

湛江市鉴江供水枢纽工程水库影响 渔民后扶问题及解决方案探讨

刘亚菽

(广东省水利电力勘测设计研究院, 广东 广州 510635)

摘要: 鉴江供水枢纽工程在挡潮、蓄淡、防洪、供水等方面发挥了巨大效益, 但工程的建设也对在出海口附近从事渔业捕捞的渔民及“连家船”生产、生活带来了巨大和长久的影响。根据我国现有政策, 工程纳入到后扶范围的仅包括水库搬迁安置人口和淹没土地的生产安置人口, 对水库影响的“连家船”及作业范围改变的渔民是否可算作后扶人口无明确规定, 这样导致对库区受相同影响的不同群体采取了不同政策, 从而带来群体间的不满和波动, 渔民的频繁上访、阻工甚至诉讼不仅影响工程正常运行, 也对地方社会稳定带来了不利影响。根据工程的特殊性、复杂性以及对影响现状进行调查分析, 对渔民及“连家船”纳入水库后期扶持范围提出理由并对其他扶持方式提出建议。

关键词: 水库; 影响; 渔民; 后扶

中图分类号: TV61; F326.4 **文献标识码:** B **文章编号:** 1008-0112(2018)06-0061-04

1 工程概况及对渔民的影响及安置补偿情况

1.1 工程概况

鉴江流域面积为 9 464 km², 干流长度为 231 km, 年径流量约为 88.5 亿 m³。湛江市鉴江供水枢纽工程是在鉴江出海口建坝拦蓄淡水, 并阻断海水进入水库, 水质达到要求后, 再由泵站提水经压力管道输送至东海岛, 是鉴江下游最后一级水资源综合利用工程, 主要任务是供水, 兼顾挡潮、航运和改善灌溉条件等。

水库正常库容为 11 508 万 m³, 坝址多年平均径流总量为 55.2 亿 m³, 坝址多年平均流量为 175 m³/s。供水范围和对象主要是湛江钢铁项目、中科炼化项目和东海岛, 兼顾坡头区、南三岛等生产和生活用水。设计引水规模为 10 m³/s。根据需水量分两期: 近期设计引水规模为 5 m³/s, 远期(2020年)设计引水规模为 10 m³/s。水库近期正常蓄水位为 0.6 m, 远期正常蓄水位为 2.5 m。

工程组成包括闸坝工程(左岸为吴川市吴阳镇沙角旋村, 右岸为坡头区乾塘镇南寨村)、鉴江—东海岛输水工程(总长度为 29.3 km)、库区防护及排涝工程 3 大部分。

工程总投资为 35.06 亿元, 其中水库淹没影响补偿动态总投资为 10.74 亿元。主体工程已建成运行, 2013 年开始蓄水、2015 年 3 月 13 日正式向宝钢东海

岛基地开始供水。

1.2 工程对渔民渔船的影响

鉴江供水枢纽工程水库总面积为 30.5 km², 淹没影响范围涉及到湛江吴川市的 6 个镇和 2 个街道办以及坡头区的 4 个镇。由于工程位于出海口的特殊性, 影响范围非常广泛, 包括农业、林业、发达的养殖业、捕捞业、航道运输业等。工程建设前, 鉴江两岸均有 20 年一遇洪水标准的堤围防洪防潮, 水库淹没房屋的只有 20 世纪 80 年代建堤搬迁时遗留的 13 户, 所淹土地除做防护处理的耕地外, 其他基本为国有滩涂, 搬迁、征地需安置的人口并不多。相对影响较大的是在鉴江出海口宽阔地带和附近海域打渔为生的渔民渔船。

受影响渔船分为吴川市黄坡镇城东区渔业居委会的纯渔民和乾塘镇、吴阳镇的半渔半农两种情况。纯渔民祖辈世代以捕鱼为生, 岸上无土地, 习惯靠海吃饭, 日常经济来源全部依赖于此, 现有人口 219 户 1 328 人(18~60 岁劳动力 746 人), 拥有渔船 181 艘, 其中, 岸上无固定住房、常年漂流在海上的“连家船”76 艘, 纯渔民普遍文化程度低, 高中及以上学历的仅占总人数的 15.71%, 大部分仅完成初中及小学教育便跟随大人出海捕鱼。半渔半农即为岸上有土地又兼营渔业捕捞的人口, 拥有渔船 194 艘。渔船根据功率和船体大小在不同水域作业。

收稿日期: 2018-01-22; 修回日期: 2018-04-24

作者简介: 刘亚菽(1972-), 女, 本科, 高级工程师, 从事水利工程征地移民安置规划设计工作。

工程在河口修建闸坝,虽建有船闸,但一般用于台风时回港避风,平时为阻断海水进库保证水质不受影响,不能频繁开启,渔船只能在闸坝下游捕鱼,使原捕捞作业范围区变远并缩小,功率小的渔船又无法到风浪较大的海域,“连家船”也不能随意、自由回港,渔民生产、生活受到很大影响。

1.3 对渔民渔船影响的补偿处理

由于近年来国家实行“双控”制度^[1],农业部《渔业捕捞许可管理规定》对渔场、渔船、渔具都有严格规定,取得渔船功率指标难度很大,而渔业大队渔船现状的功率都较小、工具简陋,不能去风浪大的远海区域打鱼,建库后只能在闸坝枢纽下游4km的范围内作业。湛江市政府通过海洋渔业部门对受影响渔民生产损失调查分析,确定安置措施及补偿方案:

1) 生产安置补偿

根据渔船功率等级不同分3个档次进行了生产安置补偿,渔船功率 $< 8.7 \text{ kW}$,生产损失补偿5万元; $8.8 \sim 29.9 \text{ kW}$,生产损失补偿5.5万元; $> 30 \text{ kW}$,生产损失补偿6元。

2) 生活安置补助

为使安置方案真正惠及受影响的纯渔民,对渔业劳动力给予每人4万元的生活补助。以渔船为单位界定补助对象,渔船功率 $< 8.7 \text{ kW}$,按2人计劳动力; $8.8 \sim 29.9 \text{ kW}$,按3人计劳动力; $> 30 \text{ kW}$,按4人计劳动力。

3) “连家船”建房补助

针对“连家船”出海后老人、小孩无固定住所等实际情况及在闸坝下游打渔需要停泊等问题,给每艘“连家船”一次补助8万元以购买地皮建房。对已享受广东省渔民安置工程补助的,实行差额补助。

4) 在闸坝下游建1座40个泊位的码头以便渔船停靠、加油、加冰、卖鱼,由渔业大队管理。

2 工程运行后渔民生活现状

从2013年开始蓄水,鉴江供水工程已运行4a,根据对水库移民回访了解,受影响渔民的经济收入、生活条件等方面均发生了不同程度变化。

2.1 经济收入

渔民从小随父辈出海,即使妇女、老人也可依靠简单的网笼网门,利用潮涨潮落来捕鱼、抓虾,满足当天的生活开支;受工程影响后渔业收入减少,无法负担孩子上学、老人就医等高费用,部分人被迫去附近市、县打工,或将休渔期短工变成常年外出谋生。收入结构也发生变化,捕捞收入比例降低、打工等工

资性收入提升。渔民从2009年人均年纯收入10480.91元降至2016年人均年纯收入9023.5元,比工程建设前减少1457.41元。

2.2 生活条件

由于受气候及其他海洋环境变化、近海项目开发、过度捕捞、海域污染等各种因素影响,我国近海渔业资源减少,传统渔场范围逐步缩小,出现渔民捕获鱼类物资产生低值化等实际情况^[2]。

工程虽然对渔民及“连家船”有生产、生活安置和建房补助,但不能从根本上解决渔民无地无房无技术的先天因素及所处地理位置的局限性问题,加上收入不稳定、资金不足、文化程度低等客观原因,渔民生活很难得到实际改善。

目前,渔民生活出现两种情况:一种是渔船功率较大可到较远海域捕捞的渔业人口,相对受工程影响小,建坝前后生活变化不大;而功率小在闸坝附近捕捞的渔船则受很大影响,这就出现以渔船功率计算生产、生活补偿补助标准与实际影响程度脱节的情况。安置方案收入减少后渔民转产愿望强烈,但渔民不重视教育,文化程度低已呈现代际效应,表现出其他生产技能欠缺,寻找生活出路困难。

3 渔民后期扶持合理性分析

工程运行后的近几年,渔民多次到政府上访,诉求主要是对工程影响后的生产生活现状不满、对农村土地增值而他们的生产资源减少不满、对同样受影响而无后期扶持政策感到不公平,要求政府有关部门从各方面给予解决。

根据国家政策,纳入到大中型水库移民后期扶持人口范围的搬迁安置人口或生产安置人口都是针对水库淹没影响的农村移民,界定的搬迁安置人口也是基于影响的地面居民房屋。鉴江供水枢纽工程库区淹没影响范围内的渔民及“连家船”是否算作安置人口没有明确的规定。在全国已建、在建的大中型水利枢纽工程,类似涉及渔民的后期扶持案例也较少。虽然在政策上具有局限性,但应该从实际影响程度出发,考虑渔民人口纳入大中型水库移民后期扶持范围的途径。

3.1 居住改变的“连家船”

“连家船”是指渔民全家的居住、生产活动都在小型捕捞渔船上,小孩上学也是寄宿在岸上亲戚家或学校,收入以渔业捕捞为主。相对于库区内其他受影响人口,“连家船”这一特殊人群受影响最重。从生产方面来说,“连家船”渔民居无定所,收入来源单一,工程建设后,库区渔业捕捞范围缩小,渔业收益大大减

少；而受各种自身条件限制，弃船上岸从事其他行业的难度很高，收入水平可能无法恢复。从生活方面来说，“连家船”渔民全家人都居住在狭小的渔船上，工程建设前可在入海口自由出入，在近海或内河自由停泊，很大一部分时间是在库区的黄坡港停泊休憩；工程建设后，“连家船”渔民仅能在台风时通过船闸回港避风，渔船停泊的范围也大大缩小，停泊地点也发生了改变。工程在实施过程中对“连家船”渔民实行了安居补助，补助“连家船”渔民购买地皮建房，居住环境发生变化，形成了事实动迁。从工程影响程度及实施安置方案来看，“连家船”渔民在生产生活方面受到的影响等同于搬迁安置人口，应列入后期扶持，享受大中型水库移民后期扶持政策。

3.2 受影响的渔业生产人口

鉴江供水枢纽工程库区淹没影响生产人口复杂，从工程影响类型来看，分为库内淹没失去生产资料或导致生产损失的直接影响和库外养殖环境变化的间接影响人口；从影响人口从事生产活动类型来看，有从事捕捞和从事养殖的人口；从事捕捞的人口下又分岸上有地的半渔半农人口，又有岸上无地的渔民。这种复杂性导致若对受相同影响的不同群体制定不同的政策，容易引起攀比，带来群体间的波动。

库内土地属国有滩涂，养殖为承包经营性质，岸上有地的半渔半农主要收入来自农业，渔业只作为辅助。根据现行后期扶持人口核定政策，养殖人口和半渔半农人口应无法申请纳入到后期扶持范围中。但完全靠海的纯渔民存在生产范围减小、渔业资源减少，造成生产资料实际发生变化，收入降低，有的甚至因为船体简陋不能出海造成暂时失业等实际情况。黄坡渔业大队有渔业人口 1 328 人，其中劳动力 746 人，他们无土地但又不同于市民、居住在农村又不同于农民、形成一个独立的群体，若渔民不稳，则库区难安。为了解决了这一特殊困难群体的后顾之忧，保护弱势，以免将他们逐渐边缘化而产生心理失衡，保证库区长期稳定，应考虑将渔业生产人口纳入水库后期扶持范围，因为他们是受水库影响事实上的生产安置人口。

4 渔民后期扶持的解决方案及建议

由于鉴江供水枢纽工程坝址位于出海口的特殊性，库区淹没影响又异常复杂，尤其导致这一区域的渔民及“连家船”生活、生产环境发生巨大变化。如果渔民因受到影响而引发次生贫困，失去家庭经济的循环发展能力和长远生计保障，在当地经济发展中处于边缘化状态，将会成为影响库区社会的稳定的最大因素。

因此，多途径、多层次帮助渔民解决实际困难、实现稳妥安置及良好后续发展，使他们生活水平达到或超过工程建设前水平，是地方政府应该考虑的关键问题。

4.1 政策上扶持

渔民持有渔船证、捕捞证，以船为本，以海为生。虽然大部分在黄坡镇建房居住，但保持着与周围农村不同的生活习惯。根据他们自身特点和当地自然资源，需要地方政府应该协调海洋渔业部门，将渔业发展列入行业规划，从政策层面给与支持，保护渔业权和渔业资源^[3]。并且从国家养老保障、医疗保险、最低生活保障等国家保障性政策上将渔民纳入当地社会保障范围。

根据国家和广东省有关农村危房改造等政策，地方政府可将农村危房改造补助资金适当向居住环境差、面积小的渔民倾斜，优先支持“连家船”渔民建房。

对渔民的发展，政府不能大包大揽、不能形成依赖政府的保姆心理，限制了主观能动性，应为他们转产创业营造良好的政策环境和外部发展环境，鼓励他们自立，结合自身“量体裁衣”、充分地发挥长处，拓宽思路，提高经济收入。

4.2 资金上扶持

渔民转产创业，最大的问题就是资金不足，如果能通过贴息贷款、投资补助等方式让渔民直接受益，开发如海产品加工等生产项目，会对渔民长远发展起到重要作用^[4]。

地方政府可利用国家渔民转产转业帮扶政策，推动渔民转产增收，并协调各类建设资金向工程影响区域倾斜，优先解决渔业人口住房改善、基础设施、子女教育等问题。

4.3 技术与信息服务扶持

帮助渔民摆脱困境、发展经济，可在充分了解转产转业渔民就业意向的基础上，结合现阶段市场劳务需求，针对不同年龄阶段、不同文化层次的渔民，进行科学合理的培训，且扩大培训视野，不局限于渔业相关产业，可涉及流通、加工、经营等方面的知识和技能，多渠道多途径为他们寻找创业和就业机会。

在就业信息服务方面，地方政府可为受影响渔民提供技术、市场、信息方面的服务，促进企业与渔民形成利益共同体，实现共同发展，如引导部分渔民从事水产品进出口运输和加工产业，既可以降低库区渔业资源捕捞压力，解决渔民就业，同时又促进了水产品流通，多方位、多形式、宽领域支持库区受影响渔业人口发展经济和提高生产生活水平。

