

制度、国情、政策与渔业问题

刘舜斌

摘 要 我国捕捞强度失控问题由来已久,而渔民权益保障问题目前日益成为关注的焦点,产生这些问题的根源在于渔业法律主体缺失,基础在于我国低效农业生产和农村有大量的剩余劳动力的存在,加剧在于政策措施的失当。要根本解决这一问题,必须要从建立渔业权制度的要求改革现行法律制度,并从国情出发,选择投入控制的渔业管理模式,在政策设计上要区别渔业与渔民、渔业与农业的不同,制定科学、有效、切合实际的政策措施。

关键词 渔业问题;法律制度;国情;渔业政策

改革开放以来,尽管我国的渔业取得了毋庸置疑的进步与发展,但不可否认也产生了一系列的问题、矛盾和困难,一个最突出的矛盾就是不断衰退的渔业资源与日益增长的捕捞强度之间的矛盾。二十余年来学术界提出了种种设想,管理部门采取了各种措施,但均未能有效控制住捕捞强度。到 21 世纪初,政府以前所未有的决心和努力对渔民实施转产转业,希望渔民提高收入、渔业走出困难,然而实际效果与预期相差甚远,而且又有新的问题出现,如渔民转产后返流捕捞现象普遍;又如渔民退出捕捞而非渔劳力进入捕捞有逐年增加之势,削弱双转成果;尤其是近几年随着海洋开发的推进,临港产业得到快速发展,大量海域被征用、填没等,对传统的沿岸渔业生产造成极大冲击,渔民失业或潜在失业增加,渔民权益保障问题日益凸显。

长期以来对渔业渔民面临的困境往往从渔业资源的衰退、渔业水域缩小、管理措施不力等主客观因素的表象上找原因,而缺乏对这些原因产生的深层次分析。笔者认为渔业问题产生的深层次原因源于法律制度、国情和政策,由于以前我们缺乏对这方面的深入研究,这是导致管理失败、政策失当、渔业困境的根本因素。

一、制度、国情、政策是渔业问题产生之根源

1. 与渔业相关的法律制度所存在的问题

有两部法律与渔民或渔业有极大的关系。一部是《中华人民共和国渔业法》,另一部是《中华人民共和国海域使用法》。前一部法律最严重的问题是法律主体缺失问题,即渔民不是法律主体;而后一部法律对海洋权属的规定未充分体现渔民这一群体的生存要求。这必然导致渔业捕捞强度失控、渔民权益得不到法律保障的

局面。

所谓渔民不是法律主体,是指在我国包括《渔业法》在内的所有与渔业相关的法律制度中,从未出现过渔民的概念,所以从法律层面上讲,在我国没有“渔民”。与我国《农业法》相比,农民是明确的法律主体。《农业法》第一章第一条载明:“为了……,维护农民和农业生产经营组织的合法权益,增加农民收入,提高农民科学文化素质,……制定本法。”第九章第二十条专门载明了农民的权益保障。再对比之我国台湾的《渔业法》,其第一条开宗明义载明“为保有、合理利用水产资源,提高渔业生产力,促进渔业健全发展,维持渔业秩序,改进渔民生产,特制定本法”;第七条进一步明确了渔业法的法律主体,“本法所称渔业人,系指渔业权人、入渔权人或其他依本法经营渔业之人。”我国只在农业部颁布的《渔业捕捞许可管理规定》第二条中载明:“中华人民共和国公民、法人和其他组织从事渔业捕捞活动,以及外国人在中华人民共和国管辖水域从事渔业捕捞活动,应当遵守本规定”。这一规定笔者认为其实质是法律主体的缺失。

法律主体的缺失成为捕捞强度失控的根源。在我国农林牧副渔中,渔业位列第五,所谓“渔业老五,可有可无”,其地位不如副业,或仅仅把渔业作为农业的副业来对待,加之 20 世纪五、六十年代渔业资源丰富,有的甚至认为海洋渔业资源是取之不尽、用之不竭的,所以非渔劳力(主要是农民)下海捕鱼不被限制,甚至鼓励。过去舟山海岛农区就有渔业副业队(有的还一直延续至今),故捕鱼从来不是渔民的“特权”,只是在计划经济时代,生产根据政府的计划指令进行;同时,生产体制又是集体所有制,生产工具是集体的,鱼货是国家统购统销,

渔民高产只是对国家的贡献,与个人收入关系不大,因此政府能十分容易地调节控制捕捞强度。所以,国家在制定出台《渔业法》时,根本未考虑渔民的捕鱼优先权(或渔业权),而是面向全民,面向企业或组织,甚至向外国人开放。

改革开放以来,随着市场经济的发展,尤其是1985年国家率先放开水产品价格,使渔业的经济效益有了明显的增加,这极大地刺激了捕捞业的发展,也刺激了大量非渔劳力进入渔业领域。以舟山为例,1985年水产品价格放开前,渔业从业劳动力基本上是渔村劳动力。但1985年以后,由于鱼价上涨渔业效益趋好,促进了从业人员迅速增加,当年新增渔业从业人员13322人,其中新增下海捕捞人员12083人,占新增劳动力的90.7%。此后,随着渔业用工量的扩大,大量的非渔劳动力进一步进入渔业领域,到1992年达到顶峰,总人数达3.7万人,占到渔业就业劳动力总数的32.7%。虽然1986年我国颁布实施了《渔业法》,但是由于在法律上没有对渔业生产主体进行限制,加之上述的历史性背景,就必然导致捕捞强度的失控。

法律主体的缺失导致渔民的合理权益得不到法律保障。显而易见,既然法律上没有“渔民”的概念,又何来“渔民”的权益。从法律层面看,渔民是以公民身份获得捕鱼资格的,所以随着我国社会主义法律制度的完善、改革的深入,问题便产生了。目前已经涉及到的至少有以下几方面:一是渔业权问题。在我国物权法的修编过程中,渔业权是否编入成为争论热点,许多学者认为把渔业权编入物权法是为渔民造福的一件大好事,但笔者以为其前提是渔民必须成为渔业权的权利主体,才有可能为渔民造福,否则何福之有?为此,必须要在法律上明确渔民的概念。二是渔民养老保险问题。随着改革的深入,建立渔民养老保险是渔村社会保障制度建设的最重要内容之一,显得越来越迫切,越来越重要。但在这一制度建设过程中,同样涉及到谁是渔民或渔民的身份界定问题。改革开放以来,随着渔业领域投资主体的多元化,下海捕鱼的主体构成已十分复杂;同时,渔民自身就业状况也发生了极大的变化,就业日益多样化,从而使渔民身份界定工作变得复杂和困难,尽管如此,这是一个无法回避的问题,因为不明确谁是渔民,则无法建立渔民的养老保险制度。三是海域征用补偿问题。由于海洋经济的快速发展,大批海域被征用、填没等,广大渔民世代谋生的传统渔场不断地被破坏、失去。为此,对渔民建立类似农民的土地征用补偿机制那样的海域征用补偿机制的呼声越来越高,但这同样需要从法律制度上明确渔民的概念,才能建立渔民的权益保障机制。

我国《海域法》管辖范围为中华人民共和国内水、领

海的水面、水体、海床和底土。从渔业的历史看,内水和领海是渔业生产的最主要生产渔场,只是到了20世纪80年代中期以后,群众渔业才开始向外海发展。尽管如此,目前仍有大量渔业生产是在内水和领海海域范围内进行。而在这块海域内,随着海洋经济的发展,各类用海大量增加,强势群体用海对弱势(渔民)群体用海构成极大的威胁。虽然我们对应“失土农民”提出了“失海渔民”的概念,但是《海域法》第三条明确规定“海域属于国家所有”,使渔民不像农民拥有集体所有的土地那样拥有海洋,加之如上述法律上没有渔民的概念,所以“失海渔民”只是个空泛的概念,不像“失土农民”有制度规定的实实在在的权益保障,而我国行政主导配置资源的体制,在目前没有法律规定渔民权益的情况下,必然导致政府无暇顾及渔民的利益,使渔民成为海域资源受益的局外人,成为海洋经济发展过程中的利益受损人。

2. 渔业问题产生的国情基础

我国低效的农业生产和大量的农村剩余劳动力的存在是渔业问题产生的基础。我们对比一下舟山渔民和农民历年来的收入差别情况可知,渔民的收入一直高于农民的收入,虽然他们之间的收入差距在不断缩小,但从1985—1995年这10年间,除个别年份外农民的收入与渔民收入比只有60%强些,未超过70%。而这段时间恰恰是捕捞渔船和下海劳力增加最快的时期,1985年舟山渔船总数首次突破1万艘,到1992年达到顶峰为12541艘,其中机动渔船1995年达到顶峰为12353艘。捕捞劳动力从1985年突破7万人,1990年达到顶峰为74327人。显然,1985年的鱼价放开和1993年开始的渔业股份合作制改革促进了舟山渔业二次大的发展。由于经济规律的作用,比较效益相对较高的渔业成为农民致富、农村剩余劳动力转移的重要渠道,而渔业自身的发展也需要大量的廉价劳动力,于是一些价格低廉的内地民工成为渔业雇佣的首选。据不完全统计,到目前舟山市外渔业雇佣达到7000~8000人,而且有的已成为股东、船主,成为了名符其实的“渔民”。根据我们最近对舟山渔区的调查,假如全面禁止雇佣非渔劳动力,将会对舟山的捕捞业造成严重冲击。这几年政府下了很大决心搞渔民转产、转业,但事实是舟山当地的专业渔民退出渔业领域,而外地非渔劳力却补充进来,使双转成果削弱,捕捞强度仍得不到有效控制。

根据舟山市2002年渔业调查。捕捞劳动力结构为市内渔业劳力49230人,占70.86%;市内非渔劳力1.4万人,占20.15%;市外劳力6249人,占8.99%,大致为7:2:1的结构。而市内渔业劳力中真正滞留在国内捕捞的劳力仅46700余人,占总下海劳力的67.3%。此一劳动力规模根据舟山渔业“十一五”发展规划,全市保留5

000艘精良的捕捞船队的要求是需要的。因此,可以说捕捞强度过大的渔业问题的产生,其基础是有大量农村剩余劳动力的存在。换言之,不是渔区滞留在捕捞业的人太多,而是非渔劳力进入捕捞业的太多。

由舟山渔区人口变化情况可看出。舟山渔业人口从1990年开始出现下降,到2005年为211454人,比1990年减少45457人,年递减1.29%。舟山的渔村劳动力自1985年达到顶点为9.16万人(因为20世纪60年代初是人口出生高峰期),此后波动性下降,到2004年降至7.27万人,年递减率1.21%,绝对数减少1.89万人,目前舟山渔区仍保持着人口和劳动力减少的趋势。而且,随着舟山海洋经济的发展,经济结构转型加快,可以预见将会吸纳相当的渔业劳动力进入其他领域就业。因此,如能控制住非渔劳动力的大量涌入,控制和削减捕捞强度不但可能而且是必然的。

3. 政策对渔业问题的影响

应该说决策者看到不断膨胀的捕捞强度所引发的渔业问题,并采取了“双控”、捕捞产量零增长等严厉的措施,但收效甚微。问题到底出在哪里呢?笔者认为主要有两方面情况。

第一方面情况是在政策的设计上未区分渔业与渔民,也未区分渔业与农业的不同点,很多政策套用农业的做法,而使政策的效果与初衷相去甚远。渔民作为弱势群体需要扶持、关心,而渔业(捕捞业)目前是属于限制、控制、调整的产业。然而,我们在制订政策时把对渔民的同情转化对渔业的扶持,在限制渔业的同时,又出台了許多扶持渔业的政策。虽然渔业属于大农业,但其生产方式、生产体制(农业家庭联产承包,是千家万户的小生产,而渔业实行股份合作制,且已分化为少数人持股)、生产要求(农业鼓励发展,渔业要求控制)又完全不同于农业。于是,在大农业的背景下渔业套用农业政策,其效果则完全不同了。如中央对农业实施“少取、多予、放活”的政策是符合农业生产实际的,但是对渔业来说“少取”是少取了少数人,“多予”则同样是多予了少数人,优惠政策不能惠及大多数人。比如对渔民的减负问题,根据中央对农民减负的总体要求,渔业也实行对渔民的减负,前几年把规费减半收取,2005年取消了渔业税,表面看人均减负很大一笔数,而实际上渔民中已经分化30%的股东和70%的雇工,这些规费、税款是由股东负担的,因此,享受到减负成果的是30%的股东(而且不少地区这些股东还是非渔身份),所以说,平均数不代表大多数。而且,这样政策的出台进一步降低了渔业行业的进入门槛,会刺激捕捞业的投资,如2006年舟山市某县区捕捞业的投资达到1.3亿元以上。又如中央出台的渔用柴油补助政策也存在着同样的问题,柴油款如按

照马力补助,这笔巨款仍落入30%人的腰包,政策制订使真正困难的渔民得不到补助,这不但有背政策的初衷,而且会加剧渔区两极分化,引发社会矛盾。

第二方面情况是中央与地方的不一致性。地方政府以追求政绩、加快发展为目标,长期以来重生产、轻管理,所以对国家的一些政策落实是打折扣的。如20世纪90年代不少地方提出“造大船,闯大海,赚大钱”的口号,推动了海洋捕捞业的快速发展。我国的渔政管理体制决定,渔政只能听命于行政,听命于政府,而海洋资源的公有性,又促使各地掠夺式的竞争加剧,使捕捞强度难以得到有效控制。

总结以上的分析,可以概括为:我国捕捞强度失控及渔民权益得不到保障等问题的产生,其根源在于法律制度缺陷,发生的基础在于国情特点,加剧在于政策失当。

二、解决措施

根据上述分析,要真正解决我国渔业捕捞强度过大问题,维护渔民的权利,促进渔业可持续发展,必须从根源上着手,改革法律制度,调整政策方能奏效。

1. 按照渔业权的要求修改相关的渔业法律

这是解决渔民、渔业问题的关键之所在,是根本点。自古以来,渔民以海谋生,所以渔业权实质上是渔民的生存权,这是事实,而无需作理论上的探讨。而且,日本以及我国台湾等地都有成功实施渔业权制度的先例。我国渔业权制度体系建立应着眼于明确一个主体,实施一个制度,建立三个机制。

明确一个主体。就是要在法律上明确渔民是渔业权的权利主体,改变目前渔业法上权利主体缺失或扩大化的状况。

实施一个制度。就是要在渔业权制度框架下,把我国的渔业分成渔业权渔业和许可渔业,前者生产主体是渔民,后者是非渔劳力,从而根据生产主体不同建立起相应的准入制度。前者的准入制度主要是建立身份认证制度,后者则主要是建立行业准入制度。因为非渔劳力中农民已经享受土地承包权等,其他如城镇居民国家有就业、失业政策,工商资本则属强势群体,都不应享受与渔民同等的捕鱼政策,从而达到严格区别渔业劳力和非渔业劳力,使非渔劳力有序进入、有条件进入、严格管理的目的。

建立三个机制。

一是退出机制。任何一种制度如果没有退出机制必定是低效率的。我们应该结合渔业权制度的实施,建立起类似农业中土地流转那样的渔业权流转机制,从而促进低效率低收入的渔民退出渔业生产,实现转产、转业。同

时,可相应出台渔业权赎买制度,对放弃渔业权的渔民,国家赎买其渔业权,并配套出台渔船收购制度,对放弃渔业权的渔民其渔船国家按相应标准收购或给予补偿。

二是补偿机制。目前渔民权益受损的情况越来越严重,突出体现在海域被大量占用或破坏,资源和环境受到破坏,为保障渔民的权益,建立起对渔民或渔业的补偿机制已是势在必行。第一个是海域征用补偿机制。大量的填海、围海以及其他用海都发生在沿岸、岛礁周围,千百年来丰富的滩涂、岛礁资源养育了当地渔民。对于这些海域虽然法律规定属国家所有,但国家所有其实质是体现国家主权的概念,我们应该类比农业中土地划分为国有和集体所有的理念(集体土地也是中华人民共和国领土),充分考虑沿海、海岛渔民对这些海域的生存依赖性,在海域的征用过程中考虑渔民的利益,建立起类似被征地农民的补偿机制。其补偿形式可有两种:第一种以土地补偿。在围垦填海的土地中按比例划出一定的土地作为失海渔民的补偿,让他们能上岸就业、创业;第二种以现金补偿。可在海域使用出让金中切出一定比例用于失海渔民的养老保险等,也可以两者结合使用。同时,在就业和再就业政策方面,失海渔民也应该享受类似被征地农民的优惠政策。第二个是资源生态补偿机制。渔业资源和海洋生态环境的破坏一个很主要的原因是污染所致,渔业长期以来不但为工业化作出过贡献,而且也是工业化的最直接受损者。因此,建立起工业污染对渔业资源和海洋生态环境的补偿机制合情合理,国家应该在企业排污费中切出一部分资金用于海洋生态环境的保护和渔业资源的恢复等工作,以保护渔民利益造福子孙万代。

三是调节机制。这要考虑两个方面。一个是渔民内部调节机制,渔业实行股份合作制以来,经过十余年的发展,渔民内部也发生了巨大的阶层分化,贫富差别已十分悬殊,股东渔民与雇工渔民之间年收入差距已经达到几倍甚至几十倍,对此政府完全可以通过税费来进行调节,实现渔民内部的二次分配;同时,也可以出台政策,要求股东渔民对雇工渔民承担一定的义务。如支付一定的养老保险等费用。另一个是渔业权渔业和许可渔业之间的调节机制。因为这两者之间的主体是完全不同的,许可渔业主体进入渔业领域应该是有代价的,可以用这一代价用于建立对渔业权渔业主体的补偿机制。

2. 从国情特点出发,选择我国的渔业管理模式

很多学者总是津津乐道发达国家渔业管理的办法,由此感慨国内渔民素质的低下,管理者的无能,但是他们忽视了我国最基本的国情背景。近几年来实施的捕捞产量零增长政策,在我国无法实行配额捕捞的情况下,显然是脱离实际的,最后实际上成为捕捞统计产量零增

长。因此我们认为,在我国的国情背景下,目前对捕捞业实施产出管理模式是不现实的,而改为实施投入管理模式则相对更容易些。管理部门应从投入控制的角度,结合渔业权和渔业准入制度的建立,研究实施投入控制的具体对策措施,确保渔业捕捞强度得到合理、有效的控制。

3. 区别对待渔业和渔民、渔业和农业,制定科学、合理、有效的政策措施

政府的扶持政策应该从三方面加以考虑。

一是生活补助政策。大多数渔民生活的确还十分困难,尤其是因病、因事故失去主要劳动力的家庭更需政府的救济。如这次中央拿出巨额资金补助渔用柴油涨价充分显示中央政府对渔农民的关心,可以相信这是中央从关心弱势群体、渔民增加收入角度来考虑补助问题的,但这笔巨款如何补助给渔民的确值得探讨。笔者认为,柴油涨价必然造成对渔业的严重冲击,这是一次调减现行过大捕捞强度的绝佳机会。国家可以把用来补助柴油提价的巨款拿出一部分用于全体渔民的养老保险制度的建立以及社会救济制度的完善等,这是我们在调查中听到的最广大渔民的呼声。以舟山为例,国家核定的补助用油量达50余万t(并逐年递增6%),2006年下达的补助金额8000余万元,按成品油价格完全与国际市场接轨测算,年补助资金可达5亿元以上,人均近万元,这不但对建立渔民养老保险绰绰有余,而且其他的社会保障体系(如医保、社会救济等)也能得到充实提高。如果按马力补助,少数人得益,估计多数渔民会难以接受,可能引发渔区社会的不稳定。因此,一定要对渔业的扶持和渔民的补助政策分开,切忌混为一谈,否则效果会适得其反。

二是生产扶持政策。渔业作为弱质产业仍需得到政府的扶持,但是要转变目前的扶持方式。中央对大农业实施“少取、多予、放活”的大政策是对的,但由于渔业和农业的不同,不要寄希望于这一政策在渔业领域能让大多数渔人得益。政府对渔业生产的扶持应转到如何提高渔业生产效率,提高渔业现代化水平,提高渔业国际竞争力,提高生产组织化程度等上来,否则我国的渔业生产水平难以提高。如面对渔用柴油价格暴涨,国家应下决心开发研制节能型渔船,省能耗机械、设备,高效率渔具渔法,并向渔民推广,帮助渔民节约生产成本,提高收入。

三是生态建设政策。国家应以发展生态渔业为指导,通过建立资源生态补偿机制等促进生态渔业的发展。渔业资源费等要真正做到“取之于渔,用之于渔”,大力开展海洋特别保护区等建设、人工鱼礁建设,开展资源增殖放流、建设海洋牧场、发展栽培渔业,真正使渔业走上可持续发展的道路。

(作者单位 舟山市海洋与渔业局)