

中国渔船安全管理政策分析

吕枳蒙

大连海事大学公共管理与人文学院, 中国·辽宁 大连 116026

摘要: 本文基于政策工具理论, 对我国 2003—2024 年间中央与地方层面的渔船安全管理政策进行分析。研究发现, 当前政策体系呈现显著结构性失衡, 在风险治理中偏事后救济而轻市场保障; 在工具运用上刚性约束过强而激励杠杆不足; 在协同导向上呈现体制内倾化, 与社会、市场联动薄弱。这些结构性矛盾制约了渔船安全政策整体效能。为此, 本文提出应推动政策范式向多元共治转型, 通过构建开放协同的制定体系、优化政策工具箱结构、建立结果导向的评估机制, 实现渔船安全治理从过程控制到绩效提升的系统性优化。

关键词: 渔船; 渔船安全; 政策文本分析; 优化建议

Analysis of Safety Management Policies for Chinese Fishing Vessels

Lv Zhimeng

College of Public Administration and Humanities, Dalian Maritime University, China Liaoning Dalian 116026

Abstract: Based on the theory of policy tools, this paper analyzes the central and local-level fishing vessel safety management policies in China from 2003 to 2024. The research finds that the current policy system shows a significant structural imbalance, with a bias towards post-event relief rather than market protection in risk governance; excessive rigid constraints and insufficient incentive levers in the application of policy tools; and a tendency towards internal institutionalization in the orientation of collaboration, with weak linkage to society and the market. These structural contradictions have restricted the overall effectiveness of fishing vessel safety policies. Therefore, this paper proposes that the policy paradigm should be transformed towards multi-party co-governance, by establishing an open and collaborative policy-making system, optimizing the structure of the policy toolkit, and establishing a result-oriented evaluation mechanism, to achieve a systematic optimization of fishing vessel safety governance from process control to performance improvement.

Keywords: Fishing vessels; Fishing vessel safety; Policy text analysis; Optimization suggestions

0 引言

渔船指从事渔业生产及为渔业生产服务的船舶^[1], 是我国“蓝色经济”的重要支柱。当前我国海洋渔船数量庞大, 渔民从业人数众多, 安全生产形势严峻, 年均事故数百起, 暴露出了监管体制存在系统性缺陷, 不仅造成生命财产损失, 也威胁海洋生态安全^[2]。为此, 国家及地方已出台大量涵盖船舶检验、船员准入、作业规范、应急救援等全流程的政策法规, 初步形成渔船安全管理政策体系。然而, “政令落地难”“多头管理”等现象在基层仍较突出。“三无”船舶、涉外渔业等问题依旧存在^[3]。这表明当前政策在结构、协同与实效层面仍有优化空间, 管理效能提升的关键在于推动政策体系的系统性完善。基于此, 本文以 2003—2024 年为研究时段, 依托北大法宝、各级政府及农业农村(渔业)部门官网等权威平台, 以“渔船安全”“渔业船舶”“船员培训”等为关键词进行系统检索。经严格筛

选, 最终选取 75 份国家与省级政策文本作为研究样本, 进行综合分析评价, 进而提出相应政策建议。

1 存在的问题

1.1 顶层政策设计缺失, 协同治理落地困难

当前渔业管理部门在应对权责交叉问题时, 将大量制度资源投入构建协调框架与联合执法机制, 折射出深层制度供给不足。政策过度聚焦协同安排, 暴露顶层设计中法律授权模糊、权责界定不清的缺陷。以机制先行为导向的政策模式, 虽短期内利于整合行政资源, 但缺乏法律支撑, 使协同治理体系难以稳定和制度化, 导致协同机制依赖行政动员与临时协调, 基层执行易出现责任虚化等问题。进一步说, 政策对体制机制的高度依赖挤占了法规标准完善与风险防控的制度空间, 反映治理思维未完全从应急型协同向制度型协同转型。若长期忽视法制根基, 整体治理体系将难以突破路径依赖, 协同治理的可持续性与效能稳定

性将受挑战^[7]。因此,当前渔船安全治理政策目标分布的结构性失衡,不仅是执行层面权责配置问题,更是顶层设计制度整合不足、法治化程度不高的体现。

1.2 渔船事故善后依赖政府,市场保障机制缺位

渔船安全管理体系有明显事后救济倾向,治理逻辑仍停留在反应式、补偿式阶段,未有效构建事前风险分散与事中损失补偿的市场化机制。保险与赔偿制度在目标体系中边缘化,体现了风险治理结构中市场角色严重缺失。这种缺失使事故经济损失集中于船东,削弱其安全投入激励,让渔业生产体系缺乏风险缓冲与财务恢复能力,导致政府承担事后救济主导责任,而市场化、社会化风险共担渠道发育不足。这种制度安排在微观层面加重船东经济脆弱性,阻碍安全预防投入良性循环,也在宏观层面扭曲渔业安全治理激励结构。当风险无法通过金融工具转移分摊,船东安全投资易有侥幸心理或动力不足,弱化整体安全体系预防效能。同时,渔民家庭事故后生计恢复困难,反映出当前政策在民生保障与风险社会化分担方面有明显短板。

1.3 政策工具刚性过强而内生激励不足

当前渔船安全管理政策体系过度依赖法规标准、直接支持等形式,形成了一种以政府为主导、强调命令与控制的刚性管理范式。这种工具组合虽在确立安全底线、统一监管标准方面发挥了基础性作用,但其严重忽视了市场激励机制和经济杠杆的运用。金融税收、激励奖励等能够将安全成本转化为经济收益的关键工具应用微弱,致使安全管理在微观层面与渔民、船东的切身经济利益脱钩。面对我国渔船数量庞大、作业分散、渔民整体风险意识与经济承受能力有限的现状,这种重约束、轻赋能的政策结构,使得安全投入在船东视角下更多地被视为一种强制性成本与负担,而非能够带来长期回报的投资。这将导致政策对象遵守安全规定往往源于对行政处罚的规避,而非源于对安全本身价值的内化与追求,从而难以形成持续、主动进行安全投入和自我约束的内生动力,导致政策执行效能逐级递减。

1.4 政策内倾,外部协同存在结构性失衡

渔船作业分散、流动性强、风险因素复杂,单一政府部门难实现全天候、全覆盖监管。数据显示,政策超六成精力集中于政府内部协同,试图强化科层体制应对风险,导致管理成本高而效能递减。相反,能直接作用于渔船的风险分担机制和社会监督力量被忽视,使本应由市场和社会分担的风险与责任归于政府,造成政府管得越细责任越大的被动局面。

外部协同不足导致关键治理工具缺位与失灵。市场层面,渔船安全管理政策与企业协同不足,现代化商业保险、安全技术服务等市场机制未有效利用。当前渔船多为木质船,作业风险高,但22年渔业保险保费在农险总保费中仅占3.00%,导致安全投入无市场回报,船东安全主体责任缺乏经济激励与约束,预防为主原则难落实。社会层面,政策与渔业组织、协会及公众、媒体协同匮乏,行业自律机制与公众监督渠道闭塞,行业内部管理经验和渔民本地知识无法纳入政策体系,难以形成社会共治氛围。政策在目标协同上忽视外部协同,使安全管理体系未从单中心走向多中心治理,割裂了政府与市场、社会力量的联系,加剧政府监管负担,削弱渔船安全治理体系的韧性、效率和可持续性。

2 中国渔船安全管理政策优化建议

2.1 构建多元协同的开放式政策制定体系

为构建多元协同的开放式政策制定体系,需从以下三方面系统优化。一是建立制度化渔民参与机制,通过专项规章明确渔民及组织在政策制定中的程序性权利,推动参与向常态化、实效化转变。结合地方试点吸纳基层反馈促进政策精准迭代,并将渔民组织嵌入跨部门协同平台,利用其信息优势与社会监督作用,形成政府、市场与社会三方互嵌的治理格局。二是优化船东主体责任激励机制,破解政策刚性过强、激励不足的问题。推行安全绩效联动措施,将安全记录与信贷、保险、补贴等经济优惠深度挂钩。同时构建船东安全信用评价体系,对高信用主体提供便利,对失信行为实施限制,以经济与信用双重杠杆引导船东从“被动合规”转向主动投入,形成安全即效益的良性循环。三是调整政策价值取向与目标设置,推动政策重心从行政主导导向结果导向转变。建立以万船事故率、伤亡下降率等结果指标为核心的绩效评估框架,引导资源向安全技改、应急救援等实效领域倾斜。并通过设立渔民咨询委员会、开展专项听证等方式,使目标更贴近实际需求。同时保持政策目标的动态调整,定期评估修订,确保政策持续回应现实变化,提升整体治理效能。

2.2 优化政策工具箱结构与实施机制

系统地优化渔船安全管理政策工具箱,需从工具组合、能力建设与分类管控三方面协同推进。首先,应平衡政策工具结构与应用组合,着力改变当前过度依赖强制性管制的局面,推动环境型、供给型与需求型工具的有机配合。在需求侧,可发展多层次的渔业保险体系,通过安全生产责任险、船员意外险等创新险种及配套补贴提升参保

率。在环境侧,构建覆盖全域的安全生产信息服务平台,利用大数据实现风险智能预警与处置。同时,需创新激励性供给工具,例如推行“安全银行”积分制度,将安全投入转化为可兑换的政策优惠,并建立基于信用等级的差异化监管机制,从而将外部约束转化为船主的理性选择,实现安全管控与市场活力的激励相容。

其次,强化以船东为核心的能力建设,通过提升其安全素养与组织化水平,将规制要求内化为自觉行动。在个体层面,开展差异化、模块化的安全培训与应急演练,重点强化风险辨识与应急处置等实战能力。在组织层面,鼓励渔船加入合作社或区域管理组织,推动形成编组生产、信息共享、风险共防的互助体系,并探索建立安全生产互助基金,通过组织化纽带弥补单船能力不足,切实解决管理落地“最后一公里”问题。

最后,实施基于风险等级的渔船分类精准管控,通过构建涵盖船龄、船型、作业类型及历史记录等多维度的风险评估体系,对渔船进行风险分级并匹配差异化监管措施。对高风险渔船实施高频检查、强制技防等重点监管,对低风险渔船则给予信用激励、减少检查频次等宽松待遇,并建立动态调整机制,使安全表现与监管待遇直接关联。这样可将有限管理资源聚焦于高风险环节,引导船东主动管理风险,推动安全管理从粗放式向精细化、精准化转变。

2.3 健全结果导向的评估反馈与动态调整机制

为实现从过程控制到结果导向的治理转型,必须健全以安全实效为核心的评估反馈与动态调整机制。首要任务是建立科学的渔船安全绩效评估体系。应突破传统上偏重检查频次等过程性指标的考核惯性,构建以万船事故率、人员伤亡率等结果性指标为核心的评估框架,并整合船舶技术状况等多元维度,以量化方式真实反映安全水平。同时,需引入第三方专业评估与常态化渔民满意度调查,借鉴如欧盟“渔业绩效评估工具包”(FPAT)等国际经验,通过委托研究机构独立评估、广泛收集渔民等利益相关者反馈,形成兼顾专业性与基层体验的复合评估结果,为政策优化提供实证依据。

在此基础上,需配套建立跨部门、跨地区的政策经验交流平台,以促进评估结果的有效转化与最佳实践的快速扩散。可通过制度化的案例库、专题研讨会等形式,系统

梳理并共享各地在风险防控、组织化管理等方面的创新做法,形成一地创新、全域受益的学习网络。这一平台不仅能加速有效经验的推广应用,打破信息壁垒,还能通过培养专业化的政策学习队伍,提升整体治理体系对新技术、新风险的适应性与前瞻性。最终,通过将评估结果与交流经验系统性地反馈至政策修订过程,形成评估-学习-调整的动态优化闭环,推动渔船安全管理政策实现持续改进与螺旋上升。

参考文献:

- [1] 王龙. 基于风险理论的营口市渔业船舶风险管理研究[D]. 大连海洋大学, 2018.
 - [2] 吴芑. 我国地方政府自然灾害应急管理研究[D]. 云南财经大学, 2013.
 - [3] 中华人民共和国农业农村部. 农业农村部、公安部和中国海警局联合启动“亮剑 2025”海洋伏季休渔专项执法行动[EB/OL]. (2025-04-30)[2025-12-09]. https://yyj.moa.gov.cn/gzdt/202504/t20250430_6473700.htm.
 - [4] 袁斌, 孙梦娇, 万晓乐. “双控”政策对海洋渔业生产的影响——基于产能利用率的再审视[J]. 中国人口·资源与环境, 2025, 35 (03): 150-161.
 - [5] 李越美. 政策工具视角下的我国儿童福利政策研究——基于中央 31 份政策文本的量化分析[J]. 社会福利(理论版), 2022, (12): 19-31.
 - [6] 王青. 我国农村物流政策演进特征及规律研究[D]. 浙江工商大学, 2022.
 - [7] 刘爽, 丁哲, 吕超等. 基于文本分类和知识挖掘的远洋渔船安全问题分析[J]. 农业工程学报, 2023, 39 (24): 215-223.
 - [8] 孙英健, 任玉清, 黄应邦等. 基于 BWM-DS 证据理论的大风浪环境下渔船航行安全评估[J]. 船舶工程, 2024, 46 (06): 43-51.
 - [9] 许志远, 许航. 基于遗传粗糙集的渔船安全评估及规则挖掘[J]. 船舶工程, 2022, 44 (08): 122-131.
 - [10] 徐畅, 裴兆斌, 郭昕黎. 渔业生产安全形势下老旧渔船管理研究[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2021, 23 (01): 36-41.
- 作者简介: 吕枳蒙(2002-), 女, 满族, 辽宁省大连市, 硕士研究生, 大连海事大学公共管理与人文学院, 研究方向: 公共管理。