

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

曲芮¹,裴兆斌¹,郭云峰²

(1. 大连海洋大学 海洋法律与人文学院 大连 116023; 2. 农业农村部渔业渔政管理局 北京 100020)

摘要:船舶是渔业生产、水上运输的重要工具,我国对渔业船舶借助船网工具控制指标管理模式达到对渔船数量和功率数控制的“双控”管理,但实践中碍于很多因素还存在未取得或违反船网工具指标造船的现象,这一行为对水域交通安全、渔业生产安全、渔业资源保护 3 个方面都存在安全隐患。文章主要梳理现行法律法规对这一行为的规定并简要分析其法律责任,建议在处罚幅度中增加处罚下限。

关键词:船网工具指标;非法造船;法律责任;渔业船舶;捕捞许可

中图分类号:D912.4;P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2020)03-0012-04

On the Legal Liability of the Illegal Act of Shipbuilding without Obtaining or Violating the Fishing Vessel and Net Devices Quota in the Fishery Law

QU Rui¹, PEI Zhaobin¹, GUO Yunfeng²

(1. School of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China; 2. Fishery and Fishery Administration of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100020, China)

Abstract: Vessel is an important tool of fishery production and water transportation. In China, fishery vessel's management adopts a control quota system for the vessel and net devices, to achieve the number and power number of fishing vessels control of the "double control" management. However, in practice, the phenomenon of building vessels without obtaining or violating Fishing Vessel and Net Devices Quota still exists, which will cause hazard to the water traffic safety, fishery production safety and fishery resources protection. This paper mainly combed the provisions of the existing laws and regulations about this behavior and briefly analyzed its legal liability, and suggested to add the lower limit of punishment in the penalty range.

Key words: Fishing Vessel and Net Devices Quota, Illegal shipbuilding, Legal responsibility, Fishing vessel, Fishing license

收稿日期:2019-11-30;修订日期:2020-02-15

基金项目:2020 辽宁省经济社会发展研究课题(2020lslktjdz-014);辽宁省教育厅 2019 年度科学研究经费项目(DW201903);农业农村部渔业渔政管理局 2019 年度渔业法修改项目(NY2019F0501);教育部备案 2017 年度国别与区域研究中心项目“东北亚海洋法律与政策研究”(17ZDA136)。

作者简介:曲芮,硕士研究生,研究方向为海洋法、渔业法

通信作者:裴兆斌,教授,博士,研究方向为刑法、行政法、海洋法

我国通过将渔船捕捞能力和渔获物捕捞量控制在合理范围内来实现捕捞量低于渔业资源增长量原则,渔船捕捞能力的管控依赖于对渔船渔具的管控,渔船船数、渔具和功率数的控制又有赖于船网工具控制指标^[1]。根据《渔业捕捞许可管理规定》第五十五条的规定,船网工具控制指标是指渔船的数量及其主机功率数值、网具或其他渔具数量的最高限额。目前我国现行法律法规尚未对未取得或违反船网工具指标造船这一行为及其法律责任做出具体规定。

1 问题的提出

探讨未取得或违反船网工具指标造船行为的法律责任,首先需要梳理现有法律法规对这一行为的具体规定。

1.1 未取得或违反船网工具指标造船行为的立法现状

纵观我国目前对未取得或违反船网工具指标造船行为(以下简称非法造船行为)的立法,现行《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)并未对未取得或违反船网工具指标造船行为直接进行规定,只在第二十二条规定了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。2018年修订的《渔业捕捞许可管理规定》对此也仅有关于指标管理制度的相关规定:国家对捕捞业实行船网工具控制指标管理,实行捕捞许可证制度和捕捞限额制度;国家根据渔业资源变化与环境状况,确定船网工具控制指标,控制捕捞能力总量和渔业捕捞许可证数量。渔业捕捞许可证的批准发放,应当遵循公开、公平、公正原则,数量不得超过船网工具控制指标范围。且该规定中对船网工具指标相关行为的处罚只规定了第四十七条第三款:“涂改、伪造、变造、买卖、出租、出借或以其他方式转让的渔业船网工具指标批准书,为无效渔业船网工具指标批准书,由批准机关予以注销,并核销相应船网工具指标”。《渔业捕捞许可管理规定》虽然完善了渔业船网工具指标管理制度,但并未对未取得或违反船网工具指标造船的行为规定具体的处罚。

综上,我国现行有效的法律对未取得或违反船

网工具指标造船行为的规定属于立法空白。

1.2 《渔业法(草案)》对非法造船行为的规定

2019年发布的《中华人民共和国渔业法修订草案(征求意见稿)》(以下简称《渔业法(草案)》)对这一行为的规定则更加细化,《渔业法(草案)》第二十九条第二款规定:单位或个人依法取得船网工具指标后,方可办理渔业船舶制造、更新改造、购置或进口手续,并申请渔业船舶检验、登记。禁止为未取得船网工具指标的单位或个人制造、更新改造渔业船舶。在第六十条规定了对应取得船网工具指标但实际未取得船网工具指标,或者未按照船网工具指标批准书核定的内容,委托制造渔业船舶的,对委托人处五十万元以下罚款,并处没收相关设备和部件;对提供场地、设施或实施制造、更新改造的造船企业或个人,责令停止制造,没收违法所得,并处一百万元以下的罚款;情节严重的,并由市场监督管理部门吊销其营业执照。草案这两条的适时出现正弥补了对未取得或违反船网工具指标造船行为规定的立法空白。

1.3 处罚未取得或违反船网工具指标造船行为的必要性

农业农村部2019年3月26日发布的《农业农村部办公厅关于进一步明确渔船和捕捞许可业务办理有关事项的通知》中提到了关于未取得或违反船网工具指标的管理问题,强调对未取得船网工具指标或者未按照船网工具指标批准书核定的内容制造、更新改造、购置和进口渔船的,各级渔业主管部门及渔政渔港监督机构不得为其办理渔业船舶登记和捕捞许可证审批手续,并依法依规对涉案船舶和修造船厂予以处理。所以在渔业法修订时,对未取得或违反船网工具指标造船行为进行规定,符合农业农村部这一文件的精神,也为惩治非法造船行为提供法律级别的规范。

非法造船会对水域交通安全、渔业生产作业安全和渔业生态资源3个方面带来损害,未取得或违反船网工具指标所造之船由于缺乏主管部门的检验,会对水域交通产生极大的安全隐患;同样若非法所造船投入生产,从事非法采砂、非法捕捞等生产作业也会影响自身作业安全和对渔业资

源可捕量的控制,影响渔业生态资源和环境^[2]。实践中未取得或违反船网工具指标造船是“三无船舶”(无船名船号、无船舶证书、无船籍港)的来源之一,所以规定对未取得或违反船网工具指标造船行为的处罚有助于从源头上清理“三无船舶”^[3]。

2 对未取得或违反船网工具指标造船行为的探讨

2.1 未取得或违反船网工具指标造船行为的界定

为与未取得或违反船网工具指标造船行为作对比,笔者依发展顺序简要梳理从申请造船到从事渔业生产经营活动大致过程,如图 1 所示。

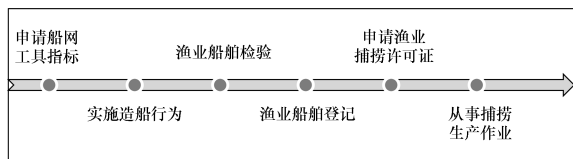


图 1 渔业船舶申请行政许可流程

首先,根据所申请建造渔船长度及作业区域的不同向有审批权的渔业主管部门申请渔业船网工具指标,获批后便可依照渔业船网工具指标批准书的主机功率数值、渔具规格及数量为限实施造船行为;其次,所造渔船需经检验、登记、申请船名船号、登记船籍港、申请捕捞许可证后方可从事捕捞生产作业。而未取得或违反船网工具指标造船从初始阶段便缺乏合法性,不可能申请登记、检验和取得捕捞许可证,进而演变成“三无船舶”^[4]。

2.2 未取得或违反船网工具指标造船行为的构成及分析

非法造船行为依据是否受他人委托和有无船网工具指标批准书,可分为 4 种行为模式:①未取得船网工具指标委托他人造船;②未取得船网工具指标自己造船;③违反船网工具指标委托他人造船;④违反船网工具指标自己造船。上述 4 种行为模式中存在着两个行为主体,一是委托人;二是造船行为人。

2.2.1 行为主体分析

未取得或违反船网工具指标造船的行为主体依据其行为模式的不同而有所不同,对未取得船网工具指标造船的人(包括委托人和造船行为人),虽

没有法律或行政法规、部门规章对这一行为直接进行规定,但这一行为势必会违反《中华人民共和国船舶登记条例》的船舶登记制度和《中华人民共和国渔业船舶检验条例》的渔业船舶强制检验制度。而违反船网工具指标造船的人(包括委托人和造船行为人)则直接违反了船网工具指标批准书这一具体行政行为,属于超越权利的界限行使权利。委托人和造船行为人依据其实施行为的不同,所应承担的责任也应当有所区分。

2.2.2 行为客体分析

未取得或违反船网工具指标造船行为侵犯的是我国的船舶管理制度,会影响我国对渔船的“双控”(控制渔船数量和功率数)管理,侵犯渔业捕捞许可制度和船舶登记检验制度,破坏渔业资源和生态环境。未取得或违反船网工具指标造船这一行为对渔业生产安全、水域交通安全、渔业资源和生态环境都埋下了巨大的安全隐患。首先,非法所造之船未经船舶主管部门检验,在出海或在内水航行时危险系数高于经检验的船舶。其次,若非法所造之船从事渔业生产作业,由于船上未配备有足够的经考核的安全人员,不能保障在生产作业时的安全。最后,由于所造之船不在国家船网工具控制指标范围内,会造成对渔业生态资源的过度捕捞,对渔业资源的再生能力产生影响。

3 对非法造船行为的处罚分析及完善建议

本研究第一部分已经论述过处罚未取得或违反船网工具指标造船行为的必要性,在此不再赘述。本部分主要对非法造船行为的法律责任进行探讨。

3.1 处罚方式分析及建议

为违法行为确定法律责任可以保障法律权利和义务在法律的框架内规范行使。本研究是在《渔业法》修改的大背景下探讨未取得或违反船网工具指标造船的行为,基于《渔业法》的法律性质,其所应承担的责任为行政责任。法律责任可分为补偿性和制裁性,未取得或违反船网工具指标造船行为应是接受法律制裁的行为,对其进行处罚带有恢复性和惩罚性,所以没收非法财物、责令停产停业和罚款结合的处罚方式更适合规制这一行为^[5]。

3.2 处罚幅度分析及建议

关于对未取得或违反船网工具指标造船这一违法行为的处罚幅度问题,实践中其实并无太多资料可以借鉴。《国务院关于清理、取缔“三无”船舶通告的批复》中对“三无”船舶的罚款是船价 2 倍以下的罚款,对比“三无”船舶的罚款,未取得或违反船网工具指标造船都应没收非法财物,但对于不同的行为应适用不同的罚款幅度,对违反船网工具指标的人,即违法更新改造渔业船舶的人所适用的罚款应比未取得船网工具指标造船的人更低,才能做到违法行为与责任相适应。就委托人和造船企业或个人的区分,笔者认为造船企业或个人往往相较委托人而言更有人力、物力和财力,而且有部分造船企业是有合法造船资质条件的,所以对造船企业或个人适用更重的处罚幅度能更有效地制止这一违法行为。

《渔业法(草案)》对未取得或违反船网工具指标造船行为规定的处罚幅度是对委托人处五十万元以下罚款,对造船企业或个人处一百万元以下罚款。这一处罚幅度未明确规定行政处罚的下限可能会导致行政执法缺乏可操作性,甚至助长随意性处罚,达不到惩戒、威慑违法行为的效果。特别是在以往的渔业执法实践中,由于现行《渔业法》未设定罚款下限,50 元、100 元的行政处罚案件层出不穷,违法成本很低,不利于打击涉渔违法行为,未起到保护渔业资源的有效作用^[6]。因此,建议在本次修

订的《渔业法(草案)》中,明确设定行政处罚的罚款下限,以期提高违法成本。

4 结论

未取得或违反船网工具指标造船行为,即实务中所称的非法造船行为,目前违法成本较低导致实务中屡禁不止,本研究通过立足于对非法造船行为的立法分析并结合实践中的非法造船行为论证了在此次《渔业法》修订中增加未取得或违反船网工具指标造船行为的必要性,并建议在处罚幅度中增加处罚下限以期更好地打击这一违法行为,但碍于笔者的实践经验无法明确提出具体处罚数额的下限,还希望能有关专业人士对此进行研究,为政府主管部门打击非法造船行为提供执法依据。

参考文献

[1] 孙鹏,隋江华.小型渔船检验管理存在的问题与对策[J].中国渔业经济,2019,37(1):79—83.

[2] 王亚楠.我国近海捕捞管理制度研究:基于“投入”和“产出”控制视角[D].上海:上海海洋大学,2018.

[3] 肖扬.辽宁省渔船管理信息化体系建设研究[D].大连:大连海事大学,2015.

[4] 同春芬,夏飞.我国海洋捕捞渔船管理问题探析[J].广东海洋大学学报,2017,37(2):44—48.

[5] 朱晖,裴兆斌.辽宁省渔船管理立法对策研究[J].海洋开发与管理,2015,32(4):59—65.

[6] 王秀亮,丁天明,王飞.舟山市渔船管理现状及发展对策研究[J].浙江海洋学院学报,2015,35(4):43—48.