

全国渔政渔港监督管理工作会议

资 料 汇 编

中华人民共和国渔政渔港监督管理局
一九九九年十一月

全国渔政渔港监督管理工作会议

资 料 汇 编

中华人民共和国渔政渔港监督管理局
一九九九年十一月

前 言

1999年8月27日至29日,农业部在武汉召开了全国渔政渔港监督管理工作会议。这次会议全面总结交流了近年来全国渔政渔港监督管理工作的成绩和经验,针对当前存在的突出问题,研究了相关的对策措施,确定了今后一个时期全国渔政渔港监督管理工作的思路和工作重点。

为便于全国渔政渔港监督管理系统总结、交流经验,推进渔政渔港监督管理工作,我们将这次会议的领导讲话、各省(自治区、直辖市)及计划单列市渔业行政主管部门及其渔政渔港监督管理机构等单位的会议材料进行了汇编,供各级渔业管理部门和渔业工作者在工作中参考。

中华人民共和国渔政渔港监督管理局

一九九九年十一月

目 录

齐景发副部长在全国渔政渔港监督管理工作会议上的讲话·····	(1)
杨坚局长在全国渔政渔港监督管理工作会议结束时的讲话·····	(11)
总结经验 深化改革 进一步提高渔政渔港监督管理工作的素质和活力·····	
····· 农业部黄渤海区渔政渔港监督管理局(20)	
团结一致,争取渔政渔港管理工作再上新台阶·····	农业部东海区渔政渔港监督管理局(25)
加强长江渔业资源管理 保护长江渔业资源优势·····	长江渔业资源管理委员会办公室(29)
当前渔政渔港监督管理存在的突出问题及其对策·····	农业部南海区渔政渔港监督管理局(35)
全省渔业行政执法工作情况汇报·····	辽宁省海洋水产厅(39)
建设队伍 从严治港 扎扎实实做好渔监工作·····	辽宁渔港监督局(44)
深化改革 锐意进取 力争以全新的面貌跨入二十一世纪·····	河北省水产局(47)
强化执法 规范运作·····	天津市水产局(53)
培根固本 开拓创新 把我省渔政工作全面推向二十一世纪·····	山东省渔政监督管理处(56)
江苏省渔政渔港监督管理工作情况汇报·····	江苏省水产局(60)
依法治湖 强化管理 促进太湖渔业可持续发展·····	江苏省太湖渔政监督管理站(64)
统一思想,扎实工作,为上海渔业实现新的跨越保驾护航·····	上海市水产办公室(67)
认真总结经验 加强渔业管理·····	浙江省水产局(71)
关于浙江省海上渔政执法特编船队三年来工作汇报·····	浙江省渔政局(78)
福建渔政渔监工作情况汇报·····	福建省水产厅(83)
抓好精神文明,开创渔监工作新局面·····	福建漳州渔港监督处(87)
理清思路 开拓进取 努力提高渔业行政执法管理水平·····	广东省海洋与水产厅(90)
依法治渔 以法兴渔 开创渔业执法工作新局面·····	广东省阳西县渔政渔港监督管理站(95)
抓服务、促管理,培育一支渔民群众满意的渔监队伍·····	广东省珠海渔港监督局(98)
坚持以法治渔,强化管理,全面提高渔政执法水平·····	广西壮族自治区水产局渔政处(101)

内强素质 外树形象创建高素质的渔监队伍·····	广西北海渔港监督(106)
提高素质 严格管理切实搞好渔政管理工作·····	海南省水产局渔政管理处(110)
北京市渔政管理工作回顾·····	北京市渔政监督管理站(114)
山西渔政工作“九五”总结和“十五”规划·····	山西省水利厅渔业处(119)
黑乌两江鲟鳊鱼资源的利用与保护·····	黑龙江省水产局渔政处(122)
内蒙古自治区渔政管理工作汇报·····	内蒙古自治区渔政局(125)
安徽省实施渔业秩序专项治理情况汇报·····	安徽省水产局(128)
依法行政 服务渔业努力开创我省渔政管理新局面·····	江西省渔政管理局(130)
河南省渔政工作总结·····	河南省渔政监督管理局(136)
加强法制建设 促进渔业经济发展·····	湖北省水产局(138)
湖南渔政管理工作情况汇报及加强渔业法制建设的设想·····	湖南省水产局(141)
岳阳市渔业执法现状与期望·····	湖南省岳阳市渔政船检站(147)
保护资源环境 促进资源永续利用·····	四川省水产局(150)
加强渔业执法力度,促进水产业健康发展·····	四川省水产局(152)
贵州省渔政管理工作汇报·····	贵州省水产局(154)
依法管理 专群结合 努力搞好抚仙湖的渔政工作·····	云南省玉溪市抚仙湖管理局(157)
陕西省渔政工作汇报·····	陕西省渔政监督管理处(161)
加强渔政管理 保护渔业经济健康发展·····	甘肃省水产局(164)
总结经验 开拓创新 推动渔业持续健康发展·····	宁夏渔政监督管理局(166)
健全制度 加强执法 促进可持续发展·····	宁夏渔政监督管理局(171)
青海省渔政管理工作情况汇报·····	青海省水产局(174)
近几年博斯腾湖渔政工作汇报·····	新疆自治区水产局博斯腾湖渔政管理站(176)
西藏自治区渔政管理工作情况汇报·····	西藏自治区乡镇企业管理局水产渔政处(179)
渔业行政执法及实施改革的情况汇报·····	大连市水产局(182)
切实加强管理力度 促进渔业安全生产·····	宁波市海洋与水产局(185)
厦门市渔业法制建设和渔业行政执法情况汇报·····	厦门市水产局(188)

齐景发副部长在全国渔政 渔港监督管理工作会议上的讲话

(一九九九年八月二十七日)

同志们：

今天，我部在这里召开全国渔政渔港监督管理工作会议，是继 1996 年全国渔政渔港监督管理工作会议后，我部召开的又一次专题研究全国渔业管理和渔业行政执法工作的重要会议。会议的主要议题是，总结近年来的工作，深入分析存在的问题和当前面临的形势，贯彻前不久国务院领导同志对渔业工作的重要批示精神，着重研究部署我国渔业行政执法体制改革和今后一个时期的渔政渔港监督管理工作。为便于大家讨论研究问题，根据会议议题，我先讲三点意见。

一、当前我国的渔业形势和近年来渔政渔港监督管理工作情况

近两年来，受亚洲金融危机和国内严重洪涝灾害等因素影响，我国经济发展遇到了一些新情况和新问题。突出的是需求不旺，物价总水平持续下降，经济增长速度放慢。今年以来，各地认真贯彻党的十五届三中全会精神，落实中央提出的要把农业和农村经济发展切实转到以提高质量和效益为中心的轨道上来，围绕农民增收和农村稳定两大目标，采取有效措施，加强农业，积极调整产业结构和产品结构，尽管也遇到不少困难和问题，但农业和农村经济仍呈现出平稳发展的势头。渔业近年来也是持续稳定发展的走势，去年水产品产量达到了 3907 万吨，按 90 年不变价格计算，产值达 1617 亿元。今年上半年，全国渔业经济总体运行态势良好，产量稳定增长但速度放慢，市场供求平稳但价格下降，水产品进出口贸易有较大回升。据统计，1—7 月，全国水产品总产量达 1747 万吨，比去年同期增长 5.25%，增幅回落了 5.7 个百分点。值得注意的是，海洋捕捞产量下降 5.89%，增幅较去年同期下降 16.5 个百分点，这是多年没有过的。除少数省市外，河北、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东和广西等省（区、市）均为负增长，这符合我部提出的降低捕捞产量、保护渔业资源的方向和要求，对实现今年“零增长”的目标是有利的。

1996 年全国渔政渔港监督管理工作会议以来，各地在发展渔业经济的同时，渔业行政执法工作普遍得到重视和加强。根据建立社会主义市场经济体制要求和我国渔业发展的方针政策，各地渔业行政主管部门及其渔政渔港监督和渔船检验机构按照“以法兴渔、强化管理、公正严明、服务渔业”的方针，履行国家法律法规赋予的权力，重点开展了渔业资源和渔业水域环境保护，维护渔业秩序和渔船安全生产管理，维护国家渔业权益，渔业管理范围根据产业的发展逐步扩展，管理水平进一步提高，对促进渔业经济持续发展起到了重要作用。主要表现在六个方面：

(一) 以实施休渔制度和“双控”为重点, 加大力度控制捕捞强度。针对渔业资源衰退、捕捞强度过度增长的严重状况, 各地近年来把“休渔”作为保护渔业资源最有效的制度措施, 有重点地抓了海洋和内陆主要湖泊的休渔管理, 对保护渔业资源起到了重要作用。从1995年起, 东海、黄海全面实行伏季休渔制度, 至今已经坚持了五年, 这项制度已得到广大渔民和社会各界的认同。8月11日至15日我到山东省调查伏季休渔情况, 在荣成市一个渔港中我们看到, 1000余艘渔船整整齐齐地停在那里。在渔民座谈会上, 一位渔民说: “实行休渔制两项决定, 一是将35度以北海域的休渔期延长了半个月; 二是决定今年在南海首次实行两个月的伏季休渔, 这两项决定都得到了有关省(区市)的认真贯彻执行。特别是今年南海首次休渔, 在三省区各级政府的高度重视下, 在广大渔民的理解和积极配合下, 各级渔业行政主管部门及渔政渔港监督和渔船检验机构精心组织, 加强管理, 克服困难, 使首次休渔取得圆满成功。至此, 我国所有海域都实行了休渔制度。今年三个海区休渔渔船总数达9万多艘, 涉及上百万渔民, 这样大规模的休渔行动, 组织的相当顺利, 海上和陆上的管理力度很大, 基本做到了“船进港、网入库、人上岸”, 违规率仅为千分之几, 引起了社会各界的高度关注、赞赏和国际社会的积极评价。通过休渔行动, 使我国在国际上树立了良好的形象, 大大提高了全社会和广大渔民群众对保护渔业资源重要性的认识, 也提高了渔业主管部门和渔业执法队伍的知名度。根据1995-1998年东黄海资源监测资料分析, 休渔制度的实施, 使海洋渔业资源得到有效保护, 有的鱼类资源有了一定的恢复, 生态状况相对好转, 经济效益有所提高。内陆地区的青海湖、鄱阳湖、洞庭湖、太湖等一些大型湖泊也坚持实行封湖育鱼或休渔制度, 取得了较好的效果。对海洋捕捞渔船实行船数和功率指标双控制, 是当前我国控制捕捞强度盲目增长的又一重要措施。国务院批复农业部关于“九五”期间控制海洋捕捞强度指标的实施意见下发后, 各地不同程度地开展了工作, 取得了初步的进展。

打击电、毒、炸鱼是近年渔业行政执法工作的重点之一。1996年农业部、公安部《关于严禁炸鱼、毒鱼及非法电捕作业的通告》下发后, 全国各地开展了打击电毒炸鱼的专项斗争, 当年就查获案件1万多起, 没收非法电捕渔船600多艘, 电捕工具近3万台(套), 处理违法人员10300余人。福建、湖南、安徽等省根据不同时期的特点, 每年都制定详细的打击电毒炸鱼的工作方案, 成效比较明显。广东等省利用今年伏季休渔的契机, 对一些电鱼的窝点进行了全面清理, 也取得了初步的治理效果。

(二) 渔业生态环境保护工作逐步得到加强。1996年《水污染防治法》颁布后, 渔政机构积极参与重大建设项目对渔业水域环境影响的评估, 创造条件开展调查处理渔业水域污染事故。渔业环境监测网建设也取得了新的进展, 1996年以来, 共新建7个监测站, 使纳入全国渔业环境监测网的监测站发展到32个, 监测重要渔业水域生态环境状况和污染动态的能力有了提高。3年来各地共调查污染事故千余起, 每年为渔民和国家挽回经济损失近亿元, 使污染渔业事故长期得不到处理的局面得以改变, 对保护渔业水域环境起到了积极的作用。前不久, 某油田污染了山东一个渔场, 山东省海洋与水产厅多次同其交涉, 索赔160万元。为更有效地保护水域生态环境, 近年各地共新建7个渔业自然保护区, 全国国家级和地方级的渔业自然保护区总数达到34个, 总面积达380万公顷。濒危珍稀水生野生动物保护工作也在逐步加强, 主要是通过建立法规, 加强各环节的规范管理, 查处非法贩卖水生野生动物的行为。为了保护白暨豚、中华鲟等国家一级保护动物, 我部和有关地方渔业管理部门, 组织了对白暨豚的同步监测和中华鲟人工增殖放流工作。

(三) 200 海里专属经济区和涉外渔业管理力度加大。1996 年我国批准了《联合国海洋法公约》，标志着我国进入了 200 海里专属经济区管理的新时期。为体现我国对 200 海里专属经济区渔业资源的主权权利，去年我部组织了三个海区局和沿海十一个省（区、市）的渔政船队，对我国管辖海域进行了巡航执法检查，共出动渔政船 64 艘，累计巡航 2 万多小时，航程约 20 万海里，共查处违规渔船 10423 艘，其中进入我管辖水域的外国渔船 127 艘。根据中央的部署，从 1995 年起南海区渔政渔港监督管理局每年派渔政船驻守南沙岛礁。5 年来，船队干部和船员在极为艰苦的条件下坚守岗位，维护了国家主权，表现了崇高的爱国主义精神，受到了中央和军队有关方面的高度赞扬。为表彰他们的守礁精神，我部决定今年适当时候对有功人员进行表彰和嘉奖。地处中俄、中越边境的黑龙江、北仑河等界江的渔政机构在条件困难的情况下积极开展工作，努力维护边境水域渔业生产秩序和国家权益。

随着国际形势的变化，近年来我周边国家加紧争夺海域控制权，我涉外渔业事件大量增加。我部和有关省（区市），一方面加强对我渔船的管理，积极配合外交、总参等部门妥善处理涉外事件，另一方面查处外国渔船的侵渔行为，为维护国家主权，保护渔民的合法权益做了大量的工作。

(四) 渔港监督和渔船检验工作得到进一步加强。从提高渔船安全生产水平入手，各地着重抓了船员培训、考试、发证和渔船进出港签证工作。全国渔船职务船员持证率和渔船进出港签证率从 1996 年的 80% 和 20% 分别上升到现在的 90% 和 40%，渔船安全的整体水平有所提高。针对渔业航标建设落后，现有航标损坏严重的状况，我部组织进行了调查摸底，增加经费开展维修工作，逐步改善渔船航行的安全条件。涉外海事处理三年来共为我国渔民挽回上百万元的经济损失。渔船和船用产品检验工作也取得较明显的成效，去年全国共检验渔船近 25 万艘，其中海洋渔船 15 万艘，比上年增加 1.2 万艘，渔船船用产品检验量为 10.6 万台件。为了规范渔船修造秩序，近年共对近千家符合条件的渔船修造企业进行了认可，取缔了沙滩船厂 100 多家。1996 年我部和国家无线电委员会联合下发《渔业无线电管理规定》后，沿海绝大部分省、区、市完成了与地方无线电委员会的工作交接，并开展了渔业无线电管理的日常工作，渔船电台持照率明显提高。通过几年的努力，全国沿海已初步建成了“近海渔业安全救助通信网”，提高了海洋渔业安全生产和渔船海上救助能力。渔政渔港监督管理队伍不仅是一支行政执法队伍，近年在各地的抢险救灾工作中，在保护国家和群众生命安全中也发挥了重要作用，特别是在去年长江、松花江的抗击特大洪灾的斗争中，我们的渔政船队做出了应有的贡献。

(五) 渔业立法工作取得新的进展。根据发展社会主义市场经济和建立社会主义法制国家的要求，1996 年以来，中央和地方相继出台了一批与渔业相关的法律和法规，仅全国人大和我部发布的就有《专属经济区和大陆架法》、《水污染防治法》及《渔业行政处罚规定》、《中日渔业协定暂定措施水域管理暂行规定》、《中华人民共和国管辖海域外国人、外国船舶渔业活动管理暂行规定》、《水生动植物自然保护区管理办法》、《中华人民共和国渔业船舶监督检查管理规定》、《渔业水域污染事故调查处理程序规定》、《水生野生动物利用特许办法》、《远洋渔业管理规定》、《远洋渔船检验管理办法》等近二十部法律、法规和规章。这些法律、法规和规章的颁布实施，使我国的渔业活动和渔业行政执法工作的法律规范更为配套和完善。

(六) 渔业执法队伍建设取得进展，装备水平得到提高。几年来，各地普遍加强了渔业

行政执法队伍的精神文明建设,积极开展为渔业服务、树行业新风的活动,在加强纪律性、提高执法能力和水平等方面,均取得了可喜的成绩,积累了很好的经验。例如,浙江省对全省的渔业执法力量进行合理配置,创建了渔政特编船队,在每年的休渔管理中组织联合检查,形成渔政队伍的整体优势,在休渔管理中发挥了重要的作用。山东、辽宁等省从精神文明建设入手,开展学军建队、军民共建等活动,执法队伍的工作作风和服务水平有了提高。广东省在全国率先建立了从总队、支队到大队的渔业行政执法体系,按准军事化标准进行队伍建设,基本实现了业务的垂直领导,渔业执法效力明显提高。

在加强渔业执法队伍思想建设和组织建设的同时,国家也增加渔业执法经费和基础建设投资。为执行我国 200 海里专属经济区渔业管理任务,从 1998 年起,国家财政安排了专项经费,去年是 1000 万元,今年增加到 1200 万元。去年国家计委和财政部还安排 3.4 亿元的国债投资,建造 4 艘 1000 吨级海区渔政船和 9 艘 500 吨级的省级渔政船;国家一次性安排这样大的投资建造渔政船,建国以来还是第一次。这 13 艘渔政船投入使用后,无疑会提高我国 200 海里专属经济区渔业管理的能力。为了提高渔业行政执法的现代化管理水平,我部去年开始建设全国渔政船调度指挥系统,目前海区和省级的设备安装已基本完成,设在我部的指挥中心也即将开工。同时,针对内陆地区渔业执法装备比较落后的问题,今年我部将挤出部份资金用来支持内陆地区大江大湖和界江界湖的渔政管理。

回顾近几年的工作,我们可以看到,自 1996 年全国渔政渔港监督管理工作会议以后,我国渔政渔港监督管理工作又向前迈出了一大步,取得了很大成绩,这是各级渔业行政主管部门和渔政渔港监督管理机构的广大干部职工共同努力、勤奋工作的结果,在此,我代表农业部向长年战斗在渔业行政执法第一线的同志们,表示感谢和敬意。

在总结成绩的同时,我们要清醒地分析当前渔政渔港监督管理工作存在的一些突出矛盾和问题:

第一,在渔业生产快速发展的同时,渔业资源衰退的状态还未根本扭转,渔业水域环境污染日益恶化。最突出的问题是渔业许可制度执行不力,漏洞较大,渔船“双控”工作进展不太理想。从目前的情况看,几乎各省区都突破了国务院下达的“九五”期间的双控指标。盲目造船在一些地方畅通无阻,“三无”渔船逐年增加,捕捞强度在不断加大,电毒炸鱼禁而不止,反复较大。总之,保护渔业资源环境的任务十分艰巨,难度很大。这种状况如不能尽快遏止和扭转,越拖下去,我们的工作就会越被动,甚至积重难返,我们为此付出的代价就会越大,保护渔业资源和生态环境,实现渔业可持续发展目标就越难以实现。此外,渔船进出港签证率、检验率都偏低,渔船港航安全事故隐患突出。

第二,多头、分散和收支不分的渔业行政执法体制存在很大弊端,严重影响了执法的效果和执法队伍素质的提高。主要表现在渔业资源的共享性与渔业行政执法分级管理的矛盾尖锐,统一管理过于薄弱,地方保护主义严重,有法不依、执法不严的问题十分突出。渔业行政执法机构设置不规范,名称杂乱,矛盾多,内耗大,难于形成合力。基层多数执法机构没有经费、缺少编制,靠收费、罚没款来维持运转,执法的严肃性和公正性受到严重影响,也为行业不正之风和腐败现象的滋生蔓延提供了条件。广大渔民群众对这种状况反映非常强烈。第三,渔业管理任务日益繁重和现有渔业执法力量薄弱的矛盾相当突出。普遍存在的问题是,执法经费严重不足,装备和执法手段比较落后,渔业执法人员总体素质较低,执法水平不高,越权执法、执法犯法的情况时有发生。执法难的问题也非常突出,暴力抗拒检查的

事件经常发生。一些内陆地区和经济不发达地区，渔业执法手段和执法人员素质更是难以适应现代渔业管理的要求。

以上问题的存在，有历史和社会方面的原因，有渔业管理体制和我们工作上的原因。我们一定要有高度的紧迫感、危机感和责任感，对存在的矛盾和问题深入加以研究，提出切实可行的对策措施，逐步加以解决。要把这些矛盾、问题、困难排一排队，分一分类，属于我们自己的，我们要想办法尽快解决；属于自己无能为力要国家、地方解决的，我们应该主动积极地反映、呼吁，促其排上日程，争取帮助。

二、把握大趋势，正确认识渔政渔港监督管理工作面临的机遇和挑战

当前，我国渔业管理和行政执法工作正面临难得的机遇和严峻的挑战。这种机遇和挑战可以从以下四个方面来认识。

（一）渔业资源和水域生态环境保护是我国实施可持续发展战略的重要内容之一。本世纪人类在发展经济，创造了巨大物质财富的同时，对资源、生态环境也造成了很大的破坏，导致了严重的后果。当二十一世纪即将到来的时候，人类对人与自然的关系，对发展经济与保护生态环境的关系，有了新的认识。基于这种认识，是使包括中国在内的世界许多国家选择了可持续发展的道路。保护资源和生态环境，实现可持续发展，已经成为当今强大的世界潮流。可持续发展就是“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危险的发展”，就是谋求经济、社会和自然环境相协调的发展。我国是人口大国，人口增长、经济发展对资源环境造成的压力是巨大的，保护资源和生态环境的任务非常艰巨和紧迫。1995年党的十四届五中全会提出：“在现代化建设中必须把可持续发展作为一个重要的战略”，可持续发展成为我国的基本国策。大家可以看到，近年来党中央、国务院对保护资源和生态环境给予了前所未有的高度重视，把保护资源和生态环境放到了国民经济和社会发展中非常突出重要的地位，采取了一系列重大的措施。如针对水土流失、生态严重退化的状况，国家投巨资启动黄河、长江流域生态整治工程；大规模开展植树造林、保护天然林工程；全面治理淮河、太湖、滇池和城市污染等等，表示了中央实施可持续发展战略的坚定决心。近年我们在三个海区实行的伏季休渔、提出今年海洋捕捞产量实现“零增长”，之所以引起国内外的高度重视和称赞，就是因为这些做法顺应了时代潮流，符合可持续发展的方向。渔业资源和渔业水域生态环境保护工作，同保护森林、治理水土流失、治理环境污染一样，是我国可持续发展战略的重要内容，占有很重要的地位。

（二）我国渔业发展的新阶段对渔政渔港监督管理提出了新的要求。改革开放以来较长一个时期，我国渔业工作的主要任务是通过大力开发资源，扩大生产规模，增加水产品有效供给，解决长期存在的“吃鱼难”问题。经过二十多年的快速发展，现在我国渔业经济状况已发生了历史性的变化，可以说已经进入了一个新的发展阶段。这个阶段有以下几个特点：一是渔业生产能力显著增强，水产品大幅度增产，人均占有量超过了世界平均水平，供应短缺的历史已经结束，水产品市场供求平衡，价格总水平稳中有降，某些品种经常出现局部性和季节性的剩余。与此同时，因开发利用过度而导致的渔业资源衰退和水域生态环境恶化的问题日趋严重。渔业的发展受到资源环境和市场的双重约束。二是产业经济活动不断扩展，生产范围由近海和传统养殖地区，扩大到了外海、远洋，扩展到了广阔的三北地区和边远地区。渔业管理从过去的管资源、管渔船为主，逐步扩大到水域生态环境保护，水生野生动植物保护以及水产种苗、水产种质资源、水产品质量、远洋渔业等各方面的管理。三是我国渔

业与国际社会的关联度显著提高,按国际规则、国际标准从事渔业捕捞生产和水产品贸易,已经成为基本趋势,对我国渔业经济的影响越来越大。在这样的格局下,优化产业结构和产品结构、提高经济效益、合理利用资源、保护生态环境已成为新阶段渔业经济工作的主要任务。因此,对渔业领域各个方面依法进行管理也是产业发展的必然要求。

(三) 政府职能转变和行政执法体制改革将对渔业执法工作产生推动作用。从去年开始的新一轮政府机构改革,主要任务是根据建立社会主义市场经济体制的要求,转变政府的管理职能,明确了在市场经济条件下,政府管理部门不再管具体生产经营活动,主要是运用行政、法律和经济等手段进行宏观管理,引导、规范企业和生产者的经济行为,为经济发展创造有利的环境,促进经济持续、健康发展。渔业是资源性产业,如果完全听凭市场调节,必然会导致对资源的过度利用和对环境的破坏。为此,政府的重要责任就是要规范生产者的行为,有效保护资源和生态环境。要达到这个目标,最根本、最重要的还是要靠法制,因此,必然也就要求对现行行政执法体制的不合理方面进行改革。近年,中央有关部门针对一些领域(如海洋管理)行政执法中存在的部门各自为政、多头执法、职能交叉、力量分散的问题,提出了逐步过渡到综合执法,建立与社会主义市场经济体制相适应的行政执法体制的设想。这个问题虽然还在研究阶段,但基本的思路是比较明确的。去年我部根据农业系统存在的同样问题,也进行了农业综合执法的试点。行政执法体制改革的另一个重要内容就是要实行“收支两条线”。这项工作前两年已经在各地各行业展开,但还不到位,今年中办国办转发监察部等五部委关于《1999年落实行政事业性收费和罚没收入“收支两条线”规定工作的意见》,对落实收支两条线提出了新的任务和要求,把农业部门列入今年落实收支两条线的重点部门。当前政府机构改革和行政执法体制改革的大气候,对渔业行政执法体制和执法工作必然要提出新的要求。

(四) 世界海洋制度变革对我渔业管理制度将产生重大影响。《联合国海洋法公约》自1994年生效后,以各沿海国陆续宣布实施200海里专属经济区制度为标志,新的海洋制度正在逐步建立。由此给我国渔业发展和管理带来以下几个方面的重大影响:一是我渔船作业的传统渔场将大幅度压缩。前年和去年,我国与日本、韩国先后签署或草签了中日、中韩渔业协定。这两个协定一旦正式生效,将会有大批渔船从靠近日本和韩国一侧的传统渔场撤出,渔船安排的矛盾将更加突出。二是涉外渔业管理任务加重。执行有关的渔业协定,从渔政渔港监督管理工作来讲,既要管好本国的渔船不要违规到别国管辖海域捕鱼,又要对外国人、外国渔船在我国管辖水域入渔进行严格管理,对非法侵渔行为要依法查处。三是维护渔民合法权益和国家渔业权益任务非常艰巨。近一个时期以来,在南海和北部湾海域,菲律宾、越南、马来西亚等周边国家,在我传统作业渔场驱赶、枪击、抓扣我渔船的事件明显增多,严重侵犯了我国主权,对我渔民生命财产构成严重威胁。仅上半年,上述国家袭击、抓扣我渔船事件就达15起,为去年同期的2.5倍,并打死打伤我渔民,造成重大生命财产损失。此外,由于国际上对保护水生生物资源日益关注,我国界江、界河和界湖的渔业资源管理和维护生产秩序的问题也越来越引起周边国家的重视。在日趋复杂的国际关系中,我们渔业管理的责任重大。

从以上情况的分析中,我们可以清楚地看出,形势的发展变化把我国渔政渔港监督管理工作历史性地推到了一个更加突出、更为重要的地位。概括地说:渔业行政执法是市场经济条件下政府管理渔业经济的最重要的职能,它关系到渔业赖以生存和发展最根本的物质基础

——渔业资源与水域生态环境的保护，关系到正常渔业生产秩序的建立，关系到渔民合法权益的保护和国家渔业权益的维护，对我国渔业产业素质的全面提升和实现可持续发展，具有决定性的影响。今年8月2日，国务院副总理温家宝同志在我部关于渔业生产形势的报告上作了重要批示：“要完善休渔制度，加强渔业管理和执法队伍建设，以保护近海渔业资源。各地和有关部门对这项工作应予协助和支持。”温家宝同志的批示表明中央领导对我们工作的肯定和重视。可以说，当前渔政渔港监督管理工作正面临一个很好的时机。当然，机遇往往也伴随着挑战。与形势对渔政渔港监督管理工作的要求相比，我们在思想观念、素质、实力和体制等方面还不能适应。如果不尽快改变目前的状况，就难以承担起历史赋予我们的重任，甚至有可能在改革中被淘汰。因此对各级渔业行政主管部门和从事渔政渔港监督管理工作的同志来说，又是一场严峻的挑战。

面对机遇和挑战，各级渔业行政主管部门和渔政渔港监督管理机构要根据新形势的要求，从两个方面做好自身建设的工作：

一是要进一步提高认识，增强信心。渔政渔港监督管理工作经过大家多年的努力，取得了很大的成就。渔业行政执法队伍已经成为我国行政执法队伍中一支重要的力量。当然也存在许多问题、困难，有些地方对这项工作还不太重视。但我们不能因此失去信心。大家回顾一下，渔业行政执法队伍组建二十年来，从无到有，从小到大，至今一支专业化的渔业行政执法队伍已初具规模，全国已有渔业执法人员近3万人，执法船艇1000余艘，执法力量和执法水平比过去都有很大的提高。这支队伍是在不断克服困难中发展壮大起来的。我们认为，当前渔业行政执法中存在的一些困难和问题，还是属于发展中存在的问题，总是要逐步解决的，有些问题，如经费问题、收支两条线问题，中央下了很大的决心，有的今年必须解决，有的还需要时间和一定的条件。从发展的眼光看，渔政渔港监督管理工作的地位一定会越来越重要，渔业行政执法队伍的总体素质和执法水平一定会不断提高，对此我们一定要充满信心，进一步提高对渔政渔港监督管理工作重要性的认识，紧紧抓住机遇，创造性地做好工作，承担起历史赋予我们的重任。

二是要切实促进三个转变。按照中央的部署，地方机构改革很快就要展开。各地渔业行政主管部门要按中央的要求，结合机构改革切实转变职能、转变工作方法、转变工作作风，以适应市场经济条件下渔业发展和管理的要求。三个转变中重点是转变职能，加强渔业行政执法。依照国家法律法规，制订和执行产业发展规划和产业政策，管好用好渔业资源，保护好渔业生态环境，维护国家渔业权益和渔业生产秩序，这是市场经济条件下渔业行政部门最重要的职能。因此，机构改革首先要把我们的职能定位好。各地要加强调查研究，提出在市场经济条件下和在目前发展阶段，解决一些热点、难点问题的新思路和新办法，如捕捞强度控制、打击电毒炸鱼，清理“三无”渔船等，都是一些老大难问题，长期缺乏有效的治理措施和办法。沿海的伏季休渔涉及面那么大，范围那么广，但却组织得非常成功，效果甚至出乎我们的意料。这是为什么，能给我们什么启示？大家应该很好研究，渔政渔港监督管理工作当前迫切需要找到一些管用的办法。渔业行政执法工作是为渔业和渔民服务的，我们应该树立正确的服务观。改进工作作风，热情周到方便渔民，是一个方面。同时，我们又是行政执法机关，依法行政，有法必依，执法必严是我们的职责，因此各级各地渔业执法人员，决不允许徇私枉法，不能只站在本地、本部门的利益去考虑问题，更不能站到违规者的立场上帮着说情开脱。从大的方面讲，维护国家渔业权益，保护渔业资源和生态环境，维护渔业生

产秩序,宣传教育渔民等等,都是为渔业为渔民服务的,是维护渔民的长远利益的。所以转变工作作风要注意把热情为群众服务和依法行政、严格执法有机结合起来。

三、明确工作指导思想,全面推进依法治渔以法兴渔战略的实施

根据形势发展和我国渔业 2010 年发展规划要求,今后较长一个时期,我国渔政渔港监督管理工作总的指导思想是:以邓小平理论为指导,按照建立社会主义市场经济体制的要求,推进渔业执法体制改革,努力提高渔业执法的现代化技术装备水平,建设一支高效、廉洁的渔业综合执法队伍,继续坚持以法兴渔,强化管理,公正严明,服务渔业的方针,以渔业资源和水域生态环境保护为重点,全面实施依法治渔、以法兴渔战略,维护渔民的根本利益和国家的渔业权益,确保我国渔业实现可持续发展。根据以上指导思想和工作方针,以及国务院领导同志最近对渔业管理工作的重要批示,各地要重点做好下面几方面的工作。

(一)坚定不移地推进渔业统一综合执法改革,培养一支高素质的渔业行政执法队伍。渔业行政执法体制进行改革已经蕴酿了多年,1996 年全国渔政渔港监督管理工作会议也曾提出过这个问题。近年我部又作了深入的调研论证,充分听取了各地的意见。为了解决现行渔业行政执法体制存在的严重弊端,全面提高渔业执法效率,适应渔业发展的要求,今年 7 月,我部下发了《关于加强渔业统一综合执法工作的通知》(农渔发[1999]6 号),明确提出了对我国现行多头、分散的和收支不分的渔业行政执法体制进行改革的意见。改革的目标是依照《渔业法》确定的“统一领导、分级管理”的原则,突出强化统一行政执法职能,建立一支高素质的、规范化的、统一的渔业综合执法队伍。改革的内容主要是:

1、在现有渔政、渔港监督和渔船检验三支队伍的基础上,组建一支处罚主体统一的渔业综合执法队伍。这里要作点说明,由于目前绝大多数地方渔港监督和渔船检验是一套人马,所以 6 号文件只提了渔政和渔港监督两支队伍,因此,组建综合执法队伍应该包括船检机构。由这支统一执法队伍综合行使渔业资源保护、水生野生动植物保护、渔业水域生态环境保护、渔港监督,渔业无线电管理、渔船检验,水产种苗和其他的渔业监督检查职能和法律赋予的行政处罚权。

2、要实现执法队伍收支两条线。1997 年国务院 3 号文件和今年中办国办批转五部委文件,对渔业行政执法机构收支两条线问题都有规定和要求,各级渔业行政主管部门要积极向政府和有关部门做好汇报工作,尽快将渔业综合执法队伍纳入公务员序列或参照公务员管理,实现收支两条线。

渔业综合执法改革是一项复杂而艰巨的工作,因此会有一定的难度,在实施过程中难免会有阻力,可能会遇到一些意想不到的问题。各省、自治区、直辖市和计划单列市渔业行政主管部门的领导特别是主要领导,要把这项工作作为今明两年的一项重点工作认真抓好。第一,要统一大家的思想,态度要坚决,步调要一致。首先要注意做好现有渔政、渔港监督、渔船检验三支队伍的思想工作,教育大家应服从改革的大局。第二,要作深入的调查研究,结合各地的实际情况,制订周密的实施计划,积极稳妥地推进这项工作。第三,厅局长们要向省委省政府领导和有关部门认真做好汇报工作,争取他们的理解、关心和支持。各地要注意研究解决改革过程中出现的新情况和新问题。争取通过大家的共同努力,用一年左右的时间,基本完成这次渔业综合执法改革。

渔业执法队伍建设是一项长期性的重要工作。我们要下大的力气常抓不懈,全面提高执法人员综合素质和执法水平。我部 6 号文件强调,执法人员一律要经过培训并取得相应的合

格证书，凭证上岗。这个规定各地要严格执行，特别是在这次地方机构改革中，各地要对渔业执法队伍进行一次全面整顿，要把一些素质好、文化程度较高的同志调整充实到执法队伍中来，那些不适合从事行政执法的人员，要调整出执法队伍。提高执法人员的素质，包括提高政治素质和提高业务素质。执法人员要讲政治，要加强政治理论学习，对他们还要进行唯物论和现代科学知识的教育。业务学习要制度化，工作要进一步加强，特别涉外渔业管理任务加重和中日、中韩渔业协定生效在即，我们要有重点进行培训，尽快建立一支熟悉业务、懂外语的，能够与周边国家共同执法的涉外渔业执法队伍。要进一步完善规章制度，严格执法程序，依法行政，完善行政执法监督机制，加强内部督察制度建设和执法车船的管理。近年有的省创造的按准军事化标准建设队伍的经验很好，应该加以推广。为了适应现代渔业管理的需要，要加快提高我国渔业行政执法的现代化水平，用现代技术装备武装渔业执法队伍。为此我们要进一步做好计划、财政等部门的工作，争取对渔业执法队伍的建设有更多的投入。

(二) 以强化渔业许可制度为重点，采取综合措施加快改善渔业生态环境。通过到几个省调查，我总的感到，当前和今后一个时期，捕捞主要是资源问题，养殖主要是品种问题。控制捕捞强度，改善渔业水域生态环境，是我国渔业发展与管理的最大难点，也是长期未能解决好的一个难题。在今后较长一个时期内，保护渔业资源和环境仍将是我国渔政渔港监督管理工作的重中之重。长期以来，捕捞强度控制不住，渔船盲目增长，“三无”渔船大量出现，从管理上讲，是渔业许可制度没有得到严格执行的结果。因此，应以完善和强化渔业许可制度作为关键点，采取综合措施和有效办法，堵塞漏洞，尽快扭转捕捞强度增长过快的局面。各地要按照国务院的要求，严格执行捕捞渔船船数和功率双指标控制，修改完善捕捞渔船审批办法，严格造船审批制度，今年我部拟组织开展沿海省市渔业捕捞许可制度执行情况的大检查。在加强渔船管理上，现有的渔政、渔港监督和船检机构要相互配合，决不允许各自为政，擅自审批发证。我部决定今后五年内，一律停止国内新增船数和功率指标的渔船建造项目的审批，凡违反规定越权审批、发证的，必须追究有关人员的责任，情节严重的，将停止该机构或有关人员的证件签发权。要采取果断的措施，会同工商等部门开展专项治理，对“沙滩船厂”和建造无证渔船的船厂，予以取缔或处罚。要继续组织好各海区 and 内陆重点江河湖泊的休渔、禁渔工作，加大打击电毒炸等违法行为的管理力度，同时继续开展渔业资源放流增殖。总之，要通过加强各个环节的工作，把工作做细，把渔船增长管住，把渔业资源保护好。水域生态环境保护应重点加强水域环境监测站建设和污染事故调查处理，努力提高监测水平和查处能力，保护国家资源和渔业生产者的权益，使渔业水域污染严重的状况逐步好转。

(三) 依法治渔要覆盖全行业，全面提高渔业法制化管理水平。依法加强渔业活动各领域、各环节的监督管理，是全面推进依法治渔，以法兴渔战略的迫切要求。要继续执行好渔船进出港签证制度，加强渔业无线电的管理，提高渔船检验率，逐步按有关国际公约和标准加强渔船管理和船员培训，尽快提高我国渔船的技术水平和船员素质。增强广大渔民的生产安全意识，进一步健全渔业安全服务体系，最大限度地避免或减少渔业事故的发生和渔民生命财产损失。在新的形势下，各地要进一步做好养殖业发展规划，合理布局生产，注意提高水产养殖业依法管理水平，加强养殖水面确权发证工作，积极开展养殖许可证发放试点。目前，水产种苗、水产种质资源和渔药管理已很不适应生产发展的要求，我们要重点做好法规

配套工作，依法加强监督管理。

渔政渔港监督管理机构对外代表国家行使渔政渔港监督管理权。我们的管理和执法水平的高低，关系到国家的形象，特别在当今错综复杂的国际形势下，如何依法维护国家主权和渔民的合法权益，对我们是个严峻的考验。我们要以高度的责任感、使命感和爱国主义精神，一丝不苟地做好我管辖海域渔业和涉外渔业管理工作。200海里专属经济区巡航制度要进一步规范，今后要继续组织好渔政联合巡航执法检查。要组织实施好中日、中韩渔业协定，进一步加强南沙和北部湾渔业管理，避免或减少涉外事件的发生，同时要组织力量查处外籍渔船的侵渔活动。边境水域渔业和远洋渔业也要按有关法规进一步加强管理。最近我部颁布了《中华人民共和国管辖海域外国人、外国船舶渔业活动管理暂行规定》，各地要严格按照规定程序处理涉外渔业事件，重大涉外事件要及时上报。

（四）大力加强渔业立法和普法宣传，营造有利渔业执法的社会环境。总体来看，目前我国的渔业法律体系已基本形成，今后的主要任务是完善和配套。当前，我们要重点做好有关部门的工作，尽快使《渔业法》修改出台。为了加快这项工作，不久前，我们专门向国务院法制办和全国人大有关专门委员会作了汇报，估计近期这项工作会启动。《海洋环境保护法》修订工作也在进行，我部正抓紧工作，争取明确渔政渔港监督管理机构对海洋污染渔业事故的调查处理权。同时，我们还要针对渔业行政执法中的问题，尽快配套有关的法规。这次会上我们还要请大家修改几个法规，希望同志们认真讨论，提出修改意见。

多年的渔业管理经验告诉我们，要使渔业管理制度得到有效的执行，仅有法律法规是远远不够的。我们的经验体会有两条，一是做好普法宣传工作，使广大渔民群众、渔业企业和社会各界真正理解保护渔业资源和环境的重大意义，要让大家真正了解依法从事渔业活动的有关规定。二是要将渔业管理变成政府行为，各级政府出面抓，协调各部门配合。有了这两条，渔业管理和执法工作就能取得较好的成效。近年沿海伏季休渔取得很大的成功，是一个有力的证明。首先是宣传工作做得好，很到位，真正做到了家喻户晓，人人皆知。再就是各级政府高度重视。因此，各级渔业行政主管部门及其渔政渔港监督管理机构一定要继续做好这两个方面的工作，为渔业行政执法创造一个良好的社会环境。

同志们，江泽民总书记在1997年9月党的十五大报告中明确提出：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”1999年3月，九届全国人大二次会议通过的宪法修正案也郑重规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义的法治国家。”实行依法治国，是我国社会文明进步的重要标志，也是国家长治久安的重要保障。我们要深刻领会这些重要论述和重要规定的精神实质，全面提高渔业综合执法水平，推进依法治渔、以法兴渔战略的实施，实现我国渔业的可持续发展。我这个讲话面面俱到，很可能挂一漏万，希望大家抓住重点，突出关键问题，集思广益，献计献策，把这次会议开好。

杨坚局长在全国渔政渔港监督管理工作会议结束时的讲话

(一九九九年八月二十九日)

同志们:

全国渔政渔港监督管理工作会议开了三天,今天就要结束了。会议开始时,齐景发副部长作了一个很重要的讲话。齐部长回顾了近年来我国渔政渔港监督管理和渔业行政执法工作所取得的成绩,指出了我们遇到的问题,分析了当前中国和世界渔业发展的新动向及其给渔政渔港监督管理工作带来的重大机遇与挑战,提出了今后一个时期工作的指导思想和主要的工作。会议期间,南海区和湖北、广东、宁夏、浙江、山东、江苏、辽宁、黑龙江等9个单位从不同角度介绍了渔政渔港监督和渔船检验工作的经验和做法。同志们围绕齐部长的讲话精神,就新时期我国渔业行政执法工作的思路、任务和工作重点进行了认真的讨论,提出了许多好的建议。同志们还对我局提交会议讨论的三个规章草稿进行了热烈的讨论,提出了很多很好的修改意见。在大家的共同努力下,本次会议开得很务实,达到了预期的目的。我相信这次会议的召开,对于今后几年我国全面推进“依法治渔、以法兴渔”,保障渔业可持续发展会产生积极的推动作用。

下面我根据两天来会议讨论的情况,就当前我国国际渔业关系的一些背景情况和如何贯彻落实齐部长的讲话,以及我部《关于加强渔业统一综合执法工作的通知》精神(农渔发[1999]6号,以下简称6号文件),再讲几个具体问题。

一、当前我国的国际渔业关系和要抓好的几项工作

进入九十年代,随着国际形势的发展变化,我国的国际渔业关系趋于复杂,参与世界渔业合作与竞争,维护国家主权和渔业权益,都遇到了一些新情况和新问题。为了使大家了解当前我国国际渔业关系的状况,有利于从大局上把握我国渔业的国际环境,更全面地认识理解齐部长讲话的有关精神,进一步提高对我国渔政渔港监督管理和渔业执法工作重要性的认识,做好我们的工作,下面我就有关情况作一概要介绍,并重点向大家通报中日、中韩渔业协定生效谈判的进展情况。

1. 与中日、中韩等周边国家渔业谈判的进展情况。根据1994年11月生效的《联合国海洋法公约》,沿海国可以划定不超过200海里的专属经济区,在该区域内享有勘探、开发、养护和管理自然资源的主权权利和管辖权。由于我国与日本、韩国、朝鲜、越南等国相向海岸之间的海域均不足400海里,建立专属经济区势必涉及国家之间的海域划界问题。从1995年起,我国与日、韩就专属经济区和大陆架划界问题开始谈判,与周边其它国家的谈判也相继列入议事日程。

中日海洋法及渔业问题磋商始于1995年,外交、农业两部与日方就专属经济区和大陆架划界以及签署新渔业协定问题举行了几次非正式磋商。由于双方在划界原则和钓鱼岛主权等问题上分歧严重,划界难以在短期内完成,从第一次正式磋商开始,会谈的重点就转移到渔业协定问题上。经过一年多艰苦谈判,双方于1997年11月签署了新的渔业协定。在谈判过程中,中方坚持在有划界争议的东海设立较大面积的共同管理水域(暂定措施水域)¹,在该水域以南和以北海域维持现有渔业关系,从而确保了我渔船作业的大部分渔场,把对我渔业的不利影响控制在了最低限度。但是,中日渔业协定签署后,在协定生效的磋商中,由于日方在暂定措施水域北限线(北纬30度40分)以北水域渔业安排上节外生枝,虽经多轮艰苦谈判仍未能达成一致,致使有关协定生效的磋商陷入僵局,并成为两国关系中的一个重要问题。7月中旬朱镕基总理与来华访问的日本首相小渊惠三会谈时,谈到了中日渔业协定生效问题。小渊表示,早日解决日中新渔业协定生效问题,按照联合国海洋法公约建立新的海洋秩序,对日中双方十分重要。尽管还存在一定困难,希双方从各自长远利益和两国关系大局出发,努力尽早解决这一问题。朱总理表示,中日两国于1997年签署了新的渔业协定,中方一直积极主张协定应早日生效。最近两国有关部门进行了多轮磋商,中方显示了诚意和灵活,希日方也采取同样态度。双方应继续进行磋商,以尽快解决遗留分歧,使协定早日生效。根据两国总理达成的共识,8月19-20日两国又进行了一轮磋商,但日方立场强硬,未能取得进展,目前陷入僵局。

中韩渔业协定谈判始于1993年,经过5年近20轮谈判,双方于1998年11月草签中韩渔业协定。谈判中,我方坚决反对韩方提出的先划界后签渔业协定以及按中间线、面积等分线、临时渔业线实行渔业管辖等方案,最终实现了我方提出的设定共同管理水域和过渡水域的方案,从而保证了我大部分渔船作业渔场,在一定程度上缓解了实行专属经济区制度对我造成的负面影响。但在有关长江口外渔场管理问题上,分歧较大,预计谈判将是艰难的。中日、中韩渔业协定谈判过程中,尽管外交、农业两部尽可能地维护我国的渔业权益,但新的海洋制度和渔业秩序仍不可避免地对我国海洋渔业产生重大影响。两个协定生效后,虽然大部分渔船可继续在暂定水域和过渡性水域作业,但相当数量的大功率渔船将被迫从靠近日、韩一侧渔场,特别是从近年来我渔场作业较为集中的对马渔场、济州岛渔场、大小黑山岛周围渔场撤出。在我近海渔业资源严重衰退情况下,上述渔船撤回后将面临难以安排生产的局面,部分渔民的生产、生活将受到较大的影响。

中越北部湾划界谈判由外交部牵头,已举行过多轮会谈。今年2月两国领导人同意2000年前解决北部湾划界问题,并取得了“大体对半分”的共识。由于资源分布和历史的原因,我国渔船大多在湾西部生产,为在“大体对半分”的框架下确保我渔民的利益,我部一直坚持划界与渔业问题同时解决的主张,并提出了几种方案,得到了中央领导同志的重视。但越方一直坚持先划界后谈渔业问题,其实质上是要独占湾西部的渔业资源。从目前的谈判形势看,解决的难度很大,前景很不乐观。另外,与朝鲜、菲律宾也就签署渔业协定问题举行了磋商,但由于双方分歧过大,目前没有进展。根据中俄政府渔业协定,两国界江管理每年也要进行磋商和联合检查。从检查情况看,我们越界捕鱼、违规捕鱼的情况比较严重,去年黑龙江加大管理力度,有所好转,但问题仍很突出。蒙古政府也提出要就两国界湖渔业管理签署协议。

2. 海洋权益争夺日趋激烈,导致涉外渔业纠纷增多。长期以来,我国渔船与周边国家