

'96 渔业局中青年 调研活动论文汇编

渔业局政策法规处编
一九九七年十一月

“’96渔业局中青年调研活动”在局领导和各处室的关心和支持下，共有 29 篇论文参加了评比。经过评委们认真审阅，一致认为，参加本次调研活动的论文整体水平较高，充分反映了我局中青年干部的政策理论、调查研究和业务工作等方面的水平。这次调研活动提交的论文涉及面广，资料丰富，问题研究有一定深度，对指导我局工作具有一定的参考价值，同时也充分展现了我局中青年干部的爱业敬业精神。

为了更好的交流情况和研究问题，促进我局中青年干部理论水平和研究问题、解决问题能力的提高，我们将此次参加调研活动的论文，汇编成册，供大家在工作中参考。

渔业局政策法规处

一九九七年九月二十九日

目 录

适应国际渔业管理趋势 建立新的海洋渔业秩序	杨坚 (1)
围绕促进两个根本性转变 做好渔业行政管理工作的几点思考	李健华 (8)
试论渔业行业的宏观调控	陈毅德 (12)
两个根本性转变是渔业发展的必由之路	王衍亮 (16)
关于污染渔业事故调查处理过程中几个问题的探讨	易林 (19)
以运行机制的改革带动体系结构的优化	
——我国渔业科技体制改革的思考	王衍亮 肖亚 (23)
世纪交替间的国际渔业合作与中国渔业发展	崔利锋 信德利 (26)
改革是出路 管理出效益	
——湖北省国有水产养殖企业调查报告	刘玉萍 (32)
实现渔业经济增长方式转变的思考	魏宝振 (36)
对做好转型时期办公室协调工作的几点思考	沈建荣 (39)
渔业湿地管理意义及措施	王亚民 (43)
试论如何促进淡水养殖标准化工作	张洪福 (53)
水产品市场供需状况及消费潜力的预测分析	肖放 (55)
我国水产种苗发展现状、存在问题和发展对策	樊祥国 (59)
鱿鱼钓渔业综合开发的主要经验与发展前景的展望	宋钧 (63)
渔民绿色证书工作的实践与思考	肖亚 (67)
我国渔用饲料工作生产现状、存在问题和发展对策	樊祥国 (71)
我国与印度尼西亚的渔业合作有发展潜力	
——印尼渔业合作项目调查报告	彭晓华 张晓黎 (74)
加强国际鲜销渔船管理 促进我国渔业外向型经济发展	胡学东 (77)
强化渔港监督管理 为深化改革服务	简永寿 (80)
渔业外向型经济蓬勃发展 合资、合作潜力巨大	陈德隆 (83)
关于实施公务员考核制度若干问题的探讨	陈德隆 (86)
如何对电、炸、毒鱼违法行为实施有效的打击	李毅强 (91)
加强渔业法制建设 为渔业的可持续发展提供保障	刘晴 (93)
关于我国淡水名特优品种养殖可持续发展的建议	钱银龙 (97)
我国水产工业企业技术改造若干问题探讨	时彦民 (102)
制定“渔业基本建设基金管理办法” 加强资金的监督管理	王金平 (105)
荣成渔业模式	
——荣成市渔业规模经营的调研报告	潘澎 (108)
我国水产品供求的中长期预测	计划统计处 (116)

适应国际渔业管理趋势 建立新的海洋渔业秩序

杨 坚

近年来,国际渔业管理和法律制度发生了很大变化,特别是《联合国海洋法公约》生效前后,有关国际组织和各沿海国把海洋渔业作为海洋经济的支柱产业,加快了海洋渔业管理的法律制度建设,使国际海洋渔业管理发生了重大的变革。

一、国际渔业立法和管理制度的新发展

七十年代以前,不发达的沿海国由于捕捞能力极低,又缺乏国际渔业法律制度的保障,一些发达国家(捕鱼国)为了保护本国的渔业资源,纷纷发展过洋性渔业,利用不发达国家的近海渔业资源。七十年代以后,沿海国为了制约捕鱼国的渔业活动,纷纷要求联合国和有关国际组织通过国际渔业立法和管理制度的调整,维护其海洋渔业权益。

1、专属经济区制度

专属经济区制度是第三次联合国海洋法会议的重要成果之一,是现代海洋法的新发展,它赋予沿海国以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源为目的的主权权利及其它一些权利,对渔业资源的调查、开发、养护和管理产生了重大影响。因此,从八十年代初开始,全世界 145 个沿海国绝大多数加快了划定 200 海里专属经济区的步伐,有人把这种现象称为“蓝色圈地运动”。它将地球表面 36% 的海面变成沿海国的“内水”或者辖区,世界公海的面积因此缩小了近 1.3 亿平方公里(海洋总面积为 3.6 亿平方公里)。有人估计,专属经济区的确立,使大约 95% 的渔业资源变成了沿海国的主权权利支配的资源。任何捕鱼国进入沿海国 200 海里专属经济区从事渔业活动,都必须经过沿海国的许可。但是,《联合国海洋法公约》规定,沿海国应当决定专属经济区生物资源的可捕量,沿海国在没有能力捕捞可捕量的情况下,应通过协定或其他安排,并根据《公约》的有关规定准许其他国家捕捞按可捕量的剩余部分。这就为捕鱼国在沿海国专属经济区内从事远洋渔业活动提供了法律依据。当然,其他国家在沿海国的专属经济区内从事远洋渔业活动,必须遵守沿海国按照《联合国海洋法公约》的规定所制定的法律、规章和入渔条件。这些法律规定一般涉及发给渔民、渔船执照,交纳入渔费和其他有关费用;决定可捕鱼种、规格和确定渔获量限额;规定渔汛渔区、渔具种类、网目规格、渔船种类及船数;规定渔船向沿海国提供有关渔业信息等,有的沿海国还规定派观察员驻船监督。因此捕鱼国在沿海国专属经济内的入渔权完全取决于沿海国。而且沿海国对捕鱼国入渔的管理措施和条件不断增加,并逐步向高标准要求的趋势发展。入渔费用越来越高。

《海洋法公约》还规定,沿海国可以采取为确保其法律规章得到遵守所必要的措施,包括登临、检查、扣押、逮捕和进行司法程序。在实践中许多国家通过国内立法授权国防力量或准军事组织实施和执行渔业法规。不少国家规定了详细的拦截、登临、检查和扣押程序,有些国家如塞内加尔、孟加拉、尼日利亚、摩洛哥等甚至规定在拦截有违法嫌疑的外国渔船时,如果警告无效,可以对外国渔船动用武力。但一般沿海国对外国渔船违法捕鱼活动的处罚最普遍的形式是罚款,有的并处没收

渔获量、渔具,甚至渔船。

此外,一些国家规定在其专属经济区内航行的外国渔船必须事先得到沿海国的同意,或向沿海国报告并封存网具,不得中断航行,甚至有的国家规定外国渔船航行进入其专属经济区必须报告船上的渔获物情况,否则将被认定为违法行为。

总的看,沿海国制定的专属经济区的渔业管理法律制度基本与《联合国海洋法公约》的规定相衔接,但也出现了一些超越《公约》基本原则的规定,我国政府及其渔业行政主管部门十分关注,在一些国际渔业会议上或直接向有关国家表明了中国的立场。

2、公海大型流网渔业的管理制度

由于专属经济区制度的确立,一些捕鱼国渔船逐步从沿海国专属经济区转向公海作业,使公海大型流网作业在八十年代迅速发展。大型流网一般 10 米深,几十公里长,这种作业截断了高度洄游鱼类、溯河产卵种群、海洋哺乳动物的洄游通道,引起了沿海国和有关国际组织的关注。1989 年联合国第 44 届大会至 1992 年第 46 届大会,连续三年通过了“关于大型大洋流网捕鱼作业和其对世界海洋生物资源的影响”的联合国大会决议。1991 年的 46/215 号决议要求国际社会所有成员国采取行动保证到 1992 年 12 月 31 日在各大洋包括闭海和半闭海,全面禁止大型流网作业。美国与我国等国家通过双边磋商,达成了对公海大型流网作业联合检查的共识。1993 年 12 月 3 日美国与我国签订了一份有关对公海使用流网的所属渔船进行联合检查的谅解备忘录。按照这份谅解备忘录的规定,我国从 1994 年起,每年派三名观察员分 2—3 批到美国海岸警备队的执法船参加太平洋公海禁止大型流网作业的联合检查。

由于联合国关于全面禁止大型流网作业的决议没有规定期限,因此,公海大型流网作业恢复遥遥无期,实际上已经被长期禁止。

3、关于跨界和高度洄游鱼类种群的管理问题

跨界和高度洄游鱼类养护和管理,是根据 1992 年环发大会的要求和第 47 届联大作出的决议,从 1993 年开始举行了 6 次联合国跨界和高度洄游鱼类养护和管理会议,于 1995 年 8 月 4 日通过了《执行〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群协定》。这个协定的内容规定了船旗国的义务,主要是约束捕鱼国的渔业行为,要求船旗国必须采取措施确保悬挂本国国旗的渔船遵守多种养护和管理措施。这些措施包括采用许可证、批准书或执照等办法管理、制约公海渔船,要求在公海作业的渔船要按规定记录并及时报告船位、捕捞对象和兼捕鱼种的渔获量,以及其他有关渔业数据等。协定规定的严重违法行为包括:没有有效的许可证、批准书或执照进行捕鱼;严重误报渔获;在禁渔区、禁渔期捕鱼;没有配额或配额满后继续捕鱼;直接捕捞停捕或禁捕的种群;使用禁用渔具;伪造或隐瞒渔船的标志、船名号或登记号;隐瞒、篡改或销毁有关调查的证据等违法行为。

协定规定了国际的执法合作和分区域、区域的执法合作,以及登临和检查的基本程序。特别值得指出的是协定第 22 条 1 款(F)规定,要求检查国应保证其经正式授权的检查员“避免使用武力,但为确保检查员安全和在检查员执行职务时受到阻碍而必须使用者除外,并应以必要限度为限,使用的武力不应超过根据情况为合理需要的程度”。这就超出了联合国大会的授权。目前,除了联合国维护和平协定中有使用武力的规定外,其他全球性的文件中尚未有此类规定。1995 年 12 月 5 日,在协定开放签字后的第二天,我国代表团在第五十届联大发言中指出,“这样的规定可能会为‘滥用武力’提供依据,我们对这项规定可能在实践中产生的后果深感担忧。我们对该规定的理解是:只有当经核实为拥有正式授权的检查人员的人身安全,以及他们正常的检查行为受到被检查渔船上的船员或渔民所实施的暴力危害和阻挠时,检查人员方可对实施暴力行为的船员或渔民,采取

为阻止该暴力行为所需要的适当的强制措施。需要强调的是,检查人员采取的武力行为,只能针对实施暴力行为的船员或渔民,绝对不能针对整个渔船或其他船员或渔民。”我国政府正在考虑签署该协定的同时,做出声明,除重申中国政府对该规定的上述理解外,对协定第 21 条 7 款规定的理解:中国政府认为,船旗国授权检查国采取执法行动涉及各国的主权和国内立法。经授权的执法行动,应限于船旗国授权决定所确定的行动方式与范围,检查国在这种情况下的执法行为,只能是执行船旗国授权决定的行为。

按协定规定,这个协定将自第 30 份批准书或加入书交存之日后 30 天生效。协定规定的内容,如第 18 条规定的船旗国的义务和第 17 条 1 款关于“非组织成员和非安排参与方并不免除根据《公约》和本协定对有关跨界和高度洄游鱼类的养护和管理给予合作的义务”等规定,将成为通用的国际法则,无论是否加入该协定都必须遵守。我国的公海渔业以大型拖网和鱿鱼渔业为主,主要的捕捞对象是跨界鱼类和高度洄游鱼类。因此该协定生效后对我国的公海渔业将产生较大影响。

4、负责任渔业行为准则

1992 年 5 月 6 日至 8 日,联合国粮农组织(FAO)在墨西哥的坎昆召开一次部长级国际渔业会议——负责任捕捞国际会议。会议主要讨论如何协调捕鱼活动与生态环境平衡的问题,会议发表了“坎昆宣言”,并提出了“负责任捕捞”这一概念,包括在协调的环境中渔业资源的持续利用;采用不损害生态环境、资源或者确保渔获质量的捕捞和养殖方式;采取符合卫生标准的加工方法,提高鱼品价格;开展贸易活动,促使消费者能享受到良好质量的鱼品。

根据坎昆会议的精神,FAO 着手起草《国际负责任捕捞行为准则》,1994 年 10 月更名为《国际负责任渔业行为准则》,包括捕鱼作业、渔业管理实践、公平交易、养殖等内容。1995 年 11 月 FAO 第 28 届大会通过,并把跨界鱼类和高度洄游鱼类会议的结果和《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施协定》作为该准则的第二部分。这个准则虽然没有法律约束力,只规定在自愿的基础上由各国采用。但它将成为各沿海国在专属经济区内对外国渔业管理的起码标准。

5、关于《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》和《渔船船员培训、发证和值班标准公约》

《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》(即“挂旗协定”),这个协定于 1993 年 3 月至 11 月进行了三轮谈判,并由联合国粮农组织第 27 届大会审议通过。协定的主要内容:1)各缔约国应采取必要措施,保证本国渔船不从事任何损害国际养护和管理措施效力的活动。2)各缔约国应实行公海捕捞授权制度,未经授权的渔船不得从事公海捕捞作业;对于虽然有权悬挂本国国旗但却不能有效对其实施管理的渔船,不得授权其从事公海捕捞作业。3)各缔约国应对违反协定规定的本国渔船采取强制措施,包括没收违法者的非法得益,以及拒绝、中止或撤消公海捕鱼权。4)各缔约国应确保本国公海捕捞渔船向本国主管机关提供有关作业情况的必要资料。5)国际合作措施,包括交流有关渔船活动的资料、证据;缔约国有权对于进入本国港口并有违规行为的他国渔船采取必要的调查措施等。6)信息交流措施,包括:向 FAO 提供本国渔船在公海作业的资料和违规行为情况及缔约国采取的措施,以及各缔约国相互交流执行协定的情况。

协定规定,自 FAO 总干事收到第 25 份批准书之日起生效。我国目前尚未批准该协定。

《渔船船员培训、发证和值班标准公约》(简称“渔民公约”)。为了提高商船船员素质,促进海上航行安全,防止船舶污染海洋,保护海洋环境,1978 年联合国海事组织通过了《船员培训、发证和值班标准公约》。但该公约不包括渔船船员培训、发证的内容,1993 年国际海事组织决定把渔船船员培训、发证和值班标准单独作为一个公约。1995 年国际海事组织通过了《渔民公约》,对船长、船员和无线电操作员提出了一系列的要求,特别是对职务船员的标准要求较高。我国近期难以达到公

约规定的标准,但今后无论我国是否加入《渔民公约》,我远洋渔船只要进入缔约国的港口就要受到《渔民公约》的约束,这将对我国远洋渔业渔船的活动带来一定的限制。因此,我国要加强对船员的培训工作,适应公约的要求。

二、我国与周边国家的渔业关系

1、中日渔业关系

中日两国于1975年签署了政府间渔业协定。21年来,两国政府渔业部门保持着良好的合作关系,每年一次的中日渔业联合委员会会议,双方坦率地交流协定的执行情况,相互通报东海海洋渔业资源的状况。1977年日本实施的《关于渔区临时措施法》对中国和韩国渔民采取适用例外制度,允许我渔民继续在其近海作业。同时,我国也允许日本渔船在我东海近海底拖网禁渔区线以外作业。

《联合国海洋法公约》生效前后,日本渔业团体要求政府批准《公约》,实施200海里专属经济区制度,把中韩渔船排除在专属经济区以外的呼声高涨。1993年10月,日本水产厅长官镇西迪雄访华,两国政府渔业部门商定从1994年起每年举行一次高官会晤,协商两国共同关心的东海、黄海渔业和国际渔业关系。同时还定期举行了事务级会谈,讨论两国渔业面临的一些具体问题。讨论的重点集中在我国鱿钓渔船在日本海、北海道近海作业问题、两国渔民海上作业纠纷、两国批准《联合国海洋法公约》的进展情况及其对渔业的影响、《中日渔业协定》的修改等问题。

《联合国海洋法公约》生效到今年4月,两国举行了三次专家级海洋法及渔业问题非正式磋商,中方针对日本政府一些人主张实施200海里专属经济区制度,取消中国渔船适用例外制度的立场,要求日方在两国完成海域划界前,继续维持两国渔业的现状,保持东海的稳定,不要因渔业问题而影响两国的政治关系。

1996年7月3日,日本政府发布政令,决定从今年7月20日起正式实施“关于在专属经济区行使有关渔业等主权权利的法律”,《关于渔区临时措施法》同时作废。新法根据《公约》规定,主要就保护日本专属区内的渔业资源,对渔业生产加强管理和监督,依法追究包括外国渔船在内的违法行为等作了原则规定。但政令附则第二条明确规定,新法不适用于中国和韩国,因而对中国渔民在日本周边渔场捕捞作业暂时不会产生任何影响。不过,同时提出希望一年内完成《中日渔业协定》修改谈判工作,超过此时间界限日方的新法将全面适用任何外国渔船。对日方宣布新法时继续对中国渔船采取适用例外制度,我们表示赞赏,但同时借此规定《中日渔业协定》修改谈判的时间表是中方不能接受的。在今后的磋商中我们将据理力争,但在渔业生产安排上要慎重考虑这一因素。

2、中韩渔业关系

中韩之间在渔业上的往来始于80年代后期。从80年代初开始,韩国渔船在我东黄海近海作业频繁,我在韩国西海岸和济州岛附近的作业渔船也逐渐增加。双方渔民同在一个渔场作业,渔船避风、海损事故处理及渔民伤病救治等方面出现了许多问题。在两国尚无外交关系的情况下,我部渔政局(渔业局)和海区渔政局的有关领导和专家,以“中国东黄海渔业协会”的名义与韩国水产业协同组合中央会,于1988年至1992年举行了四次民间渔业谈判,两会达成了《关于渔船海上事故处理协议书》。

1992年两国建交后,双方一致认为有必要就签署两国渔业协定举行政府间渔业谈判。根据1993年10月28日中韩外长会谈时达成的协议,中韩政府间渔业专家于1993年12月13日至17日在汉城举行了第一轮会谈。此后,1994年6月、1995年3月、12月和1996年5月又举行了四轮会谈,由于双方在协定水域问题上分歧较大,谈判未能取得实质性进展。此间双方渔业纠纷不断增加,双方对对方违规作业渔船均采取罚款措施,韩方还依照国内法对我船长进行司法审判。

1996年2月,韩国发表外交声明,宣布韩批准《联合国海洋法公约》,并将设立200海里专属经济区,韩国外长在其声明中还特别提到,要“积极促进中韩渔业协定的签署”。此外,两国外长在几次国际会议期间的会晤和韩外长来华访问中都谈及要加快两国渔业协定的谈判。1996年5月在第五轮会谈中,韩提出将按中间线进行管辖的主张,遭到中方的坚决反对。中方主张,两国在黄海海域划界协议达成以前,按照《海洋法公约》的规定,尽一切努力作出实际性的临时安排,就黄海渔业资源的保护与管理、渔业生产秩序、海难救助和紧急避难等问题达成一致,签订两国的渔业协定。但韩方把着点放在海域划界问题上。由于双方的出发点分歧较大,谈判陷入了僵局。与此同时,韩方加大了对中方渔船违规捕鱼的处罚力度,在我近海的侵渔活动也有增加趋势,使渔业纠纷出现了加剧的势头。我渔政执法机构一方面要严格禁止我渔船进入韩领海作业;另一方面要加大执法力度,坚决打击韩方渔船的侵渔活动,维护我海洋渔业权益。

3、中俄渔业关系

我国与原苏联于1988年10月4日签署了政府间渔业合作协议书,苏联解体后,俄罗斯继承了这一协议书。根据两国的协议书成立的中俄渔业合作混合委员会,每年举行一次,具体商定双方在渔业领域的合作。在1995年举行的第六次会议上,双方商定了1996年度的渔业合作项目。1995年起,我国17艘大型拖网渔船通过购买捕鱼配额的方式,从鄂霍次克海公海转入俄专属经济区作业。1993年5月27日两国签署关于黑龙江、乌苏里江渔政联合检查协议书,两国渔政部门每年在两江举行两次联合检查,保护两江的渔业资源。双方渔业合作关系看好。

4、中越渔业关系

中越两国目前没有渔业协定,两国政府渔业部门间的交往较少。两国渔船都在北部湾生产,渔业纠纷较多。北部湾海域面积12.93万平方公里,是我广东、广西、海南三省(区)15万渔民的传统作业渔场,年投产渔船1万多艘。长期以来,越方内部坚持主张东经108度以西为越南海域并实施管辖权,多次非法抓扣我正常生产的渔船,使中越双方在北部湾的渔业纠纷不断。近几年,越方人员经常在其领海外及南沙西部渔场抓扣、枪击、抢劫我正常作业的渔船,打死打伤我渔民多人,使我渔民生命财产和渔业生产造成严重损失。今后我国将设法尽快推动两国政府间渔业协定谈判,在双方未达成海域划界协议前,按照《海洋法公约》的有关精神尽可能做出实际性的临时安排,保持北部湾的稳定。

5、我国与南沙周边国家的渔业关系

南沙群岛自古以来就是中国的领土,南沙周边国家70年代以前均未对南沙提出领土要求。70年代以后越南、菲律宾、马来西亚、印尼和文莱等国分割南沙的意图越来越明显。特别是1995年我地方渔政部门根据南沙渔业生产安全的要求,在美济礁设置了简易避风设施后,周边国家借此掀起了一场“美济礁风波”,使南沙成为新的热点问题。菲律宾于1995年3月非法抓扣我在南沙正常生产的海南省4艘渔船及全体渔民。马来西亚近年来,特别是1995年3月以来,多次在我传统海疆炮击、抓扣我广州渔业公司的渔船及其船员,使我渔民生命财产遭受重大损失。我国外交部对上述国家在我传统海疆内抓扣、炮击、骚扰我正常作业渔船的行为进行了严正交涉。

我国政府对南沙问题的立场是“搁置争议,共同开发”。我国已正式提出,愿意按照包括《海洋法公约》在内的国际法原则与有关国家通过双边友好协商,讨论南沙问题。1996年9月6日,中菲南海渔业合作工作组按照年初两国政府达成的协议,在马尼拉举行会谈,对两国可能开展渔业合作的领域广泛交换了意见(包括南海渔业合作活动,联合引进海洋科研和共享洄游鱼类资源的评估,水产养殖技术及水产品加工等)。双方还同意研究签订两国渔业协定的可能性。

今年5月15日,全国人大常委会已批准加入《联合国海洋法公约》,我国与一些国家海域划界

问题已列入议事日程,但这将是一项长期性的工作,不可能在几年内全部得到解决。因此,渔业纠纷也将长期存在。从整个世界来看,有人估计全世界海岸相向和相邻国家之间共有 240 多条潜在边界,经过长期的努力,到 90 年代初仅有 154 条边界协议得到缔结,还有 36% 的边界没有划定,造成了此起彼伏的“渔事战火”。如挪威和冰岛的“鳕鱼大战”;加拿大对美国入侵渔船船长的缉捕、审判;俄罗斯海军对日本渔船开炮驱赶;法国和西班牙两国渔船枪械对射,并由此引起双方外交抗议;加拿大同西班牙及欧盟的渔业纠纷等等。目前,日本、韩国均表示在海域划界协议达成以前,按中间线管辖。如果一些周边国家一意孤行,今后我国与周边国家围绕边界问题的渔业纠纷将不断增加,处理不好还可能引发局部冲突。1996 年 10 月 21 日《美国新闻与世界报道》发表了一篇题为《如果发生第三次世界大战,起因将是捕鱼》的文章。文章告诫世人,海洋渔业资源争夺潜伏战争危险。文章指出,为了鱼俄罗斯人向日本人开火,突尼斯人向意大利人开火,许多人向西班牙人开火。这只是大量捕捞的渔船同装备精良的海军和海岸警卫队的舰只在公海发生的激烈冲突的一部分。文章还指出,沿海国家和政府陷入与外国渔船的持续斗争。从冷战后的力量对比看,如果捕鱼是通过其他方式进行的战争,那么日本、波兰、俄罗斯、韩国和西班牙等国具有很强的实力。他们占世界公海捕捞量的 90%。但是所有战争都要付出代价的。根据目前各沿海国对海洋渔业资源加紧争夺的形势,我国需要加强与周边国家的磋商,尽可能保持东黄海、北部湾和南沙敏感海域的稳定。

三、适应国际渔业管理趋势,建立新的海洋渔业秩序

《联合国海洋法公约》生效前后,各缔约国进一步加强其专属经济区的管理,联合国和各有关国际组织和区域组织不断协调立场,加快了开发利用和养护公海渔业资源的立法进程和管理力度。同时,我国已批准加入《公约》,这对我国专属经济区渔业权益的维护,渔业资源的科学养护和合理开发利用,以及调整相邻和相向国家之间的渔业关系等方面都具有十分重要的意义。我们要进一步加强海洋渔政管理工作,适应国际渔业管理趋势,建立新的海洋渔业秩序。

首先,要在立法上与《联合国海洋法公约》和有关渔业法律制度相衔接,建立健全我国的各项渔业法规。要按照《公约》的精神和不久前通过的《中华人民共和国行政处罚法》的规定,抓紧清理、修改现有法律、法规和规章。目前,《渔业法》的修改正在进行,虽然这次修改不是针对《公约》生效而进行,但修改的重要原则之一,是要尽可能与有关国际法接轨,特别是把《公约》的有关规定和执行《公约》有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群协定、有关船旗国的义务以及《国际负责任渔业行为准则》的有关精神吸收过来。如设立专属经济区可捕量的概念。按照《公约》的规定,沿海国应决定其专属经济区内生物资源的可捕量,沿海国在没有能力捕捞全部可捕量的情形下,应通过协定或其他安排,并根据《公约》的有关规定准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分。虽然我国管辖海域的渔业资源利用已经过度,但作为执行《公约》的一种义务,仍然要设立这一制度。又如我国目前已经按照有关国际法规通过部门规章和规范性文件对远洋渔业和公海作业渔船实施许可证制度,也需要通过国内法的修改加以确立。同时还要按照有关国际渔业法律制度制订一些新的配套法规。还要按照国际渔业管理趋势,尽快建立公海数据报告制度,按照国际公约的规定对渔船进行标识,完善对违规渔船的处罚制度,公开处罚程序,在国际渔业界树立起“依法治渔”的良好形象。

其次,要加强渔政队伍建设,加大海上执法力度,维护我海洋渔业权益。《渔业法》规定,渔政渔港监督管理机构对外代表国家行使渔政渔港监督管理权。目前我国沿海已拥有近千艘渔政执法船,两万多人执法队伍,是海上执法力量最强的执法队伍之一。随着新的海洋制度的建立,需要进一步加强渔政队伍建设,改善执法手段,提高执法人员的素质。抓紧培养一批能够参与国际渔业执法的渔政检查员或观察员,加强外海及远洋渔业管理,严格许可制度;同时,加强海上检查,依法打击外籍渔船的侵渔活动,维护我海洋渔业权益。

第三,按照《公约》精神调整传统渔业,实行休渔制度,保护专属经济区内的渔业资源。我国1995年开始在东黄海实施新的伏季休渔制度,取得了明显的效果,今年七月我部又与公安部联合发出《关于严厉打击毒鱼、炸鱼和非法电捕鱼作业的通告》,重点打击那些严重破坏资源的违规作业行为。这些措施是执行《公约》关于“沿海国应通过正当的养护和管理措施,确保专属经济区内生物资源的维护不受过度开发的危害”和《国际负责任渔业行为准则》等有关规定的具体步骤。这些措施我们将长期坚持下去,以保持渔业的可持续发展。

第四,要加强对渔民的宣传教育和技术培训,提高渔民的素质,增强法制观念,更好地履行有关国际渔业公约和协定。要通过宣传培训方式,重点向渔民宣传《海洋法公约》的有关内容和我国与周边国家、远洋渔业入渔国家的法律法规,教育渔民既要维护我国的渔业权益,也要遵守《公约》等有关国际法规,未经许可不要到其它国家管辖海域作业。渔船航行需要通过它国领海时,必须遵守国际法和有关国家的规定无害通过,航行不得中断,不得抛锚,渔船间不得过驳,不得有污染行为,更不能从事捕捞作业。

第五,在《海洋法公约》的框架下,逐步与周边国家建立新的渔业关系。按照《公约》规定,沿海国都有设立200海里专属经济区的权利,但是一些海域宽度不足400海里,实际存在不可避免的双方主张管辖海域的重叠问题。这就需要通过划界谈判来解决。我们希望在与有关国家达成划界协议以前,按照《公约》规定,“有关各国应基于谅解和合作的精神,尽一切努力作出实际性的临时安排。”通过签订双边渔业协定,对争议地区的渔业资源进行合作管理与利用。这种临时性安排未作出以前,要基本维持有关海域的渔业现状。这样做,不仅能使各有关国家渔民的正常生产、生活不受影响,而且可为尽快作出实际性的临时安排,最终为专属经济区的划界谈判创造良好的气氛和条件。另一方面,各国实施200海里专属经济区之后,由于渔业资源的流动性,也面临着与周边国家合作管理的问题,这也是《公约》对半闭海沿海国在海洋生物资源的管理、养护和利用方面规定的义务。因此,我们要逐步与周边国家建立起新的渔业秩序,采取积极、合作的态度,履行《公约》有关生物资源养护、管理和合理开发利用的义务,以及有关国际渔业法规规定的船旗国的义务,为全面建立新的世界渔业秩序做出贡献。

一九九六年十月三十日

围绕促进两个根本性转变 做好渔业行政管理工作的几点思考*

李健华

渔业行政管理是国民经济宏观管理的组成部分。其主要目标是使渔业经济按照国民经济和社会发展的要求和国家产业政策的导向去发展,根据我国国情和一些发达渔业国家(地区)的经验,其内容大体可分为“指导支持”和“协调管理”两部分。“指导支持”主要是通过政策导向和经济支持,促进渔业基础建设,推动和保障产业发展;“协调管理”主要是依据法规规范渔业经济活动,保证发展的有序性。推进经济体制和增长方式两个根本性转变,渔业行政管理起着重要的作用。结合本人的工作,本文侧重就有关问题谈些不成熟的看法。

一、新形势对渔业行政管理工作提出了新的要求。

我国渔业发展正处在一个重要的转型时期。经过十几年的快速发展,水产品总产量去年达到了2517万吨,占全球的四分之一,人均占有量达到了世界平均水平。在解决了水产品供给严重不足,生产能力扩张到一个较高的水平之后,渔业的发展就必须考虑以下因素:

(1)市场容量和需求结构。在新的产销、供求关系下,水产品生产如果不能适应市场的变化(包括国内国外两个市场),就有可能出现生产过剩,造成产品压塘压库。这种现象近年在一些重点产区已不同程度出现过。

(2)与其他产业特别是与其他大宗农副产品生产的效益比较。最近几年,大宗水产品价格涨幅在农副产品中一直处在最低水平,这意味着水产品生产的比较利益在下降。如这种状况持续下去,渔民积极性和社会性的渔业投资就将受到影响。

(3)资源和环境的承受能力。当前,水产资源衰退和渔业水域污染问题日益严重,且其严重性还没有引起社会应有的重视,在实际工作中又缺乏得力措施。从长远看,这个问题解决得如何,是我国渔业能否避免大起大落,实现可持续发展的关键性因素。

(4)渔业基础条件能否与生产发展相适应。也就是说,渔业基础设施(包括渔港、苗种培育、水产加工、市场等设施和管理手段等)、科教推广、病害防治和其他相关的方面,能不能支撑和保障水产品生产实现持续平稳发展。

以上几个因素对我国渔业的影响,有的已经比较明显,有的已呈现某些迹象。在现阶段,渔业行政管理工作的目标、重点和方式,都应随着形势的变化作相应的调整和转变。实现两个根本性转变,提高渔业的发展质量和产业素质,是今后很长一个时期渔业行政管理工作的主要目标,其工作基点应是注重效益、提高质量、优化结构、加强基础、强化管理。

渔业局作为农业部具体负责全国渔业工作的主管部门,任务繁重。由于机构设置不适应和职能转变不到位,目前工作面临的问题突出表现在:行业调控能力弱化,外部制约因素增多,协调工作难度大,许多事想办办不了,想办不易办好;局、处级领导忙于应付日常事务(有些与渔业并没有多大的关系),无效劳动多,而许多基础性工作做得不细,一些重大问题研究得还不深不透,等等,影响了主管部门的工作效率和工作质量的提高。这种状况应采取实际措施逐步加以解决。

二、渔业行政管理当前应注意解决好的三个问题。

按照两个根本性转变的要求,我认为,中央和省两级的渔业行政管理工作要注意以下几点。

1、切实转变追求数量型增长的决策方式。在计划经济时期,我们的行政决策主要追求的是实物数量的增长,因此,产量、速度是制订计划、规划考虑的主要因素。在市场经济体制下,渔业行政决策应重点考虑如何促进资源优化配置,考虑需求应注意研究市场有购买力的需求。为促进渔业增长方式的根本性转变,首先,各级渔业行政主管部门都要进一步树立以经济效益为中心的观念,协调好经济、生态和社会效益的关系。今后不要人为地去推动数量型的增长,尽量不再搞“增产多少万吨水产品”、“增加多少养殖面积”,层层分解产量、面积指标的做法。这类做法不管出发点如何,实际隐含了计划经济的思维方式和工作方法,其后果是使各地的注意力仍集中在追求数量扩张上,在数字上做文章,负面作用大,不利于促进渔业增长方式的转变。对水产资源过度利用和渔业水域环境污染问题,我们宁可估计得严重些,从严管理,而不要在这方面再开口子,加剧问题的恶化。

2、量力而行抓重点,促进增长方式的转变。实现两个根本性转变要有一个较长的过程,从方法论来讲,我们的工作要有所为有所不为,不可操之过急。要集中力量抓主要矛盾,抓影响大局、影响整个产业发展关键领域和关键点。改革开放以来,我国渔业发展已经形成了一套比较成熟的思路,在年初召开的全国农业工作会议上,又提出“九五”渔业发展的指导思想和工作重点。提出的“两个六工程”建设的目标,包括了渔业发展的主要领域和主要工作,基本符合我国渔业的实际。后续的工作应是在此基础上加以细化,分轻重缓急和可能,进一步确定关键点,制定措施加紧实施,一步一个脚印,取得实效。

3、努力增强行业的调控管理能力。在市场经济条件下,渔业行政主管部门的主要职能是什么,是多年来我们在不断探索的课题。有一种观点认为,渔业主管部门今后主要就是制订规划、政策,抓渔政管理。这种观点是不全面的。实践证明,没有了必要的经济手段,行业宏观导向和管理的能力、效率就要大打折扣,主管部门的权威性就要下降,而这实际上是政府权威的弱化。对政府在市场经济中的作用,我们还缺乏深刻的理解和认识。事实上,发达国家和地区(如日本、韩国、台湾、香港)其渔业行政部门对渔业的管理除了法律、行政的手段外,还有很强的经济手段,对渔业、渔民支持和政策保护的强度很大,并寓管理于这种支持和保护之中。结合我国的国情,即使社会主义市场经济体制完全建立后,渔业行政管理也仍应包括产业指导支持与协调管理两大方面,要两手都要硬。现在一些渔业主管部门为渔民服务的手段越来越弱,与渔民的关系也比过去淡薄了,这也影响了协调和执法管理的效果,这种状况必须改变。

一是,部渔业局在目前的机构框架下,应采取切实的措施,努力强化行业的调控和管理能力,增强服务功能,提高权威性。作为一项长期性的重要工作,我们在做好与部内有关司局协调的同时,应进一步加强、扩大与全国人大、国务院有关部委和有关机构的联系,多反映多汇报,争取对渔业的重视和实质性的支持,在政策、投资、物资(只要国家还有计划性物资)上要全力争取,以提高对产业、基层和渔民的支持能力。

二是加强渔业立法和执法,巩固和增强渔业行政主管部门的管理职能,重视执法队伍建设,提高执法水平。同时还要牢固树立为渔民服务的思想。

三是要舍得投入多宣传渔业,对我国发展渔业的重要意义和前景要多造舆论。特别要密切与中央主要新闻单位的联系,争取他们的支持,以引起中央和各级领导和社会各界对渔业的关心和重视。

总之,要努力做好以上工作,使渔业局更好地承担起国家、法律赋予的职能,增强在全国渔业系

统的号召力和凝聚力,提高工作效率。

三、以产业化为重点推进渔业改革与发展。

指导和促进渔业改革与发展,是渔业行政主管部门的一项重要职能。现阶段改革和发展如何更紧密地相结合,我认为,结合点就是推进产业化。现在讲的渔业产业化,是以市场导向为前提,以骨干企业、中介组织和主导产品为龙头,渔工贸、捕养加一体化综合经营的一种渔业生产经营组织方式,与过去计划经济体制下搞的渔业产供销一体化体制比较,在机制上有本质的区别。从内容来看,渔业产业化包含了完善生产经营体制和转变增长方式两个方面,包括了改革与发展的内容。它的意义在于通过多种方式优化组织生产要素,完善现行的渔业生产体制,形成适度合理的经营规模,进行专业化、规模化生产,更好地解决渔业生产与市场的联系,促进产业的科技进步,提高渔业的整体素质和经济效益。决定科技进步贡献率的因素,包括组织、制度、政策和科技等方面,就是说,科技进步贡献率是除了简单物质(生产资料、劳动力)投入以外,其他所有因素对增长所做的贡献。产业化作为组织生产要素的一种形式,是推动产业科技进步的重要力量。渔业行政主管部门应把产业化作为渔业改革与发展的结合点和方向,加大推动和指导的力度。在实际工作中应把握以下几点:

1、注意形式的多样化。从各地实践看,推进渔业产业化的途径包括培植、发展骨干企业;公司(实体)加渔农户;渔民自己联合与合作;培育各种服务性组织等等。其内容和形式很复杂,简单去比较哪种形式好,哪种不好,没有实际的意义。在肯定产业化、规模经营的同时,不要简单地否定渔业家庭和个体经营的方式。世界许多发达的国家和地区,渔业家庭经营方式仍普遍存在。在我国,今后相当长的时期,水产大企业与家庭经营必然同时存在,不可能单一化。何况我们在讲产业化、讲双层经营时,本身就包含了家庭经营的内容,比如公司或实体加渔农户的形式。

2、产业化是一个自然发展过程。渔业经营体制的改革仍处在不断深化、完善的过程中,有其内在的规律性。从趋势看,基本的特点就是产权的清晰化和经营规模的扩大化。其中股份合作制是一种较普遍的形式。推进产业化,发展渔工贸、捕养加综合经营,要坚持中央在农村的基本政策,尊重群众的意愿,因势利导,因地制宜,不能拔苗助长。

3、要重视政策导向的推动作用。承认产业化是个自然过程,又要看到正确的政策导向和支持对这一进程的推动作用。比如,在政策、法律上允许水面、滩涂使用权合理流转;鼓励和提倡发展股份合作制;对水产龙头骨干企业给予必要的支持,创造有利的社会舆论环境等等,对渔业产业化会起到促进作用。

从农业部渔业局和各省(区、市)渔业主管部门的实际能力看,当前可做的主要工作,一是要加强正确的政策导向,制定具体的措施,创造适宜的政策环境,对渔业产业化进程给予实质性的推动;二是加强调查研究,总结好的典型经验或抓试点,以点带面,宣传推广,形成一个有利的发展气候。

四、加强政策法规工作,提高渔业“软科学”研究水平。

政策法规工作是行政管理工作的主要内容。以政策作指导,以法律为准则,依法行政,促进、规范产业发展,是社会主义市场经济条件下渔业行政管理工作的基本特征之一。从全国来看,我们在渔业发展战略、经济政策和法规方面的研究工作还相当薄弱。与渔业局和省级渔业厅局所担负职能还不相适应,一些重大的问题研究还不深入,一些领域的研究还没有开展起来,情况不明,思路不清,政策法规还不配套。从主观上讲,是我们对这项工作组织开展还不够,从客观上讲,主要是缺乏人才,力量过于薄弱,力不从心。为了切实加强渔业政策法规工作,更好地指导和管理全行业,建议:

1、加快培养渔业政策法规的研究队伍。从全系统来看,渔业干部队伍的知识结构已不能适应

拓展了的渔业行政管理的要求,尤其缺乏法律、经济、对外贸易等方面的专业人才。水产系统这方面的人才本来就少,且流失严重,留下来的水平也难以提高。中央和省(区、市)渔业行政主管部门,要采取措施抓紧解决渔业系统“软科学”研究队伍的建设问题。渔业局政策法规处作为局的政策法规归口处室,力量要尽快加强,合理配置,局各有关处室也有政策法规工作的任务,也应加强做好这项基础性工作,尽快培养出一个整体实力较强的智囊班子,这是我们工作和事业发展的需要。

2、增加渔业软科学研究投入。政策法规研究在一定意义上讲也是科研工作,是“软科学”研究,这种研究对指导工作决策、促进产业发展有很强的实用性。但现在这项工作还没有得到应有的重视,经费投入占水产科研经费的比例极低,就中央一级来讲估计不到千分之几,各地的情况大体也差不多。其后果是这些年渔业“软科学”的研究成果寥寥无几,几乎没有出现高水平、权威性的研究成果。有的研究由于受水平限制而得出错误的概念,影响了决策的正确性。

大农业其它部门的政策、法规和发展战略研究工作,除了部内农业司、乡镇企业局、政法司、计划司、合作经济指导司、部农研中心、农科院等单位在做外,国家计委、国务院发展研究中心和中科院、社科院等众多部门、机构,都在从事这方面的研究工作,力量很强。但这些部门和机构甚少研究渔业问题。值得注意的是,国家海洋局在海洋问题研究方面投入很多,以课题来稳住一批人才,近年出了一大批成果,有的成果对国家决策影响很大,这种作法值得我们借鉴。为此建议,我局组成一个“渔业软科学”研究领导小组,每年选定若干重大课题,从事业费或科研经费中,划定专款,以课题为龙头,组织全国各方面的力量开展渔业政策、法规和发展战略等有关重大课题的研究攻关,为渔业行政决策提供思路和科学依据。

一九九六年十月

试论渔业行业的宏观调控

陈毅德

所谓宏观调控,严格说来是指政府为实现宏观(总量)平衡,保证国民经济持续、稳定、协调发展,而对财政、货币、外汇的收支总量进行的调节和控制。如果推而广之,把对国民经济某一个行业的经济运行过程所采取的调节控制也统称为宏观调控或纳入这个范畴,我认为可以有许多借鉴之处。虽然这方面理论文章似不多,但在行业管理实践中使用“宏观调控”提法已不鲜见。本文拟根据学习宏观经济理论的体会,结合渔业行业管理工作,提出一些不成熟的看法。

一、在市场经济条件下,必须加强渔业的宏观调控

众所周知,我国渔业在改革开放十八年来取得显著成就的一条重要经验就是:敢于冲破产品经济观念和高度集中的计划管理体制的束缚,全方位地进行渔业经济体制的综合改革。同大农业的其他产业相比,渔业是最先进入市场经济的起步阶段,这个阶段是以价格放开、经营放开为特征,以市场为导向,最大限度地减少了国家对渔民生产经营活动的直接干预,使其自主生产经营,直接进入市场竞争。这个阶段虽然还称不上是完整意义上的市场经济体制,但实际上已部分地进入了市场经济。实践证明,十年前这个大胆的也是成功的改革之举,不仅为渔业生产快速增长注入了新的活力,也促进了水产品市场和渔业生产要素市场的逐步发育。

当前,在建立社会主义市场经济体制的新形势下,渔业行业同样面临着如何把市场机制与宏观调控有机地统一起来,既发挥市场机制优化配置资源的基础作用,又加强有效的宏观调控这样一个问题。应当说对此有不同的看法。曾有一种观点认为:既然过去搞计划经济时引入市场机制是成功的,现在搞完完全全的市场经济,主管部门就更不应该去调节控制了。况且渔业主管部门本身也不掌握财政、信贷和生产资料分配等经济手段,缺乏约束力,谈不上什么宏观调控,要调控也只能是行政干预,主张顺其自然,由市场调节平衡。我认为这种观点不仅是一种误解,而且也是形而上学的反映。它一是片面地看问题,只看到市场经济的优点和正面作用,看不到或者说忽略市场经济也有其自身的弱点和消极的方面;二是静止地看问题,只看到过去的作用和成就,看不到发展过程中暴露出来的问题和将来发展中潜伏的危机;三是孤立地看问题,把渔业独立于国民经济之外,而不是将渔业的市場置于整个国家的大市场之中,来根据国家的政策、法律和渔业的指导方针、规划进行指导、协调、监督和服务。可以说,这种将发挥市场机制作用与加强宏观调控对立起来的观点,是不利于在市场经济下巩固渔业改革的成果,保持渔业持续、快速、协调地发展。

诚然,在渔业经济体制改革十年实践中,市场机制的作用是巨大的,发展成就有目共睹。但是市场的作用只是一个方面,而且在肯定成绩和市场作用的同时,不应忽视其背后所存在的许多问题,有些问题甚至相当突出,成为当前和今后制约渔业快速、健康发展的主要因素。事实证明,发挥市场机制的作用和加强宏观调控是相辅相成的两个方面。有人把现代经济比作一部汽车,市场机制就好比是动力系统,而宏观调控则是控制系统,二者缺一不可,对渔业行业的经济发展来说同样如此。

比如渔业资源管理是渔业主管部门代表国家依法对渔业自然资源进行管理,由于这种资源具有共有性、流动性的特点,管理难度大,必须由国家的法律行为进行约束。如果脱离必要的宏观调控,完全靠市场调节,必然出现受经济利益驱动而盲目开发的现象,造成对渔业资源和生态环境的严重破坏。现在我国近海渔业资源严重衰退、水域生态环境恶化问题正说明了加大宏观管理的重要性和必要性。再比如水产品市场问题。水产品过去一直是短缺型产品,现在虽然总产量上去了,“吃鱼难”问题有了根本性缓解,但是从人口增长、消费水平提高和对动物性蛋白摄食需求的增加来看,仍需要水产品有较大的增产,从全局、总量来判断是这么一种现状,但是如果不从结构去分析预测,不顾或者不知市场需求的变化,不考虑各种加工运销的保障能力而盲目生产,就可能出问题。这几年出现的一些阶段性、区域性、结构性的相对过剩就表明目前我国水产品市场发育程度还不高,信息的处理、反馈和辐射功能不强,运作机制还不够灵活,因此水产品市场体系的建设和管理必须纳入宏观调控的范围。又比如由于基础性科研缺乏投入和推广服务体系不健全,造成水产科技储备不足,成果转化能力弱,一旦出了问题,比如大面积的病害蔓延,就一筹莫展。此外在水产原良种的保种繁育、渔业环境监测预报、种苗检疫、渔用饲料质量监测、病害综合防治、重点群众渔港的投资建设和远洋渔业协调等管理环节上目前存在着不少亟待解决的问题。

上述问题集中反映了我国渔业改革进程中的许多深层矛盾,而解决这些问题单凭企业、个人的行为,单靠市场调节是不行的,必须由国家出面,是一种政府行为。因此我认为在市场经济条件下,我国渔业要保持持续、快速、协调的发展,作为渔业主管部门,尽管有些职能可能要弱化,有些职能需要转移,但是宏观调控的职能必须加强,这是市场经济发展的必然要求。

二、在市场经济条件下,如何加强渔业的宏观调控

江泽民同志指出:“我国是发展中的大国,又处在经济体制转轨、产业结构升级和经济快速发展的时期,加强和改善宏观调控尤为重要。要加快健全和完善宏观调控体系,主要运用经济、法律的手段,并辅之以必要的行政手段,抑制通货膨胀,实现经济总量平衡和结构优化。”这段话不仅指出了在建立社会主义市场经济体制过程中加强和改善宏观调控的重要性,而且提出了具体的要求和基本途径。

就宏观经济理论而言,政府宏观调控采取一种什么样的政策,是由一定时期的宏观调控任务所决定的。比如:“九五”期间我国宏观调控的首要任务是抑制通货膨胀,这是实现经济总量平衡和结构优化的重要前提,因此就决定了“九五”期间我国将实行适度从紧的宏观调控政策。

从整个国民经济发展的全局出发考虑,我认为我国渔业的宏观调控必须以维护国家宏观调控统一性和有效性为前提,以利于整体经济的发展为目标,并逐步建立健全“控而不死、活而有序”的渔业行业宏观调控体系。这不仅是必须也是必要的,因为我国渔业行业管理是一个复杂的系统工程,由许多要素组成,这个系统的运转不仅取决于系统内部诸要素的相互作用,而且还取决于系统外部环境的变化。而宏观调控一般所采取的经济手段、法律手段和必要的行政手段,有相当部分是由国家有关综合部门掌握操作的。因此渔业行业也只有置身于国民经济的宏观调控之下,采取配合协作,凭借自力,依靠外力的作法进行宏观调控,才能取得有效的成果。

当前在市场经济条件下,我国渔业的宏观调控能否有力和灵活有效,在很大程度上取决于宏观调控手段能否正确地运用,并且注意手段之间的相互衔接和协调。我认为就目前情况而言,渔业主管部门应选择采取三种手段主要加强对以下几个方面的宏观调控。

(一)采取经济的手段,包括配合国家有关部门和金融机构协调运用财政、信贷、投资、外贸等手段,也包括制定实施与国家政策相适应的行业的有关方针政策和规划,调控渔业发展的全局:协调速度与效益的统一,优化经济结构,确定科技的宏观导向,引导对资源的合理开发利用,促进增长方

式的转变。

经济政策是政府指导和影响经济活动所规定并付诸实施的准则和措施,经济计划、财政货币政策以及产业政策和区域政策等是政府进行宏观调控与管理的主要依据。一旦计划确定以后,政府便可选择相应的经济参数来具体实施经济政策。从我国国情分析,九十年代到下个世纪,要实现“三步走”的发展战略,农业的基础地位必须确实得到加强,以保持持续稳定的增长。而为了解决人口剧增与耕地递减这一困扰农业发展的基本矛盾,必须积极开拓新的食物资源,缓解粮食压力,这是我们一项重要国策,大力发展渔业,保障水产品供给便是其中一个得要方面。因此,政府渔业主管部门应当围绕发展的总目标,制定渔业经济政策,采取经济手段进行宏观调控。在把握好较快的增长速度与较高的质量效益相统一的原则下,通过国家政策引导和调控实现渔业自然资源和生产要素的优化配置。

第一、引导对渔业自然资源的合理开发利用。渔业自然资源包括生物和水域资源,在水域资源方面,十几年来由于水产养殖的蓬勃发展,大量海洋和内陆水域资源得到开发利用,但就整体而言仍有较大潜力。据测算,我国浅海滩涂可养面积、湖泊水库等内陆可养面积以及宜渔荒地和稻鱼结合的稻田面积共近3亿亩,目前利用率不足三分之一,而且区域利用分布也不平均。在生物资源方面,由于过度捕捞致使沿岸和近海主要经济鱼类资源严重衰退,资源发生变化,但外海尤其是公海据调查还有相当大的资源蕴藏量,而且远洋渔业发展前景较好。因此,根据“稳定近海捕捞,快速发展养殖,积极扩大远洋”的渔业发展方针,渔业主管部门应当通过政府产业政策(包括扶持优惠政策),配合有关部门机构,改善投资环境,引导投资者从多渠道投入资金。除了广大渔农民作为投资主体外,国家还应利用各种政策性贷款、农业发展基金及其他商业贷款和外资,一是支持养殖业的规模经营,重点是“两岛一湾”和南方浅海滩涂两个海水养殖开发基地以及沿黄低洼盐碱荒地和长江中下游大中水面两个内陆渔业开发基地。二是支持外海和远洋渔业的发展,限制部分近海作业。总之,通过政策引导产业结构调整 and 区域生产布局,全面合理有效地开发渔业自然资源。

第二、促进渔业增长方式的转变。江泽民同志指出:“正确处理速度和效益的关系,必须更新发展思路,实现经济增长方式从粗放型向集约型转变”。我国渔业的经济效益虽然相对其他农业产业来讲偏高一点,但就其投入产出之比和与其他渔业发达国家及地区相比属于较低,而且国有水产企业效益普遍不高,亏损严重。这与我们在发展渔业过程中,注重外延扩大再生产,靠消耗大量生产要素和自然资源追求或维持高速增长,科技滞后,基础薄弱,发展后劲不足有直接关系。因此要保持渔业可持续快速度高效益地发展,必须转变增长方式,把增长重点转移到提高渔业行业的整体素质和效益上来,把扩大再生产从外延为主转向内涵为主的轨道上来。通过技术进步,提高劳动生产率,从而提高经济效益。养殖业要加强对苗种、养殖设施设备的改造,提高单位产量;捕捞业要加强对渔船主体设备和助渔导航设备以及冷冻保鲜设备和网具的改造,进一步适应外海及远洋作业;加工业要以提高产品质量和档次,搞好精深加工和综合利用为目标,有选择地引进先进技术、设备和生产线,加快加工和制冷设备的改造;渔船渔机工业和水产品批发交易市场的基础设施等也要对存量资本进行挖潜改造。

技术改造从一定意义上讲是技术进步成果的体现,因此除了用政策引导资金的投向外,更要制订渔业科技的发展战略,确定科技的宏观导向。围绕渔业发展的关键问题,抓好对基础性、先导性项目的科技攻关,增加科技储备,并通过健全和完善推广体系,使科技成果尽快转化为生产力。

(二)采取法律的手段,建立健全渔业法制和水产品市场法规体系,保证渔业资源和其他生产要素的优化配置以及市场的有序运作。

通过渔业的立法和执法,规范渔业经济活动,维护国家的渔业权利和渔业生产经营者的合法权