华南农业大学学报(社会科学版)
2004年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.2 2004
(第3卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.3)

海洋渔业资源管理的理论探讨

郭守前

(湛江海洋大学 经济管理学院,广东 湛江 524088)

摘 要:集权管制的失败,引导人们探讨自然资源管理的替代形式。文章在分析海洋渔业资源的政府集权管理的基础上,对分权管理方案的几种形式进行了阐述,并试图建立一种地方化的资源管理结构——社区资源管理公司,扩展对分权管理的研究。

关键词:海洋渔业;集权管理;分权管理;总允许捕捞量(TAC);个人可转让配额(ITQ);资源管理公司
中图分类号:C931.2;S931.4 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2004)02-0092-06

一、引言

海洋渔业等公共资源利用中普遍存在的"公地悲剧",使无论是学者还是政府官员都相信,唯有对资源进行集权管制才能避免灾难的发生。从"公地悲剧"模型[1,2]、"囚犯困境"模型到"集体行动逻辑"模型[3],研究者分别从不同角度分析了公共资源中的"搭便车"问题。搭便车的存在,导致了个人利益与集体利益的背离、个人理性与集体理性的背离。该理论似乎为政府的集权管制提供了依据。但是这种政府集权管理体制仍然无法满足资源保护标准,没有达到保护资源的目标。为此,人们不得不寻求自然资源管理体制的各种补充、替代形式。在本文中,我们将对海洋渔业资源管理的政府集权管理体制和几种分权管理制度进行探讨。

二、政府集权管理制度

政府集权管理是政府通过其权威和强制力,对海洋渔业资源进行高度集中的控制和监管的一种制度。这种管理体制的产生,既受一个国家政治制度、社会经济制度的影响,也受到资源特性的影响。在社会主义国家,海洋渔业资源的集权管理制度是其生产资料公有制的自然延伸和体现,也是计划体制的必然结果。从资源特性来看,海洋渔业资源是典型的公共资源(共享资源),具有公共物品的非排他性(不能排除或排除成本太高)、资源的流动性和边界的模糊性,无法明确地界定产权。这种产权的非界定性,导致即使在私有制国家也很难采取与私有产权相对应的渔业资源管理体制。海洋渔业资源中的非排他性和严重的"搭便车"问题,加上具有的消费竞争性(一个人捕获的鱼越多,另外的人所能捕获的鱼就越少),极易导致对渔业资源的过度捕捞,造成资源的衰退,也就是出现公共资源利用中普遍存在的"公地悲剧"问题,在经济学中这种现象被称为渔业租金的散失[4]。"公地悲剧"的客观性无论在公有制国家还是在私有制国家都存在。这似乎为政府实施集权管制提供了现实依据,学者们的研究又为其提供了理论依据。因此,几乎所有国家都采取了或采取过对海洋渔业资源实行政府集权管理的制度。当然,不同的国家,采取的政府管制的具体形式也不同。我们将其归纳为如下两个方面。

收稿日期:2004-03-11
基金项目:国家自然科学基金项目(70273037);广东省哲学社会科学规划基金项目(02M64)
作者简介:郭守前(1961-),男,博士,副教授,研究方向为农业经济、海洋经济、资源经济与制度经济.

(一)捕捞许可证制度

捕捞许可证是政府向单位和个人颁发的从事捕捞作业的许可证书或资格证书。从事捕捞作业的单位和个人,必须按照捕捞许可证关于作业类型、场所、时限、渔具和捕捞限额的规定进行作业。捕捞许可证制度,是政府管理渔业资源的一种重要进入限制(Limited - entry)手段,其目的是试图通过控制生产要素(渔船数量)的投入规模,通过对进入权的控制,避免对渔业生产能力的过度投资。在许多市场体制国家,捕捞许可证制度是与个人可转让配额制度相结合的,而且捕捞许可证是可转让的。在我国,要获得捕捞许可证,必须先具有渔业船舶检验证书、渔业船舶登记证书,即要从事捕捞作业必须"三证"并备,而且捕捞许可证不得买卖、出租和以其他形式转让。新《渔业法》实施以前,由于未实行捕捞限额制度,捕捞许可证制度尽管限制了下海从事捕捞作业的渔船数量(事实上,沿海各地均有大量"三无"渔船或"三证"不全的渔船,原因在于捕鱼是有利可图的,而且对渔船进行有效监督是困难的、监督成本高昂),但并未限制单个许可证的捕捞数量,因而就不能保证总的捕捞量不超过可持续发展的捕捞水平。2000 年 12 月 1 日起新《渔业法》实施后,把捕捞限额制度与捕捞许可证制度结合了起来,使总捕捞规模有可能控制在合理的水平内。

(二)捕捞限额制度

捕捞限额制度是基于生物经济学模型提出的。要维持一个鱼群的存量不会因捕捞而减少,就必须使捕捞量不超过鱼群的增殖量;可持续最大捕捞量即当捕捞量等于最大增殖量时的捕捞量(Maximum Sustainable Catch, MSC)。捕捞限额则是根据可持续最大捕捞量所确定的总允许捕捞量(Total Allowable Catch, TAC)来制定的。总允许捕捞量再按照特定的方法分配于从事捕捞作业的单位和个人,捕捞作业者所分得的份额称为配额(Quota)。在许多市场体制国家,捕捞限额通常按一定标准分为若干单位配额,分配给单个作业者的配额可以在市场上进行转让和交易,是一种个人可转让配额。在我国,捕捞限额总量将按照逐级分解下达的原则进行分配,个人配额与捕捞许可证直接挂钩。由于捕捞许可证是不可转让的,因而配额自然也是不能转让的。科学地确定捕捞限额总量是实施捕捞限额制度的前提和基础,而如何合理、有效地将捕捞限额总量分配到不同地区、不同渔民,使配额分配公平、公正,是实施这一制度的一大难点。同时,捕捞生产的有效监管也是这一制度成功实施的关键。

(三)个人可转让配额(ITQ)制度

在渔业资源管理中,管理方案越来越基于一种生物经济学框架,这个框架已成为在自然资源管理中居支配地位的经济学范例。这个生物经济学框架,首先基于生物学原理,试图使鱼群维持在可持续最大捕捞量的存量(Maximum Sustainable Yield Population)水平上;其次在新古典微观经济学理论基础上做出了假定:个人利益最大化、拥有充分信息的经济代理人(例如渔船所有者)和均衡市场的社会最优。

基于这种生物经济学框架,在市场体制国家的渔业资源管理中普遍实施了总允许捕捞量(TAC)下的个人可转让配额(Individual Transferable Quotas, ITQ)制度。ITQ 是将总允许捕捞量分配到单个渔民或公司的一种管理工具,一个人或公司对所获得的配额拥有长期的权利,并能够与其他人交易配额,配额代表对渔场的进入权和收获权。配额管制能在一定程度上减少租金消散,捕捞配额的市场价值可以视为所获得的海洋渔业租金[5]。

由于 TAC 体现了政府的资源保护标准,因而 ITQ 制度实际上是将政府管制与市场机制相结合的管理制度。也就是说,ITQ 制度已不是完全的政府集权管理,而是对集权管理的改进方案。政府管制目标主要体现在 TAC 的确定上,国家对海洋渔业资源的保护目标被融入到捕捞限额中。个人可转让配额制度实质上也是先前所讲的捕捞限额制度,只是对配额的分配和管理的具体方式不同而已。

(四)对政府集权管理制度的思考

上述三种管理制度并不是截然分开的。许可证制度通常与捕捞限额制度相结合,个人可转让配额制度是捕捞限额制度的一种具体形式。尽管海洋渔业资源已经出现‘公地悲剧’的现实和‘公地悲剧’的各种理论模型分析,为海洋渔业资源的政府集权管理制度提供了现实依据和合理解释,而且大多数国家都实施了对海洋渔业资源的中央政府控制,但实践情况却并不是人们所期望的那样,海洋渔业资源开发中的‘公地悲剧’还是广泛地发生了,在我国南海海底甚至出现了荒漠化。

事实上,政府集权管制方法至少在以下两个重要问题上是有争议的:一是渔场进入权的公平问题;二是配额设定和维持配额中的不确定性问题。这些问题反映了渔群动力学的自然可变性以及渔民和管理者必须遵循的不完全信息所造成的影响。首先,公平问题(通常描述为进入权)引起的争论常常胜于经济学家偏好的效率标准。当个人资本不断扩张时,或当成本社会化而利益私有化时,在相互冲突的社会集团和地区中,常常无法对参与人进行合理定位,很难使配额分配科学、合理、公平、公正。配额的逐级分配,加长了政府管理的委托—代理链,加剧了政府中的多重委托—代理问题,代理成本大大提高。而且极易引致管理者和被管理者的寻租。其次,不确定性问题因管制者和被管制者间的分离日趋严重。由于任何类型的政府管制机构可获得的不完全信息以及管制者和被管制者的寻租,加上具有更充分信息的渔业作业者不能参与决策,因此容易导致对资源使用者不切实际的激励,使配额设定和维持配额(如监督)中本已存在的不确定性进一步扩大,加剧了不恰当的激励所产生的无效率状况。

正是由于存在这些问题,人们开始探讨对集权管理的替代形式或补充形式:分权管理。

三、分权管理

(一)分权管理的提出

现存的渔业资源管理制度维持了在资源保护和管理决策过程中的政府集权,使许多资源使用者疏远了有关海洋渔业资源使用规则的决策过程。分权管理作为海洋渔业中的一种管理方法,将政府与社区组织相结合,把基于产权管理的实际要素置入一个与特定社区状况相关的规则和管制的统一体中[6]。分权管理包括共同管理、合作制和公司制度。这些分权管理方案可能放弃在政府监督下的保护标准方面的管理决策权(或部分权利),使许多管理职能从政府转向社区,减少资源使用者与规则之间的背离,增加复杂的渔业管理决策所依赖的信息水平,减少内化于政府集权管理方式中的代理成本。

分权管理并不意味着完全的地方化。在某些情况下,地方性社区组织能通过控制对资源的进入简单地管理他们的资源,其监督成本远远低于政府管制下的监督成本。在一些社区,社会准则、习俗、文化等能够规范资源的使用,地方社区组织能够有效控制公共使用的资源。然而大多数远海渔场(以及许多其他非渔业性海洋使用情形)和大多数具有多用途资源使用背景(例如利用相同鱼群或相同捕鱼场地的商业性和娱乐性渔场)的渔场,具有渗透性的边界和不同类型的参与者,单纯的地方化社区控制没有表现出相同的潜力,这些渔场更适合于包括合作制和公司制在内的共同管理方案。

(二)分权管理的主要形式

1 共同管理(Co - management)

共同管理是中央政府与地方政府共同对自然资源利用进行管理,以地方政府控制为主的一种管理方式。有人认为,共同管理是集权管制的典型替代方案。共同管理做出了政府长期自动放弃对资源的控制的假定,但它仍保留了管理者与被管理者两者相分离引起的无效率,而且地方政府往往比国家政府拥有更少的可支配资源,更屈从于地方发展压力。地方性社区具有在抵抗外部力

量上的脆弱性(如投机性投资,环境退化等)和较小社区所拥有的管理资源的有限性(如科学的研究、监督、服从及强制等)。

2 .合作制(Cooperative)

合作制是许多地方采取的一种分权管理方案,它克服了资源管理者与资源使用者相分离引起的无效率。但其在资金的长期保留和内部激励方面存在较大局限。在资金的长期保留方面存在限制性,而这种资金在渔业管理中可能是重要的。正如波尼恩等所说,“基本的差别(合作社企业与公司制企业相比)是,要把收益转化为合作社企业的资产,单个工人所表现出的无能。”,“生产合作社趋向于以比常规公司更低的资本——劳力比率进行经营。”[7]。合作社的一人一票规则意味着不能保证为了增加未来时期的资源使用而减少近期资源使用(捕捞量),所减少的近期捕捞量即是所牺牲的近期利益。换句话说,合作社不能保证为了资源使用的长期利益而牺牲近期利益。在激励方面,合作社管理和公司管理存在重大的差别,当从所有者或成员的长期激励来看时,差别是最显著的。在合作社管理下的决策结构中,不能保持一种长期预期,即不能有效激励成员为了未来的回报而放弃现有的利益,相反,合作社常会为近期收益进行更大的投入而对未来收益进行较少的投入。而在公司管理下,股东的长期经济利益将得到更多投资。

3 .公司制(Corporation)

公司制(营利或非营利的)能直接表达出激励状态。在渔业中具有长期利益的人(可以包括任何一个股东、资源保护集团)有机会通过对未来的资源使用进行投资而与仅有短期利益的那些人分离。自然资源的短期保护可以代表对该资源的一种长期投资,这种长期投资是为了那些对资源未来价值具有更高估价的人的利益。也许有人认为,公司模型违犯了民主的和以公众为基础的标准,因为它是一个成员资格受到限制的组织,成员只具有不同投票权(按股权进行投票)。然而,公司模型必须拥有对巩固资本和保护多数所有者利益的控制权,以及拥有维持公共信誉的手段。维护公共信誉是相对简单的,至少在保证资源以一种环境友好方式被利用(如执行政府资源保护标准、保持良好的生态环境)的意义上是如此。对巩固资本的控制才是问题的要旨,也是公司模型能够保持长期预期和长期激励的基础。

由于海洋渔业资源具有显著的区域性特征,尤其是近海渔场直接与社区相联系,因而在实行公司制管理时,通常将公司与社区相结合,建立社区型渔业资源管理公司。下文将重点分析社区资源管理公司这一分权管理制度。

四、社区资源管理公司

(一)问题与假设

建立社区资源管理公司,需要一个特定的初始设定:资源的地方管理或社区所有制。假定一个近海渔场由某个社区所有,社区内所有成员(渔民)拥有使用资源的平等权利。每个成员分配或发给相等数量的‘资源券’。“资源券”的持有人必须决定将他们的‘资源券’应用在哪里,因而发挥他们的所有者权利。

可以用这个自然资源的‘资源券’制度来‘定义’对一种自然资源的所有权:每一份‘资源券’代表一股,并由社区资源管理公司来实施。那么,社区资源管理公司可能会做出什么样的决策,这些决策又如何被做出呢?显而易见的推论是拥有股份的他(她)制定规则。更精确地说,社区的‘资源券’特股人会通过一股一票方式投票选举董事会。由于在通用的公司选举方式下,存在着‘资源券’持有人的主动性和代理竞争,因此,在公司的经营中,一个在社区公司中聚积了较多股份的人,比那些只有单一股份的人拥有更大的发言权。

这里的假设是,董事会对其成员(资源用户)的经营情况拥有比任何一个政府机构更多的直接

知识。因为董事会是由渔场的参与者投票产生的,而且其中常常包括现在的或早先的参与者。这种渔业经营知识将会限制通常由政府管理所引起的资源使用的无效率水平。

(二)社区资源管理公司的运作

1.确立经营目标,提供有效制度安排

资源管理公司的首要任务是确立战略经营目标,提供有效的制度安排。其目的是确定一种自然资源的进入条件,而没有必要将所有的活动(如捕捞)统一进一个单一的经营实体中。换句话说,单个的生产单位(渔船)仍然可以在他们自己的企业经营形式下,通过他们自己的直接成本、收入和收益(或在娱乐性渔业中,以他们自己的快乐感)负责从事捕捞活动,而资源管理公司则为捕捞活动设定条件。董事会可以每年投票确定渔场的总允许捕捞量的大小(总允许捕捞量不再由政府确定,政府只需与资源公司订立资源保护契约),并将此捕捞量在渔船当中进行分配,或者对渔船可以使用的技术水平进行限制(如动力配置),或者规定捕鱼季节,等等。

2.平衡利益关系

为了符合政府对资源的保护契约的要求,资源管理公司必须在其成员的短期利益与长期保护需要之间进行协调。通过有效制度安排,可能有利于导致一种较低的捕捞强度、较高的附加值产品和更稳定的经济环境的企业经营,从而大大降低租金的散失水平。社区公司可以与政府联盟,政府将保护标准通过资源保护契约条款加进公司经营的社会目标,而将其它所有现在由政府单独进行的正常的资源管理职转由社区公司负责,如监督、服从和研究,使资源长期保护的公共利益通过政府的保护契约条款得到保证。

当在资源多用途背景下(例如,在既是商业性渔场又是娱乐性渔场,或有两个竞争性商业渔业项目的地方)应用时,社区公司模型的最大问题是如何公平地权衡不同的利益。这时,一种解决办法是,可以参照个人可转让配额(ITQ)模型,将总允许捕捞量的按百分率分配于渔场中的每一个参与者。尽管娱乐性渔场参与者可能对捕鱼的单位价值的估价不同于商业性参与者(而且不一定是一个更低的价值),但寻求平衡这些利益的机制仍是董事会的责任。在较好的捕鱼季节,或在封闭的区域,又或在对商业部门移动性有限制的其他情况下,娱乐性渔场参与者可以将渔场中的鱼用于交易。

这种情况也是可能的,即资源管理公司发现从资源股东手中买回一些股份是有利的。这样公司就会为提高剩余股东的每股单位价值,或为更谨慎地“合理化”生产,抑或为了其他集中经营职能,而抑制对一些资源的使用。公司也可能选择将股份出租给渔民,并利用租金收入加强公司经营、支援社区项目。

3.公司的经费来源及利益分配

资源管理公司的运作需要经费。经费来源,可以按上岸鱼货的每一吨对其成员进行收费。在其他情况中,例如娱乐性渔场,费用可以按照一年的进入费或一次的下水费等方法进行收取。公司董事会决定费用的结构和水平,也决定其支出。

一个典型的公司其本质是它享受一定的法律保护权,而且它的股东拥有对公司收益的剩余索取权,社区资源管理公司也不例外。资源管理公司可以选择成为营利公司或非营利公司(或在公司创立时由政府进行选择)。在营利公司的模式下,每年的经营净收入可以按股份所有权返回给股东。如果公司成员较少地使用资源,也就是少捕鱼,资源管理公司可能获得较高的单位资源奖励,在期末时他们的报酬可能表现为每一股有较高的红利。在资源多用途情况下,非营利公司模式可能是更可取的。

五、结束语

本文在分析了政府集权管理的无效率基础上,试图通过建立一种地方化的资源管理结构——社区管理公司,为渔业管理产权提供一种保护途径。这种资源管理结构模仿公司运作,但又不依赖于私人资本,它对以前的分权管理进行了扩展。

社区管理公司模型,能直接表达出激励状态,激励资源使用者(股东)对资源进行长期投资而对近期资源进行保护,或者将政府资源保护标准作为公司长期经营目标之一,对长期利益和短期利益进行协调。资源使用者直接参加规则的制定,可以降低不确定性水平,降低信息不对称程度、增加管理决策所依赖的信息水平,降低政府集权管制下的监督成本、强制执行成本,缩短政府管理下的委托代理链、减少代理成本,限制管理者与被管理者及其之间的寻租,从而降低政府管理所引起的资源使用的无效率水平。

参考文献:

[1] Hardin, Garrett . The tragedy of the commons[J] . Science . 1968,(162): 1243 - 1248 .

[2] Gordon, H . Scott . The Economic Theory of a Common - Property Resource: The Fishery[J] . Journal of Polictical Economy, 1954, (62):124 - 142 .

[3] 曼瑟尔·奥尔森 .集体行动的逻辑[M] .上海:上海三联书店,1996 .

[4] 张五常 经济解释[M] 北京:商务印书馆,2001:81 - 109 .

[5] Cheung, S .N .S . The structure of a contract and the theory of a nonexclusive resource[J] . Journal of Law and Economics, 1970,13(1): 49 - 70 .

[6] Townsend, Ralph and Sam Pooley . Distributed governance in fisheries[A] . Susan Hanna and Mohan Munasinghe . Property Rights in a Social and Ecological Context[C] . World Bank . 1995 .

[7] Bonin, John P, Derek C . Jones, Louis Putterman . Theoretical and empirical studies of producer cooperatives: will ever the twain meet ? [J] . Journal of Economics Literature, 1993, 31(3): 1290 - 1320 .

Theoretical Studies of Management of Marine Fishery Resources

Guo Shou-qian

(*College of Economics & Management*, *Zhanjiang Ocean University*, *Zhanjiang* 524088, *China*)

Abstract: Marine fisheries are a typical example of the so-called“ tragedy of the commons ”. The central government 's control over fishery resource utilization was adopted to conserve resources in many countries . But the practical result is that this centralized regulation generated a whole range of new operational inefficiencies while at the same time still failing to meet conservation standards . These failures led to a search for alternative natural resource management regimes . Based on the analysis of the centralized regulation, and several distributed governance alternatives of central government regulation, a localized resource management structure - community resource management corporation-is developed to extend some earlier work on distributed governance .

Key Words: marine Fishery; centralized regulation; distributed governance; total allowable catch (TAC); individual transferable quotas(ITQ); resource management corporation