

文章编号: 1004 - 7271(2005)03 - 0270 - 06

渔业配额权流转的制度分析

唐建业, 黄硕琳

(上海水产大学海洋学院, 上海 200090)

摘要: 捕捞限额制度是《中华人民共和国渔业法》规定的一项新的管理制度, 它的实施将是我国渔业管理的一次重大改革。在区分该制度中捕捞权与配额权的基础上, 着重配额权流转的制度分析; 根据我国渔业管理历史、现状及发展要求, 提出了在我国即将实施的捕捞限额制度中可适当允许配额权流转及其配额权流转制度框架, 包括明确的配额权性质、完善的配额权登记公示、良好的市场中介、完善的社会保障体系等; 分析了影响流转的限制因素, 如法律障碍、渔区经济发展水平、渔民自身素质等; 最后, 作者认为我国目前应加强进行对渔民宣传和培训、建立诚信制度、发展渔业第二第三产业、消除法律障碍、明确配额权证书的性质、确定配额权位序、建立市场中介服务组织等工作。

关键词: 渔业配额权; 捕捞限额制度; 渔业管理; 制度分析

中图分类号: S 937.0 文献标识码: A

Institutional analyses on the transfer of the quota right in fisheries

TANG Jian-ye, HUANG Shuo-lin

(College of Marine Science and Technology, Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China)

Abstract: The fishing quota system is a new system provided by Fisheries Law of the People's Republic of China, and its implementation will be a great reform in China's fisheries management. On the basis of distinguishing the quota right from the fishing right in this system, more attention was focused on institutional analyses of the transfer of the quota right in fisheries. In line with the history, the current situation of fisheries management in China and the requirements for development, the idea that the quota right in China's fishing quota system might be allowed to transfer properly was put forward, and the institutional frame including the specific characters of quota right, the perfect registration and notification, the favorable intermediaries and the perfect social security system was suggested. Then, the affected factors, such as legal obstacles, the economic development in fisheries society and the quality of fishermen, were analyzed. At last, the author suggested that such work as propagandizing and training fishermen, and establishing the system of honesty and honor, enhancing the second and tertiary industries of fisheries, clearing the legal obstacles, clarifying the nature of the certification of the quota right, confirming the order of quota rights, and establishing the intermediary market services should be carried out at present.

Key words: the quota right in fisheries; the fishing quota system; fisheries management; institutional analyses

在捕捞配额制度中, 存在着两种不同权利, 即捕捞特定鱼类资源的权利与对特定鱼类资源配额支配

收稿日期: 2004-12-13

基金项目: 上海水产大学博士启动基金(科 04 - 168)

作者简介: 唐建业(1976 -), 男, 江苏泰兴人, 博士, 主要从事渔业政策与法规方面的研究。Tel: 021 - 65710041, E-mail: jytang@shfu.

edu.cn

利用的权利,而且对后者的确定有利于促使渔业利用者从长远利益的角度对渔业进行养护和投入,有利于渔业资源的有效利用。作者通过将这两种权利进行分离,并对后者进行抽象,将其定义为渔业配额权(以下简称配额权)^[1]。本文主要对它的流转制度进行分析,为我国实施的捕捞限额制度提供参考。

1 渔业配额权及其流转含义

配额权(the quota right)是指在实施捕捞限额或配额管理制度的渔业中权利人享有利用一定量的特定鱼类资源并获得利益的法律权利。配额权人可以在法定范围内对所拥有的配额进行处分,并从中收益^[1]。

配额权的流转是基于“经济人”的合理假设,通过市场的自主调节,使配额权在不同的法律主体之间变动,从而在客观上达到渔业资源的合理配置,实现渔业资源利用的市场化。随着生产力和科学技术的发展,要求推行适度规模的经营,配额权的流转则可为其提供前提条件,使得渔业生产经营由传统型向现代化转变,并提高生产效率。

配额权的流转分两种情形:一是不改变配额权所有权主体情况下,将配额权中的使用权能部分让与他人,取得收益,如配额权的投资入股、租赁等;二是配额权人将配额所有权完全让与他人,自己退出渔业生产活动,如配额权的出让。

2 我国渔业配额权流转的必要性分析

我国在实施捕捞限额制度的过程中,政府管理部门应根据管理目标、各地渔业的具体情况决定是否允许配额权流转。作为一项公共决策,虽是针对现实问题提出,但也是对未来发展的一种安排,必须具有预见性。

1979年,中国开始对水产品流通体制进行改革,1985年国务院正式决定放开水产品价格,实行市场调节。同时,政府为了给渔业经济发展创造良好的体制环境和激励机制,允许渔业生产要素按市场规律流动和组合。随着渔业经济的发展和增长方式的转变,当前的主要任务和目标已转到质量、效益的提高和渔民收入增加。

目前,在我国渔业生产中仍存在着进一步市场化的要求。如我国有关法律法规虽明确规定渔业捕捞许可证不得转让,但在实际生产中,船、证买卖现象相当普遍,甚至导致渔民异地办证来实现许可证的转让^[2,3]。此外,在自然资源利用上,我国采取非商品化、非市场化、无价或低价的制度,资源所有权主体(国家)的利益无法实现,而微观主体的利益驱动过大,助长了短期行为,淡化了资源的商品性。

在实施捕捞限额制度过程中,如果允许配额权流转,可以使渔业资源作为一种生产要素进入市场,有利于正确评估渔业资源价值,协调国家与配额权人之间的关系,增加管理的透明度,还有可能控制捕捞强度的盲目增长。否则,当其权利人的生产状况不佳时,想将其所拥有的配额转让,从中获得一定收益以便退出渔业,将变得不可能;同时还必须承担因拥有配额所负担的相应税费。此时配额权对其权利人来说不是一种可以获取利益的权利,相反成为他的一种负担。类似这种情况在当前农村的土地承包经营中已有发生。因此,在即将实施的捕捞限额制度中,应视各地具体情况,因地制宜,可适当允许配额权进行流转。

3 渔业配额权流转

为了促进配额权流转,保障交易的公平和安全,须有完善的配额权流转制度。具体而言,包括明确的配额权性质、完善的配额权的登记公示制度、良好的市场流转中介服务组织、有效的反垄断措施和完善的渔区社会保障体系等几方面的建设:

3.1 明确的配额权性质

配额权的明确界定是其流转的前提,没有明确的权利主体,相关的物质利益就会成为搭便车的目

标,而且在出现一定的市场风险时,其价值又得不到实现。要明确界定配额权,首先要明确的是渔业资源所有权主体以及渔业资源所有权与配额权的区别;然后,通过法律、法规明确确定配额权的具体权能。这样,在进行配额权流转时就可以尽量减少纠纷的发生。

渔业资源所有权与配额权存在以下几点差异:首先,权利主体不同。渔业资源(本文仅指海洋渔业资源,而不包括内陆水域的渔业资源)所有权一般属于国家或集体所有,具有排他性。在中国,宪法对此也作了明确的规定;在其他国家,也大致如此。而配额权除分配给社区组织外,可由利用渔业资源的个人所有。配额权依法律规定一般可在一定范围内进行流转,而渔业资源的所有权由于只属于国家或集体所有,因此它不能进行流转。其次,权利对象不同。从配额权的定义也可看出,配额权是对特定鱼类资源配额的权能,而不是对渔业资源所有的权利。依物权法体系,配额权是从渔业资源所有权中派生出来的用益物权,即使用、收益的权利。再次,从它们实现各自价值的方式来看,也存在差异。国家或集体作为渔业资源的所有者,为了实现渔业资源的价值,只有通过让出渔业资源的使用价值来实现;而配额权人为实现配额的价值,可以通过自己对配额的使用即捕捞活动来实现,也可以通过流转配额。由此可见,配额权为使用渔业资源配额并获得收益的权利,而非对渔业资源所有的权利。

作为主体所享有的一种财产权,配额权主体可按其意愿在法律规定范围内进行使用、处分,并获得收益。因此,配额权应包括对配额的直接利用即捕鱼权等内容,但不能将配额权简单地等于捕捞权,否则就混淆了总体与部分之间的关系,违反逻辑。

3.2 完善的配额权的登记、公示制度

物权的公示,是指物权享有与变动的、可取信于社会公众的外部表现方式。物权的公示制度对于维护物权的交易安全具有重要的意义^[4]。

因配额所依附对象是一种自然资源——渔业资源,所以配额权有不动产权益性质,其流转必须遵循不动产物权变动的公示原则,即配额权转让必须办理变更登记手续。关于登记的效力,大陆法系国家主要有两种不同的观点:即登记要件说和登记对抗说,前者以德国为代表的某些大陆法系国家采用,后者则为法国法系国家所采用。我国立法过去一向采纳登记要件,认为不动产物权的取得、消灭和变更,非经登记,不能产生法律效力。采纳登记要件说,有利于进一步强化登记的效力,并能够简便处理产权纠纷。因此,为了保证配额权交易的安全,必须赋予配额权登记以公信力,并按我国立法传统采纳登记要件说。

3.3 良好的市场流转中介服务组织

良好配额市场的形成,不但要有供需双方,还需要一定的中介组织。为此,需建立和规范渔业配额流转中介服务组织的服务机制。主要包括:第一,配额权交易的组织。在市场体系尚不完备的前提下,渔民对于权利交易的信息将比较闭塞,不能满足最为基本流转的供求信息反馈。这将会阻碍配额权的流转的速度,也会影响到资源的合理配置。第二,价值评价组织。对配额权的合理估价是其流转的一个必不可少的过程。如果缺少这一中介组织,将降低流转的透明度。加之如果流转监管组织不健全,各种不正当的流转就有更大的可能。配额权价格体系不建立,其商品性就不可能明确地通过市场表现出来,就不可能通过流转在较大范围内实现市场调整。

3.4 有效的反垄断措施

在配额权可以自由流转的情况下,根据国外有关渔业管理实践显示,如果对个人或公司所同时拥有配额量的上限不加以规定,将可能造成垄断现象,即大多数配额将集中在少数个人或公司手中,从而形成少数人或公司控制市场的状况。由于渔业资源的稀缺性,垄断经营会阻碍配额的自由流转以及其他产业与资源向渔业转移,这将与改革的初衷相违背,而且垄断经营对社会政治经济可能会产生外部不经济。因此,必须根据具体渔业情况及市场状况,必须采取相应措施防止垄断经营现象发生,如对个人或公司最高配额量进行规定等。

3.5 完善的渔区社会保障体系

配额权的流转将使渔区剩余人口实现分流,一部分从事其他产业,一部分作为渔业工人,一部分规模经营渔业生产。为了避免两极分化,须加强个人所得税征管,可同时开征赠与税、渔业资源使用税、渔业资源增值税、渔业资源配额交易税等。为了使退出渔业生产的渔民生活有保障,还须增设社会保障税,完善社会保障体系。同时,国家要加大对转产转业渔民的义务职业教育培训和就业导向的力度,并且给予相应的生活补助。

4 渔业配额权流转的限制因素

配额权的流转能够促进资源的利用、实现其价值,但一般在现实中存在着许多限制配额流转的因素,如法律障碍、当地的经济水平、渔民自身素质及意识等。

4.1 法律障碍

法律障碍,具体可分广义和狭义两种。狭义上的法律障碍仅指法律关于禁止配额权流转的规定,配额权在特定的法律制度中不具有让与性。广义的法律障碍,既含有上述之义,还包括配额权不清、界定不明以及尚未确权等内容。配额权,涉及国计民生以及渔业资源可持续利用,是海洋生态系中重要的组成部分,属于一种公权色彩浓厚的私权,所以其存续与行使受到的法律限制比普通的民事权利要多。

4.2 渔区经济发展水平

在经济发达的渔区,当渔民有机会从其他行业中获得与从事渔业生产相差不大的收入,且此种收入相对较为稳定时,即渔业劳动力的社会机会成本较高时,渔民不但不依赖于配额权,而且也不期望为它所束缚,毕竟渔业生产本身具有很大的风险性和不稳定性。同时,其他有些渔民希望进行规模化经营,也需要通过市场流转来实现其目标,此时该渔区的渔民就比较希望配额权的流转。

但在经济不发达或贫困的渔区,由于资源不丰富、其他就业机会较少等原因,渔民须依靠从渔业生产中所获得的收入来满足其基本的生活需求。此时,配额权作为一种社会保障的作用就比较突出。在这些渔区的渔民对配额权的流转没有太大的主观需求,即时可以流转,能够供流转的配额也可能很有限。

4.3 渔民自身素质及意识

配额权流转是配额权人行使其权利的一种表现,属于私法规制的范畴。目前各国在私法领域中普遍提倡遵守诚实信用、公序良俗的原则,我国《民法通则》第4条也规定“民事活动应当遵循自愿、公平、等价有偿、诚实信用的原则”。这就要求在配额权流转过程中,相关各方须提高自身素质及意识,遵守市场规则,不能有任何瞒骗欺诈行为,否则,将会扰乱市场秩序,影响配额权流转的正常运行。

5 讨论

2003年党的十六届三中全会强调了进一步完善社会主义市场经济体制、充分发挥市场在资源配置方面的基础作用等内容。《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)第22条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,它的实施将不可避免。根据国外渔业发达国家的管理经验(如新西兰、冰岛等),以及前面对我国渔业生产现状的分析,配额权的适当流转应是我国在实施捕捞限额制度过程中的一个选择。但我国现有各项制度,如社会、经济、法律等,并不能有效地保证未来配额权流转的顺利进行。为此本文就以下几个方面进行讨论:

5.1 加强对渔民宣传和教育,建立诚信制度

渔民,作为配额权流转过程中的主要参与者,其自身素质水平对配额权流转的正常进行起着重要的作用。我国有关政府部门应在实施捕捞限额制度之前,加强对他们的宣传和教育,提高他们对配额权性质及其流转规则的认识,增进他们遵守配额权流转规则的意识。同时渔业政府部门应和其他政府部门一起,提倡诚信制度的建设。诚信,包括渔民诚信和政府诚信两方面,它是一个成熟社会的表现。诚信

可以节约成本,有利于配额权流转的正常进行,而且也有利于政府其他管理活动及各项社会事务的顺利实现。

5.2 大力发展渔业第二、三产业

自1985年渔业产业引入市场机制以来,渔业生产得到了极大地发展,解决了“吃鱼难”的问题,各地也以市场为导向,以效益为中心,积极发展渔业第二、三产业。但我国渔业目前仍旧以第一产业为主,第二、三产业仍不够发达,无法大量转移渔业劳动力,解决大量的人口就业问题,以减轻就业压力。因此,必须坚持发展以渔产品加工、贸易、休闲渔业等劳动密集型和服务型为主要的产业,提高渔业产品的附加值和总产值,发展渔区经济,吸纳大量剩余劳动力。只有这样,才能促进配额权的流转,才能充分实现配额权的市场价值,活跃配额权的流转市场。

5.3 消除法律障碍

《渔业法》第32条第2款及《渔业捕捞许可管理规定》(以下简称《规定》)第31条规定渔业捕捞许可证不得转让,而且《渔业法》第25条规定:“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、渔具数量和捕捞限额的规定进行作业”,《规定》第16条对此也作了类似规定。另外,在《规定》中对捕捞许可证年审的规定中也包含有捕捞限额的内容(第34条第3款)。从这些规定来看,我国现有法律、法规将捕捞许可制度与捕捞限额制度的两种证书即捕捞许可证与配额权证书合在一起,配额权具体内容在捕捞许可证中进行规定。这样做可以简化手续,易于管理。但由于两种证书的性质及管理制度不同,反而会给管理带来不便。由于我国法律、法规已明确规定渔业捕捞许可证不得转让,如果配额证书与它合在一起,即使法律允许配额权流转,也会因捕捞许可证无法转让而不可能得到实现。因此,为了实现配额权的流转,首先必须从法律上消除障碍,将配额权证书与捕捞许可证分离或者允许捕捞许可证流转。但从管理角度看,捕捞许可证管理是捕捞许可制度中主要内容,变动过大,改革成本相对较大,因此将配额权证书与捕捞许可证分离相对容易操作。

配额权证书与捕捞许可证的分离,将有利于利用市场机制调节渔业中各行为主体的行为、实现资源的优化配置、强化资源的商品性;同时也将可能促进捕捞业相关生产要素的流转,如渔船和船网工具指标的流转。如果出现渔船买卖的情况,则根据《规定》第13条的内容,买方将同时获得船网工具指标。如果是渔船租赁,则情况比较复杂。根据《规定》第35条的规定,首先租赁期应和拟申请的捕捞许可证的期限相吻合,即海洋和内陆渔业捕捞渔船的租赁期限应为5年或5年的整数倍,其他种类的渔船租赁期限应为3年或3年的整数倍。其次,根据《规定》第24条关于申请捕捞许可证条件的规定,租赁后再申请捕捞许可证也必须取得相应的船网工具指标。同样根据《规定》第13条关于船网工具指标管理的有关精神,由于租赁不同于买卖,船网工具指标不必然随渔船转移,因此唯一可能的情况是在本省、自治区、直辖市范围内进行租赁。但对于这种情况,《规定》并没有进行明确规定,因此能否进行,将取决于渔业行政主管部门在实际管理中对船网工具指标管理原则的理解。

5.4 明确配额权证书的性质

配额权证书与捕捞许可证分离后,其性质应在相关法律中作出具体规定。从行政法的角度看,配额权证书是国家将特定鱼类资源配额利用的有关权利分配给渔民的书面表现形式,它应具有赋予力、证明与确定力等方面的效力,即它是行政主体赋予配额权人一定的权利或权能,是配额权人在行政主体的检查中能够证明自己的权利能力与行为能力,以及配额权证书一经发出非依法律不得收回。配额权证书应是国家法律确认和保护的一种证书,对于配额权人来说,它既体现了法律赋予其从事某种特殊活动的权利,任何组织和个人不得干涉;又体现了法律为其设定的特定义务,必须依法履行;否则,将被剥夺相应的权利。对于配额权人以外的其他组织和个人而言,一方面体现着必须尊重配额权人的专有权利,不得侵犯;另一方面体现了可以要求监督配额权人依法履行义务,不得对公共利益带来危害。

5.5 确定配额权的位序

为解决此类配额权在流转上的限制,还必须确定不同性质配额权之间的位序。根据利用渔业资源

的目的,配额权可分为生存配额权(subsistence quota right)、商业配额权(commercial quota right)、娱乐配额权(entertainment quota right)等类型,它们之间的位序,需要根据所管理的渔业资源状况、管理当局的管理政策目标、当地渔业社区经济发展水平、从事该渔业的人数、渔业劳动力的机会成本、当地的传统习惯等因素而来确定,其中也包含一定的政治因素。各个地方或国家因具体情况不同或不同的发展时期,它们之间的位序也会存在差异。只有确定它们之间的位序后,可以具体确定法律应禁止流转的配额权,以减少对其它配额权的限制。

5.6 建立市场中介服务组织

要使配额权顺利流转,则必须建立良好流转中介服务组织。这些中介服务组织的作用主要是为渔民及相关利益人提供公共服务,即提供交易场所、交易信息、对配额权进行评估等。在此过程中,渔业政府部门作为公共服务的安排者、协调者,须确保渔民及相关利益人获得真实的、必要的公共服务,而不必由渔业政府部门亲自提供这些公共服务。为此,政府部门应制定相应的政策、法规,为这种中介服务组织的出现提供良好的外部环境。同时也应对中介服务组织所提供的公共服务的内容、质量规定相应的要求、标准,并对所提供的公共服务的质量进行监督、检查,以确保渔民及相关利益人获得的公共服务是真实、可靠的。当然,作为公共服务的接受者,渔民及相关利益人有义务承担相应的费用。只有中介服务组织出现、壮大,才能促进配额权流转市场的有序、灵活、高效。

《渔业法》第 22 条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,它的实施将是我国渔业管理所面临的一次改革。目前我国海洋渔业资源普遍出现不同程度的衰退,新的国际海洋管理制度使我国渔民正在逐渐失去一些传统的作业渔场,沿海渔民、渔船数量居高不下等。在此情况下,如果能成功实施捕捞限额制度,将有可能促进我国渔业管理制度的根本改变。但在此之前,应对捕捞限额制度的有关理论及可能出现的问题进行深入、细致的探讨。本文在此希望在这方面能起到抛砖引玉的作用。

参考文献:

- [1] 唐建业,黄硕琳. 渔业配额权的基本性质分析[J]. 资源科学, 2004, (4): 17 - 23.
- [2] 黄凯军. 关于渔业捕捞许可证管理方法的探索[J]. 中国渔业经济, 2001, (4): 31.
- [3] 于守初,宋元涛,潘延军. 渔船异地办证的成因、后果及对策浅析[J]. 中国水产, 2000, (7): 16.
- [4] 梁慧星,陈华彬. 物权法[M]. 北京: 法律出版社, 1997. 70 - 71.