

探索海域分层设权,实现资产保值增值—— 立体用海 长海经验

本报记者 胡海林

提要 近年来,随着我国海洋开发利用规模的持续增长,不同项目重叠用海的问题开始凸显,海域立体分层使用模式受到广泛关注。

2022年以来,广东、浙江等地陆续开展了海域使用权立体分层设权工作。其实早在20年前,大连市长海县就开启了立体养殖用海模式、管理制度、分层设权等方面探索,并逐步完善和形成了独特经验。长海县的大胆实践,既实现了国家海洋资产的保值增值、单位海洋价值的提升,还实现了海洋资源的节约集约利用,减少了粗放式用海带来的资源浪费。

某种意义上说,“长海经验”为沿海省市开展海域分层设权工作提供了借鉴。



长海县已开发利用海域面积达800多万亩。

本版图片由本报记者查金辉摄

一种和谐共生的发展模式

水面、水体、海床、底土四层立体空间用海,明确了每层空间既可分别配置不同主体使用,也可为一个主体配置多层空间。而当同一片海域立体分层设权属于不同使用主体时,最大的难点在于相关利益的交集。

王毅告诉记者,分层立体养殖最大的矛盾点就是“你中有我、我中有你”,如果纠纷不构成案件,村委会、镇政府均建有相应的调解机制,帮助大家化解矛盾。

“我们的牧场有2000亩浮筏、7000亩海底底播,这意味着在我们公司5000亩的海底上面,存在着其他产权人,本着互相尊重的原则,我们并不会为难对方。举个简单的例子,我们底播,采收也要穿过别人的水体,上层掉落的各种种苗也容易让海底‘捡漏’。”长海县聚鑫海洋牧场有限公司总经理于元福说。

“取”与“予”的关系,不仅在用海业户间发生,在政府与用海业户间也有着良好的互动。

当地养殖户告诉记者,近海养殖基本没有天敌,最大的风险来自于海水水温,如果水温偏高,就容易导致海产品死亡或减产。“每遇此情况,政府都非常人性化,在调查评估后一般都是采取减免征收海域使用金的办法,起到休养生息的作用。”该养殖户说。

事实上,上世纪90年代中期,由于过度捕捞,长海县周边近海海域一度成为名副其实的“穷海”。穷则思变,这也促成了当地海洋牧场产业的逐渐发展壮大。

长海县海洋岛海域捕捞队长李宝强是“富海”变“穷海”的见证者。20多岁时,他听说海上捕捞是不错的赚钱行当,便跟随亲戚从黑龙江老家来到了长海县,当起了海上捕捞工。后来与朋友合伙买了两条捕捞船当起了老板,风里来浪里去,肯吃苦肯出力,收入也是节节攀升。

“1998年前后,转遍周边的渔场就是捞不着着了,每天干搭油钱,天天上老大火了,船吨位小去不了远海。其实我们心里都明镜似的,不是海出了问题,而是我们自己出了问题,船主们都打着自己的小算盘,无节制用小眼网,最终大家还是要为自己的过错买单。”李宝强说。

2008年前后,长海县周边海域变成了名副其实的穷海。勉强支撑了四年的李宝强,便狠心将自己的渔船卖掉。没了渔船,财路断了,空有一身捕捞本领却没有用武之地,李宝强感到前途渺茫。

不承想,就在李宝强卖掉渔船后不久,长海县加大力度修复海洋资源,这也是当地当时在退无可退困境中的选择。后来,李宝强也在海洋牧场找到了新的工作,回归捕捞本行。

2012年以来,长海县加大了海洋资源的修复力度:增加规模化渔业设施的投入,增强生态围网养殖,在向大海中播撒鱼、虾、蟹、贝苗种的同时,又在各示范区投放10多万块人工礁石。人工礁石入海几个月后,便开始附着海藻,慢慢把野生的鱼、虾、蟹、贝吸引过来,在海底形成良性的生态系统,为整个海域的生态恢复打下基础。

如今,立意于海洋资源的节约集约利用,长海县大力推行的分层设权、立体用海,是否会打破开发和保护的平衡?

对此,长海县决定不再新增审批水面浮筏养殖用海,控制浮筏养殖规模,疏密减量;以指导性技术规范对养殖浮筏结构设置提出要求,加大筏距、排距、吊距,进而减少单位水体养殖密度。同时,持续加强海洋生态保护修复,近12年来,已连续争取中央财政资金完成7个国家海洋生态建设工程,今年再次争取到中央资金支持启动了海洋生态保护修复工程项目。

“只有把海洋生态保护好、修好,提升海洋生态环境质量,才能创造更多财富。这在长海县上下是普遍共识,也是发展方向。”周功文说。



更多精彩 扫码观看

引子

当下,田野里的秋收已经收尾,而海上的“采收”则正入佳期。

10月30日,天刚见亮,于长兴就驾船朝岛外而去。抵达目的地后,他时而向箱孔中撒喂海藻,时而拧起网查看海胆、鲍鱼、扇贝等的长势。作为大连状元海苗业股份有限公司海洋牧场渔排队长,管片里4000多口网箱有哪些海货、何时采收,他都了然于胸。

不远处的海面上,漂浮着成片的彩色浮筏球,蔚为壮观。与网箱约1.5米深不同,每个浮筏球下面都有一个5至十余米不等的吊笼,分层挂养着海胆、扇贝等种

苗。岸上,随处可见满载而归的渔船,将扇贝、牡蛎、海胆等送进加工车间,经济洗加工包装后发往全国各地。

长海县作为我国知名的海洋养殖大县,拥有18个国家海洋牧场示范区、2个市级海洋牧场示范区。当地充分把海面、水体、海底分层养殖发挥到极致,坚持立体确权使用和海域管理,并因此于2022年入选国家首批自然资源节约集约示范县。立体分层设权用海,给长海县带来什么“化学反应”?或者立体分层设权用海应用场景如何?记者为此进行了深入调查——

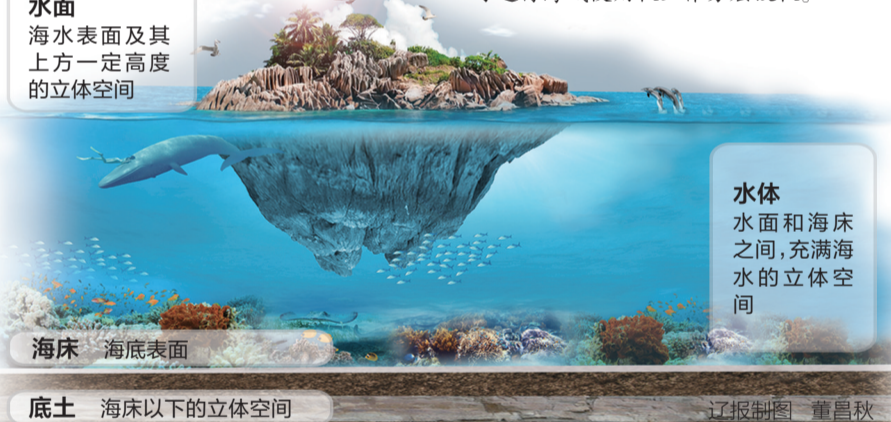


在大连状元海苗业股份有限公司海洋牧场,工作人员正在查看养殖网箱。

知识帖

立体分层设权用海类型

海域在立体空间上可分为水面、水体、海床和底土。在同一海域,不同主体或同一主体对海域的不同空间有利用需求的,可进行海域使用权立体分层设权。



辽报制图 董昌秋

一次自下而上的制度创新

长海是典型的海岛县,岛上人均耕地面积只有0.3亩,世代代靠海吃海。

在小长山岛镇英杰村的1058户村民中,参与浮筏养殖的村民就达385户,每户养殖面积从几十亩至数千亩不等;涉海业户有576户,业态包括海产品养殖、加工、仓储、销售等。全村海洋养殖年产值约10亿元,是典型的“耕海”富裕村。

“过去,村民大多是搞近海捕捞,时间长了近海就捞不着东西了,由于大部分渔船吨位不够,不能出远海捕捞,只能开始发展海上养殖业。海上养殖就涉及使用区域和规范用海的问题,必须得立规矩有人管,否则就会乱成一锅粥。”英杰村党总支书记王毅说。

当地村民告诉记者,每个人的技术专长和经济投资能力不同,有人想用海底播养海参,有人想用中间层养扇贝,有人想用海面网箱养鲍鱼。近海能用的海域有限,深海养殖技术欠缺,因而海上养殖不可能搞先来先得,“只能在立体开发上做文章”。

像英杰村一样,长海县其他村镇,经过长时间的摸索实践和多轮产权制度改革,使立体分层设权用海在当地有了广泛的民意基础。

事实上,在国家海域使用管理法颁布之前,长海县管辖海域内即已实施海域海面、海底、海面和海底同时立体使用的三种开放式养殖用海生产方式。该法正式实施后,为维护用海主体的合法权益,当地政府保留了海面、海底、海面和海底同时立体使用三种海域使用权。

2007年8月,《大连市海域使用管理条例》颁布实施,长海县根据该条例要求,对开放式养殖用海海面和海底分为水面、水体、海床和底土4类立体空间,明确各类空间用途,进一步丰富了养殖用海所有权和使用权能。

为鼓励用海单位和个人立体分层使用海域,长海县对海面和海底分层确定海域使用权,施行差异化海域使用金征

收标准。比如,海底养殖用海分为五个等级,不同等级每年每亩使用金从10元至120元不等;浮筏养殖每年每亩使用金不低于80元;海域使用金征收标准将根据资源环境情况和用海收益变化适时调整。

长海县长时间的用海制度探索,对于我省正在开展的以海洋资源为重点的全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点,同样具有非凡的前瞻意义。

2021年,中办国办印发《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》,决定落实统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,探索建立全民所有自然资源资产所有权委托代理机制,开展试点工作,涉及全民所有的土地、矿产、海洋、森林、草原、湿地、水、国家公园8类自然资源资产(含自然生态空间)。我省作为全国重点探索海洋资源资产所有权委托代理机制的省份之一,结合本省实际,及时制定了试点工作方案,并决定在大连等6个沿海市及其所属县区同步开展试点工作。

省自然资源厅相关负责人表示,我省的海洋资源资产试点工作,宗旨是落实和维护国家所有者权益、促进自然资源资产高效配置和保值增值,结合区域资源禀赋、行政管理 and 群众生产生活三方需求,探索创新海域资源资产分层设权、分等定级、分类配置、分层收益、强化监管,最终打通资源向资产转换价值链,形成一套符合实际、科学有效的管理办法。

试点开展以来,沿海六市先后出台5项海洋资源资产管理规定,有力推动了实践的深化。目前,《辽宁省自然资源厅关于推进海域使用权立体分层设权的通知》已作为规范性文件印发,明确了水面、水体、海床和底土4类使用权,显著丰富了海域使用权能,为渔光互补、海上风电、旅游观光等产业用海项目海域使用权审批提供了政策依据。



在长海县的海面上漂浮着用于分层挂养的成片彩色浮筏球,蔚为壮观。

一项资源配置的公平措施

海洋是全民所有的公共资源,如何更为公平、科学、合理地使用海洋?长海县把选择权交给了市场,大力推进海域使用权的市场化配置。

2019年,长海县制定相关规则,用海主体可以通过公开竞价出让方式取得海域使用权。规则明确,长海县海洋发展局会同辖区乡镇整理拟出让海域使用权信息,经县人民政府批准后,再委托大连产权交易所组织网上公开竞价。受让方持相关手续,即可在长海县办理不动产权证书。

近年来,随着近海可开发资源的减少以及重点海产品价格行情的上行,海域使用权竞价也出现水涨船高的态势。

2022年5月,长海县小长山岛东北一片456亩海域使用权在大连产权交易所网络竞价系统展开竞价。经过100余轮的激烈竞价,最终以每年681元/亩成交,成交金额达310.5万元,增值率达到2755%。“这样的盛况极为罕见,市场给予长海县海洋资源的定价,令人振奋。事实上,海域使用金已是长海县财政收入的最主要来源,约占财政收入的85%。”关注本轮竞价过程的一位当地干部这样评价。

2019年至2022年,长海县先后成功公开竞价出让海域使用权13批次150宗71.7万亩,最高出让价格达到每年2556元/亩,平均拍卖价格达每年102.2元/亩,年平均增幅128.2%。截至目前,长海县已开发利用海域面积800多万亩,其中水面浮筏、网箱养殖确权面积37.24万亩,海底底播增养殖确权面积762.18万亩,颁发海域使用权证书6800多本,用海单位和个人达4500余户。

“通过立体分层设权使用海域,一方面强化了海洋资源的节约集约利用,充分满足了用海业户立体不同层面的养殖需求;另一方面引导了业户利用海底野生繁育和底播增养殖鲍鱼、海参、海胆等高价值海产品。”长海县海洋发展局副局长周功文说。

数据显示,长海县水产品产量从2019年的52.78万吨逐年增长至2022年

的65.65万吨,产值也由66.6亿元逐年增高至91.38亿元。4年间,长海县共征收海域使用金达13.53亿元。

收益取之于海,用之于民。为确保海域使用金支出规范合理、全民共享的目标,按照国家、省、市相关要求,长海县将这部分资金纳入本级财政预算,并实行“收支两条线”管理,确定三个分配方向:一是用于长海县海域海岛使用管理、海洋防灾减灾、用海项目审批管理、海洋综合执法等;二是县本级刚性支出;三是按比例返还各镇镇政府作为财力补充,用于刚性支出,切实让主要财政收入服务保障海洋资源事业、经济发展和民生工程。

在省自然资源厅自然资源所有者权益处相关负责人詹华安看来,海洋立体分层设权和使用,改变了过去资源粗放利用和粗放管理的模式,顺应了涉海产业和领域分工的越来越细化趋势,让好的资源通过市场化配置,有利于自然资源的节约集约利用,同时也有利于促进自然资源的保值增值。

“长时间以来,以平面为单位确权在矿产领域最为常见。举个简单的例子,同一个地块的地下3000米以下是石油,地下200米处是地热资源,就因为目前法律规定确权设置不能上下重叠,避免同步开采安全无保障,在所有确权设置一刀切条件的限制下,很容易出现取‘油’舍‘热’。而开展立体分层设权的改革,就是在摸清资源底数的前提下,针对不同种类不同特性设权,让自然资源产权更加科学清晰,权能更加丰富合理,让资源物尽其用。”詹华安说。

辽宁是海洋大省,却在很多人的眼中并非海洋强省。有专家表示,辽宁发展海洋经济重点在于要统筹配置陆海资源、合理布局海洋产业,积极推进现代海洋产业体系的构建,而海水淡化、海洋生物医药、远洋渔业、海上新能源等产业,都是壮大辽宁海洋经济的潜力所在。因此,海洋立体分层设权机制,在为这些产业用海审批清除障碍的同时,也为产业的市场化匹配夯实了基础。

观与思

以多元思维化解用海矛盾

胡海林

长时间以来,我国海域资源开发使用都是传统的“切块式”,但随着海洋资源开发利用的深度和广度的不断拓展,尤其是海洋经济新业态、新模式大量涌现,不同项目交叉用海、重叠用海问题开始显现,导致了海域空间立体化使用方面的矛盾日益突出。

在国家海域使用管理法颁布之前,大连市长海县即因不同海产品生长环境需求不同,而在实践中探索出立体分层用海的模式,为完善海域立体分层确权用海制度积累了宝贵的经验。看似偶然,实则传递了一个朴素的道理:实践和制度紧密关联,制度可以在长期的实践中得来,而实践也是对制度的验证和落实。

海域立体分层设权和使用,不是简单的一分了之。其间,涉及空间格局及层级间相邻关系盘根错节,涉及海域使用权转让、出租、抵押、作价入股等经济关系处置办法,涉及海洋三维空间勘测参数、技术规范,等等,都需要在实践中以问题为导向,用多元思维来建章立制,使改革创新有法可依、有据可循,为推动海域立体设权和使用走远走实打牢根基。

与此同时,正值国内海洋产业结构升级和转型的关键时期,海域资源从传统平面化使用到立体分层使用的模式转换,对海洋资源立体分层使用的管理也提出新的要求。虽然是一个新生事物,但仍需要协同法律、技术等攻关,尽可能把方面面考虑周到,减少补丁,进而降低参与者的制度性交易成本。

长海县的实践,在海洋资源节约集约利用的基础上,实现了海洋资产的保值增值,也实现了国家利益和群众利益的双赢,为推进自然资源资产管理改革提供了重要借鉴。同时,我们也要看到,改革创新只有进行时没有完成时,海域立体分层确权和使用还会遇到新问题新情况,仍需多元思维化解难题、完善制度。