

我国沿海渔民转产转业研究综述及展望

闫培玻, 蒋重秀

(广东海洋大学 经济管理学院, 广东 湛江 524088)

摘要:我国是一个渔业资源十分丰富的国家,渔业历史悠久。近年来由于我国与日本、韩国、越南签订的渔业协定相继生效,另外捕捞过度和环境污染等问题,使沿海渔业资源变得十分脆弱,对渔民的生产、生活造成影响。在此背景下渔民转产转业问题受到学者的广泛关注。本文对近年来诸多学者的研究进展进行了归纳和整理,并对下一步研究方向进行展望。

关键词:渔业资源;沿海渔民;转产转业

中图分类号:F323 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2013)01-0023-04

近年来由于沿海 200 海里专属经济区制度的制定与实施,我国相继与日本、韩国、越南所签订渔业协定的实施,再加上捕捞过度与沿海环境污染等问题,沿海渔业面临一些新问题,渔业产业结构调整受到广泛关注。渔民转产转业关系到我国当前渔业经济结构的调整,其对促进海洋捕捞业和谐可持续发展起着重要作用。我国关于渔民转产转业方面的研究与其它国家相比起步较晚,但近年来诸多学者也进行了大量研究,各种研究得出的结论较大的增进了渔民转产转业工作的顺利开展。研究的焦点主要集中在:渔民转产转业的背景及成因、转产转业工作所面临的难点、现有转产转业政策的不足、转产转业出路等方面。笔者下面针对近年来诸多学者的研究进展一一进行归纳和整理,对下一步研究方向进行展望。

1 渔民转产转业背景及成因

通俗地讲渔民转产转业就是指渔业劳动力转移,渔业劳动力由捕捞业转到其它行业,通过劳动力转移调整渔业产业结构,实现资源有效配置和渔业经济的可持续发展。国外在渔业问题和实践方面的研究比较早相对成熟,在 20 世纪中叶国外就有学者开始研究渔业资源问题。1954 年加拿大经济学家 Gordon 发表了一篇影响意义深远的论文,他将渔业资源归类为共有财产资源,Gordon 认为解决渔业问题的根本出路在于创设渔业产权,Scott 明确指出确立“渔业单一所有制”(sole ownership in fisheries)是解决共有

品问题之关键^[1]。在转产转业方面韩国、日本在 20 世纪 90 年代就有学者开始研究,国外的研究过程首先从渔业问题开始,然后找出渔业问题的深层原因,进而实施渔民转业转产计划,最后制定转业转产的对策。

我国学者关于渔民转产转业方面的研究起步较晚,针对转产转业背景及成因方面的研究如下:杨坚等认为长期渔业经济结构不平衡是渔业面临诸多困难的原因之一,过强的捕捞能力与脆弱的渔业资源之间的矛盾越来越尖锐。必须加大政策扶持力度通过减船转产推进渔业经济结构的战略性调整,提高渔业的经济效益,实现渔民收入的稳定增长^[2]。储英旻通过建立多元回归模型计算出我国目前海洋渔业转产转业容量为 71.54 万人,同时认为渔民转产转业的成因不仅根源于外部条件发生的深刻变化,而且,也是与渔业内部长期积累下来的产业结构性矛盾的日益加剧相关联的。解决这一问题的重要途径,就是进行部分捕捞渔民转产转业^[3]。宋立清认为,我国沿海渔民转产转业的直接诱因是随着《中日渔业协定》、《中韩渔业协定》和《中越北部湾渔业协定》的签署和相继生效,我国的海洋渔业管理制度发生了根本性的变化,海洋渔业开始由领海外自由捕捞向专属经济区过渡,导致我国海洋捕捞渔船的作业渔场明显缩小,大批渔船被迫撤出原传统作业渔场。该问题背后反映的则是由环境污染和过度捕捞所引起的全球渔业资

收稿日期:2012-11-12

作者简介:闫培玻(1986—),男,山东滕州人,广东海洋大学经济管理学院硕士研究生,研究方向:管理学,行政管理与公共政策;蒋重秀(1967—),男,湖南新宁人,经济学博士,广东海洋大学经济管理学院硕士生导师,研究方向:政府经济学,公共政策分析。

源衰竭这一世界性难题,其根源是渔业自由准入机制^[4]。孙吉亭等分析渔业剩余劳动力转移的成因主要集中在以下两个方面,一是渔业资源的衰退使捕捞作业渔场日益萎缩,渔业经济进入“人多地少”的局面;另一方面是渔业产业结构不合理、渔民收入降低等经济因素的影响^[5]。

当前渔业结构调整有助于渔业生态平衡和高效持续发展,渔业问题、渔业劳动力转移是世界上很多国家需要面临和解决的问题。综合近年来我国诸多学者的研究可知我国渔民转产转业一方面由于200海里专属经济区制度的实行和三个渔业协定的签订;另一方面还有海洋环境污染加剧、渔业产业结构内部长期积累的矛盾等因素。渔民的经济人特性、海洋资源的公共性最终会导致捕捞过度、资源衰竭,海洋渔业自由准入机制是产生过度捕捞问题的根本原因。

2 我国渔民转产转业难点

渔民转产转业不仅涉及到渔民还涉及到沿海地区经济的增长等其它方面,其涉及的范围比较广,实施起来有一定的困难,实施的过程中需要考虑到渔民的利益,需要制定切实可行的政策逐步推进。近年来学者们针对渔民转产转业中的难点进行了深入研究,研究的焦点主要体现在渔民自身因素、转移成本、现实渔船交易制度、资金等方面。

2.1 渔民思想观念落后,教育程度低

渔民自身因素对转产转业工作的成败起着十分关键的作用,从渔民自身角度出发研究转业转产问题,能够制定出切实可行的政策,最终增强渔民的转产转业的信心和积极性。黄蔚艳等指出渔民思想观念的滞后,有相当一部分渔民对失海失渔后就业出路心存顾虑,对转业转产普遍持消极、等待、观望态度^[6]。吴树敬等从主观因素、客观因素、扶持政策三个方面来分析转业转产的难点,客观上讲渔民再就业空间狭窄,渔民的生产方式、生活方式较难改变;二是从主观因素讲,大多数渔民受教育程度低,技能单一,加上思想保守,靠海吃饭的观念根深蒂固,转产转业意愿仍然不强,缺乏信心。扶持政策上就转产渔民所得补偿与面临的就业空间而言差距十分悬殊^[7]。居占杰等认为:首先,渔民受教育水平低;其次,渔民技能单一;再次渔民年龄结构老化^[8]。

2.2 捕捞渔民转移成本高

从经济学角度来研究渔民转业转产的难点是一个比较新的角度,经济学的研究对象主要是资源的稀缺性,因为资源稀缺所以现实生活中各种经济现象就会涉及到成本问题。从此角度对渔民转业转产难点

进行详细分析的学者有麦贤杰、乔俊果、徐敬俊、吕浩等。麦贤杰、乔俊果在对劳动力转移理论分析法的基础上,用资产专用性理论分析捕捞渔民的沉没成本,他认为捕捞渔民的转移成本为沉没成本、直接成本和间接成本之和,比较捕捞渔民转产的成本和预期收益,指出转产最难最根本的原因是转移成本过高^[9]。徐敬俊、吕浩在《捕捞渔民转产转业的沉淀成本分析》一文中指出渔船是渔业生产活动中的沉淀成本,渔民不愿转产转业的症结在于资产专用性太强而引起的“存量刚性”大大缩小了“存量调整”的空间^[10]。

2.3 现实渔船交易制度存在缺陷

王淼、刘勤从现实渔船交易制度上对转产转业难进行分析,通过研究指出随着渔业经济体制的改革和渔业产权制度的清晰,渔船买卖交易不断增多,其中也出现了很多不规范的交易行为,而对渔船交易的监督管理,目前尚无明确地规定。渔船管理机构不能完全适应渔船交易的要求,这是造成大量外来渔船涌入、部分转产渔民反流的重要原因^[11]。

2.4 转产转业资金补助标准低

陆久炎、韩凌志指出国家在资金方面对渔民虽有补助政策,但亦只是杯水车薪,大量资金仍然依靠民间投资和银行借贷来筹集。各地必须对转业转产的渔民加大信贷力度^[12]。郭占峰等认为转产转业资金不足,地方配套支持资金较少,转业转产基本上是依靠国家财政补助资金开展工作,国家的补助标准也处于较低水平^[13]。翟周等以北部湾划界后湛江为例分析,按转产转业的政策报废,补偿金不足投入成本的 $1/4$ ^[14]。

通过对以上学者的研究进行综述可以看出渔民转产转业的难度由于:首先渔民自身思想保守文化水平偏低、其次转产转业的沉没成本高、再次转产的资金缺乏等。因此对渔民在思想上进行宣传教育,在政策上加大补助力度,做好转产渔民培训和社会保障工作,确保渔民以积极的心态支持转产转业。

3 沿海渔民转产转业政策不足

转产转业工作实施以来我国各级政府及有关部门高度重视,在政策方面给予大力扶持。农业部和财政部在2002年7月颁发了《海洋捕捞渔民转产转业专项资金管理暂行规定》,从2002年起三年内每年安排2.7亿元转产转业资金,主要用于沿海捕捞业减船转产补助,增加3000万元专属经济区渔政执法经费。随后沿海各省市也相应出台了一些转产转业方面的优惠政策,近年来政策的实行取得了一定的成效,但在实施的过程中发现在政策方面也存在一定的

缺陷。针对缺陷学者的研究主要集中在转产转业政策设计有偏差、渔业和渔民保障问题、渔业补贴率低等几个方面。

3.1 转产转业政策设计有偏差

朱坚真,师银燕从管理体制、政策的本质、操作的方式、政策的目标、政策的其他负面效应五个方面来分析政策设计上存在的偏差。管理体制来看,转产转业政策通过中央到地方的渔业行政主管部门来推进实施,是行政管理代替了资源的产权管理;从政策的本质看转产转业政策属于投入控制管理措施,这种方法在自由入渔的市场经济年代往往会失效;从操作方式上看,转产转业政策设计没有体现市场机制的作用,淘汰报废渔船的补助标准明显偏低,渔业在产权界定上仍然存在模糊性和不合理性;政策的目标上看,现行政策存在着比较严重的错位。政策的负面效应看,渔船盲目扩张的势头尚未真正遏制,捕捞业尚未实行准入制度,对渔民转产转业带来很大冲击^[15]。

3.2 渔业和渔民保障制度建设滞后

在渔民转产转业的过程中要关注渔民社会保障问题,社会保障问题直接关系到渔民的生存和发展。陈鹏等对沿海捕捞渔民转产转业政策进行分析,他认为社会保障作为一种工具和手段,在维持社会稳定、促进区域经济社会发展方面起着重要的作用,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^[16]。李萍等认为渔业保险不足,渔业保险程度低。全国船东保险的参保率仅占现有渔船的1%,海洋是渔民的基本生活保障,一旦他们利用海洋的水域权力被剥夺,他们的生存就更加困难,渔民的住房、医疗、养老、失业等社会保障严重不足^[17]。

3.3 渔业补贴率较低

乔俊果指出从总体来看我国现有的渔业补贴水平较低,主要由于我国多年来一直把渔业作为农业的组成部分,而我国对农业的补贴水平历来就不高,投入到渔业中的补贴水平也就更低了,财政实际补贴的比率大约是2%,与世界银行对全球渔业补贴水平估计20%~25%相比,补贴率较低^[18]。赵景辉等认为转产转业政策偏,产业扶持不够,现有的渔业补贴存在诸多问题。补贴管理不规范,补贴发放与使用缺少有效的监管和评估机制^[19]。

4 沿海渔民转产转业对策

渔业资源和环境保护不仅与当代人的利益紧密相关,还关系到整个社会的可持续发展。转产转业工

作受到各级政府的广泛关注,针对沿海渔民转产转业出路方面诸多学者进行了大量研究,可以说仁者见仁智者见智,研究的焦点主要集中在渔民文化建设、调整捕捞产业结构,拓展发展空间、发展休闲渔业等。

4.1 渔民文化建设

扬子江认为长久的促使部分渔民转产转业就必须从文化建设入手,积极推进“渔民转产转业文化的建设”通过宣传教育,改变渔民“辛辛苦苦养一年,不如轻轻松松捕一网”的传统观念^[20]。赵领娣,唐娜指出相关部门应做好转移劳动力的技能培训工作,正确引导转业渔民的就业去向,对转移到新的工作岗位上的渔业劳动力进行技能培训^[21]。

4.2 调整捕捞产业结构,拓展发展空间

王剑,韩兴勇建议做好渔民的转产转业工作应该从两个方面着手:一是及时进行产业结构的调整;二是发挥产业政策的重要作用。产业结构的调整包括:鼓励捕捞渔民进行养殖、大力发展远洋渔业、发展休闲渔业、发展水产品加工业四个方面^[22]。葛相安等阐述目前在我国总体捕捞能力过剩、近海渔业资源严重衰退、大批沿海渔民面临转产转业压力的情况下,要重视海洋生态环境“荒漠化”,努力进行产业结构调整。一是运用现代科技减少近海污染;二是要依法治海;三是推行近海捕捞强度的政策;四是延长禁渔期,扩大禁渔区^[23]。

4.3 发展休闲渔业

同春芬认为休闲渔业具有投资少、见效快,具有较高的经济效益、社会效益和生态环境效益,以开发休闲渔业、海洋旅游为载体,发展海洋休闲渔业无疑是海洋渔民转产转业的主要途径^[24]。陈源从三个方面来说明休闲渔业的好处:发展休闲渔业可为渔村转产及剩余劳动力提供新的就业机会;发展休闲渔业有助于渔业资源的合理开发、利用和保护以及渔业产业结构的调整;发展休闲渔业有助于促进渔业增效、渔民增收^[25]。

5 我国沿海渔民转产转业研究存在的不足及展望

经过对学者们近年来的研究进行综述发现我国沿海渔民转产转业的实施取得了一定的成绩,学者们的研究大部分集中在转产的难点、政策的缺陷、转产的对策等方面,不足之处及今后的研究展望归纳如下:

首先,研究的内容上我国学者对转业转产的研究主要体现在转产转业的背景及成因、转产转业的难点、政策的缺陷、转产转业的对策等方面,总体上看针

对转产转业实施以来绩效评估研究得较少,渔民的社会保障问题也是需要进一步研究的地方。在转产转业绩效方面,赵领娣,唐娜以浙江省为例,进行数据统计,来分析具体的政策实施效果。王雪、罗鹏、张莉收集数据对湛江渔民转产转业的成效进行绩效评估,通过分析得出结论,湛江沿海渔民转产转业取得了一定的成效但也存在一定不足。提出三个方面的改进措施:一是改进支持性政策;二是扩大引导性政策;三是完善保障性政策^[26]。下一步的研究中学者应加大对绩效评估方面的研究,通过绩效评估可以更好的评估政策的实施效果,针对不足及时进行改进。

其次,研究的方法上看我国沿海渔民转产转业问题的研究大部分使用定性研究,很少使用定量分析。定量研究能够更直观具体的反映问题,但由于转产转业涉及的范围广、难度比较大,各省市具体数据的获得工作量非常大。鉴于定量分析的优点,下一步的研究中针对转产转业绩效可以不断收集数据,进行定量分析,通过定量分析全面衡量沿海各地区转产转业的进展。

再次,研究的角度上看大部分学者把视角定位在某省或某市,从全国范围来研究的并不是很多,这是由于每个地方自身的发展水平决定的,每个省在实施具体转产转业的过程中有共性也有个性,需要具体问题具体分析。但转产转业问题需要沿海各地区的全力配合才能达到整体目标,下一步的研究可以在各个地区转产转业的进展进程基础上,考核整个沿海地区转产转业的成效。

参考文献

- [1] 析佩忠. 沿海捕捞渔民转产转业的实证分析与政策研究[D]. 杭州:浙江大学,2006.
- [2] 杨坚,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):20,27.
- [3] 储英英. 我国沿海捕捞渔民转产转业的数学容量模型[J].

- 中国渔业经济,2003(6):11,20.
- [4] 宋立清. 我国沿海渔民转业转产问题的成因分析[J]. 中国渔业经济,2005(5):18-20.
- [5] 孙吉亭,孟庆武. 中国渔业剩余劳动力转移成因分析及对策研究[J]. 中国渔业经济,2008(1):19-24.
- [6] 黄蔚艳,周宁. 当代渔民的角色转换——谈休闲渔业中渔民的主体定位[J]. 渔业经济研究,2005(1):33-37.
- [7] 吴树敏,林传平. 浅析捕捞渔民转产转业的难点及对策[J]. 渔业经济研究,2006(6):35-38.
- [8] 居占杰,刘兰芬. 我国沿海渔民转产转业面临的困难与对策[J]. 中国渔业经济,2010(3):18-22.
- [9] 麦贤杰,乔俊果. 我国海洋捕捞渔民转产转业的经济学分析[J]. 中国渔业经济,2006(4):8-10.
- [10] 徐敬俊,吕浩. 捕捞渔民转产转业的沉淀成本分析[J]. 中国渔业经济,2008(1):34-37.
- [11] 王森,刘勤. 实现我国海洋渔业外部转型的问题与对策研究[J]. 农业经济,2007(9):62-64.
- [12] 陆久炎,韩凌志. 关于沿海渔民转产转业工作之探讨[J]. 现代渔业信息,2003(5):15,20.
- [13] 郭占锋,等. 天津沿海捕捞渔民转产转业的现状与建议[J]. 天津水产,2004(1):7-11.
- [14] 翟周,等. 湛江沿海渔民转产转业问题及对策[J]. 广东海洋大学学报,2007(4):28-32.
- [15] 朱坚真,师银燕. 北部湾渔民转产转业的政策分析[J]. 太平洋学报,2009(8):77-82.
- [16] 陈鹏,等. 沿海捕捞渔民转产转业政策的分析[J]. 上海水产大学学报,2005(4):419-423.
- [17] 李萍,等. 广东省沿海渔民转产转业政策实施效果研究[J]. 中国渔业经济,2009(1):79-83.
- [18] 乔俊果. 论 WTO 框架下我国渔业补贴问题[J]. 河北渔业,2008(7):4-6.
- [19] 赵景辉,等. 我国渔民增收机制之探讨[J]. 中国水产,2011(12):28-31.
- [20] 扬子江. 论促进我国沿海渔民转产转业的政策框架[J]. 中国渔业经济,2002(5):12-15.
- [21] 赵领娣,唐娜. 沿海渔民剩余劳动力转产转业绩效分析[J]. 中国渔业经济,2010(1):118-123.
- [22] 王剑,等. 渔业产业政策对产业结构的影响——以舟山渔民转产转业为例[J]. 中国渔业经济,2007(3):16-18.
- [23] 葛相安,刘世禄. 我国渔业发展现状问题及出路[J]. 中国渔业经济,2009(4):5-12.
- [24] 同春芬. 海洋渔业社会的和谐发展[J]. 自然辩证法研究,2006(8):7-13.
- [25] 陈源. 发展休闲渔业建设社会主义新渔村[J]. 网络财富,2010(3):74-75.
- [26] 王雪,等. 湛江渔民转产转业政策实施的绩效评估[J]. 当代经济,2011(3上):121-123.

Summarization and Prospect about China's Coastal Fishermen Production and Occupation Transfer

YAN Pei-bo, JIANG Chong-xiu

(College of Economic and Management Guangdong Ocean University, Zhanjiang Guangdong 524088, China)

Abstract: Our country has a long history in the fishing industry and we have great resources at our disposal. In recent years, our fishing our fisheries have encountered regulation due to a fishery agreement was put into effect, signed by China with Japan, South Korea, and Vietnam, also, pollution, over fishing and other issues have made our coastal fishery resources become very fragile. This issue for the fisheries has grabbed the attention of scholars who are seeking better solutions to a growing dilemma. In this paper, the author presents a summary of the work conducted by the scholars who are confronting the issue head-on, along with thoughts on where future research is headed.

Key words: coastal fisheries; coastal fishermen; production and occupation transfer