



WWF

中国



WTO《渔业补贴协定》及其中国应对

本报告与
以下机构
合作完成



封面图片

©Staffan Widstrand / Wild Wonders of China / WWF

世界自然基金会 (WWF)

是在全球享有盛誉的、最大的独立性非政府环境保护组织之一，网络遍布全球100多个国家，拥有全世界近500万名志愿者。其使命是遏止地球自然环境的恶化，创造人与自然和谐相处的美好未来。WWF在中国的工作始于1980年的大熊猫及其栖息地的保护，是第一个受中国政府邀请来华开展保护工作的国际非政府组织。WWF在生物多样性保护、气候与能源、淡水与湿地、可持续森林经营等领域做了很多基础性工作，取得了积极成效，为中国生态文明事业建设发展作出了有益探索。

中国海洋大学

是一所海洋和水产学科特色显著、学科门类齐全的教育部直属重点综合性大学，是国家“985工程”和“211工程”重点建设的高校，2017年入选国家“世界一流大学建设高校”(A类)。学校以造就国家海洋事业的领军人才和骨干力量为特殊使命。主持建设我国地球科学领域首个教育部前沿科学中心，主持海洋领域首个国家自然科学基金委基础科学中心项目。建有全国重点实验室、国家工程技术研究中心、国家地方联合工程研究中心、教育部重点实验室、农业部重点实验室等省部级以上各类科研基地平台40余个。

主要作者:

于铭

中国海洋大学法学院副院长，副教授，硕士生导师，法学博士；教育部人文社科研究基地“海洋发展研究院”研究员，兼任中国法学会环境与资源保护法学研究会理事。主要研究领域区域海洋治理法、海洋资源与环境保护法；主持教育部青年项目1项，以及原国家海洋局、世界自然基金会、联合国开发计划署等交办的课题5项，参与国家社科基金、教育部重大攻关招标课题、司法部重点项目多项；出版著作1部，主持编写《中国环境法制发展报告》2015、16、17、20卷，发表论文、参编著作、教材20余篇/部。自2005年来重点关注全球海洋治理问题，从2005年至2020年全程参与联合国开发计划署/全球环境基金黄海大海洋生态系项目第I期和第II期工作，曾参与黄海大海洋生态系区域战略行动计划和中国行动计划的编写工作。

致谢

本报告系WWF中国资助的课题“WTO《渔业补贴协定》及其中国应对”的研究成果。在本课题的研究过程中，WWF中国的海洋项目团队为本项目提供了资金、资料的支持，WWF挪威的Emmanuel Molua Menyoli先生多次通过视频会议对报告的框架和内容提出改进的建议；中国海洋大学法律硕士生胡汝岑、环境与资源保护法学硕士生刘亚文、刘若妍和刘丹在资料收集、整理和初稿撰写过程中承担了较多的工作；青岛海洋生态研究会的理事长王松林及其团队为课题的完成提供了许多宝贵的建议，在此一并表示感谢！



山东青岛，一艘停泊在码头的渔船©李佳玲

本报告可以在 <https://www.wwfchina.org/publications> 下载

目录

一、绪论	5
(一) 研究问题概述	1
(二) 规制有害渔业补贴的国际法律体系简述	1
(三) 中国的渔业补贴制度简述	2
(四) 本报告的研究范围	3
二、研究方法	4
三、渔业补贴的内涵	4
(一) 补贴的概念	4
(二) 渔业补贴的概念	5
(三) 渔业补贴的类型	7
四、渔业补贴的国际规制体系	10
(一) 联合国海洋法公约	11
(二) 联合国粮农组织关于渔业补贴的规定	12
(三) WTO关于渔业补贴的规定	16
五、中国的渔业补贴制度	24
(一) 中国的渔业资源	24
(二) 我国的渔业管理部门	28
(三) 中国的渔业补贴政策变迁和内容	30
(四) 我国海洋渔业资源养护与管理的法律制度	28
(五) 中国渔业补贴法律和政策的不足	28
六、我国应对WTO渔业补贴协定的措施	47
(一) 完善渔业补贴的结构	47
(二) 加大对IUU捕捞的打击力度	48
(三) 完善《渔业法》以及相关法律制度	49
(四) 加强渔业补贴信息公开和通报	50

一、绪论

(一) 研究问题概述

渔业资源在维护海洋生态系统的稳定、促进社会经济的发展以及人类获取营养物质方面发挥了关键作用。全球渔业资源产量巨大,在过去70年间,全球的渔业生产增势迅猛,由1950年的1900万吨增加至2020年约1.78亿吨,年均增幅为3.3%,在1.78亿吨渔业资源产量中,捕捞渔业产量占据9030万吨。

由于全球对于捕捞行为日益趋紧的管控,近年的捕捞产量较2018年有所下降,2020年中国捕捞产量为1180万吨,与2018年相比减少7.2%。尽管全球捕捞产量有所下降,但渔业资源仍维持在不可持续的状态,有研究估计,过大的捕捞压力仍将导致渔业资源潜在产量下降3%-5%¹。

渔业资源不可持续的发展态势在很大程度上源于过度捕捞,而各国的渔业补贴则加重了过度捕捞行为的存在。据WTO统计,全球每年渔业补贴约为350亿美元,其中220亿以燃油补贴等方式用于商业捕捞²。联合国组织在其可持续发展目标(Sustainable Development Goals,以下简称SDG)中提出通过控制渔业补贴实现渔业资源的可持续发展,各国也逐渐认识到人类长期的过度捕捞使得渔业资源面临日渐枯竭的严峻态势。2001年多哈部长级会谈将渔业补贴问题单独列出,自此制定全球渔业补贴规则成为WTO历次会议的重要议题之一。

(二) 规制有害渔业补贴的国际法律体系简述

国际社会对于规制渔业补贴的努力始于上世纪八十年代,到目前为止经历了五十年的发展。为规制渔业补贴,联合国及其下设的国际组织主导各国签署了一系列的国际公约,同时制定了许多行为准则等规范性文件,这些文件和公约成为了国际组织规制渔业补贴的重要依据。

《联合国海洋法公约》是全球海洋领域的基本规范,是一部有着和宪法一样的根本法地位的国际公约,为渔业资源的养护确立了基础性的规则。它明确了各国在不同海域所拥有的权利和义务,第六十一条关于生物资源的养护章节,规定了沿海国家应当决定其专属经济区的可捕量,应当通过恰当的养护管理方式维持生物资源处于可持续的发展水平,免受过度开发的

危害,沿海国家和相关组织可以就上述内容展开相关的合作。由此可见,该公约并未专门针对违法捕捞行为建立具体的监管规则,而仅在基本原则的层面做出规定。

为落实公约的规定,此后的国际公约和协定在该公约所建立的原则基础上进一步细化了相关的管理规定。联合国粮食及农业组织(Food and Agriculture Organization of the United Nation, FAO),简称粮农组织,在此基础上以保护与利用资源为原则导向,制定了《负责任的渔业行为准则》、《预防、阻止和消除非法、不报告和不受管制捕捞的国际行动计划》、《港口国措施协定》、《确保可持续的小规模渔业资源守则》等一系列协定和规范性文件,为渔业的可持续发展提供了具体的要求。

2015年联合国发布了2030年可持续发展议程,其中可持续发展目标(SDG)14.6明确提出到2020年禁止某些助长过剩产能和过度捕捞的渔业补贴,取消助长非法、不报告、不受管制(以下简称IUU)捕捞活动的补贴。同时承认给予发展中国家和最不发达国家合理、有效的特殊和差别待遇,该目标对于规制渔业补贴具有指导作用³。为了落实可持续发展目标,各国经过妥协于2022年6月在世界贸易组织第12届部长级会议上达成新的《渔业补贴协定》,成为长达二十年的渔业补贴协议谈判中的最大成果⁴。

(三) 中国的渔业补贴制度简述

渔业是我国经济发展的重要组成部分,渔业补贴是政府推动渔业经济、保护渔民收益的重要手段。我国的渔业补贴政策也经历了一系列变化,由单一模式向多元模式不断发展,由燃油补贴向资源养护补贴发展。

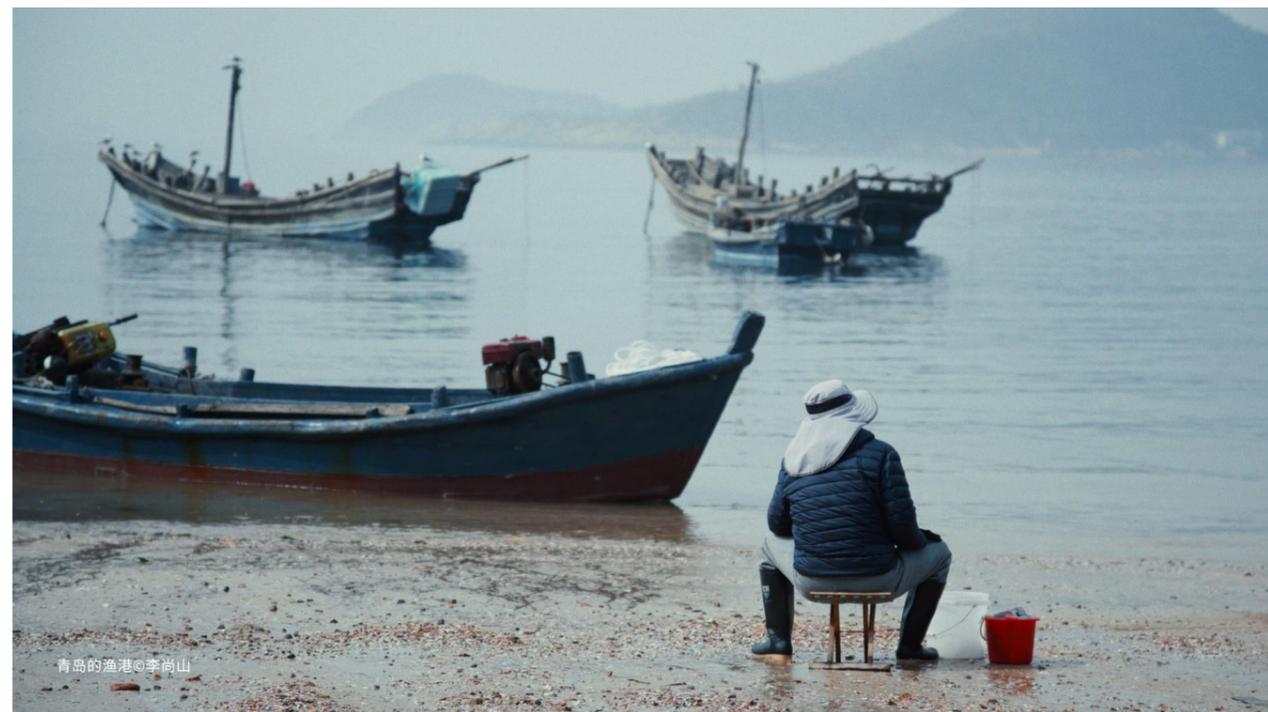
自20世纪80年代起,我国开始通过发放多种形式的渔业补贴推动渔业产量的增长和渔业规模的扩大。1985年中央政府颁布了《关于放宽政策、加速发展水产业的指示》,把渔业发展上升到国家战略的高度。在该指示的引导下我国政府出台了一系列渔业补贴的政策对渔业发展进行扶持。2006年国际市场原油价格大幅增长,国内成品油价格提升,渔业发展受到冲击。为稳定渔业发展、保障渔民生计,中国政府开始实施渔船燃油补贴政策,补贴金额由中央财政直接支出。2015年国务院

发布《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》,决定逐年降低补贴金额,优化补贴结构⁵,争取在总量不变的前提下,到2019年将渔业燃油补贴降到2014年补贴水平的40%,并将补贴政策调整为专项转移支付和一般性转移支付相结合的支持政策。其中20%的补贴以专项转移支付用于渔民减船减产和生态修复等方面,80%作为一般性转移支付由政府统筹支配⁶。2021年5月,中国对渔业补贴政策进行了改革调整,国务院发布《关于实施渔业发展支持政策推动渔业高质量发展的通知》,决定遵循WTO关于渔业资源保护的要求,由渔业可持续发展向渔业高质量发展转变,以渔业养护为首要任务,取消渔船燃油补贴,采用先遵守、后补助的方式,对合法的国内海洋捕捞渔船所有人进行补贴。同时对国内的海洋捕捞渔船进行分类,设定不同的补贴上限,转化为多元化的资源养护补贴模式,争取将补贴与资源养护相挂钩。

我国已经认识到渔业补贴对渔业资源的可持续发展至关重要,当前国家正在经历改革和结构的调整期,整体而言与国际公约的方向相吻合,但是在实现的过程中仍存在问题。

(四) 本报告的研究范围

第一,明晰渔业补贴的内涵、类型和范围,对于国内和国际的规定进行对比研究。第二,梳理规制渔业补贴的国际公约和规范性文件,以WTO《渔业补贴协定》为主体,研究协议的主要内容、实施过程中可能产生的问题,同时对规制渔业补贴的其他国际公约、规范性文件等展开研究,力争全面地呈现出规制渔业补贴的国际法律及文件体系。第三,梳理我国渔业补贴政策和法律的发展变化,以及政策和法律在实施过程中遇到的问题,为后续的政策改进研究提供方向。第四,为实现渔业的高质量发展和可持续发展,推进WTO《渔业补贴协定》在我国国内的实施,结合我国渔业补贴政策和法律制度存在的问题,提出具有建设性的完善意见,主要围绕渔业补贴政策建议和法律建议展开分析。



青岛的渔港 ©李尚山

1. Hilborn, R., Amoroso, R.O., Anderson, C.M., Baum, J.K., Branch, T.A., Costello, C. & de Moor, C.L. 2020. Effective fisheries management instrumental in improving fish stock status. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 117(4): 22182224. www.pnas.org/content/117/4/2218.

2. WTO. Implementing the WTO Agreement on Fisheries Subsidies. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/implementfishagreement22_e.pdf.

3. 吴盈盈,赵菊芬.WTO框架下的渔业补贴谈判——发展中成员可享受的特殊与差别待遇[C]//中国海洋法学评论(2017年卷第2期 总第26期). 美国伊利诺伊大学厄巴纳—香槟分校法学院.,2017:49.

4. WTO. The WTO Agreement on Fisheries Subsidies-What it does and what comes next. https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_factsheet_e.pdf.

5. 鲁帆,毛霞溧.渔业柴油补贴产业政策的绩效评价[J].生产力研究.2021,(04):137-141.DOI:10.19374/j.cnki.14-1145/f.2021.04.029.

6. 黄水灵,陈勇兵.WTO的渔业补贴规则评析:基于CPTPP的比较[J].农业经济问题,2023,(07):131-144.

二、研究方法

第一，文献分析法。课题组收集规制渔业补贴的国际公约和规范性文件以及相关的论文资料，并对其进行梳理，用以支撑对国内外相关法律的研究。

第二，历史分析法。利用历史分析的方法，研究我国渔业补贴制度的历史发展，探究我国渔业补贴制度由单一化向多元化发展、由燃油补贴向资源保护补贴变革的过程。

第三，比较分析法。将国外对于渔业补贴的定义和分类进行比较，分析各自的特点以及划分的差距，进而深入探究背后的原因。



三、渔业补贴的内涵

(一) 补贴的概念

界定渔业补贴的概念首先要明确补贴的概念，宽泛来说，补贴是一种政府政策，它是指政府对一个或多个行业进行扶持从而使受补贴对象获得一定的财政收益，传统意义的补贴是政府以财政支持的方式对受补贴行业进行财政转移支付。

1. 学界对补贴的定义

学者们对补贴的定义有广义与狭义之分。狭义的补贴指“政府或者非营利法人为了促进某项事业或者为了维持某项事物而提供的财政援助”⁷，它强调补贴是政府的直接支出。广义的补贴指“政府通过作为或者不作为来调整公司短期或者长期所存在的潜在利润”⁸，它强调补贴是政府干预公司预期利润的手段，这里的手段不仅仅指财政的直接转移支付，也包括其他干预预期利润的措施。

2. 世贸组织的补贴定义

WTO的《补贴与反补贴协定》(以下简称SCM协定)为补贴提供了具有法律地位的定义，该协议将补贴定义为：一方政府或者政府机构所提供的财政资助，其中包括政府直接转移资金、豁免或者免征应当征收的政府收入以及提供不属于一般基础设施的服务或产品，或者对其他成员方利益形成实质损害或者潜在损害的政府措施⁹。由此可见，构成补贴必须是政府向公司或者个人过渡了利益，且这种行为是针对单一行业或者一組行业。¹⁰

3. 其他国家的补贴定义

除了世贸组织《补贴与反补贴协定》的补贴定义外，许多国家也确立了适用于本国的补贴官方定义。例如，加拿大对补贴作出的定义是组合性定义，第一种定义为加拿大之外的其他国家政府为参与货物生产、制造、加工、购买、分销、运输、销售、出口或者进口环节人员获得利益而提供的财政捐助，但是不包括原产国或者出口国政府对以下货物征收的任何关税或者国内

税：从出口国或者原产国出口获得豁免的货物、生产中使用的能源燃料、并进出口货物的货物¹¹。第二种是直接引用SCM协定的补贴定义。两者相加即为加拿大对补贴的定义。

(二) 渔业补贴的概念

针对渔业补贴的定义，不同组织有不同的定义，其中世界贸易组织(以下简称“WTO”)、联合国粮食及农业组织(以下简称“FAO”)以及经济合作与发展组织(以下简称“OECD”)对渔业补贴的定义经常在关于渔业补贴的研究中被援引。

1. 世贸组织的渔业补贴定义

2022年在WTO的主导下签署的《渔业补贴协定》延续了《补贴与反补贴协定》中对补贴的定义，即《渔业补贴协定》中渔业补贴的定义适用《补贴与反补贴协定》中第1条第1款对补贴的定义。且在该协定第2条明确其适用于专属于海洋野生捕捞和海上捕捞相关活动的补贴，即某一成员方境内政府向海洋捕捞相关活动提供的具有专项性的财政资助。根据该条规定可知，水产养殖与内陆渔业被排除在《渔业补贴协定》的适用范围外。此外渔业准入协定下的政府间支付也不被视为补贴。¹²

2. 联合国经济合作发展组织的渔业补贴定义

联合国经济合作发展组织(OECD)也就渔业补贴问题进行了大量研究。OECD在1993年开展了有关测量向渔业行业提供的经济援助的研究工作，此处的“向渔业行业提供的经济援助”就是渔业补贴，包括了所有旨在改善渔业环境和渔业行业现有从业者生计的各种政策，会显著影响国内鱼类产品价值的政策，例如限制关税¹³。但是该组织对渔业补贴的认识出现了转变，它认为将经济援助政策都认定为补贴会导致补贴的范围过大，应将焦点集中在政府的财政转移上。于是，在该组织于1997年完成的“向负责任渔业转型”的研究中，提出渔业补贴是政府向渔业的一种财政转移¹⁴，此处的政府不再限定为中央政府，只要政策实施后会对渔业经济产生影响，地方政府的财政转移同样可以被认定为渔业补贴，并且向渔业提供的预算内财政转移和非预算内财政转移均应被包括在内。

3. 粮农组织的渔业补贴定义

联合国粮农组织的渔业委员会每年对渔业问题进行调查，并就世界的渔业状况对外发布报告。该部门于2004年制定了《渔业补贴识别、评估和报告指南》，对渔业补贴的定义进行了讨论和研究，其制定该指南的主要目标是协助政府和研究机构开展渔业补贴的研究，以如何收集和整理渔业补贴研究所需要的资料为主要内容。《指南》中提出，渔业补贴是政府和其他公共机构对渔业进行的任何有经济影响的干预或者不干预行为¹⁵。此处的经济影响是指影响渔业产业的利润。随后还对已经识别的渔业补贴列出了初步清单：投资补助、渔船退役项目、股权注入、收入支持和失业保险项目、价格支持、出口激励和其他市场干预、进口配额以及关税和其他边境措施、优惠贷款和贷款担保、渔船和设备的特殊保险项目、培训和推广、检查和认证服务、渔港设施和其他基础设施、为了确保捕捞场所给外国政府的支付、政府研究与开发、渔业管理和环保项目、渔场免费试用或使用价低于市场价格、缺乏污染控制以及对现有规则执行不力等。

由此可见，FAO《指南》对渔业补贴采取了最为广泛的定义，既包括政府积极的干预，也包括政府的放任行为；既包括财政的转移支付也包括培训和推广等服务项目。经合组织对渔业补贴的定义也随着其关注重点的变化而有所调整，一方面其将渔业补贴的范围进一步缩小，从经济援助政策调整为政府的财政转移；另一方面，其将关注重点从中央政府扩大到地方政府，从一个侧面证明地方政府在渔业补贴上拥有更多的自主权，也发挥着更大的效力。《渔业补贴协定》中对渔业补贴的概念延续了《补贴与反补贴协定》中的规定，仅适用于政府对海洋捕捞渔业的专项性支付，且《渔业补贴协定》针对的是政府补贴中的禁止性补贴，适用范围较小。

7. The Compact Edition of the Oxford English Dictionary, Oxford: Oxford University Press, 1971, 3127.

8. W.E. Schrank and W.R. Keithly, Jr., "The Concept of Subsidies", Marine Resource Economics, XIV, (1999), 151-164 at 163

9. 吴喜梅,从渔业资源的可持续发展看WTO渔业补贴规则的构建[J],郑州大学学报(哲学社会科学版),2012,45(05):65-68.

10. WTO, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures,1994,Article 1

11. Schrank. WE. Introducing Fisheries Subsidies. FAO Fisheries Technical Paper.FAO.Rome.2003.

12. WTO, Agreement on Fisheries Subsidies, 2022, Article 1

13. OECD. Economic Assistance to the Fishing Industry Observations and Finding. No. AGR/FI(93)11/REV1[C]. Paris: OECD, 1993, para. 76.

14. OECD, Transition to responsible fisheries, Paris: OECD Publishing,2000, p.129.

15. Lena Westlund. Guide for Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fisheries Sector [EB].2004. <http://www.fao.org/docrep/007/y5424e/y5424e00.htm>

（三）渔业补贴的类型

为了对补贴进行规制，许多国际组织和国家都对渔业补贴做了类型化的划分。

1.粮农组织的分类

粮农组织渔业委员会的《指南》建议将渔业补贴分成四大类：直接财政转移；服务和间接财政转移；具有短期和长期影响的干预；缺乏干预。¹⁶

直接财政转移即“在短期内减少生产者的成本或增加收入的财政转移”，这一类补贴是涉及资金向生产者转移的政府干预，包括政府对渔业的所有直接支付，例如：用于渔船或渔船现代化的投资补助；安全设备补助；渔船退役计划；股本注入；收入保证计划；赈灾救济支付；价格支持；直接出口激励。

服务和间接财政转移是包括其它任何现行的、明确的、但不包括上述第一类直接财政转移的政府干预。此种补贴对行业利润率也存在直接短期影响，但负面影响并不多见。此种补贴进一步被划分四个亚类：**2A 亚类**：非关税边境措施和其他市场干预，如进口配额，出口促进支持等；**2B 亚类**：减免税、关税，减免其他政府收费，如减免燃油税、减除特殊收入税；**2C 亚类**：既能由政府提供，也能由私营部门提供的服务，而政府提供的服务往往比私营部门所提供的服务更有利于行业，如贷款担保，渔船和传动装置特殊保险计划等；**2D 亚类**：仅能政府提供而不能由私营部门提供的服务，且无法完全收回服务成本，如出口检查和认证，港口和登陆站点设施，政府资助的研究和开发项目，国际合作谈判等。¹⁷

有各种短期和长期影响的干预包括在短期内对行业有负面经济影响但是最终将产生长期收益以及、或对整个社会有益的政府干预，如环保项目、传动装置、化学制剂和药品管制等。

缺乏干预，这一类补贴包含政府无行动，这种无行动可以使得短期或长期的生产成本从生产者转移给他人，从短期看其对行业的收入或成本是正面效应，但是从长期来看，这类补贴通常是负面的。按照定义，这类补贴并不隐含对政府的成本，而且对行业的价值也是隐含的，例如免费或低于市场价格使用资源、缺乏管理措施、不执行现有规则等。

2.世贸组织SCM协定的分类

WTO对补贴的分类可见于SCM协定，采用的是交通信号灯三箱规则，分类标准为是否允许给予补贴。这一分类来源于哥伦比亚大学渔业中心的分类，根据补贴对资源可持续性的影响

将渔业补贴分为好的补贴、坏的补贴和可怕的补贴¹⁸。好的补贴是指涉及渔业管理和渔业研究的补贴。坏的补贴则是税收减免、购买转让他国入渔权以及和这一过程相关联的各类补贴。可怕的补贴包括对渔民的援助、渔船回购补贴和农村渔民社区开发补贴。¹⁹这种分类方法得到了广泛的认可。

因此，SCM协定的分类中，第一类是禁止性补贴，也被称为红灯原则，被禁止的渔业补贴被规定在SCM协定第二部分第三条²⁰。根据该规定，它指以出口绩效或进口替代作为唯一或多种条件之一而提供的补贴，包括国家根据法规政策等视企业出口实绩而给予的出口补贴和国家根据法规视企业使用国产品替代进口产品的情况而给予的进口替代补贴。禁止性渔业补贴包括出口补贴和进口替代补贴，进口替代补贴也可称为当地成分补贴，关于哪些行为属于禁止性补贴，SCM协定中规定较为明确。虽然法律详尽规定了禁止性补贴，但实践中认定禁止性补贴时依旧存在诸多难题。在认定事实方面，不仅要考虑政府提供补贴时的意图，还要考察补贴是否刺激了出口，只有事实证明补贴与实际或者预期的出口有关，才能达成认定条件。通过降低成本或者增加收入的方式来维持渔业生产者的生产能力是各国实施渔业补贴的主要目的，出口实绩很少被予以考量，因此禁止性补贴是否适用于渔业补贴仍需进一步的考量。

第二类是可诉性补贴，又称为黄灯规则，如果成员国给予其特定企业的补贴严重损害了另一成员国经济利益，被损害方可以要求根据这一补贴与给予补贴方磋商或者进行诉讼。可诉性补贴不是被禁止的补贴，但如果成员国政府对国内特定企业授予补贴严重损害了其他成员国的经济利益，其他成员国可以对其授予的补贴在WTO争端解决机制下进行申诉。可诉性补贴规定于SCM协定第三部分第五条²¹，认定可诉性补贴需要考量确定不利影响的问题和补贴与损害间的因果关系问题。认定可诉性补贴的一个重要标准是对其他成员国的经济利益造成严重损害，从而造成不利影响，但SCM协定仅列举了不利影响的三种表现形式，并未明确界定不利影响。对于补贴和不利影响之间的因果关系，主要是被指控的国内产业经过补贴所产生的影响是对他国相关产业造成损害的主要原因。可诉性补贴在认定中也存在很大的难度，在国际反补贴争端的实践中，成员国的指控多是针对禁止性补贴，而较少针对可诉性补贴。

第三类是不可诉性补贴，也是绿灯规则，一般指对环境保护和渔业资源的可持续发展具有积极影响的补贴，不可诉补贴是指以下四种情况：第一，对产业研究和前竞争开发活动不超过合法成本的75%和50%的补贴；第二，对落后地区的补贴；第三，对适应环境保护要求改造现有设施的资助；第四，对所有

经济主体都产生好处的非专向性补贴²²。关于该类补贴，成员国一般不能申诉，也不能对受补贴的进口产品征收反补贴税。协议规定不可诉补贴只能在5年时间内临时使用²³。

3.联合国环境规划署的分类

联合国环境规划署（以下简称UNEP）在2004年的报告《分析渔业补贴的资源影响：矩阵方法》中，采用综合清单方式，根据渔业补贴的目的将渔业补贴分为八类。第一类是资本成本的补贴，通常是用于增加渔船数量和增加捕鱼资本的补贴。第二类是可变成本的补贴，用于减少燃料和捕鱼设备的成本。第三类是进入外国水域的补贴，是政府为其捕捞船队进入其他国家水域提供的补贴来激励捕鱼的力度。第四类是基础设施的补贴，用于建设维护渔业港口和相关设施。第五类是价格支持的补贴，补偿受到鱼产品价格下跌和政府干预市场固定最低价格影响的渔民。第六类是收入支持的补贴，用于保证渔民工资以及提供失业保险。第七类是船舶和执照退役补贴，用于减少渔业产能过剩。第八类是渔业管理服务，例如渔业法规的监督执行、科研等，但是由于其具有公共性，学界对其能否构成渔业补贴存在争议。²⁴

4.经合组织的分类

经合组织在1997年“向负责任渔业转型”的研究中，以渔业补贴的实施方式为标准，将渔业补贴分为三类。第一类是直接支付，由政府将补助金、失业保险等直接发放给接收方，直接增加接受者收入。第二类是降低成本转移，即减少固定费用和非固定投入，例如各种贷款、培训补贴、减免税费等。第三类是一般服务，即政府间接支付给渔民的补贴，但效果是能减少整个渔业的成本，通常包含在了各种研究、管理、执行费用中。²⁵

5.世界银行的分类

世界银行在1998年《全球渔业补贴再考察》这一报告中，以渔业的可持续发展为分类方法，将渔业补贴分为五类，第一类是国内援助，能在政府渔业部门的预算中得到印证的支出。第二类是国外准入，是为远洋渔船在其他沿海国水域捕捞的支出。第三类是预算外补贴，主要包括补贴贷款和税收优惠，通常是低利率贷款、贷款担保、加速折旧、延迟缴纳所得税和减免燃油税。第四类是跨行业补贴，主要有渔船建造补贴和渔业设施补贴。第五类是资源租金补贴，各国政府对渔业资源的管理费用没有回本，其间的差距视为补贴。第六类是养护补贴，对应“好的补贴”。²⁶



福建平潭的一艘渔船©李佳玲

16. 《渔业部门补贴的识别，评估和报告指南草案》第五部分，补贴的分类。

17. 毕建国.中国现阶段渔业补贴问题研究[D].中国海洋大学,2010.

18. 吴喜梅.从渔业资源的可持续发展看WTO渔业补贴规则的构建[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2012,45(05):65-68.

19. Ussif Rashid Sumaila and Daniel Pauly. Catching More Bait: A Bottom-up Re-Estimation of Global Fisheries (2nd Version) [R]. 2006, 14(6): 14–15.

20. 《SCM协议》第2部分第3条规定，1. 在农产品协议中已有规定者除外，下述属于第1条规定范围内的补贴应被禁止：(1)在法律上或在事实上，仅以出口实绩为条件或将其作为若干其他条件之一提供的有条件的补贴，包括附件1所列举的补贴；(2)仅以进口替代为条件或将其作为若干其他条件之一提供的有条件补贴。2. 成员方应既不授予、也不保持第1款中所述的补贴。

21. SCM协议》第3部分第5条规定，任何一方成员均不得通过使用第1.2款所述及的补贴而对其他成员方的利益造成不利的影响，即：(1)损害另一成员方的国内产业；(2)取消或妨碍其他成员方按1994年关贸总协定直接或间接获得的利益；特别是根据1994年关贸总协定第2条规定获得的减让利益；(3)严重妨碍另一成员方的利益。本条不适用于按农产品协议第13条规定保持的农产品补贴。

22. 《SCM协定》第8条。

23. 《SCM协议》第8条。

24. Gareth Porter, Analysing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach (United Nations Environment Program, 2004) 32-227.

25. Ronald P. Steenbilk, Gordon R. Munro. International work on fishing subsidies—an update [EB/OL]. http://www.oecd.org/dataoecd/3/16/1918004.pdf,2005-10-06.

26. Milazzo. M. Subsidies in World Fisheries: A Reexamination [M]. World Bank, Washington DC.1998.17-72.

四、渔业补贴的国际规制体系

渔业补贴这一问题由来已久。根据粮农组织的记载，自14世纪资本主义进行殖民扩张开始，渔业补贴便已经存在。对于自然资源，人们都认为其是取之不尽用之不竭的，因此当时的人们也认为渔业资源是取之不尽用之不竭。为了提高渔业生产能力，尽可能的掘取自然资源以增加财富，渔业补贴政策应运而生。世界上的渔业大国都存在渔业补贴制度，且实行渔业补贴的目的都是为了激励本国的渔业生产。

20世纪90年代，由于各国均从本国利益出发，对渔业补贴不加限制，致使世界范围内出现了渔业资源的过度捕捞问题。渔业资源的过度捕捞使得渔业资源特别是近海的渔业资源日益衰退，其最直接的后果是导致渔业国的渔业产业日益下滑，渔民失业，整个国家的经济陷入不稳定的境地。尽管严峻的形势使各国政府重新认识渔业补贴及其作用，但从实践来看，渔业发达国家并未放弃补贴政策，而是顺着渔业资源可持续利用的要求而不断变化着补贴结构。²⁷

（一）联合国海洋法公约

《联合国海洋法公约》是国际法中的一个里程碑，它对内水、领海、大陆架、专属经济区、公海等重要概念做了界定²⁸，也确立了各成员国在开发和利用海洋资源的过程中所享有的权利和义务。《联合国海洋法公约》中涉及渔业资源保护的条款包括第61条和第62条。这些条款规定了对渔业资源的管理和保护措施，包括确保合理和可持续利用渔业资源、保护渔业环境和生态系统、合作开展科学研究等。公约要求沿海国决定其专属经济区内生物资源的可捕量，并参照其可得到的最可靠的科学证据，通过正当的养护和管理措施，确保专属经济区内生物资源的维持不受过度开发的危害。在适当情形下，沿海国和各主管国际组织，不论是分区域、区域或全球性的，应为此目的进行合作。²⁹当然，使捕捞鱼种的数量维持在或恢复到能够生产最高持续产量的水平，也要考虑沿海渔民社区的经济需要和发展中国家的特殊要求，以及捕捞方式、种群的相互依存等环境和社会经济因素。

由于公约仅从基本原则的角度规定了各国利用渔业资源权利和义务，即确定了在采用渔业补贴这种管理措施时，要确保资源的维持不受过度开发的危害，且捕捞鱼种的数量要能维

持在或恢复到能够生产最高持续产量的水平，在对渔业补贴的规制上也存在一定的局限。

第一，《公约》的范围过于狭窄。《公约》建立了专属经济区制度，第56条规定沿海国有义务保护和管理其专属经济区内的海洋资源，要求沿海国确定各自专属经济区的总允许渔获量并指定可捕捞的鱼种，这是在当时能够将世界上90%的渔业置于国家管控之下，保护渔业的做法。但是随着全球渔业产业迅速从北大西洋和西太平洋的沿岸水域扩展到公海的所有生产区，专属经济区的制度就显得力不从心，无法管制专属经济区以外的船只。并且，公海渔船由船旗国专属管辖，若船旗国不愿或者不能行使管辖权，公海捕捞就无法受到管制和约束。

第二，《公约》没有提供有效的争端解决方法和强制执行措施。根据《公约》，当事方若未能解决争端，可以选择国际海洋法法庭、国际法院、仲裁庭或者特别仲裁小组其中之一来解决争端。虽然国际海洋法法庭一直是首选的解决方式，但是其主要裁决涉及外国籍船的释放争端，而不是渔业争端。国际法院也存在类似的问题，集中在海洋边界划定争端而不是渔业争端上。仲裁庭和特别仲裁小组则是要求各方都同意通过这两种方式来管辖，这显然是难以满足的条件。即使当事方从中选择了解决方式，强制执行措施的缺失使得裁决无法发挥作用。³⁰尽管《公约》可以让小国对大国的主张具有合法性，但是其缺乏强制执行措施，一些大国可以忽略《公约》的管辖权，各国也没有动力用《公约》来解决渔业争端。

第三，《公约》第63条第1款规定了沿海国之间应成立区域或者区域组织来协调和确保共享渔业资源的养护和发展，第2款和第64条规定了养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼种应加强国家间合作。1995年通过的《联合国鱼类种群协定》作为《公约》的补充，明确提出一个国家要在区域渔业管理组织管理的区域内捕捞，应当成为该组织成员并遵守其管理措施，还承认养护鱼类种群义务适用于公海上所有捕捞渔船，不论船旗国是否为该协定的缔约国，换言之，其禁止了所有不服从管理国家的捕捞行为，公海不再是自由捕捞区域。《联合国鱼类种群协定》的不足在于，区域渔业管理组织不是强制性的执法机构，无法处罚违规行为，其管理措施没有配套的强制执行措施，《种群协定》自身沿用《公约》的争端解决机制，仍然存在前述缺点。



山东青岛，一艘渔船行驶于海上©李尚山

（二）联合国粮农组织关于渔业补贴的规定

联合国粮农组织（FAO）是联合国的专门机构，通过收集和公布渔业数据以促进渔业资源的养护，包括渔业的可持续管理和最佳利用。组织成员在其框架内制定了一系列协定、守则和行动计划以应对过度捕捞及其带来的挑战。

1.《遵守协定》的规定

上世纪90年代初期，在公海渔业管理中由于非成员国对区域渔业管理组织（以下简称RFMOs）养护和管理措施的不遵守，以及成员国对本国渔船的不作为³¹，1993年11月联合国粮农组织通过了《促进公海上渔船遵守国际养护和管理措施的协定》（以下简称《遵守协定》），旨在加强船旗国对其从事公海作业渔船的有效管理和责任。公海上捕鱼的船只为了逃避其船旗国的管辖，经常会悬挂方便旗，使得积极行使管辖权的船旗国无法有效执行《公约》所规定的义务。对此，《遵守协定》在其文本做出具体规定，通过对船旗国赋以特殊责任来提高船旗国的地位和重要性。《遵守协定》要求缔约国采取必要措施，确保有权悬挂其国旗的渔船不从事任何损害国际养护和管理措施效力的活动³²。建立渔船档案并向粮农组织供档案中渔船的相关资料，以促进各国的信息交流与合作³³，通过国际合作就渔船活动有关资料进行交流，如缔约方有适当证据相信进入该国港口的渔船有进行损害国际养护与管理措施效力的活动，应立即通知船旗国，而港口国亦有权采取必要的调查措施确定该渔船是否有违反协定条款的活动³⁴。此外，该协定还利用收集和分

发渔业和渔船有关数据的方式来应对公海渔业中的IUU捕捞问题。长期以来公海捕捞作业的信息一直相对缺乏，该协定要求缔约方向粮农组织递交其授权在公海捕捞的船只的详细信息。协定缔约方还必须报告本国船只违反国际渔业养护和管理措施的行为，并说明他们对此采取的处理方式。

2.《负责任渔业行为守则》的规定

上个世纪90年代开始，由于公海渔业资源的衰退，国际上实行“负责任渔业”的呼吁越来越多。1995年通过的《负责任渔业行为守则》（以下简称《行为守则》）延续了《联合国鱼类种群协定》规定的养护和管理基本原则，敦促各国应当采取措施“确保捕捞能力与该国的生产能力相称，以实现渔业资源的可持续利用”³⁵，第10条更是确定了沿海国的责任，规定沿海国应当把渔业纳入沿海地区管理。与《种群协定》相似，《行为守则》建议把预防性措施普遍应用到包括高度洄游鱼类种群在内的水生生物资源的养护、管理和利用，特别考虑资源的数量和生产率的不肯定性、衡量标准、与这种标准有关的资源状况、捕捞死亡率和分布、捕捞作业，包括遗弃物对非目标种、与其相关或从属种的影响以及环境和社会经济状况³⁶等。在信息不足或不可靠时，是否使用预防性措施需要慎之又慎，并采用现代化技术和科学手段处理风险和不确定性因素。采用目标参考点和限制性参考点对目标鱼种的捕捞进行限制，避免过度捕捞³⁷。此外，《行为守则》同时提到了建立RFMOs对养护和管理渔业资源的重要性。RFMOs不仅对目标鱼种进行养护和管理，同时还顾及到生态系统中受到捕捞活动影响的其他物种的

27. 黄雅琴.南海渔业补贴的法律制度研究[D].海南大学,2014.

28. 符确实.论核污染跨界损害的国际法律控制[J].公民与法(法学版),2012,(07):26-28.

29. 专属经济区——《联合国海洋法公约》第五部分(续一)[J].中国水产,1983(07):32.

30. Lindsay Maglich, Hook, Line, and Sinkers: The Use of Subsidies, the Globalized System of Preferences, and Arbitration to Save Our Ocean's Fish, 23 CARDOZO J. CONFLICT RESOL. 215 (2022).

31. Carr, C.J. Recent Developments in Compliance and Enforcement for International Fisheries, 24 Ecology L.Q. (1997). Available at:http://scholarship.law.berkeley.edu/elq/vol24/iss4/15

32. Agreement to promote compliance with international conservation and management measures by fishing on the high seas. Article 3.1(A).

33. Agreement to promote compliance with international conservation and management measures by fishing on the high seas. Article 6.

34. Agreement to promote compliance with international conservation and management measures by fishing on the high seas. Article 5.2.

35. FAO.(1995). Code of conduct for responsible fisheries. Rome: FAO

36. Code of Conduct for Responsible Fisheries Article 7.5.2

37. Code of Conduct for Responsible Fisheries Article 7.5.3

渔民在海上捕鱼

渔民在海上捕鱼

渔民在海上捕鱼

养护和管理。由于《行为守则》是建立在自愿遵守基础上的国际渔业指导性文件，法律效力不足，且其中大部分是原则性的规定，加上世界各地渔业存在巨大差异性，这就导致了《行为守则》总体落实成效不佳，没有使全球渔业资源摆脱被过度开发的困境。³⁸

3.国际行动计划的规定

粮农组织在《行为守则》的框架内以国际行动计划的形式制定了一套政策实施文书，旨在解决负责任渔业行为守则的一系列实践问题。这4个国际行动计划包括：1.减少延绳钓渔业中偶然捕获海鸟的国际行动计划(IPOA-Seabirds); 2.鲨鱼养护和管理国际行动计划(IPOA-Sharks); 3.捕捞能力管理国际行动计划(IPOA-Capacity); 4.防止、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的国际行动计划(IPOA-IUU)。其中前三个国际行动计划于1999年2月由粮农组织渔业委员会第23届会议通过，IPOA-IUU在2001年3月渔业委员会第24届会议通过。以上四项国际行动计划都进一步加强和深化了粮农组织《行为守则》的实施。IPOA-Sharks和IPOA-Seabirds着重考虑捕捞活动中兼捕获获物的问题，而IPOA-capacity着重考虑渔船捕捞能力过剩问题，旨在保护生物多样性和海洋环境中的栖息地免受捕鱼活动的不利影响。IPOA-IUU包含的实质性条款可作为各国打击IUU活动的工作指南。《预防、制止和消除IUU捕鱼的国际行动计划》(IPOA-IUU) 是首份对“非法、不报告、不管制捕捞”(IUU) 行为给予正式明确阐述的国际渔业文书，此后IUU成为全球关注的海洋资源环境中的一个重要议题。IPOA-IUU明确界定了IUU捕捞的概念，呼吁各国制定国家立法，承担船旗国责任，出台相应的渔船登记系统、捕捞授权程序，以处理IUU捕捞相关的问题，并制定足够严厉的处罚措施以威慑从事IUU活动的渔民，并避免对从事IUU捕捞的公司、船只和人员提供补贴。通过实施监测、控制和监视（MCS）措施，安装远洋渔船监测（VMS）系统，实施观察员计划等对捕捞活动进行及时有效的监管。通过双边和多边合作，如数据交换、IUU捕捞的合作调查、专业知识和技术交流等确保国家对渔船的有效管理³⁹。IPOA-IUU并不要求加入的国家必须遵守所有规定，而是可以自由选择，体现了其作为“软法”的指导性文件的特征。各国可结合自身状况，基于该文件的组织原则和实施措施制定并实施打击IUU捕捞的国家行动计划。但是其问题在于，行动计划清楚地划分了三种IUU捕捞的类型，却没有在执行措施中做出区分，阻碍了其发挥应有的指导作用。

4.《港口国措施协定》的规定

关注到 IUU 捕捞对鱼类种群、海洋生态系统以及合法渔民生计、不断增加的全球粮食安全产生的不利影响，2009年FAO

港口国措施协定

港口国措施协定

港口国措施协定

大会第36届会议依据FAO章程第14条1款通过2009年11月22日12/2009号决议批准了《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的措施协定》（以下简称《港口国措施协定》）。2016年6月5日，第25个缔约方批准加入书，该协定正式生效。《港口国措施协定》是第一个专门针对IUU捕捞活动的具有约束力的国际协定，旨在通过禁止从事或支持非法、不报告和不管制捕鱼活动的外国船只进入并使用港口，从而预防、阻止和消除上述捕鱼活动，最终将有助于海洋生物资源和海洋生态系统的长期养护和可持续利用。《港口国措施协定》在一定程度上完善了FAO有关法律文件和《公约》基础上的国际渔业法律制度。其中，IPOA-IUU第3条关于IUU的定义被纳入《港口国措施协定》第1条e款：“非法、不报告和不管制捕鱼”系指在2001年FAO《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》第3段所确定的活动。《港口国措施协定》在《遵守协定》第5条国际合作的基础上增加了信息交流的要求；其中，第二部分入港、第三部分港口使用、第四部分检验和后续行动三个环节所涉及的港口国各种措施，则是下列法律文件相关规定的进一步细化和合理编撰：《行为守则》第8条第3款有关捕鱼活动的港口国措施；《联合国鱼类种群协定》第23条和第六部分有关遵守和执行的条款；IPOA-IUU第52-64条规定港口国措施涉及不可抗力或遇险、入港事先通知、拒绝使用港口、船舶检验、信息共享等⁴⁰。此外，《港口国措施协定》还具有诸多创新之处，对于IPOA-IUU拒绝使用港口情形予以细化并扩大，明确了“入港前、入港时、检验后”这三个港口国拒绝使用港口的时间节点，强化了船旗国首要责任，促进船旗国的缔约方与港口国的协同合作，并鼓励港口国与船旗国、沿海国及RFMOs协调合作，并对信息共享和交流提出了新的要求。

此外，粮农组织还与包括联合国贸易和发展会议在内的其他联合国机构建立伙伴关系，对渔业补贴改革和可持续发展的目标进行支持，这一倡议已得到90多个国家的正式认可。⁴¹尽管粮农组织、经济合作与发展组织、环境规划署等已经制定文件对渔业补贴进行研究和规制，但这些组织面临的共同困境是其文件不具有法律约束力。因此，渔业补贴问题应当通过达成有拘束力的法律协议的方式进行规制。而与其他制度框架相比，WTO贸易制度为规制渔业补贴提供了一个有较强执行力的可行方案。⁴²

渔业补贴谈判

渔业补贴谈判

渔业补贴谈判

（三）WTO关于渔业补贴的规定

1.SCM协定在规制渔业补贴上的局限

目前国际社会上管理补贴的主要文件是WTO的《补贴与反补贴协定》，该协定又称为SCM协定，结合前文提到的SCM协定中补贴的定义和禁止性补贴、可诉补贴和不可诉补贴三种分类，能发现该协定已经无法适应管理渔业补贴问题的需要。

第一，禁止性补贴分为出口补贴和进口替代补贴。对于出口补贴，该协定主要针对贸易扭曲的后果，但是渔业补贴中大部分没有直接影响出口贸易，其往往是用于增强本国捕捞船队的捕捞能力，从而危害渔业资源，显然渔业补贴难以认定为出口补贴。对于进口替代补贴，其含义是“视生产者在其生产过程投入中使用国产货物而非进口货物的情况给予的补贴”，而政府给予渔业生产者的渔业补贴通常用于降低成本或者增加收入，不是促使生产者用国内产品替代进口产品。由此，渔业补贴也很难认定为进口替代补贴。

第二，可诉性补贴的确定，要求必须能明确该补贴对进口国或者其他出口国的不利影响，一般是选定一个同类产品，将补贴产品与同类产品的价格进行对比来认定补贴产品的降低价格抢占市场的不利影响，但是由于鱼产品的独特性和难以长期保鲜的特性，鱼产品的同类产品难以确定，使得对鱼产品的补贴难以被认定为可诉补贴。

第三，不可诉补贴于SCM协定生效起使用5年，现已失效，所以也不能适用于渔业补贴。

综上所述，《SCM协定》对补贴行为的规制与渔业谈判所要达成的价值目标存在差异，因此WTO必须要制定新的协定来规制渔业补贴。

2.WTO渔业补贴谈判的历史进程

由于海洋渔业资源具有公共性，基于市场需求和政府政策的引导，海洋渔业资源争夺日益激烈，处于不断衰退的趋势。渔业补贴使用不当会刺激捕捞行为的无序发展，严重威胁依赖渔业捕捞国家和地区的粮食安全和生计安全，过多的捕鱼船来往于海上和港口还会造成环境问题。因此，各成员希望通过谈判制定补贴规则，实现海洋渔业资源可持续发展。WTO虽然既不是环境保护组织也不是渔业组织，但WTO的多哈回合采取的一篮子协议的模式以及WTO有效的争端解决机制，使得其谈判结果有望得到各成员方的尊重，从而有助于解决渔业补贴面临的实际执行问题⁴³。因此，WTO是讨论渔业补贴的一个可行的平台。

渔业补贴谈判

渔业补贴谈判

渔业补贴谈判

一直以来，渔业补贴谈判广受各方关注，《世贸组织协定》的目标之一即是实现贸易政策和环保政策的协调促进、实现可持续发展。WTO渔业补贴谈判是WTO 2001年多哈发展回合谈判的一部分，但受制于多哈回合谈判的整体进程，再加上各成员发展阶段差异较大，利益诉求不尽相同，资源禀赋也不同，所以渔业补贴谈判迟迟未能有令人满意的结果。早在20世纪90年代末，新西兰和美国就曾分别向WTO的贸易与环境委员会指出渔业补贴造成的捕捞能力过剩导致了渔业资源的锐减⁴⁴。与新西兰和美国持同样观点的国家组成了一个非正式组织“鱼之友”(Friends of Fish)，呼吁所有成员方都应当取消促进产能过剩的渔业补贴。直到渔业补贴的问题移交到规则谈判小组，渔业补贴谈判才取得了实质性进展。根据几个重要的时间节点进行梳理，WTO渔业补贴谈判大致经历了如下历程。

第一个节点是2001年多哈部长级会议。此前“鱼之友”国家的呼吁终于得到重视，渔业补贴问题的谈判正式启动。成员在讨论中对是否有必要引入新规则来监管渔业补贴产生争议，“鱼之友”成员主张修改补贴和反补贴协定，不需要引入新规则；日本、加拿大、韩国等认为不需要修改，协定已经足够解决渔业补贴引起的贸易扭曲；还有部分成员认为需要引入新规则。最终通过的《多哈部长宣言》第28段在“WTO规则”标题下，要求成员澄清和改进（clarify and improve）渔业补贴规则，授权部长级会议将渔业补贴作为关键问题进行谈判⁴⁵。这一授权使渔业补贴问题的谈判从贸易与环境委员会转移到“规则”谈判组，从而为实质上改变渔业补贴规则铺垫了道路。⁴⁶

第二个节点是2005年的香港部长级会议。在此之前，2004年UNEP于日内瓦主持召开的一次会议上，渔业补贴问题的谈判有了重大进展：成员国从讨论“是否”要取消渔业补贴转而讨论“如何”取消渔业补贴⁴⁷。但是对于监管渔业补贴的方法产生了分歧。“鱼之友”成员认为应当采用自上而下的方法（Top-down approach），禁止所有渔业补贴，保留有限的例外情形，并改进渔业管理方案。日本、韩国、欧盟和一些发展中国家认为应当采用自下而上的方法（Bottom-up approach），测试每种补贴的负面影响后，列出禁止补贴的清单。双方的分歧在于是以禁止渔业补贴为原则还是例外，是采取对禁止性补贴列正清单还是负清单的方法。由于分歧过大，这一议题被暂时搁置。尽管如此，两类国家和地区都同意，对渔业提供的降低资本成本性补贴应该受到禁止。同时，本次会议还提出把对发展中成员和最不发达成员给予适当和有效的特殊和差别待遇列为谈判的组成部分。

^[38] 沈卉卉. 金枪鱼渔业资源管理制度研究[D].上海海洋大学,2019.DOI:10.27314/d.cnki.gsscu.2019.000371.

^[39] 沈卉卉. 金枪鱼渔业资源管理制度研究[D].上海海洋大学,2019.DOI:10.27314/d.cnki.gsscu.2019.000371.

^[40] 余敏友,陈盼盼. 论《港口国措施协定》对非法、不报告和不管制捕鱼的管控[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2020, (02): 1-9.

^[41] UNCTAD,FAO,& UNEP. (2016). Regulating fisheries subsidies must be an integral part of the implementation of the 2030 sustainable development agenda,Joint statement,fourteenth session of the united nations conference on trade and development,17-20 July 2016

^[42] 赵艾琳. 渔业资源衰退背景下渔业补贴规制问题研究[J]. 农业经济问题, 2020, (08): 91-102.

^[43] 边永民. 渔业补贴与渔业资源保护:现状和未来[J]. 法治研究, 2011, (08): 44-52..

^[44] Submission of New Zealand to the Committee on Trade and the Environment, Item 6: The Fisheries Sector, WT/CTE/W/52(May 21, 1997); Submission of the United States to the Committee on Trade and the Environment, Environmental and Trade Benefits of Removing Subsidies in the Fisheries Sector, WT/CTE/W/51(May 19,1997).

^[45] WTO. (2001). WTO ministerial declaration adopted on 14 November 2001,WTO Doc. WT /MIN (01) /DEC /1

^[46] 边永民. 渔业补贴与渔业资源保护:现状和未来[J]. 法治研究, 2011, (08): 44-52.

^[47] The WTO Fishery Subsidies Negotiations: Update and Introductory Briefing for New Delegate, 1 April 2009, p.2.

渔业补贴谈判的走向预测

渔业补贴谈判的走向预测

渔业补贴谈判的走向预测

第三个节点是2007年规则制定小组委员会主席以SCM协议新附件形式分发了拟议规则的修订草案文本⁴⁸，谈判成员对该草案也是褒贬不一⁴⁹。该草案建立了对各种补贴的纪律，包括一般应予禁止的补贴，同时规定了可以例外的情况，主要是对科研、减少捕鱼能力、减轻渔业对环境的影响的补贴。此外还包括允许发展中国家在一定条件下使用禁止性补贴。虽然该文案对上一节点的监管方法作出了回应，表面上采用了自下而上的方法列出了禁止补贴的具体清单，但是由于禁止范围太广，实际上更接近自上而下的方法，原因在于自下而上的方法认为渔业管理不足才是造成环境破坏的原因，所以不应当全面禁止渔业补贴，但是该方法过于依赖渔业管理，所以草案最终更接近自上而下的方法。其中，支持禁止向IUU捕捞活动的船只提供渔业补贴的提议，是草案的进步之处，但是对于其他渔业补贴的争议被搁置。关于特殊与差别待遇的议题得到了文案的回应，允许在实施了有效的渔业管理制度的前提下才能适用这一待遇。

第四个节点是2015年联合国可持续发展峰会通过了《2030年可持续发展议程》（以下简称《议程》），打破了渔业补贴谈判的僵局。渔业补贴谈判在2009年之后就陷入停滞，原因在于多哈回合的整体拖延阻碍了改革进程，各成员对2007年主席草案褒贬不一，即使2008年规则谈判小组发布了谈判的“路线图”也没有办法写出修订案文。而2015年的《议程》为此带来了转机，其中的14.6条款呼吁联合国会员国禁止会导致产能过剩和过度捕捞的某些形式的渔业补贴，并承诺到2020年在WTO范围内为发展中国家和最不发达国家提供适当和有效的特殊和差别待遇，渔业补贴谈判得以重新启动。

第五个节点是2021年负责监督渔业补贴谈判的规则谈判小组形成了渔业补贴谈判的“综合主席案文案草”，经过数年的谈判，草案中禁止的渔业补贴类型已经大体确定下来，但是对禁止有助于产能过剩的渔业补贴的方法尚未确定，已经提出的方法有清单方法和“可持续性”方法，后一种方法指的是如果给予补贴的成员国能证明实施了渔业管理措施将鱼类种群保持在可持续水平，就允许这些成员国给予禁止补贴。将2021年草案和2007年草案对比，能发现2021草案增加了与个人有关的补贴，经营者定义为船只的所有人，或者负责、指挥、控制船只的任何人，将2007年草案中禁止的范围从海洋捕捞的自然人或法人的收入支持拓展到船舶的经营者或者雇佣的工人提供的收入支持⁵⁰。并且，2021年草案增加了特别委员会来审查成员提供的渔业补贴信息，并每年审查达成的协定的执行情况。2021年草案的不足之处在于删除了建立完善的渔业管理制度以及提供补贴时采取渔业管理的两个要求，这两个要求是WTO在渔业保护方面最有意义的措施，由此可见2021年草案更为妥协和保守。

渔业补贴谈判的走向预测

[[] 48. WTO. (2007). Draft consolidated chair's text of the AD and SCM agreements(pp. 87-93). TN/RL /W/213. 30 November 2007. Annex VIII to the SCM Agreement

[[] 49. WTO. (2008). Negotiating group on rules,working document from the chairman,TN/RL /W/232. 28 May 2008. Annex C—Fisheries Subsidies

[[] 50. Chen-ju Chen, Current Developments of Fisheries Subsidies Regulations after the Failure of WTO Doha Round Negotiations with a Focus on the Asia-Pacific Region, 17 Asian J. WTO & INT'L HEALTH L & POL'Y 41 (2022).

渔业补贴谈判的走向预测

渔业补贴谈判的走向预测

渔业补贴谈判的走向预测

第六个节点是2022年在日内瓦的第12届部长级会议。根据2015年制定的联合国可持续发展目标14.6（取消有害渔业补贴）以及2017年WTO第11届部长级会议（MC11）的授权，2022年6月17日，WTO MC12终于达成了《渔业补贴协定》（以下简称《协定》），这是WTO谈判时间最长的协定，也是第一个以实现环境可持续发展为目标的协定，成为解决导致全球渔业过度捕捞的渔业补贴问题的关键转折点，为促进多边主义谈判注入了动力。该协定主要包括两大核心纪律，一是禁止向非法、未报告和无管制（IUU）捕捞提供补贴，二是禁止对过度捕捞鱼类种群活动提供补贴。此外，《协定》还设定了其他纪律，包括为发展中成员提供特殊与差别待遇等。《渔业补贴协议》同时设立了渔业补贴委员会，负责《协议》落实的工作，在此前的谈判中未能达成一致的问题也会在接下来的进程中继续讨论。总之，历时21年达成的《协定》具有重要历史意义，该协定在遏制产能过剩和过度捕捞补贴上迈出了第一步，将为实现联合国2030年可持续发展目标做出重要贡献。

3.WTO渔业补贴协定的内容分析

《协定》的通过，标志着可持续利用海洋资源向前迈出了重要一步。补贴是导致世界鱼类资源普遍枯竭的一个关键因素，新规则将对海洋鱼类种群和渔业资源的可持续产生重要的积极影响。《协定》共有12条，内容包含适用范围、相关定义、几种补贴纪律、最不发达国家的特定条款、技术援助和能力建设、通知和透明度、机构安排、争端的解决、最后条款、全面纪律未获通过情况下的协定终止。其中，有以下三方面值得关注。

第一，明确规定了禁止补贴的三种类型。第一种是助长“非法、不报告和不管制捕鱼（IUU）”的补贴。《协定》明确沿海国成员、船旗国成员和区域渔业管理组织（RFMOs）都有权认定IUU捕捞。同时《协定》为IUU捕捞认定提供了程序性指导，并要求沿海国须遵守通知和信息交流规定。具体而言就是，启动调查时要及时通报，作出认定前需提供一次对话或者交流机会，最终认定需要向补贴成员通报实际制裁的时间和措施，对于肯定性认定还需向渔业补贴委员会通报。在确定IUU捕捞补贴的禁令期限时，应考虑捕捞活动的性质、严重性和重复性，使其符合相称性原则。此外，《协定》肯定了港口国在打击IUU捕捞活动方面的重要作用。第二种是有关“过度捕捞鱼类种群”（Overfished）的补贴。《协定》明确由相关沿岸成员和区域渔业管理组织基于科学证据做出鱼类种群状态认定，允许一种例外情况，即当补贴用于恢复被过度捕捞的种群或者为恢复该种群采取其他措施时，可以给予或维持补贴。第三种是在无管制公海捕鱼或与捕鱼有关的活动提供的补贴。无管制公海渔业包括两种情况，没有设立RFMO的水域和已设立RFMO的水域中没有被管理的鱼种。通过禁止对无管制公海捕捞的补贴，《

渔业补贴谈判的走向预测

渔业补贴谈判的走向预测

渔业补贴谈判的走向预测

协定》在没有管理措施的地方为渔业资源提供了重要保护。值得注意的是，《协定》中任何条款不得阻止任一成员提供救灾补贴，救灾补贴不在其禁止之列。除此之外，《协定》还规定了对“不悬挂国旗的船只”和“状况不明的种群的捕捞”提供补贴时应保持特别注意和适当克制。

第二，加强渔业补贴及其渔业管理的透明度。为更有效监督渔业补贴承诺的履行情况，《协定》规定除了根据《补贴与反补贴措施协定》定期提交补贴通知外，每个成员还必须提供与执行《协定》有关的信息（机密信息不要求提供），这些信息包括提供补贴的捕捞活动的类型或种类；并尽可能提供有关鱼类种群的状况、渔获量数据、渔业管理措施、受益于补贴的船只的信息等相关信息。不仅如此，成员国还应当提供其相关管理方面的信息，如已经确定的从事IUU捕捞活动的船只和经营者名单，为保证实施和管理协定的现有或已经采取的措施，与本协定相关的法律、法规和行政程序的渔业制度的说明等。此外，《协定》还规定了成员之间的信息交流与合作义务，即当成员请求通报成员提供额外信息时，被请求成员应当尽快以书面形式回应。同时设立了渔业补贴委员会，协助各成员磋商，并要求各成员向其通报管理信息。

第三，提供针对发展中国家的特殊和差别待遇。一方面，在《协定》生效之日起两年内，发展中国家和最不发达国家，在其专属经济区内免于执行助长IUU捕捞的渔业补贴、被过度捕捞种群的补贴纪律。同时各成员在涉及最不发达国家成员的问题上应保持克制，所探讨的解决办法应考虑到所涉最不发达成员的具体情况。另一方面，占全球渔获量份额不超过0.8%的发展中成员和最不发达国家，可每四年提供一次与渔业有关的信息通报。此外，《协定》还提出将建立渔业筹资机制，向发展中成员和最不发达国家提供有针对性的技术援助和能力建设支持，协助其执行《协定》⁵¹。

总体来看，《协定》突破了传统的世贸组织补贴规则，创新性地引入IUU捕捞认定、鱼类种群过度捕捞状况认定、国际合作等管理要素，将这些因素作为补贴规则的适用条件，建立起渔业补贴政策 and 可持续发展目标、世贸组织规则和国际渔业组织规则之间的互通互动，不断推进渔业可持续发展。但是，就目前已达成的《协定》，其中还存在以下争议。第一，助长产能过剩和过度捕捞（以下简称OCOF）补贴的问题，各成员对于该补贴的认定产生了巨大的争议，所以《协定》草案中提出的8项OCOF补贴在《协定》中大幅删减，产能过剩和过度捕捞的补贴替换成其他补贴纪律，其定义和豁免年限的问题都被搁置，其中，对于不悬挂旗帜的船只的补贴，或者渔业状况不明种群的捕捞或捕捞有关活动的补贴，只规定应当给予特别注意。第

渔业补贴谈判的走向预测

[[] 51. 陈晔. 世贸组织《渔业补贴协定》对发展中国家的影响[J]. 海洋经济, 2024, 14(01): 68-77. DOI: 10.19426/J.CNKI.CN12-1424/P.20231011.001.

[[] 52. WTO, A Cap-Based Approach to Addressing Certain Fisheries Subsidies, Submission of Australia and the United States, TN/RL /GEN/197, 25 March 2019; WTO, Initial Text to Incorporate the Cap-Approach to Address Certain Fisheries Subsidies, Submission of Argentina, Australia, the United States and Uruguay, TN/RL /GEN/203, 4 November 2019

[[] 53. WTO, European Union: Advancing Toward a Multilateral Outcome on Fisheries Subsidies in the WTO, TN/RL /GEN/181 /Rev. 1, 6 July 2017

[[] 54. WTO, Article \X\): Special and Differential Treatment, Communication from India, TN/RL /GEN/200, 14 June 2019

[[] 55. https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/ddgae_01mar23_e.htm

渔业补贴谈判的走向预测

渔业补贴谈判的走向预测

渔业补贴谈判的走向预测

二，发展中国家和最不发达国家成员的特殊和差别待遇（SDT）问题，2021草案中仅允许捕捞量低于全球总额的0.7%的发展中国家享受这一待遇，不允许捕捞量超过全球总额10%的成员国在其专属经济区内维持补贴，没有规定年限，但是在《协定》中扩大到所有发展中国家和最不发达国家，在其专属经济区内都可以免于执行助长IUU捕捞的渔业补贴和被过度捕捞种群的渔业补贴纪律。可见，为了防止过度讨论，该问题被暂时搁置。

4.未来WTO渔业补贴谈判的走向预测

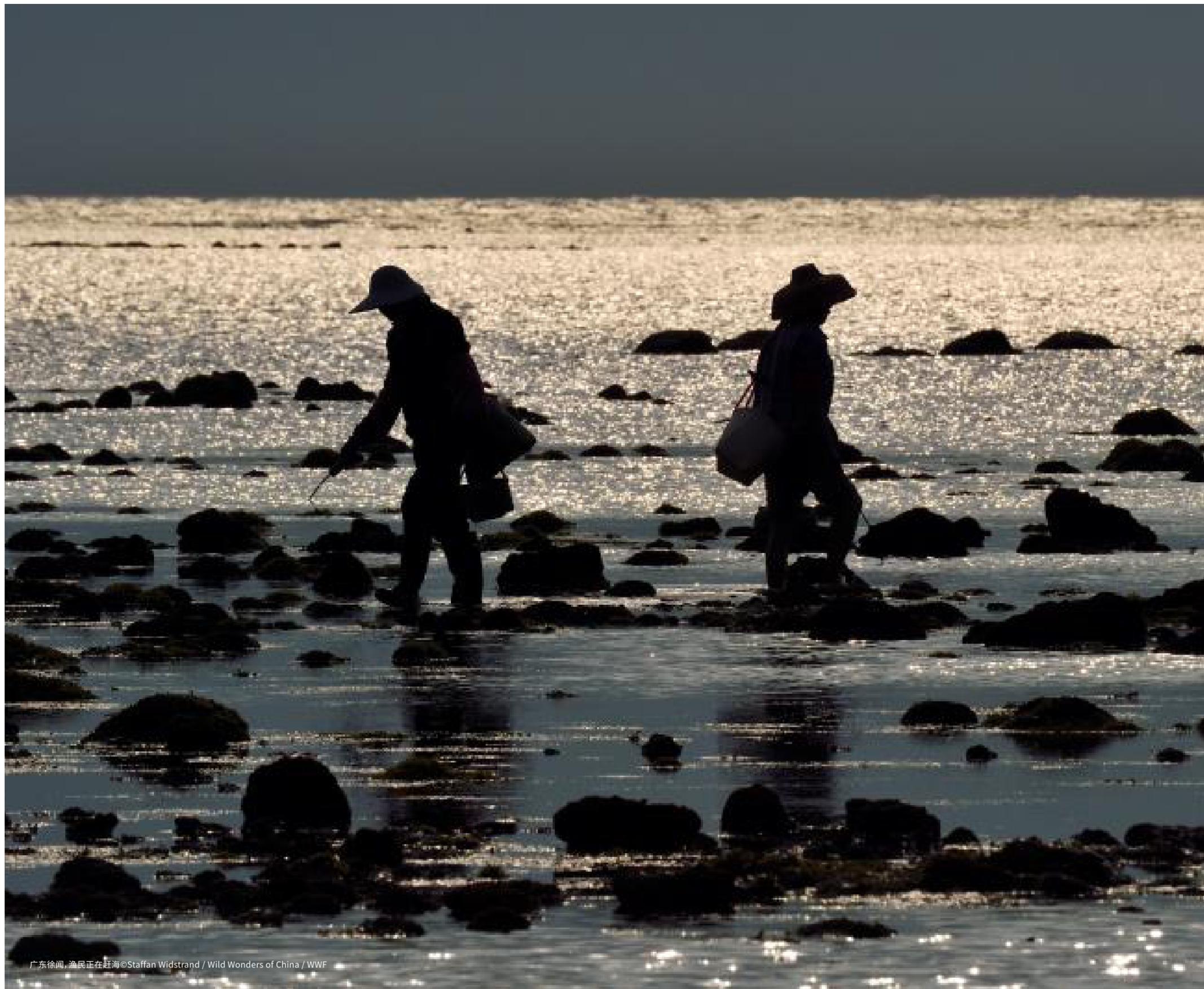
WTO渔业补贴谈判涉及多方利益和多重矛盾，也是成员之间利益博弈和妥协追求双赢的过程，比如发达成员和发展中成员之间的矛盾，WTO和联合国粮农组织（FAO）等专业机构的关系，WTO规则和国际海洋法及渔业国际法的协调和冲突等。因此，谈判的关键在于如何平衡各方利益。由于渔业资源的公共性以及跨界渔业权利划分的复杂性，渔业补贴的谈判已经超出了传统WTO谈判中以发达国家和发展中国家划分阵营的形式，不同利益诉求导致谈判不可避免地陷入错综复杂的局面。

纵观成员立场，主要有三种观点。以美国、澳大利亚为代表的拥有较为完善的渔业管理体制、补贴相对较少的国家和以阿根廷、智利为代表的渔业资源丰富的拉美国家，它们要求制定严格纪律禁止补贴行为，反对大量的豁免和排除规则⁵²。以欧盟、日本、韩国为代表的拥有较为良好管理体制的国家希望缩小渔业补贴规制的范围，在满足渔业治理要求的条件下适当放宽渔业纪律⁵³。以印度、非洲国家为代表的广大发展中国家希望保留其渔业发展的政策空间，反对制定过于严格的纪律⁵⁴。我国肯定了WTO谈判的重大意义，同意设定严格纪律，但必须是公平的、合理的，同时不得损害我国核心利益。

根据《渔业补贴协定》，成员们还在第十二届部长级会议（MC12）上同意继续就悬而未决的问题进行谈判，以期在2024年2月召开的第十三届部长级会议（MC13）上提出建议，以提出进一步加强协议纪律的附加条款，确保《渔业补贴协定》生效并完成第二轮渔业补贴谈判。2023年2月20日，WTO启动了关于渔业补贴的“第二波”谈判，这一谈判是针对2022年6月世贸组织第12届部长级会议就渔业补贴达成的历史性协议的后续行动，以解决MC12上未能达成一致的问题，核心焦点是限制导致产能过剩和过度捕捞的补贴，以及为发展中成员和最不发达成员提供特殊和差别待遇⁵⁵。关于OCOF的补贴类型，谈判中不同成员提出了清单法、影响法等选项，谈判主席则提出折中模式，即禁止特定类型补贴加基于可持续标准提供豁免的模式。该模式得到多数成员的认可，但也有部分发展中成员认为基于可持续标准的豁免便于具有良好管理体制的发达国家使用，使其可维持既有补贴水平，而发展中成员由于资金和技

术的欠缺，很难享受此类豁免，因此他们要求获得充分的SDT。此外，SDT问题涉及到发展中国家这一主体认定的问题，发达国家认为强调发展中国家的大捕捞国不能享受SDT待遇，中国更是被多次提及。同时，SDT待遇是否应设置实践和区域限制也存在争议。发展中成员认为，SDT需要为他们未来的发展提供政策空间，要具有灵活性。应当说，SDT问题是发达成员和发展中成员的核心分歧，有可能成为决定谈判成败的关键要素。

此外，除了例行会议，第二波谈判后宣布从3月到7月将有四个专门的“渔业周”进行密集讨论，为2024年能在MC13上达成共识做努力。2023年7月10日至14日举行了第四次“渔业周”中，世贸组织成员在讨论第二轮渔业补贴谈判时表现出越来越强的紧迫感。中方表示将积极参与渔业补贴协定第二阶段谈判，全力支持最不发达国家实现稳定过渡。中方将坚持权利与义务相平衡的原则，自主务实处理特殊和差别待遇，承担与自身经济发展水平和能力相符的义务。



广东徐闻，渔民正在赶海©Staffan Widstrand / Wild Wonders of China / WWF

五、中国的渔业补贴制度

（一）中国的渔业资源

1.中国渔业资源现状

中国是名副其实的渔业大国，渔业总产量、水产品人均占有量不断攀升。随着生产力的发展中国渔业总产量从1949年的52万吨到2022年中国渔业总产量达6865.91万吨，中国渔业资源的产量不断攀升⁵⁶。中国水产品人均占有量从1949年的不足1千克到2022年全国水产品人均占有量达48.63千克（全国人口数为141175万人）⁵⁷，水产品人均占有量不断增加。我国近海捕捞产量仍持续增长、远远超过资源可储量，渔获物呈现出“低值化、幼小化”的趋势，同时，渔业资源质量下降，1983—2013年，东海海域出现明显的营养级下降现象，低、中营养层鱼类比例分别增长了60%、129%，高营养级鱼类下降了近 51%。⁵⁸

2.渔民状况

我国渔业群体相对稳定，但是渔民人口老龄化严重，渔民受教育程度普遍偏低，其中男性渔民占大多数，女性渔民数量较少，海洋渔村整体较为落后，我国渔民老龄化现象的加剧使我国渔业的发展面临着不可持续的风险。我国渔民数量呈现出递减趋势，早在2001年，我国与日韩、越南签订的渔业协定，限制了在此三个国家的捕捞范围、捕捞强度。大批渔船不得不撤离原来的传统作业渔区，有几百万渔民因此退出渔业行业。捕捞业受自然因素的影响较大，风险系数较高，捕捞收益欠佳，随着经济的发展，越来越多的捕捞渔民转向其他行业，渔业人口不断下降。根据《2023中国渔业统计年鉴》，渔业人口从2015 年的2016.96万人降低到 2016 年的1973.41万人，2016—2020年，中国渔民减少了252.64万人；2021年，渔业人口减少86.53万人，其中，直接从事海洋捕捞的传统渔民减少38.28万人。

3.渔船状况

中国海洋捕捞渔船数量众多，渔船基数较大，且普遍存在渔船老化、燃油利用率低等问题。为缓解渔船数量过多，渔业资源被过度捕捞的问题，国家自1987年开始对全国海洋捕捞渔船船数和主机功率数实行总量控制制度（简称“双控”制度）。2003年，经国务院批准，农业部制定了《关于

2003-2010年海洋捕捞渔船控制制度实施意见》。2017年，农业部再次发布《关于进一步加强国内渔船管控实施海洋渔业资源总量管理的通知》。《通知》中规定了完善海洋渔船“双控”制度——加强渔船源头管理，重点压减老旧、木质渔船，特别是“双船底拖网、帆张网、三角虎网”等作业类型渔船。除淘汰旧船再建造和更新改造外，禁止新造、进口将在我国管辖水域进行渔业生产的渔船。严格船网工具指标审批，所有渔船必须纳入全国渔船数据库统一管理，强化渔船属地管理等。总体而言,双控制度取得了一定成效但效果不明显。1987—2012年我国渔船数量和功率整体上呈递增趋势，2014年开始才实现负增长。虽然2001年和2002年我国渔船数量有所下降，但渔船功率仍高速增长，这说明我国采取的双控制度在控制捕捞渔船功率方面效果有限，虽然渔船数量减少了，但渔民可能会采取合作互助的方式扩大渔船规模，为此，要想控制捕捞渔船功率应进一步细化双控制度，在渔具规格等方面加以限制。

我国还实施了减船转产制度，减船转产制度是指对因受《中华人民共和国和日本国渔业协定》(以下简称《中日渔业协定》)、《中华人民共和国政府和大韩民国政府渔业协定》(以下简称《中韩渔业协定》)的影响不能继续从事渔业活动的渔民给予渔船报废补贴和转业补助。受《中日渔业协定》和《中韩渔业协定》的影响，我国有超过20万渔民面临失业，为解决我国渔民的收入问题，2002年政府开始实施减船转产制度。该制度通过给予渔船报废补贴和转业补助的方式，解决了部分渔民的生活问题。但是由于给予的补贴太少，低于渔民报废渔船的价值，而且很多渔民没有找到合适的转业岗位，所以仍有渔民在领取补贴之后进行非法捕捞。⁵⁹

4.中国远洋渔业概况

中国远洋渔业从1985年起步。多年来，中国与亚洲、非洲、南美洲、大洋洲的有关国家（地区）签署互惠合作协议，累计合作国家（地区）40多个。依据《联合国海洋法公约》等国际法，中国先后加入大西洋金枪鱼养护国际委员会、印度洋金枪鱼委员会、中西太平洋渔业委员会、南极海洋生物资源养护委员会、美洲间热带金枪鱼委员会、南太平洋区域渔业管理组织、北太平洋渔业委员会、南印度洋渔业协定等组织，核准《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》。⁶⁰

2022年，中国拥有经批准的远洋渔业企业177家，远洋作业渔船2551艘（其中公海作业渔船1498艘），作业区域分布于太平洋、印度洋、大西洋公海和南极海域，以及相关合作国家管辖海域，年产量232.8万吨。⁶¹

中国陆续发布了《“十四五”全国渔业发展规划》《关于促进“十四五”远洋渔业高质量发展的意见》《远洋渔业“监管提升年”行动方案》《远洋渔业人才建设三年行动方案》等政策文件，对远洋渔业发展作出规划。

2020年以来，中国实施了一些有助于推动可持续远洋渔业发展的举措。

第一，资源养护与可持续利用。

中国从2020年起，对以鱿鱼为主捕对象的部分公海渔业实施自主休渔。2020年中国在西南大西洋和东太平洋公海相关海域试行为期三个月的自主休渔，并于 2021年开始正式实施。休渔时间和海域为：7月1日至9月30日，南纬32度至44度、西经48度至60度之间的西南大西洋公海海域；9月1日至1月30日，北纬5度至南纬5度、西经95度至110 度之间的东太平洋公海海域。休渔期间，所有中国籍鱿钓渔船、拖网渔船停止捕捞作业。2022年中国进一步将印度洋北部公海纳入自主休渔范围，休渔时间和海域为：7月1日至9月30日，赤道至北纬22度、东经55度至70度之间的印度洋北部公海海域（不含南印度洋渔业协定管辖海域），休渔期间，中国籍鱿钓渔船、灯光围网渔船停止捕捞作业。自此，中国远洋渔业参与作业的尚无区域渔业管理组织管辖的公海海域（或鱼种）均已纳入自主休渔范围。⁶²

2022年中国正式实施远洋渔业企业履约评估制度，就企业的管理制度建设、执行措施遵守、资源养护、科技创新、社会责任、违法违规等方面设定量化指标进行评分（包括3项一级指标、10 项二级指标、60项三级指标）。通过企业自评、地方主管部门初审、国家渔业主管部门审定等程序确定企业年度履约得分。2022年，远洋渔业企业总体履约情况良好。

第二，履行船旗国义务。

“十四五”期间继续严格控制远洋渔业规模，坚持远洋渔船数量控制在3000艘以内、远洋渔业总产量控制在230万吨左右的目标。2021年，明确不再新增公海鱿钓渔船、不再扩大鱿

钓渔船规模，制定实施秋刀鱼单船捕捞配额分配管理方案，有效规范生产秩序。中国对公海海域金枪鱼、鱿鱼、竹筴鱼和秋刀鱼等渔业全面实施渔捞日志制度，渔捞日志回收率达100%，填报质量逐年提高；对在有关合作国家海域开展的渔业活动，按合作国家要求填报渔捞日志。2022年7月，中国发布公海渔船电子渔捞日志有关管理措施，明确经中国政府批准的所有公海渔船，自2024年1月起全面实施电子渔捞日志管理。⁶³

2021年起启动实施公海转载观察员制度，对未纳入区域渔业管理组织管理的转载活动，进行监管。对中国远洋渔船作业较为集中的部分公海海域，2021年首次实施远洋鱿钓渔船总量控制管理制度，重点加强无区域渔业管理组织管理的远洋鱿钓渔船管理。

第三，严格实施远洋渔业监管。

在有效实施区域渔业管理组织有关公海转载措施的基础上，中国于2020年开始全面实施远洋渔业公海转载自主监管，建立远洋渔业海上转载管理平台，将所有远洋渔业运输船纳入平台监控，落实所有公海转载活动提前申报和事后报告程序，为运输船逐步配备观察员或安装视频监控系统。2021年4月，首次派遣公海转载观察员登临远洋渔业运输船，代表中国政府执行公海转载监督任务。2022年5月，积极参与联合国粮农组织公海转载自愿准则技术磋商。

严厉打击非法渔业，用立法、行政等措施对违规远洋渔船和远洋渔业企业进行制裁。认真调查相关国家提供的中国渔船涉嫌违法捕捞的线索，一经核实，严肃处罚并通报。2016年以来，先后取消6家、暂停22家远洋渔业企业从业资格，处罚金额达10多亿元。对国际社会打击非法渔业的活动进行支持和积极的配合，2020年起，中国每年派遣执法船赴北太平洋公海开展渔业执法巡航，查处违规作业行为。

2020年，中国开始在北太平洋渔业委员会注册执法船，正式启动北太平洋公海登临检查工作，切实履行成员国义务。2021年起，中国海警舰艇编队在北太平洋实施公海登临检查，逐步推进按程序向其他区域渔业管理组织管辖区域派遣执法船，参与国际社会共同打击公海非法渔业活动。⁶⁴

⁵⁶. 数据来源于《2023年中国渔业统计年鉴》

⁵⁷. 数据来源于《2022年全国渔业经济统计公报》

⁵⁸. 黄徐晶. 浅析海洋渔业资源的保护和可持续利用[J]. 农业与技术,2018,38(16):102.

⁵⁹. 陈青. 我国渔业资源管理政策研究[J]. 海洋开发与管理,2022,39(09):65-72.DOI:10.20016/j.cnki.hykyfjgl. 20220929.008.

⁶⁰. 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的远洋渔业发展[N]. 人民日报,2023-10-25(014).DOI:10.28655/n.cnki.nrmrb.2023.010602.

⁶¹. 农业农村部发布中国远洋渔业履约白皮书(2020)[J].中国水产,2020,(12):20-24.

⁶². 农业农村部发布中国远洋渔业履约白皮书(2020)[J].中国水产,2020,(12):20-24.

⁶³. 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的远洋渔业发展[N]. 人民日报, 2023-10-25(014). DOI:10.28655/n.cnki.nrmrb.2023.010602.

⁶⁴. 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的远洋渔业发展[N]. 人民日报, 2023-10-25(014). DOI:10.28655/n.cnki.nrmrb.2023.010602.

中国远洋渔船

第四，加强远洋渔业科技支撑。

自2014年起，中国严控远洋渔业从业人员资格和条件，实行远洋渔业从业人员准入机制，要求远洋渔业企业负责人（企业法人或总经理）、具体项目负责人（项目经理）等中高层管理人员，必须参加农业农村部远洋渔业培训中心开展的从业人员资格培训，完成规定课程并通过考核，取得相应资格证书。截至2022年底，通过各种形式培训中高层管理人员共计4000多人次。

2023年5月，中国支持印度洋金枪鱼委员会通过关于电子监控标准的决议，该决议成为金枪鱼区域渔业管理组织中首个关于电子监控的管理措施。目前，中国安装使用电子监控系统的金枪鱼渔船已达100多艘，约占全部金枪鱼渔船的20%。

2021年修订远洋渔船标准化船型参数，完善远洋渔船检验规则，规范远洋渔船报废程序，强化新建远洋渔船的稳定性、安全设备及防污染装备的配置。

2021年起，中国进一步实行远洋渔船船位监测统计日报制度，即每日由专门技术支撑单位统计汇报所有远洋渔船24小时内的船位活动情况，若出现不按要求报送船位、位置异常等情况，第一时间通知主管部门对企业进行跟踪核查，及时做出整改。远洋渔船船位监测系统功能也不断完善，除常规的船位监测外，兼具越界预警、航行安全提醒等功能。⁶⁵

（二）我国的渔业管理部门

1.中央层级的渔业管理部门

中国的渔业采取“统一领导，分级管理”的管理模式。根据《中华人民共和国渔业管理法》第六条和第七条的规定，我国海洋渔业管理体制在中央层级上的主管部门包括：农业农村部渔业渔政管理局⁶⁶，负责起草渔业发展规划、保护利用渔业资源；自然资源部，负责海洋资源的开发利用和保护；生态环境部，负责海域环保规划的制定工作，统筹协调海域的生态环境保护。2013年3月14日，第十二届全国人民代表大会第一次会议审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》，决定重新组建国家海洋局。2013年7月22日，重组后的国家海洋局和中国海警局正式挂牌，中国海警局正式成立。《海警法》赋予中国海警局统一履行海上维权执法职责的权利，行使公安、行政机关的相应执法职权。同时一些部门拥有独立的海洋执法队伍，管理权与执法权相对统一，例如农业农村部下属渔业渔政管理局领导的中国渔政、交通运输部下属中国海事局领导的中国海事。农业农村部渔政指挥中心主要负责执行农业部和渔政局委托下的行政执法，中国海警局隶属武警部队，主要负责近海的安全，处理近海的治安和刑事调查。

2.地方层级的渔业管理部门

地方层级的海洋渔业管理部门具有承上启下的作用，既接受中央政府的统一领导，又因地制宜制定具体的管理方案。当地政府对本地区的渔业行政主管部门享有领导权，上级渔业行政主管部门对下级渔业行政主管部门只有业务指导权。基于不同的状况，我国不同省份和地区的渔业管理机构并不相同。

我国地方渔业主管部门的设置并不完全采取中央的设置模式，有些省份将渔业主管部门设置在海洋部门，而有些省份将渔业主管部门纳入农业主管部门。

以山东为例，在2018年机构改革后，山东省调整了渔业主管部门的归属，将渔业纳入农业部门主管，故山东的渔业主管部门在山东省农业农村厅。山东省农业农村厅下设渔业与渔政管理处，负责全省渔业与渔政的管理工作，山东省海洋与渔业执法监察局为山东省农业农村厅的下设机构，主要负责依法履行渔政管理职责，贯彻执行海洋渔业有关法律法规，指导监督全省海洋与渔业综合执法工作。到地级市，渔业管理机构的设置也可能与省级管理机构的设置有区别，例如青岛市海洋发展局负责渔业管理、渔政和渔港监督管理和渔业执法工作。

福建省的渔业主管机构并未放置在农业厅，而是将海洋和渔业放在一起，福建省的渔业主管机构为福建省海洋与渔业局，是福建省政府的直属机构，主要职责是负责贯彻执行海洋经济和渔业发展的法律和政策，负责渔业资源的保护和合理开发利用，同时承担渔港监督管理职责等。

浙江省的渔业主管机构也并未放置在农业厅，2024年1月，浙江省根据党中央、国务院的批示，组建了浙江省海洋经济发展厅，作为省政府组成部门，负责统筹协调涉海涉港工作，统筹推进海洋经济发展，组织实施海洋经济发展战略、规划和重大政策、重大平台、重大项目，负责推动海洋渔业的发展，但是淡水渔业仍归于浙江省农业农村发展厅管理。

综上，通过对我国部分沿海省份渔业主管部门的研究可以看出，在地方上，多数省份的渔业管理机构和职能与中央机构和职能的设置保持相对一致，即将渔业纳入农业主管部门，但也有部分省份如福建和浙江将海洋渔业与对海洋的其他管理职能合并入海洋主管部门。地方政府在渔业补贴政策的执行上扮演重要角色，故各地机构设置和职能的差异为渔业补贴和信息共享带来一定的障碍。

（三）中国的渔业补贴政策变迁和内容

我国渔业补贴政策的发展经历了从燃油补贴到养护资源补贴的变革过程。1985农牧渔业部发布《关于改进大中城市农牧渔业工作的报告》，强调满足人民群众对于农牧渔产品的需求。这一时期我国进行渔业开发利用的意识不强，进行渔业生产的个人和企业也较少，在这一阶段我国渔业政策的重点在于促进渔业生产的发展、扩大渔业经济规模。1992年农业部颁布的《农业部关于东、黄、渤海主要渔场渔讯生产安排和管理的规定》中提到鼓励开发和利用外海和远洋渔业。1997年国务院发布了《国务院批转农业部关于进一步加快渔业发展意见的通知》，支持有计划地扩大远洋渔业、积极发展渔业生产。

受经济发展等相关因素的影响，这一时期关于渔业补贴的政策很少，渔业补贴种类也很单一。下文以2005年燃油补贴政策的出台和2021年渔业资源养护补贴的提出为节点将我国的渔业补贴政策发展划分为三个阶段。

1.2005年-2015年：燃油补贴为补贴的主要形式

由于成品油价格改革导致渔业生产用油成本上涨，其中油价上涨引发包括渔业在内的多个行业的生产成本增加，造成渔船停产歇业、渔民生计困难等问题。因此，国家出台面向多个行业的燃油补贴政策，并将渔业也纳入补贴范畴。我国的渔业补贴在性质上属于燃油费用的部分返还。我国的成品油价格的组成中包含养路费，但渔民驾驶渔船并未对道路造成损毁，不当应当承担成品油价中的养路费成本，而且渔船燃油成本占渔业生产成本60%以上，因此国家决定从成品油收入中拿出部分收入以燃油补贴的形式对渔业提供补贴。2006年左右，伴随国际原油价格持续上涨，国务院发布了《国家发展改革委关于调整成品油价格的通知》，中石油、中石化集团公司供军队及新疆生产建设兵团、国家储备用汽、柴油（标准品，下同）出厂价格每吨分别提高300元和200元。国内油价不断攀升，为了缓解渔民生产上的困难，中国政府开始以渔船用油量和渔船作业时间为补贴测算标准实施燃油补贴。2008年国务院颁布了《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》，明确完善对城市公交、农村道路客运（含岛际和农村水路客运）、林业、渔业（含远洋渔业）的补贴机制。成品油价格调整影响上述行业增加的成本，由中央财政通过专项转移支付的方式给予补贴。补贴比例按现行政策执行，补贴标准随成品油价格的升降而增减，明确新的补贴办法从2009年起执行。

2009年《渔业成品油价格补助专项资金管理暂行办法》出台，为渔船燃油补贴提供具体的实施细则。一是渔业成品油价格补助对象为渔业生产者，包括依法从事国内海洋捕捞、远洋渔业、内陆捕捞及水产养殖并使用机动渔船的渔民和渔业

企业⁶⁷。二是所从事的渔业生产符合《渔业法》等法律法规的规定，如国内海洋捕捞机动渔船持有合法有效的渔业船舶证书，并在一个补助年度内从事正常捕捞生产活动时间累计不低于三个月⁶⁸。从事远洋渔业生产的渔船一律领取远洋渔业补助资金，不得重复领取国内渔业补助资金。三是农业部统一确定了补助用油系数，国内海洋捕捞、远洋渔业等机动渔船补助用油量按照捕捞作业类型和渔船主机总功率进行核算确定，农业部根据渔船种类、作业类型、平均作业时间提出机动渔船用油量测算参考标准。

2010年农业部办公厅发布了《农业部办公厅关于印发国内机动渔船油价补助用油量测算参考标准的通知》，规定了国内机动渔船油价补助用油量以渔船主机总功率和年平均作业时间为测算基本依据。根据《渔业法》和国务院批准的《关于2003-2010年海洋捕捞渔船控制制度实施意见》，综合考虑作业类型、休渔期、灾害天气和渔船维修等因素，确定渔船年平均作业时间。根据年平均作业时间、国际通用中高速柴油机单位时间耗油量0.000205(吨/千瓦/小时)及主机总功率，确定年油价补助用油量。计算公式为：年油价补助用油量(吨)=主机总功率(千瓦)×补助用油系数(吨/千瓦)，补助用油系数(吨/千瓦)=作业天数×每天作业小时×0.000205(吨/千瓦/小时)。

在《农业部关于做好2013年农业农村经济工作的意见》中，政府强调加大强农惠农富农政策的落实力度，继续增加农业“四补贴”规模，完善草原生态保护补奖机制，强化畜禽良种补贴、动物防疫补助等生产扶持并且足额安排渔业柴油补贴，落实远洋渔业补贴及税收减免政策。

2.2015年-2021年：燃油补贴水平逐年下降

“十二五”期间，由于渔业资源退化严重，国内对渔业资源养护的需求日益迫切，国家开始调整原有渔业燃油补贴政策，从对渔业生产成本的直接补贴，逐渐过渡到对渔业资源养护的补贴。2015年，财政部、农业农村部调整国家捕捞渔业油价补贴政策，明确将中央财政补贴资金与用油量彻底脱钩，在相关政策引导下，主要通过价格机制调节渔船数量和作业方式，切实降低渔业捕捞强度，提出到2019年“将国内捕捞业油价补贴降至2014年补贴水平的40%”⁶⁹。2015年的政策则将渔业燃油补贴调整为专项转移支付和一般性转移支付相结合的综合性支持政策，即以2014年补贴金额为基数，将其30%以专项转移支付形式用于渔民减船转产、生态修复，以及渔船更新改造等方面；余下70%通过一般性转移支付，由地方政府统筹，专门用于渔业生产成本补贴、转产转业等方面。坚持有保有压，优化补贴结构。一是稳定养殖业油价补贴政策，调整相关核算标准和方式。二是国内捕捞业按渔船作业类型和大小分档定额测算（海洋大中型渔船补贴实行上限控制，并按照船位监测逐步实行按

^[1] 远洋渔业数据来源于《中国的远洋渔业发展》白皮书

^[2] 2008年农业部将渔政渔港监督管理局更名为渔政局，在2014年渔政局又更名为渔业渔政管理局并沿用至今。

^[3] 湖北省农业厅湖北省财政厅关于印发湖北省渔业成品油价格补助专项资金管理实施细则的通知[1].湖北省人民政府公报,2013,(15):32-34.

^[4] 湖北省农业厅湖北省财政厅关于印发湖北省渔业成品油价格补助专项资金管理实施细则的通知[1].湖北省人民政府公报,2013,(15):32-34.

^[5] 财政部、农业部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》(财建〔2015〕499号),2015年6月25日发布。

天核算),综合考虑资源养护、船龄等因素,逐步压减国内捕捞业特别是大中型商业性渔船补贴规模,对小型生计性渔船予以适当照顾。这项调整一方面继续以采取“成本直补”的方式应对上阶段油价上涨导致的生产成本增长问题,以增加渔民收入、稳定渔区社会;另一方面,从侧面鼓励渔民减船转产,以回应海洋捕捞产能过剩的问题,促进渔业转型升级、养护水域生态资源。这项调整体现了维护社会公平与维护环境可持续性“并驾齐驱”。与此同时,自2015年渔业补贴政策调整以来,对养护渔业资源、降低捕捞强度、保护水域生态环境、提升渔业设施装备水平发挥了重要作用。随着项目逐步实施和渔船装备技术进步,现行的国内渔业捕捞业、养殖业和远洋渔业油价补贴政策调整实施方案已不能满足现代渔业建设和渔业转型升级需要,急需修订和完善。2019年颁布了《农业农村部办公厅关于修订国内渔业捕捞和养殖业、远洋渔业油价补贴政策调整实施方案的通知》,对于老旧渔船不再补贴,此处老旧渔船根据《农业部关于加强老旧渔业船舶管理的通知》确定;自2020年起对双底拖网、帆张网、三角虎网三种作业类型渔船停止补贴。之所以如此,方案指出,一方面渔船的补贴影响力大,造成市场价格信号的扭曲,与减船减产的惠民政策发生冲突;另一方面,渔船燃油补贴金额大,加重了财政负担,也造成了渔业生产者对渔业燃油补贴的严重依赖。

渔船燃油补贴制度在实行中暴露诸多问题。第一,本应退出捕捞市场的渔船仍然继续进行捕捞,使得渔业捕捞能力维持较高水平。第二,渔船燃油补贴有失公平。渔船燃油补贴按船发放,实际受益人为船舶所有人,即谁拥有渔船谁享受补贴,实际从事捕捞活动的渔民并不享有补贴。而且,燃油补贴没有将商业性渔船和生计性渔船进行区分。

3.2021年至今:渔业资源养护补贴与渔业发展补助资金

由于渔业燃油补贴不加区分地向行业“输血”而被认为助长了过度捕捞,同时也是一种低效的化石燃料补贴,为了更好地促进渔业高质量发展和顺应国际渔业补贴趋势,近年来我国积极开展渔业补贴改革,实现了从“对渔业生产成本(燃油)直接补贴”到“全面开展渔业资源养护补贴”的转型。

2021年5月,财政部联合农业农村部印发《关于实施渔业发展支持政策推动渔业高质量发展的通知》(财农〔2021〕41号),指出我国需“顺应世界贸易组织渔业补贴谈判总体趋势,促进渔业高质量可持续发展”。面对我国渔业发展中“数量规模与质量效益不平衡、发展不充分”的问题,该文件提出两个支持重点:一是“渔业发展补助资金主要支持纳入国家规划的重点项目以及促进渔业安全生产等设施设备更新改造等方面”,其中包括建设国家级海洋牧场、建设现代渔业装备设施、建设渔业基础公共设施、支持绿色循环发展、支持渔业资源调查养护和国际履约能力提升五个方面;二是将“其他一般

性转移支付主要支持地方政府统筹推动本地区渔业高质量发展”,其中“对遵守渔业资源养护规定的近海渔船发放渔业资源养护补贴,并严格控制补贴力度”,从而使新时代的渔业支持体系既满足渔业资源养护的需要,又与产业结构调整相协调,促进渔业现代化建设和发展。

(1) 海洋渔业资源养护补贴

根据农业农村部、财政部于2021年底发布的《关于实施海洋渔业资源养护补贴政策的通知》(农办计财〔2021〕44号),海洋渔业资源养护补贴依据“海洋伏季休渔”和“负责任捕捞”两项指标(原则上各占50%,允许各地根据实际适当调整二者比例),对国内海洋捕捞渔船按照船长(设定渔船功率下限)和作业类型进行分档分类补助,同时确定海洋渔业资源养护补贴年度标准上限,并适当照顾小型渔船。其中,海洋伏季休渔指标是指渔船执行国家海洋伏季休渔制度有关规定(含自主休渔)的情况,以达成降低捕捞强度的目标,从而更好地养护渔业资源,缓解作业时间缩减而导致的渔民收入下降问题;负责任捕捞指标包括渔船执行进出港报告、船位监测、渔捞日志、定港上岸(大中型渔船自2022年起实施)、海洋哺乳动物保护等必选指标和限额捕捞、渔具管理、幼鱼比例、产品合法性标签等鼓励选择指标,以支持养护渔业资源的目标,能够提升渔业治理水平、优化调整近海捕捞业。同时,海洋渔业资源养护补贴政策采取“先遵守,后补助”的方式,对上一年度严格执行海洋伏季休渔制度和负责任捕捞制度措施的国内海洋捕捞渔船予以适当补贴,进一步确保补贴直接贡献于对渔业资源的养护。除此以外,补贴对象还应同时符合:所拥有的国内海洋捕捞渔船纳入国家渔船“双控”管理;所拥有的国内海洋捕捞渔船的渔业船舶证书(渔业船舶检验证书、渔业船舶登记证书、渔业捕捞许可证)齐全⁷⁰;严格执行海洋伏季休渔等海洋渔业资源养护措施。

为了将新旧制度改革对渔民的生计的影响降到最低,新的海洋渔业资源养护补贴额度上限与2019年调减后的国内海洋渔船燃油补贴的上限额度基本保持稳定,小型渔船补贴金额标准不变,但是大中型渔船补贴金额标准总体降低,其中拖网和张网的补贴降低较大,其他作业方式的补贴降低较小。此外,与上一阶段调减燃油补贴的制度设计相比,海洋渔业资源养护补贴更加明确的设置了各项指标和补贴扣减规则,引导渔船“打卡”完成各种资源养护任务来获得全部的补贴,因此全额领取补贴难度加大,具体而言,渔船不仅要守法不违规,还要配合做好渔业相关管理工作。

各省的海洋渔业资源养护补贴方案内容基本一致,其中补年度贴标准上限也相同,只是具体补贴领取的要求比例有所不同,但差别不大。为推进此政策在地方落实,沿海省市地区陆续出台了具体的实施方案,明确地设置了各项补贴发放指标、比

重系数以及补贴扣减规则。综合考虑不同作业类型、不同大小的渔船实行“海洋伏季休渔制度”和“负责任捕捞制度”对降低捕捞强度、养护海洋渔业资源的成效,各省对海洋捕捞渔船按照船长和作业类型进行分类分档补助。同时,各省确定海洋渔业资源养护补贴年度标准上限,并适当照顾小型渔船;对于不予补贴的情形,各省也有明确界定。

总体来说,各省的海洋渔业资源养护补贴方案大体相同,补贴标准上限基本一致,在细化的发放指标及比重系数方面则略有差异:就“负责任捕捞指标”(图一,见下页)而言,除上述国家政策要求的必选指标和鼓励指标,福建省根据自身渔船管理需求设定了“组织化管理”指标和“幼鱼比例”指标,浙

江省增设了“渔具管理”指标,广西壮族自治区增设了“环境污染防治”指标和“安全生产管理”指标等。福建省、广东省、广西壮族自治区等省份区分了大中型捕捞渔船和小型捕捞渔船的不同执行指标,相比大中型渔船,小型渔船的执行指标大多为两到三项,体现了对小型渔船的政策照顾。除了对不同指标的偏重差异,各省都明确规定了逐年增加落实执行的指标。此外,与其他省市不同,广东和广西两地均明确了“充分运用中央渔业成品油价格调整一般性转移支付资金,按照渔业发展支持政策要求,渔业资源养护补贴从一般性转移支付资金中列支”,由地方政府统筹使用,发挥地方政府信息对称、就地就近监管的有利优势。



广东汕头,一艘渔船行驶在夕阳中©李佳玲

70. 广东省农业农村厅广东省财政厅关于印发《广东省海洋渔业资源养护补贴政策实施方案》的通知[J].广东省人民政府公报,2022,(36):15-22.

	年度		进出港报告	船位监测	渔捞日志	渔获物定港上岸	海洋哺乳动物保护	幼鱼比例	组织化管理	渔具管理	环境污染防控	安全生产管理	
山东省	2021		30%	30%	10%		(水生野生动物) 30%						
	2022		30%	30%	10%	10%	(水生野生动物) 20%						
福建省	2021	大中型 捕捞渔船	"占比20%至少1次进港和出港报告记录 (全年报告记录达到2次)"	"占比20%按规定安装定位终端; 无相关被查处案件"	"占比20%至少有1次填写报告记录"	"占比20%至少有1次渔获物上岸报告记录"	"占比20%无破坏海洋哺乳动物案件"						
	2022		"占比18%需有6个月的报告记录, 每个月至少1次进港和出港报告记录。(全年报告记录达到12次)"	"占比18%按规定安装定位终端, 无相关被查处案件"	"占比18%渔船填写进港报告时提交相应航次的渔捞日志填写记录"	"占比18%需有6次渔获物上岸报告记录"	"占比18%无破坏海洋哺乳动物案件"	"占比10%无违反幼鱼比例案件"					
	2023		"占比15%需有6个月的报告记录, 每个月至少1次进港和出港报告记录。(全年报告记录达到18次)"	"占比15%按规定安装定位终端, 无相关被查处案件"	"占比15%渔船填写进港报告时提交相应航次的渔捞日志填写记录"	"占比15%需有9次渔获物上岸报告记录"	"占比15%无破坏海洋哺乳动物案件"	"占比10%无违反幼鱼比例案件"	"占比15%渔船纳入组织化管理"				
	2024		"占比15%需有6个月的报告记录, 每个月至少1次进港和出港报告记录。(全年报告记录达到24次)"	"占比15%按规定安装定位终端, 无相关被查处案件"	"占比15%渔船填写进港报告时提交相应航次的渔捞日志填写记录"	"占比15%需有12次渔获物上岸报告记录"	"占比15%无破坏海洋哺乳动物案件"	"占比10%无违反幼鱼比例案件"	"占比15%渔船纳入组织化管理"				
	2021	小型 捕捞渔船		50%			50%						
	2022			50%			50%						
	2023			50%			50%						
	2024			42.50%			42.50%		15%				
浙江省	2022	大中型 捕捞渔船	35%	25%	10%	5%	5%			20%			
	2023		35%	25%	10%	5%	5%			20%			
	2024		35%	25%	10%	5%	5%			20%			
	2022	小型 捕捞渔船					20%			80%			
	2023						20%			80%			
	2024			50%			15%			35%			
广东省		大中型 捕捞渔船	20%	20%	20%	20%	20%						
		小型 捕捞渔船		50%			50%						
广西壮族自治区		大中型 捕捞渔船	20%	20%	20%	10%	10%				10%	10%	
	2022	小型 捕捞渔船					50%					50%	
	2023						50%					50%	
	2024			40%			30%					30%	
上海市	2022		20%	20%	20%	20%	20%						
	2023		15%	15%	15%	15%	10%	15%		15%			
	2024		15%	15%	15%	15%	10%	15%		15%			
	2025		15%	15%	15%	15%	10%	15%		15%			



图1: 负责任捕捞补贴指标比重系数表

（2）渔业发展补助资金

根据财政部联合农业农村部于2021年3月发布的《渔业发展补助资金管理办法》（财农〔2021〕24号），渔业发展补助资金是指中央财政对建设国家级海洋牧场、现代渔业装备设施、渔业基础公共设施、渔业绿色循环发展、渔业资源调查养护和国际履约能力提升等进行适当奖补的共同财政事权转移支付资金。渔业发展补助资金由财政部负责编制预算，由地方财政部门负责分解下达、审核拨付、预算绩效管理等工作，并对资金分配的政策合规性和有效性进行监督。

渔业发展补助资金的使用范围主要包括五个方面：其中，国家级海洋牧场、渔业基础公共设施建设为约束性任务，现代渔业装备设施、渔业绿色循环发展、渔业资源调查养护和国际履约能力提升为指导性任务。根据“大专项+任务清单”的管理方式，各地在完成约束性任务的前提下，可根据当地发展需要，在渔业发展补助资金专项内调剂使用资金。

2021年11月，农业农村部办公厅、财政部发布的《关于做好2021年渔业发展补助政策实施工作的通知》对资金使用范围进行细化：支持建设国家级海洋牧场中增加了“海藻等种（移）植修复”、“海洋牧场信息化”等建设内容；支持建设渔业基本公共设施中强调了“远洋渔业基地建设”，即2021年起对符合条件的远洋渔业基地项目按照不超过中方企业已完成投资的30%给予补助；增加了对“远洋渔船和船上设施设备更新改造”的补助。这些规定更好地指导各地规范渔业发展补助政策，管好用好渔业发展补助资金，从而促进渔业转型升级，推动渔业高质量发展。

2022年5月，农业农村部、财政部发布的《关于做好2022年农业生产发展等项目实施工作的通知》中配套《渔业发展补助资金项目实施方案》。相比前述文件，该方案围绕国家级海洋牧场、建设国家级沿海渔港经济区、建设远洋渔业基地、提升现代渔业装备设施水平、持续推进渔业绿色循环发展、开展渔业资源调查养护和国际履约能力提升这六个重点领域，对各地实施渔业发展补助资金提出更为明确、细致的要求。总结来说，需要根据项目各自政策目标和功能属性，构建政策、任务、资金三方面的统筹协调，完善“大专项+任务清单”的管理方式，不断完善和提高政策的针对性和实效性。可以看出，我国关于渔业发展补助资金政策正在不断完善，从近海到远洋，建设要求不断提高，更加强调可持续发展和高质量发展的目标。

同时，各省分别依据自身的经济发展状况和渔业发展需求分别制定了中央财政渔业发展补助资金的预算。例如海南省2021年补助“特定水域骨干渔船更新改造项目”⁷¹，2022年补助“渔船更新改造”“淡水养殖池塘的标准化改造和养殖业尾

水达标治理”“沿岸水域渔业资源调查”三个领域⁷²，2023年对“现代渔业装备设施水产品初加工和冷藏保鲜等设施”“渔业资源养护和履约能力提升沿岸水域渔业资源调查”两个领域进行补助⁷³。福建省2023年就“海洋渔业资源养护补贴”“设施渔业”“远洋渔业高质量发展”“海洋与渔业信息化”“海洋捕捞渔船更新改造”“海上养殖转型升级”进行补贴⁷⁴。可见，各地在不断根据当地发展需要、因域制宜完善渔业发展补助资金的适用，以期更好地促进渔业可持续和高质量发展。

（四）我国海洋渔业资源养护与管理的法律制度

目前，我国专门针对渔业制定的法律是《中华人民共和国渔业法》，涉及到渔业的相关法律主要包括《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国农产品质量安全法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国动物防疫法》和《中华人民共和国进出境动植物检疫法》等。除此之外，国务院根据宪法和《中华人民共和国渔业法》规定，也专门制定了渔业行政法规，例如《渔业资源增值保护费征收使用办法》《中华人民共和国渔业法实施细则》和《中华人民共和国水产资源繁殖保护条例》等。其他涉及到渔业的行政法规主要有《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《中华人民共和国自然保护区条例》《中华人民共和国海洋倾废管理条例》《中华人民共和国渔港安全水域交通安全管理条例》等。

不仅如此，我国大多数省级人大及其常委会均制定了本辖区施行的《〈中华人民共和国渔业法〉办法》或渔业管理条例，例如《江苏省渔业管理条例》、《山东省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》、《辽宁省渔业管理条例》、《贵州省渔业条例》等。部分省份对于需要特殊规定的事项也单独进行了立法，如《福建省长乐海蚌资源增殖保护区管理规定》《官井洋大黄鱼繁殖保护区管理规定》《山东省内陆渔业管理条例》等。在渔港和渔业船舶管理、水生野生动物保护以及水面、滩涂所有权和使用权等方面还制定了其他部分省级地方性法规，例如《广东省渔港和渔业船舶管理条例》、《山东省实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》等。部分设区的市级人大及其常委会为了对本地渔业进行更好的管理，制定了一些地方性法规，例如《杭州市渔业资源保护管理规定》《大连市特种海产品资源保护管理条例》《苏州市渔业管理条例》《海口市海域使用管理规定》和《宁波市象山港海洋环境和渔业资源保护条例》等。

除外之外，行政规章中的内容也大量涉及渔业，如《渔业船舶检验管理规定》《渔业捕捞许可管理规定》《中华人民共和国水生动植物自然保护区管理办法》《中华人民共和国渔业船舶登记办法》《水产种质资源保护区管理暂行办法》《水域滩涂养殖发证登记办法》《水生生物增殖放流管理规定》等。地方政府规章涉及渔业更加纷繁复杂，例如：《山东省南部海域亲虾管理办法》《上海市水产养殖保护规定实施细则》《山东省海洋专项渔业资源品种管理办法》《广东省渔业捕捞许可证管理办法》《四川省水产种苗管理办法》和《呼和浩特市渔政管理办法》等。

总体而言，我国渔业法律法规涉及渔业资源养护的部分基本涵盖以下四个方面：渔业资源保护与管理规范；渔业水域生态环境保护与管理规范；水生野生动物保护与管理规范；海洋渔业资源养护与管理的国际合作执法规范⁷⁵。整个渔业资源法律体系的调整范围涉及了渔业资源、水产养殖、渔业捕捞、水产品质量安全、水生野生动物、渔业水域环境保护、涉外渔业等诸多管理范畴，形成了捕捞许可证管理制度、捕捞限额制度、禁渔区和禁(休)渔期制度等一系列制度措施。

1.海洋伏季休渔制度

海洋伏季休渔制度是《渔业法》规定的重要的海洋渔业资源养护制度，具体体现在《渔业法》第22条中规定“国家根据捕捞量低于渔业资源增长量的原则，确定渔业资源的总可捕捞量，实行捕捞限额制度”，第30条明确规定了“禁止在禁渔区、禁渔期进行捕捞。”该制度自1995年实施以来取得了良好的生态、经济和社会效益，对保护我国海洋渔业资源发挥了重要作用⁷⁶。该制度实施20余年来，历经多次调整完善，休渔时间不断延长，休渔范围不断扩大。为进一步加强对海洋渔业资源的保护，2023年3月农业农村部发布《关于调整海洋伏季休渔制度的通告》（农业农村部通告〔2023〕1号）对海洋伏季休渔制度进行调整完善，即调整北纬35度至北纬26度30分之间的黄海和东海海域桁杆拖虾、笼壶类、刺网和灯光围（敷）网4种作业类型渔船休渔结束时间，由8月1日延长至9月16日，与拖网、帆张网等渔船休渔时间一致，有利于加大海洋渔业资源保护力度，维护海洋伏季休渔制度的统一性、权威性。同时，允许该4种作业类型渔船申请在伏季休渔期间开展专项捕捞，可以满足渔民群众生产作业需要，促进渔业资源合理利用，推进实施捕捞限额制度，提升渔业治理能力，对控制海洋捕捞强度、保护海洋渔业资源和促进渔业可持续发展发挥了重要作用。

然而，伏季休渔制度对海洋渔业资源的保护仅是阶段性的，它仅仅单纯地强制性压缩了捕捞时间，却未能从根本上实

现捕捞能力的长期压缩⁷⁷。在休渔期结束后，渔民往往为了追求利润，必然通过添置渔船，延长捕捞时间等方式扩大捕捞量，从而导致捕捞量的报复性增长，不仅使当年的休渔效果消耗殆尽，甚至有可能导致渔业资源达不到休渔期开始前的水平。

2.减船转产转业制度

由于过度捕捞和环境污染等因素影响，中国近海渔业资源迅速减少，再加上多年来渔业领域的过度投资，中国渔业捕捞能力出现过剩。特别是在《中日渔业协定》、《中韩渔业协定》和《中越北部湾渔业协定》的签署生效后，中国东海、黄海和北部湾渔业生产环境和管理制度发生了根本性变化。海洋渔业开始由领海外自由捕捞向专属经济区制度过渡，中国传统渔场可作业范围大大缩小，渔获量迅速减少，近海渔场严重拥挤，大量渔民面临转产转业问题，海洋渔业发展面临严峻挑战⁷⁸。为缓解《中日渔业协定》、《中韩渔业协定》等双边渔业协定造成的近海捕捞渔船增加、捕捞强度增大等问题，2002年国家开始实施海洋捕捞渔民减船转产转业工作，由中央财政设立渔民转产转业专项资金用于实施渔船报废和转产转业项目补助⁷⁹。

近年来，由于渔业资源日益衰退，部分捕捞渔民收入锐减、生活水平下降，多数渔船靠渔业油价补贴维持生存。同时，为了保证收入来源，部分渔民会增加捕捞作业的强度，导致渔业资源衰减速度加剧，严重影响了正常的捕捞生产秩序⁸⁰。因此，为维持渔业生产秩序，保障渔民民生，减船转产工作迫在眉睫。近年来，中央相继发布《关于实施渔业发展支持政策推动渔业高质量发展的通知》（财农〔2021〕41号）、《关于进一步做好渔民减船转产及渔船更新改造工作等有关事项的通知》（农办渔〔2021〕16号）等一系列政策落实减船转产制度，不断加强国内渔船管控，积极推动减船转产工作，重点压减老旧、木质渔船以及双船底拖网、帆张网、三角虎网等对渔业资源破坏程度较大的渔船。总体而言，减船转产制度通过给予渔船报废补贴和转业补助的方式，解决了部分渔民的生活问题，为实现海洋渔业资源的可持续利用，逐步压减近海渔业捕捞强度，调整优化渔业产业结构，促进渔业可持续发展和渔民增收发挥了重要作用。

但是该制度也具有一定缺陷。一方面渔民年龄结构的老齡化严重，大多数渔民文化程度低，谋生技能少，上岸就业的竞争力较弱，寻找新的就业门路难度不小，转产转业的积极性不高。另一方面，当前渔民的社会保障相对滞后，没有相应的养老、医疗等社会保障政策配套，转产渔民的生活就会出现困难⁸¹，落实渔民转产政策面临挑战。

^[1] 李良才.我国海洋渔业资源养护与管理的法律对策[J].河北渔业,2009,(11):45-47.

^[2] 本刊讯.农业农村部调整海洋伏季休渔制度 [J]. 中国水产, 2023, (04): 29-30.

^[3] 朱玉贵. 中国伏季休渔效果研究[D]. 中国海洋大学, 2009.

^[4] 宋立清.我国沿海渔民转产转业问题的成因分析[J].中国渔业经济,2005,(05):21-23.

^[5] 李辉. 河北省海洋渔业发展研究[D]. 河北农业大学, 2015.

^[6] 郭庆祝.开展海洋捕捞渔船减船转产的对策与思考[J].中国水产,2016,(11):48-49.

^[7] 郭庆祝.开展海洋捕捞渔船减船转产的对策与思考[J].中国水产,2016,(11):48-49.

渔船在渔港停泊

3.渔获物定港上岸制度

渔获物定港上岸是国家农业农村部为实施渔港振兴战略，切实强化渔获资源产出管理推行的一项重要制度，同时也是为加强海洋渔业资源总量管理和限额捕捞制度而推进的一项措施，可有效促进海洋渔业发展与资源保护相协调。通过施行渔获物定港上岸，建立配套渔获物可追溯体系建设等措施，能够实现海洋渔业资源的全方位监管。我国农业农村部相继于2020年⁸²、2021年⁸³和2022年⁸⁴对外公布三批国家级海洋捕捞渔获物定点上岸渔港名单，将加快各地渔获物定点上岸实施进程，强化捕捞产出管理，真正推动海洋渔业绿色可持续和高质量发展。

4.进出港报告制度

《渔业法》第27条规定“县级以上地方人民政府应当对位于本行政区域内的渔港加强监督管理，维护渔港的正常秩序。”进出港报告制度要求大中型海洋渔船在进出渔港之前向渔港的管理部门报告相关信息，以充分利用渔港这一补给、卸货等各种渔业活动中心场所的角色，依港管理渔船和渔获物。

为适应“放管服”改革的深入推进以及服务型政府建设要求，2016年11月22日和2017年3月22日，交通运输部海事局下发文件取消施行了64年的国内航行海船和内河船舶进出港签证，由船舶进出港报告制度取而代之。船舶进出港报告制度在加强船舶事中事后监管、获取船舶的航次信息，统计船舶营运数据方面发挥了巨大的作用⁸⁵。为进一步规范船舶进出港报告管理工作，2021年8月5日交通运输部海事局正式发布《船舶进出港报告管理办法》（以下简称《办法》），该办法所涉水域包括沿海海域、内河水网区域和内河非水网区域，在空间上实现全覆盖，促进了沿海、内河船舶的监管融合发展，为丰富水上船舶动态感知手段，带动内河水域船舶监管能力提升，推进“陆海空天”一体化水上交通运输安全保障体系和全要素“水上大交管”建设奠定基础⁸⁶。

5.渔捞日志制度

渔捞日志，是从事捕捞作业的渔船按规定记录生产作业的位置、渔获种类和产量以及环境因子等信息的记录簿，是渔业统计原始数据主要来源之一，真实的捕捞日志能反映渔船每天的作业过程及渔获结果，因此发达国家和国际渔业管理组织均将捕捞日志作为最重要的原始渔业数据来源⁸⁷。《渔业法》第25条规定“大中型渔船应当填写渔捞日志”，新修订的《渔业捕捞许可管理规定》中，第五十条到五十三条明确指出，海洋大中

型渔船从事捕捞活动的应当填写渔捞日志，并且对渔船填写渔捞日志的具体内容、提交方式、管理部门和处罚内容作了进一步明确规定。由于传统的渔捞日志存在易破损、易丢失、利用率低等不足，近年来，随着科技的发展，相关科研院所和部分地区已经开展电子捕捞日志的探索设施工作，例如开发电子渔捞日志数据采集和管理应用系统，并在一些渔船上试点安装数据采集硬件设备。此外，捕捞日志数据在科学管理方面将发挥重要作用。比如，渔获物定点上岸管理、实施限额捕捞制度、海洋渔业产业结构调整、查处最小网目尺寸、打击“三无”渔船和非法捕捞等都离不开捕捞数据⁸⁸。

6.水生野生动物和幼鱼资源保护制度

水生野生动物和幼鱼资源的保护也是中国渔业捕捞一直需要解决的问题。《渔业法》中第30条和第31条规定“禁止使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源的方法进行捕捞”，“禁止使用小于最小网目尺寸的网具进行捕捞。捕捞的渔获物中幼鱼不得超过规定的比例”以及“禁止捕捞有重要经济价值的水生动物苗种”⁸⁹。第37条明确对“白鳍豚等珍贵、濒危水生野生动物”实行重点保护，一防止其灭绝。2013年农业农村部发布《关于实施海洋捕捞准用渔具和过渡渔具最小网目尺寸制度的通告》和《关于禁止使用双船单片多囊拖网等十三种渔具的通告》，2018年发布《关于实施带鱼等15种重要经济鱼类最小可捕标准及幼鱼比例管理规定的通告》，连续多年组织开展“中国渔政亮剑”系列专项执法行动，对最小网目尺寸进行检查，严厉打击电毒炸及使用禁用网具捕捞等行为。

总体而言，燃油补贴的取消和资源养护补贴的出台，不仅是国内渔业可持续转型的实际需要，也是全球渔业可持续发展正在共同努力的方向。在2021年的《十四五全国渔业规划》中还出台了渔船更新改造补贴，提出实行“减船转产及渔船更新改造”工程，渔船更新改造补贴的主要补贴对象转变为资源友好型捕捞渔船渔具的引进、新材料新能源装备的建设等可持续性转型举措。但是资源养护补贴和渔业发展补助资金的执行，还需不断跟踪监测和评估，确保其影响有利于渔业可持续转型，并及时发现和解决问题。例如，渔获物定港上岸、进出港报告、渔捞日志、渔船船位监测等制度，由于与负责捕捞补贴指标有关，其实施情况将很大程度上直接影响补贴政策的落实。因此，依然需要继续研究和论证未来应如何调整渔业补贴制度，以削减过剩的捕捞能力、避免捕捞活动对海洋环境及生物多样性的破坏、建立完善的渔业管理体系⁹⁰、确保渔业捕捞活动在科学的资源调查和评估基础上开展、并保障渔业转型过程中渔民的就业和生计。

（五）中国渔业补贴法律和政策的不足

和《渔业补贴协定》相对比，我国现行渔业补贴法律和政策存在诸多不足，为了更好地提升对渔业补贴协定的履约能力，对我国渔业补贴法律和政策的不足作出如下总结：

1.我国的渔业补贴存在风险

首先，渔业补贴协定第1条明确提出该协定中适用的补贴就是符合SCM协定第1.1条和第2条的补贴，又因为《渔业补贴协定》第3、4、5条目前只规定了三种禁止类渔业补贴，所以成员方提供的补贴必须不违反《渔业补贴协定》的规定，同时也不违反SCM协定的规定。其次，渔业补贴谈判组于2023年9月发布的主席文本中提出了OCOF补贴的具体清单⁹¹，包括对船舶建造、购置、现代化、翻新或者升级的补贴，购买船只机器和设备的补贴、购买燃料的补贴、对社会费用或者保险的补贴、船舶或经营人或雇佣工人的收入补助、对捕捞鱼类的价格支持、补贴船只捕捞活动的经济损失。但是能证明已采取措施将过度捕捞种群维持在可持续水平的，可以提供属于清单内的补贴。面对这些形势，我国的渔业补贴存在以下问题：

在渔业资源养护补贴方面，第一，补贴对象是海洋捕捞渔船的所有人，则渔船雇工无法直接获得补贴。并且生计渔船补贴少于商业渔业补贴。由于该补贴按照船长和作业类型分档分类发放，小型渔船多为收入较少的生计渔船，按照此类标准获得的补贴少于商业渔船。因此，渔业资源养护补贴无法保证渔船雇工和生计渔船获得足够的补贴，就可能会促使此类困难群体转向IUU捕捞寻求利润。第二。补贴指标有海洋伏季休渔和负责任捕捞，只要渔船所有人具有捕捞许可证即可按指标领取补贴。但是，根据《渔业法》的相关规定，取得捕捞许可证后进行的非法捕捞，只有在情节严重时才吊销捕捞许可证，则情节不严重的非法捕捞有可能取得该项补贴。未被《渔业法》包括的IUU捕捞行为也有可能取得该项补贴。所以，渔业资源养护补贴有可能直接向IUU捕捞渔船所有人发放。综上，渔业资源养护补贴有可能违反渔业补贴协定3.1条不得向IUU捕捞活动提供补贴的规定。

在渔业发展补助资金方面，只有涉及现代渔业装备设施的专项补助是用于将船舶和船上设备现代化、更新或者升级的补贴，⁹²可能受到渔业补贴协定后续OCOF补贴规定的影响，面临取消该补助的风险。

我国的一些地方统筹用于渔业发展和管理的其他支出也属于渔业补贴。对于其他一般性支出，我国目前仍然实行对远洋船员减半征收个人所得税的政策⁹³，根据《企业所得税法》我国对远洋捕捞减免企业所得税和车船税，这些税收优惠都符合

船舶或经营人或雇佣工人的收入补助。以上两种补贴都可能受到渔业补贴协定后续OCOF补贴规定的影响，面临取消该补贴的风险。

2.我国对IUU的制裁力度不足

渔业补贴协定中的IUU捕捞有三种类型，非法捕捞是指本国或外国渔船未经一国许可或违反其法律和条例在该国管辖的水域内进行的捕捞活动；悬挂有关区域渔业管理组织成员国旗的渔船进行的、但是违反该组织通过的而且该国受其约束的养护和管理措施的，或违反适用的国际法有关规定的捕捞活动；违反国家法律或国际义务的捕捞活动，包括由有关区域渔业管理组织的合作国进行的捕捞活动。未报告捕捞是指违反国家法规未向国家有关当局报告或误报的捕捞活动；或者在有关区域渔业管理组织管辖水域开展的违反该组织报告程序未予报告或误报的捕捞活动。无管制捕捞是指无国籍渔船或悬挂有关区域渔业管理组织非成员国国旗的渔船或捕鱼实体，在该组织适用水域进行的，不符合或违反该组织的养护和管理措施的捕捞活动；或者在无适用的养护或管理措施的水域或针对有关鱼类资源开展的、而其捕捞方式又不符合各国按照国际法应承担的海洋生物资源养护责任的捕捞活动。⁹⁴与该定义对比，我国对IUU捕捞的制裁力度不够，体现如下：

第一，根据《渔业法》第38条、第41条和第42条的规定，我国目前的违法捕捞行为有破坏渔业资源方法的捕捞、在禁渔区或者禁渔期的捕捞、使用不合规定的工具捕捞、没有捕捞许可证的捕捞、违反捕捞许可证规定的捕捞。因此，以上违反《渔业法》的捕捞行为均符合“本国或者外国渔船未经一国许可或违反其法律和条例在该国管辖的水域内进行的捕捞活动”的“非法捕捞”。无国籍或者区域渔业组织非成员国渔船破坏渔业资源方法的捕捞符合“无管制捕捞”。根据捕捞许可制度，没有捕捞许可证的捕捞是违反《渔业法》第41条，未向国家有关当局报告的活动，符合“未报告捕捞”。虽然我国《渔业法》中的违法捕捞行为已经包括了一部分IUU捕捞行为，但是《渔业行政处罚规定》第6、8、9条相应的行政处罚只有没收渔获物、罚款，严重者暂扣或者吊销许可证，情况特别严重者才没收渔船，其中最常见的罚款最高额度只有5万元。《渔业法实施细则》第34条更是规定从事以上违法捕捞行为的船长或者单位负责人可处最高五百元罚款，违法成本较低，惩罚力度不够，难以遏制IUU捕捞行为。

第二，渔业补贴协定3.3条b项关于IUU捕捞信息交换要求沿海国及时通知IUU捕捞渔船的所属国关于该渔船的调查情况、最终裁定和处罚，沿海国还应当将该情况通报渔业补贴委员会。但是根据《远洋渔业管理规定》第34条，我国只提出禁止本国渔船从事IUU捕捞；第38条规定非特殊情况下，禁止被有

^[1] 《中华人民共和国农业农村部公告第334号》，2020年9月8日发布。

^[2] 《中华人民共和国农业农村部公告第428号》，2021年5月14日发布。

^[3] 《中华人民共和国农业农村部公告第566号》，2022年6月10日发布。

^[4] 中华人民共和国海事局:《船舶进出港报告管理办法》解读, 2021年11月15日发布, https://www.msa.gov.cn/html/HDJL/zcfgjd/20211115/9686AC33-65A0-4961-9F3E-7E37AA86F296.html.

^[5] 船舶进出港报告管理办法9月施行[J].现代交通技术,2021,18(04):90.

^[6] 罗茵,方琼玫. 试点电子捕捞日志助力海洋渔业可持续发展[J]. 海洋与渔业, 2019, (03): 52-53.

^[7] 罗茵,方琼玫. 试点电子捕捞日志助力海洋渔业可持续发展[J].海洋与渔业,2019,(03):52-53.

^[8] 《中华人民共和国渔业法》第30条和第31条。

^[9] 吴仙方,岳冬冬.渔业油价补贴政策调整对海洋捕捞渔民收入的影响分析——以山东省胶州市为例[J].中国渔业经济,2023,41(03):12-18.

^[10] RD/TN/RL/174/Add.1 Article A.1.

^[11] 《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), 2022年6月30日发布。

^[12] 《财政部 税务总局关于延续实施远洋船员个人所得税政策的公告》(财税〔2023〕31号), 2023年8月18日发布。

^[13] 《预防、制止和消除IUU捕鱼的国际行动计划》第3条

关区域渔业组织列入IUU名单的船舶进入我国港口。《渔业法》第46条规定，外国人、外国渔船擅自进入我国管辖水域从事渔业生产活动的，渔业行政主管部门应当令其离开或驱逐，可处以罚款和没收渔获物。显然我国没有向IUU捕捞渔船国家通报信息的制度，不利于共同打击IUU捕捞行为。

第三，渔业补贴协定3.4条规定，IUU禁令的裁定应当和认定从事IUU捕捞制裁的时间一致。但是我国《渔业行政处罚规定》第6、8、9条规定了罚款标准以及没收渔获物、吊销捕捞许可证和没收渔船的处罚，没有规定相应的处罚期限，不能认定为对IUU捕捞的制裁，并且不符合渔业补贴协定的规定，存在漏洞。

综上，对于IUU捕捞我国制裁力度尚且不够，无法有力打击IUU捕捞。

3.我国《渔业法》和相关法律制度不完善

第一，我国《渔业法》和SCM协定的目标不相符，《渔业法》第21条提出“国家在财政、信贷和税收方面采取措施，鼓励、扶持远洋捕捞业的发展”，该表述符合SCM协定第1条“政府向远洋捕捞业提供的财政支持”且“具有专向性”的补贴定义，不利于彰显我国负责任的渔业大国形象。第二，捕捞限额制度不完善。《渔业法》第22条规定了捕捞限额制度，根据捕捞量低于渔业资源增长量的原则，确定渔业资源的总可捕捞量⁹⁵，再逐级分解下达，但是没有针对特殊鱼种作出相关保护，无法限制对过度捕捞种群的捕捞作业。第三，我国现行法律没有明确IUU捕捞的定义，相应的处罚条款过于分散。我国目前的官方文件中只有《远洋渔业管理规定》第33条提到禁止远洋渔业企业、渔船和船员从事IUU渔业活动，缺少相关立法。如前所述，虽然我国《渔业法》规定的违法捕捞行为有一部分和IUU捕捞行为重合，但是这些捕捞行为在《渔业法》中零散分布，相应的处罚条款也分散于《渔业法实施细则》、《渔业行政处罚规定》等法规和规章中，缺乏高层次法律规制IUU捕捞活动。

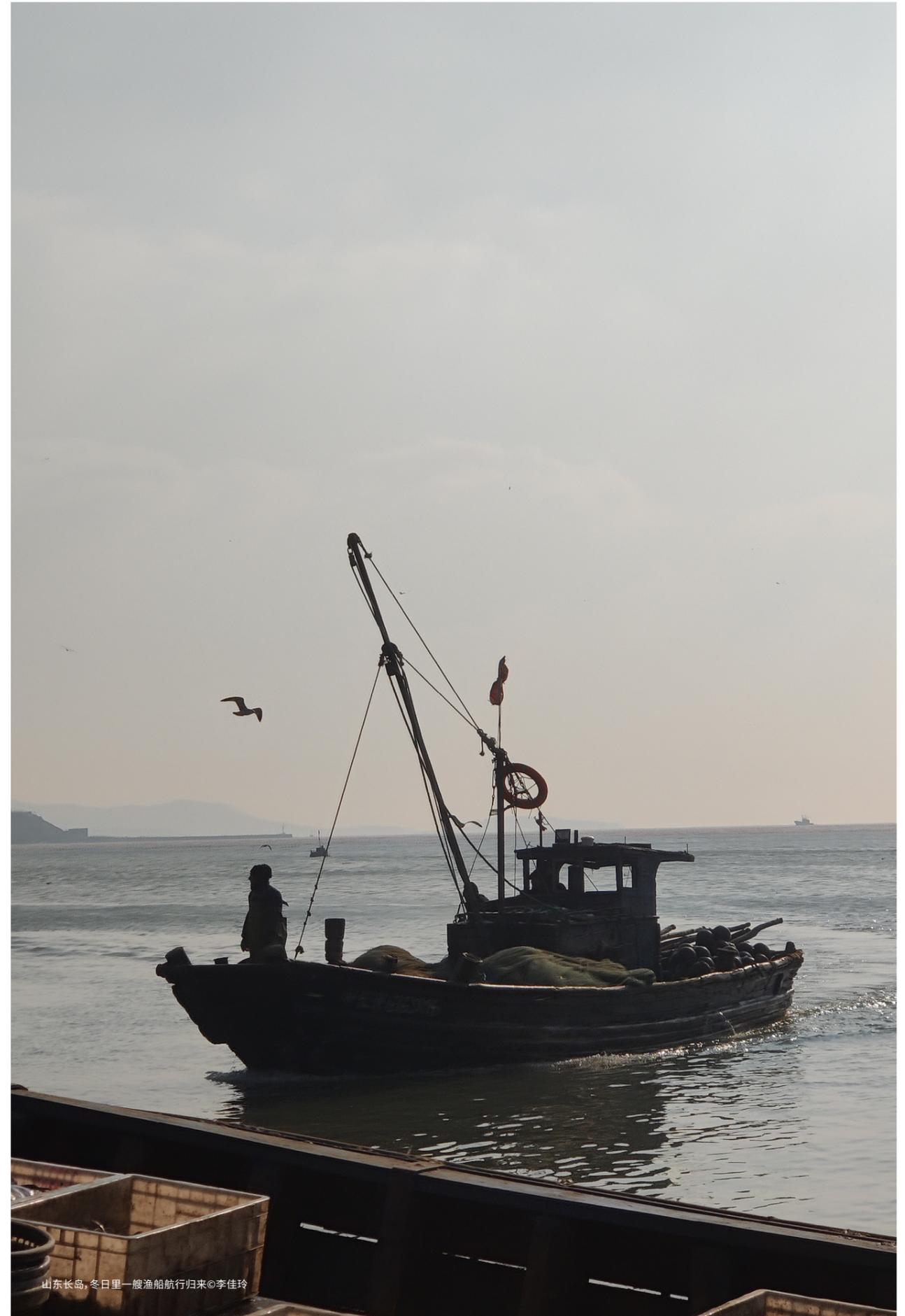
4.我国渔业补贴信息公开不足

第一，中央政府并不直接支付渔业补贴，地方政府掌握主要的渔业补贴。经过检索，各地政府对于渔业资源养护补贴的发放确认表中只公布了渔船名称、用于海洋伏季休渔、进出港报告、船位监测、渔捞日志、水生野生动物保护和定港上岸的补贴数据，部分地方政府公布了渔船的作业类型和方式。而根据渔业补贴协定8.1的规定，各成员应提供补贴的渔业活动类型或者种类，尽可能提供补贴的鱼类种群情况（如过度捕捞、最大可持续捕捞等），以及这些种群是否与其他成员国共享或由区域渔业管理组织管理、相关鱼类种群的养护和管理措施、提供补贴的渔场的船队能力、享受补贴的渔船名称和识别号码，以及按照提供补贴的物种分类的渔获量数据。可见，渔业

养护补贴的信息公开并不能满足渔业补贴协定的要求。

第二，渔业发展补助的信息公开严重不足，根据检索，中央政府只公布了向各省级行政区的渔业发展补助总额，各地方政府也只公布了当地的渔业发展补助政策，没有渔业发展补助按照用途分类的资金数额。并且如前所述，部分渔业发展补助很可能和渔业补贴协定后续关于OCOF补贴的规定发生冲突，我国如果继续提供此项补贴，需证明该补贴是通过降低渔船油耗来维护有关鱼类种群的可持续水平，按照2023年9月的主席文本应当通报：接受补贴渔船对有关鱼类种群的渔获量、有关鱼类种群的状况、有关鱼类种群的养护措施以及接受补贴渔船的船队能力。⁹⁶但是这些信息目前也没有公开。

第三，我国向区域渔业组织报送的信息与渔业补贴协定要求的相不一致。根据《远洋渔业管理规定》以及农业农村部的相关通知，我国往年向区域渔业组织报送的信息与渔业补贴协定要求的信息并不一致，前者只包括渔船名称识别号码、海上转载信息、丢失遗弃渔具信息、渔捞日志、渔业活动类型，较后者更少。



山东长岛，冬日里一艘渔船航行归来©李佳玲

95. 《中华人民共和国渔业法》第22条。
96. RD/TN/RL/174/Add.1 Article A.1.2.

六、我国应对WTO渔业补贴协定的措施

（一）完善渔业补贴的结构

第一，在转型过程中逐步减少对渔船的补贴，将渔船雇工等捕捞相关人员纳入补贴对象，对该群体的补贴政策应注意符合环境友好型和可持续性标准，提高渔民转产转业补贴，在维持渔民收入补贴减少的转型期内保证渔民的就业和生计。第二，为保障困难群体的利益，可以综合商业渔船和生计渔船的收入情况来确定补贴的发放方式，保障渔民收入，也要严格控制补贴数额，保证不会抑制渔民转产转业，逐步完成转型。第三，把渔船是否从事IUU捕捞加入渔业养护补贴发放的判断标准，避免出现提供给IUU捕捞活动的渔业补贴。由于海洋伏季休渔的指标可能会和从事IUU捕捞中的不从事“非法”捕捞指标重复，所以可以考虑用不从事IUU捕捞的指标代替海洋伏季休渔指标。第四，维持并扩大符合渔业补贴协定还有利于保护渔业资源的补贴，如符合可持续性目标的休渔补贴、渔业基础设施补贴等有益补贴。不断完善补贴标准，保障困难群体的利益，促进我国渔业补贴转型。第五，持续跟进WTO渔业补贴后续谈判，及时调整我国可能属于OCOF补贴的渔业补贴，取消或者及时提供相应信息证明该渔业补贴能够将有关鱼类种群维持在可持续水平，或不危及渔业的可持续发展。例如，2022年起，浙江全面启动海上“千万工程”，围绕安全、智慧、生态、环保、美观、舒适六大标准在两年内建设一千艘引领渔船并改造一批老旧渔船，为浙江近1.7万艘渔船、超12万名捕捞人员保驾护航。政府将承担80%的渔船改造费用。据方案，2500艘渔船将升级为海上移动基站，将渔船救助信号接收范围延伸至整个东海，并通过数字化改造船用雷达，实现作业区域船舶自主防碰。大型渔船将全部安装宽带卫星终端，实现渔船作业区卫星信号全覆盖，支撑渔民海上通畅视频、通话；它们的驾驶室、机舱、前后甲板等关键点位将布设摄像机，智能识别、管理船上人员的作业行为。这也为发展海钓、海上观光等休闲渔业新业态奠定基础，让渔民转业不失业、减船不减收，以实现渔区的共同富裕。海上“千万工程”引导渔民从过分追求产量的传统粗放式捕捞，向资源友好型作业方式转变。虽然这部分财政转移支付用于渔船的升级改造，但是其直接效果对提升渔业管理水

平、保障渔民基本人权和海上捕鱼安全有重要价值，不应被认定为OCOF类补贴。⁹⁷

（二）加大对IUU捕捞的打击力度

当前，我国对于打击IUU捕捞行为已经形成了许多有益的制度，如远洋渔船船位监测制度、远洋渔业国家观察员制度、合法捕捞证明制度、远洋从业人员“黑名单”制度等，还应当从以下方面作出改进：

第一，加强履约能力。所有渔船都应当在我国加入的公约规定的管理组织注册，填写渔捞日志并详细记录生产数据报告管理组织，配合管理组织在公海的登临检查。并且以管理组织的IUU渔船名单为准，我国渔船不与IUU渔船发生关联，我国港口也拒绝此类渔船进港以及卸货、补给、加油等活动⁹⁸。我国建立的专门履约小组要及时将各区域渔业组织的养护措施转化为国内管理规定，保证相关措施都与我国加入的公约以及现行国际规则相衔接。

第二，加强监管力度。进一步强化船位监测、渔船标识、观察员派遣、远洋水产品进出口监管等监管措施，减少涉外违规事件和事故发生。⁹⁹不断提高船位监测系统和船舶自动识别系统的准确性和稳定性，确保船位监测能正常进行。加强船舶标识的检查维护，未按要求涂刷标识或者不清晰的，不得进行捕捞作业。提高观察员派遣率和覆盖率，积极推动电子观察员应用，加强特殊种群的保护。对特定捕捞产品加强合法性认证，确保渔获物来源合法合规。

第三，完善远洋从业人员黑名单制度，加大处罚力度。延长列入黑名单的渔船管理期，在此期间内不予受理捕捞作业申请，不得参与公共资源交易活动，根据违法情况扣除当年度甚至是多年度的渔业资源养护补贴，确保渔业资源养护补贴不会发放到从事IUU捕捞活动的渔船。此外，列入黑名单的违规渔船相关从业人员不得享受渔业优惠政策，其处罚信息应当作为失信记录列入公共信用信息平台。

（三）完善《渔业法》以及相关法律制度

当前，我国主要通过《渔业法》来治理海洋渔业资源，就其中的捕捞业相关规定来看，可以作出如下改善：

第一，明确渔业可持续发展的目标。虽然《渔业法》21条的表述不再符合渔业发展的形势，但是我国作为发展中国家，有权在遵守渔业补贴协定的前提下根据实际情况制定一定的补贴，所以该条不宜删除。既然我国的渔业补贴已经完成了向渔业资源养护补贴的转型，此处的表述可修改为“国家在财政、信贷和税收方面采取措施，保证捕捞业的可持续发展”，以适应渔业可持续发展的趋势。

第二，推广捕捞限额制度，完善捕捞许可证制度。根据渔业补贴协定第4.1条，任何成员不得为过度捕捞种群的捕捞或者与捕捞有关的活动提供或者维持补贴。因此，为了适应此规定，避免发放过度捕捞种群的补贴，《渔业法》的捕捞限额制度必须细化，对过度捕捞种群单独确定总可捕捞量，再将捕捞限额逐级分解下达。而根据渔业补贴协定4.2条，过度捕捞种群需要通过沿海成员或者相关区域渔业组织掌握的最佳科学证据来认定，因此《渔业法》第22条可以按照《协定》的要求，添加过度捕捞种群由我国或者相关区域渔业管理组织的最佳科学证据来认定的内容，为推广过度捕捞种群的捕捞限额制度提供基础。相应地，捕捞许可制度也应当跟随捕捞限额制度作出一定的调整。我国目前的《渔业捕捞许可管理规定》第21条已经设立了专项（特许）渔业捕捞许可证，适用于许可在特定水域、特定事件或者对特定品种的捕捞作业，所以今后的专项捕捞许可应当将过度捕捞种群的鱼类品种考虑在内，制定周密的专项许可实施方案，严格遴选作业渔船，加强渔获物上岸渔港管理和渔获产量统计，确保养护补贴不会提供给过度种群的捕捞渔船¹⁰⁰。

第三，明确IUU捕捞的认定和救济途径。《渔业法》要加入对IUU的认定，在第五章法律责任中明确IUU的认定和处罚更为合适。首先，由于渔业补贴协定的IUU捕捞定义是直接适用IPOA-IUU的定义，《渔业法》也可以沿用该定义以保证和渔业

补贴协定一致，并且基于我国的特殊国情，应当坚持本国对IUU捕捞的认定权限。其次，对于IUU捕捞的处罚，《渔业法》应当加大处罚力度，可视情节严重情况对从事IUU捕捞的企业、渔船和渔民提高罚款数额，根据IUU捕捞的获利情况提高对IUU捕捞渔船的罚款数额，增加处罚类型，明确处罚期限，实现IUU制裁。最后，关于被认定为IUU捕捞的渔船的救济途径，根据IPOA-IUU的规定，沿海国、船旗国、补贴国和区域渔业组织都可以认定IUU捕捞行为，那么被认定主体的救济途径应当作出区分。如果是我国渔船对我国的认定不服并提出异议，可以参照行政处罚的救济途径，如果是我国渔船对其他主体认定不服并提出异议，应当依照我国法律以及我国批准或加入的国际条约进行申诉。

（四）加强渔业补贴信息公开和通报

第一，拓宽渔业养护补贴信息公开范围。地方政府应当进一步公开提供补贴的鱼类种群情况、种群的共享情况管理情况、种群的养护管理措施以及种群的渔获量数据，全面公开提供补贴的船队能力信息。第二，制定渔业发展补助的信息公开制度，地方政府应当按照渔业补贴协定第8.1条的要求，公开六类渔业发展补助资金的数额。各地政府还可以设置专门的渔业补贴信息部门负责收集审核公开信息。第三，细化渔业补贴相关信息的公开范围，合理开发利用，拓宽信息获取的多元化途径，加强数字化政府建设。加强渔业补贴数据的统计和分析，加强各地方、中央渔业管理部门和其他部门的沟通协作。第四，按照渔业补贴协定的要求，根据提供的渔业补贴类型及时向渔业补贴委员会和其他成员国提供信息。

97. https://zjnews.zjol.com.cn/202201/t20220128_23709233.shtml, 最后访问2023年12月15日。

98. 《农业农村部办公厅关于进一步加强北太平洋渔业履约工作的通知》，2023年5月21日发布。

99. 《中国的远洋渔业发展》白皮书，2023年10月发布。

100. 《中国的远洋渔业发展》白皮书，2023年10月发布。

WWF使命是 遏止地球自然环境的恶化 创造人类与自然和谐相处的 美好未来



我们致力于
遏止地球自然环境的恶化，创造人类与自然
和谐相处的美好未来

together possible

panda.org

©2024

本报告 100% 使用环保纸

版权所有©1986熊猫标识WWF - 世界自然基金会

@“WWF”是世界自然基金会的注册商标

WWF 北京代表处地址：北京市东城区花园东巷城市空间1921文化产业园3号楼5层
更多信息，请访问 <http://wwfchina.org>