

文章编号: 1674-5566(2009)02-0218-04

我国渔业行政管理体制改革的初步研究

闫新刚¹, 黄硕琳²

(1. 上海海洋大学经济管理学院, 上海 201306;

2. 上海海洋大学海洋科学学院, 上海 201306)

摘要: 随着我国渔业的迅猛发展, 我国渔业行政管理体制出现了一些不适当当前渔业发展的问题, 其中包括业务指导权与行政领导权分离加速过度捕捞、渔业管辖权按地域划分破坏整体管理效果、渔政监督管理机构执法力度不足影响执法效率等。为此, 从我国现行渔业行政管理体制造成的主要渔业问题分析入手, 提出建立以海洋、江河、湖泊为基本单元的渔业行政管理体制作为深化我国渔业行政管理体制改革的目標, 并提出通过强化中央对地方的纵向领导, 重新分配权利; 协调横向关系, 促进统一管理; 提高渔政执法队伍的业务能力等方式来实现。

关键词: 管理体制; 基本单元; 渔业行政; 改革

中图分类号: S 937.0 **文献标识码:** A

Preliminary study of China's fishery administrative system reformation

YAN Xin-gang¹, HUANG Shuo-lin²

(1. College of Economics and Management Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China;

2. College of Marine Sciences Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: With the rapid development of China's fishing industry, some problems of China's fishery administrative system unsatisfactory to the current development of the fishing industry have come out, including that the separation of business guidance right from the executive leadership right accelerated over-fishing, the division of the fisheries jurisdiction according to the geographical areas damaged the total management effect and the lack of supervision and management of fishery law enforcement agencies impacted on the efficiency of law enforcement and so on. Firstly, the main fishery issues caused by the current administrative system were analyzed, then proposing the target of deepening China's fishery administrative system reformation with the establishment of China's fishery administrative system with the ocean, river, lake as the basic unit, at last the target was achieved by strengthening the vertical leadership between central and local, redistributing rights, coordinating horizontal relations, promoting the integrated management, and enhancing the operational capacity of fishery law enforcement.

收稿日期: 2008-04-11

基金项目: 上海市教委科研课题一般项目 (06KS024)

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: wynyn208@163.com

通讯作者: 黄硕琳, E-mail: shuang@shou.edu.cn

Key words management system; basic unit fishery administration; reform

改革开放以来,我国渔业经济快速发展,渔业经济形势和渔业发展的内部条件与外部环境均发生了重大变化,对政府渔业管理职能提出了新的要求。为加强和改善渔业管理,各级政府近些年来加大了渔业管理力度,使渔业管理的方式、方法和手段都得到一定的改善。然而,我国政府渔业管理不能适应渔业发展需求的矛盾依然突出。其中的关键问题之一,是长期存在的渔业行政管理体制不顺,政府渔业管理职能缺位、偏离和滞后于管理需求,导致管理效率低下、效果不明显。转变政府渔业管理职能、改革渔业行政管理体制的迫切性已日益突显出来。渔业行政管理体制改革是政治体制改革、经济体制改革和社会管理体制改革的一个重要组成部分,改革现行的渔业行政管理体制是一项复杂的系统工程,即需要国家有关部门方方面面的努力,又必须处理好改革与稳定之间的关系。本文在分析了当前渔业发展状况的基础上对渔业行政管理体制改革方向提出一些观点,希望能为国家有关部门制定有关渔业可持续发展的政策措施时提供一些依据。

1 现行渔业行政管理体制造成的主要渔业问题分析

1.1 业务指导权与行政领导权分离加速过度捕捞

过度捕捞是造成渔业资源衰退的最主要原因,酿成过度捕捞的原因很多,其中现行渔业行政管理体制存在的某些问题是主要原因之一。按照《渔业法》第六、七条和我国渔业监督管理实践,我国渔业监督管理实行“统一领导,分级管理”原则^[1],在此原则下我国各级渔业行政主管部门及其所属渔政监督管理机构的人、财、物等均受同级人民政府行政领导,接受同级人民代表大会监督,而各级渔业行政主管部门仅在业务上受上级渔业行政主管部门指导。当地方利益与中央利益相冲突时,这种结构容易造成地方渔业行政主管部门的渔业管理行为被当地政府干预而选择服从地方利益,致使中央政令不畅。具体表现在:渔政监督管理机构为提高地方经济或谋福利而放松对禁渔期、禁渔区等渔业管理制度的贯彻实施^[2];部分渔政监督管理机构对地方政府做出的一些形如占用渔业水域、阻碍洄游通道等破坏渔业资源的行为无法约束。

1.2 渔业管辖权按地域划分破坏整体管理效果

按照《渔业法》有关规定,在海洋渔业管理方面,中央和地方政府的管辖权是按照海域区分的,各自在管辖范围内行使行政监督管理权。在江河、湖泊等内陆水域的渔业管理方面,按照行政区划由有关县级以上政府渔业行政主管部门监督管理;跨行政区域的由县级以上地方政府协商制定管理办法,或者由上一级政府渔业行政主管部门监督管理。在渔业行政主管部门行政领导归属地方政府的背景下,由于不同地方的经济状况、对渔业重视程度、依赖程度、有关政策措施的制定执行及执法力度等情况的不同,即使在中央与地方利益不冲突的状况下,各地制定的有关政策措施及执法情况都会存有一定差异。因此,这种按行政区域或海域机械分块的渔业管理行为严重违背了渔业管理中所必须遵循的渔业资源统一性、洄游性特征,将渔业资源这一有机整体肢解,使整个水域的渔业资源管理效果会受到某个行政区或海区的管理失误而降低^[3]。

1.3 渔政监督管理机构执法力度不足影响执法效率

经费缺乏是造成渔政监督管理机构执法力度不足的主要原因之一,在现行的渔业行政管理体制下,我国各级渔政监督管理机构多为事业单位。渔政监督执法机构的经费来源基本上可分为全额拨款、差额拨款和自收自支3种,各级渔政监督管理机构中,约65%为全额拨款,15%为差额拨款,20%为自收自支。所有差额拨款单位中,有40%多的单位资金差额大于50%,而县级机构资金差额大于50%的单位超过达50%。自收自支的单位中,60%多为县级机构。全额拨款的许多地方渔业行政执法机构也仅是财政上支付人员的工资^[4]。

这些数据表明我国渔政监督管理机构的业务经费严重不足,经费缺乏使渔政监督管理机构的执法

活动面临两个主要问题:一是一些地方的渔政执法人员由于工资无法落实而缺乏积极性或者有在执法中存在执法不严,徇私舞弊等不良现象^[5]。二是执法装备陈旧落后或者根本没有执法装备,这种现象在内陆渔政监督管理机构中普遍存在,根据有关部门统计数据,1 181个内陆地区渔政监督执法机构中,只有执法车 330辆,大部分陆上执法活动依靠摩托车、自行车等交通工具。这不仅影响执法效率与执法效果,更降低了执法的威严。

2 深化渔业行政管理体制改革的目标及实现方式

2.1 建立以海洋、江河、湖泊为基本单元的渔业行政管理体制

在我国行政体制改革中,中央对地方进行调控的手段正不断被强化,目前海关、工商、税务等比较重要的履行经济管理和市场监管职能部门的中央或省以下机关已实行垂直管理,还有一些部门把垂直管理作为其体制改革的目标。实行垂直管理的部门大多是执法部门,垂直管理的目的是为了破除地方保护主义,实行执法统一。实践证明垂直管理对行政管理部门依法行政,贯彻中央决策等方面确能起到重要作用,但垂直管理也有影响地方政府积极性、破坏地方政府完整性等一些缺点^[6]。

渔业管理部门职能与海关、工商、税务等其他垂直管理部门的职能相比既有共同点也有很大区别。在共同点方面,渔业行政主管部门所属的渔政监督管理机构属于执法机构并履行渔业中的监督执法职能,这一点等同于已实行垂直管理部门中的执法机构。在区别方面,渔业管理比其他部门的管理更复杂、更系统,如渔业可分捕捞渔业与养殖渔业^[7],垂直管理在养殖业和定居物种渔业的管理方面就不适合,因为养殖业的渔业权是明确的,而定居物种渔业的渔业权也基本明确,中央没有必要对这两种渔业实行垂直管理,相反只有分级管理才会增加地方积极性及使地方根据经济发展和资源状况快速调整这两种渔业的养护管理方案。而海洋、江河、湖泊则由于渔业资源的洄游性特征才需要采取垂直管理或者近似垂直管理的方式。正因为如此,本文认为建立起以海洋、江河、湖泊为基本单元的渔业行政管理体制是符合渔业发展规律的,而所谓以海洋、江河、湖泊为基本单元的渔业行政管理体制简单地指就是将跨区域河流、跨区域湖泊及东(南、黄渤海)3个海区作为基本单元,基本单元在内容上包括各跨区域河流、跨区域湖泊及3个海区沿岸各行政区内对其所辖水域直接负责的渔业行政主管部门及其所属的渔政监督管理机构,每个基本单元的渔业管理中既强调中央对该基本单元的垂直领导又注重基本单元的内部统一。

2.2 实现方式

2.2.1 强化纵向领导、重新分配权利

建立以海洋、江河、湖泊为基本单元的渔业行政管理体制,客观上要求中央渔业行政主管部门通过跨区域河流、跨区域湖泊及东(南、黄渤海)3个海区这些基本单元来强化对地方的纵向领导,使中央与地方权利重新分配。在海洋渔业管理方面,各海区渔政渔港监督管理局应委派观察员常驻沿海各行政区渔业行政主管部门,参与该地区的政策措施的制定与执行,且各海区渔政渔港监督管理局必须拥有对该基本单元内各行政区渔业行政主管部门主管任命的的话语权。内陆渔业管理方面,以跨区域江河、跨区域湖泊这些基本单位为基础,成立(江河、湖泊)渔业资源管理委员会,如建立洞庭湖渔业资源管理委员会、黑龙江渔业资源管理委员会等,值得说明的是,尽管目前中央渔业行政主管部门在长江设有长江渔业资源管理委员会,但在目前水域行政区划明确的情况下,中央渔业行政主管部门对长江渔业管理并没有实质性的管辖权,而本文提出设立的委员会较以往的委员会具有实际的纵向领导权,这种权力来源于国家有关部门颁布的强制性规定。委员会主任由中央或(省、自治区、直辖市)级渔业行政主管部门委派,副主任由该江河或湖泊沿岸各行政区渔业行政主管部门主管担当,同时该江河或湖泊沿岸各行政区渔业行政主管部门主管的工资、人事、组织安排等归中央渔业行政主管部门或省(自治区、直辖市)渔业行政主管部门管理。

2.2.2 协调横向关系、促进统一管理

各渔业资源管理委员会及各海区渔政渔港监督管理局根据各辖区的实际情况协调辖区内各行政区渔政监督管理机构之间的关系,做到统一装备标准和标识,统一执法标准与程序,统一机构设置和名称等^[8]。进而达到在各海洋、江河、湖泊基本单元内各行政区渔政监督管理机构工作的统一部署、渔业资源的统一管理。要做到统一管理,还需要各基本单元内各行政区的渔政监督管理机构业务经费稳定,并给其配备较高效的执法装备,避免基本单元内由于某一行政区渔政执法力量薄弱而影响整个区域的执法效果。此外,应将渔政执法人员纳入公务员管理,渔政执法人员要同工商、药监、税务队伍一样以公务员身份履行政府职能,这样不仅是依法行政的需要又有利于加强我国渔政执法队伍建设,并提高渔政执法人员工作积极性创造性^[9]。

2.2.3 提高渔政执法人员的业务能力

海洋、江河、湖泊为基本单元的渔业行政管理体制的贯彻实施的成功,不仅需要有一个有效的制度框架,还需要有高素质的渔政执法人员。当前非法渔业活动复杂多样,渔政执法人员在调查取证及监督执法过程中,需要熟练掌握相关法律法规及拥有使用现代化设备的专业技能,此外,在国家控制渔船数和控制渔船功率数的双控政策下,部分转产转业的渔民不理解,对双控政策有抵触行为,他们需要较高素质的渔政执法人员给他们做思想工作。为此,各级渔业行政主管部门应高度重视提高渔政执法人员的业务能力,一要各级渔业行政主管部门积极与海洋、水产类院校建立合作关系,组织渔政执法人员进行定期培训并进行执法能力考核,提高渔政执法人员的业务能力。二要深入开展文明执法窗口单位创建活动,完善工作制度,提高服务水平^[10]。三要制定科学、实用、统一的培训教材。四要增加对培训中心的投入,充分发挥现有渔政干部培训中心的作用。

3 结束语

建立完善的渔业行政管理体制是实现渔业资源可持续利用的核心。海洋、江河、湖泊为基本单元的渔业行政管理体制不是简单的垂直管理,也不是目前我国渔业监督管理中的“统一领导、分级管理”原则。它是对现有渔业行政管理体制的深化,它是强调遵守渔业资源洄游性、共享性等生物学特性,重新调整中央与地方权利,打破渔业管辖区按行政区域机械划分,保障中央政令畅通,打破地方保护主义的一种新型的渔业行政管理体制。

本文得到上海海洋大学海洋科学学院唐 议老师指导,在此表示感谢!

参考文献:

- [1] 中华人民共和国渔业法 [M]. 北京:中国法制出版社, 2000: 13—14.
- [2] 张建华. 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, 12(5): 19.
- [3] 刘克岚, 黄硕琳. 我国渔业政策与渔业管理问题研究 [J]. 上海水产大学学报, 2000, 9(6): 170—171.
- [4] 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.
- [5] 牛玉山. 关于我国渔业执法体制改革的探讨 [J]. 现代渔业信息, 2004, 19(1): 5—6.
- [6] 龙太江, 李 娜. 垂直管理模式下权力的配置与制约 [J]. 云南行政学院学报, 2007, 9(6): 54—57.
- [7] 夏章英, 颜云榕. 渔业管理 [M]. 北京:海洋出版社, 2008: 2.
- [8] 王诗全, 刘晓静. 当前渔政管理中存在的问题与建议 [J]. 齐鲁渔业, 2002, 19(9): 39—40.
- [9] 黄慧源. 渔政渔港监督管理改革初探 [J]. 现代渔业信息, 1999, 14(4): 17—18.
- [10] 李彦亮. 加强渔业行政执法队伍建设全面提升行政执法能力 [J]. 中国渔业经济, 2006, 16(1): 9—10.