

产权安排与水产养殖业发展^{*}

——以墨西哥、智利和美国华盛顿州为例

于会国 梁振林

摘 要 产权能否得到明晰界定和有效实施,将直接影响到资源开发的投资风险,并进而对资本成本产生影响。由于其洄游习性,对鱼类资源的产权是一个非常特殊的问题。在其他条件相同的情况下,产权不完整或限制产权转让倾向于抑制水产养殖业的正常发展;对单一所有者的占有权和使用权不设置障碍,则有助于水产养殖业的充分发育。墨西哥、智利和美国华盛顿州的水产养殖实践,为上述论点提供了例证。

关键词 产权;激励;行为;绩效;水产养殖

市场价格是市场机制以“无形之手”实现供求平衡的工具。价格制度发生作用的一个重要前提是,产权的明晰界定和产权制度的有效落实。产权之所以重要,是因为不同的产权安排带有不同的激励效应,对经济主体的行为产生不同的影响,并进而决定了经济绩效。

作为一种在人工控制条件下培育水生生物的产业活动,水产养殖对产权有着特殊的要求,因为在从育苗到收获的整个过程中,水产养殖者(包括各种性质的养殖公司和个体养殖户,下称“养殖者”)必须有权限制他人进入养殖生物的生长环境。也就是说,他必须拥有对养殖水域及周边环境的排他性占有权。但是,拥有限制他人进入养殖环境的权利仅仅是问题的一方面,养殖者还必须拥有将特定地理空间用于生产水生生物的权利。假如水资源、岸线和底床等资源具有休闲或航运价值,但不适于开展水产养殖活动,那么养殖者即使享有对这些资源的排他性权利也毫无价值。

转让权是产权的一种重要权能。如果产权是可转让的,那么养殖者就有可能从水资源、岸线和底床的占有权和使用权的当前持有者手中购得这些权利。理论上,如果愿意且具有足够的资本实力,他也可以从权利的当前持有者手中购买各种竞争性使用权(例如石油开采权、休闲活动权、旅游权、航运权等),且无人会抱怨他将具有多种用途的水资源、岸线、底床等稀缺资源用于水产养殖生产。有权转让占有权和使用权,对水产养殖

或其他任何类型的新兴产业的发展都是至关重要的,因为正是转让权才有可能使资源从“夕阳产业”和生产效率低下的厂商手中,转移到“朝阳产业”和生产效率较高的厂商手中。因此,转让权对促进经济发展是非常关键的。

本文的研究表明,一国产权制度直接影响到一国水产养殖业是否会得到充分发展,墨西哥、智利和美国华盛顿州发展水产养殖业的经验和教训提供了例证。

一、产权不完全是制约墨西哥养虾业发展的主要因素

《墨西哥宪法》规定,对土地的终生占有权和使用权属于当地社区成员。宪法同时也规定,近海捕鱼权和内陆捕鱼权分别属于沿海渔业合作社和内陆渔业合作社;任何外部成员,即非出生于当地社区的成员,都无权加入当地渔业合作社。

当地社区成员,以及内陆和沿海渔业合作社成员,不能相互转让各自持有的占有权和使用权,也不得将其转让给其他个人或组织。转让权缺失,抑制了人们投资于生产洄游性物种的积极性。例如,产于墨西哥的一种虾类(*Farfantepenaeus californiensis*),其生活史的一部分是在内陆水域中度过的,而另一部分则在海洋中度过。在现有产权安排下,虾类处在淡水生活阶段时,内陆渔业合作社成员缺乏采取诸如人工繁殖和投饲一类措施来增大虾类种群规模的激励,因为他们无权捕捞只有到

^{*}农业部2004年研究项目“水产养殖制度建设研究”的部分研究成果。

海水环境中才能成熟的虾类个体。

对权利转让的限制,使得内陆合作社无权购买沿海合作社持有的权利,而沿海合作社也无法购买内陆合作社持有的权利。显然,合作的潜在收益对内陆和沿海社区均构成了一种激励,使他们有可能产生签订如下合同的愿望:在虾类的淡水生活阶段,内陆合作社同意通过人工繁殖和投饲等措施以增加其群体生物量,从而增加沿海合作社可捕获的成虾数量;作为回报,沿海合作社则对内陆合作社的付出给予一定的经济补偿。但是,此类合同的履行在实践中却存在着相当大的障碍。例如,如果沿海合作社变相违反合同,如因浪费而减少了捕捞收入、故意花光所有收入或故意隐瞒实际收入,那么内陆合作社就有可能得不到完全补偿,甚至得不到任何补偿。比如,若沿海合作社花光其捕捞收入,在不考虑其他收入来源的情况下,沿海合作社也就只剩下了内陆合作社无权购买的捕鱼权或其他不动产。在这种情况下,即使沿海合作社明显违约,内陆合作社也不会得到任何补偿。

当然,为了在将来与内陆合作社继续合作,沿海合作社有避免违约的动机。但是,这种激励在不限制产权转让的国家同样存在。因此,与在不限制产权转让的国家投资养虾业相比,在墨西哥投资养虾业无疑面临更大的风险;与投资于产权转让不受限制的其他行业相比,在墨西哥投资养虾业的风险也更大。尽管如此,较高的投资风险并不必然意味着企业家不会对墨西哥养虾业投资。但是,在其他条件相同的情形下,风险程度的增加意味着资本成本的提高,产业规模也就比在不限制产权转让的法律环境下可能实现的规模要小。结果,尽管具有相对廉价的资源和地理上临近美国这一巨大消费市场的优势,墨西哥养虾业却未能充分实现其发展潜力。

二、有效的产权安排是智利养殖业发展的动力和保障

智利(财)产权法明显不同于墨西哥法律。智利法律允许本国公民开展任何无碍于社会道德、法律准则、公共秩序和国家安全的活动,并赋予其获得从事此类活动所必需的资源权利,共有资源除外。智利宪法未详细列出哪些资源属于“共有资源”,但规定海洋生物属于此类资源,也规定可通过立法将其他资源列为共有资源。智利法律未明确规定哪些团体(如内陆和沿海渔业合作社)可以持有产权,也未对个人和公司实体之间相互转让资源的权利作出限定。

不同于墨西哥的法律规定,在智利,任何人都可以获得对水体、岸线以及海洋、湖泊、河川和溪流底床的占有权和使用权。智利公民、法人和在智利享有永久居住权的外国公民均有权申请养殖许可证;如允许外国资本

投资于其合法实体中,智利法人就必须遵守适用于外商投资的相关法规,否则就会丧失取得许可证的资格。按照这一法律规定,假如遵守智利法令和外商投资管理规章,那么外商似乎也可以获准在智利设立商业实体并获得养殖许可证。

《智利宪法》第19条授权政府通过发放特许权或签订专项合同的方式,允许私有企业或政府自己开办的企业在前述区域内从事水产养殖活动,并特别规定,宪法生效之前业已存在的所有者权利继续有效,持有此类权利的养殖业者无需另外申请特殊许可证。该条同时也规定,政府可以不经通知或无需任何理由而单方终止此类特许权或合同,但如果终止发生,政府则必须给予特许权或合同持有者必要的经济补偿。按照智利宪法的规定,如果征用属于个人或公司的财产,政府则必须按“公平市场价值”向财产被征收者支付补偿;当政府和公民就补偿标准发生纠纷时,宪法规定司法机关享有最终裁定公平市场价值的权力。

《智利渔业与水产养殖法》第67条授权国防部管辖智利沿海以及适于100总吨位及以上船只通航的河流和湖泊,该条款同时还授权国防部长设立水产养殖管理部门,以及依据国防部的相关规定发放水产养殖特许权。水产养殖发展副部长则享有管辖非毗邻海岸、不适宜于100总吨位及以上船舶航行以及不属于半封闭型非航运系统的水域的职权,未获副部长授权,任何个人或团体均不得在这些水域中从事水产养殖活动。依据上述规定,封闭型非适航水域显然不受任何政府机构的管辖。但是,任何个人和团体在此类水域从事水产养殖活动之前,必须到国家水产养殖登记处注册。

该法同时还规定:(1)在管制区内指定水产养殖区之前,主管官员必须同可能受养殖活动影响的个人和(或)组织协商,且必须考虑到养殖活动是否会对周边社区、环境以及对国家公园、保护区和历史文物产生影响。(2)特许权或许可证持有者享有利用水面及其下覆空间的权力。管理机构针对特定养殖种类颁发专项养殖许可证,但许可证内容可酌情予以修改;养殖业者不必遵守所有法规,但必须遵守许可证中特别指明的法规。(3)水产养殖区一经确立,未经养殖证持有人许可,任何个人和团体均不得进入养殖区内捕捞养殖生物;为了保护养殖种类的洄游路线,发证官员有权扩大禁捕区的范围。(4)特许权是可转让的,但转让之前需提出申请;申请收受人是海军副部长,只要海军副部长未予否决,国防部长一般都会批准转让特许权。(5)特许权到期后,持有人不得移走原有不动产,在特许权失效后的90天内,持有人必须清除所有不构成渔业的物件,且无权因此要求任何补偿。

智利已发展出世界一流的水产养殖业,主要养殖种类为鲑鳟鱼类和甲壳类。鲑鳟鱼类并非智利的土著种类,而是从国外引进的。事实上,直到20世纪80年代早期,智利尚未开展鲑鳟鱼养殖活动。在过去二十年内,智利鲑鳟鱼类养殖产量翻了好几番,年产值已超过10亿美元。1993年智利养殖鲑鱼产值占全球总产值的比例已超过11.6%,到1996年又进一步增加到20.2%,成为仅次于挪威的第二大鲑鱼养殖国。据报道,到2004年底,智利有可能超过挪威,成为全球第一鲑鳟鱼类养殖和出口国。如产权缺位或产权制度不适当,很难想象智利能够在如此短的时间内取得如此骄人的成绩。

事实上,智利鲑鱼养殖者同墨西哥虾类养殖者都面临着产权问题。类似于墨西哥虾类,智利鲑鱼的仔鱼和成鱼也分别生活于不同的水环境中,即在淡水环境中孵化和发育,约12个月后降河入海,在海水环境中长成成鱼。

智利鲑鱼养殖者似乎也需要同时拥有淡水、海水以及介于这两种环境之间的洄游路线的占有权和使用权,否则“搭便车者”则有可能捕捉到养殖鲑鱼,从而使鲑鱼养殖者无法完全得到或完全得不到投资回报。《智利宪法》允许个人或单一实体同时拥有淡水、海水以及相关岸线和底床的占有权和使用权,理论上也允许同一人拥有对鱼类洄游路线的产权,但技术进步已使得鲑鱼养殖者无需获得对鲑鱼洄游路线的占有权和使用权。鲑鱼养殖者在淡水湖泊的网箱中繁殖和饲养仔鲑和幼鲑,10~12个月后用卡车将其置于充氧容器内并运送到码头,利用渡轮将卡车运到克罗伊岛,然后将幼鲑放养到海水网箱中,养殖鲑鱼生长到14~16个月后将开始捕捞。通过上述途径,无需拥有对鲑鱼洄游通道的占有权和使用权,鲑鱼养殖者也能完全享有对其养殖鲑鱼的产权。

从孵化到最终捕获,智利鲑鱼养殖者能够充分行使对养殖鲑鱼的占有权,因此鲑鱼疾病控制研究也成为一项有价值的投资。智利鲑鱼养殖业者采用了瓦尔帕莱索大学和澳大拉西亚大学联合开发的鲑鱼疾病控制系统。采用这一系统后,全部鱼卵中大约有62.5%的鱼卵可成功孵化并长成可捕成鱼,这一数字远高于美国华盛顿州的现有孵化水平。

智利的鲑鱼养殖带动了该国甲壳类养殖业的发展。为了控制养殖鲑鱼所产生的废物,保持养殖水域的水质清洁,智利鲑鱼养殖者在鲑鱼网箱下面养殖虾蟹类,这一实践不仅符合生态养殖原理,也为鲑鱼养殖业者提供了新的收入来源。

三、产权不确定性限制了美国华盛顿州养殖业发展

下文将考察由《美国宪法》、《华盛顿州宪法》以及

华盛顿州立法机关颁布的成文法和法庭判例的相互作用而形成的有关华盛顿州水产养殖的产权制度。

《华盛顿州宪法》第17条第1款规定,该州享有本州所有感潮和适航水域的底床和岸线的所有权,州宪法生效之前所有权已另有他属之土地除外。州所有权及于高潮水位线。

按照《华盛顿法典汇编》(修订版)(Revised Code of Washington, RCW)的规定,自然资源主管官员有权将所有最低潮位线以下适航感潮水域的底床出租,用以发展水产养殖,受宪法第15条第1款保护的陆地除外。此类出租的最长期限为30年,续租的最长期限也为30年。除上述规定外,华盛顿州目前尚无其他可比较的、允许出租非适航感潮水域的法律规定。出租潮间带或适航水域底床供贝类养殖之用受到了特殊限制。潮间带和适航水域底床初次出租之前,野生生物主管官员必须明确确定,出租后不会对现有野生牡蛎床或种群的保护产生不利影响。出租期限最短不应少于5年,最长不能超过10年。

上述规定不适用于港口线水域。《华盛顿州宪法》第15条第1款授权设立港口线委员会,其职责是确定所有位于沿海城市边界线两侧一英里之内的港口、河口、海湾和内湾的适航水域的港口线。这些港口线随时都可被重新划定或恢复原位,位于港口线之外以及港口线和高潮水位线之内的水域不得出售、出租或捐赠给任何个人、公司或协会。

对水产养殖投资者而言,上述规定显然构成了一种明显的不确定性,尤其是在华盛顿州这样一个有着高移入人口比率的地区。获得在港口线外围岸线和海域从事养殖活动授权的开发商面临着如此风险:一旦新成立的市政公司获得港口线,其从事水产养殖活动的权利就有可能因此而被剥夺。投资者也无法确定港口线委员会是否会通过重新划定现有市政公司的港口线而剥夺其养殖权利。此外,邻近沿海城市港口线之外的州所有权的范围尚未被限定,这意味着即使港口线位置稍有变动,其设施远离港口线的养殖者的权利也可能被剥夺。

第五次修正后的《美国宪法》规定,因公共利益需要而征用任何财产,政府都必须按公平市场价值向财产被征收者支付经济补偿。但是,被剥夺了养殖权的个人和公司,是否能依据美国宪法第五次修正案中之征用条款的规定追回投资,仍然是一个疑问。这是因为在《华盛顿州宪法》生效后获得海岸线产权的任何所有者,其权利都可能因港口线的重新划定而被废止,法庭可能判定华盛顿州无需因此向权利被废止者支付补偿。这是因为,《美国宪法》并没有类似于《智利宪法》第19款的

规定,即当初获得时就规定了有可能被废止的产权,如事实上已被废止,州政府或联邦政府必须对持有者予以补偿。

此外,在华盛顿州,使用权的取得受《海岸线管理法》(the Shorelines Management Act [RCW 90.58 et seq.])之区划条款和许可条款、《华盛顿环境政策法案》(the Washington Environmental Policy Act)和美国《联邦濒危物种法案》(the federal Endangered Species Act)之相关规定的限制。其中,区划条款详细规定了海岸带和海洋、湖泊和河床的可能利用方式。但是,作为一种许可使用,特定利用方式(如水产养殖)清单中并不包含自动授予在岸线或水域底床上从事特定活动这一权利。因此,如一项活动涉及到“实质性开发”,那么在开始修建设施或从事实际作业之前,开发商还必须获得政府的专项许可。

只有与岸线的主要开发项目相符,许可证授权机构才可颁发许可证,且所有岸线开发项目都必须预先公示。如认为自身权利受到侵犯,任何个人和团体都可以据此向海岸线管理委员会(为华盛顿州一行政管理机构)提出复议要求;如认为海岸线管理委员会的决定对其构成侵权,任何个人和团体都可以依据《行政程序法案》(the Administrative Procedure Act)就该决定向华盛顿州法庭提出申诉。

此外,计划实施的项目是否会产生重大的负面环境影响,也必须预先予以评价。如有可能产生重大影响,项目申请者就必须提交一份环境影响报告书。如环境影响已被列为政府决策必须考虑的因素,那么无法消除的重大环境影响就构成了政府机关拒绝发放许可证,或在许可证中附加一些特殊规定的正当理由。项目实施之前,政府必须发布政府行动公告。如认为政府作出无需提交环境影响报告书的决定欠妥,或对所提交的环境影响报告书之适当性存有异议,任何个人和团体都有权据此向华盛顿州法院提出申诉。

显然,《海岸线管理法案》、《华盛顿环境政策法案》和《联邦濒危物种法案》都有可能增大在华盛顿州从事水产养殖活动的实际成本,包括付现成本、投资回报率下降以及有可能申领不到许可证的风险。华盛顿州的鲑鱼养殖者认为,上述法案的相关规定是制约该州水产养殖业发展的最大障碍。

四、华盛顿州和智利水产养殖产权的比较

就水产养殖而言,美国华盛顿州和智利拥有相似的资源禀赋。智利水产养殖场集中分布于该国南部,这里的气候和地形与位于卡斯卡达山脉西部的华盛顿州非常类似。华盛顿州的水产养殖场集中分布于该州西部,

但养殖规模小于智利。由于两地具有类似的自然条件,且由于不同的产权安排通过对资本成本的影响,对竞争性行业的绩效产生不同的影响,因此,比较研究智利和美国华盛顿州的产权安排与水产养殖业绩效之间的关系无疑具有一定的价值。

智利是一个共和制国家,其法律体系沿袭了民法法系(大陆法系)的传统,而美国则是一个联邦制国家,其法律体系沿袭了普通法法系(英美法系)的传统。受联邦制和普通法传统的影响,产权在美国既是联邦立法和州立法的主题之一,也是联邦法院和州法院的裁决对象之一。

仅从两国的相关法律规定看,无论是在美国华盛顿州还是在智利发展水产养殖业,潜在投资者都面临着相似的产权制度环境。除非在宪法生效之前事实上对岸线和底床的所有权已经存在,华盛顿州和智利的法律制度都不承认投资者对海岸线和水体底床享有等同于“继承者有绝对处理权的产权所有权”,投资者仅能享有“有限占有权和使用权”。

无论是在智利还是在美国华盛顿州,要取得对岸线和底床的占有权和使用权都需要得到政府批准。授予占有权和使用权之前,智利和美国华盛顿州的管理机关都需要获得授权,以评估对第三方的影响。智利所授予的占有权和使用权似乎更为明晰,明确规定所授予的权利是从水面开始垂向及于底床,且特别要求在许可证中明确注明持证人不得在受权区域内从事何种活动。但是不同于美国华盛顿州,智利法律似乎并未规定对水产养殖许可证存有争议的人有权对持证人强加成本。显然,同美国华盛顿州相比,在其他条件相同的情况下,智利的法律制度似乎更有利于水产养殖业发展。

应该特别指出的是,名义上安全的产权并不等同于事实上安全的产权,证明产权的能力以及公正和诚实的产权执法体系是确保产权安全的必要条件。华盛顿州的地权登记制度与关于延伸至海岸线高潮水位标记的所有权之法律原则,为确定“谁究竟拥有什么”提供了有效的方法,而智利的许可证制度在这一方面似乎也毫不逊色。就解决有关财产所有权的争端机制而言,美国华盛顿州和智利的法院都享有很高的声誉,均能够就相关争端做出公正的、不偏不倚的裁决。

五、结论及政策启示

理论上,智利的(财)产权法似乎比美国华盛顿州和墨西哥的(财)产权法更有利于水产养殖业的发展。但是,要确定各种法律制度对水产养殖业的实际影响,开展相应的实证研究是非常必要的,这应作为今后的研

究方向之一。

在我国,长期以来水产养殖业发展一直被视为主要是技术方面的问题,因而政府支持主要集中在生产技术的开发与推广方面,而决策者也往往脱离其他部门孤立地处理水产养殖,忽视了水产养殖与外部环境的相互依存和相互影响关系。伴随着水产养殖业的快速发展,许多法律和制度问题变得日益突出,这是因为水产养殖是一项基于自然资源的产业活动,该行业发展所碰到的许多问题,都触及法律制度的核心问题。水产养殖与环境相互作用,依赖于陆地、水和水生生物种,并可能导致环境发生不可逆转的改变。因此,要确保我国水产养殖业的持续、稳定和健康发展,国家就必须从法律层面规范好诸多相关问题,尤其是安全的产权和安全的清洁水权。否则,养殖者从事养殖活动和销售其产品的能力就会受到干扰。

当然,我国水产养殖立法必须考虑到我国国情、法律传统以及意欲解决的特定问题。尽管如此,相关立法至少必须包含一些基本条款,以确保水产养殖者享有对建造养殖场、进行长期投资和经营所必需的土地和水资源的安全产权。应当注意的是,水产养殖立法可能加大申请者为获得用水权、用地权以及为满足环境要求而必须支付的成本,并因此影响养殖业的国际竞争力。因此,应高度重视水产养殖立法的设计,以便在确保养殖者享有必要的权利而又不损及环境目标的前提下,尽量减少不必要的成本,尤其是那些与实现环境目标无关的成

本。此外,随着社会的进步和水产养殖业自身的发展,一些新问题和挑战可能会不断出现。鉴于此,有关机构应及时对相关法律作出相应的补充或修正。

参考文献

- 1 慕永通. 渔业管理——以基于权利的管理为中心 [M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2005
- 2 墨西哥宪法(1917) 第 27、55 和 56 条. <http://www.ilstu.edu/class/hist263/docs/1917const.html>, 访问日期 2004 年 4 月
- 3 智利宪法(1980) 第 21 和 23 条. <http://confinder.richmond.edu/Chile.htm>, 访问时间 2004 年 5 月
- 4 《智利渔业与水产养殖法》第 69、70、71、74 和 87 条. 网址: www.subpesca.cl/areas/legislacion/documentos/fishlaw.pdf, 访问时间 2004 年 5 月
- 5 FAO FISHSTAT Plus <http://www.fao.org/fi/statist/statist.asp>, 访问时间 2004 年 5 月
- 6 <http://strategies.ic.gc.ca/epic/internet/inimr-ri.nsf/fr/gr127021f.html>, 访问时间 2004 年 5 月
- 7 《美国华盛顿州宪法》第 17 条. 网址: www.courtaccess.org/states/wa/documents/wa.constitution.pdf, 访问日期 2004 年 5 月
- 8 RCW. <http://www.leg.wa.gov/rcw/index.cfm>, 访问日期 2004 年 6 月

(作者单位 中国海洋大学水产学院)

