
舟山渔业权改革试点的实践与启示

王晓梅¹

为了促进渔业资源的有力保护和科学利用，真正建立起渔业管理的长效机制，浙江省尝试开展以“获量配额”为主要内容的渔业权改革，并于2018年5月率先在舟山渔场开展相关改革试点工作。其主要目标是通过丰富渔业资源资产使用权类型，适度扩大所有产权能，推进渔业供给侧改革，促进渔业“三产”融合和“三生”融合发展，拓宽渔业投融资渠道，解决渔业融资难的问题，加快渔业发展转型升级。

一、渔业权改革试点的基本情况

（一）理论支持

渔业权改革具有多项先进理论支持，包括可持续发展理论、外部性理论、产权化理论、多元治理理论、总量控制理论等。在我国当前的渔业管理体制（投入要素管理）下，被视为公共财产的渔业资源与海洋环境一直饱受“公地悲剧”的困扰。而渔业权改革依据产权化理论，在获量配额渔业权之上规制法律、构建制度、创设市场、进行管理。将治理主体从单一政府转变为政府、渔民协会等多元主体，将控制的对象从渔民个体转变为渔获总量，从而有效、准确、科学地管控渔业自身及渔业对环境、资源的外部性作用，确保渔业经济与海洋环境的协调与平衡。

（二）改革范围

渔业权改革试点的范围覆盖舟山沿海机轮底拖网禁渔区线以西（南至北纬29度30分，北到北纬31度）的各沿岸渔场。选择舟山渔场试点有三个原因：一是舟山渔场属于沿岸渔场，改革的生态效果能直接体现在沿海岸域生态和资源的恢复；二是舟山渔场实施禁渔区线管理已有几十年历史，在渔业管理上是一个相对独立的区域；三是舟山渔场基本处在内水，属于沿海地区行政辖区，生产主体都是生计渔民，有利于调动各类主体积极性，也有利于落实地方各级政府的责任。

（三）改革内容

将原本以投入要素管理（如规定渔船马力、渔网尺寸和捕鱼时段等）为主的渔业管理，改变为以获量配额管理（依渔业资源的总可捕量进行数额分配）的渔业改革，将建立于投入要素之上的渔业权转变为获量配额之上的渔业权。通过管理制度和权利制度相结合，创新管理体系，运用互联网和物联网等工具，提高管理水平。强化渔业资源与海域环境的保护，切实维护渔民的生产发展权益，明晰渔业管理的各方权责，建立渔业管理的长效机制，规范渔船渔具的管理，完善政府的服务和监管，最终实现渔业资源开发利用和保护的生态、经济、社会效益相统一。

二、渔业权改革试点的具体实践

（一）遵循原则

舟山渔业权改革试点主要遵循以下五个原则：一是权责相称原则。按照中央提出的明确权责、分级行使的要求，合理确定

¹基金项目：2021年度浙江省社科联研究课题“海洋渔业捕捞权‘获量配额’改革研究——以浙江舟山试点为例”（编号2021N51）的最终成果之一

各级政府在沿岸渔业资源资产管理上的权限，创新管理体制，明确和落实主体责任。建立起权责相称、各负其责、责任清晰、监督有力、考核有效的渔业资源资产管理体系。二是权益保护原则。渔业管理改革必须保护传统渔民的权益，维护他们的利益。要充分尊重渔业生产现状，合理确定渔业权权利主体，在渔业权制度设计中体现公平、公正，创设多种形式的渔业权制度，切实维护每一个权利主体的利益。三是管理创新原则。坚持遵循法律和开拓创新相结合，制度创新和技术创新相结合，把建立渔业资源产权化及渔业权制度的要求与实行渔业资源总量控制、渔船投入和渔获产出双向控制等渔业管理创新要求结合起来，充分运用信息化手段等提升渔业管理，做到精准管理、科学管理，使制度改革落到实处。四是系统推进原则。改革要作系统的、全面的设计和全方位的推进，借助渔业管理改革推动渔业产业的发展转型、作业整治、渔船的更新改造等，以改革促进发展，以发展推动改革。五是循序渐进原则。坚持典型试点与分步推进相结合，在充分调查现状和理论研究的基础上，制定试点工作方案，选择合适区域开展试点，通过试点完善改革方案，再稳步向全区域推进。

（二）改革试点过程

界定范围、明确主体。根据农业农村部对实施渔船分类分级分区管理的要求，改革试点把舟山各沿岸渔场作为一个独立的区域实施封闭式管理。并在此基础上，确定舟山沿岸渔场的生产主体。生产主体原则上保持原状，即为沿岸渔场生产的所有渔民。由于农业农村部有关《通知》规定禁渔线内只准船长 12 米以内的渔船生产（捕捞），考虑到《通知》出台前有不少大于 12 米的渔船在这一区域生产，因此改革试点允许这些渔船船东进行选择，或留在线内生产，或转到线外。留在线内生产的渔船必须在过渡期内更新为船长 12 米以内的渔船。而对于在舟山沿岸渔场生产的非舟山籍船舶，按照保护传统渔民利益的原则，在明确主体、控制总量的基础上，赋予他们入渔权。

区划管理、控制总量。对舟山沿岸渔场进行生产性功能区划，分为捕捞渔场区、养殖渔场区、海钓渔场区、休闲渔场区、海洋牧场区共五类，对这五类渔场的不同生产方式分别实施渔业资源产权化管理或渔业权制度。按照沿岸捕捞业从业渔民数量和资源状况，确定舟山沿岸渔场船网工具指标配额总量，总量控制包括马力和渔船总量。船网工具指标由地方政府提出报省政府，最终由农业农村部核准。按照生产现状确定捕捞限额（或分品种限额），实施配额捕捞制度，形成投入控制和产出控制相结合的双向控制管理制度。同时，根据捕捞作业流动性或非流动性特点，对捕捞渔场作进一步区划，明确利用主体和双向控制的目标。对海钓渔场和休闲渔场进行区划，在区划的基础上限定海钓船和休闲渔船活动范围和船只总量，实行总量控制。

分置权利、分类管理。按照自然资源资产产权化管理和建立渔业权制度的要求，实施资源所有权、使用权、经营权的合理分离，构建起科学合理的管理体系。对于渔业捕捞权，在确定双控指标和捕捞限额后，即在投入（船网工程指标）控制基础上，逐步结合产出控制（捕捞限额），形成双向控制的渔业新双控管理制度。参照农村产权制度改革的三权分置模式，把这一管理制度和渔民的权利制度建立相结合，把资源所有权转化为指标配额所有权，资源的使用权转化为指标配额使用权，在使用权基础上派生资源经营权。按照双控指标配额所有权，渔民协会行使对指标配额的分配、处置等权利。渔民加入渔民协会取得指标配额使用权，在配额使用权基础上派生指标配额经营权。由许可证规定经营权的具体内容，即在什么地方、什么时间、用什么渔具、捕什么鱼、捕捞限额等，并以捕捞限额转让的形式，实现渔业权的流转，从而构筑起渔业权的三权分置模式。通过三权分置制度的建立，明确每一位渔民在双控制度中的权利和义务，违背双控制度要承担的后果，使双控制度真正落到实处。

根据上述管理要求成立各级和各类渔民协会，赋予其在渔船证书办理、配额管理、入渔安排、船员培训、渔船建造或监管、安全生产组织管理及资源费缴纳、相关惠渔政策组织实施等方面的权力。同时增强服务功能，把渔民协会建设成新型的渔业基层管理组织。对于养殖权，在明确养殖主体的基础上，组织养殖渔民协会，由养殖渔民协会取得养殖海域使用权，然后按照维持现状、逐步推进的原则，实现养殖海域使用权的公平分配。对海钓渔场和休闲渔场，实施资源产权化管理，在区划的基础上通过对海钓渔场或休闲渔场确权，明确其渔业资源产权主体。实现自然资源进入市场，实行渔业资源的有偿使用，改变渔业资源无偿利用状况。为体现自然资源国家所有的精神，由国资公司作为海钓渔场和休闲渔场的确权主体，行使渔业资源所有者权利。对海洋牧场建设在区划基础上实行产权化管理；对海洋牧场区分公益性牧场和投资型牧场，对政府主导的公益性牧场确权给国资公司，实行海洋牧场的产权化管理；对其他主体投资的海洋牧场确权给投资主体，由投资主体自主管理和经营；非渔民

主体从事浅海或深远海养殖，参照投资型海洋牧场确权管理方法。

标准生产、精准管理。借改革的机遇和产业转型的要求，推进渔船的标准化、规范化、信息化、新型材料化改造，规范渔具渔法，严格管理渔具数量，以配额的标准化管理促进公平。改革探索由渔民协会统一建造标准化渔船，引入融资租赁公司等，和渔民协会一起开展渔船统一建造租赁服务。建立信息化的监管体系，建立电子化捕捞日志，强化渔业产量统计和监管，建设智慧市场，监管市场交易体系，为实施捕捞限额奠定基础。同时开展对沿岸渔场渔业资源的科学调查和评估，加强监测和调查能力建设，为科学决策奠定基础。

改革试点从 2020 年 1 月起步，逐步推广。到 2022 年，逐步推行渔业管理制度改革，建立系统性的渔业管理新体系，实现渔业的科学管理。

三、渔业权改革试点的经验启示

（一）改革政策的经验启示

渔民协会赋权政策。创设渔民协会是改革的重要内容，是渔业管理体制的重大创新。要出台渔民协会的有关政策，赋予其在配额管理、渔船建造或监管、渔船证书办理、入渔安排、船员培训、安全生产组织管理及资源费缴纳、相关惠渔政策组织实施等方面的权力，增强服务功能，把渔民协会建设成新型的渔业基层管理组织。

渔船更新改造政策。对 12 米以上渔船的船东选择留在区内生产的，按政策给予拆解补助和按规定给予造船补助；对 12 米以下渔船鼓励改造成标准化、规范化、生态化的新材料新能源渔船，要求安排专项资金给予补助。探索由渔民协会或和国企企业合作统一建造和管理渔船，出台对造船的财政或金融扶持政策。

双控总量管理政策。随着沿岸渔业管理力度加大、渔业资源恢复，以及当地渔业从业人员日益减少，在沿岸渔场双控总量控制的前提下，应允许当地制定有关入渔政策，逐渐允许线外生产渔民转入区内，也应允许对外来渔民和外来渔船开放。

渔业产量统计政策。由于产业形态的改变，应增设增殖渔业统计科目、休闲渔业（包括海钓）的统计，真实反映渔业一二三产业的融合，反映海洋牧场建设、生态养护资源增殖的成果。

伏休自治管理政策。考虑到在沿岸渔场的资源品种多为区域性、恋礁性的小宗鱼类资源，除涉及洄游性大宗鱼类的作业外，应允许对小宗资源的作业管理由地方政府和渔民组织共同决定。国家应出台专项禁渔补贴政策，补贴区内生产渔民。

（二）改革实施的经验启示

确定权利主体。应从实际出发，充分听取群众意见，指导做好渔业权的权利主体确定工作。按照尊重生产现状、维护传统渔民利益的原则，指导成立渔民组织，让渔民组织行使在渔业权权利主体认定中的决策权、对成员的自治权、对渔业生产的管理权，建立渔民自律自治的制度和机制，实现渔民的自我管理。同时，引导渔民组织功能多元化，既是权利组织，也是管理组织和经营组织，使之成为功能多样的新型渔村基层组织。

实施渔场区划。根据渔场环境和渔业资源分布特点、沿岸捕捞生产和养殖现状，结合海洋功能区划及渔业发展“十三五”规划、海洋牧场建设规划、海钓布局规划、休闲渔业规划等各项专项规划，根据渔业产业优化和转型发展的需要，对渔场进行空间区划，实行区域用途管理。并以区划作为资源产权权利边界，作为渔业资源产权化管理和渔业权制度实施的重要依据。

建立配套制度。建立产权登记制度、渔民组织制度、渔业权管理制度、资源有偿使用制度、交易或流转制度、资源资产收益分配制度、考核制度等。特别是要研究建立在渔业资源产权化改革中传统渔民利益保障机制或村级经济扶持机制，在资源产权收益中提取一定比例归相关渔村村级经济或用于困难渔民扶持等。同时，对渔民除征收渔业资源增殖保护费外，不实施渔业资源有偿使用制度。除市政府统一规定的政策以外，各县区可根据当地实际制定有关政策。

实行智慧管理。充分运用互联网及物联网技术，对在沿岸渔场生产的渔船、休闲渔船、海钓船艇、养殖生产等实施基于一张图的智慧化管理。要推行电子化捕捞日志，逐步实施渔获定点交易或指定平台交易，建设智慧渔港，建立完善渔业大数据，为科学管理奠定基础。

完善组织体系。为了科学利用渔业资源，应分别在市级和县区层面成立由政府、科学家、渔民组织代表组成的渔业资源科学管理委员会。该委员会组织开展渔业资源的调查、沟通政府和渔民，统筹决策舟山沿岸渔业资源的管理和利用，提出双控配额管理意见。同时，在各类渔民组织的基础上，成立舟山沿岸渔业各类渔民组织的联合组织，在落实产量统计、参与管理决策、统筹配额管理、参与资源养护、开展自律自治等方面发挥作用。

强化能力建设。开展渔业资源调查、监测和评估，加强监测体系和监测能力建设，开展自然资源资产价值评估，加强相关人才的培养。成立渔业资源和生态修复基金，开展资源和生态修复技术研究，推进修复工作。

推广标准生产。结合沿岸渔船玻璃钢化改造和作业方式整治，开展渔船、渔具标准化研究，推广实施生态化、标准化沿岸渔业捕捞生产。加大沿岸渔业作业整治，坚决淘汰对资源杀伤严重的作业方式，大力发展生态型捕捞作业方式，规范渔具渔法的使用。

推动产业发展。借助智慧化管理的实施，不断强化产业服务能力，健全产业服务功能，实现沿岸渔业从捕捞业向服务业的转型。