

文章编号: 1674-5566(2020)01-0145-08

DOI:10.12024/jsou.20181202482

生态文明建设背景下退捕渔民参与渔业监督管理研究

熊泽秀¹, 唐 议^{1,2,3}

(1. 上海海洋大学 海洋文化与法律学院, 上海 201306; 2. 长江水域生态保护战略研究中心, 上海 201306; 3. 上海海洋大学 海洋政策与法律研究所, 上海 201306)

摘 要: 生态文明建设背景下, 我国渔业监督管理要求不断提高, 捕捞能力压减和禁渔范围扩大产生的退捕渔民安置成为重要课题。从公共参与社会治理理论、渔业监督管理现实需求、退捕渔民安置需求方面分析退捕渔民参与渔业监督管理的必要性, 从法律依据、渔民意愿调查结果和渔民能力优势、相关实践基础方面分析退捕渔民参与渔业监督管理的可行性, 并对林业管理中的护林人、治安管理中辅警的制度化发展情况进行分析借鉴。对我国退捕渔民参与渔业监督管理提出如下建议: (1) 明确渔业巡护员的法律地位与职责; (2) 根据所在水域面积、退捕渔民的实际情况以及巡护难易程度等设置人员数量; (3) 建立统一的招录标准; (4) 建立统一的管理机构; (5) 加强岗前培训和在职培训; (6) 建立以培训结果和平时工作表现为考核标准的考核制度; (7) 建立多角度监督体系; (8) 将部分经费纳入政府财政预算中, 确保资金来源的稳定性, 保障渔业巡护员的基本权益。

关键词: 生态文明; 建设; 退捕渔民; 公众参与; 渔业监督管理

中图分类号: S 937 **文献标志码:** A

20 世纪 90 年代以来, 随着渔业放开搞活政策的实施, 我国捕捞生产能力显著提升, 捕捞渔船和从业渔民数量快速增加后一直居高不下, 与渔业资源日趋衰退、捕捞水域不断缩减形成尖锐的矛盾。党的十八大以来, 我国大力推行生态文明建设。在渔业方面, 各级政府积极推动海洋和以长江流域为代表的内陆水域减船控产, 渔民退出捕捞业。在此形势下, 如何妥善安排渔民退捕后的生产生计问题成为重要课题, 这关系到渔业领域生态文明建设的顺利推进和最基本的社会民生保障, 需要在完善现有措施的基础上, 积极探索退捕渔民新出路。另一方面, 随着渔业管理制度的不断完善, 对渔业监督管理能力的需求不断提高。在此背景下, 以退捕渔民参与渔业监督管理为研究目标, 多方面分析退捕渔民参与渔业监督管理的必要性和可行性, 并借鉴森林管护制度和辅警制度的经验进行相关制度设计, 力图

为妥善安置退捕渔民拓展途径, 同时也为提高渔业监督管理能力和效果提供一种新的思路。

1 政策背景

在当代社会经济发展进程中, 资源过度利用和环境破坏日趋严重成为制约人类社会可持续发展的重要因素, 引起政府和社会公众的广泛重视。党的“十八大”以来, 我国坚持以节约资源和保护环境为基本国策, 将生态文明建设推至国家战略的高度, 先后发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等重要文件; 党的十九大报告进一步将生态文明建设定位在中华民族永续发展千年大计的高度, 相关理念已成为全社会的共识。

水生生态系统保护是生态文明建设的重要组成部分, 我国正全力推进以“强化水生生物资源养护、促进捕捞业优化调整”等为主要任务的

收稿日期: 2018-12-22 修回日期: 2019-05-27

基金项目: 农业农村部基金(171721301102411155)

作者简介: 熊泽秀(1993—), 女, 硕士研究生, 研究方向为长江流域水生生物资源养护管理与渔民转产转业。E-mail: 2499629828@qq.com

通信作者: 唐 议, E-mail: ytang@shou.edu.cn

渔业生态文明建设。在海洋方面,2017年农业部发布了《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》,提出到2020年全国压减海洋捕捞机动渔船2万艘、功率150万kW(基于2015年控制数)。在内陆水域方面,主要以我国重要生态宝库和生态屏障的长江流域为重点,按照生态文明建设先行示范带的目标推进水生生态系统保护^[1]。2016年以来,习近平总书记多次提出,要用改革创新的办法进行长江流域生态保护,共抓大保护、不搞大开发。《全国渔业发展第十三个五年规划》、2017年和2018年中央一号文件相继强调要推动长江水生生物保护区实施全面禁渔,开展捕捞渔民转产转业工作,逐步压减捕捞强度。2018年10月,国务院办公厅印发了《关于加强长江水生生物保护工作的意见》,确立了长江水生生物保护的相关制度框架和措施体系,进一步明确提出到2020年在长江流域重点水域实现常年禁捕。在此渔业管理新政策背景下,我国将有历史上最大规模的捕捞渔民退出捕捞业。

2 退捕渔民参与渔业监督管理的必要性

2.1 新时期公共参与社会治理的需要

随着我国经济社会的转型发展,单中心治理模式下的全能型政府已无法完全适应目前社会的需要,政府职能向服务型转变,促进公众参与,建立“多中心”的社会治理模式是时代所趋。公众参与是发展社会主义民主建设的重要组成,是实现国家善治的必要前提,同时也是推进生态文明建设的重要措施之一^[2]。

公共参与理论发展经历了参与式民主理论、协商民主理论和民主行政理论三个阶段,相关实践也得到了迅速发展,参与主体和范围不断丰富,参与途径也在不断扩大。十八届五中全会倡导的“共享”理念体现了生态文明建设需要公共参与。当前我国生态文明建设中的公众参与还应当与公共治理理论紧密联系。该理论主张治理主体多元化,认为群体或社会组织参与公共事务管理可以弥补政府管理和市场作用缺陷。治理主体多元化即指社会各阶层通过各种方式或途径表达诉求和进行参与,包括立法参与、决策参与和执行参与等多种形式^[3]。退捕渔民群体作为公众的一部分,特别是作为自然资源管理进

程中直接受影响的群体,以多种形式参与渔业监督管理,是公众参与的一种实现与发展,对推动渔业生态文明建设、稳定民生、促进政府角色转型以及倡导社会民众自觉地参与水生生物资源保护与管理都具有积极意义。

2.2 渔业监督管理的现实需求

渔业监督执法是渔业管理的重要组成部分,也是促进渔业可持续发展、养护渔业资源的基本保障^[4]。目前我国日益复杂的渔业管理形势以及法治社会建设的需要对渔业执法人员无论是数量还是专业能力都提出了更高的要求。

2017年,我国捕捞专业从业人员167.83万人,捕捞机动渔船约39.14万艘^[5],渔政监督管理对象数量庞大;我国内陆水域约17.5万km²,按照国际法主张管辖的海域约300万km²^[6],渔政管理水域范围宽广且环境复杂;再加上捕捞违法行为相对不集中、流动性大的特点,渔政执法难度较大,且实际中渔政执法管理职能涉及很多方面,使得执法人员不足问题十分突出。然而,依靠增加行政执法人员来提高渔业监督管理能力已经不符合我国政府机构改革的发展形势。一方面,大量国内外实践证明政府机构改革一直趋向于精减冗员,鼓励社会公众参与管理;另一方面,根据“钱财衡量价值论”^[7],政府投入成本与产出效益应当成正相关,如果为满足渔业监督管理的需要而扩充人员,当非政府人员和政府人员的身份并不影响相关任务的完成时,非政府人员的参与成为更优的选择。此外,捕捞生产活动具有高度的专业性、流动性和复杂性,退捕渔民往往比政府执法人员更熟悉捕捞生产活动的实际情况,如果退捕渔民参与渔业监督管理,可发挥其专业技能,促进渔政执法力量优化配置。

2.3 安置退捕渔民生计的需要

按照2017年农业部《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》提出的到2020年全国压减海洋捕捞机动渔船2万艘、2018年国务院办公厅印发的《关于加强长江水生生物保护工作的意见》提出到2020年在长江流域重点水域实现常年禁捕推算,在2020年之前的短时期内我国将有以十万计的渔民退出捕捞业。要妥善安置好如此大规模的退捕渔民生计问题,不仅需要传统的转业技能培训、退捕补偿、鼓励自主创业、完善社会保障等政策措

施^[8],还需要创新思路,拓展新的退捕渔民安置出路。在渔业监督管理对人力资源的需求不断上升的情况下,退捕渔民参与渔业监督管理不失为一个潜在的安置路径。

3 退捕渔民参与渔业监督管理的可行性

3.1 法律依据

我国《宪法》第二条规定“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”。这一规定为渔民参与渔业监督管理提供了基础法律依据。

近年来,环境保护立法已经对公共参与作出了明确的规定。2015年修订的《中华人民共和国环境保护法》明确规定要完善公众参与程序,同年环境保护部制定公布了《环境保护公众参与办法》。2018年生态环境部又制定公布了《环境影响评价公众参与办法》。此外,一些地方也对环境保护领域的公共参与进行了地方立法,例如《沈阳市环境保护公众参与办法》《河北省环境保护公众参与条例》《山西省环境保护公众参与办法》。这表明公共参与已经成为我国政府治理法律制度的一个发展趋向。

在渔业方面,《渔业法》尚未对公共参与渔业管理作出规定,但《渔业法实施细则》规定了“群众性护渔管理组织,应当在当地县级以上人民政府渔业行政主管部门的业务指导下,依法开展护渔管理工作”;一些地方立法更是对公众参与渔业监督管理作出了明确的肯定与支持性规定。如安徽省、山东省、重庆市、天津市以及北京市等地制定的实施《中华人民共和国渔业法》办法中,均有“乡、镇人民政府根据需要可以建立群众性护渔管理组织或者聘用护渔人员,在区、县(市)渔业行政主管部门的业务指导下,依法开展护渔管理工作”等类似的规定。

3.2 渔民的意愿与优势

根据模糊多目标决策理论,受认知水平、风险偏好等影响,迁移就业者对于迁移就业选择的认知具有一定的模糊性,外出务工收入水平、家庭环境、个人技能等是影响劳动力就业意愿、迁移决策和回流的重要影响因素^[9-10]。2017—2018年“江豚保护行动网络”鄱阳湖与洞庭湖渔民转产转业调研报告、上海海洋大学长江水域生态保护战略研究中心2018年洪湖渔民转产转业调研

报告以及相关文献显示:鄱阳湖和洞庭湖60岁及以上渔民约占30.1%,洪湖渔民60岁以上的达到33.9%;广东省约70%的捕捞渔民在45岁及以上^[11],捕捞渔民老龄化严重;文化水平普遍不高,鄱阳湖、洞庭湖湖区的渔民以及洪湖渔民学历大多在小学及以下,分别占62.3%和77.5%,而青岛和广东省两地近90%的渔民学历在初中及以下,低于当地农村教育水平^[12-13]。此外,调查发现,传统渔民家庭羁绊较重,传统观念根深蒂固,大部分渔民没有其他的专业技能,这些使其在迁移就业上更具模糊性,在心理上“排斥”风险较高的远距离打工或从事陌生工作。如鄱阳湖与洞庭湖约有43.3%的渔民没有外出打工的想法,仅有28.3%的渔民表示在全面禁捕后将以“到省外打工”为主要营生选择,且其中部分是在水产行业工作或渔业相关的其他行业就业。因此,就地转产转业以及从事与渔业专业技能相关的行业是退捕渔民群体的首要选择。并且随着社会公众思想水平的提高以及国家的推动,公众参与生态文明建设正在成为常态,渔民的政治和生态意识也得到进一步提高,更有意愿参与环境和资源的保护。

此外,退捕渔民参与渔业监督管理具有自身优势。一是具有专业和实践方面的优势。退捕渔民大部分都是传统捕捞渔民,水上专业技能强,对捕捞生产作业和渔业水域情况极其了解,能够弥补政府执法人员在监督执法方面的某些不足。二是具有身份与情感认同上的优势。根据“经典传播理论”,群体性事件中的参与者容易形成共同心理倾向和情感上的共鸣,从而最后产生一致的行为方式^[14]。相对于政府执法人员,退捕渔民作为渔民群体的一份子,在深入渔民和人民群众宣传相关国家政策、劝说渔民和人民群众支持生态环境保护和水生生物资源养护、稳定退捕后渔业社区环境上更具优势,并能降低渔政执法过程中的阻力,与渔民群体达成某种情感上的共鸣。

3.3 相关实践基础

在国外,渔民参与渔业监督管理已有较好的尝试。如巴哈马的埃克斯马群岛陆海公园的管理就是由非政府组织——在相关议会法案中成立的巴哈马国民信托组织负责,其管理规章上升成为国家法律。又如新西兰的保护区是政府和

公众共同管理的模式,公众可直接参与管理,也可通过日常养护或监督管理层和游客等进行间接管理^[15]。

在我国,目前渔民参与渔业监督管理表现为自组织社区治理下的参与和非政府组织下的参与两种主要形式^[16],在保护水域环境、养护水生生物资源方面发挥了积极作用。

自组织社区治理下的参与。这是在政府相关机构认可或授权下,以社区组织的形式成立志愿者护渔队或渔民组织,开展巡护,举报违法渔业行为,劝离违法者并协助渔政执法人员进行执法活动。如市民自发成立四川省宜宾市翠屏区珍稀鱼类保护协会护渔队,通过岸上蹲点监视和水上巡护两种方式不定期地巡护三江水域,巡护设备主要来源于退捕渔民的捕捞装备,社区进行少量柴油补贴。这种形式能够最大程度地吸收巡护志愿者或兼职巡护员参与到资源保护中,但组织性、稳定性不足,缺乏管理制度,队伍松散,资金难以保障。

非政府组织管理下的参与。一是通过公益组织参与渔业监督管理,如在政府的支持下,长江生态保护基金会等机构在江西湖口、湖南岳阳、安徽安庆等十个地区成立了协助巡护示范点,组织渔民组成巡护队辅助渔政执法。《关于举办协助巡护员专业技能培训的通知(水野协[2018]48号)》显示,巡护员总数达到100人,巡护水域面积合计约719 km²。巡护员与当地公益机构签署合同,接受其管理,并按照合约规定定期进行水上巡护,填写巡护日志。其主要问题是资金主要来源于上一级公益机构和社会募捐,专职巡护员的工资收入偏低且不稳定,福利待遇没有保障,巡护装备不足且落后。二是通过渔业“公司”参与渔业监督管理,如重庆江津区,在渔政的支持下,已经成功转产转业的捕捞渔民刘鸿成立巡护公司,自费招聘当地想要转产转业的渔民按照《重庆市江津段义务巡护制度》的规定进行日常巡护,接受渔政监督。资金大部分来源于刘鸿个人,当地渔政部门通过购买第三方服务的方式进行少量补贴。这种形式与自组织社区治理下的参与相比较,组织性相对较强,但存在资金来源不可持续、监督管理不规范、缺乏制度化管理等问题。

4 其他行业领域的可循经验

公众参与监督执法在我国其他行业有着较长时间的广泛实践,并已经发挥出良好的社会生态效应,为我国渔业领域的公众参与发展提供了可借鉴的经验。

4.1 护林人

为养护林业资源,解决林业行政监督执法人员不足和富余林业劳动力积压问题,20世纪70年代末我国就积极推进建立群众护林组织。《森林法》明确规定:“地方各级人民政府应当组织有关部门建立护林组织……组织群众护林。护林员可以由县级或乡级人民政府委任。”根据《天然林资源保护工程森林管护管理办法》《贵州省护林员管理规定》《甘肃省草原管护员管理办法》等对护林员的工作职责、管护范围和面积、聘用与辞退、待遇和权利等方面的具体规定,护林员包括天保护林员(或林管员)、生态护林员、其他护林员三种形式,由省/县林业部门采取劳动合同制聘用或采取非劳动关系聘请,由乡/镇林业站进行管理、考核。

在群众护林组织发展过程中,曾存在政策性资金不足、管护人员综合素质偏低、人均管护工作过重、绩效考核体制不完善等问题,影响了其可持续发展。为此我国积极加强规范化管理和制度化建设,采取加大经费投入、提高工资标准和社会福利、科学制定职责、加强检查和监督力度、明确绩效考核标准、落实保障制度等措施,推动了群众护林组织的良性发展,不仅大大缓解了林业生态文明建设下不断增长的就业和执法压力,也使其在保护天然林业资源和环境方面发挥了重要作用。如:天保第一期工程区74万待转林业生产者中的21.4万人转型为护林人,减少森林资源消耗3.2亿立方米,落实责任管护森林面积14.2亿亩^[17];天保工程二期实施以来芒康县聘请了4333名护林员,落实管护面积891.7万亩,森林覆盖率由2009年的33.9%增加到2015年的35.94%^[18]。

4.2 辅协警

在社会治安方面,面对社会治安力量不足的问题,我国各地公安机关基于“公众参与”理念大量吸收群众力量作为辅协警加入维护治安的队伍。

辅协警最多时达 200 万人以上,主要从事巡逻、检查、堵截、查缉、维护交通秩序等 14 项工作,几乎涵括了公安机关的全部基层工作^[19],在缓解在编警力不足、促进社会治安稳定、降低行政执法成本、解决部分社会劳动力就业等方面发挥了重要的积极作用^[20]。在辅协警发展过程中,曾出现过政府雇员制、保安制、合同制警和自筹经费制四种管理模式,存在职责范围不清晰、人员素质参差不齐、监督问责力度不够、管理体制不健全、制度化建设滞后等问题,出现了较为严重的知法犯法现象,曾一度引发社会各界对其存废的争议。2004 年,国家进行统一整顿,将辅协警减至 150 万人左右^[21],同时大力加强法制建设,规定了统一的职责要求、招录标准、队伍结构及奖惩标准,完善管理体制,促进职业化发展,逐步将辅协警队伍引上了良性发展道路,成为一支在辅助执法、维护社会治安稳定方面的重要力量。

5 讨论与建议

渔民参与渔业监督管理具有必要性和可行性,契合我国渔业监督的实际需求,有利于解决退捕渔民谋出路难的群体困境。但现阶段我国渔民参与渔业监督管理实践还处于萌芽阶段,其产生办法、组织建设和管理机制等方面都还没有形成完整的制度体系,存在参与形式多样、组织结构松散、资金来源不稳定以及监督管理不到位等问题。借鉴护林人、辅协警制度化发展的经验教训^[22-24],需要在职责权限、人员招录、监督管理、资金投入、薪酬待遇等重要制约因素方面建立制度性规范,以保证其积极作用的充分发挥和可持续发展。

5.1 明确职责范围

建立科学、规范、高效的渔民参与渔业监督管理(以下称为“渔业巡护员”)制度,首先要明确渔业巡护员的法律地位与职责范围。借鉴护林人与辅协警的发展经验,渔业巡护员应定位为渔政辅助人员,其职责是依法在渔政执法人员或相关行政执法人员的指导和监督下进行定期巡护,发现、制止并向相关部门或渔政执法人员报告相关违法行为,拍照录像、做好巡护记录,协助调查处理相关案件,向人民群众宣传相关法律法规和政策等,在此过程中不能侵犯公民人身自由权、合法的私人财产权等基本权利,无权进行行政处

罚、采取行政强制措施;不得擅自做出具有行政决定性的执法工作。

5.2 建立科学的数量确定标准

为避免人员不足造成待遇与劳动强度的不匹配或过度扩招造成人员冗杂和资金浪费,需要建立科学的数量配置标准。建议在渔业巡护员的配置上以明确事务分工为前提,以合理分配为原则,基于已有实践情况,根据所在水域面积、退捕渔民的实际情况以及巡护难易程度等进行合理分配,不建议按村或水域面积平均分配。

5.3 建立统一的招录标准

目前我国已有的渔业巡护员的招录形式多样,招录标准不统一。准入机制的“不完善”和“不均衡”必然造成巡护员素质高低不一,影响巡护队伍工作效益和整体管理。因此,建议由国家或地方政府部门根据退捕渔民的总体特征建立统一的招录标准,对招录主体、招录对象、招录条件和招录方式进行统一规定,并根据实际情况进行调整与补充。

5.4 建立统一的管理机构

渔业巡护员虽然属于执法辅助人员,对其使用与管理应属于渔政内部事务,应由渔政机构负责,建立统一规范化管理。借鉴护林员和辅协警的管理办法,建议在省级/渔政机构内设置独立统一机构负责全省巡护队伍的建设与管理,在地、县级渔政机构设立巡护大队和中队,负责其组建和日常管理。

5.5 重视业务素质培训

鉴于退捕渔民的受教育程度普遍不高,因此需要建立全面有效的培训制度:确定录用的渔业巡护员在正式上岗前应由招录机关集中组织进行岗前业务培训,尤其是法律知识培训,使其具有基本的业务知识和技能;强化在职培训,为建立一支思想可靠、作风正派、形象优良、职责明确、素质过硬的巡护队伍,应不间断地进行定期和不定期的在职培训。

5.6 建立合理的考核奖惩制度

当前的渔业巡护员实践缺乏合理有效的考核奖惩制度,人员流动性大,不利于队伍发展。为激发巡护员工作的积极性,提高队伍的稳定性,可将培训结果和平时工作表现和工作成绩(工作积极性、有无违法乱纪、巡护的次数、发现违法行为的次数等)作为考核标准,并建立有职

级差别、晋升渠道以及适当有效的奖惩机制。

5.7 建立多角度的监督体系

有效的监督管理是渔业巡护员制度健康发展的重要保证,因此需要建立有效的监督管理体系。目前相关实践中监督管理形式单一,力度较小,违法乱纪行为时有发生。为此,建议:在队伍内部设置纪检小组,与考核制度相配合,形成队伍内部相互监督机制;在渔政部门中设立专门职位,对巡护员工作进行日常监督检查;开展并重视群众监督,扩展群众参与监督途径;鼓励并促进多媒体等进行舆论监督,形成多层次的外部监督机制。

5.8 建立有效的保障机制

保障机制的完善与否直接影响招录巡护员的数量和质量。保障制度包括经费保障、薪酬待遇保障和福利待遇保障等3个方面的内容。渔业巡护员属于辅助执法人员,其职责的履行是出于公共利益的需要,从长远发展来看,除公益基金和社会募捐之外,部分经费应纳入政府财政预算,确保稳定的经费来源。在工资标准上,可参照当地最低工资标准并结合当地渔政人员的收入水平采取从优标准和浮动工资制相结合的做法。在福利待遇方面,为落实、完善各种社会保障和保险制度——可以从地方财政中拨出部分经费用于给巡护员购买基本医疗保险、基本养老保险、工伤保险等,并建立适当的抚恤金制度,充分保障巡护员的基本权益,解决渔民转为巡护员的后顾之忧。

参考文献:

- [1] 国务院新闻办公室. 国新办举行加强长江水生生物保护工作《意见》吹风会[EB/OL]. (2018-10-17). <http://www.scio.gov.cn/32344/32345/37799/39124/index.htm>. The State Council Information Office of the People's Republic of China. The State Council Information Office held a briefing on strengthening the protection of aquatic life in the Yangtze River[OL/OE]. [2018-10-17]. <http://www.scio.gov.cn/32344/32345/37799/39124/index.htm>.
- [2] 胡凌艳. 当代中国生态文明建设中的公众参与研究[D]. 泉州: 华侨大学, 2016.
HU L Y. Study on public participation in constructing contemporary China's ecological civilization[J]. Quanzhou: Huaqiao University, 2016.
- [3] 马琼丽. 当代中国行政中的公众参与研究[D]. 昆明: 云南大学, 2013.
MA Q L. Study on the citizen participation in administration

- of current China[D]. Kunming: Yunnan University, 2013.
- [4] SAUNDERS D L, MEEUWIG J J, VINCENT A C J. Freshwater protected areas: strategies for conservation[J]. Conservation Biology, 2002, 16(1): 30-41.
- [5] 农业农村部渔业渔政管理局, 全国水产技术推广总站, 中国水产学会. 中国渔业统计年鉴[M]. 北京: 中国农业出版社, 2018.
Bureau of Fisheries of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs, National Fisheries Technology Extension Center, China Society of Fisheries. China fishery statistical yearbook[M]. Beijing: China Agriculture Press, 2018.
- [6] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2010.
National Bureau of Statistics of China. China statistical yearbook[M]. Beijing: China Statistics Press, 2010.
- [7] 张应立. 辅警警制度及其发展问题初探[J]. 吉林公安高等专科学校学报, 2009, 24(2): 60-66.
ZHANG Y L. Auxiliary police system and development issues[J]. Journal of Jilin Public Security Academy, 2009, 24(2): 60-66.
- [8] 张宪忠. 关于沿海渔民转产转业问题的探究[J]. 农村经济与科技, 2017, 28(7): 214-215.
ZHANG X Z. Study on the job transfer of the coastal fishermen[J]. Rural Economy and Technology, 2017, 28(7): 214-215.
- [9] 王春蕊, 刘昌宇, 刘家强. 农村劳动力迁移选择决策的模糊多目标模型分析[J]. 人口研究, 2012, 36(3): 50-61.
WANG C R, LIU C Y, LIU J Q. Fuzzy multi-objective models for rural labor migration decision[J]. Population Research, 2012, 36(3): 50-61.
- [10] 石智雷. 国外迁移劳动力回流理论研究述评[J]. 人口与发展, 2013, 19(1): 29-37.
SHI Z L. A review of oversea research on the theory of return migration[J]. Population and Development, 2013, 19(1): 29-37.
- [11] 麦贤杰, 乔俊果. 我国海洋捕捞渔民转产转业的经济学分析[J]. 中国渔业经济, 2006(4): 8-10.
MAI X J, QIAO J G. Economic analysis on the difficulty of job transfer of the coastal fishermen[J]. Chinese Fisheries Economics, 2006(4): 8-10.
- [12] 居占杰, 刘兰芬. 我国沿海渔民转产转业面临的困难与对策[J]. 中国渔业经济, 2010, 28(3): 18-22.
JU Z J, LIU L F. Problems and countermeasures of dual-transform of fishermen in the coastal region[J]. Chinese Fisheries Economics, 2010, 28(3): 18-22.
- [13] 罗国武. 广东省沿海渔民转产转业难度分析及对策[J]. 水产科技, 2004(2): 33-35, 37.
LUO G W. Difficulty and countermeasures analysis of coastal fishermen's transition in Guangdong province[J]. Fishery Sciences and Technology, 2004(2): 33-35, 37.
- [14] 周大勇, 王秀艳. 互联网信息背景下经典传播理论的弱

- 化与新变[J]. 图书馆学研究, 2016(18): 93-97, 29.
- ZHOU D Y, WANG X Y. Weakening and new changes of classical communication theory in the context of internet information[J]. Research on Library Science, 2016(18): 93-97, 29.
- [15] 李鑫, 唐议. 马鞍列岛海洋特别保护区管理的公共参与问题[J]. 上海海洋大学学报, 2012, 21(4): 603-608.
- LI X, TANG Y. The issues of public participation in the management of Ma' an Archipelagospecial marine reserves [J]. Journal of Shanghai Ocean University, 2012, 21(4): 603-608.
- [16] 周婷. 公众参与社区环境治理的对策研究[D]. 湘潭: 湘潭大学, 2016.
- ZHOU T. A study on countermeasures for public participation in community environment [D]. Xiangtan: Xiangtan University, 2016.
- [17] 李冬生. 天然林保护工程后续发展管理与政策研究[D]. 北京: 中国林业科学研究院, 2010.
- LI D S. Studies on the follow-up management mechanism and policies to natural forest protection program [D]. Beijing: Chinese Academy of Forestry, 2010.
- [18] 芒康县委宣传部. 芒康县聘请 4333 名护林员落实管护面积 891.7 万亩 [EB/OL]. (2015-09-14) [2018-10-17]. http://www.xzmk.gov.cn/cgjj_2305/201509/t20150914_809143.html.
- Mangkang Committee Publicity Department. Mangkang county employs 4333 forest rangers to implement the management and protection area of 8.917 million mu [EB/OL]. (2015-09-14) [2018-10-17]. http://www.xzmk.gov.cn/cgjj_2305/201509/t20150914_809143.html.
- [19] 金诚. 试论我国辅助警力制度的改良[J]. 公安大学学报, 2002, 18(4): 97-101.
- JIN C. Reform on the system of auxiliary police force [J]. Journal of Chinese People's Public Security University, 2002, 18(4): 97-101.
- [20] 覃珠坚. 公安机关辅警建设的法制化[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2016, 32(5): 134-139.
- QIN Z J. Legalization of auxiliary police construction in public security organs [J]. Journal of People's Public Security University of China (Social Sciences Edition), 2016, 32(5): 134-139.
- [21] 金怡, 丁勇. 我国现代辅警制度建设探析[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2015, 31(3): 108-118.
- JIN Y, DING Y. Analysis on the construction of modern auxiliary police system in China [J]. Journal of People's Public Security University of China (Social Sciences Edition), 2015, 31(3): 108-118.
- [22] 冯天衣. 我国协警群体的管理规范化研究——以长春市为例[D]. 长春: 吉林大学, 2014.
- FENG T Y. The management standardization of China auxiliary police group research——Changchun city as an example [D]. Changchun: Jilin University, 2014.
- [23] 张祥超. 我国协警制度研究[D]. 济南: 山东师范大学, 2016.
- ZHANG X C. Research of auxiliary police rules in China [D]. Jinan: Shandong Normal University, 2016.
- [24] 王炎, 殷建国. 论我国警务辅助力量的体制建设[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2011, 27(4): 14-20.
- WANG Y, YIN J G. Study on the system construction of auxiliary police force in China [J]. Journal of Chinese People's Public Security University (Social Sciences Edition), 2011, 27(4): 14-20.

Study on fishermen's participation in fisheries surveillance who have quit fishing in eco-civilization construction

XIONG Zexiu¹, TANG Yi^{1,2,3}

(1. College of Marine Culture and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 2. The Strategic Research Center for the Ecological Protection of the Yangtze River, Shanghai 201306, China; 3. Institute of Marine Policy and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: To meet the requirements of eco-civilization construction, it is an urgent demand to enhance fisheries surveillance for better fisheries resource conservation. How to well relocate the fishermen who have quitted fishing owing to the reduction of fishing capacity and the expansion of no-fishing zones has become an important project. This paper analyzes the necessity of fishermen's participation in fisheries surveillance from the theory of public participation in social governance, the actual demand of fisheries management and the relocation demands of fishermen who quit fishing; its feasibility was analyzed from legal grounds, the result of survey on fishermen's will and advantage of fishermen's ability as well as the existing practice. After, analyzing the institutionalization of forest ranger and auxiliary police, in order to promote fishermen's participation in fisheries surveillance, the following suggestions were made: (1) clarify the legal status and responsibilities of fishermen participating in fisheries surveillance; (2) set the number of participants according to the state of water area and fishermen as well as the difficulty of patrol; (3) set a uniform recruitment standard; (4) establish a unified regulatory agency; (5) strengthen pre-job training and on-the-job training; (6) establish review system based on training and work performance; (7) establish a multi-angle supervision system; (8) incorporate part of the funding into the government budget to ensure the stability of investment, and safeguard the basic rights and interests of fishery patrol officers.

Key words: ecological civilization; construction; fishermen quitted fishing; public participation; fisheries surveillance