

中國海洋漁業的政策演變 與現實困境

王利兵 方靜

中國是一個海洋大國，海洋漁業是沿海地區社會經濟發展的重要支柱。改革開放之後，國家優先放開水產品生產銷售，全國隨之掀起一場圍海養殖和造船出海的熱潮，海洋捕撈產量連續二十年呈直線上升態勢，海水養殖產量保持連續三十多年全球第一。與此同時，近海海域環境不斷惡化，海洋生物多樣性不斷減少，「公地悲劇」（開發者過多導致資源枯竭）在海洋上不斷上演。1999年，中國海洋捕撈總產量達到歷史高峰後首次出現下降，同年中國開始全面實施伏季休漁制度。但進入新世紀，尤其是2006年漁用柴油補貼政策出台之後，漁業生產規模仍進一步擴大，近海漁業資源枯竭和海洋生態環境惡化問題日趨嚴重。為此，政府不斷延長伏季休漁時間，同時圍繞「轉方式調結構」出台一系列政策制度，漁業生產愈來愈強調走綠色、低碳、生態、可持續的發展道路。

然而，當前仍有不少地區的海洋漁業為小規模生計型漁業，漁民對近海資源的依賴性還很高，漁業轉型和漁民轉產轉業困難重重。在推進海洋生態文明的背景之下，中國海洋漁業問題的重要性和緊迫性日益凸顯，有效化解海洋漁業發展困境不僅關乎國家海洋的可持續發展，而且會直接影響到國家鄉村振興戰略和海洋強國戰略的實踐。本文基於對改革開放以來中國海洋漁業發展政策的梳理，嘗試總結海洋漁業發展的不同歷史階段及其特徵，同時結合實地調查案例，對當前中國海洋漁業發展的三個現實困境進行分析，希望以此促進學界對中國海洋漁業問題的認識和理解^①。

一 中國海洋漁業的政策演變

中華人民共和國成立之後，海洋漁業政策的演變經歷了多個階段，不同階段的變化既反映了不同時期國家經濟和社會發展的需求，也折射出人與海

洋之間關係的變遷。建國初期，海洋漁業發展緩慢，市場供應嚴重不足，民眾「吃魚難」的問題十分突出。為提高漁業生產效率，擴大水產品生產規模，各地政府推行漁業合作化政策，鼓勵漁民通過加入漁業合作社的方式開展漁業生產，企圖通過統一組織生產和分配，提高漁業生產力。這一時期，由於國家海洋漁業生產技術和工具設備的落後，海洋捕撈漁業產量依然較低，無法滿足市場需要。與此同時，海洋鄰國通過超負荷捕撈、使用禁用漁具等手段，與中國爭奪近海漁業資源，此類行為對中國海洋漁業發展造成嚴重威脅^②。

為加快海洋漁業建設，中國政府於1950年代組建了多家國營海洋漁業捕撈公司，進行有計劃的海洋捕撈生產，並集資建造現代化大型鋼質漁船，推進漁業裝備的現代化進程，海洋捕撈漁業產量迅速提升，水產品短缺問題得以緩解。但受制於技術條件，漁業產量依舊無法滿足迅速增長的人口需求。大躍進期間，全國各地急於求成之風盛行，盲目追求高指標，尤其是三年困難時期對海洋漁業資源的破壞更是達到頂峰，過度捕撈和濫捕現象普遍存在。文化大革命期間，海洋漁業發展幾乎陷入停滯狀態，直至進入改革開放之後才得以擺脫束縛，迎來發展的黃金期^③。

改革開放初期，水產品仍處於國家統一定價收購的政策管理之下。1985年，國務院發布〈關於放寬政策、加速發展水產業的指示〉（下稱「中央五號文件」），其中規定「水產品全部劃為三類產品〔可議購議銷的產品〕，一律不派購〔按計劃價格向國家交售產品〕，價格放開，實行市場調節」，確定「以養〔殖〕為主」、「兩個放開」（經營放開、價格放開）、「走出去」（鼓勵遠洋漁業）的漁業發展戰略^④。自主經營權的恢復極大激發了漁民作為市場獨立主體的生產積極性，漁業從業人口在短時間內快速增加，全國範圍內隨之興起一股造船熱潮，全國海洋捕撈總產量也隨之大幅增長。從捕撈量來看，1950年全國海洋捕撈總產量僅為54萬噸，1985年增加到348萬噸，1999年達到歷史高峰1,497萬噸^⑤。

然而，這一增長模式帶來了嚴重的環境問題，海洋資源的公共屬性導致漁業生產「內捲化」愈來愈嚴重，資源共有屬性和經濟利益驅動的雙重因素導致「公地悲劇」不斷上演，中國沿海漁業資源遭到嚴重破壞。偏向數量增長的發展模式很快顯示出中國海洋漁業經濟持續發展的上限，不少魚類種群在短短十餘年間就面臨過度捕撈甚至滅絕的嚴峻形勢。為保護和恢復魚類種群，自1993年起，中國在渤海、黃海和東海海區實施為期兩個月的伏季休漁制度，以期為繁殖生長期的魚類提供一個安全的環境^⑥。1999年，南海海域也開始跟進實施伏季休漁。儘管已經在全海域實施伏季休漁，同時提出海洋捕撈總產量「零增長」的目標^⑦，但是每年超過千萬噸的海洋捕撈產量依然對中國近海漁業資源的恢復構成巨大壓力。為進一步保護海洋資源，促進可持續發展，2017年中國政府再次宣布延長伏季休漁時間，部分漁區的休漁期延長至四個半月，被稱為「『最嚴』休漁制度」^⑧。

此外，為解決中國與周邊鄰國之間的漁業糾紛，維護和規範中國海洋漁業生產秩序，從1990年代開始，中國政府先後與日本、韓國、越南三國協商