

实施渔村振兴:借鉴、路径与政策

刘龙腾^{1,2},王良³

(1. 中国水产科学研究院渔业发展战略研究中心 北京 100141;2. 中国社会科学院研究生院社会发展系 北京 102488;
3. 农业农村部渔业渔政管理局 北京 100125)

摘要:为贯彻落实国家实施乡村振兴战略的重大部署,促进新时代美丽渔村建设,文章在总结国外经验的基础上,结合文献梳理和实地调研,明确渔村振兴须妥善处理的关系,并提出渔村振兴的路径和政策。研究表明:通过加强顶层设计和产业融合等措施,日本、韩国和美国在渔业发展和渔村振兴方面都取得成功;我国渔村振兴应妥善处理三大关系,即渔民与土地(养殖和捕捞水域)的关系、渔民与渔民的关系以及渔民与国家的关系;渔村振兴的路径主要包括依靠主体、发展载体、富裕渔民、深化改革、要素投入、顶层设计、产业融合、繁荣文化和渔村治理 9 个方面,政策主要包括财政、科技、金融、人才和服务 5 个方面。

关键词:渔民;渔港;渔业;乡村振兴;自治组织

中图分类号:F320.3;C912.82;F326.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-9857(2019)08-0036-06

Implementing the Revitalization of Fishing Villages: Reference, Path and Countermeasures

LIU Longteng^{1,2}, WANG Liang³

(1. Fisheries Development Strategy Research Center, Chinese Academy of Fishery Sciences, Beijing 100141, China; 2. Department of Social Development, Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China; 3. Fisheries and Fishery Administration Bureau, MARA, Beijing 100125, China)

Abstract: In order to implement the rural revitalization strategy and promote the construction of beautiful fishing villages in the new era, the paper summarized the foreign experience, literature review and field research, and clarified the relationship that must be properly handled in the revitalization of fishing villages, and proposed the path and policy system of the revitalization of fishing villages. The results showed that Japan, South Korea and the United States had achieved success in fishery development and fishing village revitalization by strengthening top-level design and industrial integration. The revitalization of fishing villages in China should properly handle the 3 major relationships, namely the relationship between fishermen and land (farming and fishing

收稿日期:2019-04-05;修订日期:2019-07-21
基金项目:中国水产科学研究院院级基本科研业务费专项资助项目“我国生计渔民认定标准研究”(2018HY-ZD07).
作者简介:刘龙腾,助理研究员,博士研究生,研究方向为渔业社会发展以及渔业经济和政策
通信作者:王良,硕士,研究方向为渔业经济和政策

waters), fishermen and fishermen, and the relationship between fishermen and the country; the path of fishing village revitalization mainly includes relying on the main body, developing carriers, enriching fishermen, deepening reform, factor investment, top-level design, industrial integration, prosperity culture and fishing village governance. In terms, the policy system mainly includes 5 aspects: finance, technology, finance, talents and services.

Key words: Fishermen, Fishing port, Fishery, Rural revitalization, Autonomous organization

0 引言

党的十九大作出实施乡村振兴战略的重大部署,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确实施乡村振兴战略的基本原则和目标任务,《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》进一步将此重大部署任务化、指标化和工程化,全国各地根据实际情况陆续制定乡村振兴规划。

作为乡村的重要组成部分,渔村既有乡村的普遍共性,又有自身的独特个性,在当前发展的基础上推动渔村振兴是值得研究的课题。本研究在总结国外经验的基础上,结合文献梳理和实地调研,明确渔村振兴须妥善处理的关系,并提出渔村振兴的路径和政策,以期为新时代美丽渔村建设提供参考。

1 渔村振兴的国外经验

1.1 日本海业振兴计划

日本渔业的产量、渔船数量和经营主体数量等于20世纪80年代达到顶峰^[1],随后渔业持续衰退,渔村趋于萧条;渔业衰退导致渔村人口和公共服务供给进一步减少以及生产和生活环境逐渐恶化,进而导致渔村萧条;而渔村萧条导致人口老龄化和劳动力流失,加速渔业衰退。

20世纪90年代,渔业经济复苏和渔村全面复兴被日本提上议事日程,即推行海业振兴计划,其目标就是把传统渔村打造成“想度假的渔村、想居住的渔村、可工作的渔村”。主要措施包括:加强顶层设计,成立专家委员会,研究政策方案;改善渔村生产和生活环境,挖掘和保护涉渔自然资源和传统文化资源,发展渔村旅游业,促进城乡交流;将海业作为渔村的第三产业^[2],整合海洋和渔村的相关资源,不断培育新业态,提高渔民收入水平。

1.2 韩国新村建设

为促进农村由传统落后向现代进步的转变,韩国于20世纪70年代启动新村建设^[3],使农民收入大幅提高、农村面貌显著改观以及城乡发展统筹协调。主要措施包括:加强基础设施建设,加大对农田水利和农村道路等的投入,改善农民生产和生活条件;调整农业产业结构,增加农业财政补贴,分析农业统计数据,推广农业新品种;壮大农业经营主体,发展合作社和企业等各类农业组织,充分发挥其在农产品生产和流通等方面的积极作用,并拓展融资渠道;加强农村文化建设,通过村民会馆等提高农村治理能力。

1.3 美国休闲渔业发展

休闲渔业是新型业态,将渔业与娱乐、旅游、文化、科普和餐饮等有机结合,实现三次产业的融合^[4],有利于渔业转型升级,是渔村振兴的理想路径^[5-8]。美国休闲渔业主要指运动和垂钓等以健身娱乐为目的的活动,但明确区分于商业捕捞,即Recreational fisheries或Sport fishing^[9-11]。美国休闲渔业的发展延长了产业链,明显带动钓具、饵料、食宿和交通等相关产业的发展,增加就业岗位;同时提高渔村知名度和渔民收入,进而改善渔村环境和基础设施。

根据国外实践经验,渔村振兴不可能一蹴而就,应不断加强顶层设计、推进产业融合、建设基础设施、建立渔民增收长效机制以及培育新业态和新动能。

2 渔村振兴须妥善处理的关系

根据文献梳理和实地调研,渔村振兴应妥善处理三大关系,即渔民与土地(养殖和捕捞水域)的关系、渔民与渔民的关系以及渔民与国家的关系。

2.1 渔民与土地(养殖和捕捞水域)的关系

习近平总书记指出,“新形势下深化农村改革,

主线仍然是处理好农民和土地的关系。”由于渔业生产经营具有特殊性和弱质性,渔业制度发展较缓慢,渔民与土地(养殖和捕捞水域)的关系亟须进一步完善。

渔村振兴必须保证渔民的生存权,而渔业权是基础。应建立健全具有中国特色的渔业制度体系,优化渔业准入制度以及养殖和捕捞许可制度,落实养殖水域滩涂规划;结合我国各地的行政区划、资源分布和渔业生产特点,开展渔业资源产权化试点,探索“三权分置”(国家资源所有权、集体资源利用权和渔民生产经营权)在渔业领域的应用,研究渔民合作和自治的组织形式和管理模式,逐步建立符合我国国情和渔情的渔业制度,促进渔业权的转让、抵押和交易,保障渔民生存权。

2.2 渔民与渔民的关系

渔民是渔村振兴的主体力量,渔民与渔民的关系核心在于合作,渔业生产经营的高风险性决定渔民之间必须合作才能实现可持续发展。

基于渔民合作关系建立的新型渔业经营主体可有效解决市场信息不足和规模效益不高问题。2017 年我国渔业合作社已达 5.7 万个,比 2016 年增长 11.7%,但渔民与渔业合作社之间的利益联结机制并不牢固,渔业合作社等新型渔业经营主体的作用有待进一步加强,有机衔接渔民和现代渔业的体制机制和政策框架尚未完善。此外,解决近海渔业资源衰退和实现渔业资源产权化改革的有效途径之一即充分发挥渔民自治组织的作用,但目前我国渔民自治组织仍处于研究和试点阶段。

2.3 渔民与国家的关系

渔业是我国最早开展市场化改革的产业之一,随着市场经济意识的逐渐深入,渔民的国家意识、集体意识和公共意识逐渐薄弱,村规民约等的约束性逐渐降低,渔村传统文化逐渐消失。渔村振兴离不开渔民的积极参与,应激发渔民的社会责任感,使其真正成为渔村振兴的主要力量。

3 渔村振兴的路径

渔村振兴是庞大的系统工程,往往需要数十年甚至数十年的时间,承载着千万渔民的期待。本研究在文献梳理、案例研究和实地调研的基础上,坚

持新发展理念,构建全方位和立体化的渔村振兴路径(图 1)。

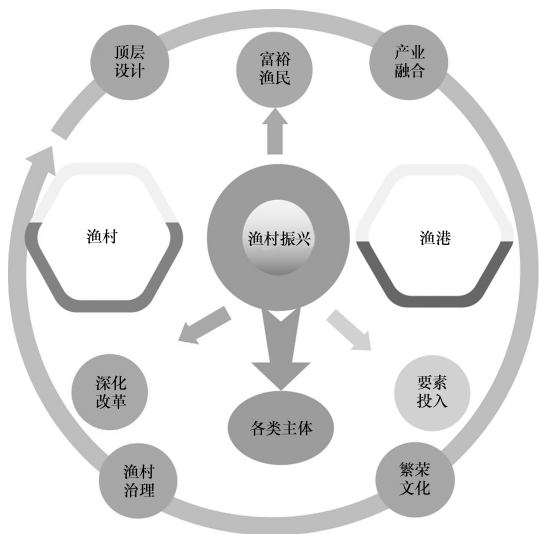


图 1 渔村振兴的路径

3.1 依靠主体

渔村振兴亟须渔业主管部门、渔村基层党组织、渔民和新型渔业经营主体等的共同参与。渔业主管部门加强顶层设计,建立促进渔村振兴的政策体系,把握油价补贴政策改革时机,将更多的退坡资金用于渔村振兴;渔村基层党组织发挥统筹、协调和引领作用,通过超强战斗力集合党员和组织群众,确保将党的方针政策和决策部署贯彻到实处,发展壮大渔村集体经济组织^[12];渔民切实成为渔村振兴的主要力量,提高对渔村振兴的认知和信心,把渔村建设成幸福美丽新家园;新型渔业经营主体是渔村振兴的动力,通过因地制宜发展家庭农场、渔业大户、渔民合作组织和渔业龙头企业等新型渔业经营主体^[13],发挥其对渔民的带动作用。

3.2 发展载体

渔村和渔港是渔村振兴的 2 个载体。渔村是渔民集聚地,保留长期形成的渔业生产方式和生产工具,承载历史积淀的渔业传统文化。渔村振兴应紧紧围绕渔村特色,突出渔村元素,充分挖掘和整合渔村传统文化和资源禀赋,讲好渔村故事,展现渔村风光;保护渔村及其周边水域的生态环境,将生态优势转化为发展优势;持续推进渔村基础设施建设,改善渔村生产和生活环境,充分利用闲置资源

发展渔村民宿,举办渔俗文化节庆活动,增强渔村吸引力,推进旅游与社区的共建共享。

渔港是渔区经济社会发展的枢纽,是渔村振兴的重要载体。充分发挥渔港在渔业资源管理、渔业安全监管和渔业产业发展中的特殊作用,不断拓展新功能和大力建设经济区,集聚水产品加工、物流和旅游等多种业态,促进产业融合发展,增加渔民就业岗位。

3.3 富裕渔民

富裕渔民是新时代渔业发展总目标的具体要求,也是渔村振兴的根本。实现渔民持续增收亟须多方努力和多措并举,将渔民与现代渔业有效衔接,从主体能力、产业动能和体制机制等方面形成渔民持续增收的长效机制和生产生活持续改善的良好环境。不断提高渔民自身能力,完善教育培训机制;不断提高渔业增收动力,深化供给侧结构性改革,培育新动能和新业态;积极拓展增收渠道,稳定渔民经营性收入、保障渔民转移性收入和大幅增加渔民财产性收入^[4];完善渔业基本经营制度^[14-15],加大产业扶贫力度,切实避免重点水域退捕、禁渔期延长和生态环境治理等政策成为新的致贫因素,减小区域收入差距^[4]。

3.4 深化改革

渔村振兴是解决渔业发展不平衡和不充分的有效途径,势必突破诸多不符合现代渔业发展的体制机制,亟须深化改革、扩大开放和释放红利。完善渔业基本经营制度以及养殖和捕捞许可制度,切实保障渔民依法长期和稳定享有水域和滩涂的承包权和使用权,完善征占用补偿和生态补偿制度^[4,14-15];推进渔村集体产权制度改革,发展壮大渔村集体经济;探索渔民自治组织建设,发展渔业协会等基层组织,开展限额分配和入渔安排等赋权改革试点,逐步形成渔民自治体制机制;创新渔民管理,开展生计渔民认定工作,在新一轮油价补贴政策改革中维持对生计渔民的补贴力度,提高对特殊水域渔民的补贴力度,完善渔民社会保障制度;进一步完善并落实渔业资源总量管理制度,继续实施渔船双控和伏季休渔制度,健全渔业投入管理和产出管理,落实重点水域退捕政策,逐步恢复渔业资

源,为构建新型渔业资源管理制度奠定基础并留出政策空间。

3.5 要素投入

渔村振兴离不开金融、人才和政策等的要素投入。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,拓展渔村基础设施建设和渔港经济区建设等的融资渠道,逐渐形成财政资金引导、金融机构支持和社会资本参与的多元化投资格局^[12];通过建立创业基地、科研实验站和专家工作站等,大力吸引各类专业人才参与渔村振兴^[12],建立渔村振兴专家委员会,注重渔民教育培训;加强与油价补贴和精准扶贫等政策的密切配合,形成促进渔村振兴的政策合力。

3.6 顶层设计

我国有750余个渔乡和8200余个渔村^[16],形态各异,特色纷呈,渔村振兴亟须顶层设计和统筹推进。加快《中华人民共和国渔业法》的修订进程,为渔村振兴提供法律保障;渔业主管部门把握时机、主动作为,把实施乡村振兴战略作为渔业工作的总抓手,全面对接和系统谋划,制定渔村振兴规划;各地根据区位和环境状况,把握和保留渔村特色,尤其保护好渔村的传统建筑和传统文化;实施渔村振兴示范工程,借鉴浙江省“千村示范、万村整治”的成功经验,选取重点渔村建设先进示范点;科学编制渔村建设规划,并与养殖水域滩涂规划和渔业发展规划等密切配合;划定生态红线,促进人与自然和谐共生,走绿色发展之路。

3.7 产业融合

产业发展是渔村振兴的支撑和引领,通过业态创新和产品创新,走产业融合和品牌强村之路^[17]。立足渔村培育特色优势产业,壮大集体经济组织,借助资源、环境和政策优势,探索稻渔综合种养和盐碱地渔农综合种养等新模式,打造特色品牌^[15];持续推进渔村基础设施建设,挖掘特色旅游资源,大力发展休闲渔业,创新文化服务产品,有力带动相关产业发展;合理使用油价补贴政策改革资金,加大对渔村环境整治和建设的扶持力度。

3.8 繁荣文化

乡风文明是渔村振兴的文化保障,努力传承渔

业文化基因和保留优秀传统文化。普查和保护古籍、技艺、民俗、节庆和艺术等非物质文化遗产以及村落、建筑和工具等物质文化遗产,推进古迹修复和宣传教育等工作;制定新时代村规民约,凝练渔村精神,发挥渔村文化在维护公序良俗和促进渔民合作等方面的积极作用。

3.9 渔村治理

渔村治理体系和治理能力的现代化是渔村振兴的必由之路。加强渔村基层党组织建设,推进渔村集体经济组织建设,探索渔民自治组织建设,坚持依法治渔和依法治村,统筹平安渔村和平安渔港建设,形成渔村共建共享机制;积极开展环境整治行动,积极响应《农村人居环境整治三年行动方案》,推广良好卫生习惯,整治村容村貌和渔港环境,重点推进渔村周边环境治理,彻底解决长期制约渔村可持续发展的水域污染等问题^[18],建设美丽渔村渔港;大力扶持专业化和社会化的服务体系建设,有机衔接渔民与现代渔业,强化新型渔业经营主体对渔民的带动作用,进一步完善二者利益的联结机制。

4 渔村振兴的政策

4.1 财政政策

充分利用油价补贴政策改革资金,通过财政资金引导、优惠政策支持和体制机制创新,促进形成渔村振兴的多元化投融资格局;探索建立渔村振兴专项发展基金,积极引入渔业投资,加大对渔村基础设施建设、渔港经济区建设、渔村环境治理和休闲渔业发展等的投入;规范渔村民间资本运营,引入社会资本参与渔村振兴;重点渔区进一步加快对各类渔业经营主体的减费降税力度,探索减免税机制,减小渔业经营主体的负担。

4.2 科技政策

建立与渔村振兴配套的渔业科技支撑机制,全方位整合渔业科技资源,大力推进产、学、研结合,加快科技成果的应用和推广;通过对接和帮扶机制,使渔村享受科技发展红利,使科技找到转化应用平台;把渔村建设成渔业实验示范基地和标准化示范园区,吸引渔业企业、渔民合作组织、渔业大户和家庭农场等进驻;加大渔业科技基础研究,重点

研发良种培育、资源环境保护修复、生态健康养殖和水产品精深加工等关键技术^[19-20],引领渔村产业发展。

4.3 金融政策

强化渔区金融机构的服务职责,发展新型渔区农村合作金融服务组织,鼓励发展适应渔村特点和需求的多种微型金融服务组织;依托渔业合作社培育渔村合作金融,推动社区性渔村资金互助组织发展,规范民间融资^[14,21];创新捕捞权和养殖权的抵押融资制度,建立渔民信用记录,探索建立渔区信用贷款机制^[14,21];加大对渔村各类保险和补贴的力度。

4.4 人才政策

加强人才引进和培养,为渔业科技创新提供智力保障;建立渔村振兴人才专项基金,促进渔民和科研人员等多层次人才参与渔村振兴;完善渔民教育培训机制,重视渔村文化站和图书馆等的建设,培养新型渔民;建立渔民子女教育和就业的帮扶机制,为渔村振兴积累人才。

4.5 服务政策

完善渔业基本经营制度以及捕捞和养殖制度,落实养殖水域滩涂规划,依法规范渔业权的出租、转让和抵押行为,依法保障渔民权利;高度重视渔民“失海”和“失水”问题^[22-23],完善伏季休渔制度及其补贴政策^[24],稳妥推进重点水域渔民退补工作,加强与精准扶贫政策的配合和互动,推动建立覆盖教育、医疗、养老和最低生活保障等在内的渔民社会保障体系^[25]。

参考文献

- [1] 张溢卓.日本渔业资源管理及其对我国的启示[J].饲料研究,2016(22):37-41.
- [2] 娄小波.日本渔村经济的困境与对策[A].中国水产科学研究院,大连海洋大学.2015 中国渔业经济专家研讨会:认识经济新常态 运筹渔业十三五论文集[C].2015.
- [3] 陈昭玖,周波,唐卫东,等.韩国新村运动的实践及对我国新农村建设的启示[J].农业经济问题,2006(2):72-77.
- [4] 刘龙腾,高宏泉.新时代渔民增收形势分析及对策建议[J].农村经济与科技,2018,29(21):74-77.
- [5] 邹夕珍,平璇.产业转型升级背景下的上海休闲渔业发展策略[J].中国渔业经济,2018,36(6):97-101.

[6] 张广海,卢飞.山东省休闲渔业区(点)分布特征与影响因素研究[J].中国渔业经济,2018,36(4):29—37.

[7] 张广海,徐翠蓉.我国沿海地区渔业经济与旅游业融合发展研究[J].中国渔业经济,2018,36(3):79—89.

[8] 沈蔚,车斌.上海青浦区休闲渔业发展的 SWOT 分析[J].中国渔业经济,2016,34(6):42—49.

[9] 王福林,张禹辰.国外休闲渔业管理综述[J].中国渔业经济,2013,31(1):170—176.

[10] 陈思行.美国休闲渔业现状[J].北京水产,2005(1):4—7.

[11] 刘康.美国休闲渔业现状及发展趋势分析[J].中国渔业经济,2003,21(4):47—48.

[12] 刘龙腾.“人居环境治理+”擘画乡村振兴图景:基于沿海沿江 6 省(市)农村 1048 户农民家庭的调查[J].中国农村科技,2019(1):70—74.

[13] 杨子江,刘龙腾,李明爽.我国渔业发展的基本态势和面临的问题[J].中国水产,2018(12):65—68.

[14] 王东春,杨子江,刘龙腾,等.拥抱新时代:中国渔业改革的目标和重点[J].中国水产,2019(1):39—41.

[15] 杨子江,刘龙腾,李明爽.40 年来我国渔业改革发展成效与基本经验[J].中国水产,2018(11):47—51.

[16] 农业农村部渔业渔政管理局.2018 年中国渔业统计年鉴[M].北京:中国农业出版社,2019.

[17] 徐杰,张兰婷.基于灰色关联分析的我国海洋渔业产业结构[J].海洋开发与管理,2018,35(10):55—59.

[18] 刘福芳,王超,李晓伟.推动青岛渔村经济健康发展研究[J].中共青岛市委党校青岛行政学院学报,2011(4):11—15.

[19] 田敬云,张守都,姜勇,等.山东省海洋水产原、良种产业的发展和对策[J].海洋开发与管理,2018,35(12):42—46.

[20] 康慧宇,杨正勇,张智一.我国海藻产业发展研究[J].海洋开发与管理,2018,35(6):11—14.

[21] 宋洪远.中国农村改革 40 年回顾与思考(下)[J].中国合作经济,2018(10):54—57.

[22] 许燕.失海渔民生计资本构成分析:基于 DFID 可持续生计研究框架[J].中国渔业经济,2018,36(1):55—64.

[23] 许燕.失海渔民生计资本演变研究:基于 DFID 的可持续生计研究框架[J].中国渔业经济,2017,35(6):36—44.

[24] 王亚楠,韩杨.国内外海洋捕捞总量增长因素比较分析[J].海洋开发与管理,2018,35(5):119—125.

[25] 侯英民.以转变渔业发展方式为主线 全面推进“十二五”现代渔业建设[J].中国水产,2010(11):2—4.