

文章编号: 1674 - 5566(2013)05 - 0749 - 06

国际小型渔业管理研究现状

陈园园, 唐 议

(上海海洋大学 海洋政策与法律研究所, 上海 201306)

摘 要: 小型渔业为世界粮食安全、减少贫困、营养等做出了重要的贡献,但从事小型渔业的渔民处于脆弱、不安定的生活和工作环境。小型渔业管理的重要性及其面临的问题已引起国际社会的普遍重视。由于国家之间的渔业情况存在差异,针对小型渔业还缺乏统一的认识和管理方法。通过分析、研究 FAO 和有关国家的小型渔业管理经验、对小型渔业的认定和管理资料,认为我国渔业管理单一化模式已不能适应当前的渔业形势,并且随着社会对人权和公平的广泛关注,区别对待小型渔业的差异化管理将更符合我国渔情和国情的需要,也有利于小型渔业的持久发展。同时,提出小型渔业定义应从作业方式、作业水域两方面考虑,对其的管理则应以保护小型渔业从业人员公平参与渔业及资源可持续利用为目标展开。

研究亮点: 小型渔业管理是当前国际上的热点问题。文章通过分析有关国家和学者对小型渔业管理的做法及研究现状,得出实施小型渔业区别管理是未来国际渔业管理的趋势,并指出我国小型渔业面临的挑战,为我国实施小型渔业管理及研究方向提出建议。

关键词: 小型渔业;渔业管理;生计渔业;可持续

中图分类号: F 326.4

文献标志码: A

小型渔业 (small-scale fisheries) 和大型渔业是将渔业按生产规模划分的两种渔业。小型渔业主要是指在内陆水域、沿岸海域或近海不使用渔船或使用小型渔船进行小规模作业的一类渔业,常见的作业方式是手工捕捞作业。根据联合国粮农组织 (FAO) 的估计,2010 年全球机动渔船中有超过 85% 的全长不到 12 m^[1]。可见,小型渔船是世界渔船队伍的主体。全球约 3.57 亿人的生计直接受小型渔业影响,3 826 万捕捞渔民中有超过 90% 从事小型渔业^[1]。根据 2010 年 FAO《世界渔业和水产养殖状况》可知,截至 2008 年,小型渔业对世界海洋和内陆捕捞产量的贡献超过一半,并且几乎所有产量直接供人消费^[2]。同时,小型渔业对发展中国家的粮食安全、预防和减缓贫困的重要性也正得到越来越多国家、学者的认同。另一方面,由于小型渔船存在很大的安全隐患、竞争力弱且收益低,使得小型渔业从业人员处于不稳定、艰苦、脆弱的生活和工作环

境,受到不公平的对待。而多数国家对渔业关注和管理的重心仍在于工业化程度高的渔业上,渔业管理政策并没有特别或合理地顾及小型渔业,也很少将小型渔业纳入国家或区域的发展政策中。这些情况一直限制着小型渔业发挥其促进经济增长、减贫和农村发展的潜力。再者,虽然全球捕鱼船队中大部分为小型渔船,但有关这部分船舶的可靠信息却最少,FAO 统计的全球海洋总渔获量一直未能区分出小型渔业的产量。而这些都是小型渔业管理的重要科学依据。正是认识到小型渔业的重要性以及存在的诸多问题,FAO 从 2003 年第 25 届渔业委员会 (COFI) 会议开始,往后的每届会议都跟踪对小型渔业社区面临的社会机遇和挑战问题的了解,同时也探讨、寻求小型渔业面临问题的解决方案。在 COFI 的推动下,2008 年 FAO 渔业及水产养殖部开始了广泛的磋商,包括一次全球会议以及在亚洲和太平洋、非洲以及拉丁美洲和加勒比地区的一系列

收稿日期: 2013-03-01 修回日期: 2013-04-26

基金项目: 农业部现代渔业产业发展重大战略问题研究 (2130135 - 01006)

作者简介: 陈园园 (1990—), 女, 硕士研究生, 研究方向为渔业政策与法规。E-mail: chenyan_rosemary@126.com

通信作者: 唐 议, E-mail: ytang@shou.edu.cn

区域研讨会,检查对小型渔业国际文件和对该领域全球援助计划的需求和不同选择。对小型渔业管理问题的国际关注程度大大提升。

据统计,我国海洋捕捞机动渔船纳入许可管理的有 20.17 万艘,其中 12 m 以下渔船 13.89 万艘,占 68.86%。此外,还有很多没有捕捞许可证、渔船登记证书、渔船检验证书的“三无”渔船或者“三证不齐”的渔船,以及大量非机动渔船,均以 12 m 以下渔船为主。小型渔业俨然是我国渔业的重要组成部分。然而,由于渔业资源衰退、水域环境污染以及土地和海洋资源权利的不稳定性等因素造成的可捕海域面积减少、捕捞成本上升、经济收益下降等诸多不利因素的影响,小型渔业从业人员的收入明显下降而遭受的竞争却大幅增加。由于缺少专门的优惠、补助政策,国家针对渔业制定的许多政策难以改变小型渔民的境况。在这样的背景下,很多渔民被淘汰,他们多是受教育水平低、没有其他就业选择、年龄比较大的人。因此,我们亟需考虑如何在竞争越来越激烈的渔业环境下,如何以人为本——保障这些渔民的利益,改善他们的生活和工作条件,让他们享有国家政策下的机会公平、分配公平和规则公平,进一步使小型渔业发挥其对就业、经济、粮食供给等方面的贡献和潜能。

因此,对小型渔业问题深入研究、对比小型渔业管理较成熟的有关国家的经验,探讨各种小型渔业区分和管理办法,分析我国小型渔业存在的突出问题并提出针对性的解决方案是需要密切关注的重要课题。

1 国外小型渔业问题研究

1.1 有关小型渔业定义研究

根据作业方式、作业水域、捕捞对象、生产规模等因素可将渔业划分为很多种。何为“小型渔业”?它的划分标准至今还没有一个定论,但如果要对之加以管理就必须有明确严格的划分标准。因此,研究界定小型渔业的方法是管理小型渔业的基础。

1.1.1 有关国际组织对小型渔业的界定

FAO 在划分渔业类型时指出,捕捞渔业的分类是极其多样的,根据不同的标准可划分出多种渔业类型。从广义层面上捕捞渔业可分为工业捕捞、小型/手工渔业和休闲渔业 3 种。而对于

小型渔业的概念及特点,FAO 指出,它是一种使用相对较小的渔船(若使用渔船的话)和极少的资金、设备的劳动密集型渔业;大多数是家庭所有制的,可能是商业的也可能是生计的;通常是低油耗的,经常等同于手工渔业^[3]。

经济合作发展组织在渔业分类中对小型生产者的定义是这样的:小型(渔业)生产者是指那些小规模作业的、与工业生产者不同的人。“小型”或“大型”间的界限是任意的,在一个国家或区域是小型的在另外一个地方可能是大型的^[4]。

1.1.2 部分国家对小型渔业的界定

在 2010 年南非养殖业、林业和渔业局颁发的“南非小型渔业初步政策”中,“小型渔业”是指在该产业的渔民全职、兼职或季节性用传统或手工捕捞渔具投入大量的劳力、加工和分配技术来捕捞海洋水生资源从而保障粮食安全,这部分渔民还从事如织网、造船等能给他们提供额外渔业相关就业、收入机会的相关活动^[5]。

泰国渔业局将“小型渔业”定义为典型的传统、手工和生计渔业,为了生计而捕捞,并在不超过海岸线 3 km 的区域使用无破坏性的捕捞渔具的劳动密集型作业。小型渔业也包括用于水产养殖的小区域^[6]。

欧盟对小型渔业没有统一的定义,但是其成员国会用这个术语来描述在该国内沿岸水域捕捞的分散的小型船只。最近的一项研究表明欧盟根据船只大小、使用的渔具、作业的地理范围等 3 个标准从作业性质方面对小型渔业定义:小型沿海渔业渔船一般小于 12 m,在一些沿岸渔业的某些区域(地中海)可能会达到 18 m,这些渔船主要是用被动性捕捞渔具在近海区域作业^[7]。

1.1.3 国外学者对小型渔业定义的认识

大数字项目(big numbers project)是 FAO、世界银行和世界渔业中心合作的一个在全球和特定国家水平提供小型和大型渔业分类信息的项目。该项目的初期报告中表示赞成 2003 年在曼谷举行的小型渔业工作会议报告,将小型渔业大致定性为:一个充满活力且不断发展的行业,采用密集劳动力捕捞、加工和销售海洋和内陆渔业资源。这些全天、业余或季节性的捕捞活动通常给当地或国内提供鱼和渔产品以及生计消费。然而随着近一、二十年来市场的一体化和全球化,许多小型渔业产品出口额显著增加。小型渔

业包含不同的运营方式,既有个体单一运营的,也有不成规模的小企业,还有正规经营的^[8]。这个定义可以作为小型渔业的全球化定义,因为在不同国家小型渔业渔获量的规模是不一样的。另外也有依据生产目的、生产规模两方面来定义小型渔业。

JACKIE 和 CARSTEN^[9] 提出,小型渔业包含在近岸用传统的、低技术的方法捕捞作为食物或微利来源的海洋资源的所有人。PANAYOTOU^[10] 指出,在一个国家是小型渔业,在另一个国家可能是大型渔业。他赞成 SMITH^[11] 指出的“与其具体地规定传统渔业,还不如用渔民捕捞活动的技术和社会经济特征来大体或粗略地分类”,从渔场的限制和非捕捞投资机会两方面区分大、小型渔民。NATACHA 等^[12] 指出,小型渔业和大型鱼业的区别不仅体现在作业规模上,还体现在技术水平、从业世代、资金密集程度和投资额上。他们认为可通过比较社会经济参数和环境参数,如年均上岸量、船员、燃料消耗、人力消耗和丢弃物,区分亚速尔群岛大型、小型渔业以更好的分类管理。

1.2 国外有关小型渔业管理研究

1.2.1 FAO 对小型渔业的管理要求

1995 年《负责任渔业行为守则》就提出考虑、保护小型渔业渔民的权利和利益。“各国认识到个体渔业和小型渔业对就业、收入和粮食安全做出的重要贡献,应当适当保护渔民和渔业工人,尤其是从事自给、小型和手工作业的渔民和渔业工人,享有安全和公正生计的权利,以及在适当时优先进入其国家管辖水域内的传统渔场和获得资源的权利^[13]。”

FAO 对小型渔业的发展前景做出了以下设想:小型渔业的渔民和渔工不被边缘化,小型渔业得到可持续发展,并且其对国民经济和食品安全的重要性得到认可、重视和加强^[14]。制定小型渔业的管理和发展政策时必须像关注渔业资源和管理经典问题一样关注人和社区。例如,在资源耗尽或种群严重衰竭的情况下,渔业活动就不能维持。而考虑渔业政策和执行的需求和优先权时,减贫过程、生计需求和人们何时何地出于什么原因进行何种捕捞等因素同等重要。在小型渔业管理问题上,应该保障渔民的优先进入权、保护小型渔业捕捞环境、基于社区的共同管

理从而实现增强小型渔业对食品安全、减贫和千年发展目标的贡献^[15]。

1.2.2 国外学者对小型渔业管理的研究

国外学者主张的小型渔业管理方法有以下几种。ROBERT^[16]、MELANIE 和 FIKRET^[17]、SILVIA 等^[18]、NERISSA 等^[19]、NOPPARAT 和 ANTHONY^[20]、CHEN^[21]、TRUONG 等^[22] 主张一种使管理者与渔民等利益相关者分权、共同管理的方法。其具体步骤是国家管理部门将权力下放给地方管理机构,同时渔民等利益相关者有效参与各种水平的管理、决策过程,共同承担责任。它的优点在于制定出的政策具有针对性,能符合渔情和渔民的利益,提高渔民责任心,从而促进遵守,减少监督管理成本,还有利于收集可靠的渔业数据支撑有效的渔业评估,并且又有助于竞争力弱的小型渔民公平进入渔业,体现保护人权和公平性。采用这种方法的国家目前有南非、秘鲁和泰国。

GLAVOVIC^[23]、BRUCE 和 SASKIA^[24]、IAN^[25] 主张对小型渔业采用可持续生计的方法。该方法主要是通过集中使用那些使穷人利用海岸资源、受管理机构和社会关系调解的策略。如建立一个乡村教育和训练体系,因为教育和培训渔民是加强粮食安全和可持续生计的人力资源基础。这种方法可以更好地理解沿海生计机会和挑战,确定改善生计前景的优先干预措施,又可以利用渔民生计支持措施减少捕捞压力从而间接地减少贫困及缓和资源衰退。同时,如果生计项目刚好能针对那些有意愿退出渔业的渔民,那么改善渔民福祉的同时也能有效缓解捕捞压力并提供资源恢复的机会。

KIM 等^[26]、ROBERT^[27] 提出采用协调综合的管理方法,即将资源管理、养护及恢复、生计、经济和社区发展以及重组管理安排结合的一个混合策略,认为这是解决生产能力过剩唯一的方法,而减小过剩生产力意味着对社区及与人相关的解决方案的关注在增加。

不难发现,国外对小型渔业的研究主要是针对特定国家展开的,小型渔业的概念及管理方式不可能是全球统一的。不同的国家、地区的渔情不一,但是面临的问题却类似。管理政策研究对小型渔业的可持续性、准入权或资源分配等公平性问题的关注程度高于对小型渔业生产安全和

作业环境保护的关注。所以在研究国内小型渔业管理政策可以综合这两方面的成果,考虑管理目标时既要考虑维护小型渔业社区的有序、规范化管理,使其发挥小型渔业的作用和潜能,也要注重民生和人权的维护以及渔业作业环境的改善,最终实现小型渔业的可持续发展。

2 国内小型渔业问题研究

在我国,目前小型渔业还没有统一的概念,只有农业部《渔业捕捞许可管理规定》对海洋小型渔船的规定——主机功率不大于 44.1 kW 且船长不大于 12 m 的海洋捕捞渔船。在管理上,我国渔业监督管理以“统一领导、分级管理”为原则采用由上至下的层层管理模式,没有将小型渔业与其他渔业区分管理。

2.1 对小型渔业界定的研究

在小型渔业的定义研究方面,杨晨星等^[28]根据海洋小型捕捞渔船标准及 FAO 等对中国小型渔业的定义,将中国的小型渔业定义为不适用渔船、使用非机动渔船,或使用主机功率不大于 60 马力(44.1 kW)且船长不大于 12 m 的机动渔船在内陆、沿岸或近海从事捕捞作业的渔业。这个定义较容易实现量化,但在小型渔业的捕捞区域上还需要考虑将其量化从而明确渔业范畴。费鸿年和张诗全^[29]则认为由于捕获物种繁多,且从不同地区、环境考察小型渔业,就会形成形式多歧的渔业生产结构,因而难以划定明确的范畴。还有些学者将小型渔业称为生计渔业。赵珍^[30]指出生计渔业是渔民或个体渔工为维持家庭生活从事渔业捕捞或养殖,其收入部分来源于渔业捕鱼或养殖,并认为我国传统渔业大多数属于生计渔业。

2.2 对小型渔业管理的研究

有人从渔业准入的角度探讨赋予小型渔业渔业权,保护小型渔业从业者^[31-33],并主张发挥渔民自我组织管理、政府起协助作用^[32-34]。刘亚娜和高健^[35]认为政府应为渔民创造一个能够立足渔业并与其他社会群体协调发展的良好环境以帮助生计渔民不被边缘化,除了加强资源养护和管理外,应对渔业水域污染、渔业水域生态破坏等损害渔业的行为进行严格的管理和治理,保护渔业水域生态环境。

3 讨论

一些国际组织、国家及学者以发挥小型渔业对粮食安全、减少贫困、营养的持续贡献为目标制定或提出管理方案,有些针对小型渔业本身存在的问题如渔民生活条件和工作环境的脆弱性、疾病、教育、性别歧视、边缘化等提出管理策略,当前得到普遍认同的小型渔业管理方法是一种体现人权、公平性、基于社区的共同管理方法,但是这种方法真正应用于具体国家、具体渔情时的可行性、有效性还有待验证,并且这种方案最终应当是一种能解决小型渔业各方面问题的综合性的管理方法。

我国可从生产方式、作业水域两方面入手定义小型渔业,尽量使定义实现量化,从而确定政策的服务或管理对象及其数量,以便政策得以有效实施。当然,还需要一个准确、有效的渔业数据统计体系。明确管理目标是确定和开展渔业管理方法的基础。现今对小型渔业的研究更多关注的是渔民生计、渔业可持续问题,而对小型渔民的作业环境、生产安全等方面的考虑还有不足。再者,由于我国渔业长期以来采用单一的管理模式,实行区别对待的管理方法势必对现行渔业管理体制产生巨大变革,所以在这之前要有充足可靠的数据、资料信息以确定可区分的渔业并详细考虑各主要方面受到的影响。就管理小型渔业而言,如果采用分权、共同管理的方法就需要充分验证该方法在我国渔业环境下的可行性,深入开展调查研究,广泛讨论,获取真实有效的数据并剖析现有的小型渔业管理实例,梳理我国现有渔业管理策略,为符合我国国情和渔情的渔业管理新体制改革做准备。

参考文献:

- [1] FAO Fisheries and Aquaculture Department. The state of world fisheries and aquaculture 2012 [R]. Rome, Italy. 2012: 11, 17.
- [2] FAO Fisheries and Aquaculture Department. The state of world fisheries and aquaculture 2010 [R]. Rome, Italy. 2010: 10.
- [3] FAO. Types of fisheries [EB/OL]. [2012-05-20]. <http://www.fao.org/fishery/topic/12306/en>.
- [4] OECD. Glossary of statistical terms [EB/OL]. [2012-05-21]. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2472>.

- [5] Agriculture, Forestry and Fisheries Department. No.33530, Draft policy for the small-scale fisheries sector in South Africa [S]. Republic of South Africa, 2010.
- [6] SANCHAI T. Assessing the Socio-Economic Conditions of Small-Scale Fisheries: Experience of Thailand in Implementing Development Projects [J]. Documentation Centre,2008,6: 36-41.
- [7] IFREMER (coord.). Small-Scale Coastal Fisheries in Europe [R]. Final report of the Contract No. FISH, 2005:447.
- [8] The World Bank, FAO, World Fish Center. Small-scale capture fisheries-A global overview with emphasis on developing countries: A preliminary report of the Big Numbers Project[R]. FAO, World Fish Center, 2008: 5-6.
- [9] JACKIE S, CARSTEN P. Defining the traditional small-scale fisheries sector in South Africa [R]. Department of Environmental Affairs and Tourism, 2007: 2.
- [10] PANAYOTOU T. Small-Scale Fisheries in Asia: Socioeconomic Analysis and Policy [M]. International Development Research Centre,1985:11-12.
- [11] SMITH I R. A research framework for traditional fisheries [R]. Manila, Philippines. ICLARM Studies and Reviews, 1979, 2:40.
- [12] NATACHA C, GARETH E J, EDUARDO I. Defining scale in fisheries: Small versus large-scale fishing operations in the Azores [J]. Fisheries Research, 2011, 109: 360-369.
- [13] FAO. Code of Conduct for Responsible Fisheries [R]. Rome, Italy, 1995.
- [14] FAO. Small-scale fisheries [EB/OL]. [2012-05-20]. <http://www.fao.org/fishery/ssf/155791/en>.
- [15] FAO. Report of the twenty-ninth session of the Committee on Fisheries [R]. Rome, Italy, 2011: 21-22.
- [16] ROBER S P. Community-based and co-management institutions for sustainable coastal fisheries management in Southeast Asia [J]. Ocean & Coastal Management, 1995, 27(3): 143-162.
- [17] MELANIE W, FIKRET B. Participatory research supporting community-based fishery management [J]. Marine Policy, 2004, 28: 459-468.
- [18] SILVIA S, RATANA C, JUAN C, et al. Challenges in the assessment and management of small-scale fisheries in Latin America and the Caribbean [J]. Fisheries Research, 2007, 87: 5-16.
- [19] NERISSA S, LEN G, MICHAEL P, et al. Managing excess capacity in small-scale fisheries: Perspectives from stakeholders in three Southeast Asian countries [J]. Marine Policy, 2008, 32: 692-700.
- [20] NOPPARAT N, ANTHONY C. Community involvement in fisheries management: Experiences in the Gulf of Thailand countries [J]. Marine Policy, 2010, 34: 163-169.
- [21] CHEN C L. Factors influencing participation of 'top-down but voluntary' fishery management—Empirical evidence from Taiwan [J]. Marine Policy, 2010, 34: 150-155.
- [22] TRUONG V T, DEREK A, MELISSA M. Livelihoods and co-management in the Tam Giang lagoon, Vietnam [J]. Ocean & Coastal Management, 2010, 53: 327-335.
- [23] GLAVOVIC B C. The evolution of coastal management in South Africa: why blood is thicker than water [J]. Journal of Ocean & Coastal Management, 2006, 49(12): 889-904.
- [24] BRUCE C G, SASKIA B. Confronting coastal poverty: Building sustainable coastal livelihoods in South Africa [J]. Ocean & Coastal Management, 2007, 50: 1-23.
- [25] IAN W. A framework for revitalisation of rural education and training systems in sub-Saharan Africa: Strengthening the human resource base for food security and sustainable livelihoods [J]. International Journal of Educational Development, 2007, 27: 581-590.
- [26] KIM A T N, ROBERT P, HA X T. Small-scale marine fisheries policy in Vietnam [J]. Marine Policy, 2009, 33: 419-428.
- [27] ROBERT S P. Managing overcapacity in small-scale fisheries in Southeast Asia [J]. Marine Policy, 2012, 36: 520-527.
- [28] 杨晨星, 朱玉贵, 万荣, 等. 渔民合作组织在小型渔业管理中的应用 [J]. 中国渔业经济, 2011, 29(2): 63-68.
- [29] 费鸿年, 张诗全. 热带小型渔业管理及其理论研究现状和动向 [J]. 现代渔业信息, 1986(8): 1-5.
- [30] 赵珍. 商业渔业视角下提高渔民收入的思考 [J]. 中国渔业经济, 2012, 28(4): 122-127.
- [31] 刘舜斌. 我国渔业新分类体系研究 [J]. 中国渔业经济, 2009, 27(6): 19-23.
- [32] 余远安. 我国渔船“双控”制度完善对策初探 [J]. 中国水产, 2009(12): 29-30.
- [33] 杨晨星. 中国小型渔业及其管理研究初探 [D]. 青岛: 中国海洋大学, 2011.
- [34] 高健, 姜彤. 发展中国海洋渔业-基于生计渔业或商业渔业的思考 [J]. 农业经济问题, 2008(6): 88-91.
- [35] 刘亚娜, 高健. 生计渔业与商业渔业的初步探讨 [J]. 湖南农业科学, 2009(5): 143-145.

Small-scale fisheries and management

CHEN Yuan-yuan, TANG Yi

(*Institute of Marine Policy & Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China*)

Abstract: The small-scale fisheries have been making great contributions to world food security, poverty reduction, nutrition, etc. However, the communities engaged in small-scale fisheries are facing vulnerable and unsecured living and working environment, and the importance of small-scale fisheries management and difficulties it suffered have been paid attention to by various countries. The whole world hasn't yet reached a unified conclusion and management methods due to the variation of small-scale fisheries. Based on a collection of the identification of small-scale fisheries and management information of FAO and countries who have had small-scale fisheries management experience, the author maintains that the single model for Chinese fishery management is no longer applicable to the current situation of fisheries resources. And with the widespread concern of human rights and fairness, there is a need to make a distinction between small-scale fisheries and large-scale fisheries in the management. The paper proposes a definition of small-scale fisheries considering the way of operating, and operating waters, which should protect small-scale fisheries practitioners' equitable participation and sustainable development of fisheries and resources.

Key words: small-scale fisheries; fisheries management; subsistence fishery; sustainable