

文章编号: 1004-7271(2000)02-0175-05
·研究简报·

关于我国休渔制度问题的探讨

Discussion on the problems of Chinese season and area closures

郭文路, 黄硕琳

GU Wen-lu, HUANG Shuo-lin

(上海水产大学, 上海 200090)

(Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China)

关键词: 休渔措施; 渔业管理; 中国

Key words: season and area closures; fishery management; China

中图分类号: S937.0 文献标识码: A

我国海域宽广,海洋自然环境优越,有较为丰富的渔业资源。建国以后,我国海洋渔业发展很快,但却造成了渔业资源的急剧衰退,传统的主要经济鱼类严重枯竭,幼鱼和经济价值低的杂鱼成为主要渔获物。有海洋专家预言:如不及时采取有效措施来加强渔业管理(fishery management),一些鱼类将很快在我国海域绝迹。为了加强海洋渔业资源的养护与管理,1955年我国就开始运用休渔措施,当年在东、黄海首次实施了伏季休渔,1999年推广到我国全部管辖海域,取得了一定成效,但也存在不少问题。《联合国海洋法公约》确立了专属经济区制度和公海制度,我国海洋渔业的管辖范围扩大,渔业管理的任务更趋繁重。世界渔业管理制度发生了根本性变化,所有海洋沿岸国越来越重视本国的海洋渔业管理。因此,如何加强我国的海洋渔业管理已成为我国渔政部门十分紧迫而艰巨的任务^[1]。

1 休渔措施的优、缺点

休渔措施是根据渔业资源的休养生息规律和开发利用状况,划定一定范围的禁渔区、保护区、休渔区,规定禁渔期、休渔期,确定禁止使用的渔具渔法的一系列措施和规章制度的总称。它不仅保护鱼类的产卵场,也保护某些特定鱼类的幼鱼,一定程度上还可以控制或减少捕捞强度^[1]。休渔措施禁止了对产卵群体的捕捞和其生息环境的破坏,为来年增加补充群体;在利于幼鱼生长时期内禁止对其捕捞,延长其生长期,以提高开捕后渔获物的产量和质量;单位补充量渔获量增加,使优鱼有优价,渔业生产的经济效益得到提高;此外禁渔还能减少渔业生产成本;休渔措施禁止了对生态环境破坏严重或对渔业资源有严重危害的渔具渔法,对渔业水域生态环境和渔业资源起到了积极的保护作用;休渔还可以促进渔业生产者调整作业方式,或退出渔业生产,在一定程度上控制或减轻了总的捕捞努力量;休渔措施具有容易操作、执行成本低的优点,在渔获对象种类多、渔业类型复杂,渔船、渔民数量多、分布广泛的情况下,渔业管理部门更容易采用这种管理方法。

休渔措施作为一种单纯的技术限制措施,本身也有很大的局限性,它只强调捕捞努力量,只在一定时间和一定区域内对某些作业方式进行休渔,而没有解决捕捞技术提高,效率增加,渔船功率增大后所带来的问题。由于捕捞技术的进步,捕捞努力量的增长容易产生渔获量过大的后果。休渔结束之后,大

收稿日期:1999-12-14

基金项目:本文系国家126专项“我国与周边国家的渔业关系及渔业资源的区域管理研究”的研究内容之一。

作者简介:郭文路(1974-),男,本校1998级硕士研究生,从事渔业管理与法规研究。

量的渔船又投入到捕捞中,形成了捕捞努力量投入的高峰,休渔的效果当年就丧失^[1]。渔业生产经济效益的提高又可诱导渔业生产者增加渔业生产的投入,改进捕捞技术、增加渔船渔具等,从而使总的捕捞努力量得到不适当的提高。因此,渔业资源无法从根本上得到好转。而且,在一定时间和一定区域内休渔,由于经济利益的驱使,可能造成一些渔业生产者抵触该措施的实施,既影响了休渔的效果,又可能给社会带来不安定因素。

2 休渔措施在国外渔业管理中的实施状况

休渔措施很早被使用,如19世纪初芬兰用来保护大麻哈鱼,1908年澳大利亚用来保护塔斯玛利亚扇贝;20世纪早期美国和加拿大为保护北太平洋由于过度捕捞而严重衰退的鳕鱼资源,于1923年两国签订了一项保护鳕鱼的条约,其中就规定了从每年11月16日到次年的2月15日为禁渔期。在以后世界渔业管理的发展中,绝大多数海洋渔业国都采用了该措施,而且多数国家在其渔业法规中对该措施作出了明确的规定。

休渔措施的实施,虽然对世界渔业资源起到一定的保护作用,但实践中各国都感到休渔不能有效地控制捕捞努力量的持续增长,渔业资源持续衰退。为了改变这种状况,各国在渔业管理中逐渐引入其它渔业管理措施来加强本国渔业资源的保护与管理,如:捕捞许可证制度、渔具渔法限制措施、单船渔获量控制、总可捕量(Total Allowable Catch, TAC)、个别渔获配额(Individual Quotas, IQ)、个别可转让渔获配额(Individual Transferable Quotas, ITQ)等措施。1923年,尽管美、加两国采取了休渔措施来保护北太平洋的鳕鱼资源,但由于捕捞努力量持续增长,不到10年,成套渔具的数量从20万套左右增加到100万套以上,结果鳕鱼资源一样出现严重衰退,每套渔具的渔获量从118kg减少到17kg。直到1930年,两国采取了渔具尺寸和性能、总渔获量和每航次渔船的人均捕捞配额等限制措施后,鳕鱼资源才出现明显好转。据经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)报道,在它监督的52个渔业中,绝大多数都采用了休渔措施,但在单一采用该措施的渔业中,资源都出现了严重衰退。如:澳大利亚的尖吻鲈、墨吉对虾、美国的太平洋桃红对虾、大麻哈鱼和挪威的毛鳞鱼等渔业。而在资源保持较好的16个渔业中,它们不仅采用了休渔措施,而且还采用了其他渔业管理措施^[2]。

3 我国运用休渔措施进行渔业管理的效果分析

3.1 我国运用休渔措施的情况

1955年,国务院为了保护渤海、黄海和东海的渔业资源,维护渔业生产的正常进行,发布了《关于渤海、黄海及东海机轮拖网禁渔区的命令》,并明确规定了禁渔区的范围,这标志着休渔措施在我国的实施。1975年我国和日本两国政府为保护东、黄海的渔业资源,签定了《中日渔业协定》,经多次修改共设立了7个休渔区,并详细规定了休渔的范围和时间。

针对近海渔业资源的严重衰退,一些重要的经济品种几乎枯竭的状况,自1995年起,我国就开始在东、黄海实行伏季休渔制度,并在1999年把我国的伏季休渔措施推广到全部海域,具体规定为:35°N以北的黄海海域,每年7月1日零时-9月15日24时,禁止所有拖网和帆张网作业;26°N~35°N海域,每年6月16日零时-9月15日24时,禁止所有拖网(桁杆拖虾暂时除外)和帆张网(包括大围缏、对网、大洋网)作业;26°N以南的东海海域,每年6月1日零时-7月31日24时,禁止拖网、帆张网和大围缏作业;12°N以北的南海海域(含北部湾),每年6月1日零时-7月31日24时,禁止所有拖网、围网和掺缏作业^[3]。

3.2 休渔措施在我国渔业管理中的效果

3.2.1 主要经济鱼类资源得到阶段性保护,取得了一定的生态效益

(1)保护了产卵群体和幼鱼群体。伏季休渔正是主要经济鱼类的育肥期,此时禁渔,保证了主要经济鱼类的产卵和孵化。休渔期间限制了对幼鱼群体破坏严重的渔具渔法,减轻了对幼鱼的捕捞程度。

此外,伏季海水温度高,饵料生物丰富,鱼类摄食性强,个体生长迅速,据专家估计伏季个体生长量可达全年生长量的30%~50%。因此,伏季休渔为鱼类创造了良好生长繁育环境。据黄、渤海和东海渔政部门调查分析,休渔期前后比较,幼带鱼和小黄鱼体长均增长了8mm以上,增重约10g(农业部渔业局.渔业情况——第19、25、27期,1999)。

(2)促进了种间生态平衡和鱼类种群结构的改善。伏季休渔阻止了高温期间对底栖生物群落的扰动,海洋生物的物质能量在自然环境条件下实现了由低层次向高层次的转化和流动。如鳀主要摄食浮游动物,伏季浮游动物大量繁殖,保证了鳀有充足的饵料。同时,鳀在海洋生态系统中起着重要的食物传递作用,是鲛、鲳、小黄鱼、大黄鱼等多种鱼类的捕食对象。一些严重衰退的鱼类资源数量有所增加,保护了鱼类的多样性,使渔业资源群落结构得到一定程度的改善。

3.2.2 渔业经济效益得到一定提高

(1)渔获产量、质量提高,产值增加。据有关资料显示:黄渤海区实施伏休3年来,主要经济品种大黄鱼、小黄鱼、带鱼、鲛、鲳、鲈、鳀、海鲢、海蜇等伏休后比伏休前产量均有不同程度的提高,特别是鲛、鳀、海蜇上升幅度较大,3年平均产量分别由伏休前的86646、333008、94134t上升到194319、884622、236637t,分别增长124.27%、165.65%和154.08%。传统优质品种大黄鱼、带鱼、鲳、墨鱼的产量伏休后3年平均分别增长42.87%、63.04%、82.54%和52.97%。东海区主要经济鱼类产量也明显提高,伏休后带鱼平均总产量增加56%,小黄鱼增加2.5倍,每kW捕捞努力量渔获量由休渔期前的0.7t提高到伏休期后的0.9t左右,增幅为31%,带鱼渔获物优势体重增加约50g,经济效益明显。南海区1999年首次伏休后,渔船平均单产量比伏休前同期翻两番,渔获物个体显著增大,其中二长棘鲷、绯鲤等杂鱼的个体比伏休前增大近一倍,最高单产1t多,产值2~3万元(农业部渔业局.渔业情况——第19、25、27期,1999)。

(2)节省成本,经济效益明显。伏休期间,渔船不出海,节省大量人力、物力、财力。据有关资料显示:黄、渤海区有8.76万艘渔船,其中45kW以下的7.82万艘,45~148kW的0.72万艘,149kW以上的0.22万艘。实施伏休以后,一对205kW以上的拖网船,休渔两个月可节省成本40万元,占全年总成本的16%~18%;一对45~148kW的渔船可节省成本17万元;每艘15至44kW的渔船可节省1.4万元;每艘15kW的渔船可节省0.8万元。据估计,黄、渤海区实施休渔后每年可节省成本几亿至10几亿元。东海区实施休渔后,生产成本降低20%以上,仅柴油每年就节省50多万t,约12亿元,据分析,实施伏季休渔后每年给东海区节省了高达25亿元的成本(农业部渔业局.渔业情况——第19、25、27期,1999)。

4 我国执行休渔过程中存在的问题分析

4.1 休渔期间对幼鱼的损害仍然严重,虾类资源衰退

张网渔业数量多,分布广泛,而且张网的捕捞对象主要是小型鱼类。但是伏渔期间,仅帆张网被列入休渔的范围,从经济幼鱼的渔获数量和比例来看,张网渔业对经济幼鱼的破坏十分严重,影响了伏季休渔保护幼鱼的效果。另外,伏休时大量渔船进行了作业调整,其中绝大多数转产从事拖虾作业。4年来,拖虾渔业的捕捞强度连年攀升,一些不合理渔具如脉冲惊虾仪的大量推广使用,大大加强了对虾类资源的利用,导致了虾类资源的明显下降。虾类资源在海洋生态系统的食物链中,处于营养级的底层,它的下降影响了海洋生态系统中物质能量由低层次向高层次的流动与转化。

4.2 捕捞努力量继续增长,资源恢复不明显。

1987年国务院办公厅转发原农牧渔业部关于渔业问题的两个文件(国办发[1987]19号)中,要求“八五”期间对近海机动渔船实行有效控制;1992年,农业部《关于印发“八五”期间控制海洋捕捞强度增长指标的意见的通知》(农渔政字第4号)下达了“八五”期间控制海洋捕捞强度的指标,但是,到1995年底,全国海洋机动渔船已达265620艘、950万kW,比“八五”期末的控制指标突破了187万kW,增加了24.5%,渔船数增加了25438艘^[3]。《农业部关于“九五”期间控制海洋捕捞强度指标的实施意见》要求

“九五”期间对海洋捕捞强度实行渔船数量和功率双指标控制,总的目标是2000年底以前,全国海洋捕捞强度指标控制在“八五”末期的水平,即渔船265620艘、功率950万kW。但是,由于控制海洋捕捞强度涉及问题多,难度大,仅靠渔业部门难以起到有效的控制作用,“沙滩”船厂、“三无”渔船、私自改变渔船作业类型、增加功率的现象屡禁不止。总的来讲,捕捞强度不但没有降下来,反而仍有增长的趋势。

4.3 缺乏完善的渔业法规支持

我国现行的渔业管理基本法是《渔业法》,虽然它在保护水产资源方面作了一些详细的规定,如:禁止使用有害的渔具渔法,禁止在禁渔区和禁渔期捕鱼,禁止捕捞有重要经济价值的水生动物苗种和产卵亲体,以及其它一些保护渔业生态资源的规定。但是,这只是现代渔业管理体系的一部分,却忽视了渔业资源管理的最重要的一点,即渔业资源的管理必须以资源的再生能力作为资源养护和利用的基础,必须以此作为渔业生产投入量、产出量及制订渔业措施的依据。而且《渔业法》颁布实施以来由于缺乏相应配套的管理条例,既造成了渔业管理部门放松了对某些专项管理措施的执行,也造成了休渔期间一些管理无法可依,一些违法行为缺乏有说服力的和高效力的法律准绳,这些都降低了休渔期间执法管理的力度和威力。另外,如何对专属经济区内的生物资源进行开发、利用和保护,休渔期间如何对专属经济区内的外国渔船进行管理,也缺乏相关法律、法规。

5 巩固和扩大休渔效果的几点建议

5.1 控制捕捞强度

(1)对现有的海洋捕捞力量严格实行“双控”,即控制渔船数量和总功率。严格执行渔业许可证制度,加大清理力度,坚决刹住私增渔船和私增功率风。改革现有的渔船新增、更新和改造审批权限,变多级审批为两级审批,如:149kW以上的由海区局审批,报农业部核准;149kW以下的由省级渔政部门审批,报海区局核准。严格控制非渔人员从事渔业生产,建立渔船的使用年限和旧渔船的强行报废制度并收购旧渔船,国家应制订优惠政策,鼓励渔船转产、转业。严格渔业资源增殖保护费和资源利用费的征收工作,在渔民的承受能力内,适当提高资源保护费和资源利用费,适当降低燃油税的返还比例,这有利于实行“双控”,也是实行“双控”的一个手段。

(2)调整渔业产业结构,转移部分渔业劳动力,是控制捕捞强度的重要措施。从我国目前渔业生产结构来看,渔业生产职业的单一性和收入的依赖性很突出,一旦禁止出海,就断了渔民的经济来源,造成渔区社会治安的不稳定。因此,必须通过多种途径,拓宽渔民的就业渠道,减少渔民数量,才能真正降低捕捞强度。①积极发展海水养殖业;②扩大远洋渔业规模;③大力发展水产品加工业,提高水产品的质量及附加值;④开发新兴产业,如:渔区服务业、旅游业、发展股份合作经济和个体私营企业、兴办外资企业和各种合资企业。

(3)加强渔具渔法管理,加快渔具渔法选择性研究。对资源损害严重的渔具,如:拖网、围网和刺网,严格控制,原则上不应再审批这类作业船。尽管80年代初各省市制定过各类渔具的最小网目标准,但由于渔业资源状况的变化,原有的标准已不适应当前渔业生产发展的需要,而且造成了渔政管理的极大混乱。因此,应加快渔具渔法选择性研究,选择利于保护幼鱼、幼虾的网具网囊网目大小,国家应对拖网、张网、围网、刺网等主要网具的网目作出统一规定;同时,加快网具结构改造的研究,单靠网目大小不能有效保护幼鱼幼虾。据国外研究表明,分隔式拖网、漏斗式拖网和装有金属选择栅的虾拖网等,对保护幼鱼幼虾有较好效果,网囊的部分或全部采用方形网目,可以较好地释放圆体形的鱼^[4]。

5.2 完善渔业法规,增强法制管理力度

我国的《渔业法》是计划经济的产物,从多年的实践来看,不符合我国渔业生产、管理的实际,离渔业的可持续发展要求还有很大的距离。因此必须加快《渔业法》的修订工作,其中,重视对海洋生物资源的合理开发利用,维护鱼类的多样性和海洋的生态平衡,强调必须以资源的再生能力作为资源养护和利用的基础,重视海洋生态环境的保护,使《渔业法》成为依法治渔的有效依据。修改现行的渔业许可证制

度,改变现在渔业许可证的发放以上一年的渔船数为基础的做法,使其发放以渔业的资源量和再生能力为基础。同时应加快渔船和渔具管理办法、外国渔船管理规定、外国渔船违规处理规定和有关我国专属经济区内渔业资源开发、利用、养护等法律、法规的立法工作,使我国渔业管理有完善的法律法规保障体系。

5.3 改进休渔措施,积极探索结合产出控制的渔业管理措施

适当延长休渔时间,黄、渤海区的鲈的产卵盛期在5月上旬-6月中旬,8月-10月中旬是其生长最快的时期,小黄鱼的产卵盛期在4、5月份^[5]。在东海,大黄鱼的产卵集中在5、6月份,小黄鱼的产卵主要在3、4月份,因此,适当延长休渔时间可以为一些重要的经济鱼类资源提供更长的生长繁育时间^[5]。针对虾类资源出现衰退,休渔期应把拖虾作为休渔对象;针对张网对幼鱼损害严重的特点,休渔期间,也应禁止张网作业。当前多数发达国家在渔业管理中都运用产出控制与投入管理相结合,虽然现在我国的渔业管理实行TAC、IQ、ITQ制度管理有一定的困难,但在实行伏季休渔的基础上,应积极探索选择1~2个主要经济品种进行TAC、IQ管理的尝试,探讨用最大持续经济产量(Maximal Economic Yield, MEY)作为1~2个主要经济品种资源管理的内容。

参考文献:

- [1] 黄硕琳. 国际渔业管理的动向[J]. 上海渔业经济, 1998, 41(2): 39-45.
- [2] FAO. *Live marine resources and their sustainable development*[J]. FAO Fish Techn Pap, 1995, 353: 25-28.
- [3] 农业部渔政渔港监督管理局. 渔业法律法规规章全书(上、下册)[M]. 北京: 中国法制出版社, 1999. 89-92
- [4] 孙满昌. 捕虾桁拖网网囊网目的选择性研究[J]. 水产学报, 1999, 23(2): 186-191.
- [5] 《中国渔业资源调查和区划》编辑委员会. 中国海洋渔业资源[M]. 杭州: 浙江科学技术出版社, 1988. 102-107