

沿海滩涂围垦开发中渔民失海问题的研究

常曼¹, 罗锋², 宋晓村², 丁增明³, 左军成¹

(1. 河海大学港口海岸与近海工程学院 南京 210098; 2. 江苏省海涂研究中心 南京 210093;

3. 日照市岚山区渔业局 日照 276800)

摘要:滩涂围垦在缓解人地矛盾、促进社会经济发展的同时,也使当地渔民面临失海问题。根据江苏沿海滩涂围垦现状的最新统计结果,结合江苏“908专项”调查成果,分析滩涂围垦基本情况及盐城滩涂围垦开发利用现状;通过实地调研,总结滩涂围垦开发对渔民的影响。最后针对渔民用海补偿、民生就业、社会保障三大问题,提出相应建议对策:提高用海补偿标准,建立经济补偿制度,提取自留地;提供技能培训,拓宽就业渠道;建立失海渔民最低生活保障政策,构建渔民社会养老保险制度,提高渔民医疗保险政策,完善渔民就业保障政策。

关键词:沿海滩涂;利用现状;渔民失海问题;对策建议;盐城

中图分类号:P748

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2016)03-0094-05

On Sea-lost Fishermen Issues during the Reclamation and Development of Coastal Beach

CHANG Man¹, LUO Feng², SONG Xiaocun², DING Zengming³, ZUO Juncheng¹

(1. Harbor Coastal and Offshore Engineering College of Hohai University, Nanjing 210098, China;

2. Tidal Flat Research Center of SOA (Jiangsu Province), Nanjing 210093, China; 3. Rizhao Lanshan District Oceanic and Fishery Bureau, Rizhao 276800, China)

Abstract: Coastal beach reclamation can mitigate the contradiction between residents and land, promote the social and economic development, but also makes local fishermen facing the sea-lost issues. According to the latest statistical results, this paper analyzed the current situation of reclamation in Jiangsu coastal beach and the developing and utilizing status of Yancheng beach reclamation, combined with the "908" project survey results. The paper also summarized the impact of beach reclamation development on fishers through field researches. Finally, against the major issues of using sea compensation, the livelihood of employment and social security, some suggestions and measures were provided accordingly: improving the use of sea compensation standards, establishing economic compensation system, extracting the private plots, and providing skills training, broadening employment channels, establishing sea-lost fishermen minimum living secur-

ity policy, building fishers social pension insurance system, improving the health insurance policy fishermen and fishermen employment security policies.

Key words: Coastal beach, Current situation, Sea-lost fishermen issues, Countermeasure and suggestions, Yancheng City

随着人口的持续增加和城市化、工业化进程的快速推进,因土地资源匮乏造成的各种矛盾不断凸显,成为制约社会经济可持续发展的重要限制因素之一。沿海滩涂作为重要的后备土地资源具有很大的开发利用潜力,滩涂围垦不仅可以缓解人多地少的矛盾,而且还可以为社会经济的可持续发展拓展空间,具有重要的意义^[1]。

江苏沿海地处我国东部沿海中心地带,具有独特的区位优势和重要的战略地位。江苏省海岸线总长 888.945 km^[2],沿海滩涂资源丰富,面积达 59.33 万 hm² 余,占全国滩涂总面积的 1/4^[2],是海岸滩涂资源最丰富的省份。根据本研究统计,1951—2014 年江苏沿海地区累计围垦滩涂 229 个垦区,共围垦滩涂约 31.33 万 hm²。而随着密集型滩涂资源开发活动的实施,在创造经济效益的基础上,也使以沿海滩涂为生存和发展根基的沿海渔民面临失海问题,专业渔民的生存空间遭到挤压,社会保障政策的不完善,导致渔民权益保护得不到应有的重视。

目前,国内对渔民失海问题的研究刚刚起步,随着江苏沿海开发上升为国家战略,盐城经济快速发展。盐城海岸线狭长,占江苏省海岸线长度的 43%,沿海滩涂宽阔,约占全省滩涂总面积的 40%,作为沿海一个传统的海洋渔业大市,盐城沿海渔民数量众多。随着盐城沿海滩涂围垦开发利用步伐的不断加快,渔民失海问题将日益凸显。探讨沿海滩涂围垦开发中渔民面临的失海问题,提出解决失海渔民的社会生活保障措施,将会是各类学者和各级政府研究、调研的一个重点。本研究将针对江苏最为典型的盐城渔民失海问题开展必要的探讨^[3]。

1 滩涂围垦基本情况

1.1 江苏沿海滩涂围垦开发历史及基本情况

江苏沿海滩涂资源的开发利用历史悠久,自汉代以后,滩涂开发活动的规模就不断扩大。历史上

闻名遐迩的江苏大规模滩涂围垦开发活动有两次:一是北宋范仲淹修筑的捍海堰工程;二是清末张謇组织在现今黄海公路一线开展的“围地 26.7 万 hm²,垦殖 8 万 hm²”的围垦活动。新中国成立以后,围海造地事业有了迅速发展。从 20 世纪 50 年代初到 70 年代末,沿海滩涂的开发利用呈现多元化、快速发展之势,共围垦沿海滩涂 16.8 万 hm²^[1],滩涂开发利用方式也从兴海煮盐、垦荒植棉为主,慢慢过渡到向农、渔、牧、林、盐综合开发利用方面的发展。

改革开放以后,江苏沿海滩涂开发利用方式逐渐转变为以追求经济利益为主要目的,滩涂围垦开发活动主要经历了 5 个阶段。①“商品生产基地”阶段:20 世纪 80 年代至“八五”期末,江苏省围垦滩涂 3.87 万 hm²,以粮棉油生产和海(淡)水养殖为主,实施农渔牧林盐业综合开发利用,建立了初见成效的粮棉等十大商品生产基地。②“百万滩涂开发工程”阶段:“九五”期间,组织实施了百万亩滩涂开发利用工程,即开发利用已围滩涂 1.07 万 hm²,改造升级滩涂中低产耕地 2 万 hm²,新围垦滩涂 3.6 万 hm²^[4]。通过“九五”期间的大开发,滩涂围垦利用对沿海经济发展的辐射带动和支持作用愈发强大。③“新一轮百万亩滩涂开发工程”阶段。为进一步缓解人地矛盾,为耕地占补平衡项目提供更多的土地后备资源保障,“十五”期间,江苏省计划实施新一轮百万亩滩涂开发工程。计划围垦滩涂 1.33 万 hm²,新增耕地面积 1 万 hm²;复垦和改造升级已围滩涂 3.33 万 hm²,新增潮间带和高涂养殖面积 2 万 hm²^[1]。④“港口、临港产业及沿海工业基地建设”阶段:为了加快临港产业及沿海工业的发展,“十一五”期间,江苏省共规划围垦 23 块垦区,总面积达 3.42 万 hm²,经过后期的土壤脱盐可形成耕地面积 2.4 万 hm²。随着沿海开发热潮的掀起,江苏沿海滩涂围垦进入了以增加工业建设用地为主要目标的阶段,围垦面积主要用于港口、临港产

业、港城发展、工业基地、生态旅游等建设用地^[4]。

⑤“18万hm²滩涂围垦规划”阶段。2010—2020年,江苏沿海滩涂规划建设22个围区,总面积18万hm²。分为3个阶段实施围垦工程,将沿海滩涂建成新型港口工业区、现代农业基地、新能源基地、生态休闲旅游区和宜居的滨海新城镇。将江苏沿海地区建设成为东部地区重要的经济增长极。据遥感卫片显示,2010—2014年5月,沿海边滩和沙洲匡围面积约为5.58万hm²。

从围垦的区域分布来看,目前江苏省共围垦滩涂面积约31.5万hm²,垦区主要分布于南通市的如东,盐城市的东台、大丰和射阳,连云港市的响水和连云区。其中,围垦面积最大的是大丰市,约占总围垦面积的18%。而2010—2014年新增围垦面积主要集中在如东和东台,其中,位于盐城市东台的条子泥促淤导堤工程,建成效果明显,加速了该区域的促淤增滩,目前,条子泥已完成一期匡围,面积约为0.67万hm²。

1.2 盐城市沿海滩涂围垦开发利用现状

盐城滩涂北起灌河口,南至新港闸,以射阳河为界,北为侵蚀性海岸,南为淤长型淤泥质海岸,根据江苏“908专项”调查成果,盐城市海岸线全长378km,占江苏省海岸线长度的43%。沿海滩涂宽阔,占全省滩涂面积的40%左右。沿海滩涂资源丰富,围垦历史源远流长,围垦经验丰富,经历了兴海煮盐、棉粮生产、水产养殖、临港工业等多个发展阶段。自新中国成立以来,盐城主要经历了5次较大规模的滩涂围垦开发活动,各县(市)围垦情况详见表1。

表1 盐城沿海各市县滩涂围垦现状(1951—2014年)

县(市)	面积/万hm ²
响水	2.27
滨海	1.65
射阳	4.32
大丰	5.90
东台	4.16
总计	18.30

沿海种植业及水产养殖发展、推进港口及临港工业建设、推进沿海港城发展、改善基础设施条件等方面做出了较大贡献。从盐城滩涂围垦区域分布来看,沿海垦区主要分布于射阳、大丰、东台等地,其中大丰市的围垦面积最大,占总围垦面积的32.3%。

通过滩涂围垦,缓解了人地矛盾,促进了高涂养殖、海淡水养殖、粮棉种植业的发展,有效增加了农业供给,推进了港口建设和临港产业的发展,推进了港城发展建设,保证了省内耕地的“占补平衡”,有力支持了当地经济社会的发展。同时,在垦区外围新筑高标准海堤,将大大提高沿海地区抵御风暴潮、台风等灾害性天气的能力,有力地保障了当地居民生命财产的安全。同时,沿海滩涂开发也带来了一些问题,特别是由于围垦造成的渔民失海问题。目前对滩涂围垦开发中的渔民失海问题重视不够,补偿机制、社会保障措施不健全,渔民失海问题日益凸显,这将对滩涂资源的可持续开发利用和沿海经济的持续发展带来直接影响。

2 滩涂围垦开发对当地渔民的影响

2.1 滩涂围垦开发引起渔民失海

沿海滩涂的一些围垦工程,已经严重影响到当地渔民的生活用海。以盐城为例,当地沿海渔民靠海为生,基本无其他收入来源。随着经济和社会的迅速发展,沿海滩涂围垦开发利用的力度越来越大,围垦后,以从事捕捞作业和水产养殖为主的渔民的生活用海的面积不断减少,渔民面临无法继续以海为生的境况。

结合江苏沿海滩涂围垦开发利用现状的调研和专访,总结得出滩涂围垦引起的渔民失海主要有以下几种表现:①工业建设用海造成的渔民捕捞性失海,如位于大丰市的一些在建工业用海项目,将直接导致当地渔民无法进行正常捕捞作业;②港口码头建设用海造成渔民大面积捕捞性失海,如大丰港、盐城港一些在建的码头工程等建设用海项目;③渔业用海造成渔民养殖性失海,如位于东台的一些较大高涂围垦工程,导致当地渔民失去了养殖用海的权利^[5]。

2.2 失海对渔民的影响和引发的问题

滩涂围垦虽然有效缓解了人地矛盾,大力推动

滩涂围垦开发利用在有效缓解人地矛盾、促进

了当地经济社会的发展,但同时也造成了部分渔民的失海问题。失海对渔民的影响深远,集中表现为:收入锐减、面临失业、失去社会保障等。同时,渔民因失海造成的长期失业也会增加社会的不稳定因素。

2.2.1 渔民收入普遍下降

沿海渔民世代以捕捞和水产养殖为生,耕地面积很少,海域、滩涂是其重要的生产生活保障资源,渔业生产是其最主要的收入来源。海域或滩涂被围垦征用后,一些渔民面临失海现象,虽然渔民也在农民的范畴以内,但由于没有或者只有很少的耕地,农业政策很难惠及。因此,一旦渔民失海,家庭收入将会锐减,这也是失海问题对渔民首当其冲的影响^[6-7]。

2.2.2 在某种程度上,失海等于失业

渔业经济以渔业生产为主,产业结构相对单一,沿海渔民主要从事水产养殖、水产品加工和捕捞作业等相关产业。由于自身生活观念的局限性,受专业技能等多方面因素的影响,渔民在其他工作岗位上的竞争基本上处于劣势,“上岸”就业困难重重。渔民所有擅长的劳动技能、生产方式和劳动工具都离不开海域滩涂,一旦收回海域所提供的就业岗位,在某种程度上,就等于渔民失业。目前,对失海渔民的就业安置方式单一,如条子泥一期工程对渔民的安置基本上是采取一次性货币补偿,无法从根本上解决渔民就业问题^[6,8]。

2.2.3 失去社会保障,增加社会不稳定因素

对于渔民,海域滩涂不仅是收入保障最基本的经济基础,还是渔民社会保障的重要载体。渔民一旦“失海”,也就失去了最基本的生产生活保障资源。对比于农民失地,失海渔民的失海补偿标准低,就业安置方式单一,失业、医疗、养老等社会保障不完善。同时,渔民因失海造成的长期失业也会增加社会的不稳定因素,不利于社会经济的可持续发展^[3,6,8]。

3 对策与建议

在滩涂围垦开发中,如何有效解决渔民失海问题是一个亟待解决的课题。本研究建议针对用海补偿、民生就业、社会保障三大问题,制定一个长期

有效的对策方针。

3.1 加强补偿机制

3.1.1 提高用海补偿标准

综合考虑当地经济发展水平、海域滩涂的用途(如,捕捞、水产养殖等)、围垦海域开发利用类型、垦后利用的预期收益水平,制定以海洋市场价格为基础的用海补偿基准,切实保护失海渔民的合法权益,加大补偿范围,合理分配补偿收益,适当提高补偿标准^[8]。

3.1.2 建立失海渔民经济补偿制度

参考失地农民补偿制度,建立失海渔民经济补偿措施。针对海域使用权的补偿,应根据渔民的海域使用权经营类型,来明确最终的补偿标准。基于海域使用权具有较大的增值性,在设定标准时,以高于渔民家庭捕捞或养殖年平均收益的10倍为补偿标准,可行性较强。针对海域生产用设施的补偿,主要涉及两种补偿途径:①根据专业机构评估的捕捞和养殖用设施的价位,进行补偿;②直接参照农业部门减船补偿政策,对海域捕捞用渔船进行补偿,也可参照国内其他沿海省、市、自治区采取的相关政策予以补偿^[3]。

3.1.3 提取自留地

参照国土部门的有关政策,在滩涂围垦规划中,留取一部分渔民的养殖用地,从根本上解决失海渔民的生产生活保障问题。例如,返回一定比例的滩涂面积,在滩涂围垦区域内进行统一规划,以集体经济利益最大化为宗旨,以乡镇为单位,分配使用自留地。对于想要单独使用自留地的渔民,制定相关政策法规,按照有偿的标准交纳使用金、围垦成本等相关费用^[6]。

3.2 关注民生就业

3.2.1 强化就业支撑,提供技能培训

首先,就业是民生之本。政府要努力加大资金投入,出台并落实相关扶持政策,促进支持失海渔民的再就业工作。根据劳动力市场需求,建立完善的就业信息网络,打造健全的失海渔民技能培训机制,给失海渔民提供更多的就业培训,加强渔民自身素质和专业技能的提升,实现再就业^[3]。

3.2.2 拓宽就业渠道,增加劳动就业

拓宽就业渠道,增加就业岗位,对自谋职业和

自主创业的失海渔民,提供良好的外部环境,给予多方面扶持政策;大力发展劳动密集型的海产品加工企业,对于能够协助解决失海渔民就业问题的企业,给予一些政策补贴;打造适合当地的观光休闲渔业和渔业物流服务,建立适合渔民就业的公益性或生产性岗位,积极吸收渔民,实现失海渔民的再就业^[8]。

3.3 完善社会保障制度

3.3.1 建立针对失海渔民的最低生活保障政策

先确定最低生活保障的标准及对象,再建立健全最低生活保障制度。对考虑失海渔民的生产生活现状,允许其获得最低农村标准的生活保障政策,而对于部分能够获得城市户口的渔民则也应当无差别的享受城市最低生活保障^[6]。

3.3.2 构建渔民社会养老保险制度

对于失海渔民进行的养老保障,应当以“个人缴纳为主、集体补贴为辅、政府给予政策扶持”的原则,实行基金积累个人账户模式,确定一定的比例,实施“低门槛进入,低标准享受”的政策,打造完善健全的渔民社会养老保险制度^[8]。

3.3.3 提高渔民医疗保险政策

创造条件给予失海渔民完善的医疗保险,由于失海渔民收入来源紧缩,应适当提高农民户口的医疗保险报销比例。对于部分在失海后获得城市户口的渔民,就应当给予其同样的城市医疗保险标准。

3.3.4 完善渔民就业保障政策

政府应出台更多失海渔民的就业保障政策,如失业保险、生产技术培训等。根据渔业生产的特点,考虑引入商业保险,扩宽渔民的保障渠道。建立针对失海渔民的技能培训机制,加强失海渔民的就业培训,同时发动社会力量,鼓励本地企业吸收失海渔民,完善失海渔民的就业保障政策^[6]。

参考文献

- [1] 章志,宋晓村,邱宇,等.江苏沿海滩涂资源开发利用研究[J].海洋开发与管理,2015,32(3):45-49.
- [2] 江苏省908专项办公室.江苏近海海洋综合调查与评价总报告[M].北京:科学出版社,2012.
- [3] 殷文伟,陈静娜,李隆华.沿海失海渔民补贴政策之效果研究[J].中国渔业经济,2008(2):31-36.
- [4] 陈君.江苏沿海滩涂的围垦开发与管理[C]//中国水利学会、中国水利学会滩涂湿地保护与利用专业委员会.中国水利学会2006学术年会论文集(滩涂利用与生态保护).2006:5.
- [5] 张国玲.渔民“失海”问题:原因与对策[J].经济研究导刊,2009,24:46-47.
- [6] 杨国祥.“失海”渔民权益保障问题的调查与对策[J].政策瞭望,2006(10):27-29.
- [7] 江燕娟,韦汉吉.渔民失海现象的成因及对策探讨[J].甘肃农业,2006(5):92.
- [8] 林超阳.浅析海西港口建设中渔民失海问题[J].消费导刊,2010(5):223-225.