

# 授人以“鱼”——关于中国远洋渔业补贴的五个事实

绿色和平 李硕

根据 2016 年联合国粮农组织( FAO )发布的《世界渔业和水产养殖状况》报告，全球约有 90% 的经济鱼类种群已经被过度开发或者完全开发<sup>1</sup>。在这一背景下，中国远洋渔业近年来在高速发展的过程中正暴露出一些环境、经济、对外关系方面的问题。远洋渔业补贴不仅是行业发展的重要推手，同时也是部分行业问题产生的来源。绿色和平汇总中国远洋渔业中央及地方性补贴的五个事实，希望借此促进对这一事关可持续渔业发展问题的讨论，帮助摆脱行业补贴授人以“鱼”的窘境。

## 事实一. 燃油补贴增长迅速，数据透明度不断下降

国家对远洋渔业的补贴存在多种形式。其中最重要且金额最大的是燃油补贴，除此之外还有包括船舶建设、免除税费等多种支持途径。总体而言，近年进入远洋渔业行业的各项财政补贴以及优惠政策的强度呈增加态势。

远洋渔业生产过程中，最大的成本来自燃料费用<sup>2</sup>。国家对远洋渔业的燃油补贴起始于 2006 年。当年，受柴油涨价影响，中央财政给予远洋渔业企业柴油补贴资金 2.81 亿元。2009 年多部委发文，将补贴额度与燃料价格挂钩，规定对远洋渔业的油价补贴，当汽油出厂价在 4400 元~5480 元/吨、柴油出厂价在 3870 元~5070 元/吨时，中央财政负担 50%；汽油出厂价高于 5480 元/吨、柴油出厂价高于 5070 元/吨的部分，中央财政负担 100%<sup>3</sup>。到 2011 年，这一补贴已经高达 26.8 亿，相当于 2006 年的 9 倍多。快速增长的燃油补贴在很大程度上刺激了近年远洋渔船的建造热潮。

图 1：远洋渔业企业运营成本<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 联合国粮农组织，《〈世界渔业和水产养殖状况〉和〈负责任渔业行为守则〉及相关文书实施进展》(COFI/2016/2)，2016 年 5 月，<http://www.fao.org/3/a-mq663c.pdf>。

<sup>2</sup> 根据光大证券报告《央企改革成就新中水》，远洋渔业企业运营中 37% 的成本来自燃料。这一比例随燃料价格波动还可能提升，<http://yanbao.stock.hexun.com/dzgg556338.shtml>。

<sup>3</sup> 《关于成品油价格和税费改革后进一步完善种粮农民部分困难群体和公益性行业补贴机制的通知》。

<sup>4</sup> 光大证券，《央企改革成就新中水》。

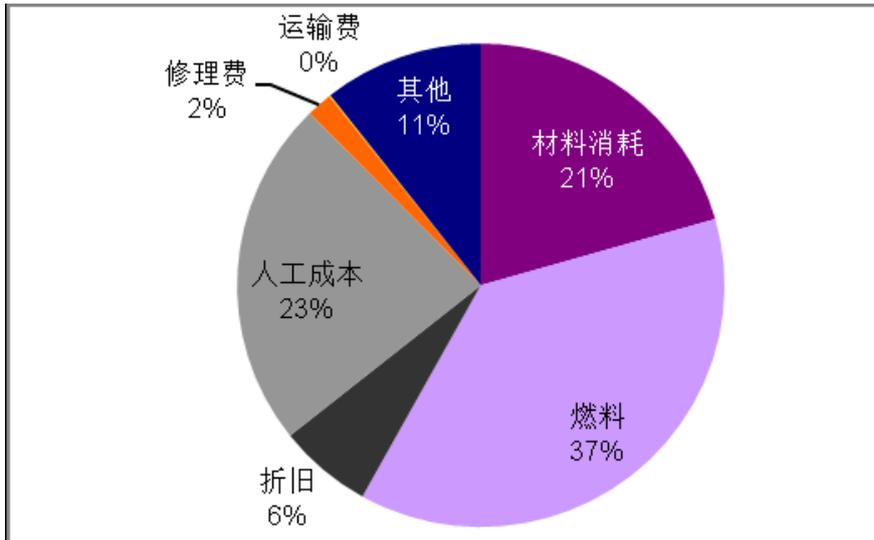
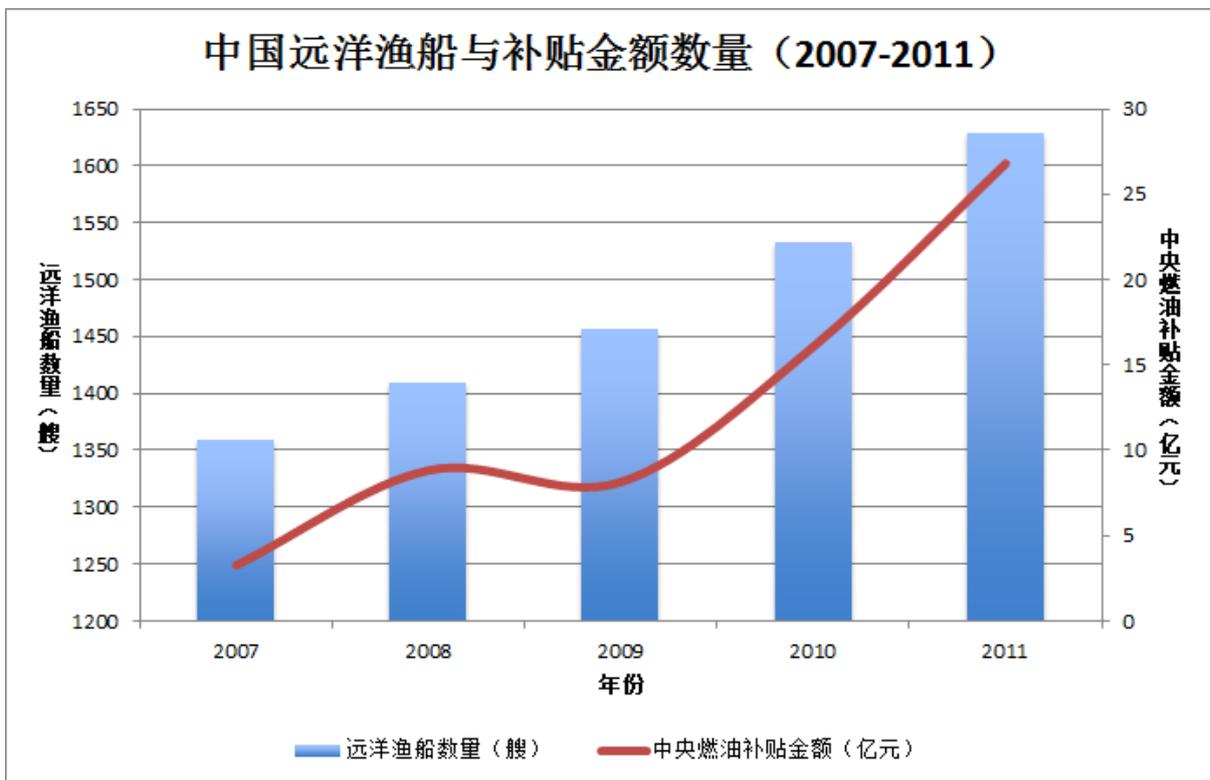


图 2：中国远洋渔船与补贴金额数量（2007-2011）<sup>5</sup>



值得一提的是，远洋渔业的燃油补贴数据从 2011 年之后便停止发布。这给统计对比造成一定困难。数据挑战同样也反映在其他重要补贴项目上。例如，中国尚没有官方统一口径公布的渔船建造补贴支持情况。

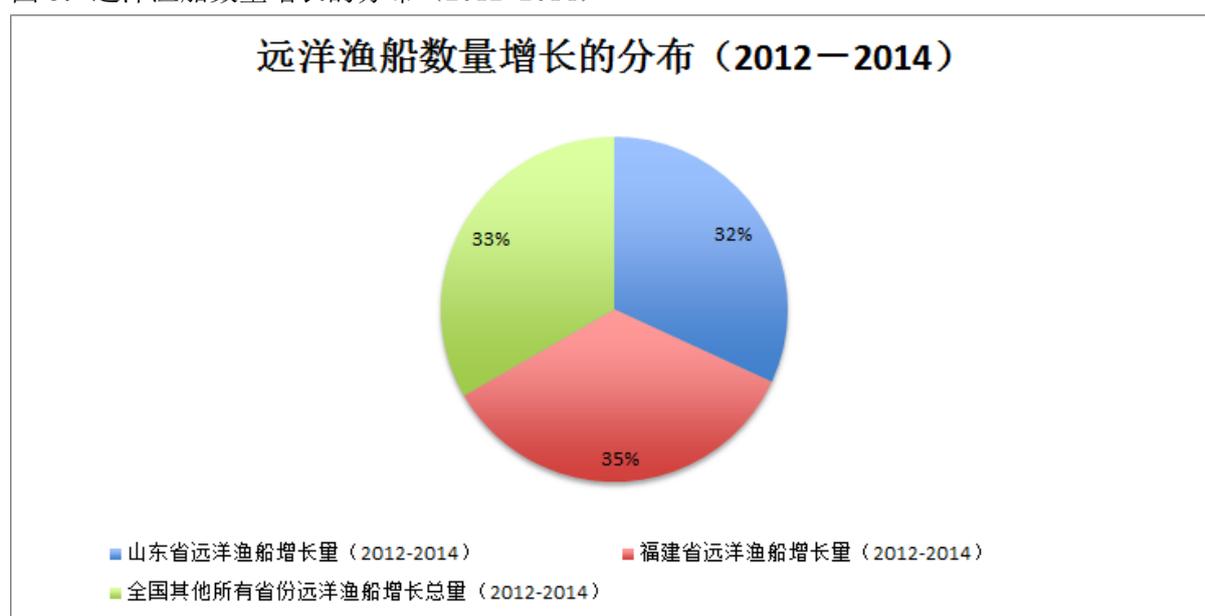
## 事实二. 地方政策是产业井喷的重要推手

<sup>5</sup> 农业部渔业局，《中国渔业年鉴》；远洋渔船数量不包括在朝鲜东部海域捕捞作业的渔船。

在分析中国远洋渔业井喷式发展的过程中，除去中央政府扶助外，省市级别的政策同样不容忽略。与中央补贴重点采取燃料补贴不同，地方补贴主要依赖基础设施建设、投资为导向的补贴。省级政策对行业的助推在最近几年远洋渔业船只数量和产业规模的猛增过程中反映的尤为明显。

2012年至2014年是中国远洋渔业最为迅猛的增长周期。在这三年中，全国渔船数量从1830艘增长至2460艘，这相当于1994年至2010年之间的增量。远洋渔船功率在此期间几乎翻倍，在2014年达到2025562千瓦<sup>6</sup>。这种速度与规模在中国远洋渔业发展史上绝无仅有。与之相比，美国2015年仅拥有约225艘与中国远洋渔船吨位及功率相当的远洋渔船。同时，中国远洋渔船的增长呈现高度集中的趋势。仅山东、福建两省就贡献了渔船增长数量的三分之二。

图3：远洋渔船数量增长的分布（2012-2014）<sup>7</sup>



福建与山东的高速增长依托于地方政策的大力支持。两省不仅在省级政府层面给出支持，同时市级政府也大力投入支持远洋渔业<sup>8</sup>。两省地方性支持范围涵盖渔船建造、渔业基地建设、用电补贴等（见下文示意表）。这些地方补贴政策的生效时间与产业规模增长的时间吻合，这印证了产业井喷源自地方政策。

表1：福建省省市级补贴类别与内容示意<sup>9</sup>

渔船建造购买贴息	渔船开发设计补贴	远洋渔业综合基地相关补贴	自捕捞补贴	远洋渔业用电补贴	船员渔船报废补助	资源探捕补贴
----------	----------	--------------	-------	----------	----------	--------

<sup>6</sup> 农业部渔业渔政管理局，《中国远洋渔业发展报告》。

<sup>7</sup> 农业部渔业渔政管理局，《中国远洋渔业发展报告》。

<sup>8</sup> 《福建省人民政府关于加快远洋渔业发展六条措施的通知》，

<http://www.zhangzhou.gov.cn/cms/html/zsrmzfmh wz/2015-12-03/121470939.html>。

<sup>9</sup> 绿色和平，根据省市级政策汇总。

福建省	<p>1. 建造购买1000总吨以上（金枪鱼延绳钓500总吨以上）的省级按照贷款余额的5%给予贴息，每艘船不超过600万</p> <p>2. 24米以下小型过洋性渔船更新改造，给予5%经费补助</p>	每种船型研发省级财政给予150万元补助	1. 远洋渔业产业园区用地土地出让金按《全国工业用地出让最低价标准》的70%；海域使用金按减免地方留成部分的30%执行；对政府认定的远洋渔业产业园区，省级预算内给予最高500万元的补助或贴息	对本省企业运回本省口岸的自捕水产品，按实际报关进口数量，由所在区市级财政给予运输费用补助，省级财政按照1:1比例给予叠加补助（省级财政补助最高标准为每吨50元）	实行峰谷分时电价，平时段用电按照谷时段用电价格执行	全省远洋渔业船员和渔船保险全部纳入互保补助，实行和沿海渔船、船工同等的财政保费补贴政策	每年三个渔场，每个项目100万元
福州市	<p>1. 建造购买1000总吨以上围网船和鱿鱼钓，500总吨以上金枪鱼延绳钓和灯光围网船。最高贴息300万元每艘，贴息率为贷款余额的1.15%-6.15%</p> <p>2. 24米以下小型过洋性渔船更新改造，给予5%经费补助。市级和省级补助1:1配套</p>		总投资1000万美元以上的，每个远洋渔业基地一次性补贴100万元；总投资2000万美元以上的，每个远洋渔业基地一次性补贴200万元	每吨50元			对于探捕企业一次性奖励20万元

福建与山东两省还设定了可观的未来行业发展目标。福建在行业规划中明确，到2017年全省远洋渔船规模达700艘<sup>10</sup>，到2020年达900艘<sup>11</sup>，这意味着在2014年末493艘的基础上在未来五年再增加400余艘。这将是典型的中国省级政策带来全球环境影响。山东在其十二五规划中提出，到2015年全省专业远洋渔船在2014年末391艘的基础上发展到600艘。值得注意的是，山东在之后调整了目标，将2020年渔船数量设置在500艘<sup>12</sup>，而福建的目标仍在快车道上。

<sup>10</sup> 《福建省人民政府关于加快远洋渔业发展六条措施的通知》。

<sup>11</sup> “十三五”规划出台 福建海洋经济迎发展机遇，

<http://www.eastfishery.ac.cn/f4/87/c1967a193671/page.htm>。

<sup>12</sup> 《山东省远洋渔业提质增效转型升级实施方案（2015-2020）》，

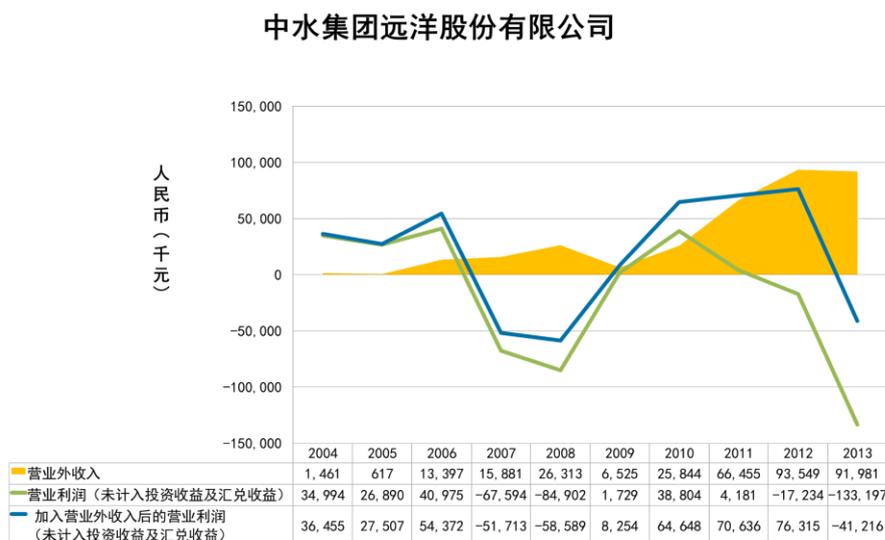
<http://www.hssd.gov.cn/pub/gbcwcz/gzdt/tzgg/201508/P020150810550167596728.doc>。

### 事实三. 补贴效益低下，陆上产业通病在海上续写

各级政府对远洋渔业的“关照”并没有反映在行业的经济效益上。相反，远洋渔业正在重蹈传统陆上产业覆辙，并成为中国经济转型中暴露问题的写照：地方政府盲目短视，缺乏对长期风险的分析评估，中央政府监管力度和能力不足，过剩产能带来环境社会危害——这些暴露在陆上诸如钢铁、水泥、煤炭等低附加值夕阳产业中的通病，也在海上被续写。

从企业盈利情况来看，中国远洋渔业企业平均 80% 的营业外收入来源于政府的燃油补贴<sup>13</sup>。绿色和平对中水远洋股份有限公司和上海开创国际海洋资源股份有限公司（上海水产（集团）总公司旗下企业）的财务表现分析显示，在没有政府补贴的情况下，这两家国内大型远洋渔业上市公司在近年的运营中将毫无利润可言。换言之，政府补贴并没有起到扶植企业做强的作用，反倒成为向远洋渔业企业人工输血的手段。

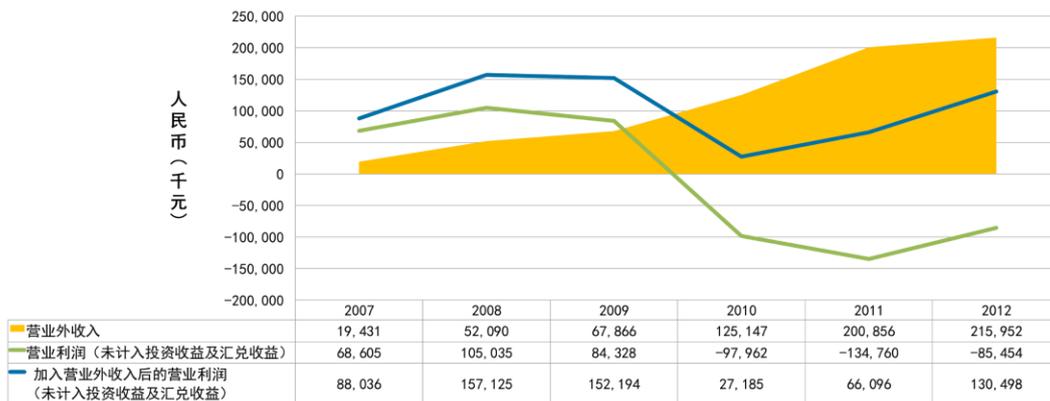
图 4：中国远洋渔业企业经营情况<sup>14</sup>



<sup>13</sup> 光大证券，《央企改革成就新中水》。

<sup>14</sup> 绿色和平，《西非渔业资源之殇》。

### 上海开创国际海洋资源股份有限公司



从省级层面来看，补贴增加和产能扩张似乎并没有带来经济效益的增加。依旧以发展最为迅猛的福建、山东两省为例，两省在 2012 至 2014 年间的渔船功率分别增加了 149%和 232%，而同期的产值增加仅为 63%和 77%，投入与效益明显不成正比。

全球海洋环境的退化和国际社会对海洋生态系统保护的重视是中国远洋渔业增量不增效的根源。全球海洋正面临无鱼可捕的危机，面对这种情况，各国和国际组织对环境保护的力度正在逐渐加大。事实上，即便是我国地方的政策规划中，也已经注意到渔业管理的限制措施更加繁琐严格这一趋势<sup>15</sup>。

#### 事实四. 远洋渔业补贴正成为外交纠纷风暴眼

尽管远洋渔业产业还不到中国境外投资总额的 0.1%<sup>16</sup>，但受补贴刺激该行业正成为外交、贸易、环境等领域中国对外关系失分的重要因素。

在外交方面，仅在 2016 年的上半年，中国远洋渔业行业就已接连发生诸如阿根廷沉船<sup>17</sup>、印尼和南非扣船等备受国际社会关注的事件。尽管很多类似事件的责任还有待最终法律定夺，在一些案例中中国渔船甚至可能完全没有违法行为，但远洋渔业作为一个国际性产业带来的外交纠纷和负面舆论影响仍需引起重视。在这一背景下，补贴所造成的产业扩张、竞争加剧常常会增加行业操作中的违规可能。

在贸易方面，我国的渔业补贴正成为其他国家挑战的目标。今年 4 月，美国向世界贸易组织补贴与反补贴措施委员会提交了一份旨在要求中国依照 WTO 相关规定提供关于渔业补贴更多信息

<sup>15</sup> 《山东省远洋渔业提质增效转型升级实施方案（2015-2020）》。

<sup>16</sup> 根据农业部渔业局《2014 中国远洋渔业发展报告》：截止 2013 年末，中国远洋渔业企业海外投资规模为 4.70 亿美元；根据《2013 年度中国对外直接投资统计公报》([http://www.mof.gov.cn/mofhome/mof/zhengwuxinxi/caijingshidian/zyzfmh wz/201409/t20140911\\_1137908.html](http://www.mof.gov.cn/mofhome/mof/zhengwuxinxi/caijingshidian/zyzfmh wz/201409/t20140911_1137908.html))：截止 2013 年末中国海外直接投资累计净额/ 存量为 6604.8 亿美元。因此中国远洋渔业海外投资不足中国海外投资总额的 0.1%。

<sup>17</sup> 警惕海洋文明建设因远洋渔业问题而“触礁” <http://it.sohu.com/20160322/n441558686.shtml>。

的文件<sup>18</sup>。文件汇总了中国近年颁布的包括远洋渔业在内的渔业支持政策，并要求中国尽早给予答复。与此同时，被视为未来“小多边”贸易协议蓝本的跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement）明确要求成员国提供包括燃油补贴在内的渔业补贴信息。协议同时要求控制、削减、以及最终消除所有导致过度捕捞的补贴。这其中，导致渔业种群下降和针对有非法捕鱼记录船只的补贴更被明令禁止。这些条款都是目前国际协议中较为领先的要求<sup>19</sup>。虽然围绕该协定生效等问题还有诸多不确定性，中国也并不是协定参与国，但对比中国国内政策与协定中的要求仍能发现中国与国际领先标准的显著差距。

在环境方面，《巴黎协定》的达成将国际社会应对温室气体排放的进程纳入了快车道。《巴黎协定》的政治影响力已经波及其他传统上以政治、经贸为主角的国际平台。今年5月的G7峰会就通过首脑声明，鼓励所有国家在2025年之前淘汰无效的化石能源补贴。远洋渔业的燃油补贴正属于按照这一声明需要淘汰的对象。

#### 事实五. 建议——远洋渔业补贴政策急需调转船头

目前，农业部已经将推进远洋渔业规范有序发展作为渔业转方式调结构的重要内容。而在今年3月由财政部、农业部等部门联合发布的《关于调整农村客运、出租车、远洋渔业、林业等行业油价补贴政策的通知》<sup>20</sup>中，也体现出未来远洋渔业补贴需要扭转补贴规模刚性增长，补贴机制趋于僵化，补贴效应逐步减弱等新动向。我们建议渔业主管部门充分抓住这一机会，制定一套远洋渔业补贴政策的改革计划，尽快停止各种对资源环境不利的恶性补贴，利用各种良性补贴引导中国的远洋渔业可持续转型。这一进程应特别注重如下几个方面：

- 针对中国远洋渔船涉外事件频发的现状，中国作为船旗国以及渔船所有国应当加强自身的监测、管制、侦察（MCS）机制以及处罚体系，确保远洋渔业企业遵守法律法规。应对涉事企业不偏不倚地实施严格的惩戒性处罚措施，在完成全面的调查及落实整改措施之前，暂停对涉事企业的政策和财政支持以及相关补贴的发放；
- 重新评估现有的远洋渔业补贴政策，利用补贴政策积极引导和削减过剩的渔业捕捞能力，并推动渔船捕捞向环境友好和生态可持续方向发展。应基于渔船捕捞对生态环境的影响程度实施全新的分配标准，对于进行环境友好型捕捞的公司和个人进行优先支持。在此，应特别消除对国内和远洋渔业采取“双重环保标准”的现状。
- 应增加对科学技术、政策法规研究和实践的补贴。充分利用当下《渔业法》和《远洋渔业管理规定》修订的契机，完善相关规定，使之具有更高的标准和更严格的要求；

<sup>18</sup> REQUEST FROM THE UNITED STATES TO CHINA PURSUANT TO ARTICLE 25.10 OF THE AGREEMENT <https://ustr.gov/sites/default/files/US-submission-Chinese-fishery-subsidy-measures.pdf>。

<sup>19</sup> Trans Pacific Partnership, Chapter 20 Environment, Article 20.16: Marine Capture Fisheries , [https://www.mfat.govt.nz/assets/\\_securedfiles/Trans-Pacific-Partnership/Text/20.-Environment-Chapter.pdf](https://www.mfat.govt.nz/assets/_securedfiles/Trans-Pacific-Partnership/Text/20.-Environment-Chapter.pdf)。

<sup>20</sup> <http://ghzj.forestry.gov.cn/portal/ghzj/s/1618/content-870761.html>。

加强在渔业资源评估方面的研究，从而为确定捕捞强度、维持种群数量提供基础；加强中央政府远洋渔业职能部门的能力，妥善解决相关部门人手不足、难以应对新形势下管理压力的情况；增强信息公开和透明度方面的法规和技术研究，以确保远洋渔业发展的公开、公平、公正；将更多补贴投入到渔业资源养护和保护的工作上，树立负责任的渔业大国形象。

- 省级政府应清醒意识到扩充产能的风险。包括福建、山东在内的远洋渔业大省应重新评估现有的远洋渔业补贴政策。在完成对现有远洋渔船捕捞能力的全面评估以及对渔业捕捞的环境社会经济影响评估之前，暂停所有远洋渔船的新建计划。

综上所述，远洋渔业补贴正在加剧中国远洋渔业经济上低效、政治上失分、环境上有害的窘境。远洋渔业虽然是战略产业，但现行补贴模式得不偿失。中国急需具有前瞻性的补贴政策改革，避免“授人以鱼”式的低效产业扶助。