

市场手段 如何帮助全球渔业资源走出困境？

How does the market approach help global fisheries get out of their dilemma?

■ 文/ 孙芳

全球渔业资源现状

过度捕捞已成为一个全球性的问题,成为危害海洋环境的重大问题。过度捕捞不仅使整个海洋生态系统退化、海洋生物多样性降低、一些优质生物种类濒临灭绝,还威胁到全世界以水产品作为生命所需蛋白质主要来源的30多亿人的生计。

2016年7月7日,联合国粮食与农业组织(FAO)发布的《2016世界渔业与水产养殖状况》报告指出:2014年全球捕捞渔业总产量9340万吨,其中海洋捕捞占8150万吨。根据1974年至2013年的全球渔业资源捕捞趋势,渔业资源的生物可持续水平已经从1974年的90%下降到2013年的68.6%,呈现出明显下降趋势。截止到2013年,全球野生鱼类资源中,有31.4%是不可持续的过渡捕捞,全球70%的渔业资源已经衰退

或过度开发,如果这种情形得不到改变,到2030年全世界80%以上的渔业资源需要采取措施予以恢复。

因此,如果再不采取可持续的管理措施,渔业资源将面临枯竭,人类也将面临食物危机。

全球渔业资源管理

人们在对渔业资源的利用过程中逐渐意识到需要对渔业资源进行适当管理。渔业资源管理初期采用的是“自由准入”制度。随着渔业资源的减少,人们转而采取“投入控制”管理措施进行渔业资源的管理,例如,捕捞许可制度,规定捕捞作业时间或区域,限制捕捞渔具种类和数量,限制渔船数量、大小和功率等。20世纪70年代之后,随着渔业资源衰退加剧,渔业管理方法又逐渐由“投入控制”为主转为以“产出控制”

类型	制度或措施	
投入控制	捕捞许可制度	
	休渔制度	禁渔区/禁渔期 休渔区/休渔期
	渔具渔法管理	渔船数量、大小和功率限制
		渔具种类、规格和数量限制
		最小网目尺寸限制
	最低可捕标准限制	可捕体长限制
渔获物幼鱼比例限制		
产出控制	捕捞限额制度	个别配额制度、个别可转让配额制度、个别渔船配额制度等 基于特定捕捞区域的捕捞份额制度
	副渔获物控制	
	捕捞鱼种限制	

表1 “投入控制”和“产出控制”制度与措施

	优点	缺点
投入控制 (控制捕捞努力)	<ul style="list-style-type: none"> 在一般情况下对于种群的评估要求没有那么高 成本比较低 适合混合鱼种的渔场 对于高度变化的种群风险比较低,对于生命周期较短的鱼类,它的控制水平更好 	<ul style="list-style-type: none"> 通过各种规章制度对渔民加以限制,阻碍了渔民捕捞的灵活性 催生竞争式捕鱼 过度捕捞导致捕捞成本增加、失业和渔民社区解体 难以用于共享渔业资源管理
产出控制 (控制渔获量)	<ul style="list-style-type: none"> 不强求对渔具和出海捕捞量等捕捞努力量的控制,更加注重渔场的生物需求和对渔民的经济刺激 有助于从根本上消除竞争性捕捞的诱因,有效地遏制过度投资和过度捕捞的激励 适合于共享渔业资源 	<ul style="list-style-type: none"> 对资源评估要求很高 有偏向性的选择,针对总可捕捞量的控制,渔民倾向保留大鱼 对监管方面的要求很高 在多种群渔业比较具有挑战性 操作成本高

表2 渔业管理“投入控制”和“产出控制”的优点和缺点对比

为主的管理模式,以总许可捕捞量制度(TAC或捕捞限额制度)为主体。1982年《联合国海洋法公约》就强调通过实施“捕捞限额”保护海洋渔业资源。表1对“投入控制”和“产出控制”的制度与措施进行了总结。

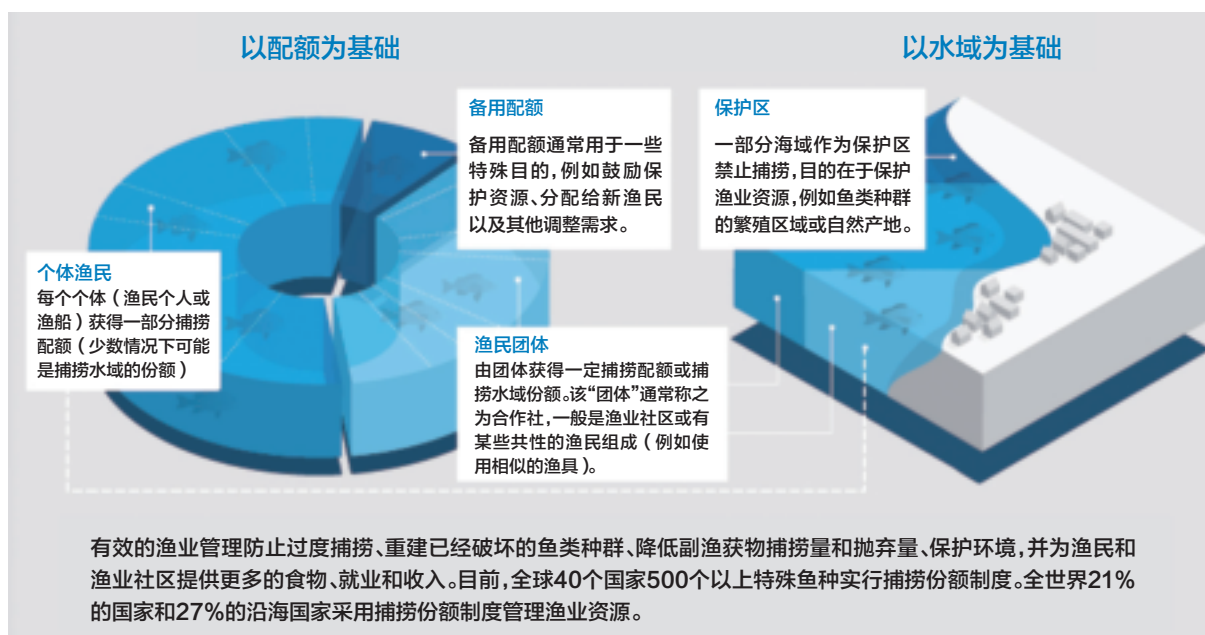
在实际应用中,由于捕捞对象种类多,渔业类型复杂,各国多半并不是采用单一的管理方法,而是将“投入控制”和“产出控制”进行有机的结合,取长补短,加以综合利用。表2总结了“投入控制”和“产出控制”的优

点和缺点。

总之,没有一种万能的解决办法,到底是选择使用“投入控制”还是“产出控制”,更多是根据鱼类的特征、管理目标、技术成本以及利益平衡等方面来考虑。

关于捕捞份额制度

捕捞份额制度跟分蛋糕的道理一样,向个体渔民或渔民团体分配一定的渔业水域或捕捞权利以使他





们获得一定份额。捕捞份额制度对渔获量进行适当控制,并将各参与方都纳入其中。捕捞份额制包括两种类型,其一是以配额为基础,其二是以捕捞水域为基础。前一种类型中,首先由渔业管理者设定捕捞限额,然后将该捕捞限额划分成几个部分分配给渔民,渔民获得捕捞配额。后一种类型,通常称之为“基于水域使用权的捕捞份额制(TURF)”,即向渔民分配在一定水域中捕捞的稳定性和排他性权利,它要求遵守捕捞量控制和维护生态系统健康。基于水域使用权的捕捞份额制中,捕捞份额一般分配给渔民团体,极个别的情况下分配给渔民个人。

越来越多的报告表明,捕捞份额的实施不但可以“终止甚至逆转大范围的渔业崩溃”(Costello等,2008年),还能够促进经济增长。如今,渔捕捞份额制度已经被公认为一种比较成功的渔业管理制度,表3对全球捕捞份额制度类型进行了汇总。

目前,全世界范围内有40多个国家(全球21%的国家或者27%的沿海国家)对500个以上特殊鱼种实行捕捞份额制度。捕捞份额制度的优点在于:首先,改变了渔民的竞争性捕捞情形,使渔民拥有更大的自

由来选择合适的捕捞方式,以及更多的时间处理渔获物,从而获得更高的市场价值,提高渔业经济效益;其次,对于持有配额的渔民来说,配额是一种可以增值的资产,渔民不仅有了养护渔业资源和保护环境的动机,还会积极协助渔业管理部门保护鱼类种群的健康,监督举报偷捕和其他违法行为,以实现渔业资源价值增值的目的;最后,由于渔民可以自由选择最合适的捕捞时间出海作业,从而避免了各种危险情况的发生,有效地提高了海上作业的安全系数,降低了渔民海上作业风险。

美国环保协会相信捕捞份额制度能有效地解决全球渔业过度捕捞问题,并通过数据分析得到一个结论:要想实现全球渔业的可持续发展,并不需要改变每一个渔场的管理模式,只需要改善总捕捞量占全球捕捞量70%的12个国家的捕捞政策与实践,如此就可以加快全球渔业管理改革。

捕捞份额成功案例


最具代表性的捕捞份额渔业管理的成功案例是墨西哥湾红鲷渔业管理。墨西哥湾的红鲷鱼由于经过

	份额获得者	基于配额/基于水域
个体配额 (IQ)	个体	基于配额
个体可转让配额 (ITQ)	个体	基于配额
个体渔船配额 (IVQ)	渔船	基于配额
合作社	团体	基于配额或基于水域
社区捕捞配额 (CFQ)	社区	基于配额
渔业水域使用权 (TURF)	个体、团体或社区	基于水域

表3 捕捞份额类型

了长达几十年的过度捕捞,整个种群已经接近崩溃的边缘。美国环保协会促成了当地渔民与资源保育工作者之间卓有成效的合作,极大地扭转了这里的红鲷渔业危机。每年,红鲷渔业的管理者会设定资源最大可捕量,渔民则获得相应配额的年可捕量。有两类人可以获得捕捞配额:一类是在1990年到2004年拥有从事渔业捕捞活动历史记录的个人;另一类是具有捕捞许可权的人。某些渔业特许项目允许在规定条件下永久或暂时性地转让捕捞配额。任何渔业参与者,无论是个人还是团队,所能拥有的最高配额比例为6%,以保证捕捞配额不会被集中到少数群体手中。该项目从2007年开始执行以来,当地红鲷鱼资源总量翻了三番,兼捕、丢弃现象减少了60%。由于红鲷鱼数量的增加,该地区2008年设定的最高可捕量比2007年增加了一倍多,渔民们的收益翻了不止一倍,商业捕捞也变得更有保障。来自墨西哥湾的新鲜红鲷鱼如今在一年中的任何时节都可以买到,墨西哥湾红鲷已被蒙特利尔海湾水族馆海产品观察项目 (Seafood Watch)

判定为一种被可持续利用的推荐品种。

另一成功案例是美国西海岸的底层鱼渔业管理项目。2000年,该地区的底层鱼资源被认为遭到了灾难性的破坏,当时西海岸以底层鱼为生的渔民们面临着严重的生计问题,餐桌上的可选海鲜变得所剩无几。美国环保协会与渔民、社区负责人、生物学家、渔业管理者等一同寻求解决方法,于2011年提出了西海岸底层鱼基于产权的渔业管理项目 (RBM)。该项目对超过60个底层鱼品种进行了有效管理。2014年,在国际上享誉盛名的海洋管理委员会 (MSC) 将其中13个品种评估为可持续品种,并指出西海岸的底层鱼渔业是他们目前评估过的鱼种类最多、渔业结构最复杂的案例。蒙特利尔海湾水族馆海产品观察项目也紧跟其后,将该地区的39个底层鱼品种划分为“最佳选择”或“良好替代品”类别。曾经遭受过度捕捞的西海岸底层鱼资源正在以超出预期的速度恢复。

作者单位:美国环境保护协会



John Rae/摄