



国家智库报告 2016 (8)
National Think Tank

“三 农”

中国渔业公共管理的 比较研究

操建华 等著

THE COMPARATIVE STUDY ON PUBLIC MANAGEMENT OF
CHINESE FISHERIES

中国社会科学出版社



国家智库报告 2016 (8)
National Think Tank

“三 农”

中国渔业公共管理的 比较研究

操建华 等著

THE COMPARATIVE STUDY ON PUBLIC MANAGEMENT OF
CHINESE FISHERIES



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国渔业公共管理的比较研究 / 操建华等著. —北京: 中国社会科学出版社,
2016. 2

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7636 - 8

I. ①中… II. ①操… III. ①渔业管理—对比研究—中国 IV. ①F326.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 030168 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 马 明
责任校对 郝阳洋
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2016 年 2 月第 1 版
印 次 2016 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 6
插 页 2
字 数 55 千字
定 价 19.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

课题组负责人：

操建华 中国社会科学院农村发展研究所
副研究员

课题组成员：

邝奕轩 湖南省社会科学院社会学研究所
研究员

王健宇 水利部发展研究中心
高级工程师

执 笔 人：操建华 邝奕轩 王健宇

摘要：中国渔业发展对保障粮食安全、节约耕地、提高消费水平和促进农村发展具有重要意义，但是，随着渔业资源衰竭和环境压力加剧，快速扩张的中国渔业经济规模不断增加着管理的难度。本报告即是从公共管理的角度探讨中国渔业管理该如何转变。报告主要采取国家间横向比较的方法，寻求我国渔业管理的缺口，结合我国国情，提出合理化建议。报告由五部分组成：第一部分描述了渔业经济的发展状况并探讨了加强公共管理的意义。第二、第三部分分别从渔民生计和国民健康、渔业资源可持续利用、合理利用环境容量，以及渔区公共品的提供四个方面，分析比较了各国渔业公共管理的目标、职能、组织体系，以及渔业管理手段。第四部分是渔业公共管理的财政资金投入结构和支持政策的比较分析。最后一部分则针对以上章节的分析提出了相应的对策建议。

关键词：渔业 公共管理比较研究 缺口分析
中国

Abstract: Chinese Fishery development is important for ensuring food security, saving arable land, improving the level of consumption and promoting rural development. However, with the fishery resource exhausting and environmental pressure increasing, it becomes more and more difficult to administer the rapid expanding fishery economy in China. This report is to explore how to change Chinese fishery fisheries management from a public management perspective. The report mainly adopts the comparison method between countries to seek the gaps. Reasonable suggestions are put forward with considering the situation of our country. The report consists of five parts. Part one describes the fishery development and explores the significance of strengthening public management. Part two and part three compare and analyze the objectives, functions, organization system, and tools of fishery public management in different countries from four aspects: the livelihood of fishermen and national health, the sustainable use of fishery resources, the rational use of environmental capacity, and the provision of public goods. Part four is a comparative analysis on the fishery financial investment structure and supporting policies. According to the above analysis, the last part puts forward the corresponding suggestions.

Key words: Fishery, Public Management, Comparative Study, Gap Analysis, China

目 录

第一章 我国加强渔业公共管理的意义	(1)
第一节 我国渔业公共管理的产业发展背景	(1)
第二节 我国加强渔业公共管理的意义	(8)
第二章 渔业公共管理的目标、职能与组织	
体系的比较分析	(15)
第一节 我国渔业公共管理的目标、主要	
职能和组织体系的演变	(15)
第二节 中外渔业管理目标与职能的比较	(22)
第三节 各国渔业公共管理组织体系与我国的	
比较分析	(29)
第三章 渔业公共管理手段的中外对比分析	(34)
第一节 实现渔民生计和国民健康目标的公共	
管理手段与比较	(34)

第二节	实现渔业资源可持续利用目标的主要 管理手段	(36)
第三节	实现合理利用环境容量目标的管理 手段——中日对比	(38)
第四节	提供渔业发展公共品的管理手段	(41)
第四章	渔业公共管理中的财政资金结构 比较分析	(45)
第一节	中国、挪威、加拿大和美国渔业发展 状况和财政投入的比较	(45)
第二节	中外渔业财政支持政策与结构的 比较	(48)
第五章	渔业公共管理的对策与建议	(69)
第一节	渔业公共管理目标和职能方面的比较 和借鉴	(69)
第二节	渔业公共管理组织体系的比较 和借鉴	(72)
第三节	渔业公共管理手段的比较和借鉴	(73)
第四节	渔业公共管理财政支出的比较 和借鉴	(80)

第一章 我国加强渔业公共管理的意义

第一节 我国渔业公共管理的产业发展背景

一 水产品需求增长强劲

渔业是促进我国食物安全和农村发展的重要产业，随着国民经济的发展和人民收入水平的提高，水产品成为人们改善饮食结构的重要来源，需求增长强劲。

统计资料表明，水产品需求数量随着国民经济的整体发展呈现上升趋势。1990—2012 年，农村和城市居民粮食消费量呈下降趋势，分别从 262.08 公斤/人、130.72 公斤/人下降到 164.27 公斤/人、78.76 公斤/人；而肉禽类、蛋类、奶类和水产品人均消费量增长迅速，

其中农村和城市水产品人均消费量分别从 2.13 公斤/人、7.69 公斤/人上升到 5.36 公斤/人、15.19 公斤/人，增长速度仅次于奶类的人均消费量（详见表 1—1）。当前，水产蛋白消费已经占我国动物蛋白消费的近 1/3，成为重要的优质蛋白来源。

表 1—1 1990—2012 年中国城乡居民主要食品人均消费量 单位：公斤

年份	粮食		肉禽*		蛋		奶		水产品	
	农村	城镇	农村	城镇	农村	城镇	农村	城镇	农村	城镇
1990	262.08	130.72	12.59	25.16	2.41	7.25	1.10	4.63	2.13	7.69
1995	256.07	97.00	13.12	23.65	3.22	9.74	0.60	4.62	3.36	9.20
2000	250.23	82.31	17.22	25.50	4.77	11.21	1.06	9.94	3.92	11.74
2005	208.85	76.98	20.75	32.83	4.71	10.40	2.86	17.92	4.94	12.55
2010	181.44	81.53	20.01	34.72	5.12	10.00	3.55	13.98	5.15	15.21
2011	170.74	80.71	20.86	35.17	5.40	10.12	5.16	13.70	5.36	14.62
2012	164.27	78.76	20.85	35.71	5.87	10.52	5.29	13.95	5.36	15.19

注：* 肉禽包括猪肉、牛肉、羊肉和禽肉。

资料来源：中国国家统计局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexch.htm>。

同时，随着地区经济增长，中西部地区水产品的消费正呈现出强劲的增长态势，为水产品需求带来新的持续增长点。水产品的主要消费市场正由北京、上海、青岛、大连、深圳等传统的食鱼型为主的沿海地区及邻近

沿海地区的东部地区向中西部地区扩展开来^①。而且，由于人均消费的水产品数量具有高收入群体高于低收入群体、城镇居民高于农村居民的特点，随着我国居民人均收入的普遍提高和城乡一体化进程的加快，可以预见，中国家庭的水产品需求将持续增长，空间巨大。

二 水产品生产增长迅速

改革开放以来，水产品生产持续快速增长。历年《中国渔业统计年鉴》的数据表明，水产品总量从1978年的470多万吨上升到2013年的6172万吨；水产品产值从1978年的22.1亿元上升到2013年的19351.89亿元，成为大农业中增长最快的产业。从五年一个周期的计算结果看，渔业的年均增长速度基本高于农林牧渔业总的平均增长速度和种植业、牧业的平均增长速度（2001—2005年牧业发展速度比渔业快，在2006年之后林业发展速度超越渔业）。2000年以前渔业高速发展，最近十几年增长速度减缓，但是占农林牧渔业总产值的比重在1996—2005年达到10%以上，2006—2013年也

^① 《我国水产品人均消费增长迅速》，《新农村商报》2015年3月11日。

占有9%以上的比例，且稳中有升。见表1—2。

表1—2 1991—2013年中国农林牧渔产值年均增长率及占农业比重 单位：%

年份	农林牧渔各业平均增长速度					农林牧渔各业期末产值占总产值比重			
	平均	农业	林业	牧业	渔业	农业	林业	牧业	渔业
1991—1995	7.5	4.3	7.5	12.0	16.1	58.4	3.5	29.7	8.4
1996—2000	6.1	4.6	4.1	8.0	9.6	55.7	3.8	29.7	10.9
2001—2005	5.3	4.1	3.7	6.9	5.6	49.7	3.6	33.7	10.2
2006—2010	4.8	4.4	6.8	4.8	5.6	53.3	3.7	30.0	9.3
2011—2013	4.4	4.8	7.2	3.0	4.9	53.1	4.0	29.3	9.9

资料来源：根据2014年《中国统计年鉴》相关数据整理。

渔业生产和渔业经济的持续快速发展，拓宽了食物生产途径，增加了食物来源和优质高蛋白食物供给，为保障我国食品安全做出了重大贡献，渔业也由一个“拾遗补缺”的副业迅速成长为繁荣农业农村经济的重要产业。

三 渔业生产结构和增长方式发生巨大改变

经过二三十年的发展，我国渔业实现了从“以捕为主”向“以养为主”的转变。1978年全国水产品总产量中，养殖产量与捕捞产量的比例是26:74；然而，到了

全世界 30 多个国家以及大西洋、印度洋和太平洋公海，作业方式从初期的以拖网为主发展到拖网、围网、钓业相结合，拥有现代化的远洋渔业船队，在境外设立了 100 多个代表处、合资企业和后勤补给基地，跻身世界主要远洋渔业国家之列，在维护我国海洋权益、争取公海渔业份额、带动入渔国经济发展和劳动力就业、发展双边关系等方面发挥了重要作用。

四 水产品加工能力明显增强

从产业结构看，渔业第二和第三产业产值占渔业全社会总产值的比重由 2000 年的 36.7% 提高到 2013 年年末的 47.8%。从第二产业看，一大批生产、加工、运销、服务相配套的综合性水产龙头企业发展壮大，水产品加工能力增强，水产冷库数量持续递增。2013 年全国有各类水产加工企业 9774 家，年加工能力是 2745.3 万吨，有水产品冷库 9046 座，与 2000 年相比，企业增加 2852 个、年加工能力增加 1811.45 万吨、冷库增加 4429 座；水产加工品总量 1954.02 万吨，与 1978 年的 60 万吨相比增长 31 倍，是 2000 年的近 3 倍。一些地方已经形成鳊鱼、罗非鱼、对虾、河蟹等“一条鱼一个产业、带动一方发展”的格局。

表 1—4 渔业第一、第二、第三产业产值构成，第二产业加工能力和进出口贸易

年份	第一产业 (%)	第二产业 (%)	第三产业 (%)	水产加工企业 (个)	水产品加工能力 (万吨)	水产冷库 (座)	水产加工品总量 (万吨)	水产品出口金额 (亿美元)	水产品进口金额 (亿美元)
2000	63.3	19.0	17.7	6922	933.85	4617	651.52	38.4	18.5
2005	45.5	25.6	28.9	9128	1696.16	6328	1195.48	78.9	41.2
2006	44.1	26.5	29.4	9549	1799.42	6552	1332.48	93.6	43.0
2013	52.2	23.4	24.4	9774	2745.3	9046	1954.02	202.6	86.4
2013 年 相较 2000 年 增加量				2852	1811.45	4429	1302.5	164.2	67.9

资料来源：2001 年、2006 年、2007 年、2014 年《中国渔业统计年鉴》。

五 水产品对外贸易快速增长

与农产品出口额比较，水产品出口额大幅增加。1978 年我国水产品出口额只有 2.6 亿美元，2000 年有 38.4 亿美元，2002 年开始我国水产品的出口额就居世界首位。2013 年，水产品出口 395.9 万吨，全年出口额达到 202.6 亿美元，约占我国农产品出口总额的 30%，多年居大宗农产品首位。目前我国以出口为导向的水产加工园区蓬勃发展，初步形成大连、青岛、湛江等一批水产品加工中心，聚集了一批资本雄厚、加工技术先进、

市场信誉良好的水产品龙头企业。我国已经成为世界水产品来（进）料加工贸易的主要基地，在国际市场分工中占据重要地位。同时，我国开始积极投入国际水产品贸易事务，积极参与 WTO 谈判，参加贸易规则的磋商制定，努力维护公平的水产品国际贸易秩序，发挥渔业大国应有的作用。

第二节 我国加强渔业公共管理的意义

发展渔业对于解决食品安全、提高人民的消费水平和节约资源具有重要意义。相应的，渔业的快速发展也对渔业公共管理提出了新的和更高的要求。

一 发展渔业的意义

（一）水产品生产对解决食品安全问题有着特殊的意义

当今人类食物的 90% 来自陆地，10% 来自水域。陆地资源随着经济的发展日趋减少，海洋水域和水生生物资源的合理开发利用，已经成为拓展人类生存与发展空间的必然趋势。我国是个海洋大国，海岸线长

达 1.8 万公里，管辖海域面积达 300 万平方公里，接近陆地领土面积的三分之一，孕育了丰富的鱼类资源。我国海洋鱼类近 2000 种，其中 300 多种是重要经济鱼类，60—70 种是最为常见而产量又较高的主要经济鱼类。作为一个渔业资源颇为丰富的人口大国，保持水产品生产的稳定增长对于解决食品安全问题有着特殊的意义。

（二）水产品是优质的动物蛋白来源，有助于国民健康

水产品是优质的食物蛋白源，与肉蛋类食物存在替换性，且在蛋白、脂肪含量、营养结构等方面优于肉蛋类。增加国民对水产品的食用，可以丰富、改善膳食结构，提高营养水平和国民身体素质。而且，水产品营养价值高，胆固醇低、不饱和脂肪酸丰富，是典型的健康食品，对提高消费者的身体素质非常有益，市场前景广阔。

（三）水产品生产节地节粮，具有资源节约的特征

渔业是开发利用海洋和内陆水域发展生产的产业，与种植业相比，不占用耕地；与畜禽养殖业相比，饲料转换效率高，具有资源节约的特征。一般情况下，饲养