渔 政 系 统 干 部 培 训 教 材

农业部渔政渔港监督管理局审定

渔业行政执法概论

黄有根　主编

中国科学技术出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

全国渔政系统培训教材编审委员会

主 任 委 员　卓友瞻

副主任委员　冯瑞峰　宋之问

编审委员　（按姓氏笔划顺序）

马　毅　王尧耕　王耀富　冯振南

朱　纯　麦国权　陈汉津　高黎明

黄宗强　黄有根　赖水涵

序

当今世界渔业已进入200海里海洋管理体制的新时期，渔业正由开发型向管理型转变。渔业生产和经营活动是否纳入法制轨道，是否符合客观规律和实现良性循环的要求，是一个国家渔业管理水平高低的标志，而渔业立法和执法正是国家渔业协调、稳定、持续发展和国家渔业权益得以维护的重要保障。随着渔业法制建设的建立健全，有计划地培养造就一批懂法律、善管理的渔业执法人员，尽快提高渔业执法队伍的整体素质，已是摆在各级渔业行政主管部门面前的一项十分紧迫的任务。

渔政管理在我国还是一门新兴学科，系统的指导我国渔政管理实践的理论书籍还不多，为使渔政系统的干部和检查人员研究、学习、掌握渔业法规、渔政管理、渔业资源、行政法学等各科知识，从自然科学、社会科学两个方面探讨渔政理论，使渔政理论与实践的研究从盲目向自觉，从局部向系统，从单方位向多方位升华。为此，我们专门聘请了一些水产院校的教授和具有多年渔政管理工作经验并具有一定理论水平的同志编制“渔政管理概论”、“渔业资源管理概论”、“渔业法规概论”、“渔业行政执法概论”等教材。这套全国渔政系统干部培训教材供各地渔政监督管理领导部门研究改进工作、培训渔政人员时参用，根据需要，今后还将陆续编印。

编写全国性统一的培训教材尚属初试，定有许多不足之处，热望有关专家和广大渔政人员提出宝贵意见，使本系列丛书质量不断得到改进、提高。

“渔业行政执法概论”由黄有根同志主编。参加编审的有上海大学法律系主任、副教授徐逸仁，福建省高级人民法院审判员赖忠教，上海水产大学渔业工程系海洋渔业教研室主任讲师黄硕林及献身水产事业数十年的老专家陈义镳、蒋洪颐、周伯鋆、俞良甫、陈枫等同志，在此表示衷心感谢。

全国渔政系统培训教材

编审委员会

1992年4月

目　　录

第一章　绪论……（1）
第一节　渔业行政执法的内容和机构……（1）
第二节　渔业行政执法的地位和作用……（1）
第三节　渔业行政执法的特点及要求……（2）
第四节　渔业行政执法的原则……（■）
第二章　渔业行政监督检查……（17 ）
第一节　渔业监督检查的概念和特征……（17）
第二节　渔业监督检查的内容与分工……（18）
第三节　渔业监督检查的区域范围……（28）
第三章　渔业行政违法及其法律责任……（28）
第一节　行政违法……（28）
第二节　渔业行政违法……（33）
第三节　渔业行政法律责任……（33）
第四节　渔业行政处罚……（40）
第五节　渔业行政强制执行……（43）
第四章　渔业行政执法的法律依据……（47）
第一节　法律依据……（47）
第二节　渔业行政法律的概念和种类……（50）
第三节　渔业行政法律的特点……（53）
第四节　渔业行政法律的主要内容……（56）
第五章　渔业行政处罚程序……（65）
第一节　渔业行政处罚程序概述……（65）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第二节　立案……（70）
第三节　调查取证……（71）
第四节　确定行为性质……（78）
第五节　正确作出渔业行政处罚决定……（83）
第六节　渔业行政处罚决定书的送达与执行……（93）
第七节　结案归档……（98）
第六章　渔业行政复议……（101）
第一节　渔业行政复议概述……（101）
第二节　渔业行政复议程序……（109）
第七章　渔业行政诉讼……（120）
第一节　行政诉讼概述……（120）
第二节　渔业行政诉讼的被告和范围……（129）
第三节　渔业行政诉讼的应诉……（136）
第四节　渔业行政诉讼中的若干具体问题……（142）
第八章　渔业执法法律文书……（145）
第一节　渔业执法法律文书的概念和特征……（145）
第二节　渔业执法法律文书的作用和种类……（147）
第三节　渔业执法法律文书的制作……（150）
附录
一、有关法学、法律名词解释……（152）
二、渔业行政处罚程序规定……（166）
三、渔业执法文书参考格式……（173）
四、全国人大常委会法制二作委员会《关于如何理解和执行法律若干问题的解答》……（187）
五、最高人民法院、中国人民银行《关于法院对行政机关依法申请强制执行需要银行协助执行的案件应如何办理问题的联合通知》……（190）

六、最高人民检察院《关于执行行政诉讼法第六十四条的暂行规定》……（191）
七、最高人民法院《关于人民法院依法执行行政机关的行政处罚决定应用何种法律文书的问题的批复》……（193）

第一章　绪　　论

第一节　渔业行政执法的内容和机构

一、渔业行政执法的内容

（一）渔业行政执法的概念

执法，是国家机关执行、适用法律法规，使法律法规在现实生活中实施的活动。行政执法是指行政主体具体实施法律法规的具体行政行为。

“渔业行政执法”，是法定的渔业监督管理机构依法实施渔业法律法规的具体行政行为。具体地说，是指法律法规规定的渔业监督管理机构依法对渔业管理相对人（以下简称相对人）采取的直接影响其权利义务或者对相对入的权利义务的行使和履行情况直接进行监督检查的具体行政行为。理解这一概念，应把握以下几层含义：

1．渔业行政执法的主体是法律法规规定的渔业监督管理机构。不享有渔业监督管理权的其它行政机关、组织不能行使渔业行政执法权。

2．渔业行政执法是渔业监督管理机构行使其法定的渔业行政管理权的行为，非行使渔业监督管理权的其它行为（如购买房屋等民事行为）不是执法行为。

3．渔业行政执法是一种具体行政行为，即它是针对特定的人和事而采取的某种行政措施的行为。渔业行政机关依法

制定规章、规范性文件的抽象行政行为不是行政执法行为。

4．渔业行政执法是单方行政行为，是执法主体单方意思的表示。渔业行政执法行为的作出无须征得相对人的同意即可成立。

5．渔业行政执法是实施能够产生行政法律效果的行为，即实施对相对人的权利义务发生影响的行为。

（二）渔业行政执法的内容及行为方式

渔业行政执法的主要内容大致由两方面组成，一是对相对人是否正当行使权利和履行法定义务的情况进行监督检查；二是渔业行政执法机构依法作出决定，采取直接影响相对人权利义务的措施。

根据我国渔业行政执法实践和渔业行政执法行为方式，渔业行政执法行为大致可分为以下几种。

1．渔业行政监督检查。渔业行政监督检查的表现形式有渔政检查和渔港监督，具体内容将在第二章阐述。

2．渔业行政决定。渔业行政决定亦称渔业行政处理决定，是渔业行政主体依法对特定对象所作的具体的、单方面的、能直接发生行政法律效果的决定行为。

渔业行政决定按其内容划分可分为权利性渔业行政决定和义务性渔业行政决定。

权利性渔业行政决定包括依法赋予相对人权利或权利能力的决定和剥夺相对人权利或权利能力的决定。例如，颁发渔业许可证的行为就属赋予相对人权利的行为；依法吊销渔业船舶职务船员证书等行为就属于剥夺相对人权利能力的行为。剥夺相对人权利的行政决定的行为，实际上也是行政处罚的一种形式。

义务性渔业行政决定包括使相对人承担或免除义务的决

定。在渔业行政执法中，依法作出征收渔业资源增殖保护费、渔港建设基金的决定等行为，就是使相对人承担义务的行为；依法作出减征或免征渔业资源增殖保护费或渔港建设基金的决定，就属于免除相对人义务决定的行为。

渔业行政决定的表现形式主要有命令、审批、许可、赋予、剥夺、免除等。

3．渔业行政处罚。渔业行政处罚在渔业行政执法中是重要的行政执法行为，有关渔业行政处罚的含义、特征、种类将在第三章第四节阐述。

4．渔业行政强制执行。渔业行政强制执行，即行政执行，也是渔业行政执法行为的主要表现形式之一，其主要内容将在第三章第五节阐述。

二、渔业行政执法机构

所谓渔业行政执法机构，是指根据法律法规规定、享有渔业行政监督检查权和渔业行政处罚权的职能机构，即代表国家执行渔业法律法规的机构。

《中华人民共和国渔业法》（以下简称《渔业法》）第六条规定：“国务院渔业行政主管部门主管全国的渔业工作。县级以上地方人民政府渔业行政主管部门主管本行政区内的渔业工作。县级以上人民政府渔业行政主管部门可以在重要的渔业水域、渔港设渔政监督管理机构。”第三十三条规定：“本法规定的行政处罚，由渔业行政主管部门及其所属的渔政监督管理机构决定”。《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》（以下简称《渔港水域交通安全管理条例》）第三条规定：“中华人民共和国渔政渔港监督管理机关是对渔港水域交通安全实施监督管理的主管机关，并负责沿海水域渔业船舶之间交通事故的调查处理”。

综上所列的规定可见，我国的渔业行政执法机构是县级以上人民政府渔业行政主管部门及其所属的渔政渔港监督管理机构。

目前我国的渔政渔港监督管理机构已基本建立健全，一支专业的渔业执法队伍业已形成。各级渔政和渔港管理监督机构作为同级人民政府渔业行政主管部门的常设机构，在同级人民政府渔业行政主管部门的领导下，具体实施渔业行政执法任务，并依法行使渔政渔港监督检查权和渔业行政处罚权。

渔政和渔港监督管理机构依法各自行使渔政、渔港监督管理权，均属渔业行政执法行为，其执法基本原理，应遵循的基本原则是一致的；但在具体的执法内容方面又各有偏重。从目前的渔业行政执法现状出发，本书主要以渔政监督管理为主线编写。

第二节　渔业行政执法的地位和作用

渔业行政执法是渔业行政管理的重要内容，是“以法治渔、以法兴渔”的重要手段，在渔业法制建设中占有十分重要的地位，具有十分重要的作用。

第一，渔业行政执法是社会主义渔业法制不可缺少的重要的中间环节。

完备的渔业法制是立法、执法、守法和监督等四方面的完整统一。立法是执法的前提，健全的立法是完备法制的先决条件；执法是立法目的的实现，是立法的延续和必然结果。但是，

需要全本请访问 www.ertongbook.com

法律法规作为一种意志，它自身不能转化。如果没有有效的执法，立法便失去实际意义。只有通过有效的执法，才能使写在纸上的法律规范变成人们的行为。有效的执法，还有助于人们提高守法的自觉性，巩固和增强守法意识，防止和减少违法行为的发生。可见，强化执法是健全法制的重要中间环节。

在我国，行政执法和司法是执法系统并行不悖的两大系列，二者相辅相成，相得益彰，但又不能互相代替。从目前的执法实践来看，大量的渔业法律法规，主要是通过渔业行政执法活动加以实现的。党的十一届三中全会以来，我国从中央到地方，先后已颁布数百个渔业法律、法规、规章，初步形成了对渔业实行综合管理的渔业法律体系。当前，渔业法制建设主要的问题是有法不依，有法难依，执法不严，违法不究的问题。因此，能否重视和强化渔业行政执法，将直接关系到我国渔业法制建设的成败，关系到我国渔业能否沿着“以法治渔，以法兴渔”的正确道路健康持续地发展。

第二，渔业行政执法是渔业发展和改革开放的必然要求和客观需要。

渔业资源是渔业发展的物质基础和先决条件。渔业资源作为一种再生性的生物资源，不断地进行新旧更替，通过自身的繁殖、生长、死亡和种间的竞争等一系列生物学过程。同时，渔业资源还具有公有性、洄游性和隐蔽性等特点。渔业资源的上述特点，使人们对这种公有财富的开发利用，一方面往往带有相当程度盲目性，另一方面又往往越出人为的管理疆界。剧烈的争夺和竞争，常常形成掠夺式开发。因此，加强渔业行政执法，严格执行渔业资源保护的有关规定，合理开发利用渔业资源，使之永续不衰，是对有限公有渔业资源管理和渔业发展的必然要求和需要。

同时，渔业的发展十分需要一个良好的外部环境和条件，这也必然要求强化渔业行政执法工作，以维护渔业正常生产秩序，使渔业的发展纳入法制管理轨道。实践证明，随着渔业的不断发展、改革的不断深入，更需要强有力的监督管理，需要把渔业发展中的成功经验用法律形式肯定下来，指导渔业发展，规范人们的行为，保障改革的顺利进行。

第三，渔业行政执法是促进政府和渔业行政主管机关转变职能的重要措施。

我国政治体制改革的重要内容之一是促进政府职能的转变，它要求把过去那种主要采取行政手段直接管理经济活动，转变为主要运用经济手段、法律手段管理和调控经济活动，坚持依法行政。但是，要促使这个目标的实现，其中重要的一方面就是要强化行政执法这个环节。重视和强化渔业行政执法，使国家的渔业法律法规在渔业发展中发挥其强大的威力和作用，势必会加速这个目标的早日实现。

第四，渔业行政执法活动直接关系到政府的威望，直接影响到执法队伍的建设

国家渔业法律法规是国家管理渔业的意志体现。渔业行政执法是代表国家具体实施渔业法律法规的行为，与渔业管理相对人关系最密切、最具体。广大渔民往往通过渔业行政执法活动来认识和评价政府。因此。渔业行政执法活动的好坏，将直接关系到政府的威望，关系到政府和人民群众的关系。

另外，渔业行政执法行为主要是由渔业执法机构单方意思表示形成的，又具有较大的自由裁量权，因此也是一种容易产生行政纠纷和以权谋私等不正之风的行为。《行政诉讼法》和《行政复议条例》的颁布和施行，给渔业行政执法提出了更高的要求，使渔业行政执法活动置于严格的行政监督和司法

监督之下。为适应《行政诉讼法》和《行政复议条例》的要求，减少和避免渔业行政诉讼和行政复议，使渔业行政执法在行政诉讼和行政复议中居于主动地位，它必然要求渔业行政执法工作必须严格依法进行，从而也有利于促进渔业行政执法机构的自身建设和廉政制度建设。

第三节　渔业行政执法的特点及要求

一、渔业行政执法的特点

渔业行政执法作为行政执法的一个组成部分，除了具有一般行政执法的法制性、社会性、群众性和服务性特征外，由于渔业本身的特殊性及渔业违法行为的特点，决定了渔业行政执法具有不同于其他行政执法的特点。

（一）渔业行政执法的广泛性

渔业生产是以生产水产品为对象的社会化商品生产，其生产过程是个纷繁的过程，涉及面广，协作关系十分复杂，制约因素多。渔业生产这一特点，决定了渔业行政执法内容的广泛性，它包括对渔业水域生态环境、渔港、渔场、渔业资源、渔船、渔具、捕捞方法和渔获物等多方面的监督管理，其执法活动需要环境保护、公安、海关、海监、工商行政管理、造船等许多部门的密切配合和协调。

（二）渔业行政执法的复杂性

在大自然中，作为渔业生产的物质基础的渔业资源，是有限的生物资源，具有隐蔽性特点，人们难以用肉眼发现，由于受气候、海况等自然条件的影响，往往给人们开发利用渔业资

源带来相当程度的盲目性。同时，渔业资源作为一种社会公有财富，长期以来是自由开发的，谁开发利用，谁得利。另外，水域是鱼类栖息场所和渔业生产的主要基地，长期以来，水域是分属不同的行政区域管辖。但“水是流的、鱼是游的、船是动的”，渔业资源的上述特点及渔业生产长期以来客观存在着水产资源公有性与生产私有性、管理的区域性的矛盾，使国内省、市、区之间，地、市、县之间争夺渔业资源剧烈，渔场矛盾日益尖锐，利用和保护、生产和管理的矛盾日益突出，这无疑给渔业行政执法带来相当大的复杂性，增加了执法的难度。

（三）渔业行政执法的科学性

渔业的发展，一方面必须建立在渔业资源的物质基础上，同时，还必须建立在先进科学技术发展的基础上。事实表明，渔业发展的过程，实际上也是渔业科技发展的过程。渔业生产的上述特点，决定了对渔业的监督管理，必须是对渔业法律法规和渔业科技的综合运用，即不仅要有高度的法制观念，严格地依法办事；同时，还必须以科学态度，运用现代科学技术手段，进行科学的监督管理。只有科学地进行监督管理，才能保证渔业生产遵循其客观自然发展规律，健康、稳定地发展。可见，渔业行政执法不仅具有高度的法制性，又具有很强的专业技术性。这就要求渔业执法人员必须具备较广博的知识，通晓渔业行政执法所必需的自然科学、社会科学和管理科学的知识，才能适应渔业行政执法的客观需要。

（四）渔业行政执法的艰巨性

首先，渔业行政执法活动主要是在海上、水上进行的，尤其是海洋渔业的执法活动，战线长，流动性大，常常要受到人身安全的威胁，执法工作环境恶劣。其次，当前我国海洋捕捞生产大量存在的是分散经营的小型渔船，生产者文化技术素

质较低，法律意识普遍淡薄，渔业违法案件量大面广，在广阔的海上查处案件的工作条件差，调查取证难，尤其是随着渔业执法的不断加强，生产和管理的矛盾日益突出，违法者逃避检查，抗拒管理，甚至围攻、殴打执法人员的现象时有发生，这些都足以证明渔业行政执法的艰难。

（五）渔业行政执行方面的特殊性

根据《渔业法》第三十三条规定，当事人对渔业行政处罚不服的，可在三十天内向人民法院起诉，但在海上，“必须先执行有关处罚决定”。《渔业法》的这一规定要求，渔业行政执法机构对发生在海上的大量渔业违法案件，必须在海上查获现场完成调查取证、定性、作出处罚决定及执行处罚决定等各个步骤。渔业行政执行的这个特殊规定，也是渔业行政执法不同于其它行政执法的一大特点。

二、渔业行政执法的要求

渔业行政执法的要求是很广泛的，从不同的角度和需要，可提不同的要求。这里主要是从适应行政诉讼和行政复议的需要出发，来探讨渔业行政执法的要求。因为，《行政诉讼法》和《行政复议条例》的颁布和施行，使渔业行政执法活动在很大范围内接受严格的司法监督和行政监督，这必然要求渔业行政执法要适应行政诉讼和行政复议的需要和要求。

为适应《行政诉讼法》和《行政复议条例》的要求，各级渔业行政执法机构必须高度重视渔业行政执法工作，努力提高执法水平。在执法中，应始终坚持忠于法律，忠于事实真相，以事实为根据，以法律为准绳，坚持依法行政，保证渔业法律法规正确贯彻实施，维护和保障国家利益和渔业生产者的合法权益。具体地说，渔业行政执法必须做到：事实清楚，证据确凿，适用法律法规正确，符合法定权限和程序，处罚得当，手续

完备，文书齐全。

（一）事实清楚，证据确凿

事实清楚，证据确凿是指渔业行政执法机构在执法中收集和掌握的事实，足以证明自己作出的具体行政行为的前因后果以及行为的正当性，而且这些事实必须符合法律、法规、规章规定的事实要件，并有确实的、充分的证据加以证明。事实清楚，证据确凿是保证渔业行政执法行为合法性的重要前提，也是执法行为最基本的要求。因此，渔业行政执法机构在作出每一具体行政行为时，务必要严格把握事实证据关，只有真正把事实搞清楚，证据收集充分，才能为作出具体行政行为提供可靠的依据。

（二）适用法律法规正确

适用法律法规正确，是指渔业行政执法机构作出具体行政行为所根据和引用的法律、法规、规章正确。不同的法律、法规、规章及它们不同的条文，是根据不同的情况和事实规定的不同的规范，是为了适用不同情况和行为的。渔业行政执法机构作出具体行政行为时，应严格遵循以法律为准绳的原则，正确适用法律、法规、规章，防止错、漏、避的现象。错就是错误地根据和引用法律、法规、规章。例如，应该根据《渔业法》的，却根据《野生动物保护法》；应该引用《渔业法》第二十八条的，却引用了第三十一条。漏就是漏掉法律和法规条款，如对偷捕他人养殖水产品者处以罚款，应根据《渔业法》第二十九条和《渔业法实施细则》第三十条；办案中往往把适用《渔业法》第二十九条遗漏。避就是回避法律，应该适用法律、法规的，却适用了其他规章或地方性规范文件。

在渔业行政执法中，适用法律、法规错误，违背了以法律为准绳的基本原则，也属于违法行政。

需要全本请访问 www.ertongbook.com