

# 我国现代渔业制度建设对策研究<sup>\*</sup>

孟庆武<sup>1</sup>, 李丁军<sup>2</sup>, 赵斌<sup>3</sup>

(1. 山东社会科学院海洋经济研究所 青岛 266071; 2. 山东省烟台开发区农业与海洋渔业局 烟台 264000;

3. 山东省海水养殖研究所 青岛 266002)

**摘 要:** 现代渔业是当前渔业发展方向的一个概括性提法。我国现代渔业的建设, 既需要现代科技的支撑, 也需要现代渔业制度的完善。制度的“现代化”建设, 是现代渔业建设的重要组成部分。文章从现代渔业的内涵及含义着手, 通过分析我国目前渔业制度现状, 对我国现代渔业制度建设提出了对策建议。

**关键词:** 现代渔业; 渔业制度; 对策建议

现代农业是农业发展史上最新发展阶段的农业, 主要指第二次世界大战后经济发达国家和地区的农业。现代农业是广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法的社会化农业。渔业作为农业的重要组成部分, 是提供蛋白质、保证粮食供应以及建设社会主义新农村的重要产业支撑。现代渔业的建设, 也是我国建设农业现代化的重要组成部分。改革开放以来, 渔业的持续快速发展, 取得了举世瞩目的成就, 为繁荣农村经济、增加农民收入、保障粮食安全作出了重要的贡献。随着经济社会的发展及世界对水产品需求的持续增长, 渔业不仅自身还有很大的发展空间, 而且在发展现代农业、建设社会主义新农村、构建和谐社会的历史进程中也必将大有可为。但是, 我们还要清醒地认识到, 我国渔业发展还存在着诸如水产品质量安全形势不容乐观、抵御灾害和突发事件的能力亟待加强、渔民权益保护问题日益突出、渔业资源衰退和生态环境恶化的趋势没有得到根本遏制这样一些突出问题。而解决这些问题的根本途径就是发展现代渔业。

## 1 现代渔业制度概述

### 1.1 现代渔业的内涵

现代渔业是继“设施渔业”“都市渔业”“休闲渔业”“生态渔业”“可持续发展渔业”以及“无公害渔业”等渔业发展方向提出之后,

对渔业发展一个概括性的提法。上述这些渔业发展阶段的定义名称, 实际上只是在一定程度或某些方面体现了渔业发展的方向, 也是传统渔业向现代渔业的过渡。因此, 现代渔业是一个综合性的概念, 同时也是一个世界性、历史性的范畴。世界性是指无论哪一个国家, 通过什么道路, 都要达到的一个世界公认的标准; 历史性是指这个公认的标准不是固定的, 永久不变的, 它是随着社会生产力的不断发展而变化<sup>[1]</sup>。

现代渔业的特点就是用世界先进的科学技术、机械装备、管理理念来武装渔业, 利用渔业机械化、电气化、水利化、信息化、生物工程化和科学化管理等, 来大幅度提高渔业的生产率, 实现渔业生产技术的现代化、渔业加工生产技术的现代化、渔业产品利用技术的现代化和渔业管理的现代化。

同时, 现代渔业还包含以下几个含义: ① 现代渔业应是生态的渔业。即应用生态学、经济学的理论和系统科学的方法, 营造、建立和发展起来的具有生态合理、生态平衡、功能协调、综合开发利用、资源再生、经济高效、良性循环、集约经营的渔业发展模式。② 现代渔业应是可持续发展的渔业。即在渔业资源开发时, 应注意保护和合理利用渔业水域和渔业生物资源, 以及不断调整技术和产业运行机制,

\* 基金项目: 山东社会科学院青年课题(201004)。

以确保获得持续满足当代以及今后世代代人的需要,技术上适当,经济上可行,而且社会能够接受的一种发展形式。<sup>③</sup>现代渔业应是无公害渔业。即在渔业上采用新的技术、新的材料、新的方法、新的标准,追求经济、生态和社会效益并重,提倡保护环境、保护人类健康的前提下发展渔业,实现经济、生态和社会效益和谐共赢的渔业产业形态。

建设现代渔业,是转变渔业增长方式、提升产业发展质量和水平的迫切需要,是确保水产品安全供给和渔民持续增收的迫切需要,是实现渔业资源可持续利用和渔业经济健康发展的迫切需要,是建设社会主义新农村和构建渔区和谐社会的迫切需要。

## 1.2 现代渔业制度是现代渔业的一部分

现代渔业制度是现代渔业重要组成部分,在技术现代化的同时,制度“现代化”的建设不容忽视。根据新制度经济学的观点,制度就是约束人们经济行为的一系列规则。它包括制度安排、制度结构、制度变迁和制度创新等<sup>[2]</sup>。制度的基本功能是提供给人们关于经济行为约束的信息,降低交易费用和不确定性,避免个人利益和社会利益的差异,提高激励约束制度的兼容程度。人们的经济活动就是在上述有形和无形的制度约束之下进行的追求利益最大化的行为。现代经济理论的研究成果已充分显示,实现经济增长一般需要3个主要变量,即生产要素的投入、技术和制度。其中,制度同生产要素的投入和技术一起共同推动经济增长从而成为经济增长的内生变量;制度又对投入和技术起保证、激励和诱导等作用,从而成为投入与技术的外生变量<sup>[3]</sup>。现代渔业的建设,不仅包含优良品种、药品、渔具等硬技术,也包含了政策、体制等制度变量在内的软技术,这些软技术为渔业硬技术提供支持、激励和诱导外,又直接对渔业发展作出贡献。因此,要加速我国现代渔业建设进程,就必须重视现代渔业制度的重要作用。

## 2 现代渔业制度内容及我国渔业制度现状

现代渔业制度包括渔业经济制度、渔业保

险制度、渔民保障制度、渔业管理制度以及渔业资源开发与保护制度等。其中,最主要的是渔业经济制度。经济制度主要包括产权制度、生产组织制度和收益分配制度。产权制度是经济制度中最重要核心制度。在渔业中,渔船等生产资料和渔业资源作为最重要的生产要素,其产权制度是现代渔业制度的核心。按照产权经济学,产权就是对财产的权力,亦即对财产的广义所有权——包括归属权、占有权、支配权和使用权<sup>[4]</sup>。渔业产权制度中,由于渔业生物资源与水面使用密不可分,因此,水面使用权与分配权成为渔业产权制度关注的焦点。近些年来,由于渔业产权制度不明确,随着工程建设、城市开发、滩涂围垦和海域招标拍卖等现象逐年增多,大量的海域、滩涂被填被占,渔业发展空间不断受到挤压,渔民“失水”“失海”却得不到合理补偿的现象日益突出,这个问题在许多地方还没有得到应有的重视。加之渔民组织化程度低,也制约了渔民应对市场和自然风险以及维护自身合法权益的能力。为此,我国的《物权法》对渔业捕捞权、养殖权做了法律的规定,积极推进建立与我国国情相适应的捕捞权和养殖权制度,有效地维护了广大渔民的合法权益。

渔业生产组织制度和收益分配制度也是现代渔业经济制度中的重要部分。在改革开放以前,我国在渔业中实行的是计划生产和分配的集体经营,这种制度安排的交易成本非常高。它包括渔业生产者非自愿执行上级命令带来的强制成本,组织渔民劳动的组织成本和监督成本,搭便车行为造成的浪费等<sup>[5]</sup>。改革开放之后,我国渔业也实行了和农业相同的联产承包的经济制度。联产承包制度使我国在要素投入增长不大,渔业科技成果转化率不高的情况下,大大降低了非自愿交易成本和监督成本,保证了渔业经济的长足发展,从而促进了我国的渔业经济的发展,使我国渔业在短期内取得了飞速的发展。但是,随着经济的发展和科技的进步,尤其是全球化时代的到来,由于联产承包中的经济主体即渔(农)户的经营规模较小,难以适应越来越激烈的国际竞争,再加上渔业本身具有的风险高、有关资源产权不易界定等

原因,使得渔业科研成果不易转化,同时渔业产业化难以推广,联产承包这一制度逐渐成为约束我国渔业发展的隐性因素。这在客观上要求我们实行制度创新,寻找一种新的制度安排,以便加快渔业产业化,加速科研成果转化,提高经济效益。

除了渔业经济制度,现代渔业制度还包括渔业保险制度、渔民保障制度、渔业管理制度以及渔业资源开发与保护制度等<sup>[6]</sup>。现代保险在欧美等发达国家被列为发展现代渔业的标志之一,但在我国仍未达到这种认识阶段。现代保险通过完善的经济补偿机制,对产业发展风险进行科学管理和计划控制,充分利用保险资金,抵御各种风险,保持产业的经济稳定,其功能是不可替代的。然而我国渔业长久以来没有保险保障制度,“靠天吃饭”的传统渔业经济,在灾难面前是极其脆弱的发展模式。农村金融和农业政策保险制度建设滞后,支持保护农业的长效机制尚未建立健全,这极大地制约着中国现代渔业的建设。我国渔业管理制度也缺乏有效的机制和整体功能,渔政建设不能适应当前渔业管理的需要。《渔业法》规定我国渔业按“统一领导,分级管理”的原则进行管理,但有的地方过分强调分级管理而忽视了统一领导。再加上资金投入的不足,造成渔政船艇等管理力量只能对沿岸水域实行管理,不能有效覆盖渔业作业区域。目前我国渔业在渔业资源开发与保护上仍需建立有效制度,为我国建设现代渔业服务,促进我国渔业走向可持续发展的道路。

### 3 我国现代渔业制度建设对策研究

#### 3.1 建设以人为本的现代渔业保险、渔民保障制度

建设以人为本的渔业制度,首当其冲的是关系广大渔民切身利益的现代渔业保险和渔民保障制度建设。渔业是个高风险产业,应大力推进政策性渔业保险,增加财政补贴,争取让政策性保险囊括所有渔民。我国是世界上自然灾害最齐全,最频繁的国家之一。台风、风暴潮、洪水、冰雪和赤潮等都严重地威胁着渔业

生产安全。2008年2月南方的冰雪灾害仅广东省渔业经济就直接损失62亿元。福建、浙江两省渔业也是自然灾害的重灾区,其中福鼎市2002年因“森拉克”台风损毁水产养殖网箱5万多只,全市水产养殖业几乎全军覆灭。2006年8月的“桑美”台风又使该市用4年时间恢复起来的水产网箱养殖业遭受灭顶之灾,7万口网箱损失殆尽,直接经济损失达10亿元。每隔2~4年反复惨遭台风蹂躏的渔业,发展成本巨大,因灾返贫现象十分突出。我国也是水域环境饱受污染的国家之一,赤潮、蓝藻多有泛滥,工业污染、农业污染和生活污染都严重危害着渔业。早在2006年10月,联合国环境规划署发布的报告中,就已经将长江口和珠江口明确列入新增加的海洋荒漠区名单中。在我国有的河流几乎鱼虾绝迹,海水养殖以及淡水养殖中大面积死亡的贝类、鱼类和藻类也屡见不鲜,江河湖海的重度污染和养殖业自身的污染已经成为制约水产业发展新的瓶颈。同时我国也是海洋捕捞渔业死亡率最高的国家之一,据中国渔业互保协会统计,海上渔民死亡率高达每10万人就有140人,推算全年死亡达2000多人,而人均的经济赔偿不足10万元。据统计我国渔业的各种灾害损失约占渔业GDP的3%以上。而一般发达国家灾害损失可因保险得到约50%的经济赔偿,在我国赔偿不足1%。上述风险通过保险制度是可以大大减少经济损失的,从转移管理风险和以人为本的角度来看,建立现代渔业保险制度已是迫在眉睫。

现代渔业保险和渔民保障制度涉及渔业安全问题和渔民权益维护等问题,是我国在特定社会经济发展阶段面临的矛盾和问题。当前,我国农村改革发展正进入新的历史阶段,随着对“三农”支持保护力度不断加大,农业保险、农村医疗保障及养老体系正逐步建设和完善。我国政府“三农”方针政策为渔业保险和渔民保障制度建设提供了有利的宏观环境和重大历史机遇。在这种良好的形势下,必须把握这次良好的契机,落实贯彻以人为本,将渔民纳入农民的范畴,在低保、政策性保险等方面予以统筹考虑;尽快建立健全渔业水域滩涂占用补偿制度;随着休渔禁渔制度普遍而长期稳定的

实施,应充分考虑广大渔民对保护资源和生态的贡献,在休渔、禁渔期间,应给参加休渔、禁渔的渔民发放最低生活补助,以保护渔民参加休渔、禁渔、保护资源的积极性。逐步稳定建设以人为本的现代渔业保险、渔民保障制度。

### 3.2 建设全面发展的现代渔业经济制度

30年来,我国渔业最大的成功在于较早实行市场化改革以及联产承包责任制,这为我国渔业经济增长提供了强有力的激励机制,为我国渔业总产量连续9年居世界第一作出了贡献<sup>[7]</sup>。同时确立了“以养殖为主”的正确发展方针,使内陆水域、浅海滩涂、低洼荒地等适宜养殖的资源得到开发利用。在发展过程中,又坚持以市场为导向,引导生产结构优化,促进水产养殖业从小到大,从弱到强,使之在广大农村从一个副业发展成为一个重要产业。

要建设全面发展的现代渔业,还要坚持在市场化改革的同时加强对鱼业的政策扶持和保护。改革开放以来,市场机制对渔业发展确实起到了基础性的推动作用,但从中央到地方各级政府对于渔业的支持和保护也从未中断。通过公共财政不断加大投入,使得渔业的基础设施和生产条件有了重大改观,支撑了渔业产业的快速发展。渔业虽然市场化程度高,但其仍属弱质产业,仍具有农业的特质,应当继续加大政策扶持和保护力度,积极推进渔民专业合作社和专业协会发展,密切龙头企业与渔户农户的连接,提高渔民组织化程度。当前,我国渔业中的第一、二、三产业中部分经济主体为追求自身利益最大化,开始相互通过契约等方式结合起来,或通过政府牵头合作,通过建立龙头企业等形式,实行利益共享,风险共担,从而开始了渔业产业化的实践,实现了渔业经济制度进一步的全面发展。

除此之外,还必须稳定和完善的渔业经营制度。要按科学发展观,让渔民平等参与现代化进程、共同分享改革发展成果的体制机制。同时根据我国《物权法》对渔业捕捞权、养殖权的法律规定,加快制定水域滩涂养殖规划,建立和完善与《物权法》相适应的渔业基本经营制度,积极推进建立与我国国情相适应的捕

捞权和养殖权制度。在未来的发展中,我们仍然要通过体制机制的创新,不断破解难题,不断为渔业发展注入动力和活力。

### 3.3 建设协调发展的现代渔业管理制度

现代渔业的协调发展,离不开现代渔业管理制度的建设。好的管理制度之所以会从宏观层面上对渔业资源的可持续利用产生推动力,正是基于它对渔民行为的规范和约束,这种规范和约束是通过恰当的制度和合理的制度结构来实现的。在不同的制度框架下渔民也会产生不同的行为,而不同的行为对资源环境和经济产生的影响也不同。

要实现我国渔业现代化,必须要实行有效的管理,建立协调发展的现代渔业管理制度。首先,以法治渔,依法管理。完善渔业基本法律制度,特别要建立健全与世界新海洋制度相适应的渔业法律体系,继续做好渔业法规的制定、修改和完善工作,建立并完善配套的监督管理制度。同时要加强对渔业执法队伍建设,加大执法力度。其次,在坚持和完善现有海洋渔业资源管理制度的同时,积极探索并建立政府与市场相结合、产出与投入控制相结合的个人可转让配额制度。再次,在加强管理的同时,走综合管理之路,加大宣传,提高引导力度。积极引导渔民合理转移,通过渔船补贴等形式控制近海捕捞强度,扶持远洋渔业和养殖业,大力开展休闲渔业,鼓励发展水产品加工业,使渔民主动参与到渔业资源保护中。最后,要改变传统的自然资源价值观,对海洋渔业资源实行资产化管理。传统观念认为自然资源,尤其是天然的自然资源没有价值,渔业资源本身也就没有价值,可以无偿地使用自然资源,这一观念目前虽有所改观,但表现在海洋渔业上还比较盛行。

渔业资源的现行价格只包括了捕捞生产的成本,没有包括渔业资源本身的价格。资源价值的构成不完全,带来了人们对渔业资源的不合理利用,大大降低了渔业资源的效用,导致渔业资源利用的严重浪费、海洋生态系统的破坏和环境的恶化,阻碍了对渔业资源的可持续利用。因此必须纠正长期流行的资源无价的观

点,重新确立资源是具有价值的观点。

建设协调发展的现代渔业管理制度,对加强海洋渔业资源综合管理,实现海洋经济可持续发展,实现我国渔业现代化,都具有重要现实意义。

### 3.4 建设可持续发展的现代渔业资源保护与开发制度

现代渔业的一个重要特点,就是要维系人与自然之间的协调发展。要坚持资源开发利用与养护相结合,建设可持续发展的现代渔业资源保护与开发制度,走可持续发展之路。

我国渔业发展历程中,渔民多、渔船多、资源相对有限一直是困扰我国渔业发展的问题。实现渔业现代化首要问题就是要处理好资源开发利用和生态保护之间的矛盾。我国政府在促进渔业发展的同时,中央和地方先后制定并实施了一系列重大资源养护制度和措施,渔业资源养护和环境修复工作不断加强,初步缓解了我国渔业资源衰退的趋势,取得了一定效果。渔业资源开发利用和保护关系渔业可持续发展,关乎人与自然和谐发展,必须妥善处理好。

党的十七大明确提出要建设生态文明。渔业资源环境是自然生态系统的重要组成部分,以水生生态为主体的水域生态系统在维系自然界物质循环、净化环境、维持生态平衡以及保障国家生态安全方面具有不可替代的作用。这一产业特点决定了渔业在国家生态文明建设及

循环经济发展中将大有可为。2006年,国务院颁布《中国水生生物资源养护行动纲要》,将水生生物资源养护工作纳入国家生态安全建设中总体部署,党的十七届三中全会又明确提出,要按照建设生态文明的要求,发展节约型农业、循环农业、生态农业,加强生态环境保护,加强水生生物资源养护,加大增殖放流力度。因此,我国必须加快可持续发展的现代渔业资源保护与开发制度的建设,加快转变观念,创新管理方式,增加财政投入,为建设资源节约、环境友好型现代渔业创造更好的条件。

### 参考文献

- [1] 孟庆武. 山东海洋经济面临的新挑战[J]. 海洋开发与管理, 2008, 25(6): 56-59.
- [2] 孙吉亭, 孟庆武. 中国渔业剩余劳动力转移成因分析及对策研究[J]. 中国渔业经济, 2008(1).
- [3] 郑卫东, 姜小波, 李欣. 中国沿海渔民转产转业的进展综述[J]. 中国渔业经济, 2006(2).
- [4] 梁纯毅. 现代渔业与我国水产业的关系[J]. 北京水产, 2001(6): 11-15.
- [5] 杨正勇, 葛光华. 渔业产业化过程中技术进步的制度经济学思考[J]. 农业技术经济, 2000(3): 29-31.
- [6] 林国光. 农业技术进步中的制度约束与制度安排[J]. 农业经济问题, 1998(6).
- [7] 黄少安. 产权经济学导论[M]. 济南: 山东人民出版社, 1995.