

文章编号: 1004 - 7271(2008)03 - 0367 - 04

当前黑龙江渔业管理中存在的问题与建议

闫新刚¹, 黄硕琳², 唐建业², 刘艳红²

(1. 上海水产大学经济管理学院, 上海 200090;
2. 上海水产大学海洋政策与法律研究所, 上海 200090)

摘要:黑龙江省渔业管理部门的执法监督效果关系着黑龙江渔业资源的可持续利用。2007年8月13日至17日在对黑龙江中游几个重要渔业产区实地调查分析后,认为目前黑龙江沿江县(市)渔业管理中存在以下问题:(1)体制不顺;(2)管理权限重叠;(3)经费缺乏,执法力度不够;(4)越界捕捞;(5)捕捞渔民增收困难;(6)经济落后影响渔民转产转业。为此建议:(1)理顺渔业行政管理体制;(2)协调渔政机构与边防部门之间的关系;(3)给予边境水域渔民适当优惠政策;(4)增加放流数量,提高放流质量;(5)建立提高渔政人员业务能力的机制。

关键词:黑龙江; 渔业管理; 渔业资源; 过度捕捞

中图分类号:S 937.0 文献标识码:A

Problems existing in Heilongjiang River fishery management and corresponding suggestions

YAN Xin-gang¹, HUANG Shuo-lin², TANG Jian-ye², LIU Yan-hong²

(1. College of Economics and Management, Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China;
2. Institute of Marine Policy and Law, Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China)

Abstract: The sustainability of the fishery resources in Heilongjiang mainly depends on the efficiency of the departments of fishery administration performing the supervision and examination duties. After the on-the-spot investigations of some major fishery production regions in the middle reaches of the Heilongjiang from July 13, 2007 to July 17, 2007, many current problems exist in fishery administration in Heilongjiang, such as: (1) the inefficient system; (2) overlap management authority; (3) lack of fund and inadequate enforcement of law; (4) slop-over fishing; (5) the difficulty of fisherman increasing income; (6) economic backwardness affected fishermen accepting displaced, and other issues. Then some suggestions are given such as: (1) rationalize the fishery management system; (2) coordinate connections between the departments of fishery administration and the departments of frontier defence; (3) providing proper preferential policies to fishermen in border waters; (4) increase reproduction and releasing and advance quality and releasing; (5) establishing an system to raise the qualities of administrative personnel in fishery authorities.

Key words: Heilongjiang; fishery management; fishery resources; over-fishing

收稿日期: 2007-11-04

基金项目: 上海市重点学科建设项目(T1103)

作者简介: 闫新刚(1978-), 男, 黑龙江友谊人, 硕士研究生, 专业方向为渔业行政管理。E-mail: xgyan@shfu.edu.cn

通讯作者: 黄硕琳, E-mail: slhuang@shfu.edu.cn

黑龙江中上游 1 893.5 公里江段为中俄界江,下游在俄罗斯境内。黑龙江是我国内陆水域渔业资源种类最丰富的区域之一,中上游共有鱼类 81 种,主要经济鱼类有 39 种,冷水性鱼类 24 种,包括大麻哈鱼、施氏鲟、达氏鳇、乌苏里白鲑、瓦氏雅罗鱼等名贵鱼类^[1],其中施氏鲟与达氏鳇为世界性濒危鱼类^[2],《濒危野生动植物种国际贸易公约》把施氏鲟和达氏鳇列入附录 II 中,属于可以利用但需要进行配额管理的物种。本文以 2007 年 8 月 13 日至 17 日对黑龙江中游嘉荫、萝北、绥滨等几个主要渔业产区的生产和渔业管理调查为基础,对黑龙江渔业管理中存在的问题及其原因进行分析并提出对策建议。

1 黑龙江省边境地区渔政机构概况

黑龙江省边境地区渔政监督管理机构(以下简称渔政机构)、渔业行政执法人员(以下简称渔政人员)及渔政机构主要执法装备配置情况(表 1)。

表 1 黑龙江省边境地区渔政人员与执法装备配置情况

Tab.1 The configurations of staff and law enforcement equipment in the fishery administration departments of the border areas in Heilongjiang Province

渔政机构 (个)	渔政人员		主要执法装备		
	行政编制(人)	事业单位编制(包括依照公务员管理)(人)	船(艘)	艇(艘)	汽车(辆)
30	33	141(75)	9	23	17

注:数据来源黑龙江省水产局

渔政机构主要职能是发放捕捞许可证;削减捕捞船只;强化禁渔期、禁渔区管理;监督执行施氏鲟、达氏鳇特种鱼类捕捞配额以及维护边境地区渔业生产秩序。黑龙江、乌苏里江沿江 13 个县(市)要执行 1994 年 5 月 27 日中俄两国签署的《中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府关于黑龙江、乌苏里江边境水域合作开展渔业资源保护、调整和增殖的议定书》(以下简称《中俄两江议定书》),协助边防、外事部门处理涉外渔业事件。

2 当前渔业管理中存在的主要问题

2.1 体制不顺

我国对渔业管理实行统一领导、分级管理的体制^[3]。但在实践中普遍存在统一领导薄弱,分级管理过重的问题^[4]。黑龙江渔政管理受地区政治、经济和社会的影响,有些沿江县(市)在制定政策措施时多从经济角度考虑,渔业管理没有遵循渔业资源的共享性、洄游性等特征,在不同江段采取不同的管理行为,导致管理效果降低。如个别县(市)把辖区内的江段或渔业资源视为己有,将黑龙江干流两侧一些水生环境较好的鱼类产卵场承包给个人或单位发展休闲渔业。这些行为给地方经济带去了短期的经济效益,却严重影响了鱼类的繁衍。由于渔业行政主管部门的人、财、物均由当地政府管理,部分渔业行政主管部门在处理与上级渔业主管部门或与地方政府之间的关系时,尤其是两种关系发生矛盾时,其渔业管理行为容易产生偏差,导致渔业管理措施难以达到预期的效果。

2.2 管理权限重叠

为加强边境地区渔业管理,沿江县(市)根据《中华人民共和国渔业法》、《黑龙江省边境管理条例》等有关法律、规章,授权渔政机构、边防部队、公安边防派出所、外事部门对黑龙江渔业生产进行联合管理。渔政机构与边防部门应侧重不同的管理事项,渔政机构侧重对禁渔期、禁渔区、打击非法捕捞及控制捕捞强度等一般的渔业管理;边防部门侧重涉外渔业管理。但在实践中,渔政机构与边防部门在渔船、渔民的管理等方面存在管理范围重复、执法标准不统一等问题,渔民反映强烈。

2.3 经费缺乏,执法力度不够

经调查,大部分沿江县(市)渔政机构日常业务经费及人员工资靠地方财政差额拨款或自收自支。

黑龙江沿江县(市)中渔业资源最好、渔民最多的绥滨、同江、抚远都是国家级的贫困县(市)^[5],其他沿江县(市)财政预算也很紧张,每年给渔政机构下拨的资金十分有限。渔政机构由于经费缺乏使本来就落后的执法装备得不到维护而无法正常使用;有些渔政机构有执法车、执法船却缺乏资金支付油料费,无法有效打击水上非法捕捞作业;有些渔政机构没有任何照、摄影器材,调查取证手段缺乏;有的县水产局没有自己的办公地点,靠县政府每年另外拨资金租房办公。这些极大影响了渔政工作的正常开展及渔政执法的威严,同时部分渔政人员工资不落实,工作有后顾之忧,缺乏积极性和创造性,容易影响执法的严肃性和公正性。

2.4 越界捕捞

近年来,黑龙江省每年都有涉外渔业事件发生。据黑龙江省水产局统计,2001年边境水域共发生涉外渔业事件270起,2003年降到81起,2006年再降到16起,截至2007年8月据俄方通报的情况,涉外渔业事件49起,被俄方扣留20人。从嘉荫县、萝北县、绥滨县实际数据来看,被扣人员中普通边民占大部分。这些普通边民是来自登岛从事农业生产的农民和清理江中漂流物的工人,渔政机构对其活动无法监控,他们未受过《渔业法》方面的教育培训,受利益驱动在江中偷捕甚至越界捕捞。越界捕捞人员被俄罗斯边防军扣留后,俄方并不直接通知我国渔政机构而是最先与我国边防部队或外事部门联系,造成渔政机构取证困难,很难掌握具体越界捕捞情况。

2.5 捕捞渔民增收困难

由于过度捕捞、水环境污染、产卵场受破坏等原因,黑龙江渔业资源严重衰退^[6],资源衰退成为沿江渔民增收困难的主要原因。黑龙江流域受区域、体制、历史等原因大部分沿江县(市)经济并不发达。改革开放以来虽然地区经济有些发展,但渔民的收入受资源衰退影响并没有提高,捕捞所得是渔民收入的主要来源。这里的渔民生活水平较低,由于没有土地,大部分渔民又缺乏其他谋生手段,只能依靠下江捕鱼维持生计。

2.6 经济落后影响渔业经济结构转变及渔民转产转业

目前黑龙江流域渔业经济增长方式正由过去的以捕捞为主,向以水产养殖为主的格局转变。地区经济落后已成为制约渔业经济结构转变的最大障碍,经济落后使政府对水产养殖方面的科技投入严重不足,造成渔业科技水平低、基础设施落后、名特优水产品比例较低;经济落后还使地区缺乏水产品行业知名的深加工企业,也缺乏灵活的市场机制;经济落后使转业渔民二次就业前景暗淡,据黑龙江省水产局资料,黑龙江省边境水域1982年共有捕捞渔船7000艘,2000年4138艘,2005年3724艘。为贯彻国家控制捕捞渔船数及渔船功率数的双控政策,黑龙江每年要有一定比例的渔船被压缩,由此产生的渔民二次就业给地方政府很大压力。部分渔民无业可转;部分转为农民;部分转为农贸市场经营水产品的商户;少部分经济基础较好且文化素质比较高的自办水产养殖场或发展休闲渔业。

3 几点建议

3.1 理顺渔业行政管理体制

可以借鉴工商管理、质量技术监督和药监等部门实行垂直管理的成功经验,对现有渔业行政管理体制进行适当的调整。先在特殊省、特殊水域地区根据渔业行政管理部门职能与渔业执法监督部门职能的不同,成立具有独立法人资格并统一名称的省(市、县)渔政执法总(支、大)队,行使渔业执法监督职能,主要对渔业法律、法规、政策执行情况进行检查与处罚^[7]。渔政执法总(支、大)队的设置、干部管理、人员编制和经费开支由省级垂直管理,人员纳入公务员序列^[8]。

3.2 协调渔政机构与边防部门之间协作关系

近年来渔政机构与边防部门在促进黑龙江渔业发展方面的贡献是值得肯定的,而渔政机构与边防部门在某些管理问题上存在的分歧,主要是两者缺乏信任与沟通。需要政府有关部门进行协调,使两者

密切配合。同时,有关部门应该出台具体法规,明确各方执法权限。只有这样才能充分发挥渔政机构与边防等其他边境管理部门各自的优势,使管理资源合理配置,严厉打击越界捕捞等非法渔业活动,聚合合力对黑龙江渔业资源进行科学有效的管理。

3.3 给予边境水域渔民适当优惠政策

为控制捕捞强度,每年都有一定比例的渔船被压缩,渔民需要转产转业。国家应将海洋渔民转产转业的政策同样应用在黑龙江,支持、鼓励、引导渔民转产转业。对渔民转业后从事新的经营活动,政府要在经济上给予补贴,技术上给予帮助。这样可以降低捕捞强度,又能减轻转业渔民的思想压力,提高转业的积极性,同时可以减少越界捕捞事件的发生。

3.4 增加放流数量,提高放流质量

增殖放流是促进渔业资源永续发展的主要措施之一,1988年黑龙江水系建立了抚远鲑鱼、东宁鲑鱼、勤得利施氏鲟3处放流站^[9];1994年《中俄两江议定书》明确规定两国都有放流的责任和义务。2001年开始,黑龙江省相继建立了萝北鲟鲤鱼试验站、省特产鱼类研究所中试基地、抚远县鲟鲤鱼放流站、同江市鲟鲤鱼放流站。以现有每年放流鱼苗的数量和质量,最终能作为补充鱼类资源增加鱼类群体的并不多。要尽快扭转黑龙江鱼类资源衰退的现状,国家要加大投入,增加放流数量,更要提高放流鱼苗规格,提高放流成活率;放流时间尽量选择在禁渔期开始并将放流前、放流后当作一个整体,制定科学合理的放流计划,不可将放流活动流于形式;渔政人员要加强对捕捞活动的管理,严格处理违反最小网目尺寸、幼鱼比例管理的违法行为。

3.5 建立提高渔政人员业务能力的机制

近年来黑龙江渔业的发展出现很多新情况、新问题。如渔业资源衰退严重;非法渔业活动复杂多样;个别渔民对双控政策有抵触行为或对转产转业有后顾之忧等;为适应黑龙江渔业的发展,对渔政人员业务能力要求不断提高。因此,地方政府及上级渔政机构应建立提高渔政人员业务能力的机制,与水产、海洋类院所建立合作关系,定期组织渔政人员培训学习,提高渔政人员执法水平^[10]。

只有解决好目前黑龙江渔业管理中存在的问题,才能保证黑龙江渔业资源的可持续利用及渔业经济的可持续发展;才能营造一个和谐的边境渔业生产环境,同时促进中俄两国睦邻友好关系的发展及确保边境地区经济和社会的稳定。

参考文献:

- [1] 董崇智,姜作发.黑龙江.绥芬河.兴凯湖渔业资源[M].哈尔滨:黑龙江科学技术出版社,2004:181.
- [2] 谢忠明,孙大江.鲟鱼养殖技术[M].北京:中国农业出版社,2002:23.
- [3] 乐美龙.渔业法规与渔业管理(下册)[M].北京:中国农业出版社,2004:18.
- [4] 张健华.新形势下中国渔业行政管理体制改革初探[J].中国渔业经济,2002,(5):20.
- [5] 王 燕.黑龙江省贫困县农村经济发展研究[J].边境经济与文化,2006,30(6):5.
- [6] 董崇智.中国淡水冷水性鱼类[M].哈尔滨:黑龙江科学技术出版社,2001:277.
- [7] 彭晓华.关于我国渔政执法体制建设的思考[J].北京水产,2003,(4):55-56.
- [8] 郭文路,黄硕琳.我国渔业行政执法队伍列入公务员管理的研究[J].上海水产大学学报,2004,13(3):236-237.
- [9] 董崇智,姜作发.黑龙江.绥芬河.兴凯湖渔业资源[M].哈尔滨:黑龙江科学技术出版社,2004:210.
- [10] 陈松涛.渔政管理学[M].上海:上海交通大学出版社,1995:104-107.