

文章编号 : 1004 - 7271(2002)03 - 0237 - 05

对美国渔业管理模式的初步探讨

陈 刚¹, 陈卫忠²

(1. 上海水产大学海洋学院 , 上海 200090 2. 东海水产研究所资源室 , 上海 200090)

摘 要 美国的渔业法规体系经过几十年的制定和修订已趋完善。目前的管理现状首先是重视立法和执法 , 并实现了由生产型向管理型、由对资源和环境的管理转为对人的管理 , 并用科研指导管理 , 设立渔区管理理事会 , 发挥群众的管理作用。与美国的管理模式相比 , 中国首先应该改善管理体制、加强科研投入、建立渔民协会发挥群众的管理作用。试图通过探讨美国的渔业管理模式 , 和我国目前所应用的渔业管理进行对比分析 , 从中找出可供我国学习并借鉴的方面 , 并得出一些初步的设想与建议 , 以供有关渔业管理部门参考。

关键词 美国 ; 渔业 ; 管理 ; 对比 ; 模式

中图分类号 S937 文献标识码 : A

A primary discussion on the mode of fisheries management in USA

CHEN Gang , CHEN Wei-zhong

(1. Ocean College , Shanghai Fisheries University , Shanghai 200090 , China ;

2. Department of Fisheries Stock , East China Sea Fisheries Research Institute , Shanghai 200090 , China)

Abstract : Fisheries management system in the United States has become more and more complete after decades of practice. In this system , fisheries legislation and fisheries law enforcement has been greatly strengthened. The core of the fisheries management work has been changed from fishery itself to management of fishery , from management of the resources and environment to the management of people. Management measures are also well supported by the fisheries scientific research. Local fishery associations have been established in order to improve the role of the fishermen in the management work. Compared with the management system in the United States , the management system in China should be improved. More budget should be invested in the fisheries scientific research. Fishery association composed of mostly fishermen should be established to improve the role of the fishermen in the management work. This paper tries to discuss the mode of fisheries management in USA , and compare that mode with the Chinese fisheries management mode ; then find out some aspects which are worth learning and using for reference . Finally , it concludes with some primary suggestions and advice for the fisheries management department for reference .

Key words : USA ; fisheries ; management ; compare ; mode

近十年来 , 我国渔业生产持续保持较快的发展 , 水产品产量年均增长率在 10% 以上 , 总产量从 1989 年起跃居世界首位并一直保持领先地位。1998 年总产量达 3900×10^4 t , 99 年约 4122×10^4 t^[1] , 在国家提出产量零增长的口号下仍然维持着第一渔业大国的位置。面对复杂多变的国际新形势 , 比如我国成功

加入世贸组织、西部大开发日新月异、战略性结构调整初见成效“三大机遇”,以及国家实施科教兴渔、依法治渔、可持续发展“三大战略”,我国渔业发展也应该适时图变,响应变革。而以美国为代表的渔业以及渔业管理模式都较为先进的国家,其发展及管理水平都值得我国学习研究并且借鉴。

1 美国的主要渔业法规与渔业管理现状

1.1 美国的主要渔业法规

美国渔业法律体系健全,其主要的渔业法律是四部《渔业保护和管理法》、《海洋哺乳动物保护法》、《濒临灭绝物种法》和《鱼类野生生物法》,他们经过1976、1978、1980、1982、及1994、1996年等六个阶段的制订和修订,已臻完善^[2]。经过几十年法律建设,美国已经形成了与上述法律相配套的完整的渔业法规体系^[3,4]。

1.2 渔业管理现状

1.2.1 重视立法与执法

美国的渔业执法主要分四部门:一是联邦政府渔业部及五大区域办公室;二是州政府;三是海岸防卫队;四是地方法院。四大单位的职责和任免分工明确,互相联系。渔业执法非常严格,在海域的管理上,联邦政府和州政府各有侧重,前者管3~200n mile区域,后者管3n mile以内海域。执法分为海上执法和陆上执法两部分,海上由联邦海岸警备队进行,渔政官员有时随船执法,陆地执法由联邦渔业局的执法人员负责。渔政官员分穿制服与便衣两种,前者主要负责调查船只、没收渔获物和市场检查、吊销渔业许可证,便衣则主要负担侦探任务。执行陆地处罚的是地方法院,处罚手段有警告、罚款、判刑等;罚款最高达10万美元^[5]。海岸警备队直属国家交通部门,接受总统、国务卿和交通部三方面领导;其主要职责是保护海上安全,执行各项有关法规,打击走私、贩毒、海盗,并且配备监察艇及飞机。在海上执法,一般采用两种形式,一是警备队直接开具处罚决定、拘留人员;另一种由联邦海洋渔业局执法人员随警备队船上执法。

1.2.2 已实现了由生产型向管理型的转变

1976年前,美国渔业管理的目的是发展渔业生产,满足市场需要。那时渔业管理机构是帮助渔业生产者生产。76年后,联邦颁布了《美国渔业法》,并开始实施。该法提出了渔业管理措施,将重点转移到渔业的综合管理和科学研究。一方面限制外国渔船作业,控制本国渔船数量及作业天数,降低捕捞强度,保护水域环境和珍稀野生动物,改善生态环境。1996年修改后的《美国渔业法》更加明确了控制捕捞强度的条款。另一方面加大了渔业科研的力度,强调对渔业生产管理、渔业决策等服务。1991年美国的渔业资源已开始恢复,有的资源已完全恢复,76年所规定的目标已基本实现^[4,5]。

1.2.3 由管理资源和环境转变为对人的管理

针对渔业资源不断衰退,生态环境不断恶化的问题。1981年,美国在研究鱼类生长规律和组织生产的同时,着重从研究经济与社会因素的关系的基础上,研究人为因素对海洋生物资源带来的影响,也就是说从管理海洋生物逐渐转变到对人的管理。一是对渔民进行保护环境、资源和濒临灭绝海洋动物方面的教育,使大家都明白这样的意义,并能做到自觉实施;二是注重及时获取渔民方面的资料,以及社会和生态方面的资料,并对其进行研究分析与对比,以便形成可行性报告,为生产者和管理者服务;三是针对国际渔业资源洄游性大的特点,注重联邦与州政府的利益合理分配,管理上设有联邦与州政府间的渔业管理联合单位,如大西洋间海洋渔业委员会等组织,旨在协调高洄游海洋生物跨州域的资源管理;四是实行经济和社会资料的调查,主要是航次、生产、成本以及市场的调查,以便采取多种措施,管理好捕捞渔船和渔民。

1.2.4 用科研指导管理

美国为了有效保护渔业资源,政府每年投入大量人力、物力开展科研,把资源保护建立在科学的基

基础上,他们不论是对某个物种采取生态保护措施,进行某项决策,还是制定某项法规,都要以科学研究为依据,增强可行性,避免盲目性。国家海洋局下设五大渔业科研中心,每个中心下设 2~8 个研究院所,形成海洋渔业科研网络。每个中心大约有 500 名工作人员,其中 80% 的科研工作者中过半数人拥有博士学位^[5];某些中心备有资源调查船数艘(功率为 808.5kW),负责每年冬、春、秋各出海一次,每次进行 48d 的水文、鱼虾类、藻类的群体调查,利用卫星来测定海洋生物资源品种及数量的分布,此项活动自 63 年起从未间断^[5]。研究中心将每次的调查情况研究整理后写出报告下发给渔民。中心每年预算在 8700 万美元左右^[5]。

1.2.5 设立渔区管理理事会,发挥“群管”作用

为了发挥民众参与管理的作用,联邦政府法律规定,设立八个区域性渔业管理理事会,其主要职责是制订审议渔业规章,制定本国与外国渔船的捕捞份额。该商业部及政府批准后具有法律效力,然后由国家海洋局和海岸警备队组织实施。理事长成员有政府官员、防卫队官员、科研人员及渔民及渔业代表,其资金由政府提供,美国政府还注重发挥民间保护组织的作用,呼吁和监督政府对濒临灭绝物种的保护和对水域污染的治理^[5,6]。

1.3 评价美国渔业管理的特点

1.3.1 目的的科学性

美国渔业管理部门认为,资源不仅指其本身,还包括生物的栖息地,不仅指 200n mile 专属经济区,还包括 200n mile 以外的外溯河性鱼类^[2],首要的目的是保护渔业资源。其次才是鼓励开发利用未充分利用的渔业资源,并以最佳产量模式来发展生产。立法的总指导方针为“要促进并保护物种的多样性,从长远利益来保护渔业发展。”美国渔业法规是按渔业资源自身规律来制定的,即以其再生特性来安排捕捞生产的,这样才能真正达到渔业生产的可持续发展。

1.3.2 手段的科学性

捕捞手段非常讲究,对于资源稳定的鱼类以最大持续产量(MSY)为限,用总许可渔获量(TAC)制度来加以管理,可以保证资源与生产稳定于一个较高水平;对于已经衰退的或有衰退趋势的资源采用 MSY 来减船减网,划定禁渔区、期,网目尺寸以尽快恢复。总之,其管理手段与目的是一致的,在 MSY 以内或点上生产,然后根据本身监督以及信息反馈系统比较发达的特点,采取 TAC 制度来实施具体的对捕捞努力量的控制,直到每个生产单位都达标^[7]。

1.3.3 体制的科学性

美国渔业管理机构是金字塔形的,商务部长处于管理最高层,对于下属海区、州的渔业管理工作,人员配置及资金都有绝对权威,保证了统一管理。下设各个渔管会有投票权的成员,是商务部长或各个渔管委员会的科学顾问小组,都是具有相当资源保护技术的专家学者,且专业角度有资源、捕捞、生物、环保、法律、经济等各个方面,因此制定的政策全面、准确并且科学。

1.3.4 信息的准确性

科学需要全面准确而又及时的渔业统计数据,可靠的数据收集对于制定有效的渔业保护措施及科学预测渔业资源是非常必要的,禁止条款中特别规定:故意向渔业管理部门提供虚假数据信息的行为是非法的^[8]。并可处以十万美元以内罚款^[2]。正是依据所获得的可靠信息和资料,有利于美国成功改善了渔业资源的状况。

1.3.5 高度重视渔业科技

美国在渔业管理中非常重视科技,其渔业法规对此则规定的更加细致,其中不仅规定商务部长有义务主持渔业科研工作,保证资金,而且为渔业研究指明了方向,即科研要围绕合理利用资源展开,还特别强调对于捕捞科技研究不再是应该在提高渔获量上努力,而应该在提高选择性、减少兼捕量及兼捕鱼死亡率上努力,这为将来渔业管理提供方便。在这里值得效仿的是,美国将科研写进法律来保证其进行,并加以规定方向,不仅增加其严肃性,大大促进并保证了科研主流方向的正确性。

2 讨论和建议设想

2.1 美国渔业管理模式和中国渔业管理模式的比较研究

鉴于美国的水产科技力量比较雄厚,两国间应加强水产科技交流,采取多种渠道提高本国科技水平。美国作为经济和渔业的发达国家,其渔业管理模式不可以完全照搬,然而其中有不少可取之处确实值得我国学习和借鉴。

2.1.1 改善管理体制

我国在渔业管理体制上的改革也可以仿效美国,因为目前我国的管理体制不顺,完全可以将渔政、船检、边防及科研等部门合并,相互配合,利用有限的人力、物力资源进行高效运作,同时也可以精简人员,将富余的人员充实到缺人的岗位上去。若各个部门合并,还可以利用有限的经费,做到钱用在刀刃上。象目前这样,经费长期不解决,只能靠自收自支、罚没维持,不仅影响渔政队伍建设,容易滋生腐败现象,还可能形成地方保护主义。还有,必须尽快将渔政人员编制纳入公务员制度管理,保证编制与经费后,队伍人心稳定才能安心工作,因为渔业执法人员如同其他部门执法人员一样是代表国家、政府履行监督管理职能的政府工作人员;另外早日实行收支或罚没两条线也可以保证执法工作的廉洁、高效。

还要进一步加强我国沿海海事法院的建设,世界进入 200n mile 时代后,渔业涉外和执法案件将大大增加,应该着手充实力量,扩大海事法院的工作范围,为渔业的改革开放创造良好的法制环境。

2.1.2 用法律保证科研并加强投入

美国用法律来保障科研工作的方法很有成效,这一点我国做的远远不够,必须加大科研投入并且深入广泛、具体起来。还必须提高在渔业管理中的科技含量,管理必须密切联系科研,增强管理的目的性、可行性,避免盲目性。目前,我国渔业科研力量同美国相比有很大差距,很大程度上是由于经费不足,渔业科研手段落后,研究的领域比较狭窄,特别是在基础科学研究及调查方面投入不足,比如对鱼和野生动物的保护,生态环境保护等方面的科研项目太少,保护力度不足,这种状况可能导致物种相应减少,甚至枯竭。所以,建议国家对科研机构进行科学的统筹安排,做好调查及科研,制定科学管理措施,改善科研手段,加强水产基础科学研究。其中尤其需要重视的有:严格生态评估,获取最准确的信息资料,制止人为的破坏资源及生态环境,抓紧渔业保护区的研究和建设,抢救和保护濒临灭绝的物种;以准确可靠的信息资料为基础,制定科学的捕捞量控制办法,保证自然种群的生态平衡,加强人工放流增殖的研究步伐,尽快补充渔业资源物种数量。

2.1.3 建立渔民协会,发挥群管作用

借鉴美国建立区域性渔业管理理事会和民间保护组织的好经验,因地制宜的办好地方性渔民协会。要发挥渔民参与管理的作用,增强渔民的法制观念及保护意识和参与管理的责任感,变单纯的部门管理为全社会的管理,对专管实行反监督,变少数人重视保护为多数人重视保护。只有实行群众路线,依靠广大渔民和基层渔民组织,搞好他们自己对自己的管理,才能彻底地将渔业生产纳入法制轨道,从而形成具有中国特色的专业管理与群众管理相结合的渔政管理模式。其中有一点渔民及渔政单位都可以效仿的是,渔政单位积极宣传用法律保护自己的意识,让渔民认识到如何才能用正确的法律手段保护自己,特别是许多有轻度违规或被冤枉的渔船,被渔政部门中某些害群之马进行乱罚款或勒索时,若渔民懂法的话,就可以义正词严地利用群管组织反映这种腐败行为,从而保护了渔民的正当利益,也为渔政队伍肃清了不合格的人员,一举两得。但这一点必须由渔政人员先说服渔民走学法的第一步才行,向国外渔民学习,自觉学习法律及增加忧患意识,做到保护自己,维护国家;如此一来,自觉学法成了渔民自己的迫切愿望,那么效果比光靠宣传强多了。

2.1.4 采用国际捕捞标准

以资源再生能力来安排生产与管理直到制定专门的渔业保护管理方法我国从未执行过;他们的 MSY 及 TAC 捕捞标准也是当今世界渔业发达国家,如日本、挪威、加拿大等所流行的,但在我国却因为

许多因素而行不通,通过产业结构调整,我国仍然可以把这个作为将来渔业管理的远期目标。

2.2 关于自身建设的几点建议

2.2.1 为第一线的渔政人员配备必须的防卫械具

目前海上执法难度越来越大,渔政人员赤手空拳不仅不能有效地执行渔业法规,连自身的安全也得不到保障,近来已发生多起渔政人员被打甚至被劫事件。要求部门应尽快与警察部门联系疏通,授予第一线的检查人员一定的强制执行权限,配备必要的自卫器材。

2.2.2 加强检查设施的更新与检查手段的改革

渔政执法船适航能力弱,运行速度慢,费用高,通信、执法设备落后,管理方法陈旧等硬件都应逐步改善。各海区尽快装备直升机,强化对海上的空中监视,并将监视信息通过电脑传输给渔政执法单位,由其处理,迅速做出反应,节省人物力。

加快建立海上检查、回港处罚、罚缴分离的制度。海上检查应做到只检、拍、现场取证,不当场罚款,回港按规定处理。若有重大异议及必要时,可组织渔民听证会,以案说法,教育渔民。罚缴实行彻底分离,渔民凭罚单向指定银行缴款,违者取消许可证或由人民法院强制执行。另外还应建立全国统一的联网的执法管理信息传输系统,用网络系统统一协调重大渔业执法活动,重要涉外事件及重大渔事纠纷等。

2.2.3 改善渔政人员的待遇

因为改善待遇是解决渔政执法人员后顾之忧的重要手段,象警方、财税、工商等部门都有岗位津贴或外勤补助,作为政府执法部门应当一视同仁,况且渔政部门有它特有的复杂性与艰巨性,比许多行政部门需付出更多的劳动代价,承担更大的风险,建议有关部门到渔政第一线进行调查和考证,取得共识,早日改善待遇。还应尽快将其纳入公务员编制,加强对执法人员的培训和考核,建立全国统一的渔政人员考核制度,通过政治、法律和业务培训全面提高执法管理水平。

参考文献：

- [1] 农业部渔业局. 一九九九年全国渔业经济形势分析[J]. 中国水产, 2000(5):9-10.
- [2] 郭振华, 詹秉义, 戴小杰. 美国渔业保护管理法规简介[J]. 渔业现代化, 1999(5):36-37.
- [3] Weber K L. A Policy Analysis of Maritime Fisheries Management in Cote d'Ivoire[A]. Dissertation Abstracts International Part B: Science and Engineering[C]. 1998, 58(11):5208.
- [4] Anderson W D, Keith W J, Monck J M, et al. Tragedy of the common "Private" VS. "public" shellfish harvesting[J]. Journal of Shellfish Research. 1997, 16(1):258.
- [5] 高峰. 中国水产科学研究院科技情报研究所. 国外渔业概况[M]. 北京: 科学出版社, 1991. 309-315.
- [6] King T D. Folk management and local knowledge: Lobster fishing and tourism at Caye Caulker, Belize[J]. Coast Manage. 1997, 25(4):455-469.
- [7] Malvestuto S P, Hudgins M D. Optimum yield for recreational fisheries management[J]. Fisheries. 1996, 21(6):6-17.
- [8] Kline L. Fisheries research under fire: More than just a money issue[J]. Fisheries. 1996, 21(6):4-5.