

共同富裕示范区建设背景下舟山沿岸生计渔民转产转业探究——以浙江省舟山市六横渔区为例¹

黄奇星¹王依欣²钱卫国¹杨铭¹

1. 浙江海洋大学水产学院 2. 舟山市绿色海洋生态促进中心

摘要：我国近海、近岸渔业资源趋于枯竭，全国最大渔场——舟山渔场也几乎名存实亡，当前舟山沿岸渔业资源已不足以支撑商业渔业，沿岸渔业举步维艰，生计渔民转产转业迫在眉睫。通过对舟山市六横渔区渔业和渔民现状调研，分析其渔业转型相关数据，探究沿岸生计渔民的未來选择和出路问题。结果表明，推进栖息地修复行动、恢复生态业态、提升渔业服务增值等措施，可以加快促进舟山沿岸生计渔民跟上共同富裕步伐。

关键词：生计渔民；转产转业；共同富裕；沿岸渔业；舟山市；

自 20 世纪 80 年代改革开放以来，我国渔业取得了显著的发展成就，但也产生了一系列问题与矛盾，其中最为突出的是近海、沿岸日益衰退的渔业资源与不断增长的捕捞强度之间的冲突。21 世纪初，中日韩三国在东、黄海渔业水域划界压力下，政府曾以空前的减船幅度与积极地缩减渔民数量等措施来推动渔民转产转业，希望解决生计渔民问题，但未能达到预期效果。同时“油补”公平问题、规范船艇引发的利益冲突问题还未解决，渔场被占、执行标准不一等新的问题接踵而至。如频繁出现退出渔船生产序列的渔民在享受“双转”补偿后，又再次购买二手渔船或“三无”新船返流从事捕捞等现象；也有部分渔民转产转业后因技术或市场原因陷入了更加严重的生存问题。此外，近年来沿岸海域因临港工业建设、风电建设、航道锚地发展需要，渔业生产空间越来越少，渔民权益受损问题日益凸显。如何有效地破解海域和资源的约束，建立渔业低收入人群收入增长的长效机制才是治本之策。

1 沿岸生计渔业

1.1 生计渔业的基本概念

沿岸生计渔业是沿岸渔民利用小型渔业船舶，在不雇佣其他人员的前提下，独自（包括家庭成员）参与渔业活动的行为^[1]。生计渔民是指拥有本地户籍，无其他收入来源，利用沿岸海域资源，主要使用小型船只而谋生的传统渔业从业者。随着商业捕捞机械化程度不断提高，渔业资本化的加速，渔业资源加快衰竭，尽管沿岸生计渔民不辞辛劳进行高强度作业，但仍无法脱离生存艰难的困境，可见生计渔业的弱势性。

1.2 生计渔业的主要特征

¹ 作者简介：黄奇星（1997—），男，安徽安庆人，在读硕士研究生，研究方向：渔业发展。；*钱卫国（1977—），男，浙江宁波人，教授，博士，研究方向：远洋渔业、渔业装备、休闲渔业。；

收稿日期：2022-09-15

基金：浙江海洋大学人才发展基金（11035090721）；

生计渔业的主要特征就是“脆弱性”，其作业空间受周边海域环境影响直接，生产能力弱，渔获产量低，经济收益途径少，效益低微，无法与规模渔业竞争，具体表现为以下几个方面。

1.2.1 作业场所受限，渔船及渔具相对落后

由于生计渔业捕捞作业受渔船马力小、结构简单、抗风浪能力差等因素限制，无法前往近海海域，只能在沿岸海域从事采集与捕捞作业。生计渔业与商业渔业不同，后者在企业的支持下利用高科技捕捞设施不断追求高效益，对于生活窘迫的生计渔民，只能利用破旧老化的渔船和简单的渔具维持生计。

1.2.2 生产单元单一，生产收益低效

生计渔业通常以个人或家庭为单位，大多属于非合作社的无组织个体行为，因轻微的违规动作不受管理部门待见，被当作“三无”整治对象而受到不公平对待^[2]。生计渔民的生产效率及效益低下，亟需政府及各阶层给予更多关注与关怀。

1.2.3 劳动技能单一，自我保障欠缺

通过对舟山当地渔民生活现状的调查，以六横镇为例，该镇南部6个渔村168艘渔业船舶中，沿岸渔业渔船约占45%，目前从事沿岸渔业的渔民的平均年龄比从事沿海渔业的大3~5岁，最大的72岁仍在担当家庭主劳力。由于以上对象文化程度偏低，自我保护意识不强、信息不畅通，选择转业的机会不多，且约1/3的从业渔民没有参与社会养老保险或参保标准极低，这种情形在各地有一定代表性，共同富裕对他们只是一种奢望^[3]。

1.3 生计渔业亟需解决出路问题

近年来，全球气候异常，台风、寒潮、超高潮、瞬时雷雨西北风等多种自然灾害频发；小渔船还需在密集的航道、锚地间穿行，生计渔业必然首当其冲。生计渔业渔民在沿岸海域作业受到多方面因素影响，可控性相对较差，各种安全事故时有发生。另外，资源的减少对生计渔业冲击最大，具有高科技渔具设施和高效率捕捞方式的商业渔船将近海资源收获殆尽，生计渔民返贫很难避免^[4]，生计渔业陷入高强度捕捞无法解决生计问题与资源无法恢复的恶性循环中，目前阶段更需要政府、社区及包括商业渔业投资方在内的各方社会力量为生计渔业积极提供或预留出一条能得以共生的出路^[5]。

2 沿岸生计渔业背景

2.1 重新反思近岸渔业方向

根据联合国粮农组织（FAO）发布的《小规模渔业准则：全球实施》报告，由相关国际基金组织发起的海洋环境公众认知调查表明，有94%的被调查者认为人类活动对海洋产生负面影响；同时，该报告还显示人类所食用的海洋鱼类产品，2/3由个体渔民捕捞，而包括钓业在内的200余万中国沿岸小规模传统渔民，并不是当前渔业资源掠夺、杀戮的主角，而是维持中小城市市场供应以及影响海洋生态环境存续发展不可忽略的重要力量^[6]。但由于历史原因，该群体被社会主流所忽略及边缘化，在被动接受行业管理及市场竞争搏杀中被当作“整治”对象，处于劣势地位。惟有积极推动渔业群体的共同富裕，才能真正惠及沿岸小规模渔业及其需要关注的生计渔民群体。

2.2 共同富裕示范区先行先试政策效应

我国沿岸海洋生态和渔业资源面临的资源保护与民生保障冲突问题日益激烈。近年来，各级政府层层下达系列“双减”指标，

从缩减渔船总量、调整“油补”政策、加大近岸增养殖力度等着手，以兼顾沿岸生计渔民的切实需要，无不体现了决策层及管理层对渔业现状的忧虑。2021年6月10日发布的《中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》中指出，拓宽城乡居民财产性收入渠道，探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入。地方政府将加大资金投入、政策支持、资源整合、人才引入力度，通过推进栖息地水域的增养殖修复，并实施示范试点，为生计渔民摆脱贫困走向富裕带来福音^[7]。

2.3 当地产业转型拉动海洋休闲经济

当前，随着当地以滨海旅游等为主导的海洋生态业态及其服务业支撑带动作用不断提升，《舟山市“十四五”规划纲要》《舟山市海钓布局规划》《六横管委会“十四五”发展规划》等一系列规划、文件一致提出重点发展滨海旅游业，培育发展游艇、海钓体系等特色旅游业态，为海洋渔业资源修复带来契机，同时为生计渔民转产转业提供就业平台，进一步促进生计渔业的良性发展。随着甬舟一体化发展步伐进一步加快，六横渔区将以高起点、高标准启动国际海钓公园建设，与周边普陀山、桃花岛、梅山岛、大榭岛等形成互动发展，成为甬舟、杭州湾或长三角海洋旅游环线重要的延伸支撑点，为当地生计渔业转型休闲渔业带来重大发展机遇^[8]。

3 六横渔区现状调研及分析

3.1 研究区域和数据来源

本研究数据基于实地调研，为了全面了解六横近海（包括沿岸小型渔业）捕捞渔民对渔业转产转业的愿景诉求，切实把准未来替代业态的主导方向与政策取向，于2020年5月对涉及六横南部水域的6个渔业社区共220艘生产捕捞渔船船主发放调查问卷，实际收回有效问卷207份，回收率为94%，最终形成一系列数据分析。

3.2 六横渔区概况

3.2.1 人文地理

六横岛地处浙江省东北部沿海，杭州湾口门外缘，长江口、钱塘江、甬江入海处，是舟山群岛南部海域以六横岛为主的一组岛屿。全镇辖六横、佛渡、悬山、对面山、凉潭5个住人岛，以及30个无人岛，80个岛礁，户籍人口约6.2万人，常住人口约10万人。面向东海大陆架、西太平洋，背靠一港之隔的沪杭甬等大中城市群和长三角等辽阔腹地，具有较强的地缘优势^[9]。

3.2.2 水文气候

六横位于大陆东部亚热带季风气候区，属北亚热带海洋性季风气候。全年四季分明，冬夏季长，春秋短，具有夏无酷暑、冬无严寒、年温差小、光照充足、雨量充沛、温暖湿润的海洋性气候特点，是宜居的风情海岛旅游度假目的地。

3.2.3 渔业作业基础

据调查数据反映，目前六横主要的渔业方式由底拖网、张网、刺网及包括钓具在内的其他杂渔具等四类作业构成，其中张网船占34%、流刺网船占26%、拖网船占23%、杂渔具等小型渔船占17%。作业方式多样性是由地方渔业资源的多样性决定的。以上数据说明六横岛附近水域具备开展休闲渔业多样化利用的一定条件^[10]。从2017年起，国电公司推进海上风电场建设，原有的两块共3600km²张网作业桁地几乎被全部覆盖，因此，以上此类作业方式渔船只能转型；近岸的流刺网渔船因受航道、管路及水域养殖等局限，作业空间受到极大制约；近海拖网作业受国家层面逐年收紧的燃料补贴政策影响，难以维持作业成本，惟有转型

选择相对生态的渔业及发展休闲渔业才能维持渔业的可持续发展^[11]。

3.3 生计渔业现状问题

3.3.1 年龄结构失衡，文化水平偏低

调查数据显示，年龄在 35~54 岁的渔民占总数的 57%，为渔民群体的中坚力量。55 岁及以上占 42%，青壮年渔民占总数的不到 1%，这是我国渔业劳动力的普遍现状。65 岁及以上的高龄渔民占总数的 6%，其中还存在 70 岁以上的生计渔民。在未来 5~10 年，高龄渔民人数占比还将不断上升。另外一项数据显示，被调查渔民文化程度在初中及以下的占总数的 99%，文化程度偏低导致谋生技能单一，而传统捕鱼业本来就属于高危行业之一，生计渔民的未来令人堪忧。

3.3.2 收入水平过低，增收渠道有限

据 2020 年舟山市年鉴资料反映^[12]，全市低收入渔民人均可支配收入为 19 163 元，对比《人类减贫的中国实践》白皮书数据：2020 年我国贫困地区农村居民人均可支配收入 12 588 元，而全国城乡居民年平均可支配收入为 32 500 元。可见舟山市生计渔民的平均可支配收入水平虽高于国内其他贫困地区，但仍然低于全国水平。调查显示，六横沿岸生计渔民年收入在 3~5 万元占 37%，5~10 万元占 62%，随着燃油补贴的减少和越来越高强度的捕捞，渔民年净收入将继续下降。

3.3.3 以处罚代替教育，过时政策复盘

为响应创建“海洋强国”的号召，地方政府加大了对违法、违规捕捞的查处力度。据走访了解，管理部门以双倍收缴“资源赔偿费”为由代替违法处理，未能根据渔业发展现状制定科学的布局规划与出台源头鼓励及遏制政策。处罚是一方面，从源头上解决生计渔民的生存出路则更考验政府执政为民的能力。

3.4 渔民愿景分析

调查问卷数据显示，207 份受访者中，仅 92 人愿意转产转业，占 44%，115 人不愿意转产转业，占 56%。为了更好地反映六横生计渔民的真实愿景，根据实地调研数据，分别从“渔民转产转业后想从事的行业”“渔民愿意转产转业的原因”“不愿意进行转产转业渔民的原因”三个方面进行分析。

对于愿意实施转产转业渔民的意愿分析：在问卷中分别设置了“身体和年龄不允许”“政府支持”“不想再从事枯燥的渔业”“渔业资源减少”等内容。一方面，从数据可以看出有 81.5% 的渔民认为资源减少是主要原因，说明利用海域做好生态文章至关重要；另一方面，从转业意愿的选择态度中了解到 50% 及以上的渔民对此缺乏信心。虽然近年来政府加大了对渔业“双转”的支持力度，但政策解释、传递过程中，解读及执行往往出现偏差，担心领取政策性“油补”的并非传统渔民，而是并不参与生产捕捞的“船老板”，给生计渔民与商业渔业渔民之间带来更大的生活差距，因此，公平、透明应成为政策、办法制定的主要工作原则。

对于不愿意转产转业渔民的原因分析：从被调查者的收入水平来看，数据显示，年收入在 5 万元以上的渔民占 84%，说明收入水平是决定渔民是否有转产转业意愿的重要前提；从年龄结构来看，年龄在 50 岁以下具有初中文化程度的渔民更乐意接受转产转业，而 50 岁以上小学文化、身体虚弱、船只工具老旧、缺乏家庭帮手、收益不理想的渔民反而愿意操持旧业，说明这部分群体更担心重新择业的适应性；从对现行家庭收入的满意度占比来看，数据反映 92% 的被调查渔民对自身的收入不太满意，体现政府推进共同富裕的路线具有较强的民意基础，因此，政府通过发展生态业态及采取一些政策调控增加渔民收入才是根本。

对于渔民转产转业后想从事行业的分析：在休闲垂钓、航运业、渔家民宿、水产加工及其他选项中，有82%的被调查渔民选择了“改行但不离海”的休闲垂钓，其他选项基本持平。其实，休闲海钓是我国目前正在盛行的“休闲渔业”的一种内容与载体，渔民仍然从事渔业，但不以渔获为目的，既有条件养护及修复环境与资源，又为渔民提供多方位的就业空间，同时，通过休闲的服务增值让渔民增加了收益，说明因地制宜选择合适业态对当地的转产转业十分必要。

4 转产转业出路选择建议

4.1 修复栖息地，让渔民有鱼可捕

倡议对沿岸海域进行科学规划、合理布局，做好重要渔业水域的资源管理和环境保护。六横东面悬山村以东水域，历史以来为传统渔场，目前仍有一定的基础生产力条件。通过建设分布人工鱼礁将底礁与陆岛充分连接，造成充分的上升流机会，以改善栖息地环境，丰富生物多样性[13, 14]；另一方面选择合适宜养港湾发展海水贝藻类养殖，为渔民转产转业提供新契机。六横南面水域海上风电场的建设客观上成为渔业资源的保护性举措，巨大桩基成为天然的鱼礁。据调查显示，风电场海域近几年来已形成黄姑鱼、白鲟鱼等局部渔场，且数量众多，可能将会向周边海域扩散形成鱼汛。

严格限制对海洋水生生物资源影响较大用海工程的规划和审批。为了适应日益增长的贸易进出口发展和人们的旅游出行需求，新的航道也在加大开放规模及力度，总体上确实为国内航运经济做出巨大贡献^[15]；但同时也牺牲了相关一部分渔民的切身利益。让渔民“弃船上岸”的“一刀切”买断并不可取，只是短时间对渔民的补贴，长远来看这一做法并不理性，这也是导致六横乃至整个舟山“三无”渔船难以根治的原因之一。综上所述，地方政府及社区应根据当地不同的区域与资源优势发展新颖生态业态，让渔民真正分享到共同富裕的“大蛋糕”。

4.2 发展休闲海钓，让渔民有业态可选

休闲海钓是一项针对部分对象的水上体验的大众化旅游休闲项目，禁渔期刚好与旅游季重合^[16]。要充分挖掘六横渔业(渔俗)文化，推进暂养网箱平台无钩趣味钓、养殖筏钓、褐菖鲉、白鲟鱼船钓等特色产品项目，并把当地传统的渔业生产方式及渔家生活方式转化为游客的旅游体验方式，以活化的生活吸引游客，打响六横休闲渔业品牌[17, 18]。进一步延伸海钓产业服务链条，完善以海钓为核心产品的现代化产业体系，走出一条资源消耗减量、集聚文化消费、规模规范运营的发展路径；同时，顺应经济新常态的发展趋势，促进休闲渔业、水上运动休闲、渔家游艺以及鱼拓艺术文化产业的有机融合，衍生一系列创新型业态，促进生计渔民转产转业。

4.3 提升服务品质，让渔民增收致富

生计渔民通常以钓业为主，恋礁性鱼种为主要渔获对象，但习惯于以渔获数量来获得更高收益。从渔业资源的可持续利用来说，这种习惯方式是不可取的，甚至会对该钓场及附近的资源造成结构性破坏^[19]。为此，建议提倡钓点轮作，例如，在一处特定区域钓区或钓点进行连续性作业，一个月内在同一区域及附近海域的重复作业不超过两次；两个钓区或钓点保持一定的间隔距离，尽量争取钓到高价值的大型鱼种，放生小鱼。此外，让沿岸延绳钓的优势主要体现在渔获的品质上[20, 21]。建议从推行渔获溯源、改善储藏条件、保证鱼获品相、提高活鱼比例、改进包装运输方法等入手，引入电商平台，让沿岸生计渔民在渔获品质提升中得到更高收益。

参考文献

[1] 高健, 陈栋燕. 中国海洋渔业可持续发展制度与政策的思考[J]. 中国海洋经济, 2016(1):14-30.

-
- [2] 唐国建. 可持续生计视阈下自然资本的变动对渔民生计策略的影响——以福建小链岛为例[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2019, 21(1):41-53.
- [3] 李尚鲁. 我国沿海海洋渔业经济可持续发展对策[J]. 海洋开发与管理, 2009(9):72-75.
- [4] 梅依然. 基于博弈模型的舟山群岛沿岸渔场渔业资源产权化分析[J]. 江苏商论, 2020(12):111-113.
- [5] 高健, 姜彤. 发展中国海洋渔业: 基于生计渔业或商业渔业的思考[J]. 农业经济问题, 2008(6):88-92.
- [6] 戴桂林, 郭恩秀. 中国海洋渔业资源利用强度时空演化与因素分解研究[J]. 中国渔业经济, 2022, 40(3):38-45.
- [7] 张立, 张丽. 长三角城市共同富裕测度及协同发展水平评价研究[J]. 宁波大学学报(人文科学版), 2022, 35(5):86-94.
- [8] 陈君祥, 高超, 刘依阳. 太湖刺网生计渔业问题[J]. 上海海洋大学学报, 2020, 29(1):139-144.
- [9] 舟山市普陀区人民政府. 普陀概况[EB/OL]. <http://putuo.gov.cn/col/col11416208/index.html>, 2020-07-12.
- [10] 孙蓓蓓. 舟山沿岸渔场渔业生物群落结构特征及其生态位研究[D]. 舟山: 浙江海洋大学, 2020.
- [11] 朱梦华, 钱卫国. 舟山渔场渔业资源衰退原因及修复对策[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(9):79-82.
- [12] 舟山市统计局. 2020 舟山统计年鉴[EB/OL]. <http://zstj.zhoushan.gov.cn/col/col11229471531/index.html>, 2021-01-05.
- [13] 赵康顺. 中国水产养殖对海洋野生渔业资源的影响与相关政策回顾[J]. 中国水产, 2021(9):34-36.
- [14] 施懿宸, 李双杨. 生物多样性助力我国渔业碳汇发展[J]. 上海企业, 2021(11):82-88.
- [15] 崔旺来, 孔凡振. 海洋渔业资源资产负债表编制: 要素、框架及报表设计[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2021, 38(3):1-12.
- [16] 王依欣. 中国海钓的产业化之路[J]. 中国渔业经济, 2009, 27(2):97-101.
- [17] 曹梅, 葛伟宏, 韦寿永, 等. 现代休闲渔业研究进展[J]. 安徽农学通报, 2021, 27(20):61-64.
- [18] 徐凤丽. 关于中国休闲渔业的若干问题探究[J]. 江苏商论, 2021(11):66-69.
- [19] 苏萌. 小型渔业的特征指标及内涵研究[J]. 中国渔业经济, 2016, 34(4):48-53.
- [20] 赵珍. 商业渔业视角下提高渔民收入的思考[J]. 中国渔业经济, 2010, 28(4):122-127.
- [21] 沈彬. 基于政策工具的中国渔业资源政策文本量化研究[J]. 中国渔业经济, 2020, 38(5):37-45.