

论渔业法规的内涵和立法原则

黄硕琳 乐美龙

(上海水产大学, 200090)

提 要 本文阐述了渔业法规的概念和范围, 试图归纳各国渔业立法的共同性的基本目的。作者论述了渔业法规的特点, 并指出渔业立法活动应遵循的原则和应注意的问题。

关键词 渔业法规, 内涵, 原则

随着我国渔业的迅速发展, 渔业法制正在逐步健全, 渔业法规已经成为我国法律规范中一个不可缺少的部分。但是迄今为止, 有关渔业法规的概念、种类、作用及其立法原则等的文章并不多见。为此, 本文愿就上述诸方面的问题进行探讨。

1 渔业法规的概念和范围

渔业法规应该是国家在渔业领域的法律、规章、制度的总称。具体地说, 渔业法规是调整渔业各种活动以及与渔业有关的社团、企事业单位和当事人之间关系的法律、命令、条例、暂行规定和规程的总称。

目前, 渔业管理上常提的渔业法规主要指渔业基本法和有关渔业资源的繁殖保护和合理利用的法规。事实上渔业法规包含着更广泛的范围。主要是:

(1) 渔业基本法。主要是国家对管辖的渔业水域范围、渔业资源对象、渔业的基本方针政策、渔业生产活动、渔业管理和各级政府的职责、组织机构法律责任等所作出的原则规定。一般都作为一个国家的渔业法规的母法。例如我国1986年颁布的《中华人民共和国渔业法》。

(2) 关于渔业资源繁殖保护和合理利用的法规。主要是指有关繁殖保护和开发利用的对象、允许或禁止捕捞或利用的品种和规格、禁渔区和禁渔期、渔业许可制度, 包括渔船和渔具的种类和数量、渔获限量以及有关奖惩等规定和条例。例如我国的《水产资源繁殖保护条例》和日本的《水产资源保护法》。

(3) 关于渔业环境保护的法规。主要是指有关海洋、湖泊、河川等水域环境的保护和渔业保护区的确定, 水质标准、污物排放标准等的法规。如我国颁布的《渔业水质标准》《海洋环境保护法》。

(4) 关于渔业组织的法规。主要是指有关渔业企业和事业单位、鱼市场和供销流通系统的组织机构、职能等的法规, 如日本的《水产业协同组合法》、《渔业协同组合合并法》。

(5) 关于渔业经营和流通的法规。主要是指渔业投资、信贷和税收、水产品的运销和价格、水产品的进出口贸易、渔需物资的供应等的法规。例如日本的《中小渔业融资保证法》《农村渔业金融公库法》等。

(6) 关于渔船的法规。主要是指船级划分、渔船建造和检修的规范、渔船建造的审核批准、渔船安全设施标准等的法规。如日本的《渔船法》，我国的《海洋捕捞渔船管理暂行办法》。

(7) 关于渔船管理的法规。主要是指各级渔船职务、船员考试、渔船登记、渔船的所有权、证书和港籍等的法规。

(8) 关于渔港的法规。主要是指渔港的等级划分、渔港水域管理、渔船进出港签证、海损事故处理等法规。如日本的《渔港法》。

(9) 关于渔业监督管理的法规。主要是指渔业监督管理的机构、人员、权限、检查程序等方面的法规。如我国 1979 年颁布的《渔政管理工作暂行条例》。

(10) 关于渔业保险的法规。主要是指渔业保险机构和组织、渔业自然灾害和救济、渔业生产安全和事故、渔业设施和人身保险的法规。如日本的《渔船船员保险法》、《渔业灾害补偿法》、《渔船损害补偿法》等。

(11) 关于渔业教育和科学研究的法规。主要是指渔业教育及科学研究的体制和机构、教育和科学研究基金、奖惩等法规。

(12) 国际渔业协定和公约。主要是涉及渔业资源的保护、开发、利用以及合作，海难救助、灾害性天气提供避难港口等问题而签订的双边、多边、区域性和全球性的协议、条约和公约。如中日渔业协定、中澳渔业协定等等。

事实上并不是所有国家的渔业法规都包括了上述这些方面的内容。因为渔业法规的发展与该国的渔业地位、渔业资源状况、科学技术水平以及社会经济制度密切相关。在一些渔业发达的国家，随着渔业生产和科学技术的不断发展，渔业法规已形成比较完善的体系。对于发展中国家来说，渔业法规的制定和执行上差别很大，较多的还处于一个尚需完善的阶段。同样，我国的渔业法制的建设工作还不能适应客观发展的需要，有待健全和完善。

2 渔业立法的目的和共性

由于各国渔业在国民经济中所处的地位、科学技术水平和社会经济制度不同，因而渔业立法的目的也各有不同。一般说来，各国渔业立法的基本目的和共性主要如下述。

2.1 促进渔业生产持续稳定、协调发展

由于渔业生产手段多种多样，生产者之间、生产诸活动之间的关系复杂，大多数国家的渔业立法都是把促进本国渔业生产持续、稳定、协调发展作为主要目标。一些国家的渔业立法规定了制定渔业管理计划的措施，以确保渔业生产的协调发展。

2.2 资源的保护和合理利用

纵观世界各主要渔业国家的渔业法规，我们不难发现渔业立法的最基本的目标在于促进渔业资源的保护和合理。长期以来，人们接受了这样一个事实，即渔业资源是有限的。为了人类的长远利益，必须对资源进行保护，促进其合理利用。有关制定渔业资源保护措施和法规的主要理论依据是最大持续产量(MSY)，但是 MSY 只是建立在渔业生物学基础上的，其中有些假设与实际情况有一定差距。后来，取而代之的理论是把生物、经济、社会、政治诸因素考虑进去，对 MSY 进行修正，以取得对整个社会的最大效益。这种理论被称之为“最佳产量”。目前，“最佳产量”说已经或者将被大多数国家以渔业立法的形式所接受。

2.3 捕鱼权的分配

确定捕鱼权的原则和分配办法是大多数国家制定有关渔业法律、规章的重要目的之一。其原因主要是使有限的渔业资源既获得合理的开发利用，又让不同区域的渔民获得合理的捕捞权利。在分配捕鱼权时，一般采取责、权利相一致的原则，即首先考虑对资源保护、增殖、管理负有主要责任的地区，适当照顾历史的捕鱼权。

捕鱼权的分配是通过渔业法律、规章所规定的一系列制度来实现的。例如，渔业许可制度，渔业权制度以及捕鱼配额、渔具限制等。

2.4 维持渔业秩序

渔业所涉及的资源，尤其是海洋和大型内陆水域的渔业资源有明显的共有性，因此，在同一水域内的不同渔业，不同渔具以及渔民之间的冲突时有发生。为了避免这类冲突，有关渔业法律、规章专门作出具体规定，划定有关渔具的作业水域作业时间以及相互避让的措施。

2.5 维护本国的渔业权益

联合国海洋法公约规定，沿海国可将其渔业管辖权扩展至二百海里海域。近二十年来，许多国家的渔业立法中对外国渔船在本国的管辖水域内的捕鱼活动规定了有关管辖制度和措施，以维护本国的渔业权益。

2.6 保护渔业生产者的合法权益

渔业生产者包括从事捕捞业、水产养殖业、水产加工业的单位和个人，他们的合法权益必须有法律的保障。许多国家的渔业法律、规章规定了渔业生产者所应享受的权利和相应的义务。

除了上述这些基本目的以外，有的渔业法律、规章也有其自身的目的，这些包括保障渔民、渔船的安全，防止渔业水域的污染等。

3 渔业法规的特点

(1) 涉及公共渔业资源的渔业法律、规章具有对该类资源的社会行动的特点。首先，立法活动所产生的社会效益会给一部分人或一些群体带来利益，而给另一部分人或另一些群体带来不利。即使某种法规的目的是为了消除某种不公正的现象，然而其所产生的利益也不可能均匀分配。其次，由于人类在开发利用某一水域范围内的生物资源过程中而发生的生态环境的变化，会给某些生物带来益处，而给另一些生物带来危害。当人们采取某种立法以改善所重视的生物环境时，同样也会忽视这种行动对某些生物带来危害的后果。再次，某些立法行动还难以全面兼顾到社会和生物的利弊关系，尤其是某种立法需要经过一段相当长的时间才能显示出效果。为此，人们在立法前，必须考虑周到，这给立法过程带来了复杂性。

(2) 渔业法规所调整的范围十分广泛，据以调整的关系也十分复杂。渔业的生产水域涉及到海洋、湖泊、河川、水库和池塘，不仅涉及到国管辖水域内的资源，也涉及到国家管辖范围外的资源。渔业的生产手段多种多样，其产品也用于其它工业。因此，渔业法规不仅包括了同渔业直接有关的条种专门立法和规章制度，而且还涉及到国家宪法、行政法、民法、刑法、经济法、劳动法、环境法、交通法甚至国际法中的有关规定。

(3) 渔业法规与科学技术关系密切，涉及到广泛的自然科学和社会科学。

(4) 渔业法规涉及水域环境和水生生物资源, 受到自然生态规律的制约。

4 渔业法规立法的基本原则

(1) 渔业立法必须在大范围内从多方面进行综合考虑。渔业立法不仅要考虑到生产、社会的需要, 而且还要考虑到资源保护的需要; 不仅要考虑到渔业的生产, 而且还要考虑到鱼品的销售加工; 不仅要考虑近期的利益, 更重要的是要从长远利益出发。不仅要站在政府的立场上, 而且要替广大渔民着想。

(2) 渔业立法必须以科学理论以及有关学科的科学研究为基础。不仅要以法学、生物学、经济学为基础, 还要以社会学、政治学为基础。渔业法规的立法、执法, 还必须以比较完整的有关渔业活动的数据为基础。

(3) 渔业立法必须符合自然生态规律, 渔业立法绝不能超越自然生态规律。

(4) 渔业法律、规章属于国内法的范畴, 国家宪法中的有关规定是渔业立法的最高准则。同时, 渔业法律、规章的制定又必须符合国际法的有关规定。

(5) 除上述几点外, 从实用、民主的角度讲, 渔业立法的活动还应当注意以下几点: 首先, 大多数受制约的人们对渔业法律、规章的必要性应该取得共识, 他们应该了解为什么需要渔业法律、规章来调整渔业诸活动, 应该了解渔业法律、规章是如何起作用的。其次, 渔业法律、规章一经制定必须坚决执行, 尤其是涉及到共有资源的渔业法规。少数人的违法行为如果不诉之法律程序, 则将导致人们对法律、法规的作用丧失信心。但渔业法规要尽可能易于执行。某些条款在纸面上看来颇具吸引力, 实际上可能完全行不通。一项立法如果要花很大的代价才能收效的话, 那么它就是不成功的。由于渔业资源的变动性, 渔业法律、规章的一些细节或条款必须具有一定的灵活性。最后, 渔业法规的制定所牵涉的政治权力机构往往不止一个, 各机构之间应该密切配合; 如果牵涉到不同国家的共同资源, 为使渔业法律、规章行之有效, 则需要有关国家之间共同合作, 必要时可采取共同措施, 联合行动。

5 结束语

通过对渔业法规的内涵的研究, 将不难发现, 渔业法规所涉及的面相当广泛, 需要据以调整的关系十分复杂, 因此渔业法规的立法过程是一个相当复杂的过程, 不仅受到渔业立法所涉及的渔业资源的生物特性的制约, 而且受到社会因素的制约, 还必须符合有关的国际法律规则。渔业法规应当要有严密性、严肃性, 同时应当具备容易执行的特点。只有在综合考虑了各方面的因素之后, 才能制定出切实可行的渔业法律、法规。

参 考 文 献

- [1] 何一骏, 1988. 中国渔政学, 127-133. 学术期刊出版社(京).
[2] Moore, J, k., 1986. Principles of fisheries legislation under the new law of the Sea. FAO.

ON THE CONNOTATION AND PRINCIPLES OF FISHERIES LEGISLATION

Huang Shuo-lin and Le Mei-long

(Shanghai Fisheries University, 200090)

ABSTRACT This paper describes fisheries legislation as the summation of the national fisheries laws, acts, decrees and regulations, which may deal with fisheries policies, conservation and utilization of fisheries resources, fisheries environment protection, fisheries organization, fisheries investment, marketing of fisheries products, fishing vessels, fishing ports, fisheries administration and superintendence, fisheries insurance, fisheries education and scientific research.

The authors sum up the objectives of fisheries legislation as follows:

1. promoting the development of fisheries production;
2. enhancing the conservation and optimal utilization of fisheries resources;
3. allocation of fishing rights;
4. maintaining the order of fishery;
5. protecting national fishery rights; and
6. protecting lawful rights of fishermen.

The authors point out the characteristics of fisheries legislation and then suggest the principles which may be followed in the enactment of fisheries legislation:

1. All factors should be taken into account in the enactment of fisheries legislation;
2. Fisheries legislation must be based on scientific study and research;
3. Fisheries legislation should conform to the natural law of the ecosystem.

KEYWORDS connotation, principles, fisheries legislation