

我国渔船管理中存在的问题及其解决途径

胡学东

(中国海洋大学, 山东 青岛 266071)

摘 要: 本文根据全国渔船普查数据资料, 分析了我国渔船的捕捞能力和效率, 渔船的分布、渔船的作业结构和建造情况, 指出我国渔船管理中存在诸多问题: 渔船盲目增长未能得到有效控制, 仍有相当数量渔船未能纳入正常管理, 渔船主机功率已经突破控制指标, 灭绝性生产的渔具渔法没有得到根本取缔, 渔船安全形势严峻, 重大安全生产事故频发, 渔船违规生产严重等。针对这些问题, 提出如下建议: 通过贯彻落实《物权法》, 解决渔业权的定位和渔船流转问题; 推动中国渔政管理指挥系统的规范运行; 加大对渔具渔法的监管力度; 完善渔业海难救助体系建设, 健全和推广渔船船位和渔港监控系统, 强化对老旧和高危作业渔船的船舶检验和港口安全检查; 对情节特别严重的渔业违法案件通过司法刑事途径予以严惩等。

关键词: 渔船; 管理; 问题; 对策

中图分类号: F326.43

文献标识码: A

文章编号: 1009-(2008)05-0005-07

随着经济发展、社会进步和人口增长, 人们对水产品的需求量进一步增加, 渔业资源的可持续利用成为了当前世界渔业面临的重要研究课题。与渔业资源的可持续利用密切相关的是捕捞量与资源可利用水平之间的关系问题, 要找到两者间的平衡点, 首先要对现有渔船拥有量, 捕捞能力做一个全面的了解, 从中找出控制捕捞能力增长的关键因素, 以满足资源可持续利用的基本要求。本文主要通过对我国渔船和捕捞能力的变化, 分析其对我国渔业资源和海洋渔业经济的影响, 从中找出其规律。通过全面、准确地掌握现有海洋捕捞渔船状况, 针对改革与发展中出现的新情况、新问题, 系统总结我国渔船管理的成效和存在的问题, 剖析产生问题的原因, 提出以科学发展观指导和强化渔船管理的措施建议, 从控制渔船管理的角度寻找推进我国渔业经济可持续发展的理想途径。

一、我国海洋捕捞渔船的总体状况

根据全国海洋捕捞渔船的普查数据, 全国纳入捕捞许可管理的海洋捕捞机动渔船共有近20万艘、总吨位约541万t、总功率超过1262万kw。其中, 符合捕捞许可管理规定, 获得基本捕捞许可证的分别占总量的84.66% (艘数)、92.07% (吨位)、91.03% (功率); 持有临时捕捞许可证的渔船21511艘、196333t、576047kw; 辅助渔船8367艘、232640t、556342kw。

按行政区划统计, 3个海区中, 渔船最多的是南海区, 共计74598艘, 占全国总数的38.30%; 功率最多的是东海区, 共计5855907kw, 占全国总数的46.40%; 沿海11个省(市)中, 广东省渔船最多, 共计55057艘, 占全国渔船数的28.27%; 浙江省功率最大, 共计3678566kw, 占全国总功率的29.14%。

通过定点抽查和对数次渔船普查数据的分析, 我们可以看到, 我国目前在控制捕捞能力方面存在的严重问题是有相当数量的渔船未纳入管理, 部分地区本位主义严重, 为了拉动地区经济增长, 无序发展渔业生产, 违规发放捕捞许可证, 擅自突破马力控制指标, 扰乱了渔船管理秩序, 导致大量无证捕捞渔船的增加, 这是造成近年来我国渔业资源衰退的重要原因。

(一) 捕捞能力与效率状况

50年代, 我国海洋渔船单位功率渔获量(CPUE)为2.83t/kw, 之后呈总体下降趋势, 到70年代末, 降至0.83t/kw, 降幅为70.7%, 80年代以来, 单位功率渔获量始终徘徊于0.7~1.1t/kw的低水平。

以2004年为例,全国海洋渔船单位功率渔获量CPUE为1.08t/kw。3个海区中,南海区最低,为0.91t/kw;黄渤海区最高,为1.49t/kw。11个沿海省(市)相比,最高的是山东省,为1.84t/kw,最低的是上海,为0.54t/kw。

同样,以2004年为例,全国海洋渔船单位功率产值(VPUE)平均为6565元/kw。3个海区中,黄渤海区最高,为8725元/kw。11个沿海省(市)相比,最高的是海南省,达12388元/kw;最低的是广东省,为4085元/kw。

总的结论是,我国海洋捕捞渔船的捕捞效率和经济效益经过长时期下滑,已经降到一个相对低位。虽然渔船数量仍在增加、功率仍在扩大,但不能在总体上提升海洋捕捞的经济效益,海洋捕捞产业的边际效益明显。

(二) 与世界海洋捕捞渔船效率的对比

据2006年联合国粮农组织(FAO)公布的世界海洋捕捞能力统计,全球3.61亿km²海洋面积,共拥有大型海洋渔船(100总t以上)65000余艘。我国海洋面积仅为世界海洋总面积的0.8%,却拥有大型渔船(不含远洋)逾24000艘,占世界同类渔船总数的37%。但全国海洋捕捞产量约为1400万t,仅为世界海洋捕捞产量的17.3%。由此可见,我国大型海洋捕捞渔船数量以及与之相对应的海洋捕捞产量与世界同类海洋渔业相比差距较大,我国海洋捕捞能力呈严重过剩状态。

(三) 我国渔船分布特点

我国海洋捕捞力量的分布不平衡,3个海区相比两端弱,中间强。同一海区省(市)间也不平衡,黄渤海区主要集中在山东、辽宁,东海区主要为浙江、福建,南海区为广东、海南,尤其是大马力渔船主要集中在个别地区。

如全国海洋捕捞渔船数前10位的县,共拥有捕捞渔船33751艘,占全国海洋捕捞渔船数的18.1%,且大多分布在南海区,共6个,其余3个分布在东海区,1个在黄渤海区。其中渔船数最多的县为广东省湛江市遂溪县,共有渔船4057艘,占全国渔船数的2.2%;全国沿海捕捞渔船功率数前10位的县(市、区),功率数达340多万kw,占全国捕捞作业渔船功率的28.2%,且大多分布在东海区,共8个,其余2个分布在南海区和黄渤海区。其中渔船功率数最大的市(县)为浙江台州温岭市,占全国渔船功率数的4.3%。

(四) 渔船作业结构状况

根据《渔业捕捞许可管理规定》,我国现有的捕捞作业类型共有9大类,其中,刺网渔船数量最多,占渔船总数的60%,但功率数仅占渔船功率总数的29.5%。损害资源严重的拖网、张网渔船数分别占总数的21.3%和12.9%,功率分别占52.2%和8.2%;其余6大类(含钓具、围网、耙刺、陷阱、笼壶、其它)对资源损害相对较轻的作业船数只占14.3%,功率占14.7%。3个海区相比,结构较为合理的海区为南海区,拖网和张网渔船只占15.6%,功率占47.9%,而东海区拖网和张网船数占50.5%,功率占70.8%(因有兼作,故渔船数和功率的百分比超过100%),此类渔船产量占到区域捕捞量的80%。

二、渔船建造状况

自20世纪50年代后期开始,我国渔船由传统的木帆船向机动渔船发展,且发展速度逐步加快,到1985年,海洋机动渔船数量达到10.97万艘、304.70万kw。之后,我国海洋捕捞渔船持续增加,并经历了2个高峰期。第一次高峰是80年代中后期。1985年,党中央、国务院下发了《关于放宽政策、加速发展水产业的指示》,取消水产品统购统销政策,放开水产品价格,中国渔业率先由计划经济向市场经济转轨,成为大农业中最早步入市场的先行者。个人承包责任制的推行,加上水产品价格放开带来的巨大经济效益,极大地调动了广大渔(农)民的生产积极性和投资热情,捕捞力量迅速增加。从1985年到1987年末的短短两年中,我国海洋捕捞机动渔船猛增到19.34万艘、461.44万kw,增幅分别为76.3%和51.4%。捕捞强度的猛增,加剧了海洋主要传统经济鱼类资源的压力,导致了部分鱼类资源的衰退。为了控制海洋捕捞渔船的盲目增长,切实保护海洋渔业资源,“双控”制度应运而生。1987年,国务院办公厅转发了原农牧渔业部《关于近海捕捞机动渔船控制指标的意见》。

经过努力,海洋捕捞渔船增势趋缓,1993年末,海洋捕捞机动渔船数控制在24.61万艘的水平。

自1994年下半年起,受海洋环境变化等自然条件的影响,海洋捕捞生产状况有所好转,海洋捕捞经济效益有所回升。受利益驱动,全国掀起了第二次造船高峰。在这期间“股份合作制”的全面推行,渔区经济所有制出现多元化,生产经营者获得了充分的自主权,渔业生产要素重新组合,为追求短期经济利益,扩大生产能力,大量资金再次盲目涌入造船业。滚雪球般的“造船热”造成捕捞渔船数量又一次猛增。此轮造船之风一直持续到1996年。资料显示,从1994年初到1996年末,我国海洋捕捞渔船猛增至27.13万艘,3年净增2.5万艘。以后的几年,全国海洋机动渔船总数基本稳定在28万艘左右,但渔船功率数仍逐年有所增加。由于各级渔业主管部门对“双控”制度的执行,有相当部分的新增渔船由于得不到功率控制指标而没能纳入有效的渔业捕捞许可管理,形成了数量可观的无证渔船,成为渔船管理隐患极大的盲点。

三、 存在的问题

渔业资源是一种可再生资源,具有自行繁殖的能力。通过种群的繁殖、发育和生长,资源不断更新,种群数量不断获得补充,使种群的数量达到平衡。在理想的环境条件下,渔业资源可世代繁衍,持续为人类提供高质量的食物。但是,如果生长的环境条件遭到自然或人为的破坏,或者遭到酷渔滥捕,将会导致渔业资源自我更新能力的降低和渔业资源的衰退,甚至枯竭。FAO的渔业专家总结海洋生物资源衰退的原因有:①人类的过度捕捞;②生态环境改变的危害;③海洋污染造成的损害;④引进外来物种带来的生态损害;⑤全球气候变化对海洋生物多样性带来的威胁。从对我国渔船发展变化的上述分析,可以看出目前我国的渔船数量和捕捞能力规模对海洋渔业资源造成了巨大压力,已经造成我国近海渔业资源的衰退甚至枯竭,严重影响了我国渔业经济的可持续发展。

(一) 渔船的盲目增长仍然未能得到有效控制,有相当数量的渔船未能纳入正常管理

在渔船普查时,农业部曾组织专家重点分析了普查数据库渔船统计数据的缺陷和与实际情况的耦合性问题,专家和渔船管理部门均认为尚有相当数量的捕捞渔船主机功率未能如实统计进入数据库,实际捕捞能力大于统计数。普查数据库的数据未能全面和真实地反映当前我国渔船的实际情况,仍有相当数量的渔船未能纳入正常管理。究其原因,一是由于渔业管理人员与渔船数量不成比例,许多地区3-5人要管理一个县的船舶,监管难以到位;其次是各个时期产生的“三无”渔船情况非常复杂,套用船名现象相当普遍,难以进行准确甄别;再者,渔船管理人员的工作水平与责任心、地方保护主义等与数据的准确度有很大关系;第四是制度上的缺失,渔船管理涉及渔政、渔港监督和渔船检验三个执法部门,由于相互间管理目标不统一,彼此间缺乏必要的配合和制度上的相互制约,产生了渔船管理中一些人为造成的“真空地带”。

(二) 渔船的主机功率已经突破控制指标,“大机小标”现象普遍存在

我国自上世纪80年代开始实行海洋捕捞渔船船数与主机马力(后改为功率)“双控”制度以来,每次都对前一周期的控制计划指标作出上调。对渔船普查进行的抽样核查、发放国家燃油补贴的功率基数和渔船管理部门掌控的实际情况分析,我国渔船的实际拥有量和总主机功率均超过了国家的“双控”指标。渔船数量的增长必然导致主机功率的增长,但相比较而言,主机功率控制方面存在的问题更为严重。各种利益的纠缠凝聚,产生了我国独有的“大机小标”现象。所谓“大机小标”,就是渔船主机标识上的功率数字小于主机的实际功率。渔民为了减少交纳资源费等规费、主机生产厂家和船厂迫于船主的要求和竞争压力、渔船检验部门屈从于地方保护主义的淫威、各地方部门之间对利益和管理权限的争夺等等,导致“大机小标”现象十分普遍和突出。个别地区竟高达两成以上,实际的渔船功率因此未能如实统计上来,这些地区在随后落实以主机功率为基准的国家燃油补贴政策时出现了相当多的混乱和被动。

(三) 灭绝性生产的渔具渔法没有得到根本取缔,加速了渔业资源的衰竭

80年代中期,许多省区在短期地方利益的驱动下,盲目推广海洋捕捞业。地方国营、集体、个

人一哄而起，不顾网具技术规程要求，缩小网目，大小通吃，有用的留下，无用的抛弃，造成严重的资源浪费。这种对渔业资源掠夺式的捕捞方式，使我国沿海底栖生物资源遭受严重破坏。为了追求捕捞经济利益的最大化，渔船功率越来越大，网目越来越小，捕捞废弃物越来越多，对海洋水生生物、底栖生物的破坏越来越大，生物圈、经济鱼类赖以生存的生态环境逐年恶化，每生产一公斤的经济渔获物，产生的捕捞废弃物的比例逐年上升，渔获物利用率只达到27%，有些定置网类甚至还达不到这个数值，远低于发达国家水平。

捕捞作业许可不合理，也是造成对资源损害的重要原因之一。数据显示，对资源损害相对较轻的作业船数只占14.3%，功率占14.7%。3个海区相比，结构较为合理的海区为南海区，拖网和张网渔船只占15.6%，功率占47.9%，而东海区拖网和张网船数占50.5%，功率占70.8%。渔具缺乏规范，加大了捕捞强度。从目前情况来看，网具管理在整个渔业管理方面是最薄弱的环节，各种灭绝性的捕捞方式和渔具渔法多种多样，层出不穷，屡禁不止。

（四）渔船安全形势严峻，重大安全生产事故频发，危及渔民的生命财产安全

在农业部2004年11月召开的“中国渔业、渔船安全论坛”上，专家们根据相关数据对国内重点高危行业死亡率的分析与比较得出结论：“全国渔船船员死亡率高达140人/100000人/年，高出煤矿24%，是建筑业的35倍，是名副其实的高危险行业，渔船船员是我国最危险的职业之一”。2007年上半年，渔船的重大安全事故发生数量骤增，引起国家有关部门的高度重视。在党中央、国务院高度重视安全生产和部、省及各地加强渔业安全生产管理的情况下，渔船安全生产事故仍有较大幅度上升，说明渔业安全生产管理任务相当繁重。实际上，由于各级政府、行政主管部门层层签署安全责任书、下达行业死亡指标，各地不同程度存在瞒报情况，渔船安全事故和渔业安全的实际情况更为严峻。

从我国渔船实际情况分析，渔业船舶安全性能差、不适应海上航行和作业要求是渔船安全事故多发的重要原因。改革开放初期大量建造的渔业船舶现大多数濒临或已到报废期，这部分渔业船舶船体、设备老旧，适航性能和抗风等级已大大降低，但仍“坚持”在海上生产。一些渔船因设计不合理、稳性不足、机件老损和其他质量问题，常常发生船舶主机曲轴断裂或船体漏水现象，极易发生船舶自沉事故。渔业船舶因未能及时报告险情而导致救援延误，也是重大事故增多的原因之一。一些遇险渔业船舶在事故发生后因缺少通讯设备，不能及时将险情报告给渔业或搜救部门，延误了海难救助时机，最终酿成船毁人亡的重大事故。

（五）渔船违规生产严重，行政处罚已经难以起到威慑作用

目前，渔业资源保护和管理主要采用的是行政管理的方法和手段，通过思想教育、行政收费、监督检查、行政处罚等方式实现管理目标。但近年来，这些行政管理方法的效果不断受到挑战，如渔船和捕捞强度久控不下、严重违规得不到应有制裁，等等。现阶段，渔政执法中暴力抗法和非暴力抗拒执法的情况愈演愈烈、执法难度增大、执法成本过高、海上违规查获率较低等问题十分突出。同时，也存在管理部门和人员重收费轻管理、以罚代管和徇私舞弊等问题。

《渔业法》、《刑法》等法律都规定，渔业违法行为构成犯罪的要追究刑事责任。但实际操作中，很多非常严重的渔业违法行为都没有追究刑事责任。这种情况，一方面使违法行为得不到应有惩罚，致使违法者藐视法律，继续从事违法活动。另一方面加大了渔业管理部门的压力，对一些违法行为束手无策，只能以罚代管，甚至孳生出执法犯法等腐败问题。

四、加强渔船管理的几项政策建议

渔船管理是渔业产业管理的核心，全面提升渔业产业管理水平的关键就是加强对渔船的深化管理。国家渔业行政主管部门已经在这方面有所部署和进行宏观的战略准备，如渔业资源产权管理制度，限额（配额）捕捞管理制度，渔船、渔具、渔法审查许可制度，保护区和禁渔区、禁渔期制度，

渔获物报告和检查制度等等。本文拟针对渔船管理中存在的问题从技术层面上就近期加强渔船管理提出几项建议。

(一) 以深入贯彻落实《物权法》为契机, 将渔船作为渔业权中捕捞权的物质载体, 彻底解决渔业权的落实和渔船流转问题。《物权法》实施后如何领会其中规定的渔业权的精神实质, 特别是在海洋捕捞业中的贯彻落实, 是我们面临的现实任务。从法理学的角度来讲, 权利就是受到法律保护的利益、主张和资格。《物权法》把渔业权界定为一种用益物权, 丰富了渔业法律体系, 明确和完善了渔业基本经营制度的法律基础, 使渔业生产者使用水域、滩涂的合法权益的保护有法可依。捕捞业区别于养殖业, 它的民事主体不仅仅是渔业生产者, 应用更广泛的是以渔船作为渔业民事权利的主体, 渔船是捕捞业渔业权的物质载体。捕捞权依附于渔船是船舶的拟人化, 这在国际法律和我国的《海商法》、《海上交通安全法》是惯常做法, 所以, 将渔船作为渔业权的权利人是符合基本法理的。对于渔船而言, 渔业权可以是在其取得航行权的基础上取得的终身权利, 船舶所有人因占有渔船而享有渔业权收益, 也可因渔船的转让而将此权益让渡给他人。将渔业权固化于渔船, 解决了物权权利的继承和转让问题, 非常利于对渔船的新增、更新和流转的管理。明确这一点, 我们就可在管理上将重点从对船舶所有人的管理转移到对渔船的管理, 进而为理顺渔船的流转制度和捕捞准入制度奠定法理基础。

(二) 坚决推动中国渔政管理指挥系统的规范运行, 通过有效的技术手段, 统一渔业系统内部各数据库。要统一渔船检验和渔政管理的收费技术标准, 引进新的功率计算方法, 杜绝新增功率的产生。为加强海洋捕捞强度自动化管理, 促进渔业持续健康发展, 农业部早在本世纪初就开始规划、部署中国的渔政管理指挥系统, 目的是通过建立全国的电子政务系统, 利用有效的技术手段对渔船从批准建造到捕捞许可所有审批事项实行全程计算机控制, 对全国渔船数据进行集中管理, 从而自动控制国家下达的各地的船网工具指标, 对审批各个业务环节相互衔接、制约, 达到规范管理的目的。中国渔政管理指挥系统包括计算机网络、业务管理系统和通信指挥系统三部分, 其中业务管理系统涵盖了渔船管理系统, 渔政执法管理系统, 渔政队伍和基础设施管理系统, 养殖管理系统, 水生野生动物保护管理系统, 渔业涉外事件、水上安全事故、海难救助和渔政执法信息系统, 水产品药物及有毒有害物质残留监控数据处理系统等7个子系统18个业务管理软件。其目的是建立起行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的渔业和渔政管理审批程序。统一渔业系统内部的各个数据库是保障指挥系统正常运行的前提, 自2007年10月系统启动运行, 渔政、渔港监督和渔船检验三部门间的数据库兼容还有待进一步磨合。为从根本上消除这一问题, 建议各部门特别是渔船检验部门把以吨位、船长作为管理和收费的技术标准统一到渔船的主机功率上来, 这样既可以避免管理层级上的交叉, 减少管理盲点, 也更利于渔政、渔港监督和渔船检验三部门间的渔船数据库的整合和相互间工作上的衔接和制衡。

日本早在上世纪60年代就根据渔业船舶的特殊性, 推出了别具特色的“农林水产马力”制度, 主要是在主机功率的计算上考虑商船。主机的主要目的是航行推进, 而渔船主机不仅要航行推进, 还要负担网具的拖带, 仅仅用商船的传统主机功率为标准来替代渔船的相应功率是不科学的。另一方面, 日本大马力渔船在国际上所占比重大, 面临着日益严峻的国际海洋生物资源保护的巨大压力, 而且大马力渔船还要承受额外的国际入渔限制和规费交纳。因此, “农林水产马力”制度应运而生。经过测算, 每标准马力约等于3/4农林水产马力。

我国的“双控”制度面临着很大压力, “三无渔船”屡禁不止。借鉴日本成熟的“农林水产马力”制度, 可以大幅度缓解管理压力, 使未纳入管理的渔船浮出水面, 使我们能真正把握渔船的整体情况, 对于落实燃油补贴和减船转产政策, 杜绝新增功率的产生会起到积极的推动作用。

(三) 应当把今后一段时间的执法重点放在规范渔具渔法的监管上, 坚决执行有关规定。对不同作业类型的网目尺寸和新发现的有害渔法要组织科学的调研和论证, 并以此为依据, 调整有关规

定，达到有效保护资源的目的。渔业资源管理特别是渔政执法已经到了从粗放到科学、从过度开发到资源养护的过渡时期。这就要求我们一定要根据生物资源的现实状况，在资源调查和科学论证的基础上，调整有关规定，合理控制渔船、渔具，科学规定捕捞对象的生态技术标准，使捕捞渔船的装备条件与捕捞对象种群、个体大小、年龄层次能够和渔业资源结构、生态系统内部连续性等生态平衡的系统要求相适应，避免生态系统的平稳受到严重损害，避免人类渔业活动干扰生物资源的繁殖、生长和生态环境的恢复。因此，应该从根本上限制对资源损害较大的作业形式的使用，发展对资源损害较轻的作业类型。

在渔船管理已经进入相对平稳时期，应当加强对渔船作业活动的管理，把今后一段时间的执法重点放到对规范渔具、渔法的管理上，《渔业法》已经授予渔业行政管理部门对电、毒、炸鱼，和使用禁用的渔具、捕捞方法和小于最小网目尺寸的网具进行捕捞或者渔获物中幼鱼超过规定比例的行为进行管理。但在执法的操作层面上，哪些是禁止使用的渔具和捕捞方法，特别是新出现的一些灭绝性生产的渔具渔法没有与时俱进地作出规定；除大型拖网外，对网具的最小网目尺寸没有科学明细的规定；渔获物幼鱼规定比例更是无从谈起。所以，建立定期公布的渔具渔法限制制度，定期公布和调整不同作业的最小网目尺寸和渔获物幼鱼规定比例，是当前渔业资源管理和渔业行政执法迫切需要解决的问题。这一制度的建立，也可以为实现《渔业法》规定的限额捕捞制度管理打下基础。

（四）完善渔业海难救助体系建设，健全和推广渔船船位和渔港监控系统，强化对老旧和高危作业渔船的船舶检验和港口安全检查。老旧渔船和高危作业渔船是恶性渔业安全事故多发的渔船种类，也应是渔业安全监管的重点。应当在加强港口监管的基础上，建立对上述渔船的“黑名单”制度，对上述船舶实施强制航次进出港签证。集中渔业系统三支执法力量，分期分批地对辖区内的每一艘高危作业渔船进行安全检查，重点检查渔船适航性能，通讯、救生、消防设备配备，号灯配备、职务船员配备以及其它明显安全隐患。对有问题的渔船坚决不准予出海生产，并要求其立即整改，整改情况逐一登记在案。渔船是渔业安全管理的重点，渔港是渔业安全管理的中心，农业部最近在全国重点渔港推进的渔港监控系统，使实施上述管理更加方便可行。

从全国渔业事故数据的统计分析研究中可以得出引起事故多发的主要原因是船舶碰撞和恶劣气候因素。近年来，有关安全预防的科学技术在这一领域取得很大进步，实践证明，引进成熟的技术手段可以最大限度地减少和避免大量恶性事故的发生。南沙的渔船卫星船位监控系统，广东、漳州、潍坊的GPS船位监控，舟山的短波船位定位通讯，辽宁的90C短波渔船安全通讯网等等，都对渔船的海难救助起到了非常重要的作用。近期，浙江又在省内推广了渔船避碰装置，这种设施对于处于自动驾驶状态的船舶避让作业渔船，减少重大船舶碰撞事故发生起到了重要作用。推广和完善上述系统和设施，是当前渔业安全管理工作迫切需要解决的问题。农业部正在积极推进渔业安全通讯系统的“四站合一”工作，并为两个试点省的部分渔船配备了气胀式救生筏，有关工作推进顺利，成果显著。

（五）采取多种有效行政手段，严格执法程序，加大渔船违法的成本，对情节特别严重的渔业违法案件要坚决通过司法刑事途径予以严惩。渔政执法管理是渔业资源管理制度落到实处的重要保障。因此，加强渔政执法管理工作，提高执法管理的效率、效果和水平十分必要。这就要求我们以更广的视角审视渔业管理的方法和手段，在进一步加强和完善行政管理的同时，探讨运用行政之外的经济、司法、社会等手段改进管理方法，提高管理效果。从目前我国法律法规的惩处性条款来看，主要以经济处罚为主，缺乏具有限制人身自由等刑事性质的强制性条款的内容，违法者违法成本过低，得不到有效惩处。为此，应当加强两方面的工作，第一，把对渔业违法行为的认知上升至破坏国家资源的性质，用司法手段来惩治严重渔业违法行为。渔政部门应与公安、司法、法院等部门研究建立明确的机制和程序，严重渔业违法案件要进行司法审判，追究违法者的刑事责任。这样做，不仅可以改变上述存在的问题，也可扩大社会影响，不断增强渔业者和全社会保护渔业资源和生态环境

的意识,自觉遵纪守法。其次,仅仅依靠传统的模式进行检查,执法难度较大。要突破传统模式,引进高科技手段,添置取证设备、强化取证手段,提高渔业执法的装备水平。

农业部渔业局局长李健华指出:“我们在考虑整个渔业管理时,逐步认识到渔船是捕捞活动的主要载体,渔船管理是关键、是难点。我们对这项工作要有紧迫感,管理上不能松劲,不能任由渔船自由泛滥,但又要正确对待,研究出一些切实可行,符合我国渔业实际情况的新思路、新办法。”渔业管理,特别是渔船管理面临严峻的挑战与考验,以实事求是的态度正视存在的困难,未雨绸缪、稳中求进、大胆创新,以渔船管理为核心,进一步完善海洋渔业的执法体系,以高效的执法管理为促进海洋渔业的可持续发展保驾护航。

参考文献:

- [1] 中国渔业年鉴[M].北京:中国农业出版社,2002-2007.
- [2] 许剑英.海洋法与渔业权[M].台湾:台湾龙文出版社,1993.
- [3] 杨培举.渔船管理期待突破[J].中国船检.2006,(6).
- [4] 陶新,汪涌泉.强化老旧渔船检验管理工作[N].中国渔业报,2007-12-2.
- [5] 孙颖士,李冬霄.中国渔船安全分析报告[R].1999-2005.
- [6] 陈文河.我国渔政管理的探讨[J].河北渔业,2007,(12).
- [7] 夏章英.渔政管理学[M].北京:海洋出版社,1996.10.
- [8] 慕永通.渔业管理-以基于权利的管理为中心[M].青岛:中国海洋大学出版社,2006.10.
- [9] 马英杰等著.海洋资源法律研究[M].青岛:中国海洋大学出版社,2005.3.
- [10] 熊笑圆,王宇.国外渔业法规汇编[M].北京:海洋出版社,1993.
- [11] 王民生.国外渔政管理概论[M].北京:中国农业大学出版社,1993.
- [12] 陈新军.渔业资源经济学[M].北京:中国农业出版社,2004.

Problems and countermeasures of management of fishing boats in China

HU Xue-dong

(Fisheries College, Ocean University of China, Shandong Qingdao 266003 China)

Abstract: Based on the data of national fishing boats census, the author has analyzed the capture capacity, efficiency, distribution, operation structure and construction status of the fishing boats in China. Author has also pointed out that some problems are still existing in the management of fishing boats, such as, the control of number of fishing boats is insufficient, a large number of fishing boats are still out of our normal management control, the power quota of fishing boot engine has been broken, some fatal fishing methods and tools are still in use which should be thoroughly forbidden, the situation of fishing boats security is severe, and the fateful accidents were happened frequently, etc.

Therefore, author proposed the countermeasures and suggestions that are willing to solve those problems through carrying the Laws, such as, to define the fisheries right and to standardize the fishing boot transfers, to promote the normative function of Chinese fisheries management & command System, to strengthen the supervision and management of fishing methods and tools, to prefect the construction of fisheries shipwreck rescue system, to improve and extend the system of fishing boot position and fishing port inspection, to enhance the inspection of old and high dangerous fishing boot as well as the security checking of the ports, to appeal to judicial & penal approaches to penalize those particular serious cases, etc.

Key words: fishing boot; management; problem; countermeasure

(责任编辑 木艮)