论渔业法之对影响渔业船舶适航行为的法律责任

张安琪，裴兆斌

（大连海洋大学海洋法律与人文学院　大连　116023）

摘要：渔船管理是渔业产业管理的重要内容，而船舶适航性是渔船正常运行的重要保证。我国现阶段渔业产业中出现的船舶事故频发，其中很多是不适航导致的。文章从我国渔业监管现状出发，结合《渔业法》及其相关法律对影响船舶适航行为法律责任的相关规定，分析违法行为构成要件，发现依然存在处罚手段单一、处罚力度不够等问题，针对存在的原因，从完善对相关违法行为的认定，加强行政监管，丰富处罚方式，提高行政处罚标准等措施出发提出完善建议，从而减少渔业安全事故，推动我国渔业健康发展。

关键词：船舶适航；违法行为；构成要件分析；船舶安全；渔业法

中图分类号：D922.4　　**文献标志码**：A　　**文章编号**：1005－9857(2020)09－0031－04

On the Legal Liability of Fishery Law to the Behavior Affecting the Seaworthiness of Fishery Ships

ZHANG Anqi，PEI Zhaobin

（Dalian Ocean University，School of Marine Law and Humanities，Dalian 116023，China）

Abstract：Fishing vessel management is an important part of fishery industry management，and ship seaworthiness is an important guarantee for the normal operation of fishing vessels.At present，there are frequent ship accidents in China′s fishery industry，many of which are caused by unseaworthiness.Based on the current situation of China′s fishery supervision，combined with the relevant provisions of the Fisheries Law on the legal liability for acts affecting the seaworthiness of ships，this paper analyzed the elements of illegal acts，and found that there were still problems such as single means of punishment and insufficient punishment.In view of the existing reasons，from improving the identification of relevant illegal acts，strengthening administrative supervision，enriching punishment methods，and improving administrative punishment in order to reduce the accidents of fishery safety and promote the healthy development of fishery in China，some suggestions were put forward.

Key words：Seaworthiness of ship，Illegal act，Analysis of constitutive requirements，Ship safety，Fisheries Law

收稿日期：2019-12-05；**修订日期**：2020-08-24

基金项目：辽宁省教育厅 2019 年度科学研究经费项目(DW201903)；2020 辽宁省经济社会发展研究课题(2020lslktjdzd－014)；农业农村部渔业渔政管理局 2019 年度研究项目“梳理渔业行政强制及法律责任”；中国学位与研究生教育学会农林学科工作委员会 2019 年研究课题立项(2019－NLZX－YB52)；教育部备案 2017 年度国别与区域研究中心项目(GQ17091).

作者简介：张安琪，硕士，研究方向为行政法

1 问题的提出

我国是渔业大国，随着研究我国渔业快速健康发展，渔业船舶作为一个重要运输工具发挥着重要影响作用，但随之而来也出现了有关船舶安全的许多问题，是名副其实的高危行业，开展渔业安全保障工作刻不容缓[1]。每年我国渔业安全生产事故发生率较高，着力把好渔船“安全管理生产关”，强化安全生产责任落实显得极为重要。为此，《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)第二十四条规定，只有具备下列三种条件的，方可发给捕捞许可证：首先，要有渔业船舶检验证书；二是有渔业船舶登记证书；三是满足国务院渔业行政主管部门规定的其他条件。这样可以通过捕捞许可证保证船舶适航符合要求。第二十五条提出大中型渔船需要填写渔捞日志。同时《渔业法》第二十六条规定，凡是经过制造、更新或改造、购置、进口的渔业船舶必须通过船舶检验部门的检验合格后，方可进行下水作业。此外，《渔业法》四十六条对外国渔船海域范围作出规定：“外国人、外国渔船违反本法规定，擅自进入中华人民共和国管辖水域范围内进行渔业生产和渔业资源调查活动的，责令其离开或者将其驱逐，可以没收渔获物、渔具，并处五十万元以下的罚款；情节严重的，可以没收渔船；构成犯罪的，依法追究刑事责任”。《中华人民共和国渔业法实施细则》(以下简称《实施细则》)第十五条也作出相关规定：从事外海生产作业的渔船，必须按照相应批准的海域和渔期进行作业，不得擅自进入近海捕捞。《实施细则》第十七条第二、三款规定未按国家规定办理相关批准手续，制造、更新改造、购置或者进口捕捞渔船的；未按国家规定领取渔业船舶证书、航行签证簿、职务船员证书、船舶户口簿、渔民证等相关证件的不得发放捕捞许可证。

我国《渔业法》关于渔船安全生产监管规定是根据国情制定的，特别是随着我国经济水平、科技水平不断发展，对当前《渔业法》有些不合适的内容应进行必要的修改，使之更适应现代渔业发展现状。《渔业法》的修订要基于以下几个方面考虑：一是对船舶适航性能、安全通导、船位监测、消防救生及防污染设备配备等事项作出明确规定，提高渔船标准化管理能力和风险防控策略水平。二是为抵御和分散渔船作业风险，保护渔民人身财产权益，要求船舶所有人办理安全生产责任保险。三是要求船舶所有人按规定配备渔业职业船员，保证作业安全。四是渔船倾覆、碰撞等安全生产事故高发，需要完善渔船安全、通信、定位、污染防治设施和船员配置、安全生产责任保险等规定。

2 对影响渔业船舶适航行为构成及分析

《中华人民共和国海商法》规定：船东或船舶相关承运人在船舶出航之前及航行过程中，要采取谨慎周全的态度确保船舶处于适航状态，按照规定配置船员、配备供应品，使载货处所符合管理要求，保证货物安全顺利到达目的地。这一规定与《统一提单的若干法律规定的国际公约》(简称《海牙规则》)第三条第一款的规定一致。符合海上航运标准的船舶必须是适航的船舶，只有适航的船舶才被允许开航出海。

船舶不适航行为违法主体是一般主体，大部分情况下是指船舶所有人、负责运输方，船舶所有人不仅负责船舶的管理也要对船员情况承担责任，以及对开船人资格等方面的适航负有责任。船舶不适航行为客体为公共水域运输安全，客观要件为间接故意，就是船舶驾驶人事先知道自己没尽到保证船舶安全行驶的责任，但并没有采取任何措施防止这种结果的发生。在船舶不适航违法行为认定中，哪些行为会造成船舶不适航是最关键的因素。应从以下几个方面进行分析。

2.1 是否违反船舶硬件配置相关规定

《渔业法》第二十六条从船舶硬件配置方面作出规定：船舶制造、更新改造、购置、进口从事海上作业的船舶需要经渔业船舶检验部门检验合格后方可下水作业。《中华人民共和国渔业港航监督行政处罚规定》第二十一条也对未按规定配备消防设备、救生设备的行为责令限期改正，超过规定期限仍不改的，处 200 元以上 1 000 元以下罚款。此外，《渔业法》及相关法规没提到的船舶配备的淡水、燃油也要充分考虑，货仓清洁、干燥、驱鼠、灭虫等也是船舶适航硬件要求标准范围内的内容。

2.2 是否违反船长义务、船员配备相关规定

《实施细则》第十七条第三款规定未按国家规

定领取渔业船舶证书、航行签证簿、职务船员证书、船舶户口簿、渔民证等证件的不得发放捕捞许可证。《中华人民共和国渔业港航监督行政处罚规定》第二十三条对船长义务进行规定,有下列行为之一的,对船东或直接责任人处 200 元以上 1 000 元以下罚款:一是未经渔政渔港监督管理机关批准,违章装载货物且影响船舶适航性能的;二是未经渔政渔港监督管理机关批准违章载客的;三是超过核定航区航行和超过抗风等级出航的。如有违章装载危险货物的,应当从重处罚。

关于船员配备也有相关规定,《中华人民共和国渔业港航监督行政处罚规定》第二十二条规定:"未按规定配齐职务船员,责令其限期改正,对船舶所有者或经营者并处 200 元以上 1 000 元以下罚款。普通船员未取得专业训练合格证或基础训练合格证的,责令其限期改正,对船舶所有者或经营者并处 1 000 元以下罚款"。合理的船员配备是保证船舶适航必不可少的条件,其中船员数量是最基本的一项内容,数量的选择要从航程、船舶种类、尺寸、休息值班 AB 岗等方面综合考虑。此外,最重要的一点是雇用的船员要持有从事航运工作所具备的相关资格证件或证书,如:海员证、适任证书、船员服务簿、健康证、接种证、专业培训合格证[2]。此外,船员的心理素质等条件也是应该予以考虑的因素。

2.3　是否违反了渔业船舶相关制度规定

国务院在 2003 年颁布实施了《中华人民共和国渔业船舶检验条例》,渔业船舶必须经过检验合法使用。渔业船舶检验是为了保证渔业船舶具备安全航行和作业条件,保障渔业船舶和渔民生命财产安全[3]。根据《渔业法》和《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》相关规定,我国还出台了《中华人民共和国渔业船舶监督检验管理规定》,这个规定主要从渔船检验等方面又做了进一步细化,包括检验范围、检验管理、罚则等内容。其中对伪造、变更船舶载重线等行为提出了相应的处罚措施,构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。这个规定是对《渔业法》的有力补充。

2.4　是否违反了相关法律规定

《渔业法》第四十六条规定:"外国人、外国渔船违反本法规定,擅自进入中华人民共和国管辖水域从事渔业生产和渔业资源调查活动的,责令其离开或者将其驱逐,可以没收渔获物、渔具,并处五十万元以下的罚款;情节严重的,可以没收渔船;构成犯罪的,依法追究刑事责任"。对于超出核定航区的违法行为也触犯了其他法律规定[4]。《中华人民共和国渔业港航监督行政处罚规定》第二十三条规定对渔业船舶超过核定航区航行和超过抗风等级出航的,对船长或直接责任人处一定数量罚款。不能超越核定的航区航行主要有 3 个方面的原因:一是航区不同,船舶设计建造时要求不同;二是航区不同,船员配备不同;三是航区不同,救生、无线电等设备的配备要求不同。渔业船舶超越核定的航区航行将会存在极大的安全隐患。

上述几点是船舶不适航的客观认定标准,此外,船舶承运人的主观适航标准也极为重要。关于主观适航,国际海事组织于 1994 年制定了《国际船舶安全营运和防止污染管理规则》即《ISM 规则》,该规则也引申出船舶承运人在主观意识上是否保证船舶适航性是极为重要的[5]。《ISM 规则》将适航义务扩大至:船舶维修保养;保证船上规章制度严格而完善;船长有足够资格胜任岗位;保证船员业务水平合格,有足够理解和执行各种文件能力;保证所有的指示、程序、行动有书面记录,并形成文件归档保存等[6]。

3　影响渔业船舶适航行为处罚分析

《渔业法》对影响渔业船舶适航行为给予的处罚较以前有所调整,但对相关违法行为的认定及处罚力度依然有待完善。

3.1　对相关违法行为的认定缺乏强有力监管

由于渔业生产的特殊性,受到水流、风速等诸多因素影响,海上情况复杂多变,不适航违法行为很多时候只有在事故发生时才能认定,水上航行缺乏目击,再加上目前监管技术手段有限,海运监管存在一定难度,很多违法行为的认定难度较大。目前还没有统一的渔船数据和集成应用系统,无法掌握全国渔船的真实情况,成为我国交通和海洋信息化深入开展的一个迫切需要解决的"瓶颈"[7]。

3.2　处罚方式单一,力度不够

随着我国渔业高速发展,在渔业监管过程中出

现了一些新情况、新问题，如果不能在违法行为处理上适时加以调整，将会出现管理漏洞。除了经济利益的驱使和渔政监管力量不足外，一个重要原因是我们的渔业法律体系不健全，现行法律对违法行为的震慑力不足，在一定程度上对渔业安全生产造成负面影响。其中《渔业法》对相关违法内容罗列较少，对违法行为的处罚形式单一，罚款、暂扣、吊销、没收等手段不足以满足监管的需要。此外，罚款金额较低，也造成打击力度不够。随着经济的发展，特别是渔业生产利润的增加，《渔业法》规定对上述违法行为处罚金额设定依然偏低，且没有辅之以其他处罚措施，违法成本过低、违法处罚力度不够是造成违法行为屡禁不止的重要原因。此外，一直以来行政执法与刑事司法的工作运作不畅，由于对两者的衔接的规定大多数都只是原则性规定，在实践中缺乏可操作性，结果大多以民事索赔和追究行政责任了事。如在移送和接收主体方面，移送程序规定了部门之间对口管理，但由于海域的特殊性，使相应机构限于无相应管辖权不能对事故进行调查，增加了肇事者逃避法律责任的可能性[8]。

4 完善对渔业船舶不适航行为处罚的建议

(1)进一步完善对相关违法行为的认定。扩大违法行为认定范围和内容：船员疲劳上岗操作、临水作业不穿救生衣；不遵守避碰规则；超越安全速度航行；不按照规定停泊、调头、追越；不按照规定进行试航、测速、辨校方向；没及时救援、未及时报案等行为都纳入认定环节中。此外，要增加对执法单位人员配备、经费保证，以及先进交通、通信设备的配备，对执法人员专业知识及技能培训也显得极为重要。

(2)从行政监管入手，丰富处罚方式，提高行政处罚标准。船舶不适航违法行为得不到全面及时追究的原因较多，建议进一步明确移送标准，检察院也要对此加强监督，切实增强对此类违法行为的打击力度。此外，处罚金额和方式也要适度调整，《渔业法》中对影响适航违法行为法律责任的规定偏窄、偏轻，不能对违法行为形成有效震慑，需要充实与强化，应将一些行之有效的管理措施上升为法律，提高震慑力度。随着经济发展水平的提高，渔业生产带来的利润相应增加，而处罚标准过低，就会失去对违法行为的震慑作用。

目前，我国渔业船舶管理领域出台了较为科学全面的法律法规，但由于我国有较多渔船，海域辽阔，很多新情况、新问题不断出现，特别是远洋捕捞和涉外渔业的发展，带给渔业监管新的挑战，在未来的渔船管理工作中，努力提高渔船生产及管理的科学化和规范化程度[9]。通过对当前《渔业法》对影响船舶适航行为处罚规定的分析，查找存在的不足，从法制、行政等方面提出解决问题的建议及措施，使相关法律规定更适合我国国情，有效促进渔业监管水平的提高。

参考文献

[1] 黄文超，赵新颖，谌志新.海洋渔船捕捞安全性分析[J].渔业信息与战略，2015(1).

[2] 尹东年，郭瑜.海上货物运输法[M].北京：人民法院出版社 2000：81.

[3] 孔繁利，韩学安，黄学军.浅析渔业船舶强制检验制度[J].齐鲁渔业，2005(8).

[4] 陈文刚，田志宏.浅析沿海航区船舶不能超航区航行的原因[J].中国水运，2010(7).

[5] 杨良宜.提单及其付运单证[M].北京：中国政法大学出版社 2001：525.

[6] 陈超，蔡存强.ISM 规则对船舶适航的影响[J].上海海运学院学报，2003(4).

[7] 林明.海洋渔业船舶监管信息化管理模式的研究[D].大连：大连海事大学，2015.

[8] 高畅.船舶不适航涉罪问题研究[D].大连：大连海事大学，2016.

[9] 朱晖，裴兆斌.辽宁省渔船管理立法对策研究[D].大连：大连海洋大学，2015.