



Zhejiang Yuchang Xiufu Wenti Yanjiu

浙江渔场修复问题研究

刘春香 / 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



宁波学术文库

JD58.201504

Zhejiang Yuchang Xiufu Wenti Yanjiu

浙江渔场修复问题研究

刘春香 / 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

浙江渔场修复问题研究 / 刘春香等著. —杭州:
浙江大学出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-308-17420-6

I. ①浙… II. ①刘… III. ①渔场—修复—研究
—浙江 IV. ①S931.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 226659 号

浙江渔场修复问题研究

刘春香 等著

丛书策划	吴伟伟	weiweiwu@zju.edu.cn
责任编辑	杨利军	
文字编辑	魏钊凌	
责任校对	沈巧华 夏湘娣	
封面设计	春天书装	
出版发行	浙江大学出版社	
	(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)	
	(网址: http://www.zjupress.com)	
排 版	浙江时代出版服务有限公司	
印 刷	浙江省良渚印刷厂	
开 本	710mm×1000mm	1/16
印 张	13	
字 数	215 千	
版 次	2017 年 12 月第 1 版	2017 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-308-17420-6	
定 价	40.00 元	

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

本书作者 (按写作顺序排列):

刘春香 梁 亮 高巧依
余妙宏 唐先锋 龙筱刚
金文姬

目 录

第一章 浙江渔场修复的理论基础研究	(1)
第一节 研究意义与研究目标	(1)
第二节 国内外研究综述	(3)
第三节 浙江渔场修复的相关理论基础	(13)
第二章 浙江渔场发展现状与修复的必要性研究	(26)
第一节 浙江渔场的发展现状	(26)
第二节 浙江渔场发展中存在的问题	(32)
第三节 浙江渔场修复的必要性研究	(35)
第三章 浙江渔场修复现状分析	(38)
第一节 “一打三整治”专项行动执行现状	(38)
第二节 浙江对渔业油价补贴政策的执行现状	(48)
第三节 浙江渔场修复的主要经验	(55)
第四章 浙江渔场修复的长效机制研究	(59)
第一节 浙江渔场修复长效机制的特点、内涵及意义	(59)
第二节 浙江渔场修复长效机制的目标和具体内容	(61)
第五章 浙江渔场修复的法律规范问题及对策研究	(76)
第一节 浙江渔场修复的法律规范问题	(76)
第二节 浙江渔场修复行政执法问题及其对策	(108)

第六章 浙江渔场修复之减船转产及渔民的社会保障问题研究

.....	(118)
第一节 浙江渔场修复的“减船转产”问题及其对策	(118)
第二节 浙江渔场修复中渔民社会保障及其对策	(124)
第七章 浙江渔场修复的基础保障能力建设研究	(129)
第一节 浙江渔场修复基础保障能力建设的必要性	(129)
第二节 浙江渔场修复基础保障能力建设的指导思想与建设目标	(131)
第三节 浙江渔场修复基础保障能力存在的问题	(132)
第四节 加强浙江渔场基础保障能力建设的对策	(135)
第八章 浙江渔场修复的海洋环境治理问题研究	(145)
第一节 浙江海洋环境状况	(145)
第二节 浙江海洋环境治理举措及其效果	(148)
第三节 浙江海洋环境治理面临的新形势与新任务	(151)
第四节 走向协同治理的海洋环境治理策略	(155)
第九章 国内外渔场修复与管理的经验借鉴	(160)
第一节 国内外渔场修复与管理概况	(160)
第二节 国内渔场修复与管理经验	(163)
第三节 日本渔场修复与管理的成功经验	(167)
第四节 韩国渔场修复与管理的成功经验	(171)
第五节 挪威渔场修复与管理的经验	(172)
第六节 国内外渔场修复与管理经验启示	(174)
主要参考文献	(179)
附 录	(198)
索 引	(199)
后 记	(201)

第一章 浙江渔场修复的理论基础研究

第一节 研究意义与研究目标

“东海鱼仓,中国渔都”历来是浙江的一张金名片。浙江伴海而生、因海而兴,海洋经济、陆域经济对浙江而言犹如鸟之双翼、龙之双眼,加快海洋经济发展事关浙江省未来发展大局。

一、研究意义

浙江是内陆小省,海洋大省,海洋面积是内陆面积的 2 倍多,更是渔业大省,浙江渔场的兴衰事关 120 万渔民的生计及子孙后代的生存与发展,意义重大。

渔业资源作为公共品,具有消费竞争性和非排他性的两大基本特征,这种公共属性,容易带来因负外部性造成的“公地悲剧”。但随着现代化发展,人民生活水平越来越高,对渔业产品的需求量也不断变大,这些因素极大影响了渔业资源与环境。浙江省沿岸海域水体富营养化现象越来越严重,并且赤潮频发,尤其是沿岸海域的一些物种的多样性急剧降低,经济价值大的物种越来越少。例如大黄鱼,1957 年年产量高达 17 万吨,但 2015 年的产量仅 0.28 万吨,是半个多世纪前的 1/60(吴振宇,2015)。沿岸海域水生生物数量变少,许多重要水生经济动物已经形不成鱼汛,物种群落优势种营养级降低,食物链缩短或断裂,食物网碎片化,一些海域呈现出荒漠化特征。总

之,生态系统破坏严重。当前东海渔业资源匮乏、捕捞能力过剩、海洋污染形势严峻等问题都冲击着原有的渔业秩序,清理、取缔涉渔“三无”船舶对于缓解海洋捕捞压力、修复渔场、杜绝“公地悲剧”都有重要意义。

近年来,浙江省全省上下打出了转型升级“组合拳”,转型升级当然离不开渔业经济。2013年4月,一些媒体进行了关于“东海无鱼”的集中报道,引起了省委、省政府的高度重视。浙江省决定从2014年5月28日起,用三年左右的时间,开展“一打三整治”专项执法行动,以此推动浙江渔场修复。面对东海渔业资源迅速衰退的态势,浙江省委、省政府站在对人民群众、对子孙后代负责的高度,提出了浙江渔场修复振兴这一重大命题,充分体现了把人民对美好生活的向往作为我们奋斗目标的责任担当。

“一打三整治”是指依法打击涉渔“三无”船舶(指用于渔业生产经营活动,无船名号、无船籍港、无船舶证书的船舶)和违反伏休规定等违法生产经营活动,全面开展渔船“船证不符”(指船舶实际主尺度、主机功率等与相应证书记载内容不一致)整治、禁用渔具整治和污染海洋环境行为整治,这是建设海洋经济发展示范区、推动渔业转型发展、促进海洋环境治理的重要抓手,也是转型升级组合拳的重要一招。

因此,为落实党的十八大关于生态文明建设的重要精神,实现《国家海洋事业发展“十二五”规划》在浙江海域落实的要求,以及《浙江海洋经济发展示范区规划》与《浙江舟山群岛新区发展规划》的有关生态文明建设的战略规划实施,为落实《中共浙江省委关于修复振兴浙江渔场的若干意见》的战略决策,鉴于浙江省海洋渔业实行“一打三整治”专项行动与“修复振兴浙江渔场”所面临的严峻形势,在遵循海洋环境容量的基础上,以遵循自然科学发展规律为原则,本著作以浙江省海洋生态与渔业调查研究的数据资料为依据,运用自然科学与社会科学原理,对浙江渔场修复问题进行深入研究,对实现人与自然和谐相处具有重大战略意义。

二、研究目标

浙江省从2014年开始在全省范围内开展了以“一打三整治”为主体的渔场修复行动,其中一项重要内容就是清理、取缔涉渔“三无”船舶。而浙江渔场的修复面临着公众意识、管理模式到法律保障等一系列突出问题。

本著作基于浙江“一打三整治”工作,以“浙江渔场修复振兴”为核心内容,系统研究浙江渔场的修复问题,这具有紧迫的现实意义。本著作将积极探索实施海洋渔业可持续发展战略,从长效机制建设、政策创新、工程项目

等方面总体一揽子设计,破解现有经营体制、监管体系、公共政策等与生产力发展不相适应的问题,探寻资源、环境、产业、民生统筹协调的浙江渔场修复新路子,努力实现浙江渔场资源可持续利用、渔业可持续发展、渔民可持续增收的目标,并为全国海洋渔业转型发展提供可复制、可推广的经验。本著作也试图寻找制约渔场资源修复的深层次原因,为新形势下更好地理顺管理机制、保障公众利益梳理出一些可行性的建议,为我国渔场修复、渔业船舶管理、渔业资源可持续发展做出一点贡献。这将有效压减严重过剩的海洋捕捞强度,保护海洋生态环境,修复振兴浙江渔场,加快推动浙江省海洋经济的转型发展。

第二节 国内外研究综述

国内外学者对渔场修复问题的相关研究并不多见,研究时间也不长。更多的文献集中于渔民转产转业、渔民社会保障、渔业船舶管理和海洋环境治理等方面。囿于篇幅,这里主要综述渔场修复、渔业船舶管理和渔民转产转业问题的研究现状。

一、渔场与海洋生态环境修复问题的研究现状

学者们大多从单一的海洋生态修复的自然科学或海洋渔业管理的管理学等社会科学角度等开展研究,把海洋生态修复和渔业体制改革有效结合起来。

(一)国外研究概况

对于海洋生态环境修复这一课题,国外有过一些成功的研究和实践。日本采取的管理制度和浙江相似,相关管理部门对渔船的建造、注册与检验等程序都设定了一定规范,并且还施行了捕捞许可配额制度(TAC)以控制捕捞量。韩国采取了较为严格的限定制度,对渔民的数量进行控制,对渔具的最小网目尺寸及可捕捞鱼的尺寸也进行了规定。美国与加拿大则采用发放捕捞执照和许可证书的方式,或者其他的一些特权方式来限制渔业的发展,并且制定相关的法律法规以限定渔船与渔具的准入,与此同时还对航次时间做了限定,规定捕鱼季节、区域和鱼的可捕尺寸等条件,从而确保捕鱼总量能为海洋经济的可持续发展做出一定的贡献。

由于生态环境越来越恶化,并且引发了一系列的问题,英、德、荷、美、澳大利亚等国从 20 世纪 80 年代便开始研究各个退化的生态系统应如何恢复与重建,而且还开展了许多工程量十分巨大的生态修复工程,其中包括滩涂、湿地、草地、森林等的生态修复。这方面的主要著作有《受害生态系统的恢复过程》(*The Recovery Process in Damaged Ecosystem*)(Gairns,1980)、《土地的恢复,退化土地和废弃地的改造与生态学》(*The Restoration of Land, the Ecology and Reclamation of Derelict and Degraded Land*)(Bradshaw and Chadwick,1980)。

(二)国内研究概况

刘洪滨等(2007)对中国与韩国渔业管理政策的不同之处进行了比较,指出我国应该实行渔业资源增殖费征收制度和捕捞许可证制度,也提出要求执行捕捞总量配额制度(TAC)、个人捕捞配额制度(IQ)与个别可转让配额制度(ITQ),建议“采用 TAC 与 IQ(或者加上 ITQ)制度来管理我国的渔业资源与准确界定范围”,可惜至今尚难以实行。

金普庆等(2012)以舟山为例,研究了如何完善渔业补贴政策 and 如何促进海洋经济的发展,指出了现阶段我国渔业补贴政策存在的合理性和局限性,并且为完善渔业补贴政策提出了一些对策。吴艳芳等(2011)对我国渔业政策转移目标与转移途径等方面进行了研究,指出了我国渔业资源日益衰退的现状和渔业政策实行过程中出现的问题,然后分别介绍了美国、欧盟、韩国等国家和地区的渔业政策的优势和特点,以分析我国目前的渔业政策转移的内容与影响因素为基础,提出了我国渔业政策转移要实现的目标和策略。朱婧等(2012)探讨与研究了我国的油补政策,提出了油补政策的弊端,并提出了改革的必要性与紧迫性。乐家华(2014)对日本渔业柴油补贴各方面进行了研究,以日本渔业生产所需燃油费的成本为切入点,十分详细地分析了日本油补资金的用处与施行的一系列政策,并结合我国油补政策的实际情况作了对比,为我国油补政策的制订提供了好的经验。刘舜斌(2006)对渔业权的定义,渔业的主、客体,渔业权的基本特征及机能等进行了一系列研究,对我国的渔业新分类进行了研究,结合新体系的施行,提出了界定渔民身份和修订现行法律等问题的解决办法。

学者对东海渔场修复的关注始于 2013 年年初。彭佳学(2014)认为,“东海鱼仓、中国渔都”历来是浙江的一张金名片。面对东海渔业资源迅速衰退的态势,浙江省委、省政府站在对人民群众、对子孙后代负责的高度,提

出了浙江渔场修复振兴这一重大命题。

周勇军(2014)研究了温州洞头渔场的修复问题。他认为近年来人类的不合理活动使得洞头渔场资源匮乏,海洋生态环境破坏日益严重,同时海洋经济过于单一化、海洋产业结构不尽合理、基础设施投入相对不足等海洋资源开发问题制约着洞头的海洋渔业发展。该文从洞头海洋渔业现状出发,以发现问题、解决问题的科学方法,提出相应解决措施,积极实现洞头渔场修复再振兴。

余妙宏(2015)认为,“一打三整治”之目标在于浙江渔场的修复与振兴,在“一打”工作全面完成之后,下一步的工作重点在于落实“减船转产”,以有效压减海洋捕捞能力。渔业油价补贴政策的负面效应推高了渔船马力指标的价格,从而增加了“减船转产”的难度,使“三整治”措施不能有效地遏制过度捕捞规模。调整渔业油价补贴政策结构、按市场价格出售渔船超标马力、充实海洋捕捞渔民转产转业专项资金,是“减船转产”实现渔业可持续发展的有效手段。

邹吉新、刘雨新等(2015)认为,我国近海的几大渔场,如渤海内的辽东湾渔场、滦河口渔场、渤海湾渔场、莱州湾渔场、烟威渔场、石岛渔场、青海渔场、连青石渔场、海州湾渔场、吕泗渔场、大沙渔场、长江口渔场及舟山渔场等已相继出现主捕水产资源(如对虾、鹰爪虾、大黄鱼、小黄鱼、带鱼、乌贼、银鲳鱼、鳎鱼、鲮、牙鲆、高眼鲷、半滑舌鲷、黄姑鱼、白姑鱼、鲷等)严重衰减,已形不成鱼汛的局面。其原因是多方面的,《中国水生生物资源养护行动纲要》就明确指出:水域污染导致水域生态环境恶化;过度捕捞造成渔业资源衰退;人类活动致使大量水生生物栖息地遭到破坏。具体讲,在水域污染方面,近年来城市化进程、工业废水、城市生活污水以及养殖本身的污染,都对海洋生态环境造成了严重破坏;在过度捕捞方面,由于船只数量增多、功率加大、渔具渔法改进、助渔导航仪器的使用以及现代科技成果的应用,都给海洋资源带来了挑战;在人类活动方面,涉水工程、海洋石油开采、水上交通运输、拦河筑坝以及城市发展中出现的围填海造地等工程建设使水生生物的生存环境不断恶化。

唐先锋(2015)从法律角度研究了“一打三整治”问题。他认为,“一打三整治”专项执法行动基础法律之一的《渔业法》相关内容陈旧且处罚力度过低;相关执法依据本身欠缺合法性而且核心活动执法依据效力层级过低;涉渔刑事追责门槛过高且案件移送难度大。因此,需要与时俱进完善国内渔业立法并加大处罚力度,完善打击涉渔“三无”船舶相关立法使没收处罚合

法化,降低非法捕捞水产品罪的人罪门槛并完善移送机制。

李赛忠(2015)以温州涉渔“三无”船舶整治状况和相关数据为基础,通过文献研究、比较分析、问卷调查、基层调研等方法,并参考了国内外相关研究,从公共池塘理论、可持续发展理论的角度对温州涉渔“三无”船舶整治的现状、整治面临的问题进行了专门探讨,并提出了对策,希望在理论和实践上为相关研究提供补充,并在一定程度上为今后做好该项工作提供借鉴。吴军杰(2015)则基于浙江省相关政策的出台,分析了浙江台州五字方针推进渔政执法工作的问题,认为目前台州工作进展顺利。

陈童临(2016)从地理教育工作者的角度,认为保护渔业资源的宣传至关重要。他认为,“世界四大渔场”和“舟山四大渔产”等内容都是学生耳熟能详的地理常识。但近些年来,受过度捕捞以及海洋生态环境破坏等原因的影响,世界四大渔场中的纽芬兰渔场已经不见踪影,而在我国的舟山渔场,四大渔产的鱼汛也一一消失。对于这些受到严重打击的渔场,传统的休渔禁渔补救措施往往收效甚微,“海洋牧场”等力图恢复海洋生态环境的模式也有待检验。而从地理教育工作者的角度出发,除了修订课本、更新信息以外,更应有意识地在教学中渗透认识、利用和保护自然资源的思想,努力使可持续发展的观念深入人心。

张卫(2016)介绍了宁波实施渔场修复行动的具体举措和成效。据该文介绍,2014年宁波市开始实施浙江渔场修复振兴计划暨开展“一打三整治”行动。为深入展开该项行动,宁波市人民政府办公厅下发了《关于进一步加强幼鱼保护和伏休监管工作的通知》。《通知》明确,将抽调市海洋与渔业局、经信委、公安局、城管局、商务委、市场监管局6个部门的人员,成立“一打三整治”联合执法行动小组,全面提升部门协同、联合执法效能,推进“一打三整治”工作持续深入开展。

耿相魁、王兴阳(2016)在阐明舟山“一打三整治”的主要做法及成就的基础上,分析了“一打三整治”遇到的主要困难和问题,并在此基础上,从管理常态化视角提出了建设舟山渔场治理长效机制的对策。

陈波、贺永华(2017)撰文称,2016年12月23日上午,《关于加强海洋幼鱼资源保护促进浙江渔场修复振兴的决定》经浙江省十二届人大常委会第三十六次会议表决通过,此举将有助解决浙江省海洋渔业资源保护中存在的困难和问题。

二、渔业船舶管理问题的研究现状

就研究内容而言,国外对渔业管理研究注重渔业权、TAC制度的执行

与配额的流转;国内对涉渔“三无”船舶的研究偏重管理制度的改革。涉渔“三无”船舶的问题也得到了一定的关注,并对涉渔“三无”船舶的形成、危害形成了基本一致的看法,提出了一系列的解决方案,但是各种观点在实践方面缺少佐证,对在涉渔“三无”船舶的治理过程中出现的各种问题缺乏全面认识。

(一) 国外研究现状

在渔业管理模式上,国外研究的对象以个人渔业权或配额流转等问题为主。Steffen Hentrich 等(2006)认为,渔业权可灵活转让是一种有效的渔业船舶管理与渔业资源保护的办**法**,通过灵活的个人渔业权配额管理,欧盟共同渔业政策下的欧洲各国可以有效防止过度捕捞和保护重要经济鱼类资源。Gezelius(2010)描述了在 1990 年代中期,法罗群岛渔业管理面临过度捕捞、无证捕捞等渔业管理问题,以及长时间产能过剩造成渔业经济下行的两大危机,法罗群岛的渔业管理机构对鳕鱼的管理放弃传统的渔业配额制度而转向了另一种渔业管理模式。他们建立了渔业产业结构调整委员会,并实行了两项重要策略,一是严格控制各类捕捞渔船数量。二是实施公共池塘的管理原则:明确个人的渔业捕捞边界;对渔业捕捞的控制符合当地特色,由法罗群岛渔业管理部门和渔民集体进行选择和监督;建立符合当地渔业条件的冲突解决机制;对渔业组织予以认可,并同意其成立分权式企业。

在渔业执法方面,Mattson Niklas S(2006)认为,有效控制渔业捕捞强度才能养护湄公河流域的渔业资源,这需要一个强力的、综合的渔业管理部门并制定合理的渔业政策。朴英爱、李相高(2000)认为在韩国,TAC、总允许渔获量等制度构筑的法律体系能有效防止无证捕捞,韩国在发放捕捞许可证的同时还对捕捞许可证的各项内容进行复核,对捕捞作业情况与许可证载明事项不相符的责任人或者是没有许可证从事捕捞作业的责任人,最高可判处三年有期徒刑并处罚款 200 万至 2000 万韩元。胡学东(2013)在研究公海生物资源管理时提出,非法捕捞造成渔业资源衰退甚至枯竭,降低渔业收入,增大渔业管理监管难度,因为从事非法捕捞可获取巨大的经济利益,合法渔民耗费的捕捞成本远远高于从事非法捕捞的成本,而非法捕捞不受渔获量的限制。

以上文献虽然没有明确指出国外渔船管理是如何整治涉渔“三无”船舶的,但在渔船管理和渔业资源保护、防止过度捕捞等方面都提出了独到见解。总结以上文献可以发现:渔船管理离不开灵活的渔业经济要素流转;小

型渔业应当享受政策倾斜与照顾并由渔业社会组织实施一定的渔业权利保障;打击非法捕捞方面应当重视港口、市场等重要环节。

(二)国内研究现状

关于渔业管理制度的研究。周皓明、谢营梁(2005)在研究挪威的渔业管理制度与体系时发现,挪威在调控捕捞能力过剩方面主要采用两种手段:一是配额转移制度,即允许渔民将两艘渔船的渔业捕捞配额合成到一艘船上;二是渔船淘汰计划,从2003年7月开始由政府提供补偿资金,促使小型渔船(15米以下)全部退出,从而减少渔船数量。刘佳英、黄硕琳(2005)在研究欧盟渔业政策与渔业管理时认为,西班牙为控制捕捞能力,实施了捕捞天数限制,在欧盟共同水域资源进行捕捞活动时,渔民可以将自己的捕捞天数转移给他人,也可以收购他人的捕捞天数,这种管理模式可以促进捕捞能力向资本与技术集中,减少渔业管理的对象。在小型渔业管理方面,樊旭兵(2009)认为加拿大东北太平洋复兴计划的重要一点就是小型渔业渔民可以将捕捞许可证交易转让后退出。王芸、慕永通(2007)的研究表明,美国为保护一些地区(比如阿拉斯加、阿留申等地)的小型渔业产业会实行社区发展配额(Community-based Catch Quotas, CQ),即将一定的渔业配额交由某渔村或渔业组织,该组织会把非社区成员排除在外,并利用渔业配额致力于改善当地经济条件。陈刚、陈卫忠(2002)认为,美国的社区配额促进社区成员间产生强大凝聚力,并能开展有效合作决策以避免TAC(TAC为总允许捕捞量,英文全称为total allowable catch)导致的竞争捕捞行为。卢宁(2007)认为,要解决渔业领域的负外部性,最佳方式是产权化,有效的产权化能消除竞争性捕捞,并从渔业产权主体、渔业产权有效流转、渔业安全有效时限、总可捕捞量等方面重新设计符合我国特色的渔业制度,可以解决捕捞过度的问题。面对当前渔业管理的局限,有学者提出可以效仿欧美等渔业管理制度,借鉴其经验重新设计符合我国渔业基本特征的新制度。朱玉贵等(2007)认为,当前我国渔业管理主要由捕捞限额制度与捕捞许可证制度组成,同时辅以伏季休渔、禁渔期、禁渔区等制度构成,这些制度在执行上带有明显的命令性与控制性,很难控制捕捞强度,而且并不能完全消除引起捕捞能力过剩的因子,对渔船征收年度一次性资本税,用税制的经济杠杆能消除渔业领域的恶性循环,可能是调节捕捞能力过剩的重要方式。杨正勇(2006)的研究表明,配额制度在我国的实施可能具有很高的交易成本,因此不能照搬国外的配额制度,他进一步提出如果要将配额制度引入我国,应当

先在一些大的渔业地区搞试点,若能取得一定的效益,再考虑进行推广,此外我国若实行渔业配额制度首先要鼓励渔民向水产加工、海水养殖、服务产业等领域转产转业,以降低渔民基数。

部分学者对涉渔“三无”船舶的形成原因进行了分析。胡学东(2006)认为,“双控”政策下,新增渔船由于没有功率指标而无法取得渔业捕捞许可证是造成涉渔“三无”船舶数量庞大的主要原因;此外,这些船舶长期游离于渔业管理之外,安全性能差,渔民素养低,安全隐患巨大。杨培举(2006)指出,涉渔“三无”船只过多主要是因为渔业审批部门缺位失职,此外失海渔民得不到国家惠农政策的照顾,地方政府对失海渔民缺少生活救助,他认为应当由政府牵头,多部门共同努力重新规划我国渔船管理和渔业管理。连业江(2005)就山东青岛违规建造渔船进行介绍,并分析认为违规建造是涉渔“三无”形成规模的重要原因。

过度捕捞或涉渔“三无”船舶应当如何整治,一些学者在制度方面进行了研究。孟全(2009)认为现行的渔业政策下(海洋捕捞渔船数量和功率总量控制)捕捞许可证只规定渔业捕捞的方式、方法、时限,却没有明确限制捕捞数量,这导致竞争性捕捞严重影响渔业行政管理,从而提出应当运用经济杠杆来调节捕捞强度和捕捞能力,从控制渔业产出而非渔业要素投入着手,促进渔民转产、渔船分流。许浩(2007)在研究分析了湛江涉渔“三无”船舶的现状其原因后认为,渔船管理的法律建设仍待加强,涉渔“三无”船舶的清理取缔的重点还是抓好渔民管理,用市场和政府两只手齐抓才能改善这种无序状态。刘桂茂(2000)、刘凤非(2002)分析我国渔业领域面临的危机,认为在大多数观念落后、经济状况差的地区,一些渔民因为就业途径不多而进入入渔条件不规范的渔业领域从事“三无”捕捞,在这种经济杠杆的影响下,涉渔“三无”船舶进一步泛滥。他们提出,清理取缔现有涉渔“三无”船舶应当注重法律法规建设和各部门之间的沟通。余远安(2009)认为我国渔业管理存在的主要问题是涉渔“三无”船舶、“船证不符”、非法造船等,提出了健全我国渔业管理制度应当坚持以人为本,保护生计性渔业,严格取缔被禁用的渔具渔法,严格实行限额捕捞制度的政策建议。王海峰等(2006)认为我国海洋渔业管理在伏季休渔、“双控”等制度的影响下取得了一定成效,但渔船淘汰、渔民转产转业等降低捕捞能力的手段并不完善。

还有一部分学者从渔船信息化、法制化角度分析了渔船管理。孙庚(2010)认为,信息化、自动化、电子化的渔业管理可以在渔业领域中发挥巨大作用,可以解决我国渔船管理中存在的套牌、船证不符等问题。朱健

(2008),薛学坤、杨波(2010),郭毅(2010)认为,渔船管理中引入信息系统能有效提升渔业管理效率,提升管理水平。刘仕海(2009)认为法制在渔业管理中具有重要作用,并列举了《河北省渔业船舶管理条例》制定前后河北渔业管理发生的巨大变化。刘向东(2005)、李富荣(2009)认为渔船船东法人化将是控制捕捞能力的一种重要方法,但在船东法人化的过程中应当注重提升渔业管理现代化水平,注重渔船管理的针对性。王建廷、窦黑铁(2007)结合当前海洋渔业资源养护实际,认为我国要注重对小型渔船的管理,转产转业和整顿渔业秩序要从小型渔船入手。刘新山、刘国栋(1999)分析指出对涉渔“三无”船舶的处罚力度不大是造成涉渔“三无”船舶增多和失控的主要原因。李焕军(1996)认为加强渔船登记管理可以控制渔船数量,严格取缔被禁用的渔具可以保护渔业资源。

(三)国内外渔船管理研究的简要评述

回顾国内外的相关研究可以发现,我国渔业管理的理论研究和实践都取得了较为喜人的成果。本人认为:涉渔“三无”船舶的存在是由渔民在生产经营中相关配套措施不足所引起的,对于对资源配置处于弱势的沿海渔民来说,从事捕捞作业是解决就业问题的重要途径,因此政府或渔业管理部门治理涉渔“三无”船舶的同时需要制定相应的配套措施,解决渔民的生活发展问题才是根本。

三、渔民转产转业问题的研究现状

日本在第二次世界大战后最初的一段时间里,渔业在解决其国内粮食问题方面起到了非常重要的作用,由于技术革新、产能提高,而渔业资源相对有限,渔业人口过剩一度也成为日本国内最严重的社会问题。在20世纪50年代后,因传统渔民的作业方式敌不过渔业资本家的生产经营,日本出现大量的渔业人口过剩,无鱼可捕的渔民开始转产从事其他行业。近些年来,随着环境污染及渔业环境恶化,渔业从业人员占比不断下降。在韩国,由于渔业捕捞力量的过度投入、滥捕和渔业资源的衰退,韩国自1980年始便渐渐有了渔民的转产,而后随着联合国海洋法公约的生效,200海里专属经济区的建立及韩日、中韩渔业协定的实施,韩国从1994年起从政府层面着手进行渔业经济的结构调整,并开始缩减渔船数量及促使沿海渔民转产转业。日本渔民转产转业主要通过鼓励渔业资本家投入资本建造大型渔船及远洋渔船、吸收零散渔民劳动力进行规模化经营,依靠税收杠杆调高渔民税收,诱导其以自主转产等方式达到失海渔民转产转业目的。韩国渔民转产转业

主要通过渔业经济结构调整即依托减船措施,并对减船对象发放补助。减船基本上是以政府为主体进行,分为一般减船和特别减船两种。前者是指因渔监产业内部的需要而进行的渔船缩减,后者是因国家间的渔业协定失去渔场而进行的减船。

渔民转产转业问题一向受到我国相关领域专家学者的关注,多年来取得了丰硕的研究成果。储英奂等(2003)学者认为,渔民转产转业不仅源于外部条件发生的深刻变化,而且也是与渔业内部长期积累下来的产业结构性矛盾的日益加剧相关联的。另一方面,陆久炎、韩凌志(2003)认为,随着中日、中韩、中越北部湾渔业协定的相继签署、生效,渔业生产海区已大大缩小,致使渔业生产所面临的三大问题——资源问题、成本问题、安全问题日益突出。为缓和上述三大问题,促进渔业可持续发展,国家出台沿海渔民转产转业补助政策,以促进渔民转产转业。

宋立清等(2005)认为,我国沿海渔民转产转业的直接诱因是《中日渔业协定》《中韩渔业协定》和《中越北部湾渔业协定》的签订,导致我国海洋捕捞渔船的作业渔场明显缩小,大批渔船被迫撤出原传统作业渔场;海洋捕捞业渔民转产转业是科技进步的必然结果和鱼类资源枯竭的必然选择;其内在原因是渔业的自由准入机制导致捕捞劳动力的过剩,其核心是产权问题。

吴树敬、林传平(2006)认为,渔民转产转业的难点在于,渔民再就业空间狭窄,尤其是偏远渔区,交通、水电条件差,渔业二、三产业发展缓慢,非渔业的民营优势产业欠发达,渔民的生产方式、生活方式较难改变;从主观因素讲,大多数渔民受教育程度低,技能单一,加上思想保守,靠海吃饭的观念根深蒂固,转产转业意愿仍然不强,缺乏信心;从转产转业的扶持政策来看,买断马力指标、拆解渔船的补助标准偏低。韩兴勇(2006)认为应因地制宜地开展渔民转产转业,具体措施包括发展渔业旅游服务,参与水产品流通服务,开展水产品加工服务等方面。

居占杰、刘兰芬(2009)认为可以通过加大渔民转产转业的政策扶持力度拓宽渔民转产再就业渠道;提高认识,加强培训,提升渔民素质;积极探索渔区社保制度建设;充分发挥渔村集体或渔业经济合作组织的作用等五类措施加快渔民转产转业。赵领娣等(2009)认为可通过实施职业技能培训、促进传统养殖方式的升级、加快渔区城镇化建设来解决渔民劳动力的富余问题。孙鹏(2009)认为可以通过实施政策引导渔民,加大对转产转业工作的扶持力度;加强宣传教育,积极营造转产转业的氛围;突出结构调整,多渠道解决渔民的再就业问题;坚持堵疏结合,强化捕捞管理服务;积极探索渔