论海上行政处罚快速办理程序的构建

毛晨宇　杨小军

[摘　要]《中华人民共和国海警法》创设了海上行政处罚快速办理程序，缓解了资源有限与任务过载的现实张力、满足了“放管服”改革对行政权力运行的要求、适应了社会加速的变化趋势。但由于海警法的规定原则性较强，可通过《海警机构行政执法程序规定》对快速办理程序的适用条件、证明标准、审批审核、取证方式等进行细化；对办案场所、材料精简、时限延长机制、认错认罚激励机制、程序回转机制、电子送达与电子收缴机制等进行补充。

[关键词] 维权执法；海警法；快速办理程序；行政处罚；行政程序

[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）04-0067-09

2021年《中华人民共和国海警法》（以下简称“海警法”）正式出台实施，该法是我国第一部对海上维权执法工作进行全面规范的法律文件。海警法的实施不仅为我国规范海上维权执法活动提供了必要的法治基础，而且也对我国进一步推进“海洋强国”战略具有重大意义。快速办理程序（以下简称“快办程序”）是海警法的一项制度创新，其通过对海警机构行政处罚普通程序的改造，旨在实现对海上简单行政案件的快速办理。由于海警法的法律位阶较高，其对快办程序的设计与规定较为原则，因此海警法虽然规定了快办程序的适用条件与加速技术，但要落实快办程序的规定，还需要对程序内容作进一步的细化。2022年《海警机构行政执法程序规定》（以下简称《执法程序规定》）公开征求意见。本文在诠释海警法规定的基础上，结合海上行政执法的特点与治安案件快办程序的实践经验，提出了快办程序的构建方案，以期为《执法程序规定》的出台与海上维权执法工作的开展提供有益借鉴。

一、创设海上行政处罚快速办理程序的理论逻辑

一项法律制度的正当性根植于社会系统对该制度的功能需求，因此，探求行政处罚快办程序创设的理论逻辑，应基于其所要实现的制度功能。快办程序作为行政处罚普通程序的快速模式，通过提升行政处罚的程序速度，缓解了执法资源有限与任务过载的现实张力；满足了“放管服”改革对行

[作者简介] 毛晨宇，北京联合大学应用文理学院讲师，法学博士；杨小军，中共中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部教授，博士生导师，法学博士。

政权力高效运行的要求；适应了社会系统整体加速的变化趋势。

（一）缓解资源有限与执法任务过载的张力

任务过载是指由于执法人员时间、精力以及其他资源的限制，无法完成预期的职责任务，或者难以在保障质量的情形下完成任务。根据调查，人民警察一年的工作量相当于其他公务员两年半的工作量，[1]这也是快办程序最早应用于治安案件办理的重要原因。海警机构资源有限与任务过载的张力主要表现在以下三个方面：

第一，海警机构承担的各类任务繁多，需要办理的案件数量巨大。近年来，虽然我国的社会治安逐渐向好，但每年的案件数量仍然居高不下。近五年来，我国公安机关每年受理的治安案件均在1000万起左右，查处办理的案件在900万起左右。①加之公安机关还担负着刑事案件办理、安全保卫、社会维稳与社会服务的任务，因此其处于高负荷的工作状态。根据海警法第12条的规定，海警机构被赋予行使相对集中的海上执法权力，其主要执行“海上安全保卫”“海上行政执法”“海上犯罪侦查”三项基本任务，履行11项基本职责。因此，海警机构不但要负责维护海上治安秩序，还要履行由原海监、渔政、海上缉私、边防海警承担的其他职责任务。虽然与陆上相比，海上的案件数量相对较少，但海上维权执法依赖船舶作为行动载体，因此，维权执法的任务过载与人员有限的张力不仅体现在案件数量与执法人员数量的比例关系上，而且体现在案件数量与执法船舶数量之间的比例关系上。

第二，行政案件办理的程序繁复，耗时较长。行政处罚是具有侵益性的行政行为，案件的办理需要遵循严格的法定程序，对案件事实进行充分调查，准备详尽的证据与文书材料。以机场公安机关常见的“藏匿火种案”为例，其是最为简易的行政案件之一，案件事实较为清楚、证据易于收集，办案民警的调查工作与文书制作也少于其他案件。办理“藏匿火种案”，需要经过受案、调查、拟决定、呈批、作出决定、送达6个程序环节，制作21份法律文书与证据材料，②案件办结一般需用时5个小时。而海上维权执法则程序更为复杂，执法人员在上述执法程序的基础上，还要对船舶的身份信息、航海日志、航迹图等内容进行检查与取证。不仅如此，由于违法行为一般发生在船舶之上，执法人员需要对违法的船舶实施登临控制后，再进行人员与船舶的检查。因此，比起陆上行政执法，海上维权执法不仅程序环节更多，而且需要更多执法人员分工协作。

第三，海上行政处罚的经济成本更高。在海上行政处罚案件中，案发地点多在海上，海警机构须依赖船舶或飞行器往返案发地点，船舶与飞行器的耗油量极高，每次出警耗费的油、气费用高昂。因此，如果按照行政处罚的普通程序将违法嫌疑人带回海警工作站再进行询问调查，则会造成行政资源的大量浪费。

（二）满足“放管服”改革对行政权力运行的要求

“放管服”改革旨在通过转变政府职能与优化政府服务，释放市场与社会的活力，从而提升国家制度的竞争力。2016年5月9日，全国推进简政

①数据来自于国家统计局网站：http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/。

②受案环节需要制作安全检查报警单（旅检）、受案登记表、受案回执；调查环节需要制作：违法犯罪嫌疑人体貌特征表、违法嫌疑人自述材料、到案经过、安检员（证人）证人证言、证据照片说明、视频资料说明、旅客证件复印件、网上比对工作笔录、安检员证件复印件、移交证据清单、权利义务告知书、违法嫌疑人饮食及休息信息登记表、民警证件复印件；拟决定环节需要制作行政处罚告知笔录；呈批（派出所法制、所领导、分局法制、分局负责人）环节需要制作呈请行政处罚（局裁）审批表；决定环节需制作行政处罚决定书；送达环节需制作送达回执。

放权放管结合优化服务改革电视电话会议提出:“政府所有事项都要有规范的标准，程序上简约、管理上精细、时限上明确，推动政府运转流畅高效，决不可久议不决、久拖不办。”[2] 党的二十大报告指出，要“转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，提高行政效率和公信力”。可见，“高效”已经成为评价行政权力运行质量的重要标准，作为重要监管手段的行政处罚也要通过程序设计提升行政效能。

第一，“放管服”改革要求重塑行政程序，使行政权力能够高效运转。效率是行政的基本价值，行政效率的实现依赖于行政程序的设计。由于行政处罚的普通程序更突出对行政相对人程序性权利的保障以及对案件客观事实的发掘，因此其程序设计更强调充分性与审慎性，以实现案件办理的公正性以及正确性。行政处罚普通程序对于取证与审批等程序环节作了较为严格的要求与设计，但其在实现充分与审慎的同时，也造成了程序的繁复与延宕，阻碍了行政效率的实现。然而，并非所有案件都需要完全充分的程序，对于事实清楚的行政案件，过分的审慎则会造成海警机构权力运行的低效与当事人时间资源的浪费，不符合“放管服”改革对于程序简约、管理精细的要求。

第二，“放管服”改革要求强化权力运行的规范性与法律状态的稳定性。如果行政处罚程序延宕迟缓，行政机关久议不决、久拖不决，那么行政相对人的法律关系则会长时间处于不确定状态。[3] 法律状态的稳定是市场主体与社会主体从事社会生产与参与社会竞争的基础条件，若是缺少稳定的法律关系状态，那么社会主体的社会活动就没有稳定的法律预期，从而造成交往成本的提升，间接影响了市场与社会的活力。尤其对于从事海上生产作业的主体，其生产作业成本较高，生鲜产品保质期短，如果其陷于过于冗长的行政处罚程序，必然使其生产与销售活动停滞，造成处罚结果之外的大量损失。

（三）适应社会加速的变化趋势

加速是社会时间变化的一种现象，关注社会时间的学者已经深刻地觉察到，现代社会最重要的社会现象就是加速。[4] 根据德国社会学家哈尔特穆特·罗萨的归纳，社会时间的加速在三个维度上进行，第一是技术的加速，第二是社会变化的加速，第三是生活节奏的加速。罗萨认为，经济竞争对剩余劳动时间的追求，推动了技术的加速发展；而技术发展则催生了社会系统的功能分化与专业分工，从而导致了社会变化的代际速度加快；在快速变化的社会中，知识更迭更频繁，社会风险更难以预知，个人只有通过储备资源与保留对未来的开放性才能有效应对未知的社会风险，因此更多地体验世界与更勤奋地挣取资本使个人的生活节奏不断加快；为了有效地利用时间，社会对科技进步的需求也就愈发强烈，从而形成了由三个维度共同维持的社会加速的动力闭环。[5] 时间具有社会属性，其是社会系统之间相互协调与融合的中心点，当社会系统之间出现速度频率的不一致，其就会为了社会加速的整体需求，从而利用法律的社会功能，建立社会时间的稳定预期。因此，当社会呈现出整体加速的不可逆趋势，法律无论是作为社会系统的一部分，还是社会系统实现规训的手段，都会表现出加速趋势，因此，行政处罚快办程序的出现是社会发展的必然。随着海洋强国战略与陆海统筹战略的深入推进，我国的海洋经济不断发展，陆海联系不断加强，海洋开发与利用活动亦呈现出不断加速的趋势。在海洋经济加速发展的背景之下，创设快办程序可以适应海洋活动对于行政权力高效、快捷运转的系统性需求。

二、海警法对行政处罚快速办理程序的规定

（一）对快速办理程序适用条件的规定

海警法第 30 条从正向规定了快办程序的适用

条件，从快办程序适用的正向条件来看，其能否适用取决于两个主要因素：

第一，海上行政案件的客观状况。首先，不适用当场处罚程序的案件。当场处罚程序又被称为简易程序，与快办程序相比，其程序环节更简洁，更有利于案件的迅速办结。因此，能够适用当场处罚程序办理的案件，不适用于快办程序。其次，案件应当事实清楚。事实清楚是指行政案件的法律事实清晰，现有证据可以达到证明标准，执法人员可以较为准确地作出行政处罚决定。快办程序的加速主要是通过对程序的简省以及对证明标准的降低来实现的，如果案件事实尚待调查，简省程序环节则不利于查明案件事实，导致案件办理的错误率升高，法律的权威性与公正性受损。因此，事实清楚是快办程序能够应用的基础性前提。

第二，行政相对人的主观态度。首先，行政相对人对违法行为认错认罚。行政处罚的功能不仅仅是对违法行为予以惩处，还要对违法行为人予以教育，以预防功能。行政相对人对处罚程序的参与，可以帮助其认识自身行为的违法性，从而信服行政处罚的决定，并以此达到对行政相对人教育的目的。如果快办程序不顾行政相对人对自己行为的认知，而采用减少程序审慎性与正确性的加速技术，不仅会引发行政相对人对结果公正性的质疑，而且可能引起行政复议与行政诉讼，增加案件办理的成本。其次，对违法事实和法律适用没有异议。由于适用快办程序的案件，违法行为人的陈述是主要的定案证据之一，因此行政相对人的陈述应当与执法人员发现的案件事实相互印证。如行政相对人不认可案件事实与法律适用，则说明案件存在主要疑点，未达到证明标准，不符合案件事实清楚的基本要求。最后，当事人书面同意适用快办程序。由于快办程序影响了案件办理的审慎性，因此如果行政相对人更看重案件结果的准确性或更强调自身程序权利的保障，那强行适用快办程序则会引发更多行政争议，与构建快办程序的初衷相背离。

海警法第 31 条列举了快办程序不能适用的五种案件，这五种案件可以归纳为两种情形：

第一，案件办理的错误成本较高。“程序可以被看作实现某个目的的过程中发生的一种费用”，[6] 而由于程序设计导致的目标错误则是程序带来的错误成本。由于快办程序降低了普通程序的审慎性，因此案件办理错误的概率被提升，故而，对错误成本较高的案件适用快办程序，会使程序成本高于程序收益。首先，适用听证程序的案件。根据行政处罚法第 63 条的规定，适用听证程序的行政处罚，不仅对行政相对人的财产权利有较大影响，而且还会限制社会主体与市场主体的行为能力。因此，这类案件的办理对公益与私益均有较大影响。其次，可能作出拘留 10 日以上行政处罚的案件。拘留不仅是最为严厉的行政处罚手段，而且被处以 10 日以上拘留处罚的违法行为具有较高的社会危害性，错办此类案件，可能使行政相对人与社会公众共同支付错误成本。最后，可能有重大社会影响的案件。此类案件受到社会的关注度较高，执法机构需要及时公布案件信息，说明行政处罚决定的理由。而相较于普通程序，快办程序不利于保障行政决定的审慎性和决定理由的充分性。

第二，案件事实复杂。该类案件需要海警机构进行充分调查，较为全面地掌握案件证据后才能作出行政处罚决定。尤其对于可能涉嫌犯罪的案件，海警机构不但要全面掌握案件事实，确定违法程度与案件性质，还要高标准地固定案件证据，以满足刑事案件办理的证明标准。而快办程序的程序模式不能满足此类案件办理的需要。

（二）对快速办理程序加速技术的规定

所谓加速技术是指快办程序对普通程序进行改造以实现程序加速的方式方法。海警法第 30 条主要规定了四种加速技术：

第一，简化取证方式。海警法第 30 条规定，海警机构执法人员可对询问过程进行录音、录像的方式取代书面笔录的制作。询问笔录是当事人陈述与

证人证言等证据的载体，其一般由执法人员进行书面记录，并在完成后由当事人确认签字。尽管书面笔录的内容更清晰简洁，也不易被篡改，但其制作耗时较长。发生在海上的行政案件，多以船舶为违法发生地，一个违法行为可能牵涉所有船员，因此执法人员的询问工作相当繁重。以录音、录像取代书面笔录，可以极大提高取证效率。

第二，简化审批审核流程。海警法第 30 条第 1 款对简化审批审核流程作了原则性规定，但并没有明确具体方式。按照《公安机关办理行政案件程序规定》以及《农业行政处罚程序规定》等规章的要求，执法人员在拟作出行政处罚决定后，应将其呈报法制部门审核，法制部门审核后呈报部门负责人批准。从实践情况来看，治安案件办理需要三级或四级审核审批（办案机关法制员审核—派出所负责人审核—法制部门审核—分局领导审批），多层级的审批审核占用了较多的办案时间。《公安机关办理行政案件程序规定》中关于快办程序的规定简省了法制部门审核的环节，只需要专、兼职法制员或办案部门负责人审核后，即可报公安机关负责人审批完成案件办理，缩短了案件办理的时长。

第三，降低证明标准。信息是行政机关生产法律决定的重要资源之一，[7] 信息是否充分直接影响法律决定的准确性。然而，时间是换取信息的成本之一，追求信息的充分则必定会导致程序的拖延，因此应当对信息充分与行政效率进行平衡，如果调查时间“与欲查证之事实之重要性相较不相当时，即不应为调查”。[8] 在普通程序中，一般采用明显优势证据的证明标准，对于制裁强制类的行为采用排除合理怀疑的标准，[9] 而在简易程序中，由于案件本身可能只有一份关键证据，因此一般采用优势证据标准。[10] 有学者认为，可以将证明标准代表的可能性在刻度盘上大致标明，明显优势证据的可能性在 75%–99% 的刻度区间，而优势证据的可能性在 51%–75% 的刻度区间。[11] 海警法第 30 条第 2 款规定，对适用快办程序的案件，只需要关键证据相互印证，即可不再开展其他调查取证工作，规定设置的证明标准显然低于排除合理怀疑的标准，但也高于依靠孤证即可定案的优势证据标准。通常情形下，明显优势证据标准需要多份证据相互印证，并要求办案机关尽可能充分收集案件证据，但快办程序只要求有相互印证的关键证据即可，可见，虽然海警法使用了明显优势证据作为快办程序的证明标准，但其在刻度区间的位置应大致在 75%–80% 之间。

第四，限定办案时限。按照行政处罚法第 60 条的规定，行政案件的办案时限一般是 90 日。海警法第 30 条第 4 款将适用快办程序案件的办案时限限定在 48 小时以内，极大缩短了办案时间，推动了办案程序的加速。

三、对海上行政处罚快速办理程序的细化与补充

海警法对快办程序的规定还存在诸多留白，需要规章对程序内容作进一步的设计。比如对审核审批方式的简化，海警法只作了原则性规定，而并没有明确具体内容；对于“事实清楚”“其他不宜适用”等模糊表述也没有明确的标准可以参考。除此之外，现有规定虽然符合海上行政案件的办理需求，但其基本是对陆上治安案件快办程序的移植，而没有针对海上行政案件的特点作专门的程序设计。因此，《执法程序规定》既要对快办程序的内容进行细化，也要在法律制度的框架内对其进行补充。

（一）对快速办理程序的细化

1. 细化快速办理程序的适用条件

由于快办程序的加速技术是对程序步骤、方式的简化以及对程序时限的压缩，因此程序加速的代价是相应程序环节工具性价值的减损，因此，要实现案件办理的正确性，就要保证程序对案件事实发现的基本功能。案件事实越清楚，对程序工具性价值的要求也就越低，因此确立案件“事实清楚”

的标准能够对程序适用提供指引。笔者认为，“事实清楚”有三条主要标准：一是案件办理的规律性较强。案件办理规律性较强是指案件办理有模式化流程，执法人员只要依据流程操作即可发现案件事实，对这类案件程序步骤的简省不会影响对案件事实的发现。比如非法捕捞案件，办案人员只需依流程查验证件、渔具、渔获即可获取案件证据，确立案件事实。二是已经获取关键证据的案件。如果已经获取案件的关键证据，则只需当事人自认违法事实即可定案，因此程序简化不影响案件证据的收集。三是不涉及其他违法犯罪行为的案件。一些违法行为虽然本身事实清楚，但与其他违法行为关联密切，比如涉毒案件，虽然查获吸毒与携毒行为，但其还关联制毒与贩毒行为。因此，为查获整个违法链条，需要对案件各环节的信息进行充分调查。

除了要明确“事实清楚”的标准，海警法第31条规定的“其他不宜快速办理的”案件也需在《执法程序规定》中作进一步明确。笔者认为，除了案件错误成本较高与案件事实复杂两个标准外，还有两种情况也不宜快速办理。首先，违法行为人是非完全行为能力人的案件。快办程序以行政相对人自愿选择为适用前提，而非完全行为能力人很可能不具备识别快办程序法律效果的能力，因此其对于程序的选择可能无效。其次，客观上无法适用快办程序的案件。由于快办程序有办案时限，而一些案件则客观上不能在时限内办结，比如需要专业鉴定的案件、人大代表是违法行为人的案件或需要上级批示的案件等，这些案件中的鉴定、呈批时间较长，海警机构在限定的时间内无法完成案件办理，因此不宜适用快办程序。

2. 明确行政相对人故意损毁证据的事实认定标准

行政相对人故意毁灭证据的，可以采用优势证据的证明标准。由于海洋环境较为开阔，海警执法船的动向易于被违法船舶发现。违法船舶可以利用执法船靠近或紧追的时间间隙，向海中倾倒、毁灭证据。因此，海上执法呈现出销赃容易而取证困难的特点。针对这一问题，海警法第35条设置了特殊的证明标准，即如果有证据证明当事人在海上实施故意毁灭证据的行为，海警机构可以采用优势证据的证明标准，通过其他证据推定违法事实的存在。按照海警法第30条的规定，有关键证据相互印证才能达到快办程序的证明标准，而不能依靠单一证据推定违法事实的存在。因此，快办程序应当设置证明标准的例外，对于行政相对人故意毁灭证据的案件，可以依照海警法第35条的规定，降低证明标准，有证据证明当事人实施故意毁灭证据的行为，当事人自己也承认实施了该行为或承认有相关证据的存在，则不再需要其他关键证据与之印证，即可认定违法事实成立。

3. 以事后抽检替代法制审核

从执法实践来看，对拟作出的行政处罚决定一般要经过两级审核与一级审批。但是，对行政处罚决定进行多级审批审核的程序步骤不但与快办程序的价值追求有较大冲突，而且也不符合案件办理的实际情形。适用快办程序的案件，都是事实清楚、当事人认错认罚的案件，因此案件办理的实体错误率较低，而实践中两级审核或三级审核的做法则明显造成了执法资源的浪费与执法程序的延宕。不仅快办程序精简了审批审核步骤，行政处罚的普通程序也减少了法制审核的环节。按照国务院推行行政执法“三项制度”改革的要求，只有重大的行政处罚决定才进行法制审核，[①]行政处罚法修改了所有行政处罚决定都必须进行法制审核的法律规定。基于适用快办程序案件对审核强度的实际需要以及行政处罚法的规定，笔者认为快办程序应将原有的二级审核或三级审核精简为一级审批，并将审核过程后置于执法监督过程。法制部门可以对适用于快办程序的案件进行抽检，并针对典型错误进行纠错。

4. 明确录音、录像可作为笔录制作的简化方式

可以使用录音、录像方式制作勘验、检查、辨认笔录。相较于书面笔录，录音、录像不仅是录入速度更快的行政方式，其还可以还原执法过程原貌，

能够证明供述是否自愿、真实以及执法过程是否合法、规范等问题。[12] 尽管海警法与《执法程序规定》并没有明确在勘验、检查、辨认程序中是否可以使用录音、录像作为笔录的制作方式，但《公安机关办理行政案件程序规定》第106条规定，公安机关办理行政案件可以采用录音、录像方式取代检查笔录的制作。部分地方的规范性文件，也都规定了录音、录像可以作为制作勘验、检查、辨认笔录的法定形式。②而且刑事诉讼法也承认录音、录像作为证据的法定效力。可见，录音、录像已作为一种普遍使用的取证方式，其对事实的记载具有可靠性，其在勘验、检查与辨认程序中替代书面笔录，只是笔录制作形式的变化，不会对实体问题产生实质影响。因此，笔者认为将录音、录像用于勘验、检查、辨认程序的笔录制作，既符合快办程序的价值追求，也符合海警法对取证形式简化的技术标准。

（二）对行政处罚快速办理程序的补充

1. 补充执法办案场所改造的规定

明确执法船舶可以作为办案场所。《公安机关办理行政案件程序规定》第66条规定，询问违法嫌疑人，可以到违法嫌疑人的住处或者单位，也可以选择在违法嫌疑人所在市、县内的指定地点进行。根据该规定，海警机构办理海上治安案件时，除了适用当场处罚程序的案件，其余均应将违法嫌疑人带至岸上进行询问。由于船舶航行的耗油量大，因此往返案发地点与办案场所，需要耗费执法机关与行政相对人较多的成本。如果案发地点在领海以外的专属经济区或者违法船舶是外籍船舶，则行政相对人因为案件办理而受到的实际损失更大。不仅如此，由于海上的自然环境恶劣，押解违法船舶返港还存在出现意外事故和违法船舶逃逸的风险。因此，构建办案场所的海上延伸，可以有效地节约办案成本与减少执法风险。为了满足执法场所延伸的需求，一些地区在陆上治安案件快办程序中专门设置了快速办案场所。比如《烟台市公安局互联网+行政速裁案件办理机制》规定，公安机关可以将面包车改造成“速裁办案车”，以满足程序加速对移动办案场所的需求。海警执法船相较于面包车具有更大的改造空间，更易于达到办案场所的标准。因此，建议有条件的海警执法船可以设置专门的办案场所，以满足快办程序对案件当场办理的需要。

2. 补充文书材料精简的规定

按照依法行政基本原则的要求，执法人员在行政程序中制作的案卷材料应当严格地遵照法定形式。法定主义是规范行政行为与应对法律纠纷的有效方式，但随着行政权力的扩张与社会管理活动的精细化，严格的形式法定主义使执法人员不得不应对不断增多的案卷材料以及对案件材料形式的要求。在快办程序中，案件事实清晰，执法人员与行政相对人对违法事实与证据材料的认识一致，行政裁量权的空间较小，严格的形式法定主义会导致案件办理的过度精细化，造成行政资源的浪费。因此，快办程序应当在保留必要程序记录的前提下，精简案件材料。比如在一起海上行政案件中，违法船舶信息、到案经过等内容可以反映在违法行为人的询问笔录中，因此不必单独制作；一案涉及多人，只制作一份受案登记表即可；快速办理告知书、权利义务告知书可以合并制作；违法嫌疑人身份信息与网上比对工作记录也可以合并制作；违法嫌疑人饮食及休息登记表、行政处罚告知笔录可以不再制作，由执法人员在询问笔录与行政处罚决定书中注明即可；其他需要呈请、呈批的材料，可以不再制作呈批表，直接由负责人签字即可。

3. 补充认错认罚激励机制

正如有学者所言：“程序本身就是惩罚。作

①参见《国务院办公厅关于印发推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度试点工作方案的通知》。

②参见《安徽省阜南县公安局行政案件快速办理工作规范》《广东省公安机关行政案件快速办理工作规定（试行）》等。

为陷入这一制度的直接后果，损失的时间、精力、金钱和机会可能很快地超出来自裁判和量刑的惩罚。”[13] 对于行政相对人，程序的加速本身即是一种受益性的激励。然而，海上取证的困难可能会对违法行为人形成反向激励，使之抱有侥幸心理，对违法行为拒不承认。因此，如果对违法行为人的认错认罚进行从轻、减轻甚至不予处罚的激励，则有利于违法行为人配合海警机构的执法活动。《公安机关办理行政案件程序规定》第 89 条规定，适用快办程序的案件，公安机关可以在法律法规的框架下对违法行为人，从轻、减轻处罚或者不予处罚。[14] 行政处罚法第 32 条对规章设定从轻与减轻的情节进行了授权。笔者认为，由于海上执法的难度大、成本高，应当通过规章设定，当事人主动认错认罚可以作为从轻与减轻行政处罚的法定情节，以此鼓励违法行为人主动认错认罚并适用快办程序。

4. 补充案件办理的期限延长机制

从陆上治安案件适用快办程序的实践经验来看，案件一般可以在 48 小时内办结，个别地区的公安机关可以在 8 小时内办结案件，①例如，烟台市公安局通过快速办理与“互联网 +”的融合，将大部分案件的办理时间缩短至 30 分钟。②但由于海上交通不便、自然气候复杂等原因，如果执法船舶在办案过程中被调派执行其他紧急任务，则案件办理未必能在规定的时限内完成。若案件不能在规定时间内办结，便会转成普通程序进行办理，原有的文书材料与证据形式则需要重新调整。因此，有必要建立快办程序的期限延长机制，如果海警机构在 48 小时内无法办结案件，则经办案机关负责人批准，可以延长至 72 小时。

5. 补充程序回转机制

是否适用快办程序是执法人员在案件调查之前作出的初步结论，由于此时执法人员对案件事实与案件证据的掌握尚不全面，因此其对于程序适用的判断可能出错。随着案件调查的深入，新的违法证据与案件事实可能被发掘，此时案件的客观状态可能已经不再符合快办程序的适用条件。除此之外，当事人也可能在同意适用快速程序后反悔，对自己的违法行为拒不承认。基于此，有必要建立快办程序的回转机制，若执法人员发现当事人违背意愿认错认罚、当事人否认违法事实或者有其他不宜适用快办程序的情形，应当适用普通程序重新办理。由于海上行政案件的证据容易消灭，而且海上往返的交通不便，因此快速办理过程中依法收集的案件证据可以作为普通程序中的定案证据。

6. 补充电子送达与电子收缴机制

电子送达是指采用传真、电子邮件等进行送达的方式。电子收缴是指通过微信、支付宝、手机银行等在现场直接扣缴当事人罚款的执行手段。电子送达已经被行政处罚法列为法定的送达方式之一，电子收缴在烟台市也已经有了试点经验。之所以采用电子方式取代传统方式，是由于电子方式可以缩短时空距离，取消时间延续和消息、图像传输的延迟。[15] 通常情形下，执法人员为了节约送达的时间，会要求当事人等待呈批结果，在对当事人进行当场送达后，才允许其离开办案机关。或者要求当事人事后返回公安机关领取行政处罚决定书。而电子送达则可以满足远距离快速送达的需求，体现行政处罚工作的便民原则。收缴罚款是海上执法中的工作难点，尤其对于非法作业的外籍船舶，即便当场送达了行政处罚决定书，也难以事后监督其缴纳罚款。因此，有必要通过“互联网 +”的形式，开发当场收缴罚款的 APP，在行政处罚决定书当场送达之后，即可通过 APP 向当事人收缴罚款。

结语

“法者，治之端也。”海警法的出台提升了我国

①参见嘉兴市《全市公安机关行政案件快速办理实施办法（试行）》。

②参见《烟台市公安局互联网+行政速裁案件办理机制》。

维护海洋权益的信心和能力，但是有效保障维权执法工作的顺利完成以及实现海洋强国的战略部署，还需要充分落实海警法的各项制度，建设完整系统的维权执法法律保障体系。快办程序是海警法的一项重要制度创新，但其落实还有赖于规章对其程序内容作进一步的细化与补充。因此，中国海警局应尽快行使海警法第82条赋予其的规章制定权，在借鉴治安案件快办程序实践经验的基础上，针对海上行政处罚工作的特点，设计一套符合法律规定与办案需要的程序制度。

[参考文献]

[1]田秀然,于学忠.人民警察合法权益保障问题的调查与分析[J].当代法学,2011(6).

[2]新华社.李克强：深化简政放权放管结合优化服务 推进行政体制改革转职能提效能——在全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话［EB/OL］.新华网,http://www.xinhuanet.com//politics/2016-05/23/c_1118910840_4.htm,2016-05-23.

[3]傅玲静.德国联邦行政程序法之改革——浅谈行政程序迅速原则[J].中原财经法学,2004(6).

[4]郑作彧.社会速度研究:当代主要理论轴线[J].国外社会科学2014(3).

[5][德]哈尔特穆特·罗萨.加速:现代社会中时间结构的改变[M].董璐译.北京:北京大学出版社，2015:190-230.

[6][美]迈克尔·D.贝勒斯.程序正义——向个人的分配[M].邓海平译.北京:高等教育出版社,2005:143.

[7]Super D A，“Against Flexibility”，Social ence Electronic Publishing,Vol.96, No. 6(2011),p.1399.

[8]傅玲静.由行政之参与论许可程序中迅速原则之实现——以德国联邦行政程序法为中心[J].中原财经法学,2004 (12) .

[9][10]杨小君.行政诉讼问题研究与制度改革[M].北京:中国人民公安大学出版社,2007:276-277.

[11]宋华琳.当场行政处罚中的证明标准及法律适用——“廖宗荣诉重庆市公安局交通管理局第二支队道路交通管理行政处罚决定案”评析[J].交大法学,2010(1).

[12]沈德咏,何艳芳.论全程录音录像制度的科学构建[J].法律科学(西北政法大学学报),2012(2).

[13][美]马尔科姆·M.菲利.程序即是惩罚——基层刑事法院的案件处理[M].魏晓娜译.北京:中国政法大学出版社,2014:27.

[14]孙茂利主编.公安机关办理行政案件程序规定释义与实务指南[M].北京:中国人民公安大学出版社,2019:89.

[15][法]保罗·维利里奥.解放的速度[M].陆元昶译.江苏:江苏人民出版社,2004:13.

责任编辑：林珊珊

On the Construction of Rapid Handling Procedure of Maritime Administrative Penalty

Mao Chenyu & Yang Xiaojun

[**Abstract**] The Maritime Police Law of China creates a rapid handling procedure for administrative penalty at sea, which has relieved the realistic tension between limited resources and overloaded tasks, met the requirements of the policy reform of “streamline administration, delegate power, improve regulation and upgrade services”, and adapted to the accelerating trend of social change. However, the provisions of the Maritime Police Law are too principled, so it is suggested that China Coast Guard should refine the applicable conditions, certification standards, examination and approval, and evidence collection methods of the rapid handling procedure, through the Provisions on Administrative Law Enforcement Procedures of Maritime Authorities. It should be supplemented with contents about case handling sites, material simplification, time extension mechanism, incentive mechanism for admitting wrongdoing and accepting punishment, procedure reversal mechanism, electronic delivery and electronic seizure.mechanism.

[**Key Words**] Rights Protection and Law Enforcement; Maritime Police Law; Rapid Handling Procedure; Administrative Penalty; Administrative Procedures.