

建设休闲渔场开创渔业绿色发展新途径

□刘舜斌



2017年原农业部批复浙江省人民政府同意舟山建设国家绿色渔业实验基地,探索渔业绿色发展之路。舟山所辖2万余平方公里海域是传统的沿岸渔场,曾盛产大黄鱼、小黄鱼、带鱼、墨鱼等,近几年来,随着过度捕捞资源逐渐衰竭。但沿岸渔场仍是鱼类重要的产卵场、索饵场,渔业基础生产力高,同时也是发展休闲渔业、增殖放流、海洋牧场、海水养殖的主要区域。为此,我们提出在沿岸海域建设休闲渔场,通过休闲渔场建设,探索沿岸渔场生态资源保护与产业协同发展的绿色发展新模式、渔业管理改革新措施、渔民共同富裕新途径。

所谓休闲渔场是指在沿岸海域划定专用区域,用于发展休闲渔业、海洋牧场、增殖渔业等产业,并通过制度和技术创新对区域实施科学、有效的管理,以实现生态资源保护与产业协同发展,最终实现渔业可持续发展。

2015年以来党中央、国务院对生态文明建设作出了重大部署,党的十九大提出了乡村振兴战略,2021年6月党中央国务院又发布了《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》,党的二十大进一步阐述了保护自然绿色发展的重要性,习近平总书记在报告中指出,大自然是人类赖以生存发展的基本条件。尊重自然、顺应自然、保护自然,是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。作为以海洋经济为主题的舟山群岛新区,如何走出一条生态、绿色、可持续发展道路,是新时期渔业发展面临的重大考验。贯彻习近平总书记的“两山理论”,实施海洋海岛综合保护开发,休闲渔业作为一种生态产业、渔旅融合产业可以承载这样的使命。

一、现实面临新问题

沿岸渔场是海洋生态文明建设的主战场,开展了海洋海岛保护、海洋牧场建设、渔业资源增殖放流等活动,新增了休闲渔业、海钓业、增殖渔业等业态。目前,沿岸渔业产业形态正在发生深刻的变化,但面对这些变化,沿岸渔业和沿岸渔场的管理制度还没有跟上,突出存在以下问题:

1.管理层级与资源状况不匹配。我国大陆海岸线长达18000公里,南北跨度大,各地渔业资源情况不一样,更何况目前沿岸渔场资源已演替为小宗的区域性、定着性、恋礁性鱼种为主,但渔场的管理权在国家和省级,政策跟地方现实还有一定差距,最好按照我国对渔场的科学划分,落实区域管理,由相邻沿海地(市)、县进行管理为主,国家和省给予宏观指导。

2.管理措施与产业发展不适应。沿岸渔场已成为休闲渔业、增殖渔业等产业的主要区域,但是目前我国在渔业管理统计上还没有增殖渔业的项目,均纳入国内捕捞范畴。由于国家对国内捕捞实施限制政策,使增殖渔业成果无法得到体现,不利于新兴产业的发展。而休闲渔业、休闲海钓业的兴起已出现与传统渔业争夺资源的现象,有的演变成非法捕捞,急需新的管理措施。

3.管理体制与生态文明建设不符合。沿岸渔场是海洋生态文明建设的重要战场,要合理确定地方政府在沿岸渔场管理中的职责,充分发挥地方政府在沿岸海域生态和资源保护中的作用。

4.沿岸渔业与乡村振兴不协调。传统渔业资源衰退,对海岛渔村振兴提出了严峻的考验,沿岸渔业发展迫切需要创出一条新路,推动乡村振兴和共同富裕。

2021年9月26日农业农村部批复浙江省同意开展渔业综合管理改革试点,支持浙江省在海洋捕捞业要素管理、渔获物总量控制管理和渔业绿色低碳发展等方面开展综合管理改革;同时农业农村部制定的《“十四五”全国渔业发展规划》明确提出有序推进海洋渔业资源总量管理和限额捕捞制度。建设休闲渔场是创新休闲渔业发展的有益尝试,是舟山国家绿色渔业实验基地建设的重要探索,同时实施休闲渔场还是进行休闲渔业管理制度改革的一种探索,着重围绕休闲渔业总量控制和配额管理、休闲渔业安全生产管理等方面,为全国、全省提供可复制的经验。

二、功能及定位

休闲渔场是三产融合的平台。它以发展第

一产业为基础,大力建设海洋牧场,通过贝藻类养殖改善栖息地环境,开展渔业资源增殖放流,增殖和保护渔业资源,从而推动渔旅融合和渔业产业转型,大力发展休闲渔业及其延伸产业,做强产业链、价值链、生态链。

休闲渔场是产业集聚的空间。它依托渔港经济区,在发展休闲渔业、增殖渔业的同时,通过招引产业链上各类企业,加快产业集聚,并促进产业间的融合和新技术的创新运用,不断创新新的业态。

休闲渔场是综合管理的载体。通过全方位、立体化的建章立制,并利用先进的现代化技术手段,实施对休闲渔场的生态资源、生产安全、船舶航行、人员行为等一系列综合管理,推动休闲渔业规范有序发展。

休闲渔场,立足区位条件和资源优势,以特色滨海城镇、渔港经济区、浓郁渔村文化、优美海岛风光为依托,坚持绿色发展理念,坚持标准化、数字化、规范化、可持续发展,全面推进生态保护、资源养护与产业发展协同,大力建设多种类型的海洋牧场,积极发展休闲渔业、休闲海钓、海洋观光、旅游度假等产业,促进一、二、三产业融合和生产、生活、生态融合,可以构建生态良好、业态完善、布局合理、管理有序、服务规范、产品丰富、渔民共富的发展格局,形成以休闲渔业、海钓产业为核心的产业集群,实现沿岸渔业向服务业转型和数字化升级,带动区域加快实现乡村振兴和共同富裕。

因此,休闲渔场的总体定位是:渔业高质量发展样板区、渔业管理改革实验区、渔业数字化发展先行区。

三、原则与目标

休闲渔场建设原则,其一,生态优先原则。要把生态和资源保护放在突出位置,加大生态修复和资源保护力度,积极开展多种类海洋牧场建设,加强渔业资源增殖放流,建设海洋保护地,积极探索生态产品价值实现机制,推动生态产业化进程。其二,融合发展原则。大力发展以休闲渔业为主体的生态产业、渔文化产业等,坚持以发展促进保护,以发展促进改革,实现休闲渔场产业全面转型。其三,绿色低碳原则。以蓝碳为核心,大力发展蓝色碳汇技术,打造休闲渔场碳汇渔业区,引导企业、公众参与海洋环境治理,营造碳汇渔业发展的良好氛围。其四,改革创新原则。坚持遵循法律和开拓创新相结合,实施总量控制、限额制度,探索建立渔业权制度,创新渔业管理。围绕生态产品价值实现与渔民共同富裕创新发展机制。创新管理手段,充分运用信息化、智慧化提升渔业管理手段,做到精准管理、科学管理,使管理制度落到实处。其五,系

统推进原则。全面统筹、系统推进休闲渔场建设工作,围绕乡村振兴“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的战略要求,把产业转型、渔民致富、乡村美丽等有机结合起来,推动陆海联动、岛海联动,对休闲渔场建设作系统的、全面的设计和全方位的推进。

休闲渔场建设总体目标是沿岸渔业转型发展的典范,沿岸渔场管理创新的样板。分项目标为:一、生态良好。通过栖息地修复海洋生态环境、岛礁生态系统明显好转,建成多种类型的海洋牧场,实施海洋公益保护地管理,通过增殖放流和有效保护,实现区域各类渔业资源明显恢复;二、业态完善。以培育休闲渔业、渔文化等生态业态为主导,积极发展海上运动、帆船、游艇等多种业态,并延伸休闲渔业产业链,推进休闲渔业产业集聚,形成以培训、赛事、论坛、渔俗节庆、水产加工、渔具商贸、渔获物交易为核心的产业链集群,形成数字化新业态;三、布局合理。休闲渔场功能布局合理,区域资源得到充分整合,并围绕休闲渔业等产业发展及产业链的延伸,建立完善的各类管理和服务配套机制,并推动数字化休闲渔场建设,为休闲渔场智慧化管理提供技术支撑;四、产品丰富。打造休闲海钓、海上运动、康养度假、渔俗文化体验等产品体系,满足不同人群的需求,实现休闲渔业与沿岸生态修复、渔业转型、运动休闲、康养旅游的高度融合;五、渔民富裕。创新共富体制机制,形成多种形式的利益共享模式,使渔民收入更加多元化。

四、建设与管理

休闲渔场建设内容可概括为:加强生态保护、重建渔业资源、推动产业转型、实施管理创新、变革经营模式、强化数字赋能。

加强生态保护。大力开展海洋环境的整治,特别是海洋垃圾的清理,做好生物栖息地修复,积极开展岛礁生态系统的保护,努力保护海洋生物多样性。还要探索实施海洋公益保护地新机制,积极引进公益组织、社区等各类社会力量参与到海洋环境保护中来。要建立休闲渔场海洋生态监测网络,加强生态环境监测。

重建渔业资源。积极引进各类新技术,发展多种类型海洋牧场。合理发展贝藻类养殖。科学开展渔业资源增殖放流,做好渔业资源增殖放流规划,搞好增殖放流效益评估,提高放流效果。建设陆基循环水工厂化育苗厂,形成地方特色鱼种育苗能力,为增殖渔业提供苗种保障,开发增殖渔新品种。搞好渔业资源监测与评估,为重建和合理利用渔业资源提供科学依据。

推动产业转型。要将休闲渔场建成集特色海洋牧场、浅海养殖、休闲渔业、海上运动、康养度假、渔俗文化体验于一体的产业集聚区。加快渔港的游港化改造和渔港经济区发展,重点建设休闲游艇码头及锚泊基地、维修保养基地、水产品加工及仓储、海洋牧场体验中心等。依托休闲渔场辐射效应,推动周边渔村开发,发展渔俗文化特色渔旅融合项目,推动休闲渔场区域内捕捞渔民转产转业,并吸纳更多的渔民转产就业,促进乡村振兴和渔民共同富裕。

实施管理创新。实现休闲渔场“五个化”管理。一是综合化管理。综合运用相关法律法规,制定休闲渔场综合性管理制度,对生产、安全、资源、生态、经营等进行全方位、综合化管理;二是多层化管理。构建行政执法、行业组织、休闲渔场管理主体、经营单位、船艇等多层级的安全管理体系,确保安全生产;三是限额化管理。建立休闲渔业总量控制和限额管理制度。逐步探索建立基于水域使用权和配额的渔业权制度;四是自治化管理。成立休闲渔场自治管理组织,形成“谁保护谁得益”的机制;五是数字化管理。在制度创新和流程再造的基础上,实现数字化、智慧化管理。

变革经营模式。对休闲渔场经营实施“运营管理、资源养护、规划建设、品牌营销、服务标准”五个统一管理,提升休闲渔业发展水平。大力培育产业链上各环节的龙头企业,带动产业的发展,创新双层经营模式,大力发展产业服务业,积极探索“资源变资产、资金变股金、渔民变股东”,让渔民分享改革红利,促进共同富裕。

强化数字赋能。建设数字孪生休闲渔场,实现集安全管理、生产管理、执法管理、智慧服务四位一体的智慧化管理和服务能力,建设休闲渔场管理指挥中心,实现应急指挥、救援指挥、违法稽查等功能,建设渔业融媒体中心,发展休闲渔业数字经济新业态,强化数字应用,为产业发展提供创新动力。

为科学、有效开展休闲渔场建设和管理,把休闲渔场区域设置为特定水域,这是依法依规对休闲渔场实行科学管理的最有效手段。一是,实现渔场的专属性,有利于对捕捞作业进行限制管理,促进从捕捞渔场向生态休闲渔场转型,防止休闲渔场作为公共开放渔场发生“公地悲剧”。二是,《浙江省渔业捕捞许可办法》明确规定,省渔业行政主管部门可以规定专项(特许)渔业捕捞许可证管理所适用的特定水域。通过对区域内传统生产渔民实行专项特许捕捞,既可实现捕捞限制管理,又能解决区域内传统渔民合法生产,维护渔区社会稳定。三是监管上有保障。在划定休闲渔场特定水域范围后,可通过数字休闲渔场建设,打造智慧化的管理平台,提供有力的监管手段。四是渔业管理改革有要求。通过特定水域专项特许管理,探索开展基于渔业水域使用权的限额捕捞管理等新制度,以及区域自治管理新机制,助推我省渔业综合管理改革试点。

五、实践与展望

去年以来,六横管委会选择在六横东南部海域开展了休闲渔场建设,所选海域紧靠台门国家一级渔港,位于“六横旅游休闲娱乐区A5-14”和“农渔业区B1-8”,符合海洋功能区划,区域总面积253平方公里,周边有悬山村、台门村、苍洞村、小湖村五个渔业村,共有70多艘小型渔船在该区域生产。

六横休闲渔场建设充分考虑周边陆海资源分布,合理规划生态、生产、生活空间,以渔港码头、城镇渔村、景点旅游区为依托,以重大建设项目为引领,合理、有效整合相关资源、资产,有力推动发展。目前已获农业农村部批准建设国家级海洋牧场示范区,六横海洋牧场与生态大黄鱼深水网箱平台及六横生态种业基地与循环水育苗基地项目被列入国家农业农村基础设施重大项目储备清单,并获农业农村部5亿元贴息贷款。把休闲渔场设置为特定水域也获得省农业农村厅支持,被列入浙江省渔业综合管理改革试点,将在限额捕捞管理、渔业生态产品实现机制、渔民共富体制机制等方面开展创新,还被省发改委列入第四批农村产业融合发展示范园建设。数字化改革也取得重大成果,开发的“浙里钓”应用已在“浙政钉”“浙里办”上线,下步将不断迭代深化。在休闲渔场管理体制和运营机制方面也积极探索创新,为加快休闲渔场建设,政府组建了建设主体公司,统筹休闲渔场管理和服务,开展基础设施建设,并大力推进招商引资,共引进企业7家,达成投资20多亿元,生态大黄鱼增殖产业快速发展,相关建设项目努力推进中。

舟山辖2万多平方公里海域,这些海域历史上是重要的沿岸渔场,包括嵊山渔场、浪岗渔场、中街山渔场、羊鞍渔场、岱衢洋渔场等等,虽然目前传统的经济鱼类资源少了,但是,由于舟山渔场渔业基础生产力仍十分良好,通过有效保护和科学管理等手段,重建渔业资源的潜力十分巨大。因此,结合渔业绿色转型和海洋旅游的发展要求,按照休闲渔场的建设思路,可以先在舟山6个国家级海洋牧场示范区(分别为:普陀的中街山列岛、白沙、桃花、六横,嵊泗的马鞍列岛、东库黄礁)推行休闲渔场建设模式,推动渔业的绿色发展,助推国家绿色渔业实验基地建设。同时,要着眼于把舟山沿岸渔场打造成休闲渔场的高度,着眼于沿岸渔场建设全域海洋牧场的理念,进行长远谋划,在发展模式、管理制度、经营体制、共富机制、技术创新等方面深化研究,扎实做好基础工作,开创我国沿岸渔业绿色发展新局面,铸就海洋生态保护新格局。

作者单位:舟山市海洋与渔业局