

论《海警法》视野下海上行政执法救济

袁必磊

(大连海事大学法学院, 辽宁 大连 116062)

摘要:《中华人民共和国海警法》的颁布实施,为我国海警部队行政执法提供了法律依据,开启了捍卫海洋权益的新时代。基于现实需要,立法更加关注海警行政执法活动本身,对于被执法者合法权益救济却所涉甚少,一些规定不仅与现行法律相冲突,而且存在法律空白。为维护相对人合法权益并保证法律体系内部的和谐、确保海警部队依法执法,必须解决海上行政执法救济所面临的问题。

关键词:海警法;海上行政执法;行政诉讼;行政复议;国家赔偿

中图分类号: D992.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 11—0035—03

1 问题的提出

《中华人民共和国海警法》(简称《海警法》)颁布实施为海警部队开展海上行政执法活动提供了法律依据,对于维护我国海洋权益具有重大的意义。法谚有云:凡权利应有救济,无救济的权利不是权利。为保障被执法人的基本权益,立法者将行政诉讼等制度引入《海警法》。但实际上,《海警法》与《中华人民共和国行政复议法》(简称《行政复议法》)、《中华人民共和国行政诉讼法》(简称《行政诉讼法》)和《中华人民共和国国家赔偿法》(简称《国家赔偿法》)三部法律并未实现良好衔接,由此导致了一些法律“盲区”的出现,这也将给被执法者的权利救济带来阻碍。为此须进一步研究,以完善海警海上行政执法救济制度。

2 海上行政执法救济的具体困境

2.1 行政诉讼

《海警法》规定对海警机构作出的行政行为不服的,可以依照《行政诉讼法》向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。笔者在裁判文书网上搜索针对转隶前海警的行政诉讼发现,一审法院有基层人民法院、海事法院、铁路运输法院和中级人民法院。《海警法》也并未对管辖法院作出新的规定,这意味着当前针对海警部队行政诉讼的管辖法院仍不明确。一方面,这将可能会增加当事人的诉累,而且由于法院级别和专业性的差异,也可能出现同案不同判的现象。另一方面,长此以往,这不利于我国海上行政执法的规范化发展。

2.2 行政复议

《行政复议法》第六条共列举了十一种可以申请行政复议的情况,针对的全部都是行政机关作出的具体行政行为。尽管海警部队的行政执法属于具体行政行为,但是海警已不属于行政机关,也就不符合行政复议的受

案范围,那么针对海警部队的海上行政执法就不能申请行政复议。但《海警法》规定对海警部队所作行政行为不服的可以依照《行政复议法》的规定申请行政复议。

《海警法》和《行政复议法》之间存在矛盾,如何解决法律冲突以及海上行政执法能否行政复议等问题都需要解决。

2.3 国家赔偿

《海警法》第七十七条规定,海警机构及其工作人员违法行使职权,侵犯组织和个人合法权益造成损害的,应当依照《中华人民共和国国家赔偿法》和其他有关法律、法规的规定给予赔偿。《海警法》规定的赔偿主体是海警机构和其工作人员。可是《国家赔偿法》第七条第三款规定,法律、法规授权的组织在行使授予的行政权力时侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的,被授权的组织为赔偿义务机关。根据上述法律规定海警机构系适格的赔偿主体,但海警部队工作人员是否属于适格的赔偿主体,这一问题应当进一步明确。

3 完善建议

3.1 海事法院统一受理海上行政执法救济案件

结合我国法院设置和过去的司法实践,基层法院、中院、海事法院、铁路运输法院和军事法院属于相对适合的管辖法院,以下将具体分析各类法院的优劣,进而选择最适宜的管辖法院。

基层法院的数量居全国之最,属于最为接近群众的法院,由基层法院行使管辖权能够最大程度地便利相对人诉讼,但是基层法院级别低,并且审理涉海案件的能力尚不足。中院的级别比较高、审判人员的能力相对较强且裁判质量比较高,但是中院并非专业的海事审判机关,其专业性仍不足。军事法院是专门审理涉军队案件的专门法院,对于涉军案件具有丰富的处理经验,但是

军事法院主要审理的是刑事案件和民事案件，并且当前我国军事行政诉讼制度尚未建立，暂时还处于理论研究阶段。铁路运输法院承担着跨行政区域行政审判的重要职责，具有审理行政案件的丰富经验，但是铁路运输法院主要审理的是有关铁路的案件，对于涉海案件没有经验。海事法院是审理海事、海商案件的专门法院，受案范围包含海事行政案件，并具有丰富的审判经验，专业的审判力量，而且海事法院的管辖范围全面涵盖了海警的执法机构所在地，实现管辖的全覆盖，同时中国海事局已在积极推动海事审判“三合一”工作，并交由海事法院统一管辖，目前已在厦门海事法院试点推行。^[1]但中国海事法院仅有11个，仅由这11个海事法院负责所有的海上行政执法案件，将给海事法院带来巨大审判压力；同时也给行政相对人带来极大的不便，浪费司法资源，降低司法效率。

我国行政诉讼的目的在于保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权。因此，保证公正审理案件是首要要求。由级别相对较高且更专业、更有经验的法院进行审理更能确保公正审理，相比之下，海事法院是最合适的法院。同时为保证海事法院能够及时审理相关案件，应当循序增加海事法院数量，并考虑完善针对海警部队行政诉讼的审判程序。^[2]

3.2 海上行政执法纳入行政复议

海警海上行政执法可以申请行政复议，原因有二。第一，根据《行政复议法》第六条的规定，海警海上行政执法行为不属于行政复议范围，但是《行政复议法》第二条规定，公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。从《行政复议法》的体例来看，第二条位于第一章总则部分，第六条位于第二章行政复议范围，属于分则部分。总则一般规定原则性内容，而分则则规定具体内容。《行政复议法》第二条和第六条本质上就是法律原则和法律规则的关系，法律规则具有优先适用性，法律原则也可以弥补法律规则的缺陷。第六条规定并未穷尽可以申请行政复议的情况，存在漏洞，所以可以依据第二条的原则性规定弥补。因此，根据《行政复议法》第二条规定，对海警的海上执法行为可以申请行政复议。第二，《海警法》和《行政复议法》的矛盾实际上是法律冲突。上位法优于下位法、新法优于旧法和特别法优于一般法是解决法律冲突的基本原则。首先，《海警法》和《行政复议法》都是由全国人大常委会审议通过的，

属于同一位阶的法律；其次，《立法法》规定，同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，……新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。《海警法》属于新法，《行政复议法》属于旧法，因此《海警法》优先适用；再次，针对行政复议这一事项，《行政复议法》属于一般法，《海警法》属于特别法，那么《海警法》优先适用。因此，针对海警海上行政执法可以申请行政复议。

而且关于复议机关，《海警法》和《行政复议法》的规定也存在矛盾。《海警法》规定的行政复议机关是上一级海警机构，《行政复议法》规定的则是上一级行政机关。根据新法优于旧法和特别法优于一般法的原则，应当依照《海警法》的规定确定复议机构。但是针对中国海警局的具体行政行为、行政决定、制定的规范性文件等申请行政复议，该复议的机关应当是谁呢？根据《武装警察法》的规定，人民武装警察部队平时执行任务，由中央军委指挥。因此，从中国海警局的领导指挥体制来看，中央军委就是中国海警局的上一级主管部门，也就是对应的复议机关。但根据《宪法》的规定，中央军委并不承担国家行政管理职能，也并未设置相关职能部门，中国海警局也就面临无人复议的尴尬局面。笔者认为可以通过两种途径解决这一问题，首先，既然中央军委是的复议机关，可以考虑增加有关职权和机构，以便担负起复议的职责；其次，参考《行政复议法》第十四条的规定，由中国海警局自行复议。第一种途径要想实施，可能涉及到修改宪法以及中央军委机构改革，牵扯过于广，仅为解决一个行政复议问题，确定具有“杀鸡用牛刀”的意味，因此，第一条路行不通。途径二的实施仅需要对《海警法》或《行政复议法》进行修订，相比之下，也更加具有可行性。

3.3 国家赔偿主体原则上为海警机关

根据2020年11月公示的《海警法(草案)》第七十三条规定，赔偿主体是海警机关工作人员，正式通过的《海警法》中也将海警机关工作人员纳入赔偿主体，在立法者的角度，海警机关工作人员是适格的赔偿主体。可是，从具体司法实践和保障相对人权益的角度出发，工作人员经济能力有限，远比不上所属机关，相对人为保证自身能得到足额赔偿，往往会起诉机关，一般不会将工作人员列为被告。但前提是，海警部队工作人员进行的是正常的职务行为，如果海警部队工作人员行使职权无关的个人行为，由此造成的后果，应由海警部队工作人员一力承担。因此，《海警法》将海警部队工作人员纳入赔偿主体，可能针对的是非履行职务行为的情况。

“三合一评”的国际邮轮乘务专业人才培养创新机制研究

曲超, 吴有进

(三亚中瑞酒店管理职业学院, 海南 三亚 572000)

摘要: 邮轮旅游人才的培养是个系统性、复杂性和综合性的工程, 需要多方资源的深入合作、分享和互利, 因此, 需要创新院校与企业人才培养机制融合的问题, 才能保证人才培养模式有效落地与实施。“三合一评”人才培养机制是针对当前高职院校邮轮旅游人才培养机制存在不完善、不开放等弊端而提出的。国际化邮轮人才培养机制的构建应当从以下几个方面着手: 构建闭环评价体系, 整合工学结合、校企合作以及产教融合的思路, 建立“三合一评”的模式重构邮轮人才培养机制。

关键词: 工学结合; 校企合作; 产教融合; 闭环评教; 邮轮人才培养机制

中图分类号: G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 11—0037—03

1 背景

党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出: “加快现代职业教育体系建设, 深化产教融合、校企合作, 培养高素质劳动者和技能型人才。”建设成以产教深度融合的人才培养模式, 已经成为高校职业教育改革的发展的根本目标。当前如何建立产教深度融合的路径, 实现丰富邮轮人才培养类型、提升邮轮人才队伍质量的目标, 是摆在邮轮高职院校面前亟待解决的重要课题。

产教融合作为核心理念, 实际上指的是产业行业企业与职业教育教学科研的全过程深度融合式发展, 跨越职业与教育、企业与学校、工作与学习的疆域, 融教育教学、生产劳动、素质陶冶、技能提升、科技研发、经营管理和服务于一体, 从而促进高素质劳动者和技

能型人才培养, 促进职业院校和企业所共同研发的成果形成现实生产力, 从而推动企业技术进步、产业转型升级和区域经济社会的发展^[1]。

从现实看, 当前邮轮高职院校校企合作往往流于表面形式, 产教融合效果不佳, 怎样推动校企合作走向深度融合, 实现“产学研用”目标, 目前邮轮教育界观点不一, 问题未得到有效解决, 为此, 高职院校应当密接邮轮行业需求推动产教融合, 思考如何构建校企融合的人才培养机制。

2 传统邮轮人才培养模式存在的问题

2.1 人才培养定位不准确

由于缺少对邮轮行业发展的深刻洞察、缺乏与邮轮企业的密切联系, 导致高职院校人才培养定位无法切合

海警部队工作人员尽管在履职过程中存在违法行为, 造成损失, 不对外承担赔偿责任, 但是并不意味着就没有任何责任, 其在内部仍会受到军法和军纪的惩处。

4 结语

《海警法》的出台明确了海警部队的地位和权责。《海警法》虽然已经考虑了行政执法的各方面, 确立了许多切实有效的制度、机制。但是关于海上行政执法的救济制度仍然存在一些不足之处, 并且会随着海警海上维权执法的具体行动而进一步凸显。作为军事力量的海警部队进行海上行政执法本身就具有一定的敏感性, 不完

善的救济制度也将落部分国家口舌, 从长远来看也确实不利于海警开展正当执法活动。因此, 希望能够进一步完善《海警法》的相关内容, 使《海警法》真正成为维护国家海洋权益、实现海洋综合治理的基本法, 使海警部队成为捍卫国家主权和国家权益的中坚力量。

参考文献:

- [1] 王世涛. 部门行政法的理论基础与体系建构——以海事行政法为视角[J]. 中国海商法研究, 2020, 31(04): 3-13.
- [2] 杨丽美, 郝洁. 《中华人民共和国海警法》视野下中国海警局法律制度释评[J]. 中国海商法研究, 2021, 32(04): 71-79.