

获量配额管理中地方政府的失能与赋能

——以渔业法律的责任体系与考评机制为视角

姜 渊

摘要:在我国渔业管理中,获量配额是一项“早早提出”却“未被贯彻”的管理模式。当前有关获量配额管理的学术研究大多集中在呼吁相关制度的贯彻落实,却不曾关注地方政府实施获量配额管理的动能。事实上,获量配额管理具备典型的行政发包制特性,其治理成败的关键之一是以科学的责任体系与考评机制来为地方政府赋能。Z省渔业权改革遇到了诸多阻碍,核心问题是地方政府在治理中的失能。而动能的匮乏又来源于渔业法律中不洽的责任体系与考评机制。解决失能问题的思路是修正责任体系与考评机制,即增设责任规则和重设考评标准,从而确保地方政府可以通过获量配额管理来获得相应政绩,进而为其重新赋能。围绕上述思路,渔业法律应当从全方位进行立法改革。

关键词:渔业管理;获量配额;地方政府;失能;赋能

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.02.007

一、引言

获量配额管理是现代环境法治从个体治理转向整体治理的标志性制度之一。在我国渔业管理(在此仅指海洋捕捞业,下文除特殊说明外皆同指)史上,学界早在1980年代就已颇具规模地探讨了获量配额管理在国内实践之可能^①。我国渔业管理的基本法《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)也早在2000年修正时即在其条款中确立了捕捞限额制度。但在实践中,当前我国渔业管理仍然沿袭着投入要素管理这一传统管理方式。为何在获得学界与实务界双重认可的情况下,获量配额管理仍处于“固步不前”的尴尬局面?

获量配额管理的理论基础是“权利通过流转实现利用最优”的科斯定理,本质上是以产权化与市场化手段解决生态环境与自然资源“公地悲剧”问题的一种尝试^②。海洋是一片广阔的“公地”,渔业资源的枯竭正是海洋情境下最为典型的“公地悲剧”,以分配与交换实现效率最大化的获量配额管理,与以产权化与市场化解决“公地悲剧”的思路不谋而合。获量配额来源于20世纪30年代西方学者所设计的MSY(Maximum Sustainable Yield)模型,其目的在于根据捕捞生产的最大可获量进行最有效率的生产资料分配与生产所得分配。随后,其被多个国家引入,发展为渔业IQ(Individual Quota, IQ)制度与ITQ(Individual Transferable Quota, ITQ)制度(两者的区别在于配额是否允许转让),并用以解决渔业资源枯竭问题^③。

借鉴国外经验,许多学者提出我国应当在渔业管理上以获量配额管理取代投入要素管理。而在获量配额管理过程中,地方政府应当承担起界定初始权利(渔业权)与降低渔业权流转成本(如建立交

基金项目: 国家社科基金重大项目“新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究”(22&ZD138)。

作者简介: 姜渊,宁波大学法学院副教授(宁波 315211; 106394078@qq.com)。

① 《中国进一步发展远洋渔业对策研究》课题组:《中国进一步发展远洋渔业对策研究》,《经济研究参考》1992年第22期。

② 沈满洪、谢慧明:《公共物品问题及其解决思路——公共物品理论文献综述》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2009年第6期。

③ 白洋:《配额捕捞制度的实施类型及优缺点分析》,《世界农业》2014年第2期。

易市场)的责任,从而确保产权化与市场化的顺利进行^①。赋予地方政府以初始界权与降低成本的责任,符合科斯定理对地方政府在市场中的经典论述:以产权和流通来实现帕累托最优的前提是产权清晰而交易成本极低,有能力且应当承担对应责任的只能是政府^②。但地方政府并不一定如科斯定理所预期的那样“愿意”承担起初始界权与降低成本的责任。

作为以渔业获量结果为管理对象的制度,获量配额管理是一项典型的“行政发包”制度,即在中央权威下,将一个抽象的渔业治理任务发包给地方政府^③。一方面,有别于投入要素这一传统治理模式,获量配额更关注治理结果而非治理过程;另一方面,它又是一种特殊类型的任务发包,表现为以地方政府为对象,以行政治理为发包内容^④。行政发包制有别于科层制,其关键维度在于权力与责任、激励与考核^⑤。其中,权力与责任以责任为中心,责任体系是地方政府治理的任务清单与权力来源;激励与考核以考核为重点,考核机制既能评价治理的成败,又是地方政府治理的动力之源。行政发包制的优势在于能够让地方政府主动且积极地实施行政治理,并充分发挥主观能动性以应对不同的治理需要,进而弥补了科层制下行政僵化的弊端,故而行政发包制尤为强调为地方政府的行政治理赋能^⑥。责任体系的功能是确保地方政府的动能是正确的,起到动能导向的作用;考核机制的功能是确保地方政府的动能是充分的,起到动能激发的作用。责任体系与考核机制在行政发包制中围绕预设的治理目标能够形成稳定的行政达标结构^⑦。

由此可见,行政发包制在某一具体治理情景中的成败,关键因素之一是责任体系与考核机制能否正确、充分地地方政府的治理赋能。具体到获量配额管理中,其成败的关键在于责任体系与考核机制是否可以为地方政府赋能。遗憾的是,在笔者对作为获量配额改革试点的Z省渔业权改革进行了为期近一年的田野调查之后,却得出了一个与惯有认知截然不同的结论:地方政府缺乏实施获量配额管理的动能,表现为“不愿意”承担起初始界权与降低成本的责任。

对于田野调查得出的这一结论,学界目前仍缺乏相应的分析与应对。当前国内以获量配额为主题的相关研究,仍然停留在国外经验介评、国内推广呼吁与宏观规划设计的阶段^⑧。对此情况可能的解释是,学界尚未透彻地从行政发包制的角度去理解获量配额管理,依然运用科层制的视角来看待其中的地方政府,鉴于地方政府在科层制体制中对中央的隶属地位,默认只要中央明确要求实施获量配额改革,那么地方政府都会服从并予以实质推动^⑨。但事实上,由于获量配额管理是不完全等同于科层制的行政发包制,当责任体系与考核机制不匹配于获量配额管理时,地方政府就会缺乏推行获量配额改革的动力。

从地方政府动能角度分析渔业获量配额改革,不仅是一项针对渔业管理的对策性研究,亦能对行政发包制和环境法治建设提供重要的支撑与借鉴。一方面,作为一项理论建构,行政发包制理论尚需要更为充实的实践证据予以支撑与研判^⑩,而本研究恰恰为此提供了一个适当的制度案例,以制度实

① 慕永通、马林娜:《我国捕捞限额制度的性质与路径选择》,《中国渔业经济》2004年第3期。

② 约瑟夫·费尔德、李政军:《科斯定理1-2-3》,《经济社会体制比较》2002年第5期。

③ 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

④ 丁轶:《承包型法治:理解“地方法治”的新视角》,《法学家》2018年第1期。

⑤ 周黎安:《行政发包制:一种混合治理形态》,《文化纵横》2015年第1期。

⑥ 李晓飞:《行政发包制下的府际联合避责:生成、类型与防治》,《中国行政管理》2019年第10期。

⑦ 颜昌武、许丹敏:《基层治理中的属地管理:守土有责还是甩锅推责?》,《公共管理与政策评论》2021年第2期。

⑧ 白洋、胡锋、吴庭刚:《中国海洋渔业管理制度的创新研究——基于美国渔业管理经验的借鉴》,《科技管理研究》2020年第16期。

⑨ 苏雪、陈新军:《渔业管理中投入和产出控制的比较研究》,《海洋湖沼通报》2021年第3期。

⑩ 例如,周黎安教授就曾用水环境治理来论证与探讨中国的行政发包制。见周黎安:《行政发包制与中国特色的国家能力》,《开放时代》2022年第4期。

践为线索,将权力与责任、激励与考核这四个关键维度统一到政府动能之下,进而回应了行政发包制理论的论证所需。另一方面,随着环境法治的发展,治理重点正在从个体规制向政府责任转变,环境治理越来越从典型的科层制向行政发包制衍化^①,越来越多的研究证实,其中暴露出的诸多问题亦源于地方政府的动能不足^②。因此,本研究也是对环境法治建设中一个经典问题的制度性回答。

二、获量配额改革的开展与受阻

Z省S市地处大型江河入海口附近,自然条件优渥,渔业资源丰富,渔业从业人口众多。从地理、社会与经济层面看,S市是Z省渔业权改革试点的不二之选。2018年1月,Z省宣布开展渔业权改革试点工作,并明确S市为试点城市。2018年3月,原Z省海洋与渔业局组织专家、社会组织等协同论证并通过了渔业权改革的试点方针与政策。2018年4月,Z省发布了《关于S市国家绿色渔业实验基地渔业管理改革的若干意见》,宣告渔业权改革正式启动。

改革试点工作主要分为四个部分:第一部分是划定区域、初步界权,包括对管辖区封闭式管理、相关规格船只准入等。第二部分是控制总量、分配额度,包括计算渔业生产总量与渔获总量、分配配额与渔业权等。第三部分是建立市场、流转载额,包括建立与改革渔业协会,并赋予其批准、管理、交易渔业权的职责等。第四部分是标准生产、精细管理,包括进行标准化管理、监督渔业权行使与流转等。

Z省在改革的初步计划中,将试点工作时间划定为2018年6月至2019年12月,并提出于2022年实现全省范围的渔业权改革。然而,在试点工作启动仅仅数月后,就面临了一系列阻碍。第一,在确立权利主体时,依照《农业部关于进一步加强国内渔船管控实施海洋渔业资源总量管理的通知》的相关规定,大中型渔船(船长大于或等于12米)不得到机动渔船底拖网禁渔区线内开展生产作业,S市在监管超标渔船时受到了大量渔民的强烈反对,使得界权工作开展不顺。第二,在建立与改革渔业协会时,将获量配额管理过程中的大部分职责都赋予了渔业协会^③,导致渔业协会的人员储备、资金供给与管理能力出现严重不足,渔业权的界定、保护、监管、流转放缓甚至停滞。第三,在计算渔业产量与分配获量配额时,既要考虑到渔业生产力水平、渔产品需求与海域生态承载力的平衡,又要真实反映出涉渔一二三产业的融合、海域牧区建设与资源增殖的成果。然而,S市却无法提供足够的科技手段、专家团队、环境资料等硬件支撑。第四,在实施获量配额管理时,S市保留且并行了伏休禁渔管理与投入要素管理,导致渔民需要遵从多重管理,进而阻碍了渔业权的行使与流转。第四,在资金支持上,Z省与S市的资金和物力支持未能满足试点工作的需求,经费短缺使得相关工作陷入停滞。

2019年初,面对推进试点工作举步维艰的局面,S市政府提出试点工作向“缩小试点与分步推进”转变,将试点工作由几乎涵盖S市所有渔场的封闭区缩小到S市P区(主要是L港),将试点工作的推进由S市政府与相关部门交由P区政研室、海洋与渔业局与L港管理部门共同负责。P区属于区域较小且渔业发达的理想试点地区。然而在后续试点中,各项阻碍依旧,且多重管理这一阻碍被进一步放大。原本在S市范围内进行试点时,多重管理就一直保持运行,只是由于执法成本过高而急于执行。但当试点区域缩小到P区时,试点海域和渔民数量都大幅减少,执法成本也相应大幅降低,因而多重管理现象更为突出,其结果是对渔业权的挤压更甚:一方面,伏休禁渔管理对渔业权产生了时间上的挤压;另一方面,投入要素管理对渔业权产生了质量上的挤压。最终,P区试点工作与S市的试点工作都从繁盛走向式微,对渔业权改革的信息也仅仅停留于S市与P区2020年年报的模糊总结之中。而

① 徐祥民:《环境质量目标主义:关于环境法直接规制目标的思考》,《中国法学》2015年第6期。

② 姜渊:《联防联控中大气环境治理的合作动源》,《政法论丛》2023年第1期。

③ 渔业协会需要承担配额分配与流转、渔船建造或监管、入渔许可证书办理、入渔秩序与区域安排、船员培训与技能提升、相关费用收缴、惠渔政策实施等多项职责。

对于Z省来说,伴随着2020年行政部门改革的完成,原Z省海洋与渔业局被拆分至自然资源厅和农业农村厅,轰轰烈烈的渔业权改革几乎再也无人提及。

三、产生阻碍的核心问题:地方政府的动能匮乏

为了寻找获量配额改革受阻背后的核心问题,笔者对Z省各级政府、渔民与渔业协会进行了多轮走访调研。第一轮访谈的主要对象是原Z省海洋与渔业局负责规划与统筹渔业权改革的行政人员,他们认为改革受到的最大阻力来自渔民,核心问题是渔民未能充分认识到获量配额改革有利于渔业长远发展,因而在改革减少了短期渔获利益时,渔民立刻产生了强烈的抵触情绪,政府不得不放弃了许多改革措施,或是延缓了改革进程。

为了验证上述说法,笔者将第二轮访谈的对象确定为S市参与渔业权改革的众多渔民。令人吃惊的是,S市渔民不仅清楚地认识到获量配额改革能通过维护生态利益的方式保证渔获长远利益,还确切地理解渔业权交易在调配产能效率上的功效^①。因此在改革伊始,众多渔民对配额限制带来的渔获减少表示理解。然而,随着改革的推进,众多渔民逐渐陷入了遵守规则与不遵守规则的“囚徒困境”。由于S市政府无法兼顾多重管理,致使遵守规则的渔民短期渔获远小于不遵守规则的渔民,而二者又同享获量配额管理带来的短期补贴与长期收益,导致渔民倾向于不遵守管理规则。同时,渔业协会在分配配额时没有足够的能力计算出科学适当的配额,导致配额分配出现不公平与不公正的情况,最终导致渔民排斥甚至抵触本次改革。

带着两份截然不同的回答,笔者在第三轮访谈中走访了原S市海洋与渔业局的行政人员与渔业协会的工作人员。他们不仅认可了渔民的说法,还对此作出了进一步解释。获量配额关注个体渔获结果乃至区域渔获总结果,而其他管理制度则关注个体是否按照行为规则进行渔获行为。欲将它们结合,必须依靠外力给予S市政府、渔业协会支持与帮助,同时给予渔民生态补偿。而从当前管理体制、法律体系与财政结构来看,有能力且应当为二者提供外力支持与生态补偿的主体只能是Z省政府。但是,Z省政府似乎并不“愿意”真正推动渔业权改革,因为Z省政府仅在方针政策、指导原则与宏观部署上“大动干戈”,却并未为本次改革设计并搭建出量体裁衣的完整体系,而是由S市政府自主部署与推动改革,看似是“放权”于S市政府与渔业协会,实质是将自身责任转嫁给了下级政府与社会组织,并以此规避改革失败的责任风险。

笔者在Z省自然资源厅与农业农村厅(原海洋与渔业局拆分后的归属单位)进行了第四轮访谈。一位曾经在本次改革中担任重要领导职务的行政人员在访谈中作出了进一步解释。他表示,本次改革需要Z省政府付出大量的努力与成本,但在现有的责任体系与考评机制中,切实推动渔业权改革无法通过责任履行的方式转化为政绩考评上的成绩。具体而言,地方政府的渔业治理责任是通过考评地方政府是否有效地规制了个体违法行为来予以评价的,而获量配额是一种关注行为结果而非过程的管理模式,并不匹配于当前地方政府的责任体系与考评机制。此外,相较于关注个体行为的其他管理模式,关注行为结果的获量配额管理需要更多的科学技术投入,具有更多不可控的风险,并且对经济增长的短期促进效应不显著。所以,对于Z省政府而言,“宣布”但不推动获量配额改革,是最匹配当前地方政府责任体系与考评机制、符合治理付出与政绩回报效益比的选择。

访谈至此,改革受阻背后的核心问题已经浮现:Z省政府缺乏推动改革的动能,不愿真正实施获量配额改革。但这并不是因为Z省政府未能充分认知或理解获量配额管理对于渔业资源保护与可持续发展的重要作用与巨大优势,也不是因为其行政效率低下或是官僚作风。其实,早在2018年5月,原

^① 一位渔民在受访时说:“习近平总书记说‘绿水青山就是金山银山’,改革就是堆一座永远挖不塌的鱼山,人人都能挖,挖不了的还能卖。”这说明渔民已经充分认识到获量配额改革以短期效益换取长期效益的可持续发展优势。

Z省海洋与渔业局主要领导就专程奔赴S市考察改革进程,明确指出了获量配额管理对于渔业治理的重要意义。并且,在近些年来的行政考核与社会调查中,Z省一直名列前茅,例如在北京师范大学等高校联合发布的《中国地方政府效率研究报告(2021)》中,Z省行政效率位列全国前三。那么,Z省政府为何会在本次改革中失能?这个问题的答案,应当从第四次访谈中提及的责任体系与考评机制上寻找。

四、失能的根源:不洽的责任体系与考评机制

获得政绩是地方政府实施各项治理行为最主要的动能之一,科学可行的制度不仅有利于社会发展与长治久安,也有利于地方政府因治理而获得政绩^①。换言之,制度关注地方政府的动能,关键之一一是关注地方政府由“依制而治”向“政绩获得”的转化。但通过访谈可知,渔业获量配额改革中地方政府缺乏相应的动能,是因为它们无法因治理而获得相应的政绩肯定。因此,解决渔业获量配额改革中的诸多问题,需要先厘清获量配额管理中治理与政绩二者之间的逻辑关系。

为了确保地方政府勤政,需要对地方政府的治理政绩进行考评,而考评的内容与标准建立在地方政府的法律责任之上,进而将抽象的治理转变为具象的政绩。在各类治理情境下,地方政府需要承担多项不同的法律责任,且需要通过诸多程序的政绩考评,因此,相关法律法规围绕地方政府治理设立了责任体系与考评机制。诚然,地方政府的责任体系与考评机制并非仅仅分布在法律层面,但法律责任是地方政府需要承担的基础责任,因而法律中的责任体系与考评机制是最为核心的^②。根据我国当前管理体制与法治秩序,地方政府欲在渔业治理上获得相应政绩,主要是围绕渔业法律的责任体系来进行渔业治理,并通过相应的考评机制来获得正面评价。

纵览当前渔业法律为地方政府设置的责任体系及其相关的考评机制,都比较契合于传统的投入要素管理模式。以《渔业法》为例,除去第二章“养殖业”外,第一、三、四、五章都涉及地方政府的渔业(捕捞业)治理。这四章的诸多条款为地方政府设置了制定发展计划、设立监管机构、监管渔业行为、处罚违法渔业行为等多项责任规则。这些规则基本涵盖了投入要素管理对地方政府多方面的责任要求,不仅在导向上明确了地方政府应当实施投入要素管理,而且在内容上也明晰了地方政府如何实施投入要素管理。同时,《渔业法》中的上述责任大多指向个体的行为规制(如禁止马力超标的渔船捕鱼),或是某一具体行政行为的执行(如检查渔民的渔业日志),可以通过明确的是非标准进行精准评价。当地方政府对个体实施了监督、督促、管理等,或是执行了具体行政行为,即属于履行了责任,进而获得相应的政绩。因此,当前《渔业法》主要是围绕投入要素管理为地方政府建构了责任体系与考评机制,在政治晋升的激励下,地方政府会对投入要素管理的渔业治理充满积极性。

然而,面对获量配额管理,渔业法律就出现了两大不洽:一是当前渔业法律并没有就获量配额管理设置相应的责任体系;二是当前渔业法律的考评机制会对地方政府产生反向激励。

在适合于获量配额管理的责任体系中,地方政府应当承担初始界权与降低成本两大责任^③。而这两大宏观上的责任又可以在微观上细分为多项责任。初始界权责任包含两部分内容:一是权利主体的判定责任,即给谁权利;二是权利内容的界定责任,即给什么权利。降低成本责任则包含着更多的内容,不仅包含直观意义上降低渔业权流转时交易双方花费的成本,还包括所有支持渔业权流转的配套制度、硬件、服务,甚至还包括界权之后对渔业权行使(不流转状态下)的保护与管理等。尽管相较于宏观责任,微观责任看起来细致得多,但这些微观责任依然可以继续拆分为更多、更为复杂的具

① 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

② 徐祥民:《地方政府环境质量责任的法理与制度完善》,《现代法学》2019年第3期。

③ 吴建斌:《科斯理论中的界权成本及其现实意义》,《南大法学》2020年第2期。

体责任。例如仅是支持渔业权流转的硬件建设一项,地方政府就需要提供渔业权流转的场地、设备、人员等,实现信息发布、配额公示、询价交流、邀约应答等功能。同时,根据区域和客观情况的不同,微观责任也不尽相同。并且,随着市场经济的发展与技术水平的进步,这些微观责任还需时刻更新以保持与时俱进。总之,地方政府在获量配额中应承担的具体责任是繁杂各异的,而这些责任又都汇聚在初始界权与降低成本两大宏观责任之下。

将地方政府在获量配额中应承担的责任与当前渔业法律的责任体系进行比对,可以发现二者几乎没有重叠之处。同样以《渔业法》为例,仅在第22条明确规定了捕捞限额制度(未包含流转内容的获量配额管理),并且,该条款并没有对捕捞限额的具体实施设立详细规则,地方政府(省级)只承担确定并下达捕捞限额总量的责任。此时,地方政府没有可以遵照执行的责任规则,而只有一个模糊的责任概述。这就导致地方政府即使想要通过履行该项条款中的责任而获得相应的政绩,也会无从下手。

在适合于获量配额管理的考评机制中,应当以渔获总量作为地方政府政绩考评的核心标准。因为获量配额是依据渔业获量的多少来进行的管理制度,目的是将渔获总量控制在海洋环境的生态承载力之内^①。尽管为了实现控制渔获总量的目的,不可避免地要对个体的渔业行为进行规制,或是实施某项具体行政行为,但最终考评获量配额管理是否成功的标准只有一个,即:渔获总量是否处于海域的生态承载力之内。但当前渔业法律的考评机制强调以规制个体行为的成效或实施某项具体行政行为来进行政绩考评,并不符合获量配额管理的考评逻辑。即使地方政府成功地按照《渔业法》对个体实施了多方面的渔业行为规制,并取得了良好的规制成效(如所有渔民都用小马力的渔船捕鱼),依然可能出现渔获总量超过海域生态承载力的结果(如因为渔船过多,捕捞时间过长等)。同样,即使地方政府确实按照《渔业法》实施了某项具体行政行为,也无法必然获得控制渔获总量的结果。对此,《渔业法》为投入要素管理而设置的具体行政行为考评自不必多论,即使是以《渔业法》最接近获量配额管理的第22条(捕捞限额制度)为例,依然可以得出如上结论。当地方政府如第22条所规定的那样实施了捕捞限额总量的确定与下达时,也未必是以确保捕捞限额制度科学而顺畅运行为目的。因为“确定与下达”并不包含对捕捞限额总量的科学性与效率性的评价,仅仅是对地方政府实施与否的判断。即使捕捞限额总量是科学且有效率的,也只是完成了捕捞限额制度的第一步。欲使制度顺畅地运行起来,离不开地方政府的基础监测建设、细分配额总量、分配渔民个体配额、保护渔民配额权利、打击超额捕捞等责任。而欲充分发挥配额捕捞制度的效率性,又需要在配额捕捞的基础上允许个体配额进行流转,这就意味着地方政府还需要履行建立市场、维护交易、传播信息、引导竞争等责任。但是,评价这些责任是否履行的最终标准不该是地方政府是否发布了捕捞限额总量,也不该是是否实施了哪些具体行政行为,而应该是最终渔获总量的多少。所以,地方政府在现有渔业法律的考评机制下,不具备通过获量配额管理而获得相应政绩的机会与空间。

至此,不难理解在改革中地方政府为何会出现失能。其根源在于渔业法律的责任体系与考评机制与获量配额管理存在不治。当地方政府无法通过获量配额管理来获得相应政绩,就只能选择实施可以获得政绩的投入要素管理。

五、重新赋能:责任体系与考评机制的修正

(一)契合获量配额的责任体系与考评机制

过于关注政绩却忽略了善治,在地方政府的治理情境中常有发生。为了赋予地方政府实施善治的动能,学界贡献了诸多方案,而这些方案大致可以分为两类:第一类是通过更为科学的考评机制来

^① 白洋:《渔业配额制度的起源、特点及展望》,《自然资源学报》2012年第3期。

引导地方政府实施善治,第二类是通过提升行政人员的素质与道德水平来促进内心的善政。第一类方案中的科学化包含两个层面:一是考评手段的科学化,通过考评手段的进步来确保只有产生实质效益的治理行为才能获得正面评价^①;二是考评指标的科学化,通过更为多样与细致的量化指标,排除没有实质效益的“表面文章”,让产生实质效益的治理行为脱颖而出,获得好评^②。第二类方案的入手点是行政人员的主观意识,试图通过拓宽行政人员的眼界、提高认知来淡化政绩在他们内心的地位,消除功利主义与官僚主义的错误心理,深化“执政为民”与“求真务实”的执政理念^③。不可否认,这两类方案各有其优势,亦在实践中取得了不错的成效。但对于获量配额管理中的地方政府失能,这两类方案都不适用。因为这两类方案的根本逻辑都没有涉及地方政府失能的根源——渔业法律的责任体系与考评机制和行政发包制的获量配额管理之间存在不洽。即使上述两类方案都得到了完美的实现,但由于只有产生实质效益的治理行为才能获得政绩好评,并且行政人员追求的都是治理实效,哪怕避免了功利主义与官僚主义,地方政府也依然不具备推动获量配额管理的动能。因为此时产生实质效益的治理行为依然是依据当前渔业法律中的责任体系所规定的投入要素管理,行政人员追求的治理实效依然是投入要素管理的实效。为地方政府实施获量配额管理赋能,核心在于围绕获量配额管理的行政发包制属性,对渔业法律的责任体系与考评机制进行修正。

责任体系用以导向行政发包制下地方政府的治理动能。为了让渔业法律中的责任体系匹配于获量配额管理,必须依照地方政府应该承担的责任,对渔业法律的责任规则进行增补。由于行政发包制的获量配额管理完全不同于科层制下的投入要素管理,地方政府在其中应该承担的责任也完全不同,甚至有部分责任与投入要素管理中的原有责任是矛盾或冲突的,所以,在增补责任规则时,首先需要解决新责任规则与旧责任规则的关系问题。尽管学界多将获量配额视为渔业治理的未来趋势,但就我国现有国情而言,获量配额与投入要素依然是试点与通行之别,因此渔业法律中服务于投入要素管理的责任规则暂时需要保留。当添加获量配额与之矛盾或冲突的责任规则时,最优选择是将获量配额与投入要素以各自专章的形式加以区分。同时,在获量配额章节中需要明确规定,当地方政府进行获量配额管理试点时,应当根据改革试点的需要,对原有的投入要素管理规则进行相应的调整,避免对获量配额管理造成不必要的阻碍。例如,渔业法律可以赋予地方政府自主裁量权,对超出规格的船只、渔具等渔业生产工具进行“特殊入渔批准”,或是在禁渔期对存量确实比较丰富的鱼种进行特别性捕捞等。

其次,在增补责任规则时需要解决责任属性的问题。地方政府承担的法律责任可分为抽象责任与具体责任,分别对应于抽象行政行为与具体行政行为,二者在可诉性等方面存在诸多不同^④。就投入要素管理而言,地方政府多因具体行政行为而承担具体责任,如检查渔船马力的责任。而就获量配额管理而言,地方政府的责任多为抽象责任,表现为以实现渔业资源与渔业生产相平衡为目的而进行的目标性治理责任,行政发包制下地方政府承担的主要责任都是此类责任,表现为地方政府对实现某一行政治理目标而负责^⑤。在抽象的目标性责任下,获量配额管理中地方政府的法律责任又可以进一步细分为初始界权责任与降低成本责任,以及更细致的具体责任。尽管为了实现这些责任,渔业法律需要增补的责任规则可能对应某些具体行政行为,但这些行政行为最终指向的是渔业资源的良好治理,因而其背后的责任属性依旧是抽象属性。

最后,在增补责任规则时需要解决责任复杂性与丰富性的问题。初始界权与降低成本两大责任的履行需要通过复杂的技术手段与丰富的行政行为来实现,进而会导致增补的责任规则过于繁杂,这

① 高国舫:《政绩考核评价体系研究》,《理论与改革》2005年第2期。

② 肖鸣政:《正确的政绩观与系统的考评观》,《中国行政管理》2004年第7期。

③ 郑容坤:《对行政伦理失范问题的思考》,《云南社会科学》2008年第S1期。

④ 关保英:《论抽象行政行为主体与具体行政行为主体的分离》,《法学评论》2006年第4期。

⑤ 陈永杰:《强行政弱外包:政企综合治理的机制及其影响》,《公共管理学报》2021年第18期。

就与法律本身的简明性要求相冲突,过于繁杂的法律规范的适用效果远低于简洁明了的法律规范^①。可以选择的解决方案是,尽可能地用抽象性与原则性的语言与立法技术来进行相应的责任规则增补,即在确定方向、程序与核心内容的前提下,不对执行细节做过于具体的设置,从而在赋予地方政府以相应法律责任的同时,也赋予其更为宽广的权力空间。例如,渔业法律需要增补地方政府为渔民交易渔业权提供场所的责任规则,但不必将之具体到场所的规模、所在地、类型等方面。以此原则进行责任规则增补,不仅能有效解决过于繁杂的问题,更能贴合行政发包制对责任与权力的平衡与统一要求,进而充分发挥获量配额作为行政发包制的治理能动性优势,同时也为科学技术与管理手段的发展进步反哺获量配额管理预留了空间。

考评机制用以激发行政发包制下地方政府的治理动能。获量配额管理中地方政府的责任是抽象责任,容易导致地方政府缺乏明确的治理导向,从而在“治理-政绩”的环节上出现混乱。因此,为了科学有效地对获量配额管理中的地方政府进行考评,需要依照行政发包制的特性来进行机制重设。获量配额管理中地方政府的两大责任——初始界权与降低成本——需要通过复杂而多样的治理行为来履行。当地方政府实施了两大责任中的对应工作,可能确实对个体的渔业行为进行了规制,也可能确实实施了诸如给每个渔民颁发配额证书、安装配额电脑系统、搭建市场等具体行政行为,但考评机制却不能直接建立于规制个体行为的成效或实施某项具体行政行为之上。因为获量配额管理关注的是区域内所有渔民行为的总结果,目的在于确保区域渔获总量少于海域生态承载力,规制个体行为是否有效或是否实施某项具体行政行为,无法用来判断获量配额管理的效果,也无法判断地方政府是否履行了初始界权与降低成本两大责任,所以,照搬投入要素管理的考评机制其实仅是一种过程考评,即对获量配额管理的治理过程进行考评。匹配获量配额管理中地方政府两大责任的考评机制应该是结果考评,即以渔获总量的多少来作为评价标准。具体而言,当渔民充分地享受了渔业权,顺畅地进行了渔业权流转,且如预期般地将区域渔获总量控制在海域生态承载力之内,就能认定地方政府良好地履行了两大责任,同时也默认地方政府尽力执行了各类复杂的治理行为,反之亦然。

综上所述,为了重新给获量配额管理中的地方政府赋能,渔业法律需要对责任体系与考评机制进行修正,从而使其更好地契合行政发包制的特性。责任体系需要完成责任规则的增设,从赋予地方政府具体责任增加到赋予其抽象责任;考评机制需要完成考评标准的重设,从过程考评转变为结果考评(见图1)。修正责任体系与考评机制的目标并非消除地方政府获得政绩的主观性,而是为地方政府依靠获量配额管理来获得政绩创造依据与空间。

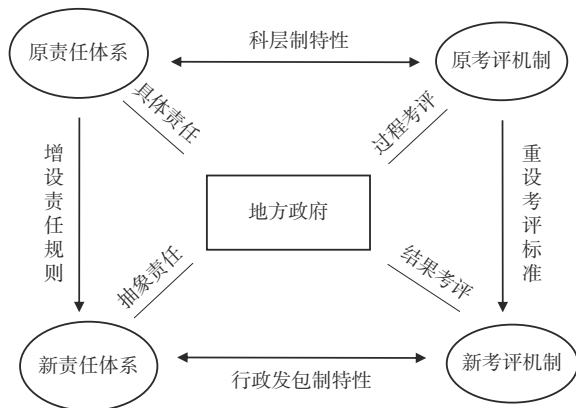


图1 责任体系与考评机制修正示意图
(资料来源:作者绘制。)

① 吕文涛、姚双云:《词汇规制与立法语言的简明性》,《语言文字应用》2018年第4期。

(二)立法论视角下的法律革新

延循修正责任体系与重设考评机制的思路,当前我国的渔业法律需要进行相应的改革。从基础性与紧要性的角度出发,改革的第一步应当是立法上的调整与革新。以《渔业法》为例,革新主要包括以下五方面内容:

第一,可以考虑以《渔业法》第22条的捕捞限额制度为基础,通过增设条款的方式来更为迅捷地建构获量配额制度。由于捕捞限额制度本质上是不包含配额流转内容的获量配额制度,并且现有的捕捞限额制度缺乏具体详尽的规定,因此增设的条款需要以初始界权与降低成本两大责任为框架,吸收捕捞限额制度的现有条款,并对其加以丰富和具体化。初始界权责任包括确定权利主体、权利属性、权利内容、权利行使方式、权利救济方式等内容,捕捞限额制度中已经规定的承担“确定并下达捕捞限额总量”的责任(简称确定总量责任)应当并入初始界权责任之中。初始界权的目的在于为获量配额制度提供科学而坚实的基础,通过政府的威信与强制力后盾使渔民有权可用、有权可依。因此,此类条款的重点在于设立赋权程序,通过对地方政府权力分配的科学化来确保最终界权结果的科学性。降低成本责任在捕捞限额制度中没有相关规定,需要进行整体性补充。此类条款应该围绕权利的行使与流转而设,责任内容包括从制度、硬件、软件等方面增加权利行使与流转的空间与可能,减少权利行使与流转的成本消耗与阻力耗损。降低成本责任的目的在于使权利的行使与流转变得更为顺畅,从而使渔民手中的权利得到有效增值直至最大化。因此,此类条款的重点在于配套服务的建立,通过地方政府建构类责任(如交易市场的建立)来确保渔业配额能充分且有效地转变为权利,并顺畅流转。

第二,由于当前的渔业法律已经赋予了地方政府大量投入要素管理的法律责任,因此为了避免新旧法律责任的冲突,在渔业法律中增补获量配额责任的关键应当是为两类责任设置清晰的界限。两类责任服务于不同的管理制度,在渔业法律中区分两类责任意味着需要将两类管理制度区分开来。可行的方式是为获量配额制度单独设置章节,并明确规定地方政府在获量配额管理的区域中享有一定的自主裁量权,可以通过地方立法的方式部分调整投入要素管理,避免对获量配额管理造成不必要的阻碍。目前,完全取消投入要素管理是不现实的,对获量配额管理最为合适的定位依然是一种在少数省份进行试点的管理制度,并逐步、有序地向全国进行推广^①。为了应对试点当中的各类不确定风险,获量配额专章中的条款设置不宜如投入要素管理章节中的条款那般详尽,应多以导向性与原则性条款为主,既要涵盖获量配额制度中地方政府所有应当承担的相关责任,又不能对履行责任的方式做过于细致的硬性规定,力求做到“面面俱到”但并非“无微不至”。此外,获量配额专章需要设置风险防范条款,在敢于尝试获量配额管理的前提下,风险防范条款要求地方政府统筹治理全局,防范各类风险,做到稳中求进、风险可控。

第三,在《渔业法》获量配额专章的条款设置中,需要将地方政府的两大责任内嵌其中。尽管个体作为获量配额管理的对象,也需要承担相应的责任,但地方政府与个体的责任是有主次之分而非完全平等的。依据科斯定理中地方政府的重要性,其责任应居于主要与优先地位,领导并支配着个体的责任。所以,获量配额专章应以地方政府的责任条款为主,个体的责任条款为辅。此外,在行政治理中地方政府的责任与权力是统一的,而行政发包制更加强调责任与权力之间的平衡与共融,所以地方政府的责任履行离不开权力的赋予与规制。《渔业法》中的获量配额制度专章需要关注地方政府在其中具有什么权力以及如何行使这些权力,并为之设置相应条款。例如,《渔业法》在规定需要建立配额交易市场时,也必须配套赋予地方政府设定准入资格、监管市场交易、防范恶意竞争等权力。秉承获量配额条款专章宜宽不宜紧的原则,《渔业法》在赋予地方政府此类权力时不仅需要控制权力边界,也需要创设权力空间。在管理水平、制度体系与科技支撑更加完善之前,过于繁琐的权力规定不适用于当前处于探索发展阶段的获量配额管理。换言之,《渔业法》在设置各个步骤的程序与细则时要充分

^① 黄硕琳、唐议:《渔业管理理论与中国实践的回顾与展望》,《水产学报》2019年第1期。

考虑系统性与完整性,但不宜过于详尽,从而确保地方政府有充足的空间与能动性去实施获量配额管理工作。

第四,《渔业法》需要设置以生态与资源保护成效为考核标准的责任考核机制。考核机制应该预设某一生态与资源保护目标,如几年内实现某些渔业资源的生态储量达到多少额度,并要求地方政府如期实现这一目标。当然,《渔业法》不可能为每个海域或地区都量身定做具体的生态与资源保护目标,而是要通过程序性规定制定出由中央相关部门担任考核主体的考核机制。考核机制应当分为两个部分:一是中央相关部门在统筹生态承载力与地方客观经济社会状况的前提下,设计出科学合理的生态与资源保护目标;二是地方政府在充分的权力与责任前提下,自主实施渔业管理并最终达成预设目标。考虑到当前法理上对于地方政府失责后的惩处仍然处于争议状态^①,故而《渔业法》对责任考核机制的条款设置应该着力于考核程序的完备性,进而实现地方政府自身内部赋能,而不是寄希望于事后追责来威慑地方政府被动达成目标。同时,从Z省渔业权改革的经验来看,原初围绕投入要素管理而设置的考核机制(考核地方政府在渔网大小、船舶马力等方面对个体行为进行规制)需要予以局限性调整,在地方政府通过了结果式考核时,不再要求其逐项对应通过过程考核。结果式的考核机制可以确保地方政府自主地设定生态与资源保护目标,而非过程性地完成渔业管理工作。同时,结果式的考核机制又顺畅地衔接了《渔业法》赋予地方政府的各项权力,确保地方政府的权力行使最终指向生态与资源保护目标,防止地方政府权力滥用或权力寻租。

第五,《渔业法》需要为获量配额制度建构完备的科技支撑体系。获量配额管理是以科学的规划与监测为前提的,无论是中央对配额总量的发布,还是地方政府分配配额或依照配额进行渔业治理,都需要完备的软硬件支撑。《渔业法》应以建构这些支撑为目的,以兼容并包为原则,以公众参与、专家研讨、多方会谈、科学论证等为路径,将中央、地方政府、公众与技术专家纳入体系之中,最终实现科技支撑与获量配额之间相互保证与相互促进的正向循环。

六、结语

Z省渔业权改革由盛而衰,不是一个孤立的地方行政改革案例,背后隐藏着自然资源保护乃至整个环境保护法律体系中的通病——法律法规仅仅关注对个体行为的规制,缺乏科学适配的责任体系与考评机制——最终导致地方政府在治理过程中出现治理失能的问题。事实上,尽管造成诸多环境与资源问题的直接主体是个体,但真正有能力从宏观上统筹并解决问题的主体应该且只能是地方政府。作为科层制下实施治理工作的主体,地方政府既是中央意志的延伸,又具备根据成本收益比选择性执行的主观理性。当它面临例如获量配额管理这一类的行政发包制度时,往往会缺乏真正实施该类制度的动能。只有为其量身定做合适的责任体系,并设立以结果为标准的考核机制,才能确保地方政府以生态环境的有效保护为目的。诚然,欲从原本关注个体规制的法律体系转变为关注结果,包括《渔业法》在内的各类环境法律势必需要进行修改完善。在此之前,学界应当就这一革新进行积极而热烈的探讨与论证。谨以拙文抛砖引玉,期待为环境法律体系的转型贡献绵薄之力。

^① 陈海嵩:《政府环境法律责任的实证研究——以环境风险防范地方立法评估为例》,《社会科学战线》2016年第4期。

**Incapacitation and Empowerment of Local Governments in Quota Management :
From the Perspective of Responsibility System and Evaluation Mechanism in Fishery Law**

Jiang Yuan

(Law School, Ningbo University, Ningbo 255100, P.R.China)

Abstract: Catch quota management represents a key shift in modern environmental rule of law, moving from individual to comprehensive governance approaches. The Chinese scholarly community initiated calls for its adoption in the 1980s, and the Fishery Law of the People's Republic of China integrated the nascent concept of catch quota management (fishing quotas) into its legal framework in 2000. Despite these early initiatives, the practical implementation of catch quota management in China has faced significant challenges. For instance, attempts to reform fishery rights in Z Province through catch quota management encountered numerous impediments. Most existing research on catch quota management has predominantly emphasized on the institutionalization of the system. Nonetheless, this study, informed by extensive fieldwork and interviews, identifies a critical impediment to the reform of fishery rights in Z Province: a lack of impetus in local governance. This inertia manifests in local governments' reluctance to place catch quota management in action over the input factor management, resulting in the delegation of responsibilities like the delineation of fishery rights and the establishment of transfer markets to subordinate governments and fishing associations. Consequently, the slow progress in defining fishery rights and developing a transfer market has compromised fishermen's interests and elicited opposition from various stakeholders within the fisheries sector. The cause of this inertia lies in the disconnect between China's existing fishery legal framework and local governments' execution of catch quota management. The majority of provisions in fishery laws, including the Fishery Law of the People's Republic of China, are predicated on input factors, with performance evaluations also tethered to the efficacy of input factor management. This construct implies that local governments are legally accountable for managing input factors rather than catch quotas. Therein lies the conundrum: local governments are at a loss on how to implement catch quota management in accordance with fishery laws and are unable to gain favorable performance evaluations through such management. Thus, there is a stark absence of motivation for local governments to implement catch quota management. Addressing this issue is pivotal and hinges on empowering local governments through fishery legislation to implement catch quotas. The solution proposed entails revising the fishery law to incorporate a new accountability framework and recalibrated evaluation metrics. This revision aims to ensure that local governments possess the knowledge to enact catch quota management and can secure commensurate recognition for their performance. Empowering local government through legislative means constitutes a vital first step towards the successful enactment of catch quota management in China. Subsequent to this, there remains a pressing need for further in-depth research into catch quota management by both Chinese academia and practitioners.

Keywords: Fisheries management; Quota; Local governments; Incapacitation; Empowerment

[责任编辑:岳 敏 孔令奇]