

山东省海水养殖业转型升级的财政政策取向^{*}

何 晶，杨 林

(中国海洋大学经济学院 青岛 266100)

摘 要：公共经济学认为财政政策在推进海水养殖业转型升级方面具有不可推卸的责任。针对山东海水养殖业目前存在种质退化、养殖灾害频现、基础设施功能脆弱、科学研究与科技推广滞后、产业风险保障机制缺失等制约因素，加强财政政策的助推作用成为当前山东省推进海水养殖业转型升级的正确选择。

关 键 词：海水养殖业；养殖模式；财政政策；财政投入

海水养殖业的发展是缓解海洋渔业资源紧张、带动水产品加工升级和提高渔业产值的关键。近年来，海水养殖业是沿海省市发展快速的产业之一，黄蓝两大战略的实施，为山东海洋经济产业，包括海水养殖业，指出了一条调结构、转方式的产业发展道路，对海水养殖业的转型升级起到促进作用。同时，在海陆联动发展沿海经济的形势下，沿岸水产养殖业出现用地、用水和环境污染等诸多挑战，同时养殖产品自身种质退化、病害灾难频发等。现如今，山东省海水养殖业应借全国发展海洋经济之势，响应山东半岛蓝色经济区发展的号召，在财税政策支持下稳步推进转型升级的步伐，延续“世界养殖看中国，中国养殖看山东”。

1 财政政策支持海水养殖业发展的理论依据

在市场经济条件下，配置社会资源的主体是市场，然而市场在失灵时，就需要政府起补充作用。根据公共财政理论，财政要在市场充分发挥资源配置基础性作用的同时，从社会经济的长远利益和社会公共需要出发，通过提供公共物品、纠正外部性等方式，实现社会的健康稳定发展。海水养殖业作为发展海洋经济中的一环，由于产业自身具有的渔业弱质性和基础性地位，使得市场机制在该领域内难以实现“帕累托最优”，特别是在产业相关基础设

施建设、技术与研究与推广、环境保护等公共物品的提供方面容易出现“市场失灵”。

1.1 公共物品

萨缪尔森于 1954 年在《公共支出的纯理论》中给“公共物品”下了定义。他认为，公共物品是一个人的消费不会减少他人消费的物品^[1]。也就是说公共物品是具有非排他性和非竞争性的。随后，一些经济学家对公共物品又提出了效用的不可分割性和消费的不可抗拒性这两个特征。由于这些特征，使得以市场方式配置公共物品容易出现“免费搭便车者”和“公地悲剧”现象，进而达不到帕累托效率的最佳水平。林达尔均衡也表明公共物品的需求者不可能根据自己的需求量，提供所需要的货币资金，即相对于有限的资金供应，公共物品必然是供给不足的。也就是说，私人部门是无法充分有效地提供公共物品的。这就要求公共部门在公共物品存在的领域担任主要领导者，解决私人部门提供公共物品数量不足的问题，如对于海域环境保护这种公共物品的提供，政府有责任充当制度供给者和环境营造者。

1.2 外部性

外部性是指某个经济主体的行为对他人产生的利益或成本影响，表现在边际私人成本和边际社会成本、边际私人收益和边际社会收益的不对等^[2]。外部性扭曲了市场主体成本与收益之间的

^{*} 基金项目：教育部社科研究项目（12YJA790168）的阶段性成果之一。

关系,这将会导致市场无效率甚至失灵。且若负外部性得不到有效的遏制,市场经济环境也会进一步恶化,阻碍经济的持续发展。依据公共财政理论,政府对于外部性的矫正一般是通过征税或罚款、财政补贴等财政工具的方式。

1.3 风险和不确定性

风险和不确定性是由于信息的不对称而造成的。奈特在其博士论文中阐述了二者的关系,即“风险”是可度量的“不确定性”,而“不确定性”是不可度量的“风险”,并且提出了解决不确定性的措施,其中一个为集中化,保险就是这种形式的代表。对于渔业养殖的风险主要是指一些自然灾害,具有不确定性、损失巨大、风险难以分散等特点,这也导致关于海水养殖的保险具有高风险,鲜有保险公司涉足这一领域。在市场不能自发消除这些风险和不确定性的情况下,就需要政府部门来弥补失灵,抵消风险带来的损失。政策性渔业保险可以恰到好处地弥补这一缺陷,它具有公共物品的属性,使政府有义务承担一部分社会成本,通过财税政策扶持渔业保险业,通过补贴等形式保证养殖业投资收益的稳定性。

政府部门对海水养殖业发展的财政政策,除了调整资源的合理配置,弥补市场失灵外,还能保护海水养殖户的利益,保障他们的收入水平,促进养殖业上下游产业的衔接,保证海洋各个产业的均衡、稳定发展。

2 山东省海水养殖业发展概况

目前,山东省养殖业由粗养向精养发展,实施“生态、高效、品牌”的发展理念;沿海各市着重培育其主导养殖产品,推动了全省养殖业的发展,对虾、扇贝、贻贝、杂色蛤、牡蛎、毛蚶、鲍鱼、海参等品种已成为山东省十大优势主导产业;海水养殖服务体系不断健全完善,形成了育苗、饲料、病害防治、冷藏加工等社会化服务体系。山东海水养殖业在渔业发展结构、方式转变的背景下,逐步摸索出自己的养殖路线,形成产业优势。

2.1 海水养殖结构逐步优化,养殖规模不断扩大

自山东渔业生产结构由“捕捞型”转向

“农牧型”,海水养殖业得到快速发展。近几年,沿海工业化和城市化进程加快,养殖用海面积在缩小,为提高集约用海水平,山东沿海各市不断探索海水养殖集约化模式,并大力推广浅海筏式养殖、网箱养殖、海底增殖及海水工厂化养殖等模式,养殖规模大幅提高,2010年养殖总产值为419.19万元,占山东省渔业产值的46.48%。2006年年底的多宝鱼事件使山东养殖业的产量和面积受到一些影响,但随着养殖技术和质量把关,养殖产量又恢复逐年上升的趋势。2010年,山东省海水养殖产量达396.26万t,比2009年增长14.83万t。

2.2 转变养殖理念,从“普通养殖”转型为“名优养殖”

山东渔业转变发展观念,采取集约式海水健康养殖路线,走精养、高产之路,组织实施“无公害水产品行动计划”,推广、普及标准化和无公害养殖技术操作规范和标准,促进了水产品质量的提高。各市秉承可持续发展、发挥区域优势的原则,合理规划海水健康养殖,申请投资建设标准化养殖示范基地和优质水产品生产基地。截至目前,省级健康养殖示范场已达到200处,其中国家级健康养殖示范区达到133处、面积6.78万hm²,位居全国前列。海水养殖产品质量的保障,让各地因地制宜地调整渔业生产结构,扩大各地区主导养殖产品的生产规模,培养出名优产品,并且在一定程度上打破了水产品国际出口中的贸易壁垒,总体上提高了产业竞争力。

2.3 科技支撑养殖业能力增强,养殖品种实现多样化

山东省海水养殖科研整体发展良好,科研质量稳步提高。依靠科技进步,山东省科研工作者成功培育养殖了海湾扇贝、凡纳滨对虾、英国大菱鲆等多个世界养殖优良品种;利用分子水平的基因转移、多倍体诱导、性别控制、细胞克隆等现代化技术培育出了三倍体牡蛎、全雌性对虾、转基因海带等10个海水养殖品种,使我国海水养殖业进入现代生物技术的新阶段;“日本真海带”“长叶海带”的成功繁育

及推广养殖，为山东省海藻养殖增添了新品种、为海藻遗传育种提供了新的种质资源；一些从事海产品经营的企业与高校、科研院所联手，攻克鲍参混养、对虾育苗高产技术及疾病防治技术等，促进了海水养殖业持续健康发展。

2.4 保护水产种质初见成效，从根源维持养殖业的健康发展

高品质的优质苗种是规模化、集约化养殖生产的基础，同时也是养殖水产品质量安全的源头。要实现海水增养殖业由数量型向质量型的转变，必须在依托科技进步的基础上，实现苗种的良种繁育。近年来，山东省实施水产种质资源保护区制度，先后建立了 24 个国家级、37 个省级水产种质资源保护区，保护天然水产优良物种 50 多种。通过保护区建立、原良种繁育技术研发、原良种场建设和苗种标准化生产等一系列措施，初步形成了以水产种质资源保护区为基础，以水产遗传育种中心为支撑、以原良种场为主体、以规模化育苗场为补充的良种繁育体系基本框架。水产原良种繁育及生产能力、良种覆盖率逐年提高，为水产苗种质量提高、水产养殖健康发展做足了基础工作。《山东省渔业良种工程规划》从政策规划上保证了山东水产原良种的发展，保证了水产养殖业的经济效益和发展速度。

2.5 渔民专业合作组织快速发展，保障了各地海水养殖的发展

自 2007 年 7 月 1 日《农民专业合作社法》颁布实施以来，山东省各市、县相继筹建渔业专业合作组织，渔民整体素质和组织化程度得到提高，市场竞争力有所增强。山东无棣县养殖户在合作社的带动下，大力发展工厂化养殖和刺参养殖、积极引进新品种、推广应用新技术，合作社成员收入均高于普通渔民 15% 以上。山东渔业合作组织的成立对增强抵御市场风险能力起到积极作用，引导了养殖户走向规模化和标准化的养殖之路。

2.6 拥有十大名优产品，“品牌效应”促进了水产贸易的发展

目前，山东省拥有多个国家级标准化生产示范县，海参、鲍鱼、对虾、贝类、梭子蟹、

鲆鲽鳎、海带、大闸蟹、甲鱼和乌鳢等十大品牌列入国家地理标志，产业规模日益庞大，同时也带动了山东水产品贸易的发展。2010 年，山东省水产品出口 101.77 万 t，居全国首位，创汇 39.88 亿美元，同比增长 18.18%，继续位居全国出口省份首位。

3 当前山东省海水养殖业转型升级面临的困境

3.1 种质退化现象严重，本土良种产业化受阻

山东省天然水产良种众多，但随着工业化、城市化建设的发展，部分渔业水域被侵占、污染，生物多样性遭受不同程度的破坏，原良种资源受到严重破坏，资源量日益衰减；累代养殖、近亲交配等原因导致物种的遗传衰退；加之部分生产者只注重短期行为，对水产原、良种资源过度开发，养殖不规范，多个优质种类处于濒危、灭绝或已不能形成资源量。因为种质退化，栉孔扇贝、中国对虾、虾夷扇贝、日本对虾等养殖水产品正在或已经退出养殖领域。根据“908”专项资源调查，山东省近海渔业资源种类逐年减少，渔业资源密度明显降低，渔业资源质量逐步下降；产卵场、索饵场功能急剧退化，鱼卵和仔稚鱼的数量比 20 世纪 80 年代分别减少 39.7% 和 86%；水域呈严重“荒漠化”状态。建设高产、优质、高效、生态的健康养殖业，需要高品质的优质苗种作为基础，这种现象若不加以缓和与解决，将严重影响山东海水养殖业的持续健康发展。

3.2 养殖灾害频繁发生，渔业收益增速放缓

近几年，随着恶劣气候的增多，山东省海洋灾害频发，最为严重的是 2009 年冬季，黄、渤海海域发生大面积海冰灾害，同时，海冰融化时也会使岸边滩涂养殖的水产品受到破坏，根据 2010 年《中国海洋灾害公报》显示，2009—2010 年海水养殖产品损失约 19.34 万 t，造成水产养殖的直接经济损失 25.58 亿元。频发的海洋灾害除了海冰，还有夏天暴发的“浒苔”，浒苔一旦涌入养殖池，会破坏海参和鲍鱼的生长环境，导致海货缺氧致死。浒苔暴发的重要原因是海水富营养化，这主要与沿海区域

工农业的迅猛发展、沿海城镇化的持续加快有关^[3]。从 2007 年开始, 山东沿海领域就一直遭受浒苔的侵袭, 2009 年《中国海洋灾害公报》显示, 2009 年发生的浒苔灾害对山东省造成的直接经济损失达 6.41 亿元。面对天灾和人类的污染, 不仅使养殖户收成变差, 也会使近海渔民捕鱼量下降。

3.3 基础设施与科研技术仍滞后于现实养殖需求

养殖池塘大都建设标准低, 配套设施简陋, 产出能力逐年下降; 渔业良种体系不健全, 水产苗种场设施老化, 选育设施建设不足, 已经不适应现有水产养殖业发展的实际需求; 现有海水养殖技术和理论仍滞后于实际生产的需要, 尤其是山东海洋灾害和病害预报与防治等环节研究仍需要深入, 在海区环境容量、污染负荷的科学研究欠缺。以上种种不足都需要财政加大政策和资金的扶持力度, 支持海水健康养殖。

3.4 海水养殖产业风险保障机制不完善

首先, 中国目前的渔业互保主要是保渔民和渔船, 渔业互保协会里所涉及的险种并没有与海水养殖相关的; 其次, 商业保险公司的投保险种中也没有专门针对海水养殖的, 水产养殖的海洋灾害风险大及损失形成原因也很难鉴定, 并且也找不到可以分保的商业保险公司或再保险公司来降低保单风险, 保险公司出于利益最大化的目的均不愿意涉及这一保险领域。海水养殖户们没有养殖风险保障, 一旦遭受损失, 只能自己承担。灾后重建工作是一项长期工程, 许多养殖户根本没有多余的启动资金。因此, 海水养殖灾害保障机制是维持山东省海水养殖持续、稳定、健康发展的重要保证, 税收优惠、财政补贴政策在这方面可以有效推动保障机制的建设与完善。

4 山东省促进海水养殖业转型升级的财政政策取向

公共经济学认为, 上述问题的有效解决乃至实现产业的转型升级依赖于财政政策的有效助推, 这样才能在巩固以往养殖生产优势的基础上, 实现海水养殖业的生态化、规模化、标

准化、健康化和产业化。

4.1 增加财政投入, 加强基础设施的建设

海水养殖基础设施是养殖户生产和生活的物质基础, 也是海水养殖健康发展的前提。对山东省养殖业基础设施现状, 建议深度增加财政投入, 配套落实《山东省 500 万亩标准化生态鱼塘整理工程规划》等工程项目实施, 并建立财政资金投入绩效评价机制, 落实资金使用效率; 设立专项资金, 建立和扶持名优海产品原良种场和优质苗种基地, 保证海水养殖的源头健康发展, 在培育优良品种上加大开发力度。

另外, 采取多元化筹资方式, 鼓励企业利用贴息贷款自筹资金投资建设, 并且在投资回收期內对其营业税予以税收优惠等。同时, 配以财政补贴、中央财政拨款扶持等形式的结合, 建立海水养殖优质高效示范基地、无公害水产品生产基地、出口水产品标准化示范区等, 在示范区内进行健康养殖方式的推广, 在养殖过程中保证养殖产品的无污染、无病害等。

4.2 继续推进科技兴海战略, 加大财税政策支持科技开发与推广力度

科技兴海, 不仅需要科研实力, 还需要有完善的政策支持。目前, 各国都将财政补贴用于科学研究和技术开发, 推动基础科研, 调整产业结构, 促进产业升级。山东省依托于蓝色经济区的发展建设, 应合理利用财税政策加大基础研究与科技成果转化。

(1) 增加科技投入经费。加大对基础研究、技术引入与成果转化的扶持力度, 增加财政对科研费用的补贴, 调动企业参与研究开发的积极性, 引导企业增加投入, 降低成本。

(2) 设立山东半岛蓝色经济区科技创新基金。加强科技创新基金在海水养殖技术方面的扶持力度, 优先支持国家专项计划、科技攻关计划项目成果的转化, 以项目为依托, 围绕原良种繁育、水生动物疫病防控、水产品质量安全、健康养殖技术及海洋环境保护等关键技术难题展开全方位技术攻关, 提升科技对海水养殖的支撑能力。

(3) 利用税收优惠促进技术创新, 吸引外资投入。充分利用国家对科技创新税收优惠的政策, 全面贯彻国家有关促进科技成果转化的

财税政策，对于国家重点扶持和鼓励发展的项目研究，凡是符合规定条件的均可享受企业所得税优惠政策，促进山东省海水养殖相关技术的科技创新，提高科研成果转化能力；利用税收减免、投资优惠等政策吸引国外资金，建设多元化、多渠道、高效益的科技资金投资机制，加大养殖技术的深入研究开发。

4.3 加快建立海洋生态补偿机制，为养殖业的转型升级提供良好的生态环境载体

为了避免走“先污染，后治理”的发展老路，要加快建立海洋生态补偿机制。首先，明确海洋生态补偿的关系主体。根据海洋资源开发利用对生态系统服务功能产生的影响范围，找出利益相关者，并确定相关各方的利益增损，从而明确补偿主体和补偿对象^[4]。其次，完善海洋生态补偿形式。应结合生境补偿、资源补偿和政策补偿等，对海洋环境和海洋生态功能进行补偿，如加大资金投入人工鱼礁建设，对渔业生态环境进行补偿并对涉及海洋生态资源可持续发展的产业进行政策支持和税收优惠等。第三，规划补偿资金筹集方式。海域公共物品的特性决定了政府在海洋生态补偿中的责任，建议开设海域资源税，设立海洋专项基金，用于保障海洋资源的可持续利用；在政府出资的同时，按照“谁开发，谁保护，谁受益，谁补偿”的原则，对海域使用者征收海域使用金和生态补偿金，用于对养殖区域进行环境改善与防污治理^[5]。最后，加强海洋生态补偿的执法监管。在海域资源管理中普遍存在多头管理的现象，在海洋生态补偿的执法监管中，要明确海洋行政管理部门统一管理，提高执法力度，组织建立具有权威性的监督管理体系，保证海洋生态补偿管理的有效性。

4.4 加大海水养殖业公共服务体系建设力度

首先，加强信息服务体系建设。加大财政对渔民培训项目的资金支持，财政补贴渔业互助合作社，在合作社内开展养殖技术培训，推广工厂化养殖、深海网箱养殖等模式，为渔民提供一个可以改善提升养殖技术的平台。其次，加强疫病防控体系建设。加大财政对动物疫病防控机构的投资建设，通过疫病防控机构，逐

步为每个养殖户建立水产健康养殖档案，逐步引入先进的仪器设备，加强从业人员的业务素质，最终建立一个完善的疫病防控体系。最后，加强产品质量监测体系建设。深入落实《水产品质量保障工程》，投资建设、优化产品质量监测机构，推动快速检测设备的普及和应用，保证山东海水养殖产品出口竞争力。

4.5 调整财税政策，完善渔业风险保障机制

2012 年中央 1 号文件明确提出要“扶持发展渔业互助保险”，财政应以此为契机，加快实施调整有利于海水养殖风险建设的财税政策。首先，将海水养殖保险纳入政策性保险中。在推进政策性农业保险的同时，也应给予海水养殖保险一定的保险保费财政补贴，增强养殖户的抗风险能力，真正做到“平安渔业、和谐渔业”^[6]。其次，适当调整税收政策。对于涉及海水养殖业保险业务的营业税制定低税或减税等优惠政策，促使海水养殖保险的发展。最后，建立再保险和风险准备金。从养殖户、中央财政和省财政等多方筹集再保险和风险准备金，通过养殖户、渔业互保组织、商业保险组织、财政的共同努力，促进建设海水养殖业风险保障机制的多元化模式^[7]。

参考文献

[1] SAMUELSON P A. The pure theory of public expenditure[J]. The Review of Economics and Statistics, 1954, 36(4): 387—389.

[2] 杨志勇, 张馨. 公共经济学[M]. 北京: 清华大学出版社, 2008: 28—29.

[3] 傅秀梅, 宋婷婷, 戴桂林, 等. 山东海洋渔业资源问题分析及其可持续发展策略[J]. 海洋湖沼通报, 2007(2): 166—169.

[4] 贾欣, 王淼. 海洋生态补偿机制的构建[J]. 中国渔业经济, 2010(1).

[5] 王淼, 段志霞. 关于建立海洋生态补偿机制的探讨[J]. 中国渔业经济, 2008(3).

[6] 李敬伟. 北方海冰灾害亟须政策性扶持[N]. 中国保险报, 2011—02—17(6).

[7] 任光超, 杨德利. 海水养殖业灾害保障体制探索[J]. 山西农业科学, 2011, 39(6): 605—615.