

文章编号: 1004-7271(2000)02-0169-03

·研究简报·

我国渔业政策与渔业管理问题探讨

Discussion on fisheries policy and management problems in China

刘克岚, 黄硕琳

LIU Ke-lan, HUANG Shuo-lin

(上海水产大学, 上海 200090)

(Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China)

关键词: 渔业资源; 渔业政策; 渔业管理

Key words: fishery resources; fisheries policy; fisheries management

中图分类号: S937.0 文献标识码: A

70年代以来,我国黄渤海和东海海域的主要渔业资源(fishery resources)长期处于衰退状况,我国政府意识到海洋资源衰退的时间并不算太晚,为此制定和实施了一系列的保持渔业资源的文件和管理法规。建国以来,与渔业管理相关的法律、法规规范性文件达500多件^[1]。

然而,海洋渔业资源衰退的局面依然没有好转,许多鱼类的资源受到更加严重的破坏,在此期间一些新开发的渔业资源,也未能吸取教训,做到合理利用,反而是开发一种,就很快衰退。80年代以来,我国海洋捕捞力量继续成倍增长,到1997年达到了450 000艘渔船^[2],而1981年渔船数为60 960艘^[3],20年间增长了6.4倍,捕捞力量高居世界首位,远远超过其它国家(表1)。渔业资源管理的环境在进一步的恶化。事实说明,尽管我国的渔业资源管理取得了一些成绩,但依然处于效率低下、执法不力的状

况。回顾和检讨我国在渔业管理方面的政策和贯彻这一政策的措施,笔者认为,我国在渔业管理过程中存在着一系列严重的问题,这些问题可以概括为以下几个方面。

1 指导方针方面

《渔业法》是我国渔业管理的基本法,实施《渔业法》的主要目的是为了加强渔业资源的保护、增殖,使渔业做到合理开发利用。但是,在渔业管理措施的规定上《渔业法》有一定的历史局限性。渔业资源管理的最重要的一点是,必须以资源的再生能力作为资源养护和利用的基础,在确定渔业生产投入量和产出量以及制订渔业管理措施时,应考虑种群资源量的再生能力。《渔业法》中对这一重要精神反映不够充分。这种局限性也存在于其他指导渔业生产的方针、政策中。可见,我国渔业管理的基本法规政策还没有深刻反映出养护资源、保护生态环境、可持续发展的重要性,其结果容易造成渔业生产盲目追求速度和产量,而忽视了质量、效益和可持续性。

表1 渔船总吨位前5位的国家(1995年)

Tab.1 Decked fishing vessels: top five countries by gross tonnage(1995)

国 家	渔船(百万吨)
中国	5.55
俄罗斯	2.99
日本	1.51
美国	1.40
印度	1.06

注:本表据文献[2]。

收稿日期:1999-05-26

作者简介:刘克岚(1967-),男,上海水产大学1997级捕捞专业研究生。

我国水产业面对资源衰退而劳动力众多的困窘局面,强调“发展两头,改善中间,突破加工。”不少人对这一政策有误解,期望通过发展养殖业和远洋捕捞能起到保护近海渔业资源的作用。然而,从我国近20年水产业的发展过程来看,养殖业和远洋捕捞都有了长足的发展,与此同时,捕捞强度却并不因此象人们希望的那样减少,相反依然保持快速增长。这说明,如果不狠抓近海渔业资源的保护,发展养殖业和远洋捕捞并不能起到间接保护近海渔业资源的作用。因为我国近海作业的大量小吨位渔船既不能用于养殖业,也不适合远洋捕捞,因而不能吸收近海捕捞力量。另外,如果近海捕捞还是有利可图,如果增船增网的限制执行不力,那么,即使有人改行从事养殖或远洋捕捞,马上会有更多的人补充进来取而代之。

事实证明,我国的渔业指导方针观念已与当前国际渔业管理的新形势不相称,难以适应可持续发展的要求,必须作重大的调整,否则会使问题变得日益严重。

2 管理体制方面

我国渔业管理的原则是“统一领导,分级管理”。这一大原则是适合我国国情的,问题是在具体规定和实施中存在较大的混乱和矛盾,在《渔业法实施细则》中,既有机轮底拖网禁渔区线内外之分,也有近海、外海之分,还有大型和非大型渔船的区别。此外,笔者认为,在渔业的执法和监督方面,不应划地为牢,各自为政。

这种原则上的模糊和混乱,造成渔业管辖权的分散和下放,地方政府有很大的管理权利,有的比上级权利更大,相当程度上削弱了中央渔业管理机构对各地渔业生产的管理和监督。而地方行政领导普遍受到来自各方面的压力,很难做到既照顾到局部利益和当前的经济利益,又保护好自然资源和生态平衡。在这种矛盾的状况下,往往是牺牲渔业管理的严肃性和资源的可持续利用,而满足渔业产量的需要。管辖权的分散和下放还容易形成地区之间的“竞争性渔业”,而不是形成更有利于保护渔业资源、促使渔业资源合理利用的地区合作的机制。

管理体制的另一问题是,渔业生产、资源管理和执法在行政上互为一体,难以形成相对独立的资源管理机构和执法队伍,致使管理措施的制订和实施受到不必要的干涉。

3 管理措施方面

我国渔业管理一直以来主要是采取投入控制的方法,基本没有实行或者尝试实行产出控制措施。实施这些投入控制的渔业管理措施,一定程度上减缓了捕捞努力量的增长速度。但是,这些管理措施执行不当,效果并不是很好,特别是投入控制的一条重要途径即严格控制捕捞船只数量,几十年来一直没有取得成功,捕捞努力量远远超出资源所能承受的限度,成为搞好渔业管理,恢复渔业资源的一个极大的障碍。

另一方面,渔业管理单纯依靠投入控制的方法并不能从根本上减少捕捞死亡系数,因为这些措施只强调了捕捞努力量的一方面,而没有解决提高捕捞技术、增加捕捞效率所带来的问题,有其致命的弱点,难以保证渔业资源利用的合理性和可持续性。这种缺陷已被国外的许多渔业管理实践所证明。例如,本世纪初,美国和加拿大北太平洋鳕鱼资源管理^[4]。

我国的渔业管理未能采取产出控制,而主要靠一些投入控制的方法,其原因是多种多样的,包括海域资源结构组成复杂,许多种群开发过度,管理水平有限,资源的监控系统有待完善,资源的调查和评估有待大力加强等等。此外,渔民的素质和对此的认识有待提高,对定量管理措施的研究需要进一步加深,说明在我国较全面地实行产出控制的方法面临着很大的困难,有大量的工作要做。

4 几个问题的讨论

总的来说,我国的渔业管理还处于较落后的状况,在观念意识、管理体制和管理手段等方面都存在

着一些问题。当前,我国渔业环境正遭受到两方面的破坏,一方面是渔业自身过度开发所造成的资源严重衰退,另一方面是渔业外部因素所造成的水域污染等破坏生态现象。迫切需要完善渔业管理自身存在的问题,以便改变不利局面。

对我国这样一个发展中国家来说,保护渔业资源、对渔业资源进行有效的综合管理是一件困难的事。即使是发达国家,积累了上百年的经验教训,采取了种种措施,如贯彻不力,也有失败的。但是,可持续发展的道路和加强环境保护越来越成为人类共同的认识。1992年联合国环境与发展大会通过的《里约环境与发展宣言》提出了许多重要原则,如:社会经济的可持续发展的原则,预防性原则等。这些原则也具体反映在国际渔业管理的最新发展上。笔者认为,要提高我国渔业管理水平,改善渔业管理的现状,为了进一步实施高效的渔业管理的前提条件,首先要采取以下一些措施:①走可持续发展的道路,是我国的一项战略决策。具体反映到渔业资源的开发和利用上,则有许多重要的原则和概念。这些原则和概念必须体现在有关的渔业法规和管理措施中,因为可持续发展战略的贯彻,不能光靠教育,也无法靠渔业生产者自觉地执行。必须以法制的手段,推动可持续发展战略的实施。因此,要修改和完善《渔业法》等基本法规,使之适应新形势的要求。●加强渔业管理的统一领导,完善渔业管理体制。渔业管理系统包括管理机构和执法机构,二者应有各自不同的职能,相互分离,相互监督。在渔业管理的决策过程中,还离不开专家学者的积极参与,应有一个渔业咨询委员会之类的组织,以便使科学家有提供咨询和建议的渠道。③加强我国渔业管理和渔业法规的研究,试行新的渔业管理措施,特别是定量管理措施。目前,东海区一些中上层渔业资源状况尚好,捕捞力量适中,主要作业方式是围网,船数相对较少,卸货渔港较集中,基本具备实行TAC管理的有利条件,可以从中选择一两个鱼种试行。对底层和近底层资源来说,作业方式较多,渔船数量巨大,渔港码头广泛分布在东海区各地,并且大多资源衰退严重,目前实行任何一种定量管理方法都有很大困难。当务之急是制订中央和各地的许可证发放标准和指标,实行减船、限船计划,减少底层鱼类资源的捕捞力量。④我国渔业资源的调查研究与发达国家相比,仍有较大的差距,我国近海主要经济鱼类的洄游、分布规律和资源状况也有待更深入了解。这种状况正越来越成为提高我国渔业管理水平的障碍。国家应将渔业资源的调查研究列入公益性质的项目,增加投入,能做到持续和定期地开展工作,为渔业管理决策提供更准确的科学依据。

参考文献:

- [1] 黄硕琳. 国际渔业管理制度的最新发展及我国渔业所面临的挑战[J]. 上海水产大学学报, 1998, 7(3): 223 - 230.
- [2] FAO. FAO calls for strict management of fishing capacity-Internation agreement proposes concrete actions[M]. FAO Press Releases, 1998, 62:2
- [3] 《中国海洋渔业区划》编写组. 中国海洋渔业区划[M]. 杭州:浙江科学技术出版社, 1990. 43.
- [4] 张继先(译). 美国海洋政策[M]. 北京:海洋出版社, 1982. 161 - 172.