉、土枪或长矛, 多次发生械斗和暴力抵抗执法事件, 2020 年 6 月, 长航公安局镇江分局历时五个月成功告破“1·7”非法采砂案, 将 36 名犯罪嫌疑人移送检察院, 极大震慑了非法采砂行业^[3]。

(4) 部门协作监管有盲点。水警机构在行业公安体制改革后虽都划归公安部管理, 但基层隶属关系不同, 导致辖区有交叉、职责不统一的情况。水域治安是一个大系统, 除水警外还有渔政、海事、航道、水务、水运、当地政府、税务、交通等多部门参与, 在职能划分上存在多部门共同管理一个事情的现象, 在实地调研中发现, 船主被一个部门处罚后还有因相同事由被其他部门再次处罚的情况, 致使船主产生怨言。在调研长江南京段水域消防工作时发现, 港口、水面与船舶的消防管理工作比较薄弱, 尤其是单位的消防从业人员缺乏专业培训, 甚至无人管理, 如多家水上加油站、加油船无证经营, 消防器材和防火措施基本上都是空白, 船主消防意识差, 火灾隐患风险极大。

(5) 防范力量薄弱、装备落后。伴随行业公安改革, 目前水上警力主要由地方公安机关和长江航运公安机关两部分组成, 警力配置沿用陆地派出所配置, 分工细、警种多、权力有交叉, 影响了水上警力的效能。水上工作的民警比陆地民警与管理对象打交道少得多, 工作环境单调, 一些民警年龄已经明显偏大, 不能满足水上工作的承受力。水上执勤巡逻警力远远少于陆地, 尤其是夜班执勤警力很少, 巡逻警力根本不能保证治安重点水域、复杂水域、重点保护区域的防控要求, 无法落实水上治安卡点控制的要求, 水上治安防范存在空白区, 再

加上执勤船只严重不足,执法时经常借用港口拖轮、渔民船只,船舶的航速、防冲撞、灵活性等都给执法带来严峻考验。

2 水上治安管理问题突出的原因分析

(1) 治安管理制度不完善。当前,水上治安管理制度不完善主要包括以下三个方面:一是管辖界限不清与职责交叉。水上公安与陆上公安之间的管辖交叉和职能重复,由于水域防控站点设置远不如陆地上容易,发生违法犯罪疑难案件后会有推诿职责现象,而在监督处罚等“有利”行为上又会争相处理。二是分散性管理。行政管理单位多有利有弊,协调得好就能产生“1+1大于2”的效果,人多好办事;而现实往往是多头管理就是无头管理,公安对船舶航行、水上作业等没有先入主管权,一旦发生事故,如果无法及时介入,小事故容易发展为重大治安事件。三是基础信息不健全,群防群治无法落实。陆上公安机关依靠乡镇和街道办事处、村(居)民委员会、社区等组织,以户籍化管理为基础,定单位、定户址、定人,依靠联防队、志愿队、义务队等做好社会化治安防控工作,水上各类治安组织因经费等原因受到制约,无法发挥群防群治的社会化治安作用,限制了水上治安防范工作的开展。

(2) 警务保障不力。水域警务保障不足表现在以下两点:一是警力薄弱。水警编制偏少,且大量业务工作以及一些社会机构的任务也被迫承担,民警陷入超负荷运转、只得疲于应付的怪圈,现有警力很难承担水域治安防控体系的深化建设。水警队伍中大龄民警占多数,难以适应水上治安执法所需的身体素质,一些区域还有繁重的接待任务,更是显得力不从心。二是专用设备缺乏。水上治安的特点决定了执法硬件设备的专属性,除一些装备与陆上所用相同外,还需巡逻艇、摩托艇、快艇、抛投器、潜水刀、水下手电筒等多种专用的装备。有些大件装备勉强配备到位,却因为经费原因用不起,如巡逻艇防控时要考虑油费的负担等,无法做到每日长时间在水面巡逻清查。公安装备技术要走在社会前沿才能保证社会稳定与经济良性发展,但水警装备的开发研制却比较滞后,配备的设施跟不上水上治安形势的发展,距离快速制敌还有较大差距。

(3) 执法依据模糊、法治意识薄弱。水域治安管理所用法律依据很多,但存在颁布陈旧和立足当地两个特点。通用的有《警察法》、《治安管理处罚法》、《港口治安管理办法》等,全国性的法律文件时间早,未覆盖水域特点,水域治安管理部门在执法时明显感觉依据模糊、操作性差。重庆、江西、上海、江苏、武汉、黑龙江、广州、安徽、河南等省市都出台有水上治安的文件,但局限于本地辖区水域,只对当地有指导意义。在水域治安问题上责任感不强、不知法、不守法,究其原因还

是因为法治意识差。涉水企业片面追求利益最大化,忽视内部安防建设和生态环境保护,职业道德感薄弱。水上作业人员成分复杂,为了眼前利益而置法条于不顾,暴力抢夺与社会丑恶现象也随之而来,且安全意识差,存在极大隐患。

(4) 专业培养缺乏、执法能力不足。目前,我国没有专门培养水警人才的警察院校(不包括海警),新入水警岗位人员专业知识比较欠缺。水上警务与陆地警务相比有很大的特殊性,如从业人员流动频繁、视频监控复杂、作案痕迹易擦除、船舶灾害施救困难等,再加上需要熟悉跳帮、跨越、驾驶、游泳等水上技能,如果没有经过系统的学习,很难保证执法顺利。水警的定期培训大多委托各省公安培训单位开展,培训内容虽包含水域理论知识,但往往停留在交流平台上,缺乏实操性。我国水警成立时间比较久远,水域面积也是非常丰富,但相对于陆上警力来说,比例严重失调,水警所处的边缘地位导致水警人员执法能力不尽如人意。由于新警没有受过系统专业知识的培养,只是以老民警传帮带的形式逐步摸索水警业务,执法办案效果距离陆上民警尚有很大差距,也制约了水警业务现代化的发展。

3 水上治安管理工作发展对策

(1) 优化部门协作,形成防控合力。解决水域执法部门职能交叉、深化水上治安防控体系可采取以下措施:针对涉水执法部门采取综合协调、联合执法措施。水上公安机关(包括长江航运公安机关)要加强与当地政府沟通、协调,积极请示汇报,争取政府的支持,成立水上综合执法协调机构,由政府或综治部门牵头(长航公安可把16个公安局按省级区划分多个协调机构),把水上公安、海事、交通、渔政、环保、水务、工商、港口、税务、住建、边防等涉水部门作为成员单位成立综合执法小组,水警部门定期(如每月一次)根据执法内容协商相关部门共同执法,日常监督管理建立联勤、联防、联治的协作机制,信息互通、装备共享,整合资源,降低运营成本。针对公安机关内部治安管理,采取水陆联席措施。建议理顺水上与陆上公安机关的管辖区域和职责,尤其是码头、涉水企业的管理,要最大限度发挥水上公安整体管理优势。陆水交界区域的治安案件往往水陆互涉,对此类型案件要共同研究对策,落实防控措施,陆上水域沿线公安要结合辖区特点进行巡逻,在监控、侦查、布防上展现优势,给予技术和人力支援,水警也要协助陆地做好卡口盘查、船只清查,积极发挥水域防控能力。水、陆公安同属公安部管理,要做到优势互补,互相协助,共同维护一方平安。

(2) 创新水警工作模式,提高治安防控效果。根据公安部硬件建设标准,建造一个水上派出所从征地、道路、水电、码头疏浚、建造浮排所需费用相当高。趸

船可有效避免用地申请难、码头建设期长等问题,以趸船为依托,配备快艇作为快速反应小队处置紧急事件,将水上派出所阵地前移,对于宽广水面、治安情况复杂的水域是一个不错的选择。在设置警务室时,可采取工作船、驻岛等形式,如宿迁的水上流动警务室,依靠民警徐守京多年的坚持,把小小的工作船建成了骆马湖渔民学法知法的宣传阵地,治安防范的一线哨卡,探索出了一条适应湖区警务工作的新模式^[4]。参考铁路警务治安防控方式,建设卡点、巡线、控面的立体化治安防控网络,即在船闸、交通枢纽、交界水域、主要渡口设立水上卡口,对嫌疑船舶和人员进行盘查;利用巡逻艇在案件多发时段对治安复杂水域进行巡线;合理利用企业和个人船舶进行水面巡逻。对“四客一危”船舶和桥梁、大坝、隧道、油库、水上加油站等重点部位和场所要进行常态化巡逻,同时积极发挥社会力量加入安保工作,对水上治安进行有效防范。岸线上江滩、公园、娱乐场所早晚两个时段人员密集,要针对人员聚集情况有效调整民警工作模式。

(3) 建立教育训练体系,培养专业水警人才。各地公安机关近年来高度重视民警素质培训,有完善的新警岗前培训、资格培训等,但与水警队伍相匹配能指导实战的比较缺乏。水上治安工作条件艰苦、专业性强,除了要具备警察基本业务素质,还要求民警熟悉航海、驾驶、救生、水文、轮机等多项专业技能。同时,我国水上现状也令人担忧,以长江、黄河为例,非法采砂、捕捞、排污给生态环境和经济发展带来了巨大损失,“推动长江经济带发展”和“黄河流域生态保护和高质量发展”是两项重大国家战略,而如何落实好这两项工作需要各部门共同努力。由于各省水警需求量不足以在本省警校开设一个班级,只能以部属警校按各省份需求量全国招生形式培养水警人才。铁道警察学院近年来积极准备案件查处、体能、舰艇驾驶、勤务、消防、轮机等水域相关业务与技能的课程和实操,已完全具备开展全国性水域警务人才培养和在职培训的条件,培养熟悉警务、船务的综合性人才^[5]。除了开展新警高校渠道的培养,还可从以下两个方面采取措施,一是利用海事部门优势资源对民警进行轮岗培训,学习水上技能;二是接收招纳海军、海警、优秀涉水企业保卫干部等相关人才。通过教育、吸收、培训与训练逐步提升水警队伍质量。

(4) 完善水上信息化管理,增强警务装备保障。随着水上经济的发展,水域治安形势变得复杂多样,水警执法也面临新的挑战。在调研中发现,作为水域治安基础工作,水警自身和管理对象的台账信息还存在不扎实的问题。建议河流按线,湖泊、内海按点建设水上治安信息平台,分水上治安防范,管理对象详情,警情互通,水域警务管理,便民服务等模块。水上治安防范应通过水域图显示水警警力和装备分布,标注港口、锚地、桥

梁、岛屿等重点部位治安力量分布,方便指挥部统一调遣。管理对象应包括人、船和单位,对人要办理暂住证、船民证、渔民证;对船要办理船籍证明文件、核实船籍港信息;对涉水单位应注明负责人、安全管理人员的联系方式,单位经营范围与安全信誉情况。警情互通主要用于治安灾害预警、案件通告、警情信息发布等。水域警务管理为接处警、值班备勤、案件查询归档等。便民服务为办理各类证件、信息咨询等。水域治安防范同样包括人防、物防、技防、信息防,在信息化高速发展的今天,治安动态信息的收集愈发变得重要,违法人员的装备和违法形式也在不断升级,如通过大型集装箱船走私,利用快艇逃逸、聚众赌博,水上恐怖活动,改装运输危化品等,水警的执法装备与技术也亟须升级改造。

(5) 落实治安灾害处置预案,加强消防监管。水域治安灾害处置困难,往往造成很大损失,要精心做好预案的制作,并重点进行模拟演练。针对各类客船,民警要指导船员做好协助救生、火灾扑救、弃船逃生技能;对于运输化学危险品的船舶,要着重考虑火灾和水域污染。预案的演练要考虑到符合船型与所载物品类型的实际情况,按照最容易发生事故处设置危险点,但每次演习时部位应加以区别,可添加人员被困环节,演习成立救援组、灭火组、疏散组、保障组,程序可细化为发现危险——发出警报——全面展开——灭火(救援)——恢复——讲评的顺序开展。火灾预防是水域治安灾害监管的一项重点工作,可从以下几个方面加强监管:一是做好基础工作,摸清涉水单位重点部位和危化品的生产、储存、运输、使用环节情况;二是指导好企业内部消防安全制度建设,落实消防责任制,发展义务消防队,对安全员进行定期消防知识与技能培训,提高企业先期自救自救能力;三是加强对水上加油站点、水上饭店、茶座、娱乐场所等重点对象的消防监督检查,将火灾隐患控制在源头。

参考文献:

- [1] 周丽华,吕萌.武汉市水上地区犯罪现状分析[J].武汉公安干部学院学报,2016,30(1):66-68.
- [2] 长江航运公安局.公安部农业农村部署开展打击长江流域非法捕捞专项整治行动[EB/OL].<http://www.cjhygaj.gov.cn/xinwen/jwyw/20200630/1000681.html>,2020-06-30.
- [3] 付静.长航镇江分局破获部督“1·7”非法采砂案[EB/OL].http://news.cpd.com.cn/n3559/202006/t20200612_915542.html,2020-06-12.
- [4] 王修,张云山.水上警务室[J].人民公安,2013(21):32-33.
- [5] 乐有金.水域警务理论与实践[M].北京:群众出版社,2019:26-27.

基金项目:河南省教育科学规划2020年度一般课题:新时期完善黄河水域治安管理措施创新研究(2020YB0317)。