

Theory and Practice of
Modern Fishery Public Policy

现代渔业公共政策

理论与实践

■ 刘广东 郑世忠 于涛 · 等编著



现代渔业公共政策理论与实践

刘广东 郑世忠 于涛 等编著

 东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 南京 ·

图书在版编目(CIP)数据

现代渔业公共政策理论与实践/刘广东等编著. —南京:东南大学出版社,2017.9

ISBN 978-7-5641-7352-4

I. ①现… II. ①刘… III. ①渔业政策-研究-中国 IV. ①F326.40

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 187916 号

现代渔业公共政策理论与实践

出版发行 东南大学出版社

出版人 江建中

社址 南京市四牌楼2号(邮编:210096)

网址 <http://www.seupress.com>

责任编辑 孙松茜(E-mail:ssq19972002@aliyun.com)

经销 全国各地新华书店

印刷 虎彩印艺股份有限公司

开本 700 mm×1000 mm 1/16

印张 16

字数 323千字

版次 2017年9月第1版

印次 2017年9月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-5641-7352-4

定价 49.80元

(本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话:025-83791830)

前 言

公共政策是国家对社会进行管理的一种不可或缺的重要手段。伴随着人类社会的发展,公共政策的作用正变得越来越重要,人们的生产生活、社会行为正越来越多地受到公共政策的影响与支配。在我国,公共政策理论逐渐被各级政府理解和接受并且得到迅速发展。公共政策的理论和方法已经成为各级政府管理决策的基本方式。

改革开放以来,我国渔业发展取得了举世瞩目的成就,全国水产品总产量由1978年的465万吨增加到2015年的6 699.65万吨,连续26年位居世界首位。我国渔业已经发展成以养殖、捕捞、加工流通、增值、休闲五大产业为主体,渔用工业以及科研、教学、推广相互配套、比较完整的产业体系,为丰富城乡居民的“菜篮子”、改善人民饮食结构、提高生活水平、全面发展农村经济作出了重要贡献。回顾渔业发展的不平凡的历史,除了坚持改革开放,率先引入市场机制,采取各种措施调动渔民积极性,促进了水产业的快速稳定发展以外,渔业公共政策的引领发挥了重要作用。

本书在公共政策理论基本框架的基础上,对渔业公共政策的理论进行了系统的阐述,详细梳理了新中国成立以来,特别是改革开放以来在捕捞、养殖、水产品加工与流通、渔业服务业、休闲渔业等方面实施的公共政策。对渔业公共政策实施的背景、范围、推进的措施以及取得的显著效果进行了阐释。由于渔业公共政策的实施是一个不断完善的过程,不同的时间点所实施的公共政策都有特定的背景因素。因此,本书没有对渔业公共政策的规范性以及实施程度进行分析评估。本书旨在通过阐述渔业公共政策的实践过程,再现中国渔业六十多年走过的不同寻常之路,揭示中国渔业发展的内在逻辑,即政府主导的渔业公共政策的有效供给是助推渔业快速发展的“催化剂”。

本书第一至第三章由大连海洋大学经济管理学院于涛老师撰写,第四、七章由大连海洋大学经济管理学院郑世忠老师撰写,第五、六、八章由大连海洋大学经济管理学院刘广东老师撰写,第九章由大连海洋大学经济管理学院谭光万老师撰写,最后由刘广东老师统稿定稿。大连海洋大学经济管理学院于晗博士在资料的收集和整理方面做了一定的工作,在此表示感谢!

本书在撰写的过程中,参考了相关学者的研究成果,在此一并表示衷心的感谢!感谢东南大学出版社以及孙松茜编辑对本书的出版所做的工作。

由于水平有限,书中难免存在疏漏和不足,恳请读者批评指正!

刘广东
2017年3月1日

目 录

第一章 现代渔业公共政策的内涵	1
第一节 现代渔业公共政策的功能	2
第二节 现代渔业公共政策目标	5
第三节 现代渔业公共政策种类	7
第二章 现代渔业公共政策分析的基本框架	10
第一节 渔业公共政策分析的对象和类型	10
第二节 渔业公共政策的构成要素	12
第三节 渔业公共政策的运行过程(制定、执行、评估、调整)	28
第三章 WTO 框架下的渔业公共政策取向	39
第一节 WTO 的基本原则和重要概念	39
第二节 加入 WTO 对我国渔业发展的影响	44
第三节 WTO 规则下中国渔业公共政策的完善与创新机制	49
第四章 捕捞业公共政策	54
第一节 海洋水产资源养护政策	55
第二节 近海捕捞能力控制政策	67
第三节 外海渔业政策	81
第四节 远洋渔业发展政策	91
第五节 海洋捕捞安全生产政策	101
第五章 水产养殖业持续增长的公共政策	114
第一节 “以养为主”政策	115
第二节 水域滩涂使用政策	126
第三节 水产健康养殖政策	135
第四节 渔业增养殖政策	146
第五节 苗种政策	152

第六章 水产加工业公共政策	159
第一节 水产品加工业的现状与发展目标	159
第二节 水产保鲜加工政策	161
第三节 水产深加工政策	163
第七章 水产流通业公共政策	167
第一节 水产流通业发展的政策目标	167
第二节 水产品国内流通政策	168
第三节 水产品国际贸易政策	179
第八章 渔业服务业公共政策	186
第一节 渔业服务业公共政策目标	186
第二节 渔业人力资源政策	188
第三节 渔业财政金融政策	199
第四节 渔业科技公共政策	216
第九章 休闲渔业公共政策	230
第一节 休闲渔业概述	230
第二节 休闲渔业产业发展政策	236
第三节 休闲渔业配套发展政策	241
第四节 休闲渔业公共政策的完善	242
参考文献	245

第一章

现代渔业公共政策的内涵

政策是国家与社会管理的一种不可或缺的重要手段。伴随着人类社会的发展,政策的作用正变得越来越重要,人们的生活、社会行为正越来越多地受到公共政策的影响与支配。公共政策(Public Policy)最早是由美国学者在第二次世界大战之后提出的,但公共政策被引入中国却是在20世纪80年代之后。^①自公共政策作为一门交叉性学科被研究以来,大量学者对公共政策的概念进行了界定。目前,多数学者认为公共政策是一种为了实现公共利益而制定的方案。该方案的产生必然由某一特定权力机关经由特定的政治过程。公共政策的表现形式有多种,常见法律法规、行政规定都是公共政策的表现形式,除此之外,如行政领导的命令甚至口头或书面的指示等都可能成为一种公共政策。一般的公共政策都具有价值相关性、合法性和权威性特征,法律法规、行政规定等均具有这些特征。

作为现代公共政策的一部分,现代渔业公共政策(Public Policy of Modern Fisheries)是针对现代渔业提出的公共政策,是公共政策理论在渔业中的具体运用。具体来说,渔业公共政策是指各级政府依据各自渔业的发展目标,为实现渔业领域的社会公共利益而制定的各类行为准则。^②作为公共政策的一个子类,渔业公共政策的表现形式也是多种多样的,例如各类发展现代渔业的法律规章、各级政府促进渔业发展和规范涉渔行为的行政命令,甚至是各级政府制定的关于渔业的发展规划与发展策略等都属于渔业公共政策。^②

① 宋锦洲. 公共政策:概念、模型与应用[M]. 上海:华东大学出版社,2005.

② 杨子江,赵文武,阎彩萍. 现代渔业公共政策的价值取向研究[J]. 中国渔业经济,2009,27(5): 12-18.

❖ 第一节 现代渔业公共政策的功能

一般来说,公共政策的功能主要体现在四个方面,主要围绕生产过程和分配过程,具体来说分别是管制、引导、调控和分配四种功能^①。现代渔业公共政策作为公共政策在渔业领域的具体运用,其基本功能也体现在这四个方面,具体来说就是对渔业中相关主体的行为进行管制、引导和调控,并对渔业中相关分配活动进行规范。

一、管制功能

管制功能存在的必要性是因为个人或组织的行为往往是基于自身利益的最大化,而在追求自身利益最大化的过程中,其选择是以牺牲社会或他人利益为代价的。当所有人都选择这种以牺牲他人或是社会利益为代价,获取个人的利益最大化的行为时,整个社会就会陷入一种“囚徒困境”的博弈均衡,其结果是每个人的收益都变差了。此时公共政策的管制功能有利于改进博弈均衡的结果,使博弈走出“囚徒困境”。具体来说,为了实现社会的整体利益,政策主体必然要对政策对象的行为进行管制或制约,从而使其行为有利于社会整体或是有利于其个人的长远利益。渔业政策的管制功能的实质是通过让渔业公共政策的政策对象不做什么来实现其政策目标。一个社会或是一个行业的正常运转都不能脱离基本的秩序和合理的行为轨道。渔业公共政策的管制功能就是渔业公共政策为了保证渔业乃至社会的正常运转所起的规范作用。现实生活中的行为主体作为理性的人或者有限理性的人都会追求自身利益的最大化,而在这一逐利过程中,如果没有相应行为准则对行为主体的行为进行约束和管制,任凭个体自由行动,在社会资源有限的情况下,必然会产生个人利益与社会整体利益的冲突和矛盾,由此将威胁行业或是社会生存所需的基本条件。因此,为了现代渔业的存在和发展必须对渔业中相关主体的行为进行规范和约束。

以《中华人民共和国渔业法》第三十八条为例,“使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源方法进行捕捞的,违反关于禁渔区、禁渔期的规定进行捕捞的,或者使用禁用的渔具、捕捞方法和小于最小网目尺寸的网具进行捕捞或者渔获物中幼鱼超过规定比例的,没收渔获物和违法所得,处五万元以下的罚款;情节严重的,没收渔

^① 刘昌雄. 公共政策:涵义、特征和功能[J]. 探索,2003(4):37-41.

具,吊销捕捞许可证;情节特别严重的,可以没收渔船;构成犯罪的,依法追究刑事责任”^①。该条款就是典型具有管制功能的渔业公共政策,单个渔民对上述行为的实施可能使其获益,但该收益的获得是建立在牺牲和破坏社会资源的代价之上的。当渔业的公共政策缺失时,每个人都实施上述行为,最终的结果是渔业资源遭到严重破坏,导致其实施行为而获得的收益快速下降。因此,其基于行业的整体利益和长远利益,规范渔民的近海捕捞行为,对其捕捞方式和捕捞时间等做出规定,其目的是杜绝渔民个体或组织的过度捕捞行为,从而避免对整个社会的渔业资源的可持续发展产生不利的影响。

二、引导功能

虽然管制功能有利于达成政策目标,实现公共整体利益,但一些因素限制了公共政策的管制功能。一方面,管制可能存在较大的交易成本。当公众普遍存在偏离公共政策约束的倾向时,管制功能的实现实际上是要耗费巨大的人力物力去监督和执行的,因此也就产生了较高的交易成本,这限制了公共政策的管制功能。另一方面,管制功能可能因为过度影响了公众的自由选择而被重视。在这两种情况下公共政策的引导功能更有利于解决公共问题,达成公共目标。不同于管制功能的通过对政策客体的违规行为进行惩罚,引导功能更多的是对政策制定者希望看到的行为进行鼓励,进而激发政策客体更多地选择其希望看到的行为,以实现特定问题的解决或是特定目的的实现。如果把管制功能定义为消极功能,那么引导功能则更多的是积极功能。

在现代渔业公共政策中,引导功能发挥着重要作用。以各地出台的鼓励渔船“木改钢”的政策为例,该项政策的目的是为了引导渔民进行渔船升级,淘汰那些制约渔业经济发展的船体小,主机功率低,技术严重落后的木质渔船,通过更新建造主机功率更大,船更大,捕捞作业技术含量更高的钢制渔船,实现降低劳动力投入和降低捕捞成本,增加船舶安全保障的政策目标^②。因此,该类渔业政策具有明显的引导功能。相对于公共政策中的管制,引导具有节省交易成本,不妨碍选择自由等优势。

① 参见《中华人民共和国渔业法》：http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-08/05/content_20812.htm

② 粤文. 未来三年东莞将投1亿元更新改造渔船[N]. 中国渔业报, 2015-11-16.

三、调控功能

与管制功能类似,现代渔业公共政策的调控功能,是指政府等渔业的公共部门运用渔业公共政策的制定和实施,实现对渔业中某些过度行为和利益冲突进行调控。一般来说,渔业公共政策的调控功能主要体现在调控渔业相关主体的各种利益关系,特别是物质利益关系的方面,从而实现渔业的稳定和发展。调控功能与管制功能的重要差异在于,在调控功能中,行为在一定程度范围内是允许的,而超过了某些范围则不被允许,而管制功能中则不存在这样一个被允许的范围,其从一开始就是不被允许的。

以《中华人民共和国渔业法》第二十二条例为例,该款规定:“国家根据捕捞量低于渔业资源增长量的原则,确定渔业资源的总可捕捞量,实行捕捞限额制度。国务院渔业行政主管部门负责组织渔业资源的调查和评估,为实行捕捞限额制度提供科学依据。”^①可见该款渔业公共政策制定的目的是为了调节渔业捕捞过程中出现的各种矛盾,对渔业捕捞过程实施控制和调节,从而保证我国渔业资源的可持续性。从该例中也可以看出,在调控功能中,在配额或是限额范围内的捕捞行为是被允许的,而超过了限额的规定,捕捞行为就不被允许,变成了一种非法行为。在管制功能中,一些被禁止的行为是不存在这样的限额的,这也是管制功能与调控功能的差异所在。

四、分配功能

渔业公共政策的分配功能是指渔业公共政策明确了渔业领域中利益分配的程序和方法。具体来说包括两个方面,一是生产资源的分配,二是生产活动而创造的利益的分配。分配功能的存在,明确了主体自身的利益范围,从而通过最大化自身利益的情况下有利于社会整体利益的提升。

很多现代渔业公共政策也正是基于利益分配而产生的,例如海域使用权的相关管理规定就是为了分配渔业生产资源而产生的渔业公共政策。其明确了何人在何时拥有某一海域的使用权,从而消除了产权不清晰带来的过度捕捞等对社会整体利益不利的行为的发生。对渔船的燃油补贴等行为也是为了利益分配而产生的渔业公共政策,其一定程度上是对渔民的生产活动进行的补贴,也是一个利益分配的过程。

^① 参见《中华人民共和国渔业法》。

在渔业公共政策运用的过程中,一项具体的渔业公共政策往往同时具有多项功能,而且各项政策功能之间往往是相互影响、相互作用的。因此对于渔业公共政策的功能进行研究的过程中,应从系统的角度出发。

❖ 第二节 现代渔业公共政策目标

任何公共政策的制定都有其政策目标,渔业公共政策也不例外,其制定必然反映了特定的渔业公共政策目标。从博弈的角度来看,一项渔业公共政策可以看成包括政府在内的各利益方通过博弈而形成的博弈均衡。作为博弈均衡的结果,现代渔业公共政策的目标多数情况下都是为了保证绝大多数渔业从业者或者社会公众的整体利益。在有些情况下,某些渔业公共政策的制定也可能是为了保护少数渔业从业者或者少数社会公众的特殊利益。与其他公共政策类似,渔业公共政策的政策目标主要有两个方面的特征:一是具有问题的针对性,即针对渔业当中的重大问题,该问题可以是不同时间点的,可以是过去和现在或是未来的问题。二是未来的预期性,即预期可以在未来解决有关问题。根据不同的分类标准可以将现代渔业公共政策目标分成多种不同的类别,一般常见分类有三种。

根据政策目标关注的时间长短不同,可将政策目标分成时间跨度较长的关注长期的长远政策目标和时间跨度较短的关注短期时间的近期政策目标;根据公共政策关注的社会领域的差异,可以将公共政策分成关于政治的统治性公共政策和以管理为目标的公共政策;以服务主体人数,可将政策目标划分为公益性政策目标和特殊性政策目标。

不管如何对渔业公共政策的目标进行分类,其基本目标一般来说主要有四个,即公平、效率、自由和安全^①。

一、公平

公平即每人或每个群体得到同样的机会或是利益。根据这一概念,公平实际上可以分成机会公平和结果公平^②。机会公平,是指每人都有同等的获取分配物的机会,其特点是重机会,轻结果。其主要形式有抓阄决定、投票决定和平等竞争

^① 杨子江,赵文武,阎彩萍. 现代渔业公共政策的价值取向研究[J]. 中国渔业经济, 2009, 27(5): 12-18.

^② 何大昌. 公平与效率均衡及路径分析[D]. 南京:南京师范大学博士学位论文, 2002: 13-16.

等形式。相对于机会公平,结果公平则体现在结果的分配环节,是指每个人或者群体一定范围内的分配物是相等的,其特征是重形式公平,轻实质平等,结果公平的形式主要有奖金相同、福利相同等。最终状态公平,充分满足个体不同的偏好和实际需求和价值追求。结果公平缺乏激励,容易出现吃大锅饭的情况,而机会公平则更具激励机制,能够激励那些更具效率的个人和群体在生产活动中更多投入精力和时间等成本,而这样做的结果一方面对其自身有利,可以获得更多的劳动成果;另一方面对整个社会也是有利的,因为整个社会的效率提升了,产出增加了。

现代渔业公共政策的目标中应该更多关注机会公平,通过渔业公共政策保证激励机制,激发高效率的渔业从业者更多地投入到渔业生产活动中来,只有这样才能更好地发挥市场机制配置资源的作用,加快我国渔业健康持续发展。

二、效率

效率指在以最小的投入获得确定的产出或者是在确定量的投入的情况下获得最大化的产出。我国渔业公共政策的效率目标就是在给定有限的渔业资源情况下,能够持续地生产出更多数量的渔业产品或是更高质量的渔业产品。因此,对于我国渔业而言,公共政策的效率目标一方面要求可持续发展,不能竭泽而渔,追求短期的产量和质量,而应该从长期的角度判定效率;另一方面,在追求产品供给量提升的同时,不能忽视产品质量的提升。在相同供给量的情况下,产品质量提升也是效率提高的体现。以我国渔业养殖业为例,近年来,我国渔业养殖业的产量快速提升,从数量来看,这显然是效率提升的体现,但近年来也出现了渔业养殖业药品滥用、水质污染严重等相关问题,从而影响了渔业养殖产品的质量^①,如果考虑质量问题,那么效率是否提升则需要寻找新的判定方式。

伴随着我国经济的快速发展,物质产品日益丰富,人们已经在一定程度上实现了在产品量的方面的满足,正转向对产品质的方面的需求,对于渔业产品而言,人们也有了更高的品质要求,因此我国渔业公共政策的效率目标应该更多的关注渔业产品品质的提升。

三、安全

公共政策涉及的安全是多角度、多层次的,可能是微观层面的,如心理安全和人身安全或者个人财产安全,也可能是更为宏观层面的,如整个国家的安全、全社会的

^① 杨健. 渔业产地环境安全问题需要高度关注[J]. 中国渔业质量与标准, 2014, 4(2): 1-4.

安全等等。在现代渔业公共政策中,安全目标涉及不同层面,既有较为微观的如渔民人身安全和财产安全的相关公共政策,也有涉及社会安全和国家安全等较为宏观的安全目标的渔业公共政策。近年来,安全目标正成为我国渔业公共政策目标中越来越重要的一个方面。这一方面是因为在渔业领域生产活动具有较大风险,特别是渔业中的捕捞业,根据相关调查,渔业捕捞业中的死亡率达到了千分之二点一四^①,远高于世界平均水平,也高于人们传统印象中的高危行业,如煤炭采掘业等。因此,安全目标就显得尤为重要,各级政府制定都制定了相关公共政策以实现渔民的人身和财产安全。另一方面,由于近年来,近海过度捕捞,造成了渔业资源的快速衰竭,这对生态和环境产生了极大的破坏,对整个渔业的健康发展带来了安全隐患,对整个社会的公众利益也造成了极大的破坏。政府也在这一更为宏观的层次制定了多种渔业公共政策。

四、自由

自由指在不影响他人的前提下,人们能够做他所做的事。通常认为公共政策中自由目标需要解决两个方面的问题:首先是政府在何种程度下要干涉公民自由;其次是如何防止政府对公民自由的伤害。就渔业公共政策而言,自由目标较少涉及,但在其他目标实现的过程中不应对政策客体的正当自由产生妨害,阻碍其自由。

❖ 第三节 现代渔业公共政策种类

渔业领域与现实社会生活中的其他领域一样,都离不开公共政策的指导,渔业生产活动的复杂性与多样性决定了渔业领域的公共政策也是类型多样的。因此,根据不同的标准进行分类,我们可以将渔业公共政策分成不同的类别。

一、渔业经济政策、渔业社会政策和渔业文化政策^②

根据渔业公共政策适用的具体领域的不同,渔业公共政策可以划分为渔业经济政策、渔业社会政策和渔业文化政策。

渔业经济政策是渔业公共政策中的主体部分,多数渔业公共政策属于该类。渔业经济政策是针对渔业经济领域而制定的相关政策,其制定的目的一般是为现代渔业中相关经济活动提供规范或者准则,即约定哪些经济行为是被允许的,而哪

^① 中国渔船船东互保协会 2014 年调查数据。

^② 孙琛. 渔业政策学[M]. 咸阳:西北农林科技大学出版社,2011.

些又是被禁止的,从而起到调节生产关系的作用。常见的渔业经济政策包括涉及渔业发展和产业结构升级等方面的具体政策。渔业社会政策是专门解决渔业领域的具体社会问题,谋求社会整体利益提升和改进,或者改善海洋环境,促进社会整体平衡发展的基本原则和规范。例如针对渔民特定群体的社会保障政策、促进渔民上岸专业的相关就业培训政策和一些针对海洋环境修复与保护而制定的相关政策都属于渔业领域中的社会政策。现代渔业中的文化政策是政府在渔业文化领域制定的行为准则与行为规范,其目的是解决渔业文化领域中出现和面临的相应问题,更好地促进渔业文化事业的发展。具体来说渔业领域中的促进相关科技发展的科技政策、对渔民进行教育或培训的相关政策、卫生政策和一些地区的渔业文化保护等政策均为渔业文化政策。

二、渔业总政策、渔业基本政策和渔业中的具体政策

根据其所属的层次不同,按层次从高到低进行分类,可以将渔业公共政策分成渔业总政策、渔业基本政策和渔业中的具体政策。渔业公共政策中的总政策是一定时期内全国范围内针对渔业领域的一个总体行为准则。一般来说,总政策居于政策体系中的最高层级,究其特征来说,因为其所处的层级,渔业总政策必然具有根本性和全局性的特征,同时也具有稳定性特征,即在短期不易发生变动。以《中华人民共和国渔业法》为例,该部法律是渔业公共政策中的总政策之一,是针对全国渔业领域范围的总体行为进行规范的基本法律,其所规范的内容是根本性的,也是全局性的。从稳定性来看,该部法律自1986年审议通过之后,仅在2000年和2004年进行过两次修正,具有较高的稳定性。这实际上也是与其全局性和根本性的特征有关,全局性和根本性的问题,往往是有稳定性的。不同于渔业总政策,渔业基本政策是指在仅针对渔业领域内某个特定方面发挥规范作用的相关准则。渔业基本政策一般是在渔业总政策的约束下制定,其制定的目标必然是为总政策目标的实现提供服务。就其所处的层次来看,基本政策处于总政策和具体政策的中间,它是连接二者的重要纽带。渔业中的具体政策较为常见的表现形式是一些措施、条例或者指导方法等。不同于渔业中的总政策和基本政策,具体政策的内容一般都较为具体,其规定都具有很强的可操作性,这是实际上与其所处的层次有关,因为渔业中的具体政策是为了规范的具体行为和要解决具体的实际问题。

三、渔业分配性政策、渔业调控性政策、渔业管制性政策和渔业引导性政策

根据渔业公共政策的作用,可以将渔业公共政策分成分配性政策、调控性政

策、管制性政策和引导性政策。

渔业分配性政策是指政府的渔业主管机构将渔业领域中的财物、服务、义务分配给不同的群体来享受和承担的相关政策。与其他公共政策类似,渔业分配性政策的分配对象往往是渔业中部分特定群体,渔业分配性政策制定的出发点是为了调节整个社会利益的均衡分配。分配性政策与再分配性政策不同,二者的主要区别在于是否通过牺牲一方的利益来成全另一方的利益,分配性政策是在不损害他人利益的基础上来提高特定群体的利益,因而只产生受益者而不产生利益直接受损的群体。在我国,中央对地方所发放的补助款就属于这一政策类型。比如,针对渔民的燃油补贴,这一类的政策受益群体就是部分渔民,他们获益的来源就是政府既得的利益,已经收取的税费,没有损害他方利益,最终没有产生利益直接受害群体,但是拥有渔船使用燃油的渔民从中获得了好处,从而实现了整个社会的利益分配。

渔业中的调控性政策也称为渔业限制性政策,是指对渔业领域中的个人、群体或组织的某些行为进行约束或限制,这些约束和限制有利于解决因为政策客体的自由或随意行动而带来的问题。例如一些地区制定的伏季休渔就属于一种较为典型的调控性政策,其对渔民原本自由的行为进行规范,约定在确定的时间范围内(一般是夏季)特定区域的捕捞行为是违法的^①,从而有利于渔业资源的修复和可持续发展。

管制性政策就是政府机构设立特殊的原则和规定,来指导政府机构和特定群体的行为,或调整各种不同群体利益的政策,使一方受益另一方失利。典型的例子像各类环境污染政策,如排污许可制度、限期整改制度等。如青岛市在近海岸实施的环境保护规定中规定,造成海域污染的项目,除了要加收两倍的超标准排污费之外,还要进行罚款,数额一般不超过十万元^②。在这一例子中,通过政府强制性的政策来规范企业的生产行为,给青岛普通市民带来了良好的环境,但是却牺牲了排污企业的利益,故属于管制性政策。另一个例子是消费者保护政策,通过管理生产者和经营者的行为,特别是限制一些非正当性、非公平性的手段,来保护消费者的利益。

渔业公共政策中的引导性政策是为了某一政策目的而引导政策对象的行为。与管制性政策不同,该类政策更多的是鼓励,而非强制。如前文举例的“小改大”“木改钢”的政策,主要是通过补助的形式激励政策对象采取符合政策目的的行为或决策。

① 岳冬冬,王鲁民,熊敏思,等.完善海洋伏季休渔制度的探讨——基于东海与浙江省的实践[J].农业现代化研究,2016,39(2):338-344.

② 参加《青岛市近海岸海域环境保护规定》:<http://www.law-lib.com/lawhtm/1995/25807.htm>

第二章

现代渔业公共政策分析的基本框架

渔业公共政策分析是对渔业领域中的公共政策制定、公共政策的选择以及公共政策的实施效果等所进行的研究。一般而言,要对渔业公共政策进行分析,首先要明确渔业公共政策分析的对象和类型,其次要明确渔业政策的运行过程,具体包括其制定、执行、评估和调整。本章就这两个方面的内容进行分析,力图介绍现代渔业公共政策分析的基本框架。

❖ 第一节 渔业公共政策分析的对象和类型

进行渔业公共政策分析,首先应明确分析的对象,因此本节首先对渔业公共政策分析的对象进行了介绍,明确现代渔业公共政策针对何种事物进行分析,进而介绍了现代渔业公共政策分析的常见类型。

一、现代渔业公共政策分析及其对象

明确现代渔业公共政策分析的对象之前,首先应对政策分析进行界定。目前,不同学者对政策分析(Policy Analysis)下了不同的定义,就大的分类来说有广义定义和狭义定义。其中广义定义中,由内格尔(Stuart S. Nagel)和托马斯·达伊(Thomas Dye)两位学者对“政策分析”所下的定义较具代表性。二位学者认为“政策分析”的含义实质上与“政策科学”的含义是一样的。狭义定义中,小邓肯·麦克雷(Duncan Macrae Jr.)和卡尔·帕顿(Carl V. Patton)等人所下的定义具有代表性,狭义定义认为政策分析主要研究备选方案的评估和选择^①。针对渔业公共政策发展在具体的行业领域这一现状,我们倾向于狭义“政策分析”的理解,即认为渔

^① 陈振明. 公共政策分析[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.

业公共政策分析是通过某些研究方法,对渔业领域的公共政策的制定、方案的评估、选择进行研究,以更好地解决公共政策问题。

从政策分析的概念来看,政策分析的对象是政策问题的解决方案。而在制定政策问题的解决方案之前,应先对政策问题进行确认。政策问题的确认是解决问题的必要前提,其实质是发现问题,对问题进行界定和对问题进行必要的描述。对政策问题进行确认一般被认为是解决政策问题过程中至关重要的一个环节。只有知道问题产生的原因,对问题进行界定,并能够描述问题,才有可能制定出可能解决公共政策问题的方案并进行最优方案的选择。如果一个问题不被认知,则就不存在被解决的可能。相应的,即使知道问题的存在,但不能对其很好的界定和描述,也不可能制定有效的解决方案。

二、渔业公共政策分析的类型

渔业公共政策作为一种公共政策,针对其分析与其他公共政策类似,都可以分成三种基本的类型,即未来的渔业公共政策分析、回溯的渔业公共政策分析和整合的渔业公共政策分析。

(1) 未来的渔业公共政策分析。这种类型的渔业政策分析也称为事前分析,从发生的时点来看,该类分析多发生在政策制定或是执行之前的某个时间点。之所以进行该类分析,主要是为了对政策的各种可能结果进行分析,从而从备选方案中选择最优方案。

(2) 回溯的渔业公共政策分析。该类渔业政策分析也被称为事后分析,不同于未来分析,其发生的时点多在渔业公共政策执行之后的某个时间点。其分析的对象可以是过去的渔业公共政策,也可以是一项新的渔业公共政策。二者的目的一般都是为了对政策效果进行评估,检查政策的目的是否达成,并对政策的修正提供依据。

(3) 整合的渔业公共政策分析。该类分析是将前述的两类政策分析结合起来使用,一方面在政策执行之前对政策的制定和选择进行分析;另一方面,在政策执行之后,对其产生的政策效果进行评估,结合评估产生的信息,对政策进行修正,并在修正过程中重新回到未来政策分析部分,如此不断地重复,最终使得政策执行过程中产生的问题得到解决。