



중국리포트

KMI CHINA REPORT



한국해양수산개발원 중국연구센터 (Korea Maritime Institute China Research Center)
 中国 上海市 长宁区 遵义路 100号 南丰城 A-1803
 Tel. +86-21-6090-0395~6, Fax. +86-21-6090-0397

제22-15호
 2022년 8월 15일

CONTENTS

▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성

▶ 전문가 칼럼 : 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

▣ 2017~2021년 중국 어업 생산액 구성

단위 : 백억 위안

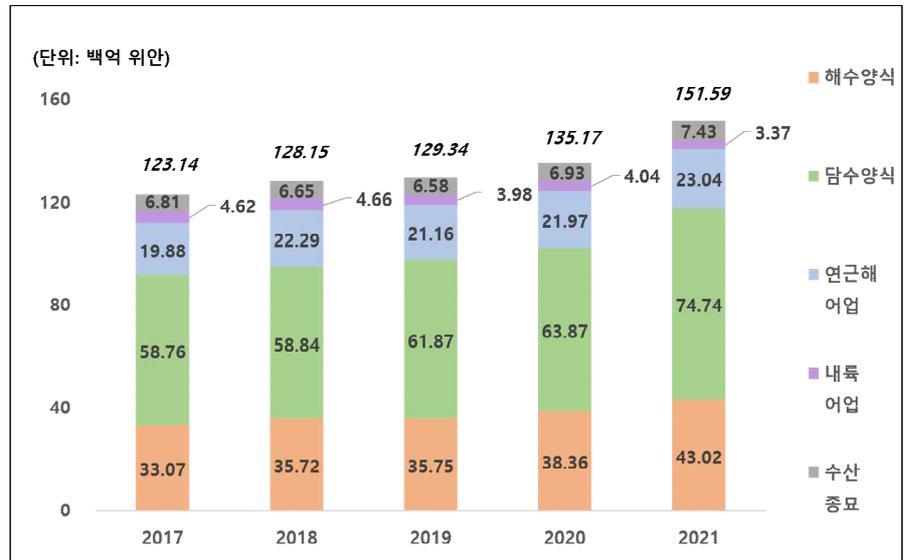
구분	2017	2018	2019	2020	2021
해수양식	33.07	35.72	35.75	38.36	43.02
담수양식	58.76	58.84	61.87	63.87	74.74
연근해어업	19.88	22.29	21.16	21.97	23.04
내륙어업	4.62	4.66	3.98	4.04	3.37
수산종묘	6.81	6.65	6.58	6.93	7.43

자료: 중국농업농촌부, 2017~2021년 「중국어업통계연감」

중국리포트 내용의 일부 혹은 전체를 인용하실 경우, 자료를 「KMI 중국리포트」로 표기해 주시기 바랍니다.

Copyright © KMI All Rights Reserved.

통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성



자료 : 중국농업농촌부, 2017~2021년 「중국어업통계연감」 자료를 기반으로 KMI 중국연구센터 작성

어업 총생산액 증가세 유지, 양식업 생산액 비중 증가

「중국어업통계연감」에 따르면 2021년 중국 어업 총생산액은 1조 5,158.63억 위안으로 전년 대비 12.14% 증가했다. 이 중 해수양식, 담수양식, 연근해어업, 내륙어업, 수산종묘의 생산액은 각각 4,301.70억 위안, 7,473.75억 위안, 2,303.72억 위안, 336.56억 위안, 742.90억 위안을 기록했다. 해수양식, 담수양식과 연근해어업 생산액은 전년 대비 증가했지만 내륙어업 생산액은 2020년에 비해 16.68% 감소했다. 양식업과 어획어업 생산액 비율은 각각 81.7%, 18.3%이며, 2017년(각각 78.9%, 21.1%) 대비 양식업 비중이 상승했다. 전체적으로 보면 최근 5년 동안 중국 어업 총생산액은 줄곧 증가세를 유지했다. 특히 해수양식과 담수양식의 생산액은 지속 증가하여 연간 평균 증가율이 각각 6.80%, 6.20% 기록했다.

중국 소비자들의 소득 증가와 웰빙 생활 추구에 따라 고품질 수산물 소비가 갈수록 증가하고 있어 어업은 녹색, 친환경, 고품질로 전환하고 있다. 수산물 양식 및 어획의 산업 구조가 꾸준히 최적화되고 향후 양식업의 비중이 더욱 높아질 것으로 예측된다. 이와 더불어, 양질·고품질 수산물에 대한 소비량이 증가하면서 향후 친환경·양질·프리미엄 수산물의 생산이 확대될 전망이다.



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼 : 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

저자 소개

러자화(乐家华) 부교수

중국 상하이해양대학교



전문가 칼럼 : 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향)

1 어선 기름값 보조정책의 실시 및 변화

중국의 어선 기름값 보조정책은 1949년 중화인민공화국이 수립 이후 오랫동안 실시해왔고 통일 공급, 계획 공급²⁾, ‘어획물-물자 교환 구매’, 시장 자체 조정 및 기름값 보조 등 5 단계를 거쳐왔다.

제1 단계(1954~1956년)는 통일 공급 단계이다. 1954년부터 전국 공급 판매 합작사(供销合作社)³⁾ 및 산하 기구들이 디젤유 등 어업 필수물자를 통일적으로 공급했고 1956년부터 석유회사 등 전문적인 국영 회사가 디젤유를 통일적으로 공급하기 시작했다.

제2 단계(1957~1980년)는 계획 공급 단계이다. 1957년부터 중국 정부는 주요 어업 물자에 대해 ‘통일 계획, 등급별 관리, 각자 운영 담당’의 관리 체제를 실시하기 시작했다. 디젤유 등 10가지 어업 물자는 계획배치 물자로 포함되어 어선 톤수, 출력에 따라 어업 생산팀에게 나눠서 배치했으며 이런 보조 방식은 1980년까지 이어졌다.

제3 단계(1981~1984년)는 어획물-물자 교환구매 단계이다. 경제성 어류 자원이 쇠퇴하면서 중국은 물자 배치를 어획물 구매, 조업 유형 및 판매와 연결시켰다. 어획물 수량과 물자 판매 수량이 연동되면서 생산단체⁴⁾가 생산한 어획물 수량에 따라 물자를 공급받고 어획물을 생산하지 않는 경우 공급을 받지 못했으며, 이 원칙에 따라 통일적으로 물자를 배치받고 결산했다.

제4 단계(1985~2005년)는 시장 자체 조정 단계이다. 1985년부터 디젤유 등 어업 물자의 경영 제한이 풀리기 시작하고 계획물자가 해마다 감소하여 ‘어획물-물자 교환 구매’의 형식이 크게 변했다. 디젤유 등 생산물자의 부족으로 인해 거래 경로가 다양해지고 시장이 완전히 개방되었다.

제5 단계(2006~2020년)는 기름값 보조 단계이다. 2006년 3월에 정유 가격 메커니즘의 혁신 및 세금 혁신 과정에서 중국은 일부 취약 계층과 공익성 산업에 보조를 제공하고 어업용 디젤유 보조정책과 재정 이전지급을 실시하기 시작했다.

중국 어업 기름값 보조정책은 공익성 산업의 어려움을 해결하기 위해 도입된 혜택 정책으로서 지금까지 어업 분야에서 실시 범위가 가장 넓고 어민이 직접 이익을 받을 수 있으며 자금 규모가 가장 큰 중앙 재정 보조정책이다. 이는 전국 천만 명의 어민을 지원하고 기름값의 대폭 상승으로 인한 어민과 어업 기업의 생산 경영과 생활 어려움을 완화하는 데 크게 기여했다.

어업 기름값 보조정책 규정에 따르면 기름값이 2006년 기준 가격보다 높

1) 이 칼럼은 집필자의 의견이며, KMI 중국연구센터의 공식의견이 아님을 밝혀드립니다.

2) 중국 ‘계획경제’ 시기에 생산, 자원 및 제품 소비 등에 대해 통일적으로 계획한대로 진행함

3) 농촌에서의 생산과 생활 수요를 만족시키기 위해 설립된 상업기구. 주로 생산 도구와 생필품을 판매하고, 농산품과 부업 상품을 구매함

4) 중국 사회주의 농업 경제 조직 형식의 하나로서 생산 물자가 단체의 소유임



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼: 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

을 때 보조 메커니즘을 발휘하고 보조금액 규모는 기름값의 변동에 따라 조정된다. 보조 대상은 기동 어선을 이용하여 국내 해양 조업, 근해 어업, 담수 어업과 수산양식에 종사하는 어민과 어업 기업이고 보조 어선은 보조 대상에 제외된다. 이와 더불어, 보조 대상은 「어업법」 관련 규정에 부합해야 하고 1년 동안에 총 조업 시간이 3개월을 초과해야 한다. 또한, 국내 조업 기동 어선은 유효한 어선 증명서를 소지해야 하고, 수산양식 어민(어업 기업)은 유효한 수산양식 증명서와 어업 선박 증명서를 소지하여 수산양식 기동 어선을 이용해 수산양식을 해야 한다. 원양어선은 농업부의 허가를 받은 유효한 증명서를 가지고 정상적인 원양 조업을 종사해야 한다. 2007년에 농업부는 「노후 어선 관리 강화에 관한 통지」를 발표하여 선령 제한을 초과한 노후 어선에 대해 어업 기름값 보조정책을 취소한다고 규정했다.

이 제도는 범위가 넓고 이해관계가 복잡하므로 실시 과정에서 갈등이 갈수록 뚜렷하게 발생했다. 특히 어업 구역에서는 어민의 이해 부족, 구조 불합리, 정책의 타당성 문제, 집행 및 관리의 결핍, 메커니즘의 불완전성 등 문제들이 노출됐다. 그 결과 2013년에 국가 주관부문이 어업 기름값 보조정책에 대해 연구하기 시작했다. 관련 자료에 따르면 2014년 말까지 중국 중앙재정의 어업 기름값 보조금 총액은 약 1,484억 위안이고 연간 평균 보조 금액은 약 164.9억 위안(이 중 2014년 금액이 242억 위안임)이다. 2015년 1월부터 중국은 국내 어업 조업과 수산 양식업의 기름값 보조정책을 조정한다고 발표했다. 총액을 줄이지 않고 보조 항목을 조정하며 중점 분야를 보장하고 통일적으로 계획하고 돌보는 원칙에 따라 어민, 어업 기업들의 원가 부담과 기름값 동향을 충분히 고려하여 어업 직접 생산 원가 보조를 점차 축소하는 한편, 어업 자원 보호와 어업 인프라 시설 건설 등 중점 사업의 보조를 확대하기로 했다. 또한, 2019년까지 어업 기동 어선 기름값 보조를 2014년 실제 보조 수준의 40%까지 하향 조정하기로 결정했다. 이와 더불어, 중국 어업 주관부문과 지방 정부는 '3無 어선'⁵⁾을 엄격하게 단속하고 생태환경 보호를 강화하며 감선 정책을 적극적으로 실시하여 국내 어선 척수와 출력을 줄이고, 생산 조업 구조를 최적화하여 해양조업 강도를 효과적으로 통제했다.

2020년에 농업농촌부는 「국내 어업 조업과 양식업 기름값 보조정책 조정 관련 실시 방안 발표에 관한 통지」를 발표하면서 양선(双船)조업 저인망(쌍끌이), 범장망, 단선(单船)조업 선망 어선을 기름값 보조를 제공 대상에서 제외한다고 발표했다.

어업 기름값 보조정책은 지속적인 보완 및 개선을 통해 중국 수산물 공급 보장과 어민 소득 증가의 요구에 부합하고 어민 생산을 촉진시키며 전통 어업 생산을 보호하는 데 뚜렷한 효과를 거두고 있다. 이와 더불어, 중국 해양어업 관리 체계가 보완되면서 해양 생물자원 보호 조치의 실시 효과가 나타나기 시작하며 해양 생태환경 오염과 어업자원 쇠퇴 문제가 많이 완화되고 있다.

5) 선명, 선적, 선박 증명서가 없는 어선임



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼: 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

2 어선 기름값 보조정책의 취소 및 새로운 정책 방향

원유 가격은 모든 산업에 영향을 미치지만 어업 생산에 미친 영향은 더욱 크다. 식량농업기구(FAO)에 따르면 선진국은 연료비가 어업 소득의 10% 정도(2003년 말 기준)를 차지했다가 2005년에 20%까지 상승했지만 개발도상국들은 약 50%에 이른다. 최근 몇 년 동안 세계 원유 가격이 지속 상승하자 각국들이 어업 기름값 보조를 다시 실시하기 시작했다. 어업은 기타 산업보다 에너지를 더 많이 필요로 하기 때문이다. 따라서 원유 가격의 급속 상승은 어업 생산에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 수산물의 안전한 공급에도 불리함을 초래한다.

중국 기존의 어업 기름값 보조 방식은 생산 절차에 대한 직접 보조이고 금지 어업 보조이다. 이는 어획 생산능력이나 어획물 증가에 도움이 되는 보조로서 세계무역기구(WTO) 농업협정 규칙에 따라 감소 혹은 금지해야 한다. 그렇지만 환경과 해양 생물자원 부담을 줄이는 보조는 허용된다.

정책 실시 과정에서 중국은 어획 종사자와 어획, 양식 기업의 어선에 대한 보조에 중점을 두고 있다. 어업 경영 방식이 다양하기 때문에 기름값 보조금은 선주에게 직접 지급하고 실제 고용된 어민들이 정책의 혜택을 받기 어렵거나 거의 받지 못하는 경우가 많다. 일부 어선의 임대자, 운영자들은 직접 어업 생산에 종사하지만 기름값 보조금은 어선의 소유자에게만 지급된다. 선주들이 실제 출어하지 않으면서도 기름값 보조금을 받을 수 있는 데 비해, 어선을 임대해 실제로 출어하는 어민 혹은 생산자들은 보조금을 받지 못한다. 이는 국가가 어업 기름값 보조정책을 실시하는 목적에도 어긋난다.

중국 정부가 새로운 조업 기동 어선의 건조를 엄격하게 통제하고 연근해 어업 생산량의 '제로 증가', '마이너스 증가'의 전략 배경 아래, 어선을 보유하는 어민, 증명서가 있는 어선 선주들은 매년 받는 보조금액을 따지지만 어선이 없는 어민들은 혜택을 아예 받지 못한다. 또한, 현재 실시하는 기름값 보조 정책에 의하면 어선의 기름 소비량이 많을수록 보조금이 더 많이 지급된다. 보통 기름 소비량이 많은 조업은 자원, 생태계를 심각하게 파괴하는 조업 유형(저인망, 범장망 등)이다. 이는 중국이 실시하는 어업 산업 정책, 어업자원 보호와 에너지 절약, 배출물 감소 정책과 괴리되어 있다.

중국은 어업대국의 책임을 담당하기 위해 2021년 5월에 어업 기름값 보조 정책을 조정했다. 중국 재정부, 농업농촌부가 「어업 발전 지원 정책을 실시하여 어업 고품질 발전 추진에 관한 통지」를 발표했다. '안정적인 정책 실시, 보조 자금의 적정 관리 및 활용, 정책 효과의 충분한 발휘'를 기본 축으로 하고 양질 수산물과 좋은 수역 생태환경에 대한 국민의 수요를 충족하는 것을 목표로 한다. 수산 녹색 양식업 발전 추진, 어업 시설 수준 제고, 어업자원 환경보호 강화, 산업 융합발전 추진, 어업 생산 수준·품질·지속가능한 발전의 능력 향상 등 측면에서 '14·5' 계획 기간(2021~2025)의 중국 어업 발전을 이끌도록 한다.

중국 재정부가 발표한 「2021년 정유 가격 변동으로 인한 어업 보조 예산을



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼: 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

조정하는 통지」에 따르면 중앙 재정 어업 발전 보조 자금은 국가급 해양목장 건설, 현대 어업 시설과 어업 인프라 공공시설 업그레이드, 어업 녹색 순환 발전, 어업 자원 조사·보호와 국제 협정 이행능력 향상 등 분야에 사용된다. 이와 더불어, 재정부·농업농촌부가 발표한 「어업 발전 보조 자금 관리 방법」, 농업농촌부·재정부가 발표한 「어업 녹색 순환 발전 시행 사업 실시에 관한 통지」 및 「2021년 어업 발전 보조정책 실시 사업 추진에 관한 통지」 등 문서에 따라 어업 발전 보조정책의 중점은 국가급 해양목장, 국가급 연해 어항경제구, 원양어업기지의 건설, 현대 어업 시설 수준 향상, 어업 녹색 순환 발전 지속 추진, 어업 자원 조사·보호 진행 및 국제 협정 이행능력 향상 등 6가지 분야로 전환된다.

또한, 지방 정부는 현지 어업 고품질 발전 추진을 지원한다. 첫째, 어업 자원 보호 규정을 지키는 근해 어선에게 어업 자원 보호 보조를 지급하고 보조 금액을 엄격하게 통제한다. 둘째, 지방 정부가 어업 발전과 관리를 총괄하고 근해 어민의 감선 및 퇴거, 수산양식업 녹색 발전, 어정(漁政) 법률 집행 관리선 부두 등 시설의 건설 및 운영, 수리 등 분야의 지출을 늘일 계획이다. 어민의 감선 및 퇴거의 보조 자금 수요를 보장하고 조업 강도를 낮추며 이를 통해 해양어업 자원 보호를 유도할 방침이다. 재정부, 농업농촌부는 '14·5' 기간에 각 지방의 정책 실시 현황 및 효과에 대해 중간 평가를 실시하여 평가 결과 및 추세 변화에 따라 각 지역의 보조금 규모를 조정한다.

2021년 10월에 국무원 브리핑에서 중국 상무부 관련 책임자가 이 정책을 소개하면서 '기름값 원가 보조를 취소하고 보조의 방향을 바꿔 어민들이 어업 자원을 보호하도록 유도한다'는 특징을 설명했다. 어업 자원 보호 보조정책에 따르면 기동 어선은 해양 휴어(休漁) 정책과 책임 있는 어획 2가지 제도를 지켜야 한다. 중국은 어업 기름값 보조정책을 취소하고 어업 자원 보호 정책을 발표하여 어업 자원 보호, 어업 녹색 순환, 원양어업 발전, 어업 법률 집행 능력과 어업 공공 서비스 능력 건설을 어업 자금 지원의 주요 분야로 한다. 이는 어업 생태 환경 복원 추진, 어업 산업 전환 및 업그레이드 가속화, 어업 종합발전 능력 향상, 어업 고품질 발전에 큰 의의가 있다. 이는 중국 연근해 어업 지속가능한 발전 전환의 수요이자 세계어업 지속가능한 발전의 노력 방향이다.

3 중국 어업 발전에 미치는 영향

최근 몇 년 동안 국제 사회에서 어업 보조에 대한 관심이 많고 중국 정부는 다자무역 체제를 지키면서 세계무역기구(WTO) 어업 보조의 협상 추세에 따라 어업 국제무역과 대외협력을 강화하며 중국 어업의 고품질 및 지속가능한 발전을 지속 추진하고 있다.

중국 개혁개방 40여 년 동안, 어업은 '있어도 되고 없어도 되는' 산업으로부터 농업농촌 경제의 중요한 일부분으로 변했다. 중국 수산물 수급 관계는 많이 달라졌고 '생선을 먹기 힘든' 단계에서, '생선은 가정에서 쉽게 볼 수 있



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼: 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

는 요리'의 단계를 거쳐, '좋은 생선을 먹는' 단계로 순차적으로 변화해왔다.

수산물 소비구조의 업그레이드 및 공급 구조의 변화에 따라 국가 식량 안전의 내용이 더욱 풍부해지고 수산물 등 식품의 안전문제가 더욱 중요해지고 있다. 따라서 어업 기름값 보조정책은 어업 자원 보호 정책으로 조정되어 '여름 휴어 보조' 및 '책임 있는 보조'의 2가지 부분으로 재편된다. 이는 어획 생산능력 감소에 도움이 되고 어획 과잉으로 인해 자원 환경 및 생물 다양성에 대한 파괴를 줄일 수 있으며 어민 생계 및 취업을 보장하여 책임 있는 어업 대국의 이미지를 보여줄 수 있다.

중국은 국내 대순환(国内大循环)을 주체로 하여 국내·국제 쌍순환(双循环)을 상호 촉진하는 새로운 발전 구조를 구축하는 데 박차를 가하고 '국내외 시장과 국내외 자원'을 충분히 활용해야 한다. 우선, 중국은 '양식을 주로 하고 국내에 입각하는' 방침을 지속해야 한다. 이는 중국이 인구 대국이 자 세계 최대 어업 생산국과 소비국, 무역국이며 다른 나라의 공급에 의존하면 안 되기 때문이다. 따라서 향후 중국은 수산물 자체 공급률을 90% 이상으로 확보하도록 노력해야 한다. 또한, 국제 어업 자원과 국제 시장을 충분히 활용해야 한다. 이는 중국 어업 자원의 1인당 평균 수량이 적기 때문이다. 수입 수산물은 국내 자원의 부담을 줄이면서 수산물 안전과 공급에 집중하는데 도움이 된다.

앞으로 중국 어업은 아래 9가지 측면의 내용을 중심으로 발전할 것으로 전망된다.

첫째, 공급 측면의 구조 개혁(供给侧结构性改革)⁶⁾을 추진하고 현대 어업 산업 체계를 구축한다. 시장 수요에 따라 양질·고수준·정밀 어업을 발전시키고 심해양식, 수산물 정밀가공, 콜드체인 물류업을 중점으로 하여 1, 2, 3차 산업의 융합발전을 촉진한다.

둘째, 기술 및 시설의 지탱능력을 강화하고 현대 어업 생산 체계를 구축한다. 현대 시설, 기술을 활용하여 녹색 어업을 발전시키고 양질의 종묘 생산 및 스마트 어업, 정보화 어업의 수준을 향상시킨다. 어업 종합 생산능력을 중점적으로 강화하고 현대 어업 과학기술 혁신 체계를 구축하여 수산물 품질 안전의 수준을 높이도록 한다.

셋째, 적절한 규모의 경영을 육성하고 현대 어업의 경영 체계를 구축한다. 가정 어장, 합작사(노동조합) 경영 및 사유 자본 경영의 공동 발전을 추진하고 어업 경영의 집중화, 규모화, 조직화 수준을 향상시킨다. 이와 더불어, 신형 경영주체와 어민을 중점적으로 육성하여 어업 생산적 서비스업을 발전시키고 어업 경영 수익을 증가시킨다.

넷째, 어업 업그레이드를 가속화하고 양질 품종의 보급률을 높인다. 생산 효율이 높고 품질이 좋으며 질병 예방능력이 뛰어난 품종을 선정·육성하여 자주적 지적재산권을 보유하고 시장경쟁력이 강한 새로운 수산물 품종을 개발하도록 한다. 또한, 고효율·특색 어업을 적극적으로 발전시키고 시장 수요에 부합한 품종의 혁신을 강화한다.

6) 노동력, 토지, 자본, 기술 등 생산요소 측면의 효율성 제고를 강조한 개념



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼: 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

다섯째, 공장화 양식, 원양어업과 수산물 가공 기지, 어항 경제구 및 레저 어업의 발전을 강화하고 수산 양질 종묘장의 건설을 추진하며 해상 '블루 식량 창고'를 건설한다. 심해양식 플랫폼과 대형 양식가공 어선을 발전시키고 국내외 원양어업 기지를 지속적으로 건설하며 원양 어획물의 국내 반입을 증가시켜 시장 공급을 풍부화시킨다.

여섯째, 수산물 시장의 건설 박차를 가하고 전자상거래, '인터넷+' 등 새로운 산업형태를 적극적으로 육성한다. 이와 더불어, 수산물 표준화 생산 및 투입물 감독·관리를 강화하고 어장으로부터 식탁에 이르기까지 품질 감독 및 정보추적 가능 체계를 구축한다. 어업 산업 사슬, 가치 사슬을 형성하여 지역이나 전국에서 유명한 브랜드를 육성하고 시장 경쟁력을 강화하며 어업생산구의 1, 2, 3차 산업의 융합발전을 촉진한다.

일곱째, 어업 생태 기능을 키우고 어업 탄소 싱크를 적극 발전시킨다. 어업 자원의 증식방류와 인공어초 건설을 지속 확충하고 수생 생물자원 증식방류의 규모를 확대하며 바다 조류의 재배 및 패류 증식을 발전시키고 어업 정보화 및 스마트화 건설을 강화한다.

여덟째, 자원과 생태환경 보호를 강화하고 수산 종자자원 보호구 등의 건설을 추진한다. 근해 어획 강도를 엄격히 통제하여 감선·퇴거 정책을 지속적으로 실시하고 휴어제도를 보완한다. 이와 더불어, 총허용어획량(TAC, Total Allowable Catch) 제도를 점진적으로 실시하고 수역·갯벌 오염 배상 제도를 보완하며 자원의 지속가능한 이용을 촉진한다.

아홉째, 책임 있는 어획을 적극 실시하고 국제 협정의 이행능력을 키우며 '일대일로' 건설에 적극 참여한다. 해외로 진출하는 기업들이 해외에서 산업을 확대하고 제품을 국내로 반입하도록 지원하며, 현지화 경영 수준을 향상시키고 대외협력 및 교류를 지속 추진한다.

중국 상하이해양대학교
러자화(乐家华) 부교수



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼: 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

칼럼 원문

中国渔船燃油补贴政策变迁及影响

乐家华

一、渔船燃油补贴政策产生及演变

中国的渔业燃油补贴政策自新中国成立以来已实施多年，经历了统一供应、计划供应、鱼物换购、市场调节和燃油价格补贴五个阶段。

第一阶段（1954~1956年）统一供应阶段。1954年始由中华全国供销合作总社及各分支机构负责统一供应柴油等渔需物资，1956年起由石油等专业国有公司统一实施渔用柴油供应。

第二阶段（1957~1980年）为计划供应阶段。1957年起，国家对主要渔需物资实施“统一计划、分级管理、各自负责经营”的管理体制，柴油等10种渔需品列为计划分配物资，按渔船吨位、功率大小分配给渔业生产社队。

第三阶段（1981~1984年）为鱼物换购阶段。随着经济鱼类资源的日趋衰退，计划物资分配与渔获物收购、作业专项和调拨销售相结合，实施鱼物挂购的办法，并贯彻“多交多供应、减交少供应、不交不供应”的原则，统一结算。

第四阶段（1985~2005年）为市场调节阶段。1985年始柴油等渔需物资放开经营，计划物资逐年减少，“鱼物换购”形式发生重大变化，柴油等生产资料不足部分形成了多渠道交易的局面，并完全走向市场。

第五阶段（2006~2020年）燃油价格补贴阶段。2006年3月，针对成品油价格机制改革和税费改革，国家决定对部分弱势群体和公益性行业给予补贴，并及时实施了渔用柴油补贴政策和财政转移支付。

中国政府实施渔业燃油补贴政策的初衷，是为解决部分群体和公益行业的困难而实行的一项普惠性民生政策，也是迄今为止渔业领域覆盖范围最广、渔民受益最直接、资金规模最大的中央财政补助政策，惠及全国上千万渔民群众，在很大程度上缓解了因燃油价格大幅上涨给广大渔民和渔业企业造成的生产经营和生活困难。

渔业燃油补贴政策规定在油价高于2006年的价格标准时启动补贴机制，且补贴额度随成品油价格浮动而予以调整。补贴对象包括使用机动渔船，依法从事国内海洋捕捞、近海捕捞、内陆捕捞和水产养殖的渔民和渔业企业，但辅助渔船不属于补贴对象。同时，要求补贴对象必须符合《中华人民共和国渔业法》有关规定，一年内从事捕捞活动的总时间不得少于3个月，国内捕捞机动渔船必须持有合法有效的渔船证书，水产养殖渔民（渔业企业）应当持有合法有效的水产养殖证和渔业船舶（证书），使用水产养殖机动渔船从事正常的水产养殖生产活动，远洋渔船必须经农业部批准，持有有效证书，从事正常的远洋捕捞生产。2007年农业部下发《关于加强老旧渔船管理的通知》，要求对已达到年龄限制的老旧渔船取消渔业燃油价格补贴政策。

由于该制度政策性强、涉及面广、利害关系复杂，实施所带来的矛盾日益突出，特别是渔区普遍存在认识不全面、结构不合理，政策不协调、执行不得力，管理不规范、机制不健全等问题。2013年，国家主管部门组织相关力量，着手研究渔业燃油补贴政策。据相关文献记载截止至2014年底，中央财政累计安排渔业油价补贴资金约1484亿元，年均约164.9亿元（其中2014年为242亿元）。2015年1月起，中国政府宣布调整国内渔业捕捞和水产养殖业燃油补贴政策，按照总量不减、存量调整、保障重点、统筹兼顾的原则，充分考虑渔民、渔业企业的成本压力和油价走势，逐年减少渔业直接生产成本补贴，增加渔业资源养护和渔业基础设施设施建设等重点工作，要求到2019年将渔业机动渔船燃油补贴降至2014年实际补贴水平的40%。同时，中国渔业主管部门和地方政府严厉打击三无渔船，大力保护生态环境，积极实施减船转产政策，进一步减少了国内渔船数和功率数，优化了生产作业结构，有效控制了海洋捕捞强度。2020年，农业农村部办公厅《关于印发国内渔业捕捞和养殖业油价补贴政策调整相关实施方案的通知》规定，对双船有翼单囊拖网（双船底拖网）、单锚张网（帆张网）、单船有囊围网（三角虎网）渔船，不再给予燃油价格补贴。



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼: 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

渔业燃油补贴政策通过实践中的不断完善和强化,应该说基本符合中国水产品供给保障和促进渔民增收的要求,对保护渔民生产积极性,维护传统渔业生产起到了明显效果。同时,随着中国海洋渔业管理体系不断完善,海洋生物资源养护措施初见成效,海洋生态环境污染和渔业资源衰退状态得到较大转变。

二、渔船燃油补贴政策取消及新政转向

原油价格对任何产业都有一定影响,但对渔业生产产生特别明显的影响。根据FAO的调查,发达国家燃油费约占渔业收入的一成(2003年末),2005年上升至二成,发展中国家约占渔业收入五成。近年来,全球原油价格继续高升,使得各国重启渔业油价补贴。这是由渔业的能源多消费体质所决定的,与其它产业相比相对较高。因此,原油价格的急速高升,不仅对渔业生产经营带来重大影响,而且对水产品安定供给也带来不利影响。

中国现行的渔业燃油补贴方式是针对生产环节的直接补贴,属于禁止性渔业补贴,也就是所谓的红箱补贴,即对渔业捕捞产能或渔获物增加有帮助的补贴。按照WTO农业协议规则应予以削减和禁止。而对减轻环境和海洋生物资源压力的补贴,属于允许性补贴,也就是所谓的绿箱补贴。

在政策实践中,中国侧重于对捕捞从业者和渔业捕捞、养殖企业的渔船补贴和支持,由于渔业经营组织形式多元化,从而导致柴油补贴直接发给了股东渔民的,而广大雇工渔民就很难得到政策的惠顾,或者基本没有拿到。这就造成部分渔船承包人、营运者实际从事渔业生产,而燃油补贴却被渔船船舶所有人领取。即船主不出海作业,却可以领取燃油补贴,而租赁渔船、实际出海作业的渔民或生产者却无法享受到燃油补贴。这与国家实施渔业燃油补贴政策的目的相悖。在中国严格控制新增捕捞机动渔船、实行海洋捕捞产量“零增长”“负增长”的战略背景下,同样是渔民,拥有渔船渔民、有证渔船船主每年只是补贴金额多少的问题,而无船渔民、新生代渔民却无法享受国家政策惠及;现行柴油补贴政策对渔船柴油消耗越多,补贴越多,而消耗柴油多的作业往往是对资源杀伤大、生态环境破坏严重的主动性作业(如底拖网、帆张网等),这与国家现行的渔业产业政策、资源养护政策和节能减排政策相悖。

为了更好地体现中国负责任渔业大国形象,2021年5月中国对渔业燃油补贴政策进行了新一轮调整,按照国家财政部、农业农村部《关于实施渔业发展支持政策推动渔业高质量发展的通知》要求,以稳定实施政策、管好用好补助资金、充分发挥政策效益为主线,以满足人民对优质水产品和优美水域生态环境的需求为目标,推进水产养殖业绿色发展,提高渔业设施设备水平,强化渔业资源环境养护,推动产业融合发展,提升渔业生产水平、质量效益和可持续发展能力,为“十四五”渔业高质量发展开好局、起好步。

根据中国财政部《关于调整2021年成品油价格调整对渔业补助预算的通知》要求,中央财政渔业发展补助资金主要用于支持建设国家级海洋牧场、提升现代渔业装备设施和渔业基础设施、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方面工作。同时,根据财政部、农业农村部《渔业发展补助资金管理办法》和农业农村部办公厅、财政部办公厅《关于开展渔业绿色循环发展试点工作的通知》以及《关于做好2021年渔业发展补助政策实施工作的通知》等文件精神,渔业发展补助政策的重点转向建设国家级海洋牧场、国家级沿海渔港经济区、建设远洋渔业基地、提升现代渔业设施设备水平、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等六大类。

同时,国家支持地方政府统筹推进本地区渔业高质量发展,一是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;二是由地方统筹渔业发展和管理,增加近海渔民减船转产、水产养殖业绿色发展、渔政执法船艇码头等装备配备及运维、渔业信息化、水产品加工流通、近海渔船及船上设施更新改造、渔业资源养护等方面的其他支出。要求切实保障渔民减船转产补助资金需求,降低捕捞强度,保护海洋渔业资源,财政部、农业农村部“十四五”期间将对各地政策执行情况和效果将进行中期评估,并根据评估结果和形势变化情况,动态调整各地补贴资金规模。

2021年10月,在国务院新闻办公室新闻发布会上,中国商务部相关负责人介绍该政策的一大



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼: 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

亮点“就是取消燃油成本补贴，改变补贴方向，引导渔民养护渔业资源”。而渔业资源养护补贴政策包括机动渔船须严格执行海洋伏季休渔和负责任捕捞两项制度。中国取消渔业燃油补贴和渔业资源养护补贴政策的出台，将渔业资源养护、渔业绿色循环、远洋渔业发展、渔业执法履约能力和渔业公共服务能力建设作为渔业统筹资金扶持和补助的主要方向，对推进渔业生态环境整治修复，加快渔业产业转型升级步伐，提升渔业综合发展能力，促进渔业高质量发展意义重大。不仅是中国沿岸近海渔业可持续转型的实际需要，而且也是全球渔业可持续发展的努力方向。

三、对中国渔业发展的影响

近年来，国际社会高度关注渔业补贴，中国政府坚定支持多边贸易体制，积极主动响应WTO（世界贸易组织）渔业补贴谈判总体趋势，顺应国际渔业补贴趋势，不断增强渔业国际贸易和对外合作，持续促进中国渔业高质量可持续发展。

改革开放40多年来，中国渔业已从“可有可无”的副业成长为农业农村经济的重要产业，中国水产品供求关系先后经历了从“吃鱼难”到“家常菜”、再到“吃好鱼”的历史性转变，随着水产品消费结构升级和供给侧结构变化，国家粮食安全被赋予了新的含义，食物（水产品）安全问题显得愈来愈重要。渔业燃油补贴政策调整为渔业资源养护补贴政策，由伏季休渔补贴和负责任补贴两部分组成，有利于削减捕捞产能，避免因过度捕捞对资源环境及生物多样性的破坏，保障渔民生计和就业，体现负责任渔业大国形象。

中国应加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，充分利用好“两个市场、两种资源”。一方面，中国必须始终坚持“以养为主、立足国内”的基本方针，这是由中国是人口大国，世界最大的渔业生产大国和消费大国、贸易大国的实际，以及我们不能受制于人的战略考量决定的，未来中国应努力将水产品自给率保持在90%以上。另一方面，应充分有效地利用渔业国际资源和国际市场，这是由我国人均渔业资源相对匮乏的基本国情决定的，进口水产品不仅可以缓解国内资源环境压力，而且有利于集中力量确保水产品安全和供给。

未来中国渔业发展将可能围绕以下内容：

一是推进农业供给侧结构性改革，构建现代渔业产业体系。以市场为导向，调优、调高、调精渔业，重点是发展深远海养殖、水产品精深加工和冷链物流业，推动一二三产业融合发展。

二是加快技术装备支撑，构建现代渔业生产体系。用现代设施装备、技术手段发展绿色渔业，提高渔业良种化、智能化、信息化水平，重点是加强渔业综合生产能力建设，建立现代渔业科技创新体系，提升水产品质量安全水平。

三是发展适度规模经营，构建现代渔业经营体系。推动家庭渔场、合作社经营和社会资本经营共同发展，提升渔业经营集约化、规模化、组织化水平，重点是培育新型经营主体和渔民，发展渔业生产性服务业，提高渔业经营效益。

四是加快渔业转型升级，提升良种覆盖率，以高效优质多抗等性状为选育目标，培育具有自主知识产权、市场竞争力强的突破性水产新品种，积极发展高效特色渔业，加强市场适销品种创新，大力发展名特优、高附加值、低消耗低排放品种生产，规范休闲渔船管理。

五是加强工厂化养殖、远洋渔业和水产品加工基地、渔港经济区和休闲渔业建设，加强水产原良种场建设，建设海上“蓝色粮仓”，大力发展深远海网箱和大型养殖工船综合养殖，继续布局建设海内外远洋渔业基地，增加远洋渔获物回运量，丰富市场供给。

六是加快水产市场建设，积极发展电子商务、互联网+等新业态，强化水产品标准化生产和投入品监管，建立从渔场到餐桌的质量监控和可追溯体系，构建渔业产业链、价值链，打造一批区域性、全国性品牌，增强市场竞争力，促进渔区三产融合发展。

七是提升渔业生态功能，积极发展碳汇渔业，继续加大渔业资源增殖放流和人工鱼礁建设，扩大水生生物资源增殖放流规模，大力发展海洋藻类栽培和贝类底播增殖，加强渔业信息化、智能化建设。

八是加强资源生态环境保护，加强水产种质资源保护区等建设，严格控制近海捕捞强度，继续实施减船转产政策，完善休禁渔制度，逐步实行限额捕捞，完善水域滩涂污染赔偿制度，促进资源可持续利用。



CONTENTS

- ▶ 통계로 보는 중국 : 최근 5년간 중국 어업 생산액 구성
- ▶ 전문가 칼럼: 중국 어선 기름값 보조정책 동향 및 영향

九是积极开展负责任捕捞，加强国际履行能力建设，积极践行“一带一路”倡议，支持“走出去”企业“产业外扩、产品回国”，提高本土化经营水平，持续加强对外合作交流。