2018 年 第 9 期 海洋开发与管理 17

# 可持续发展视阈下我国海洋伏季休渔制度研究

曲亚因,裴兆斌,杨斯婷

(大连海洋大学法学院 大连 116023)

摘要:海洋伏季休渔制度是一项重要的渔业资源养护管理制度。该制度自1995年实施以来取得了良好的效果,同时在国际上也产生了积极的影响。作为渔业管理领域中最为重要的制度之一,海洋伏季休渔制度目前只是一项渔业政策和措施,并没有上升到国家的法律和法规层面,该制度的效力远不能从根本上解决我国海洋渔业资源养护和可持续发展的问题。因此,文章对海洋伏季休渔制度的具体内容进行了深度分析,从法律与政策的关系出发,通过探讨国家立法、执法以及渔民守法等方面存在的问题,指出海洋伏季休渔制度作为一项渔业政策向法律和法规转变的必要性和条件,建议推动伏休政策的立法转变、加强渔业执法监督体制和加强政府对渔民的扶持政策。旨在进一步促进实施该制度,为海洋渔业资源的可持续发展服务。

关键词:可持续发展;海洋渔业资源;海洋生态环境;伏季休渔制度

中图分类号:D912.6;P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2018)09-0017-10

# Legal Consideration on China's Summer Marine Fishing Moratorium System: in the Perspective of Sustainable Development

QU Yanan, PEI Zhaobin, YANG Siting

(Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

Abstract: The summer marine fishing moratorium system is an important maintenance and management system of fishery resources. Since its formal implementation in 1995, it has achieved a great of good effects and had a positive impact on the international community. As one of the most important system in the field of fisheries management, the summer marine fishing moratorium system has never risen to national laws and regulations, and it is only a fishery policy or measure at present, and it which cannot fundamentally solve the problems of the conservation and sustainable development of the marine fishery resources. Therefore, this paper carried out a deep analysis on the specific content of the summer marine fishing moratorium system, starting from the rela-

**收稿日期:**2018-02-01**;修订日期:**2018-07-25

基金项目:教育部备案 2017 年度国别与区域研究中心项目"海洋法律与政策东北亚研究中心"(GQ17091);2017 年度辽宁经济社会发展立项课题(2018lslktyb-015);2016 年辽宁省教育厅科学研究项目(w201607);2016 年度校级教育教学改革研究重点项目(大海大校发〔2017〕14 号 -7);2016 年大连海洋大学社科联立项课题(2016xsklzd-09).

作者简介:曲亚囡,讲师,博士,研究方向为国际法、国际海洋法

通信作者:裴兆斌,教授,博士,研究方向为行政法与行政诉讼法、海上维权执法等

tionship between law and policy. The necessity and condition that summer marine fishing moratorium were pointed out as changing a fishery policy to laws and regulations by discussing the existing problems in the aspect of legislation, law enforcement and fisherman's observance of the law. It is suggested to promote the legislative transformation of summer fishing moratorium system, strengthen the construction of fishery law enforcement supervision system, and strengthen the government's support policies for fishermen, Aiming to further improve the system and make service for the sustainable development of marine fishery resources.

**Key words:** Sustainable development, Marine fishery resources, Marine ecological environment, Summer fishing moratorium system

# 0 引言

海洋渔业资源作为一种可再生资源,其可持续 发展应当建立在合理开发利用的基础之上。我国 是全球第一水产养殖大国,也是全球最大的海洋捕 捞国家。近年来,近海渔业的过度捕捞问题成为制 约我国海洋渔业资源可持续发展的重要原因,渔业 资源呈现普遍的衰退趋势。1995年我国正式将海 洋伏季休渔确定为一项管理制度,主要针对近海渔 业资源和渔业生产实际情况,为缓解不断增多的渔 船数量以及捕捞强度过高等现象对海洋渔业资源 和海洋环境造成的压力,而采取的专门的渔业管理 制度。

2017 年是我国实施海洋伏季休渔制度的第 22 年,同时也是全国实行统一休渔的第一年。为进一 步贯彻落实《中国水生生物资源养护行动纲要》和 中共十九大关于生态文明建设、美丽中国建设的要 求,更好地加强海洋渔业资源保护,2017年年初农 业部又对海洋伏季休渔制度做出重新调整和确定, 不仅延长了休渔时间、扩大了休渔范围,而且执法 力度也空前严格,调整后的休渔制度也被称为"史 上最严"休渔制度。据统计,2017年休渔以来全国 累计出动执法人员 46.1 万人次,车辆 5.5 万辆,船 艇 4.9 万搜,海上巡查里程达 80 万 n mile 余,查办 违规违法案件7427起,处理涉案人员10343名,其 中移送司法机关处理的人员 1 369 名。全年累计清 理取缔涉渔"三无"船舶7000艘、"绝户网"40余万 张,比 2016 年分别增长约 10%和 160%[1]。2017 年的执法力量和规模都超过往年,上半年我国海洋 捕捞产量同比减少 18%[2]。新的休渔制度实施后, 渔业资源数量明显增加、渔业生物群落和主要经济 鱼类有所改善、幼鱼补充能力明显提高。

# 1 海洋伏季休渔制度的基本情况

1995年经国务院批准,属中国管辖一侧的黄海、东海在6—9月实施休渔制度,后扩大到12°N以北的南海海域。经过长期的渔业管理实践,农业部根据我国海洋渔业资源的实际情况,不断调整并进一步完善了伏季休渔制度的相应规定,目的是促进对渔业资源和海洋环境的有效保护,最终实现渔业资源的可持续发展。多年实践表明,海洋伏季休渔制度是在维持我国现有渔业资源的基础上,对现阶段的渔业发展结构进行不断调整的一项最有效的渔业管理制度。

# 1.1 我国海洋伏季休渔制度的演进

# 1.1.1 初步实施阶段(1995-1998年)

1995年,我国农业部开始对黄海和东海海域实施伏季休渔制度。该制度规定每年7月1日至8月31日在东海、黄海海域实施全面的休渔制度,同时禁止拖网和帆式张网渔船进入27°N以北至35°N以南的黄海、东海海域从事渔业生产作业;9月1日至10月31日,拖网渔船可以在机动渔船拖网禁渔区线向东平推30 n mile 线以东的海域作业,但必须实施幼鱼比例检查的制度<sup>[3]</sup>。1998年,农业部在总结实践经验的基础上,对1995年的海洋伏季休渔制度具体内容作了修改,把东海海域和黄海海域南部的休渔期延长为3个月,同时扩大了休渔范围。

### 1.1.2 全面实施阶段(1999-2009年)

为了进一步保护海洋渔业资源,促进资源的可持续发展,农业部于1999年提出了"零增长"的海洋捕

捞计划产量目标。并决定每年6月1日0时至7月31日24时,在12°N以北的南海海域(包括北部湾)实施海洋伏季休渔制度,至此该制度在整个中国海域得以实施。

### 1.2 我国海洋伏季休渔制度的内容

### 1.2.1 休渔时间

我国海洋伏季休渔时间如表1所示。

表 1 我国海洋伏季休渔时间

海域范围	起止时间		
35°N 以北的渤海和黄海海域*	5月1日12时至 9月1日12时		
35°N-26°30′N 之间的黄海和东海	5月1日12时至		
海域*	9月16日12时		
26°30′N 至"闽粤海域交界线"的东海	5月1日12时至		
海域*	8月16日12时		
12°N 至"闽粤海域交界线"的南海海 5月1日12时至			
域(含北部湾)	8月16日12时		

注:本表来自中华人民共和国农业农村部渔业渔政管理局 2018 年 2 月 9 日发布的《农业部关于调整海洋伏季休渔制度的通告》。在上述\*海域范围内,桁杆拖虾、笼壶类、刺网和灯光围(敷)网休渔时间为 5 月 1 日 12 时至 8 月 1 日 12 时.

# 1.2.2 休渔范围及作业类型

新的海洋伏季休渔制度规定的休渔范围包括: 渤海、黄海、东海及北纬 12°N 以北的南海(含北部湾)海域。同时规定休渔的作业类型为除钓具以外的所有作业类型,为捕捞渔船配套服务的捕捞辅助船同步休渔。

# 1.3 我国海洋伏季休渔制度的效果分析

# 1.3.1 社会评价

海洋伏季休渔制度实施以来,社会各界对渔业资源养护和海洋环境保护不仅强化了自身意识而且逐步内化成一种自觉行为,取得了良好的社会效果。为了满足沿海地区渔民的实际需求,各级渔业主管部门积极创造条件,充分利用休渔期为广大渔民提供培训,不仅提高了渔民的综合素质,而且也提高了渔业生产安全意识,丰富了渔民文化生活,为海洋伏季休渔制度的后续实施营造了良好的社会氛围。与此同时,在长期广泛的宣传教育下,目前绝大多数渔民能够自觉遵守休渔规定,主动支持

渔业行政执法部门的相关检查工作,同渔业执法人员共同维护休渔秩序。从传统渔业的捕捞观念到现在的多方位发展观念,广大渔民主动调整适应渔业捕捞结构,不仅加速了渔业资源种类的合理利用和远海渔场的资源开发,而且在促进经济效益发展方面也取得了显著的成绩。

# 1.3.2 法律评价

我国海洋伏季休渔制度已经具备了一定的法 律理论和实践基础。例如,《中华人民共和国渔业 法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人 民共和国港口法》、国务院 2006 年发布的《水生生物 资源养护行动纲要》以及《中华人民共和国刑法》中 关于非法捕捞水产品罪的规定,均对休渔期捕捞管 理制度、渔船、渔具使用以及违反法律法规后应当 承当的法律后果等做出了相关的规定。虽然这些 法律、行政法规、部门规章和纲要在执法层面上缓 解了我国伏季休渔期海洋捕捞中存在的不同程度 的现实问题,但同时也反映出在该制度的实施过程 中所依据的法律效力等级明显不高,国务院的部门 规章以及各省、市、自治区地方性法规和政府的渔 业政策占主导地位,更缺少专门性的立法。在海洋 渔业资源保护、海洋渔业捕捞、水产品质量控制与 销售等方面尚未建立起完善的渔业法律体系及相 关配套规定。若仅通过各类法律规范中的少量条 文来规制伏季休渔制度存在的问题,久而久之必然 会导致我国海洋渔业捕捞过度、海洋环境恶化等现 象日益严重。

# 1.3.3 国际评价

我国海洋伏季休渔的范围覆盖黄渤海区、东海区、南海区、沿海、沿江多个省(市、自治区)以及香港、澳门特别行政区。其休渔范围之广、捕捞渔船及渔民数量之多、海洋渔业管理及海上执法任务之重,堪称世界之最。但我国沿海各级政府对此予以高度重视,各地海洋渔业系统狠抓监管,将休渔执法工作作为全年海洋渔业工作重点,把伏季休渔管理从部门行为上升到政府行为,这一方面充分体现了中国政府在保护海洋渔业资源方面的态度和决心;另一方面也很好地展现了中国政府作为一个负责任政府的形象。由于渔业资源具有跨界洄游的

性质,我国海洋伏季休渔制度的长期、稳定、有效实施使得周边国家也能够无偿分享我们的休渔成果,这在国际社会上不仅引起了良好的反响,而且树立了中国政府保护渔业资源、保护海洋生态环境、促进渔业可持续发展的国际形象。尤其在新形势下,为进一步与周边国家开展渔业双边或多边会谈奠定了良好的基础,提高了中国政府的国际威望。

# 1.4 我国实施海洋伏季休渔制度的重要意义

# 1.4.1 保护海洋渔业资源的需要

海洋伏季休渔制度对确保鱼类种群的生长和繁殖具有极其重要的意义,是保护海洋渔业资源的需要。每年的三伏季节是大多数经济鱼类产卵的高峰期,在此期间实施休渔制度,一方面能够避免渔民作业对鱼类产卵群体的破坏,从而确保其正常的产卵和孵化,仔稚鱼也可以安全地成长和发育,最终顺利度过敏感期;另一方面,三伏季节海水温度较高,饵料丰富,鱼类摄食强烈,个体生长迅速,在休渔期间,补充群体得以增加,渔业资源总量得以恢复。海洋伏季休渔制度的有效实施不仅为鱼类繁衍和幼鱼成长提供了足够的空间和时间,而且使得渔业资源得到明显的恢复性增长。

# 1.4.2 保护海洋生态环境的需要

海洋伏季休渔制度是保护海洋生态环境的需要。在休渔期和休渔区,我国各级渔业主管部门限制了对幼鱼资源造成严重破坏的各类渔具和捕鱼方式,由于减少了拖网等休渔渔具对海洋生物栖息环境的破坏,因此人为破坏渔场的因素在一定时间和空间范围内能够得到有效的控制,海洋生态环境也会相应地随之改善。

# 1.4.3 促进海洋渔业资源可持续发展的需要

海洋生物的繁殖期和幼体生长期一般在夏季, 伏季休渔制度有效地保护了海洋生物资源的产卵 群体和幼体,一定程度上扩大了海洋生物资源群体 基数,增加了海洋生物资源的多样性,改善了渔业 资源的发展结构。根据相关报道,每年伏季休渔期 过后,黄、渤海的对虾、梭子蟹以及其他渔业资源的 质量都有明显好转,东海的带鱼平均资源量相对于 休渔以前也有明显提高。此外,南海和北部湾渔场 的渔业资源均有明显恢复。伏季休渔期大幅减少 了拖网等渔具对海洋生物栖息环境造成的破坏,有 利于促进海洋渔业资源的可持续发展。

### 1.4.4 加强海洋渔业管理与执法的需要

海洋伏季休渔制度是我国渔业管理体系中最 为重要的制度之一,为了保障该制度的有序实施, 全国海警、渔政部门在每年伏季休渔期间的执法行 动中密切协作配合,根据各海区的实际情况,加强 海警、渔政力量统筹和行动协调,持续加大休渔执 法以及监管力度,形成高压震慑态势,全力保证休 渔期间休渔海域的秩序,这对于加强海洋渔业管 理、提高综合执法素质具有重要意义。

# 2 我国海洋伏季休渔的立法与实践

### 2.1 我国海洋伏季休渔的立法

纵观我国法律体系不难发现,在我国宪法中并 没有关于伏季休渔、海洋捕捞、渔业资源等问题的直 接规定。相关条文规定例如宪法第九条、第二十六 条,虽然没有专门有针对性的宪法规定,但是这两个 条文对渔业捕捞以及渔业过度捕捞产生的不利后 果提供了原则性依据。《中华人民共和国刑法》第 三百四十条规定了违法捕捞的刑事责任。《中华人 民共和国环境保护法》在其总则的第二条规定了海 洋是环境的一部分,因此任何对海洋造成污染以及 对海洋资源造成损害的行为均应受到环境保护法 的调整,同时也说明海洋捕捞作为开发海洋资源的 一种手段,对其所造成的环境和生态系统的破坏应 当受到环境保护法的规制。环境保护法在强调保 护海洋环境、渔业资源的同时也要加强对海洋捕捞 这种行为的规范。《中华人民共和国渔业法》第五 章规定了违法的法律责任,对违法捕捞等行为进行 了法律规制。目前,我国渔业立法主要以《中华人 民共和国渔业法》和《中华人民共和国渔业法实施 细则》为统领,配套以相关的规范性法律文件与非 规范性法律文件(表 2)。

### 2.2 我国海洋伏季休渔的实践

优良的自然环境和丰富的渔业资源,使我国成为世界海洋文明古国<sup>[4]</sup>。早在夏朝,就有渔民以在东海捕鱼来维持生计。20世纪50年代初我国的渔业政策是鼓励发展海洋渔业生产,提倡引进新的捕鱼技术。此时渔业尚处在发展初期,国家采取渔业

扶持发展措施,大力增船添网,增大捕捞力量,使渔业生产迅速恢复。直到50年代末至60年代,因为控制捕捞量的问题一直被人们所忽视,渔业生产原本应控制在"零增长"的水平的,反而不停歇地追求"正增长",所以导致后来捕捞量严重失控,资源开发过度频繁。正如科学家 Kesteven 所言:"如果在早期发展阶段,渔业捕捞量失控,导致渔业资源的过度开发,那么进入稳定期以后,资源数量显著下降,总渔获量和单位捕捞力量渔获量都随之下降,

渔业经济效益就会变差"。20世纪70—90年代,中国渔业进入发展的稳定时期。尤其自1992年开始,我国广泛参加国际会议和国际组织的活动,水产部门结合我国实际情况,更新理念、确定新的发展方略,推进渔业发展迈上新的台阶。我国海洋伏季休渔的相关文件如表2所示,这些法律、行政法规、部门规章、政策指南以及相关的部门工作文件在一定程度上成为引领和指导我国海洋渔业资源可持续发展的重要文件。

表 2 我国海洋伏季休渔的立法与文件

实施日期	发布单位	文件名称	主要内容	效力级别
1955年6月8日	国务院	《关于渤海、黄海及东海机轮拖网渔业禁渔期的命令》	我国第一部有关渔业资源 管理的正式法规	其他规范性文件
1957年8月16日	水产部(已变更)	《国务院关于渤海、黄海及东海机轮拖网渔业禁渔区的命令的补充规定》	补充规定	其他规范性文件
1979年2月10日	国务院	《水产资源繁殖保护条例》	我国第一部关于渔业资源 保护的正式法律文件	行政法规
1986年7月1日	全国人大常委会	《中华人民共和国渔业法》	已被修改(2013年)	法律
1987年10月19日	国务院	《中华人民共和国渔业法实施细则》	对于执行《渔业法》的有关 条款做了具体明确规定	行政法规
1996 年	国家海洋局	《中国海洋 21 世纪议程》	提出中国海洋事业可持续 发展的战略	政策指南
2009年3月2日	农业部	《农业部办公厅关于加强 2009 年海洋 伏季休渔管理工作的通知》	工作通知	其他规范性文件
2014年4月21日	农业部	《农业部办公厅关于做好 2014 年海洋 伏季休渔工作的通知》	工作通知	其他规范性文件
2014年1月1日	农业部	《农业部关于调整黄渤海区刺网体渔时间的通告》	黄渤海区刺网休渔时间	其他规范性文件
2017年1月19日	农业部	《农业部关于调整海洋伏季休渔制度的 通告》(2017)	重新调整确定的海洋伏季 休渔制度	其他规范性文件
2018年2月9日	农业农村部	《农业部关于调整海洋伏季休渔制度的 通告》(2018)	重新调整确定的海洋伏季 休渔制度	其他规范性文件

注:根据北大法宝官方网站整理.

# 3 国外海洋休渔制度的借鉴

澳大利亚、芬兰、加拿大、冰岛等渔业发达国家 不仅普遍推行休渔政策,而且措施及其严厉。实践 证明其休渔措施在增加资源量、提高渔获质量和削 减成本等方面均取得了良好的效果。这些渔业发 达国家对本国的海洋渔业资源的保护和对渔业的 管理主要是通过完善立法、加强执法监管等方式实 现的,因此成功的经验值得我国借鉴。

### 3.1 韩国

韩国在过去30年针对海洋渔业资源可持续发

展进行了有效的管理和投入,帮助、引导广大渔民转产、转业,对失渔、失海问题给予相应补偿,提高 渔业生产效率,有效解决了韩国海洋渔业资源开发 和渔业永续发展问题。

就休渔制度而言,韩国实行资源恢复性的季节性休渔。每年的6—8月为韩国季节性的休渔期,韩国专属经济区的主要渔场开始实行禁渔政策。在休渔期间,执法部门对非法捕捞行为采取严厉措施加以监管和处理,任何渔民或者船东若进行非法捕捞都将受到严厉的处罚。在韩国具体负责实施禁渔政策的部门为海洋水产部下属的渔业资源局,其主要针对本国近海渔业、养殖业、水产资源以及水产品的生产和加工进行有效的管理和调整,取缔非法的渔业生产,同时负责与周边国家签订和执行各类渔业协定。在每年的禁渔期,韩国渔业资源局联合水上警察厅对违反禁渔规定的渔民或者船东进行限制和处罚,并责令其停止非法捕捞行为。

此外,韩国严厉打击和禁止流网捕捞行为。所 谓流网捕捞,又被称为"幽灵捕捞",即借助浮子和 沉子,使网衣或多或少地保持垂直,让其漂浮在水 面或水中以缠住鱼类的一种作业方式[5]。流网捕捞 行为不仅严重破坏海洋生态环境、损害海洋生物资 源,而且给航行安全带来极大的安全隐患。在1989 年联合国大会第44届会议上,澳大利亚等19个国 家的代表团,就禁止在公海使用流网作业的问题进 行了为期6周的协商,达成了一致性的决议,并在同 年 12 月 22 日第 85 次全体会议上通过[6]。该决议 呼吁国际社会所有成员国在保护和管理海洋生物 资源上要加强合作,有关专门机构应紧急研究大型 流网作业对海洋生物资源造成的影响,并立即采取 行动,逐步减少流网捕鱼活动,到1992年6月30日 暂禁所有大型流网作业。对此,韩国从保护全球海 洋资源的角度出发,对来自公海非法捕捞的水产品 不予进口,以此达到打击非法捕捞、保护海洋渔业 资源的目的。

# 3.2 挪威

挪威拥有世界上最肥沃的渔场,是世界上最大的海产品出口国之一,也是世界上最早设立独立渔业部门的国家,在渔业管理方面有着非常丰富的经

验。挪威渔业局成立于1900年。1946年成立渔业部,在2004年更名为挪威渔业及海岸实务部。在挪威渔业的长期发展中,政府逐步认识到依法治渔的重要性,因此在海洋渔业捕捞、水产品养殖与质量控制和销售方面以及海洋渔业资源保护等方面均进行了比较完善的立法,建立了较为成熟的渔业法律法规体系。同时,挪威制定了严密的渔业监管链条,从捕捞、养殖到产品加工,从渔民自发组织监管到政府职能部门监管,从渔业研究到渔业教育,逐渐形成了一条完整的良性监管链条来推动挪威海洋渔业的可持续发展。

此外,由于鱼群具有在不同海域的流动性,因 此在加强现有的鱼群管理方面,挪威政府非常重视 与其他国家的国际合作,先后与俄罗斯、冰岛等国 家签订了捕鱼协定,也加入了许多地域性的渔业组 织和国际性组织。

### 3.3 马来西亚

马来西亚作为一个农业国,海洋渔业在整个农业中占据重要的地位,在提供就业机会、挣取外汇等方面为国家的经济发展发挥重要作用。

马来西亚政府在 1985 年制定并实施了全国的 渔业发展方案; 1992 年又对该方案进行补充和修 订。方案指出渔业资源的开发利用必须建立在可 持续发展的基础之上。在渔业资源捕捞方面, 马来 西亚《渔业法》规定在马来西亚水域从事捕捞行为 必须持有有效的许可证, 同时在进行捕捞作业的过 程中也不得违反许可证中所规定的各种作业条件。 任何违反《渔业法》规定的主体, 除被处以罚款以 外,将吊销其渔业许可证, 若属于次要违法行为, 除 被罚款以外, 在不超过 5 年内将丧失拥有许可证的 资格。

在对外国船舶进行管理方面,严格规定除该外国政府与马来西亚签有协议或者该外国渔船持有马来西亚政府颁发的捕捞许可证外,任何外国渔船不得在其水域内进行捕鱼活动或者试图进行捕鱼活动。同时,如果未经马来西亚渔业局局长书面批准,该外国渔船也不得在其渔业水域内装卸任何鱼货、燃料或者补给品,也不得转运鱼货。马来西亚的一系列渔业管理制度及相关政策和法律规定对

于保护海洋渔业资源起到举足轻重的作用。

# 3.4 加拿大

1990年,北大西洋的渔民捕捞到超过 20 万 t 的 鳕鱼;然而在 1992年,他们却几乎一无所获<sup>[7]</sup>。鳕 鱼捕捞的崩溃造成成千上万的加拿大渔民和工厂 工人失去工作,北方鳕鱼渔业也就此一蹶不振。为 避免 1990年出现的鳕鱼业崩溃现象,加拿大于 1992年实施全面禁渔。

加拿大通过实施以有序捕鱼和可持续发展为目标的管理措施来保障海洋渔业未来的发展,目前在渔业养殖管理方面已经成为全球的领头羊。以龙虾渔业管理为例,政府明确规定龙虾捕捞属于沿岸渔业,只有渔民能够拥有龙虾捕捞船,除个别海域外,不允许大型龙虾捕捞船以及公司行为的商业捕捞。并且捕捞龙虾船只的长度不得超过45英尺(1英尺=0.3048m),捕捞渔区不得超过离岸15km。相比较我国而言,由于我国没有实施水产养殖的准入制度,捕捞总量失控不仅损害渔民利益,而且严重损害海区生态环境。

# 4 我国海洋伏季休渔制度存在的问题及原 因分析

在我国实施的一系列渔业管理政策中,真正落实且影响范围广、程度深、涉及渔民渔船数量最多的措施就是海洋伏季休渔制度。然而该制度自1995年实施以来,随之而来的问题也层出不穷。

# 4.1 海洋伏季休渔规定的法律位阶不高

海洋伏季休渔规定的法律位阶不高,作为一项 渔业管理政策,与渔业法律法规既存在联系又存在 本质区别。

### 4.1.1 伏休政策与渔业法律法规的联系

一方面,伏休政策指导相关渔业法律法规的制定。从广义上说,渔业法律法规的制定不仅要以国家的宪法为依据,还要以国家渔业政策为指导。任何一项成熟的渔业法律法规均应该体现本国基本的渔业政策。换言之,渔业法律法规应当是渔业政策的具体化、条文化,同时应当更为完善明确,符合客观实际的需求。另一方面,渔业法律法规对渔业政策具有制约监督作用。渔业法律法规是渔业领域国家权力的最高体现,因此它决定了任何渔业活

动均应在法律法规的范围内进行。政策不能与法律法规相违背,渔业法律法规的修订只能通过法定的程序而不能够借口执行渔业政策而随意改变。

### 4.1.2 伏休政策与渔业法律法规的区别

海洋伏季休渔作为一项渔业政策,与渔业法律 法规存在本质区别。渔业政策属于政府的部门经 济政策,是政府为了实现一定的社会、经济及环境 发展目标,对渔业发展过程中所涉及的重要方面和 具体环节所采取的一系列措施和行动的总称[6]。渔 业政策的制定主体既包括直接主体,如国家的立法 机关、行政机关、执政党等,同时也包括各类渔业生 产协会等间接主体。渔业法律法规则是必须由专 门的立法机关及依法授权的有关机关严格依照法 定程序和法定权限制定,并且以国家的强制力为后 盾保证实施的,在法律的背后有警察、法庭、监狱, 国家司法机关对违反法律的行为必将绳之以法,给 予强制性惩处。法律对所有的公民一视同仁,要求 所有公民必须遵守法律。但渔业政策并不一定都 是以国家强制力为后盾,如行业协会的渔业政策则 主要依靠宣传、教育、说服、劝导等方式来贯彻实 施,依靠人们对政策的信任和支持,并使得人们自 觉遵守。

通过以上对伏休政策与渔业法律法规之间存在的联系和区别的分析,很显然,由于海洋伏季休渔规定的法律位阶不高,没有上升到国家法律和法规的层面,在实际执行过程中的效果必然会大打折扣。海洋伏季休渔政策制定以后主要是通过渔政部门的执行者通过宣传、解释、实施等方式将伏季休渔的具体内容转化为现实结果。但由于政策制定者、政策执行者以及政策所涉及的相关主体对政策的目标、对象、内容的理解各不相同,在没有强制性、统一化的规定的情况下很难保证海洋伏季休渔制度的有效执行。

### 4.2 海洋伏季休渔制度的效果有待加强

虽然海洋伏季休渔制度在休渔时间、休渔对象 以及休渔海域等方面不断进行修改和调整,但该制 度目前仍然不够完善,极大地弱化了渔业执法力度。 4.2.1 休渔政策尚未实现法律化

休渔政策的法律化,即休渔政策向法律的转

化,是指拥有立法权的特定国家机关将经过实践检验,确已成熟、稳定的休渔政策上升为国家法律,从而赋予休渔政策人人必须遵守的法律效力,并使政策所要达到的目标有法律的促进和保障。由于休渔政策尚未实现法律化,伏休期间非法捕捞行为屡禁不止,海洋生态环境污染严重,渔业资源可持续发展难以实现。海洋伏季休渔制度实施的根本目的是在休渔期内控制捕捞强度,让主要海洋经济种类产卵群体和幼生群体得到休养恢复,休渔后的渔获物产量和质量能够有所提高,但据相关监测数据显示,休渔期仍然存在非法捕捞行为,渔业资源的可续持发展在短期内难以实现。

此外,随着沿海渔业的快速发展、港口的不断 扩建以及船舶工业的扩张等,海洋资源被大范围占 用,无疑会造成海洋生态环境的恶化,最终导致大 量水生生物死亡。我国实施伏季休渔制度的最初 目的是改善和恢复近海渔业资源,保护海洋生态环境,但沿海人为污染等因素带来了难以逆转的海洋 环境破坏,有些海域在伏季休渔期过后,海洋渔业 资源不仅没有得到有效改善,渔民初航的捕捞成效 反而有所下降。

# 4.2.2 渔业执法和监管体制不畅

由于海洋伏季休渔制度缺乏可预见性和系统性的立法规划,对违法违规的捕捞行为处罚不严, 渔业执法过程中存在"人情"执法、"关系"执法,有 些处罚决定不是根据违法违规情节处理,而是渔业 执法人员任意行使自由裁量权的结果,因此导致执 法效果不明显。例如,有些渔民在伏季休渔期使用 已经淘汰的传统工具捕捞,导致一些违规渔具重返 市场;还有渔民在休渔期出海作业,导致在保护幼 鱼幼虾的禁渔区内拖网违规捕捞现象频频出现,却 没有得到相应的处罚。另一方面,由于既有渔船规 模过大,尤其小型渔船数量庞大、未登记的渔船数 量众多,导致渔船渔港管理难度大。甚至在利益的 驱动下,休渔期过后,渔业捕捞强度不仅没有得到 有效控制,反而出现迅速回升的趋势,因此快速恢 复渔业资源的成效短期内无法实现。

### 4.3 海洋伏季休渔的扶持政策不足

由于缺乏政府的扶持政策,对休鱼期渔民和渔

船闲置等问题考虑不周,渔民转行的机会成本无法 计算或无法补偿等原因,渔民守法效果不明显导致 海洋伏季休渔落实不到位。

# 4.3.1 政府补贴政策不足

休渔,对于靠海维持生计的广大渔民而言则意 味着没有经济来源。尤其随着休渔范围的扩大、休 渔时间的延长,每年伏季休渔期开始后,广大渔民 生活必然受到一定影响,尤其困难渔民更是难以维 持生计。若政府不能统筹考虑、采取适当措施对困 难渔民予以补贴,妥善安排其生活,必然影响休渔 效果。另一方面,由于近年来渔获物的价值始终较 高,在利益的驱施下,许多小型渔船仍然冒险违禁 出海进行捕捞。政府的补贴政策虽然不能从根本 上完全遏制非法捕捞行为,但随着海洋伏季休渔制 度的广泛宣传和正确引导,在一定程度上会起到积 极作用。

### 4.3.2 转产转业落实不到位

绝大多数渔民生产技能单一,经济收入渠道固定,尤其一部分渔民文化水平偏低、年龄偏大、因此在转产转业方面的现实差距仍然很大。同时,有些渔民观念守旧,不习惯岸上生活方式,所以不愿转产转业。渔民转产转业落实不到位的一个更为重要的原因是,渔民缺乏统一管理,转产转业没有形成规模,因此在一定程度上也增加了转产转业的困难。

# 5 完善海洋伏季休渔制度的法律思考

为了更好地保护海洋渔业资源和海洋生态环境,实现渔民利益的最大化,促进渔业主管部门有效执法,提高渔业执法效率,最终实现渔业经济的可持续发展,应当从立法、执法以及渔民守法3个方面尽快完善伏季休渔制度。

### 5.1 推动伏休政策向立法转变

# 5.1.1 立法、执法、司法机关积极发挥作用

尽快完善伏季休渔政策,逐步推动伏季休渔政策 向法律、法规转变。立法机关在时机成熟时需要把成熟、稳定的伏季休渔政策上升到国家法律和法规的层面,对违反伏季休渔规定的责任主体以及处罚等均要做出明确具体规定;行政机关根据自身的行政职权及其委托立法权,需要把对海洋渔业资源可持续发展有重大影响的伏季休渔政策转化为各种行政立法;司法 机关则需要对立法机关和行政机关所制定的有关海 洋伏季休渔的法律、法规进行全面的审查,以确保伏 季休渔政策向立法转变以后的合宪性及合法性。除 制定相关法律法规之外,对于不适合的法律法规还应 定期进行修改、废止或者补充。

# 5.1.2 明确非法捕捞的法律责任

为了更好地规制非法捕捞行为,应当尽快将渔 业捕捞工作纳入法制化轨道。通过制定专门的法 律法规或条例来进一步明确非法捕捞的法律责任, 从法律层面上保障渔业捕捞可持续发展。例如,应 当明确非法捕捞的责任主体。非法捕捞行为,即由 于行为人违法使用网具,造成渔业资源的浪费和破 坏,此时的非法捕捞主体则为渔业捕捞者。但需要 指出的是,非法捕捞行为的责任主体不应仅仅局限 于从事海洋渔业捕捞行为的广大渔民这一单一责 任主体,从广义上讲还应当包括生产和销售不符合 国家标准的网具的自然人、法人及其他组织在内。 因为非法捕捞最直接的规制措施就是严格规范渔 具的制造和使用,不仅包括直接使用人,也应包括 制造和销售者。这几类主体均应对非法捕捞行为 所造成的渔业资源的浪费和破坏以及海洋环境遭 受的损害承担法律责任。

### 5.1.3 加强渔业管理领域的专项立法

我国在海洋立法方面至今存在许多空白,对渔 业管理领域、海洋生态环境治理等领域的立法更是 少之又少。例如,建议通过立法的形式制定《海洋 污染治理法》,对海洋环境污染进行专门的法律治 理。同时,在制定相应的法律法规时,设立专门的 章节对海洋环境污染治理行为进行规制,使海洋环 境防治更加专业化、具体化,最终能够形成一个科 学、合理、完整的治理海洋环境污染的法律体系,有 效保护海洋生态环境。此外,从法律的层面加强渔 船渔港信息技术装备和管理体系建设,完善从中央 到地方的渔船管理数据库,推广应用北斗导航、船 舶自动识别、卫星通信和射频识别等技术;实施渔 船渔港动态监测,加强渔船管理和执法之间的信息 沟通,实现对渔船、渔港和船员的动态管理。同时 组织各地渔政部门开展信息技术应用及其配套法 律法规的宣传、教育和实际操作培训,严厉打击"三

无"船舶,严厉处罚生产制造不符合规定的渔船渔 具行为,通过拆解、销毁、改造等方式,统一集中处 置不合规定的渔船渔具。

### 5.2 加强渔业执法监督体制

### 5.2.1 理顺执法体制

坚持政府统一领导、渔业主管部门牵头、相关职能部门协调配合的原则,进一步理顺渔政执法体制,尽快建设一支统一、高效、廉洁的综合执法队伍,为保护海洋渔业资源可持续发展、改善海洋生态环境等目标提供法律保障。具体而言,各级渔业主管部门要在农业部渔业局和当地政府的统一领导下,根据新形势新要求,严格查处违反伏季休渔规定的行为。同时,尽快将渔政执法队伍纳入公务员范围或者参照公务员体制进行管理,以从根本上解决渔业执法人员依法行政经费得不到保障的问题。对于违法违规的渔政执法人员也要依照公务员法等规定严肃处理。此外,各级政府财政部门应加大对渔业执法基础设施建设的投入,尽快完善执法手段、执法装备,进而提高渔业执法人员的综合素质和能力。

### 5.2.2 加大执法力度

渔政人员要严格执法,加大伏休期间的执法力度,保障伏季休渔的有效实施。在伏季休渔期间应当加强海警、渔政力量统筹和行动协调,严厉打击违规出海作业、套牌和涂改船名号、集团性违规、暴力抗法、安装妨碍执法设施、跨海区违规作业、使用违禁网具、渔业辅助船出海作业等行为。同时加大对涉渔"三无"船舶以及"电毒炸"等违法捕捞行为的打击力度,加强对非法捕捞水产品罪等涉渔刑事案件的侦办力度,形成高压震慑态势,必要时联合各部门开展专项执法行动,确保海洋伏季休渔制度有序实施。此外,可以在伏季休渔期间成立专项基金,避免渔政执法机构由于执法经费不足而影响正常管理工作。逐步统一各地渔政执法业务工作,尽快建立全国性的渔政执法通用工作标准和装备建设标准,用于指导各省、市、自治区的渔政执法工作的开展。

# 5.2.3 强化监管措施

各级渔业行政部门要强化监管措施。一方面, 渔业行政主管部门及直接责任人员应当强化自身 监管意识,对其玩忽职守,监管不严或者放纵违法 网具的制造者、销售者、使用者等行为依照法律规定承担相应的法律责任;另一方面,在伏季休渔期结束以后,相关执法部门应当在普法宣传、信息共享、力量统筹、行动协调、案件协查和行刑衔接等执法各环节、各领域密切协作配合,努力打造陆地、港口和海上"三位一体"的链条式监管,保障伏季休渔的实施效果。

### 5.3 加强政府对渔民的扶持政策

### 5.3.1 补贴政策

政府应当明确补贴对象、补贴标准,加强对广大渔民的扶持政策,建立及完善相关的休渔补偿补贴制度。例如,建立远洋渔业发展补贴基金、渔船报废或者淘汰补偿基金或者捕捞渔民转产转业专项基金等。在休渔期间对渔民生活进行补助,保障休渔区稳定发展,以确保海洋伏季休渔措施能够落实到位。同时为维持休渔期内的稳定秩序,政府可以制定奖惩措施,评估渔民表现,形成一个完整的激励机制来提高渔民配合实施休渔制度的积极性。此外,为了促进广大渔民在休渔期间自觉遵纪守法,针对违反法律法规或者不服从渔政机关管理的渔民,可以根据具体情况扣减补贴经费,严重者则可以取消当年的补贴发放资格。通过这些直接或者间接的补贴政策来增加渔民的收益,进而提高渔民的守法意识。

### 5.3.2 就业政策

政府应当积极引导,拓展就业渠道,协调餐饮、宾馆、旅游、商贸等行业主体,努力为转产转业以后的渔民营造再就业空间。建立健全转产转业渔民服务体系,加强对转产转业渔民的专业技能培训,为其提供相关的技术和信息服务。例如,伏休期间,通过举办各种技能培训班,培训休渔的渔民来提升其就业技能;鼓励休渔渔民外出参观学习;根据广大渔民的年龄、特长等,引导其到相关行业就业等。此外,政府要加大对转产渔民的创业的支持力度,在整合创业过程中所需的资金、技术、人才等要素上,政府应当发挥积极的作用。

# 5.3.3 宣传政策

政府要因地制宜,广泛宣传,让海洋伏季休渔 政策在所有休渔区家喻户晓。一方面,通过电视、 网络等有影响力的媒体平台广泛宣传伏休制度,对 广大渔民进行宣传教育,让其理解海洋伏季休渔政策的合法性、合理性以及实施的必要性,提高其自觉遵守伏季休渔相关规定的意识,引导其做好休渔安排,确保渔区的整体稳定,只有取得渔民群众的理解和支持才能够保证海洋伏季休渔制度的顺利实施;另一方面,政府也要派员深入沿海各地进行实地调研,了解并掌握各个渔区的基本情况和广大渔民的基本需求。在科学的调查研究基础上,对相关政策进行合理调整,通过改善渔民生产生活环境来逐步提高伏季休渔制度的实施效果。

# 6 结束语

海洋伏季休渔制度自 1995 年在我国管辖海域的全面实施以来,对海洋渔业资源养护、促进渔业经济可持续发展以及各大渔区的和谐稳定做出了不可忽视的贡献。在今后继续促进海洋渔业资源可持续发展的过程中,我国的立法机关、执法机关、司法机关以及广大渔民群众要始终围绕"海上不见应休船、沿岸不见'绝户网'、市场不见违禁鱼"的目标,全面贯彻落实伏季休渔制度,保护海洋渔业资源长期、稳定发展,降低渔业生产作业成本,扩大渔民增收,最终促进经济可持续发展。

# 参考文献

- [1] 农业部新闻办公室."'史上最严'休渔制度养护海洋渔业资源" [EB/OL].(2017-08-03)[2017-12-20]. http://jiuban. moa.gov.cn/zwllm/zwdt/201708/t20170803 5768337.htm.
- [2] 新浪."上半年中国海洋捕捞强度明显降低 产量同比减少 18%"[EB/OL].(2017-07-18)[2017-12-20].http://news.sina.com.cn/o/2017-07-18/doc-ifyiamif3446766.shtml
- [3] 卢昌彩,赵景辉.东海伏季休渔制度回顾与展望[J].渔业信息与战略,2015(3):169.
- [4] 丛子明,李挺.中国渔业史[M].北京:中国科学技术出版 社,1993
- [5] 王志凯.韩国海洋渔业开发政策及其对中国的启示[J].中国渔业经济,2012(5):171.
- [6] 农业部.农业部关于印发联合国大会通过禁止在公海使用大型 流网决议的通知[Z].2017.
- [7] 神秘的地球.防止物种种群崩溃[EB/OL].(2017-09-20) [2017-12-20].http://www.uux.cn/viewnews-46420.html.