

文章编号 : 1004 - 7271( 2003 )03 - 0249 - 06

## 我国实施捕捞限额制度的有关问题

唐 议, 唐建业

( 上海水产大学海洋学院, 上海 200090 )

**摘 要** : 分析了我国实施捕捞限额制度的必要性和管理目标, 以及存在的主要困难, 在此基础上提出我国实施捕捞限额制度的设想。我国捕捞限额制度应逐步地、循序渐进地实施, 在实施初期可根据历史渔获量确定总可捕量, 将总可捕量进行两级分配, 并综合其他管理措施系统地进行管理。建议在实施捕捞限额制度前应进行准备: ( 1 ) 严格执行现有的捕捞管理制度和措施; ( 2 ) 建立渔获物上岸和交易管理系统及其信息网络系统, 提高渔业监督监测能力; ( 3 ) 组织开展比较系统全面的渔业调查; ( 4 ) 制定并实施长远的管理行动计划。

**关键词** : 捕捞限额制度; 实施; 中国

中图分类号: S973.0 文献标识码: A

## Study on implementation of total allowable catch system in China

TANG Yi, TANG Jian-ye

( Ocean College, Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China )

**Abstract** : Analyzing the necessity, objectives and main difficulties of the implementation of total allowable catch system ( TAC ) in China, the paper has put forward plans for phasing in TAC system in China: determining the TAC on the basis of the data of historical catch or landing records, allocating the TAC by licensing on two administrative levels, and practicing the TAC system as part of multiple management tools. Some preparations for the implementation are also suggested: ( 1 ) enforcing strictly the existing fishery management measures and schemes; ( 2 ) establishing control system and information network of landing and trade, and enhancing the effectiveness of fishery monitoring and surveillance; ( 3 ) conducting comprehensive surveys systematically; ( 4 ) designing and implementing long-term management plans.

**Key words** : total allowable catch system; implementation; China

对渔获量进行量化限制管理已成为世界渔业管理的发展趋势。几乎所有发达国家在渔业管理中都采用了总可捕量( Total allowable catch ;TAC )制度<sup>[1]</sup>, 一些公海渔业的国际管理中也采用了 TAC 管理措施<sup>[2]</sup>。2000 年修改后的《中华人民共和国渔业法》( 以下简称《渔业法》) 规定了我国对捕捞业实行捕捞限额制度。尽管根据我国目前渔业状况和管理体制及管理条件, 在短期内全面实施捕捞限额制度还有相当的难度, 但从国际渔业管理发展趋势和我国渔业资源现状考虑, 捕捞限额制度应有计划地尽快实

施,并作为一项长期的系统工程,逐步加以完善。着重我国海洋渔业就实施捕捞限额制度的有关问题进行一些讨论和分析,供有关决策部门参考。

## 1 我国实施捕捞限额制度的必要性和管理目标

### 1.1 《渔业法》确定的捕捞限额制度

《渔业法》第二十二条规定:“国家根据捕捞量低于渔业资源增长量的原则,确定渔业资源的总可捕量,实行捕捞限额制度。……中华人民共和国内海、领海、专属经济区和其他管辖海域的捕捞限额总量由国务院渔业行政主管部门确定,报国务院批准后逐级分解下达;国家确定的重要江河、湖泊的捕捞限额总量由有关省、自治区、直辖市人民政府确定或协商确定,逐级分解下达”。这一规定说明《渔业法》所确定的捕捞限额制度是基于总可捕量(TAC)的一种管理制度;总可捕量的确定原则为捕捞量低于渔业资源增长量的原则,对总可捕量进行分配,实施配额管理。

### 1.2 我国实施捕捞限额制度的必要性

我国和周边邻国日本、韩国、越南等已宣布了专属经济区制度。在专属经济区制度下,我国已与日本、韩国和越南分别签订了渔业协定,中日渔业协定和中韩渔业协定已分别于2000年6月1日和2001年6月30日生效。根据《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的规定,沿海国应决定其专属经济区内生物资源的可捕量,并通过正当的养护和管理措施,确保专属经济区内生物资源的维持不受过度开发的危害<sup>[3]</sup>。中日渔业协定和中韩渔业协定是在海洋划界达成协议之前,为解决各方共同关心且亟待解决的渔业问题而进行的临时“过渡性安排”。按照协定,在中日和中韩“暂定措施水域”内为确保海洋生物资源的维持不受过度开发的危害都应分别采取“量的管理措施”<sup>[4-5]</sup>。日本从1997年起实施TAC管理,目前管理对象有七种捕捞对象<sup>[6]</sup>。韩国曾在1999年试行过TAC管理<sup>[7-8]</sup>。实施渔获量限额管理既符合国际渔业管理的发展趋势,也是适应我国周边海域渔业管理新形势的需要。

事实上,我国海洋渔业资源普遍受到过度开发,主要的传统渔业资源种类已严重衰退,捕捞企业亏损严重。长期以来,我国主要依靠捕捞许可和休渔等制度来限制捕捞投入,并通过征收渔业资源增殖保护费等制度来养护渔业资源。近些年来还采取了控制和减少渔船数量和功率的措施。虽然这一系列措施和制度的实施取得一定的成效,但由于其本身的局限性和执行上的众多问题,没能达到理想的效果。在此情况下,实施捕捞限额制度对控制捕捞强度,保护渔业资源有相当的现实意义。

### 1.3 我国实施捕捞限额制度的管理目标

总可捕量制度的基本原理是:确定一定时间内特定区域的特定渔业资源对象的所允许的渔获量最大值(TAC),对捕捞渔获量或上岸量进行监测,当实际捕捞的总渔获量达到TAC时,就禁止对该资源对象的捕捞。TAC管理最初出现在1930年美国 and 加拿大两国就太平洋庸鲽渔业的管理中<sup>[8]</sup>,目标是养护渔业资源,控制捕捞投入。之后逐步被其他国家采用,并得到发展,管理目标和总可捕量的确定方法都发生了变化。一些国家在管理目标上除养护渔业资源外,还考虑捕捞生产效率、经济效益和社会效益,以及资源的优化配置,这主要体现在总可捕量的确定及其具体的管理中<sup>[2]</sup>。

当前我国渔业生产面临的主要矛盾是渔业资源受到过度开发,部分渔业资源衰退,捕捞力量过剩。因此,近期内以及将来一定时期内我国实施捕捞限额制度的管理目标应主要是养护渔业资源,使其恢复到不受过度开发的水平。这既符合国际渔业管理的一般要求,也符合我国渔业资源的现实状况。同时,鉴于我国社会发展的实际情况,还应兼顾渔业地区的就业等社会问题。至于捕捞生产效率和经济效益以及资源的优化配置,应作为长期目标,在有效地控制捕捞强度和渔业资源得到较好的恢复时再进行调整。

## 2 实施捕捞限额制度的主要基本条件和我国存在的困难

### 2.1 总可捕量的确定

总可捕量的确定是实施捕捞限额管理首要的前提和关键,直接影响管理的实施和效果。总可捕量最初是根据最大持续产量(maximum sustainable yield, MSY)的概念提出来的。各国在TAC管理实践中,根据管理目标的不同,一般在MSY的基础上,再综合考虑经济、社会等因素确定总可捕量,并发展了最大经济产量(maximum economical yield, MEY)、最大社会产量(maximum social yield, MSCY)以及最佳社会产量(optimum sustainable yield, OSY)等众多理论<sup>[9]</sup>。《负责任渔业行为守则》在综合考虑渔业资源状况、捕捞作业、生态、环境和社会经济状况的基础上,提出了“预防性参考点”的概念<sup>[10]</sup>。但不论管理目标如何,实施TAC管理都需要准确评估渔业资源量,这需要长期的渔业资源调查积累的多年的渔获量、捕捞努力量和捕捞死亡率等渔业统计资料,据此掌握资源种群的特征和变动情况<sup>[2]</sup>,依此为基础进行总可捕量的确定。

我国早在20世纪50年代后期就开始进行海洋渔业资源的系统调查工作,到80年代中后期,对渤、黄、东、南海经济生物资源进行了比较系统和全面的调查。然而近十几年来渔业资源调查时断时续,直到20世纪90年代末,才开展了较为全面的调查,但在渔业统计方面不够系统和完善<sup>[11]</sup>。这将直接影响总可捕量的确定,进而影响捕捞限额制度的开展和实施。

### 2.2 渔获量配额的分配

《渔业法》第二十二条规定:“捕捞限额总量的分配应体现公平、公正的原则,分配办法和分配结果必须向社会公开,并接受监督。”确定公平、合理的配额分配方式是实施配额管理制度的前提条件,分配的方式可能会显著地影响配额管理的经济、社会和行政后果,尤其配额的初始分配是实施配额管理的最大困难之一<sup>[12]</sup>。目前我国在“统一领导,分级管理”的渔业管理原则和体制下,有些地方的地方保护主义非常严重,这将使配额的分配十分困难。此外,合理的配额分配应与捕捞能力相匹配,而我国捕捞力量已相对过剩,结构和分布复杂,这将进一步加大配额分配的难度。

### 2.3 渔业监督监测

捕捞限额制度是一种动态的管理制度,必须有足够的渔业监督力量对配额的完成情况进行监测,否则这一制度将失去意义。因此,完善、有力的渔业监督体系是保障捕捞限额制度实施的基本必要条件。目前我国的渔政监督力量相对较弱,尤其在对渔船作业的监督和对渔获量的监测方面,缺乏完整、科学、有效、及时的监督监测体系。另外,在“统一领导、分级管理”的原则和体制下,各地方渔政监督机构缺乏应有的统一协调性,容易加重地方保护主义。在行政上,渔政监督机构的执法与渔业行政主管部门的领导之间的关系尚未理顺。

## 3 我国实施捕捞限额制度的设想

作为一种新的渔业管理制度,捕捞限额制度的实施面临的困难在所难免,但不能因此而否定实施。应正确认识 and 对待这些困难,创造条件,尽早将捕捞限额制度纳入渔业管理计划,有步骤、分阶段、循序渐进地实施。

### 3.1 总可捕量的确定

《负责任渔业行为守则》提出了“渔业应以负责任的方式开展”的概念,要求各国“不应把缺乏足够的科学资料作为推迟采取或不采取养护和管理措施的理由”<sup>[10]</sup>。事实上,包括日本在内的世界各国在最初实施TAC制度时,并非都有足够的渔业科学资料来确定总可捕量,一般是选择经济价值高、渔获量多、资源状况恶化,以及外国渔船捕捞的捕捞对象,根据过去几年的历史渔获量确定其总可捕量<sup>[6-8,13]</sup>。历史渔获量既在一定程度上代表了资源状况,又包含了社会就业的因素。因此,在我国最初实施捕捞限

额制度时,在有关的渔业科学资料不足的情况下,可依据历史渔获量来确定总可捕量,并根据已有的科学资料进行适当的补充和调整。同时,在实施中逐步有计划地开展全面、系统和持续的渔业调查,根据调查结果和总可捕量的完成情况,不断对总可捕量进行修正和调整,逐步完善总可捕量的确定体系,提高总可捕量的科学性。

### 3.2 配额的分配和管理

根据我国目前的渔业行政管理体制,建议国家将总可捕量以行政许可方式进行两级分配。国家将配额分配到省级人民政府,省级人民政府将获得的配额分配到县级。其中,国家直属的国营捕捞企业由国家直接分配,省、县级国营捕捞企业分别由省、县级人民政府直接分配,群众渔业成立渔民协会,配额分配到协会。

在配额的分配管理上,实行政首负责制,地方政府应对中央政府负责。政府的职责应从组织生产转向捕捞配额的分配和对配额使用的监督。对渔获物上岸港口和渔获物交易市场进行控制,渔获物必须到控制范围内的港口或市场上岸或进行交易。同时建立渔获物上岸和交易信息网络系统,由各级政府直接管理。渔获物上岸港口和交易市场的信息资料汇总到各级地方政府部门,地方政府部门最终汇总到国家政府主管部门。国家和省级政府分别成立渔业情报中心,负责对渔获物统计数据的汇总和分析,并为下一步总可捕量的确定、配额的分配和协调管理提出建议,为政府决策提供科学依据。渔政监督机构由国家垂直领导,作为独立的监督执法机构,对捕捞作业、港口和市场的渔获物信息统计进行监督。

国际上的捕捞配额管理中,有不允许配额转让的个别配额管理制度(Individual Quota, IQ)和允许配额与其他财产一样转让、交换或买卖的个别可转让配额管理制度(Individual Transferable Quota, ITQ)<sup>[14]</sup>。尽管有研究认为ITQ制度相比IQ制度可提高经济效益,且渔船数量和功率可得到进一步的控制<sup>[15]</sup>,但ITQ制度需要更大的执行成本,并涉及配额的性质问题。我国宪法将国家管辖范围内的自然资源确定为国家所有,有关配额的性质问题尚有待讨论。在实施捕捞限额制度的初始阶段,为减少实施上的复杂性,还不宜允许配额转让。

### 3.3 综合其他管理措施系统地开展

捕捞限额制度被认为是当前国际渔业管理比较有效的手段,主要作用是在总体上控制捕捞强度和减少盲目生产。但这种制度也具有其局限性,并不能解决渔业管理的全部问题,尤其是在保护产卵亲体和幼鱼、防止兼捕和抛弃渔获物、防止和控制捕捞作业对生态环境的破坏等方面,捕捞限额制度显得无能为力。几乎所有采用渔获量限制管理的国家都只是对部分鱼种采用渔获量限制管理,并结合采用限制许可证数量、禁渔制度、网具限制制度等措施<sup>[1]</sup>。因此,捕捞限额制度只能作为渔业管理的手段之一,无论在初始阶段还是在将来,我国实施捕捞限额制度都必须结合捕捞许可制度、禁渔和休渔制度,以及其他对捕捞投入的限制制度综合运用,发挥各种制度的优势,相互弥补不足,提高渔业管理的总体效果。

## 4 实施前必要的准备

捕捞限额制度是一项复杂的系统工程,实施前必须尽可能地做好各方面的准备,尤其是在我国尚缺乏一些基本的必要条件的情况下,一些准备工作非常必要而紧迫。

### 4.1 严格执行现有的捕捞管理制度和措施

目前我国捕捞强度已经过剩,捕捞生产面临“僧多粥少”的局面,在此情况下实施捕捞限额制度,在配额分配和管理上会遇到很大的阻力和困难。因此,现有的捕捞许可证制度必须严格执行,彻底清除“三无”渔船,这是实施捕捞限额制度的前提保障。同时,严格执行渔船数量和功率的控制措施,实施渔船报废制度,削减捕捞强度。尽管捕捞限额管理本身就具有调节捕捞强度的作用,但它是在动态调节过程中被动进行的微观的调整。政府在实施捕捞限额制度前主动进行有计划的宏观的捕捞强度削减措施,将有利于捕捞限额制度的开展和顺利实施,为捕捞限额制度创造实施的条件。此外,还必须严格执

行渔捞日志的管理,确保渔业渔获量统计的全面性和可靠性,这既是历史渔获量的主要依据,也是捕捞限额制度实施中对配额完成情况进行监测的主要手段之一。

#### 4.2 建立渔获物上岸和交易控制系统及其信息网络系统,提高渔业监督监测能力

在捕捞限额管理中,管理者必须及时掌握渔获物配额的完成情况,这需要能及时了解渔获物上岸和交易信息的途径。建立渔获物上岸和交易控制系统及其信息网络系统,并和渔捞日志管理相结合,可对渔获物从最初被捕获,到上岸、交易的全程进行监测和控制。这既是对配额进行监测管理的有效措施,也是获得可靠的渔获物科学资料的主要途径。

此外,必须提高现有的渔业监督监测能力。首先应从管理体制上进行改革,渔业监督管理至少海洋渔业的监督管理应提高中央集权的控制能力,消除各地之间因各自为政造成的对渔业监督执法的效力的影响。除中央外,应解除地方渔业行政主管部门对渔业监督执法机构的领导,提高渔业监督执法的独立性,使渔业监督力量能充分发挥其应有的作用。其次,要从资金、设备、人员等方面提高渔业监督、监测的能力。此外,由于我国捕捞渔业船多人多,实施捕捞限额制度将需要非常庞大的监督体系。因此应培育自律性的渔民协会组织,逐步引导并发挥群众组织的自我管理的作用,减轻政府的管理压力。

#### 4.3 组织开展比较系统全面的渔业调查

包括对渔业资源的调查和捕捞能力的调查。渔业资源调查既是实施捕捞限额制度的前期准备工作,为总可捕量的确定提供科学依据,又是捕捞限额制度动态管理过程中的一项必须的基础工作。在实施捕捞限额制度前,还必须掌握我国现有的捕捞能力,减少和避免配额分配和管理的盲目性。无论捕捞限额制度何时实施,渔业调查工作都必须尽早开展。

#### 4.4 制定并逐步实施长远的管理行动计划

为较全面地实现捕捞限额制度的长远目标,在逐步实施捕捞限额制度的同时,还应同时制定与这一制度相适应的长远的国家行动计划。包括有关的渔业法律法规和其他相关法律法规的制定、建立在水域功能区划基础上的渔业权的法律制度的建立、渔业地区非捕捞经济发展规划及渔民转产转业措施、相关的科学研究的开展等。

## 5 结语

《渔业法》已将捕捞限额制度确定为我国捕捞业管理的一项基本制度,应尽早实施。在我国海洋渔业资源普遍受到过度捕捞,急需进行有效的管理,而实施捕捞限额制度的一些必要条件又不完全具备的情况下,既要避免在条件不具备的情况下仓促实施,使实施陷入僵局,又要避免过分追求实施条件和不切实际的管理目标,使实施无法开展。应注意处理好近期和长期目标、局部和全局利益的关系,分阶段、循序渐进地实施捕捞限额制度,提高我国渔业管理的效果。

捕捞限额制度是我国《渔业法》规定的一项新的捕捞渔业管理制度,本文只对实施捕捞制度的部分问题进行了研究讨论,还有许多重要的具体问题尚有待进一步研究,如对象鱼种的选择、确定总可捕量的技术方案、捕捞配额的法律性质等。

#### 参考文献:

- [1] 黄硕琳. 国际渔业管理制度的最新发展及我国渔业所面临的挑战[J]. 上海水产大学学报, 1998, 7(3): 223 - 230.
- [2] John P. Input and output controls: the practice of fishing effort and catch management in responsible fisheries[A]. Management measures and their application. Fisheries technical paper 424[C]. Rome: FAO Fisheries Department, 2002: 75 - 93.
- [3] 第三次联合国海洋法会议. 联合国海洋法公约[Z]. 北京: 海洋出版社, 1983: 42.
- [4] 中华人民共和国和日本国渔业协定[R]. 中国水产, 2000, 292(3): 3 - 9.
- [5] 中华人民共和国政府和大韩民国政府渔业协定[R]. 中国水产, 2001, 306(5): 5 - 8.
- [6] 陈思行. 日本的TAC制度[J]. 海洋渔业, 1998, 20(4): 181 - 186.
- [7] 韩保平. 韩国的TAC制度[J]. 海洋渔业, 1999, 21(1): 45 - 46.

- [ 8 ] 朴英爱. 韩国渔业管理的现状与总允许渔获量制度的引进[ J ]. 中国渔业经济, 2001, (2): 42 - 43.
- [ 9 ] Kevern L C. The use of scientific information in the design of management strategies[ A ]. Management measures and their application. Fisheries technical paper, 424 [ C ]. Rome : FAO Fisheries Department, 2002 : 95 - 130.
- [ 10 ] Code of conduct for responsible fisheries[ Z ]. <http://www.fao.org/fi/default.asp>.
- [ 11 ] 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 : 中国环境出版社, 1995 : 377 - 379.
- [ 12 ] Morgan G R. Optimal Allocation of Fisheries Quotas[ A ]. Developing and Sustaining World Fisheries Resources[ C ]. Proceeding of the 2nd World Fisheries Congress, 1997 : 363 - 369.
- [ 13 ] 唐建业, 黄硕琳. 总可捕量制度和个别可转让渔获配额在我国渔业管理中应用的探讨[ J ]. 上海水产大学学报, 2000, 9(2): 125 - 129.
- [ 14 ] Anthony T C. Use right and responsible fisheries : Limiting access and harvesting through right-based management[ A ]. Management measures and their application. Fisheries technical paper 424 [ C ]. Rome : FAO Fisheries Department, 2002 : 131 - 155.
- [ 15 ] 郭文路, 黄硕琳. 总可捕量制度不同实施方式的比较分析[ J ]. 海洋与湖沼通报, 2001, (4): 61 - 66.

## 欢迎订阅 2004 年《中国水产科学》

《中国水产科学》是中国水产科学研究院主办的国家级学术期刊, 主要报道水产生物学基础研究、水产生物病害及其防治、水产生物营养及饲料、渔业生态保护及渔业水域环境保护、水产品保鲜与加工综合利用、水产资源、海淡水捕捞、水产养殖与增殖以及渔船、渔业机械与仪器等方面的最新进展、最新成果、最新技术和方法。主要服务对象是科研、教学、科技管理人员以及大专院校师生。是反映水产科研创新成果的窗口和培养人才的园地。它面向水产业, 为水产业的持续发展和水产经济建设服务。

本刊为双月刊, A4 开本, 每期 88 页, 双月出版, 国内外公开发行。国内定价 14 元/期, 全年 84 元(含邮费)。邮发代号: 18-250, 国内统一刊号: CN11-3446/S, 国际标准刊号: ISSN1005-8737, 国外代号 4639Q。全国各地邮电局(所)办理订阅手续(可破季订阅)。漏订或补订当年和过期期刊, 请直接向编辑部订阅。另备有少量合订本, 欢迎购买。

编辑部地址: 北京市丰台区青塔村 150 号, 邮政编码: 100039, 联系电话: 010-68673921, 传真: 010-68673931, E-mail: jfishok@publica.bj.cninfo.net