

国外渔政管理概况

农业部渔政渔港监督管理局
中国水产科学研究院信息研究所



中国农业科技出版社

编委会名单

主任委员 冯瑞峰

副主任委员 王 宇

主 编 王民生

编委会委员 沈庙成 刘 晴 崔晓东 史长宏
赵明军 刘连军 罗俊恒

前言

渔政管理的涵义一般是指国家或社会管理机关，为了调整渔业生产领域内人与人、人与自然的的关系，以达到其所确定的目的，通过立法和执法的手段，运用行政或社会管理的权力，对渔业生产实施的一系列管理活动。渔政管理的具体内容随着社会性质、国家性质以及各国的具体情况的不同而异，在同一社会、同一国家性质的情况下，也随着所处的历史时期的不同而不同。

我国对渔政管理的研究起步较晚，有关专家和学者正力图对我国渔政管理的科学理论作各种探索，渔政管理部门也在不断通过实践，总结经验教训，提高管理水平。为了适应我国渔业行政体制改革和发展渔业的需要，了解和掌握国外主要渔业国家的渔政管理状况，借鉴各方面的经验，农业部渔政渔港监督管理局委托中国水产科学研究院信息研究所主持和组织编译了《国外渔政管理概况》。为了使读者了解中国台湾省方面的情况，该书还附录了台湾的渔政管理。参加编译的还有中国水产科学研究院黄海水产研究所、东海水产研究所、淡水渔业研究中心、农业部黄渤海区渔政局、东海区渔政局、南海区渔政局等单位的专家和渔政工作者。

书中凡涉及苏联渔政管理和台湾渔政管理的部分，为了资料内容的客观性、统一性和便于读者研究参考，文中的名称均保留了文献中的名称，未使用“原苏联”、“国民党行政院”等政治上区别的字眼。在此特加说明。

在《国外渔政管理概况》编译过程中，蒙有关研究所、海区

渔政局领导的关心和支持，同时，还得到了夏世福、李豹德、麦国权等先生的指导，张桂通、王浩等同志向我们提供了许多资料，在此表示衷心的感谢。

鉴于水平所限，书中欠妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

编者

1993, 9

目 录

国外渔政管理的主要类型	王民生 史长宏(1)
一、日本型的渔政管理及运行机制	(1)
二、美欧型的渔政管理及运行机制	(8)
三、苏联型的渔政管理及运行机制	(15)
日本的渔政管理	许学龙(21)
一、渔政管理体制及机构设置	(21)
二、渔政监督管理体制的建立	(26)
三、渔政管理的方法	(27)
四、对违法行为的处罚办法	(37)
五、渔政管理的检查和取缔	(40)
六、渔政办案的行政和法律程序	(43)
七、渔政官员的资格及职权	(44)
韩国渔政管理概况	许学龙(47)
一、渔政管理机构	(47)
二、渔业管理方法	(48)
三、渔业管理法律	(57)
泰国渔政管理概况	张桂通(63)
一、渔政管理的原则与建立过程	(63)
二、渔政管理的方法	(66)
三、渔业立法	(70)
四、渔政办案	(75)
印度渔政管理概况	陈思行(77)
一、制订领海渔业法规的背景与依据	(77)
二、各邦的渔业条例	(78)
三、对外国渔船捕捞的管理	(82)
苏联的渔政管理	叶冀雄(86)

一、渔政管理体制的建立和任务	(86)
二、渔政管理的方法	(92)
三、渔业的法规及其实施手段	(95)
四、对违反渔业法规者的处罚	(100)
五、渔政管理的检查	(102)
六、渔政办案的程序和有关规定	(103)
七、渔业管理的国际间合作及对外国渔船的管理	(108)
美国渔政管理概况	史长宏(113)
一、渔业管理机构设置及其职能	(113)
二、渔政管理的方法	(118)
三、渔政检查	(125)
四、渔业资源环境保护	(126)
五、对游钓渔业的管理	(128)
六、对外国渔船的管理	(129)
加拿大渔政管理概况	凌德宝 王民生(133)
一、概况	(133)
二、组织机构及职能	(136)
三、渔业法规体系的建立	(138)
四、科学的渔业管理计划	(142)
五、渔政管理的方法	(143)
六、渔政管理的监督检查	(146)
七、渔政办案及惩罚	(150)
八、现代化的管理手段和监测设备	(152)
九、渔政官员的素质及培训	(154)
十、渔业管理的国际间合作	(155)
澳大利亚的渔政管理	刘连军(158)
一、渔业管理的基本功能和目标	(158)
二、渔政监督、管理体制的建立	(159)
三、渔业管理计划的制定	(163)

四、渔政监督管理的基本方法	(169)
五、渔政管理的检查与处罚	(171)
六、国际合作及对外国渔船的管理	(173)
挪威渔政管理概况	孙建军(177)
一、渔政管理的内容和目标	(177)
二、渔政管理体制的建立	(179)
三、渔业的立法	(182)
四、渔政管理的检查	(184)
五、渔政办案	(186)
六、渔政的信息处理与管理	(187)
七、国际合作及对外国渔船的管理	(191)
拉美主要沿岸国渔政管理概况	任志忠(193)
一、渔政管理的地位及基本管理目标	(193)
二、渔政监督管理体制的建立	(195)
三、渔政管理的方法	(197)
四、渔业的立法	(199)
五、主要沿岸国对外国捕捞的法规	(205)
六、主要沿岸国渔业许可证费标准	(214)
附录:	
台湾的渔政管理	陈思行(218)
一、渔政机构	(218)
二、渔业法规与渔业管理	(221)
三、海洋渔船及其管理	(226)
四、渔港与渔港法	(230)
五、渔业安全和管理	(232)
六、对外渔业合作	(235)
参考文献	(240)

国外渔政管理的主要类型

一、日本型的渔政管理及运行机制

日本和韩国的渔政管理体制及运行机制基本上是一个模式。

（一）渔政管理的体制及运行

日本型渔政管理，远洋和近海渔业实行中央和地方分区、分种类管理，沿岸渔业则由渔业合作社自治管理的制度。在渔政机构设置上，遵循渔政部门行政管理与渔民组织民主管理相结合，以渔政部门管理为主，其他部门配合管理的原则，管理的行使权掌握在农林大臣和都道府县知事手中。

渔政的民主化管理，是日本型渔政管理的一大特色。日本和韩国的渔政管理由二个系统承担，一个系统是中央和地方政府中的渔政部门、法院、警察及海上保安厅。渔政部门并不主管具体的业务，只具有执法的职能。对渔政管理具有直接、具体责任的是渔业管理委员会。日本型渔政管理制度类似于资本主义政治的议会制。

渔管会是一半官方组织，其成员主要由渔民代表和专家组成。渔管会的职权包括：制订渔业管理计划，起草、宣传、解释和实施渔业法规，对重大渔政问题作出建议和答辨，对渔业纠纷实施协调和仲裁，监督渔业法规的执行如限制经营或生产，指示开放、使用渔场等；采取种种检查手段施行检查等，但“渔管会”对渔业违法行为并无直接的取缔和判罚权。它是政府管理渔业最重要的参谋、咨询机构，是渔民参与渔政管理、政府对渔业实行民主化管理的重要途径。这是日本渔业管理的一大特色。

日本和韩国的渔政部门，在中央政府中最高是农林水产省的水产厅，地方政府中为各都道府县的渔业课，日本和韩国的渔政职责与我国有所不同，这两个国家的渔政是指渔业行政。日本水产厅下属的渔政部并不负责渔政管理事务，而是负责水产行政规划、水产业的经营流通、渔船保险、渔业灾害补偿、水产品流通及消费、水产厅内的行政事务等。对渔政管理具体行使职权的是水产厅下属的振兴部和海洋渔业部，如振兴部的沿岸课主管沿岸渔业的管理，近海课负责近海渔业的管理，海洋渔业部的远洋课负责远洋渔业的管理，渔船课负责渔船的管理。

在管理范围上，日本、韩国对全国沿海实行分海区管理。日本沿海共分成 66 个海区、每个海区的地方政府负责所辖海区的渔政管理，每个海区均设有渔业管理委员会。在管理种类上，国家和地方政府实行分工管理原则，但地方政府的管理要受到国家管理的约束。水产厅负责由国家管理的渔业，这些渔业一般通过法律形式规定，称为“指定渔业”——主要是近海渔业和远洋渔业。地方政府管理的渔业主要为沿岸渔业和部分近海渔业。地方政府管理的渔业分为两类，一类是农林大臣指定，由县知事颁发许可证的渔业。另一类是县知事自由颁发许可证的渔业。

除政府部门外，日本和韩国对部分沿岸渔业实行渔业合作社自治管理制度。渔业权是指在一定的公共水域，从事特定种类渔业的独占和专有的权力。渔业权一般由县知事授与（沿岸渔民组成的）渔业合作社，由渔业合作社行使管理权限，实行自由管理体制，在经过协商和征得合作社成员同意的情况下，由合作社来划分每个渔民的作业范围、规定渔讯和各种管理措施。政府对合作社的事务一般很少干预。日本和韩国几乎所有的渔民都参加了渔业合作社。目前，日本约有 2500 个渔业合作社，并按照自己创造的管理体制进行渔业管理。自主管理体制是日本成功管理沿岸渔业的主要原因之一，也是日本型渔政管理的一个重要特色。

日本型的管理，行使渔业执法权限的部门并不局限于渔政部

门，警察、法院及海上保安厅也协助渔政部门从事执法活动，每一部门的职责和权限在法律中都有明确的规定。日本、韩国的渔政官员除特别许可外，无司法警察的权限，一般无权逮捕违反渔业法的人员，无权扣留违法渔船、渔具和渔获物，也无权进行现场处罚。这一点与美欧型、苏联型有所不同。上述执法行为均由渔政检查人员报告警察署或海上保安厅，由警察署或海上保安厅派人员履行上述职权。对违法人员的判罚（包括罚款），必须通过法院进行。

（二）渔业立法和法律

日本现行的国家级的渔业法规，有四百余种。其中，渔业制度、水产资源保护方面的近 150 种。日本是世界上渔业法规最多、最完善的国家之一，其渔业法规的特点是门类多、层次多、形式多和等级多。有国会通过的具有原则性和全面性特点的法律、法令，有渔业部门发布的具有具体性和针对性等特点的条例、规章，有各都道府县知事颁布的具有补充性和地方性特点的地方性法规或实施细则。

日本和韩国的渔业管理条例或命令不是以渔政部门的名义颁布，而是以农林大臣或水产厅长的名义颁布，以显示其渔业法的权威性。地方政府有权在其管辖范围内颁布本地区的渔业管理条例。地方渔业条例以都道府县知事的名义颁布。各都道府县渔政部门在制订渔业管理条例时，必先听取渔业管理委员会的意见，有时甚至由渔业管理委员会负责起草渔业管理条例，然后报知事批准，以知事名义颁布。

日本和韩国渔业的基本法是《渔业法》。日本的第一部渔业法诞生于 1901 年，并在实践中不断完善。现行的渔业法于 1949 年在国会通过，至今已修改过几次，渔业法中规定了日本渔业生产的基本管理制度，渔政管理的职能部门、权限、相互间关系、各级渔管会的组织形式、选举方法、任职资格及限制、机能与权

限、与政府行政部门的关系等。《水产资源保护法》和《水产协同组合法》也是日本渔业的重要法律。其它渔业法规都以上述三个法规为基础的。例如，日本《渔船法》、《渔港法》、《沿岸渔业振兴法》、《沿岸渔场整顿开发法》、《海洋水产资源开发促进法》、《公害对策基本法》等。除此之外，农林大臣或都道府县知事可以遵照渔业法精神，根据本地区渔业的实际情况，以行政命令颁布渔业管理实施细则，例如设定禁渔期、禁渔区及限制水产品的采捕、销售、加工等。

（三）渔政管理和检查

1. 渔政管理

日本、韩国渔政管理分工明确，科学管理，简而言之叫作“法治加民主”的管理，所谓法治，就是渔业生产的批准、监督、奖罚条例都以法律形式固定公布，事事有法可依，违反渔业法就是犯法，渔政管理部门向法院提起公诉，经法院审理后量刑定罪，渔业法以及其它渔业法规必须由国会通过，以国家名义公布，据此定出的实施条例则以中央政府有关省厅或地方政府最高行政首长的名义颁布。日本的一些主要渔业种类，都冠以“知事许可”“大臣许可”等字样。所谓民主管，就是一切管理方案的出台都需经过民主协商、公开听取意见及渔管会讨论批准等规定的程序。由于渔管会由渔民代表、专家代表和公益代表三方组成，能够充分反映大部分渔民的意见和利益，并能使管理措施具有科学性，有利于减少渔业利益和社会利益的矛盾。

日本和韩国对渔业实行分类管理。日本第一类是海水养殖业和以小型渔具捕捞的杂渔业。这类渔业必须取得“渔业权”并领到执照才能经营。渔业权的批准和执照的发放均需通过海区渔管会调查、审批，最后以知事名义公布。第二类是群众性的海洋捕捞业，实行捕捞许可证制度，比较正规的拖网和围网渔业，每条船必须经知事批准，发给许可证，称为“法定知事许可渔业”。其它

各种杂渔业则按渔法进行许可，属于一般的“知事许可渔业”。第三类是机轮海洋渔业，经营者一般都是渔业公司，这类渔业是日本海洋渔业的主力，称为“指定渔业”。这类渔业必须由政府政令指定，得到农林大臣许可始能经营。从事“指定渔业”的每一条渔船必须经过农林大臣批准。农林大臣根据有关海区渔管会的意见，制定“指定渔业”的允许条件、船数与吨位限额，渔场范围、申请期限等。新造渔船，按其类型和大小，分别向农林大臣或道府县的知事提出申请，经批准后方可建造。

与美欧类型不同，日本型的管理并不实行捕捞配额制度，日本对捕捞力量的控制基本是通过“吨位增长”制度实现的。即政府通过许可证的颁发来限制一定吨位的渔船数和渔船总吨位，如有必要，也可限制渔场、渔具、渔期、渔具数、网具尺寸、马力等。

日本的“吨位增长”制度虽然远没有直接控制渔获量来得有效，但在目前资源评估的技术水平不很高的情况下，这是一种有效的管理方法。从渔政管理角度讲，控制渔船数和总吨位远比控制每条船的捕捞量来得容易。

韩国的渔政管理与日本的渔政管理是一个模式，但规定的线条较粗，韩国渔业分为四类。第一类是群众性杂渔业，主要是养殖业和各种小型渔具捕捞业。从事这类渔业必须经省级行政长官批准，领取执照；第二类是大中型机轮渔业，必须得到水产厅长的许可；第三类是中小型捕捞渔业，须获得省级行政长官的许可；第四类是远洋渔业，必须得到水产厅长的许可。

2. 渔政检查

渔政检查是渔政管理的重要组成部分，是提高渔政管理效能的关键手段。日本型国家的渔政检查，主要分为陆上渔政检查和海上渔政检查两个部分。分工明确，检查细致。

渔政检查以陆上检查为主，结合海上渔政检查，陆上检查主要采取两种手段，一种是在港口、码头对渔船和鱼货的检查，一

种是对加工和运销业者进行检查。日本由农林大臣或都道府县知事任命渔业监督官或渔业监督员，执行有关渔业法令和任务。渔业监督官员在实施检查时拥有很大的权力。在必要时，可以进入渔场、船舶、企业、办公室、仓库等任何有关的地方，有权查看账册、文件并向有关人员调查情况，在必要时可令其停止生产。

日本和韩国的渔业监督官员在经过当地检察院院长批准后，可兼有司法警察的职务，拥有司法警察的权限，如逮捕犯人，审讯犯人等。作此条规定的目的，是为了利用渔业监督官员的渔业法令以及渔业管理方面的知识和工作经验，使之比一般司法警察更容易判断和检举违法事实。

海上检查主要采取船舰、飞机的巡查及登船检查二种方式。海上巡查由渔政监督部门与海上保安厅共同负责。海上保安厅对触犯渔业法令的行为也有权取缔和制止。登船检查一般是针对可能涉及违法作业之船只，检查渔船、渔具、渔获物和各种日志，如拒绝、逃避、妨碍检查者或弄虚作假者，可处徒刑或罚款。

除渔政部门和海上保安厅的海上检查外，日本对渔业权渔业涉及到的水域采取渔民参与监督、管理的方法。许多渔业合作社为保护本合作社的渔场，由合作社长任命“渔场监督员”。目前在岩手县已出现了一支由一千多人组成的渔场监督员队伍，当然，合作社任命的监督员在性质上只是纠察，而不是警察，其权限也只能限于监督、通报和劝告。

（四）渔政办案和法律程序

日本、韩国的“渔管会”对渔政管理具有极大权力。为了保障渔民经营渔业的正当权益，防止和解决渔业纠纷，渔管会对当事人作出指示或劝告的方法，是通过邮件将意见告诉当事人，也可直接交给本人。不针对特定个人的指示，则在政府公告栏内张贴，并通过新闻媒介广为宣传。从法律上讲，渔管会的指示纯属劝告，并无法律约束力，渔管会的指示必须以知事名义作为行政

命令发出才能在法律上生效，因为对违反行政命令者可以实施处罚。但如当事人对渔管会的指示不予理会，渔管会有权建议知事发布命令，要求当事人遵守该项指示。知事在收到渔管会的提议后必须通知当事人，当事人可在 15 天内提出不服，如超出规定期限不提出异议或虽有异议但无充分理由，知事应命令当事人遵守渔管会指示。知事发出的命令具有法律效力，违反者要依法受罚。为了防止渔管会的意见不当，知事在必要时可以否决渔管会的意见。被处分者对知事的处分不服，可以向法院起诉，但这种起诉必须经过农林大臣的审查，被裁定起诉恰当后才能实行。渔管会无直接的取缔和判罚权，对违反渔业法规的违法行为，都必须交给警察和法院处理。其渔政办案的程序是：①渔业监督官员的检查；②取证（可分为现场取证、办案过程中取证和事后取证）；③确立违规事实，确定违反何种渔业法规；④引渡给警察署或海上保安厅；⑤由警察署或海上保安厅向法院起诉；⑥法院审判。

（五）渔政的处罚

日本和韩国的渔业法规种类繁多，制订得很细，执行非常严格，对违反渔业法规的人处罚比较严厉。规定了详细的处罚标准。日本对违反渔业法规的人最高可判处 3 年以下徒刑或 200 万日元以下罚款，或二者并科。最高刑罚的适用范围很广，对违抗检查、弄虚作假、无照经营、违反制约条款、不服从停业命令、无许可证擅自经营“指定渔业”、违反规定的经营范围、无许可证擅自经营“法定知事许可渔业”、炸鱼、毒鱼及销售以上述方法采捕的水产品的违法行为，均适用于最高刑罚。

日本对违反国家颁命令和违反地方政府条例的行为，规定了不同的处罚标准。凡违反国家颁命令者可处以两年以下徒刑、5 万日元以下罚款、拘留或小额罚款，也可并科。拒绝、逃避、妨碍检查者，或弄虚作假者，可处 6 个月以下徒刑、5 万日元以下

的罚款。违反地方政府条例者，可处以6个月以下徒刑、1万日元以下罚款、拘留或小额罚款，也可并科。

除刑事处罚外，罚款也是经常采用的方式之一。罚款一般是针对轻微的违法行为，例如不遵守法律规定的义务，但并未造成对社会公益的直接危害时。如对侵犯渔业合作社社员经营渔业的正当权利者，可处2万日元以下罚款。对擅自移动或损坏渔场、渔具标记者，可处1万日元以下罚款。

对违法者所持渔获物及渔船、渔具或加工品应予没收，无法没收时则折价追征。对违法所得渔获物的贩运者、出售者也一视同仁，严惩不贷。

韩国的罚规中规定有连带责任，不论单位、组织或个人，当其代理人、雇员、家属违反水产业法或政府颁布的有关命令时，除处罚违法者本人外，该单位、组织或个人应负连带责任，缴纳相应罚规中规定的罚款。

二、美欧型的渔政管理及运行机制

美国、加拿大及欧州主要渔业国家的渔政管理虽各有特点，但基本上是一种类型。

（一）渔政管理的体制及运行

以美国为代表的美欧型渔政管理类型，与日本、苏联等的明显不同。其体制与其政治采用三权分立制和联邦制管理一样，也实行渔业立法、执法和司法三权分立和联邦制管理的原则。一般渔业立法权属于议会，渔业法规的起草工作由渔业管理委员会负责，渔政部门只有执法的功能，不主管具体的管理事务。渔业司法权属于法院。

联邦制管理的特点是渔政管理大权集中在中央职能部门手中，也赋予地方政府一定的渔业自治权。联邦政府与地方政府各

自独立地分管不同的海区。如美国和澳大利亚，联邦政府只行使沿海 3-200 海里范围内的渔业管理权。各州政府对沿岸 3 海里以内的水域和内陆渔业拥有独立的管理权。联邦对 3 海里以内水域的管理无权干涉，各州的渔业法规不受联邦渔业法规的约束。

美欧国家以海洋渔业为主，渔政部门对淡水渔业的管理主要侧重于珍贵鱼类资源和溯河性鱼类资源的保护。其海洋渔业和淡水渔业由不同的部门分管。美国的海洋渔业由商务部的国家海洋渔业局主管，淡水渔业由内务部的鱼类和野生动物局主管。两个渔政部门虽然业务上相互协助，但行政上各自独立。在加拿大，海洋渔业的管理由渔业海洋部负责，淡水渔业的管理则由农业部负责。

美国把 3 海里之外的水域划成八个海区，每一海区均设有联邦政府渔政部门的派出机构和渔业管理委员会。各海区的联邦渔政机构和渔业管理委员会负责所辖海区的渔政管理事务，并协调各州的渔业纠纷和各州的渔业管理工作。国家海洋渔业局在全国沿海设有五个地区办公室，负责各海区的渔政执法工作，并协助各海区渔管会完成渔业管理工作。加拿大在大西洋沿岸派驻了 4 个处理大量事务的区域渔业管理局，在太平洋沿岸派驻了 3 个区域渔业管理局。

(二) 渔业立法和法律

美欧国家都十分重视渔业立法工作，渔业法规是美欧各国渔政管理的唯一依据，联邦制订联邦渔业法规，各州根据本州的情况制订州一级的渔业法规，联邦政府和州政府的渔政部门中都设有专门起草法案、条例和解释法律的服务部门。加拿大在 1868 年就制定了第一部《渔业法》，至今议会通过的并经渔业部长批准的计有 17 个渔业法律、54 个渔业条例，共 2500 多条款。美国渔业立法从十九世纪就已开始，至今联邦公布的渔业法规已有百余种，1976 年颁布的《渔业保护和管理法》是一个综合性的

重要渔业法。其他法规还有《鱼类与野生生物条例》、《美国环境政策条例》、《海洋保护、研究和禁猎区条例》、《美国水产养殖条例》等，各洲的渔业法规更不计其数。

美欧国家渔业立法的特点是从经济学和生物学观点出发，以渔业管理计划为基础，各项渔业法规都体现在渔业管理计划中。渔业管理计划一般由部长令发布，通过立法实施，与议会通过的法案具有同等法律效力。立法因时、因地制宜，要解决什么问题，就专为这个问题立法。立法在前，采取管理措施在后。各项渔业法规均以国家法令形式公布，凡违反渔政部门制订的各项规定，即作违法论处。制订的法规、条例很详细，甚至包括有关政策、执行方案和执行机构、经费来源、各有关集团或私人的权利和义务等。

美欧许多国家属联邦制国家，各州自治。在渔业上各州有独立的渔业立法权，如美国和澳大利亚，联邦政府只负责3海里以外的渔业立法，各州的立法权与联邦立法权无任何联系，甚至州法可以与联邦法相抵触。但在这种情况下，以联邦法为准。

（三）渔政管理和检查

1. 渔政管理

美欧型国家是采用渔获量配额制度的国家，这是其渔政管理的一个特点。其渔获量配额通常采取两种方式，一种是规定总可捕量，让渔民在这一限度内自由竞争（如美国、加拿大）；另一种是规定每一单船的限捕量，配额到船（如挪威、澳大利亚）。前一种方法虽然便于管理，但不利于渔业协调发展，因为渔民为了保持或增加总可捕量中享有的份额，会不断扩大他们的捕捞能力。澳大利亚的某些渔业实行个人可转让配额制度，加拿大渔业海洋部自1984年起正式实施了大西洋的“企业配额计划”，把总捕捞量在渔业公司之间分配，各渔业公司间可将年度配额相互借调，自行调度。