

海洋强国战略下我国海洋综合管理与执法体制的改革目标、核心任务与实施路径

王 健, 尚文周, 贺首龙

大连海洋大学经济管理学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2025年12月18日; 录用日期: 2026年1月26日; 发布日期: 2026年2月4日

摘 要

本文立足海洋强国战略需求, 基于协同治理、法治政府等理论, 采用多种研究方法分析我国海洋综合管理与执法体制现状。当前体制已形成初步法律框架, 海警局整合后执法效能有所提升, 且在跨区域协作方面进行了探索, 但仍面临法律供给不足、权责模糊、监督薄弱、数字化滞后等困境。借鉴美日集中执法模式后, 从制度、资源、人才维度构建保障体系, 为体制改革提供支撑, 助力海洋强国战略落地。

关键词

海洋强国战略, 海洋综合管理体制, 海洋执法体制

Reform Objectives, Core Tasks, and Implementation Pathways of China's Integrated Marine Management and Law Enforcement System under the Maritime Power Strategy

Jian Wang, Wenzhou Shang, Shoulong He

School of Economics and Management, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: December 18, 2025; accepted: January 26, 2026; published: February 4, 2026

Abstract

Based on the strategic needs of building a maritime power, this paper analyzes the current state of

文章引用: 王健, 尚文周, 贺首龙. 海洋强国战略下我国海洋综合管理与执法体制的改革目标、核心任务与实施路径[J]. 海洋科学前沿, 2026, 13(1): 8-13. DOI: 10.12677/ams.2026.131002

China's comprehensive marine management and law enforcement system using various research methods grounded in theories such as collaborative governance and rule-of-law governance. While the existing system has established an initial legal framework, achieved improved law enforcement efficiency after the integration of the Maritime Police Bureau, and explored cross-regional collaboration, it still faces challenges including insufficient legal provisions, unclear responsibilities, weak supervision, and digital lag. Drawing on the centralized law enforcement models of the United States and Japan, the study constructs a safeguard system from institutional, resource, and talent dimensions to support system reform and facilitate the implementation of the maritime power strategy.

Keywords

Maritime Power Strategy, Integrated Marine Management System, Marine Law Enforcement System

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景与意义

1.1. 海洋强国战略的时代要求

21 世纪以来, 海洋成为全球竞争的战略要地, 既是丰富的资源宝库[1], 也是国家安全的重要屏障。我国拥有广阔的主张管辖海域和漫长的海岸线, 涉及多个沿海省市区。海洋经济在国民经济中占据重要地位, 年产值已达到较高规模, 占 GDP 比重可观。2018 年, 习近平总书记明确提出“坚持陆海统筹, 加快建设海洋强国”, 将海洋强国战略提升至国家核心战略层面。相关规划进一步细化目标, 要求提升海洋经济在 GDP 中的占比, 发展海洋新兴产业, 改善海洋生态环境质量, 增强海洋权益维护能力[2]。

从国际维度看, 全球海洋治理体系变革深入, 海域划界、资源分配等议题争议加剧, 我国与周边国家存在部分海域权益纠纷, 同时海洋环境污染、气候变化等全球性问题凸显, 这对我国海洋综合管理与执法体制的协同性、专业性提出了更高要求[3]。从国内维度看, 我国海洋开发已从传统领域向深海采矿、海洋风电、海水淡化等新兴领域拓展, 开发强度的提升带来了海洋生态系统退化、资源开发无序、跨区域协调困难等问题, 亟需通过体制改革实现“开发与保护并重、权益与责任统一”的治理目标[4]。

1.2. 依法管海治海的实践迫切性

依法管海治海是海洋强国战略的核心要求, 也是解决当前海洋治理难题的根本路径。近年来, 我国在海洋立法与执法实践中取得一定进展, 但仍面临诸多实践困境, 凸显了体制改革的迫切性。从执法实践需求看, 海洋违法案件呈现跨区域、复合型特征, 涉及多种违法类型。部分复合型案件因权责划分不清晰, 查处周期较长。随着海洋经济新业态发展, 涉海新型违法案件不断涌现, 但现有执法体制对新业态的监管能力不足, 存在监管空白。从民生保障需求看, 海洋安全与民生福祉密切相关。我国沿海地区居住人口众多, 海洋渔业直接从业人员数量庞大。海上突发事件时有发生, 影响沿海群众生产生活。但现有海洋管理体制中, 应急响应机制协同性不足, 信息共享滞后, 导致应急处置效率降低, 造成渔业损失。此外, 近岸海域污染直接影响居民生活, 部分海洋环境污染事件因执法监管不到位导致, 反映出依法管海治海的实践需求已从“有无”转向“优劣”, 亟需通过体制改革提升治理效能[5]。最后, 引入协同治理理论, 当前海洋治理中各主体互动存在信任缺失、目标冲突等障碍, 导致跨部门协作低效。促进

机制需搭建常态化沟通平台、建立利益共享机制。改革建议：以该理论为指引，完善跨部门协同法规，构建“中央统筹－区域联动－社会参与”协同网络，强化信息共享与信任培育，提升治理系统性与协同效能。

2. 海洋强国战略下管理与执法体制的现状与困境

2.1. 发展现状与实践进展

2.1.1. 法律体系框架初步形成

我国已构建以宪法为根本，以多部相关法律为核心，以行政法规、部门规章、地方性法规为补充的海洋法律体系框架，覆盖海洋资源开发、生态保护、安全保障等主要领域。在法律修订与完善方面，近年来我国积极回应实践需求[6]，多部法律得到修订，强化了相关理念，扩大了监管范围，明确了执法权限与程序。地方层面也出台配套法规，形成“国家－地方”协同的立法格局。从法律实施效果看，海洋生态保护领域成效显著，海域使用管理更加规范，体现了“生态优先”的立法导向[7]。

2.1.2. 执法力量整合成效

2018年，我国启动海洋执法体制改革，整合多个部门的海洋执法相关队伍，组建中国海警局，统一履行海洋执法职责，解决了此前执法分散的问题[8]，显著提升了执法效能。从机构设置看，海警局实行“中央－区域－地方”三级管理体制，中央层面设立中国海警局，隶属于武警部队，接受相关部门业务指导；区域层面设立三个海区分局；地方层面在沿海省(自治区、直辖市)设立海警总队，部分地级市设立海警支队，形成“全域覆盖、分级负责”的执法网络。目前，全国海警机构执法人员和执法装备配备充足，现代化水平显著提升。从执法成效看，整合后的海警机构执法效率大幅提升，查处海洋违法案件数量增长明显，平均案件查处周期缩短，在维护海洋权益方面开展了大量巡航执法工作，有效遏制了各类海洋违法活动，部分专项执法行动成效显著。

2.2. 现存核心困境

2.2.1. 法律供给不足，缺乏统筹性海洋基本法

尽管我国已形成海洋法律体系框架，但“碎片化”问题突出，缺乏一部统筹全局的海洋基本法，导致法律适用冲突、监管空白等问题。从法律体系结构看，现行海洋法律多为单行法，缺乏顶层设计，各类法律针对特定领域[9]，彼此间缺乏协调，部分条款存在冲突，实践中存在“多头审批”等现象。此外，针对深海资源开发、极地海洋治理、海洋碳汇等新兴领域，现行法律几乎空白，相关活动缺乏专门法律规范。从法律内容看，部分条款可操作性不足，多为原则性规定，缺乏配套细则，导致执法实践中“同案不同罚”。此外，法律责任设定偏轻，威慑力不足，对部分违法行为的罚款金额较低，违法成本远低于违法收益，导致“屡罚屡犯”现象。

2.2.2. 权责边界模糊，多部门职能交叉重叠

尽管海警局整合了主要海洋执法力量，但涉海管理部门仍数量较多，部分职能交叉重叠，导致“多头管理”“监管推诿”问题。从职能交叉领域看，海洋生态环境保护、海上交通安全、渔业监管等领域问题突出。在海洋生态环境保护方面，多个部门分别负责不同环节，在监测数据共享、案件移送等方面存在衔接不畅；在海上交通安全方面，相关部门职能交叉，存在监管空白；在渔业监管方面，部分审批环节存在重叠，导致渔民投诉。从中央与地方权责划分看，“上下错位”问题明显。部分应由中央统一管理的事项下放地方，导致地方保护主义；部分应由地方负责的事项却由中央部门直接管理，导致效率低下。此外，地方层面的权责划分也不清晰，部分沿海地级市与县级政府在海洋管理中的职责重叠，引发相关

行政诉讼案件[10]。

2.2.3. 监督机制薄弱，内外监督协同不足

我国海洋管理与执法体制的监督机制尚未形成“全方位、多层次”的体系，内部监督乏力、外部监督渠道不畅，导致权力运行不规范、执法公信力不足。从内部监督看，以行政监督为主，缺乏独立性与专业性。海警局的内部监督由纪检监察部门负责，同时接受相关部门业务监督，但这些监督多存在“自己监督自己”的弊端，监督查处率较低。此外，监督内容多聚焦于执法程序合规性，对执法效果的监督不足。从外部监督看，公众、媒体、专家等监督主体参与度低[11]。公众监督方面，涉海部门执法信息公开率不足，公开内容缺乏过程性信息，导致公众难以有效监督；媒体监督方面，涉海执法案件的公开报道较少，且多为正面宣传；专家监督方面，缺乏常态化参与渠道。从监督结果运用看，“重查处、轻整改”现象突出，整改完成率不高，且监督结果与干部考核、绩效评价衔接不足，监督威慑力不足。

2.3. 国际经验借鉴与启示

2.3.1. 美国、日本集中执法模式参考

美国与日本是海洋强国，其海洋管理与执法体制采用“集中执法”模式，在机构整合、职能配置、技术应用等方面积累了丰富的经验，可为我国提供参考。美国的海洋执法以海岸警卫队为核心，实行“统一领导、综合执法”体制，海岸警卫队隶属于国土安全部，是美国唯一的海上综合执法力量，统一履行多个领域的职责。其优势主要体现在职能全面、层级清晰、技术领先，且通过专门法律明确其法律地位与权责，为集中执法提供制度保障。日本的海洋执法以海上保安厅为主体，实行“专业执法 + 区域协同”体制，海上保安厅隶属于国土交通省，负责相关执法工作，同时与其他部门建立协同机制。其特点包括区域协同机制完善、国际合作能力强、注重人才培养。两国集中执法模式对我国的启示，一是应进一步整合涉海执法力量，明确海警局的核心执法地位，减少部门职能交叉；二是完善层级管理体制，强化中央对地方的统筹，同时赋予地方一定的执法自主权；三是加大智能技术应用，提升数字化执法水平；四是通过专门立法明确执法机构的权责，为集中执法提供法律支撑[12]。

2.3.2. 国际海洋执法合作机制借鉴

随着全球海洋治理的复杂化，国际海洋执法合作已成为趋势，部分国际组织与区域合作机制的经验，可为我国构建国际执法合作网络提供参考。从国际组织层面看，国际海事组织、联合国粮农组织的合作机制具有代表性。国际海事组织通过制定国际公约，建立全球海上交通安全与防污染执法合作机制，成员国共享执法信息；联合国粮农组织通过相关守则，建立全球渔业执法合作机制，推动成员国联合打击非法捕捞行为。从区域合作层面看，北大西洋渔业组织、东南亚国家联盟的区域合作机制成效显著。北大西洋渔业组织通过制定统一标准，建立联合执法船队，提升了渔业资源恢复率；东南亚国家联盟建立信息共享中心，推动成员国共享海上安全信息，并与其他国家建立合作机制，提升了区域海上安全协作能力。这些国际合作机制对我国的启示，一是应积极参与国际公约制定，提升在全球海洋治理中的话语权；二是加强区域执法合作，重点深化与周边国家的协作，建立信息共享、联合执法机制；三是借鉴国际组织的标准与经验，完善我国海洋执法的技术标准、程序规范，实现与国际接轨。

3. 改革实施的保障体系

3.1. 制度保障，完善经费与编制政策

3.1.1. 专项经费保障政策

在经费投入机制方面，建立“中央 + 地方”共同投入的海洋管理与执法专项经费机制。中央财政设

立专项基金，主要用于全国智慧海洋平台建设、国际执法合作、跨区域联合执法等；地方财政按相应标准安排海洋执法经费，并保持年均增长，用于基层执法装备采购、人员培训、日常执法等。未来将发布相关管理办法，明确经费使用范围、审批流程、监督要求。在经费绩效评价方面，建立专项经费绩效评价制度，由相关部门牵头，每年对经费使用情况进行评估，评估指标涵盖多个方面。评价结果与下一年度经费预算挂钩，激励经费使用高效的地区或部门，督促绩效不合格的进行整改。在社会资金引导方面，鼓励社会资本参与海洋治理。通过政府购买服务等方式，委托第三方机构开展相关工作；设立产业基金，引导企业投资相关技术研发和装备生产；对参与海洋治理的社会资本，给予税收优惠、信贷支持等政策。目标是在未来一段时间内，使社会资金投入占海洋治理总投入的比例达到一定水平，形成“政府主导、社会参与”的经费保障格局。

3.1.2. 编制调整与优化

在编制动态调整机制方面，由中央编办牵头，根据海洋治理需求，调整涉海部门编制。增加海警局编制，重点补充基层执法人员与技术人才；优化涉海部门编制结构，向关键领域倾斜，减少行政办公编制；建立编制“周转池”制度，在沿海省份设立周转池，统筹调剂编制余缺，确保编制资源合理配置。未来将建立动态调整机制，定期评估编制需求并进行调整。在跨部门编制统筹方面，针对跨部门协作需求，设立“协同执法编制”，由涉海部门共同使用。在部分省际协作联盟设立相应编制，由相关地区的涉海部门轮流使用，用于联合执法行动。协同执法编制由联盟联席会议统筹管理，避免编制固化。在编制监督管理方面，建立编制使用监督制度，由相关部门联合监督，确保编制不被滥用。严禁“超编进人”，对超编部门削减经费预算；定期检查编制使用情况，重点核查编制与实际工作需求的匹配度；建立编制使用问责机制，对违规使用编制的单位负责人予以问责。

3.2. 资源保障，加强装备与基础设施建设

3.2.1. 智能执法装备升级

在装备研发与采购方面，制定相关发展规划，明确装备研发重点，包括深海装备、空中装备、船舶装备等。未来将投入资金用于装备研发，定期采购智能装备，目标是在一定时间内实现智能装备配备率达到较高水平。在装备维护与更新方面，建立“装备全生命周期管理”制度。设立装备维护专项经费，用于装备日常维护、维修；制定装备更新周期，确保装备性能；建立装备维护数据库，实现“一物一码”管理，全面记录装备相关情况。在装备共享机制方面，在省际协作联盟内建立装备共享平台，整合相关地区的智能装备，实现“按需调配”。执法单位通过平台提交装备使用申请，联盟牵头单位及时响应；建立装备共享补偿机制，使用方支付相应使用费，用于装备维护。目标是提高联盟内装备共享率，提升装备使用效率。

3.2.2. 基础设施建设

在执法基地建设方面，在沿海地区布局“三级执法基地”。建设国家级基地，配备完善设施，用于远海执法力量集结、装备维护；在每个沿海省份建设区域级基地，配备必要设施，用于区域执法行动；在县级沿海地区建设基层执法站点，配备基础装备，用于日常巡逻。计划在未来完成全部基地建设，形成覆盖全国、层级分明的执法基础设施网络。在监测站点建设方面，完善“空-天-海”一体化监测站点。通过卫星监测实现全球海洋动态监测；建设无人机起降点，实现无人机快速部署；在近岸海域建设海上监测站，实时监测海洋环境；在重点海域布设水下传感器，监测水下生态、污染物浓度。目标是在未来完成监测站点建设，实现监测全覆盖。在通信基础设施建设方面，提升海洋通信保障能力。建设海洋宽带网络，实现我国主张管辖海域信号全覆盖；建立应急通信系统，确保恶劣天气下通信畅通；与国际通

信运营商合作,实现远海海域的通信覆盖,为国际执法合作提供支撑。目标是提高海洋通信覆盖率,缩短通信中断时间。

3.3. 人才保障, 培育复合型执法队伍

3.3.1. 人才培养体系构建

在学历教育方面,支持高校设立海洋管理与执法相关专业,培养本科、硕士层次人才。课程设置涵盖法律、技术、实务等方面,确保人才具备复合型知识结构。计划每年培养一定数量的本科和硕士人才,在未来一段时间内累计培养充足人才,充实执法队伍。在职培训方面,完善“分级分类”培训体系。国家级培训由专门学院负责,培训省级执法骨干,内容涵盖国际执法合作、战略规划等;省级培训由各省海警总队负责,培训市级执法人员,内容包括区域执法特点、协作机制等;市级培训由各地海警支队负责,培训基层执法人员,内容包括执法实务、装备操作等。培训采用“线上+线下”结合模式,线上开展理论学习,线下开展实操训练。目标是实现执法人员年均培训时长达标,培训全覆盖。

3.3.2. 人才引进与激励

在高层次人才引进方面,制定相关计划,重点引进法律、大数据、人工智能、国际合作等领域的人才。从高校、科研院所引进专家学者担任执法技术顾问;从企业引进技术人才参与相关平台建设;从国际组织引进人才指导国际执法合作。对引进的高层次人才,给予安家补贴、科研经费支持等优惠政策,计划在未来累计引进一定数量的高层次人才。在激励机制建设方面,建立“物质激励+精神激励”并重的机制。将执法业绩、创新成果等纳入绩效考核,对绩效优秀的人员给予丰厚绩效奖励;对执法能力强、贡献突出的人员,放宽职称评审条件,支持破格晋升;设立相关荣誉奖项,每年表彰优秀执法人员,提升职业荣誉感。计划在未来建立完善的激励机制。

参考文献

- [1] 胡健,顾金喜.“复杂情境”何以实现“差距弥合”:地方政府适应性治理创新的内在逻辑——以龙港行政执法体制改革为例[J]. 河南社会科学, 2025, 33(8): 116-124.
- [2] 汤瑜,刘哲,陶小垒. 集中式环境执法体制改革的环境治理效应——基于 192 个城市的“准实验”[J]. 中国环境科学, 2025, 45(3): 1745-1753.
- [3] 本刊编辑部,罗智敏. 深化行政执法体制改革加快推进法治政府建设[J]. 中国行政管理, 2024, 40(6): 5.
- [4] 汤瑜,刘哲. 中国环境执法体制改革中的制度变迁与多重逻辑——全球环境治理中的中国经验[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2023, 45(12): 42-54.
- [5] 褚晓琳,余亮. 基于生态系统的美国墨西哥湾海洋综合管理研究[J]. 海洋湖沼通报, 2023, 45(5): 200-207.
- [6] 晓琳,许春风. 基于生态系统的海洋综合管理对比研究——以中国厦门海岸带综合管理计划与美国佛罗里达大沼泽湿地项目为例[J]. 海洋湖沼通报, 2023, 45(2): 176-183.
- [7] 王刚,宋锴业. 海洋综合管理推进何以重塑?——基于海洋执法机构整合阻滞的组织学分析[J]. 中国行政管理, 2021(8): 40-48.
- [8] 金国坤. 基层行政执法体制改革与《行政处罚法》的修改[J]. 行政法学研究, 2020(2): 63-74.
- [9] 王双. 海洋强国战略背景下我国海洋综合管理转型升级路径初探[J]. 当代经济管理, 2017, 39(7): 32-37.
- [10] 沈少青,洪宇,郑志文,罗平. 基于立体观测网的海洋综合管理信息平台的设计与实现[J]. 测绘通报, 2016(5): 96-100.
- [11] 张海柱. 新中国海洋综合管理体制的历史变迁[J]. 当代中国史研究, 2016, 23(2): 120.
- [12] 张海柱. 理念与制度变迁: 新中国海洋综合管理体制变迁分析[J]. 当代世界与社会主义, 2015(6): 162-167.