

# 关于《中华人民共和国海警法（草案）》的说明

## 一、制定《海警法》的必要性

为坚决维护国家主权、安全和海洋权益，加快推进海洋强国战略，党的十八大以来，党中央对海上维权执法体制进行了两次重大调整和改革。2018年6月30日，原海警队伍整体划归中国人民武装警察部队领导指挥，调整组建中国人民武装警察部队海警总队，称中国海警局，统一履行海上维权执法职责，理顺了海上维权执法体制。但中国海警局履行职责使命还缺乏系统充分的法律依据，迫切需要制定《海警法》。

一是建设海洋强国和维护海洋权益的时代要求。习主席深刻指出，建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分；要提高海洋维权能力，坚决维护我国海洋权益。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。制定《海警法》是贯彻党中央、中央军委和习主席重大战略部署，加强海上维权执法力量建设、有效维护国家海洋权益、加快建设海洋强国的重要举措。

二是规范和保障海上维权执法活动的紧迫需求。目前，海警机构开展海上维权执法活动的法律依据较为分散，且多数法律尚未明确海警机构的执法主体地位；而涉及海上维权执法的一些内部文件，知情范围小，缺乏法律效力，已不适应依法治国、依法行政对海上维权执法的要求。通过制定《海警法》，系统明确海警机构的职能定位、权限措施和保障监督，理顺海警机构与其他涉海部门的职责分工和协作配合关系，健全完善海上维权执法工作机制，为履行海上维权执法职责提供法律保障。

三是巩固深化党和国家机构改革成果的重要举措。调整海警队伍领导指挥体制，完成规模结构和力量编成改革，赋予中国海警局继续统一履行海上维权执法职责，是深化党和国家机构改革的重要组成部分，是党中央统筹海上维权执法力量建设运用作出的重大战略决策。通过制定《海警法》，充分发挥法治的引领和推动作用，以法律的形式将党中央、中央军委和习主席关于海警队伍改革与建设的重大决策部署固化下来，确保改革成果落地落实。

四是遵循国际惯例和国际法相关精神及原则的现实需要。《联合国海洋法公约》确立了现代海洋法律制度，明确了沿海国对管辖海域享有的权利义务。世界许多海洋国家都成立了海上执法机构并进行专门立法，保障本国对海洋有效行使主权、主权权利和管辖权。制定《海警法》，与国际通行惯例接轨，有利于海警机构代表国家更好地履行《联合国海洋法公约》赋予的权利义务。

《全国人民代表大会常务委员会关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》明确，“条件成熟时，有关方面应当及时提出制定、修改有关法律的议案，依照法定程序提请审议”；《人民武装警察法》第四十七条规定，“人民武装警察部队执行海上维权执法任务，由法律另行规定”。2019年1月，武警部队根据中央军委统一部署，成立《海警法》研究起草工作专班，深入调研论证，反复研究修改，广泛征求中央国家机关有关部门、沿海省（自治区、直辖市）人民政府，军委机关有关部门和有关战区、军兵种的意见；多次召开专家论证会，听取行政法、海洋法方面专家学者的意见，最大限度地凝聚共识、汇聚智慧，起草形成了草案。军委改革和编制办公室组织了立法评估，军委法制局作了立法审查，草案已经中央军委常务会议审议通过。

## 二、起草《海警法（草案）》的指导思想和基本思路

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平强军思想，深入贯彻新时代军事战略方针，着眼扎实铸牢军魂、有效维权执法、夯实基层基础、加快改革重塑，聚焦使命任务，坚持以人民为中心，通过立法规范和促进海上维权执法工作，为海警机构维护国家主权、安全和海洋权益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，提供坚强法律保障。按照以上指导思想，起草工作遵循以下思路和原则：一是坚持改革创新。贯彻党中央、中央军委和习主席关于海警队伍改革决策部署，特别是使命任务定位和建设发展要求，总结海上维权执法工作理论和实践成果，创新制度机制，体现海警队伍新体制、新使命的时代性，全面提升海上治理体系和治理能力现代化水平。二是坚持问题导向。紧紧围绕海警队伍建设发展和海上维权执法工作中的突出矛盾问题，聚焦职责使命，搞好立法设计，为海警机构依法履职提供坚强法治保障。三是坚持统筹衔接。厘清《海警法》的上位政策、关联政策、配套政策，处理好与《行政处罚法》、《刑事诉讼法》等基本法律，与《国防法》、《人民武装警察法》等军事法律以及与治安管理、海洋、渔业、海关等领域部门法之间的衔接关系，维护法律体系内在协调统一。四是坚持借鉴吸收。坚持立足国内、放眼国际，合理借鉴国内相关部门、有关国家和地区海上执法力量立法制度的有益经验，确保《海警法》制度设计的科学性、先进性。

## 三、《海警法（草案）》的主要内容

草案分为总则、机构和职责、海上安全保卫、海上行政执法、海上犯罪侦查、警械和武器使用、保障与协作、国际合作、监督、法律责任、附则 11 章，共 80 条。主要内容是：

（一）关于海警机构的性质和职责。海警队伍转隶武警部队后，兼具武装力量和行政执法力量双重属性。据此，草案在总则明确“海警机构是重要的海上武装力量和国家行政执法力量”的性质和职能定位。为推进海警机构职责法

定化，依据《全国人民代表大会常务委员会关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》和党中央、中央军委有关文件精神，草案规定中国海警局统一履行海上维权执法职责，沿海地区编设的海警机构负责本级管辖区域有关海上维权执法工作；中央国家机关有关部门依照国家有关规定对海上维权执法工作实行业务指导，中国海警局及其授权的海区分局依照国家有关规定协调指导、监督沿海地方人民政府海上执法队伍相关执法工作；同时，集中明确海警机构具体承担 11 项职责。

（二）关于海上维权执法的权限和措施。为保障海警机构有效履行海上维权执法职责，草案分四章规定了海警机构遂行任务相应的权限、措施及程序要求。关于第三章“海上安全保卫”，主要是总结海上安全保卫工作实践，设置了识别查证、跟踪监视、强制驱离拖离、强制拆除、扣留船舶、登临、检查、紧追等符合海上特点的措施手段，有效维护国家主权、安全和海洋权益，保护人民群众生命财产安全。关于第四章“海上行政执法”，根据《全国人民代表大会常务委员会关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》，规定了海警机构在海上治安管理、海上缉私、海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理等五个行政执法领域，依照相关法律、法规实施监督检查、行政强制、行政处罚，并遵循《行政处罚法》、《行政强制法》等法律规定的基本程序。在此基础上，草案重点规定了其他法律未作规定、海上行政执法工作现实需要的执法措施，如海上临时警戒区设置、违法船舶调查管制、外籍船舶作业现场监管、毗连区管制等制度规定。考虑到海上执法环境特殊，调查取证难，执法成本高，为便利相对人，提高海上执法效能，草案适当扩大了当场处罚范围，规定了海上行政案件快速办理程序以及特殊证据规则。关于第五章“海上犯罪侦查”，主要是衔接《刑事诉讼法》，进一步明确海警机构对海上发生的刑事案件行使侦查权，可依法实施侦查措施和刑事强制措施，并结合实际对采取技术侦查、通缉、取保候审、监视居住等措施作了具体规定。关于第六章“警械和武器使用”，海警机构依法行使公安机关相应执法职权，海警机构工作人员使用警械和武器，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。同时，草案结合海上维权执法特点以及其他国家海上立法实践，明确了舰载和机载武器使用、针对海上特殊情形的手持武器和警械使用等规定。

（三）关于保障与协作。为保障海警机构有效履行使命任务，同时为后续改革预留空间和接口，草案原则规定了海警机构的经费和设施保障机制。为适应海上维权执法工作特点，草案明确了海警机构信息化、海警队伍专业化建设方向和具体要求。为进一步形成海上维权执法工作合力，草案在信息共享、执法办案、人员羁押等方面，明确了海警机构与有关行政主管部门和军队有关部

门的协作机制。为解决海上执法中涉案财物保管处置难的问题，草案根据执法实践需求，对涉案财物处理作了相关规定。

（四）关于国际合作。海上维权执法活动涉外性强，打击海上跨国违法犯罪，推进海洋国际公共治理，离不开国家间的紧密合作。草案对海上执法国际合作的原则、主体、任务和领域作了规定，为规范海警机构开展国际合作工作提供法律依据，并向国际社会表明我国积极推进海上执法合作、积极履行国际义务、与国际社会一道共同维护海洋公共安全与秩序的立场，树立负责任大国的形象。

（五）关于监督与法律责任。为强化对海警机构权力运行的监督，保护相对人的合法权益，结合海警机构管理体制和职能属性，草案设置了执法公开、表明身份、执法过程记录等制度，明确海警机构及其工作人员履行职责接受检察机关、军队监察机关的监督和人民政府及其有关部门、公民、法人及其他组织的社会监督，同时规定了海警机构的内部监督机制和追责机制。结合海警机构近年来执法实践，草案明确了个人或者组织阻碍海警机构工作人员执行职务需要承担法律责任的违法行为种类，并对海警机构工作人员的违法违纪责任和国家赔偿义务作了规定。