

我国渔业治理体系和治理能力现代化研究

蔡诗巍, 裴兆斌, 郭昕黎

(大连海洋大学海洋法律与人文学院 大连 116023)

摘要:在国家治理体系和治理能力现代化的背景下,渔业发展更应注重捕捞、养殖、加工制造及销售等环节的规范化、制度化、程序化,进而加速渔业治理体系和治理能力进程。但是渔业治理体系趋于现代化的进程中存在水产养殖业、捕捞业忽视可持续发展等问题,在渔业执法过程中也存在程序瑕疵。文章针对上述问题,提出水产养殖应当合理运用生态养殖技术,相关部门严厉规制捕捞行为以促进渔业可持续发展。建立完备的渔业监管体系以促使渔业执法过程更加科学化、合理化,维护渔民合法权益,有利于我国渔业长期稳定发展。

关键词:水产养殖业;捕捞业;现代化;监管

中图分类号:DF3;P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2021)11-0062-05

Research on Fishery Governance System and Governance Capability Modernization

CAI Shiwei, PEI Zhaobin, GUO Xinli

(School of Maine law and humanities, Dalian ocean university, Dalian 116023, China)

Abstract: Under the background of “national governance system and governance capacity modernization”, fishery development should pay more attention to the standardization and institutionalization of fishing, breeding, processing, manufacturing and sales, and procedures to accelerate the process of fishery governance system and governance capacity. However, in the process of fisheries governance system modernization, there are problems such as aquaculture and fishing industry neglecting sustainable development, and there are also procedural flaws in the process of fishery law enforcement. This paper addressed the above issues, and proposed that aquaculture should reasonably use ecological aquaculture technology, and relevant departments severely crack down on illegal fishing practices to promote sustainable fishery development. It was proposed that establishing a complete fishery supervision system to promote a more scientific and rational fishery law enforcement process and safeguard the legitimate rights and interests of fishermen would

收稿日期:2020-10-27;修订日期:2021-10-15

基金项目:2019 年辽宁省高等学校(境)外培养项目“海洋法律和政策中加合作研究计划”(2019GJWYB019);辽宁省教育厅 2019 年度科学研究经费项目“我省涉外渔业管控困境及法律对策研究”(DW201903);2020 辽宁省经济社会发展研究课题“辽宁省涉外渔业管控法律问题研究”(2020lsktjdzd-014)。

作者简介:蔡诗巍,硕士研究生,研究方向为刑法、行政法、海洋法研究

通信作者:裴兆斌,教授,博士,研究方向为刑法、行政法、海洋法研究

be conducive to the long-term and stable development of China's fisheries.

Keywords: Aquaculture, Fishing industry, Modernization, Supervision, Sustainable development

0 引言

推进渔业治理体系和治理能力现代化对我国国民经济发展具有重要作用。2019 年《中华人民共和国渔业法修订草案》(以下简称《渔业法修订草案》)详细规定涉及生产许可证、进出口管理等水产种质资源、养殖业、捕捞业相关问题,更加注重渔业资源增殖与保护,并且新增了监督管理一章,使得渔业治理体系更为科学、规范。然而,渔业监管过程中执法人员执法程序存在明显不合理,并且水产养殖业、捕捞业没有注重绿色、协调可持续发展,这些问题严重阻碍了渔业治理体系和治理能力现代化进程。笔者通过研究实践中阻碍渔业治理体系现代化进程的因素,提出注重养殖业、捕捞业可持续发展,完备渔业监管体系的对策建议。

1 渔业治理体系和治理能力趋于现代化

1.1 与全面深化改革的总目标相适应

改革开放以来,党中央用全新的视角审查国家治理体系问题,党的十八届三中全会公报指出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。该总目标的提出与中华民族长期以来的民族文化传统及我国当今经济发展状况息息相关,并将进一步推动社会和谐稳定发展,使得中国特色社会主义制度更加成熟。因此,我们需要在尽快提高各级行政机关工作人员工作能力的基础上,推动各行业发展体系趋向现代化。在此背景下,推进渔业治理体系和治理能力现代化。

长期以来的以促进经济增长为中心的发展方式已经不适合新时代强调创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。渔业在捕捞、养殖、加工制造及销售等环节提倡科学、合法。渔业行政主管部门在完善相应监管体制的同时应当注重相关部门工作体系的规范化、制度化、程序化,在维护国家管理体制的前提下保障渔民、船员的合法权益,进而促进社会和谐稳定发展。

1.2 渔业法修订草案充分体现渔业治理体系现代化

2019 年农业农村部办公厅出台《渔业法修订草案》。草案在总则后增加水产种质资源一章,将水产种质资源与现有的养殖业、捕捞业区分开来,养殖业和捕捞业相关规定更加细化、合理^[1]。整体上以总则为纲要,进而详细规定涉及生产许可证、进出口管理等水产种质资源、养殖业、捕捞业相关问题。更加注重渔业资源增殖与保护,在细化原有规定的基础上,增加影响水域生态工程环评及补救措施、渔业资源养护、水电工程建设等相关规定,并且增加了新的一章即监督管理。

农业农村部在开展水产品日常监管工作中,将其自身特点、内在规律充分与中国发展实际相结合。例如:生产、进口、出口、管理、经营水产苗种的全过程极为严密,技术要求较高,《渔业法修订草案》中强调了生产、进口、出口水产苗种需要满足严格的条件并取得渔业行政主管部门颁发的生产许可证,生产者应当详细记录生产水产苗种的过程并保存生产记录两年以便行政机关检查监管;未依法取得捕捞许可证、转让涂改捕捞许可证,规定的罚款数额明显增加,并且增加“三无”船舶的罚款处罚,没收的“三无”船舶可以就地拆解,拆解费用从船舶残料变价款中支付,余款按罚款处理。

综上,我国《渔业法修订草案》更加程序化、规范化、科学化,体现了国家对渔业治理体系和治理能力现代化的要求。一方面,由于经济高速发展,增加罚款数额显然科学合理,在维护国家监管体系、保护水产资源的同时,有利于更加有力地打击渔业违法行为;另一方面,内容规定得更加全面,渔业资源增殖与保护体现绿色协调发展,新增的监督与管理一章使得渔业监管体系愈加规范,法律责任规定更为细致,违法程度与处罚结果相适应,充分表明现代法治社会极为注重科学、合法、合理^[2]。

2 推进渔业治理体系和治理能力现代化进程中存在的问题

2.1 渔业发展过程中存在无度、失衡问题

我国水产养殖业在快速发展的同时也面临着

多重挑战,包括相关治理不完善、养殖业管理体制薄弱等方面^[3]。例如,为解决人工养殖水产品受病害影响、成活率较低等问题,我国养殖户习惯性滥用、多用抗生素,加之生产、进口、出口水产品的相关检验检疫机制的不完善,使得一些药品含量超标的水产品流入市场。此外,在水产养殖传统模式下,养殖户极为注重经济效益、忽视生态环境,除不合理的用药外,无限制、无节制地扩大养殖生产规模,在大量投放新鲜饲料的同时,未注重生态环境的保护^[4]。对自然栖息地的集中利用严重超出生态系统负荷,导致环境恶化、疾病暴发,这样的过度生产未注重协调经济发展和环境保护二者关系,严重违背了新时代推进生态文明建设和美丽中国建设的指导思想。

21 世纪以来,人们愈发重视开发利用海洋资源,捕捞强度日益增强,使得渔业资源衰退严重,海洋生态环境遭到严重破坏。首先,我国沿海地区渔业面临着资源缩减、比例失调、空间萎缩等问题。渔民在渔业生产过程中,持续捕捞天数过多、捕捞强度过大是导致渔业资源衰退的主要因素^[5]。虽然《中华人民共和国渔业法》严格禁止在禁渔区和禁渔期捕捞,以及严格禁止使用禁用工具或者禁用方法捕捞,但是渔民受经济利益驱使仍会选择在禁渔期以身试法,或用炸鱼、电鱼等严重破坏生态环境的方式违法捕捞。此外,随着科学技术的高速发展,如超声波以及高赫兹物理设备进行鱼群探测技术的广泛使用,使得捕捞经济效益有所提升,但却忽视了过度使用该技术造成的海洋生态系统紊乱^[6]。

2.2 渔业执法过程中存在程序瑕疵问题

执法实践中,执法人员对于违法捕捞且未达到犯罪程度的违法行为人往往会根据违法捕捞量的多少作出没收渔获物和违法所得或并处罚款的处罚决定。这样的执法程序忽视了调查行为人取得渔获物或违法所得的重要过程,依此作出的处罚结果未适当考虑到现存利益。在执法过程中执法人员需要查明违法当事人收购、养殖的水产品是否存在隐患,养殖环境、过程是否合法、合理,与他人签订水产品买卖合同是否成立且合法^[7]。从维护市场安全及保障合同当事人合法权益角度,变通适用

“法律责任”,合理选择处罚种类,例如,处以一定数量的罚款足以维护渔业管理秩序、打击过量收购水产品的违法行为时,就无须没收。考虑现存利益选择适当的处罚种类符合科学、合法、合理的理念,有助于推动渔业治理体系和治理能力现代化进程。

促进渔业治理体系和治理能力现代化要求行政机关在渔业执法过程中注重科学、合法、合理,做到严格公正执法,避免执法程序存在明显不合理^[8]。但在执法过程中确实存在不合规的地方,例如某些执法人员在现场调查取证时仅仅做了拍照处理,没有制作详细的现场检查笔录,现场检查笔录是记录违法所得、违法工具、涉案财产的最有力证据,后续补充的检查笔录不能作为违法处罚的依据^[9]。除此之外还存在细微的程序瑕疵,例如,在调查当事人之前未出示执法证件,以及在送达行政处罚告知书后未告知当事人有陈述申辩的权利。当然,如果执法程序仅存在轻微违法,在行政机关有充足证据可以补充的前提下法院会确认行政行为违法,不会撤销该具体行政行为^[10-11]。此外,根据《中华人民共和国行政处罚法》规定,行政机关对违法当事人处以较大数量的罚款之前,应当告知其有要求听证的权利^[12]。至于“数额较大”的界定,行政处罚法中没有具体规定,可以具体适用各省关于听证程序实施的办法或条例^[13],再根据农业部《关于渔业系统贯彻〈中华人民共和国行政处罚法〉实施意见的通知》相关规定,对当事人进行处罚^[14]。但是实践过程中存在执法人员作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前没有告知当事人有要求行政机关组织听证的权利。

3 进一步促进渔业治理体系和治理能力现代化

3.1 可持续发展是渔业治理体系现代化的重要环节

在全球海洋治理注重可持续发展的背景下,作为渔业重要组成部分的水产养殖业更应肩负可持续发展的使命,以促进渔业治理体系和治理能力现代化。水产养殖过程中,在不妥善处理的情况下会造成水域大面积污染等严重情况^[15]。对此笔者认为:①不能完全依靠水域自身调节能力,而应当通

过养殖水生植物以过滤水中大量有害成分。水生植物能够吸收富集水体中的氮、磷等物质、对有毒的化学污染物吸收降解,并且可以有效治理、调节和抑制水体富营养化,在改善水体质量的同时恢复水体生态功能。②水产养殖应当合理运用生态养殖技术,即池塘流水循环模式与集装箱可控模式。池塘流水循环模式即利用水泵提供氧气同时促进水的循环流动,再通过净化技术将残渣及时处理^[16]。集装箱可控模式是在集装箱内模拟生态池塘养护模式进行水产养殖,在集装箱内通过技术手段调控温度、湿度、营养成分,模拟水生品的养殖环境控制其繁殖情况,使得水产品可以突破生长周期的制约^[17]。这两种模式在合理养护水生品的同时,可以有效地控制水生品繁殖时间,并且可以循环利用水资源、尽可能减少污染排放,进而在经济和生态方面达到可持续发展目标。③水产养殖需要注意药品合法、适度投放问题。养殖过程为保证水生品的成活率,不可避免地投放适量抗生素类药品,但必须注意投放药品的数量及种类符合国内外法律规定,保障水生品的安全,以及水产行业的可持续发展。

随着过度捕捞导致鱼类产卵能力大幅度降低,人们逐渐意识到渔业资源可能面临枯竭。20 世纪后期至今国内外逐渐重视海洋捕捞业可持续发展问题^[18-19]。为避免过度捕捞造成严重后果,笔者建议:①应当给予从事捕捞业的渔民或企业合理的补贴,以保证渔民或企业在禁渔期有基本收入,并且对于遵守相关规定的捕捞大户给予鼓励,这样有助于在减少过度捕捞的同时降低非法捕捞水产品犯罪概率^[20]。此外,2020 年 10 月 1 日施行的《渔业捕捞许可管理规定》针对捕捞许可制度做了较为全面的修订,其中“一网通办”“捕捞许可权限下放”等规定,有利于促进渔业治理体系和治理能力现代化进程,但仍要注重防范在执行过程中出现省级渔业行政主管部门滥用权力等问题。②农业农村部可以出台专门针对捕捞业的规范性文件,对于过度捕捞或者在禁渔区、禁渔期使用禁用工具、方法且没有达到刑法中非法捕捞水产品罪入罪标准的捕捞行为,根据违法行为细节、严重程度细化处罚标准。③必须处理好非法捕捞的刑法衔接问题。对于非

法捕捞水产品罪中“情节严重”的规定,应当按照相关司法解释、立案规定严格处理。此外,根据案件性质、损害结果、社会危险性等因素的不同,合理适用没收非法财物、责令停产停业和罚款等行政处罚方式^[21]。在保护渔民合法权益的同时严厉打击非法捕捞行为,进而促进海洋捕捞业的可持续发展。

3.2 建立完备的渔业监管体系

从事水产养殖生产需要按照规定取得水产养殖许可证,水产苗种生产单位或个人必须取得水产苗种生产许可证,渔业行政主管部门进行资质审核并办理相关证件。在生产、养殖水产品过程中对其进行安全质量监管的工作由农业农村部总负责,地方各级渔业行政主管部门依据《水产养殖质量安全管理规定》监督处罚。在进出口水产苗种监管上,《渔业法修订草案》中增加检疫规定,具体按照有关动植物进出境检疫法律、行政法规的规定执行。

在此基础上,相关部门应当重视水产品质量监管的各个环节,在生产审批、生产记录、环境质量通报、鱼药使用程序、产品销售等方面形成完备、合理的监管体系,进而保证水产苗种、饲料、鱼药质量安全。此外,应当确保大型水产养殖场的生产秩序,严格监督水产品生产质量是否符合法定安全标准,防止不合格水产品流入市场,维护我国渔业持续稳定发展。再者,渔业行政主管部门可以组织水产技术推广人员到水产养殖场示范、讲解正确的饲料投喂、鱼药使用过程,防止水产养殖过程中出现过失违法用药^[22]。渔业行政主管部门注重对水产养殖过程的质量监管工作,细化生产、进口、出口水产品质量监管体系是促进渔业可持续发展的重要环节,使得渔业治理体系更为科学、合理、规范,进而推动渔业治理体系和治理能力现代化进程。

促进渔业治理体系和治理能力现代化需要完善渔业执法人员监管体系,进而提升渔业执法人员专业素养,促使渔业执法过程更为科学、合理,有助于维护渔民合法维权,维护我国渔业长期稳定发展^[23]。在《渔业法修订草案》中新增了监督管理一章,具体、详尽地规定了渔业执法人员的监管体系。明确县级以上人民政府渔业行政主管部门及渔政监督管理机构的各项行政强制权限,细化渔政执法

人员管理体制;要求执法人员通过指定考试,在执行公务过程中按照规定着装,佩带职衔标志、出示执法证件;设置举报处理制度,对正确举报执法人员违法行为的举报人给予奖励;将多次违规执法的工作人员纳入失信人名单;规定渔业行政主管部门及渔政监督管理机构和其工作人员不得参与和从事渔业生产经营活动。

对渔业执法人员规定详尽的管理体系有助于提高执法人员工作的积极性,在渔业执法体系中监管制度作为保障力量发挥着不可替代的作用。根据《渔业法修订草案》的指导思想,地方各级渔业行政主管部门可以根据当地渔业发展实际情况,制定关于渔业执法人员监管的规范性文件,并且积极鼓励群众举报执法人员真实违法行为。通过提升渔业执法人员的专业素养,使得渔业执法更为科学、合理。

4 结论

新时代,推进“国家治理体系和治理能力现代化”的指导思想深刻影响着渔业发展理念,渔业行政主管部门逐渐注重促进渔业治理体系和治理能力现代化进程。现行《中华人民共和国渔业法》对水产养殖业、捕捞业的规定较为泛泛,《渔业法修订草案》的出台充分体现了农业农村部愈发关注渔业治理体系的科学性、合理性。实践中,渔业发展虽然存在一定问题,但是通过不断推动渔业可持续发展,完备渔业执法工作人员、水产养殖质量监管体系,会使得渔业治理体系和治理能力更趋向现代化。科学、合理、规范的渔业治理体系有利于保障国内水产品质量安全,维护我国渔业进出口贸易稳定发展。

参考文献

- [1] 林锡能.关于《福建省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法修正案(草案)》的说明:2019年9月23日在福建省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议上[J].福建省人民代表大会常务委员会公报,2019(6):18—22.
- [2] 赵建英,高永平.全国人大常委会《渔业法》执法检查组到天津市换新水产良种场开展执法检查[J].渔业致富指南,2019(20):3.
- [3] 解晓峰,戴小刚.当今中国水产养殖业生态问题浅析[J].江西水产科技,2020(4):41—42.
- [4] 蔡诗巍,裴兆斌,郭云峰.非法生产、进口和出口水产苗种的法律责任及其完善[J].海洋开发与管理,2020,37(4):62—65.
- [5] 曾俊玲.浙江舟山渔业经济可持续发展及对策研究[J].财富时代,2020(3):118.
- [6] 王炳旭.近海捕捞渔业发展现状问题与对策[J].南方农业,2020,14(23):114—115.
- [7] 王洪亮.论合同的必要之点[J].清华法学,2019,13(6):122—134.
- [8] 赵岚.东南亚渔业纠纷与海洋安全治理[D].南京:南京大学,2019.
- [9] 胡杨,兰新根.强化属地管理 实现精准打击 新余市坚决遏制非法电鱼捕鱼行为[J].江西农业,2019(13):28—29.
- [10] 于磊.明显不当的行政行为研究[D].保定:河北大学,2018.
- [11] 周浩仁.“行政处罚明显不当”的行政诉讼研究:基于134份行政诉讼裁判文书的分析[J].西部法学评论,2019(4):57—67.
- [12] 张夏艺,孙利平,李婕,等.论行政处罚中陈述申辩程序的应用[J].中国卫生法制,2019,27(6):77—80.
- [13] 徐畅,裴兆斌,曲亚因.渔业法之“情节严重”认定标准[J].海洋开发与管理,2020,37(11):3—8.
- [14] 兆文.依法行政 认真执法 贯彻执行《中华人民共和国行政处罚法》的通知[J].中国卫生法制,1996(6):44.
- [15] 李建洪.水产养殖行业对环境的影响及其可持续发展[J].农业开发与装备,2019(10):95.
- [16] 殷焕忠.完善水产健康养殖措施保障水生态可持续发展[J].环境与发展,2019,31(9):206—210.
- [17] 同春芬,吴楷楠.多重目标、内在矛盾与治理失灵:我国海洋渔业治理的制度体系及其逻辑分析[J].中国渔业经济,2019,37(2):1—9.
- [18] 张红智.海洋捕捞业可持续发展及其指标体系研究[D].青岛:中国海洋大学,2007.
- [19] 李佳丽.我国海洋渔业资源治理制度研究[D].重庆:重庆大学,2016.
- [20] 辛艺.浙江省近海捕捞作业结构现状及调整策略研究[D].舟山:浙江海洋大学,2020.
- [21] 曲茵,裴兆斌,郭云峰.论渔业法之未取得或违反船网工具指标造船违法行为的法律责任[J].海洋开发与管理,2020,37(3):12—15.
- [22] 尚文超,王印权,曹勐,等.水产养殖科学用药与水产品质量安全对策[J].今日畜牧兽医,2021,37(7):55.
- [23] 王炎,裴兆斌.论渔业执法之当场处罚[J].海洋开发与管理,2020,37(7):33—37.