

浅析我国海洋生态环境损害赔偿

闫吉顺,张广帅,蔡悦荫,宫玮,赵全民

(国家海洋环境监测中心 大连 116023)

摘要:为加强我国海洋生态环境损害赔偿管理,并为进一步的深入研究奠定基础,文章论述我国海洋生态环境损害赔偿的理论内涵,对海洋生态环境损害进行定义,并界定不同损害行为的赔偿范围;通过构建海洋生态环境损害指数体系,探索我国海洋生态环境损害赔偿的立法路径以及建立我国海洋生态环境损害赔偿的管理体系。

关键词:海洋生态环境;损害赔偿;生态环境损害;损害指数;海洋生态文明

中图分类号:P76;F205

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2020)02-0053-05

The Marine Ecological Compensation in China

YAN Jishun,ZHANG Guangshuai,CAI Yueyin,GONG Wei,ZHAO Quanmin

(National Marine Environmental Monitoring Center,Dalian 116023,China)

Abstract: This paper discussed the theoretical connotation of compensation for damage to marine ecological environment in China. On this basis, the damage of marine ecological environment, and the compensation scope of different damage behaviors were defined. The index system of marine ecological environment damage was constructed and the legislative path of compensation for marine ecological environment damage was explored. Furthermore, the marine ecological environment damage compensation management system was established.

Key words: Marine ecological environment, Damage compensation, Ecological damage, Damage index, Marine ecological civilization

0 引言

党的十八大以来,我国生态文明建设和生态环境保护上升为国家发展战略。2015年中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,提出“严格实行生态环境损害赔偿制度。强化生产者环境

保护法律责任,大幅度提高违法成本。健全环境损害赔偿方面的法律制度、评估方法和实施机制,对违反环保法律法规的,依法严惩重罚;对造成生态环境损害的,以损害程度等因素依法确定赔偿额度;对造成严重后果的,依法追究刑事责任”^[1]。党的十九大报告更是提出具体的生态文明建设和绿

收稿日期:2019-05-22;修订日期:2019-12-03

基金项目:国家海洋局业务支持项目“自然资源有偿出让制度研究”(2017-Z-05)。

作者简介:闫吉顺,工程师,硕士,研究方向为海洋生态空间分析

通信作者:张广帅,助理研究员,博士,研究方向为海洋生态系统管理与生态补偿

色发展的路线图。我国生态文明建设达到前所未有的重要程度。

目前国内外关于海洋生态环境损害赔偿的理论研究较少且缺乏系统性,而针对海洋生态补偿方面的研究较多。Elliott等^[2]对海洋生态补偿进行理论研究,提出海洋资源生态补偿可分为经济补偿、资源补偿和生境补偿3种类型;刘文剑^[3]提出海洋资源和海洋环境开发使用补偿费的核算方法,该方法的优点在于给出海洋资源价值补偿的计算公式,但其系数不易确定,且随意性和主观性较大;韩秋影等^[4]分析海洋生态补偿的利益相关者、补偿强度和补偿途径,提出海洋生态补偿的研究方向是海洋生态资源的价值评估、海洋生态补偿的基本理论和海洋生态补偿的实证研究;刘霜等^[5]提出我国填海造地项目亟须引入生态补偿机制;陈尚等^[6]基于MA框架,提出海洋生态系统服务分类体系。

1 海洋生态环境损害赔偿的理论内涵

海洋生态环境损害本质上源于侵权行为,这种侵权行为不以是否具有主观过错为转移,即在海洋资源开发利用过程中,对海洋自然属性和生态系统服务质量或价值产生的负面影响,损害其他海洋生态环境权利人获得海洋生态服务即海洋生态福祉的权利(能力)。

海洋生态环境损害赔偿具有被动性、法定性和广泛性。

(1)被动性。海洋生态环境损害赔偿是被动式惩罚行为。在海洋资源开发利用过程中,由于海洋生态环境损害具有外部不经济性,出于经济理性,海洋开发利用主体缺乏生态环境保护或减少生态环境损害的动机,从而在海洋开发利用活动中对海洋生态系统产生负面影响,侵犯其他海洋生态环境权利人的生态福祉。因此,须通过补偿和赔偿等方式使外部成本内部化,通过经济手段驱使海洋资源使用人在开发利用海洋资源时将生态环境成本纳入决策。

(2)法定性。为真正做到对海洋资源的合理开发利用,应尽快在客观和全面评估海洋生态资本和生态系统服务价值的基础上,制定海洋资源开发利用的法定赔偿标准,从而保障国家作为海洋生态资

本所有者和服务权益者的法定受偿权。

(3)广泛性。由于海洋生态系统具有整体性、空间性和流动性等特点,海洋生态环境损害行为对海洋生态系统的影响具有空间上的延展性和时间上的时滞性。因此,海洋生态环境损害赔偿除对已损害的海洋生态环境进行赔偿外,还包括对未破坏但有可能损害的生态环境进行预防和保护,即赔偿客体应最大限度地充分考虑可能因负面行为而使生态环境权益受损的群体。

本研究确定海洋生态环境损害赔偿的理论基础为:开发利用海洋的人类活动对海洋环境与生态系统造成负面干扰,从而产生负外部性,损害海洋生态环境权益所有者的生态福祉(环境权益/受益)。

2 海洋生态环境损害的概念及其赔偿范围

人类活动已经或正在直接或间接地开发利用海洋资源,造成某种程度的海洋生态环境损害和海洋生态系统服务功能价值损失。由于资源、环境和生态系统服务具有收益性、稀缺性和权属性等特征,权益人有权根据对自身造成的损害程度索取赔偿。

2.1 我国法律对海洋环境污染损害的范围界定

《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海环法》)规定:“造成海洋环境污染损害的责任者,应当排除危害,并赔偿损失;完全由于第三者的故意或者过失,造成海洋环境污染损害的,由第三者排除危害,并承担赔偿责任。对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求”。此外,在《附则》中对海洋环境污染损害定义为:“海洋环境污染损害,是指直接或者间接地把物质或者能量引入海洋环境,产生损害海洋生物资源、危害人体健康、妨害渔业和海上其他合法活动、损害海水使用素质和减损环境质量等有害影响”。

根据《海环法》,我国相继颁布《防治船舶污染海洋环境管理条例》《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》和《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》。我国现行法律法规和相关条例已对海洋环境污染损害行为及其造

成后果的责任进行界定,但存在罚则不清晰的问题,导致对海洋环境污染损害行为的发生及其造成的结果无法对照而实施明确罚则。

目前我国对海洋环境污染损害的赔偿行为以“事件性”为主,并未对一般性和常态性污染损害行为实施有效赔偿。而海洋生态环境系统具有一般性和特殊性的双重特征,因此改变海洋自然属性的行为均属海洋环境污染损害范畴,应实施损害赔偿。本研究重点针对一般性和常态性的海洋环境污染损害行为,根据不同用海方式界定赔偿范围。

2.2 不同用海方式的用海特征

本研究将不同用海方式的用海特征分为三大类,即完全改变海洋自然属性、部分改变海洋自然属性和非改变海洋自然属性。

(1)完全改变海洋自然属性的用海方式包括填海造地和非透水构筑物用海。此类用海对海洋自然资源的占用以及对环境和生态系统的损害是永久性且不可完全恢复的,即造成的损害是毁灭性的。

(2)部分改变海洋自然属性的用海方式包括透水构筑物用海和围海用海等,主要包括围海养殖、港池、围海式游乐场、近岸盐田、跨海桥梁、海底隧道和近岸栈桥(栈道)等。此类用海对海洋自然资源的占用以及对环境和生态系统的损害是非永久性且可完全恢复的,能够保持海洋原生自然形态,对海洋自然属性的改变程度有限。

(3)非改变海洋自然属性的用海方式一般指开放式用海,主要包括开放式养殖和浴场等。此类用海对海洋自然资源的占用以及对环境和生态系统的损害是非永久性且可完全恢复的,不会改变海洋自然属性,造成的损害主要表现在引入新物种,从而增加生物竞争和水质污染等。

综上所述,所有用海方式均会对海洋资源、环境和生态系统造成不同程度的损害,即属于一般性海洋环境污染损害行为,应明确界定其权责范围,并根据损害程度进行赔偿。

此外,本研究所指常态化海洋环境污染损害行为主要是入海排污行为。

2.3 海洋生态环境损害的定义和赔偿范围

海洋生态环境损害是指责任主体因开发、利用

和调查等使用海洋资源而造成海洋环境污染损害的行为,包括一般性、常态化和事件性3种。

(1)一般性海洋环境污染损害行为赔偿范围的界定。取得海域使用权的单位或个人的用海行为造成海洋环境污染损害的,依据损害程度实施损害赔偿:①填海造地和非透水构筑物用海属完全改变海洋自然属性的用海方式,损害程度较大,应适当加大赔偿力度;②透水构筑物用海和围海用海等属部分改变海洋自然属性的用海方式,损害程度较完全改变海洋自然属性的用海方式小,应相应减轻赔偿力度;③开放式用海属非改变海洋自然属性的用海方式,损害程度较其他一般性海洋环境污染损害的行为小,应制定最低赔偿水平。

(2)常态化海洋环境污染损害行为赔偿范围的界定。取得排污许可的单位或个人的入海排污行为造成海洋环境污染损害的,依据损害程度实施损害赔偿。损害赔偿方式应与排污费相协调,可在排污费中适当增加海洋环境污染损害指标,也可直接剥离排污费中的相关指标,重新建立常态化海洋环境污染损害行为赔偿制度。

(3)事件性海洋环境污染损害行为赔偿范围的界定。单位或个人因用海行为造成突发或严重海洋环境污染损害的,依据现行法律实施损害赔偿。

3 构建海洋生态环境损害指数体系

海洋生态环境损害指数反映不同用海方式对海洋生态环境的损害程度。海洋生态环境损害指数体系由海洋生态环境损害评估指标体系、海洋生态环境损害动态监测体系和海洋生态环境损害评估模型组成。

3.1 海洋生态环境损害评估指标体系

针对不同的用海方式,构建海洋生态环境损害评估指标体系。依据实际用海特征,将其分为填海造地和非透水构筑物用海,围海用海,透水构筑物、跨海桥梁和海底隧道用海,开放式养殖用海,排放用海以及其他用海6类评估指标。

(1)填海造地和非透水构筑物用海生态环境损害评估指标包括海水环境、海洋生物多样性、海洋渔业资源量、海洋生物多样性、自然岸线占用、湿地占用、底质破坏、海水动力环境和冲淤、红树林破坏以

及珊瑚礁破坏等。根据海区自身特征对指标体系进行调整,权重可依据用海行为对生态环境的破坏程度进行调整。

(2)围海用海生态环境损害评估指标与填海造地和非透水构筑物用海基本相同,但围海用海对生态环境的损害程度较弱。由于围海用海对海水动力环境和冲淤的影响较大,在指标选取和权重确定时应有所倾向。

(3)透水构筑物、跨海桥梁和海底隧道用海对生态环境的损害较以上2个类型均较小,可依据海区特征适当筛选指标。此类用海以民生工程居多。

(4)开放式养殖用海对生态环境的损害主要是对海水水质和生物多样性的影响,且单体项目用海的影响较小,因此应针对区域进行评估。

(5)排海用海包括取、排水口用海,污水达标排放用海以及温、冷排水用海,此类用海对生态环境的损害属于污染性损害,应将其作为重要评估要素进行指标选取。

(6)其他用海包括人工岛式油气开采用海、平台式油气开采用海、海底电缆管道用海、海砂等矿产开采用海、倾倒用海和种植用海。此类用海对生态环境的损害多属于事件性损害,已有相应管理体系,本研究不再赘述。

3.2 海洋生态环境损害动态监测体系

海洋生态环境损害动态监测体系主要有2个任务:①依据不同用海方式的海洋生态环境损害评估指标体系,构建相应动态监测体系;②对不同用海方式的生态环境损害评估提供动态的监测数据支撑。

实施动态监测的目的是掌握不同用海方式对海洋生态环境的周期性损害程度,可更准确地评估海洋生态环境状况。此外,为保障动态监测体系的客观性,应编制海洋生态环境损害动态监测的国家技术标准。

3.3 海洋生态环境损害评估模型

海洋生态环境损害评估模型包括评估指标模型、损害指数模型和损害价值转化模型。其中,评估指标模型是不同用海方式的评估指标计算模型,损害指数模型是不同用海方式的生态环境损害指

数计算模型,损害价值转化模型是不同用海方式的生态环境损害指数转化成价值的计算模型。

4 海洋生态环境损害赔偿的立法路径和管理体系

4.1 立法路径

建立健全我国海洋生态环境损害赔偿管理体系的基础在于明确对一般性和常态化海洋环境污染损害行为实施海洋生态环境赔偿的法律地位。建议修订《海环法》,增加对一般性、常态化和事件性3种海洋环境污染损害行为的具体定义。同时,在相关条例中分别细化3种海洋环境污染损害行为的权责边界和赔偿范围等。

4.2 管理体系

4.2.1 开展制度建设

制定海洋生态服务功能区体系制度、海洋生态评估/监测技术标准制度和地方海洋生态环境损害赔偿管理制度等。根据海洋生态环境损害指数,建立海洋生态环境损害价值转化模型,编制不同用海方式的生态损害价值清单,作为相关部门的管理依据。由国家到地方、至上而下地构建海洋生态环境损害赔偿管理绩效评价指标,明确事、责、人,结合现行生态环境绩效考核机制进行奖励和问责。

4.2.2 划清海洋生态环境损害赔偿的事权和财权范围

由相关部门统筹管理和组织实施,委托第三方单位或机构进行监测评估,并组织专家评审。依据不同用海方式的生态损害价值清单,对用海企业或个人开具海洋生态环境损害赔偿金缴费通知。

由地方财政部门代理收缴用海企业或个人应缴的海洋生态环境损害赔偿金,赔偿金全部上缴国库。国家设立海洋生态环境损害赔偿专项基金,地方上报海洋生态修复项目,经组织评审后,对符合标准的海洋生态修复项目划拨定向资金。按一定的周期向地方划拨专项资金,用于海洋生态保护性补偿。

4.2.3 构建全国海洋生态服务功能分区体系

全国海洋生态服务功能分区体系主要由海洋生态服务功能区划分技术体系和海洋生态服务功能区组成。①海洋生态服务功能区划分技术体系

通过对全国海洋生态系统及其服务功能的基础研究,总结实践经验,建立海洋生态系统服务功能评价指标体系和评价模型,划分全国海洋生态服务功能区,并制定海洋生态服务功能区划分技术标准;②海洋生态服务功能区是根据海域的地理位置、生态环境属性、生态系统健康质量、生态系统服务价值和社会经济发展水平等因素,而划分的不同海洋生态服务功能类型区,包括供给服务功能区、调节服务功能区、文化服务功能区及其二级分区等。

5 结语

本研究浅析我国海洋生态环境损害赔偿的理论内涵、概念及其范围、立法路径以及管理体系等,为进一步的深入研究奠定基础。海洋生态环境损害赔偿是海洋生态文明建设的必然要求,是生态文明体制改革的贯彻落实,是实现海洋生态环境保护

的重要手段。应加快推进我国海洋生态环境损害赔偿制度,开展试点工作,并逐步在全国范围推广和实践。

参考文献

- [1] 中共中央 国务院.生态文明体制改革总体方案[Z].2015.
- [2] ELLIOTT M, CUTTS N D. Marine habitats: loss and gain, mitigation and compensation[J]. *Marine Pollution Bulletin*, 2004, 49(9/10): 671-674.
- [3] 刘文剑.海洋资源、环境开发使用补偿费核算探讨[J]. *中国海洋大学学报(社会科学版)*, 2005(2): 14-17.
- [4] 韩秋影, 黄小平, 施平.海洋资源价值评估理论初步探讨[J]. *生态经济(中文版)*, 2006(11): 27-30.
- [5] 刘霜, 张继民, 刘娜娜, 等.填海造陆用海项目的海洋生态补偿模式初探[J]. *海洋开发与管理*, 2009, 26(9): 27-29.
- [6] 陈尚, 任大川, 李京梅, 等.海洋生态资本概念与属性界定[J]. *生态学报*, 2010, 30(23): 6323-6330.