海洋渔业捕捞法律问题研究

裴兆斌，方圆

（大连海洋大学海洋法律与人文学院　大连　116023）

摘要：海洋渔业捕捞事关海洋自然生态系统平衡和国家粮食安全。当前我国海洋渔业捕捞产业发展迅速，市场前景广阔，但仍面临一些问题亟待解决。文章分析了我国海洋渔业捕捞及相关法律发展现状，针对捕捞许可证制度存在缺陷，限额捕捞制度可操作性不强，“一刀切”伏季休渔制度缺乏科学性等系列问题，提出了发展建议：①完善捕捞许可证制度的限制管理措施，强化监管力度，提高准入门槛；②增加具有可操作性的限额捕捞法律规定，建立海洋渔业总可捕捞量数据库，建立相应的政府财政补贴制度；③借鉴加拿大、美国等海洋渔业发达国家先进经验完善伏季休渔制度。

关键词：海洋；渔业捕捞；法律问题

中图分类号：P7；D922.4　　**文献标志码**：A　　**文章编号**：1005－9857(2024)01－0102－06

Study on the Legal Issues of Marine Fishing

PEI Zhaobin，FANG Yuan

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

Abstract：Marine fishing is related to the balance of marine natural ecosystem and national food security.At present，marine fishing industry in China develops rapidly and its market prospect is broad，but there are still some problems to be solved.This paper analyzes the current situation of marine fishery and related laws in China，and puts forward development suggestions for a series of problems，such as the defects of the fishing license system，the weak operability of the quota fishing system，and the lack of scientificity of the “one-size-fits-all” off-season fishing moratorium. The following development suggestions are provided：(1) Improve the restrictive management measures of the fishing license system，strengthen supervision and raise the threshold for entry；(2)Increase the operational legal provisions of fishing quotas，and to establish a database of total available catches for marine fisheries and to establish a corresponding system of government financial subsidies；(3)Learn from Canada，the United States and other marine fishery developed countries’ advanced experience to improve the fishing moratorium in the summer.

Keywords：The oceans，Fishing，Legal issue

收稿日期：2023-03-18；**修订日期**：2023-11-21

基金项目：辽宁省教育厅 2022 年度高等学校基本科研项目“辽宁省涉渔‘三无’船舶整治及法律适用问题研究”(LJKZR20220092).

作者简介：裴兆斌，教授，博士，研究方向为行政法学、国际法学、刑事法学等

通信作者：方圆，硕士研究生，研究方向为行政法学

1　我国海洋渔业捕捞及相关法律现状概况

1.1　我国海洋渔业捕捞矛盾日益凸显

我国是海洋大国,海洋渔业捕捞产业历史悠久,是我国海洋渔业的重要组成部分,对连接海洋经济上下游产业链起到举足轻重的作用。据《2021 年全国渔业经济统计公报》显示,2021 年我国海洋捕捞总产值(不含远洋渔业捕捞产值)为 2 303.72 亿元。随着近年来经济增长和捕捞技术的快速发展,海洋渔业捕捞发展迅猛[1]。然而,海洋渔业捕捞产业内部矛盾也日益凸显,面临一系列问题亟待解决。例如,渔业资源衰退[2],可持续发展面临挑战,废弃渔具造成环境污染,不同区域间海洋捕捞发展不均衡等[3]。之所以会出现这些问题,除了海洋渔业捕捞产业的固有原因,还反映了我国海洋渔业捕捞相关法律存在缺陷。

1.2　我国海洋渔业捕捞法律现状概述

自中华人民共和国成立至今,我国的海洋渔业立法项目寥寥无几,海洋渔业捕捞法律制度匮乏,在很大程度上制约了海洋渔业捕捞的有序开展和进步。现阶段,我国海洋渔业捕捞法律制度规范主要是以《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)、《渔业捕捞许可证管理规定》等为核心的法律法规体系。《渔业法》出台后,加强了海洋渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用,促进了海洋渔业人工养殖,推动了海洋渔业生产的发展,适应和满足了人民生活的需要;《渔业捕捞许可证管理规定》的颁布,对维护渔业生产秩序、控制捕捞强度、合理利用渔业资源等方面都起到积极作用[4]。

20 世纪 80 年代至今,我国海洋渔业捕捞发展迅速[5],具体生产实践中出现了许多 80 年代无法预见的新情况、新问题。为适应新形势下的海洋渔业发展需要,规范海洋渔业生产活动,国家先后于 2000 年、2004 年、2009 和 2013 年 4 次修正《渔业法》,各地也在法律授权范围内,并结合当地实际,陆续出台了许多地方性渔业法规。如《辽宁省海洋渔业安全管理条例》《辽宁省渔业管理条例》《辽宁省渔业船舶监督检验条例》《辽宁省渔港管理条例》等。截至目前,我国出台渔业相关法律、行政法规、规范性文件共计 2 000 余件,在法律层面为我国海洋渔业捕捞长足发展提供了保障。

2　我国海洋渔业捕捞面临的法律问题

2.1　海洋渔业捕捞许可证制度存在缺陷

《渔业法》第二十三条规定,“国家对捕捞业实行捕捞许可证制度”。

(1)渔业捕捞许可证制度作为我国海洋渔业的投入控制措施之一,是规范渔业生产活动,限制捕捞力度的有力举措。但这种限制措施在现实中的实施效果往往不尽如人意,相当部分的渔业生产者并没有经营海洋的理念,“上有政策,下有对策”的现象频频发生。渔业生产者为了追求生产利益的最大化,这种投入控制措施在特定情况下反而会起到相反作用,刺激他们寻求新的方法、创造新的技术或工具以规避监管,从而最大限度地提高捕捞量。长此以往,这种无节制的捕捞方式势必会造成渔业资源衰退,不利于我国海洋渔业资源的可持续发展。

(2)渔业捕捞许可证制度作为我国海洋渔业捕捞的基本准入制度,其执行力度远远不够。使用违规网具,“三无”涉渔船舶等海洋捕捞违法违规现象屡禁不止[6]。我国的捕捞许可证通常只规定了渔船的主机功率大小、渔具数量、作业类型、作业区域、捕捞品种等,但没有明确限制捕捞数量。渔民可以通过延长作业时间、改造渔业技术等手段增加捕鱼量。因此,即使能有效限制渔船数量和总功率,也无法有效控制总捕捞量[7]。

(3)海洋渔业捕捞许可的准入门槛低,导致大量非渔业劳动力不断进入海洋渔业捕捞行业[8],传统渔民在法律意义上的捕捞权并没有得到相应保障[9]。这些原本的“非渔业劳动力”和传统渔民竞争日益衰竭的渔业资源,使海洋渔业可捕资源更加紧张。基于海洋渔业资源强流动性、非排他性的特征,以及渔业捕捞产业市场需求旺盛、利润可观,再加上《渔业法》中对捕捞主体范围并无明确限制,“公民、法人和其他组织”都可以成为海洋渔业捕捞的主体。这是我国海洋渔业捕捞产业缺乏秩序性、捕捞权主体利益得不到有效保护的主要原因之一。

2.2　海洋渔业捕捞限额制度可操作性不强

渔业限额捕捞制度是我国海洋渔业捕捞量的

产出控制措施。我国法律中关于海洋渔业捕捞的规定,大多数是一些概括性法条。例如,《渔业法》第二十二条规定,“国家根据捕捞量低于渔业资源增长量的原则,确定渔业资源的总可捕捞量,实行捕捞限额制度。……捕捞限额总量由国务院渔业行政主管部门确定,报国务院批准后逐级分解下达”[10]。但在操作层面,对于怎样限额、限额具体范围等具体可行的实施办法,《渔业法》中并未做出详细规定。这些规定在内容层面更加重视实体而忽略程序,偏向原则性、实体性,可操作性不强。

捕捞限额制度在很大程度上具有不确定性的特点。从理论上来说,在特定海域范围内,只要海洋渔业总可捕捞量低于海洋渔业资源的增长量,就能够维持渔业资源总体处于稳定的可繁衍水平。根据《渔业法》规定的“捕捞量低于渔业资源增长量”的原则,在保证其繁殖潜力的情况下确定海洋渔业捕捞限额,就能持续为海洋捕捞供给充足的渔业资源[11]。但这只是一个理想化的最佳效果,在现实实施过程中,这种制度很容易出现偏差。①捕捞限额总量采取报批后逐级分解下达的方式确定,在逐级下达过程中,沿海地方各级政府出于自己的地方利益考虑,对限额分配很难达成一致意见,或者出现“执行难”的问题,无法真正做到将上级下达的配套限额指令落实到位。②研究证明,总可捕捞量当前所依据的评估方式还存在准确性低、连续性差等问题[12]。经验和模拟分析表明,即使有成本高昂的监测设备,评估方法有时也可能产生 50%以上的错误率,研究调查中得到的大量数据是不可用的。③想要达到实际捕捞量与限额标准的准确一致,是一个相当大的挑战。即使在科学评估方式准确的情况下,对海洋渔业捕捞的有效监管也很难完全实现。

2.3 “一刀切”伏季休渔制度缺乏科学性

我国海域辽阔[13],自 1995 年开始实施伏季休渔制度,结合不同海域的实际情况因地制宜差别化对待,维度不同,实施的时间也不一样。

现行休渔期管理模式仅在地理层面实施区别对待显然不足以应对海洋渔业资源的巨大需求。我国海洋资源丰富,拥有种类庞杂数量众多的海洋生物,仅海洋鱼类就有近 2 000 种,其中重要经济鱼类 300 余种,主要包括带鱼、大黄鱼、小黄鱼和马面鲀等。同鱼类的生长周期、生理周期、产卵时间各不相同。如,东海大黄鱼的产卵时间在每年 4—6 月,小黄鱼的产卵时间在 3—4 月,而带鱼的产卵时间则在 5—7 月。在同一片海域,对所有物种实行“一刀切”休渔期管理模式显然是不切实际且没有科学依据的。因此,在同一片海域从物种层面进一步细化休渔期相关规定是很有必要的。

实施休渔期制度的主要目的是使捕捞避开鱼类幼苗生长时间,避免因过度捕捞幼小鱼类而使种群数量下降甚至灭绝,从而保护海洋渔业资源,维护海洋生态多样,维持海洋生态平衡。但是在休渔期结束进入捕捞时段后,部分渔民缺乏资源保护意识,存在急功近利思想,实际捕捞作业时不分大小、不论类别能捕尽捕,赶尽杀绝,使有限的海洋渔业资源消耗殆尽,一定程度上造成了海洋渔业资源的匮乏。自 2015 年起,我国海洋捕捞产量呈连年下滑趋势,到 2020 年,跌破 1 000 万 t,占全国水产捕捞总产量的 71.5%(不含远洋捕捞产量)。

3 我国海洋渔业捕捞法律问题完善路径

3.1 改善捕捞许可证制度的限制管理措施

为了预防渔业生产者故意规避捕捞许可证制度以最大限度提高捕捞量的行为,提高渔业捕捞许可证制度的执行力度以及进一步限制海洋渔业捕捞行业准入门槛,可以从以下几个方面完善现有的捕捞许可证制度,进一步限制其管理措施。

(1)要充分发挥捕捞许可证规定的作业类型、场所、时限、渔具数量和捕捞限额作业等内容的限制作用,强化其监管力度,增强对海洋渔业捕捞作业的控制力度,严厉打击违法捕捞、越界捕捞、能捕尽捕等破坏法律监管机制,损害海洋生态系统的行为。还应做到根据不同海域所实行的准入机制差别,在捕捞许可证上有所说明。

(2)根据海洋渔业捕捞的现实从业状况,探索和制定行之有效的技术监管措施。将捕捞许可证制度与限额捕捞制度有机结合起来,以捕捞许可证制度的严格执行促进限额捕捞制度的深入落实,强化捕捞许可证执行力度,有效控制总捕捞量。

(3)提高海洋渔业捕捞准入门槛,对从业准入人员进行必要限制。将有资格被发放捕捞许可证的人员限制在真正的渔民群体中[14],具体包括拥有当地渔民户籍和虽然是非渔民户籍但在事实上长期从事海洋渔业捕捞生产活动的群体。而对于外来或者新从事海洋渔业捕捞的人员,必须参与专业海洋渔业捕捞培训并通过资质测试后再予以发放捕捞许可证。

3.2　增加具有可操作性的限额捕捞法律规定

系统梳理现有的捕捞限额相关规定,及时清除废止过时的、与上位法相冲突的下位法,改善海洋渔业捕捞立法冗余现象。对限额捕捞制度中的原则性规定进行细化,在原有实体规定的基础上添加可操作性的程序性规定,尽量实现法条与现实一一对应。准确惩处海洋捕捞违法犯罪行为,破除一线执法人员法律适用困境,使与限额捕捞制度有关的各项程序和行为有法可依,做到有法必依,执法必严,违法必究。

自上而下的单向决策和实施,缺乏政策制定者与现实实行者的沟通交流,导致捕捞限额规定陷入执行难的困境。总可捕捞量作为限额捕捞制度的核心,对海洋渔业资源的可持续发展至关重要。依据科学评估方法的同时,还要注重对海洋作业船舶捕捞数据进行记录,建立准确的海洋渔业总可捕捞量数据库[15]。将评估结果和数据库得出的结论相结合进行计算,确定准确的捕捞限额数据,实现海洋渔业总可捕捞量精准化[16],保证捕捞量低于海洋渔业增长量,维持海洋生态平衡。此外,在控制海洋渔业总可捕捞量的同时,要积极构建与之相应的政府财政补贴制度和保险制度,切实维护好渔业生产者的合法权益。通过实施具有可操作性的捕捞限额制度,确定准确的海洋渔业总可捕捞量,政府财政补贴等措施,全方位为我国海洋渔业捕捞产业的健康发展保驾护航。

3.3　借鉴域外先进经验完善休渔期制度

在海洋渔业资源监管方面,加拿大、美国、韩国等海洋渔业发达国家都有相应的观察员制度。各国的观察员制度不尽相同。但总的来说,大都是通过对海洋渔业捕捞活动数据收集、监测记录、报告结果,有些国家的观察员制度还包括对海洋捕捞的违法犯罪行为进行监督。以加拿大为例,观察员制度主要是指海洋渔业管理部门在其管辖的海域内选取部分渔船对其设立观察员[17]。观察员的工作是全程跟随渔船,监督渔业作业活动,随时实地查看网具情况,调查了解捕捞种类数量,详细记录作业过程,随时向上级报告发现的涉嫌违法违规行为。实践证明,这种观察员制度能够比较准确客观地记录渔获物的捕捞种类、数量和海域,及时准确分门别类做出梳理统计,为同一海域从物种层面进一步细化休渔期相关规定提供了真实可靠的一手资料[18]。

借鉴成熟经验,结合我国海洋渔业生产实际,取其精华,去其糟粕,改革完善我国海洋渔业“一刀切”休渔期制度。在海洋捕捞作业中实施观察员制度,选派职能部门专业技术人员随船监管,了解实情,记录数据,以这些监测得来的准确统计数据为依据,制定更加细化灵活的海洋渔业管理模式,改良伏季休渔期制度,使其不仅因时因地制宜,还能做到“因物种制宜”,不断提升海洋渔业资源的监管水平。

4　结论

海洋渔业捕捞事关海洋生态系统健康循环和国家粮食安全,解决海洋渔业捕捞配套的法律问题是实现我国海洋资源绿色健康发展的必然要求,也是我国从海洋大国向海洋强国迈进的必经之路。

目前我国经济增长迅速,捕捞技术发展日新月异,海洋渔业捕捞产业发展迅猛。然而,渔业资源衰退,可持续发展面临挑战,不同区域间海洋捕捞发展不均衡等矛盾也日益凸显。

海洋渔业捕捞许可证制度存在缺陷,其实施效果往往不尽如人意,执行力度远远不够;使用违规网具,“三无”涉渔船舶等海洋捕捞违法违规现象屡禁不止;海洋渔业捕捞许可的准入门槛低,导致大量非渔业劳动力不断进入海洋渔业捕捞行业,传统渔民在法律意义上的捕捞权并没有得到相应保障。

海洋渔业捕捞限额制度在内容层面更加重视实体而忽略程序,偏向原则性、实体性,可操作性不强;由于总可捕捞量当前所依据的评估方式还存在

准确性低和连续性差等问题导致捕捞限额在很大程度上具有不确定性的特点。

现行休渔期管理模式仅在地理层面实施区别对待显然不足以应对海洋渔业资源的巨大需求。休渔期结束进入捕捞时段后，部分渔民缺乏资源意识，不论类别能捕尽捕，使有限的海洋渔业资源消耗殆尽，一定程度上造成了海洋渔业资源的匮乏。

基于上述结论，提出我国海洋渔业捕捞法律问题完善建议。

(1)完善捕捞许可证制度的限制管理措施，发挥捕捞许可证规定的作业类型、场所、时限、渔具数量和捕捞限额作业等内容的限制作用；强化监管力度，根据不同海域所实行的准入机制差别，在捕捞许可证上有所说明；提高准入门槛对准入人员进行必要限制。

(2)增加具有可操作性的限额捕捞法律规定，对限额捕捞制度中的原则性规定进行细化；建立海洋渔业总可捕捞量数据库，实现海洋渔业总可捕捞量精准化；建立相应的政府财政补贴制度，维护渔业生产者合法权益。

(3)借鉴成熟经验完善伏季休渔制度。在海洋捕捞作业中实施观察员制度，制定更加细化灵活的海洋渔业管理模式，改良伏季休渔期制度。

参考文献(References)：

[1] 控制捕捞强度推动海洋渔业持续健康发展[N].中国渔业报，2020－12－21(001).
To control fishing intensity and promote the sustainable and healthy development of marine fisheries[N].China Fishery News，2020－12－21(001).

[2] 梅洁.我国黄东海区海洋捕捞现状·问题与对策研究[J].安徽农业科学，2019，47(8)：241－243.
MEI Jie.Marine fishing status，problems and countermeasures in Huangdong Sea Area[J].Journal of Anhui Agricultural Sciences，2019，47(8)：241－243.

[3] 黄洪亮，冯超，李灵智，等.当代海洋捕捞的发展现状和展望[J].中国水产科学，2022，29(6)：938－949.
HUANG Hongliang，FENG Chao，LI Lingzhi，et al.Present situation and prospect of contemporary marine fishing[J]. Journal of Fishery Sciences of China，2022，29(6)：938－949.

[4] 深入推进渔船和捕捞许可管理制度改革[J].中国渔业经济，2018，36(6)：3.
We will deepen reform of the management system for fishing vessels and fishing permits[J].Chinese Fisheries Economics，2018，36(6)：3.

[5] 包特力根白乙.渔业供给侧结构性改革：基本内涵、理论基础与现实依据[J].大连海事大学学报(社会科学版)，2018(5)：46－50.
BAO Teligenbaiyi.Supply-side structural reform of fisheries：basic connotation，theoretical basis and practical basis[J].Journal of Dalian Maritime University(Social Science Edition)，2018(5)：46－50.

[6] 刘洪滨，孙丽，齐俊婷，等.中韩两国海洋渔业管理政策的比较研究[J].太平洋学报，2007(12)：69－77.
LIU Hongbin，SUN Li，QI Junting，et al. Comparative study on marine fishery management policies of China and South Korea[J].Pacific Journal，2007(12)：69－77.

[7] 朴英爱，李相高，李华.中国渔业管理的效果分析与 TAC 制度[J].中国渔业经济研究，2000(1)：23－26.
PU Yingai，LI Xianggao，LI Hua.Effect analysis and TAC system of fishery management in China[J].Chinese Fishery Economy Research，2000(1)：23－26.

[8] 刘路恒.论我国海洋渔业捕捞权制度的完善[D].舟山：浙江海洋大学，2018.
LIU Luheng.On the perfection of our country's marine fishing right system[D].Zhoushan：Zhejiang Ocean University，2018.

[9] 王建友.政策、制度供给视角下的海洋捕捞渔业供给侧结构改革研究[J].农业经济问题，2019(11)：25－31.
WANG Jianyou.Research on supply-side structure reform of marine fishing industry from the perspective of policy and institution supply [J]. Issues in Agricultural Economy ，2019(11)：25－31.

[10] 刘一祎.我国远洋渔业捕捞法律问题研究[D].大连：大连海洋大学，2020.
LIU Yiyi.Research on legal problems of Chinese pelagic fishing[D].Dalian：Dalian Ocean University，2020.

[11] 卢锟，王小军.我国海洋渔业法律制度的困境与破解[J].中国海洋大学学报(社会科学版)，2018(2)：28－33.
LU Kun，WANG Xiaojun.The dilemma and solution of Chinese marine fishery legal system[J].Journal of Ocean University of China (So-

cial Sciences)，2018(2)：28－33.

[12] National Research Council.Improving Fish Stock Assessments[M].Washington，D C：National Academy Press，1998.

[13] 曹英志，翟伟康，张建辉，等.我国海洋渔业发展现状及问题研究[J].中国渔业经济，2015，33(5)：41－46.
CAO Yingzhi，ZHAI Weikang，ZHANG Jianhui，et al.Study on the present situation and problems of marine fishery development in our country[J].Chinese Fisheries Economics，2015，33(5)： 41－46.

[14] 赵丽华.我国海洋渔业捕捞限额制度的实施研究[D].上海：上海海洋大学，2020.
ZHAO Lihua.Research on implementation of quota fishing system of marine fishery[D].Shanghai：Shanghai Ocean University，2020.

[15] 韦朋，王雪辉，马胜伟，等.我国南海区海洋捕捞现状分析[J].上海海洋大学学报，2019，28(6)：976－982.
WEI Peng，WANG Xuehui，MA Shengwei，et al.Analysis of marine fishing status in the South China Sea[J].Journal of Shanghai Ocean University，2019，28(6)：976－982.

[16] 张溢卓，高超.我国海洋捕捞总量管理制度浅析[J].渔业信息与战略，2021，36(1)：16－21.
ZHANG Yizhuo，GAO Chao.Analysis on the management system of the total amount of marine fishing in China[J].Fishery Information and Strategy，2021，36(1)：16－21.

[17] 王亚楠，韩杨.国际海洋渔业资源管理体制与主要政策：美国、加拿大、欧盟、日本、韩国与中国比较及启示[J].世界农业，2018(3)：78－85.
WANG Ya′ nan，HAN Yang. International marine fishery resources management system and main policies：comparison and enlightenment between the United States，Canada，European Union，Japan，South Korea and China[J].World Agriculture，2018(3)：78－85.

[18] 韩杨，CURTIS R，李应仁，等.美国海洋渔业捕捞份额管理：兼论其对中国海洋渔业管理的启示[J].世界农业，2017(3)：78－84.
HAN Yang，CURTIS R，LI Yingren，et al.The management of marine fishery share in the United States and its enlightenment to China′s marine fishery management[J].World Agriculture，2017(3)：78－84.