

# 海纳百川 有容乃大



海洋财富网 | 网站首页 | 网站寄语 | 个人简介 | 海洋著作 | 题词鼓励 | 海洋访谈 | 学术论文 | 学术报告 | 媒体报道 | 获奖名录 | 科技成果 | 视频访谈 | 摄影作品 | 工作相册



大海之子频道

海洋科普频道

海洋美食频道

海洋文化频道

海洋视频频道

商务平台频道

胶莱人工胶莱海河

海洋财富论坛频道

## 浅议我国的渔业立法

作者：王诗成 文章来源：海洋财富网 点击数：348 更新时间：2008-10-17

党的十一届三中全会以来，我国的社会主义民主与法制建设取得了重大进展。据不完全统计，我国共颁布有关渔业方面的法律、法规及其规章100多件。各省、自治区、直辖市人大及人民政府根据本行政区域的具体情况和实际需要也制定了一系列渔业方面的地方性法规和规章，逐步建立健全了我国的渔业立法体系，使我国的渔业执法逐步走上了依法治渔、依法兴渔的轨道。

### 一、渔业立法体系的构成

所谓立法体系是指国家制定并以国家强制力保证实施的规范性文件的系统。作为国家总的立法体系之下的渔业立法体系同样是由法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、行政规章及国际条约、协定等组成的。

(1) 由全国人大及其常委会制定的有关渔业方面的法律，目前主要有《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国野生动物保护法》(以下简称《野生动物保护法》)等。

(2) 由国务院批准发布的有关渔业方面的行政法规，主要有《水产资源繁殖保护条例》、《中华人民共和国渔业法实施细则》、《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》、《渔业资源增殖保护费征收使用办法》等。

(3) 由省、自治区、直辖市以及省会城市、国务院批准的较大城市人大及其常委会制定的有关渔业方面的地方性法规，如《山东省实施(渔业法)办法》、《宁波市象山港水产资源保护条例》等。

(4) 国务院渔业行政主管部门根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门权限内批准发布的有关渔业方面的行政规章，如《渔业捕捞许可证管理办法》、《长江中下游渔业资源管理暂行规定》、《黄渤海区关于违反渔业法规行政处罚规定》等。

(5) 省、自治区、直辖市以及省会城市、国务院批准的较大城市人民政府根据法律和国务院的行政法规制定的有关渔业方面的行政规章，如《山东省海洋渔业安全生产管理规定》、《大连市海珍品资源繁殖保护暂行办法》等。

(6) 我国参加或签订的有关渔业方面的国际条约或协定，如《国际捕鲸公约》、《中日两国政府渔业协定》等。

以上6个方面的渔业法律、法规、单行条例、行政规章及国际公约、协定构成了我国目前的渔业法体系，在我国渔业生产和管理过程中正发挥着重大作用，使我国的渔业执法逐步走上了有法可依的道路，保证了我国渔业生产的顺利发展。

需要说明的是，以上渔业立法，基于立法的法律根据和权限范围的不同，其效力等级也存在差异。并且各项法律、法规和行政规章都不能与我国参加或签订的国际公约、协定的内容相悖(我国声明保留的条款除外)。

### 二、渔业立法存在的问题

虽然近年来我国渔业立法取得了令人瞩目的成就，但立法实践中所遇到的许多问题也不能不令人深思。

#### (一) 立法权限划分不明

立法权限是立法的基础，只有明确立法权限，在法律规定或法律授权的范围内或在其职权范围内行使立法权，立法才能合法，否则便属越权立法，越权立法是没有法律效力的。但由于国家对享有立法权的机关的立法权限如何划分没有明确规定，也就是说国家权力机关与国家行政机关之间、地方权力机关与地方行政机关之间、中央行政机关与地方行政机关之间的立法范围如何划分，国家没有规定，而只是从效力等级上来加以区分(这也是不十分明确的，如我国现行法律就没有明文规定国务院部委规章与地方人民政府规章的效力等级)，这就不可避免地导致重复立法，甚至造成立法上的冲突。如关于国家重点保护野生动物问题，《中华人民共和国渔业法》第二十七条规定“国家规定禁止捕捞的珍贵水生动物应当予以保护。因特殊需要捕捞的，按照有关法律、法规的规定办理。”第十八条规定：“……擅自捕捞国家规定禁止捕捞的珍贵水生动物，没收渔获物和违法所得，处以罚款，并可以没收渔具、吊销捕捞许可证；情节严重的，

依照《中华人民共和国刑法》第一百二十九条的规定对个人或者单位直接责任人员追究刑事责任。”某省根据《渔业法》而制定的渔业条例则规定“禁止捕捞和贩卖白鳍豚、江豚、大鲵(娃娃鱼)、白鲟、中华鲟、长江鲟等珍贵水生动物。”对“……擅自捕捞或贩卖珍贵水生动物的，没收渔具、渔获物和违法所得，拆除禁用的捕捞设施，处五十元至五千元罚款，可并处吊销捕捞许可证。”但根据《野生动物保护法》第三十一条规定：“非法捕杀国家重点保护野生动物的，依照关于惩治捕杀国家重点保护的珍贵、濒危野生动物犯罪的补充规定追究刑事责任。”而全国人大常委会关于惩治捕杀国家重点保护的珍贵、濒危野生动物犯罪的补充规定为：“……非法捕杀国家重点保护的珍贵濒危野生动物的，处7年以下有期徒刑或者拘役，可以并处或者单处罚金；……”《渔业法》及某省规定的“珍贵水生动物”显然是包括《野生动物保护法》规定的“国家重点保护的野生动物”。因为白鲟、中华鲟、白鳍豚、大鲵均属于国家一、二级保护野生动物，这样就出现了同样一种违法行为，却要承担不同的法律责任的现象，这显然是相互抵触的。

## (二)有些渔业法规缺乏稳定性

稳定性是一切法律规范的共性，法律、法规、规章一经颁布实施，就应在较长一段时间内适用，这是由法本身的特性决定的。因为，一方面无论是法律、法规还是规章，它们所调整的社会关系一般都比较稳定的，在这种社会关系未改变之前，法律、法规、规章就应保持其稳定性。另一方面，每一个法律、法规、规章的产生都是经过非常严格的法定程序的，是在反复调查研究，广泛征求意见，经过一定机关审议、批准的基础上，才颁布施行的，因此，保持法的稳定性是必然的。如果法律、法规、规章没有稳定性，朝令夕改，随意中断、废止，那么立法也就没有了其严肃性和权威性，也不利于法的实施，发挥不了其应有的作用。

当然，保持法的稳定性，并不是讲法一经颁布实施就不能修改、废止。法的稳定性也是相对的，随着经济基础的变动和其所调整的社会关系的变化，法也必然做相应的变动，这就需要随着客观形势的变化，从实际出发，及时地进行改、废、立的工作。

## (三)有些法律、法规的条款相抵触

我国现行宪法和地方组织法规定，地方性法规、行政规章均不得与宪法、法律和行政法规相抵触。但在我国的渔业立法中，不少省、自治区、直辖市制定的地方性法规和行政规章都有与法律、行政法规相悖的条款。如《渔业法》第三十三条规定：“……当事人对行政处罚决定不服的，可以在接到通知之日起三十天内，向人民法院起诉，……”但某省人民政府批准的亲虾管理规定中却是“当事人对行政处罚不服的，可以在接到通知之日起十五日内向人民法院起诉，……”这样规定，实质上是限制了当事人不服行政处罚决定而向人民法院起诉的权力，显然是与《渔业法》的规定相抵触的。

## (四)名称不规范、文字不严密

建国以来，我国各级权力机关颁布了大量的有关渔业方面的行政法规、地方性法规和行政规章，但在这些法规、规章及法规性文件中，名称的使用极不规范，既有条例、规定、办法，又有规则、决定、决议、命令、指示、细则、意见和通知等。有些文件从名称上很难判断是规范性的法规性文件，还是非规范性的行政公文，这对于在工作中如何正确适用法规和规章造成极大困难。有些地方性法规都是为具体实施《渔业法》而制定的，但在不同的省份名称却不同，如有的省份称实施《渔业法》办法、《渔业法》实施办法、渔业管理实施办法，还有的省则称渔业条例、渔业管理条例、渔业生产管理条例等。有些法规性文件冠以暂行规定、试行办法，但实施起来甚至比正式规定、正式办法施行的时间还长得多。还有的仅从名称上看不出效力等级的差别，如：《渔业资源增殖保护费征收使用办法》、《黄渤海、东海、南海区渔业资源增殖保护费征收使用暂行办法》、《渔业捕捞许可证管理办法》、《渔船渔港管理费征收使用管理暂行办法》等，到底哪个是由国务院批准颁布的行政法规，哪个是由农业部批准颁布的行政规章，根本分不清。

由于立法所用的语言都有着固定的涵义，表达特定的法律概念，所以立法语言应该是最准确、最合乎语法规范的语言，它应具备准确、简洁、规范、严谨一致的特点。但在我国渔业立法的现实中，模糊不清、模棱两可的语言，繁琐、冗长、重复的语言，前后不一致的语言还是存在的。如《渔业法》第二十七条、第二十八条提到的“珍贵水生动物”与《野生动物保护法》中提到的“珍贵、濒危的水生野生动物”应如何区分？《渔业法》及其《渔业法实施细则》中提到的“重点保护的渔业资源品种”、《渔业法实施细则》中提到的“有重要经济价值的水生动物”苗种、《渔业资源增殖保护费征收使用办法》中提到的“经济价值较高的渔业资源品种”及有些省规定中的“专项渔业资源品种”这之间到底是个什么关系？含义不清。再如：《渔业法》中提到的“偷捕”、《渔业法实施细则》中提到的“偷窃”与《中华人民共和国刑法》中规定的“盗窃”是否属于同一概念？还有的规章在具体规定中，一会儿使用“渔轮”，一会儿使用“渔船”，一会儿又使用“渔业船舶”，用词前后不统一等。

## (五)法律配套体系不健全

《渔业法》作为我国渔业管理方面的基本法律，对养殖业、捕捞业、渔业资源的增殖和保护以及违反渔业法行为所应承担的法律责任等做了比较原则的规定，因此，制定与其相配套的法规和规章是非常必要的，而且，为了保证《渔业法》真正得到贯彻执行，《渔业法》本身就对某些渔业管理方面的内容的具体制定做了立法授权。如《渔业法》第十九条授权国务院渔业行政主管部门会同财政部门制定渔业资源增殖保护费征收办法，报国务院批准后施行；第三十四条授权国务院渔业行政主管部门根据《渔业法》制定实施细则，报国务院批准后施行；授权省、自治区、直辖市人大常委会根据《渔业法》及其实施细则，制定

实施办法；第十八条授权国务院渔业行政主管部门制定关于制造、更新改造、购置、进口捕捞渔船管理办法。有关部门也基本上在较短时间内按立法授权制定了有关法规和规章，如《渔业资源增殖保护费征收使用办法》、《中华人民共和国渔业法实施细则》及绝大多数省、自治区、直辖市制定的《渔业法》实施办法等。但也应该看到，《渔业法》未做明确授权但属于职权管理范围内的其他有关渔业管理方面的规定也是亟待制定的。如渔业水域污染防治方面的立法、渔船管理方面的立法、苗种管理方面的立法、浅海滩涂开发与管理方面的立法、渔政服装管理方面的立法、渔政工作正规化建设方面的立法、边界水域渔业管理方面的立法、增殖放流方面的立法、渔政检查员培训考核方面的立法、有重要经济价值的渔业资源品种保护管理方面的立法等。因此，虽然我国现在已开始形成配套的渔业法律体系，但仍不健全。

我国的渔业法规、规章的清理工作也不及时，建国40多年来，国务院及其各部委共发布了有关渔业方面法规、规章近200件，省级人大及其常委会、人民政府也发布了大量的地方性法规和规章，再加上我国参加或签订的有关渔业方面的国际条约和协定，都未能得到及时清理，有些法规、规章已远不能适应当前渔业管理工作的需要。如《水产资源繁殖保护条例》、《渔政船管理暂行办法》、《渔政管理工作暂行条例》、《海洋捕捞渔船管理暂行办法》等，这些规定中有些内容同现行渔业法律、法规相抵触或重复，因此亟待废止或修订。

### 三、几点建议

#### (一)明确立法权限

既要明确全国人大及其常委会与国务院各自的立法范围，又要明确国务院、国务院各部委、地方行政机关各自的立法范围，还要明确地方权力机关与地方行政机关各自的立法范围，这可以通过职权立法和授权立法的方式来实现。也就是说有立法权的机关根据宪法及地方组织法规定的职权，在其职权范围内进行立法；或是根据法律、法规的授权来进行立法。对于有些到底是属于权力机关还是行政机关立法范围划分不清的，还可以通过在制定立法规划时划分清楚。

#### (二)加强立法规划

立法规划就是立法者对立法工作做出比较长远和全面的设置及部署。立法工作者不能闭门造车式地从事立法工作，而应当征求和反映包括立法理论工作者、具体操作人员在内的多方面的意见和呼声，制定出合理的立法规划。这不但可以使渔业立法工作有计划、有步骤、有目的地进行，而且能减少盲目性，使渔业立法达到科学化、系统化，使制定出的法律、法规和规章具有稳定性。当然，立法规划应当建立在科学调查的基础上，分清轻重缓急，然后循序渐进地进行，从而使立法规划得以真正实现，逐步健全我国的渔业立法体系。

#### (三)加强语言名称的规范化

立法者是否具备较高的驾驭语言文字的能力，直接关系到所制定的法律、法规和规章的质量。因此，对每一条法律、法规和规章的制定都要仔细推敲每个词语，力求准确，坚决摒弃冗长、繁琐、重复、含混不清、模棱两可的词语，严把语言文字关。甚至可以邀请语言学家、逻辑学家参加，以达到尽可能完善的境地，以免在具体实践中无法操作。对法规、规章的名称，要严格按国务院批准的《行政法规制定程序暂行条例》和各省、自治区、直辖市制定的地方性法规、规章制定程序规定执行。

#### (四)加强立法的改、废、立工作

由于法律、法规和规章是由不同的国家机关按照不同的立法权限和不同的立法程序制定的，而且是为了适应不同时期的政治、经济、文化发展的要求而制定的。因此，经过一个时期的施行后，就可能出现相互之间冲突、重复、合理不合法、合法不合理等情况，再加上立法时就考虑不周，有不科学之处，所以为了保证渔业立法的严肃性和科学性，消除矛盾冲突的条文，使新旧法律、法规、规章协调一致，必须及时对现有法规进行清理，该改的改、该废的废、该立的立。

及时进行渔业立法的改、废、立工作，可以使渔业法律体系协调一致，有利于执法、司法、守法的顺利进行，减少不必要的纠纷，维护法律、法规和规章的严肃性和权威性，合理地健全我国的渔业法律体系。

(1993年1月)