

文章编号: 1674-5566(2009)04-0479-05

# 海峡两岸休闲渔业管理状况 比较分析及其启示

刘晓君, 黄硕琳

(上海海洋大学海洋科学学院, 上海 201306)

**摘要:**发展休闲渔业是调整渔业产业结构、实现渔业可持续发展的重要途径。我国大陆和台湾休闲渔业发展背景类似、兴起时间相同,但发展和管理状况差别很大。首先探讨了休闲渔业的定义及其特征,接着对两岸休闲渔业的发展背景与发展状况进行了介绍,最后重点从法律法规、管理机构、管理方式方面对两岸休闲渔业的管理进行了对比分析。相对于大陆休闲渔业管理的空白,台湾已制订了一系列管理休闲渔业的法律法规,同时采用渔政部门结合渔会进行管理的方式,很好地规范了休闲渔业的发展。通过对比分析,得出以下启示:(1)应合理规划休闲渔业的发展;(2)政府应积极引导和扶持休闲渔业的发展;(3)应将休闲渔业纳入渔业管理中。

**关键词:**海峡两岸;休闲渔业;渔业管理

**中图分类号:** S 937.0      **文献标识码:** A

## Comparative analysis on leisure fishery management of cross-strait and the relative implications

LIU Xiao-jun, HUANG Shuo-lin

(College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

**Abstract:** Developing leisure fishery is an important way to adjust the industry structure and realize sustainable development of fishery. The developing background and rising time of leisure fishery are similar in China mainland and Taiwan, but their development and management status are different. This paper firstly discusses the definition and characteristics of leisure fishery, and then introduces the background and development status of leisure fishery in China mainland and Taiwan, at last the paper focuses on the comparison study of leisure fishery management of cross strait from views of laws and regulations, administrative departments and management mode. Taiwan government has formulated a series of laws and management methods, and authorizes fishery administrative departments and fishery associations to manage leisure fishery, which play an important part in regulating the development of leisure fishery. At the same time, we haven't integrated the leisure sector into fishery management on mainland. The following lessons can be learned through above comparison study: (1) rationally planning the development of leisure fishery; (2) actively guiding and supporting the development of leisure fishery; (3) integrating the leisure sector into fishery management.

收稿日期: 2008-11-20

基金项目: 上海海洋大学研究生科研基金(科 07-271-199)

作者简介: 刘晓君(1983-), 女, 山东日照人, 硕士研究生, 专业方向为渔业政策与法规。E-mail: xj-liu@shou.edu.cn

通讯作者: 黄硕琳, E-mail: slhuang@shou.edu.cn

Key words: Cross-strait leisure fishery; fishery management

从 20 世纪 90 年代开始,“休闲渔业”(leisure fishery)开始在大陆和台湾兴起,学术界普遍认为它是突破渔业发展困境的希望所在<sup>[1-2]</sup>;现在已经过去了十几年,休闲渔业的发展已初具规模、产生了一定的经济效益,但在其发展中也出现了许多问题<sup>[3-4]</sup>,影响了其发展。同时由于休闲渔业涉及渔业资源的利用,主要集中在生态系统较脆弱的海岸带一带,而且游钓还涉及到捕捞权及人员安全问题<sup>[5]</sup>,因此需要制订严格的法律法规来规范其发展。大陆目前对休闲渔业的管理还处于起步阶段,缺乏相应法律法规与管理措施,而与大陆一水之隔的台湾,休闲渔业不仅发达,其管理也较系统,有许多值得借鉴之处。

## 1 休闲渔业的定义

目前对“休闲渔业”还没有统一的界定,休闲渔业与娱乐渔业、游钓渔业等概念之间混淆不清、使用混乱,与滨海旅游业、海洋观光业等概念之间界限不明,一定程度上影响了管理和研究。休闲渔业的提法源于我国台湾,从 20 世纪 80 年代开始,台湾学者陆续给出了很多休闲渔业的定义,如胡兴华<sup>[6]</sup>、黄馨威等<sup>[7]</sup>。目前,从许多国家和地区在相关法律中对娱乐渔业的界定来看,娱乐渔业仅指娱乐捕捞及相关产业<sup>[8]</sup>,而我国的休闲渔业涵盖范围更为广泛,除了包含娱乐捕捞外,还包括体验渔业活动、渔业文化节庆活动、观光鱼市、渔村风情旅游等。笔者认为休闲渔业是指以渔民、渔业团体及渔业组织为经营主体的,通过利用与渔业相关的自然资源和渔业相关人文资源,所发展的一种能够给予消费者休闲娱乐、体验渔民生活等服务的体验经济性质的渔业产业。休闲渔业应具有以下特征:(1)以休闲娱乐而不是以获取渔业资源为目的;(2)必需与渔业(指大渔业的范畴)相关,是利用渔业相关自然资源(指野生和增殖的鱼类及其它生物资源、景观资源等)和渔业相关人文资源(包括渔业生产、加工、销售、渔船、渔具渔法、渔业文化、渔业设施等)而发展的产业。

## 2 大陆及台湾发展休闲渔业的背景

### 2.1 大陆发展休闲渔业的背景

从 20 世纪 70 年代末起,我国近海捕捞努力和捕捞产量均持续快速增长,导致多种渔业资源枯竭,近海渔业发展遭遇困境,急需调整渔业产业结构、缩减捕捞努力量;同时在 20 世纪 90 年代初,由于经济的发展和进步,人们的休闲消费需求也不断增长,在上述背景下,大陆休闲渔业开始萌芽。政府对休闲渔业的发展也给予了很大重视,2000 年农业部做出关于调整渔业产业结构的部署,指出:要大力发展与渔业发展相适应的第三产业,在有条件的地方应积极鼓励、引导发展休闲渔业<sup>[9]</sup>;2003 年国务院发布的《全国海洋经济发展规划纲要》也指出:要把渔业资源增值与休闲渔业结合起来,积极发展不同类型的休闲渔业<sup>[10]</sup>。在上述背景下,大陆休闲渔业得到快速发展。

### 2.2 台湾发展休闲渔业的背景

台湾休闲渔业起步于 20 世纪 90 年代初,当时其近海渔业由于资源衰退遭遇发展困境、养殖业则由于大量抽取地下水导致地层下陷而引起争议等,也出现发展困境,再加上民众的休闲观光需求不断增加,在此大背景下,台湾管理者积极引导并大力推广休闲渔业的发展。1991 年台湾农委会在其《渔业法》中增订“娱乐渔业”专章;同时从 1992 年起台湾渔业局开始着手规划发展休闲渔业,成立休闲渔业发展指导小组,并委托农经学者于 1992—1996 年从事为期 5 年的《台湾观光休闲渔业发展规划之研究》,规划探讨台湾休闲渔业发展模式、法规制度,并且对县市提出的休闲渔业计划提出审查建议,台湾休闲渔业自此开始萌芽。此后,台湾农委会订定了《娱乐渔业管理办法》,于 1993 年 5 月公布,正式开启了台湾休闲渔业发展之旅<sup>[2]</sup>。

### 3 大陆、台湾休闲渔业发展状况

#### 3.1 大陆休闲渔业的发展状况

近年来大陆休闲渔业得到很大发展,目前有 3 个地区较发达:以大连、青岛为代表的黄渤海沿海带、以舟山为代表的长三角沿海地区、以厦门为代表的福建沿海地区。这些地区休闲渔业发展的主要形式是“渔家乐”,即结合渔村观光、饮食、体验捕捞作业等为一体的形式;海钓在舟山、大连、海南等地已开始兴起;另外沿海很多省市每年也举办很多“渔业文化节庆活动”。大陆休闲渔业的发展存在缺乏规划、发展混乱的问题,并缺乏相应的统计,仍未纳入渔业管理中。

#### 3.2 台湾休闲渔业的发展状况

由于其管理部门的大力推广与辅导,台湾休闲渔业发展迅速、内容丰富,分为娱乐渔船活动、观光鱼市活动、渔业节庆活动、体验渔业活动和渔业文化活动等。

(1)娱乐渔船活动,娱乐渔船主要用于载客出海钓鱼、赏鲸、观赏作业过程等。目前台湾营运的娱乐渔船共有 338 艘,其中以台北县最多,共有 156 艘。其中又分专营和兼营两种,娱乐渔业船舶在各港视实际需要设有配额,专营的持有专营娱乐渔业执照,专业经营;兼营的为捕捞作业船,除领有渔业执照外,另领有兼营娱乐渔业执照,可兼营。专营的娱乐渔船小于 20 t 的有 92 艘(配额为 100 艘);20~50 t 的有 33 艘(配额为 35 艘);兼营的娱乐渔船小于 20 t 的有 170 艘,20~50 t 的有 43 艘<sup>[11]</sup>。

(2)观光鱼市活动,观光鱼市是台湾发展较成熟的一类休闲渔业,其主要是以鱼获直销中心的形式,通常集观赏、品尝海鲜、鱼货交易于一体,是由当地渔会经营发展的。台湾观光鱼市的发展始于 1990 年,台湾渔业局鉴于当时台中区渔会经营不善,而当地梧棲港区摊贩很多,致使其环境脏乱,决定在梧棲渔港兴建假日鱼市。1994 年正式建成,平均每年为当地渔会带来数千万元的收入,为当地渔会、渔民带来了发展的契机,成为台湾最著名的观光鱼市。鉴于此观光鱼市的成功,此后台湾陆续规划其它渔港投资兴建,十多年来在台湾各地辅助经费约达 8 亿元,兴建了 14 座鱼货直销中心<sup>[2]</sup>。

(3)渔业节庆活动,据统计,台湾全岛每年共举办约 40 多个有关渔业的节庆活动,如宜兰“南方澳鲭鱼季”、高雄“梓官乡乌鱼季”、屏东“黑鲷文化观光季”等;其中每年 7 月 1 日的“渔民节”是最重要的节日;而其中举办最成功的节日是屏东“黑鲷文化观光季”,它充分利用了当地的黑鲷资源,并发挥了充分的创意与文化内涵,吸引了很多游客前来,不仅拓展了当地的黑鲷等水产市场,而且带动了当地其它休闲渔业的发展<sup>[2]</sup>。

### 4 大陆、台湾休闲渔业管理状况比较分析

#### 4.1 法律法规

大陆还未制订全国范围的规范休闲渔业及其相关产业的法律法规,渔业基本法《渔业法》中也未有相关规定;在休闲渔业发达的几个沿海省市已制订了地方性法规,其中有《浙江省休闲渔业船舶管理办法》、《厦门市休闲渔排建造技术规范》、《广东省休闲渔业管理试行办法》,另外山东、天津等省市最近也相继制订了《休闲渔业船舶管理规定》,这些相关规范只是针对局部地区的某类或某几类休闲渔业制订的,其适用范围在内容和地域上都非常有限。

台湾已陆续制订了几部相关法律法规,其中包括:农委会 1991 年修正了《台湾渔业法》,增订“娱乐渔业”专章、1993 年制订了《台湾娱乐渔业管理办法》、2000 年制订《娱乐渔业渔船配额管理及登记作业要点》;台湾交通部分别于 1993 年和 2004 年制订《台湾地区海上游乐船舶活动管理办法》和《水域游憩活动管理办法》;台湾管理部门分别于 1993 年和 1999 年制订了《本省各类渔港专营娱乐渔业船数最高艘数及申请配额登记程序》和《台湾省各类渔港娱乐渔业渔船配额管理及登记作业要点》等。其中大部分是规范娱乐渔船活动的,可以说已经形成了管理娱乐鱼业的法律框架。其《渔业法》的第四章对其所规范的娱乐渔业进行了限定,其中第 41 条规定:本法所称娱乐渔业,系指提供渔船,供以娱乐为目的者,

在水上采捕水产动植物或观光之渔业,同时《渔业法》还规定经营娱乐渔业者须向主管机关申领执照<sup>[12]</sup>。《台湾娱乐渔业管理办法》自制订后配合产业发展又经过6次修正,其重点规范娱乐渔船的经营和营运安全。其中规定:本办法所称娱乐渔船,系指现有渔船兼营、改造、汰建,经营娱乐渔业之船舶<sup>[8]</sup>。同时还对娱乐渔业执照的申请、娱乐渔船作业等进行了具体的规定。

大陆和台湾都未制订规范整个休闲渔业的法律法规,台湾已制订的规范限定于利用娱乐渔船经营的娱乐渔业,其配套管理办法对最高作业船数及相关申请程序等进行了规定,其主要通过对娱乐渔船的管理来管理整个娱乐渔业;同时通过对娱乐渔船数量的限定来控制娱乐捕捞对资源的压力。在休闲渔业目前的发展趋势下,仅仅限制娱乐渔业是不够的,大陆和台湾休闲渔业发展的形式越来越多样,规模也越来越大,需要出台一部专门法规来规范整个产业的发展;另外,两地存在的一个区别是:在台湾,娱乐渔船都是由渔业捕捞船兼营或转型而来,或者由渔船汰建的,主要由渔民或渔会经营;而我国大部分从事海钓的海钓船是由企业或海钓俱乐部建造的,且在有些地方性规定如《广东省休闲渔业管理试行办法》中明确规定“只有法人才可以经营娱乐渔船”<sup>[13]</sup>,即个体渔民无权经营娱乐渔船。当然这是出于管理便利和渔船作业安全考虑,但显然忽视了对渔业资源有优先利用权的渔民的需求;另外大陆的娱乐渔船不占船网工具指标,这忽视了娱乐捕捞对资源的影响,很可能对资源造成新的压力。

## 4.2 管理机构

大陆很多省市还未把休闲渔业纳入到政府的管理当中,管理部门不明确。休闲渔业涉及到交通、旅游、渔业、工商等部门,没有明确的主管部门的后果是导致管理秩序混乱、管理不力。在已经出台相关法律法规的地区(如广东省)规定休闲渔业的主管机构为渔业行政主管部门。

依《台湾渔业法》和《台湾娱乐渔业管理办法》的规定,台湾娱乐渔业的管理机构为渔业主管机构<sup>[8]</sup>;在台湾也只是规定了娱乐渔业的管理机构,并没有规定休闲渔业的管理机构。但在实践中,休闲渔业的主管机构也是其渔业主管机构;另外,在休闲渔业的管理中,各地的渔会也起了很大的作用,尤其是在休闲渔业的推广方面。

## 4.3 管理方式

大陆渔业的管理方式是由上到下的管理,对休闲渔业的管理也是如此,在将休闲渔业纳入管理的某些地区,主要是由政府制订相关规定,并由渔政部门实施管理;而在台湾,在休闲渔业的管理中不仅采取了由上到下的管理,而且也充分运用了由下到上的管理方式,具体来说基层的渔会在休闲渔业的管理和发展中起了非常重要的作用,有的渔会自己经营某些休闲渔业项目,如观光鱼市、娱乐渔船,同时所有渔会都对其辖区内休闲渔业的开发、宣传、渔民培训、资金支持等起着重要的作用。休闲渔业与传统渔业有着很大不同,主要表现在:(1)渔民转型经营休闲渔业困难重重,休闲渔业具有服务业的特征,传统渔民不经过培训学习很难胜任,而且作为弱势群体的渔民,倾注全部财力经营休闲渔业,如果经营失败,所受打击会很大;(2)休闲渔业更强调业者合作,需要很多业者联合起来宣传、经营;(3)休闲渔业的类型非常丰富,政府管理存在一定困难,主管机关在人员配备、管理能力上都不可能面面俱到,有些时候会显得鞭长莫及,这时渔业组织就显得尤为重要。

# 5 启示

## 5.1 合理规划休闲渔业的发展

一方面,休闲渔业的确是我国渔业应大力发展的一个方向,有巨大的发展空间,尤其是在当前我国渔业减船转产难度极大的情况下,把一部分渔船改造为娱乐渔船、或者将报废渔船建成休闲生态型人工鱼礁,引导渔民发展休闲渔业是减船转产的一个重要途径。另一方面,休闲渔业的发展有一个容量与质量的问题,必须与当地的消费市场吻合,我国很多地方“一轰而上”的发展渔家乐、渔业文化节庆等活动,但实际效益与期望值往往差别很大。就像偌大的一个台湾岛每年举办40多个渔业文化节庆活动,有学者认为台湾已变成了一个嘉年华之岛,如此多的节庆活动,其中有很多雷同,大多数沦为饮食感官

之旅,背离了其初衷<sup>[2]</sup>,因此,有些举办几届就不得不停止,造成了资源的浪费。基于以上几点,休闲渔业的发展需要管理部门从全局的角度进行合理的规划。

## 5.2 政府需积极引导与辅导休闲渔业的发展

台湾休闲渔业的发展要归功于其政府的大力推广、引导与资金支持。政府应组织学者进行调查研究,制定发展规划,整合已有资源,对休闲渔业发展计划进行审议;同时政府应投入资金进行渔村、渔港等基础设施建设,出台措施保障渔民经营休闲渔业的优先权、建立鼓励渔民转营或兼营休闲渔业的补助基金,对渔民转营或兼营休闲渔业提供相应的政策支持等,把休闲渔业发展与渔村、渔港建设及渔民转产转业结合起来。

## 5.3 应将休闲渔业纳入渔业管理中

目前我国休闲渔业处于起步阶段,未来有很大发展空间,在当前将休闲渔业纳入渔业管理中不仅可以更好地规范其发展,而且可以引导其发展,防止产生对环境和资源的压力,避免其与传统捕捞业及其他用海产业产生冲突。管理涉及两个主要问题,一是休闲渔业的管理归属问题,因为休闲渔业的发展与渔业、渔村和渔民有着不可分割的联系,因此由渔政管理部门来管理比较合适;但由于休闲渔业类型丰富、参与人员众多,渔政部门对其管理也存在很多困难,因此应积极培育钓鱼协会、渔民协会等来辅助管理;二是休闲渔业管理立法的问题,立法可以专门立一部单行法律,也可以在我国渔业法中加入休闲渔业一章。立法时应关注的几个重要问题为:行业准入制度的建立,通过行业准入制度控制休闲渔业的经营数量和不同经营类型的区域分布;娱乐捕捞及娱乐渔船的许可问题,应规定娱乐渔船总数量和各地的数量,并应规定每船或捕捞者的可捕量,通过对娱乐渔船的许可来控制娱乐渔船数量和其是否具有相关安全设施;娱乐渔船与商业渔船作业区域的划分及停靠港口的分区情况等。

## 参考文献:

- [1] 楼筱环. 休闲渔业旅游内涵初探 [J]. 商业经济与管理, 2006, 178(8): 77-79.
- [2] 胡兴华, 沙志一, 李国添, 等. 中正基金会专题研究报告第十四号—台湾渔业政策研究 [R]. 台湾: 财团法人丰年社, 2007: 108-127.
- [3] 柴寿升, 张佳佳. 美日休闲渔业的发展模式对我国休闲渔业发展的启示 [J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2007, (1): 27-31.
- [4] 李季芳. 我国海洋休闲渔业发展过程中的问题分析与对策建议 [J]. 山东农业大学学报(社会科学版), 2006, 31(4): 35-38.
- [5] 许小江. 舟山休闲海钓业的现状及对策研究 [J]. 吉林体育学院学报, 2006, 22(1): 16-17.
- [6] 张龄方. 淡水地区蓝色公路发展现状与永续发展策略之研究 [D]. 台湾中山大学硕士论文, 2004.
- [7] 李明谚. 渔村社区转型策略研究之探讨—以高雄县茄定乡为例 [D]. 台湾中山大学硕士论文, 2006.
- [8] 中国台湾行政院农业委员会渔业署. 娱乐渔业管理办法 [EB/OL]. [2007-10-09] <http://www.fish.gov.tw/chn/fshlaw/LawWay.php?Class=FishWork&Group=Law&Object=1&PLink=LawWay.php?Class=FishWork%20Group=Law%20Object=1>.
- [9] 勾维民. 休闲渔业特征、发展动因、开发优势和产品设计 [J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2006, 8(2): 196-198.
- [10] 中华人民共和国国务院. 全国海洋经济发展规划纲要 [EB/OL]. [2008-04-06] <http://www.cma.gov.cn/adm/in/editor/UploadFile/2008-1/2/200812145414817.pdf>.
- [11] 胡兴华. 跋渔台湾 [M]. 台湾: 中国台湾行政院农业委员会渔业署, 2004: 77-100.
- [12] 中国台湾省农业委员会渔业署. 台湾渔业法 [EB/OL]. [2007-10-09] <http://www.fish.gov.tw/chn/fshlaw/LawWay.php?Class=FishWork&Group=Law&Object=1&PLink=LawWay.php?Class=FishWork%20Group=Law%20Object=1>.
- [13] 广东省人民政府办公厅. 广东省休闲渔业管理试行办法 [EB/OL]. [2007-03-22] [http://www.cseac.com/Article\\_Show.asp?ArticleID=3562](http://www.cseac.com/Article_Show.asp?ArticleID=3562).