

► ILO 简报

Funded by
the European Union
由欧洲联盟资助

2025年4月

社会保障促进公正转型的中国经验： 以安置保障长江退捕渔民为例

1

► 背景

气候变化已经成为当前及今后一段时期人类面临的重大全球性挑战，洪涝、干旱、全球变暖、极端气候等事件多发频发，对各国经济发展及人们的生产生活已构成巨大威胁。中国政府对此高度重视，提出实现“碳达峰”“碳中和”的重大战略决策，降低能源、水、土地利用强度，大力推动循环经济和绿色发展，以促进人与自然和谐共生。

在应对气候变化、推动绿色发展的大背景下，一些群体在转型过程中可能面临失业风险和生计困境。中国政府尝试采取了包括社会保障在内的一系列积极举措，保护这类群体当前生活和长远生计。本研究选取长江流域重点水域和其他水域退捕渔民的安置保障作为典型案例，梳理制定实施的一系列社会保护政策，特别是社会保障政策，着重分析实施效果，提炼总结中国经验，为全球应对气候变化实现公正转型贡献中国方案。

► 长江“十年禁渔”行动

长江是中国第一大河，是中华民族的母亲河，拥有独特的生态系统，孕育了丰富的生物资源，长江流域是中国生物多样性最具典型性的区域。近年来，受各种人类活动的影响，长江水域的生态功能退化，珍稀特有鱼类衰退，保护形势紧迫。实施长江禁捕退捕，既是破解长江流域水生生物资源衰退、生物多

样性减少的生态困境的客观要求，也是打破原来“一家一户”分散的竞争式捕捞和渔民“下水无鱼、上岸无地”的生计困境的有效途径，更是为了渔民的长远利益考虑。

为支持长江经济带发展重大战略实施，保护长江流域水生生物资源，自2021年1月1日起，中国政府对长江流域重点水域实施“十年禁渔”计划¹，主要涉及沿江十省市，即上海市、江苏省、安徽省、江西省、湖北省、湖南省、重庆市、四川省、贵州省、云南省；涵盖“一江两湖七河”，即长江干流、洞庭湖、鄱阳湖、岷江、沱江、赤水河、嘉陵江、乌江、汉江、大渡河（见图1）；共有332个水生生物保护区，需要安置退捕渔民约23.1万人。

► 框1：长江“十年禁渔”工作的主要指导性文件

2020年，国务院办公厅印发《关于切实做好长江流域禁捕有关工作的通知》，农业农村部、公安部、市场监管总局分别牵头制订了《进一步加强长江流域重点水域禁捕和退捕渔民安置保障工作实施方案》、《打击长江流域非法捕捞专项整治行动方案》、《打击市场销售长江流域非法捕捞渔获物专项行动方案》，人社部印发了《关于切实做好长江流域退捕渔民养老保险工作的通知》《关于进一步加强长江禁捕退捕渔民转产就业重点帮扶工作的通知》《关于做好长江流域禁捕退捕渔民职业技能培训工作的通知》等指导性文件，对如期完成长江流域禁捕目标进行全面部署。

1 “十年禁渔”计划是指，自2021年1月1日起，对长江流域重点水域实施常年禁捕，为期十年。

图1: 实施长江“十年禁渔”政策沿江十省覆盖图



社会保护政策和有关制度安排

2020年, 农业农村部牵头, 会同发改、财政、市场监管、公安、人社等部门组成长江禁捕退捕工作专班, 召开若干专题会议, 明确各部门职责任务, 积极出台各项政策, 为长江流域重点水域禁捕退捕工作提供坚实的制度保障 (见图2)。

图2: 长江禁捕退捕工作部门职责分工简图



框2: 禁捕退捕工作部门主要职责介绍

- ▶ 安置保障工作由人力资源和社会保障部、农业农村部、财政部负责, 指导和推动退捕渔民转产就业安置及社会保障各项政策的落实;
- ▶ 执法监督工作主要由市场监管总局和公安部负责, 市场监管总局牵头负责打击市场销售长江流域非法捕捞渔获物专项行动, 公安部牵头负责打击长江流域非法捕捞专项整治行动;
- ▶ 国家发展和改革委员会负责统筹协调长江经济带绿色发展战略, 财政部负责统筹资金安排, 为长江禁捕退捕渔民安置工作提供资金支持。

长江“十年禁渔”启动实施以来, 始终把23.1万退捕渔民的安置保障工作作为重中之重。人社部作为退捕渔民安置保障工作的主要负责部门, 会同相关部门, 多措并举发挥促进就业有生计、分类培训提能力、精准施策保权益的协同作用。目前沿江十省市已基本实现退捕渔民基本养老保险应保尽保、应发尽发、应补尽补, 也实现了就业促进应帮尽帮、就业服务应享尽享。

安置保障准备工作

政策宣传到位

制作政策宣传明白卡(纸), 送到退捕渔民手中或张贴到退捕渔民家门口。通过上门走访、面对面交谈等形式宣传退捕渔民安置保障有关政策。各地还通过政策宣讲会、电视、“村村响”广播、微信公众号、微信群等符合基层特点的形式广泛宣传安置保障政策, 切实提高退捕渔民对政策的知晓度, 做到政策宣传全覆盖。



江西省庐山市人社局在西庙村老年活动中心宣讲政策, 2020年@人社部

准确摸清底数

坚持渔船渔民基本信息和安置保障情况同步调查、同步交换、同步核实, 按照精准识别、动态管理、公开透明的要求, 实行建档立卡实名制管理, 对退捕渔民做到基本情况清、技能水平清、就业意愿清、培训需求清、参保情况清。同时, 各地还依托退捕渔民安置保障实名制动态帮扶信息系统, 及时掌握渔民的参保和就业状态等信息。

安置保障具体政策

对退捕渔民的安置保障政策主要包括四个方面: 养老保障、就业帮扶、技能培训和救助。

提供养老保障

2020年11月, 人社部会同财政部、农业农村部联合印发做好长江流域退捕渔民养老保险工作有关文件, 指导沿江十省市做好相关工作。

一是坚持应保尽保, 及时引导退捕渔民按规定参加基本养老保险。按照规定, 建档立卡的退捕渔民中, 男满60周岁、女满

55周岁及以上的未参加基本养老保险的退捕渔民, 统一纳入城乡居民基本养老保险; 男未满60周岁、女未满55周岁的, 可以选择参加企业职工基本养老保险或城乡居民基本养老保险。通过这些措施, 将符合参保条件的退捕渔民纳入了基本养老保险制度范围, 使他们有了基本制度保障。

二是坚持应补尽补, 落实养老保险缴费补贴政策, 给予符合条件的退捕渔民养老保险缴费补贴。比如, 安徽专业渔民的补贴标准是每人每年3000元, 共补贴15年。退捕渔民参加城乡居民基本养老保险, 补贴可以记入城乡居民养老保险个人账户, 增加了渔民的个人账户储存额; 退捕渔民以灵活就业人员身份参加企业职工基本养老保险, 补贴可以用于渔民个人缴费, 减轻了缴费负担。通过缴费补贴政策, 在基本养老保险制度框架内, 提高了退捕渔民的养老保障水平。

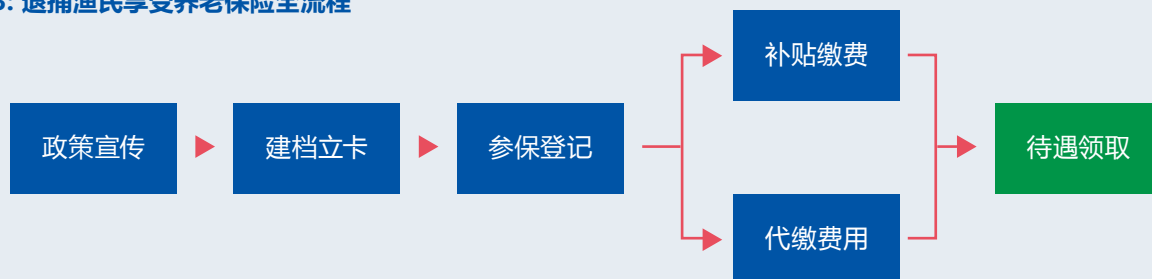
三是坚持应代(缴)尽代(缴), 落实困难人员代缴政策。对退捕渔民中属于低保对象、重度残疾人等情况的困难渔民, 按规定代缴部分或全部最低标准城乡居民养老保险费。通过代缴政策, 将生活困难渔民直接纳入城乡居民养老保险, 兜住他们基本社会保障的底线。

四是坚持应发尽发, 优化养老保险经办服务, 对符合养老金领取条件的退捕渔民, 及时发放基本养老保险待遇, 保障他们老年基本生活。依托信息系统, 持续定期跟踪比对退捕渔民基本养老保险参保缴费和领取待遇情况, 实现了精准帮扶, 保证养老保险待遇和补贴资金发放到位。同时, 优化简化重点水域退捕渔民养老保险经办服务和补助发放流程, 通过上门服务、集中办公、代办点代办、送服务下乡、在线服务等方式为渔民提供参保服务, 退捕渔民“只跑一次”或“一次不跑”就可以方便、安全地领取养老保险待遇或补贴。



江西省余干县社保中心工作人员走村入户一对一对面讲解政策, 2020年@人社部

► 图3：退捕渔民享受养老保险全流程



► 框3：退捕渔民享受养老保险流程主要环节介绍

- 1. 政策宣传**——政府部门主要通过政策宣讲会、上门走访、面对面交谈、张贴海报、微信等形式宣传保护退捕渔民的有关政策，做到让每一位退捕渔民都能知晓有关政策；
- 2. 建档立卡**——对退捕渔民实行建档立卡实名制管理，做到每一位退捕渔民基本情况清、技能水平清、就业意愿清、培训需求清、参保情况清，为有针对性的开展安置保障工作打下坚实基础；
- 3. 参保登记**——引导退捕渔民及时到社保经办机构进行参保登记；
- 4. 缴纳保费**——在缴纳保费环节，政府的帮扶政策主要有两项，一是对参加基本养老保险的退捕渔民，政府给予一定补贴；二是对退捕渔民中属于低保对象、重度残疾人等情况的困难渔民，为其代缴部分或全部最低标准城乡居民养老保险费。
- 5. 待遇领取**——达到法定退休年龄且满足领取待遇条件后，退捕渔民可到社保经办机构办理待遇领取手续，按月领取养老金。

促进就业创业

制定有针对性的转产转业安置方案，分类施策、精准帮扶。通过发展产业安置一批、务工就业安置一批、支持创业安置一批、公益性岗位安置一批，促进退捕渔民转产就业。具体包括：

- 在退捕渔民集中地举办“就业大篷车”等形式灵活多样的专场招聘活动，把就业岗位送到退捕渔民家门口，帮助他们实现就近就地就业；
- 结合各地实际，通过发展水产养殖、特色旅游、文化品牌等特色产业，促进退捕渔民转产就业、增收致富；
- 考虑到部分退捕渔民年龄偏大、技能和学历偏低，市场化渠道就业竞争力不强，加之以往打渔习惯影响，对企业上班环境、规律作息時間等不适应，开发养鱼、护鱼、鱼产品加工等带“鱼腥味”的特色岗位；

- 鼓励相关企业吸纳退捕渔民，按规定落实资金补贴、税收减免等政策，有条件的地方还可给予一次性吸纳就业补贴；

- 通过给予一次性创业补贴、创业担保贷款等方式，支持退捕渔民自主创业创收。



江西省鄱阳湖退捕渔民参观吸纳就业的企业，2021年@人社部

加强职业培训

鼓励退捕渔民参加职业培训，重点培训水产养殖、水产品加工等实用技术，帮助他们顺利实现转产上岸。江西省结合推进职业技能提升行动，将退捕渔民纳入重点群体免费职业技能培训范围，按照退捕渔民技能培训实际需求，做到“应培尽培”，确保有培训意愿的退捕渔民及其未就业子女接受至少1次免费职业培训，至少掌握1门就业技能。

开展社会救助

对符合条件的退捕渔民，民政部门分别按规定给予急难型²或支出型临时救助³、纳入最低生活保障范围、纳入特困人员救助供养范围、纳入医疗救助范围。通过申请人自主申报、走访摸排困难群众、巡访探视救助对象、跨部门数据交叉比对等方式，全面采集包括困难退捕渔民在内的低收入人口相关信息，简称低收入人口信息库，并坚持定期更新、动态调整、不断完善。在此基础上，分类救助帮扶，保障基本生活。

► 政策实施效果

安置保障政策落地效果

从各地落实退捕渔民安置保障政策实践来看，基本做到因地制宜施策，在参保缴费、转产就业、技能培训等方面，结合各地退捕渔民人数、结构及财政水平，制定了符合退捕渔民实际的安置保障政策。经过几年的不懈努力，截至2023年底，长江流域重点水域和其他水域23.1万退捕渔民基本实现应参保的全参保、该补贴的全兑现、愿培训的全培训、能就业的全帮扶，基本完成了预期目标任务。

一是参保情况。从整体情况来看，退捕渔民全部纳入了基本养老保险制度体系，参保率达到100%。

二是就业情况。截至2023年底，有就业意愿的十几万退捕渔民均已得到妥善安置。以江西省为例，全省近5万名有就业能力和就业意愿的退捕渔民实现转产就业，其中企业吸纳就业的约占五成，自主创业或灵活就业的约占三成。

三是技能培训支持力度。积极开展长江流域重点水域退捕渔民职业培训，并按规定落实职业培训补贴政策。调研发现，多地在职业培训方面涌现出好的经验做法，如江西省九江市永修县开设了水产养殖技术培训班，引导上岸渔民从事稻虾养殖工作，帮助其解决了家庭基本生计问题。



江西省永修县退捕渔民参加技能培训课程，2023年 @人社部

生态环境保护成效

自2021年1月1日起实施全面禁捕禁渔以来，长江流域珍稀水生生物频繁现身，经济物种资源量大幅增加，整体水质持续改善，“十年禁渔”取得初步成效。

一是生物多样性逐步恢复。以江西省为例，经过休养生息，省重点水域的部分鱼类资源得到有效恢复，根据当地监测结果，2023年，鄱阳湖监测到土著鱼类81种，比2022年增加了5种，其中包括近十年来都未曾监测到的珍稀鱼类，如铜鱼、大规格胭脂鱼等，详见图4。

2 急难型救助对象主要包括发生下列情形，导致基本生活暂时出现严重困难、需要立即采取救助措施的家庭和个人。主要包括：因火灾、交通事故、人身伤害、溺水、触电、食物中毒等突发性意外事件；因突发重大疾病或意外伤害，若不及时治疗将危及生命，急需资金进行救治的；因种植业、养殖业遭受突发事件袭击、自然灾害、事故灾害、公共卫生、社会安全等其他突发性、紧迫性情况导致基本生活暂时出现严重困难，需立即给予救助的。

3 支出型临时救助是指对因家庭生活必须支出突然增加超出家庭承受能力，导致基本生活一定时期内出现严重困难的家庭给予的过渡性救助。

► 图4：鄱阳湖监测到的鱼类种量（2020年—2023年）



二是遏制了水生生物资源衰退趋势。洄游性鱼类和掠食型鱼类数量逐步增多，鱼类小型化、低龄化、弱质化趋势有所缓解。具体来说，鲢、鳙的体长和体重均有所增加，这说明在鄱阳湖的生长状况总体良好；大规模个体数量增多，成鱼个体占比增加，反映其低龄化趋势得到缓解。

三是有效保护了珍稀濒危水生野生动物。禁捕禁渔以来，长江流域天然水域的水生野生动物进一步恢复，水域生态环境逐步向好。2022年，中华鲟时隔15年再现鄱阳湖，铜鱼时隔10年再现江西省水域，刀鱼的出现率由2018年的9%上升到94%，长江江豚携子进城，常居南昌扬子江水域，成为南昌市民喜闻乐见的网红打卡点。



鄱阳湖上江豚跃浪，2023年@人社部



江西省九江市赣江修河世界湿地景观，2023年@人社部

四是流域水质持续改善。总磷浓度是衡量流域水质的一个重要指标。以鄱阳湖为例，经过几年的不懈努力，鄱阳湖总磷浓度由2021年的0.068毫克/升下降至2023年的0.059毫克/升，下降了13.2%。2024年1-9月，鄱阳湖总磷浓度均值为0.055毫克/升，同比下降8.3%。⁴

► 经验总结

一是始终坚持以人民为中心的发展思想，把群众的当前利益和长远利益放在首位。长江禁捕根本上是為了还沿江百姓一江清水和勃勃生机。为保障好退捕渔民的基本生活，解决好他们后顾之忧，让渔民愿意上岸、能够上岸、安心上岸，中国政府始终坚持以人民为中心的发展思想，深入基层调研、摸清实际情况、倾听渔民诉求，研究制定符合退捕渔民实际和需求的保护政策，获得了沿江退捕渔民的理解和支持，为长江“十年禁渔”稳步实施筑牢根基。

二是坚持长江保护与发展的辩证统一，处理好当前与长远、治标与治本的关系。习近平主席多次召开长江经济带发展座谈会，提出了“共抓大保护，不搞大开发”的变革性理念，作出了长江“十年禁渔”等重大决策部署，为长江的保护和发展开出了治本良方。有渔民讲：“实施‘十年禁渔’是为了鱼越来越多、水质越来越好，打鱼是为了小家，护鱼是为了子孙后代”。原来的捕鱼人现在变成了护渔员，有了基本养老保障，他们上岸开启了新生活。沿江省市重新布局绿色产业发

4 根据中国的水质标准，湖泊、河流以及海岸带水域的总磷浓度限值要求如下：I类水质： $\leq 0.02 \text{ mg/L}$ ；II类水质（一般水源地、工业用水地）： $\leq 0.1 \text{ mg/L}$ ；III类水质（农田灌溉地）： $\leq 0.2 \text{ mg/L}$ ；IV类水质（一般景观水域）： $\leq 0.3 \text{ mg/L}$ ；V类水质（游泳区、渡槽供水水源地）： $\leq 0.5 \text{ mg/L}$ 。

展, 眼见长江在逐渐恢复健康和活力, 更加深刻领悟到习近平主席“绿水青山就是金山银山”的生态理念, 更加坚定了长江“十年禁渔”的决心和定力。

三是注重顶层设计, 强化系统思维, 建立区域间和部门间的协调机制。长江流域的生态保护涉及省际和区域之间的协同问题, 需要高位推动、整体设计、上下游联动、统筹推进; 退捕渔民的安置保障工作涉及农业农村部、人社部、财政部、

生态环境部、住建部、民政部等多个部门, 各部门间信息系统共享流畅、思想行动协同高效, 为做好退捕渔民安置保障工作提供了机制保障。

报告执笔人: 中国劳动和社会保障科学研究院养老保险研究室张燕婷(副研究员)、张兴(主任、副研究员)

本简报由中国劳动和社会保障科学研究院在国际劳工局的支持下编写, 是欧盟资助的中欧“提升中国社保经办服务能力, 实现全民社会保障(二期) | International Labour Organization”项目的一部分。简报内容由作者本人负责, 不代表欧盟观点。



**Funded by
the European Union**
由欧洲联盟资助

联系方式

国际劳工组织中国和蒙古局
北京市朝阳区亮马河南路14号
塔园外交办公楼1单元10层
邮编: 100600

电话: +86 10 6532 5091
邮件: beijing@ilo.org
网址: ilo.org/beijing