

央地海上生态环境执法权划分的原则和机制探讨

李挚萍, 郭显含

摘 要: 海上生态环境执法面临央地权力同质化的困境。中央海警机构隶属中央军委领导的武警部队, 地方海洋执法机构隶属沿海各级政府, 二者的海上生态环境执法职权存在重叠。在国家积极推动央地事权划分, 要求构建央地权责清晰的政府职责体系的背景下, 央地海上生态环境执法权的适度划分势在必行。依据国家政策文件的要求, 划分海上生态环境执法权必须兼顾“发挥地方执法积极性”和“强化中央主导地位”两方面的效果。为实现上述目的, 海上生态环境执法权的划分有必要综合运用两种事权划分标准: 由“公共产品层次性标准”提出能够激发执法积极性的央地权力划分方案, 再由“事务性质标准”对划分方案加以调适, 以确保中央对必要性、关键性事项的控制力。

关键词: 海上生态环境执法权; 海警执法; 海洋综合执法; 中央与地方; 事权划分

中图分类号: D922.683.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2021)05-0020-13

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.05.003

一、引言

2021 年 1 月 22 日《海警法》正式颁布, 标志着我国海洋综合执法新局面的形成。根据该法第 12 条、第 15 条规定, 中央军委领导下的海警机构, 以及沿海地方政府领导下的海洋执法机构, 都承担着海上生态环境保护执法工作^①。但是, 《海警法》没有涉及中央和地方之间的海上生态环境执法权配置问题。而 2017 年修订的《海洋环境保护法》的相关规定又滞后于海上生态环境执法现状。在此情形下, 央地海上生态环境执法权的划分缺少法律指引。如何解决海上生态环境执法权的央地同质化问题, 如何在中央海警和沿海地方政府海洋综合执法机构之间合理分配海上生态环境执法权是重要的学术问题, 也是《海洋环境保护法》《海警法》等法律法规修订及细化时需要回应的议题。

二、海上生态环境执法权的划分必要性

(一) 央地海洋综合执法机构的二元化

党的十八大提出“保护海洋生态环境”“建设海洋强国”的国家战略^{[1](F49)}。随后, 十九大报告

基金项目: 国家社会科学基金重大研究专项项目“陆海统筹背景下我国海洋生态环境协同治理研究”(18VHQ014)

作者简介: 李挚萍, 中山大学法学院教授, 南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)研究员, lpslzp@mail.sysu.edu.cn (广东 广州 510275); 郭显含, 中山大学法学院博士研究生

^① 海洋生态环境保护执法包括陆域执法和海域执法。本文所提到的海上生态环境执法, 专指在海域进行的生态环境保护方面的行政执法活动。

重申了“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”的要求^{[2](P33)}。在此背景下,为整合海上执法力量,提高海洋执法效能,我国在2013年和2018年两次国家机构改革中,持续推进海洋综合执法体制改革。由于2018年的国家机构改革允许地方在没有中央明确规定的情况下,因地制宜设置机构和配置职能^①,中央和地方各自建立起了不同类型、不同性质的海洋综合执法机构。中央军委领导的海警机构和沿海地方政府领导的海洋执法机构属于不同管理系统,二者之间不存在行政隶属关系。

1. 中央层面的海警机构。中国海警局、海警海区分局以及海警海区分局在沿海设立的省、市、县海警局/海警工作站(下文简称海警),是中央层面的海洋综合执法机构,也是最主要的海上生态环境行政执法主体^②。海警具有军事和行政双重属性,它既是党中央和中央军委领导下的国家武装力量,又是海洋行政执法组织。

在机构设置方面,海警是中央军委垂直管理的武装警察部队。依据中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》《中共中央关于调整中国人民武装警察部队领导指挥体制的决定》,海警队伍移出政府序列,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及支队,对外挂海警局牌子。海警外部实行垂直管理体制。据2021年新颁布的《海警法》第10条和第78条规定,中国海警局下设南海、北海、东海三个海区分局。这三个海区分局在各自海区内设立省、市级海警局以及县级海警工作站^③。由于省、市、县级的海警局/工作站是中国海警局及其海区分局派驻到地方的武警部队,沿海地方政府没有干预的权力^④,所以本文将省、市、县级的海警局/工作站同样视为中央层面的海洋综合执法机构。

在执法授权方面,《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》(2018)和《海警法》将与海洋生态环境保护相关的行政执法权授予了海警。至此,中央海警成为了海上生态环境行政执法主体。

2. 地方层面的沿海地方政府海洋执法机构。《海警法》第15条规定:“中国海警局及其海区分局,协调指导沿海地方人民政府海上执法队伍开展……海洋生态环境保护……等相关执法工作。”可见,该条文是在承认沿海地方政府海上执法队伍,即地方海洋执法机构的基础上,明确了中国海警局及其海区分局与地方海洋执法机构之间的业务指导关系。

在地方海洋执法机构设置方面,多数沿海地区实行海洋综合执法体制改革,不同地区的执法机构组织形式存在差异。有的地区将海监、渔政整合为一支执法队伍。例如,广东省将原海监、渔政

① 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出:“(二)赋予省级及以下机构更多自主权。增强地方治理能力,把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。除中央有明确规定外,允许地方因地制宜设置机构和配置职能,允许把因地制宜设置的机构并入同上级机关对口的机构,在规定限额内确定机构数量、名称、排序等。”

② 除中国海警局外,交通部的中国海事局还负责与港口、船检相关的海洋环境保护工作。由于海事局的组织成分较为复杂,2018年的国务院海洋综合执法改革暂时未触及海事执法体制改革问题。鉴于海事机构改革的复杂性和特殊性,本文所讨论的海上生态环境执法权不涉及海事相关内容。

③ 《中华人民共和国海警法》第10条规定:“国家在沿海地区按照行政区划和任务区域编设中国海警局海区分局和直属局、省级海警局、市级海警局和海警工作站,分别负责所管辖区域的有关海上维权执法工作。中国海警局按照国家有关规定领导所属海警机构开展海上维权执法工作。”

④ 《中华人民共和国海警法》第78条第1款规定:“省级海警局,是指直接由中国海警局领导,在沿海省、自治区、直辖市设立的海警局;市级海警局,是指由省级海警局领导,在沿海省、自治区下辖市和直辖市下辖区设立的海警局;海警工作站,通常是指由市级海警局领导,在沿海县级行政区域设立的基层海警机构。”可见,省、市、县级海警受上级海警垂直领导,沿海地方政府无权干涉。

执法机构更名为海洋综合执法机构。该机构挂靠农业农村部门,集中负责海上生态环境执法工作^①;福建省政府组建海洋与渔业执法机构,该执法机构隶属海洋与渔业厅,集中负责海上生态环境执法工作^②。在个别地区,海洋综合执法体制改革相对滞后,海监、渔政维持原有建制,隶属不同的政府部门。例如,河北省政府的海监执法机构隶属自然资源部门,渔政执法机构隶属农业农村部门。海监执法机构单独负责海上生态环境执法工作^③。

在执法授权方面,地方海洋执法机构的海上生态环境执法权来源于同级生态环境部门的行政委托。根据《海洋环境保护法》第5条规定,海洋、海事和渔业是海洋环境监管部门,在各自领域内负责海洋生态环境监管工作。所以一直以来,海洋生态环境保护执法权分散在上述三个部门。2018年国家机构改革后,环境领域实行大部制改革。根据沿海地方政府的机构改革方案,包括海洋生态环境保护在内的环境监管职权转由生态环境部门集中行使。因此,现在的地方海洋生态环境监管部门是生态环境部门,该部门享有海上生态环境执法权。但据笔者统计,在11个沿海省份(自治区、直辖市)中,有10个省(自治区、直辖市)的生态环境部门通过行政委托的方式,将海上生态环境执法权委托给同级的海洋执法机构行使^④。唯一例外的广东省采用相对集中行政执法权的方式,使该省内的海洋综合执法机构获得海上生态环境执法权。依据《广东省人民政府关于开展海洋综合执法工作的公告》,广东省内的各级海洋综合执法机构集中行使海上生态环境执法权。并且,各级生态环境部门不得再行使相关权力^⑤。

(二) 央地海上生态环境执法权的同质化

海洋生态环境执法体制改革后,中央海警和地方海洋执法机构的生态环境执法权面临同质化的新问题。具体表现在执法区域和执法事项的重叠之上。

1. 央地执法区域存在重叠。一方面,《海警法》第3条规定:“海警机构在中华人民共和国管辖海域及其上空开展海上维权执法活动。”《海洋环境保护法》第2条规定:“本法的适用范围包括内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架以及中华人民共和国管辖的其他海域。”结合上述规定可知,海警的海上生态环境执法区域为上述所有海域。另一方面,《海洋环境保护法》没有对沿海地方政府及其海洋执法机构的海上生态环境执法区域作出界定。这就导致地方海上生态环境执法区域边界模糊,实际执法范围存在不确定性。

由此可知,海警的执法区域覆盖我国管辖范围内的所有海域。所以,在实际执法中,中央的部分海上生态环境执法区域与地方的海上生态环境执法区域存在重叠。并且,由于沿海地方政府及其海洋执法机构负责的海上生态环境执法区域边界没有划定,中央和地方执法区域的重叠面积也无从判定。

① 参见广东省政府2019年8月发布的《广东省人民政府关于开展海洋综合执法工作的公告》(粤府函〔2019〕260号)。资料来源:广东省政府网,网址:http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/yfh/content/post_2591581.html,最近访问日期2021年4月20日。

② 参见福建省海洋与渔业局机构设置。资料来源:福建省海洋与渔业局网,网址:http://hyyyj.fujian.gov.cn/jg-gk/jgzn/jgsz/sydw/200511/t20051103_1854868.htm,最后访问日期2021年4月20日。

③ 参见河北省政府机构设置情况。资料来源:河北省政府网,网址:<http://info.hebei.gov.cn/hbszfxgk/6806024/6807473/6917575/index.html>,最后访问日期2021年4月20日。

④ 此处的沿海省份不包括台湾、澳门、香港。

⑤ 《广东省人民政府关于开展海洋综合执法工作的公告》(粤府函〔2019〕260号)规定:“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。上述行政执法权由海洋综合执法机构集中行使后,各级农业农村、生态环境、自然资源等部门不得再行使;仍然行使的,作出的行政执法决定一律无效。”

2. 央地执法事项存在重叠。一方面,《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》对中国海警局作了概括性授权,明确由中国海警局承担海上生态环境执法任务^①。《海警法》第12条第6款对各级海警机构的海上生态环境执法权作了统一授权;并列举了海警负责的海上生态环境执法事项。具体包括但不限于:(1)海洋建设工程项目的监督检查及违法行为查处;(2)海洋倾倒废弃物对海洋污染损害的监督检查及违法行为查处;(3)自然保护区海岸线向海一侧保护利用的监督检查及违法行为查处;(4)按照规定权限参与海洋环境污染事故的应急处置和调查处理^②。

另一方面,《海洋环境保护法》第82条规定了海洋工程的行政处罚;第73条、85条、86条规定了海洋倾倒废弃物的行政处罚;第76条规定了珊瑚、红树林等海洋生态系统、海洋保护区遭受破坏的行政处罚;第19条、73条、84条等规定了石油勘探开发造成海洋环境污染的应急处置和调查处理。事实上,《海警法》与《海洋环境保护法》规定的海上生态环境执法事项类型基本相同。地方海洋执法机构接受生态环境部门行政委托,或依据沿海地方政府相对集中行政执法权的决定,也获得了上述事项的执法权限。

由此可见,中央和地方的海上生态环境执法权面临同质化程度较高的新问题。执法区域和执法事项的重叠,可能会造成央地海上生态环境执法的冲突与推诿卸责,影响海洋生态环境违法责任的追究以及对执法机构的问责,降低海上生态环境执法的效果和效率,进而影响海洋生态环境整体治理水平和治理能力的提升。党的十八大以来,国家致力于实现央地事权的合理划分,以期构建中央和地方权责清晰的政府职责体系。在此背景下,合理划分中央与地方的海上生态环境执法权值得进一步深入研究。

三、海上生态环境执法权的划分目标

党的十八大以来,国家致力于通过合理划分央地事权,构建中央和地方权责清晰的政府职责体系。为此,党和国家政策文件提出了央地事权划分的总目标。该目标为海上生态环境执法权的央地划分指明了方向。

(一) 央地事权划分的总目标

对于任何一个有庞大治理规模的国家而言,只有实现中央与地方两大治理主体的有序分工与高效合作,才能提升国家整体治理水平。但是,国家政治体制不同,央地关系不同,对央地事权划分的要求也不尽相同。我国是单一制国家,央地事权划分不能动摇中央的主导地位。党和国家在一系列的政策文件中明确了央地事权划分思路,为央地事权划分确立了总目标,主要体现为两方面要求:

一方面,要求激发央地治理积极性,即明确中央和地方政府的职能分工与职权边界。《央地财政事权划分指导意见》明确指出,我国存在央地职能定位不清的问题:“一些本应由中央直接负责的事务交给地方承担,一些宜由地方负责的事务,中央承担过多,地方没有担负起相应的支出责任。”在央地事权高度同质化的情况下,不止是财政支出,在公共产品、公共服务供给方面,地方

^① 《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》(2018)规定:“中国海警局执行……海洋生态环境保护……等方面的执法任务,行使法律规定的有关行政机关相应执法职权。中国海警局与公安机关、有关行政机关建立执法协作机制。”

^② 《中华人民共和国海警法》第12条第6项规定:“在职责范围内对海洋建设工程项目、海洋倾倒废弃物对海洋污染损害、自然保护区海岸线向海一侧保护利用等活动进行监督检查,查处违法行为,按照规定权限参与海洋环境污染事故的应急处置和调查处理。”

政府也抱有由中央兜底的预期。为强化地方政府的治理主体地位和责任主体地位,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”的要求。2019年《中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调,要“充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”“理顺中央和地方权责关系”“形成稳定的各级政府事权”。《央地财政事权划分指导意见》要求“减少中央部门代地方决策事项,保证地方有效管理区域内事务”。由此可见,明确央地职能分工,尤其使地方政府承担起权限范围内的治理责任,是激发央地治理积极性的主要方式。因此,央地事权划分必须达到明确央地职能分工、划分央地管辖侧重点的效果。

另一方面要求强化中央主导地位。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“简政放权”“最大限度减少中央政府对微观事务的管理”等要求,其目的在于使中央有所不为,从而保证其有所为。在权力配置方面,强化中央主导地位主要表现在“将必要的权力集中到中央”之上。2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》正式提出要“强化中央政府‘必要的’执法权”。2016年《央地财政事权划分指导意见》指明,环境保护与治理事务属于央地共同事权,由中央和地方共同负责。其中,由中央负责的事项为“对全国生态具有基础性、战略性作用的生态环境保护”。由此可见,在权力配置方面,将“必要的”执法事项上收中央,是强化中央主导地位的根本要求。

(二) 总目标在海上生态环境执法权划分中的体现

在海上生态环境执法权划分中,央地事权划分总目标具体表现在两个方面。一方面,执法权的划分要能够充分激发中央和地方的执法积极性。要激发执法积极性,就要厘清央地在海上生态环境执法方面的权责分工,避免中央海警机构与地方海洋执法机构因权责同质化而相互推诿卸责。明确地方的海上生态环境执法区域,是厘清央地执法权责,充分激发地方执法积极性的必要前提。执法区域和执法边界不清,会给地方留出选择性执法的空间,从而可能出现有利同争、无利躲避的现象。另一方面,执法权的划分要建立在海警主导之上。要使中央海警在海上生态环境执法方面居于主导地位,就要确保中央海警对“必要的”海上生态环境执法事项的控制力。这意味着一切“必要的”事项都必须由海警管辖,即使处于地方执法区域内也不例外。因此,划定地方的海上生态环境执法区域和执法边界,只是为了明确沿海地方政府及其海洋执法机构的权责范围。我国中央和地方行政机构是相互渗透和相互支持的^{[3](P19)}。地方执法边界的存在,并不代表中央海警无权介入地方执法区域内的相关事项。

但是,如果中央任意干预地方海上生态环境执法事项,又会对地方执法的有效性和积极性造成不利影响。因此,在国家提出“减少中央部门代地方决策事项,保证地方有效管理区域内事务”的要求下,把握中央海警介入的“度”,是平衡“发挥地方执法积极性”与“强化中央主导地位”的关键。目前为止,国家相关政策对什么是“必要的”执法权没有做出详细解释。在海上生态环境执法方面,哪些处于地方沿海政府管辖海域内的执法事项需要中央海警介入?要回答此疑问,就需要对海上生态环境执法权的划分标准作进一步的探讨。

四、海上生态环境执法权的划分标准

划分央地事权的关键在于确立一套合理的、具有可操作性的划分标准。目前我国海上环境执法领域尚无明确的央地事权划分标准。理论和实践中,“公共产品层次性标准”和“事务性质标准”是目前最主要的两种央地事权划分标准。这两种标准具有互补性,综合这两种标准来划分海上生态环境执法权,能够实现“发挥地方执法积极性”与“强化中央主导地位”之间的平衡。

(一) 央地事权划分的两种标准

经济学的“公共产品层次性标准”和法学的“事务性质标准”,不仅在学界获得广泛认可,而且被我国立法和政策所吸纳,成为央地事权划分的主要依据。

1. “公共产品层次性标准”。蒂伯特、施蒂格勒、马斯格雷夫、奥茨等经济学家以提升公共产品供给效率和资源配置效率为目的,提出“公共产品层次性”理论^{[4](P17)}。该理论认为,“现代政府作为公共权力的拥有者负有公共服务职能,向社会提供公共产品是政府的基本职责。在单一制国家,各级政府如何有效分工以提供公共产品,由公共产品的层次性决定”^[5]。并且,“不同级别的政府具有不同的比较优势,适合于处理具有不同信息复杂程度的事务和提供不同类型的公共服务”^{[6](P145)}。具言之,中央擅长提供外部性大、信息处理简单的公共产品;而地方擅长提供外部性小、信息处理复杂的公共产品。

根据公共产品受益范围和信息获取的复杂程度,可以将公共产品划分为区域性公共产品、跨区域性公共产品和全国性公共产品三个层级。(1) 区域性公共产品指受益范围主要是地方政府管辖区域,具有较强地域特征,地方政府掌握的信息程度远超过中央政府,由地方政府提供效率更高的公共产品。例如,地方政府辖区内的供水、供电以及该区域的土地、河水环境质量等,都是区域性公共产品。(2) 跨区域性公共产品指具有跨区域属性且有较大利益外溢性,需要区域之间分工合作的产品。例如,跨区域的自然保护区、流域水利工程建设等,是跨区域性公共产品。(3) 全国性公共产品指受益范围遍及本国主权管辖区域,并且外部性大、信息处理简单,由中央政府提供更有效率的公共产品。国防、外交、国家安全等被认为是典型的全国性公共产品。需注意的是,公共产品的层级划分具有相对性,政治体制、国家政策、时代背景等因素的不同,都会导致具体公共产品划分层级的不同。因此,区域性公共产品也可能具有全国性公共产品特征,区域公共产品也可能在某种情况下升格为全国性公共产品。例如,一些地方级自然保护区升级为国家级自然保护区^{[7](P9)}。

十八大以来,“公共产品层次性”的相关理论被国家政策文件所吸收。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年)《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014年)都提出重新划分央地事权的要求,初步体现了区分中央和地方公共产品供给职责的思想^①。《财政事权指导意见》(2016)则明确提出依据公共产品受益范围和信息复杂程度划分央地财政事权的要求。《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》(2021)明确提出了“生态产品”的概念。而生态产品是公共产品概念的一个分支。由此可见,公共产品相关理论已逐渐为国家政策所承认和接受。

2. “事务性质标准”。“事务性质标准”是依据事务本身的特征来划分央地事权的一种方法。这种方法在我国立法中较为常见。具体来看,中央和地方事权的划分往往会考虑事务的重要程度、影响范围等因素^②。

(1) 依据事务的重要程度。将一些诸如国家主权、外交军事、国家机构组成与职权、公民基本

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率;直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理。加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度,强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权,强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责,强化市县政府执行职责”。

② 有学者将“重要程度”和“影响范围”视为“事务性质”之外的独立标准。但笔者认为,这两个标准本质上是对事务性质的进一步解构,可以被视为事务性质标准之下的两类判断因素。相似观点参见余凌云:《警察权的央地划分》,《法学评论》2019年第4期。

权利义务等重要事项的事权划归中央,是各国的惯用做法^[13]。《立法法》(2015年修订)第8条、第9条依照“重要程度”,将部分涉及国家利益、事关公民基本权利义务的事项划入中央立法权限。此外,自然资源方面的“分级审批和管理”体现了事务的“重要程度”。例如,国土海洋气象中涉外的地质灾害和气象活动监测、国家基准气候站和海洋观测、海岛开发、海洋资源勘探、测绘等具有战略意义,涉及国家利益、具有对外性的事务属于中央事权。地方政府仅对于这些项目的审查和调整负责。

(2) 依据事务的影响范围。事务波及国家整体的,由中央政府加以规制,事务仅波及地方的,由地方政府加以规制。《立法法》(2015年修订)第64条和第73条第2款对地方立法权的规定,考虑的正是“影响范围”标准^[9]。2021年颁布的《生物安全法》亦依据“影响范围”来划分央地事权。

(二) 海上生态环境执法权划分应综合适用上述二标准

“公共产品层次性标准”和“事务性质标准”各自存在一定的局限性。要使海上生态环境执法权的划分既有利于“发挥地方执法积极性”,又能“强化中央主导地位”,就要综合适用两种标准,以达到取长补短的效果。

1. 单一标准的局限性。如前所述,理想的海上生态环境执法格局有两方面表现:一是央地权责清晰,地方执法优势和执法积极性得到激发;二是中央对“必要性”事项享有绝对控制力,能够把握海上生态环境执法的大方向,有效避免地方保护主义的不当干扰。但是,依据单一标准划分海上生态环境执法权,无法形成上述执法格局。

首先,单纯依据“公共产品层次性标准”,无法确保中央对“必要性”事项的绝对控制力。“公共产品层次性标准”认为,中央在提供全国性公共产品方面更有优势,地方在提供区域性公共产品方面更有优势。这一认识有助于明确中央和地方的执法定位,进而为地方执法区域的确定提供指引^①。“公共产品层次性标准”虽然也能将大部分的重要事务纳入中央,但是并不能充分考虑事务重要程度、影响范围。在遇到一些重要程度高,但由地方政府处理更有效率的事项时,如某些具有重要生态价值的海洋珍稀濒危物种栖息地的保护,“公共产品层次性标准”会选择将其配置给地方政府。这样的配置结果不仅削弱了中央主导地位,还有可能因为地方受益不明显而被地方冷落。

其次,单纯依据“事务性质标准”,难以激发地方执法积极性。“事务性质标准”关注具体事项分配的合理性,要求将重要性显著、影响范围覆盖全国的关键性、基础性事项集中到中央。因此,适用该标准有助于判断出哪些是“必要的”、由中央管辖的海上生态环境执法事项。但是,“事务性质标准”只能对执法事项进行划分,而不能为地方海上生态环境执法区域的划分提供指引。在地方执法区域范围模糊的情况下,只划分央地执法事项,无法真正明确地方执法权责范围。例如,《中国海监海洋环境保护执法工作实施办法》(国海办字〔2010〕824号)规定,由中国海监及其各海区总队(已并入中国海警局及其海区分局)负责国家海洋行政主管部门批准的100万方以上的海洋倾废活动的执法检查;由省级海监机构(现为地方省级海洋执法机构)负责本省海洋行政主管部门批准的100万方以下的海洋倾废活动的执法检查^②。该规定根据海洋倾废活动的影响范围,以100万方为界限,对央地的海洋倾废检查事项进行了划分。但是,由于地方沿海政府海上生态环境执法区域没有划定,地方仍然有选择性执法的空间。假设某沿海地方政府认为检查3海里以内的海洋倾废活动较为便利或者有利可图,则可以只检查3海里以内的海洋倾废活动;如果地方想要检查6海里以内的海洋倾废活动,也可以将其执法区域范围扩展到6海里。由此可见,只划分央地执法事

① 详细分析见第五部分海上生态环境执法权的具体划分。

② 尽管该办法的时效性未过,但由于中央和地方的海洋综合执法体制发生重大变化,该办法的相关规定对现在的央地海洋综合执法机构不再具有实际约束力。

项,而不划定地方执法区域,无法真正明确地方的权责范围,也难以激发地方的执法积极性。

2. 综合标准的优势。所谓综合标准,是相对于单一标准而言的,在这里具体指将“公共产品层次性标准”和“事务性质标准”相结合而产生的标准。综合标准的优势体现在制度需求和实际操作两个层面。

在制度需求层面,综合标准的价值导向与海上生态环境执法权的划分目标相契合。在我国推动央地事权改革的背景下,海上生态环境执法权的划分要兼顾“发挥央地执法积极性”和“强化中央主导地位”两方面的要求。“发挥央地执法积极性”需要基于央地执法优势,区分央地各自的执法侧重点;“强化中央主导地位”需要识别什么是“必要的”“关键的”执法事项,并且将相关事项的执法权集中到中央。这就要求海上生态环境执法权的划分标准既能够基于央地比较优势明确执法侧重点,又能为“必要的”“关键的”执法事项的识别提供依据。而将“公共产品层次性标准”和“事务性质标准”相结合而产生的综合性标准恰好回应了上述需求:一方面,“公共产品层次性标准”以经济效率为价值导向,能够使中央和地方政府供给有利于发挥各自比较优势的公共产品;另一方面,“事务性质标准”以公平正义为价值导向,能够使重要程度高、影响范围广的,事关公民基本权利、影响国家整体利益、体现不同区域基本公共服务均等化要求的事项集中到中央。

在实际操作层面,“公共产品层次性标准”和“事务性质标准”可以结合适用。“公共产品层次性标准”是更为基础的划分标准,它能为海上生态环境执法权提供基础性的划分方案,即明确中央和地方分别适合提供什么类型的海洋环境公共产品。但是,在这样的划分方案中,重要程度高、影响范围广的海上生态环境执法事项不一定会分配给中央。故而,“事务性质标准”可以发挥矫正的作用,通过矫正和调适“公共产品层次性标准”提出的事权划分方案,确保中央对关键性、基础性事项的控制力。

综上所述,本文认为,在海上生态环境执法权的央地划分方面,可以综合适用两种事权划分标准。在具体适用方法上,“公共产品层次性标准”是更为基础的划分标准。该标准为发挥央地执法优势,明确央地职能定位奠定了基础;“事务性质标准”起到矫正作用,将被错误分配到地方管辖范围内的执法事项重新配置到中央,从而保障中央在海上生态环境执法方面的主导地位。

五、海上生态环境执法权的具体划分

为深入推进依法治国,充分发挥中央和地方各自的优势和积极性,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了“推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度”的要求。在此背景下,海上生态环境执法权的央地划分需要从政策主导到法律主导的转变。只有规范海上生态环境执法权的央地划分,才能形成稳定的央地分工合作格局,实现“发挥地方执法积极性”和“强化中央主导地位”的平衡。故而,本文建议海洋环境保护相关立法对海上生态环境执法权限的合理划分做出两方面规定:一是划定地方的海上生态环境执法区域及执法边界;二是明确地方海上生态环境执法区域内中央海警可以介入的执法事项。

(一) 确定地方海上生态环境执法区域

海洋生态环境是具有层次性的公共产品,其自身又可以划分成区域性、跨区域性和全国性三个层次的公共产品。近岸海域生态环境接近区域性公共产品,适宜由沿海地方政府及其海洋执法机构负责该区域的海上生态环境执法工作。

1. 依据“公共产品层次性标准”划分海洋生态环境层级。海洋生态环境是一个复杂的生态系统,不同海域的环境要素差别极大。海洋生态环境科学将海洋生态环境划分为近岸海洋生态环境、近海海洋生态环境和远海海洋生态环境三种类型^{[10](P8)}。(1) 近岸海洋生态环境指与大陆、岛屿、

群岛等海岸相毗连海域的海洋生态环境。该海域是陆地系统和海洋系统相互耦合的复合地带,与陆地环境要素互动频繁。(2)近海海洋生态环境指近岸海域外部界限平行向外一段距离海域的海洋生态环境。由于与海岸相隔一段距离,该海域的海洋生态环境与陆地环境要素的互动相对弱一些。(3)远海海洋生态环境指近岸海域外部界限向外一侧海洋纵深区的海洋生态环境。该海域有独特的自然条件和生物类群,该海域的环境要素与陆地沿海环境要素有显著区别。

由此可知,不同类型的海洋生态环境具有不同的特性。从公共产品视角看,不同类型海洋生态环境的受益范围存在差异。因此,本文认为,海洋生态环境本身是具有层次性的公共产品,需要区别看待:

(1)近岸海洋生态环境的受益范围主要是沿海省份。沿海省份的居民生活质量、产业规划布局、自然资源开发利用状况等都与辖区内的近岸海洋生态系统状况、海洋环境质量密切关联。沿海地方政府在获取近岸海洋生态环境监管执法信息方面享有一定优势。并且,我国沿海地貌较为曲折,如渤海、黄海等近岸海域受地形制约,相邻省(直辖市、自治区)内的海水交换速度缓慢,不同区域的沿海环境质量差异较为明显^①。因此,近岸海洋生态环境具有相当程度的地域性特征,在类型上更接近区域性公共产品。

(2)近海海洋生态环境的受益范围具有跨区域性。近海是我国从事海洋资源开发,促进海洋经济发展的重要空间区域,也是海上石油钻进平台的集中分布区域^②。由于近海海域空间相对较大,海水交换速度快,一旦发生石油泄漏,会形成大面积污染,造成跨区域影响。因此,近海海洋生态环境保护需要跨区域执法合作,近海海洋生态环境更接近跨区域公共产品。

(3)远海海洋生态环境的受益范围遍及全国。远海海域是我国的对外门户,也是我国维护海洋权益、保证国防安全的重点区域。该区域的海洋生态环境保护具有政治性意义,是我国保护海洋权益、宣誓海洋主权的主要方式之一。因此,远海海洋生态环境保护与海上维权行动密不可分,在类型上属于全国性公共产品。

依据“公共产品层次性”理论,中央政府适合提供跨区域性和全国性公共产品,地方政府适合提供区域性公共产品。因而近海和远海的海洋生态环境适宜由中央海警重点管理,近岸海域适合由沿海地方政府重点管理。据此,沿海地方政府及其海洋执法机构的执法区域应为近岸海域。

2. 地方海上生态环境执法边界的划定。在明确近岸海域是地方海上生态环境执法区域之后,需要继续探讨如何划定地方海上生态环境执法边界,即如何划定近岸海域外部边界的问题。如果外部边界划定在距离海岸较近的位置,则近岸海域的面积较小,地方的海上生态环境执法范围也较窄;反之,则近岸海域面积较大,地方的海上生态环境执法范围也较宽。因此,近岸海域外部边界所在位置决定着地方海上生态环境执法区域范围。《近岸海域环境监测技术规范 第一部分 总则》(HJ 442.1—2020)采用了广义的近岸海域概念。依据该技术规范定义,近岸海域指领海外部界限向陆一侧的区域。在这一定义下,近岸海域的外部边界就是领海外部界限,近岸海域面积与我国12海里以内的领海海域面积大致重合。如果将这一概念应用到海上生态环境执法方面,我国领海海域就全部成为地方海上生态环境执法区域。但是,将视野转向域外,会发现一些沿海国家划定的

^① 生态环境部2020年6月发布的《2019年海洋生态环境状况公报》显示,河北、广西和海南近岸海域水质级别为优,辽宁、山东、江苏、广东近岸海域水质为良好,天津和福建近岸海域水质一般,上海和浙江近岸海域水质则极差。可见,近岸海域水环境质量确实存在区域性差异。资料来源:生态环境部网站,网址:<http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/jagb/>,最后访问日期2021年4月25日。

^② 近海油气资源丰富,自2010年以来,我国近海油气当量稳定在5000万吨以上。参见潘云鹤、唐启升主编:《海洋强国建设重点工程发展战略》,海洋出版社2017年版,第216—217页。

沿海地方政府执法海域要窄于领海海域。例如,美国和澳大利亚都只将自领海基线起向海3海里的区域划为州管辖海域,3海里以外的海域是联邦海警局管辖海域^①。

本文认为,海上生态环境执法中的近岸海域需要采用狭义概念。这是因为沿海地方政府的监管能力和监管资源有限,应当集中力量监管与海岸带联系最为紧密、陆海物质和能量交换最为频繁的海域。在这一海域内,由于陆海联系紧密,陆海统筹更为必要,海上生态环境执法迫切需要陆地生态环境执法的支持与协助。由沿海政府负责该海域内的海上生态环境执法,能够有效推动陆海监管执法的一体化。鉴于此,本文建议《海洋环境保护法》综合考虑各沿海地区陆海关联状况,只将与陆地联系最为紧密的近岸海域作为沿海地方政府及其海洋执法机构的管辖区域;并且在领海外部界限向陆地一侧海域内,确定地方海上生态环境执法区域的外部边界。

(二) 明确地方执法区域内的中央介入事项

在本文看来,所谓的中央“必要的”执法权,是指重要程度高(具有国家战略性、基础性、关键性、涉及国家利益)的,或者影响范围超出区域边界(包括利益覆盖范围、危害波及范围)的事项的执法权。即使相关案件发生于地方海上生态环境执法区域内,此类事项也应当由中央海警机构集中管辖。此外,在事项的重要程度和影响范围不确定、具体案件的重要程度可能提升、影响范围可能扩大的情况下,中央海警机构可以参与地方执法,以提前预防或及时控制更大范围的利益损害。根据介入程度的不同,相关执法事项分为“中央集中管辖事项”和“中央参与执法事项”两类。

1. 依据“事务性质标准”确定海警集中管辖事项。事实上,对于哪些是重要程度高、影响范围广、必须由中央级别的部门集中处理的事项,海洋环境保护领域的法律法规做了相关规定。但是,这些规定一般只适用于行政审批层面,而较少有海洋环境保护方面的法律法规要求将这些规定运用到行政执法层面。建议《海洋环境保护法》确立“审批与执法同级”原则,即中央政府部门审批的事项,由中央层面的海洋综合执法机构负责执法;地方政府部门审批的事项,由地方层面的海洋综合执法机构负责执法^②。在这一原则指引下,海警集中管辖事项如下:

(1) 海洋工程方面的海警集中管辖事项。海洋工程的环境影响评价采用分级、分类管理模式。中央和地方根据海洋工程的“重要程度”和“影响范围”,分工负责不同性质、不同类型的海洋工程环境影响评价。《防治海洋工程建设项目污染损害海洋生态环境管理条例》(2018)第11条对由国务院主管部门核准的海洋工程环境影响评价书的类型进行了列举。具体包括:涉及国家海洋权益、国防安全等特殊性质的工程;海洋矿产资源勘探开发及其附属工程;50公顷以上的填海工程,100公顷以上的围海工程;潮汐电站、波浪电站、温差电站等海洋能源开发利用工程;由国务院或者国务院有关部门审批的海洋工程。上述五类海洋工程的重要程度高、影响范围广,因此相关环境影响评价书必须由中央级别的政府部门负责审核。依据“审批与执法同级”原则,这五类海洋工程

^① 美国《水下土地法案》(43 U.S.C. Section 1301)规定,州政府管辖海岸线向海3海里宽的海域(只有德克萨斯州和佛罗里达州墨西哥湾沿岸是例外,这两个州的管辖海域扩展到9海里);联邦政府管辖从3海里水域边界向海至从基线算起200海里处的海域。资料来源:康奈尔法学院法律信息网,网址:https://www.law.cornell.edu/uscode/text/43/chapter-29,最后访问日期2021年4月22日。澳大利亚的《海上宪政解决方案》(Offshore Constitutional Settlement)划分了联邦和州的海域管辖权限。州管辖海岸线向海3海里海域;联邦政府管辖3海里至200海里的海域。资料来源:澳大利亚环保官方网站,网址:https://soe.environment.gov.au/science/soe/2011-report/6-marine/1-introduction/1-1-the-jurisdictions,最后访问日期2021年4月22日。

^② 在调研中笔者了解到,现在一般情况下是按照“谁审批、谁监督、谁执法”的原则在操作。在海上生态环境审批主体与执法主体分离的情况下,一些地区将这一原则引申为由中央层面的执法机构负责由中央政府部门审批的事项,由地方层面的执法机构负责地方政府部门审批的事项。本文认为,“审批与执法同级”的表述更能体现出审批层级与执法层级的对应关系。因此,建议海洋生态环境保护相关立法采用“审批与执法同级”的说法。

的监管执法,也应当由中央海警机构负责。

(2) 海洋倾废方面的海警集中管辖事项。在倾倒行为取得倾倒许可证的情况下,可依据许可证的“重要程度”以及倾倒废弃物的“危险程度”,确定海警集中管辖事项。《海洋倾废管理条例》(2017)第11条将倾倒许可证分为紧急许可证、特别许可证和普通许可证。《海洋倾废管理条例实施办法》(2017)第5条将废弃物划分为一、二、三类。一类废弃物危险程度最高,危害影响最大,必须取得紧急许可证,并在一类倾倒区实施倾倒。二类废弃物具有一定毒性,要求取得特别许可证,并在二类倾倒区实施倾倒。三类废弃物是低毒、无害的物质,要求取得普通许可证,在三类倾倒区实施倾倒。一类倾倒废弃物有高度危害性,法律要求由中央级别的政府部门批准紧急许可证的发放^①。依据“审批与执法同级”原则,一类倾倒废弃物及一类倾倒区的监督执法应由中央海警集中管辖。

(3) 海洋生态保护方面的海警集中管辖事项。海洋生态保护类执法主要涉及海洋自然保护区执法和海洋特别保护区执法。海洋自然保护区指以海洋自然环境和资源保护为目的,依法把包括保护对象在内的一定面积的海岸、河口、岛屿、湿地或海域划分出来,进行特殊保护和管理的区域^②。依据《自然保护区条例》(2017)第11条、《海洋自然保护区管理办法》(1995)第7条规定,海洋自然保护区有国家级保护区和地方级保护区之分。国家级海洋自然保护区经国务院批准而建立,在国内、国际有重大影响,具有重大科学研究和保护价值^③。依据“审批与执法同级”原则,国家级海洋自然保护区应由中央海警管辖^④。海洋特别保护区指具有特殊地理条件、生态系统、生物与非生物资源及海洋开发利用特殊要求,需要采取有效的保护措施和科学的开发方式进行特殊管理的区域^⑤。依据《海洋特别保护区管理办法》(2010)第11条规定,海洋特别保护区也有国家级和地方级之分。国家级海洋特别保护区不仅具有重大海洋生态保护、生态旅游、重要资源开发价值,还会涉及国家海洋权益的维护。因此,国家级海洋特别保护区同样应当由中央海警负责执法^⑥。

2. 依据“事务性质标准”确定海警参与执法事项。(1) 紧急、突发情况下的海警参与执法。在“重要程度”“影响范围”较为确定的情况下,中央和地方分工负责近岸海域的海上生态环境执法事项,有助于提升整体执法效能。但是,在发生紧急、突发情况,案件的重要程度和影响范围不确定时,中央海警参与地方执法,可以提升执法反应速度,有效预防和控制危害的扩大。紧急、突发情况主要有三种:一是移动船舶、设备造成海洋污染事故。由于海水具有流动性,污染物质会随

^① 《海洋倾废管理条例》(2017修订)第11条第1项规定:“禁止倾倒附件一所列的废弃物及其他物质(见附件一)。当出现紧急情况,在陆地上处置会严重危及人民健康时,经国家海洋局批准,获得紧急许可证,可到指定的区域按规定的办法倾倒。”

^② 见《海洋自然保护区管理办法》(1995)第2条。

^③ 《海洋自然保护区管理办法》第7条第2款规定:“国家级海洋自然保护区是指在国内、国际有重大影响,具有重大科学研究和保护价值,经国务院批准而建立的海洋自然保护区。”

^④ 从保护区执法现状来看,一些国家级海洋自然保护区依靠自己的海监机构执法,另一些国家海洋自然保护区则依托地方海监机构执法。在国家推行海洋综合执法体制改革,中国海监并入中国海警的大背景下,国家级自然保护区内设的海监机构失去了上级海监的领导和监督,不宜继续作为常设执法机构独立于中央和地方海洋综合执法体制之外。将其逐步并入海警机构是较为合理的选择。至于国家级自然保护区依托地方海监执法的做法,也不宜继续推行。这不仅容易导致地方保护主义对国家级海洋自然保护区执法的干扰,还容易造成央地执法权责的混乱。在设立省级海警局的情况下,由省级海警局接手国家级自然保护区的执法事项更为合理。

^⑤ 见《海洋特别保护区管理办法》(2010)第2条。

^⑥ 海洋特别保护区的执法现状与海洋自然保护区相似。海洋特别保护区内的海监机构、中央海警机构和沿海地方政府海洋综合执法机构执法权划分不清,执法关系混乱。在海洋综合执法体制改革的背景下,有必要重新确定海洋特别保护区的执法主体与执法权限。

着时间推移而不断扩散。为了防止区域性海洋环境污染演变为跨区域海洋环境污染,有必要使中央海警与地方海洋执法机构共同行使海洋污染事故的调查权和处罚权;二是执法证据面临灭失的风险。在海洋倾废活动中,未取得许可证的海上违法倾倒行为转瞬即逝,相关证据的采集难度大。中央海警与地方海洋执法机构共同负责近岸海域海上倾废行为的监督检查,能够提升违法证据的发现几率。三是近岸海域内的海上执法涉外纠纷以及其他海上紧急事件。海警参与附近海域的紧急事件处置行动,可以提升整体的紧急事件应对能力。建议立法赋予海警在上述三类情况下的近岸海域执法权。在海洋污染事故方面,规定由海警和地方海洋执法机构共同行使海洋污染事故的调查权和处罚权。海警与地方海洋执法机构持不同行政处罚意见时,可提交中国海警局及其海区分局作最终处罚决定^①;在海洋倾废方面,规定由海警和地方海洋执法机构共同行使近岸海域内的海上倾废行政检查权。海警在现场检查中发现由地方管辖的海上倾废案件时,需将相关证据移交给地方海洋执法机构作立案和处罚决定;在海上执法涉外纠纷以及海上紧急事件方面,规定由海警和地方海洋执法机构共同处理相关案件。

(2) 涉嫌违法犯罪、行为人暴力抗法或逃逸情况下的海警参与执法。海上生态环境执法案件如果涉及违法犯罪、行为人暴力抗法或逃逸等情形,意味着案件的危害程度和严重程度升级。在此情况之下,单纯的行政手段难以起到威吓、震慑的作用。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》《海警法》(2021)的规定,中央海警享有军事、行政、刑事三方面的执法权限。由海警参与执法行动,可以增强海洋生态环境执法的威慑力,为地方海洋执法机构提供强制力保障。建议立法规定海警在涉嫌违法犯罪、行为人暴力抗法或逃逸情况下的执法协助义务。

六、结 语

划定地方海上生态环境执法边界以及明确地方执法区域内的中央介入事项,可以使中央和地方形成分工合作的执法格局。“公共产品层次性标准”提供了基础性的权力划分方案:近岸海域是沿海地方政府及其海洋执法机构的重点执法海域;近海和远海是中央海警的重点执法海域。“事务性质标准”对基础性方案予以矫正和调适:近岸海域内重要程度高、影响范围广的事项,由中央海警集中管辖;近岸海域内重要程度和影响范围会随时变化,重要程度和影响范围可能提升的事项,中央海警和地方海洋执法机构共同管辖;近岸海域内其他事项由地方沿海政府及其海洋执法机构主要管辖。此外,相关立法还可以通过确立案件移送机制、联合执法机制、中央对地方的执法监督机制的方式,推动央地海上生态环境执法的深度合作。

由于中央海警和地方海洋执法机构不存在行政隶属关系,央地海上生态环境执法权的划分不能再采取行政分权的方式,而必须转向法律分权^②。在海洋环境保护相关法律法规中规范中央和地方的海上生态环境执法权配置,是海洋环境保护领域内央地事权划分规范化、法律化的具体路径。

^① 《海洋环境保护法》(2014)第19条明确规定,各海上执法机构在海洋污染事故方面可以进行联合执法。《海警法》第20条第6款要求海警按照规定权限参与海洋环境污染事故的应急处置和调查处理。但条文没有具体规定海警在海洋污染事故方面的权限,以及和地方海洋执法机构的关系。

^② 所谓行政分权,指法律不对央地权力划分作直接规定,而是由中央统一部署后,“自上而下”逐级执行。但在地方实践中,遵循中央政策部署几乎成为照搬照抄中央政策的内容。因而行政分权容易出现央地权力同质化的现象。参见张忠民、冀鹏飞:《论生态环境监管体制改革的事权配置逻辑》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2020年第6期。

参考文献

- [1] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [3] 封丽霞. 中央与地方立法事权划分的理念、标准与中国实践——兼析我国央地立法事权法治化的基本思路[J]. 政治与法律,2017(6).
- [4] 周刚志. 财政分权的宪政原理:政府间财政关系之宪法比较研究[M]. 北京:法律出版社,2010.
- [5] 刘剑文,侯卓. 事权划分法治化的中国路径[J]. 中国社会科学,2017(2).
- [6] 楼继伟. 中国政府间财政关系再思考[M]. 北京:中国财政经济出版社,2013.
- [7] 李成威. 公共产品理论与应用[M]. 上海:立信会计出版社,2011.
- [8] 王浦劬. 中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析[J]. 政治学研究,2016(5).
- [9] 余凌云. 警察权的央地划分[J]. 法学评论,2019(4).
- [10] 胡劲召,卢徐节,徐功娣. 海洋生态环境科学概论[M]. 广州:华南理工大学出版社,2018.

Principle and Mechanisms for the Division of Marine Environmental Enforcement Powers between Central and Local Government

LI Zhi-ping, GUO Yu-han

Abstract: Marine environmental enforcement faces the dilemma of homogenization of central and local powers with the overlapping in the powers of Coast Guard and local marine law enforcement agencies. In the context of the country's active promotion of the division of central and local affairs, the division of marine environmental enforcement powers between the central and local government is imperative. According to the requirements of national policy documents, the division must balance the effects of giving full play to local enforcement and strengthening the leading position of the central government. In order to achieve the above objective, it is necessary to consider the hierarchy of public goods and the nature of affairs in the division.

Key words: marine environmental enforcement power; coast guard enforcement; comprehensive marine law enforcement; central and local government; division of power

(责任编辑 周振新)