生态文明建设下渔业补贴的发展改革

李金玉[1]，田涛[1,2,3]，刘新山[1]，尹增强[1,2,3]，吴忠鑫[1,2,3]，李青霞[1,2,3]

(1.大连海洋大学 辽宁省海洋牧场工程技术研究中心 大连 116023；2.大连海洋大学 海洋牧场产业研究院 大连 116023；3.设施渔业教育部重点实验室 大连 116023)

摘要：海洋渔业在中国经济体系当中占有重要地位，渔业补贴政策问题一直是研究热点。面对我国内陆与近海渔业资源枯竭与人们对水产品需求日益增长之间的矛盾、捕捞产出增长与海洋环境持续恶化的矛盾，如何利用渔业补贴政策引导并支持海洋渔业可持续健康发展，引起学界与渔业管理者的广泛关注。文章基于生态文明建设背景，探讨了渔业补贴政策的发展变革历程及其对海洋环境与资源的影响，分析了现行渔业补贴政策在实施中存在的问题，从结构设计、法制化发展、优化监管机制方面给出了对应建议。同时结合域外经验，提出我国未来的渔业补贴政策将会以生态文明建设为导向，有力促进海洋渔业可持续发展。

关键词：渔业补贴；生态文明；发展改革

中图分类号：F326.407；S9；P74 **文献标志码**：A **文章编号**：1005－9857(2024)08－0146－09

Development and Reform of Fishery Subsidies Under the Construction of Ecological Civilization

LI Jinyu[1], TIAN Tao[1,2,3], LIU Xinshan[1], YIN Zengqiang[1,2,3], WU Zhongxin[1,2,3], LI Qingxia[1,2,3]

(1.Center for Marine Ranching Engineering Science Research of Liaoning, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China; 2.Industry Institute of Marine Ranching, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China; 3.Key Laboratory of Environment Controlled Aquaculture, Ministry of Education, Dalian 116023, China)

Abstract: Marine fishery plays a vital role in China's economic system, and the issue of fishery subsidy policy has always been a research hotspot. In the face of the contradiction between the depletion of inland and offshore fishery resources and the growing demand for aquatic products, the contradiction between the growth of fishing output and the continuous deterioration of the marine environment, how to use fishery subsidy policies to support the sustainable and healthy development of marine fisheries has aroused widespread concern in academia and the industry. From the perspective of ecological civilization construction, this paper discusses the development and

收稿日期：2023-09-30；**修订日期**：2024-07-18

基金项目：大连市科技创新基金项目“海洋牧场生态立体开发关键技术研究与示范”(2021JJ11CG001).

作者简介：李金玉，硕士研究生，研究方向为海洋牧场规划及政策

通信作者：田涛，教授，博士，研究方向为人工鱼礁、海洋牧场、鱼类行为

transformation process of the fishery subsidy policy and its impact on the marine environment, analyzes the problems existing in the implementation of the current fishery subsidy policy, and gives corresponding suggestions from the aspects of structural design, legal development, and optimization of regulatory mechanism. Combined with foreign experience, it is believed that the construction of ecological civilization will guide future fishery subsidy policy of China in the future; we will vigorously promote the sustainable development of marine fisheries.

Keywords: Fishery subsidies, Ecological civilization, Development and reform

0　引言

渔业资源在适宜的环境下，经过合理开发与利用，能够持续不断地提供食物，同样也可创造可观的环境与生态效益。由于渔业产业具有弱质性的特征，政策支持成为多数国家的共性做法。以中国为例，党的十八大之前的渔业补贴政策主要以促进渔业经济发展、优化渔业产业结构、保障渔民增收与产业可持续发展为导向，不同时期的渔业政策存在差异性。当然，面对过度捕捞造成渔业资源日渐枯竭等问题，不科学的渔业补贴政策反而会导致资源浪费、威胁海洋生态环境等情况出现，因此如何构建具有可持续性导向的渔业补贴政策体系是当务之急。

联合国粮食及农业组织（FAO）早在 20 世纪 90 年代便发出了有关“全球捕捞渔业资源衰退”的预警，面对捕捞渔业存在捕捞能力超出消费需求之状况，倘若各国政府未能及时制定科学的渔业管理及资源恢复相关政策，全球渔业资源会面临持续衰退的风险。为了让渔业管理实现可持续性，自世界贸易组织（WTO）渔业补贴谈判以来，尽管包括中国在内的成员国家对渔业补贴改革与渔业可持续发展这一倡议表示认可，WTO 第 12 届部长级会议决议通过了当前的渔业补贴协定（Agreement on Fisheries Subsidies）的文本，使其正式成为了 WTO 法律体系下的一分子。根据协定的内容，该协定主要禁止的一类核心补贴为“非法的、未报告的、未受监管的渔业捕捞或相关支持行为”。中国政府是如何在渔业补贴领域展开政策改革，以解决捕捞产能过剩、过度捕捞等问题的呢？党的十八大之后，中国大力推进生态文明建设，渔业补贴政策之发展变革迎来了新的历史拐点。保护渔业资源成为保护人类生存环境、促进人与环境和谐发展、造福子孙后代的重要举措。

我国作为海洋大国，海洋经济已经成为“十四五”规划时期的中国经济新增长点。面对现代社会的消费者对海洋捕捞与养殖类产品的需求日益增强，再叠加全球气候变化和人类生产活动的影响，海洋生态系统的健康状态正在遭受巨大威胁，这需要探索如何建立起基于渔业可持续发展的生态文明体系。渔业补贴政策的改革看似是解决渔业问题，实则要解决资源减少与需求增长之间的矛盾、水产品持续产出与环境持续恶化之间的矛盾，通过促进渔业健康发展以追求健康海洋与可持续发展。面对现行的渔业补贴政策存在不平衡、不科学、不充分等问题，政策改革的深层次逻辑在于科学理解、精准把握渔业发展与生态文明建设之间的协同关系内涵。从已有文献来看，基于渔业可持续发展的生态文明是近年来的研究热点，但事关生态文明建设下渔业补贴政策改革的研究却不多见。本文先是概述了渔业补贴政策的改革历程，分析渔业补贴政策对海洋生物资源的影响，基于现存问题以明确渔业补贴在生态文明和命运共同体建设下的发展策略，再结合国外先进经验指出未来的渔业补贴政策发展趋势。

1　渔业补贴政策改革概述

1.1　渔业补贴政策出台背景

中华人民共和国成立至今，渔业经历了“从小到大”“从副业到支柱性产业”的变革历程。现如今，已经逐渐探索出一条生态文明、可持续健康发展与产业高质量发展相结合的中国式道路，在保障粮食安全、促进农民增收、强化生态文明建设等方面取得了显著成就。在研究渔业补贴政策变革之前，需要回顾渔业补贴的出台背景。

我国渔业生产总量由 20 世纪 50 年代的不足 100 万 t 增长到 20 世纪 90 年代的 1 000 多万 t，总量增长翻了 10 倍，这离不开渔业补贴政策的引导和促进作用。在改革开放的初期阶段，生产力决定生产关系是这一时期政策制定的主要特点，由于早期的渔业发展仅凭拥有机动渔船的渔民及企业自身力量，出于渔民增收、丰富“菜篮子”、解决“吃水产品难”等问题的考虑，最开始的渔业补贴是为了加快渔业养殖与捕捞产业的发展。在 1997—2005 年，国家对渔业补贴力度加大，通过科技的力量去实现增长；从而达到提高渔业收入、调整渔业结构、增加国际竞争力等目的。据统计数据显示，2021 年全国水产品总产量达 6 690.29 万 t，其中水产养殖产量 5 394.4万 t。当前已经稳居全球第一渔业大国，彻底解决了国人“吃鱼难”的问题。

随着时间的推移，渔业补贴政策使得内陆与近海捕捞水平迅速增长，引发了资源衰退与行业内卷化等问题。尽管我国自 1989 年以来便长期保持水产品产量世界第一，但在党的十八大之后，生态文明建设被纳入“五位一体”总体布局之中，生态文明建设下研究与改革渔业补贴成了新的常态化思维。早在 2015 年，环境部门发布的报告显示我国海洋生态系统已经处于亚健康状态，如山东省、福建省等近海渔业资源种类下降幅度为 50%～70%，渔汛中经济鱼类比重持续降低。针对过度捕捞引发的环境污染、资源枯竭等问题，如何维系生态环境的持续健康发展，需要渔业补贴政策更多地倾向行业保护性。

1.2 渔业补贴的定义与分类

关于“渔业补贴”的概念界定，学界至今未能达成统一共识。单独就“补贴”一词来说，李本[1]提及《补贴与反补贴措施协定》(以下简称《SCM 协定》)，这份文件将“补贴”定义为：“政府或公共机构向接受者提供的财政性资助”。至于渔业补贴的定义，本研究采纳了陈静娜等[2]的学术观点，直接引用世界贸易组织(WTO)给出的概念界定，即政府或公共机构对渔业或特定渔业企业提供包括财政支持在内的任意形式支持，不限于收入保障或价格指导，目的是让被扶持的渔业企业获取收益。在中国的特殊国情背景下，渔业补贴可以如此理解：政府为支持渔业产业发展、保护从业者的特定利益、倾向于行业保护而采取的财政投入。

由于本文的研究主题并非 WTO、联合国粮食及农业组织(FAO)或经济合作与发展组织(OECD)渔业补贴，而是论述生态背景下中国渔业补贴政策的变革历程，不再详细阐述如《SCM 协定》有关渔业补贴的相关内容。国内渔业补贴的实施主体包括财政部门、渔业主管部门以及国资委背景的银行等，被补贴的对象为渔业企业以及从业人员。从渔业补贴行为事实角度看，可以划分为 3 类：一是直接性的财政支持；二是间接性的财政补贴；三是政府服务或渔业管理部门直接、间接干预等。

1.3 渔业补贴政策的发展改革历程

中央政府与地方政府是制定渔业补贴政策的重要主体，部分国际法内容与渔业协定也被纳入中国的渔业补贴政策体系之内。参考高维新等[3]与刘海英[4]对渔业补贴历史演变的学术观点，将渔业补贴政策的改革历程划分为 4 个阶段，不同阶段的渔业补贴政策具有明显的导向性特点。

(1)第一阶段：以促进海洋渔业捕捞生产规模为主要目的。在改革开放的初期阶段，为满足人们对水产品消费的需求，渔业补贴更为侧重促进渔业生产。以《关于东、黄、渤海主要渔场、渔汛生产安排的暂行规定》等文件为代表，明确规定了财政补贴款项的使用范畴以及鼓励开发海洋渔业产业。

(2)第二阶段：从促进渔业生产到扶持渔业养殖的过渡。1985 年是中国渔业补贴政策变革的分水岭，同年 3 月，《关于放宽政策、加速发展水产业的指示》正式下发，主要内容在于强调渔业捕捞、渔业养殖、渔业加工等方面的平衡性，这时期逐渐形成了系统的渔业产业链基础。值得注意的是，“农村水产补助费”项目的出现，意味着内水养殖、外海及远洋捕捞业的发展相对均衡。《中华人民共和国渔业法》正式出台之后，我国的渔业补贴政策制定有了明确的法律明文依据与约束。由于早期的捕捞渔业发展模式较为粗放，沿海地区的部分渔民难以承担渔船燃油费用与运营费用，《关于近海捕捞机动渔船控制指标的意见》明确给予了补贴范畴。进入 20 世纪 90 年代之后，国家高度重视外海与远洋

渔业的发展，着重对基建领域、设备更新贷款贴息、开发项目等给予财政支持，以《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》为主要依据，这一时期出现了更多的成本削减与政府干预减少性补贴政策[4]。

(3)第三阶段：政策体系日渐规范化与合规化。自 1997 年以后，我国的渔业补贴政策在方向上再次发生了变化，特别是加入 WTO 以后，渔业补贴政策框架基本得以形成，包含国际层面、中央层面和地方层面 3 个维度，国际方面的政策以 WTO 渔业补贴谈判为主，中央政府主要制定法律法规、行业标准、部委文件等，至于地方层面作为执行环节，有地方性法规、产业规划及其指导文件等。这时期，具有代表性的政策文件有 1997 年印发的《国务院批转农业部关于进一步加快渔业发展意见的通知》、2001 年印发的《我国远洋渔业发展总体规划(2001—2010 年)》。其中，2006—2009 年，受金融危机的影响而伴随国际油价的持续走高，政府为此出台了《渔业成品油价格补助专项资金管理暂行办法》。即便是在 10 余年后的当下，油价补贴仍旧是渔业补贴的重要组成部分之一[5]。2010—2012 年，又相继颁布了《关于“十二五”期间进一步加强渔船管理控制海洋捕捞强度的通知》《农业部关于促进远洋渔业持续健康发展的意见》等政策文件，主要内容在于规范补贴范畴与标准，增强远洋渔业产业发展的扶持力度等。

(4)第四阶段：生态文明观与渔业产业可持续发展。随着中国的渔业补贴政策体系逐渐成熟，国内学者对渔业补贴的重要性进行了充分地论述。党的十八大之后，建构生态文明观下的渔业补贴政策体系，符合渔业产业可持续发展的现实需求。回顾渔业补贴的变革历程，虽然在促进海洋渔业资源可持续发展、保障渔民收入稳定等方面发挥了积极作用，也对海洋环境与渔业资源保护方面起到了负面影响。生态文明建设下的渔业补贴应当朝何方发展，需要从过往历史中寻找答案，还需借鉴国际渔业产业发展的经验。2013 年，《国务院关于促进海洋渔业持续健康发展的若干意见》首次提到了渔业“可持续性”与“健康发展”的要求，要将补贴重心倾向于基础建设、技术研发、产业养护等领域。

油价补贴也是改革的重点领域，原本针对从事养殖、捕捞且使用机动渔船的渔民及企业进行燃油补贴能够降低其生存或经营难度，却也变相促进了渔业资源捕捞强度的提升，客观上加剧了内陆和近海地区的渔业资源衰退问题。2015 年，《关于调整国内渔业捕捞和养殖业油价补贴政策促进渔业持续健康发展的通知》要求力争到 2019 年“将国内捕捞业油价补贴降至 2014 年补贴水平的 40%，使国内捕捞渔船数和功率数进一步减少，捕捞作业结构进一步优化，捕捞强度得到有效控制”[6]。党的十九大之后，各地发放“海洋渔业资源养护补贴”成了新常态，资源养护补贴在渔业补贴政策体系中逐渐替代了原本的燃油补贴项目。根据 2019 年印发的《农业部办公厅关于印发远洋渔业油补政策调整实施方案的通知》(农办渔〔2015〕43 号)修订内容要求，主要是调整油补资金的支持方向，例如海洋捕捞渔船更新改造和深水抗风浪养殖网箱项目、人工鱼礁建设项目与远洋渔船更新改造项目。对此，沿海省(自治区、直辖市)相继对地方性渔业补贴政策文件进行修订，以海口市政府于 2021 年发布的《海口市海洋牧场管理办法(修订)》为例，主要是针对建设资金筹集渠道单一、生态环境保护执法依据不足等问题，制定了地方性的海洋牧场建设管理的规定。2022 年 5 月，期盼已久的《农业农村部 财政部关于做好 2022 年农业生产发展等项目实施工作的通知》(农计财发〔2022〕13 号)正式落地，主要特征在于落实以生态建设为导向的农业补贴制度改革。其中，渔业发展补助资金项目实施方案包括建设国家级海洋牧场、建设国家级沿海渔港经济区、建设远洋渔业基地、提升现代渔业设施设备水平、持续推进渔业绿色循环发展等。

值得单独一提的是，中国政府自 2017 年开始延长海洋伏季休渔时间，目的是减少捕捞生产作业周期，但为了提升从业者休渔的积极性且保障其收入水平，增设了“海洋伏季休渔补贴”和“负责任捕捞补贴”两个项目[7]。以“负责任捕捞补贴”为例，福建省作为渔业大省，当地渔业管理部门在制定补贴指标时，包括出港报告、船位监测、渔捞日志、定港上岸、海洋哺乳动物保护、幼鱼比例指标等，上述指标

内容充分符合《“十四五”全国渔业发展规划》关于优化治理、调整产业结构等方面的要求[8]。在党的二十大召开之前，政府在“十三五”时期基本健全渔业支撑保障体系，并且不断优化渔业补贴方式，使国内捕捞渔船数和功率数进一步减少，内陆及近海捕捞强度得以控制。

1.4 渔业补贴的世界共识与谈判争议

渔业补贴一直都是《SCM 协定》中被视为最有可能发生变革的议题。经过多轮谈判，可以划分为 3 个阶段：一是“鱼类之友”成员国与海洋渔业资源依赖度较高的成员国之间的矛盾，即渔业补贴是否该被禁止的问题；二是非法、未报告和无管制捕捞（IUU）补贴被禁止的范畴以及是否该重塑国际渔业补贴纪律的讨论；三是聚焦于如何禁止 IUU 补贴以及扩大禁止范畴的讨论[9]。

WTO 第 12 届部长级会议（MC12）通过了《渔业补贴协定》（以下简称《协定》）。这份协定首先承认了发展中国家与不发达国家的渔民需求，也要求禁止某些会造成渔业产能过剩、过度捕捞现象的补贴政策，尤其是全面禁止 IUU 补贴达成了共识。当全球渔业即将迎来新规则之时，意味着联合国 2030 年可持续发展目标的达成得到了更多保障。然而，从 2022 年 10 月法国埃维安·莱斯·贝恩斯镇举办的非正式会议上各国代表相互交流意见的内容来看，说明各国在渔业补贴政策改革方面就“如何削减以 IUU 渔船补贴为代表的禁止类补贴”存在一定的争议。这包括：IUU 补贴、过度捕捞与过度产能补贴之间存在定义的交叉性，禁止性渔业补贴通报机制与透明度方面存在阻碍，不同成员国之间就待遇问题存在矛盾等[10]。

《协定》的落地也为我国渔业高质量发展带来了以下影响：一是《协定》具有定向性特征，对远洋捕捞补贴的影响更大，而我国渔业结构经过多年调整，截至 2022 年年底，水产品捕捞产量占比已经不足总产量的 20%，并不会影响我国的渔业大国地位。二是《协定》的执行实则契合生态文明建设之要求，反而会促进我国渔业补贴政策的补助对象范畴、使用要求与支出总量等进一步优化，助力渔业发展与海洋生态环境持续健康发展之平衡。三是《协定》与我国政府出台的《远洋渔业管理规定》之间并不冲突，甚至于早就明令禁止 IUU 渔业活动，因此会促进捕捞渔业朝向精细化方向发展[9]。

2 渔业补贴政策对渔业持续健康发展的影响

2.1 渔业补贴政策产生的正面影响

中国的渔业系统在“十三五”规划时期大力践行新发展理念，核心在于“绿色、低碳、开放、共享”。随着海洋渔业资源总量管理制度的正式落地，经过 5 年的不懈发展，我国沿海省（自治区、直辖市）已经铺开内陆与近海限额捕捞试点工作，有望在“十四五”规划时期进行全面推广。从数据结果看，2022 年中国近海渔业捕捞规模实现了 1 000 万吨以内的控制目标。从政策角度看，离不开“生态优先、绿色发展”这一主题。农业农村部分别于 2017 年、2018 年以及 2021 年这 3 年，专门对伏季休渔时间、作业类别、特许捕捞鱼种等环节进行修订，目的是促进资源合理利用、渔民合理增收、休渔秩序稳定的协调。

从具体举措来看，举例如下：一是海洋生态补偿金的征收工作，已有的标准有《建设项目对海洋生物资源影响评价技术规程》等，国家已经明确了补偿计算方式、标准与具体保护措施。二是推动捕捞渔业产业转型工程，主要是利用政策性补贴等手段，包括油价补贴政策调整、渔民技能免费培训等，助力供给侧改革，让原本从事于内陆或近海捕捞的渔民转向产业链中下游环节，如水产品加工、休闲渔业等。

关于内陆水域的生态环境保护，据农业农村部发布的统计数据显示，“十三五”规划期间投入增殖放流资金近 10 亿元、投入海洋牧场建设资金超过百亿元，并制定了一系列的配套政策，如《国家级海洋牧场示范区管理工作规范》等。在科学技术推动产业转型升级方面，高质量的渔业补贴政策助力产业新业态的出现。以“大黄鱼”这类曾经被过度捕捞的经济鱼种为例，随着近海生态环境的持续修复，多地建设的“大黄鱼养殖基地”能够基本满足城乡居民的日常消费需求。得益于 2019 年颁布的《农业农村部 生态环境部 自然资源部 国家发展和改革委员会 财政部 科学技术部工业和信息化部 商务部 国

家市场监督管理总局 中国银行保险监督管理委员会关于加快推进水产养殖业绿色发展的若干意见》，多部委为推动渔业转型升级，专门为池塘养殖改造、工厂化养殖、稻渔综合种养、深海与盐碱水养殖等新模式提供补贴支持，意味着渔业补贴能够同时支持育种发展、养殖模式及技术方面的高质量创新要求。

总之，生态文明建设下渔业补贴政策变革，其产生的正面价值可总结为以下 3 点：一是贯彻落实“谁污染、谁负责”的原则，向影响海洋生态环境的相关产业及企业征收费用，再通过转移支付补贴之形式，促进渔业产业朝向绿色生态、可持续、科技型方向进行转型升级；二是基于“谁保护、谁收益”之原则，能够为因生态环境污染或资源枯竭而遭受经济损失的渔民等弱势群体，以及保护海洋生态而投入资金用于设备更新的企业给予一定的补贴；三是通过渔业补贴政策，能够充分地发挥行政、经济手段，发挥“看得见的手”在科学配置渔业资源方面的引导作用，可有效缓解沿海地区经济发展与海洋生态环境保护之间的矛盾。

2.2　渔业补贴政策产生的负面影响

我国的渔业补贴政策演变历程与发达国家相比存在显著的差异性，它是随着国家政策方针、渔业产业发展方向以及生态环境状况的变化而作出调整。在党的十八大之前，应当肯定渔业补贴对于确保我国稳居全球第一水产品生产大国地位的积极意义，却也留下了诸多弊病，正如短期释放渔业捕捞产能的代价正是加速渔业资源枯竭。从政策面来看，包括以下几点：一是渔船燃油补贴虽然缓解了生产成本的压力，却与渔民转产转业存在相悖的情况；二是渔业养殖产业以及机械设备购置补贴力度不够，渔民更倾向于“渔船互助保险财政补贴”以及“减免税补贴”，特别是渔业产业具有典型的出口型特征。总之，渔业资源环境的恶化与过度且不科学的渔业补贴政策之间存在因果关系。现实结果表明，无限制扩张的捕捞业必然导致海洋生物资源的缩减，最终陷入恶性循环。

3　当前渔业补贴存在的问题

3.1　渔业补贴的结构在设计上不尽合理

通过梳理政策文件以构建我国的渔业补贴框架体系，发现在生态文明建设背景下，渔业补贴结构在设计上存在几类不合理的情况：一是补贴种类不齐全且未能形成全国统一标准。以辽宁省为例，相较于福建省、广东省等传统的海洋大省而言，辽宁省地方政府制定的渔业补贴政策文件体系显然无法支持当地渔业可持续发展，表现为渔民生活补贴保障占比较低、渔业保险补贴不全面等，需要在结构上增加渔业转岗培训补贴、转产转业补贴、生态化养殖补贴、伏季休渔补贴等，改变原本油价补贴为主的格局。二是渔业补贴在设计上缺乏全国性标准，更多还是表现出阶段性特征，地方政府缺乏中长期的渔业补贴政策规划，导致不同时期的补贴受益对象存在差异，这也是政策悖论出现的原因之一。三是渔业补贴政策存在流于形式的问题，部分地区制定的补贴规模不足以满足渔业可持续发展的需求。在总量有限的情况下，为满足经济产出之需求以及保障渔民基本生活，使得水产健康养殖示范区、休闲渔业建设等补贴额度被动降低。这样不利于渔业产业的升级发展，也不利于渔业资源的养护。

3.2　渔业补贴政策体系法制化不足

截至目前，我国的渔业补贴法律尚未形成规范体系，内容冗长且不符合新时期需要。党的十八大之后明确了生态文明建设的重要战略地位，要求渔业产业发展与时俱进，中央政府也提出了加速渔业产业法制化发展的规划。进入“十四五”规划时期的开局之年，却发现渔业补贴政策依旧存在滞后性的问题，如综合立法缺失、现行立法滞后、缺乏明确导向规制等。如现行渔业法律与其他法律法规之间存在法条内容冲突，地方渔业主管部门在管理实践中更倾向以中央政府颁布的文件为依据，行政法律体系的不健全，是造成近年来不同地区渔业可持续发展不均衡的重要原因之一。

3.3　渔业补贴政策实施效果有待提升

从渔业补贴政策实施的过程效率与结果绩效角度看，叠加结构不合理、法制化水平偏低等因素的影响，致使现行渔业补贴无法满足生态文明建设需要。现有渔业补贴的实施由中央、地方两级政府执行，但因缺乏立法规制，渔业补贴的执行协调性、

整体性有待提高，渔业补贴资金发放重叠和缺失现象并存，补贴的实施效果大打折扣；再者，因立法监管的缺失，缺乏对权力滥用、权力不作为后果的惩治，政策往往无法落实行动。以江苏省在“十三五”规划期间油价补贴政策调整过程中暴露的问题为例，相对于其他补贴政策，油价补贴存在管理难度大的基本特征，而江苏省相较于其他海洋大省兼具江河湖海，是典型的案例分析对象。从文献梳理结果看，问题表现有：一是补贴发放流程过于烦琐，渔民未能及时拿到补贴而转产或扩大养殖规模，少报漏报现象也是屡见不鲜；二是缺乏渔业补贴政策绩效考核机制，特别是资金使用存在多头管理的情况，地方资金使用效果差强人意。

3.4 渔业补贴政策绩效水平整体较低

在生态环境建设的大背景下，财政效率不及预期也是渔业补贴政策变革的重要驱动因素。党的十八大以前，中国学者更多还是关注渔业补贴政策这一客观事实的论证层面，对于渔业补贴政策财政效果的研究较为少见。现有研究表明，不适当的粗放式渔业补贴政策实施对我国的海洋环境与资源可持续性会造成负面影响[11]。以浙江省为例，有学者使用数据包络分析（DEA）模型对渔业补贴政策实施绩效进行量化评价，针对规模报酬递减这一现象的存在，问题的背后是原本路径依赖下的渔业补贴规模趋于饱和[12]。同样，前人研究也存在若干缺陷：一是证明渔业补贴政策绩效较低的文献具有“小范围”特征，主要以浙江、福建、广东、辽宁、山东等为主；二是传统的渔业补贴政策绩效评价指标以经济效益为主，未能兼顾社会效益与生态效益；三是客观政策事实论证不足以成为渔业补贴财政效率评估的科学证据。进一步梳理有关中国渔业补贴政策绩效评估的实证文献，证明现行渔业补贴政策绩效水平整体偏低[13]。具体表现如下：一是渔业补贴规模不合理导致整体绩效不及预期，甚至有部分地区处于“无效率状态”；二是技术退步致使渔业补贴政策的全要素生产率下降；三是不同渔业补贴政策的金额占国内生产总值（GDP）比例对补贴效率的影响存在显著差异性，农林水事务支出与水产养殖面积这两个指标未能发挥应有作用。

4 渔业补贴在生态文明和海洋命运共同体建设下的发展建议

4.1 优化渔业补贴政策的结构设计

针对生态文明建设的实际需求，建议我国政府在制定渔业补贴政策方面需要综合考虑多方要素，兼顾捕捞业、养殖业、休闲渔业，实现不同细分产业间的均衡性。具体建议如下：一是政策制定方面，制定主体应当严格采取实地调研、多方论证甚至听证会机制，兼顾利益相关群体的共性需求，倾听渔民及涉渔产业的企业运营者的呼声，避免出现政策制定方向背离从业者需求的情况[14]；二是政策的制定还需考虑国际渔业补贴形式的发展趋势，严格执行对 IUU 渔业行为补贴的禁止措施；三是完善渔业保险制度。渔业活动的高风险减少了企业开设商业保险所能获得收益，因而政府介入进行适当的补贴投入是有必要的[15-18]；四是加大对远洋渔业的补贴，在政策、技术、资金等方面大力支持，并要将补贴资金的核算明细化、具体化，确保投入的远洋渔业补贴能够达到预期的政策目的[8]。

4.2 提升渔业补贴政策的法制化水平

通过梳理过去 10 年间的渔业补贴政策文件，能够认识到中央政府正在遏制骗取、滥发、违规使用渔业财政补贴的行为。故此，有理由认为，未来的渔业补贴法律体系应以《中华人民共和国渔业法》为基础，通过制定渔业补贴基本法，明确我国渔业补贴目的、作用，为渔业补贴政策制定提供导向并作出规制。目前规定新的法律制度可以进行系统性梳理，并明确该法制定目的、中心思想、基本原则，并以定义方式明确渔业补贴范围。在法律法规的具体设计方面，首先要解决高层次法律缺失的问题，其次是注重相关法律法规的完善性。

4.3 夯实渔业补贴政策实施的监督管理

实现渔业管理的规范化、制度化管理，可以先着眼于完善渔业补贴的体制，加强配套制度的建设，提升渔业执法管理的水平，强化监督体系的构建，最终实现渔业补贴的制度化运行。此外，还要加强对政府部门工作人员的渔业专业知识和相关业务能力的培训，促进管理人员的政策素质、业务能力以及执行能力的有效提升。以渔业补贴资金

管理为例，可以推行“中央统一管理、地方分级使用”的原则，明确不同级别地方政府与管理部门的职责，严格落实渔业补贴预算管理机制，确保补贴资金做到专款专用。

5　渔业补贴的未来发展趋势

5.1　借鉴国外渔业补贴的改革经验

通过对美国、加拿大、日本、韩国等发达国家渔业补贴改革历程进行梳理，再结合我国海洋生态环境健康发展与生态文明观建设关系，总结出如下几点值得借鉴的经验。

(1)渔业补贴的支出规模应当是可控的。要认识到并非所有渔业补贴皆可促进渔业产业发展，正视渔民以及渔业企业经营者会受到利益驱动的影响。特别是海洋生态资源经过度捕捞而面临枯竭的区域，需设计与生态环境恢复水平相挂钩的动态性渔业补贴机制[16]。

(2)渔业补贴应当服务于渔业结构调整的需求。在“十四五”规划的开局之年，针对内陆与近海生态环境处于“亚健康”的情况，我国政府颁布了一系列的内陆河流禁渔以及近海伏季休渔期延长等政策。为防止出现城乡消费者“吃鱼难”的问题出现，应当利用渔业补贴促进远洋渔业产业发展，借鉴美国、澳大利亚、日本及欧盟各国家等关于渔业结构调整的模式，力图塑造科学合理的完整渔业产业链[14-16]。

(3)渔业补贴应当为从业者提供必要保障。渔业捕捞安全生产关系重大，特别是远洋渔业的作业环境存在诸多难以预知的安全风险因素。参照日本和韩国等亚洲发达国家的经验，政府有必要出台涉及渔村公共设施建设的投入、水产品价格收购托底、渔业保险制度、渔民失业保险以及相关的社会保障制度[19-22]。

5.2　未来我国渔业补贴政策的发展趋势分析

为适应生态文明建设的需求，我国渔业产业既要把握国际发展形势的动向，还需持续深化已有结构体系。渔业补贴政策的发展改革应当符合“震荡中持续上行”的总体趋势，针对现实中发生的诸如油价补贴与转产补贴之间相悖、促进增殖业及海洋生态保护的渔业补贴落实不到位、渔民骗取补贴款等问题，未来必将会不断完善并得以解决，这将会是渔业补贴政策发展的总基调。未来的渔业补贴政策应当发挥促进渔业生产方式、经营体系、总体规模、产业业态创新发展的功能，兼顾基础性、战略性的共同要求。至此，本研究对渔业补贴政策未来的趋势进行预测，得出以下几点结论：一是全面禁止 IUU 补贴在未来仍旧会延续，切实提升国际履约能力；定期开展近海与公海渔业资源调查，对履行国际义务的远洋渔船适当发放奖励补助；二是倾向于远洋渔业产业发展，以减轻外海养殖与捕捞造成的环境资源压力。随着远洋渔业产业发展的战略地位逐渐巩固并形成，政府制定渔业补贴政策时理应注重技术研发、设备更新、科学研究等方面的支持；三是支持渔业绿色循环发展，重点支持农民合作社、合法养殖企业进行标准化改造，以及水质监控与尾水治理等；四是通过后补助方式以支持我国渔业行业设施设备的现代化更新，例如传统机动船更新为新能源渔船；五是支持海洋牧场、渔港经济区与远洋渔业基地建设，不断提升休闲渔业、生态渔业、水产品深加工、养殖病害防治等方面的补贴比重。

参考文献(References)：

[1]　李本. WTO 框架下的补贴与反补贴协定研究[D]. 上海：华东政法学院，2004.
LI Ben. Research on subsidy and countervailing agreement under WTO framework[D]. Shanghai: East China University of Political Science and Law, 2004.

[2]　陈静娜，慕永通. 渔业补贴概念辨析[J]. 中国渔业经济，2015(1)：20-21.
CHEN Jingna, MU Yongtong. Analysis on the concept of fishery subsidy[J]. China Fishery Economy, 2015(1): 20-21.

[3]　高维新，彭亮，李育林. 我国油业补贴政策的演进及发展趋势[J]. 中国水产，2013 (10)：29-32.
GAO Weixin, PENG Liang, LI Yulin. Evolution and development trend of China's oil industry subsidy policy[J]. China Fisheries, 2013 (10): 29-32.

[4]　刘海英. 我国海洋渔业补贴政策与改革思路探讨[J]. 预算管理与会计，2017(3)：33-35.

LIU Haiying. Discussion on China's marine fishery subsidy policy and reform ideas[J]. Budget Management and Accounting,2017(3): 33－35.

[5] 赵晓宏. 渔业补贴的类型及演变[J]. 中国渔业经济,2006 (1):72－74.
ZHAO Xiaohong. Types and evolution of fishery subsidies[J]. China Fishery Economy,2006(1):72－74.

[6] 朱丽娜，黄硕琳.渔业燃油补贴对渔业资源的影响分析及政策建议[J]. 上海海洋大学学报,2014(4):618－621.
ZHU Lina, HUANG Shuolin. Analysis of the impact of fishery fuel subsi-dy on fishery resources and policy suggestions[J]. Journal of Shanghai Ocean University,2014(4):618－621.

[7] 白龙. 海洋渔业资源的可持续利用与贸易法的冲突:以渔业补贴为中心[J]. 世界农业,2013(4):70－74.
BAI Long. Conflict between sustainable utilization of marine fishery resources and trade law: focusing on fishery subsidies[J]. World Agriculture,2013(4): 70－74.

[8] 徐英. 政策性渔业保险初探[J]. 上海保险,2015(10): 19－21.
XU Ying. Discussion on policy fishery insurance[J]. Shanghai Insurance,2015(10):19－21.

[9] HE J. A jurisdictional assessment of international fisheries subsidies disciplines to combat illegal, unreported and unregulated fishing[J]. Sustainability, 2022, 14(21): 14128－14128.

[10] ANDRÉS M C, SINAN H, NGUYEN T, et al. A constructive critique of the World Trade Organization draft agreement on harmful fisheries subsidies[J]. Marine Policy, 2022, 135: 104872.

[11] 李婉婷,吴喜梅.论我国海洋渔业补贴法律制度的完善:以生物多样性为视角[J].长春理工大学学报(社会科学版),2018,31(5):47－50.
LI Wanting, WU Ximei. On the improvement of the legal system of marine fishery subsidies in China: from the perspective of biodiversity[J]. Journal of Changchun University of Science and Technology (Social Science Edition),2018,31(5):47－50.

[12] 叶晓凌.海洋渔业保险财政补贴及其运行效率分析:基于浙江省渔业互保协会的数据[J].财经论丛,2015(12):41－48.
YE Xiaoling. Analysis of financial subsidies and operational efficiency of marine fishery insurance: based on the data of Zhejiang Fisheries Mutual Insurance Association[J]. Journal of Finance and Economics,2015(12):41－48.

[13] 郑慧,高凡,赵昕.基于 DEAMalmquist-Tobit 模型的中国海洋渔业补贴财政效率及影响因素研究[J].海洋通报,2020,39(1):61－69.
ZHENG Hui, GAO Fan, ZHAO Xin. Research on financial efficiency and influencing factors of China's marine fishery subsidies based on DEA-Malmquist-Tobit model[J]. Marine Bulletin, 2019,39(1):61－69.

[14] 孙琛，梁鸽峰. 欧盟的渔业共同政策及渔业补贴[J]. 世界农业,2016(6):78－85.
SUN Chen, LIANG Gefeng. EU's common fisheries policy and fisheries subsidies[J]. World Agriculture,2016(6): 78－85.

[15] 杨林，贾明秀. 从美国加拿大财政支渔政策演变历程看渔业补贴之存在性[J]. 中国渔业经济研究,2005(5):68－70.
YANG Lin, JIA Mingxiu. The existence of fishery subsidies from the evolution of financial fishery policy in the United States and Canada[J]. Chinese Fishery Economy Research, 2005(5):68－70.

[16] 邹忠科. 欧盟共同渔业政策研究:兼论其对台湾渔业政策之启示[J]. 欧洲国际评论,2012(8):4－5.
ZOU Zhongke. A study on the EU common fisheries policy: and its implications for Taiwan's fisheries policy[J]. European International Review,2012(8): 4－5.

[17] 陈梦. 可持续发展背景下渔业补贴问题研究中国渔业补贴改革思路探索[D]. 上海:上海水产大学,2007.
CHEN Meng. Research on fishery subsidy in the context of sustainable development and exploration of reform ideas of China's fishery subsidy[D]. Shanghai: Shanghai Fisheries University,2007.

[18] 张晓鸥. 对渔民社会保障的法律思考[D]. 上海:华东政法学院,2004.
ZHANG Xiaoou. Legal thoughts on fishermen's social security[D]. Shanghai: East China University of Political Science and Law, 2004.

[19] 廖凡. 政府补贴的法律规制:国际规则与中国应对[J]. 政治与法律,2017(12):9－11.
LIAO Fan. Legal regulation of government subsidies: international rules and China's response[J]. Politics and Law,2017(12): 9－11.

[20] FORMENTI L. Assessing transparency in fisheries subsidies: a notification-driven analysis[J]. Marine Policy, 2022, 136(C): 104152.

[21] SKERRITT D J, SUMAILA U R. Broadening the global debate on harmful fisheries subsidies through the use of subsidy intensity metrics[J]. Marine Policy, 2021, 128(6): 104507.

[22] KUMAR R, KUMAR R R, STAUVERMANN P J, et al. Effect of fisheries subsidies negotiations on fish production and interest rate [J]. Journal of Risk and Financial Management, 2020, 13(12): 297.