

如何解决渔业发展中“两证”困境

——基于福建省调研

刘旭凡,王梅婷,张清勇

(中国人民大学 北京 100872)

摘要: 为了促进渔业可持续的健康发展,最大限度地维护各方权益,我国法律对水域滩涂养殖证和海域使用权证的设置做出明确规定。但在其发放和适用过程中还存在很多问题:一是政府发展规划与两证的矛盾;二是新技术与两证的矛盾;三是立法与现实之间的矛盾。优化两证在渔业可持续发展中战略地位的建议与对策包括:第一,两证合一,解决内部矛盾;第二,前瞻区划,注重海洋生态;第三,灵活释法,鼓励新技术发展;第四,完善配套政策法规,使法律规定落到实处。

关键词: 水域滩涂;养殖证;海域使用权证;海洋;渔业

中图分类号:F326.4;P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2016)01-0113-04

On the Methods to Solute the Dilemma of Two Kinds of Certificates: Base on the Investigation in Fujian Province

LIU Xufan, WANG Meiting, ZHANG Qingyong

(Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: In order to promote sustainable development in fisheries, and to maximize the interests of all parties, specific rules concerning aquaculture and sea area usage had been made. However, there are still many problems in the issuance and application process, such as the contradiction between two kinds of certificates, the contradiction between government development plans and certificates, the contradiction of new technologies and certificates, the contradiction between legislation and reality. Suggestions and measures to optimize the strategic position of certificates in sustainable development of fisheries include that combining the two certificates to resolve internal conflicts, planning prospectively and focusing on marine ecosystem, interpreting the law flexible and encouraging the development of new technologies and improving the supporting policies and regulations to implement the law.

Key words: Aquaculture certification, Sea use certification, Ocean, Fishery

我国渔业正处于经济结构调整、转型升级的重要时期,也处于远洋渔业竞争激烈、迅速发展

的关键时期。海洋是发展潜力巨大的蓝色土地,渔业的健康可持续发展成为经济进步的重要组成部分,渔

民的生活保障、权利保护也成为专家的关注议题。但是在渔业健康可持续发展中还存在很多问题,其中《中华人民共和国渔业法》和《中华人民共和国海域使用管理法》中规定的水域滩涂养殖证和海域使用权证在发放和使用中的问题亟待解决。本研究基于渔业大省福建的实地调研,对“两证”在发放和使用中存在的问题进行分析,并提出相应的政策建议,对渔业的发展和构建 21 世纪“海上丝绸之路”经济带的宏伟目标具有重大现实意义和深远历史意义。

1 “两证”发放程序、现状及总体评价

1.1 “两证”发放现状

为了促进渔业可持续的健康发展,最大限度地维护各方权益,我国法律对两证的设置做出了明确规定。水域滩涂养殖证是依据《中华人民共和国渔业法》对使用水域、滩涂从事养殖生产,确认水域滩涂养殖权的法律凭证;海域使用权证书是依据《中华人民共和国海域使用管理法》确定的在海域中从事各类开发活动的法律凭证。

在推进养殖用海确权发证工作中,福建省渔业厅在沙埕港、三沙湾、罗源湾、东山湾、诏安湾等沿海重点养殖港湾及闽江口水口库区、尤溪下游库区三明安砂水库、龙岩棉花滩库区、新罗区万安白沙水库等部分内陆重点养殖水域建立长效管理机制,出台各重点水域养殖规划,推进养殖证全面发放,保障养殖者的权益。

到 2012 年 12 月底,福建省核发养殖证 7 642 本,确权面积 145 661.7 hm^2 。例如,晋江市自从国家开始实施水域滩涂养殖证制度以来,发水域滩涂养殖证 53 本,总面积 476.5 hm^2 ,办理海域使用权证 97 本,总面积 760.1 hm^2 。福安市共发放水域滩涂养殖证 17 本,总面积 76.164 hm^2 。很多地区“两证”已经过期但没有申请延期或补办的问题普遍,导致有效的“两证”数量逐年减少。

1.2 “两证”发放程序

水域滩涂养殖证和海域使用权证的法定审批、申请、收费等都有相关的法律规定。水域滩涂养殖证依据《中华人民共和国渔业法》《水域滩涂养殖发证登记办法》规定,审批条件:① 符合养殖规划,该

用海已取得海域使用权证;② 经业务股实地核实和公示无异议。

申请材料包括:养殖证申请表、申请报告、资质单位盖章的用海四至图、相关的资信证明材料、海域使用权证复印件、实地核实和公示无异议表。审批程序分为受理、初审、公示及场地确认、审核、上报,办理时限为 7 个工作日。

海域使用权证依据《中华人民共和国海域使用管理法》《福建省海域使用管理条例》《海域使用权管理规定》《海域使用权登记办法》规定,审批条件为:① 围海不足 60 hm^2 ,以及不改变海域使用自然属性的用海 700 hm^2 以下的项目用海;② 符合海洋功能区划;③ 海域使用申请材料齐全;④ 项目所在区域未设置海域使用权,且尚无计划设置更重要的开发利用方式;⑤ 海域的界址和面积清楚准确。

申请材料包括:列有申请人名称、项目用海类别、使用期限、位置、面积、用途、作业方式,并附宗海图的海域使用申请书以及资信证明材料。审批程序分为受理、初审、审核、公示、上报县政府审批,办理时限为 10 个工作日。两证的办理均不收费。

1.3 “两证”总体评价

水域滩涂养殖证和海域使用权证是为了保护沿海渔民权益设置的 2 本关于许可和确权的证书,其中水域滩涂养殖证具有许可证的性质,海域使用权证具有确权的性质,又分为养殖海域使用证和工业海域使用证。

从福建省情况看,两证目前颁发状况并不乐观。水域滩涂养殖证和海域使用权证颁发率低,涉及面积小,如福建省 2012 年海水养殖面积 142 315 hm^2 、淡水养殖面积 143 119.5 hm^2 、滩涂养殖面积 54 063 hm^2 ,而颁发了水域滩涂养殖证的确权面积仅为 145 661.7 hm^2 ,占比 42.91%,连一半都不到。水域滩涂养殖证和海域使用权证申请、审批程序复杂,审批条件严格,如申请水域滩涂养殖证的前提条件是具备海域使用权证,而申请海域使用权证需要符合海洋功能区划,项目所在区域未设置海域使用权且尚无计划设置更重要的开发利用方式。“两证”与政府的发展规划和新兴养殖技术等方面存在诸多矛盾,导致“两证”发放率低,严重影响了渔民

的切身利益,阻滞了两证应起到的法律保障效果。这些都表明两证的困境亟待解决,两证的设置、发放机制亟须调整和改进。

2 当前“两证”面临的主要矛盾

2.1 政府发展规划与“两证”的矛盾

2.1.1 工业发展规划与养殖证发放的矛盾

持有水域滩涂养殖证的养殖者,其在指定水域有养殖的法定权利,并且这种权利受到《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国渔业法》的保护,这就意味着政府如果征用这片海域用于其他发展所需时,要对养殖者进行足额的补偿,并且应听取养殖者的意见。政府部门为了增加地方财政收入,倾向于把海域留作工业项目的建设,所以为了减少日后征用海域工作的麻烦,并不鼓励养殖证的发放,对养殖证相关信息公布很少,导致很多养殖者对养殖证闻所未闻,更谈不上申请办理。

2.1.2 海域功能区划与海域使用证发放的矛盾

海域使用权证的审核条件需要符合海洋功能区划,而海洋功能区划是由地方政府部门层层上报中央进行的统一规划,地方政府的主导因素较强。为了增加地方财政收入,政府部门将多数优质的海域划分为非养殖海域,招商引资进行工业项目的引进,因此能够申请进行养殖的海域很少。

此外,海洋功能区划一般每5年修改1次,导致已经发放海域使用证的海域用途有可能与新出台的海洋功能区划冲突,失去发证确权的真实意义。由于海洋功能区划的更改频率较高,养殖证的有效期限也很短,一般不超过5年,甚至有时效1年的临时养殖证。1年期的养殖确权对于养殖者养殖的资本投入、海洋环境保护会产生很大影响,不利于海域的保护和海洋渔业健康可持续发展。

2.2 新技术与“两证”的矛盾

渔业养殖新趋势是工业化养殖,既节省海域的使用、减少对海洋的污染,又容易实现对养殖过程的控制、产量大收益高,但工业化养殖在确权办证方面遇到了问题。工厂化养殖是在陆地养殖,不需要海域使用权证,但养殖证的办理前提条件是具有海域使用权证,所以工厂化养殖的养殖证申请发放成为难题。另一方面,养殖证的全称是水域滩涂养

殖许可证,工程化养殖不是在水域滩涂的养殖,因此政府部门以此拒绝向工厂化养殖者发放养殖证。没有养殖证,工厂化养殖者在贷款抵押、海产品进出口、加工地认证、绿色产品认证等方面面临窘境,严重影响工厂化养殖的发展,损害养殖者的利益。

2.3 立法与现实之间的矛盾

立法是为了解决现实存在问题,《中华人民共和国渔业法》中对养殖证的设置也是如此,为了保障养殖者的权益。但在现实的法律执行中,很难看出养殖证发挥很大作用。除了养殖大户会涉足的贷款抵押、海产品进出口、加工地认证、绿色产品认证等方面明确要求具备养殖证,普通养殖者并没有享受到养殖证带来的福利,如在征海补偿中,具备养殖证和不具备养殖证的养殖者得到补偿的标准是一样的。上至政府官员下至渔民都没有对其作用及设置的目的是有明确的认识,那么,形同虚设的养殖证还有必要存在吗?如果要保留养殖证,就应充实相应的政策法规,让两证切实发挥其效用,从而保护渔民的合法权益。

3 优化“两证”在渔业可持续发展中战略地位的建议与对策

3.1 “两证”合一,解决内部矛盾

既然水域滩涂养殖证和海域使用权证都是为了水域或滩涂使用者和所有者的合法权益不受侵犯,设置一本证书足矣,没必要设置一个产权证书又设置一个许可证书。这类似于农业中的土地证,一本证书明确土地的使用权即可,并没有种植许可证存在。

渔业也属于大农类,与农业应处于平等地位,但目前从两证的设置来看,渔民并没有和农民享受到同等待遇,且不谈农业税取消而渔业养殖还要征税的问题,农民养猪、养羊等牲畜不需要养殖证,但渔民养鱼、养海参等海产品就需要办理养殖证,这是从制度上反映出的不公正待遇。也许有人反问,这是为了保障渔民的养殖权益,但我们应该明确海域使用权证的作用就是确权,保证渔民对该片海域的使用权,这就意味着渔民可以使用这片海域进行养殖。因此,将“两证”合二为一,既简化了办理证书的程序,又解决了因“两证”属性不一致而带来的

困难。

3.2 前瞻区划,注重海洋生态

注重海洋功能区划的前瞻性、战略性、长期性和稳定性,使海域使用权证和养殖证的有效期限能够延长,这样既有利于养殖者的长期投资规划,生产要素的投入,又有利于养殖者对海域的生态保护,避免过度用海,促进海洋渔业健康可持续发展。

构建绿色生态的政绩评价标准,避免政府为了提高GDP和增加地方财政收入盲目招商引资,填海围垦。沿海省份应把渔业发展放在产业建设的首要地位,合理、可持续地发展海洋产业,同时注重生态保护,实现财政收入绿色化、产业均衡生态化。

3.3 灵活变通,鼓励推陈出新

在水域滩涂养殖证和海域使用权证发放的过程中,应以保障养殖者的合法权益,促进海洋与渔业健康可持续发展为宗旨,灵活变通、因地制宜,具体情况具体分析。实践是检验真理的唯一标准,目前工厂化养殖已成为渔业养殖的新趋势,应鼓励这种新型养殖方式的发展壮大,不能让好技术、好理

念、好方法毁于没有与时俱进制度机制,而应该不断完善改进制度创新推进新思维的产生,倡导好技术的应用与发展。

尽管工厂化养殖不需海域使用权证,也不是在水域滩涂进行养殖,但可以允许其单独办理养殖证,这样既有利于对工厂化养殖生产的监察,又便于同意协调管理,保证水产品养殖规范、质量安全。

3.4 实事求是,配套政策法规

法律实施需要有符合当地实际情况的政策法规与之配套,否则就是空中楼阁、一纸空文。“两证”的作用应体现在养殖的方方面面,各地政府应通过相应政策法规在征海补偿、养殖补贴、养殖技术指导、产品认证等方面,对有无“两证”的养殖者进行区别对待。使政府官员明确“两证”的作用以及具体如何执法,让养殖者真正体会到“两证”带来的福利,有证和无证的差别,从而增加养殖者主动办证的意愿。真正实现有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,使法律能够落到实处,解决真问题,发挥大效用。