

文章编号: 1004-7271(2004)03-0235-05

# 我国渔业行政执法队伍纳入 国家公务员管理的研究

郭文路<sup>1,2</sup>, 黄硕琳<sup>1</sup>

(1. 上海水产大学渔业发展战略研究中心, 上海 200090; 2. 上海水产大学经贸学院, 上海 200090)

**摘要:**目前我国渔业行政执法队伍已有 3 万多人, 但文化素质整体上偏低, 而且, 我国各级渔业行政执法机构普遍面临经费严重不足和执法装备落后等问题。为从根本上解决这些问题, 我国渔业行政执法队伍应纳入国家公务员管理, 这是渔业管理面临的新形势和新任务以及渔业管理依法行政的需要, 也有利于加强我国的渔政队伍建设, 符合我国有关法律和“依法治国”的战略目标, 而且客观上我国渔政队伍也具备纳入国家公务员管理的条件。结合国家公务员制度的有关规定和渔业行政执法的特点, 提出了我国渔政队伍纳入国家公务员管理的实施方案建议。

**关键词:** 组织管理; 公务员制度; 渔业行政执法; 中国

中图分类号: S937.0 文献标识码: A

## Study on implementing the state official system in Chinese fishery administrative staff to execute laws

GUO Wen-lu<sup>1,2</sup>, HUANG Shuo-lin<sup>1</sup>

(1. *Research Center for fishery development strategy of Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China;*  
2. *College of Economics and Trade, Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China*)

**Abstract:** Now there are about 30 thousand fishery administrative staff to execute laws in China. However, the cultural level of this staff is low in general. Moreover, Chinese fishery administrative institutions to execute laws confront the problems of serious shortage of money and dated equipment. To resolve the above problems, Chinese fishery administrative staff to execute laws should implement the state official system, this is adapted to the new position and task of Chinese fishery management and lawful administration to the fisheries. Of course, it is beneficial to progress of this staff. Furthermore, it is complied with the laws relevant to the fisheries and strategical goal for fathering the state lawfully. Considering the state official system and the particularity of the fishery surveillance and inspection, this paper puts forward some suggestion about the scheme that this staff practise the state official system.

**Key words:** organization management; the state official system; fishery administrative execution of the laws; China

收稿日期: 2004-02-23

基金项目: 农业部专项基金项目—我国渔政队伍纳入国家公务员管理的改革方案研究(科 02-87)

作者简介: 郭文路(1974-)男, 四川眉山人, 在职博士研究生, 主要从事海洋法、渔业管理与政策方面的研究。Tel: 021-65710287;

E-mail: wlguo@shfu.edu.cn

依法行政是依法治国的重要环节<sup>[1]</sup>。依法治渔是我国渔业管理的一项基本方针。虽然我国的渔业行政执法队伍同工商、税务队伍一样,同样是行政执法队伍,履行的是政府的职责,代表着政府的形象,但目前绝大多数渔业行政执法人员没有纳入国家公务员管理,严重影响了渔业行政执法队伍的稳定和渔业的公正执法,也严重影响了该队伍的自身建设和执法水平的提高。因此,研究渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理的必要性与可行性,以及渔业行政执法队伍实施国家公务员制度的政策和程序等具有积极的现实意义,并可为国家有关行政部门的决策提供参考。

## 1 我国渔业行政执法队伍的概况

根据农业部的普查,我国现有渔业行政执法人员近3万人。其中,渔政约占85%、渔监约占9%、船检约占3%、电讯约占1%、其他辅助人员约占2%。

我国现有渔业行政执法人员中,55岁以上的约占6%、46~54岁的约占21%、36~45岁的约占35%、35岁以下的约占38%。可见,渔业行政执法队伍中46岁以下的人员超过总人数的70%,总体上年龄结构比较合理,是一支比较年轻的队伍。

我国渔业行政执法队伍中,本科学历以上(含本科学历)的约占总人数的10%,大专的约占28%、大专以下约占62%。因此,总体上学历层次偏低。

## 2 我国渔业行政执法队伍面临的问题

我国渔业行政执法队伍成立几十年来,对维护正常的渔业生产秩序,保护渔业资源,促进渔业生产的持续快速发展作出了重要贡献。但是,随着我国政治和经济体制改革的不断深入,以及国际渔业管理趋势的发展变化,我国渔业行政执法队伍已难以适应当前国内外渔业管理的新形势和新任务。根据我们对我国沿海和内陆地区的定点调查,并与基层的渔业行政执法人员进行了深入的座谈,了解到我国地方各级渔业行政执法机构目前普遍面临以下问题。

### 2.1 经费严重不足

目前我国各级渔业行政执法机构的经费来源大致可分为全额拨款、差额拨款和自收自支三类。全国地方各级渔业行政执法机构中,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,而没有执法经费和办公经费等。

根据普查,我国现有约470.00万 $\text{km}^2$ 的渔业海域管理面积和38.00万 $\text{km}^2$ 的内陆渔业水域管理面积,而平均每个渔业执法人员的执法经费不足1.00万元,要管理好这么多的渔业水域,显然经费严重不足。在我们的调查中,一些地方渔业行政执法机构反映,其工作的首位是如何使单位生存下来,第二是如何做好资源增殖费的征收工作,最后才是如何执法。有的地方渔业行政执法机构靠借款维持工作;有的地方渔业行政执法人员的工资无着落;有的地方的行政领导甚至将渔业执法部门的收费或罚款看作是当地财政收入的来源,更是加重当地渔业执法部门的经费困难。一些地方的渔业行政执法机构不仅要靠收费和罚款养活自己,还要养活渔业行政管理人员和其他人员。

因此,由于经费困难,导致一些地方的渔业行政执法机构在执法工作中有法不依、执法不严,甚至出现诱导违法;由于经费困难,影响了执法公正和执法效率及国家执法人员的形象;严重影响了广大渔业行政执法人员的工作积极性,同时一些渔业执法装备和设施得不到及时更新与维护,严重影响了渔业行政执法工作的正常开展;渔业行政执法机构增收的资源增殖费,真正用于资源增殖与保护的微乎其微。

### 2.2 渔业行政执法队伍的文化素质整体上偏低

从上文的分析可以看出,大专和大专以下学历的人员构成了我国渔业行政执法队伍的主体,其中大专以下学历的人员占我国渔业行政执法队伍总人数超过60%,其中约15%的人员为初中或初中以下学

历。因此,我国渔业行政执法队伍的文化素质总体上比较低,特别是渔政队伍,中专或中专以下学历的人员超过其总数的60%。我国渔业行政执法队伍的文化素质不可避免地制约着我国渔业行政执法能力和执法水平的提高,也在一定程度上导致渔业行政执法过程中出现各种各样的问题或偏差。

### 2.3 执法装备落后

据调查,我国大部分渔政船都属于“小、旧、杂”的范围,不仅船只规模小,而且不少是由海军退役的军舰或生产渔船改装,船龄都已超过服役年限规定,除少数渔政船能够基本适应200海里专属经济区管理的要求外,绝大多数只能承担近海、沿岸水域的渔政执法任务。作为海洋渔船安全生产重要保障的“近海渔业安全救助通信网”,也由于设备老化、运行经费没有保障而处于“半瘫痪”状态。内陆渔政执法基础设施更是严重不足,不少地方渔政机构在打击水上非法捕捞作业行动中,可以说是处于一种“人追船”的状态。在陆上的执法行动也更多的是利用公共交通或摩托车、自行车等简易的交通工具,1181个内陆地区渔政机构,只有执法车330辆。这种状况严重影响了渔政执法效率和渔政执法的权威。我国是海洋渔业大国,拥有海洋捕捞渔船24万多艘,年捕捞产量1400多万吨,占世界海洋捕捞产量的15%以上,是美国的3.3倍、日本的3.5倍、韩国的8.3倍、俄罗斯的4.5倍。但相对于这些国家,我国的海上渔政管理能力较低。

## 3 我国渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理的依据

### 3.1 渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理是应渔业管理面临的新形势和新任务的需要

随着《联合国海洋法公约》的正式生效和我国专属经济区制度的建立,既标志着我国海洋渔业管理顺应世界潮流,进入了一个新的时代<sup>[2]</sup>,同时,也给我国的渔业管理带来了新的挑战,渔业行政执法管理的任务日益繁重,既要维护国内渔船的生产秩序,保证渔业资源的合理利用,维护渔业的可持续发展,同时,又要承担维护国家海洋权益的职责,实施对外国渔船的管理。中日、中韩渔业协定实施后,每年经我国政府批准进入我国专属经济区作业的外国渔船达3000多艘,作业渔场覆盖从黄、东海到南海的我国管辖海域,渔政部门承担着对这些渔船监督检查职责,防止外国渔船的非法侵渔和违规作业,维护着国家的海洋权益。在南海诸岛周边海域,我国与周边国家存在着领土争议,中越北部湾海域划界渔业协定的执行,南沙海域渔政巡航护渔,宣示我国对南海海域主权权利的存在,和保护渔民生产免遭外国军警舰艇干扰的责任。随着我国远洋渔业的发展,我国政府还要承担起对在公海作业的我国渔船的管理责任。因此,随着新的海洋管理制度的建立,我国渔政执法不仅在管理对象上由原来的我国渔船转向同时管理外国渔船,在管理的空间上也由传统的近海海域,扩大到专属经济区甚至公海海域,而且对渔政管理本身也从素质上、装备上提出了更高、更强的要求。

在内陆水域渔业方面,尤其是大江、大湖和水库等水域因环境污染日趋严重,死鱼案件频繁,滥捕状况突出。对主要经济渔业资源、濒危珍稀水生动物、生物多样性等的保护和管理任务十分艰巨。通过近两年对长江流域春季禁渔的实践,因河流水域广、渔民多而散、破坏性渔具众多,这说明内陆水域渔业必须加强管理。此外,全国尚有八个边缘省、自治区与周边九个邻国的界河和界湖的渔业管理任务。这些渔业管理内容和任务的艰巨性,在某种程度上不亚于海洋渔业。

由此可见,随着国际渔业管理和法律制度的发展,以及我国社会主义市场经济体制的确立与不断完善,我国现有渔业行政执法队伍的管理与执法能力必须加强,不能削弱,否则已难以适应当前国内外渔业生产与管理的新形势,不仅严重影响我国的渔业管理效率和行政执法水平,还直接关系到我国的国际声誉,影响我国海洋权益的维护。

### 3.2 渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理是依法行政的需要

在我们的调查中,一些地方渔业行政执法部门的领导反映,其工作的首位是如何使其部门生存下来,其次才是如何执法;有的地方的渔业行政执法部门靠借款维持工作;有的地方渔业行政执法人员的

工资无着落,有的地方的行政领导还将渔业执法部门的收费看作是当地政府财政收入的来源,更是加重当地渔业执法部门的经费困难。这些必然导致一些地方的渔业行政执法部门在执法工作中有法不依、执法不严,甚至知法犯法、诱导违法。

渔政队伍同我国工商、税务队伍同样是行政执法队伍,代表着政府的形象。执法对象既有本国渔民和渔船,在海洋和边境内陆水域还有周边国家的渔民和渔船。因此,只有将渔政队伍纳入国家公务员管理,才能保证渔业行政执法的规范化和公开、公正,维护国家的声誉,真正做到依法行政,依法兴渔和依法治渔。一定程度上,也有利于渔民的“增收、减负”,落实党中央、国务院关于“三农问题”的方针政策。

### 3.3 渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理有利于加强我国的渔政队伍建设

长期以来,我国地方渔业行政执法机构设置不规范,名称混乱,有设局的、科的、股的、渔政站的,有的地方设渔政大队、支队等等。由此带来的是地方执法机构的人员编制不规范、不落实,执法经费没保障。这些都给渔业行政执法队伍的管理和渔业行政执法工作造成了混乱,严重影响了公正执法。

目前虽然有些地方渔业行政执法部门已参照国家公务员制度实施管理,但有的只是执法人员的工资参照国家公务员,其他各项福利不参照;有的部门又不能象事业单位评聘职称,造成执法人员的职务晋升缓慢、收入低下;有的渔业行政执法人员的生活缺乏保障。这些都直接造成执法队伍的不稳定。

因此,渔政队伍纳入国家公务员管理,有助于从根本上解决地方渔业行政执法机构面临的自身建设不规范、执法经费无保障、人员编制不落实等方面的问题,也才能从一定程度上促进我国渔业行政执法队伍的执法装备建设。

### 3.4 渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理符合国家法律的规定

根据《中华人民共和国渔业法》第6条规定:“国务院渔业行政主管部门主管全国的渔业工作,县级以上地方人民政府渔业行政主管部门主管本区域内的渔业工作。县级以上人民政府渔业行政主管部门可以在重要渔业水域、渔港设渔政监督管理机构。县级以上人民政府渔业行政主管部门及其所属的渔政监督管理机构可以设渔政检查人员。渔政检查人员执行渔业行政主管部门及其所属的渔政监督管理机构交付的任务。”第48条又规定:“本法规定的行政处罚,由县级以上人民政府渔业行政主管部门或者所属的渔政监督管理机构决定。”这些都说明县级及县级以上的渔政监督管理机构属于国家行政执法机构的组成部分。渔政检查人员是执行法律规定的行政监督任务的,理应是国家公务员。

国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》的通知也明确要求:“凡是行政机关内设机构以自己的名义实施行政处罚的,或者法律、法规以外的其他规范性文件授权组织实施行政处罚的,或者没有法律、法规、规章依据,行政机关自行委托组织实施行政处罚的,都要尽快予以纠正。执行机构必须符合法定条件。”这些都一再说明国家有关法律已明确了渔业行政执法机构的行政主体地位。

### 3.5 渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理顺应了“依法治国”的战略目标

具体到渔业行业,要切实贯彻“依法治国、依法行政”的要求,就是要解决渔业行政执法中长期存在的保护主义、有法不依、执法不严等难点问题,做到执法的公开、公正与公平;而要从根本上解决这些问题,就必须落实渔业行政执法队伍人员编制,保障其所需经费,即落实渔业行政执法队伍的“行政主体”地位,把渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理。

### 3.6 我国渔业行政执法队伍整体上具备纳入国家公务员管理的客观条件

根据《中华人民共和国渔业法》和《中华人民共和国行政处罚法》,各级渔业行政执法机构是我国法定的渔业行政执法机构,代表国家履行渔业行政执法职责,符合我国实施国家公务员管理的要求。从上文的分析可知,我国渔业行政执法队伍整体上是一支比较年轻的队伍,近85%的人员具有高中或中专以上学历(含高中或中专学历),并且有超过半数的人员具有技术职称,只要适当加强培训,总体上可以达到实施国家公务员管理的要求。因此,我国渔政队伍已基本具备了纳入国家公务员管理的客观条件。此外,通过纳入国家公务员管理,也将促进我国渔业行政执法队伍实现年轻化、知识化、专业化和精干、高效的建设目标。

## 4 我国渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理的实施方案

### 4.1 基本原则

根据国家公务员制度的有关规定和渔业行政执法队伍的实际情况,渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理应遵循以下基本原则:

(1)应按照《暂行条例》和《实施方案》等有关法规的规定,并兼顾渔业行政执法的特点和我国渔政机构的现状,对一些特殊情况应特殊对待;(2)在纳入国家公务员管理时,应保证各渔业行政执法机构工作的连续性和稳定性,避免因机构、人事改革引起人员、岗位的混乱或工作的连续性和稳定性受到破坏;(3)在人员录用和职务任免上,应严格按照国家的有关规定,按照公开、平等、竞争、择优、德才兼备、因事择人的原则进行;(4)现有人员的过渡工作应遵循“严格、公开、稳妥”原则,严格掌握过渡范围和标准,严格按过渡的条件、方法和程序操作,过渡的条件、标准和工作环节向过渡人员公开,向社会公开,自觉接受监督,精心组织,稳妥过渡,妥善处理过渡中遇到的各种问题。通过过渡,达到调整人员结构,提高人员素质,建立一支优化、精干、高效、廉洁,具有生机与活力的渔政执法队伍的目的。

### 4.2 实施方案

根据国家公务员制度的有关规定和我国渔政队伍的现状,渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理可按以下方案实施:

(1)渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理的范围是县级以上(包括县级)各级渔政、渔监和船检机构中除工勤人员以外的工作人员;

(2)各级渔业行政执法机构新聘人员应完全按照《暂行条例》及其他法规的规定录用。报考条件依照《国家公务员录用暂行规定》,但渔业行政执法机构所在省(直辖市)规定的公务员报考条件高于以上要求的,按该省(直辖市)的规定实行。此外,报考渔业行政执法机构公务员还应符合渔政、渔监、船检、电讯等不同业务的专业要求。

(3)已经纳入国家公务员的渔业行政执法机构的现有人员,原则上其公务员身份不变,但应按《暂行条例》和《实施方案》所规定的条件进行资格审核、认定,符合条件的,继续任用;不符合条件的,进行组织培训,经培训后达到要求的,继续任用。

(4)尚未纳入国家公务员的渔业行政执法机构现有人员,可按照以下办法实施:①具有中专或高中以上学历的人员,按《暂行条例》、《实施方案》或省(直辖市)的有关规定,进行公务员资格考评,合格的转为公务员;②全国渔业行政执法队伍中,初中和初中以下学历的人员所占比例相对较大,为保持渔业行政执法队伍的相对稳定性和渔业行政执法工作的连续性,可将这些人员中在本职岗位上成绩显著、业务技能熟练的,经本人申请,由所在渔业行政执法机构批准后参加培训,培训后符合条件的,按《暂行条例》的规定,进行公务员资格考评,合格的转为公务员。年满50周岁,原则上应在原岗位继续留用,编制纳入公务员,或编制虽不纳入公务员,但薪资及其他有关待遇参照公务员标准对待;③文化程度在初中以下的人员,不宜纳入公务员,应辞退或作为工勤人员留用。据普查,全国渔业行政执法队伍中初中以下文化程度的只有322人,占总人数的1.1%,所占比例很小,辞退或作为工勤人员一般不会影响现有队伍的稳定和工作的连续性;④渔政船上的职务船员,不符合第①、②款所指情况的,在原岗位继续留用,编制上不纳入公务员,薪资及其他待遇参照公务员标准对待;⑤各级地方人民政府对现有工作人员转为国家公务员的办法另有规定,要求高于上述①-④项所列情况的,按当地政府的要求和办法实施。

### 参考文献:

[1] 彭晓华. 关于我国渔业行政执法体制建设的思考[J]. 中国渔业经济, 2003, 2(8): 8-11.

[2] 郭文路, 黄硕琳. 控制我国海洋捕捞强度所面临的问题与对策探讨[J]. 上海水产大学学报, 2001, 10(2): 132-139.