



合力维护海洋和平安宁

□李卫海

调查检查与最终裁决应当分离。一般情况下，对于涉嫌的海上违法犯罪行为，海警运用其装备、技术、手段进行调查取证，不论结果是行政或刑事处罚，一般不应由现场的海警执法人员来做最终的裁决。如果初步判定为行政违法行为，通常根据案件属性移交至相关的主管行政机关。海警法为解决多头治海的积弊，除认为需要吊销许可证件的，应当将相关材料移送发证机关处理之外，将违反海上治安、海关、海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业管理等法律、法规、规章的行政处罚权集中赋予了海警，而如果判定为海上刑事案件，那就依法移交给当地有管辖权的检察院，启动刑事诉讼程序。这些规定进一步明确了执法的主体。

立法将海洋安全作为海警的核心价值，明确了建设目标。各沿海国家大都建立了海警机构，经过数百年的变化，仅从名称上看，从Coast Guard（海岸警卫）到Marine Police（滨海警察）再到Maritime Security（海洋安全），展现了人类对海洋治理认知的变迁，体现了对海警职能和职责的不同时代要求。海警法回应了这种趋势，贯彻总体国家安全观，坚持陆海统筹思维，将海洋安全作为海警组织建设的基本价值取向，规定海警遵循依法管理、综合治理、规范高效、公正文明的原则，明确海上维权执法工作的基本任务是开展海上安全保卫，维护海上治安秩序，打击海上走私、偷渡，在职责范围内对海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业生产作业等活动进行监督检查，预防、制止和惩治海上违法犯罪活动。这为建设一支岸海一体、控护兼备、全时戒备、公正文明的现代海警队伍明确了职责和目标。

建立了陆海统筹、分工合作、科学高效的海上维权执法协作配合机制。我国有约300万平方公里的管辖海域，海洋治理和管辖事项复杂多样，在明确了海警职责的基础上，还需要国务院有关部门、沿海地方人民政府、军队有关部门和海警机构加强协作配合，才能做好海上维权执法工作。海警法明确规定，国家建立陆海统筹、分工合作、科学高效的海上维权执法协作配合机制。其第59条规定，海警机构因开展海上维权执法工作需要，可以向有关主管部门提出协助请求。协助请求属于有关主管部门职责范围内的，有关主管部门应当配合。下一步，海警的重点工作之一就是与相关政府或部门签署一系列的维权执法协作协议或备忘录，并加强与其联演联训，切实提高维权执法的效率和效能。

赋予了海警维权执法所必需的强制或处罚措施，并对这些措施的实施进行了严格的分类分级规范。例如登临、检查、拦截、追迫等海上特征明显的强制措施，遵守我国缔结、参加的国际条约的有关规定。另外，海警法为避免叠床架屋，大量采用间接援引的立法技术，对于海上维权执法所必须的盘问检查、使用警械和武器、行政强制、行政处罚、侦查取证等措施，海警法有特殊规定的将优先适用，未作规定的，则适用刑事诉讼法、行政处罚法、行政强制法、治安管理处罚法、人民警察法等有关法律的规定。

高度重视海上维权执法信息化建设，推进智慧海洋建设进程。没有先进、完备、敏捷的海洋信息体系，在茫茫大海上，任何船舶或者人员都难以进行有效执法。所以，海警要高效公开执法，强化全民服务，必须加强信息化建设，尤其是结合国家的智慧海洋建设，与相应的外交（外事）、公安、自然资源、生态环境、交通运输、渔业渔政、应急管理、海关等主管部门，以及人民法院、人民检察院和军队有关部门建立信息共享和工作协作配合机制。有关主管部门应当及时向海警机构提供与开展海上维权执法工作相关的基础数据、行政许可、行政管理政策等信息服务和技术支持。海警机构也应当将海上监督检查、查处违法犯罪等工作数据、信息，及时反馈有关主管部门，配合有关主管部门做好海上行政管理工作。

把握世界海警发展的一般规律，遵循各国海警执法行为的共性。第一，各国海警机构都有军事性、行政性、司法性的多重属性。海警法重点规范了海上安全保卫行动、海上行政执法、海上犯罪侦查等行为，主要突显了海警的行政性、司法性，而其从事的军事行为则与其他武装力量单位一样，由军事法来进行规范。第二，海洋维权执法业务具有综合性。基于此，海警法明确规定了海警开展海上安全保卫，维护海上治安秩序，打击海上走私、偷渡，在职责范围内对海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业生产作业等活动进行监督检查，预防、制止和惩治海上违法犯罪活动等基本任务和基本职责。第三，海洋维权执法作业程序在标准上具有共性。针对海上的一些不法或者犯罪行为，世界各国海警的作业程序都应有相同或相似的标准，特别是在武器尤其在致命性的武器使用方面，这在海警法第六章“警械和武器使用”中有集中体现。第四，现场



用法律保障高龄者的劳动权

□艾琳

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出实施积极应对人口老龄化国家战略，强调要“积极开发老龄人力资源，发展银发经济”。随着人口老龄化的加剧，长期来看，我国仍将面临劳动力总量短缺和结构性短缺并存的局面。为了应对劳动力供需关系的变化，缓解劳动力供给下降给社会经济发展带来的负面影响，缓解人口老龄化的严峻形势，必须着力完善相关的法律制度，增强制度的针对性、协调性、系统性。

明确高龄者的劳动者法律地位。我国老年人权益保障法旨在保障老年人合法权益，发展老龄事业，弘扬中华民族敬老、养老、助老的美德，为应对人口老龄化问题提供了法律基础。目前该法已经过4次修订，保障内容不断完善。在此基础上，各省（区、市）相继出台实施办法，创新出台老年人权益保障条例、居家养老服务条例等法规，相关法律法规逐步成型，在保障老年人社会参与等方面发挥了重要功能。但从目前来看，相关规定有的还比较笼统，有的与其他法律存在一些不协调的地方。例如，根据劳动合同法第44条规定，劳动者开始依法享受基本养

老保险待遇的，劳动合同终止；根据《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释（三）》第7条规定，用人单位与其招用的已经依法享受养老保险待遇或领取退休金的人员发生用工争议，向人民法院提起诉讼的，人民法院应当按劳务关系处理。这两项规定为高龄者享有劳动者身份增加了阻力，排除了到达退休年龄的高龄者的劳动权，阻碍了高龄者参与社会建设和维护个人权益的途径。并且，现存的工伤保险保障制度中，劳动者与用人单位存在劳动关系是工伤保险关系构成的前提，虽然在《关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见（二）》中对该问题有一定的回应，但如法律上不能明确高龄者是工伤保险关系构成的前提，并在因工作受到事故伤害时将无法顺利得到保障，在一定程度上也影响了高龄者就业的积极性。因此，法律应当明确高龄者的劳动者法律地位，并相应调整社会保险保障的范围。

禁止就业年龄歧视。消除就业年龄歧视、促进高龄者就业是人口老龄化背景下的时代要求，是释放老龄化社会人口红利的必然选择，更是构建“老有所为”社会的应有之义。我国就业促

进法明确规定了禁止劳动者年龄歧视，但关于工资待遇、用工环境、合同保护等相关具体权益的实现等内容，还没有专门的立法保护，对禁止就业年龄歧视形态的具体规定相比于其他禁止歧视形态仍有不足，存在相关政策法律效力层级较低，缺乏全国层次立法，法律规定过于原则化，可操作性较低等问题。如劳动法第12条禁止了基于民族、种族、性别、宗教信仰的歧视，但缺少对年龄禁止形态的规定。就业促进法第3条第2款反对民族、种族、性别、宗教信仰等歧视，但同样缺少对年龄禁止形态的规定。在人口老龄化加剧的背景下，高龄者就业已是必然趋势，但仍有一些用人单位对高龄者存在生产效率低、学习能力差、身体素质弱的刻板印象，在招聘过程中直接或间接进行就业年龄歧视。要改变这一点，可以在条件成熟时出台反就业歧视法，明确禁止就业年龄歧视，将其纳入就业禁止形态，并配套相关救济机制，并规定精神损害赔偿，补偿由于就业年龄歧视给高龄者带来的精神痛苦，适时设置反就业歧视执法局等行政执法机构，在就业年龄歧视纠纷发生时及时介入，防止诉讼成本的提升。

发挥工会的集体协商能力。很多国家在保障高龄劳动者权利和反对就业年龄歧视的进程中，工会的参与都起到了积极的作用。作为社会法的劳动立法，始终将权利保护作为基本问题，其不仅要强调制度的刚性，充分发挥法的指引与规范作用，而且要高度重视社会组织的作用，在实践中体现灵活性。当前，除了立足现行立法框架下探索对该群体劳动权益的最大化之外，在具体的实践中，还要进一步强调工会等机构的作用。例如，可尝试成立高龄劳动者工会，积极代表高龄劳动者行使话语权、协商权，针对高龄劳动者的年龄特点、就业需求在就业指导、就业培训和就业信息的发布上主动作为，协助劳动者与用人单位进行合法、有序的集体协商，在社会保险、劳动基准的保障方面签订符合高龄者特色的集体合同，打造和谐的劳动生态，使高龄劳动者在老有所为的环境中贡献自己的价值。



行政处罚法修订带来行政执法的新考验

□胡建森

行政处罚是国家行政机关实施行政执法的重要方式。行政处罚法是集中规制行政处罚行为，包括行政处罚的设定和实施的基本法。该法制定于1996年，后经2009年和2017年两次修正。2021年1月22日，第十三届全国人大常委会第二十五次会议对行政处罚法作了全面修订，新修订的行政处罚法将于今年7月15日实施。这是我国推进法治政府建设、提高行政执法水平的一项重大举措。同时，它也对我国行政执法机关和执法人员提出了新要求，带来了新考验。

如何在行政处罚中真正体现“执法为民”，既提高效率又增加温度？

行政处罚法既要保障、又要监督行政机关有效实施行政管理，既要维护公共利益和社会秩序，又要保护公民、法人或者其他组织的合法权益。此次修订秉持执法为民理念，重点突显教育功能。一是明确教育和处罚相结合原则。行政处罚法规定，实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。这表明，执法机关不能为了处罚而处罚，处罚的目的是为了让公民、法人或者其他组织自觉守法。二是严格要求执法人员公正文明执法。行政处罚法规定，行政处罚应当由具有行政执法资格的执法人员实施。执法人员不得少于两人，法律另有规定的除外。执法人员应当文明执法，尊重和保护当事人合法权益。这一规定强调文明执法，着力保护公民、法人或者其他组织的合法权益。三是确立轻微不罚、初次不罚、无错不罚制度。轻微不罚，是指对于“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚”；初次不罚，是指“初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚”；无错不罚，是指“当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定”。这三种“不罚”，都是为了突出教育功能，通过教育实现法治目的。四是当事人履行处罚决定经济上有困难的，可以变通履行。行政处罚法增加规定，当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，经当事人申请和行政机关批准，可以暂缓或者分期缴纳。

上述修改内容，要求执法机关及执法人员要深刻领会行政处罚法的立法宗旨，防止把“严格执法”等同于“从严处罚”，依法实施轻微不罚、初次不罚、无错不罚制度，切实提高依法执法、公正执法、文明执法的水平。

如何在行政处罚中贯彻“处罚法定”原则，不让任何行政处罚行为游离于法律的约束之外？

“处罚法定”是行政处罚法所确立的首个法治原则，指行政处罚必须依法设定和依法实施。这次修订明确了“行政处罚”的定义，即行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。这就是说，只要为了制裁当事人的违法行为，要求他承受减损权益或者增加义务的不利后果，就属于行政处罚，而不论在名称上是否标有“行政处罚”。这就全面准确地把握住了“行政处罚”的内涵与外延，真正把握住了“行政处罚”的法律特征。而且，根据新修订行政处罚法的规定，如果要在常规性处罚手段，即警告、通报批评、罚款、没收、暂扣许可证件等12种之外增加新的处罚手段，就必须有法律、行政法规的依据。这就有效地防止和阻却了对行政处罚的“乱设乱罚”现象。

执法机关及执法人员一定要遵循处罚法定原则，真正把握行政处罚的法律特征，防止和杜绝乱设处罚，决不让“名为教育实为处罚”的惩罚手段游离于行政处罚之外。

如何在行政处罚中让行政执法程序制度真正落地，保证行政处罚的合法性和适当性？

这次行政处罚法的修订，在保留原有的4项程序制度（事先告知制度、听证制度、重大处罚集体讨论和权利救济制度）的基础上，增设了3项行政执法程序制度，即执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度。

行政执法公示制度，是要求执法机关依法及时主动向社会公开有关行政执法信息，行政执法人员在执法过程中要主动表明身份，接受社会监督的程序制度。执法全过程记录制度，是要求通过文字、音像等记录方式，对行政执法行为进行记录并归档，实现全过程留痕和可回溯管理制度。这是调查取证阶段必须遵循的制度。重大执法决定法制审核制度，是要求执法机关在作出重大执法决定之前，必须进行法制审核的程序制度。未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。新修订的行政处罚法将重大复杂的，较大范围内的行政处罚案件纳入到法制审核之中，为行政处罚决定的合法性设立了最后一道屏障。

面对行政处罚法修订所增加的3项执法制度，执法机关及执法人员应当及时做好各项准备，保证这3项制度从新修订的行政处罚法生效之日起真正落地。

如何在行政处罚中适度扩大行政处罚的设定权，既激发行政和地方在国家治理中的作用，又防止行政处罚的滥设滥罚？

行政处罚必须依法设定，接着才是依法实施。依法设定是依法实施的前提和基础。原行政处罚法规定，行政处罚必须由法律、行政法规、地方性法规和规章设定，并对它们之间的设定权限作了划分。这样规定的目的主要是限制法规和规章随意设定行政处罚，防止侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益。但是这一规定对地方性法规的限制过于严格，不利于发挥地方性法规在地方治理中的作用。这次修订，对行政法规和地方性法规的设定权作了适度扩大，以增强行政处罚制度的活力。如第11条第3款规定，法律对违法行为未作出行政处罚规定，行政法规为实施法律，可以补充设定行政处罚。同时第12条第3款规定，法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定，地方性法规为实施法律、行政法规，可以补充设定行政处罚。

这里增加了行政法规对法律、地方性法规对法律和行政法规的补充设定权。同时，为了防止行政法规和地方性法规超越职权滥设行政处罚侵害行政管理相对人的合法权益，新修订的行政处罚法还规定：行政法规和地方性法规拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并向制定机关作出书面说明。地方性法规报送备案时，应当说明补充设定行政处罚的情况。

随着新修订的行政处罚法的实施，行政法规和地方性法规对行政处罚的设定权已得到一定程度的放大。但是，有关部门一定要认识到：行政处罚设定权的“放大”，不等于对行政处罚设定权的“放开”，更不是对行政处罚设定权的“放任”。有关部门一定要把握住行政法规对法律、地方性法规对法律和行政法规补充设定权的条件和程序。

如何在行政处罚中相对集中和适度下放行政处罚权，不因集中而过度处罚，不因放权使处罚失控，激化矛盾？

推进交叉领域的综合执法，是行政执法体制改革的方向之一，这次行政处罚法修订也体现了这一点，增设规定“国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度，相对集中行政处罚权”。在上述领域新建综合执法组织，将相对集中行政处罚权。

另外，行政处罚实施权向基层延伸，推动了执法重心的下移。原行政处罚法规定，行政处罚由县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关实施，把处罚权限制在“县级以上”。据此，乡镇人民政府和街道办事处不享有行政处罚的实施权。但在实

践中发现，乡人民政府、镇人民政府和街道办事处是最基层的政府机关，往往是最早、最直接发现违法行为的机关。如果它们一概没有处罚权，会造成“看得见的管不着”和“管得着的看不见”的现象。这次修订，将行政处罚权适度延伸至乡镇基层人民政府和街道办事处，就解决了这一矛盾。

新修订的行政处罚法使行政处罚权得到了一定程度的集中和下放。对于执法机关及其执法人员而言，决不能将处罚权集中理解为处罚加重；也不能把处罚权下放理解为处罚权放开。尤其是不能认为在新修订的行政处罚法生效之后，乡镇人民政府和街道办事处就理所当然地具有行政处罚权了。乡镇人民政府和街道办事处最终是否具有行政处罚权，还须依照法律规定，考虑乡镇人民政府和街道办事处的具体条件，由省、自治区、直辖市人民政府酌情另行决定。对于依法承接下放处罚权的基层人民政府，提高其执法人员的素质、能力、水平成为当务之急。

如何在行政处罚中应用电子技术手段，保证公民、法人和其他组织不因电子技术手段的“先进”而剥夺或限制其陈述、申辩和听证等程序性权利？

新修订的行政处罚法关注到对电子技术手段的引进和使用，确认了电子技术手段的“先进”而剥夺或限制其陈述、申辩和听证等程序性权利。新修订的行政处罚法关注到对电子技术手段的引进和使用，确认了电子技术手段的“先进”而剥夺或限制其陈述、申辩和听证等程序性权利。新修订的行政处罚法关注到对电子技术手段的引进和使用，确认了电子技术手段的“先进”而剥夺或限制其陈述、申辩和听证等程序性权利。新修订的行政处罚法关注到对电子技术手段的引进和使用，确认了电子技术手段的“先进”而剥夺或限制其陈述、申辩和听证等程序性权利。

但这同样给执法机关及执法人员提出了新课题：一是如何确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显，设置地点应当向社会公布；二是如何利用电子技术为当事人查询、举证、缴费等提供便利；三是如何防止因电子技术的使用而限制或者变相限制当事人陈述、申辩和听证等程序性权利。为此，我们需要抓紧研究和制定有关配套制度。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部

