

新闻观察 1+1

# 海权改革的“鉴江经验”

本报记者 任思言 通讯员 刘舒婷 刘其焱

4月2日,罗源县鉴江镇码头上,一幅碧海蓝天的画卷展开。一艘艘满载鲍鱼苗的渔船来回穿梭,远处的渔排上,养殖户们正在将鲍鱼苗装进笼中。“清明前后天气不冷不热,是下苗的好时机。”养殖户尤昌祥告诉记者,他今年下了200万粒鲍鱼苗,比前几年都多。“这要感谢海权改革,我们拿到了海权证,心里踏实!”

靠海而生,因海而兴。罗源鉴江位于福州市沿海东端,海域水质优良,具有发展水产养殖得天独厚的条件,村民们以养殖鲍鱼、海参、龙须菜等海产品为主。此前,养殖用海使用权的归属经常发生争议,为当地经济社会发展带来不稳定因素。

近年来,鉴江镇创新提出“以村管海”模式,实行所有权、经营权、承包权“三权分置”,同时,通过“海权改革+渔排改造”有机结合,打出一系列行之有效的“组合拳”。如今的鉴江湾,航道宽阔有序,渔排错落有致。2023年,鉴江镇鲍鱼总产值约14亿元。

“罗源县养殖海权改革是海域资源要素配置和涉海金融服务模式的成功探索,完善了养殖用海产权制度和海域资源要素市场化配置,实现了规范用海、强村富民、渔业兴旺、渔村和谐,提升了沿海基层治理现代化水平。”福州市海洋与渔业局局长董桂荣说。



养殖户在新型渔排喂养鱼苗。刘其焱摄

## 发展困境

### 养殖用海遭遇“争地盘”

碧蓝色的海面,成片的渔排和网箱随着海浪上下浮动,这275.3公顷养殖面积是鉴江镇鉴江村、井水村、圣塘村、海上村和陆上村等沿海5个村的村民赖以生存的“海上耕地”。

“前些年,这里因为养殖区域的归属常常闹矛盾。”井水村党支部书记戴学强告诉记者,十几年前,井水村养殖户少,但井水村海域水流相对平缓,养殖条件好,许多其他村的村民来到该海域养殖。“后来井水村村民搞养殖的越来越多,因为不少海域被人占去,时常与其他村发生冲突。”

“那时候,谁先占就是谁的,大家都在抢地盘。”海上村村民江成芳介绍,2016年前后,村民们还只有“祖宗海”和“门前海”的概念。

2016年,随着罗源湾及宁德三都澳一带海产养殖退出,大量养殖户将养殖网箱迁移至鉴江湾海域。据调查,2010年鉴江

海域海上养殖规模仅为357户,自鉴江海域承接退养渔排以来,到2020年4月,鉴江海域养殖户达1393户,其中外地养殖户占一半多。养殖网箱更是从15810框增加到131400框,十年增长将近10倍,鉴江湾由此成为周边区域养殖密度最大的海域。

养殖户不断增加,海域使用的争夺也愈演愈烈。在利益驱使下,海域上插满了竹竿和浮漂,渔民们以此宣示自己的“主权”。此外,浅海滩涂使用权的矛盾也逐渐浮出水面,原本无人问津的海岸滩涂也成为了寸土不让的争夺焦点。一方面,大量的外来人员,使得鉴江的养殖户结构复杂化,时常发生非法占用海域事件,为社会治理带来不稳定因素;另一方面,因为海域内养殖区无序扩张,养殖密度过大,导致航道阻塞,高密度的海域养殖使得水质变差、溶氧率降低,鲍鱼存活率低,养殖风险剧增,严重影响鉴江湾沿岸建设和村民增收。

## 创新破题

### 五村共管 海域共用

“引领养殖户走出养殖用海困境,走好乡村振兴之路,海权改革迫在眉睫。”罗源县鉴江镇人大主席李敬元告诉记者,为了从根本上解决问题,罗源县政府决定从政府公共利益、村集体职能和渔民需求等多方面入手,全方位立体化深入实施养殖海域的海权改革。2019年起,鉴江镇多次组织人大代表、村干部就该问题开展座谈会。

“我们将管理权交给村集体代理行使怎么样?”2020年3月18日,在鉴江镇鉴江村村民代表大会上,村民吴良建提出了这样的想法。

“我不同意!谁知道公司会把我们的海怎么处理?”村民黄惠霖立即反驳。

“我有一个想法,我们自己的海,我们自己来管!”时任鉴江村村委主任林建标说。

坚持科学化、民主化和法制化,鉴江镇先后召开了20多次会议,反复征求沿海5个村干部群众的意见建议,推动政府、村集体和养殖户之间的协调合作,最终决定实行“以村管海”模式,树立所有权、经营权、承包权“三权分置”的原则。

“所谓‘村管海’,就是不由国有公司代表国家行使海域所有权,而是以村委会或村委会经济组织为海域使用权人,由沿海5个村作为海域使用权主体,申请海域《不动产权证》和《水域滩涂养殖证》,取得海域使用权。”李敬元告诉记者,经村民代表大会研究通过,由5个沿海村共同出资成立罗源县泊鑫物业管理有限公司,以各村人口数为基准,按人口比例对海域进行划分,海域使用权益归各村集体所有。该公司主要负责为养殖户养殖用海申请、海域养殖日常管理、

收取海域使用金并根据投资比例分配海域租金,作为各村村集体收入,鉴江镇由此成为了罗源县首个完成养殖海域确权的地区。

“鉴江镇海权改革坚持党委和政府领导,发挥村委会主体作用,结合实际情况,建立‘五村共管’机制,是基层治理的创新探索,这种模式值得总结和借鉴。”福建农林大学福建农村发展智库主任杨国永说。

“有了养殖海域确权再加上由我们五个村自己来管,各村海域可互通使用,不存在海界,更不存在占海行为,村与村之间的关系也缓和了。”井水村党支部书记戴学强说。

同时,养殖户也吃下了“定心丸”。“向村委会申请了养殖海域确权证,现在不怕自己是外地人了,可以安心搞养殖。”罗源县碧里乡养殖户吴凌峰告诉记者,当年他从碧里乡转场到鉴江镇养殖后,因为海域没有确权使用,几次被迫搬迁,耗费了大量的金钱与时间,现在手里有了海权证,心里踏实了。

“海权改革是一项多方共赢的改革,养殖户心里踏实了,村集体收入增加了,因权属不清带来的矛盾也将减少。”罗源县海洋与渔业局局长陈敏国介绍,目前,罗源县养殖户1623户,全县海域租赁已收益827万多元,共发放养殖凭证1254本,发证率达到99.57%。



渔民有了水域滩涂养殖证。刘其焱摄



海上自动气象服务点。刘其焱摄

海域确权后,要怎么收费?收来的租金要怎么办?“绝不搞亲疏远近,我们先结合养殖户养殖的数量、规模、价格等,再通过召开村民代表大会确定租金。”鉴江镇鉴江村驻村第一书记刘志刚给出了答案,坚持村务公开,把确权带来的红利进一步扩大为村集体收入,全部投入产业发展、民生事业,反哺村民。

获得养殖用海经营权证,村民戴昌栋每年虽然要缴纳近千元租金,但他打心眼里愿意。“现在大家都知道要依法用海,有偿用海,‘海霸’没有了,养殖区秩序好了,我们可以安心搞养殖了。”戴昌栋连人便说。

除了安全感,养殖户们还收获了满足感。井水村养殖户周振杰今年养殖鲍

## 现代治理

### 海上数字化催生新动能

鱼120框。“比以前养得多了,但是压力不大。”周振杰告诉记者,自己的水域滩涂养殖证还可以作为信贷凭证使用。“我申请了‘福海·渔排托管贷’,不需要房产抵押或者担保人,利率比之前还低,我扩大养殖更有底气了。”周振杰向信用社贷款了30万元,仅利息每个月就能节省800多元。

海域确权让海域使用的权属问题得到了根本性解决,也成为了渔排改造工作的推进器。“传统老旧的渔排是用木头和白色泡沫浮球制成的,在使用过程中会产生大量的海洋垃圾,安全性也得不到保障。”鉴江镇海洋与渔业站李名坚说。2020年5月以来,鉴江镇开展了大规模的渔排升级改造工作,对违规的渔排进行清退整治,同时把缴纳海域租金和发放养殖凭证作为升级改造前置条件,将“海权改革+渔排改造”有机结合。截至今年初,鉴江镇12.5万口渔排改造已经全部完成。

俯瞰鉴江湾海域,一片用新型环保材料建成的渔排整齐地排列在海面上。过去杂乱无序、容易产生海漂垃圾的密集渔排养殖区,变成了由黄色正方形集中连片而成的规整养殖网箱。“我家160多口老旧渔排全部焕新了,现在塑胶渔排更结实,还不会污染环境。”养殖户唐洪告诉记者。

与唐洪不同,养殖户周洪磊则出资建造了34口重力式深水网箱。“预计到今年底,我们以大黄鱼为主的商品鱼类产量可达550吨左右,产值大概为4400万元,升级改造后效益高了两倍多。”周洪磊说,改造后的渔排抗台风能力增强了,能够降低风险、减少经济损失,养殖起来也放心多了。

从失管走向有序,从脏乱变为洁净,从散乱走向集约……这几年鉴江镇还积极探索网格化管理模式。在海域摸排的基础上,将海域划分为四大海区,采用“网格化+二维码”打造海上数字化、网格化管理的新模式,通过网格化管理,依法打击各类非法占海、用海行为,对占用航道的养殖户要求自行退养,对于不配合的养殖户将依法予以强制拆除,并追究相应法律责任。

海权改革后,海上养殖区的养殖容量和密度得到了科学有效的控制,生态环境与养殖生产的关系实现良性发展。通过征收海域租金,各村集体收入年均增长60.1%。

“海域使用权的明确界定,使得渔民们的生产活动更加有序和规范,同时,海洋环境保护和修复工作的有效推进,使海洋生态系统的稳定性和可持续性得到了有力保障。”鉴江镇党委书记姚仕旺说。

## 海上党建

### 解锁村民“幸福密码”

“我们漂流在海上,遇到生产、安全等问题时求助难、协调难,缺少‘主心骨’。”“一出海就是大半年,村党支部过组织生活常常赶不上,总感觉游离于党组织之外。”前些年的村民代表大会上,鉴江镇党委组织委员阮以强总能听到这样的声音。

为了打破党员教育时间、空间限制,近年来,鉴江镇开创了“海上党建”模式。目前,鉴江镇已建立集党群活动、金融服务、气象服务、便民服务为一体的海上党群服务点,“碧海堡垒”党建品牌建设逐步提档升级。

从“上岸才能办”到“海上即可办”,“海上党支部”服务能力的提升获得了渔民们的连连点赞。党支部实行“专人值班、专人收件”制度,统一收集渔排群众办件需求,统一送到镇里审批办理,大大提

高管理效率和服务质量;同时,针对海上养殖户普遍存在缺医少药的状况,鉴江镇时常组织医护人员走上渔排为海上作业人员提供义诊。

有了“主心骨”,五个村共治共享,共同解决问题。李敬元告诉记者,在海权改革前,五个沿海村都是各自管各自村的事情,向心力十分不足,遇到问题很难拧作一股绳。如今,在中心村党建引领下,五村共治共享,一起出资24万为鉴江中小学捐赠8套智慧教室设备。两年来,鉴江镇各村村集体都有了雄厚的资金基础,从2022年开始,为全镇



在鉴江镇海上党群服务点,党员干部现场调解海上纠纷。刘其焱摄

491个70岁以上老人缴纳农村医保17.6万元。码头修缮、村道改扩建、环境绿化等项目快速推进,鉴江镇的生态环境和公共设施明显改善,渔村也越来越美了。“这才是真正的‘取之于民,用之于民。’”村民尤昌雷颇为感慨。

## 采访手记

### 海权改革,改出一片新蓝海

海权改革是沿海渔村的支柱产业和渔民收入的主要来源。罗源鉴江近年来探索养殖用海“三权分置+五村共管”制度改革,明晰养殖海域产权关系,进一步盘活了海洋资源,规范了水产养殖,推动了海洋经济高质量发展。鉴江海权改革,改出一片新蓝海。

首先,改出一片更加有序的新蓝海。“五村共管”的模式破解了因养殖海域权属不清而产生的海权纠

纷,打破了发展掣肘,让养殖户安心养殖。其次,改出一片更加环保的新蓝海。同步推进的海上养殖设施升级改造工作,促进了渔业产业与生态的协调发展,改善了渔村人居环境。

再次,改出一片更有质效的新蓝海。数字化、网格化管理为养殖用海依法有序分配、流转提供基础数据支撑,打击各类非法占海、用海行为,提升了乡村社会治理水平。

事实最有说服力。记者在采访中看到,海权改革为鉴江镇这个海边小镇带来了一系列积极的“连锁反应”:眺望鉴江湾,接连成片的养殖网箱显得尤为壮观,养殖户们腰包鼓了,村集体经济壮大了,小渔村由内向外焕发新颜。海权改革的鉴江模式,为全市甚至全省养殖海域规范管理提供了新经验新路径,也为各地保护海域生态环境提供了一套可复制、可操作、可推广的样本。



位于罗源县鉴江镇海域的海上养殖场。本报记者 林双伟摄