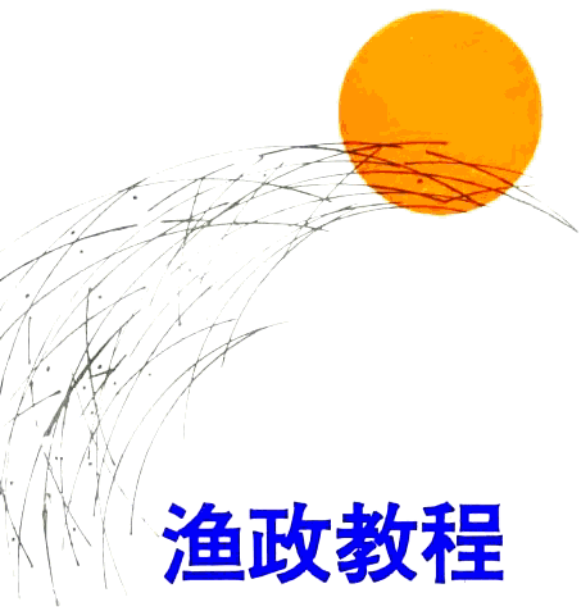




渔政教程

王启华 王诗成 等编著

青岛海洋大学出版社



4

《渔政教程》编审委员会

顾问：周志久、高清廉、曹继义、潘辉明、蒋洪颐

主任：王诗成

副主任：陈玉福、魏奇安、渠慎启、盛启源、金德举

委员：（按姓氏笔划顺序）

于 玲、王伟洁、王德志、王 俐、李中才、
李希爱、李云光、孙 华、孙稼祥、田祥增、
朱念燧、刘士丹、吴丰民、周新怀、周昭岭、
单志欣、盛元景、盖玉泉、魏 军

内 容 简 介

本书是一部渔政检查员的教科书。全书对做为一个合格的渔政工作人员所必须具备的管理、法律、水产专业等有关知识，诸如渔政概念，渔政机构、人员及设备，渔业资源与渔业环境保护，渔业法律、法规，渔政监督检查与办案以及渔业行政复议和诉讼等，都做了全面、系统、详细地介绍。某些章节和附录中的案例分析，又是结合山东省的实际情况撰写的。由于参加撰写的作者多富有理论和实践经验，更使本书具有针对性、实用性、可读性。

本书也可供各级渔业行政主管部门干部、职工和水产院校师生参阅。

序

近年来,我省的渔业生产有了很大发展,1992年全省水产品产量达到248万吨,比上年增长了两成多。这与渔政管理人员依法保护渔业资源和渔业水域环境、维护渔业生产秩序等方面的大量艰苦工作是分不开的。

由落后的生产型渔业向先进的管理型渔业转变是实现高效渔业的根本途径。因此,渔政管理具有不可取代的地位和作用。渔业生产越是往深度和广度发展,越需要加强渔政管理。而管理需要一支素质较高的队伍,否则加强管理、保障生产就是一句空话。但当前渔业发展还面临着许多问题,而且我省渔政管理队伍的整体素质还有待提高,执法水平还不适应渔业生产发展的要求。因此,加强培训,提高渔政人员素质是渔业发展的迫切需要。《渔政教程》就是在这种情况下编著的,它总结了我国和省内渔政10余年来的实践经验,将渔业资源、法律法规、管理等知识与实践经验融为一体,是渔政人员学习的好教材。希望全省广大渔政人员认真学好《教程》,提高理论和管理水平,以对国家对人民高度负责的精神,尽职尽责、扎扎实实地把渔政工作搞好,为发展我省渔业生产、建设“海上山东”做出更大的贡献!

陈宗尧

1993年5月30日

前 言

建国后，尤其在党的十一届三中全会以来，我国渔业生产获得突飞猛进的发展，1992年全国水产品产量达到1500万吨，名列世界前茅，基本上解决了城镇吃鱼难的矛盾。但由于多年来盲目增船添网，生产发展失控，且违规违捕现象屡禁不止，导致了渔业资源严重衰退，形势十分严峻；渔政管理手段落后，人员素质参差不齐，远不能适应有效地保护资源、发展生产的需要。因此，尽快提高渔政人员素质，建立一支与渔业生产相适应的渔政管理队伍，对渔业生产进行法制、科学管理，成为各级渔政部门的迫切任务和广大渔政人员的强烈愿望。

山东省渔政监督管理处，多年来始终把渔政人员的培训工作纳入渔政建设的计划，但全国迄今尚无培训渔政检查员的统一教材，培训效果难免受到影响，故编写培训教材已成当务之急。《渔政教程》即在此背景下，应运而生。

在本书编写过程中，得到了农业部黄渤海区渔政局、山东省水产局、青岛海洋大学、沿海（湖）市（地）水产局等单位领导与同志们的大力支持与热情帮助。在此，谨致以衷心的感谢！

参加本书撰稿的尚有蒋洪顺、许耀亮、李建洲、刘均政、单志欣等。

由于我们的水平有限，加之编写时间仓促，错误、疏漏、欠妥之处在所难免。诚恳欢迎广大读者批评指正。

目 录

第一章 渔政管理概论	1
第一节 渔政管理的涵义及沿革.....	1
第二节 渔政管理的任务及历史使命.....	4
第三节 渔政管理的基本原则与方法.....	9
第四节 衡量渔政工作的三要素	15
第二章 渔政机构、人员及设备	20
第一节 渔政机构	20
第二节 渔政人员	26
第三节 渔政设备	31
第三章 渔业资源保护	37
第一节 渔业资源概述	37
第二节 我国渔业资源的现状	40
第三节 渔业资源的人工增殖	49
第四节 渔业许可制度	54
第四章 渔业环境保护	68
第一节 渔业环境和渔业环境污染状况	68
第二节 赤潮及其危害	77
第三节 渔业环境监测	84
第四节 渔业环境保护的任务和措施	97
第五章 渔业法律、法规和规章	110
第一节 法的基本知识.....	110

第二节	我国渔业法律体系的构成·····	115
第三节	部分渔业法律、法规和规章介绍·····	122
第六章	渔政监督检查与办案·····	130
第一节	渔政监督检查·····	130
第二节	渔业行政违法与法律责任·····	138
第三节	渔业行政处罚程序·····	144
第四节	渔业执法法律文书·····	151
第七章	渔业行政复议和诉讼·····	164
第一节	渔业行政争议的发生及解决途径·····	164
第二节	渔业行政复议·····	166
第三节	渔业行政诉讼·····	175
附录	·····	199
附录一	案例分析·····	199
附录二	有关渔业法律、法规及规章目录·····	217

第一章 渔政管理概论

第一节 渔政管理的涵义及沿革

一、渔政管理的涵义

管理，作为一门科学，已有相当长的历史。随着人类的进步和社会的发展，管理学越来越引起人们的重视。

管理的实质在于发挥组织作用。只要有人群在协同劳作，就需要对其劳作过程进行指挥、监督和协调，以达到预期的目的。这种指挥、监督和协调的工作就是管理。

渔政管理，即渔业行政管理，是整个管理学科中的一个分支。它既具备管理学的共性，又有其自身的特点。就其内容而言，主要有两个方面：一是国家根据本国的国情与渔业资源状况，通过渔业立法，把已经被实践证明正确的方针、政策和管理方法等用法律的形式规定下来，使其具有权威性、稳定性和连续性；二是国家通过设置渔政监督管理机构，并授予行政执法权，监督检查渔业法律、法规和规章的贯彻执行，维护生产秩序，保护生产者的合法权益，提高经济效益、社会效益和生态效益，以促进渔业

生产力的发展。

渔政管理可以分为广义的和狭义两种。广义的渔政管理，是指国家通过立法和执法，对渔业生产全过程的计划、组织、指挥、调节、监督等进行一系列管理活动；狭义上的渔政管理，是指渔政机构依据渔业法律、法规、规章，对渔业实施监督管理的行政执法过程以及与之有关的活动。

综上所述，渔政管理的涵义可以概括为：国家通过渔业立法和执法，对渔业、渔业水域和渔业资源实施监督、检查和管理，使渔业得到振兴和发展。

二、我国渔政沿革

人类很早就认识到在开发利用水产资源过程中，要进行管理，要保护资源。根据历史记载，早在夏禹时期，我国就有“夏三月，川泽不入网罟，以成鱼鳖之长”的禁渔令。在殷周时代，就有专管渔政的官吏。例如，《周礼》有渔人官为天官之属，而掌管捕鱼之事；《礼记》中称管理渔业的官员为“渔师”，又说渔师“皆专司渔政者”。到明清时代，渔政设施及渔政机构均有一定的改进。

1862年，清政府在烟台设立东海关，这是山东省最早兼管渔业的行政机构；1909年，又在山东设沿海水上警察厅，分驻济南和烟台两地，并在青岛、金口、石岛、烟台、龙口、利津设分署，主要负责保护渔航、进行沿海渔业资源调查，设立航标及禁止外国渔船违约在山东近海捕鱼等。民国时期，渔政管理也曾引起过政府的重视，1929年还制定过《渔业法》。南京国民政府期间，山东省渔政管理先后由政府农矿、实业、建设三厅兼管。

新中国成立后，人民政府十分重视渔政工作，经过四十多年的努力，我国的社会主义渔政事业有了较大发展。五十年代，国家渔业行政主管部门就设立了渔政管理处。沿海主要省市渔业行

政主管部门也建立了渔政监督管理机构。我省水产局于1956年10月始设渔政处。1957年，国家水产部设渔政司，负责全国的渔政工作。1958年至1964年之间，国家曾先后两次撤销又恢复渔政机构。我省水产局于1958年撤销渔政处，渔政工作划归生产处负责；1962年10月省水产厅重设渔政处，1965年再次撤销，直至1977年，渔政工作曾一度无人负责。

1978年，国家水产总局成立并下设渔政管理局。1982年5月，全国人大常委会决定，将农业部、农垦部和国家水产总局合并为农牧渔业部，1988年4月，易名为农业部。农业部内设渔政渔港监督管理局，对外代表国家行使渔政渔港监督管理权。并在黄渤海、东海、南海区渔业指挥部加挂渔政分局牌子，为农业部派出渔政机构。1990年，三个海区渔政分局均改名为渔政局。

根据《中华人民共和国渔业法》（简称《渔业法》）的有关规定和渔业生产发展的需要，沿海各省、市、县渔业行政主管部门相继恢复和设立了渔政监督管理机构（局、处、科、股、中心站、站、分站、所）。内陆重点渔业省、市、县以及大型湖泊、水库和重要江河段也设立了渔政机构。据1991年统计，全国已有县级以上渔政机构1744个，渔政人员16700余人，群管组织人员13700人，除个别地区外，均已设立了渔政机构，渔政执法单位遍及全国江、河、湖、海，基本形成了以专业管理为骨干，以群众管理为基础，专管与群管相结合的国家、省、市、县四级渔政管理网络。

1978年，山东省水产局恢复渔政管理处，并先后在烟台、长岛、黄岛、羊口、海阳设立了渔政管理中心站和渔业环境监测站。《渔业法》颁布实施后，山东的渔政机构得到进一步加强，到1992年，省直属渔政机构在编人员达260人，全省共有县级以上渔政机构105处，渔政检查人员1800人，渔政船员500余人，群管人员1600余人，并拥有各类渔政船、渔政车、单边带电台、传真电

话机、摄像机等，其中渔政甚高频无线电话通讯网络已覆盖半岛沿岸，电子计算机也被正式用于渔政管理。已基本建成一支机构完善、装备齐全、素质较高的渔政管理队伍。

第二节 渔政管理的任务及历史使命

一、渔政管理的任务

渔政管理是各级渔业行政主管部门的重要工作，随着渔业生产的发展，管理的重要性越来越突出，任务也越来越繁重。根据渔业法律、法规的规定和渔业生产的特点，渔政管理的任务可概括为以下几个方面：

（一）监督检查国家渔业法律、法规、规章的贯彻执行

“以法治渔”是保障渔业振兴的重要途径。我国的渔业从“自由入渔”的无政府状态到行政命令式的“一刀切”，经历了漫长的历史阶段。在这个阶段中，由于长期无法可依，使渔业生产畸形发展。酷渔滥捕、重捕轻养等不正常现象始终困扰着生产发展。1979年以来，国家在充分认识到以法管理渔业的重要性的基础上，先后制定颁发了以《渔业法》为主干的一系列渔业法律、法规和规章。初步形成了我国的渔业法律体系，结束了我国渔业无法可依的历史。任何法律作为一种国家意志，只能通过执法付诸实施，才能规范人们的行为，起到应有的作用。为此，国家授权渔政机构负责监督检查渔业法律、法规、规章的贯彻执行。

（二）监督检查渔业资源的繁殖保护、合理开发和利用

渔业资源是渔业生产的物质基础。只有科学管理，合理开发使渔业资源得以永续利用，渔业生产才能持续稳定地发展。然而，由于渔业资源自身固有的特点（共有性、洄游性、隐蔽性、变化性等）和人们处理各种关系（眼前与长远、局部与全局、捕捞与养殖、产量与产值等）的认识和方法的差异，增加了监督管理的难度。为了达到繁殖保护进而合理利用渔业资源的目的，就需要以科研调查为依据，按照客观规律，制定出有效的措施，并依靠国家强制力付诸实施，以保证渔业资源的合理开发和利用。

（三）对内维护渔业生产的正常秩序

任何行业要正常生产，都需要创造一个良好的外界环境条件，渔业更是如此。就捕捞业和养殖业而言，其显著特点是作业场所大都在江、河、湖、海上，环境条件千差万别，具有艰巨性和风险性。随着生产的发展，捕捞渔船不断增加，养殖面积迅速扩大，渔场纠纷、边界纠纷、网具纠纷时有发生，由争滩涂、争水面发展到偷抢夺养殖产品、设施等，严重地影响了生产的发展。因此，维护正常的生产秩序，保护生产者的合法权益，已成为渔政机构的重要职责。

（四）对外代表国家维护渔业权益

我国的渔业权益是神圣不可侵犯的。按照《渔业法》的规定，凡进入我国管辖水域从事渔业活动的外国人、外国渔船，都必须遵守我国的有关法律、法规和渔业协定。并授权国家渔政机构代表国家对外行使渔政渔港监督管理权。凡违反我国有关法律、法规的规定和有关协定者，应及时予以警告、驱赶和惩罚，以维护我国法律的尊严，维护我国的渔业权益。

(五) 负责审核和发放渔业许可证

渔业许可制度是渔业管理中的最根本的制度。它对于捕捞、养殖、增殖、运销等各种作业类别的全过程作出允许或禁止的规定。包括作业场所、时限，渔具规格、数量，捕捞、收购对象，养殖品种、面积，加工场所及方法等，都通过发放渔业许可证，使其生产活动具有合法性。渔业许可证既是生产者依法从事生产活动的执照，又是日常管理中渔政机构实施监督检查的重要依据。

(六) 协助有关部门保护渔业水域环境

渔业水域环境的优劣，直接决定着渔业生产的兴衰。工业生产的高速发展和水产业自身产业结构的不合理，都给渔业水域生态环境造成污染和破坏。近几年来，因污染引起的突发性鱼虾死亡事件时有发生，赤潮频繁出现，使近海渔业资源和水产增养殖业蒙受损失。因此，加强对渔业水域环境的监视监测，协同有关部门综合治理水域污染，已成为渔政责无旁贷的任务。

(七) 参与有关渔业方面的其它管理

渔业管理工作千头万绪，渔政管理范围正在逐步扩大。诸如：珍稀水生动物的保护、增殖的管理，渔业通信的管理，渔业安全的管理，海上辑私及防潜防逃等等，努力做好这些工作都体现了为渔业生产服务，为广大渔民服务的根本宗旨。

二、渔政管理的历史使命

世界各国的有识之士都认为，经济的发展要借助两个车轮：科学技术与管理。科学技术可以提高生产力三要素水平，而管理的作用则是把三要素组织起来，使其更快更好地成为现实的社会生

产力。因此，从这个意义上讲，管理也是生产力。

渔政管理，在渔业生产中具有不可取代的地位和作用。农业部负责人曾指出：“渔政管理同渔业生产是相辅相成的有机整体，现代化的渔业生产离不开渔政管理”。七十年代之前我国的渔业生产长期处于无法可依的状态，人们的法制观念淡薄，整个渔业生产普遍存在先生产、后管理，重生产、轻管理，重捕捞、轻养殖，重产量、轻效益的不正常现象。自八十年代起，国家重视了渔业的法制建设，但是一些传统观念、习惯做法以及由这些观念和做法所造成的遗留问题，很难在一朝一夕彻底解决。就目前状况而言，渔业生产所面临的形势仍是很严峻。盲目增加的大批捕捞渔船，导致了争渔场、争资源的矛盾越来越大，严重违反国家有关休渔、禁渔规定，搞掠夺式捕捞，每开发一个品种，就群起而歼之，直至消灭方肯罢休，捕捞业前景令人担忧；养殖业的大力发展，拓宽了生产门路，使生产结构日趋合理，但是随之而来的是边界纠纷迭起、偷盗案件不断，养殖区域的生产、治安秩序急待加以整顿，同时渔业环境的保护问题、渔业生产的安全问题、渔业无线电管理问题等都需要加强渔政管理才能得到有效地解决，否则将严重阻碍生产的发展。综观世界各国的渔业发展史，可以清楚地看到，凡重视并加强管理者，其渔业生产必然持续稳定发展。日本渔获量居世界前列，且平均单船马力渔获量也越来越高，其成功经验主要是注重对渔业资源的保护和合理利用，加强了管理。

我国是社会主义国家，其主要职能是组织社会主义生产建设，促进国民经济的发展。农业是国民经济的基础，而渔业则是这一基础的重要组成部分。近几年来，由于国家对渔业的重视，渔业生产得到了很大发展。许多沿海、沿湖地区的渔业产值已大大超过种植业，在大农业中占有很大比重，成为重要的支柱产业，这显然与加强渔政管理是密不可分的。山东省自1991年提出了建设

“海上山东”的战略设想，并把这一设想的实现做为跨世纪工程。这一设想，拓宽了传统的国土意识，被人们称之为“蓝色革命”。山东是一个海洋大省，有 17 万平方公里的近海海域面积，是陆地面积的 1.1 倍。向海洋进军，显然是振兴山东经济的重要举措。由于水产业自身固有的特点，决定了其在建设“海上山东”中的先导地位。要加速水产业的发展，则必须对渔业生产领域中人与人、人与自然的关系到进行有效的宏观调控和微观监督，这主要包括水域的开发利用、产业结构的调整、生产秩序的整顿，海上对外往来、海域环境的管理等等。这些光荣而艰巨的任务都历史地落在渔政部门的肩上，常是其它部门无法替代的。一些有识之士，曾形象地将渔政部门称为海上“公安局”、“国土局”、“环保局”，这实际上是对渔政工作在建设“海上山东”中所处位置的充分肯定。

总之，渔政管理工作，在发展渔业生产中有着举足轻重的作用。每个渔政工作者，都应当充分认识自己所担负工作的重要意义，看到我们所从事的事业是伟大而光荣的事业，从而增加责任感和自豪感。真正树立干渔政爱渔政、为渔政事业献身的精神。努力做好这项工作，为渔业生产保驾护航，当好“卫士”和“守护神”，使渔业生产沿着法制轨道前进，逐步实现规范化、科学化、现代化，为振兴国民经济，提高综合国力，早日赶超世界先进水平做出贡献！

第三节 渔政管理的基本原则与方法

一、渔政管理的基本原则

（一）统一领导与分级管理

所谓统一领导，是指渔政管理在组织领导和执行法律、法规及规章的统一性，充分体现中央对渔政工作的集中管理权。我国是一个拥有十一亿人口的大国，如果在组织上没有一个统一的管理机构，对全国的渔业活动不加强宏观调控，对发展渔业的法律、法规不统一规定，对渔业资源状况没有统一的认识的话，那么，整个渔业生产必定会处于各行其事的无政府状态。

所谓分级管理，是指在渔政管理组织上的分级建制，水域管理上的分片负责，业务类别上的分工定责。分级管理可以充分调动地方各级渔政机构的积极性，因地制宜地实施有效管理。我国幅员辽阔，各地渔业经济发展水平和自然条件千差万别。过分强调集中，必然会出现“一刀切”和统得过死的弊端，不利于各项法律、法规及政策的落实。“统一领导”是强调以“条条”为主的集中职权；“分级管理”核心是发挥“块块”的主观能动性，二者缺一不可，这也是中国特色渔政管理工作的重要特点之一。

（二）专管与群管相结合

常设渔政机构和专职渔政检查人员，是渔政管理的基本队伍，

是完成渔政管理任务的骨干力量。但是，我国的渔政管理对象是分布在全国各地的宽广的渔业水域，星罗棋布的岛屿、水库、塘坝和众多的渔民及大量的渔船。真可谓面广、量大、线长、点多，任务十分繁重。仅仅依靠专职渔政人员无法完成这艰巨的管理任务，只有发动和依靠群众，让渔民参与渔政管理，充分调动群众的积极性，才能有效地进行管理。

近几年来，各地群管组织采用渔业治安承包，渔民联防，成立护渔队、护滩组、渔民监督哨、举报站、渔业资源保护协会、个体渔协以及制订乡规民约等形式，配合专业渔政队伍加强当地渔政管理，在保护渔业资源，维护渔业生产秩序，维护国家和渔业生产者的合法权益，保障渔业安全生产方面都发挥了积极作用。

支持和引导群管组织参与管理，是人民政府相信和依靠群众的具体体现。必须看到，群管组织是一支不可忽视的管理生力军，在整个管理过程中，不吸收渔民参与、不树立渔民当家做主及自己管理自己的责任感，渔政管理就很难卓有成效。

但是各级专业渔政机构，应当按照法律的有关规定，及时有效地对群管队伍加以认真地监督和引导，使他们不断提高政策水平和业务能力，以适应管理的需要。

（三）教育与处罚相结合

宣传教育，是贯彻渔业法律、法规的重要前提。“不教而诛”是历代执法者之大忌。我国是社会主义国家，人民是国家的主人，只有广大群众自觉守法了，我们的管理才能有成效，生产才能发展，而守法的前提是知法懂法，所以我们必须重视宣传教育。如果因为我们的法制教育不够，使大多数“主人”都受到了自己制订的法律的惩罚的话，那将是一种政治讽刺。可见宣传教育的重要性。

诚然，对那些明知故犯、见利忘义者是要给予必要的处罚，这