

长江禁渔区渔民转产就业问题研究

郭俊同

大连海洋大学海洋法律与人文学院 辽宁大连 116000

摘要: 作为世界第三、我国第一大河,长江蕴育了无数生命,是中华文明的重要发源地。但改革开放以来,经济增长模式相对粗放,鱼类资源的可持续发展没有得到广泛重视,导致生物资源越来越少、生态环境越来越差、渔民越来越穷已逐渐成为社会共识。为保护长江流域生态环境,实现人与自然和谐共处,提高渔民生活水平,国家组织开展长江“十年禁渔”相关活动。为贯彻落实国家禁渔禁捕政策,推动全面建成小康社会,我们需要将解决渔民转产再就业、保障其日后生活水平视为未来工作的重中之重。

关键词: 长江禁渔; 渔民上岸; 转产就业

Study on the problem of fisherfolk transfer and employment in the Yangtze River closed fishing area

Juntong Guo

School of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian, Liaoning, 116000

Abstract: As the third longest river in the world and the largest river in China, the Yangtze River has nurtured countless lives and is an important birthplace of Chinese civilization. However, since the beginning of the reform and opening-up, the relatively extensive economic growth model has led to insufficient attention to the sustainable development of fishery resources. As a result, biological resources have decreased, the ecological environment has deteriorated, and fishermen have become increasingly impoverished, which has gradually become a social consensus. In order to protect the ecological environment of the Yangtze River basin, achieve harmonious coexistence between humans and nature, and improve the living standards of fishermen, the government has organized activities related to the "Ten-Year Fishing Ban" in the Yangtze River. In order to implement the national policies of fishing ban and promote the comprehensive construction of a moderately prosperous society, it is crucial to prioritize solutions for fishermen's transition to new occupations and ensure their future living standards.

Keywords: Yangtze River fishing ban; Fishermen ashore; Production employment

作为我国第一大河,长江不仅是沿岸渔民赖以生存的根基,更是孕育无数中华儿女的母亲河。但长久以来,受粗放式经济增长模式以及拦河筑坝、过度捕捞、挖沙采石等高强度人类活动影响,导致长江生态环境持续下降,长江生物完整性指数已经降到最差的无鱼等级。据国家统计局数据显示:上世纪 50 年代长江流域天然捕捞量 42.7 万吨;10 年后捕捞量下降至 26 万吨;80 年代为 20 万吨,近年来在保护长江流域生物多样性的共识下,即使各地区频频实施大规模增殖放流活动,长江流域的捕捞量也不足 10 万吨,仅占全国淡水水产总量的 0.32%。千百年来长江流域养育了多少中华儿女,而如今长江流域生态已到了岌岌可危的地步。

事实上,早在 2012 年的全国两会上,便有人曾提交提案,在长江流域全面推行禁渔政策,为流域内各类生物群体整体有限地修复时间。但直到 2021 年国家才正式推行长江“十年禁捕”政策,之所以有如此长的时间跨度,是因为横跨在禁渔之路面前的,是长江流域 23 万退捕渔民的再就业问题。如今,长江“十年禁捕”政策已进入关键之年,本文

将重点介绍长江流域渔民转产再就业过程中所面临的痛点、难题,通过分析其成因,结合国内优秀案例,提供具体的应对之策^[1]。

一、渔民转产就业所面临的问题

解决退捕渔民转产再就业问题,涉及范围较广,人数众多,各省市区域基本情况存在较大差异,经过梳理、归纳,各地方渔民转产就业存在以下主要问题。

1.1 渔民基础条件差,工作能力不足

2020 年经人社部数据显示,各地方通过发展调整产业、务工就业、鼓励创业等多种方式,共消化待业渔民约 12 万人,其中自主创业人数约 6 万人。不难发现渔民转产就业整体成效不高,同年农业农村部长指出,退捕渔民超一半以上为中老年人,初中以下学历者占八成,各地方政府应针对这一现状调整就业结构,拓展就业渠道。

此外,由于渔民早已习惯捕捞作业那时间性、季节性强的工作,因此他们更倾向于选择工作时间相对自由的职业,车间、工厂等进行枯燥、繁重的流水线操作生产,对渔民而

言往往难以适应。部分渔民在转产上岸一段时间之后,因无法融入社会便会重新回归捕鱼生活,如此反复,导致上岸工作难以高效推进^[2]。

1.2 渔民思想陈旧, 观望心理普遍

许多退捕渔民思想观念相对固守,对长久以来所从事的江上作业比较熟悉,对于退捕之后的新生活和新的工作方式在内心中保持一定的抗拒。让渔民自主创业,就意味着渔民要面临未知领域的各类风险:用人风险、资金风险、信用风险等一系列风险,这使得绝大多数偏好稳定、应对风险能力差的渔民望而却步。尽管各级政府针对退捕渔民自主创业已出台了一系列补贴政策,但在疫情创业整体走低的情况下,渔民们对进一步了解相关政策的热程度并不高涨,甚至在部分地区还出现渔民偷偷下海的情况。

1.3 政府缺乏系统的后续保障, 上岸渔民获得感、幸福感低

一方水土养一方人,以捕捞为生的渔民在上岸后无法像内陆农民那样可以种田、养鱼为生,丢失了长久以来赖以维生的“铁饭碗”。因此退捕上岸不但彻底改变了他们的生活方式,而且增加了他们“老无所依”的风险。

据沅江市渔民姚辉龙反应,祖祖辈辈靠着捕鱼生活,如今46岁上岸后,面临着读书少、年龄大、身体差的“硬伤”。除此之外,还有两个小孩读书,妻子常年吃药等重担……失去相对稳定的生存手段,部分渔民将面临无法生存的艰难困境。虽然国家制定了配套补偿措施,但实施范围仅对有专业船舶证书的群体进行补偿,对那些无证渔民、散户等缺乏完善的配套措施;部分政府由于缺乏充足的资金支持,对渔民转就业以及家庭生活保障等问题,支撑力度不够,也让上岸后的渔民缺乏幸福感。因此,如何保障上岸渔民的基本权益,妥善解决其后顾之忧,将是未来工作迫切需要攻克的重要难关^[3]。

二、渔民转产就业所遇问题的成因分析

渔民转产就业工作涉及社会的方方面面,它是一个极其复杂的问题,因此在对其进行成因分析时,要从宏观和微观、以及渔民思想等方面考虑,追根溯源,从源头分析问题。

2.1 思想观念影响严重

针对水域领域自然资源的使用问题,我们渡过了一个漫长的认识理解与思想转变过程。在上世纪中叶,全国产生结构经过数次改造,国民经济步入了发展的正轨,这段时期经济发展的主要方针是“休养生息”,以解决温饱为目的,基本上不考虑环境保护、生态修复相关的问题。在错误发展理念的主导之下,“以产量论英雄”,“重数量轻质量”的观

念渐渐扎根于人们的心中。

自改革开放以来,国家逐步重视渔业领域对经济的推动作用,捕捞规模进一步扩大,捕捞生产不再像以前那样集中,个体户、散户渔民逐渐出现。随着全国各地不断扩大的捕捞规模,以及粗放式工业发展模式,导致长江流域生态环境严重破坏。正是长久以来重产量、轻管理的思想观念与政策浮空的管理措施的共同作用下,导致现今渔民数量大大增加、渔业结构趋于完善,非法捕捞日趋猖獗。十年禁捕政策的出台,即便是政府层面的经济发展思维,也很难进行快速转变,频频暴露出无力面对渔民转产就业的问题、相关资金的筹措无法及时到位、相关配套政府制定不科学等问题,各种问题的共同作用下,最终导致长江禁捕和渔民退捕上岸工作很难实现预期的效果^[4]。

2.2 政策执行阻碍多

作为一个人口大国,我国是一个物产资源丰富但人均资源却十分匮乏的国家,由于劳动人口供求过于失衡,从而导致在实际的生产就业过程中往往面临破坏资源的情况,对应到渔业生产上便是过度捕捞。面对资源保护与促进就业这两个相互制约的选项,过重的人口负担与经济必然要求不允许我们选择其他选项。尽管政府在资源保护方面推行了一系列切实可行的政策,但当环境保护与经济发展产生矛盾时,国家更多的还是优先考虑解决渔民基本的生活问题,这就进一步导致实际保护过程中禁捕措施不全面,上岸工作难以有效推进。

三、对渔民转产就业工作的对策建议

为推动长江沿岸渔民顺利实现再就业,需要地方政府与有关部门在充分了解当地基本情况的前提下,贯彻落实相关政策,保障渔民退捕上岸后的各项基本权益。

同时我们也应意识到,渔民完全的转产转业工作是无法一蹴而就的。在当下大时代的背景,我们要加强宣传教育,让渔民意识到转产转业不仅是自己唯一的选择,更是时代的选择。要努力开展各项就业培训教育工作,不断提高渔民生存能力,助力其实现从“渔民”向“市民”的转变,切实享受现代社会高速发展所带来的各项福利。

3.1 分类施策, 助力渔民转产就业

渔民转产就业问题牵涉面较广,包含了从就业培训到社会保障方方面面的问题。因此,在推动退捕渔民转产就业上岸工作过程中,各级政府与相关主管部门要努力协调各方,贯彻落实各项政策平稳落地。首先,地方政府应密切关注各地退捕渔民的安置转业情况,对于采集到的各类问题,地方人民政府应充分结合当地经济发展现状与政策要求,通过对

退捕渔民进行全面的调查了解后,逐步落实权益保障,力争实现“一人一策”的针对性精准帮扶。再者,积极鼓励社会各类组织参与其中,消化部分渔民就业问题,2020年11月定海区远洋渔业协会与贵州省渔业协会协定了《长江退捕渔民再就业工作合作协议》,通过分批聘用的方式解决本地渔民再就业问题。最后,面对新的禁捕环境,设立新型工作,畅通当地渔民就近就业途径。面对日趋严峻的禁捕禁捞环境,地方政府可以设置相应的巡视岗位,通过聘用熟悉江面情况的退捕渔民进行巡视,推动国家禁捕政策的进一步落实,助力一批退捕渔民实现在“家门口”就业。

3.2 对症下药,靶向落实民生保障

由于退捕渔民较多,仅靠社会保障制度进行兜底,杯水车薪。根据产业结构调整理论的发展阶段可知,若要从根本上解决渔民的再就业问题,就需要大力推动和发展与之匹配的第三产业。因此各级政府及主管部门可制定多元化的分流管理方式,一方面以剩余劳动力人口推动地方产业进行优化升级;另一方面鼓励产业相互结合发展,充分利用渔民的生活、捕鱼经验。如,发展本地的农业与旅游业,充分利用土地、生态等先天优势发展经济;政府也可以牵头,将上岸渔民定向输送到用工荒地区,为适应其再就业的需求,政府可以考虑提供技术培训。四川省泸州市从种植业、养殖业、服务业三方面入手,为上岸渔民量身定制转产就业新计划,采用“退捕渔民+农业园区”的联合模式,鼓励渔民发挥专业技能,培养新型农民,确保渔民“上得岸、退得出、能养老、可致富”。取得了客观的成绩。

此外也要充分发掘农业生产、工程建设、企业吸纳、扶贫车间等就地就近就业渠道,对有转产就业意愿的退捕渔民,加大岗位推送、职业介绍、职业指导力度,大规模开展职业培训,提升退捕渔民就业能力,帮助他们尽快实现转产就业。

3.3 整合资源,激发渔民自主创业积极性

长江流域禁捕范围,共涉及14个省市,约23万人,如此之多的富裕劳动力如何实现平稳转移、吸收,这是地方政府首先需要面对的问题。根据劳动力转移理论可以发现,实现平稳转移的关键在于解决好渔民的就业技能问题。对于有自主创业意向的渔民,应积极为其开辟了就业创业绿色通道,在提供职业推荐、就业辅导、政策法规咨询等业务服务;以创新的贷款办理方式,方便渔民办理贷款;积极开展创业培训、行业指导以及跟踪服务,确保渔民可持续良性发展;各级政府也要因地制宜,充分结合地方特色,创立一批极富特色且又贴合实际的渔业创业孵化基地,对首次创业且正常

经营一定期限的渔民,政府可按规定给予一次性的创业补贴,以培养渔民的创业积极性;对于那些无力筹备创业基金的渔民,各级政府要积极指导地方落地落实创业担保贷款政策^[5]。

3.4 完善制度,创新职业培训方式

针对此前举办的专业技能训练辅导班无法全面发挥其应有功能的状况,退捕渔民专业技能训练体系需要适时改革思维、革新方法。另一方面,要根据特殊人群,定制系统性职业培训制度,通过拉长职业培训课程时限,强化职业培训,加强就业扶持工作。上海市制定了“131”培训服务,1次就业指导、3个就业岗位、1次技能培训,努力做到“三个等人”,以满足众多渔民的就业愿望。

四、总结与展望

同时对于退捕渔民,有关部门要及时了解就业现状;对于尚未成功就业的退捕渔民,及时采集就业意愿及培训意向,并积极开展企业合作,通过搭建应聘求职平台,向退捕渔民推荐招聘信息,推动渔民转产上岸。最后要加强监督,对顺利退捕上岸渔民开展定期访查,了解其生活现状及现存困难,积极提供帮助,固牢转产就业战线。

长江“十年禁捕”,功在当下,利在春秋。要贯彻落实渔民安置政策,保障退捕渔民生计,统筹做好退捕上岸“后半篇文章”,实现退捕渔民生活转得到好、稳得住、能小康。要健全社保政策,对于退捕后无法正常享受国家相关福利政策的渔民,应抓紧研究制订相关补救措施,解决渔民的后顾之忧;对禁捕退捕钓鱼船舶的网具处理和禁捕退捕渔民安置保障等方面开展重点监控工作,不断积累禁捕退捕成果,总结禁捕经验,推动“长江流域经济社会发展,应当坚持生态优先、绿色发展”的理念在长江沿岸生根发芽、开花结果。

参考文献

- [1].王璐,夏颖,张晓洁.长江流域禁渔退捕后渔民就业问题研究[J].中国水产,2021(11):61-63.
- [2].郭永清,方原.长江退捕渔民转产就业安置的问题研究——基于汉寿县与沅江市的实地调研[J].中国渔业经济,2021,39(05):11-18.
- [3].刘子飞,韩杨.长江退捕渔民转产就业政策:目标、进展与建议——基于长江禁捕典型省域的调查[J].农业经济问题,2021(08):42-51.DOI:10.13246/j.cnki.iae.2021.08.005.
- [4].曾诗淇.让退捕渔民安心“上岸”——安徽马鞍山市退捕渔民实现全部转产就业[J].农产品市场,2020(24):30-33.
- [5].崔高峰.长沙市转产上岸渔民现状调查分析[D].湖南农业大学,2018.