

俄罗斯远东地区渔业法律制度评析 及对我国渔业发展的启示

刘洋,白燕云,王悦

(大连海洋大学法学院 大连 116023)

摘要:为推动我国渔业法律制度的完善和渔业经济的发展,文章分析俄罗斯远东地区渔业法律制度及其实施情况、存在的问题和优劣势,并提出对我国渔业发展的启示。研究表明:俄罗斯渔业已形成较完备的法律体系,通过对远东地区渔业法律制度的不断完善,其渔业获得极大的恢复和成效;基于此,发展国内渔业组织、完善渔业立法、加强与俄罗斯的渔业合作以及完善渔业管理体制机制是促进我国渔业发展的可行性对策。

关键词:渔业;法律制度;渔业资源;渔业组织;国际合作

中图分类号:F307.4;P745;D912.4

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2021)08-0073-04

The Fishery Legal System in the Far East of Russia and Its Enlightenment to China's fishery Development

LIU Yang, BAI Yanyun, WANG Yue

(Law School, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

Abstract: In order to promote China's fishery law system and the development of fishery economy, this paper analyzed the fishery law system in the Far East of Russia, as well as its implementation, existing problems and advantages and disadvantages, and put forward the enlightenment to the development of fisheries in China. The results showed that Russia's fishery had formed a relatively complete legal system. Through the continuous improvement of the Far East fishery legal system, the fishery had been greatly restored and achieved great results. Therefore, developing China's fishery organization, perfecting China's fishery legislation, strengthening fishery cooperation with Russia, and improving China's fishery management system and mechanism were all feasible countermeasures to promote China's fishery development.

Keywords: Fishery, Legal system, Fishery resources, Fisheries organizations, International co-operation

收稿日期:2020-08-08;修订日期:2021-07-26

基金项目:渔业渔政管理局政策研究项目“俄罗斯远东渔业制度及管理体制”(07051903)。

作者简介:刘洋,副教授,博士,研究方向为法律和经济

通信作者:白燕云,硕士研究生,研究方向为海洋维权与执法

0 引言

俄罗斯于2004年颁布《渔业法》以来,又于2007年和2008年等多次对其进行修改和完善,主要包括增加捕捞配额、提高渔业产量、调整渔业政策、提高水产品自给率、完善渔业基础设施、发展海水养殖业、明确沿岸渔业义务、调整渔业管理体制、完善基本管理制度、加大违法惩罚力度和保障鱼类生存繁衍。此外,俄罗斯积极加入公海渔业与生态保护多边条约,积极主导双边协定构筑的合作体制,力图与各国通力合作,不断巩固其海洋大国地位。俄罗斯渔业法律制度的制定和完善使其基本实现海洋渔业资源保护的法制化,法律对渔业资源的保护取得很大成效。基于此,本研究以俄罗斯远东地区渔业为切入点,具体探究其渔业法律制度,从而对我国渔业及其法律制度的发展提供启示。

1 俄罗斯远东地区渔业法律制度及其实施

1.1 法律制度

为进一步开发利用远东地区渔业资源,俄罗斯于2010年制订《2010—2012年勘察加长期渔业开发计划》。2013年《远东渔业盆地渔业规则》采取一系列措施管制远东地区渔业资源^[1]。2016年卫星定位支持服务开始在远东地区渔业盆地发展,满足渔民的特殊需求。2017年《渔船装备TSC新程序》正式实施,渔业监测技术的革新以及生产者和服务供应商的参与提高了系统的可靠性和无故障运作能力。2013年《防止、遏制和消除IUU捕鱼的国家行动计划》通过许多法律行动避免渔业法律制度的不确定性,包括对IUU船只采取更严格的管制措施如增加刑事制裁^[2]。

目前俄罗斯远东地区渔业法律制度主要包括渔业资源基本管理制度、总可捕量制度(TAC)、个人捕捞配额制度(IQ)、非法捕捞制度(IUU)、个人不可转让捕捞配额制度(INTQ)、投资配额分配制度^[3]、渔业捕捞招标制度、捕捞限额制度、船网工具指标控制制度、捕捞许可制度、配额拍卖制度、渔业资源增值和保护制度以及渔业水域生态环境保护制度。上述法律制度集投入、产出、技术和经济等多角度于一体,既符合俄罗斯远东地区渔业管理的实际情况,又适应国际渔业管理的变化形势。

1.2 渔业管理的特点

俄罗斯远东地区的渔业法律制度在实践中已取得一定的成效,其渔业管理主要包括2个特点。①建立权力相对集中和领域广泛的综合管理机构。俄罗斯下设渔业管理局,其主要职能是负责全国的海洋捕捞、水产养殖、渔业资源保护、海岸带安全、海洋科研、鱼品质量、出口贸易、渔业立法和渔业资金的具体管理;2008年俄罗斯将“国家渔业委员会”更名为“俄罗斯联邦渔业署”,其在俄罗斯中央政府的领导下制定并出台一系列促进俄罗斯渔业发展的新渔业法规,包括提高渔业管理效率、调整渔业税收政策、增加政府对渔业的财政支持、加强渔业基础设施建设、兴建水产品加工厂和提高水产品自给率等。②制定并有效实施先进管理制度。俄罗斯是渔业大国,通过积累管理经验和引入先进管理理念等方式建立和完善渔业管理制度并严格实施,保障渔业管理的主体和客体相辅相成并取得显著效果,从而实现俄罗斯远东地区渔业资源的恢复和发展。

1.3 存在的问题

俄罗斯远东地区渔业法律制度建设虽取得进展,但仍存在立法不完善和现有制度未能全面执行等突出问题,导致非法捕捞现象仍十分严重,同时水产品捕捞和加工业仍不能有力吸引国内投资。

(1)渔业法律制度体系处在转型时期,亟须进一步完善。目前俄罗斯远东地区渔业领域的法律较多,在渔业管理、监督和资源保护等方面都有强制性规定,但仍存在“重实体而轻程序”的问题,主要表现在缺乏规范性操作程序。同时仍存在较多的法律空白,导致政府部门之间的工作不够协调,降低行政效率。

(2)缺乏现代化的渔业设备和技术,影响渔业产量。俄罗斯远东地区的渔业生产和加工较为落后,主要原因是没有先进的渔业设备和技术,加之渔业基础设施不够完善和资金匮乏,渔业设备和技术不能及时得到现代化的改进,导致远东地区渔业失去投资吸引力,从而降低渔业发展的竞争力。

(3)现有的渔民组织较为分散,与政府的协调不到位。远东地区渔业市场缺少行业化的组织程

序,渔民和各类渔业组织之间的联系不够紧密,大大降低渔业生产的产量和效率。加之政府与渔业企业之间的互动微乎其微,政府、企业和渔民之间的协调程度低,影响远东地区渔业的发展。

(4)渔业主管部门的行政管理职能弱化。俄罗斯远东地区渔业法律制度的制定和实施之间仍有差距,内部法制建设尚不能适应客观实际的发展需求。

(5)贪污腐败未能根除。在俄罗斯远东地区渔业发展态势良好的情况下,仍有政府贪污腐败的现象发生,导致渔业发展受到阻碍。

1.4 优势和劣势

作为渔业大国,俄罗斯通过建立和完善远东地区渔业法律制度,渔业发展取得明显成效。例如:在立法上,通过数次修订法律,细化和量化管理范围和管理对象,不断加大处罚力度,有力保护渔业资源和维护渔业秩序;在执法上,严格实行捕捞限额制度和收缴分离制度,不断规范执法行为;在管理体制上,多次改组渔业管理部门,颁布并修订《俄罗斯联邦渔业署管理条例》,明确并完善管理职能。

与此同时,俄罗斯远东地区渔业法律制度也面临一些实践困境。例如:国内渔业组织发展不足且具有局限性,严重制约政府与渔业组织之间形成良性的互动关系;渔业立法仍不完善,与渔业资源保护法治化之间还有相当长的距离;渔业多头管理的协调程度和效率均不高。

2 对我国渔业发展的启示

俄罗斯远东地区渔业发展的优势为我国渔业发展提供宝贵经验,其渔业法律制度的实践困境也对我国渔业发展有所警示。为促进我国渔业的专业化、社会化和法治化发展,亟须借鉴经验和吸取教训。

2.1 发展国内渔业组织

渔业组织形式是渔业生产关系的直接体现,合理的渔业组织形式是提高渔业生产效率的重中之重^[4]。因此,我国渔业的迅速发展离不开专业渔业组织的保驾护航。

2.1.1 加强政府领导,积极推进渔业组织建设

政府设立专门机构,对渔业组织进行统一的安

排和调度;除专项财政资金支持外,发挥政策导向作用,加大对渔业组织的支持力度,激发渔业组织的积极性。

2.1.2 完善渔业组织职能,增强其参与度

培育功能完备的渔业组织,提高服务效率,构建多元化和集体化的渔业组织服务体系;充分发挥资源整合职能,将边缘渔业组织的力量纳入渔业组织服务体系,促进渔业组织之间的高效交流与合作,形成渔业组织相互协作的良好氛围。

2.1.3 优化渔业组织内部管理

加强渔业组织制度建设,及时修订管理制度以保证其适用性和灵活性,保障渔业组织的正常运作;加强渔业组织能力建设,增强其在资金、人才和专业技能等方面的独立性;完善渔业组织长效管理机制,尤其加强过错调查、考核和奖惩等内部监督机制建设。

2.2 完善渔业立法

随着我国渔业的快速发展,渔业立法的缺陷不可避免。法律制度的缺失导致我国渔业资源受到水体污染的威胁、近岸海域捕捞强度过大以及水产养殖缺乏规划和管理。因此,应不断填补渔业法律空白,加快制定配套法律法规;建立健全渔业环境影响评价和环境保护监督管理制度,完善水污染事故调查处理制度;完善我国渔业贸易体系,加大进出口力度,借鉴先进的价格机制、竞争机制和供求机制,提高我国水产品的国际竞争力。

2.3 加强与俄罗斯的渔业合作

2.3.1 投资与劳务合作

俄罗斯的东部发展战略和相关优惠政策对外国在远东地区的投资给予极大鼓励,我国应抓住这一机遇,积极开发利用俄罗斯远东地区渔业资源。在劳务合作方面,可对渔业产业工人进行更有针对性的技能培训,为中俄渔业合作和两国渔业的发展提供支持。

2.3.2 渔业技术合作

2000年俄罗斯《关于科学技术领域国际合作发展方向的政策文件》提出将与中国在海洋学和生物制药研究领域开展合作。2015年在“两江流域”合作机制的推动下,四川省内江市渔业局、湖南省新

丝绸之路中俄投资促进有限公司与俄罗斯淡水渔业科学研究院签署《四川省内江市现代渔业科技开发产业化项目》，并成功合作完成多个项目。

2.3.3 水产养殖与资源保护合作

我国可发挥自然地理优势，与俄罗斯在水产养殖与资源保护领域开展合作，保护渔业生态环境，促进两国渔业再生产。1994年中俄签署《黑龙江、乌苏里江边境水域水生生物资源保护、调整和扩散合作议定书》，此后双方在渔业生产、资源节约、渔业管理和打击边境水域非法捕捞等领域开展合作，并取得积极成果。

2.3.4 水产品贸易合作

俄罗斯远东地区与我国东北地区接壤，可在边境地区设立水产品贸易区。目前吉林省东部的珲春市已成立中俄交流商品展示交易中心，主要展示和销售俄罗斯进口商品，极大地促进两国的水产品贸易。

2.3.5 旅游渔业合作

大连市是我国东北地区重要的经济、港口、工业和旅游城市，环境优美，气候宜人，空气质量优良，荣获“国际花园城市”和“中国最佳旅游城市”等美誉，每年吸引大量俄罗斯游客前来旅游度假。大连市不断加强对俄罗斯的旅游宣传，多家旅行社参加在俄罗斯举行的旅游交流会议，有力促进大连市与俄罗斯开展旅游渔业合作。

2.4 完善渔业管理体制机制

2.4.1 加强渔业集中管理

我国各地方政府对渔业法律法规和政策的解读以及渔业管理行为存在差异，因此完善渔业管理体系迫在眉睫。应加强中央垂直管理，同时积极拓展渔业管理的外延，将模块化管理转化为网络化管理，通过整合投入维护、开发利用、生产加工和流通过等资源，建立全方位的渔业网络管理系统^[5]。

2.4.2 优化渔业资源开发布局

落实国家海洋主体功能区规划，科学统筹自然

资源配置，根据开发状况采取不同的开发强度和措施；加强对专属经济区、大陆架和深海海底渔业资源的勘探开发，优化渔业产业结构，提高渔业资源的综合利用效率。

2.4.3 坚持开发与保护并重

加强渔业资源调查和规划，持续推进海洋环境保护^[6]，加强对渔业资源的有序、集约和循环利用；做好渔业项目对生态环境影响的评估工作，强化监督执法；加大生态修复力度，科学合理开发利用渔业资源。

3 结语

对于沿海国家来说，渔业法律制度不仅与国家经济发展和资源开发密切相关，而且与国家综合实力甚至战略安全密切相关。俄罗斯充分认识到这一点，不断完善远东地区渔业法律制度。我国是海洋大国，渔业资源丰富且经济价值巨大，应借鉴俄罗斯远东地区渔业法律制度建设的经验并吸取教训，充分发挥渔业资源的价值，实现我国渔业的快速可持续发展。

参考文献

- [1] 辛亚梅.俄罗斯远东地区渔业的现状、问题和前景[D].哈尔滨:黑龙江大学,2013.
- [2] 缪圣赐.俄罗斯大幅增加鄂霍茨克海狭鳕 TAC[J].渔业信息与战略,2015(4):315.
- [3] 王茜,李励年,熊敏思.俄罗斯渔业现状及发展趋势[J].渔业信息与战略,2017(4):302-306.
- [4] 李非凡.我国渔业生产组织方式的制度与变迁[D].南京:南京农业大学,2016.
- [5] 宋增华.关于我国海洋资源管理体制的改革建议[N].中国海洋报,2006-12-05(3).
- [6] 曹忠祥.基于区域视角的海洋经济空间布局思考[A].高之国,张海文.海洋国策研究文集[M].北京:海洋出版社,2007:29-33.