

韩国海洋渔业管理的启示

焦桂英 孙 丽 刘洪滨

(中国海洋大学 青岛 266003)

在韩国的渔业发展早期阶段,渔业是与农业并重的支柱产业,在出口业中发挥了重要作用。但近二十年以来,由于持续的无序捕捞和海洋生态环境的恶化,近海渔业资源萎缩,韩国的海洋渔获量明显减少。近海渔业的渔获量占总渔获量的比例从1980年的56.9%减少到了2005年的40.0%。由于海洋渔业资源的衰退以及联合国海洋法引起的捕捞区域缩小,使得韩国海洋渔业从近海捕捞转向远洋捕捞和海洋养殖,制定了渔业资源保护和增殖的政策,减少对近海渔业资源的依赖性。通过对韩国海洋渔业管理的研究,得出其对中国海洋渔业管理的启示。

一、韩国渔业发展现状

(一) 远洋渔业

由于持续的无序捕捞和海洋生态环境的恶化,韩国的近海渔业资源严重萎缩。因此,远洋渔业在韩国的地位得到提升。

韩国的远洋渔业从1957年在印度洋捕捞金枪鱼开始,到1970年得到了飞速的发展,90年代初,韩国远洋渔业实现了迅速发展。由于沿岸国200海里专属区经济政策的实施和国际海洋环境的变化,远洋渔场大面积减少,使得对海外远洋渔场依赖度高的韩国面临困难处境。1992年,韩国的远洋海产品捕获量曾达到创纪录的102.4万t,但2007年仅为55.2万t。

为此,韩国海洋水产部拟定了加强远洋渔业

竞争力的发展方案,提出将在2013年年底前投资2 655亿韩元用于加强远洋渔业的竞争力,使远洋渔业成为主导21世纪海洋产业的核心产业。为达到这一目标,韩国政府对流动资金等政策资金进行双重保证,通过通商协商,调整关税,对鳕鱼、金枪鱼等5种重要鱼种的关税进行最大限度的调整。为了确保海外渔场的稳定性,加大对水产发展中国家的水产技术协助以及经济协助,强化对沿岸各国的水产供给工作,尽可能使海外渔场商业化,国立水产科学院也将设立。海外渔场综合情报中心继续深入对海外新渔场的开发工作,预计2013年年底前将与世界16个国家和地区联合开展渔业资源调查。同时,为了维持远洋渔船捕鱼范围,筹划适应国际环境的远洋渔业许可制度,并针对船员少的困难,采取培养技术船员等措施。

(二) 海洋养殖业

韩国海水养殖业自1960年开始,主要在近岸,以养殖紫菜、裙带菜等海藻类为主,到1980年发展为贝类、鱼类养殖。近十年来,韩国的水产养殖业在渔业中的地位日益增强,主要养殖品种有牙鲆、许氏平鲉、真鲷、牡蛎、鲍鱼、紫菜、海带、甲壳类等。水产养殖产量占总产量的比重呈总体上升趋势。

1998年韩国开始实施海洋牧场计划,投入1 589亿元,到2010年建成多海岛型(丽水、统营),海滩型(西海岸泰安),观光型(东海岸),水中体验观光型(济州岛)等5个海洋牧场示范项目。该计划试图通过海洋水产资源补充,形

成牧场,通过牧场的利用和管理,实现海洋渔业资源的可持续增长和利用极大化。该项目计划分别在韩国的东海、韩国南部海域和黄海建立几个大型海洋牧场示范基地,有针对性地开展特有优势品种的培育,在形成系统的技术体系后,逐步推广到韩国的各沿岸海域。2007年6月,韩国在庆尚南道统营市建设的核心区面积约20 km²的海洋牧场竣工并取得了一定的成效。在统营牧场取得初步成功后正推进建设其他4个海洋牧场,并将取得的经验和成果应用到了其他海洋牧场。以统营海洋牧场为例,建设过程分三个阶段:一是成立基金会和管理委员会,明确管理机构、研究机构、实施机构等。二是增殖放流资源,建设海洋牧场。三是后期管理和建设结果的分析评估。其中科研和技术开发工作主要围绕区域地理和生态特征展开,重点研究了生态学特性与建设模式设定、生境的改善、鱼类增殖、海洋农牧化使用和管理四个方面,其核心技术体系包括四个方面:海岸工程及人工鱼礁技术,鱼类选种、繁殖及培育技术,环境改善和生境修复技术,海洋牧场的管理经营技术。其他如放流技术、放流效果评价、人工鱼礁投放效果评价、牧场运行和监测技术、设施管理、牧场的经济效益评价、牧场建成后的管理、维护和使用模式研究等也很重要。

(三)海洋渔业资源管理政策

韩国的渔业资源管理政策分为规定政策和促进政策。规定政策是根据渔业法制定的有关渔获量及相关的许可制度、禁渔区、体长限制、网目限制等管理规定,还有规定渔获量的TAC制度。促进政策包括人工鱼礁实施、渔业种苗放流、海洋牧场等渔业资源生产项目。

1.渔业资源规定政策(TAC制度)

韩国1998年引进了TAC制度。该法律的制定背景是:①随着海洋法的公布需要确立新的海洋秩序。②传统渔业管理制度模式以许可制

为基础,通过限制渔业从业人数来达到管理渔业资源的目的。③签署了中韩日渔业协议,允许互相进入对方国家水域进行捕捞作业,但限制了捕捞量,并进行了有效的管理。④对于周边水域的主要渔业资源通过TAC制度进行管理,可以合理利用渔业资源,对安全生产有很大的帮助。

国立水产振兴院主管TAC的设定由每年6月根据科学的资源调查制定TAC方案,并提交给海洋水产部,由海洋水产部部长主持召开TAC审议委员会进行审议,最终由中央水产调整委员会决定。TAC的设定,虽然首先要考虑现在的渔业现状和渔获量,但要求反映科学的调查结果。同时为了保障渔业生产者稳定的生产活动,目前的TAC仍有一定的伸缩性。总之,是在综合考虑了渔业资源的科学调查结果、经济、社会等因素后进行调整和设定。

TAC的配额是根据过去2~3年的捕捞量而定。对不同的鱼种若有专业合作组织,国家先把配额分配给它,各专业合作组织根据各自的标准在成员之间再进行最终分配。国家提倡TAC的70%进行平均分配,其余的30%是根据产量等再进行分配。对不归任何合作组织的渔业生产者,由市、道的有关领导一次性地决定其配额。

目前对TAC进行全国统一管理,渔船每天要向渔业无线局(海洋水产部的下属单位)报告自己的作业位置和捕捞量,渔船进港卸货时要填写产量报告书,交给共同渔市场或水产协同组合经营的委贩场,报告书经核实以后再报给所属水协及海洋水产部部长和市、道有关部门。对违反规定的渔船,采取勒令停止渔业生产,削减捕捞配额等处分措施。对遵纪守法的渔业生产者和水协,在TAC的配额、政府资助等方面给予优惠。

在推行TAC制度时,韩国制定了一些相关的

法律规定、总统令、海洋水产部令,从1998年开始与TAC制度一并实施。韩国的渔业资源管理仍然是以许可制度为基础,而TAC制度则是一种制度化管理手段,因此许可制度与TAC制度并行形成了渔业管理两种制度鼎立的局面。

2. 渔业资源促进政策

(1) 增殖放流

韩国的渔业资源放流工作,最早可追溯到1967年。自从1971年北济州育苗场建成以来,共建立了19个国家级和地区级育苗设施,开发出50种高品质鱼种繁育技术,如杂交比目鱼、真鲷、日本鸚鵡鱼等。首先进行种苗生产的是鲍鱼,最早利用自然界中的亲鱼获得受精卵并培育出种苗的是牙鲆。到目前为止,这些育苗场共生产了20亿尾鱼种,在近海放流了2.93亿尾鱼种。除生产和放流项目以外,海洋与渔业部自1986年以来还从私营育苗场购买了3亿尾杂交比目鱼、黑鱼君、虾和鲍鱼等种苗进行了放流,种苗价值达2 100万美元。1986年,韩国政府开始把水产资源增殖放流当作一项正式的产业扶持发展。因此,韩国的水产种苗生产技术得到了突飞猛进地发展。

通过人工养殖种苗,将部分种苗进行放流,一部分分配给渔民养殖,从而起到增加了渔业收益作用。种苗生产设施主要分为国立渔业试验场和民间养殖场。种苗种类到2000年达到54种,政府今后的计划是将养殖种类增加到95种。

(2) 人工渔礁

人工渔礁投放项目是由政府投资的项目,从1971年开始投放四方型和曲线型人工渔礁,目前有25种渔礁正在研制开发中。人工渔礁的投资占渔业管理部门预算的6.52%。从各个时期看,1981年占渔业投资比例的5%,到1991年和1992年约占到了10%。但从1990年以后渔业预算大幅度增加,相反对人工渔礁的投资预算逐渐减少。

鉴于人工渔礁的开发成效显著,渔民也支持人工渔礁设施的不断扩展。为了满足渔民的要求,韩国计划将人工渔礁项目逐年扩大规模。为了使人工渔礁具有多样性功能并改善其质量,共研究了包括钢性渔礁、浮式渔礁、陶式渔礁在内的25种渔礁。

人工渔礁设施后期管理过程中面临的一个障碍是缠绕在渔礁的废弃渔具。因为环绕人工渔礁形成的新渔场吸引了当地渔民和钓鱼爱好者,越来越多的渔具缠绕渔礁事件的频繁发生可能会降低渔礁的作用。项目管理者现在正试图将人工渔礁渔场的清理也纳入到人工渔礁项目进一步扩展的工作之中。

二、海洋渔业管理的发展方向

1. 加强管理和资源的调整

对渔业资源的管理和调整设立了专门中心来推进工作的实施。根据各海域的特征投放多功能的人工渔礁,结合沿岸地理信息系统(GIS),建立综合信息网络进行管理。实施亲环境的海洋牧场项目计划;为实行总许可渔获量(TAC)制度,增加TAC制度中的对象鱼种,配备专用调查船用于科学调查,并且扩充相关的研究设备。

2. 改善海洋环境和创造亲环境渔业

对于海洋环境的改善,国家首先考虑消除污染源、水质管理政策优先等综合因素,建立健全海洋环境管理体制。渔场净化规模的扩大和养殖水产品疾病控制体系的确立,需要开发高效能的预防和治疗药剂;为防治养殖场的自身污染,要加大复合饲料的供给;建立高效的赤潮应对措施,普及赤潮防治设施。

3. 调整生产结构加强渔业的竞争力

为恢复和保持渔业的竞争力,需要对近海渔业的结构进行调整。根据各鱼种的数量配置相应的渔船,调整各鱼种的许可渔获量限额;调整养

殖渔业的结构,对已开发的渔场规模进行缩减,限制生产养殖过剩品种,限制灾害频发海域的渔场开发;加强专属经济区和公海渔业作业的管理,为解决国内渔场面积缩减的问题,积极开发海外渔场和发展相关支持产业。

4.建立良好的渔业秩序和食品安全体系

为建立良好的渔业秩序,对违法渔业行为采取积极的对策,相关机构协同配合,互相提供必要的支援,加强对违法的小型机拖网船的管理,建立合法的渔业渔具购置融资支援体系。加强水产品认证制度,建立安全卫生的认证标准,改善物流体系,对渔业品流通量进行调整。

5.保持渔业发展的动力,提高从业者的福利

为确保渔业发展的动力,扩大对渔业研究、开发的投入,促进新技术的实用化,积极培养渔业专业型人才。建立美好的新渔村环境,吸引周边人口入住渔村,发展休闲渔业,为满足国民多样化的需求,综合开发渔港、渔村建设。

6.发展海洋渔业的新思路

随着各国加强对沿海渔业资源的控制,韩国远洋渔业遇到了不少困难。开辟新渔场是韩国发展海洋渔业的一个思路。建立“海洋牧场”是韩国海洋渔业摆脱困境的一个尝试。2005年韩国远洋水产品捕获量从1992年创纪录的102.4万t下降到55.2万t,在水产品生产总量中所占比例为20%。为此,韩国政府2007年制定了一项以加强国际竞争力为主要内容的远洋渔业发展方案。

韩国将在全球建立地区或行业管理公司,负责对远洋捕捞的海产品进行统一的销售和管理。政府将对这些公司实行税收优惠等鼓励措施。同时,韩国政府将在发展中海洋国家投资建立相关设施,帮助后者进行海产品加工、养殖和销售。此外,韩国政府在2013年前将投入274亿韩元,与世界16个国家和地区联合开展渔业资

源调查。

三、韩国外向型渔业的发展状况

“2004年度韩国海洋发展战略”计划创立APEC海洋部长会议,扩大与美国和加拿大等国家的海洋合作,积极参与海洋有关的国际组织;在东北亚建立东北亚海运论坛和渔业资源管理组织的国际合作体;期望扩展连接韩国和朝鲜的海运服务航线,建立南北韩联合渔区。

1.韩国与朝鲜的合作

为推动和朝鲜的南北水产合作,韩国海洋水产部和朝鲜方面进行事务接触,召开了两次南北水产合作事务协议会。议题主要是关于在东海的共同渔捞问题、水产品的流通、加工设施支援问题,以及对第3国非法作业渔船的管理问题等。韩国海洋水产部除了发展南北间的共同鱼类外,还帮助朝鲜发展贝类养殖技术,朝鲜提供渔场和劳动力,然后将生产出来的贝类反输送回韩国。目前韩国海洋水产部正在和朝鲜就贝类中的文蛤养殖进行协商。

2.韩国与中国的合作

韩国与中国隔海相望,共同管理着黄海。因此,加强两国的渔业尤其是海洋捕捞业合作就显得十分必要。

2000年,中韩两国签署了《中华人民共和国政府和大韩民国政府渔业协定》。中韩渔业协定的签署,标志着中韩两国渔业关系进入了一个新的发展阶段。对于保护渔业资源,维护两国的渔业利益,建立两国稳定的渔业关系。促进双边关系发展都具有十分重要的意义。

根据中韩双方协议,从2005年起,每年9月1日至12月31日,中国的围网、刺网作业渔船可以进入韩国专属经济区作业。这两年,中国东海区渔船进入韩国管辖水域作业活动正常开展。2006年6月,由韩国水产会在釜山组织召开中韩日三

国民间水产领导人首次会面,通过建立定期年会由三国民间机构共同处理渔业问题的协议。2006年12月13日,中韩渔业联合委员会第六届年会在韩国首尔召开。双方对2006年《中韩渔业协定》执行情况进行了回顾总结,就2007年两国专属经济区管理水域有关问题达成了一致,并签署了会议纪要。为2007年两国渔船正常进入对方管理水域作业以及做好实施协定的其他有关工作奠定了基础。

四、韩国海洋渔业管理评价

1. 机构合理、职能清晰,保障了水产养殖持续健康发展

韩国中央水产养殖行政管理部门为海洋水产部渔业资源局,具体负责养殖管理事务。主要管理制度有:

(1) 执照管理制度。在一定的海域上从事鱼类、贝类和海藻类等养殖的个人或企业,必须申领执照才可从事水产养殖生产。执照有效期为10年,期满可再申请延长10年。执照允许买卖,但不得出租。

(2) 许可管理制度。从事水产种苗生产的个人或企业,须达到国家制定的条件并经许可后方可从事种苗生产。许可证有效期5年,不得买卖或出租。

(3) 申报管理制度。在私人土地上建造养殖场或种苗场的个人或企业,须向当地政府申报登记,申报登记有效期为5年,申报没有一定的条件限制。

(4) 国家水产疾病管理士和管理院制度。2004年开始实施,截止2005年已培养83名水产疾病管理士,设立了8个水产疾病管理院,主要是对鱼类等养殖生物进行诊断和治疗以及销售药品。

中央水产养殖行政管理的技术和执法支撑部门为韩国海洋水产部所属的国立水产品质量

查院和国立水产科学院。国立水产品质量检查院负责水产品进出口检验检疫、水产品原产地标准制定、国内水产品安全性调查和品质认证、水产品出口加工企业登记和卫生管理等工作。国立水产科学院主要从事提高水产养殖竞争能力、养殖疾病防疫和促进养殖可持续发展等方面的研究,制定中长期渔业发展规划,开展养殖设施自动化建设,开发高档养殖新品种,推进生态养殖。

韩国的水产养殖投入品(水产苗种、水产饲料、渔用药物等)管理、水生动物防疫检疫、水产品质量安全等都由渔业管理机构负责,合理的机构设置和清晰的职能定位为保障养殖水产品质量安全、提高养殖水域环境质量提供了可靠的制度保证。

2. 政府公共服务与扶持政策帮助水产养殖业持续健康发展

韩国对水产养殖业发展提供了较好的公共服务和政策扶持。一是免费公共服务。韩国各级公立水产研究机构开展水产养殖技术推广、病害防治、种苗研究与生产等均由政府财政全额拨款,免费为养殖者提供咨询服务和技术培训,及时为养殖户排忧解难。二是财政补贴政策。如韩国水产养殖配合饲料使用比例仅20%,与我国类似。为了推广使用配合饲料,韩国政府根据养殖户提供的配合饲料购买收据给予饲料差价(与生饲料的差价)的100%补贴。三是灾害政策性保险。对遭受台风、赤潮等灾害的养殖渔业实施政策性保险,保障灾后重建和恢复生产,减少渔民经济损失。另外,政府还积极扶持各种民间中介组织发展,鼓励养殖者加强自我管理,按照市场经济基本规律运作,有力地促进了水产养殖业的有序管理。目前韩国各种渔业中介组织(协同组合)200多个,会员之间相互交流技术,统一市场运作,即方便了政府管理,又维护了养殖者的利益。

当然,韩国渔业管理中也存在着一些不足,

尤其是在实行TAC过程中的问题,值得引起重视。

1. 缺乏科学依据

实行TAC制度首先要掌握渔业资源,但韩国非常缺乏这一方面的资料。例如1999年试行期内,斑点沙鲷鱼一年的配额量可在1天内被用尽。这是因为总允许渔获量是以最近3年的渔获量基准确定的,而最近几年斑点沙鲷鱼的捕捞量比往年大幅减少。

2. 对捕捞配额缺乏经济性分析

因对捕捞配额缺乏经济分析或根本没有进行经济分析,所以即使捕捞其全部配额亦不能盈利,这与渔业的经营活动相矛盾,造成渔民的反对和不配合。TAC制度的根本目的在为保证渔业资源而减少捕捞量,同时渔民应能够盈利,否则渔业生产就无法存在和持续。

3. 水生生态系统保护研究不容忽视

建设海洋牧场过程中,水生生态系统保护研究是海洋牧场研究中容易忽视的一环,项目实施工程中,可能会因为盲目追求某一鱼类品种种群数量的增长而严重破坏区域水生生态,造成难以挽回的影响。韩国统营牧场在建设过程中,就曾因为过度放流和增殖某种鱼类而破坏了区域水域,生态修复尚待时日,教训值得吸取。

五、对我国海洋渔业管理的启示

中韩两国毗邻而居,在海洋渔业管理方面有着很多相互借鉴的地方,尤其是韩国近年来的一些基于环境保护和渔业增值的海洋渔业管理的成功经验很值得我们借鉴、学习。

1. TAC制度是我国渔业管理措施的必然选择

据韩国农村经济研究院的研究报告,目前在黄海和东海渔业资源的渔获压力过度。对这个海域的10个代表鱼种进行资源评价的结果表明,现在的渔获强度远远超过可捕捞量,如果把

现在的渔获率降低50%以上,资源才有可能得到恢复。

引进TAC制度的必要性可分为国内原因和国际原因。从国内原因来看,中国目前的海洋渔业资源衰退问题,仅用现行的许可制度很难达到恢复或增殖的目的。从国际原因来看,随着1994年11月《联合国海洋法公约》的生效,1996年日本、韩国和中国都宣布了200海里专属经济区,在专属经济区内,必需实行总允许渔获量制度。特别是日本从1997年开始对一部分资源实行了TAC制度,韩国也从1998年开始试行TAC制度。在这种背景下,需要研究如何把中国目前的渔业管理制度与TAC制度衔接起来,建立与中国国情相适应的、可行的TAC制度。

2. 我国应加快建设海洋牧场

发展海洋牧场是我国渔业资源环境现状的迫切要求。随着我国经济社会的发展和人口不断增长,水产品市场需求与资源不足的矛盾日益突出。受诸多因素影响,目前我国水生生物资源严重衰退,水域生态环境不断恶化,部分水域呈现生态荒漠化趋势,增殖和合理利用水生生物资源、保护渔业水域生态环境已经成为一项重要而紧迫的任务。水域污染导致水域生态环境不断恶化,过度捕捞造成渔业资源严重衰退,人类活动致使大量水生生物栖息地遭到破坏,随着中日、中韩、中越渔业协定的相继签订和生效,我国沿海海洋捕捞的空间更狭窄,作为渔业基本生产力的水生生物资源更加宝贵和稀缺。

海洋牧场符合当前渔业增长方式的转变。海洋牧场建设正是由粗放型、无序开发利用海洋资源向集约化、综合开发利用海洋资源转变,由掠夺性开发海洋资源的传统渔业向环境友好型、可持续发展的现代渔业转变的重要途径之一,能有效地同时解决渔业资源数量与质量问题,是渔业增长方式转变到当前历史阶段的必然产物。

海洋牧场符合全球海洋渔业进入全面科学

管理时代的发展趋势。20世纪90年代以来,全世界17个重点渔区中已有13个渔区处于鱼群枯竭或产量急剧下降状态,海洋牧场已经成为世界发达国家发展渔业、保护资源的主攻方向之一。目前,日本、韩国、挪威、美国、英国、加拿大、俄罗斯、瑞典等国均把栽培渔业作为振兴海洋渔业经济的战略对策,投入大量资金,开展人工育苗放流,恢复渔场基础生产力,取得了显著成效。尤其是韩国,其海洋区位与我国相似,又处于同一大的黄海生态系,我国发展海洋牧场完全可以借鉴吸收韩国这方面的成功经验。

参考文献

[1] 余远安.韩国、日本海洋牧场发展情况及我国开展此

项工作的必要性分析[J].中国水产,2008(3).
[2] 焦桂英,刘洪滨.新世纪的韩国海洋渔业管理[J].中国渔业经济,2008,1.
[3] 韩国海洋水产研究院.韩国海洋生产和管理现状及发展方向研究.研究报告,2000
[4] 朴英爱.韩国渔业管理的现状与总允许渔获量制度的引进[J].中国渔业经济,2001,2.
[5] 关歆.韩国的外向型渔业[J].中国水产,2007(5).
[6] 朴英爱,李相高,李华.中国渔业管理的效果分析与TAC制度[J].中国渔业经济研究,2000,1.