

文章编号: 1004 - 7271(2008)05 - 0610 - 06

上海市养殖渔民权益保护对策分析

唐建业, 石桂华

(上海海洋大学海洋科学学院, 上海 200090)

摘要: 社会经济的发展将造成行业的更替, 保护被更替行业相关从业者的权益, 关系到行业更替的顺利程度以及社会的稳定。由于经济高速发展, 上海市的养殖业与其他行业间的更替比我国其他地方更为明显。根据《渔业法》, 养殖渔民可分为使用全民所有的水域滩涂进行养殖的渔民和承包集体所有水域滩涂进行养殖的渔民。该文主要讨论使用全民所有的水域、滩涂的养殖渔民权益的保护问题。上海的地理优势, 为其养殖业的发展打下良好的基础; 但近两年来, 上海市养殖业水域滩涂被改为它用, 导致了养殖规模下降。在此过程中, 原有养殖渔民因得不到合理的安排, 引起了广泛的关注。该文根据我国《物权法》、《渔业法》及其它法律法规提出, 从私法和公法两个途径对养殖渔民权益进行保护, 具体措施包括进行水域滩涂的规划、明确权利与义务、规定补偿或赔偿内容及标准等; 同时应正确处理保护渔民权益与保护养殖业、直接与间接的保护手段等关系。

关键词: 权益保护; 养殖渔民; 物权法; 上海

中图分类号: S 937 **文献标识码:** A

Analyses on countermeasures to protect interests of aquaculture farmers in Shanghai

TANG Jian-ye, SHI Gui-hua

(College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 200090, China)

Abstract: The social and economic development brings about the substitution of industries. It is vital for the substitution and the stability of society to protect the interests of practitioners of out-of-date industry. Due to rapid economic development, aquaculture in Shanghai will be substituted by other industries, which will be more outstanding than in other provinces of China. In terms of Fisheries Law of the People's Republic of China, aquaculture farmers in China can be classified into two kinds. One kind of farmers is those who use waters and tidal land owned by the whole people, and another is those who use waters and tidal land owned by collective. The paper mainly focused on interests protection of those who use waters and tidal land owned by the whole people. Thanks to unique geography, Shanghai has great advantages to develop its aquaculture industry. But recently, the scale of aquaculture industry has been declining for aquaculture waters and tidal land being substituted for other utilities. During the process, former aquaculture farmers have not got reasonable arrangement, which aroused great concerns. Referring to Property Right Law, Fisheries Law and other regulations, the paper proposed interests of aquaculture farmers be protected by private law and public

收稿日期: 2007-11-29

基金项目: 上海市教委一般项目(6680305236); 上海市重点学科建设项目(T1101); 上海高校优秀科研专项基金(67717677172401)

作者简介: 唐建业(1974-), 男, 江苏泰兴人, 副教授, 硕士生导师, 主要从事渔业政策与法规、渔业管理方面的研究。E-mail: jytang@shfu.edu.cn

law. For that purpose, waters and tidal lands should be planned, the rights and interests of related parties be specified and the contents and standards for compensation be provided. At same time, same relationships should be handled properly, such as protecting farmers' interests and safeguarding aquaculture industry, direct and indirect protection measures, etc.

Key words: interests protection; aquaculture farmer; property right law; Shanghai

随着国家和地区经济的发展,行业间发生一些更替,特别是一些行业在发展空间方面存在相互排斥时,这种更替就更明显。在此过程中,保护被更替行业相关从业者的权益,将影响到行业间平稳过渡以及社会的稳定。根据上海市城市总体规划(1999年-2020年),上海将建设成为社会主义现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易和航运中心之一,到2010年,基本形成上海国际经济、金融、贸易和航运中心的框架。《上海市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》对此又进行重点布置,同时强调了对环境保护方面的安排。因此,由于利用空间冲突以及其本身造成的污染等因素,上海市养殖业与其他行业间的更替比我国其他地方更为明显、突出,关注上海市养殖渔民在此变化过程的权益保护问题,既是中央“三农”、“和谐社会”、“以人为本”等政策和方针的要求,同时也可以为我国其他地方提供借鉴,具有一定的政治、社会和经济意义。

1 养殖渔民权益的概念及其分类

合法权益,是指经法律确认的并受法律保护的公民、法人和其他组织所享有的一定的社会权利和利益。维护合法权益,是法律调整的出发点和目的。养殖渔民权益,是指渔民依法享有使用一定面积水域滩涂进行从事养殖活动,从中获得收益的合法权利和利益。

根据《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)第11条的规定,我国养殖渔民按其养殖所使用水域、滩涂的性质不同可分为两种:一种是经申请获得使用国家规划确定用于养殖业的全民所有的水域、滩涂进行养殖的渔民;另一种是承包集体所有的或者全民所有由农业集体经济组织使用的水域、滩涂进行养殖的渔民。由于这两者养殖所使用的水域、滩涂的性质不同,其获得养殖水域、滩涂的途径和法律依据也不同,因此这两者的合法权益保护的适用法律也同。

前者需要通过向县级以上地方人民政府的渔业行政主管部门提出申请,在获得其批准后方能取得在申请水域、滩涂进行养殖的资格或能力,其相关管理制度主要体现《渔业法》及相关法规规章中。但到目前为止,相关规定主要是从政府行政管理的角度对渔民养殖行为进行管制,而渔民对于养殖水域、滩涂权利的性质没有明确规定。由于缺少法律确认,这种养殖渔民权益受法律保护的程度有限,引起的社会争议也比较多。

相对而言,后者由于和农村土地家庭承包的方式相近,且《中华人民共和国土地管理法》对此类水域、滩涂也有所涉及,其相关的管理法律制度随着土地管理的完善而趋于成熟;而且此类通过承包合同获得的养殖水域、滩涂的使用权属于民法调整的范畴,法律性质比较容易确定,其合法权益的保障相对前者来说比较简单^[1]。

2007年3月16日,全国人大十届五次会议通过的《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》),在该法第123条规定:“依法取得的……使用水域、滩涂从事养殖……的权利受法律保护。”此条规定将渔民依法获得使用水域、滩涂进行养殖的权利,不论是通过行政许可的途径还是通过承包合同的途径,统一性为“用益物权”,为养殖渔民权益保护提供强有力的法律依据,但还需要配套法律的支持。因此,本文将在此主要讨论使用全民所有的水域、滩涂的养殖渔民权益的保护问题。

2 上海市养殖业的发展现状及趋势

2.1 上海市养殖业现状

上海市北界长江,东濒东海,南临杭州湾,具有良好的地理优势。据上海市内陆水域渔业区划调查,湖泊主要在青浦区西部,有淀山湖等大小湖泊 60 余个,计 $0.64 \times 10^4 \text{ hm}^2$; 河沟 $3.09 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 。海水养殖主要分布杭州湾沿岸。^[2]

正是由于其地位优势,为其养殖业的发展打下良好的基础,近几年来,其养殖总产量一直保持在 20 万 t 以上。根据 1992 - 2006 年的上海市水产统计资料汇编中有关内陆养殖和海水养殖面积的统计,内陆养殖经历过一段缓慢发展、快速发展、波动及迅速下降的过程(如图 1)^[3]; 而海水养殖自 1992 年以来总体上处于一种萎缩的状况(如图 2),1998 年时,养殖总面积达 602.3 hm^2 ,而到了 2006 年时则为 80 hm^2 ,减少了 86.7%。

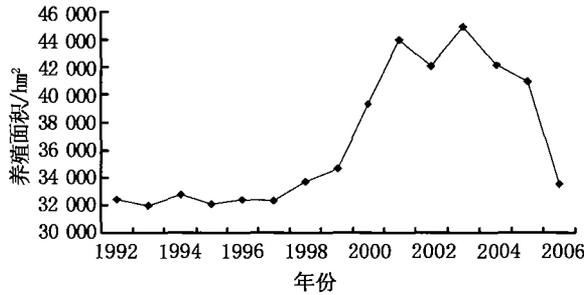


图 1 1992 - 2006 年上海市内陆养殖面积变化
Fig. 1 The change of inland aquaculture acreage in Shanghai from 1992 to 2006

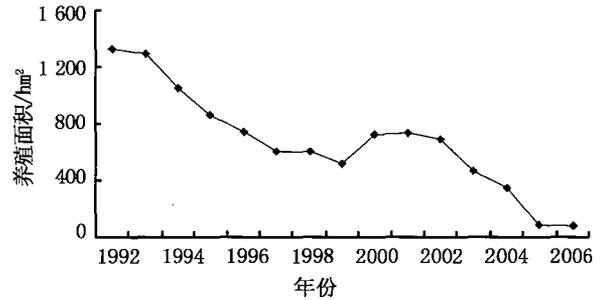


图 2 1993 - 2006 年上海市海水养殖面积变化
Fig. 2 The change of marine aquaculture acreage in Shanghai from 1993 to 2006

2.2 上海市养殖业及其渔民权益保护存在的问题

如上所述,上海市内陆养殖和海水养殖两者的发展过程有所差异,但近两年的发展趋势基本相同,即养殖规模都在下降。出现这种现象有很多原因,包括产品与生产资料市场、生产技术、产业政策等因素;但最主要的原因养殖业发展空间受到限制,一些全民所有的养殖水域、滩涂转为其他用途,进而造成其产量下降。

在内陆养殖方面,在 2006 - 2005 年间的养殖面积减少了近 7480 hm^2 ,这些面积差异主要体现在上海市政府取缔淀山湖养殖生产的政策方面。根据《黄浦江上游水源保护条例》规定,淀山湖为本市水源保护区,如果上游来水符合国家二级标准,水源保护区的水质也必须确保达到国家二级标准。为了确保用水质量,自 2005 年起 $0.67 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 水域的淀山湖已开始禁止养殖生产。

在海水养殖方面,水域滩涂面积不断被其他行业占用而逐渐减少,并有可能最终消失。在 1992 年,上海市拥有海水养殖水域滩涂面积达 1334 hm^2 ,主要分布在金山、南汇和奉贤三地;到 2003 年,南汇的海水养殖水域滩涂面积首先降至 0;2005 年,金山的海水养殖水域滩涂也降至 0;即使是仅存的奉贤,其海水养殖水域滩涂面积也从 1992 年的 742 hm^2 减少至 2006 年的 80 hm^2 (如图 3)。这些仅存的海水养殖水域滩涂还存在与其他行业的冲突,因为根据《上海市海洋功能区划》,由于今后海水养殖业并不是上海发展的主要方向,同时,随着杭州湾北岸海域其他功能开发利用的上升,该海域功能向城镇建设、滨海旅游、现代生态农业等转变。^[4]

在此养殖水域滩涂利用转化过程中,原有一些养殖渔民的安排成为上海市渔区关注的社会问题。据调查,对于原养殖渔民,上海市政府根据 2003《上海市小城镇社会保险暂行办法》,男性渔民在 60 岁以上者、女性渔民在 55 岁以上者每月获得 470 元的镇保收入;而 18 岁以上、女 55 岁男 60 岁以下者两

年以内可获得 290 元的镇保收入,但两年以后取消,必须自谋职业。同时,有一些地方在渔民养殖承包合同到期后,将养殖水面承包权收回,以后每年与渔民签一次合同。

如此做法,既没有考虑渔民对于养殖水域滩涂的使用权益的保护;更没有考虑到养殖水域滩涂对于渔民的社会保障作用。和农民相比,渔民没有土地,水域使用权(承包权)十分脆弱,极易受其他利益群体的侵害;渔民接受教育文化水平低,缺乏其他劳动技能,商品意识和经营能力差,一旦失去水域或自己退出,就丧失了收入来源。

出现这种现象,一方面是由于现在社会普遍过多地强调了养殖水域滩涂的全民所有制性质,忽视了渔民对于养殖水域滩涂的传统使用的权利,且在《物权法》施行前还没有相应的法律法规对渔民此种使用权利没有明确的规定。然而,即使《物权法》在 2007 年 10 月 1 日施行后,如果没有配套法律法规对渔民使用养殖水域滩涂的养殖权利进行具体的规定,渔民的养殖权利也很难得到法律保护。另一方面,政府将其应承担的一部分社会保障职能通过政策转嫁给企业,对于临时解决社会稳定和促进养殖水域滩涂用途的转变起到一定的促进作用,但让企业承担相应的社会责任,在一定程度上与企业性质或宗旨存在差距,很难保证转产养殖渔民的长期就业或稳定。

3 养殖渔民权益保护对策

3.1 保护途径分析

养殖业,是固定、排他性地对水域滩涂进行使用,因此对其权益的保护主要集中在对其依法获得的养殖水域滩涂的保护。^[5]根据养殖渔民权益受到侵害的各种形式,结合权益保护法律性质以及法律关系的不同,养殖渔民权益保护主要可以分两种途径:一种是私法保护,一种是公法保护。两者分别针对于不同的权益侵害形式。

私法保护,主要针对因养殖水域滩涂污染或商业开发占用养殖水域滩涂而引起的权益损害。此类情形主要属于民事侵权事件,双方为平等主体。政府在此的主要任务是规定赔偿范围、标准,进行居中调解,严格执法。

公法保护,主要针对因养殖水域滩涂被征用而引起的权益损害。在此情形下,应从法律上明确各方应有的权利和义务,特别是渔民的权利范围、大小,以此提供渔民寻求包括司法救济在内的各种救济途径,限制或约束政府的征用行为;与此同时,政府应公开、公正行政,严格征用程序,提高征用的透明度,减少对渔民权利的侵害。

3.2 具体保护措施

3.2.1 进行水域滩涂的规划

根据《渔业法》第 11 条的规定,单位和个人只有使用经国家规划的专用于养殖业的水域滩涂,才能获得合法养殖权利。

为此,市水产办公室应积极与其他相关政府部门协调,根据本地的土地利用规划、城市发展规划等,合理确定渔业水域滩涂规划。在此过程中,根据《中华人民共和国环境影响评价法》等法律的规定,市水产办公室应就相关规划内容或方案向社会公布,征求相关利益者的意见,在统筹兼顾历史、现在状况以及未来发展趋势的情况下,确定渔业水域滩涂的规划。

3.2.2 明确权利与义务

在养殖水域滩涂规划确定之后,从法律上规定渔民使用规划水域滩涂的养殖权利的内容。针对现

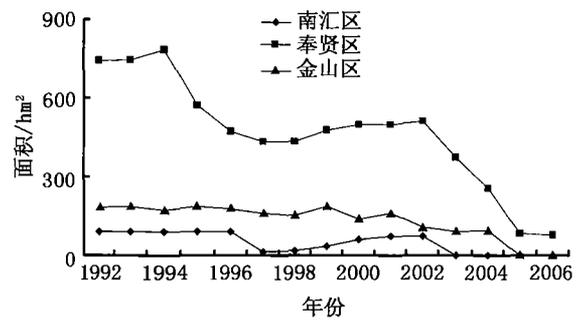


图 3 1993 - 2006 年上海市海水养殖面积分布及其变化
Fig. 3 the distribution and change of marine aquaculture acreage in Shanghai from 1993 to 2006

在上海渔业中传统渔民、外来渔业劳动力等不同主体应进行区别对待。由于目前上海市传统渔民数量相对其他省份较少,且上海经济发达等有利的外部因素,在具体操作过程中,可以结合历史情况、现有水域或滩涂以及渔场容量等因素,进行平均确权或分配,从法律上明确养殖权利内容。当然,也可以参照日本和我国台湾地区的渔业权制度的做法。^[6]

对于现在已经被占用或征用或转产转业的渔民的权益保护,可能其途径应有所区别。对于水域滩涂已被占用的养殖渔民,应在市政府的层面上统筹安排,根据中央要求解决农村最低生活保障以及上海市建设社会主义新郊区的精神,全面统筹安排;对于转产转业的捕捞渔民,特别是那些转移到养殖业或其他与渔业第二、三产业的渔民,如果他们现在生活不比以前好,引起渔业行政主管部门的注意,可以通过继续保障其社会待遇等途径解决此问题。

3.2.3 规定补偿或赔偿内容及标准

2007年《物权法》第42条第2款对于土地征用补偿进行新的、更高的赔偿标准,规定“征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。”该款对农民承包土地的土地征用赔偿,除了原来三项,即土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费外,还增加了一项更为重要的功能性质的补偿,即社会保障费用。此项赔偿内容的增加,从根本上保障了被征地农民的生活、保护其合法权益。

此项内容,也可以为渔业水域滩涂征用所借鉴,特别是《物权法》第123条明确规定依法取得的使用水域、滩涂从事养殖的权利受法律保护,将养殖权利作为一种用益物权,即渔民的私有权利进行规定。

在现实中,对渔民权益补偿的主体可以分为两种:一种是国家,为了公益目的;另一种是企业或公司,为了商业目的。宪法第23条明确规定,“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”《物权法》第4条规定,“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。”对于由此而产生的补偿,其补偿标准也应有所区别。

商业目的,其补偿标准不能低于因公益目的而损害渔民权益的标准,它应充分体现市场机制在其中的作用,应充分考虑所养殖渔民权益在市场中的未来价值,而不仅是作为养殖用途时所体现的价值。

4 养殖渔民权益保护应关注的问题

4.1 保护渔民权益与保护养殖业的关系

上海市的养殖业,因杭州湾的开发、洋山深水港的发展以及水域环境保护等因素,其养殖规模将呈逐渐萎缩的趋势,这应该是一个好的发展趋势,但不能认为保护渔民利益就一定要守住养殖水域滩涂。目前世界上发达国家农村人口的数量都相当低。因此现有渔民的城市化或非农业化或非农村化也将符合我国及小康社会发展的潮流。^[7]

政府现在所要做就是在保障现有渔民在此非农村化或非渔业化过程中,其利益得到保障,使他们在转产转业后的生活质量不会下降且有所改善。只有这样才能符合资源的最优化分配原则,即转变的渔民也应能分享社会发展的成果或所转出渔业水域滩涂而社会获得更高的经济回报。

假设某地1 ha水域滩涂在作为渔业水域滩涂时,其渔用经济价值为 x_1 ,同时它还承载对当地渔民的社会保障功能,设为 y 。随着经济发展,该水域的商业价值越来越高,设为 x_2 ($x_2 > x_1$),而其渔用价值不变,则其改进了 $x_2 - x_1$ 。因此,如果渔民应能从此水域滩涂功能转变过程中获得 $x_1 + y + k(x_2 - x_1)$,其中 $0 < k < 1$ 。

此种思想对渔业行政主管部门的管理者来说可能是一种挑战或自我革命。因为根据西方公共选择理论,一个部门的效用函数与其所拥有的社会资源是成正比的,^[8]这种社会资源在此当然也就包括其管辖的人口数量、产业的产值及其在当地GDP中的比重。因此,当渔业人口和渔船数量逐渐减少,在一定程度上会影响到相关渔业行政主管部门所掌握的社会资源,进而影响其在本地或中央政府中的影响

力。最后有可能导致现有机构的精减、预算经费的减少。因此,渔业行政主管部门必须站在社会管理者的角度看待此问题,而不仅仅是将自己看成是渔业的守护者的身份。当然,渔业行政主管部门可以从濒危水生动物保护、生物多样性保护等方面加强其职能,实现职能的转变。

4.2 直接与间接的保护手段

在进行渔民权益保护时,应注意区别渔民权益间的差异性。根据马斯洛的需求层次理论,不同的渔民群体在不同的阶段或不同的经济情况下其权益保护的诉求不同,一些权益保护是涉及广大渔民的普遍性问题,一些权益仅涉及渔民群体中一小部分人,即存在普遍性与特殊性的问题。因此在进行渔民权益保护过程中,应注意普遍性与特殊性相区别和结合。此外,在政策或法律层面上,渔民权益的保护应与社会其他行业相衔接,不应与社会脱节,自成体系。

政府,其基本义务或职责是提供公共服务或物品,^[9]应从全体社会管理者的角度出发,正确看待目前渔业出现的各种社会、经济等问题,通过一些间接手段对一些社会保障、社会经济基本制度、社会基础设施建设等根本性的问题进行关注,通过公共财政的合理转移,扩大受益面,保障社会公正,达到提高渔民生活质量的目的。

在前者对一些涉及渔民普遍性或根本性问题关注的前提下,也应对一些特殊群体进行特别的关注。对特殊群体,可能分为两种:一种是特别困难的群体;一种是特别富裕的群体。在方法上,对于特别困难群体进行特别补贴。在补贴类型上,可以包括现金支持、培训服务、提供就业机会、子女教育免费等。

对于特别富裕群体,应发挥他们创造财富的能力和积极性,商品意识和经营能力,即发挥其带着示范及精英的作用,从经营组织等方面规范他们的活动,保障其创造财富的原始动力,以此带动相对困难群体。政府可以在税收方面提供优惠,并对吸收困难群体提供劳动保障、工伤等方面的补贴,以促进这些组织形成招收本地困难群体的激励机制,而避免只招收外地非渔劳动力的情况。政府也可以在这些组织的基础上,以此为依托,建立渔获管理的社会组织,从制度方面进行规范和监督管理。

5 小结

本文就养殖渔民在社会发展过程中可能出现的丧失其长期使用的养殖水域滩涂的问题进行讨论,利用《物权法》对养殖权利的相关规定,对渔民的养殖权利进行清楚界定,从法律上确权、建立补偿或赔偿制度等,这是解决渔民权益保护问题;同时也需要通过政府的间接补偿,为渔民进行培训、就业补助、公共设施建设等外围措施,保护渔民的既得利益。当然,养殖渔民权益还包括其他方面,如医疗保险、子女教育、最低生活保障等,需要各方面进行关注。

本文在研究过程中承蒙上海水产办公室傅 舜先生提供了大量的统计资料和建设性的建议,在此表示衷心感谢!

参考文献:

- [1] 刘新山. 关于渔业权理论的基本研究[J]. 资源科学, 2004, 22(6): 27 - 30.
- [2] 上海地方志办公室. 上海地域[DB/OL]. www. shtong. gov. cn/node2/node4429/node4430/node70462/userobject1ai70779. html, 2007年5月8日.
- [3] 上海市大比例尺海洋功能区划课题组. 上海市大比例尺海洋功能区划报告[M]. 北京:海洋出版社, 2002: 115 - 116.
- [4] Ross Shotton. Use of property rights in fisheries management[M]. FAO Fish. Tech. Pap. No. 404/1. Rome: FAO, 2000: 122 - 125.
- [5] 孙宪忠. 中国渔业权研究[M]. 北京:法律出版社, 2006: 217 - 292.
- [6] 上海市统计局, 上海市农业委员会. 上海“三农”发展报告[M]. 上海:上海财经大学出版社, 2004: 118 - 141.
- [7] 方福前. 公共选择理论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2000: 99 - 100.
- [8] 戴维·H·罗森布鲁姆, 罗伯特·S·克拉夫丘克. 公共行政学:管理、政治和法律的途径(第五版)[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002: 50.