

优化养殖用海 建设“蓝色粮仓”

——养殖用海管理新政解读

近期,自然资源部办公厅、农业农村部办公厅联合出台《关于优化养殖用海管理的通知》(以下简称《通知》),就优化养殖用海管理提出了一系列政策措施。为便于社会各界准确理解和把握《通知》主要精神,自然资源部海域海岛管理司和农业农村部渔业渔政管理局有关负责人进行了政策解读。

问:《通知》的出台对于贯彻落实“向海洋要食物”决策部署、建设“蓝色粮仓”有何重要意义?

答:党的二十大报告提出要树立大食物观,构建多元化食物供给体系,加快发展方式绿色转型,推进各类资源节约集约利用。2023年,习近平总书记在广东考察时指出:“保障粮食安全,要树立大食物观,既向陆地要食物,也向海洋要食物。”养殖用海是传统的海域开发利用活动,也是我国用海面积最大的海域使用类型。据统计,我国现有海水养殖面积3111万亩,养殖用海成为18亿亩耕地之外,向海洋要热量、要蛋白,扩大食物供给的重要资源要素保障。《通知》全面贯彻落实党中央精神,立足于严守资源安全底线、优化国土空间格局、促进绿色低碳发展、维护资源资产权益,提出了优化养殖用海管理的一系列政策措施,既关乎国计民生和粮食安全,保障海水养殖产品供给,也关乎沿海地区经济发展和社会稳定,具有重要意义。

一是有力促进海洋资源节约集约利用。节约资源是我国的基本国策,自然资源节约集约利用是加快发展方式绿色转型的重要内容。当前,我国近岸海域开发强度大,局部海域利用方式粗放、效率偏低。通过优化养殖用海管理,科学确定养殖用海规模与布局,鼓励发展多层次综合养殖,可以充分利用海水立体空间,进一步提升海域资源利用效率。

二是全面推动海洋渔业高质量发展。作为世界最大的水产养殖国家,我国海水养殖依然以传统养殖方式为主,生态健康养殖有待提高。通过优化养殖用海管理,推行生态化养殖用海方式,能够有效促进海水养殖提档升级和高质量发展,稳定和扩大海水养殖产品供给,为建设“蓝色粮仓”奠定坚实基础。

三是切实加强海洋生态环境保护。当前部分地区海水养殖的不规范发展对局部海洋环境造成一定影响,部分围海养殖过度开发在一定程度上影响滨海湿地功能。通过优化养殖用海管理,严格控制新增围海养殖规模,不得占用自然岸线和生态保护红线,明确围海养殖区内必需配套设施的管控要求,妥善处理养殖废弃物,有利于保护和改善海洋生态环境。

四是有效保障养殖生产者合法权益。养殖用海涉及面广,关乎渔区广大群众的切身利益。通过优化养殖用海管理,依法核发海域不动产权登记证书和养殖证(“两证”),对于维护海域资源所有者权益,保障各类养殖生产者合法权益,促进沿海地区社会稳定具有积极作用。

问:《通知》出台的主要政策考虑是什么?

答:近年来,自然资源和农业农村(渔业)部门深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,全面实施《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国渔业法》等有关法律法规,编制国土空间规划、养殖水域滩涂规划,稳定海水健康养殖面积,依法核发“两证”,有效保障了各类养殖用海者的合法权益。同时,随着海水养殖业的发展,沿海地区不同程度存在养殖用海布局不合理、近岸养殖清退工作不规范等问题。

《通知》坚持以人民为中心的发展思想,紧紧围绕高质量发展这个首要任务,主要有四个方面的政策考虑:

一是坚持问题导向,分类管控增量。养殖用海方式多样,经营主体多元,需要分类采取管控措施,明确管理要求。对于改变海域自然属性的围海养殖,要严格控制新增用海规模;对于经营性养殖用海,鼓励以市场化的方式出让;对于人工投礁式海洋牧场,要科学评估,合理确定用海方式和规模。

二是坚持依法依规,稳妥处置存量。我国大规



近日,在玉环市干江镇,渔民们在寒冷的海面上忙于紫菜养殖管理。 吴达夫 摄

模海水养殖始于上世纪八十年代,养殖用海历史悠久,具体问题错综复杂,有些已不符合现有空间规划或生态保护红线管控要求,有些未依法办理用海审批手续,要从维护社会稳定大局出发,因地制宜,稳妥处置。

三是坚持简政便民,减轻渔民负担。维护传统渔民的基本权益是保障民生和社会稳定的重要基础,因此有必要划定一定范围的渔民传统养殖海域,进一步优化养殖用海申请审批程序,依法减免海域使用金,切实减轻传统渔民负担。

四是坚持生态优先,推进绿色养殖。与传统养殖方式相比,生态健康养殖模式设施设备更先进、养殖技术更领先、生产方式更高效、对海洋生态环境的影响较小。要积极鼓励推广生态健康养殖模式,推进养殖生态环保材料应用,提高养殖设施和装备的现代化水平,促进水产养殖业绿色高质量发展。

基于以上政策考虑,《通知》从科学确定养殖用海规模与布局、分类管控新增养殖用海、稳妥处置现有养殖用海、全面规范养殖用海审批和出让、积极推行生态化养殖用海和切实加强养殖用海监管等6个方面,提出优化养殖用海管理的政策措施。

问:在优化和保障海水养殖发展空间方面,《通知》提出哪些政策措施?

答:为保障和优化海水养殖发展空间,《通知》重点提出三项具体措施。

一是科学确定养殖用海规模。各地自然资源(海洋)主管部门在编制海岸带等国土空间专项规划时,应根据国土空间总体规划确定的规划分区,结合养殖水域滩涂规划,划定增养殖区,科学确定养殖用海规模,稳定海水健康养殖面积。

二是积极支持深远海养殖用海。拓展深水远岸宜渔海域,优化养殖用海布局,积极支持深远海养殖和海洋牧场用海,加快重力式网箱、桁架类网箱、养殖工船等深远海养殖渔场建造应用。

三是明确严格禁止与适度控制养殖用海。增养殖区不得划定在军事禁区和管理区、港口、航道、锚地、海底电缆管道保护区等法律明确禁止占用的海域。适度控制重要海湾和河口、滨海城市近岸海域的养殖用海规模。

问:“传统渔民”在文件中多次被提及,在维护传统渔民合法权益方面,《通知》明确了哪些具体举措?

答:对于维护传统渔民合法权益,《通知》主要明确了以下四项政策举措。

一是因地制宜划定渔民传统养殖海域。各地应根据海域资源状况、养殖用海现状和渔民数量,划定一定范围的渔民传统养殖海域,保障传统渔民生计。渔民传统养殖海域主要是指《中华人民共和国海域使用管理法》施行前,已由农村集体经济组织或者村委会经营管理的养殖用海。

二是优先保障当地传统渔民用海。在渔民传

统养殖海域核发“两证”时应当优先安排当地渔业生产者,使其合法权益受法律保护。将渔民传统养殖海域的海域使用权确定给该村集体经济组织或村民委员会的,要妥善处理国家海域所有权、村集体养殖用海海域使用权、渔民个人承包经营权利之间的关系。

三是切实减轻渔民负担。要优化养殖用海申请审批程序,全面提高行政审批效率,依法减免海域使用金,切实减轻传统渔民负担。养殖用海区 and 渔民传统养殖海域内的围海养殖用海区域,可进行整体海域使用论证,单位和个人申请用海时可不再进行海域使用论证,切实减少渔民用海申请环节和成本。

四是围海养殖区内允许建设必要设施。围海养殖用海区内允许建设养殖生产必需的渔具存放场所及看护设施、渔获采收及暂存平台、污水处理设施、宽度6米以下的生产便道、简易养殖大棚、池塘护坡及海堤加固工程等配套设施;除此之外,不得新增其他配套设施,不得进行养殖池塘填埋、硬化。在新建扩建养殖生产必需的上述配套设施前,要向原审批机关同级自然资源(海洋)主管部门报备。

问:《通知》要求稳妥处置现有养殖用海,对现有养殖用海清退范围和处置原则作了哪些规定?

答:为维护海域管理秩序,保护海洋生态环境,对于现有养殖用海的两类情形要有序清退。一是位于生态保护红线内且不符合《自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》文件管控政策的养殖用海;二是生态保护红线外没有合法合规不动产权利证书或权利证明、养殖证等且不符合国土空间总体规划、海岸带规划以及养殖水域滩涂规划等专项规划的养殖用海。生态保护红线内允许在不扩大现有水产养殖规模前提下开展符合管控政策的养殖活动。考虑到人工鱼礁对改善海洋生态环境具有一定作用,并且已投放的人工鱼礁回收难度大、成本高,清退会对海洋生态功能造成破坏,因此已投放人工鱼礁的海洋牧场不在清退范围内。

现有养殖用海处置应按照以下原则:一是依法依规。沿海各地要根据《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国渔业法》及相关规定进行处置,养殖用海涉及违法用海的要依法查处,因清退给合法合规养殖生产者带来的经济损失要依法补偿。二是尊重历史。养殖用海是长期存在的传统用海活动,涉及广大渔民基本生计和切身利益,因此在处置工作中要充分考虑历史因素,结合事实与政策,客观公正处理有关问题,符合“两证”办理条件的应当尽快补办。三是稳妥有序。沿海各地要坚持人民立场,增强大局意识,强化责任担当,逐步推进处置工作,不得采取“运动式”“一刀切”措施。涉及社会稳定风险的,应开展社会稳定风险评估。

钟知之