

基于渔港管理法律制度的研究

于汉 徐玉成 李明

辽渔集团有限公司

DOI:10.12238/jphc.v2i1.2925

[摘要] 从现阶段的渔业发展来看,渔港、渔船和渔民是渔业发展的主体,也是渔业进步需要重点改善的方面,所以积极地进行这三个方面的强化建设和发展现实意义巨大。但是,目前我国的渔港管理制度的建设却严重滞后于渔港发展的需求,基于此,文章对我国当前的渔港管理法律制度进行研究,并为完善我国的渔港管理制度提出几点意见。

[关键词] 渔港管理; 法律制度; 完善建议

中图分类号: U658.6 **文献标识码:** A

Research Based on the Legal System of Fishing Port Management

Han Yu Yucheng Xu Ming Li

Liao Yu Group Limited

[Abstract] From the perspective of fishery development at this stage, fishing ports, fishing boats and fishermen are the main body of fishery development, and are also the areas that need to be improved in fishery progress. Therefore, it is of great practical significance to actively strengthen the construction and development of these three aspects. However, the construction of my country's fishing port management system is seriously lagging behind the needs of fishing port development. Based on this, the article studies my country's current fishing port management legal system and puts forward several suggestions for improving my country's fishing port management system.

[Key words] fishing port management; legal system; perfect suggestion

渔港主要由水域、码头、陆域三部分组成,其主要设施包括:“码头设施,生产及生活资料补给设施,渔获物处理保鲜及加工设施,鱼货装卸及交易设施,渔船渔具维修设施,渔港环境保护设施,防灾安全设施,公用及运输设施,渔港生活及生产管理设施,渔业通讯设施,航行辅助设施等”。

1 渔港的法律含义

《中华人民共和国港口法》第五十九条规定:“渔港,即渔业港口,是指专门为渔业生产服务的供渔业船舶停泊、避风、装卸渔货物,补给渔需物资的人工港口或自然港湾的水域、岸线及其相连的渔业后勤用地”。渔港是渔业生产的重要基地,是水产品的主要集散地点,是渔船补给、避风、维修等的主要场所。《中华人民共和国港口法》第三条规定:“港口,是指具有船舶进出、停泊、靠泊、旅客

上下、货物装卸、驳运储存等功能,具有相应的码头设施,由一定范围的水域和陆域组成的区域”。渔港和商港都是用于商业目的的港口,但渔港主要用于渔业生产,而且我国渔港管理并未纳入国家港口行政管理部门的管理之中,而是由“县级以上人民政府渔业行政主管部门负责,具体办法由国务院规定。”

《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》第四条解释了渔港有关的用语:“渔港水域是指渔港的港地、锚地、避风湾和航道。渔业船舶是指水产运销船、冷藏加工船、油船、供应船、渔业指导船、科研调查船、教学实习船、渔港工程船、拖船、交通船、驳船、渔政船和渔监船”。

2 渔港管理法制化的必要性

2.1 现有的法律、法规、条例都过于陈旧,比如《渔港监督管理规则(试行)》是1980年8月1日起生效执行的,距今已

将近40年,已经不能适用渔港的发展现状,现如今,急需一套全新的渔港管理模式来推动渔港的健康可持续发展。

2.2 随着我国渔业经济发展的需要,渔港管理的相关问题也越来越突出,也就越来越受到政府部门的重视,相关的国家机构及地方政府尤其是一些沿海地区,相继出台了一系列的法律、法规、条例,试图完善渔港管理法律制度,以此助力渔业经济的发展。比如,由国家发展和改革委员会及农业部共同主编、中国水科院渔工所具体编写的《全国沿海渔港建设规划(2017-2025年)》在北京通过专家论证。但是,这些制度比较零散,标准不一,可操作性不强,并具有强烈的地方保护主义色彩,对于解决实践中渔港管理出现的问题作用不大。因此,一套统一、系统的渔港管理法律制度对于现如今中国渔业经济的发展就显得尤为重要。

2.3以海为生的日本早在1950年就制定了《渔港渔场整备法》,并且随着渔业经济的发展进行了多次修订,完善的渔港管理法律法规、先进的渔港管理体制、成熟的渔港管理经验对于加快我国渔港管理法制化建设具有重要的借鉴意义。

3 渔港监督管理当中存在的问题

3.1渔港管理问题。渔港是渔业生产的重要基地,在整个渔业发展和管理当中具有重要的基础性地位,而就目前的情况来看,渔港的监督管理出现了两方面的问题:第一是渔港的设施设备兴建和维修出现了问题,这些问题导致了渔港的使用混乱,这对于渔港使用的秩序性保持和安全性提高十分的不利。第二是渔港缺乏专业的管理人员,因为管理的专业性差,所以渔港利用的科学性严重不足,这就导致了渔港利用率的下降。除此之外,渔港经营者经济利益追求的最大化使得渔港的建设发展很难实现协调性,因此会发生一些意想不到的安全事故。

3.2渔船问题。渔船在整个渔业生产中扮演着重要的角色,因此在渔港监督管理工作中不容忽视。就目前的情况分析来看,渔船是经营者和船员海上安全航行和生产的重要保障,但是在目前的渔业生产实践中发现某些渔船存在着“三证”不齐的现象。这种现象的存在一方面是给国家的财政造成了比较大的损失,另一方面是造成了管理上的漏洞,增加的渔船的作业风险。

3.3渔民问题。从目前的渔业生产来看,渔民是渔业生产最直接的参与者,所以加强对渔民的规范意义重大。但是从现实管理的实际来看,渔民监督管理存在着两方面的突出困难:第一是渔民的流动性比较大。虽然说渔民直接参与了渔业的生产,但是其参加生产具有不确定性,所以造成了人员流动性强的特点。第二是渔民自身的素质存在着不统一性。统一的素质是管理规范和专业有效保障,但是目前的渔民,基本认识理论偏差比较严重,实际技术也存在着比较大的差距,所以整个生产的过程,不仅效率低下,而且安全意识淡薄,这使得渔业发展专业化受限。

3.4渔港监督管理部门的问题。渔

港、渔民和渔船是渔业生产的三要素,而才能够目前的分析来看,存在问题的不仅仅是这三要素,更有渔港监督管理部门。渔港监督管理部门是协调渔业生产三要素的最有利部门,通过部门的动作,这些要素的作用发挥会更加彻底和有效,但是目前的部门管理却也存在了三方面的问题:第一是监督管理部门对于涉及渔业生产的法律、法规以及规章制度学习不完善,所以在具体管理落实和贯彻的时候出现了不全面的情况。第二是渔港监督管理和管理人员在具体的工作方面存在着一定的缺陷,由此导致了管理问题的产生。第三是渔港监督管理工作办公室的建设相对落后,所以整个办公室的工作无法实现现代化、信息化和网络化,这就导致了管理的效果和质量低下。

4 我国渔港管理法律制度的完善

目前我国急需一部《渔港法》对渔港的长期规划、渔港及渔港设施的界定、渔港的等级划分、功能定位、港权分配、渔港的运营模式、渔港的监督执法等进行详细的规定。针对前几部分我国渔港管理现状的介绍以及外国先进管理经验的借鉴,对我国的《渔港法》的构建内容提出以下建议:渔港的规划与建设制度完善根据渔港的现有条件,渔船数量、作业区域、避风能力及渔民避风习惯等综合因素,按照区域总体规划,结合海洋功能区划等规划等以防灾减灾、服务渔民为原则,坚持因地制宜、合理布局、突出重点、远近结合、区域统筹、功能互补的方针,以现有的渔港的改造、扩容为主,加快标准渔港的建设。

4.1规划的主体要明确、统一。我国渔港规划的权力基本是下放到地方政府,由地方政府结合中央的基本精神和各地的实际情况制定出具有地方特色的渔港规划,更有利于渔港的持续化发展,体现地方特色,扬长避短。这一想法的初衷是好的,但是,由于我国行政区划和层级比较复杂,很难对下放的权力实施有效地监督,结果,许多地方在制定规划时盲目效仿,缺乏严密的调查规划,缺乏整体性、长远性和个性。首先,我国的《渔港法》应该规定将渔业、渔港管理机构从农业部分离出来,在国务院设立专门管

理全国渔业、渔港事务的部门,独立的行使对渔港的管理权,负责对全国渔港实行总体规划,并对地方的渔港规划、建设和管理实施集中的监督管理。地方制定的渔港建设计划,必须提交该国务院部门审核批准。并且,地方在制定渔港规划时,必须举行听证会,由渔民、渔业协会及相关组织参与并听取意见,否则,国务院部门不予核准。充分保证相关利益群体的知情权、建议权和监督权。

4.2明确规定渔港设施及划界。我国渔港众多,分布广泛,尤其近几年,全国各地都在兴建渔港,有些省市多个渔港相连,很难分清哪一片水域、沿岸属于哪个渔港,在规划和管理上,也容易产生“都要管”和“都不管”的现象。要解决这一问题,最好的方法是由法律、法规、政策加以确认。首先,《渔港法》应该对什么是渔港设施,哪些属于渔港设施给出明确的规定。像日本《渔港渔场整备法》中就将渔港设施一一列举。我国也应在现有的体制下,尽量明确规定渔港设施的修建、维护和管理主体。其次,确认渔港的边界。对于跨省市的渔港区域的界定,除了国家明确划定的界线外,由各地政府协商确定,在提交渔港建设规划时,将渔港的区域以附图的形式提交审核,并附争议区域协商的协议书。在渔港建设初期,将渔港边界划定,防止今后在管理过程中相互推诿或共管的现象出现。

5 结语

综上所述,我国对于渔港管理制度尚不成熟,对于渔港方面相关的法律法规还不健全,这就需要有关部门结合我国渔港的实际情况,通过科学合理的研究,制定出一套专门的渔港管理法规,从而使我国的渔港管理工作有法可依。

【参考文献】

- [1]张建侨,陈佳庆.我国渔港管理运行现存问题及建议[J].中国渔业经济,2015(3):9-14.
- [2]李延进.新时期加强渔港管理工作的路径探析[J].经济管理(文摘版),2017(1):96.
- [3]王官亮.基于渔港管理法律制度的研究[J].建筑工程技术与设计,2017(9):3270.