

文章编号: 1004 - 7271(2005)04 - 0419 - 05

沿海捕捞渔民转产转业政策的分析

陈 鹏^{1,2}, 黄硕琳², 陈锦辉²

(1. 上海水产大学学报编辑部, 上海 200090;

2. 上海水产大学海洋学院, 上海 200090)

摘要:为应对近海渔业资源衰退及中日、中韩、中越北部湾渔业协定的实施给我国沿海地区经济可持续发展及社会安定所带来的不利影响,我国渔业主管部门于 2001 年制定和实施了沿海捕捞渔民的转产转业政策。论文首先分析了转产转业政策实施 4 年来,渔船报废补助、渔民转产培训补助、渔业产业项目扶持及渔业税减免等措施对促进渔民转产转业所发挥的积极作用,然后对措施中存在的不足进行了分析,并对与渔民密切相关的社会保障及权益保护问题进行了探讨,最后提出了调整和完善渔民转产转业政策的建议:(1)制订总体规划;(2)延续补助政策;(3)建立海洋捕捞渔民的养老保险制度;(4)落实渔业权保障渔民权益。

关键词:捕捞渔民;转产转业;政策分析

中图分类号:S 937 **文献标识码:**A

Analysis of policy on transferring fishermen's jobs in coastal region

CHEN Peng^{1,2}, HUANG Shuo-lin², CHEN Jin-hui²

(1. Editorial Office for Journal of Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China;

2. College of Marine and Technology, Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China)

Abstract: In order to protect the marine fishery resources, maintain the fisheries economy sustainable development and reduce the negative effect on the social stability in coastal region, fishery administration and local coastal government have carried out the transferring fishermen's job policy in the past four years. The advantages and disadvantages of the the scrap scheme of fishing vessels, the training policy to fishermen, deration measures of fishery tax, and the project support of fishery industry were firstly analyzed. Secondly, the issue of social security and rights protection to the fishermen was discussed. Lastly, many rational proposals were put forward as follows: (1)formulating the overall layout and implementing, special rights may be carried out in the specific region. (2) continuing public subsidy policy. (3) constituting the fishermen endowment insurance. (4) fulfilling the fishery right and protecting the fisherman rights and interests.

Key words: fisherman; transferring job; policy analysis

伴随海洋渔业资源的持续衰退,沿海捕捞经济效益下降,而《中日渔业协定》、《中韩渔业协定》和《中越北部湾渔业协定》的实施,又迫使我国大量的捕捞渔民从原外海渔场退回到近海渔场作业,近海海洋渔业容纳量达到饱和,捕捞竞争加剧^[1,2]。为维护渔区经济的可持续发展,保障渔区社会安定,压缩渔

收稿日期:2005-05-16

基金项目:上海水产大学青年基金项目(科 03 - 59)

作者简介:陈 鹏(1973 -),男,山东淄博人,硕士,专业方向为渔业政策与法规。E-mail:pchen@shfu.edu.cn

通讯作者:黄硕琳(1954 -),男,福建南安人,教授,主要从事渔业政策与渔业管理方面的研究。E-mail:slhuang@shfu.edu.cn

船数量,引导渔民转产转业成为当前沿海地区的重要任务之一。沿海地区渔民的转产转业工作自2001年全面启动,渔业主管部门相继出台了一系列渔船报废补助、渔民培训补助及产业项目扶持等政策^[3],为保证渔民转产转业的顺利进行,促进渔业产业结构调整发挥了十分重要的作用,但在具体的贯彻落实过程中也暴露出了一定的缺陷。本文对现行的转产转业政策进行了分析并针对渔区实际情况,对政策的调整与完善提出了若干建议,以期为渔民转产转业工作的顺利进行提供有益的参考。

1 渔民转产转业的现行政策分析

1.1 渔船报废拆解补助政策

渔船报废是渔民转产转业的基础,也是基本的难点。在韩国,政府对因双边渔业协定实施而被迫减船的渔民的补助政策相对优越,不但从财政上积极支援,而且从法律上对支援的根据和细节作了详细规定^[4]。我们国家和地方各级政府同样非常重视渔船报废补助项目的实施,2002年-2004年每年拨款2.7亿元用于渔船报废拆解等项目补助,再加上地方对渔船报废的补贴,在一些经济较发达的地区报废补助总和基本达到了渔船市场现价,从而使一定量的渔民得了实惠,激发了渔民报废拆解渔船的积极性,有力地推动了捕捞强度的快速调减。在舟山,2001年10月-2004年10月,全市共拆解渔船1380艘,核减总功率 15.42×10^4 kW,报废拆解渔船共获得各级补助款9012.6万元,直接享受补助的渔民共2308人^[5],通过大批渔船的报废拆解,不但减少了渔业生产事故和海洋捕捞强度,使继续从事捕捞生产的渔民增收空间得以拓宽,而且,可观的渔船报废补助资金的获得,也减轻了报废渔船所有人二次创业的投资压力,加快了渔民转产转业步伐。

1.2 渔民培训补助政策

渔民转产转业难在缺乏捕鱼以外的谋生技能,因此,组织渔民参加技术培训是实施渔民转产转业工程的重要内容和手段,是渔民重新就业的重要环节。农业部渔民转产转业培训专项资金及地方培训补助政策的实施,极大地提高了渔民再就业的能力。以舟山为例,自2001年至今渔民培训班已吸引了全市4000余名渔民或渔民家属参加远洋渔业、海水养殖、水产加工、海运业等各类技能培训,共有2300余人实现了再就业,培训就业率达到了60%^[6]。培训优惠政策的实施,不但使一部分受培训者有了一技之长和就业能力,更重要的是使一部分处在观望状态的渔民增强了转产转业的信心。

1.3 渔民税费减免政策

近年来,根据国家减轻农民负担的总体要求,各沿海地区逐步清理、取缔违规涉渔收费;减免海洋捕捞业中的农业特产税;从低核定向捕捞渔民收取的渔业资源增殖保护费、渔港费、渔船和船用产品检验费等涉渔收费;各类渔业证书换发、补发只收取实际工本费等。从另一个角度讲,税费的减免也成为渔民增加收入的一种手段,在一定程度上遏制了连续几年的渔民增收趋缓的态势。

1.4 渔民转产转业项目补助政策

国家对沿海渔区渔港建设等转产转业项目十分重视,近年来,农业部拨出了巨额资金支持地方渔港工程的建设。渔港不仅是渔民生产、生活的重要后方基地,沿海地区抵御汛暴灾害、保护渔民生命、财产安全的重要屏障,而且,渔港的建设也可为渔区渔业产业化发展提供必要的市场基础,为产业优势互补和整合做出示范,加快产业化进程。另外,渔港等工程项目的建设也是渔区城镇化建设的需要,通过大力扶持发展渔港经济,提升渔港的配套服务功能,进一步促进人才、技术、资金、信息、土地等生产要素向渔港集聚,把渔港建设成渔船避风、渔货集散、生产休整、加工贸易、生产补给、滨海旅游和休闲渔业为一体的渔区经济、文化活动中心,实现渔港资源的优化配置,为渔民转产转业提供有力保证。在浙江舟山,2004年投入渔港建设资金达1.1亿元,舟山中心渔港工程等241个工程项目的启动为双转渔民提供了2万余个就业岗位,极大缓解舟山渔民就业难的矛盾,同时为统筹城乡发展,推进渔区城镇化建设产生了重大作用和深远影响^[5]。

2 政策缺陷

2.1 在渔船报废专项方面

据统计,目前船上的渔民大致分为三类,一类是大股东,即“船老大”,个人拥有1~2艘渔船,约占全体渔民的20%;第二类是小股东,拥有一定的股份,依附于大股东,约占全体渔民的20%~30%;第三类就是失去了生产资料的传统渔民,也称“渔工”,受雇从事出海捕捞工作,比例约为50%~60%^[7]。按农业部和财政部有关文件规定,现行的减船补贴等优惠政策均以船为单位落实,渔船报废专项补助的对象是渔船所有人,即该报废渔船的股东,而没有考虑到在船上工作的,按月领取工资的渔民雇工。渔船报废后,享受补贴的船老大有了再投资的资金,而大多数真正困难的渔民不但没有享受到补助,还因此失去了就业的依靠。可见,现行的渔船报废补助政策仅是注重了渔船的产权,却忽视了渔民的渔业权,这在一定程度上影响了渔村组织和大多数渔民转产转业的积极性。

2.2 在渔业结构调整的项目支持方面

现行国家和地方政府对渔业结构调整的项目资金补助政策,主要通过扶持某一个产业的发展或项目建设,以创造就业岗位,吸纳渔民转产转业。但是,多数捕捞渔民因缺少资金、技术及法人资格而不能直接承办转产转业项目,只能充当打工角色,并把转产转业的希望寄托在这些产业结构调整的项目之上。但是,受限于劳动力价格、文化素质等种种原因,渔民却又不能保证在这些产业项目中获得就业机会,于是,国家的补贴政策就不能充分发挥出让真正面临转产转业困境的渔民在项目建设中直接受益的作用。

2.3 在渔业税费减免方面

渔民税费种类多、负担重且多头管理、重复收费。据渔民反映,一条船受海洋、水产、土地、渔政、公安和海事等多部门管理,渔民要取得合法资格,需要办十多种证件,每种证件收费少则几十元,多则几百元,有的甚至多部门重复收费。比如,据广西北海市渔民反映,水产品特产税虽然取消了,销售税却增加了,而且收费额度还很高,渔民实际上并没有因取消特产税达到减轻负担的目的。

另外,我们国家和地方政府对捕捞渔民的税费减免政策,是按每艘渔船的作业类型和马力大小来核减税费的,于是,渔船股东作为投资或纳税人就获得了全部的减税补助,捕捞渔民则很少能从渔船股东那里获得分红。因此,渔业税费减免政策也未能发挥其对渔民雇工和外来打工人的补助作用,渔民未享受到减税带来的实惠。相反,部分船东在税费减免后还认为捕捞有利可图,减负成为造船增加功率的动力和补助资金,为削减捕捞强度的推进带来阻力;其次,大部分非船东渔民没有得到减负好处,收入难以增长;再者,渔业村社因税费减免,集体税费收入下降,渔村的集体公益事业无法实行。

2.4 在渔民权益及社会保障方面

首先,近十年来,沿海地区的临港、临岸工业迅速发展,但不少企业治污净化设施却没有同步跟上,导致污水直接向河道和入海口无度排放,污染了海洋,对海洋生物和生态环境造成了严重的威胁,有些近岸海域生物已遭灭顶之灾。因此,国家应对由污染而造成的近海渔业资源衰退及渔民权益损失做出相应的补偿规定。

第二,受海洋渔业效益比较高的驱使,除传统渔民下海作业外,非渔业人口从20世纪末也开始大批进入海洋捕捞业,不少渔船股东因农民的雇佣成本低而放弃传统的捕捞渔民,农民的涌入侵占了传统渔民的利益^[8]。

第三,近几年大量的管道航线铺设、渔港等涉海工程的建设虽从长远来看有利整体经济的发展,但从当前来说还是影响了渔民的正常作业并占用了渔民不少的渔场,而政府对失去传统作业场所的捕捞渔民又没有相应的安置和补偿措施,很多渔民失去了生活保障。

最后,社会保障作为一种工具和手段,在保持社会稳定、促进区域经济社会发展方面起着重要的作

用。但是,关于渔民的社会保障研究,现在基本上处于空白状态。渔民社会保障制度建设的滞后与国家实施的渔民转产转业政策实际需要不相称。

3 几点建议

3.1 关于制订总体规划和实施办法的建议

2001年中共中央、国务院一号文件着重指出,农民收入问题不仅是经济问题,而且是重大的政治问题,渔民作为农民阶层的一部分,渔民的生活问题也应当与政府的工作息息相关。渔民的转产转业工作是沿海地区带有全局性影响的重大社会问题,在全面建设渔区小康社会的进程中必须从发展全局的高度予以重视,同时,鉴于我国沿海渔区情况千差万别,减船转产工作更不能采用一刀切的做法。因此,国家应尽快对各沿海渔区的经济状况进行调查统计,制订渔民转产转业的总体规划,在贯彻《2003-2010年海洋捕捞渔船控制制度实施意见》^[9]的同时,依据沿海不同地区的渔业情况实行分类指导、合理布局,区别对待各地渔民转产转业的不同条件,对双转的重点地区实行一定的政策倾斜。

3.2 关于完善补助政策的建议

3.2.1 适度增加钢质捕捞渔船报废补助

近几年,报废的捕捞渔船绝大多数为木质机动渔船,但随着渔民双转的深入,一批钢质捕捞渔船逐渐列入报废拆解范围。由于钢质渔船造价较高,现行的报废补助标准尚不能满足钢质渔船渔民的心理需求。为推动钢质捕捞渔船的报废工作,建议国家及早确定报废钢质捕捞渔船的补助标准。

3.2.2 对非船东渔民经济补助

针对渔村经济体制的实际情况,为缓解渔区各方面的矛盾,体现政策的普遍性,建议除对报废的捕捞渔船所有人继续按原补助政策实施外,同时,对报废渔船上的其他非船东且持证渔民,可考虑给予一定金额的一次性转产转业补助。有条件的地方财政可以对报废渔船上的转产转业渔民给予一定的配套补助,其所有补助可作为渔民养老保障基金。

3.2.3 完善渔民培训补助政策

在组织转产转业渔民参加技术培训的同时,政府还要考虑将渔民子女纳入培训工程,对那些在政府确认的临界补助和低补对象,其子女的教育费用建议由地方财政补助到学校,困难的渔民子女学生学杂费可给予全免,低保对象在此基础上还可享受学习补贴。通过这些措施尽可能地提高渔民子女的受教育程度,使他们有条件获得新的行业外的就业机会,为渔民家庭致富创造条件,减缓新增劳力对传统捕捞业和渔业资源的压力。另外,对企业接受渔民或其子女就业的政府可给予一定补贴或奖励。

3.2.4 实施对占用渔场的用海单位给予渔民经济补偿

为实施中日、中韩、中越北部湾渔业协定,我国的东黄海、南海等地沿海渔民已经做出了很大的牺牲,如今,众多用海单位无偿使用海域的问题就像农村乱占用耕地面积一样的突出起来,海底管线、大轮航线、涉海工程、临港新城等都大量地侵蚀着渔民生产作业的空间,而渔场本是渔民赖以生存和发展的必要资源。为了保护广大渔民的根本利益,建议国家通过立法或制定补偿政策,要求占用渔民渔场的用海单位一律给予所在地渔民一定经济补偿。

3.3 关于建立海洋捕捞渔民养老保险制度的建议

土地是农民的生存之本,渔船是渔民的希望所在,“失地”农民与“失海”渔民同在一片蓝天下,同样应该享受社会保障体系所带来的一份安全。针对目前渔区现状,建立渔民养老保险制度,特别是老年渔民,病残渔民等弱势群体的生活保障问题,已成为广大渔民最迫切的需求之一。

不同地区可根据当地实际情况选择最切实有效的渔民养老保险方式,无论是采用加入城镇企业职工养老保险,还是采用加入商业保险公司提供的团体年金投保方式,还是另行建立渔民养老保险制度,最终目的则是做到“应保尽保”,使渔村所有劳动者不分身份的都能享受养老保险的保障。在目前渔村的集体积累越来越少,渔民整体收入趋缓且偏低的情况下,建议国家尽快制定渔民养老保险的专项补助

政策,如降低渔民养老保险的投保额,提高养老保险的政府出资比例,减少个人和集体的出资额等,资金来源可从现行国家渔船拆解资金补助金(主要是部、省补助资金)中切出一块等。渔民的养老问题有了着落,解决了后顾之忧,渔民转产转业的各项政策才会得到根本的落实。

3.4 关于落实渔业权保障渔民权益的建议

为解决渔业资源的衰退问题,国家实行减船减人、转产转业等政策,这在短期内可能会对渔业资源起到保护作用,但这毕竟还是行政命令,只能起到短期约束,并未从根本上对进出渔业行业的主体进行法律上,或按市场经济规律来调整劳动力的合理配置,所以,尽管国家在这个问题上花了很大的精力,却始终未从根本上改变渔业资源继续衰退这一现象,一旦渔业资源的状况有了好转或者渔业经济效益恢复,一部分劳动力就会重返渔业,使渔业经济再次发生波动。从其他产业资源合理配置和有效利用的情况来看,如农业的土地责任制,在明确经营权后,对土地资源的利用和管理就趋向于稳定和完美,其经济效益也比实行责任制前大大提高。因此,要从根本上完善和解决渔业资源的合理配置及有效利用问题,就必须结合我国渔业资源的特点,进行渔业权的法律制度研究,建立一项符合我国渔业经济可持续发展的渔业权制度。

4 结语

全面建设小康社会,突出的一点就是要解决好弱势人群的生产生活问题。转产转业的海洋捕捞渔民情况与失地农民类似,处境甚至还更困难,因此,渔业主管部门应重视渔民的生活困难问题,为失海、失业的专业渔民创造重新就业的条件,注重渔民权益保护,并尽可能早地从根本上建立渔民社会保障机制,对渔民进入社会保障给予政策上的支持,只有这样,才能逐步解决渔民的后顾之忧,确保渔区社会长治久安、渔民群众安居乐业。

参考文献:

- [1] 郭文路,黄硕琳.控制我国海洋捕捞强度所面临的问题与对策探讨[J].上海水产大学学报,2001,10(2):8-15.
- [2] 黄永兰,黄硕琳.《中越北部湾渔业合作协定》对我国南海各省(区)海洋渔业影响的初步分析[J].上海水产大学学报,2001,10(3):223-228.
- [3] 杨坚,李彦亮,陈家勇,等.关于沿海渔民转产转业问题的政策建议[J].中国渔业经济,2002,(1):20-21.
- [4] 朴英爱.关于韩国海洋渔业减船政策的分析[J].中国渔业经济,2003,(4):49-51.
- [5] 舟山市海洋与渔业局.充分发挥海洋渔业优势,努力建设全国一流的现代化渔业基地[J].舟山渔业,2004,(3):5-7.
- [6] 舟山市海洋与渔业经济学会.舟山渔区全面建设小康社会研究[J].舟山渔业,2004,(3):8-17.
- [7] 俞锡棠.舟山渔民近十年收入状况分析及增收前景探讨[J].舟山渔业,2004,(3):18-22.
- [8] 高健,平瑛.制约我国海洋捕捞渔业人力资源流动因素的探讨[J].中国渔业经济,2002,(5):16-17.
- [9] 肖乐.我国海洋捕捞渔船控制步入“总量压减”新阶段[J].中国水产,2004,(1):8.