

中國海洋漁業的政策演變 與現實困境

王利兵 方靜

中國是一個海洋大國，海洋漁業是沿海地區社會經濟發展的重要支柱。改革開放之後，國家優先放開水產品生產銷售，全國隨之掀起一場圍海養殖和造船出海的熱潮，海洋捕撈產量連續二十年呈直線上升態勢，海水養殖產量保持連續三十多年全球第一。與此同時，近海海域環境不斷惡化，海洋生物多樣性不斷減少，「公地悲劇」（開發者過多導致資源枯竭）在海洋上不斷上演。1999年，中國海洋捕撈總產量達到歷史高峰後首次出現下降，同年中國開始全面實施伏季休漁制度。但進入新世紀，尤其是2006年漁用柴油補貼政策出台之後，漁業生產規模仍進一步擴大，近海漁業資源枯竭和海洋生態環境惡化問題日趨嚴重。為此，政府不斷延長伏季休漁時間，同時圍繞「轉方式調結構」出台一系列政策制度，漁業生產愈來愈強調走綠色、低碳、生態、可持續的發展道路。

然而，當前仍有不少地區的海洋漁業為小規模生計型漁業，漁民對近海資源的依賴性還很高，漁業轉型和漁民轉產轉業困難重重。在推進海洋生態文明的背景之下，中國海洋漁業問題的重要性和緊迫性日益凸顯，有效化解海洋漁業發展困境不僅關乎國家海洋的可持續發展，而且會直接影響到國家鄉村振興戰略和海洋強國戰略的實踐。本文基於對改革開放以來中國海洋漁業發展政策的梳理，嘗試總結海洋漁業發展的不同歷史階段及其特徵，同時結合實地調查案例，對當前中國海洋漁業發展的三個現實困境進行分析，希望以此促進學界對中國海洋漁業問題的認識和理解^①。

一 中國海洋漁業的政策演變

中華人民共和國成立之後，海洋漁業政策的演變經歷了多個階段，不同階段的變化既反映了不同時期國家經濟和社會發展的需求，也折射出人與海

洋之間關係的變遷。建國初期，海洋漁業發展緩慢，市場供應嚴重不足，民眾「吃魚難」的問題十分突出。為提高漁業生產效率，擴大水產品生產規模，各地政府推行漁業合作化政策，鼓勵漁民通過加入漁業合作社的方式開展漁業生產，企圖通過統一組織生產和分配，提高漁業生產力。這一時期，由於國家海洋漁業生產技術和工具設備的落後，海洋捕撈漁業產量依然較低，無法滿足市場需要。與此同時，海洋鄰國通過超負荷捕撈、使用禁用漁具等手段，與中國爭奪近海漁業資源，此類行為對中國海洋漁業發展造成嚴重威脅^②。

為加快海洋漁業建設，中國政府於1950年代組建了多家國營海洋漁業捕撈公司，進行有計劃的海洋捕撈生產，並集資建造現代化大型鋼質漁船，推進漁業裝備的現代化進程，海洋捕撈漁業產量迅速提升，水產品短缺問題得以緩解。但受制於技術條件，漁業產量依舊無法滿足迅速增長的人口需求。大躍進期間，全國各地急於求成之風盛行，盲目追求高指標，尤其是三年困難時期對海洋漁業資源的破壞更是達到頂峰，過度捕撈和濫捕現象普遍存在。文化大革命期間，海洋漁業發展幾乎陷入停滯狀態，直至進入改革開放之後才得以擺脫束縛，迎來發展的黃金期^③。

改革開放初期，水產品仍處於國家統一定價收購的政策管理之下。1985年，國務院發布〈關於放寬政策、加速發展水產業的指示〉（下稱「中央五號文件」），其中規定「水產品全部劃為三類產品〔可議購議銷的產品〕，一律不派購〔按計劃價格向國家交售產品〕，價格放開，實行市場調節」，確定「以養〔殖〕為主」、「兩個放開」（經營放開、價格放開）、「走出去」（鼓勵遠洋漁業）的漁業發展戰略^④。自主經營權的恢復極大激發了漁民作為市場獨立主體的生產積極性，漁業從業人口在短時間內快速增加，全國範圍內隨之興起一股造船熱潮，全國海洋捕撈總產量也隨之大幅增長。從捕撈量來看，1950年全國海洋捕撈總產量僅為54萬噸，1985年增加到348萬噸，1999年達到歷史高峰1,497萬噸^⑤。

然而，這一增長模式帶來了嚴重的環境問題，海洋資源的公共屬性導致漁業生產「內捲化」愈來愈嚴重，資源共有屬性和經濟利益驅動的雙重因素導致「公地悲劇」不斷上演，中國沿海漁業資源遭到嚴重破壞。偏向數量增長的發展模式很快顯示出中國海洋漁業經濟持續發展的上限，不少魚類種群在短短十餘年間就面臨過度捕撈甚至滅絕的嚴峻形勢。為保護和恢復魚類種群，自1993年起，中國在渤海、黃海和東海海區實施為期兩個月的伏季休漁制度，以期為繁殖生長期的魚類提供一個安全的環境^⑥。1999年，南海海域也開始跟進實施伏季休漁。儘管已經在全海域實施伏季休漁，同時提出海洋捕撈總產量「零增長」的目標^⑦，但是每年超過千萬噸的海洋捕撈產量依然對中國近海漁業資源的恢復構成巨大壓力。為進一步保護海洋資源，促進可持續發展，2017年中國政府再次宣布延長伏季休漁時間，部分漁區的休漁期延長至四個半月，被稱為「『最嚴』休漁制度」^⑧。

此外，為解決中國與周邊鄰國之間的漁業糾紛，維護和規範中國海洋漁業生產秩序，從1990年代開始，中國政府先後與日本、韓國、越南三國協商

並簽署雙邊漁業協定。進入二十一世紀後，中日、中韓、中越漁業協定開始生效，中國政府決定將部分漁民從周邊國家海域漁場撤離，並開始實行針對海洋捕撈漁船的「雙控」（全國海洋捕撈漁船數量和主機總功率控制）政策。此項政策規定自2005年起，在接下來的五年內，全國計劃減少大約三萬艘海洋捕撈漁船^⑨。為確保退捕漁民能夠順利過渡到其他行業，2002年財政部專門制定了〈海洋捕撈漁民轉產轉業專項資金使用管理暫行規定〉，通過設立專項資金、執行漁船報廢補貼制度和回購計劃，激勵漁民淘汰使用年限較長、效率低下、對海洋資源破壞較大的老舊漁船^⑩，對緩解部分海域的漁業資源壓力起到了一定效果。

然而弔詭的是，2006年中國政府為緩解油價上漲對漁業生產的成本壓力，突然宣布實施漁用柴油補貼政策。相較於一次性漁船報廢補貼而言，每年高額的柴油補貼顯然更具誘惑力，漁民爭相擴大生產規模並逐漸對油補政策產生依賴。這一時期，中國海洋捕撈漁業非但沒有受到有效限制，反而得到了進一步擴張。2015年，財政部和農業部公開承認油補政策與推動漁民減船轉產的政策目標不符，並宣布啟動對漁業油補政策的調整，此後逐年降低油補額度^⑪。

推進海水養殖業發展、壓縮捕撈業是海洋漁業發展的必然趨勢。早在1985年，中央五號文件就明確提出漁業發展「以養殖為主，養殖、捕撈、加工並舉，因地制宜，各有側重」的方針^⑫。1986年，《中華人民共和國漁業法》的出台標誌着「以養為主」政策的正式確定，此後十餘年中國海水養殖產量一直保持着年均兩位數的高速增長。1988年，中國海水養殖產量首次超過捕撈產量，實現了從「捕撈為主」向「以養為主」的轉變。之後，國家繼續推動漁業產業結構調整，到二十一世紀初期基本完成了從傳統的資源依賴型生產方式向現代化的集約型生產方式過渡^⑬。最新統計數據顯示，2023年中國海水養殖面積為2,214,872公頃，產量為23,955,970噸，已經連續三十三年位居全球第一^⑭。

海水養殖業的發展對於中國這樣一個人口大國來說意義重大，它不僅有效解決中國水產品短缺問題，改善中國人的飲食結構，而且為沿海居民提供了大量就業機會，對於改善漁民生計、減少貧困以及促進地方經濟發展發揮了巨大作用。然而，海水養殖業的發展也面臨着許多挑戰，包括養殖品種單一、環境污染、海洋生物多樣性喪失等問題日益突出，中國海洋漁業由此陷入「過度捕撈」和「過度養殖」的雙重困境^⑮。

隨着生態文明理念從陸地擴展到海洋，中國政府對海洋資源保護和漁業可持續發展愈益重視。2013年，國務院發布〈關於促進海洋漁業持續健康發展的若干意見〉，明確現代漁業建設應遵循生態優先、「以養為主」的原則，加快推動漁業轉型創新^⑯。同年，農業部加強了自1979年起實施的破壞性作業方式的禁止性條例，並規定自2014年起，黃渤海、東海、南海三個海區禁止使用十三種破壞性漁具^⑰。2016年，農業部〈關於加快推進漁業轉方式調結構的

指導意見》提出「以創新、協調、綠色、開放、共享發展理念為引領」，轉變發展方式，「大力推進漁業供給側結構性改革」，將漁業發展重心從注重數量增長轉到提高品質上，開啟漁業的全面轉型升級^⑩。此外，為進一步探索實施漁業資源科學管理的新機制，2017年遼寧、山東、浙江、廣東和福建五省被選定為開展限額捕撈管理制度試點地區^⑪。這是中國漁業邁向可持續發展和生態文明建設的重要一步。

中共十八大以來，國家還着力延伸漁業產業鏈，鼓勵以休閒漁業（結合休閒觀光與漁業活動的經營方式）為代表的第二、第三產業發展，拓寬漁業發展領域。2012年末，農業部發布〈關於促進休閒漁業持續健康發展的指導意見〉，強調需要調動各類經濟主體的積極性，合理引導資源投入以促進休閒漁業發展^⑫。2017年，在全國漁業漁政工作會議上，農業農村部首次提出將休閒漁業作為重要着手點，推動漁業產業結構轉型升級，實現持續健康發展^⑬。2022年，海南省出台〈海南省休閒漁業管理辦法（試行）〉等四項文件，在全國範圍內率先構建起一套系統的休閒漁業發展政策體系^⑭。在政府政策和市場的共同推動下，目前國家已經培育出多個休閒漁業示範區（如福建霞浦縣）並取得良好效果，休閒漁業也日漸成為沿海漁村轉型發展的重要方向。但與此同時，休閒漁業作為一個新型行業，尚缺乏全面深入的宏觀規劃，由此導致其發展面對諸多問題，如服務內容的同質化現象嚴重、產業融合度不高、經營布局分散等^⑮。

回顧改革開放以來中國海洋漁業政策演變的整個歷程，可將海洋漁業發展大致劃分為三個階段：第一階段是1985至1998年，這一時期主要以增加漁業產量為主要目標；第二階段是1999至2011年，這一階段的總體目標是既要保障市場供應和漁民利益，也要注重漁業的長期發展和海洋生態環境保護；第三階段是2012年至今，該階段強調生態優先和綠色發展，為此政府採取更加積極的政策措施來保護和恢復海洋漁業資源，其中包括實施更為嚴格的捕撈限制、加強漁業資源的科學管理、鼓勵漁民轉產轉業等^⑯。中國海洋漁業從單純追求增加產量向注重增長品質和生態可持續發展的轉變，既反映轉型期中國社會裏人與海洋的矛盾，同時也表明海洋漁業正在朝着更加負責任、高效和綠色的方向前進，旨在實現長期的生態平衡和經濟繁榮。

二 中國海洋漁業的現實困境

中國海洋漁業的發展正處在一個複雜而敏感的轉型期，面臨着一系列困難和挑戰，如過度捕撈、過度養殖、海洋污染、全球氣候變化、生物多樣性減少、漁民收入下降、漁業社區衰落、漁業監管不到位、漁業政策不合理等。基於田野調查的發現和研究，下文將着重對海洋環境污染、小型漁業發展和漁民轉產轉業三個問題展開分析和討論。

(一) 不堪重負的海洋生態

海洋是一個連續的、流動的生態系統，跨邊界的資源共用性導致海洋的產權界定和監管頗具挑戰性。當被視為公共財產的海洋資源缺乏有效的監管機制時，人們追求短期利益的行為勢必導致海洋資源過度開發和海洋生態破壞等一系列問題。建國之初，社會經濟基礎薄弱，生存資源匱乏，加之龐大的人口規模，使得中國政府不得不將提升漁業產量的目標置於優先位置。然而，由於缺乏明確的海洋產權歸屬和責任界定，漁民往往傾向於追求最大的捕撈量，以期獲得更高的經濟回報。這種無節制的捕撈行為最終導致整個漁業群體承受負面後果，漁業資源急劇減少，從而引發了所謂的「公地悲劇」。

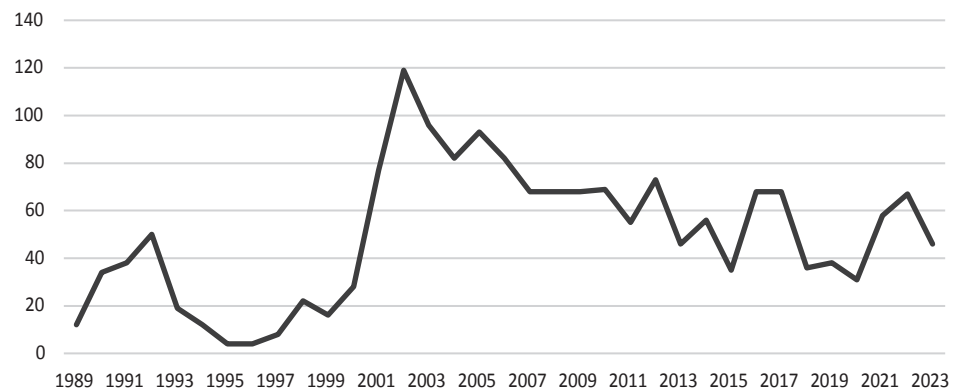
改革開放以來，發展的話語繼續主導着海洋漁業領域。各種新型技術設備被應用到海洋資源開發中，比如船舶設計、聲納定位、衛星導航系統、自動化捕撈設備等，極大地擴大和提高了漁業生產的規模和效率，但同時也讓人們產生一種能夠控制海洋的錯覺。在人類活動日益去自然化的趨勢下，海洋逐漸喪失其神聖性的主體地位而淪為可操作化的客體，從被敬畏的自然轉變為被索取的發展資源，以滿足不斷增長的社會需求。在此背景下，中國連續二十年蟬聯全球海洋捕撈量最大的國家，年捕撈量超過1,000萬噸²⁵，「公地悲劇」進一步加劇。浙江舟山漁場是中國四大漁場之一，曾一度被譽為「中國魚都」。在建國後的四十年時間裏，舟山漁場的捕撈量約佔中國近海捕撈量的20%，而潛藏在這些驚人數字背後的是漁船規模的不斷擴大、漁船馬力的不斷增加，以及漁網網眼的不斷縮小。1980年代末，舟山漁場捕撈量急劇下降，曾經日產萬噸的大黃魚近乎絕迹，「東海無魚」從口號變成現實²⁶。

鑒於此，如前所述，1990年代中國政府在東海、黃海、南海海域施行伏季休漁。除此之外，中央政府和各級地方政府還試圖通過採取「投入控制」制度來間接調控海洋資源開發量（即前述「雙控」政策），以及控制海洋漁業從業者數量等。但是，這些政策的出台和實施並沒有使情況得到有效控制，許多地區的漁船數量不降反增，「雙控」的結果是近乎「失控」。在山東、浙江和廣西等地，隨着中日、中韓及中越漁業協定的簽訂和生效，部分漁民在領取退捕補償金之後不僅沒有徹底退出漁業生產領域，反而在私下購買「三無」（無船名船號、無船舶證書和無船籍港口登記）漁船後，繼續從事近海漁業生產，由此導致近海捕撈強度愈來愈大，海洋不堪重負的狀況日趨嚴重²⁷。

在大力發展海洋捕撈漁業的同時，中國海水養殖業也開始異軍突起。在「以養為主」發展目標的指引下，沿海各地圍墾養殖隨之興起，大量灘塗和海域被用於開發養殖業。從1980年代初開始，海水養殖業逐步從小規模、分散式經營轉向大規模、集約化生產模式，養殖面積和水產品產量不斷增加。儘管其發展滿足了民眾日益增長的食物需求，但是過密化的養殖也造成近海環境污染問題日益嚴重。以灘塗養殖為例，密集型的灘塗養殖不僅會改變潮流方向，使水流不暢、流速減緩、懸浮物增加，加劇潮間帶和內灣泥沙淤積，

而且人為引進魚、蝦、藻類物種會導致近海生物群落結構發生改變，生物多樣性下降和生態環境衰退，尤其是當養殖廢水的排放超過海水自淨能力時，將加速海水「富營養化」(eutrophication，指氮、磷等植物營養物質含量過多所引起的水質污染)進程，進而引發赤潮現象。改革開放以來中國四大海域均發生過大規模赤潮災害，其發生次數、持續時間、波及範圍以及對經濟的不良影響皆呈現上升趨勢，以2000年以後的情況尤為嚴重(圖1)。

圖1 中國近海海域赤潮發生趨勢圖，1989至2023年



資料來源：根據中華人民共和國自然資源部網公布的歷年《中國海洋災害公報》(www.mnr.gov.cn/sj/sjfw/hy/gbagg/zghyzhgb/index.html)整理而成。

海洋作為地球上最大的生態系統，其健康狀況直接關係到全球的生態平衡和人類社會的可持續發展。海洋污染的加劇已經成為全球範圍內亟待解決的環境問題，海洋污染的嚴重性不僅在於污染物的種類和數量，還在於其對海洋生態系統造成的長期影響，包括水質惡化、生物多樣性減少以及生態功能下降等。時代發展的車輪只進不退，可持續發展的核心在於發展是否能夠在自然的承載力範圍內持續進行。如果始終將有限的海洋資源置於一種客體位置，「豐裕的海洋」在不久的未來將會變成「危機的海洋」。

(二) 前路艱難的小型漁業

面對海洋資源日漸枯竭的現實，中國政府從1990年代中期開始就已經着手制定各種政策限制海洋漁業的無序擴張，然而這些政策並沒有充分考慮到沿海各地在歷史、文化、經濟、人口和資源方面的差異性。根據中國五個重要海洋漁業省份的統計，從海洋捕撈產量、漁船數量、漁船規模、漁業人口等數據的比較中，可以明顯看出相關地區海洋漁業發展水平的差異(表1)。以浙江和廣東為例，2023年浙江共有在冊漁船18,469艘，漁業人口909,364人，海洋捕撈產量為2,572,000噸；同年廣東共有在冊漁船40,529艘，漁業人口2,132,892人，海洋捕撈產量是1,136,931噸。儘管廣東在漁船數量和漁業人口

表1 沿海五省海洋漁業統計表，2023年

地區	海洋捕撈產量(噸)	漁船數量(艘)	漁船總噸	漁船千瓦	船長24米以上(艘)	船長12至24米(艘)	船長12米以下(艘)	養殖漁船(艘)	漁業人口
山東	1,723,239	30,511	1,113,652	1,988,769	4,869	4,827	20,815	15,400	1,421,043
浙江	2,572,000	18,469	2,901,874	4,070,352	10,818	1,727	5,924	2,751	909,364
福建	1,529,038	44,730	2,035,511	3,233,050	5,747	4,844	34,139	28,089	1,592,712
廣東	1,136,931	40,529	1,140,360	2,116,622	3,036	5,041	32,452	3,921	2,132,892
海南	999,997	23,872	630,969	1,412,488	1,151	3,853	18,868	72	351,023

資料來源：農業農村部漁業漁政管理局、全國水產技術推廣總站、中國水產學會編：《2024中國漁業統計年鑒》（北京：中國農業出版社，2024），頁41、67、68、83。

規模方面均遠超浙江，但是浙江的海洋捕撈產量卻是廣東的一倍多。兩地之間為何會出現如此巨大差別？答案在於兩地的漁船規模差距懸殊。浙江在冊漁船中，24米以上的大型漁船佔據多數，即使從漁船噸位的平均數來看，浙江平均每艘漁船約為157噸；相比較而言，廣東絕大多數在冊漁船都是12米以下的小型漁船，平均每艘漁船噸位僅為28噸。漁船的大小之別不僅意味着漁業生產方式的不同，而且直接決定了漁業產量的多寡。小型漁業在廣東仍佔據主導地位，基本上都屬於生計型漁業，雖然它們會對沿岸和近海海域漁業資源構成壓力，但是在提供就業和消除貧困等方面卻發揮着重要的社會價值，而面對統一化的制度安排和消費市場，小型漁業將會處於一種明顯的劣勢。

廣東湛江市硇洲島是一個以海洋漁業為支柱產業的原生態島嶼，當地漁民在生計上主要依賴近海捕撈和海水養殖業。我們通過對漁民和鎮政府工作人員的訪談了解到，2021年島內小型漁船數量保守估計不下三千艘，但是其中持有正規牌照的漁船不到一千艘，多數漁船為「三無」漁船。考慮到這些「三無」漁船是當地漁民生計的唯一來源，鎮政府曾專門向它們發出「地方牌照」，持有地方牌照的漁船只能在硇洲島附近海域開展生產，一旦越界到其他海區就可能會被扣船和罰款。近幾年，硇洲島正全力朝文旅方向轉型，當地政府工作人員透露，未來島內的小型漁船和高位池養殖勢必要被拆解和清退。果真如此的話，數萬名依海為生的傳統漁民將會被迫失業，硇洲島輝煌的漁業文化也將隱入歷史。

「造大船、闖深海、捕大魚」是中國海洋捕撈漁業發展的總體方向^②，但是從我們的實地調查情況來看，目前在福建、廣東、廣西和海南等沿海社區，小規模生計型漁業仍然是當地海洋漁業生產的主要部分，漁船數量和漁民人口遠遠超過官方統計的數字。小規模生計型漁業的重點不在於規模上的「小」，我們也不能將其簡單理解為一種漁業生產方式，而應將其視為漁民的一種生計方式。作為生計方式，它涉及到的內容不僅僅是技術以及技術與環境之間的關係，同時還包括家庭結構、年齡角色、性別分工、經濟組織、政治制度、社區傳統、宗教信仰等諸多內容。大量人類學研究已經揭示了小規

模生計型漁業在文化上的重要性和價值，這些方面超越了單純的經濟活動範疇，深入到社會結構、社區認同、傳統知識、環境保護等多個維度。

比如在社區層面，小型漁業社區往往圍繞漁業活動形成緊密的社會結構，漁業不僅是謀生手段，也是社區成員共同價值觀、習俗和傳統的基石。漁民合作捕魚、分配漁獲、共同面對海洋風險等實踐，既強化了社區內漁民的相互依賴和集體認同感，也促進了社區內部的團結與和諧。這種生活方式和工作模式成為界定個人身份的重要因素，使社區逐漸成為一個充滿意義的生活世界。正是從這種意義上來說，漁民是一種社會身份而非一種職業。然而，在全球化和現代化轉型面前，尤其是在近海資源日漸枯竭以及綠色轉型成為一種社會共識的現實背景下，小規模生計型漁業的生存之路日益艱難，政府部門一直將其視為治理改造的重要對象。然而，因為缺乏對漁業社區內部的深入理解，地方政府的許多做法往往會導致與海洋資源治理以及社會經濟目標不相符的結果。

中國是全球海水養殖大國，但卻不是海水養殖強國，究其原因與海水養殖模式有很大關係。養殖模式直接決定了海水養殖產業的發展空間和潛力，從1980年代至今，中國海水養殖業經歷了從海岸帶到近海的大規模擴展，養殖技術不斷進步，養殖產量不斷增加，但與此同時，養殖空間也愈來愈小，過密化養殖造成環境污染嚴重、生態系統失衡和病蟲害事件頻繁，海水養殖與海洋生態環境保護的矛盾日益尖銳²⁹。



廣東湛江市硇洲島的小型捕撈漁業（圖片由王利兵提供）

福建詔安縣是中國龍鬚菜養殖的重要基地，2024年4月我們走進詔安縣梅嶺鎮開展田野調查，當地養殖戶指出，今年的養殖情況十分艱難，絕大多數養殖戶都面臨着虧本的風險。往年龍鬚菜養殖從下苗到收割一般只需一個月左右的時間，而今年投苗後的龍鬚菜成熟時間接近四個月。不僅如此，今年的收購價格也只有往年的四分之一，養殖戶紛紛直呼「很慘」。當被問及為何養殖形勢如此之差時，多數養殖戶的回答都與「海水不好」有關，具體是甚麼原因導致，大家的看法不一。當地海水養殖專家告訴我們，主要原因還是養殖密度過高以及近岸高位池養殖排放污水過多引發的水域污染。我們在調查中還了解到，近兩年詔安縣的相關政府部門正在聯合開展「清海」行動，希望通過取締非法養殖、勸退部分養殖戶以及調整養殖模式來改善養殖環境，但是多數養殖戶考慮到前期投入成本較高，並擔心轉業即失業，因而不願意配合政府的「清海」行動。

儘管如此，綠色生態的發展戰略已經在各地逐步推廣和落實，海洋牧場、深遠海養殖、集約化工廠養殖等新型養殖模式和理念，將是未來中國海水養殖的主要發展方向。然而，海水養殖業的資本化和規模化會讓那些在市場、技術和風險面前本就處於劣勢的傳統養殖戶進一步被邊緣化，小規模生計型漁業的風險性和脆弱性將會愈加嚴重。

(三) 進退維谷的傳統漁民

在中國，農業被視為國家經濟的基石，其他非農業活動在歷史上長期受到限制和貶低。在「農林牧副漁」的經濟產業序列中，漁業一直處於鏈條末端，這不僅體現了漁民在經濟生產中的邊緣地位，還反映了漁民在社會結構中的底層位置。受此影響，加之工作性質和生活環境的特殊性，漁民及其子女長期無緣於接受教育，文化素養水平普遍較低，時至今日沿海漁民的平均受教育程度依然不高。我們在海南和粵西漁村開展田野調查時，時常看到本應該接受義務教育的兒童輟學在家輔助家庭漁業生產，村民對此見怪不怪，而學校也很少出面干涉。儘管今日漁民生產、生活環境已有較大改善，但是在許多人的習慣性認知乃至官方文件中，「漁民」仍舊被歸為「農民」的範疇，「漁村」也是屬於「農村」的一部分，殊不知這種認知和分類是對漁民與農民的重大誤解，在一定程度上會加劇漁民在身份和地位上的邊緣性。

為推動社會經濟結構轉型，近些年中國政府積極宣導傳統漁民轉產轉業。由於漁民群體所擁有的技能主要集中在傳統的海洋捕撈領域，在陸地上的其他行業中並不直接適用，加之該群體長期缺乏受教育機會以及老齡化問題普遍，大部分漁民在新技能習得及新工作環境適應能力等方面存在顯著局限性。除此之外，漁民長期在大海上從事生產勞作和生活，工作環境相對孤立，與外界交流較少，這種生計方式造成他們習慣於與自然環境互動，而不擅長與多樣化的人群展開社交，因此對外界變化的心理適應性較低，這種情

況在男性漁民身上表現得更加明顯。相較於男性漁民而言，女性漁民因為長期負責漁獲交易，擁有更多與外界接觸和交流的機會，因而在轉型發展過程中展現出更強的適應能力^⑳。其實早在2002年，中國政府就已經頒布和啟動漁民轉產轉業政策^㉑，雖然有部分漁民成功上岸，但是在轉產轉業過程中發生的「文化不適」問題卻很少被關注，部分漁民不得不重操舊業，再次下海。之所以會出現這些局面，主要原因在於政府沒有考慮到漁民生計方式的文化特殊性。

漁民轉產轉業困難有其歷史性和文化性根源，但是制度層面的缺陷也是導致漁民進退兩難的重要原因。大多數漁民在政治參與方面的積極性普遍較低，也很少深入參與到政治決策過程中。在全國人民代表大會制度建立之後的很長一段時間內，並不存在漁民階層的人大代表^㉒，第一屆人大代表的選舉主要集中在工人、農民、軍人、知識份子等勞動階層，直到1982年修改的《中華人民共和國憲法》提出要擴大基層代表比例，這才為漁民在人大中擁有代表席位提供了法律依據。比如，海南瓊海市潭門鎮漁民王書茂是第十三屆全國人大代表，同時還是中共二十大代表。王書茂是潭門鎮漁民的典型，他從十八歲開始出海，對南海漁業生產情況十分了解，也深知基層漁民的艱辛和漁業發展的困境所在。正如他在接受採訪中所說：「我文化水平不高，但基層代表要傾聽民聲，哪怕是再小的聲音。這是我的職責。」^㉓

儘管如此，漁民群體的許多利益和需求仍然沒有得到充分反映和保障。比如，漁業生產活動要求從業者長期暴露在自然風險中，漁民因災致貧、因病致貧現象普遍存在，但漁村社會保障制度建設嚴重滯後於農村城鎮。又如，從漁業生產成本的角度來看，漁船和漁具等生產資料成本較高，這些沉澱成本(sunk cost)使得漁民在考慮轉型發展時面臨沉重的經濟壓力，而政府對於漁民轉產轉業的補貼和扶持力度又十分有限，因此許多漁民在政府推動漁業轉型之初便已望而卻步^㉔。除此之外，國家實施的各項政策之間存在一定衝突，造成政策目標和實施結果存在矛盾。前文提到，自上世紀末中國政府就已推行伏季休漁、「雙控」等多項政策以控制捕撈強度，可是2006年實施的漁業油補政策卻又發出了矛盾的市場信號，以致部分已經轉產轉業的漁民重新回歸海洋捕撈領域。在我們的調查過程中甚至發現，不少地區存在漁民購置漁船「吃空餉」（以廢置漁船騙取油補）的情況，此種情況在漁民群體中間產生了非常不好的影響，導致漁民對政府政策的不信任愈加嚴重，同時也進一步刺激了近海捕撈活動的無序擴張。

近些年，隨着城市化、工業化發展以及近海污染的加劇，漁民賴以為生的海洋生產作業空間大大減少，漁民「失海」情況不容樂觀。在山東和海南的許多沿海城市，伴隨房地產和「候鳥式」旅遊業的發展，漁民生產空間大幅收縮，生活成本不斷增長，間接導致漁業生產式微。在山東、廣西、海南等沿海省份，從1990年代開始，因中國與周邊鄰國的海洋爭端和矛盾不斷升級，中國漁民在東海、黃海和北部灣的漁業生產活動不斷受阻。目前中國與菲律

賓、越南之間的南海漁業衝突依然繼續，不僅致使漁民喪失大量傳統漁場，更直接影響漁民的傳統生計和生活。

在海南潭門鎮，漁民祖祖輩輩在南沙群島海域開展漁業生產，然而因為中菲的海洋邊界衝突，當地漁民自2015年之後就逐漸退出在南沙群島海域的生產作業活動，生計大受影響。在此背景下，失海漁民不得不考慮轉產轉業，尋找新的生計方式，但是過程中卻面臨着諸多實踐難題，包括技能學習困難、新產業的進入門檻高，以及轉產過程中缺乏經濟支持等。即使漁民選擇繼續從事海洋漁業生產，也必須面對海洋邊界的改變、資源管理政策的變化、捕撈技術的更新換代、市場需求的多樣化等多種挑戰，這些因素的交織作用使得漁民群體面臨前所未有的就業發展困境。

從我們在全國的調查情況來看，旅遊業是當下許多漁村轉型發展的主流方向，也是漁民最為理想的轉業途徑。然而漁民普遍不太擅長經營之道，多數「洗腳上岸」的漁民只能成為旅遊業勞動力供給隊伍中的普通僱員，經濟收益遠不如出海作業的收穫，漁民社會經濟地位下降的風險不斷增大。如論者所言：「轉產上岸的漁民最大的困難就是再就業問題，他們既不能成功轉型為農民，也無法轉化為城市市民」，「如果轉產失敗，則會成為失業者或無業者」^⑤。在2021年底農業農村部印發的〈「十四五」全國漁業發展規劃〉中，明確提出了「十四五」（2021-2025）規劃期間漁業發展的總體目標，即「水產品總產量達到6,900萬噸，國內海洋捕撈產量控制在1,000萬噸以內，漁業產值達到15,000億元，二三產業產值比重超過54%，漁民收入明顯提升」^⑥。在「產出控制」政策下，海洋資源產出總量不再可能繼續增加，第二、第三產業將是未來中國漁業發展的主要方向，傳統捕撈漁業的轉型會繼續進行，這也就意味着將來會有更多漁民退出傳統捕撈業。這些傳統漁民究竟該轉向何處，是擺在各級地方政府面前的一大難題。

三 結語

中國海洋漁業的發展歷程是一部與國家命運緊密相連的編年史，它見證了從建國初期的艱難起步到改革開放後的迅猛擴張，再到近年來為實現可持續發展而進行的深刻調整。海洋漁業不僅是沿海地區社會經濟的基石，也是國家糧食安全和海洋生態文明建設的關鍵組成部分。然而，海洋漁業面臨的現實困境——包括資源枯竭、生態環境惡化、漁民生計問題以及政策執行的挑戰——凸顯了在追求經濟利益的同時，必須兼顧環境保護和社區福祉的重要性。

面對「公地悲劇」和漁民轉產轉業困難等深層次問題，中國海洋漁業的綠色轉型需要更加精細化的管理和創新性的解決方案。首先，政策制定者應着眼於長遠規劃，通過科學合理的資源管理措施，如延長休漁期、控制捕撈強

度、調整漁業結構、利用現代資訊技術強化漁業監管等，來恢復和維護海洋生態系統的健康。其次，政府應當完善漁民生產、生活的社會保障制度，加大對漁民的培訓和支持力度，幫助他們適應新的就業環境，探索多元化的生計模式，如休閒漁業、海洋旅遊等，以減輕傳統漁民對近海資源的依賴。再次，政府應該加強與非政府組織的合作，借助非政府組織親近基層的優勢，有效彌補民眾與政府之間的交流鴻溝。隨着海洋環保議題受到廣泛關注，近些年中國沿海各地出現了許多從事海洋生態修復、瀕危海洋物種保護、漁業可持續發展、社區傳統生態知識記錄等工作的非政府組織。這些組織通過長期實地調查，蒐集了大量寶貴的一手材料，並且在各地開展了許多卓有成效的實際工作，這些一手材料和工作經驗對於有效解決中國「三漁」（漁業、漁村、漁民）問題具有十分重要的參考價值。最後，因為漁民是「海洋的兒女」，他們對於海洋有着天然的依賴感和親近感，所以政府應該通過建立有效的參與機制，充分利用漁民的傳統知識和歷史文化，讓漁民成為海洋資源管理的合作夥伴，這是實現海洋可持續發展的關鍵。

總之，中國海洋漁業的未來需要政府、非政府組織以及漁民等多方力量之間的緊密協作，以此共同構建出一個既有利於生態保護、又能保障漁民生計的可持續漁業發展體系。

註釋

① 海洋漁業主要分為捕撈業和養殖業兩大類，其中捕撈業主要包括近海捕撈和遠洋捕撈，而養殖業則涵蓋了貝類、魚類、蝦蟹等多種水產品的人工養殖。限於篇幅，文本討論的海洋漁業主要指近海捕撈業和養殖業。

②③④⑫ 〈新中國漁業發展史上的重大轉折〉（2004年3月10日），中華人民共和國農業農村部網，www.yyj.moa.gov.cn/gzdt/201904/t20190418_6186725.htm。

⑤⑦⑳ 韓楊：〈1949年以來中國海洋漁業資源治理與政策調整〉，《中國農村經濟》，2018年第9期，頁16；20-21；20。

⑥ 〈農業部關於東、黃、渤海主要漁場漁訊生產安排和管理的規定〉（1992年12月16日），北大法寶網，www.pkulaw.com/chl/3302f1e54a4f5e0abdfb.html。

⑧ 〈堅持人與自然和諧共生〉（2018年12月8日），中國政府網，www.gov.cn/xinwen/2018-12/08/content_5346917.htm。

⑨ 〈農業部頒布《2003-2010年海洋捕撈漁船控制制度實施意見》〉（2003年11月28日），中華人民共和國農業農村部網，www.yyj.moa.gov.cn/ycyj_yz/201904/t20190429_6276413.htm。

⑩ 〈海洋捕撈漁民轉產轉業專項資金使用管理暫行規定〉（2002年7月30日），北大法寶網，www.pkulaw.com/chl/d420f1c8c5608853bdfb.html。

⑪ 〈財政部、農業部聯合部署漁業油價補貼政策調整工作〉（2015年7月9日），中國政府網，www.gov.cn/xinwen/2015-07/09/content_2894870.htm。

⑬ 韓立民、任廣艷、秦宏：〈「三漁」問題的基本內涵及其特殊性〉，《農業經濟問題》，2007年第6期，頁93；操建華、桑霏兒：〈中國漁業70年：政策演變與綠色高質量發展〉，《鄱陽湖學刊》，2019年第5期，頁42-43。

⑭ 農業農村部漁業漁政管理局、全國水產技術推廣總站、中國水產學會編：《2024中國漁業統計年鑒》（北京：中國農業出版社，2024），頁26、49。

- ⑮ 同春芬、黃藝：〈我國海洋漁業轉產轉業政策導致的雙重困境探析——從「過度捕撈」到「過度養殖」〉，《中國海洋大學學報（社會科學版）》，2013年第2期，頁1-7。
- ⑯ 〈國務院關於促進海洋漁業持續健康發展的若干意見〉（2013年6月25日），中國政府網，www.gov.cn/jwqk/2013-06/25/content_2433577.htm。
- ⑰ 〈農業部關於實施海洋捕撈准用漁具和過渡漁具最小網目尺寸制度的通告〉（2014年4月2日），中華人民共和國農業農村部網，www.yyj.moa.gov.cn/tzgg/201404/t20140402_6300664.htm。
- ⑱ 〈農業部關於加快推進漁業轉方式調結構的指導意見〉（2016年5月4日），中國政府網，www.gov.cn/zhengce/2016-05/22/content_5075683.htm。
- ⑲ 〈農業農村部啟動遼寧、福建、廣東三省限額捕撈試點〉（2018年8月1日），人民網，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0801/c1001-30182143.html>。
- ⑳ 〈農業部關於促進休閒漁業持續健康發展的指導意見〉（2012年12月12日），中華人民共和國農業農村部網，www.yyj.moa.gov.cn/bjwj/201904/t20190419_6197374.htm。
- ㉑ 〈于康震副部長在全國漁業漁政工作會議上的講話〉（2017年1月22日），中華人民共和國農業農村部網，www.yyj.moa.gov.cn/zcjd/201904/t20190419_6197038.htm。
- ㉒ 〈海南出台四個政策推動休閒漁業發展〉（2022年9月22日），中國政府網，www.gov.cn/xinwen/2022-09/22/content_5711126.htm。
- ㉓ 王麗君：〈海島漁村轉型研究——基於岱山南峰漁村的調查〉（浙江海洋大學碩士論文，2020），頁34。
- ㉔ 史磊、宋毅寧、秦宏：〈我國海洋捕撈業政策變遷、結構特徵及優化研究——基於政策文本的量化分析〉，《海洋科學》，2021年第4期，頁40-50。
- ㉕ 余向東、袁曉初、王丹：〈大國漁業的崛起——新中國漁業七十年回顧〉，《中國水產》，2020年第1期，頁6。
- ㉖ 〈舟山漁場：從「趕海」到「養海」〉（2023年2月16日），<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1757943433148126045>。
- ㉗ 〈習近平與鄉村振興的故事（第四集）〉（2022年10月5日），央視網，<https://v.cctv.com/2022/10/05/VIDEOQ9VWwsrZRQFH7jVfD4y221005.shtml>。
- ㉘ 張守都等：〈海洋強國背景下我國發展現代海水養殖業路徑分析〉，《海洋開發與管理》，2021年第11期，頁24。
- ㉙ 王華：〈漁村婦女社會地位的變遷——來自太湖漁村的人類學個案〉，《西北民族研究》，2023年第4期，頁87-97。
- ㉚㉛ 同春芬、張曦兮、黃藝：〈海洋漁民何以邊緣化——海洋社會學的分析框架〉，《社會學評論》，2013年第3期，頁68；68、70。
- ㉜ 王建友：〈漁民市民化與「三漁」問題探析〉，《農業經濟問題》，2011年第3期，頁73。
- ㉝ 〈全國人大代表王書茂——一筆一畫記下漁民心裏話〉（2019年2月11日），人民網，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0211/c1001-30616384.html>。
- ㉞ 徐敬俊、呂浩：〈捕撈漁民轉產轉業的沉澱成本分析〉，《中國漁業經濟》，2008年第1期，頁34-37。
- ㉟ 〈「十四五」全國漁業發展規劃〉，<https://faolex.fao.org/docs/pdf/chn209619.pdf>。

王利兵 廈門大學人類學與民族學系副教授

方 靜 中央民族大學民族學與社會學學院碩士研究生