

第四届中国研究生公共管理案例大赛

海洋滩涂开发利用中国家、集体和个人利益兼顾何以可能

——以苍南县为例



参赛团队：奔跑吧猪猪队

内容提要

浅海滩涂作为公共池塘资源，有着集体经济效益，但诸多原因使产权界定困难，由此形成了国家、集体和个人的利益冲突，使国家法律实施受阻，养殖纠纷矛盾多发，社会治理成本上升。本案例针对苍南县浅海滩涂争用所触发的“海域悲剧”以及随后的“三权分置”改革实践，拟进行三项探索：其一、通过探究苍南浅海滩涂“公地悲剧”的表现及原因，构建国家、集体个人利益冲突的解决机制并与现有“三权分置”改革进行对比验证；其二、反思苍南“三权分置”改革，揆诸其制度产生机理、制度带来的实际效果以及存在的改进可能性和未来的可持续性。其三，反思当前的公共池塘资源治理理论，探索集体行动新机制。一言以蔽之，本案例所愿是实现浅海滩涂有效治理，拓展理论视野，最终助力乡村振兴。

关键词：浅海滩涂；利益兼顾；公共池塘资源；乡村振兴

目 录

第四届中国研究生公共管理案例大赛.....	1
引言.....	1
上 篇 历史的探索——三方行为缔造的“海域悲剧”	1
一、 政府——红文和行动的矛盾体.....	2
二、 村集体——队社时代后的落寞.....	4
三、 养民——我的地盘我做主.....	5
四、 械斗——倒逼三方协同.....	6
中篇 改革的回顾——三方利益兼顾何以可能.....	7
一、 国家、集体和个人的利益追求.....	7
二、 浅海滩涂的改革进行时.....	8
（一）千呼万唤定权利：像分配土地一样分配浅海滩涂.....	8
（二）改革春风吹满地：配套的政策让钱包鼓了起来.....	10
（三）三治融合创新意：三治并行让浅海滩涂和谐稳定.....	11
（四）科学发展有动力：制度设计维护改革可持续发展.....	13
下篇 案例分析——苍南县改革之深究.....	15
一、 须识庐山真面目：改革蕴含“四位一体”集体行动机制.....	15
（一）理论探索：公共池塘资源理论与社会交换理论.....	15
（二） 集体行动机制之设计.....	19
二、 苍南县养殖用海改革后存在的问题.....	22
三、 苍南县养殖用海改革的优化路径.....	24
（一）立足市场经济规律，实现渔村多元化发展.....	24
（二）立足国家法律要求，补足政策合法性缺陷.....	25
（三）立足机构改革大局，维护改革可持续成果.....	26
尾 声 案例总结.....	27
参考文献.....	29

引言

苍南县位于浙江省的沿海最南端、濒临东海，与宝岛台湾遥遥相望。隶属于中国浙江省温州市。苍南县共有 4.6 万亩的浅海滩涂养殖面积，主要用于紫菜养殖。每当到了紫菜收获的时节，作为全国紫菜主产区的苍南大渔湾，数以万计的竹竿井然有序地插在海面上，支撑起一排排紫菜养殖网帘，村民们驾着小船穿梭其中，采收鲜嫩的紫菜。据悉，苍南县具有完整的、价值数亿元的紫菜产业链，“官山岛”牌紫菜在国内许多市场上能够见到。但若早在五六年前，这样一片祥和的浅海滩涂养殖场面是很少的。那时，政府还未对浅海滩涂实施有效的改革和管理，对于浅海滩涂的归属经常发生争议，甚至是吵架、械斗。

那么，苍南县紫菜产业的根基——这 4.6 万亩的浅海滩涂，又有着怎样前世今生的故事呢？



图 1 大渔湾航拍图

上篇 历史的探索——三方行为缔造的“海域悲剧”

带着诸多的问题与兴趣，我们团队在苍南县进行了为期一周的走访与调研，获取了诸多资料。以下是一些具有代表性的档案局文件和访谈录音：

有争议的浅海、滩涂，应照.....

——浙江省人民政府文件，浙政【1983】34 号

随着浅海滩涂养殖业的发展 队界之间的海涂使用权矛盾渐趋表面化、尖锐化，以前浅海滩涂无人过问 现在变成寸土不让。前几年公社曾作过划分 但是使用权还不明确，海涂争执经常发生，影响了社员之间的团结和养殖生产的积极性。

——浅海滩涂定权发证情况反映，1984年4月13日

由于下在村紫菜养殖海区承包责任制不完善，造成纠纷，矛盾升级，一年多来，曾经县农委 原马站区 沿浦乡政府和下在村多次解决，由于诸方面的因素，至今未能妥善处理和落实。当前生产季节紧迫，纠纷愈演愈烈，问题越加严重，如果久拖不决，后果将不堪设想。

——关于实施下在村浅海滩涂承包责任制的请示，1992年7月10日

... 存在权属争议或四至范围界定不清等问题，在处理好其使用权归属和明确四至范围的前提下...

——苍南县养殖用海管理暂行办法，2007年11月5日

“纠纷在历史上一直有存在。海域划定又存在技术和自然条件导致的困难，在2015年的时候，纠纷达到了高潮。因为那时候价格好，很多人都要养。有些人家原先地多一些，觉得自己祖上就在这，养了几十年，是祖宗留下的或者是自己家门前的；有些人家少一些，就想多搞一些地；还有些想进入养殖，导致了在海上抢地盘，到把紫菜养殖给荒废了。最严重的还发生过械斗，最严重的一次是打人致伤、致残，刑拘了9人。我们那会，县局的人，不说一年365天吧，200多天是有的，更别提下面镇上的主管干部，几乎天天都要“下海”巡逻...”

——苍南县某干部

根据这些文件，苍南县浅海滩涂上的争议给当地带来了不少的损失，笔者将之称为“海域悲剧”。具体来看，“海域悲剧”有如下的特点：海域范围划定困难，权属界定不清；养殖纠纷频发，增加社会治理成本；争海占海，养殖生产荒废。

顺着历史上的线索，结合诸多档案文件，我们发现了更为深处的一些实际情况：其中，包括了三个重要的行为主体：政府、村集体以及养殖紫菜的养民。那么，这三个行为主体，在历史上又有怎么样的表现？

一、政府——红文和行动的矛盾体

虽然自八十年代开始，三十余年来的相关红头文件中都有提到关于浅海滩涂的定权问题，如《关于确定浅海滩涂使用权的通知，浙政，[1983]34号，1983

年1月》便要求浙江省开展浅海滩涂的工作事宜，而《县浅海滩涂定权发证情况反映，1984年4月30日》这一文件中，便提到了浅海滩涂定权工作事宜，以及浅海滩涂占地争地导致的影响社员之间的团结与生产积极性。并且提出了一些工作方法步骤，尤其强调了这样一个步骤：

调查研究，核实登记，协商争议，确定队界

但从另一个角度看，在争议方面，政府并没有下大力气去决心解决。《关于实施下在村浅海滩涂承包责任制的请示，苍南县沿浦乡人民政府，1992年7月10日》（下称《请示》）这一文件中提到了一些关于浅海滩涂发生争议的问题。而关于浅海滩涂定权争议在十年前的政府文件中便可找到。其次，在《苍南县人民政府关于实施下在村浅海滩涂承包责任制的批复，苍政发（1992）245号》这一红头文件中，有这样的一个内容：

县府重申，未体现海涂集体使用权，为了更好发展壮大村集体经济，浅海滩涂承包者一定要按规定缴纳承包费和集体提留，时间从91年度开始，收费标准不超过总收入5%为宜。

可见，养殖用海收费政策便早有提出。《请示》这一文件中提到：

...片面理解谁开发谁所有这一政策，曾一度出现生产责任制不完善，承包政策不落实，管理不善，放任自流等现象。因而没有缴纳承包费和集体提留，没有签订承包合同，没有统一规划...

且笔者在对一些年龄在五六十岁左右的村民访谈中得出，他们对养殖用海是否收取费用表示了否认。可见，在一定程度上，政府在这一方面政策并未有效落实。

第三，《关于我县浅海滩涂资源开发管理情况报告，苍渔[1998]48号，1998年11月26日》指出，1984年开始浅海滩涂定权工作，滩涂定权有执行（滩涂占规定的9.7亩面积的33.6%），海域则没有，有些地方则是确权且档案齐全却未发证，导致村与村、镇与镇之间发生争议；管理与制度不善；基础设施薄弱，滩涂掠夺性生产。

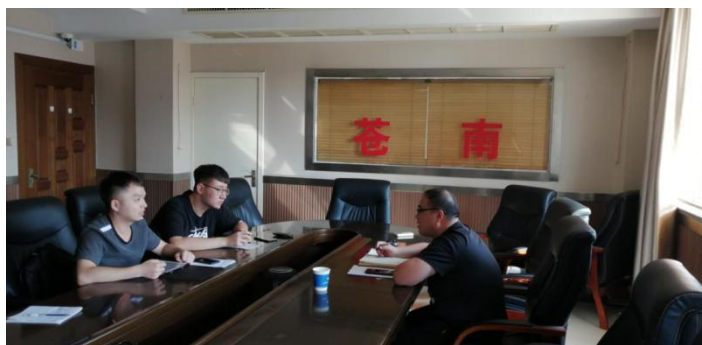


图2 与苍南县干部交谈

第四，直到2005年，苍南县政府下发了《苍南县人民政府办公室关于印发苍南县实施水域滩涂养殖证制度管理办法(试行)》，这一文件对养殖证的制度、类型、发放程序和一些困难发生的问题做出了一系列规定。但关于养殖证，《中华人民共和国渔业法》在1986年修订之初便已经做出了规定：

第十一条 国家对水域利用进行统一规划，确定可以用于养殖业的水域和滩涂。单位和个人使用国家规划确定用于养殖业的全民所有的水域、滩涂的，使用者应当向县级以上地方人民政府渔业行政主管部门提出申请，由本级人民政府核发养殖证，许可其使用该水域、滩涂从事养殖生产。核发养殖证的具体办法由国务院规定。

可见苍南县虽然提出了不少关于浅海滩涂的红头文件，但其在执行上存在着诸多的不到位情况。同样，在访谈中，原海洋渔业局负责养殖用海改革的某工作人员亦表示，在以前，政府很少去介入关于浅海滩涂经济作物的相关事务。

二、村集体——队社时代后的落寞

建国初期，我国着手推行农业渔业合作化、集体化的生产方式，以试图改变传统的小农个体生产模式，走农业生产社会化的道路。由此开展了“三级所有，队为基础”的人民公社化模式。苍南县的浅海滩涂养殖产业，同样顺应了国家政策的指向，走向了人民公社和生产大队的模式。因此，许多养民也并不是很在意这块地是不是祖宗留下的，或者说，也不敢在意。而在这一时期，村委会和村干部在村里有着实际性的政治地位和一定的管理权力，能够得到当地村民的广泛认可，在村中的诸多事情中能够发挥有效的作用。

1978年，小岗村的敢为人先一举推开了改革开放的序幕，家庭联产承包责

任制逐渐普及，重新确立了农业、渔业的家庭经营方式，人民公社和生产大队逐渐成为了历史产物。随着紫菜收益的上涨，浅海滩涂的纷争越来越多。在政治角度上看，村委和村干部同样能够在纠纷中展现其被赋予的政治功能。但实际情况是，村民大多不是认可村干部参与调解或干预养殖纠纷，正如一位村书记所言：

“...，我们也头疼啊，那时候经常得去海上转转，顶着大热天气，就为了防止他们斗起来。有争议就得帮着调节，但很多时候，人家不认可你村干部，帮忙调解，人家反而问你，我们两家的事情，关你村干部什么事情，你来多少什么嘴。之前政府的也有来帮忙调解，有些一调解就花了半年，一季紫菜就那么错过了”

——苍南县某村干部

另一方面，中国的农村社会，宗族关系浓厚，对族里有地位的长辈或者有能力的族人的话语权更加认可，在很多纠纷中更偏向于通过熟人关系或者村里“能说得上话”的人来调解纠纷。由此可见，随着队社时代的消逝，新的时期，村干部难以在户与户之间的纠纷中发挥有效的作用，其政治功能走向了一定程度上的落寞。

三、养民——我的地盘我做主

改革开放前，浅海滩涂纠纷是很少发生的。由于公社化的政策，各级政府安排一些公社对沿海滩涂进行围垦，以种植粮食。所获得的粮食由政府统购，公社和生产大队收益很低，却需要耗费大量的劳动力。因此对于滩涂的使用，人们难以形成有效的利益驱动。但改革开放后，市场经济的提倡让人们不再忽略滩涂的经济价值。如 1984 年，马站镇云亭公社的养殖面积便达到了 1977 亩，比前一年同期增长 50%，养殖类型包括蛸子、紫菜、海带和泥蚶。随着政策不断放开，在浅海滩涂上种植紫菜，养殖水产品，获得了一定的经济收益。随着浅海滩涂养殖业的发展，队界之间的浅海滩涂使用权矛盾渐趋表面化、尖锐化。无人过问的海岸滩涂变成了寸土不让。



图3 与养民交谈

虽然建国后，无论是国家法律或者地方法律法规都强调浅海滩涂国有产权属性。但民间仍认为，祖宗留下的、自家门前的，先开发先占有，即民间社会传统的产权界定方式成了基层官员和百姓所普遍认可的原则。且由于海上又不存在明显的标志物，镇与镇、村与村、户与户之间没有明确的界限，并存在三角地、飞地、交叉地等特殊情况，使得沿岸养民争海、圈地、占地有了天然的刺激，纷纷在一块地上“宣誓自己的主权”。

四、械斗——倒逼三方协同

赤溪镇位于苍南大渔湾沿岸，浅海滩涂的紫菜养殖业是该镇大部分渔村的支柱产业，但实行浅海滩涂的有效管理却问题频发。2014年7月，赤溪镇响应国家“一打三整治”号召，根据辖区内渔村村民反映的“海霸”问题进行打击与整治，原来这群“海霸”非法占用航道，向出海作业的渔民、养民收取高额保护费，并且肆意圈地划界对紫菜养殖区进行收租。在赤溪镇党委与边防海警的共同打击下，最终于2014年9月14日打掉“海霸”团伙，刑拘了“海霸”张某、李某。“海霸”问题已然解决，大渔湾恢复了往日的平静。殊不知，平静的海面下，历史积攒的暗流却在涌动，一场大规模养民间的械斗事件正在酝酿……

王家山村与小岭村同为赤溪镇下辖渔村，两村相距不过百米，但王家山村地少人多，小岭村则地多人少，这也导致王家山村的养民总是越界占领航道进行紫菜养殖，甚至还破坏小岭村的海上作物，给小岭村村民造成了一系列损失。原先两村之间只是进行了争吵，最多也就是轻微的肢体触碰，事后又有村里一些有影响力的宗族、能说得上话的人出来协调，写个书面文字，签个字，矛盾也就化解

了，因此一直没有发生大规模冲突。但在 2015 年 6 月，由于寒暖流交汇以及台风过境，大渔湾的海水营养物质猛然增长，这为浅海滩涂的养殖作业提供了极大的便利，养民们纷纷涌入，形成了浩荡的“紫菜大军”。

2015 年 9 月，一个晴朗的早晨，小岭村村民谢某和妻子出海作业进行新一轮紫菜苗培育，但是到了自家的种植承包区域，谢某却发现原本应该是一片宽阔的海域却满满当当的插上了不少竹竿，这分明就是被别人越界非法占用投好紫菜苗了啊！愤怒的谢某赶紧架着船返回村里打算上村委告一状，船行使至半途中，小舅子梁某打电话告诉他是邻村的于某前几天带人来“抢占地盘的”。于是，谢某回村后纠集本村青壮年养民到王家山村讨要说法。于某此时正架着船和同村的养民在海上作业，事先听到了风声，于是也打算回村，回去途中正碰见架船而来的谢某一行人。正所谓“仇人相见分外眼红”，谢某架着船铆足了马力向于某所乘的船撞去，撞翻了一票人。谢某以及本村养民随即拿出事先备好的木棍和管制刀具就登上于某的船，见人就打。双方混战中，小岭村养民张某被打成重伤，谢某左手粉碎性骨折，其余人都有不同程度的受伤，而王家山村的于某则被对方打瞎了一只眼，韩某则右手被砍断。最终此恶性械斗事件刑拘 9 人，谢某与于某分别被判刑。

这场大规模的恶性械斗事件引起了地方社会的巨大震动，得到了温州市委市政府的高度关注，并督促苍南县进行完善的改革。可以说，恶性事件背后体现了在浅海滩涂养殖业发展中基层政府的少作为、村委的难作为和养民的乱作为。事后，面对这一历史恶疾，苍南县政府决定围绕政府公共利益追求、村集体职能要求，养民紫菜养殖需求等方面，启动科学化、民主化、法制化的行政程序，激励政府、村集体与养民三方协调合作。至此，养殖用海改革之势一触即发。

中篇 改革的回顾——三方利益兼顾何以可能

一、国家、集体和个人的利益追求

根据前文诸多内容，我们可以发现国家、集体和个人有着各自的利益追求：

对于国家来讲，国家法律明确规定浅海滩涂产权是国家所有属性，但苍南县的“海域悲剧”使得国家的法律作用打了折扣。国家对于浅海滩涂相关法律的制定是为了加强海域使用管理，维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益，

促进海域的合理开发和可持续利用；是为了加强渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用，发展人工养殖，保障渔业生产者的合法权益，促进渔业生产的发展，适应社会主义建设和人民生活的需要。由此可以发现，国家法律的难以实行，是损害国家法律权威，损害广大人民群众利益的体现。

对于村集体来讲，村集体一般是由村委主导的一个农村经济合作组织。由于“海域悲剧”的存在，使得村集体无法实现集体创收，增加村中财务收入，使得村集体造血功能薄弱，村中基建不发达，村干部威信难以树立，对村中事务管理存在阻碍，削弱基层自治的政治功能，使村集体的利益需求无法实现。



图4 大渔湾码头

对于养民来讲，紫菜种植是其主要收入来源，是养活一家几口人的生计根本。因为“海域悲剧”，使得养民之间占地争地，发生纠纷械斗，导致了人身安全和财产损失，又荒废了紫菜生产，使得一年的收入大打折扣，其利益追求最终无法得到满足。

因此，“海域悲剧”是国家、集体和个人三方利益冲突的主要原因，探索有效的方案，兼顾三方的利益，成为政府改革的首要目标。

二、浅海滩涂的改革进行时

（一）千呼万唤定权利：像分配土地一样分配浅海滩涂

面对冲突纠纷频发的大渔湾，政府下决心改革的同时，也面临着一个首要的问题，即用什么样的形式，既保证了国家法律的落实，又能够满足诸多养民的实际诉求，焕发浅海滩涂养殖的新局面。为此，一些镇长开始不断组织村民、村干

部开展座谈会，以听取意见。某镇副镇长说：“几个月下来，开会开了上百次，大家各有各的意见，或者有些就站在自己的立场上说话，花了不少时间。最终，形成了一个思路，既然浅海滩涂是种紫菜，田地是种蔬菜，那能不能像分配土地一样分配浅海滩涂。”经过多方的征询，结合国家既定的法律，一个“三权分置”的思路被提上了日程。

2016年，苍南县海洋与渔业局利用无人机，对浅海滩涂进行了航拍，依据现代科学技术，以经纬度对浅海滩涂划定各个边界，形成了13余米的航拍平面图，以划定界限，形成电子档案，方便定权查询。

紧接着，为了平衡诸多利益牵扯，苍南县政府基于“尊重历史，面对现实”的工作原则，开始推进对大渔湾沿岸浅海滩涂使用的改革。“尊重历史”是指尊重老养民的养殖需要，尊重已经育苗育种的滩涂海域，尊重已明确划分的浅海滩涂面积；“面对现实”是指面对养殖纠纷频繁发生，社会治安成本和行政成本增加的现实，面对“一打三整治”等措施实施后新的村民养殖诉求的现实，面对国家法律尚未完全落实的现实。

经过多方努力、摸索、调研，2017年，苍南县立足于《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国渔业法》，正式推出养殖用海“三权分置改革”，并发布《苍南县浅海滩涂养殖用海发承包暂行管理办法（试行）》（以下简称《办法》）。三权分置，原是为了适应农村人口流动和城市化发展诉求，中央对农村土地政策进行了调整，对土地承包经营权调整为承包权、经营权，实行所有权、承包权、经营权并立的三权分置。苍南县政府面对浅海滩涂的国有产权属性，着眼于浅海滩涂具备的生产资料特征，渔村“三治”融合之需要，借鉴农村土地三权分置改革的经验与做法，对浅海滩涂实施三权分置改革。其决定由苍南县海安渔港建设发展有限公司和苍南县大渔湾围垦建设开发有限公司（以下称国有公司）以《水域滩涂养殖证》的形式代表苍南县政府行使浅海滩涂国家所有权，负责浅海滩涂的开发与管理，对浅海滩涂进行一级发包，发包对象为村集体。各村养殖用海以村集体合作经济组织为单位，根据相关法律与规定，与国有公司签订承包合同，获得二级发包，行使浅海滩涂使用的经营权。而后村集体经济组

织与养殖村民或养殖专业合作社签订承包合同，实现养民承包权。同时养民需要办理养民证，以作为承包浅海滩涂的凭证，承认养民的承包资格、面积、缴纳租金记录等信息，并作为船只年审，生产补贴等内容实行“一证到底”。由此形成了国有公司拥有所有权，村集体经济组织拥有经营权，养民拥有承包权的“三权分置，两级发包，一证到底”的新局面。同时，《办法》对各个行为主体的权力边界、责任范围、以及相关承包、发包合同的内容进行了详细全面的规定，最大范围的保证了各承载主体的利益，给苍南县浅海滩涂使用上绘制了一幅新却又合理、合法的权属新蓝图。

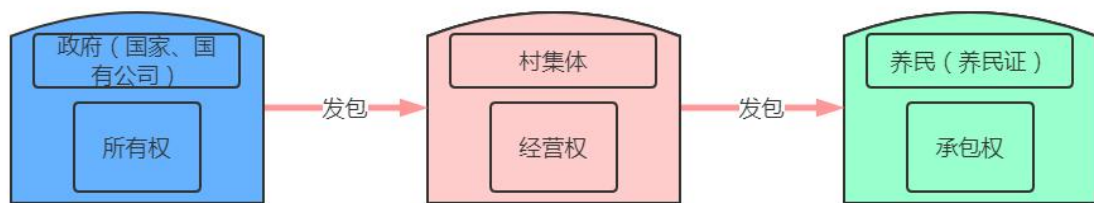


图5 三权分置改革示意图

（二）改革春风吹满地：配套的政策让钱包鼓了起来

在落实权属纠纷，扫除了改革制度框框上的障碍后，一个浅海滩涂使用收租的难题急需落实。如上文所述，收租问题虽然八十年代就开始有提出，但是一直没有很好的落实，根深蒂固的传统思维，让养民一下子难以接受收租的要求，甚至出现了不少反对和抗拒的声音。养民们认为：几十年来不用交钱的地方，现在所有权没了，反而还要交租，这是着实难以接受的。

面对着这样的推进困境，苍南县政府敲定了一个思路，即收租是为了让养民的腰包更鼓，同时要求乡镇干部做好群众工作，对群众加以引导和教育，让养民明白收租的好处。由此，收租政策应运而生：租金 50% 返还到村集体，作为村集体经营性收入；20% 由海安渔港建设公司收入，作为浅海滩涂运营管理费用，30% 给予乡镇政府，作为养殖用海配套管理经费。另一方面，为了平衡养民对收租的心理变化，促进产业发展，一系列配套政策应运而生：

品牌建设。海安渔港建设公司利用收取的租金，进行了一系列的营销、运营活动，注册“官山岛”品牌，并规定只要是大渔湾产出的紫菜，只要质量达标便可使用这一品牌。同时，该公司联合当地多家紫菜生产企业，进行一系列跨区域

推广，有效提升了品牌知名度。这一措施，既铺垫了商业基础，也保证了质量，使得紫菜销售链有了保证，村民投资有了稳定的回报。

产业链建设。苍南县政府通过引进技术、引进资本、建立加工厂等对养民紫菜育苗、养殖、加工进行全产业链照顾。

保险。由于紫菜养殖接近台风季，政府为养民办理相关保险以减少养民损失。

养民证制度和低息贷款。政府推行养民证。村民可凭养民证获得一定金额的补贴，同时可获得低息贷款。这为沿岸 19 余个贫困村注入了生产活力，从此摘掉了贫困村的帽子。

乡村基建改善。由于收租政策，使得村集体有了资金，强化了村集体的造血功能，大大改善了村中的基础设施，包括设路灯、修新路、造码头，很大程度上提高了村民生活的满意度，推动了美丽乡村建设，同时也提升了村干部的威信。

除此之外，政府还对养民进行柴油补贴，以及联合当地信用社实现蓝色信贷等低息贷款促进渔村发展。

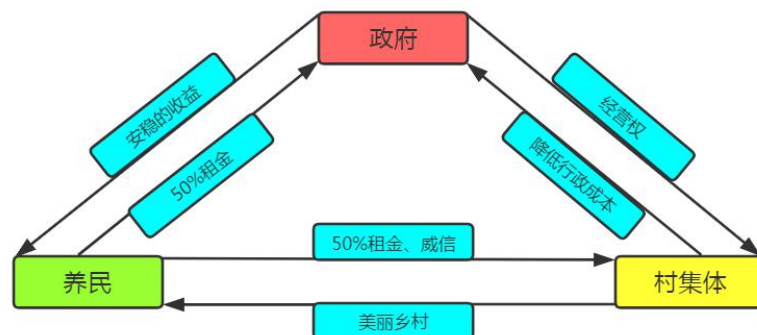


图6 三方利益兼顾示意图

正是这一系列的措施，使得原本“各家自扫门前雪”，互不相容，争地占地的养民们开始寻求抱团发展，力图实现产业又快又好的发展。据统计表明，2018年，大渔湾收缴承包费 686.115 万元，紫菜产量达 2718 吨，比“海改”前同期增长 30%，养殖户收入稳步提高。下一步，相关部门还会打造“苍南紫菜网”销售平台，拓展销售渠道。可见，配套措施的成效是显著的。

（三）三治融合创新意：三治并行让浅海滩涂和谐稳定

为了营造大渔湾沿岸乡村和谐环境，减少养民在浅海滩涂上的纠纷械斗，还大渔湾养殖用海使用的和谐秩序，创造养民播种育苗丰收安稳环境。苍南县海洋

与渔业局立足于国家各项法律法规要求，联合乡镇干部、公安、边防，对“海霸”以及海上聚众械斗进行严厉打击，将大渔湾浅海滩涂上的黑恶势力在法律的框架下扼杀在了摇篮里。另外，为了保障浅海滩涂改革相关政策的顺利推行，各乡镇干部积极寻求群众意见，考虑群众需要，充分保障了群众的知情权与参与权。



图7 生机盎然的大渔湾

面对多发的海上纠纷，一方面，为了塑造公正的格局，苍南县对未开发利用的可养海域进行招拍挂等方式发包；对有争议的养殖海域且协商未果的滩涂海域，由国有公司统一收回该海域经营权，并对该海域进行招拍挂等方式发包。

另一方面，苍南县以《办法》的形式还自治于乡村。《办法》鼓励各个村根据自己村内情况制定《村养殖用海承包方案》，以通过程序化的方式对村中发生的双方或多方养殖纠纷进行协调。同时鼓励乡村以村民大会或村民代表会议的形式，制定、审议村规民约、《村养殖用海承包方案》，参与村中养殖纠纷协调，安置新的养民的浅海滩涂使用诉求（以小岭村为例，若有新的养民进入，则会协调多个老养民，如每个出让 5% 的浅海或滩涂面积，以满足新养民的养殖诉求），征收养殖用海租金，提出、执行村中基础建筑的修缮、增建。

同时，苍南县鼓励村干部带动村庄精英、宗族带头人、一些较大家族的长辈积极参与村中纠纷的调节与处理。这使得村集体行为能够有效综合不同利益群体的意见，同时又发挥了“人情”与“熟人”在乡村治理中的作用。另外，在调解过程中，不同“乡贤”主要通过晓之以情，动之以理的方式展开，无形中将公序良俗、村规民约、道德礼义、人情世故内话语劝解和教育的过程中，使得乡村德治发挥了有效的作用。

正是法治的公正、自治的公开、德治的公信作用，为大渔湾沿岸乡村带来了和谐、稳定、繁荣的局面。通过分析发现，改革保障了乡村自治这一六十多年来中国农村的优秀政治制度，实现了村民公共事务的参与与公共责任的塑造。同时也充分调动了乡村社会的德治元素，使得公共事务不再教条、冰冷，充满人情味道；另一方面，改革亦是將法治观念贯彻与村民心中的实践。党的十九大以来，乡村振兴，志在必行，通过德治、法治、自治这“三治融合”，促进乡村治理焕然一新。

（四）科学发展有动力：制度设计维护改革可持续发展

三权分置的确立、配套政策的实施、村民参与浅海滩涂各方面事务，为改革奠定了良好的发展前景。但苍南县政府认为，还需要更多的措施来保障改革的可持续性，由此进行了如下的举措：

监督与分级制裁。苍南县政府给予发包方明确的监督承包方的权力，制止承包方损害养殖海域、破坏海洋资源的行为；对不按承包合同约定使用养殖用海或侵占他人承包养殖用海行为，可提前收回或取消养殖用海承包经营权。另一方面，推进湾（滩）长制度，设立镇、社区、村三级湾（滩）长对责任湾、滩进行定期巡查，及时协调和处理巡查发现的问题，制止相关违法行为，对协调处理及制止无效的，及时履行报告职责。在这种形式下，对违反合同或者相关法律条例的群体形成了多方监督，一级发包方，二级发包方的分级制裁的形式。此外，为了防止越界跨界，苍南县海洋与渔业局利用 GPS 技术建立浅海滩涂使用的电子“户口本”，以准确划界，标识无主之地、飞地、三角地与交叉地，开展数字化浅海滩涂承包有序分配、流转、使用，实现了准确无误的数据监督。

冲突的解决机制。《办法》规定：《合同法》、《村养殖用海承包方案》等是面对冲突的重要参考标准。对于冲突，可以在村中自我协调，村民代表大会协调，也可提请上级海洋与渔业部门协调解决，甚至法院仲裁。从而实现了冲突不争不斗不流血的海域使用新面貌。

由此，在制度的保障之下，在有效的多级制裁与多元监督之下，养殖用海经济、社会面貌焕然一新，给乡村振兴注入无限动力，实实在在地注入了可持续发展的乡村经济活力。

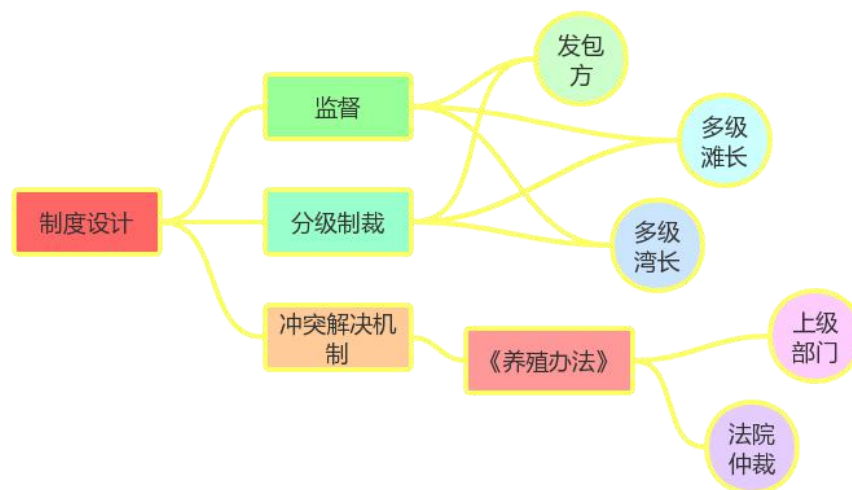


图 9：“制度设计示意图

下篇 案例分析——苍南县改革之深究

一、须识庐山真面目：改革蕴含“四位一体”集体行动机制

（一）理论探索：公共池塘资源理论与社会交换理论

1、公共池塘资源理论

公共池塘是包括诸多类型的自然资源和人造资源所组成的复杂多样的资源系统，具有合法的非排他性（潜在用户不能被排除在外）、竞争性和拥挤性的物品，与人类生活具有密切的关系，提供人类日常生活需要和经济价值，在一定程度上影响生态多样性和人类的生存环境，与人类社会构成一个复杂多样的社会——生态系统（social-ecological systems, SESs）。而由于个人的“经济理性”动机，使得追求利益最大化的个人对资源的过度开发与使用，容易导致“公地悲剧”的现象。而浅海滩涂显然具有公共池塘资源的特征。^{[1][2][3][4][5][6][7][8]}

集体行动机制是奥斯特罗姆公共池塘资源治理学说的核心概念。J.S. Weitz等人（2016）认为，社会生态系统（Social Ecological system）中资源的破坏与损失究其原因是因为资源占用者不顾资源的耗损采取追求个人利益最大化的行为

[1] Garrett Hardin. The Tragedy of the Commons[J]. Surgery, 1969, 162(5364):1243-1248.

[2] H.Choe,S.-J.Yun.Revisiting the concept of common pool resources: Beyond Ostrom[J]. Development and Society, 2017,46 (1):113- 129.

[3] Nina Wormbs.Technology-dependent commons: The example of frequency spectrum for broadcasting in Europe in the 1920s [J]. International Journal of the Commons,2011,5(1):92-109.

[4] 刘金龙, 徐拓远. 基于公共池塘产权束的林权变迁研究——以河北省平泉县为例[J]. 河北学刊, 2016, 36(06):124-129.

[5] Gollwitzer L , Ockwell D , Muok B , et al. Rethinking the sustainability and institutional governance of electricity access and mini- grids: Electricity as a common pool resource[J]. Energy Research & Social Science, 2018, 39:152-161.

[6] Nina Wormbs.Technology-dependent commons: The example of frequency spectrum for broadcasting in Europe in the 1920s [J]. International Journal of the Commons,2011,5(1):92-109.

[7] 谭江涛, 彭淑红. 农村“公共池塘”资源治理中的集体行动困境与制度分析——基于安徽桐城市青草镇黄砂资源过度采集问题的个案研究 [J]. 公共管理学报, 2013(01):84-95+146.

[8] Glaser M , Krause G , Ratter B M W , et al. Human-Nature Interactions in the Anthropocene (Potentials of Social-Ecological Systems Analysis).[J]. 2012.

而导致集体合作机制的失灵^[9]。Giest 和 Howlet (2014) 表示集体行动作为多人对公共目标或者公共利益追求的手段,是公共池塘资源治理的核心^[10]。大型开放性公共池塘资源存在着集体行动认可程度低,权属互不认可,多方利益矛盾等特点,因此刻画一个有效的集体行动机制至关重要。

而关于集体行动, Kurt Lewin 针对企业管理提出的团体动力模型能够提供很好的思路。他认为,一个人的行为 (Behavior) 取决于个人 (Person) 与其所处的环境 (Environment) 之间发生相互作用,即个人的行为取决于其所发生作用的生活空间 (Life Space, LSP), 由此提出了团体动力模型的基本公式: $B = f(P, E) = f(LSP)$ 。而若将这一模型与养殖用海这一公共池塘资源结合起来,则 P 是资源的占用个体,即沿岸村落的各个养民, E 则是基于养殖用海管理与发展提出的一系列运行机制所创造的一个环境。也就是说若要实现养殖用海的有效管理,构建国家、集体和个人利益兼顾的机制,一个有效的集体行动机制的构建是有必要的。

2、社会交换理论

关于社会交换理论,其可以溯源到古典经济学、人类学乃至个体主义心理学。20 世纪 60 年代,社会交换理论开始在美国兴起。霍曼斯、布劳与埃默森等人则对社会交换做出了充分的论述。学者们认为,社会交换需要满足两个条件:一是指交换行为的最终目标是通过人与人之间互动完成的;二是指该行为必须采取有利于达到这些目标的手段。具体来说,主体所拥有的资源(能够影响他人而所拥有的财力、物力、人力、权力)不均衡会影响社会交换;社会规范所规定的价值取向(如公平、正义、稳定等)与强制性影响社会交换个体的行为;成本与回报成正比能够保证社会交换的顺利进行。换句话说,社会交换的成功开展取决于社会交换的主体间的拥有的资源不平衡、社会交换的成本与回报的影响,以及社会规范对交换的方式与价值取向的衡量。

[9] Weitz J S , Eksin C , Paarporn K , et al. An oscillating tragedy of the commons in replicator dynamics with game-environment feedback [J]. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2016:201604096.

[10] Giest S , Howlett M . Understanding the pre-conditions of commons governance: The role of network management[J]. Environmental Science & Policy, 2014, 36:37-47.

具体来说,首先,主体所拥有的资源不平衡是指,一个主体所拥有的资源是另一个主体所希望获得的资源。与经济交换通过金钱与物品的交换不同,作为社会交换客体的资源有着形象(如物物交换)或抽象的概念(如情感与物品的交换)。但由于主体所拥有的资源的不平衡性,主体 A 在利益偏好上是希望能够获得主体 B 所拥有的资源,同样的主体 B 也希望能够获得主体 A 所拥有的资源,以满足其所追求的利益。这为社会交换的发生提供了可能。

其次,社会交换的成本与回报的影响。成本与回报决定了主体是否参与社会交换。因此,主体间的交换行为,有着“理性人”的特点,每个主体都希望能获得期望的回报,遵循着“行动=价值 \times 可能性”的公式。这决定了社会交换过程中主体愿意参与的程度。

最后,社会规范对交换的方式与价值取向的衡量是指社会规范所规定的公平与正义的价值内涵,对社会主体的理性引导。在“经济人”的概念上看,追求利益最大化是其特征,但这显然不可能,因为若是追求利益最大化,社会显然会处于无序的状态。由此可见,主体间虽然在开展行动过程中有着成本与收益的考量,但仍需遵守社会规范所带来的行为制约。

3、理论的分析框架

不可否认,奥斯特罗姆在公共池塘资源研究上的建树,是具有世界意义的贡献的,但其八项原则应用于中国乡村社会的公共池塘资源治理,仍存在一定的局限性。就如 Haiyan Helen Yu 等人(2016)所言:通过实证研究发现,在中国的社会和政治环境下,奥氏八项原则运用在中国一些地方的灌溉系统中的结果并不令人满意,其在用水,效率和公平性方面存在很大的差异^[61]。由于中国乡村社会的非契约性、亲缘关系构建的熟人社会以及基层自治的政治属性的存在,构建具有中国政法背景与社会特色的公共池塘资源治理的集体行动机制则显得极为必要。

社会交换是广泛存在的,而政府对于社会的管理,正是政府运用所掌握的财政资源与权力,调动社会资源,通过管理与治理的形式实现公共利益,从而实现私人利益的增进。而这一过程中,无论是政府或者是私人都需要付出一定的成本。

显然这具备了成本与收益的特征，构成了社会交换的一种形式，而且社会交换强调了互惠的特性。这意味着一个有效的社会交换的形式，是能够促进社会交换主体的获得感与满足感。由此本文形成了这样一个假设：即良好的公共池塘资源的治理，需要利益相关的主体通过社会交换的形式，通过交换抽象或形象的资源以满足彼此的利益偏好，从而实现了个人理性向集体理性的发展，构建了兼顾各方利益的集体行动机制。

而养民、集体和政府的利益差异，为社会交换的发生构建了可能。正如上文所述，对于养民来讲，其利益追求便是能够安逸地种植紫菜以获得稳定的收益，满足日常生活物质需要；而村集体则是能够促进村集体增收，减少村委协调纠纷的人力、物力成本，拥有更多的财力资源建设村庄，增进村干部威信；而政府的利益和价值诉求便是社会和谐稳定，落实国家法律政策（包括“扶贫”政策等），促进区域经济与产业发展。而彼此的利益实现，不单单是政府需要通过法制、政治的治理工具，同样需要满足村委会这一“治理最后一公里”的主体的利益偏好，以及打破乡村社会的原有利益格局，这并非纯粹的强制性手段可以突破。因此，通过社会交换的形式，运用法治、德治与自治的手段，贯彻法治的内涵、自治的价值，德治所体现的“熟人社会”的特征，以实现有效的利益交换是可能的。

另一方面，国家或者说政府、村集体和养民这三者之间存在着不同的资源配置。在中国的政法框架下，国家（政府）拥有庞大的财政和制度制定资源，村集体基于村民自治制度所形成的合法性权力以及所掌握的社会资本，养民只是处在社会制度环境中谋求生计的普通百姓，但同时其拥有政治参与的权利。在政府联合执法的打击下，在“镇长下乡，科长下海”的不断沟通与调解下，在多次开会讨论，多元主体参与的情况下，政府基于浅海滩涂的现实和历史情况而形成的一系列制度设计，正是不同资源在不同主体之间遵循社会规范的前提下被充分利用而达成目标的体现。

社会交换之间的成本与收益的回报，决定了社会交换的成败。我们可以发现，通过三个主体之间的不同资源的相互运用，能够有效促成三方各自的利益追求。

综上所述，中国乡村背景下的公共池塘资源的治理，是可以通过运用社会交

换的方式以实现不同主体的利益兼顾的。由此，本文构建了如图 10 所示的分析框架，以图分析苍南案例的社会交换特征与所蕴含的集体行动机制。

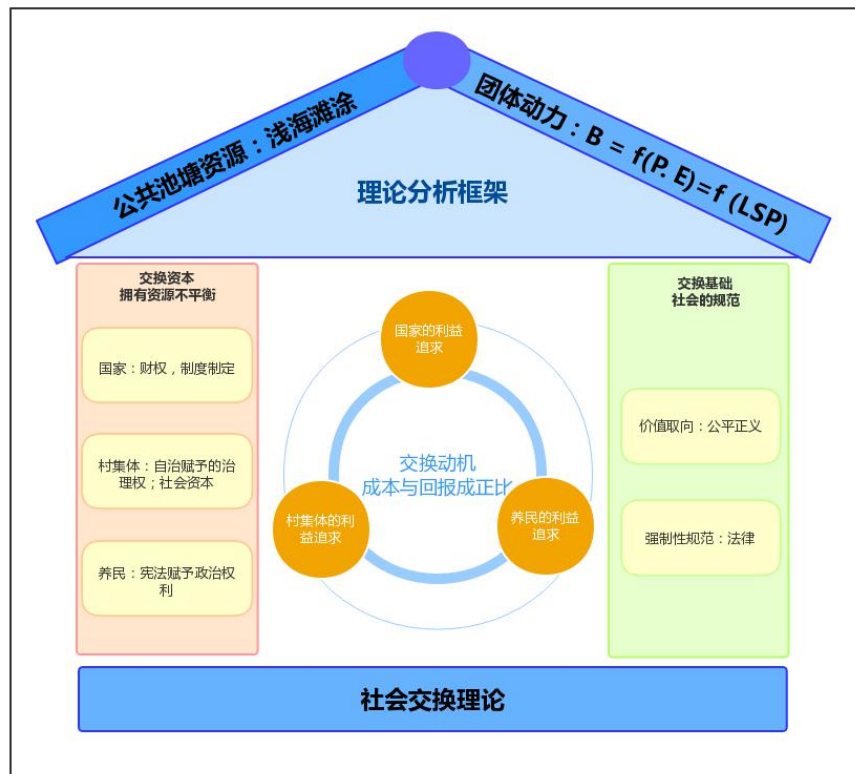


图 10：理论分析框架

（二）集体行动机制之设计

为了方便论述，本文以表格（见表 1）的形式，还原了苍南县案例中所包含的拥有不同资源主体——国家、集体和个人——其基于不同的利益诉求，通过不同的社会交换的形式，实现了运用法治、自治等社会治理的手段和不同的行政与政治工具，对公共池塘资源开展了有效的治理，实现了不同的利益主体通过社会交换的方式，在公共池塘资源的治理过程中实现了有效且可持续的利益兼顾。这一过程，一方面，则是对国外的自组织理论的突破。自组织理论强调了公共池塘资源的提取者通过博弈的形式，构建相应的集体行动机制，以达到避免“公地悲剧”的目的。但在中国的法政框架下，政府权威对公共池塘资源的规制和村集体对于公共制度的落实，都影响着与公共池塘资源有关的因素特征以及资源提取者的行为方式，纯粹的自组织治理强调减少政府的作用，显然在中国的乡村土地上，这种方式失去了法理和政治上的有效性。另一方面，则是对公共池塘资源集体行

动机制的创新。苍南案例给予了通过社会交换的形式构建有效的利益兼顾的集体行动机制的可能，其将处于不同社会结构的主体，基于社会规范的应有之意，以法治、自治乃至德治的方式，实现了利益从冲突都兼顾乃至增进的路径，这体现了一种新的集体行动的机制。

拥有不同资源的利益三方	三方利益诉求	利益是否实现		社会交换的形式	所遵循的社会规范及其效果
		改革前	改革后		
国家	法律权威与产权属性	否，传统行为使国家法律规定的产权无法实现	是，三权分置，海域收租	国家与集体和个人的交换	通过法定的程序，突破原有的利益格局，实现产权与产业的双赢。
	公共利益(包括社会和谐稳定，经济发展，资源高效利用)	否，争海占海，生产荒废，产业尚未形成	是，浅海滩涂社会和谐稳定，产业链建设，经济创收		
集体	集体经济发展	否，生产关系不顺	是，产业发展，集体创收		通过行政制度的安排与自治的程序，实现了集体经济与乡村建设的共同发展，为乡村自治提供了有效运行的可能。
	乡村建设	否，村基建落后	是，租金分摊，强化村集体造血功能		
	村干部威信	否，被村民认为多管闲事	是，乡村建设，基层民主，村干部开始发挥显而易见的作用		
个人	稳定、安全、和谐的养殖环境	否，争吵频发，海上械斗，海霸	是，产权确定，执法保障，基层共议		通过有效的民主参与的程序，遵循法治与自治的制度设计，获得了稳定的提取公共池塘资源的环境和有效的经济增进，
	增长的收入，小康的生活	否，养殖受争议影响，产业链难以发展	是，建设产业链，提供保险等。		

表 1：苍南案例所蕴含的社会交换

综上所述，结合苍南县改革的实际行为，我们发现改革背后所遵循的国家、集体和个人的利益兼顾的集体行动机制，具体具备这四个机制要素：

权属认可机制。公共池塘资源的管理和使用上，必然涉及产权归属。产权决定了一些群体或个人的利益。根深蒂固的社会传统必然导致产权在走向法治途径

上存在困难。权属的认可机制，应该是对民间传统认知的打破，是法治理念与法治实践的共同贯彻，以实现法治乡村，多方共荣为目的，打造公共池塘资源使用上的新局面、新气象。

利益兼顾机制。发生在浅海滩涂上的冲突，既是对法律权威的挑战，也是理性个体出于利益动机而做出的风险决策。而这正是对国家、集体和个人利益的损害。对群众来讲，只有利益得到保障，政策才会得到更好的认可。利益兼顾机制，是保障国家利益、增进集体收益、促进个人利益的体现，也只有这样，才会形成持续有效的集体行动。

决策参与机制。统一的决策是为了更好的实现民生与经济目标。面对历史矛盾根深，涉及群体广泛，又有传统习俗影响的一个大群体，一些决策更需要考虑到政策目标群体的行为与偏好。决策参与机制，应该是在对现实和历史情况详细考察与科学分析的基础上，结合政策相关群体意见，在民主的基础上集中，以实现决策获得最大范围的认同和最有效的执行，也是公民在与自己相关的决策中，其参与权、表决权和知情权等政治权利的体现。

运行监督机制。一个好的公共池塘资源管理环境，必将视自上而下与自下而上的各方面群体的相互作用，具有共同的集体行动意识的体现。运行监督机制，是制度供给、可信度承诺与有效监督的结合。它不仅依赖于法律法规、政策条文在这一环境里的作用，更需要利益相关群体的共同作用以实现有效的运行机制，达到可持续的集体行动的目的。

虽然，奥斯特罗姆围绕其八项原则的自组织制度提出了一种化解“公地悲剧”的有效形式，然而这种治理模式，过分强调了资源的使用者的作用，而弱化了政府作为外部权威对公共池塘资源的治理作用。在中国的政法框架下，中国公共池塘资源的产权属性，注定了政府是公共池塘资源治理的一个重要主体，而乡村社会结构与因素的多元复杂，注定了村民开展自组织治理的局限性。因此只有通过有效的集体行动机制设计，才能在乡村公共池塘资源治理中，融合中国政治原则、社会的价值观念、法律行政体系、传统伦理道德、多方利益取向等不同元素，产生和谐稳定与繁荣的社会化学反应。

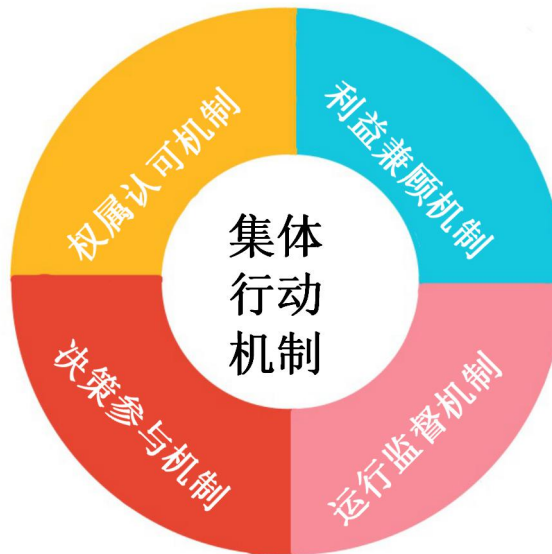


图 11: “四位一体”的集体行动机制

因此，这四个机制，便是相关利益主体所进行的社会交换而达成的集体行动，是法治性、有利性、有效性和可持续性的统一，是相辅相成，缺一不可而构成的“四位一体”的集体行动机制。也是苍南县“三权分置”改革背后所蕴含的理论依据。

二、苍南县养殖用海改革后存在的问题

虽然苍南县政府将浅海滩涂的三权分置改革深深扎根于当地现实情况，透过现象看本质，大胆地借鉴土地改革等现成做法所形成的有效经验，充分发挥敢为人先的“温州人精神”，率先在全国探索养殖用海改革，成功打破了传统认知“权属”所形成的长年历史困境，为渔村社会和谐树标杆，为穷村脱贫添冲劲，为乡村振兴助动力，为海上浙江绘新意。但是，通过实地调研，苍南县养殖用海改革仍存在一些不可忽视的问题。

虽然浅海滩涂养殖业与农业一样，是“老天爷赏饭吃”的行业，在不断提高养殖技术的情况下，能在一定程度上摆脱这一定律，但仍然无法摆脱经济学供需平衡的规律。2018 年，由于受紫菜价格上涨、养殖方法简单、养殖技术发展、产业链完善等因素影响，越来越多的养民投入到了紫菜养殖的行业，紫菜产量与同期相比出现大幅度增长，使得紫菜价格相较过去下跌幅度超过一半，大量养民血本无归。市场的规律，又注定次年养民人数的下降，紫菜价格的再次上涨。循

环往复的“小农农业生产常态”，体现了产业面临着养民生计需求与紫菜价格随养民人数增加而下跌的两难。同时，通过对大渔湾沿岸一些村落的观察发现，由于大部分村民选择紫菜养殖，致使农田荒废，杂草丛生；且海滩未用，海上的官山岛暂荒。

苍南县养殖用海改革，《养民证》这一产物具有确权、定界、记租、反利、借贷等诸多功能，是大渔湾沿岸渔村和谐稳定的“定海针”，是上千户养民用海养殖的“强心剂”。然而，据苍南县海洋与渔业局工作人员证实，苍南县缺乏对这4.6万亩（约3067公顷）的“海上农场”的《海域使用证》。《中华人民共和国海域使用管理法》（以下称《管理法》）规定，单位和个人使用海域，必须依法取得海域使用权；不改变海域自然属性的用海七百公顷以上的项目用海需要报请国务院审批。这显然超出了一个地方普通县级政府所拥有的权限。另一方面，若立足于现实使用需求，扎根于国家法律要求，对数万亩海域实行按块分割，以获取省级或者市级《海域使用权证》，则需要多个获权主体，容易出现多个获权主体与公共部门之间产生利益博弈的局面，偏离服务公共利益的价值导向，甚至产生行政或社会风险。

据2018年中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》的要求，苍南县进行了机构改革，其中包括：撤销县国土资源局、县海洋与渔业局，成立县自然资源和规划局，其职责包括县海洋与渔业局职责，即负责自然资源（包括浅海滩涂）的合理开发利用、海洋保护和利用的监督管理工作、海域使用权审批、测绘等；撤销县农村工作办公室、县农业局，成立县农村农业局，其职责包括县海洋与渔业局的渔业管理职责，具体包括渔业资源产业规划、监督、生产许可审批等等。另外，根据《中华人民共和国渔业法》、《管理法》的规定，浅海滩涂养殖业属于《渔业法》、《管理法》规定的内容，这便意味着，县自然资源与规划局和县农村农业局作为上述两部法律的职责部门，都具备对浅海滩涂的管理职责，其职责在一定程度上可能存在重叠，或产生政出多门的现象。另一方面，经过机构改革后，意味着养殖用海改革的主管部门——县海洋与渔业局及中改革主要推动者的职责范围缩小，导致更高的行政协调成本或职位调动。中国官场屁股决定脑袋，

职位的调动意味着改革的推力减少，而这一点也正是在访谈中，原海洋与渔业局干部所表达的担忧。

三、苍南县养殖用海改革的优化路径

（一）立足市场经济规律，实现渔村多元化发展

随着社会主义市场经济地位的确立以来，市场经济体制开始与我国社会各行各业实现了深度融合，渔村振兴，更应该紧跟市场经济发展的步伐。这是因为市场能够决定渔村经济发展的大部分生产要素，随着现代科学技术的发展，养殖业亦走上现代化进程，使得渔村经济与市场经济互动越发频繁。且市场作为经济资源调控的微观手段，渔村经济的发展肯定也是无法摆脱市场的供求规律、价值规律与竞争机制。因此，渔村经济的发展，必须立足于中国特色社会主义市场经济规律，才能获得可持续发展的动力与实现更大的经济效益。

养殖业在滩涂资源发展建设中具有重要的地位，因此，苍南县在海洋滩涂开发过程中仍然要把发展特色养殖业放在重要位置，要坚持以市场需求为导向，以科学技术为重要的推动力，注重结合地方的实际情况发展海洋滩涂特色养殖业，通过大力加强海水养殖建设，形成以稀缺型资源为优势的主导产业。对于苍南县而言，最具有特色的是紫菜这一海水蔬菜作物，因此，苍南县要大力推动包括紫菜在内的海水蔬菜作物的发展，满足当前市场发展的需要，实现良好的体制改革和全产业链的发展。其次，苍南县拥有广阔的未受环境污染的潮上带，而这些潮上带正是绿色农作物的优秀培育平台。杨梅、油菜、柑橘、水稻等农作物在苍南县的需求十分旺盛，因此可以在潮上带上大力发展符合本地特色的农产品，实现农业发展的集约化经营，走向标准化、规模化的可持续发展之路。此外，苍南县每年夏季都会受到不同程度的台风的影响，因此在加强防风林建设的同时也可以种植滩涂内经济林和农业林网的建设，从而实现农业经济的协调发展。总之，苍南县在发展海洋滩涂特色农业的过程中要坚持经济效益、生态效益和社会效益的统一，实现海洋滩涂各类农业资源建设的有机平衡，通过大力建设海水养殖产业带、绿色农作物产业带和林业产业带来巩固第一产业在苍南县海洋滩涂发展中的重要地位。

长久以来苍南县在利用海洋滩涂的过程中过分注重渔业和养殖业等第一产业的发展,从而忽视了旅游业在海洋滩涂利用过程中的地位和作用,使得苍南县的旅游业在很大程度上没有得到充分的开发和利用。因此,苍南县政府可以牢牢抓住拥有广阔市场前景的旅游业,通过结合当地海洋滩涂的实际情况,对滩涂资源进行科学地规划分析,形成合理的规范方案。此外,在开发的过程中要坚持可持续发展战略,避免在开发的过程中出现盲目开发、破坏性开发甚至是毁灭性开发,并且在开发时一定要突出当地的特色,避免出现同质化现象。苍南县政府在对滩涂进行开发的过程中可以融入当地特有的人文景观和沿海文化,立足整体,通过整合苍南县内旅游产业的发展,推动苍南县的海洋滩涂旅游层次的不断提升,形成苍南县特色生态旅游的新格局。其次,苍南县也可以通过旅游产品的创新,形成综合性的生态旅游游玩区。坚持以市场需求为导向,积极开发海洋滩涂参与型旅游产品,如下海捕捞、滩涂速滑、滩涂挖蛤蜊等活动项目。总之,苍南县在滩涂旅游业发展的过程中,要树立起新型的旅游产品观念,满足旅游者的相关需求,发展特色的旅游产品,推动苍南县滩涂旅游经济的发张壮大,打造出浙江版的“霞浦”,使之成为浙江开发沿海经济的新亮点。

(二) 立足国家法律要求,补足政策合法性缺陷

公共政策的合法性应该基于两个方面。第一,公共政策是在国家民主政治法定系统中产生的,即政策方案应该是法定政策主体,依据法定权限和程序制定公共政策,这其中包括审查、表决通过、批准签署和颁布等过程^[11]。第二,制定的公共政策是公共目标价值导向的,其能够促进公共利益实现,能够获得公众的认可与支持,并为之付出行动。前者是公共政策在法律层面的合法要求,后者是公共政策在政治层面的合法要求。而在依法治国、依法行政的当今社会,公共政策的合乎法律要求,应该是公共政策的合法性前提。而据上文分析得知,苍南县的养殖用海三权分置改革,收获了政治合法性的同时,在法理层面存在着缺陷,这是应该去探索优化的方面。

[11] 陈振明:《政策科学》,中国人民大学出版社 1998 年版,第 245 页。

第一，苍南县政府可充分结合“乡村振兴”、“全面小康”、“精准扶贫”等国家战略要求，对改革的成果进行充分考量，获取更高层次的政治认同。第二，充分利用现代信息技术，通过舆论为改革成果造势，获取更高层次的关注。第三，通过法定程序，获取更高层次的认定，为政策走向合法化奠定基础。

（三）立足机构改革大局，维护改革可持续成果

《国务院机构改革方案》指出，要着眼于转变政府职能，坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端，围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能，结合新的时代条件和实践要求，着力推进重点领域和关键环节的机构职能优化和调整，构建起职责明确、依法行政的政府治理体系，提高政府执行力，建设人民满意的服务型政府。苍南县县委书记在全县机构改革动员大会上指出：深化机构改革，使机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效，是苍南加快实现高质量发展的迫切需要。

第一，要按照“先立后破、不立不破”组织实施原则，启动涉改部门转隶组建工作，进一步梳理机构改革后部门职能、职权之划分。要按照先转隶、后“三定”的要求，抓好人员转隶工作，绝不能因为双方互相扯皮延误人员转隶工作。人员转隶到位后，要着力推进班子融合、机构融合、职能融合、队伍融合，尽快建立适应新职能机构的运行机制，确保秩序不乱、工作不断。同时，要精心编制部门“三定”规定，突出转变和优化职能，着力整合内设机构，合理配置人员编制，明确“三定”工作程序，对改革后出现超编、超职数情况的，现有人员不作精简分流。

机构改革后，我县共设置县级党政机构 37 个，另获批副县级事业机构 1 个、正科级事业机构 16 个。本轮改革共有 10 个部门要新组建或重新组建，20 个部门涉及职责调整。

第二，各地各部门要切实加强领导，做好工作衔接。苍南县的机构改革之后，原三权分置改革的工作人员的职权将会缩小，只有强化领导的作用，寻求领导在

改革方面的认同，探寻改革之未来之路，才是改革可持续的主观动力。在新老机构交替过程中，新机构没有建起来，老机构要继续履行职责；新规矩没有出台，老规矩要继续用。特别是安全生产、应急救援、社会稳定等方面的工作，要做到无缝衔接、平稳运行，决不能出现责任缺位、工作断档。还要及时了解党员干部思想动态，积极回应党员干部合理诉求，确保队伍稳定。

尾 声 案例总结

苍南县浅海滩涂的三权分置改革案例生动诠释了国有开放性公共池塘资源的治理过程中兼顾国家、集体和个人利益的重要性，同时也揭示了一些治理国有开放性公共池塘资源的普适性道理：

机会成本与公共池塘资源产权。机会成本是指个人或者组织为了获得一项经营活动所获得的收入而放弃另一项经营活动，而这另一项经营活动所获得的收入，就是正在从事的经营活动所获得收入的机会成本。对于浅海滩涂具有区域经济价值、规模大、资源所处的社会与文化环境复杂等特征，利益群体的广泛使得公共组织执法存在困难，不敢放开手脚。而这也正是之前养民的机会成本，即放肆的养殖与几乎免费的场地使得养民更偏向于忽略其国有产权属性，而秉持“谁开发谁使用”的产权原则。

一个“大”与“小”的悖论。奥斯特罗姆等学者们认为，集体行动机制是形成对公共池塘资源保护的前提，一个小型的公共池塘资源，如人数不超过一百人，更容易形成集体行动机制。但是，中国国土面积广泛，人口众多，显然中国的国有开放性公共池塘资源，如浅海滩涂，涉及的群体绝非小于一百人或者局限于几十亩地，又出于维稳的政治考量，中国的公共池塘资源治理难以实现小型公共池塘资源治理，必须寻求中国特色的公共池塘治理机制。而这正是与学者们所述的集体行动机制存在着“悖论”。

悖论之化解。国有大型开放性公共池塘资源与其集体行动机制间的“悖论”化解，应该形成一套适合当地的政治制度、社会结构、文化传统的集体行动机制，遵循共识、共利、共商和共营的整体性思路，方能实现困境突破之可能。

制度是利益兼顾的体现。在国有开放性公共池塘资源治理的过程中，要避免

简单的强调法律、强调国家和集体的利益，而以国有产权去破坏原有的利益架构和社会所接受的产权；要破除自上而下的简单制度去破坏原来存在的、历史积淀下来的公众认知与规则。制度的制定是一个多方利益达成共识的结果、是一个多元参与的结果、是在民主的基础上集中的结果。

本报告基于公共池塘资源与集体行动等理论的视角，对苍南县养殖用海“三权分置”改革这一案例进行了历史、现实、优化等多方面细致的分析。本文认为，因此，在中国，浅海滩涂资源作为公共池塘资源这一概念下的物品，具有其特定的社会意义与经济价值，若照搬国外经验、集体行动理论并不能实现良好的治理效果。正如学者所言，最好的公共池塘治理，是符合当地条件的治理。因此，本文基于苍南县这一案例，提出了权属认可机制、利益兼顾机制、决策参与机制和运行机制，并在案例基础上，结合我国法律体系以及政府机构改革这一行政背景，提出了优化的机制，欲为苍南县三权分置改革的进一步优化提出微小的建议，在公共池塘资源理论中国化应用中做出微小的贡献。

习近平总书记指出，农村是大有可为的地方。正值“精准扶贫”政策走到了其展现成果的重点，乡村振兴政策在广大中国土地上落地生根，全面建成小康战略即将迎来宣告，苍南县养殖用海三权分置改革，通过产业完善、产业创造来实现潜移默化的脱贫，为广大沿海城市扶贫脱帽的斗争提供了很好的借鉴经验，为创造乡村产业之兴旺，乡村社会风俗之文明，乡村基层自治之有效，乡村面貌之美丽，乡村居民奔小康提供了很好的蓝本。因此，中国作为一个具有广袤海岸线的国家，可养殖用海海域有 260 万公顷，实现浅海滩涂的有效治理，将为广大渔民提供不可估量的经济价值，为区域渔业振兴，渔村繁荣提供不竭的动力，而这必须要有集体行动理念的治理思维。

最后，本报告只局限于苍南县这一处改革成功的案例分析，虽然结合了诸多理论，但并未对浙江省乃至全中国的浅海滩涂治理进行细致的研究，故提出的一些看法、建议、框架是存在一定的局限性或者不足的，笔者将在未来做一步完善。

参考文献

- [1] Garrett Hardin. The Tragedy of the Commons[J]. *Science*, 1969, 162(5364):1243-1248.
- [2] H.Choe,S.-J.Yun.Revisiting the concept of common pool resources: Beyond Ostrom [J].*Development and Society*, 2017,46 (1):113- 129.
- [3] Nina Wormbs.Technology-dependent commons: The example of frequency spectrum for broadcasting in Europe in the 1920s [J]. *International Journal of the Commons*,2011,5(1):92-109.
- [4] 刘金龙,徐拓远. 基于公共池塘产权束的林权变迁研究——以河北省平泉县为例[J]. *河北学刊*, 2016, 36 (06) :124-129.
- [5] Gollwitzer L , Ockwell D , Muok B , et al. Rethinking the sustainability and institutional governance of electricity access and mini- grids: Electricity as a common pool resource[J]. *Energy Research & Social Science*, 2018, 39:152-161.
- [6] Nina Wormbs.Technology-dependent commons: The example of frequency spectrum for broadcasting in Europe in the 1920s [J]. *International Journal of the Commons*,2011,5(1):92-109.
- [7] 谭江涛,彭淑红. 农村“公共池塘”资源治理中的集体行动困境与制度分析——基于安徽桐城市青草镇黄砂资源过度采集问题的个案研究[J]. *公共管理学报*, 2013 (01) :84-95+146.
- [8] Glaser M , Krause G , Ratter B M W , et al. Human-Nature Interactions in the Anthropocene (Potentials of Social-Ecological Systems Analysis).[J]. 2012.
- [9] Ciriacy-Wantrup, S.V.,R.C.Bishop. "Common property as a concept in natural resources policy. *Natural Resources Journal*, 1975, Vol.15 (4), pp.713-727.
- [10] 郭剑鸣. 开放性公共池塘资源治理中的集体行动机制——基于浙江永嘉县楠溪江渔业资源三种承包制的比较研究[J]. *中国行政管理*, 2009 (03) :109-114.
- [11] Weitz J S , Eksin C , Paarporn K , et al. An oscillating tragedy of the commons in replicator dynamics with game-environment feedback [J]. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2016:201604096.

[12] Giest S, Howlett M. Understanding the pre- condition of commons governance: The role of network management[J]. Environmental Science & Policy, 2014, 36:37-47.

[13] 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 245 页.