

石 峰,秦志强. 新形势下我国渔业权制度研究[J]. 江苏农业科学,2013,41(8):409-412.

新形势下我国渔业权制度研究

石 峰,秦志强

(上海大学法学院,上海 200444)

摘要:渔业是农业的重要组成部分,而渔业权制度对渔业的持续健康发展具有重要的保障作用。本研究从物权的视角出发,立足于我国渔业权概念界定和本质属性的探讨,分析了渔业养殖权和渔业捕捞权包含的主要内容及渔业权从设立、变更到消灭的过程。从立法角度,剖析了我国现行的渔业权制度的不足。最后,在借鉴国外渔业权制度经验的基础上,结合渔业权存在的问题,对我国渔业权制度发展的对策进行了探索。

关键词:渔业权;物权法;养殖权和捕捞权;立法建议

中图分类号:F326.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2013)08-0409-03

渔业是大农业的重要组成部分,在促进我国农业经济发展方面具有举足轻重的作用。改革开放 30 多年来,我国的渔业发展取得了巨大的成就。2011 年渔业产值 7 883.97 亿元,实现增加值 4 420.76 亿元;全国渔民人均纯收入 10 011.65 元,比上年增长 11.70%;全国水产品总产量 5 603.21 万 t,比上年增长 4.28%^[1]。然而,渔业迅速发展的同时,也产生了一些诸如“渔业纠纷和渔业污染”等社会矛盾和环境问题,究其深层次的原因,笔者认为与我国现行的渔业权制度息息相关。“十二五”时期是我国全面建成小康社会的关键时期,也是加快现代渔业法制度建设的战略机遇期^[2],2007 年 10 月 1 日《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)颁布实施以来,渔业权制度问题成为各界十分关注的热门议题。新形势下,面对民法对渔业权的接纳,渔业权制度有了进一步研究的必要。以《物权法》颁布实施为契机研究渔业权制度,对于在新的渔业法中重新构造现行的渔业权制度有着重要的理论和现实意义。本研究就渔业权制度的相关问题进行探讨,以引得立法和行政部门的重视。

1 渔业权的概念

1.1 渔业权的界定与性质

1.1.1 概念 渔业权的概念有广义和狭义之分。从狭义上讲,渔业仅指捕捞和养殖水生动物植物的生产事业,在中国台湾,狭义的渔业权较为具体,包括定置渔业权、区划渔业权和专用渔业权 3 种。从广义上讲,“渔业”不仅包括养殖业和捕捞业,还包括特定渔业权、入渔权、娱乐渔业权等等^[3-4]。在我国因《物权法》未规定入渔权和特定渔业权等内容,仅在第一百二十三条中明确规定了“从事养殖和捕捞的权利”。鉴于此,本研究采用狭义上的渔业概念对我国的渔业权问题进行探讨。据此理解,笔者认为,渔业权是指渔民或者其他通过

特许的单位或个人按照有关的法律法规,使用水域、滩涂从事养殖和捕捞的权利,可分为养殖权和捕捞权。

1.1.2 属性特征 用益物权是对他人所有的物,在一定范围内进行使用、收益的他物权,在《物权法》中,养殖权和捕捞权首次以民事基本法的形式被确认为用益物权。根据这个规定,渔业权还可理解为:是一种在他人水域且排斥他人不法干涉的情况下,使用水域并获得水生植物所有权的权利。它的实施标志着渔业法律体系的进一步丰富和完善。渔业权属于用益物权范畴,但与财产所有权、担保物权相比较,除了具有一般物权的性质,同时又表现出独自的法律属性。其特征如图 1 所示。

首先,表现在养殖权和捕捞权是排他的、独占的,其使用具有较强的竞争性^[5]。其次,渔业权具有追及特性,即水域被侵占或者渔业权行使遭受妨害时,渔业权人有请求中止侵占返还水域,或除去妨害或是请求预防妨害的请求权。再次,渔业权具有优先性,当它和水权同时存在于同一水域,虽然水权是渔业权产生的母权,但在租赁权、取得所捕捞水生动物所有权及鱼、虾、蟹、贝幼苗重点产区引水、用水时等用益物权方面,渔业权具有优先性^[6-7]。最后,渔业权具有受保护性,渔业活动的特点决定了权利人需要长期稳定地占有一定水域投资,并获取稳定收益的保护,而《物权法》的颁布实施使得这一特性更加明显。

2 渔业权内容

从法律的视角考察渔业养殖和渔业捕捞活动,二者包括的基本内容如表 1 所示。

2.1 渔业养殖权

渔业养殖权表现为享有权利的主体有权依法为一定行为,并要求他人做出相应的行为或不作为,在必要时,有权请求国家机关通过强制力协助其实现合法权益。渔业养殖使用的水域、滩涂具有排他性和专有性,表 1 中养殖权的前两种权利在民法上都属于用益物权。当然,在享有权利的同时,渔业养殖权享有人还附有法定的义务,如水产品质量要安全达标、遵守买卖合同及相关的法律规定等。

2.2 渔业捕捞权

渔业捕捞权是公民或者法人依照法律规定在一定水域享

收稿日期:2013-01-31

基金项目:中国法学会渔业养殖权项目(编号:CLS2012D139)。

作者简介:石 峰(1956—),男,上海人,副教授,从事民商法等相关研究。E-mail:feng174@163.com。

通信作者:秦志强,硕士研究生,研究方向为物权、渔业养殖权。

E-mail:qinzhiquang05@163.com。

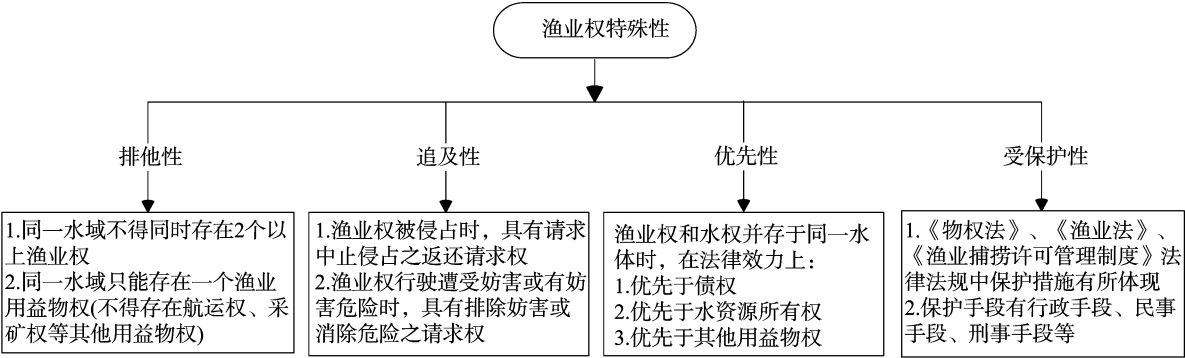


图1 渔业权用益物权的属性特征

表 1 养殖权和捕捞权基本内容

养殖权	①占有一定水域并养殖水生动植物的权利	②所依附水体的使用权利	③保持水生动植物生存生长存续状态的权利	④收获养殖产品,获取经济利益的权利	⑤国家依法征收、征用,得到经济补偿的权利
捕捞权	①依法自由收获野生水生生物,从中获得经济利益的权利	②保有渔业捕捞权一定时限的权利	③非法定原因造成渔业捕捞权受限制、损害时,得到补偿的权利	④保持该水域水生动植物所有权存续状态的权利	—

有的获取经济利益的权力,它包括采集、捕捞、收获野生或养殖水生生物等权利。渔业捕捞权也具有排他性和专有性,但与养殖权不同的是,它受到的限制条件及承担的义务更多。

2.3 渔业权取得、转让和消灭

《物权法》的实施使得我国渔业权取得、变更转让及消灭

方式等方面发生了变化。根据现行法律及《物权法》的新规定,我国渔业权中养殖权和捕捞权因两者的性质、权能、内容不同,其取得、转让和消灭方式也不同。其流转过程如表 2 所示。

表 2 我国渔业权取得、转让和消灭方式

项目	取得	转让	消灭
养殖权	①特许取得;②承包取得	有些地方允许转让、继承和买卖,一般不允许买卖、出租及转让	承包期限届满、因违法利用或被征收、征用
捕捞权	①特许取得;②自由取得	不得买卖、出租和其他形式转让,不得涂改、伪造,但可以随着捕捞渔船转让而转移	许可期限届满、违法行使、渔船买卖或渔民转产、转业等

值得提出的是,我国现行的《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)第二十三条第三款规定,捕捞许可证不得买卖、出租和以其他形式转让,不得涂改、伪造、变造,否则,没收违法所得,吊销捕捞许可证,可以并处 10 000 元以下的罚款;且在第四十三条规定,伪造、变造、买卖捕捞许可证,构成犯罪的,依法追究刑事责任。就其字面含义看,《渔业法》否定了捕捞权的让与性。

3 我国渔业权制度的不足

3.1 渔业资源权属关系不够明晰

渔业权是渔民基于传统民生手段应该享有的权利,作为渔民获取维持其必需生活资料的方式,渔业生产活动理应受到法律保护。但在《物权法》颁布以前,渔业权这项权利并没有明文规定,渔民这个渔业权上的主体规定更是无从谈起^[8]。这些状况使人们漠视了渔业权作为物权的特性,导致对渔业资源的开发利用主要依靠行政管理来实现,结果往往造成在实践中与养殖水域、滩涂相临近的渔业区属于该行政区所有的误区,进而造成渔业资源被擅自征用、出租、转让及实行掠夺式过度开发,这种管理模式必然侵犯渔民的利益。《物权法》颁布之后,仍然没有具体确立渔民作为渔业权的主体,渔业权的取得方式不明确、不具体,渔业资源权属关系模

糊的状况一定程度上阻碍了《渔业法》的有效实施和执法管理,制约了渔业产业的发展。

3.2 渔业权取得制度存在立法缺陷

作为物权,渔业权理应具有原始取得和继受取得两种取得方式。其中,许可取得是原始取得的表现常态,转让合同取得则是继受取得的典型形式。但渔业权与典型的物权不同之处在于,一般情况下,它不能依法律行为、时效、先占等物权通常取得的方式而取得,现实中的实际情况是,由于渔业权关系到渔业者合法权益的保护,仅靠行政法上的许可取得方式是远远不够的;而没有规定合同转让取得权意味着对其行政许可属确权行为是渔业权的效力根据,此情形下,其取得方式只能是行政许可。这往往会造成在渔业权的取得制度中,因没有继受取得的方式而减少了渔业准入的途径,最终会导致渔业权无法转让,不利于渔业的可持续发展和渔区的社会稳定。

3.3 渔业权流转上存在着不足

本着“限制渔业权的自由流转”的宗旨,日本、韩国及我国台湾地区对渔业权在立法上都有明确的界定,在特殊的情况下,经过主管机关审批之后的渔业权才可以流转,体现了物权法重视保障财产关系的稳妥性^[9-10]。英法美等国家在渔业权立法问题上特别灵活^[11],虽然没有明显地显现渔业权的概念,但作为优化渔业资源配置重要手段的个体可转让配额

制度,却赋予了渔民之间将所拥有的配额进行自由有偿流转的权利,它促进了渔业资源流向生产力较高的渔民,极大地提高了渔业资源使用效率。

相比之下,我国《渔业法》设立的捕捞许可证制度等制度并没有达到当初保护渔业资源和保障渔民权利的立法目的。首先,《物权法》和《渔业法》没有合理地区分养殖权和捕捞权的法律属性。养殖权属于普通用益物权,而捕捞权则属于特许用益物权,在《渔业法》第十一条第一款、第二十三条第一和第二款以及《物权法》第一百二十三条的规定中可以看出,我国的现行法主要还是通过行政许可赋予了特定主体从事捕捞的权利,且规定渔民可以由行政确认取得从事渔业养殖的权利,但却缺乏具体区分两者的法律属性的内容表述,也没有明确地规定这两项权利的渔业权地位。其次,由《物权法》可知,养殖权和捕捞权作为用益物权,应该具有用益物权的一般特征,但《物权法》对于渔业权的流转制度问题却并未涉及,且现行的《渔业法》明确规定不允许捕捞许可证买卖、出租和转让,这必然导致两者之间出现矛盾。最后,我国渔业权立法不健全带来了一系列问题,如许可证制度及捕捞限额制度比较混乱,阻碍了渔业资源流向生产力较高的渔民等^[12]。

3.4 对渔民权利保护不足

《物权法》第四条规定:“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。”但对于由此产生的补偿,其补偿标准也应有所区别。虽然我国《物权法》从基本民事法律角度明确了对渔民使用水域、滩涂权益的保护,但《物权法》对有关水域滩涂养殖权的规定较笼统,缺乏配套法规以指导渔民维权和国家渔业管理。《物权法》第四十二条第二款虽然对于土地征用补偿作了详细具体的规定,但对渔民渔业权益的保护力度却凸显不足,对渔民权利受损失没有救济手段、没有具体规定补偿或赔偿内容及标准。渔民广义上虽然被当作农民,但与以土地为生的农民相比,实际上无法享受和农民同样的权利。与农民相比,渔民没有土地,水域使用权十分脆弱,加之缺乏其他劳动技能,其权益极易受到侵害。其权利的享有以及保护,长期以来,并没有引起立法者、执法者和公众的注意^[13]。

4 渔业权制度完善的立法建议

4.1 明晰渔业资源权属关系,多途径实现产权化管理

建立有效的渔业资源产权制度、明晰渔业资源的权利归属是解决现今渔业资源过度使用及渔业发展过程中两极分化的基本手段。首先,可以借鉴我国农业土地承包责任制的做法,做到渔业所有权和渔业经营权两权分离的改革设计。其次,根据我国渔业生产及经营方式的多样化形式,试点实行多种途径和方式的渔业资源产权化模式,达到全面实现渔业资源的产权化管理。最后,确立渔业权利的主体和客体,维护渔民权益^[14]。

4.2 加强渔业立法建设,完善渔业权转让制度

至今我国《渔业法》整体实施已 20 多年,制定的各类渔业法律法规等规范性文件 600 多件,渔业法律体系框架基本形成,但渔业立法尚存不足,一些基本制度缺失,重要制度有待完善。针对渔业权流转问题,应参照国外及国内发达地区渔业权制度等立法制度经验,如流转和可配额转让等方式,兼

顾保护渔业资源环境和最大利用提高其效率两个目标,建立良好的激励和督促机制^[12]。首先,明确渔业权的可转让性,设立渔业权流转的条件,确立流转合法的方式,有条件地允许渔业权流转。在建立渔业权流转制度时,尤其要把它作为一种民事权利来补充完善,促进有能力的渔民自由选择扩大渔业生产规模或转业,最大程度发挥经济效益。其次,建立渔业权转让登记制度,通过明确界定市场调节与政府监管的关系协调好政府行政监管职能,规范渔业权流转的具体形式,规定渔业权流转的具体操作步骤,通过各种形式满足市场经济条件下人们各种交易需求^[15]。

4.3 健全渔业权取得制度,推进渔业权视为物权的进程

首先,设立渔业工会,实现政企分开,使国家渔业管理权和渔业所有权分开,通过国家对渔业工会监管和许可,将渔业权中的养殖权和捕捞权通过多种合理途径转让给渔业经营者,增加渔业权的获取途径。其次,引入合同制度取代渔业权取得的唯一途径的行政许可制度。运用市场机制配置渔业资源,实现一定条件下渔业权自由转让。最后,逐步建立健全发放登记、公示制度和档案制度等渔业权取得的登记制度。

渔业权的物权性决定了它在变动时应遵循物权变动的相关原则规定。一般情况下,渔业权人取得渔业权之后都需要向相关部门(具有公信力的登记机关)办理登记手续,这样做的目的是以法律形式规定其成为真正的权利人;反之,权利人的地位则被公认为没有产生,由此实现对渔业权人保护。但从法律效果上来说,结合我国渔业发展的阶段及实际问题,即使公示的权利状态实际上并不存在,法律上也应当认为这种权利状态是存在的。

4.4 建立对渔民的保护制度,设立补偿机制

借鉴农村集体所有土地征用补偿制度和国外养殖权征用补偿的成功经验,在尊重市场经济客观规律的前提下,建立渔业水域滩涂养殖权征用补偿机制。补偿的标准是补偿的核心内容,直接关系到被补偿的效果、渔民的经济承受能力以及渔民的生活状况^[16]。要以法律法规的形式和要求,采取土地置换、货币补偿、就业安置等货币补偿和实物补偿方式,适当提高渔业水域滩涂养殖权征用的补偿标准和养殖设施及产品的赔偿标准。严格坚持合法原则,规范政府征用权力,对渔业法律法规配套和细化,抓紧制定、完善占用侵害渔民养殖水域滩涂的补偿机制。严格执行国家的法律法规和程序,对依靠渔业水域滩涂保障的传统渔村,要听取大多数渔民意见并达成一致。对于引发的纠纷,要借鉴国际惯例,建立专业的仲裁调解机构,合理调处和裁决征用纠纷。

参考文献:

- [1] 2011 年全国渔业经济统计公报[EB/OL]. (2012-04-12)[2013-01-04]. <http://www.cofeed.com/fishmeal/1204835176.html>.
- [2] 农业部渔业局. 全国渔业发展第十二个五年规划[EB/OL]. (2011-10-17)[2013-01-04]. http://www.moa.gov.cn/zwllm/ghjh/201110/t20111017_2357716.htm.
- [3] 胡笑波. 渔业经济学[M]. 北京:中国农业出版社,1995:310-313.
- [4] 清光照夫. 水产经济学[M]. 北京:海洋出版社,1996:1-5.
- [5] 乔怡丹. 从物权法看我国现行的渔业权制度[J]. 齐鲁渔业, 2008,25(7):54-55.

罗兵前,刘 钦,张 锋,等. 建设江苏农业科技创新联盟的对策探讨[J]. 江苏农业科学,2013,41(8):412-414.

建设江苏农业科技创新联盟的对策探讨

罗兵前,刘 钦,张 锋,孙洪武

(江苏省农业科学院,江苏南京 210014)

摘要:农业科技创新联盟是农业科研机构和企业围绕重大项目攻关而组成的资源共用、成果共享的协同创新共同体。它是凝聚全省农业科技资源的重要举措,是适应科技发展趋势的迫切要求,也是率先实现农业现代化的必然选择。本文在简要介绍江苏农业科技创新联盟的重要性和组织体系的同时,提出江苏农业科技创新联盟的发展需要发挥政府的调控作用,激发农业科研单位的创新活力,加大对农业科技的财政支持力度,重视新型农业经营主体的重要地位。

关键词:农业科技创新联盟;农业科研单位;农业经营主体;对策

中图分类号: G311 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)08-0412-03

党的十八大提出,要坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,加快发展现代农业,增强农业综合生产能力,确保国家粮食安全和重要农产品有效供给。农业科技是第一生产力,科技创新是第一驱动力。现阶段,保持农业持续增长、农民持续增收、农村持续发展的关键在农业科技^[1]。江苏是农业科技大省,科教资源丰富,农业科技进步贡献率2012年达到62.3%,居全国第一^[2]。加快推进农业现代化建设,必须打破部门、区域、学科界限,有效整合科技资源,建立和完善农业科技创新体系,提高农业科技自主创新能力^[3-7]。《江苏省国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》明确提出,组建农业科技创新联盟,加快农业科技创新和产业化技术开发,加快农业科技成果转化应用。

1 建设农业科技创新联盟的重要性

1.1 建设农业科技创新联盟是凝聚全省农业科技资源的重要举措

江苏省农业科技资源丰富,创新水平位居全国前列。拥

有农业科研机构45个,占全国总数的4.3%;农业科技人员3996人,占全国4.8%^[8]。其中,江苏省农业科学院是全省最大的农业科研机构,拥有13个专业研究所和10个农区所,现有在职人员2339人,其中科技人员1154人。除了省农科院系统以外,在县市还分布着一批基层农业科研机构。2010年,江苏有规模以上农业龙头企业4930家,其中国家级龙头企业43家、省级龙头企业300家,农业企业在科技创新中的作用正在逐步得到强化^[9]。从江苏科技资源分布和科技支撑区域现代农业发展能力建设现状看,我省农业科技大协作、大联合机制尚未形成,亟须创新农业科技资源组织方式,组建农业科技创新联盟,提升科技创新和服务产业能力。

1.2 建设农业科技创新联盟是适应科技发展趋势的迫切要求

发达国家在农业科技产业化过程中,始终大力支持产学研一体化,通过各单位的通力联合协作加速农业科技创新进程。美国农业教育、科研和推广三者结合的纽带在农学院,即由农学院统管各州的农业教育、科研和推广业务,形成农业教育、科研和推广“三位一体”的体系。以色列农业科技创新体系组织机构主要由政府所属的国立大学、研究机构、农业企业和一个专门的科技推广服务中心组成。荷兰政府以农民为核心,将农业技术研发、推广和教育协同发展,形成一个互推农业科技创新的三角架构,从而建立起全国性的农业科技创新

收稿日期:2013-05-16

基金项目:江苏省农业科技自主创新资金[编号:CX(11)304]。

作者简介:罗兵前(1976—),男,江苏宿迁人,副研究员,研究方向为农业技术经济。Tel:(025)84390014;E-mail:lbq@jaas.ac.cn。

[6]唐忠辉. 水权类型化与水权优先权[J]. 行政与法,2009(6):105-107.

[7]崔建远. 无权效力的一般理论[J]. 法学杂志,2003,24(4):16-17.

[8]胡增祥,薛桂芳. 论中国渔业立法与渔业权制度[J]. 海洋开发与管理,2003,20(1):42-46.

[9]Chen C L. Unfinished business: Taiwan's experience with rights-based coastal fisheries management[J]. Marine Policy,2012,36(5):955-962.

[10]Yagi N,Michael L C,Anderson L G,et al. Applicability of individual transferable quotas (ITQs) in Japanese fisheries: a comparison of rights-based fisheries management in Iceland, Japan, and United States[J]. Marine Policy,2012,36(1):241-245.

[11]Steffen H,Markus S. Flexible management of fishing rights and a sustainable fisheries industry in Europe[J]. Marine Policy,2006,30(6):712-720.

[12]马洁蓉,任大鹏. 我国渔业权流转立法问题研究[J]. 社会科学论坛,2008(22):59-63.

[13]唐建业,石桂华. 上海市养殖渔民权益保护对策分析[J]. 上海水产大学学报,2008,17(5):610-615.

[14]刘舜斌. 我国渔业资源产权化管理的理论探讨[J]. 农业经济问题,2009(3):93-98.

[15]岑 赫,沈雪达,杨正勇. 纠正制度失灵实现我国渔业的可持续发展[J]. 广东农业科学,2004(6):13-15.

[16]鲍 谦,黄硕琳. 渔业水域滩涂占用补偿安置模式初探[J]. 江苏农业科学,2012,40(10):377-381.