

文章编号: 2095-3666(2012)01-0030-05

现代渔业大背景下渔业产权制度探析

刘 勤

(中国水产科学研究院东海水产研究所, 上海 200090)

摘 要: 现代渔业作为现代农业体系的重要组成部分,是当前渔业发展的主要方向。当前,我国现行的渔业管理模式与现代渔业管理的要求还有一定差距,影响了我国渔业可持续发展的进程。究其原因,渔业产权制度的缺失是诸多问题的根源所在。在现代渔业理念的指导下,探索渔业管理新模式,建立排他性的、明晰的、可转让的渔业产权制度,消除自由准入状态下渔民的竞争性捕捞心理,是保障渔业可持续发展的有效途径。

关键词: 现代渔业;渔业产权;产权制度

中图分类号: F326.4 **文献标识码:** A

从全球视野看,传统渔业向现代渔业转型和升级是世界渔业发展的大趋势。在我国,渔业发展业已成为大农业发展中的亮点,水产品总产量连续20多年位居世界第一。然而,我国现行的渔业管理模式与现代渔业管理的要求还有一定差距,渔业管理工作依然存在较多薄弱环节,渔业生产行为也存在诸多不规范的地方,致使渔民权益得不到有力保障,严重影响了我国渔业的可持续发展。究其原因,渔业产权制度的缺失是诸多问题的根源所在。在现代渔业理念的指导下,探索渔业管理新模式和新型的渔业产权制度具有较强的战略意义。

1 理论概述

1.1 现代渔业

现代渔业是相对传统渔业而言,遵循资源节约、环境友好和可持续发展理念,以完备的法律法规体系和有效的管理为保障,以现代科学技术和设施装备为支撑,运用先进的生产方式和经营

管理手段,形成农工贸、产加销一体化的产业体系,实现经济、生态和社会效益和谐共赢的渔业产业形态。现代渔业具有鲜明的规模化、集约化、标准化和产业化特征,是技术密集、科技含量高、可控性强的产业^[1]。

1.2 产权及产权制度

产权是财产权(property rights)的简称,它具有丰富的内涵。一般来说,产权是指法定主体对财产所拥有的各项权利的总和,包括财产所有权及由所有权派生出来的各项权利^[2]。

产权制度是对财产权利在经济活动中表现出来的各种权能加以分解和规范的法律制度,它是以产权为依托,对各种经济活动主体在产权关系中的权利、责任和义务进行合理有效组合、调节的制度安排。产权制度的核心是通过对所有者和使用者的产权分割和权益界定,使产权明晰化,以实现资源的优化配置。现代产权制度的标准包括:产权清晰、产权流动顺畅、产权的合理配置、产权结构多元化^[3]。

收稿日期: 2012-03-05 修回日期: 2012-03-19

作者简介: 刘 勤(1981年-),女,山东新泰人,博士,助理研究员,研究方向:渔业经济理论与政策。E-mail: qinouc@yahoo.com.cn

2 渔业管理制度现状及问题剖析

《中华人民共和国渔业法》(2004)第六条规定“国务院渔业行政主管部门主管全国的渔业工作。县级以上地方人民政府渔业行政主管部门主管本行政区域内的渔业工作。……”,第七条规定“国家对渔业的监督管理,实行统一领导、分级管理。……”^[4],可见我国对渔业管理实行地方负责制,此种管理体制运用就近原则,采取中央管理与地方管理相结合,监督模式实行“统一领导、分级管理”,以地方管理为主,责任分块,方便管理。由于中国地域宽广,我国渔业资源所处的自然环境也非常复杂,受诸多外界因素影响,资源的地域差异性明显。我国不同地区的渔业资源的种类、数量、质量及组合特征等均有很大差别,其资源的丰盈度各异,如长江流域主产区以淡水鱼类、河蟹为主,华南主产区以对虾、罗非鱼、鳊鲩为主等,这种实行地方负责制的管理方法可以使地方根据自己情况,因地制宜,对地方资源充分利用。同时,随着名优特水产品的发展,市场认可度的提升,使经济效益大幅提升,极大地调动了当地渔业从业者的积极性,对坚持以人为本、以安为先、促进渔民增收等渔业发展目标的实现,具有一定地推动作用。然而渔业的条块性管理却带来了宏观管理的失效。实践证明,地方政府在渔业资源开发利用的监督管理中实际扮演了“占有者”的角色,由于寻租等现象的存在,即国家通过对渔业捕捞许可证、马力指标及海域使用证的许可控制介入渔业活动中,导致资源流入少数人手中,这就有可能造成资源的无效配置和分配格局的扭曲,产生大量的社会成本,社会效率也随之损失严重^[5]。同时,由于渔业资源的洄游性和各地方政府无序、无度争夺资源现象的存在,渔业资源衰退的“公共地悲剧”仍在重复上演;再则,近年来,一系列渔业管理制度的出台往往只从计划层面出发,根据经济学理论,在信息不完全的情况下,盲目的计划往往会导致综合效率的流失,这就难以实现经济、生态、社会效益的和谐共赢。综合来讲,我国目前渔业管理制度问题主要表现在以下几个方面:

2.1 国家所有者缺位,产权关系混乱

我国的渔业产权归国家所有,但在现实的渔

业资源开发利用中,国家作为所有者的代表地位模糊,具体产权束中的权利却由各管理部门代行。现实中,我国渔业行政管理部门和行政执法部门两者是统一的,而且地区级渔业行政主管部门往往隶属于当地政府,也就是说当地政府对本地区的渔业行政主管部门享有领导权,而本应享受领导权的上级渔业行政主管部门,却仅对下级渔业行政主管部门有业务指导权。实践证明,这种分块式、区域式的分割管理极有可能使地方政府陷于多种目标的困境,即生物多样性目标、经济目标、社会目标、政治目标,而在选择时,往往仅从经济目标考量,而忽略了生态补偿等多重问题。甚至有些地方政府对违规行为视而不见、姑息纵容,有些“以罚代禁”、“罚了不禁”,完全违反了可持续发展的目标,致使渔业资源衰退,渔业环境污染严重。

同时,在我国当前的渔业管理制度中,产权主体不明确,关系混乱。众所周知,我国是人口大国,国家统计局统计农村人口数量约为7亿(2009年数据),一直以来,国家非常重视农业发展,惠农政策也得以陆续出台,如2007年3月通过的《物权法》第42条规定“征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益”等。渔民虽被纳入到农民群体之中,但渔民并没有享受到农民那样对土地的权益,渔民无地可种,没有土地这种重要的不动产作为其基本的生产资料和财产,没有自己独立的法律地位,更不能从土地上获得社会保障,渔民的经济地位显得更为薄弱。随着市场经济的发展,大量农民甚至工商资本进入比较效益相对较好的渔业领域,这些农民捕鱼远比渔民更具掠夺性,更显短期行为,这严重地加剧了渔业资源的衰退,同时也对渔民权益造成了直接损害。而在现实中,我们却往往将所有开发主体一视同仁,并未对其进行分别对待。

2.2 渔业资源的特殊性致使产权配置难度增加

渔业资源合理配置是渔业资源可持续发展的前提保障,即在兼顾公平和效率的前提下,实现资源效用的“帕累托(Pareto)最优”。而水域的

流动性、不确定性和渔业资源的本身属性使得它的归属没有土地那么明晰,因此,渔业资源产权束的分配也就显得错综复杂,政府不可能是渔业资源有效配置的唯一管理力量。渔业资源的利用具有非排他性和竞争性,因此,政府控制渔业资源的竞争需要极高的管理成本。如果政府管理的边际成本高于渔业产业的边际产出,就会使政府管理失灵。同样由于渔业资源的流动性和资源的稀缺性,使明晰和保护渔业资源产权的社会交易成本非常高。因此,完全依靠市场调节渔业资源的“消费”和利用必然会造成“市场失灵”,仅仅依靠市场机制难以保证有效的资源配置^[6]。

2.3 缺乏健全的产权流转机制

目前,我国涉及渔业资源的法律中,只有《中华人民共和国海域使用管理法》等几部法律、法规中明确安排了有关使用权的转让。而如《中华人民共和国渔业法》等涉海法律、法规至今尚没有清晰的转让权安排。在产权不流转的前提下,各管理部门虽然是事实上但并不是真正意义上的所有者代表,因此就无法对使用权进行有效的选择。在“公有公用”的概念和逻辑的作用下,理性的经济人必然选择最大限度“损人利己”地利用资源,从而导致对渔业资源的过度利用,增大了资源枯竭的风险,“公共地悲剧”必然发生^[7]。

3 现代渔业观念指导下渔业产权制度的确立

在渔业资源具有共有性和洄游跨界性的前提下,中国现有的渔业管理制度框架,缺乏鼓励渔民养护渔业资源的激励机制,相反,却使渔民在追求短期经济效益上更具积极性,使渔民养护资源和遵守政府规章的主动性弱化,而其竞争性捕捞和设法绕过政府管制的动机却被强化了。所以,当前渔业制度安排与渔业资源的性质以及渔民的心理和行为的不相匹配成为我国渔业管理制度现存诸多问题的症结所在。因此,要使渔业从根本上实现现代渔业要求的经济、生态和社会效益和谐共赢的渔业产业形态,就必须依靠制度变革,建立一套较为完善的渔业产权制度。

3.1 打破条块分割,消除渔业的自由准入状态

不同产权主体之间产权权属关系要清晰,即任何一项财产产权,都需要明确三个最基本的有先后次序的方面,一是谁对该财产拥有产权,二是拥有何种形式的产权,三是拥有多大份额的产权。渔业资源归国家所有,也就是说渔业资源的主产权在国家手中,渔业产权由国家向各权利人分配。应建立代表国家行使所有者职能的人格化责任主体,如可借鉴国外经验,成立中国渔业资源管理委员会代表国家管理中国海洋渔业资源,在各省、市建立相应的地方渔业资源资产管理委员会,实施垂直管理。渔业资源资产管理委员会应由政府管理人员、渔业生物、渔业经济与管理专家学者和渔民代表共同组成,或者也可以结合国外先进经验和我国渔业从业者的实际情况,采取行政配置与招标采购相结合的个别可转让配额分配形式,消除渔业资源的自由准入状态。

3.2 明晰产权关系,对不同产权主体要区别对待

确定产权关系一直都是从事经济活动的首要前提,产权的明晰化可以在很大程度上避免不必要的纠葛,有利于明确渔业从业者的从业范围,保护自身的利益不受侵犯,有利于形成渔民养护资源的激励机制,提高其劳动积极性。要确立渔业产权权利主体,制定针对不同主体的渔业权的管理政策。渔业产权主体分类方法有很多,在这里可借鉴日、韩的分类方法,将渔业产权主体分为生计渔业和商业渔业,并据此分别实施不同的管理制度。一方面通过渔业权渔业制度保障传统渔民在一定的公共水域从事特定渔业生产的独占和专有的权利;另一方面通过许可渔业制度限制商业资本任意进入渔业行业,控制捕捞强度,保护渔业资源。然而现实中,生计渔业从业者与商业渔业从业者是比较难区分的,因此应尽快实行不同的准入制度,以对两者的不同方向发展做好指导^[8]。同时,不同的权益保障制度也应根据两者的内涵式不同而区别制定,应在大力扶持保障生计渔业、保护弱势群体的基础上,保

障商业渔业权益。具体措施有:一是要完善渔业权法律制度,制定相关渔民权益保护特别法。尽管中国的渔业人口居世界第一,渔业也是大农业的发展亮点,但其法制建设还相对滞后,对渔民权利的保护相对不足,如农村土地承包法和农业法、草原法都对农民的土地使用权、牧民的草原使用权都做了明确的规定,而并未涉及到渔民对公共水域承包的问题。二是要健全渔业权益损害赔偿制度。目前,我国渔民相关保险的推行并未在全国推开,特别是养殖渔业政策保险的可行性还在进一步研究中,造成了部分渔民出事后索赔困难,难以维护自己权益的现象。同时,应按照“谁开发、谁补偿”的原则,因地制宜地合理确定补偿标准,这将与渔区社会稳定问题密切相关。三是要引导失渔渔民实现再就业。这项工作应该与渔民、渔区产业结构战略性调整结合起来,从当地实际出发,进行全盘规划。如可借鉴山东荣成的西霞口渔业公司实施的新型的农村经济组织模式,既可帮助渔民提高文化、劳动技能,又可带动以转产渔民为主体的水产加工、海陆运输、渔文化旅游等产业的发展,同时通过结合渔区实际,建立完善的退休、养老和社会救助体系,实现经济发展和社会事业的提升^[9]。

3.3 结合现代渔业发展要求,把渔业产权客体确定为权利物权

传统渔业与现代渔业管理一个很重要的转变是要从对物的管理转向对人和物相结合的管理,即建立以权利为中心的管理体系。由以上分析可知,由于渔业资源的特殊属性,将渔业资源视为产权分配的客体在现实中是不可行的。我们可以根据物权法,结合现代渔业发展要求,将渔业产权客体确定为权利物权。对渔民来说,渔业权的建立应便于他们更好实现经济上的权益。因此,在我国尚不能实施产出控制的配额制度的情况下,较为现实的选择是采用投入控制的配额制度,即根据国家“双控”制度对渔船功率指标的控制要求,把渔船功率指标按船配置改成按渔民配置,把“功率指标配额”量化分配到个人,使“渔者有功率”,类似农民的“耕者有其田”来实现渔民的权益。因此,采用这一途径有利于渔民实现权利的价值。而且,现行政策也允许渔船功率指标的买卖。更重要的是通过这样的渔业权制度建

设,能改变目前渔船功率指标已被少部分人所占有的情况,有利于改善渔区两极分化,促进全体渔民共同富裕,推动和谐渔区社会的建设^[10]。

3.4 建立并保障渔业产权的有效流转机制

产权的流转机制对渔业资源的高效配置是非常重要的,在此过程中市场机制作用的发挥是伴随着产权流转而实现的。使用权从性质上分析,属于产权“权力束”所包含的一种权利,因此具有产权的基本属性,即可转让性。渔业产权使用权的可转让性使得使用权可以在不同的主体之间进行流转,它能够通过市场交易流向最有效率利用该资源的主体手中,从而实现资源的优化配置,提高资源的利用效率。只有渔业产权主体明确,并允许产权自由转让,产权主体才有可能最大限度地在此范围内配置渔业资源以获取最大收益。因此,为了能够更有效地实现渔业资源的深层次优化配置,促使渔业资源不断流向高效率的使用方式和主体,必须建立渔业产权的流转机制,允许渔业使用权在市场上充分流转,合理转让。

可见,我国渔业管理制度现存诸多问题仍是建设现代渔业的发展瓶颈,而建立一套排他性的、明晰的、可转让的完善的渔业产权制度可以使取得经济、生态和社会效益和谐共赢成为现实,从而为现代渔业的实现铺平道路。

参考文献:

- [1] 李富荣. 明确现代渔业管理目标加快推进我国现代渔业发展[J]. 中国水产, 2009(11): 3-6.
- [2] 潘永. 产权清晰对产权效率的影响: 理论分析与实例论证[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2008(01): 38-42.
- [3] 黄少安. 产权经济学导论[M]. 北京: 经济科学出版社, 2004: 97-139.
- [4] 《中华人民共和国渔业法》, 2004.
- [5] 袁栋. 海洋渔业资源性资产流失测度方法及应用研究[D]. 青岛: 中国海洋大学渔业经济与管理专业, 2008.
- [6] 高健, 陶宝山. 渔业资源的物品属性与渔业制度安排[J]. 中国渔业经济, 2002(2): 39-41.
- [7] 于会国, 陈静娜, 慕永通. 我国海洋渔业资源产权化管理模式研究[J]. 浙江海洋学院学报: 自然科学版, 2006(2): 164-169.

- [8] 张禾颐. 海洋经济条件下农村经济组织集成创新途径分析——以“西霞口”模式为例[J]. 东岳论丛, 2011, 32(8):187-189.
- [9] 潘永. 产权清晰对产权效率的影响:理论分析与实例论证[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2008(01):38-42.
- [10] 刘舜斌. 论渔业权与渔业许可——兼评《论争中的渔业权》[J]. 中国渔业经济, 2008(6):5-11.
(编辑:岳冬冬/校对:周雨思)

On Fishery Property Right System in Modern Fishery

LIU Qin

(*East China Sea Fisheries Research Institute, Chinese Academy of Fishery Sciences, Shanghai 200090, China*)

Abstract: As an important part of modern agriculture system, modern fishery is the main development direction of fishery industry. At present, fisheries management mode in China doesn't reach the request of modern fishery management, which affects China's fishery process of sustainable development. The lack of the fishery property right system is the root of many problems. Under the guidance of modern fishery, exploring new fisheries management mode, establishing a fishery property right system which is clear, exclusive and transferable, and eliminating fishermen's competitive fishing psychology at the state of free access are the effective ways to guarantee sustainable development for fishery.

Key words: Modern Fishery; Property Rights in fisheries; Property Right System