

王赞,赵微,王芳.海洋强国战略下法学人才培养模式优化——以海洋执法人才培养为视角[J].中国海商法研究,2019,30(3):67-76

海洋强国战略下法学人才培养模式优化

——以海洋执法人才培养为视角

王赞^{1,2} 赵微³ 王芳¹

(1. 大连海事大学 法学院,辽宁 大连 116026; 2. 大连海事大学 国际海事法律研究中心,辽宁 大连 116026;
3. 宁波大学 法学院,浙江 宁波 315211)

摘要:海洋强国战略背景下,基于维护海洋权益的现实需求,优化法学人才培养模式至关重要,当前的主要问题是高素质、高层次的海洋执法人才有较大缺口。海事院校在以维护海洋私利益为宗旨的海商法特色、优势专业的基础上,应增设以维护海洋公共利益为宗旨的多层次海洋执法专业方向,实现特色的横向拓展。以海洋强国战略为导向的海洋执法人才培养目标应定位为具有超越陆域的海洋意识与海法思维的内在品格,兼具战略眼光与科学统筹的外在素养的复合型、应用型法律人才。为实现这一目标,借鉴其他海洋国家及地区的经验,课程体系应注重与涉海公法类课程、非法学类课程的交叉融合。

关键词:海洋强国;培养模式;海洋执法

中图分类号:D90 文献标志码:A 文章编号:2096-028X(2019)03-0067-10

Optimization of the training mode of law talents under the maritime power strategy

—from the perspective of the training mode of maritime law enforcement talents

WANG Zan^{1,2} ZHAO Wei³ WANG Fang¹

(1. Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China; 2. Institute of International Maritime Law, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China; 3. Law School, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: It is urgent to optimize the training mode of maritime legal talents to safeguard the maritime rights and interests under the background of the maritime power strategy and the main problem is the lack of the high-quality and high-level maritime law enforcement talents. Based on the characteristic and advantage of maritime law which aims to safeguard the private interests of the seas and oceans, various levels of maritime law enforcement major should be provided to safeguard the public interests of the seas and oceans so as to achieve the objective of characteristic horizontal expansion. The training goal as guided by the maritime power strategy is to foster versatile and applied law talents, who have both the internal quality of sea sense and maritime mode of thinking and external literacy of strategic vision and scientific integration. To achieve this goal and drawing from the experience of other maritime countries and regions, the curriculum system should focus on the cross-integration of ocean-related public law courses and non-legal courses.

Key words: maritime power; training mode; marine law enforcement

收稿日期:2019-07-11

基金项目:中国国家留学基金(201906575026) 大连海事大学教改项目“建设海洋强国背景下法学人才培养模式改革研究”(2018Z12) 国家社科基金重大研究专项“服务海洋强国战略的海疆管理体制创新研究”(18VHQ005)

作者简介:王赞(1975-),女,辽宁大连人,法学博士,大连海事大学法学院副教授、硕士生导师,国际海事法律研究中心成员, E-mail: wangzan9@sina.com; 赵微(1964-),女,辽宁本溪人,法学博士,宁波大学法学院教授、博士生导师,国际刑法学协会中国分会理事,中国犯罪学研究会常务理事,中国刑法学研究会理事,中国海洋法学会理事, E-mail: 1031964581@qq.com; 王芳(1996-),女,山东潍坊人,大连海事大学法学院刑法专业硕士研究生, E-mail: 843510262@qq.com。

海洋世界,人类命脉,“谁拥有了海洋,谁就拥有了世界”。^[1]党的十八大首次提出建设海洋强国的战略目标:提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国。十九大又进一步提出坚持陆海统筹,加快建设海洋强国。未来的中国要在开发海洋、利用海洋、保护海洋、管控海洋方面拥有强大的综合实力。建立一支统一、高效、智能的海上执法队伍是增强海洋实力、维护国家海洋利益的关键所在,海洋执法人才的培养首当其冲成为实现这一远大目标的核心要素。

海洋强国战略为高校开展多元化、特色化的法学人才培养模式提供了契机,一些高校开始积极探索,但同海洋科技类人才培养相比,海洋执法人才的培养明显滞后,未能与中国海洋经济发展需求有效衔接,^[2]在专业设置上欠缺海洋执法的针对性、面向性,培养目标不适应海洋强国战略的导向性,课程体系的兼容性不足,无法满足海洋强国战略对海洋执法人才的迫切需求,培养模式亟待优化。

一、海洋强国战略对海洋执法人才的需求

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出,高等教育要增强社会服务能力,牢固树立主动为社会服务的意识。适应国家经济社会发展需要,建立动态调整机制,不断优化高等教育结构。^[3]也就是说培养什么样的法学人才应当着眼于社会发展和未来需求,^[4]那么在海洋强国战略的背景下中国对法学人才的需求是什么?海洋强国的建设需要在保护海洋、综合管控海洋方面拥有强大的综合实力,法律是重要的手段之一,这种实力的提升不仅要有完善的海洋法律法规,还要有较强的海洋维权、执法能力,^[5]也就是要有强大的海洋执法人才队伍为支撑。

(一)优化海洋执法人才培养模式是维护海洋权益的现实需要

中国是陆海兼备型国家,党的十九大以来在海洋强国路径选择上实行陆海统筹,由“重陆轻海”的传统观念向“重陆兴海”理念转变,把维护国家海洋权益上升到国家战略高度。海洋权益不仅涉及一国主权,更涉及一国的经济利益,事关中国的可持续发展、长远利益和根本利益。^[6]当下,中国的经济发展对海洋空间、资源的依赖度大幅提高,对管辖外海域的海洋权益需要保护与扩展,岛礁主权、海域划界、资源争夺、通道安全等海洋权益面临的挑战日益突出,需要进一步提高海洋维权的法理能力,亟待培养

懂政策、熟业务、会外语、善交往的复合型国际人才。^[7]

目前海事院校培养的海商法专业人才囿于海商法调整的范围过窄,知识结构较为单一。比如,大连海事大学设置的专业课程主要有海商法导论、船舶物权法、船员法、班轮运输实务与法律、租船实务与法律、航运代理实务与法律、海上保险法、海事法、航运金融业务与法律、海事诉讼与仲裁、海事国际私法等。^[8]上海海事大学的主要专业课程有国际海上货物运输法、海上保险法、海事法、多式联运法规。集美大学的主要专业课程有海商法、船员法、国际海事公约等。上述高校在本科阶段设置的专业课程偏私法、轻公法,对中国海洋权益维护亟需的法律,诸如海上执法、海洋环境与资源保护法、海上刑法等没有开设相应课程,难以胜任法理维权工作。因此尽快优化中国海洋法律人才培养模式,是海洋维权的现实需要。

(二)优化海洋执法人才培养模式是打造高素质、高层次的海洋执法队伍的现实需要

海洋强国战略要求建立一支与之地位相称的海洋执法队伍,在国家海洋执法队伍建设中,海警作为海上重要的执法队伍和武装力量,在当前和未来都居于十分重要的地位。随着整合海洋执法主体的改革在不断推进、深化,中国海警部队的改革也已全面拉开了帷幕。2018年6月22日,《武警部队改革实施方案》和《深化党和国家机构改革方案》将海警队伍整体划归中国人民武装警察部队,建立中国人民武装警察部队海警总队(简称中国海警局),成为统一履行海上执法职能,进行海上维权的执法队伍。中国海警改革后,其职责范围由先前的海上治安职能扩展到海上缉私、海洋环境与资源管理、海洋渔业执法等。这对海洋执法人才的知识结构、职业技能、综合素养等提出了更高的要求。

由于海洋执法工作具有涉外性,海洋执法行为既代表中国的大国形象,又事关极其敏感的外交关系,因此这类工作需要高素质、高层次的专业海洋法律人才来从事。所谓高素质,是指一是要精通国际法,海洋执法依据除中国的国内法外,还要谙熟中国签署或加入的国际条约、公约等国际法规范。二是要了解周边国家的海洋法律制度,以便妥善处理执法中的法律冲突。^[9]⁴²三是要熟练掌握外语,以便在办理涉外案件时实现无障碍沟通,有效履行执法职责。所谓高层次,是指本科以上的培养层次,包括硕士、博士层次。海洋强国不仅需要通识型的海洋执

法人才,更需要精英型的高端人才。根据《全国海洋人才发展中长期规划纲要(2010—2020年)》,到2020年,海域使用、海洋环境保护、海上交通安全、海洋渔业、海洋执法等管理人才的需求将达到7万人,精通国际海洋法与国际惯例的国际化海洋人才需求将达到2000人。^[10]21世纪海洋人才战略也作出规划,到2030年,具有硕士研究生以上学历的人应占50%,^[11]只有多元化的培养层次才能够满足对各类高层次海洋执法人才的需求。

目前中国武警院校是培养海洋执法队伍的主要来源,但这类院校培养出的专业人才远不能胜任海洋执法工作的需要。如武警海警学院是国内唯一一所具有准军事化性质的专门培养海上维权执法人才的院校,从2010年开始由专科学校升格为本科院校,该校培养的海洋执法人才虽熟练掌握主要法律、舰艇业务,但对于国际法等方面的知识与技能有很大欠缺。外语水平也无法达到直接沟通、有效侦查的程度。^[12]从培养层次来看,2017年3月教育部才批准武警海警学院(原公安海警学院)设置“海警执法”本科专业,^[9]本科培养起步晚且培养层次比较单一,缺少硕士以上的培养层次。因此,优化海洋执法人才培养模式,培养高素质、高层次的法律人才,打造一支执法公正、精通业务、高度专业化的海洋执法队伍成为建设海洋强国的长远需求。

(三)优化海洋执法人才培养模式是补足海洋执法人才缺口的迫切需要

中国拥有的“海洋国土”面积近300万平方公里,其中专属经济区、大陆架等海域面积达260余万平方公里,除中国主张管辖海域外,海洋执法范围还涉及极地、公海和深海事务。^[7]海洋执法维权不仅海域面积极其广阔,而且任务日益艰巨。随着海警队伍的进一步整合,海警办理海上违法犯罪案件的数量也呈逐年上升态势,根据沿海某省海警2016年办理刑事案件、走私类案件、治安类行政案件、渔业类行政案件、其他类行政案件等5类案件数据统计,该省海警在2016年共办理案件800余件,较2015年增长近50%,执法任务日趋繁重,^[9]亟待培养和储备海洋执法人才充实到执法队伍。

然而中国海洋法律人才的培养规模与数量尚无法补足海洋执法人才的缺口。目前,虽设有各类海事院校、法学院校,但是这些院校并未与海洋执法相关的专业和相关部分进行对口培养。海事院校的法学专业培养模式除专业结构单一以外,培养规模、培养数量也非常“小众”,全国每年培养的海商法人才

加在一起不超过500人。^[13]法学院校培养的毕业生虽然每年超过10万人,但就业形势极其严峻,已成为就业的“红牌专业”。根据2019年6月10日麦可斯研究员发布的《就业蓝皮书:2019年中国本科生就业报告》,法学专业失业比例较大,就业率、薪资和就业满意度综合指数较低。^[14]法学专业已成为从2010年到2018年9个年度的红牌专业。这暴露出中国法学人才培养模式下人才供给与现实需求的矛盾,一方面法学院校的培养模式同质化严重、千校一面,毕业生就业难,另一方面海洋强国建设所需要的大量海洋执法人才供给不足。从2017年海警东海分局招聘普通高校毕业生的专业可以看出,东海分局重点招聘的是海警执法亟需的人才,法律人才依然稀缺。^[12]而中国只有于隶属武警部队的武警海警学院是唯一一所专门培养海洋执法人才的学校。面对中国当前日益繁重的海洋执法任务,仅依靠这种小规模、专业和学科单一的海警学院远不能满足现代海洋实践对海洋执法人才的需求,无法满足具备迅速处置大规模海上突发事件能力的人才需求,使中国无法从容应对大面积的海域执法、维权的任务,从而无法实现管控“海洋国土”的目标。在这种形势背景下,海事院校理应承担起培养中国海洋执法人才的重任。

二、海洋强国战略下特色化培养方向的拓展

优化海洋执法人才培养模式要根据海洋强国战略的人才需求设立具有针对性的培养方向,重新定位培养目标,改革课程体系。当然这种培养模式的优化不应是蜂拥而上,而应当发挥海事院校的特点、传统、优势等,进行特色化的优化。这里的特色化培养方向即为增设海洋执法培养方向。

(一)增设海洋执法方向的学科背景与学理的正当性

如前文所述,在海事院校的法学专业中增设海洋执法培养方向毫无疑问具有现实的必要性,需要进一步回答的问题是,其学科背景与学理上的正当性是什么?

笔者认为,海洋执法方向的学科背景基于海法的自体性,^[15]海法法律体系和学科体系的逐渐成熟,为海洋执法人才培养提供了可能。正如有学者指出,在海洋活动多元化的今天,经历了主权国家立法冲击的海法,已经从“商人习惯法”、区域惯例集的时代,迅速演变为海洋公私权利、海洋社会治理、海洋国际利益等多重关系集合体。海法必须是超越

性的,必须以平衡的公、私海洋活动和协调的国家、人类海洋利益的社会功能为准则。^{[15]26}

海洋执法人才培养依赖海法学科的设立、发展,反过来,海法学科的发展又为人才培养提供优质的学科资源与教学资源,二者相辅相成、相互促进。确立海法独立的法学学科地位,不但有利于在学科体系上加强不同法学方向之间的互动,还将极大地促进法律与其他海洋专业的融合,同时更有利于提升海法研究单位的实践能力,有利于建设协同研究的海法实践平台和合作机制,为培养海洋执法人才提供实践教学的资源。

以大连海事大学为例,它是一所以海洋和航海为特色的海事院校,具有较好的培养海洋执法人才的学科基础。该校的法学专业以海商法为特色,是国内第一个设立海商法本科专业的高校,^[16]多年来得益于一级法学硕士和一级法学博士学科的支撑,为航运经济的发展与海洋法治建设培养了大批优秀的海商法专业人才,这些学子游走于世界各地,成为学校特色办学的鲜活的名片。为了全面落实依法治国基本方略,深化高等法学教育教学改革,提高法律人才培养质量,中央政法委、中国教育部于2012年5月26日启动“卓越法律人才培养计划”,大连海事大学被列为应用型、复合型法律职业人才培养基地。依托于海商法学科的特色和优势,紧扣国际航运法律职业的市场需求和动态变化,进行特色化法律人才的精准培养,^[17]该校成为培养海商法人才的典范,被称为海商法人才培养的重镇,^{[13]14}在极为稀缺的国际航运法律人才培养方面功不可没。海商法所取得的成就成为培养海洋执法人才的学科基础和优势,也是评估和检验培养单位培养能力的重要指标。通过优质的学科资源的整合优化,走内涵发展之路,更容易发挥培养和储备海洋执法人才的积极作用。

(二) 多层次的海洋执法方向的增设

面对海洋世纪,笔者意识到海事院校传统的海商法专业偏重海洋经济和海洋商法,涉及的法律问题大多止于平等主体之间的民商事纠纷,对交通运输部海事局、海警局等海洋执法机构帮助不大,这些机构的职能是从国家公权力角度治理、管控海洋,执法依据主要是公法性质的海事行政法与行政诉讼法、海上刑法与刑事诉讼法,同时还兼顾国际公约在相关领域的特别规定等。为此,笔者认为,应根据培养级别的不同需求增设三个层次的海洋执法方向,对口海事局和海警局等海洋执法机构的专业职能,

量体裁衣打造新型的专业法律人才:第一层次为法学学士四年制;第二层次为法学硕士三年制;第三层次为法学博士。此外,还可以与航海技术专业合作增设法学与工学学士双学位五年制。

1. 本科层次

在新的历史背景下,基于中国实施海洋强国战略的伟大实践的要求,基于当代社会公共事务的高度分工对高素质法律专业人才的现实需求,以及法学类专业布局调整的实际情况,在本科阶段增设海洋执法专业必将弥补传统海商法强势学科在服务政府方面的不足,与已有的海商法形成专业优势互补、打造公法与私法相结合的全方位的海洋法律人才培养模式。

笔者注意到,一些高校在激烈的竞争中为谋求“错位”发展和“差异化”发展,勇于开拓创新,进行特色化专业建设。如山东科技大学在法学本科专业中增设海洋法专业,自2017年开始正式招收法学(海洋法方向)的本科生。^[18]笔者认为海洋法在大多数学者认可的概念中属于国际法下位的法学三级学科,以此作为本科专业口径过于狭窄,无法涵盖整合后的海警的多重职能以及海事机关等其他海洋执法机关的职能。

再如大连海洋大学法学专业本科阶段分设两个方向:海洋安全与执法、海洋行政法方向,前者开设的专业方向课程主要有海上犯罪侦查实务、海上行政案件查处、海上治安案件查处、国际刑法等;后者开设的专业方向课程主要有海域海岛管理法、渔业法、海洋环境保护法、海洋科研与应急管理法等。^[19]从上述专业方向设置可以看出,该校将海警与其他海洋执法实行区分培养,海洋安全与执法方向侧重培养海警执法人才,海洋行政法方向侧重培养自然资源管理部门、渔业管理部门、海洋环境管理部门等其他海洋行政执法人才。这两个方向的设置体现出中国海洋行政组织的特色,有着较强的行政体制色彩,与海警局、其他海洋行政机关的分立相呼应。鉴于中国海洋行政管理体制处于转型时期,机构改革较为频繁,随着海洋执法职能的进一步整合,2018年7月1日实施的《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》已将海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理等执法任务纳入中国海警局的职责,这两个方向恐在内容上存在一定的重叠和交叉,能否实现真正意义上的分立值得进一步探讨。为此笔者认为,海洋执法专业的口径宜宽不宜窄,包括但不应该限

于海警执法,其他海洋执法也应一并整合进来,以保证专业方向设置的稳定性、适应性。

2. 硕士、博士层次

无论是从海事院校抢占高端人才培养的制高点出发,还是在激烈的法学学科竞争压力下谋求发展,在硕士、博士这两个培养层次上增加海洋执法方向具有现实的合理性。

按照《全国海洋人才发展中长期规划纲要(2010—2020年)》,中国欲提高参与国际海洋事务的水平,需要熟悉国际海洋事务、且在其中能发挥引领或骨干作用的专业人才,能够在国际海洋组织和机构中担任较高职务的高级人才,能够直接参与协调和处理国际海洋事务的专家型人才以及精通国际海洋法与国际惯例的海洋法律人才。只有硕士、博士的培养层次才能满足这种高端人才的需求。

现有的法学专业结构大都以传统的二级学科分类来设置,尚未前瞻性地布局战略性学科专业。笔者认为,欲提升海事院校的法学整体实力和核心竞争力,需要继续发挥特色优势学科的辐射带动作用,不断培育新的学科增长点,主动优化新的学科专业结构,增设海洋执法博士、硕士方向,实现特色的横向拓展。

当然,笔者也注意到海洋执法并非是法学二级学科,对于它是否具有法学二级学科的独立性,能否同其他二级学科并列作为硕士、博士的研究方向,在学界尚未形成定论。大部分学者认可以部门法为依据的法学二级学科的划分是深化科学研究的重要举措,国务院学位委员会即是采用此种方法将博士、硕士培养目录分为十个二级学科^①。^[20]另有学者认为二级学科之间封闭隔膜、自说自话,研究视野狭窄、方法单一,很难满足社会实践和理论创新的需要。法学二级学科设置应当随着社会的发展而发展,反映时代特色,满足社会分工和知识融合的时代要求。^[21]随着学科设置权的下放,中国政法大学等法学院校在官方确定的二级学科目录之外,还设置了若干目录外二级学科^②。^[22]

笔者认为,海洋执法涉及的法律知识的复杂性决定了任何一个部门法都难以单独覆盖,它是多个法学学科、甚至是非法学学科交叉和整合而成,是“法律知识领域化”的体现,^[23]也是立法、司法、法

律服务突破原有的疆界而呈现出的崭新生态。^[24]随着海洋执法理论研究的不断深化,带动法学知识体系和结构的革新,传统的部门法知识体系横向联合,由此成为设置海洋执法方向的理论基础。

3. 法学与工学学士双学位五年制

海洋执法不同于陆地执法,执法人员应具备的知识结构和能力素质必然要从单一执法向综合执法转型。^[25]这就要求执法人员不仅熟练掌握中国的法律法规,通晓海洋法律、法规以及与之相关的国际法和国际海洋法,而且还要掌握舰艇技术、海上作业知识,熟悉沿海地区地形、地貌、辖区范围的领海、毗连区、大陆架、禁渔区、岛屿、海岸线、港汊、潮汐等海洋水文与气象情况,以及其他与航海技术相关的知识。^[26]大型船艇的操纵与维护保养人才是中国海洋执法队伍中目前较为紧缺的人才。综合考虑海洋执法人才的知识结构,应创新复合式的培养模式。根据2015年《国务院办公厅关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》,高校要打通一级学科或专业类下相近学科专业的基础课程,探索建立跨院系、跨学科、跨专业交叉培养创新创业人才的新机制,促进人才培养由学科专业单一型向多学科融合型转变。^[27]为充分发挥海事院校的航海技术学科的优势特长,笔者建议航海学院和法学院跨院系联合培养,实现航海技术和海洋执法跨专业交叉培养,开设法学与工学学士双学位五年制的培养模式,打破法学通识教育与专才教育的壁垒,提高海洋执法人才培养的规模和质量。

(三) 域外海洋国家及地区海洋执法培养方向设置的借鉴

世界上各主要海洋国家及地区都非常重视各自海洋执法人才的培养。如美国、日本、中国台湾地区等都设有海洋执法人才培养基地,为其海洋执法部门输送高素质的后备人才。

美国有美国海岸警卫学院和美国干部候选学校。前者实施本科学历教育;后者主要招聘大学毕业生入伍。美国海岸警卫学院是专门培养海上执法人才的军事院校,学制四年,学员毕业后必须在海岸警卫队服役五年。学员毕业时获理学学士学位,合格者将被授予海军少尉军衔。该校培养体系可分为三个层次:一是四年制本科学历教育,培养骨干人

① 法学专业(一级学科)被分为十个二级学科:法学理论、法律史、宪法学与行政法学、刑法学、民商法学(含:劳动法学、社会保障法学)、诉讼法学、经济法学、环保法学、国际法学、军事法学。

② 主要包括人权法学、知识产权法学、比较法学、法与经济学、法治文化(交叉学科)、证据法学等。

才;二是六个培训中心,分别培养各专业人才;三是培训队,提供在职培训。^[28]多元化的培养层次分别适应不同的人才需求。

日本是海岛国家,非常重视海洋的战略地位,对海上执法人才的培养起步较早,且经过多年的积累,形成了相对比较成熟的培养模式。以日本海上保安大学校为例,海上保安大学校主要培养在海上保安厅任职的公务员,要求毕业生既有海洋知识,又要有良好的教养,同时还要有强健的体魄及领导能力,学制为4年6个月。海上保安大学校为日本海上保安厅培养干部,提供本科教育、专攻科教育、特修科教育、研修科教育等四个不同层次的教育。^[29]可见,日本的培养层次更加多元化,且四个层次之间还存在递进层级,如本科毕业后,转入专攻科教育,学制为6个月,主要进行专业知识的学习和环球远洋航海实习。

中国台湾地区经济发展高度依赖海洋,非常重视海洋执法人才的培养。台湾“中央警察大学”早在20世纪50年代就设立水上警察学系(简称水警系),培养具有水上警察干部专业职能的人才。水警系学生是由台湾地区“海岸巡防署”委托培养的,毕业后通过警察特考后进入“海岸巡防署”工作。水警系按照台湾“海岸巡防署”执法任务的发展需要而设置专业,共有三个层次,包括专科、大学本科、硕士,培养兼具航海技术与执法能力的双全人才,以维护海上秩序、打击海上犯罪、保护海洋生态、确保渔民权益、维护海上交通的执法任务为宗旨。^[30]可见,台湾地区海洋执法人才的培养层次较高,最高可达到硕士研究生阶段,以此培养高级水警领袖人才及海域执法高级技术人才。

上述海洋国家及地区的院校都设置海洋执法相关专业,且划分多个培养层次,使学生能够胜任相应的海洋执法任务。由于这些国家和地区的海洋行政管理体制建立较早,发展完善,并趋于成熟,在海洋执法人才培养方面积累了丰富的经验,中国探索海洋执法人才培养层次时,可以参考借鉴。

三、以海洋强国战略为导向的海洋执法人才培养目标的定位

首先,海洋执法人才属于法律人才,因此,其培养目标无疑应当符合法律人才复合型、应用型的培养目标。在法治信念、法律思维、实践技能和职业素养等方面,与其他类型的法律人才一致。

其次,海洋执法人才是能够从事海洋领域执法和法律服务工作的高层次海洋法律人才,应当超越

传统的陆域意识和陆权思维,在海法思维与海洋意识方面与其他的法律人才具有不同的培养目标,在战略眼光与科学统筹等方面应具有更高的能力和素养。因此,海洋执法人才的培养目标应当以海洋强国战略为导向进一步细化与升级。

(一) 内在的精神品格:超越陆域的海洋意识与海法思维

长期以来,中国是一个陆权国家,不重视海洋的地位,重陆轻海、陆主海从,^[31]海洋意识薄弱,以至于法学教育也受陆域思维的影响,教学科研远远脱离海洋政治、经济的实践需要,培养海洋执法人才更是无从谈起。一个典型的例证是海洋执法人才(海洋警察类除外)培养主要采取间接途径,即招录普通法律类毕业生进入海洋执法机关,在工作实践中对其补充海洋类基础知识的学习,从而实现海洋知识与法律知识的复合型配备。这种途径培养周期长、缺乏专业认同,无法形成海洋职业的认同。而海洋执法人才的特殊之处就在于对海洋有着更加深刻的认识和理解,掌握制定、适用、执行海洋法律规范所需要的海洋知识。因此,在培养海洋执法人才的过程中,应当注重培养学生的海洋意识,掌握海洋知识,熟稔国内国际海洋执法规范。

对海洋执法人才来说,海法思维是准确适用法律的重要保证。由于适应海上特殊风险和活动规律的海法理论、规则包含了太多独特内容,难以用陆域法律逻辑体系予以调治,^{[15]23}很多问题用陆法思维解释会出现误解。例如用刑法解释海上交通肇事会出现入罪的泛化;^[32]用民法解释海难救助的性质会引起理论与实务界的争议。因此,应培养学生回归海法的自体性特征,在掌握一般法理的基础上把握海法规范的特殊性尤为重要。

(二) 外在的能力素养:战略眼光与科学统筹

海洋强国战略是党和国家在把握当前国际竞争的特点和趋势之下,为转变发展方式、拓展战略空间而提出的。因此,作为海洋强国战略的实施者、执行者,海洋执法人才还应当具备战略眼光,能够从世界和平与发展、国际竞争、全球治理和地缘政治等更高的角度,深刻理解国家战略的目的和意义。所谓战略眼光是这样一种能力和素养:对可能存在的机会和可能面临的威胁有一定的预见能力,通过周密细致的分析、判断作出理性决策。对于海洋执法人才来说,不仅要充分考虑海洋社会的现实诉求,更要前瞻性地对标国家海洋战略、国家安全和海洋政治、经济、军事、社会发展需求的长期性、复杂性。^[33]

海洋执法具有系统性、法治性、综合性、科学性、高危性、内外联动性等特点,特别是海洋维权的系统对抗性、政治敏感性,多发突发联动性、软硬实力一体性更加突出,这些特点决定了执法行动必须科学统筹。同时,海洋执法的任务空间兼具“陆、海、空、底”四维属性,法理结构多层多重,任务内容多域多样,要统筹维权,不仅要兼顾国家主权、安全与发展利益,还要顾及法理效果、社会效果和外交效果的有机统一。因此,必须培养海洋执法人才战略眼光和统筹帷幄的能力素养。

综上所述,海洋强国战略下海洋执法人才的培养目标应当定位为:着眼于海洋执法实践的工作特点,培养具有超越陆域的海洋意识与海法思维的理念,系统掌握法学基本理论和基本知识,具备良好的法律综合素质和基本的执法技能,兼具战略眼光与科学统筹能力,适应海洋执法工作需要的复合型、应用型专门人才。

四、以海洋执法职业能力培养为核心的课程体系的交叉融合

海洋执法人才培养模式的核心是课程体系建设。在课程设置上,应从学科的整体发展和综合平衡着手,通过整体优化的课程体系传授给学生整体性的知识,同时注重交叉学科知识对法学人才培养的影响,兼顾海洋执法与海洋技术性课程的教学。

(一)域外海洋国家及地区海洋执法人才培养课程体系的考察与借鉴

1. 日本的课程体系应用性较强

日本的海上保安大学校教学内容分为基础教育、海事工学、海上警察学、海上安全学四大块。基础教育包括数学、物理、化学、英语、日语、汉语、韩语。海上警察学包括警察管理政策、海上交通法规、救难防灾、行政法、海上犯罪侦查、刑事诉讼法、刑法、国际法、国际政治、宪法、民事法、财政管理、政策科学等。海上安全学包括信息论、信息科学、信息网络、海事法、搜救理论、材料性能研究、海洋防灾工程、系统工程、海洋装备工程、原动机工程、船舶营运安全工程、驾驶操作(模拟器)、船舶运动工程、船内工作方法等。^[34]

其中法学专业知识在日本居于最重要的地位,要求学生最先掌握。前一年半学习行政法、国际法等必要的法学知识,第二学年的下学期分为航海、轮机 and 通信三个专业方向学习海事技术。从第三学年开始学习警察学和安全学,海上犯罪、海难救助工学等海上保安厅工作所必须的知识。此外,还要学习

刑事侦查、司法鉴定、海难救助等实务知识和技能。

日本的课程体系非常注重应用性、实用性,教学内容广博,如语言类课程实行多语种培养,基本涵盖了与日本交界海域国家的语言。同时比较重视法学教育的基础性,把法学专业课程放在入学的开始阶段。这种课程体系对提高海洋执法人才的素养与专业化水平非常有益。

2. 美国的课程体系注重培养航海专业技能

美国海岸警卫学院下设应用科学系、工程系、人文系、管理系等。如人文学系所开设的“刑事审判”“海上执法”等核心课程,注重的是海上执法理论的教育,与职业技能培训相比更具有基础性和学术性,以此保证学生对海上执法有全面的了解,使得学生能胜任海岸警卫队的任何职位。^[35]学员除学习专业和军事训练外,每年夏季还要进行实习航行,把学到的东西在实践中加以运用。此外还要进行两周海岸警卫队航空入门训练,学习飞行基本理论和飞机的战斗使用。

该校课程设置主要有三大类:科学文化课程、军事教育课程、体育课程。在管理、运筹与计算机科学、政治学、土木工程、机械工程、电气工程、海洋建筑与海洋工程、海洋环境科学8个学科拥有理学学士学位授予权。^[29]如政治学专业开设的核心课程包括美国政治、国家安全政策、国际关系等。海洋环境科学专业开设的核心课程包括渔业管理、海洋地球化学、原油泄漏学等。上述专业的公共课还包括航海学、船舶与航行系统等专业航海研究计划课程。^[36]

由此可见,美国比较重视培养学生的航海专业技术技能,以海洋执法的职业能力为核心,航海学课程及其实习训练作为全校学生的基础课程及其技能而开设,这一点值得借鉴。一方面海洋执法空间是海洋,主要执法平台是船舶,故航海知识和能力是海洋执法人员必备的基本技能。另一方面海洋执法与海军的最大不同在于其任务具有复合型,即一人或一船兼任多项不同的任务,所以应培养复合型“通才”,而不是“单一型”专才,要求所有学生掌握航海技能即是“通才”的表现。

3. 中国台湾地区法学类课程设置全面精细

台湾“中央警察大学”水警系学士班四年制开设的课程包括:刑法、海事刑法、刑事诉讼法、海巡法规、国际公法、国际海洋法、海商法、海洋环境污染法、水上警察学、各国海域执法机制、犯罪侦查、水警战术、航海实习、海洋政策、渔业政策与法规、海域执

法案例、航海气象学、地文航海学、天文航海学、电子航海学、海上搜索与救助、避碰规则与值班、船舶通讯与航海英文、船舶操纵、船舶稳度与结构强度、造船学概论、热力学与流体力学、海洋学、轮机学、海洋环境科学、海洋物理学等。

法制组硕士班开设的课程包括: 犯罪学、公共关系与危机管理、水上警察情境实务、犯罪侦查学、各国海域执法比较、水上警察学、执法伦理与领导、刑法理论与实务、刑事诉讼法理论与实务、海事刑法、行政法理论与实务、海巡法规、海域执法专题研究、海洋法专题研究、海事行政法专题研究、海上犯罪法制专题研究、海上缉私法制专题研究、渔业法制专题研究、国际海洋法与国内法制专题研究、海域执法管辖权专题研究、海洋资源保护法专题研究等。

由此可见, 台湾地区水上警察本科课程的设置注重法学与航海学等海洋科技课程的融合, 法学方向的硕士生课程对海法划分得非常细致, 几乎涵盖了水上警察执法所需的全部法律。

(二) 立足海法学科整体发展增加涉海公法类课程

课程设置与学科发展息息相关, 二者是互补关系, 课程设置依赖于学科的发展, 反过来学科发展又为课程设置提供优质学术资源。

从海法的学科体系看, 新时期海洋的运用和发展决定了维护海洋权益重在公法之治。^[37] 海洋为国家所有, 具有不可分割性、整体性, 基于此要从国家整体利益、公共利益的视角布局海洋法律体系, 以适应海洋所有制性质。维护海洋权益、建设海洋强国, 重在公法之治。公法基于宏大的视野和思维赋予国家机关管控海洋、治理海洋的权力。“公”字使得公权力天然具有造福公共利益的职能; 更使得这种权力天然具有强制机能, 不因私人主体间的约定而改变其规范和制度。从公法的社会治理职能上来说, 海洋行政执法和刑事司法的力度越大, 海洋权益、海洋秩序与安全越有保障。但目前中国的公法之治的路还很漫长。

一方面, 中国海商海事法律学科的建立及人才培养已有30年的历史, 现有的理论水平和人才质量已经达到世界较先进水平, 完全能够应对航运业及司法实践的需要。而涉海类的公法学科的创立和人才培养在中国刚刚兴起, 鉴于中国海上划界争端僵持不下, 亟需海洋国际公法的专家智库, 时逢海上丝绸之路创立, 必须强化国家公权力管控海洋的能力, 凡此种种都传递出涉海类公法理论研究和人才培养的

重要性; 另一方面, 长期以来中国海上执法和刑事司法的立法困惑和司法难题亟需理论破解, 海上行政法、海上刑法薄弱甚至缺位, 涉海公法学科和人才培养恰恰是立足于此。

因此, 在海法学科体系框架内, 顺应海洋公法的学科发展趋势, 在培养人才方面增加涉海洋类公法的课程是十分必要的。参考国外海洋国家及地区的课程体系, 结合中国海洋强国战略部署, 笔者建议增设以下课程。

1. 海洋战略与海洋立法

本课程属于政治学与法理学交叉的专业基础类课程, 主要基于克服中国目前就深度参与海洋国际治理的话语权、海洋规则的制定以及海洋秩序的演变等问题侧重从政治学、国际政治的视角探究的局限, 进一步拓展法理学的方法论, 对海洋法治、依法治海的根本性问题进行宏观性、系统性的梳理。内容包括海洋政策、海洋文化、海洋法律体系、海权、海法基础理论等。

2. 海法史

本课程属于专业基础类课程。旨在讲授海法的产生、发展、演变的基本知识, 使学生了解海法的历史沿革、基本内容、表现形式、主要特征及其相互联系, 掌握国内外历史上曾经出现过、或者现在仍然在发挥影响的海法的发展演变、总体特征、历史地位等, 加深对当代各国海法概况的理解。内容包括古代海法史、中世纪海法史、近代海法史、现代海法史。

3. 海上刑法

本课程立足于海上犯罪与陆地犯罪的不同样态, 在适用法律上具备自身的特殊性而设置。内容涵盖海上刑事实体法与海上刑事程序法。在国内刑法层面, 侧重探讨海上犯罪的界定与类型、海上犯罪的认定、海上犯罪刑事管辖权、现行刑法惩治海上犯罪的特殊问题等。在国际法层面, 探讨海上国际犯罪的要件、国际刑法转化为国内刑法等问题。在司法层面, 探讨海上行政执法与刑事司法的衔接等问题。

4. 海上行政法

本课程是基于海上行政法的专门性和特殊性而设置。内容包括海上行政主体法、海上行政行为法、海上行政救济、海运行政法、海洋警察法。海上行政主体法侧重讲授海上执法权的统合; 海上行政行为法包括海上行政命令、海上行政征收、海上行政指导、海上行政许可、海上行政强制、海上行政处罚、海上行政调解; 海上行政救济包括海上行政赔偿、海上

行政复议、海上行政诉讼等。

5. 海洋环境与资源保护法

本课程主要介绍人类对海洋环境与资源享有的权利,海洋环境与资源利用、保护的主要原则与制度;介绍中国与国际社会在海洋环境资源保护、海洋环境污染防治方面的法律,中国与域外海洋环境管理体制及监督管理制度;违反海洋环境与资源保护法的法律责任等。涵盖海洋污染防治法、海洋矿产资源保护法、海洋生态保护法、渔业法等。

6. 海洋法

本课程介绍国际海洋法的历史、现代海洋法、历次海洋法会议的成果,《联合国海洋法公约》的主要内容、基本特征、历次海洋分割的背景、影响,重点讲授内水、领海、毗连区、群岛水域、专属经济区、大陆架和公海等海域的法律地位、法律制度以及中国的海洋法立法与实践等。

(三) 注重交叉与融合,适度引入非法学类课程

前文所述海洋执法人才的培养目标为应用型、复合型人才,其中应用型目标的实现要求课程设置应坚持厚基础、宽口径,强化学生实践技能的培养,促进法学教育与职业的深度衔接。为此,参照各海洋国家及地区的课程,笔者建议开设如下实务类课

程:海上警察学、海警战术、海上维权应急处理、海上交通管理与航海保障、海洋外交与磋商。

复合型目标的实现要求课程设置注重不同学科的交叉融合,增设航海科学领域的跨学科课程,扩展学生的知识面,以满足学生的不同价值追求和个人发展模式。因此,借鉴各海洋国家及地区的课程,笔者建议开设如下航海类与“四小证”^①相关课程:防火与灭火、基本急救、个人求生、个人安全与社会责任、精通救生艇筏和救助艇、船舶高级消防、船舶精通急救。

五、结语

海洋强国战略为法学人才培养提供了新的历史机遇,拓宽了法学人才的应用空间,与此同时也给法学人才培养提出了更高的要求与新的挑战。但目前中国法学人才培养模式不能很好地适应海洋强国战略对法学人才多领域的需求,尤其是国家海洋综合管理和战略决策所需要的海域使用、海洋环境保护、海上交通安全、海洋渔业、海洋执法等方面的人才,迫切需要进一步优化法学人才的培养模式,增设海洋执法专业,细化培养目标,改革课程体系,从而为海洋执法提供并储备复合型法律人才。

参考文献:

- [1]马汉. 大国海权[M]. 南昌:江西人民出版社,2011:31.
- [2]苏勇军. 国家海洋强国战略背景下海洋高等教育发展的问题与对策[J]. 中国高教研究,2016(3):42-45.
- [3]王利明. 关于法学教育改革的四点建议[J]. 中国大学教学,2010(11):6-8.
- [4]王晨光. 法学教育改革现状与宏观制度设计——日韩经验教训反思与中国改革刍议[J]. 法学,2016(8):58-73.
- [5]国家海洋局:以“五个海洋”为内涵建设海洋强国[EB/OL]. (2012-11-27) [2019-07-02]. http://www.gov.cn/jrzq/2012-11/27/content_2275913.htm.
- [6]张良福. 加快建设海洋强国的路径选择[N]. 中国海洋报,2019-06-04(2).
- [7]加强国际合作 维护海洋权益服务中心工作——访谈国际合作司(海洋权益司)副司长陈越[J]. 国土资源,2018(12):15.
- [8]大连海事大学本科招生网. 法学(海商法方向)[EB/OL]. (2019-06-21) [2019-07-02]. http://bkzs.dlmu.edu.cn/xyzy/fxy/fx_hsfy_.htm.
- [9]任加顺. 海警执法专业人才培养路径研究[J]. 公安海警学院学报,2017(6).
- [10]中华人民共和国自然资源部. 关于印发《全国海洋人才发展中长期规划纲要(2010—2020年)》的通知(国海发〔2011〕31号)[EB/OL]. (2018-06-14) [2019-06-22]. http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180614_1795929.html.
- [11]王淼. 21世纪我国海洋经济发展的战略思考[J]. 中国软科学,2003(11):27-32.
- [12]王哲元. 中国海警执法人才建设研究[J]. 公安海警学院学报,2017,16(5).
- [13]蒲奕. 论我国海事法务人才的需求与培养[J]. 武汉船舶职业技术学院学报,2010(4).
- [14]王伯庆,马妍. 2019年中国本科生就业报告[M]. 北京:社会科学文献出版社,2019:67.
- [15]司玉琢,李天生. 论海法[J]. 中国海商法研究,2017,28(4).
- [16]司玉琢. 海商法教育30年:回顾与展望[J]. 航海教育研究,2015(2):1-3.

^① 只要是上船工作的人,不论是船员还是海事官员都要具备的基本证书。“四小证”具体包括《熟悉和基本安全培训合格证》《精通救生艇筏和救助艇培训合格证》《高级消防培训合格证》《精通急救培训合格证》。通过“四小证”的培训后应该懂得船舶救生、消防、急救及艇筏操纵方面的相关技能。

- [17]杨力. 国际化法科人才培养格局及协同[J]. 法学 2015(6):121-128.
- [18]刘兵,孙法柏. 海洋强国战略与法学教育改革——沿海地方高校海洋法律人才培养的探索与实践[J]. 法学教育研究, 2018 23(4):118-128.
- [19]大连海洋大学海洋法律与人文学院. 法学专业介绍[EB/OL]. (2018-09-20) [2019-07-03]. <http://fxy.dlou.edu.cn/2018/0920/c6214a85598/page.htm>.
- [20]国务院学位委员会. 授予博士、硕士学位和培养研究生学科和专业目录(1997年版)[EB/OL]. [2019-07-04]. <http://www.cdgdc.edu.cn/xwyyjsjyxx/sy/glmd/267001.shtml>.
- [21]王利明,常鹏翱. 从学科分立到知识融合——我国法学学科30年之回顾与展望[J]. 法学 2008(12):58-67.
- [22]解志勇. 法学学科结构的重塑研究[J]. 政法论坛 2019 37(2):13-21.
- [23]刘剑文. 论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式[J]. 政法论丛 2016(5):3-16.
- [24]季卫东. 法学教育的真谛[N]. 检察日报 2012-11-29(3).
- [25]张辉. 关于在公安学学科中增设“海警执法”特设专业的思考[J]. 公安海警学院学报 2015 14(3):34-37.
- [26]鲁宁,常会振. 海警人才素质能力分析[J]. 中国水运 2018(7):31-33.
- [27]李敏. 江苏沿海高校涉海卓越法律人才培养的现状、问题与对策——以淮海工学院为例[J]. 连云港师范高等专科学校学报 2017(3):36-40.
- [28]边子光. 各国海域执法制度[M]. 台北:秀威资讯科技股份有限公司 2012:221-231.
- [29]郑中. 美日等七国海警人才培养战略分析及启示[J]. 公安海警学院学报 2016 15(3):43.
- [30]“中央警察大学”水上警察学系. 系所简介[EB/OL]. [2019-06-24]. <http://mp.cpu.edu.tw/files/11-1089-1322-1.php>.
- [31]占毅. 高校海权教育:建设海洋强国的基石[J]. 思想教育研究 2013 17(3):110-114.
- [32]王赞. 水上交通肇事刑事责任研究[J]. 中国海商法研究 2017 28(4):38-42.
- [33]和先琛. 海上维权执法学科体系建设的回顾与展望[J]. 公安海警学院学报 2018 17(5):1-8.
- [34]赵旭辉. 日本海警机构设置、职能配置与教育培训之启示[J]. 公安教育 2016(5):76-78.
- [35]徐建飞. 美国、日本海岸警卫队学院学科专业体系研究[J]. 公安海警学院学报 2012 11(2):44-46.
- [36]赵伟东,李加庆. 海警专业人才航海能力培养研究——以美国海岸警卫队学院为视角[J]. 公安海警学院学报 2018 17(4):37-47.
- [37]杨培举. 海公法急需上位——访大连海事大学法学院党委书记赵微[J]. 中国船检 2013(6):26-30.