年年有“鱼”的锦囊



□ 撰文 / 宁平

摄影 / 肖笛

说起渔业，可以追溯到古代，就在我国的石器时代，渔业生产曾是一片繁荣景象。渔业为人类的进步做出了重大的贡献，如今，渔业尤其是海洋渔业依然在我国国民经济中占据着重要地位。从1989年起至今，我国渔业总产量一直居世界首位，并拥有世界上最多的机械渔船和渔业劳动力。只是，捕捞强度过大、水域污染严重、资源持续衰退……海洋渔业受到了前所未有的冲击，那么，该如何保证海洋渔业的可持续发展呢？海洋渔业究竟该何去何从呢？

先期尝试　治标不治本

为了有效保护渔业资源，维护正常的生产经营，改革开放以来，我国政府逐步建立起了渔业资源管理制度，积极改革渔业行政管理体制，采取了一系列管理措施，颁布了大量的政策法规，对渔业资源的利用、保护和资源恢复起到了一定的作用。我国现行的捕捞总量控制和休渔制度，一定程度上能缓解对海洋生物资源需求和供给的矛盾。不过，从长远来说，这些政策只能刺激渔民在有限捕捞时间内加剧捕捞强度，从而加速我国海洋生物资源的恶化。

我国渔业管理部门竭尽所能，对中国海洋渔业的开发和管理投入了巨大的管理成本，但高昂的管理费用并没有从根本上保护海洋渔业资源。沿岸提高捕捞强度的行为始终没有得到有效控制，渔民海上作业事故仍然频繁发生，海洋渔业资源利用中的“公地悲剧”广泛存在。因此，研究和推行新的行之有效的渔业管理制度是实现我国渔业可持续发展的关键。

公约出台　早逢甘露

《联合国海洋法公约》是由联合国主持制定的、全面规范世界海洋活动的国际条约，于1994年11月16日生效。我国全国人民代表大会常务委员会于1996年5月15日通过该公约。该公约赋予了沿海国对其专属经济区内的自然资源享有主权的同时，也规定了其对生物资源的养护和管理所应履行的义务，其中包括应决定其专属经济区内生物资源的总可捕量（TAC）。目前，大多数的渔业发达国家都已实行了TAC制度。日本和韩国也已分别于1997年和1999年起实施TAC制度。我国已先后与日本、韩国和越南签订了《中日渔业协定》、《中韩渔业协定》和《中越渔业协定》，其中做出了有关暂定措施水域向专属经济区过渡的规定。在专属经济区界限划定之后，中日及中韩之间将可能对有关跨界种群采用配额分配的办法来进行共

5专栏.indd 28　2011.2.25 5:41:55 PM

同开发管理。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。虽然越南尚未实行TAC制度，但按照专属经济区制度来共同养护、管理和开发北部湾的渔业资源已是必然趋势。为了不在以后的渔业管理中处于被动状态，我国应尽快采用引入ITQ的TAC这一先进的渔业管理方法。此外，我国管辖的海洋面积约300万平方公里，渔业产量从1988年达1 300多万吨并超过日本以来，始终居世界首位；1998年的海洋捕捞量达1 500万吨，约占世界海洋捕捞量的18%、太平洋海域捕捞量的28%。但是，这个成绩是以资源的过度利用为代价取得的。1999年农业部提出了“海洋捕捞零增长”的号召，新修订的《渔业法》已为我国实行捕捞限额制度提供了法律依据。因此，引进TAC 和ITQ制度显得尤为必要和迫切。

困难绊脚　尚须砺练

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，也会导致小规模的捕捞作业减少，因为配额可以像其他商品那样交易，最后配额将被效益好的大企业所控制。因此，渔业企业和渔民看到TAC和ITQ对他们存在潜在威胁时，自然会抵制它。

另外，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了新的要求。如果处理不当，会导致TAC和ITQ制度的失败以及新的社会问题。

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权？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……

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:按渔民来分，选择配额的接受者将是

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。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。

5专栏.indd 29　2011.2.25 5:41:58 PM



◆ 海上渔村　摄影 / 杨朝晖

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。

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，必须采取与宪法规定一致的措施，否则会产生违宪的问题。

稳扎稳打　步步为“鱼”

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、韩经验的基础上，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个鱼种来进行制度的试行。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。

对于当前，有关部门应当做好4个方面的工作，以便配合TAC和ITQ制度的实施，以达到年年有“鱼”的目的。

第一，要加强资源调查。我国渔业资源调查研究工作始于20世纪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

5专栏.indd 30　2011.2.25 5:42:03 PM

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。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。

其次，要完善现有管理措施，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。

第三，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。

最后，要切实做好“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149千瓦以上的渔船630艘。1997年底，该村本地渔业劳力仅为390人，而外来劳力达2 500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。

总之，只有合理捕鱼，智慧捕鱼，科学捕鱼，才能做到年年有“鱼”，渔民才能丰收富裕。■

作者简介

宁平，博士，中国科学院海洋研究所海洋生物分类与系统演化实验室，主要研究方向为海洋鱼类物种多样性及资源保护和利用。

（责编　桑新华）



◆ 渔船出海　摄影 / 卓育兴

5专栏.indd 31　2011.2.25 5:42:07 PM