

1949 年以来中国海洋渔业 资源治理与政策调整

韩 杨

摘要：本文在回顾已有海洋渔业资源治理相关研究的基础上，分析了 1949 年以来中国海洋渔业资源开发利用长期存在的问题及成因，在不同阶段采取的投入控制、产出控制、技术控制与配套政策等一系列治理措施、治理成效及成效有限的深层次原因。根据研究结论，本文提出如下治理对策：第一，在产出控制上，完善捕捞总量控制制度，建立主要渔业资源捕捞配额权益制度；第二，在投入控制上，对以海为生的传统生计渔民与商业渔业资源开发主体实行差别化赋权；第三，在投入监管上，建立从北到南海洋渔业资源环境修复与监管综合协调机制；第四，在产出区划上，根据海洋渔业资源开发程度、禀赋条件、生态特征，对不同海域实行差别化治理；第五，在配套政策上，加强资源评估调查和统计监测，为健全海洋渔业资源产权制度提供科学支撑，完善生态有偿使用制度。

关键词：海洋渔业 资源治理 投入控制 产出控制 产权制度 政策调整

中图分类号：F014.4 **文献标识码：**A

一、引言及文献回顾

中国是世界上最重要的海洋与渔业国家之一，有丰富的海洋渔业资源，海岸线 1.8 万公里，岛岸线 1.4 万公里，主权领海面积 300 多万平方公里，拥有渤海、黄海、东海和南海四大海域，与朝鲜、韩国、日本、越南、菲律宾、文莱、马来西亚海上相邻。中国海洋渔业资源的开发利用不仅带动了海洋渔业、沿海渔区经济社会的发展，满足了城乡居民膳食营养结构多元化需求，也为保障国家食物安全、促进沿海渔民增收、维护国家领海主权以及促进全球海洋渔业可持续发展等做出了突出贡献。然而，随着中国海洋渔业资源开发能力的增强，中国海洋渔业捕捞总量逐年增加，在海洋渔业资源繁殖、再生能力有限的情况下，中国近海呈现出过度捕捞、渔业资源衰退、沿岸生态环境恶化的趋势。

这些问题引起了中国政府部门、学术界、实业界高度重视。自 20 世纪 80 年代以来，中国学术界就开始对中国海洋渔业资源治理问题进行研究，主要围绕四个方面：一是海洋渔业资源衰退、过度捕捞问题及成因研究（张军涛、张文忠，1999；高强，2006；周达军，2007；高明、高健，2007；韩立民、任新君，2009）。由于海洋渔业资源具有枯竭性、联系性和不可排他性，必然产生“外部性”

与“公地悲剧”现象（陈新军，2001；徐斌，2006）；造成海洋渔业资源过度捕捞的症结在于海洋渔业资源产权虚置（曲延芬，2003；侯景新、冯小妹，2010）。二是近年来中国出台的海洋渔业政策及成效研究。在海洋渔业政策方面，在不同时期都有学者分别提出采用渔业资源税、海洋渔业统计调查方法制度、海洋自然资源保护区、增殖放流等有利于海洋渔业可持续发展的措施（张莉，1993；王科跃、贺金昌，2003；马婧，2007；程家骅、姜亚洲，2010）。在政策成效方面，为控制渔船数量和功率采取的“双控制制度”“零增长制度”和对渔获物要求的“最小尺寸管理”等政策措施的实施效果不显著（周井娟、林坚，2008；唐议、邹伟红，2010）；对捕捞渔民采取的转产转业政策仅取得了阶段性成效，对调控渔获时间采取的“休渔期制度”效果比较显著（居占杰，2010）。尽管中国陆续出台了一系列的海洋渔业资源治理政策及相关措施，也取得了一定成效，但是海洋渔业资源枯竭的趋势不可逆（朱浩祯，2013；Shen and Heino，2014）。三是中国海洋渔业资源治理及相关政策研究。早在 1985 年就有学者建议转移中国近海捕捞力量（田信群、陆松福，1985），以及转变中国海洋渔业发展方向（陈君，1999）。随后的研究主要集中在两个方面。一方面是渔业资源配额的提出。杨正勇（2006）运用交易成本理论分析了个体可转让配额制度有利于保护逐渐衰退的海洋渔业资源；黄硕琳（2004）对发达国家渔业配额制度进行比较并建议中国试行渔业配额制度；韩杨、Curtis（2017）详细分析了美国海洋渔业配额制度及进展情况并结合中国渔业实践，提出中国有选择的采取渔业配额制度。另一方面是渔业资源产权化的探索。刘顺斌（2009）从渔业资源特性和理性经济人的视角，提出了渔业资源产权化是解决渔业问题的根本途径；慕永通和吕思言（2013）利用古典契约理论分析了产权分割有利于海洋渔业资源治理。四是国际海洋渔业资源治理经验及借鉴研究。张晓泉（2009）借鉴国外先进的海洋渔业资源资产产权制度经验，提出了基于社区的渔业管理模式以及实施社区捕捞配额的集体产权制度；韩杨等（2017）分析了美国海洋渔业资源治理的主要政策，提出中国可建立分海区分品种的国家海洋渔业管理计划的治理模式。

综上所述，中国众多学者对中国海洋渔业资源治理问题进行了大量研究，为中国海洋渔业资源治理提供了重要借鉴，然而，以往研究主要集中在对当前海洋渔业资源问题及相关治理措施方面，缺乏从更长时间的历史维度进行考察；对某一项政策及其成效的研究较多，全面、系统、协调的治理政策综合剖析文献较少；描述性的定性与理论分析较多，有详实统计与调查数据支撑的文献较少；国际比较、国际经验借鉴研究较多，结合中国海洋捕捞渔民、渔船、渔村等现实情况研究较少。结合上述情况，本文分析了 1949 年以来中国海洋渔业资源开发长期存在的问题及成因，中国在不同阶段采取的渔业治理政策、治理成效以及成效不理想的深层次原因，在此基础上提出科学、合理开发利用海洋渔业资源、促进渔业可持续发展的政策举措。

二、近海渔业资源开发存在的问题及成因

中国渔业经历了 60 多年的发展，取得了辉煌的成就。新中国成立初期，中国渔业发展呈现“以捕为主，以养为辅”的格局，到 20 世纪 80 年代中后期，为保护近海渔业资源，满足人们日益增长的优质蛋白需要，渔业发展战略调整为“以养为主，以捕为辅”。然而，中国近海渔业资源呈现出“投

入要素”与“产出总量”之间的不平衡，导致近海渔业资源依然呈现出过度捕捞、资源衰退等一系列问题。

（一）中国近海渔业资源的开发利用超过了渔业资源的繁殖、再生能力

中国渔业总产量从 1949 年的 44.8 万吨飞速增长到 2017 年的 6938 万吨。从近海渔业捕捞量看^①，1950 年为 54 万吨，1994 年增长到 896 万吨，年均增长 19.13%。而按照海洋渔业资源调查与科学评估，中国近海渔业资源可捕捞量为 900 万吨左右，1994 年前后即已达到最佳海洋渔业资源开发利用量。然而，1994 年后近海渔业资源捕捞量仍在增长，1999 年达到历史高峰 1497 万吨。尽管随后逐渐下降到 2016 年的 1328 万吨，但依旧高于最佳海洋渔业资源开发利用量（见图 1）。中国近海渔业资源开发量长期超越渔业资源可捕捞量，资源开发利用增速快于资源繁殖再生速度，严重破坏了海洋生物资源的生态系统平衡，造成了近海渔业资源逐渐衰退、甚至部分渔业资源种群濒于灭绝。

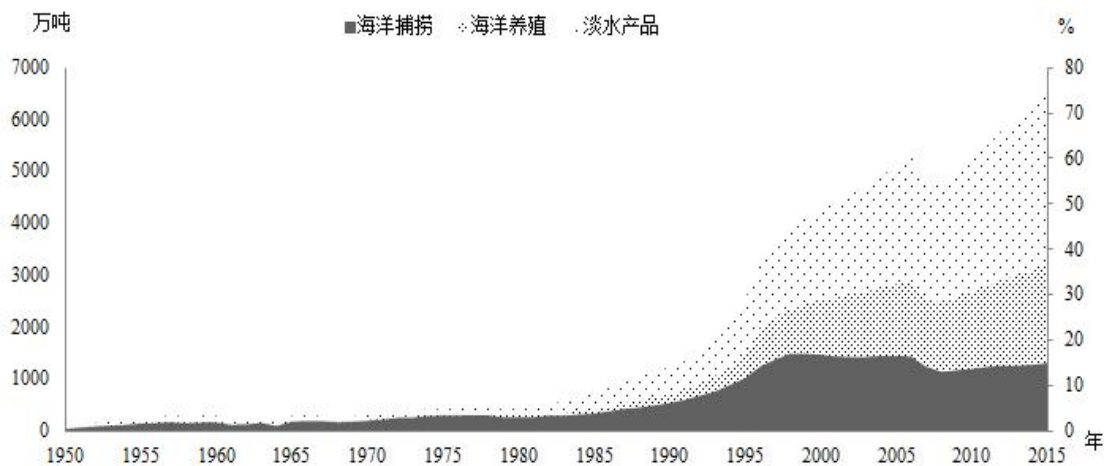


图 1 1950~2017 年中国近海渔业资源开发变化趋势

资料来源：农业部渔业渔政管理局（编）：《中国渔业统计年鉴》（1978~2016，历年），中国农业出版社出版。

（二）中国近海庞大的海洋渔业从业者数量加剧了资源过度开发利用

从统计数据看，1985 年至 2016 年期间，尽管中国渔业从业人口从 323.59 万人快速增长到 1973.96 万人，专业海洋渔业人口从 161.31 万人增长到 661.11 万人，专业从事海洋捕捞的人口保持稳中有降。然而实际情况并非如此，如表 1 所示，从 1993 年到 2016 年，全国渔民年人均收入从 2294 元增长到 16905 元，全国农民人均年收入从 922 元增长到 12363 元，近海沿岸专业从事海洋捕捞人口的平均收入远高于渔业从业人口的平均收入，也远高于农民平均收入，这导致大量内陆低收入农民到近海沿岸区域从事兼业或临时性工作。海洋渔业从业者从早期单一以海为生的传统渔民为主体，逐渐演变为专业捕捞的传统渔民、兼业及临时性捕捞的渔民与农民、渔业合作组织、渔业企业等多个经

^①中国近海渔业资源开发量是指中国渤海、黄海、东海和南海的捕捞总产量，不含远洋捕捞产量。

营主体并存的格局。海洋渔业从业者数量明减实增的变化趋势，加剧了资源的过度开发和利用。

表 1 1993~2016 年中国近海专业捕捞渔民数量及人均收入变化

年份	海洋渔业人口 (万人)	专业海洋捕捞渔民 (万人)	农民人均收入 (元/年)	渔民人均收入 (元/年)
1993	510.96	104.61	922	2294
1995	521.47	109.95	1578	3352
2000	555.47	119.10	2253	4725
2005	535.99	110.26	3255	5869
2010	578.37	106.63	5919	8963
2015	575.62	102.58	11422	15595
2016	565.23	100.21	12363	16905

数据来源：农业部渔业渔政管理局（编）：《中国渔业统计年鉴》（1993~2016，历年），中国农业出版社出版；国家统计局（编）：《中国统计年鉴》（1993~2016，历年），中国统计出版社出版。

（三）中国近海渔船捕捞能力快速增长导致资源开发利用强度过大

随着渔业经营体制的转变，中国海洋渔业资源开发技术不断提升，渔船捕捞能力不断增强。尽管渔船数量已跨过峰值、开始下降，但实际代表捕捞能力与捕捞强度的渔船功率却仍在增长。

如图 2 所示，中国捕捞机动渔船从 1985 年的 13.82 万艘增长到 2000 年峰值 28.97 万艘，功率从 495.06 万千瓦增长到 1272.71 万千瓦。2000 年以来，中国海洋渔船数量逐渐下降，2016 年已下降到 18.19 万艘，但渔船功率持续增长，2016 年达到 1430.88 万千瓦^①，平均功率从 33.49 千瓦/艘增长到 78.85 千瓦/艘，平均捕捞能力从 0.67 吨/千瓦增长到 0.91 吨/千瓦（见图 2）。

从渔船结构看，规模庞大的小型和中型渔船对沿岸和近海海域的渔业资源构成巨大压力。2016 年，全国 441 千瓦及以上大型渔船仅 0.25 万艘，总功率 214.64 万千瓦，占总船数的 1%、总功率的 17%；44.1~441 千瓦中型渔船 5.8 万艘，总功率 1025.3 万千瓦，占总船数的 32%、总功率的 82%；44.1 千瓦以下小型渔船 12.13 万艘，总功率 74.98 万千瓦，占总船数的 67%、总功率的 1%。小型渔船通常以季节性渔汛生产为主，主要作业渔场集中在沿岸海域，大、中型渔船作业海域主要集中在近海及外海海域。小型渔船以靠海为生的生计渔民为主，大量的小型渔船集中在沿岸作业势必增加沿岸渔业资源的捕捞强度。中型渔船数量占比接近 1/3、功率占比超过 4/5，捕捞能力相对较强，增加了近海渔业资源的捕捞强度。

^①根据联合国粮农组织发布的《世界渔业和水产养殖报告》（2014），中国机动渔船占世界机动渔船的 25.87%。

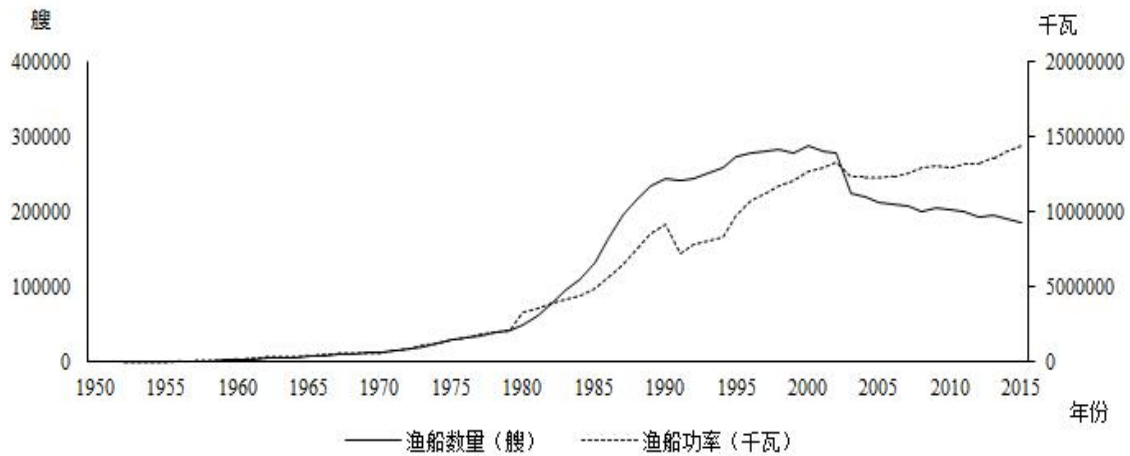


图 2 1950~2015 年中国海洋渔船数量与功率变化

资料来源：农业部渔业渔政管理局（编）：《中国渔业统计年鉴》（1978~2016，历年），中国农业出版社出版。

（四）中国近海渔业资源开发方式粗放不利于渔业资源可持续利用

自 1985 年渔船私有化改革以来，中国近海渔业资源开发量快速增长。近海渔业资源开发作业方式主要有拖网、围网、刺网、张网、钓具和其他作业方式，其结构比例从 1985 年的 40%、15%、12%、26%、2%和 5%，转变为 2015 年的 47%、8%、23%、12%、3%和 7%（见图 3）。中国近海渔业资源开发长期以拖网作业方式为主，而拖网作业方式捕捞对象以底层和近底层生物资源为主，其优点在于能灵活自主地拖捕大量海洋生物资源，捕捞效率较高、捕捞强度大，缺点是破坏海洋生物资源系统的平衡，对海洋底栖生态环境破坏较大，捕获的海洋生物资源种类较杂，难以区分资源种类及规格大小。这种作业方式非常粗放，不利于维护海洋生态平衡和渔业资源可持续利用。

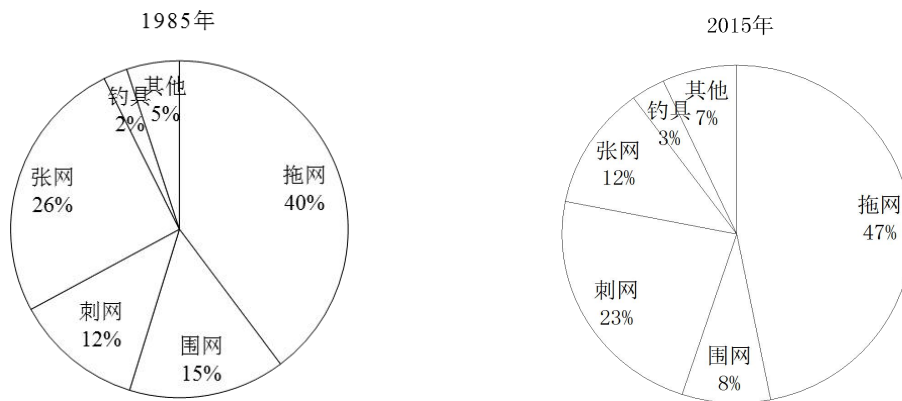


图 3 1985 年与 2015 年中国海洋渔业资源开发作业方式变化

资料来源：农业部渔业渔政管理局（编）：《中国渔业统计年鉴》（1985~2016，历年），中国农业出版社出版。

三、近海渔业资源治理采取的主要政策及成效

自 20 世纪 80 年代后期,为解决上述中国海洋渔业逐步呈现出的资源衰退、过度捕捞等问题,中国政府陆续出台了《渔业法》(1986 年)、《捕捞许可管理规定》(1986 年)、“双控”制度(1987 年)、“增殖放流”(1989 年)、“伏季休渔”(1995)、“零增长”目标(2000 年)、“减船转产”(2002 年)、“海洋保护区”(2011 年)、“海洋牧场”(2015)、“资源总量管理”与“限额捕捞管理”(2017 年)等一系列“投入控制”“产出控制”“技术控制”与配套治理措施,这些措施对维护海洋渔业资源持续利用及延缓资源衰退起到一定的缓解作用,对海洋渔业资源治理、生态保护及资源修复都取得一定成效。

(一) 采取“投入控制”制度治理海洋渔业资源开发能力增长过快问题

中国海洋渔业资源治理主要采取了“投入控制”制度,即通过调控海洋渔业从业者数量与渔船等资源开发投入要素从而间接调控资源开发量。

一是捕捞许可制度,通过限定捕捞业的准入,对捕捞从业者数量进行管理。1986 年制定的《渔业法》和《捕捞许可管理规定》对海洋渔业资源开发主体有明确的准入要求。申请捕捞许可证的首要条件是:申请人必须是“拥有渔业船舶检验证书、拥有渔业船舶登记证书”的单位和个人;其次,捕捞许可证的持证人(单位)要根据捕捞许可证规定的捕捞作业类型、场所、时限、渔具数量和捕捞限额进行作业。捕捞许可证与所申请渔船直接对应,捕捞许可证的申请人即是渔船的拥有人。

捕捞许可制度的优点是,通过管理渔船准入、渔船数量和功率等控制渔业资源开发强度。其局限性在于:第一,捕捞许可证无法区分捕捞从业者是传统生计渔民还是非传统生计渔民。非传统生计渔民如商业渔业从业者、公司、捕捞合作社等可以通过市场渠道获取渔船相关证书、间接申请捕捞许可证,从而导致近海渔业从业者数量明减实增。第二,捕捞许可证对应渔船的捕捞量没有明确限制。持证人(单位)可以通过延长作业时间、改造渔业技术等手段不断增加捕捞量。另外,由于历史遗留原因,近海仍有大量涉渔的“三无”船舶在沿岸、近海从事捕捞作业^①。

二是“双控”制度与“减船转产”制度,通过限定捕捞渔船总量,控制资源开发能力与强度。“双控”制度源于 1987 年国务院颁布的《关于近海捕捞渔船控制指标的意见》。该意见明确规定了由国家确定全国海洋捕捞渔船数量和主机功率总量,通过对捕捞渔船数量和功率总量管理初步控制近海捕捞量的快速增长和资源过度利用,逐步实现海洋捕捞强度与海洋渔业资源可捕量相适应的目的。此后,经国务院批准,原农业部于 1992 年、1996 年、2003 年、2011 年及 2017 年分别下达了“八五”“九五”“2003~2010 年”“十二五”及“十三五”期间控制海洋捕捞强度的目标任务。

在实施“双控”制度的前十几年中,无论是渔船数量还是渔船功率都没有得到有效控制。“减船转产”制度源于 2002 年,伴随《中日、中韩及中越北部湾渔业协定》(以下简称协定)的生效,为

^①涉渔“三无”船舶是指无船名船号、无船舶证书(无有效渔业船舶检验证书、船舶登记证书、捕捞许可证)、无船籍港的捕捞渔船。

妥善解决协定生效后中国捕捞渔民面临的生计问题^①，财政部、农业部分别于 2002 年 7 月 30 日和 2003 年 9 月 18 日颁发了《海洋捕捞渔民转产转业专项资金使用管理暂行规定》和《海洋捕捞渔民转产转业专项资金使用管理规定》，设立海洋捕捞渔民转产转业专项资金，补助因协定生效影响而退出捕捞业的报废渔船。然而，由于补偿标准远低于同期渔船转让的市场价格以及缺乏理想的转产转业途径和可持续的生活保障，部分捕捞渔民在领取了退捕补偿后，建造涉渔“三无”船舶，从传统的中日韩共同水域传统渔场转向中国近海渔场进行非法捕捞作业。

（二）采取“产出控制”制度治理海洋渔业资源开发能力大于资源繁殖再生速度问题

近年来，在借鉴国际经验基础上，中国政府部门逐步实施“产出控制”制度，即通过调控海洋捕捞总量等资源“产出总量”直接调控资源开发量的治理措施。

一是资源总量管理制度^②。中国海洋渔业资源总量管理制度源于 2000 年提出的捕捞总量“零增长”目标。2000 年修正的《渔业法》中，正式提出在中国海洋渔业中实行捕捞限额制度，但在管理实践中一直没有量化政策目标。直至 2016 年，农业部发布《全国渔业发展第十三个五年规划（2016-2020 年）》，明确提出了到 2020 年全国海洋捕捞总量要控制在 1000 万吨，比 2015 年的 1314 万吨实际捕捞量减少了 314 万吨，并要求各海区要根据“双控”与“减船转产”制度，减少渔船数量，控制捕捞强度；根据历史上海洋渔业资源捕捞量情况，逐一分配各地区下一年总可捕捞量，并与各沿海区海洋渔业部门签订了“渔船管理‘双控’海洋渔业资源总量管理责任书”。经过“十三五”前两年的探索，中国海洋渔业捕捞总量控制取得了一定的成效，2017 年全国海洋捕捞总量同比下降 5%。但是，由于中国长期以来对海洋渔业资源缺乏持续的调查评估与准确测算，中国海洋渔业资源总量制度只能按照统计数据中各省份历史捕捞量数据进行捕捞指标分配。这种指标分配方法并不科学，与实际海洋渔业资源可捕量并不完全匹配，且通过行政手段进行管理与调控方式也难持续。

二是捕捞限额管理^③。政府部门在积极借鉴国际上海洋发达国家先进经验基础上，探索中国的捕捞限额制度。2017 年，辽宁、山东、浙江、福建和广东选择本地特色海洋捕捞品种开展限额捕捞制度试点。但由于近海渔业资源品种繁多，渔业洄游等海域复杂因素，以及原有的海洋渔业资源治理措施中缺乏对特定品种、海域渔业资源的连续监测数据与科学调查评估，目前捕捞限额制度还无

^① 《中日、中韩及中越北部湾渔业协定》生效前，中国有 3 万多艘渔船、20 多万名海洋捕捞渔民在中日韩共同水域从事捕捞作业。

^② 中国资源总量管理制度源于总捕捞控制（total allowable catch system，简称 TAC 制度）。TAC 是根据某一水域的特定鱼类资源状况，在特定时间内允许捕捞总渔获量的保护和管理渔业资源的措施，一旦渔获量累计达到设定允许的渔获量最大值（TAC），就开始在当年全面禁止捕捞该种类的渔业资源。该制度应该包括：总可捕量的确定和调整、总可捕量的分配原则和方法以及实施中的监督和管理措施等。

^③ 捕捞限额管理是指在一定的时间内和特定的水域中，根据资源捕捞品种的资源状况，对特定的渔业生物资源品种，以最大生物可持续捕捞量（maximum sustainable yield，简称 MSY）为标准，通过综合性资源评价，科学准确地确定出某一资源捕捞品种的总可捕捞量。如果捕捞量超过所规定的数值，该资源捕捞品种的捕捞生产就会被禁止。

法科学设置合理的分配原则和分配方法等，这项制度还无法全面推广，仍然在试点地区实践探索其成效。

（三）采取“技术控制”制度治理海洋渔业资源开发方式粗放等问题

“技术控制”制度是国际上沿海国家普遍采取的海洋渔业资源开发的治理措施，中国自 20 世纪 80 年代就开始通过不同技术控制方式来调整海洋渔业资源开发。

一是“伏季休渔”制度。通过限定休渔期，明确资源开发利用时间。为保护近海鱼类等资源在夏季顺利繁殖、生长及发育，中国从 1995 年起在黄海和东海实行伏季休渔制度^①，每年 6~9 月实行休渔，禁止近海捕捞作业，1999 年起将该制度扩展到南海、东海、黄海和渤海四个海域。2017 年农业部对海洋伏季休渔制度进行调整，将各海区休渔开始时间统一调整为每年 5 月 1 日 12 时，并规定除钓具外的所有作业类型的捕捞渔船和为捕捞渔船配套服务的捕捞辅助船同步休渔。伏季休渔制度能够有效保护产卵场和幼鱼的繁殖、生长及发育，从捕捞时间上调控渔业资源的总捕捞量。但休渔期一结束，“开渔”后大量渔船集中出海“竞赛”捕捞作业，捕捞能力在短时间内形成高峰，伏季休渔的效果很快被这种高捕捞强度作业抵消掉。

二是“渔船升级改造”。通过捕捞技术提升，提升资源开发安全与效率。2012 年起，国家每年安排一定资金用于渔民和企业的海洋渔船更新改造补助，重点淘汰老、旧、木质渔船和对海洋资源破坏较重的作业类型渔船，升级改造为“安全、节能、经济、环保”海洋标准化渔船。渔船升级改造目的在于安全生产、提升渔业捕捞技术和捕捞效率。但与此同时，也提升了捕捞能力和捕捞强度，由于缺乏对船只捕捞总量控制，捕捞能力越大、捕捞强度越高的船只，捕捞渔业资源总量也越大。

三是“最小尺寸”管理。通过渔具、渔网、渔获物的最小尺寸管理，明确资源开发方式与标准。2013 年，农业部发布了《关于实施海洋捕捞准用渔具和过渡渔具最小网目尺寸制度的通告》，对 7 大类、45 种主要海洋捕捞渔具的最小网目尺寸标准进行了规定。2017 年，农业部开始实施水产行业标准《重要渔业资源品种可捕规格第 1 部分：海洋经济鱼类》，该标准规定了 15 种重要海洋经济鱼类的最小可捕规格。然而，最小尺寸管理涉及的种类范围未能覆盖所有鱼类资源，海上执法的难度大及渔政执法力量薄弱，违法违规捕捞作业屡禁不止。

（四）采取“配套制度”治理海洋渔业资源过度开发后的生态修复与资源养护问题

结合“投入控制”“产出控制”与“技术控制”制度，中国也采取了一系列配套制度对过度开发后的海洋渔业资源进行生态修复和资源养护。

一是“增殖放流”。通过征收增殖保护费，明确海洋渔业资源有偿使用，促进资源增殖生态修复。中国海洋渔业资源的生态补偿政策雏形源于海洋渔业资源费管理规定。根据 1988 年《渔业法》及《渔业资源增殖保护费征收使用办法》规定，1989 年开始，渔业资源费的征收和使用实行取之于渔、用

^①休渔制度主要根据渔业资源繁殖、生长、发育方面的规律及资源开发利用状况，通过划定一定范围的禁渔区（例如保护区、休渔区），以及规定一定的禁渔期（休渔期），在禁渔期间或禁渔区内禁止某些特定渔具渔法的使用，甚至是全面禁止任何渔具渔法的使用，以达到养护渔业资源的目的。

之于渔的原则。根据《捕捞许可管理规定》，海洋渔业资源增殖费年征收金额，按照渔船前三年采捕水产品的平均年总产值 1%~3% 的幅度确定^①。专项采捕经济价值较高的渔业资源品种，渔业资源增殖费年征收金额按照渔船前三年采捕该品种平均年总产值 3%~5% 的幅度确定。海洋渔业部门收取的资源增殖费依据 2009 年的《水生生物增殖放流管理规定》用于水生生物增殖放流专项资金，由县级及以上政府组织本辖区的增殖放流，即采用放流、底播、移植等人工方式向海洋、江河、湖泊、水库等公共水域投放亲体、苗种等活体水生生物的活动。从其实施效果来看，采取增殖放流后部分鱼类放流品种的渔业资源在特定海域及特定周期有一定恢复性增长，但总体上看，由于缺乏对增殖放流实施前后渔业资源变化的科学评估与数据支撑，还无法判定近海渔业资源实际修复效果。

二是“保护区管理”。借鉴自然保护区管理模式，中国设立了海洋渔业资源保护区，划出一定面积的土地和水域，予以特殊保护和管理。其目的在于促进保护区内的渔业资源可持续发展。中国渔业资源保护区主要有两类：一类是水产种质资源保护区。从 2011 年起，为保护和合理利用水产种质资源及其生存环境，在保护对象的产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道等主要生长繁育区域，依法划出一定面积的水域滩涂和必要的土地，予以特殊保护和管理。根据农业农村部数据，截至 2017 年底，全国已建成 492 个水产种质资源保护区，其中海洋类的水产种质资源保护区有 50 个。二是水生动植物自然保护区。从 1997 年起，为保护水生动植物物种，特别是具有科学、经济和文化价值的珍稀濒危物种、重要经济物种及其自然栖息繁衍生境，依法划出一定面积的土地和水域，予以特殊保护和管理。截至 2017 年底，全国已建成 24 个水生动植物自然保护区，其中海洋类的水生动植物保护区有 7 个。与中国海域面积之广、海洋渔业资源种类之多相比，目前资源保护区管理覆盖范围仍然较小。

四、近海渔业资源治理政策成效有限的深层次原因

尽管中国陆续出台了一系列近海渔业资源治理的专项措施并取得一定成效，但从总体上看并没有解决长期以来一直存在的对海洋渔业资源“投入要素”过多与“产出总量”过度之间的不平衡问题，近海渔业资源不断衰退，海洋生态环境逐渐恶化，“公地悲剧”现象依旧存在。从上述对近海渔业资源过度开发呈现的问题和一系列治理政策分析看，中国海洋渔业资源治理措施主要集中在“投入控制”“技术控制”与其他配套制度方面，尽管这些制度在某种程度上能够起到一定作用，但是，在资源开发利用关键的“产出制度”方面起步较晚，且没有解决海洋渔业资源核心产权问题，即现有的海洋渔业资源的产权制度仍不完善、资源配置仍不合理。

（一）产出控制上，海洋渔业资源所有者权益重叠与非所有者权能不完整

近海渔业资源作为自然资源资产的重要组成部分，存在所有国有自然资源资产产权不完善的共性问题。

一是所有者权益重叠。这主要体现在两方面：一方面是所有权与监管权益的重叠。近海渔业资

^①不含专项采捕经济价值较高的渔业资源品种产值。

源归国家所有，一般由各级政府的海洋渔业部门代表国家享有渔业资源的所有者权益，既是所有者，拥有海洋渔业资源所有权，实行所有者权利，通过占有、使用、收益及处分等开发利用海洋渔业资源，对各类国有海洋渔业资源资产的数量、范围和用途等实行所有者权益权的统一监管；同时，又是监管者，拥有宪法和法律赋予的海洋渔业资源管理权。另一方面是所有权行使机构的交叉重叠。海洋渔业资源既涉及到海域的使用与规划，又涉及到渔业资源的开发与利用，而海域使用权由原国家海洋局负责，海洋渔业资源的开发利用由农业农村部的渔业部门负责^①，出现了多头管理、空间规划重叠交叉，破坏了海洋渔业资源的整体系统性，也造成了管理上的漏洞。

二是非所有者权能不完整。根据 2001 年出台的《海域使用管理法》，海域使用权人拥有依法使用海域并获得收益的权利与依法保护和合理使用海域的义务，海域使用权可以依法转让、继承。根据海域用途海域使用权期限从十五年到五十年不等。根据《渔业法》和《渔业捕捞许可管理规定》，国家对捕捞业实行捕捞许可制度，“捕捞许可证”不得买卖、出租或以其他方式转让，捕捞许可证使用年限最高为 5 年。捕捞许可区别于海域使用权，它是一种行政许可，是对海洋渔业资源开发者的市场准入规定，对已经捕捞的渔获物拥有占有、使用、收益和处分的所有者权能，而对海洋渔业资源只有非所有者的利用权能。

（二）投入控制上，渔业从业者保护海洋渔业资源的法定责任不明晰与内在激励不足

渔业资源具有公共品属性，需要相关法律对渔业资源开发者的行为进行严格约束。然而，目前中国相关法律并不完善，对资源开发者缺乏既能保障其经济收益又能促使其可持续开发利用资源的制度激励。

一是渔业资源开发者保护海洋渔业资源的法定责任不明晰。海洋渔业资源的开发者只拥有非所有者的开发与利用等使用权能，体现了其经济属性；而海洋渔业资源是公共品，要求海洋渔业资源开发者具有保护资源可持续利用的责任。根据《海域使用管理法》，海洋功能区划要求海域使用权人对确权海域有对等权责：保护和改善海洋生态环境，保障海域可持续利用。根据《渔业法》，尽管有规定“谁使用谁保护的”原则，但没有详细规定海洋渔业资源开发者对海洋或渔业资源可持续利用对等的责任。

二是对渔业从业者开发保护海洋渔业资源的激励不足。根据《渔业法》规定，经济意义上的“捕捞许可证”的转让权能上并不存在。然而，在实践中，传统生计渔民及其他渔业从业者如渔业组织和企业等通过渔船的市场转让，间接实现了“捕捞许可证”的转让。虽然捕捞许可严格限定了“一船一证”制度，但由于缺乏对权益人严格的市场准入限制，不同的资源开发者主体可以间接通过购买捕捞渔船来获得捕捞许可，使捕捞许可证通过渔船转让的形式间接在市场上流动。由于缺乏对资源的科学评估与市场信号的正确引导，一些渔业组织或企业通过市场收购多艘小船的功率指标建造大船，以

^①党的十九届三中全会于 2018 年 2 月 26 日至 28 日审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》中，将原国家海洋局的职责整合到新组建的自然资源部；将原农业部的渔船检验和监督管理职责划入交通运输部；不再保留原农业部，新组建农业农村部。

提升捕捞能力和强度。海洋渔业资源“公共品”属性决定了资源开发的各类权益主体采取“竞赛”捕捞，以获取最大利益，加之渔业资源的洄游跨界特征，弱化了权益主体养护海洋渔业资源和严格遵守制度的内在激励，最终导致资源开发利用主体之间不公平、无秩序的市场竞争。

（三）产出区划上，近海、沿岸海域资源禀赋差异大与海洋渔业区划不完整

海洋渔业资源作为自然资源，应根据各海域特点对其开发、利用、生态保护等做出总体安排。中国拥有丰富的海洋渔业资源，从北到南，渤海、黄海、东海与南海渔业资源可开发海域面积 300 多万平方公里，沿岸海洋省区 11 个，但全国海洋渔业资源区划并不完整。

一是缺乏全面、统筹规划。已有的水产种质资源保护区、水生动植物自然保护区及海洋牧场，都是对特定区域特定渔业资源进行的区划，并没有结合海域功能、不同海域渔业资源洄游特征进行全面统筹规划。由于缺乏对海洋渔业资源全面、连续的科学调查与评估，也很难评估当前最适资源可捕量。

二是没有区划沿岸与近海渔业。沿岸与近海渔业资源禀赋存在较大差异。中国大量靠海为生的传统生计渔民的捕捞工具多数是中、小型渔船，捕捞区域以沿岸渔场为主。其他渔业从业者如渔业经营组织和商业渔业企业的捕捞工具多数是中、大型渔船，捕捞区域以近海渔场为主。尽管沿岸与近海在渔业资源禀赋、渔船结构、作业形式等方面存在较大差异，但现行区划既缺乏对沿岸近海渔场的统筹全局考虑，也缺乏对传统生计渔民与其他如商业渔业从业者差异的考虑。因此，也就很难从整体上解决资源开发利用与生态保护、当前利益与可持续发展的矛盾。

（三）投入监管上，海洋渔业资源开发要素投入造成的过度捕捞与监管力量不足并存

海洋渔业资源产权的不完善与不明晰，导致资源开发者对海洋渔业资源的利用以经济利益最大化为目标，无法兼顾保护资源和生态环境。在资源产出无控制的情况下，越是加大对资源开发利用所需要的资本、劳动力、科技、渔船、网具等要素的投入，越有可能获得更高的经济收益。这带来两个问题：

一是资源繁殖速度与捕捞能力增长速度失衡。近年来，渔业资源开发利用的投入要素不断增加。在资本方面，主要是工商资本介入海洋渔业资源开发逐渐增多，主要的形式是投资兴建中大型渔船围绕近海作业；在劳动力方面，由于船工工资增长，一些偏远、经济落后地区的农民到沿岸近海区域转为兼业或临时捕捞渔业人口的逐渐增多；在科技和渔船方面，如图 2 所示，渔船升级改造，渔船总量虽有减少，但小船逐渐向大功率、捕捞能力强的大船转变等。随着渔业资源开发利用的投入要素不断增加，捕捞能力不断增强，渔业资源的繁殖速度严重滞后于由要素投入带来的捕捞能力的快速增长。

二是监管者与监管对象不匹配。海洋渔业资源开发行为发生在沿岸与近海海域，海上取证执法极为困难。特别是目前执法队伍力量不足，执法人员专业能力差等造成监管力量不足，面对数量众多的海上捕捞人口与捕捞渔船，监管者无法对违法违规的网具、不遵守最小尺寸管理规定、涉渔“三无”船舶的违法捕鱼、休渔期内违法捕捞等行为进行有效监管。

（五）配套政策上，海洋渔业资源有偿使用制度不完善

中国海洋渔业资源有偿使用费唯一来源是申请捕捞许可证时申请人（单位）提交的渔业资源增殖保护费，该部分费用用来进行海洋渔业的增殖放流。总体而言，该费用相对于渔业资源开发的经济收益过低，且没有兼顾生态效益。

一是对海洋渔业资源缺乏系统、科学调查与准确评估。无法判定特定海域的渔业资源状态，比如该海域的渔业资源属于“未充分开发”“适度开发”还是“过度开发”，如果无法科学判定资源开发程度，也就无法准确衡量在该海域应放流哪些鱼类品种，应放流多少鱼类资源量、资源恢复到怎样的效果等一系列问题，也很难评估测算对渔业资源的生态补偿。

二是海洋渔业资源有偿使用制度没有区分生计渔民与其他如商业渔业的差异。由于海洋渔业资源增殖放流费用采取统一费率制，从表象看体现了各类资源开发主体间的公平，但实践中大量的传统生计渔民在资源开发中很难与渔业组织、工商资本介入的商业渔业企业进行市场竞争，且商业渔业以盈利为目标，其渔船捕捞能力都远大于传统捕捞渔民，无论其获得捕捞成本补贴还是捕捞量也都远大于传统捕捞渔民。按照现有的资源增殖统一费率，无论对于渔业源捕捞量上还是资源生态补偿上都无法保持真正的公平原则。

五、海洋渔业资源治理的政策调整建议

结合上述分析，笔者认为，解决中国近海渔业资源开发过度问题的关键，是完善海洋渔业资源产权制度。

（一）产出控制上，完善捕捞总量控制制度，建立主要渔业资源捕捞配额权益制度

完善捕捞总量控制制度，科学评估中国海洋渔业资源状态，合理确定与资源再生繁殖速度相符合的渔业可捕捞总量。根据各海域、各沿海渔区资源禀赋、生态特征与历史捕捞量，合理分配各渔区或鱼类品种的可捕捞量。在此基础上，建立主要渔业资源捕捞配额权益制度。总体上要减少渔船过度容量导致的过度捕捞问题，恢复或维持海洋环境与渔业资源。渔业资源捕捞配额权益可分为三种类型：一是个体捕捞配额。指在确定的时期和指定的区域内，赋予特定的捕捞主体从总可捕捞量中分配一定比例的捕捞指标、捕捞一定数量的鱼类品种的权利。目标是通过限制渔获量从而控制过度捕捞。二是个体可转让配额。这是个体捕捞配额的一种特殊形式。个体捕捞配额拥有者可以将其持有的固定配额在市场进行转让。目标是结合渔船的经济效率水平，通过转让持有的渔业份额获得相应经济补偿。三是共同发展配额。从总可捕捞量中留取一定的份额分配给近海区域那些主要依赖渔业生存、发展的渔村或渔业组织，目的在于补偿近海或周边水域开发过程中经济利益受到影响的那些社区。

（二）投入控制上，完善捕捞许可的准入制度，对以海为生的传统生计渔民与商业渔业资源开发主体实行差别化赋权

完善捕捞许可的制度，严格区分以海为生的传统生计渔民与商业渔业资源开发主体，明确各自权益。对生计渔民，可探索沿岸渔场与海域的渔业权制度，保障其基本民生权益。比如，依据作业类型可以设定“定置渔业权”，赋予其利用大型固定渔具从事捕捞生产经营的权利。又如，对按照功

能区划确定的休闲渔业海域，可以设定“休闲渔业权”。再如，按照权益对象可以设定“共同渔业权”等，权益主体以本地户籍且长期从事海洋捕捞渔业为生、岸上无耕地承包权的传统捕捞渔民为主，作业范围为沿岸的固定渔场。渔业权可以在本地符合条件的生计渔民间转包、出租、互换、转让或者以其他方式流转。对商业渔业，探索限制准入权制度，发挥资源可捕量对资源保护的调节作用。限制准入权是指允许渔业利益相关者获取某类渔业资源的总可捕量中一定比例的捕捞量。在捕捞准入上，采取现有的捕捞许可制度，“一船一证”，但严格限定作业海域为近海海域、捕捞量在捕捞额度内。优先准入那些有利于海洋渔业资源可持续发展的渔具及作业方式。

（三）在投入监管上，完善海洋渔业治理机制，建立从北到南海洋渔业资源环境修复与监管综合协调机制。

完善海洋渔业治理机制，建立从北到南海洋渔业资源环境修复与监管综合协调治理机制，然后分类施策。一是健全统筹协调治理机制。坚持从北到南沿岸近海有机统一的空间布局，厘清中央各部门之间、中央与地方政府之间的权能与责任，加强渔政执法力量、规模与基础设施建设，提高渔政执法队伍的专业水平与监管能力，健全中央各部门全面协作、各海域地方政府联动等合作治理和联合治理机制，建立统筹协调治理机制。二是加强违法违规捕捞监管与报告制度。加强对违法违规捕捞的监管，并建立信息发布机制，定期向社会公众发布沿岸近海渔业资源与非法捕捞状况，强化公众参与和监督。

（四）产出区划上，完善海洋渔业资源区划制度，根据海洋渔业资源开发程度、禀赋条件、生态特征，对不同海域实行差别化治理

完善海洋渔业资源区划制度，根据中国沿岸与近海渔业资源特征、资源开发程度、禀赋条件、生态特征，对海洋渔业资源进行三类区划：优化开发区域，即渔业物种资源丰富，资源洄游特征、繁殖再生能力与渔船要素配置均衡的海域；限制开发区域，即部分鱼类资源丰富、部分鱼类资源出现衰退，部分资源洄游特征、繁殖再生能力与渔具要素配置不太均衡区域；禁止开发区域，即大部分鱼类资源出现衰退、急需修复的区域。应树立分区治理的理念，针对不同类型区域完善海洋渔业资源产权制度，在优化开发区域着重实行捕捞配额和资源有偿使用制度，在限制开发区域，着重实行分品种的捕捞配额和资源有偿使用制度，在禁止开发区域着重实行减船转产和生态补偿制度。

（五）在配套政策上，加强资源评估调查和统计监测，为健全海洋渔业资源产权制度提供科学支撑，完善海洋渔业资源有偿使用制度。

一是加强渔业资源科学调查与准确评估，为健全海洋渔业资源产权制度提供科学支撑。首先，应加强近海渔业资源的科学调查，科学准确地评估渔业资源可捕捞品种及其最适捕捞量，从而明确下一年度的资源开发利用总量；其次，应加强海洋渔业投入要素传统生计渔民与其他捕捞从业者数量、渔船数量与功率、单船捕捞量、作业类型、上岸港口、加工与进入市场环节等产业链所有数据统计，确保捕捞环节与进入流通和市场环节的数据一致性；再次，运用科学数据支撑判断各类海洋渔业资源过度开发程度、渔业增殖放流效果以及渔业资源修复程度。二是完善生态补偿制度。在重要海洋资源保护区、海洋牧场生态地位重要海域，针对捕捞渔民面临“减船转产”“转产转业”“休

渔期”等情况，应在“禁捕”“退捕”补偿上坚持因地制宜、分类施策，对重要生态资源区域给予更多支持和更高补偿。三是完善资源有偿使用度制度。对于商业渔业，探索资源税阶梯式税制。在原有资源增殖费的基础上，采取资源税制度，并采取阶梯税制，从而合理有效调节海洋资源开发收益与约束其过度捕捞行为；资源征税海域范围为近海沿岸海域；资源税权益主体为商业渔业企业、大户等，资源保护原则遵从“多渔获、多受益、多交税”。

参考文献

1. 陈君, 1999:《试论中国海洋渔业发展方向的转变》,《中国农村经济》第 12 期。
2. 陈新军, 2001:《海洋渔业资源可持续利用评价》, 南京农业大学博士论文。
3. 程基厚, 2006:《自然资源物权之解构》, 武汉大学博士论文。
4. 程家骅、姜亚洲, 2010:《海洋生物资源增殖放流回顾与展望》,《中国水产科学》第 3 期。
5. 高明、高健, 2007:《中日韩共同渔业管理研究》,《农业经济问题》第 7 期。
6. 高强, 2006:《资源与环境双重约束下渔业经济发展战略研究》,《农业经济问题》第 1 期。
7. 韩立民、任新君, 2009:《海域承载力与海洋产业布局关系初探》,《太平洋学报》第 2 期。
8. 韩杨、Rita.Curtis, 2017:《美国海洋渔业资源开发的主要政策与启示》,《农业经济问题》第 8 期。
9. 韩杨、Rita.Curtis、李应仁、马卓君、王亚楠, 2017:《美国海洋渔业捕捞份额管理—兼论其对中国海洋渔业管理的启示》,《世界农业》第 3 期。
10. 侯景新、冯小妹, 2010:《海洋渔业资源可持续利用的经济管理》,《经济与管理评论》第 26 卷第 4 期。
11. 居占杰、刘兰芬, 2010:《中国沿海渔民转产转业面临的困难与对策》,《中国渔业经济》第 3 期。
12. 刘舜斌, 2009:《中国渔业资源产权化管理的理论探讨》,《农业经济问题》第 3 期。
13. 马婧, 2007:《国际海洋生物资源保护的新趋势—建立海洋自然保护区》,《农业经济问题》第 1 期。
14. 慕永通、吕思言, 2013:《基于生态系统的渔业管理:产权、契约和治理结构》,《农业经济与管理》第 3 期。
15. 曲延芬, 2003:《关于海洋捕捞业公共管制的思考》,《产业经济研究》第 4 期。
16. 唐建业、黄硕琳, 2004:《渔业配额权的基本性质分析》,《资源科学》第 26 卷第 4 期。
17. 唐议、邹伟红, 2010:《中国渔业资源养护与管理的法律制度评析》,《资源科学》第 32 卷第 1 期。
18. 田信群、陆松福, 1985:《关于近海捕捞力量的转移问题》,《中国农村经济》第 11 期。
19. 王科跃、贺金昌, 2003:《建立适应市场经济要求的海洋渔业统计调查方法制度》,《调研世界》第 4 期。
20. 徐斌, 2006:《渔业资源的产权分析》,《农业经济与管理》第 6 期。
21. 杨正勇, 2006:《中国海洋渔业资源管理中个体可转让配额制度交易成本的影响因素分析—Williamson 的视角》,《海洋开发与管理》第 23 卷第 6 期。
22. 张军涛、张文忠, 1999:《区域经济发展与中国海洋渔业资源的持续有效利用》,《经济地理》第 5 期。
23. 张晓泉, 2009:《中国海洋渔业资源资产产权制度的变迁与变革研究》, 中国海洋大学博士论文。
24. 周达军, 2007:《中国海洋渔业投入产出控制政策面临问题的思考》,《管理世界》第 5 期。
25. 周井娟、林坚, 2008:《中国海洋捕捞产量波动影响因素的实证分析》,《技术经济》第 27 卷第 6 期。

26. 朱浩祯, 2013: 《中国海洋渔业资源管理的困境与突围》, 南京大学博士论文。
27. 张莉, 1993: 《我国渔业资源税费刍议》, 《中国农村经济》第 1 期。
28. Shen, G., and Heino, M., 2014: . An Overview of Marine Fisheries Management in China”, *Marine Policy*, 44(2):265-272.

(作者单位: 国务院发展研究中心农村经济研究部)
(责任编辑: 陈静怡)

Marine Fishery Resources Management and Policy Adjustment in China Since 1949

Han Yang

Abstract: This article conducts a literature review and analyzes the long-term problems in the exploitation and utilization of the marine fishery resources in China since 1949, the effectiveness of some policies such as input control, output control, technical control and other supporting policies at different stages, and the ultimate reasons for a lack of effectiveness. Based on the analysis, the study gives the following recommendations. Firstly, the total amount control (TAC) system should be improved, and the fishing quota rights system of main fishery resources should be established at an early stage. Secondly, traditional subsistence fishermen and the main bodies of commercial fishery should be empowered differently in the fishery access system. Thirdly, a comprehensive coordination mechanism should be established for the restoration and supervision of marine fishery resources and environment from Bohai Sea, Yellow Sea, and East China Sea to South China Sea. Fourthly, differences in governance mechanism should be established in various sea areas based on their development degree, endowment conditions and ecological characteristics of the marine fishery resources. Fifthly, the resources assessment, investigation and statistical monitoring should be strengthened, which should provide scientific and accurate support for improving the property rights system and ecological compensation of the marine fishery resources in China.

Key Words: Marine Fishery; Resources Governance; Input Control; Output Control; Property Rights System; Policy Adjustment