

文章编号: 1004-7271(2000)02-0125-05

总可捕量和个别可转让渔获配额 在我国渔业管理中应用的探讨

唐建业, 黄硕琳

(上海水产大学, 上海 200090)

摘要: 目前世界范围内捕捞能力的迅速增加, 主要传统经济鱼类资源的衰退, 促进了渔业管理由传统的投入控制管理向产出控制管理转变。在此背景下, 本文在分析国际上, 特别是新西兰, 实施 TAC 和 ITQ 的现状、实效以及存在的问题和我国周边国家实施 TAC 制度和我国的关系的基础上, 探讨我国在实施 TAC 和 ITQ 制度的主要困难和我国实施 TAC 和 ITQ 制度的步骤, 并提出我国渔业管理中应该做的一些准备工作。

关键词: 总可捕量; 个别可转让渔获配额; 渔业管理

中图分类号: 9937.0 **文献标识码:** A

Discussion on the application of TAC and ITQ in Chinese fisheries management

TANG Jian-ye, HUANG Shuo-lin

(Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China)

Abstract: In recent years, the fishing effort of the world fisheries increased rapidly and as a result, many fisheries are now facing the problem of resource depletion. Against this background, the measures for fisheries management seem to be shifted from traditional input control to output control. In this paper, the experiences of applying the TAC and ITQ in fisheries management of some countries, especially New Zealand's are analyzed. And the present situation, the effects and the existing problems of enforcing TAC and ITQ, as well as the relations between China and the neighboring countries which have already applied the TAC, were discussed. Then, based on the analysis and discussion, the main problems of applying the TAC and ITQ in Chinese fisheries management, and the probable steps of adopting them were probed. Finally, in the light of the reality of Chinese fisheries, some suggestions for the preparation of applying TAC and ITQ in Chinese fisheries were put forward.

Key words: total allowable catch; individual transferable quota; fisheries management

世界各沿海国为了控制日益严重的过度捕捞, 也为了更好地养护、管理和利用国家管辖范围内的渔业资源, 在过去传统的投入控制 (Input Control) 的管理方法的基础上, 逐步导入了产出控制 (Output Control) 的管理方法, 即限制渔获量的管理方法^[1]。这种随着渔业资源的科学调查研究的进展, 在有关国家迅速得到推广。在产出控制管理方法中, 包括总可捕量 (Total Allowable Catch, TAC)、个别渔获配额

收稿日期: 1999-12-14

基金项目: 本文系国家 126 专项“我国与周边国家的渔业关系及渔业资源的区域管理研究”的研究内容之一。

作者简介: 唐建业 (1976-), 男, 本校 1998 级硕士研究生, 从事渔业管理方向的研究。

(Individual Quota, IQ)、个别可转让渔获配额(Individual Transferable Quota, ITQ)及渔船渔获量限制(Vessel Catch Limits)^[2]。其中,ITQ将成为以后渔业管理的趋势。

1 国际上实施 TAC 和 ITQ 制度的现状和实效以及存在的问题

1.1 TAC 和 ITQ 制度

TAC是指在一定的期间、特定的区域,对特定的渔业生物资源品种设定所允许的渔获量的最大值^[1]。这种方法对捕鱼船队的总渔获量直接进行控制,对渔获量或卸货量进行监测,当实际的渔获量达到了所设定的渔获量最大值时,就开始在当年度禁止捕捞该鱼种。理论上,TAC制度能够保证渔业资源得到很好养护。如果总可捕量合理设定,且在执行过程中得到遵守,这种制度能够直接控制捕捞死亡率。

ITQ是在TAC的基础上,为避免由TAC导致的捕捞能力的增加或捕捞竞争,而将总可捕量分成若干份渔获配额,分给渔业企业、渔民或渔船。渔获量达到渔获量配额的渔民、渔船或企业,在该年度内不得再从事该鱼种的捕捞。在ITQ制度下,配额作为财产,可以和其他财产类似的方式在市场上进行交易、交换。这种交换包括配额或年捕捞权的交换。在市场机制作用下,配额得以掌握在捕鱼经济效益较好的渔民手中,促进渔船规模和捕鱼方式的自我调节。在ITQ管理计划中应包括:持续时间、可转让性、灵活性、可分性和所有权的质量等^[2]。

1.2 国际上实施 TAC 和 ITQ 制度的现状和实效

目前世界上实施TAC和ITQ管理制度的主要国家及鱼种数为:澳大利亚(5种)、加拿大(13种)、冰岛(6种)、荷兰(3种)、葡萄牙(1种)、新西兰(31种)、英国(1种)、美国(4种)^[3]。其中以新西兰实施TAC和ITQ制度最为成功。

新西兰于1977年宣布建立和实施专属经济区制度。在渔业管理中采取TAC制度,1986年导入ITQ。目前进行ITQ管理的鱼种有31种,所决定的个别可转让配额为年度配额,龙虾的年度为每年4月1日至翌年3月31日,其他鱼种为每年10月1日至翌年9月30日。

TAC的决定采取以下程序:由政府确定的科学家、渔业界、环保团体、游钓渔业等代表组成渔业资源评估小组,公开作出资源状况的评估,向政府提出TAC数量的建议。然后,再经渔业委员会讨论,最后由农林渔业部长拍板决定TAC^[4]。

TAC确定后,根据过去3年的捕捞实绩,决定分配比例,再分成个人渔获配额分给渔民。最初新西兰的渔获配额以固定的渔获吨数确定。如TAC增加,政府有权出售多余的配额;相反,如果TAC减少,则政府必须向配额拥有者支付补偿金。1990年新西兰政府降低一些鱼种的渔获限量,为此支付了6900万新西兰币的补偿金。之后,新西兰渔业法规定个人渔获配额以总可捕量的百分比确定。

配额拥有者必须每月向管理机构报告其配额的消化情况,而且渔民在卸货时,必须向渔业局官员提交渔获报告及贩卖渔获物的报告。同时,购买渔获物者(只有经登记的承销商才有权购买渔获物)需提交购买渔获物的有关报告。

新西兰实施ITQ的配额管理的经验可总结为:①80年代中期新西兰已接近崩溃的沿岸渔业,如今显示出健康复苏的迹象;②在1990-1991年,岩龙虾(Rock Lobster)渔业引入ITQ制度后,岩龙虾资源已显示健康成长趋势;③新西兰的商业性渔业在ITQ的配额管理下繁荣起来,主要的输出鱼产品为深海鱼,如新西兰拟鲈(Blue Cod)和棘鲷(Orange Roughy);④该制度使得更多的联合实体更负责管理自己的份额;⑤政府和渔业界产生了合作的关系;⑥使得原毛利土著居民可参与传统的商业性渔业活动,而且享有参与部分较大型的商业性渔业活动的权利;⑦新西兰政府已精简其渔业法案,但配额管理的精髓仍在,如今正将一些其他的经济性鱼种纳入配额管理制度,目前为31种;⑧配额管理已使政府停止直接干涉个人捕捞活动的管理,而成为监督者的角色,并确保这些规则可以公平及平衡地实施;⑨对渔业实体而言,权利和义务是一体的^[5]。

1.3 存在的问题

国际上,在实施 TAC 和 ITQ 制度过程中主要会出现下面一些问题:①由于渔民为尽可能留下价值最大的渔获物,而将价值小的渔获物抛弃。这样不仅造成对资源的浪费,而且造成对统计工作的困难,对下一年的 TAC 估计带来很大的误差,给决策者造成错觉。②可能会产生渔霸,即最后大部分配额集中在少数效益较好的经营者手中,形成垄断。③实施的执行成本较高,对多鱼种渔业、跨区域渔业可能要遇到一定的困难。

2 我国周边国家实施 TAC 制度和我国的关系

我国的邻国日本、韩国已开始实施 TAC 制度。从韩国 1999 年 1 月起对 5 种对象实施的 TAC(表 1)^[1]中可以看出,它包括了暂定水域的 TAC。日本从 1997 年 1 月 1 日起对 6 种鱼种实施总可捕量限制制度,1998 年增加了 1 种鱼种——柔鱼,1999 年对 7 种对象实施的 TAC 见表 2^[1]。我国先后和日本、韩国签订和草签了新的中日渔业协定和中韩渔业协定,其中规定了有关暂定措施水域向专属经济区过渡。在专属经济区划定以后,中、日及中、韩对有关跨界种群管理方面,从目前国际渔业管理的发展看,有可能采用配额分配的办法^[6]。在中日渔业新协定中,日本已提出在暂定措施水域实行量的管理,尽管双方没有明确提出何种量化管理,但这至少也给我们一点提示。为了不在以后的渔业管理中处于被动的地步,我国应该准备或为以后实施逐步采用产出控制的管理方式而做准备。从前面提到的对产出控制各方法的分析中可以看到,采用 ITQ 应该还是比较可行的方法。

3 我国实施 TAC 和 ITQ 制度的主要困难

3.1 观念上的困难

实施 TAC 和 ITQ 初期会遇到渔业企业和渔民的抵制。因为 TAC 和 ITQ 作为一种新的管理体制方法和以前的方法根本不同,而且实施 TAC 和 ITQ 将会把很多经济效益不佳的渔民从渔业中排挤出来,这样的人目前有很多。另外,TAC 和 ITQ 也会导致小规模捕捞作业减少,因为配额可以象其他商品那样可以交易,最后配额将被效益好的大企业所控制。所以当看到 TAC 和 ITQ 对他们存在潜在威胁时,自然会抵制它。

3.2 体制上的困难

TAC 和 ITQ 制度的执行必须有足够的执法监督管理力量、一套保障体制和制度,而且 ITQ 的内在动机就是减少渔船数,因此实施 TAC 和 ITQ 后,渔业就业人员和渔民的收入都有可能会有所下降。这些对目前的渔政管理体制和社会体制提出新的要求。如果处理不当,会导致 TAC 和 ITQ 制度的失败以及

表 1 韩国 1999 年总可捕量情况表(t)

Tab.1 TACs of 1999 in Korea S. (t)

鱼种	总可捕量	其中	
		专属经济区	暂定水域
鲈	45000	11600	34000
鳕	19000	18000	1000
沙丁鱼	4000	3970	30
鳕场蟹	36000	27000	9000
马鲛鱼	8000	6200	1800

表 2 日本 1999 年确定的可捕量情况表(万 t)

Tab.2 TACs of 1999 in Japan (10⁴t)

鱼种	总可捕量	其中		所属渔业
		大臣管理量	知事管理量	
秋刀鱼	33	25	8	秋刀鱼
狭鳕	33.2	18.7	14.5	近海底拖网
竹筴鱼	45	18.6	26.4	大中型围网
沙丁鱼	37	19	18	大中型围网
鲈	78	44	34	大中型围网
松叶蟹	5211	4311	900	近海底拖网
太平洋褶柔鱼	50	32.2	17.8	近海底拖网

带来一些社会问题。

3.3 管理技术上的困难

当第一次实施 TAC 和 ITQ 管理措施时,管理者可能会面对以下一些技术问题:是出售还是分配配额?如出售,通过什么方式?如分配,怎样选择接受者?如何规定个人配额的基本特征,包括权利的范围和时限、配额的可分性及可转让性等。在配额接受者中如何分配配额等。解决这些问题的方式可能会显著地影响个人配额计划的、经济的、社会的和行政的后果。其中个人配额的最初分配应是执行个人配额管理体制中最困难之一^[7]。

分配是最困难、最有争论的问题,因为它将决定谁从其中得到利益、谁从其中得到有价值的资产,而谁将被排挤出渔业。采用分配方式主要有:按渔民采分,选择配额的接受者将是十分困难的问题;按渔船主来分,要考虑历史的捕捞成绩,就会产生那些以前没有船的船长或船员将得不到利益,可能产生不公平的问题。分配方式还会涉及付费的问题,如不交费或交的很少,在实施初期会鼓励接受这种新的管理方法,因为配额可以在市场上进行交易,对配额接受者来说无形中就多得了一笔财富,但对国家来说损失是相当大的。当然,可以采用拍卖或投标的方式来决定配额的归属,采用拍卖或投标的方式时,配额和租金是一起拍卖还是分开,这对于决策者来说也是一种选择^[8]。

实施 TAC 和 ITQ 过程中也将存在抛弃非目标鱼、漏报或对捕捞非配额的鱼种不申报的现象,降低了统计的质量,给渔政管理增加负担。

最后,按中华人民共和国宪法第九条的规定,国家管辖范围内的海洋自然资源都属于国家所有,国家保障自然资源的合理利用。如果实行 TAC 和 ITQ 管理体制后,将国有的自然资源变成配额分给渔民,必须采取与宪法的规定一致的措施,否则会产生违宪的问题。

4 我国实施 TAC 和 ITQ 制度的步骤

正如前面所述,日、韩已经开始实行 TAC 制度,而且我国和日、韩有共同的捕捞对象,因此,我国可以在借鉴日、韩经验基础上,结合我国的实际实行 TAC 和 ITQ 制度。

首先,从目前资源监测调查的定性研究向特定种群的定量研究转化,建立渔获统计、收集和保存制度,逐步建立渔获物买卖有序的市场管理制度。其次,选择一些经济价值高、渔获量大、资源状况不佳,有必要管理的、外国渔船在我国周围进行捕捞的少数几种鱼种试行 TAC 和 ITQ 制度。在此基础上,逐步由个别鱼种推广至多鱼种,由简单到复杂,逐步完善。

5 我国当前应做的工作

(1)要加强资源调查。我国渔业资源调查研究工作始于 50 年代初,相继到 80 年代中后期,对渤、黄、东、南海的不少经济鱼类、虾蟹类、头足类等海洋渔业资源以及沿岸沿海区的贝类、藻类资源都进行了系统全面的调查研究,为渔业生产和管理提供了宝贵的参考资料和科学依据。后曾对邻近的大陆架边缘和大陆斜坡的资源分布状况也进行过调查,已具备一定资料和条件可以为科学的渔业管理提供措施和办法。但近 10 年来渔业资源调查时断时续,渔业统计资料也不够系统、准确^[9]。今后应有计划地进行渔业资源调查研究和积累统计资料。只有在此基础上,才能为以后实施 ITQ 制度奠定基础。

(2)完善现有管理措施,更有效地保护资源,促进资源更合理地利用。在我国,渔业许可制度不够完善,执法又不够严格。渔业许可制度是根据渔业资源状况和渔业生产的实际情况,调整渔业活动的重要方法,对有关渔船、涉及的水域、捕捞对象和作业时间等实施许可或批准。我国在实施许可过程中,忽视了上述条件,而仅在上年发放许可证的总量基础上增加一定比例。因此,对资源产生了新的压力,长期积累下来,捕捞努力量不断增长,资源不断衰退,形成恶性循环,以致造成渔船数量居高不下。为此,应严格控制发放许可证数量并逐渐以一定比例减少,联合船监、港监对“三无”渔船的管理,为将来实行 TAC 和 ITQ 制度扫清一大障碍。

(3)实施 TAC 和 ITQ 管理制度对我国的渔政管理体制提出更高的要求。这就要求加强渔政管理工作,更新渔政执法装备和执法手段、提高渔政执法人员总体素质和执法水平、解决好地方保护主义等情况,加速完善我国渔政的监督和监视系统等等。

(4)切实做好“双控”工作,并逐步将其中一部分渔民从渔场中转移出来。随着社会主义市场经济的建立,渔业经济迅速发展,发家致富后的渔民为扩大再生产,再投资购买渔船当了船主,雇用大量非渔业的外来劳力。如福建省石狮市祥芝渔村,1989 年末实行渔业股份制时,仅有小功率渔船 79 艘,而 1997 年,已拥有 149kW 以上的渔船 630 艘。1997 年底,该村本地渔业劳力仅为 390 人,而外来劳力达 2500 人,是本地的 6.4 倍。大量的非渔业劳力的入渔,造成了海洋捕捞力量的不断增长。因此,必须采取适当的措施,控制和减少非渔业的外来劳力。这也为以后实施 TAC 和 ITQ 制度减少一些社会压力。

参考文献:

- [1] 黄硕琳.国际渔业管理动向[M].专属经济区制度和渔政管理研讨班(九)资料,1999.1-9.
- [2] Gary R, Morgan. Individual Quota Management in Fisheries[M].FAO Fish Pap. Rome, 1997. 10-13, 31-38.
- [3] Francis R D, Gilbert Annala J. Fisheries Management by Individual Quotas: theory and practice. Marine Policy[M],1993,(1):64-65
- [4] Sissenwine M P, P Mose. ITQs in New Zealand: The era of fixed quota in perpetuity[J]. Fish Bull, 1992,90(1): 147-160.
- [5] 李英周,傅朝麟.新西兰渔业管理中个别可转让配额观念和实施[J].国际渔业资讯,1996,(69):40-46.
- [6] Gelland J A. Some Problems of the Management of Shared Stock[M]. FAO Fish Techn Pap. Rome, 1980. 13-19.
- [7] Morgan G R. Optimal Allocation of Fisheries Quotas[A]. Developing and Sustaining World Fisheries Resources[C]. Proceedings of the 2nd World Fisheries Congress (Hancock et al Eds), 1997. 363-369.
- [8] Scott B G. Gen. ITQs may be good in theory but can they work in practice? [J]. Aust Fish, 1991, 50(8): 14-17.
- [9] 中国自然资源丛书编撰委员会.中国自然资源丛书渔业卷(第8卷)[M].北京:中国环境科学出版社,1995, 377-379