

中国远洋渔业政策与山东发展对策刍议

OFFSHORE FISHERY POLICY OF CHINA AND DEVELOPMENT STRATEGY IN SHANDONG PROVINCE

杨俊杰 王继业 胡建廷 王泽平 苏文

(山东海洋工程研究院 青岛 266071)

我国人口占世界人口的 22%，但耕地面积仅占世界的 7%，属于联合国认定的食物贫乏国家 (LIFDC)。随着人口的不断增长和耕地面积的逐渐减少，食物的供需矛盾将越来越突出。大力发展远洋渔业，弥补陆地和近海食物资源的不足，有利于提高我国的人均水产品供应水平，缓解我国食品供求矛盾；有利于带动相关产业如造船、渔业机械、水产品加工等产业的发展，拓宽产业空间；有利于保护近海渔业资源；有利于优化产品结构，开拓国际市场，是解决海洋渔业可持续发展中各种矛盾和问题的有效途径^[5]。

同时应当看到，中国远洋渔业虽已跻身世界前列，产量却只占全国水产总产量的 3.5% 左右，通过发展大洋渔业实现渔业结构调整尚需付出艰苦努力。同近海捕捞不同，大洋渔业的生产活动不单纯取决于生产企业的经济实力，还要受国家产业政策、技术储备和国际渔业法令法规的制约。对大多数企业来说，资金、渔场信息、船舶与渔具技术、生产者管理与技术素质是限制其产业规模扩张的瓶颈因素。因此，制定远洋渔业发展政策，必须详细分析国内外产业发展背景和现状，按科学规律、产业发展规律和市场机制制定有限目标和优惠政策，指导和扶持企业发展生产。

1 国际远洋渔业资源和产业布局发展态势

据联合国粮农组织估计，世界海洋经济鱼类资源可捕量约 2.4×10^8 t，传统捕捞种类 200 多种，中上层鱼类可捕量约 6×10^7 t。目前捕获量为每年 7×10^7 t 左右，大部分为中、底层经济鱼类，其次为头足类 (鱿鱼、乌贼等)、甲壳类 (虾、蟹) 等^[1-5]。

据联合国粮农组织报告，目前近海 60% 的海洋经济鱼类已经达到捕捞极限或过度，甚至枯竭。而公海中的超低温金枪鱼资源丰富，渔场分布范围广，属大洋性渔业，各国具有自主开发的主动权，不受渔场周边国家的制约，开发前景开阔。开发公海渔业资源，尤其是中上层鱼类和高度洄游资源 (以金枪鱼类为主) 已成为世界远洋渔业的发展趋势，全世界近 50 个国家和地区在竞相发展远洋渔业，远洋渔业发展水平已经成为衡量沿海国家和地区综合实力的重要标志。

世界远洋渔业正在发生重大变化，远洋捕捞产量总体上呈现下降态势。随着《联合国海洋法公约》和 200 n mile 专属经济区的实施，各国普遍存在入渔费用增加、渔业资源保护等问题，一些发达国家的远洋渔业由于劳动力成本过高，缺乏价格竞争力而难以持续发展，行

业整体上处于萎缩阶段；日本、挪威等国家的许多远洋捕捞船队被迫停产、卖船歇业或濒临破产。同时，中国等发展中国家的远洋渔业发展迅速，积极参入远洋渔业行业的再分工，在一些尚未充分开发的海域，以多种形式进行自主或合作开发。

2 我国远洋渔业政策回顾及远洋渔业发展现状

我国的海洋渔业生产由于受数千年传统农耕意识的影响，渔业资源开发大多为“守地养田”模式，长期局限于近海范围。1985 年 3 月，我国第一支远洋渔业船队开赴西非作业，开始有了远洋渔业。随着我国实行改革开放政策，经济实力和技术装备不断增强，近 10 年来远洋渔业进入发展快车道。目前，中

第一作者：杨俊杰，出生于 1963 年，学士，副研究员。目前在研课题 3 项：山东省沿海经济带和经济区发展战略研究、山东省沿海健康养殖带科技发展战略研究、山东省海洋科技 MS 系统研究。E-mail: jj_@smsta.com.cn

收稿日期：2002-03-01；

修回日期：2002-06-20

国拥有的远洋渔业船只已超过 1 000 艘,形成了 10^6 t/a 的生产能力,成为世界渔业生产大国。生产作业区域从最初的西非海域发展到东非、南亚、南美、北太平洋、南太平洋的 30 多个海域地区,作业方式由单一的拖网捕捞发展到拖网、竿钓、延绳钓以及围网捕捞等多种捕鱼技术共存的作业方式,为参与公海渔业资源开发利用竞争、扩大远洋渔业产业规模奠定了基础。

1996 年,中国水产科学院、农业部远洋渔业发展研究中心在《我国远洋渔业前景的研究》中提出:“科教兴渔”是发展中国远洋渔业的重要战略;发展中国的远洋渔业,首先要解决生产区域的合理布局,重点发展“三南”海域(南太平洋海域、南美海域和非洲南部海域)作业;同时注重捕捞方式的合理优化,改变以拖网为主的单一结构,大力发展鱿鱼和金枪鱼业,重视资源考察、渔场探测、新捕捞技术的研究与应用,重视远洋渔业各种专业技术人员的培养。

1997 年 1 月,国务院批转了《农业部关于进一步加快渔业发展的意见》,明确指出要把远洋渔业作为一个大产业有计划地重点发展,将之作为国家实施可持续发展战略的重要领域和优先发展、重点支持的产业,享受国家有关扶持和优惠政策。

2000 年 3 月,我国明确将“效益第一”作为远洋渔业发展的新方向。远洋渔业捕捞将尽快实现由单纯重视发展船队规模向获取较好经济效益方向发展,在稳定巩固现有远洋性渔业项目的基础上,提高开发利用公海渔业资源的竞争力,争取在当年年底实现大洋性渔业产值占远洋渔业总产值的 20%,其中重点突破金枪鱼的捕捞,争取在全世界 3×10^{10} 美元产值中占有 2%

~3% 的份额。

同时,经过多年的研究和实践,国家逐步明确了发展远洋渔业的科技措施和目标。“十五”期间,远洋渔业资源开发装备和重大技术研究的主要方向是:(1) 针对我国创汇渔业对资源、渔场和渔场形成条件进行调查;(2) 开展新型 $2.2 \times 10^6 \sim 3.7 \times 10^6 \text{ W}$ 拖网加工船、 $2.2 \times 10^5 \sim 1.1 \times 10^6 \text{ W}$ 鱿鱼钓船、金枪鱼钓船和 1 000 t 级金枪鱼围网船设计和建造;(3) 更新陈旧过时的远洋作业船只;(4) 进行新型拖网设计。

2000 年,我国水产品总产量达 $3.907 \times 10^7 \text{ t}$,其中海洋捕捞占 38%,海水养殖占 22%。由于近海捕捞资源的快速衰退,近年来我国海洋捕捞业的发展势头受到遏制。为减少近海渔业资源的压力,国家在实行“零增长”资源保护策略的同时,制定了多项优惠政策,鼓励发展远洋渔业,尤其是大洋性渔业生产,鼓励有外海作业能力的企业发展远洋渔业生产。国家除对自捕产品进入国内市场免除关税、进口增值税和相关税种外,对有关渔需物资也给予进口减免关税的优惠和国内渔需物资的价格优惠。

由于国家的鼓励政策,有实力的沿海省份正在加大力度发展远洋渔业,不断有新的企业参与到远洋渔业生产行列。浙江省计划全省新建 85 条大型金枪鱼钓船和鱿鱼钓船,建立远洋渔业船队,总投资 2×10^9 元,分 5 年实施;福建省制定的全省“十五”发展目标中提出,要实现“远洋渔业渔船总数达到 250 艘,总产量达 $1.35 \times 10^4 \text{ t}$ ”;大连市计划 2 年内将公海大洋性渔船增加到 20 艘;山东荣成市拟在 4 年左右时间里,投资 6.8×10^8 元组建远洋船队,使远洋渔业形成较大的规模和完善的产业体系,成为

该市渔业的支柱产业。

3 山东发展远洋渔业的基础和存在的主要问题

山东省发展远洋渔业有一定的经验和条件基础。1987 年开始派渔船赴西非开始远洋拖网生产作业,1991 年开始发展北太平洋白令海公海狭鳕生产,1992 年在南太平洋开展金枪鱼钓业生产,1995 年发展了北太平洋鱿鱼钓生产。随着海洋产业结构优化调整的压力越来越大,山东有发展条件的市如青岛、威海等,逐步把发展大洋渔业提到了议事日程,并将之作为渔业产业结构调整的重要手段。

海洋捕捞是山东传统渔业的重要组成部分,捕捞产量在全国处于领先水平。但山东的海洋捕捞业主要是依靠近海捕捞发展起来的^[4],自 1997 年以来,由于受半封闭近海自然环境限制和与近邻渔业强国日本、韩国签订的国际公约的约束,加上近海捕捞能力迅猛扩张,近海渔业资源快速衰竭,全省海洋捕捞业发展逐渐趋缓,产业可持续发展正面临困境。

表 1 中的数字表明山东省渔业可持续发展形势严峻:1999 年同 1998 年比较,在大多数省份外海捕捞产量上升的情况下,山东外海捕捞产量却下降 8.71%,产量为 $6.1 \times 10^5 \text{ t}$,占全省捕捞总产量的 18.37%,占全国的 11.7%,是浙江外海捕捞产量的 1/4,也落后于福建,说明远洋捕捞可持续发展能力亟待提高。与此同时,受国家“零增长”政策限制的近海捕捞产量却在继续增长,且增幅达到 2%以上,仅次于海洋捕捞较落后的河北和海南两省。以上数字反映了山东近千条大马力渔船由于远洋作业受阻而返回家门吃近海的现实,这种吃

表1 1999年全国海洋捕捞产量分析

省市	捕捞产量 (t)	占全国比 (%)	近海 (t)	位次	比例 (%)	外海 (t)	位次	比例 (%)	同1998年比较(-为减,其他为增)		
									总产量占比(%)	近海(%)	外海(%)
山东	3 325 182	22.20	2 714 223	1	81.63	610 959	3	18.37	-0.01	2.18	-8.71
天津	34 055	0.23	22 104	11	64.91	11 951	11	35.09	14.87	-6.41	98.19
河北	328 323	2.19	320 771	9	97.70	7 552	12	2.30	8.65	8.02	44.01
辽宁	1 576 911	10.53	1 255 666	3	79.63	321 245	5	20.37	-1.82	-0.92	-5.18
上海	122 011	0.81	62 839	10	51.50	59 172	9	48.50	1.03	-17.58	32.89
江苏	683 172	4.56	491 817	7	71.99	191 355	6	28.01	-3.48	-7.59	8.98
浙江	3 312 393	22.12	886 558	5	26.76	2 425 835	1	73.24	1.51	-12.79	7.98
福建	2 066 455	13.80	1 204 835	4	58.30	861 620	2	41.70	0.58	-11.41	24.05
广东	1 945 157	12.99	1 517 222	2	78.00	427 935	4	22.00	-0.48	-20.50	831.69
广西	888 557	5.93	865 581	6	97.41	22 976	10	2.59	0.08	0.51	-13.69
海南	511 008	3.41	410 176	8	80.27	100 832	8	19.73	15.99	21.04	-0.86
中水	182 999	1.22				182 999	7	100	-33.24		-33.24
全国	14 976 223	100	9 751 792		65.12	5 224 431		34.88	0.06	-5.67	12.87

注:产量数据来源于国家海洋局;¹⁾“-”为减少,其他为增加。

不饱的“饥饿式捕捞”将加速近海资源的枯竭,并造成部分渔业资源的不可恢复性灭绝,近海捕捞急需加强管理和控制。

当前,山东远洋渔业发展的突出矛盾集中在资金投入、产业规模、技术储备和调控管理四个方面:(1)资金短缺。由于历史上生产作业区集中在近海,渔船吨位小、配套设备设施落后^[3]。改装、新造一艘符合生产要求的远洋渔船需 $400 \times 10^4 \sim 500 \times 10^4$ 元,甚至 $2\,000 \times 10^4$ 元多,一般企业集资建船之后往往资金欠缺,缺乏发展后劲,单纯靠企业“单打一”或小规模“结伴出海”,难以组建有竞争能力的远洋捕捞船队。(2)缺乏配套的海外基地。大多数企业入渔依赖于民间渠道,生产、销售活动和入渔生活缺乏政府支持和法律保障,后勤供给、产品销售和资源信息处处受制于人。(3)技术储备不足,生产方式落后。重要经济鱼类资料属国家和商业机密,由于渔业资源调查、渔场探测技术滞后,且缺乏船舶制造、网具设计等关键技术的储备,在生产竞争中处于被动地位。从拖网生产向钓业生产的过渡存

在船只、网具、设备、作业技术不配套等问题,不利于高价值鱼(如北太平洋鲑鱼和南太平洋金枪鱼)的钓业生产。(4)宏观调控不力。有关政府部门已经着手研究远洋渔业的有关问题,但尚未形成与国际、国家接轨并可操作的行业规划。除个别上市公司有一定生产规模外,全省过洋渔业和远洋渔业基本处于企业自主行为状态,行业基层甚至缺乏对国际、国家有关政策、法规的基本知识,更谈不上透彻研究,从业人员素质尚待进一步提高,整体上尚未形成“政产学研一体化”合力推动产业发展的格局。

4 关于制定有关政策的几点思考

根据山东远洋渔业工业基础较差,渔船制造厂数量少、可造船吨位小,渔场调查与探测技术储备不足等特点,在产业发展和科教政策方面,应加强国内外产业政策和省内企业现状调研,尽快制定目标明确的产业规划,为政府提供决策支持,在资金和优惠政策扶持下引导企业联合走规模化发展的道路,这

是目前山东发展远洋渔业的关键^①。

4.1 明确有限优先发展目标,走强强联合发展之路

成立全省远洋渔业工作领导小组,负责详细调研大型渔业企业和地方企业发展远洋渔业的国内外宏观环境、产业条件基础和存在的矛盾与问题,制定山东渔业发展规划和相应的政策措施。包括组织专家对适合山东入渔资源进行科学论证,确定并选好全省远洋渔业的主攻方向;研究政府指导下联合入渔的“责、渔、利”平衡政策和结合原则;制定法令性管理措施,限制海外入渔条件,以大型企业和有优势的地方力量为龙头发展“效益渔业”等。

4.2 通过政府行为解决海外基地配套问题

尽快制定发展政府间渔业合

^① Division for Sustainable Development of UN. The State of World Fisheries and Aquaculture, 2001.(http://www.fao.org/sof/sofia/index_en.htm)

SCIENCE SCOPE

科学视野

作的措施和远洋入渔的管理措施,建设有政府行为基础的海外渔业基地,创造良好的入渔环境并引导企业从“民间入渔”向“官方入渔”转变。利用国家驻鲁海洋科研机构多的优势,建立与国外渔业管理、研究、行业机构的联系,以合作或协作项目的形式为企业提供可靠的渔业信息。

4.3 建立多渠道融 投资渠道

在政府指导下,选择有实力的集团公司(如中鲁公司)牵头,联合建造远洋捕捞船只(如舟山市拟由渔业公司牵头,建造50艘大型超低温金枪鱼延绳钓船);由政府制定优惠政策,加大扶持力度。设立省远洋渔业开发专项基金,目标明确地向高价值项目倾斜(如韩国设立海外合作基金,并以比其他贷款低1/3的低息贷款发展远洋渔业);增加贷款贴息(如日本政府对

远洋渔业长期实行低息或无息贷款);积极申报国家计委等有关部门审批专项,争取国家开发银行贷款和国家的规模指标;同时全面发动地方与群众投资,大量吸纳社会闲散资金,加快专业船队建设。

4.4 走“科教兴渔”之路

一手抓硬件建设,一手抓人才培养。在积极引进国外先进技术、船只和设备的同时,有计划地输送骨干船员赴国外进行劳务合作,培养技术骨干,储备专业人才;组织有关专家加强对远洋渔业有关法令、法规的研究,开展渔业作业区当地法律法规的普及教育活动,加大远洋渔业的科普教育和技术培训力度,不断提高远洋渔业生产管理者和生产者的文化和专业素质。

在科技政策方面,近期应发挥山东海洋科技优势,结合国家项目,面向优化生产作业模式,重点开展北太平洋狭鳕、南太平洋金枪

鱼、北太平洋鱿鱼、南极磷虾的渔场资源调查,减少远洋渔业生产中的盲目活动;同时大力开展捕捞作业关键技术、网具技术研究开发,配套加强大型拖网加工渔船、钓船及高性能渔用电子仪器的研制开发,推动山东远洋渔业从“产量经济型”向“产值经济型”转变。

参考文献

- 1 尤芳湖、郭庆惠.新世纪,新技术,新战略.青岛:青岛海洋大学出版社,2001.146~151
- 2 孙义福、苟成富、范作祥.山东海洋经济.济南:山东人民出版社,1994.35~49,78~92
- 3 唐启升、叶懋中.山东近海渔业资源开发与保护.北京:农业出版社,1990.1~26,203~211
- 4 尤芳湖.论海.北京:海洋出版社,2000.459,462,464
- 5 管华诗.海洋知识经济.青岛:青岛海洋大学出版社,1999.18~27

(本文编辑:刘珊珊)