



渔政管理与海洋渔业

YZGLXHYYY



山东友谊出版社

漁政管理
与海洋漁業

王建功

山东省副省长王建功题词



作者简介

王诗成,男,1950年12月生,于山东省青岛县。现任山东省渔业指挥部副指挥、省渔政监督管理处处长。被中国农业环保协会、省农业生态环境协会、省水产学会、省渔业经济研究会等聘为理事和常务理事。被青岛海洋大学水产学院、烟台大学水产学院聘为客座高级工程师和高级讲师。在省级以上学术刊物上发表论文40余篇。主编的《渔政教程》和编著的《关贸总协定与水产品》分别由青岛海洋大学出版社和中国农业科技大学出版社出版。由于作者注重用理论指导实践,其单位被农业部评为全国渔政、全国农业环境保护、全国海洋渔业安全管理先进集体,作者本人被授予全国农业环境保护先进工作者称号。

NOTES OF THE AUTHOR

Wang Shicheng, born in Changdao County, Shandong, 1950, is the Master of the Fishery Supervision & Administration Section and a vice-commander of the Fishery Headquarters of Shandong Province. He is engaged as a member of the councils of China Agricultural Environment Protection Society, Shandong Fishery Economic Research Society, and four other academic societies. He is also invited to be a high guest engineer in the aquatic products institute of Qingdao Oceanographic University and Yantai University. He has published more than 40 articles and edited two books — — *Fishery Administration Course* and *GATT & Fishery*. He is honoured as an advanced worker of national agricultural environment protection.

内 容 简 介

本书是我国第一本渔政管理与海洋渔业方面的个人论文专集。全书收集了作者近年来发表的论文、调查报告 30 篇。内容涉及海洋渔业法规、渔业资源管理、渔业环境保护、渔业生产安全、渔政自身建设等诸多方面。所集文章密切结合渔政管理与海洋渔业实际,有较强的针对性和可读性,风格朴实,深入浅出,颇有见地。本书可作为渔政管理与海洋渔业理论研讨、培训的参考书;也可作为对渔民进行宣传教育的辅导教材;同时,对渔业战线干部、职工和水产院校师生也有重要的借鉴和参考价值。

ABSTRACT

This book is the first specialized personal collection of articles on fishery administration and sea fishery. It contains 30 theses and reports published in the past few years by the author. They concern fishery laws and regulations, fishery resources administration, fishery environment protection, fishery administration, etc. The articles in this book are closely related to practical fishery administration and sea fishery. It can be used as a reference book for fishery administration and study of sea fishery theory. It is also of great value to fishery administrators and teachers and students in aquatic products institutes.

序一

随着我省建设“海上山东”战略的实施,水产业作为主导产业的地位越来越突出,1993年全省水产品产量达319万吨,居全国首位。水产业的迅猛发展离不开强有力的渔政管理。管理型渔业是水产业发展的必然趋势。同时,管理本身就是生产力,管理出效益已被多年来的实践所证实。诗成同志多年从事海洋渔业与渔政管理工作,积累了比较丰富的经验,他在繁忙的工作之余,坚持理论研究,并从理论与实践的结合上,对渔业资源管理、渔业环境保护、渔业安全管理以及渔政自身建设等方面写了一些文章,这本集子就是他从事理论研究的成果。我读了之后,觉得这些文章见解比较独到,深入浅出地阐述了我省乃至我国的多层面的海洋渔业与渔政管理,很有借鉴作用和参考价值。

在本书出版之际,诗成同志邀我写几句话,盛意难推,几句赘言,谨表祝贺,并愿诗成同志百尺竿头,更进一步!

王连成

1994年8月3日

序二

王处长诗成钧鉴：

久无致信问候，愿您一切如意。

去年八、九月间，应邀前往贵省讲学与考察，对贵省经济发展、水产资源的应用与研究及水产业的发展情况，有所了解与敬佩。贵省风景秀丽，高山俊美，海滨悦人，资源丰富，水产业发达，是中国的好地方，山东地灵人杰，古今人才辈出，此行游孔孟之乡，真正领悟孔孟在中国传统文化中的极高地位。游览之余，百感交集。

去年讲学的主要内容有：(一)渔业管理；(二)世界主要渔业的产销概论；(三)市场经济理论与经济效益；(四)国际贸易与经济效益等题材选择，旨在希望中国经济改革中，参加讲习人员，对市场经济有初略了解。然因时间有限，未能作深入讲授。

前去信向农业部卓友睦局长报告山东讲学及考察，感谢山东渔政朋友的照顾与热爱，特别提到王处长，您为人热诚，广泛人缘，精力充沛，渔政学识与经验丰富，能力高强，百忙中撰写渔业资源与渔政论文多篇，又领导渔政专家编著了《渔政教程》大著等。

您的文章，题材适宜，内容丰富，拜读之后，很是敬佩，希望您能收集成册，以便与国外渔政专家交流，有机会并得推荐您或直接邀请您，参加国外有关研讨会。

专此 祝

时安

Sheng Dang
王德雄博士
1994年3月21日

注：王德雄博士，现任美国商业部渔业局东北区高级经济专家兼督导，美国麻州雪兰莪三学院教授，被联合国粮农组织(FAO)、美国、加拿大、中国政府等聘为专家顾问，发表学术论文数十篇。

作者的话

我从事水产工作 28 年,直接从事渔政管理也有十余年。多年的实践使我深深感受到,渔政管理维护了广大渔民的合法权益,提高了渔业的经济效益、社会效益和生态效益,促进了渔业生产的发展。作为一个水产渔政工作者,我敬重热爱自己的事业,并作了不懈努力。但渔业生态环境不断恶化,渔业资源严重衰退的状况阻碍了我国渔业生产稳定、持续、健康的发展。我怀着一种使命感、责任感,试图运用建设有中国特色的社会主义基本理论,结合自己的工作实际,从渔政管理体制、渔业法律地位、职能到渔业许可、渔业环保、渔业安全以及渔政队伍的自身建设等若干方面进行了一些初步探讨、研究,并用于指导工作,且取得了较好效果。文章发表后,在省内外同行中产生了良好反响。去年,美籍华人王德雄博士来华讲学时看到我的一些文章,认为很有特色,如在国际上交流,对发展中国家渔业发展和资源保护有一定的借鉴作用。在此情况下促使我将部分文稿集集成册。这些文章多数是联系山东实际加以阐述,难免有偏颇不周,有的是前几年发表的,某些观点还没有完全摆脱计划经济思想的束缚和传统观念的影响,恳读者明鉴,更希望广大水产同行批评指正。

渔政管理是渔业生产力发展到一定阶段的产物,它是人们认识客观规律和自觉运用客观规律的结合,是一门新兴的渔业管理科学。15 年来,我国从中央到地方建立了比较完整的渔政管理体系,制定和完善了以《中华人民共和国渔业法》为轴心的渔业法律体系,确定了“以养殖为主,养殖、捕捞、加工并举,因地制宜,各有侧重”的水产工作方针和“以法治渔,强化管理,公正严明,服务渔

业”的渔政工作方针，并坚持了统一领导与分级管理，专业管理与群众管理，教育、疏导与行政，经济处罚相结合等一整套适合中国国情的渔政管理原则和方法，初步形成了中国模式的渔政管理路子，对促进我国渔业生产的发展起到了积极作用。随着社会主义市场经济体制的建立和建设“海上山东”跨世纪战略工程的实施，渔业生产活动中出现了许多新情况、新问题，渔政管理难度加大，自我发展受到一定的制约，这些问题时常在我脑际萦绕。百思之后，使我坚信，渔政只有深化改革，完善自我，才能担负起国家、时代赋予的重任。借本书出版之机，就当前在新形势下如何不断探索、不断完善有中国特色的渔政管理路子谈点看法，抛砖引玉，以期与同仁们共同探讨，促进渔业发展。

关于渔政管理体制问题。体制不顺，执法地位不高，是制约渔政工作发展的重要因素。渔政管理部门是代表政府依法对渔业生产活动领域和过程进行监督管理的执法机构，其特点决定了在对渔业活动实施监督管理时应具有相对的统一性、独立性和权威性。而现在的渔政机构上下名称不统一，内部机构设置不统一；费、权、利不统一；属同一级政府序列的级别不统一；编制性质不统一；经费来源不统一；管理装备“因地制宜”，更是五花八门。这些都大大削弱了渔政部门的统一性、权威性，妨碍了其职能的发挥，影响了渔政管理的威信和执法的严肃性。解决上述问题，当前应积极做好以下几方面工作：一是抓住机构改革的契机，大力宣传渔政管理在现代化渔业生产中的地位和重要作用，并扎扎实实做好管理工作，以扩大影响，提高知名度，争取渔政工作在整个社会经济运作中应有的地位。二是要加强渔政管理地位、任务的理论研究，组织有权威的学者撰写理论文章，以期在理论上阐明渔政的地位及其所担负的历史使命。三是在统一上下功夫，除形式上的统一外，重点搞好内容上的统一，即领导上的统一，政策上的统一，法律上的统一和指导方针、指导思想上的统一。四是理顺渔业执法体制。内部体

制的理顺了渔政、渔监合并成渔政渔港监督管理机构,使海陆执法力量形成合力,方便渔民,更好地履行海上和港口管理职能,对外代表国家维护渔业权益。另外,可充分利用渔政这支海上执法力量,赋予一定的缉私权、治安管理等,协助有关部门维护海洋权益及海洋产业秩序。从近期看,特别是在当前机构改革中,渔政机构如何定性是广大渔政人员最关心的问题。按职能论,渔政毫无疑问是行政执法性质,但由于种种原因,后来发展的渔政队伍大都列入了事业编制,建议从实际出发,将现行的渔政机构定性为事业单位,授权行政职能,实行公务员制度,即像海关那样走事业性质的公务员路子。当然,这种体制保留了计划经济的烙印,我相信,随着市场经济的发展,随着人们对管理也是生产力的再认识,新的管理体制必将应运而生,目前这种生产与执法管理同处一体,法律监督与被监督置于一家的传统模式将被取代和改变,而像工商行政管理和土地管理部门那样从原行政单位分离出来,独立行使执法权和监督管理权。

关于渔政管理经费问题,经费来源不一,而且严重不足的问题是制约渔政事业发展的突出难点之一,渔政管理是政府职能,其经费应列入各级政府财政计划,但由于财力困难,加之渔政事业随着水产业的发展而不断加强壮大,仅靠财政投入犹如杯水车薪。市场经济的发展为解决渔政投入带来了机遇。笔者认为,可以本着“取之于渔,用之于渔”的原则,走“有偿服务”的路子来解决经费问题。这样做与渔政执法地位似乎不相称,但从实际出发,走自我发展的路子,很可能是切实可行的。渔政管理不同于其它的行业管理,海洋生物生长规律的特点,决定了保护和管理的时效性。多年实践证明,加强渔政管理可以提高产量、创出效益,是直接或间接的生产力。以对海蜃、增殖虾和幼鲢鱼的管理为例,只要实施有效管理,可以成倍地增加产量、提高质量和效益。海洋管理不必投入饵料,只要在一定时间内保护起来,制定和维护合理的开捕期就

可以了。在增加管理投入、提高效益的前提下,实行有偿服务,即取之于渔,用之于渔,是符合渔业法精神的。当然,要使这条路子真正行得通,渔政部门必须提高自身素质,加强对普通渔业资源费和专项品种渔业资源保护费的征收、使用的管理,实行收支两条线,健全监督、审计制度,并逐步过渡到国家将资源费以税收形式收缴,然后以财政拨款方式返还给渔政作为经费和基建投入。这样,既调动了渔政有偿服务的积极性,又减少了其“副作用”,有利于渔政事业的健康发展。

关于渔政工作的原则和方法问题,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,原有的管理体制、管理方式以及法律、法规有的不适应变化了的情况,亟需我们不断探索、不断完善。笔者认为,对这个问题,首先要提高对发展渔业市场经济中渔政管理重要作用的再认识;其次要研究渔政工作在市场经济体制下面临的难点问题,譬如,在水产资源的开发利用上,如何处理好局部与全局、眼前与长远利益的关系等。要摒弃长期以来存在的地方保护主义和急功近利思想观念,自觉地严格按市场经济和自然规律来研究渔政管理的方针、政策、指导原则和方法措施;其三,对原有的法律、法规、章程要进一步修改完善,以形成与市场经济相适应的具有统一性、完整性、科学性和可操作性的渔业法规体系;其四,进一步重视科技工作,让科技更好地为生产和管理服务。渔业资源是生产和管理的物质基础,这就要求科研部门为生产和管理部门提供资源现状评估、资源潜力评价,提出管理利用和保护近海资源的措施,为宏观调控、长远规划及近期微观管理提供科学依据。此外,根据渔业资源变化情况,及时对禁渔区、禁渔期作适当调整,使管理有的放矢,提高管理效果,真正做到定时、定区捕捞,并逐步实行定额捕捞。

关于加强渔政队伍自身建设问题。这是我近几年特别注重研究、倡导和认真抓的一个问题。从渔业执法现状看,中国渔政属于

一支年轻的执法队伍,整体素质还不高。渔业生产向深度和广度的高速发展不断对渔政工作提出更高的要求,迫切需要尽快提高渔政人员的执法水平和自我约束能力。为此,我们应从组织上、制度上、业务上、装备上、理论上等多方面来加强渔政队伍建设,使之成为一支名副其实的、能打硬仗的渔业正规化执法队伍,以担负起为渔业保驾护航的重任。

总之,渔政管理是一门新兴科学,其理论研究的任务十分艰巨,我将不辍耕耘,不停探索,努力为渔政理论建设添砖加瓦,为渔业发展贡献自己的力量。

在本书编著、整理、出版过程中承蒙王建功副省长、王德雄博士、农业部渔政渔港监督管理局、渔业局丰友瞻局长、山东省水产局陈宗尧局长、周志久副局长的关心与帮助,得到了魏奇安、王伟洁、王德志、许耀亮、刘均政、赵小鸣等同志的支持与协助,在此谨表谢意。由于编写时间仓促,错误、疏漏、不妥之处在所难免,恳请读者朋友批评指正。


1994年5月13日

目 录

作者的话

渔政自身建设

- 献身渔政事业 当好渔业卫士 (3)
- 如何做一个合格渔政检查员之我见
- 论渔政正规化建设 (11)
- 加强渔政自身建设 努力提高管理水平 (20)

渔政管理与研讨

- 强化渔政管理意识 促进渔业开发步伐 (37)
- 浅议渔政管理在建设“海上山东”中的地位与作用
- 对我国渔政管理体制改革的浅见 (47)
- 论渔政管理的科学性与艺术性 (54)
- 关于我国渔政管理学的定义、任务及其研究范围的
探讨 (60)
- 关于美国海洋渔政管理的考察报告 (70)
- 广东、海南两省渔政工作的考察报告 (78)
- 海上治安状况日趋恶化 组建海上警察势在必行 (84)
- 关于辽宁省组建“海上治安民警队”情况的考察报告
- 山东省加强渔政管理促进渔业发展经验总结 (88)
- 1992年莱州湾海蜇大丰收后的思考 (93)
- 赴日本洽谈建造渔政船(中国渔政404号)的
报告 (99)

山东南部海域首次亲虾管理工作总结·····	(103)
整顿海上治安及生产秩序的建议·····	(109)
山东海上执法机构改革设想·····	(112)

渔业法律法规

山东省贯彻实施《中华人民共和国渔业法》五周年回顾与 展望·····	(119)
浅议我国的渔业立法·····	(128)
试析渔业行政执法中存在的问题及解决的途径·····	(136)
论渔业执法在水产发展战略中的地位与作用·····	(145)

渔业增殖与管理

山东南部沿海对虾增殖后期管理总结·····	(155)
山东南部沿海对虾大面积增殖开发试验报告·····	(164)
山东南部沿海对虾大面积增殖渔政管理技术总结·····	(170)
关于发展山东近海增殖业的初步探讨·····	(173)

渔业安全管理

关于建立海洋渔业安全控制指标的初探·····	(181)
几起重大海损事故剖析·····	(185)
市场经济体制下我省海洋渔业安全管理 存在的问题与对策·····	(193)

渔业环境保护

山东渔业环境污染状况及其对策·····	(203)
渤海沿岸赤潮的危害、成因与防治·····	(209)
赤潮防治的探索与对策·····	(213)

CONTENTS

The Author's Words

Constitution of Fishery Administration

- Devote to fishery administration and guard
fishery well (3)
- On the regulation of fishery administration (11)
- Strengthen fishery administration and improve
administration ability (20)

Study of Fishery Administration Theories

- Strengthen the conception of fishery administration and
quicken fishery development (37)
- Some opinions about the reform of fishery administration
system in China (47)
- On the scientific and artistic quality of
fishery administration (54)
- Inquiry into the definition, task, and research range
of fishery administration science (60)
- An investigation report on sea fishery
administration in the USA (70)
- An investigation report on fishery administration
of Guangdong and Hainan Provinces (78)
- The worsening of the public order on the sea makes it
imperative to create sea police (84)
- A summary of the experiences on strengthening fishery
administration and quickening fishery development

of Shandong Province	(88)
Some views on the bumper production of jellyfish in Laizhou Bay in 1992	(93)
A report on the negotiation in Japan of the construction of the fishery administration ship— <i>China Fishery Administration 404</i>	(99)
A summary of the experience of administration of parentprawns for the first time in Shandong southern sea	(103)
Proposals for consolidating sea secure production order	(109)
Some tentative ideas on the reform of fishery law executive organs of Shandong Province	(112)

Fishery Laws and Regulations

Review and forecast of the past five year's implementation of <i>Fishery Law of the People's Republic of China</i> in Shandong Province	(119)
Tentative comments on the fishery legislation in China	(128)
Tentative analysis of the problems in fishery law implementation and solution	(136)
On the position and role of fishery law implementation in fishery development strategy	(145)

Fishery Breeding and Administration

A summary of the late management of prawn—breeding in the south inshore of Shandong	(155)
An experiment report on prawn—breeding in large areas in the south inshore of Shandong	(164)

A summary of the techniques for fishery administration of prawn—breeding in large areas in the south inshore of Shandong	(170)
--	-------

Tentative inquiry into developing inshore breeding in Shandong	(173)
---	-------

Fishery Security Administration

Tentative inquiry into setting up fishery security control targets	(181)
---	-------

Analysis of several serious sea accidents	(185)
---	-------

Fishery security administration problems existing under the market—economy system and ways to solve them	(193)
--	-------

Fishery Environment Protection

The condition of Shandong fishery environment pollution and the countermeasures	(203)
--	-------

The harmfulness and causes of and protection and control measures against the “red wave”	(209)
---	-------

Inquiry into the strategy of “red wave” protection	(213)
---	-------

渔政自身建设