The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	关于中国渔业资源管理模式的讨论 : 以舟山市为例
Author(s)	胡, 毓瑜; 三好, 恵真子
Citation	大阪大学中国文化フォーラム・ディスカッションペーパー. 2015, 2015-11, p. 1-11
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/52436
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

Osaka University
Forum on China

Discussion
Papers
in
Contemporary
China
Studies

No.2015-11

关于中国渔业资源管理模式的讨论

—— 以舟山市为例

胡 毓瑜， 三好 惠真子

大阪大学中国文化论坛 讨论文件 No.2015-11

关于中国渔业资源管理模式的讨论

——以舟山市为例

2015 年 9 月 7 日

胡 毓瑜*，三好 惠真子**

* 大阪大学・人間科学研究科・博士後期課程， ** 大阪大学・人間科学研究科・准教授

前言

从上世纪 80 年代起，舟山渔场的渔业资源开始减少，对此政府出台了相关的各种渔业资源管理制度，然而收效甚微。有些研究者认为，是政府对制度执行的监管不到位，因为渔业管理制度并不是单纯的对渔业资源进行管理，而是需要有效的对渔民进行监管［桑淑萍,2008］。还有些研究者认为，之所以监管不力，是因为目前的渔业管理制度没能法制化，政府相关工作人员在执法时，其实是无法可依，故达不到有效管理的目的［卢昌彩，2014］。这些都是确实存在的问题，或者说，解决了这些问题，应该能够很大程度提高制度实行效率，进而控制渔业资源减少。然而问题在于，既然如此，那为什么政府不加强对渔民的管理，为什么不把制度法制化？很显然的是，当前政府难以有效、长期的对渔民进行管理，这正是当前渔业资源管理制度的局限性。而与其去期待一个难以解决的问题的解决，还不如跳出框架，从实行模式上寻找解决方案。

在本研究中，笔者首先整理了舟山的现行渔业制度，并通过资料分析和问卷调查了解了这些制度在实际生产生活中的被了解和被实施情况。在此基础上，2015 年 2 月对普陀海洋与渔业局、嵊山渔场、沈家门渔港做了现场调查，并对渔业局工作人员、渔民、渔村村干部、渔业相关从业人员、一般市民共计 20 余名做了半构造和非构造的采访调查。在整理了渔业局工作人员和渔民两方面的意见后，进而分析了现行渔业制度在当前实行模式上的局限性，提出了以保障、奖励模式代替惩罚模式的意见，并对保障、奖励模式的重要性、合理性和可行性进行了讨论。

Ⅰ．研究背景

舟山是浙江省辖地级市，位于中国东部，市辖面积为 2.22 万平方公里，其中海域面积 2.08 万平方公里，陆域面积仅 1371 平方公里，人口约为 100 万，与三沙市并列为中国两个以群岛建立的地级市之一。舟山自古就有“东海鱼仓”、“祖国鱼都”之称。而位于东海的舟山渔场更是作为全国最大的近海渔场而广为人知，每年的捕捞量更是占了全国总量的一半以上。在舟山渔场，以大黄鱼、小黄鱼、带鱼、乌贼四大经济鱼类为主，能捕获包括 360 多种鱼类在内的共 500 多种海产品，其中更有沈家门渔港，不仅是中国最大的天然渔港，还与挪威的卑尔根港、秘鲁的卡亚俄港并称为世界三大渔港，是名副其实的中国最大的海产品生产、加工和运输中心。

依靠天然渔场和深水良港的自然优势，渔业成为了舟山的支柱产业之一。根据《舟山市统计年鉴 2014》，目前舟山有渔业人口 206437 人，渔业劳动力为 103565 人，其中专门从事捕捞渔业的有 50309 人（2013 年）。另据《舟山市 2014 年国民经济和社会发展统计公报》，2014 年的渔业总产值为 182.49 亿元，全年水产品总产量 166.94 万吨；共有机动渔船（2014 年）8617 艘，其中，生产渔船 7540 艘，辅助渔船 1077 艘；渔船总吨位 111.94 万吨，其中，生产渔船总吨位 88.95 万吨，辅助渔船总吨位 22.99 万吨；渔船总功率 162.48 万千瓦，其中，生产渔船 129.75 万千瓦，辅助渔船 32.73 万千瓦。

然而，在以渔业为中心的海洋经济步入高速发展期的同时，作为海洋经济发展基础的渔业

资源，却从上世纪 80 年代开始逐渐衰竭。80 年代后期继乌贼难以形成渔汛之后，大小黄鱼的渔汛也相继消失，而到了 90 年代，乌贼、大黄鱼、海蜇几近灭绝，而产量最多的带鱼也难以形成渔汛，到如今，舟山传统的四大经济鱼类在舟山人的餐桌上也已经是踪迹难寻了。

II．舟山现行渔业资源管理制度

面对渔业资源急剧减少的的情况，政府相关部门出台了各种渔业资源管理制度。在舟山，现行渔业资源管理制度主要包括捕捞许可证制度、双控制度和休渔制度。

捕捞许可证制度是应用最为广泛的制度，指的是从事捕捞作业前，必须申请捕捞许可证。在《渔业法》第二十三条中明确规定“国家对捕捞业实行捕捞许可证制度”，在第二十四条中做了明确规定，要求申请捕捞许可证前，需要提交渔业船舶检验证书和渔业船舶登记证书。捕捞许可证、渔业船舶检验证书和渔业船舶登记证书即是渔业中经常提及的三证，没有这三证的渔船就是通常所说的“三无渔船”。而双控制度指的对海洋捕捞渔船船数和功率实行总量控制的制度。通过捕捞许可制度和双控制度，能够使证、人、船结合，从对从事渔业捕捞的人数和船数进行控制，并进一步对捕捞强度进行管理和控制。

休渔制度是根据渔业资源的生长规律和开发利用状况，划定一定范围的禁渔区、保护区、休渔区，规定禁渔期、休渔期，禁止某些渔具渔法或全面禁渔的一系列措施或规章制度的总称。禁渔区是全面禁止一切捕捞生产或禁止部分作业方式进行捕捞的水域，而禁渔期是指政府规定的禁止或者是限制捕捞海洋动物的活动的期间。《渔业法》第三十条规定禁止在禁渔区、禁渔期进行捕捞，禁渔区、禁渔期由县级以上人民政府渔业行政主管部门规定。而保护区指是水产种质资源保护区。水产种质资源，是指具有较高经济价值和遗传育种价值，可为捕捞、养殖等渔业生产以及其他人类活动所开发利用和科学研究的水生生物资源。《渔业法》第二十九条规定，“国家保护水产种质资源及其生存环境，并在具有较高经济价值和遗传育种价值的水产种质资源的主要生长繁育区域建立水产种质资源保护区。未经国务院渔业行政主管部门批准，任何单位或者个人不得在水产种质资源保护区内从事捕捞活动。”

在舟山，具体的禁渔期的规定如表 1 所示：

图中区域是根据《中华人民共和国国务院关于渤海、黄海及东海机轮拖网渔业禁渔区的命令》所划，其折线以左海域是禁止机轮拖网作业。此外，与舟山渔场相关的国家级水产种质资源保护区为东海区东海带鱼国家级水产种质资源保护区。该保护区位于浙江沿岸中北部海域，跨舟山渔场和鱼山渔场，总面积约 2.2 万平方公里，保护区主要保护带鱼产卵亲体和幼鱼，同时包括鲐鱼、参鱼、马鲛、鲳鱼、鳓鱼、大黄鱼、小黄鱼的亲体和幼体。

而对于机轮拖网作业，还单独规定了禁渔区，其区间如图 1 所示

表 1.舟山海域部分禁渔期的规定［舟山海洋与渔业局 HP］

对象方式	范围	时间
梭子蟹禁渔期	北纬 27°～31°沿岸和近海	4 月 1 日 12 时-9 月 16 日 12 时
灯光围(敷)网作业休渔		5 月 1 日 12 时-7 月 1 日 12 时
帆式张网作业休渔		5 月 1 日 12 时-9 月 16 日 12 时
桁杆拖虾和笼壶类作业休渔		6 月 1 日 12 时-8 月 1 日 12 时
产卵带鱼保护区	北纬 28°30′至 30°30′、东经 125°以西到机动渔船底拖网禁渔区线以东海域	5 月 1 日 12 时-6 月 30 日 12 时
拖网类、刺网类及其他未列举海洋捕捞作业休渔		6 月 1 日 12 时至 9 月 16 日 12 时
定置作业休渔		6 月 1 日 12 时至 9 月 1 日 12 时

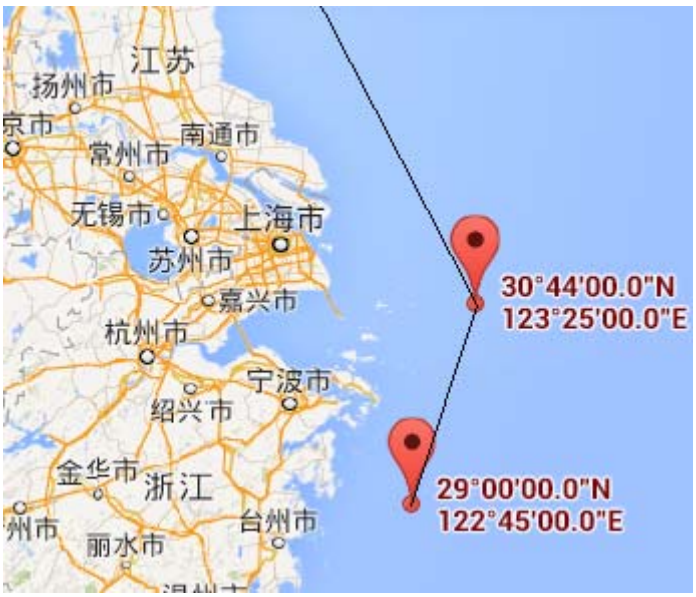

图 1.舟山海域的机轮拖网渔业禁渔区

III．现行渔业管理制度的局限性

通过捕捞许可证制度和双控制度来控制渔民数量和渔船的数量和大小，进一步控制捕捞强度，通过休渔制度的调节，则进一步改善渔业资源的自生空间和恢复时间，这些制度理论上应该是有效的，然而在实际中其效果却不甚理想。究其原因，有些研究者认为，是因为政府“管鱼不管渔”，也就是说，政府对渔民的监管不够，导致很多制度没有被有效实行[桑淑萍,2008]。笔者在调查中发现，在舟山，渔船的登录证上所记载的功率大小与渔船实际功率大小有出入，

进行捕捞作业的工具不符合相关规定，这类现象是比比皆是；甚至有渔民反映，某地的 300 拖虾船，全部都安装了电脉冲；另一方面，在禁渔区、禁渔期进行捕捞作业也是屡见不鲜。据当地渔业局工作人员所述，一些老渔民往往都会在已经被设为禁渔区的地方进行捕鱼。然而笔者却有一个疑问，那就是为什么政府不能有效的对渔民进行监管？此外，另一个疑问更是，在讨论政府对渔民的监管之前，是不是应该考虑一下，为什么渔民会不遵守相关制度？事实上，对于现行渔业资源管理制度，其实是由政府主导制定，渔民来遵守，而政府对渔民进行管理，发现有违反的行为则进行惩罚，通过这样的一个过程来实现的。然而也正是这样的实行模式，导致了现行渔业管理制度难以被有效的实行，而下文则将从渔民和政府两个角度来说明现行渔业管理制度的局限性。

站在渔民的立场上，首先对于大多数渔业资源管理制度，渔民存在不了解、有误解、有意见等问题。在笔者 2014 年的问卷调查中，有 7 成以上的渔民不了解渔业法的内容，几乎所有渔民都没听说过捕捞限额制度，还有 4 成左右渔民不清楚自己有没有违反过相关制度规定。而在 2015 年的采访调查中发现，多数渔民对于伏季休渔的情况比较了解，但对其他禁渔区，禁渔期的情况却不太清楚，甚至有部分渔民把禁渔区理解为了政府向外地渔民出售了海域使用权［浙江省海洋与渔业局课题组 a，2014］。而即使对于比较了解的伏季休渔，渔民也是有着很多意见的，与在媒体报道中只出现希望延长伏休的意见不同，在笔者的问卷调查中，希望伏休缩短的意见其实是多于希望延长的。

对于这样的情况，其实并不难以理解。尽管在政策制度的宣传方面，政府也是做了很多工作，比如张贴海报，大字报，电视宣传，有的时候还会召集船老大来开宣传会、座谈会。然而对于渔民而言，这终究不过是一种被动的接受信息的形式。同时，由于渔民普遍受教育水平较低，对很多政策制度的内容理解不了，不少渔民都是听别的渔民说的，信息经过多次传递，出现失真或造成误解的可能性很高。而最为重要的是，现行渔业资源管理制度，直接目的是为了保护渔业资源，尽管从长远从总体来讲，一定是对渔民有利的，但在短期内，在局部范围内并不能直接给渔民带来利益，有的时候还会对当下的作业形式产生一定的影响，甚至还会影响渔民的收益。故而渔民面对这些制度，天然就是一种比较消极的态度，换言之，几乎没有渔民会主动的、积极的获取制度相关的信息，更别说专注的记忆和理解了。

其二是即使渔民了解了渔业资源管理制度的内容，也往往选择不遵守制度。笔者在调查中发现，其实渔民最在乎的，是对自身利益的影响。追求自身利益最大化，在这一前提下，其实可以用博弈论的方法做一个简单的说明。表 2 是以本人和他人是否遵守渔业资源管理制度为条件，所制定的个人的收益表。

表 2 个人的收益表

渔业资源管理制度	他人遵守	他人违反
本人遵守	A	B
本人违反	C	D

其中，A 为所有人都遵守制度时，自己可获得的收益，B 为他人不遵守制度而本人遵守制

度时，可获得的收益，C 为他人遵守制度而本人不遵守制度时能够获得的收益，D 为所有人都不遵守制度时，自己能够获得的收益。考虑到制度的有效性，当所有人都遵守制度的时候，渔业资源得以恢复，故而假设 A>D，而在他人遵守制度时，本人不遵守制度的话，则必能带来巨大的收益，故而 C>A，而当他人不遵守制度时，若是本人坚持遵守，则会收入甚微，故而 D>B。在这样的前提下，即使 A>D，考虑到个人利益最大化，则无论他人是否遵守制度，本人的选择都会是不遵守制度，其结果最终会变成 D。而事情也正是如此，几乎所有的渔船都有违反制度的情况存在，这个时候就需要政府来管理和干预。

而站在政府的立场上，首先是政府对于渔民的实际作业的管理非常困难。政府直接负责渔业行业和海洋渔业资源管理的是海洋与渔业局。然而在舟山设立了渔业局的除了本岛之外，只有泗礁岛和岱山岛。一些重要的岛屿会设有渔政站。但与之对应的，舟山的有人岛屿却有 200 个左右，且多数都和渔业相关；整个舟山市的渔政船不足 10 条，而登记渔船就有 8000 多条，同时捕捞作业是在极其辽阔的海域上进行的，尽管多数渔船安装了“北斗”或“避碰”等定位导航系统，但这些都是为安全生产或发生事故时使用，更别说没有安装定位系统的渔船和没有正式登记的渔船，在如此广阔的海域上想仅仅依靠 10 条船就对上万条船进行有效管理，则几乎不可能［浙江省海洋与渔业局课题组 b，2014］。而且，对于渔政管理，最困难的莫过于两件事。一是外来渔船的非法捕捞。由于人不在本地，故而没有后顾之忧，可以肆意的进行违法捕捞。一旦遇上渔政船，就迅速逃跑。一些渔船甚至进行了“武装”，在船身周围插上铁棒，或是把煤气瓶置于船头，以防止渔政船靠近。二是老渔民，尤其是已经“上岸”的老渔民在近海的捕捞作业，这一点将在后文中进一步讨论。

其次是现行渔业资源管理制度的很多具体规定并没有法律依据，也就是说，很多的渔政执法其实是无法可依的。在不断重视和强调法制建设，约束行政权力的今天，很多研究者和政府官员都提到，在渔业资源管理中，只有建立健全法制体系，完善相关法律，才能保证相关制度的有效实施[张锦国，2014]。然而，制度上的很多细则都是针对具体情况，也就是说对于特定捕捞对象，特定捕捞方式，特定区域而制定的具体规定。这样的规定完全法律化，不仅耗时耗力，而且难以保证科学性和合理性，也就是说，并不符合制定法律的程序。同时，这些规定法律化，还存在法理依据不足的问题。渔民捕鱼有千年以上的历史，靠海吃海这一生活方式或生活观念早已经深入人心，成为了海岛居民的传统。而如今为保护渔业资源而制定的渔业资源管理制度，都或多或少的对渔民的传统捕捞模式造成影响。这样的规定究竟适不适合制定成法律，在学术界还是颇有争议［黄季伸，2009］。事实上，在《物权法》第 123 条中有规定，“使用水域，滩涂从事养殖、捕捞的权利受法律保护”，可见在进行渔业资源管理和制度相关规定的时候必须平衡资源保护和渔民生产生活之间的关系。

第三是政府本身存有不重视的渔业资源管理和难以严格进行渔业资源管理的因素。众所周知，地方渔业局不仅受上级职能部门领导，也受地方政府的双重领导。很多情况下，地方政府更期待的是地方经济的发展，不仅在渔业上更期待产量的增加，在讲究“办事效率”的今天，包括围海造田在内的各种海洋海岸工程的批复都是非常的快，其对海洋生态影响的评估和审核多是走个形式。而另一方面，政府部门中，对制度的意识较为薄弱，很多情况下，比起遵照

制度办事，更多时候是遵照领导的指示指挥来办事，故而领导的作用和影响力非常大。而地方政府的领导，甚至是渔业局的领导，也往往不懂渔业。而且对于领导个人而言，最有吸引力的往往莫过于政绩，可是渔业局，却往往很难从严格管理渔民那里获得政绩。很多情况下，渔业局的领导的最大期望，往往反而是在任时间，渔民不要闹事。而另一方面，渔业资源的减少，确是难以向渔业局问责，例如舟山的海洋污染，有八成以上是源于长江和钱塘江的流入［シップ・アンド・オーシャン財団，2002］。这种情况下，渔业局的领导往往选择明哲保身，对渔民不遵守制度的现象也只好睁一只眼闭一只眼了。

这里，笔者想继续采用前文提到的收益表来做综合的分析。当渔政船发现并查获违反相关制度的渔船的时候，就会对渔船的所有者进行处罚，最一般的处理方式即是罚金。由于采用的是处罚制度，故假设当渔民违反制度时，政府会对其行使处罚，使渔民的收益减少 Q，而当 Q>max（$C-A$,$D-B$）的时候，渔民自然会选择遵守制度，以规避来自政府方面的处罚。然而，需要注意的是，从政府的角度出发，Q 会受到三个因素的影响，令

Q=PBE

这里 P 为查获概率，B 为查获后成功处罚的概率，E 为罚金。正如上文所述，由于目前政府方面和渔民方面在数量上差距太大，且作业场所及其广阔，这里若是想有效提高 P，则需要大大增加渔政船或是大大增强巡航力度，会造成政府在行使管理时，成本大大提升［浙江省海洋与渔业局课题组 b，2014］。而若是想提升 B，则一方面需要有制度法律化，来提供处罚依据和保障处罚到位，另一方面则需考虑到渔民的承受能力，部分渔民本身就是迫于生计而违反制度的话，根本不会也没有能力接受处罚。而增加 E 则一方面会被指责地方行政权力庞大化，同时会受到渔民的抵制，进而影响 B。也就是说，政府要想对渔民严格监管的话，需要增加成本，同时增加风险，却得不到政绩。在这样的情况下，政府部门最后的选择则是渔业资源增殖制度，也就是通常所说的放流，该制度从制定到执行都不需要渔民直接参与，但其结果却能够数字化，比如舟山现在每年都会花费千万以上购十余种数亿鱼种［舟山海洋与渔业局 HP］，这样的数字显然容易被视为“政绩”，也难怪会被一些研究者认为是“管鱼不管渔”了。

故而，考虑渔民和政府两方面的情况，当前其实就是渔民是不清楚制度内容也不遵守制度，而政府是没法也不想去管理渔民。

IV．处罚模式与保障、奖励模式

综上所述，笔者认为，在当前管理模式下，政府管理渔民，是离散的、阶段性的，而渔民不遵守制度，则是连续的、常态的。加强管理力度，其结果最好也不过就是带来有限的、时段性的效果，而要想从根本上改变这种情况，只有在结构上，也就是管理模式上进行调整。

如果说政府为中心的模式在结构上存在先天性的问题的话，笔者首先想到的其实是参考日本，建立渔民为中心的管理模式。渔民作为捕捞作业的主体，其生产方式和收入都和渔业资源的增减息息相关，若是大部分制度都是以渔民为主体来实行的话，的确可以规避上述很多问题。然而在中国，这种模式在当前同样不具备可行性。尽管提高渔民认识或是完善水产品的市场依旧是重要之事，但在保护渔业资源已经成为当务之急的时候，提出具有可行性且有效的措

施才是最为关键的。笔者以为，当前可行且可能有效的方法之一，则是建立保障、奖励模式，简单的说，就是在保障渔民基本生活的同时，把渔民接受和遵守渔业资源管理制度与政府的补助、奖励结合起来。与传统的处罚模式相比较，不仅能规避处罚模式下的各种老大难问题，也同时具备了较强的合理合法性和可行性。

1）保障基本生活的重要性

首先，保障渔民基本生活和渔民生计息息相关，是有效实行渔业资源管理制度的基础。笔者在调研中，曾听海洋与渔业局的工作人员言及，他们在对渔民的管理过程中，最难管理的情况之一就是一些老渔民在近海的作业。一些老渔民在近海捕鱼，往往即违反了休渔制度的相关规定，也违反了双控制度的相关规定，但由于这是基于维持生计的行为，渔业局的工作人员根本难以严格管理，可是在制度的管理和实行上，一旦有松懈，开了口子，则会影响制度整个层面的实行，也就是说制度实行的公平性和权威性难以得到保障，导致很多制度形同虚设。而另一方面对于渔业资源的减少，其实那些老渔民的感受才最为深刻，而想恢复渔业资源的心情，其实比任何人都迫切，对于很多政策制度，他们都是理解和支持的，而且由于上了年纪，即使是近海的捕捞作业一样会对身体带来巨大的负担，以及有较大的风险，却迫于生计，不得不出海捕鱼。在于他们看来，若是政府能够保障他们的基本生活，他们就不会冒险出去捕鱼，还有渔民表示，若是生活有保障，甚至愿意贡献自己的一份力量，协助政府管理近海海域。可见，只有在渔民的生活得到保障之后，才能去谈及是否能遵守制度和是否能遵照制度来进行管理。

其次，建立保障、奖励制度，不仅与渔民的生计息息相关，更是社会公平公正的表现。捕捞作业极其辛苦，在当地有“捕鱼打铁磨豆腐”这么一说用于形容三大最为辛苦的职业。事实上，捕鱼不仅辛苦，而且风险极大，受伤生病极为平常，若是遇上风暴，甚至还会发生事故，有生命危险。在集体经济的年代，是否成为渔民无关个人意志，由于在舟山渔业是传统产业，当时是选拔出色能干的人去从事渔业工作，而不能担当捕捞工作的人则会被分配到其他行业，从事其他各类工作。而现在的老渔民，大多都是经历过那个年代的，笔者的采访调查中，他们都表达了这么一个想法，“凭什么我们作为地方上最有能力的一部分人，为了国家为了集体去干了最艰辛的工作，而且一干就是三十多年，但到最后什么生活保障都没有，反而是那些没能力捕鱼的，都被分配去干了别的什么，到最后却是又工作安定，生活又有保障。”可见，渔民这一职业是既辛苦也没有社会保障的。其实在中国，就大类而言，渔业是被划归于农业中，而渔民是被当作农民来对待的。在国内很多地方，农民同样没有养老性质的保险体系，但需要注意的是，农民是有土地作为生产资料，且而渔民是没有海域作为生产资料的，一旦“上岸”收入几乎为零[刘竹艳，2009]。也就是说，渔民几乎成为了最没有生活保障的人群，这种不公平和不公正，应当得到解决。

2）奖励模式的合理、合法性

在舟山实行的各项渔业资源管理制度，其本质就是要求渔民控制捕捞强度，来保护渔业资源。诚然，当前渔业资源急速衰竭，需要得到保护是理所当然的。但要求渔民到更远的地方去捕鱼，要求渔民在规定的时间带捕鱼，限制捕捞方式和渔船渔具的规格，那其实就是变相的压

缩了渔民获得利益的空间。举个简单的例子，如果政府把传统渔场列为了禁渔区，有 A 渔民视而不见，有 B 渔民愿意去更远的地方捕鱼，不要单纯的想 A 违反制度而应该受到处罚，B 花更多时间花更多的成本去一个鱼更少的地方捕鱼，那么政府对渔民 B 进行补偿又何尝不是合情合理的？

如今在学术界关于渔业资源减少，还有一个共识，这个共识源于美国学者哈定于 1968 年年提出的公地悲剧理论。对于渔民而言，在海里的鱼是没有归属的，谁捕上来了就是谁的，从而导致捕捞作业难以节制，这就是典型的公地悲剧。故而一般认为，渔民作为海洋渔业资源的使用者，渔业资源不被其视为资产，不是资产便不能使其产生价值感，导致捕捞无节制，加快了资源消耗。这种短视的、只重眼前利益和短期利益，不注重可持续发展，对资源进行掠夺性开发的行为和思想，其主要原因就是产权关系不明确［胡国祥，2011］。正是在这样的认识的基础上，不少人认为，渔民应当为自己的行为负责，故而政府对捕捞行为的制约和管理也是恰当和合理的。然而，需要注意的是，公地悲剧理论确实可以解释当今舟山的过度捕捞的现象，却不能解释当年舟山的过度捕捞的现象，尤其是不能用来解释舟山传统经济鱼类的减少。事实上，舟山绝大多数经济鱼类的大幅减少甚至灭绝是发生在 80 年代，而舟山的集体渔业经济却持续到了 90 年代。也就是说，当舟山的传统经济鱼类大幅减少的时候，舟山的渔业资源的所有权是明确的，所有权是归国家所有，渔民捕不上来也不是渔民的鱼，渔民既无法贩卖，其产量也与渔民收入没有关系。在经过调研之后，笔者更愿意把原因归结为技术革新导致的生产力大幅提升，而与之相应的生产认知却没有跟上，从而导致人类的生产活动对渔业资源的消耗超过了自然再生的速度和部分生产方式直接杜绝了资源的再生。而这种技术革新和装备更新，其实是在政府的指导下统一进行的，故而不应该由渔民来承担这个责任。

而另一方面，关于合法性，正如上文所述，当想要对违反渔业资源管理制度的行为进行处罚的话，很多情况下都是没有法律依据，但在奖励模式下，这一情况则大不相同，事实上，多数情况下，地方政府都有资格在法律允许的范围内，对某一产业进行奖励性的补助，故而反而不存在制度实行缺乏法律依据或与法律抵触的问题。

３）保障、奖励模式的优势

正如前文所述，当渔民遵守渔业资源管理制度的时候，会直接造成自身利益受损，这正是渔民不想去了解制度内容，不愿去遵守制度的直接且根本的原因。但是若采用保障、奖励模式的话，则变成越了解制度内容，则越能获得政府的奖励。在这样的情况下，渔民自发的了解制度内容的可能性会大大增强。进一步的，若是当来源于政府的补助接近或高于依靠违反制度而获得的额外收益的时候，渔民也自然而然会选择遵守制度。而在了解制度和遵守制度的过程中，更能无形中促成渔民与渔民之间、渔民和政府之间关于渔业的交流，进而提升渔民对生态保护和资源恢复的认知以及促进政府工作与实际情况结合，以能够提升制度内容的合理性和科学性。

４）保障、奖励模式的可行性

要实现保障、奖励模式最大的阻碍可能莫过于资金的问题。如果政府没有能力实行，那

么保障、奖励模式也就成为了空谈。然而，地方政府有无能力或是能够出多少资金，笔者目前没法讨论。但是笔者留意到的是，政府其实已经对渔民在进行补助——柴油补贴。这个制度是 2006 年国家为了应对国际油价的激烈变化，帮助渔民降低生产成本而制定实施的。尽管从规定上看，这个补贴的数额并不巨大，浙江省的规定为 241 元/KW，舟山市上下浮动不超过 10%［舟山市政府网 HP］。但是笔者在采访调查中却发现，这笔费用的实际发放却非常高，187 匹的渔船，其一年的柴油补贴可以高达 32 万。这个数额已经达到了渔船船主一年总收入的 1/3 到 1/2，也就是说，柴油补贴高过捕鱼收入也是不足为奇。而且柴油补贴的发放几乎没有要求，也与渔船实际耗油量没有关系，只与渔船功率有关。那么如果政府有能力发放这种程度的补助，则应该有能力提供保障、奖励模式的资金需求。退一步讲，如果说政府因为在发放柴油补贴，而没有办法提供保障、奖励模式的资金的话，那笔者认为，可以用保障、奖励模式来替代柴油补贴制度，或者可以把两者结合起来，也就是说，可以把政府的柴油补贴和渔业资源管理制度的遵守联系起来，根据渔业资源管理制度的遵守情况来进行柴油补贴的发放。

综上所述，为了保护海洋渔业资源，也为了保障渔民的生产生活，应当考虑建立渔业资源管理的保障、奖励模式以代替传统的处罚模式。

Ⅴ．今后的课题

本文的很多结论和信息是源于笔者的采访调查，由于很多信息仅是定性内容的信息，很多地方需要做进一步的核实和精细化。同时需要进一步掌握和了解社会保障制度和柴油补助制度的相关政策和知识背景，在此基础上，利用数理分析法，对保障、奖励模式的实行进行数值化和模型化分析。

参考文献

舟山市統計年鑑 2014

舟山市 2014 年国民经济和社会发展统计公报

中国海洋大学 HP　http://222.195.158.131/xuan/008959.htm

东海区渔政局 HP　http://www.dhyzchina.gov.cn/

浙江省海洋与渔业局 HP http://www.zjoaf.gov.cn/dtxx/gdxx/2013/08/12/2013081200018.shtml

舟山市海洋与渔业局 HP http://www.zsoaf.gov.cn/SY006.html

舟山漁場の海洋資源を蘇らせる一地域ぐるみの取り組み，人民画報 2004-10

シップ・アンド・オーシャン財団編，海洋の平和維持と環境保護のための法的・政策的枠組みと行動計画，海の安全保障その 2：海洋環境の保護陸上起因による海洋汚染ー東シナ海，中国，国際会議「地球未来への企画“海を護る”」会議録,2002.11，日本財団図書館（http://nippon.zaidan.info/index.html）

胡国祥，论海洋渔业资源的可持续利用——以浙江省岱山县为例，四川农业大学，硕士论文，2011.3

桑淑萍，中国海洋渔业制度管理研究——以青岛市为实证分析，中国海洋大学，硕士论文，2008.12
王淼，吕波，中国海洋资源性资产流失成因及对策分析，资源科学，2006 年第 5 期
舟山市政府网 HP
舟山市人力与社会保障局 HP
浙江省海洋与渔业局课题组 a，浙江省海域使用权“招拍挂”政策研究，浙江海洋与渔业 2014-5
韩信海，朱若欣，庄燕，方贤屯，岱山县蟹笼作业生产渔船发展现状与对策建议，浙江海洋与渔业 2014-5，P23-32
浙江省海洋与渔业局课题组 b，浙江省海洋渔业执法管理创新研究（一），浙江海洋与渔业 2014-6，P16-19
卢昌彩，台州市渔船控制和管理现状及对策，浙江海洋与渔业 2014-6，P19-23
张锦国，陈安，海洋渔业资源保护问题的思考，浙江海洋与渔业 2014-6，P30-34
刘竹艳，沿海地区渔民社会养老保险制度构建研究——以舟山市为例，硕士论文，2009
袁贞贞，构建渔民基本生活社会保障体系研究，浙江海洋学院，硕士论文，2012
黄季伸，基于渔民视角的海洋渔业捕捞权交易问题研究，华中农业大学，硕士论文，2009

大阪大学中国文化フォーラム　ディスカッションペーパー No.2015-11
Discussion Papers in Contemporary China Studies, Osaka University Forum on China No.2015-11

漁業資源の管理方式に関する考察
――浙江省舟山を事例として

胡 毓瑜，三好 恵真子

Discussion on the Management Mode of Fishery Resources: A Case Study of Zhoushan

HU Yuyu and MIYOSHI Emako

要　旨

21 世紀に入ってから、中国の発展の重心が大陸から海洋にシフトしつつある。2011 年 6 月 30 日、国務院が正式に浙江省舟山群島新区の設立を承認し、舟山群島新区は中国 4 番目の国家レベルの新区となった。さらに、2013 年 1 月 23 日、国務院は正式に「浙江舟山群島新区の発展計画」を発表している。

しかしながら、海洋経済が急速な発展を遂げる半面、舟山海域の漁業資源が著しくダメージを受け、海洋汚染の問題も深刻になっている。特に 1980 年代からの漁業資源の減少は著しく、これに対処すべく、政府の関連部門は様々な制度を制定してきた。しかしその効果は低いことも事実であり、その要因として、一部の研究者によれば、政府が漁業資源を管理しているものの、漁民に対するその管理が十分には機能していないと看取される。これが事実だとしても、「漁民はなぜ漁業制度を守らないのか」あるいは「政府はなぜ漁民を有効に管理できないのか」という疑問は解消されておらず、それらを明らかにすることにより、具体的な改善に繋がるのではないかと考えた。

そこで本論文では、政府の公開データ・内部資料を参照しつつ、2014 年に実施した漁民に対するアンケート調査を再分析し、舟山における漁業資源管理制度の実行状況を明らかにした。さらに 2015 年の現地調査と漁民・漁業局の役人へのインタビューなど質的調査の結果を分析することにより、「漁民の立場からは、漁業資源管理制度の内容が理解しづらく、守りたくないが、政府の立場からは、漁民の行動を管理するのが困難であり、管理したくないことも事実である」ということも分かってきた。

したがって、現状の漁業資源管理制度では限界があると帰結され、さらなる検討が求められる。この課題を解決するためには、伝統的な処罰の方式に代わり、保障・奨励制度に代替してゆくことが、より効果的であると推定されるため、この保障・奨励制度の重要性並びに合理性と実行の可能性について、ゲーム理論により具体的に検討を試みた。

担当委員：許 衛東*
http://www.law.osaka-u.ac.jp/~c-forum/box2/discussionpaper.htm

* 大阪大学・経済学研究科・准教授