

文章编号: 2095-3666(2012)01-0018-05

海洋大开发背景下福建渔民 权益保障问题及对策

李钢生

(福建省海洋与渔业厅,福州 350001)

摘要: 随着经济的发展,福建海洋空间资源开发的力度不断加大,海洋传统产业——渔业的用海不断萎缩,对渔民的经济利益和生产生活造成了一定冲击,渔民的权益保障问题,已经成为建设和谐社会必须重视的社会问题。本文围绕海洋大开发背景下福建渔民权益保障问题进行探讨,并试从政策、法律、社会保障等方面提出建设性的解决途径。

关键词: 渔民权益;保障;对策;福建

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A

引言

福建山多地少,发展经济与用地紧缺的矛盾日益突出。而福建海洋资源丰富,海岸线长达3 752公里,居全国第二,海岸线曲折率全国第一。众多的港湾资源可用于临海工业、渔业、旅游业的开发利用,优良的深水泊位,是延伸产业发展的重要通道。向海洋要资源、要空间,成为福建经济发展的必然要求。近年来,随着建设海洋经济强省战略的实施,全省各地掀起了海洋开发热潮,海洋经济生产总值从2000年1 151.18亿元增长到2009年的3 910亿元,年平均增长16.59%。但是,随着海洋空间资源开发力度的加大,海洋传统产业——渔业受到了较大冲击,并对渔民的生产生活造成重大影响。近年来,涉渔信访事件不断增多,许多人大代表、政协委员也通过各种途径向政府部门反映渔业渔民问题,如何保障渔民权益、维护渔区稳定已经成为各级政府必须高度重视的社会问题。

1 海洋空间资源开发对传统渔业的影响

1.1 养殖空间逐年缩减

统计资料显示,从上个世纪八十年代初到2005年,我省围填海面积占全省13个主要海湾原始面积的11.67%,而“十一五”规划的围填海需求就达774平方公里(相当于填掉50年代的4个泉州湾、9个沙埕港),围填海面积占比上升到近28%。以罗源湾为例,作为福建省六大深水港湾之一,五十年代初海湾面积216.44平方公里,2005年已缩小为162.62平方公里,被围填了约24.86%。到2020年,已围填和规划围填面积相加,将占罗源湾海湾原始面积的41%,大规模的围填海严重缩小了养殖用海空间。同时,一些地方违背海洋功能区划和产业布局,无序无度开发海洋空间资源,使已制定的海洋养殖业规划布局受到挑战,养殖用海空间加剧萎缩,直接影响到养殖业的可持续发展。

收稿日期: 2012-02-22 修回日期: 2012-03-09

作者简介: 李钢生(1958年-),男,福州市人,经济师,研究方向:海洋与渔业管理。E-mail: fjhybgs@163.com

1.2 渔业安全生产形势日趋严峻

台湾海峡是我国沿海南北运输的交通要道,也是东亚至印度洋沿岸、西欧地区的航海要道之一,同时又是闽台之间海上直航的唯一通道,每年有5到7亿吨的物资经过,2009年经过的各类商船达90万艘(日均近2500艘)。大吨位的国内外客货轮昼夜航行,势必挤占大量生产海域。同时,闽中渔场和闽南渔场覆盖整个海峡通航水域,福建现有约3.6万艘的海洋捕捞渔船,与商船共同使用同一水域,其活动空间未能得到有效控制,加之台湾海峡气象海况复杂,渔汛期渔船云集,成为渔船碰撞等交通事故的高发区。据统计,渔船生产事故中,80%是与商船碰撞,海洋捕捞业被迫退出传统渔场的趋势越来越明显。此外,随着对外贸易和海上交通运输的发展,港口建设日益加快。据统计,1999年至2009年,福建省新建改扩建港口泊位300多个,新增集装箱吞吐能力2.5亿吨,每月有700多个国际航班靠港作业。大量港池和锚地的建设,近岸养殖业逐步退出,使沿海渔民生产生活受到了严重影响。

1.3 养殖水域环境不断恶化

随着经济社会的快速发展,沿海地区海洋开发强度持续加大,对海岸带及近岸生态系统造成巨大压力。据国家对近岸海域综合环境质量及海洋生态脆弱区评价显示,近岸海域中,高脆弱区占评价区的9.6%,中脆弱区占31.9%,非脆弱区仅占18.2%。高脆弱区和中脆弱区主要分布在海洋自然保护区、海洋养殖区及鱼类产卵场等重要渔业水域,陆源排污及近岸海域环境污染等导致生态脆弱。就我省监测情况看,2008年沿海13个主要海湾普遍存在的富营养化现象未得到有效缓解,其中49%的海湾为严重富营养化;全省37个沿海重点排污口中有35.1%的排污口超标排放污染物,45%的排污口邻近海域水环境质量处于差和极差状态,这些受污染的海域已无法适应渔业生产。近年来,全省海洋赤潮事件年年发生,且面积都在300平方公里以上,2009年全省共发生赤潮12起,累计面积约377平方公里,造成经济损失6500万元。现代工业温排水也对渔业发展造成了一定影响,如大量电力、钢铁生产利用海水冷却,造成局部海域水温变化,加之

生态环境遭受破坏,海上养殖缺乏科学布局,养殖方式粗放落后,养殖渔业的发病率、发病面积也有逐年增加的趋势。

2 海洋开发造成渔民权益受损的情况及原因

随着海洋战略的深入实施,海洋资源开发的广度和深度不断加大,海洋产业已经从单一的海洋渔业、海洋盐业发展到以海上交通运输、滨海旅游、海洋油气、海洋船舶、临海工业为主导,以海洋电力、海水利用、海洋工程建设、生物医药、海洋科教为重要支撑的产业体系。由于开发的空间相同,产业间的博弈日趋激烈,而背后代表多种群体利益的博弈也在所难免,渔民作为海洋渔业开发的主体,在这场产业竞争中是弱势群体,往往不受重视,处于被边缘化,生存环境越来越严峻。

2.1 海洋开发造成渔民生产范围缩小,成本加大

随着筑堤围填海的增多,海洋生物多样性直接受到破坏。如1994年厦门西海域有底栖生物84种,而在同一海域的马銮湾围垦区内仅有12种,部分地区底栖生物也绝迹。闽东的三都澳、官井洋,闽南的浯屿、青屿、将军澳等都曾是大黄鱼的产卵场,现已消失。由于资源状况的恶化,捕捞生产活动的无效支出增加,渔获物中经济鱼类比重下降、幼鱼比例上升,使产品销售收入下降,渔船等固定成本中的沉淀成本增加,渔民的捕捞效益随之下降。随机抽样调查沿海捕捞渔船结果显示:自2006年以来,由于资源状况不好捕捞效益普遍下跌,渔民投资捕捞渔船的实际价值严重贬值。2007年以72万元购置的270匹马力钢质捕捞渔船,现值唯有5万元左右。不考虑渔船等固定设备的折旧,这些被调查捕捞渔船的当年可变成成本支出的平均收益率分别是:2007年为18.6%,2009年下降到1.2%,近半数的捕捞渔船只是保本或亏本生产。

2.2 “失海”渔民生活质量下降

我省现有渔业乡镇48个,渔业村609个,渔业户45万户,从事渔业生产劳动力53万人,渔业人口168万人。他们大部分沿海而居,以渔为

生,没有耕地或耕地数量很少。渔民“失海”后,基本上是自谋职业。由于绝大部分渔民文化程度低,谋生技能单一,加之渔区城镇化水平低,二、三产业不发达,一旦“失海”,仅靠有限的海域使用补偿金和其他赔偿经费无法长期维持正常生活。据了解,以渔业捕捞作为经济依托的“失海”渔民,近几年经济收入减少了4~5成,相当一些“失海”渔民都已负债。

2.3 渔区社会不稳定因素增加

生存环境的恶化,经济利益的受损,以及生活保障的缺失,都对渔民的医疗、子女求学、心理稳定等造成不同程度的影响。同时,渔业是高风险产业,抗风险能力弱,而我省又是灾害多发区,生产事故时有发生,渔民因灾致贫又将引发新的社会问题,有些渔民甚至对社会和政府产生了不满情绪。据有关信访部门统计,2007~2009年的三年间,发生了多起较大规模的渔民群体性上访事件,一定程度上影响了社会的安定稳定。如福清市某镇海域花蛤污染事件,由于某工业区污水未经处理直接排海造成1000多亩花蛤和缢蛭死亡,养殖户集体上访,在多方面的协调下,经过赔偿,该事件才得以平息。

渔民因海洋开发造成权益受损的原因是多方面的,归纳起来,主要有以下五个:一是大力开发海洋资源发展海洋经济是世界经济发展的必然趋势,做大做强海洋二、三产业,减小第一产业比重是经济发展的必然要求;二是相关法律法规的缺失是造成渔民权益受损的根本原因,我国至今没有专门保障渔民权益的法律制度;三是对海洋资源重开发轻保护,造成渔民的生存环境不断恶化;四是很多地方偏重海洋开发,注重眼前利益,没有顾及渔民利益的保护;五是政府对渔民失海后的救济缺乏应有的认识,及必要的预计、考量和研究。

3 保障渔民权益的对策措施

渔业、渔民问题不仅事关渔业的生存与发展,而且关系整个国民经济的良性运行和社会的安定稳定。渔业在国民经济中占有重要位置,2009年,福建省渔业经济增加值达507.82亿元,占整个大农业的三分之一,对丰富人民生活,满足人民群众对优质蛋白质的需要,增加渔民收入

具有重要作用。渔民是农民的重要组成部分,渔区的安定稳定关系整个农村乃至社会的安全稳定。因此,要建设科学发展、生活富裕、和谐稳定的海峡西岸经济区,必须高度重视渔业、渔民问题,认真做好渔民权益的保障工作。

3.1 科学有序地开发海洋资源

海洋是渔民赖以生存的基础,要通过加强海域使用管理,编制养殖规划,保护海洋环境等措施保留渔民的生存空间。一要合理安排围填海项目。在实施围填海项目前,要组织各方面专家进行科学论证,合理安排围填海项目。要严格执行《海域使用管理法》和《渔业法》等法律法规,按照海洋功能区划和海湾数模研究成果审核审批用海项目,对不符合海洋功能区划的建设项目用海,坚决不予批准;对围填海项目实行计划管理,严格控制年度围填海总量;要积极引导湾外围填海,减轻湾内围填海压力,保住渔业必要养殖空间。二要结合《福建省海洋功能区划》和《福建省海岸保护与利用规划》修编,充分考虑渔民养殖权益,科学、合理规划养殖区域,以及养殖水域最低保有量,严格依照规划核发养殖证,从而保障渔民养殖空间,确保海域、海岸资源优化配置和节约集约使用。三要做好海洋生态环境保护,强化海洋环保工作政府目标责任制,将海洋环保工作全面列入政府目标考核,建立陆源排海污染的溯源追究和补偿制度,通过经济杠杆控制陆源对海洋的污染;加强对临海工业涉海工程损害海洋环境行为的监管,加快建立海湾污染物排海总量控制,积极开展海洋环境综合整治和生态修复,切实保护养殖水域生态环境。

3.2 大力推进现代渔业

发展现代渔业是实现渔民增收、渔区繁荣的有效举措。当前,我省渔业正在加速转型,从传统的“以捕为主”向“以养为主”的资源利用方式转变,要加快推进现代渔业建设,用现代科技、现代工业、现代经营管理的手段,在有限的渔业发展空间里实现最佳的经济效益。一要发展特色优势主导品种养殖。福建的鳗鱼、大黄鱼、海带、紫菜、鲍鱼、花蛤、牡蛎等品种产量连续多年居全国前列。如:大黄鱼产量占全国的83.57%;鲍鱼产量占全国的73%。要通过优高品种养殖,

实现规模化、产业化,从而形成优势产区,提升单产效益。二要以设施渔业为重点,推广运用新型网箱、浮筏式养殖设施、循环水养殖设施等现代高科技、新设备,降低生产成本及风险,提高养殖产量。加快湾外20米等深线外海域开发,建设一批高标准的陆上工厂化养殖基地,进一步拓展水产养殖空间。实施标准化养殖池塘改造,提升养殖的质量和效益。三要培育水产加工新增长点。以贷款贴息等形式,扶持企业开展技术创新,扶持培育年产值超10亿元的水产加工龙头企业。引导水产加工龙头骨干企业开展品牌运作,培育在国际市场上有影响力和竞争力的国际化品牌。四要发展远洋渔业和休闲渔业。加快发展公海大洋性远洋渔业,提高大洋性远洋渔船的占有比例,建设境外远洋渔业基地。加强新型远洋捕捞渔船建设,提高贷款贴息和补贴。以“水乡渔村”创建为抓手,扶持休闲渔业发展,加大投资规模,深入挖掘渔文化,创新发展模式,紧紧依托海域、垦区、海岛等资源,创新开发海洋休闲渔业项目。五要扶持建设现代渔港经济区。以渔港为中心,依托渔业产业,建设现代渔港经济区。内容涵盖渔船避风补给、水产品集散与加工、休闲渔业、滨海旅游、城镇建设和渔民转产转业等,解决渔民就业问题,带动周边地区发展,形成渔业经济新的增长点。

3.3 强化渔民权益的法律保障

法律保障是渔民权益最直接最有力的保障手段。一要加强渔业权理论研究和制度建设,开展渔业基本经营制度研究,全面了解渔业用海情况,提出进一步完善渔业基本经营制度的政策措施。研究制订或修改完善相关配套制度和规定,积极推进渔业权实行民法保护的立法进度。二要严格执行《福建省海域使用补偿办法》,对收回的海域严格按照《办法》规定的程序,发布公告,办理海域使用补偿登记,签订补偿协议,支付相应的补偿。同时,要严格监督管理,在实施海域使用补偿过程中,对补偿协议不明确、补偿费支付不到位、补偿过程存在异议、补偿程序不合法等,不予办理海域使用权收回手续。对实施补偿过程工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、弄虚作假的,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。三要尽快出台《福建省养殖用海

承包管理办法》,规范养殖用海中发包、承包行为,明确发包、承包程序、权利、义务等,维护养殖用海承包当事人的合法权益,减少渔业纠纷。同时,做好养殖用海承包的监督管理工作,对承包方改变养殖用途的,依法给予处罚,切实保障渔民养殖空间,为今后因涉海工程建设,国家收回海域后,养殖用海承包人合法权益的维护提供制度保障。四要严格执行海洋功能区划制度,对海洋功能区划确定用于渔业用海的,应切实落实海域使用权证和养殖证制度;确实用于非渔业养殖的海域,在尚未开发利用期间,对渔民从事短期养殖生产的,予以临时确权发证。

3.4 建立健全渔民社会保障制度

健全完善社会保障制度可以为渔民解决后顾之忧,对促进渔区渔业经济可持续发展,维护社会和谐稳定具有重要作用。一要健全完善渔业保险制度。2007年重新启动渔业保险工作以来,我省渔业保险工作取得了长足进步,2009年我省政策性渔船保险试点扩大到全省沿海,险种在原“全损险”的基础上,增加“一切险”险种,渔业保险业业绩居全国第四。要继续加大对政策性渔业保险的保费补贴力度,适当提高保费补贴比例,增加渔工保险保额和渔船保险险种。同时,要扩大海水养殖渔工保险试点范围,开展渔业设施保险试点,进一步拓展渔业险种,扩大渔业保险的覆盖面。二要促进地方政府建立渔民生活保障制度。福建全省大力推行农村最低生活保障制度、农村合作医疗保险制度、养老保险制度,要以此为契机,积极开展传统渔民生产生活问题的调研,提出有针对性的措施办法,促进地方政府进一步加大财政扶持力度,建立与农村小康社会相配套、高水平的渔村生活保障制度、渔民养老保险和基本医疗保险制度。

3.5 完善“失海”渔民就业救济工作

实施就业救济解决“失海”渔民生活保障问题是保障渔民发展权的根本途径。要针对渔民的具体情况采取相应办法实现再就业,如开展渔民劳动技能培训、发展与港口业相配套的运输业和服务业、开发海洋文化旅游与休闲渔业、组织渔业劳务输出等。为此,可以借鉴2002年厦门市在开展西海域水产养殖综合整治时,其解决“失

海”渔民就业问题的办法。为尽快改善退养渔民的经济状况,厦门市除安排养殖设施补助款外,还安排1500万元专项发展资金,扶持、帮助重点养殖村开展集体经济发展项目,专款专用,以促进村级集体经济的发展;优先、加快退养村镇周边的项目建设;引进生产技能比较简单的劳动密集型工业,或发展来料加工为主的家庭手工业,解决无法外出打工的特殊群体再就业难问题;以市场就业为导向,以提高“失海”渔民的素质为目的,实施劳动预备制度,按照“培训为就业服务、

培训与就业相结合”的方针,实施“失海”渔民就业培训,提高市场就业竞争能力,促进渔民合理、有序转移。通过几年的实践,转业后渔民的生活基本不受影响。

综上所述,在海洋开发的大背景下各级政府必须高度重视渔民权益的保障,切实贯彻“以人为本”的执政理念,因地制宜地解决渔民生存发展问题。

(编辑:刘勤/校对:王茜)

On the Guarantee of Fisherman's Rights and Interests and Its Solutions under the Large-scale Development of Ocean in Fujian

LI Gang-sheng

(Fujian Provincial Department of Ocean and Fisheries, Fuzhou 350001, China)

Abstract: With the implementation of strong province on marine economy strategy, the efforts to develop marine space resources have been increasingly enhanced in Fujian. And the maritime space needed by traditional marine industry, fisheries, has been occupied to some degree, thus causing certain impact on the economic interests, daily production and life of local fishermen. The protection of fisherman's rights and interests has become a social problem to which building a harmonious society must pay attention. This paper mainly explores the guarantee of fisherman's rights and interests under the large-scale development of ocean in Fujian, and tries to put forward some constructive solutions from political, legal and social aspects.

Key words: Fisherman of rights and interests; Guarantee; solution; Fujian