

可持续发展视角下的海洋捕捞法律制度研究

摘 要

党的十六届三中全会提出“树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，体现了发展的最高境界，是对我国经济发展与环境资源状况进行系统分析总结的基础上形成的。所谓可持续发展，主要强调要立足眼前，更要立足长远；既要考虑今天，更要思虑明天；既要强调经济社会的发展，也要强调人与自然、资源的和谐发展。海洋捕捞法律制度研究正是在当前渔业资源和经济发展的客观需要下应运而生。

我国拥有着广阔的水域，供利用和开发的渔业资源相当丰富，渔业资源为人类的生存、渔业经济发展和捕捞渔民的增收提供了保障。但是随着海上污染事故、海岸工程、陆源污染的影响大大减少了海洋渔业资源的利用，加之我国捕捞渔民的过度捕捞给海洋渔业资源和生态环境带来了更为深刻的负面作用。海洋捕捞业是我国渔业的重要组成部分，海洋捕捞产量一直在我国渔业生产中占有较大比重，但由于渔业资源的长期过度捕捞，我国的渔业资源，特别是传统的主要经济鱼类严重衰退，甚至枯竭。海洋捕捞强度已经大大超过资源的可承受能力。

我国政府十分重视渔业法制建设，一直在积极探索“在开发中保护，在保护中开发”的发展模式，为建立我国的海洋环境保护法律制度进行不懈的努力。海洋捕捞法律制度研究是当今全球渔业资源保护的重点之一，1986年1月20日，第六届全国人大常委会通过了《中华人民共和国渔业法》，农业部及各省也相继制定了部分与渔业法、实施细则相配套的法规，使得我国渔业结束了无法可依的历史。同时为了有效的保护渔业资源我国渔业行政主管部门出台了一系列的部门规章，制定了关于海洋捕捞的相关制度，如伏季休渔制度、渔船和功率指标双重控制制度等。在法律层面《渔业法》、《环境资源保护法》、《刑法》、《海洋环境保护法》等构成了海洋捕捞的基本法律体系，但是关于海洋捕捞的行政法规只有1979年颁布实施的《水产资源繁殖保护条例》，没有专门针对海洋捕捞的行政法规，部门规章多数是计划经济时代制定，已经废止或不符合现实要求。作为渔业资源开发利用的主要手段海洋捕捞并没有针对性的法律法规研究，缺乏配套的法

律规则，没有形成完整的海洋捕捞法律规则体系。因此必须建立和完善我国海洋捕捞法律制度，将海洋捕捞问题的规制纳入到法制化、规范化的轨道。

本文共分为四个部分，第一部分主要简单介绍了研究海洋捕捞法律制度的理论意义和实际应用价值，并对国内外研究现状进行了概述。

第二部分从海洋捕捞的基本概念出发，阐述了可持续发展思想的产生和影响；介绍了可持续发展思想对海洋捕捞法律制度建设的影响；并详细的阐述了研究海洋捕捞法律制度的意义。

第三部分评析了我国有关海洋捕捞法律法规的现状以及不足之处。我国现有的涉及海洋捕捞的立法散见于宪法、法律、行政法规、部门规章等法律规范中，这种分散规定的局面显示出我国海洋捕捞法律制度的方面存在着很多缺陷，如，缺乏专门性立法的规制、监管体系不健全、执法标准不一等等。

第四部分主要通过对海洋捕捞立法和实践方面比较具有代表性的国家的法律制度考察，探索对我国建立和完善海洋捕捞法律制度有益的经验借鉴及启示；然后提出了完善我国海洋捕捞法律制度的具体构想，包括建立专项立法、完善海洋捕捞法律管理制度、修改海洋捕捞执法标准、完善海洋捕捞执行与监管体制及完善法律责任等。

关键词：可持续发展思想， 海洋捕捞， 法律制度

Study On The Legal System Of Ocean Fishing From The Sustainable Development Perspective

Abstract

The third meeting of the 16 session of CPP brought forward the "building up the all-side, harmony, continual concept of the development" which show the highest ambit of the development and is based on the systemic sum-up of the economic development and the actuality of the resources of our country. The so-called sustainable development mainly means that we should not only focus on the current but also focus on the long-term, not only focus on today but also focus on the future, not only focus on the development of the economy and the society but also focus on the harmony development of the human being and nature and there sources. The Legal System Of Ocean Fishing comes into being according to the impersonality require of the ocean protection and the development.

Our country has a vast waters for the use and development of a rich fishery resources, fishery resources provide for human survival, fishing, fishermen's economic development and income. But as marine pollution accidents, coastal engineering, land-based pollution of the ocean, combined with overfishing of fishermen greatly reduced the use of fisheries resources and the ecological environment. Ocean fishing has greatly exceeded the resources of afford ability. Excessive fishing and illegal fishing activities leading to over-exploitation of resources.

Our government attaches great importance to fisheries legal system, which has been actively exploring the model of "protecting in the development, developing in the protection". It is making efforts to built marine environmental protection legal system in China. The legal system of ocean fishing is one of the key of fisheries resources protection. On January 20, 1986, the Sixth National People's Congress passed the "Fisheries Law of People's Republic of China," and then issued the "Fisheries Law Regulations of People's Republic of China" and the "Wildlife Protection Law of People's Republic of China" and other laws, the Ministry of

Agriculture and some provinces have also developed the implementation of matching rules and regulations with the Fisheries Law, making the end of history of no legal basis for fishing. Meanwhile, in order to effectively protect fishery resources, our fishery administrative department of China issued a series of departmental regulations, developing of marine-related fishing system, such as the summer closed fishing, fishing boats and power indicators dual control system and so on. In the legal level, "Fisheries Act", "Environment and Resources Protection Act", "Criminal Act", "Marine Environmental Protection Law" and other forms of marine capture the basic marine fishing legal system, but the administrative regulations on marine fishing only concludes "Fisheries Resource Protection Ordinance reproduction " which promulgated in 1979,without specific regulations for the administration of ocean fishing.

This article is divided into four parts, first part briefly introduces the legal systems of marine fishing theoretical and practical value should be, and the research situation is outlined.

The second part of the article from the basic of the concept of the legal system of ocean fishing, described the emergence of sustainable development thinking and influence the content of sustainable development; introduced the idea of sustainable development of the legal system of ocean fishing; and detailed exposition of the study of marine capture the significance of the legal system.

The third sector analysis of our laws on the legal system of ocean fishing. Our existing legislation related to marine fishing scattered in the Constitution, laws, administrative regulations, departmental rules and regulations and other legal norms, this dispersion of the provisions of the situation shows that the legal system of ocean fishing there are many defects, such as the lack of specialized regulation legislation, regulatory system is not perfect, so different standards of law enforcement.

The fourth part of studying on the legal system of ocean fishing mainly through legislation and practice of marine fishing with relatively representative study of national legal systems; exploration on experience and enlightenment of perfect revelation legal regime of ocean fisheries; then proposing the legal system of marine

fishing specific ideas including the establishment of special legislation, improving the legal regime of ocean fishing, modifying the standard of ocean fishing law and improving the law of ocean fishing and improving the legal liability system.

Key Words: Concept of sustainable development ocean fishing the legal system

引言

地球表面大约 71% 的面积被海水覆盖着，蕴含着丰富的渔业资源。海洋捕捞业作为渔业的一个重要组成部分，肩负着如何实现自身可持续发展并为人类整体的可持续发展作出贡献的双重使命。随着科技的进步，人类获取渔业资源的能力也不断提高，渔业资源在人类的生活中占有越来越重要的地位。许多国家根据自身利益和条件，不断完善本国的渔业捕捞法律制度，以期达到渔业资源的可持续发展和利用。

第一节 国内外研究现状

一、国外研究现状

对于海洋捕捞法律制度的研究国际上开展比较早，立法体系也相对完备。联合国粮食及农业组织 (Food and Agriculture Organization, 简称 FAO) 及一些区域国际组织一直开展海洋捕捞国际法和渔业管理制度的研究，《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施协定》、《联合国海洋法公约》、《负责任渔业行为守则》等国际公约和协定是这些研究成果的体现。国外对海洋捕捞法律体系研究以挪威、美国、日本等这些渔业发达国家为代表，相对而言，海洋捕捞法律在资源保护管理中占有主要的地位。例如挪威的《捕鲸法》(1939年6月16日)、《拖网渔业法》(1951年4月20日，规定拖网渔船领持证捕捞)，此外还有《网目法》、《鱼类可捕标准》、《渔区开放、关闭时间》、《关闭特殊渔区》，挪威海洋捕捞法律制度从入渔规则、渔业配额管理制度、渔业资源保护措施(限定网目尺度、禁渔期和禁渔区、限定可捕长度等)方面设定，是挪威渔业资源保护的主要法规。Willam Burke 《The International Law》一书中主要介绍了欧盟的瑞典、芬兰等国家的先进的渔业管理制度和政策。美国的海洋捕捞体系也相对比较完善，在渔业管理方面影响较大的法律有《渔业保护和管理法》(1976年)，该法做出关于开发和利用渔业资源的规定，要求国家渔业服务体系努力防止过量捕捞，控制过量捕捞区的生产，使资源得以恢复，以达到保护渔业资源的目的。^①《可持续渔业法案》(1996年)对渔业资源的保护、恢复和持续利用均作了明确的规定。《濒危物种法案》明确

^① 周应恒、卢凌霄、吕超：《美国渔业结构政策及对中国的启示》，载于《中国渔业经济》，2007年第4期。

要求联邦渔业管理部门加强与各州的合作,共同对濒危珍稀鱼类进行保护。美国的The Regime for the exploitation of Transboundary marine Fisheries resources 和Saburo Callagher 教授的Implementing and Enforeing Fisheries Law的文章中对美国和欧盟等发达渔业国家的渔业法做出了不同层面的具体分析。^①

二、国内研究现状

我国自加入《联合国海洋法公约》和实施专属经济区制度后加强了海洋生物资源的研究。我国对渔业资源保护的研究主要集中于以下几个方面:(1)对海洋生物资源的立法现状和保护的基本制度研究,以马英杰、田其云《海洋资源法律研究》、许立阳《国际海洋渔业资源法研究》、马英杰《中国珍惜濒危海洋动物保护法研究》为代表;(2)对渔业资源的管理学和经济学的研究,以乐美龙《渔业法规和渔业管理》、许寅寅,梁振林,于会国《关于我国渔业立法与管理框架建设的逻辑思考》为代表;(3)对渔业水域环境监测体系的状况研究,以张秋华《渔业水域生态环境保护和管埋》、魏佳容《我国渔业水域污染防治的法律对策研究》为代表(4)对渔业法规的研究以薛桂芳《国际渔业法律政策与中国的实践》、《海洋法和渔业法规》为代表。而针对海洋捕捞的法律法规研究主要体现在捕捞许可证、渔船双控、海洋捕捞强度优化模式等单一的法律制度研究,且大多都是从管理学的角度进行的研究分析。虽然现在针对渔业资源,管理政策的研究已经取得一些进步,但是,以可持续发展的角度对海洋捕捞法律制度的探讨的文献较少。笔者在参阅大量文献的基础上,以可持续发展为视角探讨海洋捕捞法律制度的建设,系统的分析了海洋捕捞法律制度研究的意义,对海洋捕捞法律制度的现状进行总结和分析,以期构建完备的海洋捕捞法律制度能有所进益。

第二节 理论意义和实际应用价值

我国渔业资源虽然丰富,但随着专属经济区制度实施,我国的渔民退出了原来传统的作业区,船多鱼少的现状亟待解决。《中华人民共和国渔业法》制定于1986年,20多年来国内外的渔业形势发生了重大变化,鉴于形势的发展,原有的

^① 刘冬梅:《中国与欧盟渔业法律制度比较研究》,东北林业大学硕士学位论文,2008年4月。

法规已经不能更好的发挥其应有的作用，急需得到进一步健全和完善。该课题研究分析国外成熟的海洋捕捞立法经验，针对我国海洋捕捞法律制度的特点和不足，提出完善我国海洋捕捞法律制度的对策，对我国海洋捕捞法律体系的完善有着重要的理论意义。

2006年国务院印发的《中国水生生物资源养护行动纲领》中明确的提出了建立和完善中国水生生物的资源保护相关的养护管理制度和措施，渔业行政主管部门制定并组织实施了海洋伏季休渔、长江禁渔期、海洋捕捞渔船控制等保护管理制度。建立较为完善的养护执法和监管体系，全国渔业行政及执法管理队伍按照统一领导、分级管理的原则，依法履行渔业行业管理、保护渔业资源、渔业水域生态环境和水生野生动植物、专属经济区渔业管理以及维护国家海洋渔业权益等职能。在十七大报告中又提出“生态文明”的宏伟目标，这就为我国学者研究海洋捕捞法律制度提供了又一理论支点。本课题对比国外海洋捕捞制度的立法经验，找出我国的捕捞制度的不足和缺陷，以养护和合理利用水生生物资源、实现渔业可持续发展、维护水生生物多样性为宗旨和原则，完善海洋捕捞制度，修订和出台专门的海洋捕捞制度的行政法规和规章。

该课题研究的主要方面在于学习国外对捕捞行为的规制，包括渔监、渔政的执法，海洋捕捞管理制度如捕捞限额制度、捕捞许可制度、休渔期制度的完善，渔业捕捞标准的修改等，对我国渔业捕捞法律修改和保护我国海洋生物资源、丰富我国环境与资源保护法律体系具有重要的现实意义。

第一章 可持续发展思想与海洋捕捞的相关理论

第一节 海洋捕捞的相关理论

一、海洋捕捞的概念

海洋捕捞对于每一个人而言并不陌生，但由于研究的视角和认识水平的不同，理论界对于海洋捕捞没有统一的定义。根据 2004 年农业部修订的《渔业捕捞许可管理规定》第 40 条的解释，渔业捕捞活动是指“捕捞或准备捕捞水生生物资源的行为，以及为这种行为提供支持和服务的各种活动。娱乐性游钓或尚未养殖、管理的滩涂手工收集水产品的除外。”渔业捕捞活动是海洋捕捞的具体操作过程。从海洋资源学的角度来看，海洋捕捞是指“使用各种采捕工具，在海洋水域中捕捞天然生长的鱼、虾、蟹、贝、藻、海兽等水产经济动植物的生产活动。”不管从哪个角度来看多数学者认为海洋捕捞是利用工具进行水生生物捕捞的活动。笔者赞同对海洋捕捞这一概念的定义：“海洋捕捞是指捕捉生活于在海洋自然环境有经济价值的海洋生物。”^①

海洋捕捞在我国有着悠久的历史，但由于历史原因已经出现捕捞力量过剩的情况。主要作业方式有：

1、拖网。用拖网进行捕捞的渔船统称拖网渔船。使用拖网可以捕捞的很多鱼种，如鳕类、黄鱼、带鱼等，都可以用底拖网捕捞。拖网时需要很大拖力，所以要求拖网渔船有很高的船体框架结构强度。

2、围网。围网属于过滤性围旋用具，是捕捞中上层鱼类规模最大、效率最高的渔具。其主要的捕捞鱼类主要是上中层群性鱼类，如鲱鱼、沙丁鱼等。

3、延绳钓。延绳钓渔船是捕捞大型洄游鱼类的主要渔法之一。金枪鱼、剑鱼等是其主要的捕捞对象。

4、竿钓。竿钓渔场主要分布在赤道附近的印尼外海，夏威夷群岛、印度洋和澳洲南部等。

^① 辛仁臣、刘豪：《海洋资源》，北京：中国石化出版社，2008 年版，第 38 页。

我国海洋捕捞主要以拖网、围网为主要的作业方式。

二、海洋捕捞的特征

（一）海洋捕捞的渔业生物资源特征

海洋捕捞的对象主要是具有经济价值的水生生物类，因此其特征具有海洋生物资源的特征：

1、海洋捕捞资源的多样性特征。我国拥有着辽阔的海洋和广阔的内陆水域，水生生物品种繁多，我国海洋生物多达 2000 多种，其中鱼类有 1500 多种。主要捕捞的品种有鳗鱼、带鱼、贝类、蟹和大小黄花鱼等。浅海滩涂鱼类资源，在低潮以下 10 米以内的沿海水域和润间带生物物种种类超过 2000 种。同时由于我国近海海域的地势和气候不同，造成不同海域捕捞资源的多样性。

2、海洋捕捞资源的稳定性特征。海洋捕捞的经济效益的组成主要来自生物繁殖，它们在一定的环境中具有良好的自我恢复能力，为海洋捕捞提供了稳定的生物资源，但是海洋捕捞资源的稳定性是有限度的，所以要控制海洋捕捞强度在合理范围内。

（二）海洋捕捞工具的法定性特征

网具是海洋捕捞的主要手段之一，由于网具渔法在海洋捕捞中作用重大，直接影响到渔业资源的保护和“可持续发展”以及是否符合“负责任渔业行为”的要求，我国《渔业法》中第三十条明确对渔具渔法做出了规定：“禁止使用小于最小网目的网具进行捕捞。”我国近海捕捞能力已经远远超出了可持续发展渔业所能承受的水平，这一现实决定了我国必须加强捕捞工具规格的严格控制。同时国家为更好的执行网具的标准，按照不同网具名称做出国家和行业标准，任何捕捞行为的从事者都必须严格执行这些标准。

第二节 海洋捕捞的可持续发展

一、可持续发展思想

(一) 可持续发展思想的产生

在人类文明发展的历史进程中，可持续发展的观念和思想早就进入了人类谋取自身生存和发展的基本价值体系之中。早在 2000 多年前，我们的祖先就有了保护正在怀孕的处于生产期的鸟兽鱼鳖的思想以及定期的封山育林的法令，如《孟子·梁惠王上》中有：“不违农时，谷不可胜收也；数罟不入污池，鱼鳖不可胜食也；斧斤以时入山林，树木不可胜用也。”《吕氏春秋》中有：“竭泽而渔，岂不获得？而明年无鱼；焚藪而田，岂不获得？而明年无兽。”伟大的思想家荀子也把自然资源的保护视为安邦之策，特别重视遵从生态学的季节规律，重视自然资源的可持续发展和永续利用，这些都体现了可持续发展的思想。在过去由于低下的生产力水平，地球上相对丰富的自然资源对于人类经济增长的需求是充裕，且人类活动所造成的污染没有超出生态系统和自然环境的自净能力，人类与自然的关系显得比较协调。以海洋捕捞为例，一直以来海洋被当作取之不尽、用之不竭的渔业资源、矿产资源的聚宝盆，在人类中心主义的影响下，传统法律的手段仅仅保护了人类的物质利益，这种价值观实现了人类财富的急速膨胀却忽视了社会公平和人与自然和谐的多元价值。近一个世纪以来，由于人口的迅速增长和人类对地球影响规模的空前扩大，在人口、资源、环境与经济和社会发展的关系上，出项了一系列的矛盾，不仅对当代人类的健康、经济、社会发展构成了严重的威胁，而且对后代子孙的生存也构成了极大地危害。

面对日益加重的生态环境危机，人类开始了自己的反思与警醒，并最终认识到要解决目前的生态危机的关键是必须达成一种全球共识，人类必须在自身的生存观念和发展观念中进行一场深刻的变革，把自身赖以生存和发展的资源、环境、人口、技术等诸方面要素整合到一个新的框架中，以寻求和建立一种以保护人类家园和实现自身持续生存和发展的新的战略和行动，而“可持续发展”的思想作为人类克服生态危机、维护人类家园的唯一选择就在这一背景下得以提出。

（二）可持续发展的概念

由于可持续发展涉及到环境、自然、社会、经济、科技、政治等诸多方面，研究者所站的角度不同，对可持续发展所作的定义也不尽相同，主要有以下主要的定义：“生态学家提出的‘可持续性’即所谓‘生态持续性’ (Ecological Sustainability) 意在说明自然资源及其开发利用程序间的平衡；”经济学家爱德华·B·巴比尔 (Edvard B. Barbier) 在其著作《经济、自然资源、不足和发展》中，将可持续发展定义为：“在保持自然资源的质量及其所提供服务的的前提下，使经济发展的净利益增加到最大限度”；侧重于社会方面的定义则是由世界自然保护同盟 (IUCN)、联合国环境规划署 (UNEP) 和世界野生生物基金会 (WWF) 共同发表《保护地球——可持续生存战略》 (Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living)，将可持续发展定义为：“在生存于不超出维持生态系统涵容能力之情况下，提高人类的生活质量，并提出了人类可持续生存的九条基本原则。” 综上，虽然各个领域侧重点不一，但对可持续发展的概念都是在不超出生态系统、环境资源的承载能力的基础上提出的。目前，得到广泛接受和认可的可持续发展的定义，是世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》中提出的：“既满足当代人的需求，又不对后代人满足其需求的能力构成危害的发展” (WECD, 1987)。^① 这一概念在 1989 年联合国环境规划署 (UNEP) 第 15 届理事会通过的《关于可持续发展的声明》中得到接受和认同。它包括两个重要的概念：需求和限制，需求是指应该将穷人的需求放在特别优先的地位来考虑；限制，即自然界支持当代和后代人生存的能力不被破坏。由此可见：可持续发展并不否认经济增长，但需要重新审视如何实现经济增长；可持续发展以自然资源为基础，同环境承载能力相适应；可持续发展以提高生活质量为目标，同社会进步相适应。^② 简言之，可持续发展就是要求社会、经济的发展不损害人类继续生存和发展的物质基础——环境与资源。

我国在改革开放的前提下，经过多年的以牺牲环境来达到的经济粗放型的发展后，人们认识到生存环境遭到不可逆转的破坏，可持续发展思想开始发展。路子愚认为：“可持续发展是指伴随着人类需求的增加，人类资源利用持续圈要不

^①世界环境与发展委员会编著、国家环境局外事办译：《我们共同的未来》，北京：世界知识出版社，1989 年版，第 20 页。

^②曹明德：《生态法新探》，北京：人民出版社，2007 年 11 月版。

断扩大，在这个发展过程中，人类持续圈总能维持在比资源利用持续圈小的程度。”同时在今日需求圈的增长过程中，要为未来的持续圈的增长留出余地。比如保护动物物种，以便使未来持续圈能够扩大。^①胡锦涛同志提出的科学发展：“建设生态文明，实质上就是要建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会。从当前和今后我国的发展趋势看，加强能源资源节约和生态环境保护，是我国建设生态文明必须着力抓好的战略任务。”^②这些都意味着无论从我国的理论界还是政府都积极的寻找着环境与经济协调发展的途径。

二、可持续发展思想对涉海法制建设的影响

17世纪初，荷兰著名的国际法学者格劳秀斯为反对个别国家对海洋的垄断，发表了《海洋自由论》，论述了海洋自由的思想，受到了国际社会的普遍认可。正是由于海洋自由思想的普遍认可奠定了海洋共有的独特法律性质，随着人类无限制的索取海洋资源和无节制的垃圾倾倒，海洋已经遭受严重的人为污染。可持续发展作为一种从环境和自然资源角度提出的关于人类长期的发展模式，它认为：“可持续发展不是简单的‘发展和可持续’概念的叠加，而是充分考虑了环境和自然资源的长期承载能力对发展进程的重要性以及发展对提高人类生活质量的重要性。”可持续发展观在理论上结束了经济发展与环境保护相对立的错误观点，明确提出了环境与经济发展是互为因果，相互协调的。^③在法律领域，一方面保护环境是可持续发展理念的所固有的特征，无论如何拓宽可持续发展战略的内涵，它的基本视角还是环境，而环境法和可持续发展是最为密切、关系重大的法律部门，它最能集中体现和贯彻该理念的实质和核心内容。另外一方面环境法是可持续发展的推进器，环境法通过规范人类的行为，使得对环境的索取朝着有利于环保的方向迈进，有利于当代人和后代人、全人类的利益的方向改进，使可持续发展在各个领域得到切实的体现。^④

随着人类对可持续发展理念的充分认识，对海洋环境的整体性、有限性、不可逆性等特性的深刻认识，国际海洋立法和管理也逐渐向系统的明确的法律规定

^①路了愚：《持续发展与非零和对策》，载于《中国国情国力》，1995年第1期，第37-38页。

^②胡锦涛2007年12月17日在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十七大精神研讨班上的讲话

^③钱易、唐孝炎：《环境保护与可持续发展(第2版)》，高等教育出版社，2010年07月版，第269-270页。

^④陈泉生：《环境法学基本理论》，北京：中国环境科学出版社，2004年版，第205-206页。

方向发展,逐步采取国家间、多边合作机制进行污染防治,注重生态保护一体化,反映了海洋环境法的整体性、合作性和综合性的特点。^①而这种调整机制的合作化、空间的区域性和全球性、内容的综合性和一体化,是海洋环境立法的发展趋势,也为我国海洋环境、资源保护提供了法律和实践指导。

三、海洋捕捞的可持续性发展

可持续发展的理论应用于海洋捕捞就是对渔业资源的可持续利用,是在当前的经济发展理论指导下对渔业资源利用提出的一种新的发展战略。渔业经济学家由此提出了可持续产量的概念:“渔业资源的可持续利用就是合理利用渔业资源,并使可持续产量最大化,其实质是实现渔业资源、水域环境与社会经济发展之间的和谐与平衡。”

海洋捕捞的可持续性发展是以渔业资源的可持续性发展为前提的。首先:在不破坏渔业资源增殖能力的前提下,最大限度以及有效地取得生产量,而且通过环境保护使渔业资源恢复生长的过程中所新增的数量足以弥补所收获的数量,进而保证的海洋生态系统的平衡和稳定。通过合理控制,使有限的海洋渔业资源创造最佳的渔业经济效益,实现海洋渔业可持续发展的经济目标。其次:随着传统渔业种群的枯竭,海洋捕捞开始将重点放在其他低值的、以及以前未开发或轻度开发的物种,在一些海区的渔获物构成已经存在变化。通过严格控制渔法、网具的规格使得低值、生长期间的鱼类资源得以生存延续,保证渔业资源的可持续的捕获量。

海洋渔业资源的可持续发展在经济上表现为海洋渔业资源在环境平衡的前提下,在一定捕捞范围内渔业资源被合理配置和高效利用产生尽可能多的经济效益。在生态上表现为海洋环境无退化,海洋渔业资源的再生能力满足捕捞需求,使海洋渔业资源持续地保持较高的生产力。要达到海洋渔业资源的可持续发展,应从海洋渔业资源的质量、数量和生态环境三方面进行保护。

^①陈巍:《论国际海洋环境保护立法的发展与完善—兼论我国海洋环境保护立法的未来走势》,中国海洋大学硕士学位论文,2007年6月。

第三节 海洋捕捞法律制度研究的意义

随着人口的增长和经济社会的发展,资源的短缺和经济发展之间的矛盾变得尤为突出,陆地资源不堪重负,人们逐渐把目光转移到了海洋。海洋捕捞是人类获得渔业资源的最主要手段,历来为人类提供食品、饲料、药物和其他工业原料,也是国民经济的一个重要组成部分。但是,海洋渔业资源是有限的,如果对其进行不合理的开发和养护,渔业资源就会遭到破坏,海洋捕捞业也不可能实现可持续发展。

一、海洋捕捞法律制度是我国渔业资源与环境客观现实发展的需要

1995年,联合国在日本京都召开了“渔业对粮食安全保障的持续贡献国际会议”,会上突出强调了发展渔业生产与粮食安全的关系,把发展渔业增加水产品作为增加保障粮食安全的一项重要措施。海洋捕捞业是水产业的重要组成部分,虽然随着渔业资源的衰退,海洋捕捞业的分量在海洋水产业的发展中的比例在下降,但是它对国民经济发展的意义和作用仍有着特殊的贡献。一方面:渔业作为一个粮食来源的重要部门,对世界粮食安全具有重大的意义。据统计,90年代后期,全世界渔业总产量已达到1.2亿吨左右,其中70%直接供人类食用,占全人类所需动物蛋白质食品的1/6。其中海洋捕捞业是海产品的主要来源,在2004年和2005年分别占我国渔业总产出的42%和48.7%,占海洋渔业总产出的71.3%和79.8%。2006年,在所估计的全球水产品总产量中,约1.1亿吨食用鱼被人类直接消费,约占全球水产品总产量的77%,剩余的23%被用于非食用产品,特别是用于鱼粉和鱼油生产的原料。中国是全球第一大水产品生产国。2006年中国渔业产量为5150万吨,捕捞产量和养殖产量分别为1710万吨和3440万吨,扣除水产品出口量和非人类使用量外,预计国内人均食用鱼供应量达29.4千克。^①因此,海洋捕捞法律制度的研究,对保障粮食安全是十分必要的。另一方面:据联合国粮农组织最新评估,在全球范围内,数千万人直接或间接地依赖渔业和水产养殖作为生计来源。2006年,全职和兼职的捕捞渔民和养殖渔民人数预算为4350万人,在现在有13.7亿参与全球农业经济活动的人口中占3.2%,另有

^① 农业部渔业局:《中国渔业年鉴》,北京:中国农业出版社,2006年版,第8页。

400 万人偶尔从事渔业。绝大多数捕捞渔民和养殖渔民来自发展中国家，特别是亚洲的发展中国家（占世界的 86%）。中国是捕捞渔民和养殖渔民数量最多的国家，中国的渔业就业在 20 世纪 80 年代和 90 年代强劲增长，2006 年报告的人数为 1260 万，其中 810 万人从事捕捞活动。农民下海捕鱼自古以来就有，改革开放以后大规模人口涌入捕捞业，尤其是大量的内陆农民的加入。^① 在我国的渔业省份，大多数农民靠渔业为生，渔业提供的就业就会显得非常重要。

但是，海洋渔业资源并非取之不尽、用之不竭，无节制大量的捕捞，过度的开发必定会使渔业资源出现耗竭的危险。海洋中的生物资源是相当可观的，在不破坏生态系平衡的情况下，每年可提供 3 亿吨水产品。随着捕捞技术的提高和人类对海产品需求的增加，国际社会清醒的认识到，海洋渔业资源已从看似无限资源转变为有限且日趋脆弱的资源。尽管有着地域上的差别，但越来越多的信息证明：全球海洋捕捞的潜力已经得到充分发掘。据估计：“在主要渔业种群中，2003 年大约有 1/15 的种群处于低度或适度捕捞，或许能够提供更多的渔获量；约 1/2 的种群被充分捕捞，所提供的渔获量已经接近其最大的可持续极限；约 1/3 的种群遭到过度的捕捞或已枯竭，而在 20 世纪 70 年代中期，此类的种群的比例据估计仅占 10%。”^② 在我国，捕捞业的发展也与之类似。我国的海洋渔业捕捞量从 20 世纪 50 年代到 90 年代虽然一直持续增长，但无法掩饰我国海洋捕捞所面临的困境。自 20 世纪 50 年代起，除 70 年代末和 80 年代初略有下滑外，我国海洋捕捞量持续增长，特别是到了 90 年代，随着捕捞技术的发展和消费者对海产品需求的不断增长，我国海洋渔业捕捞产量从 1995 年的近 600 万吨增加到 2006 年的 1710 万吨。虽然我国海洋捕捞量持续上升但据统计从 1974 年到 2006 年，能够为捕捞扩充提供潜力的鱼类种群比例上呈现持续下降的趋势，过度利用种群和枯竭种群在比例上呈现不断上升的趋势。

目前，我国海洋捕捞业的发展到了一个非常关键的时期。大部分海洋渔业目标种群已经被充分甚至过度开发利用，有的鱼类，特别是近海鱼类种群数量急剧减少，许多富有经济价值的渔业资源趋于枯竭。而在渔获物的构成上，虽然捕捞产量年年增长，但渔获物组成小型化、低龄化，鱼类质量恶化，从侧面反映出鱼

^① 叶斌富：《论捕捞权的法律保护—兼议构建中国特色海洋捕捞权》，载于《浙江国际海运职业技术学院学报》2007年12月第3卷第4期。

^② Nomura, I. State of world fisheries and future sustainability issues [R]. Paper presented at the 12th Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade.

类数量的减少,资源的衰竭。除了如大黄鱼、小黄鱼等历史上主要的目标鱼类数量已经日益减少之外,一些70年代后期开始开发的渔业资源,如马面纯,其种群也出现了衰退的迹象。^①据联合国粮农组织统计,目前在15个最主要渔区中,有11个渔区的捕捞量下降,主要渔业资源的60%已被充分或过量捕捞。自1929年以来,最有商业价值的鱼类捕捞量下降了1/4。渔民们正在打破食物链,捕食质次价低的鱼类。另外,尽管渔业资源趋于枯竭但是海洋捕捞能力仍不断上升。据联合国粮农组织统计,2006年全球机动船估计数量约达到210万艘,其中亚洲约占70%,中国和俄罗斯联邦约占份额为35%。从1986年我国实行渔船马力控制指标开始,虽然各级渔业行政主管部门做出了很大的努力,但是由于“三无”、“三证不全”的渔船遏制不利,捕捞量仍不断增加。以黄海、渤海和东海为例,从20世纪80年代末,由于对虾资源的过度捕捞,黄海的对虾资源已出现严重枯竭;东海的带鱼也被捕捞得多年来无法形成鱼汛。同时我国的海上捕捞作业形式也是造成了渔业资源逐渐枯竭的原因之一。

二、建立、健全海洋捕捞法律制度是执行联合国粮农组织《联合国海洋法公约》和《责任渔业行为守则》规定的国际义务的需要

世界大洋的连通性,海水运动的特性决定着海洋污染物质往往不受人、边界的制约,因而,要解决海洋可持续发展问题仅靠个别国家单方的措施是远远不够的,还需要各国各方的通力合作。为此,《公约》对各国保护海洋环境的权利和义务作出了一般的明确规定。《公约》在第12部分“海洋环境的保护和保全”第1节第192条“一般义务”中规定:“各国有保护和保全海洋环境的义务”。第193条规定:“各国开发其自然资源的主权权利。各国有依据其环境政策和按照其保护和保全海洋环境的职责开发其自然资源的主权权利”。因此,保护和保全海洋环境是各成员国应尽的国际义务,同时,各国也享有开发环境与资源的主权权利。《公约》对公海生物资源养护和管理也做出了进一步的规定:“首先明确将有关的公海生物资源的养护和管理的规定作为行使公海捕鱼自由的限制性条件,同时《公约》强调了各国的养护责任,要求各国采取措施,是捕捞的鱼种数量维持在或恢复到能够生产最高持续产量的水平,并考虑所捕鱼种对其他关联鱼

^①农业部渔业局:《中国渔业年鉴2000》,北京:中国农业出版社,2001版,第329-235页。

种的数量维持在或恢复到其繁殖不会受到严重威胁的水平之上。”《公约》117条规定：“所有国家均有义务为该国国民采取，或与其他国家合作采取养护生物资源的必要措施。各个国家与其他国家合作确定某与鱼种的总可捕捞量、捕捞方式，根据有关国家可得到最可靠的科学数据，考虑到捕捞方式、鱼种的互相依存以及区域或全球的国际标准，使捕捞的鱼种数量维持或恢复到能够生产最高持续产量的水平。”《公约》还要求各国在适当的情况下，应通过区域或全球性国际组织，提供和交换可获得的科学情报、渔获量和渔获努力量统计数字以及其他有关养护鱼的种群资料。

为了公海渔业的可持续发展，在联合国粮农组织的推动下，于1995年10月31日通过的《责任渔业行为守则》下称《守则》，已被世界区域捕鱼组织以及沿海国进行渔业合作者所接受。虽然该规约非强制性，但已变成必须遵守之义务。其中《守则》的主要目标在于促进对水生生物资源及其环境和沿海地区的保护，帮助和促进在渔业资源保护、渔业管理和发展方面的技术、经济和其它合作。《守则》第8条捕捞作业中规定：“各国应当确保在其管辖的水域内的捕捞作业都经其批准并确保这些作业以负责任的方式进行。其中第8条的第4节，对捕捞作业作出了具体的规定（包括作业方式、捕捞网具等），强调采用对环境安全的渔具和规范，以尽量减少对其他物种的捕捞和对所捕鱼种有关或赖以生存的鱼种所受的影响，是对所有国家的指导方针。”《守则》还要求各个国家各国应当确保，采用适当的政策、法律和机构框架来实现资源的可持续和综合利用，同时考虑沿海生态系统的脆弱性及其自然资源的有限性和沿海社区的需要。各国酌情建立机构和法律制度，以决定沿海资源的可能用途和管理对沿海资源的获取，同时在符合可持续发展的条件下考虑沿海渔业村社的权利及其习惯做法，确保对海洋生物进行有效的管理和养护。

中国作为《公约》的成员国，既拥有《公约》赋予的国际法的权利，又必须履行《公约》所规定的成员国对海洋环境和水生生物资源养护和管理的国际义务。我国《环境保护法》第46条规定：“中华人民共和国缔结或参加的法律有不同规定的，适用国际条约的规定。但中华人民共和国声明保留的条款除外。”《守则》制定了详细的规定：如渔具、捕捞方法、标准的选择规定、区域合作制度、负责的鱼品利用制度等。因此，我们建立、健全海洋捕捞法律制度体系，是完全符

合《公约》规定的，也是落实《公约》和《守则》规定的要求。

三、建立、健全海洋捕捞法律制度是完善和落实我国海洋资源环境保护法律体系的需要

《中国21世纪议程》把海洋资源的可持续开发和保护作为最重要的行动方案领域之一，并在《中国海洋21世纪议程》阐明了海洋可持续发展的基本战略、战略目标、基本对策，以及主要的行动纲领推动我国海洋可持续发展。我国的海洋法律体系建设与中国法制体系建设同步，是在研究国际海洋环境制度基础上，立足我国海洋开发的客观状况，充分分析我国的法律制度、法律理论和法律体系的基础上，分层次、步骤完善的。我国面对“海洋经济时代”这一新机遇和新挑战，虽然通过积极修订《海洋环境保护法》和参与国际海洋环境法制建设来应对，但我们清醒的认识到我国的海洋资源法体系尚未建立。与国际海洋立法制度相比较，我国的海洋资源法体系非常薄弱，尤其是海洋捕捞法律制度的建立和健全，这使得我国的渔业资源的开发大大超出海洋渔业资源的可持续发展的承受水平，使得我国的渔业资源保护和开发工作步履维艰。海洋捕捞活动所造成的影响不是单纯的只针对海洋中的渔业资源，还包括对海洋水体等造成的影响。正是因为这种特性，决定了海洋捕捞法律法规既具有海洋环境保护的基本属性，又是海洋环境保护的一个独立分支。

海洋捕捞法律制度的建立和健全，是可持续发展理论和海洋资源合理开发和发展的必然要求。^①作为海洋环境保护法律的一个部门，《渔业法》中第三章规定了捕捞限额制度、捕捞许可制度等，这远远达不到沿海经济和海洋环境保护相协调发展的要求。自八十年来以来，我国的涉海法制建设取得进步，但是我们不难看出涉海的专门立法少之又少，大多数是行业法规。行政法规和规章中也只是略提一二，且只限于原则性规定，过于笼统，可操作性差。作为渔业的重要组成部分，目前，我国的海洋捕捞法制存在着两大问题：一是我国海洋捕捞法制不够完善，多数规定海洋捕捞行为的管理制度只是一般规定，并没有相应的实施细则或者实施标准，不能很好的保证上位法的实施。二是我国的海洋捕捞法律法规不够协调统一，地方性法规庞杂，冲突的现象时有发生。以上这些使得现有

^① 中国的海洋环境保护 http://www.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/2007zgjk/2007-11/14/content_9224995.htm

的海洋捕捞法律制度不能满足我国海洋渔业资源保护的严峻现状。为了海洋环境资源保护体系的完善和实施，促进我国海洋事业的可持续发展，亟待建立、健全我国的海洋捕捞法律制度体系，对海洋捕捞行为作出具体、明确的规定。

四、海洋捕捞法律制度的建立和健全是贯彻落实科学发展观、构建和谐社会、实施可持续发展战略的需要

人与自然的关系需要法律来调整，和谐社会的成果需要法律的确认和保护；法律能够有效调整人与自然的关系，促进人与自然地和谐互动，能够保证可持续发展模式的贯彻。自 1994 年发布的《中国 21 世纪议程》，确立了中国 21 世纪可持续发展的总体框架和各个领域的主要目标以来，国家有关部门相应的制定了可持续发展实施行动计划，海洋资源的合理开发和利用已经成为落实可持续发展这一战略的重要内容之一，是实现国民经济稳定健康发展的保障。所以建立健全海洋捕捞法律制度是保证海洋资源的可持续利用的当务之急。

《中国 21 世纪议程》对于实施可持续发展战略相配套的立法任务作出了总体的规定，其首要行动是“开展对现行政策和法规的全面评价，制定可持续发展法律、政策体系，突出经济、社会与环境之间的协调发展。通过法规约束、政策引导和控制，推进经济、社会与环境的协调发展。”用法律保障可持续发展的战略，就应该考虑可持续发展的法律制度的建设和实施。而我国在海洋经济的发展中出现的海洋资源过度开发、资源不可持续发展等突出问题，缺乏严密的法律规范规制。因此，有必要健全我国的海洋法律制度，转变只局限于海洋环境保护的传统思想，完善海洋资源保护法律体系，形成具有中国特色的海洋立法框架。

第二章 我国海洋捕捞法律制度的现状与评析

第一节 海洋捕捞法律制度构建的理论基础和立法原则

一、海洋捕捞的法律制度构建的理论基础

任何制度的构建是建立在科学的理论基础之上的。只有在科学理论指导下能反映自然、社会 and 经济发展客观规律的制度才能更好的满足现实需要。同样在构建完善的海洋捕捞法律制度也离不开一定的理论支持。

(一) 可持续发展理论

随着经济的发展和科技的进步,工业化的高速发展不仅给社会带来了巨大的物质财富,也给我们的资源环境带来了极大地压力,导致环境污染和生态破坏的现象越来越严重。环境与资源的破坏迫使人类寻找一条既能满足经济高速增长又能节约资源、保护环境的道路——可持续发展的道路,使人类能够长久的发展。可持续发展理论的核心在于人类社会在经济增长的同时要适应并满足生态环境的承载能力,它强调环境与经济的协调发展,追求人与自然的和谐,既要使人类的各需求得到满足,又要不对后代人的生存和发展构成威胁。

可持续发展是经济、社会和环境的协调发展。自然生态是可持续发展的核心和关键,是经济、社会发展的出发点和归宿。可持续发展立足于经济系统、社会系统和自然生态系统的有机结合、协调发展,强调优先保护自然生态、保护与恢复自然生态功能的前提下推进经济发展和社会进步的重要性。环境污染与生态破坏的现象日益严重,势必会影响子孙后代的利益,影响人类的可持续发展。众所周知,人类赖以生存的海洋资源是有限的,但由于人类的经济行为缺乏可持续发展思想的指导,受现实利益的驱使,倾向于经济利益而不重视环境保护与发展,加速了海洋资源的枯竭,损害了人类世代赖以生存的基本资源。因此,走可持续发展道路是一种理性的选择,也是人类与环境和谐相处的必然选择。随着海洋经济的不断发展,海洋捕捞渔船数量不断增加和不合理的作业方式,捕捞渔具的不合理使用,再加上捕捞结构的落后等等都对海洋渔业资源的生态环境带来了极大地破坏,阻碍了渔业资源的可持续发展。对海洋捕捞的法律制度构建必须在

可持续发展思想的指导下,从我国的实际国情出发,通过对我国的海洋捕捞法律制度的完善,有效地防止渔业资源的枯竭,为实现我国的海洋捕捞的可持续发展提供理论支持。

(二) 生态平衡理论

20世纪以来,随着人类对自然的过度利用和工业的高速发展,越来越多污染事故的发生,生态环境的破坏给人类发展敲响了警钟。人类在审视过去和展望未来时,已经深刻的认识到生态平衡对人类的重要意义。有学者认为生态平衡是指:“生态系统通过发育和调节所达到的一种稳定状况,它包括结构上的稳定、功能上的稳定和物质、能量输入输出的稳定。”^①生态平衡理论强调生态系统在一定时间内结构和功能的相对稳定状态,这种平衡是一种动态的平衡。

生态平衡理论作为一种处理经济乃至社会发展与生态环境相互之间关系的思想,它不仅是指生态系统内部生物、非生物与环境之间的“自然平衡”,更包括人类经济活动与自然资源和生态环境之间的一种平衡,是生态系统与社会经济的协调统一以及人与自然的和谐统一。^②由于污染导致海洋环境质量不断退化,并危及人类对海洋环境正常利用和整个地球环境的生态平衡,恢复生态平衡才是人类维持可持续发展的生存之道。因此,在制定海洋经济发展的规划以及开展海洋捕捞活动时,应以生态平衡理论为基础和原则。

随着海洋资源的不断开发,人类活动对海洋的渔业资源的生态环境造成了严重的污染和破坏,不合理的捕捞方式导致了海洋生态系统质量的污染和退化。海洋生态平衡被打破,不仅影响了海洋渔业资源的生产能力,而且对其他环境要素以及人类的可持续发展都造成威胁。保持海洋资源的生态平衡,是维持渔业产量稳定增长的需要,也是维持社会、经济持续稳定发展的需要。因此,构建海洋捕捞法律制度时应当遵循生态平衡理论。

(三) 循环经济理论

“循环经济”一词是美国经济学家鲍尔丁于1962年提出的。其后,许多发达国家已把发展循环经济,作为深化可持续发展战略的重要途径。2008年8月29

^① 广东环境保护公众网 http://www.gdepb.gov.cn/xcyjy/hjzs/hbabc/200502/t20050205_17794.html

^② 胡笑波:《概括生态平衡与生态经济平衡》,载于《渔业经济研究》,第2005年第6期,第28-31页。

日第十一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《中华人民共和国循环经济促进法》，对循环经济的含义给出了一个明确定义：“指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。”在传统的生产方式中，实行物质单向流动的开放式经营模式，通过资源的高耗能实现经济的增长。这种形式的高耗能、高产出也直接导致了资源的高废弃，从而对自然环境造成了严重的污染。循环经济不同于传统的经济生产方式，它倡导经济发展应与自然环境相和谐，其本质上是一种生态经济，即运用生态学规律将人类经济活动组织成为“环境-生产-消费-再生资源”的循环流动过程。^①循环经济理论在考虑自然时，是将自然作为人类赖以生存的基础，摒弃了像传统工业经济那样仅视其为可利用的资源，或将其作为“取材场”和“垃圾场”。

循环经济理论最先应用于工业领域，但并不仅仅应用于工业领域，渔业资源捕捞领域也应贯彻循环经济理念。渔业资源的枯竭很大程度上是来自捕捞过程中的船只的油渍污染、捕捞生产者捕捞过程中造成的生活污染，对海洋捕捞造成的污染问题离不开清洁生产技术和工具的实行和推广。要保持良好的捕捞环境，控制船只的质量，网具的质量，从而降低和减少因废弃船只和网具对海洋环境和资源污染的可能性。此外，海洋捕捞法律制度的构建中树立循环经济的理念，可以促进海洋捕捞价值低等的水生物资源的利用。同时，实行渔具、渔网的回收，既可以减少因丢弃造成的污染问题，促进资源的综合利用，又可以减少渔民在海中直接丢弃破损网具造成的海洋生态的破坏。因此，海洋捕捞法律制度的构建需要循环经济理念来指导，提倡捕捞的产业化经营，实施清洁生产，实现环境污染的最小化，维持海洋捕捞的持续性发展。

二、海洋捕捞法律制度立法原则

（一）海洋捕捞法律制度的范围

随着我国渔业的迅速发展，渔业法制正在稳步健全，渔业法规已经成为我国法律规范中的一个不可或缺的部分，其中海洋捕捞法律制度与海洋渔业资源保护的法律体系是一脉相承的，有着相同的立法宗旨和原则，但是海洋捕捞法律制度有其特性：

^① 潘丹：《农村土地污染防治法律制度研究》，重庆大学硕士学位论文，2009年5月。

1、海洋捕捞法律制度是关于渔业资源增殖保护和合理利用的法规。主要是指有关于繁殖保护和开发利用的对象、允许或禁止采捕或利用的品种各规格、禁渔期和禁渔区、渔业捕捞许可证、包括渔船和渔具的种类和数量、渔获限量以及有关的奖惩等规定和条例。

2、海洋捕捞法律制度中包括关于渔船及其管理的法规。主要是指船级的划分、渔船的建造和检修的规范、渔船建造的审核批准、渔船安全设施标准等法规，同时还有关于各级渔船的职务、船员考试、渔船登记、渔船的所有权、证书和港籍等法规。^①

3、海洋捕捞法律制度中包括渔政执法法规。主要是指负责审核和发放渔业许可证。对于捕捞、养殖、运输等各种作业类型的全过程作出允许或禁止的规定，维护因捕捞船的大幅增加而导致的渔场和网具纠纷，以及对禁渔期、禁渔区的监管和处罚。

纵观世界各个渔业国家的海洋捕捞法规，我们不难看出，海洋捕捞立法的最基本目标在于促进渔业资源的保护和合理利用。长期以来，人们接受了这样一个事实，即渔业资源是有限，事实上海洋捕捞法律制度并不仅仅包括了上述内容，因为海洋捕捞法规与一个国家的渔业资源状况、科技水平和渔业地位密切相关。在一些渔业资源发达的国家，随着科技水平的发达，捕捞法规已经形成了成熟的体系。对于我国来说，海洋捕捞法律体系的制定和执行上存在着很大的障碍，需要健全和完善海洋捕捞法律制度体系。

（二）海洋捕捞法律制度的立法原则

基于海洋捕捞法律制度对渔业资源的社会行动和调整范围的广泛性特点，海洋捕捞立法应遵循的基本原则如下：

1、合宪原则。宪法是万法之法，是具有最高法律效力等级的法律，其他所有法律、法规，都是直接或间接地以宪法作为立法依据，或不得同宪法或宪法的基本原则相抵触。1982年宪法明确规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”第五条又规定行政法规应当根据宪法和法律制定。我国立法强调正确处理立法与宪法的关系，强调立法应当以宪法为根据或不得同宪法

^① 黄硕林、乐美龙：《论渔业法规的内涵和立法原则》，载于《渔经论坛》。

相抵触为原则。海洋捕捞立法也应如此。我国宪法第九条规定：国家保障自然资源的合理利用，国家保护和改善生活环境和生态环境。海洋捕捞法规、规章是国内法范畴，必须根据宪法来制定海洋捕捞的法律。同时作为《公约》的签署国，我国应该遵守国际条约规定，海洋捕捞法律法规、规章的制定应该符合国际法的有关规定。

2、科学原则。现代立法是科学的立法，立法遵循科学的原则主要在于立法遵循科学原则，有益于提升立法质量，有助于尊重立法规律、克服立法中的主观随意性和盲目性，也有利于在立法中避免或减少错误，降低立法成本，提高立法效益。海洋捕捞立法必须符合自然生态规律，决不能超越自然生态规律。以科学理论和学科的科学研究为基础，以社会学、经济学、政治学为基础，同时渔政执法还要以完整的渔业活动的数据为基础。由于海洋捕捞的资源、手段的变动性，海洋捕捞的法律、法规和规章在制定时需要在实际的科学活动数据和知识的基础之上做出灵活的规定。

海洋捕捞法律法规的实施需要多个机构的相互配合，甚至牵涉到不同国家的共同资源，为使海洋捕捞的法律、法规和规章行之有效，在立法时要遵守国际法义务，必要时采取共同行动或制定共同计划。

第二节 海洋捕捞法律制度的现状

海洋环境和生态失衡问题已引起全世界的广泛关注，海洋捕捞所呈现的弊端也受到高度关注。但是我国目前没有专门的针对海洋捕捞的专项立法，关于海洋捕捞的规定只是散见于法律、法规和政策性文件中。

一、宪法中关于海洋捕捞的规定

宪法中虽然没有关于海洋捕捞的直接规定，但是海洋捕捞的对象渔业资源作为自然资源的一部分在宪法中是有所规定的，宪法第九条规定：“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。”禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。宪法第二十六条：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”则为海洋捕捞不当带来的海洋环境污染问题提出了指导性的意义。宪法中虽然没有专门针对海洋捕捞的规定，但是对于海洋捕捞的

对象、以及过度海洋捕捞的不利后果的规定为海洋捕捞的专门性立法提供了法律依据。

二、刑法中关于海洋捕捞的规定

《刑法》分则第六章的第三百四十条：“违反保护水产资源法规，在禁渔区、禁渔期或者使用禁用的工具、方法捕捞水产品，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。”《刑法》虽然不是规定海洋捕捞的主要法律，但是刑法中这条中规定了违法捕捞的刑事责任。

三、环境保护基本法中关于海洋捕捞的规定

《中华人民共和国环境保护法》是我国的环境保护的基本法，是我国环境保护的基本准则之一。环境保护的基本原则和环境保护的总则是海洋捕捞制度的重要组成部分。其中在总则的第二条中就规定了海洋作为环境的一部分，其所受的污染和海洋生物的危害是受环境保护法调整的，这也同时说明作为开发海洋的一种重要手段—海洋捕捞所造成的环境和生态的破坏是受到环境保护法规制的。其中总则中的第七条规定：“国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门，依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理，规定了对海洋环境污染的渔政、港务的监督，这些也是规范海洋捕捞的主要手段；第十九条开发利用自然资源，必须采取措施保护生态环境；第四十四条违反本法规定，造成土地、森林、草原、水、矿产、渔业、野生动植物等资源的破坏的，依照有关法律的规定承担法律责任。”由此可见，对海洋捕捞的法律规定没有专门性的规定，但是对于海洋环境保护，海洋渔业资源保护的规定从原则到法律责任贯穿于整个《环境保护法》中。《环境保护法》在强调保护海洋环境、渔业资源的同时也要加强对海洋捕捞这种行为的规范。

四、环境保护单行法中关于海洋捕捞的规定

涉及到海洋捕捞规制的单行立法主要包括渔业环境保护的专门立法和一些对捕捞工具、手段规制的单行立法，这些法律规定中都直接或间接的对海洋捕捞作出了相应的规定。

首先，在渔业环境保护的专门立法方面，关于海洋捕捞的规定主要集中于对渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用以及对过度捕捞控制和对捕捞渔船的登记制度的规定。《中华人民共和国海洋环境保护法》第二十八条对我国发展生态渔业做出了总体性的规定。国家鼓励发展生态渔业建设，推广多种生态渔业生产方式，改善海洋生态状况。《中华人民共和国渔业法》第二十一条规定：“国家在财政、信贷和税收等方面采取措施，鼓励、扶持远洋捕捞业的发展，并根据渔业资源的可捕捞量，安排内水和近海捕捞力量。”该条文从渔业资源的保护出发，对海洋捕捞的发展方向作出了指导性的建议；第二十二条“国家根据捕捞量低于渔业资源增长量的原则，确定渔业资源的总可捕捞量，实行捕捞限额制度……”；第二十三条-第二十六条“国家对捕捞业实行捕捞许可证制度……”；上述条文是规制海洋捕捞的最主要制度。第三十条规定：“禁止使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源的方法进行捕捞。”该条文明确规定了捕捞的禁用手段，以期达到《渔业法》保护渔业资源合理开发和利用的原则。

其次，在我国渔业基本法律中涉及到海洋捕捞工具和手段的规制。《渔业法中》第二十七条规定的渔港建设统一规划制度。并有专门的《港口法》、《海上交通安全法》等基本法律规范捕捞渔船的出行和停靠，为捕捞渔船提供了行动准则。同时渔业法中明确规定了禁用捕鱼的手段和方式，规范了渔民捕捞的合法性手段，符合我国渔业法中关于渔业资源保护和合理开发的立法宗旨。

再次，在污染防治的单行法中也有涉及渔业资源保护问题的规制，比如水污染防治、固体废弃物污染防治、海洋污染防治法、大气污染防治等方面的法律规定。其中《海洋污染防治法》是防止船舶造成海洋环境污染的一部重要的法律规定，对海洋环境保护和渔业资源保护具有重要的意义。

五、国务院行政法规和部门规章中关于海洋捕捞的规定

首先，近年来党中央和国务院对我国的渔业资源保护问题给予了高度的重

视,对过度捕捞和渔船的过度现状进行了广泛的调查和分析,出台了一系列的政策法规和部门规章。这些规范性法律文件主要包括:2006年国务院发布的《中国水生生物资源养护行动纲要》,提出“渔业资源保护与增殖行动,包括重点渔业资源保护、渔业资源增殖、负责任捕捞管理三项措施;其中负责任的捕捞管理措施主要是通过建立禁渔区和禁渔期制度、水产种质资源保护区等措施,对重要渔业资源实行重点保护;通过综合运用各种增殖手段,积极主动恢复渔业资源,改变渔业生产方式,提高资源利用效率,为渔民致富创造新的途径和空间;通过强化捕捞配额制度、捕捞许可证制度等各项资源保护管理制度,规范捕捞行为,维护作业秩序,保障渔业安全;通过减船和转产转业等措施,压缩捕捞能力,促进渔业产业结构调整,妥善解决捕捞渔民生产生活问题”。^①《纲要》坚持用科学发展观统领水生生物资源养护工作,认真总结多年来实施水生生物资源养护管理制度及措施的经验教训,建立健全完善的渔业资源保护法律体系。并通过捕捞能力、海洋捕捞机动渔船数量、功率和国内海洋捕捞产量的压减来达到改善水域生态环境恶化、渔业资源衰退和濒危物种数目增加的近期、中期和远期的目标。《渔业“十一五”规划》也提出“提升水生生物资源养护水平,合理发展捕捞业的,促进农村渔区的和谐发展”对海洋捕捞合理开发和发展的提出了总体性的目标。

除了以上的一些政策性规定之外,国务院及其各部委还制定了其他一系列的行政法规和规章对海洋捕捞行为做出进一步的控制。例如《中华人民共和国渔业船舶检验条例》对捕捞渔船的登记制度,主要包括渔业船舶的初次检验、营运检验和临时检验的强制检验制度,保证渔业船舶具备安全航行和作业的条件,保障渔业船舶和渔民生命财产的安全,防止污染环境。《渔港水域交通安全管理条例》主要规制捕捞船在停靠渔港因停靠、搬运、装卸等原因对渔港水域造成的污染。国务院农业部制定的渔业管理规章制度,特别是农业部制定的关于海洋渔业的专项管理制度,如《渔业捕捞许可管理规定》、《渔业法实施细则》、《远洋渔业管理规定》、《船舶进出渔港签证办法》、《渔业船舶登记办法》和《渔业行政处罚规定》等等。另外还有1998年经国务院同意,农业部发出《关于在东、黄海实施新伏季休渔制度的通知》和《关于在东海、黄海实行新伏季休渔制度的通告》。上述管理规定对海洋捕捞的强度、捕捞工具的管理以及捕捞过度的行政责任做出了规定。

^① http://www.ce.cn/cysc/agriculture/zcjd/200603/01/t20060301_6238085.shtml

其次，自2002年12月1日起施行的由农业部第9次常务会议审议通过《渔业捕捞许可管理规定》对捕捞许可制度、渔船“双控”制度作出了专门的规定。

六、地方性法规中关于海洋捕捞的规定

我国许多地方性立法中都有关于海洋捕捞的方面的规范性文件，有的地方还制定了海洋捕捞技术性规范和规则的专门性文件。这些数量众多的规范性文件对我国海洋捕捞作出了较为具体的规定。

1、关于渔业保护实施方面的规定。例如：《湖南省渔业条例》（1998年实施）、《河北省渔业条例》（2008年实施）、《贵州省渔业条例》（2005年实施）、《福建省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》（2007年修订）等，都将海洋捕捞作为保护渔业资源的重要环节加以规制，实行捕捞许可制度和捕捞渔船登记造册的规定。

2、关于海洋捕捞管理方面的规定。例如《湖北省渔业管理实施办法》（1990年实施）、《浙江省渔业管理实施办法》（1997年修改〈细化了违法捕捞的手段、加大了对违法违规捕捞行为的处罚力度〉）、《广东省渔业管理实施办法》（1990年实施）、《广东省渔业捕捞许可证管理办法》（1992年实施）、《江苏省海洋渔业局关于规范海洋渔业捕捞许可管理工作有关问题的通知》、《广东省休闲渔业管理实行办法实施细则》等，上述管理办法主要是针对捕捞许可制度做出了类似的规定：“结合本省实际，确定本省海洋捕捞业船网工具指标总量，报省政府批准后执行，从事渔业捕捞活动，应当经县级以上政府渔业行政主管部门批准并领取渔业捕捞许可证后，按照许可证核定的作业类型、作业场所、作业时限、渔具数量和捕捞限额作业。任何单位和个人不得违反渔业捕捞许可证核定的作业类型、作业场所、作业时限、渔具数量和捕捞限额从事渔业捕捞活动。”同时各级政府遵守渔业资源养护的原则，对伏季休渔做出了规范性的文件，如《1999年广东省伏季休渔实施方案》、《福州市人民政府办公厅关于做好2007年度伏季休渔工作的通知》、《山东省人民政府办公厅关于加强我省伏季休渔管理工作的通知》等等，各省、市基于保障渔业资源的可持续发展和渔民的切身利益的原则，根据本省市的实际情况作出伏季休渔的规定。

3、关于捕捞渔船、渔具方面的规定。捕捞渔船是渔业资源捕捞的主要载体，其数量与渔业资源的养护和海洋环境污染有着重要的关系，各省根据实际的捕捞许可证实行一证一船制度，严格控制着“三无”渔船的入渔，如《浙江省渔港渔业船舶管理条例》、《福建省渔港和渔业船舶管理条例》等。由于渔具渔法在海洋捕捞中的作用重大，直接影响到渔业资源的保护和可持续发展以及是否符合〈负责任渔业行为〉的要求，各省根据《渔业法》第30条的规定制定本省的捕捞渔具渔法，如福建省海洋与渔业局于2006年9月15日发布的《关于公布福建省捕捞禁止和限制使用渔具渔法目录的通告》。

4、关于海洋捕捞的技术性规则、规范的规定。海洋捕捞作为一种古老的营生手段，长期的技术性积累系代代相传的宝贵财富，遵守这些行业技术规范 and 规则对安全生产有着重要的保障作用。例如山东编制的《海洋渔业捕捞生产安全操作规程》、《青岛市海洋渔业安全生产管理办法》等等。

5、关于促进渔业资源养护修复的规定。2002年《山东省渔业资源保护办法》，旨在加强渔业资源保护，促进渔业经济可持续发展。2006年陕西省人民政府办公厅发布的《关于加强水生生物资源养护促进渔业可持续发展的通知》，旨在贯彻《纲要》精神，切实加强陕西省水生生物资源养护，促进渔业可持续发展。

七、海洋捕捞的有关标准及其他规范

除了相关的法律制度外，我国还制定了一些有关渔船建造的技术性规范，主要有中华人民共和国渔业船舶检验局1998年发布的《钢质海洋渔船建造规范》、中华人民共和国渔业船舶检验局2003年发布的《海洋渔业船舶法定检验规程》、中华人民共和国渔业船舶检验局2003年发布的《渔业船舶法定检验规程》、山东省海洋与渔业厅2008年发布的《山东渔业安全生产操作规程》等。这些标准对海洋捕捞生产安全提供了法律依据。

八、我国参与的国际公约和渔业协定

我国渔船到公海从事海洋捕捞生产活动应遵守中国加入的国际公约，遵守国际法的一般法律规定。如《联合国海洋法公约》和《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定》

的相关规定,遵守《联合国粮农组织渔船识别和识别标准》的规定,遵守我国加入的金枪鱼国际渔业组织的相关规定等。同时,我国渔船进入公海捕捞应遵守我国的法律的规定。首先必须向农业部申领公海捕捞许可证;其次按照要求提供船舶的资料,以便建立公海渔船资料档案;第三应按照国家规定对渔船、渔具进行标识;第四在生产过程中,按照要求记录并向国家汇报作业区域、产量、上岸卸掉的产量等数据,如果国家向渔船派驻观察员,应该接受并配合观察员的工作。^①

根据1982年《公约》的规定,沿海国对专属经济区内生物资源的养护和利用,以及“出现在两个或者两个以上沿海国专属经济区的种群或出现在专属经济区内而又出现在专属经济区外的邻接区域内的种群”应谋求区域合作,以便达成共同的协议,如1997年《中日渔业协定》、2000年《中韩渔业协定》和2000年《中越北部湾渔业合作协定》。协定中约定双方进行捕捞的水域、对方专属经济区捕捞入渔的申请程序、对方专属经济区水域许可的捕捞作业方式、渔获量报告制度以及未经过许可入渔后所承担的法律 responsibility 等等,为双方的渔业合作和养护提供了法律保障。

第三节 海洋捕捞法律制度的评析

通过以上对我国各层级涉及海洋捕捞法律制度方面的法律法规及政策的梳理,我们可以看出,我国的海洋捕捞立法已经有了一定的基础,大量的法律法规对捕捞管理制度、渔船及渔具都有所涉及。这些法规在一定程度上解决了我国海洋捕捞的现实问题,但是同时也反映出在我国海洋渔业捕捞法律法规中,法律效力的层次明显不高,部门规章和地方性法规和政府政策占主导地位 and 起指导作用,对海洋渔业捕捞的规制只能通过其他法律文件中所提到的少量条文规定进行,专门性的立法缺失使得我国的海洋渔业捕捞过度的现状日趋严重,目前的法制状况和我国严峻的捕捞压力形势极不适应。概括起来,我国现行的海洋捕捞法律制度还存在着以下的不足:

^① 尹年长:《海洋捕捞法律法规100问》,北京:海洋出版社,2010年版。

一、缺乏海洋捕捞专门性立法

纵观我国目前有关的海洋渔业捕捞的法律法规，我们不难看出，已有的关于海洋渔业捕捞的规定虽然不少，但是内容十分零星，附属性的法规居多。对于海洋捕捞在《渔业法》中设有专章予以规定，是法律对于海洋捕捞保障比较可行的路径。目前只有《渔业法》明确了海洋捕捞的法律责任。有关海洋捕捞的法律法规普遍层级较低，效力不高。其他涉及海洋捕捞管理制度和捕捞工具规制的规范性法律文件则散见于大量的地方性法规、部门规章和政府规章以及政策性文件中。立法层次低下使得各省的渔业捕捞状况参差不齐，协调性差。因此，仅仅依靠《渔业法》以及涉及海洋捕捞的地方性法律法规的规定根本不能满足目前的系统、有针对性的海洋捕捞的需要，也不能根本解决我国目前日益增长的捕捞渔船和捕捞安全隐患的问题。

二、我国现行的海洋捕捞管理制度存在缺陷

目前，我国主要的海洋捕捞管理制度主要包括捕捞强度控制制度（海洋捕捞渔船船数和功率数总量控制制度〈即“双控”制度〉、捕捞许可制度）、捕捞限额制度和休渔制度。

1、捕捞强度控制制度

（1）渔船“双控”制度旨在压减捕捞强度，实现捕捞强度和渔业资源利用状况相适应的目标。虽然经过渔船双控制度的实施我国的渔船数量有所下降。但是由于经济发展和管理、执法水平等原因，渔船管理制度还存在着很大的缺陷：一方面，我国“双控”制度的具体操作办法规定粗略，渔船的分类标准和分级管理缺乏具体的规定，使得双控制度实施的过程中“大机小标”、“船政不符”、“三无渔船捕鱼”等现象不断出现。另一方面，《实施意见》的效力等级低且的实际操作性差。意见规定“沿海各省、自治区、直辖市应按国家有关法律、法规、政策的规定，根据本地区经济社会发展情况，可在完成本地区“双控”指标的基础上，加大减船力度，早日实现本地区捕捞强度与渔业资源可捕量相适应的目标。”“双控”指标基于历史和现实的因素所做出的分配，对于某一地区来说，由于经济水平的差距、渔民自由买卖渔船的行为和各地地区的自由裁量度不同而变

得毫无意义，这极易导致区域发展不平衡，局部资源的过度利用，诱发新的造船动机。最后，缺乏“双控”制度的配套制度。

(2) 渔业捕捞许可证制度是我国渔业捕捞的一项强制的法律制度，所有从事渔业捕捞的个人和组织从事渔业捕捞特别是海洋捕捞必须取得捕捞许可证后方可合法的从事海洋捕捞。《渔业法》第二十三条-二十六条规定：“国家对捕捞业实行捕捞许可证制度。中华人民共和国管辖的水域和公海从事渔业捕捞活动，应当经主管机关批准并领渔业捕捞许可证，根据规定的作业类型、场所、时限、渔具数量和捕捞限额作业。捕捞许可证必须随身携带，无渔业捕捞许可证的船舶不得从事渔业捕捞的生产和活动。”2002年，农业部又出台了《渔业捕捞许可管理规定》，进一步明确了渔船及渔区的划分标准，明确了各类渔业许可的审批权限和责任。捕捞许可制度通过减少过度捕捞动机，促进了渔业资源的可持续发展。根据《渔业法》规定国家实行的捕捞许可制度但没有具体规定捕捞许可证的种类和申领程序，发放捕捞证除应具备渔业船舶检验证书和渔业船舶登记证书以外的其他条件。^①2002年农业部出台的《渔业捕捞许可管理规定》虽然对捕捞许可证做出了分类，规范了申领的程序，但捕捞许可证制度并没有得到有效的实施。一方面，由于我国渔业执法系统存在缺陷，大量的“三无”和“三证不全”的渔船从事着捕捞活动，滥捕、偷捕的现象依然严重。我国捕捞许可制度规定从事海洋捕捞作业者必须持有捕捞许可证并制定的相关的管理办法和实施细则形同虚设。另外，我国的捕捞许可制度没有对入渔权的拥有对象作出界定，导致大量的非渔业劳动者和“三无”渔船入渔，加速了捕捞强度的膨胀。另一方面，尽管相关机关通过捕捞许可制度控制如渔船数目、渔具类型和捕鱼方式等捕捞能力要素，但是由于这一制度缺乏针对现实状况的可操作性，不能将所有的捕捞要素纳入管理中。在发放捕捞许可证的必备条件中，只强调对渔业船舶证书的规定，既未设计申领人的资信条件，也未对“渔业船舶”用途作出界定。在法律责任中建立了渔业行政主管部门的和其所属的渔业监管机构和工作人员的法律责任，但是未就许可证签发资格制度作出规定，这就有可能导致捕捞许可证发放的随意性，在一些省份许可证制度的执行导致了“方便许可证”，渔船拥有者不在其家乡

^①张素君：《海洋生态安全法律问题研究》，中国海洋大学硕士学位论文，2009年9月。

给渔船登记，其目的是为了逃避高额的税收和严格的管理措施，或者是为了获得更多的配额和利益。^①

2、捕捞限额制度是国际上普遍采用的一种先进的渔业管理制度，我国 2000 年修订的《渔业法》第二十二条对捕捞限额制度做出了明确规定：“国家根据捕捞量低于渔业资源增长量的原则，确定渔业资源的总可捕捞量，实行捕捞限额制度”。捕捞限额制度是有效控制资源利用、减少捕捞渔民竞争、增加渔业利润的有效手段。然而，捕捞限额制度存在着以下缺陷：一方面，我国没有着手制定与捕捞限额制度相配套的一系列具体实施计划，就将其纳入到《渔业法》中，违背了一般政策的制定首先应明晰该政策施行所能够得到的效果，并进一步制定该政策的具体内容，之后才将该政策纳入到法规当中的先后顺序。另一方面，我国的捕捞限额制度只是概括性的规定，对配额的分配、捕捞限额制度的政策目标、总可捕量的确定程序、同其它管理措施之间的关系、限额分配标准和程序、限额管理是否允许转让以及乡或镇如何管理、使用所分得的配额等诸多应在法律层面上做出明确规定的內容均未加以说明和规定。^②

3、伏季休渔制度，是指经国家有关部门批准、由渔业行政主管部门组织实施的保护渔业资源的一种制度。它规定某些作业在每年的一定时间、一定水域不得从事捕捞作业。伏季休渔制度有效保护渔业资源，具有良好的生态效益。一是伏休阶段是主要经济鱼类的产卵和仔幼鱼生长黄金时间，在这一时间段禁止渔业活动，可有效地保护产卵亲体及仔幼鱼的生长。二是提高了渔业基础生产力。伏季海水温度高，饵料生物丰富，休渔减少对底栖生物群落的扰动，为鱼类提供了充足的饵料生物，促进种间生态平衡和鱼群结构的改善。但伏休作为一种法律制度存在着缺陷：第一，伏季休渔的对象是除刺网、钓业和笼捕外的其他所有作业类型，伏休期间大量渔船进行作业调整，其中大部分转产从事补虾作业，大大加强了虾类资源的利用，导致虾类资源的大大减少。虾类作为经济鱼类最底层的食物链，它的减少影响了海洋生态系统中物质能量由低层次向高层次的流动与转化。第二，对伏季休渔的实施来说，《渔业法》中虽然规定了禁止在禁渔期和禁渔区从事捕捞活动，但是缺乏相应的配套管理条例，造成了休渔期间一些管理无法可依，一些违法行为缺乏有说服力的和高效力的法律准绳，降低了休渔期间执

^①高文梅、梁振林：《我国渔业立法与管理措施变迁的逻辑思考》，载于《海洋开发与管理》，2008 年 05 期

^②万方：《捕捞限额制度施行效果及实施对策的初步研究》，中国海洋大学硕士学位论文，2009 年 9 月。

法管理的力度和威力。第三,如何管制休渔期间外国渔船在专属经济区内的捕捞活动,也缺乏相关法律、法规。^①

三、缺乏对捕捞不当行为的监管

徒法不足以自行。我国的海洋捕捞行为是通过渔政来实现监督管理的。《渔业法》赋予渔业行政主管部门审批、许可、检查、检验、收费、处罚、调解、监督等渔业管理权力,从总体上来看,渔业管理逐步纳入依法办事的轨道。但是就目前来看,渔业执法存在着很大的不足。一是,立法相对落后,在执法的过程中仍然存在着无法可依的现象。我国的渔业法规重实体,轻程序的现象严重,法条规定过于原则,可操作性不强,各省市的地方性法规繁杂且定义不清,使得渔政执法缺乏良好的法律依据。二是,渔政执法主体职责不明确,阻碍了执法活动的正常进行。目前,渔业执法机构是双重领导体制,业务上以条条管理为主,行政管理上由地方政府管理,这种体制的弊端是行政干预太多,造成各地在捕捞行为的方面的政令不通。对同一违规行为各地的处罚不一的现象经常发生。^②三是,执法力度不高。由于不合理的利益驱使,一些执法人员在执法过程中以收代管、以收代罚和只管不罚的现象屡见不鲜。加之执法人员地区化,人情、关系网使得执法难以公正。

四、执行标准落后,缺乏科学依据

就渔业资源的保护,最小网目渔具的标准相较别的制度更为直接。因此,对一些资源破坏性大的渔具必须严格。2004年7月1日,农业部全面实施海洋捕捞网具最小网目尺寸制度,制定了拖网、流网、有翼张网最小网目尺寸国家标准和行业标准。但目前,我国的渔具标准存在着较多的问题。一是,我国的渔具标准的效力低、制定时间晚、落实情况差。《渔业法》中关于捕捞渔具渔法的规定过于简单,缺乏相应的配套措施和实施细则。且农业部制定的标准体系从实施以来未进行修正和补充,其中很多规定都已经与现行的捕捞现状不相适应,标准内容的脱节反映出渔具标准的滞后。二是,渔具最小网目的标准主要是有主管部门

^①王中媛:《关于我国伏季休渔制度绩效的初步研究》,中国海洋大学学位论文,2008年9月。

^②刘娥:《渔业执法环境中的问题及对策分析》,载于《中国水产》,1999年第9期。

和地方人民政府主管部门规定，导致同一物种的最小网目标准不一，出现地区差异。三是，《渔业法》规定的最小网目尺寸、可捕标准未能得到有效执行。

五、海洋捕捞法律责任制度的缺失

我国现行的海洋捕捞法律法规对海洋捕捞法律责任的规定不完备，自由裁量性大。一方面，渔业行政执法是经济执法。罚款幅度弹性大，执法中难免存在着相同情况下不同处罚、不同情况下相同处罚以及同一行为重复处罚等不公正现象。另一方面，处罚标准太低，打击力度不够。法律责任的缺失，也使得政府部门执法缺乏有力的法律保障，对一些滥捕、非法捕捞、违法使用渔具渔法捕捞等行为处罚力度不够，不足以起到法律警示作用。如：抓获一艘电捕船除没收电机外，最高处罚千元之下，对违法乱纪者而言，一年被抓三到五次仍有利可图。这也成为解决滥捕、违法捕捞问题的一大顽疾。

第三章 我国海洋捕捞法律制度的完善

海洋捕捞可持续发展已成为一个世界性的问题,许多发达国家在经历了过度海洋捕捞带来的切肤之痛之后,纷纷加强了对海洋捕捞可持续发展问题的重视,通过制定相应的法律法规来保护渔业资源。国外发达国家在海洋捕捞法制建设方面开展的相对较早,对于如何有效的规制过度捕捞带来的资源匮乏问题,在立法和制度规制方面都积累了不少有益的经验。其中,美国、挪威、加拿大的海洋捕捞立法和实践在世界范围内颇具代表意义。

第一节 国外关于海洋捕捞的立法简介

一、美国

美国是一个海洋渔业资源较为丰富的国家,鱼品产量居世界第五位,以海洋捕鱼业为主。美国渔业立法从19世纪就已经开始,至今渔业法律多达300多部,其中最重要且最全面的渔业法规为《马格纳森渔业保护和管理法》(MFCMA)。该法确立美国渔业保护和管理的立法基准,该法经过多次修改,最后一次修改是在1996年10月。为了严格保护渔业资源的可持续发展,除上面的所提到的《马格纳森渔业保护和管理法》外,从联邦到州都制定了渔业法律法规。海洋捕捞在美国渔业资源保护体系中占有重要比重,其中1976年由美国国会通过的《渔业保护和管理法》做出了关于开发和利用渔业资源的规定,要求国家渔业服务体系努力防止过度捕捞,控制过量捕捞区的生产,使资源得以恢复,以达到保护渔业资源的目的。^①1972年《海洋保护、研究和禁渔区法》中对捕捞渔具做出了具体的规定。如:2002年下半年美国太平洋渔业管理委员会通过渔业管理计划,禁止以网目较小的流网以及以高度洄游鱼类的金枪鱼类、旗鱼类、鲨鱼类为对象的表层延绳钓渔业所在管辖的太平洋沿岸专属经济区内作业,防止一直存在的意外兼捕哺乳动物、海龟为目的。此外,《鱼类和野生生物法》、《保护渔民条例》、《美国环境保护条例》、《海洋生物鱼礁保护法》、《近海虾渔业法》等等,这些立法通过对不同方面海洋捕捞行为的控制,从而达到减少不当海洋捕捞行为带来的渔业资源和海洋环境的破坏,保护渔业资源的可持续发展的目的。

^① Anderson W D, Kcith W J, Monck J M, et al. Tragedy of the common "Private" VS public shellfish harvesting [J]. Journal of Shellfish Research. 1997, 16(1): 258

另外,在《马格纳森渔业保护和管理法》基础之上制定的捕捞管理制度主要包括禁渔区、禁渔期、限制渔具渔法、严格控制跨海区捕捞、限制可捕品种(渔船不得保留禁捕品种或只能保留规定比例的限捕品种)、最小可捕网目尺寸、混捕鱼获的比例等。此外,美国捕捞管理制度还包括以下几个独特的管理制度。

1、观察员制度是监督和报告外国渔船的捕鱼活动,记录和报告作业、渔获情况以及抛弃量和渔获量。当外国渔船捕捞作业未很好地执行本国渔船的法规时,通告执行官员。必要时观察员还可以使用外国渔船上的通信设施或设备。虽然观察员并无一般执法人员的权力,但对于涉嫌违法,可随时联络临近巡逻船前往查缉。观察员的记录报告也作为违法情节的证据材料^①。

2、捕捞统计制度是渔船在捕捞作业过程中有义务作出捕捞日志,以便海洋渔业局汇集资料,累加已捕捞的总量,以了解资源状况,便于监督。

3、TAC 限额制度是采用各种鱼类和渔业种类分开管理的,单独制定详细的渔业管理计划,除阿拉斯加外的4个海区的所有经济品种的捕捞实行TAC渔业制度。前面几项制度为捕捞限额制度提供了科学依据,海洋局科学的制定每个经济品种的可捕量(往往量化到各海域、各时段)。捕捞限额确定后再详细的分给各渔区进行捕捞。在管理上年度总可捕捞量是由区域渔业管理委员会确定,区域渔业办公室负责检查、统计和控制捕捞限额、派观察员上船、调查渔获情况,并要求渔民提供渔获报告等详细的监控措施。但是一旦统计表明超出可捕量,无论是否在可捕期,海洋渔业局立即宣布停止该品种在被管理的海域作业。^②该法有效地保证经济品种有足够的剩余群体留存。

此外,为了保证海洋捕捞行为的规范进行,美国制定了完备的渔业捕捞执行法规:如《中白令海执行法》(1984年)、《太平洋金枪鱼许可法》(1984年)、《公海流网渔业暂时保护法》(1995年)等等,都将捕捞行为纳入立法的规划。

二、挪威

挪威海洋渔业资源丰富,为欧洲的最大的渔业国,名列世界前十名的渔业大国。挪威海洋渔业有近千年的历史,挪威早在1200年就有渔业活动的记录,1700年立法限制捕捞鲑鱼的网具,1850年立法对虾、鲑鳟鱼实行保护,1900年开始

^① Jentoft S, McCay B J, Social theory and fisheries comanagement [J]. Marine Policy, 1998, 22(4-5): 423-436.

^② FAO Yearbook, Fishery statistics, Capture production, Vol.90/1,2000.

实行捕捞许可证制度, 1908年立法禁止在领海内拖捕, 1917年通过关于渔船登记和标识的规定等, 在长期的发展过程中, 认识了渔业立法、依法治渔的重要性。挪威渔业生产方式主要是海洋捕捞渔业, 所以在渔业法规和渔业管理体系中海洋捕捞的法规和管理制度占有绝对的比重。《拖网渔业法》(1951年4月20日)、《捕捞参与法》(1972年)分别根据渔船的作业形式(拖网、围网)来制定捕捞许可证制度。《12海里渔业活动法》(1966年)、《外国渔船在挪威专属经济区捕鱼法》(1977年)是根据海域划分制定的捕捞法规, 规定了渔船在不同区域进行捕捞活动所应遵守的制度及所承担的法律 responsibility。由于长期的海洋捕捞行为, 挪威许多鱼类出现枯竭现象, 为了更合理的规制这些问题, 挪威于1983年制定了《海洋渔业法》, 并对其进行了多次修订。该法是一部旨在促进渔业资源持续发展, 针对渔业捕捞行为进行整治的法律规定, 主要规定了捕捞配额制度、保护渔业资源措施和捕捞行为的限制, 并授权渔业部或由渔业局决定渔船的配额、禁渔区、网目尺寸、捕捞标准、禁止与限制的渔具渔法、渔场分配、作业时间、作业船数、禁捕品种等, 并包括渔获的销售、维持渔场正常作业秩序、管理者的职责、控制与监督的职责、法律责任等内容。^①另外, 还颁布了《网目法》、《鱼类可捕标准》、《渔区的开放、关闭时间》、《关闭特殊渔区》等一系列法律法规, 以法律的形式确定了渔业捕捞的最小网具尺寸、鱼类可捕量以及渔区的管理制度等, 为渔业捕捞提供了法律标准。

此外, 挪威渔业稳定而持续的发展除了有着完备的渔业法规外, 还依赖于挪威渔业捕捞应用着先进的渔业管理制度。

1、1976年挪威的《专属经济区法》以及同年的《外国渔船在挪威经济区捕鱼法》中规定了渔船注册登记制度, 要求每一艘新船须先申请许可证。挪威渔船登记制度规定, 当地渔业管理机构须将挪威每艘渔船的渔业许可记录输入渔业局的渔业管理数据库网络系统。同时还规定, 一艘渔船只能持有一种渔业执照且不得转让; 渔业执照必须标明渔具、作业渔场、执照有限期限、允许的渔获种类等。^②另外, 挪威为控制捕捞强度, 保护资源的可持续利用, 又保障渔民的生活, 挪

^① “世界各国和地区渔业概况研究”课题组编著:《世界各国和地区渔业概况》,北京:海洋出版社,第260-262页。

^②方良:《挪威渔业资源及其管理》,载于中国渔业经济,2009年第2期。

威实行对渔船的赎买制度。这个制度的实施使得挪威渔船的数量从开始实施该制度的 1960 年的 4.1 万艘，降到目前的 13014 艘。

2、捕捞配额制度是挪威最重要的捕捞法律制度。其配额的分配主要包括国际捕捞配额和国内的捕捞配额分配。国际捕捞配额的分配是通过双边或多边渔业谈判达成。在国内捕捞配额方面，首先由渔业局对配额作出建议，将某种鱼的限额通知渔业社团，渔业社团先行根据不同作业方式确定每条船的配额和分配数量，此后由渔业局将分配方案上报渔业部批准，最终由挪威渔业部决定国内捕捞额度的分配权，然后由渔业社团将批准确定的捕捞数额通知每条渔船。挪威在实施捕捞配制度时，采取可转移配额，转移配额的旧渔船不能卖给外国，以防止违反《公约》关于公海捕鱼的规定，渔业社团的配额可保留 13 年，获得被赎买渔船的配额最长可保留 18 年。^④同时，为了有效地保护渔业资源的可持续发展，挪威制定了一系列的保护标准制度。例如，建立禁渔区，在禁渔区内禁止拖网、围网渔船作业，只允许小型的流刺网、延绳钓作业和禁捕鱼类、限制渔具渔法。1983 年挪威颁布了《关于海洋渔业抛弃副渔获物的规定》，对鳕，大螯虾等规定了最小网目尺寸、可捕最小规格以及检查方法，同时法律还规定，禁止将捕获的幼鱼丢到海里，必须将幼鱼运到码头上交，如果幼鱼比例超过 10%，按照数量多少给予不同程度的处罚。这一保护制度使不当捕捞造成幼鱼被滥捕列入了法律规制范围，挪威成为这一领域的先驱。

三、加拿大

加拿大十分重视渔业立法，加拿大渔业海洋部设有专门起草法规、条例和解释法律的服务部门。早在 1867 年加拿大宪法就赋予联邦政府在渔业管理方面的总控制权，1868 年加拿大制定的第一部《渔业法》，该法是国内渔业管理的基本法，在控制鲑鱼捕捞、龙虾捕捞、渔船安全设备方面都制定了许多规章条款。加拿大经议会通过的的渔业法规共有 17 个，如《领海和渔区法》、《沿海渔业保护法》等。18 世纪末，为了限制美国渔船在加拿大水域酷捕滥捕，1869 年通过的《沿海渔业保护法》（1953 年修订），该法规定了外国捕捞管理的法规，它授权加拿大内阁控制外国渔船进入加拿大渔区作业的条件，并授权执法官员可

^④ FAO Fishery Department .Country Profile—The Kingdom of Norway,. FID/CP/NORN, 2000, April

以登上在加拿大水域中的渔船进行检查和处理违规行为。此外，各省也允许在领域内制定一些地方渔业法规，渔业法规在执行的过程中，根据需要，每过一定时期还要进行修正，使之更趋于完善。

渔业管理是建立在法制基础上的，法规是加拿大渔业管理的唯一依据。在加拿大渔业管理中，十分重视对渔业资源的调查研究和评估，并制定渔业管理计划作为渔业管理手段，其中最主要内容是联邦政府渔业海洋部设定的可捕量，然后在其中先确定国内的渔业可捕量，再从剩余量中确定给外国的可捕量，并以此为依据进行捕捞限额的分配。

1、加拿大对国内外渔船实行严格的渔业许可证制度。根据加拿大《沿海渔业保护条例》（1976年），凡是在加拿大水域从事捕捞活动的船只必须取得渔业许可证，许可证上具体规定渔船在渔区允许的捕捞作业的区域、时间、可捕种类、可用渔具等，并规定了所有领取捕捞许可证的渔船做好填写捕捞日志和作业记录等整套详尽的生产统计表格。凡获取在加拿大水域从事捕捞作业的渔船都要征许可证费用，并按照渔船总的登记吨位和在该国渔场的作业时间长短计算捕鱼税。^①

2、根据总可捕量进行的限额捕捞是加拿大渔业管理的最重要的制度，也是加拿大现代渔业管理的又一重大措施。加拿大监控渔获量的方法主要有两种：

(1) 限制渔产品捕获量。根据渔船的大小和作业类型以及传统的优先权等，将捕捞配额自上而下，直至分配到每条船上。各渔业公司和渔船获得配额后可在年度内自行选定生产时间，但在渔获量达到分配的限额就必须停止作业。此外，TAC为主的捕捞限额可以分为个人配额、个人可转让配额和企业分配等。^②在加拿大以TAC作为渔获量的限制同时，采取渔业捕捞许可证制度、船舶的分配、制定严格养护规范并配合更有效的执法。

(2) 对TAC活动的监控。根据加拿大渔业法规定：使用飞机或监视船监视渔业活动，作为渔获量取缔和收集资源评估所需的资料；船上设置观察员，调查记录检查渔船的作业活动、网具状况和渔获情况（捕捞种类、大小、数量）；卸渔港的检查，主要是控制捕捞限额，审核检查渔业许可证和捕鱼时间，检查渔获物情况等；检查加工和销售市场，主要是检查销售水产品种类及幼鱼比例等；提供

^① FAO Fishery Department Fishery Country Profile—Canada . FID/CP/CAN, 2001, January

^② World Fishing.No.4, No.7,2002

渔获资料报告,向渔业局提供渔获量和渔获努力量等相关资料,渔业部以此作为渔民取缔的依据,同时作为渔业科学研究人员资源评估的基础资料。^④

第二节 我国海洋捕捞制度的完善

一、外国海洋捕捞制度的经验借鉴

除了美国、挪威、加拿大之外,国外的其他国家在海洋捕捞方面也建立了比较完善的法律制度,在实践中有较好的效果,例如,日本和韩国。这些国家由于对渔业资源的重视,渔业捕捞的规范工作开展的较早,在这些方面积累了较多的经验,有很多方面值得我们借鉴。

(一) 加快海洋捕捞的专项立法,确立其法律地位

法律对人的行为具有规范作用,为了更好的规制海洋捕捞行为,很多国家重视海洋捕捞专项立法,通过制定相应的法律法规或条例,从法律上保障海洋捕捞可持续发展。如,挪威,就根据渔船的作业形式(拖网、围网)来对捕捞许可证制度进行分别立法,专门制定了《捕捞参与法》;《海洋渔业法》针对渔业捕捞行为进行整治的法律规定,规定了捕捞管理制度、管制方式、法律责任等具体制度。《网目法》、《鱼类可捕标准》以法律的形式为渔民进行捕捞提供了规范化的渔具标准。专门性立法的存在使得海洋捕捞行为有法可依,防治工作规范有序的进行。因此,我国加强海洋捕捞各方面的专项立法,尽快将海洋捕捞工作纳入法制化轨道。

(二) 重视渔业生态保护,实现渔业捕捞可持续发展

海洋捕捞规模应控制在渔业捕捞能力与资源再生能力相协调的水平。在这方面,美国、日本、挪威等渔业发达国家都有着较为一致的认识。如美国《渔业保护和管理法》明确规定,美国渔业管理的总体目标即是使每一种渔业持续达到最佳产量,同时又防止捕捞过度,促进渔业的可持续发展。简而言之,就是既不破坏资源,又最大限度地利用资源。此外,日本在1995年6月16日制定并在2007年6月6日最终修订的《海洋生物资源保存和管理法》,该法规定要对专属

^④ FAO Yearbook, Fishery statistics, Capture production, Vol.90/2,2000,Roma 2002.

经济区的海洋生物资源制定保存和管理计划,并且通过对捕捞量采取必要管理措施,实现对专属经济区海洋生物资源的保存和管理。^①在我国,实现海洋捕捞的可持续发展,不应仅仅考虑捕捞的工具、制度的规制,还应加强渔业生态的保护,开展海洋污染与海洋生态资源状况调查,制止沿海滩涂的乱开发,切实保护鱼类栖息地。

(三) 重视对海洋捕捞法律责任的规定

国外大多数渔业发达国家都在海洋捕捞立法中规定了严格的法律责任制度,从而对违法海洋捕捞行为起到了一定的威慑作用,降低了海洋渔业资源浪费的现象。美国在各渔业法律法规中均对渔业违法捕捞行为的处罚作出了规定,且根据情节的轻重分为民事和刑事责任,并有着严格的处罚标准。日本《渔业法》对违法采捕水产动植物、出售水产动植物、渔具渔船等的限制或禁止事项做出了明确的规定,在处罚方面,规定了罚款、没收违法所得、吊销许可证、赔偿损失、没收渔获物和渔具,以至处以拘留和徒刑,而我国《渔业法》中虽然对禁止炸鱼、毒鱼、禁止或者限制使用渔具、捕捞方法做出了规定,但并未规定相应的法律责任,在追究刑事责任时无法适用《渔业法》,而是直接适用刑法的规定。韩国为防止“三无”渔船的捕捞不仅仅是通过发放捕捞许可证,还对捕捞许可证的各项内容进行复核,一旦出现与许可证不相符的情况或者是渔船在没有许可证的情况下从事捕捞作业,将面临3年的关押和罚款200万至2000万韩元。^②而我国由于渔业法处罚不够严厉,对违法者的处罚力度不大,再加上执法不严,往往导致违法捕捞现象屡禁不止。法律责任的缺失作为我国违法捕捞立法中的一大障碍,严重的削弱了执法的效果。因此,我们在对海洋海洋捕捞法律制度完善的过程中也应当借鉴国外经验,注重对法律责任的规定,以法律的强制性来约束人们的行为。

二、我国海洋捕捞制度的完善

通过前文对我国海洋捕捞法律制度的现状的评析,国外海洋捕捞立法的简介,可以看出我国现有的法律制度还存在着立法不完善、现有制度未能全面执行

^①蓝建中:《海洋环保一向日本看齐》,载于经济参政报。

^②谢营梁、徐吟梅、李励年:《关于韩国渔业管理体系的探讨》,载于《现代渔业信息》,2005年9月,第9-10页。

等突出问题,要想有效地解决海洋捕捞问题,建立完善的海洋捕捞法律制度是十分必要的,笔者综合了我国捕捞制度缺陷的基础上,借鉴外国发达国家渔业捕捞制度的先进经验,从以下几个方面提出了完善我国海洋捕捞法律制度的具体构想。

(一) 加强完善我国海洋捕捞专门性立法

法律是环境保护的根本,要有效规制海洋捕捞行为,必须借助于法律的威慑力。如前文所述,我国现有的海洋捕捞法律制度存在多种缺陷,已不能满足我国海洋捕捞现状,必须加以完善。

在我国海洋渔业捕捞的法律法规中,法律的效力层次明显不高。海洋捕捞在《渔业法》中作为专章进行规定,海洋捕捞立法仍从属于渔业法未单独列出,因而未得以独立的发展与延伸。这不仅与我国海洋渔业捕捞大国的地位不相称,更与渔业可持续发展的要求不相适应。纵观各种建议,大多数学者赞同对《渔业法》中海洋捕捞专章进行立法完善,笔者也赞同这一观点。但笔者更倾向于对海洋捕捞制定一部专门的法律。采取这种立法的理由有二:一是我国的海洋捕捞法律体系是散见于法律、法规和行政政策规章中的,而没有一部真正的规范海洋渔业捕捞行为,制定发展战略的海洋渔业捕捞的法律或法规。这种立法的空白不仅说明我国海洋渔业立法的薄弱,更说明立法主体对海洋渔业发展战略思维的欠缺或不够重视,而这种局限将是制约我国海洋渔业长期可持续发展的重要瓶颈。不同法律规定的侧重点不同,甚至可能出现标准不一的情况,这些不利于渔业捕捞的持续发展;二是进行专门的立法符合我国现阶段海洋捕捞的现状,有利于海洋捕捞行为的外围立法保持衔接和一致。同时,根据海洋捕捞行为特性,如对渔船、渔具和渔法及捕捞行为的规范,分别设专章加以规定,立法的重心在于渔业资源的持续发展,以此来完善我国海洋捕捞法律制度体系,这也是与我国海洋捕捞现状和海洋渔业法制建设大背景相适应的。

(二) 完善我国海洋捕捞管理制度

我国渔业生产主要以捕捞为主,由于多年来过度捕捞致使渔业资源遭到毁灭性破坏,并引发许多问题,如何协调渔业资源保护与适度开发成为渔业国家面临

的主要问题。我国通过经验积累和先进管理理念的引入等方式建立、完善渔业捕捞管理制度虽取得了明显效果，但是其存在缺陷和不足，难以达到法律的真正目的。因此，我国在完善海洋捕捞管理制度时应当引入一些新的制度。

1、捕捞准入制度

捕捞准入制度的作用在于保护渔业资源和限制人员进入捕捞业的作用。根据《渔业捕捞许可管理规定》第二条规定：“中华人民共和国的公民、法人和其他组织从事渔业捕捞活动，以及外国人在中华人民共和国管辖水域从事渔业捕捞活动，应当遵守本规定。”从此规定可以看出，凡是具备条件的任何个人和单位都可以获准进入捕捞业成为捕捞从业人员。我国现行的捕捞许可制度是计划经济向市场经济转变的期间建立的管理办法，其法律意义主要在于明确渔业捕捞参与主体禁止无限制的捕捞，控制了渔船的盲目发展，维护和规范渔业捕捞生产秩序。审视当时的现状，渔业捕捞参与者的主体主要是由原有的渔村专业渔民，渔业水域和渔业资源的经营主体组成，其主体的身份非常明确，但随着市场经济的发展以及劳动力的自由流动，进入捕捞业的资金和劳动力越来越多，渔业资源衰竭和过剩劳动力的矛盾越来越尖锐。由于该制度对可以进入捕捞业的主体准入问题无明确界定，实践中保护资源的效果并不明显，资源衰退的趋势没有得到有效遏制，我国沿海渔业资源已成为一种稀缺资源。^①因此，设置捕捞准入制度，对进入捕捞业的经营者和从业者应具备的条件和资格做出明确的规定是减少渔船多造成酷鱼滥捕现象的有效途径。根据我国国情和渔业发展实际，捕捞准入制度应包括捕捞经营者准入制度和捕捞从业者准入制度。

(1) 捕捞经营者准入制度。如上所述，我国对海洋捕捞早已实行捕捞许可证制度，现行的渔业法律、法规和规章对捕捞许可也作了一系列的规定。我国现行的捕捞许可制度是基于合理开发和养护渔业资源，实现渔业捕捞可持续发展的目的而设定的，其许可的客体是渔业捕捞经营者的捕捞行为。而捕捞经营者准入制度的设定，是指捕捞经营者应该通过何种方式取得捕捞经营权、捕捞经营者准入须具备的资格、捕捞经营者根据不同资格进入哪些特定渔场和海域、捕捞经营者的准入后所享有的权利和应该履行的义务以及违法规定义务和准入制度所应该承担的后果。捕捞准入制度设定后，未依法取得捕捞准入权的，捕捞许可主管

^①俞锡案：《关于建立我国渔业准入制度的研究和探讨》，农业部渔业局《2003年全国渔业经济政策调研文集》，第504页。

机关不得审批发给捕捞许可证。^①

(2) 捕捞从业者的准入制度。捕捞从业者准入制度是为保证渔业资源可持续发展,专业渔民权益的一项重要制度。根据渔业生产方式的特定要求和现行渔业经营体制,我国的渔业经营者主要分为两类:一类是由家庭成员组成的小型滩涂、沿岸经营者;另一类是通过招聘若干员工组成一个基本生产单元,如捕捞渔船作业类型。为了更好的保证渔业资源的可持续发展,保证主要以捕鱼为生的渔民的就业机会,防止多余劳动力进入捕捞行业,捕捞从业者准入制度对准入者应倾向于以下几个方面:一是沿海渔村具有渔民户籍,以直接参加捕鱼为主要生活来源的专业渔民,给予优先准入的权利;二是沿海渔村具有渔民户籍的家庭成员达到劳动年龄的新补充劳动力;三是非渔村、非渔民户籍的劳动力进入捕捞行业,必须实行严格控制的原则,区别不同情况设定准入条件。^②

通过对渔业捕捞准入制度的建立,明确渔业经营者和从业者入渔所必须具备的条件,进一步加强对渔业捕捞从事者的管理和有效控制。不仅可以控制生产者随意进入渔业捕捞行业,而且还有有效的控制不合理的过剩资本等因素进入捕捞行业,是对现行的渔业捕捞许可制度的进一步完善和健全。

2、捕捞限额制度

捕捞限额制度是国际上发达渔业国家普遍通用的一种渔业管理办法。我国《渔业法》第二十二条就捕捞限额制度的内容做出了明确规定,即:“国家根据捕捞量低于渔业资源增长量的原则,确定渔业资源的总可捕量,实行捕捞限额制度。”我国实行捕捞限额制度主要是为了有效的控制渔业资源的减少和浪费、增强渔业经济水平、改善渔民捕捞竞争的问题和减少渔业从业人数,是目前我国以技术措施和投入控制为主的渔业措施难以企及的,具有很大的制度优势。该制度以根据最大持续渔获量为基础,对渔业资源的调查和评估、捕捞限额总量的确定机关、捕捞限额的分配方式等做了原则性的规定,是一项具有法律含义的管理制度,是保护和合理利用渔业资源,控制捕捞努力量,促进渔业可持续发展的最有效措施之一。^③我国渔业法中虽然明确确立了捕捞限额制度但是有关施行捕捞限额制度的一揽子管理计划,或与之相配套的具有可操作性的相关法律、法规至

^①钟向前:《论渔民渔业权益保护》中国海洋大学硕士学位论文,2006年12月。

^②韩兴勇:《关于建立我国渔业准入制度的研究和探讨》,上海水产大学《2005 渔业权与渔业可持续发展国际学术研讨会论文集》,第98页。

^③方芳、慕永通:《关于捕捞限额制度施行效果的理论预期》,载于中国渔业经济,2009年第1期。

今都没有出台。正是因为捕捞限额制度是一项具有优势的渔业法律制度，也是因为这一优势的渔业法律制度是一项复杂系统的工程，所以在制定实施捕捞限额制度的配套制度时，必须制定完善的实施办法。

(1) 捕捞限额公平、公正分配原则的分配办法。借鉴发达渔业国家的方式，可从两方面制定我国捕捞限额的分配方法：^①一是，对某种渔业资源制定开捕期，取得捕捞许可的渔船自由捕捞，当实际总产量达到总许可渔获量时，宣布停止捕捞；二是将总许可渔获量按规定的原则和比例，层层分配到各渔业生产者，分得限额者在规定水域的开捕期内进行捕捞，达到限额自动停止。

(2) 建立渔获物申报制度，规范渔获物市场；完善渔业统计和建立捕捞记录制度。捕捞限额制度的实施必须有着严格的执法的标准和与其相配套的政策、法规、监督监控措施，在制度和管理层面上保证渔业捕捞限额制度的实施。要做到渔获申报制度的完善，需要在以下几个方面作出明确规定：第一，规范捕捞作业的从业者渔获物、渔获量的申报制度，即捕捞从业者需在每个航次后及时向当地渔业管理部门申报渔获物的数量和品种，制定瞒报、谎报和不报渔获数量的从业者的法律责任；第二，制定具体的实施标准，对违反捕捞限额制定的标准的从业者给予相应的处罚；第三，渔业管理部门要本着方便渔民、服务渔民的思想，渔业管理部门要为渔民申报渔获数量及品种提供便利条件。如，在渔业港口或码头设立常设性的申报点，及时取得数据，掌握捕捞进度。^②通过此措施不仅能有效地监控渔获量的限额还能为渔民依法捕捞提供有效地法律依据。此外还要强化渔政管理的意识和手段，特别是以计算机联网为基础的加强全方位的、各种现代化配套设备的渔获情况监视手段，及时真正有效地取得鱼货数据，掌握捕捞进度。

(3) 建立渔船报废申报制度。2002年5月20日，农业部和国家安全生产监督管理局联合发布了《渔业船舶报废暂行规定》，该规定的主要目的在于国家确保渔船、渔民安全、减少近海水质污染、控制捕捞强度，对于进一步加强渔业船舶管理和渔业船舶安全监督管理，实现渔业可持续发展，具有十分重要的意义。^③控制捕获量是目前先进渔业国广泛采用的管理办法，从表面上看控制船队数量比控制捕获量更简便，但是我国渔船报废制度实施的较晚，且我国的渔船报废制

^①韩战涛：《关于实行捕捞限额制度的探讨》，载于《中国渔业经济》，2001年第6期。

^②杨得前：《建立配额捕捞制度的几点思考》，载于《中国水产》，2004年第4期。

^③王海燕：《渔船报废确保海洋渔业可持续发展》，载于《中国水产》，2004年第6期。

度规定的过于原则以致实施起来具有很大的自由裁量性。因此,在我国限额捕捞配套制度的完善过程中对渔船报废制度进行进一步完善和补充,建立起渔船报废制度。

首先,完善《渔业船舶报废暂行规定》中的执行条款,主要包括船东在拒不执行不自行拆解、销毁报废船舶的船东怎样处理没有明确规定,也没有强制执行条款,使得渔政执法管理无法可依。其次;政府要加强宏观指导和宣传,普及渔船报废制度的意义,形成一种良好的社会氛围,使人民逐渐认识到渔船报废是维持渔业安全长久发展的重要措施;再次,加强监督,真心做到渔船报废制度的落实。如,学习日本和澳大利亚将报废渔船投放在沿海岸形成人工鱼礁,既减少海底荒漠化的程度也改善了海洋系统;最后,政府应该对积极进行渔船报废的经营者给予支持和鼓励。除了政策上的帮助外,可以通过渔船报废补贴提高渔民的积极性,把不安全的、三证不全的渔船数量减到最低,从捕捞工具上减少渔业捕捞的压力,维持渔业资源的可持续发展。

捕捞限额制度是一项系统的制度,它的良好实施不仅仅依靠建立几项制度来完成,它的实施还必须建立在良好的科技基础之上,如科学全面的渔业资源调查、评估为合理确定捕捞限额提供的充分的材料依据。同时,要进一步完善现有的渔船许可证管理措施,并与我国规定的休渔制度和最小网目渔具制度等措施有机结合,努力实现相互间的融合、互补和互促。

(三) 修改和完善我国海洋捕捞标准

有关海洋捕捞工具的标准,是通过网具、渔法的规定采取的禁止和限制措施,对海洋捕捞的从业者的行为进行指导,从而严格的禁止和限制破坏性捕捞形式对渔业资源造成的损害。海洋捕捞的渔具、渔法是配套使用的,海洋捕捞网具检测、许可证制度等都以标准控制为前提。渔具、渔法的标准制定是一个不断修改和完善的过程。我国现有的渔具、渔法标准具有严重的滞后性,已不能适应渔业捕捞的现实需要,迫切需要完善和修改。

第一,应当修改我国现有的网具标准。我国的渔具标准只有2003年10月8日农业部发布的《农业部关于实施海洋捕捞网具最小网目尺寸制度的通告》。通

告中根据网具的名称实行国家标准和行业标准。改变全国统一的标准的做法，充分考虑我国海域的实际情况，针对不同海域确定不同的网具标准。

第二，制定新的网具标准。由于渔业资源衰退引起可捕鱼类小型化，导致经济效益的下降，渔民为提高捕获量便使用更小网目的渔具进行捕捞。在我国的大部分海域中网目的大小普遍低于国家规定的标准，这对渔业资源造成很大的破坏。如在一个鱼类种类多的渔场中，各鱼体形状和大小相差很大，对于采用什么样大小网目就比较难以确定。当前，我国近海捕虾拖网渔业发展存在诸多问题，例如各地渔业作业方式、渔具结构、渔获种类多样，渔业捕捞强度大，渔具网囊网目较小，兼捕和抛弃问题突出，长期以来忽视渔业对资源、环境及生态的影响等，造成了近海虾类资源的衰退及海底栖息环境的恶化。^①因此制定在特定海域实行兼捕性渔具标准势在必行。

（四）完善海洋捕捞的执行与监管体制

天下之事，不难于立法，而难于法之必行。执法是依法维持海洋捕捞秩序的手段和关键，而法律的执行又依赖于健全的环境行政管理体制。我国目前针对海洋捕捞的相关法律规定比较分散，要使我国的海洋捕捞防治问题得到有效地执行，首先必须理顺我国海洋捕捞的行政管理体系，明确各部门的职责权限和分工，才能落实执法任务，保障海洋捕捞持续发展。

针对海洋捕捞的问题，我国目前的行政管理体系存在着多头管理的混乱局面，渔业行政主管部门、环保行政主管部门、海事行政主管部门等都对其有所管制。由于海洋捕捞行为的特殊性，需要进行管理的事项非常多，海洋捕捞工具、行为、造成的污染活动等性质导致涉及渔业捕捞的管理部门较多且存在交叉，这本身没有不对，但是由于涉及的部门较多，职责分散，如果缺乏统一的协调、职责权限分工不明确的话很容易导致在处理同一问题时的相互冲突或不协调的局面，不能达到良好的执法效果。因此，笔者认为，我国海洋捕捞执法也应该遵循“由人民政府领导，渔业行政主管部门统一监督管理与各部门分工负责的行政管理体系”。明确地方政府在渔业捕捞方面的职责，有利于防止地方保护主义，促进地方政府在制定渔业发展规划、开展科学渔业捕捞活动以及制定渔业捕捞方面

^① 孙满吕、张健、樊伟、吕四：《渔场虾桁拖网最小网目尺寸的研究》，载于《海洋渔业》，2002年第4期，第120-124页。

的法规时能够充分考虑渔业生态效益,渔业生态效益与政府政绩挂钩也能促进政府积极采取措施防止违法捕捞行为;赋予渔业行政主管部门统一监管权利和职责,和我国渔业捕捞行政管理状况是相适应的。现行的以“块”管理为主以“条”管理为辅的渔业管理体制已难以适应当前渔业管理的需要,由渔业行政主管部门实行统一监管管理,可以有效地解决渔业管理中各自为政、地方保护、效率低下等问题;各个分管部门分工负责是由我国海洋捕捞的监管的复杂性决定的。我国渔业捕捞海域辽阔、区域分散,要进行全面的监管具有相当大的难度,单靠渔业管理部门难以达到效果,必须借助于其他部门的相互配合。因此,在渔业执法过程中必须明确海事、海监、港监、渔政、公安、环保等海上各执法部门的行政执法权限。只有权责明确,才能保证行为规范、执法高效、监督有力。目前我国的渔业主管机构只设置到县一级,县级以下的渔业监管职能由县级人民政府渔业管理部门统一实施,而县级渔业管理部门在其所辖乡镇设置的渔业派出机构数量极少,而我国的渔业捕捞地区主要集中在农村地区,对于广大的农村地区和渔业捕捞主要从业地区缺乏渔业管理机构,这对渔业资源的监管是极为不利的。乡镇一级的渔业监管部门作为渔业捕捞规制的主战场,对渔业捕捞的现状认识更为深刻。因此,我们应当加强乡镇渔业管理机构的建设。例如,在渔业捕捞集中地区设立派出机构,配备专业的渔业管理人员进行值班,对渔获量和渔船,船员及捕捞的各种行为进行监管,必要时可赋予村民委员会等基层自治组织一定的渔业监管权力,并对其监管人员进行定期培训,提高他们的执法意识和水平。

理顺渔业捕捞执法的管理体制,明确各部门的监管职责的同时,还应当注意执法机构和队伍的建立和健全,以保证各部门的职责能落实到实处,促使海洋捕捞的执法制度能够贯彻和执行。一是将渔业执法队伍纳入公务员管理,保证了渔业行政执法规范化,真正做到依法兴渔、依法治渔,解决因经费不足而导致的执法条件落后,因机构编制不落实而导致的执法不严等现象,树立了国家行政机关依法行政的形象;二是要强化队伍素质,加强执法人员的法律专业知识教育和培训,真正建立一支有着高素质的法律素养、过硬的业务知识、良好作风的海洋渔业执法队伍;三是逐步实行海洋渔业执法的省以下垂直管理,克服地方保护主义;四是借鉴美国、日本等发达渔业国家渔业执法队伍建设的经验,把港监、渔政、海监、环保等海上各执法部门整合成一支队伍,避免重复投资,加强海上执

法的力度。^①同时,在渔政执法过程中要主动地与检察、公安、水利、土地、港务等相关部门搞好协作,主动配合政府组织的渔业执法检查和人大的执法监督。^②

(五) 完善我国海洋捕捞的法律责任制度

法律责任制度是法律规定得以贯彻和实施的根本保证,是国家法律强制力的具体体现。科学合理的设置法律责任制度有助于法律效果的实现。我国现行的海洋捕捞法律法规对违法捕捞的行为缺少相应的责任规制,以至于在渔业行政主管部门执法过程中出现无法可依、执法不力的局面。要充分发挥海洋捕捞法律制度的约束功能,保障渔业资源的可持续发展,在以下几个方面还须作出努力:

第一,明确违法捕捞的责任主体。责任主体是指因违反法律、违约或法律规定的事由而承担法律责任的人,包括自然人、法人和其他社会组织。^③违法捕捞的行为大部分原因是因为行为人违法使用网具、渔法等等,主要发生在渔业捕捞的过程中,此种情形下的违法捕捞主体即为渔业捕捞者。但笔者同时还认为,违法捕捞行为的责任主体不单单限于从事捕捞行为的渔民,也应该包括生产和销售不符合国家标准的网具的法人和其他组织。海洋捕捞最直观的预防措施就是严格规范渔具,不仅包括渔具的直接使用人,也应包括生产渔具人。从事捕捞活动的渔民违法使用网具造成渔业资源的破坏,毋庸置疑要承担责任,但作为生产、销售违规网具的企业和其他组织,若不按照国家规定,生产销售有害于幼鱼繁殖,破坏海底生物的网具,也应当追究法律责任。此外,渔业行政主管部门及直接责任人若有疏于职守,执法不严,对违法网具生产者、使用者缺乏管理,也应该依照我国法律规定承担责任。

第二,完善海洋捕捞行政责任体制。环境行政责任是环境行政法律关系主体的责任,包括环境行政管理主体和环境行政管理相对人两大类。针对行政管理相对人的行政法律责任我国的《渔业法》、《水产资源繁殖保护条例》等法律法规中做出了相关的规定,如《水产资源繁殖保护条例》第十五条规定:“对违反本条例的,应当视情节轻重给予批评教育,或赔偿损失、没收渔获、没收渔具、罚

^①林旗善:《浅析海洋渔业执法存在问题及对策》,载于《福建水产》,2007年9月第3期。

^②杨忍芳:《渔业行政执法面临的问题与思路》,载于《陕西水利》,2007年第5期。

^③张文显:《法理学》,北京:高等教育出版社,2003年版,第146页。

款等处分。凡干部带头怂恿违反本条例的，要追究责任，必要时给予行政或纪律处分。对严重损害资源造成重大破坏的，或抗拒管理，行凶打人的，要追究刑事责任。”此外更为重要的是要加强对环境行政管理主体责任的规定，按照前文对我国海洋捕捞行政管理体的梳理，对行政管理机关和工作人员在渔业捕捞行政执法过程中有违法行为的，明确规定其承担的法律 responsibility。如，对于疏于或怠于对违法捕捞行为行使执法责任的管理主体给予惩罚性的责任，以此来保证我国渔业捕捞行政执法的水平。

第三，完善我国刑法中关于违法捕捞行为的规定。如刑法第三百四十条规定：“违反保护水产资源法规，在禁渔区、禁渔期或者使用禁用的工具、方法捕捞水产品，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。”成立本罪需具有以上四种行为表现还要求情节严重，因此，“情节严重”是认定非法捕捞水产品罪与非罪的重要标准，但目前却没有关于非法捕捞水产品罪“情节严重”的司法解释。^①同样，根据《渔业法》第三十八条、《渔业法实施细则》第二十九条第（一）项，毒鱼行为已涉嫌构成了非法捕捞水产品罪，但是由于刑法中没有对“情节严重”的具体标准作出规定，司法实践中，对于如何认定该罪“情节严重”的具体标准无法掌握，这便给司法认定带来了极大地不便。适应刑法的非法捕捞水产罪明显没有准确的法律依据，但是，适应行政处罚又不能对此类违法犯罪行为起到有效的震慑作用。因此，我国加紧完善刑法中非法捕捞水产品罪“情节严重”的具体标准，便于司法机关正确适用法律，真正做到有法可依。

^①杨崇领、王兰：《非法捕捞水产品罪中“情节严重”规定亟待明确》，载于《人民检察》，2006年第8期。

结 语

自古以来，渔业一直是人类食物的主要来源之一，并作为一种就业渠道，为从业者提供经济利益。但是随着知识的不断增长和渔业的动态发展，人们已经认识到：水生资源虽然可再生，但并非不会枯竭；若要持久地维持人口在营养、经济和社会福利方面的贡献，就必须对其予以管理。

可持续发展诸原则与海洋捕捞制度高度相关。捕鱼是一项遍布全球的重要活动，为 2 亿多人提供生存来源，每年生产高达一亿多吨的鱼和鱼品，全球有 10 亿多人以其满足自身对蛋白质、文化和社会的需要。此外，捕鱼对环境的直接影响，再加上人类诱发的污染、生境改造和重大的技术进步，已经导致诸多渔业资源处于不可持续的状态。我国政府在积极推进渔业法制建设的同时，拿出切实可行的办法有效的规制海洋捕捞行为，维持渔业可持续发展。本文在分析和研究我国目前海洋捕捞法律制度的现状的基础上，强调以法律手段规制海洋捕捞行为不可或缺。法律具有强制力的行为规范，它通过强制力实现对人行为的规范，通过对人行为的规范达到人与自然的和谐目的。渔业发达国家的成功经验告诉我们，海洋捕捞需要法律的有力保障。然而，我国海洋捕捞的法律制度存在缺陷，因此，我国应从实际情况出发，建立和完善我国的海洋捕捞法律法规。

当然，海洋捕捞的规制是一项复杂和系统的工程，不仅仅受到法律和政策的制约，还受到环境因素、技术条件和科技水平等等因素的影响。法律在海洋捕捞规制工作中起着举足轻重的作用，营造一个功能完全的法律体系有助于海洋捕捞工作的有序的进行，这也是我国渔业持续发展的法律保障和必要前提。

参考文献

- 【1】周应恒、卢凌霄、吕超，《美日渔业结构政策及对中国的启示》，载《中国渔业经济》，2007年第4期。
- 【2】路子愚，《持续发展与非零和对策》，载《中国国情国力》，1995年第1期。
- 【3】叶斌富，《论捕捞权的法律保护—兼议构建中国特色海洋捕捞权》，载《浙江国际海运职业技术学院学报》，2007年12月第3卷第4期。
- 【4】刘劲科、卢伙胜，《我国海洋捕捞业可持续发展问题与对策》，载《河北渔业》，2005年第6期。
- 【5】胡笑波，《概括生态平衡与生态经济平衡》，载《渔业经济研究》，2005年第6期。
- 【6】高文梅、梁振林，《我国渔业立法与管理措施变迁的逻辑思考》，载《海洋开发与管理》，2008年第5期。
- 【7】刘娥，《渔业执法环境中的问题及对策分析》，载《中国水产报》，1999年第9期。
- 【8】谢营梁、徐吟梅、李励年，《关于韩国渔业管理体系的探讨》，载《现代渔业信息》，2005年第9期。
- 【9】王海燕，《渔船报废确保海洋渔业可持续发展》，载《中国水产报》，2004年第6期。
- 【10】孙满昌、张健、樊伟、吕四，《渔场虾桁拖网最小网目尺寸的研究》，载《海洋渔业》，2002年第4期。
- 【11】林旗善，《浅析海洋渔业执法存在问题及对策》，载《福建水产》，2007年9月第3期。
- 【12】黄硕林、乐美龙，《论渔业法规的内涵和立法原则》，载《渔经论坛》。
- 【13】杨崇领、王兰：《非法捕捞水产品罪中“情节严重”规定亟待明确》，载于《人民检察》，2006年第8期。
- 【14】杨忍芳：《渔业行政执法面临的问题与思路》，载于《陕西水利》，2007年第5期。
- 【15】韩战涛：《关于实行捕捞限额制度的探讨》，载于《中国渔业经济》，2001年第6期。
- 【16】杨得前：《建立配额捕捞制度的几点思考》，载于《中国水产》，2004年第4期。

【17】陈巍：《论国际海洋环境保护立法的发展与完善—兼论我国海洋环境保护立法的未来走势》，中国海洋大学硕士学位论文，2007年6月。

【18】刘冬梅，《中国与欧盟渔业法律制度比较研究》，东北林业大学硕士学位论文，2008年4月。

【19】潘丹，《农村土地污染防治法律制度研究》，重庆大学硕士学位论文，2009年5月。

【20】张素君，《海洋生态安全法律问题研究》，中国海洋大学硕士学位论文，2009年9月。

【21】万方，《捕捞限额制度施行效果及实施对策的初步研究》，中国海洋大学硕士学位论文，2009年9月。

【22】钟向前，《论渔民渔业权益保护》，厦门大学硕士学位论文，2006年12月。

【23】徐祥民、王光和，《生态文明视野下的环境法理论与实践》，济南：山大出版社，2007年11月版。

【24】刘中民，《国际海洋环境制度导论》，北京：海洋出版社，2007年5月版。

【25】孙究忠，《中国渔业权研究》，北京：法律出版社，2006年版。

【26】魏智勇、赵明，《环境与可持续发展》，北京：中国环境科学出版社，2007年9月版。

【27】张红智，《海洋捕捞业可持续发展及其指标体系研究》，北京：对外经贸大学出版社，2010年3月版。

【28】薛桂芳，《国际渔业法律政策与中国的实践》，青岛：中国海洋出版社，2008年1月版。

【29】（美）西尔维亚·A·艾莉，《海洋的变化—来自大海的呼唤》，北京：中国环境科学出版社，2006年3月版。

【30】辛仁臣、刘豪，《海洋资源》，北京：中国石化出版社，2008年版。

【31】陈泉生，《环境法学基本理论》，北京：中国环境科学出版社，2004年版。

【32】农业部渔业局，《中国渔业年鉴》，北京：中国农业出版社，2006年版。

【33】农业部渔业局，《中国渔业年鉴2000》，北京：中国农业出版社，2001年版。

【34】尹年长，《海洋捕捞法律法规100问》，北京：海洋出版社，2010年版。

【35】“世界各国和地区渔业概况研究”课题组编，《世界各国和地区渔业概况》，北京：海洋出版社，2004年1月版。

- 【36】张文显,《法理学》,北京:高等教育出版社,2003年版。
- 【37】世界环境与发展委员会编著、国家环境局外事办译,《我们共同的未来》,世界知识出版社,1989年版。
- 【38】李富荣,《明确现代渔业管理目标加快推进我国现代渔业发展》,大连市海洋渔业协会。
- 【39】蓝建中,《海洋环保——向日本看齐》,经济参政报。
- 【40】胡锦涛2007年12月17日在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十七大精神研讨班上的讲话。
- 【41】俞锡案,《关于建立我国渔业准入制度的研究和探讨》,农业部渔业局《2003年全国渔业经济政策调研文集》,第504页。
- 【42】韩兴勇,《关于建立我国渔业准入制度的研究和探讨》,上海水产大学《2005渔业权与渔业可持续发展国际学术研讨会论文集》,第98页。
- 【43】Nomura, I.State of world fisheries and future sustainability issues [R].Paper presented at the 12th Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade.
- 【44】Anderson W D,Keith W J.Monck J M, etal . Tragedy of the common “Private”VS public shellfish harvesting [J].Journal of Shellfish Research.1997,16(1):258.
- 【45】FAO Yearbook. Fishery statistics. Capture production, Vol.90/1,2000.
- 【46】FAO Fishery Department .Country Profile—The Kingdom of Norway,FID/CP/NORN, 2000, April.
- 【47】FAO Fishery Department Fishery Country Profile—Canada . FID/CP/CAN, 2001, Jaunary.
- 【48】World Fishing.No.4, No.7,2002.
- 【49】FAO Yearbook. Fishery statistics. Capture production, Vol.90/2,2000,Roma 2002.
- 【50】中国的海洋环境保护网
http://www.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/2007zgjk/2007-11/14/content_9224995.htm.
- 【51】广东环境保护公众网
http://www.gdepb.gov.cn/xcyjy/hjzs/hbabc/200502/t20050205_17794.html
- 【52】http://www.ce.cn/cysc/agriculture/zcjd/200603/01/t20060301_6238085.shtml

致 谢

经过一年多的努力，我的硕士论文终于顺利完成了。在欣喜之余，回想这一路走来，不仅感慨万千，多少感激，涌上心头！借此机会，诚表谢意。

首先，我要衷心的感谢我的导师刘惠荣教授。老师渊博的学术知识，严谨的治学态度以及宽厚的人格魅力永远都是我学习的榜样，教我做人、励我进取！这篇文章的写作，刘老师从选题阶段，素材搜集阶段，写作阶段，直至收尾修改阶段，无不给予了全面的指导和帮助，可以说是字斟句酌的在为我修改。师恩难忘，铭记于心！

其次，我要感谢我的母校以及法学院的各位老师对我的教育和培养。学院的各位老师以及行政工作人员都对我的成长和进步给予了莫大的关心、支持和鼓励，使我能够顺利地完成了研究生学习生涯，谢谢你们！

再次，我要感谢同门的所有兄弟姐妹们，同窗之谊，手足之情，终身难忘！感谢你们对我学习和生活上的关心和帮助！

最后，我要感谢父母的养育之恩，你们的理解和支持永远是我成长道路上最温暖的慰藉，谨以最诚挚的谢意送给我的父母及家人！

毕业论文既是我硕士研究生阶段的一个回顾和总结，同时，也是一个新的起点，今后的道路还很漫长，在此，我真诚的向所有帮助和关心过我的人道一声谢谢，并祝愿我们今后的人生之路更加宽广！

个人简历

1985年4月17日出生于山东省日照市。

2004年9月考入山东科技大学法学院法学专业，2008年7月本科毕业并获得法学学士学位。

2008年9月考入中国海洋大学法政学院环境与资源保护法学专业攻读硕士学位至今。

在学校期间发表的学术论文

《关于排污费改税的几点思考》，发表于《南腔北调法经论坛》，2010年第5期。